

行政生态学研究述评及其对我国行政改革的启发

徐中奇

(北京师范大学法政所, 北京 100875)

提 要: 行政生态学是本世纪 60 年代以来新兴起的一门交叉学科。作为这门学科重要代表人物的雷各斯提出了著名的行政类型分类理论, 分析了影响行政的五个要素, 详细探讨了发展中国家的行政环境问题。尽管他的理论还存在一些不足之外, 但其对我国行政改革的启发意义是不言而喻的。我们在行政改革过程中应该学习、借鉴行政生态学的理论和方法, 对我国行政改革的具体环境作全面、科学的分析, 才能正确认识我们面临的困难。

关键词: 行政生态学; 述评; 行政改革; 启发

中图分类号: D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-6463(1999)04-0026-03

行政生态学是以生态学理论和方法研究行政管理与其周围环境的一门科学。它主要研究各个国家的社会文化和历史传统等因素对公共行政的影响以及公共行政对该国社会变迁与发展的影响。最早把行政问题与其外部环境联系起来进行研究的是美国哈佛大学教授高斯。他于 1936 年发表的《美国社会与公共行政》一文指出行政环境与行政管理有密切关系。1945 年后他在塞拉马大学作了一系列讲演, 详尽阐述了运用生态学方法研究行政管理的问题。1947 年他发表了《政府生态学》一书, 再次强调外部环境对行政管理的作用, 正式把生态学一词引入行政学研究领域。但遗憾的是高斯的理论在当时没有引起理论界的重视。

二次世界大战后, 出现了一批新的民族国家。西方世界在对他们进行经济援助的同时, 也提供了政治“援助”——按照西方的模式, 帮助这些国家建立起一套“西化”的行政制度。西方的行政体制、行政方法、行政技术以及文官制度等在这些国家迅速建立起来。但不久以后人们便发现: 在西方国家行之有效的这些制度在发展中国家收效甚微, 以至于毫无功效。这一现象引发了西方学者的思考。1961 年, 美国夏威夷大学教授弗雷得·雷各斯(Fred W. Riggs)发表了《行政生态学》一书, 运用生态学的理论与方法, 研究发展中国家的行政问题。他的研究在行政学理论领域发生重大影响, 使行政生态学成为一门新的、系统的学科, 并且标志着只在行政系统内部研究行政管理的时代的结束。

雷各斯在行政生态学研究上取得的理论成果可以概述为以下三个部分。

一、根据社会形态的不同提出了有名的行政类型分类理论。雷各斯认为, 人类历史上存在着三种基本社会形态, 即传统的农业社会、过渡社会、现代工业化社会, 每一种社会形态都各有其独特的生态环境。他运用“结构功能分析法”和物理学上“光谱分析”的概念, 对世界各国行政生态背景进行分析研究, 提出了与这三种社会形态相适应的三种行政类型:

与农业社会相适应的是融合型行政模式(Fused Model)。在农业社会中社会结构是混沌不分的, 如同折射前的自然光是一道白光一样。它以农业为经济基础, 没有明确、细致的社会分工, 与之相适应, 行政行为与其他行为, 如政治行为、立法行为、司法行为、战争行为等是混杂一起的, 没有专业化的行政机构, 因而行政效率低下。其权力来自君主, 官吏来自特殊阶层, 实行世卿世禄制度; 政府与民众沟通很少, 官僚职位重于政府政

策,行政风范带有浓厚的亲属主义色彩。

与现代工业化相适应的是衍射型行政模式(Diffracted Model)。白光经过棱柱体的折射后,衍射为红橙黄绿青蓝紫七色光,这如同现代工业化社会,整个社会有着明确的、细致的分工,故政府职能也是明确的,有着分工极细的行政机构,执行着不同的行政职能,讲求行政效率与科学性。民众与政府沟通较多,有影响政府决策的渠道;行政风范体现平等主义、成就取向。

与过渡社会相适应的是棱柱型行政模式(Prismatic Model)。雷各斯将介于农业社会和现代化工业社会之间的社会形态成为过渡社会。由于其过渡性,故既保持着传统社会的一些特征,又具有现代社会的一些因素。在行政方面,行政行为已经渐渐与其他社会行为区分开来,但还未完全分化;专业化的机构已经建立起来,但还不能正常运作,功能有限;行政过程仍受着各种传统势力的制约等等,因而行政效率低下。这种情形,如同光进入棱柱中的折射过程,所以可以称为“棱柱型”模式。

二、通过对各国行政生态要素的分析,提炼出他认为最重要的五个要素,并对这些要素造成的影响进行了分析。雷各斯认为,影响一个国家行政的生态要素是多种多样的,但其中最主要的有五个要素,即:经济要素、社会要素、沟通网、符号系统和政治构架。

雷各斯把经济要素列为影响一国行政的第一位要素,认为一个国家的行政模式基本上由该国的经济结构所决定的。他把社会经济结构依社会类型分为三种:传统农业社会中的“互惠—重配”结构,过渡社会中的“集市—有限市场”结构与现代化工业社会中的“市场—企业”结构。这三种经济结构的市场化程度不同,因此对行政所造成的影响也就不同。市场化程度越高,行政管理中受传统事物制约的程度就越低。

雷各斯注意到社会组织在不同社会形态中的不同作用。他把社会组织分为两大类:一类是以血缘关系为纽带结成的自然团体,如家庭、家族等;另一类是以利益关系为纽带结成的人为团体,如教会、政党、工会等,通称为“社团”。在农业社会中和过渡社会中,家庭和家族在行政过程中发生着重要的作用,而在现代化工业社会中,社团则对政府和行政起着重要的作用。

第三个要素是沟通网,包括社会的文化水平、使用语言的状况、社会舆论的力量,以及通讯和交通的状况等使整个社会互相沟通的手段。他认为沟通网的状况直接影响到一个社会的“动员性”(Mobilization)和“同化性”(assimilation)。所谓动员性指社会人口参加庞大的沟通网的程度,所谓同化性则指全社会人口对同一价值体系与目标等的认可程度。显然,一个社会的沟通水平高,则容易在更多的问题上更快的达成共识。反之,政府在行政过程中就面临着比较多的不同意见和麻烦。

第四个要素是符号系统,即社会政治符号系统,包括政治神话、政治法则和政治典章等。这些实际上就是讲关于政治意识和政治游戏规则的影响。他认为政治神话中包含的一些直接影响着人民的政治意识。如在西方国家的政治传说中更多的包含了主权在民、人生而平等、天赋人权等观念,而在东方政治神话中更多的包含了君权神授等观念。

秉承古德诺的政治—行政两分思想,雷各斯认为政治与行政应该是分离的,政治领导行政,而行政则实现着政治的目标,这种关系决定了政治结构也是影响行政生态的一个重要因素。

雷各斯最后总结道,以上这五种要素之间不是互相孤立的,而是交叉作用、互相影响的,因此在实际考察中,情形是错综复杂的,既要注意单个分析这些重要因素,又要注意到彼此之间的互动性。

三、着重探讨了发展中国家—过渡型社会的行政生态问题。雷各斯研究行政生态学的直接动因是发展中国家何以不能适应西方行政模式的问题,因此他在书中着重讨论了发展中国家—过渡型社会的行政问题。他认为过渡型社会的行政属于“棱柱型行政”,具有以下三个基本特征。

第一,异质性(heterogeneity),指在同一个社会中同时存在不同的行政制度、行政行为和行政风范,既有农业社会的,也有工业社会的,从而出现极不调和的现象。如在中央政府部门设置齐全,管理设施先进,而在一些边远地区却根本没有行政机构,依靠宗教组织、家族组织维持秩序。在人事上表现为优秀人才因为家族背景等原因不能进入政府机构加入政治精英集团,而导致他们的反精英行为。

第二,形式主义(formalism)、“应然”与“实然”不相符,理论与实际相脱节。在过渡社会中,国家虽然有着完整的法律制度,但实际上起不到约束和规范作用,形同虚设,传统的东西在实际上仍具有巨大的影响力。如许

多国家宪法规定了议会制和内阁制,但军人们常常会发动政变,宪法如同一堆废纸。

第三,重叠性(over tapping),组织和结构上传统的与现代的重叠存在。在过渡型社会中,行政机构不能发挥其应有功能时,就不得不由一些非行政组织,如家族、宗教团体、同乡会等来完成其任务,这就造成了机构的重叠。这种机构重叠带来的恶果是使合法机构的权威性丧失,受控于非法机构,使政府官员投靠非正式组织,为其服务,造成行政行为的多元化。

雷各斯认为造成“棱柱型行政”的原因是因为其属于过渡型行政,是从“融合型”向“衍射型”转化的“变迁中”行政。而发展中国家的社会变迁受外部作用比较大,属于“外发型变迁”,所以变迁顺序多由技术层面到制度层面再到思想层面,变迁难度越来越大,在变迁过程中会出现三者显著脱节的现象,这就导致了棱柱型行政产生的环境基础。

雷各斯的这一著作出版后,在东方国家的行政学界也引起了很大反响。印度亚洲出版社在该书出版后很快就出版了英文版。我国台湾商务印书馆于1978年出版了该书的中文版。台湾学者彭文显于1988年出版了他的著作《行政生态学》。在我国的许多行政学著作中也都提到了行政环境问题:如李方等主编的《行政管理学基础》,黄达强等主编的《行政管理学》,王沪宁、竺乾威主编的《行政学导论》等书都涉及了这一问题。

目前各国都比较重视行政环境问题的研究。80年代初,联合国教科文组织曾在摩洛哥召开会议,专门讨论如何使公共行政适应不同文化环境的问题,鼓励专家学者深入探讨行政环境问题。

行政生态学的研究方兴未艾,至今已经取得了可喜的成果,作为一门新兴的交叉学科、边缘学科,行政生态学有着广阔而光明的前景。但我们也不能忽视行政生态学研究仍然存在的缺陷,要正确评价其成就和不足。

一、行政生态学是系统行政学派的一个分支,是运用系统方法研究行政系统与环境之间相互关系的结果。行政生态学把行政系统作为一个“有机体”,注重这个“有机体”与周围环境的“互动性”,偏重于运用生态模拟的方法,建立行政模型,这对我们研究行政管理学具有极大的启发作用。它摆脱了在行政系统内研究行政管理的窠臼,开创了用系统全面的观点研究行政管理的新时代。

二、行政生态学在某些方面、一定程度上符合马克思主义关于物质世界普遍联系和普遍发展的观点,符合马克思主义关于经济基础和上层建筑关系的基本原理,是我们社会主义行政管理可以借鉴和吸收的行政理论。我们在实际工作中和理论研究中都要注意研究行政管理与其外部环境、经济基础和行政管理之间的关系,寻求行政管理规律,增强行政行为的有效性。

三、行政生态环境所包括的内容是非常广泛的,不仅仅是人文社会环境,还包括自然社会环境;不仅仅包括国内环境,也应包括国际环境;不仅仅包括一国的宏观环境,也应包括一省一县的微观环境;不仅包括静态的行政环境,也应重视动态的行政环境。雷各斯的理论显然缺乏完整性、系统性。他所列举的五种要素只是影响一国行政生态环境的其中一部分,还有一些重要的因素需要我们加以深入的研究,行政生态学的研究领域仍然有待进一步拓宽。

四、雷各斯虽然一再标榜其研究的学术性,称其对三种行政模型所做的生态分析纯粹是技术性的,是一种“非价值判断”,不具有任何“目的论的性质”,似乎非常客观、中立,其实不然,他根本无法摆脱他作为一个具有“美国优越”意识的学者的立场。他始终以美国的行政制度为理想模式,以美国社会的价值观念为判断标准,来区分和评价各种行政模式的优劣的。这一点是我们在学习中应该加以注意的。

五、行政行为的生态性研究在今后应该成为我国行政学界研究的一个重点。长期以来行政生态学研究在我国行政学界未能受到应有的重视。现在我国政府面临着领导经济建设两个转变的艰巨任务,社会处于艰难的转型期,政府行政行为如何更快、更好的适应社会的需要,促进社会的发展,需要行政生态学的理论指导,这就促使我国行政学者在近一个时期要加强对具体行政环境的研究,加强对行政生态学的研究。

二

行政生态学研究对我国目前正在进行的行政改革有着很现实、很重要的指导意义。行政改革是一项长期的、复杂的、系统的工程,涉及到社会的方方面面。能否取得行政改革的胜利,取决于我们对改革的社会环境是否有充分和正确的认识。忽视了行政环境的改革,必然是无源之水,无土之木,只能是纸上谈兵,最后归于

失败。正确认识我国当前的行政环境,就是要:

一、正确认识我国行政环境的主要方面与次要方面,不能忽视次要方面的负面影响。我国行政环境的主要方面是:在政治上实行人民代表大会制度;中国共产党领导的多党合作、政治协商制度是我国的政党制度;建立了完整的立法、司法、行政系统等等。在经济上,近年来发展很快,正在迈向市场经济,不久将初步建立起社会主义市场经济体制;在文化上,教育、科学、文化各项事业都取得了巨大的成就,科学的意识形态在社会生活中居主导地位。但在行政改革的过程中,我们应该充分认识到次要方面可能带来的影响。在政治上,要认识到党政关系不顺、腐败风气盛行等对党和政府与人民群众关系的影响;在经济上,要认识到生产力水平偏低、地区发展水平差异大、国有企业改革困难重重等对行政改革的阻力;在意识形态上,要认识到教育科技水平总体落后的客观现实,认识到传统文化思想(如“官本位”思想等)对改革的阻碍以及西方外来思想对改革的冲击等等。这些所谓的次要方面往往却是造成行政改革停滞不前、寸步难行以至反复循环的主要原因、根本原因。

二、正确认识我国行政环境的外在表象与内在实质的不一致性,在改革过程中要从实际出发,制定改革措施。由于我国现代化进程的时间较短,而经历封建时期的时间特别长,所以封建思想的余毒不可能在近期内得到根除。也由于我国仍然是一个落后的农业大国,所以从整体上而言,我国的社会形态是处于过渡型社会。这就决定了我们的行政类型属于棱柱型,具有棱柱型行政模式的一些基本特征。比如,我们已经建立了完整的科层制政府,但我们的政府人员在精神实质上并未能达到韦伯在其科层制理论中所论述的水平,在实际生活中,政府人员擅自更改办事规程、违背上级命令的现象并不罕见。我们也建立了市场经济的框架,但地方保护主义的行为并未结束,市场仍处于分割状态,政府干预企业经营的现象仍很普遍。如果我们不能认识到这些问题的存在,而是仅从表面现象出发制定改革措施,就很可能造成行政秩序和经济秩序的混乱,股份制改革中的严重问题不应该再出现在行政改革以及机构改革中。

三、正确认识我国行政环境的多样性,注意各地、各级政府行政环境的差异性。行政环境不仅有国家的大环境与地区的小环境的区别,还有地区之间差异、城乡差异、专业领域差异和层级差异等方面,都值得我们认真研究。比如上海已经开始搞的东西,在北京未必能行得通;在深圳可以搞直选市长,在少数民族势力强大的地方,直选村长也不可能;在中央可以搞干部带薪培训,在县级机构改革中,几乎没有人会参加培训。中国地大物博,各地人民习性不同,又正处于经济转轨时期,情况很复杂,在改革过程中不能搞“一刀切”,“一个模式”,历史已经证明了这样做的后果必然是失败的。我们只有因地制宜、因级制宜、因行业制宜地制定改革措施,才能取得行政改革的胜利。

四、正确对待学习外国先进经验。我们要正确认识到我们的行政管理水平与发达国家相比有着很大的差距。正如朱镕基总理所讲,我们的管理水平很差,管理人才相当缺乏。不但在经济领域如此,在行政管理领域也是如此。但在学习外国先进经验、技术的过程中要注意行政环境的差异性。外国正在抛弃的东西,未必不是我们学习的东西,外国正在推行的东西,也可能是我们暂时还无法学习的东西。对于这一点,我们要有正确的认识,不能盲目攀比,竞相学习外国那些与我国实际尚有一段距离的东西,以免闹出“淮南为橘,淮北为枳”的笑话,给改革事业带来损失。比如,西方国家已经开始推行公共服务社会化,把公共服务推向市场,甚至于监狱也可以给私人承包,而我们在目前还不能学习这一点。西方国家已经开始对公务员制度进行大规模的改革,如取消烦琐的考试,雇用一定的临时雇员等等,而我们正在推行统一的公务员录用考试,因为我们还处在需要这种考试的阶段,这是从我国的实际出发的。

参考文献:

- [1] 方贻岩.西方行政思想史[M].厦门大学出版社,1993.
- [2] 许文惠.行政管理学[M].人民出版社,1988.
- [3] 彭文显.行政生态学[M].台湾三民书局,1988.

责任校对:王 萍