

德国联邦议院党团法律制度研究*

程 迈

摘 要：现代民主政治是政党民主政治，在议会制国家进一步体现为党团民主政治。在德国联邦议院中，党团是在议会组织、活动与资源分配中有着明确宪法地位的基本单位。党团合宪地位的确立，是在《基本法》完成了对经典宪政模式中贤人政治和整体人民观的批判、引入政党国家理论的基础上才实现的。为了发挥党团对民主政治的积极作用、抑制其消极作用，《基本法》规定了党团相对议会、政党的独立。党团相对议会独立的本质，是少数党团相对多数党团的独立，只有实现这种独立才能落实立法与行政分权制衡的宪法原则，实践中的问题主要围绕着党团成立条件与资助平等。随着政党社会动员功能的萎缩，党团对政党的控制日益加强，但是为了督促政党保持并扩大其社会基础，有必要保证政党相对党团的独立性，对此，德国的实践主要从切断党团与政党的法律与经济联系着手。

关键词：德国联邦议院； 党团； 政党国家； 大众民主； 议员独立

作者简介：南昌大学 立法研究中心 研究员 南昌大学 法学院 副教授
博士 南昌 330031

中图分类号：D751.623； D951.611

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2014)04 - 0004 - 16

议会民主是宪政民主的基石。议会民主有议会外民主与议会内民主两个维度，议会外民主的重心在于选举制度的健康运作以及公民政治权利的实现；议会内民主的关键则是议会组织与活动的民主化。两个民主交织相伴而生，任何一个民主的缺失都会使实现议会民主的努力犹如沙上建塔。

* 本文受教育部人文社会科学研究青年基金项目“政党国家与德国基本法国家权力配置机制”(项目批准号:14YJC820008)资助。

现代民主政治是大众民主政治、政党民主政治。在成熟的民主国家,政党的社会动员能力日渐逊色于其他社会组织如工会、环保组织、行业协会等,政党的活动日渐集中在选举领域,议会内党团对政党政治主导作用越来越强,尤其是在一些实行议会制的国家,议会民主政治几乎可以等同于党团民主政治。于是过去的选民-议员-议会单线条的民主政治模式,转变成了目前的选民、政党、议员、党团、议会复杂的多重关系模式,党团在这种多重关系中居于核心地位,成为了议会内外民主政治的实际操盘手。

党团的作用在有着深厚纪律性和组织性传统的德国民主政治中表现得尤为明显。一个并不夸张的说法是,在德国,议会之外只见政党不见政客,政客只是因为其政党喉舌的身份而具有政治影响力;议会内只见党团不见议员,议员都是按照所属党团的决策而整齐划一地参与议会活动。党团的强大影响力及其在民主政治中的中心地位,构成了德国宪政民主制度中一个既有其德国个性又反映出议会民主政治在现代共性的现象,值得人们深入研究。

一、联邦议院党团的职能与法律地位

按照德国《议员法》的规定,党团是议员在联邦议院内结成的有法律主体资格的社团。^① 不过,同议员和政党都得到了《基本法》的明文规定不同,在联邦德国建立之初,西德《基本法》和法律都未提及党团。面对这一立法空白,联邦宪法法院首先利用《基本法》政党条款引申承认了党团的宪法地位,然后根据《基本法》的民主国家、议会自治、议员独立等条款,推导出了一系列规制党团活动的原则和规范,这些规定最终为 1995 年的《议员法》中对党团的专章规定所吸收,使得党团成为了在德国民主政治中有着明确法律地位并履行重要职能的法律主体。

(一)党团是议会组织与活动的基本单位

通过最近的 2013 年联邦选举进入联邦议院的政党有五个,联邦议院中相应地存在着四大党团,其中来自基民盟和基社盟两党的议员自第一届联邦议院起就结成了联盟党党团。按照联邦议院制定的《议事规则》^②和议会活动的各种惯例,联邦议院的组织、各种议会资源的分配基本上都是以党团为基本单位展开。

议会内各委员会和办事机构的人员分配都以党团为计算单位。例如议会在选举其主席团时,主席团主席根据惯例一般都来自议会中组成人数最多的党团,议事规则进一步规定每个党团都应至少拥有一名副主席人选。^③ 议会中各种委员会席位的分

^① § 46 Rechtsstellung, Abgeordnetengesetz.

^② Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages-GOBT.

^③ Art. 2 Abs. 1, GOBT.

配,也是根据各党团人数按照相应的比例进行分配,^①而且在分配过程中一般要保证执政联盟所属的各党团在该委员会内具有多数地位,从而保证议会对政府的支持。

基于这些规定,没有党团身份的议员无法进入各委员会。虽然议事规则为没有党团身份的议员留下了一些活动空间,例如议会中5%的议员联合体享有与党团相同的动议权,^②但考虑到各委员会在议会活动中发挥的核心作用,这些无党团身份的议员从组织上说已经处于绝对边缘化的地位。不过因为政党在德国选举的候选人提名中近乎垄断的作用,所有的候选人都来自于政党,在联邦议院中无党团身份的议员非常罕见,仅在1949年的第一届议会出现过三个当选的独立候选人,^③在其他届的议会中有时会因为议员当选后退党或被党团开除而出现过一个、两个独立议员。

在这种情况下,议会活动都是在党团间展开。在委员会活动之外,党团还享有各种发动议会程序的权利,例如阻止提案进入相关委员会审议、^④提出法律草案、^⑤对相关草案发动一读程序^⑥等等。这样,通过议会委员会内外的活动,党团实际上主导了议会的各种活动。

而且党团的影响领域并不仅限于议会内,更透过议会的宪法地位渗透到议会与其他国家机关的关系中。在实行议会内阁制的德国,联邦政府与联邦议院的关系投射到议会内部,已经不再是传统的行政与立法的分权制衡关系,而是议会内的多数党团与少数党团,或者说执政党团与反对党团的对峙关系,立法对行政的控制功能基本上是由反对党团来发挥,而行政相对于立法的独立性又由执政党团在议会内的多数地位来保证。

即使是承载着高度政治中立期待的联邦宪法法院也不能摆脱党团的影响。《基本法》规定联邦宪法法院的一半法官由联邦议院选举产生,^⑦对此联邦议院采取了间接选举的方式,即由一个选举委员会选举,该委员会组成同样由各党团决定,而且党团更进一步垄断了法官候选人的提名权。^⑧这样,从议会内到议会外,从党团之间到议会与其他国家机关的关系,党团在德国宪政实践中垄断地履行着大量重要的宪法职能。

为了保证党团有效履行其职能,在德国发达的政党资助制度之外,德国党团也

① § 12 Stellenanteile der Fraktionen, GOBT.

② Art. 76, GOBT.

③ Peter Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 bis 1991*, Baden-Baden: Nomos, 1993, S. 404.

④ Art. 78 Abs. 2, GOBT.

⑤ Art. 75 Abs. 1 a), GOBT.

⑥ Art. 79, GOBT.

⑦ Art. 94 Abs. 1 Satz 2, GG.

⑧ Art. 6 Abs. 2, BverfGG.