

試論西德外交與安全之決策體系

• 吳東野 •

研究歐美國家外交與安全政策的同時，鮮有人對制定其政策的機構和過程作一全面性探討，其因在於此類機構組織過於龐大複雜，不易作全盤性掌握，卡特總統任內的國家安全顧問布里辛斯基 (Zbigniew Brzezinski) 就曾將美國的外交與安全政策形成特徵比喻為一種「混亂的無體制狀態」(Chaotic Non-System) ①。有關西德的外交及安全政策決定體系迄今更乏人問津，本文願以野人獻曝心情，試從片斷的資料和西德政治體制內相關機構的權責劃分中作初步探討。

一、導言

依「決定形成」(decision-making)理論，研究外交與安全政策不能祇單方面觀察某一特定的政策對象或已發生問題的特徵。政治與經濟媒介、國際變局或內政方面附帶之因素都會左右決定的形成。西德外交與安全政策的運作中，聯邦政府的組織或議事章程以及相關國際組織之架構固然不容忽略②；政府職權擴張、官僚體制運行、政黨間的忠誠關係、特別是領導個人的態度，

① Zbigniew Brzezinski, *Deciding who makes foreign policy*, in: *New York Times Magazine* (18.9. 1983), p. 68.

② 譯者 Helga Hafendorn, *West Germany and the Management of Security Relations: Security Policy under the Conditions of international Interdependence*, in: E. Krippendorff/V. Rittberger (Eds.), *The foreign Policy of West Germany: Formation and Contents*, London/Beverly Hills, 1980 (German Political Studies, Bd. 4), p. 2ff.

也都導致決定形成體系趨於複雜^③。

西德聯邦「基本法」(Das Grundgesetz)第七十三條規定，一切外交事務均由聯邦外交部(Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten)全權負責。除了對外經濟政策、貨幣政策和部分援外計畫之制定，另有專責機構處理外，國際間雙邊或多邊往來關係則依聯邦政府議事章程第十一條規定純屬外交部權責。原則上外交部長在聯邦總理制定的政治路線與內閣決議範圍內應有其獨立性，然在實際運作上則因人而異。西德是一個多黨制國家，內閣的組成往往需要靠政黨間的協調與合作^④。自六〇年代末期起，聯合政府內的小黨主席接掌外交部已經是一項不成文慣例。這種現象間接造成聯邦總理和各部首長或各聯盟政黨間對外交權限劃分的爭議。

二、西德的外交與安全政策取向

二次世界大戰後，外交與安全政策已列為國際政治學的重要研究課題，主要是探討國際上各相互依存角色間整體的交互作用過程，例如國與國間的交往、區域性次元體系(Sub-system)的建立或跨國組織形態。外交和安全政策具有一體兩面之功能，在「個體及總體範疇」(Micro-and Macro-Areas)^⑤內扮演中樞角色。外交政策乃指一國為促進與國際間各個行為實體之關係所採行的整體性措施，或謂「一國在國際間力量相互作用時的自我主見」^⑥；安全政策範圍較廣，不局限於政治國防層面，即使社會、科技、經濟，甚至生態層面皆可屬之，本文祇針對國防安全決策予以分析。

西德社民黨(SPD)元老呂文塔(Richard Löwenthal)詮釋德國安全政策之目的為「保證自我發展的自由及領土人民的

註③ 西德外交與國防安全決策過程產生之問題可參考下列著作：Thomas Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, 1977; G. Schmid/H. Treiber, *Bürokratie und Politik: Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland*, München, 1975; R. Mayntz/F. W. Scharf, *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*, Amsterdam, 1975; W. D. Eberwein, *Außenpolitik und Verwaltung-Umweltveränderung, organisatorische Anpassung und Funktionswandel des Auswärtigen Amtes*, in: *Die Verwaltung*, 1978(4), pp. 439-470.

註④ 大黨無需小黨支持而獨立組閣在聯邦德國史上迄今祇有一次(一九五七—一九六一)，當時執政的基民、基社黨(CDU/CSU)共獲五〇.二%選票，囊括眾院超半數之席次(二七〇席)。

註⑤ 「個體範疇」包含從個人或與個人有直接關連的社會秩序至整個國家。「總體範疇」係指全球相互依存下的國與國、社會與社會間的關係。

註⑥ Wilhelm G. Grewe, *Der institutionelle Rahmen*, in: Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Außenpolitik*, München, 1976, p. 31.

完整」^⑦，據此可以定出卅五年來西德外交與國防安全政策五個基本取向^⑧：

(一)對美國：西德外交與國防安全政策可謂「美國戰略下之產物」^⑨，以圍堵共產主義擴張為主體。

(二)對西歐盟國：西方結盟體系安定的先決條件是歐洲共同體、西歐聯盟(WEU)和北約組織內科技、經濟及軍事層面的合作；西歐的團結可以制衡美蘇力量之擴張，提高政治地位。因此西德制定外交和安全政策時，必須兼顧共同體國家間密切的分工角色，維持與美國、加拿大之盟邦關係。

(三)對東歐鄰國：地緣政治的事實迫使西德接納「和平共存」(peaceful coexistence)思想，承認東歐共黨政權為獨立政治實體，減輕幾世紀以來東歐民族因德俄爭霸所經歷之痛苦。

(四)對東德：西德制定的「德國政策」(Deutschlandpolitik)有其「所為」(variable)亦有其所「不為」(fixity)。「有所為」是屈就美蘇爭霸的現實而修正對東德政策，以利國際安全體系中本身地位之提昇；支持「德國雙邊存在論」(deutsche Doppelexistenz)^⑩，藉使德國問題暫從國際政治議題中剔除，全然融入歐洲政治統合的構想。「有所不為」是不背棄民主法治陣營，不承認東德國際主權地位。

(五)對第三世界：二次世界大戰後的「南北問題」係國際局勢動盪的根源之一，第三世界與工業國家貧富差距懸殊，醞釀出南半球的社會革命運動威脅區域和平。西德自六〇年代開始制定援外政策，藉與第三世界的合作關係維繫國際安定，避免貧窮國家淪為「無產階級國際主義」意識形態下的犧牲品。

三、決策機構職權之劃分

1. 聯邦外交部

註⑦ 見Günter Walpuski/Dieter O. A. Wolf, *Zur Deutschland-, Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik*, in: ders., *Einführung in die Sicherheitspolitik*, München, 1979, p.121.

註⑧ 見Waldemar Besson, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik: Erfahrungen und Maßstäbe*, München, 1970, p. 445ff.

註⑨ *Ibid.*

註⑩ 「德國雙邊存在論」是由卡斯特哥(Curt Gasteyer)所倡，鑒於德國歷史、宗教、政治與經濟構成的「德國現象」(Phänomen Deutschland)重要而複雜，非短期能解決，因此主張暫維持現狀。見Curt Gasteyer, *Die beiden deutschen Staaten in der Weltpolitik*, München, 1976, p. 9.

西德內閣的外交大權通常視聯邦總理態度而定。艾德諾 (Konrad Adenauer) 執政之初身兼外長職務 (一九四九年八月至一九五五年六月) 獨攬外交大權，縱使日後同僚布倫塔諾 (Heinrich von Brentano) 繼任外交部長仍受其牽制。史密特 (Helmut Schmidt) 及柯爾 (Dr. Helmut Kohl) 任內，除了一些與安全政策相關的重大事件外，外長根舍 (Hans Dietrich Genscher) 的權限頗受重視。西德自第一任聯邦總理歐赫德 (Ludwig Erhard) 以來，尚無任何一名外長能像根舍有如此強固地位，其權力一則源於自民黨 (FDP) 係聯合執政黨之一，另外亦因其個人外交閱歷與高效率的領導，充分發揮外交部的功能。其實，早在六〇年代末社民黨推行「新東鄰政策」之初，外交部即已奠定今日權力的基礎。當時頗富聲望的「聯邦總理辦公室」 (Bundeskanzleramt) 常務次長巴爾 (Egon Bahr) 與蘇聯交涉有成之時，外長謝爾 (Walter Scheel) 在談判進入尾聲之際趕赴莫斯科，藉口國內外壓力而剔除「巴爾文件」 (The Bahr Paper) ⑥ 中的六項條款，改由雙方在條約之外以宣言方式表達，活躍了外交部在國際談判中的角色。

聯邦外交部制定方案前，最重要的工作是向各駐外機構蒐集情報，並代表西德參加各類國際談判和會議；至於一些主題外的枝節問題，外交部也常插手過問，例如西德參加北約組織或聯合國各項會議的代表團成員幾乎全由外交部推薦。聯邦國防部曾試圖削弱外交部在制定國防安全政策時的突出角色，欲模仿美國五角大廈掌管國際安全事務 (International Security Affairs) 部門有權直接派遣軍事專家參與國際談判之作法；但這項建議於一九七二年底未經協商即遭外交部否決。外交部僅同意在對西德駐北約代表或國際會議代表團下達指示前，先與國防部協議。

聯邦政府政策領導層宣達的政治路線或指示，一般是由專業主管部門制定；有關國防安全問題，外交部的下層編制亦有其權限劃分 (參閱表一)：

- (1) 第一〇一業務組 (Referat)：大西洋聯盟與共同防禦 (NATO)。
- (2) 第二一二業務組：一般性東、西方關係 (CSCE—「歐洲安全與合作會議」)；以下簡稱「歐安會」。
- (3) 第二二〇業務組：國際裁軍及限武 (SALT)。
- (4) 第二二一業務組：區域性裁軍與限武 (MBFR—「中歐相互平衡裁軍會議」)；以下簡稱「中歐裁軍會議」。
- (5) 第二二三業務組：國際禁止核子擴散計畫 (Nuclear Non-Proliferation Treaty)。
- (6) 第二二三業務組：核武對東、西方關係的影響與變化。

註⑥ 「巴爾文件」是一九七〇年五月巴爾與蘇聯達成之初步協議，共計十條，其中一至四條為日後正式條約之張本，其餘各條皆涉及西德與東鄰國家關係。見 Heiten L. Lawrence, *German's Ostpolitik*, London (Oxford University Press), 1971, pp. 222-223.

表一：聯邦外交部組織結構



問題與研究 第二十五卷 第十期

資料來源：Hans-peter Schwart (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Außenpolitik*, München, 1976², pp. 77-80.

此外，一九六五年西德衆院各黨團決議由聯邦政府指派專家組成「裁軍作業小組」(Abrüstungsunterabteilung)^⑬，基民黨(CDU)的觀點是欲藉該小組事前周密的籌劃，提高西德國際限武談判的發言效力；社民黨則主張將限武政策列為施政重點，在國際裁軍方面起示範作用。

聯邦外交部內兩個負責東鄰關係的最重要下層機構是「二一三業務組」(對蘇聯)及「二一四業務組」(對東歐)，但有關的基本問題則統交「二一〇業務組」負責^⑭。若因「第二政策處」(Politische Abteilung)或其下層相關業務組對某些特定問題未採因應措施，則交由「二一〇業務組」和美英法三強代表合組成所謂的「四人小組」(Die Vierer-Gruppe)付諸決議。除了「政策處」外，其他各處的下層編制亦甚廣，有針對各國事務而定的援外計畫單位，或為促進歐洲經濟統合的業務單位，彼此相互協調，密切合作。對某些個案，業務組之間也可能有任務重疊之時，如「四二二業務組」(對外經濟政策基本問題)兼負軍售之責，「四一三業務組」兼營核能外銷。

外交部長之下由六至八名高級顧問組成的幕僚羣，不僅為外長撰寫講稿及提供重要訊息，尚需對中程的外交策略提出建設性構想。他們對外交政策有相當程度之影響力，堪稱「外長的小內閣」^⑮。

2. 聯邦國防部

西德的國防安全政策取向係以軍事聯盟為基礎，其主要決策由國防部負責，如軍事安全政策長期目標和計畫、軍力發展、軍員擴充或統御三軍等。負責國防安全政策最主要的主管部門有二(參閱表二)：一個是一九六九年成立的「計畫幕僚羣」(

註⑬ 「安達斯公約組織」(Grupo Andino/Andenpakt)係一九六九年五月由「拉丁美洲自由貿易協會」(LAFTA)擴大而成，以促進全球貿易自由化為宗旨，會員國皆為與南美安達斯山脈接壤國家：智利、哥倫比亞、委內瑞拉、秘魯、波利維亞及厄瓜多爾。

註⑭ 見Helga Hafendorn, *Der Abrüstungsbeauftragte-Zur Organisation der Abrüstungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, in: PVS (1972)1, pp. 2-38. 七〇年代末，社民黨軍事專家布爾赫(Hans Günther Brauch)建議黨內成立「裁軍業務辦公室」(Abrüstungsamt)以提高聯邦政府限武與裁軍決定形成的潛能，請參閱V. Rittberger (Ed.), *Abrüstungsplanung in der Bundesrepublik: Aufgaben, Probleme, Perspektiven*, Baden-Baden, 1979.

註⑮ 該業務組處理外交事務秉持之最重要原則是將柏林與聯邦德國視為一體。

註⑯ 見A. Theis, *Reorganisations in Regierungsbereich*, in: *Außenpolitik* (1971)3, pp. 171-182;

S. Schnippenkoetten, *Planung in der Außenpolitik*, in: *Aus der Suche der Diplomatie* (Festschrift für Peter Peifer), Düsseldorf, 1965, pp. 161-173.

Planungsstab) , 其主管職務一般由文人擔任；一個是三軍參謀總長 (Generalinspekteur) 下的「三軍指揮幕僚羣」(Führungsstab Streitkräfte) 。指揮幕僚羣下尚有「高級參謀處」的編制。「第三高參處」(FuS III) 的功能是處理一切軍事政策和戰略相關問題，並與「第二高參處」(掌軍事情報業務) 、各軍種指揮部、軍品處和財政業務處保持密切工作聯繫。固然西德聯邦國防部內的人文領導階層與軍事人員亦存有潛在的對立關係，但是軍事政策主管部門與外交部業務上某種程度的合作，往往增添幾許和諧氣氛，這在裁軍談判會議中表露無遺⑩。七〇年代初史密特任國防部長時曾刻意安排部內人事，將幕僚羣視為文職人員與軍事專家間的一股制衡力量，幕僚長韋克(Hans Georg Wieck) 非但能直接參與東、西緩和政策決定過程，其建議事項亦不會因層層行政關卡限制而顧慮管道之暢通。

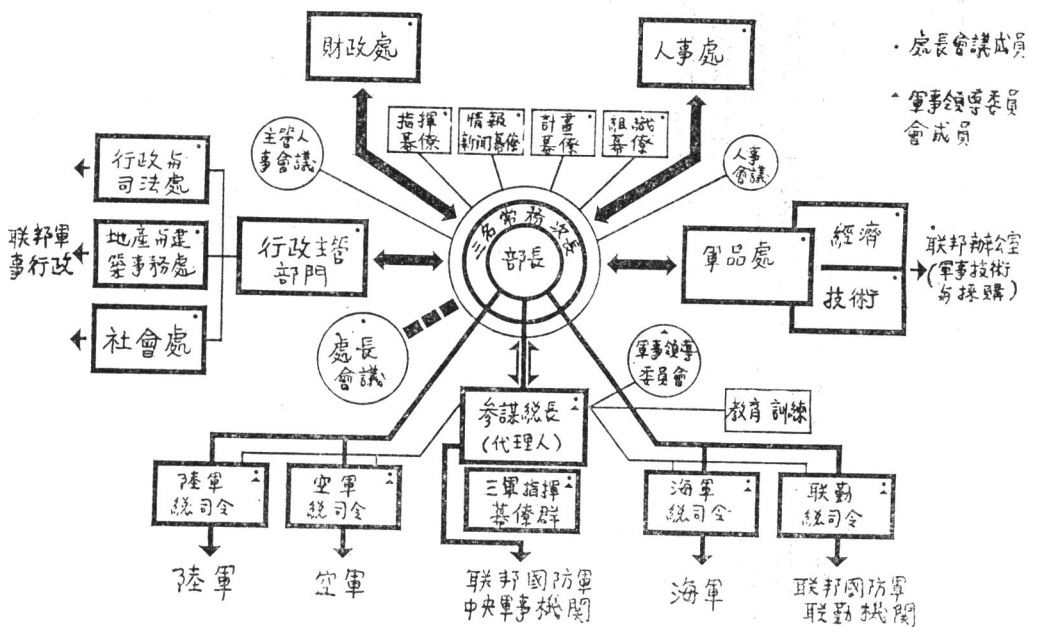
3. 聯邦總理辦公室

西德外交與安全政策之決定體系中「聯邦總理辦公室」的功能在於協調和監督聯邦政府界定的一般性政策，並不直接參與決定，其有關之權限劃分如下(參閱表三)⑪：

註⑩ 見Verteidigung im Bündnis: Planung, Aufbau und Bewährung der Bundeswehr 1950-1972 (Hrsg. Vom Militärgeschichtlichen Forschungsamtl), München, 1972, p. 128ff, p. 202ff.

註⑪ 有關「聯邦總理辦公室」的組織結構及功能尚無專書介紹，唯一可參考的資料為 G. Bachmann, Das Bundeskanzleramt, in: Die Staatskanzlei-Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise auf vergleichender Grundlage, Bonn, 1966 (Schriften der Hochschule Speyer, Bd. 34) ; 另外有關「聯邦總理辦公室」的運作方式可從艾德諾總理與外長布倫塔諾信件往返中尋出蛛絲馬跡，見 A. Baring, Sehr verehrter Herr Bundeskanzler! —Heinrich von Brentano im Briefwechsel mit Konrad Adenauer 1949-1964, Hamburg, 1974. 較值得參考的另二本書為 G. Schmid, Entscheidung in Bonn: Die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik 1969/70, Köln, 1979.

表二：聯邦國防組織結構



資料來源：Weißbuch 1971/72, Bonn, 1972, p. 115.

(1) 第二處 (Abteilung) 廿一組 (Gruppen)：負責東、西方關係及對東歐、蘇聯、北美、第三世界國家之雙邊關係。

(2) 第二處廿二組：對東德 (德國內部) 關係。

(3) 第二處廿三組：掌管安全政策、國防問題、裁軍及限武等工作並常以「聯邦安全理事會」(Bundessicherheitsrat 以下簡稱「聯邦安理會」) 之名行使上述職權。

「聯邦安理會」純為一內閣委員會，沒有下層編制，聯邦總理兼主席職位，國防部長為其代理人。它負有聯邦政府的特定任務 (如核准軍品外銷等)，所有國防安全事務之決議或聲明必先經其審核。

通常聯邦總理有權界定安全政策之目標。日常的國防事務決議係由其本人、內閣相關部長及「聯邦安理會」共同協商達成，祇有涉及西德對重大國際談判事項所應採取之表決立場，聯邦總理可直接決定，其他如北約組織會議文件簽署工作等均由外交部負責。但是牽涉到國家基本政策的重大決議，聯邦總理通常會謹慎處理，例如六〇年代中期西德為簽署禁止核子擴散條約一事引起大聯合政府內部激烈爭論，遲至社民黨上臺仍屬懸案；七〇年代初簽定東鄰條約時，社民黨內閣多次討論並逐條審議，甚至將聯邦政府與東歐共黨政權領導間的往來信函和相互聲明亦提交最高階層討論；此外，一九七九年十二月北約組織提出的「雙重決定」(two-track decision) ⑧也是經過內閣部長和「聯邦安理會」多次協商而決定予以支持。

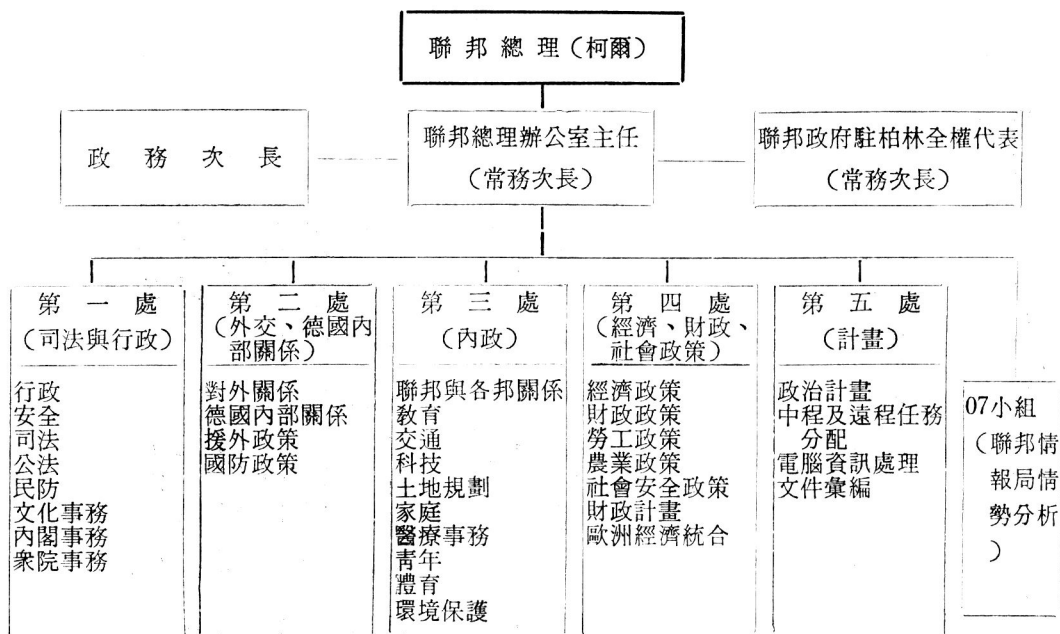
註⑧

「雙重決定」係北約組織一九七九年十二月十二日所提出之軍事戰略，意謂美國一方面準備與蘇聯對等限武談判，一方面準備在一九八三年開始設置一

〇八枚潘興二號中程飛彈及四六四枚巡弋飛彈於北約歐洲五個盟國境內。

試論西德外交與安全之決策體系

表三：聯邦總理辦公室組織結構



資料來源：Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Außenpolitik*, München, 1976, p. 68.

4. 其他影響決策部門

與外交國防安全事務相關之部門尚有聯邦經濟部「中央處」(Zentralabteilung)編制下的業務機構(如ZB 1或ZB 2處理部分國防問題)、「第五處」(Abteilung V)負責對外經濟和軍援政策；在涉及外交和國防經費時，財政部長一職倍顯突出。至於「德國政策」則屬「德內部關係部」(Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen，一九六九年之前稱「全德事務部」)管轄，美蘇冷戰期間該部尚未發揮其功能，至六〇年代中期大聯合政府時始受重視。儘管該部能參與制定對東德政策並協助聯邦總理解決重要細節問題，然而一九七二年底東、西德簽定「基礎條約」前後，東德一再拒絕該部為西德官方全權代表^⑩，無形中影響了該部的發言權，而突出了「聯邦總理辦公室」角色。今日「德國內部關係部」已退居幕後，每年祇例行安排聯邦總理在衆議院的德國情勢報告；對東德政策的幕前工作則落入「聯邦總理辦公室」第二處廿二組和西德駐東柏林常任代表手中^⑪。

學術界對外交國防安全政策亦有一定程度的影響力，例如西德慕尼黑近郊愛豪森(Ebenhausen)的「科學政治基金會研究所」(Forschungsinstitut der Stiftung Wissenschaft und Politik)與朋士山(Bensberg)的「聯邦國防軍研習所」(Amt für Studien und Übungen der Bundeswehr)都有直接管道通往「聯邦總理辦公室」，其分析研判工作是以外交部草擬之計畫為範疇，提供各主管部門背景資料，但是並不參與決策過程。另外，各大企業研究部門、新聞傳播媒體的社論或資深政論家對國際現勢之評析皆能提供某種程度的訊息。

四、國際組織層面對決定形成之影響

由於西德在國際政治舞臺扮演之角色日趨重要，所以聯邦政府的意志形成與決策過程已不限於內部政治體系之運作，許多重要的外交及國防安全政策往往視客觀因素而定：例如國際區域性組織(北約或歐洲共同體)、多邊會談(每年一度的七國經濟高峯會議)、雙邊會議(德法元首互訪)、兩國特使直接接觸(北約會議)或國會議員交流(國際戰略研究會)等，其結果造成國

註⑩ 西德至今未將東德視為外國，以「德國內部關係部」出面對東德談判頗有上對下的意味，而受到東德排斥。

註⑪ 西德設在東柏林的「聯絡辦事處」(Verbindungsstelle)隸屬「德國內部關係部」管轄，辦事處主任則直接受聯邦總理指揮，一九七七年「聯邦總理辦公室」常務次長兼辦事處主任一職，見G. Schmidt, *Entscheidung in Bonn, op. cit.*, p. 193ff.

際間複雜的共同參與決定形成架構，遠遠超出原有雙邊條約義務之限制。這些影響西德外交與安全政策決定形成間接的變數包括：

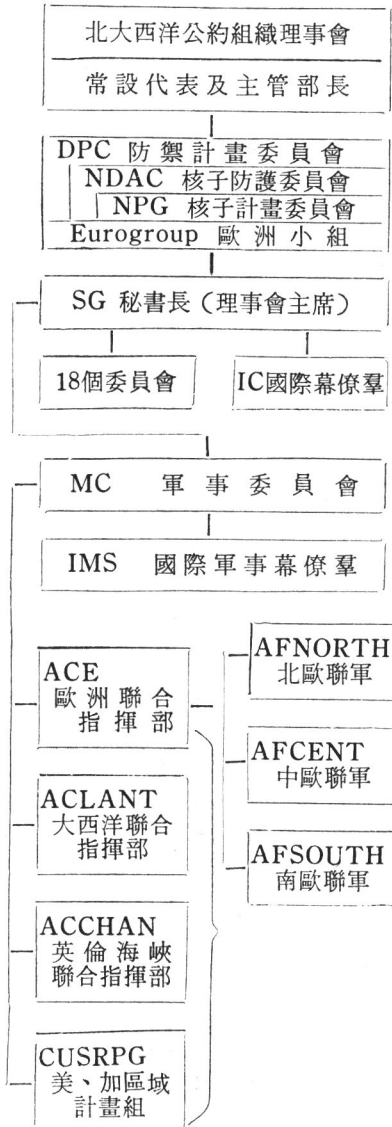
1. 北約 (NATO)

「北約」係西方工業國家的一個軍事結盟組織，以一九五一年建立的共同防禦組織為基形。一九五四年創始會員國決議在各國駐軍原則上接受北約總部指揮，並發展共同制定國防安全政策機構。北約組織最重要的決策機構是「理事會」(Council，參閱表四)。各會員國相關部長(國防、外交、經濟等)一年會晤兩次，各國相當大使級的常設代表則每週例行召開一次(或數次)會議；自從法國一九六六年退出軍事結盟體後^②，有關軍事計畫之決定交付「防禦計畫委員會」(DPC)。「理事會」之下設有「常設委員會」及「附屬委員會」(Subcommittee)，負責一般性業務；如政策事務(SPC)、經濟問題(EC)、核子防護(NDAC/NDPG)或防禦計畫(DRC)等，各會員國或派專人或由布魯塞爾常設代表直接參加各委員會工作，北約秘書長及其幕僚僅負責日常業務。

通常軍事層面的

問題是由「理事會」與「防禦計畫委員會」共同確定路線之後再交由「軍事委員會」(MC)裁決，「軍委會」擇地召集各國參謀總長或直接舉行各國常任代表會議討論；對重大國際糾

表四：北約組織結構



資料來源：Der Fischer Welt-Almanach 1986, p. 686.

註② 法國雖然退出北約軍事聯盟却仍保留「大西洋聯盟」(The Atlantic Alliance)會籍。

紛（如中東戰爭），北約另提供各會員國非正式表決機會^②。此外，北約歐洲會員國^③國防部長（或其代表）的非正式聚會（Eurogroup）亦突出了大西洋聯盟的歐洲勢力，並針對北約與華沙公約國之間召開的「中歐裁軍會議」成立「特定協商小組」（SCG）。該小組在北約制定「雙重決定」政策及執行過程中與「高階層小組」（High Level Group）合作無間，發揮很大的作用。

2. 歐洲共同體 (EC)

「歐洲共同體」的特徵是在多元化決定過程中兼顧各會員國的利益，其中樞組織為「理事會」（Council of Ministers：立法機構）及「執委會」（CEC：執行機構）；一九七九年六月開始施行直接普選的「歐洲議會」（EP）職權仍然有限。共同體之功能多半發揮在經濟與社會政策方面，政治層面之合作僅限於各國元首一年召開三次的「歐洲會議」（ER）、半年更換一次主席的「理事會」，以及各會員國外長定期的會晤。歐洲政治合作架構（European Political Co-operation）往往藉各國專家組成的專業工作組或十二個會員國大使級常任代表間之接觸來縮短彼此政治立場的差距；至於純軍事問題之協商，因部分國家動議，尤其是法國的堅持，未列入政治合作議題^④。不涉及軍事層面的安全政策（如共同體對東歐國家經濟合作或往來貿易等問題），理事會逕可決議。

3. 「波昂小組」（The Bonn-Group）

註② 見 NATO-Facts and Figures, Brussels, 1976, p. 204ff; W. Hoffmann, *Die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an den Entscheidungsprozessen in der NATO*, in: *Regionale Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland* (Hrsg. vom Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik), München/Wien, 1973, pp. 143-165.

註③ 北約組織迄今共十六個會員國，除美國與加拿大外，歐洲會員國為：比利時、丹麥、挪威、英國、荷蘭、盧森堡、義大利、冰島（無軍隊）、西德（一九五五年五月五日加入）、希臘和土耳其（一九五二年二月十八日加入，希臘一九八五年退出部分機構）、葡萄牙、西班牙（一九八二年五月卅日加入，其軍隊尚未列入北約指揮體系）、法國（雖將軍隊退出北約，但仍保留會籍）。

註④ 參閱 E. U. Junker, *Der Entscheidungsprozess im Ministerrat der Europäischen Gemeinschaften*, pp. 167-184/U. Everling, *Europäische Gemeinschaften und Bundesrepublik Deutschland-Zur Verflechtung der nationalen und der gemeinschaftlichen Politik*, in: *Regionale Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland*, op. cit., pp. 38-91.

「波昂小組」是由美英法三國駐波昂大使與西德外交部次長（或同級代理）所組成，其法律根據植基於一九五四年十月七個西歐國家簽定的「巴黎條約」^{②⑤}（又稱「西歐聯盟」）中所載三強有義務與聯邦德國共同洽商一切與柏林局勢相關問題之規定。早期的「波昂小組」是以外交使節團名義召開會議，共同制定西方盟國的對德政策，自一九五九年第二次柏林危機以來，它已成為西德外交和國防安全決策體系的一環，七〇年代初西德推行「新東鄰政策」與東、西方緩和政策過程中該小組即為重要媒介^{②⑥}。

五、決策之參與和監督

西德外交和國防安全政策之制定，遵循兩個原則：一是求聯邦政治體制一元化的目標；二是立法機構民選代表之參與和監督。「基本法」序言開宗明義的將外交政策基本價值詮釋為「民族與國家統一」、「歐洲統合」及「促進世界和平」。以此作為西德外交政策指標的揭示，在各階段現實環境中自有其困境，卅多年來引發之爭論有：

- (1) 一九五〇年六月西德爭取「歐洲理事會」(Council of Europe)的平等地位^{②⑦}；
 - (2) 一九五二年西方統合與德國統一優先順序問題之爭論；
 - (3) 一九五四至一九五七年西德重新建軍問題；
 - (4) 一九六三年元月簽定的「德法合作條約」(The Elysée-Treaty)引起外交政策取向是否應偏重大國的爭議；
 - (5) 一九七〇年承認現勢而制定「新東鄰政策」之爭；
 - (6) 一九七九至一九八三年擴軍與緩和政策之爭（北約組織的「雙重決定」）。
- 西德制定外交和國防安全政策的參與和監督權，依「基本法」第五十九條二款、第七十三條一款及五款之規定，係屬眾議院職權；惟若涉及各邦管轄事務，聯邦參議院亦得共同參與作業並可提出異議（「基本法」第七十三條三款），必要時更可提議修憲。參眾兩院對外交政策之決定可從三方面著手參與或監督^{②⑧}：

註②⑤ 「巴黎條約」(西歐聯盟)係由英、法、比、荷、盧、義、西德七國共同簽署，總部設於倫敦，分支機構設於巴黎。

註②⑥ 見 H. A. Kissinger, *White House Years*, Boston, 1979, p. 53.

註②⑦ 「歐洲理事會」係一九四九年五月五日成立於倫敦，初時共十國參加(英、法、義、荷、比、盧、挪、丹、瑞、愛)，西德遲至一九五一年五月始成爲會員國。該組織的最大貢獻是通過「人權公約」及以後設立的「歐洲人權法院」。

註②⑧ 參閱 W.-D. Karl/J. Krause, *Außenpolitischer Strukturwandel und Parlamentarischer Entscheidungsprozess*, in: ders., (Hrsg.) *Verwaltete Außenpolitik-Sicherheits- und spannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn, Köln, 1978*, pp. 55-82.

(1) 取向的控制：目的是要明確聯邦政府的外交路線，隨時有修正的準備，因此大多數外交措施皆需經國會多數通過實施。國會藉「大小質詢」(Große und kleine Anfragen)^②或「臨時質詢」(Aktuelle Stunden)^③舉行黨團辯論，在野黨可公開表示相反意見。聯邦政府也樂於運用質詢機會表達執政黨立場，達到爭取民意的效果。衆院對聯邦政府簽定的國際條約可行使同意權，但無權修改或增訂條約內容。一般而言執政黨都會利用在國會中享有的絕對多數使條約順利批准。在審核通過的過程中，衆院「外交委員會」^④角色特殊，通常「衆院一讀」後由其彙集大小黨團不同之意見，再提送大會二讀及三讀。

(2) 審核國際條約：理論上參議院可參與條約批准工作，對於涉及各邦權益之條約，更可運用其申訴權。但是此一申訴權也可能遭衆院法定多數否決。這一套政治運作程序有其特殊意義，因為祇要執政黨黨團能控制衆院多數，那怕是一席之差，執政黨亦能牽制參院的反對勢力。七〇年代初，布朗德時代的衆院爲「東鄰條約」激烈爭執，在野的基社黨甚至提請聯邦憲法法院裁決^⑤，最後仍敵不過社民黨聯合政府在衆院擁有的多數而予以批准。

(3) 審核國家預算：聯邦衆院具國家預算編列權，它可對「財政委員會」^⑥施加影響力，嚴格審查各部會所提的國防財政計畫^⑦，因此，衆院對國防軍的目標、性質與其戰略構想皆享有發言權。

聯邦政府的政策能否獲參眾兩院支持往往視協調工作是否圓滿而定。慣例顯示，當衆院舉行財政預算辯論時，基民、基社黨必然會刁難執政的社民黨所提計畫，唯對國防單獨預算則甚少爭議。反之，社民黨在野時，少數該黨議員則會以投反對票或棄權作出緩和政策重於擴軍政策的姿態，這種默契也是西德政黨政治下的一項特色。

聯邦政府制定國防安全政策時的參與和監督工作，分別由衆院外交、國防、法制、財政及德國內部關係等委員會負責。外交和國防委員會乃由「基本法」(第四十五條a款)賦予特殊意義，兼負部分「調查委員會」(Untersuchungsausschuß)權責

註② 「大小質詢」是衆院議員對聯邦政府的諮詢方式；「大質詢」爲議員要求聯邦政府對重大政策問題作口頭說明，事前需至少廿六名黨團議員連署書面申請，聯邦政府接獲申請後必須在三週內答覆，必要時得舉行大會辯論。

「小質詢」爲議員要求聯邦政府作書面的回答，不需事前提出書面申請，亦不舉行大會討論，若聯邦政府十四天內未作回覆或回答不令人滿意，議員則可以「大質詢」方式施行其監督權。

註③ 「臨時質詢」必須至少廿六名衆院議員連署提出，以一小時爲限，討論一般時事問題，每名議員發言時間至多五分鐘。

註④ 「外交委員會」由卅五名黨團議員組成，目前各黨團分配之名額是基民、基社黨十七名；社民黨十四名；自民黨與綠黨各兩名。

註⑤ 一九七三年五月廿二日基社黨執政的拜燕邦政府向聯邦憲法法院提出申訴，控告社民黨政府與東德簽定的「基礎條約」違反基本法精神。

註⑥ 衆院「財政委員會」(Haushaltsausschuß)由卅七名黨團議員組成，目前名額之分配如下：基民、基社黨十八名；社民黨十四名；自民黨三名；綠黨兩名。

註⑦ 「基本法」第八七條a款明確規定聯邦國防軍的數量及組織特性由國防財政計畫中擬定。

⑤，進行蒐集外交時事資料，透過下層機構之簡報（偶由部長親臨主持）或派專人赴外實地瞭解真象，彙整後轉送黨團，再歸納委員會會議中各黨團代表的意見咨請聯邦政府參考，如今西德政府資料來源之主要關鍵實源於衆院委員會。

各聯邦政黨外交政策的意志形成主要源自黨內特定任務小組（Gremium）和國會黨團工作處（Arbeitskreis）：社民黨內的「第一工作處」（Arbeitskreis I）掌握外交、安全、德國內部關係、歐洲及援外政策之制定權；基民、基社黨內的「第五工作處」（Arbeitskreis V）亦負有相同任務。「工作處」是兩大黨黨內最重要的顧問單位，其編制下的工作組必須根據黨團理事會（Fraktionsvorstand）一致的政治策略著手籌備黨員大會或衆院委員會會議，以決定某一特定問題是否該提出「大質詢」。遇有爭論的重大事件，黨內必先求取一致決議，此時的黨主席團與議會黨團理事會往往形成雙頭馬車領導體制；一旦黨負起組閣任務，尚需兼顧聯盟友黨的利益。因此黨與黨團的對外聲明易生矛盾現象，最明顯的摩擦是在黨員代表大會制定政策政綱之時。

六、結語

今日西德日趨複雜的外交和安全政策問題已經使國會參與和監督的功能產生困難。一項政策之決策已不是國內單方面即可形成，國與國間雙邊之協定或跨國組織成員共同的意願也深具影響。西德的議員參與歐洲議會或共同體理事會^⑥等跨國機構均能發揮其有限的職權（如預算審核權、對執委會的立法諮詢權或一般監督權），對某些無法直接參與的跨國機構也不放棄蒐集資料與儘量爭取利益。因此，平日繁重的工作使西德議員甚少與他國議員溝通意見，每逢問題產生時，則多利用召開會議與各國代表作會內會外之接觸以達成協議^⑦。

西德人民對本國外交和國防安全政策亦有認同上的困難，其原因在於：

- (1) 外交與國防安全決策常屬機密性作業，甚少公佈大眾，聯邦政府祇在事後求取民心的諒解。
- (2) 外交和國防安全政策內容多元化，一般人不易領會，尤其軍事專家對東、西方軍力平衡問題意見一再分歧，更難讓人民有一個評估的標準。

註⑤ 根據「基本法」第四十五條a款規定：「國防委員會」會員負有「調查委員會」權責，該委員會若有四分之一以上成員（即七名）提出申請，「國防委員會」則有義務對某事進行調查。

註⑥ 歐洲共同體會員國需各派一名代表合組成「理事會」，代表必須具閣員身份，通常是部長級職務，西德派次長級代表屬唯一例外。

註⑦ 參閱M.-E. Klee, *Das Verhältnis der Europäischen Parlamentarierversammlungen zum Bundestag*, in: *Regionale Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland*, op. cit., pp. 231-246.

(3) 西德政府加入的國際組織甚多，制定外交政策時必須內外兼顧，無形中影響國會監督權的運作。由西德「基本法」第廿四條可以導致一項結論，即西德的政治體制和國際組織的意志形成架構，並不相衝突，戰後的發展趨勢也證明德國民間能夠接受官方的結盟政策。然而外交和國防安全政策的運行方式是否盡符「基本法精神」^⑧則為爭論主題。我們在探討西德外交與安全決策體系之同時，不能忽略客觀情勢所引發的變數，如此則較易掌握該國政策取向而因應之。

註⑧ 一九七二年底東、西德簽定的「基礎條約」在西德眾院爭論的關鍵在於該條約是否違反「基本法」序言精神，而所謂的「西鄰條約」（如歐洲防衛條約或北大西洋公約）則牽涉到「基本法」第廿四條解釋問題，該條容許聯邦德國為維護和平而納入雙邊集體安全體系，然而問題在於該條是否含有擴軍的意義，同時也有人擔心聯邦政府對東鄰關係破壞了德國再統一的構想，忽略了教育社會大眾之責。聯邦政府對「西鄰條約」的態度是以擴大解釋「基本法第廿四條」並以適當修憲措施保障西德加盟西方軍事陣營，對「東鄰條約」則根據聯邦憲法法院裁定「不違憲」繼續其既定政策。

（本文作者係本中心副研究員）

蘇 聯

本書主要內容包括簡史、地理、黨政、外交、經濟、社會、教育、科技、軍事、國安會、西伯利亞及異議份子等各篇。全書約卅餘萬字，六〇〇頁，廿五開本，全一冊。實售新臺幣二〇〇元（國內郵購每冊另加郵掛費十六元）。

國際關係研究中心編印

郵撥：〇〇〇三四三六一二號帳戶