

海因里希·欧伯罗依特

## 理想与现实— 追求的目标和改革的实施

(北京, 2006 年 12 月 5 日)

谈及这个题目必须要清楚地了解德国和中国在改革进程上不同的初始条件。至少有下列三个不同的区别：

- 在德国，社会福利国家制度相当的完善。目前公民要有所付出，他们也是这么感觉。而中国则虽然充满活力但是处于发展的初期，如同德国在 1945 年以后的情景一样。中国人现在几乎只有获得。
- 在德国，由于宪法的规定，因此从原则上来看所有人的生活状况都是同一品质，虽然前东德社会主义造成了严重的经济后果和社会后果。而中国则存在着巨大的城乡差异和地区差异。
- 两国行政管理部门之间显然存在着巨大质的差距，而管理部门对改革过程的影响极大。在德国，对改革的管理很可靠，有明确的法规、监督机构和合理的等级制度来约束。

### I. 改革政策的渐进主义或激进主义

改革这个概念在过去几十年当中词义发生了很显著的变化。在上世纪狂热和大发展的六十年代和七十年代它的词义是褒义的。当时的联邦总理勃兰特无不傲慢地称：“我们才刚刚开始民主”。这里所说的民主是指现代化进程的巨变。今天这个内涵完全没有了。改革指的是整顿、放弃习惯和既有东西、惶恐不安和恐惧未来。尽管人们原则上同意改变有必要性的看法，但是改革这个概念目前是一个贬义词。

德国（不仅是德国）的公众舆论患上精神分裂症：同意抽象的改革概念，一旦改革建议（或者说是整顿建议）变得具体，就变成反对。有一个谚语准确地表达了这个意思：“请为我清洗毛皮，但不要将我打湿！”

随着在过去五年里改革政策不断具体化，公众甚至不断拉开与改革的距离。对这个现象有三个不同的假定：改革来得太迟，力度不大；改革实施手段太差；改革偏离了预期设定的方向。

就第一个假定来说，尽管花费不少口舌功夫，但是改革措施的数量还是控制在一定的范围内；说到第二个假设，在一些情况下本来要治理财政难题，但这些难题反而被激化；对于第三个假设，人们展开了大讨论，争论改革计划是否确实带来了经济增长和就业岗位，改革计划是否损害了社会公平。重要的是要对改革和其实施情况进行阶段性评估，因为这关系到是否能够获得大多数人对坚定的地继续改革的认同。

大多数专家们对此评价悲观。他们认为，必要的改革不是来得太迟，就是执行起来三心二意，这就是德国为什么没有充分挖掘潜力的原因。政治家之所以犹豫不决，是因为有两个原因：1) 进行广泛政治改革和社会改革不受欢迎，会危险其执政地位；2) 广泛的政治改革和社会改革会引起政党之间和政党内部的冲突。我们在德国已经观察到党内的冲突比政党之间的冲突带来的问题更大，因为在形成大联合政府之后因改革政策而引起的政治争端已偃旗息鼓了。而党内对改革的争议依然不绝于耳。政府发表声明称改革只能“一小步一小步”地实施。

成功的改革家们恰恰认为这一做法是错误的。彻底改革新西兰那届政府的财政部长罗杰·道格拉斯爵士曾经写道：“改革成功的关键并不是用缓慢和小步骤的战略。关键在于目标定义明确，要大步快速地向前进。否则的话利益集团就有时间准备好架势，让改革进程缓慢下来。”速度太快也不行，因为一个改革计划要落实到实处需要好几年的时光。其二，改革进程在达到目标之前不能停滞下来。“对于改革家们来说，在反对派正忙于组织力量反对上一个改革措施的时候就要做出一个新

决策。这样总是比反对派多走一步。”不要受到一种观点的诱惑，这种观点认为将改革速度减慢可以提高对改革的接受程度。谁要是相信了这种观点，谁就会走回头路，信誉扫地。要着眼于选举和选民让达到广泛共识成为改革的前提条件，这种做法是完全错误的。要那样的话，决策就会失去质量和力度。在对妥协的赞扬声中你会忘记改革要付出长期成本的代价和本来要解决的难题。

道格拉斯爵士上述的危言耸听决不是从一党专制的角度来做出的，他而是从一个有各种各样表述自由和组织自由的开放多元化制度（也就是要面对选民、利益集团、反对党和新闻媒体）的角度来论述上述观点的。起码他面对的不是一个联合政府伙伴和一个联邦政体。

按照他的观点，改革的实施要建立在清晰定义的目标、实施速度快和坚决的政治领导的基础之上。

决策取得成绩才能达到共识。道格拉斯说：“不管是否开始遇到困难，想要在任内取得成绩的政府一定要坚定地贯彻它认为正确的决定。”妥协虽然能在短期成功，但是会导致公民的不满增加。

撒切尔也采取了类似的做法。她排除特定利益集团的阻力，不理睬党内、反对党和公众舆论的意见。英国从而走上了健康的道路。这难道是正确的康庄大道吗？斯堪的纳维亚人没有走这条道路，荷兰人则在实施改革措施之前寻求广泛共识了。他们两者都成功了。

## II. 依赖于干预因素

在德国，缺乏清晰、有凝聚力的目标协商、改革的快速和坚强的政治领导，而且再加上现在的大联合政府和原来政党内部的阻力。现在的局面就是阻力重重和派别多多。另外，政党各自的形象也带来了额外的困境。一个政府是否按照社会福利原则还是按照效率原则治国，这个问题民众根据其对各个政党的角色期待部分地在民调中回答了：社

会民主党强调社会福利，而自由民主党则重视效绩。但是现在由于联合政府的成立产生了裂痕：根据 2005 年联邦议院选举的民意调查，一半的选民希望政府着重社会福利方面，而另一半的选民则希望政府重视效绩。这符合现任联合政府的形象，它相当准确地满足了民众对它的期待。

如果说德国的改革争论形成了上述两个极点，那么联合政府在改革实施方面形成了一边是一个分裂的党，而另一边是采取拒绝态度的党。原来是没有一个清晰的目标，现在是在联合的条件下根本就达不到清晰的目标。改革的速度和坚强的领导当然就根本谈不上。

即使是道格拉斯/撒切尔模式的支持者们也必须扪心自问一下：确实有能够干预改革进程的政治体制条件存在吗？肯定是有，道格拉斯也部分提及到这些条件。我提及到这些条件，并不是我想说这些条件不可被绕开。即使是坚定的改革家们也深知绕开这些条件的风险。他们不是事先，而是事后称克服这些风险是成功的条件。

我想在这里粗略地提出两个这样的、要引起注意的两类因素：一类称之为政治文化（或者称为政治社会文化；另一类称之为政治制度。

政治社会文化:

- a) 传统的影响力针对乐意改革。历史学家给联邦德国历史定义为安全稳定。这一点否定了德国民众有大的变革愿望。变革会带来不安。
- b) 取得共识的倾向和与竞争保持距离。政治文化研究机构称德国人一如既往地“追求和谐”，这一点达仁多尔夫四十年前就说过。大联合政府就原则上符合了民众的政治愿望。绝大部分的民意认为应该将目前改革进程的核心问题——生存问题（健康、就业和养老）——从党派争执中摆脱出来，应该让各方取得共识。但是更加糟糕的是各个政党对此争执不休。
- c) 集体主义对自我负责和辅助原则。在德国，由于历史的原因，人们对国家的期待依然很大。一方面是对国家提供一切的期望，而另一方面是利益集团怀疑个人是否有能力养活自己，而这种怀疑决不是

毫不利己的。滑稽的是政治家们想“让个人自负其责”（施罗德总理语），但是由于由此能带来风险，个人不愿承担责任。在这个方面，显示出与盎格鲁撒克逊文化圈的巨大差距。新西兰虽然距离遥远但也属于这个文化圈。

- d) 麻木不仁针对积极反应，对政党的长期拥护针对选民的摇摆性。短期经济利益的考量、摇摆不定和抗议情绪左右了选民的态度。改革的负面影响立刻起作用，而改革的积极影响只能在未来起作用。倘若改革目标定义继续不清，宣传不够，未来的前景继续不明确，那么选民们会用选票惩罚改革，不满抗议的情绪会继续上升。虽然德国落实改革的步伐放慢，但是德国目前的情景正如上面所描述的那样。对政治家们和机构的怀疑，甚至对民主的效率的怀疑在联邦德国的历史上从来没有像现在这个根深蒂固。改革的力度再加大一点，怀疑也不会像现在这么大。所以说，尽管我们尊重文化特性，但是我们还是要问是否真的要采取激进改革家道格拉斯的战略。

政治体制的构架：

这个问题在这里无法深入探讨，可以认定是大家熟悉的东西，部分在相关地方提及到。在这里首要的一个问题是拥有否决权的人以及否决地位的数量和力度。

给予个人、团体和利益以发挥空间的、开放的、多元化的、形成政治意愿的政治体制是一个提供有效阻力的安全自然避难所。

多元化的权力中心对竞争敞开大门，对国家权力进行制衡、阻碍和监控，这使得对国家意志“顺利快捷”实施进行的阻碍制度化，比如在多党制度中的竞争、联合构架、执政党和在野党的互动、联邦制度和中央政府决策制度之间的平衡。这种在制度上的安排足够可以在政治上形成一股强大的抗衡力量。实现政治意志的游戏从客观上由于具有否决权的行为任何否决地位的逐步调节而得到改变。新西兰和英国都无法了解拥有异议权和批准权联邦参议院的利害，政党可以充分这个机构来阻碍和削弱对方的力量。“中期选举”所造成的政治心理作用也不能被低估。

有充分的理由来设置实施改革不同的速度，也就是指速度适中，这大大挑战了政治领导人的改革意愿。虽然有种种理由，但是领导人决不能因此摆脱说明为什么这样或那样设定改革重点的困境。为什么这项措施进展得慢，那个措施进展得快？对于设定的目标，选择的速度合理吗？

### III. 政治决策进程的合理性

关于理想和现实的问题，应该额外给予一个原则上的回答。我认为这个问题涉及政策的合理性的问题。这不是一个技术人员和专家能解答的问题。这个问题的核心是保持权力和赢得多数的问题。一个政治家决不可能为做出一个可能是唯一正确的决策而失去大多数人的支持，(道格拉斯无视这个风险。以后对此进行分析。) 因为否则会把权力转移给政治对手。这当然在任何情况下都是最错误的解决方案。

其二，政治总被视为社会的价值取向。但是人们不能因此支持一个缺乏理性的政治。缺乏理性的政治会很快在选民处其塑造力和合法性。因为最终都要看结果和成绩说话。这也提示了改革的实施状况—作用范围和速度。在一个现代国家中，意识形态和理性处于一个冲突状态，它们相互补充和制衡。这种平衡始终有失衡的危险。这个问题我会分三步来说明。

#### 1. 本质的合理性

论点：政治的合理性与专家的合理性不同。在决策过程中，两种合理性必须合而为一，两者必须结合在一起。

政治有许多满足政治合理性的要求：

- 首先可以在议会党派安排专家和工作分工。议会党派成员早已从通才过渡到专才了。非专家们给予专家们充分信任，因为有共同党纲指引方向。
- 其二，可成立专门的机构来服务于议会，比如辅助人员、咨询人员、外包等。现在一个议员无需单独做出决策，有人会事先为他准备好整理好。
- 其三，议会会按照规定为相关人员提供准备决策的专家辅助，比如听证或恩奎特委员会等。借助这两个手段可以在充分了解情况的基础上做出政治决策。
- 其四，利益集团、决策相关人和决策者之间有千丝万缕的联系。这些由各个协会提供的沟通渠道无需特别描述，绝对是合理合法的。因为民主体制不是议会精英的大聚会，民主是建立在相关人和专家们共同参与讨论和具体参与的基础之上，直至在正式的决策做出来之前。理性的标示是做出的决策不能绕过最懂行的人和最相关的人。磋商优先于决定。
- 其五，最近有一个带有问题的发展趋势，那就是政府部门跨越了上面所描述的磋商的界外，与决策相关方在争取取得共识的过程当中串通一气，而且是内容越具有爆炸性越甚，目的在于乞求同意和避免冲突。从民主的观点来看，这个发展方向是有问题的，因为基本上由政府决定谁被纳入合作体系中，还因为具有决策权的议会因此被逼迫走向签字批准的境况中。而且议会无能力也无可能撤销通过这种方式做出的初步决定。

上述提及手段的重要性当然取决运用它的政治意愿。如果是因为根据政治的当务之急和显示出某种标示而无意获得本质理性的话，那么上面提及的手段将不会被使用，或者不会根据其目的和其内在的可能性被使用。

原则上专业术语和科学术语习惯将没有经过理性标准衡量的决策称之为意识形态上的决策。只是没有哪一位政治家承认他有相应的观点。这一点可以看一下决策程序就一目了然。

## 2. 决策理性

为了要寻找决策理性不必分析上面列举的所有手段。点明几点就足够。在这里例举四个（能够，但不是一定）阻碍在决策过程中寻找本质理性的问题。

### 2.1. 政治家的招募工作

议会的议员来自一个很狭窄的社会阶层。他们中绝大部分属于上升的新中产阶级。而来自经济界、科技界、企业界和技术人员阶层的代表明显不足。从政治决策心态的观点来看，这一点很令人感兴趣。从以下观点来看也同样令人感兴趣：议会直接聘请专家来解决当前的技术问题（包括其后果和社会效果）。从这一点上可以看出议会的作用。宪法赋予议会以政治调控和民主授权的任务。这两项任务不能缺乏理性或稀释理性。

令人疑虑担心依然是社会对领导人提出错误的要求。符合本质理性的领导能力肯定不是排列第一位。选民要的是选区风云人物，党的基层希望领导出自于基层，电视要的是适合上镜头的明星脸。

如果我们将马基雅弗利对诸侯的建议引用到议会的话，那么就可以清楚地看清由于这种招募机制可能会给具体的决策机制带来缺陷。对于马基雅弗利来说，执政者必须要听从建议。首要的问题是政治决策人必须认识到它需要收集广泛的信息供决策之用。马基雅弗利描述第二个问题，他说：“一个普遍的、千真万确的规律是一个本身没有足够理解力的诸侯无法很好地接受建议，除非他偶然身边有一个他信赖的聪明人。在这种情况下他也许会得到很好的指引。但是这种状态不会持续很久，因为这样一个聪明的谋士会把诸侯的国家窃走。如果弱智的诸侯有许多谋士，那么他又缺乏理解并综合相互矛盾的建議的能力。所有人都想着自己的私利，而诸侯无法拒绝或评估这些矛盾的建議。



因为人性本恶（如果不懂得强迫他向善的话），那么一个不识人的诸侯肯定翻车。从中可以得出一个结论：好的建议（不管从哪里来）必须与诸侯本身的聪明才智结合，而不是好的建议使诸侯变得聪明起来。”

好的建议必须要与诸侯的聪明才智结合在一起的论点也适用于对议会的要求。一个参政的现代议会必须可以从自身调动一份专业理解能力。可党内的招募标准只遵循政治上的理性。如果我们能够在议会中找到一些有素质的人，那差不多是一个奇迹了。除此之外，当然也有差距可找。

## 2.2. 工具的堕落

工具的堕落是指利用上述手段不是供研究和澄清事实以便为政治决策提供信息之用，而是支持和美化事先决定的立场。比如与相关方和学术界的代表商量好采取什么样的手段能够支持自己的立场。人们可以聘用伪专家，也可以利用真正的专家，当然前提是要贿赂专家。

对于议会来说，听证是一个记录和政治手段，而不是用来澄清事实。但是肯定有例外。一个将听证当作理性澄清工具、没有被利用的学术界人士来说，他肯定有一个感觉，即科学的认识只会导致政治对抗的困境和获得多数人支持的困难。真理只会让公众感到困惑，让公众产生专家意见也不统一的印象。事实上专家和伪专家之间界限并不明确。最大的缺陷是马基雅弗利主义上的缺陷，而且是最坏意义上的缺陷：事实其实并不必得到理性上的澄清，因为这不符合政治选择逻辑。或者说得更加极端，政治的本质理性不要求在决策过程中得到大多数人的支持。

## 2.3. 权力政治滥用手段

权力政治为了落实事先决定的政治立场而滥用手段，这肯定是一个严重的指责。而权力政治的手段滥用其实是指为了制造共识而威胁单方面不经过谈判用立法的手段来强行通过决议的行为。在这种情况下，相关方有退出的选择，但是他们通过这个行动被剥夺了共决和损失限定的权利。在这种强制下，基本上谈不上在寻求共识上的机会均等。在这里不是要反对政治家的最终决策权，而且也不允许这么做。做出具有普遍约束力的决策是政治的本质。但是如果要让这样的决策披上当事人授权的合法外衣的话，起码关于决策的讨论必须要更加开放和对等，正如德国达到能源共识的那样。根据德国能源共识协议的规定，德国只有退出核能这一条路了。

其实上从本质上来看，荒唐的事情有关闭自己的核电站而进口核电，用二氧化碳来污染气候，关闭其实是世界上最安全的核电站和放弃我们长时间在世界上处于领先地位的技术等等。另外，如果早已经从原则上决定退出核电，但自几十年以来核电一直关闭不下来，那么很难让人相信狼来了的寓言。如果核能从安全政策上和伦理上站不住脚，那么也就无法向人交代已经协商得出的核能运行时间。

#### 2.4. 媒体民主的日程安排

原联邦总理赫尔穆特·施密特很早以前曾经确定，在电视创作艺术和政治理性之间有一个冲突：电视的创作艺术从很多方面取代了治国术。它确定了我们最关心的政治日程，制造了过度的哗众取宠，而不是政治的管理，它不仅改变了政治家的行为方式，而且改变了政治的本体，因为政治的目的就在于“行动”。由于电视的干预，政治行为因而变得困难，因为电视观众习惯于简单的公式和解决方案，他们很难理解复杂的问题。

最新的研究结果表明，电视过度的情感贩卖和过度辩论导演可能更加适合激发大众的激情，而不适合将公众引导进理性的政治辩论。从这个趋势中相反得出在决策过程中所需要的能力。

这引发出两个问题：一个是政治家在决策过程中行为和其在公众面前表现之间有一个巨大的鸿沟，而具有独立能力的政治家可能只能用玩世不恭的态度来跨过这个鸿沟；另一个是已经有一个实质上转变。政治不仅表现得一样，其实它也的确不一样了。政治也吸收了戏剧成份，它也有对题目的疲倦和间歇性了。人们寻找的不是有理有据的答案，而是寻找具有爆炸性的概念。政治释放的只是交际符号，其表象与本质不符。我们还与第三代新型电视社会化的政治家有第三个问题：这代政治家很难辨认出做秀后面的本质。政治难题和其本质无法转化为做戏和戏剧艺术。政治难题和本质具有抵抗力。但是处理政治难题的机构决策机制在很大程度上摆脱了电视民主的做秀压力。电视观众无法看到决策的机制和内容。

这样看来，当今民主的宣传理性作为第三大问题显现出来：

### 3. 宣传理性

如果我们对政治特定理性的定义正确的话，那么政治家首先关心的是电视观众的趋向，这样就要迁就新闻媒体本身的规律性。政治不仅早已经向媒体规律屈服，而且已经向它转变，并利用媒体的影响。政治利用媒体是按照媒体的逻辑，并不是功能的逻辑和决策实体的理性标准。

由电视左右的政治宣传既不符合事实的内在本质，也不符合政治意愿形成过程的内在本质。这种宣传理性与政治理性的本质一样，即形象高于内容，符号高于本质。夸张地总结一下就是说，在涉及到一些有迫切现实意义问题的时候，媒体通过散布情绪、情感和恐惧来达到公共讨论和决策讨论的效果。这种做法打开了通往非理性的大门，因为复杂的论据无法消除情绪、情感 and 不安，而且通过额外的煽情得到了加强和传播。有关在改革过程中“社会公平”的讨论会特别受到情绪的影响。

在媒体宣传当中最大问题之一对公众隐瞒事实的真相。大众媒体不懂在宣传工作当中也要为自身职业行为的合法性创造条件。因为真正的专家被这样的讨论和其有效性窒息，所以伪专家的影响上升。当需要真专家上场的时候，他们的论据太有力、太复杂、太有理性，以至让人费解。另外一方面，真专家拒绝去迁就某个特定的理解水平，这种做法学究气十足和不通世故。他们还没有理解公众舆论对整个决策的氛围起着很大的影响，而伪专家则相反。

#### IV. 总结：制度关联

总而言之，本质理性受到很大冲击，因为决策理性和宣传理性变形，并且有自己独特的逻辑。理性的辩论在讨论过程充满情感的情况下无法达到其效果。理性辩论在很多情况下来得太迟，无的放矢，无法主要地、持续地影响决策过程。即使政界也意识到我们生活在一个知识社会。政界人士是否能够为知识社会创造前提条件？

如果上述的论述正确的话，那么有理由怀疑即使各个机构好像消除在人员招聘、信息收集、信息加工方面不足以及防止媒体民主和民意民主干预方面的能力有限。一方面是对政治领导的疏忽和对民主要求所谓的尊重，而另一方面政治理性的地位在政治体系中和机构体系中不断提升。

上述的事实与卡尔·W·道依池的观察相同。他认为日常工作的程序化会导致创造力和独创力被受到限制以及信息选择和信息加工程序的僵化。在这种情况下，程序化的工作反映确保政权的努力，而这种努力会过滤信息和问题的解决方案。道依池称这个学习过程为病态的，它对改革和改革的实施具有很大的阻碍。

核心问题是政治体制究竟在何种程度上承担和履行又民主理论赋予其中心决策机构的角色，因为不是政治体系的形式上和象征上的存在，而是其“时间上的续存”重要。

我认为，现在到了不仅仅探讨改革阻力，而也要探讨“理性储备”的时刻了。理性储备依然存在（提示词：本质理性）。实际上的风险和冲突当然依然存在。