

80 卷 第1辑 (2014年3月)

Volume 80 Number 1 March 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



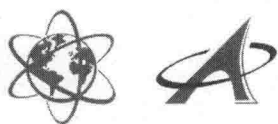
中国人事出版社

80 卷 第 1 期 (2014 年 2 月)

Volume 80 Number 1 April 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. 80 卷, 第 1 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 978-7-5129-0805-5

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 233768 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 14 印张 264 千字

2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 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), Manchuan Wang (China), Clay Wescott (USA).

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]; 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 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

- 行政科学,从过去到未来(经由环形路口) 1
The administrative sciences, from the past to the future (by a round-about route)

加文·德里

Gavin Drewry

翻译:孙春晖 审校:张毅 曹海军

- 21 世纪公共行政的混合领域 19
The hybrid universe of public administration in the 21st century

特约编辑

叶文斯·爱默里

大卫·乔克

Yves Emery

David Giaque

翻译:欧阳景根 审校:杨柳 许文星

- 比利时联邦政府改革十年:高层管理者自主权与横向部级部门的监督之间
取得了怎样的平衡? 29

The reform of the Belgian federal administration 10 years on: what balance has been achieved between operational autonomy of top managers and the supervision carried out by the horizontal ministerial departments?

克里斯蒂安·德·菲斯海

弗朗索瓦·兰道尔

Christian de Visscher

François Randour

翻译:张敏

审校:陈光 崔玲

- 提高比利时高级公务员问责水平的措施:基于联邦层面政治行政体制的策
略分析 46

The measures adopted to increase the accountability of Belgium's senior civil servants: strategic analysis of the political-administrative system at federal level

玛丽·戈兰松

Marie Göransson

翻译:高丹 审校:孟蕾 孙春晖

“对外是公共的,对内是私营的”:组织混合化、归属感与身份认同策略——

基于对瑞士公共失业保险基金机构员工的研究 62

“Public on the outside, private on the inside”: the organizational hybridization, sense of belonging and identity strategies of the employees of a public unemployment insurance fund in Switzerland

奥威廉·巴凡特

Aurélien Buffat

翻译:崔玲 审校:郭俊华 孙广厦

文化组织中的新公共管理和专业化:彼此掩盖的混合 81

New public management and the professions within cultural organizations: one hybridization may hide another

弗雷德里克·科莱兹

莱奥妮·埃诺

让·克劳德·萨尔达斯

Frédéric Kletz

Léonie Hénaut

Jean-Claude Sardas

翻译:刘星 审校:孙涛 张敏

论现代化进程中组织认同的动力——对比比利时某行政机构的分析 100

What are the dynamics of organizational identification in the course of modernization processes? Analysis of a Belgian administration

吉瑟林·龙多

Giseline Rondeaux

翻译:袁沁茹 审校:孙广厦 曹海军

所有人都是公共服务驱动吗?——公共服务动机与职级关系探析 118

All motivated by public service? The links between hierarchical position and public service motivation

席琳·斯玛莱斯

克莱尔·艾迪·加玛索

Céline Desmarais

Claire Edey Gamassou

翻译:李倩 审校:周志忍

区域营销与公民参与:将品牌推广作为处理政策制定中情感维度的策略?

137

Place marketing and citizen participation: branding as strategy to address the emotional dimension of policy making?

贾斯珀·艾休斯 埃里克·汉斯·林恩 埃里克·布劳恩

Jasper Eshuis Erik-Hans Klijn Erik Braun

翻译: 庞 诗 审校: 曹海军 孙春晖

抵制政府控制:半自治机构如何利用战略资源挑战国家协调

156

Resisting governmental control: how semi-autonomous agencies use strategic resources to challenge state coordination

肖斯·奥弗曼 桑德拉·范·蒂尔 弗朗索瓦·拉法基

Sjors Overman Sandra van Thiel François Lafarge

翻译: 王冬芳 审校: 果 佳 沈桂花

改革提案通过之后发生了什么? ——韩国社会政策改革的两个层面

176

What happens after the passage of reform initiatives? Two dimensions of social policy reform in Korea

李珠河

Jooha Lee

翻译: 耿小平 审校: 杨 阳 吕守军

新公共服务绩效管理工具与公共水资源治理:来自对城市环境行动研究的主要经验教训

194

New public service performance management tools and public water governance: the main lessons drawn from action research conducted in an urban environment

玛丽·特桑加·塔比 多米尼克·韦尔东

Marie Tsanga Tabi Dominique Verdon

翻译: 沈桂花 审校: 崔 玲 阎佳馨

国际行政科学评论



行政科学,从过去到未来(经由环形路口)

加文·德鲁里^①

Gavin Drewry

翻译:孙春晖 审校:张毅 曹海军

【摘要】 本文首先对行政科学的本质、内容和目标进行初步思考和定义描述——行政科学包括哪些内容,其目的是什么。然后从18世纪上半叶开始,循着时间轨迹,勾勒出行政科学的发展历程,同时以交通为比喻,描述了为应对工业化和全球化,这一学科在规模和复杂度上的发展。本文特别关注行政科学在作者祖国——英国的发展模式,并以此为基础进行更宽泛的观察。发展之路并不是笔直的,作者精心选择了能反映发展历程的里程碑。文章对发展历程进行了评估,并对未来发展走向进行预测。在结论部分,作者思考了如何管理行政科学思想交通的种类和流量,特别参考了公共行政国家学会和国际学会的作用。

【关键词】 行政科学;行政理论

^① 加文·德鲁里(Gavin Drewry),伦敦大学皇家霍洛威学院(Royal Holloway, University of London)公共行政荣誉退休教授,伦敦大学学院法学院(Faculty of Law at University College London)荣誉教授。他在公共部门改革、行政历史、议会和立法程序、法律机构、公法等方面发表过很多作品。他是英国议会研究小组的前主席,现在是社会科学院的院士。

通信地址:Royal Holloway, University of London, Politics and International Relations Egham, UK. Email: G. Drewry@rhul.ac.uk

一、引言

该讲座是为纪念法国杰出法学家和公务员盖伊·布雷邦(Guy Braibant)而举办的系列讲座之一。我选择的主题涉及行政科学的本质、发展和后续影响,这是我们的职业工具和存在的理由。我是一名公共行政荣誉退休教授,整个职业生涯都在英国,这些特征会不可避免地对我的演讲内容和风格产生强烈的影响。与布雷邦先生不同,我不是律师,尽管后面我会谈及行政科学的法律方面。

二、行政科学——一些初步思考和假设

在我之前已经有许多人思考过“行政科学”这一术语的意义,并对与此相关的问题和含糊之处进行了思考,特别是下面这些。

- 在何种意义上,行政科学(还有其他社会科学)能真正地被称为一门“科学”?——对某些人来说,科学应能满足严格的标准,具有数学的精确性,可重复验证。这些都是自然科学具备的特征。

- 应该将其看作单数(统一的“行政科学”)还是复数(“行政科学”的集合)?回顾国际行政科学学会的历史,至少有一次(在20世纪50年代),这个问题在学会内部引起争论,有人明显不负责任地提出更名的想法。^[1]

- 接着是存在价值的问题“我们何苦自寻烦恼呢?”,以及与之相关的学术/实践问题,也是一个老生常谈的问题:我们称之为行政科学的学科,不管其是单一学科还是多学科集合,其目的是什么?我们的学术分析和理论如何能最大限度提升行政实践?

这里,作为开场白,关于行政科学的本质,我提出一些自己的假设。

- 我坚信,行政科学是典型的复数学科。依据广泛的学科、途径和方法论,它们组成了相互关联却又多元化的一个领域,而且不是一个统一的学科。一方面,这种思想上的折中有实际的需要,通过跨学科合作,我们能够接触各种各样的理念和概念;另一方面,这也可能产生一些混淆和误解,使我们面临严峻的挑战。在演讲的后半部分,我还会谈到这一点。

- 这里我使用“科学”一词,以表明对学术严谨的承诺,对更新、更好理论、模型和研究方法的不懈追求。尽管行政科学有时会从自然科学借鉴一些有用的东西,但在我看来,要竭尽全力地使这些“学科”之间互相精确、对等,就是一个错误。

- 如果正如我提出的,行政科学是建立在多个学科基础上的,这些学

科的组成会有哪些?是否有一个核心学科作为一个契合点?对此并没有明确的、公式化的答案,因为已被确认为行政科学的主要成分——法学、政治学、经济学、历史学、哲学等——其本身的边界伸缩不定,一直不断地演变,并将继续演变。关于这一点,我也会回头再谈。

● 在这种背景下,我们主要关注行政科学,是因为它与公共行政相关。但在公共行政与商业行政之间存在着并将一直存在着紧密联系,在学术研究、教学和行政实践中亦是如此。多年来,特别是过去的二三十年来,这两条“溪流”有越来越强的融合倾向。它们之间的区别更多的是关注重心的不同,而非实质内容的不同。也许,从学术上讲,更多的是与不断变化的学术潮流有关,或者与大学设置和标注其学院和人员的方式有关,而与实际学术内容差异无关。

● 尽管学术理论、模型构建和研究方法基本奠定了行政科学的思想基础,但行政科学并不名副其实,除非其从公共行政实践获取信息,并与之相关。行政人员和行政组织是如何工作的?为什么如此?不同国家做事情的方式有何不同?为什么不同?组织变化的动力和结果是什么?对诸如此类的问题进行深度思索,是行政科学不可推卸的重要任务。但了解这些问题的最终目的是改善行政实践。我注意到,从这个意义上讲,国际行政科学学会提出的使命就是改善世界上的公共行政。就我看来,这正是对行政科学使命恰如其分的总结。

● 出于同样的原因,我认为,无论是在大学教授学生,还是对公务员进行入职前、后的培训(有时在大学里,有时在专门的学术机构),都是与行政科学发展既相互重叠又相互补充的部分。

行政科学的折中主义和多层面特征,让我们又爱又恨。一方面,我们有一个令人兴奋的思想活动领域,来源丰富;另一方面,每当我们跨越空间与思想边界进行交流和合作的时候,这种多样性又给我们带来巨大的挑战。在本文的结论部分,我再对这些挑战进行讨论。

下面我将从开场白转向演讲的主体,勾勒出行政科学历史发展的一些特征,主要关注英国和欧洲。这是一个快速的时间旅程,在旅程中我会在6个时间点短暂停留,给景物拍些快照。这6个时间点的选择可能带有一些个人特色,它们是:1736,1854,1910,1930,1979,2013年。

三、1736:英格兰的威廉·贺加斯——空洞无物

在我过去40年的职业生涯中,大部分的工作是讲课,主要是给大学生讲课。所以,在刚工作没多久,我在一个地方书店见到这幅旧版画(见图1),就立即决定买下来。看着它,我非常高兴,并将其挂在楼下前厅的墙上,电视机

旁边。每每看到它,我都心情愉快。当受邀做这次演讲时,我凝视着它寻找慰藉、灵感。我产生了一种想法,可以用一种奇特的环形路口方式(这里我先玩一个文字游戏,并会在稍后解释)来讨论行政科学的本质和目的。



图1 威廉·贺加斯,《学者演讲》(1736)

版权所有:国家肖像画,伦敦陈列馆

版画名为《学者演讲》,由威廉·贺加斯(William Hogarth, 1697—1764)在1736年创作。于1812年由威廉·希思(William Heath)首次出版,版本和这里的一样。在伦敦的英国肖像画陈列馆,还有其他的版本。人们认为,画中的演讲者是牛津大学的教务主任威廉·费舍尔(William Fisher)。演讲的主题是什么?毋庸置疑,肯定不是后来被称为行政科学的学科。仔细观察费舍尔博士正在看的书,可以发现主题空洞无物,可以粗略地翻译为“肯定空洞无物”,清楚地反映出对无实质内容演讲的贬义评价。听众脸上木然的表情,反映出听众非常无聊、不加掩饰的藐视等各种各样的情感。^[2]

贺加斯一直被尊称为18世纪生活和社会的杰出观察者。他的名画《浪子行径》(The Rake's Progress)、《时髦的婚姻》(Marriage à la mode)、《啤酒街》(Beer Street)和《杜松子酒小巷》(Gin Lane)被看作讽刺性社会评论的早期杰作。确实,如果我们把他看作一位默默无闻的社会科学先锋,可能也没有扯得太远。虽然沿着18世纪的社会观察一路追寻下去会很有趣,但我决定另辟蹊径。这一决定受到贺加斯遗产中那些虽然离题、却与众不同的部分的启迪。

四、贺加斯的环形路口

贺加斯的乡村别墅位于伦敦西部,距离市中心不远,建于1700年,他于1749年买下。直到1764年去世前,他还时不时地在那里住上一段时间。他在伦敦的常住地距离今天的莱斯特广场(Leicester Square)不远。现在那儿是一个博物馆。就其东面,新建了一个交通环形路口——贺加斯环形路口——以这位伟人名。这儿是伦敦有名的交通堵塞处、众所周知的交通瓶颈。

我曾多次驾车经过这个环形路口。由于贺加斯的名字及其1736年的版画给我留下深刻印象,使我突然想到,我为这次演讲思索多时的主题,其许多方面可以采用环形路口做比喻进行有效的说明。构成并促使行政科学发展的思想的种类和流量,与道路的种类和流量,以及在这两种情景中发展起来的容纳、管理这种交通流的基础设施,它们的发展之间存在着概念上的平行关系吗?

在后面的演讲中,我还会采用这个道路交通比喻——贺加斯环形路口——来支持结论性的观察和建议。但现在,让我们回到我选中的第一个时间点——1736年。

五、1736:行政科学——沿着英格兰乡间小道寻求光明

在18世纪上半叶,贺加斯的乡间住宅位于伦敦郊外的村庄。村庄的道路是安静的乡间小道:不需要交通环线路口,且环线路口也没有出现。1750年,英格兰的人口大约650万(根据2011年官方人口普查,英格兰的人口是5300万)。当时,国王乔治二世还在位,不管从哪个方面说,他都是政府的首脑,也是国家的首脑,尽管可能不像欧洲大陆国王那样是一个绝对的君王(根据1689年的《人权法案》和1701年的《嗣位法》)。议会已经获得权力,君主制被废除,但是内阁成员依然由国王选定,而且向国王负责。首相这一职位还处于非常早期的演变阶段:1730年,当“首相”称谓用于罗伯特·沃波尔(Robert Walpole)爵士时,是被当作一个侮辱的用语。沃波尔本人也这样认为。

18世纪的英格兰主要是一个封建的、农耕的、贵族主导的社会,代议制民主并不存在,也没有现代意义上的公共服务。地方社区由乡绅、富人和本地教会所控制,有时还有世俗的地方法官,他们每季度开庭。这些威严的法官会定期巡回城镇,审判严重罪案,其中很多都是执行死刑的案件。当时的英格兰也没有警察。国家层面上的政府职能主要与战争、和平和外

交有关,也会涉及贸易以及帝国的商业扩张和剥削(临近 18 世纪末的美国独立战争当然是帝国剥削的鲜明标志)。很多进口货物要征收货物税,但没有进口税。

这时也出现了某种类型的官僚机构(需要官员征收货物税、领导海军等),但是其数量和范围有限,而且也没有进行中央协调。公共服务人员是国王(而且也不是宪法意义上的“王位”)的服务人员,个人对国王负责。直到 19 世纪下半叶,公共任命的职位由很多可获得丰厚利润的公共人员委任,充斥着无节制的提名和赞助。此时,并没有现代意义上的政务官员、事务性官员之分。到了 18 世纪后 20 年和 19 世纪前 30 年,国王逐渐退出政治,权力逐渐移交给首相和内阁。在这一时期,正如亨利·帕里斯(Henry Parris)所言,“因为君主在政党之上,所以公共服务就设于政党之下。宪法民主与君主立宪制是相对应的”^[3]。到了 1837 年维多利亚女王登基时,这一过程才(或多或少地)完成。

因此,在贺加斯生活的 18 世纪上半叶,他都敏锐地观察到,在其大部分工作年限中,根本不存在连贯的类似公共行政的体系,也就没有任何类似行政科学存在的理由。

然而,回望科学和学问的宽广世界,无论是在英国还是其他地方,毫无疑问,都出现了很多思想上的创新。毕竟这是一个所谓的启蒙时代。伟大的德国启蒙运动哲学家伊曼纽尔·康德(Emmanuel Kant)是最早如此描述的学者之一。在这个时代,基于理性、科学和经验观察,新的思维方式传遍整个西方世界。在英国、美国和很多欧洲地区,科学家、哲学家和作家有了很多重要发现,不仅在政治上(特别是在美国和法国),而且在工业上(在整个西方世界都相当好)铺平了革命的道路。

启蒙运动的历史和分流伴随着各种学术冲突和争鸣,正如马克思主义历史学家埃里克·霍布斯鲍恩(Eric Hobsbawn)所言,“启蒙运动是一个阴谋?是带着假发死去的白人为西方帝国主义提供的思想基础?”这些都超出了本演讲的范围。我只是说,在贺加斯及其以后的很长时期,启蒙思想启发了科学和技术的巨大创新,但是至少在英格兰,没有发现一丝可以描述为“行政科学萌芽”的踪影。

最终,这一思想革命将会与社会和行为科学,包括行政科学相结合。启蒙运动的确给未来留下了重要遗产。因此,在 1736 年的苏格兰格里诺克(Greenock, Scotland),诞生了詹姆斯·瓦特(James Watt)工程师。他发明的蒸汽机,在工业革命的推广中发挥了主要作用。而且,我们将要看到,在英国和其他西方国家,工业化将在公共行政的发展中扮演主要角色。但是,就目前而言,如果将行政科学比喻为交通道路,其思想交通的流量还十分空闲——空洞无物。

六、欧洲大陆——普鲁士的官房学派

行政科学要想发展,必须等待发达的公共行政系统。工业革命起源于18世纪后半叶的英国,持续到19世纪上半叶,推动了行政基础的急剧变化和现代化。但是,这一现代化进程并没有将正式的技术训练作为公共服务的前提条件。

与英格兰相比,欧洲大陆的观念十分不同(现在仍然一样)。行政科学的起源可以追溯到18世纪早期的普鲁士,此时的普鲁士是在弗雷德里克·威廉一世(Frederick William I)的统治下。1727年,哈雷大学(University of Halle)设立了官房学者教授职位,这比贺加斯的版画早了9年(该画讽刺地勾勒了在英格兰大学的演讲室里,费舍尔博士正在进行空洞乏味的演讲)。从最早的表现及其在普鲁士与邻国大学和专门学校中的演化过程看,官房学派实际上与技术训练有关。除了要接受法律训练外,国王还希望其仆人在实践中熟练管理农场、森林、矿山和工厂,这些都是普鲁士国家赖以繁荣之根基。此后,官房学派的课程在其他机构中也出现了一些变化,包括了更多的政策方面的科目,如经济政策制定等。

在这一早期阶段,行政科学的先驱们确实从启蒙运动的思想风暴中获得了动力。按照安德鲁·邓塞尔(Andrew Dunsire)的话说,“官房学者具有启蒙运动者(这一法文术语指启蒙运动的思想成分)的执着和分析精神,坚信能够发现现实世界所隐藏的‘自然’体系,而人类的盲目、自我本位的短视或懒惰阻碍了这种发现”^[4]。

但是,官房学派的推动是政治性的(君主对中央权威的绝对控制),其目标基本上是实用的(为了提高技术能力)。关于官房学派教授们的作品和演讲,再次引用邓塞尔的话,“在这些作品中,没有太多现代实证意义上‘科学’的东西;他们描述的是当下的机构和实践,是广义上的所谓好实践”^[5]。

这强调了前面提出的观点,即行政科学的本质过去一直是,而且现在仍然是,利用一系列科目、技能和纪律来提高行政的质量。

让我们转到6个重要日期中的第2个。

七、1854:行政科学与公务员制度,通才还是专才?

英国公共行政区别于很多其他国家的一个关键特点,在于其公务员制度中长期坚持“通才”传统及其对行政科学的观念。

这里起关键作用的是1854年的诺思科特—特里维廉报告^[6]。英国的

公务员系统碎片化严重,而且长期低效,其职员由部长任命。该报告开启了英国公务员制度缓慢的现代化进程,使其适合新型工业化和城镇化的社会。财政部任命查尔斯·特里维廉和斯塔福德·诺思科特(Charles Trevelyan and Stafford Northcote)爵士起草该报告。该报告建议,未来所有公务员的任命都应该采取公开竞争的方式,要由独立的委员会来实施竞争性考试。值得注意的是,该报告规定,这些考试“在任何情况下都应该是竞争性的文科考试”,即文科和人文科学,而不是专业科目或技术科目。

该报告还要求,上层职位的考试应该“具有该国最高教育水准”,这意味着考试要对应于一流大学的学位。在那个时代,要获得一流大学的学位,需要进修大量经典课程,而进修这些课程的人都几乎无例外地来自上层和具有贵族背景的富人,这样,上层职位长期由“牛津精英”占据(尽管今日看来有失公允,但当时确实是十分公平)。

虽然 1855 年成立了独立的公务员委员会,来监督这一新的录用政策的实施,但是部门阻力依然存在,部长任命消失得很慢,中饱私囊一直延续到 19 世纪 90 年代。

八、与此同时——在欧洲大陆:苏布拉马尼安的议题

为什么英国执着地坚持“通才”传统?而大部分西欧国家则完全不同,它们的很多高层职位都是专才公务员,如工程师、科学家和律师等,它们培训公务员做好分内之事。让我们回到 20 世纪 60 年代,苏布拉马尼安(V. M. Subramanian)^[7]教授提出,“通才”传统的兴起可以按照英国代议制民主独特的两阶段演化来解释。首先,在 17 世纪,开明的贵族和拥有土地的乡绅从君主那儿夺取权力,此时的行政结构还只是初期的。到了 18 世纪,不仅政府中“世俗的”传统得到巩固,而且对地方“地主阶层”的分权也得到了强化。之后,到了 19 世纪中叶(在没有政府帮助、当然也没有技术专家型公务员的帮助下,爆发了工业革命),政府职能得以扩张,同时有组织的党派兴起;为了获得各种繁重的具体细节上的帮助,部长们转而向“通才”们获取建议。这些“通才”大都与部长具有相同的社会背景和教育背景。

第一次世界大战使更多的“通才”进入政府,此时“通才”的领导地位得以巩固。

苏布拉马尼安认为,与这两阶段演化过程不同,法国和普鲁士从绝对君主制到代议制民主的转化是一步完成的,比英国剧烈,时间上也晚很多。君主们支持有一个强大的、技术娴熟的行政设置,这一行政设置之后演变为民主设置。这里没有对开明绅士的崇拜,也没有对文科教育的顺从,因

此也没有为“通才”行政者预设专门的空间。部长们着力运作这台强有力的权力机器,与周围的技术专家交流。这些专家构成了部长自己的内阁。这一模式在法国及其他国家依然存在。^[8]

九、法学与行政科学

英国的土壤不曾培育出类似的官房学派。事实上,到了19世纪初,许多欧洲大陆行政训练的重点(这一重点反映了当时行政实践潮流,对专业领域不再抱有偏见)很快转向了法学。1835年,在革命后的美国,出现了一位敏锐的革命后的法裔观察家亚力克斯·德·托克维尔(Alexis de Tocqueville)。他说,“由于律师构成了唯一的人民不怀疑的开明阶层,他们自然而然地占据了大多数公共职位”^[9]。也许并非每个人都同意这一论断,但是可以肯定的是,在世界上很多国家,公共行政的历史似乎都支持这种说法。这也说明了,为什么在构成行政科学如此多样的思想混合体中,法学一直是其关键组成部分。英格兰公务员和诗人西森(C. H. Sisson)观察到,“总体来说,大陆行政者的类型或多或少与我们的行政阶层相符合,是律师出身,专长于那个法律分支,即行政法,该法直接涉及政府职能”^[10]。布赖恩·查普曼(Brian Chapman)教授对此做出回应,特别强调了欧洲公共行政的司法气息:

在德国,就像斯堪的纳维亚国家一样,传统上公共官员的职位就被看作法官的职位。其主要任务就是应用法律客观地处理行政过程中的各种事务,为每一具体案例寻找适用的法律,并完全按照法律条款做出决策。法官与行政者之间的主要区别仅在于,法官处理诉讼事务,而行政者处理行政事务;两者都明确需要法律知识以及公平和公正的品质。^[11]

西森和查普曼很快指出,在这一点上,英国的传统,就像公共行政中的很多事情一样,与欧洲其他地方完全不同。直到最近约50年,行政法作为一个重要的法律分支学科才在英国建立起来。^[12]

在行政科学的发展历史中,法律当然发挥着十分重要的作用。毕竟马克斯·韦伯(Max Weber)的出身背景是律师。他关于官僚的开创性观念也深深植根于法律原则(见后文)。无论是过去还是现在,在欧洲大部分地区,行政科学都极为重视法律。实际上,甚至其他地方也是如此。

在一篇有关美国公法与公共行政之联系的文章中,菲利普·库柏(Phillip Cooper)指出,美国在公共行政学术研究中的开拓者,如弗兰克·古德诺(Frank Goodnow)、伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)、厄斯特·弗罗因德(Ernst Freund)、约翰·迪金森(John Dickinson)等学者,都认为公共行政这一学科深深地植根于公法。威尔逊在成为美国总统之前是普