

行政组织变革的行政生态学分析<sup>\*</sup>

高 红

(南京师范大学 公共管理学院 江苏 南京 210097)

**摘 要** 行政生态学认为,行政组织的变革必须与社会环境相适应。在当前,我国行政组织面临着信息化和全球化的新的行政生态环境,对我国行政组织的职能、结构及管理方式等的变革带来了新的机遇和挑战。但是,也要看到,我国行政组织面临的生态环境与西方国家有很大不同,最重要的一点就是我国社会转型的“二元化”特点,因此,对西方的行政管理范式不能悉数照搬。

**关键词** 行政生态学;行政组织;信息社会;全球化

**中图分类号** D035

**文献标识码** A

**文章编号** 1008-509X(2004)01-0019-04

里格斯的行政生态理论认为,任何行政组织都不是一个绝对独立、自我封闭的系统。它在运行过程中要经常地与社会环境相互影响、相互作用。尤其是面对迅速变化和发展的社会环境,以管理社会公共事务为存在依据和基本职能的行政组织(政府)更必须不断做出相应调整和变革,以完善组织结构,提高行政管理效能。那种静态的或不能适应形势变化的行政组织是难以维持的。

行政生态环境是一个包括经济、政治、社会、文化等多维要素的概念,在这些要素中,其中经济要素特别是生产方式的变革又是最重要的。行政组织的结构、职能和管理方式等都必须随着生产方式的变革而变革的。在以自给自足的自然经济为基础的农业社会中,适应小农生产的需要,实行的是家长制的管理形式,管理权高度集中在家长手中,组织内部分工不明、责任不清,任人唯亲、因人设位,办事无章可循、无法可依。而在以机器化大生产为基础的工业社会里,为适应工业化、城市化的需要,建立起了科层制的组织管理形式。这种组织体系的管理方式具有权力等级制、职能专门化、用人技术化、制度规则化、业务处理公文化等特点。它的出现被认为是人类社会不断走向

理性化的产物。

20世纪80、90年代以来,信息技术、网络技术的迅猛发展,引起了一场以信息革命为基础和标志的第四次科技革命,把人类社会带入了一个“知识经济社会”、“信息社会”、“后工业社会”、“全球化时代”。这是一场与工业革命深度相当的革命,它改变着整个社会的根基,也对行政组织的变革产生了深刻的影响。

### 一、当前影响我国行政组织变革的行政生态新要素

1、信息技术革命为我国行政组织的变革提供了技术支持

由于计算机技术特别是网络技术的发展,人类社会进入了以生产知识、信息为目的,并以知识的生产、使用和分配为主导的信息社会。它与以生产物质产品为主导的工业社会范式有根本的不同(1)知识、信息成为主要的生产力。随着信息社会、数字化时代的到来,现代社会的竞争更多是知识、信息资源相对稀缺导致的竞争,并成为世界范围内权力竞争的一个主要对象。(2)开放性和共享性。网络的信息资源可以借助网络技术无限

<sup>\*</sup> 收稿日期 2003-12-16

本论文为南京师范大学校内青年基金项目 111360AQ13 的阶段性成果。

作者简介:高红(1969-),女,山东滨州人,南京师范大学公共管理学院讲师,南京大学社会学系博士生,研究方向为政治社会学、城市社会学。

万方数据

扩充和发展 这些开放的信息资源可以被人们共享 使用者越多 ,信息的价值就越大。(3)多方同时可达性。网络改变了传统的面对面的人际交往方式 ,由于网络的隐匿性的特点 ,人们可以不受对方身份、地位的约束 ,与多个对象进行平等交流。

信息技术的发展引发了整个社会革命性的变革 ,也为我国行政组织的变革提供了强大的技术支持力量。信息技术应用于行政组织的改造过程 ,也就是电子政务、数字政府的构建。政府作为一个社会系统中居于核心地位的组织 ,电子政务在世界各国倡导的信息高速公路的五大应用领域中 ,被列为数字应用的第一位。电子化政府的本质 ,并不是单纯地把信息技术应用于政府和公共事务的处理问题 ,也不是如何应用信息技术来提供信息和电子服务 ,增进行政效率的问题 ,而是政府面对信息技术所带来的新的社会典范的挑战 ,如何进行政府的再造 ,促进政府的转型 ,建立适应信息社会需要的新的政府治理典范 ,实现善治的问题。

2、入世为我国行政组织的变革提供了制度支持和外驱力

世界贸易组织是处理国际贸易全球规则的唯一国际组织 ,主要功能是保证国际贸易顺利、可预测和自由地进行 ,其最终目标是建立一个繁荣、安全和负责任的经济世界。入世首先是政府入世 ,因为从形式上说 ,世贸组织是以政府为主体组成的国际组织 ,政府是入世协议的缔结者 ,也是WTO 权利义务的承受者 ;从实质上说 ,WTO 是由一整套规则体系构成的 ,且几乎所有规则都主要是针对政府、用来规范政府行为的。同时 ,世贸组织又是以市场经济规则为基础的国际经济组织 ,这就要求我国的行政组织必须遵守市场经济和世贸组织的一系列制度、规则、标准 ,建构适应市场经济和 WTO 运行规则的行政组织体系。

在全球化的背景下 ,世贸组织的框架体系和体制为我国行政组织的变革提供了契机和动力 ,同时世贸组织的基本游戏规则 ,如非歧视性原则、透明度原则、法律统一原则、公正原则等及其倡导和内含的规则观念、公正观念、互惠观念、谈判协商观念、依法行政观念等也为我国行政组织的变革提供了可资借鉴的制度框架和管理理念。如果说“入世”前 ,中国行政改革是受国内经济体制变迁影响较大的“内源型”改革 ,那么“入世”以后 ,中国行政改革将更多受到外部力量的作用 ,全球

化的影响力将会通过世贸组织这一环节给中国行政管理带来更全面、更深刻的影响。

## 二、信息化、全球化的行政生态环境对我国行政组织的影响

信息社会和全球化时代的到来 ,对我国行政组织的职能、组织结构及管理方式等的变革正在产生和将产生深远的影响。

1、行政组织职能由管制行政向服务行政、回应行政的转变

20 世纪 80 年代以来 ,为适应经济全球化的发展 ,西方各国掀起了世界性的行政改革浪潮 ,其中最为著名的是英美两国的新公共管理运动。新公共管理运动的其中一个重要内容就是重新对政府与社会的关系进行了定位 :政府不再是高高在上的“官僚机构” ,政府公务人员应该是负责任的“企业经理和管理人员” ,社会公众则是提供政府税收的“纳税人”和享受政府服务作为回报的“顾客”或“客户”。因此 ,政府实际上是由“纳税人”即社会来供养的 ,为社会公众提供高效、优质的服务是政府的天然职责。

在信息化和全球化时代 ,政府不再是社会信息和资源的唯一垄断者 ,再依赖对公众的控制而实现对社会的管理是不可能的 ,政府合法性必须依赖于建立在公共利益和社会公众认同基础之上的合作。社会成员要平等参与并和管理者共享信息 ,公共部门尤其是政府组织作为公共物品和服务的提供者 ,完全是一个服务机构。而由于网络所具有的超越时空障碍汇集来自无限途径的大量信息的能力 ,也使网络化政府服务成为可能。为更好地实现政府服务职能 ,许多国家纷纷利用自己在信息收集与处理上的规模优势 ,采用信息技术革命新成果建立完善行政信息管理系统 ,使政府更好地梳理与利用伴随信息全球化汹涌而至的信息 ,为市民提供更优质的服务。同时 ,入世将各国置于更加激烈的全球竞争之中。按照新制度经济学的政区竞争理论 ,只有那些能提供优越的投资环境、完备的法律制度和优质的公共服务的廉洁、高效的政府才能在行政区域即各国或各地方政府间的竞争中取胜 ,从而吸引更多的资本、企业家和人才到本国投资创业。可见服务型政府的创建是信息化和全球化时代提出的一种必然要求。

另外 ,信息技术革命使公众和政治家真正看到了微观层面行为的集合对宏观层面所产生的后

果。政府必须对公众的主张作出迅速的反应,跟踪正在实施中的政策,并及时做出反馈。为增加政府的回应性,当代各国政府采取了大量举措,其中分权与权力下放,尤其是中央政府部门内部上下级之间的分权与权力下放是一大热点。另外,一些国家通过公共服务提供的小规模化,给公众提供“用脚投票”的机会,即在公共服务机构之间引入市场竞争机制,使公众参与了管理,并通过在多种机构之间的选择而确保了公共部门对公众需要的及时、有效的回应。

## 2、行政组织结构由金字塔式的等级结构向网络式水平结构的转变

科层制的层级节制的行政组织结构是一种适应工业社会的金字塔式的等级结构,随着信息化和全球化时代的到来,科层制组织的无视周围环境变化的封闭性、等级森严的权力集中制,以及官僚制政府机构的臃肿、僵化,使得它在信息化和全球化的剧变中不能充分调动、发挥组织成员的积极性、主动性和创造性,反应迟滞、行动缓慢,坐失良机。

针对科层制组织的弊端,西方国家纷纷采取应对措施,建立新的组织结构和组织管理范式。美国著名的组织理论家彼德斯把西方发达国家行政改革的实践总结为以下四种模式,它们被统称为后科层制的行政管理新模式。这四种模式分别是市场结构模式、非管制政府模式、参与模式和灵活政府模式。市场结构模式(Market Model)是在政府部门内部引入私营部门的管理理论、原则、方法、技术来“重塑”政府,给公众提供充分的自由选择机会,建立公共物品和服务的买方市场或“顾客主权”;非管制政府模式(Deregulating Government Model)则是通过取消公共部门众多的规章制度,取消过程取向的控制机制,相信并依靠公务员的责任心和能力来从事新的创造性工作;参与模式(Participation Model)主要通过压平金字塔组织结构,减少中间层次,从组织上保证下层自主权,实现组织内部的参与管理;弹性政府模式(Flexible Government Model)则表现在行政管理的各个方面都随客观要求和环境变化而具权变特征。如组织结构上多采用临时机构,常设机构规模随需求变化及时扩张、收缩等。

后科层制的行政范式,在组织结构上与科层制的金字塔式的等级制相比,呈现出网络状的组织结构形态,具体表现为:

万方数据

扁平化。在信息社会,由于计算机网络技术的发展,信息的传输一改过去单一化的传递渠道,而为全方位、多层次、多形式、多途径跨越时空的传输渠道,不仅管理高层可及时获得全局性信息,而且处在不同层级不同部门管理岗位上的工作人员也能及时获得全局信息,管理上层与下层在信息获得的范围数量、时差上的区别在不断缩小。因此,负责上传递信息、居中间层级的部门和人员就失去了存在的基础和理由。压平层级,减少组织结构的中间层级,加快信息传递的速度,就成为重塑政府的必要环节。

柔性化。信息化和全球化时代,行政组织所面临的环境的复杂程度大大增强了。这就要求政府必须按照外部环境的变化,适时地对组织结构、人员配置作出调整。同时,行政环境信息和政府指令信息的传输呈双向或多向性反馈,这为组织成员参与信息交流提供了技术条件,也使组织在形式上更具多样性。

## 3、行政组织管理的透明化、民主化和法治化

透明化。信息时代,极大地缩小了政府与公众的信息差距,电子政务的发展极大地满足了公众的知情权,可以增加行政组织运作的透明度,一方面,可以防止信息被少数人专用或有选择性地公开,可以防止信息被更改、掩盖,防止人为干预,从而保证信息的共用性与透明度;另一方面,实施政府信息化后,由于所有行政审批的程序流程都是可视的,有利于行政监督,降低了不确定性,从而增加了行政组织运作的开放性和透明度。另外,促进政务公开,提高信息的透明度,这既是民主政府下公众有信息获知权的具体体现,也是WTO对中国政府提出的一个要求。世贸组织的规则要求政府不仅应将所有的法规、规章内容公开,而且制定的过程也应接受公众、企业等不同社会主体的有效、参与。

民主化。在网络结构中信息是共享的,组织中只有一个中心的现象被打破,在网络中每一个人都可以是中心,人人都可以参与行政管理,人人都可以对政府的政策、计划、方案、措施提出意见和建议,从而发挥了公务员的自主性和能动性,调动了下级部门的积极性,把行政权力的运行置于民主监督之中,使民主行政得到充分扩展。同时,政府信息化也增强了公众参与意识。信息技术和互联网的发展为行政组织加强与公众的联系奠定了基础,为公众参与政府管理和决策提供了良好

的契机。行政组织通过使用信息技术加强民众与政府之间的对话和交流,增强了公众的参与程度,使得每一个人都具有获得政府电子服务的权利,促使政府积极转变管理理念,促进政府管理的民主化。

法治化。全球化以市场经济为基础,因此世贸组织是以市场经济规则为基础的国际经济组织。市场经济是遵守规则的经济,而不是无序、盲目竞争的经济。这就要求行政组织必须建立新的法律和规则运行方式,依法行政,改变原有的权力运作方式。这主要包括:政府建立与WTO规则相衔接的、完备的法律、规则体系;政府的行为方式和运作机制必须是法治而不是人治的。

### 三、对我国行政组织变革的理性反思

应该看到,我国行政组织改革的生态环境与西方国家有很大的不同,西方国家早已完成工业社会向后工业社会转变,而我国则呈现出社会转型“二元化”的特点:一方面,中国社会由农业社会占主导向工业社会转变,而另一方面,在中国的少数发达地区,又面临着工业社会向后工业社会的转变。当前中国社会的这种特点,要求我们在进行我国行政组织的变革时,既要积极回应信息化

和全球化的时代背景的挑战,借鉴西方发达国家行政管理的先进的管理理念和方法,又要正视我国本土的现实社会,不能照搬西方国家的行政管理范式。

我们要清醒地看到,我国目前的行政组织管理模式中,还残存着大量农业社会中家长制的痕迹,如组织活动中的任人唯亲、无章可循、分工不明、责任不清等人格化、非理性的东西,与工业社会占主导的科层制的组织管理范式格格不入。因此,有学者认为,在中国以理性和法制化为特征的官僚制不是太多,而是太少。当前中国还处于由农业社会向工业社会的转型时期,真正意义上的官僚制还没有建立起来,需要处理好补课和创新、继承和超越的关系。因此,当西方社会进入后工业社会后,对其与工业社会相对应的高度发达的科层制的弊端进行矫正和改革,而提出的“后科层制”的行政范式,我们就不能一味悉数照搬。而是要立足我国的现实,既要完成我国工业社会下官僚制的建构,同时,也不能漠视信息化、全球化时代对行政组织管理变革带来的新的机遇与挑战,克服官僚制的弊端,建立起与我国行政生态环境相契合的行政组织管理范式。

#### 参考文献:

[1] 金太军.新公共管理:西方公共行政的新趋势[J].国外社会科学,1997(5):20-24.  
[2] 李军鹏.论新制度经济学的政区竞争理论[J].中国行政管理,2001(5):52-58.  
[3] 陈瑞莲,刘亚平.全球化时代的公共行政—从价值观与合法性的视角看[J].中山大学学报(社科版),2003(2):33-38.  
[4] 陈国权,张洁瑛.转变中的公共行政范式—从官僚制行政走向后官僚制行政[J].浙江社会科学,2002(4):9-12.  
[5] 魏娜.官僚制的精神与转型时期我国组织模式的塑造[J].中国人民大学学报,2002(1):87-92.

## Administration Ecology on the Transformation of Administrative Organization

GAO Hong

(School of Public Administration, Nanjing Normal University, Jiangsu Nanjing 210097, China)

**Abstract:** Administration ecology holds that the transformation of administrative organization must conform to the corresponding social environment. Nowadays, administrative organization of China is facing the challenge of the information society and globalization. It surely influences the transformation of administrative function, structure and the way of management. However, we should consider that the national conditions are different between China and the Western countries. The social transformation of China is characterized by duality. So, we can't indiscriminately imitate the administrative pattern of the western countries.

**Keywords:** Administration Ecology; Administrative Organization; Information Society; Globalization