

子午线 文丛

毕洪海 主编

德国政党国家

Der Parteienstaat in Deutschland

解释、发展与表现形式

Erklärungen, Entwicklungen, Erscheinungsbilder

[德] 埃弗哈德·霍尔特曼 著

Everhard Holtmann

程 迈 译



子午线 文丛

毕洪海 主编

德国政党国家

Der Parteienstaat in Deutschland

解释、发展与表现形式

Erklärungen, Entwicklungen, Erscheinungsbilder

[德] 埃弗哈德·霍尔特曼 著

Everhard Holtmann

程 迈 译



中国政法大学出版社

2015·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

德国政党国家：解释、发展与表现形式/（德）霍尔特曼著；程迈译. —北京：中国政法大学出版社，2015. 1

ISBN 978-7-5620-5803-8

I. ①德… II. ①霍… ②程… III. ①政党—执政—研究—德国 IV. ①D751.664

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第305802号



- 出 版 者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
- 邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908524 (编辑部) 58908334 (邮购部)
- 承 印 固安华明印业有限公司
- 开 本 650mm × 960mm 1/16
- 印 张 21.75
- 字 数 260 千字
- 版 次 2015 年 1 月第 1 版
- 印 次 2015 年 1 月第 1 次印刷
- 定 价 56.00 元

原著中部分重要名词对照表

Allerweltpartei	普世政党
Amtspatronage	公职恩赐制
Antiparteienaffekt	反政党的喧嚣
Budgethoheit	预算主权
“Die Reichsverfassung von 1871 übertrug der gewählten Volksvertretung immerhin schon das Gesetzgebungsrecht und die Budgethoheit . ”	
Bürgerinitiative	公民动议
Chancenausgleich	机会平衡金
Daseinsgestaltung	社会保障体系
“Der Sozialstaat entfaltete sich nach 1949 nicht als eine vom Parteienstaat getrennte Parallelordnung, sondern er ging mit diesem insofern eine enge funktionelle Partnerschaft ein, als diese beiden Sektoren der sozialen Daseinsgestaltung und der politischen Interessenvermittlung nach einem ähnlichen Organisationsmodell aufgebaut sind. ”	
Daseinsvorsorge	基本生活保障
Der öffentlich-rechtliche Rundfunk	公法广播电台
Dogmatik	教义
“Juristische Dogmatik ist die ‘Schatzkammer’ aus Erfahrung gewachsener juristischer Problemlösungsmuster. Dogmatik ist nicht wertfrei. Sie beruht auf	

den vorausgesetzten weltanschulichen Grundwerten der jeweiligen Rechtsordnung. ”

Bernd Buerthers, *Rechtstheorie*, 3. Aufl., Verlag C. H. Beck.

Erdrutschwahlen

*“Umgekehrt kann eine Verschiebung der parteipolitischen Kräfteverhältnisse, wie sie im Ergebnis von **Erdrutschwahlen** eintritt, dazu führen, dass im Parteienspektrum Grundsätze der politischen und sozialen Moral gegenüber dem System lauter als vorher eingeformert werden.* ”

flächendeckender Mindestlohn

Flächenland

Freistaat

Gebietskörperschaft

*“Zwischen 1945 und 1949 existierten nur Länder und Gemeinden in Deutschland als **Gebietskörperschaft**.* ”

Gemeinderat

Gemeinwesen

*“In **Gemeinwesen**, welche die räumliche Weite eines großen Flächenstaates mit der Vielgestalt und Dynamik einer Modernen, heute postindustriellen Gesellschaft vereinen, kann das Volk sich nicht unmittelbar selbst regieren.* ”

Heimatspartei

Honoratiorenpartei

Integrationspartei

Klerikalismus

Massenintegrationspartei

土崩式选举

普遍最低工资

非城市州

共和国（如巴伐利亚、萨克森、图林根州的名称）

地域公法人

市镇议会

共同体

乡土政党

贤人政党

整合政党

教权主义

大众整合政党

Massenpartei	大众政党
Mitgliederpartei	成员政党（与贤人政党相对）
“ <i>Die Selbstumwandlung der Honoratiorenparteien des Mitte-Rechts-Spektrums in Mitgliederparteien beschleunigte sich.</i> ”	
Obrigkeitsstaat	集权国家
Parteienpolitiker	政党政客
Parteienprivileg	政党特权（地位）
“ <i>Die nachholdende verfassungsrechtliche Adelung durch das sogenannte Parteienprivileg in Artikel 21 GG hat diesen kulturellen Vorbehalt nicht ausräumt.</i> ”	
Parteienstaatlichkeit	政党的国家机关属性
“ <i>Parteipolitik und Parteienstaatlichkeit sind durch Formen von Versammlungsdemokratie nicht ersetzbar.</i> ”	
Parteienverdrossenheit	对政党的厌恶情绪
“ <i>Aus intellektuellen Kreisen heraus wird der landläufigen Parteienverdrossenheit gelegentlich mit bewerkenswerte Schärfe sekundiert.</i> ”	
Parteifunktionär	政党干部
Parteiwesen	政党组织与活动
“ <i>Das Parteiwesen fand in Deutschland historisch erst relativ spät seine verfassungsrechtliche Anerkennung.</i> ”	
Patenpartei	庇护政党
Plebiszit	公民直接民主
plebiszitär	公民直接民主主义的
Politische Klasse	政治阶层
Protestpartei	反体制政党
Referendumsdemokratie	全民决议民主
“ <i>Ein solcher Pfadwechsel würde einem Systemwechsel in Richtung einer Referendumsdemokraite Vorschubleisten.</i> ”	

Rundfunkrat	广播电台委员会
Satzungshoheit	组织主权
Sockelbetrag	基本补助金
Sozialpartnerschaft	社会合作治理
Spitzenkandidat	首席候选人
Staatspartei	国家政党
Staatswille	国家意志
Stammwähler	中坚选民
<i>“So konnten sich etwa CDU/CSU und SPD jahrzehntelang verlässlich auf soziale Koalitionen mit Stammwählerschaften stützen.”</i>	
Verbonzung	官僚化
Versammlungsdemokratie	群体民主
<i>“Parteilpolitik und Parteienstaatlichkeit sind durch Formen von Versammlungsdemokratie nicht ersetzbar.”</i>	
Volksbegehren	人民动议
Volksentscheid	人民决定
Volksheerschaft	人民的领导权
<i>“Für das breite Publikum bedeutet Volksherrschaft auch kaum, dass das Volk wirklich die Macht in die Hand nehmen sollte, sondern die Erfüllung der Wünsche und Bedürfnisse des Volkes.”</i>	
Volksinitiative	人民倡议
Volkskammer	(东德) 人民议院
Volkspartei	人民政党
Volkssouveränität	人民主权
Volkswille	人民意志
Wählergemeinschaft	选民团体
Weltanschauungsparteien	世界观政党

原著中部分重要政党的译名对照表

Alternative für Deutschland (AfD)	德国新选项党
Arbeit & soziale Gerechtigkeit-Die Wahlalternative (WASG)	劳动与社会公正——另一选择
Arbeit für Bremen und Bremerhaven (AfB)	“为不来梅和不来梅港争取工作”运动
Bündnis 90/Grüne	90 联盟/绿党
Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU)	德国基督教民主联盟 (基民盟)
Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU)	巴伐利亚基督教社会联盟 (基社盟)
Demokratische Bauernpartei Deutschlands (DBD)	德国农民民主党
Der Südschleswigsche Wählerverband (SSW)	南施勒苏益格选民协会
Deutsche Volksunion (DVU)	德意志人民联盟
Die Linke	左翼党
Die Republikaner (REP)	共和主义者

Freie Demokratische Partei (FDP)	德国自由民主党 (自民党)
Liberal-Demokratische Partei Deutschlands (LDPD)	德国自由民主党 (原民主德国)
Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD)	德国民族民主党
National-Demokratische Partei Deutschlands (NDPD)	德国民族民主党 (原民主德国)
Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS)	民主社会主义党 (民社党)
Partei Rechtsstaatlicher Offensive (P.R.O.)	法治国家中的进攻党
Piratenpartei	海盗党
Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)	德国社会民主党 (社民党)
Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED)	统一社会党
StattPartei	并非政党

目 录



中文版前言	I
原著中部分重要名词对照表	III
原著中部分重要政党的译名对照表	VII
 导 言 政党国家已是过时的模型吗? ——过去与现在的 危机迹象	 1
 第一章 解释: 政党作为社会变迁的表现和社会 冲突的代言人	 21
一、所有的因素都早已存在? ——历史路径依赖	21
二、政党与社会: 一种特殊的关系	31
三、“委托人”与“代理人”: 作为政治 全权代表的政党	33
四、社会变迁与政党发展: 断裂与平稳过渡	35
五、“凝固的政党制度”: 在社会政策上的长期冲突对 结构建构的影响	37
六、从运动走向政党: 政治组织发展阶段的典型模型	39

七、作为政党诞生催化剂的“政治抗议”	43
八、不再是当然正确的：政党政治对议会活动的 主导地位	47
九、政党与国家：理性的政治联姻	51
十、对政党的敌视态度的典型情况	52
十一、民主精英统治的民主赤字	55
十二、在不确定的背景条件中运行：今天的政党国家 面对的老问题	58
 第二章 发展：德国政党制度从兴起到现代的各种 发展阶段和类型	61
一、政党的各种类型差别	61
二、德国政党发展的五个阶段	74
三、在议会制确立的过程中政党组织与活动的发展： 1918 年之前的第一个发展阶段	76
四、有着反体制政党派系的极化政党体制： 1918 ~ 1933 年的第二个发展阶段	78
五、传统背景下的民主重建以及人民政党的统治： 1945 ~ 1970 年代间的第三个发展阶段	80
六、价值变迁与新的社会运动： 1980 年代的第四个发展阶段	105
七、德国统一的大事件：1990 年以来的 第五个发展阶段	110
 第三章 表现形式——深层次的努力：在履行政治职能与 民众批评之间的政党工作	145
一、对政党的厌恶情绪：德国政治文化的一种 慢性病症状	145

二、从人民意志的异类到人民意志的传声筒： 理论中的政党国家	166
三、过度膨胀的宪法特权：政党的法律地位	173
四、政党资助：民主的成本	183
五、基层失去权力与领导层的过度膨胀？ ——“政治阶层”的表象与现实	194
六、对工作的需要？——职位分赃	215
七、竞争与共存：市镇活动领域内的政党与没有政党 背景的选民团体	233
八、多层级体制中的领航员：在政府治理中扮演着关键 角色的政党和政党政客	251
九、政党正在失去人民？——政党国家与 公民社会的关系	265
展 望 正在走向一个有瑕疵的政党国家？	281
注 释	293
译后记	331

导 言



政党国家已是过时的模型吗？ ——过去与现在的危机迹象

作为一个民主的政党国家，现在的德意志联邦共和国已经存在了超过 60 年的时间。在对这一历史跨度进行计算的时候，我们没有将 1945 ~ 1949 年这段特殊过渡时期计算在内。在这五年的时间里，德国没有中央政府，而只有州和市镇作为地域公法人存在。虽然“政党国家”一词在今日的政治话语中司空见惯，甚至在日常交流中，人们也在获得普遍理解和接受的意义上使用着这个词语，但是，无论是过去还是现在，当人们对政党政治的形象进行描述时，“政党国家”一词并未得到最好的阐释。

实际上，近年来德国的政党国家正经历着自德意志联邦共和国建立以来或许最严重的公众信任危机。人们对夹杂着“政党卡特

尔”、“政客阶层”这些词语的批评意见几乎早已见怪不怪了。在这些老生常谈般的批评意见中，“政党阶层”被视为由一些被带有“政治累犯”印记的人组成的职业群体。与过去不同的是，现在有一些对现有体制持批评态度的公民，他们从公民参与的思想出发，认为只有公民的直接行动才是参与民主的真正实践形式。这些公民在强烈呼吁这种“真正的”民主实践形式的同时，不仅对政党大加鞭挞，甚至对各种议会制度提出了质疑。例如，最近围绕铁路工程项目“斯图加特 21 号”的种种冲突就是对这种新动向提供的极好的例证。通过该事件人们看到，一个州政府在作出了从法治国家意义上说是正确的决定后，在始终掌握州议会多数支持的情况下，却还需要启动一个“磋商程序”，以此向其面对的抗议联盟证明自己决定的正确性。该抗议联盟的担忧虽然正当，但是，他们提出的改变决定的方式在议会代议制的程序框架内却是史无前例的。然而，所有的联邦政党都对这一马拉松般的磋商过程异口同声地鼓盆而歌，称赞其是新的民主文化“模式”。这一现象凸显出由政党推动的议会民主制度正在经历着严重的信任危机。

- 12 在作出有约束力的政治决定或者在改变这些决定并作出新的有约束力的政治决定的过程中，公民社会提出了能够实质参与该过程的要求。民主政党国家从原则上说是满足这些要求的最恰当的表现形式和利益表述机制。考虑到政党在政治制度中履行的公共职能，一般的群体政治形式无法取代政党政治与政党国家。政党汇集并凝聚着生活在社会中的众多公民方方面面的利益，然后将这些利益背后的公民诉求传递到正式的国家政治生活领域。当然，在这一过程中，政党并没有垄断政治意愿的形成渠道。在政党一旁还有众多不具有政党形式的各种活动形式，例如，公民动议、人民直接民主的各种形式（如人民决定、人民动议），这些

活动也在法律中占据着自己被肯定的一席之地。但是，在所有能够对长远问题进行前瞻性思考的政治过程中，政党却是并不可少的，这要归功于政党稳定的组织结构，它保证了以一定的目标、计划为导向展开的政治活动的连续性。此外，尽管党内决策过程经常被讥为党务产业的结果，但是，正是在政党干部的领导下，政党才可以展开许多党内的决策活动，权衡取舍党内不同利益群体的诉求，其中包括社会弱势群体的各种需求。

因此，“政党国家”一词本身传递出一种积极含义，它反映出政党在现代民主政体中扮演的中心角色。在人民意志的组织形成并将该意志传递到正式的国家意志形成领域的过程中，政党发挥着关键作用。此外，作为“议会内的政党”，它监督着政府与行政机关执行立法机关作出的各种决定。与此同时，政党还要共同承担作出这些决定的政治责任，这些同样是政党需要履行的公共职能。^[1]在这些公共职能的范围内，政党不是通过人民直接民主的方式来发挥其控制作用，而是将这些职能交给一些通过选举产生的代表来履行，普遍的选举活动确认了这些代表的合法性。因此，民主的政党国家从原则上说实现了政治代表制，并且通过联邦与州议会中的“党团议会”的组织原则表现出该代表制的时代实践方式。

在这种代议制模式中，相比于那些基于政党国家的原则、经过正式选举产生的议会代表，社会抗议运动的代表或者那些所谓的非政府组织显然将不具备同等民主合法性。这种差别在政治参与程序上表现得尤为明显：在普遍选举的过程中（在直接民主性质的公投活动中也是如此），选民团体是作为一个由所有具有选举权的公民整体出现的。这一整体性不会受到任何社会背景的影响：选举权是每个人都享有的基本权利，不考虑其出身、财产与教育情况。人们在行使这种普遍权利的同时也在实践着人民主权

的要求。

与此形成对照，在诸如反对“斯图加特 21 号”铁路建设项目的公民抗议运动中，公民参与活动缺乏一些正式的程序条件来证明其参与诉求的正当性。参与其中的社会群体不是通过在整个州的范围内选举产生的，相反，因为争议话题和“行动地点”的不同，参与者的个人感受与参与程度也会不同。抗议行动的具体背景因此受到许多偶然因素的影响，相比于正式的普遍选举活动，前者的社会组成也表现出相当不均衡的情况。在反对“斯图加特 21 号”项目的抗议行动中，大部分参与者“都受过大学教育：一半的受访者都具有大学文凭”。^[2]与此类似，针对汉堡 2010 年由选举产生的市议会一致通过的学校改革方案，有公民启动了人民决定程序，这种直接民主的实践形式主要受到具有良好教育背景的中产阶级的推动。正是因为这些集体抗议行动不具备受到法律承认的正式代表，也不具有广泛的社会代表性，因此，它们不能享有与经选举产生的议会相同的决定权。

在各种文献中，有关德国政党国家的基本情况与基本问题已经得到了反复、充分的讨论。各个德国政党的历史起源与演变，它们的意识形态谱系、政党资助、政党组织、政党的内部活动、党员和选民的构成情况、传统票仓与影响力有限的地区，这些政党的类型、它们的左—右的政治倾向分布以及政党承担的公共职能，对所有这些问题的回答和讨论从学术上说属于标准的概论性的介绍文献的工作。^[3]政党国家的一些阴暗面，例如，政党与政党政客怎样在具体活动中和道德上违背自己的使命，从而不断地损害着政治活动的形象，对于这些问题，则主要是大众媒体和时事评论性出版物的讨论对象。^[4]

不弄清楚学术著作与时事评论作品在处理政党国家问题上的不同着眼点的话，人们就无法获得真正有益的认识。有些对政党

制度进行扎实介绍的著作没有对政党制度的一些无法回避的消极现象进行系统全面的介绍。但是，如果仅仅是对政党的结构、其对民主的意义、政党发挥的作用、政党的支持者与人员构成在单独的篇章按部就班地进行介绍，却不考虑政党政治固有的结构性缺陷，这样的介绍将是片面的。不过，如果作者的视角只局限在政党国家在实践中存在的各种问题上，从分析研究的目的来看，这种态度更有问题。如果在讨论介绍的过程中只涉及从政治道德上看有问题的方面，只是在抨击“官位变动的扑克游戏”、政客中饱私囊和贪恋权位的行为，将对政党政治的描述等同于对一系列政治丑闻的曝光，这样做的后果将是向读者呈现一幅对现实扭曲后的图景。

14

实际上在政党国家制度中，就像在其他任何复杂的社会结构中一样，结构问题和道德问题是紧密交织在一起的。如果剔除结构问题，人们往往就会只在道德层面上考虑这些问题。这一倾向在“斯图加特 21 号运动”中同样得到了很好的反映：成千上万的反对者强烈要求保护相关公园和绿地，他们认为自己的环境保护诉述是占据着道德制高点的公民抵抗活动。如果在组织结构与道德问题两者的复杂关系中出现了具有严重危机性质的混乱情况，政党国家的组织结构与公众对政党国家的价值判断之间的互动关系将表现得尤为明显，“斯图加特 21 号运动”同样清晰地阐释了这种互动关系。例如，当政党的一些头面人物的形象不佳时，这些头面人物所在的政党也会随之失去人们的信任，结果很有可能会降低民众对政党国家制度本身的信任度，各个政党原有的选民将越来越倾向于不去参加选举活动或者将选票投给其他政党。于是，政党文化的气候变化也将注定引起政治结构的变化。随着这种情况的发生，政党政治中各种政治力量的对比状态也会发生改变，例如，“土崩式选举”出现时就会带来这种改变，这