



Der Wandel des deutschen
Föderalismus 1949–2009

1949—2009

德国**联邦制**的演变

童建挺 著



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



Der Wandel des deutschen
Föderalismus 1949—2009

1949—2009

德国**联邦制**的演变

童建挺 著



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

德国联邦制的演变:1949—2009/童建挺著.

—北京:中央编译出版社,2010.11

ISBN 978-7-5117-0593-8

I. ①德…

II. ①童…

III. ①联邦制-研究-德国-1949—2009

IV. ①D751.621

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第213181号

德国联邦制的演变:1949—2009

出版人 和 龔

责任编辑 贾宇琰

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街36号(100032)

电 话 (010)66509360(总编室) (010)66509350(编辑室)
(010)66161011(团购部) (010)66130345(网络销售)
(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctpbook.com

经 销 全国新华书店

印 刷 中印联印务有限公司

开 本 787毫米×960毫米 1/16

字 数 290千字

印 张 19.5

版 次 2010年11月第1版第1次印刷

定 价 58.00元

本社常年法律顾问:北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

序 言

一、联邦制及德国联邦制的基本特征

作为国家组织的一种结构性原则，联邦制是一个由来已久的政治学概念。^① 从不同的视角观察，人们能发现联邦制国家在不同方面的一些共同特征。譬如，从宪政角度看，在所有联邦制国家中，联邦及其成员都拥有立法、行政和司法三种国家权力，并且这些权力受到宪法保护，任何一方都不能单方面改变^②；从制度和功能的角度看，在联邦制下，国家权力被完全分配给联邦和州（省），因此，这两个层级的政府能够对其管辖领域的事务拥有最终的决定权（Riker, 1975: 101）；而从社会哲学的角度看，联邦制是一种以自主的、非集中的领土单位的自愿联盟为基础的社会制度（辅助性原则）^③。

不过，作为一种与单一制相对照的国家结构形式或政体组织形式，现

① 其理论源起可追溯到阿尔图休斯（Johannes Althusius）的社会学说；按照伊拉扎的说法，这一术语源于《圣经》（伊拉扎，2003：6）。

② 参见 Bothe, 1997。

③ 辅助性原则（principle of subsidiarity）源自天主教教宗利奥十三世（Pope Leo XIII）的社会训导。它的意思是，中央国家只应具有辅助性的功能，解决地方无法或无法有效解决的问题。

实世界中各国的联邦制大体都具备这样一些特征：国家都被划分为领土单位；在联邦与成员国间分配立法、行政和司法权，后者享有相当程度的自治；两级政府都具备决定性的国家结构成分（如宪法、议会、政府、法院、警察等），它们的存在受到宪法保护，任何一方都不能单方面改变；成员国在联邦议院中得到代表，参与联邦决策；在谈判和保护少数的基础上解决争端；联邦法院裁决两个国家层级的组织纠纷（Bothe, 1997: 7）。

尽管现实世界中的联邦制国家都具备上述特征，但各国由于联邦与成员国具体职能划分的不同规定和实践，又表现出不同的特色。在美国、加拿大和澳大利亚等国，宪法按照政策领域列举了联邦和各州（省）的权力，它们在这些领域内制定和执行自己的法律。被认为是政府最重要的权力资源的税收由联邦和成员国共管和分管，各成员国自己制定税率。在这种分权模式中，权力的制衡通过联邦和州分管不同的政策领域得以实现。联邦与各州（省）的两套政府体制相对独立，功能健全。此外，在这些联邦制国家中，各成员国都通过代表它们的民选代表组成的第二院（所谓参议院模式）参与联邦的立法。由于联邦与成员国权力的相对分立，这种类型的联邦制被学者称为“国家之间的联邦制”（interstate federalism），或“分立联邦制”（dual federalism）^①，又或“并行联邦制”（coordinate federalism）（Wheare, 1964）。这种联邦制强调的是联邦和州的分治，原因在于组成这些联邦的成员国长期各自为政的自治传统以及建立联邦制时整合的目标更倾向保持各成员国的多样性。

与美国、加拿大和澳大利亚等分立的联邦制或国家之间的联邦制不同，德国的联邦制别具一格，被称为“复合联邦制”（Verbund-föderalismus）或“国家之内的联邦制”（intrastate Federalism）。其特征不在于：形式上，宪法同样按照政策领域列举了联邦与成员国在各个政策领域中的权力，但二者在立法和执行上的权重却有明显的不同。立法权主要集中于联邦，各州只在少数的几个政策领域拥有立法权；但在法律的执行或行政管理方面，联邦制定的法律大部分由各州执行，后者在执行中拥有极大的自由，前者一般

① 这种类型的其他一些特征，可参考 Schultze, 1983: 95 - 96。

只能监督，而不能干预。在财政和税收方面，联邦和各州组成税收联盟，税收立法和税收收入的分配由联邦立法决定，它们实行同样的税率，通过纵向或横向的财政转移实现财政平衡，而承担行政责任的州（和县镇）对大部分支出拥有决定权。此外，各州派遣政府代表通过联邦上院（Bundesrat）（所谓联邦上院模式）广泛参与联邦立法，对联邦重要法案拥有否决权。从这个角度，学者们称之为“参与联邦制”（Beteiligungs-föderalismus）。这种分权实质上是根据权力的功能（立法、执行）进行的，它类似于国家各个职能部门之间横向的权力划分（三权分立）。对于大部分内政领域政策的制定和执行，联邦和州分担了不同的权力，从而相互制约。德国联邦与各州高度的政治纠缠（Politik-verflechtung）（Scharf, Reissert and Schnabel, 1976）就是这种相互制约的突出表现。显然，这种体制强调的是联邦与成员国的共治，强调的是双方的相互制约、相互依存与合作。^①

德国联邦制的这种独特模式反映了对“共治和自治的结合”（Elaza, 1994: 187）的另一种侧重，反映了建立联邦制时的国情和对分权功能的特定要求。

二、研究战后德国联邦制演变的理论和现实意义

这样一种模式的产生显然非一日之功。从历史看，它起源于神圣罗马帝国，在莱茵联盟、德意志联邦等诸侯国联盟中萌芽。1867年成立的北德意志联邦已经具有现代联邦制国家的某些特征；1871年诞生的第二帝国最终使德国跨入当时为数不多的联邦制国家的行列。这一体制经过魏玛共和国的改造，在纳粹上台不久即被一党集权的单一制取代。第二次世界大战结束后，德国一分为二，联邦制随《基本法》的颁布在西德重生。1991年原东德以5个州的形式加入联邦德国后，联邦制成为统一德国的国家结构

① 参见童建挺：《联邦制的分权功能——基于美国、瑞士、加拿大、德国、奥地利和澳大利亚的比较》，载《经济社会体制比较》，2009年第3期，第47—49页。

形式。

现今的德国复合联邦制无疑继承了第二帝国和魏玛共和国联邦制的某些传统。然而它的具体内容更多是在1949年《基本法》所确立的制度框架，特别是州与联邦的权力划分的基础上，随着战后德国社会、政治、经济、文化等各种因素的变化及它们与联邦和州形形色色的政治活动者的相互作用，逐渐在实践中充实和丰富起来的，并在不同的时段呈现出某些微妙或者鲜明的特征。

这种模式无疑具有很高的研究价值。理论上，德国的复合联邦制，或者说国家之内的联邦制，作为联邦制的一种独具特色的模式，为人们研究联邦制的共性以及多样的表现形式提供了一个不可多得的个案。研究它自1949年以来的演变过程，有助于人们了解这一体制的成因、特征、运行机制及其与政治活动者及社会政治经济环境的相互作用，并以此来验证和深化相关的制度理论。

在现实中，德意志联邦共和国是一个在欧盟、欧洲乃至世界发挥重要作用的国家。要深入了解它的政治体制和政治过程，就不能不认真研究联邦制这一被称为其宪政组织的基本原则之一^①并在其政治体制中占有突出地位的制度安排，研究它的构成、基本内容、运行机制、它对政治社会生活的影响以及随外部环境变化而发生的改变。

而且，由于联邦制与单一制在实践中不能被简单地视为一种相互排斥的模式^②，更由于德国联邦制的复合特性，尤其是联邦和各州在政策制定和执行过程中的相互依赖与“纠缠”，研究其机构的设置、联邦和州在立法、执法、财税等领域基本的职能划分及具体的协调机制，以及它们如何针对外部环境的冲击，特别是顺应国内经济社会的发展、两德统一及欧洲一体化的挑战作出调整，对于我国在国内迅速变化的社会经济环境和国际上全球化的冲击下深化政治体制改革、调整和处理中央与地方（主要

① 联邦制、共和国、福利国家及法制国家经常被德国教科书并称为德国四大国家制度原则，参见 Rudio, 2000: 45。

② 严格意义上讲，这两个概念在学术上也只能称为两种互为对照，而非相反的模式，详细论述可参见 Benz, 2002。

是省级政府) 关系, 必然能够提供有益的借鉴。

三、国内关于德国联邦制研究的现状

目前, 相对于国际和德国社会科学界汗牛充栋的德国联邦制研究文献, 国内对德国联邦制的研究成果并不多见。

它或者是在中央与地方关系的比较研究中作为一个实例被简单介绍, 这样的研究成果如许崇德主编的《各国地方制度》(中国检察出版社 1993 年版), 林尚立著《国内政府间关系》(浙江人民出版社 1998 年版), 胡康大著《欧盟主要国家的中央与地方关系》(中国社会科学出版社 2000 年版) 等。

或者是在介绍联邦德国的政治体制时作为其组成部分得到描述, 这样的研究成果有复旦大学资本主义国家经济研究所编《德意志联邦共和国政府机构》(上海人民出版社 1974 年版), 吕耀坤著《德国政治制度》(时事出版社 1997 年版), 吴志成著《当代各国政治体制——联邦德国和瑞士》(兰州大学出版社 1998 年版), 顾俊礼著《德国政府与政治》(台湾扬智文化公司 1998 年版) 等。

或者是它的某些问题得到单独的讨论, 这主要集中在联邦与州的财税关系, 如郑备军《德国财政转移支付制度及其启示》(《中国改革》, 1994 年第 4 期), 刘军《德国分税制财政体制及其借鉴》(《涉外税务》, 1996 年第 7 期), 叶青著《德国财政税收制度研究》(中国劳动社会保障出版社 2000 年版) 等; 还有对欧洲一体化对其影响的研究, 如辛蔷《德国联邦制改革与欧洲一体化的深化——联邦与州面临创新挑战》(《德国研究》, 2006 年第 2 期), 等等。

而对德国联邦制具体的制度安排、联邦与各州的复杂的职能划分、联邦制实践中的运作方式及其发展变化, 国内至今尚未出现系统深入的专题研究。

因此, 本书把 1949 年后德国联邦制的演变作为研究对象。

四、战后德国联邦制发展的几个阶段

根据战后德国联邦制发展的一些阶段性特征，本书把它划分为如下几个阶段：

（一）1949 年体制的完善时期（1949—1969）

这一时期，除了某些制度上的完善，例如联邦在结束盟军占领状态后获得国防方面的职权以及在原《基本法》中悬而未决的某些关于联邦与州的财税权限分配问题最终得到解决，德国联邦制的变化主要表现在 1949 年的宪政体制在联邦和州的政治活动家的实际操作中得以具体化，并已经在某些方面超出了宪法规定。由于战后重建的需要、地区差异的逐步缩小以及对联邦内“生活条件的统一”^①的追求，原本联邦与州共享的竞合立法权（konkurrierende Gesetzgebung）的项目大部分由联邦行使，联邦的框架立法也日益详细，立法权事实上大幅向联邦推移，在行政及法律的执行方面也越来越倾向举国一致的规定。这一变化被德国著名宪法学家康拉德·黑塞（Hesse, 1962）称为“单一化（Unitarisierung）”，德国也开始被称为“单一联邦制国家”。与此同时，联邦通过有目的的项目性拨款（援助行政）在许多领域介入原本属于州管辖的事务，而各州则越来越多地通过上院和种类繁多的联邦和州的共同委员会参与联邦决策，与联邦的合作不断加强。

（二）合作联邦制及政治纠缠的成型和成熟时期（1969—1990）

这一阶段，在经济不断增长、社会日益同质化、合作联邦主义及宏观计划思潮兴起的背景下，第一届红黑大联合政府于 1969 年通过宪法改革将 50、60 年代的联邦与州的合作实践制度化和系统化，特别是联邦和州的

^① 《基本法》第 72 条第 2 款，1994 年宪法改革后为“建立同等价值的生活条件”取代。

“共同任务”^①以及大税收联盟的建立，使联邦的权力再度得以扩张，德国进入了以政治纠缠为典型特征的合作联邦制阶段。在实践中，这主要表现为联邦和各州通过各种新设立的计划委员会就各种国家任务进行的计划协调和合作。70年代后，随着计划不再为人迷信、石油危机的冲击及大联合瓦解后两大党在政治上的对抗（社会民主党和联盟党分别掌握下院与上院多数），这种政治纠缠的弊病不断暴露出来。在这样的背景下，德国联邦制于80年代步入微调阶段。这一时期，由于上述原因以及经济低速增长时代的到来，联邦制改革的呼声在政界和学术界日益高涨。科尔上台后，联邦政府有意识地减少了对共同任务的参与及联合出资的做法。一些州，尤其是经济富裕的巴伐利亚、黑森等州，日益强调州的自主及自立。但是，这种微调主要是体现在政策实践中，而非联邦制本身的制度调整，所以，德国著名联邦制专家阿图尔·本茨贴切地称之为一段“累进变化的过程（inkrementale Veränderungsprozesse）”（Benz, 1999: 141 - 143）。

（三）两德统一与欧洲一体化的冲击与调整阶段（1991—2006）

20世纪90年代后，两德统一使合作联邦制的基础日益受到侵蚀。尽管1991年的统一在原有的联邦制框架下得以实现，然而，5个在经济发展水平、社会文化等方面与旧联邦州迥异的新联邦州的加入，使德国联邦制的社会环境由同质走向异质，由均衡走向失衡。这种变化加大了联邦层面决策、各州执行联邦法律以及联邦与各州合作协调的难度，原有的财政平衡制度也因此被推迟到1995年才在5个新联邦州适用。在此背景下进行的1994年宪法改革加强了对联邦行使竞合立法及框架立法权的限制，并规定原有竞合立法项目中联邦制定的法律在不再具备统一规定的必要性时可由各州自行立法取代。与此同时，欧洲一体化作为“一种中央集权化的过程”（Renzsch, 2002: 48），使传统民族国家的调控和规制（立法）功能日益向欧盟转移，这对《基本法》所规定的联邦与州的职能划分造成极大冲击，特别是严重威胁和侵蚀着州的专属立法权。1992年，各州在与联邦

^① 《基本法》第92条第1款。

商讨上院批准《马斯特里赫特条约》的过程中，终于成功地使《基本法》的一些条款得到修正。按照这些修正后的条款，日后的任何一项主权让渡都必须经过上院批准，欧盟涉及各州管辖领域的规定应由州指定代表参与谈判和决策。^① 这样，国内的合作联邦主义机制被复制于欧盟问题上。随欧盟政治一体化继续向纵深发展，特别是欧盟制宪的进程，2006 年联邦制改革进一步使德国某些内政政策领域的权力结构欧洲化，欧洲一体化已经触及联邦制的目标、工具以及治理哲学。

（四）2006 年和 2009 年联邦制改革

90 年代的改革大多只是应对性的政治妥协，并没有根本改变联邦制本身的结构。随全球化背景下经济的持续低迷、社会福利危机的加深以及两大党政治竞争的日趋剧烈，合作联邦主义和政治纠缠被人们视为一种“自我封锁”的机制^②，遭到越来越多的批评，“重新联邦化”（Reföderalisierung）、“消除纠缠”（Entverflechtung）、建立联邦与州相对分立的“竞争式联邦制”（Wettbewerbs-föderalismus）的呼声此起彼伏。施罗德第二次当选联邦总理后不久，即于 2003 年秋成立了由上下两院共同组成的联合委员会，把联邦制改革作为目标。然而由于各党派以及联邦和各州政府不能达成共识，这一委员会提出的草案于 2004 年 12 月流产。2005 年“红黑”大联合政府组成后，联邦制改革再次成为联合政府施政纲领的重要目标。经过一年的谈判协商，由两党支持的改革方案终于在 2006 年 9 月纳入《基本法》。这次改革是德意志联邦共和国建国以来规模最大的一次联邦制改革，它取消了联邦的框架立法，大幅度调整了联邦竞合立法的内容，取消了联邦和州某些共同任务的项目，并允许各州对联邦竞合立法领域内的某些法律进行“偏离立法”（abweichende Gesetzgebung），在扩大州的自治权的同时，减少了上院对联邦立法干预的广度和深度。在这次改革的基础上，联邦制第二步改革方案最终于 2009 年 3 月得以提出，进入联邦上下两院的立法程序，并

① 参见《基本法》第 23 条，德国学者称之为《欧洲条款》。

② 参见 Scharpf, 2002。

于6月12日最终通过。

五、研究方法

相应地，本书对德国联邦制演变的研究主要集中于如下几个方面：（1）从1949年到2007年德国联邦制的制度安排，主要是机构设置及联邦与州在立法、执行及财税等领域的权力划分的变化，这是纯粹宪政体制方面的演变。（2）联邦制怎样影响到联邦和州两级政府和政党的行动者，后者又怎样运用有关的制度规定，使联邦制在实践中具体化，甚至偏离既有的规定——这也就是美国政治学家威廉·赖克所说的“悄然的宪法变迁”（Riker, 1964: 51）；同时，他们又怎样根据社会环境的变化从制度上改变联邦制的安排。（3）这些变化发生的背景和原因，它们是由哪些政治、经济和社会发展变化造成的，又怎样反过来影响这些发展，这主要是探讨联邦制与外部环境在这一时段的互动。这样，在制度、环境、政治行动者相互作用的动态背景下，对1949年以来德国联邦制的运作及演变分析自然会显得较为全面和清晰。

因此，本书采用理性选择的制度主义作为主要的研究方法。传统的政治制度理论侧重于制度安排本身，强调它通过政治资源和权力的分配对政治行动者的限制作用，突出制度规定对政治行动者行为的影响（Olsen, 1998: 90-92）。而理性选择的制度主义把制度和政治行动者的关系视为一种互为补充的关系。也就是说，政治行动者在构成制度的规则和规范的限制下行动，但这些规范和规则并没有完全剥夺它们在可供选择的行动选项中选择符合自身最大利益的方案的自由。规范和规则在限制了政治行动者行动之时，也给他们留下了在不同环境下自主选择的空间，留下了可供他们运用制度的“活动通道（Handlungskorridore）”（Lhembruch, 1998）。而且在特定的条件下，政治行动者可以改变既有规则，制定出新的规则。^①

^① 对于制度作用的详细解释，可参看童建挺：《政治制度：作用和局限》，载《当代世界与社会主义》，2009年第1期，第125—126页。

这样一种研究方法无疑有助于我们深入探究德国的联邦制、政治、经济和社会环境以及联邦和州的政治行动者三者之间在变化中的相互关系，廓清德国联邦制演变的深层原因和内在动力。

六、章节安排

由于以德国联邦制的演变作为研究的主题，本书章节基本上以时间作为主线展开。第一章回溯了德国联邦制的历史起源以及它在历史发展过程中的演变，直到它在第三帝国为中央集权的单一制取代。德国联邦制在历史发展过程中形成的特质，对战后德国联邦制的重建发挥了深远的影响。第二章详细分析了1949年德国联邦制的重建以及对之发挥影响的各种因素。第三章介绍1949年《基本法》所规定的联邦制的机构设置、联邦和州的职权分配及其基本特征。第四章分析联邦制在20世纪50—60年代的单一化过程。第五章探讨1969年财政大改革的背景、经过及其对德国联邦制的重大影响。德国的合作联邦主义自此得以制度化和系统化，并以其特有的政治纠缠的形式表现出来。两德统一和欧洲一体化是从20世纪90年代至今决定德国联邦制进一步发展的两个重大挑战，尽管它们是两个并行的过程，但为了分析的方便，本书在第六章和第七章中分别对它们进行探讨。第八章介绍2006年联邦制改革的背景、目标和内容，分析了它对德国联邦制的重大影响，并介绍了2009年6月联邦上下两院通过的第二步联邦制改革的内容。结语从理论上总结了德国联邦制从1949年至今的演变给人们带来的启示，并展望了它的发展前景。

目 录

序 言	1
一、联邦制及德国联邦制的基本特征	1
二、研究战后德国联邦制演变的理论和现实意义	3
三、国内关于德国联邦制研究的现状	5
四、战后德国联邦制发展的几个阶段	6
五、研究方法	9
六、章节安排	10
第 1 章 从神圣罗马帝国到第三帝国	
——德国联邦制的历史起源和发展	1
一、德国联邦制的源起	1
二、1848 年《圣保罗教堂宪法》——现代德意志联邦制 国家的蓝图	10
三、1871 年帝国——德国第一个现代联邦制国家	14
四、魏玛共和国的联邦制——分权的单一制	26
五、联邦制的覆灭——第三帝国	35
第 2 章 联邦德国的诞生 (1945—1949)	38
一、盟军对德国重建的设想和做法	38
二、西占区的基本状况	42

三、德国各派政治力量对未来国家结构形式的设想	47
四、议会委员会关于联邦制的主要争论	55
五、《基本法草案》的通过和联邦德国的建立	61

第3章 德国联邦制的起点

——1949年《基本法》确立的联邦制	63
一、《基本法》中的联邦制原则	63
二、联邦和州之间的权力划分	66
三、联邦与州之间的财政关系	71
四、联邦上院——德国联邦制的特有机机构	74
五、联邦宪法法院——联邦制国家的保障和联邦争端的仲裁人 ...	85
六、1949年《基本法》的联邦制模式——复合联邦制	86

第4章 联邦制度国家的单一化 (1949—1969)

一、单一化的内涵	90
二、单一化的前提条件	93
三、单一化的策略	98
四、联邦上院地位的提高	118
五、各州之间的自我协调	119

第5章 新合作联邦制和政治纠缠体制

——1969—1990年的德国联邦制	123
一、合作联邦制与政治纠缠	123
二、1969年财政大改革的原因——财政制度	125
三、1969年财政大改革	129
四、财政制度和1969年之后的“合作”联邦制国家	145

第6章 两德统一的挑战

——从1990年到1994年宪法改革	157
一、民主德国的联邦化	158
二、两德统一的宪法选项	161
三、统一冲击	166
四、随着统一进行的联邦制改革	167
五、1994年宪法改革	177

第7章 欧洲一体化的挑战

一、欧洲一体化的进程及其对德国联邦制的挑战	186
二、欧洲一体化与联邦制的维护	190
三、权力向欧共体的让渡及其后果	193
四、联邦上院对欧洲一体化的参与	197
五、《马斯特里赫特条约》 ——欧洲一体化过程的延续和转折	202
六、各州参与欧盟事务的其他形式	213
七、欧洲制宪与德国联邦制	215
八、欧洲一体化与德国联邦制的未来	222

第8章 改革、改革、再改革

——从1998年联邦和州政府委员会到2007年 第二联邦制委员会	227
一、合作联邦制和政治纠缠的问题	227
二、改革前奏	240
三、2006年联邦制改革	242
四、2009年联邦制改革	255

结 语

——德国联邦制的前景	260
一、联邦制——“一种动态的制度”	260
二、德国联邦制的调整能力	262
三、德国联邦制的前景	267
 参考文献	 270