

議會制國家的解散國會、選舉與組閣之探討

——以德國二〇〇五年國會大選為例

蕭國忠*

摘要

議會制國家的立法與行政是既結合又對抗的關係，其結合關係表現在政府的成立與存續完全依賴國會的信任，對抗關係則表現在倒閣與解散國會的兩個制度設計上。倒閣是國會通過不信任投票的後果，解散國會的原因則是政府的信任案被國會否決。由於政黨政治的成熟，議會制國家的政府首長通常也是國會中多數黨的領導人，遂令國會不容易對政府發動不信任投票，逕行倒閣；反倒是政府首長更容易操弄信任投票，故意輸掉信任案，以解散國會來制裁黨內的批評者以及對反對黨主動出擊，達到藉改選國會來增加席次的目的。

二〇〇五年德國的眾議院提前改選，其結果是出現了左右共治的大聯合政府。此次改選的原因是總理的信任案被否決，因而導致了眾議院被解散。本文主要是從德國基本法的抽象規範與憲政的實際運作兩個層面，首先對信任案及其相關問題作探討，其次對因解散眾議院而來的改選與組閣的過程作詳細的分析。

* 文化大學政治學系助理教授。

關鍵字：倒閣、解散國會、信任投票、大聯合政府、基本法

壹、前言

2005年5月22日，德國社會民主黨（SPD，簡稱社民黨）輸掉了已經連續執政將近39年的德國人口最多的邦—北萊茵（Nordrhein–Westfalen/NRW）邦的邦議會選舉，基督教民主聯盟（CDU，簡稱基民黨）與自由民主黨（FDP，簡稱自民黨）合組的「黑黃聯盟」（Schwarz-gelbe Koalition）終結了由社民黨與綠黨（Die Grünen）所組成的紅綠聯合政府，「紅綠聯盟」（Rot-grüne Koalition）被選民判決出局。¹原本在社民黨內的左翼以及在反對黨所掌控的聯邦參議院（Bundesrat）的制肘與夾殺下，無法揮灑自如的聯邦總理（Bundeskanzler）施若德（Gerhard Schröder）早已成了「跛鴨」，而輸掉了北萊茵邦的邦議會選舉，等於是正式宣告施若德由「跛鴨」變成了「死鴨」。²

經兩位匿名審查人對本文提出許多寶貴的意見，筆者特在此表示謝意。

¹ 選舉結果：基民黨（CDU）：44.8%（2000：37.0%）；自民黨（FDP）：6.2%（2000：9.8%）；社民黨（SPD）：37.1%（2000：42.8%）；綠黨（Grün）：6.2%（2000：7.1%）；勞動與社會正義選舉聯盟（Wahlalternative Arbeit & soziale Gerechtigkeit/WAsG）：2.2%；其它 5.7%。基民黨籍的呂特格斯（Jürgen Rüttgers）成為新的邦長，同時也成為基民黨內新的政治明星，其自稱是基民黨的改革者，並且以「北萊茵邦的社會良心」（das soziale Gewissen in NRW）自居，呂特格斯甚至宣稱：「北萊茵邦的勞工黨主席就是我」。見 *Der Spiegel*, 22/2005, pp. 58-59。德國的主要政黨皆有其代表顏色：基民黨是黑色，社民黨是紅色，自民黨是黃色（黑紅黃（或黃金色）是德國國旗的顏色），綠黨是綠色，基社黨是藍色，左派黨（前身是民社黨（PDS））是紅色。社民黨與左派黨的代表色皆是紅色，不過，由意識形態來看，左派黨屬於深紅，而中間偏左的社民黨則屬於一般的紅色。

² 社民黨輸掉北萊茵邦的邦議會選舉後，由其所主政的邦僅剩下四個：梅克稜堡—福波門（Mecklenburg-Vorpommern）、布蘭登堡（Brandenburg）、柏林（Berlin）與萊茵蘭德—伐爾次（Rheinland-Pfalz）。因此，由社民黨主政的邦

雖然，黨內左翼逼退的壓力排山倒海而來，一波強過一波，似乎難以招架；不過，對於選舉老將施若德而言，寧願戰死沙場也不要被活綁處死。施若德始終堅持，如果真要將他吊死的話，至少也要讓他自己決定吊鈎的掛處。於是在 5 月 22 日晚上，施若德斷然不顧社民黨慘跌的民調支持度，突然宣布要尋求聯邦眾議院（Bundestag）的提前改選，決定直接訴諸選民來決定他的政治命運。³此一石破驚天的抉擇，對施若德個人而言，是政治豪賭，以自己的總理職位為賭注；同時也是對反對黨的一種政治突襲，攻其不備，令其措手不及，在驚愕之餘，只能勉強接招。然而，

在參議院中所能掌控的票數僅剩 14 票（總票數：68 票），而由基民黨與基社黨（CSU）所主政的邦總共掌控了 52 票，遠遠超過了總票數的三分之二（46 票）。這種情況意味著兩院制下的「分裂多數」，基民黨與基社黨雖然是眾議院中的少數黨，卻是參議院中的多數黨。基本法（Grundgesetz/GG）第 77 條規定，法案經眾議院通過後，必須交與參議院表決，因此，基民黨與基社黨可以透過其在參議院中的絕對優勢地位，完全封殺眾議院中多數黨所通過的法案。因為，根據基本法第 77 條的規定，若眾議院所通過的法案（直接）影響到邦的利益時，則必須得到參議院的同意。此時參議院的同意權具有「絕對的否決權」之性質，眾議院是無法推翻的，其目的在保護邦的利益，維持聯邦主義的精神。另外，若眾議院所通過的法案無關邦的利益時，則參議院僅能表達「異議」（Einspruch）。換言之，此時參議院的異議權僅具有「相對的否決權」之性質，其目的在防止粗糙立法的出現。也就是說，若參議院行使異議權，則眾議院可以否決之；若參議院以三分之二的絕對多數通過「異議」，則眾議院也必須以三分之二的絕對多數來否決參議院的異議。由於絕大多數的聯邦法律（國防、外交與財政等除外，參閱基本法第 83 條以下）必須委託邦政府來執行，因此，此類法律的通過率皆需要參議院的同意。據統計，超過百分之六十的法案屬於需要參議院同意的法案，加上原本是代表各邦利益的參議院，其在運作上逐漸政黨化的傾向，由此也引發了德國社會中對聯邦體制改革的探討，希望透過聯邦體制的改革來提升國家的行政效率，以及強化德國在經濟全球化下的國家競爭力。

³ 5 月 22 日晚間，施若德接受電視台訪問時表示：「我的政黨在北萊茵邦的選舉中慘敗，持續推動改革的政治支持已經遭受到懷疑。身為德國總理，我認為說服總統儘快舉行聯邦眾議院選舉，是我的責任與職責，實際上可能在今年秋天舉行。」見《中央日報》，2005/2/24。

對大多數的社民黨黨員與支持者而言，則是感到錯愕不已與無法理解，因為他們認為，在社民黨民調低迷的當下，施若德的抉擇無異是自尋死路，而社民黨在聯邦的執政地位也將因此而陪葬。⁴

不過，9月18日的眾議院選舉結果卻令人感到意外。原本不被看好的「紅綠聯盟」，其得票率固然就不可能會過半；然而，選前被看好的準執政聯盟——「黑黃聯盟」卻馬失前蹄，竟然也沒有贏得過半的席次，選後的政治僵局於焉形成。由於施若德不認輸，並且表達了續任總理的意願，頓時使得攸關組閣權的總理大位歸屬陷入了撲朔迷離之中。聯盟黨（Union-Partei）的領導人梅克爾（Angela Merkel）女士原本以為可以在選舉夜開香檳，舉行慶功宴；然而，原本到嘴的烤鴨竟然似乎要飛走的樣子。⁵選舉的結果輸贏未定，令人不知所措，而面對選後的政治僵局，德國究竟何去何從？向左走還是向右走？或者是橫跨左右的「大聯合政府」？⁶此一攸關德國未來走向的組閣問題，引起了社會各界的高

⁴ 雖然，大部分的社民黨黨員與支持者對施若德的決定感到錯愕與無法理解；但是，社民黨主席米特費林（Franz Münterfering）卻堅定地支持施若德尋求提前改選眾議院的決定。米特費林批評黨內左翼要社民黨與施若德所領導的聯邦政府向左傾的主張，認為這無異是引蛇止渴，終將埋葬整個社民黨，他說：「走回頭路是愚蠢的舉動。」米特費林強調，社民黨不會退縮成為過去的勞工聯盟，「社民黨是全民政黨」。見 *Der Spiegel*, 22/2005, pp. 42-44。

⁵ 基民黨（全稱：基督教民主聯盟）與基社黨（全稱：基督教社會聯盟）屬於不互相競爭的姊妹黨，基社黨的組織與活動完全集中在巴伐利亞邦，是巴伐利亞邦的萬年執政黨；基民黨的組織與活動則不進入巴伐利亞邦，完全集中在巴伐利亞邦以外的其它十五個邦境內。由於基民黨與基社黨在聯邦的層級是屬於結盟的合作關係，其在眾議院中組成了共同黨團，密切合作，因此被合稱為「聯盟黨」。

⁶ 有關聯合政府的概念與分類請參閱：Heinrich Oberreuter, "Koalition/Koalitionstheorien", in Dieter Nohlen (ed.), *Wörterbuch Staat und Politik* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1993), pp. 280-282; Wichard Woyke, "Koalition", in Uwe Andersen & Wichard Woyke (eds.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn:

度關注與熱烈討論，政黨之間則爾虞我詐，迷霧漫天。塵埃落定之後，11月18日，聯盟黨與社民黨正式簽署厚達191頁的「聯合政府協定」(Koalitionsvertrag)，確立了大聯合政府未來的政策方針；11月22日，梅克爾被眾議院選為總理，成為德國有史以來的第一位女總理。

如標題所示，本文的主旨在探討議會制國家的解散國會、選舉與組閣及其相關問題，探討的案例是德國2005年國會大選的始末。透過德國基本法的抽象規範與憲政的實際運作兩個層面，亦即應然的靜態面與實然的動態面之研究途徑，除了法律與制度的理論性分析之外，更希望將德國的憲政運作栩栩如生地呈現出來。⁷雖然，於引證實際的憲政運作之際，無可避免地必須引用報導性的期刊與報紙；不過，本文所採用的明鏡週刊(Der Spiegel)與南德日報(Süddeutsche Zeitung)皆是水準非常高的期刊與報紙，在探討動態面的實際政治運作時，德國學界亦習於採用之。

貳、解散眾議院及其合憲性之爭議

按基本法規定，眾議院改選的原因，除了任期屆滿之外，就是因為被解散而提前改選。針對眾議院在任期內被解散而提前改選的重大政治事件，基本法所規定的唯一情況是，眾議院無法形

Bundeszentrale für politische Bildung, 1992), pp. 231-232; 葉陽明,〈透視德國聯合政府〉,《憲政思潮》(復刊1),2001/12,頁23-25; Arend Lijphart 著,高德源譯,《民主類型》(台北:桂冠,2004),頁101-108。

⁷ 雖然2005年德國國會提前改選的原因——眾院否決總理信任案並非首例;不過,藉此案例,筆者認為有必要將議會制國家中的立法與行政之間的重要的互動關係:解散國會、選舉與組閣及其相關問題——例如建設性不信任投票、立法緊急狀態與大聯合政府的組成,從基本法的抽象規範與憲政的實際運作兩個層面作有系統以及更深入的探討,希望或能填補前人所不足之處。

成「總理多數」(Kanzlermehrheit)。⁸至於眾議院無法形成「總理多數」的樣態有二：一為眾議院一直無法以絕對過半的多數選出總理(基本法第 63 條)；另一為總理所提出的信任案被眾議院否決(基本法第 68 條)。為了提前改選眾議院，施若德依據基本法第 68 條的規定，向眾議院提出信任案，其結果是信任案被否決。於是，施若德建議聯邦總統解散眾議院；最後，柯樂(Horst Köhler)總統宣布解散眾議院，並且確定眾議院選舉的日期。這一齣政治舞台戲似乎完全按照施若德的劇本一一上演；不過，這當中並不是沒有爭議的，而這些爭議顯示出德國的政治菁英對於民主政治運作的共識：政治固然不同於法律；但是，實然的政治運作必須受到應然的法律規範之檢驗，即使是政治權謀也必須符合法律的正當程序。

一、信任投票與解散眾議院

有關解散眾議院的程序，基本法第 68 條第 1 項規定如下：「若聯邦總理所提出的信任案未獲得聯邦眾議院議員過半數的同意，則聯邦總統基於聯邦總理的建議，得於二十一日內解散聯邦眾議院。一旦聯邦眾議院以其議員的過半數選出另一位聯邦總理，此一解散權就消失。」另外，同條第二項規定：「提案與表決之間應間隔四十八小時。」

6 月 27 日施若德正式向眾議院提出信任案，並且希望眾議院

⁸ 所謂「總理多數」即是「政府多數」(Regierungsmehrheit)。由於基本法僅要求總理須經由眾議院議員過半數的同意，部長則由總理提請總統直接任命之，不需眾議院的同意；因此，(聯邦)德國的政府是由總理單獨向眾議院負起全責，並沒有所謂的政府集體責任的規定。所以，眾議院不信任投票的對象僅能針對總理，不能針對個別部長或政府全體。

在 7 月 1 日進行表決。7 月 1 日，施若德在信任案表決前發表了三十分鐘的演說，在演說中他堅稱：執政聯盟內部對總理穩定的信任（das stetige Vertrauen）已經不再被保證。⁹在具有律師背景的施若德精采絕倫的演說之後，眾議院開始進行信任案表決。十二點十一分，表決的結果公佈：151 票贊成，296 票反對，148 票棄權，信任案沒通過（見表一）。於是，施若德建議總統解散眾議院。

表一：2005 年 7 月 1 日眾議院的組成與總理信任案表決結果

政黨名稱	眾院席次	席次合計	信任案表決	票數(總票數：595)
社民黨	249	304	贊成	151
綠黨	55		棄權	148
基民/基社黨	247	297	反對	296
自民黨	47			
其它	3			
		601	絕對過半的總理多數 (Kanzlermehrheit)：301	

資料來源：Der Spiegel, 27/2005, p. 35.

柯樂總統在仔細審查相關卷宗以及深思熟慮之後，於 7 月 21 日晚間在總統府發表電視演說，宣布解散眾議院。柯樂總統對人民說：「在此一嚴肅的處境中必須由民主的主權者來決定。」因此，「今天我解散第十五屆德國聯邦眾議院，並且確定新的選舉在 9 月 18 日舉行。」¹⁰對於原本磨拳擦掌不斷熱身的各個政黨而言，

⁹ Der Spiegel, 29/2005, p. 29.

¹⁰ Der Spiegel, 30/2005, p. 18。總理的信任案於 7 月 1 日遭眾議院否決，按基本法第 68 條第 1 項的規定，總統基於總理的建議，得於二十一日內解散眾議院。柯樂總統直到 7 月 21 日才宣告解散眾議院，其在理論上的理由有二：第一、表示總統審慎行使解散權；第二、給予眾議院機會，如果選出新總理的話，

此一宣布等於是鳴槍起跑，代表第十六屆眾議院選舉的正式開始。

二、假的信任問題與解散眾議院的合憲性爭議

針對總統解散眾議院的決定，家庭黨（Familien-Partei）與共和黨（Die Republikaner）兩個小黨以及綠黨籍的眾議員舒爾志（Werner Schulz）與社民黨籍的眾議員霍夫曼（Jelena Hoffmann）分別向聯邦憲法法院（Bundesverfassungsgericht）提起憲法訴訟。

（一）假的信任問題？

由於社民黨與綠黨所組成的執政聯盟（Koalition）在眾議院 601 個席次中擁有 304 席，比絕對過半的總理多數（301 席）還要多出 3 個席次（見表一）；然而，施若德卻宣稱：「我的執政多數是不穩定的。」¹¹早在 5 月 22 日施若德宣布要尋求改選眾議院後，社民黨即開始故意地批評執政聯盟的夥伴——綠黨，刻意營造出執政聯盟不穩的印象。社民黨主席米特費林（Franz Münterfering）在五月底接受明鏡週刊專訪時故意指出，在 1998 年時，紅綠其實只是一個偶然的聯盟，而目前他們只不過是「一個目的結合體，而不是愛情的婚配（ein Zweckbündnis und keine Liebesheirat）。」¹²米特費林言下之意是說，社民黨與綠黨之間存在著理念不合的問題，因而此一目的結合體是不穩固的。在刻意策劃社民黨與綠黨

那麼就不必大費周章地解散眾議院以及改選眾議院。基本法第 39 條第 1 項第 2 款規定：「聯邦眾議院如遇解散，至遲應於解散後六十日內舉行新的選舉。」爲了讓政黨有充裕的時間進行選戰，以及爲了讓選民有足夠的時間冷靜思考，加上七、八兩個月是德國人的度假旺季，因此，將選舉日定在期限屆滿前的最後一個星期日——9 月 18 日。

¹¹ *Der Spiegel*, 23/2005, p. 24.

¹² *Der Spiegel*, 22/2005, p. 43.

之間的磨擦與不合並且故意撤回在眾議院中的政府法案之後，施若德終於可以大聲地說出其提出信任案的理由就是，「在黨團與執政聯盟內的勒索潛能（Erpressungspotenzial）。」¹³

話雖如此，但令人無法理解的是，就在信任案表決之前的幾天，執政的社民黨與綠黨還輕鬆地在眾議院通過了 40 個法案。而且，就在信任案表決的當天，社民黨黨主席（兼眾議院社民黨黨團主席）米特費林站在眾議院的演講桌前對著反對黨挑釁地說：有辦法的話，就「請你們提出不信任案吧！你們將會看到：你們在議會裡是居於少數，而你們即將完全清楚地體認到這一點。」¹⁴米特費林充滿自信與威權的目光轉向自己的黨團這邊，並且大聲保證：「施若德享有他的黨團的完全信任。」¹⁵

由於這些前後矛盾的說詞與現象，難怪舒爾志與霍夫曼會認為，實際上穩穩掌握眾議院中多數席次的施若德，其所提出的信任案竟然無法獲得眾議院多數的同意，著實令人無法置信。針對此一信任案被否決的結果，不禁令人懷疑，莫非這是一個「假的信任問題」（*unechte Vertrauensfragen*）。不過，關於所謂「假的信任問題」之爭議，聯邦憲法法院早在 1983 年 2 月 16 日，針對當時因眾議院否決柯爾總理的信任案而被解散的問題做出了判決。歷史總是在重演它自己，2005 年施若德的信任案被否決，其實就是重演 1982 年柯爾（Helmut Kohl）的信任案被否決的戲碼。

（二）聯邦憲法法院的判例

1. 一九八二年柯爾的信任案被否決與眾議院的解散

¹³ *Der Spiegel*, 24/2005, p. 34.

¹⁴ *Der Spiegel*, 29/2005, p. 29.

¹⁵ *Der Spiegel*, 32/2005, p. 34.

1982年10月1日，由於執政的「紅黃聯盟」(rot-gelbe Koalition)中的自民黨倒戈，使得柯爾以建設性不信任投票(das konstruktive Misstrauenvotum)坐上總理的寶座；¹⁶不過，這純粹是因為政黨領導人的權謀所導致的政權移轉，其民主正當性自然被質疑。因此，柯爾希望經由重新改選眾議院來解決其總理地位的民主正當性之爭議以及增加其所屬的黑黃執政聯盟(schwarz-gelbe Koalition)在眾議院中的席次。1982年12月17日，柯爾依據基本法第68條向眾議院提出了總理的信任案，這是聯邦德國歷史上第三次的總理信任投票案。¹⁷然而，令人無法理解的是，以「總理多數」贏得建設性不信任投票的柯爾，卻在兩個月後輸掉了這場信任投票，並且建議總統解散眾議院。一場憲政風暴因柯爾故意輸掉信任投票而被引發出來，當時的總統卡斯騰斯(Karl Carstens, 1979-1984)質疑柯爾的做法，在與各政黨磋商並取得共識之後，卡斯騰斯才接受柯爾總理解散眾議院的請求。1983年1月7日，卡斯騰斯總統面對此一憲政爭端，決定親自上電視向人民解釋他同意解散眾議院並且重新改選眾議院的理由：¹⁸

若吾人確信，眾議院中的多數是透過信任案的否決，在少數利益受損下，利用選舉來創造自己的優勢，則吾人將不會解散眾議院。然而，吾人認為這種情況是不存在的。(…)首先，總統無法確定，個別的議員是出於何種原因拒絕對總理(信任案)

¹⁶ 投票結果：256票贊成，235票反對。

¹⁷ 另兩次總理的信任投票為：1972年布蘭德(Willy Brandt)總理的信任投票，以及1982年施密特(Helmut Schmidt)總理的信任投票。社民黨籍的布蘭德總理故意輸掉信任投票，藉以達到他改選眾議院的目的；而同是社民黨籍的施密特總理則是真正為了動員「總理多數」的支持而提出信任案，雖然過關；不過，沒多久卻因為建設性不信任投票而下台。參閱葉陽明，前揭文，頁29-30。

¹⁸ *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 3/1983, 1983/1/10, p. 18.

的同意；吾人依據的是公開表達的理由。其次，新政府內的聯盟政黨從一開始就僅只允諾一種事務性與時間性的有限支持。（...）按此，聯盟黨的黨團主席於 12 月 14 日在眾議院中聲明：若沒有重新改選，則他的黨團未來將不會在國會中支持新政府或其他政府；自民黨的黨團發言人宣告，對於新政府的信任紅利已經用盡了。這些理由令吾人確信，一個支持政府政策且具有行動能力的國會多數已經不再存在了。

然而，卡斯騰斯的解釋並未平息憲政爭端，因此，4 名眾議員針對此一解散眾議院的合憲性向聯邦憲法法院提起憲法訴訟。他們所持的理由是，總理在眾議院中明明擁有過半的多數支持，但卻故意輸掉信任投票，藉以達到解散眾議院的目的。因此，總統在此一假的信任問題之基礎上所做成的解散眾議院的命令是違反基本法第 68 條第 1 項有關信任投票的精神，而且也抵觸基本法第 38 條第 1 項第 2 款中自由委任的代表制度之精神。

2. 聯邦憲法法院的判決：解散眾議院是政治裁量，不存在司法審查的可能性

1983 年 2 月 16 日，聯邦憲法法院判決確定解散眾議院是政治裁量，不存在司法審查的可能性，因此將訴訟案駁回，化解了這一場憲政風暴。1983 年 3 月 6 日，聯盟黨與自民黨順利贏得選舉，組成聯合政府，柯爾取得了總理地位的民主正當性。¹⁹

聯邦憲法法院在其判決中，不僅釐清了基本法第 68 條有關信任投票在運作過程中的疑義，同時也讓政治上的權謀有更明確的

¹⁹ 1983 年的眾議院選舉，綠黨得票率 5.6%，順利跨過 5% 的門檻，獲得 27 個席次。此一結果打破了聯邦德國自從 1961 年以來的兩大一小的政黨體系，進入了兩大兩小的政黨體系。直到 1990 年兩德統一後的第一次眾議院選舉，前東德共產黨的後身——民社黨（民主社會主義黨/PDS）進入眾議院，聯邦德國的政黨體系變成了兩大三小的政黨體系。

規範（BVerfGE 62, 1）。聯邦憲法法院以為，憲法第 68 條第 1 項是一種「留白的憲法規範」（eine offene Verfassungsnorm），其具體化是開放的與需要的（zugänglich und bedürftig）。基本法並非將「憲法具體化」（Konkretisierung der Verfassung）的權限單獨授予聯邦憲法法院，它同時也將此權限授予其它的最高憲政機關。因此，在此一「留白的憲法規範」下，總理是否要提出信任問題、眾議院以何種方式來議決信任問題以及在信任案被否決的情況下，總統是否要解散眾議院，這是參與解散眾議院的三個憲政機關之政治裁量。在這裡，基本法的要求是，解散眾議院必須由這三個最高憲政機關依個別的政治裁量共同作用之。換言之，基本法第 68 條授予總理、眾議院與總統評估與判斷的空間以及對於政治上重要決定的裁量權限，這是基本法授予此三個最高憲政機關的憲法具體化之權限，在這裡是不存在司法審查的可能性（BVerfGE 62, 1）。除非是濫用裁量的權限，超越了「留白的憲法規範」之邊界，無理強求基本法中不存在的「眾議院自我解散權（Selbstaflösungsrecht）」。²⁰

聯邦憲法法院以為，總理依基本法第 68 條尋求解散眾議院，其情況僅限於——當「政治上」已經不再保障總理能夠以眾議院中當下存在的「力量對比」（Kräfteverhältnis）繼續統治，而且此種眾議院中政治的力量對比關係必須如此地傷害或癱瘓他的行動能力，致使總理無法推行一種由穩定的多數信任所承攜的政策。更確切地說，基本法所允許的解散眾議院之前提要件是，存在於總理與眾議院之間政治情況的不穩定性，而且在此種政治情況

²⁰ Peter Badura, *Staatsrecht* (München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1986), p. 351.

中，眾議院的多數對於總理的穩定支持是不可靠的。至於是否出現此一情況，總理有評估與判斷的權限，換言之，總理依據其評估與判斷可以主動提出信任案；雖然，總統也必須審查信任案提出當時的政治情況；不過，總統應該尊重總理的評估與判斷的權限（BVerfGE 62, 1）。

在上述的判決理由中，聯邦憲法法院雖然對於總統解散眾議院的決定給予正面的支持；但是，也同時對於解散權提出新的詮釋，認為總理不得爲了權謀的考量，特別是當他在眾議院中仍明顯地擁有穩定多數席次時，卻在某一個權宜出現的時點上，要求解散眾議院，這是與基本法第 68 條的本意不符合的。最後，聯邦憲法法院在其判決的理由中明白指出：「基本法首先是信任在第 68 條中所鋪設的存在於這三個最高憲政機關之間的彼此制衡的制度（BVerfGE 62, 1）。」換言之，若總理、眾議院與總統對於解散眾議院沒有歧見，則聯邦憲法法院將不會越俎代庖，以司法判決來取代他們的政治決定。

（三）二〇〇五年聯邦憲法法院的判決：駁回訴訟案

關於 2005 年的眾議院解散案之爭端在於：施若德被眾議院否決的信任案是否爲「假的信任問題」。針對此一問題，綠黨籍的眾議員舒爾志除了在 7 月 1 日信任案表決之前寫了一封信給施若德總理，²¹更在眾議院否決信任案以及總統宣布解散眾議院之後，向在卡斯魯爾（Karlsruhe）的聯邦憲法法院提起憲法訴訟。舒爾志眾議員在寫給施若德總理的信中表達他的「驚訝與詫異」，並且指出：「議會民主政治要求透明、清楚與真實，而假的信任問題與此

²¹ *Der Spiegel*, 29/2005, p. 29.

一要求是不相配的。」舒爾志眾議員接著反問施若德總理：「這算哪門子？總理在總統那裡抹黑（*anschwärzt*）、批評議員，而這些議員是透過自由選舉產生的，而且是對自己良知負責的。難道議員們受基本法所保障的意見自由與民主的討論文化應該爲此一假的信任問題作替罪羔羊嗎？」最後，舒爾志眾議員要求施若德總理提出相關的卷宗讓他以及其他的眾議員參閱；因爲舒爾志以爲，在 7 月 1 日一個如此重要的表決之前，必須要將所有重要的事實攤開在桌上。

在 7 月 21 日柯勒總統宣布解散眾議院後，針對此一解散眾議院的決定有無違憲的問題則必須由聯邦憲法法院來回答。由於眾議院選舉如箭上弦，即將在 9 月 18 日舉行；因此，原本正在度假中的聯邦憲法法院第二庭的八位法官遂被緊急召回卡斯魯爾，以便快速處理此一攸關德國政治發展的憲政爭議。因爲有 1983 年的判例可依據，柯爾已經將原本狹窄難行與崎嶇不平的提前改選眾議院之路整平並且鋪上了柏油，所以施若德可以說是立足於法律基礎穩固的道路上。

8 月 25 日，聯邦憲法法院第二庭以判決的形式駁回了舒爾志與霍夫曼的憲法訴訟案（2 BVE 4/05, 2 BVE7/05）。由於在 1983 年的判決中，聯邦憲法法院已經清楚地指出，「基本法首先是信任在第 68 條中所鋪設的存在於總理、眾議院與總統之間的彼此制衡的制度（BVerfGE 62, 1）。」因此，聯邦憲法法院在本次的判決中再度重申，於此一彼此制衡的制度中，基本法賦予個別的裁量權限，令「此三個憲政機關率皆能完全依其自由的政治評估來阻止眾議院的解散」，而此一制衡制度的「目的在於，確保對於聯邦政府已經失去國會的行動能力的看法之可靠性（*die Zuverlässigkeit*

der Annahme)。」

針對以解散眾議院為目的信任問題，聯邦憲法法院則明確指出，一個「合憲的信任問題」，其除了在形式上必須是合法的，在實質上也必須是合理的。亦即，基本法第 68 條的信任問題之合憲性的構成要件有二：一為合法性，另一為合理性。合法性來自符合形式的程序要求，合理性則來自符合實質的目的要求。由此可知，所謂假的信任問題，其在形式上雖是合法的，但在實質上卻是因違反信任問題本身的目的而成為不合理的。所以，「唯有在不只符合基本法第 68 條的形式要求，更要符合其目的要求的條件下，以解散眾議院為目的的信任問題才是合憲的。蓋基本法第 63 條、第 67 條與第 68 條的目的在於追求一個有行動能力的政府。」

由於基本法追求的是一個有行動能力的政府，而其基礎則在於眾議院中穩定的「總理多數」，因此基本法所規定的解散眾議院的唯一情況是：眾議院無法形成「總理多數」。依此法理脈絡觀之，總理依基本法第 68 條提出信任問題，其目的應在於確認其在眾議院中總理多數的存在，向外界保證其政府具有行動能力。若信任投票被眾議院否決，則表示總理多數已不存在，為此，基本法開啓了一扇門——解散眾議院。在政治的過程中，總理依其個人的評估認為，其在眾議院中的總理多數是不確定的，其政府已經失去了行動能力（Handlungsfähigkeit），在此情況下，總理可以為了追求一個穩定的總理多數，提出以解散眾議院為目的的信任問題，自是合理的。在此認知下，聯邦憲法法院以為，「唯有在與國會結合的政府已經失去了行動能力的條件下，以解散眾議院為目的的信任問題才是合理的。因為，行動能力意指總理以政治的創造意志（mit politischem Gestaltungswillen）決定政治的方向，而且

對此而言，他也知道在其背後有多數的議員。」

聯邦憲法法院更進一步分析信任問題的合理性，並且指出其在此問題上司法審查權的侷限性。「從憲法來看，總理在眾議院中陷於不確定的多數之處境中，其既沒有義務辭職，也無法採取措施，令存在於承攬政府的眾議院多數之中的政治歧見公開化。」至於信任問題是否具有合理性，關於此問題，「聯邦憲法法院只能在基本法所規定的有限範圍內審查。」換言之，面對此一政治問題，聯邦憲法法院的立場是尊重總理的政治裁量權限；因為，「是否一個政府在政治上仍具有行動能力，完全是視其所追求的是何種目標以及它所預期來自國會的何種反抗而定。此一行動能力的評估具有預測的性質，而且是與最高度的個人感覺（*Wahrnehmung*）和不斷權衡的情況判斷（*Lagebeurteilungen*）相連結的。」至於「信任侵蝕以及沒有被公開顯露的信任撤回，其在法院的訴訟程序中，依其性質是無法輕而易舉地被描述與確認的。」因為，「凡在政治的過程中以合法的方式不被公開澄清的，在相對於其他憲政機關的政治競爭條件下也沒有必要被完整地公開。」這完全是各相關的憲政機關之間一種必要的制衡作用。最後，聯邦憲法法院以為，基本法第 68 條所鋪設的制衡制度，讓「總理、眾議院與總統這三個憲政機關率皆能完全依其自由的政治決定來阻止眾議院的解散」，其目的就是要「確保對於聯邦政府已經失去國會的行動能力的看法之可靠性」，在這裡，聯邦憲法法院所相信的是這個制衡制度。

叁、眾議院信任投票的相關問題探討

總理按基本法第 68 條主動提出的信任案，若被眾議院否決，則除了眾議院可能會因總理的建議而被總統解散之外，也有可能出現另外一種政治局勢，亦即總理認為不宜解散眾議院，因而不建請總統解散眾議院。若總理選擇後者，則此時的政府便淪為少數政府，立法與行政之間的政治僵局難免出現，因此，基本法開啓了另一扇門——「立法的緊急狀態」(Gesetzgebungsnotstand)。

回顧 2005 年有關解散眾議院的合憲性爭議過程，其間，前聯邦憲法法院法官班達 (Ernst Benda, CDU) 提出了另外一種憲法上的主張，其大意是，既然施若德總理宣稱：「我的政府多數是不穩定的。」那施若德可以直接辭職，一了百了、乾淨俐落。辭職之後，眾議院必須舉行總理選舉，行使其同意權，經過三次選舉後，在沒有人能夠獲得眾議員絕對過半支持的情況下，屆時總統可以解散眾議院，如此就可避開「假的信任問題」所造成的合憲性爭議。²²

此外，也有人認為，如果眾議院有自我解散權的話，那麼就不會出現「假的信任問題」之爭議。最後，令人印象深刻的是，在 7 月 1 日信任案表決前，社民黨黨主席（兼眾議院社民黨黨團主席）米特費林站在眾議院的演講桌前對著反對黨噙聲，有辦法的話，就「請你們提出不信任案吧！」底下，筆者將針對上述與眾議院信任投票相關的問題作詳細的探討，其分別是：立法的緊急狀態、總理直接辭職、不信任投票與眾議院的自我解散權。

²² *Der Spiegel*, 23/2005, pp. 24-33.

一、立法的緊急狀態：化解因少數政府而來的政治僵局

基本法所要求的政府是一個有行動能力的穩定政府，而作為政府首長的總理因擁有眾議院中總理多數的支持，所以地位特別穩定。雖然如此，基本法也假設一種狀況的出現，及其解決的機制。這種狀況就是，當總理的信任案被眾議院否決時，由於他在法律上是沒有義務要辭職的，因此，若在總理這一邊，認為當下的情況不適合解散眾議院，而在另一邊的眾議院，其不支持現任總理而又找不到繼任人，則將出現一個少數政府的反常情況。²³此一少數政府因失去其行動能力，其所要求的法案將無法在眾議院中通過，政治僵局於焉形成。為了避免政治僵局導致政府空轉，重蹈威瑪共和總統制政府出現的覆轍，令基本法追求一個有行動能力的議會（內閣）制政府之目的成為海市蜃樓，終究無法實現。²⁴有鑑於少數政府的可能出現，基本法第 81 條設計了「立法緊急狀態」的機制，提供了在行政與立法之間出現政治僵局時一個制度化的解決之道。

²³ Hesse, *op. cit.*, p. 274.

²⁴ 威瑪時期因眾議院一直無法形成一個穩定的政府多數，導致少數政府成為常態，加上興登堡（Paul von Hindenburg）總統巧妙運用其任免總理權與解散國會權，終於在 1930 年 3 月促成了總統制政府的出現。在將雙首長制的內造型政府轉變為總統制的外造型政府之後，興登堡並不以此為滿足，其更利用總統獨裁權來剝奪眾議院的立法權，成就了他在政治上的獨裁地位，為希特勒（Adolf Hitler）的個人獨裁政權鋪下了墊腳石。對於基本法第 81 條立法緊急狀態的機制，憲法學者黑塞（Konrad Hesse）批評說，這只不過是推遲解散眾議院的必要性。如果基本法以此一機制來封鎖威瑪後期總統制的出路的話，那麼基本法就是半途而廢，因為，基本法透過第 63 條第 4 項第 3 款與第 68 條第 1 項第 1 款的裁量規定，再加上此一立法緊急狀態的機制尋求開啓另一條不可行的出路，同時卻也關閉了這一條出路：令眾議院負起完全的責任，並且藉以強迫它取得一致的意見，形成一個過半的多數。見 *ibid.*, p. 241。

基本法第 81 條第 1 項規定：「遇有基本法第 68 條的情況，聯邦眾議院未被解散，若其不顧聯邦政府業經宣布某一法案為急迫性法案而拒絕通過，則聯邦總統得以聯邦政府的請求，並經聯邦參議院的同意，宣布該法案為「立法緊急狀態」。²⁵若某一法案與聯邦總理依第 68 條所訂的信任案合併提出而為聯邦眾議院拒絕者，亦適用之。」關於立法緊急狀態的效力則規定在同條第二項：「在立法緊急狀態宣布後，若聯邦眾議院再度拒絕該法案或雖通過而其辭句為聯邦政府聲明無法接受者，則只要得到聯邦參議院的同意，該法案視為已立法完成」。

然而，少數政府的出現非基本法所樂見，而且這種存在於總理（行政）與眾議院（立法）之間的政治僵局，導致立法緊急狀態的宣布，卻也同時剝奪了眾議院的立法權，破壞權力分立的精神，究竟不是民主憲政的常態。所以，基本法第 81 條第 3 項明文規定立法緊急狀態的有效期限為六個月，也就是說，除非眾議院產生新總理，否則在現任總理任期內，凡經眾議院拒絕的任何其他法案，均得在第一次立法緊急狀態宣布後的六個月內，依基本法第 81 條的第 1 項與第 2 項通過。此六個月的期限不得延長，而且期限屆滿之後，在同一總理任期內，不得再宣布立法緊急狀態。基本法對於立法緊急狀態的期限給予嚴格限制，主要目的是避免總理與眾議院之間的政治僵局無限期地拖延下去，屆時可能積重難返，導致憲政體制被扭曲變形的危機出現。不過，由於戰後聯邦德國政黨政治的成功轉型與穩定發展，所以直到目前為止，基

²⁵ 若施若德既不辭職也不尋求解散眾議院，則其是否可能尋求立法緊急狀態的宣布？答案是不可能，因為反對黨在參議院掌控了超過三分之二的投票權。關於參議院中的政黨生態請見註 2。

本法此一設計尚未派上用場。²⁶

二、總理辭職：依基本法第六十三條解散眾議院

如前所述，針對眾議院在任期內被解散而提前改選的重大政治事件，基本法所規定的唯一情況是：眾議院無法形成總理多數。而眾議院無法形成「總理多數」的樣態之一則是規定在基本法第 63 條中，亦即眾議院一直無法以絕對過半的多數選出總理。

基本法第 63 條第 1 項規定：「聯邦總理由聯邦總統提請聯邦眾議院不經討論選舉之。」第 2 項規定：「獲得聯邦眾議院議員過半數票者為當選。當選者由聯邦總統任命為聯邦總理。」第 3 項規定：「若被提名人未能當選，則聯邦眾議院得於投票後十四日內以其過半數的議員選出聯邦總理。」第 4 項規定：「若在此期限內未能選出聯邦總理，則應立即舉行新的選舉，以得票最多者為當選。若當選者獲得聯邦眾議院議員過半的多數票，則聯邦總統應於選舉後七日內任命當選者為聯邦總理。若當選者未獲得此一過半的多數票，則聯邦總統應於七日內任命當選者為聯邦總理，或者解散聯邦眾議院。」

從法律上看，在信任案被否決的情況下，總理是沒有義務要辭職的。所以，前聯邦憲法法院法官班達以為施若德可以主動辭職，再依基本法第 63 條第 4 項的規定解散眾議院。班達的主張的確指出了基本法中解散眾議院的另一條路；²⁷不過，從政治上來

²⁶ 李國雄，《比較政府與政治》（台北：三民，2004），頁 210。

²⁷ 慕尼黑大學法學教授休爾茲（Rupert Scholz, CDU）以為施若德的信任案疑雲重重，有許多矛盾必須被澄清，因而也主張施若德辭職才是一個「乾淨的解決方法」。見 *Der Spiegel*, 27/2005, p. 24。

看，這簡直就是一條自我喪失主導權以及風險極大的險路，聰明的政客是不會選擇這一條不利於己的路。針對官班的主張，前聯邦憲法法院法官馬仁霍茲（Ernst G. Mahrenholz, SPD）斥為是笑話與荒唐：總理辭職、眾議院經過三次選舉卻選不出新總理、解散眾議院、重新改選、可能的話，已辭職的前總理再由新眾議院選為新總理，這簡直是拐彎抹角，令人覺得莫名其妙。²⁸

再者，施若德心裡清楚，在社民黨內的左翼與反對黨的內外夾殺下，他這個「死鴨」總理絕對無法撐到 2006 年 9 月，這中間必定會被迫辭職下台。如果他主動辭職下台的話，無異是自尋死路，黨內左翼求之不得。此時，黨內左翼立即順水推舟，將這個他們眼中的「社會民主主義的掘墓者」²⁹直接送進墳墓。之後，社民黨再推選米特費林出來擔任黨的總理候選人，依基本法第 63 條的程序，由總統提名，經眾議院過半數的同意當選為總理。所以，對施若德而言，如果主動辭職的話，那才真的是自掘墳墓。

三、不信任投票：先選出新總理再倒閣

社民黨黨主席（兼眾議院社民黨黨團主席）米特費林在施若德的信任案表決前，對著反對黨耀武揚威地說，有辦法的話，就「請你們提出不信任案吧！」當然，對反對黨而言，這是一個不可能的任務，如果反對黨真有辦法的話，早就發動不信任投票了。因為，基本法對不信任投票的要求是，眾議院必須以一個「肯定的多數」積極地選出新總理，而不是只靠「否定的多數」消極地迫使總理下台，卻又無法積極地形成政府多數，此一制度稱為「建

²⁸ *Der Spiegel*, 23/2005, pp. 24-33.

²⁹ *Der Spiegel*, 22/2005, p. 26.

設性不信任投票」。

基本法第 67 條第 1 項規定：「聯邦眾議院僅得以議員的過半數選出聯邦總理的繼任人，並請求聯邦總統免除現任聯邦總理的職務，才能對聯邦總理表示其不信任。聯邦總統應接受其請求並任命當選人為聯邦總理。」此一憲政制度有三點重要的意涵：³⁰其一、確保政府不會出現群龍無首的真空狀態，又可使新總理擁有眾議院絕對多數的支持；其二、迫使反對黨必須提出有別於現任政府的具體及特殊的政策方案，而不能只因為反對政府的政策就輕易倒閣；其三、強化總理的地位，使總理更容易協調政府部長之間的爭端，卻不會威脅到他的地位。³¹

直至目前為止，聯邦德國總共出現過兩次建設性不信任投票：首先是 1972 年 4 月 27 日，基民黨主席巴日爾 (Rainer Barzel) 發動建設性不信任投票，意圖推翻社民黨籍的布蘭德總理，表決結果，以 2 票之差失敗 (247 贊成，過半是 249 票)。其次是 1982 年 10 月 1 日，聯盟黨與自民黨聯合發動建設性不信任投票，選出基民黨主席柯爾為新總理，開啓了 16 年的柯爾時代。這是聯邦德國歷史上唯一沒有經過國會大選，而由政黨之間的協議將總理趕下台；雖然，這是一次和平又合乎程序正義的民主政變；但是，其事關民意的實質正義卻是有重大爭議性。

不同於基本法第 68 條的信任投票所鋪設的三個憲政機關之間的制衡制度，基本法第 67 條的建設性不信任投票，其裁量權與發動權完全由眾議院單獨行使。固然，基本法的制訂者是要用建設性不信任投票的機制來防止「看守總理」(ein geschäftsführender

³⁰ 李國雄，前揭書，頁 208。

³¹ 就法律而言，只有總理有權要求部長辭職，眾議院無法要求個別的部長辭職。

Kanzler) 的出現，亦即擁有決策大權的總理因「簡單的不信任投票」(das einfache Misstrauensvotum) 通過之後而成爲看守總理；不過，如果將聯邦德國穩定的政府視爲是建設性不信任投票的機制所造成的結果，那麼此一看法是不對的。³²因爲，建設性不信任投票只能促成一個肯定的多數之形成，卻對於其所要避免因少數政府而來的政治危機，既無法阻擋也無法排除。因此，從另一個角度來看，建設性不信任投票的機制其實是治標不治本，反而阻礙政治危機的解決，令其無限期地延宕下去。吾人可以假設，若施若德失去眾議院多數的支持，其又不提出信任案，而反對黨卻又無法以過半的多數通過不信任投票，選出新總理，則政治危機勢必持續下去，而這絕非是基本法制定者的本意。

在議會民主中，穩定的政府是建立在一個明確的與穩固的國會多數之上，而建設性不信任投票的機制並無法解除政府對於國會通過其施政所必需的法律之依賴性，反而延宕危機的解決。³³因

³² Emil Hübner, *Parlament und Regierung* (München: Bayerische Landszentrale für politische Bildung, 2000), p. 105.

³³ 由於基本法所追求的有行動能力的穩定政府是建立在一個明確與穩固的眾議院多數之上，而參議院內的政治生態是無關總理地位與政府的穩定；因此，在制度的設計上，基本法並不賦予參議院的倒閣權，而參議院也不可能被解散。然而，聯邦的立法工作需要參議院的參與（請參閱註 2），因此參議院內的政治生態也會構成對聯邦政府施政所必須通過的法律案之壓力，導致另類的立法與行政之間的危機，而形成總理可能主動提信任投票的條件。不過，參議院生態的改變可能會形成總理主動提信任投票的條件，其真正原因是總理所屬的執政黨因總理的政策不受歡迎或施政沒效率（因參議院的阻礙）而接二連三地輸掉邦議會選舉，導致黨內同志的不滿，形成了政黨內部的低氣壓。施若德所屬的社民黨不斷地輸掉邦議會的選舉，最後因輸掉北萊茵邦邦議會的選舉，黨內同志憤恨至極，形成了強大的政治低氣壓，導致千夫所指的施若德宣布要尋求眾議院改選，直接讓選民來決定他的政治命運。不過，在形式的法律上，施若德提出信任案尋求國會改選的理由必須是其在眾議院內的總理多數已經不再確保，而不得以參議院內的政治生態爲理由，蓋國會改選的目的是改變眾議院內的政黨生態，而非參議院內的生態。固然

此，當國會無法形成多數的時候，其最好的解決方法就是解散國會並且重新選舉。³⁴戰後，聯邦德國穩定的政府主要是歸因於政黨體系的穩固化與集中化，而這正是 1950 年代的經濟奇蹟以及共識型的政治文化之建立所促成的。³⁵

四、眾議院自我解散權：公民投票民主非基本法的本意

另外，值得一提的是，舒爾志眾議員的憲法訴訟代理人——曼漢姆（Mannheim）大學的法學教授宣克（Wolf-Rüdiger Schenke）指出，「如果施若德基於權謀所尋求的解散眾議院被總統與聯邦憲法法院同意的話，那麼未來對於所謂假的信任問題之運作將不存在憲法的界限。」³⁶宣克甚至提出警告：「如果此一有計謀的解散眾議院得逞的話，那麼將會出現一部不同於當下的基本法，因為這已經遠遠超出第 68 條的目的，並且將在根本上改變基本法的結構，使其轉向公民投票的民主。」³⁷

由於威瑪憲法賦予總統直接解散眾議院的權力，其唯一的限制是，同一原因不能解散眾議院兩次。不過，實際上總統行使解散眾議院的權力幾乎是沒有限制的，因為除非是痴呆之人，才會想不出其它原因。於是，此一總統直接解散眾議院的規定在實際的運作上產生了兩個嚴重弊端：其一是，解散國會權原本應該是總統對抗眾議院的一種被動的、制衡的權力，到後來竟然成爲總

施若德在其信任問題的理由中提到：「號召人民來對抗參議院的封鎖政治是必要的。」〈*Der Spiegel*, 27/2005, p. 31〉；然而，基本法所要求的理由是在眾議院內的總理多數是不穩定的。

³⁴ Hesse, *op. cit.*, p. 240.

³⁵ Hübner, *op. cit.*, p. 105.

³⁶ *Der Spiegel*, 27/2005, p. 31.

³⁷ *Ibid.*

統直接訴諸民意，任意壓迫眾議院的有效武器。在少數政府成爲常態性的威瑪時期，無法獲得眾議院多數支持的政府，被迫只能更加地往總統這端靠，依賴總統的解散權來制衡眾議院，以求夾縫中生存。其二是，由於總統擁有直接解散眾議院的權力，使得眾議院可以推卸其形成國會多數的責任，遂令少數政府的情況一直持續存在，議會政治的危機無法解決，最後導致總統制政府的出現。

基本法一改威瑪憲法中的濃厚直接民主的色彩，堅守代議民主的原則，令眾議院成爲國家的憲政中心，並且以法律的形式規範促使眾議院形成政府的多數。所以，基本法除了取消總統的直接解散國會權，也沒有賦予眾議院本身的自我解散權。針對 2005 年施若德的信任案以及 1982 年柯爾的信任案，由於其存在著扭曲憲法的合理性爭議，因此有人以爲，如果眾議院擁有自動解散權的話，事情就不會鬧得如此沸沸揚揚。這些人主張眾議院得以三分之二的多數通過決議，令眾議院自行解散，除了可以將立法與行政之間的矛盾直接訴諸選民的裁判外，更可以避免扭曲憲法的現象出現；不過，聯邦憲法法院在 1983 年 2 月 16 日的判決中已經明白指出，直接民主並非基本法的本意。

肆、眾議院選舉評析

2005 年聯邦德國的第十六屆聯邦眾議院選舉，估計選民總數是 6,200 萬，有 3,648 個候選人角逐 598 個席位，總共有 25 個政黨提出政黨名單 (Landeslist) 參與這次的選舉。³⁸在選戰的過程中，

³⁸ *Süddeutsche Zeitung*, 2005/9/19。聯邦德國眾議院的選舉制度是單一選區兩票

施若德再度證明自己是政治上真正的操盤手，是令人讚嘆的選舉戰將。原本眾所矚目的死鴨竟成了勇猛的追獵者，揮舞著社會正義這把寶劍，奮力砍向對手，攻勢凌利，令對手窮於招架，在左支右絀中梅克爾陣營終於喪失了議題主導權。

一、二〇〇五年的眾議院選舉：施若德 vs. 梅克爾

5月23日的民調結果顯示，聯盟黨的支持度高達47%，而社民黨只有29%。選舉專家們指出，在戰後聯邦德國的歷史上，還沒有出現過一個政黨能夠在短時間內追趕上與挑戰者之間如此懸殊的差距之前例。在11次的地方選舉挫敗之後，社民黨的基層已

制，與日本眾議院選舉的兩票分立的關係不同，德國的兩票關係是聯立的關係，亦即是由有政黨票之稱的第二票決定政黨所能分配到的眾議院總席次。在德國的兩票聯立制下，凡第二票的全國得票率超過5%，或在單一選區中贏得至少3個席次的政黨就有資格參與眾議院席次的分配。政黨的席次分配是採對大小黨同樣公平的「黑爾—尼邁耶」(Hare-Niemeyer)的最大餘數法，並非是像日本所採用有利於大黨的「頓特最高平均數法」(d'Hondt Highest Average System)。在聯邦德國，政黨由其所獲得的總席次扣除其在單一選區中當選的席次後，所剩餘的席次則由名單中的候選人來推派(所謂的補償席次)，因此，此一選舉制度也被稱為「附帶選區候選人的比例選舉制」。值得注意的是，若在某一邦中，某一政黨在單一選區中，經由第一票所獲得的總席次超過其透過第二票所分配到的總席次時，多出來的席次可以被保留，眾議院的總席次因此而增加，此多出來的席次被稱為「延伸議席」(Überhangmandate)。2005年的眾議院選舉，總共產生了614名眾議員，比法定的598個席次多出了16席，此16席就是延伸議席。有關聯邦德國眾議院的選舉制度，基本法第38條僅作原則性的規定，其細節以及選舉制度是由聯邦選舉法規之。聯邦選舉法第一條第一項規定：「聯邦眾議院議員依據與選人制度結合的比例選舉制度的原則選舉之。」第二項規定：「聯邦眾議員總數的299名由選區直接選出，其餘由各邦的政黨名單選出。」聯邦選舉法第四條規定：「每個選民有兩票，第一票是選舉選區的代表，第二票是選舉政黨名單的代表。」有關德國的選舉制度，請參閱李國雄，前揭書，頁170-178；有關「黑爾—尼邁耶」的最大餘數法與「頓特最高平均數法」，請參閱王業立，《比較選舉制度》(台北：五南，2006)，頁17-24。

經對此次的國會大選缺乏勝選的確信與力量。杜易斯堡(Duisburg)大學的政黨研究專家柯特(Karl-Rudolf Korte)說：「紅綠聯盟帶著重傷進入選戰，這看起來像是最後的一場賽局。」³⁹而且，當時社民黨的高層當中也沒有人相信「紅綠」會再次贏得選舉。⁴⁰因此，勝券在握的反對黨，其內部已經有人稱呼梅克爾為總理了。

客觀的情勢固然對施若德以及社民黨是非常不利的，但是反對黨的困境在於：「許多選民不想要紅綠；然而，他們也不知道，為什麼他們要選擇基民黨？」⁴¹在5月23日與24日一項有關反對黨的民調中，只有35%的受訪者認為由聯盟黨與自民黨所構成的反對黨在實質上已經對執政做好準備，而高達54%受訪者則認為它們尚未做好準備。⁴²

另外，聯盟黨的領導人梅克爾本身在政治上存在著四個弱點：第一、德東選民不支持梅克爾，而且黨內許多重量級的邦長，也沒有完全支持她。梅克爾雖然來自德東地區，但是並沒有獲得德東選民的支持；因為，她的表現讓德東的人民認為她是德西的人。而在黨的內部，許多重量級的邦長（例如黑森邦邦長柯賀Roland Koch），也沒有完全支持她，因為她並不是從基民黨的青年團一步一步歷練上來的。第二、政治經歷不足。梅克爾是1990年兩德統一後因緣際會擔任家庭部部長，是柯爾眼中的女孩兒(Mädchen)，之後柯爾升任梅克爾為環境部部長，然而，家庭部與環境部都不是聯邦政府中重要的一級單位。此外，梅克爾也沒有邦長的歷練。第三、親和力不夠，不擅長與大眾媒體打交道。

³⁹ *Der Spiegel*, 22/2005, p. 41.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*, p. 38.

⁴² *Ibid.*, p. 41.

在兩德統一之前，梅克爾生活的重心是物理實驗室，親和力對她而言是陌生的，加上東德政治上的封閉環境，使得梅克爾沒有（也不需要）與大眾媒體打交道的經驗。兩德統一之後，梅克爾雖擔任部長，但並未進入權力核心，自然不是媒體關注的焦點所在。第四、大多數的選民是希望施若德擔任總理，而不是梅克爾。民調的結果顯示，如果總理直選的話，大多數的選民是希望施若德擔任總理，而不是梅克爾〈見表二〉。

表二：倘總理直選，施若德與梅克爾的支持度

	施若德	梅克爾
2005年1月	47%	29%
2005年4月	39%	34%
2005年5月5日	43%	36%
2005年6月2日	38%	46%
2005年6月30日	40%	36%
8月4日	48%	39%

資料來源：Der Spiegel, 27/2005, p. 22; 32/2005, p. 37.

有鑑於此，施若德看準了梅克爾的弱點，決定進行一場政治豪賭。他的政治突襲就是要讓聯盟黨措手不及，不得不趕緊推出梅克爾來應戰。施若德決意死裡求生，賭的就是梅克爾不是反對黨最好的總理人選，其政治經歷不足，倉促迎戰必難演出佳績。待梅克爾成爲反對黨的總理候選人後，施若德再將選戰扭轉成爲他與梅克爾之間的一對一單挑，用他個人的能言善道、充滿信心的外在優勢來打敗羞怯的挑戰者——梅克爾，藉以提升社民黨的政黨得票率。⁴³同時，施若德也知道，自己鐵定贏不了過半席次，

⁴³ 聯邦德國採議會制政府體制，按基本法的規定，總理由議會選舉產生（基本

因此，他賭對手也無法贏得過半席次，屆時勢必組建「大聯合政府」，那他的機會就來了。當然，出現此一假設情況的前提條件是，施若德還必須賭左派黨的得票率會超過 5%。

二、選戰的主要議題：失業問題的解決

大家都知道高失業問題的嚴重性（對政治、社會與經濟層面的影響），也知道必須提振經濟，創造就業機會，才能解決高失業的問題。問題是如何提振經濟？從需求面著手或是從供給面著手？此處正是區分政治光譜線上的左與右的判準所在。聯盟黨尤其是自民黨一向主張供給面的經濟政策，要求降低社會福利的支出，給予資本家投資上的租稅優惠，藉以降低生產成本，誘使資本家投資。經濟上的新自由主義者以為，供給自然會創造需求，帶動經濟發展，失業問題自可迎刃而解。相反的，傳統的社會民主主義者主張需求面的經濟政策，藉由政府的赤字預算來擴大內需，並且認為社會國（Sozialstaat）的財富重分配會創造商品的需求。因為，有需求自然會有供給，這是經濟法則，在此情況下資本家自然會投資，經濟發展，失業問題當可迎刃而解。

關於失業問題的解決（見表三），聯盟黨所提出的解決失業問題的方案重心在經濟面的因素，主張降低生產成本，而這正是梅克爾被批評的地方。⁴⁴社民黨解決失業問題方案則偏重社會面的因

法第 63 條)。不過，在選戰的過程中，通常是選戰開始之前，兩大政黨（聯盟黨與社民黨）皆已確定其在即將到來的眾議院選舉的總理候選人。由於此一演變，使得眾議院選戰中兩個總理候選人之間對決的傾向越來越明顯，頗有美國總統選舉的色彩。因此，總統向眾議院提名的總理人選自然是被限制在這兩個候選人之中的一個，而眾議院依據基本法行使同意權，則變成只是一種形式上的必要過程，頗有美國的總統選舉人之性質。

⁴⁴ 選後，基民黨的財稅專家梅爾賜（Friedrich Merz）批評此一方案，認為此一

素，強調社會正義以及注重勞工權益的保障，由此可知，在選戰中社民黨已經重回政治光譜線的左邊，施若德也回頭找到了社會民主主義的語言，企圖穩住基本盤的左派陣營。

表三：聯盟黨與社民黨解決失業問題的方案

聯盟黨	社民黨
<ol style="list-style-type: none"> 1. 失業保險金的提撥率由 6.5%降為 4.5%，加值稅則相對應的由 16%提高為 18%。 2. 對於低技術的勞動者，由政府補貼工資。 3. 勞工解雇保護法適用範圍縮小。 4. 廢除「個體戶」(Ich-AG) 創業補助。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 修改 Hartz IV。 2. 引進法定最低工資制度。 3. 延長年紀較大的失業者領取第一階段失業救濟金 (Arbeitslosengeld I) 的期間。

資料來源：Der Spiegel, 30/2005, p. 36.

高失業率對於社會國的影響主要在兩方面，一方面造成失業保險金的收入減少，另一方面使得聯邦政府必須支出更多的失業救濟金。失業人口越多，意味著繳交年金保險費的人減少，聯邦政府面對日益嚴重老化的德國社會，必須從預算中支出更多的經費來支援年金基金。然而這一切都必須由社會國的體制來解決，結果造成了社會國本身嚴重的超載，危機自然產生〈見表四〉。因此，解決社會國的危機之關鍵在於高失業問題的解決。2004 年，聯邦德國各級政府的負債總額已經高達 1 兆 4 千 3 百億歐元，約合德國每年國民生產毛額的三分之二。此一天文數字的債務，不將利息與利息的利息計算在內，若每年還債 100 億歐元，則需要

方案讓聯盟黨流失了 260 萬張的第二票，因為梅爾賜以為聯盟黨的得票率應該是 40.8%。

140 年才能還完。而面對到期的債務，國家只能借錢還債。聯邦政府 2540 億歐元的總預算，其中有 390 億歐元用來支付債務的利息，780 億歐元流入年金保險，超過 300 億歐元的錢流向失業保險，對於科研與教育就只剩下一小部分的預算可供運用。因此，有人以為德國不僅正在侵吞它的未來，而且此一債留子孫的政治，嚴重違反世代正義的精神。然而，失業有它的臉孔，而國債卻是無法被拍攝的，國家借貸的好處全部在今天出現，而其傷害要等到明天才看得見。剛開始是慢慢的而且幾乎不會被察覺，然而不斷加重的債務負擔將會以強大的力量破壞國家預算以及吸乾越來越大部分的經濟力，最後的結果往往就是陷入難以自拔的惡性循環之中：不斷的增稅以及借債還債。

表四：借貸度日的社會國與聯邦政府支出結構的演變

項目		1964		1984		2004	
社會國	年金	31.1%	12.9%	32.5%	14.0%	47.8%	30.7%
	勞動市場		0.2%		3.8%		9.9%
	其它社會支出		18.0%		14.7%		7.2%
利息支出		1.9%		11.0%		14.4%	
國防			30.8%		19.7%		11.1%
其它			36.2%		36.8%		26.7%

資料來源：Der Spiegel, 26/2005, p. 29.

儘管國債高築，而為了贏得選舉各政黨卻又全然無視國家所面臨的嚴重財政問題，無不盡量地對選民開支票。但是，如果被問到如何兌現選舉支票，各政黨率皆異口同聲地說：繼續增稅。於是社民黨主張開徵「富人稅」(Reichensteuer)，而聯盟黨則主張提高增值稅。梅克爾陣營的財稅專家——海德堡大學教授齊霍夫

(Paul Kirchhof)除了主張將增值稅由目前的 16%的稅率提高到 18%之外，更主張實施 25%的單一所得稅率。消息傳出，引起選民極大反感，無不以爲這簡直就是「劫貧濟富」，違反社會正義。社民黨則趁機打落水狗，斷章取義地批評在梅克爾此一極端的賦稅政策下，護士與消防人員的所得稅率將與百萬富翁一樣。而施若德更將猛烈的炮火對準齊霍夫，批評齊霍夫是意圖摧毀德國社會市場經濟模式的「海德堡教授」。於是，施若德除了藉由攻擊齊霍夫來轉移選民對其改革成效不彰的注意力之外，同時也順勢奪得社會正義這把寶刀，讓社民黨重新站回政治光譜線上的左邊，令梅克爾陣營亂了陣腳。⁴⁵

三、施若德敗部復活

選戰的開始，社民黨的黨員與支持者皆不知爲何而戰，他們像是情緒低迷的送葬隊伍陪這一隻即將成爲烤鴨的死鴨走完最後一程。在輸掉北萊茵邦的邦議會選舉之後，社民黨黨內的左翼領導份子寫了一封沒有寄出的信給總理施若德以及黨主席米特費林，據說信的標題是「重新開始！」(Neu beginnen!)。⁴⁶在信中，他們批評施若德與米特費林：「這兩年來大量的黨員流失以及選舉的挫敗所顯示來的（對政府以及黨）持續的信任流失，不能夠再以『堅持到底』的口號來搪塞」，這些左翼領導份子並且強烈要求「聯邦政府與社民黨必須共同提起勇氣來盤點您們的政策。從今天開始，必須在經濟與社會政策上放送出重新調整方向的訊號。」⁴⁷而社民黨黑森邦黨部主席易西蘭蒂 (Andrea Ypsilanti) 則明白要

⁴⁵ 《自由時報》，2005/9/20，版 A10。

⁴⁶ *Der Spiegel*, 22/2005, p. 24.

⁴⁷ *Ibid.*

求施若德要放送出「社會正義的明顯訊號，否則我們的人將不知為何而戰。」⁴⁸5月24日在社民黨的常務會議上，左翼的發言人納樂絲（Andrea Nahles）公然向施若德嗆聲：「蓋德，如果你想要走快的話，那你自己走。如果你想要走遠的話，那就要與其他人一起走。」⁴⁹社民黨薩蘭邦黨部主席馬斯（Heiko Mass）從電視上得知施若德要尋求改選眾議院的消息後，驚恐地問：「我們究竟要用什麼東西來打選戰呢？難道要用剛剛才使我們敗選的『哈次第四號改革法案』（Hartz IV）和『議程 2010』（Agenda 2010）來打選戰嗎？難道要我們捍衛「社會民主主義的掘墓者」嗎？」⁵⁰

事實證明，施若德是令人驚訝的政治老手。選戰的過程中，原本即將被烤熟的死鴨變成了一個永不放棄的拳擊手，越打越勇，每一拳都能夠打中對手要害，連連得分。選舉兩週前，選戰出現了轉折點：社民黨成功地縮小與聯盟黨之間的差距至 7 個百分點（CDU/CSU: 41%; SPD: 34%）。此一轉變雖不足以贏得選舉，但重要的是，聯盟黨（基民黨/基社黨）與自民黨（6.5%）的民調支持度加起來竟然也變成無法過半（47.5%）〈見表五〉。

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*, p. 25.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 24.

表五：2005 年大選前主要政黨民調支持度的變化

時間	基民/基社黨	社民黨	左派黨	綠黨	自民黨
5 月 23 日	47%	29%	6%	8%	5%
7 月 19 日	42%	27%	12%	9%	7%
7 月 26 日	42%	28%	12%	8%	7%
8 月 4 日	42%	29%	11%	8%	6%
8 月 18 日	42%	30%	10%	8%	7%
8 月 25 日	42%	31%	9%	8%	7%
9 月 1 日	43%	32%	9%	7%	6%
9 月 7 日	41%	34%	8.5%	7%	6.5%

資料來源：Der Spiegel, 22/2005 – 37/2005.

施若德起死回生、敗部復活的主要原因有二：一是選舉策略的成功，二是瞭解選民的保守心理。在選舉策略方面，首先是施若德藉由攻擊梅克爾的財稅政策成功地轉移其改革成效不彰的議題；其次是藉由電視辯論的舉行來凸顯自己在政府事物熟悉度的優勢，並且強化選民認為施若德適合擔任總理的印象。另外，在選民心理方面，選民希望的是「改善」，而不是全面性的「政治轉換」(Politikwechsel)；然而，聯盟黨及自民黨所帶給選民的印象，卻是全面性的政治轉換與毫不留情地丟棄紅綠聯合政府的政策，自然會引起中間選民的不安與焦慮。回顧 1998 年的眾議院選舉，在當時超過 60%的選民希望變天的政治氛圍中，社民黨在高喊「政治轉換」的同時，並沒有忘記要消除選民因政治變天所可能帶來的不安與焦慮，因此，社民黨提出「新中間」(Neue Mitte)的政治原則，向選民保證「我們不會一百八十度地改變，但會在

許多方面作改善。」⁵¹結果是社民黨如預期地贏得選舉，終結了柯爾十六年的執政。⁵²

雖然施若德已經起死回生，但是「紅綠」聯盟的得票率依舊鐵定不會過半。不過，「黑黃」聯盟是否能夠獲得絕對過半的席次，同樣也是未知數，沒有人有把握。因為，決定社民黨與聯盟黨的勝負關鍵完全在於左派黨的得票率有沒有跨過 5% 的門檻，也就是說，若左派黨的得票率跨過 5% 的門檻，則「黑黃」聯盟所獲得的席次將不會過半，加上「紅綠」聯盟過半的可能性本就微乎其微，遂令組閣一事變得撲朔迷離，此時，操盤手施若德與社民黨就有可乘之機。若左派黨的得票率沒跨過 5% 的門檻，則「黑黃」聯盟得票率儘管沒過半，但實際所獲得的席次仍然會驚險過半，宣告政黨輪替成功。此種假設情況與 2002 年的眾議院選舉結果一樣，當時「紅綠」聯盟的總得票率只有 47.3% (38.5% + 8.6%)，由於左派黨的前身民社黨 (PDS) 沒有跨過 5% 的門檻，最後「紅綠」聯盟實際上獲得了絕對過半的席次。⁵³由以上的說明，吾人可以知道，聯邦選舉法的門檻規定，導致了政黨得票率與其最後所獲得的席次之間產生了可能的落差，而此一非操之在己的落差是否出現，其將決定 2005 年眾議院選舉是否出現政黨輪替的結果。所以，整個解散眾議院與改選眾議院，似乎皆在施若德的主導之下進行，依此邏輯脈絡分析之，這場政治豪賭中，施若德還要賭左派

⁵¹ Kwo-chung Shaw, *Das sozialstaatliche Konzept und die Neupositionierung der SPD im Zeichen der "Neuen Mitte" an der Wende zum 21. Jahrhundert: Gerechtigkeit durch Ungleichheit im aktivierenden Staat*. Unpublished doctoral dissertation, GSI in der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität München, 2003, pp. 95-99.

⁵² 有關 1998 年的紅綠聯合政府協定，見周元浙/詹鎮榮譯，〈德國聯合政府協定及其爭議之處理〉，《憲政思潮》(復刊 1)，2001/12，頁 41-82。

⁵³ 參見表六；Shaw, *op. cit.*, pp. 225-226.

黨的得票率過 5% 的門檻：若賭贏，則將取的足夠討價還價的籌碼。

四、選舉的結果：左派黨得票率過 5% 門檻以及政治僵局的出現

選舉的結果完全符合施若德與米特費林的期待〈見表六〉：梅克爾果然沒有演出佳績，而且左派黨得票率 8.7%，遠超過 5%，「紅綠」早已在局外，然而，原本有希望挑戰成功的「黑黃」最後也被判出局。

分析此一選舉的結果，其所透露出來的政治訊息主要有四點：第一、德國的政治鐘擺仍然擺在左邊。在政治光譜線上代表左派力量的社民黨、綠黨與左派黨的得票率合計 51.1%，總共佔有席次 327 席；而代表右派力量的聯盟黨與自民黨的得票率合計只有 45.0%，總共佔有席次 286 席。再比較 1998 年、2002 年與 2005 年眾議院選舉的結果〈見表六〉，可以發現，德國人的「心，跳在左邊。」⁵⁴第二、選民對主流政黨不滿。此次選舉結果，兩大全民政黨（Volksparteien）——聯盟黨與社民黨的總得票率只有 69.5%，而之前的選舉結果皆能維持在 75% 以上，其總得票率快速下滑的現象顯示出，選民對於兩大全民政黨無能解決社會與經濟問題的強烈不滿。如果此一下滑現象持續下去，且兩大全民政黨總得票率低於 66% 的話，那麼一向由其主導的修憲工作，在未來可能會面臨更多的阻力。⁵⁵第三、游離選民的比例升高。以前的眾議院選

⁵⁴ 「心，跳在左邊」（Das Herz schlägt links）是前社民黨黨主席拉方田（Oscar Lafontaine）在 1999 年 3 月 11 日下台後所寫一本書的書名。

⁵⁵ 基本法第 79 條第 2 項規定：「修憲案需要聯邦眾議院三分之二的議員以及聯邦參議院三分之二的票數同意」。

舉，游離選民的比例約為 20%，本次選舉，游離選民的比例飆升為 25%。此一現象意味著，選舉結果的不可預測性的程度升高，此外，媒體與候選人的形象對於選舉結果的影響程度也將相對提升。第四、政黨實力的消長，大黨變小些，小黨變大些。選前，許多專家已經預測，此次的選舉可能會根本地改變政黨生態。⁵⁶此次選舉的結果顯示出，大黨的影響力不再那麼大，小黨的影響力不再那麼小，而且小黨已經成為中級強權了。⁵⁷

⁵⁶ *Der Spiegel*, 2005/22, p. 41.

⁵⁷ *Süddeutsche Zeitung*, 2005/9/19.

表六：1998、2002 及 2005 年德國聯邦眾議院選舉結果

時間	投票率%	政黨	聯盟黨	社民黨	自民黨	綠黨	民社黨	其它
	總席次							
1998	82.2	得票率%	35.1	40.9	6.2	6.7	5.1	5.9
	669	席次	245	298	43	47	36	0
2002	79.1	得票率%	38.5	38.5	7.4	8.6	4.0	3.0
	603	席次	248	251	47	55	2	0
2005	77.7	得票率%	35.2	34.3	9.8	8.1	左派黨	3.9
							8.7	
	613	席次	225	222	61	51	54	0

資料來源：作者自行整理

伍、組閣的焦點與妥協：大聯合政府的出現

選舉的結果固然跌破了許多選舉專家的眼鏡；不過，這個結果應該是施若德在其一手主導的政治豪賭中最好的結果：梅克爾果然沒有演出佳績，而且左派黨（Die Linke）得票率 8.7%，遠超過 5%。面對選舉後輸贏未定的局勢，組閣的工作頓時變成困難重重，因為施若德想要「續任總理」（Ich will Kanzler bleiben.），而梅克爾則要「擔任總理」（Ich will Kanzler werden.），使得美國總統布希也不知道該向誰發出賀電。究竟基本法在制度上對於組閣有何規範？在長期的憲政運作過程中是否已經形成了組閣的慣例？2005 年眾議院選舉後，整個組閣的過程如何？

一、基本法中有關組閣的制度規範

有鑒於威瑪憲法存在著制度上的結構錯誤，令缺乏民主素養的國家領導人在議會政治失敗之際有可乘之機，最後導致德國歷史上第一次的民主轉型完全失敗。依據威瑪憲法第 53 條規定，總理及其所提名的部長由總統任免之。雖然，威瑪憲法中的政府體制是屬於內造型的政府；不過，在法律上的解釋是，總理與部長的任命並不需要得到眾議院積極的同意，其只要消極的不反對，總理與部長即可在位。同樣的道理，眾議院得以明示的決議對總理與個別的部長表達不信任，令其下台（威瑪憲法第 54 條）。因此，威瑪共和的議會政治在運作上是反常的：眾議院一方面可以容忍一個由總統所任命的政府，另一方面卻處處唱反調，但又不敢倒閣。⁵⁸

爲了避免威瑪共和的憲政弊端再次出現，基本法在總統、總理與眾議院之間的制度規範做了修改，將組閣——亦即組建政府的責任，主要是置於總理與眾議院的手中，而非總統的手中。透過此一新的制度規範，希望讓立法與行政之間的合作關係更加可靠，充分體現聯邦德國議會（內閣）制的內造型政府精神。因此，基本法對組閣的程序做了詳細的規範，其目的在創造一個穩定的多數政府，而其主要依據則是基本法第 63 條第 1 項與第 2 項，以及第 64 條第 1 項。在整個組閣的程序上，主要有兩個階段：首先是第一階段的總理選舉。總理由總統提請眾議院不經討論選舉之（基本法第 63 條第 1 項），獲得眾議院議員過半數票者爲當選，

⁵⁸ 因爲總統握有主動解散眾議院的權力，若眾議院倒閣，則總統回報以解散眾議院。因此威瑪共和具有內閣制精神的內造政府逐漸被轉型爲外造的總統制政府。

當選者由總統任命為總理（基本法第 63 條第 2 項），並取得組閣權。其次是第二階段的部長任命。部長由總統依總理的建議直接任命之，不必徵得眾議院的同意（第 64 條第 1 項）。整個程序到此，組閣的工作已經大功告成，聯邦政府在總理的領導下，依據基本法第 65 條的原則開始運作。⁵⁹環顧整個組閣的過程，總統因擁有總理提名權，其除了具有儀式上的意義之外，似乎也能發揮一定的政治影響力。在法律上，總統的提名權是自由的，其可以向眾議院提名任何具有法定資格的德國人為總理候選人。至於任命總理則是總統無可推辭的義務，同樣的道理，任命部長也是總統無可推辭的義務，此時總統扮演的只不過是純儀式性的角色。

若被提名人未能當選，則聯邦眾議院得於投票後十四日內以其過半數的議員選出聯邦總理（基本法第 63 條第 3 項）。這個時候，眾議院可以舉行多輪投票，而且不需要總統建議人選，直到以絕對過半數的議員選出新總理為止。凡是由眾議院以絕對過半多數選出者及其所建議的部長，總統必須任命之。若在此十四日的期限內未能選出總理，則應立即舉行新的選舉，以得票最多者為當選。若當選者獲得眾議院議員絕對過半的多數票，則總統應於選舉後七日內任命當選者為總理。若當選者未獲得此一絕對過半的多數票，則總統應於七日內任命當選者為總理，或者解散眾議院（基本法第 63 條第 4 項）。在這種眾議院無法形成總理多數的情況下，若總統沒有解散眾議院，則可能將會出現一個類似依

⁵⁹ 基本法第 65 條規定：「聯邦總理決定政策方針並負其責任（總理的政策方針決定權/Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers）。在此方針內，聯邦部長自主地領導其所管轄之部務並負起責任（部務自主原則/Ressortprinzip）。有關聯邦部長之間的意見爭執，由聯邦政府裁決之（合議原則/Kollegialprinzip）」。

據威瑪憲第 53 條由眾議院所容忍的少數政府。⁶⁰由於眾議院皆能順利地形成總理多數，因此基本法第 63 條第 4 項所假設的情況，直至目前為止尚未出現過。⁶¹

二、憲政運作所形成的組閣慣例

按基本法規定，總理由總統提請眾議院不經討論選舉之，亦即總統擁有總理的自由提名權；不過，在實際的憲政運作中，由於政黨政治的成熟，遂令此一提名權的行使受到很大的限制。在實際的憲政運作過程中，通常總統只能在眾議院選舉中作為兩大全民政黨（聯盟黨與社民黨）的總理候選人之間二選一；再者，基於選舉的結果與能夠形成總理多數並且確定要共組執政聯盟的政黨間所達成的協議，⁶²使得總統的提名權在實際的運作上更進一步地受到限制。因此，聯邦德國在憲政運作中所建立的組閣慣例是：凡能夠形成總理多數的眾議院黨團或黨團聯盟，其在眾議院選舉時所推出的總理候選人取得組閣權，而總統只能別無選擇地

⁶⁰ Hesse, *op. cit.*, p. 239.

⁶¹ 即使在 1949 年，艾德諾（Konrad Adenauer）仍然能夠在眾議院中以剛好絕對過半的多數（202 票）當選為聯邦德國第一任總理。1994 年的眾議院選舉，雖然聯盟黨與自民黨合組的執政聯盟所掌控的席次滑落到只比絕對過半多 2 席，但是，眾議院依舊順利地在第一次選舉中便選出柯爾為總理。

⁶² 在眾議院選戰進行期間，聯盟黨與自民黨由於在政治光譜線上同屬右邊，因此，這兩個政黨通常會向選民表明，若勝選的話，則共組執政聯盟。而社民黨與綠黨在政治光譜線上雖然同屬左邊；不過，由於中間偏左的社民黨不僅可與綠黨合組執政聯盟，也可與自民黨合組執政聯盟，甚至與聯盟黨合組執政聯盟，建立大聯合政府。因此，為了爭取中間選民的選票，以及保持選後籌組執政聯盟的最大空間，社民黨在選前往往不願表明其將與綠黨合組執政聯盟的意願。至於在政治光譜線上極左的左派黨，因為其與前東德共產黨一脈相傳的淵源，因此，直至目前為止，在聯邦眾議院內尚沒有一個政黨願意與左派黨合組執政聯盟。

就此一最有可能被眾議院選為總理的人（準總理）提請眾議院選舉之，通常此一人選就是眾議院中最大黨團所屬的政黨的領導人——亦即最大黨的領導人。⁶³

不過，1969年與1976年的組閣是例外。因為，依據該兩次眾議院選舉的結果〈見表七〉，眾議院中最大的黨團是聯盟黨所屬的黨團；然而，由於社民黨與自民黨合組執政聯盟，實際上掌控眾議院中的總理多數，遂令聯盟黨的組閣權要求落空，最後，總統也只能向眾議院提名社民黨的總理人選⁶⁴為正式的總理候選人。由此可知，在聯邦德國的議會（內閣）制下，凡是能夠掌控眾議院中絕對過半席次的黨團或黨團聯盟，就由其負起組閣的責任，其所推出的總理人選就取得組閣權。換言之，依據基本法追求一個穩定政府的目的，長期的憲政運作所形成的組閣慣例之基本原則是：總理多數之所在亦是組閣責任之所在，組閣權歸屬於掌控眾議院中總理多數的黨團或黨團聯盟的內定總理人選（準總理）。

⁶³ 聯邦德國的民主屬於共識決民主模型，直至目前為止，其政府的組成率皆為聯合政府的形態。通常都是由一大黨與一小黨共組聯合政府，並且由大黨的總理候選人（通常是領導人）擔任總理；大聯合政府是例外，只出現過兩次，分別在1966-1969年，以及2005年迄今。所謂大聯合政府是指由兩大全民政黨（聯盟黨與社民黨）合組的政府，大聯合政府的總理是由最大黨的總理候選人（通常是領導人）出任。

⁶⁴ 1969年是布蘭德，1976年是施密特。

表七：1969 與 1976 年德國聯邦眾議院選舉結果

時間	投票率%	政黨	聯盟黨	社民黨	自民黨	國家民主黨	其它
	總席次						
1969	86.7	得票率%	46.1	42.7	5.8	4.3	1.2
	518	席次	250	237	31	0	0
1976	90.7	得票率%	48.6	42.6	9.5		0.9
	518	席次	254	224	53		0

資料來源：作者自行整理

在選舉之前，由於兩大全民政黨皆會推出其總理候選人，藉以拉抬政黨的得票率，遂令眾議院的選舉具有「人事公投」（Personalplebiszit）的性質，導致眾議院對於組閣的實質影響可能性幾乎完全由第一階段的選舉總理，移轉到第二階段的任命部長的程序上。⁶⁵威瑪時期的政府部長，甚至總理皆不必然一定要來自眾議院，而聯邦德國一反舊的傳統，並且很快地建立起立法與行

⁶⁵ Kurt Sontheimer, *Grundzüge des politischen Systems der neuen Bundesrepublik Deutschlands* (München, 15th ed., 1993), p. 245。由於政黨政治的成熟，政黨取得了國家政治的主導權，遂造成了此一實然面的政治運作似乎已經脫離了基本法第 63 條與第 64 條有關總理的產生與部長的任命之規範；不過，就抽象的法理而言，基本法只是對政治運作設定了一個靜態的「框架」（Rahmen），其具體內容尚待實際的政治運作來充實，並賦予其生命。因此，眾議院對組閣的實質影響，由第一階段的選舉總理，轉移到第二階段的任命部長的程序上，其在形式上的程序仍舊是（也必須是）符合基本法的「框架」規範。固然在政黨政治的運作下，眾議院對總理的選舉權之性質已經由實質的影響轉變為形式的確認；然而，準總理要成為真正的總理，其在應然面的法律程序上，仍舊必須經過眾議院的「形式確認」。因此，整個組閣的過程中，政黨的痕跡到處可見，其在準執政聯盟的政黨內部，無論在第二階段的內閣人事分配所進行的談判與利益交換的結果如何，為了讓準總理能夠順利地經由眾議院的「形式確認」，取得法律上的組閣權，因而必須特別尊重眾議院內自己的黨團、尤其是黨團領袖的意見。雖然，按基本法第 64 條的規定，部長由總理建請總統直接任命之，眾議院是無權置喙的；不過，整個議會政治的運作過程中，總理實際上是眾議院內的多數黨團選出，所以黨團得以透過眾議院對總理的選舉權之轉換，實質上取得了對內閣人事分配的影響力。

政之間「人員結合」的慣例，亦即所有的政府成員（內閣閣員）率皆來自眾議院。若不具有眾議院身分的專業人士或邦的政治人物（邦長或邦部長）被任命為聯邦政府的部長，則通常在下屆眾議院選舉時會令其取得眾議員的身分。因此，在組閣工作的第二階段中——任命部長以及副部長，眾議院中（執政黨的）黨團領導人的角色就顯得非常重要，總理任命部長與副部長在很大的程度上必須尊重黨團領導人的意願。於是，組閣的第二階段被視為是政黨政治的「討價還價」與「幕後交易」的過程，⁶⁶對準總理而言，要如何滿足各種不同與敵對的利益，確實不是一件簡單的任務，尤其在聯合政府的談判中，準總理更必須內外兼顧，組閣第二階段的談判難度自然升高。唯有在新政府的一切人事談判塵埃落定後，眾議院才會行使其總理同意權，準總理心理明白，唯有滿足黨團領導人背後所代表的眾議院多數的利益，才能夠順利地被此一多數選舉為真正的總理。

三、總理職位爭奪戰與政黨聯盟的可能組合

2005年的眾議院選舉結果如表六所示：「紅綠聯盟」固然已經不可能繼續執政，但由聯盟黨與自民黨組成的「黑黃聯盟」也沒有獲得眾議院絕對過半的席次。異軍突起的左派黨，其8.7%的得票率吹縴了一池春水，總理寶座歸屬何方，遂因局勢不明而不顯。不過，一切應該皆在施若德的算計中，心想也許可以撈到總理寶座，因此，決定混水摸魚。於是，小輸的施若德宣稱「我要續任總理」，而慘贏的梅克爾面對黨內的無情批評與逼退的壓力，決定為其政治生命的延續奮力一搏，高喊「我要擔任總理」，選後的總

⁶⁶ *Ibid.*

理大位爭奪戰於焉展開。⁶⁷

回顧選舉前，自民黨主席韋斯特威勒（Guido Westerwelle）將終結「紅綠政府」當作選舉的目標，因此 9 月 18 日選舉結果一出來，雖然「黑黃」沒過半，但是韋斯特威勒也立即拒絕加入「紅綠」聯盟，成立所謂「交通燈」的「紅黃綠」聯盟。9 月 19 日，梅克爾與施若德所屬的聯盟黨與社民黨除了繼續堅持對總理職位的要求之外，同時也宣稱除了左派黨外，它們要與所有的政黨會商有關組成可能的執政聯盟。當然，一個由聯盟黨與社民黨組成的「黑紅」或「紅黑」聯盟，成立所謂的大聯合政府也是可能的一種組合。因此，選舉之後因組閣而來的政黨聯盟扣除掉不可能的組合之後，只剩下兩種可能的組合：一個是「黑黃綠」聯盟；另一個是「黑/紅」聯盟。其中，由聯盟黨、自民黨與綠黨合組的所謂「牙買加」（Jamaika）國旗顏色的「黑黃綠」政黨聯盟，能夠掌控眾議院的 337 個席次，形成一個穩定的總理多數。不過，9 月 23 日，綠黨的領導人在與梅克爾以及史托柏（Edmund Stoiber，基社黨主席）會談之後，由於彼此之間歧異過大，因此公開拒絕繼續與聯盟黨商談有關組成執政聯盟一事，正式宣布「黑黃綠」的組合出局。所以，在 9 月 23 日以後，儘管聯盟黨與社民黨之間繼續的爾虞我詐、聲東擊西，甚至放出要重新選舉的消息；然而，情勢已經很清楚了：橫跨左右的「黑/紅」聯盟是唯一的選項。

「黑/紅」執政聯盟的出現，意味者其將掌控眾議院的 447 個

⁶⁷ 此次的選舉結果是聯盟黨有史以來在眾議院選舉中第三低的得票率。1949 年的眾議院選舉，聯盟黨得票率 31%，艾德諾以剛好過半的 202 票當選為總理，開啓了聯盟黨連續二十年的執政。1998 年的眾議院選舉，聯盟黨得票率 35.2%，社民黨贏得選舉，組成以施若德為首的「紅綠」聯合政府，終結了柯爾（CDU）十六年的執政。

席次（10月2日德勒斯登補選後，增加1席而成爲448個席次），反對黨的角色將由合計佔眾議院166個席次的自民黨、綠黨與左派黨來扮演。也唯有「黑/紅」的「大聯合」（grosse Koalition）才能在眾議院與參議院中雙雙形成穩固過半的優勢，藉以有效解決德國所面臨的財政問題，以及大刀闊斧地改革稅制與社會國體系。根據9月20日的民調結果顯示，33%的受訪者贊成由「黑/紅」組成「大聯合政府」，27%的受訪者贊成組「黑黃綠」聯合政府，15%的受訪者贊成組「紅黃綠」聯合政府，只有12%的受訪者贊成組「紅紅綠」聯合政府；另外，有47%的受訪者希望施若德續任總理，只有41%的受訪者希望梅克爾擔任總理；73%的受訪者拒絕重新選舉。而德國的工商界擔心原先施若德所領導的「紅綠」政府已經進行的改革將會落空，因此也認爲除了「大聯合政府」，沒有其他合理的替代方案，因爲「大聯合政府」才是這個分歧嚴重、經濟成長遲滯、失業率居高不下的德國最好的出路。

似乎一切都指向由「黑/紅」共組「大聯合政府」；不過，因爲聯盟黨與社民黨皆力挺自己的總理人選，梅克爾與施若德也爲了取得總理大位而互不讓步。所以，「黑/紅」所組成的「大聯合政府」遂有兩種可能的組合：「黑紅」與「紅黑」。爲了組建「大聯合政府」，聯盟黨與社民黨已經在9月22日與28日舉行了兩次合組執政聯盟的試探性協商，總理大位誰屬則是協商過程中的爭執焦點。針對總理大位歸屬問題，聯盟黨一直逼社民黨攤牌，要社民黨承認梅克爾是準總理，由其負責組閣；然而社民黨堅持「先談事，後談人」，也就是說擱置總理問題，先討論解決社會國危機、勞動市場問題、國家財政問題以及聯邦體制改革等相關問題。⁶⁸

⁶⁸ 社民黨籍的萊茵蘭德-伐爾次邦邦長貝克（Kurt Beck）與基社黨籍的聯邦眾

四、梅克爾為準總理與左右共治的「黑紅」大聯合政府

(一) 民主的數字控制

爲了奪取總理寶座，梅克爾宣稱：「我們有組閣權，很顯然地，我們是最大黨。」施若德則不以爲然地反駁，認爲聯盟黨其實是兩個政黨的聯合，並非是單一政黨，所以社民黨才是最大黨，因此應由其續任總理。另外，社民黨內也有人放出消息，準備要透過修改眾議院的議事規則來分裂基民黨與基社黨所組成的共同黨團，讓社民黨所屬的黨團成爲眾議院的最大黨團。⁶⁹針對施若德與社民黨的這些論點，只要對照之前筆者從基本法的制度規範與憲政運作的兩個層面對組閣一事所做的分析，便可以立即明白這些都是混淆視聽的言論，其目的在混水摸魚，希望撈到總理寶座。因爲，總理寶座是歸屬於掌控眾議院中總理多數的黨團或黨團聯

議員高衛樂 (Peter Gauweiler) 主張施若德與梅克爾輪流當總理，任期各爲二年。參閱 *Süddeutsche Zeitung*, 2005/9/20。

⁶⁹ 針對此點，基民黨副主席蕭伯樂 (Wolfgang Schäuble) 斥爲「缺乏民主文化」，柏林自由大學政治學教授尼德邁 (Oskar Niedermeyer) 則批評裂解 CDU/CSU 共同黨團的計劃爲「雜耍的技倆」(Taschenspielertrick)。見 *Süddeutsche Zeitung*, 2005/9/22。聯邦眾議院議事規則第 10 條第 1 項：「黨團是至少佔眾議院百分之五，且隸屬於同一個政黨的眾議員之結合、或者隸屬於追求相同政治目標的非彼此競爭之不同政黨的眾議員之結合」。此一條款是基民黨與基社黨 (兩黨合稱聯盟黨) 在 1960 年代，特別爲其量身訂做的，因此被戲稱爲「聯盟黨的法律」(Lex Union)。其在還沒修改前的條文內容是：「黨團是隸屬於同一個政黨的眾議院議員的結合。隸屬於不同政黨的眾議員，只能在眾議院同意下組成黨團。」修改的原因是，聯盟黨擔心其每次共同黨團的組成均須向眾議院提出申請，而此一申請有可能被眾議院內的多數拒絕。1980 年代初，綠黨試圖要修改議事規則第 10 條第 1 項，裂解基民黨與基社黨所合組的共同黨團；不過，在當時佔眾議院多數的基民黨、基社黨與自民黨所合組的執政聯盟反對下，綠黨的提案被否決。若現行的議事規則第 10 條第 1 項被修改，則聯合政府的組成將會出現另一個新的可能性，也就是說，由社民黨、基社黨與綠黨合組執政聯盟成爲一個可能的選項之一。社民黨的黨團成爲眾議院最大黨團，施若德自然順理成章地可續任總理。

盟所內定的總理人選——準總理，若「黑/紅」組成執政聯盟，則其組合當然是「黑紅」，亦即應由掌控較多席次的聯盟黨的領導人梅克爾擔任總理，並且由其取得組閣權，負責組閣。

雖然選舉的結果顯示，選民不喜歡梅克爾當總理，加上聯盟黨內部的重要實力派人士只願意梅克爾先續任黨團主席，並不願意見到梅克爾成為德國歷史上第一位女總理；不過，畢竟民主政治是數人頭的政治，在多數決的原則下，政治實力轉化為客觀的席次數字，因此，聯盟黨與社民黨之間誰的數字較大誰就取得組閣權。即使由梅克爾為首的聯盟黨在此次選舉的得票率只有35.2%，是聯盟黨有史以來第三低的眾議院選舉的得票率，甚至比2002年的眾議院選舉的得票率少了3.3%。不過，數字會說話，贏就是贏，即使聯盟黨只贏社民黨不到1%，如果聯盟黨與社民黨共組大聯合政府的話，梅克爾應該取得組閣權，是無庸置疑的，這也是所謂的「民主的數字控制」(Numerik der Demokratie)：以數人頭替代打破人頭，少一票就是輸，是無法強詞奪理的。

(二) 德勒斯登的補選：梅克爾再下一城

雖然大聯合已成定局，同時也是社會的期待，而且整個情勢發展是有利於梅克爾的；然而，施若德死鴨子嘴硬，硬是不認輸，強要續任總理。於是，10月2日德勒斯登(Dresden)的補選可視為一場施若德與梅克爾總理寶座爭奪戰的延長賽。⁷⁰德勒斯登補選

⁷⁰ 由於9月18日眾議院選舉前，在德勒斯登的一個單一選區中的國家民主黨(NPD)候選人羅倫芝(Kerstin Lorenz)因腦出血去世，使得在此一單一選區舉行的眾議院選舉延後到十月二日舉行。國家民主黨決定推派來自巴伐利亞邦的極右派政黨——共和黨(Die Republikaner / REP)的創辦人匈胡伯(Franz Schönhuber)，作為國家民主黨在此一單一選區的候選人。

的結果雖不會改變眾議院的政黨生態，卻可以對總理人選問題提供一個明確的訊息。補選的結果，屬於聯盟黨之一的基民黨贏得德勒斯登的補選，再下一城，獲得一個單一選區的席次，增加與社民黨談判的籌碼，並且可以施加更大的壓力，逼使社民黨攤牌並確認梅克爾是準總理。

10月3日是德國統一紀念日，當天施若德在RTL電視台訪問中已經改口說：「他隨時可以下台。」愁眉不展的施若德內心似有糾結地繼續說：「這不是我個人的去留問題，(...)這無關我的宣示，也完全與我個人無關，而是有關我所屬政黨領導階層的政治宣示，唯有黨內領導階層能做決定，我將會接受任何決定。」⁷¹不過，社民黨主席米特費林依舊不改其力挺施若德的一貫立場，宣稱社民黨是德勒斯登補選中贏得最多的政黨票（第二票）的政黨，所以社民黨才是最強大的政治力量，米特費林說：「社民黨依舊是最大黨，基民盟依舊是最大黨團。」⁷²換言之，德勒斯登的補選結果並沒有改變社民黨與聯盟黨之間的實力；不過，米特費林心知肚明，總理寶座已非梅克爾莫屬，其之所以虛張聲勢，完全是企圖在「黑紅」大聯合政府談判中爭取到社民黨最大的政治利益。

由於施若德的態度軟化，表明準備下台，遂令整個政治局勢急轉直下，膠著的僵局，因施若德的退讓而明朗化。10月9日，聯盟黨與社民黨四巨頭——梅克爾（CDU）、史托柏（CSU）與施若德（SPD）、米特費林（SPD）召開密室會議，共同決定由梅克爾擔任總理，確立了以梅克爾為首的大聯合政府，隔日，梅克爾在記者會上開始以「準總理」的身分正式出現在公眾場合。當然，

⁷¹ 《自由時報》，2005/10/4，版 A10。

⁷² *Süddeutsche Zeitung*, 2005/10/2.

對梅克爾而言，這是遲來的正義；不過，施若德則公開表示，在梅克爾之下做事，「對他而言，不是完全那麼容易」，他將不會屬於新政府，而且是「明確地不屬於」。⁷³

（三）重新選舉的威脅與左右共治的大聯合政府之成立

按基本法第 39 條第 2 項規定：「聯邦眾議院應於選舉後三十日內集會。」9 月 18 日舉行眾議院選舉，新的聯邦眾議院（第十六屆）如期在 10 月 18 日正式開議，並且選出基民黨籍的拉美特（Norbert Lammert）為議長，以及六位副議長。⁷⁴不過，由於大聯合政府的正式談判在前一天（10 月 17 日）才在柏林舉行第一回合的會談，因此施若德在接獲總統的離職證書後，馬上又被指派為「看守總理」，負責領導「看守內閣」，直到新政府產生為止。黑紅聯盟預計談判會在 11 月 12 日完成，在個別的黨大會通過「聯合政府協定」後，於 11 月 18 日正式簽署聯合政府協定，11 月 22 日由眾議院行使同意權，選出梅克爾為總理，同時組成新的聯邦政府。⁷⁵

雖然在第一回合的大聯合政府談判後，「準副總理」米特費林說這是一個「好的開始」，不過在社民黨內部仍舊不時有雜音出現。社民黨的眾議院黨團執行長史笛樂（Ludwig Stiegler）公然地稱呼梅克爾為「這個女人」（diese Frau），並且說：「這個女人將不

⁷³ *Süddeutsche Zeitung*, 2005/10/11.

⁷⁴ 拉美特原本是副議長，而原本的社民黨籍議長提爾塞（Wolfgang Thierse）則被選為副議長。根據眾議院議事規則規定，每一個黨團至少可選派一名副議長。慣例上，每一個黨團皆選派一名副議長，不過，由於社民黨堅持要兩席副議長，在聯盟黨的支持下，無視小黨的反對硬是表決過關，因此本屆（第 16 屆）的眾議院擁有六名副議長：社民黨的黨團有兩名，聯盟黨、自民黨、綠黨與左派黨的黨團各一名。

⁷⁵ 1976 年社民黨與自民黨之間的聯合政府談判，總共花了 71 天才大功告成。

會被社民黨選為總理的。」⁷⁶史笛樂的言下之意是說，如果社民黨不滿意內閣中的席次分配的話，那麼梅克爾在眾議院中將不會獲得社民黨黨團的支持，當然也就無法獲得絕對過半數的眾議員同意，屆時總統勢必要解散眾議院，並且重新選舉眾議院。因為，就法律上看，若眾議院經過三次選舉（超過三輪以上的投票）仍無法形成絕對過半的總理多數，而只能以相對多數選出新的總理，則按基本法第 63 條第 4 項的規定，總統應於七日內任命當選者為總理，或者解散眾議院。固然梅克爾已成為準總理，取的實質的組閣權，不過在眾議院內的政黨生態中，左派的力量合起來是超過絕對過半的，因此，社民黨以重新選舉的威脅來施加壓力給梅克爾。而梅克爾也知道，若一旦解散眾議院重新改選，則她不可能再成為聯盟黨的總理候選人。面對社民黨此一毀滅性的武器，為了能得到眾議院議員絕對過半的支持，梅克爾必須跟社民黨妥協，滿足社民黨的要求。⁷⁷

理論上，社民黨擁有組閣的毀滅性政治武器，它足以摧毀聯盟黨以及梅克爾的執政之路；實際上，社民黨的策略是「兵不血刃」，藉機展現其勒索的潛能，張牙舞爪，表示自己並非是紙老虎。事實上，司馬昭之心，路人皆知，社民黨要的是看得見的權位，而不是結果不可知的重新選舉。而解散眾議院、重新選舉，其在政治上是不可行的，理由有三：首先，從民主政治的責任角度來看，選民既然出了一道難題，政黨就有義務去解決它，並非逃避責任，反而要求選民一直站在投票箱之前，不斷地投票，直到難

⁷⁶ *Der Spiegel*, 47/2005, p. 27.

⁷⁷ 代表左派力量的社民黨、綠黨與左派黨的得票率合計 51.1%，總共佔有 327 個席次；代表右派力量的聯盟黨與自民黨的得票率合計只有 45.0%，總共佔有 286 個席次。

題解決為止。其次，從民意的歸趨來看，故意讓大聯合破局而重新選舉，並不符合人民的期待。根據 9 月 20 日選後二日的民調結果，有 73% 受訪者反對重新選舉。再根據 10 月 14 日的民調結果，有 58% 的受訪者認為大聯合政府是好的，64% 的受訪者期待大聯合政府帶來改革，另外有 58% 的受訪者認為梅克爾擔任總理是好的。⁷⁸ 所以，棄大聯合而重新選舉並不符合大多數人民的期待。最後，從政黨的政治責任的角度來看，形成眾議院中的總理多數，是政黨無可逃避的責任，社民黨作為一個負責任的全民政黨，自然是不會讓基本法第 63 條第 4 項的情況出現。而左右共治的大聯合政府除了滿足了聯盟黨執政的目標，同時也滿足了社民黨繼續留在政府的目標，並且儘可能地維持紅綠政府的一部分政策。

黑、紅談判的最後結果，社民黨果然達到了與聯盟黨平起平坐，對半分的政治目標。內閣人事的分配，聯盟黨獲得八席，分別是：總理、總理府部長以及六個部長；社民黨也沒吃虧，共分得八席：副總理（由擔任勞動暨社會部部長的米特費林兼任）以及七個部長（除了勞動暨社會部以外的七個部）。⁷⁹ 大聯合政府的談判工作如期在 11 月 12 日完成，11 月 18 日正式簽署厚達 191 頁的聯合政府協定，11 月 22 日，梅克爾正式被眾議院選為總理，成為德國有史以來的第一位女總理。⁸⁰ 梅克爾與聯盟黨終於可以正式開香檳，大啖烤鴨了，不過只有半隻烤鴨；另外半隻烤鴨則由社民黨分食之，而原本獲邀準備共享烤鴨大餐的自民黨，只能繼續

⁷⁸ *Süddeutsche Zeitung*, 2005/10/14.

⁷⁹ 社民黨獲得八個部：勞動暨社會部、外交部、財政部、交通部、法務部、環境部、健康部與發展部。

⁸⁰ 聯盟合約的全稱是「聯合政府協定 2005-2009」，意味著準備合作四年。聯盟合約在其藍色的封面，明顯的標題是：「共同為德國——用勇氣與人道」（*Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit*）。

坐在反對黨的板凳上，在一旁咬牙切齒、乾瞪眼。⁸¹

陸、結語

議會（內閣）制國家的政府皆為內造型政府，亦即政府必須向國會負責，其成立與存續完全依賴國會的信任，而這正是立法與行政之間的結合關係之呈現。至於立法與行政之間的對抗關係則表現在倒閣與解散國會的制度設計：若國會通過不信任投票，撤回對政府的信任，則政府必須辭職下台，當然，政府並非毫無對抗國會之武器，政府可以向國會提出信任案，要求國會表決，若信任案遭否決，則政府可以呈請國家元首解散國會。解散國會如同蜜蜂螫人，政府與國會率皆同歸於盡，同時藉由解散國會與提前改選，令立法與行政之間的衝突由民主的主權者——人民來仲裁。由於政黨政治的成熟，作為政府首長的總理（或首相）通常也是國會中多數黨的領導人，遂令國會不容易對政府發動不信任投票，逕行倒閣；反而是政府首長更容易操弄信任投票，故意輸掉信任案，藉解散國會來制裁黨內的批評者以及對反對黨主動出擊，希望在改選後增加更多的國會席次。

為了避免威瑪時期少數政府常態化的歷史重現，聯邦德國的基本法特別在立法與行政的關係上作了三個重大的改革：首先是改革結合關係的組閣制度。基本法第 63 條追求的是一個穩定的多數政府，因此總理必須獲得眾議院絕對過半多數（所謂的「總理

⁸¹ 原本要北上柏林入閣擔任「超級經濟部長」的基社黨主席史托伯，由於自覺無法與梅克爾共事，在其之下並受其指揮，因此放棄分享政權的機會，回到南方的慕尼黑繼續擔任巴伐利亞邦的邦長。

多數」)的同意，若沒有的話，則總統得解散眾議院。其次是改革對抗關係的倒閣制度。基本法第 67 條捨棄「破壞性的信任投票」(destruktives Misstrauenvotum)改採「建設性的不信任投票」。換言之，若要倒閣，則須以「總理多數」先選出新總理，再要求總統將現任總理解職，其目的在於避免政府真空狀況的出現。最後則是改革對抗關係的解散國會制度。基本法第 68 條除了將總統主動解散眾議院以及眾議院的自我解散的制度排除在外，更增加解散眾議院的難度，並且賦予總統參與權，將解散國會設計為總理、眾議院與總統三者之間的制衡制度。總理固然隨時可以向眾議院提出信任案，但除了必須具有合法性外，也必須具有合理性。因輸掉信任案而促成的解散眾議院，按基本法第 68 條的程序來看，是總理、眾議院與總統三者之間制衡的結果，由於是政治決定，故聯邦憲法法院不宜介入。

綜合基本法第 63 條、第 67 條與第 68 條的規定，可以明顯地發現，基本法所要求的政府是一個有行動能力的穩定政府，而作為政府首長的總理因擁有眾議院中總理多數的支持，所以地位特別穩定。雖然如此，基本法也假設一種狀況的出現及其解決的機制。此一狀況就是少數政府的出現，以及「立法緊急狀態」的機制(基本法第 81 條)，此一機制提供了在行政與立法之間出現政治僵局時，一個制度化的解決之道。不過，從另外一個角度來看，立法緊急狀態與建設性不信任投票反而延宕立法與行政之間危機的解決。因為，當國會無法形成多數的時候，其最好的解決方法就是解散國會並且改選國會。

有關解散眾議院以及改選眾議院，基本法所規定的唯一情況是，眾議院無法形成「總理多數」。至於眾議院無法形成「總理多

數」的樣態有二：一為眾議院一直無法以絕對過半的多數選出總理（基本法第 63 條）；另一為總理所提出的信任案被眾議院否決（基本法第 68 條）。2005 年德國眾議院被解散，其原因是總理所提出的信任案被眾議院否決，亦即總理失去了眾議院多數的支持。雖然施若德提出信任問題，而且被眾議院否決，其被指為是缺乏合理性的假信任問題，不過聯邦憲法法院信任的是，基本法第 68 條所設計的三個最高憲政機關之間的制衡制度。

2005 年眾議院選舉的結果是政治僵局的出現，選民出了一道組閣難題給國家權力的承攜者——政黨，此一難題考驗戰後聯邦德國共識決的民主政治。在組閣的過程中，或叫囂要讓基本法第 63 條第 4 項的情況出現——眾議院無法形成總理多數，達到再次解散眾議院與重新選舉的目的。然而，基本法第 63 條課予眾議院形成總理多數的責任，由政黨所操控的眾議院若逃避此責任，不願認真解決選民所出的這道組閣難題，則是明顯地違反基本法的本意。再者，大多數的選民也不願重新改選眾議院；因此，此一權謀只是法律上的形式邏輯推理，事實上並不可行。

在議會制國家的國會選舉時，由於各主要政黨皆會推出其總理（或首相）候選人，藉以拉抬政黨的聲勢，遂令國會選舉具有政府首長「人事公投」的性質，導致在動態的憲政運作過程中，國會對於組閣的影響可能性幾乎完全由第一階段的選舉總理（或首相），移轉到第二階段的任命部長的程序上，聯邦德國自是不例外。然而，聯邦德國的議會政治能夠運作良好，從戰後至今皆能組成一個穩定的多數政府，其真正原因並不是存在於基本法的抽象規範之中，而是存在於政黨體系的穩固化與集中化。聯邦德國政黨體系的穩固化與集中化，正是 1950 年代的經濟奇蹟以及共識

型的政治文化之成功建立所促成的，在此一過程中，單一選區兩票制的混合選舉制度則是扮演催化的功能。

參考文獻

一、中文資料

1. 王業立，《比較選舉制度》。台北：五南，2006。
2. 李國雄，《比較政府與政治》。台北：三民，2004。
3. 周元浙/詹鎮榮譯，〈德國聯合政府協定及其爭議之處理〉，《憲政思潮》（復刊1），2001/12，頁40-86。
4. 高德源譯，Arend Lijphart 著，《民主類型》。台北：桂冠。
5. 葉陽明，〈透視德國聯合政府〉，《憲政思潮》（復刊1），2001/12。頁23-40。

二、外文資料

1. 2 BvE 4/05 & 2 BvE 7/05 (http://bverfg.jura.uni-saarland.de/entscheidungen/es20050825_2bve000405.html).
2. Badura, Peter, *Staatsrecht*. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1986.
3. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 3/1983, 1983/1/10.
4. BVerfGE 62, 1, in Schwabe Jürgen (ed.), *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Studienauswahl* (Band 1-83). Hamburg, 5th ed., 1991.
5. Hesse, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: C. F. Müller, 16th ed., 1988.
6. Hübner, Emil, *Parlament und Regierung*. München: Bayerische Landszentrale für politische Bildung, 2000.
7. Oberreuter, Heinrich, "Koalition/Koalitionstheorien", in Dieter Nohlen (ed.), *Wörterbuch Staat und Politik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1993, pp. 280-282.
8. Shaw, Kwo-chung, *Das sozialstaatliche Konzept und die Neupositionierung der SPD im Zeichen der "Neuen Mitte" an der Wende zum 21. Jahrhundert: Gerechtigkeit durch Ungleichheit im aktivierenden Staat*. Unpublished doctoral dissertation, GSI in der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität München, 2003.
9. Sontheimer, Kurt, *Grundzüge des politischen Systems der neuen Bundesrepublik Deutschlands*. München, 15th ed., 1993.
10. Woyke, Wichard, "Koalition", in Uwe Andersen & Wichard Woyke (eds.),

Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1992, pp. 231-233.

三、報紙

1. 《中央日報》
2. 《自由時報》
3. *Der Spiegel*
4. *Süddeutsche Zeitung*

Parliamentary Dissolution, Reelection and Cabinet Formation in a Parliamentary Country - Taking the Example of Germany's 2005 General Election

Kwo-chung Shaw*

Abstract

In a parliamentary country, the relationship between the administration and the legislation is both reliance and rivalry. The spirit of reliance appears on the trust of the Parliament that a government depends to exist and continue while rivalry appears on two systematic designs, the resignation of the cabinet and the dissolution of the Parliament. The resignation of the cabinet is the result of the parliamentary vote of no confidence and the reason of the dissolution of the Parliament is because the government's confidence is vetoed. As party politics prevails, in a parliamentary country, the head of the government is usually the majority party leader in the Parliament. As a result, the Parliament is not likely to motion a vote of no confidence on the government to dismiss the cabinet; while the head of the government is more inclined to maneuver the vote of no confidence by losing it deliberately so as to dissolve the Parliament and take the chance to punish critics in the party and attack the opposition party. By forcing a reelection of the Parliament, the purpose of gaining more seats may be obtained.

* Assistant Professor, Department of Political Science, Chinese Culture University

Germany's general election is held ahead of time in 2005 and the result is the appearance of a grand coalition government of both left and right. The reason of this reelection is that the chancellor's vote of confidence is vetoed which results in the dissolution of the Parliament. This article is to discuss the vote of confidence and its related issues based on the abstract norm of Germany's Basic Law and the actual operation of constitution first, and secondly to analyze in details the process of reelection and the formation of cabinet after the dissolution of the Parliament.

Key Words: Resignation of the Cabinet, Dissolution of the Parliament, Vote of No Confidence, Grand Coalition Government, Basic Law