

政策知识管理 —— 一种新型政策工具研究

林志刚¹, 陈 诚²

(1. 厦门大学 哲学系, 福建 厦门 361005; 2. 深圳海事局, 广东 深圳 518032)

摘 要:作为信息管理发展的高级阶段知识管理,在全球企业范围内的实践已经取得了巨大的成功。政府管理在从传统的公共行政转向顾客取向的公共管理过程中,也可以借鉴信息领域的知识管理经验。将知识管理引入公共管理领域,特别是公共政策领域有着深远的学科意义和现实意义。通过建模实现的政策知识管理系统由政策知识创新环境、政策知识仓库以及政策知识发现等三个环节构成。明确目标、建立机构、创建内网、改造环境、流程再造等构成了政策知识管理的必经途径。

关键词:知识管理;公共政策;政策工具

中图分类号: C93 - 05; D0 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000 - 8594 (2009) 01 - 0152 - 04

21世纪的公共行政领域,政府治理已经完成了由传统行政管理过渡到公共行政,再到公共管理的嬗变,其哲学价值理念也历经了威权基础、技术(科学)基础和民主基础三个阶段。目前,中国的公共行政正处于从威权政府中隐退,借用信息化手段以达到部分民主治理的阶段。以知识共享为基础的知识管理与政策科学相联结,形成了公共管理中的新领域——政策知识管理,政策知识管理系统的构建逐渐被提上公共行政改革的议程。

一、知识管理和政策知识管理

被广泛讨论的知识经济(knowledge-oriented economy)在当前的历史阶段独具话语魅力,知识经济时代的知识管理(Knowledge Management)已然成为组织发展的重要推动力。充分利用私人部门管理工具的公共政策,应当市场化、工商管理技术和社会化手段^{[1][48]}之外引入信息技术——政策知识管理。传统的经验决策更加注重以往的经验 and 官僚的统治水平,而将经验抽象为知识,已经成为时代的必然要求。借助政策知识管理系统,公共政策可成为政府及其他政治团体在特定时期为实现一定社会政治、经济和文化目标所采取的政治行动或所规定的行为准则,实现其科学性与知识性、社会性与效益性的统一。

(一)知识管理的基本含义

巴斯(Bassi)认为,知识管理是指为了增强组织的绩

效而创造、获取和使用知识的过程^{[2][51]}。奎达斯(P. Quintas)等把知识管理看做“是一个管理各种知识的连续过程,以满足现在和将来出现的各种需要,确定和探索现有和获得的知识资产,开发新的机会”^[3]。维格(K. Wiig)指出,知识管理主要涉及四个方面:自上而下地监测、推动与知识有关的活动;创造和维护知识基础设施;更新组织和转化知识资产;使用知识以提高其价值^[4]。艾莉(Verna Allee)将知识管理定义为“帮助人们对拥有的知识进行反思,帮助和发展支持人们进行知识交流的技术和政府内部结构,并帮助人们获得知识来源,促进他们之间进行知识的交流”^[5]。

(二)知识管理引入政策科学的学科意义

政策知识的价值是隐性的,但如果把知识融入到政府的主体(人)、过程和组织之中以后,知识的价值就可以部分地被感知或测度。具体可以表现为公务员技能水平的提高、政策专家政策首创性的提升、政策制定组织协作能力的发展等,这是知识价值的显性化过程。在宏观层次中,政策知识管理的实质是促进新政策知识与主体、过程、组织的融合。当具有了新知识的主体、组织、过程在公共管理议题或政府环境中再次结合时,又产生了一次飞跃,所形成的整体效能提高表现为价值的提高。

从公共政策的角度来说,政策知识管理就是通过建立基于政策内容和职能的知识挖掘和知识共享体系,综合运

收稿日期:2008-11-10

作者简介:林志刚(1978-),男,湖北武汉人,博士研究生,从事公共管理与公共政策研究;陈诚(1982-),男,湖北荆门人,干部,硕士,从事政策科学研究。

识仓库体系结构模型见图 2。

从纵向角度来看,政策知识仓库的结构模型分为三层。第一层是数据、信息层,负责知识的捕获、组织与存储,包括知识库和知识装入代理。知识库可分为方法库、模型库、数据库、文件库等,并可根据政策制定者的知识构成情况增减。知识装入代理是知识雇员(政策专家)与智能代理程序组成的人机系统,它通过扫描、分析政府政策的知识资源,发现知识单元及其相互之间的联系,对知识单元分类组织,装入知识库,同时把知识单元之间的联系装入元数据并抽取成基本的元政策。这一层应该为用户提供丰富的知识导入手段,让有价值的知识能够以最有效的途径进入政府的知识仓库。第二层是由知识引擎组成的知识层,负责知识单元的动态连接,其主要部件是知识引擎。它接受来自激活层的访问请求,然后分析元数据中对于相关知识单元之间联系的描述,将知识库中的相关知识单元动态地连接起来,提交给激活层。第三层是激活层,负责知识的表现,也可以叫做用户接口层。它包括分析平台、检索平台、重组平台、推送平台等,可根据实际需要增减。元数据(元政策)是此模型的基本环节,它记录了知识库中装入数据的来源、数据的描述以及知识单元之间的关联,在作用上相当于一个政策知识树。描述知识及其关联背景的元数据作为共享资源贯穿各层。组织的数据、信息经过这三层的加工、处理,以活化的知识的形式呈现给政府决策者,支持其学习和决策。这样就建立了一个以用户为中心的知识存贮、查询和共享的知识网络服务体系。

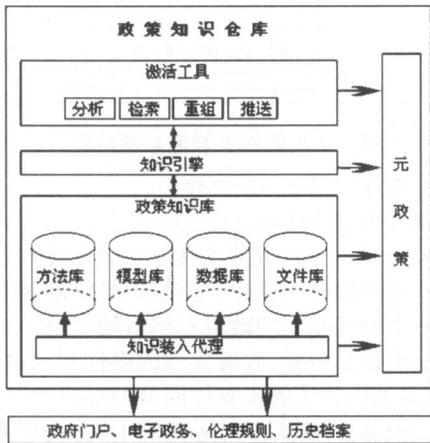


图 2 政策知识仓库

3 政策知识发现系统

知识发现是指从各种媒介表示的信息中,根据不同的需求获得知识。其目的是向使用者屏蔽原始数据的烦琐细节,从原始数据中提炼出有意义的、简洁的知识。获得有意义的表示是知识发现的根本,而简洁表示则是由人的记忆等认知能力在时间与空间方面的限制所决定的必然要求。如何从一组原始数据中高效地总结出有意义的、简洁的知识,这是一个挑战性的计算机科学难题。它涉及不同的相关科学,如图像处理、文字识别、语音识别等。知识发现的算法研究比较多,主要有基于规则和决策树的方法、基于神经网络的方法、统计方法和模糊粗糙集方法等。目前应用比较广泛的一种技术是智能代理(Intelligent

Agent)。它具有目的性、反应性、适应性和社会性的特点,能根据内部知识和外部激励决定和控制自己的行为。Agent的典型行为见图 3。

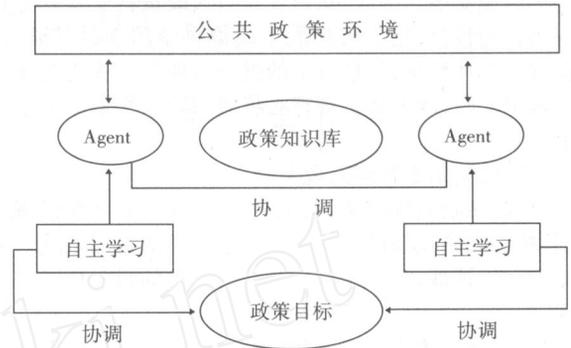


图 3 Agent 的典型行为

在政策知识发现系统中,智能代理根据外部政策环境,建立庞大的个性化内部知识库,接收决策者请求,返回结果集,同时跟踪需求,自适应内部知识库,并根据内部知识和外部激励决定和控制自己的行为。知识发现不仅是面向特定政策数据库的简单查询检索,而且要对各个元政策进行统计、分析、综合和推理,发现政策之间的相互关联,并把创新和合成的新政策装入知识库,从而完成政策创新。

三、政策知识管理的实现条件及步骤

知识管理涉及到管理学、心理学、认知学、信息科学、信息政治学、经济学、计算机科学等诸多学科,将知识管理与量化不足的政策科学结合起来,可试行采用自上而下的方法,从知识链、知识螺旋角度着手,探索政策知识管理实现的条件及措施。

(一)政策知识管理实现的条件

1. 理念——提高对知识管理的认识,制定国家知识政策

国家可通过制定完善的知识政策,明确知识管理的重要地位。加大对知识管理的资金投入,规定其方针、任务、方向和目标,确定国家对知识管理、实现信息资源共享的措施,推进知识管理的现代化建设,特别是推进知识管理在各级政府中的应用。

2. 基础——加强国家信息基础设施建设,推进政府信息化植根于信息技术的知识管理需要完善畅通的信息网络条件,国家应通过政策、法规和规划,进一步建设国家信息化工程,进而指导与促进知识管理系统相关的软硬件建设,从而建立一个知识创新的社会化信息保障体系。

3. 发展——拓展知识管理教育事业,专注知识人才培养

现代人才的标准不在掌握了多少现存的知识,而在于是否具备不断掌握最新知识的能力。这种能力的获得,完全取决于社会教育和个人学习。因此,要积极发展并大胆改革知识管理教育,培养大批具有创新意识和创新能力、具有坚实的科学文化基础和丰富的专业知识的优秀人才。

(二)政策知识管理实现的层次

如何才能有效地创建学习型政府,在政策活动中进行

知识管理,进而提升政府的核心竞争力,在知识经济时代迈出坚实的第一步?对政府来说,实现这个目标主要有以下几个层次:

1. 明确政策知识管理的核心目标

政策活动只有确定了政策目标,才能使知识管理有重点、有方向。每一政策都有一系列要实现的目标,组成一个目标体系。这一核心目标体系包括:将实施政策知识创新作为提高政府未来竞争力的手段;使知识管理为政策活动提供服务,为政府战略提供保障;提高政策知识流通效率,加快政策内容的流通速度;提高公务员的素质,塑造学习型公务员;促进隐性政策知识向显性知识转化以获得多重收益。

2. 建立专门的政策知识管理机构

知识经济快速变化的需要和知识管理具有责任分散的趋向要求政府及时更新组织结构以与其相适应。这里的组织包括政府中的核心决策部门,并非仅指代原有的政策研究室。一是要实现现有政策组织结构扁平化和柔性化,表现为尽量减少政府内部管理层次,探索省管县模式;二是设立知识总监或主管 CKO (Chief Knowledge Officer),其主要任务是将政策知识变成政府的效益,主要职责是造就一个能够促进学习、信息共享的环境,监督并保证政策知识库的内容质量,加速知识继承,催化新知识的产生;三是用矩阵结构促进政策知识管理,矩阵中的各元素可以是研究所、大学、实验室、政府、课题组和个人,这样可以在组织中加强交流,使组织的灵活性和适应性能更好地结合起来;四是分权和授权,使中层和基层政策活动者能直接处理自己职责范围内的事务,不必再层层请示,这意味着他们的知识、能力、技术以及独立处理问题的管理才干能得到持续性的提升。

3. 创建政府政策内部网

在政府内部建立有效的信息网络基础上,形成不断更新的知识网络。其要点在于:建立并配套相应的硬件设备,包括开放的交互操作式计算平台、用于生成知识的分析工具、用于协同工作的群件工具、网络内容管理工具、智能代理、可移植文件、对象数据库、文件管理系统、进程管理工具等;通过知识编码化对知识进行输入、分类、标准化等一系列的加工和处理,使其便于公开、共享和交流,并能够通过信息手段进行传递;电子网络可以连接庞大的公共及个人信息资源,包括数字化的参考资料、图书、科学期刊、图像、电视剪辑、声音记录以及电子邮件;通过建立知识仓库积累和保存信息与知识资产,加快内部信息和知识的流通,实现组织内部知识的共享。

4. 创造政策知识管理的环境

进行知识管理就需要创造良好的人际关系环境和工作条件环境,让公务员能在欢畅、快乐的心境中工作和学习。和谐、友善、融洽的人际关系,会使人心情舒畅,工作效率高。反之,则会影响其工作情绪和干劲。首先,要创造良好的政府文化,政府管理者要敢于突破固有的思维模式,把管理模式由控制转为支持,由监督转为激励,由命令转为指导,自上而下形成一种共享学习的宽松环境;其次,

完善激励机制,加大创新的投入,对有创新贡献的公务员给予表彰、奖励,开庆功会,建立浓厚的情感管理氛围,树立公务员以政府为家的理念,增强其归属感,给他们提供更多的继续学习的机会,以提高其素质。

5. 业务流程再造和相互关联促进

政府再造运动在学习型组织的创建中呼声越来越高,而知识经济时代的政策制定与执行已经不再是简单的文件处理和行政事务,其目的在于达成整个政府的政策目标。电子政务时代的政府事务处理对象瞬息万变,要求作为政府机构日常业务处理基础平台的办公自动化系统能够提供足够的灵活应变和开放交互能力。在办公管理中,工作人员之间最基本的联系是沟通、协调和控制,这些基本要求在以知识管理为核心的办公自动化系统中都将得到更好的满足。协同工作系统提供了一个知识交流的场所,无论政府的雇员、专家、公众和合作伙伴,还是其他对业务运作有实际影响的人,都可以将知识的创造与发布同业务流程相结合,不仅达到了节省费用、集思广益的效果,更重要的是能够通过知识管理实现对业务流程中无序的知识进行系统化的管理,实现知识共享和再利用,从而提高政府的业务水平和效率。

结语

公共管理学界已经开始了知识管理的研究。“公共管理不能不关心知识经济的发展,不能不注意我们正在进入知识时代和知识社会。因而公共管理研究也就不可无视、忽视知识管理的兴起,而应当给予高度重视”^[7]。选择政策科学作为应用性的突破口,更具操作性。通过以引入日渐成熟的知识管理工具,开创政策知识管理及政策知识管理系统为议题,政策知识管理必将成为促进政策科学化进程的又一个新的政策工具。

参考文献:

- [1] 陈振明. 公共政策分析 [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2003.
- [2] Bassi "Hamessing the Power of Intellectual Capital" [J]. Training & Development, 1997, (12).
- [3] P. Quitas, P. Lafriere and G Jones "Knowledge Management: A Strategic Agenda" [J]. Long Range Planning, Vol 30, 1997, (3).
- [4] K Wiig "Integrating Intellectual Capital and Knowledge Management" [J]. Long Range Planning, Vol 30, 1997, (3).
- [5] [美]维娜·艾莉. 知识的进化 [M]. 珠海:珠海出版社, 1998.
- [6] See, Peter Meso, Robert Smith "A resource - based view of organizational knowledge management system" [J]. Journal of Knowledge Management, Vol 4, 2000, (3).
- [7] 夏书章. 公共管理与知识管理 [J]. 中国行政管理, 2002, (9).

责任编辑:乔兴华]