第3章

●管理人员与组织形式

简介

管理人员只能在他们所处的特定环境中开展他们的管理活 动。他们也可能有改变他们目前所处环境的想法,也可能有转 换到一个新环境的长远目标,但这些都无助于解决眼前的问题。 抱怨目前的环境,可能会让人迅速联想到著名的卡通片"庞奇" (PUNCH)中所描绘的士兵,他在第一次世界大战的炮火中,一 边闪避,一边无济于事地抱怨:"如果能找到更好的去处,就 赶快去吧!"换言之,在短期内,一个人只能尽自己所能做到的 最好,而很难做到像他们原本希望的那样。管理人员所面临的 问题,其性质在很大程度上受他们所就职的组织类型的影响。 同时,管理人员所在组织的性质也会受到组织所处环境的影响。 管理人员很快就会发现,他们不得不在许多种不同的情景下工 作。一旦他们到另外一个组织去工作,或者只是到同一组织的 不同部门去,他们就会发现,那些在以前非常合理的行动和举 措,在新的职位上竟变得如此不合适宜。他们也可能会发现, 他们所处的环境改变了,因而自己的管理行为也有必要进行相 应的改变。由此可见,对他们目前所处的环境进行仔细评价, 并使自己的行为与当前的环境相协调,对于一个管理人员来说 是非常重要的。这一点也与下一章将要谈到的管理风格有关。

本章将会阐述一些基本的组织理论。对那些决定组织结构 的关键因素则会进行详细论述。其中包括技术,尤其是信息技 术的影响;以及组织所在国家的传统文化特征等。涉及到不同 部门的工作一体化的问题,也在本童讨论范围之内。本童也将 论及以下问题:"职位"在决定人们行为中的重要性,对个人 的个性特征和他在所处职位上的职能行为这两者进行区分的必 要性等。本章最后一部分所论述的,是在私营范畴和公共范畴 内所常见的组织的发展过程,以及两者之间的比较。这里特别 提到了,在某些公共范畴内,尤其是在国家文职机构、地方政 府和国家卫生部门等领域内,组织的专业化发展和快速发展,以及独立的、未经选择的、半自治的非政府组织日益凸显的重要性。

组织理论

传统上,管理方法是由一整套能够清晰定义且普遍适用的 原则组成的。在本世纪初,诸如泰罗(F.W. Taylor) 和亨利·法约 尔(Henri Fayol)²等人所做的都是此类论述。泰罗、甘特 (Gantt) 和吉尔布雷斯夫妇(Gibreths)都是科学管理学派的一员,包括法 约尔在内,他们在概念上都与古典管理学派的理论有所交叠。 科学管理学派致力干对人工作业的组织、对生产计划以及时间 和动作的研究。泰罗倡导对一项作业进行系统的分析,而对管 理来说,则是注重对所使用的作业方法进行决策。这是以对一 个普通工人来说最为适合的、准确界定的工作任务和明确的衡 量标准这一原则为基础的。而古典理论则把这些观点提炼成组 织原则的框架。古典理论观念的精华就是,如果能按这些原则 对丁作加以组织,就能够更有效地实现组织的目标。组织被看 成是通过使用合理权威来对任务的协作加以考虑及这样一种逻 辑思维的结果。雇员被看成是完全理性的人,他们的兴趣利益 与雇佣他们的组织完全一致。而且只要对雇员进行了恰当的筛 选、训练、指导、命令与支持,他们就能够高效率地进行工作。 在必要的时候,会对雇员使用教训和强制手段,以使其达到理 性化。当然,上述假设的前提是,这些手段会使工人按照雇主 所命令的那样行事。另外,本章也重点强调了对组织结构进行 详尽的分析的必要性。

后来,古典管理理论日益显现出其局限性。这种局限性尤为集中地体现在对人性的简单的假设和管理方法上。在 1920年 到1930年间,芝加哥的西方电气公司进行了非常著名的霍桑实

验。该实验表明,团队在组织运行过程中具有非常重要的影响。 和作用,并且,工人并不总是像他们的老板所假设的那样进行 工作,他们的行为也并非总是理性的。在实验中,人们也观察 到了非正式组织和非正式工作关系的存在。 3 所有这一切,导致 了组织思想理论中人际关系学派的逐步发展。在此过程中,埃 尔顿•梅奥是一位贡献颇大的关键人物。这些专业社会学家的研 究,一直强调把组织看成是一个社会实体。正如在前面章节中 所阐述的,我们必须认识到,在组织的目标和其员工的目标之 间,必然会存在一定的冲突与矛盾。本书的第 12章将会进一步 论述,正式组织与非正式组织的存在对组织内权力分配的影响, 以及由此导致的对组织管理人员施加权威的限制。

随后产生的一个管理思想流派是系统分析学派。他们把组 织看成是一个由各个互相关联的部分所组成的生物有机体。在 实现组织目标的过程中,各个组成部分必须在一体化的基础上 相互依赖。其中,社会技术系统是一个交叉性概念,因为根据 这一理论,组织的技术系统必须与有关的社会组织有效实现一 体化,而不是简单地将技术系统强加干已存的社会组织之上。 本书中所使用的分析方法与系统组织理论是一致的。

组织理论是随时间而推移逐渐发展进化的。一个理论思想 流派的系统表述,不仅推动了其理论方法在现实的组织行为中 得到逐渐验证,也促进了其他思想流派的发展。因为在此流派 中,某一特殊方法有效、合理的那部分,总是被后来者融入自 己的观点和方法之中了。我们尤其应当从这一角度来看待古典 管理理论学派的理论和方法。姑日不说古典管理理论在当时的 先驱性,他们所论及的关于组织的许多观点,直到今天仍有其 思考价值。当然,古典管理理论所论述的关于组织的一些原则, 应当被看成是对今天有意义的指导,而不是僵化的、已经定义 好了的规则。因为现实的管理生活中,管理环境和组织环境的 变化如此之快,以至于想要确定出一套普遍适用的原则几乎是

不可能的。在那些已存的理论中,所罗列出的"原则"要么太过陈腐、平常,要么就是存在明显的例外情况与之不相符。

对不同的管理方法有一些基本的了解是完全有必要的,因为只有这样,你才有可能理解你的同僚们对组织该如何运作所持的不同观点。这些管理方法有可能是由个人不同的文化背景而带来的,也可能因个人的文化背景而得到强化。人们总是趋向于先有了自己的信念,而后再据之对组织应该如何运作做出价值判断。即使这些信念从未被正式表述过,但它在人们的头脑中是根深蒂固的。好在人们的观念总是随着其所处环境的变化而不断地改变的。当然有时候情况也并非如此,有些观念并不随环境的改变而改变。同时应该认识到,当组织因环境的改变而需要一种特殊的组织安排时,这些观念就会与某些同僚的观点相互冲突。这一点甚至可能在个人的思想体系及其与现存环境的适应程度上会恰当地反映出来。

机械型组织结构和有机型结构

根据组织的机械程度或有机程度来划分组织结构的类型有着相当重要的现实意义。古典管理学派的理论对处于稳定环境条件下的大型组织的管理尤其适用。直到今天,它在现实的管理生活中仍然适用。伯恩斯和史德克曾经指出,在这种处于稳定环境条件下的组织非常适于使用机械型组织结构,4相比而言,有机型组织更适用于多变的环境。尽管伯恩斯和史德克的研究是在40多年前进行的,但他们的结论在今天仍然有着巨大的现实意义。以后在此领域展开研究的学者,要么是把他们的研究结论当成自己开展研究的基础,要么,虽然是自己已经确立了更深入的观点,但仍然会独自从另外角度对伯恩斯和史德克的结论进行证明。

一般来说,机械型组织有以下特征:一个清晰的等级结构, 分工高度专业化的劳动力及正确协调组织内部矛盾的指导准

则。如果时间充足,能够对组织的管理和运作程序作出详尽描 述,从而使组织能与其所处环境相适应,那么就可采用这种类 型的组织结构。但如果是在技术、市场快速变化的情况下,采 用这种结构只能带来灾难。机械型组织要么完全不适应环境, 要么能很快适应环境的变化,从而使其仍具相当的竞争力。因 此, 在某些环境中, 需要采用"有机型"的组织系统来适应环 境的变化。和正式组织相比较,"有机型"组织最明显的特征 是要求组织成员在首创精神、合约、合作、接受上级命令等方 面具有更大的自由度,以满足特殊环境的要求。基于 1953年到 1957年之间对苏格兰的某些公司,尤其是电气工业领域内的一 些公司所进行的调查研究,伯恩斯和史德克得出了上述结论。 在第二次世界大战期间,英国皇家空军因为采用这方面的研究 成果而获得了极大的成功。这种胜利是因为构建并运用了一种 特殊的组织形态 (有机型组织结构)而取得的。与当时科研部门 和德国空军所采用的机械型组织结构相比,这种新型的组织结 构具有极为明显的不同。伯恩斯和史德克进行研究的目的就是 希望搞清楚,这种新型组织在进行管理时其"有机性"应该达 到什么程度,并且,能达到什么程度,以便能在和平时期对这 种组织形态进行推介和应用。

伯恩斯和史德克在对有关公司进行研究时,发现了一个特 殊的问题,即这些公司经常组织研发部门与生产部门进行合作, 这一点与德国战时的问题处理程序非常接近,而与英国当时的 处理方法完全不同。然而,在科学技术快速传播和急剧变化的 时代,某些因市场因素的变化而带来的创新与变革,必然导致 一种新型组织结构的产生与应用。后来,我曾目睹过一个失败 的案例,在这一案例中正是由于这些原因导致了研究与开发工 作的失败。这一案例涉及的是某一工程公司,它在试图推广一 种产品的改进型时,却未能获得成功。面对失败,设计和研发 部门责备生产部门,说他们在技术上缺乏竞争力;而生产部门

则说设计和研发部门的开发工作完全不切实际、不适用,以至于根本没有达到他们的要求。此时,公司对这种情况的反应并不是在此领域内建立一种更为灵活的有机型关系(当时还没有人意识到这个概念的存在),而是重新组建了三支设计小组进行竞争。他们认为这样就能为生产部门选择最优秀的设计方案,从而解决问题。然而,由于问题的根本,即生产部门同研发部门的工作关系问题并没有得到解决,因而他们所采取的解决问题的方法未能能够获得令人满意的结果。

"机械性"的方法同"有机性"的方法,应当被看成是一个连续谱的两个极端,而决不是两者择其一的对立关系。很少有组织是完全机械化的或完全有机化的。而对于一名管理人员来说,能够认识到两者之间的区别更为重要。同时,他还必须及时意识到,越来越剧烈的市场变化很可能导致对有机型组织结构的需要越来越迫切。越来越快的技术变革步伐以及日益明显的市场全球化趋势,是引起这一趋势的主要因素。

有机型组织结构的一种变体形式是矩阵式组织结构。从本质上说,这种组织结构的本质,是建立了一些稍微长期性的、由职能中心派遣的员工所组成的项目小组。职能部门仍然保持直线型,或者说命令型组织结构,但是,选择恰当的全职或兼职的专家组合就能够以产品小组的形式存在了。在高科技组织中实施这种组织结构方式不仅是恰当的,也是相当必要的。在大学学院中,我们也能经常发现这种组织结构形式的存在。通过矩阵式组织结构能够确保客户的要求被正确的理解和恰当的满足。如果组织中只存在职能性的小组,就如大学中最常见的那种结构一样,组织就会面临只注重原则的形成与发展,而陷入因忽视顾客的要求而带来的危险之中。在许多组织中,组织行为最大的特征就是项目小组与直线结构之间的冲突与矛盾,而在这种冲突中往往以后者获得最后的胜利而告终。这是因为组织的权力分配是以命令性结构为基础的,而不是因为它(即直

线结构),一定需要有更好的、合理的获胜理由。

紧接着一位对各种不同类型的组织结构进行总结和评论的 学者是查理•海蒂。他将组织结构按其文化分为四种,即权力型、 职能型、任务型和人员型。⁵权力型组织文化一般存在于由一个 主要的人物所领导的小型企业组织之中。而即能型和任务型组 织文化则分别与机械型组织和有机型组织有广泛相似的特征。 人员型组织文化则往往存在于个人之间关系比较松散的团体之 中,在这样的组织之中,各人都会发现与其他人合作较为容易, 因为不需要个人对自己的独立性作出太大的牺牲。这样的组织 包括律师协会、建筑师协会等。

随后又有一些其他的学者如彼得和沃特曼等论述了有机型 组织的重要性。他们于 1982年出版的专著《追求完美》 (In Search of Excellence)。在国际上引起了广泛的关注。他们的研究 是以他们在迈克•基尼斯管理咨询公司工作时,对许多居领导地 位的美国公司进行商业咨询的经验为基础的。他们就这些成功 的公司的共同特点总结出了8个关键因素:

- 1. 行动倾向。
- 2. 紧贴客户要求。
- 3. 个人自治与企业家能力。
- 4. 由员工产生的生产力。
- 价值驱动。
- 6. 只管自己的事情(例如,避免不相关的商业和技能领域内 的专业化的多样化趋势)。
 - 7. 简单的公司结构,精简的人员。
- 8. 有张有弛的特性(公司中央集权与最大化的个人自由之间 的有机组合)。

彼得和沃特曼的研究很有价值,其原因就在于这是一种总 结性的经验主义。他们尝试着解释那些成功的美国企业在实际 中究竟是如何运作的。他们的理论与方法试图使企业的管理人 员们在管理中注意以下问题,即谨防"理性的"计划模式:更 加依赖于自己的主观判断:认直考虑组织内人力资源因素的重 要性以及清醒认识有机型组织结构的本质特征等。这本书在商 业领域内引起了非同凡响的共鸣,但是学术界针对他们所获得 结论的证据,对其基础的可靠性进行了尖锐的批评。这些批评 包括以下方面:所使用数据的主观性,有选择地阐述与解释, 缺乏对相对来说不太成功的企业内受控制的小组的研究等,并 日许多他们在研究中所引用的。作为典型的。成功的公司。在 随后的经济萧条中经营得非常失败。7同样,他们也没有考虑到 公共机构内的管理问题。这样看来,彼得和沃特曼所描述的此 种类型组织的特征,也许只是特别适用于经济成长期内的、大 型的、私营领域内的企业的管理,而在经济衰退时期,其中的 某些属性确实反而会起到阻碍作用。这也表明了本章所一直强 调的主题:一个组织的结构必须与它的目标和所处的环境相适 应。那些根据通行的惯例解决问题,并以此做为他们决定组织 结构的基础的管理人员们,在认识到彼得和沃特曼报告的优点 时,同时也就给自己设下了一个陷阱。因为他们有理由、也不 愿再花费耐心和精力去考虑,究竟哪一种组织结构对他们目前 的特殊环境和发展目标更为恰当。

自从《追求完美》出版以后,汤姆·彼得的观点在这个方面 又有了进一步的发展。接着,他提出一个成功组织真正的关键 属性是对顾客的关心、改革创新、注重组织内部的人力资源, 尤其重要的是领导能力(一个新的外在特征)。 ⁸ 随后,彼得强调 了在一个变化迅速的环境中,稳定的、快速的反应对组织生存 的重要性。他也提到和解释了我们将在下一节中论及的全面质 量管理的哲学思想基础。 ⁹ 他也强调了计算机技术,尤其是它对 世界市场——以及全球化的关键重要性。 ¹⁰ 沃特曼则强调公司 有效利用员工的重要性以及进一步深化顾客导向的必要性。 ¹¹ "发洗澡水时连同婴儿一起泼出去了"这句俗语最能够生动地

反映彼得和沃特曼的研究在方法论上的局限性。他们所识别和 定义的问题和要素有其基础的重要性。然而,如果他们日益地 把彼得理论和方法当成万能的救世主的话,管理人员们就必须 清醒地意识到他们当前所处环境的特殊性。管理人员们必须注 意不要把眼睛死盯在某一点上,只遵循固定的模式,而应考虑 环境的不同。使你的行为与当前所面临的情境相匹配,以对付 意外发生的情况的方法,将在本书第4章中的管理风格一部分 中作进一步的探讨。信息技术对组织结构和组织行为的影响将 在本章的后一部分中继续讨论。

灵活性组织

灵活性组织概念讲一步扩展为有机型组织这一概念。亚特 金森(Atkinson)提出了这种灵活性组织结构的理论模型。 12这种 组织结构在日本尤其明显,因为日本的许多组织仅仅只为组织 内永久性雇员中的一部分核心成员提供就业保证和福利保障。 其他员工的雇佣则是建立在临时性的基础上的。在某个潜在的 层面上,如果一个组织核心外的部分能够被很容易地抛弃或替 换的话,这个组织就更有可能适应环境,求得生存。这样做也 就使内部核心员工的福利更容易得到保障,而那些正失业的人 也会觉得能够找到一个核心外部范围的工作,也总比没有工作 强。在企业外围工作的人员总会有机会提升到企业的核心部分 工作,另一方面,这种作法也是筛选企业潜在核心成员的一个 有效途径。企业对某些只能由专家提供的专业技能的需求并不 是长期的、全天候的,那么雇佣一些兼职的专家就会在很大程 度上节约企业的成本。这种结构形式使组织具有极大的灵活性。 劳动力市场上长期失业人口的出现使企业家们变得更具创新 性,因为他们在吸收新员工时,只需要签定非标准的劳动合同, 从而更具可比的优势。某些具有专业技能的人则会更乐于利用 劳动力市场上的这种新机会去获得非常规的工作条件,尤其是

那些能够提供给他们减税优惠或更大自由度的工作。因此,在某些情况下,有些员工反而不愿意成为企业核心的一员。这种人主要包括那些虽然已经退休,却接受以诸如咨询等为基础形式工作重返劳动力市场,提供其技能的人员。然而,由于专业技能以短期的方式提供,为了长期占有和垄断某些技能,企业家们也许会更愿意以作为企业核心的方式雇佣那些具有专业技能的人。

电子数据处理等技术的发展,使得在某些全新领域内,在 家办公和工作转包成为可能。同时, 远程工作成为了另一种可 供选择的工作方式。「组织在能够预测未来一段时间内可能的」 生产活动的情况下,也就能够确定所需的劳动时数和所应提供 相应数量的劳动合同。由此,企业所雇佣的员工数量就能够随 着诸如对产品的季节性需求等因素的变化而变化。 44 剩余劳动 力的大量存在,创造出了一种全新的可能选择,即某些人只在 一天中的高峰时刻工作。这种组织形式能够使银行这类单位在 午饭时间,做到每个柜台都有出纳等服务人员。这样就克服了 因为员工午时需要就餐,而使银行在业务高峰期出现空柜的问 题。以短期合同的方式雇佣员工能够给企业带来数量上的灵活 性。灵活性组织由其灵活性获益的另一个方面产生于职能灵活 性的形式。为了与组织不断波动的需求一致,签约员工可能需 要从事各种各样的不同的工作,甚至是在同一工作中承担不同 程度的责任。日本公司尤其强调对工作的多技能和一般意义上 的描述,以及组织内日益重要的职能灵活性的发展。像将在本 章稍后将要谈及的,政府对其在公共事业工作之外创造工作机. 会的尝试,已经成为发展灵活性型组织的更深层次的原动力。

在已经阐述了组织内数量和职能的灵活性趋势以后,我们也必须说明凡事都是过犹不及的,过分地强调和实施灵活性原则也会引起许多弊病。为了保持合理程度的持续性和产生组织的协同效应,组织必须要有一个一定规模的核心组织。有些能

力较强的人会因为诸如组织只提供固定期限的合同等原因而感 到丧气。另外,也并不是所有的工作都能够被清楚地分解和转 包。想要形成一种一体化的、组织通用的、处理问题的方法则 更加困难,因为各个工作承包人只就合同中严格定义的工作而 获得相应的报酬,从而他们不愿再做超过其范围的其他努力。 另外,对外围的工作人员也需要进行战略管理。如果在对他们 的监督和训练方面注意不够或不恰当的话,很容易导致组织疏 忽或失去其所赖以生存的顾客或客户。 1994年,英国上议院裁 定了如下的法定权力:对于正式员工,在不公平的解雇的情况 下,他们将获得与兼职员工相同的待遇,从而做到不歧视妇女, 保护妇女的权益。 15 由此,雇佣兼职员工所能带来的成本节约 优势也就丧失了。就在同一年,由于同样的原因,欧洲法庭又 规定组织的养老金计划决不能歧视兼职员工,即兼职员工也与 全职员工一样享受养老年金。 16 由此, 也许把灵活性工作组织 的这种发展趋势看成是劳动力市场对广告冲击的一系列反应的 结果,而不是试图从概念上建立某种不同的组织结构更加谨慎、 恰当。至少这个论点在 1992年对英国的研究中得到了证明。 17 可能对这种变化的影响来说,比其他任何因素都要深远的关键 变数是, 劳动力市场存在着比实际需求多得多的剩余劳动力。

品管圈(或质量小组)

品管圈是结合有机组织系统和项目矩阵式组织结构两种组 织结构的优点而发展而来的一种组织形式。一般来说,他们的 定义如下:

品管圈是这样的一个组织:这是一个由3至12个做相同或相 似工作的人按自愿原则所组成的小团体,他们通常是在自己的主 管的领导下,每周在付酬时间内,抽出某个固定的、大约一个小 时左右的时间聚集在一起进行训练,以发现、分析、解决某些他 们自己工作中存在的问题,并且将解决方案报告其管理人员,如果有可能的话,甚至可以由他们自己实施解决方案。¹⁸

品管圈这种管理方法虽然是发源于美国,自 20世纪60年代 以来却因其在日本的广泛应用而获得了相当的注意,这个时期 日本的经济获得了巨大的成功。因此,品管圈被介绍到其他工 业国家的制造和服务领域中。实施品管圈有可能获得的利益主 要有提高质量,节约成本以及通过上述成就所带来的士气的提 高、最终达到提高员工参与积极性的目的、这也是这个管理过 程的本质。虽然这种方法也许能在其他的国家被有效的运用, 在将一种管理实践经验与方法从一个国家移植到另一个国家却 不得不总是持谨慎态度,这与将在本章稍后论及的国家文化的 不同有关。在日本,人们更强调团体,相较而言, 西方国家则 更注重个人,这样两者之间就存在了巨大的差别。所以,一定 要清醒地意识到这些所谓管理上的万灵药(或万金油),经常会 使对复杂问题的处理变成过分简单化的尝试,这一点也是我们 在本书中所反复强调的。所以,当发现品管圈经常是以失败而 告终时,就没有什么好惊奇的了。即使是在日本每三个这样的 品管圈中,往往也只有一个能获得成功。 19 然而,品管圈众多 的、显而易见的成功至少可以证明在恰当的条件、适合的环境 下,这种方法还是可能奏效的。实施品管圈的调节是非常苛刻 的,在试图引入这种管理方法时主要应具备以下7个关键因素:

- 1. 委员会和高级主管的参与。
- 2. 中层管理人员和主管人的加入。
- 3. 工会组织的支持。
- 4. 决策代表团的组成。
- 5. 足够的训练。
- 6. 运用试点研究的方法。
- 7. 必要的监督。20

下载

全面质量管理

最近,全面质量管理(TOM)是为持续提高质量而更为广泛采 用的一种方法。全面质量管理是寻求获得每一个员工的参与以满 足顾客的需求。它的创举就在干将组织定义为一系列互相联系的 过程,而组织内部顾客和供应商则都是由外部顾客的需求而驱动。 的。在设计一个产品或一项服务这个最初的阶段就建立质量观念, 即在最开始就保证正确的观点代替过去那种依靠诸如监督、质量 控制以及保证对错误的补救等流水线的最后一个步骤,在错误已 经发生的情况下对其进行补救的方法。它处理问题的哲学是防止 错误的发生,而不是对错误进行及时补救。对错误的防止是通过 以下理念达到的,即对如何满足顾客的要求进行详尽的说明,并 日在所有的员工心目中都树立起这样一个信念:每个员工都是作 为一个团队的一部分参加生产过程,并因此对产品的质量承担责 任。质量并不意味着产品必须是某一产品系列或某种产品类型中 最优秀的产品。无论是微型迷你汽车还是劳斯莱斯,只要它能够 满足包括价格等因素在内的产品规格就都是质量合格的产品。对 干 "成功到底是怎么一回事呢?"这一问题的回答就是对质量 的标准定义。这样在实际生产中,产品的质量与产品质量标准之 间的差异就可以被发现。此时,组织就应当采取相应的措施和行 动以消除这种差异的存在。

全面质量管理,如果能够得到正确的实施,应包括一个组织文化的重大转变和新的决策结构的建立。因为只有这样才能让所有的员工都了解到组织的战略方向和因授权于他们带来的问题,并且他们有义务采取行动解决问题以防止问题的再一次发生。这种转变会涉及到组织基本结构的重构,而这种过程会因为具有明确的职能界限和等级分化等如此众多的组织在传统本质上的不同,而呈现出各异的形态,这是在第 1章中所已经论及的。全面质量管理所有可能带来的裨益主要包括:通过诸

如减少了对监督和纠正工作的需要、对创新的新产品和服务能更快的引入等途径所获得的成本降低幅度的加大,以及由以上各因素所导致的市场份额的扩大和收入的增加。然而,所有这些可能的利益都只有在进行了恰当的组织自我调整,和在训练上必要合理的投资的基础上才有可能实现。一般来说,成功的前提条件主要有以下几个:

- 1. 委员会和管理高层的持续、长期参与,在全面质量管理 这种创新看上去正失去其势头的时候尤其应当如此。
 - 2. 着重强调与工人的沟通。
- 3. 实施全面质量管理的坚定立场、组织结构上的横向沟通和不同部门间的合作。
- 4. 员工参与方式的成熟机制和通过以团队方式解决问题的 技巧的提高。

所依据的标准和要求改进的程度也应当被明确的、定性的标识出来,另外还应为他们工作的完成、成果的衡量以及相互交流的进展等制订一个相应的程序。一线员工在技能上的提高至观重要,而这就迫使管理当局必须对其进行仔细的筛选和适当的培训。在对送货运输司机的职能进行重新定义的这个例子中,上述思维得到了极好的诠释:此时运输司机不仅是他所在公司的代表,同时也承担着保持与发展同顾客之间的良好关系的责任。一线主管和管理人员的职责也就尤其重要了,这个过程就包括了权威和技能从他们手中向能提高他们所在团体技能的人的转移。

在日本,全面质量管理的概念是在第二次世界大战后发展起来的,这在很大程度上要归功于美国工业咨询顾问 W. 爱德华·戴明。戴明将稍早由沃特·施华特所提出的统计过程控制技术作为基础,进一步提出了一种适用于所有活动的用于回顾和改进的方法(即计划——执行——检查——总结的工作循环)。其他的全面质量管理方面的专家主要有居让·格若斯比

(JURANH GROSBY)等。日本的质量革命和在出口贸易上的成 功使得其他国家,尤其是日本的竞争国的组织开始密切关注日 本人的举措。直至 20世纪80年代为止,这种关注已极为普遍。 尽管全面质量管理最早在美国提出,戴明发现日本才是更适合 发展全面质量管理的肥沃的土壤。在日本,工业需要重建、劳 动力供给充足而原材料却极为短缺的情况,就使得对浪费的避 免变得非常迫切。日本的文化使它极为适合全面质量管理这种 方式:强调的重点在群体而不是个人,组织文化着重对诵晓各 方面知识的全才而不是专家的培养。工会以公司为基础进行组 织而且势力也变得较弱。对公司的忠诚和工作的职业道德都很 高,劳工的稳定有助于社会控制。经济的增长意味着工作的合 理化并且没有创造出冗员,对核心员工的雇佣就进一步保证了 那些拥有永久性工作的人的安全性。与供应商保持长期、稳固 的合作关系,就不用担心供应商所提供的零部件存在质量问题 以及由此所引起的产品质量缺陷。日文中"质量改进"一词也 因此也出现了,以致于持续不断的提高成为日本企业文化的一 部分。而这是由以生产出能吸引顾客的具有创新性的产品为目 标的工作团队,朝着改进方法的方向而不断努力的结果。

战后的西方国家中则不存在着同样的改进的推动力。由于 处于买方市场之中,某些制造商对质量甚至采取了一种玩世不 恭的态度。日本人发展和运用得极为完善的"零库存"(或及时 制)的技术,在过热的经济中丝毫也不起作用,因为,此时人们 根本不用担心库存过剩,而只担心生产超过生产能力会使生产 系统崩溃。在原材料库存方面的情况则有可能是由延迟的或低 质量的产品发货或其他工业行为等原因所引起的:零部件经常 是预先储存而不是仅根据需要在恰当的时间进货。当西方经济 界发现他们在更多的情况下所面临的是买方市场的时候,许多 公司发现他们要与日本的制造商进行竞争,尤其是在质量和价 格上进行竞争简直是太难了。全面质量管理也已被应用于公共

事业管理的许多方面。这是与越来越被重视和强调的用户第一 主义和数量日益增多的工作被外转包至外部或内部顾客情况的 出现是相一致的。

全面质量管理的一个重要元素就是有一个强健的系统,从 而能够保证达到质量标准和以缩小前面所讨论的质量差异为目 标的基础,持续不断地进行衡量。要想提高产品质量标准就必 须与顾客合作以弄清楚他们的需求。在定义好质量标准以后, 供应商必须建立一个能持续达到这个标准的作业程序。这就导 致了各种组织一股寻找外部鉴定的浪潮,他们不仅这样做了, 而且拟订出了恰当的质量操作手册。英国最为普遍的一种鉴定 标准是BS 5750。同时,欧洲也有一个标准 ES2000以及一个国 际通行标准ISO9000,这两个标准都是以BS5750为基础的。标 准并不涉及对质量水平的判定,只是组织提供详细的程序文件, 以证明组织能持续地达到它为自己设定的标准。拥有一个质量 标志的组织在商业上明显地具有更大的优势,许多客户其中包 括许多政府部门,都指出他们希望那些试图与他们进行交易的 组织拥有此类标识。然而,这个程序也许很官僚化,制定质量 手册和获得鉴定的成本再加上对紧接着的专家访问的接待等, 对组织来说会很昂贵。批评家们指出质量鉴定与全面质量管理 截然不同,它并没有致力干提高质量和开发新的市场机会。 究竟拥有质量标志是一项能带来质量改进的有价值的投资,还 是仅仅只是严格的官僚化的成本尚有待观察。其回答会因组织 及其所在工业或服务业的性质的不同而不同。

理想中的质量标准和实际所达到的标准之间的潜在差异,也是全面质量管理这个过程作为一个整体所面临的问题。如果组织把全面质量管理看成是解决基本问题的一个快速有效的方法的话,那么他们注定是要失望的。一个组织的文化并不是轻易就能改变的,人们经常见到那些所谓的"快速解决方法"一个接着另一个地被尝试,最终却都以失败告终,这是因为他们不

了解组织每次调整的衡量准则。在公共事业上,全面质量管理 也有特别的限制,因为虽然全面质量管理能够带来一些成本的 节约和服务质量的改进、提高,但是要想获得使之在财务上得 以实现的收入却不容易。在全面质量管理的概念设计中,组织 的成功会使相关的部分都能分享到一定的利益,但当上述情况 发生时,就有必要弄清部分的利益是否被保证。在如何对待问 题上,明确指出这种潜在冲突要比故意忽视它好。

许多组织在实行全面质量管理中所遇到的困难都被记录在 文件中了。渥斯·欧·布瑞恩(Voss O Brien)的报告指出许多计划 之所以失败,就在干缺乏高层和中层管理人员的参与,而对客 户需求的错误理解则更加剧了失败。他们也指出由于陷入经济 危机而带来的成本节约经常削弱了质量改进的动机,组织也经 常不能正确认识整个组织需要参与和调整的程度。 22在宾尼 (BINNEY)的研究中描述了全面质量管理最新的一种缺点,即 所有的改变只能在主观上被驱动,而不能在客观上被强加,即 使在全面质量管理实施得最好的例子中也是如此。 23更深层次 的问题在干组织所采用的某些措施与戴明原本的首创精神相矛 盾,例如报酬与工作干的好坏直接相关(强调个人的贡献)和全 而质量管理(强调团队的工作)之间的矛盾等。全面质量管理尤 其是在公共事业范围内,必须仔细平衡符合质量标准的生产能 力的手段。但是,至少有一点是毫无疑异的,即全面质量管理 具有释放员工的能量,以使组织效率得以大幅提高和再生的潜 能。这种潜力是否能够被释放很明显地取决于个人的管理。如 果他们直的认直严肃地对待这个问题的话,他们就会不断地问: 全面质量管理是否奏效,投资是否能收回,是否能推动组织的 进步等问题,并采取相应措施,获得成功。

决定组织结构的因素

影响组织结构和运作的变量有很多。这些因素有可能是存

在于组织外部,也有可能是组织内部的原因,或者是以上两者的结合。管理人员必须弄清楚在他们所处的特殊情况下,哪些因素有可能是重要的。这些因素主要有科技的影响、他们所在组织的规模、特定时间的情况下所确定的关键职能和组织文化等。

科技的影响

科学技术是最重要的因素之一。鉴于其影响的重要性程度, 在这个范畴内尤其要特别关注信息技术对组织的影响。然而 . 组织的结构总是受它所配置使用的科学技术的影响。 琼 •伍德沃 德(Joan Woodward)是对组织与技术的关系的理解作出了具有历 史意义的重要贡献的学者之一。 24 她指出采用大批量和成批生 产技术的企业往往适合干机械型组织结构系统。进行流程生产 的企业则显现出在管理现场最好使用更加非正式的管理方式的 特性,并且这种组织更适于有机型组织系统。流程生产不涉及 为了制订各种条款以及协调成千上万的小型决策,而进行的那 些全然是物质方面的机械的努力,也不具备大批量和成批生产 技术的特性。而这就意味着管理人员们需要更多的时间来传授 经验,以及实现与其他人员的合作。结果,就会发现在进行流 程生产的工业中,对专门化的需求已逐渐减少。同时,也发现 有机型组织结构对于生产非标准化产品的小型公司来说也更为 适合。然而,某些小型公司是正式性不强却具有机械性的特征 . 这是因为各种日常规则已被如此普遍和清楚的了解,以致于用 不着将这些规则系统表述出来。同样,某些科技的发展,例如 自动化技术的产生与应用,使某些进行大批量生产的传统工业 企业组织也具有了一些进行流程生产企业的特征。伍德沃德的 研究所创新的最重要的一点,就在于提出了组织结构和组织行 为与科学技术之间的联系,以及在发生意外事故的情况下,经 验主义所能起到的作用。与此相关,她也观察到许多管理人员

具有与他们所处组织的结构模型一样的、老旧的、古典的管理 观念。不幸的是,正如将要在下一章所要讨论的管理风格中所 要论及的,管理风格与环境的需要不相匹配的情况终会发生。 如第1章中所说,假如普遍缺乏管理方面的训练,那么许多管 理人员都对在组织结构和组织行为方面所存在的选择并不完全 明白的情况就有可能发生。

在谈到信息技术时也不得不考虑科学技术对组织结构和组 织行为的影响。对数据的快速处理和数据的可恢复性的影响尤 其重要。计算机控制下的生产和其他的运作程序也是如此。虽 然,目前信息技术设备日益高级,成本正在下降,计算机读写 能力的一般水平也日益提高。

对信息处理的加速会提高一个组织对市场变化进行快速反 应的能力(和需要)。这也会使组织对个体顾客需求的满足更为 容易。这也会迫使组织在其结构方面保持有更大的灵活性,这 也意味着组织,尤其是商业化组织,所面临的风险也就更大了。 这样,对市场做出快速反应的收益就越大,而反应慢的代价也 就越沉重。由于市场信息越来越易干获得和进行分析,信息在 时间和距离上置后的障碍也逐渐被消除,大多市场变得日趋 "完善"。反讨来,这意味着产品生命周期正在向缩短和国际化 的趋势发展。同时,市场的边界也变得不重要了。市场的更大 的灵活性和对市场行为的理解,使得企业有可能更易于失去顾 客和品牌忠诚度。组织会发现他具有进入新市场的知识与能力... 但是相反,这也意味着他们会时常不得不面临新的、竞争的威 胁。

与其相关的发展是软件包的应用, 使许多以前由手丁操作 完成的、程序的自动化(如许多会计师职责的程序化和会计计算 等),更有效的组织和组织的记忆内存,贯穿组织的通用数据库 (其结果是进行组织内部有效沟通的内部障碍越来越小)和电子 会议。电子邮件(e-mail)的运用使信息能够快速而且几乎是同时

到达各个同事的手中,无论同事的数量有多大。在广泛的地区 网络的基础上,通过 e-mail联系,使得人们能够在整个世界的 范围内便捷地交换和获取信息和资料。其他的与外部的信息互 通会带来更加有效的合作(对竞争来说也是如此),买方与卖方 信息的共享以及突破界限的电子市场的出现等等。所能使用的 公用数据库的数量也越来越多,例如,报纸、杂志、期刊和其 他记录资料的拷贝等。电子数据互换 (EDI)使人们能够对定货在 以天为时间计量单位的基础上进行处理。这样,人们就只需提 前一个晚上向供应商提交定单,从而能够大大减少扭亏为盈的 时间。这个系统也使对存货的控制更加精确。这些外部和内部 的发展和进步,反过来也就意味着人们更易干获得那些关于新 的、可供选择的机会和所能提供的服务的信息。信息技术使 "商业机会的重新定义"更加容易。美国航空公司对于其电脑 定票系统(SABRE)的引入和使用就是这种类型定义的典型范例。 这种在线系统使顾客能够在旅行社的办公室直接定票。这也为 美国航空公司创造了向其他航空公司出租其设施的机会。

以上所描述的发展与进步,有可能使组织能够利用其信息技术方面的专家,创造性地影响与改变组织的战略,而不是让技术仅仅扮演一个支持性的角色。以下是一个此方面具有戏剧性意味的例子:现在,意大利当局已经能够分析黑手党财务交易方面的秘密,最终利用所获得的证据控告了他们的犯罪行为。而在以前这是意大利当局在对付黑手党问题上,所面临的一堵无法穿越的高墙。英国国家卫生服务组织的信息的可获得性,使对不同地区所提供服务的成本和质量的比较成为可能,同时也能发现治疗上的延迟以及对于那些需要治疗的人是否有相应的机会存在。令人惊异的是,母公司收回子公司全部股本使之脱离的做法也许也是由新数据所激发产生的。这种情况在社会服务领域内发生的一个例子是,地方政府的高级董事会的出现。当所有电话都被电子化地记录的时候,外部电话的详细资料也

变得能够获得。对数据的分析显示了在所有的电话中家里的家 务帮工打电话进来与办公室的员工保持联系的电话的次数。这 是因为员工们已经被发给了用于客户电话的费用卡。这就出现 了办公室在一大清早协助性质的员工配置过多的情况,因为家 **务帮佣一般会比在他们已经意识到时晚一些打进来。**

已经发现的这些变化也许会促使内部组织的进一步的改变。 对信息数据的快速获得能够有一个集中的效果,能使高层管理 人员能直接领导更多的员工, 最终导致扁平的组织结构金字塔 的产生。对信息的电子储藏和电子信息的获得,也能产生更重 大的空间上的节约。这些进步会减少对中层管理人员的需要, 反过来也会导致组织的"向下分层"。然而,有时它也会导致 过分集中化,同时管理人员也许会更集中。因为在考虑单独做 决策,还是集体决定哪一个更优时,他们的选择是因为这样做 更简单容易,而不是他们在经过仔细考虑后作出判断的结果。 组织结构金字塔的整体规模也会因组织所雇佣的员工数量的变 化而减缩,因为许多一线工作被自动化或者变得更加简单。以 下这个例子表明为什么社会服务领域内的一线工作有可能被消 除。警方越来越多地使用电子监控系统以制止司机超速和闯交 通灯。另外,使用这种方法监测非法废气排放也成为可能。在 其他方面的影响有可能包括员工人均占有资本的大幅上升。库 存成本也会因为对存货控制和购买程序的计划而降低,实施 "及时制"(零库存)的生产方法也会变得更加容易。信息可获得 性的增加也显示出了与供应商或分销商更加纵向一体化的逻 辑。相反,比较成本信息也能给出清晰的指示,以便决定组织 在何时将其一部分工作外包才更加合适。信息传递的容易性会 使组织实际办公场所在地理上的分散变得更加容易和便宜。

将信息技术对组织结构和组织行为的影响过份一般化的情 况会使组织面临危险,尤其是当并不是获得所有的信息技术, 都是那么重要的时候。这个问题相当重要,必须对它所产生的 影响和进行必要调整的必要性作进一步考虑。科技的预测可以有助于弄清楚未来什么样的变化是有可能的,同时也是必要的。对需要获得什么样的新技术进行分析也是极为必要的。这决不是仅仅劝说每一个人都应当成为计算机方面的学者。综合性的技能才是真正所需,这包括:系统设计、编程、数据录入与恢复、熟练使用键盘以及能够有效利用信息等。获得这些技能与个人付出的努力成正比。然而由信息技术所引起的变化也会促使对其他一系列技能的需要。特别要注意这样一个危险的趋势,即计算机专家们仅仅只能意识到在他们的领域内所需要的新技能,而意识不到如果信息技术有效地作为发展的动力的话,一系列的管理上的以及其他方面的技能同样地被需要。

我们也必须注意到信息技术的局限性。当在决策和产品可 靠性方面有普遍的质上的提高时,成本和系统程序错误的代价 也会大幅上升。伦敦救护中心在 1992年引入控制急救车辆派遣 的计算机系统以后,该系统就曾发生过一个重大错误。以致于 不得不抛弃这个计算机系统,而手工系统被重新引入。 25 公立 会计委员会的文件记录了1994年发生的另一起事故,维萨斯卫 生机构因储存病人资料的电脑系统故障而造成了价值两千万美 元的损失,同样这个系统也不得不被废弃。 26 而且,并不是所 有的重要信息都是易于计量的——在前面的章节中同样强调过 这一点。有时某些昂贵的系统并未经整合,而且是在已有系统 的基础上使用,而不是完全取代原有系统。在另一些情况下, 所获得的系统运行的效率也许还比不上原来的处理方法,这就 会导致较慢的、消极的投资回收速度。即使所购得的系统对组 织来说是合适的,也必须对丁作转换等做进一步的适应性调整, 这样才能够使新系统完全发挥作用。系统对某些工作的非人性 化的影响也应列入被考虑之列,例如超级市场内由于新技术的 使用而带来的工作人员与顾客关系的日益非人格化——在这样 的情况下应当考虑该采取什么样的补救措施才能即时弥补这些

缺陷。同时,也必须注意由此而导致的某些工作在重要性上的 显著上升,因为权力总是掌握在信息所有者手中。有时这意味 着职位相对来说较低的员工所产生的影响反而很大。如前所释 . 许多一线工作由于信息技术的使用而变得更为简单。而在某些 情况之下,对于信息的掌握使得一线员工有机会做决定,而这 在以前是决不可能的。其他人由对信息的控制和对过滤信息能 力的拥有而持有的权力的可能性会相应降低。另一个更讲一步 的影响是蓝领工人和白领工人之间的传统界限逐渐变模糊,因 为新的技术取代了旧的技术,组织的形状也发生了改变。

由信息技术所引起的变化的一般含义是指管理人员不仅要 学会在连续不断的变化中求得生存,更要能跟上变化那不断加 速的步伐。光纤技术能达到大量信息的传递,这对加速科技变 化的速度尤其有重要的影响。这将促进信息高速公路的发展。 获得实现这些发展的资金的关键就在干管理人员,尤其是私营 事业范围内的管理人员,有必要清楚地意识到要想在普遍使用 时(赶在他们的竞争者之前)充分获得由这些新技术利用而带来 的优势,就必须及时跟上信息技术进步的步伐。而目前,有组 织确定技术所能应用的范围的能力跟不上技术进步的步伐的趋 势。即使能够确定其应用的领域,组织也往往缺乏有效使用某 种新技术的能力。 27组织所需采取的措施关键就是对专业支持 和管理人员的训练进行投资,从而达到组织对现有设施的充分。 利用。

组织规模

会影响组织结构和组织运作的另一个重要因素就是组织的 规模。举个例子,如果你只是在修建一条小船的话,你根本就 不需要太多的规章程序,因为人们在很大程度上都知道他们自 己需要做些什么。而大批量生产小汽车则需要多得多的规章程 序,人们很难在众多的事情中分辨出他们必须做什么。在这种

情况下需要协调的变量的数量在组织中引发了许多问题。这些问题有可能以乘方级的速度而不是以线性运算为基础发生影响。如果你所在组织使用的技术要求一个大型的一体化工厂的话,将大型组织分解为许多可管理的小规模单位的解决方法也就丧失了它原有的意义,而并不是可行的选择。

对关键职能的识别

影响组织结构和组织运作的另一个重要因素,是识别在某 一给定时间下组织的关键职能是什么。琼,伍德沃德指出,商业 上的成功很大一部分要归功于组织中那些识别对作出正确决策 影响重大领域的能力。28如果有必要的话,相对干那些在不那 么重要的领域内的管理人员来说,在对管理人员的意见进行考 虑时,往往需要对关键职能的管理人员的意见做优先考虑。关 键职能会随时间的变化而不同,而在机械型组织内这种从一种 职能向另一种职能的转变的有影响的运作也许会被禁止。在传 统的重要职能领域内的管理人员们不可能友好而轻易地接受这 样的做法。因为这样在做重要决策时,他们发言的余地和能力。 就会减小,而他们敌对的职能就会拥有更大的权力。传统的重 要职能领域内的管理人员,怎么也不会对这种决策的重要环节 的改变转移而感到完全的满意。管理人员们在解决问题方面获 得的成功,也许正是他们在此方面毁灭的原因。例如,如果已 经克服了最为困难的职能设计问题,那么也就除去了一个主要 的障碍。此时,问题就转化为怎样才能提高产量或销售额。因 为无论如何,在组织内关键职能仍是依赖于其他职能的。

国家文化

组织也需要与其所在国家的文化相适应。诸如多国企业之类的组织越来越趋向于在全球范围的基础上运作。同时,我们也应该看到在私营事业和公共事业领域内,出现了越来越多的跨国组

织。这些组织采取的构造方式使得他们在任何国家内都没有自己 的根源。各个地方的管理人员只需要被给予一些判别事物的准则, 这样他们就能够调整组织和他们的管理风格以适应其所在国家的 环境条件。如何获得一个恰当的管理风格的问题,以及组织进行 文化上的调整的问题将在下一章中做进一步讨论。

很显然一个国家的风俗习惯和价值观与组织内日益增长的、 必要的文化上的多样性一样需要被考虑讲去。在某一国家被证 明是有效的管理经验, 在向另一国讲行转移时也许并不那么容 易。因为他们所在的工作环境并不能够被移植到其他国家。这 对从其他国家引进管理经验的情况也同样适用。现在我们总是 强调其他国家所能向日本学到的经验。然而,日本工业上的成 功很大程度上归功于他们高度发达的工作职业道德、文化上的 同质性、杰出的技术上的成就、长期的财务金费的供给、有效 而先进的消除工业和进口壁垒的政府支持系统等。一致性和服 从性的社会传统,以及团体或更广泛组织与个人相比较而言的 重要性,也与之相关。在同一地域内,获得经济上成功的其他 国家和地区中,如南韩、台湾、新加坡等,其中的某些特征也 很明显。西方国家往往会引进某些特别的管理经验和风俗,这 样做也并不意味着会引起他们组织文化的根本性改变。这并不 是说日本的管理经验在其他的国家就会无效,而只是强调他们 的成功很大一部分是由某些更重要的原因所带来产生的。同样 需要注意的一点是日本的组织在不同的文化条件下运作时,也 必须改变他们的组织结构和风格以适应不同的文化的需要。即 使是像日本这样获得极大成功的国家, 也有可能在他们自己的 **社会中引起某些社会变化。**

组织活动的相互关系

管理人员在考虑他们所在的组织的性质和组织如何使之适

应它所在的环境的同时,也需要考虑在组织内部他们是如何与 其他职能发生联系的。组织也许完全是在部门直线型结构的基 础上加以管理的,但是许多必须解决的问题也许并不是与部门。 型结构相适应的。虽然经常是出于实际的需要,这样的结构却 往往是人造的。问题一般都包含着许多不同的交互式的特点。 如果他们想要获得成功就需要对处理此类问题的方法进行一体 化的整和。某些问题也许确实是局限干部门的边界之内,但对 大多数情况并非如此。不幸的是,要想进行部门之间的水平沟 通经常会面临极大的障碍,在机械型组织内这一点尤其明显。 对抗、职能冲突、不同的价值观以及不同类型的专家都有可能 是阻碍的因素。组织的员工一般会更喜欢与他们同部门的具有 类似的思维方式的人进行交流,而对其他部门的人往往怀有更 大的敌意。结果就会导致产生一种不平衡的解决组织问题的方 法。这对部门的工作也许会产生有害的影响。这也同样会导致 人们忽视跨部门边界的问题。这很容易导致组织内"鸵鸟"型 管理风格的出现。管理人员们会低下头一心一意地只处理明确 的在他们的管理范围之内的问题。这个趋势会因他们最开始所 受的专业训练而得到加强——在第1章中已讨论过这个问题。 管理人员们会更能识别处理与他们的专业相关的问题,而对于 在其专业范围之外的问题则恰恰相反。

在公用事业范畴内这种跨越边界的问题尤其尖锐,下面是一些此方面的例子。在究竟哪些工作是医学上的,哪些又是看护必须做的工作这个问题已经由来已久了。而正是由于以前就建立了对这两种工作的分界,使得国家卫生部门在组织变革上遇到了极大的困难。在想要在地方政府中引入社团管理机制的尝试时,也由于独特的机关和主管的"职业的"导向而受到阻碍。社团管理方法的发展迫使所有层级的官员,而并不仅仅是最高一级的主管不得不接受一个更宽泛的方法。这种法定的职业是以下情况的一个尤其令人瞠目结舌的例子:牢固建立的职

业传统必然会导致人们强烈地反对进行工作组织变革的建议。 建立得越是长久的行业,这个问题也就越明显,突出。因为必 须改变职业的职能本分以及相关联的训练,才能够与变化着的 组织和社会需求相话应。

跨部门的问题

要想理解范围更广的问题——尤其是那些发生在不同的部 门间的问题——管理人员们必须对他们所在组织的全部活动有 一定程度的了解。把不同部门召集到一起的做法往往会遇到困 难,因为这样做会产生很多冲突。不同部门的目标并不总是互 补的,同样他们也并不总是在同一层面上运作。结果,对其他 非本部门的人来说,许多时间和精力就会被用干证明这一特殊 部门的活动是合理的,而不是去寻找一种共同解决问题的方法。 隐藏在跨部门会议背后的议程就是证明自己所在部门的行为并 没有一件是做错了的。然而,如果每一个人的态度都是如此的 话,真正要讨论解决的问题就只会在这种烟雾的遮掩下被遗忘。 你只需看一看公司向公众而不是内部公布的分析其失败原因的 年度报告时,就会清楚地了解这种情况了。公司运作不佳原因 的清单往往包括下列内容:不健全的立法、国内的以及国际的 贸易条件欠佳、不公平的竞争、政府的不利政策、供应商的失 误、上帝对人不公平、运气不好、工会的阻挠以及降低的社会 标准等等。上任总裁的管理上的失误也有可能是原因之一,而 承认本届管理的失误也是原因之一则是最不可能的情况。

这个问题的大小具有复合的性质,往往只有具有互补的技 能和专长的跨部门团体才有可能发现问题的本质。如果想要描 绘出组织当前的目标或是找出阻碍组织实现其目标的主要障 碍,那么只有具有综合知识的人才有可能完成这项工作。即使 有时已经发掘出了问题的本质,问题的原因也可能还远不够明 显清晰。人们总是容易陷入这样的陷阱,即他们总是想当然的 认为在某一特定部门发生的问题,问题的原因也必定是在同样的部门。在分析组织的"人事"问题时,我经常发现问题的原因是如此繁多,而且会涉及到许多不同的部门。例如生产力水平有可能受以下原因的影响:生产控制、组织结构、投资政策和人事管理政策等。如果生产作业流程或生产计划不完善的话,试图通过不断地更新员工来发展生产的做法就只能是毫无意义。在某些情况下,问题、问题的原因和解决方法都存在于同一个部门内,但由此而认为大多情况都是如此的想法就是极端危险的。这也是本章前一部分强调组织的系统理论的重要性的原因。

管理人员需要更进一步清醒认识的一点是他们所做决策对 其他部门的含意。以下便是一例,当一个部门在试图改进其自 身绩效的时,引起了其他部门的更大问题,甚至涉及到了销售 政策的改变。某一软饮料公司克服了其在小批量定单规模上的 局限性,结果获得了销售额的上升。不幸的是,额外的收入并 不足以弥补由额外的运输所带来的成本。

诗人约翰·东尼的诗句"没有一个男人是一座孤岛"也许对管理人员也同样适用。他们必须把他们的经验看成是某种可以共享的资源,以有助于发现和解决整个组织所面临的问题,而不只是证明其本部门行为合理的一个手段。如果只靠自己的话,他们会解决不了所在部门所面临的问题。本书第 12章会进一步深入地讨论这个问题,并会从员工关系的角度给出一些例子。员工关系,这个领域内问题的根本原因往往存在于其他领域内的管理活动中。不幸的是,在这一点上经常达不到共识。结果,在员工关系职能范围内解决问题的做法,往往是以一种完全错误的方式展开,因为需要改进和弥补的是其他方面的缺陷。

幸运的是,能够减少由部门间不良的沟通状况所引起的问题的防治性战略尚且存在。正如在前面所指出的,最重要的战

略是在组织结构和组织目标之间寻求恰当的平衡的战略。然而, 无论正式的组织结构如何,总能找到改进部门间协作的其他手 段与方法。如前所示,全面质量管理和信息技术的讲步都有助 干部门间的合作。另外也可以采取一些鼓励团队工作的积极措 施。如创立联合性的部门团体或建立由来自干一系列不同部门 的员工所组成的项目小组等。这种情况下不同部门的沟通有利 干非正式网络的发展,而它正是使组织紧密结合在一起的凝聚 力,它也会使互相连贯的组织行为更容易实现。如果对这个特 点给予了足够重视的话,人们会发现工作在地理上的安排也会 产生重要和建设性的影响。工作上的同事,尤其是那些平常很 少互相接触交流的人们,会发现在某些诸如咖啡屋之类的公共 地点相遇对问题的解决大有裨益。遗憾的是,人们总是忘记这 一点,结果工作总是机械地按"电池鸡"的模式进行安排,而 全然不顾发生非正式,甚至是正式联系的需要。即使是开放式 计划的任务在其效果上也有可能是反生产力的,因为由他们所 产生的"金鱼缸"式的氛围会挫伤随意而重要的互相交流。

职能行为

个人人格与职能行为

在与同事进行交流时,对个人行为和职能行为进行清楚辨 别的能力对管理人员来说是相当重要的。当一个人按他所在职 位的要求行动时,所发生的就是职能行为。管理人员会遭到其 同事的反对,并错误地把这种反对归于个人的个性原因。假装 个性因素对人的行为从来不产生任何影响的做法是愚蠢的,但 是人们也会很容易忘记这一点,即一个人是因为其工作的要求 而不得不以一种特殊的方式行事。这就有使问题人格化的危险。 真正的职位冲突由此会因个人之间的冲突而恶化。敌对的传统 会由此产生并在整个部门内曼延。遗憾的是,人们总是太容易且经常更满足于在某一争端上指责事件主要人物的个人品格。某些时候甚至会发生某一职位被某人笨拙或是错误诠释的现象。有时很难说在你身置的严厉的冲突中不存在任何个人因素。然而,冲突的基础可能完全是职位之间的,但也有可能包含由于人们自信而不是太具攻击性所产生的冲突。自信的概念将在下一章详细解释。同时也要切记,职位冲突有可能被错误地定义为个人之间的矛盾,而将个人矛盾看成是职位冲突的错误则极少发生。人们总是易于将冲突错误地归功于个人性格,而不是相反。

意识不到人们的行为根源于他们的职位,而不是他们的个人品格的错误,在职位是非正式的情况下更易于发生。人们经常是因为需要处理那些并非总是存在的特殊信息或重要性未被普遍认同的信息等原因而接受某些职务。这就会使他们卷入与其他人的冲突之中,即使他们的正式职位与他们的职责是相匹配的。

减少冲突

辨别职能行为和个人行为的重要性一直被强调的原因,在于将冲突减至最小的必要性。如果你试图去解决这个冲突的话,做出正确的诊断也很重要。如果你把实际上是由职位原因而产生的冲突错误地归咎于个人的话,你就会采用撤换当事人的错误的做法来解决问题。然而结果只能是,一个"笨拙"的人被调走或解雇了,而下一个工作继任者的行为却同样"笨拙"。这种最原始的解决办法不仅从组织的角度来看是有害的,对被解雇的个人来说也是极不公平的。某些情况下,虽然他们表现得很愚笨,实质上他们只是在正确地做着他们的工作。导致交通警察产生的原因就是对上述情况的一个极好的说明。警察曾经,在某个程度上至今仍是如此,肩负两项互相矛盾的任务,

即与公众保持良好的关系和执行道路交通法规。公众由于其驾 驶习惯与警察的冲突越大,他们也就越不可能与警察在其他方 面进行合作。将实施停车规范的任务交给交通警察的方法,有 效地减少了冲突,提高了合作的可能性。交通警察并不像警察 那样需要公众的合作。如果公众对交通警察持敌意的态度的话, 也许更加有利,因为这也意味着司机更有可能不得不坚持遵守 停车规范。这种做法的进一步优势就是警察能够从烦琐的日常 事物中解脱出来,从而可以从事那些更需要他们的工作。

从上述例子中,也可以总结出判定该行为究竟是个人还是 职位的产物的方法,但其重要前提是保证人们被给予多种不同 的职位。如果在该职位的管理人员 (因其职位角色所决定)注定 要向他的下属扔"砖块"而不是"鲜花"的话,那么也就没有 理由希望他们与其下属保持轻松的工作关系。组织内由此会不 可避免地产生竞相采用"鲜花"攻势,采用如涨工资、好消息 和额外津贴等手段,而不愿卷入惩罚性事件的趋势。使管理人 员能较容易地使用惩罚性手段的一个办法就是一有可能就给予 他们分配报酬的荣誉。

辨别职能行为和个人行为的任务要求知性上的努力和感性 上的训练。然而,所获得的收益也是可观的;在开始就能对组 织问题进行更精确的诊断,从而在大多数情况下,不再会导致 错误的解决办法。遭受不公平对待的员工数量会逐步减少,最 后对自己感到恼怒的员工数量会完全消失。

私营事业和公用事业范围内的一般发展

私营事业范围内的大多数主要的发展在本章中都已经详细 论述过了。包括各运作单位与企业中心之间的关系等,与长期 合作战略相关的发展进步在上一章的结尾部分也已经论及。许 多已经谈到过的问题对公用事业来说也极其重要。然而,在此 阶段清晰地讨论那些既对私营事业适用又与公用事业相关的因素,也许更为恰当。我们也会就公用事业领域进行专门的讨论。本部分再次重现的主题是组织架构和运作中的变革如何创造出一个经营管理性的,而不是与之相反的行政性质的文化。

私营事业

竞争的压力迫使许多私营事业范围内的组织缩小规模,有 时"精简并有效"的概念甚至被执行到这样的一个地步,以至 于许多组织都得了"厌食症"。现在普遍存在着组织内各部分 一个个都向着成为实现财务目标的、半自治的、商业化单位发 展的趋势。这使组织内发生交叉津贴、奖金的可能性大大减少 (这两个变化在公用事业范围内也很明显)。 附加价值的理念越 来越突出地得到应用,因为各个单位和个人都希望证明他们自 己具有更高的收益率。这些变化反过来导致了组织单位总体朝 着小型化的方向发展。这也导致了一系列对泰勒主义者的科学 管理理论的反应与映证:劳动分工、职能控制以及不涉及劳工 的参与等。同时这是形成市场不稳定结果的原因之一。现在, 在改进作业流程、产品和服务时更强调灵活性和劳工的参与。 反过来,这使组织不得不对员丁训练高度重视,并导致了人力 资源管理的产生,这也是将在本书第 10章和第12章中进一步讨 论的问题。尤其要特别注意的是组织重新配置制造作业流程以 避免高成本的趋势。将设计工作放在工资水平较低的国家里完 成也会使组织更具竞争性。运用卫星传播系统使得为美国客户 进行的计算机设计工作能够在爱尔兰得以完成就是最好的明 例。寻求新的市场和降低成本的机会也引起了许多合作性风险。 英国宇航局ROVER汽车部门与本田(HONDA)之间的合作就是 众多实例中的一起。紧接着1994年,ROVER汽车被德国的汽车 制造商宝马(BMW)收购,这个例子进一步证明了国际性并购和 国际市场的不稳定性的趋势。另一个变化是公司对国际市场战

下载

略的制定。由于市场已经全球化,因此更有可能也更应当在全球的或是地区性的范围内,而不是仅就国内范围,进行产品营销。

公用事业组织形状的变化

英国和许多其他的国家已经就以下问题进行了系统性的尝试,即抹平公用事业与私营事业之间的界线,从而使得许多以前在公用事业范围内的活动改为由私人经营。在美国所强调的重点也不再是政府的直接投资花费和控制。许多 19世纪70年代以及之前的干涉主义者及其调整政策在美国及许多其他国家都被证明不再有效,并且其实施往往成本极为昂贵。公众日益上升的期望和逐渐减慢的经济增长速度等因素都迫使政府对人所负责任上的期望。美国总统里根和英国首相玛格丽特·撒切尔都是倡导职能进行重新考虑,其中包括降低公众在政府对个人所负责任上的期望。美国总统里根和英国首相玛格丽特·撒切尔都是倡导职位太阳事业和私营事业边界的政府所有权和抛弃常规的主要代表人物。一个反常规的做法或者是政府的放弃行为会导致另一个同样做法的产生,直至它成为一股洪流。与之相关的发展变化包括由此而产生的私营商业的机会,以及由出售国有资产和减税所带来的收入增加。无论是西方国家还是发展中国家都经历了这样的一个常规道路。这也是前苏联崩溃的深层动因。

在英国从1979年以来就一直当权的保守党政府已经成功地建立了一个"独立"的而不是依赖性的文化。私有化已经成为英国政府所实施战略中的一个重要因素。政府撤退的领域包括了英国电信、英国航空、英国机场建设部门以及钢铁、采矿、宇航、造船、汽油、枪械、供水以及发电配电等工业。政府也放弃了在许多不同的私营公司中的投资股份,如 ROVER集团,劳斯来斯,JAGUAR,电缆和无线电公司以及在它拥有的大部分英国石油的股份。军需工厂和军舰制造厂也被私有化,因为

冷战结束后军队和国防部门不得不减少预算,缩小规模。铁路部门也进行了结构重组,铁路的全部车辆都被卖掉,某些功能 交由特许经营,以为完全私有化做准备。对私营事业运作的限 制也被减少了。

公用事业范围内许多更具行政性的部分也经历了巨大的变化。某些行政性质的元素甚至完全消失了。在地方政府中,首都(伦敦)政府、大伦敦议会以及伦敦内教部都被取消了,从而消除了在这个领域内存在两个层次的系统的观念。他们也建议扩大郡议会的逻辑内涵,取消某些郡议会并用一个单一的机构:地区议会取代它。然而,另一个可供选择方案是由劳动党提出的。他们提议应当扭转国家政府越来越多地参与对地方事物控制的趋势。具体措施包括通过建立苏格兰和威尔士下议院,以及在英格兰建立可能的地区下议院等措施从而将某些半自治非政府组织的活动分离出来。

国家卫生部门中地区卫生部门这个管理层次已经被撤消了,并且正在进一步计划大幅减少甚至完全消除地方卫生部门的设置。在非军队的行政机构的变化中,产生了代理的概念,从而把中央政府所提供的服务远远地甩在了后面。这个问题将在本章稍后作更详细的讨论。

与私营事业的比较

政府减少所有权和控制权的必然结果,就是政府能够更有效地进行仍由政府提供财务资助的活动或仍由政府执行的职能。他们曾试图使公用事业以与私营部分一样的方式运作。虽然毫无疑问,公用事业的运作有许多要向私营企业学习的方面,但是如果认为可以忽视这两者之间的差异的话,就大错特错了。想要忽视私营企业和公用事业范围内的如此巨大的变化也是错误和愚蠢的。公用事业的主体承担有民事责任和法律上的义务,并且时常需要在敏感的政治环境下运作,如国家卫生部门和地

方政府等。公用事业组织的目标经常很难定义出来,同样也很 难于量化。通常,公用事业组织的规模往往很大。而相反,私 营单位大多数规模较小,并且具有明确的商业目标。这种区别 和差异的存在使得私营组织的运作方法往往对公用事业组织极 不合适,在考虑到所需面对的风险时尤其如此。对全部需要的 最佳描述也许就是公用事业的许多不同要素都变得更具商业化 特征,但是却并没有试图使公用事业组织的运作商业化。

在明确了公用事业的极富特色的本质之后,我们就可以对 其正在采用的更加商业化的方法和途径进行讨论和研究了。研 究这个问题的一个方法是对经济管理和行政管理的历史上的区 别进行探讨。这个工作已经由一名与行政勤务部的财务中心有 关的英国文职公务员完成了。"经济管理"(MANAGEMENT) 强调结果和承担一定的风险,而行政管理 (ADMINISTRATION) 则是强调过程、责任和规避风险。这两者并非两个相反的对立 面,而是同一连续体内不同的两端。公用事业范围内的一般推 动力已经朝着连续体的经营管理的那一端转移。本章最后的附 录里有一张对比的列表。

另一个最基本的变化就是政策和预算的制订更具财务导向, 从而取代了以需要或是需求作为基础的做法。反过来,这意味 着管理人员必须更好地利用某一给定水平的资金,在前面的章 节中已经讨论过这种资金所能带来的极为明显的优先性。筹集 的资金的水平经常被当成运作好坏的"指示器"。正如许多运 输项目一样,公用事业也曾试图利用私营单位为其产生并提供 现金。目前,公立组织在越来越少的情况下被期望充当财产保 管人的角色,公众希望他们更具市场导向,并使资源与需求相 匹配。这与顾客导向和注重服务质量的趋势是相一致的。许多 组织已经被要求制订某种公民宪章以保证他们向公众提供的服 务的水平,在某些情况下他们甚至不得不制订罚款条例以用于 服务达不到标准的情况。越来越多的工作开始以合同作为基础

进行组织,而公用事业部门主体在财务上则部分地甚至是全部地依赖于合同的获得和继续持有,这些合同有时是需要与私营单位进行竞争才能得来的。这种实践现在被称为"市场检验"。这个概念也同样被用于公务员雇佣合同,尤其是对那些高级职位更是如此。是否能够继任取决于在任时的表现。由此也就产生了在公用事业组织内对劳酬挂钩概念的普遍运用,这将在本书第12章中谈到,虽然这种制度使用的效果很不理想。新的市场自由使高级管理人员有可能获得更多的报酬。私营单位和公用事业范围内主管和高级管理人员的报酬问题将在第 12章中进一步讨论,对市场等级、对主管和高级管理人员的报酬进行控制的问题,以及私有化公用事业的增长规模问题等也将在 12章中讨论。

在美国一个与之相反的发展变化涉及的是利用政府购买力影响商业行为。联邦政府对其承包商越来越寻求对商业伦理的强加。直到撒切尔夫人在她最后一届任期内完全彻底取缔他们的这些权力之前,英国某些地方政府在对雇员工资的政策上也采用了同样的作法。众议院适用于那些承担政府合同或经济特许权的商业及服务公司的公平工资提案,也在前任撒切尔政府的政策下完全失效。然而,美国的经验表明日益增长的顾客敏感性极有可能给数量日益增多的私营组织创造一种商业压力,即要求他们证明自己的商业道德并且对当地社区和环境表现出极大的责任感。

由国家文职机构和地方政府工作的公开化所引起的重大的变革,尤其是具有竞争性倾向的部分,已经被欧共体获取权利法案指令所禁止。这就意味着赢得政府合同的组织必须对那些在已有的雇佣条件下,在此之前承担此项工作的员工承担责任。非营利性质贸易或商业的权利范围在工会改革和 1993年的雇员权利法案中与其他部分合并。与获取权利指令相关的案例法意味着这些权利在影响私营企业的同时也影响着公共事业组织,

尽管即使是在以合同形式承担的工作的开展与以前的情况极其 相似,以至于以前的那些权利都被保持和继承下来的条件下, 两种环境是否在严格意义上一致,仍然具有很大的不确定性。 区别对经济实体(有可能涉及到要求一定的权利和义务)的控制 和对经济行为的控制(不会涉及到上述问题)的原则是极其粗略 的。

半自治非政府组织和政府代理机构

作为对公用事业范畴的重塑的一部分,许多职能已经系统 地脱离了政府部门的直接控制,而改由所指定的监督主体承担。 这些机构主要包括政府指定的托管机构、顾问委员会、筹资机 构等。有些人将所有上述机构主体都定义为"半自治非政府组 织",而政府部门在使用这个名词术语时却极为谨慎。在《观 察者》1994年的报告中指出"尽管英国并不反对对某些主体使 用这个术语,但是根据英国政府的规章制度,在英国根本就不存 在所谓半自治非政府组织。英国政府更倾向于使用'非部门公 用事业主体 '。" 29 在同一篇文章的报道中,政府指出目前共存 在1389个这样的半自治非政府组织,这个数据中尚且不包括医 院托管机构。然而,根据《观察者》的统计, 1994年就有5 521 个此类组织在英国几乎是负责到了生活的每一个方面,他们每 年花费掉纳税人460亿英镑以及7万半自治非政府自制组织支配 的经费。30

这样的主体并不像所选举的中央政府和地方政府一样,对 他们自己的行为直接负有责任。根据 1993年的卫报调查,英国 存在3 000个未经选举的不负责任的委员会和 40 000个政府指定 机构,而到1996年这种组织的数量将会上升到7700个。据统计, 价值240亿英镑的以前由地方政府控制的工作已经转移到此类 组织。而在地方服务上这些委员会比起地方政府来,所投入使

用的资金要多得多。根据有关统计数据,仅卫生委员会就使用了300亿英镑。 ³¹ 引起这个如此巨大变化的原因部分是这些委员会由于不在政府直接控制之下,而更具进取心和成本效率。这也使得政治家们能够使他们自己远离那些与提供资金有关的问题、有关疑难杂症以及经常与优先权、运作及报酬等有关的敏感性话题。

无论这种使众多的公共花费不直接受民主监督的做法,具有多大的优势,例如更具进取心以及同样的金钱具有更大的价值等,问题总是会不可避免地产生。人们也并不总是非常谨慎地使用这些被赋予的更大的自由。 1994年,公共利益委员会就发现了26起忽视财务系统和财务控制以及浪费或不正当使用资金的案子。这些案子中包括财产服务代理委员会由于发票系统崩溃而带来的价值6 560万英镑的损失,以及劳工部门由于其无能的计算机系统而造成的 4 800万英镑的损失。 32 并不是每一个人都对这种由委员会承担工作、缺乏直接民主责任的形式以及其秘密的运作方式感到满意。许多人提出诚实和公正的公用事业服务的道德准则正在渐渐地被破坏,由此也产生了极大的政治任免权。在《观察者》的文章中对此类变化的评价如下:

今年早期,共同公共利益委员会的所有成员宣布,管理公 用事业的标准处于自 1850年清除掉公民服务和消除任免权以来 的最低点。而现在,一切又回到从前,那些尽自己最大努力为 公众谋福利的人们则对将会发生什么而感到一片茫然。 33

另一个问题是半自治非政府组织的优先权问题。尽管不被 广大的公众所了解,实际上对于那些被指定为此类机构的主体, 事先都要进行极为谨慎和严格的审查以确保其在"政治上的可 接受性"。对国家来说,尤其是对国家的某些部分来说,这种 做法使可供使用的具有才能的人大为减少。另外,当运行半自 治非政府组织的人们与地方社区管理人员之间存在政治上的分 歧时,也会引起某种紧张的形式。这种紧张局势在苏格兰和威

下载

尔士尤其明显。

另一个基本的问题是被任命者和他们自身的商业利益之间有可能存在利益上的冲突。这也会给人们提供一种不受欢迎的动机,即使用所谓的老一套的关系网以进入半自治非政府自制组织。去年(1994年)在加入半自治非政府自治组织的人中每 100人中只有不多于 6人是由专为鉴定候选人资格是否合适而设立的有关内阁办公室任命的。 34 然而,1995年政府同意实行在罗兰(NOLAN)报告中最先提议的推荐制,即指定一个公众任命委员机构以确保在半自治非政府自制组织职员任命中的高标准和公平性。35

公用事业范围内某些特殊部分的其他变化

文职行政机构

前面部分中所说的某些部分对于文职行政机构来说同样适应。半自治机构的产生也是特别重要的变化之一。这种做法是在1987年的IBBS(下一步)报告中提出的。 ³⁶ IBBS报告的主要推动力是文职行政机构过于庞大而难于进行有效的管理,而这些工作应当转交给半自治的执行机构去处理。剩下的核心部分则应致力于给出一些政策建议。第一个执行机构,交通工具监督机构最早于1988年建立,从此这个进程就加快了步伐。 1979年,撒切尔夫人成为首相时,英国共有732 000个文职人员,但是据1994年《观察者》报告的统计在剩余的546 000名文职人员中有44 000人(8.1%)在1995年中将为执行性机构所代替。《观察者》的政治通讯记者对此的评价是:

此举将留下大约 54 000名"核心"文职人员专心致力于政策性建议、战略管理、重要的购买、财务和人事职能,而同时另外有49 000人因其工作范围过于狭小或太敏感而缺乏可变性

而不适于代理执行也仍留在政府文职部门。 37

约翰·加勒特. MP,财政部和文职行政机构人员斟选委员会成员之一,在1994年统计新的机构将由30个部长级总部,150个代理机构,上百个半自治非政府自制组织和数千个由私营承包者承担的合同组成。38

1994年政府的白皮书中宣告了进一步的变化。 39 这些变化 包括在独立的部门或机构中对财政预算和人员安排给予更大的 自治权,向下分层以及四年内实现目标总数为 50 000人的裁员。 使文职人员总数少于500000。会计运用的变化也在其中得到了 说明,尤其是为更有效地控制资本开支进行和保证资本资源被 有效地使用的安排。 40 "满清官制"系统也会受内阁效能监督 单位的核查。其中建议这个系统仍应保留但是对于高层职位的 获得和保持应该引进更大的内部和外部竞争。 41 这些稍后的建 议和政府的白皮书的影响结合起来,就导致了文职人员与外部 雇员在高层工作上更大的变动,个人雇佣合同包括了工作表现 与所获报酬之间的关系。以常规为基础的固定期限的合同对高 层工作也不再使用。这些计划中的变化由对财务部运作的回顾 而得到了进一步加强。同时也宣布 1994年向下分层的工作即将 进行,对其他部门和代理机构的控制将不再那么细化,并且某 些活动将被减少规模或者被转移。另一个估计是财务部所试点 的实际表明在 90年代末文职执行机构作为一个整体将会减少 100 000个工作。42

很明显,文职执行机构已经进行了一个巨大的结构重组。 代理机构在实际中的运作方式也很重要。一个基本的问题就在 于究竟给予他们多大的自由。旧有的"WHITLEY"系统的详 细而集中的报酬决定方式显而易见地正在改变,但是在一个机 构内的报酬方式会对其他机构起影响,最终在这个领域内对自 由的限制仍然会继续存在。另一个问题是各代理机构的职员在 不同代理机构间转换工作的自由度究竟应该达到什么程度。这 就导致了一个地域上的极其明显的变化:据估计 1993年3/4以上 的代理机构将总部迁移到了伦敦之外。 43

地方政府

规模和成本效用的问题也是对英国地方政府来说最为重要 的问题之一。更进一步引入的管理导向机制的尝试只获得了非 常有限的成功。地方政府花费资金的数量等级在 19世纪70年代 和80年代早期大规模上升,需求导向的政策决策机制导致了许 多地方的预算以极大的幅度上升。地方政府花费数量剧增的问 题变得如此严重,以至于中央政府针对这个问题制订了一系列 的对策措施,其目标主要是建立起一个地方政府将在其中运行 的稍紧的财务环境架构。针对这个问题的一个早期措施是干 1980年出台的地方政府计划和土地法案,法案规定直接劳动力 (建造性)组织必须根据其活动或交易停止时的情况缴纳 5%的资 本收益。1982年,英格兰和威尔十建立了地方政府审计委员会, 而在此以前地方政府的审计都是由地方政府内部自己指定审计 员。这个委员会是以中央政府"效能单位"为模型建立起来的, 并且半数以上的审计委员会长远的工作是对"所花费资金的价 值"进行调查。另一个措施是通过使地方政府减少或撤回财务 资助,而控制地方政府的财务花费限额。增长速率上限的设定 也被引入,以防止地方政府继续将成本转移到为此付款的公众 身上,以获得帐务平衡。对制定不合法的预算的议员将处以额 外罚款或被当局取消资格。这些措施的出台就有助干通过不断 地增强国家控制,来建立起一个财务导向的政策和预算的模 式。

与地方当局花费相关的压力却仍继续存在,尤其是在对地 方政府机构实施了强制性竞争投标以及引入了社区收费 (选民 税)以后。根据1988年的地方政府法案地方政府必须对外部的竞 争性投标提供指定的服务。国家环境秘书处被赋予增加所列指

定服务项目的权利,并且运用了这种任意性权利扩大了必须向 投标提供的服务的范围。与此同时,中央政府也制订了在决定 合同承担者时不得将非经济因素考虑在内的禁令。这样做的目 的,并不是一定要确保公众服务私有化的安全,而是要确定这 些服务政务会是在成本效用的基础上运作的。这个法案也包括 对地方政府的进一步控制,以防止其利用某些会计制度绕过对 他们的限制。社区收费于 1989年最早在苏格兰实行,接着干 1990年在英格兰和威尔士实行。社区收费的实施也是为了建立 一个地方政府运行的紧缩的财务环境构架。这样做的一个主要 原因是督促选民们更清醒地认识到,他们的投票是根据社区收 费的规模,而不是以各个党派的政治类别为基础。由于社区收 费极不受欢迎,所以费用的收集也相当地困难,同时社区收费 也带来了巨大的行政成本,最终政府不得不在 1993年将社区收 费取消,而用会议税取而代之。会议税较社区收费的优势就在 干,它综合考虑了一个居住家庭的收入状况和家庭财产范围内 的成年人数量。

对于地方政府以前的"逃避"模式,这些措施的累积效果相当惊人。本章前面部分所讨论过的地方政府主要职能向半自治非政府机构的转移也加强了这些措施的效果。这些变化的主要推动力是努力向地方政府注入更严格的财务原则和纪律。例如,当在不得不在提高服务水平和减少服务项目两者之间进行选择时,工作和报酬的匹配关系最有可能受到严厉的检查。地方政府对筹措资金的责任,以及对范围日益扩大的直接分送的服务的责任,这些责任的概念也受到了挑战。由此所产生的职能模型更加美国化,即地方政府仅仅只是基本服务的提供者或协调者。这个概念尤其被由"旗舰"式的保守党所控制的自治区,如旺兹沃思(英国大伦敦的一个行政区)和威斯敏斯特(英国大伦敦中部的一个行政区)等所热情追求。然而,正如前面所述的,地方政府以市场准则进行合同外包的能力受到欧洲获取权

利法案的限制。虽然地方政府已经逐渐被迫形成了更具协调性 的职能。1993年地方政府管理委员会所做评价如下:

地方当局对公众服务的直接控制将会消亡。而在新体制下, 被指定的主体则在主要和次要领域内,以及将进一步引出的警 察部门和其他领域内承担责任和享有权力。地方当局的任务和 职责将是使一系列零散的、尚未被选定的公用事业服务供给者 集合起来。4

所产生的职能不仅与越来越紧的国家财务控制相吻合,也 与中央对政务会运作方式越来越严格的控制一致。与这些相关 的例子已经给出过,包括冻结政务会卖房所得收入和在学校内 采用国家同意的通用课程。对地方当局权力的进一步侵蚀是在 对学校的地方管理问题上,不受地方政府控制的学校具有越来 越大的独立性。另一个特征是对出版发行指示器和国家联盟明 细表的要求,例如以考试结果和到勤率为衡量标准的对学校运 作好坏的检查。

要求地方政府提高成本效用的无情压力导致了地方当局管 理方式的内部变化。这些变化包括向下分层,更加一般化的管 理(与专业管理层次等级相对应),记忆部门间购买者和提供者 关系的建立。部门间"服务水平协议"的建立也在稍后产生。 这将带来许多益处,尤其是如果这一改变导致使用者更为严肃 地考虑他们的需求的话。这种协议的产生也带来了另一种益处, 即"提供者"依靠于他们从内部购买者那里所获得的收入。如 果内部服务不那么具有竞争性的话,这也会有利于对合同进行 外包。然而,这种方式的关于服务水平的协议的产生也会带来 很大的危险。一旦涉及到对预算的制定,注意力就会被放在某 一特定部门的利益最大化,而不是整个组织利益的最大化。在 涉及到部门间支付的服务水平协议和报酬激励计划之间存在着 许多共同特征。后者的不足之处将在第 7章中详细讨论。在实 际服务水平协议的过程中也会遇到一些问题,如并不是所有的

组织活动都能够被明确的划分等。诸如全面质量管理等管理方法的本质就在于打破部门间的界线,而不是强化部门间界线的限制。

使同样的金钱发挥更大的价值的趋势仍在不可避免地继续着,尤其是当国民经济增长速度较慢,地方政府需求因此不高的时候。这些需求有可能因为由惯性失业、持续的城市衰退、人口的老化、法定义务的水平和债务偿还等所引起的问题而有所增加。另一个改变是地方当局与欧共体能够进行直接联系。

国家卫生部

对国家卫生部来说,系统地对优先权进行定义的需求越来 越强烈。因为,不加任何限制地满足全国的医药需要的做法越 来越明显地表现出难以持续下去的情况。由医药知识、人口老 龄化和公民对期望的提高所带来的进步充分而清晰地表明,没 有足够的资源用干完成每一件事。最早在 1991年,英国就逐步 在国内市场实行了为确保可用的资源得到最有效的利用所采取 的激进措施。这包括购买者-供应者之间关系的建立。购买者 是指地区卫生和家庭卫生机构当局。他们从包括私营组织在内 的供应者那里,购买最便宜而有价值的服务。主要的供应者是 医院托管机构和其他一般需求。这个系统仍然是由国家进行提 供财务保障。资金价值的概念对所发生的变化,尤其是在以前 运行的"成本附加"系统内的变化非常重要。这就趋向于将资 源给予"有效"的供应者,而所有的供应者都应当时时自省他 们是否能够提供更具成本效用的服务。这个新系统以及信息技 术有助于基本运作数据的产生,如治疗的比较成本、相比较的 等待时间、医院内等候队伍的长度以及药剂的质量等。越来越 大的压力也迫使供应者对其自身的工作方式进行反省和检查。 这包括在涉及到提供服务时"综合技能"拥有者,因为这种 "综合"性会带来不必要的高成本。同时,这种做法也意图减

少全国性的讨价还价和交易,从而在一定程度上达到使新的地 方工作组织更容易运行的目的。当地的器械交易已被托管医院 和其他服务提供者所采纳。 45 然而,首先要保证的是满足当地 对此方面的解决问题的技能的需求。因此,对某些被要求的技 能来说,虽然实际中地区性的和全国性的劳动力市场同时存在, 但是必须逐步增加着重点向地方水平转移的进度。其他的重要 问题包括资源分配的目标。"英雄式"的医疗的成本以及某些 情况下医院服务是否太过专业化和零散化。在引入变革时,许 多批评家都对这个系统进行了指责,尤其是在涉及到在更广泛 范围内关于所有酬资水平的长期论战时,这种指责就更加激烈 了。据统计,因此行政成本从 6%上升到了11%,46 而这种变化 就引起了部分利益和被授予的利益之间的激烈的内部斗争。

公用事业范围内的其他变化

经历了同样模式变革的另一个公用事业部分是其他教育和 高等教育领域。城市之间的和市政的公共汽车服务已经被解除 了管制,并且国家政府正计划对省级警察机构进行重大改变。 1988年,29所理工技术学校和35所其他主要教育机构脱离了地 方当局的控制,成为独立的高等教育组织。1990年,这些理工 技术学校改制为综合性大学,而国家学术授予委员会则被取消。 其他的教育学院也于1993年脱离了地方政府的控制,并且也成 为在全国范围内筹资的独立管理的实体。省级警察机构也被建 议脱离地方控制而成为独立的主体。相关的建议包括用"首席 执行官"代替首席警官,从而控制他们自身的预算、向下分层、 引入行为准则、并实现从军事文化到管理文化的转变、更加文 明文雅、在对员工的雇佣和控制上具有更大灵活性。 47 警察局 办公室也根据所负责的工作是否能够文明化或外包,来定义和 区分"核心"和"辅助"的活动。可能的变化已经引起了某些 首席警官的忧虑,因为他们预见到这种变化所带来的危险,即 警察机构将变成法律执行机关,而不再涉及与公众建立更贴近 且更具建设性的一般警务。

结论

本章的基本主题在干能够奏效的并不是只有一种设计组织 的方法。组织结构意味着组织的结局,但对他们自己来说又不 是。一种组织结构在某种环境下会很理想,而在另一种环境下 却只能意味着灾难。管理人员必须检查就组织设计和组织运作 来说最为合适的组织结构,以及理想中的组织结构与组织目前 实际中的组织结构两者之间的适应性。他们也必须尽其所能地 使两者更为接近。管理人员必须理解他们工作范围内的变量参 数和组织变化的趋势。信息技术和市场全球化交互作用所产生 的交叉性变化对私营事业产生了巨大的影响。虽然公用事业和 私营事业之间的差别会继续存在,但在许多一般趋势中可以看 到两部分具有很多共同点。这些共同点包括更具市场导向和顾 客导向的结构,及结构中在财务和其他方面做决策的权威的转 移等。对某些地方政府活动进行抓紧控制是一般趋势的一个特 殊例外。在公用事业领域内,比以前更加清晰的管理职能的定 义和区分,是结构性的和操作性的变化所影响的结果。反过来, 这也就意味着当局者必须提高自身的管理技能。

幸运的是,许多独立的管理人员都发现,他们所服务的组织的结构与他们所追求的目标是相符的。对管理人员来说,下一个问题是他们的管理风格是否与他们所在的环境相一致。与组织结构的情况相同,并不存在一种总是能够保证成功的模式。管理风格的问题需要进一步详细的讨论,所以理所当然,这是下一章将要讨论的问题。

下载

注释

- F. W. Taylor, Scientific Management, Greenwood Press, 1972; first published 1911.
- 2 Henri Fayol, General and Industrial Management, translated from the French Dunod edition by Constance Storrs, Pitman, 1967; first French edition published 1916; the Storrs' translation first published 1949.
- 3 F. J. Roethlisberger and W. J. Dickson, Management and the Worker, Harvard University Press, 1939.
- 4 T. Burns and G. M. Stalker, Management of Innovation, Tavistock Publications, 1972; first published 1961. For a summary of this work, see Honor Croome, Human Problems of Innovation, Ministry of Technology, Pamphlet, 1970, reprint.
- 5 Charles Handy, Understanding Organisations, 4th edn, Penguin, 1993.
- 6 Thomas J. Peters and Robert H. Waterman Jr., In Search of Excellence, Lessons from America's Best-run Companies, HarperCollins, 1982.
- 7 David Guest, 'Right Enough to be Dangerously Wrong: An Analysis of the In Search of Excellence Phenomenon', in Graeme Salaman (ed.), Human Resources Strategies, edited by Sage Publications in association with the Open University, 1992.
- 8 Tom Peters and Nancy Austin, A Passion for Excellence, Random House, 1985.
- 9 Tom Peters, *Thriving on Chaos*, Pan Books in association with Macmillan, 1988.
- 10 Tom Peters, Liberation Management, Macmillan, 1992; also Pan, 1994.
- 11 Robert H. Waterman Jr., The Frontiers of Excellence (Learning from Companies that Put People First), Nicholas Brealey, 1994.
- 12 J. Atkinson, Flexibility, Uncertainty and Manpower Management, IMS Report no. 89, Institute of Manpower Studies, 1985.
- 13 John Stanworth and Celia Stanworth, *Telework: The Human Resource Implications*, Institute of Personnel Management, 1991.
- 14 Chris Brewster and Stephen Connock, Industrial Relations: Cost Effective Strategies, Hutchinson, 1985.
- 15 Equal Opportunities Commission v Secretary of State for Employment [1994] 1 All ER 910.
- 16 Vroege v NCIV, IRLR, vol. 23, no. 12, December 1994 (C/57/93), pp. 651-62, Fisscher v Voorhuius Hengelo, IRLR, vol. 23, no. 12, December 1994 (C/128/93), pp. 662-6.
- 17 Alan McGregor and Alan Sproull, 'Employers and the Flexible Workforce', Employment Gazette, May 1992, pp. 225-34.
- 18 David Hutchins, Quality Circles Handbook, Pitman, 1985, p. 1.
- 19 Ron Collard and Barrie Dale, 'Quality Circles: Why They Break Down and Why They Hold Up', Personnel Management, February 1985, pp. 28-32.
- 20 Îbid.

- 21 Stephen Halliday, Which Business: Tested Ideas for Profitable Businesses, Kogan Page, 1994.
- 22 R. C. Voss and R. C. O'Brien, In Search of Quality, London Business School, 1992.
- 23 Economist Intelligence Unit/George Binney, Making Quality Work, Economist Intelligence Unit, 1992.
- 24 Joan Woodward, Industrial Organisation: Theory and Practice, Oxford University Press, 1965. For a summary of this work see Joan Woodward, 'Management and Technology' (Ministry of Technology pamphlet, 1970), reprint.
- 25 Alan Cane, 'Failure of Computers "May Kill", Financial Times, 14 June 1993.
- 26 House of Commons Public Accounts Committee, Proper Conduct of Public Business, House of Commons Paper 154, HMSO, 1994.
- 27 For a particularly useful account of the impact of information technology on organisations see Michael S. Scott Morton (ed.), The Corporation of the 1990s, Oxford University Press, 1991.
- 28 Joan Woodward, Industrial Organisation.
- 29 Barry Hugill, 'Invisible Army of the Quangos Marches On', Observer, 3 July 1994.
- 30 Ibid.
- 31 Guardian, Leader, 29 January 1994.
- 32 House of Commons Public Accounts Committee Report, op. cit.
- 33 Barry Hugill, op. cit.
- 34 Response to a parliamentary question reported in *Independent*, 18 May 1995.
- 35 Committee on Standards in Public Life, Volume 1 Report, Book no. 0101285027, HMSO, 1995.
- 36 K. Jenkins et al., Improving Management in Government: The Next Steps (the Ibbs Report), HMSO, 1988.
- 37 Anthony Bevins, Political Editor, 'Mandarins in Whitehall Counterrevolution', Observer, 22 May 1994.
- 38 David Rose, 'A Dangerous State of Irresponsibility', Observer, 30 January 1994. See also, John Garrett, Westminster: Does Parliament Work?, Gollancz, 1992.
- 39 The Civil Service: Continuity and Change, HMSO, 1994.
- 40 Better Accounting for the Taxpayer's Money: Resource Accounting and Budgeting in Government, Cmnd. 2626, HMSO, 1994.
- 41 Review of Fast Stream Recruitment, HMSO, 1994.
- 42 Independent, 20 October 1994.
- 43 Susan Corby, 'One More Step for the Civil Service', Personnel Management, August 1993, p. 31.

44 Local Government Management Board, *Managing Tomorrow*, Panel of Inquiry report, Local Government Management Board, 1993, p. 10.

45 'NHS Trusts Told to Establish Local Pay Machinery by February 1995', Personnel Management, July 1994, p. 5.

46 Evening Standard, London, Leader, 13 January 1994.

47 Jane Goodsir, 'A New Beat for HR in the Police', *Personnel Management*, December 1993, pp. 34-6, 57.

第3章附录:行政管理与经济管理特征比较

	行政管理	经济管理
目标	用易懂的词语陈述 ,	表达广泛的由更详细
	不应经常改变	的短期目标所支持的
		战略计划并经常回顾
衡量成功	能否避免错误,	是否追求到成功,业绩
的准则	业绩难于衡量	具有可衡量性
资源利用	次要任务	首要任务
决策机制	只须作少量决策但每一决	必须作许多决策每一
	策影响甚广并能够做仔细	决策影响较小但是必
	考虑	须快速做决定
结构	根据所负责的领域而定义	较短的层级结构,最大
	职能,较长的层级;结构	程度的交流
	有限的沟通	
职位	仲裁者	主要承担人
态度	被动:工作量由外部系统	积极:试图攻变环境最有
	决定。能力最强的人用于	能力的人员用于发现和
	解决问题。	利用机会
	对时间不敏感,	对时间敏感
	避免风险	接受风险但尽量使其
	强调程序	降低到最小
	正确地做事	强调结果
	一致性	做正确的事
	划一性	地方经验:
		证明需要一致性
		独立性
技能	合法的或者是表面	经济的或是社会经济
	上合法	数值分析算术能力
	读写能力(报告、记录)	(统计、图表)