

顾丽梅 著

信息社会的政府治理

——政府治理理念与治理范式研究

天津人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

信息社会的政府治理：政府治理理念与治理范式研究 /
顾丽梅著．—天津：天津人民出版社，2002
（复旦政治与行政研究丛书 / 林尚立主编）
ISBN 7 - 201 - 04180 - 0

I. 信... II. 顾... III. 国家—行政管理—理论研
究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 056655 号

天津人民出版社出版

出版人：赵明东

（天津市张自忠路 189 号 邮政编码 300020）

邮购部电话：(022)27307107

网址：<http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱：tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

河北省滦南县新华印刷厂印刷 新华书店发行

*

2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月第 1 次印刷

880 × 1230 毫米 32 开本 10.875 印张 2 插页

字数：254 千字 印数：1 - 3,000

定价：20.00 元

主要内容

本书以制度分析为切入点研究行政发展。通过运用前沿科学的新方法——新制度主义的分析方法对政府治理理念与治理范式进行了深入的研究,系统地把行政发展纳入到制度分析的框架之中。在通过对 20 世纪晚期以来部分西方发达国家政府治理的理论与实践的梳理中试图得出规律性的结论,提出行政发展的障碍需要通过制度创新来克服,并以制度变迁、制度创新的动态变化来研究行政发展的动因。制度创新在行政发展过程中体现为新的行政制度的建构,制度创新的目标是提高效率、扩大行政民主、增进社会公平,制度创新是权力和利益关系的调整。在全球化的社会背景下,行政制度选择的原则应该是以促进行政民主的实现和最大限度激活个人的创造力和主动性。毕竟,全球化是通过制度的中介把经济、政治、文化与战略交往中的信息与张力传递给各个民族国家与地区,反之亦然。而制度变迁的本身又可视为在不断的交换和更新过程中的信息与张力的一种反映和结果。此外,通过剖析 20 世纪末以来政府治理的理念与实践,不难发现,在制度这一主轴的牵引下,市场、人力资源、信息、技术、全球化从各个不同的角度和方向共同推动了政府治理理念与范式的变迁。

本书的基本内容主要由导论、六章和结语构成。

在导论中,首先构建了理论分析框架,指出了研究的方法是新制度主义的分析方法、比较研究和理论分析等方法。其次,提出了理论假设与观点,认为:第一,制度是公共行政理念与政府治理范式变迁的第一推动力,这其中尤其是制度创新,对行政发展具有极为重要的意义;第二,市场是政府治理理念与治理范式变迁的价值导向;

第三,人力资源是西方国家行政发展的主导力量;第四,信息是行政发展的基础资源;第五,科技是政府治理理念与范式变迁的技术手段。这其中尤值一提的是网络技术更是当代西方政府治理理念与治理范式变迁的革命性力量,是行政发展的技术要素;第六,经济全球化为公共行政理念与治理范式的变迁提供了新的契机。

2 第一、二、三章,主要研究了当代西方公共行政理念与政府治理范式的变迁。第一章对公共行政理念与政府治理范式的变迁从理论与实践层面进行了梳理。运用制度分析的方法,揭示了当代西方政府治理范式中,制度设计层面存在的缺陷;探讨了当代西方公共行政理念与政府治理范式变迁的动因;分析了当代西方行政发展的主导理论,以及当代西方新公共管理主义关于政府治理的替代范式之探讨。

第二章运用制度分析的方法,结合西方部分发达国家的政府治理的实践,分析指出:放松规制,公共部门的私有化;公共服务的创新,压缩政府的社会职能;重构行政权力,行政权力的分权化取向等是公共行政变迁的主题。这三大主题体现了市场交换制度与政府权威制度之间的均衡与选择问题,表明了西方国家的行政发展,其主要的价值取向在于寻求一种非官僚化(或后官僚化)的制度设计来更替旧有的政府治理范式。无可否认,制度本身的缺陷尚需要通过制度创新方能予以根除。

第三章主要从制度创新的角度分析了当代西方国家行政发展的主流——“政府再造”。本章对政府再造的理念、政府再造的三大主题、政府再造与制度创新以及西方部分发达国家政府再造的实践与制度设计等方面予以了分析,指出当今时代,制度设计的着重点在于:政府的服务理念应当重新予以定位。虽然当代西方国家的行政发展令人为之欢欣鼓舞,它迎合了时代发展的潮流,但我们在关注到行政变迁中积极效应的同时,也不能忽略行

政变迁中存在的负面效应。为此,在第三章还对政府再造问题从理论与实践两个层面进行了反思。

第四、五、六章主要探讨的是信息社会中政府治理理念与范式的重新定位。第四章研究了信息社会政府治理理念的重塑,这其中涉及:网络经济与行政发展之间的关系,以及在网络经济冲击下政府职能的更新;信息技术与行政发展,分析了信息社会公共政策的制定;信息社会政府治理理念与范式的变迁,对信息社会行政系统的变迁从理论上予以了一定的分析。

第五章阐述了信息社会行政变迁的主题,主要探讨了信息社会行政主体——公务员制度的新发展。对公务员的工作方式、管理体制、公务员的素质以及人力资源发展的新趋势等方面进行了剖析;分析了信息社会行政组织的重构,从行政组织的扁平化、空心化、高效化、网络化、交互式变迁以及行政组织的权力结构几方面予以了分析。此外还分析了高技术 and 开放性的行政组织;研究了信息社会行政权力的流变与行政控制;电子政府与电子投票;全民参与和全民监督。

第六章研究了信息社会政府的治理范式——电子政府,解读了电子化政府的内涵、作用、功能与国际的发展。同时还从制度、人力资源、技术等方面分析了电子化政府与政府再造。同时,本章还分析了服务行政范式、民主行政范式、虚拟行政范式与大众行政范式。

在结语部分,一方面对电子化政府进行了反思,指出了自助式政府目标难以实现,安全问题是电子政府面临的又一挑战,大众传媒对民主发展的负效应以及网络技术对行政决策的负面影响;另一方面,受西方的政府网络化建设的启示,提出了中国迎接网络行政发展新范式的几点尚未成熟的观点。

总之,结论是:行政发展没有统一的、最优的范式,也没有统一的普适性的指导理论。政府治理的理念与范式的变迁并非总是同步。制度创新是解决行政发展的惟一途径和主导力量。

3

Abstract

4 This book focuses on the administrative development of institutional analysis. It studies the administrative theory and governance by the new economic method——new institutional analysis. It brings administrative development into the framework of institutional systematic analysis. This book reveals some objective laws of administrative development by studying developed countries in the West, and points out that institutional innovation may overcome the obstacles of administrative development. It takes the formation of new administrative institutions as the institutional innovation. It is the new look at adjustment of right and benefit. The goals of institutional innovation are improving efficiency, widening administrative democracy, and promoting social justice. To realize administrative democracy and stimulate personal creativity, innovation must be used in administrative institutions. After all, the market economy, manpower, information, technology, and global economy promote different forms of administrative development. They also promote the development of the theory and the style of public management.

This book is divided into three parts. In the first part, a theoretical model is developed for analyzing the problems on public administrative theory and the style of governance. It seeks to provide a new understanding of the manner in which institutions are created,

transformed, and extinguished, and the way in which institutional processes interact to influence administrative change. By the studies of administrative change it largely emphasizes that institutional dynamics is the most important force, which is promoting administrative development. The second part explores the changes of public administration and the style of governance in developed countries. It also explores the major topic of public administrative change. The third part studies reinventing government and shows that the institutional innovation of public administrative management is reinventing government in the process of administrative development.

Managing in a high technology, information intensive environment is an increasingly difficult and complex matter. The Internet, the World Wide Web, gateways, html, and BBS have entered the vocabulary of public and private sector managers. Public managers should learn about managing in the information age, too. Cyber-technology is changing the face of traditional public management. The governance of the information age is based on the environment: where technology and ingenuity meet public purpose and accountability. The fourth part discusses the changes of public administration in the information age. It analysis issues arising from conflicts between the multiple functions and uses of electronic data in government and the various cyber management applications and procedural safe guards associated with open, accessible, and responsive governance. In this part, it studies the reinventing of ideals of public administration and the renewing of the governmental function. The fifth part explores the theme of administrative development in the information age: the development of civil servant institutions; the reinventing of administra-

tive organization; and the reforming of administrative right. The sixth part studies the model of the governance in the information age. It shows that electronic government is the main model of the information age in western countries. It unscrambles the connotations and functions of electronic - government. Focusing mainly on the state of western countries, it reviews and assesses some functions of information technology: (1) televote and cyber - democracy; (2) substantive policy communication; (3) public record retention and retrieval; (4) administrative decision - making and information communication. So this dissertation concludes that information technology is contributing to externally orient public organizations, which emphasize democratic participation in the process of governance. IT will strengthen democratic institutions in the face of a global information economy.

At last, this dissertation points out some questions and some thoughts. For example: it questions safety of electronic - government, the global economy and global governance; and, most important, it concludes that there is not a best model of governance for every country; and the institution is the most important factor for administrative changes. The choice of institutions, such as policy choice, must take into account the advantages and disadvantages of different institutions based on their different state conditions.

目 录

导 论/1

第一节 本书的理论框架与研究方法/1

一、本书所涉及领域的研究现状/1

二、相关的理论范畴/2

三、选题的意义与研究方法/10

第二节 理论假设——变迁的动力系统分析/12

一、制度:政府治理理念与治理范式变迁的第一推动力/12

二、市场:政府治理理念与范式变迁的价值导向/19

三、人力资源:西方国家行政发展的主导力量/21

四、信息:行政发展的基础资源/25

五、科学技术:政府治理理念与治理范式变迁的技术手段/27

六、全球化:行政发展的新契机/31

第一章 当代西方政府治理理念与范式变迁的理论分析/40

第一节 政府治理理念与范式变迁的历史考察/40

一、理念变迁/40

二、治理范式的变迁/47

三、理念与范式——从“守夜人”到“社会人”/53

第二节 危机与挑战——当代西方行政变迁的动因分析/58

一、政府合法性危机/58

二、民主危机/65

三、科层制危机/68

四、财政危机/72

第三节 当代西方政府治理的主导理论/74

一、有限政府理论/75

二、公共选择理论/78

三、新公共管理理论/87

第四节 “管理主义”学派关于政府治理范式之探讨/94

一、奥斯本和盖布勒的企业化政府模式论/95

二、盖·彼得斯的政府治理模式论/95

三、克莱格斯与娄弗公共管理中的指导和调控新模式论/96

四、菲列耶的理想类型的新公共管理模式论/98

2 第二章 变迁的主题——当代西方政府治理的制度分析/108

第一节 放松规制:压缩政府的经济职能/109

一、改革的动因:西方政府经济职能的膨胀及其困境/109

二、放松规制的比较研究/118

三、公共部门私有化的动力系统分析/123

第二节 公共服务的创新:压缩政府的社会职能/127

一、改革的动因:西方福利国家的财政赤字/127

二、公共服务市场化的比较研究/130

三、市场化公共服务理念的解读/135

第三节 重构行政权力:政府间关系的分权取向/141

一、行政权力及其特性/141

二、分权的必要性与分权的形式/147

三、西方国家分权改革的共性/151

四、分权改革的误区——权力分散化/154

第三章 政府再造——当代西方政府治理的制度创新/162

第一节 政府再造的理论与实践/162

一、政府再造的理念/162

二、西方政府再造的三大主题/164
三、西方部分发达国家政府再造的实践/167
第二节 政府再造的制度创新/171
一、以制度创新为动力:再造社会化政府/171
二、以市场为导向:再造竞争型政府/173
三、政府组织再造:建立一个效能型政府/175
四、以网络技术为手段:再造弹性化政府/177
五、人力资源再造:建立一个学习型政府/178
第三节 政府再造之反思/182
一、西方各国政府再造的普适性特征/182
二、关于政府再造的理论反思/191
第四章 信息社会政府治理理念的重塑/204
第一节 网络经济与政府治理/204
一、网络经济及其特征/204
二、网络经济与政府职能的更新/208
第二节 信息技术与政府治理/218
一、信息技术与行政发展/218
二、信息社会公共政策的制定/222
第三节 信息社会公共行政理念的重塑/227
一、信息社会行政理念的重塑/227
二、信息社会行政系统变迁的理论分析/235
第五章 信息社会政府治理的变迁/238
第一节 信息社会公务员制度的新发展/238
一、公务员工作方式的变迁/238
二、公务员管理方式的新变化/240
三、公务员素质的全面发展/242
四、信息社会人力资源发展的新趋势/244

第二节 信息社会行政组织的重构/247

- 一、信息社会行政组织的扁平化、网络化和交互式变迁/247
- 二、行政组织的空心化与高效化/250
- 三、由控制型权力结构向参与型权力结构转变/252
- 四、高技术、开放性的行政组织/253

第三节 信息社会行政权力的流变/253

- 一、知识、暴力、信息、财富与权力/253
- 二、信息社会权力的流变/255

第六章 信息社会政府治理的新范式/265

第一节 信息社会政府治理的新范式/265

4

- 一、服务行政范式/265
- 二、民主行政范式/266
- 三、虚拟行政范式/269
- 四、大众行政范式/270

第二节 电子化政府治理范式/271

- 一、解读电子化政府/271
- 二、电子化政府的作用与功能/276
- 三、电子化政府比较研究/281

第三节 电子化政府与政府再造/287

- 一、行政理念与行政职能的转变/287
- 二、制度创新和法律保障/288
- 三、电子政府需要高素质的公共人力资源/290
- 四、网络与政府理念的变迁/290

结 语：问题与反思/295

第一节 信息技术对政府治理理念与实践的挑战/295

- 一、自助式政府目标难以实现/296
- 二、安全问题：电子政府面临的又一挑战/297

三、信息社会的大众传媒对民主发展的负效应/298

四、网络技术对行政决策的负面影响/301

第二节 启示与思考——中国迎接信息社会政府治理新范式
之对策/304

一、以行政民主的思想为指导/304

二、以行政网络化为依托/305

三、以行政创新为手段/306

参考文献/309

后 记/329

导 论

第一节 本书的理论框架与研究方法

一、本书所涉及领域的研究现状

本书涉及行政学、经济学、政治学等学科的边缘领域。目前国内对于公共行政管理的研究起步较晚，理论较为薄弱，尚无从探寻公共行政理念^[1]与政府治理范式变迁的内在规律性的角度，较全面和系统地研究当代西方的行政发展与政府改革。对即将来临的信息社会的政府治理的理念与实践的研究更需加强。已有的研究多侧重于从单方面描述当代西方各国的行政改革的理论或实践；而忽视了行政发展^[2]理论与实践之间的互动关系、内在规律性与行政发展的制度分析。当然，不可否认的是国内的很多学者为公共行政理论和新公共管理主义的研究做出了自己的贡献和努力，如国家行政学院出版的行政管理丛书系列，为国内学者研究新公共管理理论和政府治理问题起了良好的促进与示范效应；有左然、周志忍等编译的《新兴现代化国家行政改革研究》（国家行政学院出版社，1999年）；周志忍所著的《当代国外行政改革比较研究》（国家行政学院出版社，1999年）；宋世明所著的《美国行政改革研究》（国家行政学院出版社，1999年）；以及于军编译的《英国地方行政改革研究》（国家行政学院出版社，1999年）和国家行政学院国际合作交流部编译《西方国家行政改革述评》（国家行政

学院出版社,1998年)等著作,对推动西方行政改革的研究起了积极的作用。此外,中国人民大学翻译的公共行政与公共管理经典译丛,如[美]小劳伦斯·E.列恩著《公共管理案例教学指南》、[美]罗纳德·克林格勒等著的《公共部门人力资源管理:系统与战略》等;公共管理实务系列,如林登所著的《无缝隙政府》和[美]史蒂文·科恩所著的《新有效公共管理者》等著作,为国内学者研究新时期的政府治理和行政改革理论起了积极的作用。

显然,国内学者对西方新公共管理和政府治理的研究主要还处于翻译和引进国外观点的阶段,尚缺乏系统的理论分析。然而国外对于信息社会政府治理的研究,已出版了多本专著,如《21世纪的公共行政》(Phillip J. Cooper etc.: *Public Administration for the Twenty first Century*, Harcourt Brace College Publishers, 1998)、《信息时代的治理》(Christine Bellamy and John A. Taylor: *Governing in the Information Age*, Open University Press, Buckingham Philadelphia, 1998)、《信息时代的公共行政》(*Public Administration in an Information Age* Edited by I. Th. M. Snellen & W. B. H. J. Van de Donk, Printed in the Netherlands, IOS Press Publisher, 1997)、《电子投票:量子时代公民参与的扩张》(Christal Daryl Slaton: *Televote: Expanding Citizen Participation in the Quantum age*, Praeger Publishers, 1992)、《21世纪公共行政的新挑战》(*New Challenges for Public Administration in the Twenty-first Century*, Prepared by I-IAS, Distributor in the UK and Ireland, IOS Press, 1997. etc.)等。国内外学术成果的差异促使我们要奋起直追。此外,本书还借鉴了新制度主义的研究方法,来探讨行政发展的内在规律性。

二、相关的理论范畴

1. 制度与经济学研究

自 20 世纪 70 年代以来，对制度兴趣的复活已成为经济学、政治学、法学、行政学、人类学、社会学乃至历史学研究中的一个共同特征。为了区别早期的制度研究，人们称这种新的制度分析方法为新制度主义。新制度主义经历了一个产生和发展的过程，在 80 年代中期前，它致力于批判当时主流经济学、政治学等社会科学的理论观点和研究方法，此后进入自身的理论建构阶段，并已取得令人瞩目的成就。

早期的一些制度经济学家，如凡勃伦、康芒斯等人已经认识到制度因素在经济生活中的重要性并作过精彩的论述，但他们并未就此发展出系统的理论。二战后，一些不满足于主流派经济学研究方法和成果的学者另辟蹊径进行研究，其中包括尼尔森和文特的进化理论，道格拉斯·诺斯用制度因素解释长期经济变迁的理论，罗纳德·科斯等经济学家的产权理论和奥立弗·威廉姆森的交易成本理论。这几股理论合起来构成了二战后一种新的制度主义思潮。1975 年威廉姆森将这种新思潮命名为“新制度经济学”，随后得到人们的公认。新制度经济学不满足于以新古典经济学为代表的主流经济学派只关心瞬时资源配置和静态均衡的分析方法，主张把制度因素引入经济分析之中，建立起制度——个人选择——经济绩效的分析模型来解释长期经济变迁的原因。认为制度通过影响个人选择而对一国的经济绩效产生影响，制度因素在长期经济变迁中起着主要作用。诺斯认为要素价格比率的变化、有关制度的偏好和信息成本的变化以及技术的变化这三个因素可以导致制度的变迁。这其中相对价格的变化是制度变迁最重要的源泉。此外，诺斯等经济学家还试图通过制度因素把政治和经济联系起来，建立起一门新的政治经济学。诺斯认为，政治制度的作用在于约束统治者及其代理人的行为，便利统治者与民众之间的交易；有效率的政治制度是一种竞争性、参与性和中立性的

政治制度。

显然，新制度经济学的上述思想在把个人行为 and 集体行动、微观和宏观、过去和未来联系起来方面架起了一座桥梁；为把政治和经济结合起来建立一门新的政治经济学，提供了新的思路。

2. 制度与政治学研究

4 与经济学相比，政治学研究中的制度主义传统更为久远，早在古希腊时期，亚里士多德就曾运用制度分析方法对古希腊各种城邦政体进行研究。在 19 世纪至 20 世纪的前期，制度分析方法在欧美政治学界曾长期占主导地位。后来，亨廷顿、约翰·奥尔森等人在行为主义思潮盛极一时之际，坚持采用制度主义的研究方法。此外，经济学界制度主义思潮的兴起也鼓舞了政治学研究中的制度主义理论家。1984 年美国政治学家詹姆斯·马奇和奥尔森在《美国政治科学评论》上发表了《新制度主义：政治生活中的组织因素》，在批判了当代西方主流派政治学的同时，对新制度主义的理论作了系统的阐述。新制度主义一方面继承了传统政治学研究中的制度研究方法；另一方面又有所突破，试图把制度研究和行为研究结合起来，从而在一定意义上代表了政治学研究的新方向。政治学研究中的新制度主义是在对当代主流派政治学的思维范式进行批判的过程中形成的；既强调价值理性又强调工具理性。它与经济学研究中的新制度主义有着很大的区别。新制度经济学强调个人行为受利益驱使和理性的个人选择的重要性，政治学研究中的新制度主义则强调个人行为由社会规则驱动以及个人偏好的形成受制度的影响。新制度主义学者认为，政治经济和社会过程的日益组织化，已经在某种程度上改变了世界的“不确定”性质，创造出个体行为无法相比，也无法掌握的新资源。现代生活的重要角色是组织，它的作用越来越超越了个人的主体位置，因而需要把制度看成是社会政治、行政活动的基础建构。新制