

80 卷 第 4 辑 (2014 年 12 月)

Volume 80 Number 4 December 2014

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

80 卷 第 4 辑 (2014 年 12 月)

Volume 80 Number 4 December 2014

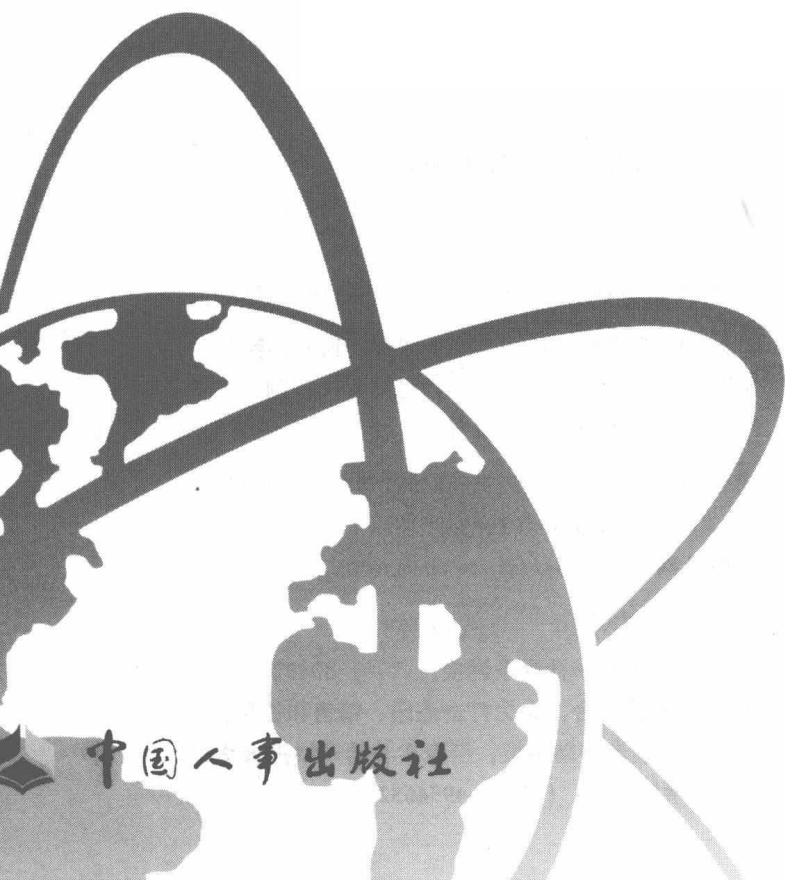
International Review of Administrative Sciences

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

图书在版编目(CIP)数据

国际行政科学评论. 第80卷. 第4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, 2015

ISBN 978-7-5129-0951-9

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(2015)第 169527 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)

*

保定市中华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 9 印张 149 千字

2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

定价: 45.00 元

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

发行部电话: (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) 80497374

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)
委 员：(按姓氏拼音排序)

陈 光(Chen Guang)	陈振明(Chen Zhenming)
董克用(Dong Keyong)	戴长征(Dai Changzheng)
高小平(Gao Xiaoping)	韩冬雪(Han Dongxue)
胡 伟(Hu Wei)	蓝志勇(Lan Zhiyong)
柳学智(Liu Xuezhi)	马 骏(Ma Jun)
潘小娟(Pan Xiaojuan)	孙 涛(Sun Tao)
王重鸣(Wang Chongming)	王满传(Wang Manchuan)
王辉耀(Wang Huiyao)	吴建南(Wu Jiannan)
薛 澜(Xue Lan)	于 宁(Yu Ning)
张锐昕(Zhang Ruixin)	周光辉(Zhou Guanghui)
周志忍(Zhou Zhiren)	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) 高桂萍(Gao Guiping)
本 辑 责 任 审 校：柳学智(Liu Xuezhi) 苗月霞(Miao Yuexia)
冯 凌(Feng Ling) 刘 洋(Liu Yang)
本 辑 编 务：尤 静(You Jing)

International Review of Administrative Sciences (IRAS) is published in four different language editions – English, French, Spanish 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), Arie Halachmi (United States of America), Gerhard Hammerschmid (Austria), Gyorgy Jenei (Hungary), Kenneth Kernaghan (Canada), 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), Serije 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 (2015): Individual Rate (print only) £76/US\$141; Combined Institutional Rate (print and electronic) £750/US\$1390; 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 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. 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 © 2014 International Institute of Administrative Sciences

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 80, Number 4 (December 2014)

瑞士联邦行政管理精英的渐进式转变

1

The slow transformation of Swiss federal administrative elites

伊夫·埃默里

Yves Emery

大卫·吉奥克

David Giaouque

弗雷德里克·雷布曼

Frédéric Rebmman

翻译:张 敏 审校:杨 柳 陈叶盛

行政精英和经济危机:希腊的高级公务员制度前景何在?

22

Administrative elites and the crisis: what lies ahead for the senior civil service in Greece?

卡利俄珀·斯帕诺

Calliope Spanou

翻译:孙春晖 审校:杨 阳 王欣红

1980—2011 年荷兰的行政精英:从隐形到显形

37

Administrative elites in the Netherlands from 1980 to 2011: making the invisible visible

乔斯·拉德谢尔德斯

Jos Raadschelders

弗里茨·M. 范德尔米尔

Frits M. Van der Meer

翻译:崔玲 审校:孙彩红 刘星

确保政治回应性:部级官僚机构的政治化机制

57

Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies

休依德·赫斯特德

Thurid Hustedt

海迪·霍尔伯格·萨洛蒙森

Heidi Houlberg Salomonsen

翻译:王冬芳 审校:孙春晖 张学进

以给人民带来更贴近服务的名义?——对乌干达创建新地方政府辖区的解释

76

In the name of bringing services closer to the people? Explaining the creation of new local government districts in Uganda

尼古拉斯·阿沃特维

Nicholas Awortwi

伯特·赫尔姆辛

A. H. J. (Bert) Helmsing

翻译:张平平 审校:崔玲 吕守军

公民参与对南非民主可持续发展的促进作用

97

Citizen participation as a contributor to sustainable democracy in South Africa

利埃泽·卢埃斯

Liezel Lues

翻译:孙彩红 审校:陈 光 沈桂花

勿令车轮倒转:对公共行政身份的探寻

114

Don't reinvent the wheel: the search for an identity for public administration

亚伊尔·扎尔曼诺维奇

Yair Zalmanovitch

翻译:李 欣 审校:王欣红 曹海军

《政府创新的持续性》书评

132

Book Review

克里斯托弗·波利特

Christopher Pollitt

翻译:刘 乾 审校:果 佳 陈叶盛

国际行政科学评论



瑞士联邦行政管理精英的渐进式转变

伊夫·埃默里^① 大卫·吉奥克^② 弗雷德里克·雷布曼^③

Yves Emery David Giauque Frédéric Rebmann

翻译:张 敏 审校:杨 柳 陈叶盛

【摘 要】 本文致力于研究瑞士联邦行政管理精英的个人背景情况。在瑞士,新公共管理的发展有着肥沃的土壤,本文揭示的是,在新公共管理浪潮中这些行政管理精英的背景是如何演进的。这些精英与特定的制度秩序相契合,与特定的组织结构和运作方式有关,并且在其职业发展路径和学术背景方面具有特定的特点。然而,自 20 世纪 80 年代实施的行政管理改革已使制度秩序有所转变,身处其中的联邦行政长官们也在不断发展演变。本文通过行政管理内部和外部的学术资本、社会资本以及职业发展

^① 伊夫·埃默里(Yves Emery),日内瓦大学经济学博士,瑞士洛桑大学(IDHEAP)公共管理研究生院教授,公共管理和人力资源管理研究所主任。在一些瑞士和国际公共服务机构担任研究总监以及顾问,出版多本著作并发表多篇研究论文。他是《国际行政科学评论》的副主编,也是其他几本科学和专业期刊的编委会成员。

通信地址:Yves Emery, Professeur à l'Institut de hautes études en administration publique(IDHEAP), quartier Mouline, 1015 Lausanne, Lausanne 1015, Switzerland, E-mail: Yves. Emery@unil.ch

^② 大卫·吉奥克(David Giauque),瑞士洛桑大学副教授,政治和国际研究机构(IEPI)成员、瑞士公共管理网络(SPAN)成员。他的研究主要聚焦于以下领域:组织和管理社会学、公共人力资源管理、公共管理改革、公共服务动机、公共价值。他最近完成了瑞士医院中层管理者职业健康变化的研究。

^③ 弗雷德里克·雷布曼(Frédéric Rebmann),洛桑大学博士研究生。他从事“20 世纪的瑞士精英:持续分化的进程?”研究项目。他目前完成了有关瑞士联邦行政管理历史的博士论文,该论文是从 1910 年到 2010 年间高级公务员、议会委员会以及竞争监管机构的角度来写的。

路径等指标,分析这些转变对联邦行政管理精英的影响程度。结果表明,这些管理精英的个人背景呈现出缓慢但却显著的变化,他们更加趋于管理主义化,这反映了他们的演进所处的背景环境。

对实践工作者的启示

政治与行政的关系是自然地由个体塑造而成的,但密切取决于参与者的自身发展状况。当前,它们紧随行政管理改革以及政治与行政参与者个人发展状况的变化而转变。因此,洞察行政管理精英个人发展状况的渐进式转变,可以进一步揭示政治—行政关系。本文强调的行政管理精英逐步管理主义化,可以让我们更好地理解当今瑞士高级公务员内部重视哪些专业经验、任职资格和职业技能。

【关键词】 管理精英;职业化/职业;公共部门改革

一、引言

近期鲜有以瑞士联邦、州市以及较小范围的市镇一级的行政管理精英为对象的研究。专门对瑞士行政管理精英进行的少量研究聚焦于联邦一级的高级公务员(Kloti, 1972; Roth, 1994),关于邦联和州市的研究则是少之又少(Urio, 1989),后者大约会涉及 1 200 人。瑞士行政管理实践中的高级行政长官有着为人所熟知的不同称呼,如高级公务员^[1]、高层行政官、高级官员,以及很少用到的公共管理者(Farnham et al., 1996)——公共管理者这一名称在盎格鲁—撒克逊国家使用得更加广泛。本文中,高级行政官是指直接依赖政治权力获得职位的人,通常指联邦政府的办公室主管以及州市的首脑^[2]。这些人属于行政管理精英的范畴,也就是说,作为个体担任这些职务允许他们作出对其组织和下属来说重要的决策。当然,文献中对于精英的概念争议较大,定义也很丰富。尽管如此,我们遵循罗班(Rouban)的提法,将精英的概念界定如下:“这里我们界定,精英是拥有各种资源(经济的、文化的、关系网络等)的社会群体,其拥有的资源比其他社会群体所拥有的更大也更持久,从而使其可以施加制度秩序及其相应的政策主张,据此尤为能够界定什么是精英。制度秩序决定行政管理或政治环境中的职业或职业发展路径。这也有助于社会实践围绕政治体系的合法性要求展开(强调国家的科学性或决策机制的多元性等)。”(Rouban, 2007: 221)。这一定义强调精英概念是集体化的这样一个事实,精英是群体而非少数个体。当然,由于精英内部也存在不同的等级,并不是所有成员都具

有同样的职位并拥有同样的资源。终极挑战在于精英的存在和起源仍然存在较多争论。

撰写本文的主要目的是通过强调与渐为人所知的新公共管理浪潮有关的一些最新进展——新公共管理在瑞士拥有肥沃的土壤(Giauque and Emery, 2008), 研究构成联邦管理精英的联邦高级行政官的特点。因此, 瑞士联邦行政管理精英与特定的制度秩序相契合, 与特定的组织结构和功能相关, 在其职业发展路径以及培训上具有特定的特点。由此, 这一社会群体拥有与独特制度环境相关的持久特性。然而, 自 20 世纪 80 年代实施的行政改革已使制度秩序有所转变, 身处其中的联邦政府高级行政长官们也在不断发展演变。如此一来, 似乎有必要探究目前结构、组织以及管理上的转变是否对行政管理精英的特点有影响。这里的特点特指这些精英得以获得职业发展路径的学术背景。本文的目的是既要探究学术背景的类型, 也要考察越来越重要的继续教育的情况。本文还要考察这些精英是来自行政层还是具有其他背景。这些正是本文的目标, 远不止要引起大家对在当今研究中很大程度上遭到忽视的这些特点的重视。

盎格鲁—撒克逊国家在 20 世纪 80 年代首先发起了管理主义化行动, 而瑞士管理当局直到 20 世纪 90 年代才开始效仿。在 20 世纪 90 年代早期, 随着联邦政府以及许多州和城市开始运用这种组织和控制公共部门的新方式所提炼出的原则, 新公共管理在瑞士生根发芽(Lienhard et al., 2005)。与此同时, 新公共管理方法致力于将高级行政官转换成向客户提供服务的公共企业经理人(Delley, 1994)。从这个将公共管理等同于管理本身的普遍主义视角, 受私人企业管理激发产生的理论和方法, 成为用来提升管理服务效率和效果的工具与价值的中心资源库。除了与服务界定以及与控制及其组织和财务管理有关的公共管理工具之外, 新公共管理带来了公共人力资源管理工具和过程上影响深远的转变(Desmarais et al., 2007)。在这些最显著的变化中(Emery and Giauque, 2012), 我们会提及加强人力资源规划及技能; 招募过程更加系统地运用经过验证的评估工具, 特别是对高级行政官的评估; 以及通过对中级管理者 and 高级行政官开设建议参加或强制性的培训课程来推动培训过程的发展, 进而提高现有工作人员的胜任水平。

对各个层级都实行绩效管理的特别强调, 意味着对责任、目标设定、绩效评估体系以及目前在瑞士公务员中普遍实行的经济激励制度(绩效工资, 联邦行政管理机构自 2003 年开始实施)进行更加清晰的界定。特别是对于高级行政官, 这些变化有着重大影响, 这在政治层面(Schmidt, 2007)体现得最为突出, 特别是在明确公共政策实施的目的和目标以及公共管理的工作过程方面。这些方法意味着高级行政官已经掌握了与管理主义化

相伴随的新技能。

对瑞士以及各国进行的大量评估,不仅使得对新公共管理的贡献进行盘点成为可能,而且更为重要的是能够对新公共管理在坚决保持公共性的法律和制度环境中所具有的局限性进行考察(Schmidt, 2007; Meier and O'Toole, 2009)。然而,就这些改革对管理精英影响的研究仍明显不足,从而凸显出本文的重要性。为此,我们将运用与瑞士政治和行政环境特别相关的一套理论框架:强调其产生的制度架构和路径依赖的新制度分析方法,以此作为考察瑞士高级公务员特点,特别是公共部门高级行政官特点变化的参考点。

根据第二部分提出的理论框架,本文将讨论瑞士的制度特征,包括那些与联邦政府有关的,并对这些特征进行重点分析。接下来,我们提出瑞士高级公务员的显著特征,这使得我们可以对近期发生的渐进式转变进行强调,因为这些变化可以部分地解释瑞士行政管理精英们出现的新特征。基于这些分析,我们将就这些精英的演进情况给出主要结论。

二、总体理论视角和研究计划

主导我们思维的理论视角,体现在历史和社会学的组织新制度理论观点框架中(DiMaggio and Powell, 1983; Scott, 1995)。这种在公共管理的比较研究方法中特别普遍(Kuhlmann, 2010a)的历史观,建立在制度变化可被观测的理念基础上——尤其是在政治—行政层面上的制度变化,其发展总是与当下的制度条件和制度的特定历史密切相关。行政机构的组织建构、管理以及改革,都有着特定的路径依赖,即总是或多或少地与具体制度特征和国家政治体系的特性联系在一起。“基于这个理论视角,之后的政策选择似乎由过去的‘政策遗产’所决定。”(Kuhlmann, 2010b: 1117)从这个意义上说,从事比较研究的学者宣称,行政管理改革取决于政治体制或行政管理传统的类型(Lodge, 2007; Painter and Peters, 2010; Pollitt and Bouckaert, 2004)。因此,对于其政府建立在包容和共识原则基础上更加分权化的联邦制国家,它们要经历渐进式的行政管理改革,正如在瑞士所发生的那样,防止任何剧烈变化的规制机制是其文化的重要特点。

就其本身而言,更加社会学视角的新制度方法强调环境和组织之间存在着显著的联系,它们都是其运行其中的更广泛的社会制度的反映,反过来它们又有助于塑造这些社会制度(Brint and Karabel, 1991)。正如新制度理论的先驱之一塞尔兹尼克(Selznick)所指出的,组织随着时间进化成制度。“制度化是个过程。它是随着时间发生在一个组织上的事情,反映了组织本身独特的历史、处于其中的人、它代表的群体、该群体所建立的既

得利益及其适应环境的方式……就其可能最重要的意义而言,制度化就是在目前任务的技术要求之上注入价值。”(Selznick, 1957:16-17)因此,社会学观的新制度方法对于组织来说,更加强调的是认知图式、文化价值、标准和规则——其特征是参与者的想法得到大力灌输,并且影响其成员的未来行为以及制度本身(Hall and Taylor, 1996)——的重要性。

这种新制度观假定初始的“制度条件”构成了框架,下一步的制度变化几乎不会完全地背离于此。换句话说,路径依赖某种程度上反映出制度变化的主线,连续性要素和创新动力同样标志着改革和转变的发生。由此,通过强调制度历史以及发展和构建组织的价值和文化的的重要性,新制度方法坚持制度改革更加明确的渐进式的本质,而不是较大规模的改变(Kuhlmann, 2010b:1117)。

尽管我们的研究方法可能主要是受新制度主义方法的启发,但也不能忽视社会学关于精英的研究文献,这些文献主要关注政治机构的成员,较少关注公共管理中的高级行政官(Genieys, 2011)。对政治精英的研究强调政治结构(或政治体制类型)与政治精英属性之间联系的重要性——这两者之间有着影响深远的互动。因此,结构影响着属性,正如这些精英对身处其中的政治结构也有影响。所以,比如说在一个更加民主的体制内,精英的社会学属性区别于威权体制(Page and Wright, 1999)。这一反映可以与上述提到的新制度主义者的想法相比较。有鉴于此,我们从瑞士行政管理精英的特点反映出特定制度秩序的特有特点这一主要思想开始。后者与联邦行政管理的结构和运转方式、内部价值、被称为是“正常的”或被认为是“正当的”并且促成精英培养的职业发展路径密切相关。在本文中,我们将谨慎地建立国家和制度结构与行政管理精英特点之间的关系。特别地,我们将通过两个主要指标来考察精英职业发展路径的特定特点:这些精英的教育背景以及精英的来源,即他们是内生于行政管理的职业发展路径的产物还是外生的。这里的主要思想是,预计这些行政管理精英的特点会随着改革的进行而发生改变——改革改变了我们所讨论的参与者身处其中的制度秩序。

因此,以这些理论参考为基础,我们能构建两个研究计划。第一个是关于瑞士高级公务员显著特征的持久性。在第一个计划中,我们假定瑞士联邦高级行政官具有近 100 年来观测到的“传统”属性(参见下文),即他们的职业发展路径是由于具有法律领域的教育背景,是沿着官僚层级的内部晋升而实现的,并且他们是主要运用于公共部门的职业发展路径的产物,有过“军旅生涯”在此仍十分重要。

话虽如此,公共管理行政长官的特点还是会紧随连续的行政管理改革带来的制度和组织变革而发生演变,包括新公共管理带来的原则和工具的

运用(Giauque and Emery, 2008)。制度秩序因此受到影响并在某种程度上有所转变。所以,可以确定缓慢、渐进的变化能够显示出行政管理精英特有的特点,这就是为什么我们在第二个计划中考察新型行政管理精英的出现,其主要特征是:具有管理学和经济学的教育背景,更多地来自行政管理体制或公共部门之外,具有更强的流动性,并且一般不是来自瑞士军队的军官。

三、瑞士的一些制度特征

如前所述,瑞士行政管理精英演进于其中的制度秩序有着独特的历史,并由特定的组织和结构所构成。沿着我们制度主义思想的思路,下面将展现瑞士的一些制度特征。这些可能是瑞士行政管理精英所具有的特定制度的解释因素。

(一)起源的标志

瑞士是一个高度分权的联邦制国家,这是它起源的标志,因为它建立在各州(地区或省一级)间协定的基础上——各州仍然拥有相当大的自治权,并且独立于联邦政府。尽管某些领域的专业技术逐步集权化,各州拥有的特权仍然非常多(Kriesi and Trechsel, 2008)。

联邦一级相对于州一级的依赖性也反映在联邦议会的构成上。瑞士的两院制包括:国民院(代表人民)和联邦院(代表各州)。相应地,政治精英的构成也受各州逻辑的影响,特别是鉴于联邦议会(由各州代表构成)有着极大的控制、修改或建议立法的权力,更不用说直接为各州提供就建议立法或就服从联邦法律进行公投的大量机会。“合作联邦主义”或行政联邦主义作为瑞士政治制度的特征,至今仍有据可查(Braun, 2000)。

(二)政府的组织架构以及行政管理与政治制度间的关系

瑞士的直接民主制度也是其政治系统的特征(Papadopoulos, 1998),这使其成为一个非同寻常的例子。因此,瑞士创设了大量的“保障措施”保证公民,甚至包括州和市镇政府一级,参与公共政策的制定(Kriesi and Trechsel, 2008: 50-51)。另一方面,在法律草案(磋商阶段)准备阶段经常建立“前议会”阶段,为的是将最强大的利益集团整合进来,由此可将瑞士的政治体系描述为新社团主义模式。

因此,瑞士联邦国家是高度分权的,其起源的标志建立在实行直接民主制度、决策过程包含利益团体以及偏爱“和谐政府”的基础上(Kriesi and Trechsel, 2008),这些构成了影响行政管理机构的组织结构和运转方式的制度特征,特别是在高级管理层面。这些制度特征不仅直接影响着行政管

理运转方式“可考虑的”和/或“可能的”情况,也在行政管理改革方面产生直接影响。因此,瑞士官僚机构是瑞士政治制度的一面镜子,即使有时它必须平衡政治制度的一些缺陷。瑞士政治系统具有明显的“民兵”特征,因为大多数政治家都不是职业政治家。因此,国家官僚机构在决策中就成为关键的伙伴,因为不同领域的事务都大量需要它的专业知识。在一个更加管理主义化的环境中,最受推崇的高级行政官们越来越多地吸纳了以前经营私营企业才需要的技能:战略管理、成本最优、客户导向等,不一而足。

(三)“开放的”的公职系统

瑞士公务员的个人背景情况和职业发展路径非常多样化。他们不是基于特定的课程学习、竞争性考试(竞争)而选拔出来的,正如法国那样,而是基于将特定的技能作为传统招募的驱动力,原则上向所有公民开放。瑞士公务员不是职业的公务员,而是一个所谓的开放系统(Germann and Graf, 1988)——在这个系统中每个公民都有权谋得公职,包括较高层级的公职,当然候选人要符合职位描述中的任职资格和技能(Giauqu  and Emery, 2008)。因此,碰到各种各样背景的公务员并不稀奇——在此系统中,全部职业生涯都在公共组织中的雇员与来自私人部门的员工一起工作,各个层级都是如此。公共部门和私人部门间的这种渗透在开放的公务员系统中非常典型,它在某种程度上是瑞士的政治系统向构成市民社会的不同利益集团开放的反映(见上文),这多多少少地也对公务员系统总体上具有代表性的本质有所贡献(Rosenbloom and Dolan, 2006)。

(四)瑞士公共管理中的高级行政官

尽管本文聚焦于瑞士联邦层级中最重要的职能部门——联邦行政管理机构的高级行政官;但从纯量化的角度看,绝大多数高级行政官在瑞士的州和城市工作(大约 140 名)^[3]。有必要指出,瑞士的高级行政官员并不像其他法语国家那样(如法国或比利时)与部长“内阁”共事:与政府行政官员工作密切相关的政治官员仅限于一两个私人顾问。这意味着行政部门的高级行政官直接向政府成员报告工作。他们管理着通常被称为“办公室”(此为联邦政府的情况)或“服务机构”(大多在州和市镇)的结构性实体。这些直线职能在高级行政官间通过秘书长和事务长所履行的职能结合起来;就联邦行政管理机构的具体情况来说,通过在最高层级主管与其他州谈判的州政府秘书长^[4]所履行的职能结合起来(art. 46, LOGA)。因此,在联邦政府内,可以确定的高级行政官大约有 70 名。尽管我们的分析中不包括替代现任者的人(代理负责人),实际中这部分人被看作是高级行政官也不少见。最后,要注意的是,高级行政官不是根据他们的政党隶属关系而主要是根据其技能情况得到任命的;但是说政治立场(如果承认)完

全不起作用也有些夸张了(Giauque et al., 2009)。

(五)向工商界渗透开放

由寻求平衡和共识所驱动的瑞士政治系统的特征可能导致某些制度改革停转,也可以证明官僚机构一方面由于其构成,另一方面由于其普遍存在的雇佣条件而对工商界特有的方法、管理原则和工具非常开放。行政管理改革的方法通常被称为“技术专家治国”和“与政治无关”,以此凸显在行政管理部门将管理原则现代化的日益重要性(Hablützel et al., 1995; Varone, 2006: 295)。新公共管理运动在很大程度上也是由行政部门的高级管理层而不是由政府或议会成员发起和支持的(Giauque and Emery, 2008)。

四、测量方法

如上所述,瑞士高级行政官的职业发展路径主要可以通过三个指标来理解:第一个与高级行政官员的教育背景有关,如教育水平(大学还是非大学)、专业(法律、经济、人文科学等)。第二个指标与社会资本有关,精英社交与交往圈子的指标。在这里,我们将只局限于军队经历是否经常被认为对瑞士管理精英具有核心作用(无论是政治、经济或行政管理方面的)。最后,这里考虑的第三个指标,即精英的职业发展路径:到底是行政管理领域本身的产物(通过内部晋升),还是来自行政管理领域外部(外部招募)。因此,行政管理精英演变于其中的制度秩序主要基于这三个指标进行研究,这些指标可以重构职业发展路径的“典型描述”。然而,有些路径与某种特定的制度秩序更加契合,从而赋予参与者充分和合法的资源以成为精英的一员。这样一来,明确“典型”职业发展路径的重要性,按韦伯的观点来看,包括行政管理改革给这些职业路径带来的障碍。当然,瑞士行政管理精英这些不同指标的选择忽略了几个重要的维度,如这些精英的经济资本(他们与工商界的联系)以及政治资本(他们不同的从属关系或政治从属关系)。我们无意忽略政治资本维度的重要性;但由于缺乏相应的实证数据,我们不能在本研究中运用它们来研究这个维度。本研究选择的方法是精英研究中的常用方法,即历时的社会学图示研究方法。

基于选定的理论框架,有必要在行政管理精英职业发展路径的可能演化中融入历史的视角,来评估瑞士行政管理机构的制度特征与观测到的实际情况之间可以在多大程度上建立联系。可供使用的数据使得我们只能重点分析活跃在联邦一级的高级行政官,因为州一级的数据相对匮乏。聚焦于联邦一级是本文分析的明确边界,因此我们在推断研究发现时非常谨

慎。尽管如此,联邦一级是瑞士联邦结构的最高层级,经常被认为是特别适用于说明瑞士一般行政管理机构的趋势^[5]。应该说明的是,本文的分析不关注高级行政官的实际技能,因为这方面的数据非常稀少(参见下文结论部分)。

为了收集有关瑞士高级行政官教育背景的信息,我们分两个阶段进行。第一步,对这个主题的现有文献进行了综述,少量的二手文献大都比较陈旧,为的是能将瑞士高级行政官的初始标准情况与后来打造他们特点的发展情况结合起来。

第二步,我们依靠由洛桑大学 A. 马赫(A. Mach)和 T. 大卫(T. David)主持、由瑞士国家科学研究基金(FNS)资助的“20 世纪的瑞士精英:持续分化的进程?”^[6]这一研究项目中获得的原始数据^[7]。在这个项目框架内获得的数据库,使我们可以分析跨越 20 世纪和 21 世纪六个组群^[8]的瑞士行政管理精英的生平简介:1910 年、1937 年、1957 年、1980 年、2000 年以及 2010 年(见表 1)。这些组群,根据 20 年的时间间隔进行划分(最后一组除外),可以突出联邦行政管理精英在构成和个人简介信息上的变化^[9]。要注意的是,本调查中研究的样本实际上与瑞士联邦所有行政官的人数大致相当,就是研究的六个组群。

表 1 六个组群的研究样本数

	1910 年	1937 年	1957 年	1980 年	2000 年	2010 年	合计
联邦国防、民防和体育部	11	17	19	20	9	12	88
联邦内政部	15	12	13	17	14	13	84
联邦财政部	7	9	10	12	11	11	60
联邦经济部	4	8	10	8	9	11	50
联邦司法警察部	5	6	6	10	10	7	44
联邦环境、交通、能源和电信部	4	7	6	5	8	8	38