



德國是歐洲大陸上政治發展歷經多次轉折的大國。自神聖羅馬帝國開始，德國的歷史可以說分分合合、交錯發展。而這樣一個分合交錯的過程，也牽動著歐洲政局發展的穩定。拿破崙戰爭後，歐陸掀起了立憲風潮，德國也不例外。德國從 19 世紀開始憲政啟蒙，出現了近代的議會思潮。此後，無論是德國聯邦政府或是各邦國，都曾有過多次的憲法與憲政嘗試。直到第二次世界大戰結束後，德國通過了《德意志聯邦共和國基本法》（Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland，以下全書簡稱《基本法》），在《基本法》的規範下建立了德國史上運作至今最為穩定的議會民主。觀察德國建立憲政與議會民主的進程，從 1849 年召開的法蘭克福會議作為象徵憲政主義開展的起點，到 1949 年戰後《基本法》的制定為止，德國建立議會民主、憲政民主的努力正好是一百年。

德國在 1849 年之後的政治發展，可以說充滿了戲劇性。在憲政啟蒙之後，德國歷經了 1871 年的統一、1949–1990 年的兩德分裂，以及 1990 年東、西德再度統一。從 1849 年到 1949 年這一百年間，德國對外歷經了普法、普奧、普丹三場勝利的戰爭，還有第一次、第二次世界大戰的戰敗。政治制度的部分則歷經了帝制（1871–1919 年）、威瑪共和（Weimarer Republik, 1919–1933 年）、希特勒（Adolf Hitler）的極權統治（1933–1945

年)、四強占領(1945-1949年),以及建立議會體制的民主憲政(1949年-迄今)。

這樣一個歷經多次國家分合、對外戰爭、不同政治體制嘗試的國家,其當前議會民主運作的順利,源自於其獨特的發展脈絡。有些特殊的憲政文化、政黨政治,甚至重大議題的發展,都必須從歷史經驗中才能發掘其原因。本書分成三大篇來介紹當代德國的民主憲政與重要議題的發展。前兩篇分別就威瑪共和、《基本法》時期這兩次的民主嘗試進行制度設計與憲政運作的說明;第三篇則是針對德國當前幾個重大議題進行討論。



壹、19 世紀的憲政發展

一、德國憲政思潮的啟蒙

綜觀德國從 19 世紀以來議會民主的憲政發展，我們可以發現，行政權和立法權之間始終保持一種緊張的、不對稱的二元關係，而發展方向則是從行政權中心轉向建立議會中心的趨勢。在 1949 年《基本法》制定以前，德國的憲政發展可以簡略的分為兩個時期，第一個時期是從 19 世紀開始到威瑪共和為止，這個階段是德國近代議會民主思潮萌發，以及君主立憲的嘗試。第二個階段則是 1919–1933 年的威瑪共和時期，這個時期是德國君主體制崩潰後，首次對議會民主的實踐。其中，威瑪共和雖然被視為德國史上第一個議會民主的嘗試，但《威瑪憲法》（Weimarer Verfassung）的架構仍舊保留了行政權的潛在優勢，與立法權具有二元對立的本質。這是受到 19 世紀以來的憲政發展所影響，而其實踐的經驗也成為 1949 年制定《基本法》時最主要的參考對象。

19 世紀是德國近代議會民主憲政思潮的關鍵年代，這個時期的德國是一個由眾多日耳曼諸侯國構成的一鬆散的邦聯狀態，建立一個完整而統一的國家是其政治發展的主要目標，同時議會民主的發展也開始萌芽。然而，追求統一與落實憲政民主，在當時成為相悖的政治目標，以統一優先的發展歷程，使得議會民主與憲政的實質發展受到壓抑。為了追求強大的行政權以促成德國統一，1849 年與 1871 年的《德意志帝國憲法》（Verfassung

des Deutschen Reiches，以下簡稱《帝國憲法》），在行政權與立法權的安排上，都明顯的設計了一個以行政權為核心來運作的憲政秩序，和當代民主憲政的理念有著一定的落差。

二、三月革命與法蘭克福憲法

1848年德國爆發了以君主立憲為目的的「三月革命」。這次革命最主要的訴求在於建立一個君主立憲的政治體制，以及達成德國的統一（Haffner, 2004: 11）。這兩個目的最終雖然沒有透過「三月革命」達成，但是1849年的《帝國憲法》仍舊被視為德國朝向統一以及行政與立法二元化憲政思潮的重要象徵（沈有忠，2009：29-31）。《帝國憲法》因為在法蘭克福起草，因此也被稱為《法蘭克福憲法》（Frankfurter Reichsverfassung）。在當時，大多數邦聯基於對政黨與國會的不信任，使得以君主為核心的行政權威仍得以在各地完整的延續下來（Stolleis, 2002: 44），而《法蘭克福憲法》在多數邦國（包括普魯士）反對下，未能成為統一德國的憲法，也沒有真正付諸實施。但草擬憲法、在政府組成的架構中設計行政立法的二元分立，仍舊象徵著議會民主在德國萌芽。立憲以及議會民主也是歐洲當時的發展趨勢，在許多國家都可以看到嘗試建立議會民主的努力。但德國和其他國家不同之處在於，1848年的革命沒有徹底瓦解君王的權力，君主立憲的架構並未被所有的邦所接受，《法蘭克福憲法》甚至從來沒有正式實施過。

《法蘭克福憲法》形式上是失敗了，但在三月革命的浪潮

與壓力下，部分邦的諸侯開始制定自己的憲法，甚至嘗試設計一個議會。在當時二元憲法中分權的原則，是以王權為核心，保障行政權以對抗立法權，不同於西歐式議會中心的主權原則（Huber, 1988: 7）。這樣的發展有兩個意義：1. 國會與行政權之間的二元結構透過憲法設計開始有了雛形；2. 因為憲法中仍舊設計讓行政權有絕對優勢，立法機構只具象徵意義，使得 1848 年建立的憲政原則與當代的議會民主有著巨大落差。這一波的立憲浪潮甚至被視為虛假的，或是對專制妥協下的產物（Huber, 1988: 9）。

三、德國統一與帝國憲法

1871 年普法戰爭後，德國正式完成統一，同年制定的《德意志帝國憲法》，是普魯士以武力統一德國後的產物，不僅是德國統一的象徵，更因為武力統一的過程而讓君權得到強化，因此憲法裡也設計了強而有力的行政權，以強調德國是一個統一的帝國，其中最核心的機構就是皇帝（Kaiser）一職。依據《帝國憲法》第 11 條規定，德意志帝國設置象徵統一以及最高權威的德意志皇帝，德皇由統一前的普魯士國王擔任。在名義上皇帝只是一個抽象的、象徵德國統一的最高元首。而實質上，主要的統治權力是透過普魯士國王的身分（Huber, 1988: 812）。這突顯了德國是在普魯士的武力，以及首相俾斯麥（Otto von Bismarck）的領導下強行統一的結果，而新憲法也不打算根本的處理普魯士和德意志帝國的關係。

俾斯麥領導普魯士統一了整個德國，普魯士的憲政傳統也因此成為1871年德國統一後的憲政傳統。就行政權的設計來說，依據《帝國憲法》第15條規定，帝國首相的任免和內閣政府的組織權是皇帝獨占的權力，國會幾乎無權干涉。內閣負責的對象僅有皇帝一人，成為皇帝意志的執行者，因此依據憲法產生的政府，也被視為是德意志皇帝「個人化的政府」（*persönliches Regiment*）（Huber, 1988: 814）。相較於1849年的《法蘭克福憲法》而言，1871年的《帝國憲法》更強化了行政權的獨立性、君權的最高性，同時弱化了聯邦體系的架構。簡單來說，1871年德意志第二帝國的建立雖然達到了德國統一的目標，但是帝國內部許多的問題並未解決，包括普魯士有著「國中之國」的地位、各邦與參議院（*Reichsrat*）的關係、君主與總理的關係、一個沒有權力基礎的國會（*Reichstag*），以及軍隊在帝國中的角色等（Haffner, 2004: 12）。

對德國來說，19世紀開啟的憲政主義思潮，並非創設一個市民社會，而是將君權法制化，建立制度化君權國家的轉捩點。1849年與1871年的兩部憲法，就當代的憲政主義而言，可以說並沒有帶給德國嶄新的開始，而只能視為建立官僚國家與現代化社會的階段性產物（Friedrich, 1997: 144）。雖然如此，1848



▶ 德國俾斯麥紀念雕像
照片來源：作者提供。

年帶來的議會民主原則沒有被消滅，行政與立法分立制衡的三元體系憲政結構，在 1919 年的《威瑪憲法》獲得了第一次實踐的機會。



貳、威瑪憲法與基本法

一、威瑪共和：第一次民主嘗試的失敗

1919 年第一次世界大戰結束。德意志帝國在《凡爾賽和約》（Treaty of Versailles）的簽訂下被迫交出了歐陸霸主的地位，第一次世界大戰的戰敗也在德國引發了社會革命，並建立德國史上第一個民主政權——威瑪共和。威瑪共和的建立，對於德國以及對於全世界而言，都有著特殊的意涵。對德國而言，威瑪共和是德國第一次的民主嘗試，雖然最後失敗告終，但其運作經驗成為當代德國重建民主的重要依據。對全世界而言，近代出現「半總統制」（semi-presidentialism）的研究熱潮，而《威瑪憲法》則是半總統制的先驅個案。是以，1919 年建立的威瑪共和，不僅是德國民主發展的重要轉折，也是全球憲政研究的重要案例。

本書第一篇中的第二章及第三章，將以威瑪共和的憲法設計和憲政運作為主軸，討論德國憲政史上首次民主運作的制度特徵和過程。在制度特徵的部分，《威瑪憲法》設計了直選總統搭配對國會負責的內閣。這種雙元行政的架構，是當前眾

多新興民主國家採用的「半總統制」。威瑪共和設計了半總統制的憲法架構，是以議會內閣制為原型，把議會作為內閣存續的依據。除此之外，為了避免出現類似法國第三共和國會失靈的狀況，因此輔以直選總統，作為穩定行政權的第二個依據。在這樣的架構下，憲法賦予了總統解散國會權、緊急命令權（Notverordnungsrecht），以作為在非常時期支撐內閣運作的法源依據。但在實際運作的過程中，這兩項制度性權力卻成為行政權膨脹與擴張的基礎。

威瑪共和的憲政運作，可以說是在「內憂外患」的條件下艱困維持。內憂指的是分歧的政黨體系，甚至包括對民主的敵視；外患則是德國戰敗後簽訂的《凡爾賽和約》以及1929年的世界經濟大蕭條對德國經濟體制的衝擊。在這種條件下，國會因多黨體系加上反體制政黨，始終無法提供內閣一個穩定多數的支持力道。而行政權面對多變的世界局勢與國內政局，只好仰賴緊急命令權。是以，1930年出現的「總統內閣」（Präsidentialkabinette），開啟了行政獨裁的大門。本書在第二章將會討論《威瑪憲法》的特性，第三章則是針對憲法實際的運作進行分析。

二、威瑪共和民主的崩潰與分裂

1933年希特勒執政，開啟納粹獨裁的德意志第三帝國時期。在希特勒的領導下，德國窮兵黷武，企圖在歐洲稱霸，引發了第二次世界大戰。1945年納粹德國無條件投降，第二次世界大戰

結束。在 1945 至 1949 短暫的 4 年間，德國被美、英、法、蘇四強占領，進入「準分裂狀態」。西部占領區最終由美、英、法主導，在 1949 年通過新憲法——《基本法》，建立了奉行民主憲政的「德意志聯邦共和國」（Bundesrepublik Deutschland），就是俗稱的「西德」。東部占領區在蘇聯扶植下，也在 1949 年建立了以社會主義為主，由共產黨領導的「德意志民主共和國」（Deutsche Demokratische Republik），也就是俗稱的「東德」。

本書第二篇中對於二次大戰後德國的介紹，集中在德意志聯邦共和國。主要的原因在於日後兩德再次統一，是以東德五邦「加入」德意志聯邦共和國的步驟來進行。亦即，當前我們所看到的德國，其憲政體制的主體性是延續自 1949 年的德意志聯邦共和國的《基本法》。而德意志民主共和國可以說在 1990 年以解散的命運告終。本書在第二篇的部分，分三章來討論在《基本法》規範下，德國民主憲政的特性與運作。

三、基本法與聯邦德國：成功的民主轉型

第四章從憲法設計的角度，討論《基本法》如何從威瑪共和的失敗中進行調整。威瑪共和的失敗，主要的幾個因素包括：反體制政黨的日益壯大、國會因多黨體系而失能，以及最後導致總統內閣與行政擴權的結果。有鑑於此，《基本法》最大的改變就是將政黨的民主精神以憲法加以規範，並且強化了內閣和國會多數的信任關係，同時淡化總統的憲政權力。這三個主要要件的改變，有效維持了議會民主的穩定運作，使得《基本

法》成功的帶領德國步入第二次的民主轉型。

第五章以實際的憲政運作討論德國政黨政治與歷屆內閣的組成特性。在防止違憲政黨以及降低政黨數目的原則下，聯邦德國的政黨政治趨於穩定，歷屆內閣也都有國會多數的基礎，大大改善了威瑪共和時期，大多數的時間都是少數政府的狀態，以及頻頻發動倒閣的困境。戰後德國政黨體系的發展，最初仍舊呈現分化的情況，在解散了 2 個違憲政黨後，再加上選舉制度有效壓縮政黨數目，德國政黨體系有很長一段時間維持了兩大一小的三黨體系，直到 1980 年綠黨（Die Grünen）成立，才再次出現新興政黨。目前雖然德國國內政黨體系有日益多元化發展的趨勢，但歷屆的內閣仍能在國會多數的基礎上組成，議會民主也得以持續地穩定運作。

第六章則從「憲法守護者」（Hüter der Verfassung）的角度，介紹聯邦憲法法院在二戰後德國議會民主發展的角色。在威瑪共和時期，總統扮演守護憲法的角色，但現實政治運作的結果證實為失敗的經驗。二戰後，德國《基本法》設計了聯邦憲法法院，取代總統來作為憲法的守護者。聯邦憲法法院在當代德國的憲政運作扮演了關鍵角色，最主要的功能在於司法審查（Judicial Review）以及違憲政黨審查。其中，1950 年代二次解散違憲政黨，成功防止反體制政黨的發展，並實踐了守護憲法的角色。而司法審查機制的運作，守護法治國的核心價值，且不妨礙國會作為實質立法者的角色，是憲法法院穩定議會民主運作的一大功能。聯邦憲法法院是《基本法》所建構憲政秩序中的一個

關鍵機關，此一成功的經驗，使得透過聯邦憲法法院來守護憲法的設計，遂成為許多新興民主國家模仿的制度。

本書第一篇及第二篇，討論了德國兩次民主嘗試在憲法設計以及實際運作的過程。整體而言，從 1849 年《法蘭克福憲法》開始，確立了議會民主的發展方向，儘管 1871 年、1933 年曾經兩度逆轉此一原則，但 1949 的《基本法》設計後，已經使德國議會民主的內涵獲得確立，並且成功運作至今。

參、當代德國的重要議題

進入 21 世紀的德國，在許多議題上成為歐洲甚至是全球關注的焦點。本書第三篇選擇了右翼政黨崛起、再生能源政策，以及德中關係等三項議題來加以介紹。

右翼政黨崛起是當前歐陸的普遍現象，對德國來說尤其重要。因為右翼的、排外的民族主義，帶來希特勒納粹主義的陰影與聯想，德國的民族主義死灰復燃，自然格外受到歐洲其他國家，甚至是全球的注意。第二個討論的議題是再生能源。當前全球各國追求永續發展，能源轉型（Energie Wende）已經是一個全球化共同價值與現象，臺灣也在此一浪潮中調整能源政策。在能源轉型的概念下，德國的再生能源發展為世界翹楚，許多國家企圖複製其成功經驗，其發展歷程有何特性？在本書中也將專章討論。第三個議題是德中關係。主要探討德國再次成為世界強權後，從區域強權的角度探討德國與中國的外交變

化。兩國的交往不只牽引歐亞的合作與發展，也間接影響兩岸關係，值得我們加以注意。

一、右翼民族主義的死灰復燃

在第七章中，本書將從結構因素以及短期的議題效應，來分析右翼民粹政黨——德國另類選擇黨（Alternative für Deutschland, AfD）在 2017 年大選的驚人表現。大約在 2010 年起，歐洲許多民主國家出現了「政黨重組」的情況，許多右翼的、強調民族主義、保護主義的新興政黨，在整個歐洲陷入歐債與難民的困境中，於各層級的選舉獲得選民青睞。學者貝勒（Tim Bale）對此指出，從歐洲多數民主國家的投票結果與政府組成來看，政黨與選民都變得更「大膽」或是「混亂」，社會整體氛圍鼓勵政黨更加創新，而選民也更願意接納新的事物（Bale 著，李啟耀等譯，2013：185）。例如，德國新興政黨——「海盜黨」（Piratenpartei Deutschland, PPD），在競選中大大改變傳統的思維，挑戰既有的權威與秩序，而在 2011 年柏林邦議會的選舉中一舉拿下 9% 的得票率。儘管海盜黨日後泡沫化，但從整體的政治氛圍來看，新興政黨的出現，其訴求不斷創新，也不斷挑戰傳統的政治秩序；又或者是非典型政治人物的當選，這些情況事實上提高了民主發展的不確定性因素。在這些不確定性因素中，包括了選民對既有政黨與體制的信賴下降，以及對當前以自由主義為核心價值的政治秩序之挑戰。

另類選擇黨於 2017 年聯邦眾議院選舉中，一舉拿下 12.6%

的得票率（94 席），以第三大黨之姿進入國會。另類選擇黨的崛起固然和過去幾年難民問題、歐債危機有密切的關係，但也同時反映出德國社會對於傳統政黨以及政治結構的不滿意。2017 年國會席次的政黨重組，除了是另類選擇黨首度進入國會外，也是德國國會在二次戰後選舉史中最分化的一次。德國政黨體系未來的走向，將直接影響議會民主的穩定。

二、永續發展與再生能源

本書在第八章討論德國能源轉型的相關議題：再生能源發展政策。能源轉型可以說是德國在世界上極為傲人的成就之一，也是全球發展再生能源的典範國家。德國早在 1991 年通過了《電力供應法》（Stromeinspeisegesetz, StrEG），開始全力發展再生能源，並以低碳停核為終極目標，迄今成果也相當豐厚。檢視德國再生能源政策實踐的成功，除了技術成熟外，政府在政策制定上的完善，以及實施過程中能夠徹底落實政策理念，更是重要的原因。

就政府政策面而言，德國推動再生能源政策和停止核能發電、降低石化產能是同時並進的。德國聯邦政府在 2002 年制定《停止核能商業發電運轉法》（Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität），政府對核子能源的態度從支持和平研究、發展的利用核能，改為協助目前的核能安全商轉並逐步除役（陳彥豪，2005：638）。因此，德國勢必要開發替代核能與石化的

能源，才能維持國家的發展與滿足國內電力的基本需求，再生能源遂成為重要發展的項目。而聯邦政府透過法律的制定，確保民間關於再生能源的發展，可以獲得聯邦政府的補助。換言之，再生能源在德國得以順利推動並發展迅速的主要使用原因，從政策面來看是雙軌並進的策略，聯邦政府一方面逐步停止使用主要的能源來源（核能與石化），一方面耗資補助發展再生能源設備，並確保以優惠價格收購再生能源設備所生產的能源。在一來一往的政策調整之下，使得再生能源迅速發展，成為德國目前重要的能源依據。

本書第八章針對德國再生能源政策的制定與實施進行討論，在永續發展的概念下，瞭解德國推動再生能源政策的成功經驗。臺灣於 2009 年通過了《再生能源發展條例》，顯見政府對於推動再生能源的關注。儘管如此，能源轉型的議題在臺灣仍舊不易取得共識。在這樣的背景下，進一步瞭解德國的經驗，作為臺灣的發展借鏡，是有其價值的。

三、區域強權的互動：德中關係

第九章討論的議題將從德國內部轉往外交，分析德國與中國外交關係的發展與轉變。在冷戰結束後，世界安全秩序從自由主義與共產主義的兩極對抗，轉變為全球各自追求區域安全的發展趨勢。在這樣的轉變下，「區域強權」的形成與否，自然成為影響區域穩定的關鍵。以歐洲和亞洲來說，德國和中國在 21 世紀之後，儼然具有區域強權的影響力和條件。

德中兩國的政治發展，在冷戰時期有著被漠視與壓抑的相同背景。在冷戰時期中，德國不僅分裂，而且西德仍舊受到西歐，甚至是其他民主國陣營的防範，在國際安全與政治議題上影響力有限。這段時期的中國，因為意識型態的關係，同樣的也被西方民主陣營圍堵，在全球的安全、政治、軍事等議題上，難以發揮其影響力。在此一時期，德國與中國的交往大多集中在經濟、文教、交通等非軍事、政治，且與國家安全關連性較低的議題上面。

冷戰結束、東西德統一後，德中兩國的發展與交往有了新的契機。在政治外交上，兩國開始重新接觸，並逐漸發展密切的合作關係。兩國交往的議題也從經濟、文教，延伸到軍事與安全。儘管兩國的交往因為對人權議題認知的差異，偶有摩擦，但整體而言，目前兩國仍舊持續朝向深化夥伴關係的方向發展。

本書第九章將德國與中國兩國的交往，以「由經轉政、由內而外」來說明兩國的合作狀態，就議題而言是從經濟轉往政治，就範圍而言則是從兩國內部轉往全球議題，可以看出兩國作為區域強權，其合作關係的變化。除此之外，第九章也將從臺灣的角度，討論德中關係發展對臺灣產生的影響。



肆、資料來源與研究方法

本章的最後，簡要介紹本書寫作的資料來源，以及分析途徑。在資料來源的部分，是以一、二手文獻，加上田野調查與