

構築全球治理能力的途徑——知識管理、組織學習、創新、技術轉移*

唐納德·E·克林格爾**

引言：一個潛在的問題

提高政府能力的壓力在今天比以往任何時候都要求更明智的政策，從而使稀缺資源的利用最大化。這意味著，創新的採納與推廣，它可以通過政治、社會、經濟的發展構築全球治理能力。

成功的創新實踐的傳播和發展有一個或隱或顯的變化模式。因此，我們必須通過知識管理、組織學習、技術轉移模型來討論組織和社會適應問題。這個模型必須涉及以下問題：

1. 資訊、知識、智慧是如何在資訊通信技術下共同運轉的；
2. 資訊通信技術是怎樣和組織學習和知識管理相關的；
3. 知識管理和組織學習是怎麼和創新的傳播和應用相關的；
4. 資訊通信技術、組織學習、知識管理和創新的傳播與應用是怎樣和技術轉移相關的；
5. 所有這些聯繫是怎樣和組織效能相關的；
6. 它們是如何與最好的公共政策創新實踐相關的。

一、ICT模式：資訊、知識、智慧

資訊通信技術本質上是人們在組織和社會內對資訊的處理和利用。資訊通信技術是永恆的，因為社會的本質是觀點和感知的交流，資訊通信技術又是適時的，因為現代環境使通過資訊通信技術進行人

* 本文在第三屆“21世紀公共行政：機遇與挑戰”國際研討會上發表。

** 美國公共管理學會會長

際關係轉換成為必需。資訊通信技術是價值中立的，因為媒介就是資訊，資訊通信技術又是價值負荷的，因為所有的社會互動都可以被視為一個理解資訊、分享這一理解並有目標地使用資訊來改進組織效能或人類處境的過程。

理解資訊通信技術的最普遍的方式是審視資訊、知識、智慧之間的關係。資訊僅僅是原始的資料流程，資料分類或篩選後就構成知識，篩選往往是基於或顯性或隱性關係。最後，智慧是進行個體或組織選擇時對知識的應用。也就是說，資訊的收集、分類和使用是一個過程，這個過程不僅由資訊本身的特質所決定，也是由感知和解釋資訊的人的知覺、價值觀、本能所決定。

二、組織學習和知識管理

人類的互動發生在一個模式化的社會和文化環境中。首先，從對一般系統理論的描述性視角來看，人類的互動是一個社會心理過程（感知、認知和交流），它在結構化和功能性組織情境中反覆出現，形成模式。第二，組織演變不僅僅是為了確保在複雜和變幻的環境中得以生存，還在於實現組織成員或領導者的預期目標，這種模式化的互動具有規範的意義。成功的組織必須有能力不斷學習並作出改變。

組織理論和行政行為領域包括了基於各種視角的組織學習文獻——一個人、群體、組織、經濟部門、國家甚至是整個公民社會。組織學習很複雜。首先，對社會心理學家來說，它意味著理解個人的感知和互動如何產生無數更為複雜的組織行為，而反過來組織文化又是如何塑造個人的感知和行為。第二，對組織理論家和管理者而言，組織學習需要對組織變化進行解釋。一些人認為，組織一致（共同的目標）和組織同質化（文化或價值觀）是最重要的，而另一些人則強調差異、多樣性和創造性。自然科學的兩類文獻——自生系統理論和非線性理論——可能會為這個問題提供一種新的視角，並為具體的管理應用或組織知識創造和管理所補充，本文在後面將會更詳細地探討這一問題。

知識管理假定組織學習是連貫和有目的的，因為它意味著要在社會環境（如個人的、組織的、社會的）下組織和使用資訊。在組織內部，知識管理就是創造、獲取和使用記錄、資料和其他資訊（包括零散的感知）以實現組織目的。在社會中，知識管理是有權力或負有責任的領導者為了實現社會、政治、經濟、文化或環境目標而對知識進行有效、有目的地運用。這樣，知識管理就與構築治理能力緊密相關。

三、改革的推廣與應用

“改革的推廣與應用”這一術語描述的是新產品、價值、政策或程序超越原初的成功點向其他地方的傳播過程。從目的上來看，這種傳播可以被描述為是組織學習和知識管理。從描述的角度來看，它包括了生產者和消費者之間複雜共生關係的有意或無意的結果，它存在於組織、國家和區域中。從描述的角度來看，技術轉移是價值中性的：我們研究它的目的是為了瞭解內生條件和因素如何影響改革的推廣與應用。但是大多數情況下我們的目的是提供指導。組織研究者希望知道甚麼因素影響組織學習，以令組織更有效地服務消費者、在市場中競爭，或在新興市場中開發產品。公共行政和發展專家希望理解影響內生的“最佳實踐”在被移植到其他地方後，哪些因素會影響到它的外生可持續性，目的是為了實現經濟、社會、政治或環境目標，如聯合國千年發展目標。

四、資訊通信技術、組織學習、知識管理、創新的推廣與應用如何和技術轉移相關？

資訊通信技術改進了促進知識管理的機會。理論上，資訊通信技術是一個技術平臺，它使知識管理系統能通過組織和彙編資訊而發揮功能。如果說組織人們在共用的空間中進行知識創新有助於在技術層面大量生產知識的話，那麼資訊通信技術使這種空間的虛擬創造成為

可能——這種方法還未得到充分驗證，但在理論上說，它能夠革新知識創新的過程。在商業世界裏，因為有了技術創新，湧向全球市場的商人所帶來的技術創新就體現了新的知識。

技術轉移是技術跨越邊界（例如國家的、地理的、文化的、社會的和組織的邊界）進行轉移的過程和結果。綜上所述：資訊通信技術是驅動力，組織學習和知識管理是其實例，改革的推廣與應用是技術轉移發生的過程。

五、知識創造和組織效能

我們對技術轉移的研究既是描述性的又是規範性的。描述上講，我們希望洞察技術轉移背後的因素、技術轉移發生的機制或過程，及其對捐贈者和接受者的影響。規範上講，我們希望形成理論，為技術轉移從業人員提供來自不同學科的範例。個人角度來看，我們希望理解世界、理解我們在其中的角色，而且以一種新的方式來理解。這種新理解以哈蘭·克里夫蘭（Harlan Cleveland）的態度列表為基礎，他認為這些態度對於複雜管理是必不可少的。

表1 複雜管理所必需的態度

首先，要懷有對知識的強烈好奇心，對任何事物都感興趣——因為任何事都是與其他事相關的，所以，也會與你想做的事相關，不管是甚麼事。

其次，對其他人的想法及為甚麼他們要這樣想真正感興趣——這意味著你從開始就和平地對待自我。

第三，有一種特別的責任感去設想未來，它是目前的直線映射。趨勢是可以改變的。

第四，要知道，大多數風險是不可避免的，只能迎難而上。

第五，一個良好的心態，認識到危機是常態，緊張可能意味著希望，複雜是有趣的。

第六，要瞭解偏執和自憐是那些不想成為領導者的人的特質。

第七，對你的努力造成的總體結果具有個人責任感。

第八，要有“無端的樂觀主義”的品質——堅信會有比加總所有專家意見更好的結果。

規範意義上講，這些關聯之所以重要有兩個原因：組織效能與社會變化。對經理、僱員和組織的其他利益相關者對組織效能有極大的經濟興趣。從全球經濟、社會、環境、文化、政治條件的角度來講社會變化是很重要的。

對組織中的大多數利益相關者而言，良好管理的目的就是要使組織成為創造知識的公司，它能夠有效管理知識並從之學習。歷史上，古典組織理論把組織看成資訊處理的機器。但是創造新知識不僅僅是處理客觀資訊。從互動和歷史的角度來看，它“挖掘個體僱員的隱性和高度主觀的洞識、直覺和預感，檢驗這些洞識，並將之用於全公司中”。知識的螺旋上升始於個人洞識，僱員首先清楚地認識到這些洞識，然後轉化為組織層面的知識，幫助企業及時回應顧客需求、發展新的產品或掌握最新的技術。這個過程涉及很多類型的組織學習：

- “隱性到隱性”：個體互相分享那些不能夠清楚地交流的知識。（比如社會化或“在職”訓練）。
- “顯性到顯性”：個體把各類分散的資訊綜合為一個新的整體。
- “隱性到顯性”：個體僱員把隱性知識轉化成可以和其他僱員分享的知識。
- “顯性到隱性”：顯性資訊在組織內分享，僱員將之內化，從而令這些資訊自然地影響他們的感知、感覺和想法。

一個學習型或知識創造型的組織通過互動式“知識螺旋”來使用所有四種類型的學習，這種知識螺旋創造著具有適應力和想像力的組織。從實踐的角度來看，只有環境變化伴隨著相應的管理風格時，才能刺激個體的知識。它的潛在原則是反應（把隱性知識轉為顯性知識）、冗餘（多種和衝突的資訊處理系統）、及將有效率和有效果的資訊處理結合起來的中—上—下的領導模式。

六、技術轉移和公共政策

從社會的角度，良好政府能力的構建是社會可持續發展的關鍵。而知識管理的能力越來越成為構建政府能力的重要一環。資料庫通過提供良好的資訊和知識獲取通道而構建政府能力。為此，資料庫必須不僅包括相關的資訊，而且還要有一個連接零散概念和文件的機制。知識社會的成功需要搜集資訊的高深方法，同時，還要能使用戶即時地傳播這些資訊。在ICT（資訊通信技術知識）管理應用的早期階段，資料庫是被動的。ICT的互動、參與和網絡形式可以是需求導向和以顧客為中心的，這為通過電子政務提高服務質量提供了更多的空間。

從公共政策框架內來看，諾特和瓦爾達夫斯基（Knott and Wildavsky）把政府機構對大學研究的應用分為六個階段：“引入、認識、討論、參照、努力和影響。”他們認為這一分類本質上是累積性的，每個階段都建立在前一個階段的基礎上，見下表2。

表2 政策採納的影響階段

階段一 引入：“我收到了大學的研究，這項研究與我的工作有關。”

階段二 認識：“我看過並讀懂了我收到的這份研究。”

階段三 討論：“我參與了那些旨在討論和普及前述大學研究的會議。”

階段四 參照：“我在自己的專業報告或文件中引用大學研究。”

階段五 努力（採用）：“我努力支援大學研究結果的使用。”

階段六 影響：“大學的研究結果影響了我所在部門的決策。”

勒斯特和斯特娃（Lester and Stewart）提出影響公職人員應用知識的幾種因素。第一類是技術因素——資訊的可得性及採用資訊的適當理性/技術組織資源。朱爾斯和霍哲（Julnes and Holzer）發現內部的需求，資源、目標取向和資訊提高了組織採納基於政策研究的績效測量的可能性。有趣的是，績效測量的採用並不必然意味著政策研究的結果將會被實施。藍里等（Landry）證實了這一點，發現知識的應用依政策領域的不同而各不相同。

第二，環境會影響資訊的恰當利用。這包括政治和組織文化環境。朱爾斯和霍哲（Julnes and Holzer）發現內部和外部的利益集團會影響政策建議的採納和實施。組織對風險、創新及政策轉變的回應緩解了環境對知識管理的影響。環境是客觀的，但也受到政策制定者的主觀感知。藍里等認為主觀因素（如感覺該研究對部門的相關性、對當前的政策議題的重要性、它是否可直接應用於組織政策、組織決策能力）直接影響決策者對資訊的使用（因此，影響著組織的知識管理政策）。

學者和官員之間專業文化的差異也是大的社會環境的一個重要部分。藍里等預測“政府機構的專家和管理者與大學研究人員之間在文化的差異使他們互相缺乏溝通，因而降低了知識的使用。”生產者和消費者視角的政策研究中也發現了類似的證據，支援這些發現。基於對諸如非正式溝通、會議、電郵、機構的圖書館等聯接機制的測量，藍里等得出結論，在構建一個有利於知識共用和溝通的社會環境上，這兩個群體之間沒有互動。

第三，人的因素很重要。一些研究人員發現諸如專業、教育、任職教育類型和決策風格之類的個體屬性都會影響組織是否採納政策的決定。表3總結了這些研究發現。

表3 影響政策採納的因素

<p>1. 環境因素：</p> <p>1.1. 政治：</p> <p>內部利益群體 外部利益群體 工會</p> <p>1.2. 組織：</p> <p>對待風險的態度 對待變化的態度 關注用戶需求 用戶環境 工作相關性 政策相關性 聯邦/州機構 僱員數量</p> <p>1.3. 社會/互動：</p> <p>產品的適應性 知識獲取的努力 聯接機制</p>	<p>2. 技術因素：</p> <p>目標取向 資訊 資源 量化產品 質化產品 理論產品 關注學術知識的提高</p> <p>3. 人的因素</p> <p>大學專業 崗位的作用 決策風格</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

大多數政府都採用了與市民聯繫的新方法，往往是通過資訊通信技術或其他專門用來提高政府能力的創新來實現的。但是這些創新的真正價值在於共用資訊的有效性和轉化知識來諸如可持續發展之類的社會目標。有效的資訊共用依賴於吸收創新的內生能力，而這種能力又取決於其他因素。要通過改革的推廣與應用來促進發展，組織（公共的、私人的或非政府組織）必須：

- 共用創新及成果的資訊（張貼或以其他形式宣傳）。
- 鼓勵（經濟手段或非經濟手段）創新競爭（例如迪拜獎和聯合國人居獎）。

- 綜合使用如艾什學院和其他獎勵計劃首創的實踐（如：媒體、電視製作計劃、以教學和實踐為基礎的案例研究、創新者網絡和以國際接受的類別為基礎全球性入口）。
- 著眼於創新背後的價值/目的/原則，在材料或文件中進行強調。
- 用可靠、合法的宣傳（個體的或組織的）作為具體創新在轉換過程中的中介。
- 保持一個促進性的環境（比如，支援性的政策環境、政治領導、環境的穩定性和內部社會結構和能力）。
- 使用恰當的途徑、指導方針和培訓及技術轉移方法。

小結和結論

技術轉移包括利用共用資訊提高組織效能或公共政策結果。理論上，它涉及到資訊、知識、智慧之間的關係。實踐中，它需要在學習型組織通過“知識螺旋”對知識進行管理和創新，這樣，個人的洞識和創新將幫助組織適應日益變化和富於挑戰的環境。從全球規模來看，技術創新是把從最佳的實踐從最初的發源地成功移植到其他國家或地區，以實現經濟、社會、政治或環境目標。

從組織和社會的背景來看，技術轉移需要瞭解能使本土技術成功應用於外生環境的條件和因素，也需要系統地發展指導方針和方法來指導成功的創新推廣與採用。