

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 德國民主化的經驗：制度性與非制度性因素之分析

Experiences of Germany's Democratization-An Analysis on Systematic and Non-Systematic Factors

doi:10.30390/ISC.200701_46(1).0003

問題與研究, 46(1), 2007

Issues & Studies, 46(1), 2007

作者/Author：蕭國忠(Kwo-Chung Shaw)

頁數/Page：63-99

出版日期/Publication Date：2007/01

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200701_46\(1\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200701_46(1).0003)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



德國民主化的經驗： 制度性與非制度性因素之分析*

蕭 國 忠

(文化大學政治系助理教授)

摘 要

作為德國歷史上的第一個民主政體—威瑪共和從誕生開始就是一個「生病的民主」，也是一個「沒有民主人的民主」。威瑪憲法的制定者除了架構起所謂的「程序性民主」之外，同時更在議會制的基礎上賦予民選的總統強大的權力—半總統制，加上欠缺民主文化，以及存在著反體制的政黨，致令威瑪憲法像是特洛伊木馬。最後在議會政治失敗的亂局中，希特勒 (Adolf Hitler) 率領納粹黨徒從木馬中一躍而出，用原本是保護民主的權力將民主政體合法地謀殺掉。

二戰後的聯邦德國痛定思痛，記取威瑪共和失敗的經驗，雙管齊下，重建民主。其除了在基本法中採用議會制的憲政體制和建設性不信任投票的機制外，更增列對違反民主原則或意圖推翻民主憲政體制的政黨之處罰規定，建立起所謂的「防禦性民主」。另外，大規模的政治文化改造運動，民主文化被有計畫地塑造，加上戰後聯邦德國的經濟持續繁榮，產生了大量的中產階級，除了有利於民主文化的出現，也導致政黨體系集中化與穩定化。在制度輸出面「產出效果」(output effect) 的有利基礎上，再進一步創造「制度效果」(system effect)，終於成就了聯邦德國民主化的成功。

關鍵詞：程序性民主、半總統制、建設性不信任投票、防禦性民主

* * *

壹、前 言

「民主化」(democratization) 意指朝向民主的政治與社會變遷，其過程可分為二個階段：一、「民主轉型」(democratic transition) 階段 (準備階段與決定階段)；二、「民主鞏固」(democratic consolidation) 階段。民主化成功意味民主鞏固已完成，亦即民主已經內化成為社會與個人生活的一部分，人民與菁英 (尤其是政治菁英) 在行為、態度與憲政的層次上認同民主的程序與制度，視民主為政治領域中唯一的遊戲，

* 經兩位匿名審查人對本文提出許多寶貴的意見，特在此表示謝意。



即使面臨嚴重的政治與經濟危機，仍然堅信任何進一步的政治變遷也必須以民主程序為依歸。^①

政治學者杭亭頓 (Samuel P. Huntington) 將民主化發展的歷史區分為三個階段，其存續時間分別是：1828-1926、1943-1962 以及 1974-1990 年代初。每一階段的民主化運動皆如同波浪一般，促使部分國家接二連三地朝向民主方向轉型，故亦稱為「民主化之波」(democratization wave)；然而其中也存在著「反潮」(reverse wave)，部分已轉型為民主的國家轉而朝向非民主方向改變。^②由三波的民主化經驗得知，通往民主的路徑不止一條，故民主轉型的出現是無法用一個普遍理論來加以解釋的。^③英、美的民主是經過多年逐漸演化而達成的，印度的民主是模仿而來的，葡萄牙的民主的是因革命而產生的，俄羅斯的民主是由於共產政權的崩潰而建立的，而(聯邦)德國^④與日本的民主則是因為戰爭失敗被軍事佔領後，由外力所施加的。^⑤

在理論定義上，儘管對於「民主」(democracy)的任何一種型式或單一化的定義解釋均無法令人滿意；不過，作為一個經驗性的研究概念，政治學者對於民主的內涵，大致上已經有一個狹義的共識焦點，亦即將民主視為是一種形成政府的制度安排。換言之，民主只是一種政治方法，一種選擇政治領導人的機制。誠如熊彼得 (Joseph A. Schumpeter) 所說的，民主「乃是達成政治決定的制度安排，在此種安排下某些人相互競逐人民的選票藉以獲得決策的權力。」^⑥政治的實踐經驗證明，此一強

註① 參閱 Juan Linz & Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), p. 16.

註② 參閱 Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), pp. 13-26.

註③ 關於民主轉型的理論探討主要有三：一、現代化理論途徑 (modernization approach)，主要以李普賽 (Seymour M. Lipset) 的作品《政治人》(Political Man) 為理論代表。二、「轉型理論途徑」(transition approach)，主要以羅斯托 (Dankwart Rustow) 的文章「民主的轉型」(Transition to Democracy) 為代表。三、結構理論途徑 (structural approach)，主要以摩爾 (Barrington Moore) 名著《獨裁與民主的社會起源：現代世界中的貴族與農民》(*The Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*)。參閱波特 (David Potter) 等著，王謙等譯，*民主化的歷程* (台北：韋伯，2003年)，頁 14-29。

註④ 聯邦德國是「德意志聯邦共和國」(Bundesrepublik Deutschland/BRD) 的簡稱，它是在 1949 年建立於美、英、法三國在德國西半部佔領區的民主國家。從 1949 年到 1990 年這段分裂期間，因為在德國東半部的土地上同時存在另一個由共產黨所主政的德意志民族國家——「德意志民主共和國」(Deutsche Demokratische Republik/DDR)，簡稱「民主德國」，當時為方便區別，聯邦德國被通稱為「西德」，民主德國被通稱為「東德」。1990 年兩德統一之後，共產黨專政的民主德國走入歷史，東、西德合而為一，世界上遂只剩下民主自由的聯邦德國。聯邦德國是德國歷史的承襲者，德國史在 1871 年到 1918 年的期間稱為「第二帝國」，1919 年到 1933 年是「威瑪共和」，1933 年到 1945 年希特勒 (Adolf Hitler) 統治下的德國為「第三帝國」，1945 年到 1949 年美、英、法、蘇軍事佔領與統治下的德國是所謂的「佔領時期」，1949 年到 1990 年則是一個民族兩個國家的「分裂時期」。為了區別，將希特勒統治下的第三帝國亦稱為「納粹德國」。

註⑤ 參閱 Adam Przeworski, *Democracy and the Market* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), chap. 1; Samuel P. Huntington, *op. cit.*, chap. 1.

註⑥ Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York, 3rd ed., 1950), p.269; 亦可參閱 Samuel P. Huntington, *op. cit.*, pp. 5-13.



調以「選舉」與「政治菁英的競爭」來「產生政府」的熊彼得式民主是值得追求的。然而，它的實現方式不僅存在著多種可能性，而更重要的是，一旦民主被締造出來後，民主是否能夠持續下去，卻是充滿了挑戰性與不確定性。所以，赫爾德（David Held）說：「雖然，今天許多國家可能是民主的，但它們的政治制度史卻揭示了民主的安排是易碎的和軟弱的。民主政治是極難造就和維持的政治形式。」^⑦正因為如此，民主化的案例是值得研究的，其重點在找尋出不利或有利民主鞏固的重要因素，以提供第三波民主化的新興民主國家作為邁向「民主鞏固」（consolidated democracy）的經驗參考，並建立起一個普遍理論。

德國民主化的經驗正好提供給我們一個極為難得的研究案例，因為此一案例同時包含兩次民主化的對照經驗，一是失敗的，另一是成功的。德國第一次與第二次的民主化皆具有相同的出發點，亦即民主轉型皆是戰爭失敗的結果；然而，其最後的結局卻是兩極化的：威瑪共和（1919–1933年）的結局是淹沒於法西斯主義的反民主逆流之中，聯邦德國（1949年迄今）則發展成為令人稱羨、穩定而成熟的民主國家。^⑧或謂「歷史給人的最大教訓，就是沒有給人教訓」；不過，作為德國第一次的民主試驗以及第一波民主化長波中的新興民主共和—威瑪共和失敗的經驗確實帶給德國人極大的教訓與省思。

作為德國第二次的民主試驗以及第二波民主化的新興民主國家—聯邦德國，從締造民主政體至今已過半個世紀，除了已晉升為世界上老牌民主國家之一，同時更是民主化成功的重要典範。現今聯邦德國的民主體制，是第二次世界大戰後經由精心匠工的制度設計之結果，其重要的特徵是「防禦性民主」（wehrhafte Demokratie/defensive democracy）。由聯邦德國的成功經驗得知，縱然民主轉型可以經由外力強制施行，但民主鞏固卻無法假手外力強制而達到成功的。而唯有從前車之鑒才能理解，為何聯邦德國在其民主鞏固的過程中，特別重視經濟面與文化面的因素及其相關的措施與政策。

本文的研究主旨在於探討德國民主化的經驗，希望或能對屬於第三波民主化浪潮中的新興民主國家—台灣在民主鞏固的摸索，甚至跌撞的過程中有些許的參考價值。在此主旨下，本文所要處理與探討的問題是：究竟是那些因素促成以「選舉」與「政治菁英的競爭」來「產生政府」的熊彼得式民主的威瑪共和失敗？聯邦德國的防禦性民主有何特徵？具有防禦性民主機制的憲政體制與民主鞏固的關係如何？除了制度面的防禦性憲政體制及其它法律制度之外，在制度所存在的系絡環境等非制度面究竟有那些重要因素促成了聯邦德國民主鞏固的成功？而經由比較德國兩次的民主化經驗，

註⑦ 赫爾德（David Held）著，李少軍等譯，*民主的模式*（台北：桂冠，2002年），頁1。

註⑧ 威瑪共和的失敗已經是一個客觀的事實，本文的重點之一在探討德國第一次民主化—威瑪共和失敗的因素，但並未全盤否定威瑪共和的民主，認其一無可取。希特勒的獨裁統治固然造成德國的政治與道德傳統的可怕斷裂；不過，聯邦德國民主體制的許多部份仍然是延襲或改良自威瑪共和的舊制。聯邦德國的民主化是成功的，亦是有目共睹的，但「成功的民主」絕不等於「完美的民主」。成功的民主是一種實然的存在，必定有其不足以及受批判之處；而完美的民主則是一種應然的規範標準，其在過去與現在從未出現過，未來也不可能出現。

自然浮現出一個問題：是否民主轉型必須同時進行「轉型正義」的處理？由於篇幅所限，本文有不足與疏漏之處，筆者祈請讀者見諒。此外，如果讀者具備一些關於德國的政治、法律、經濟與歷史等方面的初步知識，將有助於加深對本文的理解。

最後，必須說明的是，本文的研究方法係採用「新制度主義」(the new institutionalism)的研究途徑。新制度主義者假定，民主政體不僅依賴社會與經濟條件的支撐，同時也必須依賴政治制度的規範導引。^⑨亦即影響民主化成敗結果的因素，除了制度性因素之外，更有非制度性因素—所謂的「系絡環境因素」，其中經濟與文化兩因素是研究重點。因為沒有經濟、文化等非制度性因素的配合，單靠法規所架構的制度並不足以建立與維持民主體制。對於制度性因素的探討與分析，本文將集中在憲政體制、選舉制度與政黨三個面向上。由於「轉型正義」的問題對於德國兩次民主化的結果有相當程度的影響，因而將其置於非制度性的因素中來探討。筆者認為，透過此一研究途徑與架構，或能對德國民主化的經驗有更全面性與更系統性的理解。

貳、德國第一次民主化的經驗：威瑪共和的毀滅

1918年底，德國因為第一次世界大戰的軍事潰敗引發國內秩序迅速失控，整個社會陷於幾乎是無政府的混亂之中，德皇威廉二世(Wilhelm II)被迫退位，第二帝國頓時瓦解。在一種幾乎是內戰狀態的情境中，德國社會民主黨(簡稱「社民黨」/SPD)主席艾伯特(Friedrich Ebert)由第二帝國最後一任總理巴登親王(Prinz Max von Baden)手中接掌政權。1919年8月頒布威瑪憲法，據此憲法建立德國第一個民主政體—威瑪共和。然而，此一產生於第一波民主化長波中的新興民主共和，最後卻淹沒於法西斯主義的反民主逆流之中。1933年，希特勒(Adolf Hitler)正式將威瑪共和的民主政體「合法謀殺」掉，開啓了德國史上最黑暗的一頁—希特勒的個人獨裁統治。本文筆者將從兩個面向：法律規範的制度面與制度所存在的系絡環境—經濟、文化等非制度面來探討德國第一次民主化失敗的因素。

一、威瑪共和的毀滅：制度性因素

(一) 憲政體制：潛藏獨裁可能性的半總統制

1. 總統的獨裁權、任免總理權與解散眾議院權：強勢總統

德國在第二帝國時期的政治傳統主要有四個特徵：第一、皇帝獨立於國會之外，握有政治實權且是民族統一與國家利益的代表；第二、總理由皇帝直接任免，毋須對眾議院負責；第三、眾議院被視為只是反映社會分歧利益的純民意代表機關；第四、不信任與漠視政黨，故政黨不被賦予組建政府、統治國家的責任。由於受到此一政治

註⑨ 參閱 Alfred Stepan & Cindy Skach, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspectives," in Juan Linz & Arturo Valenzuela (ed.), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994), Vol. 1, p. 119.



傳統的影響，致令威瑪憲法的起草者決定在議會民主制的共識基礎上，另外形塑一個外在於眾議院且具有直接民意基礎的國家元首，以作為體現民族與國家在政治上的統一性與完整性的代表。其考量是：在政府與眾議院之間，因為衝突而導致政治危機或在人民與國家陷入緊急情況時，作為國家元首的總統必須能夠跳脫眾議院中政黨的掣肘，甚至直接對抗代表政黨利益的眾議院意志，站在公共利益的立場上來行動。基此考量，威瑪共和的憲政體制就被建構成為具有混合議會制與總統制精神的半總統制（semi-presidentialism）。

再者，制憲當時的德國正處於動盪不安的情境中，負責制憲的國民會議代表們認為，「處於一個危險時代，一個政府所需要的不只是民主而已，更重要的是必須強大」。這種民主中最重要因素便是一個強而有力的行政權。^⑩於是，制憲者除了將總統設計為獨立於眾議院之外，具有直接民意基礎的憲政機關，並且賦予總統直接任免總理（威瑪憲法第 53 條）與主動解散眾議院（威瑪憲法第 25 條）的權力之外，更在憲法第 48 條中注入了緊急政府的設計，以滿足上述之考量。此一憲政體制的設計，一方面創造了一個可能的強勢總統，另一方面則為危機時的憲政獨裁提供一個法律地位，令其能以民主與憲法之名來運作。

威瑪憲法第 48 條第 2 項規定：「如果國內的公共安全與秩序發生重大紊亂或危害時，為恢復公共安全與秩序，總統得採取必要的措施，必要時得使用武力進行干預。為此目的，總統可暫時全部或部分停止本憲法第 114、115、117、118、123、124 與 153 條所規定的基本權利。」此一權力德國學者稱之為「總統的獨裁權」（Diktaturgewalt des Reichspräsidenten），正因為憲法第 48 條是賦予處理危機的緊急政府之法源，所以本條款也被稱為「備用憲法」（Reserveverfassung）。憲法起草著蒲雷斯（Hugo Preuss）曾如此暗示：第 48 條已準備不管在任何真正重大的危機下，都要服從政府；而總統應被視為一個確定的中心人物，亦即是一個不可動搖的領導中心。^⑪不可否認的是，正因為有「備用憲法」，才使得威瑪德國能夠渡過早期的內政與經濟危機，直到 1924 年動盪不安的局勢才暫時穩定下來。^⑫

由於威瑪憲法對於總統獨裁權的行使缺乏明確的規範，使得威瑪共和的統治者在面對戰後歐洲以及國內的混亂局勢，很難堅定地去推行與鞏固此一剛萌芽的民主。雖然，第 48 條緊接著在第 3 項規定，總統行使獨裁權、發布緊急命令須迅即報告眾議

註⑩ 羅士特（Clinton L. Rossiter）著，楊日旭等譯，*近代政府如何渡過危機*（台北：黎明，1987 年），頁 40。

註⑪ 同前註，頁 48。

註⑫ 由於從 1920 年起，政府成為無法獲得眾議院多數支持的少數政府，其存續有賴眾議院的「寬忍」（Tolerierung），而眾議院內的政黨也長期陷於無法形成多數黨團的狀態，為了處理迫切的危機，只能藉助此一「備用憲法」，因此立法權自然轉移到仰仗總統獨裁權的政府這邊。直到 1924 年，艾伯特總統總共發布了 136 次緊急命令，不過由於艾伯特尊重議會政治的個人民主信仰加上其所發布的緊急命令都是基於政府的請求，而且毫無疑問的，政府也沒有違背眾議院多數的意志與決議，所以立法權與行政權之間的平衡並沒有被破壞。再者，這些臨時性的緊急命令都是保護新共和國，維持人民的安全所必須的。參閱 Udo Wengst, "Vom Reichspräsidenten zum Bundespräsidenten," in Bundeszentrale für politische Bildung (ed.), *Deutsche Verfassungsgeschichte 1849 – 1919 – 1949* (Bonn, 1989), p. 78.

院，若眾議院反對時，其一切處置立即失效。但是，小黨林立的眾議院卻難以通過決議來對抗總統行使獨裁權的意志，加上總統可透過解散眾議院，以攔阻萬一眾議院真的形成多數意志。故而經由此一程序上的操弄，遂令眾議院的立法權是可被總統的獨裁權取而代代之的。再者，總統若將任免總理權與解散眾議院權巧妙地交互運用，則在小黨林立的眾議院無法形成一個制衡多數的情形下，以總統制的外造型政府取代半總統制的內造型政府，在法律制度上是可能的、也是允許的。^⑬

或謂總統的一切命令須有總理或部長的副署，緊急命令亦是不例外；然而，當時的主流見解卻認為：罷免總理和解散眾議院的命令不在此限。此一偏袒總統一方的見解，在實務運作上，可能會導致半總統制下的總統與總理所領導的政府之間以及總統與眾議院之間的權力制衡關係被破壞，成為開啓總統個人獨裁統治一合法政變（*legaler Staatsstreich*）之門的鑰匙。究其原因，主要有二：第一、副署原本是政府對眾議院表示負責的一項制度，但由於總統可任意任免總理，故而副署制度遂可能變成是總統任意發布緊急命令的橡皮圖章；第二、解散眾議院原本應該是總統對抗眾議院的一種被動的、制衡的權力，但若眾議院反對總統的緊急命令，則此一被動的、制衡的權力則有可能被刻意轉變成總統任意壓迫眾議院的有效武器。

由以上分析得知，威瑪憲法中所鋪設的總統與眾議院相互競爭的二元化憲政體制，令民選的總統能夠堂而皇之地承接眾議院怠於行使、或所放棄的權力。然而，當總統逐漸顯示出強勢的主導意志，而此一意志卻是與議會政治的權力多元之基本思想背道而馳的時候，則出現一個破壞制衡關係的致命性危險恐將難免。在前社民黨主席與眾議院議員艾伯特擔任總統的期間，因其深知總統權力本質上的內在限制以及自我克制的必要性，故此一危險幸而未出現；而在執著於易北河（*die Elbe*）東邊的雍克族傳統（*Junkertum*）以及對於民主體制相當陌生的興登堡（*Paul von Hindenburg*）擔任總統之後，不知節制地施加對分權制衡的民主體制之負面力量，當此一反民主之力在議會政治完全失敗且眾議院喪失制衡力量的最後階段，終於促成了威權總統制的公然出現。^⑭

總的來說，由於威瑪憲法所建構的民主只是一種「程序性民主」（*procedural democracy*），故憲法中架構憲政獨裁的總統獨裁權條款，遂有可能會淪為反民主人士顛覆民主的合法工具，令其可以不需眾議院的同意，任意擺脫制衡關係而遂行個人的獨裁統治。在議會政治陷入危機的情況下，總統的獨裁權若落入反民主人士的手中，則原為保護民主共和的憲政獨裁制度設計，就會被合法地轉化成為通往獨裁統治的橋樑；歷史證明，經此橋樑就是希特勒的個人獨裁政權之出現。事實上，希特勒是鑽憲

註⑬ 威瑪憲法第 53 條規定，總統直接任命總理，而且總理在位需有眾議院的信任。然而，實務上的解釋是，只要總統所任命的總理沒有被眾議院明示的不信任投票所拒絕的話，總理就可以在位並且領導政府。

註⑭ Klaus Megerle, "Regierungsperiode relativer Stabilität: Parteien, Wahlen und Koalitionen bis 1928," in Bayerische Landszentrale für politische Bildungsarbeit (ed.), *Die Weimarer Republik: Der brüchige Friede*, Bd. 2 (München, 1994), p. 60.



法中有關憲政獨裁的漏洞，巧妙地經過公開宣示遵守憲法的合法程序，於就任總理後再回頭轉身來終結，並且摧毀其原本信誓旦旦要遵守的憲法，合法地謀殺威瑪民主。簡言之，威瑪民主失敗的因素中，有相當部份是與總統的獨裁權被濫用有關。原本是制憲者為了保護民主所設計規劃的憲政獨裁手段，最後反而在威瑪共和的毀滅中扮演一個不可忽視的角色。

2.沒有限制的不信任投票權：少數政府的常態化與弱勢總理

威瑪共和的總理由總統直接任命，其所領導的政府無需眾議院的同意而得直接施政，遂令眾議院不必為維持政府穩定，或為政策成敗擔負責任，其致力於反對和批評政府的可能性反而遠甚於支持政府的政策。因此，眾議院自然又退回到其傳統上代表特殊利益以及地方利益的自我定位上，並且形成利益團體與眾議員之間的依恃網絡。再者，承總統之命而直接任職的總理，其所領導的政府卻又必須對眾議院負責，故眾議院得透過不信任投票權的行使，迫使政府下台（威瑪憲法第 54 條）。由於眾議院在採行不信任投票時，僅以簡單的「否定多數」即可推翻政府，眾議院自然流於濫用權力，不負責任地動輒倒閣，卒至於內閣更迭頻繁，遂令穩定的政府無法出現。¹⁵自 1919 年初成立臨時政府，至 1933 年初希特勒組閣為止，14 年之間，內閣更迭共 21 次，平均壽命不過 8 個月，而壽命最短的則不足 2 個月。

眾議院恣意發動不信任投票，令內閣更迭頻繁，除了導致政府不穩定之外，更嚴重的後果是，造成憲政體制的扭曲變形。因為無論是倒閣、或是眾議院改選後，眾議院始終難以形成一個「肯定多數」來組建新的政府，致使少數政府的出現竟成常態化，其除了註定總理的弱勢地位外，更令總統有機會利用任免總理的權力，創造出一個合法的外造型總統政府。在前述的 21 個內閣當中，只有 1 個內閣正式得到眾議院中肯定多數的支持，¹⁶可知少數政府存在的反常現象已經常態化。既然政府不易組成，果若勉強組成，也是淪為得不到眾議院支持的少數政府，故而政治的混亂與無效率勢必難免。在少數政府常態化的威瑪共和，迫使無法獲得眾議院多數支持的弱勢總理，只能在二元體制的權力槓桿上更加地往總統這端靠攏，仰仗總統的解散權來制衡眾議院，以求苟延殘喘。

在議會政治逐漸陷於危機的情況下，遂使得興登堡得以利用任免總理的權力，直接介入組建政府的工作與干預政府的決策，最後再一舉將整個憲政體制由半總統制合法轉型為威權的總統制。當議會政治失敗、政府無效率且又遭逢經濟危機的時候，習於強人統治的德國人民，自然會期待一個強有力的救世主或英雄的出現，而這種期待則會投射到國家利益的代表者與民族統一的象徵——總統身上（一個不可動搖的領導中心）。此時，弱勢的總理為解決危機，似乎也只能進一步地依賴總統的獨裁權，藉發布緊急命令取代眾議院遙遙無期的立法；然而，代價是無法承受的重：犧牲甚至瓦解民主政體的基柱——分權與制衡。

註¹⁵ 參閱葉陽明，*德國憲政秩序*（台北：五南，2005年），頁7。

註¹⁶ 馬克斯（Wilhelm Marx）政府的執政期間：1926年5月到1926年12月。



(二) 選舉制度：比例代表制與異質性多黨體系

作為政治競爭的正式規則—選舉制度可以產生對凝聚力的誘因或反誘因，其反過來，又意涵著一種對承擔政治責任和決斷性地打破僵局的力量之間的妥協或決裂。然而，在社會嚴重分歧以及階級對立敵視的威瑪共和，採用比例代表制反而是產生對凝聚力的反誘因。威瑪憲法第 22 條規定：眾議院議員的選舉採比例代表制；選舉法則進一步規定：議員的當選商數是固定的，全國均為 6 萬張票。比例代表制追求的是公平的理想，其目的在讓社會中各種不同的階級與利益團體在國會中能有自己的代言人；然而，對威瑪共和的民主鞏固而言，其結果卻是弊多於利，而其主要的弊害有二：一是造成政黨與利益團體的結合；二是促成政黨體系的零碎化。^①

在比例代表制下，且又採用封閉名單，選舉的進行實際上是由政黨包辦。而政黨的領導人在決定名單候選人的排名順序時，往往偏愛有利益團體奧援的候選人，導致政黨與各職業別以及經濟別的利益團體結合在一起。這種結合使得利益團體及其背後的社會文化圈之意識形態，對政黨的影響力得以增強。於是，第二帝國時期的政黨之間沿著不同社會文化圈的階級線衝突的現象，也延續到威瑪時期，而且除了更加牢不可破之外，其強度也增加了。最後，令政黨更加囿於自己所代表的分殊利益以及意識形態，不願犧牲政黨少部分利益，以達成對政治責任的承擔和決斷性地打破政治僵局的妥協。

由於威瑪共和比例代表制選黨不選人，且無門檻條款的規定，每個政黨只需贏得 6 萬張選票，即可分配 1 席眾議院的席位，遂促使有能力的政治人物不是脫黨另組新黨，就是自行建立政黨，以爭取進入眾議院的機會。這種只要贏取全國之中少數選票即可獲得議席的規定，導致了參與眾議院選舉的政黨數目不斷增加，卒令政黨體系無法制度化：1919 年的國民會議選舉，有 19 個政黨提出政黨名單參選；1932 年 7 月的眾議院選舉，提出政黨名單參選的政黨數目則高達 42 個。而眾議院內的政黨數目也由 1920 年的 10 個，增加到 1932 年 7 月的 14 個。^②這種政黨體系零碎化的結果，導致 1920 年的眾議院選舉，威瑪聯盟 (Weimarer Koalition) 失去了絕對多數的席次之後，眾議院內就沒有再出現過多數聯盟了。

政黨體系的零碎化加上政黨囿於本身所代表的利益以及意識形態，促使政黨之間離心競爭的現象出現，遂令一個只有分歧卻無交叉的異質性多黨體系出現，最後導致議會政治因分歧的政黨之間無法形成交疊的多數共識而陷入危機。迨至反體制的共產黨與納粹黨大舉進入眾議院後，公然形成一個「阻擋的多數／否定的多數」(Sperrmehrheit)，其癱瘓眾議院運作的策略等於是正式宣告議會政治的徹底失敗。而總統、總理與眾議院間的權力關係失去了平衡且迅速滑向總統這一端，則是議會政治失敗的結果。

註① 參閱郭秋慶，*德國選舉制度與政黨政治*（台北：志一，1996 年），頁 59 以下。威瑪共和的總統選舉制度採絕對多數決制，眾議院議員選舉採比例代表制。總統選舉的第一輪選舉往往被小黨作為宣傳政黨理念以及測試政黨實力的政治舞台，真正影響威瑪德國政黨體系的是眾議院議員的選舉制度。

註② Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem* (Opladen: Leske & Buderich, 1990), p. 188.



（三）政黨：錯誤的定位與反體制政黨

民主政治就是政黨政治。蓋民主政治的運作必須仰賴政黨，而且民主原則越被落實，政黨在政治過程中所扮演的角色越重要。尤其在採議會制政府的國家，政黨的角色不僅是選舉過程的參與者而已，同時更是對於經由選舉程序所形成的權力中心—國會與政府的運作與組成扮演著關鍵性的角色。反觀威瑪憲法的制憲者，其在採用議會制的內造政府體制，並且賦予眾議院作為國家憲政的中心角色時，卻對整個民主體制能否順利運作的關鍵所在—政黨，有著根深蒂固的不信任。他們認為，政黨是利益團體的代表、是破壞民族團結的派系（faction）、是沒有能力來承擔統治的責任。於是，在不信任政黨的傳統觀念氛圍中，制憲者遂採取漠視的態度，不承認政黨是公法上的團體，拒絕授予政黨在憲政領域中應該享有的法律地位。故而在威瑪憲法中，「政黨」這個政治名詞是以負面的意義呈現。憲法第 130 條規定：「公務員是全民而非黨派的公僕（Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei.）」顯然地，制憲者是採取一種不信任與有意漠視的態度來對待政黨。

直到第二帝國瓦解，德國的政黨從未被迫賦予承擔統治國家的直接政治責任。不信任政黨的威瑪憲法制定者，試圖利用自由委任性質的議員制度（威瑪憲法第 21 條：眾議員僅服從其良心……。）以及一個超然於政黨之上的總統，來阻隔政黨對於政治過程的影響力。儘管如此，在實際的憲政運作上，威瑪共和仍然是一個不折不扣的政黨國家。蓋立法的任務、政府的組建與監督，在在都需要政黨透過其在眾議院的黨團來完成，而政府的有效運作與存續更需要眾議院多數黨團的支持與信任。然而，面對此一角色功能一百八十度的大轉變，政黨本身卻依舊囿於承襲自第二帝國時期的政治傳統與政黨的行為模式，不願彼此妥協以形成多數，共同承擔起組建政府的責任；反而恣意倒閣，任令少數政府常態化，坐視政治危機的出現與惡化。

無可諱言，對於威瑪德國的議會民主制最具顛覆性的力量，主要是來自極右與極左的反體制政黨。希特勒對其納粹黨徒說，我們納粹黨「不是只為議會的目的而存在，……我們納粹黨不是只為了議會的席次而奮鬥，我們是為了民族的解放而奮鬥。」¹⁹威瑪共和晚期，反民主的納粹黨、國家人民黨以及共產黨迅速壯大，且大舉進入眾議院。其無視政黨本身在代議民主中的功能性角色，口口聲聲為追求絕對利益而完全癱瘓眾議院的運作，使得威瑪共和的民主快速地被推向致命的深淵。²⁰

二、威瑪共和的毀滅：非制度性因素

（一）忽略轉型正義：建立在專制傳統上的民主

註¹⁹ Ambros Schor, "Machtgreifung und Gleichschaltung: Die Nationalsozialisten erreichten den totalitären Staat," in Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (ed.), *Der Nationalsozialismus: Machtgreifung und Machtsicherung* (München, 1988), p. 51.

註²⁰ 參閱葉陽明，*西德政黨論*（台北：黎明，1990年），頁63-64。



作為德國第一個民主政體的威瑪共和，其成立是戰爭失敗的結果，並不是一種帶來新秩序、強有力的民主憲政運動勝利之結果。因此，雖是新的民主共和，卻極少動搖到社會的上層結構與傳統的專制政治之意識形態。第二帝國所遺留下來的頑固顛覆的舊官僚體系和效忠於普魯士霍亨索倫（Hohenzollern）王朝的軍隊指揮系統，以及難以扭轉的專制威權觀念，仍舊牢牢盤據整個國家與社會。有鑑於此，獨立派社民黨（USPD）主張解散舊官僚體系與軍隊指揮系統，藉以達到行政與軍隊的全面民主化，惜無法貫徹，遂憤而退出政府，改採反體制的激進政治路線。

轉型正義的處理既無法進行，遂令威瑪共和無法與第二帝國截然一刀兩斷，導致民主無法建立在新的社會、經濟與文化的權力結構之上，反而是附屬在舊帝國專制保守的體制結構之上。至於掌權的第二帝國時期的「局外人」—社民黨人與中央黨（Zentrum）人，其所關心的只是手中已經得到的權位，對於轉型正義的問題則無力，甚至無心處理。在各級政府中，許多舊時代的保守人士仍然身居高位，不動如山，繼續保有傳統的權威和部分的決策領域（尤其在軍事、文化、教育、司法與大眾傳媒等領域）；事實上，這些專制帝國時期的「局內人」早就過時而不合時宜了。^①再者，第二帝國的象徵符號與神話學，依舊不可動搖地盤據在社會中的各個角落與人民的記憶裡。因此緣故，威瑪共和的民主政體「被許多德國人視為是純西方國家的產品，因而覺得是陌生的與『非德意志的』」。^②

轉型正義的無力處理也充分表現在制憲當時的共和派與帝制派之間的針鋒相對、互不相讓。威瑪憲法中有許多妥協是屬於「非真正的妥協」，也就是說，實際上並未達到實質性的妥協結論，只是藉由一個形式的妥協條款將立場歧異的主張全盤納入憲法之中。經由這種不為決定的形式妥協，雖然暫時掩飾那些無法達成共識的立場衝突，但卻延遲了憲法本身應為政治決定的任務；因此，威瑪憲法被稱為是「一部沒有決定的憲法」（eine Verfassung ohne Entscheidung）。^③憲法既是共和派與帝制派各取所需，各自表述的沒有交疊共識之文件，則價值混淆與認同矛盾的現象難免。憲法中對於「民主共和國」的政治存在形式之規定與其應有秩序展現的決定竟然是德意志「帝國」，亦即雖是新的民主共和國，其國家名稱卻依舊是德意志帝國。此外，對於國旗的規定竟也保留了被視為反民主與反共和的第二帝國象徵符號—「黑白紅」的帝國國旗作為共和國的商船旗。國旗的問題涉及到對過去歷史的評價，反體制的右派政黨堅持保留「黑白紅」的帝國國旗，其目的在利用它作為強有力的象徵，以連結光輝燦爛的

註① 同前註，頁27。

註② Kurt Sontheimer, *Grundzüge des politischen Systems der neuen Bundesrepublik Deutschland* (München, 15th ed., 1993), p. 14.

註③ Gotthard Jasper, "Der Geist von Weimar: Die Grundentscheidungen der Weimarer Verfassung und ihre Bewahrung," in Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (ed.), *Die Weimarer Republik: Das Schwere Erbe*, Bd. 1 (München, 1987), p. 147. 就憲法本身而言，由於形式妥協規定根本沒有做出實質的政治性決定，也就沒有意志的存在，憲法因此也失去作為因決定而產生「法」的概念。



第二帝國與英雄式戰爭事蹟的歷史記憶。^④

在學校教育以及右派政黨所操控的媒體刻意宣傳下，對於鐵血宰相俾斯麥（Otto von Bismarck）與被稱為大帝的普魯士國王腓特烈二世（Friedrich II, der Große）的英雄崇拜依舊延續到威瑪時期，甚至被右派政黨渲染與誇大成為德意志神話。然而，若要建構新的民主認同與價值系統，則勢必要鏟除上述那些專制帝國的神話學。若這些神話繼續存在，則共和國的民主政府之一切作為，不啻是冒瀆了這些每一位德國學童都知道的英雄人物。顯而易見，威瑪共和的民主政府對反民主的歷史觀與價值系統之全面改變，有其迫切需要；然而，真正能做到的希望卻是渺茫的。^⑤威瑪共和滅亡後，流亡在外的社民黨終於清楚地看到自己所犯下的忽略轉型正義的錯誤：「德國的工人階級運動，在戰爭期間曾導向錯誤，戰後仍一成不變地接收舊有一切組織結構，這可是一個歷史性的大錯誤。」^⑥

（二）經濟危機：民主政府的正當性基礎消蝕與強人政治的期待

無論是民主政體還是獨裁政體，經濟危機都會傷害到政府的正當性，且會偶然地使民主政體轉變為獨裁政體，反之亦然。蓋經濟危機往往會導致嚴重的社會衝突與信任危機，最後更轉變為政治上的正當性危機。而經濟危機對民主政府的傷害，最典型的例子則是發生在德國的威瑪共和。^⑦

由於凡爾賽和約的巨額賠款負擔，外加許多需要政府支出的財政開銷（例如 1923 年的魯爾區人民以罷工運動抵抗法國與比利時的軍事佔領行動），使得政府的債台不斷高築，不得不採行膨脹性的財政政策。最後，導致馬克重挫貶值，引起可怕的通貨膨脹。在通貨膨脹最嚴重的階段，寄信的郵資與生活所需的麵包皆以兆計，造成社會與政治的不穩定。通膨一方面造成威瑪共和的社會與政治倒退回霍布斯式的人人為敵的原始狀態，傷害了許多文明社會的價值觀，而這些價值觀正是建立一個可以運作的民主制度所需要的。另一方面，為對付通膨所實施的貨幣穩定化措施卻又造成嚴重失業的後果，遂使得原先信任民主政府的支持者感覺到，他們被這個以往熟悉，現在卻變得陌生的民主政府給欺騙了。^⑧由於支持者開始不相信民主政府會有未來，民主政府的正當性基礎遂逐漸消蝕瓦解。

1929 年 10 月，紐約股市崩盤，引爆全球經濟大蕭條，隨之而來的通貨緊縮導致嚴重的失業問題，形成對威瑪德國的議會民主嚴峻的考驗。失業率由經濟大蕭條前的 9.6%，飆升到 1932 年底的 45.1%；失業人數則由 1929 年 9 月的 160 萬人左右，激增

註④ 參閱 Gotthard Jasper, "Improvisierte Demokratie? Die Entstehung der Weimarer Verfassung," in Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (ed.), *Die Weimarer Republik: Das Schwere Erbe*, Bd. 1 (München, 1987), p. 138.

註⑤ 蓋伊 (Peter Gay) 著，劉森堯譯，*威瑪文化* (台北：土緒，2003 年)，頁 152-153。

註⑥ 同前註，頁 33。

註⑦ 波特 (David Potter) 等著，前引書，頁 94-95。

註⑧ 同前註，頁 96、97。參閱 Helmut M. Müller, *op. cit.*, p. 242.



到 1932 年 2 月的 620 萬人。²⁹人民的不滿與憤怒使得納粹黨與共產黨在眾議院選舉中獲益良多，席位大量增加，其結果反而令局勢更加混亂與不安。最後，人民之中逐漸浮現出一種念頭，認為分權制衡的民主政府是無能的，要有效解決危機，唯有採用集權式的政府型態。威瑪共和的民主岌岌可危，即將走到終點；然而，「只有一小部分的人民試圖解救即將毀滅的威瑪共和，大部分的人民則期待一個強人的出現」。³⁰

（三）政治文化：沒有民主人的民主與民主內戰

道爾 (Robert A. Dahl) 認為，所有的政治制度，包括民主的政治制度或早或晚都會面臨嚴重的危機；不過，一個健全的民主文化將會幫助一個民主國家渡過這些嚴重的危機。所以，若一個國家的民主政體沒有健全的民主文化予以支撐，則當此一國家遭遇嚴重的危機時，就可能會朝向威權主義發展。³¹故同處於 1930 年代早期的經濟危機風暴中的英、美等國，其民主依舊屹立不搖，而德國威瑪共和的民主則淹沒於法西斯主義的民主反潮之中。如果說，由總統獨裁條款所架構起來的憲政獨裁加速了威瑪共和民主政體的顛覆，則其背後必有一項影響更深遠的條款在運作，使得威瑪共和毀滅的機會成熟。³²很明顯的，答案就是政治文化。由於威瑪共和的民主是「沒有民主人的民主」(Demokratie ohne Demokraten)，故此一德國的第一個民主如同是蓋在沙灘上的城堡，難逃在疾風暴雨中被反民主的浪潮掏空基礎而崩潰的命運。

事實上，威瑪共和的民主是被當時大多數的德國人民視為是結束戰爭的前提要件，而不得不承受的。對長期受專制主義影響的德國人民而言，民主是陌生的與非德意志的。甚至許多知識份子 (例如 Oswald Spengler, Arthur Möller van Bruck, Ernst G. Jünger, Friedrich G. Jünger 以及 Carl Schmitt 等人) 也不相信民主，認為實行民主沒有必要性，因為德國人民尚未成熟到能夠適應民主的議會政治之運作。顯然地，大多數的德國人民只是將民主視為歷史潮流下無可避免的政治變遷，只能無奈地承受，但絕不肯相信民主會有未來。

根據估計，當時 4 個德國人民之中只有 1 個是真心支持民主的，另 1 個則痛恨民主，而其他 2 個則是屬於所謂的理性共和派人士。理性共和派人士將民主視為是無法阻擋的歷史潮流而承受，但卻無意放棄第二帝國的專制主義之價值系統，去交換陌生而且不可靠的民主運作，其內心毋寧是失落與矛盾的。³³當政治、經濟陷入危機時，這

註 29 Klaus Armingeon, "Sozialstruktur, Sozialpolitik, wirtschaftliche Entwicklung und Arbeitsbeziehungen," in Bayerische Landszentrale für politische Bildungsarbeit (ed.), *Die Weimarer Republik: Der brüchige Friede*, Bd. 2 (München, 1994), p. 121. 當時流行一則笑話，學生們被問到畢業後有何打算時，他們都會異口同聲地回答：失業。這則笑話反映出年輕人的不滿與無望，導致了年輕人的激進化與一面倒傾向納粹黨的現象。

註 30 Kurt Sontheimer, *op. cit.*, p. 14.

註 31 道爾 (Robert A. Dahl) 著，張佑宗譯，「民主文化與經濟」，載於田弘茂、朱雲漢等 (編)，*鞏固第三波民主* (台北：業強，1997 年)，頁 97、102。

註 32 參閱羅士特 (Clinton L. Rossiter) 著，前引書，頁 88。

註 33 蓋伊 (Peter Gay) 著，前引書，頁 42。



些人數最多的理性共和派人士在痛批無效率的民主之餘，立即轉而支持反民主的共產黨、或納粹黨所追求絕對國家利益的威權運動。

在威瑪共和的最後階段，人民發現他們的情境正是哲學家海德格（Martin Heidegger）^④所說的「顛覆之情境」（Umsturzsituation）。在這種情境中，人民對民主徹底失望，不再視民主為政治領域中唯一的遊戲，寧願相信唯有透過行動才能解決問題，才能推翻無效率的民主，而這種帶著道德理想色彩的行動往往流於革命暴力。在原本就反民主的共產黨之外，右派的國家主義者與納粹黨人更結盟成為勢力龐大的「哈赤堡陣線」（Harzburger Front），誓言推翻威瑪共和的民主政體。政治鬥爭趨於狂熱化與極端化，導致暴力衝突的民主內戰出現：眾議院的運作被反體制政黨完全癱瘓，街頭巷尾每天上演左派與右派極端主義者的流血械鬥。為了對付革命暴力活動的日益擴散與升級，政府依據總統的獨裁權公布了許多嚴峻的緊急命令，眾議院的權力數度被禁，某些政黨與刊物不是被解散就是被停刊，人民的權利與自由也受到嚴格的限制。

總統獨裁權的行使目的在於保護憲法與民主；然而，若將此權力交予反民主的毀憲者，則將會是一個致命的轉變。巴本（Franz von Pappen）總理（1932年6月–1932年11月）因眾議院通過對其不信任投票案後，竟然利用總統獨裁權無限期解散眾議院。最後，威瑪共和的頭號敵人—希特勒利用總統獨裁權摧毀整個威瑪共和的民主；弔詭的是，納粹黨是獲得人民的支持而成為眾議院中的最大黨（團），希特勒也是經由民主合法程序被興登堡任命為總理的。依照憲法中的程序正式宣誓就職的希特勒，在誓言保護憲法與民主之後，隨即迫不及待地凍結威瑪憲法，終結德國第一次的民主化。

三、小結

貝梭（Richard Bessel）在分析1919年到1945年的民主反潮期間，歐洲民主政體崩潰的因素，歸納出6個共同因素：戰爭的負面影響、嚴重的經濟困境、分裂的社會、政黨數量過多以及缺乏國會或民主政府的悠久傳統。^⑤本文在上述對威瑪共和毀滅的分析中所歸納出的因素，除了呼應貝梭所提出的6個因素之外，更認為在嚴重分裂以及階級對立衝突的社會基礎上採用比例代表制的選舉制度與未能處理轉型正義的問題加上欠缺民主文化同樣也是導致此一德國第一次民主化失敗的重要因素。^⑥本文續對德國第二次民主化成功因素的分析，亦是依循制度面與非制度面的分析架構來進行，首先是探討德國第二次民主化成功的制度性因素，其次是非制度性因素。

註④ 海德格為著名的哲學家，其著作《存在與時間》（*Sein und Zeit/Being and Time*）是存在主義哲學的名著。海氏在希特勒上台後表現出明顯的親納粹傾向，甚至在1933年加入了納粹黨，因而出任弗萊堡（Freiburg）大學校長。海氏的親納粹是戰後德國學界的熱門話題；1949年在清查納粹運動中，海氏獲得的評定結論是「脅從份子，免於制裁」，因而勉強保住了弗萊堡大學的教職。

註⑤ 波特（David Potter）等著，前引書，頁112~113。

註⑥ 有關威瑪民主失敗的因素，可參閱葉陽明，前引書，頁6~7。



參、德國的第二次民主化：促成民主鞏固的制度性因素

為何制度分析對新興民主國家的民主鞏固特別重要？因為作為框架規範的政治制度透過其對政治制度中行動者的行為之影響（向心競爭或離心競爭？），其結果將轉而影響到政治制度本身的穩定性。另外，作為競爭規則的政治制度，透過其對政黨體系的影響，可以轉而影響新締造的民主政體的被接受度及其統治能力與效率。所以，杭亭頓肯定政治制度對民主鞏固的重要性。^⑳雖然，李普賽認為，政治制度通常對於民主鞏固並沒有很大的影響，重要的反而是經濟以及文化因素；儘管如此，李普賽也肯認，聯邦德國的政治制度對於民主鞏固有其重要的正面影響。^㉑

一、聯邦德國的民主重建：外力強制的民主轉型與防禦性民主之建構

（一）外力強制的民主轉型

1945年5月8日，納粹德國因敗於第二次世界大戰而無條件投降，結束了希特勒12年的個人獨裁統治。同年6月，美、英、法、蘇發表《柏林宣言》（*Berliner Erklärung*），宣布接管德國的最高統治權，且分四區佔領德國，各區的最高權力則由身兼該區軍政府長官一軍事總督（*Militärgouverneur*，簡稱「總督」）的最高司令官行使。^㉒是年8月，美、英、蘇三國領袖簽署《波茨坦協定》（*Potsdamer Abkommen*，法國在事後加入簽署），確立了佔領德國的政策之基本原則。其中，政治方面的基本原則主要有：民主化、去納粹化、去軍事化、瓦解納粹黨及其組織、嚴格管制教育以及政治權力的去中央化與發展地方自治等十項基本原則。關於戰後德國的民主化，波茨坦協定聲明：「聯軍佔領德國的目的不在消滅或奴役德國人民，……，而是要在民主的基礎上改造德國的政治，且令德國在國際上能協力共同保護和平。」^㉓

在軍政府的指導下，美、英、法三佔領區分別完成由下而上的地方政府重建工作，各邦的邦政府陸續成立。1948年7月，美、英、法三國駐德總督轉交給佔領區內的邦總理《法蘭克福文件》（*Frankfurter Dokumente*），並且訓令其最遲在同年9月1日以前召開制憲會議，俾儘快制定一部憲法（*eine Verfassung*）。在法蘭克福文件中，佔領當局要求德方制定一部符合民主、聯邦制與基本人權保護三項基本原則的「民主憲法」（*eine demokratische Verfassung*），且新憲法必須經由總督批准才能生效，而制憲會

註⑳ 參閱 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968).

註㉑ S. M. Lipset, "The Centrality of Political Culture," in *Journal of Democracy*, Vol. 1 (1990), pp. 80-88.

註㉒ 有關《柏林宣言》請見 Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (ed.), *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Auf dem Weg zur Republik 1945 - 1947* (München, 1985), pp. 39-43.

註㉓ 有關《波茨坦協定》請見同前註，頁 294-298。



議則於制憲完成後立即解散。^{④①}

由於籌建中的新國家—「西德」僅為德國的一部份，德國西區各邦總理憂懼「西德」的成立將會破壞整個德國的統一，於是在數度交涉後，三國總督同意德方的請求：不召開制憲會議，改由「立法會議」（*der Parlamentarische Rat*）制定一部具有臨時性質的「基本法」（*Grundgesetz*）。另外，總督們也同意基本法改由各邦議會的複決取代原本規劃的公民投票。1948年9月1日，在有限的自主權下，立法會議如期在波昂（*Bonn*）召開，時任英國佔領區基督民主聯盟（簡稱「基民黨」／*CDU*）主席的艾德諾（*Konrad Adenauer*）被選為會議主席。^{④②}1949年5月8日，德國戰敗投降後四週年，立法會議正式通過「德意志聯邦共和國基本法」。^{④③}艾德諾說：「這是1933年以來第一個令人愉悅的日子。」^{④④}

同年5月12日，美、英、法佔領當局批准基本法，並且同時宣布，將在（同年）9月頒布《佔領法》（*Besatzungsstatus*）。佔領法在位階上高於基本法，該法除了將國防、外交與外貿等事務的權力繼續保留給佔領當局之外，更規定任何基本法的修改案必須得到佔領當局明確的同意後才能生效；法律在正式呈送到佔領當局後，若21天內無異議，始得生效。甚且，佔領當局認為對於安全或德國民主政治的維持有必要時，尚得行使一切必要的權限。此外，三國軍政府將整合成「高權委員會」（*Hohe Kommission*），繼續行使對德的最高監督權。^{④⑤}批准程序完成後，三國總督隨即轉交基本法予各邦總理，要求各邦議會複決。於邦議會複決的過程中，除了基社黨執政的巴伐利亞邦（*Bayern*）外，所有其它的邦議會率皆投下了同意票。同月23日，基本法正式公布，並於隔日正式生效，「德意志聯邦共和國」遂正式成立。然而，長期受威權統治的德國人民因受到戰敗、破壞、飢餓與貧窮等打擊，且又缺乏充分的自由，對政治並無太大的興趣，只希望儘速在瓦礫堆中重建家園。故基本法的制頒以及新國家的建立，對於德國人民而言，心中是冷淡多於愉悅的，加上佔領當局仍然保留了許多特權，令政治人物無奈，遂令基本法的公布日，並未被宣告為國定假日，大肆慶祝一番。^{④⑥}

註④① 有關《法蘭克福文件》請見 *Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit* (ed.), *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: Das Entscheidungsjahr 1948* (München, 1986), pp. 102~104.

註④② 立法會議的代表共有65名，社民黨與聯盟黨（基民黨+基社黨）皆擁有27名代表，自民黨（*FDP*）有5名代表，共產黨（*KPD*）、天主教中央黨（*Zentrum*）、德意志黨（*Deutsche Partei / DP*）各有2名代表。

註④③ 53票贊成，12票反對。12張反對票分別來自聯盟黨內部的基社黨（*CSU*，全稱：基督社會聯盟，擁有6票）、共產黨、中央黨以及德意志黨。反對的理由如下：基社黨與德意志黨認為基本法賦予聯邦政府過於強大的權力，中央黨認為基本法賦予邦政府干預宗教學校的權力，而共產黨則是從根本上就徹底反對單獨在德國西半部成立新的共和國。

註④④ *Der Spiegel*, No. 48 (Nov. 28, 2005), p. 56.

註④⑤ 有關《佔領法》請見 *Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit* (ed.), *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Gründung des neuen Staates 1949* (München, 1991), pp. 231~233.

註④⑥ 參閱 *Kurt Sontheimer, op. cit.*, pp. 44~45。直到1955年，佔領法廢除後，聯邦德國才成為真正主權獨立的國家。



1949 年 8 月 14 日，舉行聯邦眾議院選舉（*Bundestag*／簡稱「眾議院」）；^④同年 9 月 7 日，聯邦大會（*Bundesversammlung*）選舉自民黨籍的何益斯（Theodor Heuss）為聯邦總統（*Bundespräsident*／簡稱「總統」），隨後眾議院以絕對過半的多數選舉艾德諾為聯邦總理（*Bundskanzler*／簡稱「總理」）。同月 20 日，艾德諾經總統正式任命為總理後，隨即組成新政府，戰後德國正式建立起熊彼得式民主。民主轉型既經完成，接著就是進入民主鞏固的階段。

以上關於戰後德國民主重建過程的歷史描述，目的在指出民主轉型的特殊性與偶然性：聯邦德國基本法的制定與民主政體的締造是經由佔領當局的強制催生，並非來自作為主權者的人民之授權與同意。就此點而言，戰後德國的民主轉型與民主本身所內含的「自主」（*autonomy*）原則是明顯矛盾的，換言之，民主轉型的本身有可能是非自主的，致使民主正當性有所不足。因此，如何爭取人民對民主政府的支持，以增加制度的正當性？便成為聯邦德國在民主化的第二個階段—民主鞏固的首要工作重點之一。

（二）防禦性民主之建構

威瑪共和的毀滅帶給德國一個很大的教訓：不要讓民主的敵人插手使用民主的武器，^⑤如此才能防止民主的敵人利用民主的自由權，從內部背後插刀謀殺民主。所以，為了避免重蹈威瑪共和失敗的覆轍，基本法採取一種防禦性的設計，以保障聯邦德國自由民主的基本秩序（*freiheitliche demokratische Grundordnung*）免於可能的內部敵人之破壞與顛覆。故而，防禦性民主的主要考量即在於「預防多數決原則被濫用」，此一考量在基本法中的制度建構表現在兩方面：一、「永久條款」的確立，二、「法實證主義」（*Rechtspositivismus*）的排除。^⑥

基本法第 79 條第 3 項規定，聯邦制度、人的尊嚴之保護（基本法第 1 條）以及自由民主的基本秩序（基本法第 20 條）不容更改，此即所謂的「永久條款」。關於自由民主的基本秩序，聯邦憲法法院明確指出，基本人權、國民主權、權力分立、負責任的政府、依法行政、司法獨立、多黨制度以及黨派平等……等皆是自由民主的基本秩序之不可或缺的組成部分，是不容被修改與剝奪的。^⑦雖然自由民主的基本秩序之建構是多元的，並非只有單一型式；不過，威權體制、獨裁體制以及極權體制絕對是與自由民主的基本秩序不相容。

為了避免「惡法亦法」以及利用多數決摧毀民主的現象重現，基本法排除了法實證主義的原則，引進了無可放棄的「自然權利」（*Naturrecht*）與「多面向的民主理解」

註④ 選舉結果請見葉陽明，*德國憲政秩序*，頁 15；以及 Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (ed.), *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Gründung des neuen Staates 1949*, p. 133；Dieter Nohlen, *op. cit.*, pp. 202-203.

註⑤ 羅士特 (Clinton L. Rossiter) 著，前引書，頁 88。

註⑥ Wolfgang Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland* (Opladen: Leske & Budrich, 1991), pp. 38-42.

註⑦ BVerfGE 2, p. 1.



(mehrdimensionales Demokratieverständnis) 之原則。多面向的民主理解認為民主絕非只是國民主權與多數決原則而已，民主也包含自由主義的法治國以及多元主義兩項重要原則，換言之，少數固然必須服從多數，多數更要尊重少數，兩原則共同構成民主，缺一不可。

至於防禦性民主的思維在基本法中的具體化如下：凡濫用自由權，尤其是出版、集會、結社等自由權，以攻擊自由民主的基本秩序者，得剝奪此等基本權利（基本法第 18 條）；對反民主的政黨得經由聯邦憲法法院宣告違憲並施以黨禁處分（基本法第 21 條第 2 項）；公務員必須對憲政體制忠誠，否則得開除之（基本法第 33 條）；在別無其它救濟方法的情況下，任何德國人皆有權利反抗著手推翻自由民主的基本秩序者（基本法第 20 條第 4 項），此一反抗權被詮釋為保護或恢復此一基本秩序的「正當防衛權」。

基本法的制定者深知，良好的制度設計只是鞏固民主的必要而非充要條件。制憲者希望藉由防禦性民主來創造並維持一個穩定的制度，俾能有益於經濟成長。進而言之，藉由經濟成長創造制度在輸出面的「產出效果」(output effect)，以爭取人民對制度的支持，增加制度的正當性與穩定性，短期內創造出民主鞏固的有利因素。然而，長期而言，必須在產出效果的有利基礎上，再進一步創造「制度效果」(system effect)，令人民喜歡並且認同制度本身。亦即唯有民主文化的出現，政治制度與其所存在的社會取得結構的同質性與和諧性，則即使在經濟成長衰退或面臨經濟危機，導致對制度的信任出現間歇性降低的時候，民主制度依舊持續運作與發展，這就表示民主已經鞏固了。^⑤

二、憲政體制：一元化的議會制政府

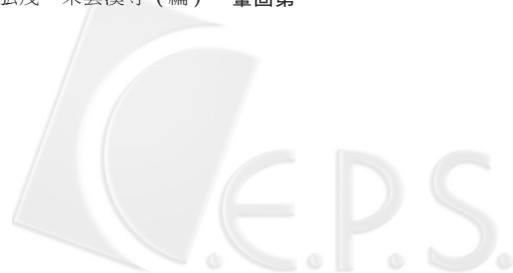
(一) 棄半總統制採議會制：一元化的民主正當性與虛位國家元首

每一種制度的設計皆有其獨特的政治、經濟、社會與文化的背景和條件，無法單憑學理來判斷其優劣；所以，唯有從實踐面來觀察制度的運作，才能有一個完整的瞭解。從實踐面來看，對多數新興民主國家而言，採行議會（內閣）制是比較有利於民主的鞏固，因其僅具一元化的民主正當性，能夠避免立法與行政的對立與衝突，以及防止分裂政府的出現。^⑥制度選擇對新興民主國家的民主鞏固而言，是充滿機會與風險的；無論如何，即使持懷疑態度的李普賽也肯認，聯邦德國的政治制度對於民主鞏固有其相當程度的正面影響，此一肯認主要也是針對聯邦德國改良式的議會制而言。

威瑪時期直接民選產生的總統被賦予獨裁權、直接任免總理權以及主動解散眾議

註⑤ 參閱李國雄，*比較政府與政治*（台北：三民，2004年），頁55~56。

註⑥ 政治學者舒渥斯基（Adam Przeworski）認為，內閣制在最窮的國家，即使相當脆弱，但與總統制相比，其存活率約為其2倍。而在經濟成長的情況下，其存活率約為其4倍。見舒渥斯基（Adam Przeworski）等著，梁崇民譯，「何者使民主制度得以存續」，載於田弘茂、朱雲漢等（編），*鞏固第三波民主*（台北：業強，1997年），頁485。



院權，其在運作上除了造成總統與總理權限之爭以及總統與眾議院的對立之外，更令野心家有可趁之機，利用保護民主的權力來顛覆民主。基本法一改威瑪憲法的規定，廢除二元體系的半總統制，改採一元化的議會制：總統與總理皆是間接選舉產生（基本法第 54 條與第 63 條），只有民選的眾議院具有直接的民主正當性（基本法第 38 條），並且被課以形成絕對多數的義務，以順利選出總理來組成內閣（基本法第 63 條）。再者，基本法更不再賦予總統獨裁權、直接任免總理權以及主動解散眾議院權，令總統僅成爲一個統而不治的虛位國家元首。國家行政大權則由總理及其所領導的內閣掌控，總理成爲真正的最高行政首長，由眾議院以絕對過半多數選出，且僅對眾議院負責。

最後，基本法在廢除總統的主動解散眾議院權的同時，對於眾議院的解散給予更多的程序限制（基本法第 68 條），以維持立法與行政之間的制衡關係。由於基本法追求的是一個有行動能力的政府，而其基礎則在於眾議院中穩定的「總理多數」（Kanzlermehrheit），故基本法規定解散眾議院的唯一情況是：眾議院無法形成總理多數。所以，總理得隨時向眾議院提出信任案，以確認其在眾議院中總理多數的存在事實，向外界保證其政府具有行動能力。若信任案被眾議院否決，表示總理多數已不復存在，則此時總理得向總統建議解散眾議院，而總統於審查總理的建議後，再決定是否要解散眾議院。^{⑤③}

基本法採一元化的議會制政府，令總統成爲虛位國家元首。此一制度安排，在消極方面，避免了威瑪時期的總統成爲憲政體制中的不穩定因素。在積極方面，區分並區隔憲政爲政治運作與政治象徵兩部分，令總理成爲「有效的」（efficient）政治運作部分，是進行實際運作的人物；總統則享有「尊榮的」（dignified）國家元首之地位，成爲憲政體制中的穩定因素。^{⑤④}基本法除了塑造一個令人民愛戴的虛位國家元首外，更積極追求一個地位穩定的總理以及有行動能力的政府，^{⑤⑤}蓋唯有一個穩定且有效率的政府，才能夠在創造經濟成長之餘，進而在制度的輸出面創造出有利於民主鞏固的「產出效果」。

（二）建設性不信任投票：強化總理的地位

爲了避免威瑪時期政黨以不負責任的「否定多數」輕易倒閣所引發的負面政治效應，基本法特別設計了「建設性不信任投票」的機制，以強化總理的地位。亦即眾議院要迫使總理去位，必須先以絕對過半的「肯定多數」選出總理的繼任人，此一不信任投票才算有效。^{⑤⑥}建設性不信任投票的機制，除了防止執掌行政決策大權的總理因

註 ⑤③ 參閱蕭國忠，「議會制國家的解散國會、選舉與組閣之探討 — 以 2005 年德國國會大選爲例」，載於《歐洲國際評論》，第 2 期（2006 年 7 月），頁 114~121。

註 ⑤④ 參閱 Udo Wengst, "Vom Reichspräsidenten zum Bundespräsidenten," in Bundeszentrale für politische Bildung (ed.), *Deutsche Verfassungsgeschichte 1849-1919-1949* (Bonn, 1989), pp. 77~81.

註 ⑤⑤ 在議會制國家中，往往因爲國會中政黨惡鬥而無法形成肯定的絕對多數，導致倒閣頻繁或少數政府持續出現，令統而不治的虛位國家元首有介入政爭以及插手政治運作的機會。

註 ⑤⑥ 有關建設性不信任投票請見蕭國忠，前引文，頁 126~129。



「簡單的不信任投票」通過而成爲「看守總理」，同時更可確保新總理擁有眾議院絕對多數的支持，組建一個穩定的強勢政府。除此之外，建設性不信任投票的機制對政治運作最大的影響是，強化總理的地位，亦即突顯出總理單獨對眾議院負責及其相對於其他內閣部長的強勢地位。

若再參照基本法第 65 條的聯邦政府運作原則：「總理決定政策方針並負其責任。……。」則其理甚明，艾德諾之所以能夠形塑出「總理式民主」（Kanzlerdemokratie）的強勢領導風格之關鍵性因素所在。德國政治學者榮泰默（Kurt Sontheimer）認爲，艾德諾近乎威權領導的風格，其實「並沒有阻礙了民主，反而是爲民主的實現創造了框架條件。」因爲艾德諾的強勢領導風格，除了符合人民對政治領導人的期待之外，更明確地向不信任民主且緬懷希特勒、德皇與俾斯麥的人民展現出一種政治模式：民主與威權彼此並不互相排斥，^⑤民主亦能造就一個強勢的政治領導人以及一個有效率的政府。由於政治的穩定加上有一個強勢總理的領導，遂令聯邦德國能夠迅速從斷垣殘壁中站起來，並且創造了令人民驕傲的經濟奇蹟（Wirtschaftswunder）。

三、選舉制度：附帶選區候選人的比例代表制與政黨體系的穩定化

（一）附帶選區候選人的比例代表制與門檻條款的修改

威瑪共和失敗的經驗，使得基本法的制定者確信，一個運作良好的議會民主制與選舉制度之間具有重要的關聯性。由於德國與許多歐陸國家一樣，一直都受到比例代表制所呈現的公平價值所吸引，因爲它使得社會上的每種利益都能夠獲得代表的機會。然而，爲了不再重蹈威瑪時期政黨體系零碎化與解體的覆轍，威瑪版的比例代表制勢必要修改。也有人建議採用英、美兩國所施行的單一選區相對多數決的選舉制度，其優點在於，可以避免威瑪時期的零碎化政黨體系重現，並且保證民意代表與選區的選民之間彼此負有某種直接義務。基於上述兩種考量，聯邦德國遂採單一選區相對多數決和比例代表制混合而成的「附帶選區候選人（或『人格化』）的比例代表制」（das personalisierte Verhältniswahlssystem），^⑥成爲世界上第一個採用混合選舉制度的國家。

考量到修改容易的問題，故基本法中只提到選舉原則，並未有關於選舉制度的明文規定（基本法第 38 條），故而選舉制度是由（聯邦）選舉法所規範的。根據 1949 年的選舉法規定，第一屆眾議院選舉採單一選區相對多數決和比例代表制的混合制，至於比例代表制的代表，則由（政黨在各邦所提出的）政黨名單推派。在眾議院的法定議席總額中，選區的直選代表與政黨的名單代表的名額比爲 60:40。此一聯邦德國最初的混合選舉制度之運作簡述如下：一、每一位選民只能投 1 票，此一直接對選區候選

註^⑤ *Der Spiegel*, No. 48 (Nov. 28, 2005), p. 60.

註^⑥ Dieter Nohlen, *op. cit.*, pp. 191~192.



人投下的票會自動轉計入政黨的得票（政黨票）；二、設有門檻條款的規定，即政黨必須在一邦中獲得 5% 以上的有效政黨票，或在全國任何一個單一選區中當選 1 席，才能參與眾議院的席位分配。至於政黨的眾議院席位分配以及名單代表推派的方式，其程序主要有四：首先，確定「政黨在全國所獲得總席次」，亦即以政黨票的全國總得票率來分配政黨應得到的席位總數；其次，確定「政黨在每一邦所獲得的席次」，亦即在政黨所獲得的全國總席次中，再按政黨票的邦得票率，來確定政黨在各邦所獲得的席次，其三、「政黨在每一邦所獲得的席次」扣除掉「政黨在該邦已經獲得的選區直選席次」；最後，剩下的席次再由（邦）政黨名單中依序推派代表填補。

1953 年，第一次修改選舉法，眾議員名額分配比例改採單一選區與比例代表各 50% 的比重，並首次採用兩票制（第一票投給選區候選人，第二票投給政黨），5% 的政黨得票率門檻則由邦的範圍擴大為以全國為適用範圍（席位分配的方式不變）。此一修改後的選舉法適用於該年的眾議院選舉。1956 年再度修改選舉法，將在全國任何一個單一選區中當選 1 席的門檻加高為 3 席（見表 1，席位分配的方式不變），1957 年的眾議院選舉適用此一新的選舉法。現行聯邦德國的選舉法第 1 條規定：聯邦眾議院議員依據與選人制度結合的比例代表制原則選舉之。同法第 4 條規定：每位選民有二票，第一票是選舉選區的代表，第二票是選舉政黨名單的代表。^⑤

表 1 聯邦德國眾議院選舉制度的改革（1949-1956 年）^⑥

時間	選區直選與政黨名單的席次比	選民擁有的票數	門檻條款	
			5% 的適用範圍	直選席次底標
1949	60/60	1	任何一邦	1
1953	50/50	2	全國	1
1956	50/50	2	全國	3

資料來源：筆者自行整理。

（二）政黨體系的穩定：政黨數目的減少與向心競爭

李普賽認為，民主的穩定運作有賴於提供不同政策選擇的政黨以作為民主政治一

註 ⑤ 此一「附帶選區候選人的比例代表制」，在我國則習慣稱為「聯立的兩票制」，學者吳東野則稱為「補償式兩票制」。關於德國眾議院的選舉制度請參閱吳東野，「『單一選區兩票制』選舉方法之探討：德國、日本、俄羅斯選舉之實例比較」，載於《選舉研究》，第 3 卷第 1 期（1996 年 5 月），頁 69~102；郭秋慶，前引書，頁 69~76；王業立，*比較選舉制度*（台北：五南，2006 年），頁 30~37；Dieter Nohlen, *op. cit.*, pp. 192~199.

註 ⑥ 1985 年聯邦選舉法修改，該次修改是將原本有利於大黨的席次分配方式一頓特最高平均數法（d'Hondt Highest Average System）改為比較中性的嘿爾—尼邁耶最大餘數法（Hare/Niemeyer Largest Remainder System）。有關嘿爾—尼邁耶最大餘數法與頓特最高平均數法請參閱王業立，前引書，頁 18~25；吳東野，「選舉制度與選區劃分：以歐市國家為例」，載於《理論與政策》，第 7 卷第 2 期（1993 年 5 月），頁 10~11。



個長久且重要的支持基礎。這意味政黨體系的制度化是民主鞏固的一個重要因素，蓋制度化使得政黨與選民之間以及政黨彼此之間的互動關係穩定下來。^①榮泰默說：「聯邦德國的民主鞏固在很大的程度上是植基於政黨體系的穩定化，蓋政黨體系變遷（以及政黨的轉型）使得在聯邦德國工業化的社會中建立一種穩定的民主互動關係成爲可能。」^②而實證研究指出，選舉制度是影響政黨體系變遷的要素之一。聯邦德國早期的選舉制度改革已如上述，底下探討的是，此一選舉制度的改革究竟對政黨體系的變遷有何影響？而重要的是，這種影響是有助於民主鞏固的。

1949 年的眾議院選舉，有 16 個政黨參選，最後有 10 個政黨進入眾議院，其中德意志黨（*Deutsche Partei*）、中央黨與巴伐利亞黨（*Bayernpartei*）等地區性小黨皆獲得席位。此一眾議院中小黨林立的現象，不禁令人聯想到威瑪時期的零碎化與異質性政黨體系，憂心聯邦德國將重蹈威瑪德國的覆轍，陷入一個完全以世界觀、社會階級以及經濟利益爲導向的異質性多黨體系。選舉結果顯示，選舉法中具有限制小黨功能的門檻條款，未能發揮預期的功效。1950 年，高權委員會廢除行之多年的政黨執照制，政黨的數量增爲 30 個左右，雪上加霜，令情況似乎更加惡化。

1953 年，修改選舉法，擴大 5% 得票率門檻的適用範圍（見表 1），遂令該年的眾議院選舉雖有 17 個政黨參選，但只有 6 個政黨得以進入眾議院，顯然修改後的門檻條款已發揮功能。1956 年，再次修改選舉法，提高直選席次的門檻（見表 1）。次年的眾議院選舉，雖有 14 個政黨參選，但只有 4 個政黨跨過門檻進入眾議院，而由艾德諾所領導的聯邦德國第一個中間偏右的「全民政黨」—基民黨及其姊妹黨（基社黨）總共獲得了 50.2% 絕對過半的政黨票。1957 年的眾議院選舉結果，顯示出政黨體系已有向心競爭的傾向，且選票也出現集中在聯盟黨、社民黨與自民黨的現象（見表 2）。

聯盟黨史無前例地贏得眾議院絕對過半的席位，此一勝利促成了社民黨決定進行根本性的改革。1959 年，社民黨在哥德斯堡（*Bad Godesberg*）召開黨代表大會，發表「哥德斯堡綱領」（*Godesberger Programm*），決意走出左派的思想城堡，朝中間邁進，從所謂的工人黨轉型蛻變爲聯邦德國第二個全民政黨—中間偏左的政黨。1961 年，跨過門檻進入眾議院中的政黨僅剩 3 個—聯盟黨、社民黨與自民黨。聯邦德國兩大一小的政黨體系正式出現，意味著向心競爭的政黨體系已經制度化，且正式邁入了穩定發展的階段。^③再者，1965 年起，選票集中在兩大中間偏左與偏右的全民政黨的傾向越來越明顯，從 1965 年的 86.9%，一路上升到 1976 年的 91.0%（見表 2），此一現象說明了兩極化（交疊在中間的左右兩邊）政黨體系的出現。^④在此一兩極化的政黨體系中，雖然聯盟黨與社民黨必須與關鍵性的小黨—自民黨合作，才能組成聯合政府，但皆能順利組閣，且在經濟政策上一直維持其穩定性與持續性（奉行經濟自由主義精神的自民黨始終視聯合政府中的經濟部長一職爲其禁嚮）。

註 ① 參閱 Seymour M. Lipset, "The Social Requisites of Democracy Revisited," in *American Sociological Review*, No. 52 (1944), p. 14.

註 ② Kurt Sontheimer, *op. cit.*, p. 180.

註 ③ 此一眾議院中兩大一小的政黨體系持續 22 年，直到到 1983 年綠黨跨過門檻進入眾議院。

註 ④ Wolfgang Rudzio, *op. cit.*, pp. 114~128.



由以上分析得知，聯邦德國眾議院中的政黨數目比威瑪時期要少很多，雖然都是採用比例代表制，但其中的關鍵在於「門檻條款」的規定。比例代表制滿足了對於公平的期待，門檻條款的設計與加高則有效地阻止小黨或極端主義政黨進入眾議院，對於政黨體系的穩定發揮了重要的制度效果。

表 2 聯邦德國眾議院內政黨體系的變遷與選票的集中化（1949-1976 年）

時間	投票率%	參與選舉的政黨數目	進入眾議院的政黨數目 (政黨體系)	聯盟黨和社民黨 以及自民黨的總 得票率 (第二票) %	聯盟黨和社民黨的 總得票率 (第二票) %
1949	78.5	16	10	72.1	60.2
1953	86.0	17	6	85.3	74.0
1957	87.8	14	4	89.7	82.0
1961	87.7	9	3	93.3	81.5
1965	86.8	11	3	96.4	86.9
1969	86.7	13	3	94.6	88.8
1972	91.1	8	3	99.1	90.7
1976	90.7	17	3	99.1	91.0

資料來源：Dieter Nohlen, *op.cit.*, pp. 202~203.

四、政黨：黨內民主的義務與違憲政黨的禁止

民主政治必植基於政黨之上，而政黨除了參與人民政治意志的建構，更是民主國家中人民參政的最主要管道。因此之故，政黨的屬性遂影響民主政治的品質，關係到民主鞏固的成敗，亦即民主政治若要有效運作，則必須要求其體制內的政黨必須是民主政黨—結構的同一性（strukturelle Homogenität）。至於政黨的屬性，則由其內部組織所決定，故基本法一改威瑪憲法漠視政黨的態度，特別在第 21 條第 1 項明文授予政黨在憲政領域中的法律地位，視政黨為國家憲政組織的一部分，同時亦課以政黨法律上的義務，以達到黨內民主的要求（黨內民主條款）。^⑤ 1967 年，聯邦德國公布世界上第一部政黨法（Parteiengesetz），對於政黨的地位與內部秩序有更進一步的詳細規範。甚至為了避免政黨淪為利益團體的代言人，出現所謂的「企業主政黨」（Unternehmerpartei）的反民主現象，阻礙人民的參政管道，政黨法特別明文要求政黨必須提出會計報告，公開說明其財務的運作與來源。^⑥

聯邦德國的政黨在議會民主制的運作下，通過立法與行政等國家機關，全面參與

註⑤ 基本法第 21 條第 1 項：政黨參與人民政治意志的建構。組黨自由。其內部組織須符合民主原則。政黨需公開說明其財務的運作與來源。第 2 項：政黨依其目的及其支持者的行為，意圖破壞或推翻自由民主的憲政秩序，或危害德意志聯邦共和國的存在者，為違憲。關於政黨違憲的問題，由聯邦憲法法院裁定之。

註⑥ 參閱 Günter Olzog & Hans-J. Liese, *Die politischen Parteien in Deutschland* (München: Olzog Verlag, 1991), pp. 21~29.



國家的政治生活，在民主國家當中不愧是以「政黨國家」(party state) 著稱的。既然國家的重要決策無一不是經由政黨提出、擬訂，最後透過由政黨掌控的國家機器予以執行，故基於權利與義務的對等原則，政黨既享有統治國家的「政治特權」，基本法遂特別課以政黨的內部組織必須符合民主原則的義務，而政黨法更在第 2 章中對於政黨內部秩序一黨內民主作了詳細的規定。此一黨內民主原則的法律規範，所欲達致的目標有二：消極方面是禁止「領袖原則」，以防止類似納粹黨等反民主政黨的出現；積極方面則要求政黨內部組織及其運作必須符合民主的多數決原則，且黨員必須擁有平等的權利義務，以暢通人民參政的管道。^⑦傳統上，德國政黨本身僅具有微弱的黨內民主氣息；政黨法公布後，各主要政黨皆進行了戰後最廣泛的黨章與黨綱的修改工作，以符合政黨法的規定，並落實黨內民主原則。

另外，為了落實防禦性民主的精神，防止威瑪時期反體制政黨的出現，破壞政黨體系的穩定與民主品質，基本法第 21 條第 2 項規定，意圖破壞或推翻自由民主的憲政秩序、或危害德意志聯邦共和國存在的政黨為違憲；至於政黨是否違憲的問題，則交由聯邦憲法法院判定（黨禁條款）。政黨法中對於黨禁的執行有詳細的規定，其與基本法的黨禁條款共同構成了聯邦德國完善的護憲機制，而對於違憲政黨禁止的懲罰規定也被讚揚是基本法對於民主鞏固的重要成就。實務上，關於違憲政黨的禁止，聯邦憲法法院曾直接依據基本法第 21 條第 2 項的規定，在 1952 年與 1956 年以判決的形式，分別將違憲的「社會主義帝國黨」(Sozialistische Reichspartei) 以及「德國共產黨」(KPD) 施以黨禁的處分。^⑧對於社會主義帝國黨的黨禁處分，導致了右派極端主義的發展明顯重挫；對於共產黨的黨禁處分，使得共產黨在社民黨逐漸成爲一個全民政黨的過程中，無法因爲政黨板塊的位移，而承接失去依靠的左派極端團體的勢力。^⑨據此觀之，黨禁條款對於聯邦德國早期政黨體系的穩定發展，有其一定的正面影響。

五、批評

聯邦德國的憲政體制與選舉制度雖然對於民主鞏固有其重要的正面影響；不過，其並非無懈可擊、沒有缺點的，尤其是對於建設性不信任投票的機制、選舉制度的門檻條款以及黨禁條款的規定皆存在諸多的批評。

固然基本法的制訂者是要用建設性不信任投票的機制來防止擁有決策大權的總理因「簡單的不信任投票」通過之後而成爲「看守總理」；不過，建設性不信任投票只能促成一個肯定的多數之形成，卻對於其所要避免因少數政府而來的政治危機，既無法阻擋也無法排除。因爲在議會民主中，穩定的政府是建立在一個明確的與穩固的國會

註 ⑦ 參閱 Wolfgang Rudzio, *op. cit.*, pp. 152~165.

註 ⑧ 見 BVerfGE 2, 1; BVerfGE 5, 85; 參閱 Wolfgang Rudzio, *op. cit.*, pp. 101~103.

註 ⑨ 對於德國共產黨的黨禁處分在多年後被強烈質疑其判決的時機。1966 年，聯盟黨與社民黨合組大聯合政府（1966-1969 年），由社民黨人布蘭德 (Willy Brandt) 擔任外交部長，極力推展與東德的正常關係，卻因共產黨的黨禁問題而困難重重。故而對於 1968 年共產黨在聯邦德國的重建，大聯合政府表面上說是容忍，私底下則是歡迎的。



多數之上，而建設性不信任投票的機制並無法解除政府對於國會通過其施政所必需的法律之依賴性，反而延宕危機的解決。因此，從這一個角度來看，建設性不信任投票的機制其實是治標不治本，反而阻礙政治危機的解決，令其無限期地延宕下去。吾人可以假設，若現任總理失去眾議院多數的支持，其又不提出信任案，而反對黨卻又無法以過半的多數通過不信任投票，選出新總理，則政治危機勢必持續下去。^⑩

至於選舉制度雖然基本上是屬於比例代表制，然而其 5% 的門檻條款規定，一方面顧及了政治穩定，另一面卻也壓抑了多元社會中少數意見成形與發展的機會。再者，違憲政黨禁止的問題本身就是一個高度政治性的問題，基本法中黨禁條款賦予聯邦憲法法院關於政黨是否違憲的裁決權，令其介入政黨政治的形成，難脫司法過度干涉政治之嫌。長期而言，上述的社會主義帝國黨以及德國共產黨，即使沒被禁止也不可能在聯邦德國的政黨體系中扮演重要的角色。進而言之，在實際的政治過程中，黨禁條款是不可被當作對抗反民主政黨的可靠防衛武器。因為，在既存的政黨體系中的大黨，也有可能被有計劃地逐步轉型為反民主政黨，但依舊冒充是民主政黨。所以，被隱藏的民主敵意，其危險性是不會小於公開的民主敵意，而被隱藏的民主敵意更令法律上的訴追變得困難重重。故除了黨禁條款之外，政黨體系的穩定發展，同時也需要居領導地位的政黨對於民主原則的界限有堅定的共識，並且向社會大眾傳達此一共識。^⑪

肆、德國的第二次民主化：促成民主鞏固的非制度性因素

毋庸諱言，聯邦德國的民主轉型並非是長期的民主憲政運動勝利的結果，而是外力所強制的，制度雖然是精心匠工的設計，但正當性剛開始有所不足；不過，令人訝異的是，最後卻也無礙其民主化的成功。底下，筆者將探討聯邦德國民主鞏固關鍵性的系絡環境因素—非制度性因素，主要有三項：一、轉型正義的處理；二、經濟奇蹟；三、政治文化的重塑。

一、轉型正義的處理：去納粹化與教育管制

戰後德國從 1945 年到 1949 年的佔領期間，佔領當局與德國各地方政府聯手共同進行廣泛的轉型正義處理，為民主政體的締造做好準備工作，並創造了民主鞏固的有

註⑩ 參閱蕭國忠，前引文，頁 127~129。

註⑪ 參閱 Kurt Sontheimer, *op. cit.*, pp. 178~180. 當然這也是屬於政黨的功能之一：教育人民。按聯邦憲法法院法 (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) 第 43 條第 1 項規定，判定政黨是否違憲的申請，應由聯邦眾議院、聯邦參議院或聯邦政府向聯邦憲法法院提出。至於提不提出判定政黨違憲的申請，此三個權責憲政機關有裁量權，故而會出現一種可能的情況，亦即一個實質上違憲的政黨，未必即會受到黨禁處分，其仍然享有合法政黨的保障。



利基礎。關於轉型正義的處理，其主要內容有二：第一、去納粹化；第二、管制教育。由於美、英、法佔領當局堅持維持既有的資本主義生產關係—私有財產制，故在其佔領區內轉型正義的處理可謂是一種「政治淨化」(politische Säuberung)的工作，亦即在有形的物質上與無形的觀念上徹底清除第三帝國(1933-1945年之間希特勒統治下的納粹德國)的痕跡，並且樹立新的政治價值觀—民主價值觀。波茨坦協定中關於去納粹化的工作重點有四：一、剷除納粹黨及其所有的附屬組織；二、廢除建構希特勒政權、以及所有不公不義的法律；三、逮捕並審判戰犯、以及所有參與納粹的恐怖暴行或戰爭罪行計畫或執行的人；四、清除政府、半政府機關中以及重要私人企業領導階層中的納粹黨積極份子和所有與盟國敵對的人。關於管制教育，其重點在於無形的思想觀念上，除了要徹底清除納粹主義與軍國主義的反民主教條外，更要成功發展民主價值觀，建立民主的倫理價值系統。^⑦

在「去除納粹主義與軍國主義法」(Gesetz zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus, 1946年3月5日頒布)的雷厲風行下，納粹黨及其所有的附屬組織被毫不留情地剷除，建構希特勒政權以及所有不公不義的法律被快速地廢除，去納粹化的工作重點遂只剩逮捕並審判戰犯和納粹黨人以及政治洗牌兩項。紐倫堡(Nürnberg)戰犯審判(1945年11月20日至1946年10月1日)共有22名納粹黨政領導人因嚴重違反民主與戕害人權的行徑被列為被告，審判結果：12人被判處死刑，7人分別被判處10年以上至終生監禁等自由刑，3人被無罪釋放。此一審判的目的在於讓德國人民清楚地瞭解其過去，並且為未來的國際社會樹立新的國際法標準。次年，判決的佐證資料被彙編為42巨冊，內容訴說了納粹黨的犯行以及希特勒的侵略政策。除此之外，在嚴格執行去納粹化的美國佔領區更廣設審判納粹黨徒的法庭：簡易法庭(Spruchkammer)與上訴法庭(Berufungskammer)。在360萬個判決中，有許多納粹黨人不是被處以禁止執行業務或禁止擔任公職，就是被處以取消退休金等懲罰。^⑧最後，在大規模的政治洗牌方面，除了納粹黨人以及所有與盟國敵對的人皆必須填寫「問卷」(Fragebogen)，針對其中的131個問題據實回答之外，而想要進入政府機關、經濟或文教機構工作的每一個人，大概也都填寫了此一鉅細靡遺的身家調查問卷。凡是在1933年以後曾加入被第三帝國政府禁止的反納粹主義政黨或工會者，或曾積極或消極進行反抗納粹黨或其世界觀的人，其所填交的問卷，審查的結果皆被批以合格，符合了進入政府機關以及經濟、文教等機構任職的政治條件。

註⑦ 除了管制教育外，佔領當局對於大眾傳媒嚴格控管，報紙必須獲得許可並得到證照才能營業，同時更直接接管廣播電台。佔領當局視大眾傳媒為去納粹化與民主化的重要改造工具，因此大眾傳媒皆必須為這個目的服務。有關戰後德國大眾傳媒的管控請參閱 Ansgar Diller, "Die lizenzierte Meinung: Neue Aufgabe für Presse und Rundfunk," in Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (ed.), *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Auf dem Weg zur Republik 1945 - 1947* (München, 1985), pp. 237-268.

註⑧ 有關紐倫堡審判請見 Ansgar Diller, "Abrechnung und Sühne: Nürnberg und die Entnazifizierung," *op. cit.*, pp. 45-80; Helmut M. Müller, *op. cit.*, pp. 313-315; Joe Heydecker & Johannes Leeb, *Der Nürnberger Prozess*, 2 Bde (Köln, 1985).



去納粹化清除政府、經濟與文教機構中的納粹黨徒與毒素，並且樹立了新的政治行為規範與價值觀。管制教育除了徹底清除納粹主義與軍國主義的教條外，更成功地建構出民主的倫理價值系統，為民主鞏固創造了一個先決條件。在這些政策的執行下，戰後德國的轉型正義問題被認真地處理，正式開啓了民主的政治社會化之門，為聯邦德國的政治文化之重塑打下了一個良好的基礎。^④威瑪憲法中的「一憲兩制」，亦即「民主共和國」與「帝國」並存的價值混淆與矛盾現象不復出現於基本法中；基本法第 20 條第 1 項明確規定：「德意志聯邦共和國是民主的、社會的聯邦國。」即使德國人民剛開始對於新的民主政府抱持懷疑冷漠的態度，但由於少了反體制的組織與勢力的掣肘，加上民主價值觀之不容撼搖，一個由基本法所精心建構出來的穩定政府，在強勢總理艾德諾的領導下，才能集中精神在戰後的經濟重建與發展之上。

二、經濟奇蹟：產出效果與人民對制度的支持

傳統上習於威權國家統治的德國人民，大致上只對政治制度的「輸出面」(output side)感興趣，統治當局也藉由「產出效果」來獲取人民的效忠。聯邦德國肇建後，抱持狐疑態度的德國人民最關心一件事，那就是新的民主政府究竟能否端出牛肉，協助他們重建家園，帶動德國經濟成長。就民主鞏固而言，一個新興民主國家在逐步建立民主秩序的同時，尤其必須快速地展現出統治效率，藉由經濟成長來創造輸出面的產出效果，以爭取人民對新的民主政體的支持，進而創造民主鞏固的有利因素與基礎。蓋人民對於新政治制度的支持原因，最先是來自於與自己切身相關的經濟成長，而不是曠日費時的民主秩序之建立。^⑤

聯邦德國肇建後，在經濟發展上創造了令世人稱羨、更令人民驕傲的奇蹟。從一片瓦礫廢墟中開始重建工作，到了 1955 年，聯邦德國的國民生產總值已經趕上了當時的英國與法國，再度成為世界工業強國之一。若以 1950 年的國民生產總值指數為

註④ 去納粹化政策的執行過程，由於有被濫用為公報私仇的情形，以及往往是「抓小放大」，所以被批評是不公平的。再者，批評者指出，過度地去納粹化也是不利民主的，因為沒有政治對手就沒有民主。對於去納粹化的批評請見 *Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1949*, Bd. 1 (München/Wien, 1979), p. 780; Kurt Sontheimer, *op. cit.*, pp. 24-28.

註⑤ 艾德諾所領導的由聯盟黨和自民黨等小黨所合組的聯合政府——第一屆聯邦政府(1949-1953年)，由於其尊重資本主義的市場經濟機制，對於剛肇建的聯邦德國而言，可謂是幸運。社民黨輸掉第一屆眾議院選舉的原因，主要是其反市場經濟與反教會的態度。若第一屆聯邦政府是由聯盟黨與社民黨合組而成，則德國的經濟奇蹟很有可能不會那麼早出現。另外，艾德諾的「西進政策」被批評為棄東部的德國人於不顧，然而艾德諾堅定地表示：「我們必須先維護聯邦德國的自由，直到何時？我也不知道！也許直到蘇聯的內部情勢發生變化吧。」幾十年後，這個時間真的到了。艾德諾擔任總理時已經是 73 歲的老人，被以為應該只是過渡時期的角色而得以被選為總理的他，最後在位期間(1949-1963年)竟然比「千年帝國」(das Tausendjährige Reich)的總理希特勒還要久。參閱 *Der Spiegel*, No. 48 (Nov. 28, 2005), p. 58.



100，1960年達到228，到了1965年更達到288；國民平均所得由1950年的1,602馬克，不斷增加到1960年4,252馬克，1965年更高達6,060馬克；工業產值由1950年的指數100，攀升到1960年的246，以及1965年的327；失業率由1960年的8.2%，下滑到1960年0.6%的所謂充分就業狀態，1965年的失業率更低到只有0.4%（見表3）。在聯邦德國經濟發展的過程中，整個1950年代的平均經濟成長率高達10%左右，因此被譽為黃金的十年。或許可以套用艾德諾在基本法三讀通過後所講的話，這是1918年以來第一個令（聯邦）德國人民愉悅的十年。

基本法所規定的經濟體制是「社會市場經濟」（Soziale Marktwirtschaft），^⑥經濟只是追求「共同富裕」目標的工具。在黃金十年當中，企業的獲利豐厚，資本不斷累積，新的企業增長迅速，新富階級的出現如雨後春筍；在受薪階級方面，實質的薪資所得不斷增加，物質生活越來越優渥。聯邦德國的社會在短時間內從一個飢餓、貧窮的社會，充塞著近800萬名一無所有的難民（因戰後邊界調整，被強制驅逐離開原本居住在屬於德國的東歐領土上的德國人），迅速脫胎換骨，蛻變成爲一個人人安居樂業的富裕社會（Gesellschaft des Überflusses），達到了「共同富裕」的目標。^⑦歷史學者史瓦茲（Hans-Peter Schwarz）說，物質的滿足致使不平靜的德國人終於平靜下來了。^⑧

李普賽在其所著的**政治人**（*Political Man*）一書中曾經提到：「生活水準越高的國家，其政治發展也就越傾向於支持民主政治。」^⑨亦即一個國家越富庶，民主政體存續下去的可能性就越大。聯邦德國建國初期的經濟奇蹟，滿足了人民對政治制度輸出面的期待，同時也轉變了人民原本狐疑的態度，長期下來，對政府的信賴增加自有助於對民主政體的支持。再者，經濟成長帶動了社經結構的變遷，導致大量中產階級與民意鐘型分布現象的出現，促使政黨的向心競爭與體系的同質化與穩定化（見表2），基本法所追求的穩定政府之目標才能真正實現。而經濟成長更重要的貢獻則是，造就一個現代化社會，有利於參與型民主文化的建構，創造民主化成功最後也是最關鍵的因素—制度效果。

註⑥ 有關社會市場經濟請參閱 Frank Nullmeier, "Soziale Marktwirtschaft/Wirtschaftspolitik," in Uwe Andersen & Wichard Woyke, *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn, 1992), pp. 478-486; Heinz Lampert & Albrecht Bossert, *Die Wirtschaft-und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland* (München: Olzog, 2001), pp. 77-102.

註⑦ 1953年，紐約的旅行社推銷德國之旅的標語是：參觀廢墟的最後機會。不過，值得注意的是，在這段經濟高成長的期間裡，「經濟」已經壯大到成爲聯邦德國重要的「權力要素」（Machtfaktor），企業主積累了龐大的資本，這種情況在經濟繁榮時期不會顯示出其對民主的傷害性；在經濟不景氣時，它的傷害性就會顯示出來——自由與平等嚴重失衡。1966-67年的經濟成長重挫，導致了新成立的極右派政黨——國家民主黨（NPD）迅速壯大，在1966-68年之間一舉進入了7個邦議會之中，1969年眾議院選舉，國家民主黨得票率4.3%，未能跨過門檻，令人鬆了一口氣。

註⑧ *Der Spiegel*, No. 48 (Nov. 28, 2005), p. 64.

註⑨ Seymour M. Lipset, *Political Man* (London: Heinemann, 1960), p. 31.



表 3 聯邦德國的經濟發展 (1950-1965 年)

時間	實際國民生產總值		名義國民收入		工業	就業	
	指數	增長率%	億馬克	平均每人 (馬克)	指數	就業人數 (萬人)	失業率 %
1950	100		752	1,602	100	2,040	8.2
1951	111	10.9	911	1,921	116	2,090	7.7
1952	121	9.0	1,038	2,174	124	2,130	6.4
1953	130	7.9	1,121	2,328	135	2,180	5.5
1954	140	7.2	1,211	2,486	151	2,240	4.7
1955	157	12.0	1,395	2,834	173	2,320	2.7
1956	168	7.0	1,544	3,100	189	2,380	2.2
1957	177	5.8	1,683	3,337	197	2,530	1.9
1958	183	3.3	1,801	3,528	203	2,550	1.7
1959	196	6.9	1,940	3,757	219	2,580	1.1
1960	228	8.8	2,357	4,252	246	2,620	0.6
1961	238	5.4	2,580	4,593	263	2,660	0.5
1962	248	4.1	2,775	4,882	274	2,670	0.4
1963	256	3.5	2,958	5,154	282	2,680	0.5
1964	273	6.6	3,243	5,593	309	2,680	0.4
1965	288	5.6	3,553	6,060	327	2,690	0.4

資料來源：張勝洋，前引文，頁 124~125。

三、政治文化的重塑：民主人的出現

(一) 晴天的民主主義者

戰後德國政治文化的重塑主要是透過大規模的「再教育」(reeducation)，其重點有二：首先是建立菁英對民主政治的共識，其次是轉變人民的政治態度。建立菁英對民主政治的共識，主要是透過去納粹化與政治洗牌兩項措施，建立起菁英的政治價值新取向，令威瑪時期菁英不支持民主的現象不再出現。聯邦德國肇建後，各級政府持續不斷地進行改造菁英運動，一般而言，到了 1970 年代，民主的多元主義價值已經內化成爲菁英（尤其政治菁英）的信念。此一菁英的學習過程以及世代之間的價值傳承，明顯地是聯邦德國民主鞏固的重要因素之一。另外，爲了灌輸人民新的政治價值觀，並培育一套與民主政治運作相符的政治態度，聯邦德國進行一項大規模的政治工程，

對人民予以政治再社會化。學校、媒體以及政黨或其它政治團體都被動員參與這項龐大的政治工程。

歷經第二帝國的威權統治、威瑪共和的動亂以及納粹極權體制下的恐怖陰影，聯邦德國成立之初，人民對政治依舊維持原有敬鬼神而遠之的冷漠態度。政治被視為是骯髒的，是由自私自利的政黨所操弄的。甚至有 57% 的人民依舊認為納粹主義不失為好的理念，只是沒有被好好地執行而已；俾斯麥仍被視為德國歷史上最重要的人物，希特勒則是德國成就最高的人士之一。^⑩雖然，經濟奇蹟大幅提升人民的物質生活水準，眾議院選舉也一直維持高投票率，但積極參與政治的人民仍然只是少數。再者，人民對於政治人物和政治事務刻意保持距離，故加入政黨人數總計只有 50 萬左右，而且大約有 70% 的人民不願見到子女從政，只有 9% 的人民樂於見到子女從政。^⑪榮泰默稱這種民主是「一種有著威權特色的代議民主之變體」。^⑫此種崇尚威權的傾向以及消極冷漠的子民式政治態度，對新成立的聯邦德國的民主鞏固而言，自是一大阻力。著名的社會理論家達倫道夫（Ralf Dahrendorf）將這種政治態度視為是「真正的德國問題」：「為何自由民主的原則在德國的知音如此少」？^⑬

阿蒙德（Gabriel A. Almond）與佛巴（Sidney Verba）在其名著公民文化（*The Civic Culture*）中針對 1959 年聯邦德國的政治文化這一部分的研究結果，他們將德國人民的政治態度歸類為分離型（detachment）的政治文化。亦即聯邦德國雖然具備發展良好的民主政黨制度以及高投票率，人民通常也擁有豐富的政治知識；但是，除了投票之外，並不熱衷參與政治，而且以自由民主的政治制度作為個人的認同依舊是微弱的。聯邦德國人民對政治的態度是實際的，甚至有時帶著一點冷嘲熱諷的態度。如果這個制度有效，那當然沒有問題；但這並不意味他們本身想要參與政治。他們是被動、臣服的，這種態度是與傳統的政治基本定位相關聯的，換言之，國家的功能主要是被定位在輸出面的給付。所以，聯邦德國人民起初對於制度的觀感是屬於產出效果，唯有在制度運作良好時才喜歡這個制度，而抱持這種政治態度的他們可被稱為「晴天的民主主義者」（fair-weather democrats）。^⑭

（二）無論晴雨的民主主義者

長期下來，政治再社會化的努力逐漸得到具體的成效。聯邦德國人民崇尚威權的臣服傾向明顯下降，並改變其消極冷漠的政治態度，對政治不再視為畏途，興趣逐漸升高。表明對政治有興趣的人民，由 1950 年代中期不到 10% 的比例，上升到 1960 年代中期的 40%，1973 年達到了 47%，1970 年代末期則超過 50%。與之相關聯的，制度

註⑩ *Der Spiegel*, No. 48 (Nov. 28, 2005), p. 58.

註⑪ Wolfgang Rudzio, *op. cit.*, p. 465.

註⑫ Kurt Sontheimer, *Deutschlands politische Kultur* (München, 1990), p. 26.

註⑬ Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland* (München, 1965), p. 26.

註⑭ Gabriel A. Almond & Sidney Verba, *The Civic Culture* (Boston, 2nd ed., 1965), pp. 362-364；羅斯金（Michael G. Roskin）著，鄭又平、侯漢君等譯，王業立主編，*各國政府與政治：比較的觀點*（台北：韋伯，2003 年），頁 257。



化的參與也成正比例地增長：投票率由1949年的78.5%提升到1972年的91.1%（見表2）；政黨黨員總人數由1955年的50萬左右，增加為1970年的130萬左右，到了1980年更一舉突破200萬；參與組織化的利益團體或其它協會的人數也迅速增加，由1959年佔已成年人口數的44%，增加為1975年的59%。^⑤除了制度化的（政治）參與增加外，對於民主政體的支持態度也有明顯的增加：從1950年到1972年之間，認為一黨專政是最佳制度、或支持將權力集中於一個人的手中以創造強勢政府、甚至願意支持另一個希特勒、犧牲公民權以換取「安全」的人已經持續減少（見表4）。

上述這些變遷，除了可歸因於政治再社會化的努力之外，穩定且有效率的政治制度與因經濟成長所帶動的社會現代化也是重要的兩個因素。蓋穩定且有效率的政治制度導致人民持續不斷地對制度輸入支持，最後這種對制度的持續信賴，會產生一種獨立於產出效果之外的制度效果。至於經濟成長所帶動的社會現代化則導致了人民參與態度的增強，尤其是在社經變遷的過程中，非自雇的受薪中產階級和較高教育水準的人口大量增加，這些人通常會顯示出其較強烈的政治興趣與政治參與。至於1967年到1968年之間具有「西方文化大革命」性質的學生運動，則扮演著政治文化轉型的催化功能，並且深深地影響到聯邦德國人民的政治思想與行為模式。學生運動反對「老人專擅」（die Herrschaft der Alter）的父權文化，嚴厲批判社會與政治的威權結構，創造了人民政治參與的心理前提要件。^⑥

到了1970年代，在不斷的社會化薰陶下，承襲威權政治下子民型文化的聯邦德國人民已經蛻變成爲民主人（democratic man），民主已經內化爲社會與個人生活的一部分；政治參與的水準達到了同時期美國人與英國人的水準，同時對於政治制度的認同感也不斷地增加。民主被視爲政治領域中唯一的遊戲，對民主的價值有堅定的信仰，具備民主性格與民主生活方式，政治菁英願意服從由民主程序所制定的法律來解決各種政治衝突，即使是面臨嚴重的政治與經濟危機，絕大多數的人民仍相信，任何進一步的政治變遷也必須以民主程序爲依歸。雖然，從1970年代開始，聯邦德國受到恐怖主義的威脅，以及周期性的經濟發展滯怠問題所困擾，但並沒有影響到人民對民主的支持。聯邦德國人民深知，唯有在民主之中，人民的自由權利才能獲得確保，人格才能自由發展（基本法第2條），達到基本法第1條憲政民主所追求的終極目標：創造一個幸福美好的社會，人的尊嚴獲得充分的尊重與保護。民主文化的成功塑造與民主人的出現，代表聯邦德國的民主已經鞏固；現在的聯邦德國已晉升爲世界上最具民主、參與精神的國家之一，其人民已經像美國人與英國人一樣，成爲「無論晴雨的民主主義者」（rain-or-shine democrats）。

註⑤ Wolfgang Rudzio, *op. cit.*, pp. 471~472。1967年政黨法頒布，對於黨內民主以及政黨財務等有了明確的規範，禁止政黨成爲「企業主政黨」，對人民加入政黨的興趣自有某種程度的提升作用。

註⑥ 1969年的眾議院選舉，布蘭德領導的社民黨高喊：「我們將打造一個現代德國！（Wir bauen das moderne Deutschland!）」選後社民黨與自民黨組聯合政府，聯盟黨失去已經執政20年的江山，造成了聯邦德國史上第一次政黨輪替。



表 4 民主態度的指標（受訪者的百分比）

時間	贊成政黨多元	贊成權力分散在多人手中	願意反抗新的獨裁政權
1950	53	-	25 (1953)
1955	74	55	25 (1956)
1960	79	62	27 (1959)
1967	81	61	34
1972	88	66	44

資料來源：Wolfgang Rudzio, *op.cit.*, p. 467.

伍、結 論

威瑪憲法與基本法的制頒皆未帶給人民興奮與回響，威瑪共和的半總統制與聯邦德國的議會（內閣）制原本也都只是一種概念，前者是一種無法實現的政治概念，後者則成爲已經實現且運作良好的政治制度。從德國兩次民主化的經驗得知，民主鞏固同時受到制度性與制度所存在的系絡環境因素—非制度性因素之影響；作爲體現與保障民主的政治制度總有瑕疵與漏洞，然而其能否順利運作的關鍵在於經濟、文化等條件的配合。當政治行動者在權力場域中互相競爭，即使在政治算計時也能堅信內在於制度中的民主程序與原則，則民主的政治制度可以說是獲得了一定程度的鞏固。

民主鞏固意味在民主化的進程中達到了階段性的成功，但並不代表民主的政治制度已經固若金湯，從今而後不會出現危機。民主的危機主要來自蕭牆之內，^⑧故而民主鞏固需要一個很強的民主文化，用來提供適當的情感認同以及支持民主的程序與制度。一個健全的民主文化將會幫助一個民主國家渡過嚴重的政治與經濟危機，有效地阻擋民主反潮，降低民主被背後插刀而顛覆的危險率。德國第一次民主化失敗的主要原因，不是因爲在早期就有很多的納粹黨人，而是因爲長久以來只有太少的民主人；反之，政治文化的重塑以及民主人的出現，則是德國第二次民主化成功的重要關鍵因素。由此可知，從威權或極權政體轉型爲民主政體後，非制度性因素對於民主鞏固至關重要。由於德國兩次的民主轉型皆不是自發性的長期民主憲政運動勝利的結果，故轉型正義的處理，對於與民主政體相對應的民主價值觀之樹立是必要的，並且影響到民主文化塑造的成敗。然而，由於轉型正義的處理涉及清算與鬥爭，在民主政體中似乎是無力執行。去納粹化與政治洗牌在佔領期間由外力強制執行，對聯邦德國的民主鞏固而言，是一種難得的機遇。

註⑧ 現今我們所熟悉以及所施行的民主是屬於自由主義民主，其危機的根源主要是來自於自由主義民主本身所追求的「自由」與「平等」兩個目標之間的張力關係，而這正是民主本身的弔詭所在。近年來，聯邦德國境內右派極端主義政黨聲勢高漲（尤其在德東經濟發展落後地區），正是因爲民主所追求的兩個目標—自由與平等過度失衡所致。

對所有已經歷過民主轉型的新興民主國家而言，民主化的第二階段—民主鞏固的成敗在相當大的程度上是受到經濟發展的影響。聯邦德國早期在防禦性民主的思維下所追求的穩定、有效率的政府，其唯有透過經濟成長，創造制度輸出面的產出效果，才能令人民持續不斷地對制度輸入支持，進而創造一個真正穩定的制度並且贏得人民的信賴；最後，由人民對制度的持續信賴，再轉化出一種獨立於產出效果之外的制度效果。除此之外，經濟成長帶動社會現代化，促使大量中產階級以及較高教育水準人口的出現，其除了促使政黨競爭逐漸溫和化、向心化以及政黨體系的同質化與穩定化，有利於憲政體制的穩定外，更由於他們認同民主制度，願意信守民主的程序正義，且對參與政治有興趣，自是有利於民主文化的塑造與出現。不過，值得注意的是，孕育參與型民主文化的公民社會必須立基於具有一定程度的經濟平等之基礎上，社會財富分配過度的不平均是不利於一個公民社會的建立或維持。威瑪共和早期的嚴重通貨膨脹導致中產階級的迅速貧窮化，晚期的經濟大蕭條又產生了大量的失業人口，這些因素除了拉大社會的貧富差距外，更促使一個階級對立嚴重的 M 型社會出現，政治競爭趨於極端化，人民處於所謂的顛覆之情境，民主政體反而成爲替罪羔羊。

就形式而言，民主鞏固通常意指民主的政治制度已經鞏固；然而，在實質上，此時的民主內涵已經超越了民主轉型時的狹義民主—熊彼得式的菁英民主（*elite democracy*），在一定程度上進入了參與民主（*participatory democracy*）的範疇，並且創造了一個參與型的公民社會。民主轉型本身固然有其偶然性與特殊性，不過一旦民主轉型完成—在形式上建立起一個熊彼得式的民主之後，接著就是民主鞏固的艱鉅工作。此一工作無法假借外力完成，必須由政治共同體本身的內部力量來完成。民主鞏固是將民主由政治的範疇擴展到社會與個人的生活範疇之過程，是一條充滿挑戰之路，它同時也是由狹義民主走到廣義民主的變遷與深化的過程。當民主在一定程度上紮根於社會中以及刻印在人民的心板上，多數真正懂得尊重少數的時候，一個相對比較鞏固的實質民主才會出現。防禦性民主的消極目的在於預防多數決的濫用，積極目的則在於以法律制度來強制多數要尊重少數，當然在政治文化的層面上，多數要有自我節制的意識，才是防禦性民主真正能夠落實的關鍵所在。而多數尊重少數的自覺正是台灣人民，尤其是台灣的朝野政治人物必須學習的民主課程。（本文曾發表於 2006 台灣政治學會年會暨「再訪民主：理論、制度與經驗」學術研討會。）

* * *

（收件：95 年 11 月 28 日，接受：96 年 3 月 5 日；責任校對者：莊家梅）



Experiences of Germany's Democratization – An Analysis on Systematic and Non-Systematic Factors

Kwo-chung Shaw

Assistant Professor
Department of Political Science
Chinese Culture University

Abstract

As the first democracy in German history, the Weimar Republic was “a sick democracy”, and “a democracy without democrats” ever since it was born. The composers of the Weimar Constitution not only constructed a so-called “procedural democracy”, but also gave the extreme power to the people-elected president – semi-presidentialism – based on the foundation of parliamentary system. Furthermore, accompanied with a political climate that lacked democratic culture and existing parties that were essentially against the system, the Weimar Constitution failed to assume its power to protect the democracy, and eventually it became a Trojan horse by which Adolf Hitler utilized to legally murder democracy during the parliamentary chaos.

After WWII, Federal Germany learned from the lesson of failure from the Weimar Republic and tried to reconstruct democracy by two measures: adopting the constitutional system of parliamentarism under the basic law and the mechanism of constructive vote of non-confidence, and implementing punitive rules to regulate any parties that violate the democratic principles or have the intention to overturn the democratic constitutional system – the so-called “defensive democracy.” Moreover, large-scale political culture reforms and the emergence of a large middle class resulted from continuous economic prosperity of the post-war Federal Germany not only benefited the rising of democratic culture, but also concentrated and stabilized party systems. The fact of further



creation of the “system effect” based on favorable systematic “output effect” had thus achieved the success of Federal Germany’s democratization.

Keywords: procedural democracy; semi-presidentialism; defensive democracy; constructive vote of non-confidence



參考文獻

- 王業立，**比較選舉制度**（台北：五南，2006年）。
- 李國雄，**比較政府與政治**（台北：三民，2004年）。
- 吳東野，「選舉制度與選區劃分：以歐市國家為例」，載於**理論與政策**，第7卷第2期（1993年5月），頁7~18。
- 吳東野，「『單一選區兩票制』選舉方法之探討：德國、日本、俄羅斯選舉之實例比較」，載於**選舉研究**，第3卷第1期（1996年5月），頁69~102。
- 波特（Devid Potter）等著，王謙等譯，**民主化的歷程**（台北：韋伯，2003年）。
- 張勝洋，「戰後西德經濟—從戰後廢墟到戰後工業強國」，載於郭恆鈺、許琳菲等著，**德國在那裡？**（台北：三民，1991年），頁107~165。
- 葉陽明，**西德政黨論**（台北：黎明，1990年）。
- 葉陽明，**德國憲政秩序**（台北：五南，2005年）。
- 道爾（Robert A. Dahl）著，張佑宗譯，「民主文化與經濟」，載於田弘茂、朱雲漢等（編），**鞏固第三波民主**（台北：業強，1997年），頁97~104。
- 舒渥斯基（Adam Przeworski）等著，梁崇民譯，「何者使民主制度得以存續」，載於田弘茂、朱雲和等（編），**鞏固第三波民主**（台北：業強，1997年），頁468~500。
- 郭秋慶，**德國選舉制度與政黨政治**（台北：志一，1996年）。
- 蓋伊（Peter Gay）著，劉森堯譯，**威瑪文化**（台北：土緒，2003年）。
- 赫爾德（David Held）著，李少軍等譯，**民主的模式**（台北：桂冠，2002年）。
- 羅士特（Clinton L. Rossiter）著，楊日旭等譯，**近代政府如何渡過危機**（台北：黎明，1987年）。
- 羅斯金（Michael G. Roskin）著，鄭又平、侯漢君等譯，王業立主編，**各國政府與政治：比較的觀點**（台北：韋伯，2003年）。
- 蕭國忠，「議會制國家的解散國會、選舉與組閣之探討—以2005年德國國會大選為例」，載於**歐洲國際評論**，第2期（2006年7月）頁105~165。
- Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1949*, Bd. 1 (München/ien, 1979) .
- Almond, Gabriel A. & Sidney Verba, *The Civic Culture* (Boston, 2nd ed., 1965) .
- Armingeon, Klaus, "Sozialstruktur, Sozialpolitik, wirtschaftliche Entwicklung und Arbeits-beziehungen," in Bayerische Landszentrale für politische Bildungsarbeit (ed.), *Die Weimarer Republik: Der brüchtige Friede*, Bd. 2 (München, 1994) .
- Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (ed.), *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Auf dem Weg zur Republik 1945 – 1947* (München, 1985) .
- Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (ed.), *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: Das Entscheidungsjahr 1948* (München, 1986) .
- Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (ed.), *Geschichte der*

- Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Gründung des neuen Staates 1949* (München, 1991) .
- Dahrendorf, Ralf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland* (München, 1965) .
- Diller, Ansgar, “Die lizenzierte Meinung: Neue Aufgabe für Presse und Rundfunk,” in Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (ed.), *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Auf dem Weg zur Republik 1945 – 1947* (München, 1985) , pp. 237~268.
- Diller, Ansgar, “Abrechnung und Sühne: Nürnberg und die Entnazifizierung,” in Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (ed.), *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Auf dem Weg zur Republik 1945 – 1947* (München, 1985) , pp. 45~80.
- Heydecker, Joe & Leeb, Johannes, *Der Nürnberger Prozess*, 2 Bde (Köln, 1985) .
- Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991) .
- Jasper, Gotthard, “Improvisierte Demokratie? Die Entstehung der der Weimarer Verfassung,” in Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (ed.), *Die Weimarer Republik: Das Schwere Erbe*, Bd. 1 (München, 1987) .
- Jasper, Gotthard, “Der Geist von Weimar: Die Grundentscheidungen der Weimarer Verfassung und ihre Bewährung,” in Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (ed.), *Die Weimarer Republik: Das Schwere Erbe*, Bd. 1 (München, 1987) .
- Lampert, Heinz & Bossert, Albrecht, *Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland* (München: Olzog, 2001) .
- Linz, Juan & Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996) .
- Lipset, Seymour Martin, *Political Man* (London: Heinemann, 1960) .
- Lipset, Seymour Martin, “The Centrality of Political Culture,” in *Journal of Democracy*, Vol.1 (1990) , pp. 80~88.
- Lipset, Seymour Martin, “The Social Requisites of Democracy Revisited,” in *American Sociological Review*, Vol. 52 (1994) , pp. 1~22.
- Megerle, Klaus, “Regierungsperiode relativer Stabilität: Parteien, Wahlen und Koalitionen bis 1928,” in Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit (ed.), *Die Weimarer Republik: Der brüchige Friede*, Bd. 2 (München, 1994) , pp. 17~84.
- Moore, Barrington, *The Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Boston: Beacon Press, 1966) .
- Müller, Helmt M., *Schlaglichter der deutschen Geschichte* (Mannheim, 1990) .
- Nohlen, Dieter, *Wahlrecht und Parteiensystem* (Opladen: Leske & Buderich, 1990) .
- Nullmeier, Frank, “Soziale Marktwirtschaft/Wirtschaftspolitik,” in Uwe Andersen & Wichard

- Woyke, *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn, 1992), pp. 478~486.
- Olzog, Günter & Hans-J. Liese, *Die politischen Parteien in Deutschland* (München: Olzog Verlag, 1991).
- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991).
- Rudzio, Wolfgang, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland* (Opladen: Leske & Budrich, 1991).
- Rustow, Dankwart, "Transition to Democracy," in *Comparative Politics*, Vol. 2 (1970), pp. 337~363.
- Schor, Ambros, "Machtergreifung und Gleichschaltung: Die Nationalsozialisten erreichten den totalitären Staat", in Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (ed.), *Der Nationalsozialismus: Machtergreifung und Machtsicherung* (München, 1988).
- Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York, 3rd ed., 1950).
- Sontheimer, Kurt, *Deutschlands politische Kultur* (München, 1990).
- Sontheimer, Kurt, *Grundzüge des politischen Systems der neuen Bundesrepublik Deutschland* (München, 15th ed., 1993).
- Stepan, Alfred & Cindy Skach, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspectives," in Juan Linz & Arturo Valenzuela (ed.), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994), Vol. 1, pp. 119~136.
- Valenzuela, Samuel, "Democratic Consolidation in Post-transitional Setting: Notion, Process and Facilitating Conditions," in Scott Mainwaring (ed.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992), pp. 57~104.
- Wengst, Udo, "Vom Reichspräsidenten zum Bundespräsidenten," in Bundeszentrale für politische Bildung (ed.), *Deutsche Verfassungsgeschichte 1849-1919-1949* (Bonn, 1989.)

Der Spiegel (明鏡週刊), No. 48 (Nov. 28, 2005)。

德國聯邦憲法法院的判決：

BVerfGE 2, 1.

BVerfGE 5, 85.

