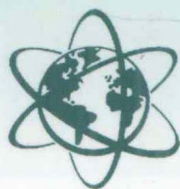


International Review of Administrative Sciences

国际行政科学评论

第3辑

国际行政科学学会 编
中国人事科学研究院



International Review of Administrative Sciences

国际行政科学评论

第3辑

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. 第3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, 2010

ISBN 978-7-5129-0066-0

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(2010)第 247876 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)

出 版 人: 张梦欣

*

新华书店经销

保定市中华美凯印刷有限公司印刷装订

787 毫米×1092 毫米 16 开本 25 印张 420 千字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

定价: 58.00 元

读者服务部电话: 010-84643933/64929211/64921644

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.renshipublish.com>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

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

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) and the Commonwealth Association of Public Administration and Management (CAPAM). (+logo)

Editorial Committee of the International Review of Administrative Sciences

Christopher Pollitt (United Kingdom), Chairman and Editor of the Review, Isabella Proeller (Switzerland), Deputy Editor, Pan Suk Kim (South Korea), Deputy Editor, Pierre Sadran (France), Associate Editor, Pilar Arranz Notario in charge of the Spanish Edition of IRAS, Catherine Humblet, Journal Manager.

Members: Christina Andrews (Brazil), Antonio Bar Cendón (Spain), Jan Bárta (Czech Republic), Anne-Marie Berg (Norway), Tony Bovaird (United Kingdom), Bidhya Bowornwathana (Thailand), Derick W. Brinkerhoff (United States of America), Robert Cameron (South Africa), Jacques Chevallier (France), Chris De Cooker (European Space Agency), Michiel De Vries (The Netherlands), Gavin Drewry (United Kingdom), Patrice A. Dutil (Canada), Maurizio Ferrera (Italy), Francesca Gains (United Kingdom), Gerhard Hammerschmid (Austria), Arie Halachmi (United States of America), Shamsul Haque (Singapore), Albert Hofmeister (Switzerland), Gyorgy Jenei (Hungary), Kenneth Kernaghan (Canada), Hendrik Kroukamp (South Africa), Elke Loeffler (Germany), Anthony Makrydemetres (Greece), Elisenda Malaret I Garcia (Spain), Mike Mannin (United Kingdom), Sue Newberry (Australia), Bamidele Olowu (Nigeria), Soonae Park (South Korea), Jon S. T. Quah (Singapore), Manuel Quijano Torres (Mexico), Claude Rochet (France), Ali Sedjari (Morocco), James R. Thompson (USA), Ian Thynne (Australia), Sandra van Thiel (Netherlands), Turo Virtanen (Finland), Kiyoshi Yamamoto (Japan), Manchuan Wang (China), Clay Wescott (USA).

Ex Officio Members: Geert Bouckaert, President of EGPA; Michiel de Vries, Director of IASIA Publications, Gérard Timsit, Director of IIAS Publications; Carolyn Johns, representative of CAPAM, 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 and about the Spanish edition to INAP (Madrid): guadalupe.herranz@inap.map.es.

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 (2010): Individual Rate (print only) £66/US \$ 122; Combined Institu-

tional Rate (print and electronic) £583/US\$ 1079; 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. To access your electronic subscription (institutional only) simply visit <http://online.sagepub.com> and activate your subscription. 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 and advertising details are available from SAGE Publications, 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP, UK. Tel: +44(0)20 7324 8500; Fax: +44(0)20 7324 8600 [email: subscription@sagepub.co.uk]; and in North America from SAGE Publications, 2455 Teller Road, Thousand Oaks, CA 91359, USA. 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 © 2009 International Institute of Administrative Sciences

The *International Review of Administrative Sciences* is abstracted in *Applied Social Sciences Index & Abstracts* (ASSIA), *Documentation in Public Administration*, *Geographical Abstracts*, *Human Geography*, GEOBASE, *International Political Science Abstracts*, *Middle East Abstracts & Index*, *Periodical Abstracts-ProQuest*, *SAGE Public Administration Abstracts*, *Southeast Asia Abstracts & Index* and *CSA Worldwide Political Science Abstracts*; and indexed in CD-ROM *International Bibliography of Periodical Literature*, *CSA Political Science & Government*; *A guide to Periodical Literature*, *Current Contents/ Social and Behavioral Sciences*, DELNET, *IBR-International Bibliography of Book Reviews in the Humanities and Social Sciences* (Print, Online and CD-ROM), IBZ, *International Bibliography of Periodical Literature* (Print, Online and CD-ROM), OCLC Public Affairs Information Service, *Online International Bibliography of Periodical Literature*, *Research Alert*, *Social Science Citation Index* and *Social SciSearch*.

著作权登记号 图字:01-2009-7640 号

《国际行政科学评论(中文版)》学术委员会

主 任: 戴光前(Dai Guangqian)

副 主 任: 吴 江(Wu Jiang)

委 员: 柏良泽(Bai Liangze) 陈振明(Chen Zhenming)
高小平(Gao Xiaoping) 胡 伟(Hu Wei)
姜晓萍(Jiang Xiaoping) 蓝志勇(Lan Zhiyong)
林维峰(Lin Weifeng) 马 骏(Ma Jun)
王满传(Wang Manchuan) 吴建南(Wu Jiannan)
薛 澜(Xue Lan) 姚先国(Yao Xianguo)
张桂琳(Zhang Guilin) 周光辉(Zhou Guanghui)
周志忍(Zhou Zhiren)

编 译 部 主 任: 袁 娟(Yuan Juan)

编译部副主任: 熊 纓(Xiong Ying) 高桂萍(Gao Guiping)

本辑责任编辑: 袁 娟(Yuan Juan) 于 欣(Yu Xin)

高桂萍(Gao Guiping)

张轶贤(Zhang Yixian) 尤 静(You Jing)

本辑编译终审: 蓝志勇(Lan Zhiyong)

王满传(Wang Manchuan)

吴建南(Wu Jiannan)

目 录

IRAS

Volume 76, Number 1(March 2010)

- 欧盟各机构的职员录用程序改革:移走挡路的圣牛 3
Reforming the staffing process in the European Union institutions:
moving the sacred cow out of the road
卡罗琳·班
Carolyn Ban
翻译:廖芳芳 审校:王佳
- 欢迎到法院来 23
Welcome to the Court...
丹尼尔·莫林
Danielle Morin
翻译:吴雯芳 审校:贺光磊
- 拿破仑时代之前分权政体中的集权:荷兰共和国案例 46
Pre-Napoleonic centralization in a decentralized polity: the case of the
Dutch Republic
西蒙·格恩维德 彼特·瓦赫纳尔 弗里茨·凡德尔米尔
Simon Groenveld Pieter Wagenaar Frits Van der Meer
翻译:庞诗 审校:林少波
- 我们享受到服务了吗?
从批评视角看加拿大“公民优先”满意度调查 64
Are we being served? A critical perspective on Canada's *Citizens First*

satisfaction surveys

科斯莫·霍华德

Cosmo Howard

翻译:廖芳芳 审校:熊缨

评估十年来加拿大“公民优先”满意度调查的研究方法

83

A methodological assessment of ten years of Canada's *Citizen's First* satisfaction survey research

埃德·布鲁宁

Ed Bruning

翻译:文军 唐小雅 审校:于欣

答埃德·布鲁宁

91

Rejoinder to Ed Bruning

科斯莫·霍华德

Cosmo Howard

翻译:文军 唐小雅 审校:于欣

公共组织优势资源及核心能力的识别与评估

95

Identifying and assessing valuable resources and core capabilities in public organizations

阿尔图罗·梅丽安·冈萨雷斯

Arturo Melián-González

奥古斯丁·桑切斯·梅迪纳

Agustín Sánchez-Medina

罗莎·巴蒂斯塔·卡尼诺

Rosa M. Batista-Canino

翻译:陈周燕 审校:王佳

加纳的新宪章制度:公共服务提供的“圣杯”?

112

The new Charter System in Ghana: The “holy grail” of public service delivery?

弗兰克·路易斯·夸库·奥赫蒙

Frank Louis Kwaku Ohemeng

翻译:吴雯芳 审校:张敏

贫困对英国地方政府的绩效有多大影响? 133

To what extent does deprivation affect the performance of English local authorities?

罗克萨·古铁雷斯·罗梅罗 德克·豪布里希 伊恩·麦克莱恩
Roxana Gutiérrez Romero Dirk Haubrich Iain McLean

翻译:熊瑶 王雅功 审校:吴雯芳

地方政府公民参与和农村发展:对乌干达分权体系的反思 178

Local government citizen participation and rural development:
 reflections on Uganda's decentralization system

吴玛·卡库姆巴

Umar Kakumba

翻译:熊瑶 张惠蕾 审校:王佳

学会纪事——国际行政科学学会(IIAS)的分支机构和成员组织大事记

193

Chronicle of the IIAS—IAS, its sections and members

罗莱特·罗瑞坦

Rolet Loretan

翻译:于欣 审校:冯凌

IRAS

Volume 76, Number 2(June 2010)

总编导语:国家建构的历史和未来 199

The history and future of nation building: Editor's introduction

克里斯托弗·波利特

Christopher Pollitt

翻译:于欣 审校:熊纓

国家建构的历史和未来? 实现公共效益的能力建设 202

The history and future of nation-building?

Building capacity for public results

乔丝琳·博根

Jocelyne Bourgon

翻译:王乃岳 审校:廖芳芳

要事第一:保持公共治理变革的政治意愿 223

First things first: sustaining political will for public governance change

德里·奥蒙德

Derry Ormond

翻译:于欣 审校:林少波

代表性官僚体制的应变途径:权力、机会均等和多样性 243

A contingency approach to representative bureaucracy: power, equal opportunities and diversity

桑德拉·格罗内维尔德 史蒂芬·范德瓦尔

Sandra Groeneveld Steven Van de Walle

翻译:唐婷婷 审校:于欣

变化的国境线:西方国家在边境管制管理方面的发展和风险 262

The changing border: developments and risks in border control management of Western countries

贝瑞·索伦

Berry Tholen

翻译:熊瑶 审校:廖芳芳

“不要哲学,拜托,我们是管理者”

公共管理与共同利益:欧洲—大西洋学派聚焦点 282

“No philosophy, please, we are managers”. Public Management and the common good: Euro-Atlantic convergences

克劳德·罗歇

Claude Rochet

翻译:王乃岳 审校:吴建南等

绩效评估与最佳做法探索 315

Performance measurement and the search for best practices

米切尔·德·弗里斯

Michiel S. de Vries

翻译:吴雯芳 审校:张敏

欧洲地方政府绩效评估:英国、法国、瑞典、德国改革经验的比较分析

333

Performance Measurement in European local governments;
a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France,
Sweden and Germany

萨宾·库尔曼

Sabine Kuhlmann

翻译:吴雯芳 审校:庞诗

激励能力与权威类型:关于公共服务提供模型的探讨

347

Incentive power and authority types: towards a model of public service
delivery

戴利奥·芭比瑞 多门戈·萨尔瓦多

Dario Barbieri Domenico Salvatore

翻译:王佳 审校:吴雯芳

阐述公共管理改革的意义:荷兰与韩国之比较

365

Contextualizing the meaning of public management reforms:
a comparison of the Netherlands and South Korea

塔可·布兰森 金孙赫

Taco Brandsen Sunhyuk Kim

翻译:廖芳芳 审校:于欣

学会纪事——国际行政科学学会(IIAS)的分支机构和成员组织大事记

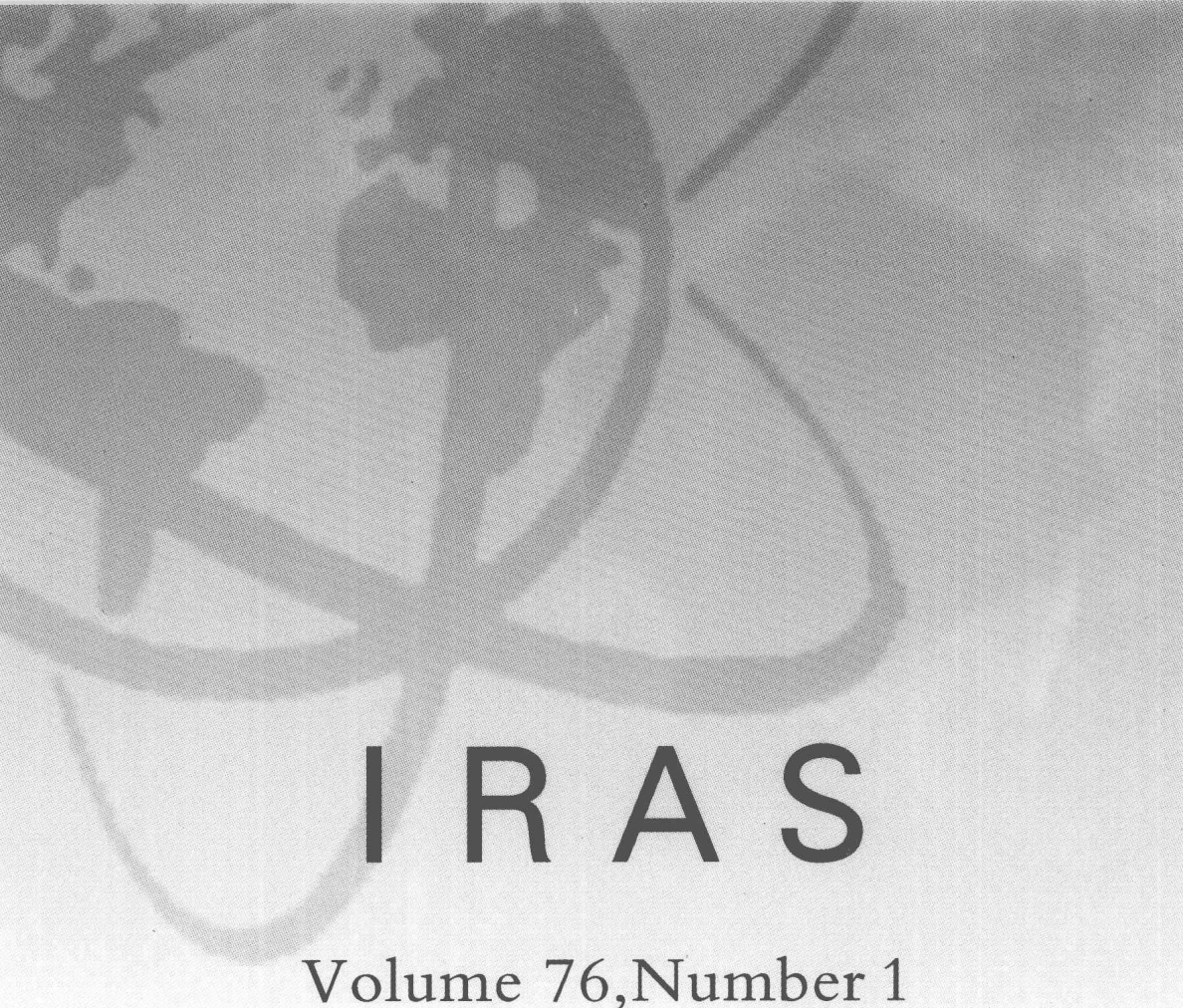
384

Chronicle of the Institute—IIAS. Its sections and members

罗莱特·罗瑞坦

Rolet Loretan

翻译:于欣 审校:熊纓



I R A S

Volume 76, Number 1
(March 2010)

国际行政科学评论



欧盟各机构的职员录用程序改革： 移走挡路的圣牛^[1]

卡罗琳·班^①

Carolyn Ban

翻译：廖芳芳 审校：王佳

【摘要】 20 世纪 60 年代以来，欧盟各机构一直依赖于一种公开竞争的机制来招聘职员，多年来只有些许变化。该制度现在正经历着一场已经进入实施阶段的大变革。本文借助一种政策分析方法解释欧洲人事甄选办公室(EP SO)的领导如何克服改革的阻力，从公共管理和政治社会学角度，分析揭示了欧洲人事甄选办公室(EP SO)在改革的实施和评估过程中所面临的各种挑战。

【关键词】 行政改革；欧盟竞争；欧盟竞赛；欧盟雇佣；国际组织管理

要点

欧盟职员录用模式的优势在于，欧盟职员在通过甄选委员会挑选同事的过程中起到了非常积极的作用。新制度既保留了职员的参与同时又使甄选委员会变得更专业。这项改革回应了欧盟各机构的管理人员和负责人对缓慢、复杂且老套的现行机制的抱怨，作为关键当事人，也正是由他们

① 卡罗琳·班(Carolyn Ban)是美国匹兹堡大学公共与国际事务研究生院的教授。她撰写了大量关于美国联邦政府的人力资源和行政改革的论著。现在从事欧盟委员会扩大影响的研究。

最终来评价改革能否使他们更快雇佣到高素质的职员。

一、引言

任何组织中人力资源的最重要功能之一是招聘和甄选合适的职员。^[2]在欧盟委员会与其他欧盟机构里,至少是自 20 世纪 60 年代以来,这一功能通过一种被称为“竞争”(亦经常用法语“le concours”表示)的公开竞争程序来得以实施。自从 20 世纪 60 年代开始采用以来,这种竞争做法只是发生了微小变化,但其基本结构、方法和时间表并没有改变。实际上,它看上去就像是一头圣牛,虽然已经不再起作用,却因为它已经深入到组织文化中而一直受到保护。本文分析了目前正在进行的对该竞争程序的改革,提出了两个核心政策问题:第一,从政策的观点来看,为什么改革程序进行得这么顺利和迅速?换句话说,为什么没有强有力的声音支持这头圣牛?第二,在具体实施的过程中会遇到什么样的挑战?这个改革对甄选程序和委员会本身可能会产生什么样的影响?

本研究源自对新成员国职员的加入及其影响的研究(Ban, 2008b)。对竞争(concours)的理解有助于分析新聘职员的特点,解释为什么招聘程序要花这么长的时间。2006 年和 2007 年,笔者做了大量的访谈,访谈对象有刚刚成功通过竞争的新职员以及录用他们的管理人员,还有欧洲人事甄选办公室(EP SO)以及欧盟人事及行政总署的高级职员。随后,笔者写了一篇批评该甄选程序的文章。2008 年,在笔者追踪访谈的时候,改革正在进行。2009 年,笔者接着访谈了欧洲人事甄选办公室(EP SO)负责推行改革的职员。^[3]因此,蒙此佳运,在改革前笔者已经收集了大量关于该制度的信息,并得以从其早期实施阶段开始跟踪该政策过程。这份报告既对这一重要改革政策过程进行了介绍,同时又对 EP SO 在实施过程中可能要面临的挑战进行了论述。笔者打算继续跟踪其实施过程,在 2~3 年后继续这方面的研究,以期对这次改革的影响做出评估。

在本文中,笔者首先对该竞争(concours)制度进行了简单介绍,包括它现在的结构及拟议的改革的本质。接下来,笔者描述了改革的过程,并指出在实施新机制以及使其获得认可的过程中出现的一些文化和技术方面的问题。

二、研究背景

1. 竞争制度的历史沿革和欧洲人事甄选办公室(EP SO)的产生

欧盟各机构内部管理制度的原始模式来自于 6 个创始成员国内部实施的制度。在人员录用和甄选方面,尽管曼格诺特(Mangenot, 2009)强调

了英国、荷兰、德国和比利时等国做法的影响,但大部分作者都把法国作为这种竞争制度的样板大加称赞(Stevens and Stevens, 2001),法国仍然广泛采用正式的笔试来选拔进入教育机构和公共就业部门的人员。多年来,每个机构都亲自操刀实行其竞争制度,而不相信其他机构会奉行相同的标准或者平等分配通过考试的候选人。从1990年开始,就考虑要对各机构的人员聘用过程进行整合(Stevens and Stevens, 2006),但直到快接近2004年欧盟的迅速扩张而面临需要招聘成千上万新职员的巨大挑战时,这些机构才最终同意创立一个独立的组织专门为所有欧盟机构招录人员举行这种竞争考试。2002年,欧洲人事甄选办公室(EPSO)正式成立。该办公室运用既有的竞争模式,通过组织竞争从成员国招录官员,直到2008年关于人员聘用程序改革的建议才正式提出。

2. 当前的竞争程序及拟议的改革

竞争的程序非常复杂且分多个阶段进行。在下面的论述中,在深入讨论对当前竞争的批评之前,笔者提供了一个概要,对新旧两种竞争进行了对比,并简单概括了主张改革的论据。

(1) 竞争日程的决定

目前的做法:经过与所有依赖其服务的欧洲机构商讨并获得其管理委员会的同意后,欧洲人事甄选办公室(EPSC)为即将到来的竞争制订了年度工作计划和日程。对很多部门来说,竞争只是每三年或四年才进行一次。

改革后:为了缩减在明确人员聘用需求和获得相应人员之间的时间差,竞争日程将依据一个战略规划程序(EPSC, 2008a)而制定。规模最大的群体,比如行政管理人员(AD)、助手(AST)以及语言学家,都是各机构需要的稳定的新鲜血液。这种类别的职员的竞争将每年举行,也将按照实际需要安排更有针对性的竞争。

(2) 申请者考试和录用的公布

目前的做法:录用主要是被动的。所有职位都公布在欧洲人事甄选办公室(EPSC)的网站上,这就要求潜在的申请者既要有足够的兴趣又要有足够的知识来发现它们公布在哪里。从新成员国中录用大量新官员的需求,的确使得招录机关更加积极主动地出击,例如,欧洲人事甄选办公室(EPSC)的职员会拜访那些国家,在当地的报纸上刊登招聘广告等。申请人要填写一个简单的在线申请表。他们不会被预先审查,所有申请者会直接进入下一个程序。

改革后:录用仍然还是以被动为主。申请者填写一个更加详细的在线申请表,包括自我测试,以使申请者自测一下自己成功的机会。对于那些自测成绩不好的人,一般不鼓励(并不是禁止)他们申请。所填表中还包括

更多关于申请者的信息,这些信息将用来审查候选人,可使欧洲人事甄选办公室(EP SO)在早期就可以排除那些不合格的或不符合要求的人。申请中也有对申请者动机的提问。较长时间的在线申请也允许申请者进行第二种官方语言掌握能力的自测,因此,这种自我评估的测试可能成为一种淘汰机制(EP SO, 2008a)。

(3) 预选测试

目前的做法:所有报名参加竞争的人要接受一个标准的多项选择考试。由于欧洲人事甄选办公室(EP SO)有时会收到成千上万个申请,为了将申请者的人数减少到一个可以管理的规模,主要用预选测试来尽可能多地筛除不符合要求的人(与 EP SO 工作人员的面试, interview with EP SO staff, 2006—2007)。测试内容包括文字和数学推理,还有一部分关于欧洲机构的详细知识测试,包括管理各机构的条约和法律、欧洲机构的历史、人事(例如,现在委员会的委员)以及大量其他详细知识。这些知识有些和工作相关(至少是某些工作),很多则与工作无关。预选测试传统上是采取铅笔和纸书写的形式进行,这对于后勤工作来说是一个很大的挑战。从 2006 年开始,预选测试改为计算机考试,在各个成员国的考试中心举行。

改革后:新的预选测试也是计算机化的。它保留了文字和数学推理测试部分,但用抽象推理测试取代了原来的有关欧洲的知识。“因为现在对一些事实的死记硬背已不被认为是有效预测一个人工作绩效的要素”(EP SO, 2008a: 12)。它也将包括情境判断问题和能力测试,尤其是对那些助理候选人和其他有此需要的职位。对此,EP SO 做了如下解释:

EP SO 将把长期以来以知识为主的测试改为以能力为主。将来的计算机化预选测试将主要由四大部分组成:认知能力、情境/行为、专业能力和语言能力(EP SO, 2008a: 11)。

EP SO 对专业技术人员的初选不会通过预选测试的方式来进行,而是根据事先确定的一套标准来审查申请资料和个人履历(EP SO, 2008a: 14)。

(4) 资格评审

目前的做法:对那些通过预选测试的人,将进行正式的资格评审,包括文凭和履历,以确保胜任该职位的人真正符合正式的教育要求和所需要的工作年限。

改革后:这一步现在通过程序来处理,通过在早期阶段筛除那些显然不合格的申请者,从而加快处理速度,节约经费。

(5) 笔试

目前的做法:从这一环节往后,测试的程序设计更针对具体的领域,并且由甄选委员会来管理,该委员会的成员“由各机构的行政部门和职员委