

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 德國政府危機處理之決策與運作

doi:10.30390/ISC.199507_34(7).0004

問題與研究, 34(7), 1995

Wenti Yu Yanjiu, 34(7), 1995

作者/Author：吳東野

頁數/Page：35-50

出版日期/Publication Date：1995/07

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.199507_34\(7\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199507_34(7).0004)



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



德國政府危機處理之決策與運作

吳東野

(政治大學國際關係研究中心研究員)

一、前言

「危機處理」這門一九六〇年代之後逐漸興起的學問，在德國學界與政界所受到重視的程度遠不如美國。一般來說，西方學界在研究「危機處理」問題時，亦多以美國的經驗與案例作範本，這不僅是因為美國採行以總統為中心的決策體系運作，不同決策者在「危機處理」過程中的變化較多，同時也是因為美國身為世界的超級強權，面對突發性國際重大危機的機會，相對多於其他國家。依照危機處理的「決策途徑」(decision making approach)研究方法，不論就行為者(Actors)、組織系統(organizational system)、決策單位(decisional unit)、或決策過程來看，美國總統在「危機處理」時享有相當大的權威(authority)。①換言之，美國在處理國際危機方面的經驗，足夠成為研究者的輔證材料。當然更重要的是，研究美國危機處理的資料垂手可得。

德國聯邦政府的政治運作屬於內閣總理責任制。聯邦各個行政部門日常的情報蒐集與各種客觀情勢的認知和研判，特別是「聯邦總理辦公室」(Bundeskanzleramt)健全的組織架構，能夠充分發揮聯邦總理與內閣各部或各邦相關行政機構的協商及諮詢。「聯邦總理辦公室」日常作業不僅具有防範危機的功能，也是聯邦政府平時制定各項政策前的必經程序及依據標準。因此，就算是德國境內爆發意外危機，聯邦總理祇要立刻召集內閣緊急會議，通常就能很快地組成「危機處理幕僚群」，並擬定各項應變措施。由於戰後西德在國際間一向居於「經濟巨人、政治侏儒」的地位，實際上並無太多處理國際重大危機的經驗，即使是一九六一年八月的「柏林圍牆」事件，波昂政府也是處於配合西方強權決策的處境，本身並無絕對地主導權。儘管如此，聯邦德國卻不乏處理內政危機的範例，最明顯的兩個例子是一九七二年慕尼黑奧運會上巴解「黑色九月」(Black September)屠殺以色列運動員事件與一九九〇年加速促成兩德統一的過程。這兩次可謂同時涉及內政與外交事務的危機案例，足以說明德國聯邦政府的「危機處理」的能力與成效。

德國政府處理內政危機時，並無固定之模式可循。筆者去年八月間赴德作短期研究之時，曾針對此就教德國學者的看法，結果發現所有受訪的德國學者，都高度肯定

註① 林正義，「危機研究的理論與實踐」，*亞洲與世界文摘*，第十卷第二期，民國七十八年二月，頁七十四。

德國政府「危機處理」的能力，但卻無法定論波昂政府的危機處理模式。此外，一般德國學者不熱中研究德國的「危機處理」，可能與下列兩項因素有關：(1)德國的政府組織運作上軌道，決策者還不致於在重大危機時，發生手忙腳亂的現象。德國政府雖然在一九六〇年代末，針對國內外之現實環境，重新於「基本法」(Grundgesetz；即憲法)的內涵中增修「內部緊急狀況」(innere Notstand；第九十一條)、「災難援助」(katastrophenhilfe；第卅五條)、與「防衛狀況」(Verteidigungsfall；第一一五條)等條文，以明確劃分聯邦及各邦處理緊急問題時的權限範疇，但是對決策者應如何化解國家重大危機，並無明確條文之規範。其所顯示的意義是，德國的「危機處理」與憲法或政治制度設計，並無絕對之關連。事實上，當今全球國家的政府，亦少有在承平時成立「危機處理」常設機構的例子。一般決策階層通常是在危機爆發之後，才會臨時成立類似處理危機的幕僚群。鑒於戰後德國聯邦政府的政策運行順暢，決策者能循序漸進地推動國家建設，更能充分發揮和運用各種諮詢管道，這不僅對防範危機的發生具有相當功效，就算是遭逢危機亦能迅速掌握必要的資訊，成立化解危機的幕僚小組，使危機不致於擴大或持續太久；(2)依照筆者研究的心得判斷，德國學界甚少從事「危機處理」研究，亦可能與戰後德國人對危機定義的認知不同有關，例如研究危機處理的美國學者常會把一九七七年十月巴游恐怖分子劫持德航(Lufthansa)飛機至索馬利亞莫卡迪舒(Mogadishu)機場的事件，視為一項嚴重危機，並以此作為「危機處理」的研究範例；然而在德國政府的文獻中，卻不易找到相關的研究著作。探究其因，除了德國人不認為它是一項嚴重影響國家及社會安全的危機外，德國政府通常也不會蓄意去渲染類似事件，以避免刺激恐怖組織。

由於戰後德國學界有關「危機處理」方面的著作甚少，形成資料蒐集上的困難，因此筆者在研究這個主題之時，較偏重三方面的資料研判：其一，由德國政府過去處理類似危機的方式，配合波昂政府決策組織之運作，從中釐清波昂政府「危機處理」的一貫原則；其二，以德國內政及外交決策形成的專業知識為基礎，藉訪談和閱讀相關政治人物的回憶錄(文)，特別是當事人有意或無意間對媒體所透露的訊息中，去找尋蛛絲馬跡；其三，從實際的案例中進一步去探討德國是如何去面對危機。例如一九八九年夏，東德大量的難民潮逃往西德或鄰近國家，繼而造成東德的經濟破產，甚至激發兩德內部的統一風潮時，聯邦政府僅僅在短短的半年當中，非但與東德新政府達成統一的共識，而且完成一部厚達三六〇頁的「兩德統一條約」(Einigungsvertrag / Treaty of Unification)。這一個案例印證了波昂政府危機處理時的動員力量，以及德國官僚體系的行政效率。

二、德國學界與政界的「危機處理」概念

「危機處理」係政治學門中「決策理論」(Decision-making theory)的重要課

題之一。②一九六〇年代末以來，西方的國際政治學者即嘗試用科學的方法，去探討危機形成的因素，並分析危機造成不同結果的關鍵。③然而，不論用何種研究途徑，有關危機的決策都有幾項不同於承平時期的特徵：1.必定有高度的威脅性，同時可能造成內政或外交上的嚴重後果；2.決策時的反應時間有限；3.參與危機決策的成員較承平時為少。④嚴格說來，政治學中的「危機處理」概念詮釋，各方的說法並不統一。在一般性條件之下，德國學界普遍認為「危機是國與國間接近戰爭的可能表達形式之一」，亦係「和平與戰爭間的一段短暫插曲，或邁向戰爭的最後階段」。⑤事實上，如果就今日的軍事術語而言，危機通常係指兩國或多國間可能爆發軍事衝突冒險的緊張狀態。然而，國與國間的衝突危機，不同於某一國家的內政和經濟危機。內政危機（如憲政危機或瀕臨內戰與政權更迭時的緊張對立情勢）反映的通常是國家內部機構間或其與人民間的互動；經濟危機產生的因素則比較複雜，其中可能是鑒於突如其來的股市崩盤，亦可能係通貨膨脹持續嚴重惡化所引起的負作用。⑥戰後德國歷史上曾發生過數次嚴重的內部危機，聯邦政府對這些危機的處理經驗雖堪稱豐富，但真正能化解危機的因素，還是在於其健全的體制運作與內部各黨派間的共識，此點尤其值得一提。

德國學界將危機假設成一種「階段性的衝突」，即明顯地表示，強權間的衝突並非任何時間都會造成戰爭的危險。德國統一前與韓戰結束後的朝鮮半島分裂情勢，儘管使兩個不同體制的政權維持了數十年的敵對關係，雙邊政府甚至曾幾度進入戰爭緊張狀態，同時在國家統一與主權紛爭問題方面，亦始終無法找出一條妥善的解決辦法，但卻從未直接導致大規模的軍事衝突。換言之，德國為政者相信危機與戰爭正如同戰爭與和平，僅僅具一線之隔，祇要危機之前的預防措施得當，爆發衝突的可能性自然降低。危機如果無法避免，但也可以藉正確而有效地處理方式配合，把災害降低於無形。一般德國學者心目中的危機形成，最起碼應符合下列四項因素，而這些因素卻又未必會同時出現：其一，國家本身的目標與價值觀受到威脅；其二，處理危機的決策時間要快；其三，形成危機的事件發生的很突然；其四，危機的情勢極為不穩定。⑦

註② Michael P. Sullivan, *International Relation: Theories and Evidence*, (Englewood Cliff, N.J.: Prentice Hall), 1976, P.82.

註③ Charles F. Herman (Ed), *International Crisis: Insights from Behavioral Research*, (New York: The Free Press), 1972; Ole R. Holsti, *Crisis, Escalation, War*, (Montreal: McGill-Queens University Press), 1972; Michael Brecher, "State Behavior in International Crisis" in *Journal of Conflict Resolution*, No.23 / September 1979, pp. 460~480.

註④ Herman, *op.cit.*, p.414; Brecher, *op.cit.*, p.6; 丁守中, 「淺談危機處理的理論與實務」, *理論與政策*, 第三卷第一期, 民國七十七年十月, 頁三十二。

註⑤ Harlen Cleveland, "Fuenf Leitsaetze der Krisenbeherrschung," in *Wehrkunde*, No.15 / 1966; H. von Borch, "Glanz und Elend des Crisis-Management," in *Aussenpolitik*, No.18 / 1967.

註⑥ 請參閱 Paul Noack, "Begriff und Grenzen des Krisen-Management," in *Zeitschrift fuer Politik*, NF 16, 1969.

註⑦ 請參閱 Dieter Senghaas, "Horizonte einer Disziplin," in *Politische Vierteljahresschrift*, No.6 / 1965.

如果依照上述的詮釋來看，戰後德國能見到的重大危機並不多。白宮的決策者會將一九七九年伊朗扣留美國大使館人質的事件，視為一項重大外交危機，德國人卻未必將「德航」劫機事件看作是危及國家安全的危機。美、德兩國對危機定義的認知不同，從雙方學術界的研究著作或政界人物的回憶錄中即已反映出來；換句話說，德國人比較重視內政的危機處理，而疏於國際上的重大危機，終究德國政府無法也不願意一手承擔或主導國際危機的處理。

一般而言，為了應對、控制、或防範國與國間的雙邊危機，甚至處理國際上各式各樣的危機，少數西方國家通常會發展出某種廣泛的「危機處理」決策體系。美國從甘迺迪總統（John Kennedy）時代是以「國家安全會議行政委員會」（Executive Committee of National Security Council）來處理古巴危機，尼克森總統（Richard Nixon）就成立「華府特別行動小組」（Washington Special Actions Group），到卡特總統（Jimmy Carter）時又設立「特殊協調委員會」（Special Coordination Committee），至雷根總統時代又出現「特殊情勢小組」（Special Situation Group）的組織。以上都是美國在「危機處理」方面的制度化作法。^⑧對德人而言，美國的「危機處理」模式並無法保證可以完全達到「克服危機」（Krisenbewältigung）的地步，認為頂多祇能稱之為規範危機的某種「行爲」（Verhalten）。因為「處理」（management）這兩個字原本具有「結束危機」之前，展現某種控制力或操縱力的意味，而事實上任何一項重大的國際危機，皆不可能單方面依賴敵方或靠自己獨立去解決，它靠的是雙方不斷協商，從中儘量去規範雙邊的不理性行爲，以降低危機可能形成的嚴重後果。波斯灣危機爆發之後，伊拉克曾經扣留大批西方人質，德國政府處理該項危機的方式，就著重於協商與談判，此與美國的強硬立場和態度有明顯的差異。

三、德國聯邦政府的「危機處理」方式

任何一個國家的政府在進行「危機處理」時，都難免會以確保國家安全與人民利益為準則，德國聯邦政府的「危機處理」自然亦不例外。其所重視的控制和調整危機的發展方向，儘量防範因為失控而可能導致的戰爭或社會內部的衝突。基本上，每一種危機的性質皆不盡相同，決策者需要作不同的處理方法與審慎之評估，進一步再抉擇參與危機作業的幕僚人選，研究「危機處理」的學者亦須藉不同的案例來輔證說明決策者所考量之因素。就德國過去數十年所經歷過數次危機處理的過程來看，波昂政府不論是解決一九六一年八月的「第二次柏林危機」、一九六二年二月易北河的洪水泛濫危機、一九七二年夏慕尼黑奧運巴解分子的大屠殺事件危機、或一九八九年夏因東德難民潮而導致東德經濟之崩潰，最終促成德國再統一的案例中，皆秉持著下列幾項處理原則：1. 不會先把目標定得太高；2. 確立決策的範疇與評估承擔危機處理的能力；3. 避免昇高武力對峙的局面；4. 擴大處理危機的參與層面，以匯集智慧廣徵各方意見，供決策者參考；5. 避免將危機製造者逼入死角，以維持其最起碼的顏面，再設

註⑧ 林正義，前揭文。

法尋求妥協及共識。^⑨

德國聯邦憲法的條文中，並無針對特定之危機狀況而設立規範。德國數十年來實際的政治運作中，聯邦政府亦從無設定「危機處理」常設組織的意念和需求。換言之，波昂政府平日之政策擬定及運作，相當程度上具有防範危機爆發的先前準備措施，即使難免面對偶發性的重大危機，通常亦能迅速地編組成「危機處理幕僚群」，在極短的時間內化解或減低危機可能形成的負面影響。我們在探討德國「危機處理」的方法時，可以從政府體制、決策形成、決策者的情報蒐集與研判、決策者的主觀作為、以及危機決策的執行等五個層面來分析，同時藉實際案例之配合，印證分析的結果：

(一)政治體制：德國因為是採行議會民主制度（parliamentary democracy），整個國家的政策成敗責任，實際上係由聯邦總理一人承擔。政治學者筆下的聯邦德國「總理民主制」（Kanzlerdemokratie），主要是因為「基本法」將聯邦總理的法律地位、其與各部部長的關係、其與聯邦眾議院（Bundestag；即國會下議院）和聯邦參議院（Bundesrat；即國會上議院）的關係，皆有詳細而明確之規範，其中部份還納入「聯邦政府議事章程」（Geschäftsordnung der Bundesregierung）內。依據德國憲法第六十四條的規定，聯邦總理有權建議內閣部長人選（materielles Kabinettsbildungsrecht），並陳請聯邦總統任命之。聯邦眾議院就算是對部長人選持反對意見，也無權要求聯邦總理任用或免除（herausschiessen）某一特定之部長人選。唯一的特例是，鑒於德國聯邦政府多半靠政黨聯合組成，大黨在依賴聯合小黨取得執政的情勢下，通常會禮讓小黨若干席內閣部長，此時的小黨即可由內部協商產生適當人選。一九九二年四月德國前外長根舍（Hans-Dietrich Genscher）請辭獲准時，聯邦總理原屬意自民黨（FDP）籍的現任城鄉建設部長史維哲女士（Irmgard Adam-Schwaetzer）接替，但卻因自民黨國會黨團的反對，而改任命原司法部長金克爾（Klaus Kinkel）。另外，德國憲法第六十五條亦規定，聯邦總理具有決定政策取向之權（Kanzlerprinzip & Richtlinienkompetenz；即所謂的「總理原則」），縱使內閣多數決議也無法強迫聯邦總理改變政府的路線，祇有在聯邦總理濫權或決策方面產生重大缺失的情況下，聯邦眾議院可以根據憲法第六十七條規定，提出足以導致聯邦總理下台的「建設性不信任投票」（Konstruktives Misstrauensvotum），此與聯邦總理向國會提請「信任投票」（Vertrauensfrage）的動機一樣，期望的是獲得國會多數能支持其政策。換言之，聯邦總理在「信任投票」中未獲多數議員支持，即應請辭或提請聯邦總統於廿一日內解散國會，並擇期重新改選。在「總理民主制」的運作下，各部部長在既定的政策與路線範疇內，享有相當的獨立自主權，但必須單獨向聯邦總理負責（Ressortprinzip，即所謂的「職權範圍原則」）。聯邦各部間如果發生嚴重的意見分歧，而在協商過程中卻又產生僵持不下的局面，這時的聯邦政府即可作最終之裁決（Kollegialprinzip；即所謂的「合議原則」）。

(二)決策形成：聯邦總理「危機處理」的決策過程，主要受到來自兩個層面的影響；

註⑨ Harlan Cleveland, *op.cit.*

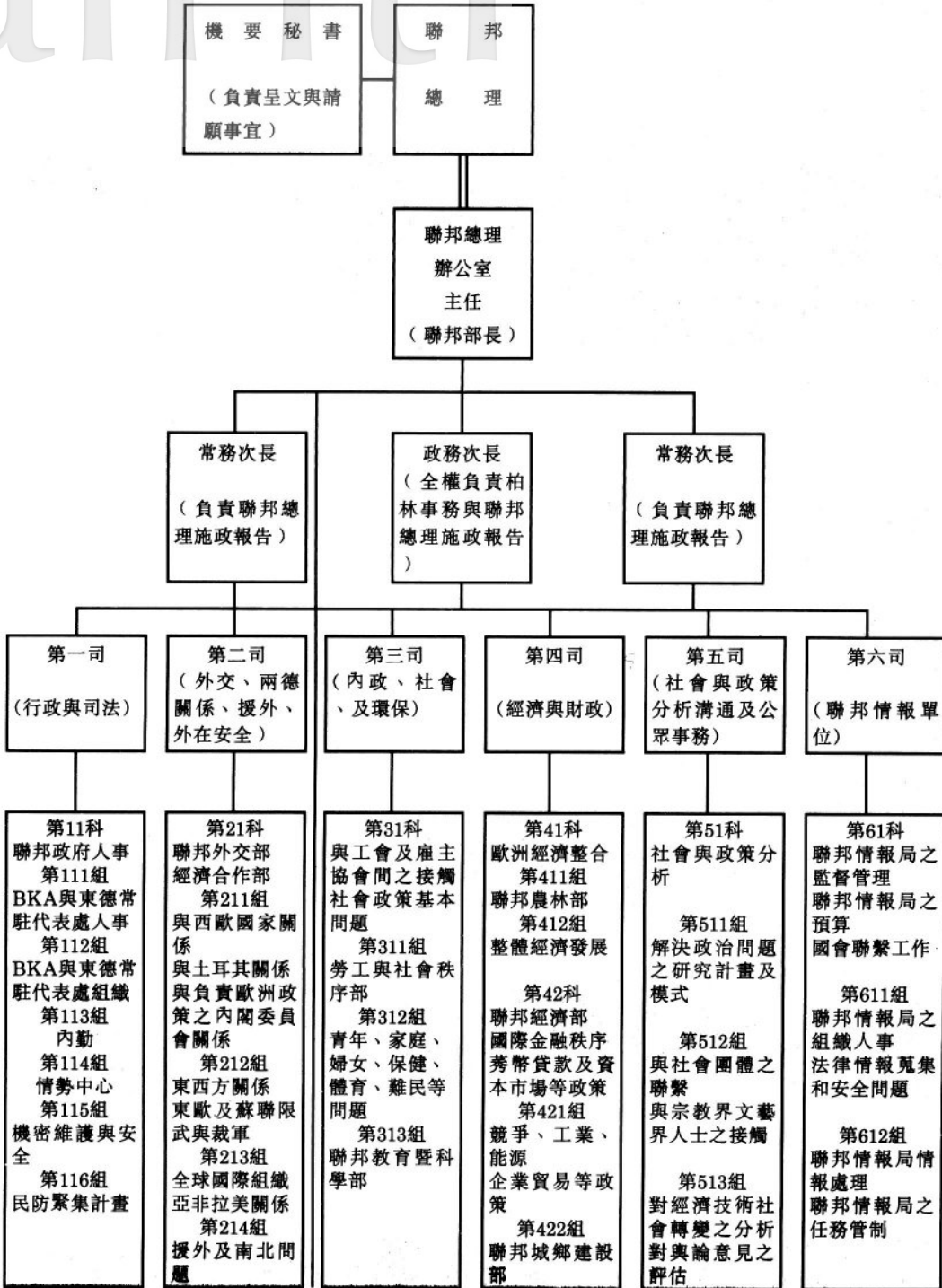
其一是仰賴「聯邦總理辦公室」的政策諮詢，其二，則為「非正式決策中心」(informelle Entscheidungszentren)對聯邦總理決定形成的影響。一般說來，採行內閣制度的國家，總理(或首相)為了維持實際而有效的領導角色，通常會組織自己的幕僚機構。「聯邦總理辦公室」就負有專業幕僚機構的任務，其所能發揮最大的功能在於，提供聯邦總理掌握聯邦各部眾多而龐雜的工作狀況，它也是聯邦總理與聯邦各部及十一個邦(德國統一後成為十六個邦)間協調、主導政策、和塑造自身形象的一個幕僚機構。「聯邦總理辦公室」從一九四九年成立以來規模持續擴大，迄今已形成一個相當於「部」級的組織架構。

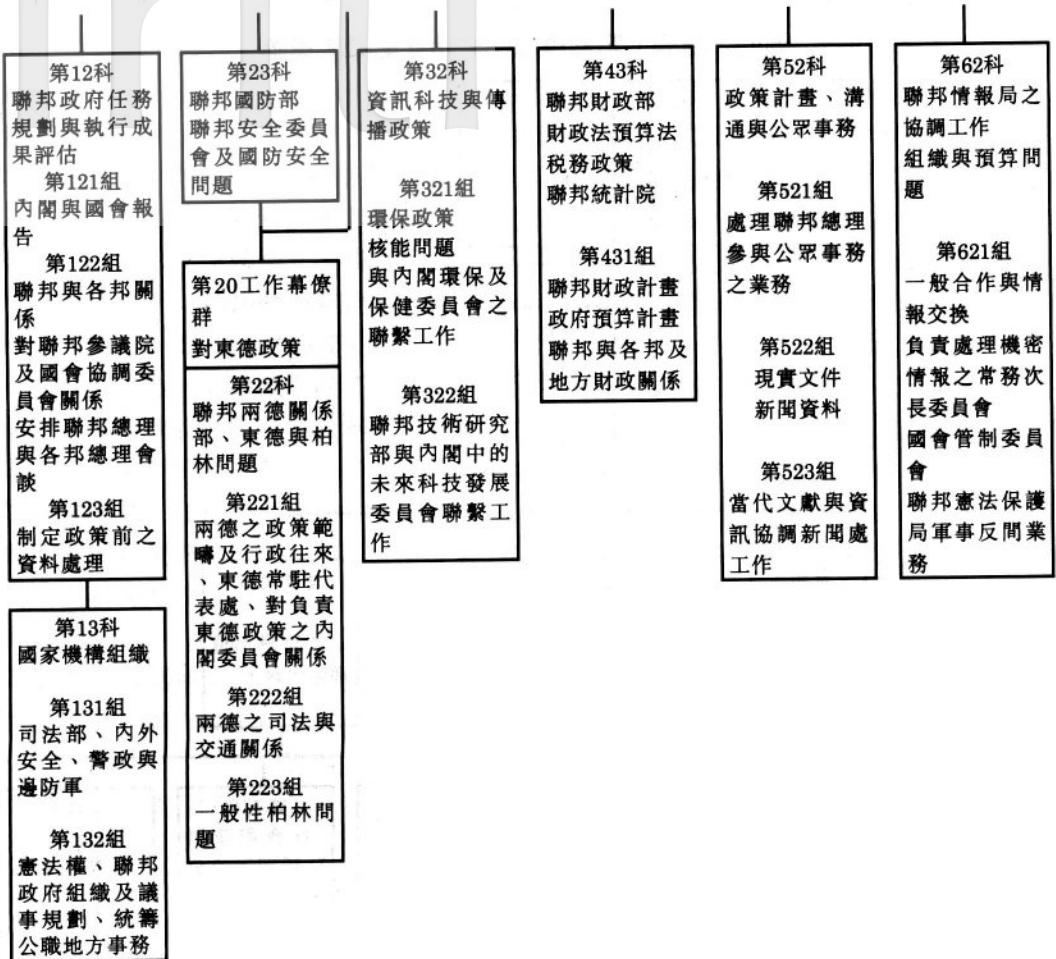
我們從圖一的組織架構可以看出，德國「聯邦總理辦公室」涉及的工作範疇相當廣泛，聯邦政府的決策形成絕大部份靠其提供必要的資訊。同時，聯邦總理亦不斷地藉著與內閣、國會、及各邦間的溝通，來發揮其政治影響力。然而就戰後德國歷史的經驗來看，「聯邦總理辦公室」所能發揮的功能，往往會因人而異。基本上，它有幾個不同的發展階段：(A)在一九四九年至一九五五年期間，該機構被視為聯邦總理的「秘書處」(Sekretariat)，履行的任務和聯邦各部大同小異(ministerielle Aufgaben)。當時的艾德諾總理(Konrad Adenauer)無論在朝或在野，皆享有崇高的聲望與權威，因此，德國政府的決策形成，亦較偏向「總理原則」。換言之，艾德諾經常一個人決定政策取向。他在執政的初期相當重視掌握外交及國防政策大權。(B)一九五五年至一九六三年期間，由於年邁的艾德諾總理聲望日漸低落，導致外交及國防大權重回外交部長和國防部長之手，而聯邦德國的決策形成亦慢慢趨向「職權範圍原則」。(C)至艾哈德總理(Ludwig Erhard)短暫的三年任內(一九六三至一九六六)，「聯邦總理辦公室」基本的組織架構和功能，即愈形衰微。(D)一九六六年至一九六九年的基民黨(CDU)與社民黨(SPD)組成的「大聯合政府」(The Grand Coalition)時代，聯邦政府的決策形成係建立在「克雷斯布勒(政治人物)圈」(Kressbronner Kreis)^⑩、內閣閣員、國會兩大黨黨團主席、與聯邦總理本人等四個影響層面。「聯邦總理辦公室」所能發揮的功能與影響，也僅限於基民黨/基社黨的政(常)務次長及其主管的幾個「司」(Abteilung)或「科」(Gruppe)。(E)到一九六九年社民黨與自民黨組成聯合政府長達十三年期間，「聯邦總理辦公室」的功能開始轉變，協調和主導政策的功能隨之受到提昇，特別是布蘭德(Willy Brandt)之後的兩任聯邦總理，亦取向運用該機構來塑造其個人的形象。

一九六九年十月布蘭德接掌聯邦總理一職後，曾為擴大「聯邦總理辦公室」的權限而採取一連串的革新措施，其中除了將該幕僚機構的組織架構擴充為「司法與行政」、「外交與兩德關係」、「內政」、「計畫」，以及「經濟、財政、和稅制政策」

註⑩ 所謂「克雷斯布勒圈」起於一九六七年夏，成員包括聯邦總理凱辛格(Kurt Georg Kiesinger)、聯邦副總理兼外長布蘭德(Willy Brandt)、基民黨/基社黨(CDU)國會黨團主席巴澤爾(Rainer Barzel)、與社民黨國會黨團主席史密特(Helmut Schmidt)、以及視實際需要而臨時組成之成員若干人；見*Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980~1987: Eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages*, (Baden-Baden: Nomos), 1988, p.341.

圖一 德國「聯邦總理辦公室」組織架構圖





本圖中的單位譯名呼「司」的原文為Abteilung

「科」的原文為Gruppe

「組」的原文為Referat

BKA係「聯邦總理辦公室」(Bundeskanzleramt)之簡稱

資料來源：Bundtransparent 1987(Bonn: K.H. Bock), 1987 pp. 133~139.

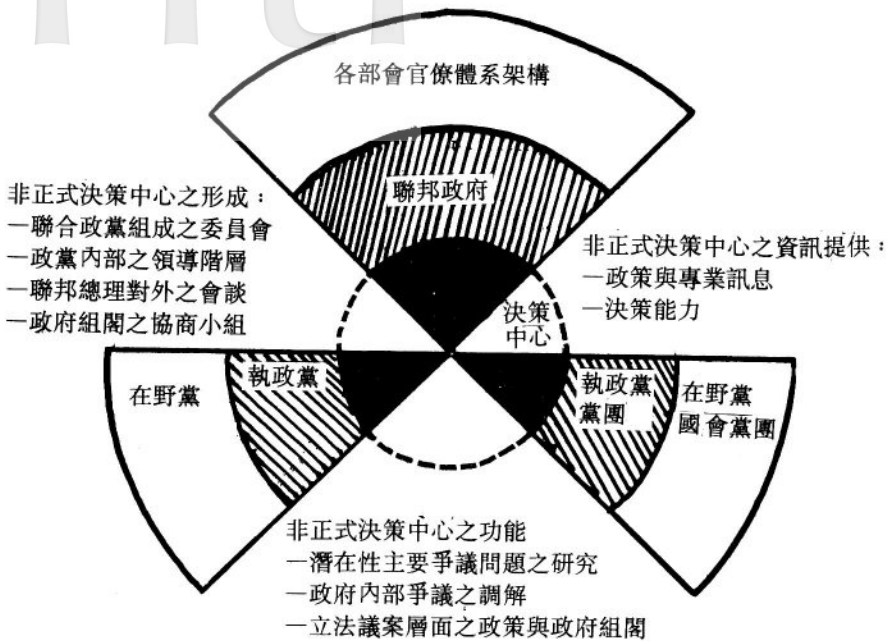
等五個「司」之外，尚大幅擴充行政人員編制，同時撤換部長人選並建立「危機幕僚群」（Krisenstab）。除了人員與組織的革新，布蘭德總理還擬定聯邦各部的任務編組計畫，結合「聯邦總理辦公室」計畫司與特殊編組和任務的「計畫小組」（Planungsgremium）兩者之功能。他的構思原先是想建構一個「聯邦政府的早期協調體系」（Fruehkoordinierungssystem der Bundesregierung）。此一「早期協調體系」所預期的功能發揮，一方面在於使聯邦政府各種短、中、長期的施政計畫，能透過各部間事先的協調而早作準備；另一方面，聯邦各部間常出現所謂的「負面協調」（Negativ-Koordinierung）效應或各部職權相互重疊和牽制的現象，能因此而避免；更重要的是，聯邦政府的中期財政計畫與任務分配，可以預先經過內部的協調，有充分的時間去克服彼此間的歧見，以達成長期施政的策略。布蘭德總理創設「早期協調體系」之初，確曾一度發揮既定之功能，但長期運作之下，卻受到國家權力活動空間的限制影響。其中最重要的原因有二：1.布蘭德政府低估了內外客觀環境因素的阻力，尤其四強占領德國的型態使波昂政府的外交、國防、甚至財政及經貿政策，難以隨心所欲的運作，間接亦造成德國聯邦政府無法單獨處理國際危機的主因。事實上，每逢國際上發生切身德國國家利益的重大危機時，波昂政府往往要聽從白宮的意願辦事；2.布蘭德在決策過程中疏於兼顧「職權範圍原則」，而聯邦各部鑒於維護自身的職權，經常會違背「聯邦總理辦公室」計畫司或計畫小組的觀點，無形中就降低了「早期協調體系」的功能。

嚴格說來，一九七〇年代中期史密特總理（Helmut Schmidt）以來的「聯邦總理辦公室」，已失去指導聯邦各部運作的功能，而逐漸演變為一個幕後協調各部、資料蒐集、與監管內閣運作的機構。它的優點在於，一方面維繫住聯邦各部部长對職權範疇內政策成敗負責的傳統，另一方面，「聯邦總理辦公室」提供聯邦總理政策資訊的可靠程度相對增加。

「非正式決策中心」主要是指對聯邦總理政策形成具有不同程度影響力的機構或政治組織。我們由圖二可以清楚地看出，德國聯邦政府決策中心的外環，尚有若干直接或間接影響聯邦總理決定政策取向的因素存在，例如德國政黨及政治體系特殊運作下的聯合執政黨黨團或曾經執政過多時的在野黨黨團，在危機處理時通常能發揮某種程度的功能。波斯灣危機爆發後，在野社民黨以布蘭德為中心的政要，為營救被伊拉克扣留的德國人質，曾不斷代表聯邦政府與海珊（Saddam Hussein）政權談判；德國統一前的社民黨，也曾發揮執政時期（一九六九至一九八二）與東德共黨政權建立的關係，居中媒介地間接促成兩德統一談判。事實上，所謂的「非正式決策小組」（informelles Gremium）早在一九五三年至一九六一年即已發揮作用，當時由六至七個內閣閣員，七至十個執政黨（基民黨）國會黨團領導成員、與「聯邦總理辦公室」常務次長所組的團體，就曾在召開過的一一八次會議中，促成艾德諾總理決定許多問題的解決方案。^①一九六一年基民黨與自民黨聯合組閣的協議中，曾透過「聯合政黨

註① Juergen Domes, *Bundesregierung und Mehrheitsfraktion*, Koeln / Opladen, 1964, p.162ff.

圖二 聯邦德國的「非正式決策中心」扇形顯示圖



資料來源：Wolfgang Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, (Opladen: Leske + Budrich), 1983, pp. 262~265.

委員會」(Koalitionsausschuss)之組織，進行一些重要問題的協商，一度還將此組織制度化，成為聯邦政府及執政黨黨團草擬法案的諮詢對象。一九六二年至一九六六年期間，兩黨將其改為「聯合政黨會談」(Koalitionsgespräche)的方式後，終因參與的成員過多而失去既有的功能。

布蘭德政府時代曾有意降低「非決策中心」對政府政策的影響力，卻因國會各黨團主席的抵制而失敗。^⑫換言之，自一九七四年起，聯邦德國由內閣閣員、各黨團代表、與各國會政黨代表組成的「聯合政黨會談」，對聯邦總理的危機處理決策，就產生相當程度的影響。一九七〇年代中期，德國境內的恐怖分子活動猖獗，此時由聯邦政府、各邦政府、及各黨團代表聯合組成的「危機處理大幕僚群」(Grosse Krisenstab)，在對抗恐怖組織方面就發揮了群策群力的效用。^⑬基本上，「非決策中心」能發揮危機處理功能的主要因素有三：(A)不受管轄權規範的約束；(B)危機處理時無須講求議事章程，也不用列入記錄，更無須在被強迫的情況下與敵方進行談判；(C)不受政府內部權責分配規範的影響，可以組成進行「危機處理」的最佳陣容，成員不一定非來自聯邦各部，他可以是各邦代表，也可以是黨團代表，更可能是各

註^⑫ Wolfgang Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, (Opladen: Leske + Budrich), 1983, p.264.

註^⑬ Friedrich Karl Fromme, "Der Grosse Krisenstab: von der Verfassung nicht vorgesehen," in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, September 14, 1977, p.1f.

行各業找來的專才。

(三)決策者的情報蒐集與研判：決策過程中的情報蒐集與研判相當重要。不同的國家和不同的決策領導人，公開或不公開的情報來源亦有所差別。美國總統在處理重大危機時，除了借重「中央情報局」(CIA)或「國家安全顧問會議」(National Security Council)等官方機構外，往往也會透過非正式集會的管道蒐集情報；例如詹森總統(Lyndon Johnson)時代即偏重以週二午餐會報的方式(Tuesday Lunch Group)聽取不公開的越南戰事情報。^⑭就理論而言，先進民主國家的決策階層，平時就很重視情報蒐集工作，遑論危機爆發之後。聯邦德國歷屆總理的官方情報，大致源於兩個層面：1.直屬「聯邦總理辦公室」(第六司)管轄的「聯邦情報局」(BND: Bundesnachrichtendienst)；其任務僅止於提供聯邦總理國內外之情報，並不負擔提昇聯邦總理地位及聲望的職責。「聯邦情報局」的正式運作，始於一九五六年四月一日，係根據艾德諾總理內閣一九五五年七月十一日的一項決議。當時執政的基民黨基於現實需要，而將雷翰·葛冷(Reinhard Gehlen)負責的所謂「葛冷(情報)組織」(Organisation Gehlen)擴大編成情報局，直屬「聯邦總理辦公室」常務次長指揮，負責從事國外軍事及民間情報的蒐集工作，並接受聯邦總理和國會各黨團主席組成的「特定小組」(Gremium)監督。^⑮正式編制為「聯邦總理辦公室」的「司」級單位，是一九七〇年代之後的事。2.聯邦各部定期提供的情報資訊：一般而言，德國聯邦政府每週三上午都有例行的內閣會議，會議通常亦都有正式的議程與程序規範，並將記錄列入政府檔案。參與內閣會議的成員，除了聯邦各部部长之外，尚有各部常務次長，聯邦總理私人秘書、聯邦新聞局(Bundespresse- und Informationsamt)局長，以及相當部長位階的「聯邦總理辦公室」主任。原則上，聯邦總理可以從頻繁的內閣會議與各部的書面報告去掌握國內外情勢，有時亦會召開臨時性的秘密會議，與相關部長們商討重大事件。^⑯列席秘密會議的當然成員包括內政、外交、法務、財政、國防、以及日後增列的經濟、勞工、郵電、和農業部部长。

然而，體制內的情報蒐集管道亦會因人而略有出入。布蘭德總理時代就偏好定期召集各部常務次長會議，以促進彼此間的情報和資訊交換；換言之，布蘭德本人有時會透過與常務次長(非國會議員)的頻繁接觸，瞭解甚而監督各部政策之運作。此外，「聯邦總理辦公室」既有的「計畫小組」(Planungsgremium)組織架構中，成員皆來自各部會派駐的專業人員，必要時聯邦總理可以邀集他們召開會議，共同研判所獲得的最新資訊。換言之，德國聯邦各部的組織架構內，絕大多數平日已設有統籌

註⑭ 林正義，前揭文，頁七十四。

註⑮ 歷任「聯邦情報局」局長(President)為雷翰·葛冷將軍(General Reinhard Gehlen；一九五六年四月至一九六八年四月)、韋塞將軍(General Gerhard Wessel；一九六八年五月至一九七八年年底)、金克爾(Klaus Kinkel；一九七九年元月至一九八二年十月十二日，現為德國新任外交部長)、韋克(Hans-Georg Wieck；一九八二年二月迄今)；見*Politische Zeittafel 1949~1979; Drei Jahrzehnte Bundesrepublik Deutschland*，(Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung)，1981，p.60。

註⑯ Thomas Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, (Opladen: Westdeutscher Verlag), 1983, p.310.

與計畫的單位，負責解決日常相關的基本政策問題。借重各部既有的「計畫幕僚群」架構（Planungsstab），有利於突發危機時的資料蒐集與研判工作；例如聯邦財政部專設有「計畫協調與經濟觀察司」（Abteilung fuer Planungs- und Wirtschaftsbeobachtung），聯邦外交部亦就特定的問題組成「工作幕僚群」（Arbeitsstab）。

（四）**決策者的主觀作為**：決策者的作為中，最忌諱主觀性地研判情報。西方學者的研究中發現，決策者在緊張壓力與情報過多的情況下，深入考量對策的概率也會相形降低。^①換言之，決策者的主觀判斷可能會延誤危機處理的時機，也可能因為忽視專家意見而錯失解決方案。此與壓力緊張有關連之外，決策者的個性、學養背景、或個人的偏見都形成直接因素。近期德國的一個明顯案例是：當一九八九年秋東德發生難民逃亡潮，繼而引起東德內部嚴重之經濟危機時，各方所匯集至「聯邦總理辦公室」的情報，皆顯示東德共黨政權已搖搖欲墜。但當時的柯爾總理（Helmut Kohl）並未作立即伸出援手的打算，祇是遵照一九八九年十一月廿八日頒佈的「十點統一計畫」，希望逐步與東德政權共創統一的契機。柯爾總理此舉主要為避免將東德共黨政權逼入死角，以免其採取武力鎮壓示威人潮的最後一搏。他錯估了東德人民要求統一的氣勢，若非同屬基民黨的巴登伍騰堡邦（Baden-Württemberg）總理史裴德（Lothar Späth）於私訪東柏林後，向柯爾總理提出「如果東德經濟持續惡化，將嚴重威脅西德安全」之警告，柯爾總理可能還不會解除政府高層人士與東德政權接觸的禁令，波昂政府亦不致於如此迅速展開內部研商兩德統一的辦法，以及對外爭取四強支持的行動^②。

決策者在面對任何一種情勢作分析時，必然會借重各行各業專家與學者的力量。德國歷任聯邦總理之中，除了艾哈德（一九六三年十月至一九六六年十一月）與史密特（一九七四年五月至一九八二年九月）具有經濟學或企管學學位外，其餘皆專攻歷史（如柯爾）或法學（如凱辛格），面對重大內政或經濟危機時，多半要靠顧問群的諮商。歷屆德國聯邦總理的幕僚群中，不乏法學、財經、軍事、外交、與政策分析等學者或專家。這些顧問在承平時受「聯邦總理辦公室」的諮詢，危機爆發後更成為聯邦總理「危機處理」的智庫（think tank）。擔任聯邦總理顧問的人數相當多，其中並不限於政府要員或國外人士，完全是看問題的取向、時空狀況、及專業素養為標準，更不會涉及政黨派系，亦與個人喜好無強烈之關連，例如一九七二年夏季奧運會期間，巴游恐怖分子突襲慕尼黑奧運村內的以色列選手事件，德國政府臨時組成的危機幕僚群中，就邀請美國奧委會主席布龍戴齊（Avery Brundage）參與^③。

聯邦總理身邊的核心幕僚，除了具備專業學養與豐富的閱歷之外，通常都與聯邦

註① Ole R. Holsti, "The 1914 Case," in *American Political Science Review*, 59(1965), pp. 365~378; 丁守中，前揭文，頁三十九。

註② Eckart Spoo (Ed), *Kohl-Zeit; Ein Kanzler und sein Deutschland*, (Koeln: Pappy Rossa), 1991, pp. 114~124.

註③ Bundeszentrale fuer politische Bildung (Ed), *Krise und Katastrophen in der Bundesrepublik: Dreissig Jahre Frieden*, Bonn, 1980, pp. 143~163.

總理本人有一段共事經驗。戰後德國政黨政治上軌道的運作結果，每一任聯邦總理都是從基層幹起，黨政方面的閱歷自然相當豐富。由執政黨主席擔任聯邦總理的不成文規範，係政治制度運作之結果（史密特總理係唯一特例）。因此，聯邦總理在黨政方面的經歷，若非經歷過地方（指「邦」或縣市）黨部的主席（Landes & Kreispartei vorsitzender），即擔任過邦總理（Ministerpräsident）或邦廳長（Landesminister）。完整的仕途經歷使聯邦總理充分掌握各方人才。布蘭德總理時代特別倚重「聯邦總理辦公室」主任，期望該職位能成為波昂政府在情報取得與分析方面的主控中樞，就是因為對其信任而能充分授權；柯爾總理在與東德進行兩德統一的談判過程中，特別信賴聯邦內政部長史伯樂（Wolfgang Schäuble），其因也在於史伯樂曾於柯爾任內擔任過四年的「聯邦總理辦公室」主任一職，對兩德事務相當熟稔。

另外值得一提的是，聯邦總理於危機處理時，通常會諮詢在野黨派中資深政治人物的意見，特別是曾經歷戰後德國建國的一些元老級人物。這些人不但曾親身參與制定過對東德政策，同時對國際事務亦耳熟能詳。例如現任社民黨榮譽主席，曾任聯邦總理的布蘭德，或「東鄰政策」創始人之一的社民黨元老巴爾（Egon Bahr）等，在兩德統一前的協商過程中，都扮演著相當吃重的角色。

（五）危機決策的執行：危機處理儘管能擬定完整無缺的因應對策，但是若因為執行單位的偏差或錯誤認知，成效即會大打折扣。換言之，在執行決策的過程中，決策者必須釐清各單位的權責，隨時進行監督，並不斷調整對策方向，同時會在危機事件平息後，全盤檢討整個危機處理過程的得與失，並找出防範危機再現的辦法。聯邦德國在危機決策執行方面，基於行政官僚體系組織架構之健全和高效率的運作，特別是「聯邦總理辦公室」與各部間順暢的協商與溝通管道，能使聯邦總理直接掌握住危機發展的情況，同時藉臨時編組的「危機幕僚群」作業，無形中減少一些誤判的機會，並提昇危機處理的成效。舉一個明顯的例子印證：德國聯邦政府鑒於一九七二年巴解恐怖分子突襲慕尼黑奧運村事件，而針對反恐怖活動以GSG-9代號編組的「特種部隊」，於一九七七年十月十三日巴解恐怖分子劫持德航班機「蘭斯湖」（Landshut）號至索馬利亞「莫加迪休」機場事件中，即因德國聯邦行政機構間充分的協調與謀求對策，不僅將德國人代為興建的「莫加迪休」機場建築物配置，摸索地一清二楚，同時在短時間內反覆作營救人質的演練後，僅僅在與暴徒僵持五天的情況下，即能不造成任何傷亡，成功地將人質救出。德國政府的事後檢討中，亦承認危機處理成功的最重要關鍵，在於執行決策的澈底。

四、德國政府的「危機處理」案例說明

當今全球任何一個國家的政府，少有敢聲稱在其執政期內，絕不會爆發重大的危機。換言之，「危機」可以藉事前周密的防範措施，減少其出現的頻率，但卻難以保證不會發生。戰後像聯邦德國這樣一個民主政治發展先進，經濟生活富裕的國家，亦同樣要面對許多意料之外的危機。國家分裂的處境，雖然是波昂政府缺乏主動化解國

際危機經驗的主因，但是她處理內政危機方面的成功例子，倍受世人矚目。本文第三節曾針對「危機處理」的五項理論層面，探討聯邦德國政府的危機處理政策。從中我們可以體會出，德國人之所以能於危機爆發後，在極短的時間內逢凶化吉，主要得利於政治制度設計之健全、行政官僚體系運作之效率，以及決策者正確的危機處理方法。以下的三個實際案例，應當能印證此一說法：

案例一：一九七二年九月五日，亦即慕尼黑夏季奧運會開幕後的第十一天，八名巴解「黑色九月」恐怖組織成員潛入奧運村，擊斃兩名並劫持九名以色列運動員，其目的是強迫以色列政府釋放所有關在監獄中的巴勒斯坦人。事件發生約半個鐘點，慕尼黑警方的訊息已傳達至聯邦總理布蘭德、外長謝爾（Walter Scheel）、當時選任內政部長之根舍、及德國奧委會主席德梅（Willi Daume）等人。聯邦政府立即在奧運村G棟樓一號房間內成立「危機處理幕僚群」（距離恐怖分子盤據地約三百公尺遠），人員包括根舍、德梅、巴伐利亞邦（Bayern / Bavaria）總理葛博爾（Alfons Goppel）及內政廳長梅克（Merk）、慕尼黑市市長韋特（Kronawitter）、當地警察局長史艾伯（Schreiber），以及不久加入的美國奧委會主席布龍戴齊（Avery Brundage）。由於危機處理小組不清楚被劫人質與暴徒的正確人數，同時事件尚涉及以色列政府的立場，稍不謹慎處理即易於引起外交糾紛。

德國聯邦政府當時的處理方式，係一方面派遣一名裝扮成土耳其婦女模樣的女刑警，與暴徒進行談判，一方面與以色列總理梅爾夫人（Golda Meir）保持密切聯繫，並要求以色列儘速派遣情治首長薩米爾（Zamir）前來德國。換言之，聯邦政府在模擬各種營救人質的方案後，確認在不傷及人質安全的情況下，絕無任何接近暴徒藏匿地點之可能。當德國聯邦外交部長與梅爾夫人往返七十二通電話，以及磋商埃及總統沙達特（Anwar el Sadat）出面說服暴徒不成功之後，更重要的是德國確認以色列「絕無妥協」的堅定態度，才決定要採取強制性解救人質的手段。

德國這次對付恐怖主義的危機處理，雖然犧牲了九名以色列選手與兩名德國警察的生命，但聯邦內政部在事後的檢討中，自信危機處理的過程中，無論是情報的蒐集、決策者的決心、或決策的貫徹，皆幾近完美無缺，祇是客觀環境因素並不利於解救人質。德國於該事件發生後的一週內，即成立以「聯邦邊防軍」（Bundesgrenzschutz）為班底的「反暴部隊」（代號GSG-9），顯示德國人能從教訓中學習到防範日後類似事件重演的經驗。一九七七年十月巴游分子在另一次劫持德航飛機的事件中，遭到德國GSG-9反暴部隊的重創，就印證了德國人從危機中學到「危機處理」的範例。

案例二：一九六一年八月十二日（週六）凌晨爆發的「柏林圍牆危機」案例中，德國聯邦政府鑒於國家主權受限，並不能算是一次主動化解危機的成功範例，因為它涉及冷戰時期四強的軍事對峙與利益爭奪。然而，這次危機給予我們最大的啟發在於，德國政府的情報蒐集與正確研判，以及對東德共黨政權動向的掌握。事實上，西德聯邦情報局以及美國中央情報局早在一九六一年七月間，即已提供美、德政府決策者相關的訊息，呼籲要正視蘇聯可能以封鎖兩德邊界來阻止東德人民向西逃亡，同時西德情報單位從三月間東德共黨頭子烏布里希（Walther Ulbricht）的黨內文件中，察

覺到東德關閉柏林對外交通的意圖。其次，德國政府面對柏林危機發人深省之處，在於波昂政府決策者與柏林地方相關首長的密切聯繫。當事件爆發之時，西柏林警方幾乎每隔半小時，就會向波昂發佈一次東德部隊移動的最新動態，同時在獲取西方三強安全負責人的認知下，派出數千名警力隨時準備營救東德的逃亡者。

案例三：兩德於一九九〇年十月三日正式完成政治統一前的半年期間，可以稱得上是戰後波昂政府所面臨到的最大內政危機。東德難民潮所引發的經濟破產，對西德的國家與社會安全威脅，絕不亞於一場小型的傳統戰爭。我們姑且不論今日德國人已為統一付出龐大代價，祇就當時聯邦政府處理該項危機時的過程，可謂完全印證了德國政府充分擁有危機處理能力的自信。

就德國統一最大功臣的柯爾總理而言，他本人係一名歷史學家，從政生涯之中，雖然是由基層幹起，亦擔任過邦黨部主席與邦總理，但對外交事務、對東德政經情勢、乃至經濟問題等，皆涉獵不深。柯爾自一九八二年十月登上總理一職迄今，在外交事務方面，一向仰賴自民黨籍外長根舍的豐富閱歷，對東德事務之決策，也多憑藉「聯邦總理辦公室」的組織作業，而在解決經濟問題和決策方面，「德意志銀行」（Deutsche Bank）則充分發揮了提供諮詢和意見的功能。事實上，聯邦德國處理東德危機的成功因素有三方面：

1.用人得當：柯爾總理最大的長處，在於用人得當。當一九八九年秋東德爆發難民潮之後，儘管他傾向斷絕對東德政權經濟援助與高層間不接觸的方式，警告何內克（Erich Honecker）不得動用武力鎮壓群眾，但卻能接受黨內一向與其對立的巴登·伍騰堡邦總理史裴德的建言，迅即展開救援行動；同時接納內政部長史伯樂研商「兩德貨幣與經濟聯盟」辦法的意見。更難能可貴的是，柯爾能充分信任一九九〇年初任東德總理機要秘書，年僅卅七歲的克澳斯（Guenther Krause），並於兩德統一後任命其為聯邦交通部長。克澳斯雖為一名資訊科學教授，對法學與經濟事務卻顯現出高度的智慧，尤其他主張立即進行兩德統一談判，以免東德的經濟改善期拖的太長，會發生失控現象。這位促成「兩德統一條約」的大功臣，若非因為柯爾的慧眼識英雄，波昂政府處理東德危機的過程，可能會產生一些新的變數。

2.波昂政府的當機立斷決策作風：當一九八九年冬柯爾總理決定對東德施予大量經援時，僅在三週內即與西德銀行界舉行過三次會商，其中包括「赫胥企業」（Hoesch-Konzern）總裁羅維德（Detlev Rohwedder）、「德意志銀行」各地區諮詢委員會成員、「德雷斯敦銀行」（Dresdner Bank）董事會、以及「百貨企業」（Kaufhof-Konzern）總裁歐德瓦（Jens Odewald），柯爾此舉當然是期望企業界支持其挽救東德經濟的構思。此外，柯爾接受「危機處理幕僚群」核心人物（如曾任職「聯邦總理辦公室」部長及次長的Rudolf Seiters、Horst Telschik、內政部長史伯樂、國防部長Rupert Scholz與外長根舍等）之議，於一九九〇年二月七日組成「德國統一內閣委員會」（Kabinettsausschuss der “Deutschen Einheit”），由柯爾本人兼任主席，不定期連續召開緊急會議。該委員會之下設有六個工作組（Arbeitsgruppen）：

一財政部長負責研商的「兩德貨幣聯盟與財政問題」；

- 經濟部長負責研商的「東德經改發展、能源、環保、與經濟基礎建設」；
- 勞工部長負責研商的「平衡兩德勞工、社會、教育、與在職訓練」；
- 法務部長負責研究的「兩德法制問題，特別是統一雙方的法律」；
- 內政部長負責研商的「國家結構與公眾秩序」；
- 外交部長負責研商的「東德外交與國防安全事宜」；

這六個工作組在分別與各行各業學者專家進行無數次討論後，匯集意見至「聯邦總理辦公室」，從事「兩德統一條約」的草擬。

3.聯邦德國各黨建立統一之共識：東德爆發統一風潮之時，西德境內固然不乏反對過速統一的聲浪（例如社民黨副主席，亦為薩爾邦總理的賴風登〈Oskar Lafontaine〉），但這些人的基本論點是擔心統一完成太快，會拖垮西德的經濟，實際上各黨都具有「兩德必須統一」的共識。這也是柯爾總理會向在野社民黨一些元老級人物（如布蘭德或北萊茵邦總理敖耀漢〈Johannes Rau〉等人）請益的主因之一。此外，儘管聯邦德國重要相關經濟或財政機構，對兩德貨幣聯盟措施的意見與柯爾總理不同，（例如對兩德貨幣兌換率決定有直接影響的聯邦銀行〈Bundesbank〉就堅決反對以一比一的方式解決），但是在聯邦總理的決策形成之後，聯邦銀行依然貫徹執行。

4.決策者的處理功能：兩德統一涉及的影響層面不僅止於波昂與東柏林間的談判，戰後四強的態度直接關係到統一的進度。柯爾總理與外長根舍，從難民潮爆發開始，即運用外交手腕先說服匈牙利、捷克、波蘭等國，協助將東德逃亡者轉接至西德，繼而在擬定加快統一腳步後，不斷穿梭及遊說四強領袖，以減少兩德統一的外來阻力。聯邦德國決策者在無內憂的情況下，自然能配合國際情勢發展，全力動員各界力量，對外尋求支持。

*

*

*