

关于公共性融入行政效率的思考

田湘波, 刘真

(湖南大学法学院, 湖南省长沙市, 410082)

摘要:行政效率一直以来在行政学研究中占据着有独特的地位, 某种程度上说, 行政效率研究发展就是平衡行政管理工作中的效率理性和公共性的历史。在行政效率研究的不同阶段, 效率的理性与效率的公共性的体现程度是不一样的, 只有通过对行政效率概念进行重新审视, 把两者渐进变化关系进行再反思, 以深化公共性在行政效率研究和实践中继续强化的观点, 让公共性更加寓于行政效率研究, 使得公共性在行政效率中更加得到体现。

关键词: 行政效率; 公共性; 效率

中图分类号: C93 **文献标识码:** A

在行政学研究进程中, 分歧最大的概念是“行政效率”。在公共行政实践不断发展和学术研究不断推进的过程之中, 研究者不断平衡行政管理工作中的效率理性和公共性, 不断更新着行政效率这个概念。长期以来, 对“行政效率”的众说纷纭带来的是, 研究者对该概念缺乏共同理解。这在一定程度上, 抑制着其理论的发展和创新, 甚至给公共行政学研究和公共行政实践带来了严重的负面影响。然而, 我们仍有办法, 从某种意义上说, 如果研究者对行政效率中公共性和效率理性的权重达成共识, 那么行政效率概念就一定能被规范下来。行政效率的变迁, 是效率理性与公共性持续碰撞的过程, 公共性在行政实践中的意义, 需要建立在行政效率体现公共性的基础上。

一、回顾历史: “公共行政效率”概念的变迁

早在 1887 年, 伍德罗·威尔逊 (Woodrow Willson) 在其著名的“行政学之研究”一文中, 就把行政效率作为行政学研究的根本任务。他把行政学研究的目标界定为对以下两个问题的回答, 一是政府能够适当地和成功地进行什么工作; 二是政府如何才能以高效率和最少的成本完成这些工作。从那以后, 行政学研究者就试图在此基础上对行政效率做一个明确的定义。这就形成了基于历史进程的行政效率概念的变迁, 对于行政效率的理解, 研究者受所处时代、科学理念的发展的影响, 呈现出不同的行政效率观。

(一) 机械行政效率观

机械行政效率观倾向于用投入与产出或成本与成本来表述行政效率。最初, 由于行政模式主要建立在自然经济的基础上, 政治统治是行政的主要任务, 所以人们忽视了对于行政效率价值的理解, 仅模拟在当时已经蓬勃发展的机械学和经济学, 将效率引入到行政管理中。与此同时, 从语义学的角度联系机械学, 从效率的原初意义及其变迁中, 试图引申出行政效率较为合理的概念。这种定义行政效率的方法是行政效率概念发展的必然, 它为后来的理论提供了一定的基础, 但是不能成为定义当今的行政效率这个概念的根本方法, 只能起到辅助作用。

“机械效率”的使用最早出现在科学管理时期, 代表人物是以泰勒为首的一批管理学家。

他们用机械学中效率的概念及方法来分析和衡量企业生产活动的效率。而后研究者用这种机械效率来分析行政管理问题，渐渐形成了机械行政效率的观点。此外，这种观点同时也受到经济学中广泛使用的效率概念的严重影响。用经济学中的“效率”概念来分析“行政效率”概念，这种简单的“依葫芦画瓢”方法形成了行政效率的最初概念：行政投入与行政产出之比，即行政活动所耗费的人财物等资源与各种有形、无形，直接间接的经济和社会效果的比值。因为只注重经济方面的成本与产出，而完全不考虑价值因素，所以这是一种建立在行政人员为完全理性人的假设基础上的分析方法。

这种机械的行政效率，追求用最少的资源消耗，取得最好的劳动效果。这在很大程度上反映了行政要讲求速度的理念。这种从经济效益和实效性出发的效率观，对于政府取得行政效率很有帮助，能有效提高经济效益和社会效益，但是由于在行政过程中，面临着非常多的公共事务，这里边存在着很多无法量化与衡量的政治文化因素，使得这种效率观很难有用武之地。再者，由于行政的工作成果不能及时显现，而需要一段时间才能表现出来，因此这种行政观，很受现实行政实践和行政学研究的挑战。

（二）有机行政效率观

随着各社会科学的发展，行政管理研究借鉴这些学科的程度不断加深。在行政效率的研究上，因为管理学中的组织效率与行政组织的效率类似，所以管理学中的组织效率概念对行政效率的理解有很大影响。这一阶段行政效率观的实践基础是时代引起的社会结构的巨变：社会利益关系更加复杂，政府等其他社会组织需要承担越来越多的社会责任，扮演越来越重要的角色。这时行政管理涵盖的范围越来越广，任务越来越繁重，政府规模难以缩小。研究者发现，政府作为一种特殊的社会组织，也可以像其他组织一样从组织行为的角度对其效率进行研究。通过淡化数量分析，强化价值观念分析，促使这时的行政效率研究开始从数量型的机械效率观走向了质量型的有机效率观。这种特别关注价值理念的主观因素，是对于单纯注重经济效益和实效性的行政效率概念的一种有益的补充。

机械行政效率观的理性人假设被这种组织效率观的行为动机理论的假设所打破，把行政学研究中的行政人员和行政组织看作是感性人、复杂人、社会人，从这种微观假设出发，贯通宏观层面，来衡量和判断行政组织效率的高低，它关注于政府组织内部人员是否团结，人的各种需要是否得到了最大程度的满足，而不去关注行政活动实际上消耗了多少资源，以及完成工作所用的时间的多少。这种方法，尽管弥补了机械效率的某些缺陷，但是还是不能揭示行政工作的本质，它和机械效率观都有个致命的弱点就是片面性。

（三）制度行政效率观

制度行政效率观认为，行政效率其实是政府所建立的制度机制的效率。这种观点受到新制度主义提出的制度效率观的影响。它基于这样的假设，人们参加交易必定涉及资源的使用，交易成本因此无法避免，但是建立的制度可以有效增加交易的确定性和可控性，并且能有效节约交易成本，由此得出组织行为效率即来源与制度产生的效率，两者对等。从另一个角度可以理解为，在一定的制度环境中，人的行为总受到既定社会制度因素的综合影响，人的行为效率，进而组织的效率都是各种制度的产物。制度行政效率观，把制度效率观引入到行政效率的研究中，把政府作为一种组织机构层面的制度形式。在这个层面上，我们把制度效率观归纳为两个方面的内容，首先是，行政组织本身的内在体制存在内在效率，然后是在内在效率基础上的、为社会提供生产或服务的生产性的效率。

相对于机械效率观和有机效率观，制度行政效率观带来了两方面的突破，第一，它克服

了有机效率观过分关注政府组织内部的不足，并深入到了政府整个组织运作层面，以制度思维来理解行政效率；第二，这种行政效率观，弥补了关注组织内部运行，不关注行政成本的片面看法带来的行政实践缺陷，从制度角度理解政府行政效率，可以认识政府这个“制度”对社会交易成本的影响，有助于防止简单的价值判断，以实现效率目标与制度运作的自发性统一的优势。

二、立足空间：对行政效率进行微观到宏观的区分

以上是对行政效率基本内涵从历史维度的考察。但是很多理论家又从其他角度，为行政效率理论研究拓宽了视野。他们将行政效率的内涵把握为三个方面：内部效率、外部效率和整体效率。

（一）内部效率

传统的行政效率理论就是从内部管理的维度研究行政效率的理论，行政效率的研究首先就是从行政管理的内部效率开始的。早在 1887 年，美国学者威尔逊在创立行政学时，就在讨论行政学的目标和任务中暗含了对于行政效率概念的界定，即政府怎样才能以高效率和最少的资源消耗来完成政府工作。受科学管理理论的深刻影响，甚至最开始的公共行政学理论的核心就是对于内部效率的研究，与此同时，更加强调在政府内部运用科学管理的理论和方法提高行政效率。人们认为管理效率的获取，取决于对行政组织内部各要素的高度利用，因此形成了行政组织要素管理的效率就是行政效率的关键所在这样一个观点。这种观点在研究行政效率的领域中不能被很好地利用，因为行政组织是由很多要素组成的，而且各个理论学派对于这些要素的重要程度，各执一词，形成了不同的观点，如科学管理学派就认为行政管理如同企业管理一样，都是运用方法手段，将有限的资源转化为特定产品和服务的过程，在这个过程中最重要的要素就是方法和技术。另外一个重要的理论学派是官僚制理论，该理论强调政府各部门和各成员之间的协调与配合，认为行政高效率来源于组织内部的协调与合作，以即机构和成员之间的权责关系。因此，该学派的理论家认为行政效率需要着眼于行政组织设计的科学合理性着眼。韦伯作为“官僚制”的创始人，利用工具理性，提出了合理的组织体系。

但是内部效率研究只单纯地考虑内部各因素的效率，并且天真地以为整体只是各因素简单机械相加，认为只要各要素的管理效率提高了，整体的行政效率就会出现。忽视了内部组织与外部环境的相互作用。这是一种很狭隘的行政效率观点。

（二）外部效率

外部效率是从政府职能的维度研究政府效率的方法。这种方法从行政系统与经济、社会的关系着眼，其研究的实质就是“应该对谁有效率”的问题。上世纪 70 年代末，西方主要发达国家面临着诸如财政赤字以及民众对政府不信任等政府管理问题，为了应对这些问题，学者们基于经济学家所提出的公共物品理论，主张用市场和非政府的方式来提供公共产品和服务，以提升行政效率。外部效率同样也体现在对于社会的效率，在新公共管理运动中，以政府为中心的观念受到了质疑，人们反思政府的性质时指出：政府作为公共组织，应该把追求公共利益放在首位。这种观点认为，公共行政的一切行为都应该以满足公共利益为标准，

这样社会才对行政管理有一个好的评价，这才是行政效率的真正体现。总之，外部效率将行政系统置于围绕在它周围的政治、经济、文化的生态环境中，关注行政管理活动应该“对谁有效率”的问题。

行政外部效率的概念是在对政府体制和市场体制的效率高低的争论中出现的。之后，以公共选择理论为代表的新政治经济学理论对这两者的关系进行了系统地梳理和论证。公共选择理论提出，政府与市场一样会存在失败之处，两者并非相互对立、相互替代的关系，它们各有所长、相互补充。在公共物品的提供与生产以及具有天然垄断性质的行业，政府是比市场更有效率的。因此，行政外部效率的确立，关键是重新划清政府与市场有效作用的范围。只有在自己力所能及的范围内，政府活动才真正有效率；不然，政府即使自身效率变高，其活动也不会产生太大社会效益。近年来，随着第三部门在实践和理论研究上的发展，人们发现，在很多领域，第三部门比政府和市场拥有更高的效率。这再进一步深化了行政外部效率的概念。

（三）整体效率

行政效率再一次受到了经济学和企业管理学的启发。上文讨论的行政内部效率的观点认为，行政组织内部的各要素的管理效率提高了，整体效率就会自然提高，行政的整体效率才会出现，这种观点把行政的整体效率看成各部分效率的简单之和。为了避开内部效率观的缺陷，经过对于其他学科的借鉴，行政效率得到了启发。1912年，熊彼特在《经济发展理论》一书中指出，在生产过程中，如果生产要素和生产条件之间的组合只维持固定的模式，生产效率就不能真正提高，经济也不能真正得到发展。所以提出在管理上的创新概念，即建立一种新的生产函数关系，这是一种从来没有过的，把生产要素和生产条件的新组合引入生产关系之中的概念。1966年，美国经济学家来宾斯坦提出了X理论，他认为，由于某种不明的原因，现实生产中总发生着一定的效率亏损和低效率现象。后来继续从事这方面的研究者，得出有一个重要因素是内部员工的组合的结论。这两种观点给了研究者启示，即提升行政整体效率的必然选择是突破对以前行政结构的坚守，从而对行政要素进行重组。“企业家精神的政府”就是从这个角度理解行政效率的。但由于在面对现实问题时，这种观点拿不出真正解决问题的办法，也仅仅只能停留在理论层次上。

无论是内部效率研究还是整体效率研究都是将行政效率定位在系统本身。这两种观点都非常强调组织内有限理性，而忽视了各种不相同的决策安排以及行政体系内的多组织安排。

这三个概念也是随行政理论的发展而出现的，人们通过这种认识事物基本规律的空间顺序（内部效率——外部效率——整体效率），对行政效率概念进行深入理解，进而对行政学研究起到了不可磨灭的作用。三者的关系是相辅相成、相互补充、缺一不可的，共同形成了较为完整的行政效率概念。人们用上述三种典型的观点来对行政效率的概念进行简化。但在现实情况下，人们在面对“行政效率”时，通常情况是只涉及到其中的某一类。这样对于学术的沟通交流造成了障碍，甚至引起众多争论。

三、对行政效率体现公共性问题的反思

通过对两种维度的行政效率概念进行宏观分析，我们似乎看到了一个足够充盈饱满的行政效率概念。然而，事实上却并非如此，在这些理解中，虽然行政效率从简单的机械效率发展到了看似高级的深层次的效率，从内部效率到整体效率，但是却没有很好地突出公共行政

的应有之义。周志忍教授在考究当代公共行政效率研究发展新趋势时认为新趋势有三个，即效率研究中公共性的凸显；综合研究模式的失势；效率与质量地位的转换。他把效率研究中的公共性的凸显置于这三个发展趋势的首位，显示出公共性对于行政效率研究的重要性和紧迫性。如果公共性在行政效率研究中不能得到很好的落实，那么行政效率研究就只能停留在一个比较初级的阶段。虽然目前行政效率研究已对公共性渐渐有所触及，但是其力度都是不够的，有待进一步增强。对行政效率概念界定的方式，我们可以站在两个层面即技术层面和价值取向层面对它们进行观察，值得乐观的是，我们的行政效率在技术层面可以随着其他学科（如经济学、管理学等）的发展或借鉴自然科学的新理论，加强其在技术层面的研究；但是相较于技术层面的研究，价值取向层面的研究就显得不那么自然而然，需要加以理论上的引导。由于一直以来忽视行政效率的价值取向，公共性在行政效率概念的界定中体现得不足够，是需要我们倍加关注的。

很明显，在行政研究的初期，尽管公共行政学对效率的强调与偏爱并没有简单地否认其中的公共性。但是在真正研究和实践的时候，却没有把公共性放在一个显性的位置。这一阶段，在研究上表现得比较明显的是马克斯·韦伯的理想型的、合乎工具理性的科层制理论。科层制范式强调独立、专业的行政领域应该怎样组织才能使行政工作顺利而有效地展开，所以从一开始它就确立了效率在行政过程中扮演重要价值角色的定位。虽然一方面其效率的价值取向明显，但是另一方面它确实没有否认过行政的公共性内容，因为在科层制范式中也有尊重法律、政治、价值等思想。虽没否认公共性在行政效率的研究中的地位，但没有把公共性作为行政效率重要属性表现出来，认为实现了效率就实现了公共性，这种观点是非常片面的。

西蒙在管理主义的道路上走得很彻底，他通过逻辑实证主义，努力实现事实与价值的分离，将行政学的价值取向设定在效率之上，将效率视为行政理论的基础。这可以说是价值取向在行政效率上的第一次大胆尝试。但是他的观点受到许多研究者的质疑，沃尔多在《民主行政理论发展》中就不无批评地指出，其逻辑实证主义阻碍了西蒙为行政学做出更大贡献。西蒙的价值中立效率观与民主观相对，其会影响未来民主理论的进一步发展，因为它坚持效率价值中立原则，但又承认效率在行政“科学”中的核心地位，这就必须容忍某种程度的民主。但是我们很清楚，民主与公共性本身就具有千丝万缕的联系，接受一定程度的民主也就是承认行政效率的部分公共性。在此之后，一些新公共行政理论研究者，把人本主义放在了突出位置，并坚定认为公共行政应把个人价值放置在组织效率至上。他们认为效率永远只能根据其追求的目的来定义，这使得公共性在行政效率研究中得到进一步增强。因此，新公共行政学派对管理主义的批判给公共行政研究注入了一股活力，意图使公共性更加寓于行政效率中。

四、继续把公共性引入到行政效率研究中的必要性

（一）公共性是行政效率的价值追求

公共行政研究需要在相互融合的综合视角下进行。效率研究当然应该重视实证方法和技术研究，但也无法脱离规范方法和价值分析，因为具体的现实效率问题总是涉及一定的政治决策过程，这个时候的效率实际上就体现了价值性的一面。马克斯·韦伯将人类的社会行为分为理性行动和非理性行动，认为理性行动包括目的合理性行动和价值合理性行动，并将支配前者的理性称为“工具理性”，支配后者的理性称为“价值理性”。公共行政作为行政

组织的实践活动,其行政效率包含着工具理性和价值理性这两个属性。行政效率中的为实现物质成效的理性思考就是工具理性,它强调的是公共行政的管理属性。而价值理性强调的是公共行政的宪政属性,重视公平与民主。行政效率必须将两者进行有机的统一才能表现出公共行政的公共性质。其实公共性强调的是在取得效率的同时也同时达到了对于民众公共利益和社会公共利益的满足。但归根结底,两种理性都是实现公共利益的手段。只有这样,行政效率才能基于技术层面,在公共性的指引下,成为公共行政学继续发展的一个坚实理论基础。

（二）行政效率的终极目标是实现公共性

公共行政研究中效率和公共性取向应该得到协调。在一定意义上,公共行政就是关怀和回应各种公共利益诉求以及解决公共问题的组织活动,行政过程中所达到的行政效率就与一般组织所产生的效率有本质上的区别,前者是追求和维护公共利益的,体现的是完整的公共性即利他性,而后的出发点是自身组织的利益,具有明显的利己性。从性质上看,公共性的概念到实践程度以及衡量工具都具有明显的抽象性,但是,在实践中,它又是相当现实和具体的,必须通过在行政行为中以达到公共性为目的而得到一定行政效率来实现。所以,以公共利益为基点,很好融入公共性的行政效率,能够达到抽象的精神维度与现实的利益维度的统一:在抽象维度,它是始终将公共利益作为公共行政的根本原则与必然归宿的理念原则和价值共识;在现实维度,它通过以公共利益为导向的具体制度安排和组织构建体现出来。

（三）现实需要

我国提出了建设服务型政府的改革目标,行政效率追求公共性成为必然。长期以来,尽管我国的执政党是以“为人民服务”为宗旨的,政府的行政人员也接受这种思想政治教育,但是政府及其工作人员在行政过程中,这个执政理念却不能切实地被用到执政行为上,使这个饱含公共性的执政理念不能很好转化为政府组织的行政效率,使得“为人民服务”这个口号,成为一句空谈的口号,也使得行政效率的公共性方面不能在实践中得到很好贯彻,深刻影响了我国的行政效率理论的发展,从而使公共行政理论的研究阻碍了我国的行政实践的发展和创新。更重要的是,如果不能处理好两者之间的关系,我们党的执政合法性也将遭到侵蚀。

总之,由于公共性在行政效率中的体现,直接影响到行政管理的合理性和合法性以及影响公共行政提供公共产品和服务的质量,所以要从人的角度来思考行政效率,就是要在公共性的题旨下引入“以人为本”的向度,以解决公共性在继续融入行政效率中流于形式的危险。实现以政府运行为中心向以社会和公众为中心的转变,从以简单的追求经济效益为中心向以公共利益为中心的转变,达到行政组织与社会的良性互动。

参考文献

- [1] 卢倩. 论行政效率的测定[J]. 行政论坛, 2001(7).
- [2] 闫鹏. 三种行政效率观及其整合[J]. 岭南学刊, 2007(5).
- [3] 吴权伟. 改革开放以来行政效率性质研究综述[J]. 行政论坛, 2002(1).
- [4] 道格拉斯·C·诺思, 张五常. 罗仲伟译. 制度变革的经验研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2003.
- [5] 刘燕. 公共行政效率研究的发展趋势[J]. 厦门特区党校学报, 2003(2)
- [6] 周志忍. 公共性与行政效率研究[J]. 中国行政管理, 2000(4)
- [7] 唐兴霖, 马亭亭. 效率与公用性的平衡: 治理民主的视角[J]. 理论探讨, 2014(5)
- [8] 郁建兴, 冯涛. 寻求效率与公共性的平衡——从公共行政学发展史来看[M]. 思想战线, 2010. 1.
- [9] 颜昌武, 刘云东. 西蒙-沃尔多之争: 回顾与评论[J]. 政治哲学, 2008. 9.
- [10] 马克斯·韦伯. 社会学的基本概念[M]. 广西: 广西师范大学出版社, 2005: 31-32.
- [11] 张雅勤. 从公共性到行政公共性[J], 甘肃行政学院学报, 2013(4).

Thinking about the Public into Administrative Efficiency

Xiang-bo Tian, LiuZhen

(Law School of Hu Nan University, Changsha/Hu Nan, 410082)

Abstract: Administrative efficiency has always been in the study of administrative science occupies a unique position, to some extent, the administration of the administrative efficiency research and development is the equilibrium of rationality and efficiency of public history. At various stages of the administrative efficiency research, the efficiency of the embodiment of the rationality and efficiency of public degree is different, it is only through the concept of administrative efficiency, the relationship between the two gradual change and reflection, to deepen the public continue to strengthen in the administrative efficiency research and practice point of view, and make the public more lies in the administrative efficiency research, make the public more reflected in the administrative efficiency.

Key words: Administrative efficiency; The public; Efficiency

作者简介(可选): 田湘波(1965—), 男, 湖南怀化人, 湖南大学法学院公共管理系博士副教授, 研究方向: 比较政治制度、比较政治学、中国监察制度、行政监察学、廉政制度比较等研究。刘真(1990—), 男, 贵州沿河人, 湖南大学法学院公共管理硕士研究生, 研究方向: 廉政制度研究。