

梅克爾回憶錄《自由》評析

張世賢

(台北大學公共行政暨政策學系退休教授)

摘要

梅克爾在她的回憶錄《自由》，試圖澄清世人對她的評論。梅克爾的這本書記錄了她從生活在共產主義東德到成為統一的德國的四任總理 16 年 (2005-2021) 的旅程。她作為總理，遇到了一系列危機，從難民危機到川普總統在第一個任期內威脅退出北約。《自由》不只是一本書，更是一座橋梁——連接她個人與國家、理想與現實。本文以文獻研究法，運用 Stone (2012) 政策弔詭的觀點評析；梅克爾做為一位政策決策者，所選擇決策目標，所呈現政策問題的方式、所達成政策目標的工具。本文認為梅克爾具有政治責任的勇氣，追求政策目標自由的真諦，在挑戰中堅持積極自由的信念，在動盪中守護自由，在對立日益加劇的時代，堅持政治行動必須發揚積極自由的極限。

關鍵詞：梅克爾回憶錄、自由、理念、評析

壹、前言

德國第一位女性總理梅克爾 (Angela Merkel, 1954. 7. 17--) 2024 年 11 月底在德國出版《自由：回憶錄 1954-2021》(Freedom: Memoirs 1954-2021)。梅克爾是德國史上首位女性聯邦總理，從 2005 年上任至 2021 年，執政 16 年，也使她成為德國史上任期最長的總理。她任內帶領德國度過不少危機。挺過金融海嘯，德國以出口為導向的策略，讓德國在 2010 年超過英國，成為歐洲最大經濟體。她在位期間，德國經濟規模成長五成，強盛前所未見。

2021 年梅克爾卸任時，德國各界還盛讚梅克爾在驚濤駭浪中穩住德國經濟，但現在 2024 年，已過去了 3 年，她的評價也急轉直下。從德國極右派崛起、俄羅斯總統普丁全面入侵烏克蘭，到中國經濟熄火拖累德國，許多批評者把矛頭指向梅克爾的保守、親俄、親中。《經濟學人》甚至直指梅克爾治下的德國是「零改革的 16 年」(劉光瑩，2024)。但走過敘利亞難民危機、新冠疫

情，時至今日德國面臨諸多逆風。在 2023 與 24 年，德國連續兩年經濟衰退，讓德國成為今年經濟唯一預期收縮的 G7 工業國。德國最大汽車集團福斯，也遭遇中國電動車競爭，宣布關閉德國境內 3 座工廠，甚至裁員減薪（劉光瑩，2024）。

梅克爾的人生橫跨分裂與統一的德國，親身經歷了時代的巨變。她在東德度過 35 年，從戰後廢墟中成長，在高牆下磨練意志；又在統一後的德國走過 35 年，親眼見證柏林圍牆倒塌的震撼時刻。最終，她以 16 年總理生涯寫下傳奇，展現了女性領導者獨特的視角和魄力。梅克爾真誠分享她的成長歷程，從東德物理學家到歐洲最具影響力的女性，其堅持自由之路，充滿啟發。本文以文獻研究法，運用 Stone (2012) 政策弔詭的觀點評論之；做一位政策決策者，她選擇決策目標是自由，她如何呈現政策問題的方式、達成政策目標的工具。以下分析梅克爾政治歷程、本文研究方法、所面對艱難的政策問題及其處理方式。

貳、梅克爾政治歷程

梅克爾鋼鐵般的堅韌和矜持在很大程度上可以歸因於她不尋常的童年 (Heilbrunn, 2024)。梅克爾於 1954 年 7 月 17 日出生於漢堡，幾個月後與母親赫林德 (Herlind) 前往蘇聯佔領的東德。她的父親是一位路德教牧師 (Heilbrunn, 2024)。梅克爾於 1986 年獲得量子化學博士學位，並擔任研究科學家直至 1989 年。1989 年 11 月 9 日柏林圍牆倒塌後，梅克爾放棄了東柏林科學院研究員的職位，做為「民主覺醒」的公民倡議的新聞發言人。1990 年 10 月 3 日德國統一後，併入基民盟 (CDU)，參選聯邦議院議員並當選。從此，她迅速崛起，1991 年擔任「婦女和青年部長」。1994 年出任「環境、自然保護和核安部長」。1998 年、2002 年，基民盟在大選失利。1998-2000 年梅克爾擔任基民盟秘書長；2000 年，她成為基民盟主席，也是反對黨第一位女性主席 (Wikipedia, 2024, A. Merkel)。她於 2005 年 9 月 18 日聯邦議會選舉獲勝，11 月 22 日出任德國總理，連選連任 4 屆 (2005、2009、2013、2017) 16 年至 2021 年 12 月 8 日 (Wikipedia, 2024, A. Merkel；梅克爾，2024，頁 300、689)。

2018 年 10 月 29 日，梅克爾宣布不再連任基民盟主席，但仍繼續擔任總理直至 2021 年德國聯邦大選 (Wikipedia, 2024, A. Merkel)。基民盟主席選舉 2018 年 12 月由卡倫鮑爾 (Kamp- Karrenbauer) 當選繼任。2021 年 1 月基民盟主席選舉，由拉舍特 (Armin Laschet) 當選繼任 (Wikipedia, 2024, A. Merkel)。2022 年 1 月選舉，梅克爾的長期競爭對手梅爾茨 (Friedrich Merz) 當選繼任 (Wikipedia, 2024, A. Merkel)。

2021年9月26日德國聯邦選舉，社民黨贏得最多選票，基民盟落敗。11月23日，社民黨主席蕭茲 (Olaf Scholz) 組成新的大聯合政府，12月8日接替梅克爾擔任德國總理 (Wikipedia, 2024, A. Merkel)。梅克爾退休後，與她的長期助手兼顧問鮑曼 (Beate Baumann) 共同撰寫了一本名為《自由：回憶錄 1954-2021》，於2024年11月26日出刊，將回答「自由對我意味著什麼？」她說「這佔據了我的一生」(Wikipedia, 2024, A. Merkel)。

參、研究方法

本文採用文獻分析法：1. 資料蒐集、2. 資料分析。

一、資料蒐集

分析的資料要有信度。蒐集必須是蒐集到正確的資訊。梅克爾回憶錄，應以德文原著(Merkel & Baumann, 2024)為本。但本文作者不懂德文，只得退而求其次，以譯本。有各種譯本，要對中文譯本 (梅克爾, 2024)有信心，採用中文譯本，不用英文譯本 (Merkel, 2024)。其他，從網路蒐集到相關評論的資料。

二、資料分析

梅克爾回憶錄在闡明「自由」。在其「後記」說明：自由是自由地充分發揮自己的才華，到自己的極限，綻放新的自我，實現社會責任 (梅克爾, 2024, 頁 690-692)。其所記載的內容最主要在闡明她一生奮鬥的目標暨施政的理念：自由。由此思路，找到 Stone (2012, p.36) 的觀點：人們因理念不同而爭執，為維護自己的理念而奮鬥，為抗拒別人的理念而戰鬥；也以自己的理念為武器，激發戰鬥力。

1. 評析其政策的目標：自由；由此評析梅克爾回憶錄。評析其主張的自由，融入在安全、福祉、衡平與效率 (Stone, 2012)。
2. 評析其呈現政策問題的方式：符號、數字、原因、利益與決策 (Stone, 2024)。
3. 評析其激發達成政策目標與理念「自由」的工具：誘因、規則、事實、權利與權力 (Stone, 2012)。

本文以 Stone (2012) 的觀點評析梅克爾回憶錄「自由」所提及之敘利亞難民的問題、德國能源問題、德國 Covid-19 疫情問題、俄羅斯問題、中國大陸問題、以及美國問題。

肆、敘利亞難民問題

一、政策目標

德國總理梅克爾在敘利亞難民問題，最能經典地表現她的政策目標。她在她的回憶錄（2024，頁 8）明白指出：2015 年 9 月 4 日至 5 日的夜晚，她決定不拒絕德奧邊境來自匈牙利的難民。這是她一生的分水嶺。她認為在她不再擔任總理的某一天，要自己把這一段故事自己寫出來，告訴世人：做出決定的原因以及對歐洲和全球的理解；就是追求自由。敘利亞內戰（2011 年 3 月 15 日至 2024 年 12 月 8 日）數十至百萬難民陸續逃往歐洲（維基百科，2024，敘利亞內戰）。2015 年 8 月下旬，在難民危機最嚴重的時候，梅克爾政府暫停了《都柏林條例》，該條例規定尋求庇護者必須在他們到達的第一個歐盟國家尋求庇護。梅克爾宣布，如果敘利亞難民透過其他歐盟國家來到德國，德國也將處理他們的庇護申請。那一年，近 110 萬尋求庇護者進入德國。梅克爾大約在這個時候創造了「Wir schaffen das」（「我們可以辦到」）這句名言，展現了她的積極信仰。「德國是個強大的國家」（梅克爾，2024，頁 497、505），她在回憶錄中剖析當時思路，「我們已經克服了那麼多挑戰，我們做得到！如果有什麼阻礙我們前進，就必須克服它、努力解決它。」（梅克爾，2024，頁 498）。

二、呈現政策問題的方式

梅克爾呈現難民政策問題的方式，本文認為最主要的是**決策**，不是 Stone (2012)所指的其他方式：符號、數字、原因、利益。決策依 Stone (2012)的觀點，可大略分為，1. **理性決策**，即自我利益的最大化，屬功利理性。2. **倫理決策**，即堅持人權、平等、自由的維護。梅克爾要維護難民的人權：平等、尊嚴、自由；對抗德國其他黨派堅持德國自我利益，以及其他歐洲國家只為自家福祉考慮，拒絕收容難民。

2015 年 9 月初，德國總理梅克爾與奧地利達成協議，讓卡在匈牙利邊境的難民穿過邊境，進入德奧。德國成為歐洲接收中東難民人數最多的國家，總數超過百萬人（梅克爾，2024，頁 505；劉光瑩，2024）。她在回憶錄中寫道「這可能是歐洲變得更強大的機會」，「我們需要向世界展現，我們有意願與能力共同實現歐洲價值觀。」（梅克爾，2024，頁 543）。當時，德國各地熱情的人群歡迎抵達的難民和移民時，德國巴伐利亞基督教社會聯盟（CSU）（梅克爾基督教民主聯盟的姊妹黨）領導人、時任巴伐利亞邦首長西霍費爾（Horst Seehofer）攻擊梅克爾的政策，批評梅克爾允許移民入境的決定，造成巴伐利亞邦處於一種沒有規則、沒有制度、沒有秩序的情勢。梅克爾也付出代價，她的支持率在 2015 年 10 月跌至 54%，為 2011 年以來的最低水準(Wikipedia, 2024, A. Merkel)。2015 年歐洲難民潮期間，梅克爾因為拒絕驅逐奧地利邊境為數眾多尋求庇護者，導致逾 100 萬人進入德國，助長極右派德國「另類選擇黨」（Alternative für Deutschland, AfD）崛起而受到批評。對此，梅克爾重申「歐洲

永遠必須保護其外部邊界」，同時強調「繁榮和法治永遠會讓德國和歐洲成為人們心之所嚮往」(Wikipedia, 2024, A. Merkel)。

2016年8月，德國維爾茨堡火車攻擊和歐洲其他多起伊斯蘭恐怖攻擊事件後，梅克爾的支持率下降至47%。一半的德國人不希望她連任第四個任期，只有42%的人支持連任。當年10月的民調發現，她的支持率又上升；54%的德國人對梅克爾擔任總理的工作感到滿意。根據2016年11月進行的另一項民意調查，發現59%的人支持在2017年重新競選總理候選人。56%的德國人支持任命梅克爾為他們信任的、能夠解決國家問題的政治領袖(Wikipedia, 2024, A. Merkel)。「另類選擇黨」(AfD)認為，德國民眾日子愈來愈難過，難民卻可以不勞而獲，怎麼公平？偶發的穆斯林暴力事件，也讓愈來愈多德國人質疑，期待伊斯蘭文化融入德國，是否反而帶來更多衝突(劉光瑩, 2024)？梅克爾卸任後，許多批評者責怪她大量開放難民進入德國。最大的後遺症，是讓一般民眾對穆斯林移民的敵意上升，導致德國乃至於歐洲政治轉右(劉光瑩, 2024)。2024年9月，在前東德的圖林根邦和薩克森邦地方選舉，AfD都獲最多議會席次，這是二戰後首次有極右政黨領先，凸顯反移民勢力崛起，將益發成為德國未來政治隱憂(劉光瑩, 2024)。

三、達成政策目標的工具

梅克爾達成政策目標[自由]的工具：都用上了Stone(2012)所稱的**誘因、規則、事實、權利與權力**。因為對梅克爾來說，「自由就是必須探索自己的個人極限所在，並把自己推向極限。」(2024, 頁690)，她會利用所有的一切工具，達成她的政策目標[自由]；否則，就不是她自己；也不是她主政的德國(梅克爾, 2024, 頁509)。

1. 誘因

2015年8月底、9月初，成千上萬的難民搭船跨過地中海，到匈牙利布達佩斯火車站，匈牙利當局不願讓他們搭車到西歐，情勢混亂。德國總理梅克爾與匈牙利和奧地利政府協調後，決定同意這些難民不需證件就可進入德國。從此，大量難民湧進德國。德國在2015、2016兩年一口氣收容100多萬的難民，其中將近一半來自敘利亞。難民生活安頓下來後，德國政府馬上為他們提供免費德文課程、「融入課程」，其中包含600個小時的語言課和100小時的文化課，學習如何用德文租房子、購物、看醫生，以及認識一夫一妻制、尊重同性戀、言論自由等歐洲普遍價值和文化(Wikipedia, 2024, A. Merkel)。

2.規則

訂立規則：梅克爾 2010 年 10 月，在波茨坦舉行的保守派基督教民主聯盟 (CDU) 黨的年輕成員會議上指出：「我們對基督教的人類概念感到依戀，這就是我們的定義，任何不接受這一點的人都是在錯誤的地方。」她繼續表示，「移民應該融入並採用德國的文化和價值觀」(Wikipedia, 2024, A. Merkel)。2016 年 10 月，梅克爾訪問馬利和尼日，其目的是討論兩國政府如何改善導致人們逃離這些國家的條件，以及如何減少進出這些國家的非法移民，訂定許多規則，以便大家遵守，得以相安無事 (Wikipedia, 2024, A. Merkel)。

3.事實

提供事實：2015 年 9 月，她歡迎超過 100 萬來自中東的難民，她的聲明是「Wir schaffen das」——我們會辦到。然而，如果她拒絕推行自由的庇護政策，德國就會受到國際社會的譴責，因為德國逃避了自大屠殺以來向陷入困境的人提供救助的義務。德國也正在經歷人口下降，難民大多已成功融入社會 (Heilbrunn, 2024)。

4.權利

給予權利：德國接收難民後，德國政府提供難民的基本生活開支，德國整體經濟並未萎縮，反而蒸蒸日上。難民也帶來「難民經濟」，難民仍有不夠的生活費，會請家人支援。難民的經濟活動，例如：購買生活用品、建造房屋、提供廉價勞工等等，對德國當地經濟與難民安居樂業，都是互補互利 (Wikipedia, 2024, A. Merkel)。

5.權力

給予權力：2018 年在整個歐洲移民危機過程中，梅克爾鼓勵歐盟成員國之間的合作，敦促歐洲需要「作為一個整體」採取行動。初級聯盟夥伴兼副總理加布里埃爾 (Sigmar Gabriel) 表示，德國未來幾年每年可以接納 50 萬難民。雖然德國反對黨強烈反對政府接納新一波移民。梅克爾堅稱德國有經濟實力應對移民湧入，並重申德國可接納移民數量沒有法律上限 (Wikipedia, 2024, A. Merkel)。

一些觀察家稱梅克爾在移民危機方面的政策制定是成功的 (Wikipedia, 2024, A. Merkel)。2022 年，《聯合國難民署》(UN Refugee Agency) 授予梅克爾「南森

獎」(Nansen Refugee Award)，以表彰她在難民危機期間的「勇氣和同情心」(Wikipedia, 2024, A. Merkel)。敘利亞難民問題的安置，採用條件規劃、適應規劃、難民自助努力，迎刃而解 (Boonstra, 2020)。

伍、德國能源問題

一、政策目標

梅克爾處理德國能源問題的政策目標是**自由**。自由是指能夠發揮能源的極限，勇於挑戰這個極限 (梅克爾，2024，頁 690)。能源須安全、潔淨、多管道來源，可相互替代，發揮能源的極限；勇於挑戰這個極限，不受外國宰制。德國原來有核能發電廠，於 2022 年成為「非核家園」(梅克爾，2024，頁 590)。並有數條天然氣管線、不同來源之液化天然氣、及其他能源 (梅克爾，2024，頁 591-597)。

二、呈現政策問題的方式

梅克爾呈現政能源策問題的方式最主要是：**原因、利益與決策**。

1. 原因

2001 年 6 月，德國總理施若德 (社會民主黨)達成「非核家園」協議，分階段逐步廢核。年底在反對黨 (基民盟/基社盟、自民黨)全力杯葛下，執政黨(社會民主黨、綠黨)通過修改原子法 (Atomgesetz)，成為歐洲「第一名反核」的國會，達到在 2021 年逐步廢核的法定目的 (Wikipedia, 2024, A. Merkel; 梅克爾，2024，頁 585)。

2005 年 9 月 18 日聯邦議會選舉，基民盟/基社盟獲勝，11 月 22 日梅克爾出任德國總理，調整核能政策，意欲延緩廢核時間表，遭遇到反核人士激烈抗爭。2009 年聯邦議會選舉，梅克爾雖然穩住繼續執政局面，但已失去很多選票。真正讓梅克爾鐵下心，決定支持廢核，是梅克爾看到 2011 年 3 月 11 日，日本福島災難，觸目驚心後，倡導廢除核電廠；梅克爾的能源轉型計畫支持再生能源的發展，並最終在德國逐步淘汰了核電的使用 (Wikipedia, 2024, A. Merkel; 梅克爾，2024，頁 587)。

2. 利益與決策

梅克爾呈現能源政策問題的方式是**利益**的糾葛與強勢**決策**爭取德國能源利益。在能源利益的爭論，站在德國的立場，要分散天然氣的供應來源；除了要有液化天然氣多元供應來源、多元陸上管線天然氣供應來源，還要有離岸管線天然氣供應來源。2005 年 9 月聯邦議員改選前，當時總理 (社會民主黨) 施若德 (Gerhard Schroeder) 簽署興建「北溪 1 號」(Nord Stream 1) 天然氣管線

(梅克爾, 2024, 頁 592), 2011 年 5 月鋪設完成, 同年 11 月 8 日正式使用 (梅克爾, 2024, 頁 591)。

後來, 儘管 2014 年俄羅斯吞併克里米亞引發了世界各地的制裁, 但當時執政的梅克爾 (2005 年 11 月 22 日上任德國聯邦總理、2009、2013、2017 聯邦議會選舉均連任執政) 還是要在 2015 年 9 月, 發起有爭議的通往俄羅斯的北溪 2 號管線的建設, 以彌補將來廢核之需, 並保護其建設免受美國 2019 年實施的制裁 (Wikipedia, 2024, A. Merkel)。梅克爾的理由:「當時要德國和歐洲聯盟諸多成員國的企業和天然氣用戶, 接受必須從其他來源進口昂貴液化天然氣, 有其困難。」(劉光瑩, 2024)。由於俄羅斯在俄烏戰爭爆發前, 供應德國過半的天然氣、煤炭, 以及三分之一石油。但開戰後, 俄羅斯切斷對德國供氣, 當年德國電價漲了 9 倍、天然氣價格漲了 6 倍, 讓德國從重工業到小老百姓都苦不堪言 (劉光瑩, 2024)。2021 年 9 月 6 日北溪 2 號管線建設完畢, 並於同年的 10 月 5 日起開始測試送氣。

可是, 由於地緣政治的原因, 美國與部分東歐國家強烈反對北溪 2 號的修建。2019 年 1 月, 美國認為如果北溪 2 號天然氣管線投入營運, 將使得歐洲不必通過烏克蘭進口天然氣, 那麼烏克蘭的安全政治地位將會逐漸下降, 俄羅斯介入並干預烏克蘭衝突的危險就會上升; 此外, 歐盟也會因此產生對俄羅斯能源的依賴性。2022 年 2 月 22 日, 在美國的壓力下, 德國政府停用北溪 2 號管線 (梅克爾, 2024, 頁 593-4)。

2022 年 7 月 27 日, 因北溪-1 天然氣管道一壓氣站的一台渦輪機毀壞, 停止運轉, 北溪 1 號管線供氣量減少一半。新的聯邦政府(社會民主黨執政)還是透過巨大的努力穩定能源供應 (梅克爾, 2024, 頁 596)。

三、達成政策目標的工具

梅克爾達成能源政策目標 [自由] 的工具: **事實**。在德國能源利益與各國利益糾纏, 需要強勢決策爭取德國能源利益時, 在 Stone (2012) 所稱的誘因、規則、事實、權利與權力等工具裡, 只能以**事實**澄清、遊說、辯解、爭取。「德國擁有強大的工業基礎, 必須確保其 [電力] 穩定」她在回憶錄中為德俄天然氣管線的決策辯白, 「因為這也保障了就業機會以及社會安全。」(梅克爾, 2024, 頁 593; 劉光瑩, 2024), 以事實說服 (梅克爾, 2024, 頁 596-597)。

陸、德國 Covid-19 疫情問題

一、政策目標

梅克爾處理德國 Covid-19 疫情問題的政策目標仍是**自由**。自由在處理德國 Covid-19 疫情問題, 最能表現自由的真諦; 自由在「找出自己的極限, 並勇於

挑戰這個極限」（梅克爾，2024，頁 690），「真正的自由並非僅僅追求個人利益，它包含**克制**和**謹慎**。真正的自由不是僅僅從某些事物解放出來的自由，例如擺脫獨裁與不公正，它更體現在對某些事物的責任感上---對他人、對社群、對我們社會的**責任感**。」（梅克爾，2024，頁 692）。基於此自由的理念，梅克爾而才能在疫情期間，通過許多法規，並以公權力貫徹之（梅克爾，2024，頁 648-676），讓更多的人，獲得更多的自由。

二、呈現政策問題的方式

梅克爾呈現 Covid-19 疫情問題的方式是**數字**，數字在 Covid-19 大流行期間，最能表現問題的嚴重性（梅克爾，2024，頁 660）。2020 年 4 月 6 日，梅克爾表示：「我認為…歐盟正面臨成立以來最大的考驗，成員國必須表現出更大的團結，以便歐盟能夠在疫情引發的經濟危機中變得更加強大」。梅克爾因應德國疫情而贏得國際讚譽 (Wikipedia, 2024 A. Merkel)。當月，晚些時候，梅克爾因其對基本傳染數的通俗易懂的解釋而受到讚揚，該**數字**一直是德國政府應對大流行病的一個重要指標。梅克爾反對強制接種疫苗，而是強調科學素養與教育 (Wikipedia, 2024, A. Merkel)。

三、達成政策目標的工具

Stone (2012)所稱的達成政策目標的工具具有：誘因、規則、事實、權利與權力。梅克爾達成疫情政策目標最主要的工具是**規則與權力**。在疫情期間，通過許多法規，並以公權力貫徹之（梅克爾，2024，頁 648-676）。在疫情初期，德國成立了危機小組來管理德國的遏制政策和疫情應變工作。

柒、俄羅斯問題

一、政策目標

梅克爾的政策目標：維護烏克蘭的**自由與安全**，延遲俄羅斯找侵略烏克蘭的藉口。2008 年 4 月的北約 (North Atlantic Treaty Organization, NATO) 峰會，梅克爾反對美方希望烏克蘭加速成為北約伙伴的進程，梅克爾的用心在避免俄國藉機侵入烏克蘭，維護烏克蘭的**自由與安全**。但西方人士不諒解。梅克爾為此事辯論。梅克爾認為：普丁會認為烏克蘭加速成為北約伙伴是對俄國一項嚴重挑釁，強調「以為烏克蘭候選國地位，就可以阻止普丁侵略烏克蘭，只是個虛幻的想法。」她瞭解：「若沒有在 2008 年阻止烏克蘭加入北約，戰爭恐更早爆發。」。普丁曾對梅克爾說「妳不會永遠是德國總理；之後，烏克蘭就會成為北約會員國，而我 (普丁)會阻止這件事發生。」（劉光瑩，2024）。德國杜賓根大學歐洲當代台灣研究中心主任舒耕德 (Gunter Schubert) 也為梅克爾的決定

辯護，「當年大部份政治人物都同意她的政策」包括後來猛烈砲轟梅克爾的社民黨（SPD）人士（劉光瑩，2024）。

2021年9月26日德國聯邦選舉，社民黨贏得最多選票，基民盟落敗。11月23日，社民黨主席蕭茲（Olaf Scholz）組成新的大聯合政府，12月8日接替梅克爾擔任德國總理（Wikipedia, 2024, A. Merkel）。兩個多月後，2022年2月24日，俄羅斯就對烏克蘭全面入侵，震驚全球，也成為二戰後歐洲規模最大、持續最久的軍事衝突（劉光瑩，2024）。為何普丁會對烏克蘭全面入侵？許多人認為是，這就是在2008年梅克爾阻止烏克蘭加入北約的結果。翌日，梅克爾對德新社表示，她「以最強烈的措辭譴責俄羅斯領導的侵略戰爭，這標誌著烏克蘭歷史上的深刻決裂」（Wikipedia, 2024, A. Merkel）。同年6月1日，梅克爾又在德國工會聯合會主席雷納霍夫曼（Reiner Hoffmann）的退休人員聚會，發表離任後，首次半公開評論政治事務。她批評「俄羅斯公然違反國際法」，表達了對烏克蘭的聲援，並認為「和平與自由永遠不能被視為理所當然」（Wikipedia, 2024, A. Merkel）。6天後，6月7日，梅克爾首次發表公開評論。在接受記者Alexander Osang採訪時，她為自己過去在烏克蘭問題上的決定進行了辯護，並稱普丁的侵略行為，這不僅是不可接受的，而且也是俄羅斯的一個重大錯誤……這在客觀上違反了所有國際法以及使我們歐洲能夠和平生活的一切（Wikipedia, 2024, A. Merkel）。如果我們開始追溯到幾個世紀以來，爭論哪一塊領土應該屬於誰，那麼我們只會發生戰爭。這根本不是一個選擇。她還表示，到2021年9月她的總理任期結束時，普丁顯然正在走向衝突，並且他已經結束了諾曼第模式談判（Wikipedia, 2024, A. Merkel）。

二、呈現政策問題的方式

梅克爾呈現俄羅斯政策問題的方式，本文認為是**原因**。問題的狀況，首先是俄國2014年併吞克里米亞半島（Crimea）和支持叛軍占領烏克蘭東部後，梅克爾為何只推動明斯克（Minsk）協議和歐盟的制裁，讓戰火暫時平息，沒有進一步軍援烏克蘭？她是否對普丁過於軟弱，低估他的野心？如果當年歐洲對俄國夠強硬，建立足夠的嚇阻效果，8年後戰爭可能不會發生（Wikipedia, 2024, A. Merkel）。

其次，即便俄國對烏克蘭領土的野心昭然若揭，為何德國還是不顧波蘭等中東歐國家的警告，堅持興建北溪天然氣2號管線（Nord Stream 2），給人只顧自己經濟利益、寧願繞過中東歐與俄羅斯打交道的印象（Wikipedia, 2024, A. Merkel）？

尤其在梅克爾任內(2005-2021)，德國對俄國能源的依賴持續提升。俄國出兵前夕，德國一半的天然氣、煤炭和三分之一的石油都來自俄國，導致歐洲在外交上捉襟見肘，失去制裁俄國的先機 (Wikipedia, 2024, A. Merkel)。

呈現政策問題的方式是**原因**。在德國，聯合執政是常態，總理施政受政府內其他政黨的制肘。梅克爾的執政夥伴(2005-2009, 2013-2017, 2017-2021)是社民黨 (SPD)，冷戰年代就主張與俄國維持友好關係，相信與俄羅斯來往、增加彼此依賴是歐洲和平的保證，這個半世紀以來的外交傳統直到 2022 年 2 月 24 日俄國出兵烏克蘭才被打破。因此，回顧德國的對俄政策，社民黨得負主要責任。現任總統史坦麥爾 (Frank Steinmeier) 在梅克爾麾下當過兩任外長，俄國出兵以來，出身社民黨的他，多次坦承自己錯估情勢，對自己不顧美國和東歐警告與俄國交好感到後悔。同樣出身社民黨的嘉布瑞爾 (Sigmar Gabriel)，擔任經濟部長時力主興建北溪 2 號管線。他反省說，德國一直以為俄羅斯跟當年的蘇聯一樣，即使在冷戰最黑暗的年代，能源供應也沒有斷過，西歐顯然高估了向俄國購買能源的「和平紅利」。而且歐盟重要決策需要全體成員國的同意，梅克爾影響力再大也得尊重其他國家的立場。長年擔任梅克爾外交顧問的外交官霍伊斯根 (Christoph Heusgen) 就說，從今天的角度來看，歐盟的制裁力道的確不夠，但當時已經做到條件所能允許最強硬的程度，梅克爾花了很大力氣才說服其他歐洲國家加入制裁 (Wikipedia, 2024, A. Merkel)。

三、達成政策目標的工具

梅克爾達成政策目標的工具是權力，利用德國總理的權力，拖延俄羅斯侵略烏克蘭的藉口，爭取烏克蘭備戰的時間。目前，俄烏戰事仍在進行中 (2022 年 2 月 24 日--)，梅克爾僅利用少數幾次受訪機會為自己辯解。她堅持自己跟普丁打交道並不天真，雖然 2014 年 9 月明斯克(Minsk)協議 (梅克爾，2024，頁 474) 最後只是廢紙一張，卻成功為烏克蘭爭取到時間備戰。梅克爾強調自己的決策沒有錯，檢討時必須回到當時的時空背景來看，「沒什麼好道歉的」 (Wikipedia, 2024, A. Merkel)。

捌、中國大陸問題

一、政策目標

梅克爾的政策目標是**自由**，在中國大陸問題上，她與中國國家主席習近平存在理念上的根本分歧（梅克爾，2024，頁 572）。回憶兩人初次見面，是在 2010 年習近平擔任中共中央黨校校長時。成長於共產東德的梅克爾，對共產主義有深入認識，認為自己足以向習近平精準提出有關中國政治體制與中國共產黨角色問題（梅克爾，2024，頁 571）。對梅克爾來說，「社會上不存在一個能為所有人找到最佳道路、並決定一切的團體，因為這將導致個人的不自由。」（梅克爾，2024，頁 572）。此一信念是她和習近平之間存在的根本分歧。她曾多次與中國異議人士碰面，她雖能幫助受迫害的個案，但無法改變中國對異議人士的系統性壓迫（梅克爾，2024，頁 572）。

雖然，梅克爾儘管與習近平在政策目標「自由」存在分歧，但是在其他政策目標，Stone (2012) 所稱的安全、福祉、衡平與效率，仍選擇在符合德國利益的領域，展開中德政治上的務實合作。梅克爾認為：中國在歷史上有其長久的輝煌情勢，雖然近代史 200 年沒落。可是有其勢，必有其位；正在實現「中國夢」，再度回到歷史的正常位子（梅克爾，2024，頁 573）。

二、呈現政策問題的方式

呈現政策問題的方式，Stone (2024)認為可有符號、數字、原因、利益與決策等方式。梅克爾在其回憶錄裡，探討與中國大陸的關係，呈現政策問題的方式有**利益與決策**的實例。她舉出 2014 年中國大陸與歐盟展開「中歐全面投資協定」（The China-EU Comprehensive Agreement on Investment, CAI）談判，以及與中國在對抗全球暖化議題上，共同建立全球秩序框架（梅克爾，2024，頁 572）。「中歐全面投資協定」能減少外資在中國面臨的不公平限制，為歐洲企業提供更廣泛的市場准入，與中國的經濟合作，也能保障德國國內就業機會（梅克爾，2024，頁 572）；與中國在氣候保護領域共同建立全球秩序框架，同樣也是符合德國利益。

對於二氧化碳的問題，梅克爾以**數字**呈現 (Stone, 2024)。她指出：中國大陸二氧化碳排放量急劇增加，在她任期結束時 (2021)，中國大陸占全球二氧化碳排放量比例為 31%，美國第二為 13.5%，德國 1.8%，若中國大陸能實現習近平於 2020 年聯合國大會時許下「2060 年達成碳中和的承諾，」對德國甚至是全世界都有好處（梅克爾，2024，頁 573）。

三、達成政策目標的工具

達成政策目標的工具，Stone (2024) 認為可有誘因、規則、事實、權利與權力。**誘因**方面：德國馬歇爾基金會印太計劃資深研究員巴金 (Noah Barkin) 認

為，梅克爾因為生於冷戰，不希望世界走向對峙，她會希望歐洲不要選邊站，而是同時能有中國的市場，也有美國的安全保障（劉光瑩，2024）。

至於**規則、事實、權利與權力**方面，這四種政策工具相連在一起。梅克爾舉「一帶一路」與「九段線」為例，說明習近平提出將新絲路視為中國大陸落實多邊主義的體現，但**事實**上，中國對發展中國家的投資，反而加劇發展中國家對中國的依賴，限縮自身的主動權（梅克爾，2024，頁 573-574）。2016 年 7 月，國際仲裁法院對南海爭端的裁決已否定中國的「九段線」主張，但中國大陸卻無視**國際法**，繼續南海的擴張行為，引發周邊國家強烈反對，也拒絕與菲律賓、馬來西亞尋求解決方案。梅克爾說，這些具體案例，證實當前「中國政治人物經常掛在嘴上說的多邊主義信念，只是嘴上說說而已。」（梅克爾，2024，頁 574）。

玖、美國問題

一、政策目標

梅克爾擔任德國總理的施政目標是**自由**。她也希望當時的美國總統川普也是如此；可是，川普給她的感受，失望極了，差太遠了。當全球有許多人對川普擔任總統感到不安時，梅克爾鎮定自若的舉止和她頻繁援引「**自由**」和「**人權**」等價值觀的言論，川普心不在焉（梅克爾，2024，頁 575），梅克爾指出，2017 年 3 月她在白宮第一次見到美國總統川普時，川普向她廣泛詢問了有關普丁的情況。「在接下來的幾年裡」，梅克爾輕蔑地寫道，「我得到的明顯印像是，川普被具有獨裁和獨裁特徵的政客普丁所迷住了。」（梅克爾，2024，頁 576；Heilbrunn, 2024）。梅克爾說：「在踏入政壇前，他是以房地產開發商的角度看待一切。每塊土地只能賣一次，如果他沒得到，就會落入他人之手。這就是他看待世界的方式。」（梅克爾，2024，頁 577）。川普需要(need)**賺錢**，不是自由。賺錢在政策目標的歸類，頂多屬於**福祉** (Stone, 2012, p. 98)。

二、呈現政策問題的方式

德國總理梅克爾與美國總統川普討論問題所呈現的方式是甚麼？符號？數字？原因？利益？決策 (Stone, 2024)？從梅克爾回憶錄的紀載 (梅克爾，2024，頁 574-578)，是在講道理，爭論**原因**。原因是指說明為什麼這樣情況或主張 (Stone, 2012, pp. 206-207)。Stone (2012, p. 206) 引用 Aristotle 的名言：「除非人們掌握了事物的『為什麼』，否則人們就不知道此事物 (Men do not think they know a thing till they grasped the “why” of it.)」。當梅克爾與川普的觀點迥異，

爭論不休時，梅克爾怎麼辦？梅克爾向羅馬天主教教宗方濟各（Pope Francis）請教要如何與「觀點截然不同」的人打交道時，方濟各立即明白她指的是川普和其有意退出氣候協議的想法。教宗告訴她：「彎腰、彎腰、再彎腰，但是注意，不要折斷腰了。」（梅克爾，2024，頁 579）。

三、達成政策目標的工具

在川普 2017 年首次宣誓就職時，梅克爾已是全球任職時間最長的民選領導人之一，也是迄今最有影響力的歐盟領袖，她帶領德國和歐洲大陸應對歐元區債務危機、COVID-19（2019 冠狀病毒疾病）大流行和俄羅斯於 2014 年首度侵略烏克蘭。當全球有許多人對川普擔任總統感到不安時，梅克爾鎮定自若的舉止和她頻繁援引自由和人權等價值觀的言論（梅克爾，2024，頁 575），達成政策目標的工具是甚麼？誘因？規則？事實？權利？權力（Stone, 2012）？她幾乎無政策工具可施！在川普二度贏得美國大選、回鍋白宮前，梅克爾在這本回憶錄中表達她「衷心希望」美國副總統賀錦麗（Kamala Harris）能夠擊敗川普（梅克爾，2024，頁 582）；回應到川普第一次競選總統時，梅克爾也希望民主黨候選人希拉蕊能夠當選（梅克爾，2024，頁 574），她對川普失望透了，無計可施。

拾、結論

Stone (2012, p.36) 的政策理念：每一個理念，可以有許多理解的方式，其說詞被創造出來，加以操縱，成為政治謀略的一部份，鑲嵌在每一個理念的隱密處，相當弔詭。人們為理念的內涵(fight about ideas)而爭鬥、為維護自己的理念而戰鬥(fight for ideas)、為反對別人的理念而抗爭(fight against ideas)、也以理念加強戰鬥力(fight with ideas)。現年 70 歲的梅克爾卸任後，淡出公眾視野，她把她的理念【自由】寫進回憶錄《自由》。書中堅定地捍衛自己領導歐洲第一大經濟體 16 年的作為，否認當前任何一場動亂是因為自己的過失引起，包括庇護移民和對俄羅斯的政策。批評聲音包括對莫斯科過度軟弱、過度依賴俄羅斯廉價天然氣而陷入危殆；還有對移民敞開大門的政策，被認為引發動盪，造成極右派勢力崛起。

2012 年和 2015 年，梅克爾被《富比士》(Forbes) 雜誌評為世界第二位最有權勢的人，分別僅次於歐巴馬 (Barack Obama) 和普丁 (Vladimir Putin)，這是有史以來女性獲得的最高排名 (Wikipedia, 2024, A. Merkel)。2014 年 3 月 26 日，梅克爾成為歐盟任職時間最長的現任政府首長。2015 年 12 月，梅克爾被《時代》(Time) 雜誌評為「年度人物」(Person of the Year)，該雜誌的封面宣稱她是「自由世界的總理」(Chancellor of the Free World)。2018 年，梅克爾第十四次被《富

比士》(Forbes)評為世界上最有權勢的女性。2016 年川普當選美國總統後，梅克爾被《紐約時報》(The New York Times)稱為「自由主義西方的最後捍衛者」(the Liberal West's Last Defender)，並被許多人稱為「自由世界的領導者」(leader of the free world)包括希拉蕊 (Hillary Clinton) 在內的評論家。在 2018 年的一項調查中，梅克爾被認為是「最受尊敬的世界領導者」(the most widely respected world leader)。2019 年《大西洋月刊》(The Atlantic)將她描述為「無論從成就或壽命來看，她都是世界上最成功的在世政治家」(the world's most successful living politician, on the basis of both achievement and longevity)。哈佛大學校長巴科 (Larry Bacow)將她描述為「我們這個時代最受廣泛尊敬和影響力最廣泛的政治家之一」(one of the most widely admired and broadly influential states people of our time) (Wikipedia, 2024, A. Merkel)。

梅克爾作為唯一一位自願離任的現代德國總理，她體現了追求「積極自由」，還須「克制和清醒」(restraint and sobriety)，並在結語中指出，「真正的自由並非僅僅追求個人利益；還包括克制和謹慎」(true freedom is not directed only toward one's own advantage; it has inhibitions and scruples) (梅克爾，2024，頁 692)。

參考文獻

- 梅克爾 (Merkel, A.) (2024)。自由 (陳冠宇、許友芳、廖揆群譯)。堡鼎文化。
(原著出版於 2024)
- 郭佩儒 (2018)。德國梅克爾政府難民政策之研究〔未出版碩士論文〕。國立中興大學。
- 維基百科 (2024)。敘利亞內戰。
- 劉光瑩 (2024)。親俄、親中害慘德國？梅克爾下台 3 年出回憶錄要辯駁什麼？
天下 Web only，12-05。
- 蘇宏達 (2021)。《梅克爾傳》導讀 — 謙沖堅毅：德國、歐洲和西方再興的傳奇領袖。載於馬頓 (Marton, K.)。梅克爾傳：一場卓越的史詩之旅 (廖月娟譯)。遠見天下文化出版股份有限公司
- Boonstra, B. (2020). Self-Organization and Spatial Planning in the Face of the European Refugee Crisis. In de Roo, G., Yamu, C., & Zuidema, C. (Eds.). *Handbook on Planning and Complexity* (pp. 220-236), Edward Elgar.
- Heilbrunn, J. (2024). A much-maligned German chancellor punches back, in understated Merkel style. Los Angeles Times, Nov. 27.

- Marton, K. (2021). *The Chancellor: The Remarkable Odyssey of Angela Merkel*. William Collins.
- Merkel, A. (2024). *Freedom: Memories 1954-2021* (A. Tetiley-Paul et al., Trans.). St. Martin's Press. (Original work published 2024)
- Merkel, A. & Baumann, B. (2024). *Freiheit: Erinnerungen 1954 – 2021*. Verlag Kiepenheuer & Witsch.
- Stone, D. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (4th ed.). W.W. Norton & Company.
- Wikipedia (2024). A. Merkel.

Commentary on Merkel's memoir *Freedom*

Shih-Hsien Chang

(Professor Emeritus, Department of Public Administration and Policy,
Taipei University)

Abstract

In her memoir *Freedom*, Merkel sought to clarify what the world has said about her. Merkel's book chronicles her 16-year journey (2005-2021) from living in communist East Germany to becoming four-term chancellor of a unified Germany. As prime minister, she faced a series of crises, from the refugee crisis to President Trump's threats to withdraw from NATO during his first term. *Freedom* is not only a book, but also a bridge - connecting her personally and the country, ideals and reality. This article uses the literature research method and uses Stone's (2012) perspective on policy paradox to analyze; as a policy maker, Merkel chooses decision-making goals, the way she presents policy issues, and the tools she uses to achieve policy goals. This article believes that Merkel has the courage of political responsibility, pursues the true meaning of freedom in policy goals, adheres to the belief of positive freedom in challenges, protects freedom in turbulence, and insists that political actions must carry forward the limits of positive freedom in an era of increasing confrontation.

Keywords: Merkel's memoirs, freedom, ideas, analysis