

# 行政生态学与生态行政学:内涵比较分析

黄爱宝

**内容提要** “行政生态学”与“生态行政学”概念的内涵及其学科性质主要取决于对“生态学”一词的界定和理解。行政生态学将“生态学”定位为一种哲学方法论与和谐价值观,其实质是一种生态主义的行政社会学理论。而生态行政学将“生态学”定位为原本意义上的自然科学,其价值观又表现为追求自然生态系统的平衡与稳定,促进人与自然的生态和谐,其实质是一种环境保护主义的行政科学。两者既有明显的差异,又有一定的关联,但不可相互取代。

**关键词** 生态学 行政生态学 生态行政学 比较

随着生态环境危机日益突出,生态学的影响与地位也日渐彰显。在生态学与行政学的联姻与结合的过程之中,产生了“行政生态学”与“生态行政学”两个概念或两种性质定位的学科。由于行政生态学学科的存在只有 60 多年的历史,而生态行政学更是一门全新的边缘学科。因此,目前国内学者对此问题的探讨仍然处于起步阶段。有的学者甚至还没有明确意识到上述两个概念之间的区别而将它们混为一谈;<sup>①</sup>有的学者虽然已经意识到它们之间的区别,认为行政生态学是以研究行政管理外部制度环境为主要内容的学科,其研究的是“行政生态”,而不是“生态行政”。<sup>②</sup>但尚未对二者的关系展开系统的论证与深入地说明。因此,通过对“行政生态学”与“生态行政学”的比较分析与研究,确定这两个概念的不同涵义以及不同的学科性质定位,并进一步分析它们之间的真实关系以及各自的独特意义,应该是有助于行政学学科发展和完善的一项重要的基础性工作。

“行政生态学”的内涵与学科性质

运用生态学理论与方法研究公共行政学,创

立行政生态学学科的为 J. M. 高斯等人。原本作为自然科学的生态学认为,任何一种生命有机体的生存与发展,都需要与周围的生物或非生物的各种环境因素不断进行物质、能量和信息的交换,生命有机体与其周围环境相互作用相互影响,二者始终处于平衡与不平衡的矛盾运动过程中。依此类推,一个国家的行政系统运行也离不开其所处的特定的社会环境,而我们对一个国家的公共行政研究,也不能仅仅局限于行政系统本身,而应该跳出行政系统,研究行政系统之外的社会环境。所以,高斯说:“公共行政生态学包括对人、地区或财产、人所期望的自然和社会技术、思想、个体和紧急状态的研究。”<sup>③</sup>里格斯(Fred W. Riggs)则进一步发展了高斯的理论,并引起理论界的广泛重视。他将行政生态学明确地定义为“自然以及人类文化环境与公共政策运行之间的相互影响情形”<sup>④</sup>的科学。并着重分析了影响一个国家行政系统的五种要素:经济要素、社会要素、沟通网、符号系统和政治构架,根据这些要素对一个国家行政系统的影响不同,区分了三种行政模式:溶合模

型(Fused Model)、衍射模型(Diffracted Model)和棱柱模型(Prismatic Model)。

行政生态学研究的历史并不长,主要是第二次世界大战以后才兴起的。目前我国学术界对行政生态学的研究成果也比较少。根据已有的研究结论综观起来,行政生态学概念的基本特征主要表现应该为:

1. 将“生态学”定位为一种哲学方法论。生态学的术语和方法原本是用来解释自然现象与自然规律,如果同时用来说明非自然的现象与非自然的规律,那么只能是运用反映自然之间的生态联系和生态规律来类比或比拟非自然的联系与非自然的规律,且这种类比或比拟往往最终表现为反映带有哲学意义上的普遍性规律内容。而所谓行政生态学就是指借用生态学研究生命主体与其环境的相互关系和相互作用的理论和方法,来研究行政系统与社会圈的相互关系的方法,即通过生态系统的模拟来研究行政生态系统。<sup>⑤</sup>显然,行政生态学运用的“生态学”已不是自然科学意义上的生态学,只是“借用”了生态学的理论与方法,只是“模拟”了自然生态系统。如果这种“借用”和“模拟”仍停留于作为自然科学的生态学,而不是上升为一种具有一定普遍性的哲学方法论,那么必将自然现象与社会现象、自然规律与社会规律混为一谈,在逻辑上也表现为“机械类比”的错误。

2. 同时将“生态学”定位为一种哲学意义上的和谐价值观,即认为“生态学和行政学的组合目的就是使行政系统在其管理运行中达到动态平衡——这也是行政管理的发展方向。在一个系统中,行政系统与社会圈怎样才能达到生态平衡,进而使行政管理达到最佳的行政发展状态,是行政生态学研究的最终目的。”<sup>⑥</sup>这就是说,一个国家的行政生态系统所追求的目标是行政系统与其生态环境在相互沟通中共生、共荣、共益、共赢。因为只有建构和谐的生态行政系统才能发展和谐的社会和社会的可持续发展,才能最终实现人类的根本利益,实现以人为本价值观的需要。

3. 行政生态学研究的主要内容是指一个国家的行政系统与其周围生态环境的相互关系。即一是探讨各国所特有的社会文化以及历史等诸因素是如何影响并塑造该国的公共行政。二是探究各国的公共行政又如何影响该国的社会变迁及发

展。具体地说,当我们研究某一国家的行政时,我们不仅要研究该国行政制度上的特点,更要研究其行政行为的方式;不仅要从行政本身的观点去研究行政,更要扩大范围,立足于该行政系统得以产生的社会大系统,从行政与政治制度、意识形态、价值观念、经济结构、文化心理、历史传统等的相互关系中研究行政。因为作为行政系统的“生态环境”包括了与行政系统有关的各种条件的总和,不仅仅包括自然生态环境,还包括各种社会环境因素。而自然科学意义上的生态学所指的“生态环境”也仅仅指自然生态环境。可见,与传统的公共行政学相比,行政生态学研究的内容与研究范围已经大大拓展。

如果我们将“生态学”作为一种哲学方法论和作为一种哲学意义上的价值观统称为生态主义的理论,那么,行政生态学就是这种生态主义理论在行政学研究中的应用。显然,行政生态学学科性质不是应用作为自然科学的生态学的应用生态学,也不是应用一般哲学理论与方法的应用哲学,而是应用一种生态哲学方法与生态价值观的特殊学说,即应用的是一种生态主义的理论。从行政生态学的研究对象或内容上来说,运用这种生态主义理论方法研究一个国家行政系统与周围环境之间的关系,就已突破了传统的行政学的学科边界,应当属于行政社会学的范畴。所以,行政生态学的实质应是一种生态主义的行政社会学。

### “生态行政学”的涵义与学科性质

目前,明确提出“生态行政学”概念,并作为与行政生态学不同的一门学科进行研究的成果比较少见。高小平先生近年撰写的《落实科学发展观加强生态行政管理》是一篇比较前沿的探索性论文。在这篇论文中,他认为,所谓生态行政管理是指政府按照统筹人与自然全面、协调、可持续发展的要求,遵循生态规律与经济社会规律,依法行使对生态环境的管理权力,全面确立政府加强生态建设、维持生态平衡、保护生态安全的职能,并实施综合管理的行政行为。并进一步认为,研究生态行政管理,要从生态学、环境学、政治学、经济学、社会学、法学、管理学等多学科及边缘学科已有成果出发,特别要吸取生态管理理论,结合政府管理特点,运用行政学原理,以科学发展观作指

导 对生态行政管理的法制、政策、原则、职能、机构等方面进行考察 奠定政府生态行政管理的基本框架。<sup>⑦</sup>

我们认为，生态行政学应是指研究行政主体为了解决生态环境问题所引起的人类生存危机，促进人与自然的生态和谐，维护人类的生态安全，推动社会走上生态良好的文明发展道路 在把握自然科学意义上的生态学知识前提下，适应遵循自然生态平衡规律的需要而如何实施行政行为的一门科学。具体地说，生态行政学应具有以下一些基本特征：

1. 将“生态学”定位是原本的自然科学，生态学知识是一种自然科学知识 揭示的是生态自然联系与生态自然规律。这里的“生态平衡”是指包括人类在内的自然界各种因素的生态平衡 而不是所谓行政系统与其相关的周围环境之间哲学意义上的生态平衡。“生态系统”也是指包括人类在内的自然性的生态系统 而不是指所谓的包括自然生态系统和行政系统自身在内的哲学意义上的行政生态系统 所谓“人与自然的生态和谐”也是指人与人之外的自然界之间的自然生态和谐。可见 与行政生态学不同 这里不存在对生态学概念和方法“借用”或“模拟”等论证方式。

2. 同时将“生态学”定位是一种自然生态和谐的价值观 也就是说，凡不利于自然生态和谐的行政管理都属于“非生态”甚至“反生态”的范畴。而生态行政学概念本身即意味着其最终价值目标是应对日益严重的自然生态危机 保护自然生态环境 促进自然生态平衡，维护人类的自然生态安全 推动社会走上生态良好的文明发展道路。

3. 生态行政学研究的主要内容是适应作为自然科学的生态学知识 应对自然生态环境危机的行政系统自身改革与创新，即行政系统生态化发展的规律 因为在传统的公共行政学知识体系中，还存在着行政系统“非生态化”甚至“反生态化”的内容。为了适应解决生态危机的需要 必须对传统的公共行政学知识加以一定的改造、补充、创新与发展，如倡导政府绩效的生态价值导向 建立行政决策的生态评估体系等 然后在此基础上创立一门新的学科即生态行政学。显然，与行政生态学不同 生态行政学的研究范围着力涉及的是一个国家的公共行政系统与自然生态环境的关

系 而且主要研究其中一方面的关系 即探究如何改造一个国家的公共行政系统以适应保护自然生态环境 促进人与自然生态和谐的需要；而不是探讨如何改造或保护自然生态环境以适应一个国家行政系统完善与发展的需要。

虽然生态行政学要应用作为自然科学的生态学知识 但不能就此认定生态行政学是一门应用生态学。因为这里的生态学知识不是作为某种一般原理加以应用，而是作为生态行政学研究的知识背景或知识前提而存在的。从生态行政学研究的直接对象或主要内容来看 它主要还是应用行政学的一般原理，以适应生态学知识和保护自然生态环境的需要，研究行政系统自身完善与发展的规律。所以，生态行政学应定位于一种应用行政学，是行政学的一个分支学科。

### “行政生态学”与“生态行政学”的比较分析

由于行政生态学与生态行政学对“生态学”的界定和理解不同，因而不仅对生态学中的概念术语涵义的理解有着不同，而且二者在价值目标、研究内容、学科定位和功能意义等方面都存在着明显的差异，这些差异足以表明二者是两种不同的“话语体系”或学科定位。概而言之，其主要表现为：

1. 行政生态学将原本是自然科学的“生态学”上升与转化为一种哲学方法与哲学意义上的和谐价值观 因此它是一种生态主义的行政社会学理论 反映了行政学理论研究方法的创新与丰富。而生态行政学将“生态学”定位为原本意义上的自然科学 同时其价值观表现为追求自然生态系统的平衡与稳定，促进人与自然的生态和谐。因此它是一种环境保护主义的行政科学，反映了当今生态学日益显要的理论初衷。

2. 行政生态学的研究内容是一个国家的行政系统与其周围环境的各种因素之间相互影响相互作用，是追求如何实现一个国家的行政系统与其周围环境之间的哲学意义上的生态平衡与协调。当然这里也应包括一个国家的行政系统与其周围的自然生态环境之间的相互关系。但里格斯的行政生态学理论主要局限之一，就在于没有分析诸如自然环境对行政造成的影响，自然灾害对行政的冲击等问题。<sup>⑧</sup> 还有的学者认为，在整个生态环

境中对行政系统发挥重大影响作用的不外乎政治因素、经济因素、社会因素和文化因素。<sup>⑨</sup>而同样没有把自然生态环境列入最重要的因素。如前所述 生态行政学的研究内容着重在于如何改造一个国家的行政系统以适应保护自然生态环境, 促进人与自然生态和谐的需要。这个研究内容虽然也追求一个国家的行政系统与自然生态系统之间的一种协调或平衡关系的理论目标, 但在行政生态学的研究内容中已被大大弱化, 并不能有效地凸现出来。

3. 行政生态学定位于一种生态主义的行政社会学; 生态行政学定位于一种环境保护主义的行政学。因为二者都是从各自所界定的生态学与行政学相结合的产物 所以, 从这个角度上说, 二者都是一门交叉性、边缘性的学科。又由于行政生态学关涉到行政系统与经济、政治、文化、自然等多种因素的联系, 表现为一门综合性较强的学科; 而生态行政学也需要涉及到行政系统与自然生态系统之间的一方面关系, 且由于行政学本身就是一门具有一定综合性的学科 所以, 生态行政学也具有明显的综合性特征。但上述的“交叉”、“边缘”或“综合性”的具体内容并不雷同。行政生态学体现的是生态哲学方法的应用内容; 而生态行政学体现的是作为自然科学的生态学与作为社会科学的行政学知识相结合的内容。

4. 行政生态学将生态理论引入到行政学方法论研究当中 这本身反映了行政学发展过程中的一种理论创新和其学科体系建设中的进一步完善和一种尝试。行政生态学的意义直接表现为一种研究方法论的创新 目的主要在于为行政学研究提供新的理论框架。在这里, “生态”是方法 “行政”是对象。行政生态学呈现更多的是理论性、逻辑性和体系性。而生态行政学研究的意义直接表现为应对日益严峻的自然生态危机, 保护自然生态平衡, 促进人与自然生态和谐的目的。在这里, “行政”是手段 “生态”是目的。生态行政学表现

更多的是实践性、问题性和针对性。

当然, 行政生态学与生态行政学也存在着互通与互补的联系一面。生态行政学强调改造与完善一个国家的行政系统以适应自然生态系统的平衡与稳定, 目的也在于促进行政系统与自然生态环境之间的哲学意义上的协调与平衡, 这也内在地包含在行政生态学的价值目标之中。而且行政系统与自然生态环境之间的哲学意义上的协调与平衡也离不开行政系统与经济、政治、文化等其它环境因素之间的哲学意义上的协调与平衡 它们之间也存在着互为中介的动态交互作用关系。因为这在本质上符合马克思主义关于人作用于自然的性质与社会关系和联系的性质之间的深刻的依从性原则。这就表明 生态行政学的研究也不能离开行政生态学的理论关联与指导。但是 二者之间的这些联系并不能就此简单地得出可以互相包含或者互相取代的结论。<sup>⑩</sup>

<sup>①</sup> 吴海晶:《生态行政学学科性质探析》,《理论月刊》2001年第5期。

<sup>②⑦</sup> 高小平:《落实科学发展观 加强生态行政管理》,《中国行政管理》2004年第5期。

<sup>③</sup> 约翰·M. 高斯:《公共行政学的思考》,(阿拉巴马)阿拉巴马大学出版社1958年版,第9页。

<sup>④</sup> 引自彭文贤《行政生态学》,台湾三民书局1988年版,第2页。

<sup>⑤</sup> 王沪宁:《行政生态分析》,复旦大学出版社1989年版,第28页。

<sup>⑥</sup> 吴宇飞:《行政生态学浅探》,《天津师范大学报》1994年第5期。

<sup>⑧</sup> 唐兴霖:《公共行政学:历史与思想》,中山大学出版社2000年版,第338页。

<sup>⑨</sup> 彭文贤:《行政生态学》,台湾三民书局1988年版,第52页。

作者简介: 黄爱宝,哲学博士,副教授,南京农业大学公共管理学院博士后流动站研究人员。南京,210095

〔责任编辑: 蒋秋明〕