

电子政务:多元化治理视角下 行政管理的新模式

熊 宇

(四川师范大学 法学院,成都 610066)

摘要:电子政务是依托互联网的信息传播技术而发展起来的一种新型行政管理模式,电子政务对内打破行政主体之间纵向和横向的壁垒,实现信息无缝隙快速传播;对外消除了行政主体和公众之间的信息不对称,终结了行政主体的信息垄断地位,使得多元化的行政治理模式取代单一制行政管理模式成为现实。电子政务以其开放性的构造奠定了行政管理多元化治理的基础,以其扁平化的机构打造了行政管理多元化治理的组织,以其开放性的程序完善了行政管理多元化治理的途径。

关键词:行政管理模式;电子政务;互联网;单一制治理;多元化治理

中图分类号:DF3 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2013)05-0011-08

互联网时代的到来,形成了一个崭新的虚拟世界,从政治、经济、文化等各个方面给人们带来全新的视角。我国已发展成为互联网大国,据中国互联网络信息中心(CNNIC)2013年初发布的第31次《中国互联网络发展状况统计报告》,截至2012年12月底,我国网民规模达到5.64亿,互联网普及率为42.1%,其中,手机网民数量为4.2亿、网民中使用手机上网的比例达到74.5%,微博用户规模为3.09亿、网民中的微博用户比例达到54.7%^①。互联网以其及时、迅捷、高效的特点迅速取代传统媒介,成为广大网民获知信息的主要途径,逐渐消除了官民信息不对称的状态,其迅猛发展给传统的行政管理模式带来挑战。各国纷纷与时俱进,将行政管理和互联网技术结合起来,建立了各具特色的电子政务。电子政务打破了行政权力对信息的垄断,降低了公民参政议政的门槛,为行政管理多元化治理

奠定了基础,塑造了管理组织,提供了实现的途径。

电子政务是指行政主体全面应用互联网通信技术和相关设施,将内部行政行为与外部行政行为在互联网上予以实施,广泛吸收公民参与行政行为,并在此基础上进行行政职能的更新、行政组织的优化、行政管理的完善,以健全行政管理模式并构建服务性的政府。“电子政务建设不是简单地将政府原有的职能和业务流程电子化或网络化,而是政府行政方式和组织结构的优化重组。电子政务建设必须与转变政府职能和机构改革紧密结合起来”^[1]。其核心内涵还包括“对公共体制和公共组织进行根本性的转型,以提高组织效能、效率、适应性以及创新能力”^{[2]14}。传统的行政管理管制型治理模式属于一元化行政管理模式,行政主体作为唯一的管理主体,利用优势地位占据社会资源和信息资源,公民很少参与行政权力的运行过程。电子政务以互联网为主

收稿日期:2013-05-15

基金项目:本文系2012年四川省教育厅立项重点课题“后宪政主义视角下网络宪政的发展与控制”(编号:12SA072)的阶段性成果。

作者简介:熊宇(1968—),男,重庆人,四川师范大学法学院讲师。

要工作平台,实现了信息的快速传递,打破了行政主体对信息的垄断地位,有利于公民参政议政,从而瓦解了管制型治理模式的基础,建立了多元化治理的平台,并以公共利益为依归,彰显了多元化治理的价值理念。

一 电子政务构建行政管理多元化治理的基础

(一)电子政务消融了行政管理一元化治理的生存土壤

首先,电子政务消除了官民信息不对称的状态,使行政管理一元化治理丧失了基础。电子政务产生后,行政管理权力的运行与互联网紧密联系起来,信息的传递沟通打破了时空的限制,公民与行政主体之间的信息不对称得到极大改变,行政主体独享行政管理权的时代一去不返,公民参政议政也具有了现实性,行政管理一元化治理逐渐丧失了基础。

其次,电子政务抑制了行政权力运行的强制性,改变了行政管理一元化治理的传统方式。传统行政管理方式是强制性的管理方式,也可称为压制性行政。“作为一种行政模式,压制型行政以实现抽象的公共利益为唯一宗旨,以贯彻行政主体的单方意志为基本目标,以管理行政相对方为基本内容,以强制性行政行为为主要手段,其结果是剥夺了行政相对方的主体性”^[3]。行政权力的运行主要依靠强制性,既不尊重公民人格,又遏制了其创造性的发挥。行政主体常年习惯于依赖暴力工具执法,其创造性同样受到局限。正如哈耶克所说,“强制是一种恶,它阻止了个人充分运用他的思考能力,从而也阻止了他为社会作出他所可能作出的最大贡献”^{[4]165}。电子政务以互联网为平台,行政主体和公民之间信息的传递从单向变为双向,双方的意志都能够及时地互相传达。行政权力随时可以通过协商和妥协的方式来实施,双方的利益诉求都可以在互联网上调和。这样经过互相调适作出的行政决定体现了公民的意志,在实践中易于遵守,强制力适用的空间将越来越小。

第三,电子政务具有开放性的特点,打破了行政主体对行政管理权的垄断,终结了行政管理一元化治理的局面。电子政务主要以互联网作为信息的承载和传播渠道,具有公开性、分散性和即时性的特点。互联网传播是一种“无连接型”信息传递技术,信息分解为单独的数据包,通过分散的网络传播出去,没有固定的连接网路,汇集以后再通过 TCP 协

议将数据包按序复原,其传播的路径无法掌控。在网络传播中的信息,以数字形式存贮在光、磁等存贮介质上,通过计算机网络高速传播,打破了地域的限制,具有瞬间性、及时性的特点,行政管理权力很难全面及时监控。行政主体只是互联网上面的一个节点,很难通过设置议题的方式来控制导向,互联网成为“挑战现存的政治等级制垄断有影响力的传播局面”^{[5]222}。行政主体固有的权威逐渐淡化,行政管理一元化治理的局面得以改变。

(二)电子政务建立了行政管理多元化治理的运行平台

首先,电子政务顺应了行政管理多元化治理的发展趋势。工业化革命后,生产力水平急剧发展,同时也带来诸如环境污染、贫富分化、社会保障、结构失衡等市场机制无法解决的问题,需要国家以高效的行政权力予以解决,于是行政权力膨胀,产生了单一管制型的行政管理模式。这种管理模式对推动福利国家的完善起到明显作用,但也带来机构膨胀、财政赤字和官僚主义的恶果,公众日益不满。于是二战后产生了行政管理多元化的治理理念,认为行政管理的职能不应当由行政主体来垄断,应该由行政主体、社会中介组织、企业和公民多元参与,形成行政管理多元化治理模式。这种治理模式的改革,有利于削减政府开支、降低公民税负、整饬官僚主义。但行政管理多元化治理模式要求打破信息不对称的现状,参与治理的各个主体都能够迅捷及时地传递信息,协商沟通,这在以科层制为显著特点的单一行政管理模式中难以实现。而电子政务具有结构扁平化、方式在线化、主体互动常态化的特点,足以给行政管理多元化治理模式提供平台,顺应其发展趋势。

其次,电子政务成就了行政管理多元化治理的引导功能。单一管制型管理模式对应的是强制性管理方式,而多元化治理对应的是协调和引导等非强制性管理方式。多元化治理所需要的引导功能在电子政务这一平台上可以得到良好实现。一方面,电子政务所具有的扁平化网状的行政权力结构,要求加强行政主体顶层协调能力,扩大上下级行政主体之间的协作能力,强化以引导为主的管理方式,以取代既往以命令服从为主流的管理方式。另一方面,电子政务利用互联网信息交流技术,在行政主体之间、行政主体和企业之间、行政主体与公民之间建立起迅捷的信息交流通道和回应机制,以利于上级行

政主体对下级行政主体的引导以及行政主体对社会参与治理主体的引导。此外,通过电子政务系统,行政主体还可以建立人口、单位、资源等各类信息数据库,及时把握经济发展中的动态,主动引导微观经济活动,成就行政管理多元化治理的引导功能。

第三,电子政务建立了行政管理多元化治理的规制职能。电子政务可以运用现代化的网络技术,充分发挥对宏观经济和微观经济领域的市场规制功能。如20世纪90年代初以来,我国利用网络技术陆续建成一批市场监管系统,其中,“金关”工程监管成效最为突出。“金关”工程核心有两块:一是海关内部的通关系统;二是外部口岸电子执法系统。基于海关内部的联通基础,由海关总署等12个部委牵头建立电子口岸中心,利用现代信息技术,借助国家电信公网,将外贸、海关、工商、税务、外汇、运输等部门分别掌握的进出口业务信息流、资金流、货物流的电子底帐数据,集中存放在一个公共数据中心,各行政管理机关可以进行跨部门、跨行业的联网数据核查,企业可以上网办理出口退税、报关、进出口结售汇核销、转关运输等多种进出口业务。“金关”工程有效地防止了利用假报关单骗汇、逃汇和套汇等违法事件的发生,充分发挥了对海关进出口业务的监管功能。

(三) 电子政务倡导行政管理多元化治理的价值理念

首先,电子政务倡导了行政管理多元化治理的权利本位价值。按照社会契约论的观点,国家权力和公民权利之间应该是“源”与“流”的关系,国家权力的合法性源于公民的认可和授予。但在单一管制型行政管理模式中,行政权力的掌握者并不直接对公民负责,往往为了保护封闭性的官员群体利益而滥用公民授予的权力,与公民让渡权力的初衷渐行渐远。而电子政务所构建的行政管理多元化治理模式,使得公民参政议政成为可能,并与行政主体成为同一个治理网络中的主体,以权力共享、公民参与、合作共治为行政管理运行方式,真正践行还权于民,从而彰显了行政管理多元化治理的权利本位价值。

其次,电子政务倡导了行政管理多元化治理的公共利益价值。行政管理多元化治理就是“为了实现与增进公共利益,政府部门和非政府部门(私营部门、第三部门或公民个人)等众多公共行动主体彼此合作,在相互依存的环境中分享公共权力,共同管理

公共事务的过程。对政府部门而言,治理就是从统治到掌舵的变化;对非政府部门而言,治理就是从被动排斥到主动参与的变化”^{[6]82}。行政权力的合法性依据在于维护公共利益,惟有促进公共利益的需要,才能赋予行政权力强制力以正当性。电子政务在行政主体、社会中介组织和公民之间形成了一个公共领域,公共性、服务性与合作共治性是这个公共领域的根本特征。“公意永远是公正的,而且永远以公共利益为依归”^{[7]153}。在这个公共领域中,行政管理的目的不是为了纯粹的管制,而是在公共利益与个人利益之间实现平衡。基于互联网实施的非强制性的行政管理行为,调动了多元化治理主体的积极性、主动性与创造性,最终促进公共利益的实现,体现了行政管理多元化治理的公共利益价值。

第三,电子政务倡导了行政管理多元化治理的协商对话价值。在以电子政务为基础构建的行政管理多元化治理格局中,参与治理的各方主体形成了一个公共领域,在该领域中治理权力的合法性已经远离强制力,主要依靠协商对话而形成。正如哈贝马斯所言,“合法性不是来源于先定的个人意愿,而是个人意愿的形成过程,亦即话语过程本身……合法的决策并不代表所有人的意愿,而是所有人讨论的结果……合法性原则是普遍讨论的结果,而不是普遍意愿的表达”^{[8]23}。作为多元化治理的主要构成要素的行政主体,也不能依靠强制力来推行其治理策略,通过协商对话的方式来达到其政治目的,已经成为主流的治理方式。正如学者指出的,“当代最为重大的革命不是经济革命或政治革命,而是一场在被统治者中制造同意的艺术的革命……在新一代掌权者的政治生活中,劝服已然成为一门自觉的艺术与大众政府的常规武器”^{[9]153}。通过协商对话,参与多元化治理的主体逐渐形成公共理性,达到公共资源的均衡配置,解决不同群体之间的利益冲突,实现行政管理的目的。

二 电子政务塑造行政管理多元化治理的组织

(一) 电子政务终结科层式的行政管理组织

首先,电子政务动摇了科层式行政管理组织的根基。官僚制又称科层制,是指一种以分部——分层、集权——统一、命令——服从等为特征的金字塔型组织结构^{[10]248}。科层制组织具有如下特点:一是明确的权威等级,科层制就像一个金字塔,最高的权威处于上层位置,一系列命令自上而下传递;二是严

格而缜密的规则,在组织的各个层次,都有成文的规章制度,组织成员必须照章办事;三是明晰的分工,组织内部有明晰的分工,每一个成员的权力和责任都有明确的规定;四是管理权力依附于职位,而不依附于个人。科层式行政管理组织赖以存在的根基是官僚阶层对信息的垄断所带来的信息不对称,“垄断信息就变成根深蒂固的官僚制度的价值。如果说市场制度反对内部交易和利用信息的不对称性,那么相比之下,官僚制度则努力防止有价值交易信息的‘泄露’;市场机制要求信息分享,官僚制则要求信息囤积”^{[11]354}。电子政务以互联网为平台,参与治理的多元化主体只是网络上的一个个节点,处于平等的信息传播地位,官僚对信息的持续垄断不复存在,信息不对称的局面得到很大改变,这无疑动摇了科层式行政管理组织的根基。

其次,电子政务改变了科层式行政管理组织的结构。科层制行政管理组织是一个基于权威的纵向控制体系,有着清晰的命令与服从链条。在这个组织内,人与人之间的关系是上下级之间命令与服从的关系,其组织结构是一种金字塔型的集权控制的组织模式,将每一个人从上到下放在不同层级、不同的职位之中,每个人的工作职责和范围都有明确的限定。这种层级控制结构限制了官员的视野,阻碍其发挥应有的作用,已经到了需要变革的时候了。美国哈佛大学教授斯蒂芬·戈德史密斯和威廉·埃格斯认为,在互联网时代,“等级式政府管理的官僚制时代正面临着终结,取而代之的是一种完全不同的模式——网络化治理”^{[12]21}。这里的网络化治理就是多元化治理,指在电子政务基础上,为了维护公共利益,行政主体和社会中介组织以及公司、公民等众多治理参与主体彼此合作,互相分享信息,共同管理公共事务的过程。因此,电子政务在建立网状组织形式的过程中,让所有参与主体联结、编织在一张网上,形成富有创造力的网状组织结构,从而改变科层式行政管理组织的结构。

第三,电子政务影响科层式行政管理组织的运行方式。在科层式行政管理组织中,官员们受到了严格遵守成文的规则和程序的训练,养成了机械地照章办事的习惯。科层式不鼓励根据自己的判断进行决策或寻求创造性解决问题的办法,而要求按照一系列客观标准来处理问题,这种僵化将导致所谓的“科层式仪式主义”。也就是说,可能不顾是否还

有更好的、更适合的解决问题的办法,仍然不惜一切代价地固守规则。此外,遵守科层制的规则,可能导致程序优先于实现组织目标。过于强调正确的程序,可能失去解决问题的最佳时机,失去对“大局”的把握。科层式行政管理权力运行是自上而下的,它运用行政主体的政治权威,通过发布行政命令,制定和实施政策,对公共事务实行单向管理。而以电子政务为基础的多元化治理则是一个纵向、横向互动的管理过程,它的组织是扁平的网状形式,可以将组织中的每一个人联结起来。这意味着在同一层面有多元的节点,密集的人与人之间的联结,使得信息可以流向各个方向,人与人之间不是命令服从的关系,而是协作对话、精诚合作的关系。可见,电子政务冲击了科层式行政管理组织的运行方式。

(二)电子政务塑造多元化的行政管理机构

首先,电子政务构建弹性化的行政管理机构。在单一管制型行政管理模式下,存在大量固定化的行政管理机构以及终身雇佣的公务员,形成了自成体系且具有自身利益诉求的官僚机构,对民众诉求漠不关心。行政官僚依靠对信息的垄断作出带有倾向性的决策方案,以维护自身部门利益而排斥公众利益。电子政务的出现使行政主体从科层式变为扁平化结构。纵向而言,电子政务减少了中间层,上下级行政管理主体之间信息传递及时便捷,为弹性化管理提供决策信息。横向而言,电子政务促进行政管理机构一体化,通过网络信息技术建立跨部门、跨地域的信息沟通渠道,使得行政管理机构突破地域和部门的限制,构建灵活的、数字化的、具有弹性的行政管理机构。在此状态下,为了完成各项工作,行政管理机构可以建立临时性工作机构,雇佣短期工作人员,项目完成后即行解散,弹性化行政管理机构逐渐成型。

其次,电子政务塑造一体化的行政管理机构。传统科层式的行政管理模式中,上下级之间等级森严,信息的传递要经过重重壁垒,其真实性和实效性均大打折扣,进而影响行政管理的效能。从横向而言,不同职能的部门和不同地域的部门之间缺乏共享的信息资源库,彼此之间缺乏应有的配合支持,不能有效调动各种行政资源完成社会管理职能。电子政务借助互联网信息平台,为参与多元化治理的各方主体提供独立的信息连接点,每一个主体都能直接与其他主体进行信息沟通,不必经过等级制度的

藩篱,从而打破信息不对称,构建良好的信息沟通结构,简化政府机构等级,使行政管理机构纵向扁平化、横向一体化。以电子政务为中心的多元化治理工作模式作为一个整体直接面向民众。通过行政管理机构上下级之间和横向管理部门之间的信息交流一体化,塑造一体化的行政管理机构。

第三,电子政务建立竞争性的行政管理机构。在传统的行政管理组织中,行政官员实行终身制,服从于官场中或明或暗的各种规则,缺乏竞争意识,主观能动性和创新精神难以发挥,效率低下。电子政务带来多元治理模式,“今天,国家、非政府以及地方政府都在与成千上万的公民、其他的公共机构、私人以及非营利组织一道从事治理”^{[13]87}。多元化治理机制的出现,打破了行政主体对行政管理职能和公共服务职能的垄断,使得行政主体、社会中介组织和公民共同参与治理成为现实。行政主体与社会建立合作机制,将不具有强制性的社会管理和公共服务职能通过招投标等具有竞争性的方式移交给社会组织,由社会组织向社会直接提供服务,“建立参与型的公共行政决策架构,实施程序化的公共行政管理模式,推行竞争性的公共行政服务机制”^[14]。

(三)电子政务优化多元化的行政管理职能

首先,电子政务创新网络社会管理的手段。政务微博是电子政务的重要方式,尤其在虚拟的网络社会管理中起着显著作用。政务微博即政府部门及其工作人员开设的主要用于发布政府公共信息,倾听民众的呼声和诉求,与民众互动沟通,从而促进政府权力有序运行的微博。各级行政主体应建立政务微博的组织协调机制,设立专门机构,配备思想及业务素质过硬、网络和电脑操作娴熟的人员来维护、管理微博。微博管理部门在了解民意后,应当将信息迅速传递给相关职能部门,并督促其针对民众的建议对相关问题进行积极处理或进一步规范。开设政务微博应成为各级行政主体推行电子政务的法定义务和职责,对于政务微博开设滞后、管理混乱、怠于沟通回应的机关,应启动问责制度;对于因政务微博的违法、不当行为给相对人造成损失的,还应通过行政复议或者行政诉讼的方式予以追责。完善的政务微博的建立,以互联网为手段实现对网络社会的管理,这对于传统的管理手段而言无疑是行之有效的创新。

其次,电子政务提高行政管理的效率。行政管

理的效率是指在行政管理过程中,行政权力运行所耗费的社会资源与所实现的社会效益之间所形成的一种比例,提高行政管理效率可算作行政管理的核心问题。电子政务有利于提高行政决策效率,电子政务运用先进的计算机和网络通信技术进行信息的收集、分析、判断和评估,然后将及时、准确的信息提供给决策机构,从而降低了决策成本,提高了决策的效率,同时还增加了行政决策的科学性。电子政务具有结构扁平化和网络化特点,能够减少组织管理层次,打破了职能、地域、时间的限制,及时传达行政管理组织的行政措施、行政命令和行政指导,及时反馈民众的反应和诉求,提高行政管理的效率。同时,电子政务借助网络视频会议、网上信息传播反馈,提高办公效率,从而节约人力、物力、财力资源,达到提高行政管理效率的目的。

第三,电子政务完善宏观经济的调控。电子政务利用互联网技术建设电子政务信息资源系统,在行政主体部门之间、行政主体和企业之间、行政主体与社会之间建立信息传播和反馈机制,为调控宏观经济奠定良好的基础。在现代市场经济中,市场主体多元化,交易方式种类多样,尤其是网络交易的盛行,极大地增加市场交易情况的复杂性。宏观经济调控的成效,主要依赖于数据汇总和共享,传统的行政管理方式远不能满足调控的要求。通过电子政务的推行,运用现代信息技术,能够更好地发挥宏观经济调控职能。如我国1986年开始了宏观经济数据库和金宏工程的建设,其主要途径是建立全面可靠的信息收集、整理、储备、加工、发布平台,实现国民经济发展数据的共享。同时,对所收集的数据进行预测分析和深入研究,提供给有关决策部门,调节宏观经济的发展方向。

三 电子政务实现行政管理多元化治理的途径

(一)电子政务促进行政管理多元化治理的信息公开

首先,电子政务促进行政权力公开运行。阳光是最好的防腐剂,唯有让行政权力在阳光下公开运行,才能预防腐败,遏制行政权力的滥用,实现行政管理的目的。电子政务的宗旨就是要打造透明政府。“透明政府是指国家的立法、行政、司法制定或决定的文件、资料、信息情报等活动和结果应依据法律的规定和程序,有义务在一定范围内对公众和社会开放”^[15]。透明政府就是行政权力公开运行的政

府。在电子政务模式下,从静态的角度而言,行政主体的机构设置信息、职权范围、权力运行程序、办事操作规程都应当在政府网站上予以公开;从动态的角度而言,行政主体在管理过程中所掌握的与多元化治理有关的各类信息也要及时公开,无论是横向联系的其他行政主体还是参与治理的社会主体,都可以及时获知相关信息,并以此作为依据规范自己的行为,同时监督行政权力的运行。

其次,电子政务建立信息公开有效途径。“政府信息是公共财产,人人享有平等获取的权利。如果将这些资源开放给社会,让社会充分利用,将会产生巨大的经济效果”^{[16]189}。行政主体依据其权威性,是信息的最大掌握者,同时也应充分尊重民众的知情权,有义务以公开方式合理利用、发布所知悉的信息。传统的信息公开主要通过纸质的方式推行,各级政府公报承载着公开信息的主要功能。但对于一般民众而言,很难在公开层面依据政府公报来获取相关信息。行政主体享有信息的垄断权,官民之间的信息互通几乎不存在。电子政务推行以后,各级行政主体纷纷建立了官方网站,在详细总结归类的基础上,把自身所掌握的信息在网上及时公布,并且还将相关的部门的网址予以链接,尽最大可能为公众提供信息服务。至此,电子政务把互联网打造成为信息公开的有效途径。

第三,电子政务构建信息安全保障制度。电子政务是以互联网作为主要工作平台,行政主体在利用互联网的同时也应当承担维护互联网安全的责任。电子政务构建信息安全保障制度主要从两个方面来实施。一是行政主体应当按照《政府信息公开条例》规定的信息公开的范围为界,确定哪些信息关系到公共利益和公民个人利益,可以公开,哪些信息属于危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定,涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息,不予公开,从源头上保障信息安全。二是行政主体对于行使行政管理职权的过程中所掌握的有关公民医疗、社保、住宅、通讯、婚姻等各方面的隐私信息,一定要健全严格的法律制度加以保障。如果由于行政主体公职人员的过错导致公民的隐私信息流失,发生侵害公民人身或者财产权利的事件,行政主体应该承担相应的法律责任。

(二)电子政务有利于行政管理多元化治理的公民参与

首先,电子政务消除公民参与行政管理多元化治理的障碍。“公众参与是影响政治发展的重要变量,公众参与的程度和规模是衡量社会政治现代化的一个重要尺度”^{[17]67}。但在单一制管制型行政管理模式下,公众参与却障碍重重,其中最主要的有两项:一是等级森严的官僚制度及其固有的运行规则、理念和程序,作为一般民众很难深入了解,更不用说参与其中了;二是信息不对称客观存在,行政主体利用其优势地位垄断相关信息,公众利用传统的媒介很难拥有等量的信息,处于信息掌握的弱势状态,这也严重阻碍公众参与行政管理的进程。电子政务的运行,打破了行政机构内部科层式的管理制度,使行政管理主体变成扁平网络机构,客观上促使行政权力结构分散化。“在更多的情况下,行政分权被解释为大众对政府工作的有效的参与”^[18]。此外,电子政务使行政主体和公众均成为网络社会里信息传播的独立的节点,行政主体对信息的独占地位逐渐被打破,公众也能获取等量的信息,阻碍公众参与行政管理多元化治理的这一因素也逐渐消除。

其次,电子政务培育公民参与行政管理多元化治理的观念。电子政务的主要特点就是构建一个网络状的信息沟通平台,主张包括行政主体、社会组织和公民在内的多元主体的多元化治理,它强调公民“不再仅仅是传统意义上的投票人、纳税人、服务的接受者,而是公共部门的问题架构者……积极参与公共事务,帮助政府机构界定重要问题,提出解决方案,判断目的是否达成”^{[19]53}。因此,“公民们自身必须抛弃那种认为行政事务是公共官员权力范围的事,认为行政官员注定就是来为他们提供服务的,因而公民可以对行政事务不闻不问的陈旧观念”^{[20]109-110}。电子政务一方面要提高公民的政治素养,通过创造参政议政的机会让公民不断提高参政能力。另一方面,还要保障公民参与网络化治理的知情权、立法创制权与复决权,培育公民参与行政管理多元化治理的观念。

第三,电子政务优化公民参与行政管理多元化治理的程序。与单一管制性管理模式相对应,我国传统的行政程序体现了单一的管理观念,突出了程序的工具性价值,既缺少对公民权利的保障,也漠视对公民人格尊严的尊重。电子政务更加注重公开和参与程序,程序的设计以方便公民参与政治治理为宗旨,通过设立各种沟通机制,促进行政主体和其他

参与治理主体协调一致、彼此信任、相互合作。正如比较法学家勒·达维所言:“根据福利国家的观念,行政机构担负的任务不断增加,这些任务性质的变化已使国家与公民或企业之间的关系更新。许多与公共福利有关的任务如无公民或企业的配合则不能完成,甚至公用事业和私人活动之间的界限在许多场合下已模糊不清了。所以现在比过去要求更多的是说服与合作,行政机构所发布的‘命令’如仍以单方决定的形式出现,则事先应是通过一个称为‘协商’的程序,与有关的个人或企业谈判。”^{[21]108}

(三) 电子政务完善行政管理多元化治理的监督措施

首先,电子政务构建行政管理多元化治理问责制度。2004年,温家宝总理在《政府工作报告》中指出:“要建立健全行政问责制,提高政府执行力和公信力。”行政问责是指对各级行政主体相关负责人在职务行为中,因主观过错未能严格履行法定职责,侵害公众合法权益,造成不良社会后果所进行的责任追究制度。在单一管制型行政管理模式中,因官民信息不对称,行政问责制难以顺利实施,“官僚机构垄断了公共物品的供给,缺乏节约成本、提高效率的压力;官僚机构在公共生产信息方面和所处的地位上占有优势,监督者有可能受到被监督者的操纵”^{[22]143-145}。电子政务模式下,各级行政主体的职能有了清晰的划分,每个部门和行政人员的权利和责任都有明确的界定,行政问责中存在的权责不清、问责不明等问题迎刃而解。此外,电子政务问责系统还可设立监督节点,对行政主体工作人员的权限范围和工作时限进行检测,使行政问责动态化、常规化。

其次,电子政务打造行政管理多元化治理监督平台。以电子政务视角下行政许可监督为例,通过电子监督平台,行政主体内部的专门监督机构可以

通过即时摄像监督系统,对于政务大厅里面行政许可窗口的程序、速度、效率和工作人员的业务能力、服务态度进行动态监控。电子监控平台还可通过专业程序设计,打造网上预警监督系统,对网上行政许可程序的违规受理、流程错误、办理超时、收费超限等违规问题进行实时监控,一旦出现各种违规操作行为,马上显示警示信号,专门监督机构立马启动纠错程序,使得任何微小的违规行为遏制在萌芽状态。随着互联网技术的进步,电子政务也会日益完善,今后还有可能把整个行政行为运行过程实时通过网络予以监控,面向公众开放,让行政权力真正运行在阳光下面。

第三,电子政务完善行政管理多元化治理外部监督。我国现实国情下,行政权力的监督主要包括政党监督、立法监督、行政监督和司法监督,四种监督都要服从于党的领导,实际上都属于内部监督。电子政务以互联网为运行平台,以信息的快速传播为手段,可以从三个方面来完善外部监督。一是通过互联网促进政府信息公开,让参与多元化治理的主体全面了解行政权力运行的范围、方式、途径,让外部监督成为可能。二是通过电子政务系统,通过网络的信息传播技术,使民众易于收集行政权力违规、违法行使的证据,并将这些证据通过互联网平台快速地传递给社会公众,形成一个强大的舆论监督压力。三是让民众敢于监督。“网络技术以‘秘密投票’的方式确保监督者尤其是民众敢于监督”^{[23]224-225}。民众在互联网上可以通过隐名或者匿名的方式传播自己的思想,在现实中不敢表达的观点可以在网络上畅所欲言。甚至有些体制内的有正义感的人士,在现实生活中基于自己的身份不敢参与监督,但在网络上可以将自己掌握的内部信息大胆传播出来,使内部监督外部化,往往能够产生意想不到的效果。

注释:

①参见:CNNIC发布第31次《中国互联网络发展状况统计报告》,引用日期:2013年6月11日。新华网:http://news.xinhuanet.com/tech/2013-01/15/c_124233840.htm。

参考文献:

- [1]于新恒.推进中国电子政务发展的几点思考[J].政治学研究,2005,(1).
- [2](美)戴维·奥斯本,等.摒弃官僚制:政府再造的五项战略[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [3]崔卓兰,蔡立东.从压制型行政模式到回应型行政模式[J].法学研究,2002,(4).

- [4](英)弗里德利希·冯·哈耶克. 自由秩序原理:上册[M]. 邓正来译. 上海:上海三联书店,1997.
- [5](美)詹姆斯·卡伦. 媒体与权力[M]. 北京:清华大学出版社,2006.
- [6]陈振明. 公共管理学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2005.
- [7]俞可平. 西方政治学名著提要[M]. 南昌:江西人民出版社,2000.
- [8]哈贝马斯. 公共领域的结构转型[M]. 曹卫东,王晓珏译. 南京:学林出版社,1990.
- [9](美)李普曼. 公共舆论[M]. 阎克文,江红译. 上海:世纪出版集团,2009.
- [10]马克斯·韦伯. 经济与社会(上)[M]. 林荣远译. 北京:商务印书馆,1997.
- [11]马克斯·H·布瓦索. 信息空间:认识组织、制度和文化的一种框架[M]. 王寅通译. 上海:上海译文出版社,2000.
- [12](美)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]. 孙迎春译. 北京:北京大学出版社,2008.
- [13](美)登哈特. 新公共服务:服务而不是掌舵[M]. 丁煌译. 北京:中国人民大学出版社,2004.
- [14]李承,王运生. 当代公共行政的民主范式[J]. 政治学研究,2000,(4).
- [15]杨建国. 透明政府视阈下政府新闻发言人制度建构[J]. 东北大学学报(社会科学版),2010,(1).
- [16]陶文昭. 电子政府研究[M]. 北京:商务印书馆,2005.
- [17](美)塞缪尔·P·亨廷顿. 变革社会中的社会秩序[M]. 李盛平等译. 北京:华夏出版社,1988.
- [18]赫伯特·考夫曼. 行政分权与政治权力[J]. 公共行政评论,1969,(1).
- [19]陈振明. 公共管理学:一种不同于传统行政学的研究途径[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003.
- [20](法)勒内·达维. 英国法与法国法[M]. 舒扬等译. 重庆:西南政法学院法制史教研室,1980.
- [21](法)勒内·达维. 英国法与法国法:一种实质性比较[M]. 潘华仿,高鸿均,贺卫方译. 北京:清华大学出版社,2002.
- [22](法)亨利·勒帕日. 美国新自由主义经济学[M]. 李燕生,王文融译. 北京:北京大学出版社,1985.
- [23]顾丽梅. 信息社会的政府治理[M]. 天津:天津人民出版社,2003.

E-Government: A New Mode of Public Administration from the Perspective of Multiple Management System

XIONG Yu

(School of Law, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610066, China)

Abstract: E-government is a new mode of public administration based on Internet which breaks the hindrances among administrative subjects and can realize the seamless transmission of information. By eliminating the information asymmetry between administrative subjects and the public, e-government stops the former information monopoly of the administrative subjects which finally helps the multiple management system take the place of the unitary mode of management. With its flexible flattening organization to organize the multiple management system, and with its open application to improve the way of the multiple management system, the open construction of e-government laid a foundation for the multiple management system.

Key words: public administrative mode; e-government; internet; the unitary mode of management; the multiple management system

[责任编辑:苏雪梅]