

居于“地域性”和“功能性”之间的国家组织

——基于法国和德国的比较研究

赫尔穆特·沃尔曼 吉特·波科特

杨大群 编译

内容提要:“功能性”和“地域性”是一个国家组织设置的两大基本原则,但这两大原则并非相互独立或对立,而是相互渗透的,二者单独或联合指导了某国政府间组织的制度设计和行为实践。文章通过对法国和德国政府间组织的设置规则的比较研究,探讨了居于地域性/多重目的和功能性/单一目的之间这一新的治理模式。

关键词:功能性 地域性 国家组织 治理

一、引言

在某一个国家的宪法和制度设计中,“地域性”概念通常是指在政府间建立一个具有明确地域界限的、被赋予多元化功能的活动场所。由于这些场所是一个个独立的政治和行政实体,因此它们承担着多元职能。相比之下,“功能性”概念关注的则是单一而明确的任务。这些任务是由某一个体/机构或隶属于同一垂直管理系统的某些个体/机构在政府框架中执行的。

我们要探讨的问题在于,“地域性”和“功能性”到底是如何在单独或者联合的状态下成为指导性原则的?这些原则是如何被落实的?法国和德国在这方面的情况如何?

对这两个国家政府间组织进行比较研究,其目的在于明确上述原则在多大程度上和在何种“结合”方式下指导了该国政府间组织的设计和和实践。在此,探讨一下政策在地方政府层面上的统筹协调是十分重要的。

在展开讨论之前,我们给出三个原则或机制:

●等级制。即对人员进行等级制安排(组织之间或组织内部的设置)。在这种安排中,等级制指令能够影响到(属于不同利益集团的)人员间的协调。

●协调/网络。指在某一机构中,任何一个人都不正式地从属于其他人,因而协调工作是通过劝说和商议等形式完成的。

●市场。指在市场条件下,“看不见的手”在不同人员和有分歧的利益集团之间进行协调。

作者简介:赫尔穆特·沃尔曼(Hellmut Wollmann),德国洪堡大学教授。吉特·波科特(Geert Bouckaert),比利时鲁汶大学教授。编译者:杨大群,中央编译局办公厅。

本文由沃尔曼教授提供。

因此,关于地域性/功能性的讨论是与对治理的讨论联系在一起的。

(一)方法论问题和基本概念

这里所谈到的方法论问题是与描述和解释地域性和功能性的程度及其转换相关联的。

由于要进行国际间比较,我们还需要给出一些定义。“地方分权”(decentralisation)和“权力分散”(deconcentration)常常被修改为“权力下放”(devolution)或“去地域化”(delocation)。法国和德国的历史、法律和文化差异使得它们对这两个词的解释有些不同。

除了要对地域性和功能性进行方法论描述外,我们还必须注意到在改革评估过程中明显存在的五个重要问题,即分析单位不同(东德不同于西德)、含义不同(自治市不同于自治区)、重要数据的欠缺(许多组织都是虚拟的)、数据多样性(没有前后一致的数据库)、出人意料的变化(法令的存在并不必然是行政现实的反映)。描述这些问题的最简单的方法是在行政改革中寻求作用/反作用、刺激/反应或问题/解决的方式。

无论是地域性还是功能性,要做到专业化,充分的协调是必须的。而建立在以等级制、市场和网络基础之上的协调机制能够满足这一需求。

图1描述的就是这样一个流程:提出问题(即如何在一个国家中提供高效的服务)、解决问题(即通过建立地域性和功能性地方分权的方式)、产生新问题(比如政策协调)、(通过建立等级制、市场和网络机制的方式)解决这个问题。它在一定程度上描述了国家组织的重要变迁,即从集权体制(雅各宾派)到地域性和功能性分权(吉伦特派),再到以不分等级的市场和网络机制来重新协调为特征的新地域性/新功能地方分权治理体制的过程。

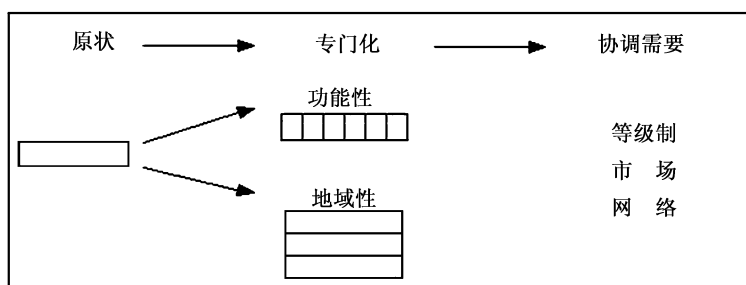


图1:一个简单的变化模式

在一个分等级的、多层架构的国家中,也许会出现地域性地方分权和功能性地分权两种理论模式(见图2)。当然,现实中会产生混合模式(并列的理论模式)或杂交模式(“混血”模式),这些模式取决于地域设计和功能设计的变化与结合。

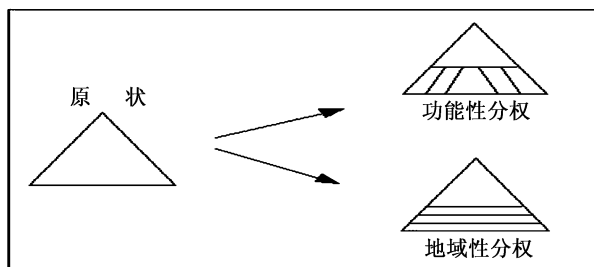


图2:两种理论模式

问题的关键是:哪些权力已被分散或下放,哪些权力依旧保持集中。劳动、职责、(战略的和/或仅仅是运转的)职能、资源(如人事和财政)和义务的划分日益复杂。而这种复杂性是由故意将类似的资格赋予多元参与者而造成的。这种情况在法国和德国都曾发生过。

(二)地域和组织框架

表1列出了一组以某些标准(如人事、财政)的数量为基础的、理论意义上的地域性地方分权模式。

表1:理论上的地域性地方分权模式

地域性地方分权标准	模式一:中央	模式二:中间层	模式三:地方
中央	98	1	1
中间层	1	98	1
地方	1	1	98

如果将该图用于分析法国和德国的情况,同时将机构数量看作是区域专门化的一个指标,那么,根据机构自治和附属程度的不同,我们可以看到一种金字塔结构(如表2)。

表2:机构数量的分布

层级	法国	德国	
中央	1	1	联邦
地区	22	16	
部门	100	23	地区政府
部门	100(平均约 450000户居民)	343(平均约150000到 200000户居民) 117	区县 城市县
市镇间机构	18,267	200	自治市
市镇	36,676	13,400	教区(城市、县、乡村、自治市)
一般说明:中央政府对地方政府的组织和人事“干预”	重要的(外部机构)	微不足道的	一般说明

总之,由上图所示,在地域性分权过程中,中央政府的权力正日益减少,而中间层政府和一些地方政府的权力则开始逐步增加。

(三)人员结构

关于人员结构,在比较的视角下,我们需要强调两个方面,一是公务人员的总数;二是公务人员在各级政府之间的分配或分布。

尽管在统计学方法上有些分歧,但我们还是可以同时得到三组数据:一是公务人员的总数;二是中央政府、中间层政府和地方政府公务人员的百分比;三是将卫生事业的从业人员也纳入其中进行比较。

从法国和德国的数据来看,有两点值得强调:第一,在公务人员总数占全体就业人数的比重方面,这两个国家的差别非常大。德国公共部门的规模相对较小,而法国则相对较大。第二,随着时间的推移,这两组数字的变化存在着显著的差异。德国在1980~1999年间将这一比重从14.6%缩减到12.3%,而法国却从20.5%上升到21.3%(见表3~表5)。

表 3:1970~1999 年经合组织成员国公务人员总数占全体就业人数的比重(%)

国家	1970	1980	1990	1999
瑞典	20.9	30.7	32.0	31.2
挪威	17.7	24.1	28.6	30.8
丹麦	17.0	28.0	29.6	30.0
法国		20.5	20.4	21.3
美国	16.0	16.4	15.4	14.6
英国	18.1	21.2	19.5	12.6
德国	11.2	14.6	15.1	12.3
荷兰	11.5	13.8	13.2	12.2
日本	7.7	8.8	8.1	8.3

资料来源: Naschold/Bogumil, 2000:29; OECD Public Management Service, 2001。

表 4: 公务人员在各级政府中的比重(%)

国家	中央 1994	中央 2000	中间层 e 1994	中间层 e 2000	地方 1994	地方 2000
澳大利亚	14.6	12.1	73.3	77.1	12.1	10.8
比利时	39.9	34.3	14.1	14.8	46.0	50.8
加拿大	17.1	13.2	44.1	51.9	38.9	35.0
芬兰	25.2	23.4			74.8	76.6
法国	48.7	51.6			30.7 (1)	25.3 (1)
德国	11.9	11.5	51.0	52.2	37.1	36.3
意大利	63.0	57.9	23.0	26.8	14.0	15.3
荷兰		74.2		4.7		21.1
新西兰	89.7	90.9			10.3	9.1
瑞典	17.3		24.6		58.1	
英国	47.7	47.6			52.3	52.4
美国	15.2	13.5	22.6	23.1	61.1	63.4

资料来源: Pollitt/Bouckaert, 2004:44。

表 5: 1980~2001 年法国各级公共部门的公务人员结构

	1980(N)	1980(%)	1990(N)	1990(%)	2001(N)	2001(%)
全国	2,273	56.2	2,308	54.2	2,491	52.5
地方(地区、省和市镇)	1,021	26.4	1,166	27.4	1,404	29.6
医院	671	17.4	783	18.4	861	18.1
公共部门总数	3,865	100.0	4,258	100.0	4,756	100.0

资料来源: DGAFP, Bureau des Statistiques, des Etudes et de l' Evaluation; Insee, Drees, 2004。

表6:1980~2002年德国各级公共部门的公务人员结构

	1980(N)	1980(%)	1990(N)	1990(%)	2001(N)	2001(%)
联邦	553	18.2	554	17.9	448	15.0
州	1,568	51.5	1,536	49.7	1,583	53.1
市	920	30.2	1,002	32.4	951	31.9
公共部门总数	3,042	100.0	3,092	100.0	2,982	100.0

资料来源:Kuhlmann/Röber (in this volume)。

从表6可见,德国中央政府雇员的比例自20世纪80年代以来有所下降,而地方公务人员比例则有所上升。这一趋势表明德国存在(适度的)地方分权。此外,我们从其他渠道得知,法国有95%的中央政府雇员分散在各地,这有利于中央政府对下级政府进行组织和人事干预。

二、居于“地域性”和“功能性”之间的政府间组织:以法国和德国为例

(一) 法国

自19世纪早期拿破仑一世建立中央集权体制以来,法国就具备了单一制中央集权国家的所有特征,即,相关的区域在政治上都从属于“统一而不可分割的国家”。在国家层面上制定的政策由垂直的行政机构来执行,而这些行政机构都从属于政府的某一个部门,或受到某个部门的指导。在这种集权模式下,作为地方行政单位的省由中央政府委任的省长来领导。在本行政辖区内,省长还要承担协调地方政府的任务。

在拿破仑一世的国家模式下,地方政府的政策执行要服从于国家的全面控制和协调。

然而,在政治和行政实践中,拿破仑一世的中央集权体制陷入了集权和分权的冲突之中。这种状态被称为“温和的激进共和主义”(tamed jacobinism)。譬如,中央和地方的这种紧张状态可以从中央政府对其地方派出部门的有限控制中看出端倪。此外,在政治学意义上,地方首长和“任务重叠”(cumul de mandats)的应急机制在某种程度上弥补了中央集权体制的失灵。这种情况对地区和中央层面上的政策制定产生了一定的影响。

自1982年地方分权以来,情况变得愈加复杂和混乱。

首先,垂直的行政单位仍然存在——它们在各自的中央主管部门及其首长的监管下运转,且其协调能力得到了强化。事实表明,“二元性”仍然是法国政府间体制的重要特征,这主要体现在大量的政治和行政职能都转移到了经由选举产生的地方当局身上,而公共职能和任务则仍由国家在地区、省级和地方层面上的行政部门来承担。

其次,在政府系统内,地方自治的地位和职责得到了很大的拓展。

在地方政府层面上,1982年的地方分权首先使省级政府受益,同时也拓展了自治市的职能。能够引入并巩固地方自治,产生一个有特定地域界限的、民主选举的多职能政府,这无疑是一个重要的进步,但是,由于种种原因,有关这次运动的政治价值从一开始就受到了质疑。

首先,在地方自治层面的相似活动中,各级自治单位的责任划分仍然含糊和重叠,这就需要更多的协调。

其次,由于自治市层面上的地区改革停滞不前,大多数社区的工作人员及其行政能力极为

有限,根本无法处理分派给他们的任务。因此,作为以地域为基础的地方治理单位,完成一些“来自下面或内部”的政策协调任务是很不容易的。

再次,19世纪90年代早期引入的法律,为大量无力处理地方自治事务的小市镇提供了市镇间合作的制度形式(市镇间合作的公共机构,EPCI)。尽管这些机构承担了日益增加的地方政府职能,但它却在亚区域中加剧了制度的复杂程度。1999年颁布的谢弗内芒法(Loi Chevènement)则试图简化这些机构。不同市镇间的合作模式受到委员会的指导,这其中也包括谢弗内芒法治下的新型市镇间模式,而这些委员会是由“成员”自治市的地方议会间接选举产生的,所以,这里有一个结构性的矛盾:一方面,虽然市镇间机构行使了地方政府的许多职责,但却未能直接选举产生它们自己的委员会,因而其政治合法性十分欠缺;另一方面,自治市通过直接选举地方议会而拥有了政治合法性,但是其职责却日益减少。

实际上,亚区域和地方组织是由大量不同的成员单位构成的,这些成员包括(垂直的、“单一目的的”)国家行政管理机关的驻外办事机构、省(如地方自治单位)、市镇和杂乱的市镇间机构(如工会、社区等)。因此,一元化的法国看起来更像是一个松散的联合网络。

如今,由于通过“等级化”手段而实现政策协调的传统方法已经弱化,人们开始采用其他手段或方法,旨在通过合作和契约的方式实现不同层面和部门的成员间合作、协调和配合。这种协调与合作策略解决了区域化问题和意图涵盖所有相关成员(国家、地方、市镇间机构、私有组织和义务组织等)的伙伴关系问题。尽管如此,人们还是批评道,这种“契约化”和“伙伴关系”往往是增加而非减少了政府间组织的复杂性和不确定性。

(二)德国

在德国,联邦政府的政治和行政机构是一种有特定地域界限的、在宪法上有明确责任的政治单位,地方政府在政府间体系中起到了强有力的政治和多元化的作用。

在德国,多数决策和立法责任都归于联邦政府,而在地方层面上没有正式的政策协调机构。联邦政府及其部门(在地区和地方层面)并没有(进行有效政策协调的)驻外办事机构。此外,根据联邦政府的职能分工,各州(在各州内部是地方政府)负责执行联邦政策和法律,所以联邦政府并没有监管(和协调)其政策执行的正式权力。

在州政府层面上,州政府能够在政策领域直接影响公共行政行为。多数州政府已经划分了由行政官员负责的微观行政管理区域。在行政区划内的政策执行上,这些行政区划及其行政长官被明确授权来发挥这个“自上而下分等级的”模式的协调职能。

20世纪60年代末到70年代初,德国的州政府推动了地方政府层面(城镇和自治市)的地域性改革。改革旨在维持和进一步增强城镇和自治市的行政能力和效率。

作为地域性改革的结果,以地域为基础的、可选择的、多种职能的地方政府的传统模式得以运转。这个模式提供了地域场所、制度框架,有助于以“自下而上”的方式来产生政策执行的有效机制和方法。20世纪90年代始,德国各州开始进行机构改革,在这场改革中,所有州都直接选举产生了州长。之后,一种有助于推动“自下而上”的政策协调性的政治行政领导模式得以引入。这种地方层面的协调,可以通过参与者和利益相关者的合作得以实现。在这里,站在政治和制度立场上的州长,则扮演了“重要的致力于建立关系网的人”这一角色。这种协调或许具有“等级化”的因素。这种“等级化”体现在议会处理政府事务的“大多数人同意”的规则中,也存在于州长进行单独决策的活动里。

总之,从联邦传统和宪法设计的表面上看,德国的国家组织比法国更为松散。相对于法国,德国更多地呈现出在结构上分等级的政府间关系,以及分层控制和分等级的政策协调机制。

德国政府间组织看似“井然有序”,但它的职责重叠、制度繁多。管辖权重叠问题在联邦和各州之间尤为突出。在各州特别是亚区域和地方层面上,机构数量日益增加,并多达五个政府层级,即州政府、行政区、郡县、自治市和几乎没有完成地域性改革的、为小自治市提供行政力量的市镇间机构。

因此,在(表面上有序的机构设置的)正式结构之上,随着时间的推移,非正式的结构和程序已经出现,同时在横向和纵向的参与者网络之间形成了一股联络和协商的潮流。这个参与者网络以“合作”的方式实现了协调。

三、公共部门地域化和功能化的动力

为了更好地了解改革的动力,对公共部门地域化和功能化动力的分析则是十分重要的。

传统的组织专业化曾经设定如下四个主要的标准来达到多重或单一的目的:

- 某一具体产品/服务(如教育、水资源和公共交通);
- 地理(如自治市内部区域);
- 公民/顾客(如需要照顾的老人、移民和客人);
- 政策过程的阶段(如旨在为经济发展、贯彻执行和评估方面进行政策设计的各种组织)。

显然,人们可以将这些标准结合起来,以形成一个可行的宏观、中观和微观的组织结构。

这些标准可能有单一或多重目的,或者可能会产生更多的在功能性上具有单一或多重目的的主导标准。表7为调查改革的情况和动力提供了一个分析框架。

表7:专门化和地方分权的类型学

专门化/地方分权	单一目的	多重目的
地域性: (受宪法保护的)以地域为基础的机构 ——与立法机关的等级相关 ——直接的政治控制 ——服从于政治的行政管理	Ⅲ: 地区、亚地区和地方的国家行政单位; 司法权; (法国的)公共服务; (德国的)特别机关	Ⅰ: 理想类型一: 地方、县、省级地方自治市的传统的行政管理; 中观层面:掌管地区司法权的行政单位; 省级国家行政机关; 具有监管和协调功能的行政机关
功能性: (受私法或公法保护的)以功能为基础的组织 ——与立法机关不直接相关 ——可变的政治控制 ——具有一定自治权	Ⅱ:理想类型二: 例如办事机构: 在法律和组织上独立存在的公共/市政社团; 非公共组织(私有或志愿部门); 单一目的职能; 单一目的“区域”; 单一目的伙伴关系	Ⅳ: 多重目的的伙伴关系; 网络

这四个类型显然有其自身的优点和缺点。其缺点成为措施调整和机构改革的动力。

如果这一总结适用于法国和德国,那么这两个国家则处于不同的情形之中(见表8)。法国是一种被称为“千层派”(mille feuilles)类型的国家,机构层级很多,同时还有一套非常复杂的市镇间组织(intercommunalités)。而德国则具有稳定的地域性设置,这种设置在分散的地方层面上取决于以地域为基础的、多种职能的传统地方政府模式。

表8:上述四个类型的功能性特征要素

	优点	缺点	驱动力:保持优点,克服缺点
理想类型一:地域性/多重目的	<ul style="list-style-type: none"> ——地域专门化; ——政治控制和问责制; ——民主参与; ——政治和行政协调的可能性; ——合法性协调; ——组织的经济性 	<ul style="list-style-type: none"> ——有限的规模经济; ——互相帮衬; ——生产职能的复杂排列 	<ul style="list-style-type: none"> A:从 I 到 III B:从 I 到 IV
理想类型二:功能性/单一目的	<ul style="list-style-type: none"> ——决策过程专门化; ——规模经济; ——专业技能; ——具有预算和/或契约的、明确的组织边界 	<ul style="list-style-type: none"> ——潜在的民主赤字; ——潜在的政治和行政控制赤字; ——垂直的部门; ——机能失调的网络; ——垂直的单一目的参与者网络之间不断增加的协调需求; ——成本的“具体化”; ——协调和交易成本; ——迅速增加的层级 	<ul style="list-style-type: none"> C:从 II 到 III D:从 II 到 IV

四、改革议程

(一) 法国

一方面,近期启动的法、德机构改革反映出这两个国家各自不同的“初始条件”和改革需求;另一方面,它还显示出一个共同的趋势,即在中央与地方关系中,改革旨在调整整个政府间体制。在亚区域的机构中,改革者则试图简化现有的机构设置,同时扩展执行方面的(横向上多功能的)“地域性”,同时相应地减少(纵向的)单一功能的结构。

目前,法国正在进行职能和职责的重新划分,且是在“自治的”次国家层面即地区、省和自治市(市镇)之间进行的。

以合并的方式对大量小型自治市进行完备的地域性改革,在政治上是不可行的。在组织上改革次国家领域的策略,其重点放在了重组由大量复杂的市镇间机构(如工会、社区等)组成的“市镇间组织”上。尽管根据谢弗内芒法的规定,在亚区域领域中,这些新的市镇将在功能上扮演极为重要的角色,但是由于没有直接选举产生的地方议会,所以它们仍然欠缺政治合法性。

关于谢弗内芒法类型的市镇地方议会是否应该经由直接选举而产生(以赋予它们“真正

的”民主合法性和直接的政治责任),这是一个政治议题。一方面,主张将省和市镇作为两个传统的地方政府层级的“省级主义者”认为,直接选举市镇间机构委员会将会导致市镇的消失和取缔;另一方面,那些“地方主义者”,即设想仍将地区和改革后的市镇间体制作为法国次国家政治行政领域的主要层级和体制结构的人们,则主张直接选举市镇间机构委员会。在政治层面上,“省级主义者”在参议院中根深蒂固,同时在各州州长那里也很受欢迎。所以他们极有能力在政治上来阻止直接选举市镇间机构委员会的立法。

(二)德国

关于德国联邦制改革的争论已持续多年。最近的一次宪政改革发生在1967年,它在政府间公共财政体制方面的改革尤为突出。近年来,关于改革的争论日益激烈和紧迫。为了解这次改革,需要强调如下两个结构性问题:第一是联邦和州政府之间的关系如何松绑的问题。而这首先要求在联邦法律中明确一下由选举产生的联邦议会和由各州政府代表组成的联邦委员会的相互关系。当联邦议会和联邦委员会的多数票分别掌握在不同的敌对政党手中时,这两个立法机构的立法过程就变成了政党的政治角斗场。第二是不断加剧的联邦和州政府之间的职责重叠问题。此外,德国统一后,长期得不到解决的预算问题几乎困扰着各级政府,所以政府间财政体制改革应该放在改革议程之中的首要位置。

2006年2月16日,联邦(大联合)政府和(多数由基督教民主党领导的)州政府达成协议,同意宪法改革草案的基本原则。该草案在2006年3月进入立法程序,于2007年初正式生效。

这一折中方案讨论的是联邦议会和联邦委员会的立法权问题。方案的意图是,使得联邦委员会“否决权”的法律效力,从否决70%的联邦立法草案减少到30%~40%。作为对联邦政府在立法过程中放权力的补偿,各州可以自己立法,这些立法可以有别于联邦法律,由此为它们之间的进一步分化敞开了大门。此外,联邦政府准备付出的另一个“代价”是彻底转移其在教育领域(包括大学)的职责。这个折中方案在2007年初正式实施。这次被政治领导人描述为“1949年以来最大的宪法改革”的改革,是“解开”和“简化”德国政府间体制的一个极为重要的步骤。就我们的分析而言,它在横向和纵向上强化了“地域性原则”,同时还使大联合政府在“同盟条约”中同意推动长期拖延的政府间公共财政体制改革。

总之,(在联邦/州的关系方面,通过明确划分在地域上有明确界限的政府层级之间的职能;在州/地方政府关系方面,通过进一步巩固以地域为基础的多功能的地方政府)德国机构改革的这一阶段强化了作为相关平行层面的“地域性”。

(三)比较研究基础上的评价

在对机构的回应进行评价时,表8中提及的一些缺点或问题出现了。机构改革的目的是要解决这些问题。下面是三组解决办法:

- 等级类型机制(HTM)
- 市场类型机制(MTM)
- 网络类型机制(NTM)

法、德两国改革问题的解决都有赖于上述机制的整合。然而,德国似乎更侧重于以地域性为基础的机制,而法国则更倾向于以职责范围为基础的可行性方略。

在这两个国家,地域性/多重目的模式(理想类型一)和功能性/单一目的模式(理想类型二)似乎重新得以定义。新的等级类型以及市场和网络机制都被应用于改革之中(见表9)。

表9:法、德两国调节机制的等级、市场和网络

调节机制	法国	德国
等级	<p>地域性: ——国家法律</p> <p>功能性: ——预算:以项目为基础和中央控制 ——计划:完全一致的行动计划 ——在职能上自治的政府</p>	<p>地域性: ——法制 ——某个行政管理的范围 ——统一管理</p> <p>对政治和/或管理决策起作用的以地域为基础的多功能单位 ——自上而下和自下而上的协调 行使“捆绑”功能的以地域为基础的中间层政府 ——地区治理(对功能自治的地域影响)</p>
市场	<p>地域性:</p> <p>功能性: ——以实践的方式为地方分权而进行的政治竞争</p>	<p>地域性: ——行政竞争:控制;税收分成</p> <p>功能性: ——政治竞争</p>
网络	<p>地域性:</p> <p>功能性: ——致力于建立关系网的单一和/或多功能政府间机构 ——建立关系网的长官 ——共同管理 ——身份的积累</p>	<p>地域性: 地方政府在地方层面网络中扮演了“重要的建立网络关系者”</p> <p>参与 ——交叉 ——混合管理,混合融资 ——社区管理 ——分组功能</p>

总之,虽然拥有不同的“初始条件”和对概念的不同理解,但法、德两国都开始强调将“地域性”作为政府间体制的基本组织原则,同时试图减少(垂直的)单一功能的结构和参与者。由此可见,具有明确地域界限和组织权限的传统政府模式仍然在发展,政治和行政上的旧经济体系仍然在运行。

一方面,法国和德国的政治—行政体制都突出了公共性,并在强化(多种功能的)“地域性”原则和弱化(单一目的的)功能性原则上非常“一致”;另一方面,两国在政治—行政领域中就如何适当保留“单一目的”或“有限目的”的功能性问题上,仍显示出明显的差异和分歧。

首先,法国还无法构建这种在地域上切实可行的、在政治上负责任的、承担多种职能的地方政府。

其次,在法国,传统的“二元论”实际上并没有改变。尽管进行了地方分权,法国中央政府及其各部门仍然通过其垂直管理的下级行政单位活跃于各省和地方层面。所以在法国,培养出多功能的、地域性的地方分权政策,伴随产生了“单一目的的”垂直行政管理链条,同时几乎也成为了“功能性”原则的缩影。与其形成鲜明对比的是,德国的中央政府在宪法上不允许在地区和地方层面上设立自己的驻外办事机构,同时各州对“单一目的的”行政单位的数量进行了严格的限制,一些州已经开始撤销少量现存的“单一目的的”驻外办事机构。

五、结语：走向一种新型的治理模式

如果不能依靠等级制,或市场和网络手段来解决协调问题,那么有关居于地域性和功能性之间的“治理”模式的讨论就显得尤为重要了。

在德国,虽然公共行为者积极承诺并趋向于在政治、行政单位所正式限定的地域边界内活动,然而,参与者网络的“去地域化”以及他们在解决具体问题、承担特定功能时无视既存地域边界的现象,也同样具有上升的势头。参与者网络在(亚)地区层面的出现就是一个典型例证。

这种参与者网络的出现和活动打破了常规的政治、行政结构,同时占据了包括公共、私有和社会行为者在内的活动空间。在最近的一次激烈辩论中,它被称为居于功能导向和自由导向之间的“治理”模式。传统的民族国家及其在中央、地区和地方层面的传统的管理(government)模式现在面临着巨大的挑战。为了应对这些挑战,需要求助于新出现的参与者网络。为了与传统的管理模式相区别,使用“治理”(governance)概念是有益的。

法国和德国政府间组织的制度化发展可在如下意义上得到诠释:“管理”和“治理”并不相互排斥。如前所述,它们之间可以互为补充,以强化传统的“政府”(特别是通过加强“地域性”和“多功能性”的根本原则的方式),并巩固新的“治理”模式,如参与者网络(以去地域化和功能一目标指向为特征)也应该加以应用。传统的管理模式的固有结构是治理结构成功运作的必要条件。“管理”和“治理”的适当结合或许可成为实现“好的”决策和行政管理的关键。

在法国和德国(德国的程度稍弱些),一般性的地域性安排和某些特殊的功能性安排之间固有的紧张关系,使人们开始高度关注功能性问题。然而,因为功能性的发展需要可变的地域、伙伴、决策程序以及资金体系,所以决定其自由程度的标准是合法性和控制机制。从这个意义上讲,它会走向一种新型的功能性治理。

此外,在德国和法国,具有统一功能和清晰地域界限的、稳定的、自上而下的法律框架,正在演变成可变的、自下而上扩大选择机会的法律框架。这种演变可以在地域管辖权之内发生,也可以在地域管辖权之外发生。从这个意义上讲,它会走向一种新型的地域性治理。

总之,在“多重目的”的地域性分权和“单一目的”的功能性分权的理想类型中,可以嵌入单一目的的地域性模式和多重目的的功能性模式。它们并不是混合的或不纯的类型,而是一种新的类型,因为社会中的治理类型已经发生了新的转变。新型的等级制、市场和网络催生了这些新的地域性和功能性分权类型。或许可称它们为新地域性分权和新功能性分权。新地域性是指重整传统的地域性/多重目的,并且在功能背景中将等级制、市场和网络类型应用于地域性/单一目的的模式。新功能性模式是指重整传统的功能性/单一目的,并且在地域性背景中将等级制、市场和网络类型应用于功能性/多重目的的模式。

(责任编辑:杨 琪)