

论政府部门中的知识管理

文燕平

(上海师范大学 商学院,上海 200234)

摘 要:政府是一个知识密集型机构,因此政府知识管理具有独特的重要性。研究了政府部门中的知识资源类型,分析了知识管理在政府的应用领域,并对政府知识管理与企业知识管理进行了比较,提出政府知识管理之中应当应用廉价而有效的知识工具。最后针对如何改进政府知识管理提出了对策建议。

关键词:政府;知识管理;电子政务

中图分类号:G302

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2009)11-0110-04

0 引言

世纪之交,网络技术与信息技术的迅猛发展引发的生产和组织方式的变革、全球市场的融合与重构,带动起一场与工业革命深度相当的信息革命,它改变着整个社会的根基,把人类带入了一个“知识经济社会”。

政府是一个典型的知识密集型组织,政府的绝大部分工作都与知识活动密切相关。同时知识也是政府部门最重要的资产之一,在政府的监管、决策与治理过程中,知识既是最主要的原料,也是最主要的产品。由此可见,知识管理在政府工作中具有极为重要的地位与作用,而且随着政府工作由传统方式向信息化、知识化方向发展,知识管理的重要性还将进一步增强。在知识经济条件下,由于知识管理思想和方法在企业和其它组织的广泛应用,产生了巨大的管理效能,政府部门也意识到,在电子政务信息资源建设和应用中,要想提高政务管理的效率和效果,必须实施知识管理。只有这样,才能充分发挥电子政务信息资源的作用,提升电子政务信息资源的经济价值和社会价值。

1 政府中的知识资源

政府中的知识资源是十分丰富的。从广义上讲,人脑中的所有信息内容都是知识,包括:①技巧、专业能力、直觉、管理工作的流程与结构、经验和教训等;②关于社会和民众的知识、事件、文档、对象、关系的知识。从狭义上讲,知识仅指那些存在于特定上下文环境和关系中的知识,包括:①完成某项工作的技巧与经验;②面向目标,直接为目的服务的知识;③某个专业领域的知识。

根据知识的结构化程度,我们可以把政府中的知识分为结构化知识和非结构化知识。政府中的结构化知识主要

包括3个层面:数据、信息和知识。而政府中的非结构化知识存在于领导者、政府职员、专家和个人的头脑之中,即所谓的隐性知识。

相应地,政府中的知识管理可以分为对结构化知识的管理和对非结构化知识的管理。结构化知识的管理包括3个阶段:政府内部数据管理、数据分析和信息挖掘以及对知识的深度挖掘。非结构化知识的管理指的是经由沟通会议、专家会议和访谈等方式的知识沟通与共享。

2 知识管理在政府中的应用

关于知识管理的确切定义目前还没有一个通用的得到人们一致认可的理解。APCQ (American Productivity & Quantity Center) 认为知识管理应该是组织一种有意识采取的策略,它保证能够在最需要的时间将最需要的知识传送给最需要的人。美国德尔集团创始人之一卡尔·斐拉保罗认为,知识管理是实现显性知识和隐性知识共享提供的新途径。Kral E Sverby则认为,知识管理是将组织可得到的各种来源的信息转化为知识,并将知识与人的联系起来的过程。

根据学术界的观点,信息是知识的原材料,知识是信息的重组和升华。这意味着通过识别、分析、综合、提炼等一系列操作可以把信息转换成知识,并通过网络与信息技术加快其流动与使用,实现价值增殖。这一过程就是知识管理的过程。简单地说,知识管理就是对知识的管理,具体包括谁来共享知识、共享什么知识、如何共享知识以及最终共享和利用这些知识^[1]。

政府知识管理的目标是:充分利用信息和通讯技术;构造良好的政府文化和组织形式,发掘政府内部的固有知识,引导知识创新,实现知识共享,并通过共享的知识进

行有效应用,最终提高政府的竞争力;提高政府工作效率;提高决策的科学性;提高政府对公众的服务能力和公众对政府的满意度。

2.1 知识管理需求^[2]

在政府部门的工作中,知识管理需求主要来自于3个方面:政府与公众之间、政府部门内部之间以及不同政府部门之间。

(1)G2C(政府对市民)。G2C中的知识管理需求来自于政府与广大民众的交互过程、回复民众的咨询过程之中。在广播模式电子政务之中,对知识管理的需求是很少的,但当电子政务发展到交互阶段之后,广大民众和企业将会向政府提出很多问题,希望政府能够及时解答这些问题,从而产生知识管理需求。

(2)G2E(政府对员工)。在政府部门内部,知识管理有助于提高政府的工作效率。一方面许多政府工作都是基于知识的,例如香港公务员事务局,与员工请假相关的规定有200多条,管理者在作出决定时十分困难,通过知识管理可以大大减轻管理者的负担。另一个方面,知识管理可以大大提高政府决策的效率。

(3)G2G(政府对政府)。在政府部门之间,知识管理的主要目的是促进知识的共享与复用、制定最佳解决方案以及避免重复劳动。因为不同政府部门虽然职责不尽相同,但它们在实际工作中往往会遇到许多相同的问题。通过知识管理,不同部门之间可以共享解决共性问题的经验。这将有利于政府机构改革、政府职能的转变、政府工作方式和作风的转变,大大提高政府的工作效率,构建无缝化的政府。

2.2 政府工作中知识管理的应用领域^[3]

(1)事务性的工作。比如,在公文管理、日程管理、人事管理和财务管理等具体的事务性工作中涉及到大量的知识。实施知识管理,能够改进政府决策,使政府明了自己的状态,并能够从过去的工作中吸取经验教训。

(2)专业性的工作。在政府中有许多专业职能部门,如财政、警察、消防、林业等。这些部门中的工作人员需要在十分短的时间里获取所需的大量的、专业化的知识。通过知识管理,可以识别与问题有关的关键性信息,并对这些信息进行提炼和挖掘,形成关于某一问题的专门知识,用于支持管理决策,解决专业性问题。

(3)政策制定工作。政府的一项重要工作就是制定政策,监督政策的实施并评价政策实施的结果。这些工作中需要大量的、各种类型的知识。在这种情况下,最关键的问题是如何将大量的、隐性的特定知识与一般化的知识连结起来。

3 政府知识管理与企业知识管理的比较

知识管理的理论与方法都起源于商业应用领域,目前对知识管理的研究也多限于商业性机构之中,而对专门针对政府知识管理的研究很少。据有关学者对中国期刊网上

有关论文的统计,从1997年以来发表的有关专题研究企业知识管理的文章达640篇,而专题研究政府知识管理的文章才22篇^[4]。因此许多人在讨论电子政务中的知识管理时,往往把商业领域中的知识管理理论和方法应用到政府部门中。那么商业领域里的知识管理方法与经验是否真的能直接应用到政府部门之中呢?目前对这个问题有两种看法。

一种看法认为,商业机构与政府部门在组织形式、人员管理、决策过程等方面都有着明显的差异,因此将商业领域的知识管理方法直接照搬到政府部门是不合适的。

另外一些专家则认为,虽然政府部门和商业机构有着许多的不同,但两者之间并没有本质的差异,那些成功应用于商业性机构的知识管理方法一般都可以直接移植到政府部门之中^[5]。

为弄清这个问题,我们首先需要从知识管理的角度对商业环境与政府环境进行一个比较。

3.1 业务环境比较

政府与企业在业务环境方面有许多不同,也有许多相似之处。两者的不同主要包括:

(1)在商业性机构中,其实施知识管理的动力来源于市场竞争和对利润的追求,而在政府部门之中,由于政府提供的是所谓的“公共产品”,其本身并没有市场竞争的压力,也不存在着利润问题,因此其实施知识管理的动机更加复杂一些。

(2)与商业性机构相比,政府部门的服务流程主要是由法律和法规决定的,因此政府部门的业务过程相对比较固定,缺乏创新,不像企业的业务流程一样,可以比较灵活地进行重组。

(3)一般来说,企业中的信息流程比较固定,比较明确。与企业中的管理不一样,政府中的知识流程往往比较零散,事务过程随机性比较强,往往事先难以确定要进行。

(4)政府部门的许多业务具有强制性(比如税收、户籍、卫生检查等等),而企业中的业务则没有。

3.2 知识管理对象的比较

人们一般将知识管理中的知识分为“Know-what”、“Know-why”、“Know-how”和“Know-who”4个方面的知识,下面将从这4个方面对政府和企业中的知识进行比较。

从表1中的对比可以看出,在“知道是什么”、“知道为什么”和“知道怎么做”3个方面,政府知识管理与企业知识管理是有很大的区别的,但在“知道是谁”方面,两者则具有很大的相似性。

3.3 知识管理内容的比较

从知识管理的范围上讲,政府与企业之间存在着一定的差别。一方面,从社会领域来讲,政府要管理的知识涉及到政治、经济、文化等各个领域,但企业知识管理的面就狭窄得多,只包括市场、技术等与企业经营直接相关的知识;但另一方面从知识管理的主题上,企业知识管理的内容又更多一些。政府中的知识主要是经验、法律法规等传统领域中的信息,而在企业的知识管理中还包括品牌管理、竞

表1 政府与企业知识管理对象的比较^[6]

	政府知识管理	企业知识管理
Know - what 知道是什么	关于政府事实方面的知识:例如政府的管理和服务范围、行政规程、行政法律等	关于企业事实方面的知识:如企业的员工数量、企业主要产品等
Know - why 知道为什么	关于政府运用电子政务的原理和规律的知识:如为什么选用电子化申请和注册,为什么制定电子化政策	企业研发、生产、销售等方面的方法和规律:如为什么开发某种产品,为什么选用某种原料等
Know - how 知道怎么做	在行政决策、行政执行、行政活动中的技艺或能力:如行政领导针对网络环境及时决策的技能	有关技术的知识或做事的技术:如研发人员解决问题的技巧和经验、有经验的工人操作设备的技术等
Know - who 知道是谁	在行政管理实践中,知道如果出现了问题应该请教谁	企业员工在工作过程中,出现问题能够很快知道请教谁

争情报管理等内容,政府知识管理一般不会涉及到这些内容。

3.4 政府环境中的知识管理策略

从以上的比较中我们可以看出,政府的知识管理来自于企业知识管理,与企业的知识管理有着许多共同,但在应用环境、管理对象等方面,两者有着许多不同。因此,两者的差异不是表现在采用什么方法上,而在于方法的具体应用上。企业的知识管理方法都可以移植到政府知识管理中去,但在具体的方法选择和实施上要考虑政府的特殊环境,不能照搬。

例如,知识管理的重要方法之一——客户关系管理系统(CRM)既可以用于企业的知识管理,也可用于政府的知识管理。政府和企业在使用CRM时都采用了相同的策略和技术,其目的都是为了改进客户服务质量。然而,在具体的应用方式上,两者却有很大的不同。企业CRM源于赢利组织的管理手段,其所有应用自然不能完全照搬到政府服务领域。对企业而言,客户关系管理系统用于发现优质客户,扩大忠诚客户,从而在激烈的竞争中能立于不败之地;而政府不是以赢利为目的,而且其服务对象没有高低贵贱之分,对任何种族、社会阶层、经济背景的公众都平等对待,提供同样优质的服务,因此政府的CRM更多是用于公共服务中存在的问题。

4 政府部门中的知识管理工具与方法

4.1 知识管理方法概述

知识管理观点多种多样,有的着眼于技术,有的着眼于文化,有的着眼于组织,还有的着眼于人本身,不一而论。但总结起来,我们可以把所有的知识管理观点分成两大类^[6],一种是“产品(Product)”观,一种是“过程(Process)”观。

基于“产品”的知识管理策略认为,知识是一种可以被定位、掌握的独立对象,对知识进行获取、发布、测试和管理都是可行的。基于这种认识,“产品论”的知识管理将重点放在对包含和表达知识的各类载体的管理上,也就是用传统或电子手段对各类文档进行管理,包括文档的创建、存储、整理、发布和利用。例如,“最佳实践(best-practice)”数据库、经验教训库、案例库等,这些库中存储了已有的业

务案例经验,知识分类法和正式知识结构。这种策略也可被称为“内容”策略。

而基于“过程”的知识管理策略则认为知识是潜在的,难以掌握和发布,因此这种策略将重点放在如何促进、引导、激发、鼓励、培育知识的认知过程上。这种观点将知识管理主要看作一种社会交流过程,通过应用一些协同和合作工具可以改进这种交流活动。在这种方式中,知识是与创造了这项知识的人紧密联系在一起,主要通过人与人之间的联络来共享。这类的IT工具包括:email,视频会议, workflow管理系统,分布式超文本管理系统,组决策支持系统等。这种策略也可称为“协作”或者“人性化”策略。

4.2 政府部门中的知识管理方法

在商业领域,许多IT供应商都已开发了成套的知识管理系统。这些知识管理系统功能强大,但价格往往十分昂贵,一套系统的价格从几万美元到几十万美元。如此昂贵的价格限制了这些系统在公共领域内的应用。我国作为发展中国家,应该采用一些成本低而有效的知识管理方法。实际上存在着许多成本十分低廉却有十分有效的知识管理工具,在政府部门中可以使用这些工具来解决知识管理问题。

4.2.1 专家目录

专家目录是一种简单而有效的知识管理方法。专家目录中列出了一个机构所有职员的专业和联系方式(如电话、Email等),并组织成一个目录。很多机构在使用其它知识管理工具的同时,保留了专家目录,因为它简单而有效。专家目录不需要复杂的技术,一个基本的Web页或者稍微复杂一点的数据库支持的动态网页即可。这种知识管理方案的一个显著缺点是它总是需要专家的注意与参与,而不能实现知识的复制与增值。而且,专家必须愿意重复地与他人共享他的知识,而且一旦专家离开了这个机构组织,他们所掌握的知识也就消失了。

4.2.2 Q&A

Q&A即“问与答(question and answer)”列表,它是一种自助式的知识管理方式,简单来说就是把本版里大家提出的所有问题进行集中整理,对一些很常见的问题必须要有定性和正确的答案出来,然后写到Q&A里去,要求简练、高效、针对性强。这样做的好处很显然,就是避免了对一个问题的重复回答。同时也让用户在询问时可以首先在这里找

到想要的答案。

Q&A应当至少每周更新一次,以保证把最新的问题和解决办法加进去。同时给每个问题加上编号,这样当你发现这个数字越来越大的时候,心里的成就感不是一句两句可以说清楚的。

4.2.3 虚拟社区

虚拟社区又称在线社区,是一种存在于计算机网络空间之中的社区。社区的成员依靠计算机和网络进行联络交流。这种虚拟社区提供了一种比实际社区更加有吸引力的环境,从而吸引人们来进入这个社区与其他人进行交流。有时候这种交流是一次性的,但在许多情况下通过持续的交流,这些素不相识的社区成员之间可以建立一种相互信任的深入洞察的气氛。

建立虚拟社区的技术有很多种,例如网上聊天室、BBS(电子公告栏)、电子邮件等。不管采用何种技术,关键的是要在成员之间建立某种方式的对话(文本方式、语音方式、视频方式等),并且系统要能够把这些对话记录并保存下来,以供社区内其他的成员学习。

4.2.4 事后回顾(After action reviews)

事后回顾是对一个项目或一项行动的讨论。参与项目或行动的人员通过事后回顾可以了解到发生了什么事情,为什么发生,什么进行得很好,什么还需要改进,从这些经历中可以得到什么教训。事后回顾的精髓在于开放和学习,而不是为了寻找问题的责任和批评指责。从事后回顾中学习到的经验和教训可以在活动参与人员内部分享,也可以记录下来,让更多的人共享。

5 对策建议

5.1 将知识视为一种战略资源,让它得到应有的重视

政府部门应当将知识真正看作一种战略资源,一种可以产生巨大社会与经济价值的资源。把政府知识看作和人力资源、财政资源、物质资源和自然资源同等重要。

目前尽管政府机构已认识到了知识的重要性,都强调要加强知识管理和组织学习,但总的说来,知识管理工作仍被视为技术性工作和事务性工作,对知识的重视程度远不如对资金、物质的重视。

5.2 营造良好的重视知识的学习型组织文化

多项研究表明^[7],良好的组织文化是政府部门实施知识管理最成功的关键因素。在政府知识管理中,必须要逐步改变以权力为导向的制度设计、以保密为原则的知识管理理念和以领导意志为中心的工作机制,营造积极创新、注重学习、鼓励平等交流、开放进取的组织氛围,创造一个会学习知识、生产知识、分享知识的新型政府。

5.3 转变政府部门信息中心职能

现有的政府信息中心很多仍停留在信息管理部门甚至IT技术维护部门的角色上,没有发挥对部门知识进行管理的职能。这表现在两个方面:

其一,对于显性知识的管理上,目前大多数信息中心只承担信息的存储功能,这些原始信息要么过于零散,要么过于专业化,一般人员很难从中获得有用的知识,从长远来看,这也会影响信息中心本身的工作。信息中心应当承担起对这些信息进行深入挖掘和开发的工作,使之变成具有通用价值的部门知识。

其二,在政府部门隐性知识的管理上,目前大多数信息中心的工作几乎还是空白。信息中心也应当发挥其在这方面的作用,促进政府工作人员的知识交流,推动员工学习;另一方面也要促进这些隐性知识的“显化”,使知识能在更大范围内快速传播^[8]。

5.4 将知识管理纳入政府部门考核与工作人员考核之中

在推动制度建设方面,考核通常是最有力的手段之一。在推进政府知识管理的过程中,也可以将各部门的知识管理水平以及各个工作人员参与知识学习、知识共享和知识创新的成绩,纳入部门考核和人员绩效考核体系之中。借助行政强制力,来有效地督促各政府部门和工作人员参与知识管理。

参考文献:

- [1] XIAOMING CONG. Issues of Knowledge Management in the Public Sector [J]. Electronic Journal of Knowledge Management, 2003(2): 25-33.
- [2] CHRISTIAN WAGNER. Enhancing E-government in Developing Countries: Managing Knowledge through Virtual Communities [J]. EJISDC, 2003(14): 1-20.
- [3] KLAUS LENK. Relating Knowledge Management in the Public Sector to Decision-Making and Administrative Action [C]. KMGov 2002. Germany: Springer Inc, 2002: 61-66.
- [4] 张洪彬. 政府知识管理与企业知识管理比较研究 [J]. 西南民族大学学报, 2004(11): 162-164.
- [5] SANDA ZAHAROVA. Knowledge Management in Delivering Customer Oriented Services in Public Sector [C]. KMGov 2004. Germany: Springer Inc, 2004: 37-46.
- [6] HANSEN M T. What's Your Strategy for Managing Knowledge [J]. Harvard Business Review, 1999(3): 107-116.
- [7] 朱斌好等. 政府部門推動知識管理之關鍵成功因素探討 [EB/OL]. <http://www.csu.edu.tw>.
- [8] 赵辉, 彭洁, 石立特. 政府决策研究中隐性知识的获取与共享 [J]. 科技进步与对策, 2009, 26(15): 131-134.

(责任编辑:陈晓峰)