

德國的政黨與政治發展

蘇秀法

(國際關係研究中心研究員兼國際組召集人)

導 言

第二次世界大戰結束後，德意志聯邦共和國 (Federal Republic of Germany) (以下簡稱西德) 自一九四九年成立至一九八七年共舉行十一次國會大選及更換十六次內閣。其中三次是總理自動下臺，一次因不信任投票去職，祇有一次是由於聯合政府破裂而倒閣。如以西方國家多黨政治體制來看，西德政黨政治的運作基礎是相當穩固的。

自一九五七至一九八七年漫長的三十年中，承擔西德政府重任的政黨實際上祇有四個：(一) 基督教民主聯盟 (Christian Democratic Union)，簡稱基民黨 (CDU)，(二) 基督教社會聯盟 (Christian Social Union)，簡稱基社黨 (CSU)，基民黨和基社黨是姊妹黨，常被視為一個個體，在習慣上，德文常將兩黨寫為 CDU/CSU，以下中文暫將兩黨寫為基民黨/基社黨。(三) 社會民主黨 (Social Democratic Party)，簡稱社民黨 (SPD)，和(四) 自由民主黨 (Free Democratic Party)，簡稱自民黨 (FDP)。

西德健全的政黨體系，不但使其政治及經濟能夠持續發展，同時，政黨體系的民主及富於彈性的兩項優點也能夠適應局勢的變遷。探討其原因，不外下列四個：

(一) 西德基本法 (憲法) 的影響；(二) 歷史的慘痛教訓；(三) 政黨的良好演進；(四) 穩定的選民。現就上述各因素探討西德政黨體系的發展，並介紹各主要政黨的消息。

基本法對政黨的影響

「政黨是由一羣具有共同利益或共同政治目標的人組織的團體，依其目標致力於塑造國家政權之行使方式……」，基於此一定義，西德是少數民主國家中在其憲法（基本法 *The Basic Law* 第二十一條）及政黨法中明文規定政黨地位、組織及其任務的國家。西德政府制定對政黨發展具有重要影響的法律，是基於兩項考慮：第一，防止第一次世界大戰後威瑪共和時代歷史的重演，當時非民主政黨常藉民主之名作破壞民主制度之實，因此，西德基本法以黨禁及規定黨的組織慎加防範；第二，對政黨賦予法律上的效力，並使之合法化，以解決威瑪共和時代一方面認定政黨地位在憲法體制之外，而政黨却又可能在憲政體制中無所不能為的矛盾。

西德基本法對政黨有所規定，目的在使政黨成爲「近乎國家機構」（*Quasi-State Institution*），同時也予聯邦憲法法院（*Federal Constitutional Court*）在判決國家以稅收所得，補助政黨財務時的理論基礎。傳統的德國法學區分人民（*People*）（*Federal Constitutional Court*）政治意願及國家（*State*）政治意願。人民政治意願由政黨表達，國家政治意願由國家機構行使。政黨經由「選舉」進入國家機構之中，行使國家政治意願，「選舉」又將人民意願轉化爲國家意願，因此，國家得以財力支付得票超過百分之零點五的政黨若干選舉活動費用。^①

西德直到一九六九年才制定政黨法，主要是因爲基本法中有關政黨財務來源必須公開的規定在實施上發生困難。後經憲法法院判決，才使政黨法誕生。政黨法中最重要條文就是對財務公開和內部秩序作了如下規定：

（一）在財務上，政黨必須將其財務來源送請議會公開，凡是二萬馬克以上的單筆捐款，尤需公布捐款人姓名，其目的在杜絕納粹時代大企業家利用捐款以影響政治活動的弊端。

（二）在內部秩序方面，則有依循民主程序的規定，換言之，黨的意志必須由下而上，黨主席團由黨員選舉，黨內仲裁機構不得有主席團成員在內。如此，可以防止不民主或反民主政黨的出現。

即使上面兩項規定不能全部達到保證政黨民主程序及財務公開化的期望，但却代表一個法律基礎，可予充分利用以防止反民主情況的發生。

西德於一九五七年國會大選時，開始實施政黨獲得超過百分之五選票方能進入聯邦國會或各邦邦議會的規定，這項規定成功

註① R. Ben Jones, *The Making of Contemporary Europe*, Hodder & Stoughton, London, p. 113.

地限制了小型政黨的出現。

西德政黨法更將基本法中禁止反憲法政黨的精神予以具體化：一九五二年禁止新納粹社會主義帝國政黨（Neo-Nazi Socialist Reich Party）活動；一九五六年對德國共產黨實施黨禁。由於對新納粹社會主義帝國政黨的黨禁，使極端右派分子組黨行動顯著減緩，但德國共產黨被禁後，左派分子因無其他政黨可以轉入容身，紛紛改作地下活動。

一九六六年基民黨／基社黨和社民黨大聯合政府時期，由於對德國共產黨實施黨禁，使西德政府欲和東德建立正常化關係受到相當阻礙，於是西德政府於稍後不久又允許另一個德國共產黨的成立，這個政黨的政治立場和東德共產黨及俄共並無不同之處。

一九六六至一九六九年間，西德出現一個激進的德國國家民主黨（National Democratic Party），當時政府控告這個政黨的組織違憲，但憲法法院以「證據不足」駁回。^②

從上面三個例子，顯示西德黨禁並未能發生預期的效果。黨禁固能使某一政黨不會對國家造成實際上的傷害，而對國家可能造成傷害的政黨又因證據不足而無法禁止。事實上轉入地下活動的反對力量，比公開的反民主政黨可能更具有危險性，因此，德國政治之穩定性和政黨體系的良性體質，並非全由黨禁而來，而是由於大的政黨皆能對民主原則的界限具有共識，將此共識示範予選民，這種反民主的免疫力實際上也是來自歷史上慘痛的教訓。

威瑪共和國和納粹時代的教訓

研究政黨史的學者將德國政黨發展分為四大階段：

- (一) 一九一八年以前；
- (二) 威瑪共和國時代（一九一九至一九三三年）；
- (三) 納粹專政時代（一九三三至一九四五年）；
- (四) 德意志聯邦共和國時代（一九四五年以後）。^③

註② 「政黨指南——一九四五—一九八〇年德意志聯邦共和國之政黨」。Richard Sloss, *Parteien Handbuch; Die Parteien der Bundesrepublik*

Deutschland 1945-1980, 4 Bände. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1986, Bände 1, Seite 41.

註③ 「德國政黨事務之歷史性特徵及年代」。Theodor Schieder, *Die geschichtlichen Grundlagen und Epochen des deutschen Parteiwesens*, in: *Studien zur Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*, München, 1958, Seite 148 ff.

一九一八年以前的德國政黨，在君主制度之下僅能發表政見，而無法執政。因此，政黨間的爭論總不外因意識形態不同所引起的理論之爭。這種無法經由實際考驗的書生之見，自然不能形成依照民主妥協原則取得共識的政黨政治。

一九一八年十一月九日，德意志帝國戰敗，第一次世界大戰結束，威瑪共和國在風雨飄搖中誕生，第一任總統社民黨人艾伯特 (Friedrich Ebert 1871-1925) 於一九一九年簽署威瑪憲法，決定德國民主議會制度，採簡單比例的選舉制。在此一簡單比例制之下，小的政黨也能進入國會問政，不但使國會之中黨派林立，政見龐雜，而且不易組成聯合政府。政府首長及其閣員隨時都會因政黨間的政爭輕易掛冠而去。同時，威瑪憲法也不禁止反民主政黨的存在，這些反民主政黨一面參加選舉，一面常在背後陰謀政變，造成各個政黨之間彼此猜忌，互不信任。一旦遭逢經濟危機，各民主政黨因應效率之差，比之反民主政黨首領可以獨斷獨行的作風，未免相形失色。

一九一九至一九二三年間，一般德國人民、軍人、公務員對於戰敗的產物——威瑪共和國政府深懷不滿，右派勢力在這樣的局勢之下，蠢蠢欲動，希望重建德意志帝國昔日的光輝，問鼎國際政治舞臺，左派政客則高唱要為在戰爭中被欺騙的無產階級討回正義，企圖徹底改變德國政治社會制度，所以威瑪共和國一直生存在政變、政治謀殺、倒閣種種危機之中。

威瑪共和國時代的民主政黨如社民黨、中間黨 (Central Party) 及德國民主黨 (German Democratic Party) 所組成的聯合政府自一九二〇年失去多數票之後，即再也不能重掌政權，政府必須經由一連串不安定和多變的政治勢力勉強撐持。

一九二九年十月二十五日是歷史上的黑色星期五，紐約股票市場崩潰，導致世界性經濟危機，美國不得不抽回給予德國的貸款，頓使德國自一九二三年開始已有好轉跡象的經濟情勢，再度陷入困境。失業人數一九二八年為二百萬人，到了一九三二年增長了三倍，高達六百萬。一向制衡極右派勢力的德國工會也由於所屬會員有百分之四十三失業而無所作為。一九三〇年德國國家財政赤字高達十五億馬克。社民黨和德國人民黨當時又對失業救濟保險政策意見相左，導致社民黨人總理米勒 (Hermann Müller) 下臺，這一連串政治危機不啻為納粹黨人攫取政權做好了鋪路工作。^④

中間黨人布林 (Heinrich Brüning) 組織少數黨政府，其整頓計畫受挫，國會被解散。一九三〇年國會重選，社民黨與中間黨失去大量選票，左派的德國共產黨及右派的德國國家社會主義工人黨 (俗稱納粹黨 National Socialist German Workers Party) 皆獲大勝，納粹黨由十二席激增至一〇七席。

一九三二年初，希特勒競選總統，其他黨派鑒於希特勒在其所著我的奮鬥一書中暴露的野心，羣推興登堡 (Paul von Beneckendorff und von Hindenburg) 競選連任，但希特勒仍獲得百分之三十三點一的選票，當時新任總理為帕本 (Franz

註④ J. W. Hiden, *The Weimer Republic, Seminars Studies in History*, Longmen Inc. London 1987, pp. 16-21.

von Papen)。一九三二年七月三十一日國會重選，此時納粹黨已獲六百零八席中的二百三十席，佔總席位百分之三七點八，納粹黨並不支持總理帕本。同年十一月六日，國會又舉行重選，當天，德國共產黨和納粹黨聯合發動柏林罷市，造成流血事件，納粹黨得票率仍保持百分之三十三點一。同年十二月，史萊赫（Kurt von Schleicher）出任總理，曾嘗試使用一項社會計畫以解決嚴重的失業問題，但未為各黨接受。^⑥

一九三三年一月三十日，納粹黨雖僅有三十點一的選票，但總統興登堡在帕本進言之下，委派希特勒出任總理。二月二十八日，希特勒藉口共產黨黨員火燒帝國議會大廈，破壞社會安定，並利用總統下達緊急令，希特勒黨徒遂大肆逮捕共產黨員，此時已無人身自由可言。三月五日，在納粹黨操縱之下，國會再度重新舉行選舉，該黨得到百分之四十三點九的選票，尚未得到絕對多數，但在推選總理時，除社民黨投反對票外，其他各黨皆懼於納粹黨的淫威，竟投希特勒的贊成票，局勢演化到此一地步，威瑪共和政府實際上已名存實亡。五月二日希特勒政府禁止工會活動；六月宣佈社民黨為非法政黨，並同時將其他政黨解散；又自七月十四日進一步禁止新的政黨成立。十二月一日，希特勒政府將納粹黨黨務人員和政府官員身份兩者合一。一九三四年八月二日，興登堡總統逝世，希特勒此時集總統與總理大權於一身，並運用權力迫使全國皆對其個人效忠。於是希特勒動員德國一切資源以完成其在內政上排除異己，外交上重建德國聲威的野心，終使德國陷入重重危機，人才大量外流，而招致一九四五年慘敗結局。^⑦

德國政黨體系的演進

第二次世界大戰後，德國人痛定思痛，極力促使政黨體系的發展，和威瑪共和及納粹黨權時代截然不同。

自一九四五年以來，西德登記有案的政黨多至五百個以上。依據一九八〇年聯邦統計局的資料，真正參選的祇有一百四十八個，但自一九五九年以後，能在國會中佔有席次的政黨祇有四至五個。^⑧西德政黨體系的發展，概括言之，可說具有「漸次集中，良性轉變和穩定發展」三大特性。

如將政黨的發展依重要事件劃分，則可分為下面幾個階段：^⑨（一）雛形及漸次集中階段；（二）轉變階段；（三）政治危機階段；（四）社

註⑥ U. R. Bergahn, *Modern Germany*, Cambridge University Press, 1982, pp. 87-95.

註⑦ U. R. Bergahn, *Ibid.*, pp. 129-171.

註⑧ 同註⑥。

註⑨ 「德意志聯邦共和國政黨體系概論」，Kurt Sonthheimer, *Grundzüge des Politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Überarbeitete Neuauflage, Berlin 1984, Seite 124-130.

會自由主義及政局穩定發展階段；(b)新時代及其展望。

以下即對各個階段主要發展趨勢作一分析：

(一)西德政黨發展之雛形期及漸次集中階段時間爲一九四五至一九五七年。此一時期各政黨爭相表現，但已約略隱現中產階級集團(Bürgerklasse)和工人階級集團的對立。

西德於一九四九年八月十四日舉行第一次國會選舉，可視爲自威瑪共和時代至德意志聯邦共和國之間的一個過渡階段，當時共有十個政黨及三個無黨籍人士進入國會，其中主要之政黨有社民黨、基民黨、基社黨、自民黨、共產黨等政黨。^④

社民黨是一八七五年成立的政黨，但在二一八七八至二一八九〇年俾斯麥當權時代被禁止活動，迨威瑪共和國成立，再度活躍於政治舞臺，直到一九三三年被納粹黨宣布爲非法政黨時止，社民黨是德國老牌政黨，歷史悠久。第二次世界大戰後，社民黨在史曼赫(Kurt Schumacher)的領導下，以漢諾威地區爲基地重新組織。社民黨主要政見是結合民主和社會主義，主張大企業國有，實施社會主義計畫經濟。

基民黨是在萊茵區成立的政黨，以艾德諾爲中心，結合基督、天主教勢力及部分中間派保守派人士，提出市場經濟，節制大企業，提倡基督精神，重視人性尊嚴等政見。

自民黨則在柏林和伍騰堡(Wutfenburg)地區發展，其政見爲財產私有、自由經濟，並主張教會和政治分離，人權先於國家利益。

基社黨是德國南部巴伐利亞地區之基督聯盟組織，是基民黨的姊妹黨。

共產黨在西德稱爲德國共產黨。德國共產黨在東德及東柏林合併了其他左派政黨及社民黨，改稱爲「社會主義統一黨」(SED)，受俄共指使。

西德第一次國會大選時，競選爭論之重點爲重建經濟秩序之經濟政策。基民黨/基社黨主張實施市場經濟，而社民黨則標榜社會主義的計畫經濟，選舉結果，基民黨/基社黨獲得勝利。大選揭曉一週之後，幾乎在艾德諾個人單獨安排之下，決定了總統及內閣人選。艾德諾以其政治手腕和堅決意志使當時聯合政府中伙伴的自民黨幾乎成爲其政治工具，此一階段被稱爲「總理民主政治」。相形之下，社民黨的史曼赫則堅持其社會主義信念，認爲人民代表國家，而社民黨代表無產階級的人民，史曼赫個人又代表社民黨。在第一次聯邦國會大選過程中，可說是史曼赫和艾德諾兩人表演的對臺戲。

從政績上看，艾德諾是促成歐洲合作和德法兩國和解的主要功臣之一。西德於一九五四年加入北大西洋公約組織，一九五五

註④ Questions on German History, The German Bundestag Press and Information Centre Publications' Section Bonn, p. 383.

年重新整軍，也在同一年，盟國放棄對德國的佔領權，西德恢復了獨立自主。

一九五三年九月六日，西德舉行第二次國會大選，基民黨／基社黨所得選票由百分之三十五增至百分之四十五點二，^①成功地統合了其他中間政黨或右派政黨。當時除社民黨和自民黨外，另有其他三個政黨進入國會。第二次國會大選的結果，決定性地鞏固資產階級集團的勢力。艾德諾第二任期之內，由於德國人對德國的再統一、反共及重建家園等問題以及對艾德諾個人權威性的領導方式的共識，使黨內爭論大為減低。同時，艾德諾也融合了難民大同盟（BHE擁有百分之五點九的選票）、傳統的中產階級、地方性政黨以及極右派勢力，使中產階級集團統合而局面得以更形穩定。反過來看，社民黨因固守社會主義意識形態，尙未能突破百分之三十選票的局限。^②

戰後西德重建的經濟奇蹟和安定的社會秩序，引起世人廣泛的注意，也使德國選民在國會第三次大選時表現出對艾德諾政府的信心，因此，基民黨／基社黨能夠得到過半數選票而單獨執政，此時艾德諾的聲望如日中天。德意志聯邦共和國的成立和政局穩定發展，首任總理艾德諾之卓越領導功不可沒，艾德諾自一九四九年初出任總理，直到一九六三年以八十七歲高齡退出政治舞臺。在其長達十四年任期中，終使在共產黨威脅下的半個德國和半個柏林轉危爲安。

西德在戰敗的廢墟中，重新建立起一個穩定的民主政體，同時還安頓八百萬來自東普魯士蘇聯佔領區的難民，這八百萬難民遂都成爲支持基民黨／基社黨的力量，不但達成社會的安定，也創造了經濟奇蹟下的均富局面。由於社會的安定，德國人逐漸習慣了民主生活方式，進而產生對基本法的共識，也顯示出第一次大戰後的威瑪共和國和今日的德意志聯邦共和國命運的如何不同。

(二)西德政黨的轉變階段爲一九五八至一九六五年。此一時期主要政黨間意識形態之爭逐漸模糊，社民黨開始由反對黨轉化爲競爭黨。^③

國會第三次大選之後，社民黨檢討黨的政策路線，開始反省。一九五九年十一月，社民黨召開黨特別大會，通過哥德斯堡黨綱，認爲國防之必要性，保證自由企業和私人產業以及對教會寬容，由此正可看出該黨已脫離其原來的傳統路線，促使這項轉變的是當時社民黨國會黨團主席韋納（Herbert Wehner）。

一九六〇年六月，韋納在西德國會演說強調社民黨認同北約及德國在自由世界的歸屬，同意外交政策和統一政策的基本條件

註① 見附表。

註② 「一九四六—一九八七年西德聯邦國會及邦議會選舉」。Gerhard A. Ritter, *Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland: Bundestags und Landtagswahlen 1946-1987*, München 1987, Seite 87 ff

註③ 「德國政黨體系之歷史與結構」。Heino Kaack, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*, Opladen, 1971, Seite 155 ff.

，不再要求社會黨擺脫對盟邦的義務。¹³韋納這篇演說深獲各方好評，有人稱其為「認清時代脈搏的人」。社民黨同時推選布朗德（Willy Brandt）為聯邦總理候選人，布朗德當時任西柏林市政市長，年富力強，能言善辯。社民黨這些安排可視為已接近完成面對一個新的時代到來的準備。

一九六一年九月十七日國會第四次大選，由於柏林圍牆的建立，選情混亂，基民黨／基社黨繼續使用經濟奇蹟為號召，已難發揮積極作用。德國人在獲得經濟上滿足之後，轉而考慮政治上的安全需要——國家長久分裂引起的問題。於是基民黨的艾德諾和社民黨的布朗德在「東向政策」上有了激烈的對抗。根據當時民意調查，直到投票前十天，仍有百分之三十的選民不能決定究竟應該投那一個政黨的票，當時社民黨的選戰策略集中於突出布朗德的彈性民主作風，以對抗高齡獨斷的艾德諾。

到了第四次國會大選時，西德祇有基民黨／基社黨、社民黨和自民黨四個政黨。基民黨／基社黨在大選中損失百分之五的選票，也失去了過半數的優勢，得票率為百分之四十五點三，這時必須與另一政黨合作始能執政，社民黨獲得百分之三十六點二的選票，首次突破百分之三十的大關；自民黨獲票率為百分之十二點八。¹⁴根據歷史經驗，在大選常態下，如有甚多選民在接近投票日期之前，尚不能決定如何投票時，這種情形總是對自民黨有利。

一九六一年的國會大選顯示在西德境內各黨各派已形成一個基本共識，就是德國的統一祇有經由和西方國家的聯盟合作，始有達成可能，如：西德加入北大西洋公約之必要性，社會主義市場經濟之正確性，主動的國家社會政策以保持妥協的重要性及保障社會資源的公平分配。這個修正歷史錯誤進而調整演化得來的信心，實為嗣後穩定選民的主要因素。

一九六一年的國會大選也象徵一個新時代的開始。西德所謂兩個階段集團的區分已不存在。自一九六一年後，西德政壇上爭論焦點不再是主義之爭而改向側重政策實施方式的辯論。

在一九六一年國會大選中，無論是激進的左派或極右派政黨都無法獲得超過百分之五的選票以進入國會，嗣後即使在一九六九年西德面臨學生反動示威風潮之下，國家民主黨也祇有百分之四點三的得票率，其他小的政黨也因缺乏和社民黨及基民黨／基社黨有顯著不同的政見，長期停留在百分之一以下得票率的困境。

大選的順利進展，更加強社民黨轉變政策的信心，也造成爾後獲得更多選民的支持，奠立和基民黨／基社黨共治（一九六六至一九六九年）的大聯合政府局面，以及和自民黨長達十三年（一九六九至一九八二年）聯合執政的基礎。¹⁵

註¹³ Questions on German History, Ibid., p. 388.

註¹⁴ 見附表。

註¹⁵ U. R. Bergahn, Ibid., pp. 241-242.

附表 西德政黨自1949以來在歷屆選舉中之得票率及席位①：

選舉年份	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1972	1976	1980	1983
選舉人數	31,207,620	33,202,287	35,400,923	37,440,715	38,510,395	38,677,325	41,446,302	42,058,015	43,231,741	44,088,935
投票百分比	76.5	83.0	84.5	84.3	84.7	85.2	90.4	89.9	87.8	88.3
	V	S	V	S	V	S	V	S	V	S
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
共產黨	5.7	15	2.2	0			0.3	0	0.3	0
綠黨									1.5	0
社民黨	29.2	131	28.8	151	31.8	159	36.2	190	39.3	202
自民黨	11.9	52	9.5	48	7.7	41	12.8	67	9.5	49
基民黨②	31.0	139	45.2	243	50.2	270	45.3	242	47.6	245
其他	22.2	115	14.5	45	10.4	17	5.7	0	1.6	0
席位總數	452	487	487	487	499	496	496	496	496	496

①：西柏林除外

②：包括社民黨

V = 得票率

S = 席位

資料來源：D. Leonard & R. Narkiel, *World Atlas of Election*, London, WIA IDW, p.59

此時，基民黨獨享反共和忽視社會主義的時代已漸成過去，社民黨也不再被認定是「共黨的第五縱隊」了。基民黨利用堅決反共以求達到德國統一和自由為號召選民的口號，因為象徵德國將長期分裂的柏林圍牆之堅立而發生動搖。一九六〇年代末期，世界上瀰漫以談判代替對抗的呼聲，但基民黨並沒有作好適應變化的準備，却只在黨內艾德諾繼任人選問題上爭執不休。

艾德諾於一九五九年會宣稱競選總統以達到支持其屬意的總理繼任人選艾哲爾（Franz Eitel），但於宣佈兩個月之後又撤回這項決定，聲望下跌。一九六二年艾德諾支持國防部長史特勞斯（Franz Josef Strauss）搜查明鏡週刊（*Der Spiegel*），並逮捕該週刊發行人和數名主編。此外，史特勞斯又電話西班牙當局，請代逮捕在渡假中的另一名週刊主編。搜查原因是明鏡週

刊列佈北大西洋公約組織的一項演習計畫 (Fallex 62)。艾德諾在國會宣稱「明鏡週刊事件」係一項叛國行為，引起全世界矚目。明鏡週刊事件究係叛國行為抑新聞自由？言人人殊。自民黨在政府中的五名部長以辭職抗議，史特勞斯也被迫辭去國防部長職務。

艾德諾曾想和社民黨合作修改選舉法，以便在下屆大選時排除自民黨，但遭社民黨婉拒。

上述政府危機，終因艾德諾承諾於一九六三年自動離開政壇而告收場。

(二) 政治危機階段爲一九六六至一九六九年，促使基民黨／基社黨共組大聯合政府以渡難關。^⑥

一九六五年國會第五次大選時，基民黨／基社黨和社民黨仍能穩住票源，但自民黨的得票率則減少了百分之三點五。^⑦

一九六六至一九六七年間，西德面臨嚴重經濟和政治危機：經濟奇蹟漸形褪色，市場出現不景氣，若干行業的失業率激增，此一形勢已非當時新自由主義經濟政策所能因應。因失業和不景氣引起的風潮而使極右派民主黨的聲勢提昇。西德人口最多的北萊茵威斯特法倫邦邦議會選舉，基民黨挫敗，得票率由百分之四十六點四降爲百分之四十二點五，和自民黨共組聯合政府。但這個邦聯合政府對於當時的經濟問題，找不出共同一致的解決方案。一九六六年十月二十七日，聯邦政府四名自民黨部長辭職，導致基民黨歐哈特 (Ludwig Erhard) 內閣倒臺。同年十二月，基民黨／基社黨遂和社民黨共組政府，稱爲「大聯合政府」。(The Grand coalition)。

基民黨／基社黨的式微，市民集團的解體，社民黨放棄左傾立場和基民黨／基社黨合作共組政府，以及自民黨改採逐漸向左路線之際，西德極右派勢力迅速膨脹，於是國家民主黨乘機崛起，一羣對社民黨改變路線失望的左傾分子和學生也組織「議會外反對勢力」(Outside Parliament Opposition)，反對政府之不夠民主(指社民黨和基民黨／基社黨同一步調)，也反對極右勢力，並反對越戰。

社民黨內部左翼分子和西德工會成員反對該黨和基民黨／基社黨的共同政策。大聯合政府執政黨之間也因「東向政策」、經濟及社會政策常常意見相左，衝突時起。

自民黨在一九六八年佛萊堡 (Frieburg) 黨大會中，保守派和國家自由主義者被左傾之自由主義者擊敗，席爾 (Walter Scheel) 被推選爲黨主席，藉機將自由主義解釋爲社會自由主義，成爲可與兩大政黨間任何一方都能聯合的政黨，但引起許多自民黨黨員的憤怒而脫黨，黨員人數因而驟減了二分之一。

⑥ Ferenc A. Váli, *The Quest for a united Germany*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1967, pp. 92-96.
⑦ *Questions on Germany History*, p. 410.

一九六九年三月五日，社民黨和基民黨提名的第三任總統候選人，旗鼓相當，高下難分，後因自民黨的支持，社民黨人海涅曼（Gustav Heinemann）始獲當選，社民黨回報自民黨的是不修改選舉法，使自民黨仍能進入一九六九年的國會。

一九六九年九月二十八日第六次國會大選，基民黨／基社黨損失些微選票，由百分之四十七點六減為百分之四十六點一，社民黨則佔革新形象之賜，獲得勝利，由百分之三十九點三增為百分之四十二點七，自民黨遭受嚴重打擊，由百分之九點五減為百分之五點八，值得注意的是極右派的國家民主黨佔了百分之四點三^⑮，這是德意志聯邦共和國建國以來，反民主政黨得票最多的一次。

一九六九年第六次國會大選後，社民黨和自民黨組織聯合政府，由布朗德出任總理。基民黨／基社黨退居為在野黨。

（四）社會自由主義及政局穩定發展階段為一九六九至一九八二年。^⑯這十三年中又分為兩個時期，一為革新時期（一九六九至一九七五年），一為危機處理時期（一九七二至一九八二年）。

革新時期必須解決的問題是安撫學生抗議及內政民主化，如修改選舉法、教育的革新、內政的改革以及環保措施問題。

危機處理時期則在因應世界石油危機對西德的衝擊、七十年代中期恐怖分子的猖獗活動、國家財政上的赤字，以及嚴重失業問題。^⑰

當時自民黨和社民黨組織的聯合政府是建立在合理分配社會財富的共同理念上，而這項理念並未持久，自民黨在一九六八年佛萊堡宣言中竟強調其社會自由主義已漸與基民黨／基社黨的經濟自由主義路線接近，社民黨內部工會力量自然不肯跟進，因此自民黨不斷杯葛社民黨總理施密特的政策。

一九八二年，社民黨因內部意見之爭以及對北大西洋公約軍備問題無法獲致結論，同時在各邦選舉中又節節失利，而自民黨在數個邦議會選舉結果得票率低於百分之五，無法留在議會，繼續執政，因此極思和社民黨拆夥，另求發展。自民黨和社民黨此時對增徵高收入者的稅收，以及減少失業補助金問題，經一個多月談判始終無法妥協。自民黨人經濟部長藍姆斯多夫（Graf Lambsdorf）提出「解決經濟低迷與失業問題草案」，遂成為倒閣的導火線，歷時十三年的社民黨和自民黨聯合政府終於解體。

一九八二年十月一日，國會舉行不信任投票，施密特總理辭職，從此西德又進入基民黨／基社黨時代。^⑱

註⑮ 同註⑩。

註⑯ 同註⑰，第四二一頁。

註⑰ 同註⑰，第四四〇頁。

註⑱ 同註⑰，第四四〇～四四三頁。

(四)新時代及其展望階段自一九八三年開始，由總統依法宣佈一九八三年三月六日提前舉行第十次國會大選，以及一九八七年一月二十五日舉行的第十一次大選結果都肯定了基民黨／基社黨和自民黨的聯合政府，這個聯合政府稱爲「中間的聯合」，其主要工作在改進國家財務情況，減少赤字，健全經濟體質，鞏固西方聯盟的安全政策，持續東西和解之美蘇裁軍的和平政策及環境保護問題等。

聯合政府總理基民黨魁柯爾要求西德人民勤奮工作、負責任、肯犧牲以求國家財經情況的改善，數年來已見成效。一九八六年，西德已躍居世界上出口第一的國家。

這個中間的聯合政府能否有較長時間的合作執政，尙難預測，因爲其中尚存在著很多潛在的變數。首先，自民黨是一個善於變換角色的政黨，今日和基民黨／基社黨合作，他日也可能改與社民黨合作，因爲基民黨／基社黨和社民黨追求的政治目標，自一九六一年以來已逐漸接近，差異縮小，因此，留給自民黨的運作空間也愈來愈小。自民黨祇能在西德各邦大選時，以「制衡」的政黨角色來吸收「變換選民」。自民黨以社會自由主義和經濟自由主義爲號召，彈性交互運用，以期達成組織聯合政府的目標，但並非一定可以左右逢源，有時如願以償，有時則得相反的效果。

社民黨在布朗德任黨魁時代，黨內各派系對於和新興的綠黨合作的可能性以及對前總理施密特提出的北大西洋公約國家雙重裁軍方案，都有嚴重歧見。原支持社民黨的偏左選民，受綠黨吸引，不再投社民黨的票，施密特辭職之後，一般預測，最少須經十五年時間，社民黨才有再度執政的可能。一九八七年，布朗德辭去社民黨黨魁職務後，直到今（一九八八）年五月止，社民黨在三個邦議會中出乎意料之外地贏得選舉，恢復速度驚人。社民黨在新黨魁伏格爾（H. J. Vogel）領導下進行討論黨的路線和對綠黨的態度，如社民黨一旦能夠融合綠黨的力量，可望儘早東山再起。

自民黨自一九六一年起，週旋於兩大政黨勢力之間，具有舉足輕重的地位，但因一九八三年大選結果，綠黨首次進入國會而發生了變化。②綠黨政策是抗議現行的社會制度，吸引百分之十左右的選民，如果綠黨僅願保留著抗議者運動的姿態，將是一個不可預料的政因因素，對目前各個政黨來說，都會產生不利的情勢，但是綠黨內部現在已有一派勢力主張改變黨的路線，這一派被稱爲現實派，如果現實派被過度壓制，綠黨也可能分裂。綠黨之能否進入國會，主要是看德國經濟景氣或失業問題嚴重性是否有利或不利於社民黨而定，自己也影響到今後政府的組合。

上述西德政黨發展是以時間爲軸的分析，另以習用的分類法將西德各個政黨定位。
按西方民主國家政黨體系的組成分類計有：兩黨制、溫和多黨制、極端多黨制、多黨制內一黨主政制。③

註② 「聯邦德國之冒險」。Ulrich Harbecke, *Abenteuer Bundesrepublik*, Gustav Lübbe 1983, Seite 58.

註③ 「西方民主國家之政黨」。Klaus von Beyme, *Parteien in westlichen Demokratie*, Berlin, 1982, Seite 319.

西德是個溫和多黨制政治的國家，但有兩個大黨——基民黨／基社黨和社民黨。兩個大黨依賴小型政黨——自民黨組織聯合政府。自第一次國會大選以來，其中除一九四九至一九五三年建國初期呈現的多黨體制，及一九六六至一九六九年的基民黨／基社黨和社民黨成立的大聯合政府外，尚無例外。

如依習用之意識形態分類則為：自由主義，保守主義，社會主義和社會民主主義，基督徒民主黨，共產主義，農民、地方及少數民族政黨，極端右派政黨，生態保護政黨。^②

在西德政黨體系中，自由主義政黨以自民黨為代表，得票率一直徘徊於百分之五至百分之十二左右，為重要之中間勢力；保守政黨除於一九四九至一九五七年間曾獲得百分之三至百分之四的選民支持外，嗣後即因進入國會不得少於百分之五的設限，已再無問政機會；社會（民主）主義政黨以社民黨為代表，該黨所獲選票，自戰後初期約近百分之三十漸增到目前的百分之四十至百分之四十五左右；基督教民主黨以基民黨及基社黨為代表，其得票率一直保持在百分之四十四至百分之五十之間；西德共產黨除在一九四九年國會大選時獲得百分之五點七選票外，此後即一蹶不振；地方性及少數民族政黨在西德國會中無任何席位；極端右派政黨除在一九六九年一度獲得百分之四點三得票率外，現在已無任何重要性；生態保護政黨以綠黨為代表，自一九八三年大選中獲得百分之五點九得票率，佔有二十七個席位，首次進入國會。一九八七年大選中，得票率增為百分之八點三，獲得四十二個席位。^③

如單從政黨名稱上着眼，已無太多實質意義，由西德兩個主要政黨——社民黨和基民黨／基社黨的政見與西方其他國家政黨比較，依照 G. Sani/G. Shabad 的左右分類法定位：基民黨／基社黨屬中間偏右政黨，社民黨則屬中間偏左政黨，這兩大政黨可稱之為「大眾政黨」，但其選民界限已漸模糊。自民黨無明確的政綱，主要在以爭取入閣執政為目的，甚難歸類，但應屬界乎基民黨和社民黨之間的政黨。綠黨為一羣抗議現社會制度選民的結合，應屬生態保護的左派政黨。

穩定的選民

影響選民在大選時投票態度的有客觀和主觀的兩種因素，客觀因素是當時局勢變化的影響，主觀因素則和政黨本身長時間的演變及發展息息相關，或在一個短促時間內對某一客觀因素所做的反應而定。

註① 同註②，第九八頁。
註② 見附表。

西德國會大選採兩票制，第一票直接選舉候選人，第二票圈選政黨。選民行為依統計調查，自一九六〇至一九八三年間，流動比率為百分之八點二，各個政黨皆有潛在的固定選民。依照第一票得票率計算，這項潛力的百分比為：社民黨約有百分之三十五至百分之四十；基民黨／基社黨約有百分之四十至百分之四十五；自民黨約有百分之二至百分之五。^②所謂固定選民是不因候選人或政黨的政見不同而改變其投票立場。這些百分之八十五至百分之九十的固定選民依其職業、社會地位、性別、社區、地域、年齡及宗教等諸種因素而各有對某個政黨持主觀的認同感。

以地域分：西德北部地區為社民黨選區，南部則傾向於基民黨／基社黨。因為北部有人口最多的北萊茵威斯特法倫邦工業區為社民黨重鎮，南部則為巴伐利亞邦及巴登伍騰堡邦農業區，民性保守，是基民黨／基社黨的堡壘。

以宗教分：天主教徒和教會間團結性較強，故強烈傾向於基民黨／基社黨，反之，基督教徒則傾向於社民黨。

以社會地位分：階級已不再是某一政黨的主要特徵，由於社會地位之歸屬感不高，較難定位。

以性別分：男性較傾向於社民黨，女性則對基民黨／基社黨較有好感，但兩者差異性自一九七二年以來，已有逐漸減少的趨勢。

以社區分：社區或選區愈大，支持社民黨的選民愈多，反之，則對基民黨／基社黨比較有利。

以職業分：自由職業者、資本家明顯支持基民黨／基社黨，職僱人員對基民黨／基社黨也略具好感，但工人則多擁護社民黨。以年齡分：概括的分析，年輕人較喜歡綠黨，部分中年人偏愛社民黨，老年人及另一部分中年人則對基民黨／基社黨友好。^③以投票率分，如選民投票率高，通常不利於大的政黨，而有利於小的政黨。

由於西德有百分之八十五到百分之九十的固定選民，使能進入國會的政黨數目也相當固定，因剩下的百分之十至百分之十五的選票根據百分之五的設限規定，僅能再讓兩個其他政黨進入國會。這就是西德聯邦國會或各邦邦議會少有超過三個至四個政黨的原因。另一原因是社民黨和基民黨／基社黨都未達到超過半數的選票，可以單獨組閣，而兩大黨所獲選票的數字又不相上下，故在大選之後，必須依賴第三個政黨合作共組聯合政府。目前，第三個政黨除自民黨外，已有綠黨，故西德第三政黨僅握有少數票源，但却有舉足輕重之勢，此可從自民黨很多年來有時和基民黨／基社黨合作，有時又改與社民黨合作上加以了解。但自一九八三年綠黨異軍突起，進入國會之後，的確使西德的政黨體系增加很多不安定的因素，由於有百分之十至十五的未定係數皆屬所

註② 同註①。

註③ 同註②。

謂「變換」或「功能」選民，政黨對短期局勢的反應，常能扭轉乾坤，所以兩大政黨必須全力以赴，不敢掉以輕心。這種情況也是西德一些民意調查結果和原先選情預測不太吻合的原因。

民主政治制度的完善程度，要看這個國家國民本身所能達到及所要求的境界而定，而其基礎即是一個大眾願意接受的價值觀。西德社會安定及政治民主的泉源可說是來自百分之八十五至百分之九十的固定選民所具有的共同信念。

結 論

德意志聯邦共和國雖是一個多黨體制的國家，但三十餘年來，西德政府的執政黨實際上祇有基民黨、基社黨、社民黨和自民黨四個政黨相互更迭，而基民黨和基社黨又是姐妹黨，常被視為單一個體。西德政黨政治的運作基礎，可謂相當穩定。

回顧第一次世界大戰後的威瑪共和時代，政黨林立，若干非民主政黨假藉民主之名，從事破壞民主之實，當時政局動盪，經濟蕭條，最後導致獨裁納粹政黨的崛起。

第二次世界大戰納粹德國戰敗後，德國政治領袖痛定思痛，制定了基本法（憲法），使其政黨體系依循民主程序正常發展。一九五七年開始實施獲得百分之五選票的政黨始能進入聯邦國會和各邦邦議會的規定，又成功地限制了小型政黨的出現。一九六九年政黨法的制定，更將基本法中禁止反憲法政黨精神予以具體化。

戰後西德的政治穩定、經濟繁榮，主要是因為有一個健全的政黨體系，而經濟的繁榮又驅策人民關心政治，並積極參與政治。政黨，尤其是政黨領導人士把握了時代的導向，以身作則，示選民以民主規範。選民基於基本的共識，執着於政黨的選擇，就在這種良性循環的過程中，健全的德國政黨體系得以成長茁壯。

*

*

*