

回应爱沙尼亚的地方自治危机： 集权与多层级治理的视角

格奥尔格·索特拉 程 宇 译*

【摘 要】苏联体制解体后，爱沙尼亚引进了地方政府的双重体制。由于严重的经济和政治危机，引进双重体制就变得大有可能。通过城市合并，爱沙尼亚努力解决新出现的治理能力问题，但是这并没有取得成功。虽然集权的趋势在一开始就持续显现，但是，随着不断增强的政治—行政体制，它在 21 世纪府际关系的发展中逐渐成为主流。这有利于中央与地方关系主流模式的转型——转向府际关系的混合体制。由于政治原因，以及对地方自治过时的传统理解，地方精英无力反对这些趋势。中央和地方精英的策略不能提供远见卓识的措施来解决中央与地方关系的失衡问题。爱沙尼亚应该发展多层级治理的模式和价值。这种治理模式能够使得爱沙尼亚加入快速发展的欧洲化和波罗的海区域一体化的进程当中。

【关键词】双重体制 混合体制 多层级治理

【中图分类号】D523.5 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2010) 05-0004

导 言

爱沙尼亚是欧洲中东部为数不多的随着地方政权自治能力的增强而创建了城市政府的双重体制的国家之一。或许像许多欧洲中东部的国家一样，广泛的地方自治大体上是制度环境的产物：苏维埃

* 格奥尔格·索特拉 (Georg Sootla)，爱沙尼亚塔林大学公共政策学院，教授。程宇，中山大学政治与公共事务管理学院，博士研究生。

式的政治、行政和经济体制的解体，以及积极的自下而上的民众支持，引起了大范围的危机。然而，这种朝向自治的原动力很快就消失了。引导着 20 世纪 80 年代末 90 年代初改革的民主规范观念，以及制度真空的问题很快就被治理能力的实际问题所替代：收入来源有限的小社区如何为当地居民提供服务？

表 1 选任的新欧盟成员国中地方政府的规模

国家	城 市 的 数 目	居 民 的 平 均 数	1000 人 以 下 的 城 市 (%)	在 每 平 方 公 里 上 居 民 的 平 均 密 度	城 市 的 平 均 面 积 (km ²)
爱沙尼亚	227	4117	15. 4	20. 7	199
捷克共和国	6230	1482	79. 8	116. 7	12. 7
匈牙利	3127	2657	54. 8	89. 2	29. 8
斯洛伐克	2875	1722	68. 4	100. 7	17. 1
拉脱维亚	118	12869	0	23. 5	547. 4

资料来源：源于各个国家政府网站的统计。首都人口排除在外。

集权的趋势在 21 世纪变得愈演愈烈，它们还取代了对自治的寻求。地方政权竭力反对这些趋势，但没有取得成功，因为他们在 21 世纪的欧洲，还在利用传统的、过时的用以维护地方自治的概念和实践。实际上，支持集权趋势的中央政权，竭力用其他的模式（混合体制）来取代府际关系（Inter-Governmental Relations, IGR）的传统模式（双重体制）。然而，在 20 世纪 80 年代至 90 年代的欧洲，出现了中央和地方关系的崭新模式——多层级治理（Peters & Pierre, 2001）或跨层级治理（OECD, 1997：37）。这种新模式是由极大的财政压力、欧洲一体化进程以及全球化趋势所引起的。在这样的背景下，自治与集权这两种视角变得过时（Kjellberg, 1993；Amnå & Montin, 2000）。并且，引进多层级的治理模式就迫在眉睫（Peters & Pierre, 2001；Pierre & Peters, 2005）。欧盟大区域（地中海、多瑙河和黑海）策略的出现引发了迈向多层级治理模式的新的

驱动力。在这些策略当中，跨层级政府的密切合作推动了波罗的海的区域策略（Proceedings, 2010）。

一、欧洲中央与地方关系的基本模式

在民族国家发展的进程中，欧洲中央与地方关系的模式以两条基本的路径出现（Leemans, 1970; Smith, 1983）；一方面，在欧洲大陆，垂直的权力关系的确立是中央政府征服的结果，它还隶属于强大的、保守的、不受控制的地方精英。地方精英控制着像共同体一样的层级社团组织（hierarchical corporatist clan），而这些社团在经济上相互依存。为了整合民族国家－社会的某些维度（语言、文化、公共秩序），以及为了更好地控制地方资源来为中央政府和部队提供大量的财政经费，在地方层级上，中央政府构建了自己的规则。结果，就出现了府际关系的混合体制。这种模式清楚地界定了中央政府的职能。这些职能或者被分派给国家省级政府和区域办事处，或者被分派给市政官员^①。而在履行这些任务的过程中，他们或多或少都会受到州政府的严格监督。地方自治依赖于那些州政府不愿意控制和提供的公共任务和服务（例如，一般职能）。显然，在小城市，自我治理的任务量以及税收权力是非常少的，但是，在大城市，这些任务也许就很广泛。这就使得大城市的当选市长成为一个非常有权力的人物^②。地方政府实际上与中央政府保持着合适的距离的控制范围，使得它可以最大程度地使国家政策适应地方的特殊情况。然而，在大多数城市中，地方自治却非常微弱。

在北欧，历史上从来没有出现过农奴制（北欧地区），或者就像早期在英格兰那样，农奴制被货币农业所废黜。由于具有强烈平等意识的共同体——这些共同体具有广泛的自治制度、甚至具有地

① 主要就是为居民和国家提供行政服务。

② 比如，法国的许多总统曾经就是市长。

方民主的基础知识——的出现，民族国家、文化和经济一体化的空间在治理层次平衡这一背景下形成。新教在这一进程中起到了相当重要的作用，它促成了平等、个人主义与竞争的价值观念。这种已经整合但又相对分散的社区和地方精英不但反对集权的趋势，反对满足于中央政府的需要（征召，提供公平），而且在开拓内部市场、提供公共服务（比如普通教育或社会福利，同时军队招募基于金钱/经济基础）的过程中，也是建设性伙伴。结果，就出现了中央与地方关系的双重体制。在这种体制下，中央政府与地方政府的公共权威各自为营，并且法律也不允许它们在具体的管理事务上相互干涉。显然，这种相互不干涉可以基于相互信任，或是像机制一样的共识，也可以基于地方精英强大的经济地位。结果是地方层级上的大多数公共任务依赖于地方自治体。笔者在表 1 中已介绍了这些基本模式之间的差异。

当然，这些都是韦伯意义上的理想模式。它们也具有若干的内在变体，并且也正在融为一体。例如，德国北部（新教徒）和低地国家（the Low Countries 指荷兰、比利时、卢森堡三个国家）具有双重体制的特点。这种双重体制甚至能使这些国家加入地方政府的北部大家庭中。这些国家意义深远的分权也是基于联邦政府的广泛自治：土地和区域。在东欧和爱沙尼亚，出现了分离的层级（Bennett, 1993）。在这些国家，地方自治远未达到省/郡的层级。并且，在政府的策略水平上，自治体还不能平衡中央权威（Leemans, 1970）。这种情况大体上是由政治原因所致：有着苏联背景的强大地方精英在 20 世纪初发挥了重要的作用；而新兴的自由精英渴望在省/郡层级上限制他们的权力资源。然而，这种特征却使得城市一级的政府很难抵制集权控制的趋势。

表 2 欧洲中央与地方关系的经典模式

混合的、中央集权的体制	双重的、自治体制
1. 单一的、不可分割的公共权威	公共权威的两个方面：中央与地方
2. 法律和细则详细规定地方权威严格的行为标准	框架法构建法律背景；地方法律形成地方政策；地方议会采纳地方法律
3. 地方议会有监督行政的作用，或者采纳法律的作用；使中央政府决议适应地方的需要	所有地方权力均来自议会；议会授权给地方行政；在地方立法方面，议会具有广泛的权力
4. 直接的行政干预和事先控制	禁止行政干预，只能由法院的裁决确立地方决议和行为的合法性
5. 在所有层级上，各个行政部门都是不可分割的	在地方层级上，形成行政部门的高度自治
6. 国家无条件财政补贴的决定性角色掩盖了经常性支出，这取决于国家规制开销	地方在税收和支出中具有广泛的自主权，国家的统筹补贴支撑地方的治理能力

资料来源：笔者自制。

二、爱沙尼亚案例：中央与地方关系从混合制 迈向双重（自治）体制

爱沙尼亚是一个非常具有教益的案例，因为在 1918 年爱沙尼亚首次获得独立之后，即 1920 年，它建立了混合体制——从俄罗斯帝国那儿继承而来。然而，早在 18 世纪末，爱沙尼亚就已经引进了地方政府的自治因素，用以平衡农村庄园权力。产生于德国－普鲁士的现代地方政府是在 19 世纪 60 年代建立的。在那时候，爱沙尼亚依然是俄罗斯帝国的一部分。直到 20 世纪 30 年代末，当爱沙尼亚的独裁政权引进强有力的地方（社团）自治的制度因素时，俄罗斯法律依然有效。

20 世纪 80 年代，爱沙尼亚建立了中央与地方关系的另一种模式——带有独特的分裂的官僚层级特征的双重模式。由于特殊的历史背景，才会出现这种模式。首先，它是一种自下而上的决断，旨

在建立用以平衡苏联制度的全民－民主政府。因为，在1989年，苏联的体制依然还发挥着重要的作用^①。这就为广泛的自治与中央国家提供了基础。第二，民众对这种模式的大力支持为政党政治民主提供了坚实的基础。第三，地方和区域政府的北欧联盟——首先通过建议与规训——直接支持了这种模式。第四，在1993年改革的第二阶段，爱沙尼亚身处最严重的经济、社会和政治危机。除了经济衰退之外，俄罗斯的脱离运动亦在1993年夏天分裂爱沙尼亚的东北部。在这个地区，操斯拉夫语的人口占绝大多数。同时，在这样的背景下，年轻的爱沙尼亚军队的武装力量开始抗命不从，而当时仍有强大的俄罗斯武装力量驻扎在爱沙尼亚境内。在1992选任的新政府开始失去政治支持的背景下，中央政府通过意义深远的分权——将任务和资产分派给地方权威，准备分散不同的风险。此刻，中央与地方精英之间的共识与信任——正如双重体制的必然变化——相当深厚。地方政府发展的焦点最初是政治性的——自治民主的发展。并且，在很大程度上，经济与治理能力问题就在其幕后。

三、集权趋势的早期预兆

后来的研究（Temmes, 2004; Sootla et al., 2005）揭示出，中央和地方精英的这种共识远没有那么真诚。我们不妨把它称作天真的共识。中央政府的精英们打算在地方层级发展它的权力基础^②，并且试图把由于经济、社会、种族的危机所导致的普遍不满的风险和来自俄罗斯的威胁不断扩大化。地方精英打算尽可能地获得资源和权威，然而，民主自治传统并不足够地深入人心。虽然这有许多自下而上的激情，但是，它本身还不足以实现自治：参与、地方层

① 爱沙尼亚在1991年恢复了作为独立国家的身份。

② 不过在1993年，这种努力失败了。

级上来自于下层的权力竞争和来自上层的责任和回应。例如，2005年，在差不多37.3%的爱沙尼亚城市中（以及在49.4%人口少于1500人的小城市中），大多数政党获得了66%或更多的投票比例。这就暗示了社团主义者的共同体依旧坚定地持续存在着。在地方层级上，对真正的地方自治政府而言，社团主义者的共同体将是重要的障碍。在1993年的法律颁布之后，首次预示集权趋势的迹象已显而易见。

首先，在道德和硬件的意义上，被分配给城市所拥有的财产大体上已消耗殆尽。城市的首要任务之一，就是重建苏联式的中央供暖系统。为了消耗廉价的能源，爱沙尼亚才建立这样的中央供暖系统，然而，能源的价格却迅速上涨。这一次，许多城市继承了大宗的贷款。第二，中央政府尽可能少的把土地纳入城市的财产范围。然而，在欧洲，土地通常是地方政府的收入来源之一。第三，在20世纪90年代初，财政改革给了地方政权很大的开销和借债的权力，然而，1993-1994年的税收改革却确定了地方的税金。它规定地方政府只能获得1%的公共收入，这种比例在欧洲算是最低的（Caufield & Larsen, 2002; Kersting & Vetter, 2003）。爱沙尼亚的大部分税收来自于个人所得税，而个人所得税也是国税的一部分。第四，郡政府和管理者的权威逐渐缩减。由于政治原因，在1993年，废黜郡议会的最初决定也随之而来。这时出现了中央与地方精英的特殊共识。中央政府渴望控制自治郡地方官员的权威，因为后者具有相当广泛的合法性，同时还增强了部门区域办事处的影响。因此，权威的整体性和公共权威的合作性在郡一级的层面上减少了。这些趋势已经在1993年的地方政府协会（Local Government Association, LGA）中显示出来，并且之后变得更为显著，这也证明了官僚制的政治作用的增加。

城市精英希望把郡政府的区域任务移交给地方政府协会。在20世纪90年代初，在中央-地方关系的双重体制的发展过程中，地方政府协会发挥了极为重要的作用。中央政府表面上支持这种利

益，但在实际过程中，却并不予以支持。作为非营利、非政府组织，地方政府协会依然处于一种极其低下的位置。这就限制了公共任务和郡政府资源向地方政府协会的转移。并且，这些资源被转移到行政上并不独立的行政区域部门，之后就被集权化了。最为严重的问题是，21 世纪初出现了政治上的僵局，这关上了任何政治改革——旨在促进中央 - 地方关系现代化的大门。

四、爱沙尼亚城市合并的尝试

在采纳 1993 年法案之后，地方治理能力的问题迅速提上了日程。合并被视为提高地方政府能力的唯一手段，而地方政府的治理能力见证了对城市治理和中央 - 地方关系传统理解所占据的主流地位。在 1994 年，合并的框架性法律法规已经被采纳。在 1997 - 1998 年，爱沙尼亚起草了首个地方政府的首个政府项目，这些项目假定第一阶段（一个选举期）是自愿合并，第二阶段是强制合并。接下来的政府项目（1999 - 2001 年）触发了全面的、自上而下的合并。地方精英为这样的合并早就准备就绪，通过复杂的谈判，他们设计出了大多数城市合并的首份草案。这种自上而下的、卓有成效的政治改革的主要力量，就是它的组织改革，通过强大的领导机关和多层级咨询程序，它的组织被合为一体（Temmes, 2004）。凭借讨论的平台，这种改革就能调动地方和中央官员之间依旧存在的信任资源。

然而，由于诸多原因，改革失败了。首先，发起人和地方精英没有足够清晰的理解合并的可能性，以及合并带来的收益。他们从规模经济和市政空间结构的简单概念入手，然而，规模经济和市政空间结构必须围绕着更大的、具有吸引力的地理中心。人们必须假定制度组织和 IGR 的新原则（Bouckaert et al., 2002; Lowndes & Sullivan, 2008），争论的主要焦点是城市的新增数目，计划从新增

15 个变成新增 120 个^①。在这样模糊的背景下，赞成与反对合并的新争论开始出现。对于进一步的争论和在具体的合并案例中达成初步的共识而言，这就改变了先前的有利背景。在新一轮的并没有清晰指标的争论中，反对城市合并的人开始成为主流人群。

第二，新内阁同时开始在中央与地方关系的其他维度上推进集权的趋势。这就削减了伙伴间对改革真正目的的信任。反对自上而下的全面合并的呼声变得非常强烈。结果，联盟中的主要政党改革党（Reform Party）禁止支持这种改革，因而，改革和政府合并就遭受了失败。如果合并一开始（1999 年）就是强烈的社团性的，并且提出了实质性政策的目标，那么，2001 年隐匿的政治因素，首先就是总统选举，就开始促使合作伙伴的立场朝向全面合并的改革。策略问题被纳入当前的政治权力 - 博弈之中，而这种政治权力 - 博弈却成为政策进程的普遍趋势。从这一点来讲，到目前为止，隐匿的政治盘算形成了爱沙尼亚地方政府的改革日程。对于促进中央 - 地方关系的融洽或是提高地方政府的全面能力而言，这种隐匿的政治盘算没有实质性的关联。这就是莫（Moe，1994）完美描述的一类改革。从 1999 年开始，改革党是政府合并中的主要合作伙伴，它已经阻碍了地方政府全面改革的任何积极行动。

第三，也许最重要的背景已出现了变化，这甚至加深了对中央与地方关系原来的理解：在稳定发展时期，这种关系使中央与地方之间的信任减少，也使地方权威自身之间的信任减少。随着 20 世纪初形成的共识的瓦解，双方——中央权威和地方权威——回溯到非常传统的价值观。而 20 世纪初所形成的共识却是基于这样的信念，即民主的地方政府是国家生存的保障。地方精英正日益支持保护性的民主制的价值，并且，在维护传统社区、反对中央政府可能干涉地方事务方面，他们发现地方权威的使命。这种姿态相当公正，因为从 1993 年起，爱沙尼亚的所有政府内阁都促成了权力和

^① 当时已经存在 253 个城市。

资源的集中，并且在政治、行政和经济意义上，他们加强了地方权威对中央权威的依赖。除了中央－地方关系中的集权趋势外，郡政府和区域机构也掀起了一波又一波的集权。例如，集权并不只是针对地方政府的一种具体立场，它通常被视为有效政府唯一的、最有效的工具。

因此，一方面，地方精英从信念和政治利益出发关心共同体的自治（但也是关心他们个人的职责）；另一方面，国家政党精英的利益开始系统地消减地方政权的自治，这种做法也与地方政府的合并相一致。到了2010年，在爱沙尼亚，唯一可行的政治看法依然是保持自愿的、自上而下的合并。

在这样的背景下，令人惊讶的是，在爱沙尼亚，合并已是如此深入。1996年出现了第一次合并。到了2010年，在51个城市参与21次合并之后，爱沙尼亚的城市数量已经从1993年的256个减少到2010年的226个。这些城市的大多数出现在有城镇环绕的城市中心。从2002年起，更为复杂的城市合并开始了，它导致了郡域边界发生了双倍的变化（这假设了政府和议会的决定）。实际上，1999－2001年自上而下的改革、地方精英中改革的支持者触发了2002年和2005年的合并。在2009年严重的经济危机背景下，只出现了大城镇周边地区仅有的一次合并（Leemans，1970）。

五、迈向中央集权的步伐和巩固防御性的自治

按照早前所阐明的那样（Sootla & Kattai，2009；Sootla & Lääne，2010），城市的自愿合并至多能提高各个城市的效率和经济，但是，在城市治理和中央－地方关系方面，它们却不能触发充分的制度变革。在爱沙尼亚，除中央与地方精英荒谬的共识之外，政治的政党谱系模式、政策议程的模式，有助于运用集权的手段来解决治理能力问题。在21世纪，这种趋势下的首次变化就是，逐渐削减郡级官员、郡级政府部门的行政自治。首先，在1999年，中央

政府冻结了郡级政府的行政预算。政治精英决定在 2002 年选举之前，使郡级官员优先于政党政治的候选人。并且，他们还决定在 2004 年重组郡级官员的职位：使其隶属于政府内阁和总理，变成内政部地方和区域政府部门的附属单位。第二，郡级自治政府的区域机构相应被重组到分散的区域机构的附属单位之中。四大区域中心，而非 14 个郡级城市发展起来，而且也促进了爱沙尼亚更大的郡级城市中心的减少。这种趋势导致了对公共权威的腐蚀，也整合了郡级的区域发展。这种局面彻底与德国的改革背道而驰，因为德国的改革正在迈向强大的地方自治（Wollmann，2003）。第三种趋势就是财政的逐渐集权。下面的表 3 极其清楚地表明了这一点。相对于地方的预算而言，政府的预算增长得更为迅速。与支付经常性支出的有条件的、按一定计算的财政补贴相比，对于构建治理能力（作为地方自治的一种标志）而言，综合财政补贴的角色已经发生了无足轻重的蜕变，这就暗示了要增强对中央政府的财政依赖。

表 3 1998 年和 2007 年的地方收入来源与变化率

	1998 (1000 EEK)	2007 (1000 EEK)	变化比率 (百分比)
公共预算收入	15 287	54 647	357
地方政府收入	6. 998	20. 149	288
不指定用途的补偿性财政补贴	746	1301	74
规定使用条件的财政补贴	835	5388	645
自己的收益与收入	5417	13461	248
在地方收益中收入的角色 (%)	77. 4	66. 8	
地方收益中不指定用途的补偿性财政补贴的角色 (%)	11. 9	6. 5	
地方收益中规定使用条件财政补贴的角色 (%)	5. 5	24. 8	

说明：为了使这些数据具有可比性，社会基金（social fund）已经被排除在 2007 年数据之外。

2000年，在区域层级上，地方政府协会和郡级官员分配了政府对地方政权的投资。政府对地方政权的投资也变成由部门和部门官员决定，或由议会派系决定。这就增加了个人的选举回报（pork barrelling），也加剧了各个城市之间争夺资源的竞争，而这种竞争却与中央－地方关系的混合模式相适应。

2009年，在其被应用于塔林市（Tallinn City）^①之后，州法院决定，政府的财政补贴资金和地方收入必须被分开管理，并且，政府的财政补贴资金也必须被转移到更高一级的国家机关的行政监督之下。在2009年全国教育改革失败之后，政府开始逐个地重组中学（体育馆）。这些中学从原先的城市所有的组织转变成隶属于政府的组织。然而，教育支出却占地方政府预算支出的一半。例如，爱沙尼亚近似于直接引进中央－地方关系的混合模式。

同时，令人惊讶的是，地方精英未能做出任何形式的反抗。对于这种行为有不同的解释。首先，地方精英正变得越来越依赖于中央政党精英，尤其是在爱沙尼亚国会禁止地方和中央层级的立法机关颁布双重命令之后。第二，在解决资源问题方面，地方精英更愿意采用单独与部长协商的措施，例如，他们个人本身也变得依赖行政部门。此外，为了个人职位的稳定，大多数地方精英被认为会牺牲他们社区的自治。

六、欧洲从合并和合作迈向多层次治理

城市合并是应对1950年福利国家迅速扩张的举措之一（Brans, 1992）。市政扩张是把福利服务分配给地方政权的前提条件。在那之后，地方政权可能会维持、甚至扩大自身的自治。在北欧国家，地方层级的公共支出可能达到了所有公共支出的2/3。由于自治和对共同体福祉负责的主流价值，以及由于北欧地区平衡了

① 塔林市一直被在野党掌控。

中央-地方关系的双重模式 (King & Stoker, 1996), 采取这种策略就大有可能了。在欧洲大陆, 形成了府际关系的混合模式, 并且, 保护共同体的价值, 以及共同体的政治自治开始盛行起来。提供福利服务让位于部门、省、郡级政府机构的服务。不同形式的合作弥补了小共同体治理能力的裂痕。例如, 法国早在 1890 年就开始发展不同形式的合作 (Marcou, 1995)。

随着 20 世纪 80 年代福利国家危机的到来, 以及欧盟一体化的加剧, 欧洲各国应用了不同的策略。北欧和低地国家发起了第二波合并 (Aalbu et. al., 2008; Schaap, 2007; De Ceunick, 2007)。伴随着激烈的争论, 合并的策略被延伸到了德国的政治-行政领域 (Wollmann, 2003)。法国、意大利、西班牙开始建构拿破仑式的政府传统, 而这些国家依赖于自治区域。(大不列颠及北爱尔兰) 联合王国发起了基于新公共管理理念的全面改革。地方政府的角色——提供服务——被削弱了, 而公共服务的供给或者被承包给中央代理机关, 或者被承包给私人部门, 包括第三部门、供应商 (Stoker, 1996)。在前英属殖民地国家 (澳大利亚、新西兰), 改革彻底削弱了地方政权提供服务的角色 (Dollery et al., 2008)。

与新公共管理一样, 其他具有建设性目标的改革也能让地方治理适应财政压力, 但不能发展出解决府际关系中核心制度问题的主要措施。在北欧地区合并改革的第一步, 随着治理能力和市政责任的转变, 地方自治的经典概念——保证不受中央权威的干预——开始遭到了侵蚀 (Stoker, 1996)。对地方政府自治的综合理解, 以及地方政府自治的模式, 假定了中央和地方政权在提供公共服务方面的合作。它们也更加适应了地方自治进一步的持续发展 (Kjellberg, 1993; Amnå & Montin, 2000)。在法国和欧洲南部, 由于大城市的地方官员要么是议会的重要成员, 要么同时在政府中把持着更高的职位, 所以, 主要通过地方和中央精英的个人整合, 它们实现了层级之间日益增长的调和需求。

当时, 府际关系的发展所面临的新挑战变得日益明朗。综合途

径以及新公共管理改革都以含蓄的、新的形式来应对这些新挑战。合并改革（以及德国的区域整合改革）指的是，层级之间深度合作的需要或跨层级管理实践的需要。荒谬的是，通过中央集权的机制，新公共管理的策略开始分裂官僚层级之间的层级关系，尤其分裂了中央－地方的关系。例如：中央与地方关系在整个权力游戏中降到了零点（Peters & Pierre, 2001）；相反，出现了引进不同制度机制的需要，这种需要能保证层级和官员之间权力游戏的积极性。例如，作为财政压力和全球化（以及欧盟一体化）的结果，出现了对自主权（或地方自治）的延伸（或修订）的理解，也出现了多层级治理的需要（Baldersheim, 2002；Peters & Pierre, 2001）。

巴登歇维姆（Baldersheim, 2002：209）总结了这种挑战，他描述道：

“欧洲诸国地方政府的改革已经是寻找两个“希梅拉”（himeras）：城市的理想规模和政府层级之间职能的理想分工……对有效的政府而言，精确的城市规模和职能分工一点也不重要。然而，更为重要的，是跨政府层级的合作模式，或多层级治理的模式。”

对多层级治理的分析，以及它对政府官员和政府层级之间的关系的影响是广泛的主题，它值得单独撰文来研究（Pierre & Peters, 2005）。我们也会简要地强调若干特征，与其更早的特征相比，这些特征已改变了合并的目标、工具和真正的意义。

首先，合并改革的主要目的，以及它与其他改革工具的关系正在变化。早期合并的目标主要是提高效率、提升地方政府作为公共服务提供单位的输出合法性（output legitimacy）（Kersting & Vetter, 2003）。打一个比方，多层级治理正在为维持自己在地方层级上执行国家政策的角色而战。主要的理论焦点关注规模与效率、规模与民主的问题（Dahl & Tufte, 1973；Boyne, 1992；Keating, 1994：

117 - 134)。合并被视为地方政府改革的可能手段之一 (Caufield & Larsen, 2002)。

从多层级治理的视角来看,治理能力与治理范围的来源,以及效率与可持续性的意义正在发生改变。首先,由于严重的财政危机,地方政府很少依赖中央政权的支持。然而,就资源和治理能力而言,多层级治理同时具有不同的外部来源和同级来源。这些来源就使得多层级治理不依赖于中央政权而变得更加自治 (Peters & Pierre, 2001)。国内合作和国际合作仅仅是这些来源的早期渠道。毋庸置疑,欧盟府际关系中所运用的附属原则,在建构那种新型自治的过程中,扮演着非常重要的角色。欧盟引发了跨国界地区 (cross-boarder regions) 的出现进程 (哥本哈根地区、马斯特里赫特地区和斯特拉斯堡地区等),并且还打开了获取欧盟资源的直接通道,以及民族国家的区域和城市的监管制度的直接通道。现在,主要凭借跨国界区域和地方网络,形成新兴大区域的趋势是欧洲具有深远意义的潮流。1995年,巴塞罗纳发起了组建南地中海区域网络的进程。2009年,各成员国采纳了欧盟波罗的海区域策略。在欧盟政策中,这些趋势减弱了民族国家的权力垂直关系,着实增强了垂直网络和群体在提升公共政策和公共事业的过程中的角色。

同时,公共部门所面临的任务范围逐渐扩大的问题,不仅假定了不同层级之间通力合作的努力,还假设了不同地区、国内和国际参与者通力合作的努力。城市治理与中央-地方关系混合模式的优势在于,它能促成地方和州政权的合作。因此,合并和地方政府的其他改革不必将主要注意力放在提高地方政府的硬件能力 (reflective capacity) 之上,而是放在发展合作和反思能力之上:不同网络中相互吸引、相互依赖的能力。这种能力并不仅仅由提供公共服务的能力所决定,它还被我们称作反思力 (reflectivity) 的东西所决定:组织能力、适应环境变化的能力、在不同的网络中承担角色的能力、调动国内人力资源和外部支持 (可靠的伙伴) 的能力;例如,也凭靠输入合法性 (input legitimacy) 的各种变体,包

括创造良好公共形象的能力。地方政府和城市治理与中央－地方关系改革必须把注意力放在层级和治理参与者之间相互作用的模式的重新安排之上。这意味着，改革的主要目的不仅是对中央－地方关系的重新安排，而且也是对外部伙伴之间相互作用的重新安排、发展出地方政权和独立的内部参与者之间相互作用和管理的新模式（Baldersheim, 2002；Lowndes & Sullivan, 2008；Wilson, 2003：317－346）。现阶段，相对于实现中央与地方政权之间的新的权力平衡而言，大城市进入多层级组织的内部重组变得更加剧烈，因为，这种平衡现在正日益依赖于调动内部伙伴和资源的能力，以及开拓外部伙伴关系的能力。

传统合并关注对新边界和扩张城市的任务的准确定义，也关注对它们精确的法律定义。在多层级治理框架内，正式的法律和成型模式的角色正在逐渐消逝。与之相反，协商模式的角色正在增强。例如，在联合的社会服务提供的合作网络中，城市的管辖权的重要性及其在管理服务上的角色在减弱。因此，合并和范围的增加，正在成为扩展合作伙伴的边界的永恒进程。资源的整合，从作为改变城市边界的简单手段，转变成复杂的种类改革机制（Martins, 1995；Kersting & Vetter, 2003），也就是利用建构治理能力的不同手段，包括精心构思新的、适宜的公共理念词藻。这些词藻已不仅仅是对效用等概念的传统描述。

七、结论：爱沙尼亚应对挑战： 迈向混合模式或多层级治理

在很大程度上，爱沙尼亚构建地方政府体系是基于欧洲的经验，主要基于20世纪80年代北欧国家的经验。当时，这些国家自身都正经历着严重的危机。而这场危机也挑战了中央－地方关系的传统模式。例如：爱沙尼亚和欧洲中东部的地方政府体系虽然是转化危机的产物，但是他们已积累了实践。这些实践也符合他们的治

理能力和心理状况。在当前的情况下，例如，爱沙尼亚的影响已经达到了欧盟平均数的 80%，新一代能力卓著的政治精英与行政精英已经出现。迫在眉睫的是，回应与波罗的海区域的其他模式相类似的新兴挑战。

然而，如果不积极地回应这些新的挑战，爱沙尼亚将依然朝着相反的方向发展。正如已阐明的那样，爱沙尼亚中央 - 地方关系的发展已聚焦于地方政府一方，聚焦于传统的自愿合并，还聚焦于保护传统的自治。国家的政治 - 行政精英已公开推动爱沙尼亚朝着中央 - 地方关系的混合模式和集权模式发展。集权模式的策略能够以自上而下的方式得以实现，因为中央政权以压倒性的优势胜过了小政权，并且与每个地方政权相竞争。但是，对爱沙尼亚而言，它是远见卓识的策略吗？

如上所述，2009 年，欧盟波罗的海的区域策略被各成员国所采纳。这种策略聚焦于发展合作网络，发展主要政策范围内的制度，如环境保护、交通基础设施、商业氛围和高科技产品、公共安全和财富等等。现在，这种策略仍然是技术性文件，它的实现有赖于中央政府的责任。笔者不能深入分析各种细节，但是，在中央层级上由于公共政策的超政治性（over-politicisation），爱沙尼亚政府面临巨大的合作问题。这些问题抑制了中央政府实施制度改革的能力。波罗的海区域策略（Baltic Sea Region's Strategy, BSS）的实现已面临着相似的合作问题，这已经是一个不争的事实。正如在塔林的波罗的海区域策略论坛中所讨论的（Proceedings, 2010），波罗的海区域策略与地方和区域的伙伴关系密切相关。这种伙伴关系预设了作为波罗的海区域策略的合作伙伴能够发展出强大的能力和吸引力。例如，波罗的海区域策略正推动着波罗的海区域的各国中多层级治理的特征。基本服务有赖于各国使各自的民主结构适应多层级治理需要的能力。

在发展多层级治理的策略方面，北欧国家最先进。并且，他们已促进了实质性的创新，创建了新跨国界区域，例如，波罗的海的

东南部，包括瑞典、波兰、德国和俄罗斯或哥本哈根区域在内。波罗的海区域策略的伙伴们也和正在逐渐向欧盟靠近的俄罗斯发展实质性的跨国界合作。显然，欧洲一体化的程度并不依赖于来自上层的《里斯本宪法条约》，而是逐渐地依赖发展新兴网络和大区域制度的能力。更为可能的是，如果爱沙尼亚继续朝南欧所特有的中央—地方关系模式发展，那么，爱沙尼亚可能不仅会面临和这些地区相类似的经济问题，而且也会继续被排除在大区域的发展之外、以及更为广阔的欧洲一体化进程之外。因为对于大区域网络和制度而言，凭借中央与地方关系的主流模式，很难发展出作为大区域网络和制度下的得力伙伴的地方和区域的共同体。

参考文献

- Aalbu, H. , Böhme, K. & Uhlin, Å (2008) Administrative Reform: Arguments and Values. Nordic Research Programme 2005 – 2008. Research report. Stockholm Nordregio.
- Amnå, E. & Montin, S. (2000). Eds. Towards a New Concept of Local Self-government? Recent Local Government Legislation in Comparative Perspective. Bergen : Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H. (2002). Subsidiarity at Work: Modes of Multi-Level Governance in European Countries. In Larsen, H. O. & Caulfield, J. Eds. *Local Government at the Millenium*. Opladen: Leske + Budrich.
- Bennett, R. (1993). Ed. *Local Government in the New Europe*. London : Belhaven Press.
- Bouckaert, G. , Dooren, W. V. , Verschuere, B. , Voets J. & Wayenberg, E. (2002). Trajectories for Modernizing Local Governance: Revisiting Flanders Case. *Public Management Review*, 4 (3): 309 – 342.
- Boyne, G. (1992). Local Government Structure and Performance: Lessons from America? *Public Administration*, 70 (3): 333 – 357.
- Brans, M. (1992) Theories of Local Government Organization: An Empirical Evaluation. *Public Administration*, 70: 429 – 451.
- Caulfield, J. & Larsen, H. (2002). *Local Government at the Millenium*. Opladen:

Leske + Budrich.

- Dahl, R. A. & Tufte, E. R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford, C. A.: Stanford University Press.
- De Ceunick, K. (2007). Municipal Amalgamations in Belgium and the Netherlands: The Principal Similarities and Differences. Paper presented at the EGPA Annual Conference, 19 – 22 September Madrid.
- Dollery, B., Garcea J. & Lesage E. (2008). *Local Government Reform: Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*. Northampton: Edward Elgar.
- Keating, M. (1994). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. In Judge, D., Stoker G. & Wolman, H. Eds. *Theories of Urban Politics*. London: SAGE.
- Kersting, N. & Vetter, A. (2003). Eds. *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich.
- King, D. & Stoker, G. (1996). Eds. *Theories of Local Government: European Comparison*. In *Rethinking Local Democracy*. Basingstoke: Macmillan.
- Kjellberg, F. (1993) Between Autonomy and Intergration. Paper presented to the International Seminar Process of Institutionalisation at Local Level, June Oslo.
- Leemans, A. (1970) *Changing Patterns of Local Government*. The Hague: International Union of Local Authorities.
- Lee, Y. H., Jeong, C. S. & Moon, C. (2002). Advanced Planning and Scheduling with Outsourcing in Manufacturing Supply Chain. *Computers & Industrial Engineering*, 43: 351 – 374.
- Lowndes, V. & Sullivan, H. (2008) How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance. *Public Administration*, 86 (1): 53 – 74.
- Marcou, G. (1995) Intermunicipal Cooperation as a Means to Improve Efficiency of Local Authorities. In *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*: 141 – 152. Strasbourg: Council of Europe Press.
- Martins, M. R. (1995). Alternatives for Reform. In *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*. Local and regional authorities in Europe No 56. Strasbourg Council of Europe Press.

- Moe, T. (1994). Integrating Politics and Organizations: Positive Theory and Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4 (1): 17 – 25.
- OECD (1997) . Managing Across Levels of Government: 37.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2001) Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-level Governance. *Policy and Politics*, 29 (2): 131 – 135.
- Pierre, I. & Peters B. G. (2005) . *Governing Complex Societies, Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Proceedings (2010). The European Union Strategy for the Baltic Sea Region: A New Challenge for Knowledge-based Regional and Local Governance and Cooperation. Tallinn: (forthcoming).
- Schaap, L. (2007). Problems in Local Governance and Governmental Scale. Paper presented at the EGPA Annual Conference, 19 – 22 September Madrid.
- Smith, G. (1983). *Politics in Western Europe: A Comparative Analysis*. London : Heinemann Educational Books.
- Sootla, G. , Toots, A. & Ruutsoo, R. (2005). Indicators of Local Democracy in Estonia. In Soos, G. , Toka, G. & Wright, G. Eds. *The State of Local Democracy in Central Europe*: 163 – 350. Budapest: LGI/OSI.
- Sootla, G. & Kattai, K. (2009) . Impacts of Voluntary Amalgamations on the Structure of Municipal Governance. Paper presented to the EGPA annual conference, 2 – 4 September St. Julien.
- Sootla, G. & Lääne, S. (2010). Amalgamations of Municipalities as a Tool for Reorganising Central-Local Relations: Traditional and Multi-level Governance Perspectives. In Proceedings *European Union Strategy for the Baltic Sea Region: A New Challenge for Knowledge-based Regional and Local Governance and Cooperation*. Tallinn: (forthcoming).
- Stoker, G. (1996). Introduction: Normative Theories of Local Government and Democracy. In King, D. & Stoker G. Eds. *Rethinking Local Democracy*: 1 – 27. Basingstoke: Macmillan.
- Temmes, S. L. (2004). *Models of Administrative Reforms Institutions in Transition Environment. Comparative Analysis of Finland, Estonian and Russia*. Helsinki: University of Helsinki.

- Wollmann, H. (2003). German Local Government under the Double Impact of Democratic and Administrative Reform. In Kersting, N. & Vetter, A. Eds. *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen ; Leske + Budrich.
- Wilson, D. (2003). Unravelling Control Freakery: Redefining Central-local Government Relations. *British Journal of Politics and International Relations*, 5 (3): 317 – 346.

(责任编辑: 陈 年)