

电子政务对中国行政管理模式的影响

龙 飞

(北京大学 政府管理学院, 北京 100087)

摘 要: 主要从行政价值观、行政职能、行政流程、行政决策、行政组织 5 个方面论述电子政务对中国政府的行政管理模式产生的影响, 证明行政层面的制度创新与电子政务的推行具有密切的关系。

关键词: 电子政务; 行政管理模式; 制度创新

中图分类号: D63

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2003)09-0163-02

1 电子政务对行政价值观的影响

行政价值观作为长期行政过程中行政主体共同认同的稳定的信念和规范, 是整个行政系统的灵魂。在传统行政价值体系中更多地表现为一种传统的管制、控制、操纵, 而不是现代意义上的治理或善治。电子政务的出现, 推动政府管理由治理向善治方向发展。这种理念类似于以客户和消费者为中心的企业服务理念。认识到这一点, 乃是行政价值理念的一大飞跃, 这一历史性的飞跃可体现为以下几个方面。

(1) 责任理念。马克斯·韦伯认为一切有伦理取向的行为, 都要受到“信念伦理”和“责任伦理”的支配。信念伦理追求者只强调目的的正确性, 对于后果如何则不在意, 即使是恶果。责任伦理则重视后果, 看到人的缺点, 能容小恶并勇于承担责任。对政府行为而言, 责任伦理应是首取, 政府应勇于承担责任。在电子政务时代, 由于信息更加充分, 言论更加自由, 程序更加公开, 公众的力量得到加强, 势必给政府行为增添更大的压力, 使政府承担更大的责任。

(2) 参与理念。在传统政务环境下, 由于受地理、信息、交通等资源约束, 公民了解信息和直接参与民主的成本较大, 代议制便起到利益综合的作用。电子政务则尽可能克服这种“理性无知”, 使公民参与的可能性无限扩大, 这不仅限于民主投票的选举层次, 而

是扩展到政府管理的方方面面, 这必然对传统政府行为提出挑战。

(3) 服务理念。服务理念并不是在电子政务时代才有的。在电子政务尚未正式提上议事日程时, 上世纪 90 年代兴起的重塑政府运动就已经把学习企业的服务理念提上政府改革的议事日程。西方学者认为民主政府的合法性存在于为公民服务, 并强调把公民当作顾客, 让公民对公共产品和公共服务有挑选的余地并且像企业对待顾客意见一样对公民的需要作出及时的回应。电子政务的推行更加强调服务理念, 并且这是以 IT 技术为保障的。它要求以公民需要为导向, 重新设计流程, 公开信息, 打破封锁, 直接面对顾客, 及时作出回应并提供个性化的服务, 实现由政府中心向社会中心, 由“主人”向“仆人”, 由管制向服务, 由私利向公利, 由关注工作效率向关注服务满意度的过渡, 真正实现 IT 环境下的“全心全 e”为人民服务。

2 电子政务对行政职能的影响

电子政务将使政府行政职能由管制型向服务型转化。在传统的政务环境下, 政府职能被更多地赋予管制色彩, 整个社会公共事务的管理以政府为中心, 政府对社会资源进行控制、精算和统一配置, 公众成为被动的管制对象。而在电子政务时代, 由于 IT 技术推动了信息的公开和共享, 不仅公众脱离

了信息盲区, 就连传统意义上的信息强势群体, 也由于信息的公开和共享以及信息传递中间层次的减少而拥有更多的信息。通过新的政务手段, 政务处理更加集约快捷, 政府可以向公众提供更加快捷周到的服务, 如网上纳税、企业登记、养老金发放、驾驶执照的领取。传统意义上的治民和为民作主变成了让民作主、由民作主、依民作主。只有人民真正当家作主, 政府才能做到真正意义上的全心全意为人民服务。改革开放以来, 中国政府在实现行政职能转变的过程中, 已经取得较大的进步, 而电子政务在此时应运而生, 不能不说是生逢其时, 于国家、于人民都不失为一大福音。

3 电子政务对行政流程的影响

行政流程是政府运行过程中所表现出的一种较为稳定的逻辑程序。电子政务对政府管理的改变就是从改革政务流程, 进而改变政府管理过程开始的。行政流程可分为 3 类。第一类是基础作业流程, 如日常的公文流转与处理, 文件、档案、资料、数据的管理、会议、日程等事务安排, 信息的沟通与发布等; 第二类是常规行政流程, 如公共政策问题的发现与提出, 公共政策方案的论证与研究, 公共政策的制定、执行、控制、评估、修正以及新公共政策问题的提出; 第三类是非常规流程, 指对突发问题、重大事故和灾难性事件的处理程序。在电子政务环境下, 行政流程首先要优化, 因为电子政务不可能建立

收稿日期: 2003-05-06

作者简介: 龙飞, 北京大学政府管理学院电子政务方向博士生, 中国管理科学院市场营销研究所研究员, 曾担任大型 IT 企业的执行副总裁和国内多家单位的高级顾问。

在一个不合理的程序流程之上,需要进行政务流程优化,也就是作者曾提出过的GPR(Governance Process Reengineering)。这需要对传统政务流程进行梳理、集约,使之更加科学、合理。在这里,做一件对事(Do a right thing),比做对一件事(Do right a thing)更加重要。其次是要公开,只有公开才能公正,只有公开才能受到更多的监督,才能遏制设租和寻租。再就是要及时回应。能否及时回应,是检验一个系统服务水平的重要指标。面对众多掌握海量知识和信息的公众,面对比以往更为复杂的公众需求,电子政务的及时回应面临更大的责任压力,技术创新迫在眉睫。这方面,日益发展的企业CRM和Call Centre技术倒不失为政府学习的标杆。只有政府流程合理,过程合理,才能做到结果合理,从而限制暗箱操作的空间,减少权力被滥用的可能,保障行政相对人的合法权益,最大限度地满足行政相对人的知情权和参与权。

4 电子政务对行政决策的影响

在传统政务环境下,决策权成了一种特权,科层体制的层级之间层层授权,下级更多地对上级负责,只有处于权力金字塔顶端的信息强者才有资格作出决定,而作为执行者的下级和公众则更多地表现出无知、无权和无奈。姑且不论其它,仅就信息而言,科层体制就不能保证决策者拥有足够的决策信息,自下而上的信息传递机制和政府利益错位早已使决策者在某种程度上变成孤家寡人,亦沦为信息弱势群体。而在电子政务时代,行政决策建立在一个统一的电子政务平台上,传统行政结构的中间层次被削弱,公众拥有更新更便捷的网络参与渠道。在某种程度上,决策者、执行者和公众拥有较为平等的信息地位和控制地位。决策者拥有来自基层的大量的、即时的鲜活信息,而不必经过层层过滤。来自决策层的信息也能完整地到达公众,而不会遭遇信息歧视。决策过程由于公众凭借先进的参与渠道使其利益得到更有效的综合,决策质量由于公众的多层次参与而使其品质得以更加提高。决策的执行、贯彻由于借助网络手段得到真正意义上的政令畅通,决策绩效亦由于公众的监督而得到科学的评估。

5 电子政务对行政组织的影响

传统的行政组织形式是科层组织结构。在信息技术不发达、人力资源水平较低、组织内外部环境较为稳定时,这种结构有一定的合理性和生命力,也易于控制,且符合传统行政范式的效率原则。但其弊端也十分明显,当面对复杂的外部环境时,它的权变能力较差,信息不畅通而且组织内士气较低,不能做到“政通人和”。电子政务则构建一种柔性化的组织,利用网络技术实现行政组织结构的创新。具体而言,电子政务促使行政组织发生5个方面的变化。

5.1 行政组织由集权向分权变化

集权是官僚制的特征,这是与工业社会相对稳定的组织环境和机械的人力资源环境相适应的。在知识经济时代,行政组织所面临的内外部环境剧烈变化,海量的信息日益冲击着传统的行政组织,人们不仅需要知道干什么,怎么干,还想知道是什么、为什么。而在电子政务环境下,由于信息公开、共享,使集权向分权过渡成为可能,大量的公共政策问题有可能在较低的层级得到解决,而无需早请示、晚汇报,“奏折行政”、“手谕行政”、“文件行政”则成为过去。不仅如此,大量的公共事务还可通过社区、非盈利组织(NGO)来解决。政府成为真正的掌舵人,而非划桨人,行政经费开支也将大大降低。

5.2 行政组织由金字塔型向扁平型变化

在这方面,企业已远远走在政府前面。著名未来学家约翰·奈斯比特曾预言计算机和网络将摧毁政治领域的金字塔。在网络技术应用的冲击下,在企业组织创新一日千里的压力下,满足于效率和控制的金字塔组织日益失去其生存环境,一种扁平型的组织将取而代之。这也给组织中的领导者提出新的挑战,因为组织一旦扁平化,就意味着层级减少,大量的中间层次被取消或合并,管理幅度必然增加,管理难度、管理责任亦将随之增加。这对电子政务环境下的管理者提出了新的挑战。如何提高个人素质,如何授权,如何有效控制,是每一个政府管理者都要认真思考的问题。但无论如何,由金字塔型结构向扁平组织变化是一种创新,一种进步。

5.3 行政组织由分工向整合变化

马克斯·韦伯所设计的科层制的一个重要特征就是行政组织的分工和专门化,在官僚体制下可能会因为降低交易费用而提高效率。但在行政组织内有众多的专业行政机

构,各机构之间界限森严,缺乏法约尔所提倡的组织内各部门之间的平级沟通。随着电子政务的推行,在对政务流程的优化过程中,对政务本身也进行了集约化的处理。随着统一的电子政务平台的建立,打破了条块分割,突破了层级和部门的限制,重视上下左右的沟通,对行政组织进行面向公众需求的整合型重组,促使行政组织由分工向整合、由膨胀型向精干型变化。展现在公众面前的是一个充满人情味的,按公众需求设计的一网式服务界面,系统后台的成功整合完全能保证前台的对外服务能力。这种傻瓜式的服务假定公众是外行而不是行政专家。此外,这种傻瓜式的服务还假定公众是真正的主人,而且主人的时间是宝贵的。因而尽管是傻瓜式的服务,背后却凝结着整合的思想和服务的理念。

5.4 行政组织由满足现状型向学习型变化

在马克斯·韦伯所倡导的理性主导的官僚制中,“根据纯粹的技术因素,把任务分配给经过专业训练,在永恒的实践中继续增加其经验的专职人员,在行政中实现劳动分工的原则”。由于官僚制下分工明确,等级森严,组织刚性,加上外部环境相对稳定,因而对组织变革的要求不高,行政组织呈现出一种故步自封的状态。米歇尔·克罗齐断言:“官僚制组织是一种不能从错误中学习从而改正其行为的组织。”随着电子政务的实施,行政组织由集权向分权、由金字塔型向扁平型、由膨胀向精干、由分工向整合、由僵化向灵活、由现实向虚拟、由管制到服务的转化,行政组织的内部环境也发生了巨大的变化。而且随着信息的开放和共享,公众对公共产品的品质也提出了更高的要求,行政组织的外部环境也不可同日而语。这一切都要求行政组织由故步自封型组织向学习型组织转化。

参考文献:

- [1] 马克思·韦伯. 学术与政治[M]. 北京: 外文出版社, 1998.102.
- [2] 马克思·韦伯. 官僚制[M]. 彭和平等译. 北京: 中央党校出版社, 1997.34.
- [3] 文森特·奥斯特罗姆. 美国公共行政的思想危机[M]. 上海: 上海三联书店, 1999.68.

(责任编辑:高建平)