

德國政治新論



● 葉陽明 著

New Perspective on German Politics



德國政治新論／葉陽明著．—初版．—臺北市：五南，2011.03
面：公分．

ISBN 978-957-11-6218-8（平裝）

1. 政治制度 2. 德國

574.43

100001821



1PLO

德國政治新論

作 者 — 葉陽明（324.5）

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 劉靜芬 林振煌

責任編輯 — 李奇葵

封面設計 — P. Design視覺企劃

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/台中市市區中山路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3月初版一刷

定 價 新臺幣320元

德國政治新論



● 葉陽明 著

New Perspective on German Politics



自序

事實顯示，戰後迄今，德意志聯邦共和國政治在穩定中進展，對歐洲政局的長治久安，尤其對歐洲聯盟主導的歐洲統合，貢獻良多，早已成為歐洲政治發展的中流砥柱。作者長年以來以研究德國政府與政治為職志，致力於此一重要領域的學術耕耘，先後就西德時期政黨體系與政黨政治、兩德關係與德國統一、德國憲政秩序、德國政治文化發展，以專書方式發表研究成果。鑒於德國國家發展自21世紀開始邁入宏大格局的「柏林共和」，近年來研究重點置於柏林共和聯邦治理及各邦憲政秩序與組織等問題，此外，同時亦偏重於德國激進勢力及其對德國憲政民主衝擊的探索。作者謹將該領域的研究心得和發現，彙整為「德國政治新論」一書，以此至誠就教於學術界先進。

葉陽明 謹識

中華民國一〇〇年一月
於台北小城

目次

自序 3

第一篇 德國聯邦總理梅克爾之領導與治理：以大聯合政府執政時期為實例 (2005-2009)..... 11

前言

第一章 政治學中「政治領導」與「國家治理」概念的意涵..... 19

第二章 大聯合政府執政下梅克爾總理的領導與治理..... 23

第一節 梅克爾面面觀

壹、2005 年前的梅克爾：從東德物理學家轉變為德國基民聯盟黨魁

貳、2005 年後的梅克爾：全球最強勢的女性政治領導人

第二節 從政治領導人風格觀察梅克爾的領導與治理

壹、一般行事風格

貳、領導與治理風格

第三節 制度面面觀：基本法的規範、聯邦總理府的運作、內閣會議的決議

壹、基本法

貳、聯邦總理府

叁、內閣會議

第三章 梅克爾的領導與治理績效：以完成兩個階段聯邦制改革及領航歐盟改革為例..... 55

第一節 梅克爾促成德國兩個階段聯邦制改革大功告成

第二節 梅克爾致使歐盟改革條約誕生

第四章 梅克爾領導與治理下的危機處理：以 2008 年全球金融危機為實例63

第一節 全球金融海嘯的成因及德國銀行危機重重

第二節 梅克爾政府化解危機的策略

第三節 從第一時間挽救銀行的決策看梅克爾的危機處理行為

壹、挽救銀行的緊急決策過程

貳、梅克爾的危機處理行為

結 論

參考文獻

第二篇 由德國各邦憲法透視各邦憲政秩序與政治組織..... 77

前 言

第五章 基本法規範下聯邦制的基本原則..... 83

第一節 德國聯邦制的發展

第二節 基本法規範下聯邦國秩序的基本原則

壹、國家以聯邦國為組織形態的基本原則

貳、聯邦國組織形態不容被修改的基本原則

叁、聯邦與各邦同質性的基本原則

肆、邦即為國家的基本原則

伍、聯邦與各邦間友好互助、合作治國的基本原則

陸、各邦執行聯邦法律的基本原則

柒、聯邦法律優先於邦法律的基本原則

捌、各邦參與聯邦立法、聯邦行政及「歐洲聯盟」事務的基本原則

玖、聯邦國垂直分權與水平分權的基本原則

拾、聯邦與各邦間交互忠誠、並忠於基本法之國的基本原則

小 結

第六章 聯邦與各邦任務交錯與合作型聯邦制..... 89

第一節 聯邦與各邦立法分權

第二節 聯邦與各邦行政分權

第三節 各邦經由聯邦參議院參與聯邦立法

第四節 合作型聯邦制及其強化

- 壹、聯邦財政權的擴大
- 貳、共同任務規定的增訂
- 叁、財政改革對合作型聯邦制的深化
- 小 結

第七章 各邦憲政秩序與政治組織 103

第一節 各邦憲政秩序

- 壹、邦憲法的緣起
- 貳、邦憲政秩序

第二節 各邦政治組織

- 壹、各邦政治組織機關具有一致性
- 貳、邦議會採單一院制
- 叁、邦議會選舉辦法相較下不完全一致
- 肆、議員行使職權祇服從其良心
- 伍、議會在野黨的存在及活動自有其必要性
- 陸、邦總理經邦議會以其全體議員的多數在不經辯論下選出
- 柒、邦總理組織邦政府，並決定施政方針
- 捌、邦議會透過建設性不信任投票程序撤回對邦總理的信任
- 玖、邦直接民主制度既普及又完備和發達
- 拾、邦體認到參與歐洲統合大業的重大意義

結 論

參考文獻

第三篇 德國左傾恐怖主義、恐怖組織及其動向..... 127

前 言

第八章 恐怖主義研究對於現代政治學研究的意義..... 133

第九章 恐怖主義概念的意涵	135
第一節 歷史中的恐怖主義及其意涵	
第二節 當代恐怖主義及其意涵	
第三節 德國型恐怖主義的意涵	
第十章 德國左傾恐怖主義崛起的政治情境及背景因素	141
第十一章 德國左傾恐怖主義的崛起、恐怖組織及其活動	145
第一節 恐怖主義組織化與第一代恐怖份子施暴	
第二節 第二代恐怖份子變本加厲施暴階段	
第三節 第三代恐怖份子恐怖暴行個體化與零星化	
第十二章 其他左傾恐怖組織概述	155
第十三章 德國憲政民主體制的反恐決策機制：以史萊爾事件為例	157
第一節 反恐決策機制的建構、功能及運作	
第二節 反恐決策機制的決策過程	
結 論	
參考文獻	
第四篇 德國之右激進主義、政黨及其對基本法憲政民主之挑戰	167
前 言	
第十四章 政治激進主義與右激進主義思想的構成要件及特點	173
第一節 政治激進主義概觀	
第二節 右激進主義思想的構成要件及特點	
壹、構成要件	
貳、右激進主義思想的特點	

第十五章 戰後迄今德國右激進勢力的代表性組織及其發展..... 185

第一節 極右勢力發展的第一波：社會主義帝國黨

第二節 極右勢力發展的第二波：德國國家民主黨

第三節 極右勢力發展的第三波

壹、第三波之一：德國人民聯盟

貳、第三波之二：共和黨

叁、第三波之三：重振的國家民主黨

第十六章 極右政黨活動對德國憲政民主秩序的挑戰..... 205

第一節 德國基本法的憲政民主秩序

壹、人本價值觀

貳、民主、社會的聯邦國

第二節 極右政黨活動對憲政民主秩序的挑戰

壹、社會主義帝國黨：公開挑戰憲政民主基本價值

貳、德國人民聯盟：排外主張不符合憲法人本價值觀

叁、共和黨：對憲政施以潛在性威脅

肆、國家民主黨：致力推翻憲政秩序

第十七章 德國護憲體系的對策..... 215

第一節 護憲的意涵及其必要性

第二節 德國護憲體系

第三節 護憲體系的對策

壹、提起黨禁案

貳、發揮行政專責機關護憲系統的功能

叁、策動社會民眾，建立組織化反憲政敵人的全民戰力

肆、闢建因應極右份子暴力活動的熱線

伍、籲請全民勇於集體公開表態

陸、內閣會議議決採行斷然措施

結 論

參考文獻

圖次

圖 2.1	梅克爾聯邦總理府之組織結構.....	051
圖 4.1	梅克爾針對德國金融危機的處理行為模式.....	070
圖 7.1	德意志聯邦共和國合憲秩序中的垂直與水平分權及聯邦與各邦政治組織..	104
圖 11.1	赤軍團組織行動層級.....	151
圖 13.1	德國聯邦政府反恐決策機制.....	160
圖 13.2	德國聯邦政府反恐決策過程.....	161
圖 17.1	聯邦共和國護憲體系.....	218

表目次

表 2.1	2005 年 9 月第 16 屆德國聯邦議會選舉各重要參選政黨得票率及配席數...	036
表 2.2	2005 年 11 月梅克爾大聯合政府的人事組合	048
表 15.1	戰後德國右激進政黨波浪式的發展態勢	186
表 15.2	1965 年至 1969 年國家民主黨黨員人數的增長	189
表 15.3	1966 年至 1968 年國家民主黨在各邦參選的成果	190
表 15.4	共和黨參選的佳績	195
表 15.5	80 至 90 年代共和黨與人民聯盟在極右霸權之爭中兩方參選的得票率	196
表 15.6	1998、2002 年第 14、15 屆聯邦議會選舉國家民主黨的參選結果	199
表 15.7	1998 至 2002 年國家民主黨在各邦參選的結果	200
表 15.8	2004 年國家民主黨在邦參選的成果	201

第一篇

**德國聯邦總理梅克爾之領導與治理：
以大聯合政府執政時期為實例
(2005-2009)**



德國聯邦總理梅克爾之領導與治理：以大聯合政府執政時期為實例（2005-2009）

摘 要

政治領導及領導人之研究為後民主政治時代政治學研究的主流之一。21 世紀德國邁入「柏林共和」以來，「基督教民主聯盟」（CDU）黨魁梅克爾（Angela Merkel）自 2005 年秋迄今，以聯邦總理的政治最高權位，領導聯邦政府，治理國家，歷經基民／基社聯盟／社民黨（CDU/CSU/SPD）「大聯合政府」執政及當今基民／基社聯盟／自民黨（CDU/CSU/FDP）「小聯合政府」治理的政治磨練，成為全球最強勢的女性政治領導人。本文研究的主旨在於探究德意志聯邦共和國第一位女性政府領導人獨樹一格的領導與治理模式。主題方向導引下，首先，作者釐清政治學基本概念「領導」與「治理」的意涵。其次，作者採用對「領導人」的微觀政治分析途徑與新制度主義觀點，解析梅克爾總理的領導風格及行為；於此，梅氏人格特質、參政歷練和經驗、德國「基本法」對聯邦總理權責的規範、總理型民主政治的實踐以及大、小聯合政府執政下的黨政氛圍和情境考驗等關鍵因素，共同影響並決定了梅克爾的領導。依德國政、學界多數人的共同看法，梅氏領導行為的特色表現在不專斷獨行，善於尊重多方政見，在聯合政府執政的特定條件下，融成各方雖未盡滿意、但可接受的決策，並貫徹之，藉以鞏固己身領導權位。此外，為求以實務印證論點，作者以 2006 至 2009 年完成聯邦制兩個階段改革、2007 年領航歐盟改革、2008 年處理全球金融風暴中的德國金融危機 3 個實例，來檢視梅克爾的領導與治理行為。

關鍵詞：德國柏林共和、德國基本法、梅克爾大聯合政府、政治領導、國家治理。



前言

後民主政治時代，政治學研究的主要方向之一無疑為探究憲政民主國家治理的相關問題。雖然依民主理論，民主政治的施行及貫徹立基於人民主權原則的實踐，致力實現以民為本與以民為治的根本理想，然而所有現代民主國家發展的事實證明，國家並非為全民根據其總體意志親身所治理，而係經由合法取得民主正當性的特定政治領導人，依循憲政體制明定的程序，在尊重民意及制度與非制度性因素交互影響下來治理之。換言之，在全民治國只是可欲而不可求的純政治理想之同時，國家治理實質上即為政治領導人的治理。由此觀之，「政治領導人之研究」(Leadership-Forschung)取得國家治理研究上的核心價值和意義，在21世紀後工業社會演成的後民主政治時代，成為政治學研究的主流之一。

2000年，東西德統一後的第10年，「德意志聯邦共和國」(以下簡稱：德國或聯邦共和國)國家發展從「波昂共和」邁入「柏林共和」。¹聯邦政治上，繼「德國社會民主黨/結盟90綠黨聯合政府」(以下簡稱：紅、綠聯合政府)²在聯邦總理施路德(Gerhard Schröder)領導下執政後，2005年11月「基督教民主聯盟」³黨魁梅克爾(Angela Merkel)在國會大選後政情所迫而別無選擇下，以德國聯邦政治史上第一位女性政府領導人的態勢，出組「基民基社聯盟/社民黨聯合政府」(以下簡稱：大聯合政府)，造成聯邦共和國第二個聯邦層級大聯合政府的出現。⁴

相較於一大一小黨組成的小聯合政府，大聯合政府的領導難度較高。主要原因見於兩方面：其一，執政兩大黨勢力在伯仲之間，政府領導人難以駕馭執政夥伴；其二，中間偏右的基民基社聯盟與中間偏左的社民黨，在意識形態、黨政路

1 最先提出「柏林共和」一詞者便是已故的德國政論家葛羅斯(Johannes Groß)。葛羅斯在他1990年代初所著書中，率先引用了「柏林共和」概念，並以正面肯定的態度來詮釋他所謂的柏林共和國。此舉引起德國政黨、政界、政論界、媒體及學術界甚至國會熱烈的議論。

2 「德國社會民主黨」簡稱為：社民黨；紅色為其代表色。1991年德東「結盟90」與德西「綠黨」合併黨組織，黨名為「結盟90綠黨」；綠色為其代表色。

3 「基督教民主聯盟」簡稱為：基民聯盟。該黨基於偏右保守路線的一致性而與「基督教社會聯盟」(簡稱為：基社聯盟)締結為姊妹黨，在聯邦政治上行動一致，是故以「基民基社聯盟」名稱標示；黑色為其代表色。

4 1966年12月基民聯盟黨人凱辛格(Kurt Georg Kiesinger)領導組成聯邦共和國第一個聯邦大聯合政府，執政期至1969年10月為止。

線及政策主張上向來分歧較大，凝聚內閣決策的共識不易，致使政府領導困難。波昂共和時期的凱辛格（Kurt Georg Kiesinger）大聯合政府任期不足3年；此一事實證明，左、右兩大黨難以長期執政。相對於此，梅克爾以一介女流，領導大聯合政府，治理國事如麻的柏林共和，終能安然渡過第16屆聯邦議會（以下簡稱：國會）4年的任期（自2005年11月至2009年10月）。難能可貴的是，2008年8月梅克爾第3度榮登美國「Forbes」雜誌就全球政治女強人排名的榜首，被讚譽為國際社會最具權勢的女性政治領導人。⁵此外，美國「華爾街新聞」（Wall Street Journal）也曾誇讚梅氏為世界最強勢的女性。⁶2009年9月第17屆聯邦議會選舉後，梅氏又獲當選、連任聯邦總理，如願以償地與「自由民主黨」（以下簡稱：自民黨）組成被形容為「願望執政聯盟」（Wunschkoalition）的「基民社/自民黨聯合政府」，得以繼續施展領導長才迄今。梅克爾總理如此突出的政治行為表現引起作者研究其領導行為的動機，期待透過本主題的研究，來解答一個核心問題，便是：在大、小聯合政府執政的主、客觀條件下，梅克爾總理如何領導政府？換言之，本文旨趣在於探究梅氏的領導行為。

鑒於研究题目的特性，作者擇取微觀政治分析途徑與新制度主義觀點以解析問題並作出評斷。此外，對國家治理研究具有關鍵意義的領導人研究法也作為重要的分析工具。溯本求源，1961年美籍社會學者伯恩斯（J. McGregor Burns）首次採用「微觀政治」概念來解析國家組織中的政治；其後此一概念經由德籍政治學者波瑟茨基（Horst Bosetzky）引進德國政治學領域，並善加運用之。微觀政治分析途徑的基本前提認定，組織體系中的政治現象或行為惟透過對細小事態作入微性的體察，始能達到接近事實真象的解析之目的；反之，就政治僅從事大體結構性的觀察，是不足以奏效的。進而言之，微觀政治分析旨在體察政治內情中的細小部分，由此處著眼進行入微的解析。所謂政治細部便是指政治人的作為模式以及行為者間的互動。基本上，行為者只圖理性地追求實現自我的利益；是故，運用微觀政治分析途徑來研析的部分學者，偏向於解析政治行為者如何善用組織

⁵ 參閱 Gerd Langguth 2009 *Kohl Schröder Merkel Machtmenschen*, Deutscher Taschenbuch Verlag, München, 頁439。

⁶ 參閱 Evelyn Roll 2009 *Die Kanzlerin Angela Merkels Weg zur Macht*, Ullstein Buchverlag, Berlin, 頁353。