

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 德意志聯邦共和國柏林共和治理之研究 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型  
計畫編號：NSC 98-2410-H-004-087-  
執行期間：98年08月01日至99年07月31日  
執行單位：國立政治大學政治學系

計畫主持人：葉陽明

報告附件：國外研究心得報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 99年10月13日

行政院國家科學委員會 98 年度個別型專題研究計畫

研究成果報告

(計畫編號：NSC 98-2410-H-004-087)

研究題目：德意志聯邦共和國柏林共和治理之研究－

以大聯合政府時期梅克爾總理之治理為個案

主持人及報告人：葉陽明  
國立政治大學政治學系專任教授  
台北縣新店市僑信路 52 號  
電話：22103766 (宅)  
29387358 (公)  
電郵：ymye@nccu.edu.tw

中華民國 99 年 10 月 7 日

# 德意志聯邦共和國柏林共和治理之研究一

## 以大聯合政府時期梅克爾總理之治理為個案

### 摘要

以政治領導及領導人為研究核心的國家治理研究無疑是後民主政治時代政治學研究的主流之一。2005年11月，德國邁入「柏林共和」的第五年，「基督教民主聯盟」黨魁梅克爾（Angela Merkel）被聯邦議會選為聯邦總理，迫於新政情而聯合「德國社會民主黨」組成德意志聯邦共和國政治史上第二個大聯合政府。這個對兩大黨而言情非所願的執政聯盟於2009年9月國會大選後告終。本文研究的主旨在於探索現代德國第一位女性政府領導人獨樹一格的治理行為。主題方向導引下，首先，作者釐清基本概念「治理」的意涵；政治學界有學者視治理為政治領導、統御、操控、溝通及協調，也有學者視治理為決策產出及決策貫徹。這些見解為本研究所採納。其次，作者採用微觀政治分析途徑與新制度主義觀點解析梅克爾總理的治理風格及行為；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、聯邦總理府的運作、內閣會議的決議以及大聯合政府執政下的情境和考驗等關鍵因素，影響或決定了梅克爾的治理行為。研究結果發現，梅氏治理行為的特色體現於不獨斷獨行，善於融合多數意志，在大聯合政府執政的微妙條件下，作成各方雖未盡滿意、但可接受的決策並貫徹之，藉以鞏固己身領導權位。梅克爾總理領導下的大聯合政府之治理，為柏林共和的善治打下良好的基礎。

關鍵詞：德國柏林共和、梅克爾大聯合政府、治理與治理行為、政治領導、決策產出與貫徹。

### 前言

後民主政治時代政治學研究的主要方向無疑為憲政民主國家治理相關問題。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。

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」。<sup>1</sup> 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)<sup>2</sup> 在聯邦總理施略德 (Gerhard Schröder) 領導下執政後，2005 年 11 月「基督教民主聯盟」<sup>3</sup> 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。<sup>4</sup> 本研究試圖以大聯合政府時期梅克爾總理的治理為實例，對柏林共和的治理深入解析及評斷。

相較於一大一小黨組成的小聯合政府，大聯合政府的領導及國務治理難度較高。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、黨政路線及政策主張上向來分歧較大，凝聚施政共識不易，致使共同治理困難。波昂共和時期的凱辛格大聯合政府任期不足 3 年；此一事實證明左、右兩大黨難以長期共同治理。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。<sup>5</sup> 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。<sup>6</sup> 2009 年 9 月第 17 屆聯邦議會選舉後，梅氏又獲當選聯邦總理，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「基民基社/自民黨聯合政府」，得以繼續施展領導和治理長才至今。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及治理行為的動機，期待透過本主題的研究來解答一個核心問題，便是：在大聯合政府執政的主、客觀條件下，梅克爾總理如何領導政府及治理國家？換言之，本文旨趣在於探究梅氏的領導及治理行為。

鑒於研究題目的特性，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

---

<sup>1</sup> 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絡的議論。

<sup>2</sup> 「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。

<sup>3</sup> 「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。

<sup>4</sup> 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。

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

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

要的論析工具。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，依循微觀政治分析途徑研析的部分學者偏向於解析政治行為者如何善用組織內部提供的所有手段來使自我利益極大化之行動過程。於此，政治組織結構被視作不易被行為者改變的既定建構，因而不予深入論析。然而，另有部分學者不以為然，主張除了行為及互動以外，還應該將結構問題納入解析對象，因為行為者可能改變結構。<sup>7</sup>作者擬兼顧兩派學者的觀點，在體察大聯合政府組織及權力結構及觀察梅克爾總理個人特質和行為模式下，探究梅克爾總理的治理行為。

新制度主義基本上假定，政治制度對解釋政治行為而言具有相當程度的重要性，因為行為係發生於特定制度脈絡之下，行為的形塑深受制度脈絡的影響。制度情境界定了非正式的規則與程序，而行為者的行為在制度情境中被政治社會化。觀點上不同於微觀政治分析的是，新制度主義認定，行為者並非始終在目的理性地追求實現自我利益。<sup>8</sup>本研究擇取上述假定，在認定梅克爾不是只圖追求實現自我利益的極大化之前提下，探討德國基本法所規範的憲政制度如何界定與梅氏治理行為相關的非正式之規則和程序，並如何影響梅克爾的治理行為。

儘管制度對行為產生重要的影響，然而不可否認的是，前者並非後者的惟一決定因素。在制度脈絡和情境的影響下，政治領導人基於個人本身獨有的人格特質、行事風格、參政歷練和經驗、領導統御能力等主觀條件，領導政府，治理國家。是故，領導人個人主觀因素如同制度因素，同樣影響、甚至決定了其治國行為。由此以觀，對於國家治理問題的研究而言，政治領導人個人主觀條件因素的探討自然有其必要性；藉其之助，作者解析梅克爾在大聯合政府執政期間的治理行為。

主題方向導引下，首先，作者釐清基本概念「治理」的意涵；政治學界有學者視治理為政治領導、統御、操控、溝通及協調，也有學者視治理為決策產出及決策貫徹。這些見解為本研究所採納。其次，作者採用微觀政治分析途徑與新制度主義觀點解析梅克爾總理的治理風格及行為；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制度性的規範、聯邦總理府的運作以及內閣會議的決議等關鍵因素，影響或決定了梅克爾的治理行為。依德國政、學界多數人的共同看法，梅氏治理行為的特色體現於不獨斷獨行，善於融合多數意志，在大聯

<sup>7</sup> 參閱 Roland Willner 2009 *Wie Angela Merkel regiert Eine Analyse am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik*, Tectum Verlag, Marburg, 頁 41-42。

<sup>8</sup> 參閱 Colin Hay 著，徐子婷譯 2008 *Political Analysis: A Critical Introduction*, 政治學分析的途徑：批判導論，國立編譯館與韋伯文化國際出版公司合作翻譯發行，台北，頁 15。

合政府執政的微妙條件下，作成各方雖未盡滿意、但可接受的決策並貫徹之，藉以鞏固己身領導權位。最後，舉出兩個實例，即為：完成兩個階段聯邦制改革及領航歐盟改革，以佐證梅克爾在內政、外交及歐盟改革上的政績。

## 壹 政治學中「治理」概念的緣起、境況及意涵

政治學者韋尼爾（Roland Willner）指出，成為政治學核心概念的「治理」（Regieren；Governance）一詞並非晚近才誕生，而係由來已久，起源自拉丁文字“regere”，其意思涵蓋面頗廣，包括領導統御、指揮、駕馭、操控等。16至17世紀，君主國透過元首欽命的政府官僚行使治權並貫徹行政管理，致使國家處於有秩序的狀態，由此呈現出近代封建專制國家的治理局面。此時，政治學領域對治理概念的意涵尚未能作成一致性的解釋。<sup>9</sup>

戰後現代政治學在聯邦共和國生根和發展。德籍政治學者中率先重視治理現象的解析者，即為韓尼斯（Wilhelm Hennis）與艾爾文（Thomas Ellwein）。韓尼斯批評一般政治學者長期專注於政府體系組織結構問題的探討，同時卻忽略從事於治理行為的研究。學者哈特維希（Hans Hermann Hartwich）在其以治理為標題的叢書中頗有同感地指出，政治學界欠缺深入思索治理相關問題，包括：治理的先決條件、治理情境、治理能力及治理行為的後果等，以致無法針對具體實存的治理提出客觀的評斷標準。<sup>10</sup>

就治理概念的意涵而言，韓尼斯將治理定義為領導、操控及協調。柯爾特（Karl-Rudolf Korte）界定治理為政治決策的產出及貫徹。<sup>11</sup> 諾瓦克（Paul Noack）認為，治理是政治領導人在民主與法治原則實踐的基礎上，以確保全民利益之名義，來自主行使治國權力。<sup>12</sup> 黑爾姆斯（Rudger Helms）視治理為政府內部凝聚共識、產出決策過程的指揮及政府決策正當性的造就。他強調，在定義治理概念時不得忽略實踐法治國原則、爭取被治理者的支持、營造治理的正當性等因素。<sup>13</sup> 哈特維希則指出，治理為政治領導人與其他行為者間互動的歷程，是故具有動態性過程的特色；若僅探討政治體系及其組織結構面向，是不足以讓治理的事實真相水落石出的。<sup>14</sup> 魏維爾（Göttrik Wewer）補充說明，切勿將政府只視為一個依憲法及相關組織法組成而其執政團隊成員呈現同質性的組織體。政府領導人與內閣閣員透過治理過程所衍生出的錯綜複雜局面，確實無法藉助純憲法規範觀點的探究來完成有條理而面面俱到的解析結果。吾人欲闡明治理過程，除了制度性因素的探討外，還必須聚集觀察的焦點於參與治理過程的行為者之行徑。進一步言，在治理研究領域中生成一個不容忽視的區塊，該區塊專注於探討非制度性（亦稱：非正式性）因素所使然的過程。此種非正式過程被認定為真實的決策之途，

<sup>9</sup> 參閱 R. Willner, 前引書, 頁 27。

<sup>10</sup> 同前註, 頁 27-28。

<sup>11</sup> 同前註, 頁 28。

<sup>12</sup> 參閱 Paul Noack *Ist die Demokratie noch regierbar?* List Verlag, München, 頁 12。

<sup>13</sup> 參閱 Rudger Helms 2010 Leadership-Forschung als Demokratiewissenschaft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, 2-3/2010, 11. Januar 2010, 頁 3。

<sup>14</sup> 參閱 R. Willner, 前引書, 頁 29。

若欠缺該途，則沒有治理可言。<sup>15</sup> 針對非制度性因素對治理產生的影響，尼克勞斯以聯合政府的治理為實例，作出舉證。尼氏指出，德國聯合政府經常透過非正式的小型集團作出決策，舉其重要者如：「聯合執政委員會」、「聯合執政圓桌會議」、「執政黨黨政巨頭高峰會」。自從 1966 年凱辛格領導的第一個大聯合政府執政以來，經布朗德(Willy Brandt)、施密特(Helmut Schmidt)、柯爾(Helmut Kohl)、史略德，至今日當政的梅克爾聯合政府，一脈相承，皆無例外。<sup>16</sup> 由此可見，包括政治領導人個人條件在內的非制度性因素對德國政府決策及聯邦總理治理發揮了重大的影響力。

吾人之所以將治理區分為正式治理與非正式治理，其主要目的僅在於闡釋制度性與非制度性因素如何影響、甚至決定著治理行為和過程。然而，如此作法絕不表示刻意採用二分法，嚴格將治理區隔成正式與非正式兩種模式，而以兩者互不相關、各自獨立的觀點來解析治理現象。事實上，憲政民主國家的治理是制度性與非制度性因素彼此交錯、產生交互作用的結果。非制度性因素為制度性因素所包容，是故兩方因素具有相容性；以當代德國民主治理為例證：雖然前所提及的非正式性因素如「總理型民主政治」及「聯合執政委員會」並沒有明定於聯邦共和國基本法條文中，成為憲政制度的一部分，但是該法未曾禁止兩者的建立和運作。

綜合整理上述學者們就「治理」概念所提出的見解，可釐清其意涵如後：治理一詞可解釋為：國家政治領導人在憲政民主與法治原則實踐的基礎上、以實現及確保國家全民利益為優先考量、在制度性因素（舉其重要者如：憲法規範、憲政制度、政府體制、國會與政府合憲關係等）與非制度性因素（如：總理型民主政治、多黨聯合政府執政情境、聯合執政委員會等）以及領導人個人獨特條件（如：人格特質、行事風格、參政歷練和經驗、領導統御和協調及決策能力等）的交互影響下、自主行使合憲治權、領導及指揮政府、藉由本身操控及協調的政治能量、凝聚政府閣員對國務及政策的共識、依據法定程序作出具有正當性的政府決策、並貫徹決策的實際行為及過程。

此種對「治理」概念意涵的假定同時發自於規範政治與經驗政治觀點的考量。簡化而言，規範政治具有政治哲學的屬性，旨在探究政治的應然面，探求符合政治理想的善治局面，是故其論述性質屬於價值導向的陳述；相對於此，經驗政治具有科學的屬性，不議論理想中的政治，而研究政治的實然面，解析實存的政治事實真相，是故其論述性質屬於事實導向的陳述。就治理而論，規範政治觀點要求，享有合憲權力的政治領導人透過治理，應該將憲政民主國家治理造就成井然有序、長治久安的局面。尋得實現善治之道，是政治學者責無旁貸的研究任務。不同於此者，經驗政治不探討如何實現善治的議題，而專注於依據可靠的資料，運用科學實證方法，就政治領導人治理的實際行為表現及治理過程，進行詳

---

<sup>15</sup> 同前註。

<sup>16</sup> 關於德國聯合政府及聯合執政委員會等相關議題的探討，詳情可參閱葉陽明 1996 德國聯合政府之研究，刊於：《問題與研究》，第 35 卷第 1 期，民國 85 年 1 月，國立政治大學國際關係研究中心出版，頁 30-55。

實而有系統的描述、解釋和分析，從而獲得研究成果。對於本文研究而言，梅克爾治理行為的實然面比應然面更重要，因為前者彰顯出政治行為的事實真相，而非如後者般一廂情願的期待，故而更符合成爲一門科學的政治學求真求實的基本要求。

## 貳 大聯合政府執政下梅克爾總理的治理風格與行爲

如前所述，梅克爾總理個人人格特質、參政歷練和經驗、領導和決策及協調能力、德國基本法對聯邦總理權責制度性的規範以及大聯合政府執政下的特殊情境和考驗等制度性與非制度性因素，影響或決定了梅克爾的治理風格與行爲。逐項解析如下：

### 一、梅克爾面面觀

(一) 2005 年前的梅克爾：從東德物理學家轉變爲德國基民聯盟黨魁

#### 1. 人生際遇與人格特質

梅克爾·安格拉於 1954 年 7 月 17 日在其母親祖籍地西德漢堡出生。當 1950 年代社會主義極權獨裁的東德（官方名稱：「德意志民主共和國」；Die Deutsche Demokratische Republik，簡稱：DDR）出現逃往西德的難民潮之時，梅克爾的父親卡斯涅（Horst Kasner）基於自願返鄉擔任牧師職務的考量，決定在其女出生後立即舉家遷回其祖籍地東德柏林。依據東德官方檔案的記載，這位牧師寧爲社會主義工、農人國的敵人。

1957 年卡斯涅因職務之故攜帶家人移居天普林（Templin）。在該地梅克爾度過了其幸運的童年生活，得以在安定中成長。然而可想而知的是，身爲神職人員子女的她，在一個無神論的極權國家社會中，難免被異樣眼光看待；其帶有中產階級文化的家庭背景或多或少爲工農階級掛帥的社會所排斥，雖然在校成績表現良好，但是言行舉止仍然倍受師長的關注，礙於特殊身分而朋友不多。不過，如此境遇非但並未對梅克爾自幼到大的大人格養成造成負面影響，反而有所正面助益。主因在於她擁有健全的家庭，受到良好的家庭教育，尤其是她慈祥又有學養的母親因具教士配偶身份之故，不得任教於學校，反而有更多的時間對子女親身教導，使她受益良多。至於親子關係，則溝通順暢，互動既頻繁又和諧。此情得到梅氏親口的證實。另一方面，對其嚴父返回東德的決定，她並無怨言，可以諒解，只是私下一再表露對追求自由的渴望。

1961 年 8 月東德獨裁政權爲了有效阻絕旨在投奔自由的逃亡潮，而在柏林及德國東、西區之間築起「圍牆」，迫使人民必須接受「鐵幕」下的奴役。此項無情的事實讓有虔誠宗教信仰的卡斯涅家庭在憂心和傷痛中倍感無奈，生活從此蒙上深厚的陰影。是年梅克爾時值學齡，就學於「歌德學校」（Goethe-Schule）。在昔日同窗及導師心目中，她是位品學兼優且敬業樂群的好學生。師長對其人格特質的評語頗爲正面，諸如：不亢不卑、冷靜沉著、有氣質涵養、樂觀進取、積極進取、自信心強、具備邏輯思考能力。

學生時期的梅克爾偏好學習俄語及求取自然科學知識，學業成績一路走來堪



稱優異，惟在美術、工藝、音樂、體育等術科方面表現欠佳。此時，沒有任何跡象顯示她具備領導群倫的長才，秉持未來成為政治掌權者的性向。1973年，梅氏進入萊比錫(Leipzig)大學攻讀物理學。她沒有選擇距離住家頗近的柏林大學，而決定遠赴萊比錫就讀的動機在於刻意脫離雙親的呵護，踏上獨立自主的人生自我成長之路。對她而言，大學生涯中有三件事情最值得回憶：1.傾力用功苦讀物理學；2.參加路德新教學生團；3.完成終生大事，婚姻卻又生變。如她親口所言，大學之前的學程，學業負荷沒有難倒她；大學期間物理學的修業卻挑戰了她研習能力的極限。此外，透過參加路德新教學生團的課外活動，她得以享有較多的自由，從事跨學科性的思考及討論。1977年梅克爾與大學期間結識的學長梅克爾·烏利希(Ulrich Merkel)結婚。兩人畢業後移居柏林中區。未料，夫妻關係維持僅4年便因女方主動提出離婚要求而解除。

在學期間，梅克爾因大環境所致，先後加入「少年先鋒隊」及「自由德國青年團」，擔任秘書及文宣工作。後者是東德共黨「德國社會主義統一黨」(簡稱：社一黨；SED)為了儲備黨菁英幹部而成立的青年組織；前者則為後者的預訓團隊。依據當局規定，欲上大學者，必須為社一黨群眾組織的成員。盡管如此，在萊比錫求學的歲月裡，梅氏與那些批判獨裁政權的大學教師維持密切的來往和聯繫。事實上，物理學科多半教師注重學術專業，而設法擺脫馬列主義的洗腦。取得物理學碩士學位後，她轉赴柏林繼續攻讀博士學位於「中央科學院物理化學研究所」。此時，在潛心向學的這位博士候選人身上，仍然感受不到絲毫偏好參政的性向，對於加入社一黨，她沒有任何意願，更遑論與東德政府國家安全部有任何接觸。1986年初，梅氏完成博士班學程，榮獲物理學博士學位。當時對她博士論文撰稿多所建言的紹爾(Joachim Sauer)博士便是她日後的第二任丈夫。<sup>17</sup>

就個人的政治觀而言，生活在鐵幕中的梅克爾如同所有東德人一樣，必須接受社會主義思想，批判資本主義，認同德意志民主共和國是惟一的「祖國」，而絕口不敢提「德國民族自決統一」。從她未曾加入東德共黨的事實來看，社會主義黨國至上的信念並未深植於她的內心。

## 2. 從政歷練

1989年11月，隨著何內克(Erich Honecker)極權政權的瓦解，柏林圍牆被夷平，東、西德邊界開放，所有東德人民在鐵幕被粉碎的同時，重獲自由。這種改變當代德國歷史和命運的關鍵性發展對梅克爾及其同胞而言，不僅激起狂喜，更帶來振奮人心的巨大衝擊。視極權國家為「監獄」的她，期待此刻到臨已久。深感於國家政情的巨變及未來個人前途的高度不確定性，當時以物理學者資格任職於中央科學院的她，決定積極迎向新政局，毅然選擇加入親教會而主張民主社會主義及憲政改革的「民主覺醒黨」(der Demokratische Aufbruch)。從此時起，原本沒有參政企圖心的梅克爾開始投入現實政治。為了迎接1990年3月東德「人民議院」(即為東德一院制的國會)首次自由選舉，東德基民聯盟、民主覺醒黨、「德國社會聯盟」三個同質性較大的政黨合組競選結盟「德國同盟」(die Allianz

<sup>17</sup> 參閱 G. Langguth, 前引書, 頁 344-350。

für Deutschland)。選舉結果顯示，儘管民主覺醒的得票率不足 1%，德國同盟仍以 48.1% 幾近過半數的得票率（配席數：400 席中 192 席）贏得勝選。<sup>18</sup> 顯然，梅氏所屬的政黨得利於競選中的入盟之舉。德國同盟的勝選提供梅克爾空前進入東德中央政府權力核心的契機。這點確實是初步參政的她所始料未及的。在同年 4 月由人民議院選舉產生的新政府中，梅克爾出任麥齊瑞（Lothar de Maiziere）總理領導的五黨大聯合政府的代理發言人，除了代表政府向媒體發布新聞、表達政府立場以外，還週旋於國際列強間，並負責籌備東、西德政府就德國再統一議題進行談判的重任。從實際任職中，她親身體驗現實政治的微妙，習得處理政務的技巧，並培養溝通和協調能力，為其厚實的政治歷練打下基礎。

東德體制轉型的實際成果、兩德談判的如期進展及列強（美、英、法、蘇四國）的鼎力支持，致使德國統一目標加速實現。從政企圖心日益旺盛的梅克爾試圖掌握大好時機，進一步求取政治進身之階。在不以聯邦政府新聞局中任職為滿足下，業已轉入基民聯盟的梅氏，決定以德東梅克倫堡-前波爾門邦（Mecklenburg-Vorpommern）單一選區候選人的資格登記參加 1990 年 12 月全德國聯邦議會的大選。不負所望，她順利當選由該區產生的國會議員，達成進入國會問政的心願。對這位力爭上游的新科女議員而言，進入國會應該是日後擠身於聯邦政府內閣中的第一大步。

1990 年梅克爾在中間人的安排下有兩次機會與當時的聯邦總理兼基民聯盟黨魁柯爾（Helmut Kohl）晤面；冗長的會談讓黨主席對梅氏建立起既深刻又正面的印象，此情確實對未久她的入閣有相當大的助益。基於對梅克爾才能的賞識及梅克倫堡-前波爾門邦基民聯盟黨主席克饒瑟（Günter Krause）的大力舉薦，1991 年 1 月柯爾延攬梅氏入閣擔任其政府中聯邦婦女暨青年部部長。至此，她達成入閣的心願，為日後在黨政上的掌權跨出一大步。2005 年這位政治女強人之所以能一躍成為聯邦共和國史上的第一位女性聯邦總理，除了其個人卓越的從政條件及政治情勢上的風雲際會以外，還歸因於柯爾的提拔。

可理解的是，基民聯盟黨內重量級人士如：寇赫（Roland Koch）、蕭伯樂（Wolfgang Schäuble）、鷗廷格（Günther Oettinger）、沃爾夫（Christian Wulff）等皆來自德西。彼等為資深黨員，青少年時期便參加黨的「青年聯盟」，飽受黨的培育，年長後，便以黨政菁英的姿態，在聯邦及各邦黨部或聯邦政府及各邦政府擔任黨政要職，甚至扮演領導角色。得天獨厚之故，彼等個個具備政治長才和領導能力，參政歷練厚實和從政經驗豐富，不僅作為柯爾的左右手，而且頗有資格日後成為黨主席的接班人，甚至聯邦總理。在基民聯盟黨內權力爭奪的政治舞台上，這些擁有豐富黨政資源又老謀深算的核心要人根本沒有意識到，來自於百廢待舉的德東又黨政經歷資淺的一介女流之輩梅克爾，竟然懷有掌權的旺盛企圖心，而日後成為擊敗既存核心勢力、進而榮登黨魁與閣揆寶座的對手。梅氏深知，

---

<sup>18</sup> 德國同盟三黨中，基民聯盟得票率 40.8%（163 席）；德社聯盟 6.3%（25 席）；民主覺醒黨 0.9%（4 席）。關於東德國會首次自由選舉始末詳情解析，可參閱葉陽明 1999 *德國問題與兩德統一*，國立編譯館出版，頁 377-395。

以她當時初成的權位，欲投入黨內權力角力戰而與核心勢力為敵，無異於以卵擊石，自毀前程；惟有沉著因應，腳踏實地，默默經營，厚植己方的政治實力，豐富己方的政治資源，並在無懈可擊下贏得黨內同志的信賴及支持，始為達成掌權目標的良策。<sup>19</sup>

對梅克爾提升其黨內權位而言有頗大助益的是，1992年10月她經基民聯盟黨代表大會以高達76%的得票率選為黨聯邦黨部代理主席。1994年秋第13屆聯邦議會選舉後，梅克爾繼續留在柯爾政府內擔任環保部長。相較於過去婦女暨青年部長的職務，新職務的執行對國家建設和發展更具影響力，因為環保政策的設計制定及貫徹必然牽動市場經濟與勞動社會兩大國家治理的區塊。無疑，新職務使得梅氏在政界的地位水漲船高。次年4月在柏林舉辦的全球氣候維護高峰會議對這位新部長而言，既是辦事效能上的一大考驗，又是表現才幹的一次良機。時機來臨，梅克爾充分發揮她領航、週旋、折衝、溝通和協調能力，在她主導下透過為期兩周的馬拉松式談判，成功地促使來自130個國家的1000名與會代表達成共識，簽署旨在降低廢氣排放量的「柏林議定書」。此次國際氣候高峰會議的圓滿落幕足以證明她具備獨當一面、排除萬難、沉著應戰、克盡厥職的本領，從而令柯爾及內閣同僚刮目相看。<sup>20</sup>

### 3. 掌握黨領導權過程

1998年秋基民聯盟由於在第14屆國會大選中挫敗而轉為聯邦層級在野黨；執政權移入社民黨與結盟90/綠黨之手，致使聯邦政治舞台上出現第一個由紅、綠聯合政府。柯爾為敗選引咎辭職後，黨代表大會選舉蕭伯樂為新黨主席。梅克爾獲得新黨魁的器重，被任命為秘書長，讓她在黨內的地位和影響力更上一層樓。梅氏任職初期，基民聯盟黨務發展平順；黨在各邦選舉中大獲全勝。<sup>21</sup>然而好景不常，始料未及的是，同年11月，黨內爆發由前任黨魁柯爾所主謀的政治獻金醜聞事件。在醜聞案內情逐一被揭發、包括柯爾及黨財務長在內的黨內高層多人被拘提或被司法檢調單位傳喚下，重重的疑雲籠罩基民聯盟，不僅激起基層黨員的憤慨，而且更使全黨蒙羞，並陷入嚴重的危機中。值此窘迫時刻，梅克爾期待已久的出頭天終於來臨；她以黨內高層要人中清廉自守、剛正不阿的姿態公開向黨中央呼籲：徹底清黨，貫徹黨內革新。為了與廉潔倍受質疑的柯爾斷然劃清界線，明確表明她對黨的腐化嚴正的批判立場以及對黨洗心革面的期許，1999年12月梅氏在發行量極大的「法蘭克福萬象日報」(die Frankfurter Allgemeine Zeitung)上發表一篇措詞鋒利又露骨的文章。該文內容最關鍵之處指出：『柯爾的輝煌時代已經完全過去，黨欲求發展，則必須完全拋除損及黨格的舊包袱，從柯爾舊勢力的遺毒中解放出來，秉持自信與對其選民的承諾，更踏實

<sup>19</sup> 參閱 R. Willner, 前引書, 頁 69。

<sup>20</sup> 參閱 G. Langguth, 前引書, 頁 366-368。

<sup>21</sup> 1999年上半年，基民聯盟在下列各邦議會選舉中獲勝：黑森邦 (Hessen)、薩爾邦 (Saarland)、薩克森邦 (Sachsen)、圖林根邦 (Thüringen)。此外，該黨還贏得6月歐洲議會選舉；得票率比上次選舉增加10%，高達48.7%。

地走出自己的路，勇敢地接受其政治對手的挑戰，光明正大地迎向未來。』<sup>22</sup> 梅克爾透過文筆不僅無所保留地揭開基民聯盟的瘡疤，點出該黨未來生存發展之道，而且也解構柯爾與其左右手蕭伯樂間薪火相傳的親密關係，進而為躍升成黨國領導人的政治前途鋪妥平順之路。

柯爾的政治光環因醜聞案的水落石出而破滅，無顏再立足於黨高層。繼之，黨魁蕭伯樂也因為被證實涉案而被迫同時辭去黨主席及黨團主席職務。正值黨中央領導呈現真空狀態之時，梅克爾以了無舊勢力的包袱、清廉剛正、勇於面對事實、為黨犧牲奉獻的姿態脫穎而出，此種態勢是黨內舊勢力的大老們所望塵莫及的；此時，她幾乎可被視為在危機四伏的基民聯盟中惟一能代表黨仍具有可信度的高層菁英，登上黨領導人的寶座無疑是指日可待。2000年4月，在埃森(Essen)舉行的聯邦黨代表大會上，入黨僅10年左右的梅氏以惟一候選人的姿態，獲得高達幾近96%的得票率，被選為基民聯盟新黨主席，為黨開創了擁有一位女性黨魁的首例，也為自己日後成為享有國家大政方針決策實權的聯邦總理，奠定必要的基礎。<sup>23</sup> 沒有其他候選人的選情顯示，梅氏德高望重，黨魁之位非她莫屬。梅克爾在德國「柏林共和」啟動的2000年出任大黨領導職，實有掌權上的重大意義。

起初，黨內高層同志多半認為，梅氏出任黨魁之舉只不過是黨在發展低潮時期過渡性的解決方案，基此考量而順應她的領導，無必要與她作對。黨在力圖渡過難關之際，沒有人洞察到新任黨魁懷有旺盛的掌權企圖心；梅氏黨內的對手又低估了她真正的政治魅力和實力。可以合理地假設：若彼等能及時認清真相，則未必會讓梅氏順利接掌黨領導高職。

#### 4. 領導基民聯盟、主導改革並為榮登閣揆之位鋪路

肩負黨主席重任後，梅克爾不以高姿態主持黨務，而謹言慎行，任職表現上設法作到無懈可擊。她善用黨內大老好大喜功卻難免出錯的機會，將彼等原本呼風喚雨的影響力逐一削弱，期使日後在爭取黨內聯邦總理候選人的提名上非她莫屬。同時，梅氏勤於在黨地方基層的耕耘，一點一滴地深植她的權力基礎，累積黨內競爭的政治資本，爭取全體黨員對她領導的向心力和支持。實例如：她勤赴基民聯盟各邦黨部及地方黨部視察，就近了解黨情和政情，並經常出席各邦及地方黨代表會議，闡明她的治黨理念及決策考量，甚至遍訪地方，與基層黨員面對面懇談。透過如此孜孜不倦的全面性經營，梅克爾在無人可及下鞏固了她在黨內的領導權位，且強化了她治黨的正當性。<sup>24</sup>

面對2002年9月第15屆聯邦議會的選舉，雄心萬丈的梅克爾全力爭取黨內聯邦總理候選人的提名。然而，基民聯盟黨內大老，尤其是與梅氏志不同道不合者，極力舉薦長年治理德國南部巴伐利亞邦(Bayern)而政績卓著的基社聯盟黨魁史托義伯(Edmund Stoiber)為姊妹兩黨共同推出的閣揆人選。微妙的是，積

<sup>22</sup> 參閱 G. Langguth, 前引書, 頁 371-372。

<sup>23</sup> 基民聯盟黨主席選舉結果顯示, 897 名代表中針對惟一候選人梅克爾投出反對票者只有 38 人, 棄權者 8 人。

<sup>24</sup> 參閱 R. Willner, 前引書, 頁 69-70。

極進取的梅克爾卻未得黨內要人多數的支持；反之，為兩黨多數所力挺的史托義伯卻對接受提名、領導兩黨贏得勝選一事猶豫不決，甚至公開排除接受提名的可能性。兩黨多數之所以支持史氏，是因為彼等相信在他主導下打贏選戰的勝算較大。鑒於兩黨內部多數偏向其對手，又為了維繫兩黨的團結力，梅氏主動放棄爭取提名的努力，而利用一次早餐會成功地說服了史氏出馬。在單純繼續擔任黨魁現職的同時，她傾力支持史氏贏得 2002 年國會大選的勝選。<sup>25</sup> 表面上看，此次的慷慨讓步對梅克爾進取閣揆寶座而言，的確是痛失一大機會，然而此舉實質上帶來的正面效益卻使她在三年後真正實現成為閣揆的宿願；2005 年 9 月，梅氏以姊妹黨聯邦總理候選人不二人選的態勢，領導兩黨，打贏選戰，進而當選聯邦總理。

2002 年的大選結果顯示，即使基民基社聯盟姊妹兩黨的得票率比 1998 年選舉增加 3.3%，而達到 38.5%，但是此一結果仍不足以造成政黨執政權的交替，因為社民黨與結盟 90/綠黨 47.1% 的得票率超過姊妹黨與其友黨自民黨的 45.9%。<sup>26</sup> 平心而言，此次的敗選不能歸罪於姊妹兩黨，兩黨的受支持度與其對手社民黨不相上下，也不宜歸咎於全力以赴的史托義伯，遺憾的是自民黨雖然表現不差，但是未能勝過結盟 90/綠黨。是故選後，基社聯盟黨內不但沒有責難梅克爾及其領導的基民聯盟，反而對梅氏選前關鍵時刻的退讓和支持感激不盡，並增強對她的向心力。無疑，選後的新情勢有利於基民聯盟，而為梅氏平步青雲榮登閣揆之位，形成必要的條件。

大選後，梅克爾同時從兩方面來確保和擴大其領導權：一方面，連任黨主席職；另一方面，出任基民基社聯盟國會黨團主席職。就前者而言，憑藉黨魁職的連任，梅氏得以確保其黨內領導權。按照基民聯盟黨章規定，黨主席每隔兩年由聯邦黨代表大會選舉產生。前任黨魁選舉在 2000 年 4 月；基於國會大選前鞏固黨領導中心的考量，而將選期延後至 2002 年 11 月。是月，梅克爾在基民聯盟假漢諾威（Hannover）召開的聯邦黨代表大會上，以 93.7% 的超高得票率獲得黨魁職的連任。此一結果印證了一種可實證的觀點，即為：黨代表大會舉辦的日期愈接近聯邦議會選舉日，則黨代表們對黨領導人的忠誠度愈高。就後者而言，藉由出任姊妹黨聯邦議會黨團主席職，梅氏得以將其領導權擴大至國會黨團。依據兩黨國會黨團規章規定，黨團主席由基民聯盟與基社聯盟黨魁共同推薦產生。在欠梅克爾一個人情的史托義伯大力舉薦梅氏出任黨團新領導人下，原任黨團主席梅爾茨（Friedrich Merz）雖然獲得多數黨團議員的支持，然而礙於史氏依照規定的推薦，必須辭去原職。<sup>27</sup> 如此一來，梅氏順理成章地取得兩黨國會黨團主席的新職，集黨領導權與黨團領導權於一身，從而如願以償地將其領導權力從黨擴大到國會黨團。

鑒於史略德從第一至第二任政府的社會、經濟及勞動市場改革未具顯著成

<sup>25</sup> 參閱 G. Langguth, 前引書, 頁 384-386。

<sup>26</sup> 2002 年大選結果，基民基社聯盟與社民黨扯平，得票率皆為 38.5，惟結盟 90/綠黨以 8.6% 的高得票率超過自民黨的 7.4%，此情讓 1998 年以來的執政兩黨得以繼續執政。

<sup>27</sup> 參閱 G. Langguth, 前引書, 頁 387-389。

效，以至於德國社會大眾公開要求再改革的聲浪愈來愈大，在梅克爾主導下，基民聯盟於 2003 年 12 月假萊比錫召開旨在研議有效改革方案的聯邦黨代表大會。與會代表通過黨在社會保險制度方面路線大幅度的修正，同時議決一套新稅制。藉此，基民聯盟向全民揭示在野黨再改革的決心及新改革方案的可取處和可行性。黨內順利作出重大改革決定的同時，基民聯盟卻在與其姊妹黨透過協商取得社會保險及稅制改革路線的一致上，遭遇到不易克服的困難。此種困境對梅克爾的政治智慧及折衝和協調能力而言，又是一大考驗；面對在改革路線上有所堅持的史托義伯及其政黨，梅氏發揮她的潛能，一再與姊妹黨溝通協商，設法柔性說服基社聯盟，期使兩黨的社、經改革路線由趨近到一致。

兩大選舉使 2004 年上半年對德國政黨頗具意義：其一，5 月第 9 屆聯邦總統選舉；其二，6 月歐洲議會選舉。總統大選前，梅克爾力圖結合基社聯盟與自民黨之力，共同推出一位以基民或基社聯盟黨籍要人為上上選的總統候選人，代表中間偏右政黨陣營，爭取國家元首的崇高職位。儘管初時三黨就人選問題意見分歧、莫衷一是，然而經梅氏極力與史氏及自民黨魁韋斯特維勒（Guido Westerwelle）斡旋，三黨領黨人達成共識，推舉兼具豐富財經學識與從政經驗的基民聯盟黨籍要人柯勒爾（Horst Köhler）為總統候選人。事實上，這位候選人是梅克爾心目中的第一人選。如預期者，柯勒爾在聯邦總統選舉會第一輪選舉中以 1205 票中的 604 票獲得絕對多數，順利當選總統。<sup>28</sup> 此次國家元首的選舉，從柯勒爾脫穎而出地被提名到他成功地當選，整個過程彰顯出梅氏頗具貫徹自我主張的能力。無怪乎德國南部第一大報「南德日報」政論主筆在相關議題的評論文中，將梅克爾形容為當代的“馬基維利”（Machiavelli）。<sup>29</sup> 此外在歐洲議會選舉方面，基民基社聯盟以 44.5% 的得票率，仍居德國其他參選政黨得票之冠，儘管如此還可謂失利，因為相較於上次 1999 年選舉，姊妹黨的得票率減少了 3.6%。此次選舉結果，梅氏領導的政黨之所以仍能領先，主要原因歸於聯邦執政的社民黨遭到慘敗；該黨得票率大幅下跌至 21.5%，原來支持社民黨的部分選民因為對紅、綠聯合政府的社、經改革表現失望，而將選票轉投給兩黨聯盟。<sup>30</sup>

相對於 2004 年上半年領導上的平順，下半年梅克爾及其政黨處於失比得多的窘境。是年底，黨內大老蕭伯樂在接受「明鏡周刊」（*der Spiegel*）訪問時，直言不諱地坦承，過去半年在黨勢力發展上失落頗多。至少從兩項事實可作此論定：其一，德東邦議會選舉中黨喪失絕對多數的優勢；其二，姊妹兩黨就社會政策議題爭論不休。儘管基民聯盟於 9 月的薩爾邦（Saarland）議會選舉中獲得小贏，但是在同月的德東薩克森邦（Sachsen）選舉中卻痛失原有的絕對多數優勢；相較於前次該邦議會選舉結果黨斬獲 56.9% 的絕對多數得票率，此次受支持度戲

<sup>28</sup> 依據基本法第 54 條第 1 項規定：『聯邦總統在不經辯論下，由聯邦總統選舉大會選舉之』。同條第 3 項規定：『聯邦總統選舉大會由聯邦議會全體議員與經所有邦邦議會按比例代表原則選出之同額議員組成之。』

<sup>29</sup> 參閱 G. Langguth, 前引書，頁 392。

<sup>30</sup> 參閱 Birgit Albrecht/Mario von Baratta etc. 2004 *Der Fischer Weltalmanach 2005 Zahlen Daten Fakten*, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main, 頁 142。

劇性地巨幅減少至 41.1%。黨只能以其對手社民黨同樣受挫來自我安慰。基民聯盟在德東邦選舉中的失利，探究其原因，蓋與第二項事實有因果關聯。自從 2003 年底萊比錫黨改革大會議決社會政策的新方案以來，基民聯盟便與基社聯盟就此相關議題爭論不止，無法取得新政策的一致性。基社聯盟社會政策專家尤其堅決反對梅克爾罔顧社會市井小民及弱勢團體需求的政策。兩黨就社會政策的不同調，特別是梅氏漠視德東民間疾苦的新政策，激起薩克森邦選民透過選票來表達對基民聯盟的不滿。除了上述兩項事實以外，黨及黨團領導高層要人梅爾茨的辭退之舉更讓黨中央的窘境雪上加霜。

## (二) 2005 年後的梅克爾：全球最強勢的女性政治領導人

### 1. 政黨執政權之交替及其原因

2005 年 11 月，聯邦政局發生政黨執政權的交替；自 1998 年以來執政的施略德紅、綠聯合政府為梅克爾大聯合政府所替換。雖然社民黨仍繼續參與執政，但是在已有相當深度黨政歷練的梅克爾出任聯邦總理下，喪失了過去所享有的政府領導權，是故其權位及決策影響力非比從前。

造成權力交替的遠因應該追溯到同年 5 月北萊茵邦 (Nordrhein-Westfalen) 議會選舉中社民黨的失利；近因則歸於 9 月第 16 屆聯邦議會提前的選舉。依該屆國會任期，大選原本應在 2006 年 9 月舉行，之所以提前一年，係因為施略德以「信任問題案」未獲國會法定多數通過為理由，依循基本法第 68 條規定之程序，呈請總統柯勒 (Horst Köhler) 解散國會。<sup>31</sup> 儘管政界對國會解散的正當性有所爭議和質疑，總統仍然以國會中必須有可信任的執政多數為理由，接受總理的請求，於 7 月 21 日下令解散第 15 屆聯邦議會，同時敲定 9 月 18 日為大選日期。對於新國會的提前選舉，所有政黨皆表示歡迎。<sup>32</sup> 大選的提前尤其符合梅克爾的期待，因為如此一來基民聯盟藉著可能的勝選，將可提早重獲聯邦執政的機會，進而為己爭取新政府的領導權位。

針對第 15 屆國會的解散，兩名執政黨籍議員及若干小黨認為此舉違憲，而向聯邦憲法法院提起違憲訴訟。憲法法院第二法庭以 8 月 25 日公布的判決書判定並無違憲，駁回該案。<sup>33</sup> 基此，去除了大選合憲舉行與否的疑慮。從憲法規範角度觀之，施略德確實依法規程序，在他所提信任案未獲通過下，建請柯勒解散國會，而其提議如期獲准。是故，總統與總理的行為並無違憲。然而令政、學界人士疑慮者，卻在於政府領導人運用第 68 條、蓄意事前人為安排、以促使國會被解散的正當性問題。

正當性問題的起因應溯及前所提及的北萊茵邦議會選舉。該邦向來是社民黨的天下，但由於該黨在聯邦執政 7 年表現欠佳，負面影響到邦多數選民對黨的支

<sup>31</sup> 基本法第 68 條明定：『聯邦總理請求聯邦議會信任之提案未獲得聯邦議會議員總數過半之同意，則總統得基於總理之提議，於 21 日內解散聯邦議會。祇要聯邦議會以其議員總數之過半選出另位總理，則解散權消失。』

<sup>32</sup> 參閱 Birgit Albrecht/Mario von Baratta etc. 2005 *Der Fischer Weltalmanach 2006 Zahlen Daten Fakten*, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main, 頁 152-153。

<sup>33</sup> 參閱 <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidung/frames/es20050825>.

持，致使社民黨選舉失利，其政權拱手讓予基民聯盟。對施略德的政治號召力而言，此次敗選無疑是一大重創；反之，對梅克爾的政治聲望及影響力而言，此次勝選實為一大強化。另一方面，施氏自 2003 年以來推動的「議程 2010—社會經濟改革計畫」不僅遭到國會中以梅克爾政黨為首的在野黨之杯葛，而且還無法取得社民黨內的認同及支持。在野黨甚至利用在聯邦參議院中的多數，以封殺政府的改革大計。此又為對政府的一大打擊。鑒於施政愈加陷入困境，黨內向心力不足，國會中又缺乏穩定充分的多數、以支持政府立法及決策，尤其是跨世紀的內政改革不可停擺，施略德遂決意，透過人為操作，蓄意使聯邦議會提前解散，俾為新國會大選鋪路。施氏期待，藉由可能勝選所形成的紅、綠兩黨穩定多數，組成一個強勢的新政府，以持續貫徹其改革大計。當然連他自己也沒有篤定贏得勝選的絕對勝算。

無疑，欲讓國會如施略德之願解散、舉行大選，則祇能循第 68 條途徑提信任案，而該案不得以多數通過，如此始能達到目的。基此考量，施略德授意社民黨籍全體議員，在國會信任案投票中集體棄權，讓該案被否決，以為大選鋪路。儘管黨高層對黨籍議員不予支持信任案發出了呼籲，然而在 7 月 1 日的國會信任案投票中，仍有 151 位社民黨籍議員投出同意票。<sup>34</sup>

值得議論的是，政府領導人為了達到如願解散國會、舉行大選之個人政治目的，而特意安排黨籍議員作出棄權之決定，俾使信任案未獲通過。此種閣揆以特定意圖和行動來指導其黨籍議員投票、並影響投票結果的行為表現是否具應有的政治正當性？此處突顯出問題的癥結所在。如此造成的信任投票結果在國會對聯邦總理的之信任程度上究竟能反映出多少的真實性？令人質疑。德國「國會議員問政行為規範」要求，議員行使職權唯依據其良心。事實顯示，有為數頗眾的社會黨籍議員，在違背其良心或自由意志下，對其黨籍總理作出不信任的決定。

## 2. 兩大黨勝負難分的第 16 屆國會選舉結果

2005 年夏，姊妹黨一致認定，梅克爾為兩黨聯邦總理候選人的必選人選。梅氏責無旁貸地承擔起領導兩黨、爭取勝選的重任。對勢在必得的她而言，在可期的勝選下與韋斯特維勒共同組成柏林共和第一個黑、黃聯合政府，應為優先選擇。至於篤定成為社民黨總理候選人的施略德方面，則無疑全力爭取閣揆及紅、綠聯合政府的連任。

選戰中，參選政黨的競選政見集中於外交政策與經濟政策兩大主軸上。外交方面，執政的紅、綠聯合政府確實有可予肯定的政績表現，但同時其作為不乏可議之處。例如：在北約架構下，德國積極參與了維護地區穩定的「科索沃」（Kosovo）軍事行動，博得國際社會的好評。由於政府在史略德領導下，堅決拒絕參加美國所主導的對伊拉克之軍事攻擊行動（第二次波斯灣戰爭），因此導致德國與美國以及北約國家外交關係空前的低迷，甚至讓德國外交陷於孤立。在野的基民基社聯盟及自民黨遂藉題發揮，大肆抨擊。另在經濟方面，紅、綠聯合政府自 2003 年以來，藉由「議程 2010—社會、經濟改革計畫」的推動，以貫徹

<sup>34</sup> 參閱 <http://www.dw-world.de/dw/artical/0,1564,1636518,00.html>.



其經濟現代化的改革路線。即使社、經改革一度緩和了持續倒退的經濟走勢，然而始終仍見失業人口居高不下的勞動社會問題。選前失業人數攀升至幾近 5 百萬之多，比 2002 年紅、綠兩黨政府連任之初，高出幾乎 1 百萬。施略德未能信守原先降低失業率的承諾；他難辭其咎。此一事實讓施氏的競爭對手梅克爾取得極有利的把柄；當選戰進入白熱化階段時，她以犀利的言辭喚醒 6 千 2 百萬選民：『德國全民對施略德政府造成 5 百萬人嚴重失業的痛苦，不必再繼續逆來順受；德國應善用此次大選的時機，給自己一個再興的機會。』<sup>35</sup>

選前 9 天，「德國選舉研究團隊」(Forschungsgruppe Wahlen) 完成的民意調查結果顯示，朝、野兩大黨聯邦總理候選人對決下，施略德以獲得 53% 的支持率遠超過梅克爾的 40%；耐人尋味的是，自 2005 年 6 月底以後，後者的支持率從領先轉變為落後。另就政黨競爭而言，依選前兩天「阿倫斯巴赫選舉研究中心」(Allensbach Institut) 民調的結果，基民基社聯盟以 41.5% 的支持率遠超過社民黨的 32.5%；小黨中，以「民主社會主義黨」(以下簡稱：民社黨) 為核心的「左派結盟」略勝自民黨 (8.5% 對 8%)。綠黨僅得 7% 的支持率。雖然梅克爾在比人上落後，但是在比黨上卻領先。如此結果對執政的紅、綠兩黨顯然不利，因為有高度聯合執政意圖的黑、黃兩黨 (基民基社聯盟與自民黨) 結合起來，能藉幾近半百的支持率優先掌握組閣機會。

9 月 18 日大選，投票率達 77.7%，比上屆國會選舉時減少 1.4%。大選結果揭曉，各重要政黨得票率及配得席位數按其多寡順序，登錄於下表：

表格一：2005 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

政黨	得票率	配席數
基民基社聯盟	35.2	225
社民黨	34.2	222
自民黨	9.8	61
左派結盟	8.7	54
結盟 90/綠黨	8.1	51

(作者自製本表；資料來源：Deutscher Bundestag: *Das Parlament* Die Ergebnisse der Bundestagswahl 2005, 55 Jahrgang, Nr.38/39, Berlin, 23, September 2005, 頁 3。)

依如此結果，16 屆聯邦議會中顯然沒有任何政黨取得過半多數；聯合政府的組成乃勢在必行。在兩大黨勝負難分下，雖然基民基社聯盟以最強勢政黨的態勢贏得選舉，然而其戰果遠不如民調中的理想。相對於此，社民黨卻有較多的斬獲，藉此大幅拉近了與其勁敵的差距。新國會中，朝、野兩大黨席次差距如此接近，形成勢均力敵的空前局面。若梅克爾有權要求，領導組閣，則施略德繼續以閣揆主政的主張也不無可取的理由。事實上，兩大黨皆為大選的輸家，小黨反而

<sup>35</sup> 參閱 Ludwig Watzel: Editorial, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* Bundestagswahl 2005, Beilage der Wochenzeitung *Das Parlament*, 32-33/2005, 8., August 2005, 頁 2。

得利於大黨的失利而成爲贏家，尤其是民調中支持率不甚高的自民黨。該黨因此成爲兩大黨在謀求組閣上爭取的對象，其黨政地位在選後水漲船高。至於左派結盟，則完全如民調結果，大獲全勝，令人刮目相看。三年前，民社黨只能將兩位黨籍議員送進國會。

選前勝卷在握的基民基社聯盟黨人，爲何在選後大失所望？基民聯盟社會政策中弱化社會國及財經政策中增高稅率的主張令特定階層選民不滿，皆是可能的主要原因。施略德在繼續領政上所表現的強烈企圖心，促使紅、綠兩黨全力動員，力求突破。此亦爲不可忽略的因素。

### 3. 取得大聯合政府領導權與柏林共和治理權之路

選後，朝、野兩大黨總理候選人皆有旺盛的組閣意念。除了理念和政策較爲獨特的民社黨以外，其他政黨皆展開個別的接觸，以探詢聯合組閣之意願和機會。在排除未能於新國會中過半的紅、綠兩黨聯合及黑、黃兩黨聯合下，根據國會內部黨政權力分配實況，新聯合政府的組成方式可能在以下四種選項中出現其一：1.基民基社聯盟與社民黨大聯合政府（黑、紅聯合執政）：優點是形成一個幾近 4 分之 3 的壓倒性執政多數；缺點則在於國會中沒有強勢的監督及制衡力量，因此不完全符合議會民主政治的要求。另者，此次大選兩大黨總理候選人皆有領導組閣的企圖心，無意讓步。但若新閣揆人選問題得以敲定，則可能繼 1966 年以來再次出現聯邦大聯合政府。<sup>36</sup> 2.社民黨、自民黨與綠黨小聯合政府（紅、黃、綠聯合執政，又稱：「交通燈號」聯合政府）：此種組閣方式爲紅、綠兩黨所期待，然而自民黨始終無意接受。是故，成功與否，端視自民黨的態度。3.基民/基社聯盟、自民黨與綠黨小聯合政府（黑、黃、綠聯合執政，又稱：「牙買加國旗」聯合政府）：黑、黃兩黨有意嘗試此種方式，卻因綠黨堅持高標準的生態環保政策而難爲兩黨所接受，其成功機率不大。4.社民黨、綠黨與左派結盟小聯合政府（紅、綠、深紅聯合執政）：由於施略德與綠黨精神領袖費雪爾（Joschka Fischer）皆反對與民主社會主義黨組閣，所以此種政府成真的可能性極小。四種組閣方式比較下，大聯合政府出現的可能性較大。因爲左、右兩大黨在 1966 至 1969 年間曾有合作執政的經驗，只要兩方能透過磋商取得新閣揆人選的妥協，再度攜手組閣之舉便可水到渠成。<sup>37</sup>

鑒於朝、野兩大黨總理候選人皆力爭新政府領導人組閣權，而黨政界就新政府的政黨組合莫衷一是，總統柯勒便籲請各黨儘速透過密集的磋商，達成組織新執政團隊的協議。政黨間展開組閣協商的過程中，第 16 屆聯邦議會依據基本法第 39 條第 2 項有關新國會須於選後 30 天內集會的規定，於 10 月 18 日召開成立大會，以壓倒性的多數選舉基民基社聯盟提名的拉梅特（Norbert Lammert）爲議長。視國會爲民主政治心臟的拉梅特在其就職演說中強調國會對民主政治的意義；政治體系並非因政府的存在，而是因民選國會的存在，而成爲民主政治體系。

<sup>36</sup> 1966 至 1969 年，在基民黨人凱辛格（Kurt-Georg Kiesinger）領導下，基民/基社聯盟與社民黨合作執政，成爲聯邦共和國憲政史上第 1 個大聯合政府。

<sup>37</sup> 參閱 2005 年 9 月 19 日德國南德日報網頁 2005 年大選報導，綜合研判。<http://www.sueddeutsche.de/ttlm3/deutschland/special/917/58859/index.html/deutschland/ar.2005/9/19>.

儘管大選落幕之初，施略德與梅克爾互爭新閣揆權位不讓，然而社民黨、基民聯盟及基社聯盟<sup>39</sup>領導高層基於對新國會及時產生穩定的執政多數之必要考量，依然就共同組織新政府的議題展開協商。談判過程中，三黨代表主要就分歧較大的社會與經濟政策方面的主張，以議題項目逐一細部協商的方式，俾謀求三方立場的趨近及能接受的基本共識。<sup>40</sup> 對國家重大政策的共識為三黨未來共同組織政府及合作施政上不可或缺的先決條件，是故共識的形成與否對聯合組閣具有決定成敗的關鍵意義。另一方面，為了顧全大局，不為社民黨內所一致支持的施略德在新閣揆之爭中決定讓步，並宣告無意在新政府中就任何職位。<sup>41</sup> 如此一來，組閣領導權的爭議得以迎刃排除，而新政府將由梅克爾領導的情勢，已至為明朗。此間，善用有利時機而積極進取閣揆之位的梅克爾再度蟬聯姊妹黨國會黨團主席之職，藉此她取得代表基民聯盟、投入三黨聯合組閣談判的正當權利。

三黨預估，若談判進展順利，則組閣的協商可望於 11 月 12 日前大功告成。由此時間表的訂定顯現出，三方高層對達成建立新政府的目標，抱持旺盛的企圖心。自新國會召集後，協商作業加速進行；雙方投入談判的代表和專家總數高達 190 人，按政策事項劃分為 16 個工作小組，從事齊頭並進的協商。<sup>42</sup> 協商完成後，決定聯合執政的三個政黨將分別召開黨代表大會，以議決通過「聯合執政協議」（或稱：「聯合執政約定」），俾使大聯合政府的建立水到渠成。

經過長達幾近 8 週的協商後，11 月 11 日兩大黨主席梅克爾與閔特斐林共同宣布，三黨達成協議，未來 4 年共同攜手，聯合執政。按照各黨黨內批准的程序，社民黨在同月 14 日至 17 日舉行的黨代表大會上以壓倒性的多數通過「聯合執政協議」<sup>43</sup>，又以 99.4% 的超高票選舉皮拉策克（Matthias Platzeck）為新黨魁，

<sup>38</sup> 參閱 Günter Pursch: Lammert:Parlament ist Herz der Demokratie, in: *Das Parlament* Konstituierung des 16. Deutschen Bundestages, 55 Jahrgang, Nr.43, Deutscher Bundestag, Berlin, 24. Oktober 2005, 頁 1。

<sup>39</sup> 基民聯盟與基社聯盟為兩個意識形態及政策主張相近的政黨。前者活動於除巴伐利亞邦以外的德國所有地區；後者則僅活動於巴伐利亞邦。由於同質性頗高，此對姊妹黨多年以來慣例上並肩投入聯邦議會大選，並在國會中組成黨團共同體。基此，政、學界及媒體述及兩黨時，將其黨名並置為「基民/基社聯盟」（CDU/CSU）。然而，就聯合政府的組成而言，基民/基社聯盟仍應被視為兩個有獨立黨格的政黨。是故，2005 年 11 月由聯邦總理梅克爾領導組成的「大聯合政府」即為此兩姊妹黨外加社民黨之下的三黨聯合執政團隊。

<sup>40</sup> 參閱 Günter Pursch: Auf der Zielgeraden Parteiführungen von CDU/CSU und SPD einigen sich auf Große Koalition, in: *Das Parlament*, 55 Jahrgang, Nr.46, Deutscher Bundestag, Berlin, 14. November 2005, 頁 1。

<sup>41</sup> 參閱 R. Willner, 前引書，頁 70。

<sup>42</sup> 參閱 Günter Pursch: Lammert:Parlament ist Herz der Demokratie, in: *Das Parlament*, Konstituierung des 16. Deutschen Bundestages, 55 Jahrgang, Nr.43, Deutscher Bundestag, Berlin, 24. Oktober 2005, 頁 1。

<sup>43</sup> 聯合執政協議的緣起：1961 年起，基民聯盟黨魁艾德諾（Konrad Adenauer）必須藉助於自民黨來組閣，而該黨鑒於與艾氏曾有一段難以釋懷的經驗，是故於組閣時堅持與基民基社聯盟訂定一項成文的協議，即為：聯合執政協議（Koalitionsvereinbarung），其中規定，成立一個享有廣泛職權的「聯合執政委員會」（Koalitionsausschuß）。此種作法遭到學者的抨擊；理由是：它違背基法所賦與聯邦總理大政方針決定權的規定，並損及國會議員所享有的良心自由。聯合執政協議可解釋為：德國議會政治中，聯合執政夥伴（執政黨或其黨團）共同透過協商

藉此替換將在新政府中出任財政部長兼副總理的原黨魁閔特斐林。值此同時，基民聯盟與基社聯盟也分別透過黨大會上同樣的壓倒性多數之同意，通過聯合執政協議。<sup>44</sup> 22日，聯邦議會依據基本法第63條的規定<sup>45</sup>，以總票數612票中的397張同意票（202票反對；12票棄權），選舉聯邦總統提名的梅克爾為聯邦總理<sup>46</sup>；此舉讓聯邦共和國出現第一位女性聯邦政府領導人。梅氏領導組成的新政府中，執政夥伴基社聯盟的黨魁史托義伯基於個人因素考量，並未接受入閣的邀請。兩日後，梅克爾大聯合政府召開首次內閣會議，展開運作。

## 二、從政治領導人風格觀察梅克爾的領導與治理

### （一）一般行事風格

一般而觀，謹言慎行是梅克爾的行事風格。以謹言來說，身為閣揆的梅氏充分意識到她位高權重的政治角色，故而在公開場合絕不擅自輕率發言，以避免因失言而可能帶來的風波或引起的政治惡果。她深知言多必失的道理，所以發言時有所節制，儘量做到“恰到好處，恰如其分”。2007年11月梅氏在接受「柏林日報」訪問時表示：『惟當我認為適當或必要時，我纔會公開發言。否則，我只會暗示方向，或把各方不盡相同的意見融合起來。因為我認為，如此作法是造就政治公信力的必要步驟。』<sup>47</sup> 另一方面以慎行來說，“凡事三思而後行，不冒不必要的風險，不打沒有把握的仗”是她行動的準則，是故，不經思量而突發性的冒然行動未曾在她身上出現。此點可從梅氏親口之言得到印證；她表示：『我屬於這種類型的人，就好比是一位跳水學員，在為時一個鐘頭的跳水課中，一直站在三公尺長的跳板上，直到第45分鐘才跳下水一樣。意思是指，遇事時我會慎重思量，該做什麼？又如何做？也就是說，我是一個先謀而後動的人。』<sup>48</sup>

### （二）領導與治理風格

政治領導與國家治理呈現出一體不可分的兩面。早在2005年7月1日聯邦議會針對施略德所提的信任問題投票時，當時還是最強在野黨黨魁的梅克爾在國會發言台上嚴正呼籲：『為了一個全新的開始，我們的國家亟需一個在德國聯邦議會中明確的執政多數，憑藉在聯邦議會與聯邦參議院中的多數態勢，我們纔足以貫徹國家的治理。』<sup>49</sup> 此言表露出梅勢旺盛的政治企圖心，便是：領導基民聯盟，贏得國會大選，以聯邦議會中足以穩定執政的多數，配合聯邦參議院中該黨

---

或談判而達成的協定。協定內容則明確規定人事與政策方面的條件，以資各黨信守之。聯合執政夥伴在此項協議下，組織一個聯合政府，進而在國會中全力支持政府，俾順利達成任期內的執政任務。相關詳情請參閱葉陽明 德國聯合政府之研究，刊於：《問題與研究》，第35卷第1期，1996年1月，國立政治大學國際關係研究中心出版，頁49-50。

<sup>44</sup> 參閱 Dokumentation in: *Das Parlament*, 55 Jahrgang, Nr.47, Deutscher Bundestag, Berlin, 21. November 2005, 頁19、20。

<sup>45</sup> 基本法第63條第1項規定：『聯邦總理基於聯邦總統之提名，不經過辯論下由聯邦議會選舉。』第2項規定：『獲得聯邦議會議員總數之絕對多數票者，為當選，並由聯邦總統任命之。』

<sup>46</sup> 參閱 Claudia Heine: Deutschland hat eine kanzlerin, in: *Das Parlament*, 55 Jahrgang, Nr.48, Deutscher Bundestag, Berlin, 28. November 2005, 頁1。

<sup>47</sup> 摘錄自 R. Willner, 前引書，頁15。

<sup>48</sup> 摘錄自 G. Langguth, 前引書，頁426。

<sup>49</sup> 摘錄自 G. Langguth, 前引書，頁425。

的多數，貫徹治理。「貫徹治理」無疑是她當時優先追求實現的目標。

“政治領導”對梅克爾而言，不外乎擬定決策大計，並掌握正確的決策時機。進而言之，她可謂一位事先有周密的決策方案，而能適時認知並掌握正確的決策時機之政府領導人。遇事冷靜沉著、處務有條不紊的梅氏，秉持凡事豫則立的原則，針對國家大事，事先設計出多項可供選擇的決策方案，使之成竹在胸，等待到有利的時刻出現時，把握時機，作出決策。依其行事習性，這位女性總理總是善用“日曆記事決策法”；意思即謂：她按照事情發生的先後順序，將所有重要的大事及處理這些事務時可供選擇的方案逐一摘要式地記錄於日曆簿上，如此一來，所有國政要務能充分地掌握於其手，避免掛一漏萬。<sup>50</sup>

如前所言，相較於小聯合政府，大聯合政府的領導及國務治理難度較高。就政府領導人的權勢而言，大聯合政府聯邦總理及其所屬的執政黨之權力比小聯合政府弱得多。2005年至2009年兩大黨聯合執政時期，梅克爾在權力被弱化而領政及治國難度卻又偏高的情境下，無疑面臨能力和政績上嚴峻的考驗。儘管如此，然而通過考驗卻並非難事，關鍵點在於這位女總理能否及如何善用基本法第65條所賦予她的突出權位。<sup>51</sup> 既然梅克爾多次榮獲全球最強勢女性政治領導人的美譽，則她通過考驗應該是沒有爭議的事實。基本上，若在梅氏主導下，基民社聯盟與社民黨間能就德國內政和外交重大議題能達成雖不盡讓三方滿意、但可接受的最起碼妥協，則梅氏的領導與治理不會遭到重大阻力。<sup>52</sup> 可理解的是，此種最低程度的妥協在她的心目中，往往未必是最佳選擇。儘管如此，聯合執政三黨間的政策妥協至少可以化解執政困境，解決施政難題。

爲了獲致妥協，梅克爾充分發揮她自從政以來所育成的溝通和協調能力；此種不可或缺的能力尤其表現在與政策路線上差異較大的社民黨的互動中。有趣的是，梅克爾慣用手機發出簡訊（SMS）的方法，直接與對方（包括：親信、副總理、閣員、本黨及黨團、聯合執政友黨及其黨團等）聯絡和溝通。不信守約定者，也會收到簡訊。對此，大聯合政府發言人威廉（Ulrich Wilhelm）採用“藉手機理政”（Management by Handy）一詞形容之。此外，梅氏還透過面對面的磋商和懇談，來傳達己見，同時聽取對方意見，俾達到溝通的目的。每週開始之前，她總是利用星期天下午，與黨政界相關人士通電話，爲下週工作完成準備。大體上，所有在決策過程中扮演重要角色者，皆成爲她透過中間人或親自洽商的對象。這位外柔內剛的女閣揆力圖掌握決策過程前後的每個細節。<sup>53</sup> 事實上，參與決策的所有角色早在重要的會議（比如：內閣會議、聯合執政委員會）開議之前，業已配定，且參與決策者對決策情境及其自身扮演的特定角色，透過梅氏的安排，也有相當程度的了解。如此一來，她確實能監督及掌控整個決策過程。決策時，梅克爾不歡迎參與決策的人士突發聯想，提出突如其來的主張；除非這種主張發自於她本人的創見。是故，決策時提出個人創見性的主張之舉，係梅氏的領導及治

<sup>50</sup> 參閱 R. Willner, 前引書，頁 71。

<sup>51</sup> 基本法第 65 條規定：『聯邦總理決定大政方針，並為其決策負責。』

<sup>52</sup> 參閱 G. Langguth, 前引書，頁 426。

<sup>53</sup> 參閱 R. Willner, 前引書，頁 73-74。

理風格。惟在決策同仁及夥伴對她慎密的思量保有絕對的信賴感下，梅克爾創見性的主張纔會獲得廣泛支持。事實上，贏得內閣同僚與執政夥伴的信賴與支持，對這位政治女強人而言，並非難事。<sup>54</sup>

早在擔任在野黨黨魁之時，梅克爾經過長期經營而造就了女性與男性兩個親信團，同時也是智囊團。一旦梅氏成為政府領導人，其個人的親信便傾全力輔政。親信團成員，尤其是女性團員，對她即使未必是誓死效忠，卻堪稱肝膽相照。女性團員，舉其重要者，包括：聯邦總理辦公室主管包曼（Beate Baumann）、政府新聞發言人克麗斯提安森（Eva Christiansen）、聯邦總理府部長級官員穆樂爾（Hildegard Müller）、總理府綜合業務部長波梅爾（Maria Böhmer）、聯邦教育部長夏萬（Annette Schavan）及巴登威騰堡邦（Baden-Württemberg）環境部長葛妮爾（Tanja Gönner）。彼等自成一不讓鬚眉的核心，基於牢而不破的相互信賴關係，與梅克爾就所有策略上的問題反覆思量，深入研議，擬定方略。團員中，包曼係梅克爾最得力的左右手。至於男性團員方面，則包括：黨團主席考德爾（Volker Kauder）、黨秘書長波法拉（Ronald Pofalla）、外交政策顧問賀義思根（Christoph Heusgen）、聯邦總理府幕僚長麥齊爾（Thomas de Maiziere）、國會聯絡官辛策（Peter Hintze）和阿特邁爾（Peter Altmaier）、黨團議員克雷登（Eckart von Klaeden）、文宣專家海爾曼（Thomas Heilmann）及政府發言人威廉。彼等始終對梅氏忠誠，鼎力相助，在確保她領導權位的同時，節制本身的權力慾。<sup>55</sup>

梅克爾慣常坐鎮於聯邦總理府，在其辦公室與她的親信團，以小型議事圈的方式，公開討論國事，情境彷彿如她青少年時期與其父在教士家庭裡交換意見、討論問題一般。議事時，梅氏展現民主的作風，給予每位參與者寬廣而自由表達己見的空間，讓彼等“知無不言，言無不盡”；必要時，她會暢述己見，否則僅示意方向，融合各方見解，產出決策前的共識。由此彰顯出梅克爾以德服人、而非以威服人的領導風格。聚會中最重要者，便是幾乎每日清晨舉行的早餐會；其功能在於集思廣益，為她的決策和行動做好準備。梅氏試圖藉其“後室政策”（Hinterzimmerpolitik）來防止國政議題在過早曝光下，便為外界不明底蘊的議論所扭曲。她主持下的總理府在情報和訊息保密上可謂滴水不漏，府內她與親信間的議事結果對外不公開，以免外界對她的決策設計做出無謂的揣測。<sup>56</sup>

基民基社聯盟與社民黨於 2005 年 11 月 11 日透過談判議定、而於同月 18 日由三黨主席簽署的「聯合執政協議」是梅克爾領導大聯合政府執政的重要工具。

<sup>57</sup> 雖然聯合執政夥伴之間業已決定組成執政聯盟，攜手合作，共同執政，然而空

---

<sup>54</sup> 同前註，頁 71-72。

<sup>55</sup> 參閱 R. Willner, 前引書，頁 72。

<sup>56</sup> 同前註。

<sup>57</sup> 梅克爾大聯合政府的聯合執政協議以“以勇氣和人性，共同為德國而努力”為標題；協議內容重點包括 13 大項如後：一、勞動與職訓市場；二、工資附加成本；三、預算與稅捐；四、退休養老；五、家庭；六、保健與養護；七、教育與研究發展；八、交通、環保及能源；九、國內安全與司法；十、國防；十一、德東建設；十二、聯邦制改革；十三、歐洲政策。詳情可參閱 Birgit Albrecht/Mario von Baratta etc. 2006 *Der Fischer Weltalmanach 2007 Zahlen Daten Fakten*, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main, 頁 160。

口無憑，彼此互信程度又未必深厚，是故有必要於執政前，透過一項聯合執政協議的訂定和簽署，來將議妥的聯合執政原則、政府人事安排、施政方針及全方位政策措施明確地落於文字，俾作為執政依據，以資共同信守。執政期間，梅氏確實遵守聯合執政協議，依據協議中的約定領導政府，治理國家；她真正善用了此一工具。這點是前任聯邦總理施略德所不及的；對他而言，聯合執政協議並不扮演重要的角色。<sup>58</sup>

正值梅克爾當選聯邦總理的當日，德國所有媒體在報導中幾乎異口同聲地認為，隨著新政府的產生，政府領導人梅克爾料將展現一種嶄新的治理風格；此種風格的特色將是：虛有其表的政治秀減少；腳踏實地的治國增加。簡言之，「務實」是梅氏治理風格的代名詞。媒體的此種觀點係出自於對梅克爾行事風格的長期觀察及與施略德風格的比較。務實理政的梅克爾無意演出政治秀，卻能在政治舞台上表現出其專業性的領導和治理技能；相較於此，擅長亮麗登場的施略德在執政舞台上的演出卻往往令人失望。除了務實理政以外，從「共識治國」中也展現出梅氏獨樹一格的治理風格。<sup>59</sup> 共識治國的風格由主、客觀因素所決定。就前者而言，依她向來不獨斷獨行和一意孤行的本性，梅克爾不會表現出剛愎自用的行徑，因為個人英雄主義式的剛愎自用只會讓她陷入孤立和絕境。如前所言，情況必要時，她會暢述己見，否則僅示意方向，融合包括執政友黨在內的各方主張，俾產出決策前的共識。就後者而論，雖然梅氏身為享有合憲實權的閣揆，然而大聯合政府執政的特殊情境迫使她別無理性選擇，必須在包容和尊重聯合執政夥伴的同時，降低姿態，以最大的能耐，就政策及措施與其執政友黨基社聯盟及社民黨，尤其是社民黨，進行協商，以取得三黨皆能接受的共識。無疑，前述的聯合執政協議彰顯出三黨執政前建立的基本共識；為期四年的執政期間，“以共識來治理”始終是梅氏行為的準則，若非如此，大聯合政府不可能貫徹始終，順利完成選民所託付的治國任務。

雖然梅克爾的治理一貫建立在執政三黨共識的基礎上，但是有時仍會發生“先斬後奏”的情況，致使她身為政府領導人的形象和威信或多或少受損。此外，梅氏在特定重大政策措施上（例如：健保改革），基於姊妹黨意識形態所使然的基本立場，會表現出不輕易讓步的強勢作為，此情成為共識治國上的少數例外。<sup>60</sup>

值得關注的是，相較於柯爾及施略德執政時期，非正式治理的空間在梅克爾

---

<sup>58</sup> 參閱 G. Langguth, 前引書, 頁 427。

<sup>59</sup> 同前註。

<sup>60</sup> 先斬後奏的實例如：2008 年 10 月梅克爾在沒有事前與社民黨協商下，逕行在針對全球金融危機的施政報告中宣布：聯邦銀行總裁狄特邁爾（Hans Tietmeyer）出任國際金融體系改革諮詢小組的主席職位。梅氏未知，狄特邁爾屬於面臨倒閉、而德國聯邦必須以數十億巨款來挽救的房地產財團 Hypo Real 之監事會監事，只是接受她經濟顧問的推薦而做出任命之決定。這項人事案的宣布激起社民黨堅決的反對。有鑒於此，儘管狄氏有出任的意願，梅克爾仍然撤回其原決定。至於在健保改革方面，社民黨主張低保費的全民健保，所需財力上，政府理應多多承擔；反之，基民社聯盟堅持調高保費費率，俾減輕政府負荷。

主政期間，更為有限。儘管非正式的「聯合執政委員會」<sup>61</sup>在大聯合政府執政的四年中，確實扮演著重要的角色，但是正式的內閣會議才是名符其實、而更具權勢的決策中心。<sup>62</sup> 過去在施略德領導下，紅、綠聯合政府的內閣會議經常在短促中結束，此情顯示，施氏心目中的內閣會議不具有關鍵性的決策地位。作法不同於其前任總理的是，梅克爾特別重視內閣會議的決策功能，力圖藉助內閣會議來凝聚兩大黨的共識，進而產出政府決策。<sup>63</sup>

就梅克爾與副總理閔特斐林的關係而言，梅氏深知人和纔能政通的道理；尤其是在一個大聯合政府執政的微妙情境中，與最重要的執政夥伴維持最起碼的和諧及互信關係，對平順地領導政府及治理國家來說，是絕對必要的。是故，執政期間，她盡量設法與其副手保持良性的互動，而事實上兩人間能相互信賴。不僅如此，這位閣揆還不斷努力，試圖積極上強化其副閣揆在社民黨內的地位和公信力，消極上則緩和他來自黨內的阻力。因為惟有如是，兩人的合作纔能帶來預期的效益。舉出一個實例：當閔特斐林提出將職工的退休年齡從 65 歲漸進式地調高到 67 歲之時，社民黨人大表不滿，群起反對。有鑒於此，梅克爾便用快刀斬亂麻的方法，迅速安排將該案交付內閣會議議決通過，以免夜長夢多，損及閔氏的黨內地位。<sup>64</sup> 其實，職工退休年齡的微幅調高係出自當初三黨聯合執政協議的約定，大聯合政府只不過是按照程序將此約定透過內閣會議作成決議而已。

梅克爾與社民黨共同治理上的優點在於：兩大黨繼 1966 年第一次大聯合政府執政後，再次有機會秉持相忍為國的胸懷，共同習得達成善治目標的執政之道，於此同時，兩黨領導人無須擔心，會發生因兩大黨在政黨政治中劇烈競爭而產生不利於政局安定的惡果。<sup>65</sup> 過去兩大黨在聯邦政治層級上長期處於朝、野競爭對抗的局面；此種情境至少在梅克爾大聯合政府任期內得以避免。

### 三、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

聯邦共和國基本法對聯邦總理權責的規範、總理幕僚機關聯邦總理府的合法運作以及內閣會議的決議，可視為影響或決定梅克爾治理行為的制度面因素；影響或決定力量的強弱視聯邦總理個人的獨特風格和作為而定。如前所論，梅氏作

<sup>61</sup> 聯合執政委員會的緣起如下：1961 年起，基民聯盟黨魁艾德諾必須藉助於自民黨來組閣，而該黨鑒於與艾氏曾有一段難以釋懷的經驗，是故於組閣時堅持與基民基社聯盟訂定一項成文的協議，即為：聯合執政協議，其中規定，成立一個享有廣泛職權的「聯合執政委員會」。自此以後，各任聯合政府組閣前仿效之，蔚為牢而不破的政治慣例。聯執會可解釋為：聯合執政各黨設立一個功能上在於協調各方政策主張、並能監督及確保協議內容被卻實信守的組織。具體而言，聯執會應發揮兩大功能：其一，就執政各黨間的政策逕行協調，俾凝聚決策共識，為內閣決策及政府施政奠定基礎；其二，就執政協議被確實履行的狀況逕行監督，以使聯合政府適時達成執政任務。由於聯合執政委員會的組成和功能並未明定於基本法及「聯邦政府處務規程」聯邦政府處務規程中，所以聯執會被學者視為非正式組織，以該會為主力的治理被稱為非正式治理。

<sup>62</sup> 聯邦政府處務規程第 20 條第 1 項規定：『原則上，聯邦政府透過內閣全體之會議作出決議。』是故，內閣會議具有法制上的正式性。

<sup>63</sup> 參閱 G. Langguth, 前引書，頁 426。

<sup>64</sup> 參閱 G. Langguth, 前引書，頁 431。

<sup>65</sup> 參閱 Hans-Joachim Schabedoth 2009 *Angela Merkel-Regieren mit SPD und Union Bilanz der großen Koalition*, Schüren Verlag, Marburg. 頁 10。



風上民主，領導政府上以德服人，治國上尊重執政夥伴、而以共識為基礎。此種獨特的風格和作為致使梅克爾不會因為基本法賦予她國家大政方針的決定權而表現出獨攬大權、唯我獨尊、獨斷獨行的威權治理行為。儘管如此，不可否認的是，藉著憲法授予梅氏決策上的優勢和實權，她確實鞏固了本身在大聯合政府中屹立不搖的領導權位，讓自身始終扮演名符其實的政府領導人之角色。下文分別從基本法的規範、聯邦總理府的運作、內閣會議的決議來觀察制度面因素對梅克爾治理行為的形塑、制約和影響。

### （一）基本法

基本法確立聯邦總理政府領導人的地位，並賦予總理決策上的優勢。依據該法第 62 條的規定，聯邦政府由聯邦總理與聯邦各部部长組成。雖然本條規定沒有明確指出總理領導政府，但是由此可斷定總理扮演政府領導人的角色，享有組閣權。此外，根據基本法第 65 條的規定，聯邦總理決定大政方針，並為其決策負責。基此，無庸置疑的是，總理居於決策上的優勢，享有決定國家內政與外交政策的最高實權。基本法中還另有其他條文，讓總理取得關鍵性的政治影響力，致使他（或她）不僅是聯邦政府內閣同僚排行中的第一人（*Primus inter pares*）而已，而且更是名符其實的政府領導人。法制面上，聯邦總理的職能歸納如列：

1. 聯邦總理建請聯邦總統任、免聯邦政府各部部长。換言之，總理有權決定政府各部首長的人選。實際上，總理在作出內閣人事決定前，會尊重國會執政黨團或聯合執政黨團的立場。
2. 聯邦總理決定大政方針，並為其決策及施政結果負責。總理大政方針決策權確保了他在政府所有政策上絕對的決策優勢。在政府圈內，尤其在內閣中，總理得與官員及閣員就決策議題進行商議，然而他卻沒有唯彼等主張是從的義務。
3. 惟聯邦總理一人是聯邦議會建設性不信任投票的對象；同樣也惟有總理本人得請求聯邦議會對他表明信任。是故，總理對國會負起完全的責任：他的去留牽動著政府各部部长的進退。<sup>66</sup>

就組閣權而論，早在梅克爾向聯邦議會報告新政府的施政綱領及目標前，她便在尊重基社聯盟與社民黨團的立場下，決定了大聯合政府各部部长職位的出任人。<sup>67</sup> 新內閣除了總理梅克爾以外，還包括 14 位部長，其中基民聯盟黨籍部長占 4 位；基社聯盟黨籍部長占 2 位；社民黨籍部長占 8 位。若將屬於基民聯盟黨籍的聯邦總理府幕僚長及聯邦政府新聞局局長也算入部長行列中，則呈現出姊妹兩黨與社民黨在部長席分配數量上的平等。經過梅氏協調和安排所獲致的此種平等，讓共同執政的三黨彼此無懈可擊，對大聯合政府的組成而言，自有其內閣人事組合上黨派對等及和諧的意義。梅克爾大聯合政府的人事組合示意如下表。

表格二：2005 年 11 月梅克爾大聯合政府的人事組合：

<sup>66</sup> 參閱 Kurt Sontheimer 1972 *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, R. Piper Co. Verlag, München, 頁 159。

<sup>67</sup> 參閱 H.-J. Schabedoth, 前引書，頁 8。

職位	出任人	所屬政黨
聯邦總理	梅克爾	基民聯盟
聯邦勞動暨社會部長兼副總理	閔特斐林 <sup>68</sup>	社民黨
聯邦外交部長	史坦邁爾 ( Frank-Walter Steinmeier )	社民黨
聯邦內政部長	蕭伯樂	基民聯盟
聯邦司法部長	崔普里斯 ( Brigitte Zypries )	社民黨
聯邦財政部長	史坦布呂克 ( Peer Steinbrück )	社民黨
聯邦經濟暨科技部長	葛羅斯 ( Michael Glos )	基社聯盟
聯邦糧食、農業暨消費者保護部長	賽侯夫 ( Horst Seehofer )	基社聯盟
聯邦國防部長	雍約瑟夫 ( Franz Josef Jung )	基民聯盟
聯邦衛生部長	施密特 ( Ulla Schmidt )	社民黨
聯邦家庭、婦女暨青年部長	萊恩 ( Ursula von der Leyen )	基民聯盟
聯邦交通、建設暨都市發展部長	狄芬賽 ( Wolfgang Tiefensee )	社民黨
聯邦環境、自然保育暨核能安全部長	嘎伯瑞 ( Sigma Gabriel )	社民黨
聯邦教育暨研究部長	夏萬	基民聯盟
聯邦經濟合作暨發展部長	魏佐瑞克 ( Heidemarie Wieczorek-Zeul )	社民黨
聯邦總理府幕僚長	麥齊爾	基民聯盟
聯邦政府新聞局長	威廉	基民聯盟

( 作者自製本表；資料來源：Birgit Albrecht/Mario von Baratta etc. 2006 *Der Fischer Weltalmanach 2007 Zahlen Daten Fakten*, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main, 頁 122-123。 )

上表除了顯示三黨在內閣中部長席位的占有數量和職位的出任人以外，也反映出兩大黨對等取得重要的職位；在基民聯盟掌握聯邦總理寶座及內政、國防、教育部長職位的同時，社民黨能保有副總理、外交、司法、財政部長職位。雖然基社聯盟僅配得兩席，但是兩個部長職位皆有重要的份量，尤其是經濟暨科技部長職位。儘管大聯合內閣的人事佈局是三黨協商的結果，然而在兩大黨力爭內閣

<sup>68</sup> 閔特斐林副總理任期至 2007 年 11 月 21 日止，爾後由外交部長史坦邁爾接掌該職。

優勢的權位下，如果沒有梅克爾從中大力折衝、斡旋和協調，是則頗難獲致此種對三黨而言皆為贏家的結果。如此結果證明，梅克爾通過了大聯合政府組閣上嚴峻的考驗；她確實是一位饒富政治智慧和處務能力的政府領導人。

另就大政方針決定權而論，由聯邦總理的最高決策權中衍生出一項對德國政府組成和運作而言別具特色的基本原則，即為：總理原則。總理原則的意涵簡言之便是：德國國家治理以聯邦總理的領導於決策為核心。基於總理原則，梅克爾居於決策上的優勢，擁有決定國家內政與外交政策的最高實權。此種惟梅氏所享有的職權在狹義上是指最高決策權，在廣義上則包括領導大聯合政府、協調政府各部部務及為施政完成總規劃的權力。<sup>69</sup> 此外，總理原則還讓梅氏取得大聯合內閣中關鍵性的政治影響力，致使她不僅位居內閣同僚排行中的第一人，占有內閣中最強勢的地位，而且更讓她扮演名符其實的政府領導人角色。由於現行法制授予梅克爾大政方針決定權，造就她決策上的優勢，而這位女性總理實際上也確實能有為有守地善用總理原則下的治理權，所以在其任內大體上呈現出善治的局面；政績尤其展現如列：提升德國國際地位、維護動亂地區的和平安定、鞏固德國在歐盟強勢的角色、促成歐盟改革條約（里斯本條約）的通過、貫徹內政多項改革（實例如：勞動市場改革、聯邦制改革、健保制度改革、養老制度改革、稅制改革、家庭生計改革、護理保險制度改革）、應變全球金融風暴。

再就聯邦議會針對聯邦總理的「建設性不信任投票」及聯邦總理以提出「信任案」來請求聯邦議會明示對總理的信任而言<sup>70</sup>，因為梅克爾大聯合政府執政期內未曾發生過此兩種國會與政府間相互制衡的憲政程序，是故不予論述。

## （二）聯邦總理府

早在聯邦共和國第一任聯邦總理艾德諾執政時，基於幕後支援聯邦總理決策及協助政府政務推動的實際考量，也基於政府組織原則的運用，便將聯邦總理府納入聯邦政府處務規程之中，並據此設立總理府。是故，聯邦總理府被定位於聯邦總理的幕僚機關，直接隸屬聯邦總理，其首長聯邦總理府幕僚長直接受命於總理，對總理負責。職能上，聯邦總理府在其幕僚長主持下，發揮為總理的領導及決策完成支援性的前置作業之功能，並統籌協調政府各部間部務的推動。此外，總理府還執行政府政策上預警的任務<sup>71</sup> 如此一來，總理府便成為總理掌理國家大政建制性的幕後支援、導控和協調中心，確實是政府領導人和執政團隊不可或缺的得力助手。

梅克爾的聯邦總理府在首長麥齊爾主持下，設置六個部門，府內工作同仁總計 500 人上下。此六部門、其負責人及其執掌簡要說明如後：1.中心部門：由韋

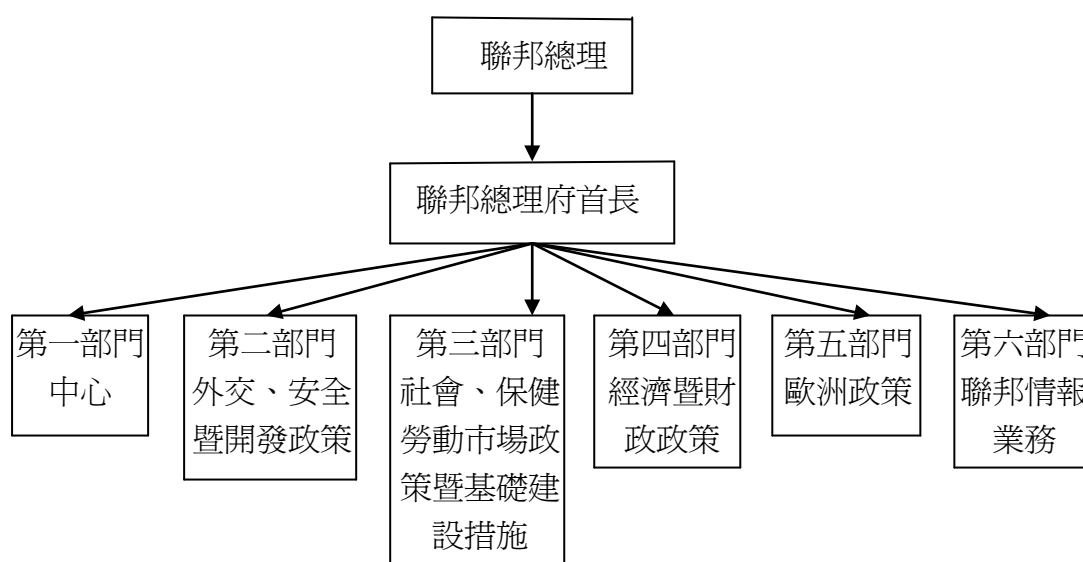
<sup>69</sup> 參閱 R. Willner, 前引書，頁 74-75。

<sup>70</sup> 基本法第 67 條第 1 項規定：『聯邦議會得透過以其議員之多數選出一位聯邦總理繼任人，並請求聯邦總統免除聯邦總理職位，來表明對聯邦總理之不信任。聯邦總統必須接受此項請求，任命當選人。』該法第 68 條第 1 項規定：『聯邦總理向聯邦議會提出對他明示信任之提案，未獲得聯邦議會議員多數之同意，則聯邦總統得基於聯邦總理之建議，於 21 日內解散聯邦議會。只要聯邦議會以其議員之多數選出另一位聯邦總理，則解散權消除。』

<sup>71</sup> 參閱 R. Willner, 前引書，頁 75。

騰格（Michael Wettengel）負責，掌理總理府與聯邦政府的人事、預算、內務及內政政策與法制措施；2.外交、安全暨開發政策部門：由賀義思根負責，顧名思義掌理外交、安全及開發政策相關事務。賀氏熟悉國際事務，其外交經驗豐富，對梅克爾的外交決策影響頗大；3.社會、健保、勞動市場政策暨基礎建設措施部門：由羅培爾（Ulrich Roppel）負責，顧名思義掌理社會、健保、勞動市場政策暨基礎建設措施相關事務；4.經濟暨財政政策部門：由魏特曼（Jens Weitemann）負責，掌理經濟及財政金融政策相關事務。2008 年全球金融風暴肆虐期間，魏氏對處理德國銀行財務危機，貢獻良多。5.歐洲政策部門：由科色皮烏斯（Udo Corsepius）負責，掌理德國對歐洲及歐盟政策相關事務。科氏不僅是歐盟政策的專家，而且因曾任職「國際貨幣基金會」而對相關事務瞭如指掌。2007 年上半年梅克爾擔任歐盟高峰會主席期間，科氏發揮長才，傾力協助，使梅克爾勝任愉快。6.聯邦情報業務部門：由傅瑞徹（Klaus-Dieter Fritsche）負責，掌理聯邦層級情報機關推展業務上的協調。傅氏曾任聯邦憲法保護局副局長，其專長尤其表現於對國內及國際激進組織活動的掌握。梅克爾聯邦總理府組織結構示意如下圖

圖形一：梅克爾聯邦總理府之組織結構：



（作者自製本圖；資料來源：Gerd Langguth 2009 *Kohl Schröder Merkel Machtmenschen*, Deutscher Taschenbuch Verlag, München, 頁 417-418。）

整體而論，梅克爾聯邦總理府的所有部門主管各個皆具備專業才能和豐富的實務經驗，在首長麥齊爾主持府務下，確實能以幕僚職分圓滿達成襄助總理的任務。微妙的是，儘管這個幕僚團隊公開亮相的機會頗多（比如：接受電視台記者的採訪；出席電視政論節目），但是團隊成員卻沒有讓自己在媒體上曝光，而只在幕後堅守崗位，默默地耕耘，因為彼等深知，梅氏行事低調，不樂於在公開場合大放厥詞，光說不練，理政惟效率是問。<sup>72</sup> 事實上，在梅克爾苦心經營下，聯

<sup>72</sup> 參閱 G. Langguth, 前引書，頁 418。

邦總理府變成一個默默為她的領導、決策和治國而服勤的高效能機關；在此機關內，每位工作同仁皆進入狀況，在各自所屬的戰鬥位置上，善盡幕僚的職責。不僅如是，總理府還成為梅克爾凝聚其權力資源的堡壘；在此堡壘中，領導統御及決策所需要的權力資源取之不盡，用之不竭。<sup>73</sup>

實際運作上，麥齊爾規律性地每週兩次（週一下午及週四上午）邀請梅克爾出席聯邦總理府各部門主管會報；會報中，有備而來的梅氏認真聽取工作報告，垂詢政務處理的詳實細節，並作出適切的回應。梅克爾在總理府部門主管會報上巨細靡遺的嚴謹態度，相較於前任總理施略德和柯爾，的確是有過之而無不及的。<sup>74</sup>除此以外，如前所言，梅克爾慣常在總理府辦公室裡，與她的親信團，以小型議事圈的方式，公開討論國事。小型議事圈運作的主要目的在於產出決策前的共識。由此可確定，聯邦總理府功能化的運作上，至少有兩種對梅克爾治理而言具有重大意義的活動，即為：總理府各部門主管會報與親信團小型議事圈的議事。

### （三）內閣會議

「聯邦政府處務規程」第 20 條第 1 項規定：「原則上，聯邦政府透過內閣全體之會議作出決議。」<sup>75</sup>據此，從制度觀點看，內閣會議無疑構成梅克爾大聯合政府的決策機制。本項規定突顯出，德國政府在運作上除了遵循總理原則以外，還應該恪守另一項基本原則，便是：內閣原則。內閣原則又稱「同僚原則」，其意思是指：聯邦政府的政策係由內閣全體閣員透過內閣會議共同來制定。換言之，政府決策並非由聯邦總理一人單獨來下達，而是經由內閣會議的議決來產出之；惟當內閣會議閣員間發生衝突，或正、反票數相等時，則聯邦總理的意志便成為決定的關鍵。<sup>76</sup>如此一來，在落實內閣原則的同時，總理原則之下聯邦總理大政方針的決定權勢必受到制約。是以，即使梅克爾位居內閣同僚排行之首，然而大聯合政府內閣會議依規定所享有的法案及政策議決權，仍舊從制度上制約了這位女性政府領導人的決策行為。

如前所言，梅克爾特別重視內閣會議的決策功能，力圖藉助內閣會議來凝聚兩大黨的共識，進而產出政府決策。正是因為如此，在梅氏的決策意志與大聯合政府內閣會議的共同意志間，存在著正面和諧的關係，頗有助益於她的領導及三黨執政團隊法案的議定和政策的決定。

梅克爾政府的內閣會議規律性地舉行於每週星期三；此日對她而言，是一週工作中最重要的時刻。是日，梅氏慣常在 8 點 15 分與基民基社聯盟黨籍部長、聯邦總理府首長、政府發言人及基社聯盟國會小組組長等要人共進早餐。在 9 點半召開內閣會議前，梅克爾總是與副總理（2007 年 11 月前閔特斐林；其後史坦邁爾）進行為時一刻鐘的私下晤談。爾後，由梅克爾主持的內閣會議接踵而來，

<sup>73</sup> 參閱 R. Willner, 前引書, 頁 75。

<sup>74</sup> 參閱 G. Langguth, 前引書, 頁 418-419。

<sup>75</sup> 節錄自 Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse 1987 *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 頁 709。

<sup>76</sup> 參閱 R. Willner, 前引書, 頁 75-76。

議事為時約兩個小時。梅克爾講求議事效率，極力避免讓議事既冗長又缺乏效率。此種態度獲得前後兩位副總理的共鳴。以閔特斐林為例，閔氏在內閣會議中，憑藉他個人崇高的黨政威望和豐富的領導經驗，不僅扮演社民黨籍部長的「龍頭」角色，彼等以他馬首是瞻，而且也獲得執政友黨黨籍部長的推崇。閔氏偏好精簡性的議事氛圍，而無意在內閣會議議事上滔滔不絕；他特別重視與梅克爾的私下晤談，因為藉此機會他較能充分地發揮對梅氏治國理念上的說服力和影響力。<sup>77</sup>

### 叁 梅克爾的治理績效：以完成兩個階段聯邦制改革及領航歐盟改革為實例

梅克爾在其總理任內在內政、外交及歐盟改革上的治理績效堪稱卓著，下文舉出兩個實例以資佐證：

#### 一、梅克爾促成德國兩個階段聯邦制改革大功告成

德國聯邦制改革分為兩個階段：第一階段改革主要目標在於革新聯邦與各邦間交錯不清的權責劃分；第二階段改革主要目標在於重整聯邦與各邦財政關係。2005 年秋，經梅克爾的授意，基民聯盟祕書長波法拉召集親信團成員，假「艾德諾紀念館」舉行圓桌會議，就施略德過去七年政績的得失進行總評鑑，俾吸取教訓，作為梅氏治國的前車之鑑。梅事試圖從檢討過去、策勵未來中以擬定她的施政藍圖。如此獨特的作風突顯出這位政治女強人深謀遠慮的治理風格；這種風格是前幾任總理所沒有充分展現出來的。檢討後大聯合政府確定，內政上當務之急便是：貫徹自 1980 年代以來歷任政府與歷屆國會所推動的德國型聯邦制改革，俾促其成功。同年年底，在梅克爾大力斡旋下，執政三黨透過積極的協商，達成一致性協議，即為：於「國會兩院聯邦國秩序現代化專責委員會」（以下簡稱：聯邦國現代化委員會，或改革委員會）研議改革所獲致的成果之基礎上，盡速作出有關聯邦國秩序現代化具體方案的通盤決議，並在第 16 屆聯邦議會四年的任期內完成第一階段的聯邦制改革。基此，三黨在 11 月 11 日的聯合執政協議書中特別附加了一份以修改基本法的提議為內容的重要文件。此份詳盡的修憲提議以修改基本法中有關聯邦與各邦立法權限的法條規定為主旨，而提議的內容幾乎完全符合過去由該委員會在兩位主席閔特斐林與史托義伯及所有委員共識下所訂出的現制改革方案。<sup>78</sup>

第 16 屆聯邦議會產生後，基民聯盟已從過去的聯邦在野黨轉變為未來四年的聯邦執政黨，其國家治理的角色不僅與社民黨相同，甚至還重於社民黨。局面所使然，兩個大黨自此成爲一個唇齒相依的政治命運共同體。事實顯示，在上一波聯邦國現代化委員會主導的改革研議中（2003 年秋-2004 年底），姊妹黨慣用聯邦參議院的多數來對付社民黨政府，甚至不惜付出改革受挫的代價。在大聯合政府執政下，此種現象已無發生的理由。由此角度觀之，梅克爾治理下的聯邦新政局確實為聯邦制改革的再出發，提供審慎樂觀的有利條件。

德國聯邦制的改革係透過基本法中關於聯邦制的法條之修改，來啟動的。是

<sup>77</sup> 參閱 G. Langguth, 前引書, 頁 415-416。

<sup>78</sup> 參閱 <http://de.wikipedia.org/wiki/F%C3%9Cderalismusreform>, 2006/10/3, 頁 1。

故，修憲為改革行動的首要步驟。至於基本法的修改工程，則是藉由梅克爾政府修憲法案的提出及國會兩院對法案的議決通過，以完成之。以聯邦制改革為目的的修憲法案包括兩項：其一，修改基本法之法案；其二，聯邦制改革法之法案。此兩項法案內容攸關聯邦與各邦立法權的劃分、各邦管轄權以及各邦參與聯邦立法權。<sup>79</sup>修改基本法之法案內含 25 項基本法的修改，可謂包裹法案。經大聯合政府內閣會議、聯邦議會中聯合執政黨團及各邦總理會議三方分別議決後，梅克爾政府於 2006 年 3 月 10 日向聯邦議會提出上述兩項修憲法案。值此同時，巴伐利亞 (Bayern)、布萊梅 (Bremen)、柏林 (Berlin)、北萊茵－西法倫 (Nordrhein-Westfalen) 及萊茵－法爾茨 (Rheinland-Pfalz) 五邦聯署向聯邦參議院提出宗旨和內容相同於政府提案的修憲及改革法案。<sup>80</sup>

梅克爾政府及各邦提出修憲法案後，國會兩院同步分別展開對修憲法案的審議。兩院第一讀會的辯論即已顯現，主要的爭辯焦點集中於聯邦與各邦分權下教育與大學學制、環境生態保育、公職法及刑事執行各項攸關各邦專屬權益的管轄權歸屬問題。此外一般而觀，針對大刀闊斧的改革主張：修憲造成的改革應該為合作型聯邦制朝向競爭型聯邦制的轉型而鋪路，修憲代表抱持疑慮和保留態度者，不在少數。<sup>81</sup>此情反映，純競爭導向的聯邦制仍不為多數毫無保留地接受。法案審議過程中，聯邦議會法制委員會就聯邦制改革議題舉辦公聽會，以廣泛聽取專家學者對政府修憲提案的見解。與會專業人士對提案有褒有貶；政府所規劃的教育政策、大學學制及研究發展方面的改革案，尤其引起專家學者尖銳的批評。<sup>82</sup>與會者一致認為，修憲提案涉及教育、大學及研究事項的改革案務必再予精修。相對於倍受批評的教育改革案，專家對政府法案中聯邦財力支援工具的新規劃以及聯邦參議院對重大財政支出同意權的行使，多加肯定。<sup>83</sup>

對修憲法案的三讀會程序完成後，2006 年 6 月 30 日，聯邦議會以超過 3 分之 2 的修憲多數 (428 張同意票對 162 張反對票；3 張棄權票)，議決通過修憲法案。此次基本法的修改是自 1949 年該法被公布施行以來，最大規模的修憲。<sup>84</sup>繼

---

<sup>79</sup> 同前註。

<sup>80</sup> 參閱 Bernadette Schweda: Zündstoff auf der Zielgeraden Bundestag und Bundesrat beraten in erster Lesung die Föderalismusreform, in: *Parlament*, 56. Jahrgang, Nr. 11, Berlin, 13. März 2006, 頁 1。

<sup>81</sup> B. Schweda, 前引文。<http://de.wikipedia.org/wiki/F%C3%96deralismusreform2006/10/3>, 頁 2。

<sup>82</sup> 舉例如：依德國學術交流總署 (DAAD) 秘書長伯德 (Christian Bode) 之見，政府就教育相關事項的改革方案將致使現存的結構問題更加嚴重，並削弱德國教育及科學研究成果在國際上的競爭力。德國大學校長會議秘書長艾蓓嘉 (Christiane Ebel-Gabriel) 呼籲國會議員慎思，再次就教育改革的包裹法案通盤審查，以符合強化德國教育體質及增強大學高等教育國際競爭力的期待。許多大學代表反對法案中有關聯邦不得再支援各邦教育發展方面的財力之規定 (聯邦與各邦禁止合作條款)，也否定將大學的研究與教學明確區隔的作法。多數專家對法案容許 16 個邦得在規範大學入學及畢業事項上有多樣不同的法規，抱持疑慮，而提出相關法規一致化的主張。

<sup>83</sup> 參閱聯邦制改革公聽會紀要，刊於：*Das Parlament*, 56. Jahrgang, Nr. 23/24, Berlin, 6./12. Juni 2006, 頁 4。

<sup>84</sup> 參閱 Bernard Bode: Föderalismus in neuem Gewand Bundestag beschließt weitreichende Verfassungsreform, in: *Das Parlament*, 56. Jahrgang, Nr. 27, Berlin, 3. Juli 2006, 頁 1。





的積極作為；(三)兩大黨聯合執政下，原先來自於基民聯盟及聯邦參議院的阻力業已消失；(四)德國絕大多數邦的大力支持及配合。

## 二、梅克爾致使歐盟改革條約誕生

2004年10月29日由當時歐盟25個成員國國家或政府領導人及外交部長共同簽訂的「歐洲憲法條約」(以下簡稱：憲法條約)，日後在27個國家國會或公民投票批准過程中，獲得18個國家國會的批准，同時卻也遭到7個國家國會的緩議或擱置；在2005年5月底及6月初法國與荷蘭舉辦的公民投票及諮詢性公民複決中，過半數的投票人反對該約，以致歐洲憲法條約未獲批准。英國、荷蘭、波蘭及捷克則對憲法條約抱持保留態度。憲法條約的誕生彰顯出歐盟持續改革的大躍進，更象徵著歐洲統合邁入新里程。然而，如此不完美的結局卻讓歐盟改革受到重挫，歐洲統合進程陷入泥沼。值此歐盟前途未卜時刻，幸賴梅克爾以歐盟高峰會主席的身分和地位，運籌帷幄，傾力排除萬難，斡旋和協調於成員國之間，善用2007年6月22、23兩日舉行的高峰會之良機，促成27國領導人共同達成制定一部旨在修改歐盟條約的「歐盟改革條約」(以下簡稱：改革條約)之一致性協議，致使歐盟改革在受挫後又能重新啟動，歐洲統合得以繼續向前邁進。此部改革條約即為：2007年12月13日由27國在里斯本簽訂、而經27國批准後於2009年1月1日生效的「里斯本條約」<sup>90</sup>。梅克爾致使歐盟改革條約誕生的努力過程簡要析述如下：

2007年對梅克爾外交治理而言無疑是別具意義的一年，因為此年梅氏同時擔任「八大工業國經濟高峰會」(以下簡稱：經濟高峰會；俗稱：G8)與歐盟高峰會的主席職務，扮演國際政治經濟及歐盟政治舞台上主導性的角色。從實際表現來看，她不僅勝任愉快，博得國際社會的美譽，而且更為全球氣候變遷問題的處理及歐盟改革條約的催生，做出了卓越的貢獻。在梅克爾安排和主持下，2007年6月6至8日在波羅地海濱海里根堤(Heiligendamm)舉行的經濟高峰會圓滿落幕。此次八巨頭聚會的突破性成果之一顯現在美國態度的轉變；向來抱持消極態度的美國政府首次承認了全球氣候變遷確實是人為因素所造成的惡果。<sup>91</sup>

論及梅克爾對於歐盟改革條約誕生所做出的努力和貢獻。自從2007年初梅氏出任歐盟高峰會主席職後，取得領航地位的她便展現素來的魄力，努力不懈，積極營造一個繼憲法條約受挫後、仍有利於歐盟持續改革的新環境。梅克爾踏出的第一步是：善用是年3月25日適逢「歐洲經濟共同體條約」與「歐洲原子能共同體條約」(兩部條約合稱：羅馬條約)簽約滿50週年的大好機會，召開歐盟高峰會議；會上邀集「歐盟執行委員會」(以下簡稱：執委會)主席巴羅索(Jose Manuel Barroso)及「歐洲議會」議長波特凌(Hans-Gert Pöttering)，共同簽署「柏林聲明」。原先，礙於27國領導人意見分歧，該項聲明內容難以敲定，幸賴梅克爾在最後關鍵時刻極力協調，內文終告確立。柏林聲明中除了列舉歐盟統合成

---

出版公司，頁131-203。

<sup>90</sup> 里斯本條約包括兩部條約：其一，歐盟條約；其二，歐盟運作條約。

<sup>91</sup> 參閱 B. Albrecht/M. von Baratta etc. 2007, 前引書，頁607。

果、共同理想和目標以及面臨的挑戰以外，更重要的便是嚴正地指出：『歐盟在政治體態上必須因應時代大環境的脈動和變遷，不斷地予以革新。基此思維，吾人在羅馬條約簽約後第 50 個年頭的今日，取得目標上的一致，便是：在 2009 年歐洲議會選舉之前，將歐洲聯盟建立於一個重新打造的基礎之上。』<sup>92</sup> 此項在梅克爾主導下由歐盟 27 個成員國領導人發表的聲明，不僅彰顯出歐盟透過改革條約的訂定、永續進行革新的必要性，而且也揭示了所有成員國貫徹改革的決心。此外，值得注意的是，基於過去憲法條約批准程序中受挫的負面經驗，成員國領導人刻意在上述聲明中避免使用“憲法”此一敏感性措詞，俾讓部分成員國原有的疑慮消除，進而有助於日後改革條約的水到渠成。至於高敏感度的歐盟制憲問題，則在 27 國共同的默契下，暫予擱置，視後續發展情況再議處之。

藉著 2007 年 6 月 22 至 23 日歐盟高峰會議在布魯塞爾的召開，梅克爾踏出她為改革條約催生的第二步。在梅氏主持會議下，27 國領導人經過日以繼夜的馬拉松式的談判，終於達成制定改革條約的協議。此盛舉能使完成東擴的歐盟更民主化、且具備較強的運作能力，同時也讓歐盟對外行動的凝聚力提高。透過此種冗長又艱難的談判所達成的改革歐盟之妥協方案，內容中包括對若干成員國（如：英國、波蘭）的條件性讓步。該方案顯示出對憲法條約基本精神和文意的保留。<sup>93</sup> 根據當時駐比利時首都的各國政治觀察家之觀察，高峰會議上的戲劇性談判，從 22 日夜晚一直進行到 23 日清晨 5 點鐘纔告圓滿落幕。依觀察家之見，在比京展現領導和折衝實力的梅克爾，在談判瀕臨癱瘓之際，確實對化解危機、並促使與會國領袖議決制定改革條約，做出了卓越的貢獻。<sup>94</sup>

依照程序，歐盟成員國「政府間會議」於同年 7 月 23 日假里斯本召開，其任務在於：基於布魯塞爾高峰會議議決的改革條約制定之原則，在是年年底前在所有國家代表一致認可下擬妥改革條約全文，俾供年底里斯本高峰會議審議。繼 10 月 19 日各國領導人及與會代表在政府間會議上一致認可改革條約「里斯本條約」全文後，27 國領袖及外長於 12 月 13 日在里斯本高峰會議上審議通過、並簽定該約。由於里斯本條約全文內容係經過所有成員國領導人及代表一致認同而確立者，是故該約能如期順利獲得 27 國國內的批准、而於 2009 年元旦生效。<sup>95</sup>

由上述歐盟再接再厲推動改革的過程可確定，梅克爾成功地扮演了為改革條約的制定催生的角色，在里斯本條約的水到渠成上，的確功不可沒。布魯塞爾高峰會議進行中，梅氏力挽狂瀾，能挽救改革條約的談判於面臨破局之際，讓艱苦而冗長的談判終於獲致正面結果，此一事實足以證明她頗具臨危不亂、化解危機的能力。尤其難能可貴的是，她不負眾望，能在短促的一個月內圓滿達成全球經濟及歐盟改革上的兩大任務；她出眾的外交治理能力由此獲得肯定。

---

<sup>92</sup> 同前註，頁 580。

<sup>93</sup> 參閱 B. Albrecht/M. von Baratta etc. 2007, 前引書，頁 581。

<sup>94</sup> 參閱 G. Langguth, 前引書，頁 434。

<sup>95</sup> 參閱 Birgit Albrecht/Mario von Baratta etc. 2008 *Der Fischer Weltalmanach 2009 Zahlen Daten Fakten*, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main, 頁 580。

## 結論：研究發現

作者嘗試從梅克爾總理個人人格特質、參政歷練和經驗、領導和決策及協調能力、德國基本法對聯邦總理權責制度性的規範、聯邦總理府的運作、內閣會議的決議以及大聯合政府執政下的特殊情境和考驗等制度性與非制度性因素對梅克爾治理行爲的影響，來解析梅氏獨樹一格的治理行爲。本研究發現，梅氏在個人主觀因素與制度和環境氛圍客觀因素影響下，其治理行爲的特色體現於：不獨斷獨行，善於融合多數意志，在大聯合政府執政的微妙條件下，作成各方雖未盡滿意、但可接受的決策並貫徹之，藉以鞏固己身領導權位。大聯合政府執政四年期間，儘管基民聯盟與社民黨兩大黨政策及步調上取得協同一致殊爲不易，然而梅克爾仍能在內政、外交及歐盟改革上表現出卓越的治理績效。

梅氏不僅擅長於政府領導和國家治理，而且爲人和藹可親，是一位平易近民的政治女強人；甚至，她因爲親臨世界杯足球賽、狂熱地爲德國代表隊加油，而博得「足球總理」的趣名。<sup>96</sup> 在野的自民黨黨主席韋斯特維勒用以下的言詞來形容對梅克爾的印象：『我深深感受到梅克爾的魅力和幽默。她無比的勤政和豐富的政治專業知能，留給我深刻的印象。但是橋歸橋，路歸路，只要在她的政策中有我們所不予苟同者，自由民主黨一定不會保持沉默。』<sup>97</sup> 2009年，非洲馬利共和國總統杜瑞（Amadou Toumani Toure）接受梅克爾的邀請，出席聯邦總理府記者會。會上他親口表示：『今天我的確領教到梅克爾總理本人的真功夫。我有一種彷彿必須參加一場政治學畢業大口試的感覺；梅總理所提的問題和見解是如此的內行和精闢，她對非洲大陸的興趣確實鼓舞了我，而我們在非洲相關問題上頗有同感。』<sup>98</sup> 從以上兩位國內、外政壇要人的表白中，顯示出對梅克爾卓越的個人條件和政治知能的肯定。這位被讚譽爲國際社會最具權勢的女性政治領導人絕非浪得虛名，而是實至名歸。

在德國「總理型民主政治」（Kanzlerdemokratie）運作下，梅克爾非威權的治理風格及行爲彰顯出其獨樹一格的可貴處。可貴處之最在於梅氏不以總理的威權，而以執政團隊的共識來治國。「總理型民主政治」概念最早於 1950 及 1960 年代爲聯邦共和國媒體和政論界所運用，用以形容第一任聯邦總理艾德諾（Konrad Adenauer）於 1949 至 1963 年執政期間帶有威權色彩的領導風格及治理行爲。艾德諾卸職後，政治學者如布拉赫（Karl-Dietrich Bracher）、巴陵（Arnulf Baring）等將此一概念引進對德國政府與政治的分析中，用以解析艾德諾的強勢領導地位，進而建立一種學術見解，便是：聯邦共和國的民主治理係以集中國家最高領導和決策實權於一身的政府領導人聯邦總理之治國行爲表現爲軸心。尼克勞斯（Karlheinz Nicolauß）鑒於艾德諾的治理行爲，提出總理型民主政治的五項基本特徵如後：一、落實總理強勢影響政策制定的原則；二、造就

<sup>96</sup> 參閱 Sebastian Graf von Bassewitz 2009 *Angela Merkel Das Porträt*, DroemerVerlag, München, 頁 88。

<sup>97</sup> 同前註，頁 57。

<sup>98</sup> 同前註，頁 48。

政府領導人個人崇高聲望；三、總理透過兼任執政黨主席將政府領導與黨領導合而為一；四、強化執政黨陣營與在野黨陣營間的對立；五、在外交政策上表現出特別強勢的作為。<sup>99</sup> 若用以上特徵來檢視梅克爾的治理行為，則可發現，除了第三及第五項以外，其餘特徵皆不十分適用於她。從梅克爾個案觀之，總理型民主政治的特徵宜予部分性的修正。這位柔中帶剛的女性政府領導人及國家治理者之所以能在 2009 年秋大聯合政府四年執政期屆滿後，繼續領導基民基社聯盟/自民黨新政府執政至今，主要原因歸於她令人折服的領導及治理能力。梅克爾總理巾幗不讓鬚眉的卓越治國表現，為啟動迄今達 10 年的德國柏林共和打造了一個善治的基礎。

### 參考文獻

#### 一、 法規：

1. Bundeszentrale für politische Bildung (ed.) 2009 *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (德意志聯邦共和國基本法), Bonn.
2. Geschäftsordnung der Bundesregierung (聯邦政府處務規程), in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse 1987 *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Westdeutscher Verlag, Opladen.

#### 二、 專書：

1. Birgit Albrecht/Mario von Baratta etc. 2004 *Der Fischer Weltalmanach 2005 Zahlen Daten Fakten*, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main.
2. Birgit Albrecht/Mario von Baratta etc. 2005 *Der Fischer Weltalmanach 2006 Zahlen Daten Fakten*, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main.
3. Birgit Albrecht/Mario von Baratta etc. 2006 *Der Fischer Weltalmanach 2007 Zahlen Daten Fakten*, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main.
4. Birgit Albrecht/Mario von Baratta etc. 2007 *Der Fischer Weltalmanach 2008 Zahlen Daten Fakten*, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main.
5. Birgit Albrecht/Mario von Baratta etc. 2008 *Der Fischer Weltalmanach 2009 Zahlen Daten Fakten*, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main.
6. Birgit Albrecht/Mario von Baratta etc. 2009 *Der Fischer Weltalmanach 2010 Zahlen Daten Fakten*, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main.
7. Colin Hay 著，徐子婷譯 2008 *Political Analysis: A Critical Introduction, 政治學分析的途徑：批判導論*，國立編譯館與韋伯文化國際出版公司合作翻譯發行，台北。
8. Evelyn Roll 2009 *Die Kanzlerin Angela Merkels Weg zur Macht*, Ullstein Buchverlag, Berlin.

---

<sup>99</sup> 參閱 R. Willner, 前引書，頁 37。

9. Gerd Langguth 2009 *Kohl Schröder Merkel Machtmenschen*, Deutscher Taschenbuch Verlag, München.
10. Hans-Joachim Schabedoth 2009 *Angela Merkel-Regieren mit SPD und Union Bilanz der großen Koalition*, Schüren Verlag, Marburg.
11. Kurt Sontheimer 1972 *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Piper Co. Verlag, München .
12. Paul Noack *Ist die Demokratie noch regierbar ?* List Verlag, München.
13. Roland Willner 2009 *Wie Angela Merkel regiert Eine Analyse am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik*, Tectum Verlag, Marburg.
14. Sebastian Graf von Bassewitz 2009 *Angela Merke Das Porträt*, Droemer Verlag, München.

三、 期刊文章：

1. Ludwig Watzel:Editorial, in:*Aus Politik und Zeitgeschichte* Bundestagswahl 2005,Beilage der Wochenzeitung *Das Parlament*, 32-33/2005,8,.August 2005.
2. Rudger Helms 2010 Leadership-Forschung als Demokratiewissenschaft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, 2-3/2010, 11. Januar 2010.

四、 德國國會週報：

1. Bernard Bode: Föderalismus in neuem Gewand Bundestag beschließt weitreichende Verfassungsreform, in: *Das Parlament*, 56. Jahrgang, Nr. 27, Berlin, 3. Juli 2006.
2. Bernadette Schweda: Zündstoff auf der Zielgeraden Bundestag und Bundesrat beraten in erster Lesung die Föderalismusreform, in: *Parlament*, 56. Jahrgang, Nr. 11, Berlin, 13. März 2006.
3. Claudia Heine: Deutschland hat eine kanzlerin, in: *Das Parlament*, 55 Jahrgang, Nr.48, Deutscher Bundestag, Berlin, 28. November 2005.
4. Dokumentation in: *Das Parlament*, 55 Jahrgang, Nr.47, Deutscher Bundestag, Berlin, 21. November 2005.
5. Föderalismusreform im Finale gebilligt Bundesrat stimmt umfangreichen Grundgesetzänderungen zu, in: *Das Parlament*, 56. Jahrgang, Nr. 28/29,

Berlin, 10./17. Juli 2006.

6. Günter Pursch: Auf der Zielgeraden Parteiführungen von CDU/CSU und SPD einigen sich auf Große Koalition, in: *Das Parlament*, 55 Jahrgang, Nr.46, Deutscher Bundestag, Berlin, 14. November 2005.
7. Günter Pursch: Lammert:Parlament ist Herz der Demokratie, in:*Das Parlament* Konstituierung des 16. Deutschen Bundestages, 55 Jahrgang, Nr.43, Deutscher Bundestag, Berlin, 24. Oktober 2005.

五、網路資料：

1. <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidung/frames/es20050825>.
  2. <http://www.dw-world.de/dw/artical/0,1564,1636518,00.html>.
  3. <http://www.sueddeutsche.de/ttIm3/deutschland/special/917/58859/index.html/deutschland/ar.2005/9/19>.
  4. <http://de.wikipedia.org/wiki/F%C3%96deralismusreform>, 2006/10/3.
-

## 執行 98 年度研究計畫出國差旅報告

報告人：葉陽明

爲了執行 98 年度研究計畫，本人於 98 年 8 月 2 日至 8 月 14 日停留在德國。爲期約兩週的期間，本人於 8 月 7 日及 8 月 14 日先後訪問了慕尼黑大學政治學研究所資深教授金德曼博士（Gottfried-Karl Kindermann）及德國聯邦政府外交部東亞司科長<sup>1</sup>。此外，本人利用時間，赴波昂的「聯邦政治教育中心」、「柏林邦政治教育中心」及「巴伐利亞邦政治教育中心」採購與研究題目「德意志聯邦共和國柏林共和治理之研究－以大聯合政府時期梅克爾總理之治理爲個案」相關的專書，並蒐集相關資料，成果豐碩。本人還赴德國國會大廈進行參訪活動，獲益頗多。其餘時間的工作天留於以上各地邦立圖書館內自修，假日則稍事出遊或訪友。按原來計畫，柏林自由大學政治學研究所史略德教授（Klaus Schroeder）也被列入訪問的對象，可惜他過於忙碌，受訪時間無法安排，以致未能向這位研究柏林共和問題與前東德問題的權威學者請益，是一大遺憾。

謹將與金德曼教授及外交部官員的訪談重點整理如下：

壹 訪問金教授

問：柏林共和是否爲一個新德國？

答：柏林共和本質上並非一個全新的德國，她是過去在德西的德意志聯邦共和國的延續，也是憲政民主的現代德國統一後邁入一個關鍵性的新里程之表徵。

問：從國際政治及歐洲政治觀點看，柏林共和扮演甚麼角色？

答：國際政治舞台上，柏林共和主要扮演著維持世界和平與區域安定的重要角色；對此，德國責無旁貸。至於在歐洲政治舞台上，則柏林共和在梅克爾政府領導下發揮了引領歐盟繼續改革的重大功能；梅克爾總理對歐盟改革條約「里斯本條約」的誕生，做出了卓越的貢獻。

問：柏林共和治理上的重大問題有哪些？

答：柏林共和治理面臨的重大問題包括：內政改革（舉其重要者如：聯邦制改革、稅制改革、勞動市場改革、健保制度改革、教育制度改革等）、德國東部五邦的建設、外籍移民的社會整合問題、金融海嘯下的銀行整頓問題、降低國債問題、與其他國家合作解決全球氣候變遷問題。以上諸端皆爲當務之急

問：德國統一迄今已滿二十年，請問德國真正統一了嗎？

答：從政治及法律角度看，德國不僅早已在二十年前便完成統一，而且法、政上

---

<sup>1</sup> 科長特別要求，切勿透露其姓名。爲了尊重他，此處受訪人的姓名不予公開。

的統一還給德國全民帶來民主政治生活的安定。然而，另從政治文化角度看，德東人民仍多持本身是「二等國民」的態度，是故對於國家善治的認同度不及德西人民高。再從民生經濟角度看，由於東、西區間差距仍然頗大，所以經濟面的統一仍有待德國政府與全民繼續努力。

問：梅克爾總理 2005 年掌政以來，如何處理對中國的關係？

答：梅克爾總理特別重視對中國的全面關係之拓展。政治上，她力圖鞏固兩國的邦誼，數度親訪北京，會晤中國國家領導人胡錦濤及總理溫家寶。經濟及外貿上，她力圖進一步強化兩國經、貿關係，鼓勵德國民間企業到中國投資、設廠經營，並提供中國最先進的科技，協助中國開發，同時使兩國的貿易額創新高。國防安全及軍事上，梅克爾極力促請和平崛起的中國繼續扮演好維持世界和平及區域安全穩定的重要角色。惟對於中國的人權問題，梅氏確認中國政府在確保人權上仍有相當大的努力空間；她不顧中國政府的反對，親晤西藏精神領袖達賴喇嘛，由此顯示她對中國人權問題的重視。

## 貳 訪問外交部官員

問：論及柏林共和，您有何看法？

答：德國統一後產出的「柏林共和」並非政府官方訂定的德意志聯邦共和國最新名稱，而是政論家和媒體給德國取的名號。無論如何，這個名號代表著過去德國分裂時期波昂共和的落幕，21 世紀統一的德國邁入一個新里程的開始。柏林共和擁有其宏大的格局，海涵的氣度，是歷史上任何一個時期的德國所不能比的。這個自由而屬於德國全民的共和國饒富憲政民主、社會市場經濟、開放性社會、多元文化、及族群融合上的重大意義。相對於此，柏林共和絕不表示統一後的德國是個軍事武力強權。長久以來，德國國會及政府以法律及行政命令來確立德國聯邦防衛軍的主要任務，便是：保衛國家安全及維護區域安定和平，並嚴格限制德軍軍事活動的範圍。所以，從軍事觀點看，柏林共和是一個受到制約的小國。因應國內及區域情勢的發展，梅克爾政府準備採取縮減駐外德軍員額的措施（如：削減駐防阿富汗的兵員），同時積極策劃軍隊改革，期使聯邦防衛軍制能更現代化，迎合 21 世紀軍事上的需求。

問：柏林共和外交治理的首要任務和在？

答：前後的施路德紅、綠聯合政府因為拒絕加入美國對付伊拉克的軍事行動，而與美國政府交惡。如此作法是不明智而錯誤的。梅克爾政府外交上的當務之急無疑是設法改善與美國友邦的關係。事實上，梅克爾總理多次訪美，與歐巴馬總統會晤，並與美國在外交行動上協同一致，藉此確實拉近了兩國關係。與美國維持緊密的外交關係，完全符合得國外交利益。

問：柏林共和是否處於政治的常態？

答：如果所謂的「政治常態」指的是國家不再分裂、且已恢復正常秩序，那麼從柏林來治理的德國（柏林共和）確實處於常態之中。儘管如此，我個人還



是認為，部分國人仍然欠缺一種大國民應有的自我體認。此種體認會讓德國人自覺到柏林共和是有胸懷和氣度的泱泱大國，進而表現出關懷全球動向、熱愛祖國、為社會奉獻己力、包容所有族群、尊重不同意見等的正面行爲。大國民的自我體認是構成現代德國政治文化的必要成份。

問：柏林共和對歐盟治理有何積極作為或貢獻？

答：聯邦共和國一路走來皆盡心盡力為歐盟的發展及改革而耕耘。當 2006 年歐洲憲法條約因法國及荷蘭公民投票的否決而受挫時，歐盟頓時陷入低迷的氛圍中；歐洲統合之路前途茫茫。幸賴梅克爾總理以歐盟高峰會主席地位週旋、協調於各個成員國之間，並善用 2007 年 6 月在布魯塞爾舉行的高峰會議，成功地促成 27 國領導人達成制定一部改革條約（即為：「里斯本條約」）的協議。如此一來，受挫的歐盟改革獲得了持續推動改革向前的新生機。有目共睹的是，梅克爾總理對里斯本條約的簽定和生效施行，做出了卓越的貢獻。

問：當前柏林共和面臨的內政最大難題為何？

答：我認為，平衡德東與德西的社會經濟發展，縮短東、西間的發展差距，應該是當前德國內政上的最大難題。20 年前，在統一過程進行中，柯爾政府錯估了東德的經濟實力，致使東德加入聯邦共和國完成國家統一後，德東民生經濟雖然經過政府的努力付出，一時仍然不見明顯的起色。自 2005 年梅克爾總理主政以後，繼前屆紅綠聯合政府的努力，調整政策方向，全面貫徹內政改革，迄今已展現出實際的成果。梅克爾政府能將全國失業人數從 5 百萬降低到 3 百萬人，此一事實彰顯出梅克爾內政治理上的能力和績效。無庸置疑，平衡德東與德西的社會經濟發展，不是一蹴可幾，仍須假以時日，在政府與全民共同努力下，始得有成。

無研發成果推廣資料

98 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：葉陽明		計畫編號：98-2410-H-004-087-				計畫名稱：德意志聯邦共和國柏林共和治理之研究	
成果項目		量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%		
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（本國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%		章/本
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（外國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		

<p>其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)</p>	<p>無</p>
--	----------

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科 教 處 計 畫 加 填 項 目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	



# 國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表  未發表之文稿  撰寫中  無

專利： 已獲得  申請中  無

技轉： 已技轉  洽談中  無

其他：（以 100 字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

本項研究所獲得之成果具有學術價值如列

一 研究所發現的德國柏林共和大聯合政府梅克爾總理的治理行為有助於進一步解析二零零九年十月後執政迄今的 基民基社自民黨聯合政府的治理局面

二 研究發現能為德國歷任總理治理行為的比較提供一個必要的立基點

三 研究發現能為德國前後兩次大聯合政府治理的比較提供一個必要的出發點

四 研究發現能為二十一世紀德國柏林共和國家的後續治理及發展之研究發揮拋磚引玉的效用