

中东欧国家政治 – 行政体制的制度背景

格奥尔格·索特拉

程宇译*

【摘要】自从苏联解体之后，中东欧国家面临着政治行政体制转型的多样选择。基于新制度主义的理论基础，论文旨在探析中东欧国家政治行政体制的改革背景。论文指出，在新制度主义理论视角下，出于文化和历史对政府结构的影响，中东欧各国家的改革进程、转型路径和制度体系存在着巨大的差异性。在分析了中东欧各国政治行政体制差异的文化根源和因此产生的特殊转型路径，以及各国政治行政体系改革模式之后，论文指出，中东欧国家政治行政体系转型并不存在唯一的最优解决方案，成功的改革模式可以借鉴但不能复制。

【关键词】中东欧国家 政治行政体制 改革 制度 文化

【中图分类号】D523 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2010) 06-

一、导言：政治 – 行政体制为何不同

苏联解体之后，新选择和新视角已经展现在中东欧国家和那些曾受到苏联影响的国家面前。在 20 世纪 80 年代末，“历史终结”的论题变得甚为流行 (Fukuyama, 1993)，这预示着全世界正朝普世和唯一理性的政治 – 行政体制模式发展。这种转变的进程被称作源自共产主义的转型（后共产主义的转型），它暗中假定了这种转

* 格奥尔格·索特拉 (Georg Sootla) 爱沙尼亚塔林大学公共政策，教授。程宇，中山大学政治与公共事务管理学院行政管理专业，博士研究生。

型仅仅指向自由民主制。因此，无论这种转型会提供何种新事物和选择，转变都是朝向一种已知路径。在后苏联地区——白俄罗斯、格鲁吉亚、摩尔多瓦、俄罗斯——第一次危机和失败之后，以及在巴尔干半岛的血腥战争之后，这种规范性图景开始具体化。

早在 1995 年，《历史终结论》的作者福山（Fukuyama, 1995）就已在《民主》杂志（*Journal of Democracy*）上发表了题为《文化之首要性》的文章。在这篇文章中，福山含蓄地质疑了众所周知的民主巩固理论（theory of democratic consolidation）（Linz & Stepan, 1996; Linz & Stepan, 2001），并得出如下结论：从长远的角度来看，正式的政治 - 行政制度的构建——诸如持续的政党选举——并不足以建立稳定的政治 - 行政体制。一体化的市民社会和强烈的价值共识，才是所有社会可持续性制度的基石。除此之外，福山还与李光耀讨论了支离破碎的自由民主制是否能够建立起有效的集体行动的价值和结构，而集体行动是稳定的制度的基础。在发展可持续性制度的进程中，文化关系甚大^①。问题是：它如何起着至关重要的作用？

对于政治和政府领域的欧洲读者而言，该结论显得意义不大。该结论很少基于行为 - 实证的方法论——正如美国政府研究的那样，而是更多地建立在新制度主义理论之上（有关概述详见 Hall & Taylor, 1996; Keman, 1997; Lowndes, 1996; Pierson, 2000）。新制度主义理论声称，人们的大多数选择都没有如功利主义和公共选择视角所假定的那样基于理性的计算。理性行动者毋宁是一种理论的抽象物，并且，这种理论的抽象物与特定的行动者（银行经纪人，政治家，象棋手）和环境（简单的环境，像在市场买马铃薯）相关。甚至，在选举时，个人也不是在选择能促进他/她利益的最

^① 在理解制度的可持续性时，在很大程度上，这种深刻的转变并没有阻止如下这种失败的尝试，即试图把自由民主的制度强加于伊拉克。

佳候选人。相反，他/她常常投票赞成最有魅力的候选人，或为其他人所信任的候选人。在中东欧，著名的艺术家、运动员、媒体人常常高票当选。

新制度主义理论（March & Olsen, 1989; Scott, 1995）声称，对于大多数人可能实现的可持续的、有益的决定和行动只能是基于制度的原因。在此，制度不能被简单地理解为由法定权力来出台法律和其他规范，以及在违法情况下实施制裁的最高层级政府组织。制度是媒介，它使得协同的集体行动成为可能（Bogason, 2000）。一方面，制度就是通过规范性地提供行为和选择的首选模式，来限制、协调、做出更为相似的个体选择。并且，制度并不专门以立法规范的形式，而是通过所运用的理论、或者通过形成实践意识，来提供这种首选模式（North, 2004）。另一方面，因为制度简化将在价值、含义、常规、风尚等方面带来积极的影响，因此制度可以帮助做出正确的选择，这种帮助无论对集体还是个人都同样有用。

对制度和规范的传统理解认为，这些规范迫使个体以某种方式行事；要不然的话，制裁将会随之而来。这种理解与韦伯的分配权力概念相似。按韦伯的理解，分配权力，就是将意愿强加给他人的过程（Weber, 1978）。韦伯本人还利用合法性权威（legitimate authority）的概念，来补充关于分配权力的观点。当大多数公民自愿地接受某人或某事的支配时，合法性权威就开始起作用。依照韦伯的观点，对于自愿依从，最世故、最有效的理由则是，信赖法律中所蕴涵的理性。但是，这种（对理性的）价值偏好，依然受到国家机关的权威和制裁的支持。正如我们随后将证明的那样，这就是对法律的作用角色一种特殊的德国式理解：英美世界和东正教世界，人们对法律的作用有着不同的理解。

这种对权力和制度的传统韦伯式的理解——或确切地说，对韦伯式理解的传统解释——在 19 世纪是相当充分的。当时，大多数公民是被动性的、只接受过很少的教育。一方面，他们或应该服从

传统的社团社区 (corporatist communities), 或应该在工业区内工作, 获取生存所需的资源。另一方面, 政府的角色主要是强制执行义务性的责任: 税收、确保公共秩序、保证公平、着手准备国家的防卫 (征兵); 这些职责都预设了存在着强大的正式 - 法律制度。在 19 世纪末, 与详尽地阐述和执行复杂的政策政府在环境保护、教育和医疗等方面的新角色相比, 强制性的政府角色变得越来越次要。前述的那些复杂政策不能仅仅靠强制得以执行, 而要采用正式的规则来实施。而且, 这些政策都假定了对政策或多或少的有意承诺: 自愿重新设计个人的已有行为模式, 或者从质量上学习新的行为方式。例如: 我们中大多数人在某些关键时刻, 必须对未来的职业做出一种复杂的选择; 与面向所有人的义务初等教育相比, 我们中大多数人必须了解, 在劳动力市场上, 人的一生是充满竞争的。在欧洲, 仍有相当大比例的人口不能达到义务教育的要求: 他们中约有 15% 的人没有完成义务基础教育 (8-9 年), 这显示了传统强制机制的需要。但是, 大约一半的人正在大学学习, 常常选择一门专业或者花更多的时间在现代劳动力市场中求得生存。在那里, 新的制度机制能确保人们在现代劳动力市场中幸存下来。或者, 我们中的大多数人必须发展健康的生活方式, 以便能学习和工作到晚年。但是, 我们中的大多数人正在抽烟、酗酒, 过度肥胖。或者, 我们不得不采取不危害环境行为方式: 垃圾分类、节约能源等等。

这些新的行为方式, 以及许多其他的新行为方式 (政府政策) 能够得以发展, 不是因为严格的强制措施, 而是因为在学习这些模式和发展新习惯的过程中, 制度有能力帮助我们。此外, 在强制和正式的规则先前有效的情况下 (税收、预防罪犯、禁止毒品), 政策正在转移焦点, 从强制转向预防。因而, 政策会更加有效、符合规定。现代政策更愿意发展行为方式。行为方式预见到了旧有的弊病, 并且防止了旧有的弊病, 诸如贫穷、不正常行为、不健康的生活方式等等。

一方面，制度发出指示信号，而另一方面，个人的意愿和兴趣（它们本身是如此不同）能协调一致、并且相互支持，这是如何变得可能的？在某些国家，公民为什么自愿向政府纳税（如瑞典），而在另一些国家，比如最近的希腊，他们则不愿意纳税，结果，他们正面临严重的经济问题。为什么税收政策在一个案例中起作用，在其他案例中却不起作用呢？或者，可以以不同的方式来提问：我们能从国外借鉴一些理想的政府实践吗？在社团组织的关系盛行的社会，我们能建立自由的市场经济吗？或者，在个人主义的和平等主义的价值盛行的社会，能发展出深层的层级官僚制吗？

在此，新制度主义正在提供对政治（利益）和政策机制，及其效率机制的新理解。这种理解也能使我们解释不同国家之路径的巨大差异，以及解释在不同的国家、地区，有效的制度如何可能得以建立、以及如何被确立的。

简而言之，在提供某种首先行为模式的意义上，如果这些制度、结构和它们的信号能与普遍的预期相一致，政府的制度和政策就能够有效。现如今，这非常重要——那是因为这些制度是大多数人能理解的。此外，如果理性选择的观点假定，个人的利益是稳定的、特定的，那么，新制度主义就发现了制度所具有的一种非常重要的启迪或者教育作用。新制度主义假设，制度在个人利益的形成和变化中起着非常重要的作用。

当福柯（Foucault）在分析压制现象——部队、学校等机构中的纪律时，提出了一个关于制度影响的极端的事例（Hindess, 2001）。纪律可能强迫个体做某些最初违背他/她的意愿的事。并且，当他/她不遵守规定的行为的标准模式时，个体就会受到严厉的惩罚。但是，（意外、太意外了！）在第一次血腥战争之后，我们的士兵透露，遵守某种规定能大大地提高了生存的可能性（大大提高生存的可能性是士兵的一种非常重要利益）。并且，在第一次测验之后，我们的学生透露，由于纪律，他们的知识增长得更

快了。与在规定的学习时间内玩耍的同学相比，他们更有可能成就一番美好的事业。

在类似的情形中，制度控制并帮助个人认识他的实际利益。并且，在所有其他的范围内，它还帮助个体选择最有效的行为方式。

这种逻辑也决定了构建有效制度的机制。制度必然反映中间选民关于优先行为的基本的、普遍的信念。但是，制度并不盲目地跟随实践意识（practical consciousness）。这些信念源自过去的历史，它们不仅受到人们的思想的影响，还受到显而易见的成功与失败的支持（经常伴随着悲剧）。而成功与失败也使得这些信念合法化、优先化。这被称作逻辑得当（the logic appropriatedness），它使得制度合法；制度被认为是理所当然的，因为，我们中的大多数人理解了制度的意义。比如：这些偏好已经被检测过无数次，并且，我们对它们都有类似的理解；这是关于它们的接受性的主要争论。从这些基本的假设或价值中，我们发展出更多的具体解决措施。并且，在这些具体的解决措施中，制度（和精英）发挥着积极作用；它们甚至能像广告一样操纵个人来接受某种东西。

制度稳定性（比如：基本价值的稳定性）和变化的其他来源是历史。历史制度主义解释了历史环境如何使得新的制度模式得以成为可能。但是，同时，也存在被称作路径依赖的抑制性机制：一旦做出某种选择，未来选择的多样性就相应减少（Thelen, 1999）。

二、政治－行政体制差异的文化根源

基本的价值或基本的前提不仅正在塑造我们的行为，而且必须作为制度建构的基础，但是，这些基本的价值或前提是什么呢？在此，我只能给出一个非常简短的概述，以及为你们提供可查阅的原始资料。因为，在这些原始资料中，这个问题将获得深入的分析

表 1 欧洲主流价值和对制度的期望

价值的连续 统一体/区域	北欧	中南欧	英美国家	拜占庭/东正 教文化
强大的/中 央集权的国 家对弱小的 /分 权 的 国家	分权的但中等的 国家；地方层级 有庞大的公共 部门	中央集权、广 泛的国家，在 中央层级有庞 大的公共部门	有限国家， 所有层级都 是有限的公 共部门	强大的中央集权国 家，中央政府有较 高的合法性和较低 政府有 较低 的 合 法性
个人主义对 集体主义	作为政府伙伴的 平等社区	层级（党派） 社区，防止中 央干涉的社区	个人主义， 为了实现个 人利益的有 用社区	意义深远的集体主 义，反国家的相对 个人主义
平等主义对 层级结构	平等主义，微弱 权力距离	层级结构，巨 大的权力距离	英国层级结 构，英属殖 民地 – 平等 主义	在草根层级（微 弱权力距离）平 等主义的合作关 系，以及在更高层 级（极端权力距 离）的层级结构
多数主义者 /竞争对协 商 决 定/ 政治	高度合意，强调 最佳解决方案， 高度协商（适 度竞争）	多数主义者， 但没有竞争， 强调标准的流 行和程序	多数主义者 和 具 有 竞 争，强 调 程序	非常特殊的混合： 共识是基于权威 （规范）的合法 性；除非共识赢得 了极大多数人的认 可，但是反竞争
法 律 的 角 色：技术规 则或协议	规则也许解释了 共识的基础，在 规则设定中参与 的重要作用	作为行为的普 遍方式的技术 规则，不需要 参与	协 议，协 定，但是有 正 式 的 / 竞 争的解释	对于规则（化身） 的正式维度的微弱 承诺和解释取决于 背景（电话规则）

资料来源：作者自制。

(Raadschelders, 2003; Loughlin & Peters, 1997; Castles, 1998; Hofstede, 2001)。笔者将评论一些重要的详细资料，并且期望这些价值或选择中的大多数能为人所知。这些基本的维度并不是因为它

们的重要性，也不是因为它们在不同文化中角色的多样性。

第一个问题是，何种程度的中央集权的国家是可接受的，何种程度的自治权必须被赋予社区，以便其实现自我管理。社会中心文化（英美，北欧人）的人们很少喜欢中央集权国家的国家中心文化（欧洲大陆，东正教地区）。在英语中“国家”意思是领土或亚区域。在欧洲大陆，“国家”的治理机制被称之为“政府”。然而，这并不是界定有多少公私部门才是合理的维度。北欧人并不对国家抱多大期望，然而，在地方和区域层级上，他们却偏向于扩大公共部门。

在东正教文化中，与其他所有因素相比，强大的中央集权国家和它的领导人受到了更多的重视。在这种文化中，国家更多是由个人来确定其合法性，并且，常规的官僚机构甚至经常受到敌视。如果南部大陆存在官僚主义的回应率和诚实的问题（Chandler, 2000），那么，在东正教地区，回应率和诚实水平过低就是公共行政的主要问题。因为，家庭和社区更加喜欢作为集体的国家。

在这里，腐败感知（perceived corruption）的指标是可显示的（2009 年的 CPI 指标^①）。在欧洲，最不腐败的政府是瑞典和丹麦（排名 2 和 3）。低分数的国家有莱茵兰 - 日耳曼国家（排名从 5 到 18），以及英美国家（英国排名 17 位，美国排名 19 位）。在发达的欧洲国家中，最腐败的国家是希腊（排名 71 位）和意大利（排名 63 位）。在中东欧国家中，最不腐败的是斯洛文尼亚和爱沙尼亚（排名 27）。然而，有东正教背景的保加利亚和罗马尼亚都排名 71 位。白俄罗斯排名 139 位，俄罗斯排名 146 位，这些都明显地反映出对官僚制的否定态度。

接下来重要的维度是平等主义反对层级结构，这一维度也正鉴

^① 参见 http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table。

别权力距离 (power distance) (Hofstede, 2001)。一些国家接受人与人之间的平等 (美国, 北欧国家), 并且, 他们以亲近的方式看待彼此 (这表现出更大的权力距离)。在其他文化中, 反之亦如此。在那里, 层级结构被接受为标准的和首选的关系类型 (欧洲大陆)。近年来, 人们成倍地求助于对方, 并且以这样一种方式, 强调尊重长者或上级。然而, 在早先的国家, 这可能被解释为无礼的标志。东正教世界在这方面最具争议。在通俗的层面上, 根本的平等、以及人们的相似性被人们所接受。但是, 权力距离在上级和下属之间则非常大, 权力关系被个人化, 最高层级的领导者经常被神化。

接下来的维度是个人主义反对集体主义。在个人主义文化中, 人们期望个人不但要自由地拓展自己的限度, 而且 (这经常被遗忘) 要对自己的命运完全负责。集体主义文化经常被解释成自由的偏见。霍夫斯泰德和特罗姆彭那斯 (Hofstede & Trompenaas) 把集体主义文化定义为, “在这样的文化中, 人们一出生就被整合进强大的、有粘合力的内集团 (in-groups), 内集团类似于扩大了的家庭, 继续保护他们交换毋庸置疑的忠诚。”^① 笔者愿意更加灵活地、肯定地定义通过团结而形成的集体主义。在 2003 年, 拉施尔德斯 (Raadschelders, 2003) 称团结是圣经式的个人主义 (Biblical individualism)。通过假设竞争中的损失能激发弱者付出更多的努力来变得更富竞争力, 个人主义文化正在评估优胜者。在集体主义的文化中, 人们期望, 协作行为、相互支持能创造协同。比如: 当每个人单独行动时, 额外的价值并不会出现。除此之外, 对于弱者和残疾人而言, 现代的集体能提供自我实现 (满足) 的可能性。依照他们的能力, 弱者和残疾人能对社会做出贡献。比如, 支持不是简单的施舍, 而是对资源进行理性的再分配, 以此来达到最大限度的

^① 参见 <http://www.clearlycultural.com/geert-hofstede-cultural-dimensions/power-distance-index/>。

协同优势。

当然，最具个人主义的文化是英美文化。在忠诚和去个人主义（de-individualisation）文化的意义上，集体主义文化是南欧，特别是东正教的文化。然而，后来，个人之间的竞争完全不能被容忍（在大多数前苏联共和国中，这是市场改革失败的原因之一）。在北欧文化中，由于团结和重新分配被用于提高个人和集体的能力，所以，我们观察到了对现代集体主义的支持（圣经式的个人主义）。由于这样的原因，在北欧地区，人们接受了在自治政府层级扩大公共部门。

在接下来的维度中，人们喜欢某种抉择方式或抉择机制。这就是共识对抗大多数的文化。在后一种文化中，根据正式的规则而正确地做出的多数决定（the majority decision）才是合法的。由于高度的个人主义（盎格鲁血统的美国人），并且也因为社会被彻底地分成两个部分（中南部欧洲），多数主义的文化可能会出现。在共识文化中，参与者打算找到一种解决措施，而这种措施可以尽最大可能地让参与者参与决策程序、参与社会。在这里，投票是例外，并且，在没有否决程序的利益相关者之后，人们才能做出决策。由于这样的原因，决策的程序很冗长，但是，一旦做出决策，这些决策在长时间内都是合法的，比如北欧国家。东正教文化就正好位于这些传统之间。在这些文化中，正确的决定是上级标准化权威的决定，但是，与协商式的文化中一样，决定必须一脉相承。在接下来的某些基本原理或情形的法则中，这种一脉相承被证明是正当的。

最后的维度是法律规范的含义。在某些文化中，法律被看作主要的技术性的理性“规则”。这种技术性的理性规则也许是由具有一门专业技术的人所制定的（像官僚）。首先，这适用于德国文化。在盎格鲁血统的美国文化中，法律主要是相对人之间的“协定”。这些相对人也许会考虑背景，也会假设积极参与立法。因此，就出现了判例法（the case law）体制。北欧国家就是基于这样的理解。

他们属于德国文化的框架内，但是，他们允许对法律做出解释，同时还假定以委托人的高水平的参与来施行法律^①。东正教世界（延伸到南欧文化）也介于其间，但是却在另一种意义上。在这些国家内，不同的制度颁布了大量的抗辩规范，他们还假设这些规范必须严格遵守（俄罗斯总统普京提到了“法律的独裁”）。但是，由于它们实际上是矛盾的，并且层级的权力关系被个人化，那么，这就需要由更高级的权威来进行解释（定义哪种规范是正确的或哪种规范是不正确的）。由于这种原因，在对规范的实际定义中，官员获得了巨大的权力。在平民眼里，这就使得规范不合法，并且“电话规则”的实践非常盛行。

因此，一般而言，存在着三种公认的政治 – 行政文化谱系。但是，我将增加一种具有清楚的拜占庭 – 东正教背景的谱系到这一谱系当中。这种具有清楚的拜占庭 – 东正教背景的谱系形成了一个巨大版图，包括南欧国家（希腊、罗马尼亚，摩尔瓦多，保加利亚，巴尔干半岛的国家），高加索地区的国家（格鲁吉亚和亚美尼亚）以及东部的斯拉夫国家（白俄罗斯，俄罗斯和乌克兰）。笔者将在表2中总结这些价值上的差异对政治 – 行政制度的影响。

三、中东欧国家差异的根源：特殊的转型路径

传统的民主巩固理论（Linz & Stepan, 2001）认为，作为向中东欧国家（其他的非民主体制）的“回归”，苏联类型的社会变革为民主政治 – 行政体制，而这种体制源自被完全称作行政社会的体制。这种转型的观点基于理性行动者的视角，这种视角把制度狭隘

^① 例如，在芬兰宪法中（直到2000，新的宪法才被采用），长期以来都规定采用法律，但是，法律不符合现有的宪法。有5/6的成年人投票赞成现有的宪法。1900年的法律可能就是以这种方式被采用的。

地视为由行动者构建的理性游戏规则。唯一能创造出这些规则的多样性的变量，是政治行动者的模式。在宪法的形成过程中某个关键的发展点上，政治行动者决定这些规则（North，2004）。第二，这种行为－实证主义的理论把这种转型视为目的论的进程——朝向社会组织及其权力关系最终的理性方式。比如：这种理论低估了历史对于未来解决措施的深层次影响（因此称之为路径依赖（path dependency））（Thelen，1999；Hall & Taylor，1996），并且在发展新的制度模式中，这种理论还构建了理解或实践意识（Clegg & Haugaard，2009）的模式。

所期望的是，与过去体制的观念、实践和人们的决裂是简单的，因为它是被强加的政体。因而，在没有任何限制的情况下，并且根据来自西方发达国家的首选最优方法，国家从零开始建构新的体制。唯一的任务是不允许支持政体的人们影响转型的程序。这种姿态与苏联政体的创始人所理解的社会发展极为相似。

实际上，一些苏联的早先共和国家和华沙组织（Warsaw bloc）的国家把这种转型主要看作是回归欧洲现有的观念和实践。因为苏联政体征服了这些国家，转型也主要地被视为民族的解放。这种维度与规范的概念和自由民主的模式结合，这使得这种转型在政治意义上成为了一种相当富有争议的进程。最为重要的事实是，绝大多数中东欧国家并没有回归或恢复民主的政治－行政体制，因为，在第二次世界大战之前，仅有捷克斯洛伐克是民主政体，而在其他国家，自由－民主的政治－行政政体早在20世纪20年代就已经被废除了（爱沙尼亚于1934年废除自由－民主的政治－行政政体），这时刚好是军事政变之后的早期。比如，几乎所有的中东欧国家，或多或少都是反民主的独裁政体。因此，从构建西方民主的视角来看，这些国家很少继承了过去传统。况且，在20世纪90年代，由北欧和欧洲大陆中部的文化空间（cultural space）发展起来的国

表 2 欧洲在制度构建上的差异

制度/ 维度	盎格鲁 (英国, 爱尔兰)	大陆 (中南欧)	北欧 (新教国家)	东正教 – 拜占庭 (俄罗斯和乌克兰)
议会	协商, 多数主义 议会, 政府主导	协商, 多数主义议 会, 政府主导	事务性议会, 在 议会和政府间平 衡和协调	论证性议会, 作为 政府或者总统的合 理距离
内阁, 政策制 订风格	首相主导的合议 制, 高度政治 的, 多数主义的	首相主导的部长内 阁, 多数主义的, 但技术政策导向	合议制/部长内 阁, 协商一致及 实际的政策导向	层级化的分割式的, 纯技术政策导向, 顺序自上而下
政治/ 行政	强政治, 弱官 僚, 依赖于外部 利益集团	弱政治, 强官僚, 控制着利益集团, 但在南欧常被其中 的一些利益集团 俘获	中度政治化, 有 效的行政, 平衡 外部利益集团	弱的、论证性的政 治, 但有时候是英 雄主义政治 (竞 选), 竭力控制外部 利益集团, 或者与 之合作或者政府自 身就是主要的利益 集团
改革 能力	强有力的, 自上 而下的迅速改革	弱的, 因为存在强 官僚	强大的、连续的 改进, 长期改 革; 很有效且 理性	意图强烈但结果 较弱
政府 管理	相对较小, 非中 心化, 巴尔干化 (balkanized), 政策忠诚	广泛的中心化的正 式的等级制, 但实 际上是巴尔干化 的, 被预期是中 立的	非常小, 非中心 化, 自治代理者 间的合作水平高	非常大, 中心化, 官僚作为对上层政 治影响力的角斗场, 因此实际上是非常 巴尔干化的
公共 服务	封闭式的 (职业 生涯), 精英主 义, 通才式服 务, 崇尚价值观	封闭式的 (职业生 涯), 精英主义, 条文主义式的/专 家式的服务, 崇尚 正式规范	开放的 (定位) 体系, 专家式服 务, 透明且贴近 市民	封闭的职业体系, 条文主义式的/专家 式的服务, 阻碍正 式关系影响力的相 当人格化的 (非正 式) 关系
地方 政府	中度自治, 地方 政府作为服务提 供点, 在各种议 会 – 市长模式中 市长是管理者, 约占 GNP 的 12%	低度自治, 地方行 政只是中央政府的 臂膀, 地方政府作 为社区, 市长 – 议 会制中市长是领导 者。约占 GNP 的 6% – 7%	高政治/行政自 治且是政府的平 等伙伴, 极为广 泛的 (约占 GNP 的 20% – 30%) 价值自我治理和 参与	较低的政治及行政 自治

资料来源: 作者自制。

家不容易发展自由 - 民主政体。即便到 20 世纪末，政治 - 行政模式的机能也显然算不上足够稳定，更遑论正式确立（finalized）。欧洲其他后共产主义国家或因为全面的管理体制而历经波折，或由于西方强大的援助或直接干预而战胜了混乱和暴力。在正统的东正教世界中，自由民主制度与自由市场经济都未能幸存下来（俄罗斯，白俄罗斯，摩尔多瓦，亚美尼亚）。正值转型之初的政权（乌克兰，格鲁吉亚）很容易被颠覆。原因之一就在于，这种政党政治和自由市场竞争发展为对抗的进程，并且，在这种地区，这种对抗进程把全面竞争的观点看作是一种消极的价值。

基于伊斯兰教（Islam）文化的国家已经发展成为明显的独裁政府，他们中的一些国家正在发展为苏丹政体（sultanic regimes）。这些趋势几乎很难用苏联传统或苏联精英的影响来解释，正如：到目前为止，共产主义的遗产也正在被解释之中。

实际上，一个相当深刻的历史和文化变量决定了转型的路径，以及政治 - 行政体制的特殊模式。这些主要是州地位的传统和共产主义精英的演变（Sootla, 1991; Offe, 1996; Sootla et al., 2006）。

这些国家中有一点，那就是国家间不同的宗教基础是不证自明的。在稳定共产主义政体的过程中，巴尔干半岛和苏联的南 - 东正教国家存在着严重的分歧。但是，新教国家（地区）和天主教国家也拥有相当不同的路径与背景。通常，波罗的海国家被视为统一的区域。但是，与爱沙尼亚和拉脱维亚相比，天主教国家立陶宛拥有相当不同的历史，而爱沙尼亚和拉脱维亚的传统则与波兰或斯洛伐克极为相似。

另一重要的变量是州地位的特殊性与强度，特别是民族国家的传统。大多数中东欧国家没有足够悠久的民族国家传统。更重要的是，在爱沙尼亚、拉脱维亚、斯洛文尼亚和斯洛伐克，传统和合法的国家精英只是暂时掌控着国家权威，或者根本没有掌控国家权威。例如：1918 年之后，爱沙尼亚出现了国家精英；在 1934 年的

政变之后，部分国家精英受到了政治镇压；在 1940 年被苏联占领之后，国家精英则被压制或移民。国家的共产主义精英也在 20 世纪 50 年代和 20 世纪 70 年代被镇压。匈牙利和捷克斯洛伐克是哈布斯堡君主政体（Habsburg monarchy）的附属部分。从 16 世纪中期开始，他们拥有一定的自主及自治权。波兰和立陶宛——16 世纪最大的欧洲（联合体）国家——在 18 世纪失去了它的独立性（在形成民族国家的时期），并被短暂地拉回到战争中。在第二次世界大战中，波兰全国的精英要么受到了野蛮的镇压，要么被移民出境。罗马尼亚、保加利亚和前南斯拉夫国家都有着相似的命运（而他们在中世纪都有强大的王国）。在欧洲形成民族国家期间，这些国家都是相互依赖的地区。但是，他们并不是从哈普斯堡帝国中获得独立，而是从土耳其帝国（Ottoman Empire）中获得独立。哈普斯堡帝国从 18 世纪就开始了社会现代化，因此，很久以来，大多数国家就有着历史悠久的州地位传统，在民族国家形成阶段，大多数国家就拥有有限政府行政的经历。因此，在很大程度上，州地位的传统是过去显赫的州地位的神话的延续。这也就决定了州地位传统对转型的特殊影响。

维斯葛拉德（Visegrad）国家，像波兰、匈牙利以及立陶宛，都大量地借鉴德国 – 奥地利政府体制的经验来构建它们的政治 – 行政体制。而这种体制拥有强大的官僚机构和强大的执行领导层。然而，罗马尼亚、保加利亚，某种程度上也包括斯洛伐克在内，设法从过去的历史中获得合法性，即扎根于历史神话来使他们的州地位合法化。历史神话的优势在于，可以从历史中找到恢复君主政体的合法性依据。在构建新的政治 – 行政模式中，这催生了富有争议的目标，因为共产主义时期的特殊影响，产生了相当长的不稳定的时期，而这一时期一直持续到现在（除了斯洛伐克以外）。

爱沙尼亚和拉脱维亚并没有任何深远的、合法的传统基准。结果，他们能从不同的西方国家广泛地借鉴经验。然而，这样的实验

使得政治—行政体制和社会更富有争议，因为，在爱沙尼亚，出现了来自不同文化——来自美国（经济）、德国（公共的中央行政）、北欧国家（地方政府）——的结构和实践。这种争议甚至影响更为深远。在构建苏联行政体制的过程中，德国传统影响下的这些小国所形成的历史传统也起到了重要的作用。但是，在文化方面，爱沙尼亚更接近于北欧国家。

结果，爱沙尼亚和拉脱维亚建立了最小的州集权、多数人自由和分权的治理体制，因此也走了与捷克共和国相似的路径，依赖自由—民主的传统。在过去的几年中，部分是因为受到欧盟的影响，中央集权的趋势在爱沙尼亚和拉脱维亚在公共行政的发展中盛行开来。中央集权的趋势在爱沙尼亚和拉脱维亚的公共行政中盛行开来，比如增加行政部门和社团占据主导角色。

第三个特殊的变量是共产主义精英的遗产，它决定了这些精英对未来治理的影响。罗马尼亚和塞尔维亚（南斯拉夫）建立了国家共产主义政体。这些政体公然——特别是在南斯拉夫——反对苏联政体。在这种政体下，他们继而转向了国家认同（the national identity）及传统。在这些国家，可能是由于东正教文化对领袖的崇拜，共产主义精英相应获得了强大的合法性。（因为这样的原因，苏联的卫星国保加利亚，甚至是苏联的加盟共和国都属于这个团体。）这并不排除他们的某些领导者因专制而未能在转型期幸存下来。在试图找到第三种全国性的特殊路径方面，罗马尼亚和塞尔维亚最为相似。而这种路径基于合法性和民族主义。在这种维度下，俄罗斯和其他后苏联的东正教国家都是相似的：在这些国家，对精英来说，后共产主义转型的主要目标是社会主义——一种理性的、技术政治论的社会，但是，这种社会却根本不存在共产党和政党政治。这种概念在 20 世纪 80 年代由安德洛波夫（Andropov）发展起来，经典的模式由普京介绍到俄罗斯，再由卢卡申科（Lukashenko）介绍到白俄罗斯。

在没有建立严格意义上的政府独裁类型的国家——罗马尼亚、保加利亚、克罗地亚和塞尔维亚，走第三条路径的计划并没有取得成功。他们没有清晰的权力集中概念，也没有清楚的规则和平衡的政党或集团政治，所以，政治和行政中都出现了混乱和不可预见性。在特殊的文化背景下，涌现了大量的腐败，并且，有组织的犯罪开始影响政府的进程。因此，这些国家（像 20 世纪 90 年代的俄罗斯）就经历了长时间的政治不稳定期，并且也限制了政府体制和公共行政的重组。在前南斯拉夫，这种状况甚至导致了内战。

在匈牙利、波兰、立陶宛和斯洛文尼亚，共产主义精英大体上是从全国征募而来的。匈牙利和波兰经历了严重的共产主义政体危机，并且这场危机是由莫斯科的托管人带头发动的。然而，在这些国家，共产主义精英拥有相当程度上的合法性，并且在执行莫斯科（贝尔格莱德）的停滞政策时，他们开始展现自身，并摇身变为温和派（soft-liners）。在斯洛文尼亚，1991 年与贝尔格莱德的战争大获全胜之后，地方精英甚至能从根本上提高他们的合法性。显而易见的是，在具有天主教文化特征的层级结构中，对上级合法性的信任也在其中起到了某种作用。在这些国家，我们注意到了平稳转型。在转型中，通过长久和激烈的争论，新旧温和派共产主义的后续精英发展了政策选择。在 20 世纪 90 年代，改革 – 共产党（The reform-communist parties）更有组织性、更有经验，并且更加支持官僚主义。他们赢得了选举，并促进了改革。最稳定的是，直到 2002 年，斯洛文尼亚的成年人（斯洛文尼亚共青团的继承人）在共青团中就任要职。而在匈牙利，在 2010 年，他们却离开了政府的职位。

因为这样的原因，政府，特别是公共行政改革相当温和。在 20 世纪 90 年代末，政府做出了许多政策选择和深远的变革。甚至在 21 世纪初，国家已处于相对稳定的发展阶段（Majcherkiewicz, 2008; Krašovec, 2008），并准备成为欧盟成员。因此，所出现的制

度是经交流协商而成立的，并且相当稳定并带有满足欧盟需要和要求的标记。

在爱沙尼亚、立陶宛和捷克共和国，由于不同原因的驱使，在莫斯科或俄罗斯人的领导下，清除国家共产主义人士之后产生了共产党领导阶层。在爱沙尼亚和拉脱维亚，这些精英的语言是俄罗斯语，并且，年轻的公民很容易被吸引到这种社会思潮和文化中（像波罗的海的德国规则）。因此，在精英和百姓之间并不存在任何有意义的联系。公私对话之间的极端分歧甚至在共产主义精英中发展起来。在苏联统治瓦解之后，国家共产党就解体了，并且，国家共产主义精英掌控了商业和私有化。与波希米亚（Bohemia）和摩拉维亚（Moravia）的共产党一样，在拉脱维亚，共产党的俄罗斯支部幸存了下来，在捷克共和国则是地方党支部。在这些国家的改革过程中，在对过去国家独立地位的重要基准（主要依赖于流传下来的神话），及对改革派共产主义精英的平衡制约等问题上，新兴的精英们无法达成一致。因此，改革的决定迅速而激进，并且大部分由国外经验借鉴而来。捷克共和国，特别是弱小的爱沙尼亚，就赢得了激进改革的国家形象。

在影响深远的危机的初期及中期，政府就做出了制度选择。首先，事实上，这是为理性政治改革提供行政支持的权宜之计。其次，这些政策是在没有对主要的核心选择做出基本的政治争论，而是对次要的问题进行激烈争论的情况下做出的。这不仅仅因为国家中不存在改革派共产主义政党。在爱沙尼亚和拉脱维亚，战略上的共识一方面基于对俄罗斯会干预和支持居住在独立国家的俄罗斯人的恐惧（俄罗斯人在爱沙尼亚占了35%，在拉脱维亚占了将近60%）；同时也基于西方国家广泛的支持和榜样，特别是在经济改革方面。例如：爱沙尼亚在私有化方面是最成功的，因为它成形于德国信托私有化公司（German Treuhand privatisation company）并且采纳了西方专家的建议。第三，在本质上，爱沙尼亚和拉脱维亚的

政策从属于两个目标——成为欧盟和北大西洋公约组织（North Atlantic Treaty Organization）成员，虽然其中有微弱的反对声音。在某种程度上，所有的决定都源于这些无争议的目标所决定的。与之相悖的是，缺乏对战略目标的争论与极端的多数主义者并行，甚至两个国家存在着敌对的政策类型。

四、中东欧国家政治－行政模式改革

在这部分，笔者将简要地分析中东欧（Central-Eastern European, CEE）国家的政治－行政体制的改革。首先，笔者将分析核心行政部门（core executive）的主流改革，其次将分析行政部门和地方治理的改革和问题。

（一）内阁设置和总理

最重要的是，政治－行政体制改革是核心行政部门的重新设计——政府内阁或内阁。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。

核心任务是要确保来自双重层级结构（dual hierarchy）的中东欧国家^①向这样的模式转变：政治与行政的权威都集中在政府手中，政府必须整合和平衡这两个核心角色。也就是说，政府必须成为熟练的政策制定者，同时，政府（包括政府部长们）必须是熟练的顶级行政管理人员。最困难的任务大概就是要实现行政部门对政府的回应与责任。实际上，在所有的中东欧国家这些任务比最初看起来更为复杂。

首先，在苏联体制中，政党官僚统治着行政官僚。行政官僚自

^① 在双重层级结构中，政策制定的权力和政策执行的权力都被集中在平行层级的手中，政党官僚制定政策，行政官僚对政策执行负责。

身并不分层级，而是被隶属于政党官僚的垂直关系所撕裂。行政官僚的每一层级接收政策的信号，并在相应的层级上由政党官僚所控制。政治－行政的高层以类似的方式被组织起来。因此，政府和官僚相当脆弱，并且在横向、纵向以及部门维度上被分裂开来。在这种体制中，相对于高层级的副部长，中间层级的管理者或许拥有更多的权威和决定权。因此，行政领导和一般意义上的公务员（state service）很少有真正的官僚的特性、制定政策的能力，以及管理结果的能力，而这些都是政党官僚所需的能力。

其次，甚至在主要的发达民主政治中（特别是欧洲大陆的国家），因为主要的政策制定工具（专门的技术和执行组织）都被操纵在官僚的手中，政府并不能发挥必要的政治与行政的作用。在北欧地区，政策进步通过合意决策（consensual decision-making）的形式在官僚体系中发展政策所有权来实现，而在英国，很大程度上，政府绕开官僚而依赖于政党官僚和选任的政策社群（policy community）。在中东欧国家中，核心行政部门的改革有三种方案。

1. 方案1：没有政治的行政

在这些国家（南欧、东正教世界），精英简单地将他们的任务看成取代前共产主义精英、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。最为明确的是，在俄罗斯，普京实现了这种改革。长久以来，在俄罗斯、乌克兰，以及保加利亚、罗马尼亚，核心行政部门新能力和新角色的发展不会被当作是至关重要的任务。这就造成了严重的空白。因此，他们不能开始全面的政策制定和制度改革。实际上，旧有的行政决策体制依然保持完整，而且它们很少与政治体制相关，也很少受政治体制的影响。内阁由高度自治的部长们组成，他们不但摆脱了政治控制，而且还摆脱了政策制定的政治输入。在内阁和总理之前，独立的部长们并不承担任何政治责任。虽然内阁和总理可以解雇他们，但这会使得政府的行政更加不稳固。

因此，作为学院派团体（collegial body）的总理和内阁很少有机会发起一致连贯的政策，并且确保其执行。因为政党是脆弱的，而且改变政党隶属关系或者变成尊贵的专家 – 部长（政治中立）的可能性很大，政党 – 政治并没有在确保政策输入和对政府的负责问题上发挥重要的作用。

脆弱的高层执行者所用的是相当支离破碎的支持结构。中央行政存在着微弱的重组：内阁秘书处。它依然作为超越官僚的官僚机构被组织起来。它的任务是监督官僚机构的常规执行，但却没有实现那种监督的工具。它无法发展政策专业技术和政策调和的技能，也无法在政策制定过程中得到内阁的协助。除此之外，这个秘书处还有无数独立的非内阁（non-ministerial）机构。例如，20 世纪 90 年代末，在保加利亚，大约 100 个不同的政府部门隶属于秘书处，这实际上意味着在没有政策输入的时候，他们甚至比政府各部更难以控制。内阁有无数的成员，许多政策制定和合作协调都委派给内阁委员会。在这种微弱的政治一体化和控制情况之下，委员会甚至加剧了内阁的脆弱性。

因此，内阁不是政策的制定中心，而是来自于政府各部的账目竞技场，而政府各部是来自官僚机器的唯一正规的反馈。长久以来，即使可能存在着一些正规的来源和平衡的政策输入，核心行政部门机制的组织并不能把政策输入转变为有效输出。

完整的政策输入会出现在政治平衡和稳定的内阁中，部长会从中得到来自政党专家和政党的支持。在这些维度中，所有的中东欧国家都面临着巨大的困难，但在有着东正教背景的国家中，这些趋势则更加明显。在许多国家转型的最初阶段非政治性部长（non-political ministers）受到偏爱，因此，政府成员对内阁只负有很微弱的责任，而内阁则必须作为集体决策的实体而运作。在 1990 年的 CCE 国家，最低限度的获胜联盟相当少，这是多党制体系下最常规的格局。更为常见的是，出现了像单一的政党内阁、影子内阁

(surplus cabinet)、看守内阁 (caretaker cabinets) 一样的特殊的政党联盟,而这些形式的内阁对于多党政体通常是不多见的。最终,政党谱系自身是相当不稳定的,在这种情况下,新政党涌现,旧政党衰落,或者在下次选举前新旧政党合为一体以胜出。在 CCE 国家,当权内阁的平均周期是一年半 (Müller- Rommel et al., 2004)。这使得强大的政策输入很成问题,也解释了改革延期的原因 (Verheijen & Keraudern, 1997)。

笔者在前面提到了政策制定能力的缺失。政府机构的掌管者以及拥有高度自治、对准政府内阁 (the quasi-political cabinet) 不大负责的部长们自身力量微薄,因为他们首先依靠相互竞争的官僚小集团来对领导者施加影响,或依靠具有非法组织背景的外部选民。频繁的任命和解雇行为使他们在某些范围内制定政策时更加依赖于这些外部的力量。这使得有效政策的实施,以及预期效果的实现变得问题重重。

因此,不对其核心行政部门,特别是它的支持结构进行改革的国家,即使在转型 15 年之后,其执行机构仍是脆弱的,且支持结构庞大而无效率,并且也不能发展出有意义的政策输入和输出的机制。可以使用两种路径来解决这一棘手的问题。白俄罗斯和俄罗斯构建了一个非常强大的总统官僚体系以及更为微弱的部长角色,也就是说,这实际上重建了双重层级。这提升了对官僚体系的管理,但并没有提高政策制定的能力^①。在罗马尼亚和保加利亚,核心行政部门的组织变化甚微,这首先要归结于为确保更好地协调欧盟政策执行的压力。

2. 方案 2: 强势的首相与首相办公室

在波兰、匈牙利、立陶宛和斯洛文尼亚,我们看到了其他的方案。通过建立强势的首相和首相办公室,这些方案都试图发展核心

^① 在俄罗斯,总统办公室座落于原苏联共产党的大楼中。

行政部门的政策制定能力。而强势的首相及其办公室具有强大的政策建议和协作的能力 (Goetz & Wolmann, 2001)。这种从德国借鉴而来的模式把内阁政策策略苦心经营的成果集中到首相办公室中, 并且发展了优于官僚体系的政策与行政协作的有效结构。在那些涉及跨越各个部门及利益相关者之间协作困难的领域, 主要的政策制定能力——特别是公共行政改革的能力——都被集中到首相办公室中。这种模式假设内阁拥有强大的多数党和有权势的首相, 并且在所有这些国家中, 这种前提在 20 世纪 90 年代一直存在, 这主要是因为存在强大的改革派共产党。至关紧要的是如何把战略支持与内阁的政策制定与执行相结合, 政策的制定与执行通常掌握在职业官员的手中, 他们是首相办公室的政治部分, 他们必须确保各种决定在政治上的协调以便在合作伙伴间顺畅而平稳地制定政策。对于弱势政党来说, 通过强势的首相办公室将那些角色巧妙地结合起来也能建立它的优势和决策的能力。特别是在 1997 – 1998 年, 波兰的首相办公室改革就很有启发意义 (Zubek, 2001; Majcherkiewicz, 2008)。

虽然在这些国家中许多改革被颠覆了, 但是这种模式的核心行政部门的优势是具有更为连贯的政策。同时, 如前所述, 主要政策决议的制定因存在于老的 (左翼) 和新的 (右翼) 精英之间的明显分歧而受到限制, 并意味着长期的争论。这些国家出台了这些改革, 但比波罗的海国家要慢得多。

在 21 世纪初, 这种模式开始侵蚀核心行政部门的力度。一方面, 在立陶宛、波兰和斯洛文尼亚, 以及在前两个国家出现的人民党 (populist parties), 在来自左翼的强势多数党联盟失败或衰落之后, 脆弱的、富有争议的政党联盟并不能发挥这些支持结构的协作能力。在斯洛文尼亚, 协作的角色开始被委派给分支部门 (Krašovec, 2008)。另一方面, 在 2000 年下半年的匈牙利, 当首相办公室和首相试图垄断决策的角色, 并试图削弱部长及政府部门的作用以优化执行过程 (Vass, 2006) 时, 这种首相总统化的趋势就

尤为明显了。

3. 方案3：强势的团体政治内阁

在波罗的海的两个新教国家（在一定程度上，也在捷克共和国），出现了核心行政部门模式。在这些国家，目的就是要削弱首相在决策中的作用，让首相只作为内阁会议的主席，并把所有的政治决定集中到内阁，以此来确保在政治上强大的内阁的共同掌权。另一特殊之处就是，把行政部门在政策制定过程中的作用减至最小，并划清政治内阁与中立的行政部门的政治和行政界限。因为这样的原因，在爱沙尼亚和拉脱维亚，所有独立的行政机构和协作的行政功能和结构都在分支部门中转化和分配了。例如，对于行政部门的改革而言，在爱沙尼亚，四大部长和内阁秘书处都要负责任。区域政策由五大政府部门负责。即，部长和政府部门在政策的详尽计划和执行中是相当独立的，但所有的决定都要由内阁负责。在爱沙尼亚，即使欧洲一体化局也不是协调机构，而是内阁秘书处的顾问单位。在20世纪中期，虽然这两个国家都建立了战略局，但同样缺少有意义的决策和行政协作的功能。

最为有趣的是，在爱沙尼亚内阁中，不存在永久性的内阁委员会以避免层级内阁提高它的共治。

这种核心行政部门的模式是暂时的。它能极其迅速地促进改革并削弱官僚体系的作用。争论在于，官僚体系关注技术细节以及可能导致改革和政策创新放慢的风险。在这两个国家，焦点都集中于分配和规制政策（Lowi, 1972; Rothstein, 1996），这对于右翼 - 自由主义政党（right-libertarian parties）很特殊，这意味着通过目标群体的自然适应过程和官僚体系最低限度的干预，政策将会更好地以低成本执行。这能避免麻烦和高执行成本的问题，这些问题是干预主义和制度政策的特征，其焦点集中在一个个案例的复兴和不同议题的组织上。

这是因为爱沙尼亚变成了一个具有显著改革能力的国家。改革

需要正规和稳定的模式，这也是在当前的发展阶段爱沙尼亚主要问题的一个成因。

（二）行政部门的演变

在中东欧国家，行政部门的改革存在两个核心问题。首要的问题就是在创建新组织和为其安排人员方面的重组范围。部分国家不是主权国家，而是苏联、捷克斯洛伐克和南斯拉夫的一部分。相对于苏联的共和国而言，南斯拉夫的共和国拥有更多的自治权，更多的政府职能被委派给他们负责。波罗的海国家的问题更加微妙。爱沙尼亚和拉脱维亚（及世界上的大多数国家）都没有把自身看作是苏联的一部分，而是被苏联占领的地区，并且考虑在 1991 年恢复其独立国家地位。在苏联的其他共和国中，政府服务（比如军队）在俄罗斯和新独联体国家之间进行分配，这些服务（特别是军队和情报服务）也变成了维系前共和国和俄罗斯的纽带。

波罗的海国家并不能接受上述情况，因而，他们必须从零开始构建所有核心的国家职能：从军队、情报局、海关、边防部队（frontier guards）以及驻外事务处（Foreign Service）到警察、税收、移民服务等。这个问题直接地与其他经常被忽略的问题联系起来，比如：新政体在多大程度上依赖旧官僚体系；官僚体系在多大程度上控制或影响政策制定和改革；或者，旧有的行政部门是否正在把旧有的价值观输送到新组织中去？在讨论这个问题的过程中，笔者并不是要处理来自于中东欧国家的详细经验数据，而是想发展出一些为进一步讨论的基于爱沙尼亚经验的假设，在爱沙尼亚，这两个问题都以最激进的形式处理。

不需要创造新的服务机构的国家很可能会依赖旧有的官僚体系，但正如我们所见，它应该进行大规模改革以便发展出有效率的核心行政部门。在那些改革派共产党/精英胜出的国家，他们为官僚体系的稳定性进行辩护，而这种辩护则基于专业主义和广泛经验

的讨论。在新兴的精英中存在着一种非常普遍的信念：由于苏联的官僚也继承了前政体的价值和习惯，依赖旧有的官僚体系是不可行的。实际上，苏联行政体制非常庞大且没有效率，但在波罗的海国家，任职于行政和政府组织的人们相当专业，并对公民负责。旧官僚的问题与过时的设施和新的技术联系在一起——特别是因为需要引进电子设备（e-equipment），并且也与独立思考的习惯有关。

但是，问题很深刻。根据组织理论（Heffron, 1989），组织会被其最初（在形成阶段）的认知、习惯和技术所影响，这已经得到了证明。组织（经过若干阶段）变得越陈旧，也就越僵硬、越无效率，且与外界隔离。爱沙尼亚的经验相当好地证明了，与重组的苏联组织和政府部门相比，借助现代工作环境和最新的设备，从零基础开始构建的公共组织（经常是在西方邻国的协助之下）会在第一阶段的极端困难之后很快地变成更高级和更具生机的组织。的确，在某些领域，保守的立场可能很受推崇，但作为一种规律，这些旧时的身份认同和记忆会限制革新与个人发展。

出于这样的原因，在爱沙尼亚，对官僚机构其他部分的重新设计也就更加容易。在 1985 年苏联改革发起之后，一直到了 1997 年，中央政府部门和办事处几乎雇佣了 90% 的公务员参与到公共服务当中（State Chancellery, 1997）。

接下来的概念问题很快变得非常现实：中东欧国家是否必须回归经典的官僚体系，或者这些国家能否发展出——至少在某些领域——更为高级的公共服务形式，就像新公共管理一样（Coombes & Verheijen, 1997）。支持第一种解决措施（恢复韦伯经典的官僚体系）的那些人主要争论的是公共服务的极端政治化。支持第二种解决措施的那些人提出，需要发展更像管理人员的官员，以便确保政府从效率和结果为导向。

实际上，这是一种极其深刻的对立，对于这种对立甚至仅从概念上也未达到令人满意的解决方案。首先，争论在于是采用欧洲大

陆发展起来的公共服务的封闭职业体制，还是采用北欧国家和美国更为偏爱的开放式体制（Auer et al., 1996）。其次，这是关于支持大陆国家政府体制集权模式的争论——在它微弱的改革能力变得很明显之后——这种政府体制被称作是新韦伯氏的体制（neo-weberian）（Pollitt & Boucaert, 2000）；或者从属于空洞的（协调的）政府模式，这种模式的早期版本是由撒切尔（M. Thatcher）作为有限政府和新公共管理理念来推动的。撒切尔式的改革虽然在英美世界中很成功，但在欧洲，特别是中东欧，这种改革的结果存在争议，因为这种改革有助于腐败。后来，治理的概念在北欧和英美世界中得到了广泛的支持（Pierre & Peters, 2005）。欧洲大陆的中东部国家在行政部门和构建政府行政方面试图回归经典模式，而爱沙尼亚是追随新公共管理理念的最佳典范。但这两种策略都没有取得成功——制度背景和制度偏好是如此的特殊以至于解决方案必须是相当个性化的，并且要逐步实施。

发展稳定行政模式最重要的限制就是行政部门的政治化，其中行政部门和公共行政改革的两种路径是无法回避的。政治化争论很激烈，我们已在核心行政部门的分析中证明了这一点。由于（例如在德国、瑞典）公务员的政党政治隶属关系，以及对某种政策抉择的支持或卷入政策制定程序，这不是传统意义上的政治化。我们也不能完全用未改革的核心行政部门的极端碎片化，以及某些国家的外部团体对公共服务的俘获来解释政治化。问题极其复杂，而且不幸的是，问题还没有得到充分的理解和分析。笔者将用爱沙尼亚的经验来解释这种在改革后的中东欧国家的普遍趋势。

当1992年独立的爱沙尼亚的首届政府上任时，它承诺要“清理门户”（purge the place），即要尽可能多地解雇在苏联时期被雇佣的公务员。实际上，这并不是由某种意识形态的原因所引起的。新兴的政治精英们确信，他们将面对强大而富有经验的官僚，这些官僚也许会为他们的观点辩护，并且会反对改革。这不仅出于对这

些官僚干涉决策的害怕，还出于他们会蓄意破坏改革执行的信念。笔者相信产生这一特定观念的主要原因是根深蒂固的、苏联时期关于改革机制的技术官僚式的错误观念：正确的想法几乎可以自动地在生活中得以实现；当然，政治精英拥有权力来表达这些想法。这几乎是对政治—行政平衡的作用、以及作为主要改革工具的话语和政策权益的彻底误解。新兴政治精英的世界复制了过时的苏联原型，其中总有人对，总有人错；而不是认识到存在着若干同样正确、必须在协商后被持续地执行下去的观点和解决措施。

同时，由于缺乏政策制定的技术，政治精英——新兴的和过时的——在政策制定过程中，没能掌握平衡行政部门的技术，因为与早先的政体相比，行政部门行为的管理机制（责任性）存在着本质的不同。同时，新兴的政治精英——至少在最初阶段——强烈支持和实施变革。确保行政部门的忠诚，或者至少对新兴的政治精英负责的主要工具可以在构建个人的、及随后行政官员对政治家们的直接党派忠诚中看出。在中东欧国家，政治精英开始大规模地更换上层公务员，或者迫使余下的公务员要忠诚于具体的政治长官。政治长官们把个人忠诚与奉献视为政策顺利实施的唯一途径。这就造成了中央部门和各机构公务员的高变动性。在美国，新总统在联邦层级上可以更换数千名高级长官，他至少在4年，更经常的是8年内利用公务员的政治忠诚。在中东欧国家，内阁是短暂的，如前所示平均是1.5年。在新内阁上任之后，面对先前的联盟政党的政治候选人，新一波的任命将重新开始。

在最初的阶段，政治任命关注的是高层，随后这种原则逐渐蔓延到政府机构及公共组织较低层级的任命。行政部门开放的体制本质上也许比韦伯式的职业体制更有利于政治化。但是，在中东欧国家中，这并没有得到研究的证实。数个国家，如匈牙利、波兰，还有爱沙尼亚，试图通过构建稳定的、地位较高的行政部门解决这一问题。这种地位较高的行政部门是稳定的、一体化的，并具有很高的

的威信。但这些尝试尚未取得成功（Meyer-Sahling, 2001）。主要的原因在于政治精英对政策过程简单并且过时的感知。

（三）地方治理的发展

在 20 世纪 90 年代初的中东欧国家，地方政府的改革集中在政治焦点。这些是首要的制度改革之一，在某些国家这些改革甚至在全面替代苏联体制之前就已经开始了。对政体以及新兴精英的基础的真正反对来自于地方层级。除此之外，在苏联严重的社会、经济和政治危机期间，中央体系的资源是在地方（县）层级上逐渐累积起来的。

首要的问题是与过去体制的延续程度。苏联式的垂直权力模式是彻底的行政层级结构，在这种层级结构中，选任的委员会在决策中只是一种象征性的角色。地方的能力集中在县（区、省）层级上，而城市提供的仅仅是次要的行政服务（更大些的州，像在波兰、俄罗斯、乌克兰等，也具有地方权力，但此处把它们搁置不论）。除此之外，在苏联许多福利服务由集体农场或国有企业提供。在地方政府改革提上政策议程之后，主要的问题是哪一层级的政府能托管主要的权力和资源。地方政府主要的能力和免费的资源处于第二个层次，即县一级上，在这一层级，强大的地方精英在危机的环境中形成了，也就是在削弱了中央集权之后。由于只存在很少的人口和资源（仅仅在城市），城市层级的政府几乎应彻底重建。

核心层级的位置变成了政治竞争的一个问题。在那些地方政府改革完全由改革派共产党人和政治中立的地方精英所领导的国家，庞大的地方政府被构建，这其实是省/县政府单位，而以城市为基础的共同体依然脆弱并隶属于核心层级（如立陶宛、斯洛文尼亚、保加利亚），或者像在波兰一样，以市为基础的共同体稍后就被重组。由新兴精英控制着改革国家关注着对以城市为基础的共同体进行重组，新兴精英打算在那里也建立政治权力的基础。在爱沙尼

亚、捷克共和国、斯洛伐克，单一层级的自治政府体系被构建起来。在拉脱维亚，基于城市的共同体也是一个关键的层级，第二层级的存在永远都处于政治压力之下。再一次地，正如在核心行政部门的例子中，解决措施并不是技术能力和政治自治的平衡，而是要选择两种备选方案中的一种。在那些存在庞大城市机构的国家，掌舵和控制的问题（包括腐败）变得严峻，而在那些强调民主和小共同体自治的国家很快就面临巨大的能力问题。在 21 世纪初，由于欧洲积极的区域政策，自治区域在捷克共和国、斯洛伐克和拉脱维亚（在 2009 年）建立起来。

其次，严格地按照政治 - 行政文化派别的传统，中东欧国家发展了他们的地方政权。欧洲大陆国家构建了中央 - 地方关系的模式，以及类似于大陆地区的议会 - 行政模式（council-executive）。地方政权可能拥有广泛的自治（这要归功于在地方政权建立时强烈的自下而上的首创精神），但主要的福利服务是由省级州政府或中央政府的地方服务部门提供的。由于基于聚落社区（settlement community），地方政权通常小而多。地方议会并没有太大的立法权力，而且它更多是作为对强大的、直选的行政人员监督的机构（Sootla & Grau, 2004）。地方政权以不同的方式，例如通过综合的行政部门体系，垂直隶属于国家行政的权力。

表 3 新选任的欧盟成员国的地方政府机构的规模

国家	城市的数目	居民的平均数	1000 人以下的城市（%）	在每平方公里上居民的平均密度	城市的平均面积（km ² ）
爱沙尼亚	227	4117	15.4	20.7	199
捷克共和国	6230	1482	79.8	116.7	12.7
匈牙利	3127	2657	54.8	89.2	29.8
斯洛伐克	2875	1722	68.4	100.7	17.1
拉脱维亚	118	12869	0	23.5	547.4

资料来源：由各个国家政府网站算出。首都人口排除在外。

在爱沙尼亚，尤其是拉脱维亚，自治市是根据北欧国家的经验塑造的。它们是以自治市为基础的地域，这种情况也比较少（特别是在 2009 年合并之后）。在这些国家，地方政权正在建立与国家公共权力相联系的公共权力自治范围，国家公共权力不能干涉地方政权的事务，除非通过法院并且地方政权有违反国家法律的行为。所有的权力都集中在议会，并且在制定地方法律时议会拥有巨大的自由裁量权。在爱沙尼亚，强大的议会与强大的行政部门（市长）平行，而在拉脱维亚，战略性的行政角色集中在议会的委员会（Sootla & Kūngas, 2007）。前者的解决措施使得议会的决策更加富有战略性，而后者使议员与市民的关系更加紧密。

在欧洲，传统地方政府体系总体上面临严重的结构危机。首先，财政压力不能让中央政府为地方政府提供足够的资源。其次，在广泛的福利服务和不断提高的传统公共服务的技术复杂性上，地方政府在公共部门的作用应该有所提高。但是，尤其在欧洲大陆，基于社区的聚落（settlement）过小，而且也没有能力提供这些服务。当北欧、低地国家、德国北部、奥地利的能力问题通过小社区的合并而得到解决时，欧洲大陆共同体的其他地方则一直抵制合并。因此，在主要的中东欧国家，小城市的巨大数量是一个未得到解决的主要瓶颈，而拉脱维亚在 2009 年进行了合并改革，爱沙尼亚也完成了自愿的个人合并。可以预期中东欧国家很快就将面临地方层级上的深刻改革。

五、结论：重新思考转型

这篇文章是一个解释中东欧政府改革背景的简要概述。改革进程以及已构建起来的制度模式的差别是极其不同的（Temmes & Sootla, 2004）。但这种差异也许能基于制度理论而得到解释，制度理论考虑了文化的重大影响以及形成新的政府结构的历史环境。这

篇文章也旨在论证，即使在基于基督教价值和文化的国家也不存在唯一最优的解决方案。成功的改革和制度模式可以研究但无法复制。

许多中东欧国家都是欧盟的成员国，它们中的一些国家也一直在积极争取成员资格。可以预期，第一波新成员国的大多数国家已经完成了这种转型。这也创造了一个新词——后转型（post-transition）。人们认为，前苏联共和国处在改革的初始阶段。笔者将对这两种观点进行辩驳（Sootla, 2009）。一方面，前苏联共和国拥有非常不同的历史和文化背景，并且它们在转型中的进步不能依照如下标准来评价，即我们先前用来评价中欧国家——捷克共和国、斯洛文尼亚、波兰转型的标准。中亚国家，如哈萨克斯坦和阿塞拜疆的情况尤为特殊，在那里，现代化趋势、可利用的石油，以及俄罗斯人的出现是与传统的伊斯兰文化和强大的传统共同体结合在一起的，而后者很难与自由市场和自由的个人主义相适应。

另一方面，中欧和波罗的海的新成员国，已经构建了所有西方自由民主的正式结构，其中只有部分国家在管理正式结构时存在明显的困难。但是，首先，特别是在激进改革的国家，这些制度是为了保障转型而建立起来的。因此，在可预见的未来，这些国家将面临着需要做出新选择的问题，以建立管理正规的、稳定的进程的制度。其次，欧盟公众羡慕这些国家能够成为欧盟成员的时代已经结束了。现在在政府范围内欧盟要求其成员国恪守规则，否则就实施制裁（爱沙尼亚已经付了一份罚金）。在经济领域，这些国家现在是竞争对手，它们经常被视为一个市场空间、欠发达经济体，它们也许扮演着转包商（sub-contractors）的角色，或是低生产能力和低水平收入的地区。第三，回到福山的观点，制度必须打好文化的基础，不在于花言巧语而在于日常的习惯、态度、行为的方式。至少在政治精英的层级上，我们能经常遇见这些与自由和民主相去甚远的习惯和行为方式。我们能对普通民众期盼什么呢？也就是说，新

的成员国正面临这样一段时期，即必须建立更有效的政府机构和市场经济，以便尽快跨越过渡期，绕开制度的革命逻辑。这可能比瓦解陈旧而过时的苏联式体系更加困难和不可预测。

参考文献

- Auer, A. , Demmke, C. & Polet, R. (1996). *Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects*. Maastricht: EIPA.
- Bogason, P. (2000). *Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar.
- Castles, F. G. (1998). *Comparative Public Policy: Patterns of Post-war Transformations*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar.
- Chandler, J. A. (2000). *Comparative Public Administration*. London: Routledge.
- Clegg, S. R. & Haugaard, M. (2009). *The SAGE Handbook of Power*. London: SAGE.
- Coombes, D. & Verheijen, T. (1997). *Public Management Reforms: Comparative Experiences from East and West*. Bratislava: European Commission .
- Fukuyama, F. (1993). *The End of History and the Last Man*. New York: Avon Books.
- Fukuyama, F. (1995). The Primacy of Culture. *Journal of Democracy*, 6 (1): 7 – 14.
- Goetz, K. & Wolmann, H. (2001). Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: A Four Country Comparison. *Journal of European Public Policy*, 8 (6): 864 – 887.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44: 936 – 957.
- Heffron, F. (1989) . *Organisational Theory and Public Organisations: The Political Connection*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Hindess, B. (2001). *Discourses of Power. From Hobbes to Foucault*. Oxford: Blackwell.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors,*

Institutions, and Organizations across Nations. London: SAGE.

- Keman, H. (1997). Approaches to the Analysis of Institutions. In Steunberg, B. & van Vught, F. Eds. *Political Institutions and Public Policy: Perspectives of European Decision-making*: 1 – 28. Dordrecht: Kluwer.
- Krašovec, A. (2008). Evolution of the (In) formal Roles of the Prime Minister's Office and the General Secretariat of the Government in Slovenia. In Connaughton, B., Sootla, G. & Peters, B. G. Eds. *Politico-Administrative Relations at the Centre-Actors, Structures and Processes Supporting the Core Executive*: 36 – 59. Bratislava: NISPAcee Press.
- Linz, J. J. & Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. J. & Stepan, A. (2001). Toward Consolidated Democracy. In Diamond, L. & Plattner, M. F. Eds. *The Global Divergence and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Loughlin, J. & Peters, B. G. (1997). State Traditions, Administrative Reforms and Regionalisation. In Keating, M. & Loughlin, J. Eds. *Political Economy of Regionalism*: 41 – 62. London: Frank Cass.
- Lowi, T. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32 (4): 298 – 310.
- Lowndes, V. (1996). Varieties of New Institutionalism: A Critical Appraisal. *Public Administration*, 74 (2): 181 – 197.
- Majcherkiewicz, T. (2008) Evolution of Politico-Administrative Roles of Prime Ministerial Support Structures in Poland 1989 – 2007. In Connaughton, B., Sootla, G. & Peters, B. G. Eds. *Politico-Administrative Relations at the Centre-Actors, Structures and Processes Supporting the Core Executive*: 85 – 110. Bratislava: NISPAcee Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*. New York: The Free press.
- Meyer-Sahling, J. – H. (2001). Getting on Track: Civil Service Reform in Post-

- communist Hungary. *Journal of European Public Policy*, 8 (6): 960 – 979.
- Müller-Rommel, F., Fettelschoss, K. & Harfst, P. (2004). Party Government in Central Eastern European Democracies: A Data Collection (1990 – 2003). *European Journal of Political Research*, 43: 869 – 893.
- North, D. C. (2004). *Institutsioonid, Institutsiooniline Muutus Ja Majandusedu*. Fontes.
- Offe, C. (1996). *Varieties of Transition: The East European and East German Experience*. London: Polity Press.
- Pierre, I. & Peters, B. G. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave McMillan.
- Pierson, P. (2000). The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. *Governance*, 13 (4): 475 – 499.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public management reform : a comparative analysis*. Oxford : Oxford University Press.
- Raadschelders, J. (2003). *Government: A Public Administration Perspective*. Armonk; M. E. Sharpe.
- Rothstein, B. (1996). *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. New York: Cambridge University Press.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organisation*. Thousand Oaks: SAGE.
- Sootla, G. (1991). Political Crisis and Revolutions. In Sootla, G. Ed. *Lectures on Political Science*; 91 – 123. Tallinn: Panor-press.
- Sootla, G. (2009). Reconsidering Transition: Understanding Changes from Institutional Perspective. Paper presented at ECPR General Conference, Potsdam, September, 10 – 12.
- Sootla, G. & Grau, K. (2004). Institutional Balance in Local Government: Council, Mayor and City Manager in Local Policy Making. In Soos, G. & Zentai, V. Eds. *Faces of Local Democracy: Comparative Papers on Local Governance in Central and Eastern Europe*. OSI/ LGI .
- Sootla, G. & Küngas, K. (2007). Effects of Institutionalisation of Local Policymaking. The Study of Central-Eastern European Experience. In: Franzke,

- J. , Boogers, M. & Schaap, L. Eds. *Tension Between Local Governance and Local Democracy*. The Hague: Reed Elsevier (Business).
- Sootla, G. , Peters, B. G. & Connaughton, B. (2006). Analysing Politico-Administrative Relations; Extending the Focus. In Peters, B. G. , Sootla, G. & Connaughton, B. Eds. *Politico-Administrative Dilemma: Traditional Problems and New Solutions*; 137 – 163. Bratislava: NISPAcee Press.
- State Chancellery of the Republic of Estonia. (1997). The Study of Evaluation Mechanism and Training Needs of Estonian Civil Service.
- Temmes, M. , Sootla, G. & Larjavaara, I. (2004). Models of Administrative Reforms Institutions in Transition Environment. A Comparative Analysis of Finland, Estonian and Russia. Helsinki.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2: 369 – 404.
- Vass, L. (2006). Interplay of Political and Administrative Roles at the Hungarian PMO. Paper presented at 15th NISPAcee Annual Conference Kyiv, Ukraine, May, 17 – 19.
- Verheijen, T. & Keraudern, P. (1997). Reform of Central and Local Government in Bulgaria: A New Start? In Coombes, D. & Verheijen, T. Eds. *Public Management Reforms: Comparative Experiences from East and West. European Commission*.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*. Berkley: University of California Press.
- Zubek, R. (2001). A Core in Check: The Transformation of the Polish Core Executive. *Journal of European Public Policy*, 8 (6): 911 – 932.

(责任编辑:陈 年)