

Volume 78 Number 3

September 2012

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

D035-53
20103
3

Volume 78 Number 3

September 2012

阅 览

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. 2012 年. 第 78 卷: 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, 2013

ISBN 978-7-5129-0580-1

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(2013)第 141947 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

*

保定市 中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 13 印张 223 千字

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 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重奖。

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/Gerald)
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) 马永堂(Ma Yongtang)

本 辑 编 务：尤 静(You Jing) 张轶贤(Zhang Yixian)

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

Editorial Committee of the International Review of Administrative Sciences

Christopher Pollitt (United Kingdom), Chairman and Editor of the *Review*, Isabella Proeller (Switzerland), Deputy Editor, Shamsul Haque (Singapore), Deputy Editor, Yves Emery (Switzerland), 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), Wai-Fung Lam (China), 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), Seriyse Sezen (Turkey), 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: Wim van de Donk, President of EGPA; Michiel de Vries, Director of IASIA Publications; Gérard Timsit, Director of IIAS Publications; Dieter Schimanke, Chairperson of the IIAS Finance Committee; 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. 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 (2012): Individual Rate (print only) £70/US\$130; Combined Institutional Rate (print and electronic) £649/US\$1201; 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 © 2012 International Institute of Administrative Sciences

Abstracting and Indexing: Please visit HYPERLINK "<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 78, Number 3 (September 2012)

编者按:欧盟委员会的行政管理改革与转型 3

Editorial introduction: managerial reforms and the transformation of
the administration of the European Commission

爱德华多·翁加罗

Edoardo Ongaro

翻译:崔彦民 审校:马永堂 崔 玲

欧盟委员会的政治化:行政官员选拔的民主管控与变化 7

The politicization of the EU Commission: democratic control and the
dynamics of executive selection

安丘里特·维勒

Anchrit Wille

翻译:孙彩红 审校:马永堂

欧盟委员会官僚机构中的政治化 28

Politicization within the European Commission's bureaucracy

米夏埃尔 W. 鲍尔 约恩·埃格

Michael W. Bauer *Jörn Ege*

翻译:崔 玲 审校:马永堂 孙彩红

政府机构中官僚中心的形成:来自欧盟委员会的教训

50

On bureaucratic centre formation in government institutions:
lessons from the European Commission

杰瑞尔·特洛德

Jarle Trondal

翻译:吕 芳 胡轶俊 审校:杨 柳 马永堂 崔彦民

体面的公民身份、正义与信任是合法性之基石:芬兰代际间的
紧张关系

71

Decent citizenship, justice and trust as cornerstones of legitimation:
tensions between generations in Finland

埃瑞·萨尔米宁

基尔西·莱德斯基

瑞纳·伊科拉·诺尔巴卡

Ari Salminen

Kirsi Lähdesmäki

Rinna Ikola-Norrbacka

翻译:翟校义 审校:马永堂 杨 阳

英国廉正管理与公共服务精神的塑造:“百衲被”还是“破毛毯”?

98

Integrity management and the public service ethos in the UK:
patchwork quilt or threadbare blanket?

保尔 M. 海伍德

Paul M. Heywood

翻译:李 倩 审校:周志忍

英国医疗体系的公共管理改革及公民的看法

116

Public management reform and citizen perceptions of the UK
health system

阿什利 L. 格罗斯

格雷格 G. 范里津

Ashley L. Grosso

Gregg G. Van Ryzin

翻译:王冬芳 审校:周光辉 许云霄

交替的改革浪潮与变化的海岸线:美国联邦官僚机构改革价值观的结构

136

Of alternating waves and shifting shores: the configuration of reform values in the US federal bureaucracy

朴成民 M. 艾尼塔·杰奎因

Sung Min Park M. Ernita Joaquin

翻译: 魏 鹏 刘少博 曹海军 审校: 马永堂 于 欣

香港政府资助型社会服务类非营利组织的新公共管理改革与不断变化的福利政治

160

The New Public Management reform of state-funded social service nonprofit organizations and the changing politics of welfare in Hong Kong

伊利莎 W. Y. 李

Eliza W. Y. Lee

翻译: 周秀平 审校: 杨 柳 李云晖

坦桑尼亚多部门艾滋病项目协调的模式与挑战

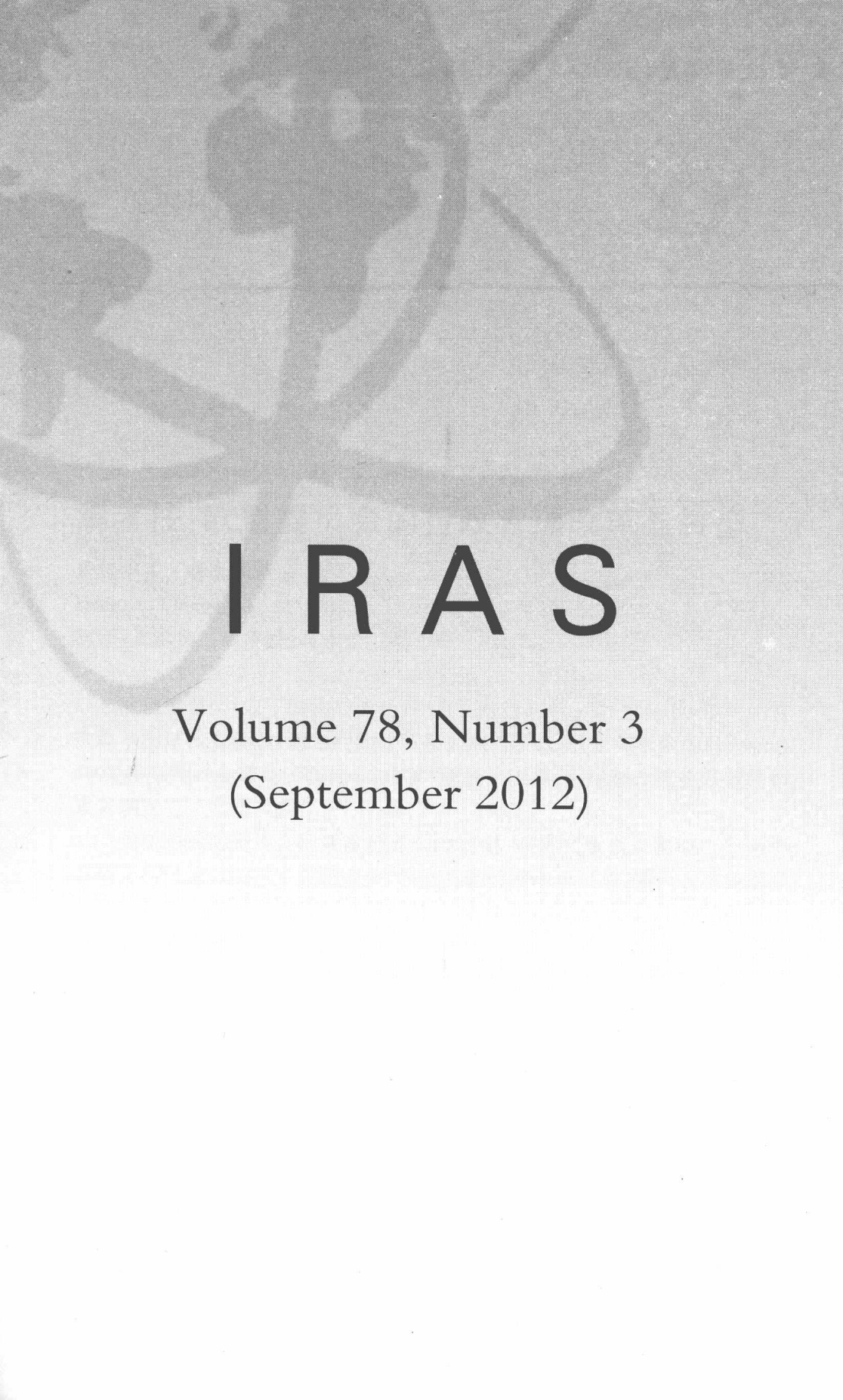
177

The pattern and challenges to multisectoral HIV/AIDS coordination in Tanzania

西丽·比杰克瑞姆·赫勒维克

Siri Bjerkreim Hellevik

翻译: 孙春晖 审校: 杨 阳 张锐昕



I R A S

Volume 78, Number 3
(September 2012)

国际行政科学评论



编者按：欧盟委员会的行政管理改革与转型

爱德华多·翁加罗^①

Edoardo Ongaro

翻译：崔彦民 审校：马永堂 崔 玲

欧盟委员会(以下简称委员会)一直在进行改革。20世纪90年代的首次改革尝试没有奏效,而之后的改革努力取得了成功[正如卡西姆(Kissim)2008年所言,“金诺克(Kinnock)改革”修成了正果]。这种改革使欧盟的行政管理发生了实质性变化。^[1]

为试图说明委员会行政管理方式的转型,本辑文章重点围绕以下两个方面开展讨论,即在21世纪头10年进行的管理改革以后,委员会中经选举产生的官员和终身制官员的政治化与去政治化现象;以及委员会各部门中盛行的行事规则。

这些文章为我们描述了如下情景。首先,正如在安吉里德·威尔(Anchrit Wille)的文章中广泛讨论的那样,现代的欧盟委员会委员不同于他们的前辈,现在的委员是政治专家,把政治生涯视为终生的唯一职业,从而使欧盟执行机构具有了政治职业化的特点——尽管应当指出的是,这种转型似乎是欧盟政治变革的结果,和委员会在20世纪末进行的管理变革毫无关系。其次,正如米歇尔·鲍尔和耶恩·艾格(Michael Bauer and Jörn Ege, 2012)在他们的文章中阐述的那样,尽管欧盟委员会的终身制官员对

^① 爱德华多·翁加罗,国际公务员管理教授,诺森比亚大学(Northumbria University)社会科学系国际公共政策与管理研究中心,英国纽卡斯尔市(Newcastle)。e-mail: edoardo.ongaro@northumbria.ac.uk

其工作的政治层面高度敏感,但是他们在“金诺克改革”以后,政治化倾向反而不如以前了。读者把这两种发现联系起来看是有益的:尽管欧盟委员会的全委会(the College of the Commissioners——指由主席主持和全体 27 名委员出席的会议,每周召开一次,讨论决定重大事项,如提交议会批准的财政预算草案、法规草案、各项政策等——译者注)对其超国家的同僚及其成员国政府的回应似乎具有越来越多的政治意味,但欧盟委员会的官僚机构却没有以前那么政治化了。这种现象的第一种情况同传统的韦伯官僚模式(Weberian bureaucratic model)及波利特和包克特(Pollitt and Bouckaert)在公共管理辩论中提出的新韦伯官僚模式(2004, 2011; Pollitt et al., 2008; 就南欧各国行政管理改革主张而提出的观点,参见 Ongaro, 2009)的主张是相吻合的。

然而,欧盟委员会由一个实施监管政策以建立内部市场的“技术专家”组成的权力机构,转变成了一个羽翼丰满的韦伯式官僚机构——既是具有高度政治敏感和“中立”的官僚机构,又具有相对独立自主的特征。该委员会的这种相当线性的改革构想似乎还很不完整。实现管理主义化的过程,尤其是将一种“目标管理(Management by Objectives)”的逻辑引入到行政管理机构的职能中去,可能会有助于形成这个官僚机构的工具性(而不是中立或者自治的)概念——这是一种更接近管理主义的而不是韦伯主义^[2]和(我们将要论述的)新韦伯主义的特征(这种模式更倾向于设想官僚机构是自治和中立的,然而又是灵活的和倾向于在可行的情况下采用管理工具的)。基奥哥卡基斯(Georgakakis, 2010a, 2010b)在对另一个层面的分析中指出,委员会行政部门(特别是和另一个由管理改革引进的因素,也就是新的招募程序)的管理主义化已经产生了另一个重要影响:它已经对委员会公务员作为一个社会群体的集体身份提出了挑战,而 20 世纪末改革之前的公共选拔程序(同样)维持着这一社会群体的再生产过程。从这个角度看,管理改革导致了一场委员会再产生的危机,此危机同其他因素一起是委员会行政部门去神圣化过程中形成的一个重要象征性事件。如果这种解释成立的话,去神圣化过程的一个隐含意思就是,这样的过程是在挖(韦伯主义的?)委员会老行政部门的墙脚。

本辑的第三个重要部分是约尔·特伦多(Jarle Trondal, 2012)对委员会实行的行为规则(按等级和按职责)的分析。特别有趣的是,这一发现表明,当涉及改变委员会官员的核心行为规则时,管理改革产生的影响就很小了,用作者的原话来说,“委员会官员仍旧主要由顽固守旧的委员会官僚体系来引导”。这个结论强调了不高估行政管理改革对连续性的损害的重要性,以及将管理改革置于欧洲治理和欧洲行政管理秩序的更广泛的变革中的重要性。

另外,本辑^[3]收录的文章还提供了另一个视角,即思考“21 世纪的欧盟

委员会”在行政管理上的变与不变,这将有助于丰富从公共管理的角度去研究欧盟的文献(Ban,待发表;Kassim et al.,待发表;以及对委员会行政部门以往改革的回顾和其他国际机构中公共管理改革的比较研究;Bauer and Knill,2007)。

注释

[1]有一系列理由表明,对欧盟委员会的行政管理开展研究是非常值得的。首先,因为政策的制定过程需要有一个组织基础,而且同委员会相关并由委员会创新特权支持的有政策制定专权的企业家角色,使得有关委员会行政管理的研究对我们理解欧洲公共政策的制定有了潜在的重大帮助;为了说明这个问题的重要性,我们可以分析,在行政改革导致各部门负责人成了“被剥夺了政策制定权的企业家”的情况下,使“有政策制定权的企业家角色”发挥作用的组织管理是否依然存在?这一点值得怀疑,因为据认为在行政改革导致各部门负责人成了“被剥夺了政策制定权的企业家”(Bauer,2008,2009)。其次,因为如果不理解发生在欧盟委员会的组织变革,那么任何认为欧盟是一个治理体系(Peters and Pierre,2008)的看法就难以站得住脚。欧盟常常被看作是处于众多高度专业化的政策网络中心的独特地位(Peterson,2008),同时,它还被认为是在欧盟治理过程中“在创造新的网络时依旧保持实际不干预”的行动者(Marks et al.,1996:359)。如果我们支持这样一个基本的假设,认为有效的治理可以带来更好的整合,同时更高水平的整合可以提升治理能力,而且一个螺旋式下跌至治理失败和瓦解边缘(Peters and Pierre,2008)的案例也可以衬托出这样一个良性循环的话,那么在欧盟治理体系中发挥关键作用的组织能力就不应该被低估——因此,理解欧盟委员会发展的模式是对欧盟治理研究方面的重要贡献。

[2]参见20世纪80年代初期伯格诺维(Borgonovi,1984:43—50)的说明。

[3]本辑的编撰工作得益于2010年6月28日在意大利帕维亚大学(University of Pavia)由该校政治科学院主办的一次会议。我非常感谢法比奥卢戈(Fabio Rugge)教授对本次知识界联手合作工作的支持和付出。

参考文献

- Ban C (forthcoming) *Unity in Diversity: Management and Culture in an Enlarged European Commission*. Basingstoke: Palgrave.
- Bauer MW (2008) Diffuse anxieties, deprived entrepreneurs: Commission reform and middle management. *Journal of European Public Policy* 15(5): 691–707.
- Bauer MW (2009) Impact of administrative reform of the European Commission: Results from a survey of heads of unit in policy-making directorates. *International Review of Administrative Sciences* 75(3): 459–472.
- Bauer MW and Ege J (2012) Politicisation within the European Commission's bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences* 78(3).
- Bauer MW and Knill C (eds) (2007) *Management Reforms in International Organizations. Reihe Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen*. Baden-Baden: Nomos.
- Borgonovi E (1984) La pubblica amministrazione come sistema di aziende composte pubbliche. In: Borgonovi E (ed.) *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*. Milano: Giuffrè.
- Georgakakis D (2010a) Do skills kill? Les enjeux de la requalification de la compétence des eurofonctionnaires. *Revue Française d'Administration Publique* 10(1): 61–80.

- Georgakakis D (2010b) The deconsecrated administration: EU civil servants from mission to management. Paper presented at the meeting of the Permanent Study Group on EU Administration and Multi-level Governance, EGPA Conference, Toulouse, September.
- Kassim H (2008) 'Mission impossible', but mission accomplished: The Kinnock reforms and the European Commission. *Journal of European Public Policy* 15(5): 648–668.
- Kassim H, Peterson J, Bauer MW, Connolly S, Dehousse R, Hooghe L and Thompson A (forthcoming) *The European Commission of the Twenty-first Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Marks G, Hooghe L and Blank K (1996) European integration from the 1980s: State-centric v multi-level governance. *Journal of Common Market Studies* 34(3): 341–378.
- Ongaro E (2009) *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar.
- Peters BG and Pierre J (2008) Analysing European governance. In: Wiener A and Diez T (eds) *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 91–104.
- Peterson J (2008) Policy networks. In: Wiener A and Diez T (eds) *European Integration Theory*, 2nd edn. Oxford: Oxford University Press, 105–124.
- Pollitt C and Bouckaert G (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2nd edn. Oxford: Oxford University Press, 3rd edn 2011.
- Pollitt C, Bouckaert G, Randma-Liiv T and Drechsler W (eds) (2008) A distinctive European model? The neo-Weberian state. A distinctive European model? The neo-Weberian state. *Special Issue of The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 1(2).
- Trondal J (2012) On bureaucratic centre formation in government institutions: Lessons from the European Commission. *International Review of Administrative Sciences* 78(3).
- Wille A (2012) The politicization of the EU Commission: New challenges, new professionals? *International Review of Administrative Sciences* 78(3).

Editorial introduction: managerial reforms and the transformation of the administration of the European Commission

Edoardo Ongaro

Northumbria University, Newcastle, UK

审校辅助人员: 马 啸 卯晓梅

国际行政科学评论



欧盟委员会的政治化:行政官员选拔的民主管控与变化

安丘里特·维勒^①

Anchrit Wille

翻译:孙彩红 审校:马永堂

【摘 要】 自从 20 世纪 90 年代初开始的关于“民主赤字(democratic deficit)”讨论的兴起以来,人们就认为欧盟的治理应该是民主的,而其行政官员也应该是民主合法的。自从这个问题被提上欧洲议程以来,欧盟就进入了一个持续的政体建设过程,其中每隔几年就要由其成员国对已签条约进行修订,以促使该机构各组织掌握政治权力的人能够在其他事务上更加负责。本文把关于欧盟委员会任命及职责的法律和政治框架的变革与行政官员招聘中的变化联系到了一起。这说明强化对欧盟这部分行政官员(EU executive)的民主管控与责任的措施,已使欧盟委员会委员的选拔实现了政治化。这一点不仅在欧盟这部分行政官员的进入和退出程序上,而且在欧盟委员招聘过程中的供求因素变化上,都体现了出来。这一变化的显著特征就是对日益严苛的政治环境进行了回应与适应,在这种政治环境中欧盟委员会感到其自身的痼疾是根深蒂固的——这是欧盟委员会最高级别的政治官员需要解决的有关民主政体的诸多现代问题之一。

^① 安丘里特·维勒,荷兰莱顿大学公共行政管理学院(Leiden University Institute of Public Administration)。通信地址:Po Box 9555, 2300 RB, The Netherlands。e-mail: wille@fsw.leidenuniv. nl

对实践工作者的启示

欧盟民主责任制安排的延伸,使得欧盟委员会委员的任命在三个方面,即在欧盟委员的任命程序上、在欧盟委员会全委会的构成上和欧盟委员职业生涯的实现途径上,实现了政治化。民主化意味着代表性与政治专业化已成为欧盟委员选拔中的重要特征。

【关键词】 责任;民主化;欧盟委员会;行政官员选拔;政治化;政治精英招聘

一、欧盟委员会委员选拔的变化力度^[1]

2010年2月,就在若泽·曼努埃尔·巴罗佐(Jose Manuel Barroso)开始欧盟委员会的第二个任期的数周之后,巴罗佐所提议的新团队人选在欧洲议会(European Parliament)的质询会上受到了责难。欧洲议会议员(MEPs)要求提供即将在新一届欧盟委员会任职的、非议缠身的保加利亚候选人鲁米纳·叶列娃(Rumiana Jeleva)的财务信息。在这方面,巴罗佐已有过一次令他不快的先例。回溯到5年之前,也就是2004年,欧洲议会明确表示,上一届委员不能在新一届委员会中任职。后来,巴罗佐在议会抗议风暴结束之后,同意撤销两名候选人选,并更换了另外两名人选,以求获得欧洲议会的正式批准。

巴罗佐开始第二个任期时,欧洲议会再一次在新一届欧盟委员的选择上发挥了其影响力。欧洲议会议员在一次争论激烈的听证会上严厉质询了这位保加利亚候选人,对她财产申报的透明度以及作为人道主义援助委员候选人的能力提出了质疑。叶列娃最后让位给她的政治竞争对手,放弃了她的候选人资格。在她退出之后,保加利亚新的欧盟委员候选人揭晓。巴罗佐的新团队终于重新当选,并将一直领导欧盟委员会到2014年11月届满为止。

2004年和2010年的事件都说明,欧洲议会对欧盟委员会选拔候选人的控制程度已经变得何等稳固。关于欧盟委员会的任命与职能的基本框架,在建立欧盟时签署的一些条约中已经确定下来。欧盟一直处于一个持续的政体建构过程中,而且每隔几年这些已缔结的条约就被其成员国进行修订。自20世纪90年代初开始的欧盟出现“民主赤字”的说法以来,要求不断强化欧洲政策制定者的民主责任的呼声就成了修订这些条约的原因之一。人们期待欧盟的治理是民主的,也同样期待其行政官员

是民主合法的。在对欧盟委员的监督方面,《马斯特里赫特条约》(Maastricht, 1993)、《阿姆斯特丹条约》(Amsterdam, 1999)、《尼斯条约》(Nice, 2003)和《里斯本条约》(Lisbon, 2009)都先后赋予了欧洲议会更多的权力。

对这些条约修订和制度改革的分析,极大地推进了我们对变革中的欧盟委员会(Ban, 2010; Bauer, 2007; Cini, 2007; Georgakakis, 2009; Kassim, 2004; Wille, 2010a, 2010b)的理解。然而,这些分析在很大程度上忽视了对委员选拔程序的分析,而这个问题与变革中的制度环境和民主制度功能是紧密地联系在一起的。欧盟民主政体的建构过程对委员的选择会产生多大的影响呢?如果这些条约的修订改变了委员会的法律和政治架构,那对欧盟委员会全委会的招聘和构成将会产生什么后果呢?

关于这些变革对欧盟这一行政部门中的这部分政治官员的选拔,到底产生了何种影响,目前还知之甚少。基于对书面文献的分析和现有材料的分析,本文阐释了欧盟委员的选拔已逐步实现了政治化的变化进程。这是呼吁欧盟更加民主的一个成果。

二、对行政官员选拔的民主控制

(一)政治市场的招聘:过程、需求与供给

20世纪民主秩序的出现,已限制和“束缚”了成员国委员的权力。民主化导致了民主体制的建立与扩展(Dahl, 2006; Huntington, 1991)。选举扩展了公民选择由谁来掌握(行政)权力的能力或间接影响力;而议会的成立也提高了立法机关对行政机关的控制(Judge and Earnshaw, 2008: 203; Lijphart, 1984)。

议会议员被视为合法性的主要维护者,行政权力必须来源于立法机关并向其负责(Dehousse, 1998: 609)。因此,在议会制政体中,行政机关的显著特点之一就是,“在议会制中,行政首脑……依赖于立法机关的信任,否则他们可能由于立法机关的不信任投票或谴责而被解散”(Lijphart, 1984: 68)。在议会有效控制行政机关方面,现已形成了一系列(事前和事后的)控制机制(Strøm et al., 2010)。

选拔权是立法机关控制行政机关的一个强有力工具。掌握任命的权力是控制行政部门的最好方式之一。因此,民主化暗含着精英招聘的“政治化”。这种政治化是指,在行政官员的“选择、留任、晋升、奖惩过程中,用政治标准代替价值标准”(Peters and Pierre, 2004: 2),并对任命过程做某些改变。在成员国层面,这种代议制民主的发展,不仅在行政人员招聘和辞