

## 西德因應德國分裂時期（1949-1990） 之憲政安排

---

葉陽明

（國立政治大學政治學系專任教授兼系主任）

### 摘要

德西（建國後國名：「德意志聯邦共和國」）為了因應國家即將分裂，並保有日後德國統一的法理基礎，在美、英、法三國許可下，由波昂「立法會議」（Parliamentary Council）制定「基本法」（Grundgesetz），以此作為規範憲政民主秩序的根本大法。基本法的產生係源自戰後德國無法維持統一的特殊政治環境，是故該法雖為西德根本大法，卻具有一般主權國家憲法所沒有的特殊性。儘管如是，以基本法為依歸的憲政秩序確實完全符合現代西方國家憲政民主的基本原則。依據這部暫時性的根本大法之規定，德意志聯邦共和國為民主、社會的聯邦國。分裂時期的基本法序言及第 146 條明示西德追求德國統一與制憲的決心。第 23 條則為日後可能的統一完成前瞻性的鋪路工程。從實際功用來看，基本法為現代德國從分裂到統一提供了一條可行的應變之道。另一方面，波昂共和透過聯邦政府體系內部專責機構的功能化以因應分裂局面。

### 關鍵詞：

基本法、德國分裂與統一、兩德關係、德國政策公共教育、憲政安排

## 壹、前言

第二次世界大戰結束後，國際社會中國家遭致分裂者，包括亞洲的中國、韓國和越南以及歐洲的德國。越南及德國已分別於 1975、1990 年以武力及和平方式完成了國家統一；至於中、韓兩國，則迄今仍處於國家分裂狀態。無論分裂中分治的兩方對國家政治前途和全民利益持有何種不同的基本主張，兩方始終必須面對的政治現實便是對國家再統一議題的處理。就台海兩岸的政、軍對峙而言，大陸方面內部一致，基本上致力於和平統一，但為求統一目標的實現，始終不放棄對台使用武力的意圖；台灣方面則內部分歧，徘徊在追求統一、宣告獨立、或維持現狀的三岔路口。

作者撰寫本文的動機不在探討德國如何從分裂演變為統一的整個政治過程，而僅欲以德國分裂時期（1949-1990 年）西德<sup>1</sup> 為確保國家統一目標實現而完成的憲法設計為思考的出發點，研討這個「部分德國」如何一方面透過以「德意志聯邦共和國基本法」（Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland，簡稱：基本法）為依歸的憲政安排，另一方面藉由聯邦政府專責機關的功能化，以因應再統一前國家分裂的非常局面。

本文的論述採取回顧方式，脈絡上首先簡述戰後德國政局一分為二的演變過程，重點置於西德基本法的制定、東西德的建國與德國分裂。其次，分析基本法；從西德憲政民主與追求統一兩個視角，解析基本法的特性、意義以及實際功用。簡明說，基本法的特性表現於暫時性、過渡性、受限性和延續性；其憲政意義在於為聯邦共和國的憲政民主秩序確立基礎；至於該法的實際功用，則發揮在使西德得以因應分裂變局，並提供日後兩德完成統一的可行途徑。由於基本法對本文主題的探討至為重要，是故規範研究途徑成為本研究的主要方法。循此，作者著重於

---

1. 西德國家之全名為「德意志聯邦共和國」，簡稱：聯邦共和國。

闡明兩大要點：其一，該法對全德國人民的殷切要求；其二，該法在因應分裂時局、並為統一鋪路上的實用價值。在基本法面面觀部分，另行論述「東、西德關係基礎條約」不違背基本法對德國統一之規定的合憲性。最後，作者闡釋西德聯邦政府內部設置的專責機關—「聯邦總理府第二部門」與「兩德關係部」之組織和功能，以及對因應分裂所盡的努力。

## 貳、戰後德國分裂

第二次世界大戰（二戰）結束後的 1945 至 1949 年期間，戰勝國美、英、法三國與蘇聯（四強）基於對立的政經意識形態及衝突的在德利益和對德政策，兩大陣營分別導控在德佔領區的政治及經濟，迫使德西、德東發展日益分歧，最後導致德國統一和完整被破壞，國家遭致分裂。史實顯示，德國演變成分裂局面的關鍵起點在 1948 年。德國政治學者魏伯（Jürgen Weber）等人稱 1948 年為「決定年」（das Entscheidungsjahr），意思便是指：這一年決定了德國繼續維持統一或分裂的命運。<sup>2</sup> 因為是年初，西方三國在「倫敦六國會議」上議決整合西區（三國佔領區），以作為「德意志聯邦共和國」（簡稱聯邦共和國；俗稱西德）建國的起步。幾乎同時，蘇聯指使德東共產黨—「德國社會主義統一黨」（Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, SED，社一黨）召集「第二屆德國人民代表大會」，會上產生「德國人民理事會」，該會下設「憲法委員會」，其任務為擬定「德意志民主共和國」（簡稱民主共和國；俗稱東德）憲法。東區（蘇聯佔領區）自此步上社會主義德國的建國之路。下文試從以決定年劃分前後的兩個階段，來論述德國分裂局面的演成。

---

2. 魏伯（Jürgen Weber）、迪麥（Gebhard Diemer）、帝勒（Ansgar Diller）、羅爾（Walter Roller）、維蘭伯格（Karl-Heinz Willenborg）撰文出版專書。書名為 *Das Entscheidungsjahr 1948*（決定年 1948）。參閱：Jürgen Weber, *Das Entscheidungsjahr 1948* (München: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit, 1982).

## 一、前階段 (1945-1947 年底)

### (一) 德國會議—從德黑蘭經雅爾達至波茨坦

二戰結束後至六國倫敦集會前發展的特點是戰勝國在協同解決德國問題上的無能和失敗。早在戰爭末期 (1943-1945)，納粹德國陷入軍事劣勢時，四強處理德國戰敗後的前途問題方面，方法上可選擇維持德國統一或分割德國兩者之一。<sup>3</sup> 就大方向而言，戰勝國經由國際會議決定，戰後無論情勢如何，先分區軍事佔領德國，並設置軍政府統轄區政務。經 1945 至 1947 年西方三國與蘇聯分區分治的對峙期，德國步上東、西建國的分裂之路。

最先議定分區佔領德國的國際集會為戰時美、英、蘇三國參與的「德黑蘭會議」(1943 年 11 月)。會議另決定，組成「歐洲諮詢委員會」(European Advisory Committee, EAC)，專責處理戰後德國及歐洲秩序問題。對佔領事項進一步作出決定者，便是美、英、蘇領導人在雅爾達的集會 (1945 年 2 月)。依據會議聯合公報，各國軍隊自行佔領德國一區；三國最高司令官合組「管制理事會」，統籌主管佔領行政事務。同年 5 月德國無條件投降後未久，戰勝國共同發表「柏林聲明」，旨在接掌德國最高統治權。<sup>4</sup> 自此時起，德國人自主組織政府、治理國家的權力因被迫暫時移轉至戰勝國而喪失。值得注意的是，聲明文特別指出，統治權的接掌不會造成德國被併吞。<sup>5</sup> 據此可言，戰敗和投降所產生的後果並未讓德國滅亡。同時，四國另就佔領區的劃分提出聯合聲明。<sup>6</sup>

美、英、蘇領導人復於柏林的波茨坦集會 (1945 年 7-8 月)，簽訂

- 
3. 參閱：Klaus Körner, "Die Wiedervereinigungspolitik," in Hans-Peter Schwarz, ed., *Handbuch der deutschen Außenpolitik* (München: R. Piper Verlag, 1975), p. 587.
  4. Dieter Kastrop, "Deutsche Frage" in Wichard Woyke, ed., *Handwörterbuch Internationale Politik* (Opladen: Leske Verlag+Budrich, 1980), p. 59.
  5. 參閱「柏林聲明」，載於：Jürgen Weber, *30 Jahre Bundesrepublik Deutschland Bd. I Auf dem Wege zur Republik 1945-47* (München: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit, 1981), p. 40.
  6. 「佔領區劃分之聯合聲明」宣稱：「德國以其 1937 年 12 月 31 日時原有國界之領土，應被劃分成四個區，分別由四國佔領；蘇聯佔東區、英國佔西北區、美國佔中南區、法國佔西南區。」

協定。從兩點可認定「波茨坦會議」的重要性：1.會上確立佔領原則；<sup>7</sup> 2.議定德國領土的處理方式。<sup>8</sup> 佔領原則反映出，戰勝國對德國的政策既有消極面，又有積極面。比如政治上，消極地設法剷除德國人極權主義思想及再武裝的潛能；積極地引導德國社會步入多元民主政治。然而，事實證明，「波茨坦協定」內容被意識形態對立的美、蘇兩方作成不同的解讀。戰後東、西陣營利害衝突，權力對抗，致使所有佔領國同心協力實踐原則的可能性化成泡影。

## （二）戰勝國貌合神離

西方三國與蘇聯就佔領政策達成原則性協議，如此形成對德立場表面上的一致性。然而彼此間離心離德的真實面，卻清楚反映於後續的實際行動表現中。戰事甫落幕，蘇聯搶先在其勢力範圍內頒令許可「反法西斯」政黨組織及活動，藉以一則監控各黨領導中心的動向，<sup>9</sup> 另則促成德東政黨體系形成，進而驅使反法西斯先鋒—德國共產黨善用此體系內的資源和活動，來遂其赤化德國之最終目的。無疑，德共成為史達林力圖讓德東政、經體制蘇維埃化的利器。至於德共方面，則早在德國「威瑪共和」瓦解時，首腦份子為避離納粹黨政權的迫害，潛逃至莫斯科，得到蘇聯共產黨（蘇共）的庇護和培育。納粹德國甫降，德共流亡份子趁機即隨蘇軍重返柏林，甘心淪為蘇共赤化德東之工具。蘇共與德共主

- 
7. 佔領原則，政治方面重要者：解除德國武裝；瓦解「德國國家社會主義工人黨」（納粹黨 Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei, NSDAP）；以民主政治為基礎改造德國人生活方式；管制德國教育；以分權及地方自治推展德國行政。經濟方面：禁止武器軍備、化學及機械產品的生產製造；分散德國經濟力量，遏止企業集團形成；佔領期間德國經濟仍為一體，不可分割。
  8. 德國領土的處理方式如後：以 1937 年底的德國國界為準，東普魯士以北劃歸蘇聯管轄；東普魯士以南及奧得、奈塞河線以東劃歸波蘭管轄。
  9. 蘇聯所謂的反法西斯政黨包括四個黨：德國共產黨（德共 Kommunistischen Partei Deutschlands, KPD）、德國社會民主黨（社民黨 Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD）、基督教民主聯盟（基民聯盟 Christlich Demokratischen Union, CDU）、德國自由民主黨（自民黨 Liberaldemokratischen Partei Deutschlands, LDPD）。詳情請參閱：葉陽明，**西德政黨論**（台北：黎明文化事業公司，1990 年），頁 90。

從關係中，前者指使後者，以社會主義思想改造德東社會經濟，並深植足以鞏固黨獨占性領導地位的權力中心。<sup>10</sup> 此事實對日後德國分裂產生關鍵性影響。

基於意識形態、政經制度的高同質性，加以戰時同盟關係，西方三國對德態度和步調大體一致。細部比較下，美、英兩國幾近同步，行徑具積極建設性；法國則較為獨特，作法趨於消極防範性。堅持嚴懲納粹戰犯的同時，美方擬以民主人權思想教化德人，進而促成多元民主新秩序在德生根。英方與美方相同，以德國政治分權化、多元民主化及民生經濟一體化為優先目標，防範德方武力死灰復燃的軍事安全問題則屬次要考量。<sup>11</sup> 1947年美、英佔領區經濟運作合一模式的建立，便是經濟一體化的明證。相對於其西方盟國，法國首重防範德國再動武的軍事安全措施，而置民生問題於次要考量。法方的最大企圖是，控制德國萊茵河左岸，並支配薩爾、魯爾重工業區。在力阻德國中央集權復活下，法國在德推行極度地方分權的聯邦制。<sup>12</sup> 其佔領區內的政黨最晚獲准組織和活動。由此可見法方防範德國再壯大的政治用心。

### (三) 東、西區發展分道揚鑣

東、西陣營在德各行其道，各有所圖。西區發展方面，1946年夏，美國呼籲各國展開佔領區間的經濟合作，俾從全德經濟一體化來維繫德國政治版圖的完整。對此，法國無意配合；蘇聯公然反對。鑒於四國合作的無望，美、英便個別行動；1947年夏，兩國協議，結合雙方佔領區，建立雙區經濟合一模式（簡稱「雙區」Bizone）。為達治理之目的，雙區設置「經濟會議」及「行政理事會」。<sup>13</sup> 前者可視為西德首屆聯邦議會

---

10. Kurt Sontheimer, *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (München: R. Piper Verlag, 1976), pp. 17-18.

11. *Ibid.*, pp. 16-17; Heino Kaack, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems* (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1971), pp. 156-157.

12. Jürgen Weber, *30 Jahre Bundesrepublik Deutschland Bd. I Auf dem Weg zur Republik 1945-1947* (München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1981), p. 306.

13. Kurt Sontheimer, *op. cit.*, p. 28.

成立前德西的臨時議會；後者則發揮戰後德西最早的政府之功能。經濟會議得議決並發布命令，並通過雙區行政的預算案。行政理事會則為德西八個邦政府的總代表。<sup>14</sup> 經濟會議<sup>15</sup> 與行政理事會<sup>16</sup> 兩組織的規模雖不大，但兩者間的互動儼然形成立法與行政兩權的制衡，為日後西德議會政治造就最佳經驗。雖然美、英授予德人雙區的治理權，但權力仍受兩國管制局所保留的許可權之制約。不過此發展已顯示出兩國逐步移轉除外交、國防以外的治理權至德人之手的善意。

雙區經濟合作成功的展開對西區政治整合產生激勵作用。1947 年後半期，美、英重申移權的決心。法國為時局所迫，遂有條件地接受其西方盟國召開西區政經整合會議的計畫。集會的根本目的在：藉政經整合，以實現德西建國的目標。

論及東區發展，前階段之初，德共在蘇共指使下，完成兩大任務：其一，「烏普利希特勤小組」(Ulbricht-Gruppe) 全力動員反法西斯群眾，成立由共黨同路人領導的所謂「德人自治機關」；其二，德共首腦皮克(W. Pieck) 串聯所有反法西斯政黨及工人團體，擴大重組德國共產黨，藉以全面推動共黨奪權運動。<sup>17</sup>

中期以後，「德國社會主義統一黨」的創黨及「德國人民代表大會」(人代會) 運動的啓動則形同社會主義德國誕生的前奏。角色上，社一黨是德東建國的主導力量；人代會是為黨目標而服務的工具。1946 年春，東區社民黨為情勢所迫，與德共合併，新組織定名為「德國社會主義統一黨」。<sup>18</sup> 黨名揭露出，黨以社會主義統一德國為最高理想。次年

14. Jürgen Weber, *30 Jahre Bundesrepublik Deutschland Bd. I Auf dem Weg zur Republik 1945-1947*, op. cit., p. 320.

15. 「經濟會議」由 52 名分屬不同政黨的成員所組成。其中：社民黨與基督教民主/基督教社會聯盟(基民/基社聯盟) 兩大黨皆佔 20 名、自民黨與人民黨合計 4 名、德共 3 名、中央黨與德意志黨皆 2 名、經濟建設聯合會僅 1 名。會議成員由西區各邦議會按各黨在邦議會中代表人數多寡的比例選出。

16. 「行政理事會」設立五個部門：經濟、糧食農業、運輸交通、財政、郵政。各部門首長由行政理事會提名，經濟會議任命。

17. 參閱 Hans-Hermann Hartwich, ed., *Politik im 20. Jahrhundert* (Braunschweig: Westermann Verlag, 1967), pp. 316-317.

18. 參閱 Theo Stammen, ed. *DDR Das politische wirtschaftliche und soziale System*

底，社一黨動員下由各界代表組成的首屆「德國人民代表大會」在柏林正式開議。<sup>19</sup>大會上東、西區代表員額極不對等的現象，讓人合理地質疑決議的真正代表性與公平性。首屆人代會旨在表現東區的團結一致，是故其象徵意義較大。

## 二、後階段 (1948-1949)

### (一) 德西建國的決議與基本法的制定

決定年初，美、英、法按原訂計畫集會於倫敦；荷蘭、比利時、盧森堡應邀列席，世稱「倫敦六國會議」。會上作成決定戰後德國歷史的重大決議：整合三國佔領區內所有邦，制定憲法，組織聯邦議會及聯邦政府，以締造聯邦共和的西德。<sup>20</sup>從此，德西步上建國之路。同年7月，西區 11 邦政府領導人（邦總理）從三國頒布的「法蘭克福文件」（Frankfurter Dokumente）中獲得授權，應於9月前召集「制憲會議」。<sup>21</sup>按文件指示，制憲會議的任務是為西德起草一部基於聯邦制原則的民主憲法；憲法草案應交由德國公民複決批准之。各邦總理經徵詢其內閣及邦議會意見後，提出修改的建議如後：即將誕生的西德祇是三佔領區暫時性的政經整合體，其治權的行使僅及於德國部分領土。基此考量，其根本大法不宜為主權國家的「憲法」（Staatsverfassung），由法理上代表全德民意的「制憲會議」制定之，而宜採行暫時性的「基本法」（Grundgesetz），以因應特殊國情。該法可透過德西各邦議會代表組成的「立法會議」（Parlamentarischer Rat）完成立法。俟日後德國恢復其主

(München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1976), pp. 26-28.

19. 首屆人代會的與會代表總數為 2215 人，其中 664 人來自德西；德東代表佔三分之一以上。東、西區代表員額呈現極不對等的現象。

20. Kurt Sontheimer, *op. cit.*, p. 29.

21. 當時德西 11 個邦為巴登（Baden）、巴伐利亞邦（Bayern）、布萊梅邦（Bremen）、漢堡邦（Hamburg）、黑森邦（Hessen）、低薩克森邦（Niedersachsen）、北萊茵—西法倫邦（Nordrhein-Westfalen）、萊因—法爾茨邦（Rheinland-Pfalz）、史雷斯威—侯斯坦邦（Schleswig-Holstein）、威騰堡—巴登邦（Württemberg-Baden）、威騰堡—侯恩索倫邦（Württemberg-Hohenzollern）。1951 年 12 月，巴登、威騰堡—巴登、威騰堡—侯恩索倫三個邦依據基本法第 118 條舉行公民投票，通過三邦合併成巴登—威騰堡邦（Baden-Württemberg）。



權與領土的完整、全德中央政權得以重建時，再行制憲。德方的建議遭到美國質疑，經過數度交涉，基本立場終獲諒解。三國接受暫緩制憲、而由「立法會議」制定「基本法」的主張；立法程序上，該法不交付公民複決，而由 11 邦議會批准。<sup>22</sup>

立法會議的 65 名代表係從邦議會中依特定程序由議員互選產生。<sup>23</sup> 會議如期於 9 月 1 日在波昂（Bonn）召開。開議前攸關立法的兩件大事是：其一，基本法制定的精神已為三國所揭示，包括：民主、聯邦制、保障人民基本權利三項，德方不得違背。其二，德方延請憲法學者專家組成基本法藍本起草團。該團祇費時兩週便完成所謂「Herrenchiemsee 草案」<sup>24</sup> 及基本法制定的指導原則。得利於各黨代表對重責的體認和黨際合作，歷時八個月，基本法草案告成。立法期間，政黨間對聯邦與各邦權限的安排，較有爭議。社民、自民兩黨主張強化聯邦權力；基民/基社聯盟要求擴大各邦權力。1949 年 5 月 8 日，立法會議大會以超過三分之二的多數（53 票同意；12 票反對），通過基本法草案。三國亦正面回應德方的立法。後續批准程序中，除了巴伐利亞邦議會以外，其他 10 邦議會皆分別批准基本法。<sup>25</sup> 由於該法已獲三分之二以上邦議會的批准，巴邦必須認可其效力。同月 23 日，基本法經所有邦總理及邦議會議長簽字、立法會議公布後即日生效。<sup>26</sup> 基本法的誕生為德西建國的第一步，它助長德國分裂的可能性。

22. 參閱 Jürgen Weber, ed., *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland Bd. II Das Entscheidungsjahr 1948* (München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1982), pp. 85-88.

23. 德西各政黨在立法會議代表選舉中取得的席數如後：社民黨 27 席、基民/基社聯盟 27 席、自民黨與德國人民黨 5 席、中央黨 2 席、德共（西區）2 席、德意志黨 2 席。

24. 工作團成員群集於巴伐利亞邦境內的景點「賀倫希姆湖」（Herrenchiemsee）草擬基本法藍本，故稱「賀倫希姆湖草案」。

25. 巴伐利亞邦議會多數認為，基本法傾向中央集權，未充分保障各邦權益，有違聯邦制精神。因此不予批准。

26. Kurt Sontheimer, *op. cit.*, pp. 32-38; Jürgen Weber, *30 Jahre Bundesrepublik Deutschland Bd. I Auf dem Weg zur Republik 1945-1947, op. cit.*, pp. 80-81.

## (二) 德意志聯邦共和國的建立

西德聯邦政治體系主要由聯邦議會(國會第一院)、聯邦參議院(國會第二院)、<sup>27</sup> 聯邦總統、聯邦政府及其下屬行政機關所構成。這四個聯邦憲政機關依據基本法相關規定的產生是建國過程的第二步。1949年8月,德西依基本法38條及新選舉法,舉行第一屆聯邦議會選舉,總共選出402名議員;<sup>28</sup> 柏林西區則由柏林議會選出19名無投票權的代表與會。次月7日,民選新國會召開成立大會。聯邦參議院方面,11邦政府按基本法第51條規定,分別推派其代表(聯邦參議員),共同組成國會第二院。該院於聯邦議會集會的同日,亦宣告成立。繼國會兩院同時產生後,804位由聯邦議會與邦議會同數代表組成的聯邦大會於12日依基本法54條規定,經二輪投票選出自民黨人賀義思(Heuss, Theodor)為首任聯邦總統。國家元首產生後第三天,聯邦議會按基本法第63條規定,選舉基民聯盟閣揆候選人艾德諾(Adenauer, Konrad)為首任聯邦總理。新總理經總統任命,發布組織「基民/基社聯盟、自民黨、德意志黨聯合政府」。<sup>29</sup> 至此,德意志聯邦共和國締造成功。<sup>30</sup>

## (三) 德東制憲與社會主義德國的建立

經社一黨一手策劃,第二屆人代會以紀念「1848年3月革命」<sup>31</sup> 滿100週年為名召開,其實質目的在籌備制憲。大會選出「德國人民理事會」(人理會);該會由號稱超然代表全德民意的400名成員組成,下設「憲法委員會」(憲委會)等六個專責委員會。憲委會在社一黨首腦葛特

---

27. 由於聯邦議會議員係經人民普選產生,而聯邦參議院則由各邦政府按邦人口數多寡比例指派定額代表組成,所以前者為民選的國會。從國會民選產生的觀點看,德國政治學者從國會民選產生的觀點看,慣稱聯邦議會為國會。

28. 其中基民/基社聯盟黨籍議員139名、社民黨131名、自民黨52名、巴伐利亞黨17名、德意志黨17名、德共15名、經濟重建聯合黨12名、中央黨10名、德國右派5名、其他4名。

29. 此四黨聯合政府可取得聯邦議會過半數(208席)的支持。

30. Heino Kaack, *op. cit.*, pp. 202-203.

31. 德國「1848年3月革命」並非人民起義,而是較有知識水平的自由主義人士(自由派)為求確保本身的參政權益所發動的政治改革運動及民權運動。此外,自由派又以實現國家統一及制憲為革命目標。

渥（Grotewohl, Otto）主導下，肩負起草社會主義德國憲法的重任。1949年3月柏林遭蘇聯封鎖之際，<sup>32</sup> 人理會作出選舉第三屆人代會的決定，俾為新憲法的通過製造正當性的工具。選前，人代會中各政黨的代表人數先被黨中央統籌規定。按預定，社一黨代表應佔代表總數的25%。黨試圖操控人代會運作的局面至為明朗。5月中以「統一名單」選出的第三屆人代會順利通過社會主義德國—德意志民主共和國的首部憲法。同時，大會另行推選一個新的人理會。10月7日該會以「臨時人民議院」之名宣告成立後，取得暫時國會的地位，並立即發揮賦予憲法效力、建立新國家領導中心、通過「全邦議院組織法」三大功能。就後兩者而言，臨時人民議院選舉皮克為總統；推舉葛特渥為總理。從形式上看，東德首任中央政府為聯合內閣，由社一黨、基民聯盟（德東）、自民黨（*Liberaldemokratischen Partei Deutschlands, LDPD*）、國家民主黨（*Nationaldemokratische Partei Deutschlands, NDPD*）共同組成。然而，社一黨籍部長囊括內閣17個部長席的幾近半數，而政府又為葛氏所領導。<sup>33</sup> 由此可見，這個居建國首功的政黨實有對決策的強勢影響力。另一方面，基於全邦議院組織法，國會除人民議院外，另設「全邦議院」，其職能在代表東德5邦，<sup>34</sup> 參與中央立法。兩院制國會的重心則落於人民議院。東德建國之初採行的聯邦制在1952年便為官方所謂行政民主化下的區制取代，藉以貫徹其社會主義單一國的民主中央集權制。

#### （四）德國分裂

正值西方三國合力促成佔領區間的經濟與政治整合，並引導德西各邦步上立法建國之路時，蘇聯協助德共完成德東的蘇維埃化，進而交互運用人代會及人理會兩工具，以達成制憲之目的。東、西強權在德國本

32. 此次事件被稱為首次「柏林危機」。

33. 參閱：Walter Roller, "Staatsgründung DDR," in Jürgen Weber, ed., *30 Jahre Bundesrepublik Deutschland Bd. III Gründung des neuen Staates 1949* (München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1981), pp. 275-282.

34. 東德5邦為布朗登堡邦（*Brandenburg*）、薩克森邦（*Sachsen*）、圖林根邦（*Thüringen*）、薩克森—安哈特邦（*Sachsen-Anhalt*）、梅克倫堡邦（*Mecklenburg*）。

土的政經對抗揭開德國分裂的序幕。1949年秋，資本主義德國與社會主義德國幾乎同時誕生，使國家分裂成為定局。德國人民因此蒙受東、西分隔的命運，長達41年。

### 參、基本法面面觀

從以上論述可確言，西德基本法生成於二戰結束後德國無法繼續維持國家統一與國土完整的特殊政治環境。是故，基本法雖為西德憲政民主秩序賴以建立的根本大法，卻具有一般統一完整的民族國家之憲法所沒有的特殊性。另一方面，如前所述，戰後德西11邦原可制定憲法、然而德方卻寧願以立基本法來取代制憲。此事實彰顯出德西人民獨有的心志，值得探討。再者，基本法既然為西德憲政民主秩序的規範性基礎，則該法的憲政意義至為重大，自不待言，而其主因則在於憲政安排。最後，尤其應予深究的是，基本法中與統一有關的規定，對西德因應分裂變局、日後致使德國順利完成統一，發揮了實際功用。基此考量，下文分別從四個面向：特殊性、德西民心、憲政意義、實際功用，探討基本法。

#### 一、特殊性

基本法的特殊性表現在三方面：暫時適用性、分裂到統一的過渡性、適用範圍的受限性。就基本法的暫時適用性而言，該法第146條（亦即最後一條）明文規定：「此部基本法於德國人民以自由的決定、議決一部憲法生效之日，失去其適用性。」<sup>35</sup> 依此，基本法的適用期起自於該法生效日1949年5月23日，而終止於未來德國憲法生效日。簡言之，基

---

35. 基本法第146條，刊於：Deutscher Bundestag, ed., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (Bonn 1988), p. 97. 德國統一後迄今，該條未經修改，仍然維持其原內容。其主要原因便在於：藉以明確揭示基本法的暫時適用性，最終德國人民仍將以自由的決定制定一部永久性的憲法。

本法在民定憲法生效前適用。由此可見，該法的適用祇是暫時的；日後德國終究將制定永久適用的憲法。值得注意者，基本法中並無規定，未來德國一旦完成統一時必須即時制定憲法，所以即使國家統一時日真正到來，德國人也無需立即制憲。此種情況下，基本法在統一的德國仍得繼續適用。換言之，該法不僅適用於德國分裂時期，而且亦得沿用於統一後，直到憲法生效為止。雖然基本法的適用期可延長至統一後，制憲卻始終是該法賦予德國人遲早應達成的神聖任務。至少從第 146 條的規定來判斷，基本法不具永久適用性。

從基本法的暫時性意涵中，便可解釋該法所具從分裂到統一的過渡性。既然基本法是為因應國家分裂而設計，其適用期至統一完成後憲法生效日止，則基本法的施行理應營造有利的環境和條件，以促使德國得以從分裂重歸統一。在西德追求國家統一目標的實現上，基本法的落實被期待能發揮橋樑功用，讓德國終能從分裂過渡到統一。就此而論，國家統一任務或目標的入憲自然有其深遠的意義和必要性。基本法序言開宗明義地揭示：「11 邦的德國人民受到維護其民族與國家統一的心志之鼓舞，為了在過渡時期賦予國家一種新秩序，藉由行使其制憲的權力，議決此部德意志聯邦共和國基本法。本法要求全體德國人民，以自由的自決方式，實現德國的統一與自由。」<sup>36</sup> 由此觀之，除了制憲以外，基本法還交付德國全民透過自由意志的民族自決來完成國家統一的任務。此項任務的達成被基本法制定者視為對德國全民的根本要求。另一方面，序言所謂的過渡時期，應解讀為統一前的分裂時期；在此期間，基本法作為西德憲政民主新秩序的基礎。該法在過渡時期的憲政立基功用也表現出基本法的過渡性。

至於適用範圍的受限性，其意則指，分裂時期，基本法的適用範圍被局限於聯邦共和國統治高權所及的範圍內；此範圍亦即西德 11 邦領土外加柏林。無疑，基本法的適用範圍無法延伸至東德 5 邦而及於全德國。東德憲法同樣祇適用於民主共和國領土範圍內。基本法原第 23 條前句規

---

36. 基本法序言，刊於：*Ibid.*, p. 17.

定：「本法先適用於巴登、巴伐利亞、布萊梅、大柏林、漢堡、黑森、低薩克森、北萊茵－西法倫、萊茵－法爾茨、史雷斯威－侯斯坦、威騰堡－巴登、威騰堡－侯恩索倫各邦領土。」<sup>37</sup> 此處明確指出，分裂時期基本法適用於西德領土內。

既然基本法具特殊性，則該法可否被視為真正憲法（*echte Verfassung*）？依法學者羅森-何威爾（H.v.Rosen-v.Hoewel）之見，基本法既是真正憲法，同時又非真正憲法。基本法是真正憲法，因為該法在法典形式及規定事項內容上與一般憲法大體相符，並具有如同憲法的特別法之效力。基本法並非真正憲法，因為該法既非永久性根本大法，亦非由民選代表所議決通過；該法祇是為因應分裂變局而暫定的國家基本秩序之規範，其制定係出自德西 11 邦議會選出的立法會議代表之手。基本法的制定是在西方三國指示立法原則下所完成。國際立場對德西立法的影響降低了基本法在德人自由意志上的代表性。據此以論，基本法至少不是由德人自主制定的根本法。（H.v.Rosen-v.Hoewel 1961:16）儘管如此，可確言者，以基本法為依歸的憲政秩序確實符合現代國家憲政民主的基本原則。

## 二、德西民心

回溯到 1948 年夏西方三國以「法蘭克福文件」授權德西 11 邦總理召集制憲會議之時，德西人原可迎合戰勝國之意，制定憲法，然而德方卻未接受，寧願以立基本法來取代制憲。此事實彰顯出德西各邦政府、議會以及人民共同的心志，即為：確保日後實現德國再統一目標的可行性。當時代表邦議會及人民的 11 邦總理一致肯定德西建國之舉。然而，

---

37. 基本法原第 23 條前句，刊於：*Ibid.*, p. 28. 1990 年德國完成統一後，本條基於「東、西德締造統一之條約」（簡稱：統一條約）第 4 條之規定予以廢除。1992 年歐洲聯盟創建。德國因應歐盟的成立，國會參、眾兩院透過修憲，在基本法中增訂「歐洲條款」（*Europa-Artikel*）。該條款落款於原第 23 條位置，成為新 23 條。新 23 條為基本法與歐洲聯盟條約間築起橋樑。該條一方面規範德國聯邦與各邦及聯邦政府與國會兩院就歐盟事務的合作關係；另一方面為德國參與歐盟、繼續投入歐洲深度的統合奠定合憲之基礎。

依彼等之見，新國家——德意志聯邦共和國不是一個統治權能遍及全德國行使的完整國家，而事實上祇是一個在德國西半部領土上建立的暫時性憲政民主體系（西德），有其聯邦制的國家組織結構與發揮執法功能的憲政機關。若爲此「部分德國」（*Teildeutschland*）制定憲法，而德國憲法理應適用於永久、完整的德國，則制憲之舉如同承認西德即爲永久、完整的德國。如此一來，德國便沒有所謂分裂後的統一問題，更遑論統一目標的追求。此種結果完全不符合德西各邦對日後德國能回歸統一的期盼。消極上，爲使統一的可能性不因西德建國而被排除，積極上，爲確保德國統一的法理基礎，以便日後能再造統一，11 邦總理堅定地主張，西德根本大法不應爲憲法，由制憲會議制定、經 11 邦公民複決批准，而應爲基本法，由立法會議通過、經 11 邦議會批准。至於制憲大業的展開，則應俟未來德國主權恢復、德國重歸統一之時。<sup>38</sup>

德西地方政府領導人對基本法的堅持確實代表德西人民的心志。民心傾向爲暫時性的西德立基本法，以期保有國家再統一的機會，沒有人欲見因制憲而讓西德失去日後追求統一的法理基礎。德西政府與人民如此堅定的態度促使美方原先反對立法的立場轉變。由此觀之，德國民心的向背是決定德意志聯邦共和國以基本法爲根本大法的重要因素。

### 三、憲政意義與憲政安排

基本法的憲政意義表現於兩方面。一方面，基本法奠定聯邦共和國憲政民主秩序的規範性基礎，在此基礎上「波昂共和」<sup>39</sup> 的民主政治得以穩固和成長。由此體現出該法對西德憲政民主建設與發展的關鍵意義。另一方面，西德以基本法來治國所取得的輝煌成果對社會主義的東德產生腐蝕體系的政治催化效用，進而加速東德共產政權的瓦解，因此造就 1990 年東、西德統一的必要條件。此處凸顯出，基本法的憲政成就對

38. Jürgen Weber, ed., *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland Bd.II Das Entscheidungsjahr 1948*, op. cit., pp. 87-88.

39. 1949 年 9 月德意志聯邦共和國建立，以萊茵河下游沿岸城市波昂（Bonn）爲臨時國都。從此揭開「波昂共和」的序幕。

德國日後完成統一的正面意義。基本法對德國國家發展之所以能產生深遠的意義，根本原因可歸之於該法的人本價值觀以及一種巧妙的憲政安排；它符合戰後西德勵行民主政治的實際需求，且能弘揚現代憲法中人權、民主至上的精神。以下從基本法相關規定來觀察此兩個面向。

### (一) 人本價值觀

基本法開宗明義揭示以人為本的憲政民主國基本價值觀如後：人之尊嚴不可侵犯，崇尚並保護人之尊嚴為國家所有權力機關的義務；不得侵害亦不得讓與的人權，為一切人類社會及世界和平與正義的基礎；人民的基本權利<sup>40</sup> 拘束立法權、行政權及司法權，而為直接適用的權利。德意志聯邦共和國是一個民主、及社會的聯邦國；國家所有權力源自於人民，由人民以選舉投票方式並透過專設的立法、行政及司法機關行使；立法權受合憲秩序的拘束，行政權與司法權受法律的拘束；若其他挽救措施皆不可行，則所有德國人皆有奮起反抗合憲秩序敵人的權利。<sup>41</sup>

上述憲政基本觀明確反映出國家權力、人民基本權利、人權、人之尊嚴四個要素間的關係。人之尊嚴具有最崇高的價值，形成人權的基礎。人權不容迫害和讓渡，不僅為人類社會及和平正義的基礎，而且亦為人民基本權利的根源。人民基本權利得到基本法的保障，對國家權力的行使產生制約作用。既然國權來自於享有基本權利的人民，由人民及國家機關以不同方式行使，則人民從基本法上直接取得的各項權利在位階上理應優先於國家權力。另一方面，不容忽視者為，在合憲秩序遭受危害、而其他挽救之途皆不可行時，基本法還授予所有德國人反抗權，得逕行群起反抗憲政敵人，以期保全具有國本意義的合憲秩序能在安定中永續發展。

綜合而論，基本法下的憲政民主秩序乃以人之尊嚴的崇尚及維護為

40. 此等權利要項包括：人格自由發展權、人身及個人自由不可侵犯權、法律之前平等權、性別平等權、信仰與良心自由權、言論與講學自由權、出版自由權、報導自由權、科學研究與藝術創作自由權、受教權、集會與結社自由權、秘密通訊自由權、居住遷徙自由權、選擇職業自由權等。

41. 基本法第1條及第20條，刊於：Deutscher Bundestag, ed., *op. cit.*, pp. 18, 27.



根本，又視人權與人民基本權利的實踐及保障為國家權力行使的先決條件。此種以人為本位的基本價值觀以及以人民為出發點的憲政設計彰顯出基本法有別於德國憲政史上其他憲法的特色，實為東德標榜所謂「民主中央集權制」的社會主義憲法所不能及者。

## （二）憲政安排

基本法對西德憲政體制的安排，重要者可歸納成以下各項：

### 1. 國家組織原則

西德為聯邦國，由聯邦與各邦共同組成，實行聯邦制。聯邦與各邦在合憲秩序上具同質性；各邦秩序須符合共和、民主、社會、法治國的原則。邦具國家本質，行使其自治轄域內的統治高權，並達成聯邦國賦予的任務。聯邦與各邦機關交互援助。各邦依法執行聯邦法律，接受聯邦監督。各邦透過聯邦參議院參與聯邦立法及聯邦行政。<sup>42</sup>

### 2. 權力劃分

西德分權制採取聯邦與各邦間的垂直分權與立法、行政、司法三權分立式的水平分權。垂直分權包括立法分權及行政分權。就前者而言，聯邦對特定事項行使專屬立法權；此權限內各邦唯經法律授予始得立法。基本法未賦予聯邦立法的事項由各邦立法。「競合立法」上聯邦與各邦皆得立法，然而為了造就國內同等民主條件，及維護法律或經濟統一，聯邦有立法的必要；若聯邦未行使該權，則各邦得立法。「通則立法」屬聯邦權限；聯邦制定通則法，據此，各邦完成通則立法事項的立法。論及後者，聯邦行政活動範圍較窄，大多仰賴各邦及地方以執行聯邦法律來推動中央與地方行政工作（執法行政）。至於各邦行政，則除了執法行政以外便是依邦法律的自主行政。<sup>43</sup>

42. 基本法第 28、30、84、50 條，刊於：*Ibid.*, pp. 29, 31, 56, 39.

43. 基本法第 70、72、73、75 條，刊於：*Ibid.*, pp. 47-51.

### 3. 國會制度與聯邦立法

國會採兩院制，由聯邦議會 (Bundestag) 與聯邦參議院 (Bundesrat) 構成。聯邦議會經西德公民直接普選產生；聯邦參議院則由各邦政府推派代表組成。在聯邦參議院參與聯邦立法下，兩院共同完成聯邦法律的制定。

### 4. 政府體制

聯邦總統為國家元首，由聯邦議會全體議員與各邦議會選出同數的代表共同選舉產生。總統提名聯邦總理，任免聯邦政府各部長 (內閣閣員)。聯邦議會通過「建設性不信任投票」(Konstruktives Mißtrauensvotum) 時，總統必須免除總理職務；聯邦總理的「信任提案」未獲聯邦議會多數同意時，總統得基於總理的提議，頒令解散聯邦議會。若聯邦議會未被解散，而議會拒絕通過被政府視為緊急的法案時，總統得基於政府的提議，在獲得聯邦參議院同意下，為該法案宣布「立法緊急狀態」。除了上述權力外，總統並無其他重大實權。相較於聯邦總統，聯邦總理為享有實權的政府領導人。總理領導聯邦政府，經總統提名，由聯邦議會以絕對多數選舉產生，並獲總統任命。總理為內閣之首 (閣揆)，決定國家政策方針，並為其決策負全責；此方針內，部長獨立主持部務，並負己責。<sup>44</sup> 此種以聯邦總理為國務領導及決策中心的民主政治運作被稱作「總理式民主」(Kanzlerdemokratie)。限制國家元首的權力、相對加重聯邦總理的權責，是基本法立法者刻意的安排，其主要目的在避免重蹈「威瑪共和」時期國家元首濫權誤國的覆轍。

### 5. 聯邦議會與聯邦政府間制衡

國會對付政府方面，聯邦議會祇可依循以其全體議員的絕對多數投票選出聯邦總理繼任人、並請求總統免除總理職務的程序，對總理表示不信任，完成倒閣；總統必須應允此項請求，並任命總理當選人。此合

---

44. 基本法第 60、62、63、64、65、67、68 條，刊於：*Ibid.*, pp. 43-46.

憲程序被稱為「建設性不信任投票」。政府對付國會方面，聯邦總理請求聯邦議會對他表示信任的提案未獲得議員多數同意時，總統得基於總理的提議，在 21 天期限內宣布解散聯邦議會；然而祇要議會在此期限內以多數選出另一位聯邦總理，總統的解散權便消失。<sup>45</sup> 此合憲程序被稱為「信任提案」程序。倒閣與解散國會彰顯出西德政府體制中立法權與行政權間的互動及制衡關係。

#### 四、實際功用

基本法第 23 條條文的後句為國家可能的再統一開出可行之路，對西德因應分裂變局、日後德國順利完成統一，確實發揮了水到渠成的鋪路功用。第 23 條條文前句指出基本法的暫先適用地區，前已述及。同條後句則明定：「德國的其他部分在加入後，基本法於該區生效。」<sup>46</sup> 進一步分析可言，所謂德國其他部分，無疑係指基本法暫先不適用的東德地區，亦即德意志民主共和國的疆域。西德政府慣稱東德為「德國另一部分」，藉以表明德國是一個不可分割的整體；戰後國際政治因素造成德國分裂成東、西兩部分，自西德角度看，東德即為德國另一部分。按條文所示，日後東德得以德國另一部分的名義加入或併入德意志聯邦共和國。東德加入聯邦共和國後，基本法便隨即在東德地區產生效力。如此一來，該法適用於全德國。

東德加入聯邦共和國之盛舉表徵著德國終結分裂局面，東、西德完成歷史性的統一大業。據此而論，基本法立法者以前瞻性的眼光，透過第 23 條中「東德加入」(Beitritt) 的巧妙設計，為了日後可能實現的德國統一，預先開出一條合憲可行之路。此外，基於第 23 條中關於基本法在德國其他部分生效的規定，德國人在循東德加入之途完成國家統一後，無需立即展開制憲工作。德國一旦統一，基本法理當予以適度修改，以因應新局面。然而，該法仍得繼續適用於統一的德國，是依法有據而無可爭辯的至明之理。事實上，1989/1990 年之交，社會主義德國何內

45. 基本法第 67、68 條，刊於：Ibid., p. 46.

46. 基本法第 23 條後句，刊於：Ibid., p. 28.

克 (Erich Honecker) 政權因「秋季革命」而瓦解後，東德便是本著德國其他部分的名義，以新 5 個邦的組織形態，依循基本法第 23 條明定的途徑，加入西德，致使德國統一大業得以大功告成。

綜合而言，第 23 條後句涉及東德加入聯邦共和國而受基本法規範的規定，為東、西德統一實際行動的完成，預設了一條可行的途徑，藉此充分發揮開路的實際功用。本條應可視同為「德國統一條款」，對統一目標的達成，功不可沒。

### 五、東西德關係基礎條約的合憲性

1990 年秋德國完成再統一之前，西德歷任聯邦政府領導人在始終堅持追求實現基本法所訂國家統一目標下，以各有特色的不同政策來試圖達成統一。這種被稱為「德國政策」(Deutschlandpolitik) 的方略受到戰後至統一前變動的歐洲時空環境因素的影響。

1972 年 12 月，布朗德 (Brandt, Willy) 政府為了在和解基礎上達成改善對東德關係之目的，而與東德政府簽訂「東、西德關係基礎條約」(簡稱：基礎條約)。<sup>47</sup> 基礎條約的落實是布朗德政府德國政策的主要努力方向。西德政府透過該項條約，建立了一個法制性架構；此架構刻意模糊對東德國際法上之承認，而以兩個德國的特殊關係為基礎。所謂「特殊關係」，意思便是指：東、西德互不為「外國」，彼此關係形同一國內部之關係，如西德各邦間之關係。條約之規定可謂擺盪在國際法與國內法上的承認之間；譬如：條文的第 1 至第 4 條及第 6 條表現出兩德間形同國際社會中主權國家彼此的對待關係。然而，兩德間的互動模式卻又呈現於第 7 條所規範的經濟、法制、文化、交通、科技、環保等非政治性事務之合作中。此種互動的廣度及深度遠超過兩德各方對第三國關係的程度。如此反映出東、西德關係的國內性與特殊性。至於兩德關係「國內化」的典型特徵，則顯現於第 8 條的規定，即為：雙方於對方首都設置常駐代表機關。基此，兩德不互設大使館；不互派大使。

47. 基礎條約共有 10 條，全文及其闡釋請參閱：葉陽明，**德國問題與兩德統一**（台北：國立編譯館出版，1999 年），頁 107-112 及 206-207。

由於上述西德對東德承認的模糊化，基礎條約建構的兩德關係日後在西德國內及國際上皆遭到誤解或曲解；被解釋為兩個各有獨立主權的德國間之國際關係。西德當時最大在野黨「基民/基社聯盟」抨擊政府，為了達到迫近的國會大選勝選之目的，操之過急地與東德訂定犧牲西德利益的條約，造成東、西德「國對國」的既成事實。<sup>48</sup> 基礎條約的反對者甚至視條約為終結德國統一的「分裂法」；由於訂約，西德政府從法律上承認東德為一個獨立自主的主權國，如此使德國的分裂永久化。

面對國內、外的疑慮和誤解，布朗德除了避開法律角度對永久分裂的爭議，一再重申兩德間關係的國內性及特殊性以外，還設法以所謂「文化民族」(Kulturnation) 的理念來強調東、西德人民血濃於水的一體性。訂約當日，布氏在發表的聲明中指出：「條約的簽訂代表西德政府多年來謀求兩德關係正常化過程中的一個重要里程碑。在過去近四分之一個世紀中，德國人得以保有心靈上的自由。東、西德人所共有者始終為：語言、文化及歷史。兩德人民皆源自於有共同語言、文化及歷史的德意志民族。」<sup>49</sup> 無疑者，布朗德試圖以文化民族理念的實踐，來鞏固兩德人民的一體性，進而深化西德方面「單一德意志民族」的根本主張。由於單一德意志民族的事實和基本訴求是防止國家永久分裂，而可能導致一個統一的德國再出現的精神出發點，是故布氏的因應方式可謂頗具政治智慧。

可確定者，基礎條約符合基本法對德國統一的相關規定，並非條約反對者所謂的分裂法。然而，基社聯盟領導的巴伐利亞邦政府卻認為，基礎條約因主張兩個有主權的德國而違背基本法對統一的要求。1973年5月，巴邦政府提請聯邦憲法法院審理基礎條約合憲與否案。7月底，憲法法院作出判決；判定「基礎條約之條約法」(Vertragsgesetz zum Grundvertrag) 符合基本法之規定。判決文指出：「西德不僅未曾在形式

---

48. 參閱：Peter Borowsky, *Deutschland 1970-1976* (Hannover: Fackelträger-Verlag, 1980), p. 36.

49. Erklärung von Bundeskanzler, "Brandt zur Unterzeichnung des Grundvertrages," in Boris Meissner, and Hans-Peter Schwarz, eds., *Moskau Bonn* (Köln 1975), pp. 1579-1580.

上表達出從國際法上承認東德，而且一再明示拒絕如此的承認。若將西德在訂約上對東德所表現之行爲認定作事實上的承認，則此種承認祇能被理解爲一種特殊的事實承認。基礎條約的特殊性在於，它雖然是一項適用國際法規則、並且具有國際法條約效力的兩國間之雙邊條約，然而這兩個國家卻是一個始終尚存、而保有同一民族的整體德國之兩部分。」<sup>50</sup> 針對判決文，憲法法院又以明示指導原則來解釋基本法對德國統一規定的旨意。相關原則指稱：「依據基本法，西德沒有任何一個憲政機關可以放棄再造國家統一之政治目標。所有憲政機關皆有堅定不移地透過政策來達成此目標之義務。」<sup>51</sup>

綜合前述，可論定，即使西德與東德訂立了基礎條約，從而在事實上承認東德的國家地位，然而兩德關係卻始終被西德方面明確定位於德國內部兩方的特殊關係。在日後此種特殊關係的發展過程中，基本法所明定的德國統一目標始終沒有任何改變。立基於東西德關係基礎條約的德國內部關係之正常化不但未曾妨礙後來的施密特（Helmut Schmidt）政府及柯爾（Helmut Kohl）政府追求統一的努力，反而使東、西德人民獲得愈來愈多互訪和團聚的機會。

## 肆、聯邦總理府與聯邦政府德內關係部

### — 中央應變機構

分裂時期，西德一方面藉由基本法的制定及其相關條規（序言、第23條、第146條）的實踐，另一方面透過聯邦政府體系內部專責機關的成立及運作，以因應國家非常局面。最重要的機關即爲聯邦總理府

50. 節錄自1973年7月31日聯邦憲法法院基礎條約判決文(Grundlagenvertragsurteil)，刊於：Horst Sacker, *Das Bundesverfassungsgericht*, (München 1977), p. 119.

51. *Ibid.*, p. 122.

(Bundeskanzleramt)<sup>52</sup>「第二部門」與聯邦政府「德國內部關係部」(簡稱：德內關係部 Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen)<sup>53</sup>下文先釐清兩個機關的地位、特性及職能，再探討德國政策公共教育的工具意義。

### 一、聯邦總理府「第二部門：德國內部關係」

地位上，聯邦總理府是西德中央領導與決策中心的幕僚機關。基本法第 65 條賦予聯邦總理國家大政方針的決定權以及聯邦政府的領導權。爲了達成總理領導及決策的目的，聯邦政府在最高層級上設有聯邦總理府，直接隸屬於政府領導人。從特性看，該機關既是聯邦總理領導和決策的策劃中心，也是聯邦政府各部會間部務的協調場所，又作爲總理與國會及非國會組織間的聯繫處。<sup>54</sup>就其職能而言，依西德官方提出的「1987 年聯邦政府年度工作報告」，聯邦總理府必須不斷提供聯邦總理關於西德內政、外交、東西德關係、法制、安全、經濟、財政、社會以及政府各部會運作方面的情報資訊，俾使總理得以隨時掌握國家發展情勢，據此作出大政方針的決定，進而達成領航國家的重任。此外，總理府還須爲總理的決策完成所有準備工作，並參與內閣會議的決議，監督決議執行的結果。聯邦政府的祕書業務也由總理府全權負責處理。<sup>55</sup>按政治學者饒漢茨 (Heinz Rausch) 對機關功能的補充，聯邦總理府還須在總理就政府人事和政策作出決定前，完成策劃作業。<sup>56</sup>由此觀之，

52. Bundeskanzleramt 也被譯爲「聯邦總理辦公室」。依作者之見，如此譯法有矮化該機構的地位和規模之虞，不足以反映實情，故而採用「聯邦總理府」之名稱。

53. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen 也被譯爲「聯邦政府兩德關係部」。西德政府視東、西德關係爲德國內在兩部分間的關係，而非國對國的一般國際關係。藉以強調兩個德國實屬不可分割的一個整體；彼此關係具有特殊性。基於尊重西德官方立場及忠於德文原文的考量，作者採用「德國內部關係部」之名稱。

54. 參閱：Heinz Rausch, *Parlament und Regierung* (München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1978), p. 204.

55. 參閱 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, ed. *1987 Jahresbericht der Bundesregierung* (Bonn), p. 12.

56. Erklärung von Bundeskanzler, *op. cit.*, pp. 1579-1580.

總理府不僅扮演西德政府領導人在達成合憲任務上不可或缺的幕僚角色，而且也是聯邦政府的政務參謀本部。

聯邦總理府設置首長 (Chef)，以主持府務。總理府首長便是為聯邦總理的領導和決策而服務的幕僚長。1969年布朗德政府上台前，首長職位由「國務秘書」(Staatssekretär) 出任。1969年以後，該職改由聯邦部長 (Bundesminister) 擔任。1982年柯爾政府主政後，總理府首長掛以「聯邦特殊任務部長」之官銜；府內人事編制上另行設置「國務員」(Staatsminister) 與「府會國務秘書」(Parlamentarischer Staatssekretär) 各一人，後者負責與國會慣常性聯繫的工作。

分裂時期，兩德關係的拓展和改善屬於西德政府施政的重點之一。為了在最高層級上統籌處理兩德關係，聯邦總理府特設「第二部門：德國內部關係」。該部門與其他五個部門(法制與行政、內政、經濟與財政、政治社會分析、聯邦情報業務部門)並列，共同構成總理府組織系統。第二部門任務繁重，除了主管德國內部關係事務以外，還負責外交及安全事務。該部門須源源不絕地供應聯邦總理有關兩德關係進展方面的情報訊息，讓總理能建立正確完整的判斷，進而據此作出「德國政策」<sup>57</sup> 方針的決定。第二部門一則為政府領導人德國政策的決策完成策劃性和及協調性的準備工作，一則參與聯邦政府內閣會議，投入其德國政策的制定過程。對於政府相關部會(主要指：德國內部關係部)執行決策的表現和結果，該部門仍須持續進行監督及考核。

## 二、聯邦政府「德國內部關係部」

1949年秋西德第一任政府(艾德諾政府)組成時，聯邦政府組織系統中便設置「全德國問題部」(Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen)，以處理涉及整個德國的所有事務，包括：德國政策、東西德關

57. 「德國政策」狹義上指：西德對東德的政策和措施、西德對拓展兩德關係所盡的努力、以及西德對實現德國統一所採行的政策(統一政策)(Wiedervereinigungspolitik)；廣義上則包括西德對蘇聯及東歐社會主義國家的政策(東鄰政策)。深入的分析請參閱：葉陽明，**德國問題與兩德統一**，前引書，頁75-76。



係以及德國統一問題。戰後因德國分裂而產生的國家內在兩部分間的種種問題，外加美、蘇兩大陣營衝突對德國直接造成的嚴重影響，迫使波昂執政者必須設立一個直接主管全德國問題事務的部級專責有權機關。<sup>58</sup> 德內關係部乃因應國家統一前內外政治環境之所需而成立。1969年秋布朗德組閣，變更「全德國問題部」名稱為「德國內部關係部」。機關易名之舉顯示出，首次上台執政的「德國社會民主黨」政府，在德國政策的推動上，比過去長期主政的「基民/基社聯盟」政府更加重視東、西德間平等互惠關係的拓展。此項空前的努力被官方形容為「兩德關係正常化過程」。

德內關係部一貫以達成基本法序言中對全體德國人民的要求－民族自決實現統一，作為部務推展的努力方向。在此大方向指引下，該部應完成四項基本任務：首先，為國家民族統一目標的實現而服務。具體作法是，深植西德人民的統一意識，並保持此種意識的高度覺醒。其次，激發東、西德同胞間血濃於水的民族情感，並增強不分彼此的團結力。再者，全方位拓展、改善並深化兩德關係。最後，秉持西德德國政策的方針，參與政府德國政策的研議和制定，並為德國政策的執行結果負起應盡之責。<sup>59</sup>

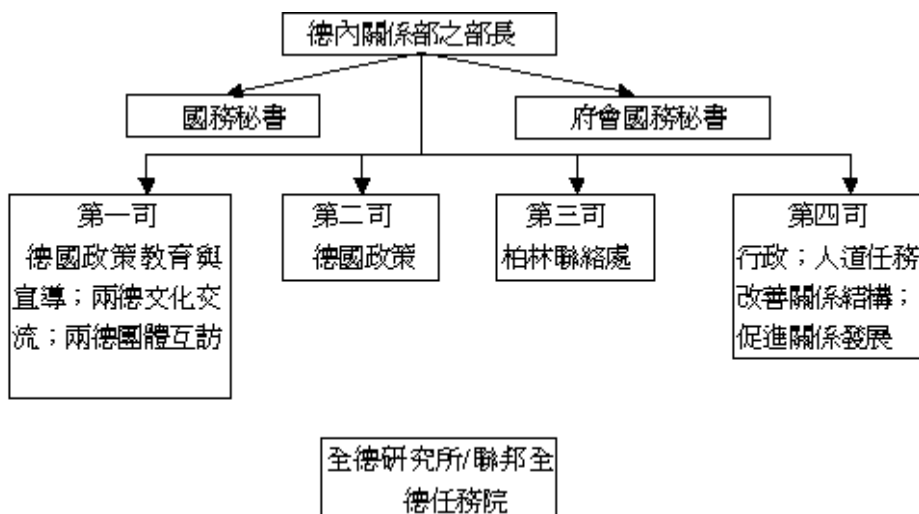
---

58. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, ed., *op. cit.*, p. 294.

59. *Ibid.*

聯邦政府德內關係部的組織結構示意如下：

德國內部關係部組織結構圖



資料來源：Presse- und Informationsamt der Bundesregierung ed., 1987 *Jahresbericht der Bundesregierung* (Bonn), p. 296.

如上圖所示，兩德關係部高層設置部長、國務秘書、府會國務秘書各一人。部長領導及主持部務，參與內閣會議關於德國政策的研議及決定。國務秘書協助部長處理部內政務，職位等同政務次長；府會國務秘書奉部長指示處理部內常務，並專司部與聯邦議會間就德國政策及兩德關係事項的溝通和協調工作，職位等同常務次長。部由四個司組織而成。就其職能而言，第一司主管德國政策方面的公共教育及宣導，此外還負責促進兩德文化交流關係以及推動兩德團體互訪。第二司掌理德國政策基本面的設計，並從事於兩德政府間談判的協調。該單位肩負重責大任。第三司扮演柏林聯絡處的角色，執行部與「聯邦政府駐柏林全權辦事處」的聯繫任務。第四司主管部內人事行政，執行西德政府對東德的人道任務，並落以實際措施改善兩德關係的結構，促進德內關係的發展。全德研究所/聯邦全德任務院（Gesamtdeutsches Institut/Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben）隸屬於兩德關係部，為部研析德國政策及兩德

關係問題，完成相關資料的建檔作業。另一方面，該所院向國內民眾及國際人士開放，廣為提供德國分裂與統一問題的相關資訊，藉以增進外界對德國問題及官方立場的瞭解。

### 三、深植統一意識之道——德國政策公共教育的紮根與推廣

如前節所言，為國家民族統一目標的實現而服務，是德內關係部應達成的首要任務。具體行動則是，深植全德國人民的統一意識，並保持此種意識的高度覺醒。此項行動對日後實現德國統一而言，深具關鍵意義。因為高度覺醒的統一意識始得促使所有德國人在主客觀條件形成時，以實際行動全力支持政府的統一綱領。唯有如此，統一目標的實現始能水到渠成。西德聯邦政府，無論由基民/基社聯盟或社民黨組成，一貫主張，透過德國政策方面公共教育的紮根與推廣，以深植全民的國家統一意識，進而讓此種意識保持高度的覺醒。此處凸顯出「工具——目的的關係」，意思即指，發揮公共教育的功能，以達成深化德人統一意識之目的。

德國政策的公共教育工作歸屬德內關係部第一司的份內職責。大體觀之，相關教育工作的範圍包括：舉辦德國政策主題的教學、研習營及演講活動；安排赴西柏林、兩德邊界及東德的知性之旅；普遍大量供應各級學校及社會民眾多樣性的德國政策資訊。落實的狀況以研習等相關活動為例，依據聯邦政府 1987 年度報告，由部第一司本身籌辦的研習營及演講活動總計達 3,070 件，參與總人數計 94,937 人；另由全德研究所/聯邦全德任務院出面安排者，共計 1,135 件，參與總人數達 33,137 人。活動的參與者皆基於自願，多半為學生團體、社會青年以及政黨屬性的基金會成員，此外也不乏成年民眾。活動總量和參加人數呈現逐年增加的趨勢。<sup>60</sup> 由此不僅顯示，聯邦政府對紮根性的公共教育工作有相當積極的投入，而且也反映，西德人對現階段德國政策及兩德關係發展益加關切。

60. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, ed., *op. cit.*, p. 319.

西德政府在德國政策教化人心上的付出，直接有助於增長全民對分裂國情的體認，更重要者為，普遍西德人從體認中建立起並深化其民族一體認同感和國家統一意識。統一意識的加深又進一步轉化為對統一的支持。1948年至1987年期間，就西德人對統一的正、反態度所進行的民意調查結果顯示，始終有高達80%以上的受訪者希望或贊成統一；反對統一者僅低盪在2%至6%之間。即使是戰後晚近出生而年齡在14至29歲的年輕一代，仍然有幾近70%的人贊成統一。<sup>61</sup> 由此可見，聯邦政府在德國政策公共教育上的努力，對深植人民的國家統一意識，確實獲得了可觀的成效。另項於1987年夏完成的民意調查結果顯示，高達75%的受訪者認為，統一的德國應是一個保障人權及基本自由、並貫徹憲政民主的聯邦制德國，正如同德意志聯邦共和國一樣。由此足以證明，絕大多數西德人認同以基本法為依歸的憲政民主秩序，並期待基本法之國的永續發展。

## 伍、結論

分裂中國家，無論其分裂原因為何，皆有必要透過憲政的特殊安排，以因應國家無法維持統一狀態的非常局面。二戰後的德國，一方面藉由西德基本法的制定和憲政民主體制的貫徹，另一方面透過聯邦政府體系內部專責機關的設置和運作，不僅達到因應國家暫時分裂變局的目的，而且更為日後國家的再統一造就極其有利的環境和條件。若無此類前瞻性的特殊安排，則即使1989年秋東德社會主義政權陷入窮途末路、德國統一契機因此出現，而國家真正的統一卻依然無法水到渠成。對開創國家統一新局而言，德國分裂40年期間西德以突破分裂困境為導向的努力，具有決定性的意義。

---

61. 參閱 Emnid, Infas, Infratest 民意測驗中心公布資料，刊於：Bundeszentrale für politische Bildung, ed., *Die Teilung Deutschlands 1955 bis zur Einheit, Informationen zur politischen Bildung* 233 (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1991), p. 28.

精簡歸納前文中所述西德憲政上應變之道，概括四種途徑：國家根本大法方面，應變性的安排見於：暫時性的基本法取代憲法；該法序言對德國全民自決實現統一的要求；基本法原第 23 條「統一條款」中東德以德國其他部分之名加入聯邦共和國的規定；以及第 146 條基本法適用至憲法生效為止的規定。憲政規範方面，深得東、西德民心者為人之尊嚴與人權至高無上觀。憲政民主體制方面，合於戰後國情的安排在於：聯邦制國家組織的設計；總理式民主運作；以及立法權與行政權的制衡。中央政府體系內部機關方面，應變性的安排是：聯邦總理府第二部門的德國政策規劃功能；以及聯邦政府兩德關係部的德國政策公共教育功能。

德國分裂時期西德應變方法的生成和運用彰顯出德國人特有的政治智慧及眼光。德國人在歷經戰前「威瑪共和」憲政民主的挫敗及納粹政權反人道的極權統治後，取得了寶貴的教訓和啓示，從而孕育出此種有助於戰後國家突破困境的無價政治資本。至於戰後出生的新生代，雖然未曾親身歷經政治和戰火浩劫，故而無法從內心建立對時局應有的體認，但是受到基本法憲政民主文化的薰陶，又有機會接受政府德國政策公共教育的啓迪，因而多半能建立對西德式民主的認同感，以及對國家追求統一的支持態度。

總結而論，西德憲政應變之道的設計和運用，不僅讓西德人得以渡過分裂時期國家政治的難關，而且更為兩個德國在跨二十、二十一世紀之前的統一，完成憲政上必要的鋪路工程。波昂共和時期的憲政安排，對當前依然處於分裂中的少數其他國家因應時局、並致力於統一大業而言，儘管各有國情及政治文化上的差異，卻或多或少仍應有參考價值。依作者之見，德國基本法原第 23 條「統一條款」，無論從法理基礎或實用價值上看，皆為具有高度憲政智慧的设计。

（收稿：2006 年 1 月 6 日，修正：2006 年 3 月 8 日，接受：2006 年 3 月 21 日）

## 參考文獻

葉陽明，*西德政黨論*（台北：黎明文化事業公司，1990年）。

葉陽明，*德國問題與兩德統一*（台北：國立編譯館出版，1999年）。

Borowsky, Peter, *Deutschland 1970-1976* (Hannover: Fackelträger-Verlag, 1980).

Bundeskanzler, Erklärung von, "Brandt zur Unterzeichnung des Grundvertrages," in Boris Meissner, and Hans-Peter Schwarz, eds., *Moskau Bonn* (Köln 1975), pp. 1579-1580.

Bundeszentrale für politische Bildung, ed., *Die Teilung Deutschlands 1955 bis zur Einheit, Informationen zur politischen Bildung 233* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1991).

Deutscher Bundestag, ed., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (Bonn 1988).

Hartwich, Hans-Hermann, ed., *Politik im 20. Jahrhundert* (Braunschweig: Westermann Verlag, 1967).

Kaack, Heino, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems* (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1971).

Kastrup, Dieter. "Deutsche Frage" in Wichard Woyke, ed., *Handwörterbuch Internationale Politik* (Opladen: Leske Verlag+Budrich, 1980), p. 59.

Körner, Klaus, "Die Wiedervereinigungspolitik," in: Hans-Peter Schwarz, ed., *Handbuch der deutschen Außenpolitik* (München: R. Piper Verlag, 1975), p. 587.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, ed. *1987 Jahresbericht der Bundesregierung* (Bonn).

Rausch, Heinz, *Parlament und Regierung* (München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1978).

Roller, Walter, "Staatsgründung DDR," in Jürgen Weber, ed., *30 Jahre Bundesrepublik Deutschland Bd.III Gründung des neuen Staates 1949*, (München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1981), pp. 275-282.

Säcker, Horst, *Das Bundesverfassungsgericht*, (München 1977).

Sontheimer, Kurt, *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (München: R. Piper Verlag, 1976).

Stammen, Theo, ed. *DDR Das politische wirtschaftliche und soziale System* (München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1976).

Weber, Jürgen, *30 Jahre Bundesrepublik Deutschland Bd. I Auf dem Weg zur*

*Republik 1945-1947* (München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1981).

Weber, Jürgen *Das Entscheidungsjahr 1948* (München: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit, 1982).

Weber, Jürgen, ed., *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland Bd.II Das Entscheidungsjahr 1948* (München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1982).

# **The West German Constitutional-Political Arrangements for the Adaptation to the National Partition**

---

**Yeh, Young-ming**

(Professor & Chair, Department of Political Science, National Chengchi University)

## **Abstract**

In order to adapt the partition of German state and keep the eventual possibility for a German reunification, the West German “Parliamentary Council” legislated “the Basic Law”, functioning as a constitutional democratic norms. The Basic Law originated from the postwar political environment, in which Germany could not retain national unification. For this reason, the Basic Law differs from the constitutions of sovereign states in general and has certain peculiarities. Nevertheless constitutional arrangements, which are based on the Basic Law, certainly correspond to the constitutional-democratic principles of the western countries. According to the Basic Law, the Federal Republic of Germany is a democratic social and federal state. Before the German reunification in 1990, the preamble and the article 146 in the Basic Law indicated the necessity of national unification and an all-German constitution. Moreover, the article 23 paves the way for a future reunification of Germany. Looking at the practical utility, the Basic Law arranges a practicable way for West Germany to adapt the special constellation during the partition to reunification process. On the other hand, the Bonner Republic tried to adapt the partition by means of institutional functions in the federal government.



**Keywords:**

The Basic Law, German Partition and Reunification, Relations between Two German States, Public Education for Deutschlandpolitik, Constitutional-political Arrangements.

