

外国政府
体制丛书

德意志联邦共和国 政府机构与官员制度

灿智 晓绪

人民出版社

外国政府体制丛书

德意志联邦共和国 政府机构与官员制度

灿智 晓绪

人 民 出 版 社

德意志联邦共和国政府机构与官员制度

DEYIZHI LIANBANG GONGHEGUO

ZHENGFU JIGOU YU

GUANYUAAU ZHIDU

。 灿智 晓绪

人民出版社出版 新华书店发行

兰州新华印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 3印张 58,000字
1986年4月第1版 1986年4月北京第1次印刷
印数 0,001—1,800

书号3001·1984 定价0.47元

编 者 的 话

“外国政府体制丛书”是由中国社会科学院指定的编审组负责组织编写。它是一套知识性读物，约有十余种，有选择地介绍世界各种类型国家的政治体制、政府机构、职权划分、工作制度以及干部制度，同时简要介绍与政府机构有关的立法、司法、咨询、监察等机构，并附必要的参考资料。可供关心和研究国家政府体制和干部制度的读者参考。

丛书编审组的成员是：黄光宇（主编）、李树生、谭健、陈为典。

编者限于水平，书中不当之处在所难免，请读者指正。

本丛书在组织编写过程中，得到有关单位的热情支持和帮助，谨表谢意！

前 言

第二次世界大战后，德国由苏联同美国、法国、英国占领，分裂为两部分。在苏联占领区，德意志民主共和国于一九四九年十月七日宣告成立。

德意志联邦共和国（简称联邦德国）由原美、英、法三国占领区合并，于1949年9月20日建立。战后，联邦德国在战争废墟上迅速崛起。1946年，联邦德国地区的工业生产仅及战前1936年的27%。1950年工农业生产已恢复并超过战前水平。五十、六十年代联邦德国经济发展速度超过美、英、法等发达的资本主义国家，仅次于日本，被称之为创造了“经济奇迹”的国家。进入七十年代以后，经济增长速度显著放慢，有的年度经济停滞以至下降。

联邦德国是一个联邦制国家，联邦总统无实权，实行总理负责制。全国共划分为十个州、二十五个行政区、三百二十七个县（市）和八千五百个乡（镇）。西柏林属一个州的建制。全国总面积二十四万八千多平方公里，占世界总面积的0.2%。全国人口1980年底是五千九百七十六万二千人（不包括西柏林），占世界总人口的1.4%。国民生产总值1981年达一万五千五百二十亿马克（约合六千八百六十八亿美

元)、约占全世界生产总值的6%，次于美、苏、日，居世界第四位。1980年人均收入为一万三千五百九十美元，在西方工业国家中，仅次于瑞士而居第二位。

战后，联邦德国统治阶级借鉴西方资本主义国家“三权分立”的政治体制，参照英国的议会内阁制、美国的联邦制，制订《基本法》，建立了联邦制国家，并改革政府体制与官员制度。三十多年来，这一整套体制在维护现行的资本主义制度，提高工作效率，促进经济发展方面，起了重要的作用。

本书以联邦德国出版的有关资料为主要依据，着重介绍它的联邦制、政府机构、官员制度、议会、司法机关等现状，并附有《联邦政府工作条例》，供读者参阅。

本书力求作到客观、实事求是。由于作者水平所限，难免有以偏概全，内容不当之处，敬希读者指正。

作者

1983年1月15日

目 录

前 言	(1)
第一章 联邦制和联邦总统	(1)
第一节 联邦制	(1)
第二节 联邦总统	(3)
第二章 联邦政府	(8)
第一节 联邦政府的产生、组成和更迭	(8)
第二节 联邦政府的机构设置、人员编制和权限	(10)
第三节 联邦总理	(13)
第四节 联邦政府的工作方法	(15)
第三章 联邦政府一些部门的介绍	(18)
第一节 联邦总理府	(18)
第二节 联邦新闻局	(20)
第三节 联邦财政部	(21)
第四节 联邦内政部	(25)
第五节 联邦经济部	(28)
第六节 联邦研究技术部	(29)
第七节 联邦教育和科学部	(31)
第八节 联邦青年、家庭和卫生部	(34)

第九节	联邦地区规划、建筑和城市建设部·····	(34)
第十节	联邦经济合作部·····	(36)
第四章	州和地方与联邦的关系·····	(38)
第一节	州和联邦的权限划分·····	(38)
第二节	州政府·····	(42)
第三节	地方政府·····	(43)
第五章	议会·····	(45)
第一节	联邦议院·····	(45)
第二节	联邦参议院·····	(59)
第三节	州议会·····	(61)
第六章	官员制度·····	(62)
第一节	官员制度的发展历史与官员的含义·····	(62)
第二节	政治官员与职业官员·····	(63)
第三节	官员的条件·····	(65)
第四节	考试任用制·····	(67)
第五节	官员的工资待遇·····	(69)
第六节	退休和休假制度·····	(73)
第七节	联邦人事委员会·····	(74)
第七章	司法与审计机构·····	(76)
第一节	宪法法院·····	(76)
第二节	各种法院·····	(78)
第三节	检察机关·····	(81)
第四节	审计院·····	(81)
附录:	德意志联邦共和国《联邦政府工作 条例》(摘录)·····	(83)
	主要参考书目·····	(89)

第一章 联邦制和联邦总统

第一节 联邦制

德意志联邦共和国成立之前，在西部占领区内，首先在地方一级，然后在州一级开始建立自治性的管理机构。自1946年到1948年期间，西部占领区各州陆续制订了州宪法，设立了州议会和州政府。1949年，以康纳德·阿登纳为首的六十五人组成的“协商议会”通过《基本法》、成立德意志联邦共和国以后，实行适度分权的联邦制。目前联邦德国共设有十个州，它们是：北威州、莱法州、黑森州、下萨克森州、巴登-符腾堡州、巴伐利亚州、石荷州、萨尔州、汉堡州和不来梅州。

联邦制的核心问题是权力划分。为此，《基本法》规定了一些基本原则，其主要内容如下：

1. 全国必须设两个以上的州，使联邦制得以成立。
2. 州不仅是联邦政府的执行机构，而且有自己的管辖范围，不受联邦的限制。因此，州设有自己的立法、行政和司法机构。州在财政上有一定的独立自主权，有设置税收名目的立法权、征税和管理税收的权力。

3. 联邦不得侵犯纯属州的管辖范围，州也不得侵犯纯属联邦的管辖范围。管辖范围的划分详见第四章州和地方与联邦的关系。

4. 州通过联邦参议院参与联邦的立法活动及行政管理。

5. 州宪法必须符合联邦宪法的基本准则。例如，不得实行君主制；州宪法必须保障《基本法》中所保障的公民基本权利等等。为此，《基本法》第三十一条规定：“联邦法高于州法。”如州不履行《基本法》或其它联邦法律所规定的义务，联邦政府可“强制”州履行其义务，甚至还可以宣布紧急状态，出动军队或警察，以消除威胁联邦或某一州根本制度生存的危险。

6. 指导联邦与州之间相互关系的原則应是：

(1) 联邦有义务在其可能的范围内照顾州的利益，协调州与州之间的矛盾；

(2) 州有义务同联邦良好地合作，如果有的州没有充分理由拒绝同意联邦的某项计划（该计划根据联邦法律须经所有州的同意），联邦可认为该计划已得到同意；此外，州有义务防止它监督下的团体不侵犯联邦的管辖权；

(3) 州与州之间不得以邻为壑，例如，甲州不得将严重污染的水排泄到近邻的州。

7. 实行地方自治。

《基本法》的制订者认为，实行联邦制的长处在于：

1. “便于管理”，地方当局容易掌握本地区的情况，可以因地制宜地管理本地区，出现问题，当局可迅速作出决

策。

2. “便于公民参加和监督管理”，使公民更关心本地区当局实行的政策，并对其实行监督，公民的意见可以及时反映上去并得到解决；

3. “有利于繁荣各地多种多样的文化”；

4. “有利于各地区经济上的竞争”；

5. “有利于各党派之间的竞争”，因为各州的执政党不同，各党派可在自己执政的州内各显其能，争取选民。

综上所述，联邦德国的联邦制主要体现在联邦参议院、国家的权力划分（包括立法、行政和司法三个方面）、财政制度和地方自治；此外，还体现在联邦大会、联邦议院议员和联邦参议院议员组成的联合委员会、联邦宪法法院和各联邦最高法院等方面。

联邦德国《基本法》自一九四九年公布生效以后，已经实施三十多年了。随着社会的发展又对其进行了多次修改和补充，如扩大了联邦的立法范围、补充了有关“联邦与州的共同任务”、“联邦与州开支的分摊”等条款。总的趋势是，州的立法权越来越多地向联邦转移，各州在法律制度方面日趋一致；但各州在地区行政管理和司法方面，特别是文教和财政等方面仍保持着很大的独立性。

第二节 联邦总统

联邦总统是国家元首。总统作为国家权力的象征性代

表，不掌握政治实权，但有一定的社会影响。

一、联邦总统的产生

联邦德国《基本法》第五十四条规定：联邦总统“由联邦大会选举产生”。联邦大会由联邦议院全体议员和同等数量的各州议会代表（按各州人口比例选出）组成。

凡在联邦议院选举时有选举权，并年满四十岁的德意志人均可当选为总统。实际上，总统候选人都由各大政党提名。

联邦大会不经讨论径直对候选人进行投票选举。获得联邦大会法定成员半数以上选票者即当选为总统。如果在头两轮选举中无人获得绝对多数，则在第三轮选举中获相对多数者即可当选。

联邦总统每届任期为五年，只可连任一次。

现任联邦总统卡尔·卡斯滕斯为基督教民主联盟成员，是1979年5月由联邦大会选举产生的。联邦大会的成员共计1,036名，其中518名为联邦议员，518名为各州议会代表。除四名因病未能出席外，出席这次会议的1,032名成员中有531名为基督教民主联盟和基督教社会联盟成员，435名为社会民主党成员，66名为自由民主党成员。投票结果有528名代表选举卡斯滕斯为总统，431名选举社民党的候选人伦格尔夫人，72名弃权，1票无效。这次选举结果可以说明，只要某一政党在联邦大会中占多数地位，或者某几个政党联合占多数地位，其候选人即能当选为总统。战后联邦德国历届总统

多是先由执政党磋商内定的。

二、联邦总统的职权

联邦总统不是政府成员，也不是联邦或州立法机构的成员，其日常公务主要是公开的、礼节性的工作和大量的社会活动。具体来说，总统拥有下列职权：

1. 对外代表国家。总统最重要的工作之一就是代表国家与外国缔结条约，接受外国使节，任命驻外使节等。总统对外代表国家并不意味着可以奉行自己的外交政策，而是必须遵守联邦政府制订的外交路线、方针。

2. 对联邦议院的权力。联邦《基本法》大大限制了总统对议会的权力。总统不参预议会的立法工作。在任命联邦总理时，总统只能任命联邦议院多数选举的总理。如果联邦议院在第三轮选举中仅以简单多数选出联邦总理，总统才可在任命其为总理或解散议会之间进行选择。如果联邦总理在信任案投票表决时失败，总统可应总理的要求解散联邦议院。此外，在一定情况下，总统可应联邦政府的要求，并经联邦参议院的许可，宣布立法紧急状态，由联邦参议院批准政府的法案，而不经联邦议院。在国家面临外来侵略威胁时，经联邦议院批准，宣布国家处于防御状态。

3. 任免权。总统只能任免联邦总理所建议任免的各部部长。此外，总统有权任免联邦官员、联邦法官、以及各级军官。但实际上，总统一般只任免很小一部分联邦高级官员、联邦法官及高级军官，其余则授权联邦主管部门任免。

4. 签署和颁布法律。联邦法律经议会通过后，需经有关部长和联邦总理会签，由总统签署后，颁布生效。

5. 大赦权。总统有颁布大赦的权力。

此外，总统还有权要求联邦总理介绍政府日常工作情况等。《基本法》取消了联邦总统对武装力量的最高指挥权，规定平时由国防部长，战时由联邦总理行使之。

总之，联邦德国的总统没有实权，其法律地位无法与美国、法国的总统相提并论，也逊于意大利和奥地利的总统。

但是，联邦总统也并不完全是“虚设的”。他自称中立，以超脱的身份凌驾于各政党之上，利用其重要的地位和权威，对国内政治施加一定的影响。历届总统总是把自己视作“国家的精神代表”。他平时参加大量社会活动，接触各阶层、各界人士、平民，发表演说、谈话，影响其思想意识。

联邦总统的办事机构是总统府办公厅。办公厅主任由一名国务秘书担任，他可以列席联邦政府的内阁会议，以便向总统报告联邦政府的各种活动。办公厅下设两个司，1981年共有工作人员103人。

第二章 联邦政府

以联邦总理为首的联邦政府是最高国家行政机关，它拥有《基本法》保证的广泛权力，主宰着国家的重要行政事务。

第一届联邦政府成立于一九四九年九月二十日。当时，基督教民主联盟（简称基民盟）基督教社会联盟（简称基社盟）经过激烈较量，战胜了社会民主党（简称社民党）与自由民主党（简称自民党）、德意志党组成联合政府，由康·阿登纳出任联邦德国第一任联邦总理。从一九四九年至一九六六年期间，除了一九五七年第三届联邦大选中基民盟—基社盟因获得绝对多数单独执政外，均和自民党联合执政。一九六六年自民党退出联合政府，基民盟—基社盟和社民党组成大联合政府。到一九六九年第六届联邦大选后，社民党和自民党组成联合政府，连续执政达十三年之久。一九八二年九月两党联合破裂。是年十月自民党转而和基民盟—基社盟组成联合政府，基民盟的赫尔穆特·科尔成为战后第六位联邦总理。

第一节 联邦政府的产生、组成和更迭

《基本法》第62条规定，联邦政府由联邦总理和联邦各

部部长组成。

联邦总理由联邦议院根据联邦总统的提名不经过讨论选举产生，获多数赞成票者当选。联邦德国实行议院多党制，联邦总统在确定联邦总理候选人时，必须考虑到议院各党派的力量对比与议席分配情况，一般只提名那些有当选把握的人为候选人。

联邦各部部长先由联邦总理提名，报请联邦总统批准任命，并发给委任证书。部长一经正式任命，立即宣誓就职。

每届联邦政府的任期为四年。同每届联邦议院的任期相同。它在每届新的联邦议院组成后产生，任期到下一届新的议院组成为止。中途，联邦总理认为有必要时，可以改组政府，报请总统撤换或任命新的部长。为保持政府的相对稳定，阻止议院的反对党因不同意政府的某项政策而利用信任投票推翻联邦总理，《基本法》第67条特别规定了“建设性不信任投票”原则。推翻联邦总理不仅需要议院的多数通过，而且议院必须同时以多数票选出新的联邦总理。西德自成立以来，反对党成功地通过这种“建设性不信任投票”迫使联邦总理下台只发生过一次。一九八二年十月一日，基民盟、基社盟联合原执政党自民党在议院对施密特总理提出“建设性不信任案”获得通过，并选举基民盟的科尔为新的联邦总理。一九七二年，当时的反对党领袖基民盟的巴策尔也曾在议院对勃兰特总理提出“建设性不信任提案”，但因未能获得多数通过而失败。

《基本法》规定，只有联邦总理一人对联邦议院负责，