

Volume 78 Number 4

December 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

Volume 78 Number 4

December 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

图书在版编目(CIP)数据

国际行政科学评论. 2012 年. 第 78 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, 2013

ISBN 978-7-5129-0570-2

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 191284 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 13.5 印张 233 千字

2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 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) 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 (2013): Individual Rate (print only) £72/US\$133; Combined Institutional Rate (print and electronic) £681/US\$1261; 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 4 (December 2012)

- 公共服务机构组织原则上的相互竞争:一次改革重组 3
Competing principles of agency organization — the reorganization of a reform
汤姆·克里斯滕森 佩尔·拉格雷德
Tom Christensen Per Lægreid
翻译:孙彩红 审校:张 敏 许云宵
- 从绩效评价到学习型问责:政府超负荷的新源头? 20
From performance measurement to learning: a new source of government overload?
珍妮 M. 刘易斯 皮特·泰安特费留
Jenny M Lewis Peter Triantafyllou
翻译:韩志明 孙 涛 审校:马永堂
- 吸引具有公共服务动机的雇员:如何设计薪酬组合 38
Attracting public service motivated employees: how to design compensation packages
洛特·博格·安德森 托尔·艾里克森
Lotte Bøgh Andersen Tor Eriksson
尼古莱·克里斯滕森 琳恩·霍尔姆·佩德森
Nicolai Kristensen Lene Holm Pedersen
翻译:张 敏 审校:杨 阳

社会资本在政策网络中的作用:西班牙实施欧盟聚合政策例证 64

The role of social capital within policy networks: evidence from EU cohesion policy in Spain

杰辛特·乔达纳 法比奥拉·莫塔 安德烈·诺费里尼

Jacint Jordana Fabiola Mota Andrea Noferini

翻译:孙彩红 审校:张锐昕 孙春晖

科索沃宣布“独立”后的公务员体制:政治化的一个信息 86

The post-independence civil service in Kosovo: A message of politicization

德瑞恩·多莉 菲斯尼克·科瑞尼卡 阿坦·罗格瓦

Dren Doli Fisnik Korenica Artan Rogova

政治与法律研究小组,普里什蒂纳,科索沃

翻译:孙春晖 审校:张锐昕 崔玲

信息技术的应用与环境保护 112

The application of information technology and environmental protection

米尔亚娜·德雷诺瓦克·伊万诺维奇

Mirjana Drenovak Ivanović

翻译:袁沁茹 审校:崔玲 王宇颖

在公共组织实习对大学生观念和择业的影响 129

The impact of internship in public organizations on university students' perceptions and career choice

高吉坤 达尔文·吉特·考尔·辛都

Kilkon Ko Dalvin Jit Kaur Sidhu

翻译:庞诗 审校:马永堂

巴西反贫困和渐进式社会改革:对其他新兴经济体的启示 151

Anti-poverty and progressive social change in Brazil: lessons for other emerging economies

摩西 N. 基冈杜

Moses N Kiggundu

翻译:魏 鹏 刘少博 曹海军 审校:许云宵 于 欣

非洲的自治与地方民主——以塞内加尔为例 174

Autonomy and local democracy in Africa: an illustration using the case of Senegal

易卜拉希马·杜尔

Ibrahima Touré

翻译:崔 玲 审校:于 欣 曹海军

发展中国家察觉到的大腐败与小腐败之间的关系分析——以伊朗为例 191

Analyzing the relationship between perceived grand corruption and petty corruption in developing countries: case study of Iran

贝扎德·马沙力

Behzad Mashali

翻译:王冬芳 审校:杨 柳 王欣红

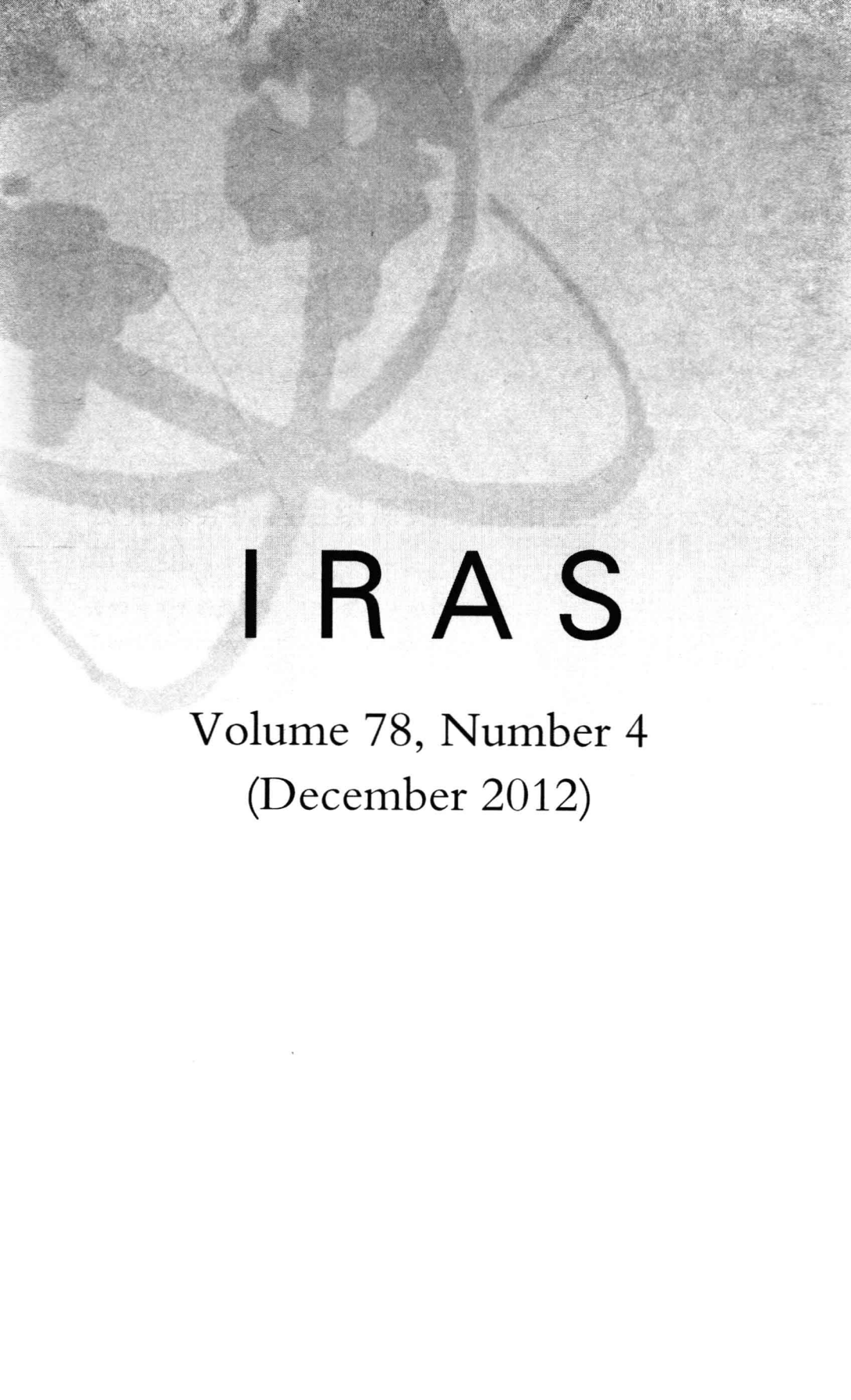
学会纪事——国际行政科学学会(IIAS)的分支机构和成员组织大事记 204

Chronicle of the Institute — IIAS, its sections and members

罗莱特·罗瑞坦

Rolet Loretan

翻译:陈叶盛 审校:苗月霞 于 欣



IRAS

Volume 78, Number 4
(December 2012)

国际行政科学评论



公共服务机构组织原则上的相互竞争：一次改革重组

汤姆·克里斯滕森^①

佩尔·拉格雷德^②

Tom Christensen

Per Lægreid

翻译：孙彩红 审校：张 敏 许云霄

【摘 要】 本文分析了挪威管理社会福利的政府机构中不断变化的组织结构原则。通过运用工具导向的组织理论以及在公开的文件和访谈中获得的实证数据，我们分析了当组织原则根据行动主体模式、谈判和路径依赖的变化而重新平衡时，福利行政在执行过程中是如何发生变化的。这一研究说明，组织设计的矛盾性和复杂性是公共部门组织的一贯特点。

对实践工作者的启示

行政改革在实施过程中可能会发生变化，且经常是多维度的，因为当

① 汤姆·克里斯滕森(Tom Christensen)，奥斯陆大学(University of Oslo)政治科学系教授，挪威卑尔根斯坦岱堪中心社会研究高级研究员，研究领域为公共部门改革，在国际期刊上发表了多篇该领域的论文。最近的著作包括《阿什盖特合作研究成果系列之：新公共管理》(与佩尔·拉格雷德合著)。

② 佩尔·拉格雷德(Per Lægreid)，挪威卑尔根大学(University of Bergen)行政与组织理论系教授，挪威卑尔根斯坦岱堪中心社会研究高级研究员，研究领域为公共部门改革，在国际期刊上发表了多篇该领域的论文。最近的著作包括《公共部门组织的治理》(与 K. 沃华伊斯特合著)。E-mail: per.lagreid@aorg.uib.no
通信地址: Per Lægreid, Department of Administration and Organization Theory, University of Bergen, Bergen, Norway

官僚们执行政治家们所做的决策时,利益和组织原则会出现再平衡。专业化的不同原则之间似乎很难达成稳定平衡,因此,专业化增加了对协调性的需求。行政改革不仅是内部行政,而且也是一个政治过程,其中政治的、行政的、专业的逻辑之间相互碰撞、平衡,直至再平衡。组织结构不仅是为了提高效率,而且也常常更加青睐某些程序、理念、委托者、用户和行动主体。

【关键词】 行政改革;协调;执行;挪威;合作伙伴关系;专业化;福利行政

一、引言

行政改革通常具有内在约束性、进退两难性、局限性、折中性和自相矛盾的特点(Pollitt and Bouckaert, 2011)。组织设计原则往往以矛盾对立形式出现(Hood and Jackson, 1991; Peters, 1998; Simon, 1946),且行政改革通常以周期性和波动性的方式发生(Talbot and Johnson, 2007)。国家的现代化意味着既要集约化又要专业化。为了实现预期结果,一项改革需要平衡这些在一定程度上相互竞争的改革措施(Margetts et al., 2012)。布卡厄特等(Bouckaert et al., 2010)认为,在专业化与协调性之间似乎存在一种刺激—反应模式(Stimulus-response pattern)。

由此来说,公共部门组织是复杂的多功能实体机构,它要极力平衡各种存在着一定矛盾的目标和想法(Perrow, 1972)。这或许是公共部门组织的体制性特征,在重组行政机构时需要对其加以考虑,而不是把它视为必须消除的弊端。试图找到一种以“一刀切”方式为基础的最好的组织途径,往往不会成为成功的改革战略。部分原因在于,行政改革通常也是一种政治行为,其植根的组织或管理理论比较模糊(Peters, 1998)。我们需要理解存在着相互竞争的原则、机构的复杂性,以及不同组织形式的共存与混合(Brunsson and Olsen, 1998)。

福利行政的现代化改革通常具有诸如提高效率、提升用户关注度、提高服务质量等总体性目标。这样的目标很难为如何组织或重组公共服务提供明确的指导方针,因而相应的改革往往就会导致公共部门机构设计出现巨大差异。造成这种结果的原因之一是,公共组织内进行着分层过程(Streck and Thelen, 2005),传统的韦伯主义特征与来自新公共管理和后新公共管理改革浪潮的因素结合于其中,结果导致结构设计的最关键原则具有复杂性和混合性。这使行政领导在处理不同的利益与想法时,可以有更多的灵活性,但是也可能会加深潜在的冲突与分歧。

因此,本文重点关注如下研究问题:

1. 2005 年,挪威进行福利行政改革的政府机构采取了什么原则来构建组织?

2. 这些复杂、混合的组织原则是如何受到 2008 年改革重组的影响的?

3. 我们该如何解释在福利行政改革的不同阶段,这些相互竞争的原则的变化或再平衡?

本文的主要论点是,福利行政改革的重组表明,行政领导是如何通过执行来改变起初由政治家所决定的组织原则的平衡,结果使新的体制变得更加复杂,混合性更强,从而给引导并实现公共目标带来了挑战。很明显,本文的理论出发点是结构或工具导向的组织理论(Christensen et al., 2007b),尤其是古利克(Gulick, 1937)和西蒙(Simon, 1957)的著作。专业化的不同形式,例如根据地域、服务对象、过程、目的,以及垂直和水平协调而形成的专业化,都会在文中进行阐述。本文实证研究的基础是公开的文件和内部报告,以及对改革过程中关键人物进行的访谈,这些都来自于一个大型的评估项目。

二、工具主义的出发点

从基于西蒙(Simon, 1957)“有限理性”理论的结构—工具视角来看,公共组织的改革过程,具有政治家与行政官员控制这些过程的特征(Christensen et al., 2007b)。这种结果或者是通过高层行政领导强有力的层级控制,或者是通过达成妥协的谈判过程得到实现(March and Olsen, 1983)。这一理论视角还预设,核心的行动主体都很善于理性计算或具有明确的手段—目的思维模式(Dahl and Lindblom, 1953)。这意味着,他们有相对清晰的目的或目标,知道哪种组织方案能够实现这些目标,并且能够洞察到选择不同的正式组织结构或组织形式可能产生的不同后果。工具主义的设想是,领导者能够考虑清楚改革并且能够控制它。这可以通过层级控制来实现,但因为这种控制可能会存在合法性问题,因此还可以选用进行谈判以及立法来实现,但这往往会使解决方案模糊不清(Mosher, 1967)。

卢瑟·古利克(Luther Gulick, 1937)阐述了正式组织的一些主要原则。他强调,从总体上看,目标的选择可能会导致对某种特定正式组织结构的选择,这种选择之后会改变政策的内容并最终实现既定目标。他并不认为这一关系链条是简单或者明确的 1:1 的关系,反而是每一个正式的组织结构都各有利弊,因此不是一个“一刀切”的问题。为了强化组织设计的基础,他系统地提出了公共机构构建正式组织的一些原则。一个核心的组织机制是专业化,它决定着哪些任务与关系可以组合在一起且运转协调,以及哪些任务与关系可以分开(Christensen and Lægreid, 2006)。专业

化意味着,目标有限、任务具体的新组织单位的设立,应跳出任务繁多、目标广泛的核心行政管理体系(Bouckaert et al., 2010)。

古利克(Gulick, 1937)强调,专业化有垂直和水平两个基本维度。垂直专业化涉及科层命令式结构,并说明了权力是如何以及在多大程度上在不同官僚层级中划分的。垂直专业化还包括不同层级之间责任的划分,描述了职责与权力是如何在各种从属关系间分配的(Lægreid et al., 2010)。水平维度是有关同一层级中职责与权力的划分。水平专业化意味着,在同一行政层级上划分组织,把职责与权力分配给同一层级的不同部门。通常,重组的过程同时包括垂直专业化和水平专业化。在新公共管理中,垂直专业化采取了结构专业化的形式,而水平专业化则带来了单一目的组织机构的设立;这两种形式都被认为是提升绩效的关键机制(Bouckaert et al., 2010)。

水平专业化的四种基本类型分别与目的、过程、服务对象和地域有关(Gulick, 1937)。在公共机构中,根据目的进行专业化通常是首要原则,并以此为基础建立部委或公共服务机构,负责国防、教育、社会服务、医疗卫生等事务。这是一项便于理解、运用和识别的原则,它还包括了几项其他的次级组织原则。作为设计原则,它具有广泛性和灵活性,同时也具有相当的不确定性,针对一些“棘手问题”很难实现跨部门提供综合服务。基于过程的专业化,将某个特定的子过程或者教育领域的所有专家聚合起来——例如法学家、经济学家、人事专家或者负责预算或规划的专家——集合到同一组织单元里。这种组织原则的优点在于可以利用专家知识;缺点是缺乏对于不同情况或规定的整体观。基于服务对象的专业化通常运用在医疗卫生或社会管理领域,其具体的组织焦点是特定的客户群体,给他们特别的关注与照顾,但是对其他潜在群体来说,这是一种组织偏见。基于地域的专业化,增加了某一个地理区域内实现标准化的可能性,但同时也增加了不同地理单元之间差异的可能性。公共组织极其复杂且多样的组合体现了古利克的原则(Meier, 2010)。

专业化增加了对协调性的要求(Bouckaert et al., 2010)。专业化和碎片化的出现会促使协调的力度增强,从而提高组织中的任务完成与付出努力的一致性。这些机制常用于增加政策、执行与管理中的连贯性,减少冗余、缺陷和矛盾(Bouckaert et al., 2010)。古利克(Gulick, 1937)还提出了一些有关协调性的原则。其中之一是根据理念进行协调。另一个有关协调性的主要原则是根据正式组织进行协调,有层级制和合议制两种形式。层级制的协调原则是,领导层级越高掌握的协调权力越多;而合议制则更多地关注同一层级中以不同方式共事的行动主体。层级制协调可能会通过合议制协调得到增强,但也可能会被合议制协调削弱,因为合议协调挑战着层级权力与控制。布卡厄特等人(Bouckaert et al., 2010)又增加了网

络与市场这两种协调机制。在我们的研究中，网络协调与福利行政改革中的合作关系相关度很高。

我们认为，主要行动主体能够认识到上述原则，但却没有很好地开发利用这些原则，造成了原则间的混杂状态，并最终挑战着对预期目标的控制和实现。

综上所述，这一结构—工具的理论视角，以古利克(Gulick, 1937)关于专业化和协调性原则的主要思想作为补充，通过以下几种方式应用于本文的实证分析中。第一，它帮助我们分析行动主体及其影响的变化模式，从政治家主导到行政领导指挥实施。第二，它有助于分析公开文件或访谈中反映出来的主要行动主体的组织思维或理性计算。第三，综合来讲，这一理论视角有助于解释改革和重组过程中组织原则复杂性与混合性的持续和扩展，这些通过再平衡的发生体现出来。

三、研究方法说明

本文的分析以一个大型评估项目获取的实证数据为基础。在两轮精英访谈中，涉及了2005年改革决策之前的动议过程和2008年的改革重组过程，分别对两个过程中的50~60位受访者和20~30位受访者进行了采访。他们来自政治领导层、上级部门的行政领导层以及福利部门的领导层。另外，我们的分析建立在改革过程中的内部报告和公开文件基础上，如提交到议会以供决策的报告。

如上所述，选择挪威作为案例进行分析，在一定程度上是将评估和研究相结合的务实选择。但是，欧洲的福利行政在过去的十年中经历了不断的变革，而挪威的案例，结合了新公共管理和后新公共管理相关的改革要素，说明了改革的复杂趋势，这一点在英国和德国也可以看到(Christensen et al., 2009)。

四、历史与制度背景

挪威的地方自治原则可以追溯到1837年。从那时起，地方政府一方面在一定程度上成为中央政府的延伸，执行中央政府的政策；另一方面它还是独立的、直接选举产生的政治层级，在政策和服务方面拥有自主权。因此，地方自治、地方性知识和参与，要以中央关切为目标达成平衡。

19世纪50年代挪威建立了第一批公共服务机构(Christensen, 2003)。1955年，政府制定了剥离政策，这意味着与技术和专业相关的职责应由这些机构承担，同时需要建立更多的此类机构。然而，由于要承担政策发展的责任，公共服务机构很快变得更加重要，其中许多机构甚至变得比政府

部委还要庞大。一些中央公共服务机构可能还有区域和地方的组织单位。

从历史上看,2005 年福利行政改革涉及的三种类型的行政组织——国家保险或养老金管理机构,国家就业服务机构和社会服务管理机构——是不同层级上的独立实体,从属于不同的部委,其历史都可以追溯到 100 年前或更长时间(Christensen et al., 2007a)。国家养老金管理机构是典型的韦伯主义规则导向的组织,承担大量社会服务性事务。它以大型的中央机构为基础,有区域和地方的组织单位,地方单位在各个城市设立。国家就业管理机构,也是以中央机构为基础,不过规模上比养老金管理机构小一些,重点是让更多的人实现就业。在过去的 20 年里,这个机构变化非常大,面临着私人部门服务提供者的竞争压力而发展成为一个现代化的公共服务机构。社会保障福利机构以往都是以地方机构为基础,从传统上与前两个服务机构差异较大。机构中雇员接受的高等教育较少,但与当地有较多的联系,拥有一个当地的政治委员会以及总体上更多的自由决定权。然而,这些年来,这个机构变得更加专业化和官僚化,从而变得与前两个服务机构相类似。

还有些背景情况值得一提,挪威的失业率在欧洲是最低的,而且大多数经济指标的表现在欧洲都是最好的,这表明挪威几乎没有受到经济衰退的影响。因而,外部因素对本研究中的福利行政改革和重组过程影响较小。

五、2005 年行政改革的动议过程

社会福利服务在 20 世纪 80 年代和 90 年代面临的主要挑战之一是制度的碎片化,例如,服务属于不同的部委、公共服务机构和层级。这给那些有复杂问题的服务对象造成了麻烦,尤其是那些具有多元化服务需求的用户(Christensen et al., 2007a)。2001 年,挪威议会一项多数决议要求政府启动程序最终将这些服务合并。这个名为“一体化福利行政管理”的提案仅具象征意义。

保守派集中的少数派政府在回应议会要求时,只是说现有的分散式的组织结构是最好的选择。议会认为政府没有恰当地回应提供统一服务这一要求,遂将政府的报告打回。之后,政府建立了一个由福利政策和行政管理学术专家组成的公共委员会(Christensen et al., 2007a)。委员会基本支持政府抵制不同服务机构之间的完全合并。2004 年就任的部长,现在是囊括所有三种服务的劳动和社会事务部的部长,他意识到,把仍然坚持分散结构这样一份计划退回到议会,几乎是不可能的。因此,他提出了一个折中方案,在 2005 年以压倒性多数通过。即新福利行政的主要目标是,让更多的人走出福利投入工作,实现更加高效的、人性化的管理。

新的福利行政改革有两大要素。第一,自上而下把养老金和就业服务

机构合并为一个新的福利机构(Askim et al., 2009)。就它与部委的关系来看,新机构是按照传统机构来设立的,既有独立性也受政治控制,这反映了政策领域的政治特色。第二,设立了一个强制性的“一站式服务”机构,建立了三种服务间同地协作的地方合作伙伴关系,这创造了中央与地方层级间不同寻常的结合方式。地方合作伙伴协议既有强制性(同地协作,最低服务数量),又有自由决定因素(选择领导体制,增加额外的地方次级服务)(Fimreite and Lægreid, 2009)。

从正式的结构原则来看,这一改革既有稳定性,又有变动性。部长责任制原则没有因此而改变,但是,部长现在既控制着所有这三个服务机构,同时也负责新合并的机构。即部长可能有更大的权力,但同时也更易受到来自议会的批评。然而,改革最关键的部分是可能兼具复杂性和混合性的地方合作伙伴关系。由此产生的强制性的中央与地方政府合作伙伴关系,意味着地方福利机构中的雇员既为中央政府(即部委和公共服务机构)工作,同时也为有政治领导层的市政府工作(Fimreite and Lægreid, 2009)。

把以前的两个机构合并为一个新的中央福利机构,还设有区域和地方层次的基层单位,这就增加了结构上和文化上的复杂性,即基层单位和雇员也必须合并且四处调动,规范和价值观都不相同的专业环境被迫融合,并发展出一种新的、更具整体性的文化。这一新机构的内部结构也相当复杂,有几个中央单位,还有各层级上的普通直线式组织以及包罗万象的“专家单位部门”之间的组织分工(Askim et al., 2009)。

大多数地方福利办事处选择的是联合领导架构(93%),这意味着领导要么来自中央政府的一个服务机构(通常情况下),要么来自市政府。但是,有多少地方服务、什么类型的地方服务被转移到地方福利办事处,地区间差异很大,很难实现全国范围内的标准化。大城市里的地方办事处变化最小,常见的模式是领导层分离,原有的服务组织据此保留在新的地方办事处内,这可能使得真正统一的服务供给变得更加困难。

当新的组织机构建立起来时,工会设法达成协议,保证不会有雇员失去工作。这使得提高效率的目标更难实现,也加剧了组织的复杂性(Askim et al., 2010)。政府决定每个城市只能有一个福利办事处,考虑到服务与次级服务项目的数量,这对地方能力提出了挑战。然而,基于地方政策的考虑,从政治上看这是可以理解的。新的福利组织机构在区域一级,暂时输给了中央一级和地方一级,不过后来将有所改变。

六、2008 年的改革重组

2008 年改革重组有两个中心内容。第一,建立了六个区域性养老金管