



德国 政治 制度

吕耀坤/著

时事出版社

德国政治制度

吕耀坤 著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

德国政治制度/吕耀坤著. - 北京: 时事出版社, 1997.
ISBN 7-80009-392-1

I. 德… II. 吕… III. 政治制度 - 德国 IV. D751.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 18565 号

时事出版社出版发行

(北京市海淀区万寿寺甲 2 号 邮编: 100081)

新华书店经销

北京昌平东旭印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 9.125 字数: 228 千字

1997 年 9 月第 1 版 1997 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1-1000 册 定价: 13.50 元

序

吕耀坤同志的新著《德国政治制度》，是国内至今出版的有关德国问题的书籍中一本比较系统、详尽地介绍和论述德国政治制度的专著。

本书介绍和论述了德国联邦制的由来和发展，德国的宪法——基本法产生的背景、内容、特点及历次的修改和补充，德国的选举制度和议会制度，联邦总统和联邦政府的产生和职责，德国的司法制度及其机构，德国的官员制度等，并对十六个联邦州和主要政党——作了概述。

吕耀坤同志是长期从事研究德国问题的学者，发表过很多受到重视的有关德国各方面问题的文章和著作。本书是她在长期积累资料和深入分析研究的基础上用深入浅出的文字写成的，会受到所有对德国问题有兴趣的读者注意。当前，随着中德两国友好关系的不断发展，两国人民之间增进相互了解和往来的愿望也不断增加，我相信，本书的出版不仅对研究德国问题的学者和团体将有所裨益，而且对国内各单位同德国有业务关系和往来的机构和人员，对国内同德国有经贸联系的企业和人员，对中国旅德人员和留学生等，都将会有帮助，继而进一步促进两国人民之间的相互了解和友好往来。

全国人大中德友好小组副主席
中德友好协会会长

王 殊

目 录

第一章 德国国家制度的基础	(1)
第一节 何谓共和制、民主制、法治和社会福利制 国家	(1)
第二节 德国的联邦制	(3)
第二章 德国的《基本法》	(15)
第一节 《基本法》产生的背景	(15)
第二节 《基本法》简介	(20)
第三节 《基本法》的特点	(29)
第四节 《基本法》的修改	(31)
第三章 德国的选举制度	(36)
第一节 德国选举法的简要回顾及选举法的 制定过程	(36)
第二节 德国的选举制度	(37)
第三节 候选人是怎样提出来的?	(38)

第四节	何谓普遍、直接、自由、平等和秘密选举? …	(39)
第五节	选举资格审查和百分之五的限制条款……………	(40)
第四章	德国的议会制度 ……………	(41)
第一节	从宫廷大会到德国联邦议院……………	(41)
第二节	德国联邦议院的组成……………	(45)
第三节	德国联邦议院的职能……………	(61)
第四节	德国联邦参议院……………	(69)
第五节	州议会……………	(88)
第五章	德国联邦总统 ……………	(89)
第一节	联邦总统产生的程序……………	(89)
第二节	总统的职权和责任……………	(90)
第三节	战后历任联邦总统……………	(92)
第六章	德国联邦政府 ……………	(97)
第一节	联邦总理……………	(97)
第二节	联邦部长……………	(105)
第三节	联邦政府机构……………	(106)
第四节	联邦政府各部任务分工……………	(107)
第五节	州政府、地方政府和地方自治 ……	(121)
第七章	德国司法机关 ……………	(125)
第一节	联邦宪法法院……………	(125)
第二节	专门法院……………	(129)
第三节	州宪法法院……………	(133)

第四节	检察机关·····	(133)
第八章	德国的官员制度·····	(135)
第一节	德国官员制度的形成与发展·····	(135)
第二节	官员制度的内容·····	(136)
第三节	官员制度的改革·····	(141)
第九章	地方国家机关——联邦各州·····	(142)
第一节	巴登—符腾堡·····	(142)
第二节	自由州巴伐利亚·····	(155)
第三节	柏林·····	(166)
第四节	勃兰登堡·····	(172)
第五节	自由汉萨市不来梅·····	(177)
第六节	自由汉萨市汉堡·····	(181)
第七节	黑森·····	(187)
第八节	梅克伦堡—前波莫瑞·····	(193)
第九节	下萨克森·····	(197)
第十节	北莱茵—威斯特法伦·····	(206)
第十一节	莱茵兰—法耳茨·····	(213)
第十二节	萨尔·····	(225)
第十三节	自由州萨克森·····	(229)
第十四节	萨克森—安哈特·····	(238)
第十五节	石勒苏益格—荷尔斯泰因·····	(246)
第十六节	自由州图林根·····	(251)

第十章 德国主要政党	(259)
第一节 基督教民主联盟.....	(259)
第二节 基督教社会联盟.....	(264)
第三节 社会民主党.....	(266)
第四节 自由民主党.....	(270)
第五节 联盟 90—绿党	(274)
第六节 民主社会主义党.....	(277)
 后 记.....	 (279)
 主要参考书目.....	 (280)

第一章

德国国家制度的基础

德国是一个共和制、民主制、联邦制、法治和社会福利制的国家。这就是德国国家制度的基础。

第一节 何谓共和制、民主制、法治和社会福利制国家

共和制国家 德国的全称是“德意志联邦共和国”。顾名思义，是指德国是一个共和制国家，这是近代资产阶级比较普遍采用的一种政体。一百多年来，德国的政体几经变更。1871—1919年的德意志帝国，实行的是典型的君主立宪制。1919年，建立了共和制的魏玛共和国，君主立宪制被推翻。1933年，希特勒上台，德国实行的是残酷的法西斯专政。第二次世界大战后，德国战败被分裂。1949年，在美、英、法占领区建立了德意志联邦共和国，其基本法（宪法）明确规定了它是一个议会制的共和国。国家首脑是通过议会选举而任命的联邦总统。

民主制国家 它的含义是德意志联邦共和国是一个“民主国家”，国家的权力来自人民，又属于人民。国家的权力须经人民的承认和同意。德国实行议会民主制，公民有行使自己民主权利的

机会,可以通过投票选举自己的议员,由议员组成联邦议院,行使国家权力。凡滥用言论自由、出版、讲学、集会、结社自由、通信、邮政、电讯秘密权、财产权、避难权,攻击德国的“自由民主秩序”者,将被剥夺基本权利。政党的组织活动应符合民主原则,凡企图破坏民主和自由的基本秩序,阴谋颠覆德国的任何政党均被认为是违背基本法,联邦宪法法院将禁止其活动。

法治国家 国家的一切行为都要依法行事,必须符合基本法,并且要受到法律、法令的限制。人民可以监督国家的行为,如有人指控国家权力机关的行为违法,法官可以依法审理。国家实行三权分立,分别由立法、行政和司法机构独立行使国家权力。任何一个权力机关都不拥有全权,而是互相监督,以防止滥用权力。立法权受基本法限制,宪法机关不能随便立法,立法必须符合基本法,并由议会通过公布。各州的“宪法秩序”也必须符合基本法规定的以法治为基础的国家原则。在不违反国家法律的前提下,可以通过州议会制定州的法律。行政权与司法权受法律和法规的限制。行政管理要依照法律进行。任何政府官员要受到法律约束,要有法律知识、修养和很强的法治观念。公民受到法律保护,“国家的法律机关直到联邦宪法法院的大门对每个公民是敞开的”,在法律面前,一切公民人人平等,个人的尊严不可侵犯。法官独立行使职权,只服从法律,任何人不能躲避法官的审判。

社会福利制国家 国家要保护社会上的弱者,要为老、弱、病、残、经济贫困的人提供社会救济,发放福利金,使公民都能“适当分享富裕”,以保障社会安定,平衡贫富悬殊。国家要主持公道和正义,保护公民的自由与基本权利,如受教育权、劳动权、休息权、居住权等。任何人、任何集团,都应受到社会公平合理的对待。人的尊严除受法律保障外,还须要社会福利的保障。国家的任务不仅要保护公民,而且有责任及义务关心公民的

社会福利。议会和政府要推动社会福利事业的发展，保证公民的生存条件。

第二节 德国的联邦制

德国历史上曾经长期处于分裂状态，直到 19 世纪德国才艰难地、缓慢地逐渐走上了统一的道路。然而，在这漫长的历史长河中，在德意志的土地上，曾出现过几次联邦或统一，联邦制有着悠久的传统。

一、德国联邦制的由来

(一) 莱茵联邦

德国的联邦制由来已久。最早可以追溯到 1000 多年前的德意志民族神圣罗马帝国时期。公元 962 年，罗马教皇为萨克森公爵亨利的儿子奥托一世加冕，奥托一世称“神圣罗马帝国皇帝”，他领导的帝国称“德意志民族神圣罗马帝国”。它的疆域包括日尔曼和意大利的部分地区。在这个帝国内，共有大大小小 1700 多个王国、大公国、公国、侯国、大主教区、主教区、自由市等。它们各自称雄，不甘臣服。公元 1231 年，德国霍亨斯陶芬王朝时的弗里德里希二世颁布法律，规定各国王侯在自己的领地内，行使自由权、统治权，从而加强了王侯的权力，强化了邦的意识。公元 1806 年，第三次反法同盟战争失败后，在当时法国帝国的影响下和拿破仑的指挥下，长期分裂的 16 个德意志公国、王国、诸侯、邦国，经过成年累月的讨价还价，最终签订了莱茵同盟条约，结成了莱茵同盟，又称莱茵联邦。存在了 800 多年的德意志神圣罗马帝国瓦解。

(二) 1815—1865 年德国的邦联制

1. 1815 年的德意志邦联

从1814年10月1日到1815年6月9日，由英国、俄罗斯、普鲁士、瑞典、西班牙、葡萄牙、奥地利等国组成的欧洲反法同盟国家的代表同战败国法国外长在维也纳举行会议，研究拿破仑侵略战争失败后的欧洲形势及重新分割欧洲领土问题。根据维也纳会议，普鲁士的领土扩大到莱茵河岸和波罗的海南岸，实力增强，成为德意志境内最重要的经济邦国。维也纳会议解散了拿破仑建立的莱茵联邦，但并未解决德意志的统一问题。奥地利首相梅特涅亲王提出了成立“德意志邦联”的设想，得到了维也纳会议的同意。之后，在他和俄国沙皇的干预下，成立了一个由奥地利、普鲁士、巴伐利亚、汉诺威、符腾堡格组成的“五强委员会”。1815年6月8日，委员会签署了《德意志邦联条例》，成立了德意志邦联。它是一个非常松散的邦联制国家，但它毕竟为以后的德意志统一国家的形成奠定了基础。

德意志邦联由35个主权邦和4个自由市组成，35个主权邦是：奥地利、普鲁士、巴伐利亚、萨克森、汉诺威、符腾堡格、库尔里森、巴登、黑森、梅克伦堡—什维林、卢森堡—利姆堡、奥尔登堡、萨克森—魏玛—爱森纳赫、梅克伦堡—施特赖利茨、荷尔斯泰因—劳恩堡、拿骚、不伦瑞克、萨克森—迈宁根—希尔德堡豪森、萨克森—科堡—哥达、萨克森—阿尔滕堡、安哈尔特—德绍、安哈尔特—柯腾、安哈尔特—贝尔恩堡、罗伊斯（新系）、利珀—德特莫尔德、瓦尔德克、施瓦尔茨堡—鲁道尔、施塔特、施瓦尔茨堡—松德斯豪森、绍姆堡—利珀、罗伊斯（老系）、霍亨索伦—西格马林根、霍亨索伦—黑欣根、利希滕斯泰因、黑森—洪堡。4个自由市是：汉堡、不来梅、卢卑克、莱茵河畔的法兰克福。

邦联条例规定，德意志邦联是德意志各主权邦、自由市之间的不可分离的联合体。各邦不能自由退出，也不能排除在外。成立邦联的目的是为了保持德意志外部和内部的安全以及德意志各

邦的独立性及不可侵犯。参加邦联的各德意志国家和自由市仍保留自己的对内、对外主权。对内，这个邦联没有统一的立法机关和行政机关，也没有统一的军队。对外，邦联不能行使外交权力，无权缔结国际条约。各邦具有不受约束的独立主权。它的中央机构是“邦联议会”，但它只是个常设使节会议，由奥地利任主席，主持会议的召开。议会决议至少要 2/3 多数通过，多数情况下，则需要全体一致通过，致使邦联议会的行动能力很差。因此，德意志邦联不具有真正的国家性质，只是个松散的国家联盟。在这个邦联中，奥地利处于优势地位，它极力遏制普鲁士力量的发展。

2. 1848 年到 1866 年，德意志民族为建立统一的德意志帝国而斗争

1848 年，德意志各邦受法国二月革命的影响，要求废除封建特权，召开全德议会，并于同年 5 月 18 日在法兰克福保罗教堂召开了国民议会，议会制定了宪法，建议普鲁士国王腓特烈·威廉四世为帝国皇帝，遭其拒绝，加上人民起义，致使国民议会谋求建立统一的德意志帝国的愿望破产。

1849 年 5 月，普鲁士提出了一个改组德意志邦联的方案。内容是成立德意志同盟，德意志的行政、外交和军事大权授予参加这个联盟的各邦国王。联盟的盟主为普鲁士国王，而普鲁士、奥地利、巴伐利亚等大邦君主联席会议则管理其他事务。同盟下设全德议会，全德议会是两院制，设众议院和国家院，前者由选举产生，后者由各邦政府和议会的代表组成。该方案有明显的削弱奥地利势力的目的，故在 1850 年 5 月，遭到由奥地利领导的全德各邦国王会议的否决。普鲁士企图统一德意志各邦，排挤奥地利势力的企图遭到失败。

1862 年 9 月 24 日，普鲁士国王威廉一世任命俾斯麦为帝国宰相。1866 年 4 月 9 日，俾斯麦向邦联会议提出一项法案，要

求在直接、普遍、平等、秘密投票基础上，选举一个全德议会，对德意志邦联进行改革。这项方案把奥地利排除在德意志邦联之外，引起奥地利的极大不满，于是爆发了普奥战争。结果奥地利战败，于1866年8月23日，缔结了《布拉格和约》。和约规定，旧的德意志邦联解体，奥地利被排除在德意志事务之外。

（三）1866年的北德意志联邦

1866年8月28日，由21个北德意志邦和汉堡、卢卑克及不来梅3个自由市共同缔结了一个条约，决定建立一个联邦制国家。不久，制定了联邦宪法。1867年4月，由直接普选产生的制宪国会通过了这部宪法。同年7月1日，该宪法正式生效。宪法规定，北德意志联邦（又称北德意志同盟）的元首为普鲁士国王，俾斯麦兼任北德意志联邦总理大臣，他仅对国王负责，不对议会负责。普鲁士国王担任北德意志联邦军队的最高统帅。北德意志联邦下设国家议会和联邦议会。前者议员由各联邦国中根据普遍、直接、秘密的选举选出，后者议员由各邦任命的代表组成。联邦取消了关税、交通限制，统一了货币、度量衡，有统一的外交、外贸政策。普鲁士控制着一切外交、军事大权。北德意志联邦后来成为统一的德意志帝国的基础。

（四）1871年建立的统一的德意志帝国

1870年7月19日，法国对普鲁士宣战，爆发了普法战争。导火线是争夺西班牙王位的继承权问题。9月1日，法军在色当大败，次日法皇拿破仑三世被俘。1871年1月18日，普法战争中的战胜国——普鲁士国王威廉一世在法国的凡尔赛宣布德意志帝国成立。德意志帝国的成立标志着德国真正地走向统一。同年4月16日，新选出的议会批准了帝国宪法。这部宪法基本上沿袭了北德意志联邦的宪法。宪法规定，德意志帝国是一个永久性的联邦制国家。它由22个邦国，3个自由市和1个直辖区组成。22个邦国为：普鲁士、巴伐利亚、萨克森、符滕贝格、巴登、

黑森、梅克伦堡—什维林、梅克林堡—施特雷利茨、萨克森—魏玛、奥尔登堡、不伦瑞克、萨克森—迈宁根、萨克森—阿尔滕堡、萨克森—科堡—哥达、安哈尔特、施瓦尔茨堡—鲁尔多斯塔特、施瓦尔茨堡—松德尔斯豪森、瓦尔德克、罗伊斯（老系）、罗伊斯（新系）、绍姆堡—利珀和利珀。

3 个自由市：卢卑克、不来梅、汉堡。

1 个直辖区：阿尔萨斯—洛林。

各邦保存自己的君主政府和邦议会，拥有一定自治权。如教育、卫生、部分司法、征税等地方行政等权力。帝国政府则拥有军事、外交、海关和银行立法，以及间接税、度量衡、货币、民法、刑法等权力。

德意志联邦主席称号为“德意志帝国皇帝”，由普鲁士国王担任。他拥有巨大权力，如任免帝国宰相和帝国官吏，签署和公布帝国法律并监督法律的实施。统率帝国武装力量，决定帝国的对外政策，国际上代表帝国，以帝国名义宣战、媾和或代表国家签定国际条约，委派驻外使节。召集和解散帝国议会。帝国宰相负责领导和管理帝国事务，主持帝国政府的工作。他只对皇帝负责，不对议会负责，因此议会不能投不信任票迫使他辞职。宰相在政府中拥有绝对权力，各部大臣只是他的助手。

联邦议会是帝国最高立法机构，由加入帝国的各邦代表组成，共 58 名。

（五）1919 年的魏玛共和国取代了德意志帝国的封建王朝，但仍保留了联邦制

德国于 1914 年发动了第一次世界大战。1918 年 10 月 3 日，德国组成新的议会制政府。10 月 30 日，基尔水兵起义。11 月 7 日，慕尼黑和柏林爆发了革命。11 月 9 日，德皇威廉二世被迫退位，巴登的马克斯亲王将帝国首相职务转交给社会民主党人艾伯特，魏玛共和国诞生。11 月 11 日，德国投降，第一次世界大

战结束。1919年1月19日举行国民议会选举，主张实行议会制的政党获得多数票。1月20日，公布宪法草案。2月6日，在魏玛小城召开了国民议会。2月11日，艾伯特当选为国家总统。2月16日，社会民主党、中央党和德意志民主党组成了新政府。7月31日，国民议会通过了宪法。8月11日，经总统签署后正式公布生效。史称《魏玛宪法》。魏玛宪法明确提出“德意志国家是一个共和国”。它与俾斯麦帝国宪法的不同是加强了中央的集权，作为立法最高机构的中央保持了对各州的优势，中央有权建立军队，管理财政、邮政、关税，发行货币，与外国建交。全国有18个邦，各邦的权力受到削弱，但仍可参与联邦的立法和行政事务。各邦有自己的邦议会、邦宪法和邦政府。

《魏玛宪法》提出了三权分立的原则：

总统是国家元首，每隔7年由人民直接选出，可连选连任。他享有很大权力，如有权任免联邦政府总理、各部部长及其他高级军政官员，统帅全国武装力量，解散国会。对不执行联邦宪法和法律的州有权动用军队进行镇压。

内阁由总理和各部部长组成，由总统任命并须得到国会信任。

最高法院负责解释法律和裁决各种纠纷和案件。

《魏玛宪法》较帝国宪法是个进步，它有了更多的“民主色彩”。如它吸收了法兰克福国民议会通过的宪法中的“基本权利”的内容，修正了选举法，取消了多数选举制，代之以比例选举制，妇女也有了选举权。

魏玛共和国存在了14年。这期间，它内部党派纷争，政局频繁更迭，面临着政治、经济、外交的多重危机。1925年2月28日艾伯特总统病逝，4月26日，兴登堡当选为第二任总统。他上台后，德国的容克地主、君主贵族及各种反动势力掀起了复辟高潮，频频向魏玛共和国发难。1930年3月30日，兴登堡任

命海因里希·布吕宁为总理，组成了联合政府。7月，兴登堡根据布吕宁的建议宣布解散魏玛共和国国会。1930年9月14日和1932年7月31日的国会选举，纳粹党获重大胜利。1933年1月希特勒任总理。1933年3月23日，新选出的国会以多数票通过了希特勒提出的《授权法》。《授权法》又称“消除人民和国家痛苦法”。《授权法》取代了《魏玛宪法》，魏玛共和国解体，联邦制的国家机构也随之瓦解。

（六）1933—1945年希特勒废除了联邦制，代之以中央集权制的法西斯专政统治

1933年11月12日，举行新的国会选举，选出的国会议员几乎清一色为国家社会主义工人党（纳粹党）党员。

国会已不具有最高代表机关的性质和地位，它“既不能进行立法活动，也不能对政府进行监督”。其任务就是宣布延长《授权法》，对希特勒的要求表示一致赞同。国会已成为纳粹党和希特勒个人的“工具”。

内阁已不再向国会负责，行政大权旁落在希特勒手中。1934年1月30日，希特勒废除了联邦议会，取消了各州的独立地位。联邦制的国家机构和魏玛宪法规定的民主政体已彻底瓦解，代之以中央集权制和一党制的国家统治。兴登堡死后不久，1934年8月，希特勒自称国家元首兼总理、最高执政官、三军统帅，成为德国的专制独裁者。希特勒废除了联邦制，将全德划分为33个区。德国已由资产阶级联邦制的国家结构变为中央集权制的国家结构。

（七）第二次世界大战后，美、英、法占领国主张建立一个联邦制的德国

1945年，第二次世界大战结束，德国被苏、美、英、法四大战胜国占领。美、英、法占领国主张在西占区建立一个联邦制的德国。于是，从1946年至1948年，在州和地方一级先后建立