

聯邦德國選舉制度及其改革困境

郭石城

多數選舉制與比例選舉制度是選舉制度的兩個基本模式，所謂多數選舉制乃是只在選區內獲得多數選票的候選人或政黨就可以當選或獨佔該選區議員名額的制度，多數選舉制有利兩黨政治與政治穩定，缺點則是：無法在國會的議席分配上反映少數社會團體的利益；此外，多數選舉制個人色彩較重，因此又稱個人化選舉制。

所謂的比例選舉制乃是依選票的多寡分配當選席位，每個政黨得到席位的數目，相當於他所獲得的選民支持。比例選舉制的優點是符合公平原則，使經由選舉表達出來的民意儘可能的反映在國會的席位分配上，使每一張選票都能產生應有的影響力，其缺點則為：易造成小黨林立，國會運作困難，在內閣制國家更難產生有統治能力的政府。

德國在威瑪共和時期（1919-1932）引進比例代表制，不僅造成國會中小黨林立，而且勉強組成的聯合內閣無法在國會中維持多數的支持，因此，威瑪共和十四年間更換內閣達十三次之多。政治的不穩定與缺乏有效能的政府正是希特勒能夠取得政權的原因。

有鑑如此，聯邦德國政府乃自一九五三年的聯邦眾議院（Bundesrat）選舉中開始採用個人化的比例選舉制（personalisierte Verhältnis Wahlsystem）以及百分之五的限制條款（Fünf-prozent-Sperklausel）。聯邦選舉法的主要特色如下：

兩票制

每位選民在參與聯邦眾議院選舉時擁有兩張選票。第一張選票乃根據相對多數選舉制度而設，投票對象是選區裡的候選人，當選者為在選區獲得最高票之候選人。

第二張選票乃根據比例分配而設，投票的對象是政黨。聯邦眾議院議員總數應為598席（統一前為496席），半數由299個選區產生（統一前分為248個選區），半數由政黨提供的候選人名單中產生。^{註1}

選票之計算與議席分配步驟如下：

第一計算步驟——在計算比例分配時，得票率未達百分之五或在全國各選區的第一張選票未達三位候選人當選之政黨都不予計算。各政黨在全國各選區所得之第二張選票之總和為分配598議席之根據。計算分配方式在1985年以前為銅特計票法（d'Hondt Höchstzahlverfahren，^{註2}），由於，銅特計票法有利於獲票較多之政黨，其依據此計算方式所獲之席次，往往高於其得票實際比例所應得之席數。1985年以後改採較能顧及每一張選票效用之倪梅爾計票法（Niemeyer Höchstzahlverfahren，^{註3}）。

第二計算步驟——計算每一政黨在各邦所得票數佔該黨所得總票數的比例，以決定各邦黨部所獲得之席位。

第三計算步驟——各邦黨部依據第二張選票數所配得之席次，減去該黨在該邦選區由第一張選票直接選出的代表人數，即為其邦候選人名單上所應獲得之席數。

如果某一政黨所獲得之直接代表人數超過根據銅特計票法或倪梅爾計票法所配得之席位數，則該黨可保有此一席數，例如某一政黨在第一選票直接選舉中當選四十席，而經由第二張選票所配得之席位僅有卅八位，則該黨可保有四十席位，多出來的兩位席位就是所謂的「額外席位」（Überhangmandate）。

百分之五限制條款

根據聯邦選舉法的規定，得票率未達百分之五或在全國各選區的第一張選票未達三位候選人當選之政黨，在聯邦議會就不能獲得議席。該政黨獲得的選票就完全失去了作用，這部分民意在國會無從表達，這種規定曾經引起不少學者專家和政治人物尤其是小黨代表人物的批評，他們指出：這個條款鞏固了已經進入聯邦議會的政黨，而減低了小黨進入聯邦議會的機會。換句話說，今後聯邦德國的政治必然由大黨支配和壟斷，小黨根本沒有競爭的機會；因此反對該條款的人稱該條款為：「百分之五斷頭台」，他們認為該條款有為選舉法普遍和平等的原則。

贊成該條款的人則辯稱：政黨的生態不會因為百分之五條款的規定而永遠維持現狀，他們以「國家民主黨」（NPD）以及「共和黨」（REP）為例，證明小黨也有機會進入議會。〈NPD於1966、1968，REP於1989年參加大選，所得票數接近百分之五邊緣〉，「綠黨」（Die GRÜNEN）從1979年開始陸續進入各邦議會，1983年在聯邦議會也有了議席，統一後的「民主

社會主義黨」（PDS，2005年以後改名為左派聯盟）在聯邦議會一職有他們的代表，改名後的左派聯盟（Die LINKE）也從2007年開始進入聯邦議會。贊同限制條款的人認為那些批評百分之五條款的小黨或團體主要的原因乃是因為他們根本沒有希望獲得一定百分比的選票，限制條款雖然違反了每一張選票應該有同等價值的民主原則，可是為了讓聯邦議會能順利運作起見，限制條款也就成為必要之惡。他們認為選舉的意義不完全是讓議員在議會中反映人民的意見和利益，選舉也應該製造條件，讓議會能順利運作及負實際政治責任的政府能順利施政。

聯邦憲法法院在多次判決中肯定百分之五限制條款，憲法法院也舉威瑪共和時期小黨林立之例，認為在這種情況之下議會必難順利運作，並由聯邦德國歷次大選的結果證明限制條款已經發揮了作用，使聯邦德國能長期維持穩定的二大一小狀態。對於百分之五的門檻是否太高一點，憲法法院認為為防止激進團體或政黨的崛起，百分之五門檻仍算合理。

儘管如此，限制條款仍然不可避免的產生了一些副作用。小黨選民對議會組成沒有任何影響力，他們的選票沒有發揮應有的作用。民主的原則是每一個公民參與意見形成的機會是平等的，而選舉正是人民參與民主及政黨政治最重要的方式。事實上，該條款的限制作用還不止於百分之五，因為許多小黨的選民擔心他投下的選票失去作用，因而改投其他政黨。限制條款的嚇阻作用對激進政黨的選民卻沒有那麼明顯，一方面是由於激進思想的刺激，另一方面則出於同仇敵愾的心理，即使知道這一張票投下去可能沒有甚麼作用，仍然義無反顧的支持他們所屬的政黨。可是對溫和、理智的小黨選民而言則不然，在別無選擇的情況下，只好把選票改投給大黨，溫和的民

主小黨選民反而是限制條款的最大輸家，限制條款的嚇阻作用不容忽視！

額外席位（Überhangmandate）

前文已經提到，聯邦德國的選民在選舉聯邦議會議員時可投兩張票，由於選民有自由選擇的權利，他可以將第一張選票投給自己支持的某一政黨候選人，第二張選票則有可能因個人之喜好而改投其他政黨。這樣一來，就可能產生一種現象，即某一政黨在選區直接選出來的席位超過第二張選票選出來的應得席位，這些超出額外的席位就叫做「額外席位」。這些額外席位是人民直接選出來的，完全合法，之所以稱為額外，乃是因為初步計算議席時，是依第二張選票為計算標準的緣故。

聯邦德國歷次大選都產生「額外席位」，這固然與選舉制度有關，選民的投票行為也是一項重要因素。聯邦德國的選民大多數都習慣性地將第一張選票投給基民黨／基社黨（CDU/CSU）或社民黨（SPD）這兩個大黨，除了左派聯盟在德東各邦可能取得選區的直接席位外，其他小黨如綠黨和自民黨（FDP）根本無法與大黨競爭取得選區的直接席位，他們是否能進入聯邦議會完全要依賴選民的第二張選票。

「額外席位」在聯邦德國的歷次大選中，常常扮演關鍵性的角色，例如：在1994年大選結果，柯爾（Helmut Kohl）領導的基民黨與自民黨組織的聯合政府按照第二張選票應得之席次只擁有兩席多數；但因為基民黨有12席「額外席次」（社民黨有4席），因此在聯邦議會還有10席多數，可是到了最後投票選舉內閣時，竟然有九個自己陣營的議員棄權，因此柯爾只比半數多一票才驚險當選總理。

公元2000年大選結果也出現「額外席位」（社民黨4席，基民黨1席），社民黨的施羅德（Gerhard Schröder）就是靠這4席多數當選總理。公元2005年大選出現16個「額外席位」（社民黨9席，基民黨6席），公元2009年9月大選，「額外席位」甚至增至24席（基民黨佔21席，基民黨的姊妹黨基社黨佔3席）。從1949到2009年「額外席位」都由兩大政黨囊括，基民黨共獲得62席，社民黨獲得34席，凡是得到較多「額外席位」的政黨大部分都能組閣執政。

另外，由於「額外席位」的緣故，聯邦議會議員的人數始終不確定，有時多，有時少；例如2005年大選由原來的598位增加至614位，2009年大選結果由原來的598位增加至622位，這都不是正常的現象。

由於有上述種種缺失，輿論對現行選舉法的批評頗多，反對黨也訴請憲法法院解釋，憲法法院於2008年7月判決認為現行聯邦選舉法計算規則複雜，而且有些規定不合情理（widersinnig），不符合基本法第卅八條規定的平等（Gleichheit）和直接（Unmittelbarkeit）的原則，要求聯邦議會必須在2011年6月30日以前修訂選舉法。2009年9月大選前幾個月，社民黨、綠黨和左派聯盟共同要求聯邦議會在大選前修訂選舉法，但基民黨與自民黨當時已決定大選後共組聯合政府，現行選舉法對他們有利，因此以時間匆忙為由拒絕。

根據聯邦憲法法院的判決，從2011年7月1日開始，聯邦選舉法就失去了效力，到目前為止聯邦議會還沒有著手修改選舉法，照這種情勢發展下去，估計明年大選前不會有甚麼結果，這是聯邦議會的嚴重失職。佔有多數議席的執政黨尤其要負主要責任，基民黨與自民黨之所以藉口拖延乃是因為他們認為現行選舉法對他們有利，沒有考慮到這種自私怠慢的行為的嚴重性。如果明年大選沒有合法性，

對聯邦德國的民主政治必將造成莫大的損害。選舉是人民參與民主政治最主要的管道，選舉法既然被公認為不公平不合理就應該趕快修訂。當年聯邦憲法法院知道修改選舉法是一項艱辛的工程，因此給予聯邦議會三年的時間，沒有想到聯邦議會拖拖拉拉的蹉跎了三年歲月，難怪聯邦德國輿論界群相指責這是聯邦議會的恥辱。

其實，聯邦選舉法已經修訂多次，1953年採取兩票制、百分之五限制條款以及改變選區席位與候選名單席位之比例；1957年實施通訊投票及取消各邦席位定額制；1985年修改選票計算及議席分配辦法。現行聯邦選舉法既然不合時宜，何妨再修訂一次呢？

（本文作者為德國海德堡大學博士，曾任僑選立法委員，現旅居德國）

註解：

1. 聯邦議會議員選舉人提名過程——

(1) 直接選區候選人之產生

第一張選票應選之選區直接候選人由各政黨選區黨員代表大會以秘密投票方式決定。各邦黨部與中央黨部雖可對代表大會票選結果表示異議，但是代表們只需再經過一次表決，便可否決異議而通過原決定。

(2) 邦候選人名單之產生

選區候選人被提名之後，通常各黨部都會將此候選人排列於各邦候選人名單上。換句話說，一人得同時登記為選區與邦政黨名單之候選人。各邦候選人名單之排列順序由各邦黨部或特別之推薦委員會擬定，由各邦黨員代表大會秘密投票表決。各邦黨員代表大會對黨部擬定之名單只做形式上的決定，很少對排名順序提出異議；如有，則逐一表決中央黨部對各邦候選人名單只能作一般性的建議，而且多半不被採納。

直接選區候選人各黨邦候選人名單，最遲應於投票日前卅四天分別向選區選舉委員會或邦選舉委員會提出登記〈聯邦選舉法第十九條〉。在截止登記後，除非候選人喪失候選資格或亡故，否則不得更改候選人人選〈聯邦選舉法廿四條〉。

2. 銅特計票法〈d'Hondt Höchstzahlverfahren, 1949年起用，至1985年改用倪梅爾計票法〉，以國會共有21席為例：

除數	A黨		B黨		C黨		D黨	
	獲票	席次	獲票	席次	獲票	席次	獲票	席次
1	10,000	(1)	8,000	(2)	4,000	(4)	3,000	(7)
2	5,000	(3)	4,000	(5)	2,000	(10)	1,500	(15)
3	3,333	(6)	2,666	(8)	1,333	(17)	1,000	
4	2,500	(9)	2,000	(11)	1,000			
5	2,000	(12)	1,600	(14)				
6	1,666	(13)	1,333	(18)				
7	1,428	(16)	1,142	(20)				
8	1,250	(19)	1000					
9	1111	(21)						
10	1000							
席位	9席		7席		3席		2席	

說明：A黨獲10,000票；B黨獲8,000票；C黨獲4,000票；D黨獲3,000票。因A黨獲最高票，首先獲得第一席位（1）後，再將其獲票總額除以二，得商數5,000，此時B黨為8,000票，視為最高票，故獲得第二席位（2），然後將B黨之總票數除以

二，得商為4,000，此時與C黨同為4,000，因此C黨與B黨同時獲得第（4）及第（5）席。之後，C黨獲票除以二，得商為2,000，此時A黨總票數除以三，得商為3,333為最高票，因此再得配席，是為第（6）席，之後將B黨之總票數除以三，得商2,666.66，此時D黨為最高數，因此獲得配席，是為第（7）席。之後再將A黨票數除以四，得商2,500，此時B黨為最高數，配得席位，是為第（8）席，……以此類推，至所有廿一個席位依次被分配完畢為止。

3. 倪梅爾計算法〈Niemeyer Höchstzahlverfahren, 1985年開始使用此法〉，以國會共有廿一席為例：

A黨獲總票數〈指第二張選票〉為10,000票
B黨獲總票數〈指第二張選票〉為8,000票
C黨獲總票數〈指第二張選票〉為4,000票
D黨獲總票數〈指第二張選票〉為3,000票
所有政黨獲總票數為25,000票

計算方式：各黨獲票數×國會總席位÷所有政黨總票數=席位

A黨： $(10,000 \div 25,000) \times 21 = 8.40$		8席
B黨： $(8,000 \div 25,000) \times 21 = 6.72$	+1	7席
C黨： $(4,000 \div 25,000) \times 21 = 3.36$		3席
D黨： $(3,000 \div 25,000) \times 21 = 2.52$	+1	3席
19席	+2	21席

說明：

A黨獲票〈第二票〉10,000；	合計總票數：25,000票
B黨獲票〈第二票〉8,000；	
C黨獲票〈第二票〉4,000；	
D黨獲票〈第二票〉3,000；	
演算程式：(各黨獲票數÷所有政黨票數)×國會總席位=各黨獲配席次	

依上述程式計算結果，A黨得到8.40，B黨得到6.72，C黨得到3.36，D黨得到2.52，結果A黨得到8席，B黨得到6席，C黨得到3席，D黨得到2席，總共19席，尚餘2席。

由於國會可配之席位為21席，因此尚餘2個席位，依照上述程式計算結果各黨在小數點以下之餘數分別為：A黨0.40、B黨0.72、C黨0.36、D黨0.52，數字最高者優先獲得席次，因此B黨與D黨各配一席，最後各黨得到之席位為：A黨8席、B黨7席、C黨3席、D黨3席。