

创新型国家知识资源战略 实施的主体、环境、策略^{*}

王 平

【摘 要】 创新型国家知识资源战略的实施是一项多主体参与, 服务对象复杂, 且内容丰富的社会活动, 必须从“治理”的视角对其进行参与式管理。其实施主体是由政府机构、非赢利性组织、非政府机构、私人机构(企业、公司)共同构成的自主网络; 实施环境包括技术环境、制度环境和文化环境; 实施策略包括治理模式选择策略、调查规划先行策略、法律保障策略、战略选择策略和开放性策略。

【关键词】 知识资源战略 治理 创新型国家 环境 策略

Abstract: The implementation of innovation oriented national knowledge strategy is a complicatedly social activity which includes the participation of multi subjects, complex of serving objects and other rich contents. Thus governance should be imported as a managing tool. The implementing subjects form a network, including government organizations, NGOs, and private organizations. The implementing environment concerns technology, institution and culture. The implementing tactics includes governance model choosing, investigation-first, law-ensuring, strategy choosing and open access.

Key words: knowledge resource strategy governance innovative country environment tactics

1 引言

完整且具有操作性的知识资源战略应该包括对实施环节的设计, 即实施主体、实施环境、实施策略等方面的预设。创新型国家的知识资源战略是以提高知识竞争力为途径、以递进式知识资源链式体系为基础, 并以构建科学布局、合理配置、易于利用的国家知识资源整体为最终目标。在此研究前提下, 知识资源战略的实施环节就必须从以上方面入手, 考虑在实施主体的界定, 实施环境的优化, 以及实施策略的选择上如何保障知识资源战略的操作与实现。

目前相关研究中没有直接论述知识资源战略实施的论文, 主要围绕国家数字信息资源战略体系^{[1][2]}的构建等问题展开研究。这类论文主要解决的是数字信息资源的建设与构成问题。本研究的主要对象是知识资源, 除了具有“资源”一词赋予它的可用性以外, 还具有数字信息资源、文献信息资源等不具备的民族性、国家性、文化性、应急性和记忆性等含义。因此, 创新型国家的知识资源战略实施应该具备与一般资源

范畴内的信息资源不同的内涵。

知识资源战略的实施是知识资源战略的具体执行过程、方法、策略的综合。不同的实施主体在不同的任务环境下可能会采取不同的策略和方法。因此, 本研究的目的是为了提出并解决知识资源战略实施中的所有问题, 而是为实施中的主要环节设定规范和前提, 保障具体的实施活动能够高效进行。

与其他宏观层面上探讨的政府参与型的社会活动相同, 本研究关注的知识资源战略实施问题属于公共政策的范畴。在研究方式上主要运用理论建构的方法, 通过对其他相关问题的归纳分析和演绎, 为本问题的解决提供一种路径。因此, 本研究的结论不具备必然性, 只具有可供参考性。

2 知识资源战略实施的治理内涵

知识资源战略是一个多主体参与, 服务对象复杂, 且内容丰富的庞大社会活动, 如这些实施主体应该包括哪些, 不同实施主体之间的关系应该怎样, 以及不同主体在战略实施中的地位又应该如何规定等。在回

^{*} 本文系教育部人文社会科学项目“创新型国家的国家知识资源战略研究”(项目号: 06JA870005) 成果。

答这些问题之前, 我们首先要明确知识资源战略实施活动的本质。

2.1 “治理”的相关问题

1989年, 世界银行在概括当时非洲的情形时, 首次使用了“治理危机”(crisis in governance)一词, 此后, “治理”一词被广泛使用。在关于“治理”的定义中, 有多种含义: (1) 作为最小国家的治理, 它指的是国家削减公共开支, 以最小的成本取得最大的收益; (2) 作为公司管理的治理, 它指的是指导、控制和监督企业运行的组织体制; (3) 作为新公共管理的治理, 它指的是将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务中来; (4) 作为善治的治理, 它指的是强调效率、法治、责任的公共服务体系; (5) 作为社会控制体系的治理, 它指的是政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动; (6) 作为自组织网络的治理, 它指的是建立在信任与互利基础上的社会协调网络^[3]。

同时, 治理还意味着参与者最终将形成一个自主的网络。这一自主的网络在某个特定的领域中拥有发号施令的权威, 它与政府在特定的领域中进行合作, 分担政府的行政管理。治理意味着办好事情的能力不限于政府的权力, 不限于政府的发号施令或运用权威。在公共事务的管理中, 还存在着其他的管理方法和技术, 政府有责任使用这些新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制和引导。治理也意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中存在着界限责任方面的模糊性。它表明在现代社会, 国家正在把原先由它独自承担的责任转移给公民社会, 即各种私人部门和公民自愿性团体, 后者正承担越来越多的原本由国家承担的责任。这样, 国家与社会之间、公共部门与私人部门之间的界限和责任日益模糊不清^[4]。

在研究者的阐释中, “治理”成为与“管理”、“领导”、“统治”并列且能够独当一面的新管理领域的新理念。在这一新理念中, 社会公众的各种力量、政府之间的协调网络、政府独占性等成为解释的重点。

2.2 “治理”视域下的知识资源战略实施

“治理”视域下的知识资源战略实施实际是对实施主体、实施活动的本质的重新界定。在“治理”理念的框架下: (1) 知识资源战略实施并不是由国家和政府独自承担的责任。知识资源的产生、保存和利用活动中社会公众的普遍参与使得社会公众中的各种私人组织、自愿性团体以及其他非政府组织有必要且能够参与到知识资源战略的实施中来。(2) 知识资源战略实施是以知识资源为主体, 包括实施主体、环境和策略在内的社会性、公共性活动, 因此, 行政式的命令

或领导式的管理不能适应这一战略实施的本质。基于参与者自主网络、市场机制、信任与合作的基础上的“治理”才有可能使其高效运转。(3) 知识资源战略的实施需要考虑相关利益者, 包括建设投资者、管理投资者、用户以及国家的利益。

基于以上分析, “治理”视域下的知识资源战略实施是以各责任主体网络为实施基础, 以行政命令和市场机制为运行条件, 以各领域知识资源建设内容为目标的社会性活动。其中, 不同责任主体的主要来源是政府, 但又不局限于政府, 还包括非政府组织、非赢利性组织和私人机构, 不同责任主体间还应该具有自主调节、资源共享、权力依赖的特性, 共同完成集体活动; 政府的行政性指令和领导式管理不再是唯一的运行方法, 其他有利的方法和技术都应引进来对知识资源战略实施进行控制和引导; 市场机制的作用主要体现在对建设者和管理者的选择上。“治理”的意义和价值主要体现在对知识资源战略实施这一活动的主体控制、环境培育和策略选择上, 以保障各责任主体和利益主体的权利。

3 知识资源战略实施的主体

知识资源战略实施的主体是指战略的具体执行者, 包括战略意图的细化、具体化以及战略意图的具体执行。从整个战略实施活动来看, 战略实施的主体承担着战略的资金、人力、物力来源和整体布局, 具有重要地位。“治理”视域下的知识资源战略实施的主体具有以下特点: (1) 以政府机构、非赢利性组织、非政府机构、私人机构(企业、公司)为实施主体, 并共同构成一个自主网络, 网络成员间相互合作、权力依赖, 政府机构同时担任治理人的角色, 即监督、引导和协调各主体间的关系。(2) 各主体所占的比例以及不同项目的具体主体选择则由政府统一协调, 并引入市场竞争机制, 考虑知识资源的公共性和资源性。(3) 政府机构对其他实施主体具有总体监督、协调的职能, 帮助主体网络形成良好的合作秩序和监督机制。

考虑知识资源战略实施的主体选择, 是基于在不同建设任务环境下的各主体的缺陷及失灵情况。一是市场失灵。尽管主流经济学理论认为市场是资源配置的主要场所, 但市场竞争的不完全性始终存在, 信息总是存在不对称和非完备性, 当外部因素导致社会资源配置偏离, 当公共产品供给使市场感到无力, 当帕累托最优从没有真正实现的时候, 即发生“市场失灵”。市场失灵意味着社会必须求助于市场之外的机制来提供公共物品和保障经济的协调发展。在知识资源战略实施过程中, 必然存在市场不愿、不能执行的情况, 当建设任务的经济收益远远小于投资, 即公共性

大于赢利性时, 政府和其他非赢利性组织必须介入, 可以充当公共物品的提供者, 也可以鼓励和保护有益的外部效应, 预防和制止有害的外部效应, 并前瞻地发现经济的趋势, 避免盲目投资和重复建设。二是“政府失灵”。从理论上讲, 政府对于公共物品的提供要倾向于人们的平均需求和偏好, 而无法对少数人的特殊需求作出反应, 也无法对新的需求作出及时的反应, 这种现象是政府失灵的表现之一。还体现在因为政府官员缺乏追求利润的动机而造成的公共物品提供的低效率, 政府部门及其官员追求自身的组织目标或自身利益, 而非公共利益或社会福利这种内部性现象的腐败等问题。在知识资源战略实施中政府机构主体是追求公益的主要体现, 但也可能出现无法满足新需求和特殊需求的现象。在“政府失灵”的情况下, 市场和其他非政府组织、非赢利性组织必须介入, 采用更合理的机制或更自主的资金来源保障需求的全面性^[5]。三是“志愿失灵”。即非政府组织和非赢利性组织也并非“永不失灵”, 由于公共物品的搭便车现象、服务群体的特殊性、机构的组织模式, 以及产权管理等问题, 使得市场和政府以外的知识资源战略实施主体也会因为自身的原因出现不合理现象。

以上三大类实施主体间的关系可以用图1来表示。政府机构、市场组织和非赢利性组织为代表的第三方机构之间相互合作, 相互弥补共同来实现知识资源战略实施的任务。

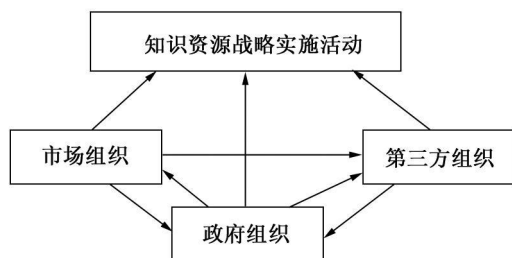


图1 知识资源战略实施主体关系图

4 知识资源战略实施的环境

知识资源战略实施的环境主要是指对知识资源战略实施起到促进或阻碍作用的非主体因素, 包括技术环境、制度环境和文化环境。

知识资源战略实施的制度环境建设主要考虑如何在知识资源战略实施中保证不同主体发挥其应有作用, 并提高实施的质量和效率。针对我国政府机构、非赢利性机构和大多数市场组织还是以“垂直型”科层制组织结构为主的现状, 制度调整的目标就是要实现知识流、资金流、人力流在各级组织间双向动态流动, 加大合作沟通的范围和效果。知识资源战略本身所具有的公共服务性质使得其实施的制度保障必须具备体

现国家战略需求和公众民主意识的组织结构, 即具有管理决策协调化、管理目标项目化、管理手段柔性化、管理理念人本化。

知识资源战略实施的文化环境建设主要是帮助在实施主体网络以及各主体内形成公共组织成员所共同遵循的价值标准、基本信念、行为规范的总和及其在组织活动中的反映。具体讲, 就是要营造服务性、公共性、合作性为主的和谐融洽的文化氛围, 组织价值观和组织精神是知识文化环境建设的基础。具体包括: (1) 巩固政府机构和非赢利性组织的全心全意为人民服务并实现公共利益最大化的服务宗旨; (2) 树立正确的权力观、人才观、知识观、竞争观、义利观等, 更好发挥政府机构、市场机构和第三方机构的作用; (3) 在主体网络内建设合乎道德规范的各项制度哲学、管理伦理, 并加强纪律监督。

知识资源战略实施的技术支撑和应用可以提高实施主体组织决策的透明度, 提高为社会公众服务的效率。包括组织记忆系统、知识交流系统、知识联盟等, 为办公自动化、业务流程化、结构网络化、知识集成化提供技术保障。记忆系统具体包括文件档案管理系统、专家系统、决策支持系统、无形资产评估系统、财务管理系统、人力资源管理系统、案例经验知识仓库等子系统。知识交流系统包括员工个人邮箱、组织论坛、组织咨询系统、群体决策系统、学习和培训系统等。知识联盟是组织借助网络技术、中间件技术、知识链技术、知识推送技术等工具, 在组织间建立的一种知识共享协作模式, 要求技术交互反应速度快、知识存取智能化、知识集成化程度高。技术环境建设还需考虑知识产权问题。对于一些涉及组织利益和效率的知识产权, 组织应该设立一定的知识产权保护政策, 防止组织核心知识的流失^[6]。

5 知识资源战略实施的策略

知识资源战略实施过程中需要考虑不同利益主体、不同责任主体、不同实施内容和环境下的具体实施方法、路径, 即具体策略。从总体上讲, 知识资源战略实施的策略应该以社会公众利益、国家战略利益和民族文化利益为出发点, 实施主体的选择以及实施环境构建都要考虑以上三大利益。

首先, 应充分论证知识资源战略具体实施中不同主体下的组织形式对政府治理模式的选择, 这关乎知识资源战略实施是否科学高效。对不同实施主体的战略实施, 政府的治理模式会截然不同。即使是同一主体, 由于战略内容的不同, 也会影响具体的治理模式。再有, 知识资源战略实施是一项较为独立的社会活动, 必须保持其战略目标的独立性和灵活性, 政府的治理

应该从“控制导向型”转向“保持距离关系型”，并形成以委托代理关系为基本框架、以契约制为治理机制、以提高知识资源战略使命性和效率性为主要目标的新治理模式。

其次，知识资源战略实施的调查与规划先行策略，即在知识资源战略实施之前，必须有针对性地调查分析和规划设计。美国在 2000 年组织大规模的数字信息资源调查，发布包括 Louis Pitschmann 的《公益网络信息资源可持续建设规划》报告，Timoth Jewell《商用数字信息资源选取与保存理论与实践》报告，以及 Abby Smith《数字信息资源战略规划报告》在内的有广泛影响的研究文献，为数字信息资源建设提供了丰富的实践和理论支持。国内知识资源战略实施的调查与规划工作应主要包括三个层面，即国家层面、行业层面和社会公众层面。

第三，知识资源战略实施的法律保障策略，即知识资源战略实施过程、资金投入、责任权利划分等问题应以法律法规的形式予以保障。美国政府在 1999 年修改后的《联邦信息资源管理政策》中详细规定了信息共享和数字信息资源开发实施细则。由于国内具体法律制定程序的限制，及时颁布相关法规和政策性文件的可能性不大，但从长远考虑，国家层面的知识资源战略实施必须有政策、法律框架的支撑。从研究的角度讲，现阶段知识资源战略实施的法律框架和政策框架研究应该与调查规划工作同步展开。

第四，知识资源战略实施的战略选择策略，即确定先开展哪些战略。由于国家战略层面的知识资源区别于信息资源的意义主要体现在民族性、应急性、记忆性和知识创造基础的价值，创新型国家知识资源战略实施首选的项目应该是能够体现知识资源对于创新

国家建设具有记忆价值、民族价值和应急价值的，例如汶川地震后的地理知识资源建设，当地的非物质文化遗产建设，以及具有民族性的知识、技能和文化资源建设等。另一方面，具有科学研究基础价值的知识资源和面向社会公众的普适性知识资源也应优先建设。

第五，知识资源战略实施的开放性和共享性策略，即知识资源战略实施的最终目的是能够为各种用户提供获取渠道，并能保证不同知识资源项目之间可以无缝衔接。有关方面估计我国科学数据总量占世界的 10%，每年发表的科技文献量约占全球的 1/8，但数据共享所产生的效益则只占全世界的 0.1%。大量资源处于闲置状态，科学数据获取方面的障碍造成国家在文献资源领域投资的效益得不到发挥，已经阻碍了我国科技创新活动。因此，知识资源战略实施的最终目的是保障用户有资源可获取，并有渠道能获取，以此发挥知识资源在创新型国家建设中的支撑作用。

注释

- [1] 宗诚，马海群. 数字信息资源开发利用的宏观战略与规划研究. 情报资料工作, 2008 (4): 65-68
- [2] 孙建军，柯青，成颖. 基于系统观的国家数字信息资源战略环境分析方法及规划模式. 图书情报工作, 2007 (11): 79-82
- [3] 蒋永福. 论图书馆治理. 图书馆论坛, 2008 (12): 50-55
- [4] 格里斯·托克，华夏风译. 作为理论的治理：五个论点. 国际社会科学：中文版, 1999 (1): 19-29
- [5] 王黎. 治理视野下的多元主体之间的整合—市场、政府和 NPO 的合作伙伴关系. 湘潮, 2007 (6): 64-66
- [6] 洪秋兰. 公共事业组织知识管理的实施模式构建. 图书情报工作, 2007 (10): 48-51

王 平 郑州大学信息管理系。

(上接第 54 页)

者和使用者安全、高效地使用信息服务。

SOA 作为新型的数字图书馆体系架构方案，只有解决好以上问题，完善整个框架，才能实现将信息技术从传统的“以系统为中心”转向“以服务为中心”；遵循“业务驱动服务，服务驱动技术”的新理念，才能实现“以用户为中心”的业务流程敏捷应变。

注释

- [1] OLE project <http://www.librarytechnology.org>, 2008-09
- [2] 毛新生. SOA 原理·方法·实践. 北京: 电子工业出版社, 2007: 3-4

- [3] 面向服务的体系结构概述. <http://www900.ibm.com/develop/works/cn/Webservices/ws-ovsoa/index.html>, 2004-06
- [4] Liu Xiao Ming Repository synchronization in the OAI framework// Digital Libraries Proceedings 2003 Joint Conference 2003: 27-31
- [5] UDDI v3.0 <http://www.oasis-open.org/news>
- [6] PELTZ C Web services orchestration and choreography. Computer, 2003, 36 (10): 46-52
- [7] 邹凯，陈添源. 一种面向服务的数字图书馆体系架构. 情报资料工作, 2007 (2): 60-63

谢建琳 福州大学图书馆。