

梅克爾 4.0——德國第 4 任大聯合政府對歐盟統合之影響

鍾志明（南華大學國際事務與企業學系副教授兼系主任）

無論是國土大小、人口數量和品質或是整體的經濟實力，德國都是歐盟會員國中的「超強」。歐盟任何重要政策之推動或內部改革，倘無德國支持，實難進行。1990 年冷戰結束，提供了德國統一的契機，使得德國的地位獲得提昇，德國注定要成為歐洲的大國與強國。德國主導處理歐債危機的能力與結果普獲肯定，也讓柏林信心大增。2015 年梅克爾（Angela Merkel）以人道為由幫助難民，勇於承擔責任、發揮主導作用，展現德國積極參與塑造歐洲與國際秩序的能力。不過，她也為此吃足苦頭，並在 2017 年的聯邦議會大選中付出沉重代價。經歷近半年艱苦的組閣過程，2018 年新政府依舊是由右派的聯盟黨——基督教民主黨（CDU）與基督教社會黨（CSU）——和左派的社會民主黨（SPD）組成的「大聯合政府」（Grand coalition），開啟梅克爾的第四個總理任期。

一、大聯合政府

所謂的大聯合政府，指的是多黨內閣制國家的議會中，兩個分屬不同政治光譜的最大政黨或政黨聯盟，掌握席次都未過半，為形成穩定多數，而共同合作形成的聯合政府¹。在 1920 年代的威瑪共和（Weimar Republic）時期，德國左右政黨合組大聯合政府就有過三次，而 1990 年德意志民主共和國（東德）在即將被併入西德之前的轉型期，也有過為期半年的大聯合政府。德意志聯邦共和國 1949 年至今，在聯邦層級總共有四次大聯合政府。

聯邦德國第一屆的左右共治發生在 1966 年，原本基督教民主黨、基督教社會黨與自由民主黨（FDP）聯合執政，後來因為預算與增稅問題，自民黨決定退出聯合政府。同年底，社會民主黨加入保守派總理基辛格（Kurt Georg Kiesinger）政府的行列，直到 1969 年大選後，社民黨成為聯邦議會最大黨，並選擇自民黨為聯合執政的夥伴，而結束了第一次的大聯合政府。

接下來三次的大聯合政府（2005.11.22~2009.10.28; 2013.10.22~2017.10.24; 2018.3.14~），都發生在梅克爾任內。2005 年 9 月 18 日大選結束後，依照各黨得票率與席次分布情形，聯盟黨與社民黨隨即進行籌組大聯合政府的試探性會談（Sondierungsgespräch）以及正式的組閣談判。前後不到兩個月，聯合執政協議分別由三黨各自的黨代表大會通過，11 月 22 日梅克爾第一任政府宣誓就職。

¹ “Grand coalition”, *Wikipedia*, https://en.wikipedia.org/wiki/Grand_coalition.

2013 年 9 月 22 日聯邦議會改選，卻直到近三個月後的 12 月 17 日新政府才上任，主要是因為社民黨黨內對於再次組大聯合政府存有疑慮，中執會（Parteivorstand）首度決議開放黨員投票，針對是否贊成與聯盟黨締結聯合執政協議表達意見。受到時任主席加布里爾（Sigmar Gabriel）向梅克爾爭取到了法定 8.5 歐元的最低時薪（2015 年起實施）等利多因素影響下，474,820 位有投票權的社民黨黨員，最後以 78% 的投票率、76% 的贊成票，通過大聯合政府協議。12 月 17 日聯邦議會以 462 票（74%）選出梅克爾為總理，當年聯盟黨得票率 41.5%（309 席，拿下總理寶座與 7 名部長），社民黨得票率 25.7%（192 席，6 名部長入閣），在 630 人的聯邦議會擁有 79.5% 的席次。

二、「牙買加」聯盟的試探性會談

2017 年 9 月 18 日的聯邦議會選舉中，梅克爾的保守陣營得票率只有 32.9%（246 席），是 1949 年以來最低，各界歸咎主因在於 2015 到 2017 年梅克爾政府讓超過百萬難民進入國境，對德國整體的社會及心理層面帶來甚大衝擊，部分支持者轉投另類選擇黨（AfD），大聯合政府中的聯盟黨與社民黨重跌損失了 13.8% 的選票。

社民黨自從上屆選後同意與基民盟組閣，一方面在左派選民心中，感覺被社民黨背叛；另一方面在聯合內閣之下，政績主要都被選民歸功於首相梅克爾所屬的基民盟，社民黨可說是幾無所獲，導致 2017 年的國會選舉得票率少了 5.2%（20.5%），議員減了 40 席（153 席）。社民黨記取教訓，一開始就拒絕加入聯合內閣。在此情況下，梅克爾只有尋求與自民黨和綠黨（Bündnis 90/Die Grünen）展開「牙買加」聯盟（Jamaika-Koalition）² 的談判，以組成擁有國會多數席次的聯合政府。

然而，去年 11 月 19 日三黨談判進行到凌晨，自民黨主席林德納（Christian Lindner）突然宣佈退出組閣談判，理由是與其他三個政黨難以建立共同的信任基礎，使得持續了 4 個星期「牙買加」聯盟的試探性會談嘎然中止。林德納表示自民黨瞭解政治是要求得平衡的，所以也提供了許多妥協方案，不論是賦稅與移民問題，還是歐洲與教育等政策。然而，近 11% 的得票率是無法操控整個共和國的走向。即使經歷冗長的談判，卻始終無法讓彼此的立場拉近，甚至已達成的妥協後來又被推翻，與聯盟黨也有無法跨越的差異存在。自民黨不能放棄它的原則和底線，「不入閣勝過錯誤的執政」（Es ist besser, nicht zu regieren, als falsch zu regieren）。除了氣候、能源與財政政策等差異外，最大的爭議還是在於移民問題，自民黨幾乎和基社黨站在同一保守陣線。

² 聯盟黨、自民黨和綠黨的代表色為黑、黃、綠，剛好是牙買加國旗的三個顏色，三黨合計得票率為過半的 52.5%。

牙買加聯盟談判失敗後，社民黨不論是黨主席舒爾茨（Martin Schulz）、還是黨團總召娜樂嫻（Andrea Nahles），都表示排除與聯盟黨組閣的可能性，成為反對黨的初衷沒有改變。³就當時的局勢而言，梅克爾只能就少數政府或是國會重新選舉兩條路做選擇，而此時聯邦總統的角色至為關鍵。

德國基本法（Grundgesetz）第 63 條規定：

- 一、聯邦總理經聯邦總統提名，由聯邦議會不經討論選舉之。
- 二、得聯邦議會議員過半數票者為當選，當選之人由聯邦總統任命之。
- 三、提名之人未能當選時，聯邦議會得於投票後十四日內以議員過半數選舉一人為聯邦總理。
- 四、聯邦總理如在限期內未能選出時，應立即重行投票，以得票最多者為當選。當選之人如獲得聯邦議會議員過半數之票，聯邦總統應於選舉後七日內任命為聯邦總理。當選之人如未得此過半數票，聯邦總統應於七日內任命為聯邦總理或解散聯邦議會。

德國總統史坦麥爾（Frank-Walter Steinmeier）不斷呼籲：「在選舉中爭取政治責任的政黨，不能在面對手中的政治責任時推卸責任」⁴。梅克爾則一再強調，要組一個穩定的政府，才能應付國內外的挑戰、承擔該有的責任與義務。就在梅克爾組閣嘗試失敗後，史坦麥爾立即約見同黨的黨主席舒爾茨，希望他能以大局為重。會後，舒爾茨拒絕大聯合政府的態度開始軟化，促成社民黨高層同意與梅克爾展開組成下屆政府的試探性談判。

三、重回大聯合政府

社會民主黨於 12 月中旬同意與梅克爾展開組閣的試探性會談，讓德國這個歐洲最大經濟體朝新執政聯盟跨出一小步。社民黨副黨魁、漢堡市市長休茲（Olaf Scholz）接受訪問時表示，德國是歐盟最大的國家，需要穩定的政府，才能在歐盟扮演領導者角色。⁵因為兩黨已經有了過去四年的合作，所以在政策大方向上的分歧要比牙買加聯盟之間小的多。只是，此前的政治僵局以及出人意料的組閣談判變化，使得在大選中本來慘敗的社民黨，反而在新一輪的組閣談判中有了更多籌碼。最終在今年年初，兩黨就合組內閣達成共識。

由於聯邦議會選舉慘勝，2 月底梅克爾同意青年黨員的要求，在基民黨全代

³ „Es ist besser, nicht zu regieren, als falsch zu regieren“, *Die Welt*, 2017.11.20, <https://www.welt.de/politik/article170761256/>.

⁴ Nina Werkhäuser and Sabine Kinkartz, „Union will Sondierung, SPD entscheidet noch“, *Deutsche Welle*, 2017.12.13, <http://www.dw.com/de/a-41774787>.

⁵ 「德政治僵局有解 社民黨可望和梅克爾談判」，*中央社*，2017.12.15，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201712150335-1.aspx>。

會上討論黨的振興，並由黨代表票決是否贊成聯合執政協議，最後無懸念地獲得絕對多數通過。然而，關鍵還是在於社民黨。今年 1 月 21 日臨時全代會授權中執會與聯盟黨談判組閣，並決議再度交由全體黨員針對談判結果進行投票表決。這次的合組政府遭遇基層不小的反對聲浪，黨內反對陣營擔心黨的支持度將持續探底，除了在黨大會上對聯合組閣表達反對意見，青年黨部（Jusos）⁶更號召民眾「入黨，說不」（Tritt ein, sag Nein），成功招募了近 25,000 名新進黨員。總共 463,723 名擁有投票權的社民黨黨員，從 2 月 20 日至 3 月 2 日（共 11 天）以通訊投票方式，對大聯合政府協議表示贊成與否，2,300 位在海外的黨員得以網路投票方式表達意見。只要投票率達到 20%，投票結果就是全黨的正式立場，中執會不得再推翻。投票結果 66.02% 贊成，33.98% 反對，投票率達到 78.4%，至此社民黨黨內的程序都已完備。

聯邦議會選舉結束 171 天後，在 2018 年 3 月 14 日新的內閣終於宣誓就職。不過，值得注意的是，709 名的聯邦議會議員有 692 位領取選票，扣除廢票與領票但未投票，在總數 688 張有效票中，只有 364 票投給梅克爾，只比需要過半數的 355 票多了 9 張票。由於選舉採秘密投票，大聯合政府所屬的議員共跑了 30 幾張票，顯示各黨仍有少數不滿新政府的潛在聲音。除了總理梅克爾之外，基民黨與社民黨各佔 6 名部長，基社黨則有 3 名；15 位部長中，男性 9 名，女性 6 名。命運坎坷的舒爾茨則屬最大輸家，本來拒絕聯合組閣，後來被總統要求相忍為國，原本組閣談判結果將入閣擔任外交部長，但須交出黨主席大位，最後卻又被前黨主席的好友加布里爾逼退，終於落得三頭空，僅為陽春的聯邦議會議員。

四、結語

過去十二年，德國和梅克爾一直充當著歐洲穩定支柱的角色。去年九月的聯邦議會大選結果，聯盟黨比投票前的民調預估還來得差，使得梅克爾內外的實力皆遭到削弱，不論是在黨內或是在內閣的威望（她找了嚴詞抨擊她的黨內新秀 Jens Spahn 擔任衛生部長），還要面對擁有近百席民粹右翼政黨的國會。倫敦智庫皇家國際事務研究所（Royal Institute of International Affairs）主任（Robin Niblett）就認為：「梅克爾採取協調立場、扮演領導角色以及推動歐洲向前發展的空間已經縮小了。」⁷前世界貿易組織（WTO）秘書長拉米（Pascal Lamy）也指出：「從歐洲角度來說，此次德國大選是個雙重打擊，一方面，以往穩定模範的梅克爾政治地位被削弱；而另一方面，反歐洲的力量得到增強。」⁸

⁶ 成員年齡介於 14 到 35 歲之間，人數約 7 萬人左右，參見：“Wir Jusos”，*Jusos in der SPD*, <https://www.jusos.de/wir-jusos>.

⁷ Noah Barkin, “The new risk for Europe: an inward-looking Germany”, *Reuters*, 2017.9.26, <https://www.reuters.com/article/us-germany-politics-europe-analysis/idUSKCN1C1205>.

⁸ *Ibid.*

德國在國際上的影響力，有很大一部分與德國在歐盟裡所扮演的角色相關，歐盟面對的諸多棘手——不管是歐債、英國脫歐還是移民與難民——問題，都是德國想推都無法推掉的重擔，其他國家也期待德國能積極承擔領導的責任。梅克爾第四任總理、也是德國第四次的聯合政府，儘管對歐盟立法或措施容或有所調整，但柏林建制派傳統政黨的親歐路線不會改變。不論這次聯邦議會大選是否為梅克爾時代終結的開端，歐洲的未來仍與梅克爾的歐盟政策息息相關。