

聯邦參議院在德國「府際關係」互動中的運作與功能

劉書彬

樹德科技大學通識學院助理教授

本文探討德國聯邦制度中邦與聯邦參議院的關係，其中聯邦參議院發揮的立法、行政功能與司法參與，將是探討的重點。德國聯邦參議院如何在複雜的邦與聯邦利益中折衝協調，其制度規範中所展現的合作、妥協精神，對欲追求建立和諧府際關係的台灣，應有參考價值。尤其，政治利益最終都是以政策立法的形式實現，透過聯邦參議院在聯邦立法過程中，所牽涉的政黨與府際關係（聯邦與邦，及各邦之間）利益協商，將瞭解德國府際關係藉由聯邦參議院運作的精髓。結論中，將探究德國聯邦參議院在德國聯邦政治體系中所扮演的角色，希冀透過聯邦參議院的研究，發現目前德國聯邦制度發展所面臨的困境與挑戰。

關鍵詞：聯邦參議院、聯邦制度、府際關係、德國政府與政治

一、前言

德國之所以成為聯邦國家，是因為於神聖羅馬帝國時期，在現今中歐地區德意志民族分布的領域中，存在著許多主權國家；十九世紀初期興起的德意志國家統一風潮，伴隨著憲政運動的推動與聯邦主義制度的追求，即使到了一八七一年，俾斯麥協助普魯士威廉一世完成建立德意志帝國的統一大

業，也是採用聯邦制特色的政治體制，將原先的德意志國家結合在一起統治。二次世界大戰後，一九四九年德意志聯邦共和國（Die Bundesrepublik Deutschland）成立，其繼續採行聯邦制度，除了基於上述歷史與民族國家結合統一的需要，最重要的莫過於是政治現實的必要性。因為由美、英、法西方三強所支持，在其佔領區內成立的西德，必須是民主、分權的政治體制，才能避免再度出現納粹希特勒獨裁政權危害世界和平的情況。因此西德採行聯邦政治制度，在一般中央政府三權分立的狀況下，又有著垂直的聯邦與邦的權力分配，是為一種有效防止獨裁政權出現的安排，所以是政治上的一種必要。

透過憲法的規範，德國的聯邦制度，基礎更為深厚。西德的基本法（Grundgesetz）第二十條第一項，明白規定「德意志聯邦共和國為一民主、社會的聯邦國家」。除了說明德意志聯邦共和國國家結構的基本原則外（Staatsstrukturprinzipien）（Hesselberger, 1996: 167），藉此也同時確立德國政治體系的特徵，是一個「聯邦國家」（Bundesstaat）。同時，「聯邦國家」也是基本法中，不容被修改的原則。¹ 根據「聯邦主義」（Foederalismus）組織原則而形成的聯邦國家，被定義為：是由不具有完整國家主權的分子國（Gliedstaat）所結合的聯合國家，而只有這聯合國家為一中央國（Zentralstaat），具有完整的國家主權。然而，中央國與分子國皆具有國家的特質，行使行政、立法與司法權。具體而言就是，聯邦中央與分子國的各邦根據憲法規定分配權限，這和一般的單一國（Einheitsstaat）有著統一的國家的權力劃分，是完全不同的。而聯邦國家與單一國政體上最大的差異，莫過於要保障分子國是聯邦國家中，共同組成份子的權利（Andersen & Woyke, 1997: 249-344）。² 因此分子國本身應具有組織運作；必需具備相稱的政策決定

1 德國基本法特別於第七十九條第三項明定，有關邦作為聯邦組成部分、及邦參與影響聯邦立法的實踐等，均不得為修改的憲法內容，也就是說聯邦制的政治制度設計，為德國不可侵犯的憲法原則，從而根本保障各邦在聯邦中多元性的存續發展，並塑造一個防止政治權力集中的客觀環境。

2 邦在憲法上的地位，雖是聯邦制度下的地方行政單位，但具有國家的特徵，各邦有各邦的憲法，來確保一邦之內權利義務的行使。只是在聯邦憲法的規範下，邦的憲法有義務要遵循邦

權，與一定程度的財政權；及參與中央國政治意願形成的可能性。聯邦國家特有的兩院制中，有關聯邦參議院的設置，就是要實現分子國影響聯邦政務的制度性設計。本文的主要內容涉及邦與聯邦參議院的關係，其中聯邦參議院發揮的立法、行政功能與司法參與，將是探討的重點。對非聯邦政治體制，相對應的也沒有參議院作為立法第二院的台灣而言，並無另設一個立法機關的必要。但台灣近幾年來，因中央政府的執政黨與地方縣市政府多數黨分屬不同政黨，以致在財政收支分配、統籌分配稅款、教育與警政人事權限上，屢屢出現「府際關係」緊張，甚至形成具有倒閣壓力等政治問題。³ 研究德國聯邦參議院如何在複雜、含括十七個具有「國家」特徵的行政單位利益中折衝協調，其制度規範運作中所展現的合作、妥協精神，對台灣地區中央政府與縣市政府在衝突協調解決的處事態度與立場定位上，有一定的參考價值。⁴

與聯邦之間應協調一致的基本原則。比較各邦的邦憲法，其重點集中在，邦議會選舉、邦議會的權限功能、與邦政府的組成、解散、其各項權力，也包括預算權的行使，甚至邦憲法的修改，與為因應歐洲聯盟強調區域主義的重要性，而特別於邦憲法中規定，邦政府應知會邦議會，邦政府對於歐盟事務的立場，使邦議會能時時掌握邦對歐盟事務的關心。

- 3 民國九十一年二月，新上任的游錫堃內閣對上屆立法院通過的「統籌款分配」法律案，提出覆議，按若立法院反「覆議案」成功，行政院必須接受原案，憲法雖未規定行政院長必須辭職，但政治現實上，卻有猶如未獲信任投票的下台壓力，而將形成憲政問題。另台北市因為於九十一年四月進行「里」的行政區劃分，構成中央與北市府是否如期舉行里長選舉的爭議，因涉及地方自治與中央政府權限的釐清，因此成為憲政問題。

於民國九十年底台灣地區縣市長選舉後以國民黨為首的泛藍軍，在 21 個縣市取得 12 個縣市的行政權，另泛綠軍獲得 9 個縣市的行政權。而為了增加地方與中央在爭議性問題的談判籌碼，取得地方多數縣市執政地位的泛藍軍，則會透過所屬黨籍縣市長的聯誼會來加強彼此在政策合作上的聯繫。國民黨本身則有「地方首長推動政務會報」的機制，進行黨籍地方首長政策協調的工作。至於民進黨則有「南部七縣市首長論壇」的設置，目的是以成立策略聯盟，整合有限的自然與行政資源，透過建設性對話，開創南部發展的優勢與潛力。不管如何，地方政府跨縣市性的合作，除了有地方自治結盟合作的因素在，政黨之間對壘較勁，突顯長期中央與地方權力資源分配不均，意圖求取合理分配的政治考量，也是重要的原因。

- 4 對於台灣的參考價值，並非在聯邦參議院作為立法的第二院的意義，因為台灣並非聯邦制國家，並無設立第二院的必要。而在於德國「聯邦」與「邦」的利益於「聯邦參議院」的協調過程，相關各方所展現「合作」與「妥協精神」的考量，是台灣地區中央政府與縣市政府在面對利益衝突解決時，應採取的「處事態度」與「立場定位」，這才是可參考之處。而在中央與縣市政府均能向其所屬政黨中央提出意見，而各政黨也能摒棄私利之爭，採取「合作」的態度，在兼顧中央政府維護各地發展均衡的需求，但也保障地方自治所需的必要開支下，

因為政治利益最終都是透過政策立法的形式實現，所以本文也將針對聯邦參議院在聯邦立法過程中，所牽涉的政黨與府際關係（聯邦與邦，及各邦之間）利益，作深入的分析，來瞭解德國府際關係藉由聯邦參議院運作的精髓。歐盟整合速度加快後，各邦透過聯邦參議院參與歐盟政治的情形及其角色，也會論及。結論中，將探究德國的聯邦參議院在德國聯邦政治體系所扮演的角色，希冀透過聯邦參議院的研究，發現德國聯邦制度現今發展所面臨的困境與挑戰。

二、德國「合作性聯邦主義」

誠如前言所提及的，德國在二次戰後的政治體制採行聯邦制，主要是基於過去德國的歷史背景，再加上日爾曼民族中，諸侯國林立與文化多元的影響。聯邦制度的施行，除了上述主觀條件的存在外，聯邦制度所發揮的功能，在民主政治上更具有多重意義。根據民主理論，當一個民主共識的形成，越能在制度上與程序上提供接觸的可能性，則越有機會促進這個體系的功能與穩定。而在民主政治的實質內涵上，由於聯邦制度的設計，地方政府享有相當的權限，和中央集權的「單一國」，所有的核心均在首都的情形比較起來，由於聯邦制在各地均有行政中心，地緣上的接近，使公務人員可更接近民眾，所以其政治程序的「透明度」，與協商空間就相對提高不少。如此一來，中央政府決策的複雜性，將會降低，同時有助於政策行為的效率。這也是其對民主政治的一項貢獻。

另外，聯邦制度中的垂直權力分配，除了防止權力過度集中之外，也是

再透過立法院朝野政黨的立法協商，制訂合乎時宜的法律規範，例如財政收支劃分法的修訂，就是相應於本文所謂的參考價值的例子說明。至於德國各邦具有「國家」性質，而台灣地區的縣市政府僅具有「地方自治團體」身分的差異，的確是構成在德國有憲法機關「聯邦參議院」，而台灣地區僅有非正式的「縣市長聯誼會」向中央政府伸手要求補助情況不同的主因。然而台灣的問題，確實可以透過政黨間在立法院的正式協商，或非正式的政黨領袖會商，最後仍以立法院所執行的立法、監督行政院施政的功能實現。所以德國聯邦參議院在「法案審查」所呈現的「合作」、「協商」與「妥協」精神，未嘗不能在台灣地區透過立法院的政黨運作而呈現參考價值。

因應「輔助原則」(Subsidiaritätsprinzip) 的施行，由於各分子國的條件不一，面對中央國推動全國一致性的政務時，實有必要由分子國負擔部分的工作。然而，也爲了減輕分子國協助中央國對全國一致性政務推動的負擔，並保障聯邦國公民享有公平的生活條件，所以在中央與地方的權限與任務劃分上，在原則上作了明確的規定，兩者不致於陷入彼此對抗的情境。任何權限與任務分配的依據主要是以意見的形成與政策的決定來呈現。聯邦制中，聯邦與邦均只有一定的權限，任何一方無法獨斷獨行，因此中央與地方政府的合作，是相當必要的。同時達到相互監督與影響的效果(Laufer & Muench, 1997: 24-25)。基於上述理由，德國基本法在聯邦與邦的權限任務分配上，依循著兩項指標進行：第一，國家各階層所屬獨立性的行政機關缺乏完整的權限，必須與其他行政或立法機關配合才得完整執行任務。第二，聯邦參議院(Bundesrat) 的設置，使各邦可以參與聯邦立法程序。這也就是基本法中標示的「合作性聯邦主義」的內涵，聯邦的忠誠維繫著國家主權的一統，但聯邦與各邦均有義務要促進合作的擴大，和聯邦生命共同體的意識。所以基本法內聯邦內各級政府的任務分配上，就呈現合作行爲的互動模式。例如：各邦政府負擔了絕大多數的行政管理事務，分擔了聯邦政府的行政工作；同時透過聯邦參議院，與聯邦眾議院爲合作夥伴關係，共同負責聯邦法案的制定(Sturm, 2001: 36-38) (聯邦立法工作的程序，詳見本文第三段)。值得注意的是，德國聯邦參議院的組成，依據基本法是根據各邦人口數的比例，由各邦的邦政府派代表組成，投票表決時，各邦代表須一致投票。⁵ 這和我們所熟悉的美國聯邦參議院，由五十個州，各選出兩名參議員的組成代表性不完全相同。雖然兩者均代表各分子國的利益，但在德國，因爲是由邦議會的多數黨籌組邦政府，所以邦政府代表在聯邦參議院的表決，理論上應該能夠代表該邦的意見。然而，在各州兩位參議員可能分屬不同黨籍，且與各州議會與州長的產生，並無明確憲政制度規範，或政黨利益的聯繫掛鉤；美國參議員在聯邦立法制度上所代表的意義，基本上僅能爲參議員個人或其所屬政黨對該州利益的表達，並無法像德國聯邦參議院組成的設計，可以具體顯示邦與

5 詳見本文三、(二)聯邦參議院的組成與立法功能。

聯邦利益的衝突與合作，而作為聯邦制度下探討「府際關係」，甚至衡量其分權制衡制度的實施效果，成為一項評量「民主」程度的依據。

三、聯邦參議院參與聯邦法律制定的運作

一九九〇年時，東德以恢復原來二次大戰前已有的五個邦型態，加入到西德，而完成德國的統一，自此德國共有十六個邦。⁶ 德國各邦影響聯邦政治意向的途徑，主要是參與聯邦的立法過程，來影響聯邦政策的形成。因此有必要先瞭解德國立法權限的劃分與行使。

(一)聯邦立法權的劃分

基本法第七十條規定，在基本法未授與聯邦立法權的範圍內，邦有權立法。至於聯邦與邦的立法權限劃分，則根據基本法中，限定的兩類聯邦的立法權範圍而定。聯邦的立法權，一為「聯邦專屬的立法權」(Ausschliessliche Gesetzgebung des Bundes)，邦只在聯邦法律授權邦得以立法的範圍內時，才有立法權。

二為「競合的立法權」(Konkurrierende Gesetzgebung)。則是邦在屬於聯邦法律管轄權的範圍，於聯邦尚未制訂法律前，有權立法。⁷ 聯邦制訂此種法律的條件是：在聯邦內為創造相同的生活條件，及為保障法律與經濟全國一致性利益，而有必要制訂共通的聯邦法律時。由於基本法第七十二條第二項規定所指的立法先決條件內容籠統，因此於一九九四年修改的基本法中，對此可能出現的意見歧議，規定可由聯邦參議院、邦政府與邦議會代表提交聯邦憲法法院裁決。⁸ 這表示邦也有相當的著力點，可以影響限定聯邦對此立法權範圍實施的廣度。此外，對於某些原屬於聯邦一致性的聯邦法律，

6 德東加入的五個邦為：布蘭登堡邦 (Brandenburg)、麥克倫—弗波門邦 (Mecklenburg-Vorpommern)、薩克森 (Sachsen)、薩克森—安哈特 (Sachsen-Anhalt)、杜林根 (Thüringen)。

7 對此，邦所制定的法律，只要在聯邦尚未完成立法程序前，都是為有效。

8 基本法第九十三條第一項第二 a 款。

若其一致性不再有存在必要時，則此類法律可由邦的法律替代之。⁹「聯邦專屬的立法權」和「競合的立法權」實施的範圍內容差異，可以從表一得知。

另外，邦在下述領域內，於符合基本法第七十二條有關的立法先決條件下，可以依據「聯邦立法基準法」(Rahmengesetzgebung des Bundes)，來制定法律。如：高等教育事務、一般平面媒體、自然保護及水利資源、德國文物的保護、與地方機關與公法人有關之人事法律關係等等。¹⁰ 在德國複雜的立法權限劃分中，邦的立法權限定在基本法授與聯邦制定法律之外的範圍，才為邦專屬的立法的範圍。¹¹ 在過去聯邦中央權力一直擴張的情況下，具體而言，邦只有在邦憲法的制定、文化事項，特別是學校與教育政策、廣播與電視法、及地方事務，如：城市、鄉鎮、縣的組織法和警察權上有專有的立法權。一九九四年起，基本法於第七十二、七十四、七十五條與九十三條與一百二十五 a 條的刪修增改，主要在「競合的立法權」行使中，強調要重視邦的意願，目的要減緩邦逐漸失去立法權的趨勢，改變過去聯邦為立法主體的優勢。即使如此，在德國的立法實務中，行使立法權主要還是聯邦的事務，各邦只有很小一部份的權限直接從事於立法工作，其主要的任務是依法行政與行政管理。不過，邦參與聯邦立法決策的形成，卻透過聯邦國家特有的國會參、眾兩院制設計，其中與邦關係密切的參議院，為聯邦重要立法機關而具體運作。

(二)聯邦參議院的組成與立法功能

聯邦參議院主要根據基本法第五十條來執行功能：邦能夠藉這個聯邦機構參與聯邦的立法與行政，同時也參與歐洲聯盟的事務。和一般聯邦國家的參議院一樣，聯邦參議院是代表各邦的利益，參與聯邦政治形成的一種制度性機制，所以在中央國與分子國之間，扮演著中介連結的角色。統一後，德

9 基本法第七十二條第三項、第一百二十五 a 條的規定。

10 根據基本法第一百二十五 a 條規定，於聯邦不再制定立法基準時，邦有立法替代權。另基本法第七十五條第三項規定。邦有義務必須在一定的期限內，將相關法律制定完成。

11 見基本法第七十條第一項。

表 1 「聯邦專屬的立法權」與「競合的立法權」立法範圍之比較

	聯邦專屬的立法權 (Art.71, 73 GG)	競合的立法權 (Art. 72, 74, 74a, GG)
立法範圍	1. 外國事務與國防有關事務。 2. 與聯邦國籍有關。 3. 自由通行、護照與出入境移民及遣送事務。 4. 與貨幣、鑄幣有關之事務。 5. 關稅貿易統一、與外國貨物自由通關、及邊界保護有關事務。 6. 鐵路運輸、及其他聯邦財產的建造、維護及經營等。 7. 郵政與電信事務。 8. 涉及聯邦公務及與聯邦直接相關之公法人團體與人員的事務。 9. 公平競爭法之維護，及著作財產與出版法。 10. 有關聯邦統計事務。 11. 聯邦與邦合作之範圍： a. 犯罪項目上警察之合作。 b. 保護自由民主秩序、及聯邦與邦的生存與安全(憲法保障)。 c. 防範對抗在聯邦領土內，以武力方式或者危害聯邦德國對外交涉能力的企圖。及聯邦犯罪警察總局之設立與國際犯罪之防範。	1. 民法、刑法、形法的執行、法院組織法、訴訟的程序、律師組織、公證人與法律諮詢。 2. 民政事務。 3. 結社集會法。 4. 外國人的居留權。 5. 武器與彈藥法。 6. 難民與被驅逐者事務。 7. 公共救濟。 8. 戰爭傷亡與補償。 9. 對戰爭受害者與殘障者的撫慰與戰爭俘虜者的補償。 10. 經濟權（採礦、工業、能源經濟、手工業、中小型企業、銀行與私人保險業）。 11. 核能工業的和平使用。 12. 包括企業勞資法在內的工作權。 13. 教育協助的規範與科學研究。 14. 經濟權力濫用的防範。 15. 促進農業與森林經濟的使用。 16. 房地產的買賣、土地權與租借、 17. 疾病防治。 18. 醫療院所的經濟安全。 19. 人民休閒娛樂環境的保護。 20. 公海與沿海航行規則。 21. 公路交通設施的興建維護。 22. 垃圾、空氣清淨與噪音事項。 23. 人工受孕、及人體器官移植等事項。 24. 有關公務人員薪餉、保險福利等制度，若未能於第七十三條第八項規定者。

國聯邦參議院是由十六個邦的邦政府成員所組成。¹² 基本法第五十一條確定「每邦依據人口數多寡來指派邦政府成員」的原則，每邦至少有三票，超過七

12 這些邦政府成員的任命與資格的撤銷由邦政府決定，他們可能由邦政府中其他人所替代。

百萬人口數的邦，有六票。¹³ 目前參議院十六個邦政府的成員有六十九名。參議院表決時，一個邦的投票由當時出席的邦政府成員或其代表來行使，投票必須一致。這樣的安排，目的除了促使每邦有實力保障自己的利益外，也因考慮到邦的大小，而兼顧了民主的合法性（Laufer, 1997: 109）。

聯邦參議院參與聯邦法律制定，其執行的立法功能，可分為下列幾點說明：

1. 法案提案權。

首先，聯邦參議院和聯邦眾議院與聯邦政府一樣，具有法律的提案權；不過，參議院的提案在送交聯邦眾議院展開正式的法定審議前，應先送聯邦政府，三個月之內聯邦政府應附加對此提案的立場，然後將此案送交聯邦眾議院一讀。

2. 對聯邦政府提出之法律草案提交意見立場（Stellungnahme）。¹⁴

聯邦政府的法律提案，也必須先呈送聯邦參議院，其在六個星期內提交意見立場後，再送交聯邦眾議院。

3. 決定「需參議院同意的法律」的通過，與影響「異議法律」的制定。

提案正式進入聯邦眾議院的議程討論後，若通過三讀，則此法案將送交聯邦參議院表決。此時視法律案性質的不同，聯邦參議院的表決結果，對法律案是否通過，送交聯邦總統公佈有不同的影響力。這也就是聯邦參議院扮演影響聯邦政治運作關鍵性角色之處，也因為聯邦參議院是各邦政府代表利益，在聯邦層面的法定機構，所以其成為反應邦與聯邦利益互動最深刻的地方。

已獲眾議院通過之法案，將送交參議院議決。若參議院通過，則此法案直接送交聯邦總統公佈成為法律，若參議院不同意，此時立法過程進入第二

13 德國聯邦參議院代表是每邦至少有三票，邦人口數若超過兩百萬，則有四票，四名代表；超過六百萬則有五名代表；人數超過七百萬則有六名代表。因此目前聯邦參議院各邦政府的票數分別為：北萊茵—西伐里亞邦六票、巴登—伍騰堡邦六票、巴伐利亞六票、下薩克森六票、黑森邦五票、萊蘭法茲邦四票、柏林四票、什列士威—霍爾斯坦邦四票、薩克森四票、薩克森—安哈特四票、杜林根四票、布蘭登堡邦四票、麥克倫—弗波門邦三票、漢堡三票、薩爾邦三票、布萊梅三票，而總數為六十九。

14 參議院可就聯邦政府法律提案的形式、內容、經費等重要項目提出建議。

回合，¹⁵ 透過兩院協商，協商後的法案經過兩院或直接只由參議院的表決時，法案種類的不同，聯邦參議院對議案的通過與否，有不同的意義。「需參議院同意的法律」(Zustimmungsbeduerftige Gesetze)，¹⁶ 參議院有絕對的影響力決定其是否成為法律。若參議院仍不通過，這法案不是無法成立，就是最多可以再召集兩次的兩院協商委員會討論，經過聯邦參議院同意而完成立法。另一種為「簡單法律」(Einfache Gesetze)，即參議院的同意與否不構成法律成立與否的必要條件，也就是縱使聯邦參議院否決眾議院通過的議案或協商出的議案，參議院對此議案提出異議 (Einspruch)，聯邦眾議院也可視參議院異議表決的情況，以絕對多數或三分之二多數票否決參議院的異議。在這種情況下，所通過的法律在送交聯邦總統公佈時，會特別標示此法律為「異議法律」(Einspruchsgesetze)。

(三)聯邦參議院的立法運作與德國「府際關係」的互動

聯邦參議院的組成結構，使其不只是各邦利益在聯邦政治層面匯集的場合，也是各主要政黨除了聯邦眾議院之外，另一個聯邦參政的機制。由於各邦政府採行內閣制，獲得邦議會多數的政黨，就組成邦政府或執政聯盟。因為聯邦參議院由各邦政府成員所組成，所以聯邦參議院內，若有政黨或政黨聯盟掌握聯邦參議院的多數，就會影響聯邦參議院的投票運作。尤其當一掌握聯邦眾議院多數議席的執政聯盟所形成的聯邦政府，可以主導聯邦政務時，若聯邦眾議院的反對黨可以因為其贏得多數邦議會選舉，組織邦政府，就可透過聯邦參議院參與聯邦政治的形成，和聯邦眾議院的多數執政聯盟分庭抗禮，拖延或阻礙聯邦執政黨的施政，為自己爭取下次選舉的勝利。所以

15 法案在參議院否決後，聯邦政府與參、眾議院皆可要求召集一協商委員會 (Vermittlungsausschuss)，目的希望尋求形成參眾兩院均可接受的法案建議。其所形成的一致的法案建議，若是確認仍為眾議院的法案決議，則直接將法案再送致參議院表決；若是修改或撤銷眾議院的法案決議，則立法程序必須重新經過眾議院與參議院的立法程序。

16 基本法第七十七條規定，需要參議院同意為法律通過成立必要條件的法案，為「(參議院)同意必要的法律」。包括有：基本法的修改 (2/3 多數)、與邦和聯邦關係相關的法律 (1/2 多數)，例如：財政與稅制的法案、公務人員的任免、聯邦與邦的共同任務、行政區域的修改；與有關聯邦行政劃分及其影響邦行政管理之事項 (1/2 多數)。

在這樣的聯邦參議院—邦政府—邦議會的互動關係中，各政黨們除了透過參與聯邦眾議院的選舉，爭取議席直接影響聯邦政府的組成，並主導聯邦政府的走向外；也重視邦議會的選舉，希望在掌握多數邦議會及邦政府後，進而掌握聯邦參議院的多數，而能藉此支持或杯葛聯邦政府政策的形成，遂行政治目的。

送交參議院要審議的議案，是已經由眾議院議決多數通過的法案。由從前段聯邦法律的內容，可知其目的主要是為了保障德國作為一個中央國，而必須在外交、內政領域上有統一事權，創造一致性環境條件而設定的。所以聯邦法律本身就是聯邦利益代表。而參議院是各邦政府代表的組成，並具有各黨在邦政府執政團隊的身分，面對經眾議院通過已然形成聯邦利益一致的法案，能影響參議院是否通過的因素，從權力運作的角度探究，只有各邦能否形成多數反對立場予以否決，也就是參議院邦際之間形成的動態多數，是否與聯邦法案的利益相符。聯邦參議院邦際之間所形成的動態多數，一是基於各政黨內部的利益，另一則是邦與聯邦的利益是否相符。¹⁷ 試分別就法案性質的不同，來探討兩個變數對法案通過的影響，與府際的互動關係。

對於「需參議院同意的法律」案，由於一定要得到參議院的多數同意，法案才能通過。因此這類法案於提案討論時，就需將邦的利益納入考量。相較而言，此時政黨利益的不同是法案是否通過的關鍵。也就是當參議院的多數與眾議院的多數不同時，即地方與聯邦中央的政權多數，不為同一政黨聯盟所擁有時，此類法案鐵定會遭到挫敗的命運。而在聯邦與邦均由同一政黨聯盟擁有多數時，因為經過政黨內部的協商程序，所以幾乎不會發生聯邦參議院否決此類議案的事情。

至於「參議院的同意」不是法案成立必要條件的「簡單法案」，在參眾議院的多數，不是同樣由一個政黨聯盟掌握時，就可能出現眾議院的少數黨，藉著其在參議院合縱連橫後形成的動態多數，杯葛此類法案在參議院通過，

17 十六個邦改選的時間不一，所以每年掌握聯邦參議院多數席次的政黨，會隨每年不同邦議會的選舉結果而有變動的可能，也因此聯邦參議院中邦的利益與其政黨關係的組合，也會有變化。

而出現「延期性否決」(suspensives Veto) 的效果。不過，這樣的杯葛，也會因聯邦眾議院的多數投票結果，否定參議院對議案的否決而解除。除非眾議院無法以絕對多數的票決，否定參議院的決定，不然在眾議院由聯邦執政聯盟取得絕對多數的票決乃是意料中的事，因此迄今還未發生過聯邦眾議院不能以絕對多數 (1/2) 否決參議院對「簡單法律」否定的情形。

值得探討的則是在聯邦參議院以 2/3 票數否決聯邦眾議院通過的法案時，眾議院無法形成 2/3 的多數對參議院的否定構成反否決的情形。這會造成在現實上，聯邦參議院各邦成員中集結成 2/3 多數的情況，絕非基於一時某政黨的多數達到 2/3，因為在政治實務中，另一黨的成員至少會有參議院 1/3 的實力，杯葛其他多數的企圖，此時促成各邦成員不計較政黨利害的主因，多是在眾議院長期由一政黨聯盟所掌握，因而有著一聯邦政府長期執政的情形，其意欲夾著參眾議院多數的優勢，一舉強渡關山。但是此時，與聯邦多數執政聯盟同屬一政黨的邦政府，對於聯邦意欲通過的法案，卻有著重大的利益歧見；其預測若此一法案經參、眾議院的政黨多數通過，將對多數邦的生計經營造成重大負面影響，為多數邦所無法承受時，許多邦的總理，也會敢於與黨中央的領袖抗爭，不承認稍早之前政黨內部所作的協議方案；而形成各邦跨越政黨藩籬，攜手合作形成 2/3 的多數，反對聯邦眾議院已通過議案的情形。由於在聯邦眾議院，極難形成 2/3 的多數來否決參議院 2/3 的多數，所以法案不成立 (Laufer & Muench, 1997: 131-133)。這種景象，倒真的起因於聯邦與邦利益的對立而發生。

過去五十年的立法時期中，共有九件這樣的法案反否決失敗（參見表二）。聯邦政府於德國統一後，為了減輕聯邦對德東的財政負擔，在當時針對「聯邦加強計劃」(Foederale Konsolidierungs-programm) 聯邦一邦的法案協商中，最初各邦之間曾經出現不同的利益分歧；也擔憂設定分配財稅資格的限制，將對各邦之間應有的聯合互助形成阻礙。但在一九九三年根據聯邦建議，要求將德國統一的財政問題由聯邦集中化來處理時，各邦在協商會議中，反而排除萬難一致排拒聯邦政府提出的「各邦應該大幅增加對德東建設比例」的建議 (Renzsch, 1994: 116-138)，最後協調的結果採行的是多數邦的建議：聯邦政府負擔德國統一財政的部分，仍應高於各邦負擔的部分。在

這過程中，各邦前後立場的轉變，主要是協議過程中，各邦的自我意識被強化了（Laufer & Muench, 1997: 133）。¹⁸ 當時以基督民主聯盟（Christisch-demokratische Union, CDU，簡稱基民聯盟）為首的聯邦執政聯盟，根據各邦初期的意見判斷，協商的结果會以聯邦政府的建議為依據，因此其提案很可能會被接受，而由聯邦來主攬財政分配的處理。但最後並沒有出現這樣的結果，因此德國財政事務決策「聯邦集中化」的傾向，未更加嚴重。

從上述的分析中，大致瞭解各邦基於政黨利益與各邦利益，透過聯邦參議院運作，而對聯邦法律案形成的可能影響。表二所呈現聯邦立法過程的實際統計數據，有助於瞭解聯邦參議院在聯邦政治形成中，實質影響力的範圍與強度的大小，同時也可體驗到德國的聯邦制度，欲藉著聯邦法律制定，將邦與聯邦利益的衝突與合作，透過制度性機制調解所呈現的實際面貌，是解構德國府際關係互動十分重要的分析資料。

一九四九年至二〇〇〇年九月十五日止共十四個眾議院立法會期中，聯邦參議院正式為聯邦政府所提交的法律草案共有 677 件，佔所有提案數的 7.5%；其中聯邦政府的提案數為 4,923 件，佔總提案數的 57.1%。就法案完成立法程序公佈的項目而言，由聯邦參議院當初提案而立法完成的法律僅有 208 件，聯邦政府提案成為法律的件數則有 4,316 件，佔所有立法成功件數的 77.8%。其次，五十一年來，送交聯邦眾議院討論的法案共有 8,619 項，而經聯邦眾議院通過的則有 5,653 項，之後再經過聯邦參議院的表決程序，而由聯邦總統正式公佈的法律案來看，共 5,545 項，其中「需參議院同意的法律」有 2,947 項，平均佔所有公佈法律的比例為 53.1%，其他的法律則為「異議法律」達 2,598 項。其次，同一時間內，兩院總共對 672 項法案召開過 711 次協調委員會，其中由參議院召集協調會就達到 631 項，後來兩院因而通過的法律公佈也達到 599 項，最後未通過的法案只有 79 項。¹⁹ 這些數據所顯示的聯邦參

18 對於此法案的協調，當時薩克森邦基民聯盟籍的邦總理畢登科夫（Kurt Biedenkopf）就直接指出聯邦必須尊重邦的意見。

19 Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel des Zahlen (Statistische Angaben fuer die Zeit vom 7. Sep. 1949 bis 15. Sep. 2000), in: <http://www.bundesrat.de/PdundF/zahlen-spiegel.html>, May, 15. 2001

表 2 聯邦立法過程法案通過之統計

1. 聯邦政府參與的立法工作															總數
1.1. 聯邦政府提案，經參議院諮詢的法律草案															4,990
1.2. 送交眾議院的法案															4,923
1.3. 眾議院通過，然後送參議院議決的法案															4,374
1.4. 由聯邦總統公佈的法律															4,316
2. 聯邦參議院參與的立法工作															
2.1. 由參議院通過，經聯邦政府提出意見的法律草案															672
2.2. 送交眾議院的法案															642
2.3. 眾議院通過，然後送參議院議決的法案															210
2.4. 由聯邦總統公佈的法律															208
3. 所有的法案															
3.1. 提交眾議院的法律草案總數															8,619
3.2. 眾議院通過，然後送參議院議決的法案															5,653
3.3. 由聯邦總統公佈的法律															5,545
3.3.1. 「需參議院同意的法律」總數															2,947
眾議院之會期	1. 1949 1953	2. 1953 1957	3. 1957 1961	4. 1961 1965	5. 1965 1969	6. 1969 1972	7. 1972 1976	8. 1976 1980	9. 1980 1983	10. 1983 1987	11. 1987 1990	12. 1990 1994	13. 1994 1998	14. 1998 15.09.2000	合計
	228	254	236	227	224	172	269	182	71	192	202	282	328	80	2947
	(41,8)	(49,8)	(55,7)	(53,4)	(49,4)	(51,7)	(53,2)	(53,7)	(52,2)	(60,0)	(55,2)	(57,2)	(59,5)	(55,6)	(53,1)
3.3.2. 「異議法律」總數															2,598
4. 協商委員會的召集															
4.1. 眾議院通過決議後，在參議院表決後，召集協商委員會的法案件數															672
4.2. 因 4.1. 而召集的協商委員會總次數															711
4.3. 由參議院召集的協商委員會次數															631
4.4. 經召開協商會議，而後完成立法程序公佈的法律															599
4.5. 經召開協商會議，但未完成立法程序之法案															79
5. 立法失敗的法案															
5.1. 屬於「需參議院同意的法律」的法案，經眾議院決議，但遭參議會否決的案件*a															135
5.2. 於 5.1 的情況，後經過協商委員會協議，而公佈的法律															75
5.3. 參議院提出「異議」的次數															44
5.4. 眾議院針對 5.3. 反否決參議院的「異議」成功的件數															35
5.5. 眾議院針對 5.3. 反否決參議院的「異議」失敗的件數															9

*a：有些法案於不同立法時期被多次提出，雖經過眾議院通過，但仍遭到參議院否決之法案。

資料來源：Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen (Statistische Angaben fuer die Zeit vom 07. Sep. 1949 bis 15. Sep. 2000), <http://www.bundesrat.de/PdundF/zahlenspiegel.html>, May, 15. 2001

議院在聯邦立法中所呈現的意義為：

1. 參議院對法律案的提出，僅有相當小的影響力。因其提案僅佔所有提案的 7.5% (642/8,619)，而這一些提案，最後成為法律的比例為 208/642，約為 32.4%。

2. 聯邦政府提案通過成為法案比例為 87.8% (4,316/4,923)，而值得注意的是在法案經過眾議院通過，而送參議院審議時的法案數為 5,653，最後經過參議院議決，成為法律的案件有 5,545 件。這表示聯邦眾議院在立法過程中，重要地扮演了篩選法案的功能。因為聯邦眾議院的組成與運作，主要是透過執政聯盟所形成的多數，藉由法案通過，來形成並維護聯邦的利益，甚至基於政黨競爭的考量，要同時兼顧執政聯盟的政黨利益，所以經由眾議院議決通過的法案，是聯邦政府與眾議院多數政黨合作，代表聯邦亦或是兼顧執政聯盟利益的法案。但是其最後經過聯邦參議院的議決，竟然也有高達 98% 比例成為正式的法律，這其中所顯現的是，代表各邦利益的參議院，與已具體形成的聯邦利益在內部進行折衝協調的結果，所以必須討論議案內容的差異，及整個立法過程中，各邦利益是否與如何被重視採納的過程，然後才能重現上述聯邦眾議院通過之議案會高比例成為法律真正的原因，及其中所呈現的府際利益交鋒的實況。

聯邦政府的提案之所以有超過八成七的成功率被制定為法案，基本上受到以下三個因素的影響：

第一、聯邦參議院參與聯邦政府正式提案的形成。

在提案階段，聯邦政府的提案必須送交聯邦參議院，其在六個星期內提交立場意見後，再送回聯邦政府，最後才可正式提交聯邦眾議院審議。透過這樣的程序，聯邦參議院與聯邦政府會在提案正式審查前就知曉，邦與聯邦正在進行的某些議案，並瞭解這一議案彼此的最初立場，聯邦政府尤其可以藉此一機制參酌聯邦參議院的意見，針對提案作修改，對於後來聯邦政府法案的制定，及邦與聯邦立法施政的溝通有相當的助益。

第二、「需送參議院同意之法律」超過新訂聯邦法律的二分之一。

對於法案性質屬於「需參議院同意的法律」的議案，由於其通過與否，繫於聯邦參議院是否通過，因此聯邦勢必要爭取聯邦參議院中多數邦成員的

支持，加上從一九八三年起，屬於「需參議院同意的法律」性質的法案數量增加，皆超過新訂法律比例的 55% 以上（見表二），使聯邦政府不敢忽視參議院的立場，否則議案若遭參議院杯葛，將不利於政務的推動。對於這類的法案，聯邦均需考量並尊重邦的意見下，法案才有制定公佈的可能。

第三、「協調委員會」(Vermittlungsausschuss) 扮演協商兩院的責任。

協商委員會的召開是在參議院否決眾議院的通過的議案時，應兩院之一或是聯邦政府之請，由兩院各十六位成員組成。聯邦眾議院的成員是依據各政黨黨團的席位比例分配，參議院的成員，則是十六邦各派一人；除此之外，聯邦政府的成員也有權利和義務要參加兩院的協商。協商委員會的組成，有著交換邦與聯邦，及各黨派利益的功能，使三十二個代表性的成員，能具體透過制度性的機制，協商出各方可接受方案。²⁰ 根據表二，可以得知在聯邦德國五十一年立法期間，兩院於第一次聯邦參議院議決反對眾議院通過的議案時，而召開「協調委員會」討論的法案共有 672 件，最後經過法定立法程序，而起死回生正式制定的法案有 599 件，佔所有制定法律的 10.8%。可見兩院「協調委員會」的功能卓著，若不如此，經眾議院同意之法案最後成為聯邦法律的比例不可能高達 98% (5,545/5,653)。因為藉由兩院所組成的協調委員會諮詢與協商，有助於參議院瞭解之前眾議院通過原議案的案由，能化解參議院之前對議案的反對立場。對聯邦眾議院與聯邦政府而言，則是透過此機制再次探查各邦對議案的意見與立場，同樣有助於法案中各種利益的協調。

綜合前兩段的分析，筆者試著做一總結：從聯邦參議院作為各邦參與聯邦法律的制定機關的角度來觀察聯邦德國的府際互動，可以得知，聯邦參議院的組成設置，根本上提供了政黨，藉由各項立法過程中的程序影響聯邦政府施政的機會，這在參眾議院多數一致的情況下，因為政黨內部決策機制早就提供這項功能，所以並不顯得重要。但在聯邦參、眾議院的多數政黨聯盟

20 其所達成的一致的建議，若與眾議院的決議相同，則法案直接送聯邦參議院表決，但若是修改，或者撤銷，則法案的完成則要曠日費時，這種情況，所呈現的政治膠著狀況，直接影響聯邦政府的施政計劃，是較不利聯邦政府的。

不一致時，則參議院形成的多數決所表達的法案議決結果，除了扮演原有的反應多數邦意見的功能外，更附帶著挑戰聯邦政府法案利益的意涵，要支持與呼應聯邦眾議院反對黨的行為，免得聯邦政務運作呈現一面倒向聯邦利益的傾向。而各邦之間跨黨際的合作，則是各邦之間普遍存在著相似且嚴重的問題，衡估聯邦政府所持之法案意見與邦的利益發生嚴重衝突，且這衝突代價為自己所不能承受，甘冒著引發政黨內部衝突的罪名才不得不然的舉措。

所以即使依據聯邦參議院的組織結構，可以引論出政黨與邦之間利益的差別，對聯邦參議院運作所顯現的府際關係會有影響。但是實際的立法資料，所呈現的聯邦法案於獲得眾議院同意後，又經過參議院表決程序，正式完成法律制定的比例高達 98% 時，就知道這些通過的法案，不僅是符合聯邦政府利益的法律，就算是制訂公佈的「異議法律」多數邦亦有相當的理解。這樣的統計數據意涵，所代表的是德國聯邦法律制訂程序與立法安排，是要完成相當重要但也難度頗高的目的，就是既要實現聯邦利益，又試圖盡可能考量邦利益的維護。舉凡從法律草案的提出，已經有聯邦與邦利益互動「初步交換意見」的機制、至法案依不同的性質分類：聯邦參議院對「需要參議院同意的法案」有絕對的否決權，對「簡單法案」聯邦參議院可能造成「延期性否決」，但聯邦眾議院可投票再反否決參議院的決定、法案送交參議院議決若未獲通過時，「協商委員會」兩院協商機制的設置與運作，都是立憲者在設計聯邦立法體系時，意欲在聯邦立法過程中，要促進府際關係和諧，減少府際互相杯葛衝突對立的細心安排。這也是何以在觀察聯邦參議院的組成結構時，似乎隱含著府際衝突引爆點，但是實際上，府際關係並未因聯邦參議院的運作，多了一項邦可以影響聯邦政治的途徑與程序，而使府際關係齟齬衝突增加，形成立法僵局、影響時政。反倒是因為協調性合作的立法措施，使聯邦法律的制定更加完備，兼顧邦的需求，而未來聯邦政府的政策，在邦層面施行時，將能更加順暢。

四、聯邦參議院參與聯邦行政立法與執行

儘管基本法第五十三條第三項規定，聯邦政府有義務要讓聯邦參議院持

續參與政務的領導，但除此之外，並無特別地配套的要求，來配合此項義務的履行。聯邦參議院有權可隨時對聯邦政府的成員提出書面的詢問（Zitierrecht），²¹ 然而在憲政實務上，這項權限並不重要，聯邦政府若會對某項書面的詢問有興趣，多半是因為辯論宣傳的需要、或是此議題已引起大眾的興趣，必須善加利用機會影響民意。此外，聯邦總理鮮少參加參議院的會議，聯邦各部會的首長也只有在提出議案說明、或有必要尋求支持通過議案時，才會到參議院開會，因此在現實政治中，其對聯邦政府的施政幾乎無影響。這固然顯示，聯邦參議院本來的主要任務就不是聯邦行政機關的意涵；不過，各邦政府均可以透過「非正式的」管道，藉其所屬政黨在聯邦眾議院黨團的資訊傳達，甚至是聯邦執政聯盟各黨中央主要領導人的身份，來影響聯邦政府的施政，這樣的路徑，往往比正式透過聯邦參議院的機制表達邦的利益，影響聯邦政府決策施政的效率要高得多。

形式上參議院也對聯邦行政進行監督及並對邦政府進行「聯邦強迫」（Bundeszwang），²² 參議院並與眾議院及聯邦政府共同決定聯邦收支法令的通過；在聯邦預算事務上，例如：聯邦參議院對聯邦財產的轉移出賣有決定權。而聯邦參議院的同意，對聯邦檢察官的任命有絕對的影響力；任命各邦中央銀行的總裁，並分派代表至聯邦政府派駐於各邦的機構，例如聯邦就業機構（Die Bundesanstalt fuer Arbeit）的管理委員會及主席（Andersen & Woyke, 1997: 51）。

在行政參與中，聯邦參議院的職權主要是對聯邦政府公佈的法規命令與行政規則，行使形式審查的同意權。對於為數眾多，根據基本法第八十條第一項、第二項授權聯邦政府或是由聯邦各部會得依法律所公佈的法規命令與行政規則（Rechtsverordnung）；其中，有一大部分法規命令的成立，必須要有聯邦參議院的多數同意，參議院就聯邦政府或各部會所送來的規章決議，得贊成或拒絕。大多數的情況，參議院會修改這些命令決議，而只有當聯邦

21 根據聯邦參議院組織運作法第十九條。

22 基本法第八十四條第三、第四項與第三十七條。「聯邦強迫」意旨邦不履行基本法與聯邦法律規定的義務時，聯邦可以在獲得聯邦參議院的同意下，採取必要的措施，要求邦遵行其義務。

政府或主管部會同意這些修改，此法規命令才會生效。至於行政規則（Verwaltungsvorschrift），基本法第八十四條第二項與第八十五條第二項：有關聯邦法律需透過各邦、或是委託各邦執行的項目，及第一百零八條第七項一般財政事務的管理，聯邦政府只有在獲得參議院多數邦的同意下通過行政規則，才能指示邦的公務人員執行公務（Laufer & Muench, 1997: 138-139），參議院藉此過程的參與，在行政事務上發揮相當的影響力。

五、參議院與聯邦憲法法院的關係

西方國家的民主，是將憲政機關設計在相互制衡、相互依賴與合作的運作之中呈現。聯邦制度下，行政、立法與司法的三權分立，也是互相嵌合。德國聯邦憲法法院由十六位大法官組成，其中的一半各需經參議院與眾議院2/3的同意而選出。這意味著聯邦憲法法院的法官的產生，不只間接擁有參、眾兩院民意的合法性，也因參議院有著各邦區域代表的參與，而在聯邦憲法法院處理府際之間衝突時，所作判決會兼顧聯邦與邦的利益，因而兼顧了公平與實效性。不過，由於參議院對聯邦憲法法院法官人選的擇取，主要委託兩位邦總理所組成的非正式委員會進行前置作業，此委員會在法官人選的徵詢過程中，會多次徵詢來自政黨黨團、邦政府、聯邦眾議院議員、與參議院代表及現任的聯邦憲法法院法官的意見，最後提出名單，經參議院全院會議決議後確定（Laufer & Muench, 1997: 141-142）。而在此過程中政黨影響力日益增加，所以當聯邦參議院院會於最後階段，對大法官候選人所進行的投票，僅是就各方已協商完成的人選作形式上同意的投票。不過可以確認的是，由參議院同意所選出的聯邦憲法法院兩院的各四名大法官，必定是為多數邦政府所支持，且又能各方政黨所接受，在其單一的十二年任期中，能獨立行使職權的人選。

面對聯邦與邦之間可能產生有關聯邦制度實施的衝突，作為基本法聯邦憲政維護者的聯邦憲法法院，根據基本法第九十三條與聯邦憲法法院組織法第十三條的規定，責無旁貸地也身負著調解聯邦府際衝突的任務。聯邦與邦之間的衝突，不外是聯邦參議院與其他聯邦機關發生衝突，或是府際之間對

於聯邦法律或邦的法律適用有質疑或有異議，而產生法律可能在形式上或實質上違反基本法的情形。此時相關的機關或政府，均可對聯邦憲法法院提出要求對爭執事項，做出決定來排解衝突。過去出現的聯邦府際衝突，有許多是向聯邦憲法法院提出對法律案進行「法規範審查」(Normenkontroll) 的申請，而被判決該法律與基本法內容意旨不合。被審查的法律，多是過去在立法階段，聯邦參議院與眾議院曾有過爭執的，其中邦政府間稅收的再分配是一衝突焦點 (BverfGE 72, 330; BverfGE 86, 148)。最近的例子則出現在一九九九年十一月十一日聯邦憲法法院的 BverfG, 2BvF2/98 的判決，聯邦憲法法院根據五個邦的提案，對當時的「聯邦與邦之間的財政平衡法」作法規範審查，結果認定當時的「財政平衡法」只有規範短期財政分配的效用，而明示此法僅具過渡性法律的地位，最遲應於二〇〇四年底失效 (劉書彬，2001: 97-98)。另外如：一九六一年多個社民黨執政下的邦政府一同反對聯邦政府設立「德國電視有限公司」的計劃，而向聯邦憲法法院提出法規範審查，聯邦憲法法院後來判決當時的基民聯盟艾德諾政府所通過的新「廣播電台事務規章」(Neuordnung des Rundfunkwesens)，違反基本法有關聯邦與邦的權限劃分的原則 (BverGE 12, 205)。可見即使經過聯邦參議院的正式管道協調府際利益，且獲得參議院通過的法律，仍不免會發生破壞基本法聯邦原則情況。聯邦憲法法院作為一道甚至有時是最後一道維護「聯邦制度」精神防線的功能，就因此彰顯出來。

六、聯邦參議院與歐洲統合

受到一九九〇年代歐洲聯盟整合程度深化的影響，歐盟在第一支柱「歐洲共同體」的發展上，已是採取「超國家」的組織與決策形式，會員國在屬於經濟與貨幣聯盟的領域，將主權部份轉移歐盟。馬斯垂克條約 (Vertrag von Maastricht, 以下簡稱馬約) 將「聯邦主義」、「輔助原則」、「團結原則」(Solidarität) 與「歐洲人民的聯盟」(die Union der Völker Europas) 等四大結構原則納入後，改善了過去歐體體系偏重組織功能運作，但缺乏體系主體性內涵聯繫的缺點。於一九九二年馬約進入各會員國批准的程序，德

國內部也針對德國的聯邦主權在歐盟的地位展開討論。在德國參、眾兩院通過馬約，聯邦憲法法院也透過 BVerfGE89 155ff. 的判決，表達贊同馬約的意見（Hesselberger, 1996: 33-34），²³ 而完成國內的批准程序。同年，德國基本法同樣也完成了符合馬約的內容修訂。新加入了俗稱「歐盟條款」的第二十三條條文（Hesselberger, 1996: 38, 195）。²⁴ 第一項規定：隨著歐盟的實現，德國在其中要繼續維持民主國、法治國、及社會與聯邦國家的基礎，並且維繫輔助原則及尊重人權。而聯邦唯有通過法律並在聯邦參議院的同意下，才會將德國主權轉移。爲了歐盟的建立、或歐盟條約及相關條約的修訂，德國基本法需作修訂增補時，應依照基本法第七十九條第二項的規定程序進行。本條第二項規定：聯邦眾議院與各邦可透過聯邦參議院影響歐盟有關事務政策的決定。聯邦政府應儘可能及早知會眾議院及參議院有關歐盟事務的資訊。第三條，聯邦政府在歐盟法案決定前，會給予眾議院機會來表達對此案的立場；對於眾議院的立場，聯邦政府在協商中會予以重視。第四項，在符合本國內部程序及邦內部的管轄權縣內，參議院參與聯邦意見的形成。第五項，在聯邦專屬的權限內，但是爲邦的利益有關的情況下，或是在聯邦立法的情況下，聯邦政府應重視參議院的意見。而在邦的立法重點領域、公務員配置或是行政管理相關事務的聯邦意見匯集形成過程中，參議院的立場應該被重視，如此才能保證聯邦意見的完整。而對於將導致增加聯邦支出，或減少聯邦收入的法案，聯邦政府的同意是絕對必要的。當法案與邦的專屬立法權相關時，聯邦政府應該有權透過其在歐盟會員國的身分，派出法案代表

23 德國聯邦憲法法院支持馬約的理由爲：透過馬約所建立的歐洲國家聯盟，重視其會員國的主體性，在這種情況下，此條約是有關德國會員國的身分在超國家的組織下，而不是屬於一個歐洲的國家。而重要的是，歐盟的任務與作爲是透過條約的形式，不斷增改或增補歐盟與歐體條約而形成，在這過程中，各國國會保留著決定權。也因此，德國聯邦眾議院對歐盟的任務、職權與意見的形成，及歐盟組織結構，有著決定與監督權，而只要在基本法第 73 條第 3 項存在的情況下，基本法中的「民主原則」也就未被侵犯。

24 基本法第 23 條本來是有關德國其他部分加入聯邦德國時，基本法適用於這些新加入地區的規定。於一九九〇年當東德根據基本法第 23 條的方式加入聯邦德國，而東西德所簽訂的統一條約（Einigungsvertrag），用來規範加入的先決條件，並於同年八月三十一日生效後，基本法第 23 條即於此時被刪除。而後爲因應歐盟發展的需要，基本法於一九九二年十二月二十一日加入了第 23 條的「歐盟條款」。

至歐盟時，藉由委託聯邦參議院任命的邦代表加入德國代表團的機會，而使聯邦參議院代表參與歐盟事務。不過在這種情況下，參議院的代表仍應在聯邦政府代表團的指揮參與下，遵守其投票的決定。第七項規定，第四一六項的細節將另行以法律規定，而這些法律為「需參議院同意的法律」。

從上述的規定中，聯邦參議院對於德國主權的轉移（至歐盟或其他國際組織），及有關歐盟條約修訂增改的法案議題，有絕對的影響性。但在一般歐盟事務上，則除了聯邦政府有「資訊告知」聯邦參、眾議院的必要性外；²⁵ 其他政策領域，即使是有關邦專屬立法權的法案，聯邦參議院的立場對聯邦政府並無拘束力，因其法條內容規定只須重視，所以祇要將之納入聯邦意見的參考即可。而唯一具體參與決策的措施，則是在聯邦政府的德國代表團至歐盟參與決策討論時，可以因為此法案涉及邦的專屬立法權，而將參議院代表列入德國的代表團，實際參與討論，但因其投票時，各國是以一致的立場表示，所以聯邦參議院代表所能發揮的功能到底如何，是難以評估的。

德國各邦早在歐體時期，面對共同體從單純的經濟領域擴展至教育事務、媒體政策與文化政策等一向在德國聯邦主義觀念中屬於「邦的專屬事務」時，就有所不滿，認為歐體侵犯了會員國國內的聯邦權限。然而隨著歐盟相當重視消弭境內各區域貧富差距，並強調境內區域多元文化的重要性後，聯邦主義者開始將聯邦適用範圍的解釋擴及歐盟，在區域的認同感並未被歐盟的認同感所取代，聯邦參、眾議院，與聯邦憲法法院相繼討論而通過馬約的情況下，侵犯會員國聯邦主權的爭議就變得弱了。當然歐體的發展過程中，也逐漸建立其多元政府體系的特色，除了超國家的歐洲執委會，還有各會員國的政府，及其下的地方政府，三者的利益均須兼顧，歐盟的發展才能獲得基層民眾的支持。所以在歐盟的發展過程中，除了成立了制式以會員國政府為單位組織機構外，一九五八年起，也成立屬於常設性諮詢單位的「經濟、社會委員會」（Wirtschafts- und Sozialausschuss, WSA），成員來自各會員國的企業家、勞工、消費者與手工業者作為諮詢者。一九九四年於馬約生效

25 為此聯邦參議院之下，也設立歐洲共同體辦公室（EG-Kammer）來處理歐盟資訊蒐集、諮詢的工作。

後，也成立了區域委員會（Ausschuss der Region, AdR），職司歐盟範圍內區域或跨區域性問題的諮商（Fritzler & Unser, 2001: 64）。而不可忽略的，隨著歐盟發展深化程度的加強，歐盟預算中農業、區域及內部事務（如：教育、研究、能源與環保項目）的支出，一向是所有支出的前三名，以二〇〇〇年為例，分佔 43.9%，35.0%，6.5% 的比例，總計約為 85.4%（Fritzler & Unser, 2001: 81-82）。所以歐盟對促進境內區域發展的均衡有相當的貢獻。從上面的分析，可以得知，會員國地方利益的保障，與歐盟整合的蓬勃發展，並不是相互排斥的命題，而其中連結的關鍵，就像德國透過聯邦參議院對德國主權移轉範圍、歐盟條約修改等重要議題的進程序上，保留著必要同意的堅持。

七、結論：評估聯邦參議院在德國政治體系的地位

根據德國基本法的規定，聯邦參議院主要執行著參與聯邦立法、一般行政管理與部分人事任用權，是十六個邦參與聯邦政治運作的重要管道。在現實政治中，探討憲政機關，如聯邦參議院的政治地位時，就不能忽略政黨作為現代民主政治運作核心，由其串聯著邦與聯邦的互動，並在各機關運作過程中所發揮的影響力。德國賦予政黨憲法地位，要求政黨執行匯集民意、推舉人才、參與選舉、影響政治形成，組織政府的任務，並應依行政地區組織各級黨部，貫徹政黨的內部民主。國家政務因為日益龐雜，使得國家政務中央化的傾向也日益明顯，政治資源朝聯邦中央集中。相對地，各政黨的發展也是「中央集權化」的傾向。影響所及，政黨除了爭取聯邦眾議院議席的多數，主導聯邦的執政權外，對於地方各邦執政權的掌握，也不惶多讓；因為其掌握聯邦眾議院多數的聯邦執政聯盟後，也希望同時取得地方政權的多數，企求盡量排除來自反對黨的干擾，而順利推動聯邦政務；另一方面，就連聯邦眾議院的反對黨們，也要利用可能獲取地方層面多數邦的執政權，於聯邦參議院來牽制眾議院多數黨利益的擴張。在政黨關注邦議會選舉結果時，其選舉競爭的策略，也在訴求並加強民眾的認知，但當聯邦的議題也成為邦議會選舉的焦點時，人民對「邦」層面議題的關心可能變得模糊失焦，

轉而留意聯邦政務的議題，這除了無法達成藉由邦議會選舉，形成民意共識，解決該邦問題的目的，對未來邦政府的施政有不利影響外，各邦政治「聯邦化」的趨勢也因此加強了。

參考過去幾十年實際的聯邦參議院政黨組成，在西德成立的前二十年由基民聯盟掌握聯邦眾議院多數時（除了一九五〇年代的前五年），基民聯盟固然在參議院中為形成穩定多數，但眾議院反對黨在參議院也未能支配絕對多數；於一九六九年—一九八二年期間，雖是社民黨於聯邦執政，但在其執政前期至一九七二年則因為巴登—伍騰堡原有的基民與自由民主黨大聯合政府瓦解，而由社民黨與自民黨掌握參議院多數；至一九九〇年德國統一基民聯盟為首的執政聯盟則一直主導兩院的多數；雖然一九九〇年德東五邦加入，基民聯盟因完成統一大業，而擁有德東五邦的參議院代表，但其在參議院的多數只維持了一年半，一九九一年後，德西各邦陸續改選，基民聯盟不再掌握參議院多數，但參議院的投票結果，社民黨並未因此大幅得利，對聯邦執政的基民聯盟施政造成重大杯葛。至一九九八年前，社民黨贏得聯邦眾議院選舉前，參議院中的結構呈現的現象是，許多邦由眾議院的執政黨與參議院的少數黨共同執政，因此其投票取向，就不能完全以單一的變數如：政黨或邦與聯邦利益考量區分一概而論，需視議題而定（見表三）。在參議院中各邦需投一致票的情況下，若各邦的執政聯盟對議題無共識，將會有執政聯盟因此瓦解的可能性出現（Laufer & Muench, 1997: 144-147）。因此，為因應聯邦參議院各邦代表需投一致票的需要，過去只會於聯邦層面才簽訂的「聯合內閣契約」（Koalitionsvertrag），也在政黨合組「邦」聯合政府的情況下實施，來規範執政聯盟各黨在聯邦參議院的投票動向（Andersen & Woyke, 1997: 78）。

回顧本文表二所呈現的法案通過情形，可知無論如何，聯邦法案於獲得眾議院同意後，又經過參議院表決程序，有比例高達 98% 的比例，正式完成法律制定的程序，可見德國聯邦政治制度中，除了企圖完成聯邦政策在決策過程中，也要實現邦利益考量的設計外；另一可能的解釋，則是由於政黨已經是德國政治運作的核心，所以聯邦參議院在政黨介入的實際運作中，已因政黨內部協商機制的啟動，將包括各邦在內的各方利益，首先融入於聯邦眾

表 3 一九九〇年後德國各邦邦議會與聯邦眾議院選舉結果

	選舉日與執政聯盟	選舉日與執政聯盟	選舉日與執政聯盟
巴登—伍騰堡邦	05.04.1992 基民聯盟/社民黨	24.03.1996 基民聯盟/自民黨	25.03.2001 基民聯盟/自民黨
巴伐利亞邦	14.10.1990 基社聯盟	25.09.1994 基社聯盟	13.09.1998 基社聯盟
柏林	02.12.1990 基民聯盟/社民黨	22.10.1995 基民聯盟/社民黨	10.10.1999 基民聯盟/社民黨 29.11.2001 社民黨/綠黨
布萊梅	29.09.1991 社民黨/自民黨/綠黨	14.05.1995 社民黨/基民聯盟	06.06.1999 社民黨/基民聯盟
漢堡	02.06.1991 社民黨	19.09.1993 社民黨/STATT 黨	21.09.1997 社民黨/GAL
黑森邦	20.01.1991 社民黨/綠黨	19.02.1995 社民黨/綠黨	07.02.1999 基民聯盟/自民黨
下薩克森邦	13.03.1994 社民黨	01.03.1998 社民黨	
北萊茵—西伐利亞邦	14.05.1995 社民黨/綠黨	14.05.2000 社民黨/綠黨	
萊蘭法茲邦	21.04.1991 社民黨/自民黨	24.03.1996 基民聯盟/社民黨	
薩爾邦	16.10.1994 社民黨	09.05.1999 基民聯盟	
什列士威—霍爾斯坦邦	05.05.1992 社民黨	24.03.1996 社民黨/綠黨	27.02.2000 社民黨/綠黨
布蘭登堡邦	14.10.1990 社民黨/自民黨/綠黨	09.11.1994 社民黨	05.09.1999 社民黨/基民聯盟
麥克倫—弗波門邦	14.10.1990 基民聯盟/自民黨	16.10.1994 基民聯盟/社民黨	27.08.1998 社民黨/民社黨
薩克森邦	14.10.1990 基民聯盟	11.09.1994 基民聯盟	19.09.1999 基民聯盟
薩克森—安哈特邦	14.10.1990 基民聯盟/自民黨	26.06.1994 社民黨/綠黨	26.04.1998 社民黨
杜林根邦	14.10.1990 基民聯盟/自民黨	16.10.1994 基民聯盟/社民黨	12.09.1999 基民聯盟
聯邦眾議院選舉	02.12.1990 基民/基社聯盟/自民黨	16.10.1994 基民/基社聯盟/自民黨	27.09.1998 社民黨/綠黨

* 原柏林的基民聯盟、社民黨大聯合政府的邦總理狄普根（Eberhard Diepgen），因為銀行財務醜聞，於二〇〇一年六月七日因不信任案下臺，後邦議會於六月十日選出社民黨籍的沃爾維萊特（Klaus Wowereit）為邦總理，組成社民黨與綠黨的過度聯合政府，直至二〇〇一年秋季改選下次邦議會。而十一月二十九日的大選，由社民黨與綠黨繼續執政。

資料來源：作者自行整理於 <http://www.bundesrat.de>, July, 02. 2001 及各邦邦議會與邦政府網頁。

議院的議案討論。如此一來，原先由聯邦參議院獨享，強調「邦」利益、參與聯邦政治的功能與角色，就因為政黨的介入，而明顯降低。這樣的情形，也出現在聯邦參議院決定聯邦憲法法院半數法官的人事權運作上。另就行政立法而言，聯邦參議院對法規命令與行政規則的制定，有關鍵性的決定權，因為這些命令規則，要由履行主要行政管理功能的各邦執行，若代表各邦利益的參議院不同意，就顯示此命令規則，有窒礙難行之虞，所以聯邦參議院的否決，將構成絕對的杯葛，阻礙政務的推動。所以聯邦眾議院必須邀尊重接納參議院的意見。

綜而言之，聯邦參議院在德國政治體系中，扮演著聯邦政策「修正者」(Korrekteur)、及「政治妥協尋求者」(Kompromissucher)的角色(Laufer & Muench, 1997: 148)。聯邦參議院是集合聯邦與十六個邦，等於十七個具有「國家」特徵的政治行為者的聯邦憲政機構，其存在的最高目的，是要將各方錯綜複雜的利益協調整合成可行的政治決定，透過這樣的機制，協助相關的機關的政務推動與人員行事的過程中，能尊重邦的意見，減少衝突，並創造共同的利益。惟在政黨政治發展逐漸單一集中化的趨勢下，屬於主要政策協調的重要工作，都經過政黨內部與黨對黨的協商機制利益折衝的過程。相形之下，德國憲政制度中賦予聯邦參議院護衛邦的利益，強調地方獨立自主，十六個邦與中央的聯邦同為德國重要一分子的「聯邦國」特徵，已逐漸淡化。影響所及，德國的聯邦制度正受到聯邦地位強大的侵蝕，是現今德國聯邦制度是否繼續擁有正當性的一種挑戰。而這個挑戰，在歐盟統合趨勢加強，歐盟事務的領域早已跨入教育、文化、媒體與環保，或是其他內政與警政事務的合作時，就更顯得嚴峻了。傳統以邦為地方分子國及聯邦為中央國區分的聯邦主義價值正面臨嚴重的危機，如何將歐盟現有的地方—會員國—歐盟的關係，作合理的連結，將是聯邦主義者應思考的課題。

參考資料

劉書彬

2001 〈德國「財政平衡」制度的運作〉，《問題與研究》，40, 6: 85-110。

Andersen, Uwe and Wichard Woyke (Hrsg.)

1997 *Handwoerterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*.
Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung.

Fritzler, Marc and Guenther Unser

2001 *Die Europaeische Union*, Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung.

Hesselberger, Dieter

1996 *Das Grundgesetz: Kommmental fuer die politische Bildung.*, Bonn: Bundeszentra-
le fuer politische Bildung.

Laufer, Heinz and Ursula Muench

1997 *Das foederative System der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentra-
le fuer politische Bildung.

Renzsch, Wolfgang

1994 “Foederative Problemewaeltigung: Zur Einbeziehung der neuen Laender in
einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995”, *Zeitschrift fuer Parlaments-
fragen* (25): 116-138.

Sturm, Roland

2001 *Foederalismus in Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.

The Operation and Functions of the German Senate in Inter-governmental Relationships

Shu-pin Liu

College of Liberal Education, Shu-Te University

Assistant Prof.

ABSTRACT

This article will analyze the role of the German senate in the legislative, administrative and judicial functions of the German federal system.

How the German senate operates in complex interests between the state and federal governments, and how the 16 states and the federation engage in cooperation and compromise through the operation of the senate will provide a good reference for Taiwan to establish harmonious relationships between the central and the local governments. Especially by examining how political interests are realized through policy-making with negotiations between different political parties and the interactions between the different level governments in the legislative process, we will better understand the importance of the role of the German senate. In conclusion, we expect to uncover the current difficulties and challenges in the development of the German federal system.

Key Words: German senate, federal system, inter-governmental relationships, German politics and government