

城市电子政府与行政管理体制改革研究

李 平

摘要：电子信息技术正以其广泛的适应性和强大的渗透性，为行政管理体制改革提供强有力的技术支持，城市政府电子化推动着行政管理体制改革的深化。本文在综述国内外电子政府理论研究的基础上，从 2 个方面分析了城市电子政府与行政管理体制改革的相关性：（1）城市电子政府与政府职能；（2）城市电子政府与政府结构。

关键词：城市；电子政府；行政管理体制改革

1 问题的提出

电子政府是信息技术革命的产物。面对信息技术和信息社会的挑战，世界各国均致力于发展政府信息化的政策，借助信息技术提高政府的行政效率和服务质量，并通过构建电子政府提高国家竞争力，迎接信息技术和信息社会的挑战。美国自从 20 世纪 80 年代起不断受到预算赤字的拖累，全国绩效评估委员会提出了“运用信息技术再造政府”的问题。1994 年 12 月，美国“政府信息技术服务小组”提出“政府信息技术服务的远景”报告，该报告认为，改革政府不仅仅只是人事精简、减少政府财政赤字而已，更需要善于运用信息技术的力量彻底重塑政府对民众的服务工作。英国在 1994 年进行了“政府信息服务”的实验，以电子形式传递政府服务给公众。日本政府为了建构一个高度信息化的社会，1993 年 10 月召开的临时行政改革推进审议会，将政府信息化作为行政改革的重要内容之一。中国的信息部门 1999 年正式启动“政府上网工程”^[1]“政府机构将实现组织转型，机构设置将由繁到简。”^[2]电子政府目前在国际上发展的程度有 5 种情况：（1）刚刚兴起，如安哥拉、贝宁、赞比亚、乌干达等发展中国家；（2）已有改进的网页，如中国、俄罗斯、乌拉圭；（3）可相互交流的网页，如埃及、日本、印度、马来西亚；（4）可办理业务的网页，如美国、巴西、加拿大、新西兰、冰岛、西德；（5）发展较完整的网页，如英国、新加坡。可见，电子政府是全球化趋势，推进电子政府建设是行政改革的重要内容，给我国政府带来了挑战和机遇，特别是江泽民同志向党的十六大作的报告强调深化行政管理体制改革，进一步转变政府职能，改变管理方式，推行电子政务，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制，因此，对于城市经济、社会发展具有关键作用的城市政府来说，如何适应国民经济和社会信息化快速发展的要求，加快自身电子化步伐，深入进行行政管理体制改革，实现政府职能转变与管理创新，成为一个迫在眉睫的课题，这正是本文研究的初衷。

2 关于电子政府理论的研究

国内外学者较集中地对电子政府的内涵进行了探讨，具有代表性的如中国人民大学教授张成福、华中科技大学徐晓林等学者，他们着重对内涵作了界定，对政府电子化研究现状进行了综述，并对数字城市带来城市政府管理的革命等问题进行了论述。^{[3][4]}美国的罗德·艾德金森和杰克伯·艾尔维奇所作的一篇名为《电子政府》的报告^[5]，对电子政府问题的特征进行描述。一般认为，电子政府是政府利用互联网等多种信息技术与通讯技术，对政府管理所需信息以电子化、数字化形式自动采集、交流和再现，建立电子化、数字化的政府信息系统，为政府机关、企业、社会组织和公民提供有效率、低成本的信息及其他服务，“从而构建一个有回应力的、有效率、负责任、具有更高服务品质的政府”。^[6]显然，建设电子政府的核

心是通过信息技术重塑政府,提高政府的服务品质,这无疑将深化行政管理体制改革。电子政府这一上个世纪末信息技术革命的产物,已经引起当代许多著名学者的极大关注和认同,他们甚至作出了各自的预言。思想家哈贝马斯认为,技术是改变权力结构的重要杠杆之一,信息化无疑强化了这种杠杆的调节作用。^[7]迈克尔·尼尔森更明确指出,正像信息技术深刻地改变了美国的商业结构一样,我们可以预见计算机技术和信息交流技术的发展将极大地影响政府的结构和职能。信息技术和网络经济的发展将深刻地改变公众的期望和政府的工作方式。^[8]著名未来学家托夫勒等认为,信息技术将导致政府管理的民主化。他在《权力的转移》中指出,权力质量层次逐渐增高的三种形式是暴力、财富和知识。^[9]现代信息技术的发展,打破了知识和信息被传统官僚机构所垄断的局面,带来了知识和信息的社会化。作为财富和知识主体的社会、市场、公众的权力得到强化。尼葛洛庞帝教授也认为,传统的官僚集权观念伴随着网络的发展将成为明日黄花。^[10]约翰·奈斯比特则认为,信息化的政治结果是头重脚轻、集权机构的消失,我们将自下而上重新建立各种机构。他甚至预言,电脑将粉碎金字塔:我们过去创造等级制、金字塔式的管理制度,现在由电脑来记录,我们可以把机构改组成水平式。^[11]可见,约翰·奈斯比特从对政府管理模式的改变上强调了信息化的重要作用。

赫伯特·西蒙的《管理决策新科学》^[12]又从管理决策的角度,探讨了网络信息技术对政府行政管理体制的影响。比较有意义的是,他作出了与约翰·奈斯比特等学者不同的预言,“新的计算机技术与决策制定的自动化,不管其发展的程度如何,也不管其取向如何,都不可能取消组织的基本分层等级结构,而仍将要求进行职责的部门化和次部门化,建立分层等级结构”。

综上所述,国内外学者较集中地论述了电子政府的概念、特征,对政府电子化研究现状进行了综述,对信息技术将导致政府管理的民主化等问题进行了探讨,但目前对电子政府理论的系统论述及定量分析的研究成果尚欠缺,而关于电子政府与行政管理体制改革相关性的系统研究,尤其在城市政府层面上,这一极具现实意义的重要领域很少人涉及。

3 城市电子化政府与行政改革的相关性分析

所谓行政改革,狭义仅指政府机构改革,广义则是指国家权力机关为适应内外环境的变化,对行政管理的诸方面因素进行的调整和变革。^[13]行政管理体制的改革包括行政职能、行政组织结构、行政制度等方面的改革。电子政府与行政管理体制改革密切相关,电子信息技术正以其广泛的适应性和强大的渗透性,为行政管理体制改革提供强有力的技术支持,正在对政府管理产生巨大而深远的影响。笔者认为,城市政府的电子化,推动着行政管理体制改革的深化,两者的相关性主要表现在政府职能、政府结构等方面。

3.1 城市电子政府与政府职能

中国城市政府职能转变到位的比率较低,政府与企业的关系未完全理顺,在实践中遇到不少困难,城市政府电子化将加速政府职能的转变。

职能,通常指职责与功能作用,它是职和能的辩证统一。国家职能是指国家活动的基本方向,是国家在实施其阶级统治和社会管理活动中担负的职责和功能。^[14]国家职能是国家本质的外在表现,本质不同的国家,其职能也不相同。国家本质首先表现在阶级性上。列宁曾经指出:“国家是一定阶级的统治机关”。^[15]从这个意义上说,国家的本质表明处于统治地位的阶级对处于被统治地位的阶级的专政,因此,任何一个国家都具有政治统治职能。国家本质还表现在公共性上,恩格斯曾指出:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去”。^[16]从这个意义上说,国家本质上是社会公共利益的代表,因此,国家必须具有对经济和社会公共事务管理的职能。概言之,国家职能作为国家本质的外在表现,从其发生作用的范围来看,包括政治职能、经

济职能、社会公共管理职能。城市政府职能从属于国家职能，反映了国家行政管理活动的实质与方向，是政府活动总内容的全面概括，它回答政府管什么、怎么管、发挥什么作用的问题。所谓城市政府职能，是指城市行政机关在一定时期内，根据国家或社会发展的需要而承担的职责和功能。可见，城市政府职能是政府职责与政府功能的统一，其中政府职责要解决的是政府管什么事、管多少、管到什么程度为宜的问题；政府功能强调的是政府管理的作用问题。城市政府职能是作为城市管理的行政主体，依法对政府机关事务和社会公共事务进行管理时所承担的职责和所具有的功能作用。

城市政府职能内容是变化的，这是由行政环境的变化所决定的，如社会经济的发展，国家形势和任务的变化，城市政府职能内容也相应发生变化。如果社会形态发生变化，城市政府职能要发生变化。就是同一社会形态国家的不同时期，城市政府职能的内容也不相同，这就涉及到城市政府职能转变问题，包括城市政府在一定时期内管理的职权与职责、功能的转变与变化。20世纪90年代国际行政改革的主题之一是转变政府职能，各国政府职能呈扩张趋势，正如世界银行在《1997年世界发展报告》中所指出的那样：“在过去的一个世纪中，政府的规模和职责范围扩大，工业国尤其明显”，“全世界各国政府的规模及其管辖事物范围都在极度扩张”。^[17]而城市政府电子化浪潮将促使政府的社会公共管理服务职能扩展，政府使用现代通信技术通过网络进行信息交换和程序处理，能更有效地对社会进行管理和控制，快捷地为企业、公民个人提供平等的信息资源。由此，电子政府将促使城市政府职能结构发生根本性转变。当前中国城市政府职能转变从总体上说，要从适应计划经济需要的政府职能转变为适应社会主义市场经济需要的政府职能，将城市政府职能结构从微观经济管理为主转到宏观调控、社会管理、公共服务为主上来。值得注意的是，城市政府的政治、经济、社会公共管理三大职能是一个相互联系的有机整体，转变城市政府职能，构建新的职能结构，并不是单纯强调弱化或强化某项职能的问题，而是从城市政府系统整体目标和结构来考虑其功能与作用，进行职能内容、方式、方法和手段的转变，使政府职能与政府的能力相适应，从而成为高效的政府。这就涉及到两个难点，第一个难点是城市政府管理模式的转变。中国计划经济体制下形成的传统的“大政府、小社会”城市政府管理模式，政府职能无所不包，政府权力无限，由此造成社会功能相对萎缩，使一些本应由社会自己解决的问题和承担的责任加给了政府，削弱了政府的宏观调控和社会公共服务的职能。而只有当城市政府电子化趋势及社会自治能力不断扩大，政府相对于社会便成了“小政府”，而社会也是具有相对意义的“大社会”，与此同时，政府构建了合理的职能结构，强化了宏观调控和服务的职能，成为小而强的政府，“大政府、小社会”的管理模式转变为“小政府、大社会”的管理模式。

中国政府职能转变的第二个难点是政企分开。由于“政府职能是政府能力在公共权力领域运行的具体化”^[18]，而“任何权力都是由职能决定的，只有履行一定职能的主体才能拥有某些特定的权力”。^[19]传统的城市政府管理活动是政企不分，一些政府热衷于企业生产经营活动，使企业放不开手脚，受到的束缚很大，又易于对政府产生一种依赖性，甚至助长政府的寻租行为，严重影响企业乃至地区经济与社会的发展，政府忙于具体事务，往往忽略事关方向性、全局性大事，导致行政效率总体下降。政企分开主要是指理顺政府与国有企业的关系，政府与企业的职责分开。从市场经济角度考察，为适应社会主义市场经济的需要，政府必须从生产经营活动中退出来，不再作为生产经营活动的主体。政府对企业的经营活动无权直接干预，而是作为经营秩序的公共维护者，超越于企业的经营活动之上。当政府不再作为生产经营主体时，企业却作为商品生产和经营主体出现在市场上，具有自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的合法权利和地位。因此，转变政府职能，就需要按照政企分开原则，理顺政企关系，把企业的自主权归还给企业，建立新型的政企关系，政府由权力行政转为服务行政。而电子政府也可称为服务行政，因此，以政府为企业服务为切入点，重点研究政府如何运用信息技术改善和加强对企业的服务，围绕企业的选择发展提供优质服务，设计城市政府企业电子服务流程系统，解决企业的投资和经营环境的优化问题。

因此,城市电子化在促进政府提高行政效率的同时,必然加快政府职能的转变,规范政府职能的范围和内容,使政府权力的总量相当于政府能力的总量,同时相当于政府职能的总量,这样,“万能”政府变成“有限”政府,权力行政变成服务行政,才能不断提高政府管理的有效程度。

3.2 城市电子政府与政府结构

组织结构是否合理,在很大程度上决定了组织目标能否实现。组织结构是表明组织各部分排练顺序,空间位置,聚散状态,联系方式,以及各要素之间相互关系的一种模式。由于组织的内、外环境不同,组织的类型也不尽相同,目前组织的类型主要有四种:(1)直线式结构,呈陡峭型,每一级都直接接受更高一级领导的管辖,同时它又对下一级拥有全权,信息沿着垂直线自上而下的传递。直线式结构的优点是便于横向沟通,晋升机会多因而激励性大;缺点是信息沟通慢,工作效率较低,管理成本较高。(2)职能式结构,按组织的主要职能为基础划分部门,凡是同一性质和功能的工作归于一个职能部门管辖,部门领导人对该部门职能范围内的问题拥有全权。职能式结构的优点是职责清晰,信息沟通快,办事效率较高,管理成本较低;缺点是横向协调困难,因晋升机会少而缺乏激励性。(3)直线职能式结构,呈“金字塔”形的阶梯等级,是直线结构和职能结构的综合,它以直线结构为基础,在多个领导层次都设立了从事专业管理的职能部门。在每个领导层次中凡属同一性质的工作都置于同一部门,由该部门全权负责该项职能的执行。直线职能式结构避免了直线结构效率低、职能结构横向协调困难等缺点,是目前政府机关常用的一种组织结构类型。(4)矩阵式结构,是按职能划分的部门同按项目划分的部门的结合,即在同一组织结构中,既有纵向的职能部门,又有横向的项目管理系统,通过纵向与横向的结合,形成一个灵巧简便的组织结构,结构内既有严格的权限分工,又能给对工作人员以最大的活动余地。但由于在矩阵结构中的每一个成员都同时接受两个方面的领导,既接受项目小组的领导,又接受所属职能部门的领导,容易产生矛盾,协调较困难。

综上所述,四种类型的组织结构都含有层次结构和部门结构,而组织纵向究竟分几个层次为宜,横向应设立多少个部门,才能使管理科学、有效,这是有一定规律可循的,这也是我们需要研究的管理幅度与管理层次的关系问题。组织的重点是管理宽度与组织层次关系问题。美国著名管理学者孔茨在他的《管理学》一书中详尽地分析了管理幅度的影响因素及与组织层次的关系,认为纵向分层与横向划分部门要符合行政组织的运行规律,指出“正确的管理宽度原则是,在各个主管职位上,一个人能够有效管辖的人数是有限的,但不同情况下的具体数目要根据影响管理宽度的基本变量的作用及其对有效管理所需时间的影响而定”。^[20]可见,组织层次形成的主要原因是管理幅度受限,因此,组织层次与管理幅度有着密切关系。组织层次与管理幅度呈反比,与组织规模成正比。首先,在组织规模一定的情况下,管理幅度越宽,组织层次越少;反之,管理幅度越窄,组织层次越多。其次,在管理幅度一定的情况下,组织规模越大,组织层次越多,反之,组织规模越小,组织层次越少。一般情况下,层次越多,信息沟通越迟缓,信息失真的可能性越大;管理幅度越宽,协调越困难,以致官僚机构膨胀,职能交叉,行政效率低下。

科学的组织结构理论是机构改革的重要依据。纵向分层与横向划分部门要符合行政组织的运行规律,要考虑影响管理幅度的因素。我国政府结构在计划经济体制及落后的管理手段的条件下,基本实行的是直线职能金字塔式的科层次体制,较多的层次和较宽的幅度必然应了帕金森定律。1958年,英国著名史学家帕金森在其《帕金森定律》一书中,描述了当时英国政府组织存在的官僚主义和低效率的状况,认为领导者的无能和嫉妒必然造成机构、人员恶性膨胀,指出官僚机构“生长膨胀——再膨胀——直至衰亡”的运动规律。^[21]社会主义市场经济的建立要求政府结构发生相应的变化,而电子政府为政府的管理运行奠定了知识化、信息化和网络化的基础,它要求信息畅通与共享。直线职能金字塔式的科层次体制不利

于信息的畅通,人为的条块分割和部门壁垒,不利于信息共享,政府职能的交叉、重叠、相似等都可能造成数据冗长,信息失真、成本上涨、资源浪费,影响行政效率.只有打破各级政府 and 部门对信息的垄断和封闭,整合政务信息资源,才能推动政府结构深刻变革。一是纵向层次尽可能地少。目前世界上约 200 个国家中,8 个微型小国只设中央一级政府,有 25 个国家设立中央和地方两级,67 个国家设立三级,如美国这样的大国是三级制政府为主。^[22]而我国目前设立的是五级政府:国务院—省(市)—地(市)—县(市)—乡(镇),如此多的层次自然使机构臃肿。电子政府能较大程度地满足行政系统信息扩容的要求,提供最畅通、最直接的信息沟通渠道,区别于科层次的政府组织运行缓慢、信息失真的状况,由此展示出政府结构的中间层次减少,政府管理高效运行,机构设置由繁到简,但可能如同西蒙的预言那样,不是完全的水平式,仍将保持一定层次。二是横向部门划分不宜过细。要严格按照政府职能和权限范围确定部门,凡重叠或与组织目标、职能不相关的部门,应合并或撤销,保证上下政令畅通,左右协调合作,运转灵活。

参考文献

- [1] 张锐昕、黄波,政府上网给政府管理带来的机遇、挑战及对策研究,《公共行政》2000(4)
- [2] 王颖,电子政府——中国政府改革的新取向,《南京社会科学》1999(9)
- [3] 张成福,中国政府信息化:发展、问题与前景,国家信息化办公室研究报告,2000
- [4] 徐晓林,数字城市:城市政府管理的革命,《中国行政管理》2001(1)
- [5] A C Hyde, If there must be one, let it be Bill Gates, Public Manager, 2000
- [6] 张成福,电子化政府:发展及其前景,公共行政,2000(5)
- [7] 哈贝马斯著,张树博译,交往与社会进化,重庆出版社 1989 年版
- [8] 唐·泰普斯克特等,数字经济的蓝图——电子商务的勃兴,东北财经大学出版社、Mc Graw-Hill 出版公司 1999 年版
- [9] 托夫勒,第三次浪潮,三联书店 1983 年版
- [10] 尼古拉·尼葛洛庞蒂,数字化生存,海南出版社 1997 年版
- [11] 约翰·奈斯比特,大趋势——改变我们生活的十个新趋势,新华出版社 1984 年版
- [12] 赫伯特·西蒙,管理决策新科学,中国社会科学出版社 1982 年版,第 100 页
- [13] 夏书章,行政管理学 1999 年版,第 397 页
- [14] 《简明政治学词典》,吉林人民出版社 1985 年版,第 402 页
- [15] 《列宁选集》第 3 卷,人民出版社 1972 年版,第 176 页
- [16] 《马克思恩格斯选集》,人民出版社 1976 年版,第 219 页
- [17] 世界银行,1997 年世界发展报告:变革世界中的政府,中国财政经济出版社 1997 年版,第 2 页
- [18] 臧乃康,论政府能力,《云南行政学院学报》2001.1
- [19] 施雪华:论政府权力的丧失及预测和预防,《学习和探索》1996.2
- [20] 哈罗德·孔茨:管理学,中国社会科学出版社 1987 年版,第 402 页

[21] 陈休征译, 官场病 (帕金森定律), 三联书店 1982 年版

[22] 孙学玉, 陈开颜, 当前我国行政机构存在的几个突出问题, 《新华日报》, 1998. 1. 8

A Research On Urban Electronic Government And Administrative system Reform

Li Ping

Abstract: With its wide adaptability and strong permeability, electronic information technology has been giving administrative system reform powerful technological support. Electronicization of urban governments is pushing the deepening of administrative system reform forward very greatly. On the basis of the summary of theories on electronic government at home and abroad, this article analysis the relativity between urban electronic government and administration system reform in the following two aspects: first, urban electronic government and governmental function; second, urban electronic government and governmental structure.

Key words: City ; Electronic Government ; Administrative System Reform

收稿日期: 2003-10-10

基金项目: 国家自然科学基金

作者简介: 李平