

信息技术对公共管理的影响

□ 时 磊

行政生态学派创始人约翰·高斯把科学技术看成是“有助于说明影响政府职能消长的因素之一,而且技术领域的变革,无论其对制度上的影响扩展得多么缓慢,它的引人注目之处对公民来说也是显而易见的”。可以说,每一种管理理念与方式都有相应的技术支持。不同时期、不同技术对管理产生的影响各不相同。现代社会,推动公共管理发展的无疑是以网络为主的信息技术,它对公共管理产生了重大影响,下面将作具体分析。

一、对公共管理“三权”的影响

1. 信息技术对决策的影响

首先,信息技术的应用可以改善决策者的有限理性,提高决策的科学性。

信息技术通过扩展决策者处理信息和知识的能力,扩展决策者解决大规模、耗时的复杂问题的能力,为决策者更快、更有效地进行决策提供了具体的操作手段和工具。它使决策方法(如系统分析、可行性论证、德尔非法等)的运用变得更简单、更具有操作性,使决策者能更大程度地依靠所掌握的信息进行决策,避免了靠经验决策和决策信息不完备导致的决策盲目现象,从而保障了决策制定的科学化水平。

其次,信息技术的应用可以提高下级和公众参与决策的水平,提高决策的民主性。

从下级的参与来看,信息时代的飞速发展要求“管理者从日常工作中解脱出来,把更多的时间用于权威性的决策,使较低层的管理者拥有更多的权力”。信息技术加快了公共部门决策权分化的趋势,这使他们更加关注周围生活的变化,关注权力特别是行政权的运作,寻找更多的机会,更积极地参与行政决策过程。

从社会的参与来看,信息技术缩短了决策的时间和空间距离,将决策参与范围扩展到一切具有网络终端的社会,扩大了智囊团的范围,使大范围民众参与成为可能,并为决策者吸纳社会的智慧,确保社会公众充分表达意愿提供了渠道和机会。从而保证了决策的民主化水平。

2. 信息技术对执行的影响

首先,信息技术的应用缩短了公文在公共组织内部的传递时间。

传统体制下,公文传递依赖于各级部门的联系,如民政部的文件,必须先发到各省民政厅,再由各省民政厅发至各地市民政局,依次再向下一级传递。这种传递渠道过长、传递速度缓慢,不利于下级的有效执行。而通过电子网络传递公文则大大节约了时间,有利于提高执行的效率。

其次,信息技术提高了执行的公开性,增加了行政的透明度。

在信息技术的支持下,公共部门通过互联网向社会发布大量公共信息、政策法规以及最新执行动向,从而防止信息被专用、更改和掩盖,使公共服务的招标、承包等过程更加透明,减少了人为寻租的几率。

第三,信息技术的应用,使审批程序变得简约化、规范化。

信息技术,特别是网上审批将公共部门的审批等各项工作变得更加程序化和规范化,改变了传统行政审批程序繁琐、效率低、看人办事的情况。并且审批的流程是可视的,每一个部门的办事情况均可被看到,所用时间也可被查到,从而增加了

行政审批的开放性和透明度。

3. 信息技术对监督的影响

首先,信息技术为公共部门加强对内部人员的监督提供了强有力的技术支持。

信息技术对执行程序 and 规则进行了事先设定,执行者必须按照系统规定的程序一步步地进行,这避免了执行过程中的随意性,促进了运行过程的程序化和步骤化。而且,每个公务员都有自己的用户名,只有输入正确的用户名和密码才能进行具体的操作,且电脑对每一次操作都有记录,这就为监督提供了依据。

其次,信息技术的运用使监督权在无形中向公众发生了转移,推动了社会的民主化进程。

信息技术大大简化了监督信息反馈的相关渠道,为外部监督提供了便捷的手段。这使得民众的意见可直接传送到相关部门,保证了监督的高效率与信息的真实性,排除了监督过程中中间环节的干扰,特别是人为因素的干扰,强化了民众对决策和执行主体的监督。

第三,信息技术提高了对监督者的保护。

由于网络监督安全系数较高,监督者可以采用匿名形式,避免了打击报复行为,使监督者不会产生面对面的担忧并能减少笔记泄密的隐患,能更有效地保障监督者的利益和安全,打消他们的顾虑,从而使监督者尤其是民众敢于监督,愿意监督,使他们充分利用自己的监督权更负责地监督,这就在一定程度上解决了社会监督的形式化问题。

二、对公共管理理念及方式的影响

传统政府管理存在以下特点:①分工过细;②注重局部环节,整体协调缺乏保障;③组织机构臃肿,助长官僚主义;④员工技能单一,适应性差;⑤内部信息纵向和横向沟通不够,资源闲置和重复劳动。而信息技术的应用对上述理念和运作方式提出了全面的挑战,它将传统各自为政的职能部门进行了有机整合,并在实际应用中,以其特有的理念和运作方式对公共管理进行了再造。具体来看,主要体现在以下几个方面:

1. “低成本、高效率”理念指导下的“电子化办公”。

信息技术在降低服务成本方面所起的作用是十分明显的。电子公文系统的应用使公文制作及管理实现了电脑化作业,而通过网络进行公文交换,使公文制作更加规范化、科学化和无纸化。公共部门利用网络可以进行跨部门、跨地区的电子交换作业、公务活动的联机办理和公文电子化处理;利用相关的软件整合不同部门的信息,使政策能够迅速下达,信息能够做到动态收集和动态处理,从而降低了管理和服务的成本。同时,信息技术的应用还减少了管理环节,精简了政府机构。

另一方面,数据处理系统的使用,使人们在网络上足不出户就能向有关部门进行业务申办,并在网上直接获得有关批文,从而大大地提高了行政组织的工作效率。

2. “整体系统服务最优”理念指导下的“网上服务、一站式”服务。

传统管理中,由于各部门间的独立和分散,不同部门承担着不同的职能,社会公众需要逐一与不同的部门打交道。而信息技术将不同部门的服务有机地整合在一起,通过“一站式”服务,一方面实现了整体系统服务最优,大大减轻了公共部门的工作量;另一方面,为公众提供了全天候、全方位的服务,使公

众可以方便快捷地获取相应的整套服务,免除了公众的奔波之苦。通过这种方式,访问者可以享受到跨部门的服务,而不关心它们之间是如何运作的。

3. “公平服务”理念指导下的“非排他式”服务。

公共部门信息化使公共组织的服务更加直接和周全,为公众获取各种服务提供了更加便利的条件。公共组织通过信息网络把其承担的各类服务的内容、程序、办事方法等向管辖区域内所有单位、个人予以公布,促使公众能迅速了解机构的组成、职能和办事规则、政策法规等,使服务对象心中有数,使每一位合法的用户都能享受到服务。这既保证了公共服务的公正性、公平性和共享性,又提高了组织及其服务的可接近性和容易获得性,确保服务的非排他性,使公共部门信息真正具有公共性。

4. “民本服务”理念指导下的“个性化”服务。

随着信息技术和个性化软件在公共部门的应用,公共部门已能够为公民提供更多的服务选择,并能够根据用户的需求和偏好定制服务。这体现在:一方面提供个性化的政务资源搜索引擎服务。即根据公民的需求,制定搜索策略,通过信息的“推送”策略,将查询结果主动提供给公民;另一方面,提供个性化的过程服务。

三、对公共管理信息的影响

信息是公共部门的重要资源,信息技术的应用改变了信息的收集、处理、传递和交换等各个方面,对公共部门信息管理起到了非比寻常的作用:

1. 信息技术改变了信息收集和传递的渠道,加快了对信息的传递和处理速度

信息技术的应用使任何人既是信息的提供者,又是信息资源的使用者,并且能够自主选择是否使用信息。这使得传统体制下的信息结构由单线式信息结构向交互式信息结构转变。

在交互式的信息结构中,信息将不再仅仅按照行政隶属关系传递,信息结构与等级结构脱钩,组织与外界的信息交流与沟通变成了开放、多层次和交互式的交流和沟通。

同时,信息技术为公共部门信息迅速地传递提供了技术平台,使得信息在公共部门内部网、公共部门之间的专网以及用于与大众交互的公众网之间的传递可以在瞬间完成,并且还可以真正实现公共部门内部、公共部门之间以及公共部门与公众之间的信息实时交互。

2. 信息技术提高了对信息处理的深度、精度和广度

在深度方面,现在公共部门工作的前瞻性和科学性对信息的深加工提出了越来越高的要求,而主要用于数据深加工的数据仓库技术、数据挖掘技术、DSS技术、OLAP技术等各种智能处理技术都让公共部门对信息流的深层挖掘和分析成为可能;在精度方面,为进行科学决策,公共部门经常要与各种数据打交道。为准确了解基层情况以及环境情况,公共部门经常要对来自底层及环境的数据作各种汇总处理。而在相关应用软件技术支持下,公共部门决策的数据处理精度提高,公共部门决策的可信度也相应提高;广度方面,网络技术的出现,使得公共部门信息处理的触角可以伸向公共部门以外的所有空间,可以共享社会的信息资源以及远程处理公共部门的各种业务。

3. 信息技术的普及,使信息记录与传播的方法多样化

信息技术的普及,使信息记录与传播的方法多样化。要真正地获得、掌握与保存信息,需要使用各种信息手段,例如,通过图表、文字、照相、电磁、激光、数控等将不同形式的数据整理成有用易懂的形式,既有利于对信息的保存,又有利于对信息的传播。在这个意义上来说,不是一个人在官僚等级中的职位的高低,而是一个人对信息处理技术的掌握程度,决定着一个人的信息获得量。因而,在信息技术普及的现代社会中,技术人员或下属员工,完全有可能比官僚头目更多地掌握有用的信息。

四、对公共管理组织结构的影响

1. 取代中间管理层,减少管理层次,扩大管理幅度,使公共管理组织变得扁平化

中间管理层的一个主要任务是将组织高层下发的指令从金字塔顶层传达到下层,然后再由下而上提供反馈信息。在大型组织中,中间管理层往往会发展成组织的吸水海绵,他们先是汲取而后挤出上行或下行的各种信息。这种海绵效应是组织的一种病症,会导致信息的失真、延误和耽搁。而信息技术不仅能够而且也正在消除这种中层的海绵效应,正在取代中层管理人员的职能。这样,原来起上传下达重要作用的中间管理层被削弱或走向消亡,领导单位之间、执行单位之间,以及领导单位与执行单位之间,均可相互联系。于是,管理的幅度增大,管理的层次减少,高耸型的组织结构逐渐趋于扁平。

2. 公共组织的规模变得不确定

信息技术的应用使公共组织规模向两个方向发展。一方面,信息技术解决了信息传输、信息处理方面的重重障碍,扩展了管理幅度,减少了管理层次。因此,组织规模有可能进一步扩大;另一方面,信息技术扩大了各类组织之间交流和协作的带宽,使组织间的分工更趋专业化,组织间的合作更加密切,从而使得更多的管理和交易可以交给市场而不是组织独立去实施,这就使组织规模的收缩成为可能,组织有可能朝向更小的规模发展。

3. 使公共组织向网络化、虚拟化发展

信息技术的发展推动了虚拟组织的发展。虚拟组织只具备组织的“内核”,不具备组织的“外壳”,并非具有公共部门的组织结构,是以信息技术为连接和协调手段的临时性的动态联盟。虚拟组织可以把不同地区的现有资源迅速组合成一种没有围墙、超越空间约束、靠信息网络手段联系和统一指挥的组织形式。它没有固定的组织层次和内部命令系统,而是一种开放的组织结构。可以在虚拟空间根据不同公共部门的管理内容,集中优势,形成虚拟的社会服务和管理能力,从而实现公共管理目标。

五、对公共管理中人的影响

1. 信息技术有利于公务员提高自身的素质

公共管理者使用信息技术能及时获得大量信息,有助于他们逻辑地、辩证地和系统地思考问题,提高他们的判断、分析和解决问题的能力;另一方面,信息技术使公共管理者借助网络、远程会议、视频会议等,可以看到、听到、触感到以前无法感知的事物,完成以前所无法完成的工作。如通过召开远程视频会议,公共管理者可以真正实现“运筹帷幄于千里之外”。

同时,信息技术对公共管理人员的知识和技能提出了更高的要求。每一位管理人员除了必须具备基本的计算机操作以及应用能力处理公务以便为公众服务之外,还应依其专业性质和业务需要,具备较高的信息网络应用的相关能力。因此,公共管理机构中的知识型人才越来越多,一些知识水平不够的人员面临着“下岗”危险。于是公共管理人员必须提高自身的知识结构以使自己先保住工作,才能更好地为公众提供服务。

2. 信息技术改变了公务员的工作方式

信息技术的日新月异和知识结构的不断更新,不仅对管理人员的素质提出了更高的要求,而且也带来了管理人员工作方式的变化。第一,公务员的工作将逐步从实务操作型向知识智能型转变。例行性工作的自动化趋势越来越强,使管理能力的好坏与知识能力的发挥成正比关系;第二,科技的进步为打破分工过细的工作安排提供了条件,公务员的工作将逐步从职能分工型向多能综合型转变。利用网络信息技术再造工作流程后,集成化、模块化、无缝隙、一体化的工作流程模式,要求管理人员必须具有综合业务处理能力。借助于网络学习、组织学习及传统的继续教育、多技能培训,信息技术将促进管理人员向多能综合型方向发展;第三,随着信息技术的逐步深入,知识型、综合型和高素质的管理人员要求更多地参与组织的决策和更多的灵活性,对自己的工作进行自我控制,并更多依靠责任心来自我约束,实现从被动型执行向主动型执行转变;第四,公务员的工作将逐步从划分职责为主向更多的团队合作转变。

作者系厦门大学政治学系硕士研究生

责任编辑:杨柳明