

行政发展相关概念辨析新视角： 行政生态学分析法

黄晓军

[摘要] 行政发展、发展行政、行政改革是发展行政学中既相互区别又相互联系的概念,对于它们之间关系的辨析,是行政发展研究中的一个难点。理论界历来看法不一,有些观点存在着明显的分歧。借助行政生态学的分析视角,可以使我们对三者的相关辨析有一个比较清晰准确的把握。

[关键词] 行政发展;发展行政;行政改革;行政生态学

[中图分类号] D0 D035 [文献标识码] A [文章编号] 1008 - 584X(2003)04 - 0024 - 05

关于发展问题的研究一直都是国际社会科学领域讨论的热点之一。行政学领域中的行政发展则是以第二次世界大战后对发展中国家行政管理问题的研究为基础展开的。从 20 世纪 80 年代中后期开始,我国行政学界开始了对行政发展问题的探索,取得了一定的成果与突破。然而,在一些相关概念的辨析上,理论界的看法不尽一致,某些观点存在着明

[收稿日期] 2003 - 04 - 01

显的分歧。笔者将尝试引入行政生态学分析的方法,试图寻求一条更为合理的分析途径来对行政发展相关概念进行重新辨析。

一、传统理论界对行政发展相关概念的辨析

综观行政学领域 20 余年的研究情况,对于行政发展相关概念辨析的不同观点集中在两个方面,即行政发展与发展行政的关系,行政改革与行政发展的关系。

范完善公务员考核制度和业绩评估制度。建立以工作实绩为核心的考核指标体系,推行分类分级考核,将考核结果与任用、培训、薪酬、奖惩等紧密挂钩。

此外,在今后的地方政府效能建设中,还要加强政府效能建设的理论研究。目前,政府效能理论研究的相对滞后,已经成为制约地方政府效能建设深入开展的一个重要因素。所以,有关部门应当通过适当的机制和形式,把学术界与政府部门两方面的力量调动起来,加强对政府效能建设的理论研究,搞好管理咨询工作,充分发挥理论对实践的指导作用。

[参考文献]

[1]陈俊星,郭泽保.福建省机关效能建设的主

要做法[A].中国行政管理学会.中国行政管理学年鉴(2002)[C].北京:国家行政学院出版社,2003.318~321.

[2]周志忍.公共组织绩效评估——英国的实践及其对我们的启示[J].新视野,1995,(5):38-41.

[3]晓刚.推行电子政务要与改革相结合[N].经济日报,2003-01-20(5).

[作者单位]福建经济管理干部学院 政治法律系,福建 福州 350002.

(责任编辑:刘梅康)

1. 行政发展与行政辨析。对于行政发展与行政之间的关系,争论的焦点集中在两者的因果关系上,也就是行政发展导致行政还是行政发展导致行政发展的观点差异。下面我们将列举两种比较典型的观点:

第一种观点认为,行政发展是指政府随着社会大环境的变化而相应地调改和完善行政体制、领导制度、行政行为方式、行政管理技术等等,以适应社会发展变化的需要。而行政发展则是指政府在良好行政发展的基础上审时度势、主动进取、打破旧习,通过向社会和公众提供优质的公共产品即公共政策及其执行,来引导、推动、促进社会的快速、均衡、稳定、持续的发展进步。^[1]

第二种观点认为,就两个概念本身而言,发展行政强调政府为使整个社会的发展达到某种高级状态而实施的行为,其基调是推动社会发展,核心是积极主动的行政施为;行政发展则强调行政系统(包括政府这一主体)达到的一种高级状态。在为达到这种状态而进行的行为中,无论是外力所致,还是政府自身产生动力,政府都是作为一个接受改变的角色出现的。因此,从这个角度出发,发展行政可理解为一种动态的过程,行政发展则是这种动态过程的结果。^[2]

以上两种观点的分歧是明显的。第一种观点认为发展行政是在良好行政发展基础上的一种行政现象,就是将行政发展视为因,发展行政视为果。而第二种观点则认为行政发展是发展行政的一种动态结果,就是将发展行政视为因,行政发展视为果。

2. 行政发展与行政改革辨析。在我国行政科学的发展过程中,行政改革被列入行政学研究领域的时间要远远早于行政发展。在一些传统观点中,这两个概念往往是通用的。因此,在一些较为早期的行政学教材与专著中,对于行政改革与行政发展的区别比较模糊,甚至将其混为一谈。

随着我国行政学研究的不断深入,后来的学者们开始注重对行政发展与行政改革之间的关系进行辨析,当前比较典型的观点有两种:

第一种观点认为,所谓行政发展,是指政府行政管理随社会经济的发展和科学技术的进步不断提高。所谓行政改革,是指政府为使行政职能、行政体制和方法适应社会经济发展的需要,不断提高行政效率而进行的自我调整与变革。行政发展要求行政

改革,行政改革推动行政发展,是行政发展的必由之路。^[3]

第二种观点认为,根据我国的情况,行政改革一般是指在政府行政管理领域内,为提高行政效率,规范行政责任,改革落后的行政方式并建立合理行政体制的行为。行政发展泛指通过行政改革来实现体制和效率的完善和提高,从而促使传统行政管理向现代行政管理转变的过程。因此,行政改革是行政发展的必由之路和具体内容,而行政发展是行政改革的指向和归宿。^[4]

由此可见,对于行政发展与行政改革的关系,当前的观点相对比较一致,一般都把两者理解为具体与抽象、实践与理论的关系。

二、辨析新视角:行政生态学分析法

我国行政学界在行政发展相关概念的辨析上看法不尽一致,某些观点甚至存在明显的分歧,这是很正常的。因为行政发展研究对我国而言还是一个年轻的领域,其探索仍处于起步阶段,而且在研究过程中,不同学者的研究方法与研究重心各有偏重,因此得出的结论也难免有所差异。

行政发展及其相关概念是构成行政发展研究的基本要素,为了更好地进行行政发展问题的研究,对行政发展相关概念进行深入的辨析显得很有必要。本文认为,采用行政生态学的分析方法,可对行政发展相关概念的辨析有一个较为清晰、准确的把握。

1. 行政生态学的涵义。所谓行政生态学,指的是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。^[5]它是运用生态学的理论和方法来研究公共行政的结果,是行政学与生态学相结合的一门边缘学科。

生态学理论认为,任何生命机体都必须依赖于周围的生物或非生物而存在,都必须同周围环境进行物质交换才能生存。按照J·M·高斯的观点,“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。”^[6]根据这个观点,行政生态学认为,要了解一个国家的公共行政,不应该仅局限于行政系统本身,而应跳出行政系统,从社会这个大系统来考察行政,亦即考察一国的行政与该国的社会环境的关系。据此,行政

生态学的奠基人里格斯把行政生态学定义为“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”的科学。^[7]因此,行政生态学的研究范围包括,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,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;不仅要研究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。^[8]

行政生态学将社会系统与行政系统视为两个彼此相对独立的系统。社会系统(或社会环境)指的是行政系统的生态环境,即与行政系统有关的各种条件的总和,包括了整个社会的各种因素,其中最重要的是政治环境、经济环境与文化环境。^[9]而行政系统则是指在上述行政环境中活动和运行的行政组织,即通常意义上的政府。社会系统总是处于不断的变化发展之中,各种主客观条件(如政治、经济、文化、意识形态、军事、宗教、技术、价值观、国际环境等)的变化都可能推动社会系统的发展,从而对行政系统产生新的需求。因此,从这个意义上说,社会系统的变化是主动的、积极的;行政系统的变化是被动的、消极的。行政系统只有不断发展与完善才能与社会系统保持良好的动态平衡,共同促进整个社会的进步。

2. 行政生态学分析法的启示及运用。行政生态学为我们进行行政发展相关概念再辨带来了很大的启示。我们认为,借助行政生态学分析法,通过全面考察社会系统与行政系统之间的互动(平衡——不平衡——平衡的动态变化过程),以能量的流动、转换为主线,可以比较清晰、全面地体现行政发展、发展行政、行政改革等行政现象及其相互关系。行政生态学分析法的运用可以用图1所示的行政生态学动态平衡图来解析。

根据系统理论,社会系统、行政系统的演进同其他任何事物一样,最后要达到整体进化、系统发展、动态平衡的状态。但是在这种动态平衡中,平衡是相对的,不平衡是绝对的,平衡建立在不平衡基础上。为了研究方便,我们首先假定行政系统与社会

系统开始时处于相对平衡的状态,然后以社会系统作为研究的逻辑起点,将行政系统与社会系统的动态平衡划分为两个过程:行政发展过程(包括图1所示的步骤一、二,其中步骤二是行政改革的体现);发展行政过程(包括图1所示的步骤三、四)。具体分析如下:

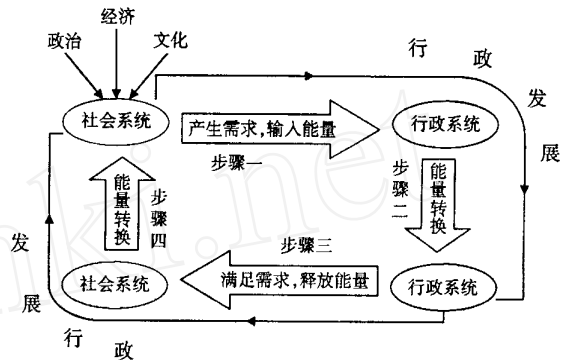


图1 行政生态学动态平衡图

(1) 行政发展过程。社会系统与行政系统之间存在着能量变换和物质交流,社会越发展,需要行政系统加以协调的范围就越大,事务就越多,行政系统的能量就越大。从现代社会的一般进程来看,行政系统的能量总的说来呈扩大趋势。^[10]如图1,在第一个步骤中,由于政治、经济、文化等因素的变化,社会系统产生了新的需求,打破了社会系统与行政系统之间的初始均衡状态。社会系统对行政系统提出了更高的要求,并通过能量(与信息)输入的方式让行政系统感知。第二个步骤表示行政系统接受了社会系统发出的信号后,将社会系统输入的能量转换为行政发展的动力,对自身系统进行变革与完善,使行政系统发展到一个更高级的形态,从而满足社会系统产生的新需求,此时的行政系统与社会系统实现了暂时的平衡。改革是行政系统升级的途径,是行政发展的中坚与砥柱,因此在这一个步骤中行政系统的变革与完善实质上就是一个行政改革的进程。这里的行政改革既包含着一般层次的精简、统一、效能,又包含着深层次的民主、科学、公平、正义、服务精神等价值的追求。据此,我们将行政改革定义为:行政系统在各种社会力量的作用下,对其自身的组织体系结构、运作功能、行为方式、制度设计进行有计划的调整和改进,以提高行政效率,促使行政系统适应行政环境的变化。行政改革的能量一方面来源于社会系统基于新需求的外部能量输入,另一

方面来源于行政系统自我扩张倾向所产生的内部能量,这两股力量交织在一起最终促成了行政系统的自我革新与升级。

步骤一、二共同构成了一次完整的行政发展过程,在这个过程中,社会需求是起点,而行政系统的升级是终点,因此,我们可以将行政发展定义为:随着社会需求的变化,社会系统向行政系统输入新的能量,促使行政系统相应地改革与完善自身体系,过渡到更高级形态的过程。可见,行政发展是一个系统进化、辩证运动,隐含价值追求在内的更富积极性的行政改革过程。

(2)发展行政过程。阿尔蒙德认为,整体社会是指由个人及个人所依附的社会团体相互之间紧密联系、相互作用形成的人类共同体。可将整体社会分为文化、政治与行政、社会、生物四个系统。每个系统各自起着不同的作用,其中政治与行政系统起着确定目标和调动资源、能源来达到目标的功能。它的目标确立要依据其它系统的需要和支持,而为了实现这些目标,它必须从其它三个分系统中提取物资、人力、精神资源,它又对其它三个系统具有强大的反作用力。在这个系统中,发展行政又处于核心,所以发展行政在整体社会中便也居于重要位置。^[11]

发展行政的过程可以分解为如图1所示的第三、四两个步骤。

在第三个步骤中,行政系统的升级不但满足了此时的社会需求,并且具备了向社会提供更优质公共产品的能力,于是行政系统向社会系统辐射和释放出更多的能量。行政系统向外辐射能量的能力来源于其强大的社会促进功能,具体包括:促进经济的快速增长以及市场机制的发育和成长;促进相对公平的收入分配;保证社会稳定。^[12]此时的行政系统在价值观念、态度与期望等方面领先于社会系统,两者由暂时的平衡状态进入了不平衡状态。

在第四个步骤中,通过行政系统的驱动,社会系统接受并转换了行政系统辐射的能量,进行自我更新,在政治、经济、文化等领域都得到了进一步的快速、稳定、持续的发展,过渡到一个更高级的形态,又重新取得了与行政系统的暂时平衡。

第三、四两个步骤的完成实现了一次完整的发展行政过程,因此,我们把发展行政定义为:随着行政系统自身的不断完善,它向外释放、辐射出行政能量,带动与促进整个社会系统向更高级形态发展的

过程。可见,发展行政就是行政系统挟着强大的政府权威、现代化的目标取向、巨大的经济文化资源,通过采用开创性、灵活性的手段强有力地推动经济发展、社会整合、文化繁荣的过程。^[13]

三、行政发展相关概念的重新辨析

如上所述,经过两个过程、四个步骤,社会系统与行政系统实现了一轮完整的能量循环,两者都过渡到一个更高级的状态,达到了一种均衡的状态。但是这种均衡仍然是暂时的,由于政治、经济、文化等方面的条件总是处于不断的变化发展之中,因此它们将会对社会系统产生新的作用力,诱发社会系统产生新的需求,由此将展开新一轮的循环,螺旋式地推动行政系统与社会系统向前发展。从这种循环运动中,我们可以很好地考察行政发展、发展行政以及行政发展与行政改革这两对相关概念之间的关系。

1. 行政发展与发展行政辨析。首先,行政发展与发展行政是两个不同的行政过程,其差别主要体现在:

行政发展是一种以自身(行政系统)为诉求对象的行政过程,其基调是改革,即通过行政系统的改革向更高级状态过渡的过程。改革的动力主要来源于社会系统的能量输入,当然也不排除行政系统自身产生的变革能量,能量流向是从社会系统到行政系统。在行政发展过程中,行政系统主要是作为一个接受改变的角色出现的,从这个角度讲,它扮演了改革客体的角色。

发展行政则是一种以社会系统为诉求对象的行政过程,其基调是促进,即通过行政系统对社会系统的能量释放促使社会系统往更高级形态发展。社会系统的更新动力来源于行政系统的能量释放与辐射,其它的能量还包括社会系统自身,如政治系统、经济系统、文化系统产生的能量,这些能量的共同作用导致并加速了社会系统的更新,能量流向是从行政系统向社会系统。在发展行政过程中,行政系统是作为一个实施变革的角色出现的,从这个角度讲,它扮演了促进主体的角色。

其次,行政发展与发展行政之间存在着相互衔接、承前启后、互为因果的关系。从图1可以看出,经过四个步骤完成的一次完整的能量循环过程实际上就是行政发展过程与发展行政过程的加总。以第

一轮社会需求为研究起点,则行政发展先于发展行政,前者为因,后者为果,即行政发展是发展行政必不可少的重要手段和途径,只有行政系统自身得到了发展才能向外辐射能量带动社会系统的发展。但是考察后续一轮的能量循环,则是行政系统向社会系统辐射的能量与政治、经济、文化等产生的能量一起发生作用,才导致社会系统向行政系统提出新的要求,引发新一轮的行政发展。因此,从这个角度看,又可以将行政发展理解为发展行政的目标和结果,即前者是果,后者是因。由此可见,行政发展与行政发展是互为因果的关系,两者之间存在着相互的作用力,任何一方的改变都导致另一方的变化。正是行政发展与行政发展的交替进行,使得能量得以在社会系统与行政系统之间顺利循环,带动并推进了行政系统与社会系统的向前发展。

2. 行政发展与行政改革辨析。行政发展与行政改革在表现形式上具有很大的相似性,最终都体现为行政系统向更高级形态的过渡。然而,它们之间的区别也是很明显的,主要体现为两个方面:

其一,范畴不同。行政发展的过程涵盖了两个步骤,一是行政系统接受社会系统能量的步骤,二是行政系统对所获得的能量进行转换的步骤,经过这两个步骤才能实现完整的行政发展过程;而行政改革则侧重于行政系统通过能量转换实现自我革新,只涵盖了图1中的步骤二。因此,行政发展的范畴比行政改革广阔。

其二,主体不同。行政发展的过程是社会系统与行政系统这两个主体共同发生作用,经过互动产生的结果;而行政改革的主体则相对单一,它侧重指行政系统实施的以自身为革新对象的行政现象,其主体主要是行政系统本身。

所以,行政发展与行政改革是不能混为一谈的。当然,它们之间也存在着相互依存的关系。行政改革是行政发展的一个组成步骤,只有通过行政改革,行政发展才能得以实现。因此,行政改革是行政发展的手段和途径,行政发展是行政改革的目的与方向。无论是行政改革还是行政发展,它们的终极目标都是发展行政,即通过行政系统的创新更好地服务于整个社会,带动社会系统走向全面进步。

[参考文献]

[1]张国庆. 行政管理学概论[M]. 北京:北京

大学出版社,2000.

[2]卓越. 行政发展研究[M]. 福州:福建人民出版社,1999.

[3]汪志友. 行政学概论[M]. 成都:四川大学出版社,1990.

[4]王乐夫. MPA 联考大纲及考试指南:行政学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2000.

[5][9]王沪宁. 行政生态分析[M]. 上海:复旦大学出版社,1989.

[6]约翰·M·高斯. 公共行政学的思考[M]. 阿拉巴马:阿拉巴马大学出版社,1958.

[7]彭文贤. 行政生态学[M]. 台北:台湾三民书局,1988.

[8]唐兴霖. 里格斯的行政生态理论批判[J]. 上海行政学院学报,2000,(3):45.

[10]王沪宁. 论90年代中国的行政发展:动力与方向[J]. 天津社会科学,1992,(5):6.

[11]加布里埃尔·A·阿尔蒙德,等. 比较政治学:体系、过程和政策[M]. 上海:上海译文出版社,1987.

[12]李泽中. 论发展行政及其限度[J]. 中国行政管理,1995,(4):30.

[13]许利静. 试论发展行政及其三维度[J]. 江海学刊,1996,(5):62.

[作者单位] 厦门大学政治与行政学系,福建 厦门 361005.

(责任编辑:林丽芳)