

专 栏 导 语

何艳玲*

近几年来，中国政府一直在不断地摸索有效的改革路径和模式，比如，政府部门的绩效评估，政府的治理改革等，但是，从近几年的改革看来，似乎改革成效并不太显著。一直以来，中国的政府改革基本上都是借鉴与我们有着很大背景差异的美国、英国等国家的经验，那么，当我们把目光转向中东欧、东南欧国家的改革时，它们是否也能为我们提供一些有益的经验与启示呢？鉴此，本专栏选取了两篇文章，这两篇文章分别对东南欧、中东欧国家的政府改革进行研究，以期从中发现一些对我们的政府改革有所启示的经验。

阿尼·马太（Ani Matei）博士等的论文《科层制属性和公共部门绩效：东南欧地区比较研究》旨在对东南欧各国，尤其是巴尔干地区国家进行理论和实证研究的比较，以确定科层制属性、经济增长和治理绩效之间的相互关系。文章认为，行政合理化程度、经济增长率和公共部门绩效之间的相互作用，至少对于东南欧国家来说，是目前仍然研究不足的代表性领域之一。它从本质上预先假定国家行政管理中的科层属性具有经济上的影响，这种科层结构在行政集中和动态性方面或多或少近似于韦伯行政结构。截至 20 世纪末，对这一主题已经进行了大量综合性研究，分析了超过全球 35 个国家的情形，但是东南欧各国没有包含在这些研究中。

* 何艳玲，中山大学政治与公共事务管理学院、中国公共管理研究中心，教授。

在这一背景之下，作者调查了四个东南欧洲国家：罗马尼亚、希腊、保加利亚和克罗地亚。通过相关数据的收集，他们完成了实证研究。他们用功绩制指数、职业指数、工资指数建立科层制结构指数，用政府效能（Gov Eff）、管制质量（Reg Qual）、法律规则（Rule Law）和腐败控制（Con Cor）来计算政府绩效指数。对这些实证数据和指标进行处理之后，他们得出了结论：职业和功绩之间存在直接的决定关系，而功绩和工资变量之间是相互独立的。产生这一结果的原因在于东南欧国家公共服务改革过程的复杂性和多样性，以及它们的不完全发育。在对科层制属性和公共部门绩效的关系进行分析之后，发现科层制属性指标的功绩、职业和工资与经济绩效指标（实际国内生产总值）和公共部门绩效指标（管理效能、管制质量、法律规则和腐败控制）之间存在相关关系。并认为最后的结论可以适用于正采取强力措施降低科层制机构的各个国家。

格奥尔格·索特拉的论文《中东欧国家政治－行政体制的制度背景》通过制度理论解释了欧洲中东欧政府改革的背景。在中东欧国家，政治－行政体制存在差异，这一制度理论的解释必须考虑文化、历史环境的重要影响。北欧、中南欧、英美国家、拜占庭/东正教文化对制度的期望不同，因此，对中央集权、腐败感、法律的角色等也会存有差异，比如：在国家中心文化（欧洲大陆，东正教地区）和社会中心文化（英美，北欧人）的地方，人们很少喜欢中央集权国家，而在东正教文化中，强大的中央集权国家和它的领导人受到了更多的重视。中东欧国家的不同转型路径，以及政治－行政体制的特殊模式，也是由相当深刻的历史和文化变量所决定的，主要是州地位的传统和共产主义精英的演变。

在文章中，作者还分析了中东欧国家的政治－行政体制的改革，首先，分析了核心执行委员会的主流改革，其次，分析了行政部门和地方治理的改革和问题。他认为，最重要的是，政治－行政体制改革是核心执行委员会的重新设计—政府内阁。这种改革一方面反映出政党谱系的特殊性，另一方面，也反映出政客和官僚之间

政治 - 行政关系的转变。在中东欧国家，核心执行委员会的改革有三种方案：没有政治的行政；强势的首相与首相办公室；强势的团体政治内阁。方案 1 没有政治的行政是把行政权威集中在专业人员的手中、避免毫无意义的政治竞争。方案 2 是通过建立强势的首相和首相办公室，试图发展核心执行委员会的政策制定能力。方案 3 强势的团体政治内阁是让首相只作为内阁会议的主席，并把所有的政治决策集中到内阁中，以此来确保政治上强大内阁的共同掌权。此外，作者还描述了中东欧国家行政部门的演变和地方治理的发展，并得出结论要重新思考中东欧国家的转型。