

政府决策中的知识应用

赛明明主编



中国人口出版社



政府决策中的知识应用

**Knowledge Utilization in
Our Government Decision-making**

图书在版编目(CIP)数据

政府决策中的知识应用/赛明明著. —北京: 中国人口出版社,
2011. 4

ISBN 978 - 7 - 5101 - 0715 - 3

I. ①政… II. ①赛… III. ①国家行政机关—决策—研究—
中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011) 第 051291 号

政府决策中的知识应用

赛明明 著

出版发行	中国人口出版社
印 刷	北京普瑞德印刷厂
开 本	880 × 1230 1/32
印 张	10.375
字 数	300 千
版 次	2011 年 5 月第 1 版
印 次	2011 年 5 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5101 - 0715 - 3
定 价	20.00 元

社 长	陶庆军
网 址	www.rkcbs.net
电子信箱	rkcbs@126.com
电 话	(010) 83519390
传 真	(010) 83519401
地 址	北京市宣武区广安门南街 80 号中加大厦
邮 编	100054

版权所有 侵权必究 质量问题 随时退换

内容摘要

知识经济的到来,使得知识这个曾经为人类文明的产生、发展和进步做出重大贡献的事物在现代人类生产和生活的各个领域显示出了它更大的力量和魅力,也促使一种新型管理方式——知识管理逐渐产生并发展。“知识管理”既是一套研究和解释组织内知识规律的管理理论,也是一套控制和改善知识,从而更好地实现组织目标的管理方法,它可以被广泛地应用于任何以知识为发展要素的组织当中。而政府同样是以知识为发展要素的组织,知识在政府的一系列活动当中发挥着不可替代的作用。特别是作为政府行政管理活动中一项重要职能的行政决策活动,更离不开对知识的掌握和运用。这是因为面对纷繁复杂的社会问题和变幻莫测的社会环境,政府必须多方面掌握数据、信息和知识,并增强对知识的应用能力,最大限度地促进“知识”到“政策”的转化,从而提高自身的决策水平和预测能力。也正是在此背景下,本文力图从知识管理的视角对我国政府决策中的知识应用问题进行研究,而“政府决策中的知识应用”所要探讨的问题就是“如何最大限度地利用各种来自研究、调查的事实、真





理或原则等知识要素来增进政府解决各种社会问题的能力，增进政府科学决策的能力”。

本文在第一章首先探讨了政府决策与知识应用之间的关系。知识在政府决策中发挥作用的历史可以追溯到人类文明产生之始，而知识经济时代的到来，又为“知识”赋予了新的内涵与特征；作为一种新型管理方式，知识管理的核心价值观就是“知识应用”，扩大政府决策中的知识应用既是时代的必然要求，也具有拓展政府有限理性、优化行政决策体制、完善行政决策过程的重大意义。

按照“知识管理”的一般过程，知识获取是知识应用的前提。而其中知识源的识别与知识传播分别是知识获取过程的首要步骤和重要程序。因此，想要研究政府决策中的知识应用，必须首先对我国政府决策中的知识源进行分析。根据党中央和国务院提出的“建立健全公众参与、专家论证和政府决定相结合的行政决策机制，实行依法决策、科学决策、民主决策”的号召，本文认为，我国政府决策中所需要的知识主要包括政府部门的自身知识储备、公众的知识以及智囊团的知识这三个方面。本文第二章就结合我国现状，对这三方面的知识来源以及各自向决策的传播途径进行了分析。

知识的最终价值不在“产生”，而在应用，知识应用的效果如何将直接影响到决策的质量和效果。因此，在研究如何提高知识在我国政府决策中的应用效果之前，必须首先对目前我国政府决策中面临的知识化程度不高的现状进行深刻

的批判和反思。在第三章的分析中,我们发现目前我国政府决策中知识化程度不高主要表现为:非知识化决策方式存在、公众知识缺位、专业性知识汲取不足、知识传播渠道不畅、知识供需出现矛盾以及知识的政策转化率低等方面。而反思造成以上现状的深层原因则在于:首先,决策者以及决策参与者存在不同程度的认知障碍;其次,由于行政组织结构、沟通方式与渠道以及信息理解等方面的因素进而导致沟通上的障碍;再次,由于政策研究的理论性脱离决策实践性需求、研究成果的提供超出了应用者的时限要求进而导致知识提供与决策需求之间的联接障碍,以及由于基础信息质量不高,政策研究人员视野单一狭窄,各种政策研究组织彼此之间缺乏相互协调、缺少跨学科研究以及研究组织缺乏独立性、研究成果缺乏客观性等因素导致的知识本身质量不高等。



知识应用是个复杂的系统工程,因此,对于如何提高和完善我国政府决策中的知识应用,需要从系统的角度,从宏观与微观的双重视野,从抽象与具体两个层面进行思考和论证。因此,本文第四章就着重从以下几个方面来探讨完善我国政府决策中知识应用的方略和途径。首先要建立以“决策导向型”模式为主、多种模式并存的知识应用模式;此外要平衡决策过程中“科学”与“政治”之间的关系;在具体对策方面,要通过“转变思想观念、推动知识应用”、“消除沟通障碍、畅通知识传播”、“促进知识生产、满足决策需求”、“提升



知识质量、奠定决策基础”等措施来提高知识的应用效率与效果;并且要通过完善制度、规范程序、塑造文化、创新技术等环节为加强知识在政府决策中的应用塑造一个良好的外部环境。

关键词: 政府决策; 知识管理; 知识应用



Abstract

With the coming of knowledge-based economy, the “knowledge”, which had been of great importance to the creation and development of human civilization, has demonstrated its bigger strength and charm in each field of our society, and a new kind of management way—— “knowledge management” comes into being gradually. “Knowledge management” is not only a management theory on researching and explaining the rule of knowledge inside an organization but also a management method to control and improve knowledge to realize the organization’s goal, and it can be widely applied in any kind of organizations which take knowledge as essential factor for developing. As a key element of the government, knowledge also plays an irreplaceable role in a series of governmental activities especially in the administrative decision-making. This is because that the government is the main governor of public affairs as well as the main body of decision-making. These decisions relate to each field of the national and social affairs including politics, economy, culture, so-





cial life and so on. Facing the numerous and complicated social problems and the capricious social environment, the government must grasp more data, information and knowledge and improve its decision-making level so as to conform to the requirements of the times and the changing of its functions. Therefore, this dissertation aims to make a study of the knowledge utilization in our governmental decision-making from the perspective of knowledge management, and what the “knowledge utilization in our governmental decision-making” study is how to maximally use the knowledge elements such as research, facts, truth or rules to improve our government’s ability of making decision and solving all kinds of social problems.



This dissertation started with the discussion on the relationship between governmental decision-making and knowledge utilization. It was at the beginning of human civilization has the knowledge being played the role in the government decision-making. And the coming of knowledge economy time has endued “knowledge” with the new connotation and characteristic. Being a new management model, the core value of “knowledge management” is “knowledge utilization”. And it is necessary to expand the “knowledge utilization” in governmental decision-making, and it will expand our government’s limited sense, optimize administrative decision-making system and perfect adminis-

trative decision-making process.

According to the general process of knowledge management , “knowledge-gaining” is the premise of “knowledge utilization” , but the “knowledge source recognition ” and the “knowledge transfer” are the first step and the important procedure in the “knowledge-gaining” process respectively. Therefore, we must analyze the knowledge source in our governmental decision-making before the research on the “knowledge utilization” . According to the call of decision based on law , science and democracy brought forward by the Central Committee of the Party and State Council , this dissertation holds that the knowledge the government needs mainly comes from three aspects: the knowledge of their own , the knowledge of the public and the knowledge of the brains. Then the second chapter carries out an analysis on the knowledge sources and their transfer routes in our governmental decision-making based on our country ’ s present situation.

The value of the knowledge doesn ’ t lie in “producing” , but “utilizing” , and the effect of utilization will affect the quality of the decisions directly. So the third chapter carries out the profound critique and reconsiders on the current situation . The current situation of insufficient knowledge utilization is as follow: the existing traditional decision methods, the insufficient public participating in common decision-making, the insufficient deci-





sion-making consulting, the imbalance between supply and demand of knowledge as well as the lower knowledge policy conversion rate and so on. And the reasons lie in: the understanding obstacles of the participator of the decision-making, the obstacles of the communication ways, the theory getting far away from the practice, lacking of coordination of these organizations.

Because the utilization of knowledge is a complex process, we need to study it in a systematic method, from both macroscopic and microcosmic perspectives, on both abstract and concrete levels. Based on this principle, the fourth chapter emphatically discusses the plans and the ways on perfecting the knowledge utilization in our governmental decision-making from following aspects. Firstly, the pattern of knowledge utilization in governments' decision making needs to be established, namely the coexistence of various patterns centered around "decision-making oriented pattern"; and then we must balance the relation between "science" and "politics" during the process of decision-making through the prevention of the bureaucratization of science, the prevention of the substitution of governmental policy-making by expert policy-making and the combination of scientification and democratization of decision-making. Adhering to such principles, we propose improving the efficiency of knowledge utilization through such methods as "changing ideologies to promote



knowledge application”, “removing communication barriers to clear the way for knowledge transfer”, “accelerating knowledge producing to satisfy the requirement of decision-making”, and “improving knowledge quality to lay the foundation for decision-making”. Furthermore, a sound environment is necessary for knowledge application, so we have to create a favorable condition for knowledge application in governmental decision-making by improving our system, regulating the procedures, forming our culture and carrying out technical innovation.

Key words: Governmental decision-making; Knowledge management; Knowledge utilization



序 言

本著作所涉及的是公共行政学之根本问题,即治国安邦之策也。政府决策是公共行政学的重要领域,知识则是政府决策成败之基础,而知识管理则是获取知识,并将知识予以科学应用变为政策的重要途径。古人讲,一言兴邦,这里“言”者即决策,它是领导者知识之凝聚,智慧之闪光,经验之积淀。无知识则无智慧,无知识亦无经验之科学提炼。邓小平同志“改革开放”的重要决策,开我国三十年之盛世,使我国从“一穷二白”变为世界上第二大经济体,屹立于世界民族之林,圆百年仁人志士之梦。此一英明决策可谓知识与智慧之闪光。



从古至今,决策乃智者之杰作,无论是孔明未出茅庐而三分天下,还是赵普“半部论语治天下”,都是政府精英之作。然而,自从科学与民主之普及,政府决策已经离不开“德先生”与“赛先生”了。精英决策逐步走向民主决策、科学决策。尤其是今天,我们已经进入知识经济时代,国际关系错综复杂,社会问题层出不穷,人与自然矛盾加剧,政府决策更需要有在深厚知识积累基础上而形成的智慧。如果政府不



储备足够的智识就不能有决策的大智慧,就不可能有充分而科学的预测能力、应变能力与治理能力,就不可能作出科学的决策。

当代政府决策离不开民主、科学和法治。民主决策决定政府决策的利益取向,科学决策决定政府决策的适应性与效用性,依法决策决定政府决策的规范性。但是,无论是民主决策、科学决策还是依法决策,都是政府将获取的知识转化为政策来解决公共问题和进行治理的活动,归根结底,都是知识的科学应用问题。



2

政府科学决策当然要靠政府自身知识的积累。虽然我们 cannot 将政府决策定义为精英决策,但是政府决策毕竟是政府专业人士的决策,因为他们了解所面临的公共问题的历史、现状、成因乃至其必要的技术领域与专业知识,这是一般公众所不能替代的。但是,也正是由于职能专业的划分,使得这些人往往有专业而狭隘的“机关观点”,即从本部门、本专业的角度思考与解决问题,却缺乏全局性观念,并且政府各部门之间的知识积累也缺乏沟通与统一管理,使大量的知识得不到及时、充分的应用。这种知识积累的局限性与时效性,要求政府知识的获取必须借助社会力量,即“外脑”或“思想库”,甚至包括广大社会公众,他们都是政府知识获取的重要来源。《政府决策中的知识应用》一书在如上几个方面都做了大量的论述,颇有见地,令人耳目一新。书中提出了建立以“决策导向型”为主的多种知识应用模式,这是十分

重要的创见。决策导向型知识应用模式既可避免政府决策官僚化,也可防止决策精英化,是科学化与民主化的结合。同时,又提出了完善政府决策知识应用的具体对策与外部环境建设。在这些方面,作者具有真知灼见。

无知者无畏,因对此问题确无深入研究,信笔拈来,写上几句,以作抛砖引玉之用。

齐明山

2011 年 1 月 20 日



3

目 录

绪 论	1
第一节 研究背景及意义	1
一、研究背景	1
二、研究意义	6
第二节 文献综述	11
一、国外“知识应用”学派研究概述	11
二、国内研究现状	29
第三节 研究概述	34
一、研究思路	34
二、研究方法	36
三、创新之处	37
第一章 政府决策与知识应用	40
一、政府决策中的知识	40
二、知识管理视角下的现代政府决策	55
第二章 政府决策中知识应用的前提:知识获取	80
一、知识管理过程中的知识获取	80
二、基于政府决策的知识源识别	88





三、基于政府决策的知识传播	119
第三章 政府决策中知识应用的过程分析：	
现实批判与反思	141
一、政府决策中知识应用不足的现实批判	142
二、政府决策中知识应用的认知障碍	150
三、政府决策中知识应用的沟通障碍	162
四、政府决策中知识应用的联结障碍	175
五、政府决策中知识应用的知识质量障碍	182
第四章 完善政府决策中的知识应用	191
一、建立以“决策导向型”模式为主导的 知识应用模式	193
二、平衡决策过程中“科学”与“政治”的关系	199
三、完善政府决策中知识应用的具体对策	205
四、塑造影响政府决策中知识应用的环境	269
结 语	295
参考文献	298

