


政治组织知识 管理研究

于强◎著

 吉林大学出版社

北京市与中央在京高校共建专业建设项目

政治组织知识 管理研究

于强◎著

 吉林大学出版社

图书在版编目（CIP）数据

政府组织知识管理研究 / 于强著. — 长春 : 吉林大学出版社, 2013.5
ISBN 978-7-5677-0103-8

I. ①政… II. ①于… III. ①国家机构 - 知识管理 - 研究 - 中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字（2013）第115068号

书 名：政府组织知识管理研究
作 者：于强 著

责任编辑：朱进 责任校对：黄忠杰
吉林大学出版社出版、发行
开本：787×1092 毫米 1/16
印张：10 字数：160千字
ISBN 978-7-5677-0103-8

封面设计：美印图文
北京东光印刷厂 印刷
2013年6月 第1版
2013年6月 第1次印刷
定价：21.80元

版权所有 翻印必究
社址：长春市明德路501号 邮编：130021
发行部电话：0431-89580026/28/29
网址：<http://www.jlup.com.cn>
E-mail：jlup@mail.jlu.edu.cn

序

中国人民大学公共管理学院组织与人力资源研究所 吴春波教授

伴随着世界经济的发展模式由工业经济转向知识经济，知识已成为组织竞争力的重要来源，对于知识的获取、存储和使用成为了组织获取竞争优势的关键，如何管理以知识为基础的组织逐渐成为管理学界的研究热点。知识管理聚焦于通过对组织知识进行有效的管理和使用，帮助组织创造高绩效。在企业界，已经有诸如英国石油、微软、3M，GOOGLE等很多知识管理的标杆型企业出现。实践社区等知识管理的工具也正在被大量的应用于企业管理的实践中。

随着IT业的高速发展，从博客，到在线百科，到社交平台，再到微博时代，这些都为人类知识的获取、存储和使用提供了高效、便捷和廉价的平台与工具。在任何组织中，人力资源管理的重点都不能不关注知识管理。换言之，对知识进行有效的管理，是各类组织面临的挑战。

与企业知识管理相比，无论是在理论上还是在实践上，政府组织知识管理的现状还很不尽如人意。不过回溯管理学的发展历程，不难发现，除了胜任力等少数理论之外，管理学界的很多理论方法都是先以企业组织为研究对象，待其研究成熟之后，再将研究领域扩展到政府组织。随着企业知识管理的研究进一步成熟，政府组织知识管理必然会成为公共管理研究的一个重要内容。

正是在这样的背景下，于强的这本专著对政府组织知识管理展开了系统的研究分析和体系的构建。在专著中，提出了政府组织知识管理的体系，明确了政府组织知识管理的目标、构建原则、外部影响因素，同时分析了政府组织知识管理的主体、客体、流程和保障要素。随后，在对于西方政府和企业先进知识管理实践案例的研究的基础上，基于对我国政府现

行的知识管理的现状和问题的分析，提出了完善我国政府组织知识管理体系的对策和建议。

值得一提的是，于强在这本专著中提出，需要用知识工作者的视角，去研究公务员的人力资源管理问题。正如管理大师德鲁克所说的那样，未来的组织的基础是知识，而这种组织的主要成员将是主要由自我管理的专家组成的。如何管理开发这些“自我管理的专家”们的人力资源成为组织获取核心竞争力的关键。知识管理不仅需要关注信息技术的问题，为了保证知识流在组织中顺畅安全的流动，更要关注掌握知识的“人”——知识工作者，因为只有通过知识工作者，知识才能够发挥其应用的价值和作用。作者从理论上提出，公务员的工作性质和工作特征决定了公务员是典型的知识工作者，要从知识工作者的角度去认识公务员的特点和需求，改进政府人力资源管理制度，从而有效地管理和激励公务员，促使他们积极参与到政府组织知识管理中来。本书对于作为知识工作者的公务员在工作特征和个人需求等方面的特点的分析富有新意。

从整体上说，这项研究是有说服力的，作者从理论上构建了政府组织知识管理体系，将知识管理的研究从企业管理领域拓宽到公共管理领域，进一步拓展现有的知识管理理论的应用范围和理论内涵，为之后的政府组织知识管理的研究打下了坚实的基础。

作为于强的博士生导师，由衷地祝贺这本专著的出版。作为一个阶段性成果，是个人漫长学术道路上的一个里程碑，期待着于强新的学术研究成果。

是为序。

2012年6月20日

于求实 楼

目 录

第1章 导论	1
1.1 知识经济时代的呼唤	1
1.2 知识管理与政府组织知识管理	5
1.2.1 知识管理	5
1.2.2 政府组织知识管理	7
1.3 政府组织知识管理的理论期待与现实需求	9
1.3.1 政府组织知识管理的理论期待	9
1.3.2 政府组织知识管理的现实需求	10
第2章 文献综述	12
2.1 知识	12
2.1.1 知识的定义	12
2.1.2 知识的分类	15
2.2 知识管理	19
2.2.1 知识管理的战略	19
2.2.2 知识管理的目标与原则	21
2.2.3 知识管理的框架与内容	23
2.2.4 知识工作者的特点及其管理	28
2.3 政府组织知识管理	31
2.3.1 政府组织知识管理的内涵	31

2.3.2 公务员与知识工作者	34
2.3.3 政府组织知识管理与企业知识管理	36
第3章 政府组织知识管理体系	39
3.1 政府组织知识管理体系的框架	39
3.1.1 政府组织知识管理体系的目标	39
3.1.2 政府组织知识管理体系的构建原则	41
3.1.3 政府组织知识管理体系的外部影响因素	43
3.2 政府组织知识管理体系的内部构成	45
3.2.1 政府组织知识管理体系的主体与客体	45
3.2.2 政府组织知识管理体系的保障要素	47
3.2.3 政府组织知识管理体系内部构成要素之间的关系	48
第4章 政府组织知识管理流程	50
4.1 政府组织知识管理流程模型	50
4.2 政府组织知识的创造与获取	52
4.2.1 政府组织内部知识的创造与获取	52
4.2.2 公众知识的获取	58
4.2.3 智库知识的获取	62
4.3 政府组织知识的分类与存储	64
4.3.1 政府组织知识分类与存储的原则	64
4.3.2 存储形态与知识存储	65
4.3.3 作为存储索引的知识地图	67
4.3.4 博客与知识存储	71
4.4 政府组织知识的传播与共享	73
4.4.1 组织特征与知识的传播与共享	73
4.4.2 促进知识传播与共享的组织文化	78
4.4.3 促进知识传播和共享的组织制度	80
4.4.4 政府组织中的知识工作者与知识的传播与共享	85

4.5 政府组织知识管理审计	88
4.5.1 知识管理审计的内涵与对象	88
4.5.2 知识管理审计的方法	89
4.5.3 政府组织知识管理审计的方法	94
第5章 知识管理的案例研究	97
5.1 企业知识管理的案例研究	97
5.1.1 英国石油公司的知识管理案例	97
5.1.2 英国石油公司知识管理案例对政府组织的启示	106
5.2 政府组织知识管理的案例研究	110
5.2.1 美国国防部知识管理案例	110
5.2.2 美国国防部知识管理案例的启示	112
第6章 我国政府组织知识管理的实践与问题	114
6.1 我国政府组织知识管理的现状与问题	114
6.1.1 政府组织忽视组织内部知识的获取	114
6.1.2 公众知识的获取过度依赖网络	115
6.1.3 没有建立起与智库的互动机制	117
6.1.4 对学习型组织的理解偏差	118
6.1.5 组织结构和组织文化难以对知识管理形成有效支撑	119
6.1.6 公务员自身准备不足	120
6.1.7 对公务员知识工作者的特点关注不足	121
6.2 我国政府组织知识管理现状的影响	122
6.2.1 对政府绩效的影响	122
6.2.2 对公务员发展的影响	123
第7章 加强我国政府组织知识管理工作的对策	125
7.1 加强我国政府组织知识管理体系建设的对策	125
7.2 加强我国政府组织知识创造与获取的对策	127
7.2.1 重视对公务员个人知识的获取	127

7.2.2 利用多种方法, 实现对公众知识的获取	128
7.2.3 加强政府与智库的互动关系	128
7.3 加强我国政府组织知识分类与存储的对策	129
7.4 加强我国政府组织知识传播与共享的对策	130
7.4.1 打造支持知识共享的组织	130
7.4.2 建立促进知识分享的组织文化	131
7.4.3 用制度促进组织内知识分享	133
7.5 加强我国政府组织知识管理审计与公务员管理的对策	134
7.5.1 加强我国政府组织知识管理审计的对策	134
7.5.2 加强我国政府公务员管理的对策	135
第8章 结论与展望	138
8.1 本书的主要结论	138
8.2 未来研究建议	140
参考文献	141

图表索引

图2-1	Wiig的知识管理支柱模型	24
图2-2	APOC和安达信咨询公司的知识管理模型	25
图2-3	欧洲标准委员会的知识管理模型	25
图2-4	我国知识管理框架的概念模型	26
图2-5	我国知识管理框架的过程模型	26
图4-1	政府组织知识管理流程模型	51
图4-2	知识螺旋	54
图4-3	关于公众知识的获取方法与渠道	59
图4-4	政府组织知识分类与存储的原则	65
图4-5	知识存储方式的变迁	66
图4-6	知识地图的结构	69
图4-7	知识地图的三种类型	70
图4-8	构建知识地图的四个步骤	70
图4-9	公务员晋升双通道	87
图4-10	知识管理审计的内容	89
图4-11	斯堪的纳维亚导航者知识绩效审计模型	92
图5-1	英国石油公司知识管理的四个阶段	98
图5-2	英国石油公司的绩效评估矩阵(部分)	105
图5-3	英国石油公司的河流图	105
图5-4	英国石油公司绩效和工作重点关系图	106
图5-5	英国石油公司绩效和工作重点关系图中的知识供需关系	106
表2-1	知识的定义与知识管理研究重点的比较	14

表2-2	东西方对于知识管理的关注点的差异	18
表2-3	组织中的知识分类矩阵	19
表2-4	现有知识管理模型的比较与评价	27
表2-5	知识工作者与普通员工的特点比较	30
表4-1	事后回顾过程中的四个问题	56
表4-2	实践社区与项目团队的区别	76
表4-3	全球最受尊敬知识管理企业评分表	91
表4-4	斯堪的纳维亚导航者具体维度指标	92
表4-5	知识资源审计现状调查问卷	93
表4-6	知识资源审计需求调查问卷	94
表5-1	《阿富汗小战斗单位军事行动战地手册》的生存规则 ..	111

第1章 导论

1.1 知识经济时代的呼唤

从上世纪80年代开始，以数字化和网络化为特征的信息技术迅速发展，以计算机业为代表的信息产业迅速崛起和壮大，改变了整个经济体系的形态和规则。这种由传统经济向知识经济的演变，其本质是价值创造要素的转换。知识经济的来临，使得知识替代了土地和资本，成为经济活动中主要的价值创造要素。

相比土地、劳动和资本这些传统的价值创造要素，作为新的价值创造要素的知识，呈现出一些新的特征。在知识经济的条件下，知识成为重要的价值驱动要素，知识劳动是具有更高的附加价值的劳动，因此，对于知识的获取、存储和使用成为了组织获取竞争优势的关键。这种基于创新的价值创造力，在某种程度上可以改变传统经济利润的平均化趋势和平均利润的下降趋势。正如比尔·盖茨所言：知识流是公司的命脉，因为他使您从雇员那里得到最多的回报，从客户那里获取更多的信息。^[1]具体来说，相较于传统经济，知识经济有以下三个主要特点：

第一，知识经济中，知识取代了土地、劳动和资本成为了首要的生产要素，这使得无形资产的重要性在上升。品牌、技术、专利已经超过有形的土地、机器、厂房等资产的价值。与传统经济生产要素边际报酬递减不同，知识的边际报酬是递增的。知识密集型产品的开发成本是很高的，但是这种知识一旦被创造出来，就能够以接近零的边际成本进行生产和销售。与亚当斯密传统的规模经济相比，知识经济中的规模经济的广度更大。

第二，知识经济中，网络的出现使得信息传递的成本更低，速度更快。这使得中间环节变得越来越少，中介机构的市场大为萎缩，组织可以

[1] [美]比尔·盖茨著，蒋显璟，姜明译，《未来时速》，4页，北京，北京大学出版社，1999。

通过网络直接与客户接触，听取客户的信息并及时做出反应。生产商可以直接通过网络把产品卖给消费者而不必通过批发商，软件商可以直接通过授权网络下载的方式销售他们的软件，地产商可以直接通过网络和购房者联系。传统的中介组织被互联网信息提供商和物流企业所取代。知识经济的这种趋势，对于组织来说，势必带来更大的压力，那些不能及时对客户的需求做出响应的组织将被客户所抛弃。

第三，知识经济中，创新对组织的重要性日益凸显。知识经济中，知识的存储和传输的成本进一步降低，速度进一步加快，新知识出现后会迅速被应用于生产中，这使得产品从引入期到衰退期的时间越来越短。在产品生命周期的不断缩短的情况下，组织必须通过不断向市场提供新的产品和服务，才能不被客户抛弃。这就迫使组织必须不断地创新。由此，创新成了组织为了生存所必需的技能 and 手段，组织创新能力的强弱将直接关系到组织竞争力的强弱。

正是因为经济环境出现了这些巨大的变化，为了适应新的经济环境，组织也必须做出调整。Drucker提出，未来的组织的基础是知识，而这种组织的主要成员将是主要由自我管理的专家组成的。^[1]这一预言现在正在变成现实，如何管理以知识为基础的组织逐渐成为管理学界的热门话题。同时，知识经济的特性，使得如何管理组织优质的人力资源成为组织获取核心竞争力的关键。由此，如何开发与拥有知识的知识工作者，成为知识经济时代人力资源开发与管理的课题。

伴随着世界经济的发展模式由工业经济转向知识经济，“知识是一种生产性资源”这种理念得到了越来越多人的认可，这造成了近年来管理学界对知识管理的重视程度不断提高。无论在理论层面还是实践层面，知识管理都开始得到了越来越多的关注。知识管理强调利用各种电子信息技术和网络技术，最大限度地实现知识的获取、传播和利用；知识管理强调组织要通过一定的制度设计和安排，让员工不断进行学习和创新，从而有效促进新知识的产生；知识管理强调组织实现知识共享，运用集体的智慧提高组织的应变能力和创新能力，及时地预测外部的需求和市场变化，并对外部的挑战和机会及时做出回应。

Drucker于1957年提出了“知识工作者”的概念，他提出管理学需要

[1] Drucker, P.F. The coming of the new organization, *Harvard Business Review*, 66 (1), 1988, 45.

研究如何提升知识工作者生产率的问题，^[1]Drucker也因此被认为是研究知识管理的先驱者。Karl Wiig 1986年在国际劳工组织的一次题为“对于知识的管理：一个新的机会的展望”的演讲中，首次正式提出“知识管理”一词。^[2]此后，知识管理的重要性逐渐被实践界所认识。1991年，瑞典斯堪的纳维亚保险公司任命Leif Edvinsson作为其公司的知识主管，这是世界上第一个知识主管，后来其他公司纷纷仿效，今天，很多公司都设置了首席知识官（CKO）作为公司管理知识的主要职位。对于知识管理，不同的组织有不同的关注点。有些组织关注个体间的知识共享、有些组织关注建立复杂的教育、知识传播系统，有些组织重视知识识别、获取和控制知识的技术，还有些组织侧重于与知识有关的信息管理。在企业界，已经有诸如英国石油、微软、3M，GOOGLE等很多知识管理的标杆型企业出现。集成产品开发（IPD）、实践社区等知识管理的工具也正在被大量地应用于企业运营的实践中。这些公司的知识管理实践表明，知识经济时代，知识管理对提高企业经营绩效有着不可替代的作用。

麦肯锡公司的知识管理活动被其称之为“实践发展”。通过知识管理，麦肯锡将从客户和研究项目中得到的知识进行编码，充实公司的知识库。同时，麦肯锡也非常注重社会网络开发，通过和所有的与麦肯锡有过接触的人保持联系，麦肯锡获取了大量的非正式信息，极大地丰富了公司知识库的内容。

IBM公司尝试在公司内部建立一个覆盖整个公司的知识平台，通过这个平台，IBM整合了公司内部所有可获得的知识，并且将每一个知识领域与特定的人员作了连接。

瑞典的斯堪的纳维亚保险公司最早设立了首席知识官（CKO）的职位。该公司从1992年开始，每年在其年度报表中发布关于公司知识管理状况的报表。此外，该公司还于1993年开始使用自主研发的知识管理审计模型——“斯堪的纳维亚导航者”，经过多年来的不断改进，该模型已经成为公司知识管理审计的重要工具。^[3]

3M公司知识管理的重点在鼓励员工创新。3M将创新视为企业发展的

[1] Drucker, P. F. *Landmarks of tomorrow*, 122, New York: Harper, 1957.

[2] [美]卡尔·弗莱保罗著，徐国强译，《知识管理》，1-2页，北京，华夏出版社，2004。

[3] Bontis, N. Assessing knowledge assets: a review of the models used to measure intellectual capital, *International Journal of Management Reviews*, 3 (1), 2001, 44.

战略性资源，在鼓励员工创新方面，有自己独到的做法。3M鼓励员工使用15%的上班时间，追求自己的创意，可以无关例行工作，既不需事先得到核准，也不需告知主管。员工依照自己喜好，开发出新产品，然后再由公司评估新产品市场化的可行性。这被3M公司称之为是“私酿酒制度”。实践证明，“私酿酒制度”帮助3M平均每天生产1.4个创新商品，成为3M“创新王国”最重要的制度基石之一。

谷歌用“70%法则”实现员工的自我管理，激发员工的创新意识。谷歌员工只需把70%的时间用来完成搜索技术的研发上，其余20%的时间用来开发与搜索有关的任务，剩下10%上班时间可以做自己认为有价值的研发工作。“谷歌聊天”、“谷歌电影”、“Google Wi-Fi”和汶川地震之后的“亲人搜索”都是谷歌员工在10%自由支配时间里开发的产品。

知识管理继被企业界重视之后，近十年来也开始渐渐被政府组织和非营利组织所重视。世纪之交的时候，伴随着网络热潮，各国政府开始关注知识管理的话题。经济合作与发展组织继1996年发表题为《以知识为基础的经济》的报告之后，2001年2月，经合组织科教创新中心和丹麦政府联合在丹麦首都哥本哈根召开会议，专门讨论政府部门如何吸取企业和非营利组织知识管理的经验，提高政府部门知识管理水平的问题。2002年1月，经合组织对其成员国中央政府的知识管理意愿展开了调查，调查显示，知识管理在其成员国中央政府的管理议程中均处于很重要的位置。^[1]

在知识管理的实践领域，一些政府组织也做出了有益的尝试。美国陆军部使用一套系统化的方法来提高自己从过去的经验中学习的能力。这套方法对实战过程和演习中得到的知识进行识别和编码，并将它们反馈到各单位，以期将这些知识及时地反映在工作程序和政策的制定上。1997年的波黑战争中，美军创造了提取和传递知识的最高纪录，每隔72个小时就会有一份提取和传递知识的报告出炉。2002年，在由Teleos和The KNOW Network发起并承担的全受最尊敬的知识管理企业评比(MAKE)中，因为给美国公众提供了以知识为基础的公共服务并在组织内部实现了高效的知识分享活动，美国政府被评为全球最受尊敬的知识管理组织。这是第一个获此殊荣的政府组织，也是迄今为止唯一获此殊荣的政府组织。

[1] OECD. (2003). "The Learning Government: Introduction and Draft Results of the Survey on Knowledge Management in Ministries/Departments/Agencies of Central Government in OECD Countries", [Online]. Available at <http://www.oecd.org/dataoecd/59/8/33709748.doc> [2009. June 18].

2004年,旅居纽约的中国旅美科技协会副会长兼工程学会会长陈立强联合18位华裔工程技术专家和学者联合撰写了给中国政府和国家领导人的建议信。他们提出,世界经过半个世纪的成本竞争、质量竞争、全球化竞争和以创新为主的竞争后,已进入21世纪的知识竞争。知识竞争时代,中国公共管理体系应调整为知识型、服务型和企业型的管理体系。中国政府应是知识密集型服务的提供者和推动者,应该大力培养知识型决策领导和人才。建立政府知识管理、学习型政府和政府创新研发三大系统。^[1]

近年来,我国政府管理者也开始尝试着引入一些知识管理的做法,比如电子政务的推广、学习型政府理念的推出,大量的公务员接受各种各样的培训等。但是这些实践都只是对政府组织知识管理的一些初步的探索性的活动,各模块之间彼此是割裂的,还没有政府组织知识管理的整体框架和总体行动方案。因此,我国政府需要借鉴国内外企业和政府组织知识管理的理论和实践经验,提出适合我国国情的政府组织知识管理理论,设计适合我国政府实际情况的知识管理的方法和体系。

1.2 知识管理与政府组织知识管理

1.2.1 知识管理

Karl Wiig 1986年在国际劳工组织的一次题为“对于知识的管理:一个新的机会的展望”的演讲中,首次正式提出“知识管理”这一概念之后,学术界开始对知识管理的关注。在知识管理的研究热潮不断兴起的过程中,不同的学者从不同的角度来定义知识管理,到目前为止还没有形成对知识管理的统一的定义。

美国生产力和质量中心(APQC)认为知识管理应该是一种组织战略,其目的是帮助组织成员共享知识,它要保证能够及时地将所需的知识传送给需要知识的组织成员,再通过组织成员通过不同的方式把这些知识付诸实践,最终达到提高组织绩效的目的。^[2]

Petrash(1996)从知识管理的目标角度,给知识管理下了定义。他认为,知识管理是将适当的知识在适当的时间给适当的人,使其能做出最佳

[1] 邹德浩. 旅美华人专家谈如何提高执政能力, 人民网, 2005年9月14日, <http://www.people.com.cn/GB/guojj/14553/2784286.html>.

[2] Andersen, A. & American Productivity and Quality Center, *The knowledge management assessment tool: external benchmarking version*, 12, Winter: APQC, 1996.

决策。

Bassi (1997) 认为, 知识管理是创造、获取和使用知识的过程, 知识管理的目的是为了_{提高组织的绩效。}

Quintas 等人 (1997) 把知识管理看作是一个对各种知识进行管理的一个连续的过程。在他看来, 知识管理的目的在于满足现在和将来出现的各种需要, 通过对知识资产的管理, 为组织找到新的机会。^[1]

Wiig (1997) 认为, 知识管理通过对组织内与组织有关的各项业务、活动、政策等内容进行明确的管理, 其目的是高效的_{开发和}使用组织的智力资本。

Allee (1997) 从知识管理的目的来定义知识管理, 他认为知识管理需要帮助人们获得知识, 并促使组织成员之间进行知识的交流, 因此知识管理的焦点应该在发展支持人们进行知识交流的技术和组织结构上。^[2]

Davenport (1997) 认为, 知识管理主要是知识的创造和知识的利用两个方面的内容。^[3]

左美云等 (2003) 从知识管理的内涵来定义知识管理, 他们认为知识管理主要包括了十个方面的内容: 知识创新管理; 知识共享管理; 知识应用管理; 学习型组织; 知识资产管理; 知识管理的激励系统; 知识管理的技术与工具; 知识产品的定价与版本; 知识工作者的管理; 学习与创新训练。^[4]

Martins (2004) 认为, 知识管理就是一系列通过鼓励和促进人们应用、开发、分享、结合、巩固相关知识, 实现个体和组织目标的过程。

综合这些知识管理的定义, 他们主要强调了三个方面的内容, 第一个是知识管理的对象是知识, 所有的知识管理的活动都必须围绕知识而展开。通过对各种知识的管理活动, 帮助组织实现更大的发展。第二, 知识管理的机制不仅是技术问题, 而是要对“人、流程、技术”实现有效的整合, 是一种“技术—社会”系统。第三, 知识管理的目的是为了_{提高组织}绩效。但是, 有一些学者将信息和知识混为一谈, 他们将知识管理的重点

[1] Quintas, P., Lefere, P. & Jones, G. Knowledge management: a strategic agenda, *Long Range Planning* 30 (3), 1997, 324.

[2] Allee, V. *Knowledge evolution: expanding organizational intelligence*, 9, Newton: Butterworth-Heinemann, 1997.

[3] Davenport, T. Ten principles of knowledge management and four case studies, *Knowledge and Process Management*, 4 (3), 1997, 188.

[4] 左美云, 许珂, 陈禹. “企业知识管理的内容框架研究”, 《中国人民大学学报》, 2003年第五期, 74页。