

网络技术的行政价值探微 ——基于生产力的视角

邓集文

(中南林业科技大学公共管理学院, 湖南长沙, 410004)

摘要:从价值哲学上说,网络技术是负荷价值的。具体地讲,在公共行政领域中,网络技术负荷着行政价值。网络技术的行政价值是指网络技术的运用对行政管理可能产生的积极或消极作用,以及可能引起的行政生活的种种变化。以生产力为视角进行分析,一方面,网络技术对高效行政产生积极作用;另一方面,网络技术对高效行政产生消极作用。采取一定的措施,可充分发挥网络技术对高效行政的积极作用。

关键词:网络技术;行政价值;高效行政

中图分类号: C93-02

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2009)01-0032-05

发轫于20世纪中叶,以计算机、通讯和信息技术,尤其是以网络技术为支撑的网络化社会正在形成,人们的政治(行政)生活、经济生活和文化生活正在或者将随之发生革命性的变化。这些方面的变化体现在价值层面上,就是网络技术负荷着政治(行政)的、经济的和文化的价值。本文拟就网络技术的行政价值略陈刍蕘之见。

一、行政价值概说

“价值”一词首先是一个经济学概念,然后被用于哲学、政治学、行政学、法学等社会科学之中。在经济学领域,不同流派的经济学家因其视角不同而有不同的价值理论。同样地,在一般哲学领域中也有三种不同的价值理论:主体价值论、客体价值论、主客体关系论。对于价值的涵义,马克思认为:“价值这个普遍的概念是从人们对待满足他们需要的外界物的关系中产生的。”^{[1](406)}从马克思对于“价值”概念的界定中可以明确价值本质上是一个关系范畴:价值形成源自于主体需要;价值形成的条件是客体具有满足主体需要的属性和功能;价值形成的实质是主客体之间需要与满足关系的不断生成。日本学者牧口常三郎亦持主客体关系论:“价值是客体与人之间的感情关系,它意味着在客体和评价它的主体之间产生的量的合宜。”“价值是权衡主客体关系的结果,是根据客体影

响主体的作用范围和程度进行判断的结果。”^{[2](7-8)}笔者觉得,这些看法是可取的。的确,价值是客体的属性和主体的需要之间的相互依赖关系——若客体没有某种现实的或潜在的有用属性,或者主体没有某种现实的或潜在的身心需要,价值就不会应运而生。

一般哲学领域对于价值的认识无疑对行政哲学领域中的行政价值的界定具有重要的借鉴意义。行政价值本质上也是一个关系范畴。行政价值是行政主体(社会、群体或个体)和行政客体之间需要与满足的关系。换言之,行政价值是指行政客体对行政主体需要的满足关系。能够满足行政主体的需要,就会获得肯定性的评价,就具有行政价值(正价值);不能满足行政主体的需要,就没有行政价值(零价值);对行政主体的需要产生危害,就会获得否定性的评价,那就是负行政价值(负价值)。行政价值上的正负之分,源于哲学上的价值的正负之分。美国哲学家杜威就曾主张价值有正负之别。他说“至少从涵义中要承认价值是漂泊的和动荡的,是负的和正的,而且是有无穷的不同性质的。”^[3]在我国也有学者主张价值有正价值与负价值、积极价值与消极价值之分^{[4](44-48)}。

基于以上所说,笔者认为,网络技术的行政价值的是指网络技术的运用对行政管理可能产生的积极或消极作用,以及可能引起的行政生活的种种变化。根据美国学者多丽斯·A·格拉伯的类似观点,网络技术的运用对行政管理产生积极或消极作用的一个重要表现就是网络技术有着“提高生产力”的利弊^{[5](177)}。

受其启发，本文拟以生产力为视角分析网络技术的行政价值。生产力是人类征服自然和改造自然的能力，生产率，即单位时间内劳动的生产效果或能力则是其重要表现形式。缘此，本文将以生产力为视角主要定位于以效果、效率为视角。实际上，B·盖伊·彼得斯和多丽斯·A·格拉伯早已如此。按照彼得斯的说法，政府内部的管制措施事实上是反生产力的，它阻碍了政府实现效率和效能的目标^[6](110-111)]。格拉伯的下述话语也可略见一斑：“从有利的一面看，大部分‘提高生产力’的措施——通过新型信息沟通技术的应用，更有效地管理组织——形成了更开放的沟通环境。”^[5](177)]

二、从行政效果看网络技术对高效行政的积极作用

高效行政是现代化发展的必然要求，它具有两个特征：行政效果好和行政效率高。网络技术的发展在行政效果和行政效率上有利于高效行政的建立。以行政效果为视角分析网络技术之于高效行政时，笔者重点探讨网络技术是如何促进行政决策科学化的，因为行政决策科学化是行政效果好的重要表现。

（一）完善行政决策程序

决策程序是根据模式、模型的特征而编制出的实施决策的步骤顺序，一个健全的决策程序就是一个完整的科学系统，它包含着相互间存在着有机联系的一些步骤，还要有一整套科学技术予以保证。美国著名学者赫伯特·西蒙曾对决策程序给予经典的划分：寻找要求决策的条件；找出所有可能的行动方案；在诸行动方案中进行抉择；对进行的抉择进行评价等四个阶段。^[7](34)]可以说，在决策的每个阶段上，都应有技术做后盾，从而使每一步骤都达到科学化，使决策程序能准确无误^[8]。现代科技的进步，特别是网络技术的发展，不仅使决策者可以尽快获得“民意”反馈，而且使行政决策的四个步骤有了科学技术上的保证，从而加速了决策程序科学化的进程。

（二）改进行政决策方法

在现代行政决策过程中，每个步骤都要解决许多具体问题，而每一个具体问题的决策方法又有多种。因此，在拟定决策方案的过程中，应该充分利用现代科学技术和现代社会科学、自然科学方法，尤其应发挥高新技术的作用，进一步改进决策方法，从而优化决策方案。过去常常存在决策方法太少、技术性差等缺陷，造成了决策滞后、决策结果不确定等问题。随着现代先进的网络技术的发展，数字化、模型化、计

算机化和现代通讯技术成为了现代决策不可或缺的手段和工具。电脑系统已能够为决策者提供大量的具体数据并进行模拟分析。电子数据处理系统、信息管理系统和决策支持系统的应用，提高了行政决策的准确性和实效性^[8]。可以肯定，网络技术的运用必将促进决策方法的改进，实现行政决策的科学化。

（三）改善决策者的有限理性

赫伯特·西蒙认为，在管理决策过程中，实际上，决策者对决策结果的了解总是零零碎碎、不完整的，决策者只可能想到有限的几个可行方案而已，即决策者进行理性判断和抉择的能力是有限的；在有限理性下，决策者或管理者只能寻找一种令人满意或“足够好即可”的行动方案而不是去追求最优的那种^[9](84-102)]。有限理性一定程度上阻碍了行政决策科学化的实现，而造成人类理性有限性的主要原因是，“无论对于自然事务和社会事务，人类获得的信息具有显著的不完全性。”^[10](224)]网络技术的应用使信息传递中的人为阻隔消除，更多的民众有了准确反映信息的可能性，这就拓展了行政决策的信息源，有利于改善决策者的有限理性。行政决策者可以在广泛地了解决策所需信息的前提下进行决策，避免了靠经验决策和决策信息不足导致的盲目决策的现象，从而增强了行政决策的科学性与合理性。

三、从行政效率看网络技术对高效行政的积极作用

（一）网络技术优化政府服务和管理手段，有利于提高行政效率

作为社会团体的常设组织，政府是收集和传播信息的有力工具^[11](15)]，又是许多法规、规章、政策的制定者。凭借互联网的强大的技术支撑，政府能够为公众提供有关政治、经济、文化、社会等一切公共领域的过去、现在与未来的知识和信息。同时，借助互联网的技术优势，政府可以开发网上服务系统，利用网络技术向公众提供更迅速、更简便、更周到的服务，政府服务的平台从传统的办公室、窗口、柜台转向简单的网络平台。政府服务手段的改善极大地方便了公众，提高了政府工作效率。网络技术还加强了政府的信息置换功能，电子政务可以使用网络技术实现信息化管理。收集信息、处理信息、传递信息、沟通信息以更快捷、更经济的方式进行，政府的整体办事效率由此大幅度提升。

（二）网络技术促进政务公开，有利于提高行政效率

网络技术为公民了解政府工作提供了经济而快捷的渠道。政策的制定和执行过程不再是神秘的东西。通过网络,公民可以最切近地了解政府的工作进程,可以更多地了解政府在做什么、在怎么做,并及时地以多种方式表达自己的意见,参与决策过程。网络技术也为政府公开自身的工作、接受群众监督提供了方便。政府上网后,政府在网上发布公告,提供数据库查询服务,进行电子采购和电子招投标,及时公布政府的政策和招标情况,这可以充分体现政府活动的透明性,并有助于公民在网上进行舆论监督,促使政务变得更公开。

在行政管理的执行阶段,政务公开与行政效率是正比例关系。这是因为,影响行政效率的因素有:服务垄断性、管理对象多元性和结果的弹性(即许多服务性产业没有硬性的、看得见的指标,缺乏公众监督,行政是否高效,外人不了解)^[12]。所有这些因素都可以靠实行政务公开加以克服或缓解。垄断、近乎垄断和所有大的权力集中都同时妨碍唯一值得考虑的效率^{[13][15]}。实现非垄断化的途径是限制行政权及其自由裁量度,而行政公开是个前提。行政管理对象的多元性是限制行政效率提高的另一因素。在封闭的行政系统内由于公众对行政规定和程序的无知导致重复劳动、无效劳动,加剧了低效率。政务公开可以减少公众办事的盲目性,增强政府服务的针对性,进而提高行政效率。最直接能有助于行政高效化的因素是政务公开实现了对行政的监督。在受到监督的条件下,行政程序是否繁杂,办事是否公道,公众是否满意,都成为行政机关及其工作人员必须考虑和引起重视的内容。如沈阳市建设委员会实行办事程序公开、集中办公、流水作业的改革后,平均审批一个建设项目由原来需要200多个工作日减少到50个工作日,要盖的公章由120个减少到19个^[12]。

(三) 网络技术能够节省行政成本,有利于提高行政效率

行政成本从不同的形成源头出发可分为技术成本与交易成本。在无形产品的生产活动如法制建设、规制建设中主要体现的是交易成本,而在有形的公共产品的生产与管理如运用科技进行管理方面则重点体现的是技术成本。不过这两种成本实际上是相互渗透的。现实地讲,在政府组织与管理社会活动中,当制度建设不到位、法制不完善或执行不严肃的情况下,交易成本难以控制在有效程度,在交易成本控制不当时,技术成本也就无法控制到有效程度;反之,在技术落后,又不能充分被利用的情况下,不仅政府组织管理的技术成本非常高,而且交易成本居高不下。网络技

术一方面能节省交易成本。通过网络,公众可以对政府在网络上公布的法制、规制表达意见,政府可借此直接采纳群众的合理化建议,完善法制。另一方面,网络技术还能减少技术成本。网络是现代先进科学技术,它广泛应用于行政系统,使决策层与执行层直接沟通,信息无需过去那种层层传递了。这样,以上传达为主要内容的中间管理层可以逐步被缩减乃至最终被取消,行政机构可以在一定程度上得到精简,因信息传递不及或错误所造成的内部消耗可以大大减少,行政流程进一步简化。凡此种种表明,网络技术能节省行政成本,从而有利于提高行政效率^[14]。

四、网络技术对高效行政的消极作用

互联网、计算机、传真机等技术作为新型的通讯技术,对政府机关的文化和环境产生了重大影响。新型通讯技术所带来的变化在很多方面改进了机构的效率和环境,但是这些变化也必然有其瑕疵^{[5][176]}。诚然,“每一种技术或科学的馈赠都有其黑暗面”^{[15][26]}。人们在接受网络技术给高效行政所带来的福祉的同时,也承受着其给高效行政造成的消极作用。

在网络技术支持下,改变了信息量过少的弊端,但又易导致信息量过多,而信息量过多也会产生盲目决策。这是由于:①信息量过多使方案抉择困难。在过量信息下,多种方案的利弊权衡更加困难,更难决定取舍,决策层由于无所适从,只能凭感觉进行决策,从而使方案抉择过程呈现较多的随意色彩。②带有个个人倾向性的过量信息,使决策者疲于应付。公众对决策层的信息输入,不可避免带有较强的个人倾向性,从而使信息出现偏差。因此,当大量信息汇聚决策中心时,信息中的夸张成分可能使决策者疲于分辨真伪,贸然决策^[16]。

网络技术的运用促进了人们在虚拟空间的交流。当机器交流取代了面对面的交流甚至是电话交流时,起重要沟通作用的非语言信息暗示也会消失。以电子形式进行个体交流或召开公共会议大大削弱了人们,包括政府机关的工作人员通过视觉和听觉判断信息的能力。同时消失的还有只有在同步交流时才可以进行的快速反应机制,而快速反应机制却是消除误解并使讨论有效进行的重要因素。再者,可以同时向许多人群发电子邮件的便捷性会导致交流过度,人们之间的交流的有效性必将受到影响。

沟通能力的增强也可能使人们高效工作的时间减少。与此同时,它也使政府机关的信息沟通系统更容

易遭到非议，因为单单是从计算机化的数据和信息获得的新信息的数量就可能导致严重的信息超载问题，当过多的信息需要处理和共享时，沟通的故障就会频频发生。更糟糕的是，很多政府机关使用的仍然是不兼容的系统，并且发觉很难把这样的系统标准化。获得更多信息的便利本应该是一种福气，但过多的信息也可能是导致被责骂的根源。

的确，网络、计算机等技术对于高效行政来说是一把双刃剑。这还表现在网络技术的运用一方面减少了某些行政成本，另一方面却增加了某些行政成本。比如，有关分析家认为，在2012年之前，政府对电子政府的基础性投入仍然会抵消政府通过构筑电子政府所节省的开支^{[17][8]}。网络技术在辅助政府工作的同时，也把政府架构与缺点无限放大。如果说没有计算机的政府机关会产生30页的废纸，那么计算机化的政府机关则可能会产生300页的废纸。总之，“把杂乱无章的工作自动化的结果，是自动化过后的依旧杂乱无章的工作”^{[5][180]}。

五、充分发挥网络技术对高效行政积极作用的思考

新技术的影响不能一概以好坏区分，更确切地说，是两者兼而有之。网络技术就属于这一类。以生产力为视角进行考察，网络技术对高效行政产生积极和消极影响。笔者认为，采取一定措施，就能充分发挥网络技术对高效行政的积极作用。

（一）建立网络化的行政决策系统

网络化的行政决策系统是行政决策主体针对其行政职能范围内出现的问题，借助于现代信息网络的万维空间，全面、准确、及时地掌握相关决策信息，从而设计和抉择解决问题方案的有机整体。它包括提出问题、确定决策目标、拟定决策方案、评估与选择决策方案四个部分。第一，要求行政决策主体在掌握大量信息的基础上，对有关问题进行全面的归纳与整理，抓住问题的关键，根据行政管理范围采用适当的网络空间，以此快速地提出问题，确切地描述存在问题的内容，并表达要解决问题的意愿。第二，运用现代获取信息的技术和方法，结合大量的调查研究，迅速搞清问题的性质及社会影响，制定解决问题的决策方向和准则，进一步明确解决问题的目标，并通过网络进行广泛宣传。第三，通过网络专家咨询系统征集有关权威性信息，并结合行政管理积累的有关信息，拟定若干解决问题的决策方案。第四，虚拟有关专家论证会议和有关行政人员研讨会议，对已拟定的决策方案

进行政治、经济、文化等多侧面的可靠性评估与抉择，必要时可利用计算机进行辅助优化选择，最后敲定成本低和风险小的可行性方案。行政决策系统的网络化运作，将极大地缩短行政决策过程，同时也将极大地提高行政决策的科学性和可行性。

（二）建立网络化的行政执行系统

网络化的行政执行系统是行政主体接受行政决策指令后，组织有关行政人员借助现代信息网络付诸实施，高质量、高速度地达到预期决策目标的运作实体。它包括制定执行计划、准备实施和具体实施三个阶段。在制定执行计划阶段，行政主体可以利用行政管理内部网络的信息资源，迅速了解并掌握本部门执行有关决策的能力，还可以采用虚拟会议的手段，召集处在异地的有关人士依据行政决策目标研讨执行决策的计划，制定执行决策的程序，将执行决策的分工迅速落实。在准备实施阶段，将实施执行决策计划动员与宣传的信息通过网络进行快速扩散，有利于参与执行的众多人员做好充分的精神、组织、物质等方面的准备，同时也有利于取得全社会的理解、支持与配合。在具体实施阶段，要求每个执行决策的行政部门定期在指定网站公布执行决策的进展情况，便于行政主体对有关执行决策的环节做出及时的调控。行政执行系统的网络化运作，将大幅度地提高行政执行的速度和效果，从而扭转行政执行过程中高成本和高消耗的局面^[18]。

（三）建立“一站式”服务系统

“一站式”服务最早源自商务活动中，是指企业一次性为客户提供完整的“一条龙”服务。英国撒切尔夫人最先将这一概念引入她倡导的政府改革中，政府部门“集中”办公或“一站式”服务的概念由此产生。建立“一站式”服务系统，要求利用现代信息网络的集成性功能，把不同行政部门的不同行政职能通过网络进行全方位的有序集成，建立起超越行政部门界限和行政职能差别的各种有机联系，为行政管理与服务提供各种顺畅的操作流程。在这种服务系统中，政府将相关职能部门的审批业务集中到一处，企业和公民的申请事务可以在一个指定的地点全部办完，再也不必奔波于不同的职能部门，也再不必等待各个流程的工作结果。显然，这种服务系统对提高政府工作效率、改善政府公共服务形象大有裨益。

（四）建立“实时在线”服务系统

建立“实时在线”服务系统，要求在强大的行政信息数据库技术支持下，通过设置性能较高的“实时在线”服务站点，如咨询热线服务、求助热线指南等，来代替一些行政管理与服务的手工劳动，在网上实行24*7式的行政管理与服务工作制度，即一周工作7天，

一天工作 24 小时,无论要求提供服务的公众在任何时间与地点,只要打开这类站点就可以获得有问必答、有求必应的服务。“实时在线”服务系统打破了传统的行政管理与服务 8*5 式的工作惯例,不但可以随时随地满足社会公众的各种服务需求,而且还可以推动行政管理与服务方式创新,增强行政管理与服务的主观性,提升行政效能。

参考文献:

- [1] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集(第 19 卷)[M].北京:人民出版社,1963.
- [2] 牧口常三郎.价值哲学[M].北京:中国人民大学出版社,1989.
- [3] 张富.论公共行政价值的结构及其功能[J].探索,2007,(1): 67-70.
- [4] 刘文海.技术的政治价值[M].北京:人民出版社,1996.
- [5] 多丽斯·A·格拉伯.沟通的力量——公共组织的信息管理[M].上海:复旦大学出版社,2007.
- [6] B·盖伊·彼得斯.政府未来的治理模式[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [7] 赫伯特·西蒙.管理决策新科学[M].北京:中国社会科学出版社,1982.
- [8] 允春喜,等.网络化时代政府管理的特点[J].行政论坛,2001,(11): 24-25.
- [9] 赫伯特·A·西蒙.管理行为[M].北京:机械工业出版社,2007.
- [10] 西尾胜.行政学[M].北京:中国人民大学出版社,2006.
- [11] 夏尔·德巴什.行政科学[M].上海:上海译文出版社,2000.
- [12] 高小平.政务公开:行政管理现代化的重要标志[J].中国行政管理,2000,(7): 35-38.
- [13] 迈克尔·欧克肖特.政治中的理性主义[M].上海:上海译文出版社,2003.
- [14] 邓集文.网络与政治:二元互动发展[J].中国人民大学复印报刊资料·中国政治,2003,(4): 31-34.
- [15] N·尼葛洛庞帝.数字化生存[M].海口:海南出版社,1996.
- [16] 孟华.21 世纪网络技术对中国行政决策的影响[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),1999,(2): 16-21.
- [17] 白井均,等.电子政府[M].上海:上海人民出版社,2004.
- [18] 高宏新.提高行政管理效率的网络化途径[J].边疆经济与文化,2004,(12): 86-87.

A Probe into the administrative value of network technology ——in the perspective of productivity

DENG Jiwen

(School of Public Management of Central South University of Forestry & Technology,
Changsha 410004, China)

Abstract: Network technology is value-laden in value philosophy. Concretely speaking, network technology is administrative value-laden in public administrative domain. Administrative value of network technology means that the use of network technology exerts or maybe exerts positive or negative influence on administration, and causes or will cause all sorts of changes in administrative realm. To analyse in the perspective of View of Productivity, on one hand, network technology has positive influence on highly effective administration; on the other hand, network technology exerts negative influence on highly effective administration. Some measures must be taken to make best of the positive aspects of network technology on highly effective administration.

Key Words: network technology; administrative value; highly effective administration

[编辑:汪晓]