

誰在統治比利時

卓鳴鳳

比利時在2010年6月13日舉行國會議員選舉，選舉結果並無單一政黨獲得足以控制國會的優勢席次，於是政黨之間展開協商，期望能組成一個聯合聯邦政府。經過一年半漫長的等待，比利時的國民終於在2011年12月5日看到國王任命新的總理及政府的其他閣員，結束了這場比利時有史以來最長的政治危機。比利時的主要政黨均只局限在荷語區或法語區，沒有全國性的大黨【國會議員選舉時，贏得最多席次的單一政黨，其得票率常不及20%】，聯邦政府一向由幾個政黨聯合執政，上一次的國會議員選舉在2007年6月舉行，曾歷經了9個月的折衝才產生一個穩定的新政府，當時已引起國際側目，沒想到這次耗時更久，也刷新了無政府時間最長的世界紀錄。

比利時面積30,528平方公里，略小於臺灣，2011年12月31日全國人口共11,076,847人【比利時內政部（Service public fédéral Intérieur – Direction générale Institutions et Population）統計數字】，不及臺灣的二分之一，雖然有很多時刻沒有一個具有全權的聯邦政府，卻也始終挺立於國際舞台，究竟誰在統治比利時。

複雜的聯邦體制

比利時在1830年脫離荷蘭建立獨立王國，1831年制定憲法，確定行政、立法、司法3權分立，設國會負責立法，行政權則交給國王與國王任命的部長，這時的比利時是個中央集權的議會制君主政體。1970年起，幾次憲法改革將比利時推向聯邦體

制，至1993年完成架構。歷次的改革創立了新的地方政府，並陸續將原屬中央政府的職掌轉移到地方政府，在2001年尚進行憲改，下放更多權責。

在聯邦制的國家，如美國或德國，全國由若干「州」或「邦」組成，類似這種「州」或「邦」的單位，在比利時稱之為「區」（Régions）【另有翻譯成「地區」、「區域」、「行政區」】，全國領土劃分成3個區：La Région flamande（法蘭德斯區）、La Région de Bruxelles-Capitale（布魯塞爾首都區）及 La Région wallonne（瓦龍區）。但最獨特的是，除了「區」以外，比利時另外創造了以語言為基礎的「共同體」（Communautés）。比利時的居民並非人人都使用相同的語言，目前大約有六成以荷語為主，四成為法語，七萬多人為德語，這3種語言都是官方語言，比利時因此成立了3個共同體——荷語共同體、法語共同體、德語共同體。1970年代創設之初，主要掌管與語言關係最密切的文化事務，當時稱為「文化共同體」（Communautés culturelles），1980年代起職掌擴充至教育以及公共衛生、青年輔導、社會救助等其他與個人相關的領域，並改稱為「共同體」。【有時我們用「文化體」泛指不同時期的「文化共同體」及「共同體」。Communautés當做機構組織時，較常譯成「共同體」（例如：Communauté économique européenne，歐洲經濟共同體），本文採用此譯名。也有人翻譯成「社區」。】

1831年憲法制定時，第1條的條文是La Belgique est divisée en provinces，比利時全國區分為省；而

目前的條文是La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions（比利時為一個由共同體與區組成的聯邦國家）。現今法蘭德斯區及瓦龍區之下再劃分為省（Provinces），省之下劃分為鄉鎮市（Communes），而布魯塞爾首都區則直接劃分為19個communes【其中一個為Ville de Bruxelles（布魯塞爾市）】。

法蘭德斯區也稱為佛拉芒區，位於比利時北半部，面積13,522平方公里（占全國44.29%），2011年12月31日的居民6,370,493人（占全國57.51%），主要使用荷語；瓦龍區（或稱瓦龍尼亞區）在南半部，面積16,844平方公里（占55.18%），居民3,561,256人（占32.15%），主要使用法語，但境內東邊列日（Liège）省內有9個鄉鎮市屬德語區，其人口總數為七萬六千多人；布魯塞爾首都區在全國中央，但為法蘭德斯區所包圍，面積161平方公里（占0.53%），居民1,145,098人（占10.34%），是個雙語區，其中約八、九成的人說法語，一、二成的人說荷語【雙語區裡並非人人都能雙語，大部分居民只會一種語言，或法語或荷語，但各種公告、標示都有這兩種語言，在各機構可以任一語言溝通辦事】。

比利時的「共同體」與「區」均分別擁有政府及議會，但荷語共同體與法蘭德斯區的政府及議會合併成一個Gouvernement flamand及一個Parlement flamand。因此，比利時除中央聯邦政府之外，另有5個共同體政府或區政府。共同體的概念雖然源自語言及文化，以人為主體，但共同體政府管轄的範圍也有地理界限。荷語共同體管轄法蘭德斯區及布魯塞爾首都區，法語共同體管轄瓦龍區內的法語鄉鎮市及布魯塞爾首都區，德語共同體管轄瓦龍區列日省內的9個德語鄉鎮市。

比利時除了有獨特的共同體外，由於共同體與區在許多領域獲得獨立自主的權限，這5個地方政府與中央聯邦政府享有平等的地位。目前的行政體系呈

3層樓式，聯邦、共同體及區一起在最上層，中間一層為省，但省除聽命於聯邦之外，也聽命於共同體及區，在最底層的是鄉鎮市，聽命於上面兩個階層。

有些在一般國家屬於全國性的事務，在比利時卻不是聯邦政府的職掌。例如比利時的文化與教育，係依共同體的轄區由各共同體分別負責，聯邦政府內並無主管文化或教育的部長。比利時幾乎沒有什麼全國性的文化或教育政策。在教育方面，基於保障全體國民享有相同的基本權利，只有義務教育年限、文憑頒授最低條件以及教師退休制度「例外地」由聯邦政府決定。世界各國雖然在一些領域也有「地方分權」的措施，但範圍似乎都不如比利時那麼大。

議會議員的選舉

比利時的國會（Le Parlement fédéral）由眾議院（La Chambre des Représentants；有時簡稱La Chambre）【亦稱下院（La Chambre basse）】及參議院（Le Sénat）【亦稱上院（La Chambre haute）】構成。眾議院議員（Députés）共150名，由人民直接投票選出，每一選區（les circonscriptions électorales）依據人口比例計算應選名額【選區的劃分大致以省為單位】；參議院議員（Sénateurs）共71名，其中40名由人民直選（荷語區選出25名；法語區15名）【另由3個共同體指派21名（荷語、法語各10名，德語1名）；人民直選及共同體指派之參議員再另推舉10名（荷語6名，法語4名）。除了這71名以外，目前國王的2子1女為當然參議員】。國會議員任期4年，若無國會提前解散情形，每4年辦理一次選舉，稱為立法選舉（les élections législatives）。選舉採比例代表制，而席次的分配使用比利時法學家兼數學家Victor D'Hondt（1841-1901）發明的D'Hondt法則（Méthode D'Hondt）【臺灣不分區立法委員席次分配

亦為比例代表制，除有5%門檻外，計算方式採「最大餘數法」。D'Hondt法是一種「最大均數法」，有時會出現不同於「最大餘數法」的結果。】。選舉制度加上受限於語言的政黨規模，使得任一政黨都無法在比利時的國會議員選舉中獲得過半席次，歷次聯邦政府均為聯合政府。

共同體與區議會的議員（也都稱為dépautés）任期5年，共同體與區議會議員的選舉同時舉行，亦由人民直選，稱為地方選舉（les élections régionales），最近一次是在2009年6月7日。【法語共同體議會係由瓦龍區議會全體議員及布魯塞爾首都區議會部分法語議員組成，因此不另選舉。地方選舉共選出4個共同體或區議會的議員。】議員選出後，由政黨協商組織共同體與區政府，為了在議會裡擁有優勢席次俾可順利執政，通常政府都由多黨聯合執政，協商過程有時快有時慢，但大致幾天之內就有結果，不至於像聯邦政府那樣難產。聯邦政府組閣常有困難，主要原因是荷語區與法語區政黨間的歧見較大，而參與協商的政黨為數較多，議題也較複雜。

聯邦政府、共同體政府或區政府都是在相關議會議員選舉後成立，而所謂的政府（Gouvernements）就是由部長（Ministres）組成，共同體或區政府的成員，如同聯邦政府的閣員，也都稱部長。政黨的協商，多少也是部長職位的分配，獲得部長職位的政黨屬於聯合政府的執政黨，反對黨則無人擔任政府成員，支持政府的政黨也就成為議會裡的多數黨。

比利時的立法選舉在2007年6月舉行後，原來應該到2011年6月才再辦理，但2010年4月22日，Yves Leterme總理因荷語自由民主黨（Open Vld）退出聯合聯邦政府而提出內閣總辭，4天之後，國王Albert II（亞伯特二世）接受了總辭，隨後眾議院及參議院在5月6日宣布解散，導致國會議員提前一年改選。2010年的選舉結果，各政黨所獲得的議員席次與3年前有很大的不同。

日常事務政府

在國會議員選舉之後等待新政府上任的期間，提出總辭的內閣成為看守內閣，這個過渡時期的政府稱為一個「日常事務政府」（un gouvernement d'affaires courantes或un gouvernement en affaires courantes）。比利時內閣總辭時，由總理向國王提出，如果國王接受，在接受辭呈的同時，國王會任命總理繼續處理日常事務。這件事由王室以通報（un communiqué）發布，通常視為「非正式」總辭。「正式」的辭職，應該由國王以敕令（un arrêté royal）刊登在政府公報（Le Moniteur belge）上。日常事務政府如此得以辭職尚未「正式」生效，而取得繼續執政的法理基礎。實際上Leterme總理在此次選舉翌日（6月14日）即依慣例再提出一次總辭。

日常事務政府通常不決定重大政策，除了處理維持國家正常運作所需的日常事務，以及執行具有延續性的措施以外，以處理緊急事務為主。這些緊急事務如果不立即處理，將使國家、人民、或全國的經濟、社會陷入嚴重的危險。但所謂「日常事務」並無明文的規範，日常事務政府通常都根據傳統經驗訂定行事準則。

自從2010年4月26日比利時王室通報宣布國王接受總理Leterme的辭職以來，這個日常事務政府也處理了一些重要事務：

（一）2010年的7月至12月，比利時成為歐盟理事會的輪值主席國（La Présidence du Conseil de l'Union européenne）（或簡稱歐盟輪值主席國），比利時政府成功地完成任務。2011年初，Leterme總理在法國斯特拉斯堡歐洲議會演講，將輪值主席交給下一任的匈牙利，歐洲議會議員稱讚比利時在主席國任內的表現。比利時自2010年5月起，因國會解散必須舉行議員改選，一直憂心無法在7月之前籌組政府以勝任歐盟輪值主席國，在事後總算鬆了一口氣。

(二) 2011年初，比利時國王要求總理Leterme向國會提出2011年的國家預算，這是比利時第一次由一個日常事務政府編列預算，Leterme總理在3月間完成任務，眾議院也在5月19日通過。

(三) 2011年3月，比利時政府在國會同意下加入了對利比亞進行軍事制裁的國際聯軍。

此外，比利時在2010年11月更換了駐日本、突尼西亞、沙烏地阿拉伯、哥倫比亞等國大使。2011年8月，新任駐臺代表（比利時台北辦事處處長）Caroline Vermeulen（魏孟嵐）也抵臺履任，接替離任的Benoit Ryelant（李瀾）。

「日常事務政府」的部長們在有限的權限內仍盡全力工作，財政部長Didier Reynders於2011年11月倫敦金融時報（Financial Times）公布的年度歐洲19個主要經濟國家財政部長排行榜中（2011 FT ranking of European finance ministers）名列第4，表現獲得肯定【Reynders連續擔任財政部長12年，在新政府裡轉任外交部長】。在政治危機中苦撐近二十個月的總理Yves Leterme，12月1日在眾議院接受最後一次質詢時，獲得眾多朝野議員熱烈的掌聲。

儘管這個「日常事務政府」處理了一些重要事務，但政府成員所屬政黨係2007年國會的多數黨，無法代表2010年國會選舉產生的新民意，繼續執政某種程度上不符合民主意義，而所處理的事務，有時被認為超過了權限，但卻有許多重要事務懸而未決，例如退休制度或司法的重大改革就無法進行，公務員也無法正常晉用。

新的聯邦政府

新成立的聯邦聯合政府，由法語區社會黨主席Elio Di Rupo擔任總理，於2011年12月6日宣誓就職。自1974年以來，比利時皆由人口超過半數的法蘭德斯人擔任總理，這次再度由瓦龍人出任。

法語區的社會黨在此次立法選舉中，表現亮眼，獲26席眾議員及7席參議員，在法語區遙遙領先其他政黨。2010年6月國會議員選後，政黨協商遲遲未能獲得結論，2011年5月16日國王Albert II再指派Di Rupo為Formateur，負責籌組聯合政府【Di Rupo在2010年7月8日就曾由國王任命為Pré-formateur，兩個月後在9月4日辭職獲准】。Formateur如果組閣成功，通常就成為新政府的總理，Di Rupo經過半年多的努力也差一點功敗垂成，他在11月21日還因為協商的政黨無法在預算問題獲得共識向國王請辭，幸好國王予以慰留，並呼籲各政黨儘速達成協議【Di Rupo在7月間曾經請辭過一次】。最後參加協商的政黨共有6個，法語區與荷語區各3個，包含法語區的社會黨（Parti Socialiste; PS）、改革運動（Mouvement Réformateur; MR）、人道民主中心（Centre démocrate Humaniste; cdH）及荷語區的基督教民主黨（Christen-Democratisch en Vlaams; CD&V）、社會黨（Socialistische Partij Anders; sp.a）、自由民主黨（Open Vlaamse Liberalen en Democraten; Open Vld）。新的聯合政府就由這6個黨組成，除總理以外共有12名部長（Ministres）【依憲法第99條規定，總理與部長合計人數最多15人，荷、法語各半（總理可以不計在內）】及6名國務秘書（Secrétaires d'Etat）【國務秘書為層級低於部長之政府閣員，置於總理或部長之下】，其中，PS除總理外另有2名部長及1名國務秘書，MR有3名部長，cdH有1名部長及1名國務秘書，CD&V有2名部長及2名國務秘書，sp.a及Open Vld各有2名部長及1名國務秘書【卸任的聯邦政府包括總理在內共15名部長。新政府的12名部長中，除2名荷語社會黨人外，其餘10人均為原政府的閣員】。立法選舉的最大贏家係荷語區的新佛拉芒連線（Nieuw-Vlaamse Alliantie; N-VA），眾議員獲全國150席中的27席，參議員獲全國40席中的9席，以法蘭德斯政治獨立為主要政綱，由於其他政黨「道不同不相為謀」，終究未能

成為執政黨，這點也讓Di Rupo聯邦政府未來執政之路充滿艱辛。執政黨雖然在法語區占絕對優勢（眾議員占有62席中之53席），但3個荷語黨並未在荷語區獲得過半數的支持（眾議員占有88席之43席），加以Di Rupo荷語表達能力不佳，北部居民自然對聯邦政府心生不滿。比利時的共同體與區政府擁有相當多的自主權，全國的財政問題，如何要求地方政府協力解決，將是聯邦政府上任後的一項難題。比利時前一位瓦龍總理Edmond Leburton (1915-1997) 也是社會黨人，在任只有1年3個月，比利時下次國會議員選舉在2014年6月，Di Rupo能否順利作完這一任期，將倍受考驗。

結語

今日的比利時是一個複雜的聯邦政體，而複雜體制的形成肇因於南、北語言文化的差異，而這與過去的歷史有極大的關聯。比利時於1830年脫離荷蘭王國獨立，當時的荷蘭王國包含今日的荷蘭、比利時及盧森堡【盧森堡也在後來脫離荷蘭王國而獨立】，但這個荷蘭王國的歷史並不長，也不過1815年才成立。現今比利時這塊土地，遠在史前時代就開始有人類活動，西元前57年羅馬人入侵時，住民為塞爾特（les Celtes）人，到西元第5世紀，由後來入侵的日耳曼族法蘭克（les Francs）人統治。在羅馬人統治時期，比利時的南部羅馬化較深，北部較淺，法蘭克人入侵後，較多的人進入比利時北部，在當地使用他們的日耳曼方言，而進入南部的法蘭克人，人數較少，被羅馬文化同化了，因此至少在第9世紀，比利時就已經劃下了南、北不同的語言文化界限。比利時這塊土地一直受到歐洲不同民族與政權的統治，自15世紀末至19世紀初，尚先後被西班牙、奧地利及法國管轄過。比利時建國時，北部居民使用荷語南部居民使用法語的現象就已經

存在，語言上的分歧，在建國後並無改變，反而在社會、經濟方面加深南、北的差距，甚至造成近年來法蘭德斯人民由自主走向「獨立」的聲浪。2010年國會議員選舉獲得最多票數及最多議員席次的政黨新佛拉芒連線，就是以法蘭德斯獨立為口號，而且在選後因新政府遲遲無法產生，聲勢更加看漲。

本文並未深入探討比利時聯邦政府何以難產，僅從國家體制看看是什麼政府在統治比利時，對這些政府的組成略加描述，也報導一下新政府成立的過程。比利時法蘭德斯區與瓦龍語區的衝突由來已久，相異的語言衍生不同的文化，造成人民的隔閡，而兩個地區的社經條件，在很多時候都有很大的落差，雖然1970年代起就因應這些歧異改成聯邦政體，但因語言分歧而出現的問題並未全然解決，尤其在幾個荷法語並存的鄉鎮市，更有選區劃分的爭議，另有部分政黨希望在國家行政體制上再有變革，能讓地方政府取得更多自主權，但是參與協商的政黨不少，有些問題又很細微，不同的政黨有各自的理念與堅持，協商便變得漫長與困難。

比利時聯邦政府的權限，大量地轉移到獨有的「共同體」以及「區」，使得5個地方政府與中央政府在平時就一起擔負起共同治理國家的責任，因此即使聯邦政府成為一個「日常事務政府」，他們仍然能夠穩住3層樓的最上層，有效地領導下面兩層政府。比利時人民似乎也漸漸習慣政黨之間長時期的協商，「日常事務」總有某個政府幫他們解決。除了2007年協商時間長達9個月以外，在過去三十幾年間，已經另有3次「日常事務政府」執政期間超過一百天。比利時政府體制的複雜，外國人或許一時不容易瞭解，但也是因為這個愈改愈複雜的體制，讓比利時自立國以來，縱使荷語區與法語區的衝突不斷，始終未曾爆發內戰，國家也未分裂解體，仍能對外維持一個統一的局面。

（本文作者為前駐歐盟及比利時代表處文化組組長）