

信息社会与公共行政的新模式

沈焰宇

(中国人民大学 公共管理学院, 北京 100872)

摘要:运用规范分析和实例分析的方法,对信息社会与公共行政的新模式进行分析。分析认为:工业社会向信息社会的变迁,主要从改变原有的经济形态、政府与公民之间的信息形态、公共行政管理部门的组织形态等方面对传统公共行政模式提出挑战;为回应这些挑战,公共行政模式可以从公民参与到开放民主、从社区建设到和谐家园建设、从信息公开到信息共享、从层级治理到网络治理等发展路径出发,探索信息社会条件下公共行政的新模式。

关键词:信息社会;信息技术;公共行政;公共行政模式

中图分类号:C931.2

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2012)01-0090-06

社会生产力的每一次重大飞跃都会带来人类社会的重大变迁,而每一次社会的重大变迁又都会带来公共行政模式的转变。当前以信息技术为代表的新科学技术迅猛发展,加速推进了人类社会从工业社会向信息社会转型。信息社会的到来不仅极大增强了人类改造自然的能力,提高了社会生产力,而且深刻改变了人们的社会生活方式。具体来说,信息技术的广泛运用改变了以往以重工业为主导的工业经济形态,逐步形成了以知识经济为主导的新经济形态。信息技术以其传播迅速、成本低廉的特点,深刻改变了原有的政府与公民之间的信息形态,实现了信息传播途径从“点对点”或“一对一”向“面对面”或“多对多”的转变。信息技术在组织管理中的运用,明显改变了原有的组织形态,使得组织能够有效扩大管理幅度、减少管理层次,从而使不同组织层次之间和公共行政管理部门与公众之间的信息交流更加充分、便利、有效。这些深刻变化带来了作为协调社会关系主要方式之一的公共行政模式的重大挑战。要回应这些挑战,公共行政模式就应该深刻探究社会变迁给各行政要素带来的变化,自觉改革

和创新行政方式、方法、手段以至于体制,从公民参与走向开放民主、从社区建设走向和谐家园建设、从信息公开走向信息共享、从层级治理走向网络治理,逐步形成适应信息社会要求的全新的公共行政模式。

一、社会变迁与公共行政模式转变

公共行政是一种协调公共领域里人类行为的专门活动。自人类社会形成以来,公共行政活动就一直伴随着人类社会的发展而发展。从历史发展的视角观察,人类社会形态的每一次重大变迁都会促使公共行政模式发生重要转变。

(一) 马克斯·韦伯的统治类型分析与公共行政模式转变

德国社会学家马克斯·韦伯在探讨统治的类型时就涉及到社会变迁与公共行政模式之间的相关性。他将统治类型分为3种纯粹的类型,即魅力型统治、传统型统治和合法型统治。魅力型统治依靠

收稿日期:2012-01-13

作者简介:沈焰宇(1979-),男,湖南临澧人,管理学博士研究生。

领袖人物个人的“超凡魅力”实现对组织的统治。在领袖人物死后,魅力型统治随之瓦解,将出现传统型统治。传统型统治根据权力继承方式的不同,可以分为世袭制和封建制2种类型。随着资本主义的兴起,以官僚制为特征的合法型统治逐渐成为主流形态。虽然,马克斯·韦伯在论述其统治类型和官僚制思想的过程中,没有在社会变迁与统治类型之间的作用关系上详细阐述,但是,我们在字里行间仍然能体会到社会变迁给统治类型(公共行政模式)转变带来的明显影响^[1]。

(二) 里格斯的行政生态分析与公共行政模式转变

美国行政学家里格斯运用生态学的理论和方法研究行政与社会环境的关系,系统地阐述了行政生态学观点。如果从社会变迁与公共行政模式转变关系的视角来理解他的行政生态分析,我们可以看到一个非常清晰的社会变迁影响促进公共行政模式转变的图谱。里格斯认为人类历史上存在着传统农业社会、过渡社会和工业化社会3种基本社会形态。社会形态中影响公共行政模式的生态要素是多种多样的,其中最主要的生态要素有5种,即经济要素、社会要素、沟通网络、符号系统以及政治架构。这些生态要素在传统农业社会、过渡社会和工业化社会中的表现形态都有着明显区别,从而呈现出不同的公共行政模式。里格斯运用物理学光谱分析上的光折射概念,非常形象地给对应的传统农业社会、过渡社会和工业化社会的公共行政模式命名。传统农业社会中社会结构混沌未分,没有明确、细致的社会分工,行政、立法、司法、军事、经济等社会行为混杂在一起,就像折射前的自然光是一道白光一样,故将与之适应的公共行政模式称为融合型公共行政模式。工业社会有着明确的、细致的分工,政府职能十分明确,各公共行政管理部门各司其职、互不混杂,就像白光经过三棱镜折射后表现出各色光谱一样,所以将工业社会的公共行政模式称为衍射型公共行政模式。过渡社会介于传统农业社会与现代工业社会之间,兼有两者的特征,新旧并存、稻稗混杂:行政行为逐渐与其他社会行为分化,但尚未完全分化;专业化行政机构已经设立,但还不能正常运作,功能有限;许多行政制度已建立,但受到各种传统势力的影响,就像白光在三棱镜之中,虽然光线已经开始折射,但折射尚处于未完成的过渡状态;既具有融合的白光特性,也含有衍射光的因素,所以这种公共行政模式被称为棱柱型公共行政模式^[2]。

(三) 阿尔文·托夫勒的权力转移分析与公共行政模式转变

美国社会思想家阿尔文·托夫勒从未来学的视角分析了知识(信息)在权力转移中扮演的关键角色,预测了未来企业、经济、政治和世界局势的变化趋势。虽然他不像马克斯·韦伯、里格斯那样是专业的公共行政学家,但是我们仍然可从他对未来社会发展图景的分析中得出类似的结论:产业与经济的深层次改变将带动政治、行政格局和模式的改变。阿尔文·托夫勒在分析了3种基本的权力形式,即财富、暴力和知识在人类社会发展进程中的作用和相互关系后,鲜明地指出在完成工业化之后的当今世界已经开始进入全面信息大战,电子信息变成交易的主要媒体,知识成为最重要的生产要素,它将彻底颠覆全球的权力格局,进而带来公共行政模式的明显变化:小而分众的工作单位取代动作迟缓的官僚体系,组织为加快决策的速度而越来越扁平化,知识的层级组织慢慢进化成信息自由流通的体系^[3]。

由此可见,人类社会的每次重大变迁必定会带来公共行政模式的重要转变。如果以生产力发展标准对人类社会的发展历史进行划分,大致可以分为农业社会、工业社会和信息社会3个大的阶段。目前,我们正处在从工业社会向信息社会转型阶段,随着大量以信息技术为代表的新科学技术的广泛运用,人们的社会行为方式、习惯甚至风俗随之发生变迁。人类发展史上的一次非常重大的社会变迁正在发生,我们有理由预见,公共行政模式将会因这次工业社会向信息社会转型的重大社会变迁,而以全新的行政模式服务于社会发展。

二、现代信息社会对公共行政模式的挑战

进入21世纪,科学技术以前所未有的速度迅猛发展,给整个世界的发展注入了无穷的动力,它不仅提高了人们改造自然的能力,而且也改变了人们的生活方式,进而改变经济形态、社会行为,形成了对以协调和管理社会秩序为己任的公共行政模式的挑战。

(一) 信息技术的广泛运用改变了原有的经济形态

在工业社会,以大机器的使用和无生命能源的消耗为核心的专业化社会大生产占据了社会经济的

主导地位;与农业社会相比,生产效率大幅度提高;社会分工精细,社会分化剧烈;社会流动性增强,业缘关系取代了血缘和地缘关系而成为人们社会关系的主要形式;城市数量增加、规模加大,农业人口的比重降低至半数以下;人的思想观念充分更新,竞争意识和时间观念加强,崇尚科学、信服真理、追求变革成为人们基本的行为或价值取向。

随着以信息技术为代表的一系列新科学技术的运用,人们已经逐步进入了信息社会。信息社会的主要经济形态发展是以知识的学习、积累和创新为基础的知识经济。知识经济的发展建立在知识的生产、分配和使用(消费)之上^[4],它与工业经济相比有着鲜明的特点:以新知识、新技术为基础的高新技术产业逐渐成为经济发展的驱动力,重工业逐渐失去经济主导地位;以知识创新为新的经济增长动力,经济增长方式高度集约化,劳动生产率水平进一步提高,更加强调经济发展的环保、低碳性质;以信息技术为基础,企业组织和管理体制更加灵活,经济全球化趋势更加凸显。

由此可见,信息社会的经济形态已经和工业社会的经济形态大不一样了。经济基础决定上层建筑,经济形态的变迁必将给作为上层建筑主要组成部分的公共行政模式提出变革的要求。

(二) 信息技术的广泛运用改变了政府与公民之间的信息形态

随着信息技术的广泛运用,信息的传播途径和方式发生了极大的改变。在工业社会时期,信息传播途径多是“点对点”或“一对一”的传播,要想实现信息“点对面”或“一对多”的传播并不容易。第一,受到传播媒介的限制,有限的传播媒介只有报纸、广播、电视等,而这些传播媒介多是被政府或少数集团所控制,作为个体的公民很难自行传播信息。第二,这些传播媒介会对信息进行过滤处理,信息的真实性和时效性都会受到一定程度的影响。第三,传播媒介在对信息的处理过程中难免会带有主观性影响,在一定程度上会影响信息的客观性。因此,我们可以认为,在工业社会,公共行政管理部门与公民之间的信息传播形态中,尽管公共行政管理部门重视与公民之间的沟通,但公共行政管理部门一直起着强势主导作用,公民未必能有效获取信息和发布信息。

但在信息社会中,信息传播途径得到了极大的丰富,如在互联网上就有 BBS 论坛、微博、社交网站、个人主页等,公民个人在网络上开办报刊、杂志、

广播台、电视台都不再是困难的事。这些变化极大地改变了信息传播途径,实现了信息的“面对面”或“多对多”的传播,真正达到了“信息爆炸”的程度。在这种情况下,如果公共行政管理部门还继续沿用原有的公共信息发布方式,抑制公民个人的信息发布需求,控制公众间的信息传播渠道,恐怕将不再被公众所接受。公共行政管理部门必须要主动改变原有的信息工作方式、方法,主动回应公众的信息需求,努力构建信息社会条件下公共行政管理部门与公民之间和谐互动的信息形态。

(三) 信息技术的广泛运用改变了公共行政管理部门的组织形态

与工业社会相适应的公共行政管理部门组织形态,通常被认为是官僚制。自马克斯·韦伯提出官僚制理论以来,官僚制逐步发展成为工业社会各国构建公共行政管理部门组织体系的指导性理论。一般认为,官僚制理论的原则主要有以下 7 个方面:第一,合理的分工;第二,层级节制的权力体系;第三,依照规程办事的运作机制;第四,形式正规的决策文书;第五,组织管理的非人格化;第六,适应工作需要的专业培训机制;第七,合理合法的人事行政制度^[2]。依据官僚制理论的原则可以建构起层级结构复杂、权力分配明确、指挥管理顺畅的现代大型或特大型组织,这适应了工业社会中社会化大生产的要求,不仅在大型企业组织中建立了以官僚制为基础的组织形态,而且在各国的公共行政管理部门中也基本建立了官僚制行政体制。从实际情况来看,官僚制组织形态在工业社会发挥着重要的组织管理作用,为社会生产力发展和社会进步做出了巨大贡献。

信息技术在组织管理中的广泛运用逐渐改变了公共行政管理部门组织形态中的官僚制特性。第一,信息技术特别是网络技术在公共行政管理中的运用,可以帮助管理者扩大管理幅度,减少管理层次,使公共行政管理部门从金字塔型组织演变为扁平型组织,以至于阿尔文·托夫勒认为,信息技术将导致等级官僚组织的终结,创造无中层的政府^[3]。第二,信息共享技术在公共行政管理部门的运用将使得不同层次的公共行政管理部门分享更多的信息,下层公务人员对公共决策会有更多的自身判断,更加需要上层管理者倾听下层的意见,从而促进公共行政权力在不同层次的公共行政管理部门和人员之间分享,进而促进公共行政权力从上层向不同层次分散。第三,信息技术的运用加大了各层次公共行政管理部门之间以及公共行政管理部门与公众之

间的信息交流,公共行政管理部门的工作内容更加丰富、复杂,这就必然对官僚制强调的严格按照规则办事的工作机制提出挑战,要求公共行政管理部门降低规则化程度,赋予公务人员更多的灵活性。

三、以公共行政的新模式回应 信息社会的挑战

面对信息社会给社会生产力、生产关系、社会生活等带来的深刻变化及其在经济形态、信息形态及组织形态等方面对公共行政模式提出的巨大挑战,公共行政模式惟有以创新的精神才能超越工业社会条件下的传统公共行政模式,探索在信息社会条件下的新型公共行政模式。笔者就此谈几点粗浅的认识,希望能起到抛砖引玉的作用。

(一) 从公民参与 to 开放民主

面对信息社会的到来,无论是欧美资本主义国家,还是东方新兴民族国家的政府都感到了巨大的变革压力,民众越来越要求公开透明的公共行政管理,要求更多地参与公共政策的制定与执行,要求公共行政管理服务于社会、造福于社会。欧美资本主义国家公共行政管理最重要的变革策略之一就是公民参与。所谓公民参与,是指公共行政管理部门打开公共政策制定之门,吸纳更多的公共组织、非政府组织以及公民个人参与到公共政策的制定过程中来,以兼顾不同公民群体的利益,促进公共政策更好地执行^[5]。

但仅仅让公民参与是不够的,这是因为:第一,这一概念似乎建立在公共行政管理部门与公民之间存在着隔阂的假定基础上。正是由于存在着隔阂,才需要打破隔阂让公民参与到公共领域中来。第二,这一概念似乎提倡的是公民单向度地参与公共行政管理,而忽略了公共行政管理者主动进入公民社会,忽略了公共行政管理者与公众之间的双向互动。第三,这一概念暗含着在公共领域中公共行政管理部门处于主导地位的假定,没有赋予公民在公共行政管理中以主体地位,似乎认为公民仅仅是公共行政管理的相对方或第三方。因此,笔者认为在以互通互联为主要特征的信息社会条件下,公共行政管理领域应该在推进公民参与的同时,提倡开放民主。开放民主的要义有:第一,开放民主强调把公共政策的决策和执行过程对所有利益相关者开放,保障所有利益相关者(不仅是公共行政管理部门选择的参与者)的知情权、表达权、参与权、行动权。

第二,开放民主既强调保障公民的政治民主权利,又强调在社会生活中保障公民的经济民主权利和社会民主权利。第三,广泛运用现代信息技术,既为公民低成本、高便利的参与提供保障,又为公共行政管理者深入社会、了解民意提供更多、更新的途径,从而促进公共行政管理者与公众之间形成良性的双向互动。例如,运用网络技术覆盖面广、信息联络便捷的特点,可以尝试将基层小范围的公共政策问题放到网络上讨论。第四,利用网络投票的方式表达民意,形成公共决策。通过利用信息技术的优势,实现在更大范围内更全面、更彻底的公共决策,实现开放民主。

(二) 从社区建设到和谐家园建设

数十年来,欧美资本主义国家引以自诩的基层民主范例是社区建设。一般认为,社区是组成社会的基础单元,公民生活在社区之中,社区事务与公民个人日常生活息息相关,公民与社区之间有着极强的利益纽带。公民对社区发展的关心程度要远远高于对国家政治选举的关心程度,公民对社区事务的熟悉程度要远远大于对国家事务的熟悉程度。由于社区事务比国家事务的专业性要低得多,公民参与社区事务的决策成本也比参与国家事务要低得多。因此,无论从实现民主的角度,还是从培育公众民主意识的角度,我们都应该重视社区建设,通过在社区中开展社区公共事务民主决策等实践,培育基层民主习惯、协调利益冲突,达到凝聚民心的目的。

虽然社区建设在以往基层民主建设中起到了良好的作用,但我们不能仅仅停留于此,而应该从社区建设发展为和谐家园建设。在信息社会条件下公共行政模式的转变过程中,提出和谐家园建设的概念,目的在于:第一,与社区建设相比,和谐家园建设更加强调多方主体的自身定位应由社区参与者转变为家园建设主体,更有主体性和责任感。第二,强调所有家园建设主体的行为目标指向相同——构建和谐家园,而不是在社区建设的多方博弈中追求自身利益的最大化。第三,家园的概念比社区的概念更具人文关怀,涵盖范围更具伸缩性,因此和谐家园建设所能承载的具体公共行政模式要多于社区建设。

当然和谐家园建设并不是对社区建设的否定,而是对它的进一步发展,具体的家园建设仍然要从社区建设做起。例如,现在中国都市社区普遍存在着业主、开发商、物业公司、居委会、社区服务站等多方主体之间的矛盾,如果能利用信息技术沟通便利的优势,通过构建多主体参与的信息平台,让多方主

体更多地交流信息,磋商社区事务的处理方案,将有利于多方主体的相互理解,有利于各方对社区这个共同家园的认同,从而共同建设真正的和谐家园。

在基层民主实践中已经开始出现了和谐家园建设的尝试。目前,北京市正在推行的“北京市业主决定共同事项公共决策平台”和“北京业主一卡通”制度就是利用信息技术开展和谐家园建设的一种有益探索。这一制度的主要内容是:第一,政府按每套房屋对应一张“北京业主一卡通”向社区居民免费发放一卡通。第二,一卡通是居民参与社区建设、决定社区共同事项的唯一凭证。第三,政府为各社区免费建设“北京市业主决定共同事项公共决策平台”,为业主、业主委员会、开发商、物业公司共同参与社区公共事务提供平台。第四,政府在征求各方意见的基础上,拟定业主、业主委员会、开发商、物业公司等各方均需遵守的社区共同事项公共决策规则,详细规定共同事项公共决策发起的主体、程序、表决方式等。第五,社区共同事项公共决策平台提供互联网、电话语音、银行自助缴费机、人工帮助、现场协助5种表决方式,且每张一卡通就同一事项只能表决一次。第六,政府及基层自治组织指导、监督社区共同事项公共决策平台的运行^[6]。当然,北京市的这一制度还处于先期试点阶段,还不成熟,取得的实际效果还不明显;但值得肯定的是,这一探索契合了在信息社会改善基层民主、发展新型公共行政模式的时代要求。

(三) 从信息公开到公共信息共享

近年来,公共行政管理部门为了回应民众对享有公共事务知情权日益高涨的呼声,逐步推行政府信息公开计划,大量披露政府所掌握的公共事务信息。中国在行政体制改革过程中提出了政府信息公开方面的改革,颁布实施了《政府信息公开条例》。但仅仅推动政府信息公开是不全面的,因为公共信息不仅仅掌握在政府手中,非政府组织、研究机构以及公民个人手中都掌握着大量的公共信息,只有尽可能地全面、客观的公共信息都公之于众,才有可能基于这些信息做出民主科学的公共决策。

因此,在推进政府信息公开的基础上,应更进一步在全社会提倡公共信息共享。第一,强调公共行政管理部门应该主动、全面、客观地公开政府所掌握的公共信息,保证与所公开信息有密切关系的公众对公共信息的知情权;第二,在公众中培育向公共行政管理部门提供真实、全面、客观的公共信息的意识,鼓励非政府组织和研究机构以及公民个人科学、

合理地发现、使用公共信息。当然,在这2个方面信息共享的过程中,应当注意有效利用现代信息技术,突破原有的信息壁垒,以新技术实现新型的公共信息共享。这样,才能形成公共行政管理部门、非政府组织、研究机构以及公民个人之间的良性信息互动,从而为形成民主科学的公共决策提供良好的信息基础。

(四) 从层级治理到网络治理

自从从马克斯·韦伯提出官僚制理论以来,随着现代组织规模日益扩大、结构日益复杂,以官僚制形态构建各种公共组织几乎已经成为了现代组织构建的通例。无论是欧美资本主义国家,还是东方新兴民族国家,抑或是前苏联及中国等社会主义国家,在构建政府组织管理体制时,无一例外都采用了官僚制的组织结构形态,在公共行政管理过程中形成了层级制的治理模式^[7]。

随着社会的发展,社会事务日益复杂,过去那种依据官僚制理论建立起来的层级制的治理模式已经逐渐不能适应现代公共事务管理的需求。在信息社会,我们应该通过在公共行政管理中广泛运用信息技术,积极探索治理模式的转型,逐步形成网络治理模式^[8-9]。第一,充分发挥通过信息技术交流与共享信息便利的优势,在不同层级的公共行政管理部门之间共享信息,从而逐步减少中间层级,使原有的金字塔型组织体系扁平化。第二,在公共事务管理过程中,广泛应用现代信息技术,协助公共行政管理部门处理海量的公共信息,协调不同层级、不同地区、不同性质属性的政府部门、非政府组织参与公共行政管理,构建一个边界无缝隙的公共行政网络。第三,在构建的公共行政管理部门网络中,在中央政府与地方政府之间、政府部门与非政府组织之间、政府与公民之间,合理分配公共政策的决策权、执行权和监督权。

四、结 语

当前正在发生的信息技术革命以及由此带来的从工业社会向信息社会的转型,可以说是人类社会有史以来最为重要的社会变迁之一。本文分析了这一重大的社会变迁所带来的社会经济形态、政府与公民之间信息形态和公共行政管理部门组织形态等方面的深刻变化。这一系列的变化给传统公共行政模式提出了重大的挑战,公共行政管理部门要回应这一挑战,可以尝试从公民参与走向开放民主、从社

区建设走向和谐家园建设、从信息公开走向信息共享、从层级治理走向网络治理这 4 条路径出发,逐步探索构建适应信息社会要求的新型公共行政模式。

参考文献:

[1] 马克斯·韦伯. 经济与社会[M]. 林荣远,译. 北京:商务印书馆,2006.

[2] 丁 煌. 西方行政学说史[M]. 武汉:武汉大学出版社,2009.

[3] 阿尔文·托夫勒. 权力的转移[M]. 吴迎春,傅 凌,译. 北京:中信出版社,2006.

[4] 经济合作与发展组织. 以知识为基础的经济[J]. 中国工商管理研究,1998(7):59-63.

[5] 王 巍,牛美丽. 公民参与[M]. 北京:中国人民大学出版社,2009.

[6] 北京市住房和城乡建设委员会. 关于试行使用北京市决定共同事项公共决策平台的通知[EB/OL]. (2010-09-03) [2011-05-14]. <http://www.beijing.gov.cn/szb-jxxt/zwgs/t1133003.htm>.

[7] 彭和平,竹立家. 国外公共行政理论精选[M]. 北京:中共中央党校出版社,1997.

[8] 斯蒂芬·戈德史密斯,威廉·D·埃格斯. 网络化治理:公共部门的新形态[M]. 北京:北京大学出版社,2008.

[9] 珍妮特·V·登哈特,罗伯特·B·登哈特. 新公共服务:服务,而不是掌舵[M]. 方 兴,丁 煌,译. 北京:中国人民大学出版社,2010.

Information society and new model of public administration

SHEN Zhao-yu

(School of Public Administration, People's University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Through standardization analysis and concrete example analysis, this paper discusses information society and the new model of public administration. The analysis shows that the industrial society is now shifting to information society, in which the original economic pattern, the information pattern between the government and masses, the organization pattern of the public administration have challenges for the traditional public administration model. In response to the challenges, the present public administration should be changed from citizen participation to open democracy, from community construction to harmonious home construction, from information opening to information sharing and from levels governance to internet governance, and be always ready to look for new models for its public administration.

Key words: information society; information technology; public administration; public administration model