

# “后默克尔时代”的德国：共识政治与否决玩家

杨解朴

**内容提要：**2021年“交通灯”政府组阁后，德国联邦政府内否决玩家的数量增多、意识形态差距加大，相较于大联合政府，执政三党达成共识的难度增加，尤其是在三党政策定位差距较大的经济政策和气候环保领域，实施政策变革的难度更大。联邦议院中的反对党受到其议席数量的限制，对联邦政府提出的议案很难实施否决，但可通过相关法律程序就某项法案涉嫌违宪向联邦宪法法院提起诉讼，从而有可能阻断相关法案的通过。出于政党竞争的需要，联盟党会借助联邦参议院在立法过程中扮演否决玩家的角色，但其能否行使否决权受到共识政治下朝野共治的发展方向、联邦州的利益、选民的偏好、党内凝聚力等多种因素的影响。面对德国经济社会中的问题和挑战，如果“交通灯”政府政策变革速度过缓，无法满足选民诉求，执政党会因此失去选票，德国政治的稳定性将受到冲击。本文尝试从共识政治与否决玩家的理论视角出发，结合“交通灯”政府治下政治派别多元化增强的现实状况，探讨德国主要政党在联邦政府、联邦议院和联邦参议院进行合作与博弈的可能性，分析德国政治决策中共识与否决的变化趋势以及“后默克尔时代”德国政治的发展前景。

**关键词：**德国大选 “交通灯”政府 共识政治 否决玩家

在2021年德国联邦议院大选中，默克尔所在的联盟党（基民盟/基社盟）遭受重创，结束了连续16年执政的历史，德国政治由此开启了“后默克尔时代”。大选后，社民党、绿党和自民党组成三党联合政府。由于人们通常用红黄绿三种颜色代表社民党、自民党和绿党，因此，这种组阁方式又被称为“交通灯”组合或“交通灯”政府。联盟党多年来稳居德国第一大党地位，本次选举失利，除了联盟党本身和总理候选人的原因外，与新冠疫情下德国面临的各种经济社会问题及其挑战有关。

近些年，德国经济出现衰退迹象，新冠肺炎疫情进一步加剧了这一趋势。专家预

测,疫情对经济造成的影响,需要持续数年才能恢复。<sup>①</sup> 选民对经济环境恶化非常敏感,由于联盟党的核心领导力是经济治理,民众将经济环境恶化的责任归咎于联盟党。长期以来,德国一直被视为气候保护领域的先驱,但实际上气候保护成果并不理想。麦肯锡发布的全球能源转型指数显示,德国在从化石燃料转向可再生能源方面落后于其他国家,可再生能源的发展速度不及预期。<sup>②</sup> 越来越多的德国民众将气候保护作为社会发展的头等大事,他们认为绿党在有关未来社会发展问题上给出了最好的答案,<sup>③</sup>这也是绿党选票上升的重要原因之一。在新冠肺炎疫情下,德国收入不平等、健康不平等<sup>④</sup>和教育机会不平等一系列问题加剧,种族歧视愈加明显,直接导致社会矛盾升级、社会安全感受到挑战、财富分配制度引起争议。<sup>⑤</sup> 在这一背景下,社会公正、社会安全成为政治议题的中心,而社民党正是以此作为核心议题的政党,与新冠肺炎疫情背景下许多选民的偏好完美对接。与社民党相比,联盟党在社会政策领域没有拿出更加吸引选民的计划。此外,德国在数字化、公共服务等领域都严重落后于竞争对手,能源短缺和能源依赖的问题亟待解决,难民问题依旧棘手,欧洲一体化困难重重。

在新冠肺炎疫情下,德国经济社会环境发生了变化,这种变化作用到选民身上,选民又将外界环境变化对自身的影响反馈到政治体系中,从而造成选民对主政的联盟党信任度下降。联盟党从执政党变为反对党,但德国经济社会问题并没有伴随着政府的更迭得以解决,新上任的“交通灯”政府必须接受默克尔时代的“遗产”。意识形态不同的“交通灯”三党是否有能力推动相关领域的政策变革?联盟党作为反对党将在政策变革中扮演什么角色?执政党与反对党将在哪些机制下进行合作或博弈?面对愈发复杂、多变的世界,以及德国经济社会发展中面临的多种挑战,对上述问题的研究有利于我们把握“后默克尔时代”德国政治生态的变化,以及德国政治的发展前景。

共识政治和否决玩家理论作为政治学和比较政治研究的重要理论受到中国学者的关注,他们借助这两种理论对西方政治制度进行了多角度的研究。有学者从共识政治的视角分析欧洲政党政治的特点,例如,夏庆宇对欧洲左翼和右翼政党之间形成共

<sup>①</sup> Michael Grömling, “Zwei Jahre Pandemie: Corona kostete bisher 350 Milliarden Euro Wertschöpfung,” <https://www.ivkoeln.de/presse/pressemitteilungen/michael-groemling-corona-kostete-bisher-350-milliarden-euro-wertschoepfung.html>.

<sup>②</sup> Kalina Oroschakoff, “Germany’s Green Energy Shift Is More Fizzle than Sizzle,” <https://www.politico.eu/article/germany-climate-change-green-energy-shift-is-more-fizzle-than-sizzle/>.

<sup>③</sup> “Hauptgründe für das Wahlergebnis,” <https://www.tagesschau.de/wahl/archiv/2021-09-26-BT-DE/umfrage-aktuellethemen.shtml>.

<sup>④</sup> 健康不平等被认为是不同社会群体健康状况的系统性差异,社会经济地位、性别、年龄、地域、种族、民族、宗教等因素构成不同的社会群体。

<sup>⑤</sup> 杨解朴:《新冠肺炎疫情下德国社会不平等加剧的表现、原因及影响》,载《世界社会主义研究》,2021年第9期,第57-67页。

识政治的现象及原因进行了研究;①叶麒麟按照萨托利对于共识的结构层次划分,对政党竞争与西方政党的共识危机进行了分析;②卢文娟、臧秀玲通过研究德国红绿政党之间的协商模式,探讨了德国的协商式民主;③还有学者将政党趋同与共识政治相等同,通过分析德国政党趋同,探讨德国的政治生态和政治模式。④中国学者对于否决玩家理论的研究和应用也进行了有益的尝试,例如,王礼鑫研究了否决玩家理论的局限性;⑤郑春荣在分析德国应对欧债危机的表现时,将德国国内各否决玩家的相互钳制作为德国从犹豫走向独断的原因之一。⑥国外学者将共识政治与否决玩家理论相结合,对西方政治模式进行研究的成果并不少见,但鲜有中国学者将两个理论视角相结合来进行研究。值得关注的是,丁辉在讨论默克尔时代大联合政府的治理模式时,对德国共识政治传统和否决玩家在多层治理中发挥的作用有所涉及。⑦本文尝试从共识政治与否决玩家的理论视角出发,结合“交通灯”政府治下政治派别多元化增强的现实情况,探讨德国主要政党在联邦政府、联邦议院和联邦参议院所进行的合作与博弈,分析本届政府为应对经济社会问题实施改革的可能性,并在此基础上,对主要党派角色转换给德国政治生态带来的变化加以分析,对德国政治的稳定性进行研判。

## 一 概念及理论背景

### (一) 共识政治概念及其在德国政治语境中的意涵

#### 1. 共识政治的概念

“共识政治”作为政治学的概念,通常是指一种群体决策的过程或模式,参与者在其中制定和决定提案,目的是所有人都接受提案。它注重使绝大多数人形成一致意见,避免无结论性的意见。英国政治学者赫弗南(Richard Heffernan)在其著作中论述了共识政治理论的特性。他认为,共识政治理论应包含关于稳定性和连续性的概念,

① 夏庆宇:《欧洲左、右翼政党之间的“共识政治”现象初探》,载《国外理论动态》,2018年第10期,第96-103页。

② 叶麒麟:《政党竞争与西方式政党政治共识危机研究》,载《社会主义研究》,2018年第1期,第138-144页。

③ 卢文娟、臧秀玲:《德国红绿联盟执政时期政党协商的做法与启示》,载《山东社会科学》,2017年第9期,第187-192页。

④ 王军:《从民社党走向看德国政党间“趋同”现象》,载《德国研究》,2001年第1期,第7-11页。

⑤ 王礼鑫:《论比较政治制度研究中否决者理论的局限》,载《复旦学报(社会科学版)》,2015年第4期,第149-156页。

⑥ 郑春荣:《从欧债危机看德国欧洲政策的新变化》,载《欧洲研究》,2012年第5期,第1-16页。

⑦ 丁辉:《默克尔时代的大联合政府——德国“大联合国家”治理模式的衰落》,载《经济社会体制比较》,2018年第5期,第104-115页。

尤其应包含关于改变的概念。“共识”提供了一个跨越选举周期和政党更替而深入观察治理的视角。共识政治可以证明,政策的形成源自“程序和宽泛的政策目标上的一致性,但不同的参与者在方法和手段上存在一定分歧”。<sup>①</sup>也就是说,共识政治理念不会随着政府的更迭而变化,它具有稳定性,但不同政治环境下,由于参与者角色的变化、选举形势的变化等,共识政治模式的具体内容也会发生改变。

在西方学者的论著中,有许多概念与共识政治相关。有学者将其视为民主的一种模式,属于“共识民主模式”的一部分;也有学者将其视为西方政党政治中维护国家和政体的政治认同,以及不同政党间协商合作的治理模式。利普哈特(Arend Lijphart)认为,在一些分裂程度不高的异质性社会和一些同质性社会中,需要一种强调共识而非对抗、主张包容而非排斥,力求使处于统治地位的多数规模最大化,而不仅仅满足于微弱多数的共识民主模式。<sup>②</sup>萨托利(Giovanni Sartori)将政党政治的共识分为三个层次,即国家共识、政体共识及政策共识。国家共识是指政党通过发挥其基本功能,来满足民族国家这个政治共同体成员的多元利益需求,从而使他们认同其所在的民族国家,这要求各个政党对其所属的民族国家的存在价值和规模边界享有共同的认同。政体认同是指各个政党对其所属民族国家的宪政体制、选举制度等政治体制规则享有共同的认同。政策共识是指各个政党为维系上述国家和政体的共识,需要秉持政策的公共性价值原则,采取协商和包容的态度对待政策异见者。<sup>③</sup>中国也有学者对共识政治的概念进行了定义,例如,夏庆宇认为,“共识政治”是某一国的左、右翼政党在较广泛的议题上特别是在某一历史阶段的核心议题上的主张出现较大程度的接近,左、右翼政党的立场出现显著趋同,相互之间的关系变得不再对立和紧张,在相应的历史阶段中,左、右翼政党有可能联合执政,或者某一翼政党在执政时会得到另一翼政党较明显的认可和支持,而非挑战和对抗。<sup>④</sup>

## 2. 共识政治在德国政治语境下的意涵

“共识政治”在德国政治语境下有着独特的意涵,既包含多层治理下的决策模式,

① Richard Heffernan, *New Labour and Thatcherism*, Palgrave Macmillan, 2001, p.139.

② Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries* (Second Edition), Yale University Press, 2012, p.32.

③ [美]乔万尼·萨托利:《民主新论》,冯克利、阎克文译,上海人民出版社2009年版,第105-108页。

④ 夏庆宇:《欧洲左、右翼政党之间的“共识政治”现象初探》,第97页。

也包含政党之间的合作与妥协。德国的政治体系建立在原联邦德国“准主权”<sup>①</sup>的政体基础上,权力分散在联邦层面的国家行为体和机构(联邦政府、联邦议院、联邦参议院、总统、宪法法院)之中,这些机构相互依存,从而限制主权权力。在宪法上被视为核心决策者的联邦议院在立法中要受到代表各州政府利益的联邦参议院的限制,联邦行政部门的议程设定权力也相对较弱。这种制度设计是出于对历史的反思,在魏玛共和国时期,由于国家制度对滥用行政权力缺乏有效的约束,造成了纳粹在德国的独裁统治。在这样的制度安排下,德国政治体制中固有的倾向是促使两个主要政党即联盟党和社民党进行合作,即使它们没有在联邦层面上联合执政。其中的原因在于:如果两个主流政党完全对立,它们中任何一个政党领导的最小获胜联盟都无法启动实质性的政策改革,因为反对党会在联邦参议院中对政策改革形成掣肘。因此,两大主流政党要么组成联邦一级的大联合政府,要么至少在联邦参议院中进行非正式合作,从而避免两个较大政党中的任何一个与一个或多个较小政党组成的最小获胜联盟在关键领域陷入完全的政策僵局。

在战后初期,共识政治模式和融洽的劳资关系为联邦德国从战后废墟中重建经济提供了稳定的政治环境。同时,联邦德国也坚定地向世界证明,它已经从国家社会主义者滥用职权中吸取了教训。<sup>②</sup> 联邦德国通过建立一个多元化的政治体系,确保了多元利益的实现。但从20世纪80年代开始,伴随着德国不断出现的政治和经济危机,共识政治的弊端不断显现出来。尽管2005年上台执政的大联合政府对《基本法》中联邦参议院的权限做了一定修改,但效果并不明显。在共识政治模式下,参与政治谈判的核心角色往往互相阻挠,致使德国的政策改革呈现缓慢的渐进式变化,德国没有能力迅速调整政策以适应新的全球化环境中迅速增强的外部压力,因为在共识政治模式下,允许每一个参与者都拥有否决权。

## (二) 否决玩家理论及德国政治体系中的否决玩家

### 1. 否决玩家理论

否决玩家(Veto Player,也译作“否决者”)理论是美国政治学家切贝里斯(George Tsebelis)根据政治决策过程中相关行为者希望改变现状的态度及行为与政策稳定性

---

<sup>①</sup> 美国政治学家卡赞斯坦(Peter Katzenstein)在1987年提出了“准主权国家”(Semisovereign State)概念,试图建立一个解释德国国家治理模式的总体理论框架。他强调,盟国占领状态作为德国国家建构的“零点”,无论是外交还是内政,战后德国联邦政府并非一般主权意义上的中央政府,没有充分自主的独断权力,面临诸多主权限制条件。参见 Peter Katzenstein, *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semisovereign State*, Temple University Press, 1987, p.9.

<sup>②</sup> Christian Schweiger, “Towards Institutional Gridlock? The Limitations of Germany’s Consensus Democracy,” *German Policy Studies*, Vol.6, No.1, 2010, pp.6-7.

之间的关系提出的分析理论。<sup>①</sup>

否决玩家理论认为,若要将政策改弦更张,或者要改变法律的现状,必须有一定数量的个体或者集体行为者同意这种改变,切贝里斯将这种行为者称为否决玩家。一个国家的否决者可以由宪法定义(如美国),这类否决者被称为“机构否决者”;也可以通过政治体系来区分,例如,欧洲国家的政府通常由不同的政党结盟来组成,这种通过政治体系来区分的否决者是“党派否决者”。总统制的机构否决者是总统和议会两院。在议会制度中,议会扮演着机构否决者的角色;在两院制中,如果需要通过一项法律,两院都会被视为机构否决者。无论是个体否决者还是集体否决者,他们都影响了政策制定的过程。在众多的否决者中,有“议题设定者”,它可以根据其他否决者的偏好,提出一个对自己有利也能够被其他否决者接受的方案。议题设定者的意识形态(政策偏好)定位越是居于所有否决者意识形态的中间区域,议题的设定权就越是重要。在内阁制中,政府享有议题设定权。

切贝里斯在否决玩家理论中提出,借助否决参与者的数量、否决参与者之间意识形态的差距和否决参与者的内部凝聚力这三个参数,可以找到解释和预测政策稳定性及其变化的方法:否决者的数目和意识形态的差距影响了政策的稳定性,即改变现状的难易程度。否决者的数目越多,否决者之间的意识形态差距越大,他们在相关议题上取得一致性立场的可能性就越低,现状就越难被改变,同时议题设定权所能发挥的作用也就越小。对政策而言,可以保持其稳定性,但就政治体系而言,却潜藏着崩解的危机,因为各方对于社会环境的反应没有机会在政策的重新制定中体现出来。政策稳定性越高,议题设定所能发挥的角色作用就越小。在少数情况下,一旦现状已经无法改变,无论是谁控制了议题都没有任何差别。否决者进行决策的顺序和提出议案的主体,决定了否决者在决策过程中的影响力。另外,对于集体否决者来说,其内部凝聚力的强弱决定了其改变现状的潜在否决权的大小。

否决玩家理论认为,在试图改变现状的时候,否决者会选择最靠近其理想点的方案来取代现状。然而,当否决者的理想点正是现状或者相当靠近现状时,则现状不容易被改变,使得现行的政策有较高的稳定性。相反,如果大部分的否决者对于现状感到不满,则现状会轻易地被其他方案取代,政策稳定性也就较低。而且新旧政策之间的差异取决于否决者对于现状的偏爱程度,以及否决者之间的立场差异。

---

<sup>①</sup> George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, 2002; George Tsebelis, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism," *British Journal of Political Science*, Vol.25, No.3, 1995, pp.289-325.

否决者在决策过程中的表现与其政治前途密切相关。党派否决者推出不同的政策,选民则基于对这些政策的好恶来投票。当政策不受选民欢迎,或是党派否决者没有履行选举前的承诺时,政府就会被撤换。由此,政策的稳定性导致了政府的不稳定性。

## 2. 德国政治体系中的否决玩家

德国《基本法》第76条规定了联邦立法程序,只有联邦政府、联邦参议院和联邦议员享有向联邦议院提交法律文本草案的权力(倡议权),联邦政府在向联邦议院提交立法提案前必须征求联邦参议院的意见,议员向联邦议院提交的法案必须得到一个议会党团或5%以上联邦议员团体(Abgeordnetengruppe)的支持。联邦议院按既定程序对法律草案进行辩论和表决。在联邦议院就一项法律草案进行了投票并获得通过后,相关法律草案将交由联邦参议院进行审核。由此可见,联邦政府(内阁)、联邦议院、联邦参议院均为决策过程中的机构否决者,联邦政府、联邦参议院以及联邦议员享有议题设定权,联邦政府中的各党派、联邦议院中的党团或议员,以及联邦参议院中各州的代表作为个体否决者或集体否决者在决策过程中发挥作用。德国作为联邦制国家,联邦参议院参与到决策过程中,对部分重要法案享有否决权,增加了否决者的数目,也提高了政策的稳定性。需要说明的是,切贝里斯的否决玩家理论没有特别区分德国政治制度中的党派否决者和机构否决者。一些德国学者将联邦政府中的执政党视为党派否决者,而将联邦议院和联邦参议院总体作为机构否决者。笔者认为,无论是在联邦议院还是在联邦参议院,发挥否决作用的主体均为党派否决者,但他们必须以联邦议院和联邦参议院作为机构依托,通过联邦议院和联邦参议院在立法中的功能来行使否决权。

在德国政治体制中,否决者的数量取决于由哪些政党组成政府,哪些政党在联邦议院和联邦参议院拥有多数席位。自1949年以来,大多数联邦政府都是由两个政党联合执政(1949年和1953年成立的两届联邦政府除外)。2021年大选后,联邦政府由三个政党组成,党派否决者的数量从过去的两个增加到了三个。一般来说,如果执政党在联邦议院能够获得多数票,那么联邦议院的反对派议会党团对于联邦政府的提案便很难形成否决。但对于议会党团或议员团体提出的议案,联邦议院内形成否决的空间变大。理论上说,如果执政党在联邦参议院中获得多数票,那么联邦参议院作为潜在的机构否决者的功能很有可能无法发挥;反之,如果反对党能够控制联邦参议院,那么联邦参议院就有机会发挥否决功能。事实上,这种表述过于简单化,因为联邦参议院中的反对派具有异质化特征,具体表现为:第一,联邦参议院是各州利益的代表,

各州政府由不同的政党联盟组成,并不能简单地按照联邦层面的执政党和反对党来划分。大部分州是由执政党和反对党联合执政,因此,各州对联邦政府立法提案的态度存在不确定性。所有联邦州的组阁协议中都规定,在联邦参议院的表决中,如果同一个联邦州的成员之间出现意见分歧,该州成员必须全体投弃权票。<sup>①</sup> 这项规则有利于反对派,因为弃权票被视为“反对票”,法案在联邦参议院获得批准需要获得多数“赞成”票。当然,在每个联邦州投出弃权票之前,都会经过复杂的谈判过程,联盟伙伴偶尔会通过威胁离开州政府或寻求另外的联盟伙伴来相互制衡。第二,联邦参议院的成员代表各州的利益,各联邦州的具体利益往往与联邦参议院中党派的政治利益不一致。联邦州州长有时并不服从自己所在党派的领导。另外,16个联邦州间隔举行的州议会选举会导致联邦参议院的多数票格局始终存在变数,同时也会对联邦参议院内部的异质化程度产生影响。

### (三)德国政治语境下共识政治与否决玩家的关系

在共识政治模式下,多个否决玩家参与到德国政治决策过程中。德国的政治决策过程比英国威斯敏斯特模式、斯堪的纳维亚国家的一院制或西班牙、希腊等一党主导政府的政治体制复杂得多。德国政治学教授沃尔夫冈·默克尔(Wolfgang Merkel)指出,与大多数其他西欧国家的政治制度相比,德国有更为严格的宪法壁垒、更多的机构否决者和更多的制衡,以及相对更具凝聚力的党派否决者。然而,相较于其他欧洲国家,德国的党派否决者在政策上更趋于一致。他还指出,这是一般性的评估,情况可能会随着时间的推移而变化,并且取决于政策领域以及否决玩家的变化。<sup>②</sup>

党派否决者在德国共识政治模式中扮演着重要角色。出于国家治理的需要,党派否决者一方面要维护共识政治的传统;另一方面要强调自身的政治立场,最大限度地争取选民。因此,党派否决者在联邦政府、联邦议院以及联邦参议院中开展多层次的合作与博弈,造成即使是推动缓慢渐进性的政策变革,也需要主要政党之间以及联邦和地区层面的各种否决者之间达成共识。但缓慢渐进性的变化已经不足以应对全球化时代德国面临的内外挑战。为确保至少在立法方面取得最低限度的进展,联盟党和社民党建立了长期相互合作的关系。德国著名政治学家施密特(Manfred G. Schmidt)认为,德国政党政治和国家治理之间相互渗透、融合所形成的“大联合国家”(Grand

<sup>①</sup> 例如,柏林的执政协议规定:“联盟在参议院中就符合柏林利益的有争议的问题寻求一致。如果不能就联邦参议院的投票达成一致,柏林将投弃权票”。参见 SPD Berlin, Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Berlin, und Die Linke Landesverband Berlin, *Sozial. Ökologisch. Vielfältig. Wirtschaftsstark. Koalitionsvertrag 2021-2026*, <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierende-buergermeisterin/senat/koalitionsvertrag/>。

<sup>②</sup> Wolfgang Merkel, “Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie,” *Berliner Journal für Soziologie*, Heft 2, 2003, p.258.

Coalition State),才是德国国家治理模式中起决定性作用的塑造机制。“大联合国家”的实质,就是通过在多层治理框架下犬牙交错的冲突协商和重叠合作,使德国朝野各党实现共同执政——形式上是联邦政府和各州政府诉诸合作的联邦主义的央地大联合,而事实上是执政党和在野党之间形成跨越朝野分割的暗中大联合。<sup>①</sup>

默克尔执政的第一届、第三届和第四届政府(2005-2009年、2013-2021年)都是大联合政府执政,施密特所言的“大联合国家”在默克尔时代更多地体现为大联合政府的形式,部分政策领域呈现趋同的两大主流政党联合执政有利于它们之间达成共识。默克尔第二届政府(2009-2013年)是由联盟党与自民党联合执政,两党意识形态差距不大,达成共识的难度也相对下降。在默克尔时代,由于反对党在联邦议院席位占比不足,所以它们很难启动相关程序,对联邦政府的提案形成否决。相对于联邦议院,联邦参议院更有可能成为立法提案的否决者。默克尔政府将联邦参议院的因素长期纳入政治决策考虑的范围(在新冠肺炎疫情背景下被弱化),自2013年起,默克尔在进行政治决策前,均会在联邦州州长会议上解释其重要的决定,事先进行协商工作;当法案需要联邦参议院正式批准时,通常会在大联合政府与绿党之间达成协议。绿党很乐于这样做,因为他们不想在参与执政的道路上充当“封锁党”(Blockadepartei),<sup>②</sup>这样就降低了联邦参议院扮演否决玩家的可能性。总体说来,默克尔执政期内,德国政治体系中达成共识的难度相对较低,党派否决者和机构否决者扮演否决玩家的可能性也相对较低。

2021年大选后,联邦政府内的党派否决者由两个增加到三个。“交通灯”三党将面临比默克尔政府更加复杂的合作与博弈的局面。面对德国经济社会领域的问题和挑战,它们在哪些领域更容易达成共识、推进政策变革?受到选战和政党竞争压力的反对党是否有能力以联邦议院和联邦参议院作为机构平台行使否决权,对相关立法进行抵制?在“交通灯”政府任期内,德国政治决策中的“共识”与“否决”将呈现什么样的发展趋势?

## 二 “交通灯”政府中的共识与否决

联邦政府作为议题设定者,对于政策变革发挥着重要的作用。在否决玩家理论

<sup>①</sup> Manfred G. Schmidt, “Germany: the Grand Coalition State,” in J. M. Colomer ed., *Comparative European Politics* (Third Edition), Routledge, 2008; 转引自丁辉:《默克尔时代的大联合政府——德国“大联合国家”治理模式的衰落》,第106-107页。

<sup>②</sup> Albert Funk, “Ob Ampel oder Jamaika—da ist immer noch die zweite Kammer...” <https://www.tagesspiegel.de/politik/vetomacht-bundesrat-ob-ampel-oder-jamaika-da-ist-immer-noch-die-zweite-kammer-/27672210.html>.

中,切贝里斯认为,如果执政党无力改变现状,政策长期稳定,选民对于社会环境变化的反应无法从政策调整中得到反馈,政府的稳定性会面临潜在的风险。这意味着,一方面,执政联盟中的党派否决者希望能够维持政权,为此,他们有达成相互妥协的动力,会遵循迭代博弈的逻辑,在其他博弈中再次相互依赖以维持共同执政。因此,他们在维护权力方面有着共同利益,需要通过相互妥协推动政策变革,维护政府的稳定,他们之间是合作博弈的关系,可以将执政联盟中的党派否决者称为“合作否决者”。<sup>①</sup>另一方面,为了追求选票,执政联盟中的政党会尽可能地坚持自己的立场,并在政府政策中实施自己的优先项目,甚至在执政联盟谈判之前或谈判期间,各政党就宣布某些立场为其红线,不愿放弃这些立场,不会轻易地做出妥协。<sup>②</sup>

切贝里斯强调了否决者的意识形态差距以及否决者的数目决定了政策的稳定性,否决者数目越多、意识形态差距越大,越不容易改变现状,政策越稳定。2021年“交通灯”政府组阁后,德国政治决策过程中否决玩家的数量有所增多、意识形态差距有所加大,按照否决玩家的理论,这些参数的变化将给德国政治的稳定性带来影响。

### (一) 三党意识形态的向心化移动与成功组阁

“交通灯”政府中三个政党在政治主张、意识形态等方面存在差异,例如,自民党通常将自己定位为中右翼,在经济、外交、财政和环境政策领域与中左翼的社民党和绿党并不一致,三党组阁的难度在于意识形态的差距以及三个党派否决者之间的协调和博弈。当外界都预测组阁会遭遇困难,将耗费较多时日时,三党却在短时间内轻松组阁。其中原因之一是三党在选战过程中发生了意识形态向心化移动,其中以绿党和自民党更为明显。2022年,德国多家大学研究人员联合发布的《各政党对2021年联邦议院选举的立场:开放式专家调查结果》(OES21)也证实了这一论点。图1展示了受访者对2021年德国主要政党意识形态的打分情况,在图中可以看到自民党和基民盟的位置相差不大。图2中,如果以基民盟为参照物,可以看到自民党从2017年大选到2021年大选发生的向心移动,图中所显示的绿党和社民党的意识形态变化没有自民党那么明显,但箭头的方向也足以说明它们的向心移动趋势。<sup>③</sup>由于绿党和自民党将“进入政府”作为2021年大选的目标,在选战中调整了各自竞选纲领中意识形态的

<sup>①</sup> Wolfgang Merkel, “Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler—Theorie,” p.269.

<sup>②</sup> Reimut Zohlnhöfer und Thomas Saalfeld, eds., *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013–2017*, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2019, pp.651–661.

<sup>③</sup> 《各政党对2021年联邦议院选举的立场:开放式专家调查结果》是由德国不来梅大学、曼海姆大学、达姆施塔特工业大学、杜伊斯堡-埃森大学、柏林洪堡大学的学者在2021年联邦大选前夕联合进行的一项问卷调查的成果,这项调查的受访者包括全德大学及研究机构300多位从事政治学研究的专家学者。参见 Michael Jankowski et al., “Die Positionen der Parteien zur Bundestagswahl 2021: Ergebnisse des Open Expert Surveys,” *Politische Vierteljahresschrift*, Vol.63, 2022, pp.53–72.

位置,即处于政治光谱两侧的绿党和自民党在谋求进入政府的目标下,出现了向心运动,缩小了三党的意识形态差距。首先,三党的向心运动表现在绿党和自民党的竞选纲领内容试图覆盖最大范围的选民利益,在政治方向上更加贴近主流政党。例如,绿党的经济政策除了突出其特有的“通过‘能源革命’创造大量绿色岗位”的内容外,与社民党的经济政策没有太大的差异。而自民党的经济政策除了代表其核心议题的“反对政府对经济的干预”的内容外,其他减负减税的主张与联盟党方向一致。其次,大选结束后,绿党和自民党立即展开双边会谈,双方的意图是尽可能消除分歧,为下一步进行三党试探性谈判扫清障碍。从某种意义上说,这两个处于政治光谱两侧的政党事实上组成了一个“临时联盟”,发生了向心运动,而这一行动有利于它们进入政府谋求公职。再次,联合执政协议反映出三党对意识形态弱化的处理和将不同政党议题融合的兴趣。社民党、绿党和自民党经过试探性谈判和正式的组阁谈判所达成的执政协议是一个宏伟的计划,三党的核心利益均得到满足。比如,现代化国家、数字化复兴满足了自民党的要求;社会生态、市场经济下的气候保护是绿党最为关注的内容;而劳动

图1 2021年德国主要政党意识形态定位

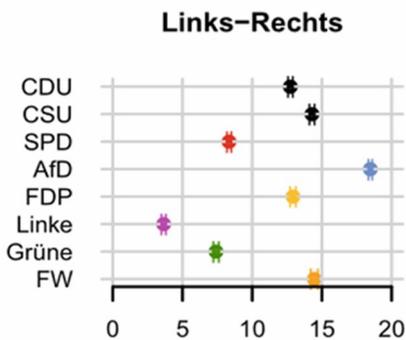
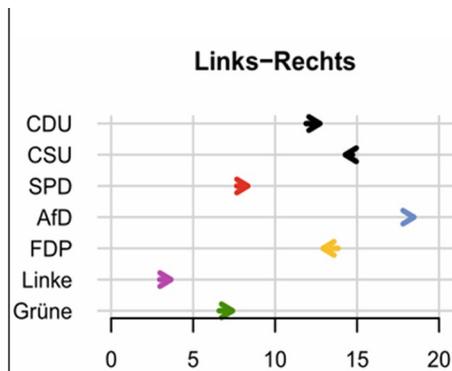


图2 2017-2021年德国主要政党意识形态定位变化



资料来源:Michael Jankowski et al., “Die Positionen der Parteien zur Bundestagswahl 2021: Ergebnisse des Open Expert Surveys,” *Politische Vierteljahresschrift*, Vol.63, 2022, pp.53-72。

图1-图2说明:从上而下的政党依次为基民盟(CDU)、基社盟(CSU)、社民党(SPD)、德国选择党(AfD)、自民党(FDP)、左翼党(DIE LINKE)、绿党(Grünen)、自由选民联盟(FW);Links表示左,Rechts表示右。OES21用0-20(代替经典的0-10)来表示政党意识形态从左到右的定位,0表示极左,20表示极右。

力市场和社会安全保障则是社民党的核心议题。三党在自民党的核心诉求之上达成不增税、不增加政府债务的共识;在社民党的核心议题社会福利方面,同意提高最低工资标准至每小时12欧元;在绿党关注的环境议题上,各方同意加速淘汰煤炭、在2030年前停止使用煤炭等问题。此外,三党还提出,要将德国的投票年龄从18岁下调至16岁,<sup>①</sup>这对于绿党和自民党是重大利好,因为它们年轻选民中更具影响力。三党意识形态的这种向心运动,减少了它们在意识形态上的差距,为完成组阁乃至联合执政创造了条件。

## (二) 三党在关键领域的立场定位及共识与否决的可能性

“交通灯”政府组阁后,联合政府所面临的是三党在联邦层面的协调和博弈。前文阐述了德国在经济、社会、气候等领域面临的困境与挑战,对这些领域进行政策调整是“交通灯”政府首当其冲需要解决的问题,然而三党政策在这些关键领域的定位有哪些差异和趋同呢?我们借用 OES21 调研数据来分析这一问题。<sup>②</sup>

在经济政策领域(见图3),左翼党、绿党和社民党组成的左翼阵营与基民盟、基社盟、自由选民联盟、德国选择党和自民党组成的右翼阵营形成两极分化,其中自民党被认为是最强调经济自由主义的政党。这一定位反映了各党在税收和债务等经济问题上的立场。在联邦议院大选的竞选纲领中,左翼阵营的政党都要求对公司和高收入者增税,并保留团结附加税;而右翼阵营的政党坚决拒绝增税,要求取消团结附加税,并要求遵守债务刹车(又称“债务上限”)的规定。

在社会政策领域(见图4),两大阵营之间也存在两极分化的情况,与经济政策领域的阵营组合不同的是,在社会政策领域,自民党、绿党、左翼党和社民党同属左翼阵营。从大选前的公开声明和电视节目中的辩论可以看出,这四个政党在堕胎、安乐死和同性恋等问题上代表着自由派立场。基民盟、基社盟和自由选民联盟在上述问题上持保守立场。德国选择党则持极端保守立场。

在气候政策领域(见图5),一些项目使气候环境保护与经济增长之间产生了冲突。在这一政策领域,拥有气候环保议题所有权的绿党处于最左端,被视作气候保护和环境友好政策最坚定的代表。左翼党也处于气候友好阵营中,而社民党处于中间位置。自民党和德国选择党则在另一阵营,它们更偏向于强调经济增长。

在法律和秩序政策领域(见图6),代表自由派的自民党、左翼党和绿党组成左翼

<sup>①</sup> SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, *Mehr Fortschritt Wagen—Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit—Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP*.

<sup>②</sup> Michael Jankowski et al., “Die Positionen der Parteien zur Bundestagswahl 2021: Ergebnisse des Open Expert Surveys”.

阵营,而社民党被认为不如其在社会政策领域自由,被定位在平均值的右边,被视为加强打击犯罪的倡导者。基民盟和基社盟被认为在法律和秩序维度采取了较为专制的立场,二者被定位在右翼的德国选择党附近,德国选择党在这一政策领域的立场靠近右侧极端位置。

在移民政策领域(见图7),左翼党和绿党居于左翼阵营不变,社民党和自民党分别处于靠近中间平均值的左右两端,其余政党处于右翼阵营,德国选择党处于右侧几乎极端的位置。在移民政策是应该更宽松还是更严苛的问题上,自民党的立场被评估为略微偏右。

在扩大欧盟权限的问题上(见图8),绿党处于最左端的开放位置,德国选择党被认为持右翼立场,代表希望削弱欧盟权限,其他政党基本保持温和立场。

图3 经济政策

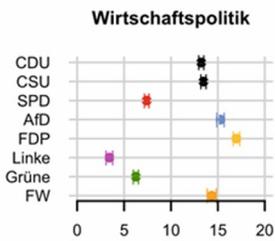


图4 社会政策

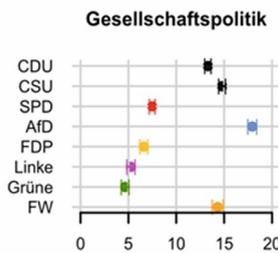


图5 气候政策

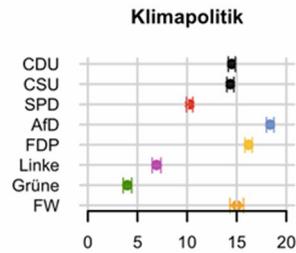


图6 法律和秩序

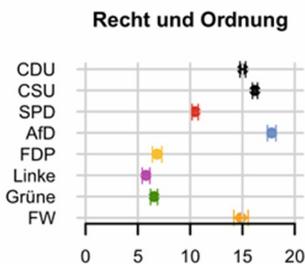


图7 移民政策

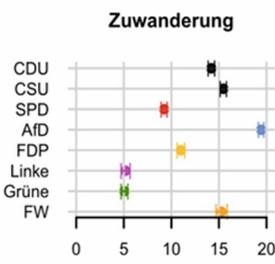
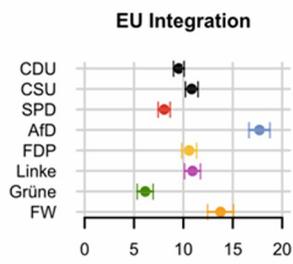


图8 欧洲一体化



资料来源:Michael Jankowski et al., “Die Positionen der Parteien zur Bundestagswahl 2021: rgebnisse des Open Expert Surveys,” pp.53–72。

图3-图8说明:从上而下的政党依次为基民盟(CDU)、基社盟(CSU)、社民党(SPD)、德国选择党(AfD)、自民党(FDP)、左翼党(DIE LINKE)、绿党(Grünen)、自由选民联盟(FW);Links表示左,Rechts表示右。OES21用0-20(代替经典的0-10)来表示政党意识形态从左到右的定位,0表示极左,20表示极右。

OES21 通过问卷调查所获得的党派政策立场的定位,可以帮助我们分析联邦政府内党派否决者在政治协商和博弈中的立场和行动中的逻辑。从上述主要党派在六个领域的立场定位看,在经济政策、气候政策方向上红黄绿三党之间的差距较大,在法律与秩序维度、移民政策、一体化领域,三党政策有一定的差距,在社会政策领域三党差距最小。

根据否决玩家理论,“交通灯”三党在经济政策、气候政策上的意识形态差距较大,改变现状的难度较大,三党在这两个领域不容易达成新的政策提案。而在社会政策领域,三党容易取得共识,改变现状的可能性较大。在法律与秩序政策、移民政策以及一体化领域的政策改革的难度介于上述两者之间。“交通灯”政府上任以来已经进行了若干政策调整,这些变化能否验证上述判断?

表1列举了“交通灯”政府部分政策提案的内容及三党的最终协商结果,从中得出以下发现。

表1 “交通灯”政府的部分政策提案及三党协商结果

政策内容	政策领域	协商结果	说明
2022年财政预算草案 <sup>①</sup>	经济财政	达成一致	《基本法》规定的内容 <sup>②</sup>
提高最低工资 <sup>③</sup>	社会政策	达成一致	《执政协议》的内容
防务政策变化 <sup>④</sup>	安全与防务	达成一致	危机性事件
减负一揽子计划 <sup>⑤</sup> (包括降低燃油税、增加通勤补贴等)	经济财政、社会政策 能源政策、气候环保	曾有否决声音, 最终达成一致	危机性事件的连带影响 绿党对部分内容有反对
《传染保护法》修正案 <sup>⑥</sup>	新冠防控政策(卫生政策、法律与秩序)	曾有否决声音, 最终达成一致	自民党对部分内容有反对

注:表由作者自制。

<sup>①</sup> Bundesministerium der Finanzen, “Stabilität sichern, Gestaltungsspielraum bewahren. Zweiter Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2022 sowie Eckwerte für den Bundeshaushalt 2023 und den Finanzplan bis 2026,” [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Bundeshaushalt/2022/zweiter-regierungsentwurf-2022-eckwerte-2023.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/2022/zweiter-regierungsentwurf-2022-eckwerte-2023.html).

<sup>②</sup> 德国《基本法》规定,财政计划和预算法草案由财政部提出,联邦政府对其讨论决定,但之后只有经过联邦议院和联邦参议院批准才能生效。联邦议院拥有预算决定权,草案只有获得其多数票通过才能成为法律。

<sup>③</sup> Bundesministerium der Arbeit und Soziales, “Allgemeiner Gesetzlicher Mindestlohn,” <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsrecht/Mindestlohn/mindestlohn.html>.

<sup>④</sup> Olaf Scholz, “Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022,” <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356>.

<sup>⑤</sup> Bundesministerium der Finanzen, “Schnelle und Spürbare Entlastungen,” <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Entlastungen/schnelle-spuerbare-entlastungen.html>.

<sup>⑥</sup> Bundesministerium für Gesundheit, “Änderung des Infektionsschutzgesetzes,” <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/gesetze-und-verordnungen/ifsg.html>.

第一,“2022年财政预算草案”属于三党意识形态差距较大的经济政策领域,按照否决玩家理论,三党不易达成共识。但由于预算草案属于《基本法》规定的政府正常运转必须通过的提案,三党依照共识政治的传统和迭代博弈的逻辑,比较顺利地达成了一致。

第二,“提高最低工资”属于社会政策领域,是社民党长期以来的政策主张,总理朔尔茨将其作为竞选的核心承诺之一。社会政策领域是三党立场定位差距最小的领域,按照否决玩家理论,三党最容易在这个领域实施政策变革,在组阁谈判期间,三党已经就此达成共识,<sup>①</sup>并且将其写入联合执政协议,“交通灯”政府成立后,三党在这一提案上顺利达成一致。

第三,俄乌冲突发生后,德国防务政策发生了“历史性转变”,这一政策调整是由危机性事件及其连带影响引发的。2022年2月27日,在执政联盟达成一致的情况下,总理朔尔茨在联邦议会特别会议上发表政府声明,宣布德国继续向乌克兰提供武器,同时拨付1000亿欧元用于提升军备,国防预算提升至GDP的2%,以达到北约规定的目标。社民党多年来一直不愿将国防开支调整到北约规定的2%,绿党在大选中也明确拒绝了北约2%的目标,但在俄乌冲突发生后,两党的立场都发生了改变,自民党也不再坚持债务刹车至关重要。应该看到德国国防政策的快速转变,一方面是德国有意提升与其经济实力不对称的军事实力,以突破德国在传统安全领域对欧盟的有限领导,加强欧洲战略自主,维护欧洲安全;另一方面,俄乌冲突诱发的强大的反俄民意也促使三党在国防政策上迅速达成共识,避免因此丢失选票。

第四,“减负一揽子计划”涉及多个政策领域,比如“增加通勤补贴”的内容涉及经济政策、社会政策、能源政策和气候环保政策,在提案协商过程中社民党、自民党对该内容表示支持,绿党则以通勤津贴不利于气候保护和摆脱化石燃料为由,提出反对,其发出否决落脚点在三党有较大分歧的气候政策领域。尽管提案最终达成一致,但绿党作为党派否决者不仅因其否决的声音在气候环保主义选民中得到加分,而且通过与社民党、自民党讨价还价,可以在其他方面平衡自己的利益。

第五,在《传染保护法》修正案的讨论中,三党曾产生分歧。在新冠肺炎疫情防控政策的立场上,自民党与德国选择党同属一个阵营,与其他政党呈两极分化。在2021年联邦议院选举前和选举期间,自民党和德国选择党均反对疫情防控政策,反对国家

<sup>①</sup> 德国计划将最低工资提高至每小时12欧元,但要分两步走。劳工部长胡贝图斯·海尔(Hubertus Heil)表示,德国最低工资将在2022年7月1日上调至10.45欧元,然后从2022年10月1日起上调至12欧元,将有600余万从业人员受益。参见Magdalena Fürthauer,“Ampel jetzt in der Offensive? Mindestlohn-Plan steht,” <https://www.merkur.de/politik/ampel-mindestlohn-plan-spd-fdp-gruene-arbeitsminister-heil-zr-91361451.html>。

对公民基本权利的强力干预。不同的是,自民党是从公民自由和引导公民承担更多个人责任的角度为其立场辩护,而德国选择党则秉持民粹主义的反建制立场。<sup>①</sup>在“交通灯”政府中,自民党依旧延续了自由派的立场,造成三党在提案中发生分歧。同样,三党遵循迭代博弈的逻辑,最终达成妥协。

联邦德国历史上的大多数政府是由两党联合执政,本届政府由三个政党组成,意味着政府内否决玩家的数量达到三个,且三党在意识形态上差距较大,导致本届政府的政策变革难度增加。但三党在选战中调整了各自意识形态的定位,出现了向心移动,有利于三党在某些政策领域达成共识。从上面有关政策提案的分析可以看出,在意识形态差距较小的领域,三党能够较为顺利地就相关政策提案达成一致。在意识形态差距较大的领域,为维持执政的延续,三党也能够依照共识政治的传统和迭代博弈的逻辑进行合作博弈,存在达成妥协的可能。俄乌冲突作为危机性事件,促使“交通灯”政府采取了行动,这一政策的调整甚至是超乎党派否决者原本期望的方向,而三党做出有悖自身政策主张的决定是为了避免在危机中失去大量选票。另外,为了政党竞争的需要,三党还是会尽可能地坚持自己的政策立场以赢得选票,使得“交通灯”政府相较于默克尔政府,利益更加多元化,达成共识更加困难。值得注意的是,对于那些三党暂时无法达成一致的提案,除了会被搁置外,有的提案经三党协商后,改由议员团体或议会党团向联邦议院递交提案,以推进政策的变革。

### 三 联邦议院中的共识与否决

#### (一) 德国的立法程序以及联邦议院中的否决玩家

联邦议院负责制定所有属于联邦管辖权限的法律,在德国立法程序中扮演着重要的角色。在联邦议院中,各党派的议员组成议会党团,根据各议会党团实力的不同,分配常设性或临时性委员会的席位。各政党在联邦议院中的工作,基本上交由委员会处理,比如,讨论法律草案或者提案和质询等。在一项新法实施前,必须经过多个立法机构的审核。在联邦政府、联邦议员、联邦参议院提出立法提案后,联邦议院中的相关专业委员将首先就法律草案的文本进行讨论。如果一项法律草案的内容涉及多个专业委员会,那么各委员会都要进行讨论,最后由一个主管委员会做出决定。在主管委员会中,各议会党团会派遣专家参加细节性讨论。在这个环节中,参加各类委员会的各

<sup>①</sup> Michael Jankowski et al., “Die Positionen der Parteien zur Bundestagswahl 2021: Ergebnisse des Open Expert Surveys”.

议会党团议员对立法的进程起到一定的作用。在联邦议院表决时,虽然每位议员都应本着自己的良知投票,但是他们往往会按照自己所属议会党团的立场做出一致性决定。这样做的目的,除了是忠于自己的政治原则外,也是为了对外显示其党内的团结。但在议会党团内部也存在不同意见者,他们往往会成为对手争取的对象。

如法律草案在联邦议院的最后表决中获得必要的议会多数票,则作为法案送交联邦参议院进行审核。对于涉及修改《基本法》或涉及联邦州的财政和行政管理权的法案,必须获得联邦参议院的同意。如联邦参议院不同意该项法案,可以提出召集调解委员会。调解委员会由16位联邦议院议员和16位联邦参议院成员组成。经过调解委员会的协商,最终找到一个妥协性方案,将此方案交给联邦议院再次通过,然后再交给联邦参议院表决。非必须获得联邦参议院同意的法案,即使在调解委员会不能达成共识时仍可生效,但需要再次经由联邦议院表决通过。<sup>①</sup>

综上所述,在联邦议院中,对于立法程序有否决作用的行为者包括议员和议会党团。一般来说,联邦议院中反对党的议会党团需要在进行公开辩论和与政府合作以便获得影响力二者之间做出选择。德国联邦议院中最大的反对党一直采取两种策略混合的行为模式。冲突(投反对票)一般局限在高级政治问题上,对大部分法案,他们一般通过合作的方式产生影响。在执政党占多数议席的情况下,一个反对党如果想在联邦议院中对法案进行阻断,不但要联合其他反对党,还必须联合执政党内的持不同意见的议员形成改变现状的多数。在这种情况下,往往是执政党内持不同意见的议员决定了投票的结果。另外,反对党对于阻断的方案能否拿出替代方案,也是一个关键因素。如果反对党没有能力赢得多数,且在这个阶段经济社会形势发展都比较平稳,联邦议院内的反对党就需要遵照共识政治模式,通过与执政党合作获得影响力。

## (二) 本届联邦议院中共识与否决的可能性

一般来说,如果执政党在联邦议院获得了多数席位,联邦政府的立法提案被联邦议院否决的可能性就会变小。本届“交通灯”政府的执政党在联邦议院中获得56.5%的议席,<sup>②</sup>虽然不能与2013年大联合政府时两大主流政党曾获得的80%的议席相比,但也超过了多数票所要求的50%。因此,对于绝大多数政府提案,反对党都不得不在

<sup>①</sup> 如果联邦参议院以绝对多数(多数议员)的票数提出反对,针对这一投票结果只能以联邦议院的绝对多数进行否决。如果联邦参议院以三分之二多数提出反对意见,则必须以联邦议院三分之二的票数共同否决反对意见,但这一票数至少要达到全体议员的半数。<https://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/gesetzgebung/zust-einspr/zust-einspr-node.html#:~:text=Legt%20der%20Bundesrat%20den%20Einspruch%20mit%20einer%20Zwei-Drittel-Mehrheit,des%20Bundesrates%20bei%20Einspruchsgesetzen%20%20Bundesrat%20%7C%202004.>

<sup>②</sup> 第20届德国联邦议院共设736个议席,其中执政党获得416个议席(社民党206席、绿党118席、自民党92席),占议席总数的56.5%,反对党获320个议席(联盟党197席、德国选择党83席、左翼党39席、南石勒苏益格选民联合会1席),占议席总数的43.5%。

共识政治模式下采取合作的态度。反对党要想阻断联邦政府的立法提案,需要寄希望于执政党中持不同意见者对法案投反对票,尽管这种可能性很小。而且反对党能够阻断联邦政府提案的政策领域也比较有限,只有在三个执政党存在较大差距的经济政策领域和气候环保领域,联邦议院中的反对党(主要是联盟党)在较为极端的情况下,才存在联合自民党在经济政策领域或者联合社民党和自民党在气候政策领域对提案进行否决的可能性。

尽管反对党依托联邦议院扮演否决玩家角色的可能性降低,但反对党还有两个途径可以阻断法案的实施:一是在联邦参议院扮演否决玩家的角色;二是可以依据相关程序,向联邦宪法法院对法案涉嫌违宪提起诉讼。2022年1月27日,联邦议院通过了财政部长克里斯蒂安·林德纳(Christian Lindner)提出的议案,将未使用的、用于抗击新冠肺炎疫情的600亿欧元贷款转入联邦政府特别基金——能源和气候基金(EKF)的储备金中,用于气候保护和数字化发展。在投票过程中,联盟党、德国选择党和左翼党都投了反对票。联盟党认为这种做法违背了《基本法》中债务刹车的相关规定,债务刹车机制目前只是因应对新冠疫情而暂停,与新冠疫情相关的贷款不应用于其他预算目的。联盟党就此向联邦宪法法院提起法律诉讼,<sup>①</sup>尝试阻断议案的通过。

由议会党团或议员团体向联邦议院提交的议案,在联邦议院内达成共识或形成否决的形势更为复杂。例如,在强制疫苗接种问题上,由于“交通灯”三党没有在政府内部达成一致,所以执政党与在野党的不同议员团体分别向联邦议院提交了议案。在这种情况下,联邦议院内共识与否决的形势就发生了变化。所有的提案者均是议题设定者,而它们又同时充当其他政党所提交议案的否决者。在强制疫苗接种问题上,德国各党派主张不同。部分“交通灯”政党的议员建议推行强制疫苗接种。<sup>②</sup>联盟党议员拒绝进行普遍性强制接种新冠疫苗,但希望采取预防措施,按照年龄组等标准创建疫苗接种等级册和分级程序。联盟党提议的《疫苗接种预防法》建议分三个阶段进行疫苗接种:第一阶段为60岁以上人群接种疫苗,第二阶段为50岁以上人群接种疫苗,第

---

<sup>①</sup> “60 Milliarden fürs Klima—Union will klagen,” <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/bundestag-haushalt-143.html>.

<sup>②</sup> 最初有两组“交通灯”政党的议员团体向联邦议院提交了两份有关强制疫苗接种的提案,2022年4月6日,联邦卫生委员会将这两个提案合并成了一个提案。部分自民党议员的名字曾出现在最初的两份提案名单中,但在4月7日最终表决时,仅有5名自民党议员为这份合并的提案投了赞成票,其余人员要么改投反对票,要么没有出席会议。

三阶段为学校、日托中心、警察和关键部门的员工接种疫苗。<sup>①</sup>以自民党副主席沃尔夫冈·库比基(Wolfgang Kubicki)为首的部分自民党议员对普遍性强制疫苗接种表示反对。在新冠防护政策上与自民党同在一个阵营的德国选择党反对强制疫苗接种的立场更为极端。2022年4月8日,由不同党派(或党派联盟)议员团体提出的相关提案在联邦议院均遭到否决。其中由“交通灯”政党议员团体提出的针对60岁以上人群实行强制接种疫苗的提案以378票反对、296票赞成、9票弃权被否决;联盟党提出的《疫苗防疫法》提案以497票反对、172票赞成也被否决。另外,被否决的还有自民党议员团体提出的反对强制疫苗接种的提案,以及德国选择党反对强制疫苗接种和取消医护人员强制疫苗接种的提案。<sup>②</sup>笔者认为,目前情况下,在强制疫苗接种问题上,联邦议院内的党派以互为否决者的状态存在。但主张个人自由的自民党和更加极端的德国选择党与其他政党之间冲突的分界线依然存在。联盟党和红绿两党之间的矛盾并非不可调和,它们只是对于强制疫苗接种的方式、规模和方法存在不同意见。而针对这一议题的否决者数量太多(所有的党派都可以提出自己的提案),造成所有提案都被否决,提案不容易通过,现状不易改变。但如果出现病例激增、医疗资源紧张等危机情况,将会形成新的共识与否决的形势。

#### 四 联邦参议院中的共识与否决

联邦议院中的反对党受到其议席数量的限制,针对联邦政府提出的议案很难构成否决,而联邦参议院却是德国共识政治模式下反对党发挥否决玩家角色的重要场所。联邦参议院在《基本法》中的地位比英国和法国上议院的地位高、比美国参议院的地位低。<sup>③</sup>与其他联邦制国家的上院有所不同,联邦参议院参与立法,涉及修改《基本法》或联邦州的财政和行政管理权的法案必须获得联邦参议院的同意。由于参议院的成员由各州政府任命的代表组成,如果反对党能够在多数联邦州获得执政地位,便可以控制并操纵参议院,使之成为制衡执政党的否决者。因此,朝野政党关系不仅取决于联邦议院的力量格局,还会由于各州朝野格局的多样性而趋于复杂化。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> “Corona-Impfpflicht: Lauterbach warnt im Bundestag vor ‘Geiselnhaft’ durch Impfgegner,” <https://www.fr.de/politik/news-corona-impfpflicht-bundestag-union-cdu-csu-schliesst-zustimmung-aus-spd-gruene-fdp-zr-91414928.html>.

<sup>②</sup> “Impfpflicht-Anträge scheitern im Bundestag,” <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/impfpflicht-corona-bundestag-101.html>.

<sup>③</sup> 顾俊礼:《列国志:德国》,社会科学文献出版社2015年版,第130-132页。

<sup>④</sup> 丁辉:《默克尔时代的大联合政府——德国“大联合国家”治理模式的衰落》,第106页。

## (一) 联邦参议院中的席位与否决票

联邦参议院由 69 名各州任命的成员组成,代表各州利益。联邦参议院议席的分配体现了联邦原则和民主原则之间的妥协,各联邦州的席位并不相等,《基本法》规定各州根据人口数量拥有 3-6 个席位,各州会依照执政联合的实力强弱在州执政党之间分配席位,如在巴伐州的 6 个席位中,基社盟占 4 席,自由选民联盟占 2 席。联邦各州的代表在联邦参议院进行投票时,只能采取一致性态度,即每个联邦州在联邦参议院表决时所投出的 3-6 票必须立场全部一致(同意、不同意或弃权)。

表 2 联邦州政党组阁形式及在联邦参议院中的席位数等

联邦州	组阁政党①	席位②	下次选举时间③	目前民调第一的党④
巴符州	绿党-基民盟	6	2026 春	绿党
巴伐州	基社盟-自由选民联盟	6	2023 秋	基社盟
柏林	社民党-绿党-左翼党	4	2026 秋	绿党
勃兰登堡	社民党-基民盟-绿党	4	2024 夏	社民党
不来梅	社民党-绿党-左翼党	3	2023 春	社民党
汉堡	社民党-绿党	3	2025 冬	社民党
黑森州	基民盟-绿党	5	2023 秋	基民盟
梅前州	社民党-左翼党	3	2026 秋	社民党
下萨克森	社民党-基民盟	6	2022.10.9	社民党
北威州	基民盟-自民党	6	2022.5.15	社民党
莱法州	社民党-绿党-自民党	4	2026 春	社民党
萨尔州	社民党-基民盟	3	2027 春	社民党
萨克森	基民盟-绿党-社民党	4	2024 夏	基民盟
萨安州	基民盟-社民党-自民党	4	2026 夏	基民盟
石荷州	基民盟-绿党-自民党	4	2022.5.8	基民盟
图林根	左翼党-自民党-绿党	4	2024 秋	左翼党

注:表由作者自制。

① 数据来源:<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/180666/umfrage/stimmenverteilung-im-bundesrat-nach-koalitionen/>。

② 同上。

③ 数据来源:<https://www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/index.htm>。

④ 数据来源:<https://www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/index.htm>; <https://dawum.de/>。

多党制在德国的发展首先体现在联邦州的议会中,如表2所示,16个联邦州有十余种不同的执政组合,如果将哪个政党担任州长作为因素再进一步细分,组合数量会更多。其中,“交通灯”或是类“交通灯”联盟(其中任意两党)执政的联邦州只有莱法州和汉堡,两州议席相加为7席。如果把2022年即将进行州选的、目前社民党民调领先的北威州和下萨克森州的12席计入,也才只有19席,与联邦参议院通过法案所必需的35席相差甚远。如前文所述,各联邦州的执政协议规定,同一联邦州的代表在表决中出现意见分歧时,必须全体投弃权票。按照此规定,目前联盟党通过参与联邦州政府的执政,可以获得48张否决票,如果北威州和下萨克森2022年州选后,社民党与其他两党能组成“交通灯”或类“交通灯”执政联盟,那么就只剩下36席,依然超过半数。但目前在北威州,联盟党和社民党的支持率相差不多,<sup>①</sup>输赢尚未可知。

根据上述席位情况,从理论上说,联盟党是联邦参议院的反对党中唯一具备否决潜力的党派(左翼党只能获得14张否决票),可以阻断所有需要联邦参议院同意的法案,但在现实政治中,这样极端的情况不会发生,因为反对党的政治行为受到多种因素的影响。

## (二)联盟党扮演否决玩家的可能性

联邦参议院没有议会任期,它的组成随着联邦州的议会选举而变化。联盟党作为连续执政16年的主流政党,联邦大选中败北并没有改变其在联邦参议院中的地位。在德国碎片化政党格局下,政党竞争加剧,执政党与反对党在联邦参议院中的竞争也日趋激烈和复杂。如果从追求选票的角度看,联邦参议院中的执政党与反对党是竞争性博弈关系,联盟党会选择借助联邦参议院扮演否决玩家的角色。否决者对于法案能否提出令人信服的替代方案,是其能否成功扮演否决玩家的关键因素之一。从目前情况看,联盟党在经济政策上的议题所有权为它实施否决权提供了潜力。“交通灯”政府上任后,联盟党的党魁、议会党团发言人、各联邦州的州长等从其在民众中享有较高信任度的经济政策领域发力:批评政府对经济政策关注过少、对经济增长缓慢和通货膨胀问题应对不利,并提出改善的建议;批评减负一揽子计划的不合理性,并提出了详细的修改建议;呼吁为数字化发展设立新的咨询机构,等等。在这样密集的攻势下,给选民一种联盟党在处理经济问题上更加专业的印象。2022年2月,联盟党的民调支

<sup>①</sup> INSA 民调机构 2022 年 4 月 5 日的民调结果显示,目前北威州基民盟的支持率为 28%,社民党的支持率为 30%,绿党和自民党的支持率分别为 15% 和 10%。<https://www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/index.htm>.

持率在大选后几个月内首次超越社民党。<sup>①</sup> 按照这样的发展形势,理论上说,联盟党对那些需要联邦参议院批准的法案,尤其是经济政策领域的法案,实施否决的可能性变大。但在现实政治中,联盟党在参议院中扮演否决玩家的角色受到多种因素的影响和牵制。

第一,“后默克尔时代”的德国朝野共治的发展方向与联盟党扮演的角色息息相关。如上文所述,在默克尔执政时期,由于大联合政府长期执政,德国的朝野共治发展到了一个较高水平,但同时也意味着,原本制度设计中的政党间的相互制衡被削弱。在“交通灯”政府治下,第一大党联盟党转为反对党,朝野共治的主体发生了变化,原本制度设计中的党派制衡的因素将有所加强。而“交通灯”政府是否延续默克尔朝野共治的思路,以及联盟党是否像默克尔时代联邦参议院中的绿党一样选择不做“封锁党”仍存在不确定性。

第二,联邦州的利益、选民的偏好以及政治精英的个人因素等成为影响联盟党行使否决权的重要变量。代表各州利益的联邦州政府及其附属的政党,在某些情况下(由于资源紧张,造成联邦州之间存在竞争,或者联邦州正面临州议会的选举)会以牺牲联邦层面的党派团结为代价,追求自己的地区战略,这一点既适用于执政党也适用于反对党。从全德范围看,只有有限的时间段内没有“即将举行的联邦州议会选举”,故有人称之为“永久性选举活动”。联邦政府的立法行为往往会受到联邦州选举频率的影响,在联邦州选举即将到来时,联邦政府明显倾向于推迟立法。这是因为选民可能会通过在地区层面支持反对党的方式,来“惩罚”执政党不受欢迎的政策决定。当反对党(例如,1994-1998年科尔政府时期的社民党和2002-2005年施罗德政府时期的联盟党)发现执政党的立法提案遭到大量选民的抵制时,他们会利用自己在联邦参议院的反对党身份,控制联邦参议院,阻断那些不受选民欢迎的政府提案。在2002-2005年施罗德主政期间,有高达102项法案在调解委员会进行谈判,其中包括《2010议程》中哈茨改革的内容。<sup>②</sup> 反对党通过否决那些不受选民欢迎的政府提案赢得了民意,并借此赢得联邦州议会选举的选票。联邦政府不得不经常就各州选举进行“地区

<sup>①</sup> 2022年2月3日,德国电视一台《德国趋势》发布的民调中,联盟党以27%的支持率领先社民党22%的支持率,<https://www.tagesschau.de/multimedia/bilder/crbilderstrecke-803.html>;此后在2022年3月和4月的民调中也保持领先,<https://www.tagesschau.de/multimedia/bilder/crbilderstrecke-807.html>, <https://www.tagesschau.de/multimedia/bilder/crbilderstrecke-813.html>。

<sup>②</sup> Christian Schweiger, “Towards Institutional Gridlock? The Limitations of Germany’s Consensus Democracy,” p.22.

临时评估”,造成其实施长期战略受到严重阻碍。此外,联邦州层面的重要政治人物为了能够晋级到联邦一级的更高职位(部长、党的领导或总理候选人),一般需要制定独特的政治议程,导致他们与联邦一级政党的领导相对立,联邦政府经常面对来自各个联邦州执政党和反对党领导人的政治压力。

第三,联盟党内部的凝聚力也是决定其是否能够扮演否决玩家角色的重要因素。基民盟与基社盟领导人之间的矛盾、基民盟内部的不团结是造成联盟党大选失利的重要原因之一。弗里德里希·默茨(Friedrich Merz)以高票当选为基民盟的党主席后,基民盟的情况有所好转,其内部声音也较为一致。在联邦议院中,联盟党议会党团就多项政策表达了一致的观点。大选失利后,基民盟正在进行重新定位,坚持其价值观的同时,调整对当今问题的解决方案。“基民盟价值观和基础”专家委员会(Die Fachkommission “Wertefundament und Grundlagen der CDU”)已经开始工作,目标是在2024年欧洲议会选举前制定好新的基本纲领。<sup>①</sup>默茨由于提出北约加入乌克兰战争的言论以及萨尔兰州选举失败等原因受到党内外的批评。基民盟乃至联盟党内部的凝聚力是否能够恢复还有待观察。

## 五 结论

“交通灯”政府组阁后,在德国共识政治模式下,否决玩家的数量和地位都发生了变化。联邦政府内党派否决者的数量由两个增加到三个,在多个层面增加了政治决策的否决点,虽然三党意识形态定位在选战过程中发生了向心化移动,但相较于大联合政府,三党在经济政策、气候政策定位上的差距较大,改变现状的难度也较大,不容易推行政策变革。而在社会政策领域的定位差距不明显,容易取得共识,推行政策变革的可能性较大。从目前三党的执政情况看,为了维持政权的延续,三党依照共识政治的传统和迭代博弈的逻辑,能够在一些政策提案中达成妥协。某些不能达成妥协的政府提案,改由议员团体或议会党团向联邦议院提交议案,这可能促使本届政府在未来的立法进程中组成更为灵活的议题联盟。在政府内的政策协商过程中,三个党派均尽可能地坚持自己的核心政策主张,与其他两党讨价还价,最大限度地争取自身的利益和选民的支持,这或将导致“交通灯”政府的政策变革呈现渐进式的缓慢调整方式。如果政策变革的速度过于缓慢,无法满足选民希望政府解决的经济社会问题的诉求,

<sup>①</sup> “Fachkommissionen nehmen Arbeit auf,” <https://www.cdu.de/artikel/fachkommissionen-nehmen-arbeit-auf>.

三党会因此失去选票,德国政治的稳定性将受到影响。

联邦议院中的反对党受到其议席数量的限制,针对联邦政府提出的议案很难构成否决,反对党想要阻断联邦政府的立法提案,需要寄希望于执政党中持不同意见者对法案投反对票,尽管这种可能性很小。而反对党能够阻断联邦政府提案的政策领域也比较有限,只有在三个执政党的政策定位存在较大差距的经济政策领域和气候环保领域中,在较为极端的情况下,反对党才存在联合自民党在经济政策领域或者联合社民党和自民党在气候政策领域对提案进行否决的可能性。但反对党可以通过相关法律程序,就某项立法提案涉嫌违宪向联邦宪法法院提起诉讼,从而有可能阻断法案通过。由议员团体或议会党团提交到联邦议院的立法提案,其共识与否决的形势尤为复杂,往往由于针对某一议题的否决者数量太多,并且存在互为否决者的状态,提案不易被通过。

联邦参议院是德国共识政治模式下反对党扮演否决玩家角色的重要场所。目前“交通灯”政党组合在联邦参议院中的席位没有达到通过法案所必需的35票。而根据相关法律规定,联盟党拥有阻断法案通过的绝对多数,同时其在经济政策领域的议题所有权为联盟党提供了对经济领域法案的否决潜力。出于政党竞争的需要,联盟党会借助联邦参议院在立法中的机构否决权扮演否决玩家,但联盟党在联邦参议院中能否成功实施否决权,受到共识政治下朝野共治的发展方向、联邦州的利益、选民的偏好、党内凝聚力等多种因素的影响;联邦参议院增强了反对党相对于执政党的议价能力和决策参与权,共识政治中两大主流政党的合作不会因为政府更迭而瓦解,但默克尔治下高水平的朝野共治却有可能随着政府的更迭而衰减;德国的多层治理体系限制了联邦层面的执政党和反对党对联邦州政府的影响力,保障了联邦州政府有超越党派之争的行动空间;选民倾向于通过在地区层面支持反对党来“惩罚”执政党不受欢迎的政策,这为反对党充当否决玩家提供了重要的行动方向;联邦州层面的政治精英不一定与联邦层面政党保持一致的路线,这对于执政党与反对党都是不确定因素;反对党内部的凝聚力也是决定其是否能够扮演否决玩家角色的重要因素。

综上所述,在默克尔时代,由于大联合政府长期执政,部分政策领域趋同的两大主流政党在合作博弈的状态下比较易于达成共识,而联邦参议院中的绿党通常愿意与大联合政府达成协议,使得朝野之间达成共识的难度降低,形成否决的可能性减少。相较于默克尔执政时期,在“交通灯”政府中,存在更多拥有不同意识形态立场的否决玩家。根据切贝里斯的理论,否决者的数量越多、意识形态差距越大,政策稳定性越强,

政府或政治越不稳定。而联盟党从执政党转为反对党,不仅增加了立法过程中否决行为之间达成共识的难度,也增加了联邦参议院扮演机构否决者的可能性。

面对德国经济社会发展中的问题和挑战,本届政府实施政策变革的难度加大,特别是在执政三党政策定位差距较大、联盟党拥有议题所有权的经济政策领域。而在执政三党政策定位差距较小的社会政策领域,实施政策变革的难度较小,但也仅限于增加民众的福祉,联邦政府如果实施不受选民欢迎的结构改革,尤其是在就业和福利领域,通常对选举也没有益处,施罗德领导下的红绿联盟实施改革后下台的例子正说明了这一点。但是,面对德国经济社会中的问题和挑战,如果联邦政府无法实施受选民欢迎的改革方案,政府的稳定性将受到威胁。同时,选民会在下一次选举中对执政党进行“惩罚”,边缘小党可能会从中受益,进一步抢占主流政党的空间,政党竞争将进一步加剧,政党碎片化趋势将进一步固化。

德国经历了默克尔治下稳定发展的16年后,正面临经济社会领域诸多问题的挑战,同时其国际环境也面临比以往更多的不确定性。本文通过对“交通灯”政府治下德国共识政治与否决玩家变化趋势的研究,旨在展现“后默克尔时代”德国的政治特征及发展前景,为研究和分析德国内政和外交问题提供参考。

(作者简介:杨解朴,中国社会科学院欧洲研究所副研究员、中国社会科学院中德合作中心主任;责任编辑:蔡雅洁)