

2006北大MPA考前辅导班行政学(12) PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/109/2021_2022_2006_E5_8C_97_E5_A4_A7_c72_109718.htm 第十二章 行政效率第一节 行政效率概述

一、行政效率的含义与特点1. 行政效率的含义(1)

对行政效率的含义几种理解其一，机械效率观。这种观点把人力、经费、时间看做是决定行政效率的三大要素。产出与投入、收入与支出、成果与成本之间的比率成为检验和衡量行政效率高低的最高标准。用公式表示为：这说明，凡是以一定的消耗取得最大的社会效果，或在取得一定的社会效果下花费最小的消耗，效率就高；反之，效率则低。机械效率观是一种基本的效测验标准，它把行政管理中的人力、财力、物力、时间和信息的投入与消耗以明确的百分比关系表现出来。其二，功能效率观。功能效率观是把价值工程分析方法引进行政管理的结果，反映行政管理所产生的社会功能的程度。社会功能的高低成为衡量行政效率高低的尺度。用公式表示为：功能效率观的行政效率，首先强调的是行政效果与行政目的之间质的对比关系，其次才是行政耗费与社会功能之间量的对比关系；前者是目的方向问题，后者是功能大小问题。这种质的规定性表明行政效率是一个非常复杂的综合指标。其三，系统效率观。该观点认为行政效率是整体效率、系统效率。这种整体效果是数量与质量的统一、功能与价值的统一，宏观与微观的统一。它的效率原则是以最少的劳动力和费用获得最大的效果，取得整体最优化。(2) 行政效率的基本概念借鉴以上几种观点，可以将行政效率理解为：行政效率是在行政管理中投入的工作量与所获得的行政

效果之间的比率，是人们在单位时间内和空间内开展行政活动，获得改造客观世界和主观世界的社会效果。简言之，行政效率是效果与消耗之比。效果是指有形的社会效果和无形的社会效果；消耗是指人力、物力、财力和时间等综合消耗。可从两方面来把握这一定义：第一，行政效率的高低有一定的数量比例，可以作定量分析和对比。行政效率的数量比例表现在时效上，就是能否以最短的时间实现预定的目标，还表现在人力；财力和物力的消耗上。行政效率量的要求就是力求以最少的人力、财力、物力和时间的消耗，取得尽可能大的效果。第二，行政效率有质的规定性，可以作定性分析，它通常表现在社会效益上。行政效率应把行政结果的质量即社会效益放在第一位，在保证质量的前提下，以最少的投入取得最大的成果。因此，行政效率是指在保证政府活动目标方向正确，并给社会带来有益成果的前提下，行政活动投入的工作量与获得的行政效果之间的比率。行政效率是行政学的核心问题，也是行政管理的出发点和归宿。

2. 行政效率的特点

(1) 方向性。这是指要把行政效率与行政效果、行政效能、行政效益综合起来把握。行政管理活动结果进入评价过程即行政效果，其中除行政效率外，还有行政效能与行政效益。评价与测定效率，必须以行政管理活动方向正确为前提，即必须符合国家的意志和人民的要求，并给社会带来积极的成果。如果行政管理偏离了国家的意志和人民的要求，违背国家政策和法律，给社会带来消极的影响，那么，谈论效率就毫无意义。

(2) 关联性。这是指效率与效能、效益是密切相关的。行政效能是指行政组织实现预期目的的适应性能力，是对行政组织功能的评价。行政效能的高低取决

于组织结构、领导才能、决策质量、人员素质、技术装备等因素。行政效益主要是看它对社会有益影响的大小，给社会带来福利的多少。而行政效率则是关于效果与消耗即行政产出与行政投入的关系。效率的实现以一定效能为基础，评价效率又要以对效益的肯定为前提。（3）社会价值性。在行政管理中，效率永远不能脱离社会价值因素，成为中性的东西。因为行政投入（人力、物力、财力）虽可以在一定程度上用金钱或时间的耗费来度量，但行政产出的价值往往无法用同样的尺度来衡量。衡量行政管理活动的成果，只能通过确定这些成果与总体行政目标的联系来完成。在具体行政活动成果与总体行政目标之间，往往没有直接有同质可比性，只有借助社会价值判断，才能确定它们之间的联系。所以，社会价值体系对行政效率的评估和测定有重要影响。（4）相对性。在行政管理活动中，产出和投入很少能用可比单位来衡量，即使衡量标准可比，也没有什么守恒定律可以用来限制产出不超过投入。行政效率很难验证也没有必要普遍化为绝对的百分比。测定行政效率一般只要求在几个备选方案或几项同类行政管理活动之间，比较效率的相对高低。因此，行政学所处理的，总是相对效率问题。

3. 行政效率在行政学研究中的历史演变

（1）传统行政学理论关于行政效率的基本观点

美国公共行政自威尔逊以来，一直视效率为其追求的终极目标。因而国内有人把效率作为美国公共行政管理主义范式的主要价值取向。威尔逊认为，行政学研究的目的是，在于揭示政府能够适当地和成功地进行什么工作，以及政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用与能源方面用尽可能少的成本去完成这些适当的工作。怀特指出，公共行政的目的，就是

在官员和雇员的处置下，对各种资源加以最有效能地利用，使公共计划得以最迅速、最经济、最圆满地完成。古利克曾说，行政科学中，无论是公或私，基本的善就是效率。作为传统公共行政重要理论基础之一的科学管理理论的效率原则对公共行政的影响不亚于早期公共行政学者。由于效率价值观在资本主义国家私营管理中的独特地位，使得古典管理理论一开始就被打上了效率至上的烙印。泰罗管理理论之所以被冠以“科学”二字，主要是由于他对于效率的研究并把效率作为基础。泰罗意识到当时美国制造业生产效率低的原因在于没有科学的管理方法和理论。要想在一定时间内取得尽可能大的生产量，“那么工人和经理人员双方最重要的目的应该是培训和发掘企业中每个工人的才子，使每个人尽他天赋之所能，干出最高档的工作，以最快的速度达到最高的效率”，同样，在公共行政理论的另一基础官僚制理论那里，等级森严的体制之所以被设计出来，乃是为了使行政机关更有效率地工作。在韦伯看来，上下服从、命令统一本身就是效率的保障。早期公共行政学者对效率原则的偏爱，并不表明他们忽视了其他有用的价值因素，在这一点上，后来者包括西蒙等人都存在误解。威尔逊、韦伯等人，在对待效率与民主的关系上，都认为二者存在一致性，至少在根本上是不矛盾的。在《行政之研究》中，威尔逊呼吁，美国应该力求通过一门新的科学来使它的共和、民主宪政臻于完善。而韦伯同样认为，官僚体制化和民主化一般具有更加经济的性质。与此对应，奥斯特罗姆的民主行政理论，并不建立在效率原则之外，相反，效率是民主行政的核心观点。正如奥氏所说，公益物品和服务产出的结果的衡量是根据其产出是否符

合效率或其他绩效准则。所以，他关心的虽然是公共政策，但其分析工具仍是经济理论，对经济、效率和科学的追求始终是品评公共政策的标准。事实上，在公共行政发展过程中，效率与民主、责任、公平等价值取向从来都是交叉存在的，只是在一定阶段有所侧重而已。围绕这两类不同的价值观，演变出了公共行政发展史上的管理主义和宪制主义两大范式。

(2) 新公共管理理论与实践中的行政效率

20世纪后20年在西方国家兴起的新公共管理运动，是建立在现代政治经济学和私营部门管理方法之上的新理论。从国内外学者描绘的新公共管理的基本特征看，当代西方国家以新公共管理或管理主义为定向的政府改革基本可以被定义为追求“三E”（Economy，Efficiency，Effectiveness，即经济、效率、效能）目标的管理改革运动。与传统公共行政追求效率原则不同，新公共管理实现由效率优位向绩效优位转移，实际上扩展了效率的内涵，等同于前面我们分析的由组织、资源效率向服务效率转换，但不是简单地重复制古典管理主义的诉求，而是根据外界环境的需要改变管理行为方式的新举措。英国学者E·费利耶（Ewan Felie）曾把新公共管理的效率取向归纳为“效率驱动模式”。他认为，这种模式代表了将私人部门管理的方法和技术引入到公共部门的尝试，强调公共部门与私营部门一样应以提高效率为核心。其实现方式主要有：第一，灌输强烈关注财政控制、成本核算等有关效率问题的理念；第二，确立明确的目标定向和绩效管理原则；第三，发展正式的绩效评估方法；第四，以市场为导向，建立顾客需求应对机制；第五，整合公私两大部门力量，共同提高产品与服务品质；第六，更多授权，更多解制。通过这一系列的

改革，公共部门特别是政府在应对财政危机、管理危机和信任危机方面重新获得了自信。西方各国的新公共管理改革运动，大多体现了提高政府绩效的要求。英国是新公共管理运动的发源地之一，在其指导改革的核心纲领《改变政府管理：下一步行动方案》中，就提倡采用私营部门有效的管理方法，以改变公共部门低效率的现状。为此专门在首相办公室成立一个效率小组，专责效率稽核工作，其负责人由政府聘请企业家担任。在美国，强大的重塑政府改革运动不仅停留在理论造势上，由副总统戈尔领导成立的国家绩效评估委员会，把目标定为“创造一个少花钱多办事的政府”。后期又通过《政府绩效与成果法》，作为行政改革的重要法律依据。澳大利亚和新西兰的改革重点是推行民营化，因而在实施管理主义策略上更加彻底。整个民营化工作以提高绩效为目标，通过解除管制、引入合同制和向市场转移等方式，使公共部门面貌焕然一新。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com