



地方政府与地方治理译丛

Local Government and Local Governance Series

德国地方政府



German Local Government

〔德〕 赫尔穆特·沃尔曼 著
陈伟 段德敏 译
万鹏飞 校

Hellmut Wollmann

地方政府是一个国家政治制度的重要组成部分，不了解前者，就不能了解后者。每一个国家只有一个中央政府，却有多多个地方政府。地方政府与民众的日常生活更为息息相关，与多样性的地理和社会生态环境的联系更为密切。



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



地方政府与地方治理译丛

Local Government and Local Governance Series

德国地方政府



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

著作权合同登记 图字: 01 - 2004 - 2908 号

图书在版编目(CIP)数据

德国地方政府/(德)沃尔曼著;陈伟等译. —北京:北京大学出版社, 2005. 9

(地方政府与地方治理译丛)

ISBN 7 - 301 - 07657 - 6

I. 德… II. ①沃… ②陈… III. 地方政府 - 研究 - 德国
IV. D751.632

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 071055 号

German Local Government

Copyright © 2004 by Hellmut Wollmann

Chinese Translation Copyright © 2005 by Peking University Press

All Rights Reserved

书 名: 德国地方政府

著作责任者: [德] 赫尔穆特·沃尔曼 著 陈 伟 段德敏 译
万鹏飞 校

责任编辑: 周丽锦

标准书号: ISBN 7 - 301 - 07657 - 6/D·0936

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

排 版 者: 北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者: 三河新世纪印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 12.75 印张 167 千字

2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 20.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 翻版必究

译丛总序

万鹏飞

地方政府是一个国家政治制度的重要组成部分,不了解前者,就不能了解后者。每一个国家只有一个中央政府,却有多个地方政府。地方政府与民众的日常生活更为息息相关,与多样性的地理和社会生态环境的联系更为密切。

在欧美,地方政府被视为民主政治训练的场所、公民道德和意识培养的基地、切合公民需要的公共产品和服务的提供者、中央政府集权倾向的制衡者之一。二战结束以来,地方政府在现代发达国家中的地位越来越重要,其承担的公共服务职能随着福利国家的出现而越来越多,公共开支不断增加。地方政府与中央政府的关系更加紧密和相互依赖。这种情形使地方政府成为公众关注的焦点,成为各种潜在矛盾的对象。到20世纪70年代中后期,地方政府管理体制中的问题由于全球性的经济危机而变得越来越明显。地方政府开支紧缩,而公民的服务需求仍在增加,地方政府要求改变对中央政府的依赖和减轻其负担,公共服务传送中存在的协调困难和目标偏离问题越来越突出,公民中弥漫着对地方政府与政治的冷漠情绪。在这种背景下,一股从英国开始的地方政府改革浪潮席卷全球,并持续至今。

地方政府改革体现在以下几个方面:第一,地方政府职能的转变是许多国家地方政府改革首先必须面对的问题。综合各国的情况看,地方政府职能转变的途径有以下几种:(一)通过出售的方式将原来由政府承担的职能直接交由私人来承担;(二)



基于购买和生产、掌舵与划桨的区分,地方政府将所要提供的公共产品和服务通过公开竞争或委托的方式承包出去;(三)将一部分地方政府职能交由准自治的、非政府组织去承担;(四)设立最基层的、自治性的邻里或社区机构,将地方政府的部分服务职能下放给它们去行使。第二,各国还很重视地方政府绩效的评价。从初期对效率和节约的强调转向同时关注公平、对公民愿望和要求的反映和回应程度。第三,一些国家尤其是英联邦成员国国家如英国、加拿大、澳大利亚和新西兰,都将合并地方行政区划作为地方政府改革的一项重要内容。第四,除英国外,几乎所有国家的政府间关系呈现一种分权趋势,目标是扩大地方政府的自主决策权。北欧国家的“自由市镇试验”、法国和日本地方分权法的颁布和实施,都体现了加强地方政府权威的制度性安排。美国和德国的政府间关系相对来讲比较稳定,但是,州向地方分权也有目共睹。第五,加强地方民主政治建设。在过去二十多年的地方政府改革中,几乎所有的发达国家都把加强地方民主作为一项重要目标。在英国保守党执政的20年间,地方民主曾一度削弱。1997年布莱尔领导的工党政府上台后,地方民主重新得到加强。地方政府的权力有了实质性的扩大。地方政府重新具有了征税的权力,法律也为地方自主权的行使提供了更积极的空间,地方政府行为中的问责制再次得到重视。地方政府还可以就政治管理和服务供应进行试验。2000年春天,伦敦市长首次由选民直接选举产生。在北欧四国,除了扩大地方政府的权力外,它们还采取多种措施,加强地方民主政治建设:建立多种公民表达和退出机制,除传统的选举外,民意调查、消费者圆桌会议、消费者委员会、服务电话、城市规划论坛、互动电子媒介、邻里委员会、消费者选择机制成为地方民主建设的重

要内容;制定市民宪章,强化政府服务意识,提高服务质量;通过非完全的公民创制权和复决权让市民直接参与到地方公共事务的决策中。

在联邦德国,地方民主的发展主要表现在以下几个方面:地方公民复决权不断扩大,从原来的一个州扩展到全国所有州;市长和县长由选民直接选举产生;有3个州(萨克森、勃兰登堡和石勒苏益格—荷尔斯泰因)的市长可由地方市民通过公民创制权加以撤换。

在美国,地方民主的发展和德国相似,只是公民复决权和创制权的应用更为广泛,市长直接选举也更为普遍。目前,美国有一半州的选民在行使复决权和创制权这两项民主权利。加利福尼亚州现在更是规定,所有地方政府的岁入筹措行动(征税、收费)都必须由2/3或更多的选民投票通过。在人口10万以上的城市中有90%以上的市实行市长直选。

透视这场全球性的地方政府改革,有以下几个特点值得注意:

(一)改革的发起者在单一制国家和联邦制国家中各不相同。在前者,地方政府改革大多由中央政府发起;在后者,地方政府改革通常是由州政府或地方政府自身发起。

(二)改革的进度以渐进改革战略为主,少数国家的改革则较为激进,如英国和新西兰。

(三)改革的视角从地方政府转向地方治理。人们越来越意识到,地方公共事务的有效治理决不能仅仅依赖于地方政府,需要将视野扩展到地方政府与其他横向和纵向的政府间关系、地方政府与私人部门、志愿部门和市民之间的关系。传统的由政府主导和影响的地方公共舞台成为多重组织和个人与政府共



同表演的场所。政府更多的是助推者和协调者而不是指挥者和控制者,是掌舵者而不是划桨者,是服务的供应者而不必是生产者。因此,传统的地方政府全能角色必须进行分解和重构。总之,从地方政府到地方治理意味着人们治道思维方式的转变,这种转变表现在:从国家角度转到国家和市民社会两个方面;从公共部门角度转到公共部门、私人部门和志愿(第三)部门共同参与角度;从静态的制度转向动态的过程;从组织结构角度转到政策和结果角度;从“划桨”、直接提供服务到“掌舵”和让其他部门或个人来提供服务;从命令、控制和指挥转向领导、推动、合作和讨价还价;从等级和权威关系转向网络和伙伴关系。

(四)从私营(商业)部门的经营之道中寻求公共部门问题解决的灵感和办法。所谓的新公共管理学就是这样一种努力的结果。传统公共行政强调公共部门与私营部门的区别,特别强调程序规则,以此来限制官僚和政客的斟酌处理权。新公共管理学则要淡化、模糊甚至消除两者之间的界限,要求把注意力从程序规则转向结果,认为私营部门的组织管理原则可以运用于政府部门。在这种背景下,城市行政首脑把自身定位为某种形式的CEO,行政辖区内的市民不把自己看成公民而把自己当成服务的消费者,公共部门改革特别强调公共服务的消费者/顾客导向(consumer/customer orientation);地方治理则强调目标管理。公共产品与服务应尽可能地引进竞争机制,使消费者受益更多,公共部门最关心的事情应是服务的质量。

(五)重视地方政府立法,推进地方政府改革。纵览各国的地方政府改革,有三点令人印象至深:一是制定或修改地方政府法,推进地方政府改革,如英国、澳大利亚、新西兰、加拿大、法国、日本。二是通过立法将地方政府改革的成果制度化,如北欧

四国。三是各国地方政府法具体、规范、详实,如加拿大不列颠哥伦比亚省地方政府法分30个大部分,1040个条款。瑞典地方政府法分10章,258个条款。内容涉及地方政府的界定、层次划分、市民资格的认定、地方政府的成立和解散、地方政府的组织和权力、地方议会的组成、议员的选举与任期、地方行政机构构成与职责、地方议会和行政机构工作程序、地方公共经济的管理、地方税收和财政、审计、行政行为的合法性评估。

近二十多年,全球性的地方政府改革既有成功的经验,也有失败的教训,这些经验和教训可以概括为以下几点:

(一) 政府职能的转变应放在地方治理的广阔背景下去思考。地方治理的概念告诉人们,地方政府职能的转变决不仅仅是地方政府自身的事情,它取决于政府间的横向和纵向关系,取决于政府和各种非营利性组织、私人、企业的关系。只有把地方政府放到与其自身相关的复杂关系网中,政府职能的转变才会有广阔的视野和多样性的选择,才能最终得到实现。

(二) 地方政府需要在代议/政治角色和管理/服务角色之间寻求一种平衡。在一些国家的地方政府改革中,曾经出现过专注后者而忽视前者的倾向,片面强调商业运行思维,强调民营化,强调效率和标准化,地方政府的政治角色和责任被置于一边。现在,越来越多的学者已经意识到,政府不是商业组织,需要代表公共利益、承担公共责任。而且,有关民营化好处的论证往往是理论多于实证,甚至成为一种“政治秀”的安排。解决地方政府角色平衡问题的一条有效途径是区分供应(provision)概念和生产(production)概念。地方政府首先应被看作是供应单位,一个承担着公共选择任务的单位,它们的主要职能是:(1) 建立多种机制,表达和汇集地方居民的愿望和要求,做他们利益



的代表者；(2)在此基础上,决定应该提供哪些服务、服务数量和质量标准的类型；(3)根据财政公平原则决定政府的公共收支；(4)制定规则用以约束公共产品和服务消费中的个人行为；(5)选择公共产品和服务的生产类型和对生产者加以监督；(6)建立监督机制使政府官员能够在公共事务的处理中向其委托人——地方居民利益共同体负责。很明显,衡量政府作为供应单位绩效的标准是回应程度、公平和向地方居民负责。不管公共产品和服务是由政府内部组织生产还是由政府以外的其他组织去生产,都不能忘记地方政府所承担的政治和公共职能。公共产品和服务的生产强调的是效率,绩效标准自然和供应不同。

(三)合并地方政府和扩大其规模并不是解决公共事务问题的最佳办法。首先,公共产品和服务的类型多种多样,劳动密集型的不同于资本密集型的,它们所需要的组织规模大小也不一致,要想建立一个单一的适应所有服务的组织模式(one for all)不但不切实际,而且有违规模效益原则。其次,对于劳动密集型的公共服务来说,组织规模的扩大会减低官员的回应速度。事实上,上述改革运动在美国遇到了强大的阻力,合并运动未能真正实行。近来,越来越多的人对合并地方政府和扩大其规模的做法持批评性的反思态度,认为这种改革行动经常以牺牲参与性的民主为代价,而且,也没有证据表明合并的确导致了地方政府公共开支的减少。总体而言,合并改革在各国并不能算很成功,留下后遗症不少。因此,地方政府的合并应慎重行事,不能抽象地从一种概念出发,组织越大越好。地方政府规模大小应是对多种因素如公共产品和服务的类型、历史和地理环境、组织交易成本、地方民主参与等进行考量的结果。

(四)地方政府改革应采取自上而下与自下而上相结合的

战略。大多数国家的地方政府改革或是由中央政府发起或是由州政府发起,采取的是一种自上而下(top-down)战略,但是这种战略经常忽视地方社区的利益和偏好,对地方自然、社会和历史环境的多样性视而不见,将整齐划一的组织模式推广到全国或全省,英国和加拿大就存在着这样的问题。相反,在北欧四国,地方政府改革采取的是一种自上而下和自下而上(bottom-up)相结合的战略,中央政府的改革是对地方政府所反映问题的一种回应,改革的立法充分考虑到了地方意见和要求,地方政府的斟酌处理权由于中央的立法支持而进一步扩大,而且,在中央政府设定的框架下,地方政府被允许进行一些大胆的试验,试验的方案和计划由中央政府和地方政府共同制定而成。得益于上述改革战略,北欧四国的改革显得平稳有序。

(五) 地方政府改革不应过多地寄希望于组织结构的变革。组织结构变革是地方政府改革的重要内容,但地方政府改革是否达到预期目标却取决于多种因素。一般而言,改变正式的组织结构比较容易,改变与其组织结构相应的人们的观念、行为却比较难。另外,地方政府改革是在既定体制下的变革,而地方政府体制是过去几个世纪演变而成的,承载着传统的文化心理和民间习惯法。如何继承和发扬传统体制中的合理因素,革除其存在的弊端,成为各国改革者必须面对的问题。用抽象的原则自上而下地重塑地方政府的组织结构很容易忽略地方政府结构所赖以存在和运行的习惯、社会心理,以为只要变更正式的组织结构就能解决原有体制下的所有问题,这样的改革不仅动摇了原有地方政府的根基,而且使新建立的地方政府组织结构难以按预期目标运行,甚至会产生相反的结果。地方政府的有效运转并不仅仅取决于组织的正式结构,更主要地决定于地方政府



所处的一系列正式和非正式的制度背景,包括地方政府与其他各级政府和公共组织之间的关系,地方政府与非政府组织和个人之间的关系,在上述关系中所发展起来的信任、合作和互助等社会资本形式。

(六)在地方政府改革中应特别注意区分相似问题(similar problems)和共同问题(common problems)。相似问题有着相似的过程和影响,而共同问题则同时对一个社区的所有人都有影响。前者如无家可归者问题、残疾人问题、老龄化问题、失业问题等,而后者如空气污染问题。相似的问题更需要通过具体的、适合地区的、个案的方式加以处理,而共同问题的解决则需要运用宏观的、统一的办法加以处理。如果把这两类问题混为一谈,就会将地区性问题当成为全国性甚至全球性的问题,忽视具体时空背景的具体分析,企图用整齐划一的组织模式来解决个案性较强的相似问题。对问题诊断的失误必然会导致对策的失败。

很明显,国外地方政府改革的经验和教训与中国地方政府改革具有很大的相关性。改革开放以来,我国的地方政府也经历了重组与改革的历程,时至今日,改革仍没有停步。从时间上看,中国地方政府改革倒也与全球性的地方政府改革浪潮相吻合。当然,国外的地方政府改革与中国的地方政府改革无论是在背景上、改革的理论基础上,还是在改革的具体措施上,都有很大的不同。但这并不妨碍两者在学术上的相互参较、实践上的相互学习。在今日中国迈向更完善的社会主义市场经济体制的进程中,了解那些有着成熟市场经济体制国家的地方政府及其改革,也是关心中国行政改革的学者和官员的一种必然诉求。如果我们的这套丛书能够为学术界提供一些基础性的信息和最

新的学术动态,能够为我们广大的地方政府官员进行制度改革和创新建设提供一些思路上的启发,我们将会感到由衷的欣慰。

这套《地方政府与地方治理译丛》大致分为四个部分:一是国外地方政府导论,为读者提供各国地方政府的全景式介绍。所选图书多系名家名作、多次再版的专著或教材。一时没有这方面的合适图书,我们就请相应国家地方政府研究的权威给我们“量身定做”。二是地方政府法,内容涉及各国地方政府法的历史和现状、各国地方政府法的法律条文和判例。三是地方政府改革,旨在介绍各国地方政府改革的最新理论和实践动态。四是地方政府专题,按照地方政府所承担的重要职能进行分类介绍,如地方政府的经济管理、地方政府人力资源管理、地方民主、地方财政、城市规划等。

本套译丛由北京大学地方政府与地方治理研究中心组织,编委会成员以北京大学政府管理学院青年教师为主,同时邀请了香港大学、台湾暨南大学、清华大学、中国人民大学、浙江大学、苏州大学、南开大学、国家行政学院的一些志同道合的朋友参与其中。组织地方政府与地方治理的译丛在国内尚属首次,涉及国家多,工作量大。好在我们得到了北京大学政府管理学院领导王浦劬教授、傅军教授和北京大学政府管理和发展研究所所长谢庆奎教授、北京大学首都发展研究院常务副院长杨开忠教授的大力支持。同时,许多国外从事地方政府与地方治理研究的著名学者在书目推荐、版权问题等方面对本套丛书也给予了关键性的支持,他们是:美国印第安纳大学政治理论和政策分析中心主任奥斯特罗姆教授(Vincent Ostrom)、哈佛大学法学院布鲁克教授(Gerald E. Frug)、德国洪堡大学社会科学学院沃尔曼教授(Hellmut Wollmann)、英国伯明翰大学地方政府研究所



德国地方政府

盖姆教授(Chris Game)、英国曼彻斯特大学政治学系斯托克教授(Gery Stoker)、挪威奥斯陆大学政治学系巴德塞姆教授(Harold Baldersheim)、加拿大维多利亚大学地方政府研究所所长比什教授(Robert Bish)、麦吉尔大学政治学系萨贝蒂教授(Filippo Sabetti)、澳大利亚新英格兰大学地方政府研究所所长多利教授(Brian Dollery)、以色列巴尔—伊兰大学地方政府研究所所长哈伊姆教授(Kalchheim Chaim)。北京大学出版社的副总编辑杨立范先生、金娟萍女士、耿协峰先生在本套丛书的策划方面也给予了充分的支持和鼓励。没有他们的帮助,组织这套丛书根本不可能。在此,谨向他们表示深深的敬意和衷心的感谢。

目 录

序言	(1)
第1章 德国地方政府的历史	(4)
1.1 19世纪:基于有限民主之上强势地方自治的出现	(4)
1.2 动荡战争岁月中的地方自治	(8)
1.3 1945年之后民主的地方政府之再引入	(10)
第2章 德国联邦制与政府架构中的地方政府	(11)
2.1 联邦与州政府	(11)
2.2 作为更重要的新(超国家)政府层次的欧盟(EU)	(20)
2.3 地方政府	(20)
2.4 政府架构中地方政府影响决策和 政策制定的机制和渠道	(24)
第3章 地方政府的结构、数量、规模及区域界线	(26)
3.1 地方政府的结构	(26)
3.2 地方政府区划改革	(34)
第4章 地方民主.....	(48)
4.1 代议民主传统下的地方政治共同体	(49)
4.2 直接民主的来临	(58)
第5章 地方政府与市民社会	(64)
5.1 地方公民政治参与的扩展与延伸	(65)
5.2 市民社会的扩展	(69)
第6章 地方政府法:趋向民选议会和直选(行政首长) 市长相结合的二元制模式	(73)



6.1	历史背景	(73)
6.2	1945 年之后的发展	(74)
6.3	20 世纪 90 年代早期以来的直选(行政首长) 市长改革风潮	(77)
第 7 章	地方政府职能 ——压力下的传统地方政府模式	(90)
第 8 章	地方政府的组织、行政改革和现代化	(109)
第 9 章	地方政府人事	(120)
9.1	一般公务员和政府雇员系统	(120)
9.2	地方政府人事结构	(123)
9.3	地方政府人事政策	(128)
9.4	薪资标准	(130)
9.5	教育和培训	(131)
第 10 章	地方政府财政	(135)
10.1	地方政府收入	(135)
10.2	地方财政预算	(145)
10.3	当前地方政府的严重财政危机	(151)
第 11 章	德国统一进程中的东德地方政府	(155)
11.1	地方政府的体制转型	(155)
11.2	地方及县政府的区划改革	(159)
11.3	制度重建	(160)
11.4	人事结构	(161)
11.5	地方政府新的组织和人事结构的 运转情况	(163)
第 12 章	国际视野下德国地方政府的发展和现状	(167)
参考书目		(174)
译后记		(191)

序言

本书专为中国读者(学者、实际工作者、学生及其他有兴趣的人)而作,它是一本关于德国地方政府制度的入门读物。

中国读者对德国地方政府的兴趣,可能源于以下多个方面的原因。第一,国际观察家一致认为,以比较视野来看,德国地方政府在国际上处于“强”地方政府体制的行列,因为它将特别的政治功能(各种不同形式的地方民主)与强大的行政功能(执行其职责范围内广泛的任务和功能)紧密结合在一起。以此点而论,德国地方政府体制常常被看作和斯堪的纳维亚的市(乡镇),同属于一个制度群体和“家族”。第二,传统德国地方政府的“多功能”模式,其特征是功能的“双重性”,地方政府一方面要履行地方自治的职能,同时,它们还要执行由州政府所分派委托的任务;这便导致出现了一种特定的地方自治与国家委托职能二者在制度上的“融合”。第三,东部德国地方政府的发展引人注目,因为自1990年以后,东部德国地方政府曾面临许多因从高度集权的国家组织(这是民主德国的特征)向联邦分权制(这是联邦德国的特征)转型而导致的典型问题。



本书主要以制度分析的方法,集中关注地方政治和行政领域的制度结构(政府体制),而很少论及地方政治或地方政策(正如在英语世界中有政体、政治和政策的区别一样)。这种制度分析的方法乃是基于这样一种假设:“制度是关键”,也就是说,各种“制度”提供了根本的制度框架(政治体制),在这一框架内,“政治”(如行动者权力和利益的冲突)和“政策”(如决策与实施)得以发生,这些过程也主要受这一框架规约。因此,以我们的观点来看,对这些制度和架构的深刻理解与对地方政府和政策的准确理解乃是不可或缺的,因为地方政治舞台和政治世界,对公民的福利和共善来说乃是最为基本的。

通过对德国地方政府体制重要制度和结构的考察,本书从以下几个章节展开,主要内容如下:

第1章介绍了德国地方政府的一些历史背景。

第2章是关于德国联邦制、分权制政治和行政体系中地方政府设置的一些基本信息。

第3章主要探讨包括县和乡镇的地方政府的区划结构和人口规模,对地方政府区域改革的影响将予以强调。

第4章描述德国地方民主。首先讨论了1945年后地方民主、代议制民主原则的复兴,随后则是关于地方议会在地方治理中的角色。自20世纪90年代初以来,直接民主的原则通过引入地方全民公决而得到了加强。

第5章中对地方共同体的“市民社会”维度将予以强调,其外在表现包括社会运动、自治团体和“志愿”部门的出现等。

第6章将集中探讨地方政府法规的发展,这些法规是每个州的立法职责。新近引入的直接选举市长(行政首长)制,作为将地方(政治和行政)领导权放在新的制度基础上的重要一步,