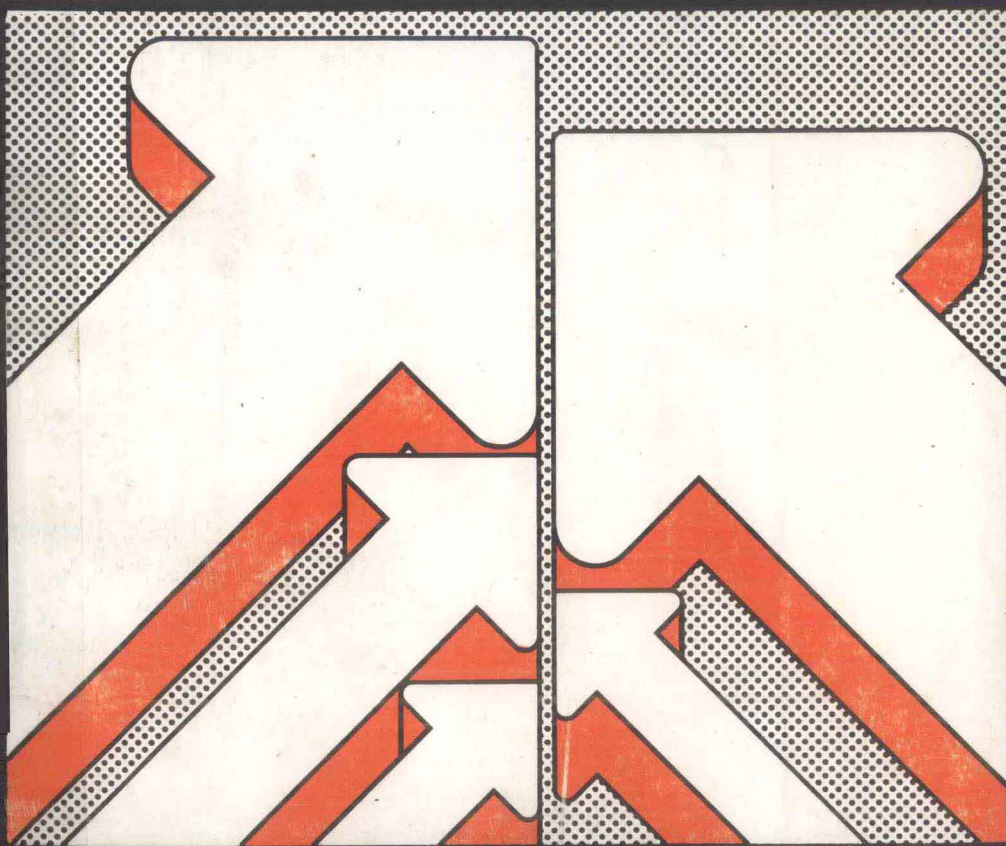


德意志联邦共和国的党派民主

德意志联邦共和国大使馆



Parteiendemokratie



德意志联邦共和国的 党派民主

Parteiendemokratie

乌维·巴克斯

(Uwe Backes)

埃克哈德·耶瑟

(Eckhard Jesse)

[著]

德意志联邦共和国大使馆

说 明

本书主要介绍德国党派发展的情况。

作者指出,政党和政党之间的竞争对于德意志联邦共和国的政治生活来说是一件必不可少的事情。德国的党派体制在不断地发生变化,德国的公众以非常犀利的目光注视着党派的作用及其活动,这一点也是显而易见的。

本文1990年由联邦政治培训中心发表,供学校和对这一问题感兴趣的公民作政治教学之用。为了中文版的出版,作者增加了一些与现实相结合的内容。

本文叙述了至1994年10月初德国党派发展的情况。1994年10月16日联邦议会举行选举时,以联邦总理科尔为首的基督教民主联盟/基督教社会联盟和自由民主党组成的联合政府又在联邦议会获得了多数。不过,联合执政党对反对党所占的优势只有10个席位。1994年是“超级选举年”(除联邦议会选举外,还有欧洲议会选举,8个州的议会选举,大部分地方议会也都重新进行了选举)。今后德国党派的情况如何,人们还要拭目以待。

大使馆希望,本书能有助于感兴趣的读者了解德意志联邦共和国的政治生活。

作者的意见和看法与联邦政府的态度并不一致。

前 言

人们对党派感到厌倦——这是对党派民主的挑战

党派在其漫长的历史发展过程中，很难突破国家最高权力机构的种种偏见和错误看法。很久以来，党派就一直被看作是一种对公众福利有害的东西。“党派的官僚统治”和“党派争论”的说法不仅在魏玛共和国的独裁保守和民族主义者圈内非常流行，就连德意志联邦共和国的党派民主也必须首先面对部分公民从集权国家传统中继承下来的不信任态度。尽管人们对现代民主的作用方式日益了解，对党派满怀敌意的怨恨因而逐渐消除，但是，正是在近几年里，旧有的偏见又以新的面貌出现了。

人们对“政治”、“政客”和“对党派感到厌倦”这类问题谈论了许多。这种现象通过讨论是无法消除的。民意测验表明，人们对民主党派及其代表的信任已日渐减弱。从参加选举人数的不断下降，各大党基本选民人数的降低以及党员人数的减少可以看出，许多人对党派已感到厌倦。自然，人们不应对上述情况进行夸张。以上现象表明了德国的民主与它的西方邻国正经历着类似的发展过程（例如参加选举的情况）。大党所面临的困难部分是由于出现了社会文化环境的解体，而这种社会文化环境曾使选民的态度保持稳定。从长期的观察来看，党员数字的减少也只是在一定的界限之内。这一点不仅涉及到那些老党，也涉及到例如 90/绿党联盟这类的新党。特别是部分年轻人，更愿意以非常规的形式在老党内开展活动。他们认为那些老党的行动很不灵活，组织机构臃肿。

毫无疑问，各民主党派的形象并不光彩。接连不断的丑闻给对党派的厌倦情绪提供了足够的养分。“为党派捐款”的事件，对那些

为了捞钱而进行的许多非法活动的揭发,使人们担心经济权力会用于政治目的;政治和经济界的知名人士卷入了各种事件,对一些人致富原因的怀疑,所有这一切,使党派的声誉在公众中受到了很大的损害。许多年轻人以为,这些丑闻和事件使他们了解到了他们早就应该知道的一切。这种着意强调的反对党派的情绪有时是对作为整体的议会民主表现怀疑甚至采取拒绝态度的结果。人们指责那些老党听不见人民的声音,与基层脱离。联邦首都的政治家们只是坐在一个“空间站里”,听不见广大人民“真正”关心的声音。在这里,“同一的人民意志”首先提出了批评,他们认为,政党并不为“大众的福利”服务,而只服务于那些发号施令的团体。

不过,那些党派的批评者——除了那些毫无影响的派别外——,对党派民主并没有提出什么具有原则性意义的其他选择。即使从议会外抗议运动范围中形成的党(例如绿党),它们在以后的年月里也日益发展得与“旧有的党派”的表现形式相似。因此,党派是自由民主的不可缺少的作用因素。它在政治意志的形成中起着重大的作用。民主的生命力基本上取决于政党的质量,它们在迎接新的挑战时所反映的灵活性以及党派体制的稳定性。

如果说对党派的原则批评看起来似乎与自由民主的主张不一致,这也并不意味着要放弃对党派民主的缺点和结构问题进行无情的揭发。正相反,正是由于认识到了政党对正常运转的民主所具有的意义。人们也就能够认识到,批评是必要的。因为政治体制作用能力的发挥取决于党派在何种程度上完成其任务。他们的工作必须与不断变化的生活条件和要求相适应。在一个高度技术化的工业社会里,这一切要求它们具有“解决问题的能力”。对缺点的批判既有助于此,又能制止那些并不完全是出于偏见的对党派厌倦情绪的发展。

本书的论述主要限于介绍德意志联邦共和国的“党派景观”方面,历史的追述也将指出德国党派发展的断裂情况。就像我们介绍

党派概念和党派类别一样,这样做,同样也是必要的。此外,两个德国的统一也要求对民主德国自其成立后的发展状况进行观察。特别是它所留下来的历史负担将会长久地对新的联邦州产生影响。这同时对党的体制也不无影响。文中对其他国家的党派体制没有进行考虑。在未对党派体制的发展进行叙述和评价之前,我们首先要对每一个党派进行历史性的介绍。为了不使党派在真空中孤立地行动,本书将采用多层次的综合题目“政党与选举”来说明这一问题。1967年的党派法决定了党派事业的法律秩序。一些最重要的题目如党内民主、党的经费问题(最棘手的问题之一)以及禁党问题都需要进行论述和评论。只要有关的观点在前面的章节中没有介绍,这些论点就将会出现在“党派民主的问题”这一章节中。如同在学术争论那样,当前党派民主中的缺点也将会予以揭示。

并不是各种问题的所有方面都会在这里论述。党派的社会经济和社会文化范围内的条件将不在这里谈及。党内组织问题也不会在这里赘述,党的纲领只在这里顺便提及。党派体制中的新生力量将要纳入到观察内容中去,这是很自然的事。这主要是指绿党(自1993年起更名为:90/绿党联盟),德国统一社会党的继任党——德国民主社会党和在过去几年中获得了暂时成就的民族主义的抗议党“共和党”(REP)。

目 录

前言：人们对党派感到厌倦——这是对党派民主的挑战……	(1)
党的特征和任务	(1)
党派的概念	(1)
党派的类型	(3)
党派的作用和必要性	(7)
历史的回顾	(10)
党派的诞生	(10)
帝国时期	(12)
魏玛共和国	(15)
党派在德意志民主共和国的作用	(20)
德意志联邦共和国党派的发展	(29)
德国社会民主党(SPD)	(29)
基督教民主联盟(CDU)	(32)
基督教社会联盟(CSU)	(36)
自由民主党(FDP)	(38)
90/绿党联盟	(41)
德国民主社会党(PDS)	(44)
共和党(REP)	(45)
其他党派	(47)
德意志联邦共和国党派体制的发展	(52)
1945—1949	(52)
1949—1953	(54)
1953—1957	(54)

1957—1961	(55)
1961—1965	(58)
1965—1969	(60)
1969—1972	(64)
1972—1976	(65)
1976—1980	(66)
1980—1983	(68)
1983—1987	(71)
1987—1990	(73)
1990—1994	(74)
总结	(76)
政党与选举	(79)
选举的意义	(79)
关于选举法的讨论	(81)
5%的条款与党派	(83)
议会中的党派	(85)
党派的法律制度	(90)
1967 年的党派法	(90)
党内民主	(92)
党的经费开支	(93)
禁党问题	(99)
党派民主的问题	(102)
缺点	(102)
学术上的争论	(110)
结束语：党派民主没有其他选择	(116)
关于作者	(118)

党的特征与任务

党派的概念

政党究竟是什么？对这一问题决不能作出结论性的回答。学者们对此下了无数的定义。在试图确定概念时主要遇到了下面的困难：一方面，定义不能太确切，以使协会、团体、联合会等与党派有所区别；另一方面，定义又不能太狭窄，以便它能对基督教社会联盟和绿党等各种不同的党派作出解释。1967年通过的党派法§2条第1段从法律上对党派作出了以下的定义：

党派是一种公民的联合组织。它们或者要持续不断地，或者在较长时间内在联邦或州对一种政治意志的形成产生影响，在德国联邦议会或州议会的人民代表机构参与工作。如果根据他们实际状况的全貌，特别是根据其组织的规模和巩固情况，根据其成员的多少和它们在公众场合的表现足以证明其目标的严肃性，均可将其称之为政党。任何一个党派的成员都必须是自然人。

概念特征

一个组织是否是一个政党，就像一个符合宪法要求的政治性协会一样，不在于它是否自称为政党。作为标准它需要具备如下的特点：

——一个政党必须对政治意志的形成产生影响，它必须努力对整个政治发挥作用。政治意志的形成不仅要在一个较长的时间

阶段内,而且要在较大的范围内进行。因此,一个政党组织仅仅在地方上开展活动是不够的(即所谓市议会的政党)。

——一个政党必须让人们了解它们的意志,要经常地参加人民大众的政治活动。它们因此而区别于那些不对全部领域承担政治责任的联合会等,也区别于某些公民开展的活动。因为这些活动只是对特定的事件产生影响,他们并不准备接受任何政治工作岗位。不过,这并不意味着一个政党要在议会中争取席位。如果一个联合组织在六年内不参加联邦议会和州议会的选举,它就失去了作为一个政党的法律状态。

——重要的是,一个政治联合组织必须是具有一定的规模和巩固性的独立组织。根据这一定义,一个只是为了选举而形成的组织同样不具备政党的资格,因为它们只不过是一个对其他联合组织的机构有利而已。

——一个政党是一个由公民组成的联合组织。个别成员的原则是为了防止一个社团渗透到政党中来。党员的数字应超越一定的界限,从而使人们看到该党目标的严肃性和取得成功的前景。

——一个政治联合组织若想被人们承认为政党,它就必须出现在公众中出现。谁若害怕公众的光明并从事隐蔽的活动,它就不具备一个政党的条件。

——党派法所赋予的定义并非来源于概念自身的目的。一个享有党派状态的政治联合组织只能由联邦宪法法院予以禁止(“党派特权”)。

关于党派体制的概念

谈到党派(拉丁文:pars=部分),如果它们是在一个竞争的党派体制内进行活动,那才具有一定的意义。如果只有一个政党垄断着政治意志的形成,或者说,只存在一个政党,那就缺少竞争了。因此,从根本来说一党制本身就是一种矛盾。

一般说来,学术界对两党制和多党制是加以区分的。两党制体系并不意味着只存在着两个政党。确切地说,它所指的是其他党派对政府的组成和作为反对党不起作用,或者说几乎不起作用。一个国家是否会出现两个或更多的政党,这取决于该国的传统、社会-文化、制度、社会-经济和宗教状况。一般说来,同一性质的社会文化和差额选举有助于多党体制的形成。

两党制更多的是一种“竞争体系”,多党制则是一种“协调体系”。在“竞争体制”中(如像在英国)“多数派规则”起着主宰作用;在“协调体系”中(如瑞士),在对一件事情作出决定时多数人的利益将得到照顾,少数人则必须服从多数。

党派类型

类型学家从来都不去概括事情的多个方面,他们更多的是试着从大量的特征中突出那些具有共同特点的东西,以便于人们去区别那些党派。这样做要根据许多标准,其中最重要的有:

根据组织程度来加以区别:

——选民党:这类党派在诞生时大多只拥有少量的党员。由有一定威望的公民松散地联合在一起,常常义务性地进行工作(人称德高望重者的党)。当今人们更愿称其为选民党。意思是说,与其成员的数量相比,选民的数量非常大。这些人与党的联系大都非常松散。

——成员党:与选民党相反,是“市民阶级”的政党,一般是从议会党团中产生的。与这一政党相比,工人政党早年就拥有一个牢固的、组织完善的党的机构并拥有相对来说为数众多的成员(群众性政党)。成员党这一说法现在已为人们所接受。如同这个词所表达的内容那样,这种说法表达了该党可观的组织程度。因此,党组

织费用的大部分均来自党员所交纳的党费。

根据党派的社会政治目的来进行划分：

——极右政党：这类政党对民主规则采取拒绝的态度，他们宣扬民族主义思想，而这种思想常常与一种含糊不清的民间流传的思想和种族主义思想纠缠在一起。它们把“自由主义和共产主义”视为“世界的灾难”的根源。

——保守党：这类政党致力于维护和重新建立“经受过考验的东西”，因此，他们对革新和变化采取怀疑的态度，但却强调，对传统如果不进行有节制的改革，这种传统便不能持久。

——自由党：这类党建立在突出个人的自由权利之上。它们强调法制国家的牢不可破，拒绝生产资料的社会化。

——基督教党：在这里，人们对基督的信奉具有更鲜明的政治意义。该党的一般政治方向是摇摆的，或者更关心社会，或者更具保守特点。

——社会主义党：这类党致力于将政治秩序建立在人们相互接近的社会平等基础之上。该党特别愿意为经济地位差的人作出努力。

——共产党：且不说大多数人（可能有差别）的看法如何，这类党坚持自己作为社会进步力量的先锋领导作用，并宣传无产阶级专政。

根据政治主张来进行划分：

——人民党：这类党力求照顾所有人民团体的利益。因此，并不能根据一定的人民阶层来对其加以划分。他们要将尽可能多的公民团结在一起。这自然并不意味着人民党在成员和选民的结构上没有重点。世界观在人民党的纲领中处于从属地位。

——以利益为宗旨的党派：这类党对一个完全特定的（例如社

会的、宗教的和地区性的)团体的利益承担义务,它们并不要求人民的所有阶层都选举他们。其党纲具有强烈的特征。以利益为宗旨的党派最后则演变为某个阶级的党。

党派与基本法的民主模式

根据基本法的规定,国家的权力来自人民,但并非由人民去实施。人民的影响更多是限制在选举代表方面。所有其他决定权皆为国家机构拥有。但是,这些国家机关必须通过直接或间接选举来加以合法化。基本法的民主原则不但明确地指出了怎样为合法的民主统治和它的统治对象建立一个基础,而且也阐明了它的目的、合法性和责任。在进行民主统治和履行责任的过程中,现代议会民主起着中心的,绝非是古典式的边沿作用……

这一纲领是以下述三点为前提条件的:

- 议会对国家领导进行干预;
- 议会与公众经常进行有效的交流;
- 通过议会的工作,议会的主动性和监督能力来保障公民对国家的要求……

从分配和执行权力的角度来说,相对而言,选举的结果绝非毫无影响。确切地说,这是权力的分配,被选举者将控制权带进了工作岗位之中。人们把这一切都交给了党的代表,这样一来,党派和公共利益之间在结构上的对立就在宪法法律的基础上消失了。在进行这种合法统治的情况下,那种旧的国家观,即认为国家可以逃避社会和党的干预的思想是不会再存在下去了。正相反,民主只有通过这种干预才会实现。

其次,这里简要叙述的基本看法也是对政治意志在议会民主形成过程的方式的一种说明。在一种由基本法所引入的差不多过于纯洁的形式中,这种体制中的许多问题之一便是国家对其任务的授予者所表现出的独立化。通过反馈和交流,民主的参与也应在

各选举日期之间得到保证。为了保证这种“有交流的民主”，竞争的各党派的竞赛首先有助于定期进行的选举。在这里，人们将对权力的分配或剥夺作出决定。这表明，对人民中存在的意见和其所关心的问题要给予照顾。这一点是有强有力的保障的。基本法的民主本质上是以政治意志的形成这一公开过程为标志的，它并不会在选举行为中消耗殆尽……

为了保证这种竞争原则，要有一系列的条件。例如，众所周知的选举自由和平等的原则，党的多元化，在野的自由，政治过程的透明性以及个人和团体在基本权力方面所拥有的自由都能对政治过程产生影响。

在这一体制中，宪法向各党派提出了对人民意志的形成施加影响的任务。宪法准则指出，党派必须参与竞争。它们的地位仍然是重要的。这些党在施加影响的过程中并不仅仅是在消耗自己。因为，政治意志的形成在竞争的结果中还决定着国家机构职务的分配，决定着各党派的主要代表人物对国家的领导。这些人必须受到党的约束，服从党内的选择程序。

其结果是，从前被人憎恶且不被国家承认的那些党派过去已经分手，由于需要东山再起今天又紧紧地聚合在一起，以便使它们的权力既不被分割也不受监督。这便是国家和社会。这样，党派便不仅仅属于社会领域，确切地说，它还扎根于社会，却又要将头伸向国家。这就是说，它们来源于社会，对社会问题进行区别并寻求其政治解决的办法，然后在社会中争取人们同意它们去解决这些问题和解决这些问题的方案。它们的目的是担任国家的领导。这样，它们就能按照具有普遍约束力的政治建设方法根据自己的优先安排来进行工作……

（引自奥伯鲁依特所著：政治党派在联邦宪法体制中的地位和作用；出自敏彻尔/奥伯鲁依特（出版者）：联邦德国的党派。奥尔左格出版社，慕尼黑，1990，22 页）

根据对政治体制的态度加以区分：

——支持现行体制的政党：这类政党原则上同意它们在其中进行活动的现行政治体制。它们的活动或者是为了稳定现行政治制度，或者要通过改革对其逐步加以完善。

——对现行体制敌视的政党：这类政党不接受现行体制的原则。它们在获得政权后便不再遵行原来的制度。它们或者禁止原来的政党（例如 1933 年德国纳粹党所做的那样）；或者将其他政党降低为卫星党（如德国统一社会党在民主德国所做的那样）。

实际上，各党派很少符合这里所描述的分类标准。不言而喻，会出现流动性过度的现象。但这决不是一种完整的分类学——例如人们还考虑到了党派的大小（如“分裂小党”）；在政府体制中的地位（“反对党”）；将各类党员融合在一起的程度（“一体化政党”）。这一切表明，将党派进行分类具有多种可能性。

党派的作用和必要性

即使在一个所有权力都从人民出发，实行议会民主的国家里，我们也应该考虑到，人民只有在组织起来的情况下才能实现自己的权力。一个具有代表性的体制需要政党作为人民与政府之间的中介者，这是现代民主不可不加考虑的组成部分。

政治意志主要是通过党派来形成。这些党派要作出重要的政治抉择，从而使公民拥有一个政治方向。主要是通过那些必然要谋求政权的党派中的活动对政治决策过程产生影响。

各党派根据人民自主性的原则在选举前向公民推举候选人，在选民对由各党党员组成的议会的组成问题作出决定前，实际上已经根据这一原则进行了“预选”。这是不可避免的事情。因为公民没有其他的可能在开展竞争的各党派和人员之间作出有意义的

选择。因此，党派服务于选举的准备工作。

一个党派的“商品”就是该党提供给选民作出决择的政治纲领。在这里，党的纲领主要起着两个主要作用：一方面，要宣扬人民的利益（作为人民的“喉舌”）；另一方面，影响国家公民意志的形成也属于党纲的任务（党派作为人民意志的“形成者”）。

党派有助于政治领导的选择。谁若想在政治上从事负责的活动，一般来说，在当今社会他应属于一个党派，是党使他在议会中拥有一个席位。无党派人士在政治生活中几乎起不了什么作用。

负责组织政府的政党应当从政治上对国家进行领导，它派遣党员在各个领导岗位上任职。执政党将少数派的意见变为多数人的意见的可能性之所以受到限制，是因为（除了宪法法律的限制以外）执政党所受的委托只具有时间性。处于在野地位的政党其任务在于：批评和监督执政党，并向它们提出各种可供选择的建议，以便使情况尽快发生变化。

党派要将各个方面的利益加以综合和选择并予以表达。各种设想都不能不经过去粗存精以后再向大众提出这一过程。各党派必须力图在各社会团体之间建立起一种平衡，从而使相互对立的冲突不致尖锐化。

民主理论和党派

在每一个社会里都存在着各种不同的意见，需要和社会冲突，这是一件寻常的事情。而统一的人民意志和预先确定的公益事业的各种设想却是一种固定的想法。确切地说，社会的实际状态以各种竞争利益为特征。在不少情况下，这种利益会突然相互冲突。为了和平解决所出现的冲突，政治意志必须在各种团体利益发生冲突的公开过程中形成。在这里，各党派必须要有一点起码的共同信念（“民主的竞争理论”）。只有在各党派之间“在基本原则问题”上一致的情况下，冲突才会以经过调节的方式获得解决。不言而喻，

党派自由必须在这里得到保证。这一自由意味着，政党的建立是自由的，公民有权力加入任何一个党派，并在该党自由地活动。党派自由还包括，不能强迫任何一个公民参加某个政党，或者违反自己的意志留在某个党内。赞成党派的多样化是民主竞争的结果，这种理论与西方的民主观念相符。

与此相反，如果有谁追随法国哲学家卢梭所提出的民主理论（“同一性”的民主理论），即从“人民意志”的同一性质的理论出发，那就会把民主意味着统治者和被统治者的同一性变为自己的至理名言。他不会再把政党看做是合法的东西。因为政党会在必要时歪曲曾经被视为是正确的共同意志。对所规定的具有约束力的公共利益的偏离是不能容忍的。