

# 论知识经济时代科学技术对行政权的影响

朱最新,刘云甫

(广东外语外贸大学 法学院,广东 广州 510000)

**摘要:**21世纪是知识经济时代,科学技术的影响已渗透到社会生活的各个方面。而行政权是调控社会的主要公共权力。因此,科学技术对行政权的影响是全方位的,主要表现在行政权理念的更新、行政权生存空间的拓展、行政权结构的改变和行政权控制机制的变革等几个方面。

**关键词:**知识经济;科学技术;行政权

**中图分类号:**C939:D63

**文献标识码:**A

**文章编号:**1001-7348(2004)09-0155-03

行政权是一个国家权力体系中负责执行权力机关意志、维护社会经济文化秩序、增进社会福利、管理社会事务的支配力。在以知识为社会发展的第一推动力和最终推动力的知识经济时代,科学技术的迅猛发展,极大地改善着社会的产业结构、劳动结构和生产力结构以及人们的工作方式、生活方式、文化教育娱乐方式乃至人们的思维方式。社会关系的变迁客观上要求行政权与之相适应地发生变革。当然,这种变革并非全盘否定,而是在人类实践已取得的成功经验的基础上,适应知识经济时代科学技术发展的要求而赋予行政权以新的时代内涵——更新行政权的理念、拓展行政权的空间、改变行政权的结构、变革行政权的控制机制。

## 1 科技的发展更新了行政权的理念

行政权的理念,从抽象意义上讲,是指对行政权的目的、性质和意义等所持有的总的信念,是关于行政权的规范性的认知模式,在深层次上规范和制约着行政权的各个方面。良好的行政权理念不仅在行政权内部产生导向、约束、激励和整合作用,而且会从根本上唤起社会公众对行政权的合法性信仰。

近代,由于科学技术比较落后,社会关系比较简单,人们普遍认为在安全有序的自

由竞争中每一个具有平等权利的人的个人利益都能得到最大实现。因此,传统行政权的目的是建立一个具有同等权利的公民能够安全地自由竞争的社会秩序。

19世纪末20世纪初,以电力技术为主导的科学技术的飞速发展引发了许多新的社会问题,加之市场调节失灵现象的逐步增多,世界性经济危机的频繁发生,以提供秩序与安全为职能的消极的“守夜人”政府已经不能满足人们的需求:人们不仅需要政府提供秩序与安全,而且需要政府保护自然环境、救济和保障社会弱势群体,经济地干预社会经济生活、为社会提供市场所不能提供的公共产品与服务。这样,行政权的服务功能得以逐步凸现。

20世纪中叶以来,以现代宇宙学、分子生物学、系统科学、软科学的产生为重要内容,以自然科学、社会科学、思维科学相互渗透形成交叉学科为特征,以微电子技术、核技术、生物技术、空间技术、信息技术、海洋技术等高技术群的出现为标志的第三次科技革命引起了社会的巨大变革,人类社会开始进入一个新的经济时代——知识经济时代。在知识经济时代,智力资源成了生产的第一要素。创新成了“民族进步的灵魂”,成了“国家兴旺发达的不竭动力”。这就不仅需要政府在极大程度上满足和激励个体的创

新探索,而且要为这种创新提供宽松的环境和良好的服务。正是这种科技自身所具有的一种创新、探索的精神使政府的职能不能再停留在传统的强制管理的定位上,而应该去鼓励人们的创新精神,挖掘生产者的创新潜力。这样过去高高在上的那种统治性的绝对权威的管理理念就必须遭到抛弃。一种合作、协调的服务与创新理念就成了行政权的核心理念。

## 2 科技的发展拓展了行政权的空间

近代西方行政权的生存空间非常狭小,只限于维护社会秩序与安全。在知识经济时代,科学技术日新月异,新的发明不断出现。科学技术的发展为人类带来了前所未有的经济发展和社会变革,同时也带来了一系列新的社会关系和社会问题。而对这些新的社会关系的调整 and 新的社会问题的规范,必然拓展行政权的生存空间。

首先,科技发展创造了生活新领域。在知识经济时代,科学技术的触角已经敏锐地伸向生活的方方面面,科技的分类已不再是过去的几大门类。由于各个学科间的融合、渗透、交叉,形成了许许多多新的学科。学科门类的不断细分及学科总数的大量增加,不仅为我们进一步探索自然界提供了新的视角、新的工具,也为我们的日常生活增添了

收稿日期:2004-02-24

作者简介:朱最新(1968-),男,江西安福人,广东外语外贸大学副教授;刘云甫(1976-),女,湖北襄樊人,广东外语外贸大学04级研究生院,主要研究科技法学。

许多新的处女地。这些新的社会生活领域的出现,需要行政权加以相应的调控和规范。于是,行政权的调控范围不断扩大。如人造卫星上天、宇宙飞船试航成功、基因技术的发展导致了行政权的触角伸向太空和基因领域。而网络的出现又使行政权从现实领域延伸至虚拟的网络空间。科学技术在带给人类方便和收益的同时,也给人类带来了负面效应。因此,防范科学技术的负面作用成为行政权调控的必然范畴。

其次,科技发展使人们之间的联系越来越紧密,人们之间的关系更加复杂。知识经济时代是一个网络化、信息化、数字化的时代。在这个时代,信息爆炸式地传播着,人们的交往能力大大提高,地球两端的人可以突破地域、时间的阻隔进行交流。个人交往如此,国家间的关系更是日益复杂,社会事务变得空前浩繁。这些新的态势使传统的依法行政束手无策,赋予行政自由裁量权成为解决问题的迫切需要。同时,迅速发展的科学技术本身也需要行政权的规制。在古代和中世纪,科学只是象牙塔式的、个人或作坊式的求知活动,属于少数人的个人爱好、消遣、辩论或游戏,不可能给社会带来巨大的影响,技术也只是在极有限的范围内影响着人们的生活。因此,社会没有必要利用公共权力对科学技术进行调控。在知识经济时代,科学技术的研究要求越来越复杂的仪器设备和其它物质条件,要求许多学科和许多技术人员的通力协作,所以科技研究工作日益成为大规模的社会实践活动,科学技术要获得良性发展,就必须有有效的组织、管理工作,就需要行政权调控其中所形成的各种社会关系。

再次,科技发展使大量的技术性规范需要被赋予法律效力。如,广泛存在于调整建筑、冶金、石化、环保、航运、铁路运输、医药、食品等行业的各种技术标准。而议会由于其成员主要是由选举产生的,缺乏专门的技术人才,无法制定这种技术性的法律规范,而且议会立法的程序也不能满足科学技术发展的效率要求;相反行政机关具有大量的专门人才,行政的首长负责制又使行政能够迅速、灵活地对科学技术作出反应。因此,大量的技术性立法就被委任给行政机关来行使。同样,大量的技术性纠纷的出现也需要技术专家的参与才能很好地解决,而法院办案的

低效率适应不了瞬息万变的科技发展的需要。行政权由此走向了立法与司法领域。

### 3 科技的发展改变了行政权的结构

工业经济时代,大规模的集中型的生产企业雨后春笋般地出现。与这种分工精细、外部环境相对平稳的生产模式相适应,人们建立了官僚制,即“科层制”的行政组织结构模式。这种模式的优点是结构简单,行政信息关系清晰,与组织权威一致,且效率较高,然而,20世纪七、八十年代以来,科学技术的迅猛发展以及由此带来的全球化浪潮使科层制模式显得过于老态龙钟、反应迟钝,在变革与创新面前显得无能为力。行政权结构的重构成为一种必然的趋势。

首先,科技的发展促使行政组织结构的扁平化。知识经济时代,科学技术的突飞猛进要求信息快速传递,决策迅速及时。而传统的层级过多、等级森严的科层制组织阻碍了信息时代信息的快速传递,影响信息的准确率,增加信息的成本,对迅速变化的外部环境的反映显得弹性不足,回应无招。网络的普及使决策层与执行层的直接沟通成为可能,为此,许多国家纷纷减少或取消组织中间管理层次,压平组织结构,削减信息流通环节,建立扁平型组织结构模式。这种模式层级较少,结构相对简单,不仅可以提高管理的效率,而且可以随环境和实际要求而不断变化和创新,自动、及时地对外界环境作出反应,适应外部环境迅速变化的需要。德国自1995年起,开始推行“精干政府”规划,裁减不必要的官僚机构和行政人员。我国浙江省出现的“强县扩权”的现象就是行政组织结构扁平化在我国的一种特殊表现。

其次,科技的发展促使行政权结构由控制型向参与型转变。在工业经济时代,基于“人性恶”的理论假设,各国普遍建立了控制型行政权结构模式。这种模式通过物质刺激、利益分配的均衡,操作标准化、制度化,统一指挥、统一领导,严格纪律、严肃惩罚等控制方法抑制行政人员的个性,迫使他们循规蹈矩。而知识经济时代,社会发展已呈个性化趋势。它要求行政组织为员工的人性化发展提供宽松的环境,因为在这样的氛围中人们可以相互坦诚,无障碍地交流,协作,互相激发创新灵感,个体权利得到最大程度的尊重。不仅如此,它还要求行政组织结构简

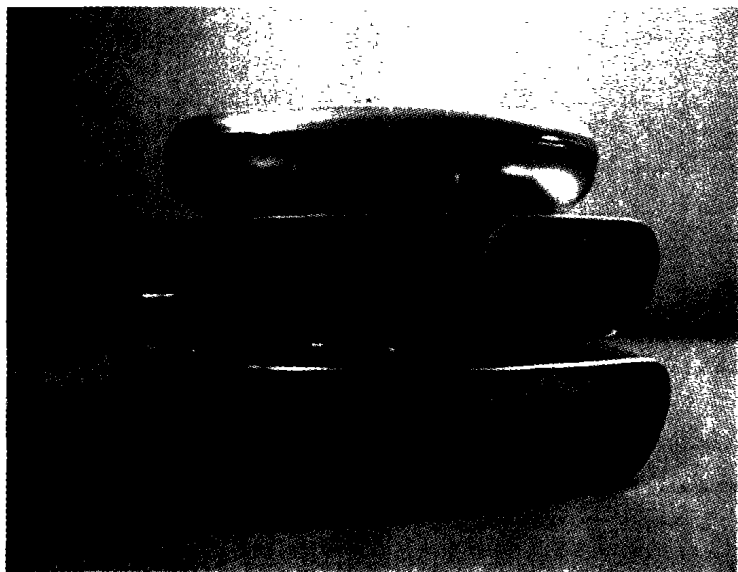
单、灵活,以适应日益复杂的公共事务。控制型行政权结构模式扼杀了政府工作人员的主动性和创造性,已难以适应这种发展趋势。在一个崇尚人性、避免雷同的多元化知识经济时代,这种模式已成为社会个性化发展的障碍,建立灵活的参与型行政权结构模式已成为时代的要求。“没有什么比雇员参与更深入的了”。这种参与模式通过行政人员“对有关其工作、生活以及某些层级节制方面的组织决策的介入”,激发他们的自觉性、主动性和创造性,推动社会个性化发展。

第三,科技的发展需要学习型的组织。知识经济时代,智力资源已经成为最具有决定意义的生产要素。这就需要“知识政府”的管理。这也就不得不考虑行政人员的知识结构、解决问题的能力和社会适应问题。这就需要行政组织自身要成为学习型的组织,各级政府官员要做出表率,充当知识教练,带领全体工作人员不断进行“充电”,更新知识结构,掌握新的管理知识,以适应知识经济时代社会发展的需要。

### 4 科技的发展变革了行政权的控制机制

工业经济时代,西方国家大多数严格遵循着三权分立的权力运行机制。在这种机制下,对行政权的控制主要是通过立法权和司法权的运用来实现的。在知识经济时代,科技的发展促使了这种行政权控制机制的巨大变革。这主要表现在以下几个方面:

首先,行政权控制主体的多元化。传统的行政权控制主体主要是国家机关。对行政权的控制主要是通过立法机关行使立法权、司法机关的司法审查以及行政权自控机制来实现的。社会力量很少成为控制行政权的主体。在知识经济时代,科技发展促使行政权向立法、司法领域渗透,这使立法权、司法权对行政权的控制很难得到实现。而科技发展所带来的公众素质提高,现代通讯技术普及等又使通过社会权力控制行政权成为可能。这一方面表现在行政权中的一些比较重要的权力,主要是指报偿性权力与说服力权力向社会权力的转移;另一方面社会舆论,尤其是新闻自由成为了第四种权力,有力地调控着行政权。这样不仅国家机关,而且公民、社会团体、企事业单位等都可以成为行政控制的主体,从而使行政权的控制主体多



元化。

其次,行政权控制的法律范畴的广泛化。传统行政权控制机制是一种公法控权机制。公法与私法的划分最早出现在罗马时期。罗马法学家乌尔比安认为“有关罗马国家的法为公法,有关私人的法为私法。”“公法不得被私人简约所变通”,“私人协议不变通公法”。此后公、私法的划分虽然几经沉浮,到近代终于成为西方法学研究的前提。在现代“公法是关于国家的、政治的、支配的、他律的、公益的规范的法”,是控制公共权力行使的法律。知识经济时代,随着行政权权限的扩张,出现了报偿性行政权、说服性行政权,“使得严格的公、私法二元论有利于‘行政向私法逃避’的现象正当化,即隐藏在公共权利及政府人格中的行政权借着私法规则而完全失控。基于此,人们提出了调整第三种法律关系的社会法来容纳行政法的新倾向。”因此,行政权控制的法律范畴也由单一的公法控制变为公法、社会法等多种法律的规范和控制。

再次,行政权控制方式的多样化。传统行政权控制基本上是一种单纯的实体控制,无法律即无行政。这种控制权机制不仅为大陆法系国家所共有,而且在传统上注重程序的英美法系国家也存在这种倾向。英国法院一直认为,“只有行政程序中带有司法性质的行为,……才适用自然公正原则,它不适用于纯粹行政性质的行为。”而行政司法权是行政权扩张之后才有的,因此“自然公正原则”这一普通法的程序规则在英国传统行政权控制机制中并未起到多大的作用。知识经济时代,面对着行政权中自由裁量权扩增的现象,单纯采用实体控制的方式已经难以奏效。因为实体控权方式对控制行政自由裁量权存在两个缺陷:首先,通过实体规则的细则化来控制行政自由裁量权,实际上是依赖直接缩小自由裁量权来控权的,而自由裁量权的过度缩小是与现代行政对行政自由裁量权扩大的客观要求相违背的。同时,通过实体规则细则化来控权,实际上只是使自由裁量权在绝对量上缩小了,但并未真正控制住它,除非彻底取消自由裁量权,否则剩下的缩小了的自由裁量权仍需依靠公务员的“良心”来保证其正当行使。因此在保留对行政权的实体控制的同时,积极采用程序控制的方式成为知识经济时代行政权控制的客观要求。因为程序控制“从行政行为过程着眼,侧重于行政程序的合理设计,行政主体

的适用技术是在正当程序下以行政决定为特征的,通过合理的程序来实现控制行政权力的目的”。它既能够充分发挥行政自由裁量权的正面功能,又能防止自由裁量权不被滥用。因此,知识经济时代行政权的控制方式出现了多样化的趋势。

#### 参考文献:

- [1]应松年.行政法学新论[M].北京:中国方正出版社,1998.
- [2]季涛.行政权的扩张与控制[J].行政法学研究,1997,(1).
- [3]陈泉生.宪法与行政法的生态化[M].北京:法律出版社,2001.
- [4][美]戴维·奥斯本,彼得·普拉斯特里克.摒弃官僚制:政府再造的五项战略[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [5]李梁.浙江“强县扩权”独家披露[N].南方周末,2003-09-18.
- [6][美]盖伊·彼德斯.政府未来的治理模式[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [7]朱景文.比较法导论[M].北京:中国检察出版社,1992.
- [8][意]盖伊·彼德斯.政府未来的治理模式[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [9][日]和田英夫.现代行政法[M].北京:中国检察出版社,1992.
- [10]季涛.行政权的扩张与控制[J].行政法学研究,1997,(1).
- [11]王名扬.英国行政法[M].中国政法大学出版社,1987年版.
- [12]季涛.行政权的扩张与控制[J].行政法学研究,1997,(1).
- [13]孙笑侠.论新一代行政法治[J].外国法译评,1996,(2).

(责任编辑:慧超)

## The Effect of Science and Technology on Administrative Power in Knowledge Economy Age

**Abstract:**The 21st century is the knowledge economy age.Science and technology exerts effect into various aspects of social life.Administrative Power is a public power that adjusts and controls society.So,Science and technology infects administrative power in whole azimuth.Infections are mostly paid to administrative power in following aspect:renewal of idea,expansion of scope,change of structure and transform of control's mechanism.

**Key words:**knowledge economy;science and technology;administrative power