

信息技术引起行政组织的三大变革

□ 刘晓红

(厦门大学政治与行政学系, 福建 厦门 361005)

摘要: 信息技术作为科技手段在行政组织中的运用与扩展, 已超出了一般技术所能发挥的作用, 它正在以势不可挡的势头使行政组织发生着三大变革: 行政组织内部的变革; 行政组织产品和服务的变革; 行政组织人力资源的变革。

关键词: 信息技术; 行政组织变革

中图分类号: G 209

文献标识码: A

文章编号: 1001- 5647(2003)05- 0025- 04

收稿日期: 2003- 07- 20

达伏特曾指出: 组织至少经历四种类型的变革, 即技术变革 (出现在生产过程和装备中); 行政变革 (包括建立新的工作表现评估系统); 产品和服务的变革; 人力资源的变革 (由训练、发展和招聘员工工作而发生)。在上述四种类型的变革过程中, 有时也有可能单独地经历一些有限的变革, 但是, 这些变革却总是相互交织在一起的。事实上, 对于重大变革来说, 人们所面临的挑战则在于把这些变革加以协调一致。

目前, 行政组织正在经历着一场前所未有的重大变革, 从静态的组织结构到动态的行政流程, 从向内部层层分权到向外部放权, 从决策的源头 (以“顾客”为导向) 到决策的评估 (以绩效为标准), 从组织的规模到行政的理念, 等等, 无不是在对传统的行政模式提出挑战而力图实现“善治”到“善政”的转变, 实现政府、社会、市场的权力共享。在如此重大的变革面前, 如何将技术、行政、产品和人力资源的变革协调一致, 这决定着行政组织变革的成败问题。而作为四种变革之一的技术变革, 一旦与信息技术联姻, 便成为将行政、产品和人力资源的变革串联在一起的一条红线。

一、信息技术引起行政组织内部的变革

信息技术在行政组织中的运用与扩展, 必然会引起行政组织的结构形态、运作程序以及行政组织决策的整个过程的变革。

(一) 信息技术使行政组织的层级减少, 形成扁平化、网络式结构。传统的行政组织多呈金字塔式结构, 上尖下宽, 中间存在着多重层级。如权力由上到下逐层递减, 命令由上到下逐层传递, 将具体情况由下到上逐层反映。这种传统的结构形式, 在外界环境变化迟缓的情况下, 一般反映不出多大弊端来, 但随着现代社会的发展, 随着社会环境的变化, 就要求行政组织能对外界的变化作出迅速的回应, 而多重的层级显然不适应这种要求。层级的减少, 是现实社会对行政组织提出的客观要求, 而信息技术则为这种要求提供了技术支持。信息技术不仅能使信息在上下层级间迅速传递, 而且能够减少层级。

在传统的金字塔型结构中, 由于稀缺的信息资源总是为上级所掌握, 在整个权力体系中, 上级是权力网

的中心,上级部门和领导决定着信息的种类与走向,信息的流向不是自上而下,就是自下而上,横向流动则极为少数。信息技术在行政组织中的运用与扩展,使得这种状况得到了极大的改观,信息的流向不再是单向的,而是构成如蜘蛛网状的经纬交织形状,纵向与横向的沟通都同样自由流畅,每一个结点都有可能成为信息流动的中心。建立在这种基础上的行政组织结构,必然打破原来的层级结构,从而形成一种与之相适应的网络状结构。

(二)信息技术使行政组织的运作程序简约化、公开化。由于信息技术具有使行政组织的结构形态呈现扁平化、网络式特征,这本身就会使运作程序简约化。由于原来的行政组织存在着多重层级,行政程序往往是逐级而行。因此,行政组织层级越多,行政程序就会越冗长、越复杂;相反,层级越少,行政程序就会越简约、便捷。比如,就某一具体事项来说,相关的运作程序都被整合进一条可供人们选择的链条上来,当顾客进入服务网后,所做的事项就可以通过屏幕选取自己所需要的服务,眼前一目了然,心中清清楚楚,使运作程序既简约,又快捷。

在信息技术的支持下,运作程序不仅可以实现简约化,而且能够实现公开化。为了实现民主,为了争取合法性支持,为了保持行政的清正廉洁,政务公开一直是行政组织试图达到的目标,而为了达到这一目标,行政组织一直在寻找合适的手段。例如,通过报刊、电视、广播等媒体,在一定的范围内产生一定的效果。然而,通过网络信息技术则可以达到更为可观的效果,尤其是网络信息技术的可视性与可操作性,可以更进一步地增加服务者与服务对象之间的双向交流,人们可以不受时空的限制,随时了解到所需要的信息,从而使运作程序简约化、公开化。

(三)信息技术使行政组织的决策更加科学。行政组织作出决策的基础是信息的收集与整理。因此,信息的全面、及时、准确是决策的根本。而传统的行政组织则无法真正满足这一要求。由于信息在层级制的行政组织的传递过程中,往往会产生失真的现象,加之人的主观认识不同,信息在传递的过程中又会经过不同程度的过滤。由于层级的多重存在,信息逐层向上传递,命令再逐层传递下来,这中间需要一定的过程和时间,因此往往会出现时过境迁的情景。而信息技术在行政组织中的运用,使得行政组织的一项议案可以同时得到多方关注,从而保证了信息的全面性;信息可以越过中间层级,由源点直接达至信息的接收中心,从而保证了信息的准确性;信息的流入、流出几乎以“零距离”的距离进行流动,从而保证了信息的及时性。信息技术不仅使信息的收集实现全面、准确、及时,而且使信息的整理更加迅速;各种软件的开发应用,不仅使用信息分类可以得到迅速的实现,而且可以同时找到各种信息之间的关系,将这些信息准确、及时的应用于行政组织的决策之中。

二、信息技术引起行政组织产品和服务的变革

信息技术引起行政组织内部结构、运作程序、决策的变革,同时也引起行政组织产品和服务的变革。行政组织的内部变革与产品、服务变革之间存在着一定的因果关系。行政组织的内部变革可以引起产品服务的变革,而产品和服务的变革也可以促进行政组织的内部变革的发生。

(一)信息技术引起行政组织产品和服务更加公正、公平。传统的行政组织由于缺乏与社会的有效沟通,生产的产品和服务往往会处于某个领导的主观判断,因此,这种产品和服务往往不能满足社会真正的需要。信息技术的运用则使得普通百姓有了能够充分表达自己意愿的渠道,使得行政组织能够及时地了解到什么是人民想要的,什么是人民急需的,会使行政组织的产品和服务更加贴近现实,更能解决实际问题,更能满足人民的要求。

(二)信息技术引起行政组织对产品和服务的供给方式发生变化。社会产品向来被划分为公共物品和非公共物品两大类,而公共物品似乎也被一直认定是行政组织的必然产品。随着市场经济的迅速发展,人们认识到,公共物品又分纯公共物品和准公共物品两大类,社会力量已开始承担起准公共物品甚至部分纯公共物品(如,教育)的供给者的角色。信息技术的运用与扩展,一方面会大大解放行政组织中的人工劳动,使人摆脱大量繁琐的事务;另一方面,信息技术使得全面监控社会动向成为可能。信息技术的快捷迅速,必然使得社会上的动态迅速反馈到监控中心,而监控中心(行政组织)这时所需要做的是进行指挥、制定规则,以裁判员的身份对社会事务进行干涉。在这种状态下,行政组织的职能就会随之而收缩,开始还权于社会,还权于

市场,公共物品的供给者也同时由行政组织、社会、市场三方共同扮演。由于市场经济的作用,这种供给方式的变化还会引起产品和产品质量的大大改善。

(三)信息技术使行政组织的产品和服务更符合民意。行政组织的存在以其向社会提供产品和服务为前提。传统的行政组织向社会提供的产品和服务往往是单方面的,服务对象是被动的,你为他提供些什么产品和服务,他就会被被动地接受这些产品和服务。而行政组织则往往是主动的。这里,关键要看行政组织以谁为服务对象,为谁设计产品和服务。在文明程度还不够发达的时代,广大民众对行政组织的依赖性较强,往往是盲目的服从。随着社会的不断进步,广大民众的知识水平越来越高,有能力理解社会生活的真正含义,并不断地向行政组织提出自己的意愿。如果行政组织的产品和服务符合广大民众的需要,人民便拥护它,支持它;反之,人民便会反对它。当信息技术在行政组织乃至社会上应用之时,不仅会使行政组织在产品和服务的设计之初就接触到人民,而且人民群众也可以在产品和服务的生产过程中对行政组织实行全程监督。也就是说,行政组织的产品和服务是在人民群众的广泛参与下生产出来的。现代组织理论认为,任何组织的变革通过扩大参与面和参与的程度,都可以克服对变革的阻力。而信息技术正使越来越多的人参与到行政组织提供产品和服务的过程中来。同时,随着人们知识水平的提高,这种参与的程度也在不断加深。人民群众可以通过信息技术的应用,使行政组织了解自己的各种看法,使行政组织的产品和服务按照自己的意愿来生产。在此过程中,服务对象也逐渐取得主动权,而行政组织也由完全主动控制转变到主动地对人民群众的要求作出回应。同时,行政组织因其产品和服务能较好地满足人民群众的要求,便会越来越取得合法性认同,从而也会越来越巩固其政权的稳定。

(四)信息技术使行政组织的决策执行更为有力。长期以来,社会上存在着重规划轻执行的倾向,认为一项决策一经制定就必然会被贯彻执行。但实践证明,这种认识往往会导致“上有政策,下有对策”、使上级决策流于形式的现象。信息技术的应用,可以有效地排除决策本身不科学、不正确的弊端。信息技术以其对变数的预测功能,使得人们不仅能够预测决策执行中可能出现的各种问题,而且可以对实际的决策执行过程实行追踪、监控,从而可以实现对决策的时时调整,排除执行中的各种障碍。

三、信息技术引起行政组织人力资源的变革

信息技术引起行政组织人力资源的变革是与前两种变革分不开的。从行政组织内部来说,行政组织的结构形态呈现扁平化、网络式特征,这必然使得行政组织内部中间层级人员出现大量减员;从行政组织外部来说,为使行政组织政权得以巩固,必然要吸引外部人员进入行政组织。那么,信息技术究竟引起行政组织人力资源的哪些变革呢?笔者认为,可以归纳为以下几点。

(一)信息技术使行政组织的人力资源精减、高效。信息技术在行政组织中的运用,使信息的收集整理更方便、快捷、简易,从而使得专司这方面职能的人工劳动大大解脱,行政组织再也不需要占用太多的人手去专门从事这方面的工作;信息技术使得信息得以从始发点直达终点,从而使行政组织减少层级,减少人力资源。

(二)信息技术使行政组织的人力资源素质普遍提高。在传统的行政组织中,行政人员一般都专司其职,讲究“专才”。信息技术在行政组织中的应用,使得行政组织呈现网络式结构,信息不仅纵向传递,而且横向游走。这就使得行政人员不仅要了解本领域内的纵向方面的信息,而且要明白横向方面的信息对本领域的含义、潜在的影响,还要懂得如何把这些信息加以分析利用,讲究的是“通才”。为此,要求现代的行政组织人员,必须要保持对信息的高度敏感性,能够迅速捕捉到社会中的不同寻常的动态反应,能够迅速拟定解决方案,能够对各个方案进行检验。而行政组织人员整体素质的提高,是能够承担此重任的基本前提。

(三)信息技术使行政组织的人力资源更加稳固。信息技术在行政组织中的应用与扩展,打破了原来行政组织的等级界限,使行政人员接触到较以往更广泛的领域,使工作内容更丰富,更能激发出行政人员的积极性。现代组织理论讲究“人本理论”。以人为本,挖掘人的潜力,是这一理论的核心。信息技术正是实现这一理论的有效途径。在信息技术的支持下,行政人员可以畅所欲言,贪污腐败者可以及时被揭露出来,主持正义的人也可以被迅速宣扬,公正廉明成为大家所尊崇的行政理想。因此,在信息技术的支持下,进入行政组织将成为人的一种具有崇高目标的人生追求。随着行政组织的这种合法性被广泛的认同,这种追求(下转第 96页)

系人既无法统计也无法明了，而只能以其程序发动权利为衡量标准。赋予每个人对权威的考察权，必然可推动权威与权威制约主体的双向互动，实现二者的良性循环。

(四) 权威制约之诉请最终只能由法院来接受，并按照法律来审查。当人类步入制度文明时代，以国人意志体现之假设的法律也就成为人类行为标准的最高标准，任何纠纷之解决皆以此为准，称之为“司法最终原则”。实现对权威之司法审查，实即就此而言。自然，作为“法律的嘴巴”，司法权之行使者非法院莫属。

然而，有人不禁要反问，权威需要制约，然法律权威亦即权威，此当如何？笔者以为，以其人之道还治其人之身，以法律制约法律，形成生生相克之理，并无以逃脱权威制约之原理——约束人格化倾向。在现实中，大多数法制国家也都具有对法律权威进行制约的机制——违宪审查。我国虽然从理论上看来也有着违宪审查的法律依据，如，《立法法》赋予了全国人大及常务委员会的撤销违宪法案的权能，但是，此法在实践中还缺乏一定的可操作性。我国的权威制约机制还有待于作进一步的完善。不过，违宪审查机制在人类文明中的出现也验证了权威与权威制约生生相克，于一个循环圈内反复循环，无一可以跳出其外的规律，即其它权威受法律权威之制约——法律权威受违宪审查机制之制约——违宪审查机制来源于宪法规定并受宪法制约——宪法来源于人们及其代议机构的制约——人们受到法律权威之制约。如此循环不已，生生相克！

参考文献：

- [1]王铭铭,王斯富. 乡土社会的秩序、公正与权威 [M]. 北京:中国政法大学出版社, 1997. 260
- [2]马克思恩格斯选集,第 2 卷 [M]. 北京:人民出版社, 1993. 551
- [3][美] 彼得·伯格. 哲学伦理学 [M]. 北京:中国社会科学出版社, 1990. 553
- [4]许章润. 法律:民族精神与现代性 [J]. 中外法学, 2001 (5).
- [5][法] 卢梭. 社会契约论 [M]. 北京:商务印书馆, 1980. 20

(本文编辑: 罗菊芳)

(上接第 27 页)也将成为越来越多的人的人生目标,从而使行政组织的人力资源也将更加稳固。

(四) 信息技术使行政组织的人力资源出现两大类型——信息技术的研究开发者与信息技术的应用者。由于我国的信息技术水平不高,信息技术的应用又是客观必然,因此行政组织必须吸引高科技人才进入行政组织,从事信息技术的开发、研制、建设。从国内外的研究发现,信息技术,尤其是电子政务在行政组织中的应用并不能一蹴而就,会有一个发展的过程,从简单的信息发布到动态的双向交流,直至视听效果的完善、虚拟办公的实现,每一步都离不开高新技术的应用,都离不开高科技人才的努力探索。与此同时,每当一项新的技术研制成功,都会有一批行政人员接受新的培训,掌握新技术的应用技巧。同时,从信息技术的发展来看,技术的科技含量越高,技术的应用便会越简便易行。例如,电脑技术从高档消费品到成为普通人家的家用设施,就是一个明证。这样,进行科研开发的行政人员与技术操作的行政人员之间的差距将会越来越大,由此行政权力将为高技术的科研人才所掌握,这将会成为一种趋势。然而,从目前来看,两类人才并存依然是行政组织有效运作的基础。

由此看来,信息技术确实已经或将要引起行政组织从内部结构到外部产品以及人力资源的一系列变革,而这些变革之间又是相互促进、相辅相成的。我们只有认识到行政组织的这些变革产生的必然趋势,才能有意识、有计划地促进这些变革的发生,才能顺应时代发展的潮流,从而更好的实现“全心全意为人民服务”的宗旨。

参考文献：

- [1]海尔·G·瑞尼. 理解和管理公共组织 [M]. 北京:清华大学出版社, 2002
- [2]教军章. 政府信息化对行政组织变革的六大影响 [J]. 中国行政管理, 2003 (3).
- [3]吴爱明,董晓宇. 信息社会政府管理方式的六大变化 [J]. 中国行政管理, 2003 (1).
- [4]党秀云,张晓. 电子政务的发展阶段研究 [J]. 中国行政管理, 2003 (1).
- [5]唐·荷尔瑞格,等. 组织行为学 [M]. 辽宁:东北财经大学出版社, 2001

(本文编辑: 罗菊芳)