

瑞典公共行政

——分权化单一制国家中的治理

Paul Levin*

聂勇浩 张 照 译

【摘要】论文从国家、区域和地方三个层次介绍了瑞典的政治与行政体制,并且探讨了超国家的欧盟层次对瑞典公共行政的影响。除了分析瑞典公共行政的原则、结构和运作,该文还重点讨论了瑞典新公共管理改革的经验。最后在结论中,从国家与公民、中央与地方、政治家与公务员三方面关系的角度阐释了瑞典政府体制与众不同的特征。

【关键词】瑞典 公共行政 结构 特征

【中图分类号】D52 **【文献标识码】**A

一、引 言

本文概述了瑞典地方、区域、国家三个层面的公共行政结构,同时简要顾及了超国家欧洲的影响。本文结论探讨了瑞典公共行政中使其区别于大多数其他体制的三个方面,即国家与公民、中央与地方、政治家与公务员的关系。本文主要针对的是有兴趣了解瑞典公共行政体制和单一制国家中分权化和新公共管理改革经验的国际读者。

(一) 前提:地理、人口特征和历史

就地表面积(450 295 平方公里)而言,瑞典是欧洲第四大国家,

* Paul Levin, 斯德哥尔摩大学, 讲师; 聂勇浩, 中山大学资讯管理系, 讲师; 张照, 中山大学地球科学系, 硕士。

特别感谢玛尔亚·利姆娜(Marja Lemne)和托布永·拉尔森(Torbjörn Larsson)对本文早期文稿的评论,任何错误和疏漏均由作者自负。

然而这个国家寒冷的北部人口极度稀少。仅有瑞典总人口的 10% 生活在这个广袤国家的上半部。这导致了相对其面积来说较小的人口规模：在 2004 年刚刚超过 9 百万关口（*Statistics Sweden, 2007: 17*）。北部人烟稀少带来了它自身特有的行政问题，包括工作年龄的年轻人从出生城市向南部繁华城市的流失，基础设施和公共服务高昂的人均成本，以及有关比例和相邻度的其他一系列问题，虽然它们恰好是以中国和印度这样的国家所面临比例问题的相反方式表现出来。

瑞典是世界上最古老的国家之一。16 世纪以来就没有外敌入侵加上相对平稳的本土政局，使很多古老的政府机构可以通过渐进的调整在现代生存下来^①。在 17 世纪“勇士之王”查尔斯七世富于侵略性却最终失败的军国主义君主制之后，瑞典选择了调和性的外交政策准则并且设法避免了 20 世纪两次灾难性的欧洲战争。这个国家在经济上属于后起之秀，但是免遭降临在它绝大多数近邻身上的二次世界大战期间的大范围基础设施破坏，更加促使了开始于 1870 年的长达一个世纪的现象性经济增长，这只有日本可以与之媲美^②。

（二）瑞典模式和公共行政

在 20 世纪期间，特别是后半期以降，强有力的社会民主党领导了著名的瑞典福利国家建设。以相当高的税率为代价，瑞典人享有一个结合了普适性社会福利（亦即覆盖所有公民而非只是穷人的标准福利）、收入相关福利（比如以收入水平为依据的病假工资）和有限的收入审查项目（像给低收入者的住房补贴）。然而，通常所说的瑞典模式比“从摇篮到坟墓”的福利国家更为广泛，并且慷慨的福利

^①比如瑞典中央银行（*Riksbanken*）作为世界首家中央银行始建于 1668 年，时至今日已是最为古老（*Bordo, 2007*）。然而，尽管很多机构非常古老，韦伯式合理合法的官僚机构却尚有争议地出现于 18 世纪中期，比起西欧的标准已经相对较迟（*Rothstein, 1998*）。

^②比较数据见 *Schön*（2008）。

制度的核心前提之一,就是工会和雇主组织之间以 1938 年“索尔茨约伯茨协定”(Saltsjöbads Agreement)为标志的大交易(**grand bargain**)。其交易通过慷慨的劳工保障和高工资确保了劳工和平和经济增长,并且它常常被描述为真实的瑞典模式。这样我们就可以选择谈论瑞典模式(组)了,“组”既意味着承认它比福利国家有更丰富的内容,也是一个标志着它附属于社会民主党这一模式组背后策划者的双关语。因此模式(组)包括的成分有劳工和平、分权化协商、劳工和雇主组织之间的“集体协议”、以充分就业为目标的经济政策、政治共识的精神以及女性在劳动力中的充分参与。

尽管尚有争议,一个独特的瑞典公共行政模式还是存在的,它将会在整篇论文中得到具体描述。循着盖·彼得斯(**Guy Peters**)的观点,瑞典政治学家奥勒夫·彼得森(**Olof Petersson**)将这一模式的界定性特征描述为自治市在公共部门中的突出地位、技术专家治国共识的文化、对官僚结构公共洞察力和公共文件公开的高度需求(**Petersson, 2007:30-31**)。普林佛斯(**Premfors**)等人界定了瑞典公共行政的六个区别性特征:社团主义或者有组织利益群体的制度化参与、被视为标志共同坚守的“二元性”(dualism,下面将会解释)和开放性(下文详述),但是他们也指出了瑞典公共行政的“司法性”特征、相对庞大和“重心下沉”特征,这是指它颇为自相矛盾地既集权又分权(**Premfors et al., 2003**)。下面本文将会更详细地讨论这几个特征。

回到更为传统的对瑞典模式(组)的理解——强大而且全面覆盖的普适性福利国家,充分就业等等——显然到 1980 年代晚期这一模式已经出现了裂缝。身处 1980 年代贬值激发的通胀经济中,增加工资的压力和下降的生产率最终削弱了瑞典的国际竞争力,并且在 1991 年引发了严重的金融危机。作为这一危机的结果,瑞典失去了它在世界 GDP 排名中前列的位置以及其他的经济绩效指标,瑞典的政治家们被迫进行了大规模的福利和公共服务削减,暂停了长达半个世纪的公共部门扩张。然而到了 2008 年,瑞典逐渐重新回到排

名的前列^①,并且可以认为(存在争议)是有关改革瑞典模式纲要方面再次取得了广泛共识^②。

二、瑞典政府和公共行政

瑞典政治和行政体系可以被划分为三个层次:国家、区域和地方。在每一层次都有直接选举产生的实体,从立法机构中选出的行政官,以及公共行政机构。瑞典是议会民主制,人民通过立法机关行使权力。这有别于美国式体制下,通过立法、司法、行政的分权确保平衡制约,从而获得民主的合法性。恰恰相反,司法体系不是政府的独立分支而是行政体系的一部分,并且执行机构依赖于立法机构的支持。作为瑞典 1995 年加入欧盟的结果之一,超国家的欧盟层次添加到上述三个层次之上,而本文也将在最后简要地考虑这第四个维度。

在新公共管理(New Public Management, NPM)这一知名标签下的全球运动对瑞典公共行政产生了显著的影响。虽然尚有争议,地方层次比起国家行政机构和各部的工作,受到影响的程度更大。依据新公共管理支持者的推荐,已经有很多改组地方政府的试验,比如将生产者和购买者相分离、将竞争倾向——及生产者之间的竞争——引入公共服务,运用目标管理(Manage by Objectives, MBO)而非繁琐的规章法令来进行管理。然而,这并不是说新公共管理对国家层次的行政部门没有作出变革,1970 年代和 1980 年代的行政和预算过程改革和后来于 1990 年代在瑞典扎根的新公共管理运动非常相似(Sverige Styrtredningen, 2007)。后文还将详述新公共

①世界经济论坛(World Economic Forum)将瑞典排在 2008 年世界最有竞争力国家的第四位。

②社会民主党和左翼反对派经常指责目前的中右联盟政府正在废除福利国家。然而,站在国际比较的视角,此类声明看来大大夸张了,目前的政府实际上顶多在执行零碎的改革政策,绝非全面革新。

管理运动的影响。

(一) 中央层次

1. 国会——Riksdagen

根据瑞典政府文告的公开内容(瑞典宪法第一部分)，“瑞典所有公共权力皆源自人民”。通过直接、公开(对所有成年公民公开)和秘密(秘密投票)选举,这一权力由国家议会——瑞典国会——行使。这一机构的瑞典名称——Riksdagen——字面意义就是“全国之日”,这一名称和机构都非常古老。可以追溯到1435年来自于全国不同地区的贵族召开的阿尔伯加(Arboga)会议以及1527年和1544年由瑞典首任国王古斯塔沃·瓦萨(Gustav Wasa)主持的两个国家大会。

这一议会变得制度化,且最初只是四个传统阶层——贵族、神职人员、市民和农民——代表集会的场所。在1865-1866年,各阶层议会(estates-Riksdag)被废除,改为两院制国会,其后又于1971年转型为今天的一院制国会。选举权演变的关键时刻是1909年。这一年,基于财产所有或应税收入的投票(和候选)资格体制在上议院选举中被抛弃。1921年,女性被赋予投票权,今天国会中女性议员的比例为47.3%,这一数字仅次于2003年由非竞争性选举新产生的卢旺达立法机构中女性被选入的比例(Dahlerup & Freidenvall, 2008:35)。瑞典女性的高比例来自于所有政党对提名的女性数量大概和男性相当的自愿承诺。有些政党在这一问题上采取的是“软”方法。仅仅建议他们的地区组织提名大概50%的女性,然而另外一些则选择了更为严格的配额制度(Freidenvall, 2006)。

今天,国会拥有组织在7个政党中的349名成员(MPs)。任何符合投票和政党提名资格的个人都可以成为国会候选人,国会四年一届(下次选举在2010年9月19日)。在选举日,公民选择他们在国家、区域、地方层次议会中的代表。就国会的实际工作而言,大多数是由它的15个常务委员会完成,常务委员会包括环境和农业委员

会或者国防委员会之类。提案在转变成提交给所有议会成员表决的书面文告(反对意见和文本主体标注在一起)以前需要经过审查和协商。不同政党在各个委员会中的代表比例大致与其规模相当,政党的代表接受政党组织的指示,从而协调所有来自同一政党议员的行动。

2. 政府——Regeringen

英文里“政府”一词某种程度上含义模糊。如果我们将它的含义和指称之物限定为名词,典型用法是国家整个政权机构。可在议会制下,它可能仅指政府执行机构:首相及其内阁。“Regeringen”这一瑞典词汇可以被翻译成“政府”(Government),“G”大写,意指更加特定的后一含义。下面本文将关注执行机构——内阁部长及其工作人员(所谓的瑞典政府)——并且将使用大写的“G”以强调这一限定^①。

普选之后,国会发言人负责挑选获得多数议员信任票的首相。一旦提名通过,首相将挑选内阁成员。他可以从议员中挑选,但这并不是强制性的,他也可以邀请其他政党加入他的政府。联盟政府和一党政府一样普遍,但是少数派政府是瑞典政治的常态。自从上议院被废除后,没有哪个政党可以单独获得国会中的多数议席,1971年以来三个联盟政府中有两个是少数派政府(见表1)。

表1 按类型划分的瑞典政府(1971-2008)

	多数派	少数派	总和
一党	0	6	6
联合	3	2	5
总和	3	8	11

资料来源:改编自 Larsson & Bäck (2008)

^①在美国总统制的语境下,名词的“行政”(Administration)指政府整个现任执行机构。然而,在那一用法下,“行政”(Administration)通常还包括由行政高层成员领导的行政部门,这和本文这里所说的“政府”(Government)的用法明显不同,因为本文排除了这些行政部门在瑞典的对应机构。

在现代瑞典政治史上,政党都趋向于两大集团中的一个:左派(社会党/社民党/绿党)或者右派(自由党/保守党)。尽管偶尔有跨集团联盟以及新的政治维度介入(支持或反对欧盟、环境等),左右派的区分已经牢牢确立在现代瑞典政治版图上,并且提供了一个重要甚或正式的组织原则。

实践中,政府以及处于领导地位的首相是瑞典最高的日常政治权力中心,但是因为政府只在得到国会支持的情况下才能存在,后者才是这一权力的最终来源并且能够剥夺它。考虑到联盟政府和少数派政府的机率,政府成员必须擅长于达成包括反对派成员在内的几个政党都可以接受的妥协。

除了少数派政府的共性,比起大多数其他国家,瑞典的执行机构在另外两个方面引人注目:第一个与众不同的特征我们可翻译为权力分享原则,即在政府中集体决策的做法。在其他大多数国家,每个部长都对他自己职责范围内的决策负责。在瑞典,决策则是通过全体部长会议集体作出,但是在国防领域还存在一些例外,如牵涉到国家安全的突击队作战问题(Premfors et al., 2003:244)。第二个与众不同的特征则是较之其他大多数国家,瑞典各部规模极小。一共只有大约 4500 人——工作人员和政治任命官员——在政府中工作(包括首相办公室、12 个部以及行政事务办公室)(Government Offices of Sweden, 2007:5; Pollitt & Bouckaert, 2004:287)。

一个可以追溯到大概四个世纪以前的体制则被用于弥补各部较小的规模。这就是委员会或调查委员会体制。拥有中央机构法定地位的调查委员会,可以接受政府的委任去调查政府需要提交议案的问题,并且它可以由一群或者个别的专家构成。尽管委员会相对委任它的部委某种程度上拥有自治,后者依然提供指示以界定调查的目标和限制。平均而言有 200 个左右的委员会活跃在任何时间点上,并且它们使用了大约 1/5 的政府办公机构的预算(不计入外交部)(Lemne & Gunnarsson, 1998)。

3. 中央行政机关

这一部分提供一个中央行政体系的概览。在此过程中,本文发现强调瑞典中央行政机关区别于其他大多数国家的三个特征是非常有用的。这些特征是:(1)小部大机构;(2)公开性和责任性;以及(3)二元主义。(1)和(3)联系密切,也许应该一起处理,但是我选择最后才讨论(3)是为了顺利地转入下一部分。

(1)小部大机构。考虑到瑞典政府各部极小的规模,行政机构——它承担了大量在很多其他国家由大部所履行的工作——规模相对较大。这可能是瑞典公共行政最引人注目的特征了。关于国家行政机构的确切数量缺乏可靠准确的数字,尽管托布永·拉尔森估计“大概有 300 个”(Larsson, 2002:135),某行政机构^①的一项调查是 391 个,而另一个^②则提出大概有 470 个国家机构,也有说是 552 个的^③。

这种不确定性部分来源于中央机构的构成模糊不清。中央机构的一种定义指任何接受了源自政府的称之为法令的特定规章形式的实体。这包括比如没有常任人员的特定委员会,并且它还将特定国家机构的地区分支机构计为单独的机构(Government Offices of Sweden, 2007:38)。1990 年代开始瑞典趋向于整合各机构,比起 1990 年,目前的机构数量已经更少但是规模更大。不过我们也可以观察到一个补偿性的趋势,即众多更小的以评估和分析特定政策领域作为主要职能的机构被建立起来。这些机构中,值得一提的主要有,劳动力市场政策评估协会(Institute for Labour Market Policy Evaluation, IFAU)、食品和农业经济协会(Institute for Food and Agricultural Economics, SLI)或瑞典发展评估署(Swedish Agency for Development Evaluation, SADEV)^④。

① Glesbygdsverket——负责管理人口稀疏地区特别需要的机构。

② 瑞典行政发展署(Swedish Administrative Development Agency)。

③ 国家财政部(Statskontoret)。

④ 这一观点归功于马尔娅·利姆娜。

各部门中机构的数量和规模相差甚远。比如,在司法和保护部门,机构的数量庞大,其部分原因在于每一个法庭尽管只雇用了少量的工作人员,但是也都被算作一个单独的机构。教育部门则正好相反,大学的数量相对较少但是规模庞大,每个都有很多雇员。同样地,卫生部门庞大的医院,以及虽然雇用了成千上万军官和其他人员却被算做一个机构的国家武装力量,解释了这些部门尽管只有少量的机构,雇员数量却非常庞大。

每个中央机构都“以某种形式归属于”特定的部,例如,2006年,有16个机构归属于食品、农业和消费者事务部管辖。其中包括国家食品局、瑞典消费者署和瑞典农业委员会(Government Offices of Sweden, 2007:12)。然而,尽管处于某个部的管辖之下,每个机构都作为一个整体向政府报告工作;这就是上面讨论过的权力分享原则的结果之一(Larsson, 2002; Halvarson et al., 2003; Ministry of Finance, 2007)。

这些机构基本上归属于三个大的类别:现在近乎绝迹的国营企业,更为普遍的国有企业,以及中央行政机构。现在国营企业只有4个仍然留存:处理港口和航运、航空、铁路以及电网。国有企业略微超过50个,雇用了总共19万人。这些企业大多数(4/5)是完全所有的,少数是和其他股份持有者共同所有。像所有股份公司一样,国有企业也被要求遵守瑞典公司法(Swedish Company Law)。所有权事项通常由国会决定,而这些公司的管理,譬如董事会提名,则由企业、能源和通信部负责。政府机关有关国有企业的管理规程和其他所有行政事务适用同样的规则,包括文件保持公开的要求(更多内容见下文)。

典型的中央行政机构的组织结构属于内部问题。也就是说,在法令设定的一般框架之下,由它的主管以及他/她的管理人员自行决定机构结构。1990年代以来的趋势是,其划分基础倾向于职能而非部门,这导致了组织形式更大的多样性。很多事务涉及全国范围的机构,都至少在组织的某些部分以地区为基础确定结构。趋势则是

偏离以郡的边界线作为区域性组织的基础。例如,国家铁路局将它的交通和公路事务划分成7个区域。2005年,5个机构将它们的组织划分为9到11个区域,而6个机构则已经划分了5到7个区域分部(Ansvarskommittén & Finansdepartementet, 2007:68)。

大多数行政机构由主管领导。在1970年代,所谓的外行理事会相当盛行,其成员由不同的社会利益集团首次提名,然后再由政府提名,并且还包括所有政党的成员(Larsson, 2002)。此类政治代表制近些年几乎被完全抛弃,但是行政机构仍然拥有理事会。如前所述,最常见的安排是由主管而不是董事会管理机构,但即便如此,机构拥有咨询委员会还是相当普遍,像消费者事务署就有科技专家组成的特别咨询小组,或者政治和外行代表组成的所谓“洞察力委员会”(insight board)给主管提供支持。

人事问题依据法律管制,但是通常只在非常一般化的层面上,近年来公共和私人部门中在劳动力事务方面的区别则趋向于减少。公务员日益被视同为雇员,并且像终生雇佣这样的传统官僚制作法正在被逐步淘汰(Larsson, 2002)。正如瑞典整个劳动力市场的情形,薪酬水平和大多数其他重要的人事事项首先由工会和雇主组织之间的框架性协议——在法律设定的边界之内——确定,然后再由雇主和雇员个别协商。

(2) 开放性和责任性:瑞典公共行政第二个独特的特征是它对开放性和责任性的强调。瑞典官方文件的信息公开原则——开放的政府(offentlighetsprincipen)——可能是世界上最早确立的此类原则。它可追溯到1766年的新闻自由法(Tryckfrihetsförordningen or TF)。普林佛斯等人指出尽管英国早在1695年就废除了审查制,实质的新闻和表达自由却还得等上一段时间。到1766年为止,还没有其他国家建立起可以和瑞典新闻自由法相匹配的行政管理中的信息公开规范(Premfors et al., 2003:62-63)。这个原则相当简单:所有进入、保存和离开一个行政机构的文件,或者作为机构活动结果而产生的文件都是公共文件,并且对于任何想要看到它们的人来说都

必须是可用的。

当然也存在很有限的例外。机密文件(包含私人 and 个别公民敏感信息的文件),以及已经声明的内部工作文件都是不公开的。然而,对于内部工作文件和机密文件,如果提交了公开它们的请求,通常也会公布。并且内部工作文件会自动公开,譬如如果它们在机构的决策中被涉及或者是用作某个决策的基础。有时玩笑的说法是一个文件之所以被归为机密,只不过是告诫政治家们在公开之前需要再次考虑一下(Larsson & Bäck, forthcoming 2008:280 - 281)。

提出查阅政府文件请求的程序中,一个特别重要的方面是请求查阅文件的人可以保持匿名并且不必表明他或者她提出请求的动机(Halvarson et al., 2003:70)。它的推论性原则就是,新闻自由法中规定的任何人(包括公务员)给信息于媒体时,都被赋予了匿名权利,新闻记者被要求对消息来源的身份保密,并且“告密者”免于因提供信息而被起诉。政府被禁止去调查此类告密者的身份。然而,这一个原则在譬如牵涉国家安全时可以被否决。

责任性原则是新公共管理改革思想的重要组成部分,但是有一个以确保责任性为目标的瑞典制度远在新公共管理运动之前。瑞典的“监察专员”(Ombudsman)制度可以追溯到18和19世纪,当时设置了瑞典的司法大臣(Chancellor of Justice,缩写为JK,首次设置于1713年)以及国会的监察专员(缩写为JO,设置于1809年)以分别作为国王和议会的代表——在瑞典语当中就是“ombud”——或代理人。它们因此成为世界上最古老的监察专员制度。司法大臣和监察专员是仅有的两个可以控诉部长和法官职务犯罪的机构。考虑到本文国际化的视角和公共行政的关注点,两者当中国会的监察专员可能是最令人感兴趣的。它的主要职能是检查行政机构和公务员在遵守法律、规章、以及约束他们专业活动的良好程序和服务普遍标准的情况。4个国会监察专员(4个监察专员,总共大约50个工作人员,其中大概35人是律师,很多人是前法官)的很多调查由公众的投诉发起。不过监察专员自己也能够自认为合适时,发起对于

涉嫌的不道德行为进行调查。对涉嫌违规的媒体报道是触发该类调查的一个常见原因。

当他们发现问题时,监察专员可以诉诸一系列行动。如果不道德行为表现为直接违反法律,监察专员可以向法庭起诉并且作为检控人。另外,监察专员可以向政府纪律委员会(有权决定对局长或教授之类高层国家雇员进行纪律处分)这样的纪律机关建议给予包括警告、停职、罚薪在内的纪律处分。然而,迄今为止最常见的做法是将如何改进那些被质疑的成问题的做法、结构或程序的建议结合起来的书面申斥。这可能看上去像是一种软弱的措施,但是一位监察专员的批评往往会见诸报端,并且被指向的公务员和行政机构会认为这是极大的耻辱。因此它通常是相当有效的。如果监察专员发现了不法行为,需要修正法律或通过新法律,他们可以,或者他/她亲自将这一问题连同提议的立法方案提交给国会,或者将这一问题知会相关的国会委员会,留待他们去解决这一问题。尽管国会的监察专员接受国会的专款和指令,后者会避免干预监察专员的日常工作,以免危及这一制度的完整性。

(3) 二元主义。它是瑞典中央行政机构第三个并且可能是最重要的区别性特征;比起庞大的规模(相对极小的部而言)或者开放性和责任性,它可能更加典型:这就是所谓“二元主义”,它可以追溯到1809年宪法(Larsson, 2002)。“二元主义”这个术语不仅意味着政治性的部和非政治性的机构之间清晰的分界线,还意味着这一区别为宪法所遵奉^①。事实上对一个部长而言,卷入可以被演绎为“部长统治”的事件会被看作非常严重的过失,每一年国会的宪法常务委员会都会调查政府成员涉嫌非法干预行政机构事务的案件。

如前所述,瑞典法院被认为是行政体系的一部分,并且行政机构工作中,抵制政治干预的保障可以被看作是民主政治体制下非常普

^①瑞典宪法在这一问题上相当简略,但是机构的部分自主权主要归功于常年形成的实践。感谢马尔娅·拉姆娜指出这一点。

遍的司法体系独立性的延伸。当然,国家司法局和司法大臣都对此发表过评论,批评了某调查委员会提出的有关二元主义的法令的发现,并不像一般认为的那样严格(Sverige Styretredningen, 2007:79-80)。部分因为瑞典司法和行政系统的重叠,后者有时候会被描述为“法院式”(Premfors et al., 2003)。瑞典体制中的二元主义在国际比较中实际上很独特(芬兰可能是最主要的例外)。因为尽管很多国家趋向于授予行政组织更大的自主性,没有别的地方是整个行政架构都建立在“权力委托”基础之上(OECD, 2002:15)。反对企图影响某个机构处理特定事项的禁令,也日益应用到国会成员以及所有其他政府当局(Larsson, 2002:136)。然而,这种自主性有很明确的限定,并且欧盟成员资格看来也影响到瑞典公共行政的这一方面,对公务员和各部官员之间的协调提出了更高的要求。下文会进一步讨论欧盟成员资格的影响,这里则开始讨论政府传统上可以用于以及应当用于管理行政机构的各种方法。

4. 管理行政机构

首先,上面提过的反对干预的禁令只关系到个别的案例。这就是说,政府的部长被允许对他们管辖下的机构施加一般化的控制;他们只是被禁止干预牵涉到个体、自治市或者郡委员会的属于个别案例或者决定的事项。一种用于在更加一般化意义上指导机构工作的重要手段,换句话说就是被允许的,是任命的权力。机构的首长——局长、署长或主任——以及理事会,如果有的话,都是由政府任命的。尽管这些主管并不应当承担政治家的职能,并且通常也是高素质的行政官员,这仍然是管理的一个重要措施。一些较大的机构还有副主管,这也是由政府任命的。

虽然存在争议,近来政府已经倾向于更多地使用这一权力以任命那些赞成他们政策目标的为主管,这导致了波利特和鲍克尔特(Pollitt & Bouckaert, 2004)所说的瑞典政治家和“高级官员”之间关系的日益政治化。不过对这一权力也有惯例性的限制和例外。在大学的情形中,尽管它也被定义为中央机构,但是政府任命大学校长

的权力只是名义上的。比较典型的做法是由代表相应大学教员和学生的会议提名候选人,政府则绝少否决他们的选择。更为普遍的是,如果被任命者想要获得他们同事和下属必要的尊重和支持,以有效地管理他们的组织的话,政府任命的政治色彩就不能够太过明显。

此外,每一个机构都在国会和政府设定的法律框架内运作。管制所有行政机构的法律和法令汇总都是由国会设定的,因此也构成了管理它们的第二个重要方式。有些规章是一般化的,另外一些则高度地专门化(Premfors et al., 2003:119)。其他的事情中,法令设定每个机构非常广泛的组织架构,比如什么大部门应该在机构内存在。然而,正如已经说过的,确切的组织架构是由相应机构领导层决定的内部事务。当然,最重要的管理后者工作的法律方式是界定了机构必须执行的政策的法律,这甚至超过属于机构形式和组织事项的规章。但这更多的是政策而非公共行政问题,所以本文不打算在此对这种主要的管理方式讨论更多。

除了国会发布的法律和法令,政府会对每个机构撰写特定的年度指导函,设定它的主要目标以及说明相应机构将可以利用的资源。从1970年代开始,管制行政机构活动的法律和法令的性质有了显著的改变,从细节性的管制到今天更多依赖目标管理甚至所谓的框架法律(Halvarson et al., 2003; Tarschys, 2006),这一转型很明显地体现在政府如何利用它的财政工具去管制行政体系。

这些财政工具依次构成了国会和政府可以且确实管制行政机构的第三种重要方式,尽管后者有宪法保障的独立性。每年2月,每个机构都被要求提交年度的活动和财务报告,以及它是否实现了政府上年度设定的目标。一个星期后,机构将提交它们下年度运作所需要的资金评估。这些报告构成了各部下年度预算工作的重要基础(Ministry of Finance, 2007)^①。

^①预算过程也在经历一些变化,但是最终结果现在为止还不确定。其方向看来仍然是下面段落界定的趋势的某种延续。

预算由政府 在财政部的领导下完成(在这一过程中它的职责和权力看来近年已经上升了),然后提交给国会审批。这分成两个阶段:首先,描述政府整体财政政策方针的一般化的财政政策议案在春季被提交给国会。最终的预算议案包括总支出的上限以及约 20 个政策领域^①中各自的特定拨款,然后由国会在秋季考察,其间议员可对预算进行修正。支持两阶段程序的观点在于针对个别项目的资金分配决策不应该决定预算讨论的宏观层次结果:第一阶段设定可以承受花多少钱,接下来再决定如何花这笔钱。预算提案被批准后(正常在 12 月中旬),每个部都确定给行政机构的拨款指南,设定相应的部管辖下的各机构的目标以及资源分配(Ministry of Finance, 2007)。

上文提到的公共行政中财政管理性质的变化,明显地体现在针对特定项目和任务的专用性拨款日益减少。相反,现在首选框架性分配,行政机构也以它们认为合适的方式去安排其预算的更大自由度。与新公共管理运动的理想相一致,总的想法是政治家设定目标和提供资源,但是公务员和他们的管理层则最适合决定用恰当的方式去实现目标。机构需要提交的年度报告遵循政府预先设定的格式,部分原因是为了便于机构和部门之间的比较,并且这种规范成为了重要的管制措施。此外,年度报告要有来自各机构的月度执行性报告的补充,从而使相关的部能够监督所设定的机构目标的进展情况。但是目标管理和基于绩效的预算体制并非没有反对的声音。斯德哥尔摩大学的政治科学家塔奇斯(Tarschys, 2006)认为很多由政治家界定的目标难以实施和评估,因为它们要么是理想化的,冗赘的,要么索性过于抽象和价值负载(value-laden)(Almqvist, 2004)。

最后,我将补充另一个事实上各部官员需要管理其下辖机构可用的工具:非正式合同。关于这种合同是否构成违反宪法关于二元主义的要求还存在一些争论,并且这种合同无疑是不能采取某个部

^①目前有 27 个政策领域。

长告诉某个公务员在特定事项上应该如何做这种形式的。这将会明显违反二元主义条款。然而,事实是,非正式合同确实存在,并且是政治家及其工作人员可用的一种重要的管理方式。下文考察瑞典加入欧盟的影响时,还会进一步讨论这一点,但是在此将把注意力转到地方和区域层次以继续介绍政府所有层次上的公共行政。

三、区域和地方层次:郡委员会、郡行政委员会和自治市

(一) 并非简单的等级制

就单位规模而言,瑞典国家层次之下的第二大民选政府层次是区域层次,我们从中可以找到郡自治议会,或者简单说就是郡议会。瑞典有 21 个郡但是只有 20 个郡委员会(哥特兰岛没有自己的郡委员会),它们是本郡直接选举产生的区域政府。郡的规模各异,人口从稍低于 200 万(斯德哥尔摩)到不足 13 万(耶姆特兰, Jämtland)。大约一半的郡委员会管辖 20 万到 30 万人口(Ministry of Finance, 2008:5)。在每一地区,还有郡行政委员会,这实际上是中央层次行政机关的一部分,因此不应该和郡委员会混为一谈。

民选政府的第三个层次是地方层次,我们可以找到自治市(municipality communes)或者市(municipalities)。二战结束时,大约有 2500 个市,但是经过一系列市政改革,这一数字已经削减到今天的 290 个市。市的规模从比尔霍尔姆(Bjurholm)极小的 2600 人到拥有 80 万人口的斯德哥尔摩这样的大都会。一半的市定居人口少于 15000 人。至于地理范围,北方的基律那(Kiruna)最为广袤(大约 19500 平方公里)而斯德哥尔摩的近郊松德比贝里(Sundbyberg)最为狭小(9 平方公里)(Ministry of Finance, 2008:5)。

尽管各郡委员会在地理边界内有若干市,理解这两者之间并非等级制的关系非常重要。郡委员会对其地理边界内的市,既没有官方的也没有非官方的权力。它们因而是政府中平行的层次。国家立

法机关和这两个次国家层次 (sub-national levels) 之间的关系稍微复杂一些,但是即便这样也不是简单的等级制关系。瑞典是一个单一制的国家并且所有权力最终发源于国家立法机关。然而,比起其他单一制国家的普遍做法,立法机关——国会——授予了更加广泛的权力给乡村市或者市(两者技术上都被称为“自治市”)。自治市的自治性可以追溯到 19 世纪早期并且自 1975 年始就得到宪法保障。在法律惯例中,区域和地方层次的代表都由直选产生,并且为了给其活动提供资金而有权征税,这些事实更是强化了这一点。

(二) 区域和地方权限

地方和区域自治的另一个保障在于,三个层次之间存在着相当清楚的权限区别。郡委员会全力专注于保健和牙科护理,尽管他们还与相关的自治市合作主管了区域层次公共交通的某些方面,并且可以从事比如推广旅游或者文化这样的事项。相比之下,自治市则主管了一长串服务,其中最重要的有教育、日间看护/幼儿园、长者和残疾人看护、图书馆、城市规划、救援工作(包括消防)、给排水、街道和公园维护、废物收集和处理、以及民防(Halvarson et al., 2003 [1972]:152)。地方和区域部门的合并支出中,自治市层次占了大概 70%,郡委员会只占了所有自治机关总支出的大约 30%。下图(图 1、图 2)提供了不同类型自治机关 2005 年总预算的概况。

瑞典过去 30 年国家和自治市层次之间的权限划分中有持续性和深远的分权化,其表现之一就是全国大部分的公务员现在为自治市工作。波利特和鲍克尔特(2004)援引了经济合作与发展组织(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)关于 12 个国家各层次政府公共雇员的百分比,数据显示就国家和地方/区域部门的相对规模而言,瑞典更接近美国或加拿大这样的联邦制国家,而不是法国或者英国这样的单一制国家(Pollitt & Bouckaert, 2004:44)。下图(图 3)(来自于 OECD 公共雇佣和管理工作小组(Public Employment and Management Working Party)关

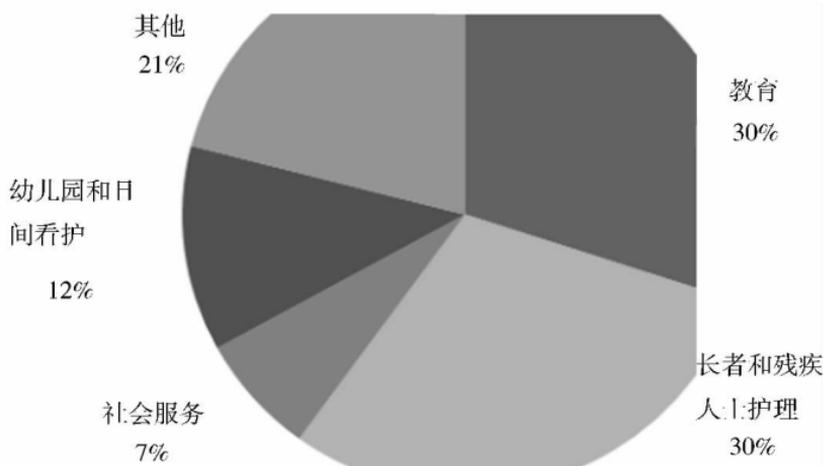


图1 分部门的市政支出 (2005)

资料来源: Ministry of Finance, 2008

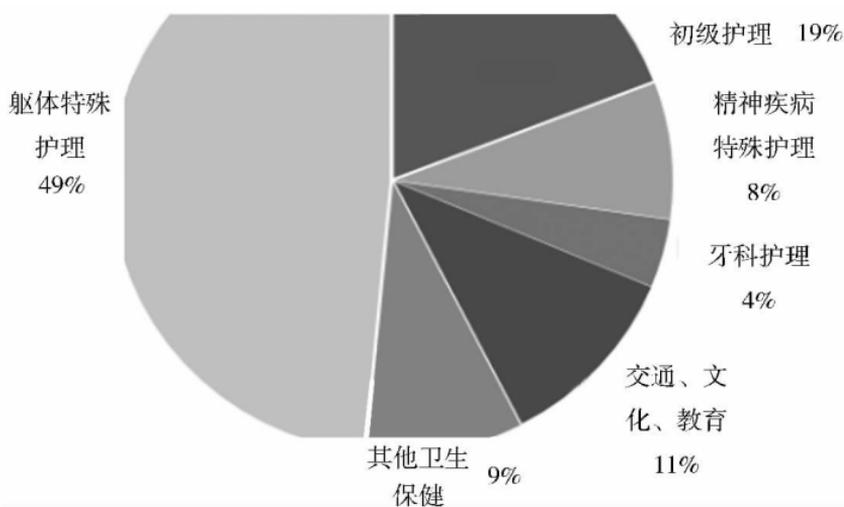


图2 分部门的郡委员会支出 (2005)

资料来源: Ministry of Finance, 2008

于政府中雇佣的报告)清楚地描述了瑞典相对其他单一制国家是何等的分权化。2005年调查的15个国家中,国家(联邦)层次的政府雇员相对于地方和区域层次的比例,只有联邦制国家澳大利亚、德国、美国和加拿大比瑞典更高。

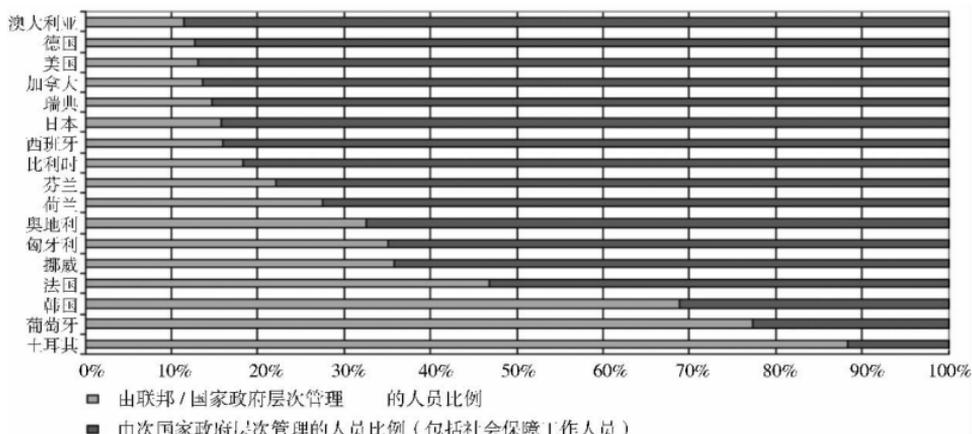


图 3 不同政府层次的政府雇佣比例 (2005)

资料来源: OECD, 2008:26

概览 2006 年瑞典的状况可以看出,全部公共部门雇员中超过一半(55%)在自治市工作,另有 16% 在郡委员会,5% 在地方所有公司。上面讨论过的三种全国/中央行政实体形式雇用了瑞典公共部门中全部人员的 34% (见下图 4)。

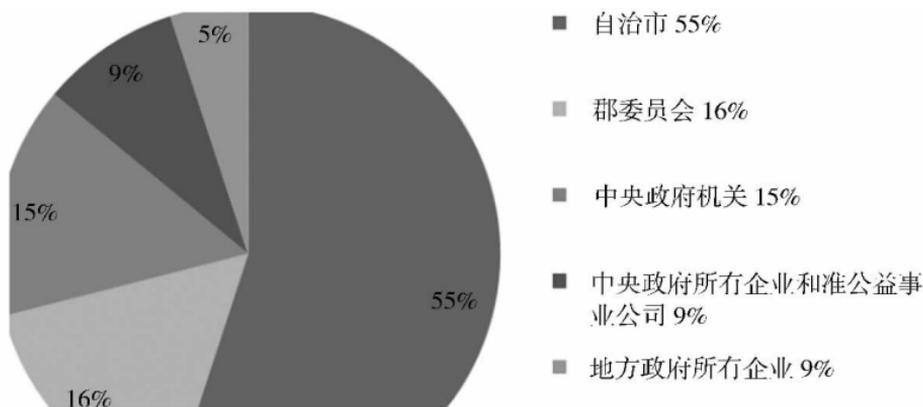


图 4 公共部门不同部分雇佣的人员 (2006)

数据来源: Statistics Sweden, 2008b:25

1. 收入来源

上面讨论过的由宪法保障的地方/区域自治,其先决条件之一就是次国家政府有征税以为其活动提供资金的权利。但是该权利受到

一定限制。比如,1996年的预算法案中央政府就主张地方和区域政府的活动对国家财政影响过大,以致不能完全交由它们自己的机构去处理:“确定地方经济政策的可利用空间,应当基于对总体(全国)经济前提和自治机关活动当前需要之间的平衡的判断,并且兼顾对地方自治的尊重。”(Persson, 1996: 7:1)

1996年预算中,中央政府发布了地方税收上限,以减轻瑞典雇佣劳动者整体税收负担,国会宪法常务委员会(Standing Committee on the Constitution)因为这一决定涉嫌侵犯地方自治权而进行了调查,不过确认它合宪。在1990年代后期有多次所谓的“地方税收冻结”,依据国会从1990年代后期开始的一项决议,所有地方/区域政府都要求到2000年为止实现收支平衡。次国家政府自由制定其自己政策的能力显然受到一些限制,但不应该过度渲染这些限制的重要性。来自中央政府的干涉就那么几个,并且从来没有超越此类设定边界的行为去直接影响政策。另外值得一提的是中央政府设定暂停增长征税的根本原因:地方和区域部门对全国经济来说,是如此庞大和重要,这一事实是导致他们干预的首要原因。

在分析政府的地方、区域和全国不同层次间关系时,考究各个层级的政府在纳税人所交税款中分别拿到了多大比例相当有用。如果我们只看所得税,工作的瑞典人从他们的薪水支票中直接缴纳的税款,大多数是区域/地方所得税。瑞典人2005年缴纳的4740亿瑞典克朗所得税中,区域/地方(郡委员会和自治市)税收占了4360亿瑞典克朗,大约为92%,而中央政府的税收份额只有380亿瑞典克朗,即8%(Skatteverket^①, 2007:54)。地方和中央政府所得税份额之间的比例关系在近20年中都比较稳定。

但是如果我们将数据扩展到包括全部税收和对政府项目的支付,而不仅仅是所得税,整个图景就改变了。对此简单的两部分解释在于地方和区域政府从所得税中获得它们大部分的资金,自然中央政府是

^①Skatteverket,即瑞典税务局(Swedish Taxation Authority)。

其他税种的主要受益者。2005 年自治市和郡委员会总共从所得税中获得的 4360 亿瑞典克朗构成了 32% 的税收总收入。缴纳给中央政府的总税收达到 7620 亿瑞典克朗,达 56%。不到 1% 的瑞典税收给了欧盟,不过支付给养老金系统的款项达到约 11% (Skatteverket, 2007: 45)。这些比例关系见下图。

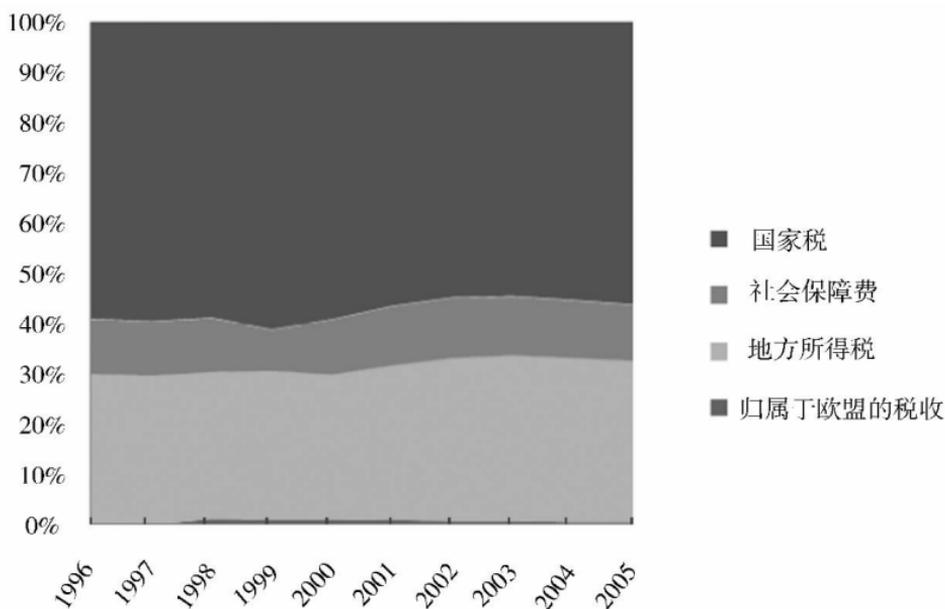


图 5 瑞典分种类的税收 (1996 - 2005)

数据来源: Skatteverket, 2007:45

将上面提过的地方/区域 32% 的税收比例进一步细分,可见区域获得了这笔款项的 1/3,其他的则归了自治市。2008 年,自治市平均的所得税比例为 21%,而郡委员会的所得税平均比例为 11%,这些数字在近几十年来或多或少都比较稳定 (Stastics Sweden, 2008a:30)。

上文提到过,地方/区域所得税只是郡委员会和自治市收入的来源之一。然而它是唯一最重要的收入来源,构成了全部郡委员会收入的 70% 以及自治市的 66% (2006 年数据)。收入的另外两个来源是用户费 (郡委员会的 14%,自治市的 23%) 和政府的拨款转入 (郡委员会的

16%, 自治市的 11%)。下面两个图直观地表现了这三种收入来源对郡委员会和自治市的相对贡献以及 2004 年到 2006 年间的发展。

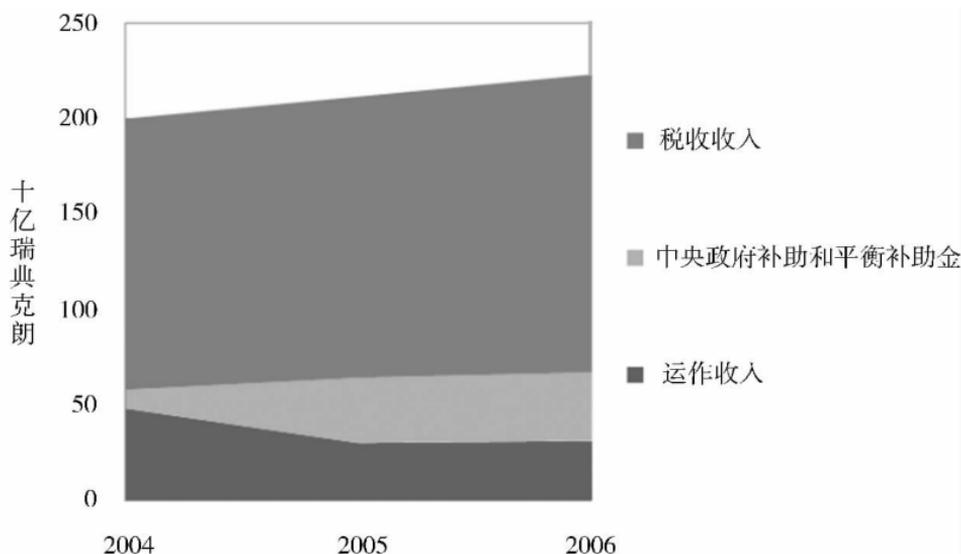


图 6 郡委员会收入 (2004 - 2006)

数据来源: Statistics Sweden, 2008a:112

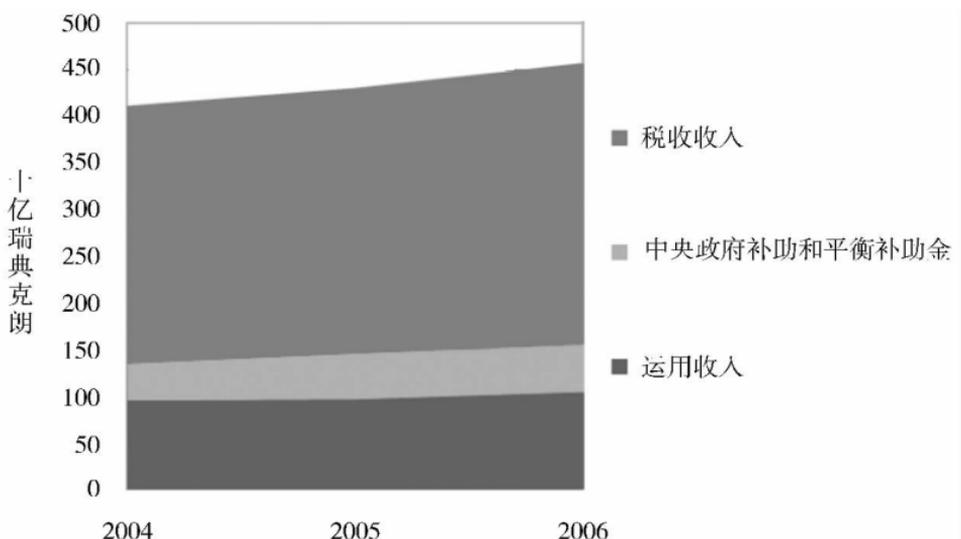


图 7 市政收入 (2004 - 2006)

数据来源: Statistics Sweden, 2008a:112

这些图说明对两类自治市而言,税收收入都构成了最重要的收入来源,而且对郡委员会来说平衡补助金已经比以前更为重要。中央政府的拨款转入曾经有三种方式:综合性、指定用途(或直接的)以及平衡补助金^①,但是指定用途拨款在 1990 年代期间已经逐步取消,而综合财政补贴从 2005 年起已经被平衡补助金所取代。后者的目的在于,补偿因为某些郡委员会/自治市拥有更多的高收入者以及由此而来的更强所得税税基所导致的收入不平衡。比如,拥有最高所得税税基的自治市——丹德(Danderyd)——比全国平均水平高 177%,然而奥尔延(Årjäng)自治市的税收能力比平均水平低 74%。如果没有平衡系统,那么,为了给予自治市达到全国平均水准的相同人均税收收入,奥尔延的公民将必须缴纳超过 27% 的地方所得税率,而丹德的公民则只需缴纳 12% (Swedish Association of Local Authorities and Regions, SKL/SALAR & Ministry of Finance, 2008: 8)。为了缩短这些差距,拥有较小所得税税基的自治市和郡委员会(比如拥有更多数量的低收入公民)将从中央政府获得所得平衡补助金。所得税税基较高的郡委员会和自治市,也需要给这一系统支付少量费用,但是中央政府是平衡补助金主要的资金提供者。这一平衡系统还有其他方面,包括以减少差异(比如:长者或学龄儿童的比例高等)为目标的成本平衡补助金,因为这会给自治市和郡委员会带来较高的成本 (Statistics Sweden, 2008a:18 - 19, 65)。

2. 管理地方政府

中央政府废除指定用途拨款的决定,看上去削弱了它直接管理或者影响自治机关政策的能力。这一行动与作为瑞典新公共管理运动重要组成部分的目标管理流行趋势是一致的,并且与瑞典政府和公共行政中日益增长的分权化普遍趋势相协调。不过,最好将它看

^①为了精确起见,以前的平衡系统是强制自治机关之间转移支付——所谓的“罗宾汉”系统,因英国劫富济贫的绿林好汉传奇而得名——并且不是中央政府的补助。因此,当前的平衡补助金和 2005 年前的平衡系统是不同的。

作治理工具类型的重要转型,而不是不再影响自治机关的决策。要阐释中央政府可用的治理工具,可以快速浏览一下属于自治市职责的义务教育的组织^①。

国家教育和研究部为学校政策设定总体目标,它们在经过国会商议和修正后,载入全国性的教育法(**Education Act**)。这一法案包括了学校政策的支配性目标,这意味着它里面设定的很多目标和规则都有一个共同的性质:比如根据瑞典教育法的公开文本,学校的活动“其组织都应该符合基本的民主价值,学校系统中起作用的每个人都应该促进对个人的内在价值以及对我们的共同环境的尊重”(Ministry of Education and Science in Sweden, 2000: Chapter 1, §2)。这一法案还界定了教育应该如何组织的众多要素。这些法律条文则更具体:“自治市和郡委员会有义务,将接受了恰当培训的教育中的教师、幼教教师或者康体活动导师(recreation instructor)用于他们将主要承担的教学工作。”(Ministry of Education and Science in Sweden, 2000: Chapter 2, §3)不过,它们还是给自治机关留下了相当大裁量权,去用他们认为合适的方式去组织其学校。

该部将教育法设定的目标在用于义务教育学校的,包含学校综合性学习目标的全国教学大纲中具体化。接着这些目标由国家教育署(National Agency for Education)在每门学科和年级的“课程提纲”中将这些目标加以分解和具体化。接下来就是每个自治市的责任,进一步细化设定在教学大纲和课程提纲中的目标,并且说明他们打算如何实施。如前所述,自治市肩负着遵照法律和设定于上述众多管理文件中的目标去组织和管理学校的主要责任。比较典型的做法是,自治市设立教育局去管理学校并协调不同学校之间的活动。任命每所学校或学区的负责人,以及分配资金给学校,这都取决于自治市,虽然对负责人的培训属于中央政府的责任。

^①某些特定类型的中学(主要是培训学生在护理行业或农业中工作的学校)由郡委员会管理,但是它们只构成了学校系统很小的比重。

自治市需要提交有关全国教学计划中设定目标执行情况的统计数据和评估,这以年度的所谓质量报告的方式进行。国家教育署负责分析和评价具体学校以及自治市关于设定目标的业绩。还有一个单独的国家机构实施检查,以确保学校遵守法律和教学计划。因此,正如这一概览所说明的,地方政府尽管有权利成为自治的行为者,但还是负有履行中央层次制定的政策的任务。而且,在这些活动中他们受到各种国家机构密切的监督和评估。

3. 自治机关中的政府和行政机构

正如国家层次一样,地方和区域层次也有立法议会,且自治市和郡委员会中议会的选举在国会选举的同一天进行。中央政府在自治机关中的对应机关被称作执行委员会(**Executive Committees**)。但是地方和区域政府的组织方式和中央政府有显著区别。首先,与中央政府通常由拥有国会多数信任票的政党联盟构成不同,执行委员会通常由包括少数党在内的议会代表构成。执行委员会最少由5名成员构成,以便能形成一个微型议会(**Halvarson et al.**, 2003 [1972]; **Montin**, 2006)。

其次,二元主义是瑞典中央层次政府和行政机构之间关系的最为典型的特征,但是在地方和区域层次却都没有。议会成员也是众多委员会当中的某一个成员,这些委员会——协同行政人员——肩负着在议会考虑前准备议案、执行议会决定、管理和运作地方活动、以及在某些情况下执行全国或欧盟立法的责任(**Halvarson et al.**, 2003 [1972]; **Montin**, 2006)。瑞典地方和区域层次的民选政治家相应地,被允许以一种在中央的同行们不可为的方式去管理公务员。

自治市和郡委员会中治理、统治或管理的形式1980年代以来也经历了巨大的变革。日益增长的责任与不变甚或是削减的中央政府拨款的合力,迫使许多自治市开始重新评估和改革他们的活动,1991年生效的约束自治机关活动的新法律(从那以后都在持续修正)也赋予了地方政府更大的自由度以他们认为合适的方式去组织其活动(**Montin**, 2006:109)。尽管这些活动并非都可以归类为新公共管理

改革,但有很多则确实是。大多数自治市都依赖于这种或那种形式的目标管理,大约 30% 的自治市已经某种程度上在他们组织中制度化了购买者和提供者的区分(Montin, 2006:113)。很多较大的自治市还采用了以地理为基础的进一步细分部门的做法,比如斯德哥尔摩市现在就有 14 个地区委员会。

地方政府比中央层次的政治家甚至更热衷于彻底私有化,或是创立市政和郡委员会股份公司。地方行政机关则日益普遍地将服务开放给竞争性招标(Almqvist, 1999)。1993 年到 2000 年,地方福利服务^①私人所有的提供者雇佣人员的份额从 6.1% 上升到 12.7%,增长了 108% (Kommittén Valfärdsbokslut & Socialdepartementet, 2001:131)。最小的比例是在学校部门,2000 年所有雇员只有 3.4% 在私有替代者当中工作(另一方面,从 1993 年起还是增长了 183%,自从 2000 年开始,人数又翻倍了),最高的比例则是在牙科护理工作中的雇员,2000 年被私有公司雇佣的人数达到 63.9%。最剧烈的增长发生在长者和残疾人护理部门,从 1993 年到 2000 年私人雇佣的份额增长了超过 400% (Kommittén Valfärdsbokslut & Socialdepartementet, 2001)。

学校部门令人感兴趣的地方在于瑞典已经开始的一项相当独特的实验,允许自由市场机制在社会民主福利国家重视平等的框架内运作。本世纪第一个十年的中期,瑞典大约有 8% 的中学生到私立学校上学(Montin, 2006:114)。学券制度允许孩子和他们的父母选择去哪里——公立或者私立——上学,不管他/她去哪里上学,学券都随之而来。这一体制有三个非常重要的组成部分,保证了教育提供上一定水平的平等。首先,政府为每位孩子给公立和私立学校提供数额大致相同的补贴,这一数额应当覆盖这一学生受教育的实际费用。目前,自治市提供给私立学校每位孩子的平均数额相当于公立学校小孩平均费用。其次,不允许私立学校在政府支付给他们的费用之上再索取额外的费用。这是为了尽量避免极端昂贵的系统以

① 医院和保健护理,牙科护理、学校、长者看护和日间看护/幼儿园。

及因此而建立的排他性私立学校,比如,在美国,选择学校的自由对那些无力支付更好的私立学校较高的学费的孩子家长而言,经常是没有实际意义的。第三,国家教育部门负责评估和控制(包括私立学校在内的)所有学校在遵守法律和遵照国家教学计划中既定目标上的状况。他们部分地通过实地检查来做到这一点。

这一体制有几个优点,最明显的是它在学校之间引入了市场竞争的元素。差的学校其学生会疏散到好的学校,并且因此会有动力去变革,否则就会冒关门的风险。对学生个体及其父母而言,另外的好处在于增加了可选择的替代性“产品”的可用性,并且增加了由此而来的多样性,因为学校需要努力寻找细分市场和鲜明特色以吸引学生。这一体制内在的弱点在于学校之间的竞争只限于人口相对密集的区域,而在人烟稀少的农村地区或者北部地区则毫无意义,因为那里经常一个镇的学生都凑不足一个学校,更不用说同一地区几个相互竞争的学校了。另一个危险则在于增加隔离的风险,这源于受过良好教育且有能力的父母更倾向于将他们的孩子转到更好学校的可能性。瑞典的学券模式不会导致严格基于收入的隔离,因为任何父母都能够负担得起任何学校,但它可能会导致得到父母有力支持的高积极性学生从表现差劲的学校中流失,从而进一步削弱这些已经在竭力挣扎的学校的教育质量。这一情况已经有了一些苗头。这就是说,瑞典的学校学券制度不会导致趋向美国那样的完全由私人方式提供资金的学校系统所带来的隔离水平。

4. 欧盟和瑞典公共行政

瑞典 1995 年加入欧盟对公共行政的影响非常显著,但是其性质还有待讨论。充分涵盖这一讨论超出了本文的范围,但是关于加入欧盟后果的少量评论是恰当的。欧盟在瑞典既有的 3 个本国政府层次之上添加了第四个层次——经常被称作是超国家层次。尽管处于变迁中,欧盟内部决策程序和权限范围目前在 3 个所谓的欧盟支柱间都各不相同。超国家元素在第一个支柱中最为强势,这一支柱包含了属于内部市场和欧盟间贸易,经济、社会和环境政策的问题。决

策通过多数票做出,并且个体成员国因此即便决策违反了他们的利益也丧失了否决权。在第二和第三个支柱中,关注的是属于外交和安全政策,以及司法和警察事务相应合作的事项,成员国还是保留有相当大的自治权^①。

根据多项瑞典政府研究,欧盟成员资格并没有从根本上改变瑞典政府或者公共行政体制。瑞典政府的民主体制和广泛的地方自治特点都没有被加入欧盟这一决策所削弱。部和机构之间的二元主义关系依然原封未动,尽管两者之间非正式的接触已经变得更加频繁和重要(Petersson, 2007)。中央各部官员的工作负担显著增加,考虑到它们比起欧盟其他国家较小的规模,这并不令人惊讶。尽管瑞典政府官员在欧盟部长委员会(European Council of Ministers)(代表各国家政府)中参与最多,他们在行政机构中的瑞典同僚则倾向于更多地涉及欧盟行政机构——欧洲委员会——的工作。然而,鉴于瑞典各部较小的规模,当各部官员准备部长委员会的议案时,行政机构也相当重要地涉及为其提供支持之中(Petersson, 2007)。

不过,近来其他研究提出,欧盟成员资格对瑞典公共行政的影响比政府认为的更大。雅克布森和戈兰·桑德斯特罗姆(Jacobsson & Sundström, 2006)认为瑞典政府和公共行政以三种主要方式受到影响:第一,国家自身不再是简单的规则制定者,而更多地作为“规则追随者”。这是加入欧盟的后果之一,因为每个成员国都承诺接受欧盟政策,即便是那些他们事实上在欧盟立法机关里投了否决票的政策。请回想一下欧盟是一个超国家组织。第二,瑞典中央政府(包括政府各部、国会和行政机构)变得更少凝聚性而更加“碎片化”。第三,国家自治不比从前,因为它日益“陷入”欧洲网络中。

^①里斯本条约(Lisbon Treaty)将废除这一支柱结构并且增加超国家元素。在本文写作之时,这一条约仍然在等待捷克共和国和爱尔兰的批准。在捷克最高法院最近宣布这一条约并不违反捷克宪法后,它得到捷克的认可看来很有可能。爱尔兰虽然在早先的全民公决中拒绝了这一条约,其首相2008年11月28日访问瑞典期间,声称他将会努力找到方式使这一条约能够被批准。

至于陷入欧洲网络的程度, 雅克布森和桑德斯特罗姆(2006: 48)调查的许多部和机构中, 约80%的单位报告说他们和欧盟机构有直接的联系, 约一半说这些联系至少一个月一次^①。因此一个相关的问题就是, 通过欧盟成员资格明确要求的与欧盟对应机构的频繁接触, 中央政府官员在多大程度上被社会化了。威佛尔(Vifell, 2006)最近一项研究表明, 欧盟成员资格的影响在性质上非常重要, 但是最复杂的效应, 体现在经常处理欧盟问题的部和机构中的公务员核心群体身上。他们趋向于和布鲁塞尔那些志趣相投的公务员形成“小圈子”, 并且比起回来后的同僚, 他们经常和其他欧盟成员国的相应人员, 或者瑞典其他部和机构中处理相同问题的人员, 拥有更多的共同点。托布永·拉尔森描述了这种时常发生的, 有关中央公务员在(例如欧盟委员会)工作时到底应该代表谁的混淆:

通常公务员被训练为只服从一个主人, 并且一次只扮演一个角色。然而欧盟的委员会系统经常对中央公务员提出相互冲突的要求, 要他们同时满足两个主人的愿望——欧盟以及他/她自己的政府——并且扮演不同类型的角色。(Larsson et al., 2003)

常被称作“欧洲化”的效应也增加了垂直联系, 并且强化了部和机构之间、特定单位内公务员和他们上级之间的关系, 尽管也在同一机构不同单位之间的公务员中存在一定的社会分裂。部分挑战在于欧盟事项通常需要在时间压力下加以处理, 这意味着公务员并不总是能够去征求各部中他们上级的意见, 以确认他们代表了正确的国家立场(碎片化)。逐渐出现的一个回应该问题的流行“策略”, 就是上述威佛尔提出的增强的非正式接触频率。政府还更加频繁地利用预备和咨询群体(beredningsgrupper and referensgrupper)。前者

^①他们调查了各部(除了首相办公室)78个子单位, 60个较小的机构, 较大机构中的226个子单位。

是来自好几个部或者来自部和行政机构的成员所组成的,某种程度上的非正式群体,而后者则可能还包括社会组织或者来自行业或不同公司的代表(Jacobsson & Sundström, 2006:130 - 133)。

除了使回应的迅速获得更加容易以外,这些非正式接触还使得机关中的公务员“了解到”他们部中的官员,并且因此而学会预期这些官员将会如何回应欧盟对应机构提出的妥协或者协商建议。然而,友谊、圈内话以及社会化将慢慢出现在经常在相同问题领域进行合作的公务员之间,并且使得和“圈外人”的交流更加困难,即便他们自己机构的同僚也是如此(Vifell, 2006)。另一方面,小圈子内部跨越部 - 机构“界限”的联系则变得密切。桑德斯特罗姆以瑞典竞争局(行政机构)的公务员和企业、能源和通信部的管理者在处理关于欧盟竞争政策的问题时非正式和频繁的接触作为一个典型事例。部和机构官员之间的联系变得日常化,并且包括了电话、电子邮件和会议(Jacobsson & Sundström, 2006:52)。因此,这就是欧盟成员资格如何在实践中部分地侵蚀,或者至少是改变了上文讨论过的二元主义,而它曾经是瑞典中央机关中最典型的特征。

欧盟成员资格对地方和区域政府最明显的影响可能是它们必须遵守众多新规则。瑞典地方当局和区域协会(Swedish Association of Local Authorities and Regions, SALAR)2001年报告说,正是因为加入欧盟,自治市有关环境的工作负担已经增加了10%(Montin, 2006:5)。加里·马克思(Gary Marks)以及其他学者都认为,欧盟使得地方和区域政府避开了它们的中央政府,比如说可以直接向欧盟申请补助,这样,就以中央政府为代价向次国家政府进行了授权(Hooghe & Marks, 2001:81ff)。尽管这当然不会导致中央政府权力的彻底空洞化,瑞典的地方和区域政府也确实已经联合起了力量,并且建立了联合性的“布鲁塞尔办公室”。这样——正如我们在很多中央机构区域分布中看到的那样——就会使用一些中间性的地理分界线,它们处于郡的层次之上,但是又没有任何真实的本地机构性对应物:中部瑞典、东部瑞典、中瑞典、北部瑞典、南部瑞典、斯德哥尔

摩区域办公室、以及西部瑞典就是这些次国家代表处的名称。每一个都代表很多自治市和郡委员会去和欧盟的机构联系。

1994年,欧盟建立了区域委员会,这是一个影响所有成员国区域和地方政府的制度化渠道。作为一个咨询机构,它的意见在任何影响地区和区域政府的议案中都是必需的。并且,它自身也可以提出意见。不过,它作为次国家政府代言人的权力也受到两方面的牵制:其成员必须由中央政府提名,并且成员们倾向于按照南北和国家的维度进行划分(Hooghe & Marks, 2001:82)。对次国家政府和行政机构中官员而言,更有影响力的渠道反而是半非正式的游说体制和在联盟政治中非常重要的“委员会学”。鉴于它们的规模和专业能力,行政机构能够对最初准备欧盟立法提案的欧洲委员会广泛的委员会系统,以及生效后的欧盟规章制度的执行做出贡献。瑞典自治市和郡委员会的情况也大致相同,他们特别擅长利用其“立足本地”的强势存在,以及瑞典公共部门活动中的巨大份额去影响欧盟规章制度的执行。

四、讨 论

斯坦福大学的社会学家约翰·迈耶(John Meyer)及其同事们提出了一个相当明显,但是常被忽视的,有关民族国家全球版图的重要观察结论。全世界政府和公共行政在它们的组织规划上都异常相似。比如,所有国家都有类似教育部的机构去负责教育政策的实施,以及监督学校系统的运作,并且,所有国家都有建立在或多或少等级制的相互关系基础之上的政府层次(Meyer, 2000)。世界其他地方是这样,瑞典也是如此,并且在很大程度上瑞典公共行政和其他国家是很相似的。

然而,我已经近距离地看到,瑞典所有层次的公共行政还是有某些特征,共同构成了一个相当独特的制度。有3个特征特别值得一提,并且它们涉及国家与公民、政治家与公务员、以及中央与地方政

府之间的关系。

1. 国家 - 公民关系:开放性。行政机构和地方以及区域层次机关的工作受到媒体、监察专员或者被侵害公民的潜在监督。文件公共利用的原则在其他国家也存在,但是在瑞典的历史比其他几乎所有地方更悠久,地位也更为重要。文件可以被加密,但是这一权力通常不会滥用。鉴于所有作为决策的一部分的文件都必须注册,并且授予一个特有号码,对公开性的着重强调一定程度上增加了公务员的工作负担,但是在大多数观察者看来,减少腐败空间以及增加整个公共行政和政府合法性总量的好处,大大超过了效率的(未证实的)边际影响。

2. 政治家 - 官僚关系:二元主义。瑞典公共行政最独特的特征之一就是,不仅在宪法中得以推崇,而且成为了国家制度结构组成部分的严格的二元主义。和拥有部委系统的国家不同,瑞典各部规模很小,并且和更大的行政机构明确地分开。部长在特定事项中影响公务员决策的企图是非法的,并且可能导致部长被国会的宪法常设委员会追究责任。很多国家都走向了政治领域和行政的更大区分,但是很少(如果有的话)能够像瑞典一样,将这一区分融入它们的政府体制,芬兰也只是在更低的程度上做到了这一点。然而,在那些受欧盟中合作影响剧烈的某些政策领域,欧盟成员资格看起来一定程度上削弱了二元主义的相关性。

3. 中央 - 地方政府关系:分权化但是依然单一制的国家。最后一个特征最为复杂。描述不同层次间政府关系最简单的方法就是,说明瑞典是一个高度分权化的单一制国家。一方面,地方自治受到宪法和长期实践的保障。地方和区域部门的雇员大约占瑞典全部公共部门雇员的3/4,具有征税和收取使用费的权利从而给它们自身的活动提供财政支持,并且由直接选举产生的拥有大量合法性的政治家所领导。近年来关于中央政府如何分配资源给自治市的预算改革,以及目标管理,无疑增强了地方政治家和公务员按照他们认为合适的方式去组织活动的空间。

另一方面,授之于地方和区域层次的权力最终还是来自于国家单一主权——国会——委托的权力,并且所有这些授权都存在着边界和限制。地方和区域税收依据中央政府设定的规则来计算,所谓的税收冻结也被引入很多年了,并且伴随而来的是中央政府对地方政府平衡其预算的要求。此外,市的政治家经常会抱怨,过去30年持续地将责任移交给自治市的分权化运动,并没有伴随相称的资源转移,以处理自治市日益增加的负担(Montin, 2006)。不过,总而言之,就单一制国家而言,不得不说瑞典是非同寻常地分权化。

除了这三个与众不同的特征,瑞典公共行政在经合组织国家中属于行政上相当怀旧的。很难确定,是否新公共管理改革运动对瑞典也像对英国和新西兰那样留下了巨大印记,但是在这一精神下所有层次的政府和行政都经历了广泛的改革。本文没有触及瑞典新公共管理改革的其他方面——标杆管理、全面质量管理等等。但是这些和其他方面的实验一直在进行。

鉴于整体瑞典公共部门的庞大规模,以及1991-1992年间金融危机的严峻性,1990年代广泛的削减预算的压力与其他很多可比较国家相比,对瑞典公共行政的打击可能更加沉重。因此,1990年代期间的公共行政改革典型地具有了至少部分是削减成本的目标。不过这并非瑞典所独有。像大多数国家一样,瑞典公共行政的管理者努力提供用户友好、有效、公正、有成本效率的服务给全体公民。在目前的全球经济氛围下,衰退带来的日益缩小的税基和增长的失业救济金以及福利服务需求,给中央和地方政府预算造成了巨大的压力。因此重点将很有可能再次从改善服务转移到削减成本,不过这是否会影响到本文探讨的瑞典公共行政模式的基石则依然有待观察。

参考文献

Almqvist, R. (1999). Measuring the Threat of Competition-elderly Services in the City of Stockholm. *Local Government Studies*, 25 (1):1 – 16.

Almqvist, R. (2004). Icons of New Public Management: Four Studies on Competition, Contracts and Control. School of Business, Stockholm University, Stockholm.

Ansvarskommittén & Finansdepartementet (2007). Staten Och Kommunerna-uppgifter, Struktur Och Relation. Sekretariatsrapport nr 1.

Bordo, M. D. (2007). A Brief History of Central Banks. *Economic Commentary*, Dec. 1st.

Dahlerup, D. & Freidenvall, L. (2008). Electoral Gender Quota Systems and Their Implementation in Europe. Women in Politics Research Centre. Department of Political Science, Stockholm University, and International IDEA.

Freidenvall, L. (2006). Vägen till Varannan damernas: om kvinnorepresentation, kvotering och kandidaturval i svensk politik 1970 – 2002. Department of Political Science, Stockholm University.

Government Offices of Sweden (2007). *The Government Offices Yearbook 2006*. Västerås: Edita Västra Aros.

Halvarson, A., Lundmark, K. & Staberg, U. (2003 [1972]). *Sveriges Statsskick; Fakta och Perspektiv* (12th Edition). Södertälje: Liber.

Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Jacobsson, B. & Sundström, G. (2006). *Från Hemvävd till Invävd: Europeiseringen av Svensk Förvaltning och Politik* (1. uppl). Malmö: Liber.

Kommittén Valfärdsbokslut & Socialdepartementet (2001). *Välfärds tjänster i Omvandling*. Stockholm: Fritzes.

Larsson, T. (2002). Sweden. In OECD Ed. *Distributed Public Governance; Agencies, Authorities and other Government Bodies*. Paris: OECD Publishing.

Larsson, T. & Bäck, H. (forthcoming 2008). *Governing and Governance in Sweden*. Poland: Studentlitteratur.

Larsson, T., Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi & Finansdepartementet (2003). *Precooking in the European Union; the World of Expert Groups. A Report to the Expert Group on Public Finance-[ESO]*,

Ds: *Departementsserien*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer : Ministry of Finance [Finansdep.], Regeringskansliet.

Lemne, M. & Gunnarsson, V. (1998). *Kommittéerna och Bofinken. Får en Kommitté Se Ut hur som Helst?* ESO, Ds: 57.

Meyer, J. W. (2000). *Globalization: Sources and Effects on National States and Societies*. *International Sociology*, 15 (2): 233 – 248.

Ministry of Education and Science in Sweden (2000). *Swedish Education Act*. In SFS No. 1985:1100, amendments up to and including SFS 2000:445.

Ministry of Finance (2007). *The Government Budget Process*. Växjö: Davidsons Tryckeri.

Ministry of Finance (2008). *Local Government in Sweden: Organization, Activities and Finance*. Davidsons Tryckeri AB.

Montin, S. (2006). *Moderna Kommuner*. Ljubljana, Slovenia: Liber AB.

OECD (2002). *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. Paris: OECD Publishing.

Persson, G. (1996). *Budget Proposition 1995/96 No. 150*.

Petersson, O. (2007). *Den Offentliga Makten*. Stockholm: SNS Förlag.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (2nd Edition). Oxford: Oxford University Press.

Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E. & Sundström, G. (2003). *Demokrati & Byråkrati*. Stockholm: Studentlitteratur.

Rothstein, B. (1998). *State Building and Capitalism: The Rise of the Swedish Bureaucracy*. *Scandinavian Political Studies*, 21 (4): 287 – 306.

Schön, L. (2008). *Sweden-Economic Growth and Structural Change, 1800 – 2000*. From: <http://eh.net/encyclopedia/article/schon.sweden>.

Skatteverket (2007). *Tax Statistical Yearbook of Sweden 2007*. Vällingby.

Statistics Sweden (2007). *Statistical Yearbook of Sweden*. Örebro.

Statistics Sweden (2008a). *Public Finances in Sweden 2008*. Örebro.

Statistics Sweden (2008b). *Statistical Yearbook of Administrative Districts of Sweden 2008*. Örebro.

Sverige Styretredningen (2007). *Att Styra Staten: Regeringens Styrning*

av sin Förvaltning. In *Betänkande, Statens Offentliga Utredningar*. Stockholm: Fritze.

Swedish Association of Local Authorities and Regions (SKL/SALAR) & Ministry of Finance (2008). Local Government Financial Equalisation. Information about the equalisation system for Swedish municipalities and county councils, Klippan, Sweden.

Tarschys, D. (2006). Mål utan Mening? Om Ordstyrning i Candet där Allting är Prioriterat. In Lemne, M. Ed. *Förvaltningens Byggstenar. Statskontorets smäskrifter*;1. Stockholm: Statskontoret.

Vifell, Å. (2006). *Enklaver i Staten: Internationalisering, Demokrati och den Svenska Statsförvaltningen*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.

Wetterberg, G. (2004). *Den Kommunala Självstyrelsen* (Vol. 4, Pocketbiblioteket). Stockholm: SNS Förlag.

(责任编辑:陈永杰)