

**若干海外國家的政府體制：
德國**

2000 年 4 月 11 日

周栢均先生

立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道 3 號萬國寶通銀行大廈 5 樓

電話：(852) 2869 7735

圖文傳真：(852) 2525 0990

網址：<http://legco.gov.hk>

電子郵箱：library@legco.gov.hk

目錄

	頁
研究摘要	
第 1 部 —— 引言	1
背景	1
研究範圍	1
研究方法	2
第 2 部 —— 一些基本資料	3
第 3 部 —— 行政機關	4
國家元首	4
候選人的甄選	4
選舉方式	4
罷免	4
職能及權力	4
聯邦總理	5
候選人的甄選	5
選舉方式	5
罷免	6
聯邦總理府	7
職能及權力	7
內閣	7
委任 / 撤換	7
內閣閣員人數	8
職能及權力	9
政治公務員	9
第 4 部 —— 立法機關	10
聯邦國會	10
組成	10
選舉方式	10
解散	11
職能及權力	11

立法會秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

聯邦參議院	12
組成	12
委任方式	13
解散	13
職能及權力	13
立法程序	14
第 5 部 —— 行政及立法機關的關係	15
部長負責制	15
立法提案	16
監察行政機構	17
常設委員會	17
調查委員會	17
辯論	18
質詢及提問	18
國會防務專員	18
審核公共開支	18
第 6 部 —— 不同形式的政策參與	20
政黨	20
註冊	20
政黨財政	21
對政黨的公共資助	21
近期選舉制度的改革	22
與政治改革有關的憲法修訂	22
德國統一實例	22
全民公決	23
附錄	24
附錄 I 須經聯邦參議院同意的法案	24
附錄 II 《德意志聯邦共和國基本法》第 113 條	25
附錄 III 聯邦國會第 12 屆及第 13 屆選舉任期內的工作統計	26
參考資料	27

研究摘要

1. 德國以聯邦總統為國家元首，由聯邦大會選出。聯邦總統須履行多項職能，包括代表國家履行職務、任免聯邦法官及聯邦高級公務員、頒布法律及宣布國家進入緊急狀態等。不過，在履行上述所有職能時，總統只是依照政府或國會的意願行事，並不負責制定政策。
2. 聯邦總理是政府的首長，由聯邦總統提名，經聯邦國會在未經辯論的情況下選舉產生。總理有權任免聯邦各部部長。內閣閣員包括總理及各部部長。總理及部長均無須為立法機關成員。
3. 德國奉行兩院立法制。兩院分別為聯邦國會及聯邦參議院。聯邦國會是由選民自由選出的議員組成的立法機關。議員是由選民自由選出，並組成立法機關。聯邦參議院由 16 個州政府代表組成，州政府藉此參與聯邦的立法及行政事務。
4. 至於行政及立法機關的關係，聯邦政府中只有總理一職由聯邦國會選出，亦只有總理須向聯邦國會負責。當國會不再支持總理時，可以透過建設性不信任投票令總理下台，這項規定闡明有關的問責安排。
5. 政府、聯邦國會或聯邦參議院均可提出法案，但提出法案的聯邦國會的議員人數最少須佔議員總數的 5%。聯邦國會個別議員沒有立法提案權。不過，聯邦政府有權阻延會帶來財政影響的法案生效。
6. 聯邦國會以各種方法監察行政機構，其中包括設立常設委員會、委任調查委員會、進行辯論及提出質詢。
7. 德國的政黨受憲法及《政黨法》規管。《政黨法》訂明政黨的容許的經費來源。政黨如果在聯邦國會或歐洲議會選舉中獲得 0.5% 的票數，或在州選舉中獲取 1.0% 的票數，便有權要求政府補償選舉活動的開支。

若干海外國家的政府體制：德國

第 1 部 —— 引言

1. 背景

1.1 政制事務委員會於 2000 年 1 月要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部研究若干海外國家的政府體制。

1.2 本部就政府體制的議題撰寫了 7 份研究報告(RP03/99-00 至 RP09/99-00)。本報告是其中之一。

2. 研究範圍

2.1 經事務委員會同意，是項研究的範圍涵蓋

- 行政機關成員的選舉或委任；
- 立法機關成員的選舉或委任；
- 行政機關與立法機關之間在架構及運作上、正式和非正式的相互關係；及
- 政治參與的其他方式，例如全民投票、憲制議會或憲制會議、政黨等。

2.2 是項研究探討了美利堅合眾國(美國)、聯合王國(英國)、法蘭西共和國(法國)、德意志聯邦共和國(德國)、日本、新西蘭及新加坡共和國(新加坡)的政府體制。選取美國作為研究對象，原因是該國實行典型的總統制政府模式。選取英國是因為該國的執政內閣閣員全部為立法機關的成員。選取法國是因為該國的執政內閣閣員不得同時出任立法機關的成員。選取德國是因為該國容許但沒有規定執政內閣閣員須為立法機關的成員。選取日本、新西蘭及新加坡是因為該等國家近年曾對各自的選舉法例進行改革。

3. 研究方法

3.1 本報告的資料來自互聯網、政府報告及有關的學術材料。

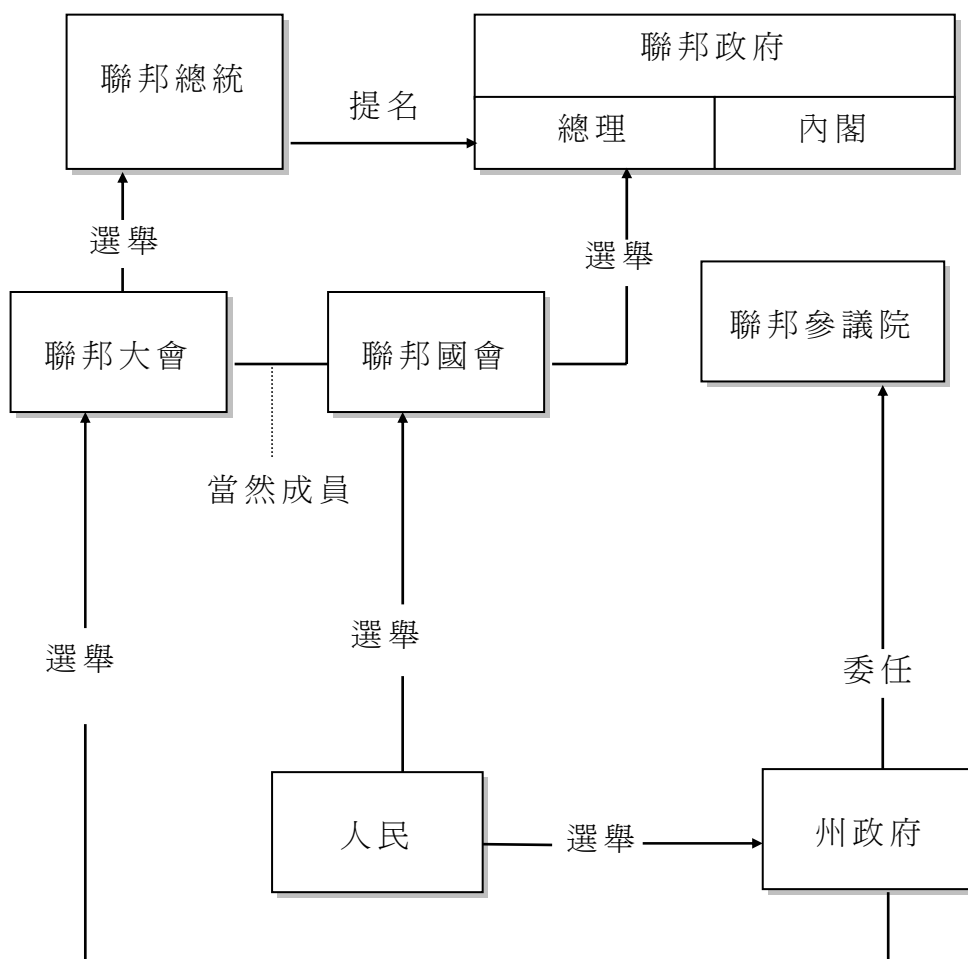
3.2 本研究報告提述的所有法律條文均指《德意志聯邦共和國基本法》(下稱"《基本法》")截至 1998 年 7 月 16 日的修訂本的相關條文，否則將會特別註明。

第 2 部 —— 一些基本資料

4.1 在 1998 年，德國人口 8 204 萬。德國是一個聯邦共和國，實行議會制政治體制，設有兩院制的立法機關(聯邦國會及聯邦參議院)和司法機關(包括憲法法院)(見圖 1)。聯邦總統是國家元首，另由聯邦總理擔任政府首長。聯邦總理由聯邦國會選舉產生，負責領導由聯邦部長組成的內閣。聯邦總理及聯邦部長均無須為立法機關成員。

4.2 德國現行採用的憲法，即《基本法》，源自 1949 年 5 月 23 日頒布的由前西德議會公布的憲法。1990 年，東西德統一，《基本法》成為了全國憲法。

圖 1 —— 德意志聯邦共和國的政制



第 3 部 —— 行政機關

5. 國家元首

5.1 德意志聯邦共和國的國家元首是聯邦總統(下稱“總統”)。

候選人的甄選

5.2 總統必須年滿 40 周歲，不得為政府或任何立法機關的成員，亦不得擔任其他受薪的職位。

選舉方式

5.3 總統並非由直接選舉產生，而是由聯邦大會(The Federal Convention)選出。聯邦大會是專為推選總統而設的憲制機關，由聯邦國會議員及相同數目的州議員(由各州議會選出)組成。總統選舉最多可進行 3 輪投票。在首兩輪投票中取得過半數票的候選人當選，但如無人取得過半數票，在第 3 輪投票中取得多數票的候選人即可當選。總統的任期為 5 年，如再獲選，可連任 1 次。

罷免

5.4 根據第 61(1)條，“聯邦國會或聯邦參議院可以對聯邦總統故意違反《基本法》或其他聯邦法律的行為向聯邦憲法法院提出彈劾。”如聯邦國會或聯邦參議院的四分之一議員投票同意，可提出彈劾總統的動議。然而，如要就彈劾進行審理，則須兩議院其中之一的三分之二議員通過。如聯邦憲法法院確定總統故意違反《基本法》或其他聯邦法律，可以宣布總統下台。

職能及權力

5.5 總統是國家禮節性的元首。總統履行多項職能，包括代表國家任免聯邦法官及聯邦高級公務員、頒布法律及宣布國家進入緊急狀態等。不過，在履行上述所有職能時，總統只是依照政府或議會的意願行事，並不負責制定政策。

5.6 總統有權以聯邦的名義與外國締結條約，派遣及接待使節，以及在國際關係上代表國家，但這些職能純屬禮儀性質。

5.7 總統獲授權任免聯邦法官、聯邦高級公務員及武裝部隊的受命軍官。

5.8 在立法方面，總統須負責簽署根據《基本法》制定的聯邦法律，並在聯邦法律公報上予以公布。

5.9 總統發布的命令及指令須經聯邦總理或相關的部長副署方可生效。此項規定不適用於任免總理或解散聯邦國會的安排(第 58 條)。

6. 職邦總理

6.1 內閣及政府均以聯邦總理為首。根據第 62 條，聯邦政府由聯邦總理(下稱“總理”)及聯邦各部部長(下稱“部長”)組成，而內閣閣員則由各部部長出任。

候選人的甄選

6.2 總理無須為立法機關成員。

6.3 雖然總理是在聯邦國會選舉後選出，但在選舉前，各黨均會提名其屬意的總理候選人，這人通常是黨領袖。在德國，單一政黨控制聯邦國會的情況甚少出現。在聯邦國會選舉過後，各政黨隨即進行商議，定出他們屬意的總理候選人。總統繼而向聯邦國會提名總理候選人。

選舉方式

6.4 總理人選由總統提名，由聯邦國會在不進行辯論的情況下選舉產生(第 63 條)。

6.5 迄今，由總統提名的所有候選人均可當選總理。

罷免

6.6 聯邦國會須透過以國會議員的過半數票選出繼任的總理(稱為“建設性的不信任投票”)，才可對現任總理表示不信任。總統必須任命聯邦國會選出的繼任人(第 67 條)。聯邦國會不能只動議對總理進行不信任投票。

6.7 自 1949 年以來，第 67 條曾兩次被引用。第一次在 1972 年，議院曾提出建設性的不信任投票，但卻未取得絕對多數票。另一次在 1982 年，議院提出類似的動議，提名由赫爾穆特·科爾(Helmut Kohl)取代赫爾穆特·施密特(Helmut Schmidt)。是項動議獲得通過，施密特遭聯邦國會罷免。一般而言，德國總理的任期有一定程度的保障(表 1 載列歷任總理離任的理由)。

表 1 —— 1949 年往後歷任總理離任的理由

姓名	在任期間	履任時的年齡	離任理由
康拉理·阿登納 (Konrad Adenauer)	1949-1963	73	年屆 85 歲時，在黨及聯合政府同盟伙伴的壓力下退休。
路德維希·艾哈特 (Ludwig Erhard)	1963-1966	66	在黨及聯合政府同盟伙伴的壓力下辭職。
庫爾特·格奧爾格·基辛格 (Kurt-Georg Kiesinger)	1966-1969	62	選舉後離任，因「自民黨」與社民黨結盟。
維利·勃蘭特 (Willy Brandt)	1969-1974	56	在一宗特務事件後辭職。
赫爾穆特·施密特 (Helmut Schmidt)	1974-1982	56	在建設性的不信任投票中落敗。
赫爾穆特·科爾 (Helmut Kohl)	1982-1998	52	選舉後離任，「基社盟」在選舉中落敗。

資料來源： Robert Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies*, London: Macmillian Press Ltd., 1995, p.83, 由作者更新資料

備註： 自民黨：自由民主黨；社民黨：社會民主黨；基社盟：基督教社會聯盟

聯邦總理府

6.8 總理府負責協助總理履行工作，聯邦總理府主管由一名聯邦部長出任，轄下約有 500 名職員。聯邦總理府負責籌備內閣每周會議及宣布內閣所作的決定，監督內閣決策的執行情況，以及統籌所有議會質詢的答覆。

職能及權力

6.9 德國的政制由總理執掌大權。第 65 條訂明總理及各部部長的權力。總理負責決定政治總綱，並承擔有關責任。總理須向國會負責，但聯邦政府無須向國會負責。只有總理有權提出信任投票，以及要求解散聯邦國會(請參閱第 10.7 段)。

6.10 總理有權任命內閣其他閣員，以及開設或取消聯邦政府各部門。總理亦負責召開及主持內閣會議。

7. 內閣

委任/撤換

7.1 內閣閣員由聯邦各部部長(下稱“部長”)出任，由總統根據總理的提名委任。部長人選不須來自立法機關。然而，部長通常都是聯邦國會議員。若干部長的職位(如國防及財政部長)由《基本法》內的相關條文設立。

7.2 實際上，總理任命部長的權力極之有限。由於德國實行聯盟政治，總理通常須接受聯盟伙伴提名的部長人選。

7.3 德國內閣部長進身內閣的途徑，通常是在議會、黨政及專業工作方面有悠久經驗，並且是成績斐然的人仕。

7.4 聯邦國會可要求總理罷免部長，但總理可以拒絕¹。當總理下台時，各部部長亦須同時下台。

¹ 《基本法》並無有關就個別部長提出不信任動議的條文。

內閣閣員人數

7.5 內閣閣員除總理外，還有各部部長、總理府轄下的國務秘書及議會秘書² (State and Parliamentary Secretaries)，以及聯邦新聞局局長。部長人數及職責由總理決定。內閣閣員數目介乎 15 至 26 人(見表 2)。1949 年以後成立的所有內閣，都是由兩個或以上的政黨聯盟組成。

表 2 —— 1949 至 94 年期間，總理所屬政黨在執政聯盟中的勢力

年份	在任總理	內閣人數	總理所屬政黨 (出任部長的百分比)	其他政黨 (出任部長的百分比)
1949-53	阿登納(Adenauer)	15	36	64
1953-57	「基民盟」	19	55	45
1957-61		19	88	12
1961-63		24	65	35
1963-65	艾哈特(Erhard)	26	59	41
1965-66	「基民盟」	24	62	38
1966-69	基辛格(Kiesinger)	23	42	58
	「基民盟」			
1969-72	勃蘭特(Brandt)	19	80	20
	「社民黨」			
1972-74		21	71	29
1974-76	施密特(Schmidt)	20	73	27
	「社民黨」			
1976-80		20	73	27
1980-82		21	75	25
1982-83	科爾(Kohl)	23	50	50
	「基民盟」			
1983-87		25	53	47
1987-90		26	55	45
1990-94		23	60	40

資料來源： Robert Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies*, London: Macmillian Press Ltd., 1995, p.93.

備註： 基民盟：基督民主聯盟；社民黨：社會民主黨

² 國務秘書由公務員出任，負責維持部門行政的整體連貫性。議會秘書由國會議員擔任，負責維繫各部長與政黨小組之間的關係及溝通。

職能及權力

7.6 各部部長根據總理制定的指引，獨立管理其負責部門及承擔責任。“各部門之間的意見分歧”由內閣裁決(第 65 條)。

7.7 德國內閣不會就政府政策進行公開討論、辯論及作最終決定。內閣通常負責通過決定，而並非作出決定。它發揮統籌作用多於作出集體決定的作用。大部分政府政策都是經由個別部長與總理進行商議敲定。內閣部長最少由兩名國務秘書輔助：(1)由公務員出任的國務秘書負責管理部門行政，及(2)國會國務秘書負責協助部長處理政治事宜。

8. 政治公務員

8.1 擔任政治公務員職位的人員，必須同意政府的基本政治目標，以履行職責。該等職位可於任何時間開設或取消，無須述明理由。政治公務員的人數相對較少。直接受僱為聯邦服務的 130 000 名公務員中，只有約 400 名為政治公務員。聯邦機關轄下政治公務員的例子包括：設於各部的國務秘書及分部國務秘書、外務辦公室及保安服務部的高級公務員，以及聯邦刑警辦公廳廳長。

第 4 部 —— 立法機關

9.1 德國奉行兩院制。兩院分別為聯邦國會及聯邦參議院。

10. 聯邦國會

10.1 聯邦國會是由選民自由選出的議員組成的立法機構。

組成

10.2 聯邦國會最少設有 656 個議席，半數議席由選區選舉產生。另一半則按比例代表制選出，由聯邦各州政黨選舉名單的候選人中產生。議席數目由《聯邦選舉法令》訂明。

10.3 聯邦國會在現任第 14 屆選舉任期(1998 年至 2002 年)中共有 669 名議員。由第 15 屆選舉任期(2002 年至 2006 年)起，議員人數將減少至 598 名。

選舉方式

10.4 聯邦國會的選舉每 4 年舉行一次，除非國會提早解散。《基本法》規定，聯邦國會議員由直接、自由、平等和保密的選舉產生，但選舉細節則由《聯邦選舉法令》規定（第 38 條）。每名選民擁有兩張選票，第一張選票是選擇選區內的候選人，第二張則選擇政黨。

10.5 聯邦國會半數議員經由選民在選區投票中選出，得票最多的候選人當選。

10.6 政黨選票十分重要，因為是用以決定政黨在聯邦國會中可取得的席位。某政黨在選區競選中贏取的席位，須從經政黨選票過程取得的席位總數中扣除，餘下席位則由該政黨的州競選名單候選人填補。如政黨在選區競選中贏得的席位超過其按比例代表制所得的席位，政黨可以保留這些額外席位，而該屆聯邦國會的議員人數便會增加。自 1953 年起，每一政黨須贏得最少 5% 選票或 3 個選區的議席，才可在聯邦國會獲得按比例計算的代表議席。不過，是項規則並不適用於 1990 年統一德國的國會選舉。

解散

10.7 德國總理並不如英國首相般擁有解散議會的權力。不過，總統可以根據《基本法》規定的兩個情況解散聯邦國會：

- (1) 如被提名出任總理的候選人在經過 3 輪投票後，仍無人取得聯邦國會議員的整體過半數票，則總統可以任命獲得相對多數票的候選人為總理，或在第 3 輪投票起計的 7 日內解散聯邦國會(第 63(4)條)。
- (2) 如總理提出對其表示信任的動議未能取得聯邦國會的過半數議員支持，總統可根據總理的建議，在 21 日內解散聯邦國會(第 68(1)條)。

10.8 根據第 68(1)條，一旦聯邦國會議員以過半數票選出另一位總理，總統解散聯邦國會的權力即告失效。自 1949 年以來，聯邦國會曾兩次在任期屆滿前遭解散，即在 1972 年 9 月及 1983 年 1 月。在上述兩次中，在任總統均是根據第 2 項情況解散聯邦國會。

職能及權力

10.9 《基本法》委予聯邦國會的主要職能包括立法、選出總理、監察聯邦政府、選出聯邦憲法法院的半數成員等。聯邦國會亦須履行監督行政機構及武裝部隊的特別職責。

10.10 聯邦國會的立法權力載於《基本法》，“聯邦法案須經聯邦國會通過。”(第 77(1)條)。

10.11 德國的立法權由聯邦政府及州政府分掌(第 70 至 75 條)。國家專有的立法範圍包括外交事務及國民身份。若干政策範圍內，屬於原則性的法律須在聯邦層面通過，各州有關當局須在這些政策範圍的地方法律採納聯邦法律的主要原則，其中包括高等教育、新聞及電影業，以及土地分配等。在另一些政策範圍，聯邦立法機關及各州的立法機構擁有共同立法權。各州立法機關可以在聯邦政府未有立法的範圍進行立法，這包括民事法、刑事法及刑罰；出生、死亡及結婚登記事務；以及結社及集會法。

10.12 聯邦國會有權提出及通過彈劾總統的動議(見上文第 5.4 段)，亦可藉通過建設性不信任投票罷免總理(見上文第 6.4 段)。

10.13 根據第 94 條，聯邦憲法法院由聯邦法官及其他成員組成，而半數成員須經聯邦國會選舉產生。

10.14 《基本法》的任何修改必須同時獲得聯邦國會及聯邦參議院三分之二的議員同意才可通過。

10.15 第 45a 條授權聯邦國會參與有關外交及國防的事務，該條規定聯邦國會可以設立外交事務委員會及國防委員會。國防委員會更擁有調查委員會所有的各種權力(見第 14.4 段)。

10.16 聯邦國會亦積極參與歐洲一體化的進程。第 23(1)條規定，德國聯盟的主權可在聯邦國會的同意下轉移。聯邦國會必須獲得參與歐洲聯盟(下稱“歐盟”)事務的機會，並在政府參與歐盟立法工作時先予諮詢。

10.17 聯邦國會根據具備有關法律效力的各項條文，委任其成員或其他個別人士出任政府多個督導及監督機構的成員。舉例而言，聯邦國會委任 3 名聯邦國會議員出任聯邦債務行政機關轄下債務委員會的成員，而聯邦郵政通訊部轄下規管局的 18 名成員中，有 9 名由聯邦國會委任。

11. 聯邦參議院

11.1 聯邦參議院由 16 個州政府代表組成，是州政府參與聯邦立法及行政事務的途徑。

組成

11.2 聯邦參議院議員由各州的政府委任。聯邦參議院每年選出 1 位議員出任議長，各項決定須取得議員過半數票通過。參議員投票時的票數，會按各州的居民人數比例計算，各州最少有 3 票，最多有 6 票。各州的參議員投票時必須投團體票(即全部 3 至 6 票取向必須相同)。

11.3 聯邦參議院議員通常包括各州州長、州政府的聯邦事務部部長、財務部部長及其他委任成員。各州其他內閣閣員通常會成為聯邦參議院的代理議員，而當他們代任參議院議員時，即享有參議員所有的同等權利。

11.4 聯邦參議院議員並不享有與國會議員的豁免權或補償規定。同一人不可同時兼任聯邦參議院及聯邦國會議員。

委任方式

11.5 聯邦參議院議員由各州政府委任及罷免。

解散

11.6 聯邦參議院不設任期，屬於常設機關。

職能及權力

11.7 在立法方面，在所有聯邦法案中，逾半須經聯邦參議院批准，尤其是關乎各州重要利益的法案，例如有關財務或各州行政權力的法案³。在另一些情況下，聯邦參議院只擁有提出反對的權力，但聯邦國會可推翻聯邦參議院的反對(有關立法程序的詳細討論載於下文第 12.1 至 12.6 段)。

11.8 聯邦參議院有權提出彈劾總統的動議(見上文第 5.4 段)。

11.9 聯邦憲法法院的半數成員由聯邦參議院選舉產生。聯邦參議院可以就某事項是否符合憲法的問題提出訴訟，並在聯邦憲法法院的訴訟中陳述聯邦參議院的立場。

11.10 《基本法》的任何修改必須同時獲得聯邦國會及聯邦參議院三分之二的議員同意才可通過。

11.11 聯邦參議院選出的議長，在聯邦總統無法行使其職權時代理其職位。

11.12 聯邦參議院亦積極參與歐洲一體化的進程，參議院就特定的歐盟建議提交立場聲明，供內閣審議。

³ 見附錄 I

12. 立法程序

12.1 德國的立法過程較為繁複。聯邦政府或立法機關轄下兩院的成員均可提出法案。政府在正式提出法案前，須進行多個階段的修改及諮詢工作，涉及的人員包括公務員、聯邦部長及各州部長、受影響的利益團體，以及總理府。

12.2 聯邦國會處理的法案通常經過“三讀”。聯邦國會先進行法案首讀，然後轉交委員會研究。在進行二讀時，聯邦國會參考委員會的建議深入研究法案，然後於三讀時就法案進行最後表決。

12.3 法案經聯邦國會通過後，便會提交聯邦參議院。對關乎各州利益有重大影響的法案必須獲得聯邦參議院同意(見附錄 I)。至於其他經聯邦國會通過的法案，如聯邦參議院並無異議，即成為法律。如聯邦參議院提出異議，聯邦國會便再行審議法案。如法案遭聯邦參議院以議員過半數票或三分之二的多數票反對，聯邦國會須同樣以過半數票或三分之二的多數票駁回聯邦參議院的反對。

12.4 如出席聯邦國會及聯邦參議院會議的議員人數符合法定人數，則兩院只須以簡單多數票通過決議。一些決議(特別是涉及憲法修改的決議)則須以三分之二議員的多數票通過。

12.5 對於須經聯邦國會及聯邦參議院同意的法律，如兩院出現意見分歧，聯邦參議院可向調解委員會提出異議。調解委員會由 16 名聯邦國會議員及 16 名聯邦參議院議員組成，致力尋求折衷的建議，以提交兩院通過。

12.6 聯邦法規由總統負責發出及公布。總統既有權利亦有責任覆核法律是否符合憲法規定。如總統斷定某法律實質上違反憲法，又或在立法過程中違反憲法，總統須否決該項法律。德國在 1949 年至 1990 年期間共通過 4 389 條聯邦法律，當中只有 6 條遭否決。

第 5 部 —— 行政及立法機關的關係

13. 部長負責制

13.1 第 65 條提供了德國部長負責制的依據，該條規定：

“聯邦總理確定政策總綱並對此承擔責任。在該政策總綱範圍內，聯邦各部部長可獨立處理其主管的部門的事務，並自行承擔責任。聯邦政府負責調解聯邦各部部長之間的意見分歧。聯邦總理根據聯邦政府通過，並經聯邦總統批准的規則，掌管有關聯邦政府的事務。”

13.2 上述條文說明德國的政制何以經常被稱為“總理民主制”。聯邦政府中只有總理一職經由國會選舉產生，亦只有總理須向國會負責。當國會不再支持總理時，可以透過建設性不信任投票令總理下台，這項規定闡明有關的問責安排。

13.3 第 65 條第 2 句訂明所謂的“部長原則”。聯邦部長應按照總理制定的政策總綱處理其主管的部門的事務及承擔責任。總理不得干預各部的日常運作。

13.4 在德國集體負責的觀念並不受到重視。正式來說，聯邦部長只須向總理負責。內閣閣員過往曾多次公開表示不同意其他同僚的見解。個別部長的決定並不會迫使其他持不同意見的部長辭職。

13.5 第 65 條第 3 句界定“內閣原則”，訂明由聯邦政府(即內閣)就聯邦各部部長之間的分歧作出裁決。雖然德國內閣閣員總是由國會成員出任，但內閣向國會交待的渠道十分有限。

立法提案

13.6 政府、聯邦國會議員或聯邦參議院均可提出法案，但提出法案的聯邦國會議員人數最少須佔議員總數的 5%（相等於 1 個國會小組）。聯邦國會個別議員沒有權力作出立法的提案。

13.7 如法案由聯邦參議院或聯邦政府提出，應先讓並非提出法案的其餘兩方提出意見。由政府提出的法案會先提交聯邦參議院，而聯邦參議院提出的法案則會先交予政府，再由政府提交聯邦國會。由聯邦國會最少 5% 的議員提出的法案會先在聯邦國會會上提出。表 3 列明在聯邦國會第 12 屆(1990-94 年)及 13 屆(1994-98 年)選舉任期提出的法案數目。

表 3 —— 聯邦國會第 12 屆及第 13 屆選舉任期內提出的法案數目

	第 12 屆選舉任期 (1990-94 年)	第 13 屆選舉任期 (1994-98 年)
提出的法案總數	774	923
— 由聯邦政府提出	402 (52%)	443 (48%)
— 由聯邦國會提出	294 (38%)	329 (36%)
— 由聯邦參議院提出	78 (10%)	151 (16%)
獲通過的法案	463 (60%)	565 (72%)

資料來源： 見附錄 III。

備註： 括號內的數字是在提出的法案總數中所佔的百分比。

13.8 在 1949 至 1990 年期間，大部分法案(約 60%)由政府機關提出。然而，在聯邦國會第 12 及第 13 屆任期內，由政府提出的法案所佔的比重已分別下降至 52% 及 48%。這並不表示政府有欠積極，只是政府選擇透過國會小組提出法案。其實，由國會提出的法案中，許多都源自行政機關。在 1990 至 1994 年期間，共有 99 項非政府提出的法案成功獲聯邦國會通過，當中 97 項是由 1 個或以上的執政黨派支持提出。

13.9 如預期有關法案涉及重大的公共開支(即所謂“財務法案”)，聯邦國會下設的預算委員會便會應邀進行審議，在首讀時確定法案能否配合國家的財政狀況。預算委員會的報告會在進行二讀時直接提交聯邦國會全體會議。預算委員會須提出如何應付有關開支的建議，否則法案不會獲得通過。

13.10 財務法案須經預算委員會審核，目的在於避免聯邦政府行使第 113 條所賦予的權力。該條規定，聯邦政府有權阻止帶來財政影響的財務法案生效。政府亦可要求聯邦國會重新審議任何在財政上似乎不合理的法案(見附錄 II)。事實上，聯邦政府從未行使這項權力。在實際情況下，預算委員會在研究有關法案時，會討論如何納入新增開支或填補收入損失的方法，以便法案獲得通過。

14. 監察行政機關

14.1 聯邦國會跟其他國家的國會一般，以各種的方法對聯邦政府實施監督，包括委任調查委員會、辯論及提出質詢等。聯邦國會於第 12 屆及第 13 屆選舉任期內的工作統計數字列於附錄 III。

常設委員會

14.2 聯邦國會主要透過各常設委員會進行其行政監督的工作。委員會的任期橫跨整個選舉任期。聯邦國會委員會的權力，比英國及法國相應的組織還要大。在這二十多個委員會中，大部分對應政府的各部門。根據第 43(1)條，聯邦國會及其委員會有權要求各部部长出席會議。

14.3 一些常設委員會獲賦予特別職責⁴，其中包括成立申訴委員會。第 17 條明文規定每個人均有權向聯邦國會提出申訴。申訴委員會不僅有權傳召政府官員出席其會議，更有權要求政府及其轄下有關當局提供資料。

調查委員會

14.4 在有四分之一的議員支持下，聯邦國會有權成立調查委員會，對特定的事宜作出調查。調查委員會有權傳召政府人員作供及要求政府提供資料。在 1949 年至 1990 年期間，總共成立了 27 個調查委員會，其中 21 個由反對黨提出成立。

⁴ 獲賦特別職責的委員會包括預算委員會、國防委員會及外交委員會。

辯論

14.5 辯論以不同的形式及在不同的時限內進行，其中包括(1)就政府施政報告書及預算案的重要辯論；(2)就特定的事宜作出的簡短辯論；以及(3)就公眾關注事件作出的辯論。

質詢及提問

14.6 大型的質詢通常涉及具一般重要性的政治事宜。此等質詢可由國會小組或不少於 34 名議員所提出。每位聯邦國會議員可於每星期的會議中向政府提出兩項口頭提問及於一個月內最多可提出四項書面提問。自 1988 年起，聯邦國會議員可於每星期的內閣會議後即時提問有關聯邦政府商議的事宜。有關上兩個選舉任期內的質詢及提問的統計數字載列於附錄 III。

國會防務專員

14.7 根據第 45b 條，國會防務專員的職責是協助聯邦國會執行國會監督工作。專員由聯邦國會選舉產生，任期五年。專員在數名職員的協助下，代表聯邦國會或國防委員會擔任調查的工作。專員有權根據本身獲賦予的權力提出查詢，亦可直接處理武裝部隊成員認為其法律權利受到侵犯而作出的投訴。

15. 審核公共開支

15.1 聯邦國會每年撥款予聯邦政府作為其運作的經費。聯邦政府有全權提出撥款法案。每年初夏，個別政府部門須向聯邦財政部提交其開支預算。而聯邦財政部的職責是統籌各部門間的協商及確保各部門的財政預算不會超出政府中期財政計劃的規限。各部門與財政部之間的爭議，通常可在財政預算案呈交內閣之前得到解決，而政府則負責解決餘下的意見分歧，以及達成最終的集體決議。

15.2 聯邦財政部必須確保聯邦收支平衡。在有需要時，可以借貸的形式來支付額外的開支。根據第 110(1)條，財政預算必須收支平衡。

15.3 撥款法案必須在同一時間遞交聯邦國會及聯邦參議院(第110(3)條)。法案在全體會議首讀後，會轉交預算委員會審議。預算委員會須收集由負責監督各部的常設委員會所提交的報告及建議。

15.4 預算委員會是聯邦國會中權力最大的委員會。按傳統做法，預算委員會主席由反對黨一名資深成員擔任。雖然委員會中各成員均具相當的經驗及專業知識，但基於執政黨佔大多數議席的委員亦相對團結，委員會對預算案可作出修改的餘地不多。

15.5 在撥款法案的二讀及三讀中，預算委員會的建議通常會獲得接納。二讀辯論及三讀辯論的特色，是政府與反對黨的衝突往往出現在廣泛的政策事務層面，而不是預算案的細則。

第6部 —— 不同形式的政策參與

16. 政黨

16.1 《基本法》中第 21 條藉下列規定，明確地承認政黨：

- “(1) 政黨有助人民凝聚政治意志。政黨可以自由成立。政黨的內部組織必須符合民主原則。它們必須公開說明其經費來源，使用的情況及其財產狀況。
- (2) 倘若某政黨的宗旨或黨員的行為旨在損害或廢除自由民主的基本秩序，或危及德意志聯邦共和國的存在，該政黨是違反憲法的。聯邦憲法法院會就是否違反憲法的問題作出裁決。
- (3) 細則由聯邦法律決定。”

16.2 聯邦憲法法院於 1952 年禁制德國社會主義帝國黨(Socialist Reich Party)，又於 1956 年禁制德國共產黨(Communist Party)。最近亦有兩個極端右翼黨派因種種原因不獲聯邦憲法法院承認為政黨，其中原因包括其活動的規模過小及黨員人數不足。

16.3 根據第 21(3)條，聯邦國會於 1967 年通過《政黨法》。《政黨法》分為 7 部分。第 I 部分涵蓋政黨的地位及作用；第 II 部分關乎政黨的內部組織；第 III 部分關乎候選人的提名；第 IV 部分關乎選舉活動的經費；第 V 部分關乎政黨的帳目；第 VI 部分關乎如何執行禁制違憲政黨的禁令；第 VII 部分就對政黨的捐獻及黨員費的免稅規則作出規定。

註冊

16.4 《政黨法》訂明了政黨的定義。“政黨就是在聯邦或者州的層面長期持久地影響人民政治意志的形成，並致力於在聯邦國會和州議會作為人民代表的公民聯合體”。每個政黨必須有一個書面的綱領和成文的章程。執行委員會必須至少兩年選舉一次，其成員最少為 3 人。而國會候選人必須以秘密投票方式產生。

政黨財政⁵

16.5 《政黨法》訂明政黨的合法經費來源。政黨可向個人及團體籌募經費，以及接受個人及團體的捐獻。個人向政黨作出的捐獻可以申請扣稅。單身人士可扣稅捐獻的最高總額為 6,000 馬克(即港幣 25,380 元)⁶，已婚人士可扣稅捐獻的最高總額為 12,000 馬克(即港幣 50,760 元)；而超過 6,000 馬克的捐獻不會獲得扣稅。商業機構對政黨的捐獻則不可申請扣稅。

16.6 根據《政黨法》，政黨不可接受海外捐獻，但如果捐獻的人為德國公民或主要為德資的公司則除外。外國人對德國政黨的捐獻上限為 1,000 馬克(即港幣 4,230 元)。

16.7 政黨須要向聯邦國會議長呈交其帳目的每年公共報表。所有超過 20,000 馬克(即港幣 84,600 元)的捐獻，必須紀錄捐獻人的姓名及住址。

對政黨的公共資助

16.8 政黨如果在聯邦國會或歐洲議會選舉中獲得 0.5% 的票數，或在州選舉中獲取 1.0% 的票數，便有權要求政府補償選舉活動的開支。每黨以首先 500 萬票計，每票可得撥款 1.3 馬克(即港幣 5.5 元)(以作為對小規模政黨的支持)。500 萬票以上的所得選票中，每票可得撥款 1.00 馬克(即港幣 4.2 元)。至於每黨從黨員費及／或 6,000 馬克(即港幣 25,380 元)或以下的個人捐獻中，每馬克可得撥款 0.50 馬克(即港幣 2.2 元)，而每年在這方面的撥款上限為 2 億 4,500 萬馬克(即港幣 10 億 3,640 元)。表 4 列出 1998 年主要政黨所得的公共資助。

表 4 —— 1998 年主要政黨所得的公共資助

政黨	所獲撥款額	
	(百萬馬克)	(百萬港元)
德國社會民主黨	96.8	409.5
綠黨	18.2	77.0
基督教民主聯盟	73.8	312.2
基督教社會聯盟	17.6	74.4
自由民主黨	13.2	55.8
民主黨聯盟	13.4	56.7

資料來源： “Party and Campaign Finance in Germany: An Overview”

⁵ 載於網址 http://www.germany-info.org/f_index.html 的 “Party and Campaign Finance in Germany: An Overview”

⁶ 在 1999 年，1 德國馬克=4.23 港元。

17. 近期選舉制度的改革

17.1 在統一以前，西德的選舉制度十分穩定。選舉法例並沒有重大的改變。1953年選舉法的修改只為選舉制度帶來輕微的變更。

17.2 在德國統一過程中，有關當局曾經就統一後的德國應否採用西德的選舉制度進行討論。最後決定沿用西德的選舉制度。在1990年的選舉中，對於5%票數下限的規定作出臨時修改，該規則在原西德及東德部分應用時分別適用。

18. 與政治改革有關的憲法修訂

18.1 第79條訂明任何旨在修訂《基本法》的法律必須獲聯邦國會議員三分之二和聯邦參議院三分之二表決贊成。對《基本法》的修改，不得將聯邦解體成為多個州，不得剝奪各州參與聯邦立法的機會，或不得損害第1條(保護人的尊嚴)和第20條(政治和社會結構，保衛憲法秩序)規定的基本原則。

18.2 《基本法》經常會作出修訂。截至1998年7月止，修訂達46次。德國的統一及歐洲的一體化是近年引致一連串《基本法》修訂的主要事件。

德國統一實例

18.3 本報告選擇討論德國的統一為實例。報告會簡述德國在統一時憲法修改的過程。誠然，德國統一過程牽涉多方面的憲法問題，其中很多問題更超越政治改革的範疇。本報告只是藉這個案例闡明如何對《基本法》進行重要的修改。

18.4 在統一的初期，部分意見表示較為理想的做法是德國統一的過程應根據《基本法》第146條進行。即在全民公決通過的情況下，制訂一個適用於整個德國的新憲法。

18.5 政府及反對黨對於當時的憲法應否作出修改及應作出多少修改持不同意見。執政聯盟(基督教民主聯盟及自由民主黨)支持只需成立“憲法委員會”，對《基本法》作出修改。

18.6 社會民主黨及綠黨則較為贊成成立“憲法議會”，把《基本法》發展成一套為新統一德國而制訂的永久憲法。

18.7 經過廣泛的討價還價後，終於成立了由 64 名成員(聯邦國會及聯邦參議院各 32 名成員)組成的“聯合憲法委員會”。委員會舉行了 25 次會議，曾審議 75 個修改《基本法》的建議，以及收到 80 萬封由關注團體及個別公民遞交的請願書。

18.8 反對黨提出的許多建議都不獲委員會接納。但委員會仍同意有需要加強憲法中與聯邦有關的條款。委員會同意的修訂建議包括對第 3 條有關性別平等及殘疾人士的兩項修訂、對第 20 條有關國家致力保護環境所作聲明的修訂、對於地方自治的一項修訂，以及關乎各州及國家政府立法權的數項修訂。其中多項修訂已於 1994 年獲聯邦國會及聯邦參議院通過。

19. 全民公決

19.1 《基本法》中並無提供全國性全民公決的條文。但根據《基本法》第 29 條及第 118 條，如要重新劃分地區，須進行地區性的全民公決。自第二次世界大戰結束以來，德國從未舉行公民公決。

附錄I

須經聯邦參議院同意的法案

《基本法》條文規定哪些類別的法案須經聯邦參議院同意。這些法案可分為三類：

- 對憲法作出更改的法案。這類法案須經聯邦參議院三分之二的大多數票數通過。
- 對州財政有所影響的法案。其中最主要的包括關乎州政府或地方政府有參與徵收的稅項的法案，例如有關入息稅、增值稅及車輛稅的法案。
- 影響各州行政主權的法案。此類尤其重要，因為只要法案中包含任何對州的權力會做成影響的條文，整項法案便須經聯邦參議院同意。舉例來說，倘若聯邦法例已就某種司法上的安排、形式、時限、行政費用或郵遞類別作出規定，基於此類條文的限制，其中只有少部分涉及這些範疇、而大致上不會影響州的利益的法案，仍須經聯邦參議院同意。國際條約及有關國防事務的法案均屬於此類別。

資料來源： Larry Fischer, *The German Bundesrat*, Bonn: Public Relations Office, the Bundesrat, 1991.

附錄II

《德意志聯邦共和國基本法》 第113條

第 113 條(支出的增加，收入的減少)

(1) 聯邦政府提議的，或涉及新的支出或可能將來會做成新的支出的增加預算支出的法案，須經聯邦政府的同意。這也適用於涉及收入減少的法案。聯邦政府可以要求聯邦國會對這種法案延緩表決。在這種情況下，聯邦政府應該在 6 個星期內對聯邦國會聲明自己的立場。

(2) 在聯邦國會通過這種法案後 4 個星期內，聯邦政府可以要求它對該法案再次表決。

(3) 如果該法案根據第 78 條規定已成為法律，聯邦政府只有在 6 個星期內，並且只有在開始進行本條第一款第三和第四句或第二款中規定的程序後，才能拒絕同意。在期限屆滿後，可視為已經表示同意。

附錄III

聯邦國會第12屆及13屆選舉任期內的工作統計

	第 12 屆 選舉任期 1990-94	第 13 屆 選舉任期 1994-98
大會全體會議	243	248
全體會議過程紀錄頁數	21,752	23,176
常設委員會	25	22
各委員會會議	2,680	2,479
調查委員會	3	3
調查委員會會議	287	195
研究委員會	4	5
研究委員會會議	273	243
法案	774	923
－由聯邦政府提交的法案	402	443
－由聯邦國會提交的法案	294	329
－由聯邦參議院提交的法案	78	151
獲通過的法案	463	565
聯邦國會出版的順序編號文件	8,588	11,972
申訴(無集體意見書)	81,000	76,100
大型質詢	98	156
小型質詢	1,346	2,071
口頭提問(問答時間)	4,241	3,537
書面提問	16,501	14,906
專題辯論	103	103
政府施政報告書	35	46
每周內閣會議後向聯邦政府提 問的會議	44	41

資料來源：Schick Zeh, 1999, The German Bundestag--Functions and Procedures, NDV Neue Darmstädter Verlagsanstalt, Rheinbreitbach.

參考資料

書本及文獻

1. Braunthal, Gerard *Parties and Politics in Modern Germany*, Boulder, Colorado: Westview Press Inc, 1996.
2. Conradt, David P. 6th edition, *The German Polity*, N. Y. Longman, 1996.
3. Edwards, G. E. (ed.) *German Political Parties: A Documentary Guide*, Cardiff: University of Wales Press, 1998.
4. Elgie, Rober. *Political Leadership in Liberal Democracies*, London: Macmillan Press Ltd., 1995.
5. Fischer, Larry *The German Bundesrat*, Bonn: Public Relations Office, the Bundesrat, 1991.
6. Konig, Thomas & Ulrike Liebert, "Germany: Party Influence or Chancellor Rule?" In Jean Blondel & Maurizio Cotta, *Party and Government: an Inquiry into Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*, London: Macmillan Press Ltd., 1996.
7. Muler-Rommel, Ferdinand "Federal Republic of Germany: A System of Chancellor Governmet," in Jean Blondel & Ferdinads Muller-Rommel, 2nd ed., *Cabinets in Western Europe*, N. Y. St. Martin's Press, Inc, 1997.
8. Muler-Rommel, Ferdinand "The Role of German Ministers in Cabinet Decision Making," in Michael Laver & Kenneth A. Shepsle (ed.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
9. Patzelt, Werner J. "The Very Federal House: The German Bundesrat," in Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus : Ohio State University Press, 1999.
10. Ress, Georg "The Constitution and the Requirements of Democracy," in Christian Starck (ed.) *New Challenges to the German Basic Law*, Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1991.
11. Schuttemeyer, Suzanne S. "Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: The German Answer for Institutionalizing Parliament," in Gary W. Copeland and Samuel C. Patterson (ed.) *Parliaments in the Modern World*, US: University of Michigan, 1994.

-
12. Volkmar Gotz, " Legislative and Executive Power under the Constitutional Requirements entailed in the Principle of the Rule of Law," in Christian Starck (ed.) *New Challenges to the German Basic Law* , Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1991.
 13. Sontheimer, Kurt " The Federal Republic of Germany (1949): Restoring the *Rechtsstaat*," in Vernon Bogdanor, ed., 1988, *Constitutions in Democratic Politics*, Aldershot: Gower Publishing Co. Ltd.
 14. Youngs, Raymond, *English, French & German Comparative Law*, London: Cavendish Publishing Ltd., 1998.
 15. Zeh, Schick, *The German Bundestag--Functions and Procedures*, NDV Neue Darmstädter Verlagsanstalt, Rheinbreitbach, 1999.

網址

1. 總理
<http://www.bundeskanzler.de/kanzlerenglisch/home.html>
2. 德國基本資料
http://www.bundesregierung.de/tatsachen_ueber_deutschland/englisch/index.html
3. 德國資訊中心，紐約
http://www.germany-info.org/newcontent/index_gic.html