

改革地方领导力和地方民主： 对英国、瑞典、德国和法国的比较研究*

[德] 赫尔穆特·沃尔曼

庞娟译

内容提要：近年来，欧洲大部分国家以加强地方政治和行政领导力为核心进行地方政府改革，以解决“民主赤字”和“表现赤字”问题。本文通过对英国、瑞典、德国和法国进行比较研究，讨论了欧洲国家为解决这些问题而采取的改革战略。

关键词 地方领导力 地方民主 比较研究

介绍

近年来，大部分欧洲国家的地方政府改革都在加强地方政治和行政领导力的要求推动下展开。激发和推动这场改革争论的原因具体有以下两个。一是地方决策机制因为缺乏透明度和责任感而一再受到批判，这不只表现在投票者数量的下降（“民主赤字”）。另一个是由于秉承传统的制度设置，地方政府越来越无力处理地方管理所面临的越来越复杂、越来越恶化的社会、经济和环境问题及挑战（“表现赤字”）。

本文就讨论了欧洲国家为解决这些问题而采取的改革战略，着眼点主要是英国、法国、瑞典和德国的相关例子。文章将包括三个步骤。首先是提出一个概念和定义框架。其次将会进行比较研究。最后得出一些比较结论。

一、概念和定义框架

按照体制研究者的观点，在欧洲的地方政府体系中，按照制度特点可以区分为三种类型，这可以由三种分法来描述和划分。

1. 地方政府的一元和二元能力论

举例来说，地方政府体系一元和二元能力论的区别在于对选举产生的地方议会和地方行政之间责任/能力划分的区别。

（1）一元（能力）论模式。在一元（能力）论模式里，地方政府的所有权力都取决于选举产生的议会（及其委员会），议会最终成为（最高的）决策实体并且通过指导或控制地方行政单位和

作者简介：赫尔穆特·沃尔曼（Hellmut Wollman），德国洪堡大学社会科学研究所教授。译者：庞娟，中央编译局办公厅。

* 本文是在沃尔曼教授于2007年10月在中央编译局所做学术报告基础上修改而成。

人员的方式成为地方“执行”机制的决策实体。在那些历史上沿袭“(地方)委员会控制政府”体系的 国家中,部门委员会(一元地)对决策(协商)和“执行”负责,也就是,在相关政策/服务领域负责指导和控制地方行政。一元(能力)模式以及逻辑上基本遵循一元模式的委员会控制政府体系)已经(路径依赖地)为英国、瑞典以及其他斯堪的纳维亚国家提供了地方政府系统的基础。

(2)二元(能力)论模式。相比,在二元(能力)论模式中(最高)决策权也在于选举产生的地方议会,但同时(在一定的功能划分中,或许是来源于遥远的权力分配观)一个分离的地方政府机构也是制度化的,其由地方议会选举产生,通过实行(执行)对地方行政的指令和控制,负责执行地方政府的工作任务。对地方行政职位的占有可以采取个人主义或独裁的形式(市长——议员或非议员),或者也可以采取由议员组成的组织或集体的形式(Magistrat)。

从历史上讲,二元(能力)论来源于1789年法国“大革命”的市政立法,基本上是一个地方的“议会体系”(二元的)区分主要在地方议会(作为立法团)和执行功能(pouvoir 为了市政)之间引入,后者由议会选举产生的市长担任。尽管法国的(从各种意义上)“大革命”改革在当时是短暂的,但二元能力框架成为后来欧洲大陆地方政府宪章运动概念上的蓝图,这首先出现在德国,例如1808年的《普鲁士王国各城市法规》(其中采取了二元论的集体形式),以及德国其他一些邦(这些地方则采取了个人主义的市长的形式)(沃尔曼,2000:116)。

2. 地方政府的统一和双重任务模式

另外一个分法在于统一和双重任务模式之间的区别。

(1)统一任务模式。在统一任务模式里所有从事的或交派给地方行政单位的公共任务,都是“真正的”地方自治任务,无一例外地由选举产生的议会来决定。在瑞典(以及其他斯堪的纳维亚国家),这包括来自一般的能力条款以及那些通过分权交派到地方行政单位的各种任务。统一任务模式也应用于英国地方政府传统中,即任务一旦通过清晰的议会法案在超越权限设定下交于地方行政机构,就成为“真正的”(统一的)地方政府的责任。举一个相关的有意义的例子,即营建许可证的发行,根据统一任务原则,在英国和瑞典原则上都是由选举产生的议会决定的(沃尔曼,2007a,第11.1、11.2章)。

(2)双重任务模式。在双重任务模式涉及的地方政府模式中,地方行政单位一方面履行它们(真正的)地方政府任务(根据一般能力条款或相关立法),而另一方面可以被赋予负责执行国家指派的(委派的,德语即übertragen)公共任务的责任。

和由地方议会决定的“真正”地方任务完全不同的是,这些委派的任务只是在地方行政责任下进行的,而选举出来的地方议会对其没有任何的影响或控制。

双重任务模式从历史角度而言也可以追溯到法国1789年的城市立法,其中规定市长被赋予了双重功能,他同时也是“政府的代表”。同时,双重任务模式也被19世纪初期的德国城市宪章采用,并且成为德国-奥地利地方政府传统的一个重要部分(还一路进入中东欧地方政府的发展中)(沃尔曼,2000:116)。这里也举一个有意义的例子,营建许可证在法国和德国的公布被视为是一项委派责任(在双重责任模式内)并且是由地方执行/行政决定的(双重能力模式内),不受地方议会的影响和控制(沃尔曼,2007a,第11.3、11.4章)。

3. 分离主义和整合主义模式

(1)分离主义模式。分离主义和整合主义模式之间的区别涉及到(中央)政府/国家水平和

地方(政府)水平的联系。分离主义模式表示一种在制度上、法律上等“遥远的”、“薄弱的”联系,而整合主义模式则意味着这种联系在制度上、法律上等是更紧密的、“不可分的”。正如在统一任务模式里,国家对地方政府履行这个任务的监督严格限定在法律条文的规定之内,这就意味着,作为规定,地方和国家水平在制度上和功能上“遥远”、“薄弱”的联系用比较主义术语来说,就被贴上了“分离主义模式”的标签(沃尔曼,2000:125)。瑞典的统一任务模式完全符合分离主义模式(瑞典国家水平对地方活动的监督是由“宽松的”法律条文和极少的干预组成的)。相比,英国地方政府系统,在19世纪末“维多利亚”全盛期也是典型的分离主义政府间设置,或者回顾起来可以叫做“二元政治”(Bulpitt,1983),这种分离主义状况在撒切尔主义时期基本上被取缔,转而成为中央政府的严密控制和干预(沃尔曼,2004:644)。

(2)整合主义模式。在委派任务的引导下,在双重任务模式中,地方政府受中央政府监管,而这种监管已经逾越了法律规定(德语:法律监督),并且已经延伸以及覆盖了适当性、价值等(德语:专业监督)(沃尔曼,2000:118)。这种扩大的政府监督管理在制度上和功能上“连接”了地方政府水平和国家水平,在某种程度上将前者整合到后者中去。这种模式就可以称为整合主义模式。

4. 提交类型:两个国家集团或“家族”

在继续研究以及应用这三种类型学两分法时,特别是应用制度主义的透视维度时,分成两个集团来区分国家中的集团或“家族”从探索角度和分析角度都是十分有意义的。

大不列颠/英格兰和斯堪的纳维亚集团的典型是英国和瑞典,这两个国家都根植于一元能力模式和统一任务模式,在历史上始终环绕在委员会控制政府的体系周围,并且有着倾向于分离主义模式的历史传统(现在已经不再是这种模式了,就像前面说过的英国)。

欧洲大陆集团以法国和德国为代表,以二元能力模式(标志是选举产生的议会和地方执行委员会的同时存在)和双重任务模式为前提,并且倾向于整合主义模式。

这种类型分法和相关文献中提出的其它类型分法的区别不仅在于它的“类型建立”特征,同时也在于它所影响的集团。特别是可以应用于(广泛引用的)三个集团类型(“英国的”、“法国的”、“北欧中部的”),正如 Hesse/Sharpe 1991 年提出的。但是这对一些其他的类型分法,例如对存在各种细微差异的“南—北”之分也是适用的。我们的类型也很接近“南—北”之分,但同时强调了制度特征作为“类型形成”的特征,即只要提到“南部的”这个维度时(从分析引入上)会更合理地解释在“欧洲大陆”集团和概念之中。

二、比较研究

在它们历史的(路径依存)轨道中,不列颠/斯堪的纳维亚“家族”的地方政府系统一直处在委员会控制政府的系统之内(以民主的“公平中的公平”的集体一元决策机制为转移),而欧洲大陆集团的那些国家从本质上可以表达为处于一个功能的双元划分体系中,即一个决策(协商)的议会和一个(议会选举的)执行机构之间的功能划分。

需要引起注意的是这些不同的(二分的)制度形式划分来自相应的两种国家集团不同的政治和文化背景。

在英国和瑞典,地方自治在19世纪的宪法环境下得到发展,已经相当进步(虽然还不够成熟)的议会民主和中央对地方政府政治、财政等方面高度自治的认可,从而放手使它们在一个

分离主义的政府间关系设置中运行,是这样一个大体制背景。

显然地方水平的行政机构在英国和 kommunal sjalvstyrelse(其中 styrelse 即为政府的涵义)被称为地方自治政府(政府!)。因此,自治政府基本上被视为地方居民在本质上自愿和体制上(一元地)覆盖(协商)决策和任务执行这个基础上的集体行为。因此,由(执行)委员会控制的政府基本上在逻辑上遵循这些前提。

相比,欧洲大陆国家的地方政府自治是在 19 世纪由中央和中央政府决定的宪法和政治环境中发展的,例如在法国 1800 年后是由拿破仑专制的中央集权主义决定的,而在 19 世纪的德国是由(除了一个小的改革)后来的专制主义或者最多可以称为半独裁主义的国家政府决定的。因此,在这两个国家中,自治似乎从一开始就可以被视为从本质上承担一种管理的职能,即政府通过赋予其一定的自治权来允许或指派它们完成任务。显然,它们在法国被贴上了管理者的标签(管理者!),而在德国则称为“区域中的自主的行政管理(行政管理!)”(并且一直存活到现在)。在一个政治—国家结构内,这再次成为一种逻辑,即通过二元能力模式,选举产生的议会的权力因为设定了一个独立的执行机构(议会选举委员会或市长)而受到了限制,并且通过双重任务模式,总的来说,自治市在一个符合“整合的”国家/地方关系的环境中负责执行国家任务。

目前旨在加强地方领导力的改革动力的不同着眼点

目前地方政府加强地方领导力改革的特征也巧妙地符合这两个国家集团之间的划分。

英国和瑞典的改革一直集中在各自委员会控制政府系统内的主要缺陷,这种缺陷被视为来自各部门委员会议员的历史悠久的集体“平等主义”的决策机制。其改革补救可以视为,首先,将(依然一元的)权力转变为“非集体主义”的委员会形式或者甚至是“个人化的”行为人。其次,通过用以政党为基础的政治上占多数的政党统治模式替换长期存在的超党的、协商的和比例运行制模式,来实现议会决策和运行的政治上的流动性。再次,至少在某种程度上用拿专职工资的(专业的)议员来替代那些历史悠久的非专业的议员人士。

在英国,2000 年的《地方政府法》完全取消了传统的部门独立(执行)委员会,将它们整体任务转向一个执行委员会(内阁)来作为惟一的决策/执行实体——一名议会大多数投票产生(同时也可以免职)的领导——很接近一个地方“第一大臣”。这种执行议员组成的内阁已经成为地方政府独立的“管理”实体,可以视为向二元形式的转变。

而根据 2000 年《地方政府法》选举产生的市长和内阁变量则走得更远了,该法赋予了市长(不可以由议会决定来免职)广泛的“个人化”权力,这让人不由想起了明显的二元模式的“总统制”。到目前为止,只有一小部分地方政府选择了市长和内阁的事实(这让那些强烈拥护这种选择的新工党失望了),反映了一种广泛的共识,即这种“独裁的”职位,对一些人来说甚至显示了一些地方管理法则的诡异变化,是属于异邦的,很难为不列颠/英格兰地方政治文化所接受。

这种新的政府一方面通过引入一种“强烈的、个人化的领导形式”而无疑加强了地方政治和行政领导力。但另一方面,整个地方议会和“普通的”议员(那些没有执行能力的议员或者说那些所谓的“后座议员”)则进一步丧失了影响力,他们的功能已经在很大程度上成为了检察角色,在此之上,议员大多数试图实现对内阁大多数的监视功能的有效利用。因此,新的地方政府形式似乎已经恶化了地方政府权力的不平衡现象。

在瑞典,地方政府改革从 1980 年代以来逐步进行着,很大程度上没有触及传统的议会控

制政府系统(拥有部门负责的执行委员会),其着眼点首先在于通过议会大多数投票选举常委会主席特别是“主要委员会”(kommestyrelse)的领导,来实现议会委员会决策机制在政治上的流动,以此来引入所谓的“某种议会制度”。其次,常委会和“主要委员会”的主要领导官员现在都已经是拿专职工资的职位。然而在瑞典的地方政府中,议会决策机制的“非集体化”甚至是“个人化”的过程已经取得了进步,但进一步发展的“等级主义”或者甚至“独裁主义”的政治和行政领导力如果说还没有因为尚未和这个国家一贯的世俗、妥协的政治文化相协调而遭到憎恨的话,至少还是被忽视的。因此,瑞典的地方政府系统仍然处于“有着很多的行为人和极少的领导者”的状态。

明显形成对比的是法国的地方系统,议会选举的市长通过成为地方议会和(双元的)地方执行职能的联合主席将这两个政治角色相结合,从而拥有了完全的政治和行政领导权力,在这种二元任务模式中,一系列责任主要在于市长的个人能力,而不受议会的影响和控制。后面的任务还包括市长作为“国家代表”的独立功能,从而有助于将地方行政“整合”入国家之中。此外,他还通过在政治上将其和上层权力水平相联系的职务兼职而获得影响力和威望。通过其市长职位的政治和行政领导力优势,以及其对议会的支配,选举出来的议会的作用实际上在地方系统中被边缘化了,因此,造成了议会和市长这个“两极体系”严重失衡。

从历史上来说,德国的地方政府系统一直有着二元能力和双重任务模式的路径依存特征。在1950年代第一次引入到巴登-符腾堡州和巴伐利亚州之后,这种直接选举的执行市长形式从1990年代以来已经在所有的联邦州实行了。由于拥有强烈的地方政治和行政/执行领导力,特别是通过将地方议会主席和首席执行官相结合,以及建立在直接的民主合法性基础上,直接选举的执行市长的形式让我们想起了一个“地方总统制”。在双重任务模式中,市长在议会的影响和控制之外执行“委派”任务的事实极大地增强了其面对议会的独立地位。同时,国家政府对市长执行“委派”任务的紧密控制本身也暗示了将其“整合”入国家行政之中的意图。因此,一方面,通过不断累积的政治和执行功能以及其直接的民主合法性,市长获得了异常强大的(个人化的)政治和行政领导力。另一方面,地方“制衡原则”依然存在并发挥效用。首先,地方议会(及其内部的政党集团)仍然积极发挥其政治作用来牵制市长(两极地)。其次,新引入的直接民主程序提供了对市长的(三极)监督,通过其自身的直接选举模式(建立一个新的直接的责任联系),以及通过恢复由议会以及地方居民自身发起的地方公民选举程序。

三、比较结论(继续的)集中还是(持续的)分歧?

最后,要讨论的是地方政府系统的发展是表现了统一性还是分歧性。

可以表述为下述几个普遍的趋势:首先,通过从先前集体的、“公平中的公平”决策权力和模式转变为集中于单一的地方政府机构和主体,向地方政府决策制定的非集中主义和个人主义过渡。英国在一个明确的个人主义(如果不是独裁主义的话)形式下(即直接选举市长)引入了领导控制内阁的制度,从而在这个体系内走得最远。瑞典向这个方向的转变是细微而谨慎的。

其次,从一元体系向二元体系的转变。英国的地方政府改革清晰地指明了这个方向——包括领导对内阁的控制(其责任在二元机制中,——其独立的“管理”责任是地方内阁的存在基础,某种程度上远离了类似于国家内阁政府的议会),同时更加显著的是,包括选举产生的市长

(已经拥有了蓄势待发的“二元”职位)。相比之下,瑞典仍然牢牢地根植于一元体系中。

再次,向市长直接选举过渡。其辩证本质和逻辑在于一方面通过直接民主的立法加强职位控制,同时也将其置于直接的民主责任和监督机制下,后者是通过直接的民主罢免程序强调的。这个转变已经在德国全面实现。到目前为止,英国只在一小部分的地方政府中实行,这或许表明了(公然的)独裁主义领导模式对这个国家的政治文化来说在很大程度上还被视为是异邦的。

最后(也许)从二元任务模式转向统一任务模式。在德国,对二元任务模式的批评已经展开,首先是针对市长在选举出来的议会的影响和控制之外执行委派任务,其次也针对将地方管理整合入国家管理的系统之中(Wollmann, 2007a)。

审慎的改革发展提供了深刻的实例,一方面是历史形成的(路径依赖)制度和文化模式对未来制度方针的形成和整合的影响,而另一方面是在现存的兴起或加速环境下,体制转变浪潮可能会来临。从19世纪现代地方政府形成直到1870年代,地方政府系统都显示了一个显著的路径依赖的连贯性,不只是本文强调的三个关键的制度“二分法”。自从1870年代以来,除了法国以外的地方政府系统都进入了一个关键的转变时期。尽管这些转变的着力点和速度要依赖国家或国家“家族”的具体环境,它们在不同的国家间具有一定的相似性,即都是由对传统模式中地方政府的“民主赤字”和“表现赤字”引发的。对这种地方政府体制“赤字”的认识最终造成了面临逐渐浮现出来的地方政府和地方管理中社会、经济和环境危机的影响和冲击而提出的国家改革日程,为解决这些危机而进行制度改革的呼声也具有了强制性。在国际化和欧洲化的进程中,国内改革的话语越来越受到国家间学习、制度模仿(“制度同构”)和制度竞争的宣传和指导。

参考文献:

赫尔穆特·沃尔曼等主编,2004《比较英德公共部门改革——主要传统与现代化的趋势》,北京:北京大学出版社。

Hellmut Wollmann, 2004. “Local government reforms in Great Britain, Sweden, France and Germany: Between multi-function and single-purpose organisations.” *Local Government Studies*. Vol. 30/4: 639—666.

——2006. “The Rise and Fall of the Local Community: A Comparative and Historical Perspective.” *Urban Studies*. Vol. 43, No. 8: 1419—1438.

——2007a. Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Frankreich, Schweden und Deutschland im Vergleich (forthcoming).

——2007b. “Comparing local government reforms in England, France, Sweden and Germany.”
www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government

——2008. “Reforming local leadership and local democracy: The cases of England, Sweden, France and Germany in comparative perspective.” *Local Government Studies* (forthcoming).

(责任编辑:郅继红)