

德国国家治理模式的变迁

——从合作联邦制的协商

到单一灵活的等级制*

[德]德特勒夫·萨克

郑启南译 伍慧萍校

摘 要：本文研究自 20 世纪 90 年代末以来德国治理机制的演变，主要分以下几个步骤进行论述：首先，阐述本文对治理概念的理解，其次，介绍德国一般性制度安排的重要发展变化，尤其是 2017 年的联邦制改革。接着，分两个步骤考察两个重要政策领域中的治理机制，即内部安全政策和能源政策领域。最后得出的结论是，在内部安全政策领域里，治理机制表现出单一化和等级化的特点，而在能源政策领域里，治理机制则表现出竞争的加强。纵观德国政治体制的机构改革，可以确定的是，尽管合作协商模式仍具有路径依赖性，继续存在，但是等级制、单一化的协调模式得到增强，并通过竞争得以灵活化。

关键词：治理变迁； 联邦制改革； 内部安全政策； 能源政策； 单一化

作者简介：比勒菲尔德大学 社会学系 教授 博士 比勒菲尔德 33615

译者简介：同济大学外国语学院 德语语言文学专业 博士研究生 上海
200092

校者简介：同济大学 外国语学院 教授 博士 上海 200092

中图分类号：D751.621

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2017)03-0026-14

* 本文为教育部国别和区域研究 2016-2017 年度指向性课题《德国国家治理模式研究》(课题批准号：17GBQY109)的阶段性成果。

引言

本文研究自 20 世纪 90 年代以来德国治理机制的发展变化,研究的主导性问题是,德国现有的行动协调形式是否发生了根本性的变化。紧接着探讨的问题是,这些变化具有哪些特征,以及变化的原因。尽管本文论证了德国呈现出的一个普遍发展趋势,但在开头仍需明确的是,这里提到的治理机制是多元的。行动协调的安排可以根据各级政权层面(比如城市与地区之间)以及行动关联(比如政策领域之间)的不同而有所区别。因此,在治理体系中存在着条块分割的治理机制,普遍的发展趋势由社会政治分领域的发展相加产生。

从方法来看,本文是一项研判时代趋势、基于二次文献和时事报道的研究,而并非是明显限定而集中的研究课题报告。本文分析对德国的治理变化具有重要意义的三个领域。首先是合作联邦制的制度安排。这从国际比较来看也被看作是德国政府体系的典型特征。随着 2017 年的联邦制改革,可以预见德国从 2020 年起将会发生重大转折。尽管目前还很难对联邦制改革的实施作出评价,但改革(以及之前的决策过程)令我们了解合作联邦制迄今为止的运作方式和相应的改革需求。本文接着考察两个政策领域。选取内部安全政策领域的原因不仅在于它是国家的核心职责,而且在过去 20 年里由于受不同的恐怖主义威胁而压力倍增,同时,它还是德国联邦州拥有基本职权的政策领域。内部安全政策是除教育政策以外,联邦州一直拥有重要地位的领域。本研究还显示,在该具体政策领域的联邦制改革之外,原有的行动协调形式同时是如何发生改变的。选取能源政策领域的原因在于,由化石能源向可再生能源转型是一次目标重设的根本性政策变化。^① 这一目标的改变表明,实施过程也伴随着行动协调形式的自我调整,即更加以竞争为导向。

本文选取的三个领域里的治理机制都具有明显的活力和变化,接下来应进行的研究步骤是将其与相对稳定的、不易改变的政策领域进行比较,但本文囿于篇幅无法完成。本文在这种局限之下提出的论点是,德国的政府体系在过去 20 年里已从合作联邦制发展成为灵活的单一制。然而这一论点尚需方法上的检验,即对稳定的政策领域进行分析。

本文将分以下几个步骤论证:首先,阐述本文对治理概念的理解。在指出治理机制的一般性变化之后,本文主要分析 2017 年的联邦制改革。这一改革虽要在 2020 年才生效,但令我们了解到现有的联邦制及改革规模。接着,分两个步骤考察两个重要的政策领域中的治理机制,即内部安全政策和能源政策领域。最后,本

^① Peter A. Hall, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy-making in Britain", *Comparative Politics* 25 (3), 1993, pp. 275 - 296.

文得出的结论是,在内部安全政策领域里,治理机制表现出单一化和等级化加强的特点,而在能源政策领域里,治理机制则表现出竞争的加强。这一结论标志着,德国的行动协调模式整体上正朝着单一灵活的等级制和竞争兼而有之的方向发展变化。

一、行动协调的相互依存性和形式:关于治理的概念

从国际比较来看,德国在政治经济方面属于具有根深蒂固的协调式资本主义传统的国家,^①在政府体系方面属于具有典型共识民主制特征的政府体系。^②如果考虑到政府体系的“行政机关——政党维度”,那么上述特征不仅体现在德国的比例选举制、温和多党制以及联合政府中,也体现在中等强度的合作主义,亦即协会间的合作与协调中。在“联邦制-单一制维度”上,其特征不仅体现在法院的重要地位,以及向代理机构和行政机关委托任务与日俱增,而且还尤其体现在合作联邦制中,治理的行政基础即行政组织的权限主要在联邦州。

治理在这种多中心的组织结构中起到什么作用?在方兴未艾的广泛讨论中,^③治理被定义为“管理社会和经济朝向共同协商的目标的互动过程”,^④它是“制度化的规则体系”总和,对行为体的行为起到引导作用。^⑤治理也因此被看作是各种社会行动协调形式的“统称”。^⑥

① Peter A. Hall/David W. Soskice, *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford: Oxford University Press, 2001; Martin Höpner, „„Spielarten des Kapitalismus‘ als Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung“, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft (ZfVP)* 3 (2), 2009, S. 303 – 327.

② Arend Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, London: Yale University Press, 2012.

③ 人们可以将有关治理的争论分为四种不同的学术视角。在规范研究中,一种是规范的、基于网络与协商的视角,另一种同样也是规范的,但基于“良治”协调方式总和的视角;同理,在实证分析中,一种是基于网络及其运作方式的研究,另一种则是基于协调方式总和及其互动关系的视角。本文采取的是最后一种视角。参见 Roderick A. W. Rhodes, “Governance and Public Administration”, in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, steering, and democracy*, London, Oxford: Clarendon, 2000, pp. 54 – 90; Detlef Sack, „Governance und Gouvernementalität. Komplementäres und Distinktes zweier Regierungslehren“, in Andreas Vasilache (Hrsg.), *Gouvernementalität, Staat und Weltgesellschaft. Studien zum Regieren im Anschluss an Foucault*, Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2014, S. 101 – 135; Christopher Ansell/Jacob Torfing, *Handbook on Theories of Governance*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2016.

④ Christopher Ansell/Jacob Torfing, *Handbook on Theories of Governance*, p. 4.

⑤ Arthur Benz, *Governance — Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, S. 25.

⑥ Renate Mayntz, „Governance im modernen Staat“, in Arthur Benz (Hrsg.), *Governance — Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, 2004, S. 65 – 76, hier S. 66.