

德国政治概况

D E G U O Z H E N G Z H I G A I K U A N



[德] 莱蒙德·谢德曼 主编

学林出版社

„Dieses Buch wurde gedruckt mit der Unterstützung der Volkswagenstiftung
und der Hochschulgesellschaft Gießen.“

德國 政治概況



莱蒙德·谢德曼 主编

学林出版社

德国政治概况



主 编	(德) 莱蒙德·谢德曼
责任编辑	乐惟清
特约编辑	陈德璇 魏威
封面设计	周剑峰
出 版	学林出版社 (上海钦州南路81号3楼) 电话: 64515005 传真: 64515005
发 行	新华书店上海发行所 学林图书发行部 (文庙路 120 号) 电话: 63779027 传真: 63768540
印 刷	吴县市人民印刷二厂
开 本	850 × 1168 1/32
印 张	5.25
字 数	11.6 万
版 次	1999 年 3 月第 1 版 1999 年 3 月第 1 次印刷
印 数	2000 册
书 号	ISBN7 - 80616 - 678 - 5/D·22
定 价	12.00 元

前言

莱蒙德·谢德曼

德意志联邦共和国和中华人民共和国的双边合作已经深入到各个领域、多种学科,但政治学方面的合作仍属空白。中文版《德国政治概况》的出版,就是试图填补这方面的空白。本书对研究德国政治问题的中国学者有一定帮助,也有助于那些对德国社会和政治有兴趣的学生、教师、专业工作者增加对德国的全方位了解。为了达到这一目的,我们力求将德国在政治社会的各个层面,客观地呈现给读者。政治从来就是一个争议性极大的东西,只有全方位、多视角、保持相对超然立场,才能做到真实客观。这是我们编写本书的一个原则。

本书的出版,是大众汽车基金会赞助的中德社会科学合作项目的内容之一,该项目政治学方面的合作由德国吉森大学政治学研究所主持。在1996—1997年度的合作项目中,我们从中国聘请了4位德国问题专家来吉森大学研究讲学,他们是中国社会科学院欧洲研究所的顾俊礼、上海国际问题研究所的张祖谦、北京大学的连玉茹、复旦大学的胡雨春。这种交流合作方式以后将扩展到中国其他的大学和研究机构,以求双方在政治学领域的合作更加深入广泛。

在这里,我要对上面所提到的几位中国同事深表谢意,没有他们的支持,本书是不可能完成的。另外,我们这个项目的负责人克

里斯多夫·洛特在文章的选编和组织方面做了大量工作,特别是我的博士生张丛原在中文翻译、编辑、出版各方面大力协助,在此表示感谢。

本书的出版得到大众汽车基金会及吉森大学高校联合会的资助,谨此致谢。

1998 年秋于吉森

目 录

前 言	莱蒙德·谢德曼(1)
德国的政治体制	连玉茹(1)
德国的政党	弗兰茨·诺曼(11)
德国的国家性质	弗兰茨·诺伊曼(24)
议会选举	托斯顿·舍费尔(40)
议会的运作	克利斯多夫·洛特(49)
德国与欧洲	克利斯多夫·洛特(58)
联邦制和地方主义	迪特尔·艾塞尔(69)
德国的经济体制	顾俊礼(85)
统一后的经济财政政策	波奈特 & 海克(99)
德国的工会	汉斯·J·沙伯多斯(119)
教育事业和教育体制	沃夫冈·桑德尔(126)
德国的外交政策	莱蒙德·谢德曼(134)
附录:1998 年大选结果及政府成员简介	张丛原(154)
后 记	张丛原(159)

德国的政治体制

连玉茹

德意志联邦共和国(以下简称联邦德国)于 1949 年 9 月成立。其政治体制的形成主要取决于两个特定历史因素:首先,希特勒德国在第二次世界大战中彻底失败和全面崩溃,于 1945 年 5 月 8 日宣布无条件投降;苏、美、英、法四大战胜国根据战时区划议定书分区占领德国及其首都柏林,总揽一切大权。另外,分别以苏联和美国为首的东西方“冷战”对峙导致了德国的分裂。

战败与分裂决定了联邦德国政治体制具有以下基本特征:必须符合和满足以美国为首的西方国家政治、经济、安全方面的利益的需要;新建宪制政体必须避免魏玛共和国失败和纳粹法西斯专制独裁统治的历史重演,同时还必须防范现实存在的“东方威胁”。联邦德国国家根本大法——《德意志联邦共和国基本法》(以下简称《基本法》)的制订体现了上述基本特征。

《基本法》不仅在名称上表现出临时性质,而且在内容上,即在序言部分和最后一项条款中也作出明确的临时性规定。尽管如此,《基本法》仍不失为一部完整的国家宪法,具有最高法律效力,并构成联邦德国普通立法的基础。特别是它充分吸取了魏玛共和国失败的教训,为新建国家政体规定了一系列不可更改的基本原则:民主制原则、联邦制原则和社会法制国家原则。

(1) 民主制原则。1919 年通过的魏玛宪法虽然规定德国政

体为议会民主制,从而为德国历史上第一个民主共和国的建立作出贡献,但却具有不少重大缺陷。如它设置了众多彼此相互竞争的直接民主合法机制(国会,直接选举总统,公民表决),另外还规定政府要受到议会多数和总统的双重制约,等等。这些规定为后来德国从魏玛共和国逐步“合法地”过渡到法西斯独裁统治提供了可能性。为避免重蹈这一历史覆辙,《基本法》作出以下新规定:第一,《基本法》强调代议制民主政体。在国家宪制机构中,只有议会(即联邦议院)直接通过民主选举产生,具有最高合法性。其他国家宪制机构都要由联邦议院或州议会派生出来。第二,联邦政府由联邦议院多数党组成。联邦总理由联邦议院选举产生,其罢免只能通过“建设性不信任投票”来实现,即联邦议院只有在选出一位新总理并提请联邦总统罢免原总理时,才能对原总理表示不信任。第三,联邦总统被完全取消了发布行政命令的实际权力,而主要具有代表国家的象征性意义。

(2) 联邦制原则。鉴于希特勒纳粹集权统治教训,战胜国和德国各民主党派都主张新建国家实行联邦制。与其他联邦制国家相比,西德实行联邦制的主要目的在于:通过联邦分权来保证新建国家自由民主政体的运行;适应并满足德国邻国的安全利益和需要。确定联邦制为法定的国家政体结构和组织原则以后,联邦德国由 11 个州组成。1990 年 10 月 3 日德国统一,原民主德国的 14 个行政专区被重新划分为 5 个州,加入联邦德国。所以,德国目前是由 16 个州组成的联邦国家。

(3) 社会法制国家原则。经过纳粹法西斯独裁统治的惨痛历史以后,《基本法》在重建社会法制国家时,除了恢复传统法制国家的有关规定,如司法独立、禁止滥用权力、国家行政机关必须依法办事等以外,还在两个方面作出新规定:第一,将公民基本权利置于宪法头等地位,强调公民基本权利不可侵犯,“基本权利约束立法、行政和司法,是直接有效的权利”(参见《基本法》第 1 条第 3

款);第二,依照美国联邦最高法院模式建立起联邦德国宪法法院,人的尊严除受法律保障外,还须受到社会福利保障,为此国家有责任和义务推动社会福利事业发展,保证公民的生存条件。

具体来说,联邦德国政治体制除了拥有西方发达国家如美国、英国、法国等国政治体制通常标志外,还在各个方面表现出自己的鲜明特点,如它的政党制度、议会制度、行政权、司法权、联邦制度等等。

1、联邦德国政党制度的特点

联邦德国议会民主政体的运行主要取决于政党体制的运行,政党在德国政治体制中居于中心地位。

联邦德国政党制度的一个重要特点是:通过国家根本大法《基本法》以及专门立法,将政党的地位、组织原则和任务等作出法律规定。这在西方发达国家中并不多见,如英国、美国、日本等国宪法或宪法性法案都没有涉及政党问题;意大利和法国宪法对政党虽有提及,但很简单,且除此以外再无其他专门立法。

联邦德国不仅在《基本法》中对政党目标、组织原则、财政等方面作出原则性规定(参见《基本法》第21条),而且还在一系列专门立法中就有关实施细则作出具体规定。如1949年通过的《联邦选举法》规定由政党提出竞选候选人;1951年通过的《联邦宪法法院法》规定了实行党禁的有关程序;1967年通过的《政党法》,对有关政党的地位和各项职能作出更加全面、具体的规定。

政党宪制化在德国历史上是第一次。其目的主要是吸取德国历史上魏玛共和国的失败以及希特勒独裁政权对德国乃至世界人民所犯罪行的教训,从法律上确认政党地位,禁止反民主政党存在,保证议会民主政体的正常运行。

联邦德国是多党制国家,其主要政党有:基督教民主联盟(简

称基民盟,即 CDU)、基督教社会联盟(简称基社盟,即 CSU)、社会民主党(简称社民党,即 SPD)、自由民主党(简称自民党,即 FDP)、绿党(GRUENE)等。自 1949 年联邦德国建国以来,处于主要执政党地位的分别是基民盟和基社盟组成的联盟党以及社会民主党两大政党。1990 年 10 月 3 日德国重新统一以后,民主社会主义党(简称民社党,即 PDS)也成为德国政坛上(特别是在新联邦州)一支重要政治力量。

2、联邦德国议会制度的特点

德国联邦议院是国家最高合法权力机构,每 4 年举行一次大选(参见《基本法》第 39 条第 1 款)。其议员“由普遍、直接、自由、平等和秘密的选举产生”。(参见《基本法》第 38 条第 1 款)根据联邦选举法的规定,联邦议院选举实行多数选举制与比例选举制相结合的混合选举制。政党只有获得全国总票数的 5%或在直接选举中获得 3 个直接议席情况下,方有资格进入联邦议院参与比例分配议席。这一“5%限制条款”对联邦德国政党体制的集中化及政局稳定起到了重要作用。

与美国式“强议会”(美国国会独立于政府行政权力的机构)和英国式“弱议会”(英国下议院受到英国政府强有力的控制)这两种代表模式相比,德国联邦议院具有一种强议会和弱议会的混合形态特点。也就是说,德国联邦议院可以议会必要多数支持联邦政府有效行使其职权,同时又有作为整体的议会对于行政权力的独立性。这在它的主要职能,即决定政府构成与立法方面得到体现。

德国议会活动以及议会民主监督权力实施的效力与质量,由于《基本法》对议会议员强大与独立地位的规定而得到了保障。

3、联邦德国行政权的特点

联邦德国行政权的一个重要特点是“总理原则”的确立与实施。

《基本法》不仅强调了政府的性质和联邦总理作为政府首脑的地位(参见《基本法》第62条),而且还在其他有关规定中赋予了联邦总理一系列重大实权:一是人事决定权,联邦总理可以决定其政府班子组成人选,即有权向联邦总统建议对各部部长的任用和罢免(参见《基本法》第64条第1款);二是方针制定权,联邦总理确定政治总纲并对此承担责任(参见《基本法》第65条);三是单独负责权,即只有联邦总理才有权向联邦议院提出信任问题,换言之,联邦议院表示不信任的对象只有联邦总理一个人,倘若联邦总理因其他原因而终止其任职,各部部长的任职也将随之终止(参见《基本法》第68条第1款和第69条第2款)。“总理原则”(或曰“总理式民主”)的确立有德国政治传统方面的原因。与英、法等国家崇尚自由的政治传统不同,德国的政治传统更加崇拜国家权威。“总理原则”的实施亦有吸取魏玛共和国政府走马灯式更迭的历史教训的动因。联邦德国行政权力几十年来能够基本保持稳定和有效运作,与崇尚国家权威的政治传统同民主秩序(如“总理原则”和“建设性不信任投票”)在政治实践中的良性结合是分不开的。

在阐述联邦德国行政权特点时,不能不提及联邦德国总统地位和职权的变化。

魏玛共和国时期的德国总统继承了德意志帝国的宪法传统,不仅是国家最高权力代表,而且还集掌一系列大权,总统由选民直接选举产生,任期7年。《基本法》的制订者们在吸取历史经验教训的基础上,参照英国君主在国家政治体制中地位和作用的模式,设计了联邦德国总统的宪法地位;在总统职权上,《基本法》用“虚

位总统制”取代了魏玛宪法的“皇权总统制”，把总统职权限制到几乎只具有代表国家的象征性意义(参见《基本法》第 59 条)。仅有的一些政治职能也大都为形式上，如“总统发布的命令须经联邦总理和主管部长附属方可生效”(参见《基本法》第 58 条)，当然此项规定不适用于联邦总理的任免等；但总统只能照例任命联邦议院选举产生的联邦总理和联邦总理提名的联邦部长(参见《基本法》第 63 条第 1、第 2 款和第 64 条第 1 款)，等等。

在选举程序上，总统不是由选民直接选出，而是“由联邦大会不经讨论选举产生”；“任期 5 年，只能连任一次”；“联邦大会由联邦议院议员和同等数量的由各州议会根据比例代表原则选出的州议员组成”(参见《基本法》第 54 条第 1、2、3 款)。

既然联邦议院全体议员参与总统选举，那么，总统就要在一定程度上依附于联邦议院，从而导致本身的虚位性。

4、德国联邦制度的特点

1949 年以后西德实行的联邦制度，一方面是一种外来意志的产物，盟国占领军当局 1948 年授权德国制宪委员会为新建国家制订宪法时，明确提出要实行联邦制；另一方面，它又并不是一种外来意志的强迫产物，德国制宪者们也都想要实行联邦制，且德国历史上有长期实行联邦制度的传统。西德联邦制度的特点首先表现在联邦参议院的组成及其性质上。

联邦参议院不同于英国的上院和美国的参议院，是一个具有邦联性质的各州政府的联合机构，是为平衡和协调联邦与各州、州与州之间的关系而设立的。其成员与联邦议院议员不同，不是经选民选出，而是由各州政府派出。他们可以由各州政府的其他成员代替(参见《基本法》第 51 条第 1 款)。这就是说，联邦参议院是一个行政权力机构，其成员受到各州政府指令的约束；联邦参议院

的监督是一种各州行政权对联邦行政权和立法权的监督,而各州议会与联邦参议院的决定根本无关。

西德联邦制的另一个特点是“功能性联邦主义”,即联邦国家各州拥有全面的行政权力,包括执行联邦一级法律;只是各州在立法方面权力有限,然而,各州可以通过联邦参议院来参与国家立法(参见《基本法》第 50 条)。

联邦参议院具有独立的法案倡议权(参见《基本法》第 76 条第 1 款);联邦政府的提案在提交联邦议院之前必须征求联邦参议院意见(参见《基本法》第 76 条第 2 款)。

联邦议院通过的每项法律都要送交联邦参议院。对于“无须同意法律”,参议院仅有提出异议权;但对另外其他三种法律,即“修宪法律”、“必须同意法律”和“紧急状态法律”,没有参议院同意法律就不能成立。参议院这时具有一种真正的否决权和议会第二院的作用。另外,联邦政府颁布的法令和一般行政法规也须经联邦参议院同意。

调解委员会在德国宪法中是一个新设机构,由联邦议院和联邦参议院各出 11 名代表组成。其任务是当双方对某项法案意见相左时实行调解。迄今为止,调解委员会政绩甚佳。其间,联邦参议院的意见在调解过程中多占上风,因为作为各州政府业务官僚的参议院成员,专业知识一般要高于联邦议院议员一筹。联邦体制的再一个特点(或曰一个积极成果)是,各州政府各派力量组合可以与联邦政府不一致,比如在联邦一级处于在野党地位的社会主义党可以在黑森州是执政党。从某种意义上可以说,联邦主义的魅力,更多的不是在于维护和促进各州公民利益,而是在于国家权力能够有效地体现垂直意义上(通过地区分权和行政权力的内部监督)的分权制衡原则。

5、联邦德国司法权的特点

在联邦德国政治体制中,司法权委托给法官。司法权的行使由下列3种法院负责:联邦宪法法院、各联邦法院和各州法院(参见《基本法》第92条)。

联邦宪法法院是保护宪法实施的最高司法机构,从1951年3月21日开始行使职权。它是一个独立的宪制机构,具有与其他宪制机构——联邦议院、联邦政府、联邦参议院和联邦总统——平等的地位。

联邦德国司法权的一个重要特点是:与西方其他民主国家相比,德国联邦宪法法院的司法管辖权是最为广泛的。概括起来主要有4大范围:

(1) 负责裁决联邦与州,或州与州之间出现的分歧与争执。譬如有关联邦和各州的权力与义务,特别是在各州执行联邦法律以及实施联邦监督权方面。

(2) 负责裁决最高联邦机构之间权力与义务方面的争执。譬如当联邦政府和联邦议院在它们相互之间关系以及机构程序方面发生争执时,联邦宪法法院就要负责对《基本法》作出解释。

(3) 负责实施法律规范监督。即在遵循较低一级法律必须与较高一级法律相一致的原则基础上,监督联邦法律是否与宪法一致,或各州法律是否与联邦法律一致。

(4) 有权对违宪申诉进行裁决。所谓违宪申诉,是指任何一个公民在他的基本权利受到公共权力损害时,都可以向联邦宪法法院提出申诉。

此外,联邦宪法法院还有“弹劾案审判权”、对联邦大选选举诉讼案的裁决权等。如果说,有关“行政权限裁决权”、“司法审查权”、“弹劾案审判权”等也是欧洲其他国家如意大利、法国等国宪

法法院所通有的职权的话,那么有关违宪申诉的第4大管辖权便是德国联邦宪法法院所独有的了。

除此以外,德国联邦宪法法院还有权对违反宪法的政党实行党禁(参见《基本法》第21条第2款)。这表明,它不仅担负着“宪法捍卫者”的大任,而且还在国家政治生活运行过程中发挥着重要作用。

联邦宪法法院拥有如此广泛的权力,已使人们提出这样一个问题:联邦德国是否已从法制国家变成一个司法国家、从法律为本变成法官为本了,或曰联邦德国是否已经出现政治生活法权化的问题?

《基本法》赋予联邦宪法法院以强有力地位主要出于两种考虑:一是认为必须建立一个能凌驾于一切裁决之上并具有控制和协调作用的司法机关;二是认为在多元化社会环境中,不仅要使法律能体现居于支配地位政治力量的目标,而且还必须创立一种能为持不同政见的政治势力所使用的法律机制。事实上,在党派政治中,将政治问题诉诸联邦宪法法院听其裁决的常常是反对党。譬如,对联邦国防军是否可以向北约以外地区派兵的问题,科尔政府曾经试图通过修改宪法加以解决,但由于在野党反对,修宪问题一直悬而未决,最后还是把问题提交给联邦宪法法院了。1994年7月12日,联邦宪法法院作出判决:国防军有权在世界各地参与行动,但国防军的每次海外军事行动都必须经过联邦议院投票批准,需简单多数通过即可。

导致联邦德国政治生活法权化,还有联邦宪法法院主观层面的原因,即它在政治性质突出的问题上行使其职权时,常常难以做到司法自律。这方面的典型事例是它在1973年7月31日对“两个德国相互关系基础条约”作出的判决。判决结果否定了巴伐利亚州政府提出的有关“基础条约”与“《基本法》精神”不相符合的动议案,判定两者是相符合的。这个判决内容广泛而详尽,涉及诸如

德国的法律现状、重新统一和自决问题、两个德国之间边界性质、柏林的法律地位、民族问题、德国国籍等一系列问题,从而成为联邦德国政策中一个极为重要的法律文件。但是恰恰因此而有批评认为:一部好的宪法的标志应该是,它能够适应变化了的形势,并能对之作出相应解释;用解释宪法来适应变化了的情势是一个政治任务,在这方面,联邦宪法法院无论如何应该克制一些。

对上述所谓法院越权或政治生活法权化问题,已经有人建议通过立法来限制法院的职权。但是总体来说,联邦宪法法院的积极作用还是应该得到充分肯定的。它是联邦德国政治制度实行水平意义分权制衡原则的重要因素,同时为自由民主的法制国家思想在联邦德国扎根作出了贡献。

德国的政党

弗兰茨·诺曼

1、政党在 19 世纪德意志帝国和魏玛共和国时期的发展

德国的政党诞生于 19 世纪。1848—1849 年大革命期间,德国出现了第一个议会——法兰克福国民大会,形成了政党的雏形。并第一次出现了“左派”、“中间派”、“右派”这些词。当时的左派和中间偏左派主张扩大民主,而右派则是维护传统的保守派。19 世纪 60 年代,除了自由派与保守派外,又陆续出现了别的派别。1863 年,费迪南·纳赛尔建立了德国劳工联盟(ADAV),1869 年 8 月,贝贝尔和李卜克内西创建了德国社会民主劳动党。这两个党在 1875 年合并成德国社会劳动党(SAP),1891 年改称为社会民主党(SPD,即社民党),并延续至今。

德意志帝国时期(1871—1918),德国政党出现五大阵营:一个保守主义政党,两个自由主义团体(左翼自由主义和右翼自由主义),一个以马克思的革命理论为指导原则的社会民主政党,一个天主教联盟。社民党在 1871 年的帝国议会选举中,得票率只有 3.1%,到 1890 年成长为 19.7%,成为第一大政党。根据当时的选举法,只有得票率超过 50% 才能执政。1912 年社民党得票率