

# 政府与信息化时代的治理<sup>y</sup>

罗思东

(厦门大学 政治学与行政学系, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 信息技术的进步和信息化时代的到来,正在改变政府与社会的传统关系模式。治理,作为市场失灵与政府失效状态下,重新配置社会资源的新方式,已经成为政府改革的目标模式之一。信息化时代的治理模式,促成了政府职能的演变。同时,在信息技术发展的刺激下,出现了电子政府的概念,成为支持信息化时代治理需要的新思路。

**关键词:** 治理; 信息化; 政府职能; 电子政府

**中图分类号:** D035      **文献标识码:** A      **文章编号:** 0438- 0460(2002)01- 0058- 06

治理是近十年来西方政治学家和管理学家频繁使用的政治经济新概念之一。治理概念的使用虽然源于社会资源配置中市场和政府的双重失效,但它既不否认政府的合法权威,也不排斥社会和市场的自发组织机制,而是把这两者概念重新组合起来。有效的治理是建立在政府和市场的基础之上,对政府和市场手段的综合与补充。政府在治理环境中,发挥着新的作用。

## 一、政府在治理环境中的新作用

联合国全球治理委员会 1995 年发表的题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告认为,治理是各种公共或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。因此,政府与治理的关系是,政府是治理环境中的机构主体之一,政府管理活动是治理过程的一方面。治理的最高标准是达到所谓的善治,也就是使公共利益最大化的社会管理过程,其“本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与公民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态”<sup>[1](P8-9)]</sup>。政府在治理环境中的新作用包括:

1. 调整政府职能,承认公民社会在治理环境中所应占据的地位,并积极引导和培育公民社会的成长。一般而言,“公民社会是国家和家庭之间的一个中介性的社团领域,这一领域由同国家相分离的组织所占据,这些组织在同国家的关系上享有自主权并由社会成员自愿地结合而形成以保护或增进他们的利益或价值。”<sup>[2](P64)]</sup> 公民社会作为政府和社会之间的中介和沟通渠道,可以传送各个不同的社会利益群体的需要,表达社会群体的利益,进而可以推进

<sup>y</sup> 收稿日期:2001- 09- 20

作者简介:罗思东(1967-),男,江西波阳人,厦门大学政治学与行政学系讲师。

政府和社会之间的政治沟通。因此,公民社会在治理过程中占据着与政府同等重要的地位,政府应该意识到现代公民社会的这种发展趋势,主动转变职能,摒弃对市场和社会公共生活进行全面干预的传统思维,找到适度干预的适当位置。

2. 增强公民社会内部的交流与互动。英国学者罗茨认为,治理是一种自组织网络,政府无法对其实施控制。在此网络中除政府外还有许多非政府的行为者,“公共的、私人的以及自愿部门之间的界限变得灵活了、模糊了”,相互交换资源以及协商共同目的的需要导致了“网络成员之间的持续互动”。网络中的治理主体即组织的关系是相互依存,以互相提供服务作为联系的纽带。在这种情况下,组织为了实现自己的目标,使自己对治理结果的影响最大化又避免依赖其他活动者,需要相互交换资源(包括资金、信息、技术等)。政府管理者应该满足自组织网络的这种需要,建立专门的机构来提供服务,鼓励公共部门与私人部门之间的合作伙伴关系,并利用该网络改善政府的管理结构。[3](P94- 96)

3. 与“第三部门”合作,共同达到善治目标。中国学者俞可平提出“把公民社会当作是国家或政府之外的所有民间组织或民间关系的总和,其组成要素是各种非国家或非政府所属的公民组织,包括非政府组织、公民的志愿性社团、协会、社区组织、利益团体和公民自发组织起来的运动等,它们又被称为‘第三部门’。”[4](P327- 328)对于第三部门的兴起,美国学者萨拉蒙认为其成长于“国家失效之时”,提出福利国家的危机、发展危机、环境危机等四种危机促成了第三部门的兴起,而通讯革命和教育水平的提高则对这种兴起起了推波助澜的作用。由于政府解决这些危机的功能不足和失效,它有必要同第三部门保持良好的合作关系。另一方面,第三部门成长的决定性因素是它所能锻造的同国家的关系。第三部门组织的任务是找到一种同政府的妥协办法,在得到政府足够的法律和财政支持的同时又保持相当程度的独立性和自主权。[5]因此,政府与第三部门在治理过程中相辅相成。为求得第三部门的支持以弥补功能不足,政府应使其管理活动民主化和公开化;为求助于政府的公共权威以达到活动的目标,第三部门也必须与政府充分合作,以构建对公共生活合作管理的新颖关系。

信息化时代的到来,对构建以这种新颖关系为主要内容的政府改革模式起到了积极的推动作用。

## 二、信息化时代政府职能的演变

传统社会中政府与社会的关系处于明显的不平衡状态,政府掌握着绝大部分的信息和社会资源。进入工业化社会以后,随着公民社会和市场机制的发育成长,这种不平衡状态得到了有力的改变,政治的民主化和社会化程度大大提高。20世纪60-70年代,随着新一轮科技革命浪潮的奔涌,人类的知识和信息总量成几何级数地扩张,公民社会日益壮大,第三部门组织的种类和数量也迅速增长,给传统的政府管理过程造成新的挑战。作为应对之策,信息化时代的政府呈现出一些积极的演变趋向:

1. 信息技术的发展,加速了政府职能演变的进程,使“小政府、大社会”模式的实现成为可能。互联网的普及应用,为信息化时代政府的高效运作提供了技术上的支持,也让社会能够共享政府所拥有的信息资源,因而在一定程度上帮助政府摆脱了由于信息不对称而必须由政府担负的信息支持和社会协调工作,减轻了政府负担,简化了政府职能,相对也就突出了非政府

组织的功能,有利于刺激公民社会的成长,便于在新的治理环境下调整政府与社会的关系。据中国互联网络信息中心(CNNIC)负责的“中国互联网络信息资源数量调查报告”显示,中国互联网络的信息资源急速扩张,截至2001年4月30日,中国互联网络的域名总数为692 490;网站总数为238 249;网页总数为159 460 056;在线数据库的总数为45 598。[6]另外,还有国际互联网络的海量信息。社会信息资源的极大丰富,为政府简化职能提供了可资参考的依据。

2. 信息化将极大地提高政府职能部门的运行效能,有利于简化办事程序,精简人员和机构,降低行政运作的成本。传统科层式的行政组织结构虽然提高了官僚机构的效率,但受信息技术的制约,其信息的处理和传递并不顺畅,对环境的适应能力也较差,有走向僵化、臃肿的固有趋势。信息技术的发展,为官僚科层制的变革提供了技术支持。主要表现在政府部门中间管理层次的减少和职能的弱化。从信息传递的角度看,中间管理层处于决策管理层和基层部门之间,其作用是将来自基层的信息进行筛选,然后向上传递。另外,其自身也具有收集和处理信息的功能。中间管理层的作用有正反两方面,积极的方面是通过对信息的加工处理,可以减轻决策管理层的负担,使领导部门不致于湮没在大量的原始信息当中,提高了决策领导部门的决策效率;消极的方面在于它延缓了信息的传递速度,有时出于部门本身的利益需要,还会导致向上传递的信息失真。

在信息化社会的市场化、民主化进程中,中间管理层在信息系统中的消极作用变得无法容忍。由于信息技术的进步及计算机网络的普及发展,领导决策部门可以直接收集和大量处理原始信息和二次信息,将社会信息资源相对集中于决策层,对中间管理层的依赖减少,从而弱化了中间层次存在的合理性和必要性。另外,中间层次的减少,意味着决策部门管理的幅度较以前大为拓宽,能够经常同基层进行直接的沟通和交流,了解社会的动态和意图,有利于决策民主化程度的提高,有利于提高治理过程中政府与“自组织网络”中非政府组织的协同性。

3. 信息技术的发展,有利于政务公开和政府过程的透明化,加强公民和非政府组织对政府的监督,减小政府部门和官员腐败的可能性,使政府决策过程走向公正与合理;同时扩展了公民政治参与的范围与渠道,从而能够激发公民的政治参与热情,推进政治民主化进程,使政府与第三部门之间形成良性互动,利于降低治理失效的可能性。例如,北京市现有300多万网民,占北京市人口的1/4。根据这种情况,市政府计划2001年底之前实现15个部门的网上审批,到2002年底,所有具有审批职能的部门都可以实现网上审批,以此来满足越来越多的市民在网上了解政府工作、利用网络实现部分政府职能的愿望。[7]

4. 计算机信息网络的应用,使政府职能的运作类型由管理控制型向管理服务型转化。随着大量社会信息资源的数字化、网络化,政府对社会的控制职能会日趋弱化,这在很大程度上要求政府进行自我角色的重新定位。比如,政府在强化信息引导职能,实现对社会的间接管理的同时,可以借助于计算机网络的资源共享功能,将部分社会性、公益性和自我服务性的事务性工作通过合同、授权或直接委托的方式交予社会非政府组织完成,借此促成信息化时代治理主体的多元化,刺激公民社会的形成与完善。

5. 政府的职能总量可以通过网络在政府间进行重组调配,以实现职能的合理与优化。政府的职能是政府所掌握的政治性资源,在传统体制下,政府职能通过纵向和横向两种结构进行“条块”分割,这种分割使许多职能资源受到不必要的闲置和损耗,也成为地方和部门本位利益保护的催化剂。在信息化时代的治理中,面对通过计算机网络渠道提出的各种各样的社会诉

求,政府将借助先进的技术手段,不断整合地方间、部门间的资源和行政过程。在此过程中,势必不断打破传统体制中的地方保护、部门分割和级别界限,满足公民社会对政府的一体化要求。在这种情况下,第三部门与之协调的不再是一个一个具体的政府部门,而是政府的整体。政府通过信息技术手段,交给社会一个接口,治理过程中需要政府解决的各种问题,只要通过特定的接口完成输入过程。至于具体由哪个政府部门承办,不在公民和第三部门考虑之列。

### 三、信息化时代治理中的政府模式:电子政府?

为了应对信息化时代的社会变迁和治理需要,信息技术与政府管理相互作用产生了一个最常用的新概念:电子政府(E-government)。目前,对电子政府的概念还没有达成共识,但不管对电子政府的含义理解如何,它代表了一种新的思维,即信息技术对政府管理必然产生深刻影响,同时,政府管理本身的发展进程离不开信息技术的支持,并能够为应用软件的开发和信息技术的进步提供社会动力。但是,这两者相互作用会达到什么样的程度——比如在电子政府这个概念上——是信息技术仅仅作为技术工具而对政府的治理活动诸环节产生不同程度的影响,还是信息技术作为一个革命性的手段,将重新整合政府的组织机构、行为方式以及所借助的社会资源?当前国内对此存在两种看法。其一是信息技术对政府管理的作用是影响,政府管理对信息技术应该是“接纳”和“应用”。[8][9]另一种看法是,对于传统的官僚体制而言,电子政府不仅是一种全新的概念,而且将是一种全新的治理模式;电子政府的核心也不是技术,而是借助技术来实现政府新的治理模式。[10]

信息技术与政府管理属两个不同的领域,各自遵循自身的逻辑发展演进,它们之间的关系本质上是功能性的,而非必然性的。但是这并不排除它们各自作为独立的系统,其输出之间的必然关联。信息技术把政府管理作为其应用和服务的对象之一,而政府管理则将信息技术视为达到自身目标的一种工具和手段。信息技术的发展需要投入大量资金,耗费成本,但它的应用同时也有可能节省其应用领域的运作成本,从而带来经济上的效益,还能产生间接的社会效益。如果在政府管理领域要应用其产出,必然要在信息化方面先行投入,然后才有可能获得治理方面的收益,如提高政府的效率、为社会服务的质量及政治民主化的水平。

在对这两者关系的判断上,欧洲学者提出,即使信息技术真正在政府管理当中实际应用,它对于政府的效率、服务及民主标准这三方面的产出所产生的作用可能也只是功能性的、间接的。因为相对于信息技术的影响而言,政府管理自身的发展逻辑和制度变迁,对于政府管理活动的三个产出的影响更为直接和必然。[11](P10-11)在对政府管理变革的推动力方面,信息技术是外因,政府管理的制度变迁是内因。只有在信息技术对政府管理的制度变迁产生作用,从而对政府的效率、服务及民主化水平带来决定性影响的情况下,才能说它为政府管理本身的变革提供了前提,才谈得上信息技术与政府管理产生融合,才可能在信息化时代的治理过程中,重新确定政府管理模式的真正含义。

美国学者也认为,从技术和政治结合的角度去理解的电子政府,是一个正在呈现的新领域。由于这个新的领域尚未成熟,其发展可能导致两个相互冲突的结果。积极的方面在于,电子政府为改善治理提供了新的机会,如改进效率,提供新的服务,增加公民的政治参与,而且其本身也可以作为国家的信息基础设施而存在。另外,电子政府作为发展公共管理、提供投资需

求和承担新责任的长期驱动力,对于驾驭新近出现的技术是必要的。另一方面,电子政府也给政府提出了新的挑战,由于计算机接入方面存在差异,可能影响到公民的政治参与,从而导致代表性方面的不平等。这些情况由于政府内部各部门和不同政府之间的各种联系而复杂化了。不仅如此,新的情况还同原先存在的如何改进政府的问题缠绕在一起,那些问题与技术很少关联,如政府的权限、适当处理信息的程序、建设和维护基础设施、提供服务及公民的权利等。面对各种各样的新旧问题本身,电子政府在显然无法马上作出有效回答的情况下,宁可更多地关注这些新旧问题之间的相关性。[12]

总之,电子政府是作为一种最终的目标模式来发展,或者仅仅是信息化时代治理过程中改善政府管理的一种技术手段,还未有定论。选择其中的哪一种,取决于信息化社会的演变、多种治理主体的发育成长、政府体制的变迁及技术条件的发展等多方面的因素。

#### 四、电子政府的行为领域及其关系

电子政府的行为领域跨度很大,有政府对政府领域(government-to-government, G2G)、政府对商业领域(government-to-business, G2B)、政府对公民领域(government-to-citizen, G2C)及政府对职员领域(government-to-employee, G2E)等。当前主要的领域有两个:政府对政府领域和政府对公民领域。政府对政府领域实现信息化,即政府内部——各级政府和政府各部门之间——的运作过程实现信息化,是实现电子政府的主要方面,是其他领域实现信息化的基础。政府对公民领域所涉及的问题,主要是政府如何利用信息化手段,为公民提供尽可能多的服务,提高决策民主化的水平,拓宽公民政治参与的渠道,提高参与意识,与公民和非政府组织一起共同治理面临的问题。现阶段,我国的政府信息化工程,在政府对政府领域主要是实现政府内部的办公自动化与信息化;在政府对公民领域,则重点在做好政府上网工程。这两者的关系不应混淆,前者是基础,后者是服务。

1999年初,由中国电信和国家经贸委经济信息中心牵头发起“政府上网”工程。此后,许多媒体把电子政府等同于政府上网,一些地方政府及部门也将政府上网视为本地、本单位实现电子政府的一个标志。这种认识的偏差之处在于将政府对公民领域视为电子政府的主体。

对政府上网的理解,目前分歧并不大,一般指各级政府、各部门在互联网上建立正式网站,通过互联网向公民提供政府部门的各种服务,其建设目标是电子政府。对于电子政府内涵的界定,有一种比较片面的说法,认为电子政府是指各级政府部门运用先进的信息技术手段,将政府可公开的信息面向社会、面向企业、面向公众发布,并使政府的服务工作网络化。这种观点把电子政府仅仅看成是政府上网,忽视了电子政府另一方面的的重要内容。电子政府应该是政府部门内部的信息化系统建设,与对外电子化服务即政府上网的结合,也就是政府对政府领域与政府对公民领域的结合,两者相辅相成,缺了一面就不能宣称建成电子政府。如果只开通了一些政府网站,而政府内部没有进行全面的信息化建设,缺少信息意识,内部的管理体制又没有理顺,这样的电子政府就是一个空壳,缺乏实际的运作内容。如果政府内部的信息化系统建设已见成效,政府的信息化程度及管理效率得以提高,作风明显改进,却没有利用当代的网络环境服务社会,则是另一种形式的资源闲置和浪费,也不能称为完整意义上的电子政府。

从政府上网和电子政府的区别,可以看出在政府内部已基本实现信息化的基础上,逐步过

渡到政府上网对外办公,才是政府上网的真正意义所在。也就是说,政府对政府领域才是电子政务的基础与核心内容。政府对政府领域实现电子化、信息化应该包括四个方面的内容,或者说,实现政府对政府领域的信息化可以分为四个步骤:第一,实现各级政府和政府各部门内部的办公自动化;第二,在各级政府、各行业、各部门之间进行联网,首先在政府内部实现资源共享和职能整合;第三,在计算机网络上开通政府网站,向公众提供政府部门的基本信息,包括政府部门的组织结构、政府职权、任务和职能分工等,使人们可以通过网络了解政府;第四,通过各级各类政府网站,给社会提供一个接口,使社会能够尽可能地在网上接受政府提供的服务,体现政府职能的一体化运作,为政府与社会的共同治理创造与信息化时代相适应的技术条件。

#### 参考文献:

- [ 1] 俞可平. 引论: 治理与善治[ A]. 俞可平. 治理与善治[ C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [ 2] 戈登·怀特. 公民社会、民主化和发展: 廓清分析的范围[ A]. 何增科. 公民社会与第三部门[ C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [ 3] 罗伯特·罗茨. 新的治理[ A]. 俞可平. 治理与善治[ C].
- [ 4] 俞可平. 中国公民社会的兴起与治理的变迁[ A]. 俞可平. 治理与善治[ C].
- [ 5] 莱斯特·萨拉蒙. 非营利部门的兴起[ A]. 何增科. 公民社会与第三部门[ C].
- [ 6] 中国互联网络信息资源数量调查报告要点提示[ Z]. <http://tech.sina.com.cn/i/c/2001-09-11/84157.shtml>.
- [ 7] 专家检查北京市电子政务公开情况[ N]. 北京晚报, 2001-08-07.
- [ 8] 李传军. 信息技术对公共行政的影响[ J]. 中国行政管理, 2000, ( 8).
- [ 9] 孟华. 21 世纪: 网络技术对中国行政决策的影响[ J]. 厦门大学学报( 哲社版), 1999, ( 2).
- [ 10] 李永刚. “ 电子化政府” 的理念与现实[ J]. 中国行政管理, 1999, ( 11).
- [ 11] WIM VAN DER DONK, IGNAACE SNELLEN. **Public Administration in an Information Age: A Handbook**[ M]. Vol. 1 Amsterdam: IOS Press, Incorporated Pub, 1998.
- [ 12] JEFFREY W. SEIFERT, R. ERIC PETERSEN. **The Promise of All Things E?: Expectations and Implications of Electronic Government** [ Z]. Political Research Online in Harvard University Library, <http://papers.tcnj.edu/papers/040/p040003.htm>.

[ 责任编辑: 洪峻峰]

## Government and Administration in an Information Era

LUO Si- dong

**Abstract:** With the arrival of an information era and the emergence of its social characteristics, conventional relationships between government and society are being changed. Where both market and government fail to function properly, administration, as a new method of redistributing social resources, becomes an important goal of government reform. The administration model of the information era will speed up the evolution of government functions and meanwhile the development of information technology will bring forth the notion of electronic government so that administration needs in the new era are adequately met.

**Key words:** administration, information era, government function, electronic government