

信息化条件下的政府经济权能探析

冒佩华

(上海财经大学 经济学院, 上海 200433)

摘要:信息化社会,凸现的信息权威从经济、技术、政治、社会等诸多方面深刻影响和有力冲击着政府经济权能。这一切使得信息化条件下的政府经济权能面临着新的调整和革新:权能重心向信息产业转移、权能展现形式表现为微观管制放松和宏观管理与扶助的强化、政府公共服务朝着市场化方向发展。

关键词:信息化;政府经济权能;公共服务市场化

中图分类号:F062.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2003)11-0016-05

从现代政府管理的视角来说,政府经济权能是指拥有公共权力并掌握价值权威性分配职权的政府在社会经济运作中所展现和表现出的职责、技能与效力。它具有制定规章制度、维持社会秩序、管理市场、纠正市场失灵、促进社会发展等多项功能。它与政府职能的区别在于:政府职能是指政府的职责和功能,是政府的法定管理权限和对社会承担的责任,即政府“想干什么”或“要干什么”。而政府经济权能主要是政府在社会经济运作过程中所实际拥有的能量和能力,即是政府“能干什么”或“会干什么”。其具体内涵与实施方式往往具有历史性与变动性,但其基本的要义始终是寻求政府主体与市场社会空间的协调与契合。在西方社会,现代意义上的政府经济权能在信息化社会到来之前主要经历了“守夜人”角色的有限权能期和“大规模干预经济社会生活”的权能扩张期两个发展阶段。此后,政府经济权能也一直处在调整和变化之中,特别是当人类社会步入信息社会后,信息权威的凸现作为一个重要因素正在深刻影响和冲击着政府经济权能及其生存环境,致使西方发达国家的政府纷纷对其经济权能进行革新调整,以寻求市场机制和政府权限的平衡,在强化市场机制的同时又不放松政府介入的力度和能量。可见,信息化社会的信息权威对政府经济权能建设提出了严峻的挑战。有鉴于此,本文试图对信息化条件下政府经济权能所遭受的冲击、政府经济权能的定位、以及强化信息化社会政府经济权能的应对策略三个方面作初步探讨。

一、信息化对政府经济权能的冲击

信息技术的发展,在技术层面实现了革命,使社会进入了一个以微电子技术、计算机技术和通讯技术为主轴的高科技社会;在经济层面促进了信息产业的兴盛,造就了各国乃至全球经济的新格局;在政治和公共行政的层面它也在悄无声息地发生着影响。因为,技术革命归根结底会推动生产力朝新的方向发展,生产力的进步会触动生产关系,并最终冲击着上层建筑的体系建构,因而在社会信息化过程中,作为生产关系(经济基础)和上层建筑领域中的核心部分即承担公共管理职能的政府经济权能便首当其冲地受到挑战。

收稿日期:2003-07-21

作者简介:冒佩华(1969—),男,江苏南通人,上海财经大学经济学院讲师,博士。

1. 由经济发展层面观之。在现代社会,经济权能既然表现为政府对于社会经济运作所实际拥有的能量和能力,那么,经济发展的水平和市场力量的状况也就与之相关。信息化社会中,作为信息技术对产业发展产生决定性影响的两大方面,产业信息化(如数控机床、机器人、生产流程自动控制、企业管理网络化等生产管理过程的信息化技术的运用)和信息产业化(指同信息紧密相关的诸如电讯、新闻媒体、文化单位等部门的产业化过程)的发展促使国民经济的产业格局与战略部署产生变动:信息产业成为竞争的前沿产业和提升综合国力的战略性产业;产业发展的自由化趋向愈加明显、竞争趋势不断加剧。这一切在促进政府经济权能协调发展的同时,也深刻影响着政府对社会经济事务的介入权限。首先,信息产业的发展所形成的经济发展水平和强大的市场力量日益要求减少政府管制,即资源配置的非市场干预行为,以获取更大的发展空间,追求发展的高效率;其次,产业竞争的不断加剧又要求政府在改变传统介入模式的同时,着力于监管产业竞争和资源配置机制的公平完善,尽可能地地为信息产业的发展提供公共服务和公共管理以及必要的扶持。

2. 由管理技术层面观之。政府经济权能的现实化和有效化,只有借助一定的物质设备和技术支持,才能得以完成,这是不争的事实。毕竟,便利的、科技含量高而又同具体的经济管理行为相适应的信息技术及其装备手段可以在很大程度上更高效、快速地推进政府经济权能的实施和运作。而且诸如全国经济信息网、遍布全球的因特网在政府经济管理中的开发应用,不仅可以促进经济实体更为便捷高效地获取信息、开展生产经营活动,而且对政府的宏观经济管理与协调也产生了不容忽视的影响。

3. 由政治体制层面观之。现代社会的政府行政,在相当大的程度上是受宪法政制的规范和制约的。代议民主制作为现代国家的主导政制,其一大特征和优点便在于以国家大法的形式对政府权能作出制度性的安排。信息化的深入发展对这一国家政制的构架产生了重大影响。首先,社会信息化和社会动态性的增强促使政府与公民社会之间的“交流互动”加强,对政府反应机制形成新的约束。其次,信息资源在政府作为中作用增强,促使政府沟通渠道和网络在纵横两个向度上更开放。再次,信息技术及其相关管理手段的进步,对政府权能的管理层级和控制额度也会造成一定的影响。总之,信息化社会的到来和信息化进程的深入,从广度和深度上影响和冲击着代议民主制,从而使政府权能体制面临着新的调整。而这一切必然不可避免地影响着作为政府权能体制重要组成部分的政府经济权能的管理层级和控制额度、管理形式和实践方式,从而深刻影响着政府经济权能的实施和运作。

4. 由公民社会层面观之。由于政府经济权能的最终源泉来自于公民大众的委托,而且政府经济权能的落实最终也离不开公民大众的支持与响应,因此,有关政府经济权能限度、方式的设定和实践受制于公民与公民社会的反应也就合乎事理了。这种反应在信息化条件下会更加突出地表现出来。信息化社会中,信息技术对公民及公民社会的影响主要表现在两大方面:第一,信息化,特别是网络技术的发展,加强了世界上各个国家的信息交流和相互影响,使公民的行为方式和思想观念发生深刻变化,这必将会对公民的政治参与方式和政治观念产生显著影响;第二,现代信息技术的应用促进了卫星通讯、电视教学、远程教学等先进传播方式的普及,大大提高了公民的科学文化水平和整体素质,也大大提高了公民的政治参与能力,对公民及其社会的政治观念、参政热情与能力、政治辨别力与敏锐性、社区自治传统等要素都产生了新的影响,从而深刻影响和冲击着政府权能,特别是政府经济权能。这些影响和冲击主要表现在以下两个方面:第一,由于信息化提供了公民大规模参与政治的可能性,大大加强了政府对社会经济事务干预和介入的透明度,打破了传统的政府金字塔式的管理层级结构,使政府的组织结构出现扁平化趋势,从而也使得政府不得不放弃传统的管理运作方式。第二,信息和网络技术的发展,使得公众与公众之间,公众与政府之间的交往频繁起来,从而打破了信息和知识被传统官僚机构所垄断的局面,

带来了知识和信息的社会化。这必然要求作为拥有大量信息资源的政府抛弃传统的垄断做法,把能够由市场解决的问题,尽量交给市场解决,政府要避免不必要的干预。这样,政府将被定位在服务员(为市场活动提供公共产品和信息)、保护者(保护市场的产权不受侵犯、保护市场的完整与统一、保护市场规划、保护竞争者)和协调者(协调各市场主体之间的关系,使其达到协调统一)的角色上。可见,由信息化导致的对公民社会的冲击,不可避免地会对政府经济权能的内在涵义、基本内容和实践方式产生影响。

由于“随着经济基础的变更,全部庞大的上层建筑也或慢或快地发生变革”^①乃是社会发展的必然规律。所以,政府作为上层建筑领域的核心体系,就必然要对信息化社会中技术——经济——社会诸层面的这些变化作出适应性的反应。

二、信息化条件下政府经济权能的定位

综合信息化社会的性质特征与公共行政的职能特点,结合发达国家在政府经济权能实践调整中的动向,本文认为在信息化社会条件下,政府经济权能作出的调整和变迁可概括为以下三个方面。

1. 政府经济权能的重心转移到新兴的支柱产业——信息产业上。政府部门作为承担一定经济职能的公共机构,在经济社会日益信息化的时代背景下,应将国民经济长远发展战略的重点从传统产业部门转移到科技含量和信息知识附加值高的信息产业上。更直接地说,就是在政府权能中专门从事信息产业及相关产业调控的部门的权限不断上升。就全球看,美国在这方面可以说领先“数步”:1993年率先提出建设信息高速公路宏图,次年又提出构建全球信息系统的主张,时至今日梦想已经成真:INTERNET 风靡全球……。美国政府借助因特网的确达成了在工业化时代某些“力不从心”的意图,如美国民主观念的全球化传播,美国政府政策的全球化展现等。这对处于实现工业化进程中的广大发展中国家来说,不能不是新的压力和威胁,但放弃信息化则意味着发展中国家将在世界经济的竞争中始终处于被动的地位。关于这一两难选择问题,著名经济学家斯蒂格里茨就认为,对发展中国家来说,尽管在同国际接轨方面会产生一系列的“损失”,但较之于裹足不前,采取积极慎重的接触与发展态度是非常有必要的^②。

2. 在政府经济权能的展现方式和实践手段上,表现为微观管制的放松和宏观管理与扶助的强化。首先,放松微观管制,即放松对公共信息资源的垄断,促进信息产业自由竞争。由于现代信息传输网络是一个沟通和联系的渠道,同时,信息技术具有知识附加值高和掌握的平等化倾向,以及现代市场的竞争性本质使得政府垄断经营时常碰壁,因此政府放松了对公共资源的管制和垄断。其次,强化宏观管理和宏观扶助。在信息化特别是全球化进程加剧的背景下,政府运用信息化手段,一方面加强对公共资源的管理,尽可能地满足产业发展和竞争的需要;另一方面,通过宏观政策的导向与政治压力的实施,加强对产业集团化竞争的导向功能,催生巨型信息产业公司或跨国公司,增强全球竞争力。

3. 公共服务市场化^③。即在一定的政府服务领域引入市场竞争机制,以市场化的方式配置公共资源。公共机构负有提供基础设施建设、保障社会福利等公共服务项目的职责,这是工业化社会和信息化社会的政府机构共同的任务。但信息化社会是大众化、开放性的社会,它首先要求公共部门以公民的需要反应为导向并提供及时的信息服务。其次要求公共管理向着横向的公开的网络化的方向发展,这在很大程度上保证了信息的畅通,从而为公共服务的市场化运作提供了充分竞争的环境。再次,信息化社会的开放性、信息的快速传递性,使得效率低下的和不计成本的官僚式管理日益被注重效率的企业式运作所代替。当市场机制纳入了公共管理时,政府的某些权能不再由政府统包,而由私人机构和其他的公共机构来承担;公共管理从注重过程到注重产出,而产出必须按照市场经济的原则;把公众当“上帝”,迅速地对公众的愿望和要求作出反应。

信息化社会公共服务的这些特色表明了公共服务市场化将有效地保证公民个体的正当权益^④。

三、信息化社会强化政府经济权能的策略应对

信息化作为工业化逻辑的继续,不是由人们刻意创造出来的一种制度安排,而是一种不以人们主观意志为转移的客观规律。因此,面对信息化的浪潮,各国政府,特别是发展中国家政府不是选择要还是不要信息化,而是应当思考以何种策略去应对信息化浪潮带来的冲击和挑战,以达到进一步强化信息化下条件政府经济权能之目的。

第一,以经济市场化为核心,合理规范政府经济权能。政府应适应信息化发展和经济全球化的需要重构现代化的公共行政体系。为此,必须坚持经济市场化的改革方向,打破公共行政体制的高度集权。这在政府经济权能的变迁和实施中,表现为政府应改变对技术信息等高附加值产业垄断的局面,并促使高科技企业积极参与国际市场的竞争。当然,市场化的改革方向并不意味着政府对信息产业主体可以放手不管,在产业发展的关键时刻,为确保其在激烈的市场竞争中成长并壮大,政府作出相应的扶持仍然是十分必要的。可见,以市场化改革规范政府经济权能不仅是工业化,而且也是信息化发展对政府管理运作的基本要求。

第二,迎难而上,加快培育、发展信息产业。这是信息化社会政府经济权能重心转移的前提。然而,不平等的世界信息化格局(主要是指发达国家信息优势和发展中国家在信息化进程中的先天性缺陷并存)又给广大发展中国家信息产业的发展制造了新的障碍,这就使得这些国家的政府在发展的战略思维上应主导推动现代化的实现,即确立“工业化和信息化双重追赶”战略。而要实施这一战略,其关键是以产业信息化来推动传统工业迈向现代化,以信息产业化来推动新兴技术及通讯、媒体、文化等部门的产业化发展。

第三,借助技术进步,消除公共服务市场化的技术障碍。公共服务的市场化离不开技术的支持。信息化技术及其他技术——包括项目融资技术、特许经营权转让技术、服务承包合同的规范技术、公共商品的分割量化技术——在一定程度上为公共服务的市场化发展提供了条件,因为市场化竞争是一个现代技术同生产与分配娴熟配合的过程。更为重要的是,各种规范技术(涉及交易主体的权益划分和纠纷解决等复杂事项)的进步有力地推动了公共服务市场化。因为,一方面公共服务市场化离不开制度的制约,而规范技术的进步有力地促动了市场机制的制度化建设。另一方面,市场化的竞争在某种程度上又会阻碍社会经济成员“私有信息”的披露,从而不利于市场化进程的进一步推进。对此,政府应通过其激励体系的建立,诱导社会经济成员真实地披露其“私有信息”,并尽最大可能地在现有生产力条件下,将信息的“私有产品”逐步转化成“准公共产品”,或者直接转化为“公共产品”,以此发挥出政府在解决经济事务中“不对称信息”方面的主体作用。

第四,引入市场竞争机制,打破政府服务的传统运作模式。在继续保持政府对公共服务(项目提供和质量监管)管理的同时,采取公开竞争招投标的方式,选择成本—效益核算最佳的服务生产者,实现企业化的运作方式。为此,政府部门、私营部门以及所谓的“第三部门”(区别于前两者的非营利性组织)均可参与部门服务的竞争。这样既可限制政府机构无限制的扩大,又可保证政府公共服务的质量和效率。新公共行政学派就主张建立“竞争性政府”,甚至“企业化(家)政府”以克服官僚弊病^⑤。实践中,美国、澳大利亚、新西兰等国都采取了“承包式”管理,将政府部分服务项目或其中的部分环节交给社会性机构,取得了较可观的效果。

当然,由于“市场机制只是方程的一半。市场是不具人格的。市场也是无情的……为了使市场机制更有效和更有用,我们需要家庭、街坊和社区的热情和关怀”^⑥。西方政府对于经济权能的调整,在实行公共服务市场化的同时,还十分注重以公共服务的社会化来弥补市场化的缺陷^⑦。

总之,信息技术的发展和信息化进程的深入,在推动信息产业兴盛的同时,也前所未有地对

政府经济权能产生了有力的冲击。这一切也促使世界各国,特别是发展中国家的政府必须努力寻找政府经济权能的历史定位,并及时进行调整和强化,以确保各国在信息化和全球化浪潮中立于不败之地。

注释:

- ①马克思:《政治经济学批判》序言,载于《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1972年版,第83页。
- ②JOSEPH STIGLITZ: *The Role of Government in the Economies of Developing Countries, Development Strategy and Management of Market Economy Volume 1*, Oxford University Press, 1997, 88~90.
- ③公共服务在广义上泛指由政府(不宜由市场和公民社会直接提供)提供的所有公共产品,狭义上指政府直接出资兴建或提供的基础设施和公用事业,如城市公用设施、电讯邮政等。本文的探讨基本上限于狭义的公共服务。公共服务的市场化只不过是一种发展趋向,它不可能也不应当在政府权能的所有领域推开,否则,国家与社会的界限何在?而在目前,信息化作为工业化的延续并不意味着国家和政府的消亡。
- ④奥斯本和盖布勒指出,“朝以市场为导向的政府发展的趋势,就像东欧共产主义崩溃一样,是信息时代的直接产物。”(《改革政府》,上海译文出版社1996年版,第266页)在这里,尽管他们对于东欧社会主义解体的论述有失偏颇(其实苏东的解体是十分复杂的过程,决非一两个因素、两三句话可以概括的),但就信息时代对于政府服务市场化倾向的影响的论述,却是体现出深刻性来。
- ⑤⑥戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》,上海译文出版社1996年版,第17页、第54~87页、第291页。
- ⑦公共服务社会化是指将一定的政府权能和公共服务项目朝社区转移,实现公共服务职能的社区化管理与自主化管理。它同公共服务市场化一起体现出公共服务权能方式的转变和调整,所不同的是前者以社区为依托,后者以市场为依托,但两者在公共服务产出供应者角色上的重合又使它们联系在一起。由于公共服务社会化更多涉及的是政府与公民、公共权威与公民社会自治领域的问题,本文对此不作展开。

参考文献:

- [1]阿·托夫勒. 权力的转移[M]. 北京:中共中央党校出版社,1991.
- [2]约·奈斯比特. 大趋势——改变我们生活的十个新方向[M]. 北京:中国社会科学出版社,1984.
- [3]亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究(下)[M]. 北京:商务印书馆,1974.
- [4]希尔斯曼. 美国是如何治理的[M]. 北京:商务印书馆,1990.
- [5]竺乾威. 公共行政学[M]. 上海:复旦大学出版社,2000.

An Analysis on the Government Function of Control on Economy under Informationalization

MAO Pei-hua

(*Institute of Economics, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China*)

Abstract: In an IT society, the dominant authority of information has deeply influenced and greatly impacted the government function of its control on economy in such aspects as economy, technology, politics and social reaction. Thus, the government function of its control on economy under informationalization is faced with new adjustment and renovation; the transference of the core of function to the information industry, the performance of function is manifested as the loosening of the restriction in micro-environment and the strengthening of macro administration and assistance, the increasing market-orientation of public service.

Key words: Informationalization; government function of its control on economy; market-orientation of public service