

德国政体教程

陈志斌*著

Das Regierungssystem Deutschlands

华东师范大学出版社

德国政体教程

（第三版）



中国政法大学出版社

德国政体教程

Das Regierungssystem Deutschlands

陈志斌 著

华东师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

德国政体教程/陈志斌著. —上海: 华东师范大学出版社, 2007. 5
ISBN 978-7-5617-5391-0

I. 德... II. 陈... III. 政治制度—德国—教材 IV. D751.621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 071582 号

华东师范大学教材出版基金资助出版 德国政体教程

著 者 陈志斌
项目编辑 孔繁荣
文字编辑 乔 驰
责任校对 王丽平
封面设计 卢晓红
版式设计 蒋 克

出版发行 华东师范大学出版社
市场部 电话 021-62865537
门市(邮购)电话 021-62869887
门市地址 华东师大校内先锋路口

业务电话 上海地区 021-62232873
华东 中南地区 021-62458734
华北 东北地区 021-62571961
西南 西北地区 021-62232893

业务传真 021-62860410 62602316

http: //www.ecnupress.com.cn

社 址 上海市中山北路 3663 号
邮编 200062

印 刷 者 上海商务联西印刷有限公司

开 本 890×1240 32 开

印 张 18.5

字 数 524 千字

版 次 2007 年 7 月第一版

印 次 2007 年 7 月第一次

印 数 3100

书 号 ISBN 978-7-5617-5391-0/D·121

定 价 29.80 元

出 版 人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社市场部调换或电话 021-62865537 联系)

前 言

本书以“德国问题”为线索,从多方面入手,全面地论述了德国的政府体制,力图给读者一个完整的概貌。

作者在占有大量国内外原始资料,尤其是许多十分珍贵的德语原版音像资料的基础上,潜心钻研 20 余载,深入细致地研究了联邦德国的政治、经济及社会结构,以全新的视觉,全方位地探讨了德国的三大立国支柱——政党制、普选制和议会制,囊括了国内外最新的科研成果,并引以大量原文为佐证,从而增加了所叙观点的科学性和所引资料的真实性。论述独到,学术性强,既有理论阐述,又有实证分析,两者紧密结合,贯串全书。

本书分为九章。第一章将历史上的“德国问题”与当代“德国问题”紧密地结合在一起,精辟论述了德国问题对联邦德国政治制度的形成以及对战后世界战略格局所产生的重大影响。

第二章论述德国的立国之本——宪法五项基本原则的核心内容。

第三章论述德国政党国家的本质特征,以及“准三党制”或“两个半党制”给战后联邦德国政局所带来的长期稳定。

第四章论述德国独特的选举制度及其对政党制度的影响,使之成为成功避免政党四分五裂、维护政府稳定的重要因素之一。

第五章全面论述作为国家政治生活中心的德国议会的运作方式及其主要职能。

第六章论述作为国家权力中心的联邦政府的运行机制,展现了严格的公务员制度保证了各级政府的高效率。

第七章论述德国独立的司法制度和法院组织,展示出完善的司法制度维护了法律的公正性。

第八章论述德国具有悠久历史传统的联邦制和地方自治,以及联邦国家的任务划分与联系。合作的联邦制使德国各地区之间的经济发展和生活水平保持基本平衡;经受考验而具有强大生命力的社会经济制度则给德国经济带来了长期的繁荣与稳定。

第九章论述作为第四种权力的新闻媒介对德国政治、经济、社会生活的影响,以及大众传媒如何参与民众政治意愿形成的全过程。

阅读本书,远远超出对德国一国的了解与研究,它对读者了解整个西方社会,进而研究其他西方国家政府体制的特点,都会有所帮助。因此,《德国政体教程》是了解德国乃至西方国家政治制度的一个窗口,是拓宽德语专业学生知识面不可多得的教材。

基于以上认识,作者编写了此书,主要供高等学校德语专业的学生作教材使用,同时也可供德语爱好者作参考之用。在编写过程中,本书参考了国内外不少有关的著作和学术论文,引用了其中的某些材料,特向所引各书作者深致谢忱。此外,德国联邦政治教育中心(bpb:Bundeszentrale für politische Bildung)长期为我提供了大量的书籍和许多珍贵的历史资料。如果不是占有如此丰富的文献资料,我要想完成本书则是十分困难的。在此,谨向德国联邦政治教育中心深表敬意与感谢。

本书在理论论述、举例引证、内容取舍等方面,难免有欠缺,甚至存在错误之处,敬请读者不吝赐教。

陈志斌

2007年6月于上海

目 录

第 1 章 战后德国问题·····	1
-------------------	---

Kapitel 1 Deutsche Frage nach 1945

1.1 德国问题的历史沿革·····	1
Historischer Entwicklungsprozeß der Deutschen Frage	
1.2 德国战败·····	5
Die Niederlage Deutschlands	
1.3 盟国处理战后德国问题的三次首脑会议·····	6
Drei Gipfelkonferenzen	
1.4 盟国分割德国立场的转变·····	19
Positionswechsel der Alliierten	
1.5 四大战胜国分区占领德国·····	25
Die Aufteilung Deutschlands in vier Besatzungszonen	
1.6 美苏在德国问题上的斗争·····	30
Konflikte zwischen den USA und der Sowjetunion	
1.7 德国的分裂·····	42
Die Spaltung Deutschlands	
1.8 两德关系的演变·····	66
Die Entwicklung der deutsch-deutschen Beziehungen	
1.9 两德重新统一·····	86
Wiedervereinigung Deutschlands	

第 2 章 政治制度的基础	92
Kapitel 2 Grundlagen des politischen Systems	
2.1 《基本法》产生的历史背景	93
Historischer Hintergrund des Grundgesetzes	
2.2 《基本法》的五项基本原则	95
Fünf Strukturprinzipien des Grundgesetzes	
第 3 章 政党制度.....	110
Kapitel 3 Das Parteiensystem	
3.1 政党的演变	113
Entstehung und Entwicklung der Parteien	
3.2 政党的法律地位	136
Rechtsstatus der Parteien	
3.3 联邦德国主要政党	153
Bedeutende Parteien	
3.4 利益集团和社会团体	175
Interessengruppen u. -verbände	
3.5 联邦德国政党发展的分期	200
Periodisierung der Parteienentwicklung	
第 4 章 选举制度	232
Kapitel 4 Das Wahlsystem	
第 5 章 议会制度.....	272
Kapitel 5 Das parlamentarische System	
5.1 议会制度的演变	273
Entstehung und Entwicklung des parlamentarischen Systems	

5.2	联邦议院	284
	Der Bundestag	
5.3	联邦参议院	364
	Der Bundesrat	
5.4	州议会	378
	Landtage	
第 6 章 政府制度		384
Kapitel 6 Das Regierungssystem		
6.1	联邦政府	387
	Die Bundesregierung	
6.2	联邦总统	426
	Der Bundespräsident	
6.3	公务人员	431
	Öffentlicher Dienst	
6.4	州行政机构	445
	Landesverwaltungen	
第 7 章 司法制度		448
Kapitel 7 Rechtsprechung und Rechtsordnung		
7.1	历史沿革	448
	Historische Entwicklung	
7.2	法律概况	450
	Überblick über das Recht	
7.3	德国法院组织	455
	Gerichtsorganisation in Deutschland	
7.4	司法人员	481

Gerichtliche Mitglieder

第 8 章 联邦制 486

Kapitel 8 Machtverteilernder Föderalismus

8.1 联邦制的形成与发展 486

Historische Entwicklung des Föderalismus

8.2 联邦制的优与劣 492

Vor- und Nachteile föderativer Ordnung

8.3 联邦制的宪法原则 495

Verfassungsprinzipien der bundesstaatlichen
Ordnung

8.4 联邦国家的任务划分与联系 498

Aufgabenteilung und -verflechtung

8.5 联邦国家的财政制度 512

Finanzordnung im Bundesstaat

8.6 地方自治 524

Kommunale Selbstverwaltung

第 9 章 大众媒介——第四种权力 538

Kapitel 9 Massenmedien – die vierte Gewalt

9.1 大众媒介的法律地位 539

Die rechtliche Stellung der Medien

9.2 大众媒介的政治职能 542

Die politischen Funktionen der Massenmedien

9.3 报纸与杂志 544

Die Zeitungen und Zeitschriften

9.4 新闻垄断与传媒康采恩 554

Pressemonopole und Medienkonzerne

9.5	广播电视	557
-----	------------	-----

Hörfunk und Fernsehen

9.6	新闻来源	569
-----	------------	-----

Informationsquellen

第 1 章 战后德国问题

Kapitel 1 Deutsche Frage nach 1945

“德国问题”是一个既古老又年轻的问题。说它古老,可以追溯到中世纪的德意志王国。说它年轻,在战后国际关系史中屡屡出现德国问题,直到 1990 年德国重新统一,德国问题才被视为最终得以解决。因此,在了解德国政治体制之前,首先要弄清“德国问题”的来龙去脉,弄清战后德国问题对确立德意志联邦共和国政治体制的重大影响。

1.1 德国问题的历史沿革

Historischer Entwicklungsprozeß der Deutschen Frage

依照历史政治学的语言习惯,“问题”一词所表达的是一种“悬而未决的局势”(eine offene Situation)或者一个“尚未解决的难题”(ein ungelöstes Problem)。一个民族,一旦获得独立并要维护这种独立;一个国家,一旦被分裂而要重新实现统一,与此相关而形成一种“民族问题”或者一种“国家问题”。举例而言,19 世纪,欧洲大陆曾经出现过诸如“德国问题”、“意大利问题”、“波兰问题”、“希腊问题”、“巴尔干问题”等。在现代,欧洲大陆则有“北爱尔兰问题”、“巴斯克问题”(die baskische Frage in Spanien)、“南斯拉夫问题”、“车臣问题”(die nationale Chechen-Frage in Rußland)等。

那么,究竟什么是“德国问题”呢?在地理位置上,德意志王国(920 年后)居于欧洲的中央地带,素有“中央王国”之称,其东、西两面都无天然疆界,它的边界一直变化不定,这就构成了德意志人同其东、西部邻国

之间频繁的冲突。所以称“德意志问题”从一开始就是“欧洲问题”。欧洲国家,特别是欧洲大国,历史上都是反对德意志统一的,都是德意志统一的敌对者。然而,德国问题的存在,严格地说,还是从欧洲开始形成民族国家起,即大约自 30 年战争(1618—1648)结束签订《威斯特伐利亚和约》(Westfälischer Friede, 24. 10. 1648)以来。德国问题历来就有民族因素的一面,又有国际因素的一面。德国问题开始成为一个国际问题,准确地说,则是在 1806 年德意志民族神圣罗马帝国(das Heilige Römische Reich Deutscher Nation, 962—1806,亦称第一帝国)灭亡以后。^①

“德国问题”作为一个政治术语开始流行,是在 1813/1814 年之间。“德国问题”有广义和狭义之分。广义的“德国问题”涉及神圣罗马帝国灭亡之后以及第一次世界大战(1914—1918)和第二次世界大战(1939—1945)结束以后德国政治疆域的构成(Problematik um die politische Gestaltung der deutschen Gebiete)。^②狭义的“德国问题”则指德国在第二次世界大战战败之后,战胜国如何处置德国的领土和政治、社会秩序(die Probleme der Behandlung der territorialen und politisch-sozialen Ordnung Deutschlands),着重讨论并研究导致德国分裂的成因和现实的矛盾以及德国统一的途径,其核心内容是被分裂的德国如何实现重新统一。

19 世纪,从 1806 年德意志民族神圣罗马帝国灭亡至 1871 年德意志帝国建立期间,人们一直就如何解决德国问题、如何实现德国的统一而争论不休。根据维也纳会议决议,1815 年 6 月,以多民族的奥地利帝国为领导力量,德意志境内 35 个(不同时期数字有所变化)封建君主国(Fürstenstaaten)和 4 个自由城市(Frankfurt am Main、Hamburg、Lübeck und Bremen,)建立起一个极其松散的德意志邦联(Deutscher Bund),其中有 1 个帝国(Österreich),5 个王国(Preußen、Bayern、Württemberg、Sachsen und Hannover)。邦联设有议会,主席由奥地利帝国首相梅特涅(Kle-

① 参见林荣远:《德国统一的外部条件:四大战胜国对德政策的转变》,载于《西欧研究》,1991/1,第 9 页。

② 参见 Microsoft (R) Encarta (R) 99 Enzyklopädie. (C)1993—1998.

mens Wenzel Nepomuk Lothar von Metternich, 1773—1859)担任。各邦在内政、外交、军事上仍都独立自主,继续保持各自完全的主权,维持现状,防止兼并。因此,在德意志民族内部,要求建立一个真正统一的民族国家的呼声,一直没有停止过。然而,这个即将要建立的新的国家究竟置于谁的统治之下,却争议颇大。最初,奥地利提出一个解决德国问题的“大德意志方案”,即建立一个包括奥地利在内的、统一的德意志民族的国家(die großdeutsche Lösung; die deutsche Frage durch den staatlichen Zusammenschluss möglichst aller Deutschen in Mitteleuropa in einem Nationalstaat zu lösen.);另一部分人则提出以“小德意志方案”来解决德国问题,即在普鲁士的领导下,实现没有奥地利参加的德国的统一(die kleindeutsche Idee; einen deutschen Bundesstaat unter preußischer Führung und unter Ausschluss Österreichs zu erstreben.)。在以“大德意志方案”还是以“小德意志方案”统一德国的问题上,普、奥之间产生激烈争论。为了争夺德意志内部的领导权,1866年普、奥两雄之间展开了一场决战,奥地利战败,遂退出德意志邦联。从此,奥地利不再属于德意志这一范畴。1867年,普鲁士统一整个德意志中部和北部,建立北德意志联邦(Norddeutscher Bund)。就这样,俾斯麦(Otto von Bismarck, 1. 4. 1815—30. 7. 1898)通过三次统一战争(II. Deutsch-Dänischer Krieg 1864、Deutsch-Österreichischer Krieg 1866 und Deutsch-Französischer Krieg 1870/71),于1871年1月18日在巴黎近郊的凡尔赛宫(Versailles Treaty)宣告统一的德意志帝国诞生(1871—1918,亦称第二帝国)。统一的德意志帝国像一颗新星突然在欧洲升起,德国问题不再仅仅是一个欧洲问题,而成为一个世界问题,尽管它在1806年后就已经成为一个国际问题,但它从来没有像现在这么引起世人的关注。

虽然德国统一了,但在某些历史学家看来,德国人并不能像法国人和英国人那样来实现自己国家的统一,因为它必须照顾当时欧洲邻国的利益(在世界各国历史上,还没有一个民族像德意志民族有那么多的邻邦,比如有 Dänemark, Holland, Belgien, Luxemburg, Frankreich, die Schweiz, Österreich, die Tschechische Republik und die

Slowakische Republik。早期历史上, Italiener, Südslawen, Ungarn, Slowaken, Russen, Rumänen, Albanier, Ukrainer und Litauer 都曾与德意志民族为邻), 其代价就是居住在奥匈帝国境内的德意志人永远与德国相脱离(um den Preis der Trennung von den Deutschen in der Donaumonarchie /Österreichisch-Ungarischen Monarchie), 况且德国统一从来就不是一件理所当然的事情。因此, 从某种意义上讲, 以“小德意志方案”建立起来的德意志帝国, 实际上是一个“尚未完成历史使命的民族国家”(ein unvollendeter Nationalstaat),^① 议会制民主还没有在这个国家真正建立。

第一次世界大战以后, “德国问题”再次被提出来。战胜国在《凡尔赛和约》(Versailler Vertrag, 28. 6. 1919) 以及在巴黎圣·日耳曼宫与奥地利签订的《圣·日耳曼和约》(Friedensvertrag von Saint-Germain-en-Laye vom 10. 9. 1919 zwischen der Entente und Österreich) 中, 拒绝奥地利并于德意志帝国(den Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich untersagt)。然而, 希特勒(Adolf Hitler, 20. 4. 1889—30. 4. 1945) 违背上述条约, 于 1938 年 3 月 12 日 20 万德国侵略军侵占奥地利(1938—1945)。1943 年 10 月, 美、英、苏三国外长莫斯科会议宣布德国吞并奥地利无效。第二次世界大战德国战败以后, 奥地利脱离德国(wieder aus Deutschland ausgegliedert), 重新成为一个主权独立的国家。

第二次世界大战结束以后, 因德国战败, 四大战胜国分区占领德国。东西方对峙, 冷战形成, 导致统一的德国最终被分裂成为两个社会制度截然不同的国家。随着两个德国先后成立并分别加入两个不同的军事对抗集团, 使“德国问题”骤然尖锐起来, 进而演变成为国际热点问题之一。边界(die Grenzproblematik nach Osten, gemeinhin als Frage der Oder-Neiße-Grenze)、领土、主权、柏林问题、统一等问题, 构成了战后德国问题最基本的内容。用历史的和现实的眼光看, 德国问题不仅包括历史问题、政治问题, 它还涉及伦理道德和国际法等方面的问题以

① 参见[德]《Informationen》, 1990/203, S. 8.

及文化和教育问题。1990年10月3日,两德重新实现统一,德国问题被政治家和历史学家均视为得以解决。

从近、现代史看,前两次德国问题主要反映在奥地利是否并入德国版图这个核心问题上,后一次则表现为德国的分裂与统一。“欧洲的形成与解体,都是围绕着德国进行的”。从19世纪下半叶起,德国在欧洲这个群雄角逐的大舞台上,一直扮演主要角色之一。到20世纪初,德国从一个落后的农业国一跃发展成为世界先进的工业强国。无论是一个统一的帝国,还是处于分裂状态的被占领国,它都以其独特的作用影响欧洲的国际关系,成为欧洲乃至世界政治斗争的焦点之一。

1.2 德国战败

Die Niederlage Deutschlands

1939年9月1日凌晨,希特勒德国不宣而战,发动了对波兰的突然袭击,由此开始了第二次世界大战的欧洲战争。紧接着于1941年6月22日拂晓,德国开始了对苏联的全面进攻。在全世界反法西斯力量的英勇斗争面前,德国军队于1942年冬开始在战场上节节失利。为了挽回战场的败局,给前线官兵鼓气,1943年2月18日,纳粹宣传部长戈培尔(Joseph Goebbels, 29. 10. 1897—1. 5. 1945, 与希特勒和秘密警察头子希姆莱 Heinrich Himmler, 7. 10. 1900—23. 5. 1945 同为三名首要战争罪犯,三人先后相继自杀)在柏林体育场(Berliner Sportplatz)举行的一次群众集会上,还在狂热地鼓动进行一场“全面、彻底的战争”(fanatischer Aufruf zum totalen und radikalen Krieg)。然而,当时针指向公元1945年时,这场疯狂的战争则以纳粹德国全面、彻底的失败而告结束。1945年5月2日,苏联军队攻克柏林,100多年以来没有被外国军队攻打过的柏林,正像德国军事评论家华尔史勒惨兮兮地说:……苏联的旗帜已飘扬在德国国会的废墟上。凯特尔陆军元帅(Generalfeldmarschall Keitel)、施图姆普夫大将(Generaloberst Stumpff)和弗里德堡海军大将(Generaladmiral von Friedeburg)代表

德国国防军(Wehrmacht, 1935—1945)分别于1945年5月7日和8日在位于法国莱姆斯一间校舍(in einem Schulhaus zu Reims)的美英盟军最高司令官艾森豪威尔将军(Dwight David Eisenhower, 14. 10. 1890—28. 3. 1969)的司令部和在位于柏林——卡尔斯霍尔斯特(Berlin-Karlshorst)的苏军司令部正式签署无条件投降书,后者是应斯大林(I. W. Stalin, 21. 12. 1879—5. 3. 1953)的要求而重复举行的。投降书的内容只涉及军事条款,而没有一个全面的对德政策的规定。于是有学者推断,或许是因为当时东西方尚未就战后军事占领德国的问题达成最后协议的缘故。至此,一场人类浩劫的第二次世界大战欧洲战场宣告结束。1945年5月22日,盟军宣布解散5月5日由邓尼茨(Karl Dönitz, 16. 9. 1891—24. 12. 1980, 海军元帅, 1945年5月1日继承希特勒为国家元首,后被捕,于1946年10月1日被纽伦堡军事法庭判刑10年,1956年出狱)组成的影子内阁政府,德意志帝国(1933—1945,亦称第三帝国)成为没有中央政府的国家,全国处于无政府状态,最终形成一个巨大的政治真空。政府所属的各个部门,包括仅剩的地方一级的行政机构也先后纷纷关闭,遭到同样命运的还有无数纳粹极权主义的社会团体和组织。民族社会主义(Nazismus/Nationalsozialismus)时代彻底消失了,德国失去一个国家通常所具有的一切权力和政权。这种局面整整持续了四年。

1.3 盟国处理战后德国问题的 三次首脑会议

Drei Gipfelkonferenzen der “Großen Drei” der Anti-Hitler-Koalition über Nachkriegsdeutschland

历次战争结束后,战胜国对战后秩序的安排,主要是如何处置战败国和如何处理战胜国之间的关系,它直接影响着尔后国际关系格局的变化。同维也纳会议(Wiener Kongress: 18. 9. 1814—9. 6. 1815)以后建立起来的“维也纳体系”(亦称“梅特涅体系”)和以《凡尔赛和约》与华