



王沪宁 著

行政生态分析

复旦大学出版社

行政生态分析

王沪宁 著

复旦大学出版社

行政生态分析

王沪宁 著

复旦大学出版社出版

(上海国权路 579 号)

新华书店上海发行所发行 复旦大学印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 10.25 插页 0 字数 246,000

1989 年 1 月第 1 版 1989 年 1 月第 1 次印刷

印数 1—3,000

ISBN7—309—00139—7/D·06 定价: 2.40 元

序

这是一本关于行政学的书，本书用生态学的基本原理来分析行政活动和行政现象，从行政系统与社会环境之间的物质循环和能量变换考察行政活动的优化。本书系作者的新尝试，即结合行政学和生态学两个学科，可以说，行政生态分析为一边缘学科。

我之所以想写这样一本书，是近年来思考一些问题的结果。行政学的研究这几年发展很迅速。我在研究行政学的过程中发现，当代生态学研究的成果是很有启发意义的，能否把适用于自然界现象的生态学观念与行政活动的研究结合起来呢？能否用生态学的基本观念——物质循环、能量变换、新陈代谢、生态平衡来透视社会的行政现象呢？或许这样是有益的。在一定的社会中，行政系统与社会之间存在着这样的基本机制。生态学研究中的这些基本分析概念可以借用到行政学研究中，这有利于分析在一定的社会条件中的行政系统的适应性。可以将行政视为一个系统，将一定的社会视为“圈”，来探讨它们之间的相互关系以及取得动态平衡的途径。这本书只是这方面研究的一个初步结果。

另一方面，我在研究行政学的过程中，还受到另一个问题的困扰。有的学生问：“行政学的体系似乎太零散，好像不像其他学科那样有系统，体系严谨，能不能使行政学也像其他学科一样形成一个完整的体系呢？”这个问题促使我在这方面进行探索，用生态学的基本原理来设计行政学的学科体系，便是在这方面的一种尝试。当然，这个尝试仅是各种可能的尝试中的一种。

这本书的第一、二章是总论部分，其中，第二章“行政生态系统”表述了全书的基本思路和结构，是理解行政生态分析的一个基本性的说明。第二章申明：“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和方法，即通过生态系统的模拟来研究行政生态系统。”第一章说明有关行政学研究的一些基本问题和基本概念。第二部分的四章，均是描绘社会圈的机制，包括政治圈、经济圈和文化圈。第三部分的四章分析了行政系统，包括个体系统、团体系统、整体系统和系统构造。第四部分的六章解释了行政系统与社会圈之间的相互作用，包括行政需求、行政功能、行政转换、行政推动、行政控制和行政发展。读者可以发现，本书根据新的结构融入了人们已经取得的研究成果，如第三部分有较多组织行为学或曰管理心理学的内容，第四部分包括了一般行政学的基本内容。行政发展可以视为本书的结束语，这里说明了一定的行政系统怎样适应一定的社会圈，并怎样适应行政系统本身及社会圈的条件而发展，以便有效地取得与社会圈之间的动态平衡。

前面已经说明，本书想用生态学的方法来组织行政学研究的体系，因而本书的努力在于此。在分析过程中，国内外行政学学者及其他学科学者的研究成果使我获益匪浅。在此我对他们表示深深的谢意。

我还应该感谢下列人士：我曾在复旦大学国际政治系开过行政学概论、行政分析和行政案例讨论等课程，对象包括本科生、专修生以及上海市人事局委托复旦大学办的干部进修班学员，他们在上课过程中的提问、发言促使我思考更多的问题；我系的研究生们都是非常勤于思考的人，他们的提问常常逼迫我去做更深的探讨；尤其感谢上海市委组织部和人事局委托复旦大学办的高级管理人员硕士课程研修班的学员们，他们大部分来自具体的行

政部门，肩负着局、处一级的行政责任，有着丰富的实践经验和知识。我用生态学的原理梳理行政学体系之后，首先在这个班里试讲，得到他们的热情支持和指正，使我有机会反复推敲一些结论。他们的见解和看法是我凭自己的力量在短期内难以获得的；感谢上海市委组织部研究室、上海市人事局研究室和上海市委宣传部思想研究室，作为这三个部门的特邀研究员，它们给我提供了研究中国社会主义行政和许多实际问题的宝贵机会和意见，使我能够把理论与实践结合起来；感谢我系办公室和资料室全体人员给予我的多方面的帮助；最后，我感谢复旦大学出版社为本书的出版所付出的辛勤劳动。

任何指教和建议都会受到最热烈的欢迎。

王沪宁

一九八七年二月十五日

于复旦大学国际政治系

目 录

序

第一部分 总 论

1. 引 论	3
1.1 何谓行政	3
两种理解 行政与政治	
1.2 行政学的演展	6
行政学的兴起 行政学学派	
1.3 行政分析的层次	8
层次性 行政哲学 行政管理学 行政工艺学	
1.4 多学科的透视	14
行政学与其他学科 方法演进	
1.5 行政分析的必要	17
人类的难题 五项发展 行政活动的风格革新 行政 能量 分析的目的	
2. 行政生态系统	24
2.1 行政生态概念	24
新的观念 生态分析的背景 生态学与行政生态	

2.2 行政生态的基本关系	28
行政系统 行政生态环境	
2.3 行政生态的动态过程	33
能量变换 目标链	
2.4 行政生态分析的结构	37
社会圈 行政系统 行政需求和行政功能 行政变换 系统平衡	

第二部分 行政环境

3. 社会圈与行政系统	45
3.1 社会圈的作用	45
社会圈的含义 一般社会圈 特殊社会圈 交流关系	
3.2 封闭式行政系统	48
封闭式与开放式的差别 运转的框架 封闭式的困境 社会圈的渗透性	
3.3 开放式行政系统	51
沟通与变换 开放的界限 不同模式	
3.4 开放式行政系统的机制	56
信息循环系统 交流机制 动态过程	
4. 社会圈 I: 政治圈	60
4.1 行政系统与政治系统	60
古典的区分 对古典区分的批评 政治系统的特点 三项命题	
4.2 行政系统与政治制度	65
政治制度的影响 政党制度的影响 国家结构的影响	
4.3 政治系统的作用方式	70

政治系统与社会—经济条件 政治意识形态 政策
政治变革 政治圈构造

5. 社会圈 II: 经济圈	79
5.1 行政系统与经济圈	79
基本关系 分配资源 经济目标与行政系统	
5.2 生产方式与行政系统	84
生产方式的意义 生产力的意义 生产关系的意义	
5.3 所有制与行政系统	90
所有制的制约 两种模式 计划与平衡 经济圈构造	
6. 社会圈 III: 文化圈	99
6.1 社会文化与行政系统	99
文化的作用 行政系统与文化 作用的机制 社会文化和行政文化	
6.2 行政文化	104
态度、感情和信仰 体制和过程 整体和局部	
6.3 行政领导文化	109
行政领导文化的概念 行政领导文化的框架 行政领导者	
6.4 行政道德	113
行政道德与行政 公共道德与动态平衡 道德的因素 行政道德与社会道德 文化圈的构造	

第三部分 行政系统

7. 个体系统	123
7.1 个体与行政系统	123

	个体的地位 人性 心理活动与社会圈 个性与行政	
7.2	行政主体的行为	129
	行为科学 人的行为 需要与刺激	
7.3	行政主体的心理机制	133
	冲突与挫折 需要层次 X理论与Y理论 四种人	
7.4	动机、需求和社会圈	140
	动机与动态平衡 需求与社会圈	
8.	团体系统	145
8.1	组合系统的形式和原则	145
	行政组合 行政组合的形式 行政组合的要素 行政组合的原则	
8.2	行政团体	148
	团体的含义 团体类型 团体的功能 团体的结构和作用	
8.3	行政编组	154
	行政编组的含义 行政编组的形式 形式选择 行政编组的条件	
8.4	行政领导团体	157
	行政领导团体的含义 行政领导团体的特征 行政领导团体的构成 有效与有力	
9.	整体系统	161
9.1	整体系统的概念	161
	整体系统的构成 行政体制 整体系统的特性 结构与行为	
9.2	理性行政系统	164
	理性行政系统的原则 三项条件	

9.3 社会性因素的作用	167
复杂的作用机制 人的因素 事实上的权威 一体化的机制	
9.4 整体系统的新模式	170
理性模式的短处 参与模式 自治模式 不发达行政系统	
10. 系统构造	177
10.1 行政系统的组织	177
组织的含义 组织界说 各类组织理论	
10.2 组织的结构	183
组织结构的要素 组织的原则	
10.3 组织的类型	186
不同类型的组织 首长制和委员制 层级制与功能制 完整制和分离制 集权制和分权制 矩阵组织	
10.4 组织的动态关系	189
组织气候 组织中的冲突 非正式组织	

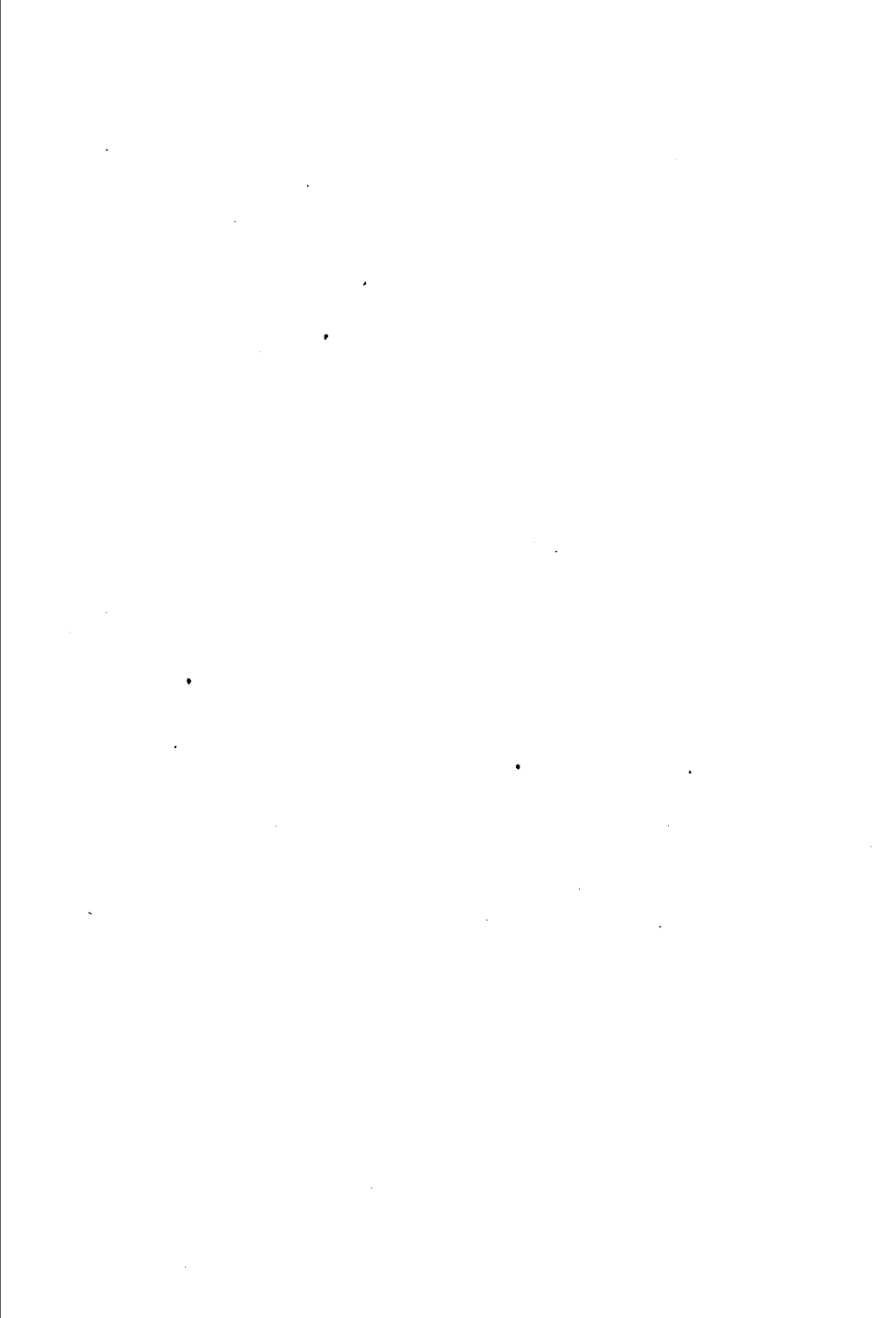
第四部分 相互作用

11. 行政需求	201
11.1 社会需求的产生	201
满足的功能 需求的性质 四项命题 行政需求的产生	
11.2 社会需求与行政系统	206
社会需求的表达 需求编码 直接入口和间接入口 需求流动	
11.3 机构性需求	210

	输入主体 输入方式 正式需求的适应性	
11.4	非机构性需求	215
	输入主体 输入优化	
12.	行政功能	220
12.1	行政功能的形成	220
	系统的功能 五项前提 行政功能的趋向 行政与政治的功能关系	
12.2	行政功能的特性	226
	功能与行为 四个特性	
12.3	行政功能的效能	230
	功能的现代性 六项效能	
12.4	行政功能的社会性	234
	传统的内容 当代的发展	
13.	行政转换	239
13.1	行政领导	239
	领导的基础 领导的形式和方式 领导的功能	
13.2	行政决策	244
	政策的含义 政策制定过程 决策类型 决策的领导	
13.3	行政计划	253
	行政计划的含义 行政计划的制定	
14.	行政推动	258
14.1	行政授权	258
	行政授权的含义 行政授权的原则 充分授权的活动方式	

14.2	行政用人	263
	行政用人的含义 行政用人的程序 行政主体的选 用 职位分类	
14.3	行政沟通	269
	行政沟通的含义 行政沟通的类型 行政沟通的结 构 行政沟通的效应	
15.	行政控制	281
15.1	行政监督	281
	行政监督的含义 行政监督的形式 行政监督的任 务 行政监督的幅度	
15.2	行政法规	290
	行政法规的含义 制定法规的原则 行政法规专门 化	
16.	行政发展	295
16.1	行政发展的原则	295
	行政发展的含义 创新与革新 稳定性和连续性	
16.2	行政发展的条件	298
	动力条件 组织条件 人与组织	
16.3	行政发展的程序	303
	问题所在 可行性 两种取向	
16.4	行政发展的障碍	306
	安全、利益、习惯和方便 人际、成效、理解和未 来 行政发展的生态性	
	主要参考书目	313

第一部分 总 论



1. 引 论

1.1 何谓行政

两种理解

行政学和公共行政或称行政管理学，一般意义可以不加区分地加以使用，但严格地说来，它们之间有一定的差别（见 1.3 节）。在这里，首先来确定行政的涵义。

行政一语究竟有何涵义，至今仍是一个争论不休的课题。在我国，行政的概念早就存在了。根据《纲鉴易知录》记载，公元前 841 年，周厉王因国人发难而逃，太子靖年幼，“召公、周公行政”。这里行政指的是管理国家事务，与现代所言的行政不完全一样。

现代行政学分析的行政是行政学独立之后逐渐划定的概念。较早提出行政学独立地位的思想的人是伍德罗·威尔逊。他在 1887 年认为“行政乃是法律逐细目的的有系统的执行”。自那以后，行政学研究者主要从两个方面来理解行政：

第一，从政治的角度来理解行政。从这个角度看问题的人，又可以分为两派：（一）侧重于政府的分工机制，按照西方社会传统的三权分立的原则，认为行政是政府执行机关所执行的事务和完成的活动，立法机关和司法机关不包括在内。这是一种狭义

的理解。这种理解把立法机关和司法机关的行政活动排除在外。立法机关和司法机关也构成行政系统的组成部分，它们也有计划、沟通、用人、控制等基本行政功能，也是整个行政系统完成与社会圈之间谋取动态平衡所必不可少的。因而，从行政系统的观点看，将这些环节完全排除在外是不全面的；（二）侧重分析行政的范围。这派观念认为，政治的范围较广，层次较高，行政的范围较狭，层次较低。美国著名行政学家古德诺在《政治与行政》一书中说：“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。政治在决定政策，行政在执行政策。”不过，执行政策的过程不能与政治决策过程全然分开，尤其是在当代社会生活的条件下。从行政系统来说，也有决策的一面。因而，在现实生活中要做此截然分明的区分是困难的。

第二，从管理的角度理解行政。这种观念形成于1911年以后。在这一年，美国科学管理学家泰罗发表了他的著名著作《科学管理的原理》。许多行政学者接受了这种看法。泰罗的理论主张用科学手段来分析行政。这派观念在当代行政学界也有不少的影响。如赫伯特·西蒙认为：“行政就是通力合作完成共同目标的集体行动。”^①怀特认为：“行政是为完成或实现一项公共政策而采取的一切行动。”^②马歇尔·I·迪诺克和格拉迪斯·O·迪诺克则确定：“行政是在研究人民期望政府做些什么事情，及如何使这些事情做得成功的方法。”约翰·H·普菲夫纳和罗伯特·V·普莱修斯则认为：“行政是指运用各种方法，达成既定目标的一种活动或程序。”这种理解倾向于对行政作纯科学的概括，因而往往

①（美）赫伯特·A·西蒙、唐纳德·W·史密斯伯格、维克多·A·汤普森：
《公共行政》，英文版，纽约，阿尔佛莱德·克诺普公司，1956，第10页。

②（美）列奥纳德·D·怀特：《公共行政研究引论》，英文版，纽约，麦可喜图书公司，1947，第1页。