

【经济·管理】

# 在组织分析中思考服务型政府

张乾友

(南京大学 政府管理学院,江苏 南京 210023)

**摘 要:**现代组织拥有功能性部门与业务性部门两大部门,以及横向结构与纵向结构两大结构。20 世纪后期以来,随着组织环境的复杂化,组织的业务性部门进入了急剧的重组,传统的实体机构开始让位于任务性的临时组织,从而表现出了虚拟化和网络化的特征。与这一发展相一致,组织的横向结构也发生了虚拟化和网络化,使机构间的关系更加灵活,更能回应环境的需要。同时,组织的纵向结构也走向了扁平化和水平化,而不再那么强调严格的层级控制。作为一个组织体系,服务型政府将继承 20 世纪后期以来的组织发展成果,并通过对组织发展趋势的自觉把握而加速自身的组织重组,从而更敏锐地捕捉社会需求,更快捷地做出反应,更好地通过服务来促进社会的合作治理。

**关键词:**组织结构;虚拟化;水平化;服务型政府

**中图分类号:**D035      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2013)06-0101-08

作为现代社会科学的研究对象,管理型政府拥有两种不同的存在形态:作为组织的政府与作为政府的政府。在组织层面上,管理型政府与企业并无太多不同,甚至,自 19 世纪后期的文官制度改革以来,企业化(businesslike)就一直是政府改革的基本取向之一。但作为政府,管理型政府与企业则有着本质上的差异,在工业社会中,二者分属于不同的社会领域——前者属于公共领域,后者属于私人领域,遵循不同的行为原则。作为后工业社会中的理想政府类型,服务型政府同样拥有作为组织和作为政府的两种不同存在形态,因而,我们也需要在两个层面上对服务型政府进行分析。就组织层面而言,与管理型政府一样,服务型政府与企业等其他组织表现出了很多相似性,经常受到其他领域中组织变革的影响,因而,我们可以通过对组织的一般性分析来推导服务型政府在组织层面上的基本特征。

## 一、功能性部门与业务性部门

现代政府是一个组织体系,在整体上,也可以

被视为一个巨型组织。作为一种组织,与其他组织一样,政府也是一个分工—协作的体系,不仅各个机构之间有着分工—协作的关系,同一机构内的不同职位也是根据分工—协作的原则而进行设置的。并且,由于所有组织最终都可以被还原为一个个的职位,而每个或每组职位又都承担着不同的职能,所以,组织内的分工—协作关系在理论上通常被表述为一种职能性的分工—协作,即它是以对组织职能的分配与重组为基础的。在这个意义上,组织内的每一个机构都是职能机构,并且,如果对组织职能的分配和重组是合理的,那么,每一个机构及其每一个职位对于组织职能的实现都会是必不可少的。当然,在现实中,这样的情况并不普遍,由于组织设计上的缺陷或者组织职能的改变等原因,几乎所有组织中都存在一些可以被认为是多余的职位甚至是机构,在政府组织中,情况尤为严重。这是因为,政府所担负的职能最为庞杂,面对的环境最具变动性,而出于社会稳定的需要,政府自身的变革速度又不宜过快,所以,就难免出现一边是职能覆盖不足,一边是机构冗余的矛盾。

收稿日期:2013-08-19

基金项目:国家社会科学基金重大项目(11&ZD070);教育部人文社会科学研究青年基金项目(13YJC810027);江苏服务型政府建设研究基地(南京理工大学)开放基金项目

作者简介:张乾友,男,博士,南京大学政府管理学院助理研究员,南京大学服务型政府研究所研究人员。主要研究方向为服务型政府理论。

由于社会生活的不断分化,现代组织中的分工—协作关系是很复杂的,但在组织的所有机构和职位中,我们可以识别出一种基本的分工—协作关系,它将组织中的所有机构和职位划分成了两个大的部门——这种关系就是“内”与“外”的关系,或者说,功能与业务的关系,相应的,它所划分出的两个部门也可以被称为功能性部门与业务性部门。也就是说,在组织中,有些机构和职位所承担的职能主要是对内的,比如人事机构,有些机构和职位所承担的职能则主要是对外的,比如通常所说的“窗口”机构。传统组织理论所关注的大多是前一种职能及其机构,比如,古利克所归纳的管理七要素——POSDCORB,即计划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算<sup>[1]</sup>——就都属于组织的对内职能,而在组织的对外职能上,正统的或者说“学院派”的组织研究则一直没有予以重视。究其原因,在于组织的对内职能是功能性的,具有重复性和规律性的特征,因而服从于科学原则和理性设计,组织的对外职能则是业务性的,具有权变性和不确定性的特征,因而更依赖于实践的智慧,依赖于一线员工在行动中摸索履行职责的方式。作为一种以科学为取向的研究,现代组织理论在前一个问题上付出了大量努力,也产出许多成果,在后一个问题上则总是显得力不从心。

在组织中,功能性部门所起的作用是使组织能够作为一个组织而有效地运转,业务性部门的工作则是回应和满足社会对于组织的需求。从逻辑上看,社会需求是组织存在的前提,回应和满足社会需求则是组织的基本使命,因而,业务性部门应当是组织的核心部门。但在现实中,如果组织的功能性部门不能正常运行,从而造成整个组织的功能不良,那么组织业务性职能的履行也会受到影响,甚至组织整体也可能陷入分崩离析的状态,所以,功能性部门的重要性也是不言而喻的。事实上,组织中的功能性部门与业务性部门之间是一种分工—协作的关系,而不是相互竞争和相互排斥的关系,它们之间是无法通过某种客观的标准来比较各自的重要性和业绩的。但由于资源稀缺的客观存在,也由于竞争精神的泛滥,在现实中,功能性部门与业务性部门彼此争夺资源、挤占有利地位的情况比比皆是,给组织的管理和正常运行造成了不小的麻烦。在很大程度上,现代组织中普遍存在的“官僚病”就是拜组织中的功能性部门与业务性部门的彼此争斗所赐,这种争斗破坏了两个部门之间的分

工—协作关系,使组织的资源得不到有效的配置和使用,结果就使整个组织呈现出了病态。

在类型上,现代组织都属于韦伯所说的官僚制组织,都强调基于规则的控制和正式的科层结构。但在组织内部,功能性部门与业务性部门在规则控制和结构特征上都有所不同。如前所述,功能性职能具有重复性和规律性的特征,履行这种职能的活动是可以严格按照规则的规定来进行的,因此,在很大程度上,功能性部门是一个规则的领域,对它的所有科学安排和理性设计都是通过规则来实现的。另一方面,业务性职能则更多具有权变性和不确定性的特征,虽然承担业务性职能的一线员工也需要遵守组织规则,但他们在履行业务性职能时所面对的外部顾客则是不受组织规则约束的,这种不对称性造成了一线员工行为的不确定性,也造成了组织规则的某种无效性。如果组织试图通过事无巨细的规则来控制一线员工的行为,将很可能阻碍一线员工对外部顾客真实需求的主动发现与积极回应,从而不利于组织业务性职能的实现。所以,对于业务性部门,组织通常赋予了较大的裁量权限,使一线员工能够拥有充裕的自主空间。比如,在企业中,对于诸如销售部门这样的业务性部门,组织通常只会设定目标,而不会过多地限定规则,甚至,为了达成目标,组织还会默许甚或鼓励一线员工去突破规则,乃至与法律打擦边球。“即使是在看上去越来越正式化和受规则束缚的公共组织中,一线员工在如何实施与执行规则和政策上也有极大的裁量权。”<sup>[2]</sup>

同样,在结构上,功能性部门与业务性部门也是有差异的。作为一个规则领域,功能性部门更强调结构的正式性,也更忠实于非人格化、层级节制等官僚制原则。当然,这并不意味着功能性部门的组织结构是不可改变的,相反,在20世纪,如何通过结构重组来提高功能性部门的组织效率一直是组织管理中的重要议题。但由于功能性部门面对的是相对确定的任务,其机构间的分工—协作关系也相对确定,所以其机构调整和重组的范围和幅度都是有限的,且无论如何调整与重组,最终形成的都是一种正式的结构。相比之下,业务性部门在结构上则更具有灵活性,在业务性部门中,作为一种行为协调机制,组织成员间的非正式联系是受到承认的,同时,为了及时捕捉社会需求的变化,其职位的设定也更具有任务性质,而不是一成不变的。如阿胡加(Manju K. Ahuja)与卡利(Kathleen M. Car-

ley)所说,“今天的组织面对着动态的甚至是动荡的环境,要求对不断变化的业务需求作出灵活快速的反应。许多组织为此采纳了分权的、以团队为基础的与分散式的结构,在不同文献中,它们被描述为虚拟、网络和集群(cluster)组织。”<sup>[3]</sup>在这场改革中,业务性部门内部的分工—协作关系受到了解构,由于业务需求的急剧变化,机构与机构之间、职位与职位之间的传统边界被逐一打破,组织成员之间不再依据既有的分工而开展协作,而是根据业务的需求而进行无边界的组合,并在这种组合的基础上开展一种任务导向的合作,使业务性部门中的正式结构不断为临时的任务性结构所取代。同时,由于项目团队的广泛运用,业务性部门中的职位等级制也已受到了解构,在特定项目团队中,职位等级低的成员成为领导,职位等级高的成员成为下属的情况是经常发生的。甚至,由于项目团队的存在通常是临时性的——“管理实践建议工作团队被保持在不超过9到12个月的时间之内,以避免员工变成‘熟人’(ingrown),即彼此产生了个人性的依赖”<sup>[4]</sup>,要在这些频繁流动的团队之间建立起稳定、正式的职位等级制根本就是不可能的。当然,出于管理的需要,职位等级序列仍然存在,但在业务职能的履行过程中,职位差异已经变得不那么重要,业务行动中的权威流转也不再完全以职位等级制为依据了。经过这样一些发展,现代组织的业务性部门开始获得了某种网络化的特征,并向我们展现出了一不同于官僚制的组织结构的前景。这就是布里克(Samuel E. Blecker)所说的,“企业将越来越不是通过混凝土墙或物理空间,而是通过将数以百计、千计甚至万计的人们联系在一起的合作网络(collaborative networks)而得到定义。”<sup>[5]</sup>

## 二、横向结构与纵向结构

在中文文献中,英文中的“bureaucracy”一词除了被翻译成“官僚制”之外,也经常被翻译为“科层制”,意即这种组织采取的是一种“左右分科,上下分层”的结构方式。在中文语境中,“官僚制”的含义比较模糊,但也更具包容性,因而比含义更加明确,但也较少表现力的“科层制”得到了更多的认同。事实上,科层制的概念所表达的只是官僚制这种组织形式的结构特征,即官僚制组织是以横向分科与纵向分层的方式结构起来的。在横向结构上,官僚制组织遵循的是分工—协作的原则,即根据专

业上的分工—协作来配置职能部门。在纵向结构上,官僚制组织遵循的则是层级节制的原则,它考虑的是如何能够最有效地实现上级对下级的控制,从而保证组织目标的实现。在现实中,官僚制组织的科层结构通常表现为一种“直线职能制”的组织结构图,既在不同职能机构之间有着分工—协作的关系,又在每一职能机构内部都有着直线性的控制。

在某种意义上,组织过程可以被看作一个组织目标的实现过程,而科层结构则是实现组织目标的工具和手段,它通过左右分科和上下分层的方式而实现了对组织目标的分解与控制。我们知道,现代组织都是大型组织,或者说,能够成为研究对象的现代组织都是大型组织,都具有某种复杂性。与简单的小型组织相比,大型组织在目标上往往是多元的,而不是单一的,因而,尽管在现代管理学关于组织结构的分类中存在一种“直线制”的组织结构形式,但在现实中,这种结构形式几乎是不可能存在的,因为直线式的控制结构无法满足多元组织目标的要求。“直线制”的组织结构只适用于具有单一目标的组织,在这种情况下,直线式的控制是实现组织目标的一种有效方式。而当组织目标呈现出复杂性和多元性时,直线结构则会因为权责不清而变得毫无效率。大型组织要保证自身目标的实现,首先要对其多元目标进行分解,细化为一个个可操作的子目标,然后根据这些子目标建立起相应的职能机构,由这些职能机构来对组织的各种目标予以各个击破——这种击破的方式就是机构内的直线控制。也就是说,官僚制组织实际上是一个具有分工—协作关系的控制体系,它通过具有分工—协作关系的职能机构而实现了对组织目标的分解,然后通过所有机构内的直线控制来保障每一目标的实现。在官僚制组织中,横向分工只是纵向控制的一种手段,通过这种分工,控制获得了目的性与可操作性。因而,官僚制组织虽然既是一个分工—协作体系,也是一个控制体系,但在根本上,还是一个控制体系。

通过分解目标来实现目标,这是面对复杂目标时的正确选择,因而,官僚制这种组织形式在确立之初对于大型组织目标的实现的确是行之有效的。然而,如彼得斯所说,“几乎所有的正式结构本身都有寻求永久性的趋势(尤其以公共部门为最)”<sup>[6]96</sup>,因而,当组织的目标和任务发生了变化时,已经永久化了的组织结构——在原有条件下是



有效的——则会变得无效了。甚至,“通过把大的运作过程分解为职能部门,垂直型设计保证了任务的分解、超级的专业化水平、封地式的区域管理、诸侯纷争式的竞争情形以及来自高层的督促控制——所有这些消极的因素最终导致了组织的瘫痪。”<sup>[7]9</sup>这就是20世纪后期以来的现实。由于组织环境的迅速变化,在组织建立之初被证明是有效的、已经得到永久化的组织结构变得尾大不掉,因而越来越多地阻碍而不是促进了组织目标的实现。在这一背景下,组织管理领域中兴起了一场组织重构运动,在横向与纵向两个维度上对传统的科层结构发起了挑战。

横向维度上的结构重组是以职能边界的“虚拟化”为特征的,这主要得益于信息技术的进步。芳汀指出,“信息技术的进步对官僚机构产生的一个主要的潜在影响是构造信息处理和信息流动的能力,这种构建是通过互联网而实现的,而非通过对角色、组织关系和运行程序进行严格的界定而完成的。”<sup>[8]39-40</sup>也就是说,信息技术的进步使跨机构和跨部门的信息流动成为了可能,因而,即使组织仍然保留了既有的职能结构,却可以突破这一结构的限制而开展跨机构和跨部门的合作了。这一发展的结果就是项目团队的兴起,“作为在复杂组织里管理信息以及进行信息处理的手段,劳动的职责区别和分工明确正让位于通过计算机信息系统而进行的信息构建。如果消除亚单位和人之间的人为界限,组织结构更多的任务可由信息系统承担。当团队开始管理更多工作并进行决策的时候,作为一种控制方式的等级制度,其重要性正在下降。这样一来,为了适应跨功能的网络机构,工作角色和作品内容变得更加富有弹性。”<sup>[8]30</sup>由此,职能机构间的实体界限变得不再那么明确,而获得了某种虚拟化的特征,是具有弹性和流动性的。同时,机构界限的虚拟化也使整个组织呈现出了网络化的趋势,在原有的分工—协作体系中彼此独立的机构和职位都被纳入了一个统一的有机网络之中。“在这一网络之内,所有各方都贡献出自己的核心能力,他们的合作基于一种半稳定(semi-stable)的关系。”<sup>[9]</sup>这种半稳定的关系又是一种任务性的关系,即所有项目团队与合作网络都是以任务为基础而组织起来的。

纵向维度上的结构重组是以组织层级的“扁平化”或“水平化”为特征的。这种改革对古利克等人所提出的“控制幅度”“管理层级”等传统组织

原则提出了挑战,试图通过大幅取缔中层机构来减少信息传递的环节,从而降低由于信息传递过程中的失真而造成组织活动偏离组织目标的可能性。由于中层机构的裁撤,在扁平组织(flat organization)或水平组织(horizontal organization)中,高层管理者的控制范围大大扩展,而这种扩展的结果则是其控制力度的相应削弱,进而,基层员工也就获得了更大的裁量空间。在这个意义上,扁平化和水平化可以被视为一种分权式的改革,而这种纵向的分权改革又进一步放松了对组织成员在组织内自由流动的限制,从而反过来促进了横向的虚拟化发展。不过,尽管扁平化的潮流盛行一时,但在今天,学者们已经开始认识到,扁平化并不是组织重构的正确方向,因为不可能存在一种真正扁平的组织,相反,“世界是平的”的状态只能发生于无政府主义的条件之下,甚至,在一个“平”的世界中,任何的信息流动都将是是不可能的,进而组织也将是无法存在的。所以,在组织研究中,扁平组织只能是一个乌托邦式的幻想。即使是在奥斯特罗夫所说的水平组织中,“仍然有一些等级制度监控着整个公司。……仍然继续保留等级制度以形成公司总体上的战略指导,清楚明确地表达其价值主张,为商业发展和组织的改变提供路线图,并监督重新定义交叉式职能工作。”<sup>[7]61</sup>事实上,奥斯特罗夫之所以使用水平组织而不是扁平组织的概念,就是为了表明层级结构这种纵向结构的价值,表明层级节制在今天这样一种市场化的氛围之中仍然是一种重要的组织原则和协调机制。当然,水平结构也不再是传统的层级结构了,与传统层级结构相比,它“更加扁平”,但与流行的扁平结构相比,它则“不是完全扁平”的。<sup>[7]61</sup>在某种意义上,水平组织的概念代表了一种转向,即组织重心从纵向结构朝着横向结构的转向。在原有的科层结构中,横向结构是为纵向结构服务的,因而分工—协作也服务于组织控制之目的,而在水平组织的概念所预示的组织结构中,纵向结构则可能反过来服务于横向结构,从而使控制变成分工—协作的工具。甚至,由于横向结构的虚拟化,原有的机械式的分工不复存在,组织成员间将可以开展一种更加自由的无界合作,而纵向结构上的控制则变成了合作的一种辅助性的和保障性的因素。

### 三、服务型政府的过程与结构

在管理学和行政学研究中,行政(administra-

tion)与管理(management)一直是一对纠缠不清的概念。在科学管理运动初期,现代管理学的创立者们并未对这两个概念加以明确区分,而是在很大程度上混同使用二者。比如,科学管理概念的提出者泰勒所使用的是科学管理(management),而科学管理运动在欧洲大陆的代表人物法约尔所使用的则是行政(administrative)科学。在他们的用法中,行政与管理是没有什么区别的。根据哈勃(Samuel Haber)的考察,对行政与管理的区分最早来自20世纪20年代的“泰勒协会”负责人佩尔森(H. S. Person),他将前者用来指称一个组织的道德的、社会的与政治的方面,后者则用来指称其技术方面。<sup>[10]</sup>在企业中,这样的分类可能并不准确,因为20世纪的人们很少把企业看成一种道德的、社会的与政治的主体,相反,20世纪的主流企业观可以通过厄威克(L. Urwick)著名论文的题目而得到表达,这就是“作为技术问题的组织”(organization as a technical problem)。当然,20世纪后期,工业社会中掀起了一场“企业社会责任”运动,要求把企业塑造成一种道德的、社会的与政治的主体,但在主流管理学理论中,厄威克的观点仍然不容置疑,企业仍然被看作一种以利润为目标的技术性的组织,甚至,实现利润本身就被视为企业最大的社会责任。也许正是由于这样的观念,20世纪中期以来,行政与管理的概念逐渐沿着政府与企业的边界而发生了分化,前者被用来特指与政府有关的活动,后者则变成了企业组织的专属概念。

当然,如果我们认为行政与管理间的界线就是政府与企业间的界线,那一定是大错特错的。由于所有组织中都存在着业务性部门与功能性部门,所有组织中事实上也都分别存在着行政与管理的活动。在我们看来,佩尔森对行政与管理的区分可以在业务性部门与功能性部门的分立中得到证明,也就是说,行政与管理分别对应的是组织中的业务性部门与功能性部门的活动——当然,由于行政一词与政治有着千丝万缕的联系,我们通常并不把企业组织中业务性部门的活动称作行政。从这一分类来看,由于业务性部门直接面对的是外部顾客,因而它的活动必然具有某种“他性”,并因为这种他性而需要承担起对于外部“他者”的道德的、社会的或政治上的责任。另一方面,功能性部门所涉及的则都是组织运行的内部事务,这些事务及其有关的责任都通过组织的规则体系而得到了详细规定和明确说明,或者说,它的所有活动都可以得到规

则化,因而就主要表现为一种技术问题。这意味着,即使对同一个组织而言,其业务性部门和功能性部门的行动逻辑和所需担负的责任都是不一样的,后者可以完全依据规则而行动,并承担相应的技术性的责任,前者则需要在规则之外作出更多的价值考量,并因此承担相应的道德的、社会的或政治的责任。所以,无论企业还是政府,都不能以其技术属性为由而拒绝承担更广泛的道德的、社会的或政治的责任。

在20世纪,政府是被作为一个行政部门而看待的,而在“政治—行政二分”的原则下,行政被视为一个“事务性的领域”<sup>[11]</sup>,也表现为一种技术性的活动。今天看来,这一分类过于粗糙了,它虽然指出了行政部门与政治部门的区别,却没有认识到行政部门内部也存在业务性部门与功能性部门的区分,因而行政部门内部也存在着行政与管理这样两种不同类型的活动。近年来,随着英文中的“public administration”越来越多地按照国际惯例而被直译为了“公共行政”,它原来的译文“行政管理”受到了越来越多的批评,中文教科书也越来越多地被命名为“公共行政学”而不再是“行政管理学”。但从我们的分析来看,行政管理的概念反而比公共行政的概念更为完整地捕捉了整个行政过程,它明确地指出了政府这一行政部门中存在着行政与管理这样两种类型的活动的事实。如前所述,业务性部门的行政活动与功能性部门的管理活动在行动逻辑上是不同的,在企业组织中,这一点已经得到了承认,今天的企业管理者不仅会对两个部门采取不同的管理方式,而且允许两个部门采纳不同的组织结构。而在政府组织中,这一点则长期不受承认,政府组织一直都是沿用功能性部门中的行动方式来开展业务性活动的,换句话说,政府组织一直都是通过管理的方式来开展行政的活动。正是在这个意义上,我们把现代行政称为“管理行政”,即它是一种以管理为取向和内容的行政。借用黑格尔的术语,管理是“自为”的,行政则应当是“为他”的,因此,当管理行政用管理的方式来开展行政时,就造成了对行政对象他性的冷漠,进而导致了行政活动永远不能满足社会治理需求的后果。

服务型政府是一种“为他”的政府,它明确认识到了行政与管理的区别,进而要求把行政活动与管理活动区分开来,并在这一前提下通过服务的方式来开展行政,也就是开展“服务行政”。服务型政府并不排斥管理,但它的确要求将管理从行政活



动中驱逐出去。可以预见,服务型政府中必定也存在着业务性部门与功能性部门的分立,并且,由于服务型政府主动回应甚至去前瞻性地考虑社会的治理需求,它的业务性活动将大量增加,相应的,也需要更多的功能性活动来予以支持。因此,在服务型政府中,功能性部门的作用不但不会降低,反而会随着业务性活动的增多而成比例地增强,相应的,管理在服务型政府作为一个组织的内部运行中也仍是至关重要的。另一方面,在服务型政府直接作用于社会的行政过程中,管理则将受到彻底的抛弃。在服务型政府中,业务性部门将变成一种真正的服务部门,它不再试图管理社会,而是通过对社会的服务来帮助和促进社会的自我管理。我们期望,随着服务行政的不断发展,服务将成为服务型政府内部的一种共同精神,进而,功能性部门的管理活动也将根据服务的精神而得到重塑与再造,变成一种服务性的管理活动。最终,服务型政府不仅通过服务的方式来开展行政活动,也将通过服务来施行内部管理,在服务中,行政与管理将走向融合,从而使服务型的社会治理活动获得统一性。

从组织结构的角度来看,如前所述,20世纪后期以来,官僚制组织的科层结构在横向与纵向两个纬度上都经历了明显的变革,这些变革也影响到了政府领域。在横向上,科层结构的虚拟化促生了“虚拟政府”的理念。芳汀认为,“虚拟政府是这样一种政府,它的政府组织日益存在于组织间网络以及网络化的计算系统内,而不是各自独立的官僚机构内。一个虚拟的政府由许多覆盖在正式官僚结构之上的虚拟机构组成。当结构监督及预算过程的正式结构被修正以符合基于因特网的政策网络的逻辑时,这样一个政府就和官僚政府区别开来。”<sup>[8][13]</sup>也就是说,由于社会治理需求的多元化和复杂化,政府机构原有的分工—协作体系已经不能满足这些需求的需要了,在这一背景下,基于信息网络技术,相关的实体性职能机构之间建立起了一种网络式的虚拟联系,试图在不改变既有职能结构的条件下促进资源和信息的流动,以针对变化多样的治理需求作出灵活多变的回应。这些虚拟网络打破了政府内部的机构边界和职能边界,并因此实现了对政府资源的一种整合,因此,彼得斯认为,“虚拟组织可以当作以系统层次而非以组织层次管理政府的一种手段。”<sup>[6]96</sup>或者说,虚拟组织将政府中永久性的职能机构转化成了一种任务性的职能系统,可以根据任务的需要进行灵活的组合。

在这种虚拟系统中,“任务更加具有项目性质,更少功能驱动,导向的是更短周期的更加差异化的产出。”<sup>[12]</sup>而不像在传统科层结构中那样,在普遍性的名义下,针对不同的治理需求供给同一化的公共产品与服务。

在纵向上,扁平化的发展在政府中并不像它在企业组织中那般激烈。尽管在基层层级或某些特定的政府部门中,政府组织可能的确比以往更加扁平了,但在整体上,政府仍然是作为一个垂直型的层级体系而存在的,因为只有作为一个垂直体系,政府才能维持有效的控制力。在纵向维度上,政府组织所发生的实质性变化与其说是层级的压缩,不如说是结构的开放,即政府在几乎所有层级上都表现出了开放的姿态,开始有条件地允许和鼓励社会组织与个体公民对于政府过程的参与了。卡特洛(Thomas J. Catlaw)看到了这一点,他指出,在过去几十年里,“参与到治理过程中的组织、团体、关系、联合以及个人的数量得到了显著增长。……由此,治理的‘领域’——它从未如此容易发现——已变得更加分散,在观念上更加碎片化,也更不易受到政治或技术上的控制”<sup>[13]</sup>。也就是说,由于政府结构的开放,原来的层级结构开始更多地表现为一个公共领域,并显然超越了政府的控制能力。进而,由于各种社会组织与个体公民都参与到了各个层级的政府活动之中,政府的纵向结构呈现出了一种水平化的发展趋势,并因此开始了从控制体系向合作体系的转型。这就是爱德伦博斯(Jurian Edelenbos)与克林(Erik-Hans Klijn)指出的,“在公共行政领域,许多作者发现了一股从政府朝向治理的趋势,公共行动者越来越多地(不得不)使用更加水平而不是垂直的掌舵方式,并与其他公共行动者和私人行动者在网络中共同工作,以达到政策结果。”<sup>[14]</sup>换句话说,由于政府过程的开放,在每一个层级上,政府组织都需要考虑与参与到政府过程中的各种社会组织与个体公民的合作的问题,由此,就可能逐渐把纵向的控制体系也变成一种合作的体系。显然,如果这种开放是充分的,如果社会参与的渠道是充足的,那么,纵向结构是否扁平反而成为一个次要的问题了。

与管理型政府相比,服务型政府是一种更具有弹性和灵活性的前瞻型的政府,它鼓励政府机构与行政人员对快速变化的治理需求做出灵活多样的反应,甚至要求行政人员能够预判社会需求的变化。因此,它鼓励政府机构的虚拟化发展,鼓励行

政人员突破僵化的正式职能结构,而通过虚拟化和网络化的组织联系来寻找满足社会治理需求的创新性方案。同时,服务型政府倡导的是一种合作式的治理模式,这种模式要求通过与社会组织甚至个体公民的合作来解决治理问题,因此,服务型政府也鼓励政府组织的水平化发展,并要求通过进一步的开放来促进政府组织的水平化,进而推动政府组织从控制体系朝向合作体系的转型。当然,水平维度上的层级仍然存在,但它将不再承担控制的功能,而是作为政府与社会组织之间开展合作的协调机制而存在的。也就是说,不同层级的政府组织面对的是具有不同需求的社会组织或社会群体,而这些社会组织与群体的需求本身是可变的,当它们的需求发生了变化时,就需要进入与其它政府组织的合作体系之中,在服务型政府里,层级结构所起的就是在具有不同需求的社会组织与具有不同权限和能力的政府组织之间进行协调的功能。在这个意义上,层级结构本身也发生了虚拟化,变得具有了不确定性,因而可以成为合作的一种促进因素了。由此可见,在服务型政府中,政府的横向结构与纵向结构都将变成一种具有虚拟化和网络化特征的合作体系,甚至横向结构与纵向结构的边界也将趋于消失。在张康之看来,这意味着服务型政府将成为一种网络结构的组织,“它的网络结构使组织的纵向联系和横向联系融合了起来,或者说,组织纵向联系中的单线权力支配方式也被合作行为所取代。这样一来,组织纵向联系与横向联系的界线趋向模糊,组织纵向中的下行沟通和上行沟通转化成交往互动,围绕着共同目标而展开合作。”<sup>[15]</sup>

总之,管理型政府虽然在组织层面已经发生了一些变化,但由于功能性部门与业务性部门、横向结构与纵向结构间的分立甚至对立仍然存在,“它的组织结构的等级机构日益助长瞒上压下,它的组织结构的部门化使擅长于争功诿过的人总是站在功绩制的浪尖上。”<sup>[16]</sup>而在服务型政府中,政府组织的功能性部门与业务性部门、横向结构与纵向结构的边界都将趋于模糊,并在某种程度上实现相互融合。这种发展的结果将是,在服务型政府中,无论功能性部门还是业务性部门,都将通过服务的方式来开展行动,从而使政府在整体上以服务的方式来与其他社会治理主体开展合作,进而促进整个社会的合作治理。

## 参考文献:

- [1] Gulick L. Notes on the Theory of Organization[M]//Gulick L, Urwick L. Papers on the Science of Administration. New York: Taylor & Francis e-Library, 2005: 13.
- [2] Portillo S. The Paradox of Rules: Rules as Resources and Constraints[J]. Administration & Society, 2012, 44(1): 88.
- [3] Ahuja M K, Carley K M. Network Structure in Virtual Organizations[J]. Organization Science, 1999, 10(6): 741.
- [4] Sennett R. Together: The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation[M]. New Haven: Yale University Press, 2012: 8.
- [5] Bleecker S E. The Virtual Organization[J]. The Futurist, 1994, 28(2): 9.
- [6] [美]彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 吴爱明, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [7] [美]奥斯特罗夫. 水平组织[M]. 陶宇辰, 译. 海口: 海南出版社, 2006.
- [8] [美]芳汀. 构建虚拟政府: 信息技术与制度创新[M]. 邵国松, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [9] Mazzeschi M. The Virtual Organisation [C]. Bremen: 7th International Conference on Concurrent Enterprising, 2001, 332.
- [10] Haber S. Efficiency and Uplift: Scientific Management in the Progressive Era 1890-1920[M]. Chicago: The University of Chicago Press 1964, Midway Reprint 1973: 160.
- [11] Wilson W. The Study of Administration[J]. Political Science Quarterly, 1887, 2(2): 197-222.
- [12] Alstyne M. The State of Network Organization: A Survey in Three Frameworks[J]. Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce, 1997, 2(2-3): 86.
- [13] Catlaw T J. From Representations to Compositions: Governance Beyond the Three-Sector Society[J]. Administrative Theory & Praxis, 2007, 29(2): 236-237.
- [14] Edelenbos J, Klijn E. Trust in Complex Decision-Making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration[J]. Administration & Society, 2007, 39(1): 25.
- [15] 张康之. 行政学研究应在组织理论方面突破——兼论合作制组织及其网络结构[M]//刘进田. 西北人文科学评论(1卷). 西安: 陕西人民出版社, 2008: 50.
- [16] 张康之. 全球化、后工业化背景下的行政学主题(三)[J]. 南京工业大学学报: 社会科学版, 2011(4): 5-14.

(责任编辑: 刘浩)

## Perspective on Service-oriented Government in Terms of Organizational Analysis

ZHANG Qianyou

(School of Government, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

**Abstract:** There are functional and operational sectors in modern organizations, as well as horizontal and vertical structures. Since late 20<sup>th</sup> century, as complexity in organizational environment increased, operational sectors have been going through drastic reorganization, in which traditional agencies have been replaced by task-oriented temporary organizations, making organizations as a whole more virtual and networked. Consistent with this development, the horizontal structure of organizations have been virtualized and networked too, as a result, relationship between agencies have become more flexible and responsive to the needs of environment. In the meantime, the vertical structure of organizations have become more flat and horizontal, with hierarchical control less stressed. As a system of organizations, service-oriented government will inherit recent organizational developments; furthermore, it will accelerate the process of its restructuring to meet the needs of society more keenly and respond more quickly. To do so, it can facilitate the collaborative governance between social actors.

**Key words:** Organizational Structure; Virtualization; Horizontalization; Service-oriented Government

(上接第 100 页)

## Unhealthy Life Expectancy and Inter-generation Support of Chinese Elderly: a Gender Perspective

GUO Wei<sup>1</sup>, AN Suxia<sup>2</sup>

(1. School of Social and Behavioral Sciences, Nanjing University,  
Nanjing 210023, China; 2. Division of Social Sciences, Xingtai University Xingtai 054001, China)

**Abstract:** Based on 1% National Population Sample Survey in 2005, the Sixth National Population Census in 2010, and historical fertility, mortality and marriage rates, using Sullivan method and SOCSIM micro-simulation analysis technique, this paper analysed the changes of unhealthy life expectancy (YULE) and its disparity among Chinese male and female elderly, and the change of inter-generational support resources of Chinese elderly. The results showed that the proportion of YULE in LE is decreasing and the decreasing speed of YULE/LE is lower among male elderly than among female elderly at all ages between 2005 and 2010. The results of comparison on YULE of the elderly in 2010 and 2005 demonstrated that the former is slightly increasing at lower ages and decreasing at higher ages. The gender disparity of YULE in 2005 and 2010 is decreasing with ages and years. We also found that the number of children of the elderly at lower ages keeps decreasing, which indicates that they need more care resources in the near future. The conclusions suggested that the elderly with disability cannot live well solely on home care system and accordingly developing community help and pension institutions are particularly important in China.

**Key Words:** Unhealthy Life Expectancy; Inter-generation Support; Gender Disparity; Elderly