

公共组织扁平化中的中层变革研究

徐晓林,王贵顺

(华中科技大学公共管理学院,湖北 武汉 430074)

摘要:在信息化浪潮的冲击下,公共组织将逐渐趋向扁平化,中间管理层与以前相比有显著减少,但并不会完全消失,中层管理人员数量的变化也是不确定的。面对组织变革,中层管理者必须改变自己的角色定位,转变管理观念,提高自身的能力和素质。

关键词:公共组织;扁平化;中层;变革

中图分类号:C939

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2004)07-0118-03

0 前言

从20世纪五六十年代开始,在一些西方发达国家,随着以电子、计算机和现代通信技术为代表的信息技术的创新和广泛应用,社会生产逐步转向以发展信息生产力为主要特征,社会生产力进入了一个新的发展阶段,信息和信息技术对社会经济发展的作用和影响日益显著,信息技术开始成为当代最先进的生产力。到了20世纪80年代以后,以美国为代表的发达国家先后向以开发和利用信息资源为主要特征的信息社会过渡,经济发展形态以信息产品的生产、交换和利用为主,并以信息产品引导和控制物质产品的生产,这一过程即是发达国家的信息化过程。在这一过程中,信息技术起着至关重要的作用。

从公共管理学的角度来看,适应当代社会信息化的浪潮,将信息技术有效地整合到公共组织之中,既是一种必需,也是一种必然。一方面,公共组织必须充分利用现代信息技术,合理优化其内部组织结构和运行机制,以便更加有效地向社会提供公共产品和公共服务,回应整个社会日益多变的需求;另一方面,现代信息技术的飞速发展也

为公共组织结构的变革提供了良好的条件和契机。不断涌现的新的信息技术与过去相比,可以大大减少通信时间和距离上的障碍,从而支持了新的公共组织结构形式的形成。信息网络技术的开放性和网络化分布式结构使得信息的获取变得更加容易,传统公共组织结构层级中的中层管理人员的工作将因此而发生显著的改变。随着对这些中层管理人员的工作的重新定义,公共组织的层级结构也会发生变化。

1 公共组织结构的扁平化

在公共组织中,一个拥有自己的下属,并向更高一级的管理者负责的管理者,就是中层管理者,由他们所构成的层级就是公共组织的中间管理层。实际上,这样定义的中间管理层是一个比较宽泛的层次,如果把公共组织的层次从最高的决策层到最低的执行层看成一个连续体,可以将处在这个连续体中间的那一部分称为中层。信息化进程中信息技术的发展和应用于公共组织中间管理层次的减少、管理幅度的增宽提供了技术条件和保障。随着信息技术在公共组织中广泛而深入的应用,公共组织将会逐渐减少其中间层次,与过去传统公共组织的高耸的金

字塔式结构相比,新的公共组织结构将拥有更少的层级,从组织最上面的决策层到最下面的操作层,中间相隔的层次很少,从外观上来看,公共组织显得扁平了,由此也带来了组织内部一系列相应的变化。

应用信息技术后,组织上级交给下级的工作和任务逐渐趋于标准化和程式化,下级对工作的完成情况也能通过网络信息技术系统快速、及时、准确地反馈给上级,增强了上级对下级的有效控制力度,拓宽了上级的管理幅度,使原来需要多个层级才能完成的管理任务现在只需较少的层级就可以完成,从而减少了组织的层级。具体而言,信息技术的迅速发展使得公共组织内部大量的信息传递、沟通工作由先进的信息技术系统来完成,原来承担这些工作的人员将因此而成为组织内冗余的人员。当然,公共组织也可以选择将这些工作人员进行岗位转移,但更可行的办法似乎是精简。另一方面,信息技术的发展使得管理人员能够比过去控制更多的下属。从信息沟通角度来看,管理跨度又可称为“沟通跨度”、“信息传递跨度”,是组织上级与下级之间进行有效的信息交流和沟通在人数上的限制,这种限制与信息技术不发达有很大的关系,基于先进的信息技

收稿日期:2004-01-02

基金项目:国家社科基金项目(02BZZ032)

作者简介:徐晓林,华中科技大学公共管理学院教授,研究方向为数字城市政府管理与创新;王贵顺,华中科技大学人文学院2001级硕士研究生,研究方向为公共组织结构变革。

术的组织信息共享、传递和处理方式改变了这种状况。沟通跨度的扩大越来越成为可能,上层管理者借助先进的信息技术系统花较少的时间和精力就可以了解下属的状态和意图,与过去相比,管理者能够控制和指挥的下属人员增多了,传统的管理跨度原理将逐渐失去原有的作用,公共组织的层次将减少,加上对承担信息传递工作的人员的精简,组织结构逐渐扁平化。

2 中层管理人员的变化

公共组织的结构层级在信息化冲击下呈现扁平化的趋势,这是从整体而言的,但涉及到公共组织的中间管理层时,又是一个比较复杂的问题。可以预见的是,虽然公共组织的层级与现在相比会出现扁平化趋势,但中间管理层次并不会完全消失,中层管理人员的数量变化也是不确定的,既有可能减少,还有可能不变,甚至有可能增加,这与许多因素有关。

在公共组织的集权体制下,利益分配总是优先倾向于公共组织的高层管理者,而信息化的进程会使得高层管理者的权力管理进一步扩大,随着信息化程度的逐步提高,信息技术的进一步使用会导致公共组织中中层管理人员迅速减少。但如果公共组织采用分权体制,中间管理层在公共组织中的作用就比较重要,其影响公共组织利益分配的能力相对而言是比较强的。随着公共组织内部信息技术应用范围的扩大,中层管理人员的工作被赋予了新的内涵,一些原本属于高层管理者职权范围的任务划入了中间管理层人员的权力范围,比如中间管理层人员可以做出更多更重要的决策,管理更多的部门等等,这会相应导致公共组织中中层管理人员数量的增加。

具体来说,在信息化的推动下,如果在公共组织中应用信息技术完成某些工作的结果要好于由中间管理层人员来完成这些工作,高层管理者就会倾向于使用信息技术系统来代替中间管理层人员,这也可以降低高层管理者决策时的不确定性,因为决策所面临的对象减少了,信息传递也比过去更为有效。这样,在公共组织采用集权体制时,由于高层管理者的权力范围和利益分配能力总是占据优势地位,信息技术在公共组织内部越是得到广泛应用,中层管理人员的地位

就越不可靠,随时有被信息技术系统取代的可能。如果公共组织采用的是分权体制,情况则正好相反。在这种分权体制下,决策权即使没有信息化的影响也是分散的,中间管理层人员往往享有比较充分的权限,他们在公共组织中的作用也不仅仅是上传下达,其影响力在整个公共组织结构中是比较重要的。由于中间管理层人员的权力、声望等主要依据的是他们的管理幅度的大小,为了提高自己的地位,扩大自己在整个公共组织中的影响,他们会尽量扩大其控制范围。信息网络技术的发展帮助了这些中层管理人员,高效的信息网络技术满足了他们尽量扩大其管辖机构的独立性的需要。信息收集和处理变得轻而易举,中间管理层人员会尽量依据这些能够得到的信息,在先进的信息技术支持系统的帮助下进行决策,决策能力由此得到大大提高,从而有利于增加其可控制的范围,将自己的工作内容丰富化、扩大化,并从自己的上级——高层管理者那里分取一些工作,这样,信息技术应用越多,中间管理层人员的人数就会越多。

中层管理人员的变化也可从其工作内容变化方面来加以分析。长期以来,中间管理层人员充当的一直是公共组织的高层——决策层和公共组织的底层——操作执行层之间的桥梁,其工作内容可以划分为以下几个方面:第一,将来自公共组织最高层决策者的决策和政策进行分解和具体化,形成一些可以实际操作的行动指令,进而传递给组织底层的执行人员,并负责对这些决策和政策的执行情况监督 and 调控;第二,中层管理人员将公共组织基层收集到的各种信息进行加工汇总,并将分析结果传递至公共组织的高层决策者,高层决策者再根据这些信息来进行决策;第三,中层管理各部门和人员之间互相协调,以合作的方式实现公共组织的整体目标,这一点对整合整个公共组织很重要,协调不好就会降低公共组织的运作效率,给公共组织带来明显的负面效应。第四,中间管理层得到来自公共组织高层的充分授权,可以自行决策处理一些组织中的常规性事务,并承担相应的责任。

如果公共组织的中间管理层人员从事的仅仅是管理的上传下达工作,也即上述工作内容中的第一、二两个方面,那么信息技术的发展和在公共管理中的广泛应用会明

显危及他们的地位。公共组织的最高层管理者不需要通过这些中层管理人员而是通过组织中的信息技术系统就可以实现与组织基层的直接交流与沟通,在这种情况下,组织决定削减这些中层管理人员是显而易见的事情。但如果中层管理人员从事的工作包含了上述工作内容的第三、四两方面,情形就不同了。中层管理人员从事的这些工作是非规范化或半规范化的,此类工作通常是难以信息化的。而且,信息技术在公共组织中的应用会增加组织的复杂性,进而需要更多的协调和控制,这样的工作责任毫无疑问落在了中层管理人员的肩上。必须由中层管理人员亲自充当协调者、决策者,工作内容复杂化、多样化,这些都会促使公共组织增加中层管理人员,以应对这些因为信息技术的应用而增多并变得复杂化的工作。

实际上,在传统的公共组织中,中层管理人员从事的工作往往是上述4种的混和,仅仅从事单一的工作或某两种工作的是少数,这使得问题更加复杂化。信息化的进展促进了这些工作职能的相互转移、分化和重组,引起公共组织对职位、部门进行合并、分立或整合处理,也相应带来了中层管理人员的变化。有一部分中层管理人员要么是上升到公共组织的高层,要么是下降到公共组织的基层,或者是离开公共组织,保留下来的中层管理人员以及那些新增的中层管理人员将减少对组织日常事务的管理,更多地负责公共组织的横向协调、战略开发、执行以及网络化的协作与创新等。

3 中层如何应对组织变革

中间管理层在公共组织中既是管理者,又是被管理者,既是战略决策的执行人,又是战术决策的制定者,拥有一定的权力,但这种权力又有限的。正是这种状况,使得中层管理者在公共组织变革的浪潮中最容易受到冲击,中层管理者想要避免被淘汰的命运,就必须证明自己在公共组织中的价值,积极参与到组织变革中来,而不是被动地成为组织变革的对象。

在衡量组织的产出和绩效方面,公共组织要比私人组织困难得多,中层管理者在这方面起着重要的作用。由于公共组织面临一些经常变化的情况,其服务对象也日益多元化和个性化,因而在提供服务方面无法做到

像企业那样标准化。对公共组织的高层来讲,更倾向于用一个一般化的标准对公共组织所提供的服务作出规定,而对公共组织的基层来讲,更倾向于按个人能力根据自己的标准来提供服务,中层管理者就是要在两者之间进行平衡。无论从一般意义上,还是从个别情况出发,都需要中层管理者对什么是社会公众真正需要的服务进行解释,对怎样提供服务才算是满足了社会公众的需要,即什么样的服务者才是好的公共服务提供一定的标准,在这方面,中层管理者应该发挥自己应有的作用。

公共组织的中层管理者比高层管理者更加熟悉组织的日常运转活动,对公共组织的服务对象有更加直接、更加准确、更加深刻的了解,他们由于同时与公共组织的上层和下层联系,往往对公共组织存在的问题有切身的体会,知道解决这些问题的关键之所在。而且,中层管理者在公共组织中并不直接面对社会公众,这给了他们自由思考的机会,让他们在组织变革中有充分的时间来规划自己在组织中的角色。

在公共组织的变革进程中,中层管理者要清楚自己在公共组织中的定位,不要对自己在组织中的角色作错误的理解,如认为自己是所在的部门、机构或者团体的民意代表,以此作为自己在公共组织中扩大影响、与上级讨价还价甚至抗衡的资本。实际上,在公共组织中,中层管理者或者是由上级任命的,或者是民选的,谈不上代表所在部门或机构团体。将自己视为部门代表的中层管理者往往有狭隘的部门意识,只顾及本部门的局部利益,缺乏整体的组织观念,总是把所在部门当作自己的私人利益范围加以经营,以作为在公共组织内部进行政治角逐的资本。信息化时代更强调的是组织内部横向之间的联系与沟通,中层管理者更多地应该是在与上级保持一致的同时加强与横向部

门之间的联系,维护整个公共组织的一体性。还有的中层管理者忘记了自己的职责,与组织的下层人员一起抱怨组织的高层管理者,对组织的制度说三道四,企图通过非正式渠道来影响高层管理者,这无疑会在组织成员中造成混乱,既不利于组织内部的团结,又有损中层管理者在组织中的权威。

公共组织的中层管理者应该改变管理角色,加强沟通与授权,加强学习,不断提高自身的能力与素质。中层管理者应该把注意力的重点从自身的范围以及上级身上转移到组织的工作流程上,结合组织的业务流程重组,关注组织的服务质量。要改变过去只重视组织内部与上下级之间的垂直横向联系的现象,加强在组织内部的横向联系与沟通,使组织资源在整个组织内部得到重新整合,提高公共组织的运作效率。

中层管理者要打破长期存在的官本位思想,在观念上、心理上与组织的下层人员形成基本平等、信任与合作的伙伴关系。要对下层人员进行充分的授权,鼓励下层人员参与到组织的管理中来,为下层人员开展工作创造良好的环境,提供良好的服务。

信息技术的飞速发展和在公共组织内的广泛应用使得组织内的工作所需要的知识逐步综合化、智能化,工作中的知识含量日益增大,更多的时候是把信息、知识与智能化设备结合起来,处理那些非程序化的决策问题,工作变得越来越个人化、复杂化、综合化,对信息的收集、加工处理能力以及信息集成化管理能力也提出了更高的要求,中层管理者必须不断地学习才能适应这种变化。

总体而言,在未来的公共组织中,中层管理者将把主要精力放在处理例外情况上,如意外事故使得组织的信息技术系统失灵时,或者组织的一些规则需要变化时,此外,他们还要探索更加适合于公共组织的决策

程序,提供有利于组织协作的工作环境,建立公共组织的绩效标准,评价对社会提供的服务和其它绩效目标是否达到,寻找绩效低下的原因等等,革新精神和创造性成为他们重要的管理技能。

参考文献:

[1]寇纪松等.现代组织模式与信息技术[J].中国软科学,1995,(1).
 [2]Applegate,L.M.,et al.Information Technology and Tomorrow's Manager.Harvard Business Review, 1988(Nov-Dec),128-136.
 [3]Pinsonneault,A., et al. The Impact of Information Technology on Middle Managers.MIS Quarterly, 1993(Sep),271-292.
 [4]Morgan,D.,et al. What Middle Managers Do in Local Government:Stewardship of the Public Trust and Limits of Reinventing Government. Public Administration Review,1996(Jul-Aug),Vol.56,No. 4,359-366.

(责任编辑:汪智勇)



The Reform of Middle Administration Level in Public Organization

Abstract: Under the impact of informatization, the public organization will become flatten gradually. Compared with the past, the middle levels will be cut down evidently but will not disappear, and the change of middle managers is uncertainty. The middle managers must change their management ideas and improve their abilities to cope with the transformation.

Key words: public organization; flatten; middle management; transformation