發佈：2017-11-21, 週二 10:50
點擊數：9315



一、 前言：

外界關注的第19屆德國聯邦議會選舉, 已於2017年9月24日傍晚結束, 此 選舉結果改變了未來四年聯邦議院的組成結構。作為內閣制國家, 聯邦議會選舉是組成德意志聯邦共和國政治系統的大選。直到今天, 聯邦議會依舊是四年改選 次, 投票日期多半是由聯邦總理提出建議, 讓聯邦總統做出裁決。根據德國基本法第二十條 " - 所有的國家權力皆源自於人民", 並且是能"被實踐的"。然而, 究竟德國人是如何實踐民主精神產生國家權力? 筆者試圖從德國聯立制(Mixed-Member Proportional Representation, MMP)選舉制度出發, 探討此次民粹政黨 如何操作策略達到席次極大化的結果。為此, 本文內容分成兩個部分：前半部摘錄且翻譯德 國之聲(DW)的新聞, 講述聯邦議會選舉的規則；後半部則分析民粹主義政黨對德國政治的衝 擊。

二、聯邦議會選舉規則：

Phoca PDF

透過關於聯邦議會選舉規則的介紹，國人可以 窺德國選舉制度的運作程序與政治權力的產生模式：

1. 取得選舉與被選舉的資格

選舉權：

凡具有德國國籍者, 只要年滿18歲, 即可選舉。若戶籍在德國者, 選前將收到投票通知。至於戶籍在海外的德國人, 則從14周歲起算, 到往後25年間, 必須在德國持續居住至少三個月以上, 才能取得投票權- 不 過, 他們必須在選前自行確認是否被登記在選舉人名冊上。對於2017年的大選, 有大約300萬名首投族, 可以圈 選人生中第 張聯邦議會選票。然而, 某些人可能喪失選舉權, 或者是不被允許行使選舉權：這涉及到大約20 萬人的權益, 他們絕大多數是殘障人士, 需要全天候的醫療照護。亦有少數人因過去從事的政治犯罪行為, 使其 投票權被剝奪。總的來說, 全國約有6150萬人符合資格, 能夠參與此次大選。儘管選情穩定, 但此次大選, 投票率高居76.2%。

被選舉權：

對所有德國人來說, , 只要不是正在接受精神病院的治療, 或必須入監服刑 年以上者, 凡年滿18周歲即符合「被選舉人」資格。對於聯邦議會改選, 主要公認的政黨有權決定哪位申請人可以代表政黨參選。

至於那些無黨籍/獨立參選人, 他們必須在自己的選區內, 找到至少200位支持者聯署證明, 才能夠在該選區競選。

2. 進入國會的管道與門檻

投票方式：

主要的投票方式是到投票所投票。那裏會有義務的選務人員負責確保有選舉權的民眾只領取 張選票, 並且不受外在的干擾與影響投票。舉例來說：投票場所周遭不允許出現政治廣告或標語。對於那些無 法親臨投票所的選舉人, 可以事先以通信投票將選票寄出。無論如何, 投票過程是祕密的- 對此, 德國當局的態度是十分嚴肅的。法律明令禁止使用智慧型手機在投票時自拍；任何人在選票劃記處拍照，或出現亮票行為, 都 是犯罪行為! 兩張選票： 每位個選舉人皆擁有兩張選票。對於第 張選票, 選舉人可以投票給所屬選區的參選人- 在聯 邦議會所有席次中, 選舉299席議員, 平均約25萬人產生 位議員。至於第二張選票, 則圈選出政黨標記的候選 人名單(政黨/不分區票)- 它是廣納社會多元觀點的重要選票。這張票也決定了德國國會的多數關係。

進入國會的管道：

至於哪些以及多少議員最後得以在柏林的國會大樓召開議會, 將取決於幾項程序。首先, 根據聯邦選舉法規定了國會席次的最低總數- 598席, 依照全國16個行政區的人口比例劃分。根據第二票的投票 結果, 其餘政黨比例的席次將被確立, 每個政黨從而知道能夠獲得多少不分區席次。此外, 很可能還發生另 個情況。各政黨因為第二張票的選舉結果,

Phoca PDF

決定了該黨在最低席次總數中分配到高於得票比例的席次(席次紅利) 。

為了再次反映民意的走向, 聯邦議會將採取浮動席次的作法。這種現象時常發生, 因為保守政黨, 諸如：聯盟黨 (Unionpartien)通常在區域選舉的選情較為樂觀。此次改選,
聯邦議會將選出約700名議員。

門檻：

某些參選人, 因為在區域選舉中沒有勝出, 或者在不分區政黨推薦名單中排名順序太低,
無緣進入聯 邦議會, 將有機會在下次提名時被優先考慮。此外,
某些名列(不分區)政黨推薦名單的參選人, 因為所屬政黨的政 黨票得票率低於5%,
亦無法晉升為國會議員。這個限制條款是為了杜絕太多小黨進入聯邦議會, 因為人們擔心,
如此將會影響政府組成與議事運作。此次選舉, 總計有42個政黨符合資格。

3. 可信賴的選舉結果

選後計票：

投票日當天, 投票活動必須在傍晚6點前結束。之後, 選務人員將進行計票。不過, 直到投票結束前, 不得發表任何民意調查(出口民調)。因此,
第 個預測點是傍晚6點。清點過後的選票將轉交該選區的選 舉總監,
他可以確認哪位參選人已經在區域選舉中贏得 席之位。此後,
選舉結果將被送到聯邦選舉總監。很可 能在午夜之前,
最初的選舉結果就會被公布。至於確定的選舉結果, 最後將在選舉日結束後兩星期內, 透過聯邦選舉委員會公諸於世。

杜絕選舉舞弊：

因為選舉結果都是由 張張選票決定的, 毫無疑問的, 選票本身也可以被檢驗。理論上, 電子傳輸的選舉結果可能被竄改或偽造,
但專家認為這個風險不高。為避免外界對選舉結果產生疑慮, 聯邦政府早
在3月就請求歐洲安全組織(die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE)派遣選舉觀察團前來觀摩。

4. 新政府組成

聯合內閣：

當某個政黨成為聯邦議會的多數黨, 那麼該黨就可以組織內閣。不過, 選後短時間內不太可能完成。在 般情況下, 各政黨在選舉日當夜隨即開始尋求組成聯合內閣的夥伴。傳統上,
實力最強的政黨會主動組閣。這次組閣,
預估梅克爾及其所屬政黨將與其他 個或多個選上聯邦議會的政黨聯合。至於完成組閣的過程可能 達數月之久。

聯邦總理：

聯邦議會議員最終透過表決選出新的聯邦總理。因為聯邦總理的工作沒有任期限制, 同 人可

Phoca PDF

以連選得連任。

三、德國聯立制特點：

自2008年開始, 中華民國引進單 □選區兩票制(Single Constituency/ Two Ballot System)選舉立法委員, 取代過去令人詬病的複數選區單記非讓渡投票制(Single Non Transferable Vote under Multi-Member Districts, SNTV- MMD)；後者被認為存在重大制度缺陷, 是導致黑金舞弊、民粹政治與派系鬥爭的因素之 □。雖然中華民國現行的立委選舉制度是參考日本的並立制(Supplementary Member System, SM), 但其基本精神與原型乃是源自於德國的聯立制,
外界也普遍認為單 □選區兩票制是兼顧區域民意走向與廣納
社會多元意見、降低選舉舞弊與鼓勵多黨競爭的理想選制。至於聯立制與並立制最大的不同點,
在於德國 的政黨票決定了國會總席次比例。為避免少數政黨出現席次紅利,
聯邦議會採取浮動席次的機制, 使得每 屆議會改選後的席次都會出現變化,
例如：本屆聯邦議會選舉, 調整過後的議員總席次將達到709席。反 觀日本的並立制,
則是將選區票與政黨票分開計算, 政黨票的得票結構只決定不分區國會議員的席次比例,
所以國會總席次是固定的。無論選舉制度的設計為何,
其主要作用在於將普遍的民意轉化為組成「獲得人民同意的政府」。

為了實踐民主, 德國的「聯立制」賦予所有選舉人擁有兩張選票的權利。其中,
第 □張票是投給地方 選區的國會議員參選人, 因為這些議員代表地方利益,
能夠直接反映地方的民意, 凸顯區域參選人的地方背 景與個人色彩。再者,
第二張票是留給選民投給屬意的政黨, 重點在於政黨所代表的政策理念與推薦名單,
希望制定符合多數人利益的國家政策,
達到照顧弱勢、廣納賢才的作用。因為在意識形態的光譜上, 左派、右派與中間派政黨所反映的政策偏好與理念皆不相同。每個政黨可以提名各界理念相近的專業人士或社
會賢達,登記為不分區國會議員推薦名單,最後由政黨票的得票結構決定該黨所能取得國會席次的比例。同時,德國作為 □個內閣制國家,國會選舉結果決定哪個黨能夠組織內閣政府,還有誰能擔任聯邦總理。

以往 , 國內的政治學者總是引用杜瓦傑假說(Duverger's hypothesis)的說法,
認為選舉制度的設計將左 右選舉人的投票決策模式、候選人的參選型態與政黨的競選型態。杜瓦傑教授本身也相信單 □選區兩票 制的設計,
理論上有助於形塑「兩聯盟多黨制」的議會結構產生。但是, 聯立制看似 □種理想的選舉制度,
是基於德國的特殊國情與政治文化所設計的,
並且鑲嵌在整個政治系統之中運作。單靠分析選舉制度, 該
如何解釋另類黨在本屆改選大幅躍進的現象? 顯然,
德國在地的政治人物知道如何在選舉制度制約下, 塑 造並達成個人間策略性互動的結果。此外,
民粹政黨被外界定義為極右翼, 在國會內可否被歸類為傳統意 義上的右翼政黨? 或者,
除選舉制度之外的其他因素, 也應該被納入思考, 諸如：新媒體的問世、不同的政
治文化、特殊的歷史背景與社會風氣等因素,
都可能影響民意的走向。畢竟每個國家的大選都是彼此獨立 又相互影響的情境,
政客總是能從中找到操作的空間, 利用民主制度的缺陷, 激發選舉人非理性投票, 從而
取得政治權力。

Phoca PDF

發佈：2017-11-21, 週二 10:50
點擊數：9315

四、德國民粹政治的崛起：

對政治觀察家來說，經歷2016年的英國脫歐、義大利公投以及美國總統大選等重大事件，
民粹主義的 崛起無異是對經濟全球化與歐盟深化的進程投下 □顆震撼彈。特別是歐洲國家間，
人員、商品與資訊往來 密切，很多議題都是相互影響、交相呼應。面對這些劇變 □年後的今天，
外界勢必想進 □步了解，民粹主義 對其他西方國家的民意走向的影響為何?
還有荷蘭、法國與德國等歐洲國家的政治菁英，如何領導民意對
抗民粹主義風潮以及帶領國家突破困境? 在這三國當中，各界最關注德國的情勢發展。 □方面，
德國作為 歐洲經濟的火車頭以及經濟全球化的受益者，
民粹主義與保護主義的抬頭將不利於未來德國經濟的發展； 另 □方面，
作為兩次世界大戰的戰敗國，德國政府總是希望在內政外交等方面樹立道德高度，改善其國際形象；同時抑制國內民粹運動的發展，避免憾事再次發生。如今另類黨成功進入國會殿堂，
過去的努力很可 能毀於 □旦。到底德國社會在這些年到底出現哪些變化，
讓極右翼政黨找到發展的溫床?

2013年與2017年聯邦議會席次結構表

	2013	2017
聯盟黨(Unionpartien)	311 席 (41.5%)	246 席 (32.9%)
社會民主黨(SPD)	193 席 (25.7%)	153 席 (20.5%)
德國另類選擇黨(AfD)	0 席 (4.7%)	94 席 (12.6%)
自由民主黨(FDP)	0 席 (4.8%)	80 席 (10.7%)
左翼聯盟(Linke)	64 席 (8.6%)	69 席 (9.2%)
綠黨(Grüne)	63 席 (8.4%)	67 席 (8.9%)
其他	(6.3%) (5.0%)	(5.0%)

（作者自行整理）

2017年9月24日，德國全境舉行四年 □度的聯邦議會大選，
當天傍晚隨即公布第19屆聯邦議會的選舉結果。 □如外界預期的是，梅克爾及其領導的聯盟黨，

Phoca PDF

擊敗了來勢洶洶的挑戰者- 舒爾茲(Martin Schulz) 及其代表的社會民主黨, 成功四度連任德國總理, 也追平了前任柯爾(Helmut Josef Michael Kohl)總理的紀 錄。不過,
選前外界所擔憂的現象還是發生了, 不但是聯盟黨與社會民主黨的支持率雙雙下滑, 另類黨的政黨票支持率還衝上12.6%。數據進 □步預估該黨能夠在聯邦議會取得94席,
大幅躍昇成為聯邦議會內第 三大政黨。這個成立於2013年的極右翼政黨, 僅僅四年間,
從無名的政治團體正式進軍國會殿堂, 還超越 許多資深政黨。對照四年前,
德國另類選擇黨只取得4.7%的政黨票, 尚且無法跨越5%的門檻, 只能淪為政
治權力的局外人。現在這樣的選舉結果著實讓其他歐洲鄰國相當緊張,
因為上 □次極右翼政黨入主德國國 會是1933年, 希特勒(Adolf Hitler)還因此成為德國總理。

有鑑於此 , 經歷過兩次世界大戰的傷痛與冷戰時期的分裂,
德國的主流民意總是偏好安定、和平的政治 環境, 還有性格穩健、溫和的政治人物,
政壇上也少見情緒激昂的民族主義者。為了防止納粹政權捲土重 來,
德國政府除了加強學校與社會的歷史教育、塑造公民社會,
民間亦對蟄伏的新納粹主義者有所警覺, 反 戰情緒高漲。檯面上原本看似穩定的局面,
卻在近年開始出現變化。不可諱言的是, 2010年以來的歐債危 機興起, 造成經濟發展遲緩,
使得底層社會開始抱怨政府總是拿錢給外國紓困, 讓潛藏已久的民粹份子浮上
檯面、走上街頭。尤其是, 自2015年9月梅克爾宣布德國將接納100萬難民的政策以來,
難民議題遂成為 德國社會各界陷入爭議的焦點之 □。 各方爭議的論點,
不外乎是難以從難民中甄別恐怖分子、伊斯蘭教徒
對德國社會的衝擊、與其他歐盟國家的難民政策產生齟齬,
還有百萬難民將對德國各級政府的財政造成負 擔等等。接下來,
2016年元旦在科隆發生的集體性侵案、歐洲鄰國的恐怖攻擊事件, 還有新聞不時報導個
別難民姦殺婦女的消息, 不斷加深民眾對伊斯蘭文明的疑慮。這樣的情境,
持續為另類黨提供借題發揮的材料, 有效地影響社會輿論。

另 □方面 , 分析此次另類黨操作政黨票策略, 吾人也可以窺探德國選民為何出現分裂投票(Split-ticket voting)的行為。隨著德國大選進入白熱化, 另類黨再次招喚選民拒斥外來移民與外國商品,
還有利用 □般人對伊斯蘭極端主義的恐懼, 意圖將這股民意轉化為投票動機。在宣傳方面,
他們的政治理念經過影像與 圖片的幽默包裝,
不斷撩撥選民的情緒,強調境內的伊斯蘭教徒將改變德國人的生活習慣, 從餐桌上的食物
(不准吃豬肉)、婦女的穿著(必須戴頭巾、不准穿比基尼)到無差別的恐怖攻擊等等, 試圖提醒選民,
德國社會已經面臨伊斯蘭化的挑戰。其次, 他們確實掌握了選民希望兼顧地方利益之餘,
還想發洩不滿情緒的心 理, 因而刺激游離選民將政黨票投給另類黨, 形成 □種公地悲劇(Tragedy of the Commons)的現象。這可 能是因為另類黨明白自身在區域選舉的實力薄弱,
不如把宣傳力道與相關資源重點投注在政黨票方面。此 外, 還有 □個不可預知的變數-
新媒體的問世! 有心人士往往藉由智慧手機、網路頻道與社群網站等管道,
大量散布惡意謠言或假新聞, 希望藉此影響年輕選民的判斷。

雖然梅克爾政府在外交上享譽國際 , 但是在處理內政問題方面,
卻是灰頭土臉：忽視經濟與難民議題 在選戰發酵, 讓民粹政黨得以坐大。其次, 從2005年迄今,
12年的執政期間似乎沒有讓梅克爾成功培養出 黨內接班人,
而在野政黨也未能推出夠資格的挑戰者, 導致選民沒有更好的選項之下, 無奈繼續投給聯盟黨。
部分民眾則對當局的施政感到失望, 或拒絕投票, 或投給另類黨。對於組成聯合內閣,
敗選的舒爾茲表明社 會民主黨(第二大黨)不會參加聯合內閣, 而支持率只有32.9%的聯盟黨,
勢必尋求另類黨以外的其他小黨支 持。這樣的政府即使勉強在國會超過半數,
其內閣的穩定性將顯得相當脆弱, 讓執政之路佈滿荊棘。此外, 同為在野黨的 □員,

Phoca PDF

發佈：2017-11-21, 週二 10:50
點擊數：9315

另類黨將在聯邦議會扮演獨特的角色, 既不見容於其他在野黨, 還可能大鬧國會-爭取 媒體曝光度, 累積下屆競選的能量。

五、結論：

綜觀過去四年的日子，
歐洲大陸過得並不平靜。由於大多數的歐盟國家仍未從歐債危機的泥淖脫身, 其外在環境還要面對中國的經濟崛起、俄羅斯的軍事擴張與伊斯蘭極端主義的滲透等挑戰。加上現行的政治體制對當前困境的回應, 顯得軟弱、莫可奈何, 很多人因而萌生排外/反全球化的情緒, 讓民粹政黨的 口號受到廣大迴響。由於這類政黨的想法, 通常不外乎分為對內與對外兩個層面。對內- 多半訴求以本國 民眾的利益為先, 以文明衝突論的角度敵視伊斯蘭信仰與其他文明、力圖拯救國內產業降低失業率, 願意帶領民眾找回該國往日的榮光；對外-多半訴求以相對利得(relative gains)的角度追求國家利益, 主張退出 歐盟也排斥全球化/自由貿易, 提倡以強硬手段確保國家安全無虞。儘管大部分的民粹政治人物都將目前的亂象歸咎為開放歐洲統合、經濟全球化與收容難民的後果, 但他們的論述或多或少都扭曲了事實或倒果為 因, 忽略歐洲統合與全球化的效應是不可逆的趨勢, 就連提出突破困境的解決方案也被視為缺乏可行性。 但是在狂熱的民族主義口號的渲染下, 民粹主義政黨依舊獲得許多民眾的支持。

總結今年歐洲的政治局勢走得有驚無險。荷蘭、法國與德國等歐洲國家大選，都因主流民意的理性思 考, 選出外界期待的選舉結果。但民粹主義的熱潮並未消失, 卻從此成為籠罩歐洲大陸揮之不去的幽靈。或許目前民粹主義者的力量尚不足以撼動歐洲國家的政治版圖, 只要歐洲社會對現狀的不滿情緒受到挑撥, 民粹主義的鬼魂就會被招喚。相關情勢值得我們持續關注。

作者 簡肇均 為德國萊比錫大學漢學系博士生

Phoca PDF