

战后联邦德国民主政治建立的回顾与思考

肖 德 芳

1949年建立的联邦德国(或西德),是以议会民主制为政体的资产阶级民主共和国。但它所实行的民主政治,既不是魏玛共和国民主的翻版,也不是西方国家民主的简单再现,而是在德国民主传统的基础上,吸收西方国家民主的合理内核而建立起来的德国式民主政治。本文从三个方面论述了西德民主政治建立的原因及特点。认为德国新旧自由主义者建立民主政治之所以失败,是因为资产阶级在政治上的软弱性、经济不发达、力量不强大;二战后德国所处的国内外环境,为西德民主政治的建立提供了有利条件;西德内政外交政策的实践,是西德民主政治建立的内在原因。

一、历史的回顾:来自德国自由主义民主运动的启示

民主政治在二战后的西德最终确立,不是一蹴而就的,它经历了一个漫长而艰苦的历程,是德国资产阶级新旧自由主义者和德国人民长期艰苦奋斗的结果。

德国资产阶级自由主义者一般是由商人阶级和专门职业者。以及那些希望改善其社会地位的有进取心的地主组成。

在19世纪初期到19世纪中期的旧自由主义时期,受德国长期政治分裂和经济力量不强大(与封建势力相比较)的影响,德国资产阶级自由主义者仅仅是政治上的折衷主义者。他们对民主制持怀疑态度,争取进步的全部目标是:自由、法律和代议制。他们并不想剥夺帝王的全部权力,把世袭君主制看成是一种起稳定作用的力量。这就决定了他们在自由主义运动中,一方面要求实现言论自由和集会自由的权利,另一方面又反对赋予每个人以选举权,不主张激进的革命,而是希望通过立法程序进行有条不紊的变革。

可见,这一时期的自由主义者,只是时代的进步者,还不是真正意义上的民主主义者。他们只想通过议会制对政府加以一定的限制和制约,把政府的一切活动置于议会的监督之下。也就是说,他们在要求实行议会制的同时,并不想要民主制。这是德国早期资产阶级在政治上不成熟的突出表现(在政治比较健全的国家里,民主制都伴随议会制而实现)。因此,在社会

变革的每一个关键时刻，他们总是表现出革命性不足，妥协性有余。这就决定了他们在每次反对专制统治的革命风暴中，仅仅充当新专制统治的“二传手”角色。

到19世纪末20世纪初，德国新自由主义者随着资本主义经济发展而兴起。他们总结了旧民主主义的经验教训，将议会制和民主制有机地结合起来，并且给民主制度下了一个明确的定义，认为民主制度是“一种由多数有资格的公民的意志实行统治的政治制度……”^①。

德国新自由主义者的主张，的确在旧自由主义基础上前进了一步，他们所主张的这种民主制，实现的基础是政党制。但是，他们又过分依赖沉浮不定的政党，对于政府中各政党的思想、行为却没有进行严格控制，使代表旧势力的政党，在关键时刻得以重新武装，背叛民主制，致使新自由主义运动最终也走向失败。

综上所述，德国新旧自由主义者争取民主政治失败的原因，主要在于资产阶级的阶级局限性。同时，还在于阶级力量的对比上，远不是封建势力的对手。因此，要在德国建立民主政治，必须发展资本主义经济；德国资产阶级必须克服其软弱性、妥协性和反动性（即对无产阶级革命因恐惧而产生的本能反抗），形成强大的政治力量。

二、战后西德建立民主政治的条件

二战为西德民主政治的建立提供了有利的国际国内环境。

从德国所处的国内环境来看，二战使德国的领土、阶级关系及人民的思想意识发生了转折性变化，为民主政治在西德的确立打下了坚实的基础。

首先，领土变动、分区占领对德国民主政治的建立产生了重要的影响。

就德国的领土而言，盟国一致认为：“应该尽可能地削弱普鲁士和它的领土”^②。因为，它是德国的核心，是“一再发生瘟疫的策源地”^③。为此，盟国将德国于1937年既存的版图分成8块：东普鲁士北部划归苏联、南部划归波兰、奥得河和尼斯河一线以东归属波兰、东德领土由苏联军队占领、西德由美英法等国占领军分区占领；至于柏林，则由四国的占领军组成联合指挥部共同管理。这种分割，不仅割裂了希特勒曾经建立的许多行政区，而且也改变了自古以来就形成的州与州之间的边界，使普鲁士从德国地图上彻底消失，从而削弱、打击了阻碍民主政治建立的势力，从客观上为德国民主制的建立打下了基础。

其次，二战使德意志阶级关系发生了根本变化。

长期以来，德国的整个统治机器不是由容克资产阶级掌握，就是由资产阶级容克地主掌握。容克阶级是从德国早期历史中的残酷无情的土地掠夺者和冒险家变成的从事大规模资本主义农业经营的“贵族地主阶级”和占据德意志外交部门、官僚机构和军队中大部分重要职位的寡头政治集团。他们是使德意志普鲁士化的主要力量。一战虽然动摇了容克阶级的统治基础，但是，由于战争没有在德国本土上进行，战后的魏玛共和国统治者又不敢触动旧社会统治的基础，致使容克文官制和大地产得以原封不动地保存下来，并继续操纵国家政治经济命脉。在二战中，由于苏美英法迅速推进，在盟国飞机轰炸下，德国许多城市化为废墟，在这些城市和地区的德国大地产和大工业也无一幸免，50%被毁，仅西占区就有1/5的工厂厂房和设备被摧残^④，其余的也因为盟军的拆卸而陷于瘫痪。可见，容克地主大工业、大地产遭到了沉重打击而濒于崩溃。

经济的崩溃,使那些仰仗雄厚经济实力而跻身于德国文官阶层的世袭容克阶级子弟们的地位也随之动摇。加之德国以容克贵族为主要力量的文官阶层在二战中是纳粹国家机器的重要组成部分,在二战后德国的民主化过程中首先遭到清洗。在大地产方面,德国全境实行了旨在把容克大地主所有土地转交给农民的土地改革,彻底铲除了历来都是鼓舞德国侵略政策和培植最危险的德国军阀干部的大地主势力。文官制也在德国的非纳粹化过程中被取缔了。因此,大地产、文官制的总崩溃,标志着容克阶级的覆灭,即容克阶级作为统治机器被摧毁。

旧的统治机器虽已被摧毁,但几百万工人却不能也不愿意调动其集体力量参加权力斗争(他们由于要考虑衣食住行、养家糊口等问题,把政治活动视为参加不起的“奢侈品”),这就为中产阶级(除垄断资产阶级以外的中下层资产阶级)队伍的壮大和掌权提供了一个有利时机。尽管这时中产阶级在政治上或经济上都还没有完全组织起来,不可能采取明确的行动路线,也没有什么计划或方案可以向波恩政府提供。但是,它毕竟是自近代以来,主张自由、民主的资产阶级第一次成为真正的权力阶级。这是二战后德国阶级关系中不可忽视的一个重大变化。这个变化,为民主政治在西德“落户”提供了阶级基础和政治条件。

再次,二战使德国人民的思想认识发生了转折性的变化,从而为民主政治的建立奠定了思想基础。

一战虽然打败了德国军队,却没有打败德国人民的战斗意志。他们既对战败不服气,也不打算实行民主制,有的只是要求修改《凡尔赛和约》。这对民主的、自由主义的魏玛政府来说,是一个巨大的威胁,而且也为二战埋下了祸根。

二战不仅从物质上使德国彻底战败,而且在精神上也使德国人彻底丧失了战斗意志。德国人民拥戴希特勒,是因为他们相信魏玛共和国是德国人民贫困和灾难的根源,指望希特勒推翻魏玛共和国,能救民于水火之中。但二战爆发后,人们发现希特勒带给他们的也并非和平与安全,而是世界人民的反对,失望与受骗感促使纳粹分化,群众基础动摇。这就为盟国实行民主化政策提供了有利条件。由于德国人民深受纳粹之害,深受德国传统的薰陶,他们不可能原样接受外来民主,甚至对外来民主产生抵触情绪。

德国人的这种思想状况说明,在德国可以建立一个独立于东西方民主之外的政府,实行西德式的民主政治。

从德国所处的外部环境看,二战的结束,使德国在国际环境中面临两大变化:一是欧洲几个大国的衰落和美国世界霸主地位的确立;二是美苏两国在德国的对峙状态。

首先,二战打破了旧的世界格局,使西欧国家几个世纪以来支配世界的地位完全丧失,并且确立了美国在资本主义世界的霸主地位。

欧洲是资本主义的发源地,而且在20世纪以前,欧洲一直是世界的中心,其支撑点为西班牙、葡萄牙、荷兰、法国、英国、德国等。

但是,一战使欧洲的世界中心地位开始动摇。经过4年战争,德国完全离开了世界市场,英、法等国忙于战争,顾不上控制世界经济,从而丧失了西欧作为世界工厂的地位。而美、日经济却在大战中急剧增长,在战后进入了统治资本主义世界的行列,使世界经济中心开始从西欧移向美国。欧洲的地位下降了,但是,除德国因战败而暂时处于被奴役地位以外,英、法仍继续在国际事务中占主导地位。

二战使资本主义世界的力量对比进一步发生了不利于欧洲的变化,使欧洲在世界的中心

地位完全丧失。在二战中，原有的欧洲大国，德、意彻底垮台，英、法遭到严重削弱，昔日的欧洲中心从此被美、苏两国取代。

二战的胜利是社会主义制度的胜利，也是资产阶级议会民主制的胜利。因此，战争结束后，整个资本主义世界都不同程度地恢复因战争而一度中断了的议会民主制。

面对这种普遍民主化的形势，德国由于处在政治经济的“临界”处境，即使有再建立民主政治之心，也无此举之力。在这种情况下，美国用强制力在德国推行民主化。但是，美国要想将其政治制度原样移植至西德，也是不可能的，这是德国民主传统所不允许的。西德即将建立的民主政治只能是两种因素相互影响、相互作用的综合体制。

其次，二战后，德国在国际环境中面临美苏在德国的对峙状态。德国处于美苏对峙的前哨。两强对峙、相争的分界线是从德国的中心划定的（即后来东西德的国界）。因此，德国的政治前途也自然操纵在两强手中。

由于二战既是社会主义制度的胜利，也是资产阶级民主制的胜利。因此，两种制度在二战后的德国人心中，都占有一定的地位。在盟国对德国实行分区占领后，以何种形式和何种制度统一德国的问题上，美苏从各自的全球战略出发，都想用自己的制度和意识形态去统一德国，从而使两强的意识形态对抗演变成在德国的军事对峙。

西德在欧洲的地理位置及经济、政治地位，决定了它是美国实现全球战略的关键和反苏的前哨基础。

西德位于欧洲中部，是西方世界的心脏地区，煤铁资源也十分丰富。受麦金德关于“世界岛”的地缘政治理论影响的美国，远在美洲大陆。它要称霸世界，必先控制东欧，而要控制东欧，必先控制西欧，以西欧为基地与苏联争夺东欧。为此，必须首先恢复西欧经济，而西欧的中心是西德，“假如具有丰富煤铁资源的德国变成一贫民院，欧洲的恢复，特别是德国毗邻国家的恢复，必将很慢”^⑧。因此，美国十分重视西德经济的恢复。同时，为了对抗苏联，防止苏联对西德实行意识形态渗透，美国也十分重视西德的民主化，尽可能把自己的政治制度移植到西德。这样，美国的霸权需要，客观上也为西德民主政治的建立提供了有利条件。

以上分析可见，西德民主政治的建立，是二战后德国内外环境发展变化的必然结果。

三、关于西德民主政治建立的思考

1948年第1期《英占区评论》撰文指出：“……拿破仑曾试图把民主强加给德国和德国人，这反而增强了德国人的民族主义情绪。（一战后）民主又被强行赐予魏玛共和国，结果也被摒弃了。今天，战胜国第三次给德国人民带来了实行民主的机会，但是，随之而来的却是饥饿与沮丧”^⑨。这个结论是要告诉人们：资产阶级国家民主运动要取得成功，必须实现政治民主与经济自由的同步。

历史经验表明：经济自由与政治民主在整体上是很难同步的。不是在一定经济基础上首先进行政治革命，然后利用政治革命成果继续推进经济发展，就是先发展经济关系，然后再搞政治民主化，以适应经济发展。经济自由与政治民主的同步，只能从某一环节上表现出来。西德民主政治与经济自由的同步就是这样的。二战使德国经济政治都处于一种“真空状态”，其经济政治体制的重建都是从零开始，这是实现经济自由与政治民主的先决条件。同时，这

种同步的实现,也是西德在总结新、旧自由主义尤其是魏玛民主的经验教训的基础上达到的。

第一,二战后,西德树立起了自己的民主权威,而魏玛共和国则未能做到这一点。

“权威,是指把别人的意志加于我们;另一方面,权威又是以服从为前提的”^⑦。民主也要权威,权威树立得正确与否,是决定民主成败的关键。德意志民族是一个崇尚权威的民族,但是他们从崇尚专制权威到崇尚民主权威的飞跃,是用血的代价换来的。

在1848年革命失败、统一的任务由普鲁士王朝通过铁和血实现后,德国人从此开始崇拜普鲁士王朝这个专制权威。魏玛民主要发展、巩固下去,必须抹去人们心中这个“专制权威”,树立起自己的民主权威。但魏玛共和国未能做到这一点,从而导致整个20年代德国各阶层都不能接受魏玛共和国统治的局面。二战带来了世界范围内的革命与改革。西方各国都想通过改革寻求出路。西德是在盟军占领下建立的,国家的改革不能以其本来意志为转移,美国为德国人民树立起了一个新的权威,即美国式的议会民主制。美国人知道:“民主政治就象拿破仑的军队一样,只有吃饱了肚子才能向前推进”^⑧。因此,占领国在西德采取了一系列经济、社会措施,使德国人民顺利渡过了战后初期最困难的时期,在重建战后经济与政治的过程中也自由地接受了美国民主这个参照系。

在美国采取的一系列拯救措施中,最典型的的就是1948年3月对西德币制进行的改革,刹住了当时由于帝国马克贬值而盛行一时的黑市之风。币制改革虽然使德国人的存款、现金价值下降了93%,是“征服者对被征服人民采取的一种最严厉的没收行动”^⑨,但它对德国经济的恢复起了输血打气的作用,因而被德国人接受了。币制改革的成功,促进了西德经济的恢复与发展,从而为民主政治在西德的确立与巩固奠定了基础。

第二,西德批判性地吸收了德国民主传统,对魏玛宪法进行了两项重要改革:即明确政党在宪法中的地位;限制总统的权力。

魏玛时代,德国人忽视了政党对民主政治的重要作用。魏玛宪法第21条写道:议员应该服从自己的良知,不应该受制于某种委托;第130条写道:公职人员是全体人民的公仆,不是一个政党的公仆^⑩。这种规定,从而使政党从民主政治的支柱转化成了民主政治的破坏者。同时,由于对多党制国家的不信任,魏玛宪法还以普遍选举和强大的总统权力与议会的全权相抗衡,取消了在所有选举中最民主的比例选举制,从而导致社会民主党人在最初的选举中失利。魏玛宪法还规定,国家管理形式是总统制。总统掌握对内对外的一切大权,可以提前召开议会;当总统认为联邦的秩序受到危害时,可以行使用兵的“特别权力”。这样,整个国家的政治生活被置于总统的权力之下,最终导致第三帝国的极权政治。

二战后,西德的基本法吸取了魏玛宪法的经验教训,在行政方面进行了两项重大改革:一是删去了向纳粹暴政敞开大门的总统特别权力(第48条)条文,德国总统成了一个标准的西欧式的礼仪人物,不再拥有行政权;二是第一次将政党写进宪法,明确规定了民主政体下政党的活动范围和目标,使政党成了西德民主的重要组成部分。西德从此开始了德国历史实际意义上的两党制。

第三,西德民主政治的建立,表现出了阿登纳高超的领导才能。

魏玛共和国的失败在于:内政上,没有坚决地与过去决裂,为反民主的思想提供了可乘之机;外交上,社会民主党人也没有一个区别于旧统治者的政治纲领,为希特勒采取极端手段开了绿灯。

二战后的西德，是代表中产阶级利益的基督教民主联盟掌权，其杰出领导人康纳德·阿登纳认识到德国由于经历了一战、通货膨胀、民族社会主义、二战以及德国被占领等一系列折腾，人民一直在动荡不宁的环境中生活，从而形成了一种执意追求生活中安全感的心理。为此，阿登纳政府的内外政策首先是把经济复兴这一迫切任务放在优先考虑的地位。在内政上，继续推行恢复时期已初见成效的“社会市场经济”体制，即“在灵活适应市场行情的基础上采用一种综合性经济政策的有效手段，有计划地刺激经济”^⑨。在外交上，阿登纳认为德国对外政策的核心是法德关系问题，而对外政策的最终目标是实现西欧一体化。因为，只有合并为一个共同的欧洲经济区域，方能使欧洲国家在与世界其他经济区域竞争时，立于不败之地。经过阿登纳的努力，西德在外交领域取得了一系列成绩和突破，国内经济也获得长足发展，西德最终由“欧洲的弃儿”变成了“欧洲的代言人”。

第四，对教育管理机构进行改革，是民主政治必不可少的辅助措施。

魏玛共和国失败的原因之一就是没有在教育方面进行重大改革。它的高、中等教育管理大权仍掌握在那些藐视共和国的人们手中，显然不可能把德国青年培养成“共和国公民”。另外，揭露德国1918年战败真象的教科书，一本都没有。在德国的地理教科书中，仍然写着“德国是一个四面被包围的国家”，大中学校成了右翼民族主义运动的活动中心，成为培养纳粹成员和民族社会主义干部的大本营。

二战后的西德，吸取魏玛共和国这一教训，在盟国的监督、控制下，对德国人灌输西方式教育。首先，以大量的英美书籍充实西占区书市，有效地控制了纳粹书籍的出版发行。其次，改进教育制度，建立德国高校与盟国高校之间的互访制，以增长知识和经验，最终在一种潜移默化的影响中完成了盟国对德国的民主改造。

第五，广大市民阶层的参政意识浓厚与否，对一个国家的政治走向和经济建设的影响很大。德国人自近代以来，一直受“国家至上”观念的影响，把国家作为偶像崇拜，国家和国家掌握的权力高于一切，个人变成了这个偶像的牺牲品。魏玛共和国时期，由于人们在这种观念和意识的影响下，议会只是为国家粉饰门面，议会制被滥用成为搞独裁统治的工具。

鉴于魏玛共和国血的教训，二战后的西德在民主政治的建设过程中，明确地形成以下认识：“国家应该是一个以个人权利和个人自由为基础，概括种种不同利益、各种不同世界观和各种不同舆论的、具有共同命运的团体。它的意义只能是促进、集中培育和保护一国人民的创造性力量”，在未来的德国，必须致力于教育整个人民具有责任感和政治上进行独立思考；“必须教育青年成为政治上有责任感的人，不是任凭别人摆布和指使的人，要使他们成为有志气、有能力，对整体具有责任感的自由人”^⑩。这个认识在基督教民主联盟的基本原则中加以确定。这表明二战后的西德，决心从根本上杜绝独裁统治的再现，使德国的民主传统通过人民政治觉悟的提高而展示出来。

综上所述，战后西德民主政治的建立说明：（一）内因是事物的本质和关键，外因是事物变化的条件。德国无论是要实现西欧式的资产阶级议会民主制，还是要恢复德国的民主传统，必须在西德人民具有民主意识和政治责任感之后才能实现。（二）改革本身就是通往现代化的道路。西德民主政治的建设过程，本身就是一场改革运动。它建立的民主政治，虽然是西方资本主义性质的，但它仍是德国历史的一大进步。它使德国一百年前兴起的民主传统，在一

百年后的1949年得以实现。德国自有史以来,民主思想在人民中间和受过教育的阶层中,一直有着深厚的根基,但却很难在国家的体制结构中真正得以实现。1848年,眼看民主发展的事业就要成功,但反民主的力量还是占了上风。1871年德国统一后,虽然在政治、经济和社会生活领域进行一系列改革,颁布了帝国宪法,建立了君主立宪制和联邦国家制度,使德国国家政权形式发生了转变,由专制君主国演变为君主立宪的资产阶级国家。但是,它依然错过了一种稳定的、朝向民主演变的时机。一战后,尽管魏玛共和国的政治家们都朝气蓬勃、极富民主精神,但由于战败所带来的沉重负担,削弱了共和国的力量,致使德国进入了极其不幸的法西斯独裁统治时期。二战后,西德的政治体制和经济体制的重建过程,都是使德国实现现代化的过程,资产阶级的利益和要求得到充分反映,消灭了军国主义传统和容克贵族的势力,改革的矛头直指专制主义政体,人民享有民主自由的权利,主张并实行“国家权力为保护、培养国民的创造性力量”,建立起了具有西德特色的资产阶级议会民主制。

注 释:

- ① 詹姆斯·布赖斯:《近代民主政治》第1卷,纽约麦克米伦公司1921年版,第22页。
- ② 《德黑兰、雅尔塔、波茨坦会议文件集》,苏联莫斯科国际关系出版社1971年版,第23页。
- ③ 迈克尔·鲍尔弗、约翰·梅尔:《四国对德国和奥地利的管制 1945—1946年》,上海译文出版社1980年版,第54页。
- ④ 朱正圻、林树众等编著:《联邦德国发展道路(社会市场经济的实践)》,中国社会科学出版社1988年版,第24页。
- ⑤ 詹姆斯·F·贝尔纳斯:《坦率的话》,纽约1947年版,第188—191页。
- ⑥⑧ 埃德温·哈特里奇:《第四帝国的崛起》,世界知识出版社1982年版,第111、22页。
- ⑦ 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1972年版,第551页。
- ⑨ 苏丹·克劳利:《西德的崛起,1945—1952》,伦敦柯林斯出版公司1973年版,转引自《第四帝国的崛起》,第140页。
- ⑩ 康拉德·阿登纳:《阿登纳回忆录(1945—1953年)》第1卷,上海人民出版社1976年版,第232页。
- ⑪ 休·舒尔茨:《德国历史回顾》,伯格出版社1987年版,第5页。

(责任编辑 吴友法)