

 Fudan Translation Series

复旦译丛·公/共/管/理/系/列/

# 沟通的力量

## ——公共组织信息管理

The Power of Communication  
Managing Information in Public Organizations

[美] 多丽斯·A·格拉伯

Doris A. Graber

张熹珂 / 译

 复旦大学出版社



Fudan Translation Series

复旦译丛·公/共/管/理/系/列/

# 沟通的力量

## ——公共组织信息管理

The Power of Communication  
Managing Information in Public Organizations

[美]多丽斯·A·格拉伯

Doris A. Graber

张熹珂 /译

復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

沟通的力量——公共组织信息管理/[美]多丽斯·A·格拉伯著;  
张熹珂译. —上海:复旦大学出版社,2007.7

(复旦译丛·公共管理系列)

书名原文:The Power of Communication: Managing Information in Public  
Organizations

ISBN 978-7-309-05549-8

I. 沟… II. ①多…②张… III. 国家行政机关-信息管理-研究  
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 078090 号

沟通的力量——公共组织信息管理

[美]多丽斯·A·格拉伯 著 张熹珂 译

---

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编 200433  
86-21-65642857(门市零售)  
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)  
fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

---

责任编辑 李 婷  
总 编 辑 高若海  
出 品 人 贺圣遂

---

印 刷 上海肖华印务有限公司  
开 本 787×960 1/16  
印 张 22.5  
字 数 344 千  
版 次 2007 年 7 月第一版第一次印刷  
印 数 1—5 100

---

书 号 ISBN 978-7-309-05549-8/D·337  
定 价 45.00 元

---

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

## 内 容 提 要

信息沟通已经成为当今所有组织都必须面对的一个严峻挑战，公共组织尤其如此。本书从学术研究的角度介绍、分析了当前组织沟通与信息领域的主要理论，同时也强调公共机构中实际执行的沟通问题，解释了公共领域的信息沟通是如何进行的，以及哪些研究成果可以帮助政府官员们应对他们所面临的特殊挑战。

《沟通的力量》一书融合了理论和实践的精华，对于各国政府及其他组织的信息沟通工作具有积极的借鉴意义。

# 译丛序

复旦版公共管理译丛在某种程度上是复旦版MPA系列教材的延伸,这是我们计划的复旦版公共管理系列丛书的一部分。

本系列译丛首批共有8本,它们是盖依·彼得斯的《美国的公共政策——承诺与执行》,小威廉·T·格姆雷和斯蒂芬·J·巴拉的《官僚机构与民主——责任与绩效》,理查德·D·宾厄姆和克莱尔·L·菲尔宾格的《项目与政策评估——方法与应用》,理查德·雷恩的《政府与企业——比较视角下的美国政治经济体制》,菲利普·库珀的《合同制治理——公共管理者面临的挑战与机遇》,科尼利厄斯·M·克温的《规则制定——政府部门如何制定法规与政策》,查尔斯·T·葛德塞尔的《为官僚制正名——一场公共行政的辩论》,以及多丽斯·A·格拉伯的《沟通的力量——公共组织信息管理》。

西方公共管理的著作已有不少在我国翻译出版。本译丛选择的首批书籍大致可以分三类。一是偏重理论方面的,想介绍一些重要问题上的不同观点。比如在对官僚制的批评铺天盖地席卷而来之时,《为官僚制正名》为我们展示了一种针锋相对的观点。二是偏重操作和技术方面的,比如《沟通的力量》、《项目与政策评估》、《规则制定》。正如我们所知,公共管理是一门实践性很强的学科。三是涉及政府改革和治理的,比如《合同制治理》、《政府与企业》。此外,重量级学者盖依·彼得斯的《美国的公共政策》无疑为我们理解美国的公共政策提供了非常有价值的资料和观点。当然,对本译丛8本书的选择并不表明我们都赞同作者的观点,我们只是想给读者提供一些对于公共管理

教学、研究和实践可能有参考价值的东西。

翻译通常被认为是件费力不讨好的事。但事实上,谁都知道自近代以来西方思想对中国社会发展的影响之深,无论是哪一方面。因为在现代化的进程中,中国在很多方面只是个后来者。今天,当我们以开放的心态面对这个世界的时候,吸取前人的智慧,分享人类社会的文明成果,从而推进自身的发展和进步,构成了我们一个合乎逻辑的选择。以公共管理这一学科而言,西方学者的贡献对于推进这一学科在中国的发展和进步所起的作用是有目共睹的。今天,我们还在相当程度上受惠于他们的贡献,感受着他们的智慧给我们的启迪。因此,将他们的一些优秀的成果介绍到国内,其意义是不言而喻的。正是在这个意义上,我们应该对译者表示感谢,他们的努力应该是中国公共管理学科发展史上的重要一章。

本译丛首批书籍的翻译由我组织。在整个过程中,得到了美国加州大学(洛杉矶校区)马国泉教授的一如既往的支持。参加本书翻译的是我院的一些年轻教师和博士硕士研究生。这些才华横溢的年轻人在翻译过程中体现出来的对两种文字的理解和把握以及他们本身具有的专业素质已经达到了相当的水准。此外,我们的一些博士生和硕士生也在迅速成长。相信不用很久,他们在翻译方面就可以独当一面。译界后继有人,这也是令人非常高兴的。在这里,作为组织者,我要对马国泉教授和本译丛的译者表示感谢。同时还要感谢邬红伟编辑,他的敬业和尽责促成了本译丛首批书籍的出版。

竺乾威

于复旦大学国际关系与公共事务学院

2007年6月8日

# 前言

假如政府工作出现了一些严重的失误,新闻媒体就会不断地质疑一些典型的信息沟通问题:对于某一突发事件(民事的或者军事的),总统、总督、联邦调查局长以及其他相关人士到底对该事件了解到什么程度?他们何时得知这一消息,他们又采取了什么样的预防或补救措施?诸如此类的问题在一些突发性灾难事件爆发之后显得尤其令人痛心,比如2001年9月11日发生在美国的恐怖袭击。在那一场灾难中,几千个生命从此消失,世贸大楼化为灰烬,五角大楼的一部分也遭到了毁坏。

当灾难爆发之后,调查人员与公众都会关注相关部门对相关信息的掌控情况。他们会审查政府的信息处理机制,以及在灾难发生之前就已经传递的相关内容。但是当灾难平息之后,无论是政府官员,还是普通民众,都很快就丧失了警惕心。这种放松戒备的做法是非常严重的错误,因为信息管理是一场持久战,需要时刻保持关注。

信息沟通已经成为当今所有组织都必须面对的一个严峻挑战,既包括私营组织也包括公共组织,并且其严峻程度远胜于以往任何一个时期,其原因是多方面的:现代政府不得不处理更多有争议性的项目,并且影响到更大范围的公众;需要传递的信息则越来越复杂,因为其听众往往说着不同的语言;与此同时,与过去赞赏文化融合与同化的时期相比,现在的民众与美国主流文化的一致性更低了。

如今,政治生活中的信息管理问题比以往显得更为重要,也更富有挑战性。政府部门所必须处理的信息简直可谓泛滥成灾,令人室

息。例如,国家安全局专门负责窃听并解析各类电子信息以防止其可能对美国造成危害,他们每小时都能从卫星和遍布全球的监听点收到超过200万条信息。他们监测到的大部分信息都是以密码的形式出现,当然也是以各种不同的语言出现。那么如何去监控这样的信息流?我们必须找到解决类似难题的方法,这非常关键,因为政府处理类似信息的能力直接影响到每一个美国人的安全与福利。

大部分信息管理研究关注的是商业组织中的沟通问题。尽管提供必要服务的公共组织为数众多,而公共组织的沟通问题也表现出一定的独特性,然而公共领域的组织沟通问题却在很大程度上被忽视了。事实上,私营组织无论在组织规模、数量,还是在其业务活动的重要性方面,几乎都不能与政府组织相比。假如公共组织想要从信息管理的相关研究成果中获益,那么这些研究成果必须根据公共组织的客观条件与需求作相应的调整。本书的任务就在于解释公共领域的信息沟通是如何进行的,以及哪些研究成果可以帮助政府官员们应对他们所面临的特殊挑战。

《沟通的力量》所关注的焦点包括两个方面。首先,从学术研究的视角介绍当前组织沟通与信息领域的主要理论与分析。同时,本书也强调公共机构中实际执行的沟通问题。对组织沟通问题的恰当理解,有助于设计合理的规章制度,以保证规范的信息能够在友好的沟通环境中传播,从而优化组织的运营。由于本书研究的主题涉及多学科领域,因此本书既参考了组织行为的文献,也借鉴了社会学的决策研究成果以及沟通理论等,当然,最主要的还是政治学理论。

第1章简要地概述了组织沟通的重要性与独特性,并简要介绍了这一研究领域的主要理论。这一章说明了为何公共部门沟通问题的复杂性总是容易产生信息管理方面的重要问题;同样也说明,只要对这些问题给予足够的关注,许多困难是可以缓解甚至解决的。

第2章首先剖析了信息管理中的一些常见问题,并分析了政府官员在选择信息时所面临的典型挑战。他们如何判断信息的性质?他们如何知道哪些信息是重要的并且需要立即处理,而哪一些则是可以



耽搁甚至忽略的?如果掌握信息的人严守相关消息,政府官员们又该如何去收集合理决策所必须的那些信息?

得到优质的信息仅仅是信息管理的第一个步骤,第二个步骤则需要构建合理的组织结构,使组织中的信息流能够顺畅地到达它们的目的地,第3、4章主要论述这个问题。第3章主要说明组织的结构安排决定了组织内部信息流的方向、速度和准确性,并影响组织的运作表现。由于信息传播的技术与状态总是处于不断的变动中,因此我们不得定期地检查信息传播的结构。第4章主要论述信息沟通的网络,合理的沟通网络是构建有效的沟通体系的一个重要方面。如何能够有效地连接个人与沟通体系,从而使他们能够及时分享关键信息?又是什么因素推动复杂的沟通网络进一步发展?哪一种网络结构是最有效的?

实现有效的沟通,还需要了解信息发布者与接收者的文化背景以及当时的主流观点。第5章详细阐述了这些关键的背景因素对于信息沟通的影响,包括影响到人们对于信息意义的理解,以及对这些信息可能作出的反应。此外,第5章的分析认为,当现行信息传播技术结合了新的技术手段之后,我们可以预期文化与社会氛围都会发生相应的转变。

在政府所面临的信息沟通的长期挑战中,最重要并且最具普遍意义的莫过于为合理恰当的决策进行信息管理。第6章主要分析了前五章中所提到的问题如何影响政府的决策能力,以及如何正当、高效地处理问题。这一章介绍了各种决策模型以及它们的理论基础,并指出了一些常见的决策失误以及避免和补救的建议,这些决策失误往往会导致代价沉重的政策失当。

从第7章开始,分析的重点从组织内部的沟通转向外部沟通问题。第7章的论述涉及了公共信息、游说、公共关系运动等方面的内容,并解释了对于这些重要活动的许多误解,以及这些误解可能导致的后果与代价。

许多公共机构需要直接面对数以百万计的公众,比如国内税务局

和社会保障局。公共机构工作人员所面临的人际关系问题与私营公司的同行们大相径庭,因为他们的“顾客”无法决定由谁来为他们提供这些基本的、常常是至关重要的服务,事实上,公众是被迫与政府官僚们打交道。第8章主要研究那些由于公众对于政府的依赖而引起的一些特殊问题。同时,第8章也讨论了政府官员们所面临的挑战,他们必须去争取那些尚未意识到自己应该获得这些服务的族群。

最后一章主要思考本书所讨论的问题的政治意义,并在考察过去和现在发展趋势的基础上,概述了未来可能的发展。这一章指出了哪些方面在政治上和技术上都比较容易获得突破,当然,我们承认阻碍发展的部分障碍在现阶段仍然难以克服。

与大多数社会科学研究一样,本书是广泛合作的产物。在每一章的注释部分,我都列出了许多合作对象。假如没有他们的著作与研究成果,我的研究将困难许多,并且无法顺利完成。我真诚地感谢他们。

此外,我还要特别感谢三位审稿者,他们阅读了原稿并提出了宝贵意见。他们是:锡拉丘兹大学的斯图亚特·布莱奇内德(Stuart Bretschneider)、代顿大学的路易斯·库赛拉(Louis Cusella)和印第安纳大学的尤金·麦克格莱格(Eugene McGregor)。他们的理解与建议使我对这一主题的认识更为深刻。本书的完成还要感谢我的研究助理的辛勤工作,他们是:亚当·斯德里兹(Adam Stretz)、施卡·简(Shikha Jain)和丽塔·戴利(Leta Dally)。CQ出版社的同仁们为本书的出版提供了重要的支持,我对他们出色的专业能力与敬业的工作态度表示深深的谢意。自由编辑戴比·哈定(Debbie Hardin)润饰了全书,他鹰眼般犀利的目光及时发现了书中的瑕疵,并出色地阐明了一些晦涩的论述。最后,我感谢汤姆和我的家人,他们一如既往地支持我枯燥耗时的研究工作,他们的爱是我前行的力量。

多丽斯·A·格拉伯  
伊利诺伊大学,芝加哥

# 目 录

- 第 1 章 从历史中展望未来 / 1
  - 组织内部的信息沟通：一些基本概念 / 3
  - 信息管理与沟通管理的重要性 / 6
  - 组织沟通研究的基础 / 17
  
- 第 2 章 构建信息库：资源与障碍 / 33
  - 信息需求 / 33
  - 收集信息的方法 / 40
  - 机密信息的保护 / 46
  - 克服信息障碍 / 55
  - 判断信息的质量与数量 / 60
  - 情报灾难 / 68
  
- 第 3 章 构建政府信息流动的渠道 / 78
  - 结构与功能的关系 / 78
  - 规划信息流 / 85
  - 官僚结构的障碍 / 92
  - 信息流动的方向 / 100
  
- 第 4 章 构建网络 / 115
  - 构建网络的原因和方式 / 115

- 网络分析 / 121
- 网络位置的重要性 / 128
- 网络角色 / 133

## 第5章 创造融洽的氛围与包容的文化 / 154

- 组织氛围 / 154
- 组织文化 / 167
- 新型通讯技术如何改变政府官僚机构 / 176

## 第6章 正确决策的基础 / 195

- 信息流管理 / 195
- 决策的四个阶段 / 198
- 常见的决策失误 / 210
- 防止错误发生的策略和方法 / 214
- 设计决策结构 / 222
- 常规决策 / 231

## 第7章 再度关注服务公众 / 241

- 公众与政府的交往 / 241
- 责任与回应 / 247
- 不作回应的原因 / 249
- 信息传达的困难 / 254
- 评估难题 / 265
- 向民众征求意见 / 271

## 第8章 公共关系与公共信息活动 / 284

- 对外沟通的两个方面 / 284
- 公共关系策略 / 287
- 组建公共关系部门 / 293

媒体关系 / 303

公共信息活动 / 309

**第 9 章 展望未来 / 327**

回顾历史 / 328

展望未来 / 334

进一步研究的需求 / 342

# 第1章

## 从历史中展望未来

1999年10月,就在火星气候探测器逐渐接近火星并准备在这个红色星球上登陆时,美国国家航空航天局(NASA)的科学家们突然失去了探测器的踪迹。该探测器主要用于监测火星上的气候,价值约1.25亿美元,而事故的原因即在于信息沟通不畅。探测器的制造商——洛克希德·马丁公司的工程师们以美国常用的英制来计算其推进力,但是这一重要信息并没有及时传达给NASA的科学家,因此NASA方面使用了公制来计算并设计探测器的转向装置,这一结果导致火星探测器偏离了它原定登陆轨道大约60英里的距离。尽管这60英里的误差在其全程4.16亿英里的漫长航程中微不足道,却使探测器永远不可能到达它的目的地,而它最终飞往何方也成了—一个谜。

从代价沉重的失败中清醒过来之后,政府相关部门迅速组织了几个事故处理委员会,调查这一事故发生的原因并及时修正相关程序以避免类似事件再度发生。初期的调查结果指出了八项可能导致探测器失踪的原因,其中包括了多项信息沟通方面的问题,如(1)没有及时向NASA的科学家提供探测器定位的详细资料;(2)对不同项目成员进行的信息沟通与培训内容并不一致;(3)在该项目的工程团队之间存在过多的非正式信息沟通渠道;(4)没有充分核对计算机系统的模型,以至于没有及时发现如此明显的计算错误<sup>①</sup>。

导致这一事故发生的一系列过失与问题在大型组织中是相当常见的,因为大型组织都有部门之间协调与合作的问题。在火星探测器开发研究的最初四个月里,由于电脑文件格式化和一些其他故障原因,原本用于自动计算飞行距离的系统无法正常运行,这使得宇航研究组的工作人员不得不依靠其他承包者通过 E-mail 传送给他们的信息和数据来进行计算。而当相关电脑文件恢复使用之后,以英制为计算单位的数据又显得杂乱无序,使 NASA 的宇航研究组对这些数据失去了信心。此外,宇航研究组对于影响探测器飞行方向与速度的性能也缺乏足够的信息与了解,而火星气候探测器的开发研制与测试是由其他研究团队负责的,显然这些研究团队与 NASA 宇航研究组之间缺乏足够的信息沟通。各团队之间相互交流和沟通的失败可谓是研发系统的通病,沟通不畅的状况普遍存在于研发与运营部门之间、宇航控制与其他执行部门之间、项目管理部门与技术团队之间,以及项目管理部门与技术线管理部门之间。

火星气候探测器的事故非常典型地说明了在一个大型组织中建立良好的信息沟通模式的难度,同时也证明了信息沟通不畅所可能导致的严重后果。在这个案例中,维系各研究团队之间的沟通渠道未能充分发挥功效,导致许多人无法及时得知他应该得知的重要信息,同样也导致各工作团队未能及时发现它们之间对很多信息的理解存在着误差。

火星探测器这个案例同样也表明,人们可以从错误中吸取教训,并采取相应的预防措施以杜绝或减少类似问题的再度发生。当年参与调查“挑战者号”航天飞机失事的官员就曾经建议,所有参与这一工作的工作团队均“应增加团队全体成员之间正式或非正式的面对面交流……同时应在全体成员之间建立常规性的非正式沟通机制,使所有人都知道正在发生什么……”<sup>②</sup>此外,调查人员还强调要让全体工作人员明确得知各项工作的截止日期,这既有利于工作任务的顺利进展与完成,同时也为具体工作计划的及时修正提供了时间和机会。

## 组织内部的信息沟通：一些基本概念

在对大型组织的信息管理展开深入研究之前,我们首先需要对几个常用词作一下界定。

所有的组织都会产生、接收并使用各种资料(data),即对所发生事情的记录。当这些资料以某种有意义的模式整合起来时,它才成为信息(information)<sup>③</sup>。信息借助各种形式的沟通在组织内部传递,同时也向组织外部传达。所以,沟通(communication)即是用某些符号来分享信息。而所谓的信息管理,即通过周密的计划与控制来收集信息并实现良好的沟通。在本书中,信息管理一词,包括了信息收集与信息沟通两个方面,当信息经由管理或其他方式成为系统的思想时,就叫做知识(knowledge),掌握某一方面知识的人对于特定问题就会有明确的理解。

组织成员之间之所以进行沟通,是因为他们必须传递和接收各种信息以协调其活动并完成工作。被传递的信息将会以某种既定的方式来改变接收者的认知、态度或者是公开的行为。正因为如此,沟通被定义为“一个过程,在这一过程中,信息的传播者与接收者之间的关系是可预测的”<sup>④</sup>。沟通可以通过各种形式进行,比如文字、手势和符号等,沟通中的双方既可以是个人,也可以是团队。

著名社会科学家哈罗德·拉斯韦尔(Harold Lasswell)参考并借鉴了数学家克劳德·香农(Claude Shannon)与电子工程师沃伦·韦弗(Warren Weaver)的相关研究成果,对沟通过程作了经典的概念化诠释。他认为,在沟通过程中应该注意五个方面的基本要素:信息的来源、信息内容、信息沟通的渠道、信息接收者以及信息的效应。此后,其他学者又将“反馈”增补为沟通过程的第六要素<sup>⑤</sup>。沟通过程始于信息的来源或信息提供者,信息的内容、意义及权威性很大程度上决定于其来源。假如美国总统宣称美国的经济状况陷入困境,并提供了相关的数据资料,显然其震撼力远远胜于由体育健将或电影明



星所透露的相同信息。信息内容则包含了信息发布者想要传达的含义。信息内容通过各种渠道进行传播,比如电话、传真、电子邮件、书信,甚至包括发表在大众传媒上的报道等。为了能够从信息的来源概括出适当的信息内容,将其规范为能够有效传播的形式,并选择合适的传播途径确保信息准确地传达给特定接收者,我们必须研究信息传播的全过程,从而能够明确发现各环节可能存在的问题。

我们也必须研究为何经过传播的信息未能产生信息提供者所期望的效果,甚至对预期的信息接收者,乃至获知相关信息的其他人的行为、认知和态度产生意外的影响。举例说,假如美国财政部长警告当前美国的经济运行陷入困境,也许其本意仅仅是试图引起公众对国家经济状况的关注,然而却往往会产生意想不到的后果,引发公众的悲观甚至绝望情绪,投资者们会开始抛售资产,进而就有可能引发意外的股市崩盘。为了了解某一消息所产生的实际后果,组织就需要信息反馈。反馈,是指说明该信息产生何种影响及相应后果等情况,人们可以通过反馈信息了解并吸取过去的经验,从而更好地规划未来的活动。因此,构建完善的沟通体系就必须建立良好的反馈途径,比如相关授权信息的回复、关于某一事件的报告以及对当前项目效果的正式评估报告等。

有效的沟通需要规范化的信息,用一个技术性词汇来形容,就是编码(encoding),经过规范编码之后的信息有利于接收者正确地解读和理解信息内容,因此,信息的发布者首先必须了解接收者的文化背景与理解能力。比如,以法律专业术语来设计福利申请表格就是一个糟糕的建议,因为需要填写这一表格的大多数申请人无法理解这些术语,然而诸如此类的情况却屡见不鲜。在本书中,我们将讨论信息产生过程中强化或弱化其效能的各个方面。例如 homophily,即信息的发布者与接收者双方在文化背景上的一致性常常有利于有效的信息;反之,heterophily,即双方的文化差异则会增加信息有效表达的难度。举例说,同样是建议西班牙裔妇女关注孕产妇的健康问题,西班牙裔的公共卫生护士就比非西班牙裔的护士容易得多。同样,对于信息内