

略论德意志帝国政治架构的发展趋势

邢 来 顺

作 者 邢来顺, 华中师范大学历史文化学院副教授, 武汉, 430079

关键词 德意志帝国 联邦主义 中央集权主义 专制主义 民主议会政体

提 要 德意志帝国是俾斯麦推行“铁血”政策的产物, 在其成立时的政治架构特征具有联邦主义色彩, 随着帝国统一的日益巩固和力量的强大, 逐渐向中央集权主义方向发展, 并最后导向专制主义。伴随着经济的高速发展, 帝国内部也出现向民主化和议会政体转变的迹象, 然而由于封建势力的强大, 德意志帝国政治长期滞后于经济的发展。到20世纪初, 德国依然是一个以容克贵族势力为主、资产阶级参与统治的“容克资产阶级帝国主义”国家。

1871—1918年的德意志帝国在德国乃至世界历史上都占有重要的地位。到20世纪初, 德国不仅是世界上最强大的陆军强国和仅次于海上霸主英国的世界第二大海军强国, 而且成为欧洲第一经济强国。于是, 德意志帝国的经济、外交和军事状况成了当今历史学家们研究的热门领域。其实, 这一时期的德意志帝国政治也出现了某些值得人们注意的发展趋势。

一、德意志帝国建立初期的政治架构特征

要说明德意志帝国时期的政治发展趋势, 首先了解它的原有政治架构是有必要的。

1871年建立起来的德意志帝国是普鲁士首相俾斯麦推行“铁血”政策的产物, 是普鲁士强权政治的结果。作为这一帝国的宪法与其他国家的宪法出台形式不同, 它不是制宪会议或国民议会民主讨论的结果, 而是和帝国的诞生一样, 带有强权色彩。1866年对奥地利战争胜利后, 为了使新成立的北德意志联邦“有章可循”, 惯于专断的普鲁士首相竟然像签发公文一样, 将他拟定的宪法草案送给北德意志联邦议会强行通过, 故而有人称这部宪法是俾斯麦的个人“著作”^①。1871年的德意志帝国宪法就是以这样一部宪法为蓝本的基础上形成的。

根据1871年4月14日新通过的德意志帝国宪法, 我们可以看出, 德意志帝国在刚刚建立时的政治架构有两大特点。

其一，行政结构上的联邦主义色彩。这一点可以从以下几个方面可以看出。首先，最初的宪法文本中就有明显的联邦主义成份。俾斯麦为了减少南德诸邦分离主义势力的抵抗，顺利地实现德国的统一，曾作出了很大的让步。关于这一点，可以从提交德意志帝国议会讨论的宪法草案有关国家及其首脑的称呼中窥见一斑。根据 1871 年 1 月 1 日开始生效的宪法文本，这个新的民族国家为“德意志联邦”，其最高首脑为“联邦主席”^②。直到威廉一世在加冕时，人们才从发布的皇帝宣言中得知，“联邦主席”的名称改成了“德意志皇帝”。有关“皇帝”称号措辞的争论也可以说明一些问题。威廉一世曾表示，如果接受皇帝称号的话，希望自己能被称为“德国皇帝”(kaiser von Deutschland)。然而，这一要求遭到巴伐利亚国王和符滕堡国王的反对，因为它意味着正式承认普鲁士国王居于帝国内其他国王之上，而且包含着对非普鲁士的领土提出主权的要求。对此，“各邦君主是不会同意的”。巴伐利亚国王甚至明确提出了“实施联邦的领导权力和德意志皇帝称号结合起来”的要求^③。作为新帝国助产士的俾斯麦左右为难，最后劝说威廉一世接受“德意志皇帝”(Deutscher Kaiser)这一折中的方案了事。而且，这位德意志帝国的创立者从一开始就确认了“皇帝在原则上不享受高于各国王的优先地位”^④。由此可见，德意志帝国在筹划建立时，就已确立了它的联邦主义性质。

其二，从新建帝国的组织形式上也可以看出它的联邦主义性质。根据宪法，新成立的德意志帝国“缔结为一个永久性的联邦”。帝国的主权实际上掌握在 25 个邦的代表手中。因为他们派出的 58 名全权代表组成的联邦议会帝国最重要的机构。根据宪法，联邦议会是帝国的最高权力机构，享有立法权。任何未经联邦议会同意的法律一概无效。这样一来，“联合起来的 22 个君主和 3 个自由市的市议会才是国家主权的共同享有者。”联邦议会中议席的分配也确保了联邦主义原则。根据宪法，在联邦议会的 58 个议席中，作为国家统一运动领导者的普鲁士仅拥有 17 席。在这种情况下，虽然普鲁士有能力（14 票足以否决议案）否决任何欲修改宪法等的议案，但其他中小邦也可以联合起来以多数票确保自己的权利不受侵犯，甚至巴伐利亚（6 票）、萨克森（4 票）和符滕堡（4 票）联合起来就可以否决对它们不利的议案。

帝国的联邦性质，还表现为各邦保留有大量的体现国家主权性质的权利。例如，虽然宪法规定皇帝是国际交往中国家主权的唯一体现者，但同时各联邦成员在对外关系上仍然保留了派遣和接受对外使节的权利。巴伐利亚直到 1918 年时还在奥匈帝国、法国等地派驻外交代表机构。帝国的军队也是由各大、中、小邦国分担的份额军队组合而成的。巴伐利亚和符滕堡有它们自己的陆军部。虽然皇帝是帝国军队的最高统帅，巴伐利亚的军队只在战时才听从皇帝的命令。在邮政方面，巴伐利亚和符滕堡也有各自的邮政管理机构。此外，各邦还保留有教育、宗教、部分司法、征收直接税等自治权利^⑤。据统计，原北德意志联邦宪法的 79 条中，巴伐利亚共违反了 26 条。在有关结婚和定居的法规中，巴伐利亚就规定，其国民在普鲁士或萨克森结婚，如果没有得到国王的批准，那么婚生子女在巴伐利亚境内就被视为私生子女^⑥。

因此，在德意志帝国建立初期，它是一个实实在在的联邦制国家。难怪当时德国的一些资产阶级自由派人士抱怨德意志帝国“是一座尚未完工的建筑物，包含统一的因素太少。”^⑦

德意志帝国建立初期的政治架构的第二大特点是帝国政治体制上的专制主义色彩。这一点，我们也可以从帝国有关行政、立法权力分配的规定中得出结论。

从行政权力上看，君主政体在法律上得到确认。作为帝国首脑的皇帝手中集中了巨大的

权力。皇帝有任免国家官吏之权,有法律的创制权,是帝国武装力量的统帅,决定帝国的对外政策,以帝国的名义宣战、媾和,与外国缔结同盟和签订条约,委派驻外使节。帝国没有内阁。帝国宰相是全帝国唯一的大臣,主持帝国政府。由于宰相是由皇帝直接任命的,因而只对皇帝而非议会负责;而由宰相任命的国家各部门的负责人则对宰相负责。

从立法机构有关权力的规定中,也可以看出德意志帝国政治生活中的专制主义色彩。根据宪法,德意志帝国按照联邦国家立法机构的模式建立了两院制的议会。其中,作为上议院的联邦议会代表各邦,作为下议院的帝国议会则是全体人民的代表。然而,这些所谓的立法机构不过是掩盖专制主义的一个宪法门面。首先,联邦议会并不是一个什么真正的上议院,它体现的只是一种君主的权力。议会中的代表只是各邦君主的代言人,各邦的代表人数也不像美国的参议院那样由各州以相等的代表组成,而是按各邦的大小和力量来决定的。这样一来,普鲁士就以它超过否决权的票数控制了联邦议会。其次,虽然帝国议会是通过普遍、平等、直接和秘密的选举产生的,从表面上看,它具备了一个真正的立法机构的一切外部特征,而事实上权力极其有限。它有权提出法案,但只有得到联邦议会和皇帝的同意方能生效;它对任命宰相、组织政府等都没有影响,因此不存在对它负责的政府,它的最大的权力就是审查和拒绝通过预算。因此,有人戏称德意志帝国议会只是“发表独白”的“一个没有政府的议会”^⑤。不管是联邦议会还是帝国议会,召集权和宣布休会的权力都掌握在皇帝的手中。

综上所述可见,1871年建立起来的德意志帝国表面上实行的君主立宪制,实际上是一个地地道道的专制政体国家。在这一国家中,以皇帝为首的容克贵族居于领导地位,资产阶级则从“参与”意义上加入了统治阶级的行列。也正是从以上意义上说,马克思称德意志帝国是“一个以议会粉饰门面、混杂着封建残余、已经受到资产阶级影响、按照官僚制度组织起来、并以警察来保卫的、军事专制制度国家”^⑥。

二、联邦主义向中央集权主义的发展

如前所述,在德意志帝国建立初期,其行政体制上呈现出的是联邦制的特点。然而,随着帝国统一的日益稳固,帝国力量的增长,陆、海军的更多需求以及帝国国际作用的不断增强等,原有的松散的联邦体制已经无法满足整个帝国的政治及经济发展的需要,于是出现了要求扩大帝国政府权能的趋势和某些悄然的却是实实在在的向中央集权主义的转变。对此,我们可以从下列缕述中得到答案。

帝国建立起了统一的司法制度。1872年,帝国刑法典继1865年北德意志联邦的商法典之后成了全国统一的法典;1873年开始制定的民法典在1896年由联邦议会和帝国议会通过;1876—1879年,相继通过了法院组织法、刑事诉讼法和民事诉讼法,统一调整了审判程序和诉讼程序等;1879年在莱比锡建立的帝国法院表明帝国已拥有了自己的“帝国司法权”^⑦。

帝国实行了统一的币制,建立起了德国国家银行。在1871年,德意志帝国内还有7个不同的货币区和33家有钞票发行权的银行。各银行按照完全不同的规定印发钞票。然而,帝国统一后,建立统一的银行货币系统已经显得十分必要。于是,在1871年,马克成了货币单位。1873年,德国政府利用它在战争中得到原赔款建立起黄金通货,货币银本位改成了金本位。1875年3月,帝国政府又通过银行法,将原来的普鲁士银行改成了帝国银行,随后帝国

政府开始了对其他银行发行纸币的限制。结果，在上文所提到的 33 家银行中，到 1907 年时，只有 4 家还保留着纸币的发行权。到 1912 年时，德国全国发行总额近 1.34 亿英镑，其中有 1.26 亿是帝国银行发行的。帝国银行还在全国建立起庞大的子系统。在 30 年中，它开设了将近 100 家分行和 4000 家支行^①。帝国统一的银行货币体系终于建立了起来。

帝国还建立了统一的邮政系统。1876 年以后，德国各邦的各种电报系统在帝国邮政总局之下合并起来。1897 年，德国政府又取消了在柏林、汉诺威等地的最后几十家私人邮政^②。由于国家集中掌握邮电建设的大权，德国邮电事业得到飞速发展。据统计，在德意志帝国时期，德国的电报电话建设远远走在世界的前列^③。

德意志帝国政府还统一了对铁路的管理。在德意志帝国时期，铁路建设发展特别迅速。1870 年时，德国的标准轨距铁路线为 1.89 万公里，到 1910 年时，达到 5.9 万公里^④。然而，铁路的管理却大大滞后于铁路的发展速度，有帝国铁路线、各邦铁路线、私营铁路线等等。这一切既不利于发挥铁路的战略意义，也不利于国家实行统一的经济政策。俾斯麦因而于 1873 年创立了“帝国铁路局”来协调各所属系统铁路的建设、装备和营运。1876 年，在帝国铁路管理局的领导下，原本有 67 家所属系统铁路管理局和 1357 种运费的德国铁路终于组成了实行统一运费原则的自由联合，从而实现了铁路运费率的统一和系统化^⑤。

帝国范围内还建立了统一的社会保障体系。出于工业化带来的社会压力、摧垮社会主义运动等方面的原因，德国政府从 19 世纪 80 年代起陆续通过了一系列社会保障立法。而这些社会立法一经通过，就适用于整个帝国，从而对帝国政府的统一管理能力提出了更高要求。为此，帝国政府专门设立了完备的覆盖全国的社会保障管理和监督机构。1911 年通过的《工人保险法典》就规定设立地方保险局、高等保险局、帝国保险局等三级监督机构，以严格监督各类社会保障组织履行应尽的义务和责任^⑥。

此外，保护关税、军备和殖民扩张等的需要也不断向德意志帝国政府提出加强权力的新要求。与这些要求相适应，德意志帝国遂“逐渐地呈现出中央集权而非联邦的特点”^⑦。

随着帝国政府所承担任务的日益扩大，对帝国的行政管理机构也提出相应的扩充要求。起初，除了前普鲁士外交部这一负责外交事务的外交官厅外，帝国宰相办公厅是负责全国内政事务的最高官厅。作为帝国宰相办公厅主任的德尔布吕克曾在宰相俾斯麦的默许下，把归入帝国管理的商业、财政、司法、铁道和邮政等好几个部的任务都并入了帝国宰相办公厅之下，结果形成了一个“和帝国宪法中的联邦原则是不相符的”权力高度集中的、坚强有力的帝国官厅。在德尔布吕克于 1876 年辞职后，俾斯麦又通过“普鲁士国务秘书处”等形式来加强帝国官厅与普鲁士的关系。他将宰相办公厅分解成帝国内政、司法、财政、邮政、铁道等帝国官厅，然后任命在普鲁士政府中享有席位和表决权的普鲁士国务大臣来充当国务秘书，领导这些官厅。在俾斯麦之后，这一组织制度则得到了更有力的推行^⑧。

三、专制主义向民主和议会政体的迈进

如前所述，德意志帝国在建立之初虽然是一个君主立宪制国家，但立宪为虚，君主是实。德意志皇帝手中集中了巨大的权力。由普选产生的帝国议会只是专制政体的一块遮羞布而已。然而，时过境迁。随着德国工业化进程的飞速发展，德国社会的阶级结构发生巨大变化，民

主的呼声日益高涨,并最终使德意志帝国的专制政治体制出现了向民主和议会政体转型的迹象。这种发展趋势在威廉二世统治时期表现尤其明显。

公共舆论的监督力度明显增加。首先,在威廉二世统治时期,人们对专制君主的言论表现出对抗的情绪。1893年,当威廉二世在高级军官的集会上威胁要将议会中的新军事法案的反对者们击得粉碎时,这一谈话在议会各集团中引起的只是不公开的、小心谨慎的批评。然而,到1912年时,情况就不一样了。是年5月,当威廉二世威胁要将在阿尔萨斯-洛林实行的新宪法“击成碎片”并将帝国的这一直属领地“作为普鲁士的一个省”并入帝国时,全国立即爆发了大规模的反对“个人政府”的运动。不仅社会民主党、资产阶级激进派的一些杂志以及巴伐利亚、符滕堡的一些期刊表现出对皇帝的言论的愤怒,而且自由党、中央党和保守党的许多报刊也警告这位君主“不要超越宪法的约束”。这一事件表明,宪法已超出了君主的攻击范围^⑧,在人们心目中成了高于君主的东西。

其次,公共舆论监督力度的增强还表现为人们对专制政府越来越不满。如前所述,根据德意志帝国宪法,外交事务的权力是直接由君主来掌握的。然而,进入20世纪后,德国公共舆论对皇帝在外交方面的态度越来越敏感了。在1900年布尔战争期间,威廉二世曾出访英国。由于当时德国在南非有着巨大利益,英、德在南非矛盾尖锐,结果这位德皇与维多利亚女王以及英国王室的关系成了“德国爱国者们恼怒的根源”。

1905年,德国为打破法国人对摩洛哥的独占,确保自己在这地区的利益,挑起了第一次摩洛哥危机。德皇威廉二世亲自出访摩洛哥港口城市丹吉尔,声称要有效地保护德国在摩洛哥的利益。德国宰相比洛则以战争相威胁,要求法国同意召开国际会议,调整各国在摩洛哥的地位。然而,1906年1月在西班牙阿尔杰西拉斯召开的国际会议上,出席的会议14国代表中只有奥匈帝国支持德国,甚至连三国同盟成员之一的意大利也站到了法国一边。德国完全陷于孤立。德国对摩洛哥的野心因此而破灭。德国舆论界在失望之余,将德国的失败归于政府。结果,宰相比洛和威廉二世皇帝一起成了“阿尔杰西拉斯会议上失败的替罪羊”^⑨。

德意志帝国在专制政体向民主化和议会制政体转变的另一迹象是帝国议会的地位逐渐提高,作用增强。在波萨多夫斯基伯爵主持内政时期,政府就曾以首先与帝国议会多数派达成协议,然后使联邦议会面对既成事实的方式来争取帝国议会多数派的支持。1906年,政府还批准给议会议员每月400马克的津贴,并可在全德国免费乘火车。这些都表明了议会地位的提高。1908年12月,社会民主党、中央党和自由思想党等就曾趁热打铁,在这方面提出了新的要求:详细规定帝国宰相的职责,修改帝国宪法,今后任何宣战必须得到议会的赞同。虽然后来这些议案没有得到通过,但议会还是获得了在质询时以多数决议确定议会意见的权利^⑩。这样虽然不能推翻宰相,却可以表示对宰相的不信任。

帝国议会作用的增强突出地表现在帝国的财政改革上。自德意志帝国建立以来,财政困难一直是困扰帝国的一个问题。俾斯麦曾戏言“帝国是各邦的包伙人”。从一开始,拨归帝国国库的关税、几种消费税以及帝国邮政的纯收入等就无法满足帝国财政的需要。到世纪之交时,由于军备开支、殖民扩张等,帝国的财政更是入不敷出。为了弥补预算赤字,帝国政府不得不发行公债。到1904年时,帝国公债已达30亿马克。1904-1907年德国政府要求追加预算,但因中央党和社会民主党的反对而在议会中失败。为此,比洛不得不解散议会。后来,帝国财政部国务秘书聚多夫提出把遗产税扩大到子女遗产和夫妇遗产,并提高和新征各种消

费税，以便解决财政亏空的提案。但是，这一计划又遭到多方反对。结果，征税提案又遭到失败。最后，比洛被迫于1906年6月提出辞职。新任帝国宰相贝特曼-霍尔维格不得不接受由保守党和中央党组成的议会多数派有关财政改革的决议^②。一个宰相因在议会中的失败而去职，这在德意志帝国史上还是第一次。更可喜的是，帝国财政改革最终还是顺从了帝国议会中多数派的愿望。这不能不使人感到，帝国议会的作用和力量确实增强了。

当然，以上所及仅仅只表明了德意志帝国时期政治发展有向民主和议会政体转变的迹象。从根本上说，在整个德意志帝国时期，君主专制统治仍然是德国政治体制的最基本的特征。

从整体上看，德意志帝国的政治发展是滞后经济发展的。19世纪末20世纪初，当德国在经济上已发展成为世界第二号资本主义工业强国时，其政治上却依然是一个容克贵族为主、资产阶级参与统治的“容克资产阶级帝国主义”^③国家。但是，本文所作的探讨或许可以说明这样一个问题：经济的发展在一定程度上能推动政治的进步，可以推动一个国家的政治架构在一定范围内进行调整。正是经济的高速发展使德国更趋一体化，从而使分离主义因素日渐减弱，帝国出现了从联邦主义向中央集权主义的转变；也正是国家的全面工业化，使得德国资产阶级和无产阶级的力量迅速壮大，人们日益不满于原有的专制政治体制，从而推动着德意志帝国的政治向资产阶级议会民主制迈进。

注 释：

① 钱端升：《德国的政府》，商务印书馆1935年版，第5页。

②⑦ ⑫ ⑬ ⑭ ⑮ 卡尔·艾利希·博恩：《德意志史：从法国大革命到第一次世界大战》上册，商务印书馆1991年版，第275 276 652- 653 329- 330 469 471页。

③④ 奥托·冯·俾斯麦：《思考与回忆》第2卷，东方出版社1985年版，第92- 93 93页。

⑤ 丁建弘、陆世澄主编：《德国通史简编》，人民出版社1991年版，第408页。

⑥ 梅林：《德国社会民主党史》第4卷，三联书店1966年版，第13页。

⑧ 科佩尔·S·平森：《德国近现代史》，商务印书馆1987年版，第224页。

⑨ 马克思：《哥达纲领批判》（1875年），《马克思恩格斯选集》第3卷，第21- 22页。

⑩ 迪特尔·拉夫：《德意志史》（Diether Raff, Deutsche Geschichte, Vom Altn Reich zur Zweiten Republik）慕尼黑1985年版，第150- 150页。

⑪ ⑬ ⑮ 参见克拉潘：《1815- 1914年法国和德国的经济发展》，商务印书馆1965年版，第433- 435 384 - 387 404 404页。

⑭ 樊亢、宋则行等：《主要资本主义国家经济简史》，人民出版社1975年，第350页。

⑮ 参见拙作《浅论近代德国社会保险立法》，载《中南民族学院学报》1995年第1期。

⑰ 戴维特·布莱克博恩、吉奥弗·伊利：《德国历史的特色》（David Blackbourn and Geoff Eley, The peculiarities of German History.），牛津1984年版，第276- 277页。

⑱ ⑲ 罗伯特·赫恩顿·小法伊夫：《两次战争之间的德意志帝国》（Robert Herndon Fife, Jr. The German Empire Between Two Wars A Study of the Political and Social Development of the Nation Between 1871 and 1914.），纽约1916年版，第106 110页。

⑳ 《列宁选集》第3卷，第544页。