

82 卷 第2辑 (2016 年 6 月)

Volume 82 Number 2 June 2016

International Review of Administrative Sciences

国际行政科学评论



国际行政科学学会



中国人事科学研究院

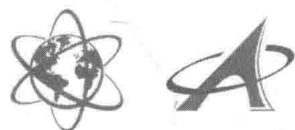
编

中国人事出版社

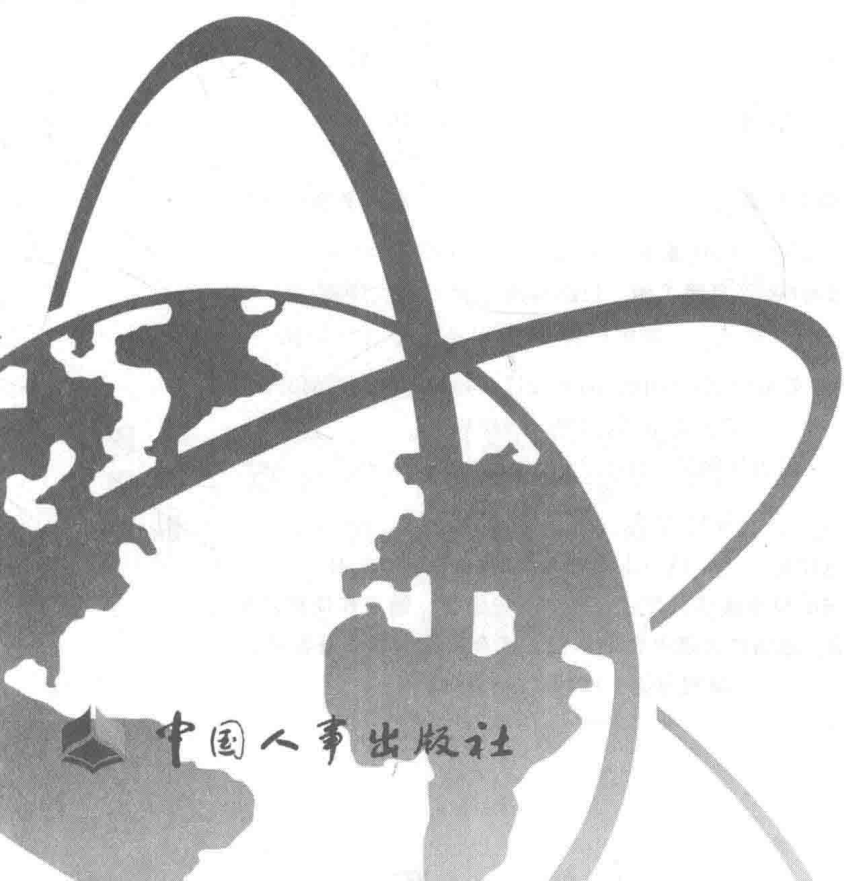
82 卷 第2辑 (2016 年 6 月)
Volume 82 Number 2 June 2016

International Review of Administrative Sciences

国际行政科学评论



国际行政科学学会 编
中国人事科学研究院



 中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

国际行政科学评论. 82 卷. 第 2 辑/国际行政科学学会, 中国人事科学研究院编. —北京: 中国人事出版社, 2017

ISBN 978-7-5129-1145-1

I. ①国… II. ①国… ②中… III. ①行政学-文集 IV. ①D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 031002 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

保定市中国画美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 11 印张 189 千字

2017 年 2 月第 1 版 2017 年 2 月第 1 次印刷

定价: 45.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84626437

营销部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 50948191

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

《国际行政科学评论(中文版)》学术委员会

主 任: 吴 江(Wu Jiang)

副 主 任: 高小平(Gao Xiaoping)

戴晓初(Dai Xiaochu)

委 员: (按姓氏拼音排序)

柏良泽(Bai Liangze)

陈 光(Chen Guang)

戴长征(Dai Changzheng)

董克用(Dong Keyong)

韩冬雪(Han Dongxue)

姜晓萍(Jiang Xiaoping)

蓝志勇(Lan Gerald)

马 骏(Ma Jun)

孙 涛(Sun Tao)

王满传(Wang Manchuan)

吴建南(Wu Jiannan)

薛 澜(Xue Lan)

张锐昕(Zhang Ruixin)

周志忍(Zhou Zhiren)

余兴安(Yu Xing'an)

鲍 静(Bao Jing)

陈振明(Chen Zhenming)

丁 煌(Ding Huang)

高小平(Gao Xiaoping)

胡 伟(Hu Wei)

敬义嘉(Jing Yijia)

柳学智(Liu Xuezhi)

潘小娟(Pan Xiaojuan)

王重鸣(Wang Chongming)

王浦劬(Wang Puqu)

徐晓林(Xu Xiaolin)

于 宁(Yu Ning)

周光辉(Zhou Guanghui)

朱光磊(Zhu Guanglei)

编 译 部 主 任: 苗月霞(Miao Yuexia)

编 译 部 副 主 任: 熊 缨(Xiong Ying)

本 辑 责 任 审 校: 柳学智(Liu Xuezhi)

刘 晔(Liu Ye)

苗月霞(Miao Yuexia)

本 辑 编 务: 尤 静(You Jing)

冯 凌(Feng Ling)

International Review of Administrative Sciences (IRAS) is published in three different language editions – English, French and Chinese.

IRAS first appeared in 1927. It is the oldest public administration journal specifically focused on comparative and international topics. It is the official journal of the International Institute of Administrative Sciences (IIAS), the European Group of Public Administration (EGPA), the International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA).

Editorial Committee of the International Review of Administrative Sciences

Andrew Massey (United Kingdom), Chairman and Editor-in-Chief of the *Review*, Sabine Kuhlmann (Germany), Deputy Editor, Shamsul Haque (Singapore), Deputy Editor, Yves Emery (Switzerland), Catherine Humblet, Journal Manager.

Members: Christopher Pollitt, past Editor-in-chief, Christina Andrews (Brazil), Antonio Bar Cendón (Spain), Anne-Marie Berg (Norway), Jacques Bourgault (Canada), Bidhya Bowornwathana (Thailand), Derick W. Brinkerhoff (United States of America), Robert Cameron (South Africa), Véronique Chanut (France), Jacques Chevallier (France), Chris De Cooker (The Netherlands), Christian De Visscher (Belgium), Michiel De Vries (The Netherlands), Gavin Drewry (United Kingdom), Patrice A. Dutil (Canada), Alain Eraly (Belgium), Ali Farazmand (USA), Maurizio Ferrera (Italy), Isabelle Fortier (Canada), Francesca Gains (United Kingdom), David Giauque (Switzerland), Gerhard Hammerschmid (Austria), Gyorgy Jenei (Hungary), Wai-Fung Lam (China), Eliza Wing-Yee Lee (China), Elke Loeffler (Germany), Anthony Makrydemetres (Greece), Elisenda Malaret I Garcia (Spain), Mike Mannin (United Kingdom), Akira Morita (Japan), Gedeon M. Mudacumura (USA), Sue Newberry (Australia), Bamidele Olowu (Nigeria), Soonae Park (South Korea), Isabella Proeller (Switzerland), Jon S.T. Quah (Singapore), Manuel Quijano Torres (Mexico), Adrian Ritz (Switzerland), Christian Rouillard (Canada), Claude Rochet (France), Ali Sedjari (Morocco), Seriyse Sezen (Turkey), James R. Thompson (USA), Ian Thynne (Australia), Sandra van Thiel (Netherlands), Frederic Varone (Switzerland), Jean-Patrick Villeneuve (Switzerland), Turo Virtanen (Finland), Clay Wescott (USA), Zhiren Zhou (China).

Ex Officio Members: Edoardo Ongaro, President of EGPA; Juraj Nemec, IASIA vice-president for publications; Robert Fouchet, Director of IIAS Publications; Dieter Schimanke, Chairperson of the IIAS Finance Committee; Rolet Loretan, IIAS Director General.

Editorial Address: Books for review, should be submitted to the Managing Editor, Catherine Humblet, IIAS, rue Defacqz 1, Box 11, B-1000 Brussels, Belgium. (email: catherine.humblet@gmail.com). The opinions expressed in the Review are those of the individual author or authors, and not necessarily those of the International Institute of Administrative Sciences. French edition (same contents as the English edition) published by the IIAS, rue Defacqz 1, Box 11, B-1000 Brussels, Belgium. All queries about subscriptions to the French edition should be addressed to the IIAS. For manuscript submission information see <http://iras.sagepub.com>

The English edition of *International Review of Administrative Sciences* (ISSN 0020 8523; 1461 7226 [online]) is published by SAGE Publications, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore, quarterly in March, June, September and December. Annual subscription (2016): Individual Rate (print only) £78/US\$144; Combined Institutional Rate (print and electronic) £795/US\$1473; Electronic only and print only subscriptions are available for institutions at a discounted rate. Note VAT is applicable at the appropriate local rate. Visit <http://iras.sagepub.com> for more details. Abstracts, table of contents and contents alerts are available on this site free of charge for all. SAGE Publications is a member of CrossRef. Student discounts, single issue rates are available from SAGE Publications, [email: subscription@sagepub.co.uk]; and in North America from SAGE Publications, 2455 Teller Road, Thousand Oaks, CA 91359, USA. Advertising rates may be obtained from advertising@sagepub.co.uk. Periodicals postage is paid at Rahway, NJ. POSTMASTER, send address corrections to *International Review of Administrative Sciences*, c/o Mercury Airfreight International Ltd, 365 Blair Road, Avenel, New Jersey 07001, USA. Printed by Page Bros (Norwich) Ltd.

Copyright © 2016 International Institute of Administrative Sciences | C O P E | COMMITTEE ON PUBLICATION ETHICS

Abstracting and Indexing: Please visit <http://iras.sagepub.com> and click on the Abstracting/Indexing link to view a full list of databases in which this journal is indexed.

目 录

IRAS

Volume 82, Number 2 (June 2016)

- 多层级体系中的制度影响评估:从比较视角思考权力下放的效果 1
Institutional impact assessment in multi-level systems: conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective
萨比娜·库尔曼
Sabine Kuhlmann
艾伦·威因伯格
Ellen Wayenberg
翻译:崔 玲 审校:穆 涵 王欣红
- 法国福利国家的权力下放:从“巨变”到“渐进” 21
Decentralization of the French welfare state: from “big bang” to “muddling through”
蕾纳特·赖特尔
Renate Reiter
萨比娜·库尔曼
Sabine Kuhlmann
翻译:刘 星 审校:崔 玲 王欣红
- 权力下放接近尾声了吗? 财政紧缩时期职能改革的限度检验 39
Is it the twilight of decentralization? Testing the limits of functional reforms in the era of austerity
尼克劳斯·克米诺斯·赫尔帕斯
Nikolaos-Komninos Hlepas
翻译:孙彩红 审校:陈 光 崔 玲

为绩效分权? 德国州政府职能改革的定量评估 57

Decentralizing for performance? A quantitative assessment of functional reforms in the German Länder

福尔克·埃宾杰

Falk Ebinger

菲利普·里克特

Philipp Richter

翻译:孙春晖 审校:杨 柳 曹海军

“出手阔绰和囊中羞涩?”西班牙市级政府在执行儿童托管政策中的角色变化 78

“In wealth and in poverty?” The changing role of Spanish municipalities in implementing childcare policies

卡门·纳瓦罗

Carmen Navarro

弗朗西斯科·维拉斯科

Francisco Velasco

翻译:李学明 审校:杨 柳

集权正道? 从社区警务看瑞士国内治安政策改革 96

Is centralisation the right way to go? The case of internal security policy reforms in Switzerland in the light of community policing

卡罗琳·贾科·戴斯孔布斯

Caroline Jacot-Descombes

朱利恩·尼克劳斯

Julien Niklaus

翻译:王冬芳 审校:杨 阳 马永堂

英格兰的规划:新公共管理、网络治理还是后民主化? 114

Planning in England: New Public Management, Network Governance or Post-Democracy?

马丁·拉芬

Martin Laffin

翻译:宗 闻 审校:杨 阳 吕 芳

探索企业信息搜索过程:分析企业与政府服务互动中的信源和信道选择

132

Exploring information-seeking processes by businesses: analyzing source and channel choices in business-to-government service interactions

伊冯·范·德恩·布尔

Yvon van den Boer

威廉·彼特森

Willem Pieterse

贾恩·范·狄杰克

Jan van Dijk

雷克斯·阿伦德森

Rex Arendsen

翻译:丁晶晶

审校:张锐昕 孙春晖

管理智慧城市:关于智慧城市治理的文献综述

150

Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance

阿尔伯特·梅耶

Albert Meijer

曼努尔·彼得罗·罗德里格斯·玻利瓦尔

Manuel Pedro Rodríguez Bolívar

翻译:奉 莹

审校:王欣红 陈叶盛

国际行政科学评论



多层级体系中的制度影响评估:从比较视角思考权力下放的效果

萨比娜·库尔曼^①

艾伦·威因伯格

Sabine Kuhlmann

Ellen Wayenberg

翻译:崔玲

审校:穆涵 王欣红

【摘要】 多层级体系中制度改革的比较研究目前在全球的发展趋势是研究国家职能的下放。然而,有关这种分权所产生的影响,尤其是它对于中央以下的相关各级政府所产生的影响,我们却所知甚少。权力下放是如何影响地区和地方政府的?这些改革对于中央以下各层级还有意想不到的后果吗?如何才能解释这种现象?本文旨在提出一个概念框架,以便从一种比较与政策导向的视角,来评估权力下放对中央以下层级的影响。该框架意在概述权力下放的主要模式与模型、有关权力收/放影响的理论假设,以及全国各地评价和比较制度改革的相关做法。该框架还可以作为本期特刊中所有国别研究文章的分析准则和结构性基础。

对实践工作者的启示

权力下放改革之所以被批准,是因为它能为实现“善治”起到关键作

① 通信作者:

Sabine Kuhlmann, Potsdam University, Wirtschafts-und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, August-Bebel-Str. 89, Haus 2, D-14482 Potsdam, Germany.

E-mail: Sabine.Kuhlmann@uni-potsdam.de

用。然而,还有另一个原因就是中央政府想把日益增多的职责下放给地方各级政府,使之超负荷工作,而这会导致地方次国家辖区内的绩效差异增加。在这种背景下,本文提供了一个从比较视角评估改革影响的概念框架。实践工作者可以运用该分析框架,为其权力下放的新策略或现行改革措施的必要调整提供决策支持。

【关键词】 行政改革;比较;协调;有效性;效率,影响评估;制度改革;地方政府

一、问题

最近,西欧刚经历了一波地方改革。多层级体系中制度改革的比较研究目前在全球的发展趋势是研究国家职能的下放(Denters and Rose, 2005; Ongaro et al., 2010; Pollitt and Bouckaert, 2004; Stoker, 1991):

政治上的权力下放很时髦……可能除了民主制本身——很难想到还有什么别的宪法特征能够同时赢得比尔·克林顿与乔治·W. 布什、纽特·金里奇与杰里·布朗、弗朗索瓦·密特朗与雅克·希拉克、埃内斯托·塞迪略与比森特·福克斯对政治对手们的称赞(Treisman, 2007: 1-2)。

然而,直到现在,大多数分析视角都过分偏重于对作为因变量的权力收/放政策进行调研。在改革动机、目标和主体、政策发展以及执行状况等方面,已经有了广泛的阐释(Goldsmith and Page, 2010; Knoepfel, 2009; Ongaro et al., 2010; Swianiewicz, 2010)。而对于放权所产生的影响,尤其是对相关的地方各级政府所产生的影响,人们却所知甚少。权力下放是怎样影响地区和地方政府的? 它们对后者的影响是完全符合计划和预期的吗? 抑或,这些改革还给地方各层级带来了意想不到的后果吗? 更重要的是,哪些因素能够解释它们对地方造成的影响? 简言之,权力下放对系统的实际运转、制度现实以及地方与地区政府的绩效有什么样的影响? 从这样的分析视角出发,本文把政府间背景下的制度改革视为自变量,其所产生的效果是需要调查研究的对象。

我们的研究分四步进行:首先,本文将利用有关制度理论,详尽阐述关于权力下放效果的一些基本假设。其次,我们将讨论相关文献中提出的有关权力下放的主要模型和模式。再次,我们运用评估文献和研究成果,对比较评价权力下放效果的分析维度进行概述。最后,我们将确定从理论上被认为会影响权力下放与绩效之间因果关系的因素,尤其是政策特性、国

别治理结构/地方政府体系(作为改革的“初始条件”;参见 Pollitt and Bouckaert, 2011)以及外部环境因素(如财政压力)。

二、更好抑或更糟? 关于权力下放效果的基本假设

一方面,近来大家都热衷于参与有关权力下放的国际讨论。在发展政治学的背景下,以及在发达国家,权力下放被批准,是因为它能为实现“善治”起到关键作用。它承诺使国家更贴近公民,增强公共服务提供的效率和有效性,并且还会改进问责和参与(相关综述参见 Treisman, 2007: 1—14)。改革者认为,在政府体系中自上而下地重新分配任务会对公共服务的提供产生重要影响。

另一方面,执行这些下放的国家任务,也可能使地方政府更加难以确定工作重点,并扰乱地方自治政府原有的任务规划。这使地方政府没有多少(财政上的)回旋余地,其自主权和自由裁量权也会受到严重威胁(参见 Holtkamp, 2010)。在中央政府这一方,也想要将日益增加的职责下放给地方各级政府,使其超负荷工作。权力下放政策的另一个突出特点掩藏在权力自主原则的外表之下,就是将麻烦且高成本的公共职能转移给了地方政府。换言之,中央政府将职责和与这些被转移的职能相关的执行问题推卸给了地方各级政府(责任转嫁)。这种情况引发了合理性的批评:权力下放过程导致了地方各个次国家辖区内绩效差异增多,因为这样的效果在权力分散的相关机构和主体间逐渐强化了已有的差别。人们普遍认为,这导致了某种程度的负面影响,危及了生活条件平等性(等价/同等)和公共行政统一性的标准(参见 Ebinger, 2010)。在这种背景下,某些国家开始实施权力再集中的新策略。

与前述乐观观点相反,在有关权力下放效果的相关文献中的一些研究结果和观点却极具争议性(参见 Andrews and De Vries, 2007; Pollitt, 2005; Treisman, 2007: 5)。根据有关欧洲国家权力下放和中央—地方政策制定方面的相关文献(Ashford, 1982; Auby, 2003; Baldersheim, 2002; Bennett, 1989; Bobbio, 2005; De Vries, 2007; Goldsmith and Page, 2010; Mayntz, 1997: 87f.; Pollitt, 2005; Schmidt, 1990; Thoenig, 2005; Wollmann, 2008),以及我们从国别比较和具体政策视角对权力下放效果的研究(Bogumil and Kuhlmann, 2010; Ebinger et al., 2010; Grohs et al., 2012; Kuhlmann, 2008a, 2008b, 2009a, 2009b, 2009c, 2010a, 2010b, 2010c, 2011; Kuhlmann et al., 2011; Ongaro et al., 2010; Reiter et al., 2010; Richter and Kuhlmann, 2010; Wayenberg, 2006),我们发现了含有一定理论价值与一定经验价值的证据,可以证实权力下放的正面与负面效果。以有效性这

个维度为例,一方面,由于更加贴近公民和更加了解当地需求、服务目标和公民偏好,预计(公共服务)会有所改善(Mill,1991;Oates,1972)。另一方面,专业化程度更低和缺少专业技能也可能导致有效性降低(Segal,1997;Wagener,1969)。在效率、协调能力以及民主控制方面,人们也会看到,有关权力下放效果的理论假设与权力下放效果的评估之间是相当矛盾的(参见 Alesina and Spolarole,2003;Bardhan and Mookherjee,2006;Camões,2011;Dahl and Tufte,1973;Grohs et al.,2012;Oates,1972;Rodden,2002;Tiebout,1956;Tsebelis,2002;Wagener,1969;Weingast,1995;Wollmann,2006)。部分基于理论观点,部分基于经验证据,对于权力下放的正面和负面效果,我们都能找到支持依据。某些关键要素概览见表 1。

表 1 权力下放的优缺点*

效果维度/指标	假定的正面效果	假定的负面效果
有效性: 法律素养;专业素养 顾客/用户取向; 可用性	• 贴近选民,对当地的了解提高了服务目标的精确度以及会更多考虑当地偏好(Mill,1991;Oates,1972) • 调整的灵活性和政策实验空间所带来的创新潜力	• 劳动分工太少导致的专业知识和职业能力缺乏(Segal,1997;Wagener,1969) • 来自民选政治官员的压力限制了职业独立性
效率/经济: 资源节约;额外成本/成本降低;规模效益;组合收益	小单位之间竞争使效率提高(Oates,1972;Tiebout,1956)	• 降低了“规模经济”并导致结构重复(Alesina and Spolarole,2003;Wagener,1969) • 开支增加损害中央政府(“公用地悲剧”;财政关系模式依赖)(Rodden,2002)
横向协调: 部际协调;协调过程中冲突强度; 对问题解决的贡献	在分散的多功能辖区内的正向协调(Wollmann,2006)	当地对各自执行角色的认知失真
纵向协调: 转层级间协调; 协调过程中冲突强度; 对问题解决的贡献	• 中央政府由强化的地方政府实现控制(Weingast,1995) • 由于有否决权的角色承担者数量增加,政策高度稳定(Tsebelis,2002)	• 中央政府向地方“转移责任” • 收入责任与开支责任之间不一致(连贯性) • 国家服务与地方服务之间的多处衔接难以管理

续表

效果维度/指标	假定的正面效果	假定的负面效果
民主控制： 政治安排的范围；透明度/政治问责；决策问责；公民/用户参与	• 贴近选民使参与和“公民意识增加”(Dahl and Tufte, 1973) • 透明度和问责增加	• 腐败和“拘捕”风险增加 (Bardhan and Mookherjee, 2006)
公平性： 绩效潜力/水平一致；公平待遇	灵活地适应地方的问题状况以及偏好	• 执行能力差异引发了对生活条件平等性的怀疑 • 法律程序的差异导致法律的不确定性

注^a：表 1 中所使用的这六个效果维度的理论推理与详细解释，参见下文。表 1 中所使用的这六个效果维度的理论来源与内在含义，参见下文。

资料来源：Adapted from Grohs et al. (2012)。

由于存在这些不同以及在某种程度上是明显相互矛盾的评价，有关研究得出结论认为，与其说是任务再分配的事实，不如说是改革的实际执行（参见 De Vries, 2000:200; Treisman, 2007:21—26），加上特定的政治形势（参见 De Vries, 2000:200—201; Ostrom and Bish, 1977）以及下放或上收的政策/任务的特征，导致了绩效差异（见下文）。

三、权力下放的模式

在相关的文献中，人们提出了各种区分权力下放模式的分类法。我们运用划分法将权力下放/分散分为四种主要类型，这种划分法还有各种变体和“子类型”（参见 Benz, 2002:209; Kuhlmann et al. ,2011; Wollmann, 2006）：

- 1. 政治放权，即国家职能完全转给地方行政机构。在这个过程中，民选的地方代表机构被赋予全权，以处理新任务的规划、融资以及管理。
- 2. 行政放权，是一种更为温和的重塑政府间关系的方法。在这种情况下，对于被移交下来的职能，选举产生的地方委员会并没有自主的决策能力。虽然地方政府可以就组织和执行过程做出决定，但是在这些政策上它们扮演着“国家代理人”的角色。它们仍然要受到国家的严格监督和控制。
- 3. 垂直分权，指将中央政府职能向地方上的国家执行机构或办事处移交，这些执行机构或办事处位于次国家/地方层级上，但是仍然属于国家/中央政府组织架构的一部分。
- 4. 水平分权，意味着此前分配给地方政府机构的具体任务，与这些机构的责任组合分离开来，在同一层级上作为独立的行政职能[半自治的非

政府组织(“半官方机构”)]被固定下来,并被置于(中央)政府直接领导之下(Skelcher,1998)。

然而,我们的方法并不意味着要在权力下放的类型、制度变迁以及绩效之间提出一个决定论关系假设。在所有四种权力下放的模式中,我们预计被纳入考虑范围的政策性质具有重要意义。从公众与利益相关者的视角来看,各种政策的政治意义是不同的,所以就合法性的输入—输出标准而言,这些政策面临不同的要求(Scharpf,1999;进一步参见下文)。因此,服务提供职能直接影响当地公民,下放该职能,可能会对制度绩效产生更直接的正面影响。相比之下,诸如技术或环境职能,涵盖更广泛的地域范围并且可能产生巨大的“超地方性”影响,下放这些职能,对制度绩效产生的正面影响就不会那么直接。

四、制度改革的效果评价:分析维度与测量的问题

从公共政策的视角来看,权力下放可被视为是对多层级体系的功能设置与“制度逻辑”的故意干预。这种特殊类型的公共政策,也被称为“政治政策”(参见 Wollmann,2003:4),引发了特殊的控制问题。^[1]因此,“政治政策”的评价——相比于(“常态的”)部门政策——其特点是具有更加复杂的分析结构(Kuhlmann and Wollmann,2011;Pollitt and Bouckaert,2003:12—14)。首先,必须要分析政治—行政系统内的变化(制度评估)。其次,必须考虑这些制度变迁在公共行政的有效性和绩效方面的重要性(绩效评估)。最后,必须考察在政治—行政系统之外更微小的影响(结果评估)。在以上改革评价三步骤中的每一步,干预因素的数量以及由此而来的因果关系问题趋向于增加。因此,要准确地把所观察到的变化归因于具体的改革措施(例如降低花费、增加就业等)就变得越来越难,将某个单独改革过程的效果完全分离出来通常是不可能的。除此之外,改革目标通常也不能被清晰地界定,而且各个具体目标相互矛盾(Boyne et al.,2003:13—15;Kuhlmann and Wollmann,2011;Pollitt and Bouckaert,2004:103—133)。此外,评估和绩效的量化会随着观点和对各利益相关者群体的隶属关系不同而变化(Boyne et al.,2003:14;Connolly et al.,1980;Enticott,2004)。

尽管有这些限制,但为了概括放权政策对地方政府的制度设置和绩效所产生的影响,人们还是提出了几个分析框架。为了能涵盖涉及放权的多个视角与绩效预期,运用多维度框架似乎是明智的。然而,如何选择制度改革评价的具体标准和维度并非易事。存在这样几种可能性,其中一种可能性是使用政策制定者自己给“改革成功”所下的定义,并测量改革目标(例如降低成本、提高质量等)实际实现(目标导向绩效比较)的程度。另一

种可能的方法是使用社会科学中的相关理论，以得到评价影响的维度和指标。在我们的概念框架中，我们首先以民主制的现代理论(Scharpf,1999)为基础，据此，制度改革的影响，可以通过测量输出合理化(有效性、效率)、输入合理化(民主控制、问责、透明性)以及工作量合理化(横向/纵向协调)(参见表 2)等方面的变化来进行概念化。此外，地方实体之间在服务标准上(提高/降低)的不一致程度，也被纳入进来评价放权改革的影响。接下来，通过区分运营结果(资源、成本等)、专业与法律素养/能力、横向/纵向协调能力以及实际政治参与等方面，可以进一步提炼这些核心维度。我们从比较政策领域和地方政府研究中得出了这些更为具体的指标(Bogumil et al. ,2007;Kuhlmann et al. ,2011:29—42;Pollitt and Bouckaert,2004:98—99)，并认为这些指标是相关的，因为它们告诉我们，在输入/输出以及工作量的合理化方面实现了何种程度的变化。

表 2 与国家放权改革相关联的地方政府绩效的测量

绩效标准	可能的维度/指标
输出合法性 资源，成本，输出	支出，资源(人员、时间、资金)，节省开支 “产生的”输出 输入与输出之间的关系
专业与法律素养/目标的实现	专业素养，坚持政策性标准 法律的正确性，诉讼 贴近公民/用户取向/服务的能力 有效性/效率，目标群体规模
业务量合理化(协调与控制) 纵向与横向协调	跨部门协调 市内合作 层级间协调，摩擦损失 “自上而下的”控制/干预 “自下而上的”服从/颠覆/反对
输入合法性 民主控制	地方委员会的参与 公民参与；用户民主制 对外透明度
制度与地区差异；绩效差别	

资料来源：Adapted from Kuhlmann and Wollmann(2011:490)。

五、解释权力下放的影响并分析权力下放的条件

比较改革评估的一个主要任务就是,要把不同政治—制度环境/国家和不同政策中有利于权力下放及其影响,以及有助于其随时间流逝而稳定下来的特殊条件过滤掉。在此,我们首先区分了国别因素(行政传统与地方政府体系)、具体政策因素(所下放任务的特点)、具体行为体因素以及外部压力(例如财政压力)。当然,所有的这些变量都相互作用并代表着解释改革的影响时要考虑的决定性因素的结构。不过,为了利于分析,在开始的时候,我们必须将它们分开,以确定其中每个因素将(在理论上)如何影响权力下放改革的结果。其次,我们要考察具体的变量集之间的关系,这是本期特刊刊发的一项国别分析任务。

(一)行政传统与地方政府体系

作为改革成功与否的影响因素,扎根于历史的制度结构与传承自过去的行政传统受到了重视。人们认为它们给不同政治与历史环境下的权力下放改革造成了显著影响。虽然外部压力可以导致趋同的(国际)改革话语,但是不同国家的实际执行措施和制度变革的速度与形式,一般来说是具体国家的政治、制度以及文化因素的产物。这个观点可以从概念上追溯到新历史制度主义,它强调过去的制度选择和路径依赖的重要性,人们认为正是过去的制度选择和路径依赖预先决定了下一步的制度发展(参见 Immergut, 1992; Krasner, 1984; Steinmo et al., 1992)。根据这个理论观点,制度建设过程要受到既有制度安排的影响,既有的制度安排被视为是历史环境所具有的相对持久的特征,也是沿着一系列“路径”推动历史发展的核心要素之一。历史制度主义者认为,后来的政策选择主要是以“政策遗产”和政治行为体的认知图式为条件的,而这些“政策遗产”和政治行为体的认知图式都来源并扎根于过去。因此,历史制度主义者强调改革范围与“通道”的有限性,倡导更具渐进性而非大规模的制度改革。在这种背景下,制度发展可能呈现出许多与众不同的模型,它们都是由过去的制度选择和现存的政治与行政文化模式塑造的。

本期特刊所考察的五个国家[法国、德国、英国(英格兰地区)、比利时(弗兰德地区)以及瑞士]代表了各不相同的地方政府制度模式,这些制度模式在理论上被认为对改革过程和结果产生了影响。这些模式可以被视为西欧放权性制度建设和改革的典型案例。因此,这里的国别分析将考察指定的行政与地方政府体系对权力下放改革的影响。我们区分了三个分析维度(还可参见 Hesse and Sharpe, 1991; Kuhlmann, 2009a; Kuhlmann

and Wollmann, 2013):

1. 功能属性,即地方实体机构所承担功能性职责的范围与重要性,这些职责来自地方与中央政府之间的功能纵向分配/融合(分割系统对融合系统;二元功能模式对一元功能模式)与财政自主权。地方政府体系可以按照以下标准来划分,即中央政府和地方自治政府是否分别地、基本上相互独立地履行其职责,或者各层级之间是否有强烈互动,从而导致国家职责与地方职责混在一起(Bennett, 1989)。第一种行政类型可称为“分离主义模式”,它通常是英国(以及瑞典)行政传统的特征(参见 Bulpitt, 1983)。相比之下,欧洲大陆国家的典型是“融合式体制”。其特征是,中央与自治政府的任务不是分开完成的,而是在行政上被整合在一起(“混合起来的”)。(20世纪80年代早期实施权力下放之前)法国可被视为是“以国家为中心的整合主义模式”的原型,因为通过其地方办事处,国家权力机关有力地参与了地方政府任务的实施。相比之下,在德国和奥地利的地方政府传统中可以发现“以地方行政为中心的整合主义模式”。一个切实可行的地方政府功能分类,还可以基于功能性职责的范围与内容,以及地方政府在执行任务时所享有的自治程度(地方自主权)。例如,瑞典和瑞士地方政府的财政自主性就特别高,因为它们的资金大部分(分别是64%和59%)来源于自己的(所得)税收,同时,它们对地方税率有着重要影响。相比之下,在后撒切尔时代的英国,情况却正好相反(地方财政总收入中只有13%是来自地方政府自己的税收)。在法国,地方政府自己的税收占地方总财政收入的比例为45%,因此地方政府的财政自主权比德国(40%)或意大利(37%)的地方政府都高(OECD, 2011)。在某些情况下,地方政府的实际力量和自主权会相当程度上偏离其正式/法定/宪法地位。因此,在许多国家,地方自治政府如今都享有宪法所规定的地位(德国、瑞典、法国、意大利);然而,在某种程度上,其职责的实际范围是有限的(法国、意大利)。相反,在英国直到撒切尔时代,地方政府都没有宪法地位(现在仍然如此),但是却享有非常广泛的自主权并树立了职责范围宽泛的形象(这在后来受到了削弱)。在法律层面上,欧洲大陆和斯堪的纳维亚适用的是一般管辖原则,根据此原则,地方市政委员会(至少是形式上)对涉及地方共同体的所有事务负责。这与英国的超越权限原则形成鲜明对照,根据这个原则,地方政府只能履行那些议会法规明确授予它们的职责,这些职责可能随时被废除。然而,超越权限原则被2000年地方政府法规所削弱,并且日益向着典型的有着欧洲大陆地方政府传统的一般管辖原则看齐。

2. 地方属性,即当地政府的结构和相关的地方活力(北欧模式对南欧模式)。市级地方结构的标准与功能特征紧密相连,它似乎有理由被视为地方政府活力和业务能力的一个重要制度条件。根据诺顿(Norton,