

The Government and Politics of West Germany



[联邦德国] 库特·宗特海默尔 著
孙克武等译 徐宗士 校

联邦德国政府与政治

519

复旦大学出版社

联邦德国政府与政治

〔联邦德国〕 库特·宗特海默尔 著
孙克武 等 译
徐宗士 校

复旦大学出版社

Kurt Sontheimer
The Government and Politics
of West Germany

Hutchinson & Co. Ltd
London, 1972

联邦德国政府与政治

复旦大学出版社出版
新华书店上海发行所发行
江苏如皋印刷厂印刷

字数 162 千 开本 787×1092 1/32 印张 7.25
1985 年 2 月第一版 1985 年 2 月第一次印刷
印数 1—5,000

书号：3253·002 定价：0.99 元

译 者 的 话

“德国为什么曾是两次世界大战的策源地？”“二次大战后联邦德国的政治制度有何改革？”“联邦德国在经济上的‘奇迹’是怎样创造的？”诸如此类，都是人们经常提出的一些有关德国的问题。我国和德意志联邦共和国之间的交往日益发展，我国人民对联邦德国愈来愈感到兴趣，希望了解和研究这个国家的政治、经济、文化、军事等状况。本书正是为研究联邦德国的政治制度、政府机构提供一些基础性的入门材料，本书还对联邦德国的经济、社会结构、文化和军事诸方面都作了简明扼要的阐述，可供读者分析和参考。但是，作者是联邦德国学者，在观察联邦德国各方面问题时也反映了资产阶级的立场和观点，希望读者予以注意。

本书主编是英国伦敦大学公共行政管理教授W·A·罗布森，作者是联邦德国慕尼黑大学政治学教授库特·宗特海默尔。这个译本是根据伦敦赫钦森大学的英译本翻译的。本书主要由孙克武同志负责翻译，国际政治系的部分高年级学生也参加了本书各章的试译工作；本书还特聘国际政治系西欧研究室徐宗士教授审阅。译文如有不妥之处，敬希读者指正。

目 录

第一章 联邦共和国的诞生和德国的分裂	1
1. 从俾斯麦到希特勒	1
2. 德国被分割成各占领区	6
3. 盟国管制委员会和德国行政当局	9
4. 非纳粹化	13
5. 西方占领区政治生活的建立	15
6. 占领者列强统治造成的社会经济变化	18
7. 西方关于在德国成立一个西方国家的建议以及 德国人的反应	20
8. 议会就基本法进行的辩论	24
9. 社会利益集团的结构和基本法	26
10. 联邦共和国的形成	30
11. 德意志民主共和国的成立导致德国分裂的完成 ..	32
第二章 联邦共和国的经济	36
1. 经济体制	36
2. “经济奇迹”	38
3. 收入和财产的分配	41
4. 工业的集中化	44
5. 德国经济政策的特征	46

第三章 联邦共和国的社会	51
1. 社会结构	51
2. 德国的权势集团	55
3. 民主与社会	59
第四章 联邦共和国的政治教养	62
1. 与德意志民主共和国比较	62
2. 传统的影响	65
3. 实验性研究的结果	72
4. 政治教育	75
5. 民主舆论	77
第五章 政党和政党制度	80
1. 政党在《宪法》中的地位	80
2. 政党制度	86
3. 政党国家和政党社会	104
第六章 联邦德国的利益多元主义	106
1. 压力集团的权力	108
2. 大压力集团	109
3. 宪法体制中的压力集团	117
4. 对多元主义的一些批评	119
第七章 德国政府体制中的议院	122
1. 选举和选举权	122
2. 宪法体制中的联邦议院	130

3. 联邦议院的组织及其职能	136
4. 对政府的控制和各政党对反对党的作用的理解	142
5. 对议院的批评与改革	146
第八章 联邦共和国的政府和行政机关	151
1. 总理原则	152
2. 建设性的不信任投票	156
3. 各部的部长	159
4. 行政管理机关	162
5. 联邦共和国总统	164
第九章 西德联邦制度	169
1. 联邦制	169
2. 联邦参议院	173
3. 地方政府	178
第十章 宪法法院	182
1. 社会立宪国家的原则	182
2. 作为宪法保卫者的法院	184
第十一章 联邦军队	191
1. 民主军队的建立	191
2. 联邦军队的组织	197
3. 北大西洋公约组织中的联邦军队	199
第十二章 国际体系中的联邦共和国	202
1. 阿登纳的目标：主权和与西方的一体化	202

2. 德国问题和东方政策	207
3. 柏林问题	212
4. 德国外交政策的活动范围	218
第十三章 德国民主的前景	221

第一章 联邦共和国的诞生 和德国的分裂

1. 从俾斯麦到希特勒

1871年作为各君主王国的联邦而建立起来的德意志国家，经过大半个世纪后由于其自身的傲慢终于寿终正寝了。俾斯麦曾颇费心机地把这个国家统一起来，并使普鲁士成为德意志帝国的中心。德国人要求作为一个国家在政治上统一的愿望，是在德意志帝国里得以实现的。德国自由民主运动提出希望，要将统一的德国建立在德国人民主权的基础之上，但这种希望未能实现。这一运动在1848年的法兰克福·保尔斯基奇执政时达到了顶峰，继而又跌入深渊。与其他西方国家的发展相比较，德国成为一个国家不仅很晚，而且其建国过程是发生在一个立宪的权威国家中——这一点至今构成了许多德国人的政治态度。

帝国的缔造者俾斯麦声称，他所开创的德国在其自身范围内是一个完整的单位，但他的后继者们尤其是迫使他离开政治舞台的皇帝威廉第二却认为这种温和政策是与经济上日益强大的德国不相称的。几年后，俾斯麦的帝国便成了威廉的国家了，这个国家在当时欧洲民族主义的气氛中不再满足

于它在欧洲与世界上的强大地位，而要求获得更为显赫的地位。德国确信其政治制度比其他国家优越，越来越热衷于证明它在世界上的军事优势。

在二十世纪里，德国为了夺取霸权，已两次试图在欧洲扩张其实力地位。近来历史学家们(尤其是弗里茨·菲舍尔及其追随者们)进行的研究表明，德意志帝国的政治家和军事领袖曾经认为，第一次世界大战是扩展德意志帝国实力基础的良好时机。战争的爆发对他们来说不仅是二十世纪初欧洲复杂的实力地位的发展结果，而且还是攫取世界霸权的手段(见弗里茨·菲舍尔论述第一次世界大战起源的著作《世界霸权》，人们对此书存有争议)。这一企图经过了四年狂暴的战争后终于失败了。

在维护和平方面，凡尔赛欧洲和约经历了一个困难的时期。它一直受到战胜者利益的支配，特别是法国，它使条约苛刻得让德国人难以接受，这种情况是可以理解的。德国人由于没有在战场上被击败(他们造出“背后被捅了一刀”的传说)，而且仍在被迫吞下战败的苦果，怀着民族主义的情绪而深感创伤。在经过了一场不完全的改革后，德国的统治者在军方的支持下所能够建立起来的民主政权不能摆脱这一事实，即它是在西方压力之下建立起来的战败的产物。在魏玛(共和国以此城市命名)制定的德国宪法被许多人看作是一个纯粹西方式的产物，因而也是外国的、并非德国的思想。战胜国依据凡尔赛条约强加于德国政府的安置政策在民族主义者当中遭到鄙视，它被认为是一项屈从的政策，德国的主要政治家也仅仅是十分勉强地予以执行。德国政策的目标只能是修改凡尔赛条约。

1918—1919年的那场半截子的改革，只不过稍微改变了

德国的社会权力的平衡。由于那个新国家中的社会民主党和工会所起的领导作用，德国工人阶级的力量与日俱增。但是社会上、经济上的重要地位仍然大部分为资产阶级和贵族所占据；他们几乎并不投身于这场实现自由和社会民主目标和准则的革命，或者说仅仅出于机会主义的原因才这样做。在魏玛共和国的中产阶级、特别是动摇不定的小资产阶级分子中间，滋长了一种明显地反民主的民族对立情绪。在世界经济危机的年代里，希特勒的纳粹党就是从这些阶层中才得以煽起旨在推翻民主制的群众运动。对凡尔赛和约的反感，对德国在欧洲和在世界上特殊作用的感觉，以及对西方民主的那种自由、人道和个人主义准则的鄙视，都有利于适应军事倾向和集体倾向的道德价值观，所有这一切，养育了德国的民族主义。这种特殊作用意味着德国人认为自己在东西方之间负有一项独特的使命，奢求在欧洲的霸权和在文明世界的领导地位。

只有一小部分德国人为反对瓦解魏玛民主制，为反对专制制度的兴起而斗争。绝大多数人期待着一位强有力的领袖。在那伙无条件地拥护他们的领袖阿道夫·希特勒的国家社会主义狂热分子的领导下，这些人很快就被极权主义的纳粹国家政权所掌握。这个政权把德国人变成了一群心甘情愿、俯首贴耳的顺从者，使他们对独裁者效忠到底。反抗纳粹政权的抵抗力量太弱小、太迟疑不决、太孤立，难以取得胜利。

希特勒对外政策的目标如同他的国内高压政策一样受到赞赏。正如A·J·P·泰勒试图指出的那样，希特勒的对外政策看来集中在一点上，就象奉行民主制的他的前任那样，就是修改凡尔赛条约、加强德国使之成为处于欧洲心脏地区的一支政治力量。可是事实上，希特勒的对外政策打的是修改

凡尔赛条约的旗号，骨子里却是扩张主义。他从一开始起就认为德国应该向东方扩张。1939年春天，德国进入捷克斯洛伐克，终于使西方政治家们——尤其是英国人，他们考虑绥靖政策实在太久了——明白，希特勒正在推行一项公开的扩张政策。这项政策同那种修改凡尔赛条约、或按民族自决权原则把全体德国人联合起来的想法大相径庭。

由国家社会主义的德国发动的第二次世界大战，就是本世纪内旨在为德国建立欧洲霸权地位所作的第二次尝试。在1939到1942年这短短的时间里，由于希特勒在战略上的成功，几乎使他达到了这一目标。后来，风潮转向了。在1943年1月的卡萨布兰卡会议上，罗斯福和丘吉尔已同意责令德国无条件投降。1945年5月8日，德国的几位主要将领在投降书上签了字，第二天，投降书便生效了。

很显然，在经历了这样一场如此激烈的第二次世界大战之后，盟国的战胜者们将会坚决地、永远地打破德国霸权势力的黄粱美梦。同盟国在战争期间举行的各种会议上，除了其它事项以外，还讨论了德国的前途问题。它们一致同意，要尽一切可能完全彻底地摧毁德国的军事潜力，削弱它的经济实力，以消除将来以任何形式发动侵略。其中头等大事就是根除作为祸根的国家社会主义。然后，将逐渐创造出一种能够确保在德国发展民主的局面。

盟国尽管在某种程度上有着一项共同的对德政策，但要付诸实施却很困难。在很短的时间里，盟国对德国的控制变成了考验在战后年代里占支配地位的东西方之间争论的一个实例。就是这个德国问题，决定了东西方之间是否有可能在第二次世界大战所造成的领土和政治变迁的基础上达成一项协议。

先前的同盟国没有能力按照共同达成的原则掌管德国，没有能力就政策问题达成协议，因而导致了在东西方冲突情形下德国的分裂。在德国无条件投降刚满四年后不久，西方占领军建立了一个西德政权——德意志联邦共和国。不久以后，苏联也接着仿效，在它的占领区内建立了一个德国政权——德意志民主共和国，从那时起，德国就不再作为一个政治实体而存在于世了。它被分割为西部（它完全是西方盟国的一部分）以及小小的东部（它完全溶合在由苏联控制的东欧国家的社会主义制度之中）。

把德国分割成两个独立的德国政权，是以苏联为一方，以美国、英国和法国为另一方的利益冲突的结果。但是，如果把造成德国分裂的原因仅仅看成是各大国利益的不一致，那就错了。造成德国分裂的真正起因是在希特勒统治下的好战的德国国家社会主义政策，这一政策遭到了彻底的破产。

考虑到这一彻底的失败，那么，在德国崩溃并分裂了二十五年以后，再来看看德国的地位，是饶有趣味的。两个德国在它们各自的集团中都属于军事上和政治上最强大的实体之列。它们在国际上的影响与日俱增。这种影响不仅仅在经济方面，还在于它们作为各自的盟国的政治伙伴所起的作用。因此，无论是大国或小国，都不希望德国重新统一，这就不足为奇了，尽管它们都知道德国人所希望的就是德国的重新统一。两个德国政府都明白，德国的重新统一在很大程度上就是和自己国家的另一部分合并。但是，问题十分明显，东西方主要国家的利益就是实现这一目标的障碍。德国的一分为二是第二次世界大战的历史结果和大战的直接延续，而且要改变这种局面，目前看来也没有可能。德国人自己是不能改变这种局面的，而且他们已开始习惯于这种看法。那么，德

国是怎样分裂的？两个德国政权又是如何产生的呢？

2. 德国被分割成各占领区

德意志帝国无条件投降后，同盟国的四名军事指挥官担任了在德国的最高统帅。德国不再有一个中央政府了——军事当局取得了对德国的统治权。在早先盟国之间进行的讨论中，为了实行军事占领，各同盟国一致同意必须把德国分割成各个区域。盟国政府的首脑们成立了一个在伦敦会晤的欧洲咨询委员会，该委员会提议将德国分成三个占领区并且对柏林市作出了一项专门的安排。俄国将获得东部，英国接管西北部、美国占领西南部。在1945年2月的雅尔塔会议上，由于丘吉尔在戴高乐的敦促下，成功地加强了让法国获得一个占领区所需要的力量。斯大林接受了这一要求，不过附有一个条件，那就是法国的占领区应由英国和美国的部分占领区组成。于是从1945年到1949年，德国被分割成四个占领区，由四个不同的军事当局加以统治。在占领的最初几年里，各占领区之间的分界线起着和国界线一样的作用。在各个占领区内，它们各自的军事指挥官在很大程度上强制推行他们政府的那一套政治和经济理论。他们没有为整个德国寻求一项共同的解决办法而操心——尽管在波茨坦就已经同意要解决这一问题。对德国人来说，占领期间的艰难程度或多或少地取决于他们居住在哪里——毫无疑问，居住在苏占区情况最艰难，居住在法占区就较好些，居住在美、英占领区就更好了。

【美国的占领政策】

美国在德国的占领政策具有某种从一个极端滑向另一极

端的特征。其原因一方面主要由于是罗斯福所阐明的思想，即认为不要把德国——特别是纳粹分子——惩罚得太厉害，另一方面却过分期望德国不久会成为一个民主国家。在很长一段时间里，美国人对苏美之间永恒友谊抱着希望，因此模糊了他们对战后现实的认识。

有一个例子可以看出，战时美国的对德政策是摇摆不定的。这就是罗斯福对亨利·摩根韬的计划表现出暂时的兴趣。这个计划就是为使德国维持一种低水平的文明，要把德国的全部工业企业都搬走。然而，罗斯福同时又反复强调说，他从来不对永远压迫德国人民感兴趣，相反，他只想把负有责任的领导人全部搞下台。美国人认为，采取重新教育的措施，早晚一定会成功地把德国人改变成出色的民主主义者，因此美国第一个（除了苏占区以外）把自治的民主权力移交给德国当局。总之，在建立一个新的民主体制的过程中，他们要把美国的社会准则传播给德国，这一想法经常妨碍了他们所作的努力，这样就使美国人遇到了极大的麻烦。

【英国的占领政策】

相比之下，英国对德国的态度要显得比较前后一致些。丘吉尔认为应该表现出在战争中果敢决断，在战胜时宽宏大量，而在平时心地善良。在同罗斯福、斯大林的会谈中，三人之中最为警觉、最有远见的要数丘吉尔。然而，由于罗斯福的抚慰战略，丘吉尔对斯大林维护苏联利益的扩张性政策则没能作出多大反应。他比美国人更快地承认了东西方对峙的新的国际格局。英国的占领政策不那么令人触目。它试图把坚定政策和温和政策结合起来。艾德礼政府在有关德国的问题上，或多或少地遵循了与它的保守党前任相同的路线。在

美占区，把民主的责任移交给德国当局的工作比在美占区内进行得更为迟疑。尽管是由工党政府掌权，但无论在经济和社会结构方面，还是在教育制度方面，都没有发生剧烈的改变。

【法国的占领政策】

法国如果没有其它西方国家，特别是英国的关照，光凭本身的功劳，是不能成为一个占领国的。然而法国却不顾这一切，在它的占领区内执行了一项较为独断独行的政策，它几乎一直不想同其它盟国进行合作。对法国来说，对与其相邻的那部分德国土地的军事控制，保证了对它曾在第一次世界大战后追求过的那些计划的实行，这些计划就是把德国肢解为更小的单位，把与本国直接相邻的那部分土地置于法国的控制之下。法国所要求的萨尔地区很快地就成了法国的经济领地，不过它没有最后成为法国的一部分。

波茨坦会议制定了对德的共同的指导性方针，但是法国没有获准参加这个会议。作为报复，法国不承认波茨坦协定对它的约束。因此，由于它对德的刚愎政策，法国在制定一项四大国共同占领政策时，首先拒不合作，招致了这项政策的失败。在对德占领这一点上，那些赞成一项保护和利用开发政策的人占了上风，尤其在军方领导人中更是如此。法国人花了好长时间才认识到只有在两个宿敌之间进行合作，才是一项长久的欧洲政策的唯一基础。

【苏联的占领政策】

在所有的战胜国中，苏联在战争中所受的损失最严重。因此从一开始起，他们就致力于取得最大限度的赔偿，以弥补

他们的损失，并致力于防止独立的德国再次获得实力的条件得以形成。斯大林首先考虑肢解德国，但是在这个问题上，他没有得到英国人或者美国人的支持。俄国人把划给他们的那部分地区视为可以加以有条不紊地剥削的对象，通过赔偿，至少可以部分地补偿他们所受的损失。俄国的方针旨在对德国的其它部分、特别是对鲁尔的行政当局施加影响。在德国共产党人（他们过去一直在莫斯科受训，是俄国人可以依靠的对象）的帮助下，俄国人在他们的占领区内较快地造成了组织共产党政权的局面。在早些时候，他们就开始在德国建立了一些政治组织，这些组织保证共产党在对共产主义并不十分抱好感的国家里的领导地位。

然而，考虑到德国共产党当局至少在某种程度上正式承担的政治责任，俄国人不得不作出谦虚合作的姿态，这种合作已不再出于报复的思想。当俄国人意识到他们已不能影响整个德国时，他们就停止了在四国委员会的工作，并且全力以赴地将他们的占领区变成可靠的、高经济效率的社会主义德国。通过把在奥得河和尼斯河那一边的东德领土划归波兰（这在雅尔塔已达成协定），他们保证波兰的剩余部分将在俄国的支持下保持名义上的独立。

3. 盟国管制委员会和德国行政当局

只要各国的军事管制当局能够同他们的本国政府取得协调，他们就能够在他们的占领区内相当独立地行使职权。然而，在波茨坦协定的基础上，从一开始就试图在把德国作为一个整体的所有问题上进行合作。指定执行这项共同政策的机构便是盟国管制委员会。