

经济生态之中的行政——经济行政学

傅明贤

一、从静态的行政论到生态的行政论

何谓行政？对这个概念最广义的解释是，对社会公共事务的管理即行政；狭义的解释是政府对社会公共事务的管理。行政学，主要是研究政府对社会公共事务的管理和对政府组织及人员自身管理的科学。行政学的思想自古有之，但作为一门独立的学科，却是十九世纪末才有的。自十九世纪末以来，行政学的研究，即行政学的发展，可大致分为三个阶段。第一阶段是对行政作静态的研究，将行政作为一个客观的组织实体来研究。它主张用行政组织的合理化、行政过程的制度化、行政方法标准化来提高行政效率；它重机关组织，轻员工个人，视个人为达到机关组织的工具。人们称之为“硬性学派”。第二阶段是对行政作动态的研究，将行政作为其成员行为的过程，认为人的行为是有动机有目的的，主张对行政员工要人性激励、民主参与、提倡尊重人格、满足人们的正常欲望，使工作人员愉快的工作；认为只有愉快的情绪才会有高效率的工作。人们称之为“柔性学派”。第三阶段是对行政作生态的研究，将行政放在社会、乃至自然界的大环境中来研究，认为行政是整个社会大系统、自然大系统中的一个子系统，它和这些大系统之间有着互依、互动的生态平衡关系。首先是行政系统要受社会、

自然界的制约，其生存与发展首先要适应社会、自然环境的需要，其次是行政系统在适应社会、自然环境的基础上，利用社会和自然的客观发展规律，能动地去改造社会、改造自然。因此这种学派认为，不同的社会生态环境、不同的自然生态环境，决定着不同的行政系统，没有一成不变的行政原则和方法。人们称之为“权变学派”、“系统学派”。

综观行政学发展的三个阶段，我们可以看出前两个时期，都是将行政隔离于周围环境之外孤立地研究。先是孤立地静止研究，后虽是动态的研究，但也是离开了外在环境单纯地从人的一般行为规律去研究行政的。只有第三阶段的研究，才是将行政系统放在外在社会环境、乃至自然环境的基础上，再对其静态的组织、动态的行为进行权变式的研究。因此，第三阶段的行政学是第一二阶段行政学的进一步发展，并不是对它们简单的否定。

从生态环境出发研究行政，行政的生态环境包括些什么呢？行政的生态环境是指影响行政组织生存与发展的一切要素的总和，它包括自然环境和社会环境。自然环境有地球环境和地球之外的宇宙环境；社会环境有经济环境，政治法律环境，文化、教育、科技环境，民族、宗教环境，阶级、阶层、社团环境，人口环境等等。其中最重要、最深

层、最基本、最直接的生态环境就是经济的生态环境，这是决定行政的阶级性质、职能配置、机构设置、权力划分、运行方式、人员素质的最重要的因素；行政对经济的需要能否满足与适应也是决定和衡量行政的稳定性、权威性、效率性的主要因素。尤其是人类进入市场经济时代以后，经济生态环境对行政影响的重要性更是日趋突出。

二、市场经济要求专门研究经济生态之中的行政——经济行政学。

人类进入市场经济已经有三百余年的历史，整个市场经济的历史告诉我们，在市场经济条件下，经济运行的主体既有企业，又有政府。指挥微观经济的主体是企业，指挥宏观经济的主体是政府。市场经济是一个不能脱离政府调控的绝对自由的经济，尤其是本世纪三十年代以后，政府作为市场经济的宏观调节控制的主体是不可或缺的，是不可代替的。市场经济能否发展，既取决于企业的主动性、积极性，又取决于政府宏观调控经济的正确与否与效力大小。在这种形势下，政府为了更好地充当宏观调控经济主体的角色，必然要不断地调整政府自身的组织及行为，乃至进行行政体制的改革。当前，西方发达国家为了尽快地摆脱经济滞胀、低速的困境，发展中国家为了赶超发达国家，都在进行一系列的行政体制改革。他们改革行政体制的目的均在于使政府的组织及管理能更好地调控宏观经济，更好地解决由市场经济所带来的一系列社会问题。一句话，是为了使行政更好地适应市场经济的需要，更好地推动市场经济的发展。八十年代以后，中国的行政体制改革也提到了重要的议事日程。进入九十年代的今天，已经明确提出，建立与社会主义市场经济体制相适应的行政体制，是我国当前行政体制改革的目标。它说明我国的行政体制改革决不是单纯地精简机构，而是整个行政体制全方位的改革。

行政体制改革的这种趋势已经清楚地表明，在市场经济条件下，行政体制的建设必须首先适应市场经济这个生态环境，行政体制的建设必须和市场经济紧密相连。经济基础决定上层建筑这个历史唯物主义的命题，比以往任何时代都显得更明白、更清楚。实践往往是理论的向导，时代已经在呼唤人们：应将经济与行政结合起来研究，应在经济的生态环境之中研究行政，建立一门新的综合学科：从经济生态研究行政的“经济行政学”。时代要求我们站在历史的前沿，总结人类历史上各个经济时代，尤其是市场经济时代，行政与经济、尤其是与市场经济的关系，经济、尤其是市场经济对政府的职能配置、机构设置、权力分配、运行机制、行为方式、人员素质等等各方面的要求，以及后者诸方面对经济、尤其是对市场经济的能动作用，从中找出它们之间的动态平衡规律和有益的历史经验，这不仅是当今整个时代的要求，更是我国行政体制改革的迫切需要。

三、经济行政学与政府经济学的异同

现在西方已经有了“政府经济学”的专著，它研究的对象是政府如何对经济进行宏观调控，即政府的经济管理行为。它与经济学研究的基本内容是同一的：即如何在有限的社会资源中，生产出符合社会需要的产品，通过合理的产品交换和分配，以满足社会需要。与一般经济学所不同的是，它不是研究企业这个经济主体对以上这个问题所作的选择，而是研究政府这个经济主体对以上这个问题所作的选择。所以政府经济学就其实质而言仍是属于经济学。由于政府对以上这个问题的选择只能是从宏观的角度，故政府经济学可以说是宏观经济学的一种，宏观经济理论就是政府经济学的直接理论基础。

从经济生态环境出发研究行政的经济行政学，它研究的对象是政府的组织及管理如

何适应并能动地改造经济环境。它研究的特点是将经济与政府的组织及管理联系起来，将政府的经济管理行为与政府的组织及管理联系起来，然后将研究的重点放在政府组织及其一般管理和自身建设方面。因此，从本质而言，经济行政学属行政学的范畴，是以研究行政组织及行政管理为目的的。

这个简略介绍告诉我们，政府经济学、经济行政学都要研究经济与政府的关系，都要研究政府在经济中的地位、作用、角色，这是它们的共同点。它们的不同点是，政府经济学研究经济与政府关系的目的是为了研究政府的经济管理行为；经济行政学研究经济与政府的关系是为了研究政府的自身组织及一般的行政管理行为。虽然它们都要研究政府与经济，但落脚点不同，故分属于不同的学科。

四、经济行政学要研究的主要问题

1. 不同的经济时代如何决定着不同的行政特色。

经济生态环境对行政影响之重要，最突出的表现在：不同的经济时代决定着不同的行政特色。划分经济时代可以有三个角度，一是以生产资料主要的占有形式为标准划分，有原始共产主义所有制时期，奴隶主所有制时期，封建地主所有制时期，资本主义所有制时期，社会主义所有制时期等。二是以生产力为标准划分，有渔猎、畜牧经济时期，农业经济时期，农业经济向工业经济过渡时期，工业经济时期等。三是以经济运行模式为标准划分，有自然经济时期、商品市场经济时期，产品计划经济时期等等。与各种不同的生产资料所有制相对应的行政是不同阶级性质的行政。与各个不同性质的生产力时期相对应的行政也有着不同的行政特色，如渔猎、畜牧经济时期，因生产力极端低下，除了因原始的公有制导致原始民主行政而外，很重要一个特色是因无剩余劳动导

致无有脱离生产劳动的专门公共行政人员。农业经济时期非常重要的行政特色是宗法习惯行政、专制君主制和刑罚行政，这包括嫡长子继承制、政治伦理化及行政习惯化，行政内容基本上只是征税和刑罚等等。由农业经济向工业经济过渡时期的行政特色是，专制与民主共存，人治与法治共存，经验与科学共存。与工业经济时期相对应的行政特色是，民主与法治行政，科学与服务行政等等。与各种经济运行模式相对应的行政特色主要体现在不同的经济职能上，自然经济要求行政的经济职能只有维护和平的安定的生产劳动秩序和征税职能；商品市场经济要求行政的经济职能有维护和平、安定的生产经营秩序和对宏观经济进行调控的职能，而且后者的职能所占比重越来越大；产品计划经济要求行政的经济职能是维护和平、安定的生产劳动秩序和对经济的微观、宏观调控职能。以上所列，皆是历史已呈现出现象。我们的任务是要研究藏在它背后的因果关系，各种不同的经济时代是因为什么决定着行政体制只能这样，不能那样？各种不同特色的行政体制对当时的经济起着什么作用？它们之间的联系点、互相制约点在哪里？各种经济时代与行政之间究竟存在一种什么样的互依、互动的平衡规律？这些都需要我们去探索、去研究。

2. 生产力中的各个要素对行政有何影响。

众所周知，生产力的因素包括劳动者、劳动手段、劳动对象。这三个要素都对行政有着自己的强烈影响。劳动者数量的多少、素质的高低将影响行政的经济、政治战略目标实现的程度，经济、政治体制改革能否顺利进行，行政决策的科学化、民主化程度，行政的政绩大小以及行政的权威性、稳定性等等。劳动手段的先进程度，意味着一个国家生产力水平的高低、科技的发达程度、交通信息的便利程度等等，而这些将制约着一

个国家行政管理幅度的大小——科技越发达，信息交通越便利，行政管理幅度越大；反之，越小；——将制约着行政管理效率的高低，如电子计算机的出现，电子传真、光纤通讯电话的出现，行政办公因此实现了自动化，使行政管理出现了高速度、高质量、高储量的三高现象，极大地提高了行政管理效率。劳动对象随着生产力的发展而发展，很多无用之物将变成有用之物。一个国家可供开发、利用的自然资源的丰裕程度，将直接影响一个国家财力的大小及其在国内国际行使行政职能的力度。我们的任务，就是要研究各个国家生产力要素的不同情况是在如何影响一个国家行政的，其影响的深度、广度如何；反之，一个国家的行政在面对着生产力要素的不同情况，又是如何去适应它、改造它的，以更好地推动经济的发展和行政自身的健康发展。

3. 市场经济与行政各个方面的复杂关系，更需要我们去仔细研究。

市场经济越来越不是无政府经济，它越来越要求政府对其进行正确的干预。同是市场经济国家，又都有各自不同的经济特点和发展战略，从而形成不同模式的市场。如在发达资本主义国家，有日本的协调型市场经济模式，德国的社会市场经济模式，美国的自由市场经济模式。在发展中国家，由于市场经济发育不全，政府缺乏管理市场经济的经验，许多国家没有形成一种独特的市场经济模式；但是尽管如此，有些国家已经接近于某一特殊的战略发展模式，如智利、阿根廷的货币主义战略模式，巴西、印度、韩国的工业化战略模式，菲律宾的绿色革命战略模式，斯里兰卡的再分配战略模式。这些不同的市场经济模式，不仅要求各国行政组织

制定不同的经济发展战略及经济政策，而且对国家行政组织的设置、职能的配置及运行机制都有不同的要求，各国的行政也都必然有着适应自己特殊的市场经济模式的组织形式及管理机制。在这里，我们要着重研究的是：市场经济模式与政府的经济发展战略、经济政策的关系，政府的经济发展战略、经济政策与政府的经济职能、非经济职能的关系，各种职能与政府机构设置的关系，政府机构的总量与市场经济的容量关系，政府内部权力分配、尤其是中央政府与地方政府权力分配与经济发展战略、经济政策、市场经济的关系，政府行使经济职能的运行机制与行政管理程序的关系，行使经济职能与行政各种管理手段——法律手段，经济手段，行政手段、教育手段的关系，以及行政行为方式——是民主的、科学的、法治的还是专制的、经验的、人治的——与市场经济发育程度的关系，行政机关公务人员的素质及其任用选拔的方式与市场经济总的文化氛围的关系等等。这里面既有行政管理经济的历史经验的差别，又有各种不同的经济理论和行政理论的交锋。经济行政学的任务就是要从历史的角度、思想史的角度深入研究各种经济模式与国家行政各个方面之间的互依互动关系；对各种行政体制与市场经济的适应程度进行历史的纵向比较和当代的横向比较，从中找出它们之间的动态平衡规律和有益的历史经验。这是经济行政学首先应完成的任务。

以上所述，是笔者极其初步的想法，不妥之处在所难免。本文的目的只是将此问题提出来，以引起经济学界、行政学界同仁们的关注，好共同来研究这个问题。

（责任编辑 曾德国）