

论电子政务与行政组织法的创新

杨 桦

[摘 要] 电子政务是信息技术、网络技术与政府管理相结合的产物,其兴起与发展,为政府管理创新提供了强有力的技术支持,成为转变政府职能、优化权力配置、变革组织结构、提高管理与服务质量的催化剂和促进器。回应电子政务带来的挑战,必须创新行政组织,通过完善行政组织法来引导和规范行政体制改革,保障电子政务的顺利实施,并为电子政务下的行政组织变革与服务型政府的构建提供有效的制度支撑。

[关键词] 电子政务;行政组织法;行政法治

[中图分类号] DF611 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)06-0812-05

电子政务(E-government)是快速发展的现代电子信息技术与政府改革相结合的产物,是指政府运用现代计算机和网络技术,将其管理和服务职能转移到网络上完成,充分利用政府掌握的各种资源,实现政府信息与政府业务的充分共享和高度集成,同时实现政府组织结构和 workflows 的重组优化,超越时间、空间和部门分割的制约,向全社会提供优质高效、规范透明和全方位、个性化的管理和服务。推行电子政务对政府职能转换、行政权力配置与组织结构的优化、行政公务员素质的提升等提出了新的要求,对行政体制改革产生了巨大的影响和推动作用;而行政体制改革又需要法律保障,需要进入法治的轨道来运作,实现行政组织、职能、编制、工作程序等的法定化,这势必涉及到行政组织法对电子政务的回应及行政组织法的创新。通过完善行政组织法来引导和规范行政体制改革,保障电子政务的顺利实施,彰显现代行政法治控制行政权力保障人权的主题。

一、电子政务对行政组织法的影响

“作为一种政府治理范式的电子政务是现代信息技术、政府再造和法治国家等三个核心要素交融的产物,政府治理范式的再造过程同时是政府法制的再造过程,也是后现代的全球化法治国家形态的生成过程。”^[1](第 22 页)电子政务并不是简单的在政府管理业务中对电子信息技术的应用,其实施的目标在于利用新的技术手段,进行政府业务、职能、组织及政府与社会关系的重新整合。

(一)推动政府职能转变

政府职能是指政府在实施管理、提供服务中所应承担的职责和所发挥的作用。推行电子政务在客观上能促进政府职能的转变。我国在科学发展观的指导下,提出了要依法界定和规范政府职能,理顺政府与市场、政府与社会、政府与公民的关系,建设有限和有为的政府。在建设“服务型政府”的目标指引下,利用现代信息手段,政府部门之间、上下级之间的信息传播更为快捷,横向之间的沟通更为便利,通过“内网”和“外网”的信息整合使政府利用新技术手段,对市场监管做到宏观管理数字化,对市场的规范网络化,使政府能更好地履行公共服务职能,如向社会提供信息咨询服务、电子税务服务、电子审批服务、电子给付服务等,给政府许多职能全面准确的履行提供了有效的技术保障。电子政务也使政府职能

中增加了网络信息服务和网络安全监管等内容。

(二)引导行政权力结构调整

我国传统的行政权力结构是集权式的,呈现出一种金字塔形,严重制约了地方和社会的自主性。信息技术的发展,电子政务的兴起,使得行政权力呈现出分散的趋势,推动着行政权力从集中走向分散,使权力结构从失衡走向均衡,具体体现为:一是权力从政府向社会转移,政府与社会组织可以通过网络进行合作来实现管理目标,即通过水平方向上的交流与合作,而非层级式的单向度的命令与服从来实现目标。“电子政府从技术层面而言,其实质就是大量的繁杂的行政管理和日常事务都通过设定好的程序在网上实施,大量决策权下放给组织和个人,从而使行政权力结构会出现重构和再造的要求,即高度集中的金字塔式的纵向权力结构转向新的平行网络式权力结构”^[2](第28页)。在信息时代,行政管理环境的复杂性增加,需要决策的事项增多,风险性也在增强,使得分散式的决策成为必要,而对于问题的快速反映和处理也需要调动各方的积极性,就近处理。为应对新的形势,客观上要求决策权必须分散在各个问题发生地,形成权力的多中心化,推动着由政府掌管一切的权力体制向“市场和社会转移,瓦解单一的权力结构,促成多元权力结构的形成”^[3](第80页)。二是权力从中央政府向地方政府分散,从官僚体制的顶端和中枢向体制的下层分散。为了处理复杂多变的社会问题,需要发挥地方的积极性和创造性,给地方以更多的自主活动的空间,使权力的重心下移。三是通过网络使过于分散的横向配置的权力得以重新组合,缩短原有的业务流程。信息技术的使用,原来需要经历多个环节的流程可以大大缩减,甚至缩为一个环节;扩大业务的流程范围,促进各横向划分的政府部门信息共享,政务协同和 workflows 整合,削弱了各部门之间严格划分的职权界限,使更多的部门可以在同一条连贯的业务流程线上开展工作。

(三)驱动行政组织向扁平化的方向发展

电子政务通过运用现代信息和通信技术,打破了传统的行政组织之间的界限,在互联网上构建了一种新型的信息传播模式,形成一种扁平化、开放式网络组织结构。传统政府组织结构是一个刚性的机械式组织,有固定的职位、严格的层级关系和层层传递的信息通道,庞大的中间管理层承载着信息传递功能。电子政务具有“单一窗口”、“一站式”、“24小时”、“自助式”、“交互式”等特点,一改过去单一的信息传递渠道为全方位、多形式、多途径跨越时空的网络状的信息传播模式,信息可以通过网络进行快速流动和传递,使原来无法直接连接和沟通的行为者能够实时、直接连接和沟通,形成纵横交错、四通八达,甚至是超越国界、超越时空界限的信息流。行政组织之间信息传递方式的改变会影响行政组织的结构形态,有利于大幅度减少或者取消组织中间管理层次,压平组织结构,推动组织结构从传统金字塔式的科层制向扁平化的方向发展。扁平或网络组织结构强调信息共享,重视横向的联系、沟通与协作,从而大大提高了组织的反应能力和工作效能,减少了组织的人力资源成本。正如约翰·奈斯比特所言:“计算机将摧毁政治领域的金字塔。我们建立等级森严的金字塔式的管理系统,是因为我们需要掌握下属的去向以及他们完成任务的情况,而有了计算机帮助,我们可以采用平行联系的方法重新设计我们的组织结构。”^[4](第58页)

(四)对行政公务员的素质提出了新的要求

行政公务员的素质直接关系到政府反应能力的强弱,电子政务的建设与发展既是对政府自身的一种挑战,也是对行政公务员的一种挑战,促使公务员从传统的事务操作型向知识职能型转变,要求他们必须掌握丰富的相关专业理论知识,具备敏锐的观察、判断和分析问题能力和信息化运作的水平。电子政务对公务员的思想观念,行为倾向、知识结构、应用能力、知识存量都提出了较高的要求。首先,要求公务员必须掌握现代信息技术。电子政务将使得日常工作的自动化趋势越来越强,使管理能力的高低与对信息技术的掌握程度成正比。信息技术突破时空限制,可以让行政公务员感受到以前无法感知的事物,完成以前智力、能力所无法完成的工作,因此要求公务员本身应具备现代信息应用能力。其次,要求公务员必须具有综合行政能力。“电子政务对传统的政府工作流程进行了‘集成化’、‘模块化’、‘无缝隙’的再造,这也促使公务员必须具备综合业务处理的能力”^[5](第63页),以应对新的工作流程和活动方

式。再次,要求公务员必须具备良好的协作和沟通能力。在利用网络进行行政业务的操作过程中,对于整个行政流程中相关的各个环节、各个部门、机构之间的协作是同时进行的,因此公务员互相之间必须进行全方位的沟通和交流。而且在对社会提供电子行政服务中也需要公务员能与服务对象之间进行良好的沟通和交流。

二、行政组织法对电子政务的回应

为了应对电子政务带来的挑战,发挥行政组织法在电子政务建设中的积极作用,必须健全行政组织法体系,完善行政组织法内容,实现行政组织法的创新。

(一)科学定位政府职能

行政体制改革的关键是转变政府职能,切实将政府职能转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来,把市场能够自发调节的事务交给市场,把社会可以自我管理的职能交给社会中介组织,把群众自治范围内的事交给群众自治组织依法办理。党的“十七大”报告指出:“健全政府职责体系,完善公共服务体系,推行电子政务,强化社会管理和公共服务。加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,规范政府行为,加强行政执法部门建设,减少和规范行政审批,减少政府对微观经济运行的干预。”行政组织法的着眼点在于政府职能的科学定位,促进政府要在法定范围内行使权力、履行职责,真正实现有限政府、有效政府与法治政府的目标。

《中国电子政务发展研究报告》中指出,从长远来看,按照我国的国情,电子政务的公共管理目标可定位为:“规模适度、管理科学、不断追求行政管理的廉洁和规范化、公共服务的高效和最大化。”^[6](第 48 页)推动政府职能的转变需要靠行政组织法提供制度保障,通过组织法来界定政府职能、配置行政权力,防止行政权力的扩张与滥用。在现代市场经济条件下,政府的着力点应在于宏观上加强调控,维护经济安全 and 市场秩序;微观上搞好服务,培育良好的社会环境、提供发展的条件。

(二)合理设置行政组织

行政组织是行政职能和行政权力的载体。设置行政组织要充分考虑政府职能转变的要求和电子政务对行政组织结构的影响。电子政务的实施促使行政组织重构,具体表现在以下两个方面:一方面,行政组织结构由垂直型向扁平型转变。电子政务使行政系统内部以及行政系统与外部环境的信息交流变得更直接、更迅速,从而使行政组织结构扁平化,中间层因失去了继续存在的价值而逐渐消失;另一方面,行政组织由重分工向重整合转变。随着电子政务的实施,政务处理集约化,统一的电子政务平台的建立,打破了过去行政组织“条块分割”的现象,行政行为突破了地域、层次、部门的限制,促进了行政组织的整合,促使行政组织进行网络化重构。“如何防止官僚制的弊端和控制行政机构的膨胀,就成为一个迫切需要解决的问题。各国一般通过制定行政组织法来解决这一问题,因为法律存在的首要价值在于维护秩序的稳定,行政组织一旦为权力机关设定,就要受到法律的严格制约,行政组织的规模与数量不得随意增长,行政组织结构不得随意改变。”^[7](第 57 页)

(三)明确行政机关的职权、职责与责任

行政组织法的核心功能就是要明确行政机关的职权与职责,并设定相应的法律责任,做到权责统一。电子政务对减少行政层级,整合各部门之间的职权,推动行政组织的重构发挥着重要作用。与此同时,还会产生新的负责推行电子政务的机关。因此,要巩固电子政务发展的成果必须明确各级各类机关之间的权限,各级各类行政机关在其管理领域内承担的具体职权、职责应当都有相应的法律规定。行政机关的职权、职责法定,就是要使行使职权、履行职责和承担责任的行政主体在法律上要明确。明确划分行政机关的权力来源标准、权力分配标准,权力行使标准和责任承担标准,这样才能够防止行政越权、管理缺位、行政机关之间争权夺利、相互推诿,行政效率低下、权责利不对应的现象继续发生。强化行政机关的责任感,保障相对人在其合法权益受到行政机关侵害的时候能够得到有效救济,违法者的法律责任能够得到及时追究。

(四)建立政府绩效评估机制

政府绩效评估是指对政府的工作成就或管理活动所产生的积极效果进行评价。把政府绩效评估制度纳入行政组织法体系中,作为考察政府管理、服务质量和水平的重要措施,可以指导和规范行政组织的改革,加强政府效能的监督,促使政府根据社会公众需求提供公共信息和公共服务,又根据社会公众对电子政务提供的公共信息与公共服务的满意程度来评价政府绩效,从而确定电子政务为社会公众服务、具有更高效率、更好服务品质和更低行政成本的管理模式和运行机制。政府绩效评估要改变由传统的层级监督形式中政府评政府的封闭式做法,建立起多元化的政府绩效评估机制,特别是要发挥社会公众的评估监督作用。

(五)完善行政编制

行政编制的基本功能在于对行政组织结构和人员数量加以规定和控制。电子政务的推行会促使行政组织的规模缩小,数量减少,使政府不断地向社会进行分权和还权,以形成政府与社会在相互信任和合作基础上的对公共事物的共同治理。党的“十七大”报告指出:“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制。精简和规范各类议事协调机构及其办事机构,减少行政层次,降低行政成本,着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门等问题。统筹党委、政府和人大、政协机构设置,减少领导职数,严格控制编制。”行政编制的法制化就在于以法的形式设定编制,编制的内容和程序法定化,依职能定编制,以岗位定人,编制的变动要通过法定程序进行。

(六)提高行政公务员的素质

行政公务员既是电子政务的实施主体,又是传统行政文化的承载者和现代新型行政文化的创造者,电子政务能否成功推进和实施,公务员队伍整体素质提高是关键。要突破现有行政文化的掣肘,实现文化环境创新,创造适应电子政务发展的文化环境,归根到底要依靠公务员整体素质的提高。电子政务为行政公务员提供了新的发展空间和施展才能的机会。它要求公务员必须转变观念,不断更新知识,加强信息技术的学习,拓展自身的知识存量,具有较全面的信息管理能力、信息技术的应用能力,学会运用先进的技术手段,迅速对各种问题做出反应和处理。这样,电子政务的效益才能发挥出来。因此,要加大教育培训工作力度,把信息技术知识与技能标准考核纳入公务员综合考核范围。

(七)强化公共财政保障

财政问题既是经济问题,又是政治问题。从推行电子政务的实践来看,其在投建、维护设施设备上,人员培训上,网络的推广普及上都需要很大的财政投入。从各地的实践看,引入市场机制是解决政府投入不足的有效办法之一,而其中必然涉及对投资主体的利益分配问题,但总的看来政府的投入是主要方式,因此对于组织电子政务实施资金的来源和保障体系,必须通过法制化的途径来建制,科学合理、规范地将资金应用电子政务的设施建设、人员的配置与培训、电子技术的普及等方面。

对于行政公务保障制度的建立必须引起立法者的足够重视。在做好职能定位后,政府职能和职责的履行必须有可靠的资金保障。对于资金的来源、使用、监督要给予相应的规范。完善集中统一的公共财政体制,逐步实现规范的部门预算,统筹安排和规范使用财政资金,提高财政资金的使用效益。行政经费统一由财政纳入预算予以保障,并实行国库集中支付。

三、回应电子政务,创新行政组织

以互联网为代表的现代信息技术发展对政府创新具有重要的催化作用。与此同时,基于互联网技术的电子政务与政府管理创新呈现出强大的互动态势。互联网的开放、平等、全球共享、交互、信息量巨大和传播速度快等特点,使它作为一种革命性的力量改变着人类的生产方式和生活方式,极大地提高了社会生产力,加快了全球化进程,引起社会结构的深刻变化。互联网的冲击使政府行政的社会环境发生了变化,电子政务对政府职能、组织结构、运作模式、工作机制和行为方式以及政府和社会公众之间的关系产生了重大而深远的影响,推动政府管理创新。电子政务建设的根本意义在于改革目前不适应社

会生活需要的政府组织和管理模式,即在信息化时代,对原有的政府组织和管理状态进行改造和超越,以增强其适应性和可塑性,打破科层制的组织模式,构建以需求、任务、目标为核心的政府组织形态。可以说,推行电子政务是政府管理上的一场革命,意味着政府要突破传统的理念、职能及运作模式,促进政府管理职能的转变;意味着行政机关将打破“金字塔”式的机构设置和管理体制的“条块分割”,打破机构、部门之间以及与公众之间沟通障碍,改造传统、落后的办事方式。我国要充分利用现代信息技术,积极推进电子政务,实现政府组织、权力结构和工作流程的优化重组,超越时间和空间及部门之间的分隔限制,向社会提供优质的、全方位的、规范而透明的管理和服务。行政组织法必须适应现代信息技术发展的要求,在其体系、制度上要予以调整和创新,为电子政务下的行政组织变革与服务型政府的构建提供有效的制度支撑。

[参 考 文 献]

- [1] 高家伟:《论电子政务法》,载《中国法学》2003 年第 4 期。
- [2] 臧乃康:《电子政府与政府治理范式创新》,载《岭南学刊》2005 年第 6 期。
- [3] 石佑启:《论公共行政与行政法学范式转换》,北京:北京大学出版社 2003 年版。
- [4] 赵 晖:《电子政府——廉洁、高效与民主相统一的政府组织形态》,载《行政与法》2000 年第 2 期。
- [5] 李习彬等:《电子政务与政府管理创新》,北京:科学出版社 2004 年版。
- [6] 中国行政管理学会政府信息化建设课题组:《中国电子政务发展研究报告》,载《中国行政管理》2002 年第 3 期。
- [7] 杨解君、孟 红:《特别行政法问题研究》,北京:北京大学出版社 2005 年版。

(责任编辑 车 英)

Innovation of E-Government & Administrative Organic Act

Yang Hua

(Law School, Zhongnan University of Finance & Law, Wuhan 430073, Hubei, China)

Abstract: E-Government is the outcome of combination of information technology, internet technology and government administration, and its rise and development provide government administration innovation with powerful technique support, and become the catalyzer and promoter that transit the government function, optimize power coordination, transform the organic structure, improve administrative and service quality. Echoing to the challenge of E-Government, we are supposed to innovate the administrative organization, instruct and normalize administrative system innovation, guarantee the smooth enforcement of electronic government and offer the construction of administrative organic innovation and service-model government under the E-Government by perfecting the administrative organic act.

Key words: E-Government; Administrative Organic Act; innovation