

公共行政中的“生产理论”

马 骏

作者 马骏, 中山大学政治与行政学系讲师, 广州, 510275

关键词 公共行政 生产理论 行政产出 行政成本

提要 本文探讨了行政产出的特征及其生产过程, 指出行政产出的生产具有劳动密集型特征、高度垄断性以及行政部门的产出与成本之间相关关系微弱, 行政部门的生产过程内部存在着可以引致低效率的因素。本文企图通过初步探讨与行政产出的生产相关的一些内容, 构建一种关于公共行政机构的生产理论, 为公共行政学的研究提供某种微观基础。

在资源稀缺的社会中, 政府行政组织汲取了一部分资源, 通过复杂的行政活动, 向社会提供各种公共产品或服务。并且, 随着现代国家行政权力的扩张, 行政组织从社会的稀缺资源中汲取的数量越来越大。因此, 极有必要探讨一下行政组织利用这些资源的效率。为此, 本文提出了“行政产出”的概念, 探讨了行政产出的特征与生产过程以及生产效率, 以期构建一个关于公共行政组织的“生产理论”。在分析的过程中, 很多地方借鉴了微观经济学中的厂商理论, 因为“私营厂商与公共机构具有一定的共同特点……这些相似之处意味着, 在分析官僚的行为时, 我们可以利用与厂商理论相类似的东西。”^①

一、行政产出及其测量问题

构建公共行政“生产理论”的第一步, 就是要探讨公共行政机构的产出, 即解决公共行政机构生产什么问题。为此, 本文提出“行政产出”的概念。所谓行政产出, 是指行政部门投入一定的资源, 经过复杂的生产活动后向社会提供产品或服务。相应地, 行政组织的各种投入可视为“行政成本”。

然而, 欲构建关于公共行政机构的生产理论, 我们所面临的第一困难就是: 如何测量行政产出。公共行政学研究的一个基本困难, 就在于行政产出的测量存在着相当的难度, 甚至是不可测量的。著名公共行政学家詹姆斯·威尔逊就认为, “要度量一个机关的输出量常常是很困难的——实际上即使是只对什么是国家部门的输出作一番设想都足以令人头昏脑胀。”^② 同样地, 经济学家在分析公共行政机构的产出时, 也认为公共行政机构的产出不能象企业组织那样可以准确测量。例如安东尼·唐斯就认为, “政府官僚部门的一个重要特点之一就是产品的非市场性质。”^③ 沃尔夫也认为政府部门的产出是一种“非市场产出”。经济学家在将行政机构的产出界定为“非市场产出”时, 是在将行政机构的产出和企业组织的产出进行比较。企业组织生产出

来的产品和服务最终都要进入市场的交易体系，形成一个货币价格，该货币价格可以比较准确地反映或测量生产该产品或服务的机会成本。所以，企业组织的产出是一种“市场产出”。然而，由于行政组织是一种特殊的公共权力组织，其所生产出来的产品或服务是一些“非商品性”的产出，这些产品或服务并不进入市场的交易体系，不可能形成一个反映其生产的机会成本的货币价格。所以，行政部门的产出是一种“非市场产出”，要对其进行准确测量在技术上无疑存在着相当的难度。同时，正如沃尔夫指出的那样，非市场产出“通常是一些中间产出，也即充其量是最终产出的‘代理’……间接的非市场产出对最终产出的贡献程度是难以捉摸和难以度量的。”^①此外，由于难以获得全面、准确的关于消费者（公民、私人企业等）消费行政部门产出的有关信息，或由于信息成本过高，加之行政产出又具有“非拒绝性”^②，因此，要准确测量行政产出的质量也是极为困难的。最后，由于行政产出不能形成一个统一的货币价格，因此不能用货币这种一般等价物作为标准化的、通用的测量尺度，而只能用各种特殊的、具体的使用价值形态的测量尺度。这样，对于不同的行政部门来说，测量尺度可能就会不同，这就一方面造成行政产出测量的总成本过高，另一方面，对于不同的行政机构采用不同的测量尺度，也不利于比较不同的部门之间的产出及其努力程度。并且，随着行政机构的增加，测量对象也增加，相应地，测量尺度也在增加，测量成本也在递增，而测量的准确度却会降低^③。

行政产出的测量问题对于公共行政机构的评估与管理来说是一极为重要的问题，它直接影响到对行政机构效率的评估、测量行政人员的边际产出以及对行政机构进行监督、控制等。正如缪勒指出的：“这个在许许多多公共官僚部门提供的物品或服务中所固有的‘计量问题’产生了对筹款机构的监督问题。如果一个官僚部门的产品具有不可估量的性质，那么购买者怎能够监督它们的生产效率呢？”^④安东尼和赫兹林格正是根据产出的可测量程度以及管理控制可以利用这种测量的程度，将非营利性组织划分为三类：与委托人有关的、与会员有关的、与政府有关的。在他们的分类中，从委托人机构到会员机构再到政府行政机构，与这些机构的资源利用效益和效率相关的产出度量的难度越来越大，对其进行管理和控制的难度也越来越大^⑤。可见，行政产出的测量困难直接影响到行政机构的管理和控制，给行政机构的管理和控制带来了极大的困难。

当然，行政产出也并非完全不能测量。沃尔夫就认为，可以通过测量投入的方法来间接测量产出，而且，“用投入来度量非市场产出是可以接受的，因为直接测量产出是非常困难的。”^⑥例如，对国防部门产出的测量可以通过计量它拥有的战士人员、武器系统来间接测量，因为计算士兵、飞机等投入要比计算国防部门提供的保护要容易得多。当然，这种间接测量只能是一种近似的测量，其测量的精确度大大降低，尤其在行政效率极端低下时更是如此。不过，也并非所有行政机构的产出都不能测量。1989年，詹姆斯·威尔逊在《美国官僚政治研究》一书中通过对大量经验事实的分析，发现并非所有行政机构的产出都无法测量，也并非所有行政机构的投入都能测量。他根据投入和产出能否测量，将行政机构划分成四种类型：生产型组织、工艺型组织、程度型组织、应付型组织。生产型组织是指那些投入和产出都能测量的行政机构，比如美国国内收入署、邮政总局等。由于投入和产出都可以测量，这一类机构的管理相对来说就可以简化，也容易在工作效率和报酬之间建立高度相关关系。应付型组织就是指那些投入和产出都不能测量的行政机构，比如警察局等。由于投入和产出都不能测量，对这一类机构进行管理就十分不易，要对其效率进行评估也极为困难，所以，应付型行政机构最易出现低效率。程序型组织是指那些工作人员的投入或工作能被测量但无法准确测量其产出的行政机构，如职业安全健康署。工艺型组织是指那些产出比较容易测量而工作人员的活动却很难观察的行政机构，如劳动部门的社会调查部门^⑦。在此，有必要指出的是，威尔逊模型中的“投入”概念主要是指工作人员的工作活动或劳动付出行为，不同于经济学家所用的“投入”概念，后者是指会计意义上的各种货币投入，即行政机构所耗费的各种资源。

虽然有些行政机构的产出是可以测量的，但是，行政产出的测量问题仍是公共行政学研究中的一个根本性困难。首先，在上述四类行政机构中，行政产出无法测量的就有两类行政机构：应付型和程序型组织。而且，从这些年来对政府生产率研究的困难中可以推测，产出无法测量的行政机构在行政机构总数中似应当占相当大的比重。其次，即使对于那些产出可以测量的行政机构来说，行政产出的测量仍然面临着一些问题，其中之一就是无法在各种行政机构的产出之间进行比较。下面逐次分析行政产出的生产过程及其特征。

二、行政产出的生产具有劳动密集型特征

经济学家鲍莫尔在1967年建立了一个公共支出的微观模型,在该模型中,鲍莫尔将经济分为累进部门和非累进部门。在累进部门中,在规模经济和技术变化的推动下,该部门的劳动生产率通常提高很快,而非累进部门的生产率则以很慢的速度增长,而且随机性很大。两部门劳动生产率存在差异的原因,在于劳动投入在非累进部门中扮演了关键角色。在累进部门中,劳动只是生产投入之一,它被用来生产最终产品,一般地,资本和劳动力之间可以互相替代而不会影响最终产品的性质。而在非累进部门中,劳动本身就是最终产品的一部分,减少劳动投入就可能引起最终产品性质的改变。这就表明非累进部门的生产是劳动密集型的,资本对劳动力的替代弹性很低。在鲍莫尔的模型中,非累进部门主要指服务部门,包括旅游业,政府公共服务部门等^①。从鲍莫尔模型可以看出,公共行政机构的生的确具有劳动密集型特征,劳动投入在其中起着关键性的、不可替代的作用,资本对劳动力的替代弹性很低。公共行政机构生产过程的这一特征意味着:

(1) 行政机构产出的扩张过程主要是一个劳动力投入不断扩张的过程,从而,行政机构生产成本的增加主要是劳动力成本增加,即劳动力成本在行政总成本中将占一个相当大的比重,行政成本的增加幅度主要取决于劳动力数量的增加和劳动力价格的变化情况,即取决于雇员数和工资率以及其它福利支出。从而,行政产出生产的这一特征就能解释:为什么行政机构规模的扩大总会表现为人员扩张。

(2) 由于行政产出的生产过程具有劳动密集型特征,劳动投入就成为关键性投入。这也就意味着行政效率主要取决于劳动的边际生产率,取决于劳动力的实际供给行为。而劳动力的实际供给行为又往往同不同的制度安排密切相关,因此,行政效率最终又取决于那些与劳动力实际供给行为有关的制度安排的效率。

(3) 由于行政产出的生产具有劳动密集型特征,劳动投入具有不可替代性,它本身就是最终产品的一部分。因此,对于行政机构来说,技术更新并不能使行政机构利用资本来替代劳动力,不能无限制地实现劳动力节约,以机器替代劳动力,这也就意味着行政机构不可能象企业组织那样实行大范围的自动化操作。

三、行政产出生产过程中,产出和成本之间的关系十分微弱

在市场条件下,企业组织必须在其生产成本同产出或收入之间建立紧密的联系,能否建立这种紧密联系也是企业生存和发展的重要条件。因为,企业要维持生存并求得发展,其成本必须能从产出及其销售后的收入中得到弥补并有剩余,企业的利润正是其总收入和总成本的差额。企业成本和收入之间的联系主要由价格来决定,价格决定着产出向收入的转化,决定着产出和收入对成本的弥补程度,企业的收入是一种价格收入。

但是,在行政产出的生产过程中,生产成本和产出(或收入)之间的这种紧密联系被割裂,行政机构的产出和成本之间的关系极为微弱。实际上,这也是非市场产出的一个典型特征,正如沃尔夫指出的:“非市场活动割裂了这种联系,因为维护非市场活动的收入具有非价格来源:即来自政府的税收,或来自捐赠或其他提供给政府的非价格来源。这些收入直接提供给政府或政府之外的其它非市场机构。”^②显然,行政机构的生产过程之所以能割裂成本和收入之间的关系,只是因为行政组织是一个公共权力机构,其活动经费主要来自国家财政拨款,而不是来自经营收入,行政机构取得经费收入并不取决于自身的效率或效益水平,也不取决于行政产出的“消费者”的评价。一言之,行政机构的生产成本并不需要由其产出来弥补。这样,对于一个不管效率好坏都不用担心收入来源的组织来说,成本和产出之间的关系必然很微弱。

行政产出的生产过程中,产出和成本之间的关系很微弱,这就意味着行政产出的生产过程极易出现资源配置的低效率。因为,“如果维持这一种活动的收入与生产它的成本无关,那么,当获得一个给定的产出时,就会使用较多的资源,而不是必要的资源。”^③在这种情况下,行政产出的生产往往会出现极为明显的“多余成本”,从而,也就说明行政机构内极易出现严重的“x低效率”。因为,“‘x效率’理论认为,偏离成

本极小化就是存在 x 低效率的证据”^⑧, 并且, “ x 低效率并非投入价格扭曲的结果, 而是缺乏成本意识。”^⑨此外, 由于缺乏成本意识, 行政机构对于那些可能降低成本的技术更新、管理技术等反应迟钝。

当然, 行政机构缺乏成本意识还因为行政机构是一高度垄断性的组织。

四、行政产出的生产具有高度垄断性

经济学家研究公共行政机构时, 也利用了微观经济学中的垄断理论, 构建了“作为垄断者的政府”的多个模型, 如布雷顿的政府垄断理论, 唐斯的代议制民主模型的政府垄断理论等^⑩。如果和企业组织比较, 那么, 即使是垄断程度最高的垄断企业, 其垄断性也不如政府官僚机构强。由政府官僚机构垄断性地提供公共服务, 很明显具有规模经济效应, 而且, 在到达拥挤状态之前, 政府行政机构可以在边际成本 (MC) 为零的情况下增加公共服务的消费者, 所以, 由政府行政机构垄断性提供各种公共服务自有其优势和效率之处。同时, 由于政府行政机构是一公共权力机构, 其所提供的产出或服务具有非拒绝性, 即无论公民是否愿意, 他都必须消费政府行政部门提供的产出或服务, 这也进一步强化了政府行政机构的垄断地位。

但是, 由政府行政机构垄断性地提供公共服务弊端甚多。因为, 垄断就意味着政府行政机构不面临竞争的威胁, 而竞争对于政府行政机构来说则有如下好处:^⑪

- (1) 竞争最明显的好处是提高效率: 即投入少产出多。
- (2) 竞争迫使公营的垄断组织对顾客的需要作出反应。
- (3) 竞争奖励革新, 而垄断扼杀革新。
- (4) 竞争提高公营组织雇员的自尊心和士气。

其实, 竞争机制的关键作用在于可以向消费者提供一个选择比较的机会, 对生产者形成一种必须不断提高服务与产出质量的压力; 可以提供一个有效的激励结构, 促使生产者不断降低成本, 提高生产效率。竞争提供了一个检查制度, 能对政府的低效率进行鞭策^⑫。但是, 在行政产出的生产过程中, 由于其生产的高度垄断性, 行政产出的消费者没有选择的机会, 不能象在经济市场上那样对不满意的产出行使“弃权”或“退出权”(Exit), 而只能行使呼吁权^⑬, 即通过行政程序表达个人观念和偏好。对此, 斯蒂格里茨指出, 在“没有任何选择的时候, 呼吁是唯一的办法。但实际上, 呼吁对官僚机构的拖沓作风影响不大。”^⑭同时, 行政产出生产的高度垄断性也使得行政机构的生产过程缺乏一个有效的刺激结构, 从而无法有效刺激工作人员的劳动投入, 也不能刺激行政机构节约成本。总之, 由于行政机构的高度垄断性, 加之其产出又具有“非拒绝性”, 所以垄断性政府行政机构最容易偏离政府领域的“消费者主权”原则, 从而出现各种低效率状况。

五、行政产出的生产技术具有不确定性

如果说公共行政机构也存在其生产函数, 那么, 行政产出生产的生产技术是什么呢? 在此, 公共行政学的研究又面临另一个极为棘手的困难, 即行政产出的生产技术具有极大的不确定性、模糊性和随意性, 很难确切地分析出某个行政机构的生产技术。

当然, 正如沃尔夫指出的那样, 生产技术上的不确定性是所有非市场产出的一个特性。他指出: “非市场产出所需的技术经常是未知的, 或者, 如果知道, 也是明显地不确定和模棱两可。”^⑮行政产出作为一种非市场产出, 其生产技术也是具有这些特征的, 目前的研究在这方面所提供的知识也非常薄弱。不过, 有一点似乎可以推断出的, 行政产出生产技术上的不确定性, 主要与行政产出生产的劳动密集型特征相关。由于行政产出是劳动密集型的, 劳动投入在其中起着至关重要的、不可替代的作用, 因此, 行政产出主要取决于劳动力的供给行为, 行政产出的生产技术就主要取决于劳动力 (即工作人员) 个人所供给的技能、取决于劳动力自身的素质 (生理的、心理的、文化的)、态度等不易测量也不易控制的因素。当然也取决于行政机构在长

时期形成和发展起来的各种与个人工作有关的制度结构。

本文初步探讨了一些与行政机构的产出及其生产过程相关的内容,以期构建一种关于公共行政机构的生产理论,为公共行政学的研究提供某种微观基础。当然,要构建起一种公共行政的生产理论,不是本文所能胜任,在此只是一些初步的探讨。

在分析了行政产出及其生产过程的一些特征的基础上,我们似乎可能对行政机构利用资源的效率作出评价。当然,要对行政机构的生产效率给出一个最后的评价还为时过早,但是,仅仅从现有的分析来看,对于政府行政机构的生产效率所做的评价也不宜太高。首先,在行政产出无法测量的情况下,就不利于测量行政机构的效率,从而不利监督其生产活动,促使其提高效率。其次,在行政总产出无法准确测量的条件下,行政人员个人的边际产出也无法分离出来,从而不能在行政人员的报酬和边际产出之间形成高度相关关系,也就不能有效刺激工作人员的工作努力。其三,由于行政机构的产出和成本之间只存在微弱的关系,这本身就隐含着行政机构有缺乏成本意识、低效率的可能。其四,由于行政产出的生产具有高度垄断性,因而行政机构也没有提高效率的动机与压力。可见,在行政产出的生产过程中隐藏着许多可以引致低效率的因素。

在一个资源稀缺的社会中,政府行政机构利用一部分资源的机会成本就是如果将这一部分资源由私人部门使用所能提供的产出,只有当政府行政机构能高效率地利用这一部分资源时,其占有这一部分资源才是合理的。因此,对于行政机构的生产效率进行评价,关系到如何确定市场和政府之间的界限问题。如果行政官僚机构的效率不可避免是低效率的,那么,就有理由怀疑政府管制经济的效率。不过,最后要强调的是,对于行政机构的效率进行评价,必须彻底研究行政机构的生产过程。

注 释:

- ① 阿特金森和斯蒂格里茨:《公共经济学》,上海三联出版社 1994年 9月版,第 391页。
- ② 詹姆斯·威尔逊:《官僚制度国家的兴起》,转引自斯蒂尔曼《公共行政学》,中国社会科学出版社 1988年版,第 143页。
- ③⑦⑩ 转引自缪勒《公共选择》,上海三联出版社 1993年版,第 157 158 149- 151页。
- ④⑨⑫⑬⑭ 沃尔夫:《市场或政府》,中国发展出版社 1994年版,第 45 46 46 46 46页。
- ⑤ 平新乔:《财政原理与比较财政制度》,上海三联出版社 1995年版,第 31页。
- ⑥ 参见刘世锦《经济体制效率分析导论》,上海三联出版社 1993年版,第 87页。
- ⑧ 杰克·瑞宾和托马斯·林奇主编《国家预算和财务管理》,中国财政经济出版社 1990年版,第 480 - 481页。
- ⑩ 詹姆斯·威尔逊:《美国官僚政治研究》,中国社会科学出版社 1995年版,第九章。
- ⑪ W·J·Baumol《The Macro-Economics of Unblanced Growth》,载《American Economic Review》1967年 6月号。参见邓子基《现代西方财政学》,中国财政经济出版社 1994年版,第 173- 175页。
- ⑬⑮ 弗朗茨:《x效率:理论、证据和运用》,上海译文出版社 1993年版,第 31、120页。
- ⑰ 戴维·奥斯本和特德·盖布勒:《改革政府》,上海译文出版社 1996年版,第 58- 62页。
- ⑱⑳ 斯蒂格里茨:《政府经济学》,春秋出版社 1988年版,第 189页。
- ㉑ 参见希尔士曼《退出、呼吁权和忠诚对厂商、组织和国家衰落反应》,哈佛大学出版社 1970年版。参见斯蒂格里茨《政府经济学》,第 188页;缪勒《公共选择》,第 125- 126页。

(责任编辑 叶娟丽)