

技术化行政的演进与大部制改革的整体性逻辑

陈 辉^{*}

〔摘 要〕 技术化行政以工具理性为基础,运用概念、推理和量化分析对组织进行有效管理与公共服务的供给。大部制改革的体制机制是基于因特网平台电子技术的发展,实现组织专业化分工与跨部门协同的整体性治理,体现了技术化行政演进的生成逻辑。中国行政体制的改革业已进入到大部制改革的深化阶段。本文在演进分析与实证研究的基础上,回溯技术化行政范式变迁的轨迹,探究整体性治理有效优化大部制改革的制度化策略,进而实现组织发展与整合,这对于优化我国行政体制改革的中层设计具有重要的理论价值和实践意义。

〔关键词〕 技术化行政;范式变迁;大部制;整体性治理

我国行政体制改革已进入到大部制改革的深化阶段,即“稳步推进大部门制改革,健全部门职责体系”。大部制改革的体制机制是基于因特网平台电子技术的发展,组织的专业化分工与组织间的综合协调相统一的结构变革,这体现了技术化行政演进的内在逻辑。因此,有必要回溯技术化行政范式变迁的基本轨迹是什么?由此探究整体性治理如何有效优化大部制改革的路径选择与制度化策略?本文试图从理论演进与实证分析的视角回答上述问题,探究中国行政体制变革的分析框架与中层设计。

一、技术化行政的范式演进

技术化是公共行政学产生、发展与变革的基本动因,亦是衡量该学科发展成熟度的重要标杆。法默尔因此将公共行政简约为技术,技术具有物理、社会、政治等不同层面,以技术为焦点有助于弥合理论与实践之间的鸿沟^①。欧文·休斯认为,技术变革对政府管理存在着深刻影响,无论是在趋向公共管理的新形式方面,还是在脱离传统的官僚制方面,技术变革都应被视为主要的推动力之一^②。技术化行政是以工具理性为基础,运用概念、推理和量化分析以实现对组织的有效管理与公共产品的供给。而范式(paradigm)与范式变迁是社会科学发展领域内一种重要的理论规范和方法论。根据库恩的理

^{*} 史学博士,南京师范大学公共管理学院教授、博士生导师,210023。本文是国家社会科学基金项目“城市基层治理的双重逻辑与善治的路径研究”(13BZZ051)以及江苏省优势学科项目的研究成果。

① [美]戴维·法默尔:《公共行政的语言》,北京:中国人民大学出版社,2005年,第121、122页。

② [澳]欧文·休斯:《公共管理导论》,北京:中国人民大学出版社,2007年,第16页。

论,科学的成长并非直线积累的,相反地,它大体上是循着古典与突破。科学革命使新范式的产生成为必然,范式转换则以解难题(puzzle-solving)的方式进行^①。技术化行政范式的隐喻在于将行政管理视为一门真正的科学,行政学具有严密的逻辑性与普适性,人类凭借严密的理性思维进行决策行动,以技术工具破解管理的困境,促进人类美好生活的实现。

工业革命以来,随着政府职能与行政机构的迅即扩大,政府腐败严重,行政效率低下,亟需一门新的科学来解此难题,指导政府的行政实践。正是在这一背景下,1887年美国学者伍德罗·威尔逊提出建立一门新的科学即行政科学(the science of administration),以此来指导政府的实践。威尔逊认为行政科学研究的目标在于两个方面:其一为政府职能,即政府能够适宜并成功地做什么;其二为行政效率,即以低成本高效地完成行政事务。行政的科学性构成了技术化行政的基本属性,科学性的基石在于试验^②。在此基础上,古德诺系统地阐释了政治与行政的两分法,确立民治政府与高效行政,形成一套适度集权的行政体制以提升行政效率。为了使政府的日常工作能够顺利进行,政府组织必须掌握大量可供使用的信息和技术知识,确保国家意志的执行^③。两分法开启了公共行政技术化与民主化的先河。

泰勒在管理制度体系上促成了“以科学技术取代经验成规”,科学地培训与教育员工,减少无效工作,提升单位时间的产量,由此形成了科学管理的两个基本技术环节:动作研究和时间研究^④。在伦纳德·怀特看来,科学管理所取得的巨大成就提出了这样的问题:在政府中是否可以同样实行这种科学的方法。他认为行政是基于一系列共通技术的程序,以管理作为其基础,行政由艺术向科学的转化,构成了现代政府的核心问题^⑤。马克斯·韦伯从现代性的视角,深入探究了技术化行政中的人员与制度:官员须“根据专业业务资格任命(不是选举)——在最合理的情况下,通过考试获得的、通过证书确认的专业业务资格”;技术化行政体制具有“精确、稳定、有纪律、严肃紧张和可靠”的特点,行政人员的选择以技术资格为基础,并通过考试来测定其技术资格;“纯粹从技术上看可以达到最高的完善程度,在所有这些意义上是实施统治形式上最合理的形式”^⑥。韦伯认为,技术化行政以理性化、预见性以及可计算化为基本原则。官僚制在技术上将“可靠的法律规则以逻辑严密、机械刻板的方式应用于实际的情境。”^⑦从威尔逊、泰勒、韦伯到怀特为代表的古典公共行政学,其思想来源于这样的观念:“行政应是工具性、技术性的,应远离政治领域。”^⑧在此基础上,英国政府颁布的《富尔顿报告》强调增加技术官员在文官中的比重,重视专业性人才与管理技能的形成。

由此可见,技术化行政以管理主义为其基本的内在理路,以提升组织效率为其目标导向,寻求运用普适性的技术化方法来推进组织管理的变革。技术化行政的古典学派使得理性、科学与规制嵌入政府的行政之中,从而减少政府腐败、提升行政效率、有力地调配公共资源,管理经济与社会生活,这应对了工业革命以来经济与社会管理的复杂化对政府行政所提出的严重挑战。但是此种范式发展到极致,则体现为制度繁琐、高度等级化、权力集中、压制了组织活力、消解了行政人员的积极性、也固化了社会的活力,官僚制与官僚主义犹如硬币的两面。为解此难题,技术化行政从古典公共行政范式发展到新公共管理范式。新公共管理以经济学和企业管理为其理论基础,将分权化、市场化以及民营化

①T.S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolution*, Chicago: The University of Chicago Press, 2012, pp. 35—42.

②W. Wilson, “The study of administration”, *Political Science Quarterly*, vol. 2, 1887, pp. 197—222.

③[美]弗兰克·古德诺:《政治与行政——政府之研究》,北京:北京大学出版社,2012年,第61、62页。

④[美]弗雷德里克·泰勒:《科学管理原理》,北京:机械工业出版社,2007年,第27页。

⑤H. J. Storing, “Leonard D. White and the study of public administration”, *Public Administration Review*, vol. 25, 1965, pp. 38—51.

⑥[德]马克斯·韦伯:《经济与社会》,北京:商务印书馆,1997年,第246、248页。

⑦[美]文森特·奥斯特罗姆:《美国公共行政的思想危机》,上海:三联书店,1999年,第38页。

⑧[澳]欧文·休斯:《公共管理导论》,第23页。

作为其基本原则,从1979年至1993年,英国国有企业在国内生产总值中的比重从11%降低至2%,就业人口从1980年的180万降低到1994年的不足40万^①。新公共管理用市场化机制取代官僚制结构,崇尚自由竞争、成本效益核算、重视政府职能的重新定位,建立企业家型的政府。政府与社会之间形成委托——代理的关系,“旨在促使政府变得更像商业组织,更加强调管理者角色的重要性”^②。新公共管理的产生与发展是应对古典行政模式官僚主义的内在缺陷,以企业精神改造公共部门,发展电子政府,提升行政效率,降低行政成本。事实上,以市场化与绩效评估为驱动力的新公共管理仍然延续了技术化行政的基本理念,注重量化分析与技术理性^③。

二、碎片化治理与整体性治理的生成逻辑

新公共管理发展到20世纪末亦面临新的挑战,其不足之处在于将政府等同于企业,以市场为原动力,行政权力高度下放(devolution)导致职能过细以致碎片化的治理。英国学者希克斯认为政府职能的单一化,在运作的体制机制环节产生了一系列问题:行政成本居高不下,错误行为的集中化,对于如何改变行为的理解粗糙,思考短期利益,过于重视治疗而缺乏预防,由于缺乏协调,使糟糕问题进一步集中化,评估对象的错误,负责对象的错误^④。新公共管理的碎片化、职能化,对于问题的源头以及责任的承担者往往难于明确界定。在公共服务的外包过程中,由于私人承包商需要将利润添加到服务提供的成本中,亦可能导致政府的公共支出更高^⑤。新公共管理强调市场,以个人的理性选择与放松规制(deregulation)为落脚点,视政府自身为问题的来源,将国家的责任转嫁给社会与企业^⑥。公地的悲剧说明了理性选择未必导致最佳结果,甚至是系统性的崩溃^⑦。由此可见,古典公共行政范式的科层制结构形成了对上的负责制,新公共管理的组织结构则引入了市场机制,崇尚自由竞争、成本效益核算、政绩考核等,这两种行政范式皆忽视了民生问题。希克斯发现主导英国新公共管理变革的“3E”式绩效评估,过于关注成本——效益的测量,但是在事关民众的就业、安全、医疗以及教育等民生问题,并未得到根本改善^⑧。这是古典行政与新公共管理的盲点之所在。公共行政的实践表明亟需新的理论范式以应对政府管理所面临的新挑战。

为了适应信息技术的发展,整体性治理要求从分散趋向整体,应对管理的碎片化、非民生化等诸问题而产生的大理论(grand theory)^⑨,这将成为21世纪公共行政学研究的新范式。与古典公共行政范式依赖科层与分工进行管理,新公共管理依靠服务外包有所不同,整体性治理以扁平化、跨部门、合作性为其基础,关注教育、医疗、住房、食品安全、社会保障与生态环境等公众最为关心的问题。政府

① [澳]欧文·休斯:《公共管理导论》,第111页。

② [英]克里斯托弗·胡德:《国家的艺术——文化、修辞与公共管理》,上海:上海人民出版社,2009年,第3页。

③ 1980年代里根—撒切尔改革所倡导的市场化、民营化以及精简公共部门改革的新公共管理与邓小平推动的简政放权、政企分开,视科学技术为第一生产力,以经济建设为中心的市场化改革有相通之处。陈辉:《中国行政学的范式研究:回顾与思考》,《中国行政管理》2008年第4期。

④ 原文为: high cost, centralization of the wrong things, crude understanding of how to change behaviour, short-term thinking, too much focus on cure, too little on prevention, lack of coordination and exacerbated problems of ‘dumping’, measuring the wrong things, accountability to the wrong people. (Peeri 6, *Holistic Government*, London: Demos, 1997, p. 26)

⑤ 服务外包可以精简官僚制组织的规模,但是确保履行合同以及对合同进行有效监督则要求公务员具有更高的技能,因此,民营化运行良好的时候可以带来收益,运行不良时则会搅乱公共财政、质量减退、成本增加。参阅欧文·休斯:《公共管理导论》,第207、208页。

⑥ 1981年美国里根总统发表就职演说时强调:“在目前的危机中,政府不能解决我们的问题,政府本身就是问题。”(In this present crisis, government is not the solution to our problem, government is the problem)。http://www.freedomworks.org/content/present-crisis-government.

⑦ G. Hardin, “The Tragedy of the Commons”, *Science*, vol. 162, 1968, pp. 1243—1248.

⑧ 3E是指经济(economy)、效率(efficiency)和效果(effectiveness)。Peeri 6, *Holistic Government*, p. 33.

⑨ 彭锦鹏:《全观型治理:理论与制度化策略》,《政治科学论丛》2005年第23期。

由碎片化的职能式结构转向整合性的网络式结构 (network structure), 通过对大数据的挖掘与分析, 使得行政管理逐步建立在重视预测与效果的基础之上, 如图 1 所示 :

整体性治理是在新公共管理的衰微与信息技术的发展, 即数据时代来临的背景下产生的新范式。^①希克斯以“目标”与“手段”两个维度, 从“相互冲突”、“相互一致”、“相互增强”三个层次分析了五种政府管理的形态: 贵族式政府、渐进式政府与碎片式政府在目标、手段上存在着相互冲突, 以此获得政府自身的利益与“势力范围”; 协同政府意味着不存在冲突, 是整体性治理的较低层面; 整体性治理则要求目标与手段之间的相互增强 (mutually reinforcing), 在专业分工基础上实行跨界合作, 以增进公共利益, 从而优化政府的绩效与管治能力, 如图 2 所示 :

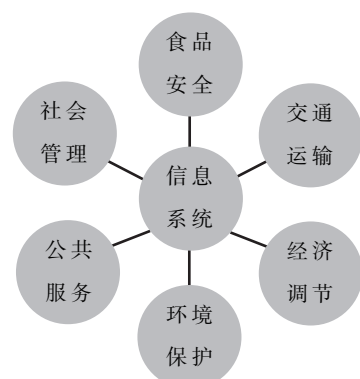


图 1 整体性治理的网络化模式

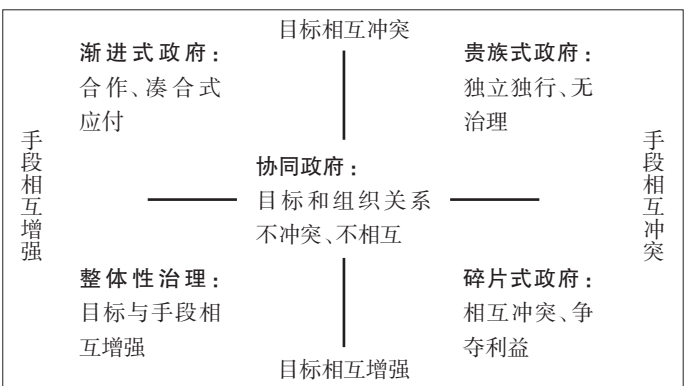


图 2 目标与手段的相互关系

资料来源：Perri 6, *Towards Holistic Government : The New Reform Agenda*

整体性治理在于形成预防性、整合性、新的文化以及结果取向的政府, 跨越政府层级、职能分裂的差距, 提供给人民更好的服务^②。这是以人民主权理论为基础, 创建多元共治、为民服务的体制机制和工作方式, 形成沟通、合作与信任的权力网络, 由单一中心, 例如“以经济建设为中心”转化为多中心治理之道, 经济、政治、社会、文化与生态的协调发展, 通过组织演进应对挑战, 实现目标。综上所述, 技术化行政的范式转换如下表 1 所示 :

表 1 技术化行政的范式转换

| 项目名称 | 古典行政学派 | 新公共管理 | 整体性治理 |
|------|-----------|-----------|----------|
| 时间 | 1980 年代以前 | 1980—2000 | 2000 年以后 |
| 运行机制 | 层级制 | 市场化 | 网络化 |
| 理论预设 | 政治/行政的两分法 | 公共选择理论 | 人民主权理论 |
| 管理方式 | 命令/服从型 | 分权/碎片化 | 协同/合作型 |
| 组织行为 | 规制型管理 | 以效益为核心 | 以民生为导向 |
| 基本结构 | 科层制结构 | 市场化结构 | 大部制结构 |
| 行政流程 | 事中管理 | 事后评估 | 事前预测 |

罗森布鲁姆认为公共行政是：“运用管理的、政治的和法律的理论和过程来实现立法、行政以及司法部门的指令, 为整个社会或者社会的局部提供所需的管制与服务功能。”^③这是一个公共性与全

①竺乾威:《从新公共管理到整体性治理》,《中国行政管理》2008 年第 10 期。
②彭锦鹏:《全观型治理:理论与制度化策略》,《政治科学论丛》2005 年第 23 期。
③[美]戴维·罗森布鲁姆:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》,北京:中国人民大学出版社,2002 年,第 5—6 页。

面性的界定,整体性治理仍然延续了罗森布鲁姆对公共行政的分析,公共行政管理者参与公共政策的制定与执行,并根据社会整体的需要进行资源的分配^①。其结构在于按照自上而下的纵向结构建立科层管理,并根据新兴的各种网络建立起横向的合作治理,将层级与市场两者相结合,直接面向社会,由对上级的逆向负责制转向对上级与公众的双重负责制,有助于提升政府的治理绩效,优化其运行的体制机制。

赫尔伯特·西蒙认为,技术的发展(technological advances)推动了组织的形成与发展,并且为组织重要的新活动提供潜能^②。网络技术的发展推进了组织结构与管理的深刻变革,政府与社会之间、纵向政府层级之间以及横向政府部门之间的联系更加快捷、便利与直接。基于因特网技术在线提供服务与办结事项,通过一个网站端口办理政府部门的所有政务服务。例如,国家公务员考录技术流程的设计,从招考公告的发布、考生准考证打印、考生的录取公示皆在网上进行,形成线上治理(online governance)的实践,使得政府与考生的联系更为便捷、直接。整体性治理的流程公开、信息透明可以规避传统行政所出现的设租、寻租与暗箱操作,保障公众的知情权,实现社会的公平正义,打破阶层固化。以笔者近年对江苏省公务员考录的实证调研为例,在有效回收的1112套问卷中,针对公务员考录的公平性评价中,非领导职务公务员认为公务员考录公平或者较为公平的比率为95%,领导职务的公务员认为公平及比较公平的比率为92%。网络技术的发展使得整体性治理成为可能,技术要求行政从分散走向集中,从部分走向整体,从破碎走向整合。^③技术化行政在21世纪历经三个阶段:首先,以因特网平台向公众提供信息服务;其次,在线办理公共事务,民众可以通过网站(或者APP)办理政务服务,体验互联网政务服务的便利;其三,基于共享信息系统,按照便民原则,使政府部门和信息系统得以链接形成公共服务的一体化,建立跨域互动的整体性治理结构。在组织结构层面则体现为大部制的形塑与发展,以数据化、水平化、发散式的信息技术为基础,是在以官僚制、市场化管理范式上的新突破。

三、大部制改革的整体性逻辑

大部制体现了技术化行政发展到整体性治理的组织设计:基于网络化与信息化技术的发展,应对风险社会的压力以及管理碎片化的挑战,采取组织整合、跨域合作的治理结构。当前实行大部制改革的主要国家有:美国、英国、法国、德国、澳大利亚、日本、韩国、加拿大等国家。各国对大部制的提法略有差异,英国称“协同政府”、加拿大为“横向治理”、澳大利亚为“整体政府”、美国为“协作治理”等。^④

中国的大部制改革肇始于2008年改革开放以来的第六次政府机构改革。针对行政职能的错位、职责交叉、政出多门、人浮于事、效率低下等问题,大部制强调转变政府职能,创新管理理念,对职能相同或相近的政府机构进行跨界整合,合理配置调控部门职能,加强能源环境管理机构,整合完善工业和信息化、交通运输行业管理体制,整合社会管理和公共服务部门,形成职能有机统一的大部门体制,即“宽职能、大部门”的组织结构和运行机制。经过此次改革,国务院由28个组成部门减至27个,涉及调整变动部门15个,其中正部级机构减少4个,新组建工业和信息化部、交通运输部、环境保护部、住房和城乡建设部。

① [美]戴维·罗森布鲁姆:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》,第12页。

② H. Simon, “Public administration in today’s world of organizations and markets”, *Political Sciences & Politics*, vol. 33, 2000, pp. 749—756.

③ 竺乾威:《从新公共管理到整体性治理》,《中国行政管理》2008年第10期。

④ 孙迎春:《国外政府跨部门协同机制及其对中国的启示》,《行政管理改革》2013年第10期。

由于政府职能转变未能根本到位,合并后政府间关系有待理顺。2013年国务院围绕转变职能和理顺职责关系,继续推进大部门制的改革,实行铁路政企分开,整合加强卫生和计划生育、食品药品、新闻出版和广播电影电视、海洋、能源管理机构。改革后,国务院正部级机构减少4个,其中组成部门减少2个,国务院由27个部门减至25个。当前我国与西方主要国家中央政府的机构设置比较如图3所示:

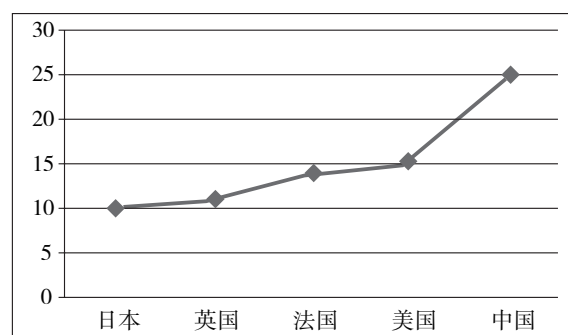


图3 中央政府机构设置数目的比较

相较而言,我国政府机构的部门设置仍然较为庞大,特别是机构改革往往会陷入分合的窠臼,即“精简——膨胀——再精简——再膨胀”,出现“一放就乱,一乱就收,一收就死”的两极悖论,究其原因在于缺乏对政府职能与行政产出的科学分析。我国食品安全监管的职能分散在质检、卫生、林业、农业、工商以及海关等7个部门,质检部门的职能是关注食品生产,工商部门的职能是关注食品流通环节,卫生部门职能关注食品检疫,多头分段管理,既有重复监管,又存有监管的盲点,造成了监管的困境,近年来瘦肉精、地沟油、问题奶等食品安全问题层出不穷,即源于此。政府管理的碎片化导致食品安全问题层出不穷、屡见不鲜,这亦如“九龙治水”。事实上,环境问题治理不力的原因亦如出一辙。整体性治理的逻辑类似于“人体的各种生理系统能够自动自发的处理各种维护生命存续所必须的生理功能”。^①美国由医生、律师、科学家等专业人士所组成的食品药品监督管理局负责美国食品、药品、化妆品与医疗器械的全程管理并且权责明晰。这种大部门制的整体性治理覆盖生产、流通、消费各环节的监管体系,将宏观设计、战略决策、整体运行与微观监督有机结合,使得美国食品药品监督管理局(FDA)在美国以至全球获得了良好的声誉,素有“美国人健康守护神”的美称。美国政府在国家与社会安全方面的创新举措则是由2001年“9·11”事件所引发的。由于信息壁垒和缺乏合作,导致五角大楼和世贸中心遭受攻击。美国联邦政府随后对政府机构进行的规模重大改组是在海岸警卫队、移民和归化局及海关总署等23个联邦政府机构合并基础上,建立起来的国土安全部(DHS),工作人员17万多名,年预算额接近400亿美元,主要职责为保卫国土安全,防止恐怖活动及相关事务,其跨界组合的大部制组织囊括了美国海关与边界保卫署、美国移民局、美国海岸警卫队、联邦应急管理署、美国移民与海关执法署、美国特勤处、交通安全管理署等7个执法部门。为了打破地区执法机构之间的壁垒,州政府开发了精密的信息系统,例如,科罗拉多州的司法信息一体化网络就链接起包括执法、诉讼、法院、成人劳教和青少年劳教在内的5个州级刑事司法机构,共同构建一个虚拟的刑事司法信息系统。^②深化大部制改革的整体性逻辑并不是增加对市场、组织与个人的控制来发号施令,而是以信息技术为平台简化管理的层级,拉伸治理的幅度,优化治理能力与实际业绩,增加公众满意度,政府的产出在于将市场激励与层级管理有效地耦合交融。

由于整体性治理缺失所导致的信息闭塞、多头管理、缺乏有效监管是近年来公共危机频发,应对机制失灵的重要原因。2015年天津港“8·12”特别重大火灾爆炸事故的肇事者瑞海国际物流有限公司存在着复杂而错位的多角管理关系,其注册办公地址在东疆保税港,但其实际经营地却在天津港集装箱物流中心区域。东疆保税区管委会和天津港都属于正局级,根据2014年天津滨海新区安全生产监督管理局出台文件《区安监局关于对原塘汉大地区中央和市属重点企业进行直接或综合监管的通

① 彭锦鹏:《全观型治理:理论与制度化策略》,《政治科学论丛》2005年第23期。

② [美]斯蒂芬·戈德史密斯、威廉·埃格斯:《网络化治理:公共部门的新形态》,北京:北京大学出版社,2008年,第15页。

知》，瑞海公司以及其仓储设施出租方爱兰德公司均在滨海新区安监局监管企业名单中。责任单位是区安监局及塘沽分局。但是瑞海公司自2014年、2015年两次获得的港口经营许可资质，均由天津市交港局和天津市交通委负责审查，并非滨海新区安监局。^①天津港公安局（包括消防支队）是交通运输部派驻天津港的行政执法和刑事司法机关，受天津市公安局和交通运输部双重领导，业务上归属天津市公安局管理，人事工作则由天津港集团管理。若仅从经济建设的指标来看，天津港所在地滨海新区的绩效考核无疑是高的，2014年滨海新区的地区生产总值（GDP）比上年增长15.5%，达到8760.15亿元，占天津市GDP总量的55.71%。^②但是，围绕港区管理相互交织的利益集团所出现的条块分割、结构混乱、监管不力，横向交流乏力亦导致巨大的灾难。因此，“重发展与效益，轻安全与民生”的政府行政理念亟需转变。行政体制改革的关键在于将整体性治理嵌入组织的变革之中，弱化部门分割，避免政出多门与职能交叉，提高行政效率，降低行政成本，从而因地制宜推进大部制在政策调整与治理结构的深刻变革。整体性治理的基本机制在于运用信息技术的发展，突破官僚制，权力结构重组，满足民生的需求。其深化发展的路径设计在于从组织的纵向结构来看减少政府的层级，实现扁平化治理；从组织的横向结构来看跨界重组，实现协同治理。

大部制改革要跳出官僚制与市场化的窠臼，关键在于将整体性治理嵌入组织的变革之中，弱化部门分割，避免政出多门与职能交叉，提高行政效率，降低行政成本，从而因地制宜推进政策调整与结构变革。其整体性治理的逻辑在于吸收古典公共行政的层级制与新公共管理的市场化，形成混合型治理结构，将市场激励与跨部门管理有机融合，这有利于组织创新，突破官僚制，降低交易成本（transaction-cost），在组织适应、合作协调、适度激励与行政控制环节皆显示其独特的价值，如表2所示：

表2 治理结构的比较分析

| 属性 | 市场 | 治理的结构混合 | 层级 |
|----------------------|----|---------|----|
| 工具 | | | |
| 激励强度 | ++ | + | 0 |
| 行政控制 | 0 | + | ++ |
| 运行属性 | | | |
| 自主适应 | ++ | + | 0 |
| 合作性适应 | 0 | + | ++ |
| 契约强度 | ++ | + | 0 |
| *++ = 强；+ = 一般；0 = 弱 | | | |

资料来源：Oliver E. Williamson, *Comparative Economic Organization*

四、结语与讨论

治理是上下互动、合作共治的协商过程，以公共利益、法治化、分权化为导向；统治则是自上而下单一性管制过程，以官僚体制、科层化、集权化为原则。从技术化行政的发展轨迹来看，整体性治理是在古典行政学范式与新公共管理范式的基础上形成的政府、社会与市场良性互动的网络化治理结构，将跨界整合与水平互动有机融合是其治理技术的基本环节。近代官僚制结构是以权力为基础的科层体制，市场化治理结构是以绩效为基础的竞争机制。整体性治理结构以信息技术发展为动力，形塑了以合作网络嵌入多部门集体行动的逻辑，促进了公共服务中政府和社会资本的合作（public-private

①涂重航等：《瑞海氟化钠仓储乱局》，《新京报》2015年8月16日。
②2014年天津市地区生产总值（GDP）为15722.47亿元，比上年增长10%，GDP低于滨海新区经济增速。参见天津市统计局：《2014年天津市国民经济和社会发展统计公报》，<http://www.stats-tj.gov.cn/Item/24795.aspx>。

partnership),从而有效应对政府失败与市场失灵的双重困境,如图4所示:

从大历史的视角来看,人类文明从农业社会发展到工业社会,再至信息社会,从竹简、丝帛至纸张文牒以及基于因特网平台的电子政务,技术是推动组织更新与行政变革的基本动力。马克

| | | 政 府 | |
|-----|---|-------|-------|
| | | 强 | 弱 |
| 市 场 | 强 | 整体性治理 | 新公共管理 |
| | 弱 | 近代官僚制 | 早期的统治 |

图4 行政模型的二维分析

斯·韦伯视技术化行政的发展“意味着为世界除魅”的功效^①,白鲁恂(Lucian Pye)则将现代社会组织的基础视为组织的技术^②。技术的发展既使得人类社会成为高度联系的统一体,也使得社会风险不断加深。“头痛医头、脚痛医脚”碎片式的公共管理难以适应风险社会的挑战,为解此难题,需要打破旧的传统,建立新的理论典范,推进职能融合与数据共享,实现跨层级、跨地域、跨系统与跨部门的协同治理。法默尔认为:“公共行政作为技术乃是要‘认识如何’(knowing how)”,研究的产出便是“过程技术”^③。聚焦于全方位、宽领域和精密性的整体性治理形成了技术化行政应对风险社会挑战的知识状态。随着信息技术的推进,安全风险日益凸现,宏观层面成为涉及多边的全球性问题,微观层面日益向民众的社会生活与工作渗透普及。因此,大部制改革的整体性逻辑一方面要深化体制改革的顶层设计;另一方面着力推进整体性治理机制在中间层与基层社会的形塑与发展。这需要视民生为导向,以技术为动力,强化组织的整合性,构建基于合作性知识、信息与行动力的治理网络^④,从而有效推进国家治理结构与治理能力的现代化。

(责任编辑:杨嵘均)

Technological Administration Evolution and Holistic Logic of Super-Department Reform

CHEN Hui

Abstract: Technological administration, based on the instrumental rationality, aims to achieve effective administration and public services through concept formulation, inference and quantitative analysis. Super-department reform, triggered by the development of the Internet technology, is to bring about a holistic administration characterized by effective professional division within an organization and productive coordination between different departments, thus showcasing the logic of the evolution of technological administration. China’s overhaul of its administrative system has entered the stage of super-department reform. Through reviewing paradigm evolution of technological administration, the paper attempts to explore the path choice for pushing forward the Chinese administrative reform to realize the modernization of state governance capacity.

Key words: technological administration; paradigm shift; super-departments; holistic governance

① [德] 马克斯·韦伯:《学术与政治》,北京:三联书店,1998年,第29页。
② [美] 加布里埃尔·阿尔蒙德:《公民文化》,北京:商务印书馆,2014年,第2页。
③ [美] 戴维·法默尔:《公共行政的语言》,第123页。
④ 美国哈佛大学戈德史密斯教授等人认为“合作性知识网络”的优点来自于互动性的技术媒介的形成,即各种供政府机构与其伙伴进行沟通、合作和共享知识的电子空间。以美国联邦航天航空管理局为例,员工、顾客和承包商在协调项目、日常决策和规章制度过程中要面对极其复杂的困难。该局使用了大量电子工具建立了一个知识服务网络,从20个商家或节点获取知识,涉及100个工作团队和3000名用户。通过信息技术平台的合作大幅缩短了运行周期,节省了大量的时间和经费。依靠技术维系,构建了互动的实践团体。通过网络互动,社团可以为组织发展带来真正的、可计量的利益。[美] 斯蒂芬·戈德史密斯、威廉·埃格斯:《网络化治理:公共部门的新形态》,第96页。