

知识经济发展与政府行为更新

卓越

(厦门大学政治学与行政学系,福建厦门 361005)

摘要:伴随知识经济的发展,政府行为需要全面更新,具体表现在:政府管理方式从管制、管理转变为服务;公共组织模式呈现多元化特征;人事管理更注重人力资源开发;行政决策日趋科学化和民主化;政府办公自动化成为一种发展趋势。

关键词:知识经济 政府行为 行政发展

中图分类号:D63 文献标识码:A 文章编号:1008-4088(2003)01-0016-04

知识经济深刻地影响着世界经济发展进程。尽管我国要实现较为完整形态的知识经济还有相当距离,但在局部性、过程性的发展方面,我国的知识经济也已有了一定基础。知识经济的深入发展,需要我国的政府行为得到全面的更新。

一、知识经济发展与政府管理方式转变

知识经济具有重复使用、报酬递增和持续增长等特征,这种功能促进了经济的可持续性发展。据专家分析,西方一些发达国家一再推迟经济衰退,在经济增长起点高的基础上,保持了比较稳定的持续发展势头,与知识经济有很密切的关系。从本质上看,知识经济是一种带有根本性意义的管理方式转变,是对人与自然关系的重新认识,是对经济发展和资源利用关系的重新审视。在自然资源存量不多、增量很少的情况下,寻求一种保证稳定、快速发展的利用和开发资源方式,把智力资源的占有和配置作为生产过程中最重要的因素。

同样,行政管理也有一个可持续发展问题,也有一个管理方式转变问题。政府从社会中产生,又在满足社会需要的前提下获得发展;政府代表国家管理社会,政府与社会、公民是管理者与被管理者的关系,同时,又是受惠者与纳税者的关系。政府管理社会,需要运用行政规则、行政许可、行政审批、行政强制等管制性方式,当然,从根本目

的上说,这种方式也是一种间接性的服务,传统的行政管理就较多地依赖于这种方式。除此之外,随着生活水平提高,民主政治发展,文化素质增强,社会愈发需要那种无须强制、自主选择、直接感受的便民服务。政府只有不断适应并满足社会的这种需要,把握动态的平衡点,才能稳定地获得合法性权威,获得持续性发展。

顺应这种历史潮流,在知识经济发展的促动下,20世纪80年代以来,西方国家掀起一股新公共管理运动浪潮,强调公共服务落实到位,提升公共服务的质量。英国撒切尔政府时期就提出公众是顾客,政府为顾客服务的原则,成立瑞纳效率检查小组,监督公共服务的质量。梅杰政府进一步提出“顾客中心论”观点,要求不断改进服务方法,提高服务水平。1991年颁布的《公民宪章》是一部总体规范政府行为的公共服务准则。如宪章的第3条要求政府“提供良好的信息服务。政府各部门应该十分清楚,人们期望所提供的服务和政府各部门能够做到的服务。”与此相配套,政府有关部门都先后制定了自身的管理规范,如警员服务宪章、税务服务宪章、福利保障服务宪章等,制定了具体的服务标准,向社会公开推出服务承诺。“尽管梅杰在宪章的幌子下隐含着其他改革,当宪章的本质无非是要求所有公共组织界定顾客服务的标准

收稿日期:2002-11-06

作者简介:卓越(1957—),男,福建尤溪人,厦门大学法学院教授,福建省人民政府法律顾问。

· 16 ·

(即质量水平)并向顾客做出保证。^{[1]193}美国的新公共管理运动沿着增强公共服务和放松规则两个方向推进。在增强公共服务方面,运动推行者以顾客导向为目标,总结出行政分权、居民控制、基体、联盟、讨价还价等5种服务模式,“总统宣布‘为公众提供的服务质量标准应该是:与最好企业等值的顾客服务’。”^{[1]196}在放松规制方面,政府不断缩小公共选择的范围,扩大市场个人选择的空间,进一步放松了对铁路、汽车运输、石油、金融、通信等方面的规制,从另一个侧面扩大直接性的公共服务范围。

我们是社会主义国家,全心全意为人民服务是政府行为的根本宗旨。本质上,我们是能够理顺政府与社会、与人民的关系的。现实中,政府绝大部分的组织行为是本着服务的宗旨付诸实践的,政府个人行为也涌现出不少“先天下之忧而忧,后天下之乐而乐”的先进典型。但不可否认,实践中,的确还有些不尽人意的地方,公共悖论仍然是老大难题,一些地方仍然程度不同地存在“门难进、脸难看、事难办”的现象。为此,各级各地政府加大了这方面的改革力度,积极开展勤政建设、行政效能建设,从中,我们也可以找到知识经济发展的影响作用。前些年,各级政府普遍推行为民办实事工程、希望工程,推行公示制、服务承诺制,取得了积极的成果。近年来,公共服务内容更加具体,政府便民服务的功能进一步凸显,110报警求助联动机制,148法律咨询服务……得到人民群众的衷心拥护。这说明,增强公共服务是行政发展的必由之路。

二、知识经济发展与新的公共组织模式

传统的农业经济以分散性、封闭性为特征,与之相比,工业经济已经具有集中性、开放性的明显特征,知识经济则更强调整合与系统性。当今世界,经济一体化趋势越来越明显。就技术而言,任何国家在某个产业中只能据有比较优势而不能占据全部优势,任何国家都不可能在计算机技术、微电子技术、光电子技术、芯片、光纤技术、网络技术以及层出不穷的新技术面前全面领先,知识经济需要各个经济主体之间加强联系、增力互补。就管理来说,由于生产过程日趋标准化、自动化、柔性化,各个部门之间网络化的水平管理成为现实。知识经济的多元化、网络化,要求一种由垂直管理到横向管理、由上下等级关系向平行沟通关系转变的新的组织管理模式。我国改革开放以来在发展知识经济过程中建立起来的高新技术科学园区,就是一种新的组织管理模式。

知识经济发展的这种特点,也直接影响到政

府的组织管理模式。在政府内部,传统的行政组织体制呈金字塔型,以等级制度作为基础,以垂直管理作为特征,在功能结构方面偏重决策和执行功能。知识经济发展时代,一项政府行为,可能涉及到更多错综交织的行业利益,需要更多的行政部门出面协调,因此,一种网络型的组织功能正日趋强化,横向协作型的管理组织正逐渐形成。正如约翰·奈斯比特在《大趋势》中所说的:“就政府制度而言,网络组织可以提供一种官僚制度永远无法提供的东西——横向联系。20世纪80年代以来,不少西方国家行政改革中有这样一种内容,重视部际的横向联系机制。如加拿大的‘公务员制度2000年’改革,把副部长的集体行事方式作为改革的一项重要内容,通过副部长每周一次的碰头会及半年一次的大会,交换思想、互相切磋,建立起一种横向的沟通和合作制度。”

在政府与社会之间,传统的政府直接管理社会的组织模式也在悄然改变。政府为社会提供公共服务,但提供的方式可以不同,而且并非所有的公共服务都要由政府自己来生产。按照时下正流行的公共选择学派的观点,垄断性的政府行为,无论在资源配置或生产上,都是缺乏效率的。“无论如何,只要可能,政府就会像独家垄断者一样行事;无论何处,只要存在竞争,它就会趋于对效率产生一种有益的影响,这与企业之间竞争的效果是相同的。”^{[2]328}为此,要引进企业管理机制,形成一种横向性、竞争型的组织模式,打破垄断。政府可以设置两个以上的部门提供相同的公共服务。从规模经济的角度讲,这种设置未必理想,但它可以形成竞争,促进效率。1991年,英国政府将供水公司分解为8—10个私营化的区域水管理公司,多出这方面的考虑。政府还可以将一些公共服务项目移交给社会中介组织,甚至私人企业承包。这是一个政府职能社会化的转变过程,在这个过程中,政府与社会组织、私人企业形成了一种契约式、伙伴式的组织关系。这种转变也是一种世界性的行政改革趋势。“广义而言,民营化可界定为更多依靠民间机构,更少依赖政府来满足公众的要求。它是在产品、服务的生产和财产拥有方面减少政府作用,增加社会其他机构作用的行动。总体而言,公共部门和私人部门都承担着重要的角色。”^[3]^[4]据资料统计,1992年财政年度,美国联邦政府发包了211亿美元的公共服务,占联邦支出的1/6。一份管理和预算办公室的报告显示,承包商几乎承担了能源部、国家航空和航天局的全部工作。

在国际社会,这种走向也日益显化。在这个相互依赖、优势互补的世界里,一些国际性的活动需

要在国家的疆界、意识形态的论争之上进行沟通。甚至,在某种程度上需要出让部分国家主权,在一个更高层面进行合作。一个国家的政府,只是世界网络中的一个细节,国与国之间,正涌现出一批处理国际事务的新的组织模式。

三、知识经济发展与公共人力资源开发

农业经济和工业经济时代,以有形的生产投入来促进经济发展,前者的投入是劳力和土地,后者的投入是金钱和资源。知识经济发展的动力促进因素是智力与知识,以无形投入为主。“科技是第一生产力”是这种关系的本质概括。并非说只有知识经济时代才需要知识、才重视知识,实际上,人类发展史,就是人类知识文明的物化过程。生产力发展的每一个阶段,都有知识向生产工具和产物物化的成分。但比较起来,以往知识作为经济发展的内在要素是隐含的,不明显的。进入当代社会,知识成分占据生产力要素结构中最大的比例空间,成为影响经济发展的最显著特征。当代社会,国力的竞争,说到底经济的竞争、知识的竞争。人是知识的载体,一个国家国民的教育程度、文化素质、创造思维能力等直接反映出这个国家的知识存量和知识水平发展程度,直接影响到这个国家在世界之林的竞争能力。造就和发展知识经济必须从源头做起,必须加强国民的教育培训。正因如此,终身教育和继续教育也就成为知识经济时代的一个显著特征。

政府主要是在宏观层面上促进经济发展的管理主体,公务员的知识构成、素质状况与管理成效密切相关。归根到底,公务员制度改革,就是为了提高素质、增加知识含量,从而提高政府管理水平。西方国家自1870年建立第一个文官制度以来,就不断进行改革。当代,英国威尔逊政府的《霍尔顿报告》、梅杰政府的《英国文官制度的继续和变革》、美国卡特政府的《文官制度改革法》等都是改革的阶段性发展标志。“吉米·卡特总统在1978年的联合演说中提到,公务员制度改革是‘绝对至关重要的’。而在一份提到联邦政府行政人员缺乏控制权力的报告发布之后,公务员委员会的主任委员也以报告的形式支持卡特总统的演说内容。”^{[1]④59)}西方文官制度改革主要包括精简文官队伍、删除繁文缛节、下放管理权限、减少政治限制、扩大招考范围、加强量化考核、强化培训交流、提高文官素质、增强制度融合、促进模式上升等内容。在美国,“1994年,人事管理局将半个世纪以来一直作为联邦人力资源管理政策的、长达1万多页的《联邦人事手册》删减至1000页以内,这使得那些保守主义者大为震惊。”^{[1]④86)}改革开放以来,我

国公务员队伍建设取得了很大的发展。在制度建设方面,已陆续出台一些单项性的公务员法规,基本构筑起公务员制度的总体框架。在机制建设方面,顺应知识经济发展,逐步从传统的人事管理走向公共人力资源的开发与管理,成为提高人员素质的一个积极生长点。在人员的入口处,除了进一步规范考试制度,强调笔试与口试,知识与能力相结合,确保录用公平、公开以外,重视对于人才资源储量的调查,对于人才需求结构的预测,积极开拓人才市场,引进双向选择、激励竞争机制,有效配置人才资源,重视开展人才的智力素质测评,促进人才综合素质提高。在管理过程中,以加强全面管理为基础,特别抓好培训环节,学政治、经济、管理等各方面知识,保证公务员能跟上知识经济发展的步伐;抓好考核环节,明确绩效指标,严格考评程序,促发公务员切实履行工作职责,提高行政效率;抓好转岗环节,为公务员特别是有一定职位的公务员提供更多的管理实践机会,培养更加全面、综合的行政才能。此外,在传统的工资、福利等物质性的保障机制之外,还确立了申诉、控告等身份性的保障措施,为人力资源的开发与管理开拓了新的层面。

四、知识经济发展与行政决策科学化、民主化

任何一种组织形态的管理活动,决策都占据着举足轻重的地位。在知识经济发展时代,决策的重要性更加凸显。知识经济的运作过程,强调智慧知识等无形资产的投入,强调创新活动,决策主要是一种动脑的活动,相比起生产过程、执行过程,知识含量更大,创新要求更高。决策的正确性、科学性程度与知识经济发展程度有直接对应的关系。20世纪80年代初,美国在总体经济竞争能力已有所下降的情况下,适时抓住经济领域中的一些崭新因素,采取“依靠高等学校与工业界结合”、“发挥自己特长”的战略方针,重点发展以计算机、微机为特征的知识经济产业,在世界范围内掀起一场经济革命,这本身就是科学决策促进经济发展的最好例证。知识经济时代,决策的知识含量越来越大,理性要求越来越缜密,那种拍胸脯、拍脑袋的经验决策是绝对行不通的。一个人的聪明才智是有限的,决策过程需要完善咨询系统、信息系统、监督系统,需要群策群力、集思广益,需要民主化、科学化。前述的美国发展知识经济产业的决策直接得益于一个由经济学家、学者、科技顾问组成的“工业竞争研究委员会”的历时2年的咨询论证。

知识经济的这个特征深刻地渗入行政决策过程,使行政决策科学化、民主化这项行政现代化界

别指标更富有时代气息。20世纪80年代以来的行政改革实践表明,行政决策科学化、民主化的发展已经突破了以往的内部局限,较为醒目地表现在政府与社会、政府与公民的关系上。西方一些国家在决策过程中重视发展横向、外向的伙伴关系,注意运用协商、谈判、说服的方式来共同解决与公民日常生活利益相关的社会问题。淡化管理者与被管理者的关系,主张“双赢原则”,即在管理过程中,通过科学、民主的决策过程,双方都能受益。北欧一些国家在一些主要的经济政策问题上采取政府、工商企业界和劳工三方合作共同决定。近年来,我国的行政决策科学化、民主化进程也迈出了可喜的步伐。物价问题是老百姓普遍关心的热点,为了使政府定价更加符合实际,更好地维护广大人民群众利益,使价格决策形成多方制约的格局,按照《价格法》要求,1999年南京市物价局率先在全国公开向社会聘请具有广泛代表性和权威专业性的价格听证委员,共同参与定价决策。1999年厦门市规划局在完成鹭江道海滨区规划设计方案后,首次在社会上邀请上百名热心市民参加意见征集会,为把厦门建设成美丽的花园城市共商大计。2002年11月,厦门市物价局举行污水处理价格听证会,社会人士踊跃参加。外向型的行政决策民主化进程,不单单是可以获得科学有效的决策结果,这个进程可以推动政务公开建设,从决策结果的政务公开发展到决策过程的政务公开,这个进程可以激发公民议政热情、拓宽参政渠道,从而在更广泛的意义上推进我国的民主化建设。

五、知识经济发展与政府办公自动化

知识经济是以信息作为主导产业的经济形态,信息高速公路、信息网络是知识经济的载体。可以说,网络经济是知识经济众多特征中最直观的一个特征,也是市场经济发展的一个新阶段。信息网络渗透性极强,在各行各业都掀起一场无声的革命。运用网络技术,加快政府办公自动化进程,已成为不可逆转的、世界范围内的行政改革潮流。政府办公自动化首先是一种技术、工具、手段的更新,可以极大地提高行政效率,降低行政成本,提高政府管理的准确程度。据统计,从纸张办公转为电子办公,可节省95%的开支。政府办公自动化,还是一种功能上的扩容,具有互动式效应。法国学者夏尔·德巴什认为:“计算机的运用就可以改变传统的决策技术。计算机成了行政行为合理化的一个工具。它的使用迫使行政机构为自己的行为提出指标。”^[5]政府可以及时、准确地将信息传送到千家万户,公民也可将各种信息,诸如建议、批评等随时反馈给政府,这种互动功能有助

于政府决策科学化,亦有助于公民民主参政。政府上网,网上公开,提高政务透明度,可以促进政府公正廉洁。

西方国家知识经济已进入一定的发展阶段,政府办公自动化也已先行一步。在英国,政府办公自动化工作分为政府外部与政府内部两个层面。前者主要采用英特网、数字电视和智能卡三种方式。1994年11月,英国政府在因特网上开设信息中心,公民可从中心网页上,查阅政府各机构的基本资料、新闻稿、服务项目等各种信息。1995年8月英国政府宣布将大力发展数字广播电视,充分发挥这种形式的交互功能。与此同时,政府十分重视智能卡的研究与开发,作为电子化的重要配套工程,后者,政府已陆续在几个部委建成了保密性强、传播速度快的内部网,并在此基础上为内阁成员建立了“内阁电子网”。伴随知识经济的发展脚步,近年来,我国政府上网工程已列入议事日程。1999年5月,政府上网工程主网页正式开通。在此之前,一些省市的网站已先期投入运作。1999年2月,福建省福州市政府主办的“开放的福州”开辟了网上招商的“绿色通道”。泉州市委书记、市长启动网上电子信息,开辟一条领导与市民快捷联系的“直达通道”。尽管说,政府上网工程不是一蹴而就的事,但这个发展过程必然极大地改变政府的行为方式,加速行政现代化进程。

参考文献:

- [1] (美)戴维·奥斯本等.政府再造的五项战略[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [2] (美)丹尼斯·C·缪勒.公共选择理论[M].北京:中国社会科学出版社,1999.
- [3] (美)E·S·萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [4] (美)尼古拉斯·亨利.公共行政与公共事务[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [5] (法)夏尔·德巴什.行政科学[M].上海:上海译文出版社,2000.

责任编辑 张义祯]