

德意志联邦共和国
政府机构

上海人民出版社

德意志联邦共和国 政府机构

复旦大学资本主义国家经济研究所编

上海人民出版社

德意志联邦共和国政府机构

复旦大学资本主义国家经济研究所编

上海人民出版社出版

(上海绍兴路5号)

新华书店上海发行所发行 上海市印刷十二厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 4.875 插页 4 字数 112,000

1974年1月第1版 1974年1月第1次印刷

印数 1—30,000

统一书号: 3171·101 定价: 0.45 元

内 部 发 行

编 者 说 明

本书系根据国内外有关德意志联邦共和国政府和政党的书刊材料，选译编辑而成。它简要地介绍了联邦德国各级政府机构的组织系统、职能权限和主要人物，以及主要政党的历史概况、纲领政策和组织机构等。书后附有德意志联邦共和国“基本法”的译文。

编写此书的主要目的，是为了解德意志联邦共和国的政治体制及其内外政策提供初步的参考材料。由于我们水平有限，资料不全，编写时间仓促，错误和缺点请予批评指正。

本书系内部读物，请勿公开引用。

1973年7月

目 录

一、德意志联邦共和国的建立	1
(一) 战后德国的分裂和德意志联邦共和国的成立	1
(二) 德意志联邦共和国成为主权的独立的国家	3
(三) “基本法”和联邦德国政府机构概貌	5
二、联邦总统	8
(一) 联邦总统的产生	8
(二) 联邦总统的职权	9
(三) 现任联邦总统及其办事机构	10
三、联邦政府及其总理	13
(一) 联邦政府的产生、组成和更迭	13
(二) 联邦政府和联邦总理的职权	16
(三) 现任联邦总理及其办事机构	20
四、联邦政府各部	26
(一) 联邦总理与联邦各部的关系以及部的职能	26
(二) 联邦各部的职权范围	29
(三) 联邦的其他重要机构	45
五、联邦议院	51
(一) 联邦议院的选举	51
(二) 联邦议院的职权及其审议程序	56
(三) 联邦议院的组织机构	58

六、联邦参议院·····	64
(一) 联邦参议院的组成·····	64
(二) 联邦参议院的职权·····	65
(三) 联邦参议院的组织机构·····	67
七、联邦法院·····	70
(一) 联邦宪法法院·····	71
(二) 联邦高级法院·····	73
八、州政府和地方政府·····	75
(一) 州和联邦的权限划分及相互关系·····	76
(二) 州政府机构·····	79
(三) 地方政府机构·····	81
九、联邦德国的政党和议会政治概貌·····	86
十、社会民主党·····	93
(一) 概况·····	93
(二) 组织机构·····	94
(三) 政策纲领和主要政治活动·····	97
十一、基督教民主联盟-基督教社会联盟·····	104
(一) 概况·····	104
(二) 组织机构·····	110
(三) 政策纲领和主要政治活动·····	112
十二、自由民主党·····	117
(一) 概况和主要政治活动·····	117
(二) 组织机构·····	121
附录 德意志联邦共和国基本法·····	123

一、德意志联邦共和国的建立

德意志联邦共和国（简称联邦德国或西德）成立于1949年9月，首都设在波恩。它位于欧洲中部，北临北海和波罗的海并与丹麦相连，西与荷兰、比利时、卢森堡、法国毗邻，南临瑞士、奥地利，东与捷克斯洛伐克、德意志民主共和国相接。面积二十四万七千九百八十九平方公里。人口六千一百五十万零八千人（1970年5月），绝大部分为德意志人，少数为丹麦人和犹太人。基督教徒占百分之四十九，天主教徒占百分之四十七。

（一）战后德国的分裂和德意志联邦共和国的成立

1945年5月8日，法西斯德国宣布无条件投降。6月5日，苏联、美国、英国、法国四国发布“联合声明”，决定对德国实行军事占领和管制，并将整个德国划分为四个占领区：东区（苏占区）、西北区（英占区）、西南区（美占区）和西区（法占区）。各占领区内分别由该国占领军总司令，“遵照各该国政府训示行使最高权力”。声明规定：“关于涉及德国整体的事项则由四国共同处置”。为此，由四国总司令组成“盟国管制委员会”，“保证”各占领区内“采取适当的一致行动”，并共同对涉及德国整体的主要问题作出一致决定。声明还规定，位于苏占区内的原德国首都“大柏林”区，也由四国军事占领，并建立一个由四国占领当局组成的柏林“盟国管制”机构，“共同管理当地的行政”。

1945年8月，苏、美、英三国首脑签署“波茨坦协定”，制订对德国进行管制的共同的政治和经济原则，强调占领期间德国在经济上和政治上仍应被看作是一个统一的整体。规定了德国“非军事化”和“非法西斯化”的共同措施，确定在经济、财政和进出口等方面应有共同政策。规定德国“暂不设立”中央政府，但应“尽速恢复地方自治”。

然而，“波茨坦协定”并没有被遵守。不久，美、英、法三国采取了一系列分裂德国的步骤。

1947年1月，美、英两国合并占领区，建立联合占领区（或称双占区）。1948年3月，美、英、法三国决定将三国占领区合并成一个占领区（被统称为西部占领区）。与此同时，美、英、法三国代表拒绝继续参加“盟国管制委员会”工作，使“盟国管制委员会”和柏林“盟国管制”机构先后陷于瘫痪。同年6月，西部占领区单独实行“币制改革”，在西区发行一种新的马克，使原来统一的德国马克不能再在西部占领区流通。

1948年9月，在美、英、法三国占领当局支持下，西部占领区内一些资产阶级政党代表共六十五人，组成以基督教民主联盟代表康拉德·阿登纳为首的所谓“协商议会”，起草“基本法”，筹建西德国家。为了表示德国最后要“统一”，把筹建的分裂国家说成是“过渡”性质的，所以不采用“宪法”这一正式名称，而称为“基本法”。1949年5月，“基本法”为美、英、法三国军事长官批准生效。

为了适应西德国家的出现，美、英、法三国在1949年4月，就先公布了“占领法规”，把对西德占领和统治的形式稍加变更，但仍然使三国占领当局掌握和控制西德的最高权力，而且不规定占领的期限。“占领法规”保留了占领当局对西德全部工业、财政、对外贸易和对外关系的监督权，还明确规定：“占领当局保留权利，在认

为必要时,按照本国政府训令,接管(西德)所有政权的全部或一部分”。同年6月,美、英、法三国各派一名高级专员组成“盟国高级专员公署”,负责执行由“占领法规”赋予的一切职权。

1949年8月,西德地区根据“基本法”举行第一届联邦议院大选。9月20日,在波恩成立了以基督教民主联盟的康·阿登纳为联邦总理的第一届联邦政府。德意志联邦共和国宣布正式成立。

其后不久,1949年10月7日,在原来的苏联占领区也宣布正式成立了德意志民主共和国。于是,在德国的领土上,形成了两个德意志国家。

在德国领土出现两个国家之前,柏林市已开始分裂。原来柏林市有着统一的行政管理和市政机构,1948年12月,美、英、法三国占领当局在柏林西区组织选举,组成西柏林市议会和市政府。次年5月,三国颁布所谓“小占领法规”。1950年8月,西柏林市议会拟订的西柏林“宪法”由美、英、法三国批准生效。于是,柏林被正式分裂为东西两部分。在德意志民主共和国境内,出现了一个西柏林市这种不正常的状况。

在德国的领土上出现两个国家、两个政府,和柏林的分裂,使德国的统一问题进一步复杂化,使对德和约的缔结,被无限期地拖延了。

(二) 德意志联邦共和国成为主权的独立的国家

在德意志联邦共和国成立初期,“占领法规”和“基本法”同时实施。事实上,“基本法”只是“占领法规”的附属物,而“盟国高级专员公署”则是高居于联邦政府之上的西德最高权力机构。当时,西德联邦政府不能设置外交部和国防部,也不能同外国建立正式外交关系。

但是,随着国际形势的变化,以及西德经济的恢复和发展,美、英、法三国同联邦德国之间的关系也在逐步变化。1952年5月,德意志联邦共和国和美、英、法三国签订了“关于德意志联邦共和国与三国关系的公约”(简称“波恩条约”或“一般性条约”)。条约宣布废除“占领法规”并撤销“盟国高级专员公署”,从国际法的意义上,就给予联邦德国在内政和外交方面作为一个主权国家的权力。但该条约仍包含一些对西德主权施加限制的条文。

条约规定:“三国保留……其以前所行使的或拥有的有关……柏林与整个德国,包括德国的统一和和平解决问题的权利和责任。联邦共和国将不得采取损害这些权利的任何行动,并将与三国合作,以便其执行。”条约还规定:“三国保留……其以前行使的或拥有的有关在德国驻扎武装部队的权利”,并把在西德的驻军权保持到1998年为止。在联邦德国和西柏林发生“严重威胁”“公共秩序”的情况下,“三国在尽可能充分与联邦政府进行协商后,可以在联邦共和国全国或任何部分宣布紧急状态”,“三国得采取必要的措施,以维持或恢复秩序并保证部队的安全”。此外,三国驻西德大使负责行使三国拥有的种种权力。

然而,“波恩条约”并未立即生效。1954年10月,美、英、法三国又同联邦德国签订包括“波恩条约”在内的“巴黎协定”。^①次年5月,该协定经美、英、法、西德等国议会批准生效。美、英、法三国随即宣告废除“占领法规”和撤销“盟国高级专员公署”及其所属机构;同时,联邦德国被批准接纳参加北大西洋公约组织和西欧联盟,成为正式成员国。此后,一般地说,德意志联邦共和国开始具

① 1954年10月,美、英、法和西德,以及布鲁塞尔条约和北大西洋公约其他缔约国的外交部长在巴黎开会,10月23日签订了“巴黎协定”。该协定包括“关于德意志联邦共和国与三国关系的公约”、“关于外国军队驻扎德意志联邦共和国的公约”、“关于北大西洋公约组织的文件”、“关于修正和补充布鲁塞尔条约的文件”,以及其他一些协定、议定书和文件。

有国际法上所谓主权的独立的国家地位。但是，由于联邦德国受到上述条约和协定的约束，而且至今尚未缔结最后的对德和约，因此，它实际上还没有完全摆脱战败国地位。但是，帝国主义经济政治发展的不平衡，以及联邦德国在 1958 年起同法国等其他西欧五国建立了西欧“共同市场”，西德的经济实力得到进一步的增强，这就使它越来越强烈地要求改变其“经济上的巨人，政治上的侏儒”的国际地位。

六十年代以来，苏、美两个超级大国加紧在欧洲进行争夺和勾结，促使西欧国家为维护自身利益而更加加强了联合的趋势。西欧“共同市场”在完成了关税“一体化”的基础上，向经济和政治“一体化”方向的发展，以及“共同市场”的扩大，使作为主要成员国的联邦德国的国际地位，尤其是在解决欧洲事务中的作用，日益提高。近几年来，西德凭借“共同市场”的实力，利用苏、美两霸的矛盾，在苏、美之间玩弄平衡，力图完全摆脱战败国的痕迹，成为大国的真正“平等伙伴”。

（三）“基本法”和联邦德国政府机构概貌

在美、英、法三国废除“占领法规”后，“基本法”作为联邦德国的根本法，在名义上正式具有最高的法律效力。它规定了西德国的一系列根本问题，是西德普通立法的基础。

列宁说过，法律就是掌握国家政权的“阶级的意志的表现”。（《社会民主党在俄国第一次革命中的土地纲领》，《列宁全集》第 13 卷，人民出版社版第 304 页）“基本法”正是受美、英、法三国垄断资本扶植和支持的联邦德国垄断资产阶级意志的集中体现，是竭力维护和加强其资产阶级专政的工具。“基本法”同一般资产阶级宪法一样，充斥了不少“民主”、“自由”、“平等”的美妙动听的骗人词句，但丝毫掩盖不

了它公开代表和保护资产阶级利益，并作为阶级压迫和阶级统治手段的本质。

“基本法”包括一个前言和十一个部分，共一百四十六条（译文见附录）。“基本法”制订者以原德意志帝国的当然继承者和全体德意志人的代表自居，强调“要求在自由的自决中实现德国的统一和自由”，宣称“德国的其他领土合并后，本法亦将生效”。“基本法”主要规定了联邦德国社会制度和国家制度的基本原则，国家政权机构的组织和活动的原则，所谓的公民基本权利和义务，以及制订普通法律的基本原则和程序，等等。它的实质是确认和巩固西德资产阶级在经济上和政治上的统治地位，规定“财产权和财产继承权受到法律保护”，维护土地和资本的私有制以及“私有财产神圣不可侵犯”的原则。正如列宁所指出的：“凡是土地和生产资料私有、资本占统治地位的国家，不管怎样民主，都是资本主义国家，都是资本家用来控制工人阶级和贫苦农民的机器。至于普选权、立宪会议和议会，那不过是形式，不过是空头支票，丝毫也不能改变事情的实质。”（《论国家》，《列宁全集》第29卷，人民出版社版第441页）

“基本法”确定西德是一个联邦制共和国，由各州联合组成联邦国家，既规定各州拥有较广泛的“自治权力”，又规定“联邦的权力得置于州的权力之上”。西德的政府机构大体上分为联邦、州和地方三级。

“基本法”确定西德各级政权都按照资产阶级的所谓“相互制约和相互平衡”的“三权分立”原则构成，即国家权力分为行政权、立法权和司法权三部分，由不同的国家机关分别行使。在西德联邦一级，除设有一个没有实权的象征性的国家元首——联邦总统职位外，行政权力集中于以联邦总理为首的联邦政府；立法权则归于议会，它分为联邦议院和联邦参议院；司法权由联邦宪法法院及其他联邦高级法院行使。所谓“三权分立”，其实只是用以协调统

治阶级内部的矛盾，并掩盖垄断资产阶级专政的本质及其行政专横的骗人把戏。在西德，以联邦总理为首的联邦政府不仅牢牢掌握着全部行政权，并且操纵立法权和司法权，议会和法院根本不能对联邦政府实行有效的和真正的监督。

联邦德国实行资产阶级的“多党制”。但二十多年来，主要是由基督教民主联盟-基督教社会联盟和社会民主党这两大资产阶级政党轮流执政，并实际操纵和控制着联邦德国的政治生活。

尽管“基本法”中侈谈“主权属于人民”，宣扬“议会至上”，但正象马克思和恩格斯在《共产党宣言》中所揭示的：“现代的国家政权不过是管理整个资产阶级的共同事务的委员会罢了。”（《共产党宣言》，人民出版社 1971 年版，第 26 页）西德政府机构的阶级实质正是如此。

二、联邦总统

联邦总统是德意志联邦共和国的国家元首。由于联邦德国是资产阶级议会制国家，总统只是国家权力的象征性代表。但他同联邦政府和议会等国家机器结合在一起，分工配合，仍然是垄断资产阶级专政的一个重要工具。

（一）联邦总统的产生

根据西德“基本法”规定，总统由联邦大会选举产生。联邦大会由联邦议院的全体议员和同等人数的各州议会代表（按人口比例选出）组成。联邦议院议长为大会召集人。西德统治集团为了强调西柏林是西德的一部分，自1954年以来，历届联邦大会都故意选在西柏林召开。

总统候选人由各大资产阶级政党提名。联邦大会不经过讨论就投票选举，凡获得联邦大会法定成员过半数票者即当选为总统。如果在前两轮投票中没有一个候选人获得过半数票，则在第三轮投票中，得票最多者当选为总统。

总统的资格，根据“基本法”的规定，应是年满四十岁享有选举权的联邦德国的公民。

总统任期五年，连选可以连任，但以一次为限。

西德不设联邦副总统。如果总统去世，或因病、因事不能任职，或因受弹劾而被联邦宪法法院宣布其职权无效时，由联邦参议院

议长代为执行总统职权。总统放弃自己的职务,或由联邦宪法法院褫夺总统职权时,联邦总统可宣布提前卸任。

(二) 联邦总统的职权

联邦总统不是联邦政府的成员,他基本上不拥有行政权力。其地位和职权相当于一般君主立宪制的资产阶级国家的君主。

按“基本法”规定,总统拥有任命和罢免联邦政府的总理和各部部长,签署法律和法令并予以颁布,解散联邦议院,宣布国家处于防御状态,代表联邦签署批准与外国签订的条约,任命联邦法官、联邦官员、军官和驻外使节,以及接受外国使节的到任,发布诸如断绝外交关系等国际性声明,颁发联邦勋章和奖章,代表联邦实施大赦权等等的权力。

在联邦德国的国家机构中,联邦总统的职权,表面上看来似乎是最高的,然而却不是他所能独立行使的。例如对联邦总理和部长的任免,总统照例总是任命经联邦议院选举产生的总理和由总理推荐的部长,以及罢免经联邦议院通过不信任提案的总理和被总理撤换的部长。签署法律和法令也是如此,总统只能签署由联邦议院和联邦参议院通过的法律和法令,并且还必须得到联邦总理和有关联邦部长的副署才能颁布生效。只有在联邦议院作出了国家处于防御状态的决议后,总统才有权加以宣布。也只有应联邦总理的请求,总统才能解散联邦议院。由此可见,上述最高的国家权力,是由垄断资产阶级掌握的整个国家机器行使的。总统作为国家机器的一环,按照垄断资产阶级的意志,发挥赋予他的作用,在一般情况下,其权限不过是法律、命令、委任和各种文件的例行签署人和颁发人,以及国家仪式礼节的主持人而已。因此,联邦总统是一个“虚位元首”,在联邦德国国家机构中,并不是最关键的职位。

设置联邦总统这一职位之所以必要，是因为在西德资产阶级专政的国家机器中，有其独特的作用。垄断资产阶级一方面可以通过联邦总统，利用其在法律上的显赫地位和权威，对联邦政府和联邦议院施加一定的影响；联邦议院和联邦政府在制定法律和政策时，一般说必须考虑到联邦总统的意见。另一方面，联邦总统对于联邦政府和联邦议院之间，对于资产阶级各政党、各派系之间，在保持政治上的平衡和组织上的协调方面，也能发挥相当的作用。总统对于第三轮联邦总理的选举结果有权进行裁决，可以任命简单多数当选者为总理，也可以解散联邦议院重新大选（参见第三章第一节）。在联邦政府和联邦议院之间发生矛盾和对立，而通常的法律手段不能解决时，联邦总统可在联邦总理的支持下出面干预，进行调解和作出仲裁。

因此，在西德统治集团看来，联邦总统这一职位的设立及其权力的行使，作为维护和加强垄断资产阶级专政的“保险闸”，是不可缺少的。

（三）现任联邦总统及其办事机构

西德第一任联邦总统是自由民主党人狄奥多·休斯（连任两届，1949—1959年）。继任者是基督教民主联盟成员汉利希·吕布克（连任两届，1959—1969年）。

现任联邦总统古斯塔夫·海涅曼是社会民主党人。在1969年3月的联邦总统选举中，海涅曼作为社会民主党总统候选人，在自由民主党支持下，在第三轮投票中，以五百十二票对五百零六票（出席联邦大会的共一千零三十六人）的微弱多数，超过基督教民主联盟的总统候选人格·施罗德，当选西德第三任联邦总统，于1969年7月上任。

海涅曼 1899 年 7 月生于鲁尔区。基督教徒。其父是德国钢铁军火大王克虏伯手下的经理。本人早年得过政治学和法学博士学位。1926 年开始在埃森当律师。1936—1949 年,是埃森最大的钢铁公司——来因钢铁公司的经纪人。

第二次世界大战后,他进入政界,参与建立基督教民主联盟。他以公开反对拆除德国康采恩企业,特别是克虏伯康采恩企业而为西德垄断财团所赏识。1946 年起,他担任埃森市市长,1947 年起,出任北来因-威斯特法伦州政府司法部长。1949 年西德第一届联邦政府成立时,他任联邦内政部长。1950 年 10 月,他因和联邦总理阿登纳政见不合,辞去内阁职务。

1952 年,他想在基督教民主联盟和社会民主党之间搞“第三势力”,于是发起组织一个新党——全德人民党,主张西德“非军事化”和在“中立”基础上使德国重新“统一”,以及对民主德国实行“和解”政策。然而,该党无论在政治上还是组织上都毫无进展。1957 年春,他解散了全德人民党,旋即加入社会民主党,并成为该党中央执行委员会成员。1966 年 12 月,基督教民主联盟-基督教社会联盟和社会民主党联合组成以库·格·基辛格为总理的“大联合政府”^①,他出任联邦司法部长。1969 年 7 月担任联邦总统。

海涅曼任总统后,立即鼓吹同苏联、德意志民主共和国和其他东欧国家“和解”。1969 年 10 月,勃兰特政府上台后,他更大力支持和协助勃兰特推行“新东方政策”。

联邦德国的总统有一个专门的办事机构——联邦总统府,它负责具体处理总统的日常公务和组织安排总统的各种活动。总统府的具体事务由一个具有国务秘书衔的办公厅主任领导,他可以

^① 1966 年 12 月到 1969 年 9 月,基督教民主联盟-基督教社会联盟和社会民主党合作,组成联邦政府。由于两党在联邦议院共有 447 席,占有总席位的 90%,而当时的唯一议会反对党自由民主党只有 49 席,所以人们把当时的联邦政府称之为“大联合政府”。