

Discussion on the Relationship of Administrative Efficiency and Administrative Efficacy

Chunmei Ren

Department of Public Administration, Heilongjiang Province School of Administration, Harbin, China (rcm1975@163.com)

Abstract—In the administration field, the concepts of administrative efficiency and administrative efficacy are closely related but easy to be confused. Generally, administrative efficacy can direct administrative efficiency and contrarily be reflected by administrative efficiency. At the same time, there are some fundamental differences between them, including decision - making rules, administrative levels, actual effects and evaluation results. Therefore, recognizing the relations and differences will be helpful to understand their status in the administration field, which will strengthen the administrative efficacy and increase the administrative efficiency.

Keywords—Administrative efficiency, administrative efficacy, relations, differences

行政效率与行政效能的关联性辨析

任春梅

黑龙江省行政学院公共管理教研部, 哈尔滨, 黑龙江, 中国

摘要 行政效率与行政效能是行政领域中两个关系密切且容易混淆的概念。总体上讲, 行政效能指导行政效率, 行政效率体现行政效能。同时, 二者又有着本质上的区别, 在决策准则、包含层次、实际效应和评价效果上都存在很大差异。认清二者的联系与区别, 有助于我们理解二者在行政领域的地位, 从而激发行政效能, 提高行政效率。

关键词 行政效率, 行政效能, 联系, 区别

1. 引言

在行政领域, 行政效率一词为大家所熟知; 而行政效能则是一个正逐渐为我们所接受的名词。有人把行政效能视为行政效率的同义语或升级版, 但实际上, 二者有着本质的区别。分析二者的联系与区别, 将有助于我们理解二者的含义, 认清二者在行政工作中的重要作用, 从而激发行政效能, 提高行政效率。

2. 行政效率的含义

对于行政效率的含义, 各家不尽相同: 有的定义为国家行政机关和行政人员从事行政管理活动所得到的劳动效果、社会效益同所消耗的人力、物力、财力、时间等的比率关系; 有的定义为行政效果与所付代价的比率; 有的定义为一个行政单位在一定时期的总投入与总产出之比。由于定义的角度不同、观点不同, 各学派对行政效率的标准也不同: 传统学派认为, 人手少, 花费财力、物力少, 办事多而且好就是效率高; 行为学派认为效率的高低要看行

政工作对群众行为影响的大小、好坏; 决策学派主张从决策的好坏, 即是否选择了最佳决策方案来判断效率的高低; 系统学派主张以行政过程的各个部分互相协调的程度和行政组织的整体合理性, 来评价行政效率的高低; 还有人主张在各种条件基本相同的条件下, 通过类比来判断效率的高低[1]。笔者认为, 行政效率就是行政工作中所付出的代价与所得到的成果的比率关系, 它是在比较中得出的, 即人、财、物、时花费少, 工作完成得多, 质量高, 效果佳, 就是高效率; 否则就是低效率。

3. 行政效能的含义

要理解行政效能的含义, 必须首先搞清楚什么是效能。任何人本身都蕴涵着各种能量, 在一定条件下, 这种能量释放出来形成一种能力, 当这种能力发挥出来并有利于事物发展时, 我们称之为效能。这种说法实质上是把效能看作是人自身潜能的有效发挥的结果, 突出人的智慧。领导学和管理绩效权威菲德勒博士给了效能一词比较抽象的定

义：效能是一个群体执行其基本分配任务所能取得成功的程度，更突出群体的“合力”。两种认识虽侧重点不同，但都说明效能是能力的发挥，而体现于目标的完成程度。正如同这样一种解释：效即是对社会发展的功用或贡献，而能是为了达到这种功用或贡献，事物内部能力发挥的程度。所以有人把效能直接解释为选定正确目标及其实现的程度。一个公式充分说明了这种关系：效能=决策方向×规划目标×工作效率[2]。由于行政效能一词含义比较宽泛，至今没有一个统一的定义，但在行政学界有一个共识，认为可以把行政效能看作是政府行政工作目标制定及实施的成效，强调的是数量与质量的统一，功效与价值的统一，目的与手段的统一，过程与结果的统一，是一个综合体现。

4. 行政效能与行政效率的联系

从总体上来说，效能要通过效率来体现，而效率又要受到效能的制约。

4.1 “因”与“果”的关系

当效能与效率相一致时，则效能表现为原因而效率表现为结果。实践证明，行政组织制定的目标正确与否，对效率影响极大。目标正确意味着符合事物发展的规律，因而为资源利用提供了科学的前提条件。目标不正确意味着在某种程度上违背了事物发展的客观规律，就会浪费资源，“效能”的方向错了，“效率”则无从谈起[3]。

4.2 “质”与“量”的关系

效能是“质”，是本质的、内在的东西；效率是“量”，是外在的。效能要通过效率体现出来。在行政过程中，组织内部分工协作，工作人员素质高、能力强，那么效率自然而然便会提高，而行政效率的提高也必然会加强实现目标的程度与速度，提高效能。

4.3 “政”与“治”的关系

效能与效率之间存在着目标与管理的关系。效能是统帅，制约效率，效率服从、服务效能。无论哪一级政府部门提高效率，都要服务于国家和社会的总目标，不能不顾效能，因小失大。

5. 行政效能与行政效率的区别

5.1 决策准则不同

在决策过程中，效能准则必须考虑全部可能的行动、可能的结果和整个价值体系。它要在更广阔的社会背景下考虑目标和手段的合理性、正确性[4]。因为，如果目标和

手段偏离了方向，就无从谈起行政管理的高效，甚至得到的是负效益。而效率则不同，它是运用机会成本原理，将决策所面临的复杂的现实加以简化，制定出以一定的机会成本达到最大成果的决策。

5.2 包含层次不同

行政效率包含三个层次：第一层：决策效率（即组织效率），是上级主管机关为完成行政总目标，对决策、策略、方案、计划等作出规定的工作效率；第二层：管理效率，即中层行政领导机关遵照上级领导机关的决策精神，进行合理的分工协作，监督并进行组织与管理的工作效率；第三层：执行效率，是基层行政机关以最少的人力、物力、财力和时间消耗去完成上级交给的工作任务的效率。上述三个层次的效率是完整的体系，上、中、下级的效率都达到了标准才算达到了整个行政效率的标准。而行政效能包括两个层次：第一层：社会效能，这一层次的行政效能含义较广，属于宏观决策范围，它有两个着眼点：一是看行政组织制定的目标是否正确，手段是否得当，二是看实现目标的能力，即目标完成的程度和速度；第二层：群体效能，这一层次的行政效能属于结构优化范围，着眼于集体功能的发挥是否符合行政自身的目的——内部运行机制的合理性。行政组织内部结构不合理，内耗丛生，则群体效能低，如果改变其组织形式，使之结构合理互补协调，组成成员素质高、能力强，能够充分发挥行政效能，并能创造性地提高工作质量，这样的群体效能就高[5]。

5.3 实际效应不同

效能和效率在大多数情况下是一致的，但是也有不一致的情况。一个行政组织，可能在实现目标方面是有效的，但在利用资源方面却是没有有效的。如，某地发展片面追求工业特别是重工业产值、产量的增长，形成高积累、高速度，但在经济发展的同时，环境受到了严重破坏，不科学的发展无法持续，短期的高速发展要子孙后代的健康来买单，这说明了效能和效率脱节的结果。一个组织可能很有效率但却没有效能。

5.4 评价标准不同

如果以数量标准衡量，行政效率可以用投入和产出比率衡量。它着眼于费用与时间、成本的比率关系；而评价行政效能时既要考虑到社会、政治等价值因素，又要考虑到资源利用因素，所以它追求的是效益比率。但由于社会所得与社会损失是综合性因素，很难度量，所以它不能用简单的公式来表示。由于行政效能很难用数量来评价，所

以可利用行为标准、功能标准来评价,根据一定的法规、制度、程序、指标等实现的程度判定行政效能高低或一个行政部门的功能发挥程度来评价行政效能的高低都是比较可行的[6]。

管理学家邓肯曾说过:“如果说人们把一词与管理联系的最为紧密的话,那么这个词就是效率。事实上,科学管理运动… … 可以称为效率管理” [1]。行政学的创始人威尔逊也明确提出:“行政学研究的目标在于… … 尽可能高的效率” [1]。可见,效率是行政管理的核心问题。从上文我们可以得出这样的结论,行政效率是结果,要想结果好,我们必须在过程上下工夫,而行政效能恰恰是这个过程的源动力,只有增强这个源动力,才能提高行政效率;反过来,只有高效率,才能体现出高效能,更能激发出高效能。

参考文献(References)

- [1] S.Z. Xia, Investigation of Administrative Efficiency. Guangzhou: Sun Yat-sen University Press, 1996.
- [2] H. Liu. Efficiency Supervision. Beijing: Founder of China Publishing House, 2005.
- [3] Z.S. Liu. Selected Papers of Efficiency Supervision .Beijing: Founder of China Publishing House, 2003.
- [4] Y.Y. Zhou, A study of administrative accountability system, Beijing: Chinese Procuratorate Press, 2006.
- [5] O.E. Hughes, Public Management and Administration, Beijing: Renmin University of China Press, 2001.
- [6] Flwisher C S: Managing the grassroots and assessing its performance. Journal of Public affairs, March 2003.