



德國聯邦制度 與歐洲整合

吳振逢 著

EU

港台書



德國聯邦制度 與歐洲整合

吳振逢 著

EU

國家圖書館出版品預行編目資料

德國聯邦制度與歐洲整合／吳振逢著，--初版。

--臺北市：五南， 2011.01

面：公分。

ISBN 978-957-11-6176-1（平裝）

1. 聯邦制 2. 歐洲聯盟 3. 區域整合

4. 比較研究 5. 德國

574.43

99023539



4P31

德國聯邦制度與歐洲整合

作 者 — 吳振逢 (61.7)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 劉靜芬 林振煌

責任編輯 — 李奇蓁 黃麗玟

封面設計 — 斐類設計工作室

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02) 2705-5066 傳 真：(02) 2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市中國區中山路6號

電 話：(04) 2223-0891 傳 真：(04) 2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07) 2358-702 傳 真：(07) 2350-236

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2011年1月初版一刷

定 價 新臺幣430元

郭序

美國、俄羅斯等強大國家以強大軍事力量著稱，然而歐洲國家經過兩次大戰後，步上一條不同的道路，從國家的經濟整合做起，建立「歐洲聯盟」的國際組織，一道對外推動經濟與技術援助，並逐步達成外交與安全的合作，而獲得國際上愛好和平的評價，從而增進了國際的影響力，歐盟展現的無疑是一種柔性的力量（soft power）。

德國做為歐盟的關鍵國家，除了支付歐盟高額的捐攤款，提供歐洲中央銀行組建模式，促成歐盟向東擴大等之外，它的統治體制採行聯邦制度，極富特色，不但留給各邦之間有一定的自主空間，而且聯邦與各邦之間責任的分配是權力共享的重要成分。若以德國的聯邦制度檢視歐盟的體制，歐盟的多層次治理與德國聯邦制度之間有許多相似之處，而且歐盟的治理模式可以從德國聯邦制度獲得經驗與借鏡。

吳振逢博士長期生活在歐洲，尤其是德國，對歐洲的政情發展多所關注，當今他以豐富的知識與見解完成「德國聯邦制度與歐洲整合」一書，在國內為歐洲研究開啟新領域，實屬難得，特別是論述歐盟政策整合的聯邦主義趨勢、歐盟與德國聯邦制度特性的比較，以及歐盟整合的可能德式方向，不少的見解頗為新穎，深富啟發。本人受吳博士之邀，樂為寫序。

淡江大學歐洲研究所教授兼所長

郭秋慶

蔡序

歐洲聯盟乃第二次世界大戰後國際間發展最為成功之超國家組織，其理論與實踐對現代國際政治、國際經濟及國際社會之關係與發展，皆有重大意義及深遠影響。如果歐盟發展趨勢可能朝歐洲聯邦的方向發展，若此一假設有可行性，究竟是哪一種聯邦主義？是否其聯邦主義屬性如學者哈柏斯坦（Daniel Halberstam）、夏普夫（Fritz W. Scharpf）及卜爾采（Tanja A. Boerzel）所主張的與德國聯邦主義相近？雖然上述學者認為，歐盟的聯邦主義趨勢與德國聯邦主義在學理上及制度設計上相近，但是並未有系統的從制度及政策上分析德國聯邦制度對歐盟發展的影響。

吳振逢君在淡江大學歐洲研究所博士班就讀期間，上過本人所開的「軍備管制與歐洲安全」及「國際政治專題研究」兩門課，對國際關係理論及新自由制度主義有相當的瞭解。吳君因在德國工作多年，對德國聯邦制度的歷史背景及聯邦與地方的權限劃分有親身的體驗與研究，故選擇以「從德國聯邦制度論歐洲聯盟整合趨勢」作為論文題目，並由本人及許智偉教授一起擔任論文指導教授。其研究除發現德國聯邦制度確實在制度及政策上影響歐洲整合外，透過聯邦主義的特性「超國家性」、「輔助原則」、「區域主義」及「經濟與政治的關聯」四個層面，檢視最近生效的里斯本條約修正後之內容，無論在制度面或政策面，均有明顯的聯邦主義特色，並繼續朝同樣的趨勢邁進，就如同新設的外交及安全政策最高代表，無歐盟外長之名，而有外長之實。

吳君將其論文改寫，整理成《德國聯邦制度與歐洲整合》一書，除了由德國聯邦制度角度探討歐洲整合，在國內尚屬創見，且歐盟與德國聯邦制度的比較，尚涵蓋政黨及利益團體，有許多可供研究歐盟的學生及學者參考之處，故樂為之序。

國家政策研究基金會執行長

蔡政文

許序

馬克思（Karl Heinrich Max, 1818-1883）曾謂：「國家之前並無國家，國家之後也沒有國家。國家乃是歷史發展過程中階段性的產物。」不僅如此，就以國家本身而論，也是在不斷演變之中。今日以主權為特徵的民族國家，與中古時期的封建國家、羅馬時代的共和國家，以及希臘時代的城邦國家均有不同。

經由1992年簽署《馬斯垂克條約》（Maastricht Treaty）而正式建立的歐洲聯盟（European Union），由於會員國讓渡若干主權，已經不是超國家的國際組織，而呈現「準國家」的「聯邦國家」狀態。並且，由於其採取多層級治理制度、多語言結構機制，以及對個人人權、公民社會和多元文化之重視，創新了聯邦國家的運作模式。更何況時賢哈伯瑪斯（Juergen Habermas）等所倡導的歐洲憲法草案，採取的是康德式的各邦聯治以維護世界永久和平；而非一統天下的世界大同，其中深意值得切問近思。綜上所見，從各種不同角度，深入研究歐盟，將是攸關人類前途的一件大事。

吳振逢君畢業於輔仁大學德文系、德文研究所，奉派任職新聞局駐德工作十餘年，期間繼續進修德國文學。歸國後，就讀於淡江大學歐洲研究所博士班，又蒙當代政治學權威教授蔡政文博士指導，從事歐盟研究，更時有新見，本人有幸分享其喜悅。最近幾年吳君追循夏普夫（Fritz W. Scharpf）及卜爾采（Tanja A. Boerzel）之研究，多方考證、深入研析之結果，發現目前歐洲聯盟政治制度之形成，確受德國聯邦制度之影響，尤其是「輔助原則」之運用，參議院功能之發揮，區域主義之落實等均與美國聯邦制度不同，更與瑞士式或俄式的聯邦制度迥異。並且這些特點，也都是歐盟促進民主深化、人權進步之貢獻，極有助於世界政治之健全發展，國際關係之和平改善。吳君亦因此項新發

現及其多年廣蒐資料，嚴謹分析之成果，獲頒社會科學博士學位，實至名歸，可喜可賀。

今吳君將其研究心得，整理成《德國聯邦制度與歐洲整合》一書出版，本人有幸先讀，深覺其有助於國際政治及歐盟之研究，故樂為之序。

淡江大學歐洲研究所教授

許智偉

自序

從民國61年就讀輔仁大學德文系以來，即與德國文化及德國的人與事建立長久的淵源。68年輔大德文研究所畢業後，隔年通過國際新聞人員特考，到新聞局服務。72年首度外派德國慕尼黑，3年後轉派漢堡，78年奉調回國前，透過輔大碩士論文指導教授文納神父（退休返德）的協助與指導，通過漢堡大學德國文學博士候選人資格。81年再度外派柏林，因工作頗為繁重，且論文內容與工作無關，至86年奉調返國，漢堡大學的博士論文終未能完成。

民國88年初由新聞局轉調立法院，先後任職祕書處及外交及僑務委員會等單位。在偶然的情況下知道淡江大學歐洲研究所設博士班，93年秋通過歐洲研究所博士班入學考試，研究範圍一開始即選擇以「從德國聯邦制度論歐洲聯盟的整合」為題，因所學與工作的外交事務有關，99年1月順利通過博士論文口試。

由於歐研所郭秋慶所長的鼓勵，本書將博士論文內容改寫，以「德國聯邦制度與歐洲整合」為題，為使讀者清楚瞭解德國政府與政治現況，除本書內容外，請參閱作者最新發表於《國會月刊》的專文「由德國聯邦總統柯勒（Horst Koehler）因失言引發爭議而辭職下台，論德國聯邦總統在聯邦制度中的角色」。

本書能夠付梓，要感謝五南圖書出版公司同意出版。淡江大學歐研所郭秋慶所長、許智偉教授及國家政策研究基金會執行長蔡政文教授抽空撰寫序言，謹致謝忱。在此要特別感謝立法院大家長王金平院長的推薦函，讓作者可以順利報考淡江大學歐研所博士班，並順利完成論文。也謝謝辦公室所有同仁，因為你們的專業、敬業，讓作者在公餘，論文撰寫及改寫出書的過程中，得以幾

乎沒有牽掛。

最後要感謝家人，內人徐慧莉的支持與鼓勵，忻宇、志宇的耐心陪伴；也謝謝大姐、桂芬、桂華、桂蓉、桂滿的關懷與鼓勵。本書出版要獻給過世的父母親，感謝您們的養育與栽培。

吳振達 謹識

目錄

CONTENTS



1	前言
7	第一章 整合理論與歐洲整合
8	第一節 聯邦主義理論
21	第二節 功能主義理論
23	第三節 交流理論
25	第四節 新自由制度主義理論
29	第二章 德國聯邦制度的特性及運作
30	第一節 德意志聯邦共和國的聯邦傳統及德意志聯邦共和國
30	壹、德意志人與神聖羅馬帝國
32	貳、從神聖羅馬帝國淪亡到「德意志帝國」成立
34	參、從德意志帝國到威瑪共和
36	肆、從威瑪共和到第三帝國
37	伍、從第二次世界大戰到德意志聯邦共和國
38	陸、德國聯邦制度發展的歷史沿革
40	第二節 德國聯邦制度的特性及運作
40	壹、德國聯邦制度的特性
44	貳、德國聯邦制度的運作
57	參、邦政府的運作及其與聯邦政府的關係
61	肆、政黨及利益團體在聯邦制度中的角色
71	第三節 結語
75	第三章 歐洲整合過程的回顧
76	第一節 從《巴黎條約》生效到歐洲議會改為直選（1952-1975）
79	第二節 從歐洲議會直選到簽署《馬斯垂克條約》（1975-1992）
86	第三節 從《馬斯垂克條約》到《阿姆斯特丹條約》（1993-1997）

92	第四節 從《阿姆斯特丹條約》到《尼斯條約》(1997-2000)
94	第五節 從《尼斯條約》到《里斯本條約》(2001-迄今)
100	第六節 結語
107	第四章 歐盟制度整合的聯邦主義趨勢
108	第一節 超國家性
126	第二節 輔助原則
130	第三節 區域主義
139	第四節 結語
145	第五章 歐盟政策整合的聯邦主義趨勢
146	第一節 經濟方面及其意涵
164	第二節 外交暨安全方面及其意涵
179	第三節 司法暨內政方面及其意涵
192	第四節 結語
207	第六章 歐盟與德國聯邦制度特性的比較
208	第一節 聯邦與地方共享權力與制衡
210	第二節 民主原則
212	第三節 各邦的競爭與實驗
215	第四節 聯邦與地方分權
219	第五節 政黨及利益團體的角色
219	壹、政黨
224	貳、利益團體
235	第六節 結語

247	第七章 歐盟整合趨勢的可能德式方向
248	第一節 德國聯邦制度影響歐盟發展的案例與意涵
248	壹、制度
253	貳、政策
260	第二節 歐盟整合發展的可能德式方向
267	第三節 結 語
271	第八章 評估與展望
271	第一節 評 估
271	壹、制度
275	貳、政策
279	參、《里斯本條約》生效後對歐盟趨勢的影響
289	肆、可能之障礙
294	第二節 展 望
305	第九章 結 論
312	參考文獻

表目錄

CONTENTS

18	表1-1 德國聯邦主義特色與歐盟聯邦主義發展趨勢之比較
243	表6-1 德國聯邦主義特色與歐盟制度及政策運作之比較
244	表6-2 歐盟與德國聯邦制度運作的共同點及相異點

從邱吉爾（Winston Churchill, 1870-1965）於1946年在蘇黎世大學（University of Zuerich）的演說中呼籲建立某種形式的「歐洲合眾國」（United States of Europe）^[1]，歐洲整合之父莫內（Jean Monnet）認為要達到歐洲團結的關鍵在於「排拒單純的合作，採取一個法律的、正式的協議，建立新的功能性權威，來取代現存民族國家的主權。因為主權只會產生毀滅性的國家敵對而已」^[2]。到德國前外長費雪（Joschka Fischer）在柏林洪博大學（Universitaet Humboldt）演講時建議，歐盟應該朝歐洲聯邦方向發展^[3]。歐洲整合從簽署《羅馬條約》到現在已經歷50餘年的發展與演變，由2002年歐元全面發行，到2004年10月29日簽署憲法條約並完成東擴。繼歐洲聯盟（European Union）之後，下一個歐洲整合形式，或歐洲整合的終極目標究竟是什麼？是「歐洲合眾國」？「歐洲邦聯」（European Confederation）？或「歐洲聯邦」（European Federation）？還是繼續維持現在歐洲聯盟的組織架構？這些乃是學術界及各界關切的議題。

學者對聯邦主義的定義有不同的詮釋。例如：聯邦主義（Federalism）是一種政府的制度，它聯合不同的州、邦或省，容許它們擁有實質的自主性。聯邦政府的形態通常明載於憲法，並強調地方分權的重要性，在其民主形式上，政府與其公民間有直接溝通的管道^[4]。

¹ Winston S. Churchill, "The Tragedy of Europe", 1946, reprinted in Brent F. Nelsen & Alexander C-G. Stubb, *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1994), pp. 5-10.

² Martin Holland, *European Integration: From Community to Union* (London: Printer Publisher, 1993), pp. 24-25.

³ Joschka Fischer: "From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration", speech at the Humboldt University, Berlin, 12. May, 2000, www.jeanmonnetprogram.org/paprs/00/joschka-fischer-en.rtf. (7/3/2008)

⁴ *Oxford English Reference Dictionary*, 2nd edition, 2001.

聯邦主義的基本概念可以簡單的陳述。在聯邦主義的組成份子州、邦或省間的關係應該在法治下處理，衝突與意見不合應該透過和平方式解決，而非經由高壓政治或戰爭^[5]。

聯邦主義是脆弱及具動力的政治合作形式，為了不同領土的單位間分享權力與責任。在聯邦制度下，每一政府的領域（即聯盟，州，省，縣，自治市）擁有自己的機構，同時，中央政府對下一層級州的公民在聯邦憲法的限制內可獨立履行其管轄權^[6]。

按照上述定義，很清楚的，歐盟尚不是一個完全成熟的聯邦；誠然，它還不是一個國家，可能永遠不會成為我們所瞭解的傳統聯邦意義的國家。但是，無論如何，歐盟已經擁有許多與國家相似的特性，就如共同貨幣（歐元），一個獨立的中央銀行，一個萌芽期的預算基礎，一個單一市場，兩個不同層級的政府，雙重公民認同，及一個演化中的共同外交及安全政策與初期的共同防衛政策。而且當許多重要政策部門仍然留在會員國政府手中，歐盟在商業事務、運輸、漁業及農業政策有最後裁定權，以及在環境、區域發展及工業部門有重要影響。

因此，歐盟已經很接近新的國家性質，或最少是一種聯邦形態的聯盟，在程度上，它逐漸地採用制度及政策的特色，那是建立聯邦的特徵。協定上政府的組織如我們所瞭解的行政、立法及司法三權，並不是按照美國的權力分立方式所組成，最初羅馬條約（Treaty of Rome）簽署時，在安排上，某種程度以聯盟作為整體平衡各別會員國的利益，為後來發展成密切的聯盟留下許多機會。逐漸增加複雜的決策程序，包含合作及共同決策程序，在政府間的歐盟部長理事會（Council of Ministers）及歐盟高峰會（European Council）與超國家的執委會（European Commission）及歐洲議會（European Parliament）之間，在許多方面與實際運作的聯邦相似。這只是歐盟為何經常被觀察者及評論者感到接近一個聯邦歐洲的例子^[7]。

學者葛漢（Robert Keohane）認為，1992年簽署的《馬斯垂克條約》（Maastricht Treaty）通過了經濟及貨幣聯盟及歐盟三根支柱，使歐洲聯盟進入

⁵ Richard Laming: www.federalunion.uklinux.net/about/federalism.htm. (1/3/2008)

⁶ Michael Burgess, "What is federalism", Michelle Cini, *European Union Politics*, second edition (Oxford: Oxford University Press, 2007), p.75.

⁷ Ibid., pp. 71-75.

一個新的階段，歐盟組織正在影響國際社會主要行為者國家的利益^[8]。歐洲聯盟未來的發展值得吾人關注，雖然憲法條約（Treaty Establishing a Constitution for Europe）的批准遭遇困境，但是歐洲聯盟經過50餘年的發展，歐盟機構已經建立穩固的運作機制，究竟歐盟整合趨勢能否順利從邦聯逐漸發展到聯邦，有待進一步觀察與研究。同時，就目前歐盟朝聯邦主義發展似乎與德國聯邦主義比較相似，值得吾人密切觀察。

此外，歐洲聯盟乃第二次世界大戰後國際間發展最為成功之超國家組織，其理論與實踐對現代國際政治、國際經濟及國際社會之關係與發展皆有重大意義及深遠影響。如果歐盟發展趨勢可能朝歐洲聯邦的方向發展，究竟會是哪一種聯邦主義呢？美國學者哈柏斯坦（Daniel Halberstam）認為，「德國與歐盟均屬垂直的聯邦體系，中央政府在行政上主要透過地方邦或會員國執行，此外，會員國或地方邦也參與中央的決策程序，例如歐盟高峰會、德國聯邦參議院（Bundesrat）」^[9]。

德國學者夏普夫（Fritz W. Scharpf）則指出，德國聯邦主義與歐盟的多層次治理之間有許多相似處，「德國聯邦參議院係由地方邦政府代表所組成，在聯邦制度的運作上幾乎所有聯邦法律均須經聯邦參議院同意，亦即大部分法案係經由地方邦政府處理，聯邦職權之執行實際上依賴地方邦政府。另一方面地方邦在其本身的立法職權上受到相當嚴格的限制，尤其在財政稅收方面須要聯邦稅法的支持。簡言之，在聯邦制度下，地方邦政府在聯邦意志形成之過程中得以共同參與。在這方面歐盟很明顯仿效德國聯邦主義模式，而非美國模式^[10]。」

德國學者卜爾采（Tanja A. Boerzel）認為，歐盟可以從德國聯邦主義獲得經驗與借鏡，例如「權力的集中」（Centralization of Power），有幾個案例，會員國政府逃避及踰越歐盟有關權力限制的規定，在這些案例中，會員國政府為了保護它們自己的管轄權而陷入困境（如著名的煙草廣告指令，被歐洲法院

⁸ 倪世雄，「新現實主義與新自由主義」，《當代國際關係理論》，（台北：五南圖書公司，92年），頁220。

⁹ Daniel Halberstam, "Comparative Federalism and the Role of Judiciary", in *The Oxford Handbook of Law and Politics*, (Oxford: Oxford University Press, forthcoming 2008), p.1.

¹⁰ Fritz W. Scharpf, "Europäische Integration und deutscher Federalismus im Vergleich", Wolfgang Seibel, *Demokratische Politik – Analyse und Theorie*, (Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1997), pp.253-286.

判決取消^[11]。)；「行政的主導性」(Executive Dominance)，由區域所定義的執行利益之主導性，在歐盟比合作的聯邦主義體系還要顯著，聯邦主義體系通常有一些補救方法。在德國，地方邦透過聯邦參議院在中央層級決策作有力的參與，而聯邦政府透過直接的聯邦議會選舉扮演其憲政角色，並藉聯邦政府機構提供有力的平衡，基於政治認同及合法性，聯邦政府創造其在立法上的主導性及其可運用的權力。相較之下，歐盟執委會及歐洲議會不足以平衡部長理事會的主導性。此外，在德國政治利益之表達，以政黨制度在聯邦議會及聯邦參議院的運作為基礎。最後，利益調解的新合作主義形式賦予德國經濟利益特許接近政策程序。歐盟與德國相較，缺乏有效的政黨制度運作體系。

在中央層級沒有政黨競爭的場所，包含立法與行政。沒有歐洲層次的工業協會及工會組織，類似歐洲產業公會(Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe, UNICE)或歐洲工會聯合會(European Trade Union Confederation, ETUC)，有效凝聚及代表歐洲雇主及受雇者的利益進入歐洲政策程序；及「共識政治」(Consensus Politics)，在歐盟決策執行的主導性造成行政部門間密集的協調及國家公務體系間的審慎考量。行政部門之間的網絡具高度的排他性，並使政治責任趨於模糊，他們使高度共識在多層次治理的共同決策體系中成為必要。經常性的個人接觸及同樣專業的視野，容許陳述及準備決策時得以去政治化，以便會員國政府在歐盟部長理事會的不同情勢下作出決定。有限的參與及微弱的說明，本質上透過有效的政策結果表達其正確性。但是歐盟解決問題的能力仍然逐漸瀕臨困難，因為它沒有力量展現重大的聯邦政策任務，如宏觀的經濟穩定及再分配。同時它也逐漸抑制會員國維持這樣的功能，歐洲貨幣同盟(European Monetary Union, EMU)大體上剝奪了會員國確保國家宏觀經濟穩定的能力，而歐盟作為一個整體(還)未擁有這樣的工具^[12]。

本書主要目的是，探討「在何種狀況下會走向聯邦主義的歐洲聯邦(或歐洲合眾國)？」如果此一假設有可行性，究竟是那一種聯邦主義？是否其聯邦主義屬性如學者哈柏斯坦、夏普夫及卜爾采所主張的與德國聯邦主義相近？雖然上述學者認為，歐盟的聯邦主義趨勢與德國聯邦主義在學理上及制度設計上

¹¹ Prof. Dr. Tanja A. Boerzel, "What Can Federalism Teach Us About the European Union? The German Experience", Paper prepared for the Conference "Governing together in the New Europe", Robinson College, 12-13 April 2003., p.8.

¹² Ibid., pp. 6-10.