

# 欧洲公职人员培训变革的挑战

皮埃尔·卡蓝默

梅耶人类进步基金会执行主席

## 1、治理与高等教育不可回避的惰性

每个社会的治理机构和实践以及精英培训的发展都非常缓慢。它们是人类建立的所有机构中惰性最大的。然而应当承认，这种惰性并非一点好处没有。治理的机构和实践是社会稳定的条件之一。无论对不同层级之间的权力分配（从地方到全球）、还是对公共服务的观念、法律、行政管理机构、权力行使的方式和政治范围的界定，机构和实践的稳定性都是一个重要的标志，它是权力行使合法性的条件之一，是被哲学家保罗·里科称为观念学的重要方面。

惰性和稳定的双重条件对欧洲构成一个真正的挑战。欧洲需要处理好国家角色、公营部门、私人部门和协会在提供公共服务中的任务分配，以及社会团结，地方、地区和国家层级之间的权力分配上的不同传统，这些差别往往是上千年历史的产物。在法律方面也是如此，拉丁传统建立在成文法的基础上，盎格鲁·撒克逊的传统偏重于判例（习惯法），两者的历史都非常久远。在欧洲建设上必然形成不同传统的共存，我们还注意到欧洲联盟逐渐脱离了六个创始国的核心，法国的行政传统有逐渐被盎格鲁·撒克逊的传统取代的趋势。

高等教育领域的变化同样缓慢。如果说，高等教育与研究和创新相联系，也就是说，原则上与运动相联系，其机构，尤其是学科的划分，却一成不变。现代大学继承的是十九世纪初的观念，这一观念是在大学教育机构同时摆脱宗教和国家权力的漫长的自主化过程中产生的。

大部分公职人员的培训都按学科分类——法律，行政法，政治学，管理学，历史——这些学科分类的框架变化缓慢，而且更多地是按照每个学科自身的发展逻辑，而不是根据国家未来需要的行政和政治精英的性质而做的整体思考。

除了以上对公职和精英培训之惰性的思考以外，还应当补充另外两点。第一点与公职人员的地位和特征有关，第二点与精英培训中专业人士和常规教育的地位有关。

## 2、公职人员地位的多样性

公职地位在欧洲有两种并存的传统。一种是在劳动市场招聘干部，但公职人员没有特殊的地位和保障（对受薪人员的保护，相对于政治权力的自主性）；另一种传统存在于公职部门享有特殊地位的国家。法国的情形在这方面特别典型：国家行政人员享有特权，在很多方面形成了一个社会等级，既受人羡慕和嫉妒，又遭到批评，这一传统可以上溯到君主政体的王公大臣和启蒙时代对中国科举制度的迷恋，地方公职完全隶属于中央政权，同时受其庇护。外围公职人员的地位多样化。

## 3、往来于理论和实践之间的重要性和困难

治理和战争一样，是一种实施的艺术。社会治理既是反应和经验的问题，也是理论的问题，换句话说，应当在实践和理论之间建立一种不间断的辩证关系。理论源于实践的情况比实践源于理论的情况要多。然而，我们在许多领域都可以看到，建立这一辩证关系比初看上去难得多。

我们注意到，大部分公职培训注重聘请专业人士讲课，后者对社会管理实践所遭遇的挑战比大学教师更敏感，但是这些专业人士很少有时间和兴趣从他们的实践出发进行独创性思考，特别是这一思考只能以比较的方式产生——只有比较才能从细枝末节的粗糙外表中提炼出一般性的原则。然而，大部分专业人士都专注于他们的职务，尤其是那些担任重要职务的人。他们的职业生涯使他们没有机会面对各种各样的情况，以便能亲自从细枝末节的粗糙外表中提炼出一般性的原则，再者，对隶属于政治权力的行政人员来说，思考行政权力的行使也是非常危险的，因为在民主国家，行政人员的权力理论上来自委托。

这一点，我们在地方行政单位看得非常清楚，只要是技术问题，不涉及政治与行政关系的实质，经验交流的网络还是很多的，一旦涉及上述关系，经验交流的网络就少得出奇。取而代之的是外部的专家——研究公共行为的社会学家和政治学家，然而这不是从实践出发进行思考的内生性努力。

事关公共行为的实施和改革，或者为城市治理提供技术支持，实践与理论相结合之不易说明了国际合作的某些困难。我们经常看到冒失地移植某些模式和方法的情况，这些模式和方法忽视了治理植根于社会的必要性：实践者苦于不能与以前的做法保持距离，无法从他们的经验中提取普遍的原则，并将这些原则引入接纳它们的国家和机构。

近五十年来发生的两件事特别能说明问题。这两件事加在一起，要求对未来公职人员的初级和常规教育进行变革。第一件事是我们社会的飞速变化导致的社会之间、人类和生物圈之间相互依赖的规模和复杂程度。第二件事是欧洲建设。这两件事一方面要求精英培训的根本变革，另一方面提供了新的机会。让我们对这两件事逐一进行考察。

#### **4、社会的质的变化和相互依赖性呼吁一场观念和制度框架的真正的革命**

如果说，短期看，社会管理的稳定是社会自身稳定的一个重要条件，长远看，当社会管理方式跟不上社会本身演变的时候，这一效能可以变成不利因素，甚至威胁。

所有复杂的体系都是如此，生命体尤其如此：短时间内，在调节的过程中是稳定的需求占上风——例如，无论外界温度的浮动多快，人体的复杂机制都能保持我们体温的稳定——，但在长远上占优势的则是适应和变化的能力。

然而，一百五十年以来，特别是第二次世界大战后发生的急速变化，在科学、技术、社会交往的增加，人类活动对生物圈整体平衡的巨大影响的综合作用下，我们的社会受到严重的冲击。纯粹自给自足的国家经济已不复存在。国家主权的重要领域在缩小。出现了一些与人类社会生死攸关的新的挑战，如社会与生物圈关系的管理。各种关系的多元性使社会的综合管理成为必须，例如在能源、健康和经济领域；公共和私人部门的传统界线渐趋消失，甚至失去了其存在的意义，例如，公共资金和私人资金在经济发展中的相互作用，在经济发展中，知识的作用越来越重要。这一复杂性呼唤不同于传统公共管理的、全新的组织管理方式。

无论怎样命名，治理的革命总是分两个步骤进行：首先要承认我们在每个国家看到的社会传统管理结构和方式只是社会治理普遍问题的暂时的、特定背景下的表现形式，必须站在一定的高度看待那些具体的表现形式才能构想社会治理的普遍理论；第二步是承认治理的普遍原则，这些原则须适应现实和二十一世纪社会的挑战。

## 5. 欧洲建设需要一种新的治理方法

第二个新现实是欧洲建设。它迫使我们反复对比通常具有数千年历史的社会管理传统。欧洲建设在各国的治理传统之上又加上一个欧洲框架，其效果时好时坏。以欧盟法院为象征的欧盟法已成为我们日常的现实，它虽然由不同的法律传统汇合而成，但凌驾于各国法院，并通过反作用，迫使各国法院随之变化。

让·莫奈(Jean Monnet)所希望的欧洲建设基于一场小型的治理革命，即提案权和决策权的分立：负责表达欧洲共同利益的欧盟委员会垄断提案权，而决策权则掌握在由成员国组成的欧盟理事会手中。

欧洲民主的要求只有在第二阶段才出现，这就是今天已经引入的第三个合作伙伴——欧洲议会。通过这一独特的建构，通过欧洲公职部门与国家与地方公职部门之间经常不断的往来，通过欧盟法相对于各国法律的主导地位，通过欧洲公职制度的逐渐形成(而且愈来愈成为世袭制——这并非没有风险，当然这是另一个话题)，通过不断比较各类实践的必要性，欧洲建设为行政与政治精英的培养创造了一个全新的环境。它具体表现为在荷兰和波兰成立了欧洲治理培训中心；也表现在大多数知名学府都开设了欧洲法或欧洲史课程；最后还表现在各国机构都肯定了有欧洲或国际志向的职业选择。

如果拿法国的情况来说，这方面最说明问题的莫过于巴黎政治学院与英国伦敦经济学院、美国哥伦比亚大学和新加坡李光耀公共政策学院联合，共组国际政策教育的国际网络(Global Public Policy Network，全球公共政策网络)；另一个意味深长的例子是：虽然对法国大多数行政精英来说，“治理”一词仍然有异端斜说的嫌疑，但是，法国国立行政学院(ENA)已经冠以“欧洲治理学院”的名字。

## 6. 行政精英培训新方法的必要性与困难

一方面，人们有足够的理由设想未来精英培养的根本性变化；另一方面，人们又撞到观念体系、传统以及大学学科的惰性的壁垒。最后，由于前面已提到的原因(为更新培训所急需的人力资源的匮乏)，很少有结成网络的专业人士能够从他们的实践出发，进行理论思考并传播他们的思想。“变化的必要性，不可回避的惰性，变化因子

的稀缺”这一三角关系将制约欧洲社会培养年青一代行政与政治精英的能力，而这些年青精英将在未来十年、二十年或三十年后承担领导社会及管理深刻变革的责任，欧洲的繁荣，甚至人类的续存都取决于这种变革。

管理这一三角关系，克服惰性，同时避免做表面化的改革，因为表面化的改革短时期给社会造成不稳定，长远上又不能赋予社会以适应能力，也无法逐渐形成一个人力资源的培养基地；然而，没有人才基础，一切改革都只是空洞的理论：这一切需要一个经协商产生的长期战略。

与往常一样，这一战略需要看清方向和一种兼顾路程的各个阶段并可绕过各种障碍、充分利用各种机遇的行走艺术。

坦率地说，这一战略目前在欧洲还很罕见。在这方面没有比欧洲治理本身的演变更说明问题的了。让我们暂且把属于另一话题的欧盟宪法问题搁在一边，而直截了当地来关注各种实践。二十一世纪初，当罗曼诺·普罗迪(Romano PRODI)担任欧盟委员会主席的时候，他曾好心地推出一份《欧盟治理白皮书》。所有人都知道，经过四十年的建设和扩大，有必要重新思考这一治理的框架。然而，这一白皮书后来却变得虎头蛇尾。就连推出白皮书的普罗迪主席本人都弄不清楚它的内容以及他对白皮书的期待是什么；在欧盟潜在的危机时期，各国的压力集团趁着各成员国不断主张收回自己的特权，最终削弱了白皮书潜在的革命性内容。

结果，人们对白皮书所抱的观念更新的希望被在欧盟委员会各部门引入“新公共管理”所取代；而新公共管理其实只是私营部门管理方法的可笑翻版。在雅克·德洛尔(Jacques DELORS)的领导下生气勃勃的欧盟委员会破裂了。行政改革成为没有全局观念的权宜之计。

## 7. 将一种长期改革的战略建立在治理的基本原则之上

能够指引改革战略的方向，便是既继承历史，又适应二十一世纪挑战的治理原则。更新后的干部培训架构大体上由以下五项原则构成：

- 治理的合法性及其根基：这是一个社会的管理方法和权力的行使得到认同所应具备的条件；

- 公民资格与民主：即一个地方的、国家的、欧洲的以及愈来愈全球性的人类共同体的成员希望和能够参加共同体管理和承担共同命运的条件；

- 行政与政治管理体系应付具体社会挑战的效率，即“公共体制的建构”：符合社会为自己所设定的目标的各种机构、观念参照及行政文化的设计艺术（例如，行政机构的隔离状态与呼吁行政机关合作的反差）；

- 公共财富的共同生产，它需要发展一种公共和私营部门不同性质的参与者之间的合作艺术；

- 共同管理统一性与多样性的艺术和治理层级之间合作的艺术。这一艺术与地方政府不同层级的权限隔离的古老政治传统完全相反；这个以民主责任分明为名而实行的隔离与新的现实背道而驰，新的现实造成任何社会问题都无法在一个层次上得到解决。

一个这样的参照系必定会使培训出现巨大的变化。它可能迫使消除大学学科之间的隔离，其中某些学科依然集中在法学、历史学、政治学，而其他学科则偏重管理方法。它也可能消除对象之间的隔离，例如按照巴西某些城市实验过的模式，即通过常规教育课程把地方政府负责人、社会运动领导人和私营部门的干部聚集到一起；它将促进推广诸如“主动辅助性”的新概念框架，以便于思考不同治理层级之间的关系；并将在借助这一新参照系交流他们的实践经验的专业人士网络中，逐渐形成一支师资队伍。

然而，有人会说，应当使这一新参照系预先得到现在的政治与行政精英的承认并作为二十一世纪治理的基础；但我们离此还很遥远。这是一个永恒的鸡和蛋的问题：现在的精英之所以远离这一参照系，恰恰因为他们是在另一个框架下受的教育！所有负责培养未来精英承担责任的人面对的是一项创造性的历史任务。

（陈力川 译）