

信息时代政府变革的多元方向与特点

◎ 陶文昭

〔摘要〕信息技术革命与全球化、市场化的时代潮流相结合，推动当代政府的变革。当代政府职能的发散表现在向超国家组织和地方政府转移，更表现在向非营利组织和民营组织转移。信息技术推动了这种发散并提供了有力的支持工具。信息时代的政府变革总体上表现为分散化趋势，但也有集中化，同时政府内部结构也发生调整。目前信息技术还处在发展的初始阶段，对政府变革的影响具有间接性、有限性、滞后性、渐进性等特征。

〔关键词〕信息技术 政府 变革

〔作者简介〕陶文昭，中国人民大学马克思主义学院副教授、博士，北京，100872。

〔中图分类号〕D63 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-7326(2004)01-0071-05

一、信息技术推动政府变革

21 世纪来临之际的新的信息技术革命，其影响的广度和深度前所未有。未来学家托夫勒在《创造一个新的文明：第三次浪潮的政治》^①中指出：第三次浪潮不仅仅是个技术和经济学的问题。它涉及到道德、文化、观念，以及体制和政治结构。正如工业革命摧毁了先前的政治结构，或者使得这种政治结构丧失意义一样，知识革命以及它所发动的第三次浪潮变迁，将对美国和许多国家产生同样的效果。

信息技术革命促进生产力发展，影响社会关系和生产关系的变革，进而通过多种渠道直接或间接作用于政府，促进和推动政府的变革。科学技术是当今的第一生产力，信息技术又是新技术发展的龙头和象征。信息技术对发达国家尤其是

美国的经济增长起着巨大的推动作用，成为竞争力高低的一个至关重要的因素。里查德·普特南(Richard Putnam)强调社会资本在当代社会组织中的重要性，信息技术对社会资本的构造具有重要的影响，推动生产关系和社会关系的变化。比如，互联网上一些不依赖于地理的虚拟社团的兴起，并且在共同利益之上形成一定的力量，就削弱了以地域疆界为基础的国家权力。信息技术使得灌输式的广播的式微，与此同时是自我选择的窄播的兴起，将使社会意识趋于分散化和原子化，削弱集体意识等等。现今政府面临的社会是信息化的社会，组织、决策、执行、反馈都要借助于信息技术手段。信息技术无处不在渗透在政府活动之中。

关于当代政府变革，约瑟夫·奈(Joseph Nye)强调三个相互关联的时代潮流，即全球化、

市场化和信息化。全球化是一直扩张的并且在二战之后明显加快的进程，冷战的结束为真正的全球化扫平了障碍。全球化进程中政府权力进行调整，国家之间的协调以及地区和国际组织的作用明显上升。随着苏联东欧的剧变，中国向市场经济体制的转变，计划经济的衰落使得市场化在冷战之后成为世界的潮流，并从经济领域渗透和影响各个领域。新公共管理和政府再造的运动无不强调运用市场力量变革政府，政府的相关职能由市场加以解决。

全球化、市场化、信息化的合力推动当代政府的变革，而全球化、市场化又与信息化密切相关。全球化本质在于随着流通成本的下降，地理距离因素的影响减小，商品、人力、资本、信息更加容易地跨越国界全球流通。信息革命最突出的特点是传输成本的巨大降低，同时信息的传输量几乎是无限的，并且信息传输的成本和时间几乎与距离没有太大关系。信息技术使这些要素的流动更为廉价、快速和便捷。跨国公司运用信息技术在全球分散生产资源和能力，同时保持紧密和强劲的跨国联系。信息跨越地界的流动是全球化的表现之一，网络空间是一种全新的全球化空间。全球化催生信息革命，信息革命反过来加强和推动了全球化趋势。

市场化是全球化的一部分，信息技术也是市场化的条件和动力。苏联模式的计划经济体制，不适应迅速变化的信息技术革命需要。约瑟夫·奈指出，^②计划经济对钢铁、电力等重工业有利，但对以信息为基础的经济是灾难，因为信息循环很短，很多信息产品寿命只有1-2年，市场经济能对这种变化实时做出快速反应。如果按苏联计划经济的模式，这个产品就过时了。理查德·巴布鲁克（Richard Barbrook）认为苏联模式共产主义的失败是不适应信息技术革命的结果。^③充分的信息是成熟的市场机制起作用的前提条件，比尔·盖茨在1995年出版的著作《未来之路》中宣称建立在信息技术基础之上的“无摩擦的资本主义”的主张。

二、政府变革的多元方向

当代政府的变革趋势复杂，约瑟夫·奈给出

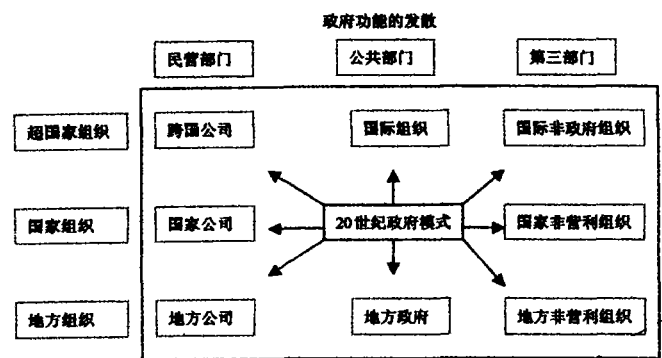
了分散的图式。^④这个图式显示20世纪的集中式政府功能向众多方向的离散式转移。这个转移的重点是适应于全球化、市场化、信息化的需要。例如，全球化之中的一些政府功能为跨国组织和国家间协议取代；市场化之中的一些政府功能为市场力量所取代等等。

在垂直方向，中央政府的职能向上和向下转移。向上转移指向国际组织转移，这些组织包括跨国政府组织，也包括国际非政府组织，乃至跨国公司。向下转移指向地方组织转移，这些组织包括地方政府、私营公司以及非营利组织（NGO）。丹尼尔·贝尔讨论后工业社会的政府组织时指出：国家对于解决大问题来说太小，对于解决小问题来说太大。^⑤也就是说，解决国际问题需要国际组织，解决地方问题地方组织最合适。所以国家职能必须在垂直方向向上和向下分流。国家职能的这种垂直分流比较显著。在经济全球化进程中，联合国、世界银行、世界贸易组织、欧盟、西方七国集团以及一些地区组织起着越来越重要的作用。20世纪90年代初大概有6000个非政府国际组织，现在有20000多个。当代跨国公司在一些国家内外事务中扮演越来越重要的角色。国外舆论甚至指出，有的跨国公司实际上成为封建时代的诸侯，以一种新的组织形式部分发挥民族国家的作用。与此同时，地方组织也有所加强。比如，美国在1962年到1995年间，联邦雇员增加15%，州和地方政府增加150%，地方政府增长明显快于联邦政府，承揽更多的管理事务。

在水平方向，政府职能向非政府组织和民营化转移。社会生活日益复杂，政府试图包罗万象解决这些问题力不从心。政府部门暴露出的官僚主义和效率低下，也要求将政府的一些功能转移出去。非营利部门和私营部门都可以用适当形式承担政府的部分事务。在美国，非营利组织增长很快，在社会保障和公共服务中扮演越来越重要的角色，非营利组织的雇员占到总雇员的7%。公共事务民营化是政府再造中的重要手段。萨瓦斯认为民营化是当代政府变化的总趋势。^⑥撒切尔夫人执政时期的英国以及里根执政时期的美国都

掀起民营化的浪潮。美国政府约有 1/3 的支出用于购买私营服务，一些部门的民营化已经显现成

效。与政府功能的垂直转移相比，水平转移的势头超过垂直转移。



以上政府的变化是由多种因素综合促成的，信息化也许只是众多因素中的一个因素，甚至也不是决定性因素，但是如同研究信息社会的著名学者曼纽尔·卡斯泰尔（Manuel Castells）所指出的，信息技术虽不是众多变化的原因，但如果没有信息技术，这些变化就不可能发生。^①信息网络组织结构上的灵活性，使得政府职能虽然发散，但不是零散，各种组织包括分散出去的职能组织，依然联结在网络中有效地协同工作。

信息技术推动和强化政府职能的发散。在全球化方面，为了加强对资本和信息的有效控制，不能不结合起来创造超国家组织包括国际组织和地区组织，国家事实上让渡一部分主权。卡斯泰尔在联合国社会发展研究所的演讲中指出，在信息化和全球化时代，国家、地方和基层政府、非政府组织、超国家组织，交互联结在一起形成新的政府形式——网络化政府（the network state）。网络空间的全球化要求进行全球管理。如国际互联网域名管理委员会（ICANN），既是国际性的组织，又是非官方的形式，带有自治的性质，是国际新型管理组织的缩影。在地方化方面，信息时代社会尤其是经济生活节奏的加快，要求政府灵敏地反映，高度集中的政府管理不能适应要求，分散决策灵活反应为时代之潮流，要求强化地区和单位自治权力。在市场化方面，由于使用信息技术手段，政府与非营利组织的合作以及政府的资源外包的沟通更加容易。网络在某种程度上相应削弱了民族国家的作用，影响政府纳税和行使法律的权力，弱化政府控制本国金融市场和社会矛盾的能力，却极大地扩充了市场和非政府

组织的力量。

当然，信息技术也存在着使政府职能集中化的因素。早期的反乌托邦学者乔治·奥威尔就曾指出，大型计算机加强中央计划，增强金字塔顶端的监控能力，监视变得更容易和便宜。威廉·奥格伯恩（William Ogburn）预言，技术导致政治集中化。由于飞机、汽车、无线电、电话等的使用，美国政府将更加集中化。技术作为工具是中性的，使用者可以为不同的目的服务。技术本身具有不同的潜力，使用者还可以选择某些技术或技术的某些特性。实际上，网络仍然是一种基于各种资源的不平等的权力结构，是一种具有强大的控制性的技术社会体系。在信息时代，政府基于权力的惯性，总是寻求统治赛博空间，掌控跨界信息，强化自身的权力。信息技术对政府的权力有转移（mobilization）和加强（reinforcement）两种功效，而事实上政府选择加强的可能性更大。近年来，许多国家将计算机和互联网广泛运用于各种社会资料的采集和分析，中央政府能及时、全面地掌握地方政府的情况，强化中央的监控。

除了政府职能的外在转移，信息技术还导致政府组织内部的变化。电子政务某种意义上就是进行信息结构的重组，从而实现政府组织的重塑。信息技术的一些先锋人物，如托夫勒、艾瑟·戴森（Esther Dyson）声称，信息技术将导致等级官僚组织的终结，创造无中层的政府（Disintermediation Government）。互联网的分布式结构，从技术角度的确适应于扁平政府。信息技术的应用提高效率，减少人员。美国的政府信息化

取得初步的效果。克林顿执政时期的改革,在1992年至1996年减少了人员24万,关闭了近2000个办公室。信息技术以分享资料和电子沟通的形式,推动相关组织之间的合作,如托夫勒在《未来的冲击》一书中所说的“专题工作班子制”,也即行政组织综合化。分散在不同政府部门之间的组织可以在工作上协调和沟通,类似于集中办公的形式。至于电子政务中出现的虚拟化政府、一站式服务,则是对政府组织结构的革命性改变。另外,信息技术在办公中的应用还促使工作重新分类,简化、合并、重组一些职业分类等。在某种意义上,盛行于政府机构的讲求层级节制、组织分工的马克斯·韦伯科层制,在信息时代面临着调整和改革。

三、信息技术对政府变革影响的特点

信息技术目前依然处在发展的初始阶段,对政府变革的影响还是初步的和不够确定的。信息技术本身有待成熟,还在飞速发展。信息化进程任重道远,世界上大多数人民依然站在互联网之外。电子政务即使在发达国家,也还是不成熟和不全面的。因此,信息技术的潜力还远远没有全部发挥,也不可能全部发挥。未来学家奈斯比特指出,互联网改变了我们的社会,但是现在它也仅仅实现了它全部潜力的5%。^⑧这个基本判断告诉我们,现在的任何关于信息革命的结论都是试探性的。在这个阶段,人们容易夸大信息技术的力量。勒特瓦科指出,与其它重要的技术如蒸汽机、无线电一样,互联网的经济潜力得到认可之后,很快便出现了过度预期和狂热夸大。^⑨这在所有主要金融市场都引起了典型的投机狂热。目前对信息技术政治影响的估计,主要倾向是过于简单化,缺乏充分的和具体的分析,并且急躁地抽象谈论潜力,脱离了技术自身发展及其应用的初始阶段特性。信息技术的潜力不等于现实。潜力转化为现实需要必要的时间和充分的条件,过高和过急的估计信息技术的影响会陷入乌托邦之中。

信息技术对政府变革的影响是间接的。这个间接性首先表现在要通过一定的中介,信息不是

在真空中而是在社会政治空间中流动,所谓的纯粹的解放技术(liberation technology)是不存在的。技术变化为政府变革创造新的挑战和机会,但对这些挑战的反应依赖于历史、文化、制度等基础。这个间接性也表现为制度的选择性。技术与制度的关系是复杂的。总体上,制度具有历史的顽固性。马克斯·韦伯认为,科层制中官员们具有一种人类本能的倾向,试图增大自己的权力,并扩充自己的权利。简·福坦(Jane Fountain)认为组织倾向于改变技术,而不是改变自身。^⑩政府选择性地封锁一些技术功能,弱化某些技术功能,放大有利于保存自身的功能。政府的这种选择性的技术应用,造成同样的技术对不同的政府影响程度差别很大。这些说明,技术对政府产生多大的影响,什么样的影响,相当程度上不是取决于技术本身,而是取决于政府对技术的接纳或排斥的立场及其强度。

信息技术对政府变革的影响是有限的。政府变革的因素是复杂的和综合的。信息技术能够在多大程度上左右这种变革,目前还难以下结论。这个特点与信息技术还处在初始阶段,以及信息技术对政府影响的间接性是相互联系的。前美国参议院多数党领袖多尔办公室主任舒拉·伯克(Sheila Burke)指出,信息技术只是众多的改变结构和反应因素中的一种,哪怕是重要的一种。人们希望一个更小的政府吗?是。人们希望一个更好、更有效组织的政府吗?是。人们希望政府更接近民众吗?是。人们希望整合和协调更多的项目吗?是。能够运用信息技术达到这些效果吗?不清楚。其结果在什么范围内改变官僚机构,不清楚。^⑪

信息技术对政府变革的影响具有滞后性。历史上技术革命与社会组织变革之间都存在一个时间差。比如1881年发明的电机,30年之后才得到充分应用。20世纪50年代一些学者就预见中层组织在计算机应用到复杂组织时的消逝。但过了半个世纪,组织结构的变化并没有预想的那样明显。美国从20世纪70年代开始大规模应用计算机,其效果到90年代才显示出来。按照一般规律,信息技术对社会的影响,首先在传播和沟

通方面,继而在经济和社会方面,最后才体现在政治和政府层面。上层建筑的变化总是有滞后性。政府部门对信息技术变化不如私营部门敏感。私营部门处于竞争的压力,总是力图率先使用新技术。政府部门没有这种动力。甚至相反,信息技术应用办事效率的提高,可能造成机构的重组以及人员的削减,触动一些部门和人员的既得利益,从而消极对待乃至抵制信息技术的充分应用。在信息技术的应用上,私营部门为追逐更大的利益可能承担更高的风险,政府部门则是维持连续性宁愿选择渐进式改革。

①参见(美)阿尔温·托夫勒:《创造一个新的文明》,上海三联书店,1998年。

②约瑟夫·奈:《在全球化论坛上的讲演》, <http://www.cec-ccda.org.cn/wlb/AA0614.htm>.

③Richard Barbrook. CYBER - COMMUNISM: how the Americans are superseding capitalism in cyberspace[OL].

<http://www.nettime.org/Lists-Archives/nettime-1-9909/msg00046.html>.

④Elaine Ciulla Kamarck and Joseph Nye. Governance. com; democracy in the information age[C]. D. C:Brookings Institution Press,2002:4.

⑤Daniel Bell. The coming of post - industrial society. Harper Collins Publishers,1976:94.

⑥(美)E·S·萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社,2002:4.

⑦Manuel Castells. Information technology, globalization, social development[R]. UNRISD Discussion Paper No. 114, September 1999.

⑧奈斯比特预言社会变革八大趋势[OL].

<http://www.scol.com.cn/economics/ljxw/20030313/2003313142206.htm>.

⑨勒特瓦科. 因特网与国家权力[OL], <http://www.cc.org.cn/zhoukan/guojishiye/0210/0211291010.htm>.

⑩Jane Fountain. Building the Virtual State[M]. D. C: Brookings Institution Press,2001:83-106.

⑪Elaine Ciulla Kamarck and Joseph Nye. Democracy. com? Governance in a Networked World[C]. NH:Hollis Publishing Company,1999:164.

责任编辑:雨童