

## 政党、党员动员与权力管理：以德国为例 \*

盖尔特·米尔克 (Gerd Mielke)

### 1. 竞争体系中的政党

至少二、三十年来，有关政党及其党员的讨论是德国的一个热门议题；在这段时期里，有关德国政党及其角色（作为政治代表的手段以及政治参与的领域）的批评持续增长。这些批评不只是局限在令外人难懂的象牙塔里政党研究人员圈子里的学术事务，而也是（某些人甚至会说：尤其是）公众与政治关切的一个事情，这是因为政党是德国政治的支柱。政治生活（这是指单个公民与社会群体的活动，以及联邦共和国各个决策层面政府的政策计划与行动）是以政党为中心的，它们在政治过程中的至关重要的角色甚至写入了德国宪法《基本法》。

近年来许多实证研究表明，和政党在三、四十年前常常做到的相比，政党如今越来越难以把公民和选民吸引到政治过程中来，也越来越难以在它们的支持者当中建立强力而又持久的政治认同与政治信赖的感觉。此外，德国政党似乎对其成员而言不再是非常有吸引力的政治参与的组织。这种代表危机以及参与危机有两个指示器：各类选举中选民参选率的持续下降，以及与此同时政党党员数的持续减少。

为了更好地理解这一诊断结果以及有关有益疗法的讨论，对德国政党、其政治功能以及它们历史背景做些基本介绍，这是有所帮助的。

### 1.1 选举体制及其对代议制的影响

德国政党是在一个竞争型政党体制中运作，这意味着，各个政党在联邦议会与州议会选举中争夺选民的选票。这些选举在全国层面每四年、在联邦州层面每五年举行一次。德国的联邦议会选举与州议会选举按照一种比例代表选举体制运行。在这一选举体制的规则下，各个政党的选票份额被转变成议会议席的比例份额。但是，一个政党必须至少获得5%以上的选票才能进入议会。那些未越过5%门槛的政党在议会中没有代表。选举构成了政治合法性，而且，正是基于这些选票，才构成了议会多数和议会少数。在大多数选举中，没有单一的一个政党强大到能单独获得议会多数，因此，通常情况下，要由两个或两个以上的政党谈判组成联合联盟，以便组建一个稳定的和能正常运作的政府。当前，在德国所有16个联邦州中，只有1个州为一党单独执政。在所有其他联邦州以及联邦层面，都是由两党或两党以上组成的联合政府。

盖尔特·米尔克 (Gerd Mielke) 博士是美因兹大学政治学教授、莱茵兰-法耳茨州教育与文化部（美因兹）“州立高校对外关系”参谋部部长。

\* 本文基于作者在由上海行政学院与德国弗里德里希·艾伯特基金会上海办公室2010年6月11日联合举办的“中德政党联系民众的经验”研讨会上的报告。

## 1.2 德国的分歧结构

如果人们更近地考察德国政党体制，人们将发现它是与许多其他欧洲国家的政党体制相类似的。所有的欧洲政党体制（德国体制系其中的一种）深植于一种由深刻的社会、文化与经济分歧构成的共同结构，这种结构可以追溯到19世纪末、20世纪初。这一在大多数欧洲国家里存在的分歧结构形成了各个政党与政党体制。这些分歧中的大多数至今仍然可见，虽然它们在形态和比重上发生了变化。某些新的分歧，诸如20世纪70年代环保主义者及其反对派之间的冲突，在相当多欧洲国家里导致了新的、所谓绿色政党的建立。但是，在某些像英国那样有着基于多数票选举体制的国家里，人们会发现许多环保团体和选民，但没有值得一提的绿色政党。这是选举法的政治影响，这种选举法总是建立所谓的“人为多数”，故意地使比例代表失真，以有利于明确的多数的形成，目的是为了建立强势、稳定的政府。

在德国，我们可以发现，在政党体制中得到代表的有四种传统的分歧。最重要的分歧是传统上相对抗的资本家和工人之间的分歧。在最近数十年里，这一分歧转变成了一种支持强大福利国家体制理念的社会群体与有着自由主义传统里强大市场导向、同时批评福利规制的社会群体之间的分歧。在德国社会中，也有宗教团体与世俗化团体之间的分歧，这一分歧最近与传统主义者与现代化群体或自由主义群体之间的冲突组合在了一起，这也是为什么许多社会学家称之为自由主义群体与威权主义群体之间的一种文化分歧的原因所在。最后，地方主义群体与那些有着民族国家取向的人之间的分歧也可以在德国观察到，这种分歧在19世纪末曾经是危险的冲突，现在当然不再是。

此外，在20世纪70年代和80年代，有一种新的分歧变得清晰可辨：即前面已提到的环境与生态分歧。这一冲突已发展成为一种文化冲突和代际冲突。它在德国政党体制中的政治代表就是绿党，连同它的来自于较年轻的、受过良好教育的那几代的支持者。

## 1.3 5个议会政党

目前，在德国有一个由5个议会政党组成的政党体制，它们争夺选民并试图动员其党员。但是，它们中的两个可以被视为政党体制中的政治两极。在至今为止所有的联邦议会选举中，它们是最大的政党，而且，贯穿联邦德国历史，均由它们的人出任联邦总理，也就是联邦政府的首脑。

这两个主要政党是基督教民主联盟（简称基民盟，CDU）和德国社会民主党（简称社民党，SPD）。基民盟代表基督教、尤其是天主教传统，以及乡村与农民传统，它们总体上说是德国版保守党。但是，在巴伐利亚州，基民盟建立了一个独特的传统：在那里，在二战之后建立了一个完全地方主义的政党，即基督教社会联盟（简称基社盟，CSU），从那时起，作为基督教民主主义在巴伐利亚的分支，扮演了一个独立的角色。

它们的政治反对派是代表工人与雇员、代表工会的社民党人，他们的政治纲领关注于一个强大而又广泛的福利国家体制理念。总而言之，社民党人把他们自己视为致力于德国社会下层阶级利益的政党。但是，两大党一段时间以来也在尝试赢得数量不断增长的新中间阶层选民（他们不属于某一个大党的传统阵营）的额外支持，并取得了成功。

在赢得广大选民政治支持方面取得的相当大的成功，是许多政党研究社会学家把基民盟和社民党称作全民党的原因所在，虽然人们仍然很容易在它们的政策中辨认出传统的工人阶级或基督教徒-天主教徒导向。

在这两个大党以外，还有3个小党，获得了大约5%至10%的选票，它们分别是自由民主党（简称自民党），一个自由的、主要以市场为导向的、代表富有的中产阶级的政党；前面已经提到的绿党；以及一个左翼的、后共产主义政党，名为“左翼党”，它在地区上和社会学上的据点在前民主德国。这些小党通常和两个大党中的某一个相组合，以组建一个联合政

府。通常，自民党人士联合基民盟人士；而绿党人士联合社民党人士。到目前为止，左翼党与社民党在某些联邦州，例如勃兰登堡州或梅克伦堡-前波莫瑞州组建了联合政府。联邦政府自2009年以来基于基民盟和自民党之间的联盟。

#### 1.4 介于动员和参与之间的党员党

所有的德国政党均把自己视为“党员党”。作为党员党的理念与政党生活的两个方面相关。一方面，政党党员被视为一种潜在的政治资源，尤其是在参加竞选期间。党员这时可以被用作根据该党领导人的计划进行动员的一种手段。另一方面，人们发现，党员并不满足于做竞选工具，他们希望参加党的政治决策，要么通过选举党的领导人或该党的公职和议席候选人，要么通过影响党的政治纲领和各类宣言。但是，似乎在党员的这两种作用之间存在着某种矛盾。在他们作为动员手段的能力里，党员必须服从领导并追随他们的指令，以便在竞选期间有效地作为。但是，在他们作为政治参与者的能力里，党员希望党的领导人追随他们的特殊政治路线，这在某种程度上意味着，为他们领导人的权力设定限制。

似乎不存在走出这一困境的出路，至少在德国政党方面如此。倘若人们想要拥有积极的党员队伍，人们总是要冒党员想要在党的事务上拥有决定权的风险。任何政党改革方案必须在动员和参与逻辑之间找到一种微妙的平衡。

## 2. 处在危机中的政党

在过去数十年里，在德国出现了政党改革的不同方面。有两个发展态势，被视作德国政党结构性危机的症状；人们尤其在两大党，即基民盟和社民党身上可以发现这些症状。最明显的症状是党员数的持续减少，这一态势至今已经经历了近30年。人们可以在所有政党那里发现党员数的衰减，但是，社民党首当其冲。社民党在20世纪70年代还有100多万党员，如今

这一数字萎缩到了50万，而且，看不到这一持续衰减趋势的尽头。基民盟方面也有类似趋势，但是有着一定时滞。基民盟在20世纪70年代末达到了其党员数的最高纪录，自那以后，它的党员数也在逐渐减少。

这一党员数的普遍减少包含着两个令人感兴趣的方面。首先，党员数减少普遍地不是基于党员离党并正式放弃其党员身份趋势的日益增长。虽然在若干年前，社民党党员抗议党的领导层特定的政治决定并为此放弃了他们有时长年的党员关系，但是，这些退党的抗议行动不是党员数下降的主因。事实上的决定性因素在于，只有一小部分较年轻的公民愿意成为政党的成员，这意味着，在党员内部正在发生广泛而又深刻的人口结构变化。一方面，德国政党党员方面较年老的党员数不成比例地增长，而另一方面较年轻党员大幅减少。年老的党员和年轻的党员之间的比例完全失衡。

年轻人的缺少被视作比党员数绝对值的减少更加不利，这是因为政党尤其需要较年轻党员用于竞选与动员行动。此外，倘若人们考虑到政治纲领的规划、制定，老年军团的大幅主导也是一个问题。老一代人经常只反映过去时光的政治需求与风格。但是，在变化的时光里，人们期盼的是新的理念和风格。为此，许多政党研究社会学家得出结论，认为老一代人的这种主导可能会破坏政党的学习与创新能力。从他们的批评性观点来看，各个政党在某种程度上有成为关注过时的问题与政策以及不愿面对未来挑战的“愚蠢组织”的危险。

各个政党内年轻人的缺乏也指向了参与方面。许多研究报告表明，现在40岁以下公民期望这些组织在政治事务中积极作为，并期望他们有足够的机会在政治事务中发言。倘若不存在足够的参与政治决定的机会，无论是在纲领性决定还是领导人物的征募方面，他们就会彻底不参与政治。这些研究报告也表明，较年轻的公民的政治与社会参与变得更为自发。这一新态度也可以在其他参与与行动领域感受到。为

此，较年轻的人不仅从加入政党中退缩，而且也不去加入其他传统组织，例如工会、教会等。甚至于著名的德国足球联合会也在过去数十年里遭遇了年轻会员和运动员日益匮乏的问题；顺便提一下，这个趋势在许多德国人眼中甚至比政党的危机更为令人烦恼。

这一政党改革的一般环境还由于以下令人惊讶的经验变得更加复杂，即人们必须认识到党内等级方面的难题。一方面，政党章程的修订以及政党改革只有当政党领导人在改革过程中扮演一个积极的、支持性角色才是可能的，这是因为一般只有政治领导人拥有权威和权力，以实现变革。另一方面，党内高层依赖于组织的特殊地位和政党行动，而这些行动正是招致批评和呼吁变革的原因。但是，这意味着，经常党内有关改革的讨论不可避免地影响到党的领导人建立起领导职位的基础，因此，他们不情愿支持任何动摇这些基础的努力。考虑到政党精英们这些显然相互矛盾的立场，人们必须首先非常谨慎地组建一个有效的、良好运作的委员会，以便不至于在商议启动前就损害商议的结果。

尽管存在着对政党现状的批评，但是人们必须指出这样一个事实，即政党的章程已经提供了不少参与的机会，只是它们可以而且应该得到更为有效地利用。德国的宪法明确规定了政党生活的民主结构。

### 3. 政党组织与党员参与

#### 3.1 政党与分权原则

德国政党生活与政党组织有助于动员民众和给予有效参与的首个积极方面在于，各个政党被细分为地区和地方单位，它们面对党的全国总部有着非常高的独立性。所有德国政党根据行政区划结构沿着州、县和地方的边界组织起来。在每个层面（全国层面、州层面、大区层面和地方层面），政党的单位在该具体层面的政治议题方面有一定的自主性，也就是说，党的州组织不能也不会去干涉一个地方政党单位，党的全国性组织与州组织之间的关系也是如此。这一纵向分

权为特定的政党单位讨论和决定它们的特定的问题留出了空间。

党内民主的另一个元素在于政党拥有选项，来把特定类型的党员和特定党员群体组织在特定的工作小组中，由此在行政区划原则以外，建立了一个极具功能性的亚组织方式。为此，所有的政党都有相应分部，妇女、年轻人或老年人在党内的不同层面组织在这些分部中。此外，某个职业和其他社会或文化群体，这是指工人、律师、企业家和新教徒等等，也组织在类似的工作小组中。

这许多分部在各个政党内部引起了不同的感受。一方面，民众对这些分部感到满意，这是因为它们有助于把不同的群体和社会阶层——他们在日常生活中联系较少，或生活在市镇的不同区域——融入到一个共同屋檐下。因此，各个工作小组和地区分部最小化了社会冲突，使得党员感觉在党内如在家中般轻松、自在。最后，在许多人的眼里，这一组织方面的差异化是一种激励参与的工具，这是因为党员可以选择致力于那些对他们而言有着真正的、日常生活利益的议题与主题。另一方面，某些批评者警告说，政党可能不知不觉地陷入局部混乱的状态，这是因为众多分部和工作小组会使得政治认同感的一种共同感受变得模糊不清。许多批评者说，这些职业群体和社会群体趋向于建立更多的是独立的组织亚文化，因此，他们不再愿意和能够关注政党的共同政治目标。

#### 3.2 党内沟通

在政党组织的这些分部以外，近年来所有政党建立了有效的党内沟通体系，以便加速从党的全国总部到党的地区和地方单位的信息流动。这在竞选时期变成了一个非常有用的动员党员的工具，而且，它也以多种方式使得政党生活专业化。如今，倘若有任何新的问题被提出到政治议程之中，就有可能在非常短的时间里找到一个共同官方版本的回答，并在政党组织内部传播。这些封闭的内部网络结构的沟通体系更多的是

昂贵的手段，但是在因特网时代，它们成为了德国各个政党政治生活的一个共同而又日常的工具。此外，有关沟通网络的感受是矛盾的。对于它们作为一种在非常短的时间里动员党员的手段的有效性，毫无疑问。但是，有不少批评者指出了这样一个事实，即这些沟通网络有助于建立和增强从上至下的沟通，而不是有助于培育从下至上的参与与沟通。到目前为止，这些网络是动员党员的强有力手段，但是它们没有被经常用作促进电子民主的手段。

### 3.3 通过民意测验与调查进行学习

近年来，伴随着这些沟通网络的建立，运用了各种形式的、旨在监督政党基层的组织调查或党员调查。存在着两种基本形式的调查。一是由独立的和大学所属的研究机构所作的党员调查。现在，来自杜塞尔多夫大学的同事们正在组织德国目前最复杂的党员调查。在与所有政党总部紧密合作下，他们将分析数千名党员的态度、价值、政治行动与行为方式，因此，人们不久就将拥有丰富的最新数据，以便就未来战略得出结论。事实上几乎所有人都能使用这些数据反而使得这些数据的魅力大减，至少在相当多的总部，情况是如此。

因此，真正政治性调查中的大多数是在政党总部和特别选择的、可靠的调查研究所的监督下实施的。社民党在过去20年里，出于若干目的使用了这一监督手段。在2007年，它对其党员进行了采访，目的在于发现他们对于社民党的新汉堡纲领的政治偏好。所有这类调查的主要优势在于，人们可以从那些可能不出席政党代表大会但他们的偏好可能不同于积极分子观点的人那里获取信息，包括获取关于他们自身的信息。这是一个重要的视角，因为5%至10%的党员可以被视作至少每月参加一次党的聚会的中坚分子。因此，人们知道，那些定期参加党的生活的人并不是那些待在家里或参加其他行动的人的可靠代表。

2010年夏天，社民党领导人再次向大众提供了

一份广泛的组织调查的结果。该党1万个地方单位收到了问卷调查表，并被要求就其党的活动、它们与其他社会领域的联系、它们所在单位的组织水平以及它们感兴趣的议题等给出有效、诚实的回答。有约40%的单位反馈了，并提供了有关当前政党生活的一个广泛的数据库。最令人感兴趣的结果之一在于在大部分党组织大肆弥漫的冷漠与不满情绪。这当然对于党的领导层而言不是非常积极的结果，但是，这些调查结果表明了未来改革行动与改革项目应集中在哪里。

### 3.4 党内选举

在动员和参与的最高层面上，党员要么可以直接参加党的领导人的选举，要么可以参加有关政治议题的决定。当然，间接地，党员总是参与到了这些事务中，这主要通过选举代表，然后由他们参加下一个代表层面。但是，这些代表体系不再那么受欢迎，这是因为大多数程序都是小心计划好的。自发地表达批评以及公开而又有争议的讨论是极少的例外情况，而且，党的领导人的选举更多的是为不出所料的结果进行无聊地喝彩。因此，政党讨论了相关改革，它们将开启不同候选人与不同议题立场之间的公平竞争。尤其是，这些竞争不仅包括那些代表，而是也包括普通党员。

这些党内选举竞争以及有关重要政策议题的决定的实际规定，各党之间有着明显不同；而且，经常这些规定经过一定时间之后又被改变了。但是，指导原则似乎是同样的。首先，人们必须在一定时限内达到特定的表示支持的党员的法定人数，以便启动一个直接民主程序。这可以是对一个倡议行动表示支持的特定人数的党员，或特定的党的单位数。只有当人们达到了这个条件，党内选举或党员就某个特定议题的表决才能执行。近年来，对候选人以及在相当多政党在不同组织层面对议题，存在着各类直接民主决策程序。有时，党员决定议会的候选人；有时他们就竞选党的领导职务的候选人进行表决；有时他们就包含相当多议题的一份党纲进行投票表决。

在这些试图给予党员在党的决定中直接发言权的努力方面取得的总体的经验是积极的。各党党内的参与程度，与实行代表体系的时代相比，将会有相当大的提升。党员将会感觉自豪、良好，他们将会声称感觉到更多的自力更生与政治效率，这是因为他们显著地参加了政治决策。而且，他们对于他们政党的认同感也会更强。

然而，每当通过直接民主手段达成了某一项特别的决定，党的决策程序将不可避免地回到其通常的代表程序。因此，仍然缺少的是向前迈出决定性的、勇敢的一步，即与之相反，建立一种牢固的党员参与的惯例程序。这种乏味地退回到传统的代表程序，尤其是对于较年轻的党员来说意味着挫折，而且，这无疑无法吸引那些有着政治技能和参与潜力却仍然徘徊在党外（而不是入党并成为其积极的成员）的公民。由于从改革中退缩，政党将不能填补德国社会日益增长的群体——尤其是较年轻者年龄组——的参与期望与需求之间的缺口。相反，可能会在传统政党和组织与现代公民社会的积极分子及其政治风格和利益之间形成一种文化与政治分歧。

#### 4. 动员与参与——一种微妙的平衡

德国的例子明确地表明，党员的动员以及参与式政党改革是现代政党生活的两个至关重要的方面。德国在这些事务上的经验可以使人们意识到需要思考 and 解决的问题。首先，德国政党的党员问题主要是两种不同政治文化之间的冲突。首先是联邦德国的一种传统政治文化，它可以追溯到德国战后历史的最初10年，有时可以追溯到更久远的时光。在这一传统里，积极政治参与的元素并未扮演一个显著而又重要的角色。相应地，较年老几代的党员满足于由代表来代表他们，而且，在正常情况下，他们愿意追随党的领导人。但是，近年来，另一种政治文化形成了，它要求积极的参与并对“来自上层的决定”表示更多的是批评态度。较年轻几代党员中的大多数把自己视作是献身于

这一政治的参与式方案。在他们的眼里，参与与民主无需分开。

政党以及其他传统组织越来越难以使它们的组织文化与现代社会的参与需求相匹配。这尤其在较年轻的几代人那里导致了挫折感和疏远感，他们拥有政治技能，但并不觉得政党是他们参与需求的一种吸引人的环境。看来同样正确的是，在现代社会中，若不给予党员在政治决策中更多发言权，是无法动员党员的。这将使得政党精英陷入一个困境。一方面，他们需要党员作为一种有效的政治资源，尤其是在竞选时光里。另一方面，政党领导人如今必须通过给予党员参与机会，来为党员的支持与忠诚付出代价。在德国社会这个特殊背景里的政党领导人与其说是一个命令与服从的问题，倒不如说是平等交换的问题。

此外，一个基本问题仍然悬而未决。政党研究社会学家仍然还不是真正知道如何能吸引到更多党员，尤其是较年轻的党员。一种好的猜想是，正式的党员关系的理念必须以一种更为激进的方式加以重新考虑，就像人们在美国见证的那样。在那里，政党更多的是试图找到政治积极分子，而不是找到正式的党员；这些积极分子带来他们从社会的某些其他部分取得的经验，并将在一个短的时期里或某一个特定的竞选活动中参与，然后可能又有一段时间从政党政治中退出，直到下一回再参与。这将无疑意味着政党生活的激进改变，但是，政党生活的传统理念不再是现代社会的一种可行的选项。

几乎所有的社会学家指出了这样一个事实，即政治参与将最有可能把各类矛盾冲突从此前的暗处带到明处。但是，这样做，可能是迈向谈判与妥协的第一步。而且，这两种民主美德自然会培育社会和谐。



## 往期简报

### 简报（第1期）

二十国集团：一个致力于可持续发展的、新的全球治理框架？

托马斯·弗斯（Thomas Fues），弗里德里希·艾伯特基金会上海办公室，2010

### 简报（第2期）

全球化挑战背景下的全球工会联盟

托斯藤·米勒、汉斯-沃尔夫冈·普拉策、施坦方·吕卜（Torsten Müller, Hans-Wolfgang Platzer and Stefan Rüb），弗里德里希·艾伯特基金会上海办公室，2010

### 简报（第3期）

新加坡：独大型政党制度下的去政治化公民社会？

陈思贤（Kenneth Paul Tan），弗里德里希·艾伯特基金会上海办公室，2010

### 简报（第4期）

德国住房政策：一个最佳实践典范？

比约恩·埃格纳（Björn Egner），弗里德里希·艾伯特基金会上海办公室，2011

### 简报（第5期）

中国行政赔偿制度的演变与新近发展

杨寅（Yang Yin），弗里德里希·艾伯特基金会上海办公室，2011

### 简报（第6期）

出口拉动型增长的终结：对新兴市场和全球经济的影响

托马斯·佩利（Thomas I. Palley），弗里德里希·艾伯特基金会上海办公室，2011

## About Friedrich-Ebert-Stiftung

The Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is a private cultural non-profit institution committed to the ideas and basic values of social democracy. It was founded in 1925 and aims to further the political and social education of individuals in the spirit of democracy and pluralism. Its international cooperation connects the Friedrich-Ebert-Stiftung with partners in more than 100 countries all over the world. The international cooperation of the FES strives for facilitating participation, pluralism, rule of law, social justice and non-violent conflict resolution in different societies.

Learn more about FES: [www.fes.de](http://www.fes.de)

Learn more about FES in China: [www.feschina.net](http://www.feschina.net)

## Contact

Friedrich-Ebert-Stiftung (Beijing), Ta Yuan Diplomatic Compound, Building 5, Entrance 1, 12th Floor, Office 5-1-121, Xindong Lu 1/Chao Yang Qu, 100600 Beijing, VR China, e-mail: [fesbeijing@fesbj.com](mailto:fesbeijing@fesbj.com)

Friedrich-Ebert-Stiftung (Shanghai), 7A Da An Plaza East Tower, 829 Yan An Zhong Lu, Shanghai 200040, VR China, e-mail: [info@feschina.net](mailto:info@feschina.net)

### Briefing Paper

To subscribe the Briefing Papers send an e-mail to: [subscribe@feschina.net](mailto:subscribe@feschina.net)

To unsubscribe send an e-mail to: [unsubscribe@feschina.net](mailto:unsubscribe@feschina.net)

The opinion voiced in this publication is that of the author and does not necessarily reflect the opinion of the Friedrich-Ebert-Stiftung.

Responsible: Dr. Rudolf Traub-Merz, Resident Director, FES Shanghai Coordination Office for International Cooperation