

德国政党依法执政的理论与实践

Dequo Zhengdang Yifa Zhizheng De
Lilun Yu Shijian

● 崔英楠 著

中国社会科学出版社



德国政党依法执政的理论与实践

De'guo Zhengdang Yifa Zhizheng De
Lilun Yu Shijian

● 崔英楠 著

中国社会科学出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

德国政党依法执政的理论与实践 / 崔英楠著. —北京:
中国社会科学出版社, 2009. 2

ISBN 978 - 7 - 5004 - 7634 - 4

I. 德… II. 崔… III. 政党 - 执政 - 研究 - 德国
IV. D751.664

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 022631 号

责任编辑 孔继萍

责任校对 郭 娟

封面设计 弓禾碧

技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 2 月第 1 版

印 次 2009 年 2 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 8.625

插 页 2

字 数 214 千字

定 价 25.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

导言	(1)
一 关于本课题的研究现状	(4)
二 本书结构与主要内容	(8)
第一章 宪政视角下的德国政党政治的历史	(12)
一 从政党雏形的出现到德国政党的建立	(12)
二 魏玛共和国时期的政党政治及其失败	(20)
三 第二次世界大战后德国政党政治的发展	(29)
第二章 德国当代政党政治及其法治化	(37)
一 政党与德国政党政治	(38)
(一) 政党在德国选举中起着举足轻重的作用	(39)
(二) 政党(议会党团)在议会中的主导作用	(44)
(三) 德国政党在政府组成中具有重要作用	(49)
二 德国政党政治成熟的原因	(53)
(一) 5%限制性条款作为政党进入议会门槛的作用	(53)
(二) 政党联合执政体制下的外部妥协和内部约束	(57)
(三) “建设性不信任投票”增强了政府的稳定性	(59)
三 法治化:德国政党政治成熟的最重要标志	(63)
第三章 德国联邦宪法法院与德国政党政治	(71)
一 德国联邦宪法法院简介	(71)
二 德国政党的宪法诉讼地位	(74)
三 联邦宪法法院关于政党的重要判例	(76)
(一) 联邦宪法法院关于政党违宪的审查	(77)

(二) 联邦宪法法院对议会相关政党立法的违宪 审查	(77)
(三) 联邦宪法法院对“政党法”及其修改的 违宪审查	(80)
四 联邦宪法法院在规范政党活动中的作用	(82)
(一) 对政党活动的匡正导引功能	(82)
(二) 促成“政党法”的制定和完善	(83)
(三) 联邦宪法法院关于政党的理念和原则的阐述	(85)
第四章 德国政党的宪法地位	(89)
一 关于政党宪法地位的有关学说	(90)
二 对德国“基本法”第21条的“政党参与国民政治 意志的形成”的理解	(98)
三 关于“政党国家”学说及其评析	(103)
第五章 德国政党自由与政党平等的宪政保障	(110)
一 政党自由的内容	(110)
二 政党自由方面的法律冲突	(114)
三 党禁和政党自由的界限	(119)
四 联邦宪法法院的判决：政治性裁判抑或法律性 裁判的追问	(123)
五 政党平等	(127)
(一) 1958 年对政党捐款免税案的立法审查	(129)
(二) 1962 年对使用公共设施纠纷案的审查	(131)
(三) 1976 年对政府违反政党平等原则的审查	(133)
第六章 德国政党党内民主和政党公开的宪政阐释	(135)
一 关于政党民主的几个理论问题	(138)
二 政党民主的基本内容	(143)
三 政党推举候选人的方式	(151)
四 党员的权利与义务	(153)

(一) 入党	(154)
(二) 开除党员	(156)
(三) 党员的言论权	(157)
(四) 党内反对派	(158)
五 政党内部的仲裁制度	(159)
(一) 仲裁法庭的设立、组成与权限	(159)
(二) 独立、合议、公开、陪审及回避等制度	(161)
(三) 政党仲裁法庭与法院	(162)
六 政党公开	(163)
第七章 德国政党财务的宪政规制	(170)
一 政党经费来源的种类	(170)
二 政治捐献及其法律问题	(175)
三 公费补助的法律问题	(184)
四 几个值得探讨的理论问题	(188)
(一) 政治捐献公开的问题	(188)
(二) 对政治捐献者该不该减税的问题	(190)
(三) 对政党的政治捐献或国家补助与政党间的 公平	(190)
(四) 政治捐献和公费补助是否影响政党对国家的 独立性问题	(192)
附录一 联邦德国的主要政党	(196)
附录二 德国政党法	(212)
附录三 联邦德国选举法	(233)
参考文献	(260)
后记	(268)

导 言

根据西方学者的定义，政党是“在某个政治制度内，透过民主选举或革命手段，以取得和行使政治权力为目的而建立的组织”（《大英百科全书》第15版）。或者，是“由个人或团体为了在某种政治制度内，透过控制或影响政府政策以期行使政治权力而建立起来的组织”（《美国百科全书》1980年版）。

政党政治是在人类历史发展进程中由政党掌权并在国家和社会生活中处于中心地位的政治。西方的民主政治，在一定意义上说就是政党政治。根据西方政治学理论，现代民主国家通过政党来治理国家。国家赋予人民参政的权利，而人民进行选举，政党获得大多数的选票而执政，政党的主要任务在赢得选票，组织政府进而影响政策。

政党政治法治化是当今世界的趋势。在全球化形势下，为了适应社会和政治发展的需要，西方资本主义国家和俄罗斯、东欧各国都在不同程度上推进政党制度的民主化和法治化。其表现是，通过宪法或宪法性文件对政党政治的运行做出相对详尽具体的规定，使政党组织及其活动越来越规范化。

政党政治法治化主要包括三个方面的内容。第一，“政党入宪”。这是政党政治法治化最重要的制度形式和制度安排。宪法是国家的根本大法，“政党入宪”，既是政党在现代政治中所占有的地位之肯定，也是政党政治受到规范的最高形式。第二，对政党产生和活动影响最大、最直接的法律是“选举法”。“选举法”是政党参与政治生活必须要遵守的游戏规则，是政党进入

国家政治体系的阶梯。“选举法”为政党从一个民间组织合法地进入政治系统做出了合法性证明,从这个意义上来说,“选举法”是政党法治化的开端,也是最重要的组成部分之一。第三,制定专门的“政党法”。“政党法”是专门规范政党活动的法律,是一些国家政党法治化的主要法律形式。在西方国家,联邦德国的“政党法”(Gesetz ueber die politischen Parteien)最具特色。第二次世界大战后,德国面临着政党重组的任务,为了避免重蹈法西斯独裁的覆辙,使政党制度的重建一开始就建立在民主与法治的基础上,德国可谓用心良苦,不仅通过“基本法”(Grundgesetz)的形式,对政党的地位、任务、政党内部制度、政党财务、政党违宪的标准及处理的机关等做了明确的规定,而且还在1967年专门制定了“政党法”,内容包括政党的法律地位、组织方法、活动方式、权利与义务以及对政党的制约等,与“基本法”的规定相对应,是具体化了的“基本法”。

德国素有“政党国家”(Parteienstaat)之称。这意味着德国政党与国家的关系较其他西方国家政党与国家的关系更为密切。德国国家权力主要集中在联邦议会、内阁等部门。这些机构权力的组织和运作无一离得开政党的作用。随着政党政治的逐渐走向成熟,政党已经成为德国国家政治生活中最活跃、最有力量的政治实体。德国政党政治的法治化一直走在世界各国前列。它是“政党入宪”最早的国家之一,“政党法”也堪称完备。德国政党政治的法治化,是德国宪政体制的组成部分。

德国是一个宪政国家。关于宪政的概念,国人的理解尚不一致。在历史上,宪政曾一度被定义为“民主的政治”^①。而现在学界通行的观点则认为宪政的目的是使个人免于多数(民主)

① 毛泽东:《新民主主义的宪政》,《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第735页。

的压迫^①。还有的学者认为，宪政包括了民主、法治和人权^②。也有学者强调，宪政是宪法在政治生活中得到全面落实的状态。然而，任何一个现实的宪政国家，都存在违宪现象。归根到底，宪法是否会被遵守，是政治发展过程中各种力量平衡、对抗和斗争的结果。问题的关键还在于是否存在一个解决宪法争议的机构和有效的机制。我们说德国是一个宪政国家，就在于，德国不仅有一个建立在保障公民基本权利基础之上的自由民主基本秩序的宪法，而且确立了联邦宪法法院（Bundesverfassungsgericht）这一解决宪法争议的机构，和一套在现实生活中行之有效的机制。它不仅把政府议会等国家机构，而且还把包括执政党在内的所有政党都置于宪法的约束之中和宪政的体制之下。

我国的政党制度与包括德国在内的西方国家的政党制度有着本质的不同。但是随着我国依法治国方略的确立和实施，共产党由革命党向执政党的转变，政党要在宪法和法律范围内活动已经成为国人的共识写入宪法，共产党要民主执政、科学执政和依法执政已在中共十六届四中全会文件中得到宣示。如何实现“坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一”，如何坚持和实行依法执政？在我国，制定“政党法”虽然为时尚早，但是中国共产党已经和正在制定一批党内规章。这表明，随着中国宪政建设的进程，我国的政党政治已经开始纳入法制化轨道。在这一过程中，西方政党法治化的体制不能照搬，但是可以借鉴。而在西方各国中间，德国是最具有典型性的国家。因此，本书将从中国学者的视角，运用比较分析等方法，并尽可能采用最新的第一手资料，观察和研究德国宪政中的政党法治问题，期望本项

① 刘军宁：《共和·民主·宪政》，《共和·民主·宪政：自由主义思想研究》，上海三联书店1998年版，第108—112页。

② 李步云：《宪政与中国》，《走向法治》，湖南人民出版社1998年版，第2页。

研究能够对我国的宪政发展有所裨益，能够为我国的政党法治建设提供借鉴。

一 关于本课题的研究现状

我国关于德国政党法治研究还比较薄弱，整体水平较低。由于语言的障碍，对德国政党的研究与介绍，较之美国等英语语系国家所占的比重明显偏低。这在 20 世纪尤其明显。近年来，情况才有所改变。随着冷战的结束，两德的统一，全球化的到来对德国政党制度带来的影响与挑战，以及我国对政党法治建设的重视度增加，研究德国政党制度开始成为热点。其中可以列举的著作有吴志成的《当代各国政治体制——德国和瑞士》、梁琴、钟德涛的《中外政党制度比较》、甘超英的《德国议会》、房震的《西方政党法治化研究》、刘东国的《绿党政治》、林勋健的《政党与欧洲一体化》、李景治等的《政党政治视角下的欧洲一体化》、姜跃的《政党多棱镜》、吕耀坤的《德国政治制度》、顾俊礼的《德国政府与政治》、张千帆的《西方宪政体系》，还有王军撰写的博士论文——《联邦德国政党政治：历史与现实的考察》，等等。这些著作对于德国宪政和德国政党的历史、德国“基本法”对德国政党的规定、德国“政党法”的产生以及德国政党与选举、德国政党与议会的关系等均有所论述，不同程度地涉及了政党法治化问题。不过，也存在不足，有的著作泛论西方或欧洲政党，涉及面较广，德国只是其中的一章一节，由于篇幅狭小，深入研究的不多。有的著作虽然专门论述德国政党，可惜没有涉及其法治化问题，更没有从宪政角度对德国政党制度深入论述。最新的第一手资料和语言障碍仍然是制约国内研究水平提高的重要因素。例如张千帆的《西方宪政体系》，构思宏伟，材料丰富，但是，由于作者不懂德语，只能借助英文重译的二手材

料。而英语语系国家对德国政党制度从宪政角度的研究成果，大多既不够系统也欠深入。这就不能不影响到研究的深度。

相对内地的研究状况来说，我国台湾地区对德国政党及其法治问题的研究要发达得多。在台湾学者的研究成果中，既有对德国政党进行全面分析和论述的论著，如陈耀祥的《政党法律地位之研究——以德国法为中心》和叶阳明的《联邦德国政党论》；也有专题性的研究作品，例如谢复生的《政党比例代表制》、陈新民的《德国政党的内部民主制度》——它们分别研究了德国政党的选举制度和德国政党党内民主问题；郭秋庆的《德国选举制度与政党政治》——致力于探讨政党与议会和选举的关系；郭中玲的《政党之法律规范的比较分析》——从比较的角度对德国政党法治进行评析；施启扬的《联邦德国联邦宪法法院总论》——在论述德国联邦宪法法院时涉及联邦宪法法院对德国政党财务案和党禁案的审理。在台湾学者的研究中，以关于德国政党财务问题研究成果最为丰富。李惠中的《德国政治献金制度之研究》、黄世鑫的《1994年德国政党财源改革法：他山之石》，尤其是沈玄池的《德国政党经费来源之研究》一文，对德国政党各类财源、历史流变、德国法律规定及联邦宪法法院的判决等有相当详尽的分析。台湾学者的相关研究为我们研究德国政党法治提供了丰富的中文材料。不过，台湾学者的选题角度往往出于本地区的现实需要，其观察分析问题的观点和方法，以及语言表述方式，都对我们直接使用其结论和材料造成一定困难。

反观德国，不仅政党法治化走在世界前列，其关于宪政体制中的政党问题的研究也相当深入，论著之多可谓汗牛充栋。笔者认为，大致可以分为四类。

第一类为注释性研究，如每年出版十几种版本的《基本法注释》（*Grundgesetz Kommentar*）对德国“基本法”的每条进行

详细的解释与说明，其中涉及的第 21 条就是从宪政角度对德国政党的阐释，以德国科隆大学教授 Michael Sachs 2003 年主编的 *Grundgesetz Kommentar* 为例，内容非常全面和系统，信息量很大，并且反映最新的相关领域的研究成果，但由于侧重介绍、解释和说明，所以理论性较差，缺乏深度。

第二类是从宪政角度对德国政党进行的专题性研究，包括德国政党的权利（*Die Grundrechte der Parteien*）、德国政党的内部秩序（*Die innere Ordnung der Parteien*）、德国政党的财源（*Parteienfinanzierung und Rechenschaftspflicht*）、联邦宪法法院对德国政党财务案件的审理（*Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur staatlichen Parteienfinanzierung*）、违宪政党的禁止（*Das Verbot Verfassungswidriger Parteien*）等，其内容辐射了德国“基本法”和“政党法”关于政党规定的方方面面的比较、评价和分析，成果非常丰富。而且对每项“基本法”、“政党法”内容的论述几乎都与德国联邦宪法法院的相关判决联系起来进行分析。德国学者对政党问题进行的专题性研究，主要特点是制度层面与实践层面结合紧密，应用性较强。

第三类研究是从思辨的角度进行纯理论和学术研究。这主要体现在关于德国政党在宪法中的定位以及德国是否为政党国家的讨论。如德国著名的公法学家 Leibholz, Gerhard 的《政党的宪法地位和内部制度》（*Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien*）和 M. Morlok 的《德国政党的宪法地位》（*Verfassungsrechtliche Stellung der Parteien in Deutschland*）。1959 年国家法年会的主题就是《德国政党在现代国家中的宪法地位》（*Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat*, VVDStRL17），对德国政党概念以及在国家生活中的定位进行了探讨，澄清了许多理论上的问题。德国 1986 年国家法年会的主题《政党国家——民主宪政国家危机的象征？》（*Parteienstaatli-*

chkeit—Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaat ? VVD-StRL44) 对政党国家一说的源起、语义、适用的语境以及这种提法的利弊在理论层面进行深刻的探讨和分析,把“政党国家”学说的研究推向了新的高度。

第四类是从比较的角度进行研究。其中既有对德国政党与其他社会团体的比较,如 Walter 的《政党与其他社会团体》(*Politischen Parteien und andere Vereinigungen*);又有对德国政党与其他国家政党的比较,如为纪念德国“政党法”颁布 30 周年而召开研讨会并结集出版的论文集主题就是《30 年政党法在德国——政党制度国际比较》(*30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland—Die Parteiinstitution im internationalen Vergleich*),主要作者为 Dimitris Th. Tsatsos、Martin Molok、Dian Schefold 以及 Hans-Peter Schneider 等。德国宪法学者主要侧重在两个方面对德国政党与其他国家的政党进行比较研究:一是把德国政党与欧洲其他各国政党制度进行比较,涉及法国、意大利、奥地利、希腊、波兰、捷克、俄罗斯、土耳其、格鲁吉亚以及瑞士政党制度。二是与世界若干国家政党制度进行比较,例如与以色列、美国、印度、日本以及南非的政党制度进行比较。由 Oscar W. Gabriel 主编,德国联邦政治教育中心(Bundeszentrale fuer politische Bildung)2001 年出版的《德国政党民主》(*Parteiendemokratie in Deutschland*)也是一部很好的研究德国政党制度的著作,其中 Eckhard Jesse 的《1945—1990 政党在东联邦德国》(*Die Parteien im westlichen Deutschland von 1945 bis zur deutschen Einheit 1990 und Die Parteien in der SBZ/DDR 1945 bis 1989/1990*)、Oskar Niedermayer 的《两德统一后的五党制趋势》(*Nach der Vereinigung: Der Trend zum fluiden Fuenfparteiensystem*)以及 Eimar Wiesendahl 的《政党的未来》(*Die Zukunft der Parteien*)里面含有大量的最新信息和观点。特别是有关全球化背景下,两德统一以来德国政党

政治呈现的新特点新格局，由此引发的法律问题和给德国政党带来的冲击与挑战，特别值得注意。

令人深感遗憾的是，德国学者的上述研究成果至今尚未译成中文出版。德文以深奥而著称于世，以作者的学力，面对浩如烟海的德语文献，要在短时间内进行正确地选择，以期对于真正有价值的著作进行深入阅读和研究，无疑存在很多困难。只能尽力而为，管中窥豹，进行初步的研究。深入的研究尚待来日。

二 本书结构与主要内容

本书除导言外，其主体由七章组成。

第一章从宪政的视角勾勒了德国政党产生到第二次世界大战以后政党政治重建的历史。德国政党产生比其他西方国家晚，最初的政党与国家的关系并不协调，受黑格尔的国家至上理念的影响，政党在国家机构中的地位很低。经过了长期复杂的历史演变过程，经历了从魏玛共和国到法西斯专制的曲折和教训，经过了第二次世界大战之后的重建工作，德国终于形成了现代的政党政治。本章勾画了整篇论文的历史背景。通过本章的论述，可以看出，德国的政党政治是在不断总结吸取历史的经验教训中走向成熟的。

第二章分析了德国政党政治的法治化现状。政党政治成熟的显著标志是政党在政治生活中起着主导作用。在德国，政党不仅在选举中成为主角，而且左右着议会的整个活动，成为政府的主导力量。因此，德国号称“政党国家”。德国现代政党政治的成熟体现了制度的作用，包括选举制度在内的一系列制度设计保证了德国政党政治的稳定。同时又是政党法治建设的结果。在“基本法”第21条中明确规定政党的宪法地位，充分肯定政党在国家生活中参与国民意志形成的作用。德国的“选举法”、

“政党法”的制定使“基本法”的原则规定具体化，完善了德国政党政治的法律体系。本章对此做了阐述。

第三章主要是论述了德国宪政体制和联邦宪法法院在德国政党政治法治化过程中的地位和作用。德国政党权利的渊源除了存在于“基本法”（Grundgesetz）、“政党法”（Gesetz ueber die politischen Parteien）和“选举法”（Bundeswahlgesetz）之中，联邦宪法法院的司法审查在其渊源中具有更重要的作用。从一定意义上说正是联邦宪法法院的不同时期的一系列判决，才使德国宪政体制中的政党逐步走向成熟和完善。因为德国联邦宪法法院是保障宪法实施的最终权威机关。它通过受理宪法诉讼，特别是有关民主和法治保障方面的司法审查，包括政党违宪的司法审查，以及对议会立法的违宪审查，保障宪政秩序。联邦宪法法院的不同时期的判决，对于规范政党的活动、促进“政党法”的产生和完善，以及阐发彰显宪政体制下政党的理念，起了重要的作用。其内容涉及政党的任务、政党的性质，以及政党和人民，政党和国家，各个政党之间的关系等问题，以及政党自由和机会平等原则。这些理念由于联邦宪法法院的阐发而彰显，成为指导政党活动和调整政党关系的系列准则。

第四章专门讨论了德国政党的宪法地位问题。在德国学界关于政党的性质有三种理论主张。即国家机关说、社会团体说和国家社会中介说。本章分别介绍评述了这些观点。在此基础上，分析了德国“基本法”第21条的含义，并对德国号称“政党国家”的含义进行了分析：政党国家一方面象征着德国政党政治的成熟，另一方面又是人们对于政党政治可能出现或者已经形成的弊端的反思和批评。

第五章是对德国政党的权利——政党自由与政党平等宪政保障的论述。政党自由，在政党产生及运作方面的体现是公民自由成立政党，其活动得到法律保障。政党自由是一个国家民主的体

现,是公民基本权利的延伸。然而,政党自由可能会与其他权利产生冲突。而且听任政党绝对自由,而不加以规范和控制,可能会导致宪政秩序遭到破坏的恶果。所以,德国法律在肯定组织政党自由的同时,还规定政党活动也要受到宪法和法律的约束。政党的活动如果违背宪法,将被解散或者取缔。在这一章里,还结合联邦宪法法院党禁案件的判决,对联邦宪法法院判决的政治性质问题进行了探讨。同时,对于政党平等的含义及其实践中的争议问题,也在本章中做了评析。

第六章主要内容是德国党内民主的宪政阐释。党内实行民主不仅是政党地位理论中的政党自由的要求,而且也是政党内部制度的要求。政党是一个宪法性机构性质的社会团体。政党与一般团体的显著区别是它具有特殊的内部结构。一般团体享有大量的、独立决定其内部组织形式的权利;而政党则必须按照“基本法”第21条第1款的要求,履行内部结构民主的义务。这个规定不仅是对随意形成政党内部结构的限制,而且也是对政党自由地位的保障。本章对德国党内民主制度的具体内容做了比较详尽的评述。此外,鉴于政党公开和党内民主具有同样的性质,即都是“基本法”规定政党应履行的义务,关于政党公开问题也放在此章中加以论述。

第七章是关于德国政党财务问题宪政规制的探讨。德国是第一个建立公费直接补助政党的国家,并从宪法理论出发而容许国家一般性补助政党并建立起特定补助标准的国家。由于国家对政党的公费补助问题牵涉到政党的属性及其与国家关系的问题。“基本法”仅规定了政党的资金收支以及财产状况均必须公开;对于给政党捐献应否免税,政府对政党应该直接补贴还是间接补贴等均未涉及。因此,五十多年来围绕这些具体问题及其理论根据,联邦宪法法院、联邦政府和议会一直争议不休,几乎每一个决定都要经受是否违宪的考验。这里,涉及人们对政党自由、政

党独立、政党机会均等原则以及国民平等参与权理念的不同体现，本章对此进行了讨论。

第二次世界大战后西方国家在政党制度问题上日益重视立法，使政党组织及其活动越来越法律化和规范化，即使是没有专门政党法规的英国和美国，也适用法律惯例和最高法院判决的方式规范政党的行为。由此看来，用法律规范政党的组织和活动，已经成为世界政党政治发展进程中一个带有普遍性的趋向，特别是处在政党政治转型期的国家，这种趋势更为明显。所以从宪政的角度研究政党制度变得日益重要。以德国为切入点，不仅有语言和留学背景带给笔者的便利，而且也因为我国这方面研究的欠缺。如果笔者的研究能实现新知普及社会之宗旨，且能达到抛砖引玉之功效，则幸莫大焉。

本书不足之处希望得到专家的批评指正。