

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 德國聯合政府之研究

A Study of Coalitions in Germany

doi:10.30390/ISC.199601_35(1).0003

問題與研究, 35(1), 1996

Issues & Studies, 35(1), 1996

作者/Author：葉陽明(Yang-Ming Yeh)

頁數/Page：30-55

出版日期/Publication Date：1996/01

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199601_35\(1\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199601_35(1).0003)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



德國聯合政府之研究*

葉 陽 明

(國立政治大學政治學系教授)

摘 要

當代德國政治發展實為聯合政府交替執政的演進。在一黨甚難取得國會過半數席位與穩定執政迫需過半的兩難中，聯合政府提供了實用解決之道。德國自威瑪共和以降便遭此難題，而以多黨互聯形成多數執政的方式謀求解決之。德意志聯邦共和國聯合政府比之於威瑪更為穩定，探其主因不僅出自政治文化人為正面因素，更取決於憲政體制設計的週全及政黨政治的特有結構，包括：雙軌選舉制、一大一小黨聯合執政與監督制衡及建設性不信任投票。

關鍵詞：多黨政治、雙軌選舉制、多黨合組政府、聯合執政協議與委員會

* * *

壹、前 言

從民主國家政黨組織政府以執政的形式觀之，大體而言可類分為兩種：一黨政府與多黨聯合政府。基本上，憲法對組織政府的規定、政治體制、選舉制度、政黨體系和政黨政治可視為決定因素。歐陸國家泰半採行議會民主制及比例代表法，又因政治文化多元性及意識形態分歧性而呈現多黨林立，相互競爭或合作的局面，是故多國經常出現多黨聯合執政現象。民主憲政穩定的「德意志聯邦共和國」^①自一九四九年建國迄今，在聯邦政治面上皆由多黨合組政府，聯合執政。至於各邦，則表現一黨執政與多黨聯合主政交替演化的局勢。循此以觀，政黨聯合執政可視為德國政府與政治的基本特徵之一，值得探討。由於此一方向的研究國內不多見，因此本文本著初探性，用以拋磚引玉。

全文由三部分構成：首先，簡論「聯合政府」概念的內涵及分類；其次，概述德國聯合政府在威瑪共和國及聯邦共和國時期聯邦與各邦的發展。限於篇幅，後者採舉例式；最後，探討德國政黨聯合的動因以及聯合政府的運作兩個問題。撰作方法上，

* 本文原發表於民國八十四年九月三十日，由國立政治大學政治學系主辦，中國時報、政治大學選舉研究中心協辦之「聯合政府」學術研討會。

註① 「德意志聯邦共和國」係當代德國正式國名之全稱（簡稱聯邦共和國），於德國統一前俗稱「西德」；一九九〇年十月統一後即稱「德國」。

採用以資料所反映的事實為根據的觀察、分析和評論。

貳、聯合政府——概念與分類

依愛興堡（T. Eschenburg）之見，「聯合」概念政治上的含義可理解作：爲了達到組織政府及在議會中支持政府之目的，而由數個政黨聯合建立的一種結盟體。^②這種見解頗爲簡明，自有加以精確界定的必要。不過，愛氏之見仍提供吾人解釋「聯合政府」的指引。循此，「聯合政府」至少在形式上可解釋爲：代議民主體制中，在特定主、客觀條件之交互影響下，兩個以上的政黨爲了達成執政目的而合組的多黨政府。此處所謂的條件是指各國因國情互異而產生的影響或決定因素；主觀上如：政黨意識形態、黨政路線、黨領導高層的認知與行爲；客觀上則如：憲政體制、選舉制度、政黨政治環境等。議會內閣制政府、其立法與行政的互動以及選舉制中的比例代表法，對政黨聯合執政而言，尤其具決定性。

就議會政治中聯合執政的必要性，邊巴赫（U. Bermbach）認爲：若一個政黨無法達到議會中組織政府的多數，或其多數較弱而難以確保來自議會的支持，則聯合政府的組織和施政便殊爲必要。議會政治結構二元論——多數執政與少數反對——在例外情況下，得容忍一個少數政府。然而從常態觀之，此二元論斷始終迫使政黨於約定之期內彼此聯合，俾達成組閣，並在議會中支持政府之目的。^③

邊氏所稱的一黨形成統治多數的失利或弱勢多數可視爲聯合政府產生的基本原因。何以致此？饒施（H. Rausch）指出：選舉制度多數代表法易於致使議會中統治多數的形成；相對於此，比例代表法則往往造成一黨不易獲得絕對多數，所以這種情形下，多黨合組政府以執政一事殊爲必要。

由前述觀點可知，除了議會內、外多黨林立等因素以外，議會內閣制政府以及選舉制度比例代表法兩者對聯合政府的產生實具關鍵性。在各國議會政治不同的背景中，聯合政府呈現各種互異的類型。吾人可依不同的判據加以類分。在兼顧德國政情的同時，試將聯合政府大體上作成以下的分類：

一、依政黨意識形態及黨政路線區分，可分爲：左派聯合政府、右派聯合政府、左—右派聯合政府；保守—自由黨聯合政府、社會—自由黨聯合政府、保守—社會黨聯合政府、社會—生態政黨聯合政府；中產階級政黨或非中產階級政黨聯合政府。

二、依政黨聯合之目的區分，可分爲：真與假聯合政府。前者意謂，爲求達到形成多數以執政之實質目的，某一較強勢的政黨與另一個或若干個較弱勢的政黨聯合組成政府；後者則指，某一個在議會中占有絕對多數而原本得單獨執政的政黨，爲了其他目的（如：兌現選前承諾、形成三分之二多數以修憲、向政界宣示其願讓權力分享

註② 參閱Heinrich Oberreuter, "Koalition / Koalitionstheorien," in Dieter Nohlen, ed., *Wörterbuch Staat und Politik* (München: R. Piper GmbH, 1991), p. 280。

註③ Udo Bermbach, "Koalition," in Kurt Sontheimer, Hans H. Röhring, eds., *Handbuch des Politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (München: R. Piper Verlag, 1978), p. 319。

)或基於策略性考量,而與另一政黨合組政府。如此,合組政府之行徑本非出自必要。

三、依政黨實力大、小區分,可分為:小與大聯合政府。前者意謂,在一個由三黨分佔席位的議會政治中,真聯合的大前提下,兩個實力相當的大黨之一與另一小黨聯合執政;後者則指,在前述條件下,兩個大黨合組政府。

四、依執政黨所占多數狀況區分,可分為:足夠多數與過度多數聯合政府。前者意謂,執政各黨聯合有足以執政的多數;後者則指,多黨政府中某一執政黨占有議會的絕對多數。循此,過度多數聯合政府也就是假聯合政府。

五、所有政黨聯合政府與少數聯合政府。前者意謂,為因應國家重大危機或基於非常理由,所有在議會中占席的政黨共同組織政府。無疑,此種政府沒有反對黨予以監督之,是故對議會政治本質而言,並非常態。至於後者則指,多黨聯合政府在議會中仍屬少數。自然,它無法預期議會中多數的支持。在野多數對執政少數的包容殊為必要。^④

自評論角度看,開端已言,「政治聯合」及「聯合政府」概念有待吾人加以精確界定。對此,歐伯勞特(H. Oberreuter)也認為,政治學者應以研擬出一個可供操作的「聯合」概念為努力方向。另一方面,聯合政府類分的方式為邊巴赫所疑慮。其理由是:各類型聯合政府的名稱仍沒有充分反映所指的政府在政治體系中的價值定位、內部結構及功能。

叁、德國聯合政府的發展與更替

一、威瑪共和國時期

回顧現代德國政治發展史實,政黨合組政府一事由來已久,起點可溯及德人於一九一九年所建立的第一個民主共和國——威瑪共和——時期。同年元月「國民會議」(威瑪制憲機構)選舉,共有十七個政黨參選,結果十個政黨進入國民會議,其中「德國社會民主黨(以下簡稱社民黨)」、「中央黨」和「德國民主黨」得票高居前三,但由於皆未獲絕對多數,社民黨遂聯合其它兩黨,組織首任聯合政府。就此,開創了政黨在德國執政的先河。制憲完成後國民會議解散,導致次年六月首屆國會大選。計有二十七個政黨參選,選舉辦法則由多數代表法改為比例代表法;每黨每得六萬票,即可配得一席。社民黨以大黨態勢,深表歡迎採用此法,因為過去該黨受害於多數代表法下的政黨選舉聯合。另者,小黨亦有機會進入國會。同樣,此次大選也有十個黨配得席位。

國會中各黨團聯合俾形成足以組閣的多數,事實係威瑪政局棘手問題之大者。就

註④ 綜合參考Heinz Rausch, *Parlament und Regierung* (Stamsried: Ernst Vögel Verlag, 1978), pp. 32 ~ 45; U. Bermbach, *op. cit.*, p. 319。



初時國會內外政黨林立的情勢而論，至少須有三個政黨之聯合，始得組成一個多數政府，且社民黨須為其中之一，否則便需要四個黨。然而基本問題癥結在於，該黨實無法尋得志同道合而又能與它形成所需多數的友黨。簡言之，社民黨始終處於參與執政的必要性與苦無適當結盟夥伴的兩難之中。困境難以突破下，該黨以最強在野黨的地位一度容忍了「中央—民主—人民三黨少數聯合政府」的存在。未及一年，此少數政府畢竟瓦解，而中央黨籍新閣揆不得不再次延攬社民黨人入閣。

一九二〇年代初內憂外患交錯，威瑪首次出現包括社民、中央、人民、民主四黨在內的大聯合政府，但仍非由社民黨人出任閣揆。其後，因社民黨籍閣員不滿於閣揆對左、右派政爭的處置而退出內閣，導致大聯合政府在執政僅三個半月之後倒閣。第三屆國會大選產出一個四黨小聯合政府，占國會的多數，未料又因一黨退閣而造成政府解體。一九二八年夏第四屆國會選舉後，第二個大聯合政府成立。在社民黨主導下，五個政黨共同主政。執政五黨雖確實掌握國會中多數席位，但政府仍不十分穩定，主因是社民黨內左翼理論派未全力支持從政黨人的實際政策。兩年後，當社民與人民兩黨無法妥協時，五黨大聯合政府不攻自潰。

大聯合政府的挫敗反映出威瑪國會本身功能的失調；它顯示，經兩度包括兩大黨（社民與中央）在內的多黨聯合執政嘗試失敗後，國會中已沒有形成多數以穩定執政的任何可能性。此種議會政治病態造成議會外激進政治勢力奪權的機會，對威瑪憲政運作確有致命的作用。^⑤

在威瑪體制崩潰及「德意志第三帝國」（納粹德國）獨裁統治之前，「德國國家社會主義工人黨」與「國家人民黨」在希特勒領導下聯合執政，成為威瑪末代聯合政府。不幸者，此一掌握國會中絕對多數的兩黨內閣卻被希氏濫用為國社黨奪取極權統治地位的工具。

縱觀威瑪共和聯合政府之發展，吾人可作出以下各點歸納：

一、威瑪議會政治、內閣制政府、多黨林立競爭以及選舉制度中不設門檻的比例代表法是多黨聯合執政的主因。

二、前項因素中，單純比例代表法致使黨團林立，席位分散，無任何政黨能掌握過半數以組織穩定政府。局面如此，則政黨合組政府之舉乃達到執政目的之唯一途徑。

三、至少需要包括社民黨在內的三個政黨之合作，始得組織一個足以統治的多數政府。迫於組閣上的危機，社民黨勉強與保守派及自由派聯合執政。否則，該黨只有容忍一個少數政府的存在。

四、威瑪兩次出現大聯合政府，即：一九二三年由人民黨魁史特雷斯曼（G. Stresemann）領導的四黨大聯合政府及一九二八年由社民黨人穆勒（H. Müller）出組的五黨大聯合政府。其餘內閣則類屬有或無社民黨參與的小聯合政府及少數聯合政府。後者指：一九二〇年中央黨人費仁巴赫（K. Fehrenbach）領導的三黨少數聯合政

註⑤ 葉陽明，西德政黨論（台北：黎明文化事業公司，民國七十九年），頁五七～六二。

府。值得重視者，中央黨參與一九三二年底之前威瑪所有聯合政府。其角色之重要可與社民黨相提並論。

五、威瑪統治期僅短暫十四年，而內閣更替頻繁，竟達十五次之多。其間，最短促的內閣執政祇有三個月；最長者，也祇不過兩年而已。這種現象的成因有三：

(一)憲政體制方面：憲法第四十五條規定：「總理及各部部長行使職權，須得國會信任。國會以明示之決議表示不信任時，總理即應去職。」基此，國會通過對總理的不信任案之際，無需選出新總理，即可迫使政府倒閣。合憲之倒閣可謂輕而易舉。四黨大聯合政府之倒閣便是實例。

(二)政黨政治方面：政黨彼此在意識形態、政治理念及政策路線上分歧甚深，而各方又堅持己見，導致黨際殊難妥協，內閣因而解體。實例如：一九二三及一九二五年分別因社民黨及國家人民黨固持己見，退閣抗議，而造成兩內閣的解體。

(三)政黨內部問題方面：其一，大黨未參與執政，造成少數政府，政局自然不穩定。實例如：社民黨未加入首屆國會成立後的聯合政府，也未參與一九二三年的三黨小聯合政府。此外，次年國家人民黨拒絕投入執政行列。迫使當時少數政府的閣揆呈請總統解散國會，重行大選。其二，執政黨內各翼分歧，未全力支持或配合政府的政策。實例如：一九二〇年執政的社民黨左翼抨擊政府，迫使政府短期內改組，更造成政策難以推動。

二、德意志聯邦共和國時期

現代德國政治發展至一九四九年秋演成德國分裂及東、西德分別建國。對於西德及一九九〇年十月後統一的德國過去迄今四十六年政治發展中的聯合政府，試作以下觀察。

(一)聯邦政治

德國聯邦議會（Bundestag以下簡稱國會）自始至今十三次選舉中，除了第三屆國會大選「基督教民主——社會聯盟」（CDU/CSU，以下簡稱聯盟）獲得過半數的得票率以外，沒有任何政黨能取得過半數席位。因此，大、小政黨共同組織政府，俾形成執政的多數，實為達成議會民主統治目的上必要之作法。

就國會黨團的互動而言，主要起因於選舉制度採用多數代表法與比例代表法並行的辦法，是故始終呈現多黨政治局面。從國會內政黨數量多寡的改變觀之，第一至三屆國會（任期一九四九～六一年）分別有十、六、四個政黨；第四至九屆（一九六一～八三年）則一概僅存三個；第十及十一屆（一九八三～九〇年）皆有四個；第十二及十三屆（一九九〇年迄今）則皆為五個政黨。然而，無論聯邦政情如何演變，黨團權力結構如何調整，學者所稱的「建制性三黨」——聯盟、社民黨、自由民主黨——在執政與在野上始終扮演主導角色；這三個國會中永不缺席的傳統性政黨係聯邦議會政治力的核心。

每屆國會至少有包括建制性政黨在內的三個黨以上並立，而沒有一黨掌握絕對多

數。此種情勢造成勢均力敵的聯盟^⑥與社民兩大黨或分別與形同「第三勢力」的自民黨組成小聯合政府，或彼此共組大聯合政府。換言之，聯邦共和國立國四十六年以來，聯邦政局基本上係由自民黨參與下的兩大黨交替執政所構成。藉此，依據歷任聯邦總理領導執政的先後順序，指出過去迄今的聯邦聯合政府，並述析之。

1. 艾德諾的中間偏右聯合政府

執 政 黨	執 政 期	政府形態
(1)聯盟+自民+德意志	1949年9月~1953年10月	三黨小聯合
(2)聯盟+自民+德意志+全德/離鄉人同盟	1953年10月~1955年7月	四黨小聯合
(3)聯盟+自民+德意志	1955年7月~1956年3月	三黨小聯合
(4)聯盟+德意志+自由人民	1956年3月~1957年10月	三黨小聯合
(5)聯盟+德意志	1957年10月~1960年9月	兩黨小聯合
(6)聯盟	1960年9月~1961年11月	一黨多數
(7)聯盟+自民	1961年11月~1963年10月	兩黨小聯合

⑦

如前所言，一九六一年秋前，國會政治乃由四個以上政黨的競爭與合作所演成。十個黨分占席位的首屆國會中，聯盟以三一%的得票率配得四〇二席中的一三九席，成為相對之下最強政黨。至於黨團林立的主因，可歸於當初適用的「聯邦選舉法」只採行比例代表法，而無設「門檻條款」的限制性規定。此種辦法施行下，大黨固然得掌握較多席位，小黨祇需得票，同樣有機會配席。例如：「南史雷斯威選舉人聯合」（SSW）以〇·三%的得票率也配得一席。首屆國會多黨林立的生態類似於威瑪共和時期國會的景象。然而，卻也有截然不同於威瑪者，即：聯邦共和國議會民主政治在穩定程度上，遠高於威瑪。其原因是：「基本法」所規定的「建設性不信任投票」確保政府不致被輕易推翻；一個大黨聯合一至二個小黨便可形成過半數；德人從威瑪失敗經驗中再學習，避免重蹈歷史覆轍。

一則由於社民黨在爭不到經濟部長職位下無意參與組閣，另則其它小黨具右派特

註⑥ 類屬中產階級右派保守政治勢力的「基督教民主聯盟」（CDU）與「基督教社會聯盟」（CSU）原本為兩個各自獨立的政黨，如同右傾自由派「自民黨」（FDP），皆建黨於第二次世界大戰結束以後。相對於此，溫和左傾民主社會主義路線的「社民黨」（SPD）早在十九世紀中葉已成立其前身組織。由於目標原則上一致，基民與基社兩聯盟在聯邦政治上始終合作。國會大選中，兩黨合成一體，以「基民基社聯盟」（CDU/CSU）簡稱「聯盟」（Union）的名稱參與角逐。進入國會後，兩黨也聯合組成「黨團共同體」，行動上協同一致。不過，基社聯盟為了保有其身為巴伐利亞邦（Bayern）地區性獨立自主黨格之特色，因此特用「基社邦團」之名活動於聯邦議會。「聯盟」若執政，則該黨自然參與政府，配得部長席，但席數僅為基民的三分之一至二分之一。邦政治上，基民聯盟活動範圍遍及除了巴邦以外的全德境內；基社聯盟則僅以巴邦地域為活動空間。

註⑦ 參閱Peter Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980 bis 1984* (Baden-Baden: Nomos Verlag, Mai 1986), p. 404; Alf Mintzel, "Die Christlich Soziale Union in Bayern", in A. Mintzel and Heinrich Oberreuter, eds., *Parteien in der Bundesrepublik Deutschland* (Opladen: Leske Verlag, 1992), p. 226。

質，是故基民聯盟黨魁艾德諾（K. Adenauer）聯合自民及德意志兩黨，共組三黨聯合政府。三黨總合其席位，占有國會中絕對多數。

一九五三年第二屆國會，政黨減為六個。量減顯示：國會內部黨政力量趨向集中；小黨無力與大黨競爭；地區性及偏激性政黨不易獲得選民認同。此次大選，聯盟表現更佳，獲配二四〇席，僅缺一席即達過半數，藉此成果拉大了與社民黨的差距。艾氏結合原執政三黨，並另納「全德／離鄉人同盟」（GB／BHE以下簡稱全德同盟）以及一名無黨派人士入閣，組成四黨政府。執政黨占有國會三分之二的多數，未料這種壓倒性優勢在一九五五年夏全德同盟退閣時，發生變化，新政府只能預期來自國會過半數的支持。

翌年二月，自民黨因不滿其他兩黨所堅持的選舉法修改案，憤而退出內閣，導致內閣再次改組。新內閣除原有兩黨外，尚有自由人民黨的加入，而在艾德諾特意安排下，聯盟黨籍人士占全體閣員的過半數。另一方面，自民黨退閣的行徑反映，自由派藉黨政理念和政策主張以自主決定其何去何從——執政或在野。

由於新選舉法已於一九五六年生效施行，新制度採多數代表與比例代表並行的辦法，另增設「百分之五門檻條款」之規定，因此小黨更難與大黨競爭。第三屆國會也因而僅存四個黨：聯盟、社民、自民、德意志。此次大選，聯盟取得空前的勝利，以五〇·二%的得票率獲四九七席中的二七〇席，於此，艾氏政治影響力達到高點。德意志黨則未能跨過門檻，但因獲得三個以上選區的當選，而倖免於被拒國會門外。該黨在選區選舉中^⑧的致勝受惠於聯盟在選戰策略上的協助。天經地義者，聯盟憑藉遠超過半數的席位，足以單獨組織政府，無需與它黨聯合。然而，聯盟仍與德意志黨聯合執政，因為兩黨選前業已有所約定。選前，聯盟並無勝算，就尋求執政夥伴而言，意識形態及政策上與保守黨相去甚遠的社民黨以及拆夥未久的自民黨皆不適當，如此，第四黨遂成為聯合的對象。類型上，這個一九五七年十月成立的政府可歸於「假聯合政府」。德意志黨的執政小角色也可從內閣十八個部長席中該黨僅佔兩席的事實看出。

有趣的是，一九六〇年夏，九名德意志黨籍議員（其中包括兩名閣員）脫離本黨黨團，加入基民聯盟，造成同年九月至一九六一年秋第四屆國會大選前聯盟一黨執政的空前局面，自然仍得到國會過半數的支持。德意志黨部分人士被聯盟吸收以後，黨中央鑒於勢單而與右派同路人全德同盟聯合，以期在選舉中爭得一席之地。

對議會政治而論，一九六一年別具重大意義，因為在國會政黨力量益趨集中之下，自此時起，國會政治步入由建制性三黨交替執政或在野的穩定局面。三黨的良性互動奠定政局穩定之基礎。雖然自一九八三年及一九九〇年起，先後有「綠黨」和「民主社會主義黨」（即改造後的前東德「社會主義統一黨」）進入國會，但國會政治結構根本上並未起變化，始終為三黨所主導。縱觀其演變：

註⑧ 意思是指第一票的投選，對象為選區候選人；計票時採用多數代表法。在同時進行的第二票的投選上，對象則為各參選政黨在各邦所提出列舉式代表之名單；計票時採用設門檻條款限制的比例代表法。簡言之，德國選舉人投兩票；一票選人，一票選黨。

- 一九六一至六六年：聯盟與自民黨聯合執政；
- 一九六六至六九年：聯盟與社民黨組成大聯合政府；
- 一九六九年八二年：社民與自民黨共同執政；
- 一九八二年迄今：聯盟與自民兩黨再度聯合執政。

此種演變顯示，即使大黨仍須與它黨聯合，以達執政目的。同時，自民黨成爲聯盟與社民兩大黨組織政府上必要的聯合夥伴，循此而扮演居中「第三勢力」或「天平秤上小法碼」的角色。

隨第四屆國會之產生，建制性三黨三分天下的局勢底定。聯盟雖喪失絕對多數，但仍居最強黨團，透過與在野五年的自民黨協商，兩黨重建一九五六年以前的執政關係。自民黨退出執政舞台期間，致力強化黨組織及檢討黨綱等現代化之改革，俾厚植政治資本，果真成爲聯盟再爭取的對象。該黨憑六十七席的強度，掌控空前的五個部長職。值此之際，身任閣揆長達十餘年的艾德諾開始步入政治下坡，其個人領導地位也自此動搖。並非偶發者，兩黨執政才滿一年，便發生自民黨籍部長集體辭職的危機。一九六二年底，鑒於艾氏承諾在一九六三年秋提前下台，自民黨遂同意與聯盟繼續執政。

2. 歐哈德的中間偏右聯合政府

爲了履行承諾，艾德諾提前去職，遺缺由國會補選，同黨籍經濟專家歐哈德（Ludwig Erhard）當選聯邦總理，繼續維

執政黨	執政期	政府形態
(1)聯盟+自民	1963年10月~1966年10月	兩黨小聯合
(2)聯盟	1966年10月~1966年11月	一黨少數

持與自民黨的執政關係。政府組織與人事上，兩黨在往後三年的合作中並無較大的異動。施政期間，第五屆國會成立。三黨黨團在權力分配上略有調整：兩大黨席位皆小幅增加，而社民黨增席較多；反之，自民黨卻痛失近三分之一的席位，其所失部分幾乎等於社民黨所得者。新局勢爲社民黨步上戰後以來首次執政之途，開創有利的條件。

短促的三年過程，弱於領導的歐哈德政府內部完成兩次人事小幅調整案：其一，一九六四年延攬一名無黨派人士入閣，爾後該員入籍聯盟；其二，次年以聯盟黨籍議員補足自民黨籍司法部長辭職的遺缺。

一九六五年秋第五屆國會選舉後，自民黨益加無法與聯盟在政策上妥協。事隔一年，因反對提高稅收，該黨四名部長集體退出歐氏內閣，致使內閣成爲一黨少數政府。執政黨的國會席數竟比反對黨少六席。一九六六年十一月，少數政府在勉強支撐一個月後解體。歐氏被迫辭職的另項原因是，聯盟就閣揆領導問題發生內訌，除總理去職外，無法平息。

3. 凱辛格的聯盟——社民兩黨大聯合政府

第五屆國會任期才滿一年，歐哈德政府便因自民黨退出而倒閣。往後三年，自民

註⑨ 參閱註⑦；P. Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982* (Baden-Baden: Nomos Verlag, April 1984), p. 362。



黨退居在野，聯盟被迫與國會政治對手——社民黨達成共同主政協議，就此開創聯邦共和國史上首次左、右派兩大黨聯手執政的新局面。兩黨大聯合政府以基民聯盟要人凱辛格（K. G. Kiesinger）為閣揆；至於副總理暨外長職，則由社民黨黨魁布朗德（Willy Brandt）出任。這種內閣最高及次高職位人事上的安排為日後政府開了先例。意思即指，兩黨合組政府，慣例上各方黨魁分別出任閣揆及外長兼副閣揆。不過，例外情況也不可排除。^⑩

大聯合政府閣員合計二十一名，基民聯盟與社民黨平分秋色，各占九名；基社聯盟則僅三名。值得注意者，執政兩大黨擁有國會中三分之二壓倒性的多數（四四七席）；唯一在野的自民黨以四十九席之微少祇能作形式上的反對，根本無法發揮反對及監督的實質作用。當然，如此現象並非國會政治的常態。對此，艾德諾於首次選黨組閣時，曾深表疑慮。

雖然執政兩黨囊括國會三分之二多數席，但礙於聯盟與社民黨在意識形態，尤其重大政策（如社會、經濟、安全、德國統一等）上差距頗大，難以彌合，不免負面影響內閣決策及施政，所以至一九六九年秋第六屆國會產生後，大聯合政府不再能持續其大黨共治的模式。事實上，當初的大聯合係建立在迫於情勢而雙方共識薄弱的基礎之上，自然經不住長期考驗，但能維繫三年，誠屬難能可貴。

從時代意義看，大聯合政府意謂著德國政治保守勢力主政階段性的終止，民主社會主義勢力步上執政之途的開端。對社民黨人而言，執政並不陌生，威瑪時期使彼等獲得實際經驗。

4. 布朗德的中間偏左聯合政府

大聯合政府時期社民黨首度參加內閣，藉此步上日後十六年執政之途。不過，與聯盟合作的此時，該黨祇是配角；反之，一九六九年九月大選後，社民黨聯合自民黨的執政中，卻扮演主導角色。

執政黨	執政期	政府形態
(1) 社民+自民	1969年10月~1972年12月	兩黨小聯合
(2) 社民+自民	1972年12月~1974年5月	兩黨小聯合

早在自民黨第二次退居在野時，黨體質上便從以實用主義為取向而著重國家自由的純經濟性政黨轉變成一個也重視社會政策及生產分配的社會自由黨，由此種下與社民黨在部分政策主張上趨近之根。另一方面，一九六八年初新黨魁——薛爾（W. Scheel）突破既往，改採支持社民黨的新路線。社會民主人士與自由派兩股力量的結合成為大勢所趨。

第六屆國會選舉結果，社民黨斬獲空前的二二四席；反之，自民黨遭前所未有的重挫，取得歷年來最少的三〇席；聯盟則以二四〇席上下持平。順應時潮趨勢，民心思變，社民與自民兩黨在布朗德和薛爾領導下，組成一個多數政府。新內閣中兩黨閣員對比為四比一，另有無黨人士一名。雖然自民黨閣席少，但閣職卻極重要；外長兼

註⑩ 凱辛格出任閣揆前，原任巴登伍騰堡邦總理。當時基民聯盟黨魁是一九六六年三月接替艾德諾的歐哈德。一九七四年夏就任聯邦總理的施密特亦非社民黨主席。時任黨魁者為布朗德。

副總理及內政部長皆由該黨出任。自由派仍不失其執政上的分量。

國會中執政黨與在野黨旗鼓相當的對峙形勢有助於議會政治的再穩定。朝、野兩方力量接近對等；執政兩黨憑藉絕對多數以貫徹施政，首次在野的聯盟則依恃實力強大的黨團以監督和制衡政府。一九七二年春，聯邦共和國首次出現反對黨循憲法途徑試圖推翻政府的案例。進而言之，聯盟擬議透過「基本法」第六十七條所規定的「建設性不信任投票」，推翻布朗德政府。依該條規定，國會祇得透過以多數選出總理繼任人，並請求總統解除總理職位的方式，對現任總理表示不信任。投票結果，聯盟候選人——黨魁巴策爾（R. Barzel）以兩票微差落選，倒布朗德內閣的行動失敗。

雖然聯合政府未被國會推翻，但朝、野兩方的對立自此益形尖銳，而政府施政倍感窘困。未久，黨團成員的流動竟形成執政黨與反對黨團人數同為二四八名的僵局。為謀化解，布氏採取基本法第六十八條規定之途徑，於九月向國會提出「信任問題」案，請求議員全體對他表示信任。在國會用記名投票方式以十五票之差否決信任案之後，總統海曼（G. Heinemann）依基本法，應布氏之請求，當即解散國會，為兩個月之後的大選鋪路。

第七屆國會大選，社民黨用四十五%的高得票率首次擊敗聯盟；其合作夥伴自民黨亦獲佳績。兩黨總配席超過反對黨四十六席之多，藉此打破半年以來朝、野實力對等的僵局。布朗德歷經不信任投票及信任問題案之程序，仍能維持領導政府的權位。這個事實顯示，布氏政績獲得德人肯定（如：內政改革、新東鄰政策及德國政策）。另一方面也反映，德國議會政治業已成功地建立於穩固的憲政基礎之上；統治權的更替全然取決於合憲制度化之途徑。

同年底，布朗德完成他第二任聯合內閣的組織。新閣中，自由派進佔五名閣員，徒增其在中央的政治影響力。

5. 施密特的中間偏左聯合政府

布朗德領導第二任內閣未及一年半，不料因間諜事件被揭發而引咎辭職。^①一九七四年夏，國會以過半數選舉社民黨人施密特（H. Schmidt）為新總理。有部長歷練的施氏承先啟後，繼

執政黨	執政期	政府形態
(1) 社民 + 自民	1974年5月 ~ 1976年12月	兩黨小聯合
(2) 同上	1976年12月 ~ 1980年10月	同上
(3) 同上	1980年10月 ~ 1982年9月	同上
(4) 社民	1982年9月中 ~ 同年同月底	一黨少數

續推動兩黨聯合執政，按例以自民黨新黨魁耿舍（H.-D. Genscher）為外長兼副總理。從此，耿氏出掌外交直至一九九二年夏，未曾間斷。對於德國統一前後外交政策的設計、制定和貫徹，耿舍作出了卓越的貢獻。內閣裡，自民黨握有外交、內政、經濟及農業部長要職，故仍維持舉足輕重之勢。

註① 一九七四年四月二十五日，布朗德私人親信Günter Guillaume因遭到為東德從事間諜任務的嫌疑而被逮捕。布氏致函總統，指陳去職原因，云：「間諜事件中本人不察，應為此負起政治責任。」詳情可參閱：Arnulf Baring, *Machtwechsel Die Ära Brandt-Scheel* (Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1982) p. 722 ~ 729。

一九七六年十月第八屆國會大選，朝、野兩方得票出現消長現象：社民與自民黨失去的十八席恰好是聯盟重獲的席數。所幸，執政黨依舊保有過半數，使施密特的連任不發生問題。施氏第二任內閣於同年底產生，兩黨閣員仍以三比一不變。

施密特掌政後，內政上為失業問題及石油危機造成的財經困境所籠罩，外交安全上則陷入整軍與和解之間的兩難。雖然如此，但政府在危機中尚能處理得宜。因此，四年後第九屆國會選舉時，選民依然相當支持執政兩黨，使兩黨席位有增無減。其中，自民黨以五十三席表現更佳。此次戰果主要可歸功於耿舍因外交政績斐然而造成的聲望。

然而進入一九八〇年代，德國內、外情勢益趨惡化。日加嚴重的高失業及國債等問題讓社民黨人漸失對黨的信心，甚至產生認同危機及黨內各翼路線鬥爭。另者，政府內部也因此發生黨際協調的困難，卒引發聯合內閣危機。執政兩黨在內閣政策，特別是經濟政策上出現與日俱增的摩擦。研議一九八三年預算時，雙方更加深裂痕，致使彼此決裂及聯合政府的解體無可避免。社民與自民兩黨衝突的升高激起自民黨領袖亟思與社民黨中止聯合執政關係的動機，卒導致一九八二年六月該黨路線轉變的關鍵性決議；轉變即指：與聯盟重建一九六六年以前的合作執政。同年秋，所謂「郎布斯朵夫方案」(Lambsdorff-Papier)終於演成聯合政府瓦解的導火線。先是，自民黨籍經濟部長郎布斯朵夫透露，該黨將改變執政路線，轉而恢復與聯盟合作，爾後又於九月執意提出他擬定的經濟政策方案，並堅決要求施密特採行之。在無法接受郎氏的強求下，施氏遂以間接方式促使郎氏辭職。隨後，經濟部長的去職帶動同黨籍其它三位重要部長(包括耿舍)的集體退閣，造成八年以來兩黨內閣空前的危機。是月中旬，施氏公開聲明，社民——自民聯合政府就此中止，同時痛斥自民黨領導階層不信守當初的結盟約定。耿舍的自民黨被貼上「出賣者」的標籤。

從政府執政才到半途即告解體的事件觀之，德國聯邦內閣運作至少有三個特點：

(1)內閣制政府端賴閣員彼此就政見及政策達成妥協，以便維繫和運作。聯合政府中，代表各個執政黨利益的閣員(部長)在實現黨派利益與凝聚內閣整體共識兩者之間尋求平衡點，若平衡和妥協無法求得，則祇有去職一途。基於政黨係對外一致的行動單位，辭職乃以同黨籍閣員集體退閣的方式行之。

(2)「基本法」第六十五條規定賦予聯邦內閣總理決定大政方針之權力，是故他遭到其它閣員反對之時，得貫徹本身的意志和主張。^②

(3)聯合政府憑恃國會執政黨團所占的多數以執政。政府一旦解體，仍留於內閣中的閣員便只能組織少數政府，而執政危機由此產生。少數政府能否持久，則視國會對它支持或至少容忍與否而定。

施密特政府的瓦解以及自民黨與聯盟合作的重建，為在野達十三年的聯盟製造重返執政權位的良機。社民黨少數政府過渡性施政兩週期內，右派兩黨不理會施密特請求支持的呼籲，試圖循憲法途徑，推翻政府，而用籌組中的中間偏右聯合政府取代之

註② 德國社會學大師Max Weber理解「權力」為：社會關係中，遭到反對猶能貫徹本身意志的任何機會。

。一九八二年十月，聯盟對施密特所提出的「建設性不信任投票」以選出基民聯盟黨魁柯爾（H. Kohl）為新總理的方式獲得通過，這次事件乃聯邦共和國第二次不信任投票案的提出，而係首次的成功。

6. 柯爾的中間偏右聯合政府

緊接不信任投票案的通過，柯爾組成聯盟—自民兩黨政府，開啟保守與自由派重掌政權的新局面。執政至今，柯爾政府內部組織和人事雖因國會改選而造成多次調整，然而政府基本組織形態並未變動。就部組織設立的量

執政黨	執政期	政府形態
(1) 聯盟+自民	1982年10月~1983年3月	兩黨小聯合
(2) 同上	1983年3月~1987年2月	同上
(3) 同上	1987年2月~1991年元月	同上
(4) 同上	1991年元月~1994年11月	同上
(5) 同上	1994年11月迄今	同上

而言，整體看，在十六到十九個之間；執政兩黨配席為：聯盟十二至十五席（其中基民八至一〇；基社四至五）；自民黨則三至五席。現任政府係於一九九四年十月第十三屆國會產生後所組成，共設十六部；基民、基社、自民占席對比為：一〇比三比三。自民黨人士始終出掌柯爾內閣的外交、司法及經濟部長要職；基社聯盟則在爭不到外長席之餘，往往掌控內政部重職。

為求從國內廣泛民意來確證本身政府領導權位的正當性和公信力，柯爾在首任內閣成立未久，仿照十年前布朗德的行徑，在不信任投票過後運用基本法六十八條途徑，向國會提出「信任問題」案，蓄意造成多數議員否決該案，俾得呈請總統解散國會，為一九八三年春下屆（第十屆）國會提前大選鋪路。此種有特意人為操縱法制程序之嫌的作法遭到學者學理性的批判，認為，柯爾的舉措雖非違憲，但政治手段運用上有欠適妥。事實上，當時各黨團幾乎皆視國會解散，重行大選為必要，所以配合柯爾的行動。十二月中信任問題案交付票決，結果如預期者，遭到國會否決。^③同日，總統卡爾斯騰（Carstens）依法解散國會。

一九八三年三月舉行第十屆國會選舉。聯盟是唯一贏家，得票率殆乎五〇%；社民及自民則皆有所失。不過，執政兩黨合計仍遠超社民黨。此外，以生態環保訴求起家的「綠黨」（die Grünen）在第二度參選的此次，以些微差距跨過門檻，首次成為國會內的反對黨。綠黨的涉足國會導致國會政治生態結構的變動。進一步說，一九六一年以來兩大黨分別與一小黨交替聯合執政的三黨政局從此轉變為一大、一小黨執政而另一大、一小黨在野的四黨政局。正面功能上，綠黨參與國會議事、問政及立法一事確能助社民黨一臂之力，以達增強反對黨對執政黨監督和制衡之目的。無疑，過去右派長期掌政的時期，社民黨頗陷於在野上的孤立。然而，也須承認的是，在野兩黨對執政兩黨，充其量祇得制衡，而無法抗衡。自一九八三年以來，柯爾政府歷經一九八七、九〇及九四年三屆國會選舉，至今始終憑藉國會絕對多數支持而屹立不搖。

註③ 聯邦議會以二一八票對八票（二四八票棄權）否決信任問題案。反對票皆來自社民黨，贊成及棄權票則出自聯盟及自民黨議員。



一九八七年初產生的第十一屆國會是德國統一之前西德的末代國會。選前，反對黨陣營浮現所謂「紅、綠聯合」可能性和必要性的爭議。具體言，社民黨與綠黨之間是否有聯合執政的可能和必要？事實上，自四年前綠黨進入國會後，兩黨領導階層便著手研議紅、綠聯手可行性的問題；黨內並就此議題展開熱烈的辯論。鑒於當時在邦已出現兩黨共同執政的構想，而德國中部的黑森（Hessen）邦於一九八五年底果真產出一個「紅、綠聯合政府」，因此社民黨內不乏主張與綠黨結盟之人。彼等深盼，藉紅、綠合作，以實現國會中形成多數，進而奪取聯邦執政權位的目標。至於綠黨方面，走議會執政路線的現實派也贊成與社民黨聯合；彼等相信，唯循此路，綠黨才有機會執政。反之，基本理論派卻以意識形態掛帥為理由，而極力反對紅、綠合作。

由於社民黨中央堅持不與綠黨在聯邦政治上聯合執政，而期待憑己實力來取得天下，所以至今一個紅、綠合作的聯邦政府依然可欲而不可求。在反對兩黨聯合的聲浪中，一九八七年初國會大選社民黨總理候選人饒約翰（J. Rau）堅拒與綠黨合作，力圖一黨贏得絕對多數，但未能遂其所願。此次選舉，兩大黨皆有所失；反之，兩小黨卻有斬獲，尤其綠黨，竟以四十二席直逼自民黨的四十六席。在社民黨無力擊敗聯盟，且又無意靠綠黨來執政之下，柯爾的聯盟——自民兩黨政府於邁入一九九〇年代的當時，自然得確保其執政權位的延續。一九八九年春，柯爾內閣完成改組；其中，聯盟內部互調部長職位，基社聯盟出任財政，卻失去內政，自民黨則不動。

外在因戈巴契夫開放與改革所帶動的東歐體制自由化，內在因西德朝野的努力及東德何內克統治體系的崩潰等因素交互影響使然，德國統一大業於一九九〇年十月順利完成。透過「國家條約」、「統一條約」及「德國主權終結解決條約」的簽訂，以及東德以新五邦方式加入聯邦共和國的程序，東、西德於是月三日正式宣告國家再統一。對議會政治而言，德國統一所必然導致的新局不外是：政黨政治及國會政治生態的量變與質變。量變指，全德選舉人總數、政黨數量、各政黨黨員人數以及國會席位總數的增加；^④質變則指，選舉人投票行為、政黨體系結構、政黨政治與國會政治權力分配的改變。^⑤

如前所述，兩德統一完成於柯爾政府之手。自統一之日起至全德國首屆國會選舉（即一九九〇年十月三日至十二月二日）的期間，這個一九八七年產生的中間偏右政府仍行使全德執政權。

註④ 一九九〇年秋德國統一前，西德選舉人總數（以一九八七年國會選舉為例）達四千五百多萬人；統一後，全德國選舉人總數（以一九九〇年底首屆全德國會選舉為例）增加為六千多萬人。統一前，國會席位總數在497席上下；統一後，則增加為662席。一九九四年十月成立的本屆國會總席數再添為672席。詳情參閱A. Mintzel and H. Oberreuter, *op. cit.*, p. 513; Bundeszentrale für Politische Bildung, ed., "Das Rorläufig Amthihe Ergebnis," *Das Parlament-Die Woche im Bundeshaus* (Bonn), 44 Jahrgang / Nr. 42, 21. 10. 1994, p. 1.

註⑤ 就選舉人行使投票權與否觀之，西德地區投票率（以一九七二年為例）高達91%；統一後，全德國投票率（以一九九〇年底為例）降為77.8%，本屆國會大選投票率稍高，為79%。由此可知，九〇年代以來，有兩成左右的選舉人不投票。而其中德東比德西地區為高，高出4%~8%。詳情參閱Ursula Feist, "Nichtwähler 1994 Eine Analyse der Bundestagswahl 1994," in *Aus Politik und Zeitgeschichte Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* (Bonn), B51-52 / 94, p. 39。

首屆（第十二屆）國會大選結果，共有五個政黨配得席位：除建制性三黨以外，尚包括來自德東的「民主社會主義黨」及「九〇年代結盟與綠黨」。^⑩起源和活動於德西（即統一前的西德地區）的綠黨則因未跨過門檻而沒有保住一九八三年以來的席位。建制性三黨方面，聯盟與自民兩執政黨得利於完成德國統一的功績，贏得六六二席中的三九八席，遠超過絕對多數，確非社民黨的二三九席所能制衡。國會內權力分配和政治生態因德東兩黨的加入而起變化，但由於兩黨合計只占二十五席，所以對國會原有情勢未造成根本的改變。

原執政兩黨基於繼續合作的強烈意念，憑藉首屆國會中壓倒性多數的支持，於一九九一年元月中旬完成組閣。統一目標的實現激勵聯盟與自民黨，共同面對日後因統一而衍生的所有問題，尤其是如何縮短德東與德西在經濟和社會發展上的差距；解決德人精神面的統一問題。

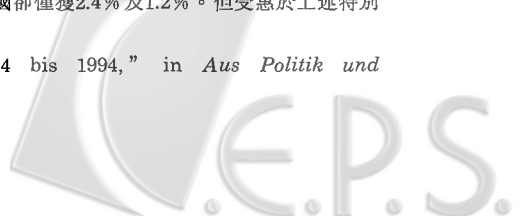
聯合執政乃兩黨自一九八二年十月推翻社民黨少數政府以來的既定路線，並未受到黨領導人變更的影響。自民黨在黨魁耿舍於一九九二年五月去職後，依然維持與聯盟的一貫合作不變。此一持久不渝的聯合路線再三得到柯爾和自民黨新黨魁金克爾（K. Kinkel）公開的證實。對兩黨而言，從八〇跨入九〇年代的執政結盟不僅符合雙方利益，而且也切合實際需求。因為，鑒於過去受挫經驗，任何一方皆不太可能再走與社民黨合作的回頭路；另者，與進入國會的德東兩黨合作的機率幾乎等於零，因此，雙方為求執政，唯聯合一途。

吾人可觀察到，一九九〇年底的大選是完成在德國實現統一所引發的政治激情效應之中。相對於此，往後四年所遭遇的內政困境則使激情逐漸降溫。一九九四年秋，全德選民以較冷靜和務實的心態來迎接第十三屆（本屆）國會選舉。^⑪受「柯爾——耿舍效應」退化、經濟持續衰退、失業率居高不下、賦稅加重而民怨四起等負面因素的影響，執政兩黨選舉嚴重失利，竟痛失五七席（其中自民黨失三二席）；反之，左傾及生態政黨所構成的反對黨陣營頗有斬獲：社民黨及民主社會主義黨皆各增十三席，九〇年代結盟與綠黨竟增四一席。

左派在野各黨空前的勝利，巨幅強化新國會中反對黨制衡甚至抗衡柯爾中間偏右聯合政府的力量。當今國會朝、野兩方席數的對比為三四一比三三一。無怪乎，當同年十一月下旬柯爾再組聯盟——自民聯合政府之際，社民黨暨黨團主席夏平（R. Scharping）一語道破地批評，柯爾新政府充其量只是個弱勢的執政結盟而已；社民黨今後將以反對黨建設性的政策，在善用參、眾兩院的所有機會下，強勢監督柯爾弱勢政府

註⑩ 爲了顧及德東地區政黨參與競爭上所處的弱勢，全德首屆國會選舉特別規定，該區參選政黨只要獲得該區（無須全國）第二票總投票數的5%以上選票，即可配得席位。「民主社會主義黨」及「九〇年代結盟與綠黨」在德東分別獲得11.1%及6.1%的得票率，而在全國卻僅獲2.4%及1.2%。但受惠於上述特別規定，仍分別配得17席及8席。

註⑪ Monika Toman-Banke, "Die Wahlslogans von 1994 bis 1994," in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B51-52/94, p. 54.



。⑧當前德國現任聯合政府面臨的兩難處境是：一方面僅握有執政黨團險超出過半數的多數席位；另一方面卻迫切需要國會中絕大多數議員不分黨派的共體時艱和鼎力支持，以圖解決統一以來所衍生的社會經濟棘手問題。

(二) 邦政治

與聯邦政治相比，聯合政府在各邦政治上的表現實有差異，不同之處主要見於兩方面：

1. 在聯邦，自始至今皆出現聯合政府的執政；至於在邦，則有由聯合政府，亦有由一黨政府執政者；另就同一邦觀之，有時由聯合政府，有時由一黨政府執政。當前，這兩種類型的邦政府在全德國數量上的對比是九比七。

2. 在聯邦，各黨合組政府的模式較為單純和固定；在各邦，則較具變化性和多樣性。如前所述，聯邦政局中，若非聯盟與自民黨小聯合，即為社民與自民黨小聯合；聯盟與社民黨大聯合是空前絕後，為期短暫。此外，兩大黨至今皆未以綠黨為執政夥伴。在此種模式下，聯盟和社民黨分別與自民黨聯合執政的現象成為常態。然而，此種聯合規律卻為各邦政治所突破。就邦而言，基民聯盟及社民黨固然可分別與自民黨合作，也曾相互長期聯合（如：柏林邦）。甚至，這三個建制性政黨可共同組織聯合政府（如：西柏林和巴登伍騰堡邦）。至於社民黨與綠黨的聯合執政也已有實例（如：黑森邦及薩克森安哈特邦）。再者，社民、自民和綠黨更組成所謂「紅、黃、綠（交通燈號）聯合政府」（如：布萊梅邦）。由此看來，邦政治上的聯合政府頗富黨政合作之變化性和多樣性。

以下舉巴伐利亞邦（Bayern）及黑森邦政治發展作為觀察的實例。先論前者：

巴伐利亞邦為德國面積最大而政治文化趨於保守型態之邦。一九五〇年代中期以前，多黨競爭局面致使沒有任何政黨在邦議會選舉中獲得絕對多數。尤其在西德建國時首屆邦議會選舉中，連大黨——基社聯盟和社民黨——也僅取得二成左右得票率。因此，初期（一九四六至五四年）兩大黨聯合「全德同盟」組成一個以基社聯盟要人厄哈特（H. Ehard）為閣揆的大聯合政府。這種現象顯然與當時聯邦政局大相逕庭。此處也反映德國聯邦體制的特色，即：聯邦與各邦可呈現不同政黨組合的執政；聯邦的在野黨可成為某邦執政黨，是故政黨執政的機會比單一制國家較多。

一九五四至五七年，占邦議會九十一席中的五十二席的基社聯盟居然被排除於執政行列之外。社民、自民、巴伐利亞及全德同盟四個黨成立一個以社民黨人賀格納（W. Hoegner）為首的政府。由於執政四黨未能長期獲得議會多數支持，所以政府只維持三年，至賀氏下台則止。

一九五七與六六年期間，基社聯盟雖已擁有議會的過半數席，然而卻仍與自民及全德同盟攜手掌政。

值得注意的發展始於一九六六年。基於邦選舉中持久性輝煌的戰果以及過去卓越的施政績效，自是年底起，基社聯盟遂以一黨之力單獨治理巴邦。就此為過去二十年

註⑧ “Regierungserklärung / Kohl fordert: Bündnis für die Zukunft,” *Parlament* (Bonn), 44 Jahrgang / Nr. 47, 25. 11. 1994, p. 1.

由聯合政府主導的邦政治劃下句點。時至今日，基社聯盟一黨多數政府始終為巴邦統治者，其強勢地位無任何它黨可以取代。實力居次位的社民黨從七〇年代以後，總是以基社聯盟得票率之一半的大幅差距，遠遠落後。探此主因，執政黨治理巴邦政績斐然。尤其自一九七八年聯邦政治核心人物史特勞斯（F. J. Strauss）入主巴邦政府以後，地方建設發展更上軌道。單以失業問題來看，該邦失業率係全國十六個邦中最低者。^{①⑨}由此可見基社聯盟在巴邦政績之一斑。^{②⑩}

綜合而論，巴伐利亞政情表現幾點特色：

其一，戰後早期多黨林立競爭，兩大黨實力互在伯仲之間，但仍遠離絕對多數，基於情勢所需而合組大聯合政府。

其二，排除最強勢政黨以外的聯合執政是無法持久的。

其三，選舉中，一旦大黨連戰皆捷，力量日益雄厚，則邁入獨黨執政之途，聯合政府遂成為歷史名詞。一黨多數政府的執政命運端賴其實際政績良窳而定。

另者，就黑森邦而論：

黑森邦政治演化過程頗富戲劇性，為大聯合政府、一黨少數政府及小聯合政府交替的進展局面。最具創舉性的是，該邦首開紅、綠聯合執政之先例，往後才有布萊梅、薩克森安哈特邦的跟進。

一如其他各邦。黑林邦政府早在西德建國之前已先行運作。縱觀黑森邦政黨政治及議會政治的發展，吾人可發現，一九八三年之前，兩大黨之一的社民黨受支持程度略居優勢。然而，爾後，則呈現基民聯盟略高一籌的趨勢。整體觀之，除了一九六九年社民黨奪得邦議會過半數席（即四十六席中二十四席）以外，沒有任何政黨能獲絕對多數，聯合政府因而必要。

一九四七年，猶如巴邦情勢，黑森也產生一個由基民聯盟與社民黨共組的大聯合政府，而以後者為領導。進至一九五〇年底，大聯合政府解體，代之而起者為往後四年在社民黨人主導下成立的一黨少數政府。其施政自然必須建立於其他政黨容忍的基礎之上。自一九五五至一九六六年底，邦政治又回復到聯合政府主政型態，執政者則為社民與全德同盟。全德同盟在黑森並不廣受選民支持，它以四~六%的得票率遠不及自民黨。從執政兩黨控制的議席數來看，政府承受來自在野黨的壓力極大。

一九六〇年中期後的三次選舉，社民黨表現益佳。如前已言，六、七〇年代之交該黨拿下過半數席位。節節上升的優勢使其在一九七〇年底之前兩次組織一黨政府。七〇年始，社民與自民黨達成聯合執政協議，合組中間偏左小聯合政府。基本上，此次兩黨的結合係受到聯邦新政局形成的影響；具體言之，一九六九年布朗德與薛爾共同建立的社民—自民聯合政府對兩黨在黑森邦的合作產生激勵作用。並非巧合者，這種合作關係在維持十二年以後，當波昂的兩黨政府瓦解之際，也同時中止。

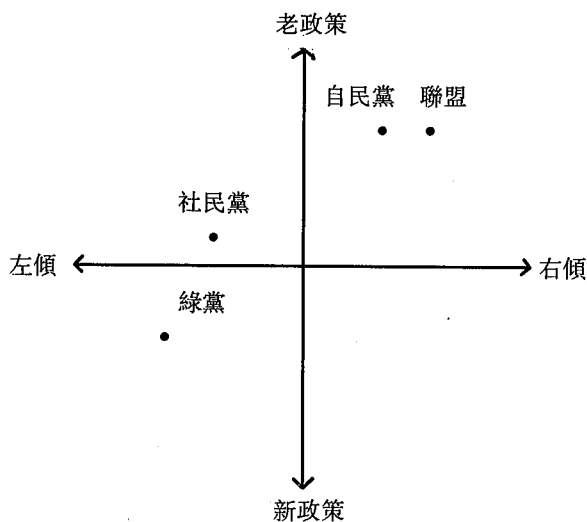
註①⑨ 依據一九九四年七月狀況的統計，巴伐利亞邦失業率為6.6%，而全國平均達15.9%。參閱Mario V. Baratta, ed., *Der Fischer Weltalmanach 1995* (Frankfurt/Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 1994), p. 199。

註②⑩ 巴邦政局發展參閱：A. Mintzel, *op. cit.*, p. 225。

中央政情轉變的一九八二年十月，黑森邦重返過去社民一黨執政的老路。自此開始，新形勢使該黨取得另一種選擇的機會，對象是綠黨。出人意料，該邦綠黨在此間邦議會選舉中贏得八%的得票率，又於次年九月改選時獲得六%。如此結果無形中為紅、綠聯合製造出新的可能性。歷經兩黨內部的激辯和評估，社民與綠黨卒達成協議，共組政府。一九八五年底，黑森邦便產出全國空前的紅、綠聯合政府，循此首開社會民主與生態主義兩股力量嘗試合作執政的先河。^②

社民與綠黨何以在黑森邦聯合執政？探其主因，可從政黨路線和政情所需兩個角度觀察。就前項因素而論，若將建制性三黨與七〇年代中期晚起的綠黨在路線及政策上作比較，則不難看出，即使仍有相當差距，但由於社民與綠黨皆採左傾路線，所以比之於右派聯盟及自民黨，紅、綠兩黨較為接近。學者芮史克（J. Raschke）按黨路線方向及政策主張，用以下簡單坐標來示意四黨的定位：

四黨定位座標簡圖



資料來源：Jochin Roschke, *Krise der Grünen Bilanz Bilanz and Neubeginn* (Marburg: Schüren Presseverlag, 1993), p. 29.

和自民黨在聯邦政治上的背約，社民黨欲求合作夥伴，捨綠黨外，別無合宜的選擇，何況綠黨自一九八三年秋進入邦議會後，已具備與它黨聯合的基本條件。當時，長年

左圖顯示，雖然社民與綠黨在政策面向上有新、舊之別，然而就黨意識形態所主導的路線方向看，同屬左傾，故兩方差距較小，比之於其他兩黨，社民黨與綠黨聯合執政的可能性較高。芮氏認為，綠黨的定位使該黨被插上一個新社會衝突路線上後物質主義極端派代表者的標籤。生態學理、自我實現、生活品質和自決的價值觀交融於此一極端派之中。在德國，後物質主義極端份子透過綠黨以完成組織化，而該派也由社民黨用參與方式代表之。^②此處突顯出紅、綠兩黨異中有同的現象。

除了路線原因外，政治環境所需及兩黨領導者的意願也是主因。鑒於過去大聯合政府的經驗

註① 黑森邦政局發展參閱 *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982, 1980 bis 1987*, pp. 375~389, 344~347; Ferdinand Müller-Rommel and Thomas Poguntke, "Die Grünen," in A. Mintzel and H. Oberreuter, *op. cit.*, p. 323。

註② Jochin Roschke, *Krise der Grünen Bilanz and Neubeginn* (Marburg: Schüren Presseverlag, 1993), p. 27。

任邦總理的社民黨邦黨部主席伯納（H. Borner）主張與綠黨合作。依伯氏之見，綠黨從其社會背景觀之，無異於一個「新的自民黨」。該黨在地方上及社會階層中表現突出，而占有過去自民黨所擁有的強勢地位。社民黨未能贏得過半數所帶來的政治後果是，它必須與一個仍很年輕而欠穩健的政黨——綠黨共同建構它追求政治改革所需的多數。當綠黨在一九八三年秋以壓倒性多數通過與社民黨就議會政治合作議題進行談判的決議案之時，兩黨共同形成多數的構想便可能實現。伯納認為，社民黨必須接受綠黨談判的提議，因為若回絕此項提議，則將助長綠黨內部非理性的勢力，並將使兩黨不可能形成反對聯邦執政者所需的多數。^②

一九八五年十二月，邦總理伯納貫徹主張，延攬綠黨人士費雪爾（J. Fischer）入閣，出掌環境暨能源部長。全德第一個紅、綠聯合政府於此產生。然而，始料未及者，這個試驗性的執政結盟竟提早瓦解於一九八七年二月邦議會任期屆滿前的半年。解體因素不單純，而具關鍵性者即為，綠黨方面透過費氏無條件要求邦政府廢止核子能源，而為社民黨執政高層所無法接受。

隨聯合政府瓦解，邦議會也自行解散，社民黨一黨少數政府撐過過渡期後，邦議會於同年四月改選。選戰中，綠黨仍以繼續聯合社民黨執政為訴求。未料，礙於社民黨選舉失利，紅、綠再度聯合執政的計畫就此破滅。爾後，領導權落入右派兩黨之手，直到一九九一年初政情急轉直下，紅、綠聯合的第二春又在黑森邦拉開序幕。在社民黨人艾希爾（H. Eichel）領導的紅、綠聯合政府內閣十個部中，綠黨掌握環境能源及衛生部長兩席。此第二次的結盟有了首次執政經驗，較能經得起考驗。今年二月任期屆滿後，執政兩黨的合作再獲選舉中邦多數選民的肯定，藉此紮深今後紅、綠聯合執政的根基。^③

肆、聯合政府的兩個問題

從前部分德意志聯邦共和國中央與地方聯合政府及議會政治發展的述析中，吾人可進一步探討兩個子題：其一，聯合政府產生的政治環境及政黨聯合執政的動因；其二，聯合政府的運作。

一、政治環境與政黨聯合執政的動因

從理論上看，議會民主政治體系中，政黨基於其透過參選而取得議會中的多數席

註^② Holger Börner, "Für eine neue Politik Erfahrungen mit einer rot-grünen Zusammenarbeit in Hessen," in Wolfram Bickerich, ed., *SPD und Grüne Das neue Bündnis?* (Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 1985), pp. 111~112。

註^③ 德國統一後，黑森邦綠黨組織一如聯邦，經擴充而名為「九〇年代結盟與綠黨」。本屆邦議會選舉結果，綠黨從上屆的8.8%增加至11.2%；聯盟與社民黨皆有所失；自民黨則以7.4%持平。詳情參閱 *Das Parlament* (Bonn), 45 Jahrgang / Nr. 9, 24. 2. 1995, p. 15。

位以組織政府及執政。若一個政黨在議會裡未能達到組織一個穩定政府所需的絕對多數，則該黨有必要爭取它黨，與之聯合，共同組織政府，俾達成穩定執政之目的。

德國自威瑪以降，實行議會民主政治，發展至波昂第二共和時代，益趨成熟和穩健。聯邦共和國政治大環境的決定因素不外是：「基本法」所規範的憲政體制、責任內閣制的政府形態、議會制的行政與立法互動、法治化的政黨政治、多數代表法與比例代表法並行的選舉制度以及變遷而趨向參與型的政治文化。

就政黨政治和國會政治而論，波昂共和締造迄今，政黨體系多黨分立，相互合作或競爭，除唯獨一次例外以外，沒有任何政黨在國會選舉中能「過半」，而選舉制度比例代表法的採行為其主因。此外，多黨的參選提供選舉人較大的選擇空間，如此一來，選票自然不易完全集中到某個政黨之手，以致於一黨殊難得席「過半」。這種大黨僅能以相對多數取勝，卻殊難用絕對多數主政的政治環境造成了大黨聯合小黨組政府的客觀必要性。循此，聯邦政局在任何時期皆呈現多黨聯合政府執政的共通現象。其間，由於聯合執政的小黨退閣，曾兩度出現大黨一黨少數政府的政治困境，畢竟得不到在野多數長期的容忍。

論及政黨互聯或相抗的原因。從事實觀之，可確認意識形態、黨政路線方向、重大政策主張以及現實利益考量，是德國政黨之間合作或衝突的主要動因。這些因素上的相合或一致性易於導致黨際執政及在野上的聯合。

重要政黨個別來看，基民基社聯盟秉持基督教人道思想及基督教社會觀，遵行以中產階級利益為取向的右傾保守路線；社民黨則以溫和漸進的民主社會主義為基礎，採行以中、基階層民眾利益為取向的左傾改革路線；自民黨本著對自由社會中自由人及自由主義的價值觀，反對社會主義，也走以中產階級權益為導向的中間偏右路線；綠黨則代表後工業時代新社會的後物質主義思維，擇取左傾社會衝突路線。由此觀之，就共同執政的傾向論，聯盟與自民差距最小，易於長期聯合；聯盟與社民或綠黨皆殊難合作；社民與自民亦不易長期維持聯合；紅、綠兩黨則不難共治。

黨與黨之間的聯合執政關係建立後，往往難以排除突發的矛盾或衝突。其主因泰半出自於執政各黨在國家重大政策上立場分歧，各持己見，無法妥協，導致聯合內閣輕則改組，重則解體。右派聯合方面，實例有：一九五六年自民黨因與聯盟在薩爾區歐洲化及選舉法修改問題上不妥協，而退出政府，造成艾德諾內閣的改組。至於左派方面，案例則有：一九八六年黑森邦綠黨因與社民黨在核能政策上不妥協，而退出紅、綠聯合政府，導致伯納內閣的瓦解。再者，左、右派聯合方面，實例為：一九八二年自民黨因與社民黨在預算問題及經濟政策上不妥協，而撤出內閣，致使施密特政府倒閣。

由這些實例可知，德國中間政治勢力——自由民主黨——在聯合政府興衰上，扮演猶如「天平秤上小法碼」雖輕小，但重要的關鍵性角色。尤其在聯邦，兩大黨實力幾乎維持均勢，孰能爭得這股中間勢力的加盟，則孰便獲得多數執政之機會。相對而言，自民黨執政角色的破壞性正如同其建設性一樣，極富決定的力量；也就是說，這個小法碼的撤離會引發當政者垮台的厄運。不過，該黨的幸運也同時反映出它的悲哀；自由派絕無單憑本身之力來獨攬執政大權的可能性。無論在聯邦或各邦，這股力量

皆須依附它黨，始得登上執政舞台。因此，對自民黨中央而言，黨是否參與政府？與那個政黨聯合執政才符合黨的利益？這些問題應該是始終必須審慎面對的課題。當然，先決條件是該黨必須跨過五%的門檻。

二、聯合政府的運作

學者厄爾溫（T. Ellwein）指出，對於德國政府的組織，憲法之規定僅產生邊際作用，相對於此，政治實務中，執政黨的政綱、利益考量、黨領導高層的態度以及黨對政府各部首長人選上的薦舉等因素，則在組閣問題上發揮重大影響力。比之於邦政府的成立，波昂聯邦政府在組織時，聯邦總理個人因素更富關鍵性的影響。一九五三至五七年，艾德諾得憑其個人自主的決定，在沒有阻力下，組織內閣。然而好景不常，一九六一年起，艾氏迫不得已必須藉助於自民黨來組閣，而該黨鑒於與艾氏曾有一段難以釋懷的經驗，是故於組閣時堅持與聯盟訂定一份成文的「聯合執政協議」（Koalitionsvereinbarung，以下簡稱執政協議）。其中規定，成立一個享有廣泛職權的「聯合執政委員會」（Koalitionsausschuss，以下簡稱聯執會）。此種作法遭到學術界的抨擊；理由是，它違背基本法所賦予聯邦總理大政方針決定權的規定，並危害到國會議員所享有的良心自由。^⑤

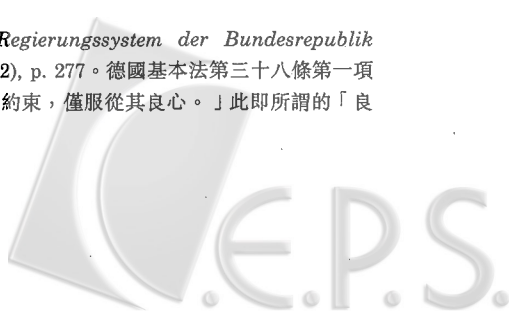
即使學界對執政協議及聯執會的合憲問題有所質疑，但兩者的存在以及對波昂聯合政府實際運作上的重要性卻是不容抹殺的。就執政協議而論，聯合政府成立之際，聯合夥伴於執政結盟最後被鐵定之前，應先行確立彼此合作的條件。循此，執政協議可理解為：議會政治中，聯合執政夥伴（執政各黨或其黨團）共同透過協商或談判而達成的協定。協定內容則明確規定人事與政務方面的條件，以期各黨信守之。聯合夥伴在此項協議明訂的條件下，組織一個聯合政府，並進而在議會中全力支持這個政府，以便順利達成任期內執政之任務。論及協議的形式，則呈現多樣性：有經由各黨談判代表之間口頭約定而再由黨團作事後追認者；也有以備忘錄或議定書的形式而經由各方交換者；又有以函件形式而經互通者；更有類同條約文而經簽署或未加簽署者。^⑥

另就聯執會而論，若協議係由各方用文書（成文）形式予以訂定，是則亦有必要設立一個功能上在於協調各方政見，並監督和確保協議內容被切實遵行的組織。基於此種考量，遂有聯執會或相類似組織的產生。如前已述，一九六一年右派兩黨互訂的執政協議首次明訂設置一個聯執會。其實，此類組織也曾出現於威瑪共和時期；但當時它的功能主要係在聯合內閣和多數黨團作決策之前先行協調，而非對執政協議履行上的監督。威瑪前例使人聯想到，一九六一年以前艾德諾早期的幾任內閣組成之時，應同樣設有類似機構，唯其帶有非形式的特色。^⑦

註⑤ 參閱Joachim Jens Hesse and Thomas Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Band I (Opladen: Westdeutscher Verlag 1992), p. 277。德國基本法第三十八條第一項規定：「聯邦議會議員係全體人民之代表，不受託付及命令之約束，僅服從其良心。」此即所謂的「良心自由」。

註⑥ U. Bermbach, *op. cit.*, p. 320。

註⑦ *Ibid.*, p. 323。



具體而言，聯執會應發揮兩大功能：其一，就執政各黨彼此的政策逕行協調，及時化解分歧，面對面澄清疑慮，以便防範內爭擴大而困擾內閣決策及施政。其二，就執政協議被切實履行的狀況逕行監督，以使聯合政府適時達成執政任務。

執政協議與聯執會因歷任聯合政府領導人的不同及執政條件的互異，而呈現多樣的情狀，簡析如後：

(一)艾德諾政府

一九六一年十一月前，艾德諾政府執政各黨之間已有聯合執政約定（Koalition-sabsprache），內容侷限於政治議題，而未對外界公開。至於聯執會的設立，則官方並無規劃。艾氏領導的風格表現出「總理民主政治」，意思即指：以聯邦總理為領導及決策核心的民主政治。²⁸此種執政局面自然不迫切需要一個政府圈內的政策協調及監督機構。雖然如此，但執政黨團間的定期聯合會議以及總理、內閣和執政黨之間的定期政策協商卻或多或少發揮了協調功能。

同年十月，自民黨重返艾氏內閣，堅持訂定一份書面具體的執政協議，以確保本身權益及合作目標的實現。此項交由媒體公布的協定內容要點有七：

1. 執政兩黨為第四屆國會任期內之施政而合作。
2. 保證在此期間內不接受其他政黨有關聯合執政的提議。
3. 同意選舉艾德諾為聯邦總理，但並非為了政府整個任期。
4. 承諾在聯邦議會表決時不會出現變化無常的多數。
5. 設立一個享有廣泛職權的聯執會。
6. 黨團主席享有參與內閣會議討論的權利。
7. 擬定外交與德國政策、內政、經濟、社會等重大政策的指導原則。²⁹

按第五點規定所成立的聯執會成員包括：(1)執政各黨國會黨團主席，(2)黨團副主席，(3)各黨團國會總幹事。³⁰這個由十三人左右構成的核心組織視實際需要，另延攬來自各黨團及政府的專家入會。委員會每月集會三次；會議以月為單位由兩位黨團主席輪流主持。由此觀之，聯執會本質上屬於執政各黨國會黨團領導高層的政治器具，運用它以完成聯盟與自民黨政策協調的重點任務。

以上的協定因次年秋「明鏡週刊事件」³¹所造成的內閣改組而由兩黨再作部分性的確認和補充，協定係透過一份附加的「作業方案」予以充實。

註²⁸ 學者宋海莫（K. Sontheimer）指出，為了突顯德國民主政治的特殊結構，很早便引用了「總理民主政治」的概念。其意即指：基本法所建構的民主秩序以聯邦政府領袖—聯邦總理為政治核心。詳見Kurt Sontheimer, *Grundzüge des Politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (München: Piper Verlag, 1976), pp. 177~178。

註²⁹ 參閱P. Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949~1982*, p. 370。

註³⁰ *Ibid.*

註³¹ 「明鏡週刊事件」指：一九六二年十月基社聯盟黨魁史特勞斯於國防部長任內，對該刊洩露「北約」演習的國防機密之報導甚表震怒，而透過聯邦檢察官貿然逮捕該刊多位工作人員，並強行搜索社內資料。此一干涉新聞自由的事件引發西德國內極大的震撼，甚至引起政府危機。事件爆發後，五位自民黨籍部長集體辭職。該黨中央則要求史氏辭職且艾德諾允諾提早下台。艾氏全盤接受後，兩黨內閣重組，繼續執政。

(二)歐哈德政府

自一九六五年秋第五屆國會產生始，歐哈德政府重回一九六一年以前艾德諾內閣的狀況；即：訂有聯合執政約定，但未加對外公布，同時也不再規定設置聯執會。

(三)凱辛格政府

大聯合政府兩大黨放棄訂定一項詳盡的執政協議。不過，社民黨於參與組閣之前擬妥所謂「八點綱領」。此份以聯合執政事務性條件為內容的綱要係該黨與聯盟就共同執政議題進行談判的底案。從日後凱辛格的施政報告中反映出，社民黨所提條件幾乎完全被接受。^②

論及聯執會方面，執政之初政府並未設立相關組織，因此造成內閣中在大政方針及其他原則問題上的爭議和摩擦。有鑒於此，凱辛格遂於一九六七年夏利用赴波頓湖畔克瑞斯布隆（Kressbronn）鎮渡假之便，邀請副總理布朗德、部長韋涅及兩黨黨政高層其他人士前往協商。自此起，這個被稱作「克瑞斯布隆圈」（Kressbronner Kreis）的組織型態扮演著過去聯執會的角色。該圈成員陣容不遜色於艾德諾的聯執會，包括：凱辛格、布朗德、史特勞斯（三人皆為執政黨黨魁）、史第克倫（R. Stucklen，基社聯盟國會邦團主席）、巴策爾、施密特（兩人皆為執政黨團主席）、兩名內閣閣員、兩名聯邦總理府國務員以及兩名社民黨要員，合計十二位常務委員。^③

克瑞斯布隆圈成員結構顯示出一個特點，即：大聯合政府的政策設計、協調、決定及推動除了在內閣中進行以外，還透過一個如此整合政府、執政黨及國會執政黨團三方面高層的組織來協助完成之。該圈無疑是凱辛格政府整合府、會及黨高層三方力量的領導和協調中心。

(四)布朗德與施密特政府

布朗德與施密特先後領導的社民—自民兩黨政府於組閣之時，執政雙方互訂周密詳盡的執政協議。其中明訂聯合內閣各部權責的劃分及職權的分配。此外，施政綱領也藉著成文的協議書以透明化，並公之於大眾。

不同於前任大聯合政府的作法是，布、施二人皆未倣效凱辛格成立聯執會的辦法。施密特主政時，經常趁著在北德渡假時機，邀集黨政高層及相關人士舉行所謂「布拉姆湖圓桌會議」（Brahmsee-Runden）。當然，這種聚會型態難免鬆散，結構及功能上不及聯執會或聯執會來得嚴密和重要。^④

(五)柯爾政府

執政迄今的柯爾政府一貫以執政兩黨互訂而內容詳盡的聯合執政協議作為執政之依據。現任內閣於一九九四年十一月建立之初，由聯盟與自民黨訂妥一份內容具體的執政協議書。其總標題曰：「使統一的德國別具面對未來挑戰的因應能力。」序言中明示德國政府今後努力方向，包括五大目標：

註② U. Bermbach, *op. cit.*, p. 321。

註③ 參閱Klaus-J. Holzapfel, ed., *Die Bundesregierung Volkshandbuch 1988* (Rheinbreitbach: Neue Darmstädter Verlagsanstalt, 1988, pp. 24~25。

註④ 同前註, p. 25; 同註③。



- 1.完成德國內部的統一。
- 2.使德國精力充沛迎向西元兩千年。
- 3.強化德國內在安全。
- 4.達成從波昂遷都至柏林的歷史任務。
- 5.向前推動歐洲統合。

正文部分則分項逐一明訂新政府的施政重點，涵蓋行政、財政、經濟、社會、外交、國防安全等要項。³⁵

整體觀之，現任政府的執政協議，與其說它明訂了兩黨合作的人事及政務基本條件，不如說它實質上無異於一份洋洋灑灑的施政報告。由此導衍出一種有待實證的觀點，即：執政協議在形式和內容上已起相當程度的變遷；改變見於：從早期以選明訂合作執政的條件及原則，轉化成當今宣示聯合政府施政理念和方針的文書。

柯爾「中間聯合政府」並未設立聯執會。但此情並不表示除了內閣以外便無其他政策協調單位。為了達到此目的，政府領袖與執政黨團高層設計了「大型」和「小型圓桌會議」的對談模式。大與小的區別不在參與會議的成員人數之多寡，而在因協商主題難易不同而造成與會者本身政治分量的重與輕。小型會慣常舉行於國會開會週內；與會者除柯爾外，尚包括兩位執政黨團主席、基社國會邦團主席、黨團副主席、執政黨國會總幹事以及相關部會首長。此種會議議題不具高難度。相對於此，大型會召開之目的乃為謀求解決特別困難的問題。此情況下，除以上人員外，還必須邀請聯合執政上最重要的三位政治人物與會，他們不外是基民、基社和自民三黨主席。若沒有此三巨頭與會，並取得觀點上的一致，則國政難題無從解決。³⁶有趣的是，一九八〇年代末期大型圓桌會議的三巨頭柯爾、史特勞斯和邦格曼（M. Bangemann）不僅政治分量超重，而且體重也過重。當三人聚會之際，波昂記者便戲之以「巨象圓桌會議」（Elefanten-Runden）。

柯爾政府雖未設聯執會，但大、小型圓桌會議的實際運作同樣不僅能協調執政各黨政見主張，而且又可發揮整合政府、執政黨及國會執政黨團三方意志以凝成一體共識的重大功能。是故，此種政策協調模式可作為聯執會的替代方案；它提供德國政府領導人制度化的協調管道上新的選擇。

伍、結 論

現代德國政治發展實為聯合政府交替執政過程的寫照。若無聯合政府，則國家大政之領導勢必陷入危機。循此以觀，聯合政府無可否認為德國政治的決定因素之要者，富結構上的重大意義。

在一黨不易取得過半數與穩定執政亟需過半數的兩難中，聯合政府的組織型態提

註³⁵ 參閱“Koalitionsvereinbarung zwischen der CDU / CSU und FDP für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages,” in *Parlament* (Bonn), 44 Jahrgang / Nr. 47, 25. 11. 1994, p. 4~7。

註³⁶ K.-J. Holzapfel, *op. cit.*, p. 25。

供實用性的解決之道。德國自威瑪共和以來便遭此難題，而運用多黨互聯形成多數以執政的方式謀求解決。威瑪經驗使德人能以較圓熟的方式，處理聯邦共和國中央與地方的執政課題。波昂聯合政府比威瑪聯合政府功能較彰顯且執政更穩定，其主因不僅出自政治文化中人為之正面因素，而且也取決於政治環境以及憲政體制中制度設計之有利因素；包括：基本形勢上一大與一小黨聯合執政，一大與一小黨在野監督；選舉制度上兼顧選人與選黨，並用多數代表與比例代表法；國政領導上以聯邦總理為憲政秩序核心的「總理民主政治」以及憲政設計上避免動輒倒閣的「建設性不信任投票」。

探究單一政黨難以突破過半數的原因，見諸三端：其一，眾多政黨參選，造成各黨得票及配席分散。不過，分散中仍趨向集中於建制性三黨之手。以本屆國會選情為例：總計廿二個政黨投入選戰；得票數（第二票）從最多的一千六百零八萬九千四百九十一張（基民聯盟）到最少的一千三百四十二張（第四國際德國社會主義工人聯盟，BSA）；八十五%的選票集中在聯盟、社民、自民三黨。其二，雙軌選舉制以比例代表法戴洪特氏（d' Hondt）或尼麥爾氏（Hare / Niemeyer）分配法決定已越門檻的政黨之配席數，致使單一政黨殊難贏得過半數席位。其三，政治文化多元及多型的德國社會中，德人面對政治有不同的態度取向，面對政黨也有寬廣的選擇空間。一種慣常而持久不變的投票行為並不長期存在。事實上，愈來愈多民眾對政治現狀產生厭倦感，對建制性的三個傳統政黨也多少感到失望。這些變數造成即使大黨如聯盟也無法篤定獲得絕對多數。未來，一黨形成過半數以執政，將益加困難。換言之，跨入二十一世紀，德國中央政治領導體系將依然維持聯合政府的組織型態。

德國政黨聯合與否一事，除前段所稱因素以外，黨領導人的認知和態度同樣具決定性。以艾德諾為例，艾氏在回憶錄中論及建國之初組閣時的心境如下：「依我的信念，自民黨及德意志黨可納入聯合執政的考量。除了經濟政策問題外，我反對與社民黨聯合的另個理由是：若兩黨合組政府，則國會中便沒有強有力的反對黨。」^{②7}布朗德在回憶一九六九年政局時寫道：「選舉前我與薛爾取得聯繫。我們一致認為，若選舉結果允許，則兩黨就組織聯合政府的可能性此一議題，作審慎評估。」^{②8}柯爾在一九八三年元月大選前接受南德日報訪問中明白指出：「我願繼續推動基民基社聯盟與自民黨的聯合執政，但三黨必須為自己向選民爭取每一張選票。」^{②9}

聯合政府的成敗關鍵主要不在於體制上的設計完備與否，而在聯合執政各黨精神上是否忠於結盟及政策和行動上是否協同一致。縱使有理想設計的制度，如聯執會或圓桌會議等，但若某方不再信守執政盟約而中途拆夥或解約，則再完美的規制也無濟於事，聯合政府仍難逃瓦解命運。誠如布朗德所言，聯合政府意謂著交互忠誠永久性的考驗；不祇要忠於友黨，也要忠於任務。^{③0}然而，問題並不單純：在政治利益、權

註②7 摘自Konrad Adenauer, *Erinnerungen 1945~1953* (Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt 1965), pp. 225~226。

註②8 摘自Willy Brandt, *Über den Tag Hinaus* (Hamburg: Hoffman und Campe Verlag, 1974), p. 31。

註②9 摘自*Süddeutsche Zeitung* (München), 29 / 30 Januar 1983, p. 10。

註③0 W. Brandt, *op. cit.*, p. 34。

力及政策性的優先考量下，對盟友的忠誠能否再對當事者產生行為上的約束力？於此，自民黨高層一九八二年秋演出「轉向」(Wende)而倒施密特政府的事件可作為討論的實例。此一事例顯示出，在忠於盟友與貫徹本黨政策的兩難之間，自由派人士寧可犧牲前者。

如同現實政治的常態，對德國政黨而言，也沒有永久的盟友，也沒有永久的對手，只有以共同利益及相互需求為出發點的時段性之政治聯合夥伴。一旦此一出發點消失，則聯合關係隨之而中止。

德國因其特有條件而展現政黨聯合執政的政治過程。各國國情不一，德國經驗對其他國家未必有參考價值。每個國家應選擇合於其本國國情特質的政府組織型態。擇定時，政治文化的特質宜納入基本考量。在一種各方衝突性高、利益殊難調合，又欠缺政治責任感的政治文化中，聯合政府並非明智的選擇。德國經驗讓吾人獲得的啟示是：為謀達成國家政治領導的重大任務，必要時各黨各派願意暫時捐棄狹隘的意識形態之爭，共同尋求以政策實務為取向的執政合作。至於在野黨方面，一旦其國會政治角色確定，則秉持監督及制衡執政者之理念，以可行而可供選擇的政策，發揮建設性的反對之功能。

附錄一：德意志聯邦共和國一九四九年迄今聯邦歷任聯合政府一覽表

國會任期	內閣組成 (或改組)時間	聯邦總理	聯合執政 各黨	各黨部 長席配額	聯合政府 類型
1. 1949-1953年	1949年9月	艾德諾 (CDU)	CDU / CSU + FDP + DP	6+3+3+2	小聯合政府
2. 1953-1957年	1953年10月	同上	CDU / CSU + FDP + DP	9+3+3+2+1	同上
3. 1957-1961年	1957年10月	同上	CDU / CSU + DP	11+4+2	同上
	1960年9月	同上	CDU / CSU	13+4	一黨多數政府
4. 1961-1965年	1961年11月	同上	CDU / CSU / FDP	11+4+5	小聯合政府
	1962年12月	同上	同上	同上	同上
	1963年10月	歐哈德 (CDU)	同上	同上	同上
	1964年6月	同上	同上	同上	同上
5. 1965-1969年	1965年10月	同上	同上	12+5+4	同上
	1966年10月	同上	CDU / CSU		一黨少數政府
	1966年12月	凱辛格 (CDU)	CDU / CSU + SPD	7+3+9	大聯合政府
6. 1969-1972年	1969年10月	布朗德 (SPD)	SPD + FDP	11+3+1	小聯合政府
				(無黨人士)	
7. 1972-1976年	1972年12月	同上	同上	12+5	同上
	1974年5月	施密特 (SPD)	同上	11+4	同上
8. 1976-1980年	1976年12月	同上	同上	同上	同上
9. 1980-1983年	1980年10月	同上	同上	12+4	同上
	1982年9月	同上	SPD		一黨少數政府
	1982年10月	柯爾 (CDU)	CDU / CSU + SPD	8+4+4	小聯合政府
10. 1983-1987年	1983年3月	同上	同上	同上	同上
	1984年11月	同上	同上	9+5+3	同上
	1986年6月	同上	同上	10+5+3	同上
11. 1987-1990年	1987年2月	同上	同上	10+4+4	同上
	1989年4月	同上	同上	10+5+4	同上
12. 1990-1994年	1991年元月	同上	同上	9+4+5	同上
13. 1994-1998年	1994年11月	同上	同上	10+3+3	同上

CDU：基督教民主聯盟 SPD：德國社會民主黨 FDP：自由民主黨 CSU：基督教社會聯盟

附錄二：德國各邦聯合政府(一九九〇年代)

邦 名	聯合執政各黨	執政期間	聯合政府類型
Baden-Württemberg	CDU + SPD 8 5	(4. 1992~1996)	大聯合政府
Berlin	CDU + SPD + 無黨人士 9 6 1	(12. 1990~秋1995)	同上
Bremen	SPD + FDP + B'90/Grüne 9 2 2	(9. 1991~秋1995)	小聯合政府 (紅、黃、綠交通燈號聯合)
	CDU + SPD 4 4	(7. 1995迄今)	大聯合政府
Hessen	SPD + B'90 / die Grünen 9 2	(1. 1991~2. 1995) (3. 1995迄今)	小聯合政府 (紅、綠聯合)
Mecklenburg-Vorpommern	(DU + FDP) 7 2	(10. 1990~10. 1994)	小聯合政府
Nordrhein-Westfalen	SPD + B'90/Grüne	(7. 1995迄今)	小聯合政府 (紅綠聯合)
Rheinland-Pfalz	SPD + FDP 10 2	(4. 1991~春1996)	小聯合政府
Sachsen-Anhalt	SPD + B'90/Grüne 11 1	(6. 1994~1998)	少數小聯合政府
Thüringen	CDU + FDP 9 3	(10. 1990~10. 1994)	小聯合政府
	CDU + SPD	(11. 1994迄今)	大聯合政府

CDU：基督教民主聯盟

SPD：德國社會民主黨

FDP：自由民主黨

CSU：基督教社會聯盟

B'90/Grüne：九〇年代結盟與綠黨

DP：德意志黨

GB/BHE：全德與離鄉人同盟

*

*

*

