

80 卷 第 2 辑 (2014 年 6 月)

Volume 80 Number 2 June 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

80 卷 第 2 辑 (2014 年 6 月)

Volume 80 Number 2 June 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, 2014

ISBN 978-7-5129-0854-3

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(2014)第 300754 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 15 印张 253 千字

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 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/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) 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), Seriy 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 (2014): Individual Rate (print only) £74/US\$137; Combined Institutional Rate (print and electronic) £718/US\$1330; 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](mailto: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](mailto: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 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 80, Number 2 (June 2014)

- 官僚自主权中未被探讨的若干方面:研究综述和发展方向 1  
Unexplored aspects of bureaucratic autonomy: a state of the field and-  
ways forward

马蒂诺·马吉蒂

Martino Maggetti

科恩·佛霍埃斯特

Koen Verhoest

翻译:崔 玲 审校:果 佳 刘 星

- 结构独立和行为独立:阐述隐私权领域中机构独立性的含义 18  
Structural and behavioural independence: mapping the meaning of agen-  
cy independence at the field level

卡罗琳·杰克逊

Carolyn Jackson

翻译:王宇颖 审校:张 敏 沈桂花

- 制度变迁与监管体制的演进:来自瑞士的证据 35  
Institutional change and the evolution of the regulatory state: evidence  
from the Swiss case

马蒂诺·马吉蒂

Martino Maggetti

翻译:孙春晖 审校:郭俊华 崔 玲

探究协作对监管机构自主权的影响:比利时的能源监管机构 55

Exploring effects of coordination on the autonomy of regulators: energy regulators in Belgium

简·隆美尔

Jan Rommel

科恩·佛霍埃斯特

Koen Verhoest

翻译:张 敏 审校:杨 阳

任务重要吗? 任务对半自主机构的建立、自主和控制的效应 73

Does task matter? The effect of task on the establishment, autonomy and control of semi-autonomous agencies

桑德拉·范蒂尔

Sandra van Thiel

卡特赛尔·耶斯尔卡吉特

Kutsal Yesilkagit

翻译:马永堂 审校:杨 柳

德国和挪威政府独立机构的自主权:从跨国与跨独立机构的视角解释管理自主权差异 97

The autonomy of government agencies in Germany and Norway: explaining variation in management autonomy across countries and agencies

托拜厄斯·巴赫

Tobias Bach

翻译:欧阳景根 审校:崔 玲 孙春晖

独立机构问责的经验评估:体制方法以及在德国联邦网络局的应用 119

The empirical assessment of agency accountability: a regime approach and an application to the German Bundesnetzagentur

简·比拉

Jan Biela

亚尼斯·帕帕多普洛斯

Yannis Papadopoulos

翻译:许云霄 审校:王欣红 崔 玲

- 新公共管理、行政改革与公共服务动机:加强研究议题间的对话 139  
NPM, administrative reforms and public service motivation: improving  
the dialogue between research agendas

尼古拉·百丽

Nicola Bellé

爱德华·翁加罗

Edoardo Ongaro

翻译:孙彩红 审校:张锐昕 王冬芳

- 水资源治理中的创新:时间的重要性 158  
Innovations in water governance: the importance of time

贾斯珀·埃希由伊斯

Jasper Eshuis

阿尔温·范布伦

Arwin van Buuren

翻译:孙广厦 审校:孙彩红 韩志明

- 部分阿拉伯国家公共会计透明度的发展 179  
The development of public accounting transparency in selected Arab  
countries

哈利勒·阿布莎姆斯耶

Khalil Abushamsieh

安东尼奥 M. 洛佩斯·赫尔南德兹

Antonio M. López-Hernández

大卫·奥尔蒂斯·罗德里格斯

David Ortiz-Rodríguez

翻译:李 欣 韩志明 审校:庞 诗 王欣红

员工背景对组织公平感的影响:管理意涵 202

Effect of employee background on perceived organizational justice: managerial implications

穆斯·特斯玛 戈伊通·特斯盖 凯瑟琳·雷迪

Mussie T Tessema Goitom Tsegai Kathryn Ready

亚伯·恩贝雅 布莱恩·温德罗

Abel Embaye Brian Windrow

翻译:庞 诗 审校:杨 柳

书评 222

Book Review

苏·纽贝里

Sue Newberry

翻译:刘 乾 审校:杨 阳

学会纪事 225

Chronicle of the Institute

罗莱特·罗瑞坦

Rolet Loretan

翻译:耿小平 审校:陈 光 庞 诗

# 国际行政科学评论



## 官僚自主权中未被探讨的若干方面:研究综述和发展方向

马蒂诺·马吉蒂<sup>①</sup>      科恩·佛霍埃斯特<sup>②</sup>

Martino Maggetti      Koen Verhoest

翻译:崔 玲      审校:果 佳 刘 星

**【摘 要】** 本文首先就官僚自主权的文献做一番选择性概述并对这个主题的不同研究路径进行辨析。第二部分讨论三组重要的有争议的问题,这些问题将在投给本特辑的稿件中进行梳理,即自主权的主观性、动态性与关联性;任务、组织形式、国家路径依赖之间的复杂联系及自主权与绩效之间的复杂性;自主权、问责与民主合法性之间的相互作用。

**【关键词】** 问责;自主权;独立性;公共部门组织;监管机构

---

<sup>①</sup> 马蒂诺·马吉蒂(Martino Maggetti)洛桑大学博士,苏黎世大学讲师和洛桑大学高级研究员。其学术文章刊登于《欧洲政治研究学报》《西欧政治》《商业与社会》《欧洲政治学评论》《欧洲公共政策学报》《政治研究季刊》《管制与治理》以及《瑞士政治学评论》等期刊。他的最新著作有《管制实践》(ECPR出版社,2012年)和《社会科学中的研究设计》[SAGE,2012,与法布里齐奥·吉拉迪(Fabrizio Gilardi)和克劳迪奥·M·拉达里(Claudio M. Radaelli)合著]。

通信地址:University of Zurich Affolternstrasse 56 Zurich,8050 Switzerland.

Email:Maggetti@ipz.uzh.ch

<sup>②</sup> 科恩·佛霍埃斯特(Koen Verhoest),教授、博士,安特卫普大学政治学系、公共行政与管理研究团队的研究教授。他就自主权、治理以及协调等问题在《治理》《组织研究》《公共管理评论》《国际行政科学评论》《公共绩效与管理评论》等期刊上发表文章。

## 一、一个概念,不同的研究群体

按照惯例,官僚自主权的概念是在公共行政文献中使用的,它所概括的是,在新公共管理改革和独立机构化的背景下,授予某些公共部门组织自由空间的特征。在本特辑中,为了避免给这样一个多面性概念(Verhost et al., 2004)下综合性定义的难题,我们确定了一个可被视为官僚自主权核心的最小公分母:自主权首先就意味着在不受外部约束的情况下,能够将个人的偏好转化为权威性行动(Maggetti, 2007)。这个定义具有广泛的应用性,同时也与人们对官僚自主权最成熟的理解——卡彭特(Carpenter)的概念相一致,卡彭特把在长时间里通过人脉和声望所锻造的政治能力概念化为自主权(Carpenter, 2001b, 2002)。因此,自主权的概念不仅包括委托—代理关系的含义,还是公共部门组织在复杂多主体结构中所具有的嵌入性的结果,这种嵌入性造就了其独立性和控制权。

公共组织研究的一个重要内容是关注这些被称为“独立机构”的公共部门组织的(相对)自主权(Pollitt et al., 2001, 2004)。在政治学、监管研究、公共行政与组织研究等领域,不同的研究群体都研究过这个主题,造就了数量庞大的学者群,其研究成果相互借鉴、交互影响。这些研究群体在一定程度上是交叉的,并没有形成完全分离的研究传统(Flinders, 2009)。然而,在其对官僚自主权现象进行概念化、操作化和研究的过程中,每个研究群体都依赖于各自独特而又颇具同质性的研究方法。根据其对官僚自主权的研究议题,可以划分出三个主要的研究群体。

### (一)关于结构选择、制度设计及委托与代理的研究

20世纪80年代,北美从经济到社会监管都有所扩张,从而有可能导致执行失败和控制问题,在这样的背景下,许多北美公法律师指出了美国监管状况的危机(Moran, 2002)。为了检验官僚机构和代表着“政府的第四个分支”(Epstein and O'Halloran, 1999; Moe, 1990)的独立机构的控制机构是否合理,答案集中指向了制度设计研究。这些模型受到博弈论的启发具有典型的操作性。例如政策执行过程被阐释为立法者、行政首长及被授权的官僚机构之间的一种博弈,其中后者试图将其自由裁量权最大化,而前者则寻求最佳的监控机会(Calvert et al., 1989)。在这方面,斯奈德(Snyder)和温盖斯特(Weingast)研究了选任官员如何通过对独立机构领导人的任命来影响监管的问题(Snyder and Weingast, 2000)。斯皮勒(Spiller)则使用三级博弈模型研究了独立机构与法院之间的战略互动(Spiller, 1998)。休伯(Huber)和申潘(Shpan)使用交易成本方法展示了,在官僚自主权及

其与独立机构的关系由选举法、法律制度架构及立法机关职业化来限定的情况下,选任的政客们是如何能够操控政策制定过程的(Huber and Shipan, 2002)。这种方法在议会制度和西欧式民主中的应用,还包括对独立监管机构的制度设计作出历史—文化解释(Yesilkagit and Christensen, 2010),以及关于监管机构自主权的可信承诺和政策复杂性的影响(Elgie and McMenamin, 2005)。

委托—代理框架(PA)通常被用于将选任政务官与官僚机构之间关系的微观基础操作化上,即分析政府授予独立机构公共权力的机制及其影响(Pollack, 2002)。其实,源自于公司理论的委托—代理模型描述的是授权结构下委托人和代理人之间的关系,其中该委托人应该使代理人偷懒、道德风险、不利选择的任何可能性最小化。代理人偷懒源于信息不对称(这有利于负责执行的代理人),道德风险源于委托人与代理人偏好不一致,不利选择指的是代理人的服务质量不如授权之前所预期的。梅琼(Majone)对使用委托—代理模型来描述那些具有高度自主权的公共部门组织,即独立监管机构(IRAs)的功能提出了批评,独立监管机构能够从政治官员赋予的正式独立性中受益。(Majone, 1997, 2001b)。根据他的观点,必要的可靠性是授予独立监管机构公共权力法定原理中的核心要素,这要求政府的权力和资质应该根据授权的信托方式实质性地转给独立机构,类似于“信托人—受托人”之间的关系。

然而,一些重要文献利用一个更宽泛的分析框架将可靠性问题模型化,从而扩展了委托—代理原理(Bendor and Meirowitz, 2004; Crombez et al., 2006; Gordon and Hafer, 2007; Horn and Shepsle, 1989)。一方面,政策专业性的问题已经被纳入官僚自主权的形式研究中。人们发现在控制官僚机构的可能性和提供专门知识之间需要权衡(Bawn, 1995)。同时,行政机构内政策专业性的内在发展,是以官僚机构的政治化为必要条件的,这造成了官僚自主权的另一个两难境地(Gailmard and Patty, 2007)。最终,由于独立机构保有着政策过程上的优势,在复杂问题面临风险的时候,授权给独立机构总是被认为是特别有效的,这一情况给解决可靠性问题带来可能(Callander, 2008)。另一方面,最近的实证研究集中于授权行为的政治学,研究的问题包括政治首长对官僚任命和免职的原因与后果,独立机构如何与为何能逐渐发展出部门特有的专门知识,以及官僚组织塑造其良好绩效能力的政治学含义(Moe, 2012)。在这方面,卡彭特从相反的角度来应用委托—代理模型,他注重的是官僚们如何在逐渐树立声誉的过程中获得自主权,其间,他们变成了活跃的政治“玩家”(player)并最终有可能行使相当大的政治权力和影响公共政策(Carpenter, 2001a, 2002, 2010)。

## (二) 检视监管机构的设立、扩张和独立性

比较政治学和公共政策的实证研究分析了独立监管机构在欧洲及其以外地区的扩张情况,这涉及的部门很广泛:公用事业、财政、药品、电力、电信、环境保护等(Coen, 2005; Coen and Heritier, 2005; Gilardi, 2002, 2008; Jordana and Levi-Faur, 2004; Levi-Faur, 2004, 2006; Thatcher, 2002a, 2002b; Wonda and Rittberger, 2010; Yesilkagit and van Thiel, 2008)。吉拉迪(Gilardi)检视了这些政策扩张现象,指出政府授权给独立管制机构具有两个显著的理性诱因(2002)。政府自缚其手,可能是为了塑造可以避开选举周期的诚信(credible commitment),同时通过保障他们对未来的政治选择来应付政治不确定性问题。然而,他解释道,授权现象也受到一些非功能性因素的影响。独立监管机构在欧洲的扩张遵循的是社会学的效仿过程,政府之所以采纳这样一个制度模式,是因为它经受了社会评价,代表着对某一类问题“理所当然”的解决方法(Gilardi, 2005)。利维—弗莱(Levi-Faur)和霍尔达纳(Jordana)将独立机构化现象视为是转向超国家的新型治理形式的全球结构转变的一部分,即管制型资本主义,从而扩展了管制型国家文献的范围(Levi-Faur, 2005)。新兴的监管秩序,以“国家和社会之间的新型劳动分工”为特征,同时也意味着新型监管技术的扩散。因此,尽管不乏反作用力,由于创建独立监管机构的理由要比实现自由化和私有化的理由强劲得多,监管似乎还是在持续增长。这种新型监管秩序被认为是全球化的,因为由独立机构实施的管制型治理,正在通过跨部门和跨国家的渠道向全世界扩张(Jordana et al., 2011)。

独立性的形式方面,是政治首长在授权监管机构时能够实施控制的主要方面之一。然而,有些学者注意到,形式上的独立性未必会自动转化为实际的独立性。“实际的独立性”(“de facto independence”)这个术语是马吉蒂(Maggetti)引进的,指的是独立机构在从事日常监管活动时其有效自主权的程度(Maggetti, 2007)。独立机构的实际独立性程度不仅取决于选任官员,还应考虑受管制部门的代表,这些代表构成了监管中的“第二种力量”(Thatcher, 2005)。实际上,正如有关监管的“捕获理论”(“capture theory”)所力证的那样,受监管者有动机也有资源来削弱独立机构自主权(Pelzman et al., 1989; Stigler, 1971)。因此,实际独立性可以被视为两种因素的合力,即独立机构偏好的(相对)自决权和实施监管时(相对)缺乏限制的情况。这两种因素都与选任政客和受监管者们有关(Maggetti, 2007, 2009, 2012)。

该研究议题最近的发展主要涉及独立机构介入监管网络的情况及这些网络对独立机构自主权的影响(Coen and Thatcher 2008a, 2008b; Eber-

lein and Grande, 2005; Eberlein and Newman, 2008; Maggetti and Gilardi, 2011)。另一组新兴的研究议题涉及国家级和超国家级监管机构的独立性与问责之间的相互影响(Koop, 2011; Lodge, 2004; Maggetti, 2010; Scott, 2000)。

### (三)关于自主权和控制的组织与感知数据的描述

另一个颇为志同道合的研究群体在过去十年间一直研究公共部门的组织自主权,人们发现他们的研究也涉及公共管理和组织研究领域。该研究群体主要使用调查法从比较视角测量有关组织自主权和控制的认识数据。由基尔特·伯卡特(Geert Bouckaert)和盖·彼得斯(Guy Peters)创建的比较公共组织研究与分析数据库网络(Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis, COBRA),以及附属的由欧洲科技合作组织(COST)资助的公共部门组织当前趋势的比较研究网络(Comparative Research into current trends In Public sector Organizations, CRIPO)是该研究群体的两个实例(Verhoest et al., 2010)。其他一些学者,由于使用相似的研究方法和探求相近的问题,被认为与该研究群体或多或少地相似(Bogumil and Ebinger, 2008; Egeberg and Trondal, 2009; Wonka and Rittberger, 2010; Yamamoto, 2006)。

COBRA—CRIPO 网络建立的基础是这样一个研究议题,该议题要解决的是组织的自主权及作为公共部门组织的多维度上基本特征的受控方式,它决定了这些组织的内部行为和绩效(Bouckaert and Peters, 2004)。“独立机构”的概念很广泛,包含不同类型的公共部门组织,相比于传统的受到控制的各个政府部门,它们具有被扩展的自主权。与上述研究监管性独立机构的研究群体一样,该研究路径也格外重视形式自主权与控制形式和实证上的差别,此外还重视通过独立机构中管理者的自我认知来测量自主权(Verhoest et al., 2004; Yesilkagit and van Thiel, 2008)。其基本假设是,独立机构中的管理者会根据他们认为所拥有的自主权和他们所觉察到的控制和影响力,而不是根据其组织在形式上的隶属关系来行动。而且,自主权和控制主要是作为独立机构与其首长和(或)上级部门之间的二元关系而被研究的。除了根据其形式上的特征对独立机构进行分类外(Bouckaert and Peters, 2004; Bouckaert and Verhoest, 1999; Rolland and Roness, 2010; Van Thiel, 2011),实证研究还指向了独立机构的自主权和控制跨国比较(Verhoest et al., 2012)。这种研究趋势通常是试图从部门和组织因素来解释自主权和控制的(Bach and Jann, 2010; Painter and Yee, 2011; Verhoest et al., 2010),而对于国家层级因素(例如政治—行政体制)解释力的研究至今却十分有限。至于自主权的影响和有关绩效管理及使

用其他内部管理工具的控制(Lægreid et al., 2006)、创新行为和文化(Lægreid et al., 2011)、问责(Verschuere et al., 2006)及绩效(Lægreid and Verhoest, 2010)等,这些方面的研究都取得了进展。

在公共管理和行政管理研究群体内部,关于独立机构自主权的最新研究已经开始探讨新的问题和引入新的方法。在研究超国家和地方的独立机构的过程中,数据收集已经扩展至非欧洲国家(Painter and Yee, 2011)和中央政府组织之外的政府层级(Barbieri and Ongaro, 2008)。能够在多国数据库内接触到大量的组织机构,使得研究人员在解释独立机构自主权时,可以分析国家层级的因素和组织方面的因素是如何相互作用的。为了摆脱调查数据的限制和更好地理解解释因素之间的相互作用,更多的努力正在逐渐转向深度案例研究(Demuzere, 2012; Rommel, 2012; Verhoest, 2005; Verschuere, 2009)和纵向数据库研究(Lægreid and Verhoest, 2010)。最后,对于独立机构介入政策制定的研究、自主权与信托之间关系的研究,也取得了一些进展(Van Thiel and van der Wal, 2010; Van Thiel and Yesilkagit, 2011; Verschuere et al., 2006)。

以上述精选的文献综述为基础,本文接下来将对关于官僚自主权研究的三个有争议的主要问题展开梳理,并介绍本专辑中的稿件是如何解决这些问题的。

## 二、争议性问题一:自主权的主观性、动态性和关联性特征

恰如前段时间人们所言,对于公共机构组织自主权的研究充斥着太多关于自主权的异质性定义,并且,同时对它的概念化又受到了太多限制(Christensen and Lægreid, 2006; Verhoest et al., 2004)。官僚自主权的概念应该扩展至包括所有相关维度,但是,为了保持其分析杠杆的作用,它又不能过分拓展。要拓展出与自主权更加一致的研究线路,还应该允许研究人员进行更高层次的抽象、概括和应用。通过分析独立机构的形式独立性与实际独立性之间的差异,一些研究从上述及类似的思考中获得了灵感(Maggetti, 2007, 2012; Verhoest et al., 2004; Yesilkagit and van Thiel, 2008)。官僚自主权研究还需要另外两种分析拓展。第一,虽然 COBRA 网络最近的研究和其他一些人都承认自主权的认知性质,但是目前自主权和独立性的大多数定义和量化指标都是研究人员强加给现实的。据我们所知,目前并没有针对官僚、监管者或者政治官员如何理解自主权和独立性的概念进行过真正的深度调查。如果有人认为自主权和(或)独立性只是在它被认为存在时才会影响行为,那么我们还需要知道受访者是如何定义和建构这个概念的。本特辑中卡罗琳·杰克逊(Carolyn Jackson)所写

的第一篇稿子探讨了这一主观维度。通过对不同利益相关者们——诸如独立机构专员、政策部门、公民倡议组织和受监管者——如何理解自主权进行定性分析，该文对监管独立性的概念进行了系统化和拓展。

第二，对于官僚自主权的全面认识还应该包括其他相关方面，即一个动态视角和在多主体多层级背景下对自主权的关联性进行分析。因此，一方面应该根据变化中的行政、政治和社会因素对自主权作纵向分析。值得注意的是，自主的独立机构是历史变迁的产物，在它们被创立之时，它们就扎根于既有的制度结构中。这些与背景因素结合在一起的路径依赖特征，很可能导致不同的制度变迁过程，从而可能对组织形式和自主的独立机构的绩效产生影响。另一方面，在多主体多层级背景下自主权的关联性应该受到更多的关注。自主的独立机构在超国家的或者跨国的、国内的、地区的以及部门的网络中运行时，它们还要与其他独立机构、利益相关者、公众及媒体相互作用。这些不同的主体和网络是如何影响官僚自主权的呢？关于这个问题最近有重要的进展。埃格伯格(Egeberg)和特朗道(Trondal)关于多层级行政管理的文章分析了国家级独立机构受控制的程度，不仅指受其本国部委的控制程度，还指(甚至更大程度地)在欧盟层级受到欧盟委员会及其附属机构的控制程度(Egeberg and Trondal, 2009)。与之相似，沃卡(Wonka)和芮特伯格(Rittberger)的最新文章研究了对欧盟独立机构职员的多主体效应(Wonka and Rittberger, 2010)。此外相关的还有关于监管网络及其是如何影响国家级独立机构行为的文章。耶斯尔卡吉特(Yesilkagit)和范蒂尔(Van Thiel)提出了一个关于自主权的横向概念，其所概括的是独立机构在政治—行政体系内与许多其他主体相互作用及与压力集团、利益集团、顾问、舆论、客户、目标群体、媒体等社会主体相互作用的情况(Yesilkagit, 2011; Yesilkagit and Van Thiel, 2008)。然而，大多数最新研究成果都以调查法为基础，主要基于多主体效应的单维度概念进行调查(即利用多主体效应来测量组织自主权，而不是将多主体效应对组织自主权的影响可操作化)，这种研究思路忽视了对多主体效应与组织自主权之间交互作用的动态性。因此，公共部门组织自身在其内部环境“锻造”自主权所采用的不同方式，需要更系统的研究(Carpenter, 2001b)。对这种动态性的深度案例研究可能会产生真知灼见，然而这种研究在当代文献中尚未见到。

本特辑中的第二篇和第三篇文章清晰而详尽地阐述了组织自主权的动态性和关联性。马蒂诺·马吉蒂(Martino Maggetti)在其文章中，从历史制度主义视角，通过对瑞士主要监管机构——财政部门、公用事业及其竞争产品部门——的历史发展和改革进行分析，从而阐明了自主的独立机构是如何随着时间的推移逐步被制度化的。在第三篇文章中，简·隆美尔

(Jan Rommel)和科恩·佛霍埃斯特(Koen Verhoest)使用对佛兰德能源监管者进行深度案例研究得出的证据,探索了多主体和多层级监管群集内部的互动和协调是如何能够影响监管机构相对其部长的自主权的。

### 三、争议性问题二:任务、组织形式、国家路径依赖一方与自主权、绩效一方之间的复杂联系

第二阶段是研究任务、组织因素、国家路径依赖的相互作用。波利特等人(Pollitt et al., 2004)所提出的特定任务路径依赖(Task Specific Path Dependency)视角表明,独立机构自主权与任务和国家层级的因素都有联系。最新研究确证了在解释独立机构自主权的过程中,任务、国家层级的因素与结构—组织特征之间具有相互作用(Gilardi, 2008; Lægreid et al., 2008; Verhoest et al., 2010)。依然有待解决的是这组因素中哪些因素对于独立机构自主权的影响最大,或者为了解释不同水平的自主权和控制,是否需要研究结构—组织因素、有关任务的因素和国家层级因素具体组合及其相互影响。第一组因素指的是独立机构的形式结构。根据这种理论视角,形式结构影响组织的行为,因为它界定了行为主体的职位和一些规则,这些规则决定着谁来完成某一具体任务,以及这个任务应该如何完成(Christensen and Lægreid, 2007; Egeberg, 1999)。工具理性的概念表明,理性的政策制定者会设计出给予独立机构某种程度的自主权的形式结构,这一概念认为,部委长官与独立机构中管理者的任务分工会影响到实际的自主权。结构分离的程度可以通过独立机构的法定类型来衡量,从没有合法身份的部属机构到其地位受公法或私法保障的独立机构,不一而足。后者进一步脱离政府的核心并被认为是具有更多的自主权,这个观点得到了埃格伯格和特朗道(Egeberg and Trondal, 2009)、佩因特和伊(Painter and Yee, 2011)的支持,但是并未得到巴赫与詹恩(Bach and Jann, 2010)、马吉蒂(Maggetti, 2007)、佛霍埃斯特等人(Verhoest et al., 2004)或耶斯尔卡吉特与范蒂尔(Yesilkagit and van Thiel, 2008)等人的完全认同。独立机构的内部组织也发挥作用。例如,相比于没有地方分支的独立机构,有着“地区分支”的独立机构就被认为更多地嵌入地区网络之中,从而导致了自主权的增强和部委监管的削弱[莱格瑞德等人(Lægreid et al., 2008)支持这一观点,但是佛霍埃斯特等人(Verhoest et al., 2010)不赞同]。设有管理委员会的独立机构通常是更加自主的,因为该委员会能够在部长的影响力与其他利益方如顾客和专家之间进行平衡(Verhoest et al., 2010, versus Bach, 2010)。员工规模更庞大的独立机构被认为具备更强的结构化能力和自主权(Egeberg and Trondal, 2009; Verhoest et al., 2010)。更大的机