

比利時聯合政府之研究： 社會分歧與多黨競爭*

陳坤森

(國立政治大學政治研究所博士候選人)

摘要

比利時多元分歧的社會結構，造成多黨林立的態勢。本文擬探討比利時在多元分歧的社會結構之下，多黨競爭對日後聯合內閣組成的影響。經由本文研究，我們發現比利時多元分歧社會的政黨競爭受到制度上的約束，使其無法像其他歐陸國家的政黨隨心所欲地尋找聯合內閣的夥伴，而面對語言上的「種族—文化分歧」，比利時各政黨菁英間的妥協和共識，促使比利時聯合內閣在多元分歧的社會結構之下，又能達到某種程度的穩定性。

關鍵詞：社會分歧、政黨競爭、聯合內閣、協合主義

* * *

壹、前言

由於比利時位居西歐各國交通的要衝，因此該國社會呈現多元分歧的景象，境內有荷裔佛蘭明人（Fleming）、法裔瓦隆人（Walloon）和德國後裔三大族群並存。比利時政府面對這種多元分歧的社會結構，遂將該國劃分成北部的荷語區、南部的法語區、東部邊境的德語區和首都布魯塞爾的雙語區等四大語言區，並設置有四個「地區議會」（Regional Council）和三個「社群議會」（Community Council），實施各族群分區自治。①其後，比利時更於一九九三年二月六日通過憲法修正案，決定將比利時改成為以語言社群為基礎的聯邦體制，將全境分成三邦：北部的佛蘭德斯邦、中部的布魯塞爾邦和南部的瓦隆邦。②各邦在教育文化、交通、運輸、農業、貿易等領域上享有自主權，並可以和其他國家簽訂國際協定，中央政府則保有外交、國防和

* 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 謝復生，政黨比例代表制（臺北：理論與政策雜誌社，民國八十一年三月），頁51～52。

註② A. S. Banks, ed., *Political Handbook of the World: 1994~1995* (New York: CSA Publications, 1995), p. 78.

預算等權力。

一個國家的社會分歧 (social cleavages) 程度，涉及到該國政治權力的分配和政黨競爭的態勢，並影響到日後內閣組合的型式和政治的穩定性。比利時多元分歧的社會結構，造成多黨林立的局面。一九六〇年代以後，比利時各主要政黨有沿著語言的界線逐漸分化的趨勢，使比利時的政黨制度更加地多元化。在多黨的競爭之下，比利時第二次世界大戰後的政府組成，大都並無任何一個政黨在議會掌握過半數的席位，聯合內閣反而是其政府組成的常態。所以，本文擬探討比利時在多元分歧的社會結構之下，其多黨競爭對日後聯合內閣組成的影響。本文首先探討比利時社會分歧的主要面向。其次，再分析比利時政黨分化的情形及多黨競爭的態勢。最後，本文將焦點集中於一些相關的聯合內閣理論上，並探究在多黨的競爭之下，比利時戰後相關制度設計對聯合內閣型態的影響。

壹、比利時的社會分歧面向

雷依 (D. W. Rae) 和泰勒 (M. Taylor) 指出：「分歧點是社會上某個社群或次社群團體，用來辨別其成員的標準，相關的分歧點將人們劃分成在時間和空間上有重大政治差異的團體。」^③另外，他們指出三種「分歧」類型值得研究：一、身分或「特質」上的分歧 (ascriptive or “trait” cleavage)：包括種族和階級；二、態度或「意見」 (attitudinal or “opinion”) 上的分歧：指意識形態和偏好；三、行為或「行動」 (behavioral or “act”) 上的分歧：指投票或成為某團體的成員。^④一般而言，一個異質性的國家，其社會團體的分歧可以用宗教、種族、語言、地域、階級、文化、意識形態等為基準，來區分「我群」和「他群」的差異。

赫爾 (D. J. Hearl) 指出比利時除了基於語言差異的「地域」衝突外，尚有「左派—右派」面向的階級對立、「神聖—反神聖」宗教觀念上的差異，到了一九六〇年代和一九七〇年，隱約浮現出「單一制主義—聯邦制主義」的差別。^⑤德瓦屈特 (W. Dewachter) 和克里吉特斯 (E. Clijsters) 認為：「宗教哲學的」、「社經的」、「種族文化的」等三大主要衝突面向，迄今仍然支配著比利時的政治生態。^⑥另外，李帕特 (A. Lijphart) 研究七個政黨制度的議題面向時發現：比利時在其中的「種族—文化的」、「社經的」和「宗教的」三項議題上最為顯著。^⑦

註③ D. W. Rae and M. Taylor, *The Analysis of Political Cleavages* (New Haven: Yale University Press, 1970), p. 1.

註④ Rae and Taylor, *The Analysis of Political Cleavages*, p. 23.

註⑤ D. J. Hearl, “Policy and Coalition in Belgium,” in M. J. Laver and I. Budge, *Party Policy and Government Coalitions* (New York: St. Martin's Press, 1992) pp. 244~247.

註⑥ W. Dewachter and E. Clijsters, “Belgium: Political Stability Despite Coalition Crises,” in E. Browne and J. Dreijmanis, eds., *Government Coalitions in Western Democracies* (London: Longman, 1982), p. 187.

註⑦ A. Lijphart, *Democracies* (New Haven: Yale University Press, 1984), pp. 128~130.

綜合上述學者的研究可知，在比利時多元分歧的社會中，確實存在團體間的差異和衝突，其中又以「種族—文化的」分歧影響比利時內政和政黨最為深遠。各政黨所強調的議題面向，反映了其選民支持的來源及其政策主張，比利時主要政黨儼然成為各族群團體和利益團體的代言人，這也構成日後在尋找聯合內閣伙伴時的重要依據。

一、種族—文化的分歧面向

一個國家的種族異質性（ethnic heterogeneity）的程度，是按該國人口分布的情形來做判斷，而且通常是以語言來做種族差異的基準。根據蘭恩（J. Lane）和艾爾森（S. O. Ersson）對歐洲十六個國家所做的研究，發現比利時和瑞士兩國在各項種族分歧的指標上，皆呈現較大程度的分歧。^⑧由此看來，比利時境內確實存有嚴重的「種族—文化的分歧」，各主要族群分佈的情況是聚居的，其界線可謂涇渭分明。

比利時的族群大致沿著地理區域的界限分布之，荷裔佛蘭明人居住在北部，而法裔瓦隆人則集中在南部，另外有少部分的德國後裔則聚居在東部的德、比邊境附近。根據世界年鑑與事實書刊（*The World Almanac and Book of Facts*, 1991）一書指出，比利時全境荷裔佛蘭明人約占百分之五十五，法裔瓦隆人則有百分之三十三，另有百分之十左右居住在布魯塞爾雙語區內，其餘不到百分之一的人口為德裔人士。

比利時憲法第一條就開宗明義地規定：「比利時全境劃分九省。」此外，第三條之一也規定：「比利時包含四個語言區：法語區、荷語區、布魯塞爾雙語區以及德語區。」^⑨緊接著第三條之二又規定：「比利時應有三個社群（communities）：法語社群、荷語社群以及德語社群。」所以，比利時是個相當「地方化」的國家，行政單位除了中央政府以外，尚有四大語言區、三大地區（region）^⑩和三大文化社群，前二者是按地理位置來做劃分，而後者則是跨區域依族群屬性來做界定。

二、社經的分歧面向

幾乎所有歐陸國家的政黨，都存有政經議題上的政策差異。左派社會主義政黨強調擴大政府預算的規模、國營企業的經營、更多的社會福利支出，至於右派保守主義政黨則主張縮小政府預算的規模、自由競爭的市場、節制社會福利的支出。

註⑧ J. Lane and S. O. Ersson, *Politics and Society in Western Europe*, 3rd ed. (New York: Sage Publications, 1994), pp. 75~77.

註⑨ 比利時四大語言區的分布，與其地理區域有很大程度的重疊性。荷語區主要包括北方四省和布拉旁省（Brabant）四縣中的二縣；法語區則涵蓋南方四省和布拉旁省部分的縣；德語區位在東邊列日省的二十五個自治市；至於雙語的布魯塞爾則是指首都都會區的十九個自治市。參見：D. J. Elazar, *Federal Systems of the World* (Y. R.: Longman, 1991), pp. 38~39.

註⑩ 比利時有佛蘭明（Flemish）、瓦隆（Wallon）以及布魯塞爾（Brussels）三大地區（Regions），除了德語區包含在瓦隆地區，以及佛蘭明西南角和瓦隆尼亞西北角一小塊地方，分屬瓦隆地區和佛蘭明地區之外，其餘大致在地理上各自與其對應的語言區相互重疊，參見：Elazar, *Federal Systems of the World*, pp. 39.

若從政治意識形態光譜所處的地位來看，比利時的社會主義屬性政黨——如荷語社會黨（BSP）、法語社會黨（PSB）、比利時共產主義聯盟（UCB / UKB）——是中間偏左的，它們大致上強調政府的角色和保護經濟弱勢團體；自由主義屬性政黨——如佛蘭明人自由民主黨（VLD）、自由革新黨（PRL）——採取中間溫和的作法，其主張資本主義式的經濟運作；保守主義屬性政黨——如基督教人民黨（CVP）、基督教社會黨（PSC）——則是中間偏右的政治立場，此類型政黨側重宗教的價值觀與社會秩序。

然而，上述意識形態定位的並不是絕對的，不同屬性的政黨時有聯手達成其政策目標的動作。荷語和法語的社會黨曾聯合社會基督教黨，來促成福利政策和社會救濟方案的落實，而社會基督教黨又曾結合自由主義黨人，來共同維護傳統的社會秩序並防止政治機制受到社會主義黨人的侵蝕。^⑩

三、宗教的分歧面向

基本上，比利時的天主教徒是遍佈比利時全境，據估計比利時境內人口中有百分之九十三是信奉天主教。^⑪早在一八三〇年代獨立初期，比利時就有羅馬天主教徒和自由主義黨人之間的衝突。他們的爭論的焦點在於政教的關係和教會的角色。

到了一九五〇年代，公費補助教會學校的問題浮上檯面，舊有的社會黨和自由黨以世俗化的角度，來看待宗教問題，而反對在學校施以宗教的教育；至於傳統宗教屬性的政黨則肯定天主教教義的道德價值，而主張給予教會學校經費上的補助。^⑫一直要到一九五九年，當時三個主要政黨達成政府經費補助天主教學校的所謂「學校協定」（school pact），這個最古老議題的衝突，才逐漸失去其重要性。^⑬

比利時上述三種主要議題面向的衝突，彼此間有相互重疊和增強的效果。

叁、比利時的政黨分化

李普賽（S. M. Lipset）和羅肯（S. Rokka）曾指出：西歐各國的政黨制度，往往是其社會分歧的反映物。^⑭比利時的政黨制度在一九六〇年代以前，呈現出所謂的「兩個半政黨制」（two-and-half party system），即基督教民主黨和社會黨兩大政黨，以及較小的自由黨相互競爭的態勢。但是到了一九六〇年代以後，各主要政黨有依其所操語言的屬性，逐漸分化出荷語、法語和德語等族裔背景政黨的趨勢。然而，大部分學者仍以傳統的政黨類群（party family），來分析比利時政黨之間

註⑩ H. Klingemann, I. Hofferbert and I. Budge, *Parties, Politics and Democracy* (Boulder, Colorado: Westview Press, Inc., 1994), p. 223.

註⑪ J. Lane and S. O. Errson, *Politics and Society in Western Europe*, p. 66.

註⑫ H. Klingemann, I. Hofferbert and I. Budge, *Parties, Politics and Democracy*, p. 222~223.

註⑬ W. Dewachter and E. Clijsters, "Belgium: Political Stability Despite Coalition Crises," p. 189.

註⑭ S. M. Lipset, and S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments* (New York: The Free Press, 1967).

合縱連橫的行爲。⑩依據比利時三大政黨類群在意識形態的光譜的位置，可劃分出左派的社會主義政黨類群，右派的基督教民主政黨類群以及中間派的自由主義政黨類群。比利時政黨類群依各族群的語言屬性，衍生出如表一所示多元化的發展。

表一：比利時政黨類群的語言屬性

類目	荷語屬性政黨	法語屬性政黨	德語屬性政黨	非語言性政黨
基督教民主政黨類群	基督教人民黨 (CVP)	基督教社會黨 (PSC)	--	--
社會主義政黨類群	(荷語)社會黨 (BSP)	(法語)社會黨 (PSB)	--	--
自由主義政黨類群	佛蘭明人自由民主黨 (VLD)	自由革新黨 (PRL)	--	--
生態主義政黨類群	生存差異黨 (AGALEV)	生態黨 (ECOLO)	--	--
其他	佛蘭明人陣營 (VB)、人民聯盟 (VU)、人文主義婦女黨 (HFP / PFH)	法語陣線 (FDF)	德語黨 (PDB)	比利時共產主義聯盟 (UCB / UKB)、誠實社會激進革新戰鬥黨 (RO SSEM)

註：其它小黨尚有比利時勞工黨 (PvdA / PTB)、勞工民主聯盟 (RAD / UDRT)、社會勞工黨 (SAP)、團結參與黨 (SEP)、瓦隆黨 (RW)、民族陣線 (National Front)。

資料來源：彙整自 A. S. Banks, ed., *Political Handbook of the World: 1994~1995* (New York: CSA Publications, 1995), pp. 79~81.

比利時雖然呈現多黨林立的局面，但是在何種情況之下，哪些小黨可以忽視它的存在，薩托利 (G. Sartori) 提出「不相關性準則」(criterion of irrelevance) 做為判斷的依據，也就是說，當政黨不具下列要件就可忽略不計：(一)聯合內閣潛力 (coalition potential)；(二)政治勒索潛力 (blackmail potential)。反過來說，針對以下兩種情況的政黨有必要加以正視：一是在聯合內閣領域上，具「執政相關性」(governmental relevance) 的政黨；另一是在反對陣營領域上，具「競爭相關性」(competitive relevance)。^⑪

誠如前面所言，比利時自一九六〇年代以後，各主要政黨沿著語言團體的屬性做

註⑩ 參見：D. J. Hearl, "Belgium: 1946~1981," in E. C. Budge, D. Robertson and D. Hearl, *Ideology, Strategy and Party Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987); A. Frogner, "Belgium: A Complex Cabinet in a Fragmented Polity," in J. Blondel and F. Muller-Rommel, eds., *Cabinets in Western Europe* (London: Macmillan, 1988); W. Dewachter and E. Clijsters, "Belgium: Political Stability Despite Coalition Crises".

註⑪ G. Sartori, *Parties and Party Systems* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976), p. 121~125.

進一步地分化，而導致很少有任何政黨在議會掌握三成以上的席位。以一九九五年五月二十一日所舉行國會大選的結果來看（參見表二），共有十一個政黨在下議院擁有

表二：一九九五年比利時國會選舉結果

政 黨	得票率	席位數	席位占有率
基督教人民黨（CVP）	17.2%	29	19.3%
基督教社會黨（PSC）	7.7%	12	12.5%
佛蘭明人自由民主黨（VLP）	13.1%	21	14.0%
自由革新黨—法語陣線（PRL-FDF）	10.3%	18	12.0%
荷語社會黨（BSP）	12.6%	20	13.3%
法語社會黨（PSB）	11.9%	21	14.0%
佛蘭明人陣線（VB）	7.8%	11	7.3%
人民聯盟（VU）	4.7%	5	3.3%
民族陣線（National Front）	2.3%	2	1.3%
生存差異黨（AGALEV）	4.4%	5	3.3%
生態黨（ECOLO）	4.0%	6	4.0%

資料來源：Keesing's Record of World Events, "Belgium: General and Regional Elections," Vol. 41 (1995), p. 40559.

席位，甚至最大黨的基督教人民黨也僅在議會掌握百分之十九點三的席位。由於這些政黨都在議會擁有席位，因此其或多或少具有聯合內閣潛力或政治勒索潛力。至於其他「反體制」的激進政黨，例如比利時共產主義聯盟（UCB / UKB）、人文主義婦女黨（HFP / PFH）等，因為其理念宣揚的意義大過於執政的意圖，因此這種類型的政黨，未曾被延攬入閣。再者，由於比利時憲法規定內閣閣員必須包括荷裔和法裔族群，一方面導致因語言差異而分裂的政黨，選後為了取得執政的地位，不得不再行結盟，共同籌組聯合內閣，^⑩例如荷語基督教人民黨（CVP）、法語基督教社會黨（PSC）、荷語社會黨（BSP）、法語社會黨（PSB）自一九八〇年代以來就經常攜手合作而取得執政的地位（參見表三）。另一方面，憲法在制度上規定行政部門的內閣成員必須涵蓋各主要語言團體，而經常導致加入聯合內閣行列的勢力較小政黨，在往後內閣閣員的分配上，獲得超過其實力的額外內閣部長職位之酬償。^⑪

肆、比利時政府的內閣組合

註^⑩ K. Deschouwer, "The Decline of Consociationalism and the Reluctant Modernization of Belgian Mass Parties," in R. S. Katz and P. Mair, *How Parties Organize* (London: Sage Publications, 1994), p. 86.

註^⑪ A. Timmermans, "Cabinet Ministers and Policy-making in Belgium: the Impact of Coalition Constraints," in M. Laver and K. A. Shepsle, *Cabinet Ministers and Parliamentary Government* (New York: Cambridge University Press, 1994), p. 108.

一、聯合內閣的類型

政府組成的型式反映出一個國家當前的政治勢力。總統制國家的政府組合較為單純，亦即總統選舉勝利的政黨幾乎壟斷一切選後行政資源的分配；至於內閣制國家的政府組合類型則較為複雜，它涉及選後若干政黨勢力彼此地競逐。至於內閣制國家的政府組合，大致可分成以下六種可能的類型：

(一)單一政黨多數政府 (single party majority government)：指某個政黨因掌握議會過半數席位，而獨力組織政府的內閣。

(二)最小獲勝聯合內閣 (minimum winning coalition)：指如果聯合內閣其中某個小黨搭擋一旦退出聯合內閣的行列，則將使此聯合內閣立即失去多數的優勢而瓦解。

(三)超量聯合內閣 (oversized coalition)：指其所掌握議會過半數席位比「最小獲勝聯合內閣」還要多，但卻少於「大聯合內閣」。當聯合內閣成員的一個或數個政黨的退出，並不會使其席位低於半數以下。

(四)大聯合內閣 (grand coalition)：指能在議會贏得百分之七十五以上支持的數個政黨所組成的聯合內閣，內在或外在的危機（如戰爭）促成這種類型聯合內閣的出現。

(五)少數政府 (minority government)：指某個政黨雖未能在議會掌握過半數席位，但由於與某在野黨有政策默契或反對陣營彼此猜疑而未能聯手絆倒該執政黨，少數政府通常是由一個政黨所組成，但極例外的情況亦可能是多黨的結合。

(六)看守政府 (caretaker government)：指在另一個新政府成立前，所組成的暫時性過渡政府。

「單一政黨多數政府」在歐陸的內閣制國家中並不常見，它較常發生在兩黨競爭的國家中，誠如前面所述，兩黨制的形成與「單一選區相對多數制」的選舉制度有相當大的關連，例如實施「單一選區相對多數制」的英國，自第二次世界大戰以後，除了一九七四年二月及一九七六年有一小段時期是由工黨所組成的「少數政府」之外，其餘皆是由保守黨或工黨單獨籌組內閣。「最小獲勝聯合內閣」是比利時、德國、愛爾蘭等國家中最常出現的政府類型。其它類型的聯合內閣模式也在許多國家中屢見不鮮。例如，「少數政府」經常產生於丹麥、挪威和瑞典等斯堪地那維亞國家；「超量聯合內閣」成為瑞士、荷蘭和芬蘭的政府特色；「大聯合內閣」在第二次世界大戰期間時有所聞，但戰後除了奧地利以外，「大聯合內閣」在承平時期的時期並不多見。蘭思和艾爾森在其歐洲政治與社會 (*Politics and Society in Western Europe*) 一書中發現：一九八〇年代比一九七〇年代，更常發生「少數政府」的組合型態，這意味著西歐各國政府的凝結力比以往更為薄弱了。²⁰

二、聯合內閣理論的重要取向

註²⁰ J. Lane and S. O. Errson, *Politics and Society in Western Europe*, pp. 241.



傳統研究聯合內閣有以下二大途徑，一是「歐洲政治」的傳統（the “European Politics” tradition），它是採歸納的途徑，個案研究或跨國比較歐洲民主國家的聯合內閣；另一則是採「博奕理論」的傳統（the “Game-Theoretic” tradition），它是以演繹的途徑，假設聯合內閣的行為者是理性的，其無不在追求利益的極大化。^①再者，聯合內閣的行為者加入聯合內閣行列的動機，不外乎基於兩項動機：一是「實質性的動機」（intrinsic motivation），它意指政客或政黨為爭取內閣職位而促使其加入聯合內閣。另一是「工具性的動機」（instrumental motivations），它是指主要的行為者在聯合內閣議價的過程中，目的是在影響公共政策的產出。^②

聯合內閣是一個複雜的策略互動之行為，有些學者假設行為者是具高度動機的且理性的。賴克（W. Riker）認為政治聯合的行為是為爭取有限的政府職位所進行的競賽遊戲，他從「規模原則」（size principle）導出所謂的「最小獲勝聯合內閣理論」（minimal winning coalition theory），他指出聯合內閣的成員莫不在追求權力的極大化，所以只尋找剛好足以滿足議會過半數的聯合內閣伙伴即可，以減少在商談內閣閣員分配時的損失。^③上述「最小獲勝聯合內閣理論」是建立在非政策取向上；另外有一派學者是以政策或意識形態的接近性（proximity）來預測聯合內閣的組成。^④這派學者認為政策偏好相類似或在意識形態光譜上相接近的政黨，此種型態的聯合內閣並不純粹只是追求議會的勉勉強強過半數席位而已，政策的取向才是其在尋找聯合內閣伙伴的重要依據。

聯合內閣主要的行為者——政黨，不論是在內閣部長職位的爭取上或政策的影響上，都盡力扮演著積極的理性行為者之角色。整體而言，各政黨間的政策差距及對部長職位的分配，不但影響選舉結束後聯合內閣的組合，也攸關日後聯合內閣伙伴是否能持久地運作。

三、比利時政府內閣的組成

比利時自一八三〇年獨立以來，憲法即規定兩院的議會體制，兩院的職權約略相等，然而行政內閣主要卻向眾議院（Chamber of Representatives）負責，一九九五年眾議員總額修正為一百五十席，^⑤法定最長任期為四年，選舉制度採政黨名單比例代表制，其選票與席位的分配公式是以「頓杭特最高平均數法」（d'Hondt highest

註① M. J. Laver and N. Schofield, *Multiparty Government* (Oxford: Oxford University Press, 1990), pp. 7~11.

註② M. J. Laver and I. Budge, *Party Policy and Government Coalitions* (New York: St. Martin's Press, 1992), p. 1.

註③ W. H. Riker, *The Theory of Political Coalitions* (New Haven: Yale University Press, 1962).

註④ 參見：D. Austen-Smith and J. Banks, "Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes," *American Political Science Review*. Vol. 82, pp. 405~422; Laver and Budge, *Party Policy and Government Coalitions*, p.1.

註⑤ "Belgium: General and Regional Elections," *Keesing's Record of World Events*, Vol. 41 (1995), pp. 40558~40559.

average) 為基準。^{②⑥}比利時的政府結構是採行責任內閣制，所以任何政黨只要在下院掌握過半數以上的席位，就有資格出面組織行政內閣。誠如杜瓦傑 (M. Duverger) 所指出的，「比例代表制有利於多黨制的形成」。^{②⑦}比利時的政黨制度確實發生多黨林立的現象，尤其一九六〇年代以後，比利時各主要政黨有沿著語言的界線逐漸分化的趨勢，使比利時的政黨制度更加地多元化，在多黨競爭的態勢之下，戰後比利時幾乎都是多黨聯合的局面。

另外，比利時憲法規定行政部門必須涵蓋各族群重要語言團體的代表。以前，比利時內閣閣員約略按荷裔多數和法裔少數的分配，此已是一種慣例。然而，一九七〇年所通過的憲法修正案，將此慣例調整為正式的條文：「除總理可以例外之外，內閣是由相同數額的法語族裔和荷語族裔閣員，共同組成之」（第八十六條之一）。這項內閣閣員由荷裔和法裔兩大族群均分的規定，形成比利時主要政黨尋找聯合內閣搭擋時在制度上的限制，也迫使比利時有意執政的政黨，必須結成不同語言屬性的政黨，因而深刻地影響比利時政黨的競爭。儘管自一九六〇年代，比利時主要政黨沿著語言的界線，分裂出法語屬性政黨與荷語屬性政黨，但囿於此項憲法的規定，使比利時主要政黨在籌組聯合內閣時，不得不重新與一九六〇年代政黨分裂之前的舊夥伴合作。以一九九二年三月的內閣組合為例，它是由四黨所組成的聯合內閣，包括二個法語屬性政黨——基督教社會黨 (PSC)、法語社會黨 (PSB)，以及二個荷語屬性政黨——基督教人民黨 (CVP)、荷語社會黨 (BSP)，雖然內閣總理是由國會最多的基督教人民黨黨魁狄漢尼 (Dehaene) 擔任，但是法語屬性政黨與荷語屬性政黨卻各平分七位閣員的職位。^{②⑧}僅占人口三分之一的法裔人士，在憲法的刻意保護下，享受行政權力一半的資源，比利時政府這種憲政上的安排，其目的無非是要加強法裔人士對比利時的向心力。

比利時政府為達成族群和諧，除了上述選舉制度和憲政的設計外，其他像強調地方分權的聯邦主義 (federalism)，以及側重透過妥協與合作而做出集體決策的統合主義 (corporatism)，^{②⑨}都充滿協合式民主 (consociational democracy) 的特色，^{③①}這些制度皆強調經由菁英間的合作而達成的協議，也因此深深地影響聯合內閣的

註②⑥ T. T. Mackie and R. Rose, *The International Almanac of Electoral History*, 3rd ed. (London: Macmillan, 1991), pp. 39~86.

註②⑦ M. Duverger, translated by Barbara and Robert North, *Political Parties* (London: Methuen & Co. LTD, 1959), p. 217.

註②⑧ R. Koole and P. Mair, eds., "Political Data in 1993," *European Journal of Political Research* Vol. 26 (1994), pp. 247~249.

註②⑨ A. Lijphart and M. L. Crepaz, "Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries," *British Journal of Political Science*, Vol. 21, pp. 235~246.

註③① 「協合式民主」的概念，是荷裔美國學者，現任教於美國加州大學的李帕特 (A. Lijphart) 所大力提倡，他認為此制度的設計特別有利於社會分歧度高的國家之需求。李帕特指出「協合式民主」強調菁英間的合作關係以及政府與民間社團所達成的協議，其主要特徵計有巨型聯合內閣、少數否決 (minority veto)、比例性 (proportionality) 和社會分裂體自治權 (segmental autonomy) 四項，他發現比利時、奧地利、荷蘭和瑞士四小國最符合「協合主義」的原則。參閱：A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies* (New Haven: Yale University Press, 1977)。

表三：比利時的政府內閣

內閣	內閣執政起迄年代	壽命(日)	內閣類型	內閣的政黨組合(括弧內數字表國會席位占有數)	總理及所屬政黨
1	11.02.45~31.07.45	170	SC	CVP(73)+BSP(64)+LP(33)+KPB(9)	Acker(BSP)
2	01.08.45~10.03.46	223	MWC	BSP(64)+LP(33)+KPB(10)+DU(13)+ICAT(6)	Acker(BSP)
3	11.03.46~31.03.46	222	MG	BSP(69)+LP(17)	Spaak(BSP)
4	01.04.46~01.08.46	121	MWC	BSP(69)+LP(17)+KPB(23)	Acker(BSP)
5	02.08.46~26.03.47	236	MWC	BSP(69)+LP(17)+KPB(23)	Huysmans(BSP)
6	27.03.47~25.11.48	611	SC	BSP(69)+CVP(92)	Spaak(BSP)
7	26.11.48~16.08.49	269	SC	BSP(69)+CVP(92)	Spaak(BSP)
8	17.08.49~29.06.50	318	MWC	CVP(105)+LP(29)	yskens(CVP)
9	30.06.50~17.08.50	49	SPMG	CVP(108)	Duviousart(CVP)
10	18.08.50~14.01.52	520	SPMG	CVP(108)	Pholien(CVP)
11	15.01.52~21.04.54	827	SPMG	CVP(108)	Houtte(CVP)
12	22.04.54~25.06.58	1525	MWC	BSP(86)+LP(25)	Acker(BSP)
13	26.06.58~06.11.58	134	MG	CVP(104)	Eyskens(CVP)
14	07.11.58~01.09.60	664	MWC	CVP(104)+LP(21)	Eyskens(CVP)
15	02.09.60~24.04.61	234	MWC	CVP(104)+LP(21)	Eyskens(CVP)
16	25.04.61~27.07.65	1554	SC	CVP(96)+BSP(84)	Lefevre(CVP)
17	28.07.65~19.03.66	234	MWC	CVP(77)+BSP(64)	Hamel(CVP)
18	20.03.66~17.06.68	819	MWC	CVP(77)+LP(48)	Vandenboeynants(CVP)
19	18.06.68~20.01.72	1283	MWC	CVP(69)+BSP(59)	Eyskens(CVP)
20	21.01.72~25.01.73	370	MWC	CVP(47)+PSC(20)+BSP(61)	Eyskens(CVP)
21	26.01.73~24.04.74	453	SC	BSP(61)+CVP(47)+PSC(20)+PVV(20)	Leburton(BSP)
22	25.04.74~11.06.74	47	MMG	CVP(50)+PSC(22)+PVV(21)+PLP(22)	Tindemans(CVP)
23	12.06.74~08.12.76	910	MWC	CVP(50)+PSC(22)+PVV(21)+PLP(12)+RW(13)	Tindemans(CVP)
24	09.12.76~02.06.77	175	MWC	CVP(50)+PSC(22)+PVV(21)+PRLW(12)+RW(13)	Tindemans(CVP)
25	03.06.77~19.10.78	503	SC	CVP(56)+PSC(24)+BSP(62)+FDF(10)+VU(20)	Tindemans(CVP)
26	20.10.78~02.04.79	164	CG	CVP(56)+PSC(24)+BSP(62)+FDF(10)+VU(20)	Vandenboeynants(CVP)
27	03.04.79~22.01.80	294	SC	CVP(17)+PSC(25)+BSP(26)+PSB(32)+FDF(11)	Martens(CVP)
28	23.01.80~17.05.80	115	MWC	CVP(57)+PSC(25)+BSP(26)+PSB(32)	Martens(CVP)
29	18.05.80~21.10.80	156	SC	CVP(57)+PSC(25)+BSP(26)+PSB(32)+PVV(22)	Martens(CVP)
30	22.10.80~05.04.81	162	MWC	CVP(57)+PSC(25)+BSP(26)+PSB(32)	Eyskens(CVP)
31	06.04.81~16.12.81	254	MWC	CVP(57)+PSC(25)+BSP(26)+PSB(32)	Eyskens(CVP)
32	17.12.81~27.11.85	1441	MWC	CVP(43)+PSC(18)+PVV(21)+PRL(22)	Martens(CVP)
33	28.11.85~19.10.87	660	MWC	CVP(49)+PSC(20)+PVV(22)+PRL(22)	Martens(CVP)
34	20.10.87~09.06.88	174	CG	CVP(49)+PSC(20)+PVV(22)+PRL(22)	Martens(CVP)
35	09.06.88~07.03.92	1367	MWC	CVP(43)+PSC(19)+PSB(40)+BSP(32)+VU(16)	Martens(CVP)
36	13.03.92~21.05.95	1164	MWC	CVP(39)+PSC(18)+PSB(35)+BSP(27)	Dehaene(CVP)
37	21.05.96~	--	MWC	CVP(29)+PSC(12)+PSB(21)+BSP(20)	Dehaene(CVP)

註一：SC表「超量聯合內閣」(surplus coalition)，MWC表「最小獲勝聯合內閣」(minimal winning coalition)，MG表「少數政府」(minority government)，SPMG表「單一政黨多數政府」(single party majority government)，CG表「看守政府」(caretaker government)。

註二：1995年國會(下議院)總席位數從原先的二一二席，縮小至一五〇席。

資料來源：J. Woldendrop, H. Keman and I. Budge, eds., "Political Data in 1992," *European Journal of Political Research*, Vol. 24 (1993), p. 23; R. Koole and P. Mair, eds., "Political Data in 1993," *European Journal of Political Research* Vol. 26 (1994), p. 247. "Belgium: General and Regional Elections," *Keesing's Record of World Events*, Vol. 41 (1995), pp. 40558~40559.



組成形式。

政黨彼此間的合縱連橫，影響內閣的壽命和運作。從表三，我們可以發現比利時內閣更迭頻繁，自一九四五年以迄一九九五年共歷經三十七次內閣組合。內閣通常是短命的，其平均壽命為五百零六日。然而，相較於歐陸其他國家的內閣壽命，比利時政府的穩定性還算持久。比利時內閣的持久性，在一九五〇年代以前相當地不穩定；到了一九五〇年代和一九六〇年代，內閣的持久有增強的趨勢；而一九七〇年代內閣又開始處於動盪的階段；但是，近年來比利時內閣壽命頗為穩定，以最近兩屆比利時內閣的壽命來說，其僅比法定四年任期提早半年改選而已。

就比利時內閣組成的型態來說，除了二次是「少數政府」（一九四六年三月和一九五八年六月）外，其餘時期內閣都能在議會取得過半數議員的支持。另外，一九五〇年代初期曾經有三次由基督教人民黨所組成的「單一政黨多數政府」。除此之外，比利時皆是由多黨共同協商而籌組的聯合內閣。其間，又以「最小致勝聯合內閣」最為常見，比利時戰後大約有百分之六十七的時間是屬於「最小致勝聯合內閣」的組合型態。比利時政黨基於「權力極大化」的理性考量，通常在尋找聯合內閣的搭檔時，儘可能地湊成稍微過半數即可，以避免內閣閣員分配的損失。

比利時的基督教人民黨和基督教社會黨，以及其他語言性政黨，常有跨過語言屬性的界線，而根據政黨意識型態的相近性，尋找其政治聯合搭檔的情事發生。^⑩比利時各政黨的菁英基於政治策略和政策實現的考量，經常聯合政治立場相近的政黨共同組閣，一些激進的極右和極左政黨，例如主張反移民政策的民族陣線（National Front）以及重視環境保護的生存差異黨（AGALEV）和生態黨（ECOLO），都未曾被邀請入閣。反而是溫和中間偏右或中間偏左的政黨，一直是比利時聯合內閣的重要成員，尤其是基督教人民黨在戰後比利時三十七次內閣組成中，有三十二次可以找到它的踪跡，且有二十八次的內閣總理是由該黨的領袖擔任。自一九六〇年代各主要政黨沿著語言差異而分化以來，幾乎都是由基督教民主政黨類群（包括荷語基督教民主黨和法語社會基督教黨），不是聯合社會主義政黨類群（包括荷語和法語的社會黨），就是延攬自由主義政黨類群（包括佛蘭明人自由民主黨和自由革新黨）一起籌組聯合內閣。

由以上對比利時的聯合內閣的探討可知，比利時多元分歧社會的政黨競爭受到制度上的約束，使其無法像其它歐陸國家的政黨隨心所欲地尋找聯合內閣的夥伴，而面對語言上的「種族—文化分歧」，比利時各政黨菁英間的妥協和共識，促使比利時政府組合在多元分歧的社會結構之下，又能達到某種程度的穩定性。

伍、結 論

註^⑩ A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems* (Oxford: Oxford University Press, 1994), p. 74.



比利時是個「種族—文化分歧度」頗高的國家，其社會結構是多元分歧的且異質性的。誠如前面所述，各主要政黨反映了比利時各族群語言團體的特殊性，但是比利時的政治菁英卻透過修憲手段，保障各語言團體擁有充分的自治權，並且規定內閣閣員人數兼顧族群的平等性，諸如此類特別的制度設計，隱含著以協議代替衝突的「協合主義」(consociationalism)精神。因此，比利時的政府內閣的組合型式，迥異於一般西方民主國家的聯合內閣之模式。

「民主政治是一種妥協的政治」。以前占人口少數的法裔瓦隆人統治和壓迫占人口多數的荷裔佛蘭明人，然而現在物換星移，佛蘭明人逐漸取得政治和經濟上的優勢。^②昔日分離運動的民族主義者主要來自荷裔族群，目前反而是以居劣勢的法裔族群對現行體制日益疏離，佛蘭明人若將從前所遭受的苦難，重新加諸於瓦隆人，並拒絕將行政權力的大餅分享給其他族群，如此一來，政治不但永無寧日，而且比利時的民主政治也將因族群的對立而崩潰；反之，各族群的政治菁英若能摒除歧見，繼續維持聯合且合作的關係，則比利時的政治就能達到相對穩定的境界。

*

*

*

註^② J. Fitzmaurice, *The Politics of Belgium: Crisis and Compromise in a Plural Society* (New York: St. Martin's Press, 1983), ch. 1.

