

公共管理與知識管理^{*}

夏書章^{**}

人類管理活動開始以後，管理領域便逐步擴展。在管理分類上，可以大致分為公共管理和非公共管理，兩者都是社會經濟發展中所不可缺少的。把管理作為學科來進行專門研究，應當認為是在工商企業方面肇其端，然後及於其他部門或工種。各種管理之間既有共性原則和要求，也有各自的個性特點：即無不在存在區別的同時，又經常保持密切的聯繫。非公共管理的存在和發展，離不開公共管理的配合和支持。為發展知識經濟而實施的知識管理也是如此，它對公共管理的依賴或需求主要表現於以下三個方面。

一、知識管理的發展戰略與公共管理

在1998年，曾有專家指出：“今後10年的一個最為火爆的題目就是知識管理。……最佳的公司是把知識管理作為一項戰略目標來做的，……以使其符合他們知識管理的戰略目標，……¹”我們首先從對知識管理的發展戰略同公共管理的關係考察開始。

美國生產力與質量研究中心（APQC）對在實施知識管理方面名列前茅的11家公司和組織進行調查，提出六種模式和實施方法。其戰略模式為：

（一）將知識管理作為企業經營戰略，是一種綜合性戰略計劃。通常將知識視為產品，堅信對知識實施有效管理會對企業贏利甚至生存產生積極影響。

* 本文轉載自《中國行政管理》月刊，2002年9月號。

** 中山大學教授、博士生導師

1. [美]賽勒斯·弗賴德海姆著，顧建光譯，《萬億美元的企業——企業聯盟的革命將如何轉變全球工商業》，上海譯文出版社，2001年2月，第158、159頁。

(二) 知識轉移和最優實踐活動，是最普遍採用的知識管理戰略計劃。將知識融入產品和服務，以縮短生產周期、降低成本和增加銷售，鼓勵知識轉移活動。

(三) 以客戶為重點的知識戰略，旨在通過獲取、開發和轉移客戶需求、偏愛和業務情況等知識，提高企業競爭能力。這一戰略要求對客戶問題實施知識管理。

(四) 建立員工對知識的責任感，使之認識到知識對其高度競爭性工作的重要價值，從而建立激勵機制和納入評估體系，並努力建設有利於知識管理活動的企業文化。

(五) 無形資產管理戰略，充分發揮專利、商標、經營管理經驗、客戶關係等無形資產作用，重點是無形資產的更新、組織、評估、保護和增值以及市場交易。

(六) 技術創新和知識創造戰略。通過企業基礎和應用研究和開發，進行新知識創造和技術創新活動。要不斷地發現和創造知識，明確技術創新對經濟增長的重要意義。

關於知識管理戰略的實施方法是：

(一) 構建支持知識管理的組織體系。要有領導人、專門小組和基礎設施，如信息技術平臺、數據庫和圖書館等。

(二) 加大對知識管理的資金投入。動員全企業從上到下為知識管理投資，以保證其管理活動正常開展。

(三) 創造有利於知識管理的企業文化，包括職業道德、企業榮譽感和團隊精神等。領導者的支持是成功的保證。

(四) 開發支撐知識管理的信息技術。因特網和內聯網技術是知識管理活動的催化劑，要開發數據庫系統和其他信息技術。

(五) 建立知識管理評估系統。研究建立無形資產評估體系，如無形資產組成指標法、計算知識管理的投資回報率等。

實施知識管理要取得成功，必須做到：

408 (一) 建立遞增收益網絡。

(二) 通過內聯網把人們聯繫起來。

(三) 承認個人在知識發展中的獨特性。²

從以上各點不難看到知識管理與公共管理的聯繫，例如知識轉移活動、對客戶實施知識管理、專利、商標、基礎設施等，均涉及公共管理領域尤其是有關政策、法律、法規。其中頗多屬於政府行為。某些重大基礎設施，亦非企業所能和所願辦理，因為投資既大，還要管理、維修、更新和向全社會開放。

知識更新的主要方法是建立國家創新體系，沒有這一得力支撐，便難以順利實現。原因是從各方面進行激勵、協調，只有國家能夠做得到，政府也有責任發揮其應有作用。根據經濟合作發展組織(OECD)的意見，“國家創新體系是由一系列公共機構……和私營機構(企業)組成的系統和網絡……活動和相互聯繫、作用和影響決定一個國家擴散知識的能力，並影響國家的創新表現。”³這些是通過政策、體制、機制和組織等方面來結合進行的。以下試以美、德、日三國為例，可見梗概。

美國國家創新體系的特徵有：自由主義經濟傳統、崇尚創新、投資大、重培養新公司。實行間接投資，以免造成不平等競爭。

德國國家創新體系歷史久、有優勢、基礎研究好、技術集中化程度高，七家大公司研發(R&D)投資達總額的31%。

日本國家創新體制中，政府和大企業作用大，背景為代表國家力量的大金融財團，以技術模仿為主，忽視基礎研究，創新能力較差，導致20世紀90年代的經濟下滑。⁴

我國也有“知識創新工程”、“技術創新工程”等國家創新體系。

2. 自“戰略模式”以下，參閱孫濤編著《知識管理》，中華工商聯合出版社，1999年5月，第23-30頁。其中關於“模式”和“實施”與其他有關資料有出入。如：馮鵬志《知識管理的涵義、模式及其文化意義》，載《求索》，2001年第5期。待核對。

3. 徐勇、王福今等著《知識管理——如何構建中國的知識型企業》，廣東經濟出版社，1999年8月，第190頁。

4. 參閱同上，第194-195頁。

二、知識管理的發展環境與公共管理

個別企業要實施知識管理，必然會接觸到公共管理領域的有關事項。僅就企業間的問題或糾紛而論，不少要依靠公共管理部門來解決或處理，還不說許多必備條件和整個發展環境包括物質的和精神的因素。

大環境如環境保護、維護生態平衡和可持續發展等，不僅國家要有措施，還要有國際協議來保證，不容許有轉嫁污染等錯誤行為。

發展經濟需要安定有序的社會環境，這又是非政府不能承擔的重要職責。跨國犯罪和國際恐怖事件，還需要國際協作去防治。

事關全局和根本、長遠的特大工程和基礎設施，是公共管理中經常性的或被看作是“保留”項目，如道路交通、能源電訊、網絡等。

研究、開發中的巨額風險投資，個別企業也常缺乏相應的膽識和能力。不進行高代價的試驗，科技創新又難以有突破性進展。

誠然，“知識管理是一個範圍廣大而複雜的題目，……對相關企業來說，知識就是力量。”⁵可是，“知識是一個難以表述的目標。要具備所有的知識是不可能(也是不實際的)”⁶問題在於對不具備的知識有迫切需要時怎麼辦？那就要看到諮詢業的存在和發展的重要作用。而諮詢業是社會中介組織，屬於非政府的公共管理範圍。知識經濟時代，諮詢業將更加發達。

值得注意的是，知識管理雖還在起步階段，遇到的難題卻已很多。有人提出了“知識管理為何這麼難”的問題。由於知識管理需要盡量發揮集體知識和智慧的作用，關鍵在於個人樂於奉獻。這需要適當的風氣和一種企業文化的文化氛圍，因而對上述問題的回答是：“難就難在文化。”⁷

但是，企業文化不可能是孤立自生的，它與所處的大文化環境存在各方面的聯繫。後者對企業文化的建設和發揮起重要作用。應當肯定，在公共管理領域重視和加強精神文明建設，優化社會風氣，必將有助於企業文化建設。

5. 6.《萬億美元的企業》，第158頁。

7. 金吾倫著《知識管理——知識社會的新管理模式》，雲南人民出版社，2001年1月版，第141，150頁。

譬如說，企業文化以誠信為本，員工要有敬業和樂業精神，重視效率、質量等等。倘若早有這些素養，顯然就比較容易合乎要求。否則，必然有很大的差距和難度。因此，“文化不是可有可無的東西，而是在每個時代都起著推動時代前進的作用。隨著社會從工業時代向知識時代的轉變，文化和精神的作用將變得越來越重要。”⁸ 重要到什麼程度呢？不妨借中外兩位教授的意見來回答。

一位是我國的兩院院士、電子學家羅沛霖教授。他說：“伴隨新的產業革命，文化不再僅僅抽象地、間接地作用於社會物質實踐，而且文化事業（產業）終將佔據社會物質實踐的絕大部分，並終將成為整個社會物質實踐的壓倒的支配因素。這是人類進步史中無可比擬的大事件。”

另一位是美國喬治·華盛頓大學管理學教授威廉·哈拉爾。他用一張“工作演化”（The Evolution of Work）圖（略）表明：“隨著時代的進程，以文化為主導的精神（Mental 或 Spiritual）不斷成長，從事精神和文化活動的人員大大增加，以至社會最終將成為以精神和文化為主導的社會。”⁹

因此，如果說實施知識管理必須倡導、創建和弘揚優良的企業文化的話，那麼，一方面就可以理解為什麼企業文化成為愈來愈熱的熱門話題；另一方面，與公共管理狀況有直接聯繫的社會大文化環境的重要性，也就顯得格外突出。因為任何一種優秀文化，絕非一朝一夕一蹴而就，或下一道命令所能形成，需要社會群體共同作不懈努力和進行長期的積累。這就涉及人才培養中的文化、品德素質等問題。

三、知識管理中的人力資源開發和供應與公共管理

這是知識管理中的一個要害問題。關於知識、技能、思想、精神、品德、文化之類，都離不開作為載體和主體的人。以下是從人力資源和供應

8. 同上。

9. 同上，第150，151頁。原注：羅沛霖《對新產業革命深探一步的嘗試——人類歷史在堅穩的過程中終將進入文化發展牽引經濟的時代》，載《系統研究——祝賀錢學森同志85壽辰論文集》，浙江教育出版社，1996年，第193-206頁。又：資料來源：W·E·Halal, The New Management: Democracy and Enterprise Are Transforming Organizations, Berrett-koehler Publishers, 1996, P.136.

的角度，相對集中地考察知識管理對公共管理的依賴或需求。從特定意義上來看，稱之為知識管理的核心或重中之重均不為過。

事實是，若沒有符合質量和素質要求的出類拔萃的優秀人才，或不能保證供應並及時到位和積極發揮其如所預期的作用，發展知識經濟便將成為空想、空談。而個別企業無論其實力有多麼雄厚和歷史有多麼悠久，在人力資源開發方面，仍存在很多不能擺脫的制約因素，出路只有把希望寄託於人才市場。

然而，常識告訴我們，沒有貨源就不成其為市場。經歷過“有行無市”、短缺經濟的人們，都不難回憶那是什麼光景和滋味！人才市場也是一樣，就是同樣要有“貨源”。所謂人才爭奪，即由於求過於供。尤其是拔尖人才，則更加如此。問題在於，人力資源在哪裏？怎樣才能進行有效的開發並保證不斷供應？而時代和社會的經常更新和對此的廣泛需要是渴求得到滿足的。

極其自然，人們把目光和思路轉向了教育事業。後者有一個完整的體系，包括學前教育、初等、中等、高等教育等，既有不同的層次，又有不同的門類和內容，還有成人教育、繼續教育、終身教育等等。隨著時代和社會的變化，教育也必須進行相應的改革，以求適應客觀形勢發展的需要。

通過興辦教育事業來培養人才，是歷史發展的必然。這也歷來是公共管理特別是政府部門的一項重要任務。知識經濟時代沒有改變這個格局，因為個別企業辦教育的局限性極大，無法對人才完全實行“自產自銷”或“自給自足”。

教育面廣量大，著眼於全民素質的改善，是艱巨的任務和龐雜的系統工程，還要循序漸進和全面聯繫。既要注意普及，又須重視提高。鼓勵社會力量辦學是可行的和必要的，但國家責無旁貸。由於教育有公益性質，將教育管理列入了公共管理領域。

廣義的教育不限於學校教育，還要發展各種教育設施，鼓勵自學成才（有自學考試制度），發展自然科學和社會科學事業，普及科技知識，獎勵研究成果和發明創造，以及發展文藝、體育、新聞廣播電視、出版發行、圖書館、博物館、文化館和其他文化事業，開展群眾性文化活動等，均有助於培養人才。

由於知識更新的頻率加快和競爭加劇，加強各種培訓已成為普遍的共識。有一種流行的形象說法，把這比作“加油”、“充電”，以利於不斷提高和繼續前進。那麼，這“油”和“電”從何而來？又怎樣去加和充呢？除一般培訓外，涉及高、精、尖、新的科技和管理理論、方法，即須借助於高校、科研機構、專業團體等，就是要與公共管理領域有所接觸和打交道。

情況清楚地表明，因為無論任何一個實力哪怕真的是達到富甲天下或富可敵國程度的超特大企業，也沒有必要和可能興辦、維持和發展一個完備的教育網和學科齊全、盡收全國、全世界傑出專家、學者的人才庫。諮詢業之所以愈趨發達，已部分地反映了這種情況和說明了這個問題。科教興國戰略之所以特別重要，亦在於此。

與此相聯繫和相類似的是繼續教育和終身教育的與日俱增的客觀需要。在為回答如何才能使這類迫切需要及時得到滿足的問題尋找答案的時候，上述情景也同樣展現在我們的面前。科技日新月異，新人新事層出不窮，看來，人類社會的文明進步，越來越少不了公共管理和服務的有效支撐。

在出現知識經濟的知識時代和知識社會裏，建立和發展學習型組織的事已經提上了議事日程。作為一個熱門話題，關於這方面的討論也日益增多和受到重視。問題具體到學習什麼、怎麼學習、同誰討論、向誰請教等等。其中最突出和最集中的是知識創新，而為了真正切實做到、做好這一點，就必須努力實現知識（包括顯性知識和隱性知識）的共享，以及力爭最大限度地發揮集體智慧的作用。這也正是知識管理的核心、焦點所在，不認真、徹底改變過去的領導觀念、方法、作風不行。

問題還在於對“共享”和“集體”的範圍，除相對狹小的自身領域（包括工作領域和學科領域等）外，還要想方設法和靈活巧妙地擴大、更擴大。於是，面向廣闊天地的公共管理，極其自然地將成為支持各種學習型組織和整個學習型社會的最得力的因素。

總之，公共管理不能不關心知識經濟的發展，不能不注意我們正在進入知識時代和知識社會。因而公共管理研究也就不可無視、忽視知識管理的興起，應當給予高度重視。