

知识就是力量：组织学习何以推动公共政策的有效执行？*

杨泽斌 张振洋**

【摘要】政策制定过程需要组织学习已成为一种共识,但在政策执行中是否也需要进行组织学习?其何以推动政策有效实施?为此,本研究搭建“组织学习-知识生产”的理论框架,对政策执行中地方政府开展组织学习的过程及影响效应展开分析。本文以J市B项目国有土地上房屋征收为观察案例,发现决策者的权威倡导与政策参与者的多元互动,助推了组织学习的启动,助力公共组织汲取了大量外部隐性知识。其后,借助助推、调适与转换等组织学习机制,公共组织实现了不同类型知识的整合与积淀,在提升执行主体认知水平与执行能力的同时推动政策顺利落地。本研究有助于深化学界对公共政策过程中组织学习的讨论,未来研究可进一步关注组织学习模式的类型学划分。

【关键词】政策执行;组织学习;知识生产;政策知识

一、问题的提出

随着外部环境的快速变化与各类风险的叠加,错综复杂的棘手问题愈发给治理工作带来持续性挑战。相应地,为有效应对并化解这类问题,公共组织需要对不同种类知识进行提取、内化与应用,并结合实际调适、更新政策文本,从而推动政策意图向治理效能的充分转化(满小欧等,2025)。实践中,以成立工作专班、组织集中

* 本文受国家社会科学基金青年项目“特大城市社区综合服务平台化供给能力提升研究”(项目批准号:21CZZ024)的资助。本文的早期版本曾在2024年华东师范大学第五届“理解中国公共政策”工作坊宣读,感谢冷向明、满小欧、余成龙等与会专家的宝贵点评意见。文责自负。

** 杨泽斌,华中师范大学公共管理学院博士研究生,yangzb2020@163.com;张振洋(通信作者),上海师范大学哲学与政法学院副教授,zhangzhenyang07@shnu.edu.cn。

引文格式:杨泽斌,张振洋. 2026. 知识就是力量:组织学习何以推动公共政策的有效执行?[J]. 公共管理评论,8(2):88-108.

Cite this article: Yang Z B, Zhang Z Y. 2026. Knowledge as power: The role of organizational learning in driving effective public policy implementation[J]. *China Public Administration Review*, 8(2): 88-108. (in Chinese)

轮训、开展集体研讨、进行实地调研为代表的政府自发行为,广泛出现在环境污染综合治理、公共卫生危机处置、老旧社区群体性矛盾化解,以及征地与城市更新等治理场景中,为有效传递决策者施政意图、推动政策再设计与创造性执行提供助力。深入分析这些实践可发现,其共性在于通过构建适配的组织机制,有效推动组织学习和知识嵌入。这些在公共政策不同阶段开展的组织学习行为,不仅在实务界方兴未艾,也在学术界引发广泛关注,构成理解“中国之治”优势机理的重要视角。

现有研究普遍认为,公共组织常陷入“知识不完备”的困境之中(王礼鑫,2018)。尽管通过信息机制,组织的信息资源在一定程度上得以扩充,但由于知识具有信息难以具备的功能性和行动导向性,单纯依靠信息机制只能传递尚未完成抽象与情境转化的信息,无法充分满足公共组织在策略优化、行动指导、问题解决等方面的需求(黄璜,2018)。为此,政策过程需要通过组织学习获取、汇集不同种类知识,进而实现制度的正向变迁(向玉琼和冯钰婷,2023)。

既有关于政策过程的组织学习研究主要将组织决策能力的提升看作学习实践开展的结果(杨宏山和李悟,2023)。而经决策确定的政策方案最终需通过执行实现绩效(杨志和魏姝,2020)。人们在政策执行环节面对的是日益复杂的社会环境、跨层次的制度安排与技术性问题。秉持“知识应服务于问题解决”的实用主义哲学,通过调用地方性知识、模仿“成功”案例、选取适配的行动策略、调整并优化政策方案等方式,执行者得以有效完成政策任务。这种突破知识掣肘,在执行中实现对政策与治理环境复杂性的塑造与适应也是一种重要的组织学习形式。然而,现有文献主要着墨于政策执行中组织学习现象的描摹,并未对其学习过程与内在机制形成具有解释力的理论分析框架。

开展组织学习推动公共政策有效执行的相关研究,不仅有助于丰富政策过程理论的探讨,打开地方政府在执行阶段开展学习实践的“黑箱”,也能为执行者创新、学习和应用新知识提供启示,提升政策治理效能。为此,本研究将借鉴组织学习理论与知识生产理论,搭建政策执行视域下“组织学习-知识生产”的分析框架,以J市B项目国有土地上房屋征收政策的实践过程为例,在深入剖析政策执行中组织学习的特征与作用机制的基础上回答研究问题。

二、文献回顾

政策执行是将政策愿景转变为政策现实的中介环节。既有文献关注政策执行合意成效如何实现,较有代表性的解释包括“治理情境视角”“行动者视角”与“资源视角”。具体而言,这些研究主要从政策特征、地方情境,行动主体的社会关系、利益诉求,以及制度、人力、场景资源等因素出发,凸显其对政策执行结果的影响。然而,政策执行成效在很大程度上也取决于执行部门的学习能力,并受其知识及结构的制

约(杨宏山,2016)。因而,以上分析视角相对忽视了组织学习行动的介入作用,也难以解释执行者如何通过知识学习实现政策绩效提升的内在逻辑。

所谓组织学习,是指组织通过不断努力,以改变或重新设计组织自身等方式,实现对外部环境变化的适应过程(陈国权,2001)。与政策学习不同,组织学习更强调知识的迁移性与学习的持续性,以及组织自身能力的提升。目前,学界对政策执行的组织学习进行了差异化的理论建构,形成“权威调控”与“政社互动”两种研究取向。权威调控论认为组织学习受政治权威的影响较显著,上级政府对下级政府组织学习的过程与成效有最终决定权(杨宏山和李娉,2019),即组织学习既缘于权威部门通过选树典型形成的对执行者学习的促进和挤压,又依靠上级政府赋予下级政府的自主权力与可选择性空间(文宏和李凤山,2022)。这是党政统合的权威通过纵向推动分散力量整合,促成执行单位的联合学习(李瑞昌和唐云,2024)。此外,权威介入也能从横向维度扩大学习网络,促进政策体系集成。从结果看,上级政府的关注度越高,下级政府开展组织学习的推进速度越快(李娉和杨宏山,2022b)。然而,自上而下的调控过程可能导致地方政府出于成本与效益考量采取象征性学习的方式应对,甚至消解上级政府的强制性学习权威(文宏和李凤山,2022)。与前者不同,政社互动论认为组织学习是基于组织自身需求开展的自发行为。研究发现,组织学习的生成情境是基层政府陷入治理压力与治理能力的非均衡状态(黄六招,2021)。一旦执行者无法单纯依靠自身力量完成多重治理任务,就需吸纳多主体共同参与,在交流、积累知识的过程中形成政策方案(赵远跃,2024)。其中,焦点事件的发生构成组织学习的契机(Michaels et al.,2006),而政策企业家则充当推动学习活动开展的中介(黄六招,2021),为政策执行过程提供方法支持(Ricco and Schultz,2019)。

综上所述,上述研究增进了学界对政策执行中组织学习的认知,不过也存在可拓展的空间。一方面,权威调控论主张执行阶段的组织学习主要受政治权威的影响,缺少对执行者与外部环境间不同知识的互动观察。同时,尽管政社互动论强调多主体在学习中的互动,却弱化了组织学习的前提——有效的制度主导与设计。质言之,既有研究尚缺乏整合性分析框架,难以通过整体性视角对政策执行的组织学习实践进行全面把握。另一方面,既有研究多关注政策执行阶段组织学习的发起及其开展的关键要素,而较少关注其结果。换言之,组织学习何以有效推动公共政策的执行仍需进一步探讨。

知识是组织学习的关键内容和结果,更具可观测性,知识生产构成组织学习研究的关键视角(李娉和杨宏山,2022a)。要理解政策执行中组织学习的过程与成效,必须厘清不同学习阶段对应的知识生产机制,以提炼更具解释力的理论框架,实现对既有研究的拓展与补充。

三、政策执行的“组织学习-知识生产”分析框架

组织学习是将知识由知识源向知识受体转移的过程(Szulanski,2000)。如前所

述,知识能够帮助人们从更深层机理理解组织学习过程,本文由此借鉴知识生产理论构建分析框架。在知识生产的既有理论中,知识转化螺旋模型(SECI)是极具影响力的组织学习知识生产模型(钱蕾和何艳玲,2024)。该模型认为,组织学习是通过知识社会化、外部化、整合化及内部化的方式,实现显性、隐性知识之间的相互转化的过程^①。基于此,本文将知识生产作为剖析政策执行中组织学习过程的研究视角,旨在厘清组织学习网络,进而构建分析框架。

(一) 政策执行的组织学习网络

1. 组织学习的行动主体

为从整体上厘清政策执行的组织学习过程,有必要首先明确参与组织学习的行动主体,同时对组织学习所涉及的知识进行类型学划分。

既有研究认为,组织学习的主体是组织自身,而非个人或团队学习的总和(杨智等,2004)。根据政策执行过程中参与者的角色与功能差异,组织学习的行动主体可分为决策者、执行者、政策专家与利益相关者四类。其中,决策者是政策执行目标的制定者,对执行目标与效果的适配性具有决策权。执行者是组织学习的主要承担者,响应决策者的学习信号,以学习活动提升政策认知水平与政策执行能力(阎波和吴建南,2018)。政策专家与利益相关者是组织学习活动开展的外部力量,前者的参与可积极影响决策者与执行者的思想观念、行为方式与话语内容(Zhu, 2013);后者对执行结果的切身感受可反映政策执行的现实问题,助力提升政策的兼容性。组织学习的多元行动者在执行过程中既增强了共同信念,又助推了不同种类知识的传播,实现了四种主体间组织学习的观念与思维共享。

2. 组织学习的知识需求

政策执行中的组织学习需要运用知识提升政策执行的可行性、有效性,并实现政府治理的包容性。换言之,组织学习过程的知识需求即为多元行动主体对不同种类知识的需求。作为政府实现治理目的的手段,政策执行过程中的组织学习至少需吸纳制度性知识、技术性知识与地方性知识。

知识需求一方面源于政策实施过程中执行者面临的“有限理性”制约;另一方面,官僚系统在长期运行过程中可实现对不同种类知识的吸收、转化、弱化与异化,即具备知识应用能力(林雪霏,2015)。具体而言,制度性知识是各级、各类政府机构在日常管理实践过程中所生成、累积的有关公共事务或公共管理的知识,涉及“官僚主观认知”(韩志明,2018)。技术性知识是政策过程中向技术专家寻求帮助并获得的专业性“意见”,可增强决策合法性,为政策执行提供权威参考。地方性知识是具有显著区域化特征的政治、经济、地理、人文等特殊信息(吉尔兹,2004),启发执行者尊重地方性因素,缓解政策抽象性与环境复杂性间的矛盾。

^① SECI模型认为:显性知识主要通过正式或系统的语言表达,可依靠文本化方式存储和传输;隐性知识主要以根植于理念、价值观等可在观察或交流中加以概括的高度个性化知识为主。

(二) 组织学习的知识生产过程

组织学习的知识生产就是隐性知识不断向显性知识转化及新的显性知识持续生成的过程(Nonaka, 1994)。SECI 模型聚焦不同类型的知识生产,为本研究剖析政策执行中的组织学习过程提供了逻辑思路。然而,知识生产不能囿于某一个环节或阶段,而是循环往复的过程,应打破既定程序与流程进行灵活构型。由此,本研究借鉴 SECI 模型的四种知识转化方式,将执行过程的组织学习划分为知识转化、知识整合与知识内化阶段,认为其构成执行者从知识生产到组织学习的基本路径,符合组织学习的一般性特征^①。

1. 知识转化阶段

知识转化是执行者开展组织学习的首要环节,有助于组织汲取、整合内外部现存的知识,为新知识生产创造条件。知识转化常发生于特定情境,知识需通过既定合作模式转移至组织之中(Teece, 2000)。如图 1 所示,从隐性知识到显性知识,是知识受体通过实地调研学习、民意征集、专家论证等外部化方式将技术性知识与地方性知识提取概化的过程,其为组织获取大量隐性知识创造机遇,也营造了有利于知识转化的环境。随着知识输送渠道的搭建,学习者摄取外部知识的同时又向组织内部扩散新知识,丰富了组织的知识资源。从显性知识到隐性知识是制度性知识被执行者内部化的过程,常体现在地方政府以考察、调研等方式开展的府际学习活动上。府际网络的互动既有利于政策知识的传播,也有助于深化官僚组织的认知(杨宏山和李娉, 2019)。一旦这些知识被学习者内部化,将影响未来政策执行的过程、机制与结果(Schofield, 2001)。隐性知识间的互动,是知识受体通过人际沟通、参与式体验,以及以现场观摩为特征的考察学习活动从知识源获取制度性知识,通过内嵌知识的个体转移实现知识转移双方的“共同在场与互动”(余光胜等, 2006),是制度性知识社会化的过程。

官僚组织从其他知识源汲取的制度性知识经内部化和社会化后,形成隐性知识,即解决问题的理念、价值、思维方式与选择偏好。这些知识极大地丰富了内部知识源的数量,完善了其结构,为组织学习接续阶段不同种类知识间的整合奠定基础。然而,这些隐性知识往往储存在执行者的脑海中,难以用语言文字精确表述。知识共享需以隐性知识显性化为基础(杨淑琼和沈治宏, 2006)。因此,知识转化阶段同样需将这些知识外部化,在实践中表现为执行者将“学习取经”“操作培训”等活动中收获的知识转化为书面形式的参考材料。

2. 知识整合阶段

政策知识的转化需要不同种类知识的融合。当经外部化的技术性、地方性与制度性知识均显性化后,组织学习实际上便是将分散的知识相互沟通,形成共同知识

^① 本文沿用 SECI 模型中四种知识转化方式的命名,因为从知识属性看,它们都属于知识显性、隐性间的互动转化。

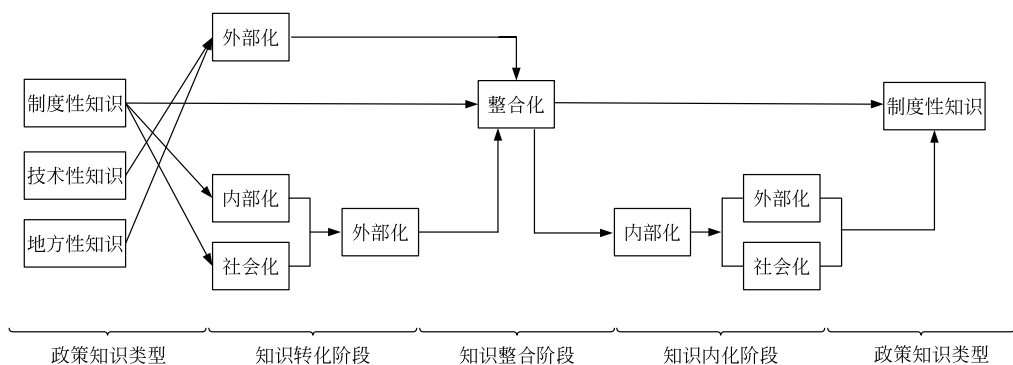


图1 组织学习的知识生产过程

或共识。这一过程是官僚组织对既有碎片化的显性制度性知识与外部化后的其他知识进行系统整合,其往往发生在官僚组织结合既有执行经验,通过优化政策流程、组织开展党政联席会议明确工作要求、向上级请示划清政策执行边界等过程中。进言之,由政策实践积累的经验往往是碎片化的,这种碎片化知识需决策者与执行者展开持续的知识互动,通过“摸石头”积累经验、形成习惯性规则,在产生一定积累时制定正式规制(王锡铤和章永乐,2003)。

整体上看,知识整合阶段将不同的显性知识予以系统性整合。这些知识产生的叠加效应,发生在成立领导小组、召开工作部署会之时,而会议纪要、批示等政策文件的形成是知识整合叠加的具体体现。

3. 知识内化阶段

如果说知识整合阶段的主要任务是显性知识的学习与转移,那么知识的实践与内化则是将显性知识隐性化(向玉琼,2012)。知识内化阶段意味着知识由外部输入转变为组织内部的正式加工。随着新知识在政治系统的扩散,过往形成的与新政策相悖的旧习惯被逐步摒弃,新政策的理念、技术与结构也深嵌于系统之中。可见,组织学习的知识内化已构成政策接续发展的重要知识储备。

政策执行依赖于执行者对政策的理解,而政策知识的掌握与理解是政策应用的前提。组织学习的内部化过程是将完成整合的显性知识转化为执行者的内在认知,是执行者通过自我学习、领悟,将以语言文字、图表等清晰呈现的政策方案、规制等显性政策知识转化为其自身秉持的理念、价值观,并融入具体执行活动的过程。

完成内部化的知识存在两种接续发展路径。其一,当执行者的内在认知需要被调整、修正或规模化时,就需进行知识外化,即依据执行者的知识运用能力,推动其结合治理情境的变化,不断将隐性知识转化为适应外部环境所需的新知识。此类知识以显性形式呈现,是一种政策知识的再生产,在本质上实现了新知识的创造、增值与利用(魏淑艳和郑美玲,2022)。其二,当执行者处于鼓励知识所有者向他人分享知识的场域中,便可通过知识社会化的形式,将个体所拥有的隐性知识持续共享、循环传递,转化为组织层次的隐性知识。知识社会化并非意味着隐性知识的复制与政

策价值、意识形态等的异化,而是新政策环境下政策文化与隐性知识的融合,有助于降低政策执行成本(向玉琼,2012)。可见,知识内化阶段通过内部化实现知识由显性到隐性的转变,又借助外部化与社会化积累并创造了新的制度性知识。

知识转化与知识内化的不同之处在于,前者更强调从其他知识源获取知识,而后者则侧重整合本组织的内部知识资源。就制度性知识而言,其在知识整合阶段既积蓄了显性知识,又在知识内化阶段实现显性与隐性知识的相互补充。质言之,执行者在政策执行中通过知识转化、知识整合与知识内化三个阶段的循环往复实现了知识生产,构成了组织学习的发展过程。

四、研究方法 with 案例选择

(一) 研究方法

本研究采用个案研究法探究政策执行中的组织学习实践,原因在于单案例可以纵向展现某一现象随时间变化发生的改变,较合理理论建构与因果机制演化过程的呈现(Yin,2009)。更为重要的是,通过对个案的深描可完整展现政策执行中知识由知识源向知识受体转移的过程,进而较为全面、深入地阐释组织学习过程。由此,本文拟采用个案研究法展开历时性分析,从而有效识别执行中的组织学习与知识互动现象,最终通过对因果机制的分析与检验揭示政策执行中的组织学习过程及其结果。

(二) 案例选择

本研究的案例主要源于我国东部某特大城市 J 市国有土地上房屋征收的 B 项目。笔者于 2020 年至 2021 年间进入 J 市住房和城乡建设局以及 B 项目所在的 D 街道开展田野调查,并在 2022 年至 2023 年间进行了多次回访。田野调查期间,笔者共参与 B 项目调度会 5 次,专家论证会 1 次,预评估机构选定大会 2 次,多次协助项目工作人员摸排被征收群众的意见,通过参与式观察、访谈^①等方式收获了大量一手、二手资料。这些资料包含重要会议的记录、政策文件、新闻报道、政府机构间的来往函件等,多方信息的相互补充能够实现信息的三角互证,有助于还原事件始末。

选择 B 项目国有土地上房屋征收案例,既基于前述进入田野的可能性与资料获取的可行性,又出于研究设计的考量。一是案例典型性。国有土地上房屋征收是一个复杂的政策执行过程,涉及多方利益的专业化评估与博弈,易引发群体性事件,进而加剧地方政府承担的社会风险。在执行阶段,为形成解决问题的满意方案,执行者会开展大量组织学习行为,构成开展组织学习的典型过程。二是理论契合度。房屋征收工作的稳步推进有赖于执行者对政策内容与政策措施的不断细化与完善,这

^① 本文访谈资料的编码规则为“人名拼音缩写-年月日”。按照学术惯例,本文涉及的人名、地名均采用化名处理。

一过程中发生了大量的知识生产、整合与转化行为。考察执行阶段不同类型知识由知识源向知识受体转移的过程,可深入解析执行者开展组织学习的过程与发生机制。其中,府际学习、观摩考察、联席会议、民意摸排、专家论证等工作场景是组织学习推进的天然载体,为考察其实践过程与效果提供了切入点。需指出的是,B项目是J市新型城镇化规划发展“中优”战略首个落地启动的项目,承担着老旧城区城市更新“先行先试”的重要使命,能够全面展示执行者开展组织学习的所有关键要素,为本研究提供了绝佳的观察样本。

(三) 案例概况

B项目所在的D街道位于J市中心城区S区,常住人口1.62万人,辖区内分布着大量20世纪70—80年代建造的老旧公房。2016年,B号地块被列为国有土地上房屋征收项目,涉及征收建筑面积1.95万平方米。2017年3月,上级党委政府在D街道设立片区项目指挥部,保障B项目快速推进。2020年3月,B项目进入征收冻结环节;2021年1月,B项目被下达征收决定,并于同年2月启动征收签约工作,至11月基本完成土地收储工作。

田野调查结果显示,B项目的征收工作涉及四类主体。一是决策者,其中S区人民政府为B项目征收主体,J市住房和城乡建设局负责旧城改造项目认定等决策性工作。二是执行者,片区项目指挥部与S区住房和城乡建设局负责基本情况调查、组织专家论证、《征收补偿方案》修订等工作;D街道负责协助推进B项目各项事宜。三是政策支撑主体,包括设计院专家、法律专家,以及项目评估机构等社会组织,为制定征收补偿方案和测算补偿资金提供专业参考依据。四是利益相关者,主要涉及B项目的被征收对象。下文将聚焦B项目房屋征收实践,通过案例追踪和深描,呈现政策执行中的组织学习过程。

五、案例呈现: B项目国有土地上房屋征收实践的组织学习过程

(一) 知识转化: 政策执行中的隐性知识提取

作为组织学习开展的首要环节,知识转化阶段有助于执行者汲取、整合组织内外部现存的知识,为其适应外部环境变化、化解知识不完备困境创造条件。随着法律话语普及与互联网的兴起,地方政府在“新棚改运动”中面临的被征收对象居住环境恶化、经济水平有限,且掌握较为丰富的维权知识、拥有便捷的互联网资源,稍有不慎便可能引发社会舆情。在此背景下,为优化问题解决方案,推进房屋征收工作,B项目的执行者通过多种方式开展组织学习。

首先,执行者通过府际学习、观摩学习等形式汲取隐性的制度性知识,希望提炼更具实用价值的工作经验与方法并加以应用。例如,在征收工作启动前,片区项目指挥部联合D街道先后派出学习小组,重点考察F街道对某钢铁厂开展拆迁工作总

结的“二十四句一线拆迁工作法”,提炼出 B 项目“十步六公开”的征收方法。又如,为筹备征收工作,D 街道曾多次联络房屋征收服务中心等条线部门,对其工作人员开展专题培训。^①

其次,执行者以组织专家论证会、项目调度会等集体会议形式吸纳隐性技术性知识,从而形成更具专业性的房屋征收政策。例如,在征收工作启动前,S 区住房和城乡建设局围绕 B 项目周边环境改造方案组织召开多场项目调度会,并邀请省建筑设计院专家、区商务局、区征收中心等相关人员参会。又如,在 B 项目推进过程中,部分被征收对象对自行协商选定的第三方评估机构的地价估值存在争议,B 项目指挥部与 D 街道在请示上级政府后,围绕地价估值方案组织开展了专家论证,并根据论证结果调整了征收价格划定标准。“如果你对价格有异议,可以申请通过专家委员会来论证价格,如果论证会确定需修改价格,我们再对文件进行调整……”(ST-2023-02-23)

最后,执行者为挖掘隐性地方性知识,广泛摸排被征收群众的意见,有效推动了政策执行具体落实方案的拟定与完善。B 项目的顺利推进离不开执行者对被征收对象具体情况的多次考察与细致摸排。具体而言,执行者一方面以电话联络、逐户走访等形式摸清征收对象的“底细”,形成“一户一档”;另一方面,执行者在多次摸排的基础上,制定了专门的“做工作”方案。这些方案主要用以解决被征收对象拒不腾退房屋,以及因复杂的家庭关系而难以确定继承权归属等征收现实中的棘手问题。

(二) 知识整合:政策执行中的共识性知识形成

相较于知识转化,知识整合对组织学习更为关键,因为后者统合了碎片化的显性知识,更有助于制度性知识的持续积累。实践中,当制度性知识、技术性知识与地方性知识都以显性形式呈现后,B 项目指挥部便开始着手推动将分散的知识凝聚成共识,其手段主要包括两个方面。

一是推动区级条线部门形成更具指导性、规范性与可操作性的政策文件。一方面,上述条线部门存在快速推进征收项目的现实需求,然而相对缺乏技术性知识(如法律业务知识)、地方性知识(如征收地块的“地价”),导致执行停滞问题难以短期内被消解。另一方面,一线工作者缺乏更具系统性的文件指引,其在房屋征收中存在流程错误等“不规范”行为,易与被征收对象产生矛盾。在这些需求的推动下,随着更多政策知识以显性形式呈现,制度性知识便可能通过政策文件的形式得到补充。2021 年 6 月,S 区住房和城乡建设局在多次组织专家论证与集体讨论后,经市级主管部门审核,在区级层面形成了《国有土地上房屋征收实操指南》《国有土地上房屋征收政策法规汇编》两套内部材料,为 B 项目的顺利推进提供了遵循与执行范例。

^① 据田野调查收集的资料,专题培训的内容主要包括:一是为测绘人员现场讲解房屋征收工作线上操作平台的基本框架与功能,并演示其具体使用的流程方法;二是结合具体案例,为业务骨干讲解地上物的拆迁补偿等政策要求,并在现场展开讨论。

二是以会议形式明确工作要求,形成会议纪要等文件,并通过向上汇报明确执行边界,进而实现对政策细则的补充。在B项目的推进过程中,以会议形式推动项目进展是较为常见的选择。究其原因,尽管条线部门可以抛开街道、第三方机构独立完成征收,但易因缺乏地方性与技术性知识而陷入被动。相反,会议可汇聚各行动主体,以会上交流等方式实现知识统合,最终形成具体问题的解决方案。“如果说是碰到什么情况的话,一般就是所有相关成员单位组织会议,把自己掌握的情况在会上讨论,然后出会议纪要。”(LJ-2023-02-23)当然,若执行者内部就某项问题无法达成共识,可采用向上汇报的方式,等待上级政府关于该问题的答复。例如,B项目地下室补偿问题经街道多次协调未果,在向J市城市更新局反馈情况后,收到了明确的意见指示。

(三) 知识内化:政策执行中公共组织的内部知识积蓄

相较于知识转化与知识整合,知识内化更强调深化执行主体的内在认知,表现为执行者不断将其接收的显性制度性知识转化为自身内化的政策理念与价值观,最终作用于政策的执行过程。例如,D街道曾以房屋拆迁的形式成功推进了一项城市更新工程,然而J市近年来调整了城市更新理念与政策内容,由以往“大拆大建”转向“保留老城风貌”,执行者的工作方式也因此需由房屋拆迁转向征收。这一过程中,执行者参与了大量的政策宣讲、政策法律知识培训等学习活动,逐渐改变了过往对征地行为的认知。“以前政策有弹性,可以适当放宽……现在我们每走一步都按程序来,没人再敢越雷池一步。”(LJ-2022-07-16)由此,一旦执行者完成知识积蓄、储存与消化后,便可能采取以下两种方式提升整个科层组织的知识水平。

首先,执行者会将自身学习、掌握的隐性知识应用于执行过程,形成新的执行经验与方法。B项目的执行者在对被征收对象做工作时可谓“软硬兼施”。一方面,他们充分运用了制度性知识与地方性知识展开情理感化,“……很多人在社区这长期居住,毕竟和社区有感情啊……慢慢儿(说服)感化他们”(YXH-2022-07-17)。另一方面,他们整合了制度性与技术性知识,提升了沟通科学性,“……通过‘摆事实、讲道理、告知依据、走法律、讲法条’给你看看吧,通过这个来给你做工作,让你满意”(TY-2022-07-17)。其次,执行者会向其他政策执行主体分享隐性知识,实现组织层面的知识积累。如前所述,B项目推进的重要工作安排往往在征收调度会上形成,一线工作人员得以围绕实际问题集思广益,总结交流工作方法和实践经验。同时,调度会也可及时掌握征收工作的整体进度,有助于执行者研究部署后续工作,使执行者最终学习、掌握更具操作性的征收方法与技巧,实现了组织内部整体知识水平的提升。

由此可见,B项目的执行者通过开展组织学习实践活动,将调研考察、府际学习、专家论证等现场汲取的大量隐性知识以知识转化的方式完成政策知识的显性化,随后凭借工作会议等凝成共识,形成书面化的政策文件与相关材料,最终通过政策执行中的知识应用与扩散实现公共组织的内部知识积累。

六、政策执行中组织学习的机制识别

政策目标的实现有赖于执行主体与实践共同体建立有效学习途径并持续运用不同种类的知识。结合 B 项目房屋征收过程可发现,政策执行中的组织学习并非单一机制的产物,而是多种机制协同作用的结果。如图 2 所示,执行者正是通过广泛组织开展学习实践,以知识生产为主要方式扩充组织知识源,从而满足其对制度性、技术性与地方性知识的需求。随着公共组织内部知识的不断积淀,执行者的整体知识水平与执行能力得以提升,推动了公共政策的高效执行。

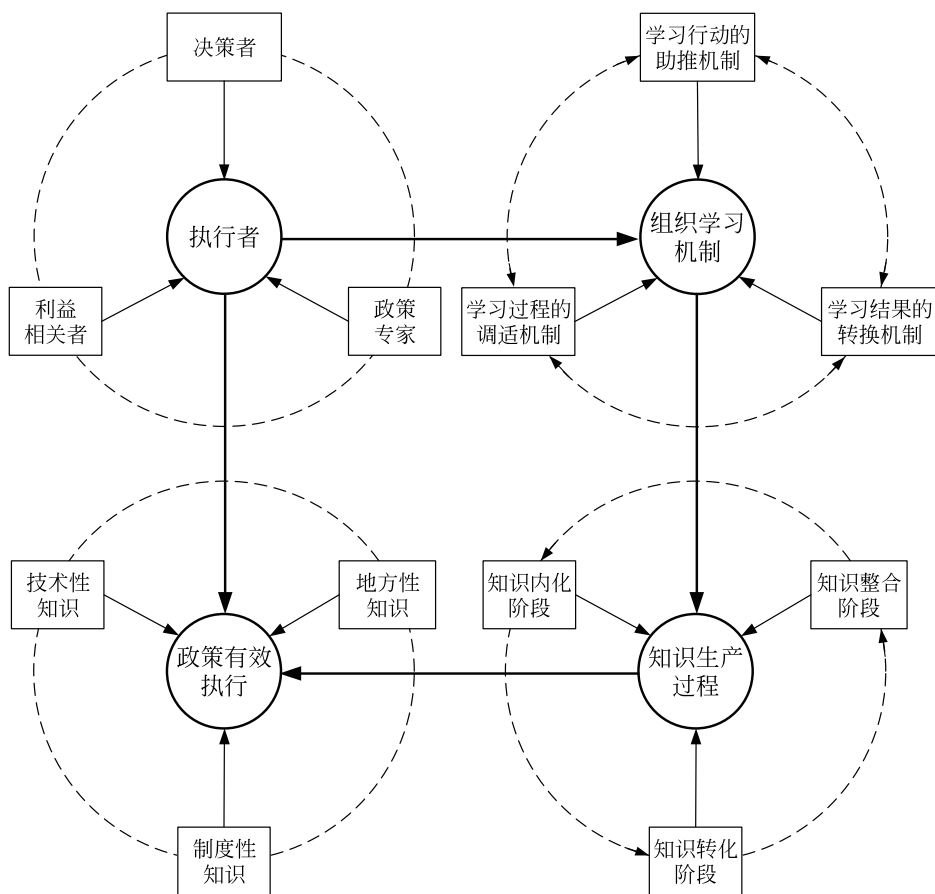


图 2 政策执行中的组织学习过程

(一) 学习行动的助推机制

组织学习的首要问题是为何学习,即组织学习的动力源。如前所述,公共组织常面临“知识不完备”困境。所谓“知识不完备”,一方面是政策问题的复杂性与棘手程度导致解决问题所需知识超出行动者自身的知识范畴;另一方面,解决问题的知

识可能已存在,但由于其分散、隐蔽等原因未被搜寻到,所以无法加以利用。上述两种情形,分别对行动者知识的发现、检索、协调等能力提出了要求(王礼鑫和莫勇波,2017)。进一步而言,公共组织之所以需要开展组织学习,是因其遭遇的公共问题或集体困惑对其自身提出了追求更加完备知识的需求。从近年来全国各地开展的国有土地房屋征收实践看,地方政府面对利益群体的各类诉求与大量历史遗留问题,精准把握政策刚性与灵活性的执行尺度尤为关键。然而,执行主体往往受限于信息不完备与“底数不清”的客观事实,发起一系列学习行动便成为政策意图转化成治理效能的必需。本案例中,B项目肩负着“先行先试”的重要使命,但在项目推进前,既有政策方案在很大程度上缺乏确定性与清晰性,因此,开展组织学习行动以增补知识、提升政策方案的理性程度便显得尤为必要。

那么,政策执行过程中开展的组织学习何以有效推进?总体而言,这些行动离不开决策者的权威倡导与多元主体间的持续互动。其中,权威倡导下的组织学习是借助决策者的权威优势与信息优势,通过调整组织架构、提供政策信息等手段将日常管理实践过程中所生成、累积的公共事务或公共管理知识渗透于具体的政策规划或标准中,从而降低政策话语的模糊性,推动执行者在有限时间内遵循决策者的政策路径设计,有效规避政策执行偏差,缓释地方政府直接面临的群体性事件等潜在社会风险。从房屋征收实践看,由于B项目地处J市核心城区,临近省政府驻地,对地方政府而言,任何细微疏漏都意味着政治风险。执行者面对政治压力需尽快完成上级政府政策安排的同时,也要时刻防范潜在社会风险转化为现实隐患。在此背景下,为保障房屋征收工作平稳快速推进,作为B项目指挥长的S区政协主席,自项目立项之初便在不同场合多次强调要“尽快落实人员到位”,以及项目开展要“充分策划规划”。从结果来看,决策者主导的决策控制单元与行动执行单元的深度整合更加有效地实现了政策知识共享,达成了有限时间内不同种类知识源的快速扩充,有助于后续《S区房屋征收补偿方案》等多项政策文件的修订完善。

此外,组织学习实践的发起也有赖于多元主体间的持续互动。从B项目推进过程看,尽管政策执行者通过一系列规范的行政程序为后续与被征收对象的谈判预留了空间,但被征收对象围绕个体利益最大化形成的博弈策略仍增加了政策有效实施的时间成本与经济成本。在这种情况下,执行主体利用其贴近社会实际的优势,以知识外部化搭建知识输送渠道,将技术性知识与地方性知识提炼概化,并通过特定空间载体产生知识叠加效应,助推公共组织内部的知识源扩充。事实上,正是由于项目指挥部在地块冻结周期内多次同专业社会组织开展合作,吸纳技术专家的合理化建议,并通过广泛征集群众意见、系统梳理汇总被征收对象的核心关切,B项目才得以在短期内顺利完成土地收储工作,为最终形成更具专业性、操作性的房屋征收工作流程方案与清偿标准奠定基础。

(二) 学习过程的调适机制

政策执行中的组织学习并非一蹴而就,而是需要多元主体基于不同任务情境对

其学习方式进行调整,从而实现多种知识的整合与积淀。公共组织之所以需要调适其学习过程,是因为其并非简单的“机械模型”,而是处于开放系统中的“有机”结构(田凯,2020)。实际上,在知识生产过程的不同阶段,执行主体借助学习过程的调适机制,在优化学习策略、搭建学习载体等方面均精准回应了不同时期政策执行任务的需要。

在知识转化阶段,执行者首先需精准聚焦政策问题,并为政策方案的理性扩充做准备,因此需汲取、整合内外部知识,创造学习成果的生产条件。此时,执行者将高频次开展对外学习行动作为首选策略,实现组织内部知识容量的扩充。相应地,这一阶段组织学习的结果是,执行者获得了大量可共享的显性知识。不过,一旦执行者的知识储备得到充分扩充,组织学习的目标便不再是继续汲取外部知识,而是转向如何利用这些分散的知识。此时,他们需把上级政府的政策要求与自身的治理情境结合起来,推动已获取的分散知识形成共识,最终实现政策适应性的再生产。这一过程多以会议为载体,实现知识要素的集中共享(庞明礼和马璇,2024)。通过执行者与决策者的持续知识互动,大量更具指导性、规范性与可操作性的政策文件得以在知识整合阶段形成,进一步清晰指明执行者未来的行动方向。事实上,B项目正是通过对学习过程的动态调适,才产出了大量更具可操作性的规制文件,进而帮助其规避征地过程中的流程错误等“不规范”行为,有效化解了执行者与被征收对象间的矛盾。

随着新的政策知识在公共组织中持续扩散,相关政策已基本与执行者的治理情境匹配,并能较清晰地指明政策执行的行动方向。与之相随的是,科层组织中的旧规制被打破,新政策的理念、技术与结构正逐步深嵌。此时,执行者更需深化对上述新知识的理解,进而提升整体认知水平。为此,执行者通过知识外部化与社会化等方式,积累科层组织内部的知识资源,完成组织学习过程的再调适。本案例中,随着《S区国有土地上房屋征收实操指南》《S区国有土地上房屋征收政策法规汇编》等新规制的出台,执行者更倾向于发起组织学习活动以全面掌握征收方法及技巧。此时,他们不再沿用知识转化与知识整合阶段的学习策略及实现载体,而是调整或修正了组织学习方式。

(三) 学习结果的转换机制

如前所述,执行过程中组织学习的助推与调适机制分别为执行者的学习实践提供动力支持与方向指引。那么,作为学习结果的知识是如何帮助执行过程实现良好成效的?这需要对学习结果予以转换。

整体上看,政策执行的组织学习结果至少需从两方面进行转换。一是将组织学习提炼的分散知识予以整合。具体而言,学习结果的转换主要通过会议形式创造主体间多元互动的学习空间,进而化解知识间的对抗性冲突,提升公共政策“知识框架”体系的完整性。一直以来,J市的货币清偿标准按照房屋所处区位新建普通商品住宅市场价格予以核算。然而,B号地块尚无新建商品住宅价格可供执行者参考,同时被征收对象对货币清偿价格的高预期多数基于其临近“学区”的优势,造成征收工作一再停滞。为化解不同类型知识间的对抗性冲突,B项目指挥部多次组织党政联

席会议和领导小组会议研讨并明确政策方案,形成会议纪要等文件,用以处理实践中出现的特殊情况。这一过程有效整合了“碎片化”的显性知识,实现了公共政策的渐进调整与迭代更新。

二是将整合后的知识积累融入政府科层体系中。从知识流动视角看,组织学习包括内部知识源的互动与传递,这一过程增进了政策执行阶段的知识积累,为组织学习奠定了基础。在知识内化阶段,执行者通过学习结果的转换机制实现了将政策知识转化为自身的政策理念与价值观。其后,他们通过政策执行实践修正了个体的独特经验,并以隐性知识的分享与传播创新了政策执行的经验与方法。由此,学习结果的转换机制扩充了公共组织内部的知识储备,从整体上提升了公共组织内部的知识水平。

可见,政策执行阶段的三种组织学习机制虽各有侧重,但均对知识生产意义重大。如图3所示,学习行动的助推机制在决策者的权威倡导与多元主体的互动关联

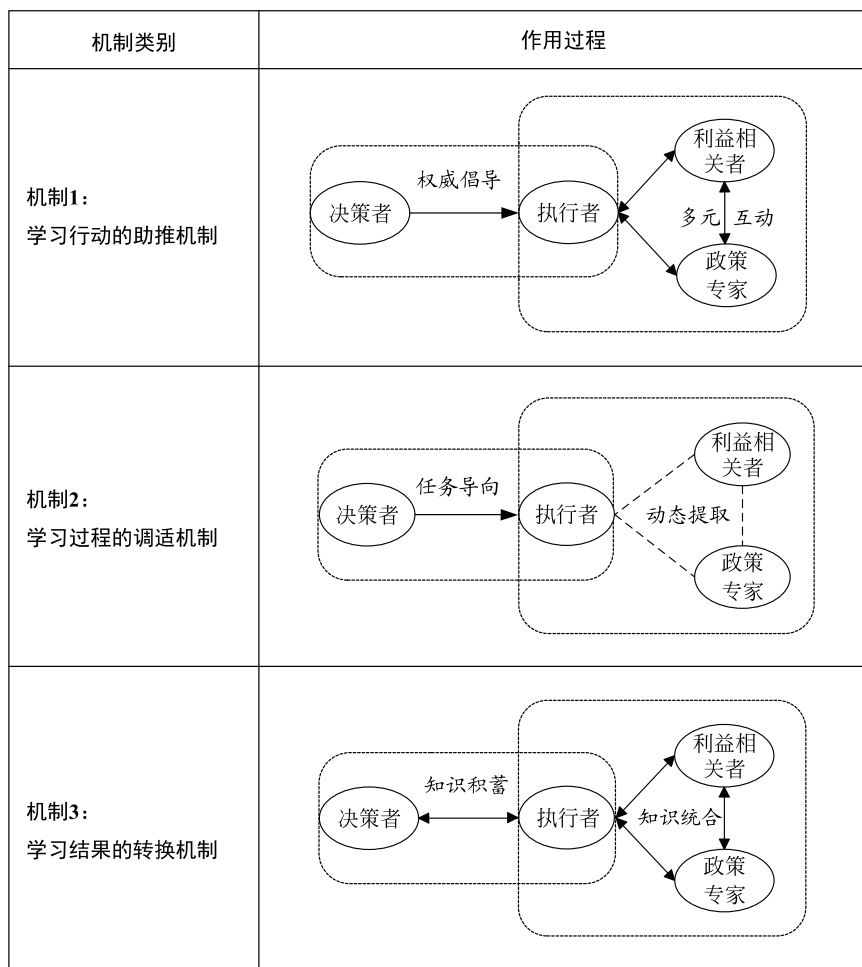


图3 政策执行中的组织学习机制

下,持续推动了组织学习活动的开展;学习过程的调适机制旨在满足执行者不同任务需要,以学习策略和载体的不断调整为政策执行的组织学习过程提供路径保障;学习结果的转换机制为助力政策执行取得良好成效,通过对分散知识予以整合,进而积蓄融合,推动公共政策的渐进调整与迭代更新。

七、结论与讨论

组织学习常伴于中国场景下公共政策推进的各个阶段,一直是实务界和理论界关注的核心议题。在政策执行阶段,地方政府为实现政策意图向治理效能的充分转化,开展的组织学习方兴未艾。不过,既有研究主要着墨于对上述学习现象的描摹,相对忽视对学习过程的梳理及其内在机制的剖析。事实上,理解中国公共政策执行中“知识何以转化为治理效能”的关键在于打开治理主体开展组织学习过程的“黑箱”。因此,本研究借鉴组织学习理论与知识生产理论,构建了“组织学习-知识生产”的分析框架,并以 J 市 B 项目国有土地上房屋征收政策的执行过程为研究案例,得出三点研究发现。

第一,本研究丰富了对公共政策过程中组织学习的讨论,明确区分了政策执行中开展组织学习过程的三个循环阶段,即知识转化阶段、知识整合阶段与知识内化阶段。其中,组织学习主体是决策者、执行者、政策专家与利益相关者,他们共同开展了围绕制度性知识、技术性知识与地方性知识的学习活动,推动政策知识实现了显性与隐性属性的互动转化。

第二,本研究识别了政策执行中组织学习的三种机制,即学习行动的助推机制、学习过程的调适机制、学习结果的转换机制。三者相互关联,贯穿于公共政策执行的全过程,并通过知识生产过程的中介环节拓展了公共组织的知识源,完善了政策过程的知识框架,实现了公共组织内部知识水平的提升。

第三,政策执行中组织学习的最终结果是推动公共政策的有效执行。具言之,政策执行主体通过广泛开展府际学习、观摩考察、联席会议、民意摸排、专家论证等一系列活动,从整体上提升了自身政策知识水平与政策执行能力。这一过程中,公共组织的学习实践最终实现了对不同种类知识的综合与收敛,进而推动公共政策的渐进调整与迭代更新。

组织学习是理解公共政策何以有效推进的重要研究内容。中国场景中公共组织学习行动的发起往往由其所在层级的最高权力主体牵头,通过高位推动,激活政策专家、地方官员、利益相关者等多元行动主体组建学习网络,最终促成政策知识的生产和再生产。然而,与政策制定、政策试点、政策扩散等政策过程中的组织学习聚焦政策创新与迭代(林雪霏,2015,李娉和杨宏山,2022a)不同,政策执行中的组织学习更侧重于治理效能,即致力于回应不同时期执行任务的需求。从实践结果看,政策执行阶段的知识生产为科层组织提供了大量兼具可操作性与情境依赖性的制度

性知识。同时,组织学习是以知识为载体,在组织内部与组织之间发生知识流动的过程。传统观点认为,联邦体制或分散化的权力结构有助于开展组织学习(田凯,2020)。然而,中国治理实践显示:高位推动下领导小组、联席会议等承担知识传播、流转与生产功能的载体,也有效促成了多元主体的协同愿景与集体行动,保障了组织学习的良好效果。

尽管本研究构建了考察政策执行过程中组织学习的整合性理论框架,在一定程度上揭示了不同种类知识的生产与再生产过程,但囿于研究素材和理论解释的局限,文中归纳与识别的组织学习阶段与机制或不能穷尽既有实践场景。进言之,本研究更多基于政策在某一地区的推进过程,而政策执行可能存在区域与模式上的差异,未来研究需深度挖掘并探索不同区域、不同类型政策执行中的组织学习模式。

参考文献

- 陈国权. 2001. 组织与环境的关系及组织学习[J]. 管理科学学报, 4(5): 39-49.
- Chen G Q. 2001. Relationship between organization and its environment and organizational learning[J]. *Journal of Management Sciences in China*, 4(5): 39-49. (in Chinese)
- 韩志明. 2018. 从官僚知识到个人知识——国家治理转向的知识逻辑[J]. 中国行政管理, (6): 88-93.
- Han Z M. 2018. From bureaucratic knowledge to personal knowledge: The knowledge logic of state governance turn [J]. *Chinese Public Administration*, (6): 88-93. (in Chinese)
- 黄璜. 2018. 数字政府的概念结构: 信息能力、数据流动与知识应用——兼论 DIKW 模型与 IDK 原则[J]. 学海, (4): 158-167.
- Huang H. 2018. The conceptual structure of digital government: Information capability, data flow and knowledge application—On the DIKW model and IDK principle [J]. *Academia Bimestris*, (4): 158-167. (in Chinese)
- 黄六招. 2021. 组织学习与双向赋能: 推进社区治理现代化的有效路径——基于一个易地搬迁社区的案例研究[J]. 探索, (6): 103-114.
- Huang L Z. 2021. Organizational learning and bidirectional empowerment: A path to promote the modernization of community governance—Case study on a demonstration site of relocation community[J]. *Probe*, (6): 103-114. (in Chinese)
- 克利福德·吉尔兹. 2004. 地方性知识: 阐释人类学论文集[M]. 王海龙, 张家瑄, 译. 2版. 北京: 中央编译出版社: 227.
- Geertz C. 2004. Local knowledge: Further essays in interpretive anthropology[M]. Wang H L, Zhang J X, trans. 2nd ed. Beijing: Central Compilation & Translation Press: 227. (trans. into Chinese)
- 李娉, 杨宏山. 2022a. 科学检验与多元协商: 政策试验中的知识生产路径——基于 Y 市

- 垃圾分类四项试点的比较分析[J]. 公共管理学报, 19(3): 71-83.
- Li P, Yang H S. 2022a. Scientific testing and pluralistic negotiation: Knowledge production paths in the policy experimentation—An empirical analysis on the garbage classification pilot projects in Y City[J]. *Journal of Public Management*, 19(3): 71-83. (in Chinese)
- 李娉, 杨宏山. 2022b. 危机演化与应急学习: 城市风险管理的运作逻辑[J]. 城市发展研究, 29(7): 74-80.
- Li P, Yang H S. 2022b. Crisis evolution and emergency learning: Framework and logic of urban risk management[J]. *Urban Development Studies*, 29(7): 74-80. (in Chinese)
- 李瑞昌, 唐雲. 2024. 纵向干预下政府公共安全学习论[J]. 复旦学报(社会科学版), 66(1): 182-191.
- Li R C, Tang Y. 2024. The “well loop” learning theory of government public safety under hierarchical intervention[J]. *Fudan Journal (Social Sciences)*, 66(1): 182-191. (in Chinese)
- 林雪霏. 2015. 政府间组织学习与政策再生产: 政策扩散的微观机制——以“城市网格化管理”政策为例[J]. 公共管理学报, 12(1): 11-23, 153-154.
- Lin X F. 2015. Organizational learning among governments and the policy reproduction: The microscopic mechanisms of policy diffusion—A case study on the policy of “city grid management” [J]. *Journal of Public Management*, 12(1): 11-23, 153-154. (in Chinese)
- 满小欧, 薛增鑫, 甘甜. 2025. 因何而异: 层级治理体系下政策再生产的策略逻辑——基于 G 省数字政府建设的纵向多案例研究[J]. 公共管理学报, 22(2): 75-87, 171-172.
- Man X O, Xue Z X, Gan T. 2025. How it varies: Strategic types and logics of policy reproduction within a hierarchical governance system—A longitudinal multi-case study based on digital government construction in G Province [J]. *Journal of Public Management*, 22(2): 75-87, 171-172. (in Chinese)
- 庞明礼, 马璇. 2024. 会议中的知识共享: 协同治理研究的新视角[J]. 中国行政管理, 40(11): 49-57.
- Pang M L, Ma X. 2024. Knowledge sharing in meetings: A new perspective on collaborative governance research [J]. *Chinese Public Administration*, 40(11): 49-57. (in Chinese)
- 钱蕾, 何艳玲. 2024. 从经验惯习到规章制度: 组织隐性知识如何显性化? [J]. 中国行政管理, 40(5): 98-108.
- Qian L, He Y L. 2024. From experience and habit to regulation: How to make organizational tacit knowledge explicit? [J]. *Chinese Public Administration*, 40(5): 98-108. (in Chinese)

- 田凯. 2020. 组织理论: 公共的视角[M]. 北京: 北京大学出版社: 183-217.
- Tian K. 2020. Organization theory: A public perspective[M]. Beijing: Peking University Press: 183-217. (in Chinese)
- 王礼鑫. 2018. 公共政策的知识基础与决策权配置[J]. 中国行政管理, (4): 98-104.
- Wang L X. 2018. The knowledge foundations of public policy and the arrangements of decision-making power[J]. *Chinese Public Administration*, (4): 98-104. (in Chinese)
- 王礼鑫, 莫勇波. 2017. 基于知识视角的政策制定基本问题探析[J]. 中国行政管理, (6): 90-96.
- Wang L X, Mo Y B. 2017. The fundamental questions of policy-making based on perspective of knowledge[J]. *Chinese Public Administration*, (6): 90-96. (in Chinese)
- 王锡锌, 章永乐. 2003. 专家、大众与知识的运用——行政规则制定过程的一个分析框架[J]. 中国社会科学, (3): 113-127, 207-208.
- Wang X X, Zhang Y L. 2003. Experts, the public and use of knowledge: An analytical framework for administrative rule making[J]. *Social Sciences in China*, (3): 113-127, 207-208. (in Chinese)
- 魏淑艳, 郑美玲. 2022. 政策转移推动政策创新生成机理探究——基于福建省排污权交易政策转移个案的分析[J]. 中南大学学报(社会科学版), 28(3): 165-176.
- Wei S Y, Zheng M L. 2022. Exploration into the mechanism of policy innovation driven by policy transfer: An analysis based on the case of the transfer of emission trading policy in Fujian Province[J]. *Journal of Central South University (Social Sciences)*, 28(3): 165-176. (in Chinese)
- 文宏, 李风山. 2022. 中国地方政府危机学习模式及其逻辑——基于“央地关系—议题属性”框架的多案例研究[J]. 吉林大学社会科学学报, 62(4): 81-92, 235.
- Wen H, Li F S. 2022. Different models of learning from crises and their logic: A multi-case study based on the “central-local relations and issue attribution” framework[J]. *Jilin University Journal Social Sciences Edition*, 62(4): 81-92, 235. (in Chinese)
- 向玉琼. 2012. 中国转型期地方政府政策移植研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社.
- Xiang Y Q. 2012. Policy transplantation in local governments during China's transition period[M]. Beijing: China Social Sciences Press. (in Chinese)
- 向玉琼, 冯钰婷. 2023. 双层学习交互: 地方数字政务服务创新过程与生成机理——基于N市经验的分析[J]. 城市问题, (10): 14-23.
- Xiang Y Q, Feng Y T. 2023. Dual-layer learning interaction, local digital government service innovation process and generation mechanism: Analysis based on the experience of N city[J]. *Urban Problems*, (10): 14-23. (in Chinese)
- 阎波, 吴建南. 2018. 非正式问责、组织学习与政策执行: J市政府职能转变综合改革的案例研究[J]. 中国行政管理, (2): 27-34.
- Yan B, Wu J N. 2018. Informal accountability, organizational learning and policy

- implementation: A case study of municipal government comprehensive reform in city J[J]. *Chinese Public Administration*, (2): 27-34. (in Chinese)
- 杨宏山. 2016. 情境与模式: 中国政策执行的行动逻辑[J]. 学海, (3): 12-17.
- Yang H S. 2016. Context and mode: The action logic of policy implementation in China [J]. *Academia Bimestris*, (3): 12-17. (in Chinese)
- 杨宏山, 李婷. 2019. 政策创新争先模式的府际学习机制[J]. 公共管理学报, 16(2): 1-14, 168.
- Yang H S, Li P. 2019. Inter-governmental learning mechanism for the championship model of policy innovation[J]. *Journal of Public Management*, 16(2): 1-14, 168. (in Chinese)
- 杨宏山, 李梧. 2023. 政策试验中的组织学习: 一个过程框架[J]. 学海, (5): 25-32, 50.
- Yang H S, Li W. 2023. Organizational learning in policy experiments: A process framework[J]. *Academia Bimestris*, (5): 25-32, 50. (in Chinese)
- 杨淑琼, 沈治宏. 2006. 政府知识管理探微[J]. 现代情报, 26(7): 44-46, 49.
- Yang S Q, Shen Z H. 2006. A brief exploration of government knowledge management [J]. *Journal of Modern Information*, 26(7): 44-46, 49. (in Chinese)
- 杨志, 魏姝. 2020. 政府考察学习如何影响政策扩散? ——以县级融媒体中心政策为例 [J]. 公共行政评论, 13(5): 160-180, 209-210.
- Yang Z, Wei S. 2020. How does horizontal onsite learning affect policy diffusion? —A case study of county-level converged media center policy [J]. *Journal of Public Administration*, 13(5): 160-180, 209-210. (in Chinese)
- 杨智, 刘新燕, 万后芬. 2004. 国外组织学习研究综述[J]. 外国经济与管理, 26(12): 15-20.
- Yang Z, Liu X Y, Wan H F. 2004. A review of foreign organizational learning research [J]. *Foreign Economics & Management*, 26(12): 15-20. (in Chinese)
- 余光胜, 刘卫, 唐郁. 2006. 知识属性、情境依赖与默会知识共享条件研究[J]. 研究与发展管理, 18(6): 23-29.
- Yu G S, Liu W, Tang Y. 2006. Research on the knowledge attributes, context-dependency and the conditions for sharing tacit knowledge[J]. *R&D Management*, 18(6): 23-29. (in Chinese)
- 赵远跃. 2024. 政策试验中的议题学习机制——以 X 市“多规合一”改革为例[J]. 公共管理学报, 21(2): 40-52, 171-172.
- Zhao Y Y. 2024. Topic learning mechanism in policy experimentation: A case study of the “multi-plan integration” reform in X City [J]. *Journal of Public Management*, 21(2): 40-52, 171-172. (in Chinese)
- Michaels S, Goucher N P, McCarthy D. 2006. Policy windows, policy change, and

- organizational learning: Watersheds in the evolution of watershed management [J]. *Environmental Management*, 38(6): 983-992.
- Nonaka I. 1994. A dynamic theory of organizational knowledge creation [J]. *Organization Science*, 5(1): 14-37.
- Ricco G, Schultz C A. 2019. Organizational learning during policy implementation: Lessons from U. S. forest planning [J]. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 21(3): 275-287.
- Schofield J. 2001. Time for a revival? Public policy implementation: A review of the literature and an agenda for future research [J]. *International Journal of Management Reviews*, 3(3): 245-263.
- Szulanski G. 2000. The process of knowledge transfer: A diachronic analysis of stickiness [J]. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 82(1): 9-27.
- Teece D J. 2000. Strategies for managing knowledge assets: The role of firm structure and industrial context [J]. *Long Range Planning*, 33(1): 35-54.
- Yin R K. 2009. Case study research: Design and methods [M]. 4th ed. Los Angeles: Sage Publications: 19-51.
- Zhu X F. 2013. Policy change and expert involvement in China [J]. *Public Administration*, 91(2): 281-302.

Knowledge as Power: The Role of Organizational Learning in Driving Effective Public Policy Implementation

YANG Zebin¹, ZHANG Zhenyang²

(1. School of Public Administration, Central China Normal University;

2. College of Philosophy, Law and Political Science, Shanghai Normal University)

Abstract: It is widely acknowledged that organizational learning is essential in the policy-making process, as it helps to refine policy design, align stakeholder interests, and enhance the quality of policy decisions in response to dynamic governance environments. However, does organizational learning also play a critical role in policy implementation, and if so, how does it contribute to effective policy implementation? To address these key questions, this study constructs an integrated “organizational learning & knowledge creation” theoretical framework, drawing on organizational learning theory and knowledge production theory with a focus on the dynamic transformation between tacit and explicit knowledge and the multi-stage knowledge production process, to analyze the processes, mechanisms and practical impacts of organizational learning conducted by local governments during policy implementation. Through an in-depth observational case study

of the housing expropriation practice on state-owned land in Project B of City J, a pioneering urban renewal project located in the core urban area of a mega city in eastern China, which involves multiple stakeholders including government departments, technical experts, assessment institutions, and affected residents and bears the task of exploring replicable experience for old city renovation, the research reveals that dual drivers, namely authoritative advocacy by decision-makers and multi-stakeholder interactions among policy actors jointly facilitate the initiation of organizational learning, with the former providing institutional guidance and resource support to reduce policy ambiguity and the latter facilitating the acquisition of professional technical knowledge and context-specific local knowledge from external sources. This dual-driven initiation enables public organizations to effectively absorb substantial external tacit knowledge, such as practical working methods from inter-organizational observation, professional valuation insights from expert argumentation meetings, and targeted demands from household surveys of expropriated residents. Subsequently, by employing a three-stage organizational learning mechanism of nudging, adaptation and transformation, where the nudging mechanism fuels learning motivation by addressing the knowledge gap faced by public organizations, the adaptation mechanism adjusts learning strategies and carriers to match different implementation tasks at various stages, and the transformation mechanism integrates fragmented explicit knowledge into standardized and actionable policy documents, public organizations realize the integration and convergence of diverse knowledge, which significantly enhances the cognitive capacities and implementation capabilities of executing entities, resolving conflicts between policy rigidity and implementation flexibility, mitigating potential social risks triggered by interest disputes, and ultimately ensuring the smooth implementation of the housing expropriation policy as well as the successful completion of land acquisition and storage within the planned period. The findings enrich academic discussions on organizational learning in public policy processes and future research may focus on the typology of organizational learning models.

Keywords: policy implementation; organizational learning; knowledge creation; policy knowledge

投稿日期: 2025/2/11 送外审日期: 2025/2/25 首轮外审完成日期: 2025/3/17
录用日期: 2025/7/29 最终修回日期: 2026/1/30