

● 行政管理学

# 高科技与当代美国行政改革

汤惠琴

(武汉大学法学院,湖北武汉 430072)

[作者简介] 汤惠琴(1969-),女,湖南武冈人,武汉大学法学院政治学与行政管理学系博士生,主要从事行政学、政府组织与管理方面的研究。

[摘要] 20世纪70年代末期开始的当代美国行政改革,其基本特征是“分权”。这种“分权”之特征,与当代美国社会所处的高科技环境有着不可分割的联系:科技的高度发达及随之而来的经济的知识化和社会的信息化既提出了分权式改革的必要性和紧迫性,又为分权式改革提供了成功的可能性。虽然当代美国行政改革的背景与中国极不相同,但对我国行政改革仍然有重要的启示意义。

[关键词] 高科技;行政改革;分权;放松规制

[中图分类号] D 523 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5374(2010)02-0194-04

科技进步影响行政系统,是行政生态学的一个基本观点。在行政生态学诞生的最初,科技就已作为能够影响行政的环境因素之一而备受关注。在《公共行政学之我见》中,约翰·高斯把科学技术看成是“有助于说明影响政府职能消长的因素之一”<sup>[1]</sup>(第179页),而且,“技术领域的变革,无论其对制度上的影响扩展得多么缓慢,它的引人注目之处对公民来说也是显而易见的”<sup>[1]</sup>(第182页)。实际上,正是出于对因科技进步所引起的巨大社会变迁及其对行政系统所带来的冲击的关注,才促使高斯教授将生态学的方法引入公共行政的研究之中。后来的行政学者,尽管并没有就科技对行政的影响问题作全面系统的专门研究和分析,但都认为科技对行政具有影响乃是一个不争的事实。只不过,在科技发展水平的不同阶段,这种影响呈现出不同的特点而已。

以此为基点,本文研究当代美国行政改革与它所处的高科技背景之间的关系,目的是力图探讨高科技对当代美国行政改革的深层作用机制。在这儿,高科技只是指美国高度发达的科技水平,它既包括通常意义上的高新科学技术,也包括传统的科学技术在现代的延伸和发展。

## 一、分权——当代美国行政改革的基本特点

当代美国行政改革始于20世纪70年代后期,其内容十

分庞杂,既包括联邦和州政府以法律、法令条例形式进行的制度上的变革,也包括地方政府及各级政府部门在推行政务的具体方法和措施上的变革和创新,但都可以归结为政府与社会、市场关系的重新调整和政府内部管理体制改革两个基本方面。

政府与社会市场关系的重新调整的一个主要内容是压缩政府的经济职能和社会福利保障职能。前者表现为大规模地放松对市场、企业的经济性管制;而后者,主要表现为里根政府大规模地削减涉及养老保险、住房、低收入保障和医疗保健等各方面的社会福利支出,并把部分社会福利职能(失业救助、食品券和抚养未成年儿童家庭补助)推给州和地方政府。里根之后的布什、克林顿政府在削减社会福利开支方面没有像里根走得那么远,但压缩社会福利的势头得到了维持。政府与社会关系调整的另一重要内容是在推行政府功能的过程中充分利用社会力量,引进市场竞争机制。这些改革,虽然在具体内容和措施上很不相同,并因而被人们冠以不同的名称,但却有一个基本的共同点,这就是“分权”。政府经济、社会职能的收缩,以及利用社会力量引入市场竞争机制推行政府功能,其实都意味着政府某种程度的退缩和社会的加强,实质是政府将部分权力还给社会和市场,这是一种横向的分权;而政府内部管理的放松规制,则是一种纵向的分权,因为规制总是意味着上对下的制约,规制放松的结果必然是下级政府、下级部门和下属人员自由裁量权的扩大。当

代美国行政改革的过程,实际上也就是权力从政府向社会和市场、从联邦向州和地方政府、从上级部门向下级组织、从上司向下属不断转移的过程。正因如此,起自20世纪70年代的当代美国行政改革,可称之为一种分权式的改革。

## 二、高科技与分权式行政改革的关系

美国自建国以来,就一直处在不断的行政改革的过程中,这种改革的基本趋势是逐步加强政府的社会经济职能、加强和完善官僚体制,其实质就是集权化。而20世纪70年代后期开始的行政改革却走的是一条分权之路。为什么会发生这种根本方向上的逆转?作者认为:从深层次看,这主要是由当代美国所处的高科技的社会背景所决定的。进入20世纪三四十年代以来,除了传统科学技术的延伸和发展外,一些高新科学技术也逐渐兴起,并在此后几十年中呈爆炸式发展,虽然并非所有高科技成就都源自于美国,但美国在绝大多数领域,尤其是在对社会、经济最具影响力的信息科学技术领域保持了领先地位。高科技上的辉煌成就,带来了美国经济的高度繁荣和整个社会特质的深刻变化——经济的知识化和社会的信息化。正是这一切,构成了20世纪70年代以来美国分权式行政改革的原动力。

### 1. 高科技带来分权式改革的必要性

当代美国分权式行政改革的直接原因在于权力的过度集中所产生的许多恶果。例如:政府承担了过多的经济和社会职能,侵入了本来市场交换制度可以发挥主导作用的领域,因而导致政府预算赤字膨胀、债台高筑、政府功能输出能力下降;政府内部权力过度集中于管理上层,过多僵硬的规章制度严重压制和扼杀了下层组织和下级人员的积极性和创造性,并导致行政效率低下;等等。但是,权力过度集中及其所产生的恶果都只是些纷繁的表象,在这些表象之下,有一个共同的因素在起作用:这就是科技的高度发达正在日益破坏原来权力得以集中的技术基础,从而从根本上带来了分权改革的必要性。

首先,我们可以从当代美国行政改革的横向分权——政府经济、社会职能的收缩来考察。在美国资本主义发展早期的相当长一段时间内,美国政府一直奉行“自由放任主义”的原则,相信市场经济能够自动实现均衡发展和充分就业,政府承担的经济社会职能仅限于为经济发展提供极基本的公共服务和社会管理。只是到了20世纪20年代末爆发了世界性的经济大危机,即自由市场经济的诸多弊端充分暴露后,美国政府才开始了对经济的诸多管制,并实施了在全国范围内的社会福利和社会保障制度。因此,可以说,美国政府的社会经济职能基本上是以纠正市场(包括社会)“失灵”或“失败”这一原则来界定的。不过,市场“失灵”或“失败”在相当大的程度上却与一定的科技水平相关联,随着科技水平的不断提高,市场原来失灵或失败的地方可能不再失灵。这时,政府的退出就成为必然。正是从这种角度讲,当代美国政府职能收缩的必要性源自于其高科技的社会背景。

最典型的是对自然垄断企业的经济性管制的放松(美国政府经济职能的一大块就是对自然垄断部门的管制)。经济

学家认为,自然垄断部门是价值规律不起作用、市场竞争不能促进其发展因而是典型的市场失灵的地方。因为自然垄断的定义,本身就是特指那些需要大规模的初始投资、平均成本随产量增加而持续下降的部门或行业。正因为如此,在这些部门或行业里,多家竞争经营即使不导致整个行业的灾难性崩溃,但在降低成本、谋求最大的社会福利方面也远远要比由一家或少数几家经营逊色。在工业社会的科技条件下,像铁路运输、电信、交通、邮电、航空等,就正是这样的一些自然垄断部门。为了保护并促进这些部门的发展,要么就是由政府进行独家经营,要么就是对进入这些行业、部门经营设置种种限制(市场准入方面的规制),允许私人垄断经营。对于后者,为了保护消费者的利益不受过高的垄断价格和不良服务的侵害,政府又还必须对其产品的价格、服务内容和质量作出严格规定。这正是美国大部分经济性规制的由来。这些经济性规制,在工业技术社会里,也就是说,在自然垄断部门还是自然垄断部门的时候,是有其积极作用的。然而,进入七十年代后,随着科技的不断发展和高新技术的不断涌现,政府对传统的自然垄断部门的保护性经济规制也就失去存在的技术基础而成为多余。如果政府不能及早意识到这一点并主动在政策上作出调整,科技就会以其自身的方式促使政府采取行动,放松管制。由管制而形成的对被管制企业的保护往往会使其产生一种惰性,不能也不愿充分利用科学技术的新成果以提高产品和服务的质量、降低价格,而这必然又会导致被管制行业在国际上竞争力的下降和消费者的严重不满。而无论是国际竞争力的下降还是消费者的不满,在美国这样一个利益多元的国家中,最后必然会反馈到行政系统,引发行政的变革。因为,高科技所产生的掌握新的科学技术的利益群体,为了把自己的技术优势转化为经济利益、进入到受管制的行业分享市场份额,也必然会通过种种途径向政府施加压力,要求放松管制。美国对其电信业规制的放松,正是由掌握新的通信技术的利益群体所推动的。

当然,高科技的影响并不仅限于自然垄断部门,它同样也带来对一些非自然垄断部门的经济性管制放松的必要性。美国政府对非自然垄断部门的经济性管制,多是为了安全管理、促进社会公共利益以及市场的公平有序竞争,目的虽然很好,但它们却是建立在传统的行业分类和划分的基础之上的,而高新科学技术在经济领域的应用却正在日益打破这种传统的专业界限和分工体制——用美国未来学家阿尔文·托夫勒的话说,就是“市场正在重新建构”,“经济正围绕着信息而剧烈改组”,“一个行业可以轻易地进入另一个全新的领域”——其结果就是传统的经济性规制越来越过时,不仅难以发挥其“维护公共利益”或“促进公平竞争”的积极作用,而且在一定程度上还导致了市场的不公平竞争。因此,取消或放松这种过时的管制也就显得十分必要了。美国在20世纪80年代放松对银行业的管制正反映了这样一种必要性。在《权力的转移》一书中,阿尔文·托夫勒曾就此举了一个非常有代表性的例子:1977年梅里尔·林奇公司利用计算机技术、电子网络、信息技术推出了一种全新的金融服务项目——现金管理帐户,它将以前互相独立的服务项目包括支

票、存款、信用和证券 4 种帐户融合在一起,顾客可以把款项在这 4 种帐户间随意调拨而没有浮金,支票帐户还付给利息。这种新的金融服务显然非常俏手,在刚推出的短短的 12 个月内,就从顾客手中吸收了 50 亿美元资金,而到 1980 年,已有 700 亿美元流入该公司。这里的问题在于:梅林公司作为一家证券公司,可以不受银行条例的限制,但它所提供的这种新的金融服务却带有银行业务的性质,这就使其它受银行条例管制的银行存款机构处于一种非常不利的竞争地位。因此,阿尔文·托夫勒不禁问道:“银行条例应该适用于非银行机构吗?在今天,到底什么才叫银行呢?”可见,正是因为高科技在金融领域的应用打破了传统的银行与证券业的分野并进而引起了金融领域的混乱,才引发了美国 20 世纪 80 年代对银行业的放松规制改革的。

比较起来,高科技对政府社会福利职能收缩的推动作用没有如此明显和直接,但这种收缩的必要性却是一脉相承。20 世纪 30 年代,一场经济大萧条暴露了工业技术社会的脆弱和无能,美国政府的社会福利职能最初正是为了解决当时经济大萧条所带来的大规模失业和贫困问题的。但此后这一职能并没有随着经济的稳定和繁荣而消失,到六七十年代美国进入信息社会时,它也逐渐发展和扩大为联邦最大的支出项目并日益成为一个巨大的财政包袱。与此同时,美国政府所划定的能接受救济的贫困线,则相当于发展中国家的小康生活水平,政府所资助的对象已经完全不是 20 世纪 30 年代的失业者和温饱不能的贫困者,而是一般的美国公众。因此,竟有一些拿失业救济的人比找到工作的人过得更好的现象,福利保障的“济贫扶弱”之社会公平的目的已经演变成奖励懒惰。而这也正是科技发达带来了经济实力的增强,要求政府作出一定程度的退缩而政府没有退缩的恶果。

其次,从纵向的分权改革来看,政府内部管理中放松规制必要性也来自于科技的高度发达。美国传统官僚体制的一个基本特点,就是“按规则办事”——规则成为联结一切行政组织和人员的粘合剂,它对每一个人、每一个机构的权利、责任、义务、行事方式和程序都作出了详细的规定和说明,人们必须按规则办事,不能越雷池半步。长达 6000 页的《联邦采购法》、万余页的《联邦人事管理手册》以及刻板而较真的《行政程序法》就是这种“按规则办事”信条的具体表现。但是,“按规则办事”这样一种建立在工业社会科技水平之上的公共管理哲学,与高科技的信息社会却是不相适应的。对于已经进入信息社会的美国而言,科技的高度发达不仅使得原来在工业技术条件下制定的规则从内容上来说显得过时,而且更重要的是,高科技正在挑战“按规则办事”这一信条本身,放松规制不得不行。

## 2. 高科技提供了分权式行政改革的可行性

高科技不仅带来了当代美国分权式行政改革的必要性,而且它自身作为权力分散的技术基础,为分权式改革也提供了可行性。具体说来,这种可行性表现在三个方面:

第一,科技的高度发达加强了社会、市场、公众和政府雇员的力量,从而使之有能力承受政府分出的部分权力。著名未来学家阿尔文·托夫勒认为:力量有三种在质量上层次渐

次增高的表现形式:暴力、财富和知识。本文这里所说高科技对社会、市场、公众以及政府雇员力量的加强,指的主要就是后两种即财富和知识形式的力量的加强。(1)高新科学技术及其物化形态本身作为一种知识形式的力量,可以极大地增强社会、市场、公众和政府雇员的能力。这尤以现代信息科学技术为甚,因为现代信息科学技术发展的一个最富有意义的结果就是它打破了传统的知识和信息被垄断的局面,带来了知识、信息的社会化,这一点在提高人们的能力上是至关重要的。以美国政府内部管理的放松规制为例,过去规制的重要目的之一是为了正确决策,因为在技术相对不发达的等级制工业社会里,只有处于等级顶端的人才掌握足够的信息而作出符合情况的正确决策。但进入信息技术社会后,借助于现代化的电子通信网络,政府下层雇员取得信息的能力几乎与其领导一样强。唯因如此,放松规制,让雇员自主决策也才成为可行。(2)科技的高度发达也带来了美国整个社会经济实力的增强和教育水平的普遍提高,即加强了美国社会和公众所拥有的表现为财富和知识形式的力量,这一点对于当代美国的横向分权改革——即政府向社会、市场和个人分权有着尤为重要的意义。

第二,各种高科技成果被广泛用于政府内外部管理,可以直接为这种分权式行政改革提供技术支持。例如,由于科技的发展提高了政府计量污染及污染所产生的后果的能力,美国环境保护署因而得以用一些如“排放标准配额交易”、“绿色税收”等以市场为依据的经济手段取代单纯的法律和行政手段来控制环境污染。当然,在这方面,最大的支持还是来自现代信息科学技术成果。与美国社会的信息化相适应,美国政府也是一个用电子计算机网络支持起来的巨大系统,当代美国分权式行政改革的许多具体措施就是以这一巨大的电子计算机网络系统为依托的,如政府部门采用的“电子支付系统”实现了采购的透明化,因而可以减少很多不必要的规章制度;一些州地方政府则利用联网的电子计算机推行部分政府雇员“在家中上班”的所谓“灵活办公地点”制度,等。

第三,在高科技社会,人的需求层次提高,为政府内部管理的放松规制、下放权力提供了人性基础。工业社会设置诸多规制的一个最为主要的目的在于防止腐败,这是一种典型的“分粥”理论,这种理论相信好的制度设计可以有效地防止权力被滥用。不过这个理论是以“粥”不够吃为前提。而在高科技的美国社会,由于物质的相对丰富和公众素质、知识、能力的普遍提高,人们早已不再只是满足于物质上的享受,而更多地追求生活的质量、社会归属和自我实现等精神上的满足,因而行政人员滥用权力谋取私利的动机减少,而追求效率和贡献的动机却大为加强。也就是说,在物质相当丰裕的信息化社会里,人的“经济理性”的一面在减少,而“企业家创新”的一面在增加,这就为放松规制、下放权力提供了人性基础。

由上分析可以看出:高科技对当代美国行政改革的影响,乃是双重的。一方面,科技高度发达是引发此次分权式改革的根本动因,它要求政府向社会分权、向市场分权,为市场

机制开辟道路;它也要求政府内部下放权力,以增加政府的回应性,提高政府的能力和效率。另一方面,科技的高度发达也从社会经济实力和能力、人性基础和技术条件上提供了分权改革成功的可能性。这两方面合力的结果,就从根本上决定了此次行政改革的分权方向。

### 三、几点启示

1. 当代美国行政改革与其高科技之间紧密相连的关系告诉我们,作为上层建筑的行政管理体制,受制于政治体制,受制于生产关系、经济体制,且在相当程度上直接受制于生产力——科学技术,而这点恰恰是我国行政管理体制改革所忽视的问题。

2. 美国当代分权式的行政改革与我国目前正在进行的行政改革有着显著的不同。这种不同一方面当然是因为双方行政体制改革的基点不同,美国的改革是在一个十分完备的过分法制化的官僚政体的基础上进行,而我国却是在一个人治严重、法制化水平很低的行政体制的基础上进行;另一方面就是因为双方所处的科技发展水平阶段的不同,美国具有的许多社会经济条件,我国还不具备。这两点决定了我国当前的行政改革与当代美国的行政改革不具备可比性。我国目前行政体制的主要矛盾是规制化水平低,中央应有的集权未得到应有的保证。

3. 虽然如此,以计算机、网络和通信技术为主的信息科学技术也正在我国发起一场静悄悄的革命,从而使我国社会呈现出某种与美国社会相同的特点。据统计,在短短的三四年中,我国个人电脑拥有量就达到几百万台,进入国际互联网的也逾百万,并且呈迅速增长之势。实际上,不管我国工业化有没有完成和信息产业最终是否占据国民生产总值的

50%以上,随着电脑和计算机网络的普及而来的必然是社会的进一步信息化。从当前美国的行政改革中,我们可以学到一点东西,那就是,在设计改革方案时,要充分考虑到信息社会某些特征的要求,毕竟,时代已经不容许我们先进行工业化,再信息化,而是在工业化的同时信息化。因此,政府向社会分权,充分尊重地方政府对地方事务的自治权,应该也是我国行政改革的重要内容。

### [参 考 文 献]

- [1] [美]R·J·斯蒂尔曼. 公共行政学[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1988.
- [2] [美]戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996.
- [3] [美]阿尔文·托夫勒著. 力量的转移[M]. 北京: 新华出版社, 1996.
- [4] 刘文海. 技术的政治价值[M]. 北京: 人民出版社, 1996.
- [5] 宁骚. 行政改革与行政范式[J]. 新华文摘, 1998, (9).
- [6] 周志忍. 当代西方行政改革与管理模式转换[J]. 北京大学学报, 1995, (4).
- [7] 宋世明. 当代美国行政改革研究[D]. 北京: 北京大学政治学与行政管理学系, 1997.
- [8] 薛凯. 论分权的四种形式[J]. 中国行政管理, 1998, (2).
- [9] 施文波. 行政改革的比较与借鉴[N]. 经济日报, 1998-09-01.

(责任编辑 叶娟丽)

## Hi-tech & Contemporary American Administrative Reform

TANG Hui-qin

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

**Biography:** TANG Hui-qin(1969-), female, Doctoral candidate, Wuhan University Law School, majoring in governmental organization and management.

**Abstract:** In America, governmental reform has been a process of consistency since the country's foundation. But this consistency was interrupted in the end of 1970s, for the direction of administrative reform since then is just contrary to that before. This new direction, as many people described as de-centralization, is in fact an essential feature of contemporary American administrative reform, and fundamentally, it is determined by the high science-technology background in America. Not only does the high science-technology background, which has given rise to American's knowledge economics and communication society, lead to the necessity and urgency of de-centralization, but also make such a kind of reform possible. Though the reform context of China is different from which of America in many ways, we can still draw inspiration from it.

**Key words:** Hi-tech ; administrative reform; de-centralization; de-regulation