

全球化與歐洲統合深化對德國民主治理的衝擊及其回應 (Die Einwirkungen der Globalisierung und der Vertiefung der Europäischen Integration auf das demokratische Regieren in der Bundesrepublik Deutschland und seine Reaktionen)

葉陽明 (YEH, YOUNG – MING)

摘要

基本法規範下的憲政民主秩序為德意志聯邦共和國民主治理的依歸。德國統一前後自由民主基本秩序的一貫性和延續性彰顯出現代德國民主治理的生根及成長。波昂共和治理期受到全球化與歐洲統合深化的衝擊最大者有三：合作型聯邦制、聯合政府治理、社會市場經濟。1990年秋東、西德統一帶來的國家再造之重任形同除了全球化與統合深化以外對德國的第三大考驗。聯邦共和國在從波昂共和邁入柏林共和的國政發展歷程中，力圖一、將「合作型聯邦制」轉型成「競爭型聯邦制」；二、發揮聯邦政府中「委員會共識型領導」之功能；三、朝強化經濟競爭力方向調整社會市場經濟，以期回應20/21世紀之交國內外政治及經濟新形勢的衝擊。全球化加速發展的當前，有愈來愈多的德國公民義務性投入社會公共服務，善盡其社會責任。

關鍵詞：全球化，歐洲統合深化，基本法秩序，民主治理，合作型聯邦制，聯合政府，社會市場經濟，委員會共識型領導

Abstract

Die demokratische verfassungspolitische Grundordnung des Grundgesetzes legt dem demokratischen Regieren der Bundesrepublik Deutschland zugrunde. Die Un-

veränderlichkeit und Kontinuität in der freiheitlich-demokratischen Grundordnung vor und nach der Wiedervereinigung Deutschlands bedeuten das Verwurzeln und Erwachsen des demokratischen Regierens im modernen Deutschland. Der kooperative Föderalismus, das Regieren der Koalitionsregierungen sowie die soziale Marktwirtschaft waren diejenigen, die während der Bonner Republik durch die Globalisierung und Vertiefung der Europäischen Integration am stärksten beeinflusst worden sind. Die durch die deutsche Wiedervereinigung im Herbst 1990 hervorgebrachten schweren Aufgaben des nationalstaatlichen Wiederaufbaus erweisen sich als die dritte Herausforderung für Deutschland. Im politischen Zuge von der Bonner Republik nach der Berliner Republik versucht die Bundesrepublik mit allen Kräften, den neuen politisch-wirtschaftlichen Herausforderungen in innerstaatlichen wie auch europäischen Bereichen am Jahrhundertswende 20/21 entgegenzukommen, zwar anhand drei Bemühungen, nämlich: erstens, Transformieren der kooperativen Föderalismus in den Wettbewerbsföderalismus; zweitens, Funktionieren der Führungen der Bundesregierung im Konsens durch informelle und aufgabenzuerfüllende Kommissionen; drittens, Umstrukturieren der sozialen Marktwirtschaft in Richtung auf Herstellung einer wettbewerbsfähigeren Wirtschaftsordnung.

Leitbegriffe: Globalisierung, Vertiefung der Europäischen Integration, Verfassungspolitischen Grundordnung des Grundgesetzes, Demokratisches Regieren, der kooperativen Föderalismus, die Koalitionsregierung, die soziale Marktwirtschaft, die Führung im Konsens durch die Kommissionen

前言

自 1990 年代以來，全球及歐洲地區呈現兩大加速發展的趨勢，即為：經濟全球化與以「歐洲聯盟」為核心的歐洲統合深化（歐洲化）。舉世任何一個國家皆無法迴避經濟全球化對本國的產業經濟及勞動市場造成的衝擊，必須及時以制度和政策的再調控與國家資源的重分配作出回應，俾能在加劇的全球經濟競爭中穩立不敗之勢，進而轉變全球化的衝擊為國家發展的助力。對於戰後勵行代議民主制度的「德意志聯邦共和國」（以下簡稱：「德國」或「聯邦共和國」；德國統一前簡俗稱：「西德」）而言，在跨 20/21 世紀的前 10 年，不僅面臨經濟全球化的嚴峻挑戰，而且也同時深受歐洲統合持續深化的制約

和影響。1990年秋東、西德統一帶來的國家重建重任，又形成除了全球化與歐洲化以外對德國的第三大考驗。這個曾經創造「萊茵資本主義」下社會市場經濟奇蹟的中歐核心民族國家，在從「波昂共和」邁入「柏林共和」的憲政歷程中，試圖透過三大方向的努力：一、聯邦制改革；二、聯邦政府的「委員會共識型領導」；三、萊茵資本主義模式社會市場經濟的調整，以回應20/21世紀之交新形勢的衝擊和挑戰。相關問題值得深入研究。

本文主題定名為：全球化與歐洲統合深化對德國民主治理的衝擊及其回應。作者從四章：壹 德國基本法條規中的民主治理；貳 波昂共和期的民主治理；參 九〇年代情勢對德國民主治理的衝擊；肆 德國民主治理對衝擊的回應，來進行論析。

壹、基本法條規中的民主治理

一、德國統一前

德國「基本法」(Grundgesetz)為1990年德國統一前、後國家的根本大法。雖然德意志聯邦共和國乃建國於戰後無法由德國人完全自主掌控的政治大環境下，但是基本法及其所確立的憲政民主秩序無疑是在符合自由民主原則下而建立，是故普遍西德人民認定，以基本法為基礎的憲政治理具有民主正當性。對憲政秩序基本上不認同者，即為極左與極右的政治激進份子及其組織。¹ 即使西德立國之初，基本法憲政的民主正當性呈現略微的“不足”，然而基於往後數十年勵行憲政民主歷程中所獲得的全民肯定和認同，基本法下的憲政治理終究在其充分的民主正當性上贏得了歷史的見證。(Ismayr 1997: 408) 民意調查結果也顯示，1967年受訪者的74%相信西德的憲政民主是世界各國中最好的；至1976年，持相同看法者高達90%。(Rausch 1980: 65)

德國民主治理以基本法明定的憲政民主秩序為依歸。以下擇要舉出德國統一前該法的民主治理規定，藉以呈現西德憲政民主規範系統的大體：

¹ 重要者如：1950年代遭到黨禁而組織解散的極左政黨「德國共產黨」(KPD)和極右政黨「社會主義帝國黨」(SRP)；60年代德共的後繼組織「德意志共產黨」(DKP)和極右派「國家民主黨」(NPD)；70年代的極右組織「德國人民聯盟」(DVU)；80年代的極右政黨「共和黨」(REP)。

- (一) 核心規定：維護人之尊嚴及人權；基本權利約束國家立法、行政、司法三權（第 1 條）。德意志聯邦共和國為民主及社會的聯邦國；主權在民，國家權力由人民以選舉投票方式並透過特設的立法、行政及司法機構行使，立法權受合憲秩序的約束，行政權與司法權受法律的約束；其他挽救措施皆不可能之時，則所有德國人皆有奮起反抗憲政民主秩序推翻者的權利（第 20 條）。
- (二) 國家組織基本原則：德國係由聯邦（Bund）與各邦（Länder）共同組成的聯邦國，實行聯邦制（第 20 條第 1 項）。聯邦與各邦在合憲秩序上應具有同質性，各邦合憲秩序必須符合基本法所明定的共和、民主及社會的法治國之原則（第 28 條第 1 項）。每個邦皆具有「國家」特質，各邦擁有自治轄域，在其範圍內行使統治高權。國家職權的行使及任務的達成為各邦事務（第 30 條）。聯邦與各邦機構交互提供法律及職務上的協助（第 35 條第 1 項）。聯邦監督各邦依法執行聯邦法律（第 84 條第 3 項）。一邦不履行其依基本法或聯邦法律對聯邦應盡的義務時，聯邦政府得經聯邦參議院的同意，採取必要措施，以循聯邦強制之途，勒令該邦履行其義務（第 37 條第 1 項）。聯邦法律優先於各邦法律（第 31 條）。各邦透過聯邦參議院參與聯邦立法及聯邦行政（第 50 條）。國家權力劃分採取聯邦與各邦間的垂直分權與兩大政治層次上立法、行政及司法三權分立式的水平分權（第 70 至 75 條、83 至 87 條、92 至 96 條、104a 至 107 條）。
- (三) 聯邦與各邦立法分權：聯邦對一系列事項行使獨享立法權（第 73 條）。²聯邦獨享立法範圍內，各邦唯經一部聯邦法律明文授權，始享有立法權（第 71 條）。對於基本法未賦予聯邦行使立法權的事項，各邦享有立法權（第 70 條第 1 項）。「競合立法」範圍內，聯邦與各邦原則上皆享有立法權³；祇要國內同等民生條件的營造，或法律或經濟統一的維護致使聯邦立法成為必要，則聯邦享有立法權；祇要聯

² 獨享立法權亦可稱為專屬立法權。聯邦的獨享立法事項主要屬於全聯邦國共同一致性的事務，包括：外交、國防、經濟、貿易、財金、貨幣、邊界保護、通商、航空及鐵路交通、郵政電信等；此外，國籍、移民、聯邦與各邦就刑警及自由民主秩序的憲法保護等事務的合作事項亦專屬聯邦立法範圍。

³ 競合立法事項大體上包括：民法刑法及法院組織、集會結社、外籍人士居留權、武器彈藥管制、社會救濟、經濟法、勞動法、土地法、公用徵收、土地及天然資源公有化等。

邦未透過法律以行使其立法權，則各邦享有立法權（第 72 條第 1、2 項）。「通則立法」權屬於聯邦；為達各邦立法的目的，聯邦制定以通用立法原則為內容的法律「通則法」，各邦再依據該法完成基本法第 75 所列事項的立法。⁴

- （四）聯邦立法權的行使：經全民直接普選產生的聯邦議會與由所有邦之邦政府代表組成的聯邦參議院共同制定聯邦法律。
- （五）聯邦與各邦行政分權：聯邦除了從事範圍較窄的行政活動以外，大多仰賴各邦及地方（鄉鎮）以執行聯邦法律的方式來推動中央及地方行政工作。⁵ 各邦行政則主要表現於對聯邦法律和邦法律的執行（執法之行政）及邦依法之自主行政兩方面。
- （六）聯邦行政權的行使：聯邦自設行政官署以執行聯邦法律，或由聯邦直屬之公法團體執行法律，為此目的，聯邦政府發布一般性行政規程（第 86 條）。直接歸聯邦負責的行政事務由聯邦政府下級行政機關執行（87 條）。
- （七）國家元首——權力受限的聯邦總統：由聯邦議會全體議會與所有邦邦議會選出的同數代表共同選舉產生的聯邦總統對外代表聯邦共和國（第 59 條）總統提名聯邦總理，任免聯邦政府各部部長（內閣閣員）、聯邦法官及聯邦文武官員（第 60、63、64 條）。聯邦議會通過「建設性不信任投票」時，總統必須免除聯邦總理職務（第 67 條）。聯邦總理所提「信任案」未獲聯邦議會議員多數同意時，總統得基於總理的建議，解散聯邦議會（第 68 條）。第 68 條所稱情況下聯邦議會未被解散、而議會拒絕通過被政府視為"緊急"的法案時，總統得基於政府的提議，獲得聯邦參議院同意下，為該法案宣布「立法緊急狀態」。
- （八）政府領導人——享有實權的聯邦總理：聯邦總理與聯邦部長組織聯

⁴ 聯邦通則立法事項包括：1.各邦、鄉\鎮公職人員及其他公法團體服務人員的法律地位；1 之 1.高等教育學制的一般基本原則；2.報業及電影業的法律地位；3.大自然保護；4.土地分配；5.戶籍登記。

⁵ 依據基本法第 86、87 條的規定，專由聯邦負責的行政事務僅限於以下各項：外交事務、聯邦國防軍管理、聯邦財政管理、聯邦鐵運管理、聯邦郵政電信、聯邦水路及航運管理、聯邦國界保護等。

邦政府（內閣）（第 62 條）。總理基於總統提名，由聯邦議會不舉行討論下，以絕對多數票選舉產生，並經總統任命（第 63 條）。聯邦總理決定政策方針，並為決策負責；在此方針內，聯邦各部部長獨立主持部務，並負己責；聯邦部長間見解分歧時，由聯邦政府決斷（第 65 條）。

- （九）聯邦議會與聯邦政府的制衡——倒閣與解散國會：聯邦議會僅得依循以其全體議員的多數（絕對多數）選出一位聯邦總理後繼人、並請求聯邦總統免除總理職務的程序，對聯邦總理表示不信任；總統必須應允此請求，並任命總理當選人（第 67 條）。
- （十）聯邦總理請求聯邦議會對他表示信任的提案未獲得議員多數的同意時，聯邦總統得基於總理的建議，於 21 天期限內解散聯邦議會；祇要議會以其議員的多數選出另一位聯邦總理，此項解散權即喪失（第 68 條）。

二、統一後

德國統一過程中，基本法依據 1990 年 8 月底由東、西德簽訂的「統一條約」第 4 條，完成重大的修改，並透過第 5 條，宣示未來修憲的重點。藉此途徑，基本法得以適應德國統一所牽動的政治環境變遷，取得繼續適用的新生命力。換言之，國家統一後，德國人無需立即制定一部新憲法。

經修改的基本法涉及民主治理的重要規定如下⁶：

- （一）國家完成統一大業：16 個邦的全體德國人民以自由的自決，實現了德國的統一與自由；基此，基本法適用於全德國人民（序言）。
- （二）聯邦與各邦對歐洲聯盟（歐盟）事務的共同參與：德國致力於歐盟的發展，俾實現歐洲統一的目標。聯邦得透過經聯邦參議院同意的法律，移轉德國高權至歐盟。基本法因歐盟之故而作增修，則需經參議院 3 分之 2 修憲多數的同意。祇要在聯邦獨享管轄權限內觸及各邦利益，則聯邦政府應尊重參議院的立場。針對各邦管轄範圍內的事務，參議院享有參與德國歐洲政策決策的權利（新 23 條「歐洲條文」）⁷。

⁶ 此處所列的規定是統一過程中及 1991 至 1998 年間修憲的重要結果。

⁷ 基本法原 23 條關於東德加入聯邦共和國的規定因德國完成統一而被刪除。1992 年 12 月，在「歐盟條約」獲得德國國會兩院批准的同時，基本法完成新 23 條的增訂。

(三) 聯邦參議院中各邦票數的分配：每邦至少有 3 票；邦人口超過 2 百萬人者有 4 票；邦人口超過 6 百萬人者有 5 票；邦人口超過 7 百萬人者有 6 票（第 51 條）。

(四) 基本法的失效：該法至全民自由制定一部德國憲法生效之日失效。國家統一前後基本法下自由民主憲政秩序的一貫性和延續性明確反映出德國民主治理的生根和成長。

貳、波昂共和期的民主治理

1949 年 9 月德意志聯邦共和國建立，以萊茵河下游沿岸的城市波昂（Bonn）為首都，政治學者所稱的「波昂共和」從此揭開序幕。50 年後，德國中央基於 1991 年（即德國統一後的第 1 年）國會兩院關於將國都遷回柏林（Berlin）的決議，展開遷都盛舉，為長達半個世紀的波昂共和治理期畫下句點。自此起，歷史性的首都柏林再成為統一的德國之政治中心，從而開啟「柏林共和」新紀元。

學者對波昂共和治理期的評價有褒有貶。1986 年，社會學批判理論大師哈伯瑪斯（Jürgen. Habermas）指出：『西德人民普遍表現出一種"憲法愛國主義"式的精神⁸；意思即謂，民眾基於深植在他們信念中對基本法原則和西方自由民主根本價值的認同及奉行，而忠於憲政之治，熱愛自己的國家。』（Winkler 1999：243）然而對政黨政治方面，哈氏卻語帶批判地揭露：『西德政黨政治處於嚴重缺乏正當性的危機中；工業資本主義國家的政治危機延燒到政黨體系，使該體系的正當性基礎愈加薄弱。事實顯示，95% 的公民對政黨若即若離，就連多數黨員也僅低度參加政黨活動。政治、經濟和社會上愈來愈多團體，藉由自發性的抗議、罷工及公民創議，以表達對黨政人士的厭惡，以及對政黨政治的失望。』（葉陽明 1990：296-297）

另位學者 Daniel Dettling 則認為：『波昂共和的治理功過、成敗皆有之。20 世紀後半期，東、西德人皆以自我覺醒的態度，在"勒緊腰帶"的口號下走出自己的道路，同時獲得甘苦參雜的政治生活經驗，終至國家統一。波昂共和的治理乃向西方先進民主國家看齊；循此西方導向的路線，政治體系內部及對外的運作自然與西方國家勢力保有密切的聯繫。波昂體系的治理造就出一

⁸ 憲法愛國主義（Verfassungspatriotismus）一詞最早由 Dolf Sternberger 在 1979 年提出。

個無所不管、負荷沉重的社會國和一種具德國特色、追求全國同等水平的「合作型聯邦制」⁹。政黨無論是中間偏左（社會民主黨）或中偏右（基督教民主聯盟/基督教社會聯盟、自由民主黨），一旦掌權執政，則施政表現為民眾所詬病者，大體相同。因此，對大多數選民而言，政黨已逐漸喪失其民主政治角色的正當性。』（Dettling 2001：3）

即使波昂共和的治理部分表現獲得肯定，部分現象又遭到非議，但是此段為柏林共和政局打下基礎的統治期，卻也彰顯出若干特點。特點中受到全球化及歐洲統合深化衝擊最大者，則為：合作型聯邦制、聯合政府治理以及社會市場經濟三者。論述如下：

一、合作型聯邦制

德國聯邦與各邦兩大治理層次在治國任務上的交織現象是致使「合作型聯邦制」（Kooperativer Föderalismus）形成的主要因素。聯邦制運作下，兩大層次通力合作，以達成基本法所交付的國家任務。此種現象可謂上述聯邦與各邦立法、行政分權及各邦參與聯邦立法兩項憲政原則實踐的結果。此外，基本法第 72 條第 2 項的規定對全德各地應該達到同等民生條件的要求，也是合作型聯邦制的成因。（Männle 1997：6）1969 年國會修憲，對交織現象產生推波助瀾作用；此舉增強了合作型聯邦制的色彩。自此時起，「合作型聯邦制」名詞正式啟用，用以彰顯西德聯邦制的特色。

合作型聯邦制下兩大層次的交織結合，對聯邦國秩序的維繫，能產生正面作用。聯邦與各邦在忠於基本法憲政的大前提下，攜手合作，共同達成治國任務。此種精神表現有助於消除政治對立；政局能因此趨向緩和。（Margedant 2003：3）合作型聯邦制造成德國聯邦、各邦、地方自治體（鄉、鎮）三層次的一體化。

相對於制度的正面效益，聯邦與各邦任務交織下所謂「共同任務」¹⁰的執行，

⁹ 世界民主國家中，合作型聯邦制一詞最早被引用之時可溯及 1930 年代末期，用以形容當時美國聯邦制運作的實際狀況。當時美國聯邦政府基於「新社會經濟綱領」（New Deal），對各州社會政策進行干預，因而造成聯邦與各州政策推動上的相互交織關係。

¹⁰ 1969 年 5 月修憲，增訂第 8a 章「共同任務」，計有 91a、91b 兩條規定。第 91a 規定：『各邦達成任務時，若該任務具有全國整體意義、而為達到改善民生條件之目的聯邦的參與有其必要，則聯邦在下列事項上參與任務的執行：1. 高等學校的創辦及興建；2. 地區經濟結構的改善等。』至於第 91b 條則指出：『基於協議，聯邦與各邦得就教育計畫的設計及有跨地區意義的科學研究之推動進行合作。』

以及前者職權範圍向後者的延伸，對各邦自主地位的確保、各邦競爭力的提升，卻產生深遠的負面影響。「共同任務」的設計讓聯邦得以形同各邦政務監護人的地位，名正言順介入各邦專管的事務範圍。聯邦與各邦交織的密度愈強，則合作型聯邦制的缺失便愈顯見。被視為聯邦國陰影面的制度缺失有三大點：(一) 決策體系欠缺效能、創新力及透明性；(二) 各邦財力因財政平衡而趨於同等，不利於聯邦國競爭力的發揮；(三) 去議會化下各邦議會對聯邦政治既無參與，亦無影響。以下分點說明：

(一) 決策體系欠缺效能、創新力及透明性：

聯邦與各邦交織的不良後果在於難以高效能作出適切的決策。兩大層次在立法及行政上緊密的合作必然造成眾多不同政黨的中央與地方人士投入立法及決策過程，如此難免導致立法及決策產出的遲緩，而決策品質的良窳及其合乎目的與否，也令人質疑。事實顯示，在聯邦與各邦合作下，經常祇能在最低程度的共識上產出共同決策。(Decker 2003：3) 從基於最低共識的共同決策模式中，難以養成宏觀、進取的政策創新精神；決策者欠缺國家治理上突破、創新的積極表現，則國家發展停滯不前。長此以往，面對多變的國內外和全球情勢，合作型決策體系確實無足夠能力來迎接政治環境帶來的挑戰。另一方面，治國所需的共同決策事項愈繁多，則此等決策的透明度便愈低。(Sturm 2003：1) 因為民眾在面對愈來愈多的共同決策時，愈加無法透視決策的前因、過程和結果，且愈加不易辨別聯邦與各邦的權限所在和責任歸屬，何方應該為共同決策的結果負更重的責任。隨決策透明度的降低，一般民眾對政府政策認同的程度也降低。決策正當性的流失演變成治理危機。

(二) 各邦財力因財政平衡措施而趨於同等，不利於聯邦國競爭力的發揮：

西德時期在財政治理上採行兩種平衡措施：其一，水平式財政平衡；其二，垂直式財政平衡。水平式財政平衡的意思是指：平行的各邦間，透過財政和稅收原收入分配的重新調整，以營造邦與邦財力平衡狀態。至於垂直式財政平衡，則意謂：聯邦與各邦間，運用由聯邦財力來充實弱勢各邦財政的辦法，以紓解財困邦的窘境，進而營造全國各地的財政均富。(Laufer/Münch 1997：168)

財政平衡的宗旨在於建立全德財政均衡。經制度化，聯邦對財政困難或有需

求的邦慷慨解囊；富有邦（付出邦）對財政拮据邦（收受邦）伸出援手¹¹。然而長久以來，財政平衡措施卻給國家帶來不良後果。聯邦為各邦財政紓困，如此增加中央的財政支出。財稅收入的重分配下，少數的富邦以財力支援多數的貧邦，必然造成前者財力的流失。長此以往，在付出邦財政權益被犧牲的同時，其原具備的優質條件，尤其是市場經濟中強勢的競爭力，難以維持。至於弱勢邦，則既可獲得垂直平衡下聯邦的財援，又可取得水平平衡下財稅收入重分配的收益。無疑，收受邦祇蒙措施之利，完全未受其害。久而久之，局面不僅難以致使貧邦奮起自力更生，培養經濟競爭力，反而加深此等邦對聯邦及富邦的財政依賴感。儘管財政平衡致使各邦貧富差距縮小，卻因富邦經濟實力被削弱而影響德國總體競爭力的發揮。

（三）去議會化下各邦議會對聯邦政治既無參與，亦無影響：

合作型聯邦制下，無論聯邦或各邦，掌控決策權和執政權的政府實際上扮演一個比議會更加重要的角色。聯邦國中居於政治主導地位者，首推聯邦政府與各邦政府，至於聯邦議會與各邦議會則次之。不僅在垂直關係中顯現出聯邦與各邦政府官員間相互的協調合作，而且在水平關係中同樣呈現出一邦政府官員與他邦官員的合作。前者實例如：各邦政府派駐聯邦的全權代表與聯邦政府官員間的互動；後者如：透過「各邦總理會議」的運作，各邦政府領導人建立橫的聯繫及合作。各邦政府影響及決定聯邦國政治的現象係以立法和修憲為主。此憲政實況從聯邦參議院的運作及功能上具體表現出來。參議院議員來自所有邦的邦政府，其原本身份為邦總理（邦政府閣揆），或部長，或邦政府其他官員。參議員不僅代表其所屬邦的邦政府立場，而且也代表邦全體的利益。換言之，並非經邦民選舉產生的各邦議會議員代表，而是清一色的各邦政府成員代表出席參議院議事。各邦在聯邦政治舞台上的邦整體權益主張及維護者，是該邦官員，而非該邦議員。此一事實反映出，在聯邦與各邦政府及各邦政府間循制度化管道合作治國下，各邦議會對聯邦政治運作和發展幾乎沒有影響的機會，遑論共同決定。職權行使上，邦議會被限制在邦立法、預算案議決以及對邦政府施政監督的狹隘範圍內。聯邦政治中，邦議會的角色為合作型聯邦制的特有設計，尤其是聯邦參議院的組織和職能，所削弱；邦最高民代機關在國家治理上欠缺施展舉足輕重影響力的一席之地。

¹¹ 富有邦包括：Bayern、Baden-Württemberg、Hessen、Nordrhein-Westfalen、Hamburg；拮据邦則有：Schleswig-Holstein、Saarland、Bremen、Rheinland-Pfalz。

地。針對淡化各邦議會角色、排除其參與國家中央領導體系決策管道的偏差現象，學者 F. Decker 稱之為「去議會化」(Entparlamentarisierung)。(Decker 2003: 3)

二、聯合政府治理

波昂共和起步、經兩德統一、以至柏林共和，除了一次「一黨多數政府」和兩次「一黨少數政府」局面的出現以外¹²，聯邦層次的治理皆由多黨聯合執政。各邦政局中也經常呈現政黨聯合執政現象¹³。是故，聯合政府治理既是現代德國政府與政治的常態，也是議會民主實際運作的特色之一。其實，多黨聯合執政早在兩次世界大戰之間的德國史上第一個民主共和國「威瑪共和」(1919-1933 年)時期即已開創了政治先例¹⁴。若謂聯合政府的治理為德國自 20 世紀以來中央傳統性的執政形態，則確實有其史實根據。

(一) 政治環境與政黨聯合執政的原因

從前文所述波昂共和治理表現的 10 大特點觀之，與政黨聯合執政有直接關聯的德國政治環境由下列各項因素所決定：基本法憲政體制、聯邦議會中多數黨執政、責任內閣制政府、立法權與行政權的合一及制衡、法治化的政黨政治、「單一選區多數代表」與「各邦政黨提名比例代表」兩種辦法並行的選舉制、參與型政治文化。

政黨體系中多黨分立，幾乎沒有任何參選政黨能取得聯邦議會過半席數¹⁵。其主因在於 1. 選舉制下主要以各黨得票率決定配席數(比例代表法); 2. 歷次大選登記參選政黨數量眾多，形形色色，提供選民寬廣的選擇空間，如此造成選票流向分散，不易集中到單一政黨之手，以致大黨也難以過半; 3. 大黨(如：中間偏右的基民聯盟及中間偏左的社民黨)之間政策主張的差距愈來愈小，黨獨樹一格的特色也愈來愈淡，另在解決國政重大問題(如：大眾失

¹² 一黨多數政府為：1960 年 9 月至 1961 年 11 月聯邦總理 Konrad Adenauer 領導下的「基督教民主聯盟/基督教社會聯盟(CDU/CSU)政府」；一黨少數政府為：1966 年 10 月至 12 月 Ludwig Erhard 領導的「CDU/CSU 政府」及 1982 年 9 月至 10 月 Helmut Schmidt 領導的「社會民主黨(SPD)政府」。

¹³ 例如：1990 年代，16 個邦中有 9 個邦係以多黨聯合政府治理。

¹⁴ 關於威瑪共和國時期歷任聯合政府的組織、治理和演變，詳情可參閱葉陽明 1990：西德政黨論，黎明文化事業公司出版，台北，頁 53-63。

¹⁵ 1957 年第 3 屆聯邦議會選舉，基民聯盟/基社聯盟以 50.2% 的得票率，贏得勝選，創下聯邦共和國史上一黨過半唯一的紀錄。

業、財經問題) 表現上, 又皆無特出績效可言, 因此愈加喪失其固有支持者的向心力, 也愈難獲得中間游離選民的支持, 若欲求一黨「過半」, 則希望益加渺茫。

這種大黨僅能以相對多數取勝, 而殊難憑絕對多數一黨掌政的政治環境, 造成大黨聯合中間政黨或小黨(如: 自由民主黨 FDP 及綠黨 Grüne) 共同組織政府、以求穩定執政的必要性。

(二) 聯邦層次歷任聯合政府

基本上, 波昂共和期的聯邦政局由自民黨參與下的兩大黨輪替執政所構成。以下按照歷任聯邦總理領導執政的先後順序, 藉助表格, 簡明列出此一時期出現的各形聯合政府:

表 1: 基民聯盟黨人 K. Adenauer 之「中間偏右聯合政府」(1949-1963)

聯合執政黨	執政期	聯合政府形態
基民/基社聯盟(聯盟) + 自民黨 + 德意志黨	9.1949-10.1953	三黨小聯合政府
聯盟 + 自民黨 + 德意志黨 + 全德被逐者同盟	10.1953-7.1955	四黨小聯合政府
聯盟 + 自民黨 + 德意志黨	7.1955-3.1956	三黨小聯合政府
聯盟 + 德意志黨 + 自由人民黨	3.1956-10.1957	三黨小聯合政府
聯盟 + 德意志黨	10.1957-9.1960	兩黨小聯合政府
聯盟	9.1960-11.1961	一黨多數政府
聯盟 + 自民黨	11.1961-10.1963	兩黨小聯合政府

(資料來源: 葉陽明 1996 德國聯合政府之研究, 問題與研究, 第 35 卷第 1 期, 頁 35。)

表 2: 基民聯盟黨人 L. Erhard 之「中間偏右聯合政府」(1963-1966)

聯合執政黨	執政期	聯合政府形態
聯盟 + 自民黨	10.1963-10.1966	兩黨小聯合政府
聯盟	10.1966-11.1966	一黨少數政府

(資料來源: 同上, 頁 37。)

表 3：基民聯盟黨人 K. G. Kiesinger 之「中偏右與中偏左聯合政府」(1966-1969)

聯合執政黨	執政期	聯合政府形態
聯盟+社民黨	11.1966-10.1969	大聯合政府

(資料來源：葉陽明 1990 西德政黨論，頁 286-287)

表 4：社民黨人 W. Brandt 之「中間偏左聯合政府」(1969-1974)

聯合執政黨	執政期	聯合政府形態
社民黨+自民黨	10.1969-12.1972	兩黨小聯合政府
社民黨+自民黨	12.1972-5.1974	兩黨小聯合政府

(資料來源：葉陽明 1996 同上，頁 38。)

表 5：社民黨人 H. Schmidt 之「中間偏左聯合政府」(1974-1982)

聯合執政黨	執政期	聯合政府形態
社民黨+自民黨	5.1974-12.1976	兩黨小聯合政府
社民黨+自民黨	12.1976-10.1980	兩黨小聯合政府
社民黨+自民黨	10.1980-9.1982	兩黨小聯合政府
社民黨	9.1982-同年同月底	一黨少數政府

(資料來源：同上，頁 39。)

表 6：基民聯盟黨人 H. Kohl 之「中間偏右聯合政府」(1982-1998)

聯合執政黨	執政期	聯合政府形態
聯盟+自民黨	10.1982-3.1983	兩黨小聯合政府
聯盟+自民黨	3.1983-2.1987	兩黨小聯合政府
聯盟+自民黨	2.1987-1.1991	兩黨小聯合政府
聯盟+自民黨	1.1991-11.1994	兩黨小聯合政府
聯盟+自民黨	11.1994-11.1998	兩黨小聯合政府

(資料來源：同上，頁 41。)

表 7：社民黨人 G. Schröder 之「中間偏左聯合政府」(1998-迄今)¹⁶

聯合執政黨	執政期	聯合政府形態
社民黨+結盟 90/綠黨	11.1998-11..2002	兩黨小聯合政府

¹⁶ G. Schröder 領導下的「社民黨+結盟 90/綠黨聯合政府」(別名：「紅、綠聯合政府」)在第一任任期中(11.1998-11..2002)完成將國都遷回柏林的盛舉，成為歷史性從波昂共和邁入柏林共和的政府。

社民黨 + 結盟 90/綠黨	11.2002 迄今	兩黨小聯合政府
----------------	------------	---------

(資料來源：Raschke, Joachim 2004 Rot-grüne Zwischenbilanz, Aus Politik und Zeitgeschichte, B40/2004: 25)

上列聯合政府反映出結構性的特徵如下：

其一，1998 年秋「紅、綠聯合政府」首次出現前，無論聯邦政情如何演變，國會黨團權力結構如何調整，學者所謂的「戰後德國建制性三個政黨」(etablierte Parteien)——基民/基社聯盟、社民黨、自民黨，在執政或在野上始終扮演未曾缺席的主導角色；此三股代表中產階級保守主義、社會民主思想、中產階級自由主義的黨政勢力間之合作與競爭，形成現代德國民主治理下的政黨政治重要環節。

其二，如前所指，沒有任何一個政黨能掌握聯邦議會中的絕對多數，迫使聯盟與社民黨兩大黨分別與形同「天平秤上小法碼」的自民黨共同組織「小聯合政府」。

其三，相對於國會中一大黨與一小黨組成「小聯合政府」的常態，兩大黨基本上礙於政治理念和政策路線的高差異性，彼此殊難共同執政。是故，德國不比奧地利，「大聯合政府」為不易產生的特例¹⁷；如上表所顯示，大聯合政府迄今祇出現過一次，為期短短三年¹⁸。

其四，1980 年代中期社民黨與生態政黨「綠黨」在邦政局中聯合執政的成功先例鼓舞兩黨於 20 世紀末在聯邦層次合作執政。此後，「結盟 90/綠黨」¹⁹成為兩大黨除了自民黨外還可選擇的另類執政夥伴。

三、社會市場經濟

波昂共和治理與德國「萊茵資本主義社會經濟模式」(以下簡稱：萊茵模式)之間關係密切。基本法規範下的憲政民主秩序為萊茵模式造就其成長及發展所需的自由環境；萊茵模式的社會經濟績效和成果則鞏固了民主治理的物質基礎。萊茵模式是一種講求自由、秩序及節制的資本主義社會經濟體系；其

¹⁷ 奧地利共和國的「人民黨」(ÖVP)與「社會民主黨」(SPÖ)數度長期聯合執政。

¹⁸ 1960 年代中期以後，自民黨退出政府，無意再加入大黨的執政團隊，而聯邦政治又無法容忍一個少數政府，如此局面迫使聯盟與社民黨聯合執政。

¹⁹ 德國統一後，1991 年德西「綠黨」與德東「結盟 90」組織合併，黨名稱為「結盟 90/綠黨」。

構成要件包括：社會市場經濟（Soziale Marktwirtschaft）的法制及競爭秩序、造福全民的社會福利國、適度管制的勞動市場、集中化及制度化的自主性勞資談判。（Paqué 2001：31）由此觀之，社會市場經濟可視為萊茵模式的主體。

（一）必備條件與目標

戰後德國勵行社會市場經濟，創造出 1950 年代的所謂"經濟奇蹟"及 1960 年代的充分就業。波昂共和治理初期，經濟的加速好轉，實應歸功於 L.Erhard 與 A.Müller-Armack 合力倡導的社會市場經濟政策。經濟自由、市場及競爭為市場經濟的命脈。在德國，市場經濟被冠以"社會"（sozial），含有三層意思：其一，市場經濟憑藉績效，為創造全民福祉而服務，基此深具社會特質；其二，不合社會大眾需求的市場表現須藉由國家之力改善；其三，以市場經濟為導向的資本主義社會需要國家透過社會政策及勞動市場政策加以充實。（Randak 1999：25）

由前述可知，社會市場經濟秩序必備的條件有四項：1.經濟基本自由權；2.全面開放的市場與市場上的公平競爭；3.國家經濟政策及社會政策的效能化。就市場競爭與國家間之關係而論，國家扮演經濟競爭秩序的營造者和保障者的基本角色。為了扮演好此一角色，國家首先必須訂定及施行落實完全競爭的遊戲規則。其直接相關的行動是：1957 年 7 月，德國聯邦議會通過聯邦經濟部長 Erhard 提出的「反限制競爭法」法案；次年初該法生效施行。反限制競爭法俗稱「社會市場經濟之基本法」，其效用不僅在消極上對付「卡特爾」（Kartell）²⁰的聯合壟斷，而且在積極上力圖建立完全公平競爭的市場經濟秩序。（Hartwich 1967：200）

論及社會市場經濟追求實現的主要目標，則同樣有四大項，確立於：1.全民充分就業；2.持續性經濟成長；3.物價穩定；4.對外貿易平衡。自 1949 年以來，聯邦政府無論由那些政黨所組成，其經濟政策與社會政策的制定基本上係以此等目標為導向。1967 年夏，聯邦議會通過「促進經濟穩定與成長法」（簡稱「穩定法」）；四大目標被明定於「穩定法」中，自此時起，成為具有聯邦法律約束力的經濟努力總方向。該法要求：『聯邦與各邦在採取經濟政

²⁰ Kartell 的意思是指一群獨立經營的企業組織間就商品價格、數量等事項達成聯合約定。成立 Kartell 的意圖在於包攬市場上商品的供應，並對抗所有未參與該約定的其他同行組織。此種扭曲現象可謂 19 世紀自由放任經濟所導致的結果。

策及財政政策相關措施時，必須重視整體經濟平衡發展的需要。市場經濟措施應有助於四大目標的同時實現。』（穩定法第 1 條）然而，在受限於國內外多變的經濟條件下，社會市場經濟四大目標的同時達成，對德國執政者，無疑是至為嚴峻的考驗。

穩定法施行後第 6 年，國際石油危機爆發，重創全球經濟。德國繼 1960 年代景氣節節上升後，1975 年因受害於石油危機而首次呈現經濟衰退、物價上漲；失業率從 1970 年的 0.7% 激增到 1975 年的 4.7%。面對此種非國內因素造成的經濟頹勢，Schmidt 政府幸能處理得宜。70 年代末期景氣重現，1980 年失業率則降至 3.8%。

（二）勞動市場秩序中的勞資協商

萊茵資本主義模式的特色之一彰顯於勞動市場秩序中。於此，重要的兩個面向為：勞動社會夥伴的自主性及聯邦政府、資方企業主、勞方職工三方間制度化的協商機制——「協合式行動」。

1. 社會夥伴的自主性

勞方與資方互為勞動社會夥伴。勞、資兩方利益組織（工會與協會）的交叉承認、兩方組織代表自主締結勞資協定權的認可以及勞動法制的建立，皆源自威瑪共和時期。邁入波昂共和，社會夥伴關係獲得當事兩方的深層體認，遂能循制度化管道合力處理勞資關係問題，進而共同促進勞動市場的健全發展。

1949 年通過、經多次修改的「勞資協定法」是勞動市場相關法律中最早完成立法又至為重要者。該法明定：『勞資協定規定締約兩方的權利與義務，協定並包含有關勞動生產和企業經營的規範。』（第 1 條）社會夥伴在締結勞資協定、以訂定工資和工作條件時，享有完全的自主地位。國家機關無權介入工資的議定過程，遑論就相關事務作出拘束社會夥伴的指示。相較於包括美國在內的其他工業先進國，德國社會夥伴在勞資協商談判上的自主性獲得較大的保障。另一方面，國際比較 1990 年代勞工因罷工及關廠而曠工的日數多寡，結果顯示德國屬於偏少一端，僅次於瑞士、日本、奧地利。²¹

²¹ 資料來源：德國經濟研究所（Institut der deutschen Wirtschaft, Köln）統計結果，刊於：Mario V. Baratta (ed.) 2002 *Der Fischer Weltalmanach 2003*, Frankfurt/Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 頁 278。

2. 官、勞、資三方制度化的協商機制——「協合式行動」

1960年代中期，西德發展出一種基於社會夥伴共識、而以國家政策來調節的勞資協商與合作機制，定名為「協合式行動」(Die Konzertierte Aktion)。此種機制應發揮解決社會國改革及勞資關係等棘手難題的功能。尤其在重要環節上，諸如：提升企業競爭力、健全勞動市場、和諧勞資關係、改良社會保險制度，新機制所能產生的預期效果被各界期望。

「協合式行動」運作於1967至1977年期間。60年代中期以後經濟衰退的徵兆，如：國家財政赤字、物價上揚、經濟成長倒退、失業人數漸增，構成機制建立的環境背景。面對難以樂觀的經濟前景，勞方工會與資方協會共同凝聚危機意識。此種勞動社會的共識遂轉換成協合式行動建立的原動力。至於對新機制的構思發揮激勵效用者，則為John M. Keynes理論。依Keynes論點，市場經濟事務可藉助於國家政策，如：獎勵公共投資、利率政策、貨幣政策、就業政策，進行調控。德國政經人士視此見解為重振市場經濟活力的有效方案。以國家政策來調控市場經濟的可行性為當時聯邦議會所有黨團所認同。是故，新機制啟動的同一年，國會完成「穩定法」的立法。(Schroeder/Esser 1999: 4)

協合式行動機制以「高峰會談」為主導層次，高峰會談由聯邦政府相關部會代表及9個勞、資兩方全國性利益組織領導人和代表共同參與。首次會談於1967年2月展開。談判之始至1969年夏，為最具成效的協商期。1970年代，協合式行動的運作邁入第2階段，為期僅兩年，便在聯邦經濟兼財政部長Karl Schiller辭職的同時結束。此後，參與協商合作機制的官、資、勞方在協合行動上愈加貌合神離。70年代前半期德國聯邦政局巨幅變動²²，加以國際石油危機對德國經濟造成重創。政經情勢震盪下生成的種種不利條件，致使Keynes理論中的政策調控市場經濟之策略無能為力。

1977年「協合式行動」落幕，其失利的主要因為，協合機制的功能祇限於3方會商，並無決策權及執行力。其次，各方代表人數與日俱增，以致過度膨脹；主張也愈加分歧，導致行動統合的困難。再者，社會經濟實況與行動參與者的願望和利益之間形成日益加深的矛盾。最後，過度偏重工資問題的協商，相對忽視就業、物價、投資等中心議題的討論。

²² 所言即指：1974年5月聯邦總理W. Brandt因東德間諜事件爆發而引咎辭職，造成任內新政府——Schmidt/Genscher聯合內閣的產生。

雖然協合式行動中斷，然而其意義不因此被抹煞。由於此種機制的啟動，波昂共和始能完成 1969 年首次的政黨輪替執政；是年 10 月大選，社民黨擊敗基民/基社聯盟，首度取得聯邦執政機會，終結 20 年的保守黨統治。協合式行動將政府定位於社會夥伴的中間點，藉以考驗其調和能力。勞方工會的談判地位因協商機制的建立而獲得官、資方的高度尊重與明確認可。總而評斷，協合式行動對萊茵資本主義社會經濟體中勞資關係的和諧，作出了開創新局的貢獻。

參、九〇年代情勢對德國民主治理的衝擊

1990 年以後形成的德國內在、歐洲地區及全球情勢，對德意志聯邦共和國的民主治理，尤其對合作型聯邦制、聯邦聯合政府以及社會市場經濟三者，產生相當程度的衝擊。德國內在形勢由兩德統一及因此開啟的柏林共和新紀元所塑造；歐洲形勢生成於歐洲統合（歐洲一體化）的持續擴大與深化；全球新情勢的底定導源於經濟全球化。

一、內在情勢——德國再統一

1990 年秋，東德循基本法第 23 條途徑，加入德意志聯邦共和國，造成德國再統一。統一完成後，德國朝野必須嚴肅面對的根本問題是：全國如何在有限的國家資源以及加重的社會、經濟和財政負荷下，走出一條民主治理上可行的道路？時至於今，此問題的解決之道在朝野間依然充滿著高度爭議。統一後 10 多年以來，新局面始終嚴峻地考驗德國執政者的治理能力。內政新形勢中的困境，對聯邦政府的治理能量，產生制約作用。相關問題探討時，異於分裂時期的政治文化成為探討重點；具體而言便是：政治文化中德東人難以自我平衡的心態。

德國統一的完成徹底解構了德東人過去 40 年所習慣的社會主義生活形態。德東政經、社會新秩序隨統一而快速建立起來。在新、舊秩序急速交替的同時，普遍德東民眾的心態和價值觀卻無法跟上巨變的腳步、而及時完成自我調適，如此愈加陷入心態上的失衡。畢竟，生根數十年的社會主義價值觀殊難於短期內轉變。統一前後的兩種政治經歷，即：社會主義一黨獨裁統治下的經歷與基本法憲政民主治理下的體驗，對東區人民形成頗大的衝擊；若回應不當，則自我平衡的心態難以生成。

即使德東人民在 1989 年秋發動和平革命，表現出爭取自由的情操，但是統一後大多數人仍不改其過去極權國家統治下小國民小格局的政治身段，固有價值觀依然存在。彼等的心態特徵如：心胸視野窄小；厭惡政治；著重虛表形式而不踏實苦幹；仰賴國家福利照顧而勞動意願偏低；缺乏積極進取的鬥志和個體競爭力；生活欠缺安全感；在嚴格區隔公共事務與私人活動下，偏好經營後者。(Glaab/Korte 1999：645)

社會經濟地位的平等是過去東德共產黨政權官方大力宣揚的社會主義中心價值之一，統一後仍為德東人所高度重視；彼等關注的程度，遠勝於德西人。依前者之見，德國統一祇帶來東、西社會經濟地位形式上的平等，而沒有造成社經地位實質上的平等；統一後多年，彼等仍未能分享其德西同胞同等的富裕生活。此種觀點的加深使德東百姓萌生「次等國民」心態。

就政治新秩序而論，德東公民普遍支持基本法憲政民主。雖然如此，卻不乏跡象顯示，東區愈來愈多的民眾與聯邦共和國的憲政體制蓄意保持距離。德西各邦人民大多確信，本身政治、經濟和社會體制具有優越性；相對於此，德東五邦人民則視此種優越性為德西「頭等國民」的優越感，更是西區主宰東區的原動力。為數頗眾的德東人甚至仍然堅守社會主義的理想；此情反映在政黨偏好上便是認定，唯有「民主社會主義黨」(PDS)²³始為真正民主的政黨。(Glaab/Korte 1999：646-647)

德國統一後，在聯邦及各邦政府政策執行下，德東地區的重建及東、西區社會經濟差距和民生水平的拉近，亟需全民總動員，齊心以赴。德東人在家園重建工程上自然是責無旁貸。然而如前所言，該區民眾普遍卻未能適時調整彼等不利於國家建設和發展的原有心態，如此必然為 90 年代益加艱難的國政治理，製造來自基層的阻力。

二、外在形勢——歐洲統合的擴大與深化及經濟全球化

(一) 歐洲統合的擴大與深化

1991 年末，歐洲統合核心——「歐洲共同體」(簡稱：歐體) 12 國領導人鑒於歐洲單一市場即將於 1992 年底實現，此刻建立一個「歐洲聯盟」(簡稱：歐盟) 的時機已成熟，遂於荷蘭馬斯垂克 (Maastricht) 召開歐洲高峰會議，議定「創立歐洲聯盟條約」(簡稱：歐盟條約)。歐盟創立後迄今先後完成兩

²³ 「民主社會主義黨」的前身是東德共產黨——「社會主義統一黨」(SED)。

次組織擴張：1995年1月芬蘭、奧地利、瑞典加入歐盟；2004年5月中、東歐10國正式成為新成員國（東擴）。在致力於組織擴大的同時，歐盟亦積極從事以相關法規為基礎的機構²⁴改革及政策改良。歐盟的努力顯現出，歐洲統合的擴大與深化是緊密相關、同步追求的兩大目標。為了因應組織東擴，歐盟積極推動「歐洲憲法」的制定。為達此劃時代的使命，2001年底雷肯（Laeken）高峰會議議決召集「歐洲制憲會議」。制憲會議經過一年半的努力，以條約草案形式擬定歐洲憲法，並於2003年6月德薩羅尼基（Thessaloniki）高峰會議上提出條約草案。「歐洲憲法條約草案」獲得25國領導人原則上同意、並經修改後，憲法條約於2004年10月29日交由各國政府代表完成簽字。現階段則依規程送交所有成員國國會或公民投票批准中。歐洲制憲的根本意義在於，為深度統合的歐洲，建構出長治久安的憲政基本秩序；並為日後歐盟發展成願景中的「歐洲合眾國」之大事業，紮下深厚的憲政基礎。

90年代歐洲統合進程中，歐盟一方面秉持「歐洲多層次治理」理念，主張歐洲治理體系由歐盟、各成員國、地區三層次的治理建構而成，並欲落實「輔助原則」²⁵；另一方面卻善用輔助原則對歐體有利之處，不斷透過訂約以增修歐盟條約的方式（1997年10月Amsterdam條約；2001年3月Nice條約），將組織的任務範圍擴大、職權延伸到各成員國本國的管轄領域。在歐盟日益擴權問題上，不僅事關職權從各成員國層次移轉到歐盟層次的移權現象，而且還凸顯出另一事實，即為：歐盟取得對愈來愈多的政策在決定上參與決策並負連帶責任的機會。歐盟的活動範圍從立法、訂規及決策，到編列和動用歐體預算，以至於促進各成員國之間就本國政策的合作與協調。自Maastricht條約規範統合事務以來，幾乎沒有任何一項政策或措施是不屬於歐盟處理的事項。歐盟的影響力滲透到所有成員國的每個角落。（Hrbek 1997：13）

歐盟權力不斷的膨脹對德國治理，尤其對各邦治權的行使空間，造成重大衝擊。如前所述，歐洲統合要求，歐盟所有成員國將其主權國的治理高權漸進

²⁴ 歐盟機構主要指：主管立法與決策的「部長會議」（或稱部長理事會）；參與立法與行使監督權及預算議決權的「歐洲議會」；負責政策建議與決策執行的「歐洲執行委員會」。

²⁵ 「Maastricht 歐體條約」透過第3b條，對輔助原則加以規定，指出：『歐體活動於本條約賦予歐體的職權及目標範圍內。在不屬於歐體獨享管轄權的範圍中，祇要措施的目標無法在成員國層次上充分地達成，因其規模或影響而在歐體層次上能較佳地達成，則歐體依據輔助原則從事活動。』

式向超國性的歐體移轉；藉由歐體統一的立法和決策，俾為所有國家政治經濟上平等的對待以及歐洲公民權利的保障奠定基礎。國權移轉上，德國身為歐體創始國，理當率他國之先而以行動貫徹歐洲統合政策。為此，基本法第24條第1項賦予聯邦透過法律將國權移轉至超國家組織的可行性。無疑，移權必然導致德國聯邦及各邦原有權力的喪失。整體而觀，中央與地方權力的喪失意謂：身為主權國的德國在國家治理空間及行動能力上，比之於90年代歐洲深度統合之前，受到更高程度的制約。此種由歐洲一體化因素造成的新現象，在加權的國內種種因素催化下，卒導致政、學界人士對聯邦共和國變成所謂"半主權國家"之議題展開熱烈的討論。後文將深入論述之。

就權力流失的程度而言，各邦比聯邦較高。因為各邦，無論邦政府或邦議會，皆沒有直接參與歐洲統合事務的權利，所以無法利用對歐體的參與和影響來平衡權力的流失。相對於各邦，聯邦政府卻可藉由指派代表、參加歐體部長會議的立法和決策，以發揮對歐體及國內的影響力，進而平衡因移權而蒙受的損失。

至於歐盟擴權對德國各邦治理所產生的最大衝擊則在於：歐盟治理範圍內多項事務，如：地區經濟結構、文化、教育、傳播媒體、衛生、環境保護、科技等，按照基本法分權的規定，乃歸屬各邦所保有的管轄範圍；對於此等地區屬性的事項，各邦藉由邦議會立法權與邦政府行政權的行使，以管轄之。歐盟越俎代庖，跨入德國各邦專屬權力範圍活動，如此對地區和地方產生不可低估的影響力。其後果是，大幅縮小了地區的自主活動空間，減少了德國各邦自我營造發展的可能性。

（二）經濟全球化

對社會市場經濟秩序造成最大衝擊者，既非德國統一，亦非歐洲統合的深化，而是經濟全球化。多數德國人不完全從正面角度來看全球化，對全球化抱持相當大的疑慮，甚至恐懼。依據德國「實務取向社會研究所」的民意調查結果，受訪者的60.5%懷疑政府的政策真能解決全球化帶來的問題；又有幾近52%的人認為，全球化大幅縮小了政府的決策空間。（Müller/Kornmeier 2001：6）此種結果可解讀為，超過半數的德國民眾並不樂觀評估國家執政者在全球化巨流中仍能發揮力挽狂瀾的治理能量。

經濟全球化既是狀態，也是過程和結果；全球化意謂，林林總總的經濟活動遍及全球任何角落而交織成網。「新經濟」係以全球為規模、全面國際化的

經濟形態；此種秩序呈現出資金流動、勞動市場、資訊、生產原料、企業組織及其經營管理的完全國際化，而此等範疇間存有高度互賴關係。(Friedrichs 1997: 3) 新經濟的基礎在於生產力的高速提升。

政治、經濟、社會、科技活動遍及全球的發展是促動全球化的主力。政治方面，隨冷戰的結束，各國邊界管制日益鬆動，世人穿梭全球各地的行動自由愈加增大；經濟方面，去除管制的資金市場及產品市場加強了步向無國界的全球市場的趨勢；社會方面，本土社會道德、規範等傳統力量喪失其約束個體行為的作用，全球資訊無遠弗屆的快速流通使人產生地球村意識和世界公民觀；技術方面，通運、傳播技術的日新月異縮短了地球村民的空間和心靈距離，促成全球一體化。至於經濟全球化進程加速的原因，則在於：國內市場小，需求量少，同時國際競爭壓力持續增強；有鑑於此，產業競爭者自組跨國企業集團，爭相搶攻全球大型市場（如：美國、歐洲、中國）。國際競爭加劇下，一國的社會力及政治力退居幕後，躍居前臺者為金融實力；具主宰性的財勢成為全球競爭中決定勝負的關鍵。另一方面，市場經濟自成規律的新現象削弱傳統的國會經濟立法。

1970 年代中期第一次世界經濟高峰會議的召開啟動了經濟全球化過程；90 年代以後，全球化呈現加速發展的趨勢。如此，決定經濟和政治條件及成效的主要因素，不再為各主權國家，而是全球體系。完全自由流通的全球經貿促使所有國家和地區必須全面開放內部市場，同時讓各國本身的經濟競爭力接受嚴峻的考驗。為求在全球市場上取得優勢，各國唯有儘量強化本國財經實力及產業競爭力。

德國的社會市場經濟無法規避全球化的衝擊。波昂共和以來，勞動成本及工資附加成本皆過高、業界稅金負荷過重，加之以環保法規約束嚴格等因素，對德國企業提升其在全球的競爭力，形成莫大的障礙。

肆、德國民主治理對衝擊的回應

90 年代末期，德國從波昂共和邁入柏林共和，透過一、合作型聯邦制的改革；二、"半主權國家"下聯邦政府的"委員會共識型領導"；三、萊茵資本主義社會市場經濟的調整，以回應新形勢的衝擊。

一、合作型聯邦制的改革

(一) 改革方向——「競爭型聯邦制」

雖然合作型聯邦制藉由治國任務的交織和共同化，致使中央與地方合作，有助於國內政治的和諧，然而現行制度卻因其缺失，運作至 90 年代全球化加速時，而使德國欠缺國際競爭力。有鑑於此，德國朝野凝成改革共識；透過對現行聯邦制的改進，以提升決策效能，期使柏林共和之治經得起全球競爭的考驗。據此以論，合作型聯邦制的改革實為德國民主治理對新時代衝擊的回應方式之首。

競爭既然是啟動改革的激素，則制度革新的努力方向便確立於：建構以良性競爭為導向的「競爭型聯邦制」。換言之，改革致力於制度轉型；合作型聯邦制轉變成競爭型聯邦制。後者不僅將有助於國家競爭力的升級，而且又可致使聯邦國的治理更符合新世紀政治現代化的要求。

競爭型聯邦制的支持者大多為學界人士及具備經濟實力的富裕邦。支持者所持的理由是：基本法對德國各邦間的良性競爭，採取肯定的態度，因為此種競爭可激勵進步，進而促致國家永續發展。憲政秩序中，聯邦與各邦、邦與邦間的合憲競爭並非 90 年代以後新興的現象，而實屬固有的特質。合憲競爭之目的是為求更具效能、更透明的決策和治國模式，因此富有建設性。富裕邦之所以支持新制，顯然是基於對壯大自身的迫切需求和權益極大化的考量。各邦深信，合作型聯邦制下的權責交織不僅壓縮了邦的自主立法空間，模糊了聯邦與各邦職權的分野，而且更對有實力的邦產生削弱其競爭力的影響。唯有現制轉型，由合作轉變為競爭，德國始有出路。

(二) 改革的可行方法

就聯邦制改革之道，參考德國政、學界的主張和建議，提出下列五點：

1. 拆解聯邦與各邦任務交織關係

聯邦與各邦任務交織關係的拆解可循兩條途徑。第一條途徑為修改基本法，一舉刪除三條規定，包括：(1) 聯邦「通則立法權」(第 75 條)；(2)「共同任務」(第 91a、91b 條)；(3) 聯邦對各邦財力援助(第 104a 條)。由於此等條規是造成交織關係的法規性因素，是故其刪除將有助於從根本上來解除既定關係。此外，修憲的同時，應將第 74 條「競合立法」事項範圍內原屬各邦事務的相關立法權，歸還各邦行使。(Sturm 2003：1) 此種還權被視為現

代化改革下「再聯邦制化」的重點環節。各邦可收回的立法權中經濟及勞動事權的回歸，對各邦強化經濟實力、進而提升競爭力，將發揮正面效益。

第二條途徑則為：與修憲並行下，建立以各邦需求為依歸的新程序。其目的在移轉聯邦立法權給有需求的各邦。具體步驟是：聯邦立法審議需經聯邦參議院同意的法案時，參議院便徵詢全德 16 邦的意願；詢問是否有眾多邦欲以自行負責方式，循邦立法之途來規範審議中的事項。若多數邦表明立法需求，則國會兩院得透過決議，同意此等邦就有關事項自行立法。(Sturm 2003: 1) 此種新程序的採行，可彈性變通國會就需經聯邦參議院同意部分的聯邦立法，並直接有助於減少需經參議院同意的法案之數量²⁶，更能擴大各邦議會的立法空間。

2. 明定各邦立法權限，清除聯邦與各邦間權責灰區

共同任務規定的刪除是清除聯邦與各邦間權責模糊地帶的根本辦法之首。相關規定廢除後，共同任務還原各邦，由各邦自行負責執行。如此一來，聯邦與各邦的權責範圍即可更加分明。另一方面，鑒於基本法迄今尚未專條明定各邦專屬的立法事項，為求一勞永逸地保障各邦獨享立法權限，修憲機關實有必要適時透過新條文的增訂，明確列舉邦專屬立法事項。

3. 減少需經聯邦參議院同意的法案之數量

此類法案續增的現象難免造成修憲或聯邦立法的延宕，甚至受挫。原因在於：當聯邦執政黨未能掌握聯邦參議院中的多數時，控制參議院多數的在野黨便可利用對需經聯邦參議院同意的法案（包括修憲案）之最後否決，以有效制衡執政黨。此類法案倍增的同時，在野黨封殺聯邦政府所提法案的機會隨之而增多，如此更容易導致修憲或立法功虧一簣。有感於此，為了達到立法如期順成的目的，進而提升全球競爭加劇下德國國會立法的效能，確有必要酌情減少需經聯邦參議院同意的法案之數量。減量的方法有二：其一，在參議院接受下，修改基本法相關規定；其二，如上所述，國會以決議，移轉此等法案的立法權給有意立法的邦。

4. 持續改革財稅法制

2001 年底，國會通過「聯邦與各邦責任分擔公約續行法」（簡稱：公約續行法）。該法主要功用為規範 2005 年至 2019 年聯邦國的垂直與水平財政平衡

²⁶ 依據統計，90 年代國會立法中，需經聯邦參議院同意的法案數量佔所有法案的 60%。

辦法，期使國家財政平衡措施益形合理化。依據公約續行法，全國營業稅收的分配重新調整；為了彌補各邦稅收損失，16 邦從聯邦額外獲得一筆高達 13 億 2 仟 3 佰萬歐元的補助款。此外，該法規定，各邦間的財政平衡改採稅收分配適度遞增或遞減方式，俾再造各邦的財力；同時該法保證，各邦保有稅收上一定程度的自主收益，或高或低於 16 邦稅收總額的平均值。

公約續行法為持續改革德國財稅法制踏出第一大步。該法不僅使財力弱勢邦依然受惠，而且強勢邦的財政權益也獲得相當程度的顧全。儘管如是，面對經濟全球化下加劇的國際和地區間競爭，財政改革自有繼續深化的必要；其目的無非讓各邦在新制度下保有足夠的財經實力，以因應全球競爭的挑戰。未來深化改革時，應廢除公約續行法中仍保留的聯邦與各邦混合財力辦法。既然此套辦法係為因應「共同任務」執行之所需而採行，則在共同任務的規定被刪除之餘，辦法自然沒有留用的理由。事實上，2003 年 3 月，各邦政府領導人曾一致要求，儘量減輕各邦在混合財力中的財政負荷。(Müller 2003: 9)

5. 營造中央與地方良性競爭環境

聯邦國治理所表現的競爭具有雙重涵意：其一，德國與他國就聯邦制實行成果的競爭，以及德國的社會市場經濟在全球市場上的實力競爭（外環境中政治及經濟面的競爭）；其二，德國內部聯邦與各邦間及各邦彼此間的良性競爭（內環境中就決策及治理績效的競爭）。全德 16 邦憑藉本身的政治資源、財經實力和公民社會成熟度，共同投入競爭；其結果將顯示，何種決策模式最具效能，又何類治理模式最能創造績效。德國內部的建設性競爭可激發各邦讓本身特有的條件和潛力發揮到可能的極致，進而提升國家總體競爭力。如何造就良性競爭環境？依德國多邦領導人之見，聯邦應放棄素來扮演的治國監護人角色，不宜再藉任何理由、以任何方式插手各邦可自理的事務，應視各邦為有完全治理能力、並能自我負責的成熟實體，讓各邦保有獨立經營、自力創新的寬廣空間，並鬆手讓各邦儘其能量，充分揮灑。至於各邦彼此間，則在較量治理績效良窳的競局下，逐漸生成邦際良性競爭的新秩序。

（三）改革設計的專責組織

21 世紀甫始，柏林共和積極邁上聯邦制改革之路；透過成立全國性頂層組織，以策劃改革方案。其所踏出最具關鍵意義的一大步即為：國會兩院組成「聯邦議會與聯邦參議院之聯邦國秩序現代化專責委員會」（簡稱：聯邦國

現代化委員會)，以該會凝聚共識，共同研議具整合性的改革計畫，俾為改革工程的展開建立指標。研議中的改革方案之所以具整合性和代表性，乃因為國會、聯邦政府、邦議會、邦政府、地方自治體各層級立法與行政機關代表以及學界人士皆投入了改革大計的研擬工作；改革方案將是整合上列各方同中有異的改革主張之結果，所以將彰顯中央與地方及學界在改革策略上的融合。

2003年10月，聯邦議會與聯邦參議院分別通過「聯邦國現代化委員會」設置案。次月，該會在柏林宣告成立，由57位產生自前述各方的代表（委員）組成。委員會成立大會上，基民聯盟黨籍聯邦參議院議長 Wolfgang Böhmer 籲請各方代表，順應所有邦一致的四點主張：1.減少需經參議院同意的法案之數量；2.擴大各邦自主立法空間；3.解除共同任務及混合財政，以重建各邦專屬的權責範圍；4.強化各邦在地決策功能，並加速決策流程，俾抗衡全球化下國際競爭的壓力。²⁷ 以上主張與前述合作型聯邦制改革之道不謀而合，故可成為改革計畫中主要的行動步驟。

二、「半主權國家」下聯邦政府的「委員會共識型領導」

90年代以後，德國深受歐洲統合持續深化及全球化加速的衝擊。從政府治理上益加受阻及國權行使上愈加受限的內政條件和外圍環境觀之，柏林共和國形同一個政治學者早在80年代末期便指稱的「半主權國家」（Semisovereign State）。進而言之，中央領導中心——聯邦「紅、綠聯合政府」多少喪失決策和施政的自主能力，同時執政者決策的貫徹力亦缺乏為達治理目的而應有的足夠強度。實況顯示，跨世紀的聯邦共和國政府正處於兩種情境的矛盾中：一方面，亟需自控國家發展方向，全權自主治國安政，以有效回應時局的衝擊；另一方面，實際上本身所擁有的施政空間及所能支配的權力和資源卻愈加貧乏，以致陷入應變乏力的危機中。紅、綠聯合政府如何走出困境？此一問題事關現階段德國領導階層面對衝擊的回應策略和能力，在新世紀國家民主治理如何調適的研究主題探討上，實不容忽略。

聯邦總理府幕僚長 Frank W. Steinmeier 使用「委員會共識型領導」一詞，道出 Schröder 紅、綠聯合政府走出執政困境的方法。（von Blumenthal 2003：9）此種獨樹一格的領導策略可謂空前。

²⁷ 節錄 W. Böhmer 辯論發言，刊於：*Parlament Debattendokumentation* 53. Jahrgang Nr.42，Oct. 20. 2003，頁 17。

(一)「半主權國家」概念的緣起及意涵

本節論述中所謂的「半主權國家」概念與戰後德國在國際社會中所享有的完整國家主權問題並無關聯，而是十多年前學者分析德國民主治理現象時特創的名詞。此一概念的塑造者即為長年任教於美國的德籍政治學者 Peter J. Katzenstein。

詮釋聯邦共和國政府及政治體系時，Katzenstein 鑒於德國憲政體制內特有的治理條件，其中尤其是受到制約的聯邦政府行動自主權，遂將西德形容為「半主權國家」。依他之見，為數頗多的所謂「參與治理者」和「立法與決策否決者」以相當程度限制了德國政府的治理空間，並壓縮了政府政策的貫徹力，如此導致執政者失去行動自主性。(Helms 2003: 3) 被 Katzenstein 點出的參與治理者和立法否決者包括：聯邦參議院、聯邦憲法法院、影響力大的利益團體等。對於聯邦政府治權的行使及其他相關活動，此等組織扮演著影響、監督、制約，甚至作梗的角色。相較於西方其他議會民主國家，德國治理模式下參與治理者和立法否決者在多樣化程度及角色強度上皆不比他國為低。此項事實致使德國政府形同一個半主權政府的窘局更加明顯。

由 Katzenstein 的見解可確言，「半主權國家」概念應從內政治理角度來解釋；「半主權」概念的同義詞為「半自主治理權」。

(二) 聯邦紅、綠聯合政府的困境

如前所論，小聯合政府的組成及兩黨聯合政府的執政為戰後德國民主政治的常態。基本上，若聯合執政的政黨在聯邦議會中能掌握遠超過半數的多數，則即使受到半主權國內政環境的制約，聯邦政府仍可保有相當自如的執政空間，因為國會鮮明多數的支持能讓政府的立法意圖付之實現，決策如期貫徹。

Katzenstein 認為，聯合政府所佔的優勢是半主權德國的重要特色之一。此種優勢大體上又反映出政黨體系的權力結構及政黨政治權力的分配。

由歷屆聯邦議會選舉結果可發現，1994 年和 2002 年兩次大選中執政黨僅以極小的差距，險勝在野黨。²⁸ 2002 年上屆國會選舉，社民黨與結盟 90/綠黨取得的席數比在野陣營（基民/基社聯盟、自民黨、民社黨）祇多出 9 席。

²⁸ 1994 年：執政黨 CDU/CSU+FDP 得票率 48.3% (341 席)；在野黨 SPD+GRÜ+PDS 得票率 48.1% (331 席)。2002 年：執政黨 SPD+GRÜ 得票率 47.1% (306 席)；在野黨 CDU/CSU+FDP+PDS 得票率 49.9% (297 席)。

若沒有「超額議員」的當選，則 Schröder 政府的國會多數還更薄弱。根據上述觀點以論，Schröder 紅綠聯合政府繼續執政上所擁有的些微多數，在受限於半主權國家治理的條件下，必然使得聯合執政團隊陷入雪上加霜的施政困境。同時，執政兩黨的脆弱多數也意謂著政府行動自主能力的減弱。

面對處境的困厄，Schröder 增強了領導的危機意識，並備有危機處理方法。可舉證的實例如後：2001 年秋，為了有效動員執政兩黨的脆弱多數、來支持政府所提聯邦防衛軍參加阿富汗反恐行動的提案，Schröder 使出斷然手腕，將國會對該案的通過與基本法第 68 條「信任問題」程序結合。(Helms 2003：4) 若國會不以法定多數通過該案，則視同對聯邦總理所提信任案的否決；一旦信任案被否決，Schröder 得依第 68 條程序，呈請聯邦總統解散聯邦議會，俾為國會改選鋪路。由此推之，聯邦議會中執政黨籍議員若非全數支持政府反恐提案，致使該案未能過關，則表示 Schröder 未獲得國會的信任，下一步可能讓國會被解散。此實例顯示，執政黨掌控國會拉大差距的多數，對內閣制政府穩定執政，至為重要；紅、綠兩黨的薄弱多數迫使聯邦總理必須動用非常手段，以排除困境。

造成紅綠聯合政府陷入治理困境的主要原因不祇在於國會多數與少數的接近，而且還見於統治正當性的降低；社會民眾，尤其是勞、資兩方，普遍對中央政府的社會、經濟及勞動市場政策改革方案²⁹不予認同。政治心態上始終難以平衡的德東人甚至以抗議行動反對改革計畫。

(三) 走出困境——委員會共識型領導

1. 共識型領導的意涵

聯邦總理 Schröder 試圖利用「委員會共識型領導」，以走出執政困境。所謂「委員會共識型領導」，意思即指：政府成立若干任期固定的專責委員會；藉由此等特設組織所能發揮的意志統合功能，以凝聚共識；共識遂作為政府領導國家、處理國務的出發點。專責委員會中共識的尋求被視為一種能化解阻力、異中求同的協調過程。

法、政界對委員會共識型領導持不同看法。社民黨籍國會議長 W. Thierse 肯定共識型領導，認為：『專責委員會的功能化實為一條正確之途，藉以凝聚更寬廣的社會共識，並達到等量分擔治國重責之目的。』(von Blumenthal

²⁹ 此套大規模的改革方案名為：「2010 議程」(Agenda 2010)

2003：9）批評者卻不以為然地指出，Schröder 政府召集的專責委員會及「共識圓桌會議」致使體制內的國會形同虛設，也使得國家治理過程不可透視。聯邦憲法法院院長 Hans-Jürgen Papier 在 2003 年初的一次演講中公開反對國會被廢武功，並提出警告：『國家重大決策權移轉到與社會經濟利益團體密切合作的各專業委員會之手，此種不可取的行徑無異於從正常憲政體制大道上走進岔路，因此將給德國議會民主治理帶來掏空性的潛在危險。』（von Blumenthal 2003：9）

委員會共識型領導不受現行制度框，具彈性應變能力，又可化解分歧，進而凝聚朝野與社會利益代表組織的共識。其政治價值在切合目的性。進一步說，無論政治現狀如何呈現，委員會共識型領導至少能讓政府政策的施展空間擴大，行動能力增強，如期達到國政治理之目的。然而從憲政體制運作的正常化觀之，此種領導卻引起關於偏離制度常軌問題的內政爭議。論辯的焦點聚於「去國會化」中心議題上。憲政體制守護者——聯邦憲法法院認定，Schröder 政府走上了岔路，實為錯誤的示範。

2. 共識型領導的型態

按照共識型領導賴以建立的政治社會條件及參與人士的身份或背景，此種現象可歸納成三類型態，分別為：(1) 多元統合主義下的「共識圓桌會議」；(2) 「專業專責委員會」；(3) 聯邦聯合執政的政黨與最大在野黨之間的「共識會談」。個別觀察如下：

(1) 多元統合主義下的「共識圓桌會議」

工業民主國家實踐多元統合主義，特別著重於國家領導高層、資方企業主協會代表、勞方職工工會代表以及其他相關社、經利益團體之間，透過制度化的協商，以達到立場的調合一致。「共識圓桌會議」基於多元統合主義的精神，主要由德國官、資、勞三方代表為尋求解決問題的共識，而以參與會商的方式成立之。由於圓桌會議並非源自於基本法的制度設計，是故會議協商的實質價值遠大於法制化的形式意義。1998 年 10 月 Schröder 第一任政府上任後，促成官、資、勞三方建立所謂「勞動、職訓暨競爭力結盟」(das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit)。此種結盟可視為共識圓桌會議的範例。此外，聯邦政府與能源經濟私部門的代表會商，取得核能方面的共識；政府與私營企業聯邦級協會協商，達成促進婦女就業機會平等措施的協議。這些事實同樣是具有代表性的實例。

(2)「專業專責委員會」

「專業專責委員會」由聯邦政府或在野黨高層召集；該組織的特色見於兩端：其一，學者專家被延攬入會，彼等因具備專門領域的豐富學識或特出專才而倍受執政當局器重；其二，組織主要功能為政府決策前政策設計上的諮詢及獻計。Schröder 政府或在野黨安排下設立、且已發揮功能的專業委員會，舉其重要者，例如：「Hartz 委員會」、「Herzog 委員會」、「Rürup 委員會」等。「Hartz 委員會」係為勞動市場勞務現代化改革目的而設置的專家委員會；該會會務由德國國民車總廠人事部主任 Peter Hartz 博士主持，故而得名。該會於 2002 年 8 月提出兩部改革方案，旨在挽救持續惡化的大眾失業問題，並重新整編「聯邦勞動署」。改革案成為政府立法的提案，可見其被重視的程度。論及「Herzog 委員會」，組織依前任聯邦總統 Roman Herzog 教授姓氏而定名；該會由基民聯盟聯邦黨部執委會所設置。在 Herzog 主持下，2003 年 9 月委員會提出有關確保新世紀德國社會安全的建議。至於「Rürup 委員會」，則得名於聯邦政府國策顧問 Bert Rürup 教授之姓，亦由他主持；該會的設置者為聯邦政府社會部長 Ulla Schmidt，成立之目的在研議持久支應社會安全體系財力的辦法。同樣於 2003 年秋，委員會提出相關的改革方案。³⁰

(3)「共識會談」

「共識會談」進行於社民黨、結盟 90/綠黨兩黨與最大在野黨基民/基社聯盟之間。如前所述，由於 2002 年大選後執政兩黨僅有些微的多數，是故難以保證讓政府法案在聯邦議會中順利過關。另一方面，聯邦參議院的多數又為最大在野黨所掌控，致使重大法案更不易獲得參議院的通過。如此雪上加霜的立法困境迫使紅、綠兩黨與最大在野黨進行必要的會談。其目的無非在尋求最起碼的共識，進而在朝野最低共識的基礎上如期使法案通過。共識會談屬於非正式性，然而其成果對政府立法、修憲、預算案的過關，實具決定性。因此，在進入國會正式立法程序前，執政兩黨經常主動邀請最大在野黨，以雙方可接受的方式，展開朝野政黨高層直接對話。「共識會談」實例如：2003 年 7 月，紅、綠兩黨與基民/基社聯盟就社會安全體系中健康保險制度的改革議題進行協商。

綜合而言，「委員會共識型領導」成為聯邦政府憲政體制外可靈活運用的工

³⁰ 參閱德國聯邦政府政策專有名詞總匯 (Glossar)，刊於德國聯邦政府網頁，頁 52、53、57。

具。當執政者失去穩定執政上所需的足夠多數（國會絕對多數）時，政府試圖以多方凝聚共識來治理，總比因單方執政乏力而無所應變，更符合領導者的需求。然而，在尊重憲政體制常軌的前提下，共識型領導應該被局限於應變性及輔助性工具之列。因為它若被濫用，輕則將造成憲政民主治理的非正式現象之惡化；重則將導致「去國會化」，甚至於議會民主被掏空。如何運用得宜，再造政府行動能力的同時尚能確保德國議會民主制不偏離正軌？這個難題考驗執政者的政治智慧。

三、萊茵資本主義社會市場經濟的調整

柏林共和從經濟方面來回應全球化衝擊的努力表現於社會市場經濟的調整。調整意謂：確保社會市場經濟核心價值的延續，同時因應經濟全球化而求新求變。若能善用全球化的契機，從事多方向齊頭並進的努力，化危機為轉機，則社會市場經濟將能與全球新經濟順利接軌，並不斷產生新活力。以下從應然和實然角度，透過六個重點的論述，來掌握社會市場經濟的調適：

（一）設計全球經濟競爭策略

競爭為社會市場經濟的要件。全球化致使區域及國際競爭加劇，尤其是企業經濟據點的競爭。同時，全球化帶給競爭者難測的風險。為了降低風險，並維持產業在競爭中的優勢，德國迫切需要設計出著眼於全球市場的全盤競爭策略。聯邦政府相關部門及企業界應責無旁貸地共同投入此項工作。

（二）降低勞動成本及工資

勞動成本及工資過高、稅金負荷過重、政府環保法規約束過度等因素，對企業國際競爭力的提升形成阻礙。為求再造競爭力，勞動成本及工資標準的降低為當務之急。若企業無法降低勞動成本，則可用高效能的先進技術來取代人力。如此作法卻難免造成失業人數的增加。是故，政府應同時備有促進全民就業及協助勞動者轉業的配套措施。另一方面，工資的降低雖能減輕德國企業在國際競爭上的負荷，但可能造成勞工情緒的低落，生產績效的下降。企業將失去以新產品來獲得國際市場上豐厚收益的良機。企業不可忽略透過生產技術的研發及產品的創新，俾確保生產績效。

（三）深化國際合作

德國除了在超國性的歐洲聯盟架構下與其他成員國統合步調、共同努力以外，還有必要與非歐盟國家的世界經濟列強（如：美國、加拿大、日本、中

東石油輸出國家) 深化國際合作關係。以德、法兩歐陸大國為核心的歐盟，基於其超國家組織的特質，可扮演監督世界各國遵守全球良性競爭秩序的角色。

(四) 貫徹社會國改革

萊茵資本主義社會國秩序倍受全球化的威脅。潛伏性危機在於：推動社會國建設和發展所需的財源多半得自於聯邦稅收。全球化下跨國企業遍及全球各地的投資造成資金的自由流通性大幅提高，而國內資金外流的走向對政府來說也愈加難以掌控。由於資金在德國被課以重稅，所以國內資金主要流向低稅國家。資金外移現象的增強必然損及政府稅收；惡性循環下，稅收的短少又對支應社會國所需的財源產生不利的影響。為求脫困，社會國迫需持續改革。在國家全面改革方案「2010 議程」指導下，柏林共和自 Schröder 第二任政府以來，已啟動社會國新一波的改革工程。改革行動的重點落於：在以國家之力繼續實踐社會公平正義原則與社會個體承擔自我責任之間，透過制度的革新，建立平衡關係。改革新措施中要求，加重個體自我責任的承擔。具體實例如：德國民眾日後個人將承擔比過去較高的社會保險費用（包括：失業、養老、健康保費）。

(五) 提高「去管制」程度及勵行行政革新

因應經濟全球化大勢，聯邦政府設法將原本對勞動市場的部分性管制再放寬至必要的最低程度。另一方面，過去長期以來，各級公務機關表現令人詬病的行政官僚主義作風，固守規定繁瑣又僵化的行政作業程序，相當欠缺全球化新經濟和新社會下應有的行政高效能。政府勵行行政革新，現階段朝兩大方向進行：其一，革除官僚主義的弊習；其二，簡化經濟社會及勞動生產事務處理的行政作業程序。

(六) 建立官、資、勞三方協商合作的新結盟

調適中的社會市場經濟體，就其勞動市場政策的調整而言，亟需官、資、勞三方力量的再結合。基此體認，「勞動、職訓暨競爭力結盟」（簡稱：勞動結盟）在 Schröder 倡導下建立於 1990 年代末端德國失業率上升到 11% 的景氣惡化環境中。全球新經濟對勞動者專業知識及高技能的要求標準，實非一般就業民眾之條件所能及。此為自全球化角度看大眾失業問題益加嚴重的主因。

勞動結盟由三個層次構成：1. 高峰會議；2. 幕僚團及智囊團；3. 專責工作組。

結盟夥伴以降低工資附加成本、勞力資源重分配、工時彈性化、稅制改革、社會保險制改革、提升企業創新力及競爭力、改善提前退休條件、中小型企业融資、強化職訓及就業輔導等項為主要任務。1998年勞動結盟啟動以來的實際表現顯示，成效呈現在健全勞動市場一環，以及有利於提升企業競爭力的營業稅制改革方面。績效欠佳之處則見於社會國的改革。

德國特有的社會市場經濟無需轉型，但亟需調適。本著其深厚的根基及固有的特質，經過應時調整的社會市場經濟秩序將可與全球新經濟秩序並行不悖。

結論

政治學者 Paul Noack 在其專著「民主政治仍是可治理的？」中，從反面觀點指出西方工業國家民主政治的基本弱點，即為：可能陷入不可治理的狀態。不可治理的主要原因在於國家內在主權的喪失；次要原因則有三個相關因素：其一，因缺乏政治共識而無統合意志之能力；其二，因統合意志無能而無法決策；其三，憲政機關的功能癱瘓；其四，國家政治體系喪失自保功能。（Noack：9）據此以論，若上列原因不存在，則可謂：民主政治是可治理的。

將上述觀點當作標準來衡量德意志聯邦共和國的民主政治，總體觀之可確言，現代德國民主政治不僅是可治理的，而且表現出足以穩定政局的績效。進一步論，卻應該強調德國統一前後波昂共和與柏林共和期國家民主治理上不同的內外環境及因而造成異樣的表現。至少從內外環境條件看，波昂狀況比柏林單純。東西德統一、歐洲統合持續深化以及經濟全球化三大力量幾乎同時衝擊德國政局；政治體系必須發揮其基本功能，便是：確保其自身的存在、安全、穩定及發展。基此，1990年以後的德國民主治理，在前後兩個不同政黨組合的聯邦政府領導下，對政治及經濟衝擊作出了其能力所及的回應，表現於三項努力中：合作型聯邦制朝競爭型聯邦制方向的改革；非正式性的委員會共識型領導；萊茵模式社會市場經濟的調整。

基本上，對政經衝擊的回應方式不因聯邦政府的不同而有所變化。換言之，即使1998年後聯邦執政黨仍然是中間偏右的基民/基社聯盟與自民黨，邁入21世紀的柏林共和依然會以大方向上相同的努力來回應新形勢的挑戰。原因有二：其一，德國政黨間在政治光譜上的差異愈來愈小，同質性愈來愈高。

其二，在內外新情勢的框限下，無論那些政黨執政，皆沒有寬廣的選擇空間；也就是說，客觀的形勢迫使各黨採取相同的行徑，以克服困境。

全球化時代，除了政府仍應扮演掌舵者的角色以外，公民有義務、也有權利對民主社會作出個人能力所及的貢獻。在德國，公民自願投入社會公益活動及社會服務。當有限的政府行政資源及公部門力量對社會全民的福祉難以善盡全面照顧之責時，有體認、有擔當的德國公民，以個人或集體方式，自發性投入社會公益活動及社會服務工作，並以「公民奉獻社會」為至高榮譽。如此不僅善盡了社會市場經濟對人觀點中所要求的公民之社會責任，而且更對社會國的鞏固作出了貢獻。依據統計，2001年德國公民投入自願性社會工作者，達2千1百60萬人，佔所有成年人總數的34%³¹。此種現象確能為跨入新世紀的德國民主治理注入新生命力。

不斷深化的歐洲統合，在甫誕生的「歐洲憲法條約」導引下，必將繼續推動25個成員國的歐盟邁向歐洲合眾國的目標。經濟全球化亦將加快其促成全球一體化的步伐。可預料的是，將有層出不窮的國家治理新課題考驗柏林共和國政治體系的處理能力。面對新局，德國式民主以何種策略因應？又如何展現其歷經兩次共和所培養出的治理能力？從事德國研究的學者在此思考脈絡中被期待提出具有學術價值的新見解。

參考文獻

一、法律及條約：

1. Dürig, Günter / Limbach, Jutta (eds.)
2001 Grundgesetz. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
2. Classen, Claus Dieter (ed.)
1998 Europa-Recht: 1992 Europäischer Unionsvertrag. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

³¹ 資料來源：Aus Politik und Zeitgeschichte Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament，B9/2002 (March 1)：30。

二、年鑑：

Baratta, Mario V. (ed.)

2002 Der Fischer Weltalmanach 2003. Frankfurt/Main: Fischer Taschenbuch Verlag.

三、專書：

1. 葉陽明

1990 西德政黨論，黎明文化事業公司，台北。

2. Randak, Harald

1999 Unsere Soziale Marktwirtschaft. München: Isar-Post Druck- und Verlagsgesellschaft.

3. Rausch, Heinz

1980 Politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Colloquium Verlag.

4. Laufer, Heinz / Münch, Ursula

1997 Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.

5. Hartwich, Hans-Hermann

1967 Politik im 20. Jahrhundert. Braunschweig: Georg Westermann Verlag.

6. Noack, Paul

Ist die Demokratie noch regierbar? München: Paul List Verlag.

四、專書文章：

1. Ismayr, Wolfgang

1997 Das politische System Deutschlands, in Wolfgang Ismayr (ed.), Die politischen Systeme Westeuropas. Opladen: Leske und Budrich Verlag.

2. Winkler, Heinrich August

1999 Die Berliner Republik in der Kontinuität der deutschen Geschichte, in Werner Süß/Ralf Rytlewski (eds.), Berlin. Die Hauptstadt. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

3. Glaab, Manuela / Korte, Karl-Rudolf

1999 Politische Kultur, in Werner Weidenfeld/ Karl-Rudolf Korte (eds.),

Handbuch zur deutschen Einheit 1949-1989-1999. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

五、期刊：

1. 葉陽明

1996 德國聯合政府之研究，問題與研究，第 35 卷第 1 期：頁 35-41。

2. Dettling, Daniel

2001 Die neue Republik auf dem Weg ins 21. Jahrhundert, Aus Politik und Zeitgeschichte Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B6-7/2001 (Feb. 2. 2001): 3-4.

3. Männle, Ursula

1997 Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland, Aus Politik und Zeitgeschichte Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B24/97 (June 6): 3-11.

4. Paqué, Karl-Heinz

2001 Soziale Marktwirtschaft und globe New Economy: ein Widerspruch? Aus Politik und Zeitgeschichte Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B9/2001 (Feb.23): 31-38.

5. Schroeder, Wolfgang / Esser, Josef

1999 Modell Deutschland: Von der Konzertierte Aktion zum Bündnis für Arbeit, Aus Politik und Zeitgeschichte Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 37/1999 (Sept 10): 3-12.

6. Hrbek, Rudolf

1997 Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland, Aus Politik und Zeitgeschichte Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B24/97 (June 6): 12-21.

7. Friedrichs, Jürgen

1997 Globalisierung-Begriff und grundlegende Annahmen, Aus Politik und Zeitgeschichte Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B33-34/97 (Aug 8): 3-11

8. Müller, Stefan / Kornmeier, Martin

2001 Globalisierung als Herausforderung für den Standort Deutschland,

Aus Politik und Zeitgeschichte Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B9/2001 (Feb.23): 6-14.

9. von Blumenthal, Julia

2003 Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen, Aus Politik und Zeitgeschichte Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B43/2003 (Oct. 20): 9-15.

10. Helms, Ludger

2003 Deutschlands semisouveräner Staat, Aus Politik und Zeitgeschichte Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B43/2003 (Oct. 20): 3-8.

11. Aus Politik und Zeitgeschichte Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B9/2002 (March 1): 30.

12. Raschke, Joachim

2004 Rot-grüne Zwischenbilanz, Aus Politik und Zeitgeschichte Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B40/2004 (Sept. 27): 25.

六、德國國會週報：

1. Margedant, Udo

2003 Kooperation oder Wettbewerb? Zu den Leitbildern der aktuellen Debatte, Das Parlament, 53 Jahrgang Nr. 53 Berlin (Dec. 29.): 3.

2. Decker, Frank

2003 Die Schattenseiten des Bundesstaates, Das Parlament, 53 Jahrgang Nr. 53 Berlin (Dec. 29.): 3.

3. Sturm, Roland

2003 Die Grenzen der Kooperation sind erreicht, Das Parlament, 53 Jahrgang Nr. 53 Berlin (Dec. 29.): 1.

4. Müller, Volker

2003 Der kooperative Föderalismus hat nicht ausgedient, Das Parlament, 53 Jahrgang Nr. 53 Berlin (Dec. 29.): 9.

七、德國聯邦政府網際網路資料