

2005年德國大選及近期政情分析

湯紹成*

起因

今年5月，德國北萊茵西伐利亞邦的選舉揭曉，現任執政的社民黨(SPD)與綠黨(Buendnis 90/Die Gruenen)聯盟慘敗，在野的基民盟(CDU)與自民黨(F.D.P.)大勝，結束了當地紅綠聯盟十年來的聯合執政。由於北萊茵邦人口1800萬，是德國人口最多的邦，同時也是社民黨的大本營，該黨在當地長期執政達39年，也是許多社民黨領黨人的發源地，包括前任總統饒以及總理施若德(Gerhard Schroeder)本人。這次的滑鐵盧，實可說給於社民黨在聯邦執政團隊的致命打擊。

除了形象與士氣的衝擊之外，此次執政團隊受到最嚴重的影響，就是在聯邦上議院結構的改變。近年來社民黨在邦的選舉中節節敗退，原本自1999年以來，社民黨執政或與其他政黨聯合執政的還有11個邦政府，至今只剩5個。由於德國實行聯邦制，上議院具有制定法律與否決法案的權力，而其議員乃由各邦政府指派；此次的選舉，將使得在野聯盟可獲得上議院69席中的43席，此乃給予執政聯盟設下了無法逾越的障礙，因而導致施若德總理宣佈提前選舉，以挽救頽勢。

法規

依照德國憲法(基本法)第68條的規定，聯邦總理可以向國會提出信任投票，以便解散國會重新選舉，避免歹戲拖棚。在提請國會解散案通過之後，德國總統柯勒(Horst Koehler)則在7月22日正式解散國會，進行大選。此次雖然有些爭議，可是聯邦憲法法院還是視之為合憲。

結果

今年9月18日，德國提前舉行大選，¹在結果揭曉後，兩大陣營「在野的聯盟黨(CDU/CSU)與自民黨(F.D.P.)，以及執政聯盟社民黨(SPD)與綠黨(Buendnis 90/die Gruenen)」都聲稱勝利，可是卻都無法順利地與其既定的友黨組織多數執政的聯合政府，因而形成政治的僵局。

德國聯邦議會原本法定議席為598席，因此次選舉產生16名超額議員(Ueberhangmandat)，故總席次增為614席。²在10月2日的補選結果出爐後³，兩大黨(聯盟黨35.2%獲226席，社民黨34.2%獲222席)的得票率雖然比上次的結果略降(各減3.3%與4.3%)，但兩小

* 湯紹成現職為國立政治大學國際關係研究中心第一研究所副研究員

黨（自民黨 9.8% 獲 61 席，左派黨 8.7% 獲 54 席）則比上次大幅增加（各為 2.4% 與 4.7%），都雀躍不已，自認選舉成功，只有綠黨（8.1% 獲 51 席）大致維持平盤。

聯盟黨認為，執政聯盟已因喪失國會多數而無法繼續執政，且聯盟黨已成為國會第一大黨，自然認為勝選。而社民黨則認為，就算聯盟黨與自民黨合作，也無法組成政府，因而執政聯盟並未敗選，日後若組成大聯盟政府，社民黨將還會是執政黨。直至 10 月 12 日，兩大黨終於達成協議，現任總理施若德 (Gerhard Schroeder) 同意退位，由聯盟黨的梅克爾 (Angela Merkel) 女士取而代之，而她也將成為德國有史以來第一位女總理。

選戰主題

整體觀之，自 1998 年紅綠聯盟在聯邦執政以來，其成績就不盡如人意、毀譽參半，這主要是因為紅綠兩黨之間，在發展經濟與重視環保方面時常出現歧見，以及社民黨內部對於施若德總理的經濟政策多所批評所致。目前德國全國失業率高達 11%，失業大軍將近 5 百萬人，施若德總理想以減低優惠與補助政策來提升經濟成長，但這又引起黨內左派的反彈與出走另組左派黨，使民眾對於執政聯盟失去信心；而左派黨不願與上述兩大既定的聯盟結盟，則是此次形成僵局的重要原因。

在此次選戰中，主要的議題還是集中在內政的問題方面，其中包括財政、就業與社會保險等等。與歐洲一般保守黨與工人黨的爭議相類似，施若德是站在需求面來替工人以及一般弱勢團體爭取利益，因

而他主張增加高收入者的稅率，來彌補高達 250 億歐元的財政赤字。而在對於社會保險方面，他還是只有硬著頭皮提出改革政策，因為社福的開銷實在太大了。

相對的，梅克爾則是站在供給面來促進經濟發展，比如削減就業者的工作保障權，好讓雇主比較容易聘解員工，已達增進效能的目的。尤其聯盟黨（基民盟與基社盟兩黨的簡稱）影子內閣的財政部長 Paul Kirschhof 還提出 25% 的單一稅率，並強調在經濟低迷時要用猛藥；這讓執政黨再度大肆攻擊，認為此舉會對低收入造成極大的傷害，高度違反社會公平原則。

綜觀此次選舉的過程，施若德的表現比較獲得肯定。在 5 月份他決定要提前選舉時，執政聯盟的民意支持度跌入谷底，與在野聯盟有約 20% 的差距。但是，由於他個人的人格特質以及選舉的技巧，再加上梅克爾的選戰經驗較差，頻頻受到攻擊而且還強調其政策乃良藥苦口又不知包裝與推銷，使得兩黨的選舉結果趨於接近。總理深知其對手的弱點，再加上其個人的表現，可謂居功厥偉。可是，就算執政聯盟勝選，他們還是無法改變在聯邦上議院的弱勢情況，因而還可能是個跛腳的新政府，由此可見當前執政聯盟苦戰與苦撐的情況。

新任總理

現年 51 歲的梅克爾來自德東地區，父親是路德教會的牧師。梅克爾曾獲理化學的博士，在 80 年代末她以學者的身分參與政治活動，隨即受到當時柯爾總理的賞識，曾擔任過青年部與環保部的部長。

2000年，基民盟爆發政治獻金醜聞案，柯爾牽涉其中，梅克爾因而得以由基民盟秘書長的身分出任主席。2002年聯邦大選，她讓位給姐妹黨基社盟(CSU)的主席Edmund Stoiber帶領參選，以退為進，深獲好評。因而在今年的選戰中，黨內對於由她代表出馬，都表示高度支持。

外交議題

在對外關係上，則以對美國的政策以及土耳其是否應該加入歐盟較為凸顯。在對美政策方面，施若德在上次2002年的選舉中，就以堅決反對美國攻打伊拉克而獲得險勝。此次，當8月份布希總統稱不排除以武力攻打伊朗時，施若德再度堅決反對，並力主對話，因而與美國的關係一直未能改善。

相對的，在野的聯盟黨則對於美國的政策比較同情以及表示支持。早在90年代初期，梅克爾就曾訪美，並接受剛卸任的雷根總統與新上任的布希總統的接見，深受美國領導階層的歡迎，尤其她受到老布希總統的青睞為時已久。可是在選戰中，其親美的政策則受到執政黨的大肆抨擊，並聲稱若在野黨一旦勝選，德國的青年可能就會被送上遙遠的戰場。由於德國人一般懼戰的心理，導致在野黨在此政策上趨於低調。

在有關土耳其入盟的議題上，執政黨是積極推動，而在野黨則明白表示反對。執政黨認為，土耳其的地緣地位重要，不但鄰近中東動盪地區，同時還與伊拉克接壤，因而必須將其納入歐盟統合的過程，來保障其安全，進而進歐盟的整體安全。

可是聯盟黨則認為，土國非屬歐洲，宗教信仰與生活方式與基督教的歐洲格格不入，而其人口已經7千萬，但其人均所得只有歐盟的1/4，若在幾年之後得以入盟，其人口就將居歐盟之首，這將會使土國在歐盟中獲得最大的決定權，必定攬亂歐盟的整體秩序。

政治協商

再從選舉的結果觀之，在野聯盟黨的得票率雖然與選前的民調(42%)相差甚多，但是該黨卻榮登德國下一屆國會的最大黨寶座。同時，由於該黨自認擊垮了現任社民黨與綠黨聯合政府過半的優勢，因而自稱勝選無可厚非，可是聯盟黨與其所想要結盟的自民黨合在一起也無法過半，因而無法組閣。

雖然如此，執政7年的社民黨也不認輸，因為在野黨未能立即組閣而予以取代，社民黨也自認再度獲得選民的付託。在各黨合縱連橫與相互試探後，兩種一大兩小的聯盟都不可行，就是聯盟黨與既定盟友自民黨和綠黨、以及執政的社民黨與綠黨聯盟再加上自民黨，主要因為理念與政策差異太大之故；而左派黨則是各黨都無法接受，這也是導致無法順利組閣的重要原因之一。因而迫使聯盟黨與社民黨兩大黨展開協商，在此過程中，雙方還一度為了由誰出任總理而僵持不下。在經過幾番折衝之後，大聯盟政府終於成形，主要因為現任總理施若德不再堅持續任所致。

協商的結果，在總共16個部長席位中，兩大黨各佔一半，副總理則由社民黨秘書長Franz Müntefering來擔任，他同

時也擔任工作與社會部長，一改原本都是由外交部長擔任副總理的慣例，可見社民黨對於該領域的堅持。外長則由前總理施若德的親信 Frank-Walter Steinmeier 來出任，至今他都是擔任總理府的部長(相當於我國行政院秘書長)的職位。另外，財政部長則由前北萊茵西伐利亞邦邦長 Peter Steinbrueck 來擔任，社民黨還分配到交通、環保、法務、健康以及發展等幾個部會。

在聯盟黨方面，最值得注意的，就是 2002 年總理候選人基社盟主席 Edmund Stoiber 原本將出任經濟與科技部長，由於他是聯盟黨中小夥伴的黨魁，這個職務將是在聯盟黨在內閣中、總理府部長之後最重要者，可是現已生變，可見聯盟黨內部的爭議不小。此外，聯盟黨還主掌內政、國防、教育、家庭以及農業等部會。

從以上這個內閣的安排可以得知，兩大黨在大聯盟的組成中，其權力的分配還是相當平均。聯盟黨雖然主政，可是有關外交、社會與環保等職務，都由社民黨來擔任。因而可以略見，社民黨在其國內社福政策的改革方面，將會有所斬獲。

政策與影響

目前，歐盟官員也對德國的政情表示憂慮，他們都以 stalemate 與 deadlock 稱之，由於德國的重要地位，這也會對於歐盟的決策產生重大影響。除了歐盟的多項決議案與法案的提案之外，尤其歐盟 2007 年至 2013 年的預算決定在即，德國的僵局將會使其政策模糊以及人事不定，而歐盟則也將可能因此無法議決。

原本，若是梅克爾的聯盟勝選，德國的外交政策將會有比較大的轉變。其中，與美國的關係將會改善，對於俄羅斯將會加強批評，德波關係的發展可能會因美國的因素以及二戰的陰影而改善有限，土耳其的入盟案將會延遲，德、法在歐盟的領導地位也可能因美國的因素而受到影響；相對地德國則可能與英國加強關係。但是，若組成大聯合政府，兩大黨則必須相互協調這些政策的可行性。

在施若德總理執政的 7 年期間，他每年都訪問中國，也都獲得相當高的經貿利益，再加上他積極支持歐盟軍售解禁，與中國的關係良好。若是梅克爾執政則可能會在人權與民主問題上多所著墨，因而可能會減緩中德關係發展的力道。目前，德國是中國在歐洲最大的貿易夥伴，中德貿易佔中歐貿易的三分之一左右，德國也是向中國貸款與技術轉讓最多的歐洲國家。

對於台灣而言，德國也是我國在歐洲最大的貿易夥伴，因兩黨都堅守一中原原則而主張與我國保持非官方關係。但是，德國國會與歐洲議會的友台小組也十分活躍，尤其歐洲議會的友台小組主席 Dr. Georg Jarzembowski 乃來自漢堡的基民黨籍議員，曾多次在歐洲議會友我的決議案中出力不少，對於增進雙邊關係貢獻甚大，值得積極加強與其互動的關係。

以目前的情勢觀之，若組成大聯合政府，在對美問題與土耳其問題上，都不容易達成協議。因而，大聯合政府十分可能是一個過渡的妥協方案，再度大選的可能性不能排除，進而必定影響德國政府對於歐盟解除對中國武器禁運的支持；再加上法國在今年 5 月份歐洲憲法被公投所否

決，兩國對於解禁問題可能都會心餘力絀。

原本德、法兩國政府推行歐盟解除對中國武器禁運最力，但目前都因國內的情況而有所影響，這也正好提供我方加強與德、法兩國以及歐洲議會改進關係的機會。雖然如此，在今年9月份中國與歐盟的高峰會中，歐方再度宣稱解禁是既定政策，只是目前還有一些障礙。依此觀之，由於英、美的特殊關係，在今年下半年英國擔任歐盟輪值主席任內要解禁的可能性

極低；可是，明年上半年是由奧地利接任，繼之下半年是芬蘭，屆時的情況則難以預料。

由於解禁在即，對中國與俄羅斯的關係已產生甚大的影響。因為俄國是中國武器的主要供應國，所以擔心其武器市場被歐盟國家瓜分，導致中、俄之間的軍事合作關係明顯加強，比如今年秋季的聯合軍演，以及最近雙方將在航太方面的合作等等。這對於兩岸的軍事平衡將產生不利的影響，值得極為注意。

¹ 今年5月，現任執政的社民黨與綠黨聯盟在北萊茵西伐利亞邦的選舉中慘敗，結束了當地紅綠聯盟10年來的聯合執政。由於北萊茵邦人口1800萬，是德國人口最多的邦，同時也是社民黨的大本營，此次敗選可說給予社民黨在聯邦執政團隊的致命打擊。此外，由於近年來社民黨在邦的選舉中節節敗退，此次的選舉，將使得在野聯盟獲得上議院69席中的43席，因而導致施若德總理宣佈提前選舉，以挽救頽勢。

² 由於德國採取聯立式單一選區兩票制，若某黨單一選區所選出的議員要超過比例代表制所分配的席次，則以前項結果為依歸，因而屢屢產生所謂的超額議員。

³ 在此次選舉過程中，德東的德萊斯敦地區有一位候選人因病過世，基於公平原則與行政方面的因素考量，該地區則延至10月2日投票。基於德國的選制，只要有一個地區的結果未出爐，整個國會的席次就無法最後確認，因為第二票的結果才是決定國會總席次的最終標準。