

## 比利時政黨政治的建構與治理\*

廖立文

比利時跨傳媒文化交流協會理事主席

### 摘要

政黨政治建構與治理和國家主權確立及治權體制形成不可分割。當主權與治權建立在完整與穩定的基礎，政黨政治建構的功能性立基為發展富民強國；若政黨政治建構進程因內、外局勢或人謀不臧而設下不良框架，則要背負沉重代價。

比利時建國菁英份子應當時外部國際局勢，一藉不流血獨立革命與代議制度脫離荷蘭統治；二則迎合民主潮流，藉機徹底與歐洲舊專制政治體制(Ancien Régime)切割，以爭取外部主權的國際承認。在此同時，內部政局的穩定又是外部主權承認的重要參照。為此，比利時以功能性取向思考：一為自由派和天主教政團的結盟，驅趕荷蘭的統治；二以君主立憲代議制為治權體制，避開周邊荷蘭、普、奧匈等舊君主專制國家的反民主抵制，來達到穩定內、外主權的雙重功效。

俗稱「比利時的求全妥協」(compromis à la belge)或政治學謂之「協和共識型民主」(consociational democracy)的功能性取向抉擇，在比利時建國當下產生立即具體正面效果，卻在後續政黨政治與政權治理兩大場域發生持續負面效應。

本文試就比利時建國歷程剖析比利時政黨政治運作基調；續就「協和共識型民主」架構，分析負載其政黨政治的「柱植化」(verzuiling/pilarisation)體系如以運作。終就其政黨政治建構與治理模式特性試作未來國家體制之可能發展，提供評析。

關鍵字：協和式民主、多黨體系、柱植化體系

---

\* 作者感謝兩位匿名審查人的肯定與寶貴意見，及期刊編輯悉心勘誤。若文中仍有疏漏或錯誤，應由作者自負全責。意見與批評可寄: xavier.liao@skynet.be。

## 壹、前言—比利時建國背景回顧

欲洞悉比利時政黨政治的建構與治理發展過程與現狀，有必要就比利時國家主權的確立及治權體制的形成，做一個簡要的回顧。

從政治變革角度來看，1815年拿破崙在今比利時首都布魯塞爾南郊滑鐵盧（Waterloo）一役遭英、荷與普奧聯軍決定性擊敗後，歐洲大陸內部啟動了新一波介於民主共和政體（法國）、君主專制政體（Ancien Régime，如荷蘭、普奧帝國）及君主代議政體（英國）三股新舊政體勢力間的權力與疆界範圍的再分配。另外，由於前後兩個世紀性革命（工業革命與法國大革命）的交錯，也在歐洲各國的社會結構層面產生快速的兩極化（勞資對立）效應。藉由以上政、經、社會三項因素的衝撞及結合，歐陸各國內部便在充滿了民主與專制、重商與保守、資本家與勞動者等三個不同範疇、多層面的兩極對立緊張氣氛。

以當時國際局勢看來，位居歐陸外海的英國扮演了一個詭譎而矛盾的角色。英國一面在政治上鼓動法式民主政制繼續在歐陸四處擴散，另一方面則還是需要舊傳統的專制政權來維持其在歐陸內部的既有貿易利益。今日的比利時，即當時佛拉芒（南荷）與北法地區，也就因其地處於法、荷、普三國交界的折衝位置，在滑鐵盧戰役前，曾先由拿破崙的法蘭西帝國佔據，爾後又改隸荷蘭王國。一海之隔的英國，則早在工業革命發展時期就以貿易與工業交流的方式，把這個地區吸納為英國對歐陸的工業（紡織、鋼鐵）製造的貿易基地與跨海貿易的對口門戶。

當時法國統治改隸荷屬，今比利時地區南部的法語人，北部通行荷語地區的政治、經濟及社會菁英，如天主教教士、權貴商賈、行政官員、法界人士，以及知識分子等，在法國佔領時期接受法語教育，以使用法語為傲。同時，又因法國革命的影響，對法式民主政體抱有相當的認同或憧憬，以法式政體為學習標榜。另也有因新興工業發展，握有富可敵國之勢的布

爾喬亞階級，則唯英國工業革命的現代化馬首是瞻。至於比利時中、下層社會的普羅大眾與農民，因為北部荷語佛拉芒地區具有深廣影響力的天主教會以羅馬公教會為框架，不樂見信仰新教的荷蘭統治該地，便積極地尋找脫離荷蘭統治的可能性。為此，1814年拿破崙慘遭滑鐵盧之後，這塊匯聚了西歐地緣政治敏感性、國際貿易策略性，以及新、舊教勢力的相互傾軋的三股強大向量，賦予了比利時進行區域自決的時空背景，也提供了在這塊區域建立一個新國家的合理性與必要性。

當一個新興國家有幸脫離傳統、走向完全自主，而面對從無到有地建立一個新政體與新治權的挑戰過程中，尤其是在面對國家治理體制的選擇與規劃的取舍時刻，絕非僅靠少數建國菁英的狂熱行動，便可促就。倘若一有不慎，誤觸環環相扣的每一進程，便足以一次瓦解難得的成果。

比利時在1830年由當時政治精英成立臨時政府，並召開「國民會議」宣佈脫離荷蘭橙色威廉一世（Willem I van Oranje）的統治，向國際宣告獨立。並旋即由「國民會議」通過決議召開「國民制憲會議」，進行制憲的國家體制內造工程。在此同時，臨時政府亦在國際間尋求各國的支持，發動鄰國召開國際外交會議，以解決獨立後的國際承認外部建國工程。回顧1830年剛剛宣告獨立的比利時，面對的風險與危機是，在當時歐洲舊帝國專制政權勢力與拿破崙法式民主的帝國歐洲霸權角力局勢下，如何在新舊潮流的滾滾浪濤中，獲得歐陸新興民主潮流與舊制君主專制壁壘的同時認可，以避免獨立建國的輝煌成果功虧一簣？故，如何透過「不斷協商與妥協，以規避全面衝突、多方尋求各極諒解，創造生存空間」的多贏原則與務實手段，不僅讓比利時獲得新、舊勢力都得以接受其主權確立與治權體制，安然度過建國初期最具危機性的進程（Witte, 2005: 7-25）。這個具豐富彈性，不疲協商的形象，也成為比利時其後多次穩定內部政局，並成功參與斡旋國際外交的最大特色。

1830年的比利時國民制憲會議通過融合法國的憲法至上的現代民主體制、英國的君主代議制度，在1831年假倫敦召開的國際外交和會時

(London Diplomatic Conference)，說服並授權巴伐利亞的薩克斯-科堡-戈塔大公國 (de Saxe-Cobourg-Gotha) 爵位繼承人里奧波成爲新建王國的第一任國王—李奧波一世 (Léopold I de Belgique)<sup>1</sup>。比利時因此成爲當時世界獨有的君主立憲代議制政體。

獨立之後的比利時，以獨尊法語<sup>2</sup>爲單一法定語言，建立「單一制」(unitary system) 國家體制，以「團結凝聚力量」<sup>3</sup>的口號，號召國內各股勢力齊心一致，爭取創國初期必須優先面對的國際變局。這個折衷求全的模式，確實有效地達到安撫歐陸舊君主專制政權對於民主政權繼續擴張的焦慮，使得直接足以左右比利時建國成敗的鄰國荷蘭與英國，也務實地接受比利時獨立可爲兩者帶來區域安定的正面效應，比如說扮演多極強權間的中間緩衝介面。而比利時國民制憲會議所完成的君主憲政體制，爲一面保留傳統的君主政體，一面以法式民主制度，以人民主權 (popular sovereignty) 與法治體制來抑制君主的實質權限，達到與傳統君主專制政制柔性脫鉤的目的。至此，建國時期的內外安定問題，在制憲完成後算是很快地完成新國家建立的階段性進程。

不過，國家內部的各方菁英中崇尚自由主義 (親法) 或反對傳統勢力 (反荷) 的政治意識型態分歧、宗教信仰選擇 (天主教／異教徒) 的勢力爭奪、城市與鄉村間的落差、當代工業社會中資本家與勞動者的社群分化，

---

<sup>1</sup> 制憲國民議會選擇值當壯年 (40 歲) 的巴伐利亞薩克斯-科堡-戈塔大公 (Duc de Saxe-Cobourg-Gotha)，曾在 1815 年參與抵制拿破崙的歐洲聯軍中俄軍騎兵團前線指揮官，同時爲具王位繼承權的英國夏洛特公主 (Princess Charlotte of England，惟因其子夭折又失去繼承權) 的夫婿，且在 1830 年因爲拒絕皈依東正教而放棄成爲當時希臘國王的李奧波大公 (Léopold de Saxe-Cobourg) 作爲第一任比利時國王人選。以要求他解決比利時獨立之後與鄰國的國界爭議和新國家成立後的負債問題爲兩大條件，作爲接受他爲比利時第一任國王的條件。這個選擇得到 1830 年歐洲各國決定比利時獨立與否的「倫敦外交會議」(la Conférence diplomatique de Londres) 的認可。李奧波大公便於 1831 年在布魯塞爾接受加冕。從李奧波大公的個人背景觀之，制憲國民議會的選擇，也不外是爲爭取當時國際認同所做的現實考量。

<sup>2</sup> 『比利時憲法』原以法文頒布，1967 年 4 月 10 日才有荷文版和德文版同時頒布。

<sup>3</sup> L'Union fait la force。

以及當時歐洲「務實政治」(realpolitik)國際外交環境將佛拉芒(荷語)與瓦龍(法語)兩個語言族群硬梆梆「送作堆」的具體隔閡,則受到刻意的忽略與擱置。這些自建國以來即昭然若揭的分歧非但沒有在後續國家發展進程中,因獨立建國進程的完成,而有所彌合。反而在比利時的政黨政治,乃至社會與經濟的整體發展過程中,最後演變成一個多層面、兩極化的獨特政治-經濟-社會與文化的綜合複雜結構,成為比利時不同時期政黨政治運作與爭議的核心議題,也是比利時國家長期發展難以妥當處置與紓解的沉重包袱。為此,比利時在政治、經濟、社會與文化乃至國民全體,為此獨特國家組合結構付出難以量計的代價。這正是造成比利時從建國時期的單一制國家,逐漸邁向「具邦聯化走向的聯邦化體制」(un fédéralisme fédéralisé mais confédéralisable)的關鍵因素。

## 貳、比利時國家治理體制

### 一、憲政主義

比利時以憲政主義、三權分立為依歸,行政權為由內閣總理領導的內閣制(cabinet system)體制。國王按憲法所示代表國家主權,兼享行政與立法權,具備崇高的法定地位。唯在實際行使權力時頒行法案或行政法令時,必須與內閣總理及內閣成員合署,才能正式生效。在國家治理的實際運作上扮演的是「統而不治」的象徵性角色。儘管迄今 6 任國王中,曾有兩任較強勢的國王<sup>4</sup>曾試圖依其法定治權上限,罔顧議會反對,針對特殊議題強渡關山硬行法定權力,結果不但遭到議會嚴厲杯葛,最後迫於大勢接受議會決議。甚至演變成引發罷黜王權的爭議,最後遜位繼承人的結局。

司法體系獨立,即在憲法中賦予各級法院檢察權與法律仲裁權的行

---

<sup>4</sup> 里奧波二世(1835-1909):剛果問題;里奧波三世(1901-1983):對德國無條件投降問題。

使。司法體系中預防（preventive）機制設有「聯邦行政諮議會」（Conseil d'Etat/Raad van State），預審行政機制所提法案的憲法性、法律權限與法律語言及三個國家語言版本的審校。控管（curative）機制則以憲法法庭<sup>5</sup>為最高機制。為釋憲、保障人民基本人權，並兼具仲裁聯邦體制各聯邦政體權力與權利範圍的終極機制。不過，憲法法庭常在面臨比利時多元社會結構中，諸多難以僅從法律詮釋足以獲得解決的政治敏感議題時，仍要透過比利時公法學者，如Delgrange（Delgrange, 2007），批評「以政治依歸的立法解套」（le retour du référé législatif）的途徑，在避免更大衝突與極化（polarized）對立的考量之下，以先透過政治協商獲取各個群體集團間最大公約數，再續以修（立）法來避免族群對立情勢升高，甚至國家崩解危機。

國會立法權採取西方民主常見的兩院制（bicameral system），即眾院（la Chambre des Représentants/de Kamer van volksvertegenwoordigers）與參院（Sénat/Senaat）<sup>6</sup>共同行使立法、預算審查以及修憲之權力。

國家體制自1970年憲改，續經1980、1988及1993四度憲改後，憲法理認同實際環境當中多語族群組合，劃出自治區與語族文化共同體，國家體制便從單一制，改為聯邦制。改制為聯邦體制的比利時，包括了3個地域型（territorial）聯邦自治區<sup>7</sup>、5個非地域性聯邦政治實體（non-territorial federal political entity），即3個語族文化共同體<sup>8</sup>、布魯塞爾雙語區的「法語文化事務諮議會」（COCOF）及「雙語文化事務諮議會」（COCOM）等8個聯邦政治實體。地方事務則在省（province）與區（commune）層級保留既屬聯邦制（自治區管轄），又兼具單一制國家的中央地方分權（decentralisation）的兩制綜合體制。

<sup>5</sup> 原Cour d'arbitrage/Arbitragehof（「仲裁法庭」具準憲政法庭功能），於2007年5月7日正名為「憲法法庭」（Cour Constitutionnelle/Grondwettelijk Hof）。

<sup>6</sup> 為避免兩院的多數黨派聯合集團恰好相左，導致法案因兩院間惡性杯葛互踢，延宕法案通過。比利時有廢除象徵過去君主舊制時代貴族院的參院，改為較具效率的單一立法機構制。

<sup>7</sup> 佛拉芒自治區、瓦龍自治區、布魯塞爾首都自治區。

<sup>8</sup> 荷語語族文化共同體、法語語族文化共同體、德語語族文化共同體。

必須一提的是，佛拉芒自治區與荷語語族文化共同體爲了追求行政效率，另則也爲強化比利時荷語族群的集體認同，已將自治區與語族文化共同體在治理體系合併爲一體<sup>9</sup>。至於瓦龍自治區與法語語族文化共同體，則因布魯塞爾與瓦龍間複雜的政黨利益與資源分配因素，維持明顯分治。法語語族文化共同體僅將某些布魯塞爾與瓦龍自治區不相干擾的事務授權給布魯塞爾自治<sup>10</sup>。

## 二、選舉制度演變與代議機制

比利時的選舉制度初以「稅賦限制」(suffrage censitaire) 實施有限選舉權制。在此選舉權制下，主導建國的法語母語人與荷語區法語使用者佔盡所有優勢。1878 年開始採用秘密投票制。在「佛拉芒運動」人士爲擴大荷語人代表席次積極爭取降低選舉權限制的壓力下，1893 年改爲滿 25 歲男性的普遍選舉權，並實施「兩輪多重選票制」(two runs suffrage plural) 相對多數制 (majority system)。結果造成天主教聯盟囊括北部 (荷語) 所有席次，自由政黨聯盟包下南部 (法語) 席次的南北差距，議會內兩派意識型態壁壘分明，兩大語族對立白熱化的局面。兩派不僅在議會中對峙，1879 年至 1886 年間以「教育 (去天主教化) 議題」，擴及社會的全面分裂，演變爲國家崩解危機。

爲避免不當選舉制度設計再度造成南北分裂危機重現，因爲第三強勢政黨 (比利時工黨) 的出現，在 1899 年取消「相對多數制」。以比利時公法學兼數學家東特 (Victor d'Hondt) 所發明的計票公式，改採較比較符合多黨競爭的「政黨比例代表制」(proportional representation)。1919 年將「男性普遍選舉」再修訂衍伸到滿 21 歲男性的普遍選舉單一票制。至於女性要到 1948 年才享受到普遍選舉制度的規範保障。

比利時選舉制度的另項特殊性，爲比利時自 1893 年通過「公民強制投

<sup>9</sup> 『比利時憲法』第 137 條。

<sup>10</sup> 『比利時憲法』第 138 條。

票制」(vote obligatoire/compusory voting)，並訂有罰鍰制度來懲戒無故不履行投票權的公民。與今日的希臘、盧森堡等 3 個實施公民強制投票制的歐盟會員國<sup>11</sup>。實施公民強制投票制的基本論點，不外是「投票既是公民的權利，也是義務」。至於目前各黨對是否應該繼續保留強制公民投票的實施，除去關心該制度是否對選舉結果造成有利影響外，並沒有明顯立場(De Ceuninck, *et al.*, 2006: 2-3)。

1970 年聯邦化後的比利時聯邦國會依舊保留兩院制，以每 4 年改選一次。眾院以選區政黨名單比例代表制、公民直接選舉來產生 150 席議員。2003 年起，眾院選舉實施「省份選區」(arrondissements électoraux provinciaux)<sup>12</sup> 新制，共計 9 個省份選區，另外還有兩個跨省份的特別選區：BHV 混合選區 (Brussel/Bruxelles-Halle/Hal-Vilvoorde/Vilvorde) 與魯汶混合選區 (Leuven/Louvain)。各選區眾院議員的應選人數，以選區居民人口數為基數算出。

#### (一)政黨名單比例代表制

比利時以政黨名單比例代表制為政黨政治的基礎模式。Delwit (2003: 27-28) 評述比利時因其文化族群與意識型態多元的歷史與社會結構特性，選擇比例代表制產生民意代表機制，為一必然。

政黨須先得選區內 5,000 名選舉人的連署，方有權提出政黨參選名單。參選參議員，則可或以連署方式，或由兩位將卸任參議員連署推舉取得參選資格。為提高國會中女性議員的名額，2002 年開始，政黨提名名單中的兩性數目必須對等且參選名單上的前兩名也須性別均等，以保障女性候選人的參與政黨政治的機會平等<sup>13</sup>。投票結果揭曉後<sup>14</sup>按「東特計票公式」決定各政黨應得席位。各選區的參選政黨必須達到選區得票數達選區總有效

<sup>11</sup> 世上還有澳洲為實施公民強制投票制。

<sup>12</sup> 因恰與省份的地界劃分相同，故稱為「省份選區」。

<sup>13</sup> 該兩項性別平等的設計均僅強調兩性在數量上的均勢，但不計名單排名的先後次序。

<sup>14</sup> 參照比利時參院 ([http://www.senate.be/www/?MIval=/index\\_senate&MENUID=14130&LANG=fr](http://www.senate.be/www/?MIval=/index_senate&MENUID=14130&LANG=fr)) (2007/11/12)。

票數 5% 的門檻，才享有按比例分得席次的權利。一旦政黨的可得席次數目底定後，各政黨便可按黨提名候選人個別得票數多寡及候選人在政黨名單排名先後順序作為分配席次的依歸。

## (二) 參院席次分配

比利時聯邦國會參院席次的分配設計，代表著比利時落實聯邦體制以及重視（人口）弱勢族群的保障機制：每一個聯邦政治體（federal entity）都具有代表席。另又在議案表決機制上，設有語族團體「對等否決權」<sup>15</sup>（mutual veto）的辦法，及語族代表等數組合的內閣會議<sup>16</sup> 機制，徹底貫徹以政治協商解決族群衝突敏感議題，來取代多數決的民主暴力解決。為此，比利時參院議員產生辦法與機制，比起眾院議員的直接選舉辦法相較，要複雜得多。

總數 71 席的參院，為選區政黨名單比例代表制直接選舉方式產生<sup>17</sup> 40 席，語族文化共同體間接推舉 21 席，及法、荷語族政團共遴選 10 席組成。（見圖 1）。

1. 直選的參議員與眾院同步辦理選舉，任期相同。選區劃分按語言族群來分成兩大總選區：

兩大總選區由 3 個行政選區（circonscriptions），即佛拉芒、瓦龍及 BHV 混合選區構成地域分界。佛拉芒與 BHV 混合選區內荷語選民選票併計在荷語總選區，共選 25 席。瓦龍與 BHV 綜合選區法語選民選票併計在法語總選區，可得 15 席。（見圖 2）。

2. 間接選出的 21 席乃由 3 個語族文化共同體的（諮）議會以語族文化共同體為單位，各自推舉荷語 10 席、法語 10 席，德語 1 席語族文化共同體議員來兼任參議員。

<sup>15</sup> 『比利時憲法』第 43 條、第 54 條。

<sup>16</sup> 『比利時憲法』第 99 條。

<sup>17</sup> 按前述之選區政黨名單比例代表制產生。

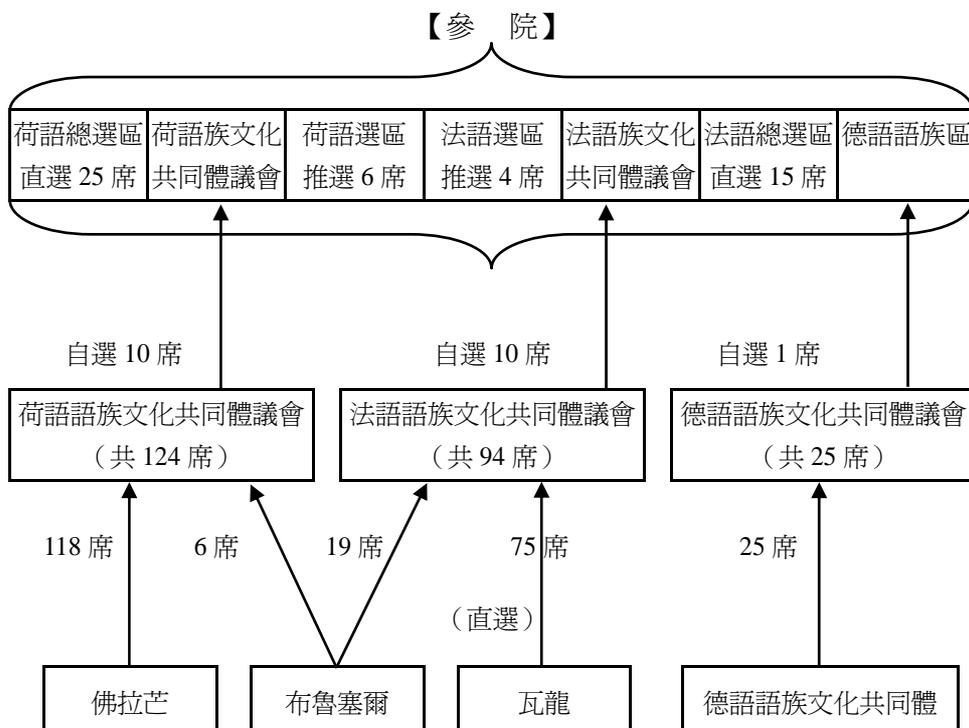


圖 1：參院—聯邦政治體 71 席次產生與分配圖

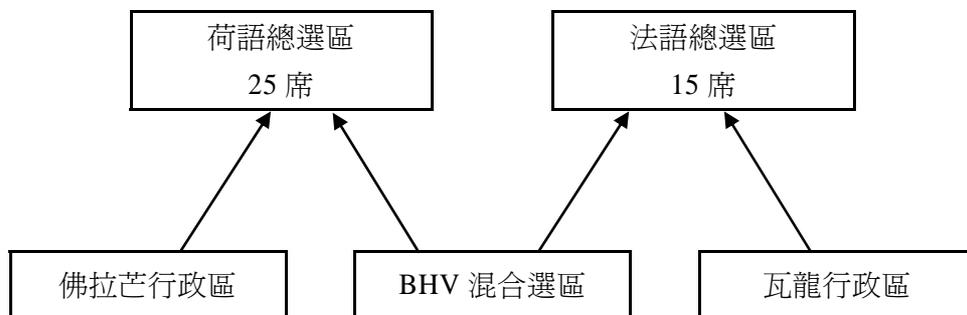


圖 2：參院—行政區 40 席產生方式圖解

3. 語族政團自行遴選的增額 10 席參議員依照語族劃分架構，分別從直選及間接推舉的語族參議員中分別另外推舉。荷語政團可獲 6 席、法語群 4 席。至於 10 席遴選增額參議員的產生，則按比例代表制自兩大語族政團中產生。

另有「法統參議員」(des sénateurs de droit)，即年滿 18 歲的國王子女依法宣誓就職的皇位順位繼承人。法統參議員滿 21 歲起即具議案表決權。惟皇室成員為避免個人政治立場偏好影響政局，未曾使用過議案表決權。為此，參院在表決法案時也向不將法統參議員納入有效表決計算。目前，比利時參院有現王儲 Philippe 及其姐、弟共 3 人具法統參議員身分。

### (三)歐洲議會

比利時在歐洲議會的議員<sup>18</sup>與地方議會選舉同步，直選產生。荷語區 14 席、法語區 10 席、德語 1 席。

## 參、比利時政黨分歧

政黨的即時功能性與政黨政治的歷史發展性之間的關聯，不可分割。分析兩者關聯的內涵，不單要觀察兩者順著時間線性發展的平行關係，亦需觀察包括政治、社會、經濟、道德價值觀、文化認知、國家認同與國際情勢等可變因素在時空交錯下的互動結果。

我們試圖綜合史觀與政治學兩個角度，藉簡化的時序軸線，兼以政黨分歧的解析，構築政黨即時功能性與政黨政治歷史發展性的架構，來比較比利時各時期政黨分歧聚合。

我們擇選影響比利時政黨政治發展最明顯的三個關鍵階段：(1) 第一道座標軸—1830 至 1884 年：兩黨抗衡：左、右之分？；(2) 第二道座標軸—1854 年至二戰後：「政黨柱植化」體系的三黨鼎立；(3) 第三道座標軸：語言文化族群的對立，作為一窺比利時政黨政治全貌的入門鎖鑰。又，關於比國政黨政治的建構發展所歷經的三大危機的原因與後果，亦無可迴避地必須予以勾畫，做為支持我們分析論點的具體實例。

---

<sup>18</sup> 預計 2009 年實施的歐洲議會精簡方案中，歐洲議會議員總數將從 785 席減至 750 席，比利時的總席位將減為 22 席。詳歐盟議會 2004 年 9 月 28 日公佈之《『歐盟憲法法案』建議報告書》臨時版 ([http://www.europarl.europa.eu/registre/commissions/afco/projet\\_rapport/2004/347\\_119/AFCO\\_PR\(2004\)347119\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/commissions/afco/projet_rapport/2004/347_119/AFCO_PR(2004)347119_FR.pdf)) (2007/8/5)。

Seiler (1982 : 87-107) 觀察當代，尤其西方國家民主代議制度的形成，將「政黨」(parti politique) 定義「為達征服與行使政治權力的目的，以集團化、體制化與結構化為手段的朋黨社群」。之所以要形成政黨的目的在於征服與宰制政治權力，進行具有政治訴求的組織的內部體制化、外廓型構化。當代民主國家政黨一旦透過勝選掌握政權，即掌握 Laswell 與 Kaplan (1950: 76) 謂之「有別於法律的崇高強制力，但仍深具影響力」的政治權力，繼續擴大掌控資源及國家治理機制，推動既定政治議題，並開發新議題滿足黨員兼以達到吸引新支持者入黨，擴大影響層面、吸收選票、鞏固既有權力與資源。

西方政黨的分歧常以法國左、右分歧，線性化為兩極。然後再就多黨體系的各黨相對關係，細分極左—中間偏左—中間—中間偏右—極右等等。比利時政黨政治的建構與法國式民主的左右分歧相較，存在許多不同之處。僅就歷史發展的時間座標軸做為垂直參考軸線，已不難看出左、右之分不足以凸顯比利時多元社會中錯綜複雜的模糊地帶，甚至過度簡化了比利時政黨分歧的光譜。如是，我們須以比利時政黨政治時序發展的軌跡作結構，精細探討，方得以清楚認識。

### 一、第一道座標軸—1830 至 1884 年的兩黨抗衡：左、右之分？

比利時自宣告獨立建國乃至 1839 年國際社會認可比利時止，參與獨立制憲的天主教與自由派政治精英一則實施民主代議政治，兼以「團結創造力量」<sup>19</sup>的共識口號來維持新國家建立初期的政局穩定。從首屆國會起，國會中的政黨分歧的光譜基調，一直是天主教與自由派勢力的兩分天下。但是，分歧原因卻不盡是意識型態的左、右之分，而是天主教與「自由派」(liberal，實際是反天主教份子的異教徒(laïque)) 權力之爭。先純就意識型態來觀察天主教與自由派能在建國初期共存，其實兩派意識型態、政治信念與政治議題的實質分野，差距很小。我們甚至認為兩者分享的是相同

<sup>19</sup> L'Union fait la force。

的普世價值—「自由」。嚴格地說，兩派意識型態的分歧在於彼此對「自由」的定義不同。如Berlin (1969: I.24-34, I.45-54) 區別「反面的自由」(negative liberty) 與「正面的自由」(positive liberty)。換言之，其實就是「免於壓制」和「任意而為」一體兩面的歧異。天主教當初爭取的自由，是免於荷蘭（新教）一元化政權壓制的反面自由。更具體地說，便是追求宗教、集會、結社聚黨的集體性 (collective) 自由，為當時支持天主教的教士與自出生即受洗的大眾所接受認同的自由定義。至於自由派所認定的自由，則是自由主義者堅持的正面的自由，如言論與媒體自由、議會主義、私有企業與自由競爭的政治與經濟的個人性 (individual) 自由。傾慕支持後者自由定義的，為具前衛思想的權貴商賈、治理階級和知識分子。

從政治層面來分析，天主教會在傳統制度與民主制度的衝撞介面中，基本上屬於舊勢力的一邊。至於比利時天主教政治勢力之所以能與自由派共生，完全是基於天主教會足以動員荷語區信徒，齊與荷語及法語自由派人士一起反對荷蘭的統治的實際功能性使然。而獨立之後，在「限制選舉權」的保障下，政、經、社勢力皆強的天主教與自由派人士在上層社會與國家治理的優勢區塊中，形成兩派勢力拉距的局面。在缺乏「普遍選舉」制度的制衡，比利時當時的政黨政治並未脫離社會上層精英在**政教相連舊制與有限民主新制**環境下的權力分贓。此可解釋為何兩派人士在建國初期的議會政治運作，始終沒有明確的政黨組織，只是各派組織代表的議場結盟，即所謂的「內造型政黨」。

1840 到 1846 年之間，比利時自由派人士發動一連串的勢力整合行動，拉攏四面八方欲求取議會席次的各類組織與政治人物，包括舊時代反革命的自由派貴族保守舊勢力，以至訴求極端民主的前衛或激進自由派人士，形成自由政黨聯盟，為比利時首度正式成立的政黨。自由黨在 1847 年贏得大選，組成史上第一次政黨政府，開啓比利時政黨政治的篇章。至於天主教派系，一因各派系組織除因共屬天主教會的延伸或周邊組織，派系結合以權力功能性為主導，故未曾有具體的共同政治訴求。選舉期間依賴結盟

量取，偶因略遜幾席屈與自由黨聯合共治，卻沒有正式組黨的迫切壓力。直到 1863 年至 1867 間，因為左派第三勢力興起，天主教人士感受到黨派的結合缺乏嚴密政黨組織與紀律來抵禦外部新興壓力，才有具體的結構性結盟行動。但依然延至 1884 年才正式成立政黨。在比利時自由派與天主教兩派政敵追求各自政治影響力擴張過程中，意識型態分歧其實積聚許久，才有其刺激選民政治立場選擇的政治性功能。發生在建國逾半世紀後 1879 至 1884 年的第一次「教育議題之戰」（De Onderwijskwestie/La guerre scolaire），便是比利時天主教聯盟與自由黨兩派間全面交鋒的例證。

以「教育的自由化（去宗教化）」為政黨角力的議題，可遠溯制憲國民議會於憲法所訂學校教育的宗旨為普及化與自由選擇的條文<sup>20</sup>為始。自由派為落實此自由主義理念，在 1834 年成立布魯塞爾自由大學（Université Libre de Bruxelles）<sup>21</sup>與天主教魯汶大學（University of Leuven）區隔。這個行動，一為凸顯教育不再是教會與權貴獨享的特權，更期待藉由教育來強化後續政治菁英的自由派信念，同時藉此牽制天主教會在脫離荷蘭壓制後重新將教會勢力植入社會。

簡述比利時第一次<sup>22</sup>「教育議題之戰」發生原因，為自由黨反天主教的激進黨人Orban兄弟在 1878 年組閣，同年挾國王里奧波二世（Léopold II）於 11 月 12 日欽告：「政府出資補助的教育體系，理應受公權力完全地指導與管轄」一說鼓舞，於 1879 年元月針對 1842 年教育法提出改制方案，將國內社區裡長期受天主教堂區神父與組織掌控的教學課程與內容的審核、校務行政與財政，以及強制教授天主教教義、宗教倫理課程的社區小學，進行兼具法理與實質的「去天主教化」（laïcisation）淨化政策。

這個充斥自由主義色彩的教育改革政策引發了教會及周邊組織、衛道人士及信徒的嚴厲抵制，最後演變成全國各階層、國土南北（語族）之間

<sup>20</sup> 1831 年憲法第 17 條，現行憲法第 24 條。

<sup>21</sup> 「自由」，libre（法文）或vrij（荷文）為自由主義之義，亦有「去／非天主教」之意。

<sup>22</sup> 相對於 1950–1958 年發生的第二次「教育議題之戰」，故史稱第一次「教育議題之戰」。

的兩極化對壘局面。終以自由黨 Orban 內閣倒閣，並重新舉行全國選舉，由天主教勢力重新組閣收場。係為比利時天主教與自由派兩黨對峙時代的「(第一次)教育議題之戰」。我們可以 Deneckere 分析此比利時史上首度「教育議題之戰」歸結其對比利時政黨政治的影響，「這場教育議題之戰的衝突點，不單在教育內容而已，實更為政治權力的爭奪」(Deneckere, 2005: 35)。

## 二、第二道座標軸—1854 年至二戰之後：三黨鼎立與「政黨柱植體系」

Frogner (1997) 認為 Lipset 和 Rokkan (1967) 研究西方政黨政治建構，以「建國革命與工業革命」(national revolution/industrial revolution) 為歷史框架，「治權與教會」(state/church) 與「勞動階層與治理階層」(workers/managers) 兩組相對因素的史觀方法，檢視比利時 1830 年至 19 世紀末政黨分歧體系發展，十分恰當。我們將其圖型簡化後，可以得到圖 3 的簡化模型。

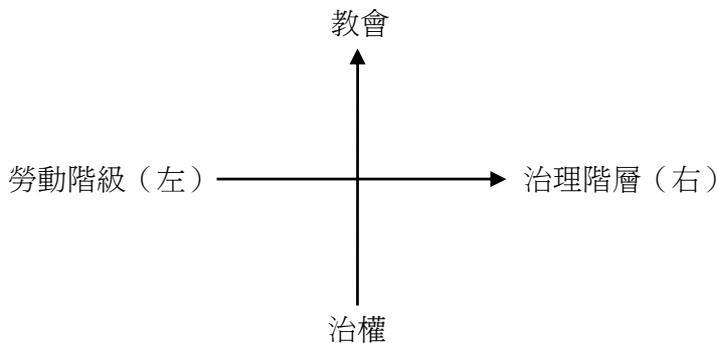


圖 3：西方政黨分歧發展模型

### (一)三黨鼎立

基於為符合政局穩定的實際需要，Lipset 與 Rokkan 歸納工業革命帶來社會結構框架變異的第二個相對因素座標：「勞動階層／管理階層」(workers/managers)，由於兩造階層互動遊戲規則尚待建立，未在 1830 至

1884年建國初期兩黨政治生態中產生明確效應。換言之，當時佔社會總人口多數的勞工、農民及家庭主婦等沒有政治參與權的個人與社群，依然在穩定至上的框架中受到壓抑。到了1885年比利時工黨(*le parti ouvrier belge-POB*)建黨，比利時的政黨政治生態正式進入三權勢力的新競逐階段，為比利時學界謂之三大「傳統政黨」(*partis traditionnels*)分立。此三大傳統政黨在比利時國家發展中，功能與規模遠超過單純的政黨，觸角與影響深及政府部門、民間社團協會、社運組織等社會各階層、各領域(Gerard, 2006: 199)。

比利時工黨在正式成立政黨前，已充分利用串聯認同社會主義理想為基本信念的地方性互助會(*les mutuels*)、行商公會、工會及生產合作社等社團組織，為其預先建構一個以政治串聯植柱化<sup>23</sup>(*verzuiling*)社會各階層、各行業、各社區的政黨柱植「社會主義社會、政治與經濟共同體」。天主教聯盟見社會主義黨派勢力整合，也開始結合各地教區勢力，以天主教信仰作為結盟的基本動力，急速整合認同宗教理念的教區互助會、與教會權力連結的行商公會、工人團體，還有生產合作社等社群組織，發動建立政治影響力柱植於社會各單位元的「天主教政治、信仰與經濟共同體」。續在1884年正式整合成政黨，與工黨爭奪普羅大眾選民。自由黨則在天主教與工黨發展政黨柱植化體系後，加入柱植體系的競爭戰場，比利時政黨政治進入延續迄今的三大傳統政黨分逐時代。

## (二)政黨柱植體系

以政治意識型態區隔社群與選民，達到爭取政治權力與資源分配目的所形成的政治、宗教、社會、經濟共同體模式，便是比利時研究學者皆知的「政黨柱植化」體系。這個體系曾經在一段相當長的階段中，對多數的比利時人生活層面的具有深切影響。政黨柱植體系因為遍植社會各層面、各領域，一個人不管是藉自由選擇，或是生來即因家庭緣故屬於某個政黨

<sup>23</sup> 源於荷文，法文譯為*pillarisation*。

共同體系，從「出生到入土」<sup>24</sup>（Claeys, 1997: 257）都可受到這個體系所屬各種機制的照料與保護。如就醫、就學、就業、保險、退休的縱向照料。橫向便諸如從政（如黨部行政支援）、從商（如創業基金補助）、置產（如申請銀行貸款），乃至休閒娛樂（如娛樂設施、旅遊行業）等多元又完整的配套機制。各柱植化共同體成員透過體系享受完備的生活保障與各項附屬服務，政黨則依賴體系吸收與穩固選票來源，繼續擴充議會席次，爭取更多資源分配，再轉化為更大的資源能量，服務選民。

### (三)全面危機不斷的三大傳統政黨捉對對峙

比利時的政黨政治從 19 世紀末到二戰結束，在三大傳統性「政、經、社與信仰共同體」的多元結構政黨政治競爭體系下，明確分野極化。三大傳統政黨體系持續捉對廝殺，終在戰後（1945-58 年）積壓長期爭執未決的政治、社會與意識型態分歧議題，而達到競爭與衝突的飽和點。

二個足以動搖國家政局穩定的政治危機，一是政黨及族群就國家體制的意見相左產生的「王權復位問題」，二為教育體系徹底淨（去宗教）化的第二次「教育議題之戰」。

#### 1. 「王權復位問題」<sup>25</sup>

里奧波三世<sup>26</sup>為比利時第 4 任國王。1936 年戰前面臨即將爆發的歐戰，曾宣告比利時中立地位，希望自外於戰亂之災。希特勒揮軍西歐，里奧波三世擷取鄰國荷蘭因頑強抵抗，遭德軍焦土式猛攻的前車之鑑，不顧議會反對，敕令不戰即向希特勒無條件投降。降德後，又堅決反對議會及當時總理決定，拒絕出走海外帶領比利時流亡政府。二戰結束後，里奧波三世應按憲政體制回朝執政。此時，戰時地下抗暴最烈的南部法語人，在德軍

<sup>24</sup> De Koningskwestie/La question royale，見 du berceau au tombeau。

<sup>25</sup> 參考 Dujardin (2006)。

<sup>26</sup> 參考 Dumoulin, *et al.* (2002)。

佔領時期遭佔領區德軍政府以分化策略差別待遇<sup>27</sup>法、荷語兩大族群，延引法語人將戰前宣告中立，戰時不戰而降的里奧波三世視如叛國者，故極力杯葛其回朝執政。荷語的天主教政黨在國會支持里奧波三世復位，自由黨的立場與天主教政黨相近。但多數支持者為法語人的社會黨，則希望藉此徹底廢黜君主制度。原本議會內的政黨對峙，在柱植體系的全面動員之下，演變成「王權復位問題」。不僅在議會之中爭執不下，更深化南（法語）、北（荷語）兩大語族隱藏已久的對立形勢，成為全面性的政治危機。

「王權復位問題」最終以國王里奧波三世同意遜位，由王儲博多安（King Baudouin）繼承王位以平息政爭。惟自此，比利時的君主體制政體也進而轉變成為每一次政局動盪或國家分裂危機中的另一個敏感性因子。

## 2. 第二次「教育議題之戰」

比利時政黨政治發展的第三次危機，可等比為西歐國家民主深化進程的一環，即教會與治權勢力爭端的歷史終結，即發生在 1948 至 1960 年的「教育去宗教化問題」。

自來透過教區教會掌控教育體系的「天主教社會黨」（PSC：parti social-démocrate），幾經時代變遷，已不再只以教育系統灌輸教會意識型態為目的，而將教育體系視為天主教政黨柱植化體系的一個功能性與工具性環節。戰後工黨（POB）改組易名為比利時社會黨（PSB），反對教會控制基礎教育系統，主張教育體系應回歸國家管制、課程中立化，家長應享有子女自由選擇公、私立學校就讀的基本權利。至於自由黨，儘管基本主張教育自由化的立場與建國時期相仿，惟因為其在天主教優勢的荷語地區與社會黨強勢的瓦龍地區很難獲得多數選民支持，已將政治訴求策略轉移到將布魯塞爾與荷語環京地帶法、荷語人混居區域跟荷語地區切割，以保留其區域政治勢力。對教育淨化問題，理念主張以因時空動機調整早已不同，

---

<sup>27</sup> 比利時的禁忌話題：由於德軍於佔領期間對比利時的法語及荷語區採分化政策的差別待遇，故戰時拒與德軍佔領政府正面合作的地下反抗軍，多為法語人與社會黨人及共黨份子。

僅以教育資源區域劃分與爭奪教育組織控管為其現實思考，逕作壁上觀。

1950 至 1954 年間，「天主教社會黨」勝選組閣提出一系列利於私立學校（幾乎全是教會經營）的教育補助法案，獨惠教會學校。社會黨與自由黨在議場內聯合抵制，造成政黨對決危機。天主教社會黨政府為此不得不暫保留教育體系自由化為妥協結果。不久後，「天主教社會黨」與「社會黨-自由黨」聯合政府更迭執政，在私立與公立教育體系的政府經費補助議題不斷拉鋸，甚至有立法造成公私立學校所發文憑互不承認的極化舉動。1955 年爆發由各政黨柱植化組織串連的全國性示威罷工。1958 年，三大政黨及教育體系的教師、工會等各類組織聯合簽署『教育議題協議』（*La pacte scolaire*），同意保障比利時公、私立教育系統由政府全數負擔教育經費，完全免費。又在 1959 年，依協議延伸通過制定『教育協議條款法』。比利時教育體系的淨化（去宗教化）與民主化爭議，終於落幕。

隨著比利時現代社會中的各類衝突議題一一浮顯檯面，以及前述三大傳統政黨數次高爆性對決後，比利時逐漸從建國初期的自由派與保守派、國家與教會、社會階級等意識型態政黨的兩極-多層級勢力對立，邁入一個三分天下的多元政黨政治局勢。各政黨在政治運作中，認清必須透過聯合多數才能順利推動各自政治意志的執行，穩定執政，延續下次選舉勝選的事實。從此，顧全勝選大局又成為比利時各政黨的執政運作技術前提。而幾經歷史證實，政黨即便因負有各自不同的政治、社會、經濟與意識型態議題，得一時勝選進入議會執政。但是若堅持以強渡關山的獨斷行徑闖關，終究仍不得不面對協商的妥協方式來解決歧異。

### 三、第三道座標軸——兩大語言文化族群的對立

從建國到二戰後戰時期，比利時的政黨政治運作，如政黨派系光譜的成形與議會運作模式的建立，確實與西方的民主國家發展模式，同出一轍。即由國家革命與社會革命兩個階段性議題來主導政黨的政治運作。然而，另一個造成後續比利時政黨政治極化運作的特殊議題，則是現在天天占據

媒體頭條版面的「語族爭端」。亦即比利時政黨政治運作極化（polarisation）特色的第三條座標軸——語族衝突。

### （一）語族衝突的緣起

在比利時政治精英在制憲時期決議法定語言時，荷語、法語及德語為存在於國土境內三個地區的住民語言<sup>28</sup>。當時由於人口流動不易，語言使用區域的劃分明確。然存在語言使用背後的意識型態與社會階級象徵，直接影響到當時政治菁英的國家法定語言選擇。當時政治菁英認定鄰近國家對比利時外部主權承認具影響建國成敗的絕對關聯。當時有一派主張比利時脫離荷蘭後，透過自決模式，回屬法國成為其北部省份。另一派則主張將荷蘭尊為君主國，接受荷蘭庇護。最後是主張成立單一制新國家的第三派得到制憲國會的決議認同。

儘管制憲國會通過單一制國家的選項，並不表示所有參與的政治菁英放棄親法派或親荷派「反（單一制）國家主義運動」（anti-nationalism）的體制主張。這個反對勢力不僅從未消失，反因後續政治解決不彰的缺失，強化主張荷語族群文化與身分認同的「佛拉芒運動」，進而刺激南部瓦龍法語人隨之的「瓦龍運動」認同運動，是為比利時語言族群爭端議題的起始。

1830年建國後的比利時社會，是由法語母語者、荷語區的法語使用者（權貴階級）與布魯塞爾首都雙語人口共同掌握政治、經濟與社會優勢的局面。

回顧當時國家語言選擇的社會心理因素，Witte（2005: 166）的描述極為貼切：「當時，法語代表的是勝利者、自由主義意識型態的，以及荷語上流社會認同的有文化水準的語言…舉凡與文化相關的產業，媒體、文學、戲劇與音樂都以法語為尊…反之，荷語則代表仇敵的、地方的語言。」

為此，制憲會議政治菁英將荷蘭統治時期普及化的標準荷語（敵人的語言）、瓦龍法語區的多種方言、荷語區的多種方言及德語區的德語排除，

<sup>28</sup> 1830年前現比利時地區語言使用情形，可參考廖立文（2002）。

既不列入制憲會議的工作語言，亦不考慮將荷語或德語列入未來法定語言之一，新生的比利時便成為法理獨尊法語的國家。

另，從政治、經濟與社會觀點切入觀察，荷語區以傳統農業和天主教信仰為社會結構主體，相對於建國前便高度發展煤鋼工業、崇尚自由理念的法語母語人和荷語地區的法語使用者，兩者勢力強弱的明顯差距，也是荷語族群的母語未能受到國家法律保障，遭受次國家文化待遇的因素。

一般的比利時荷語人在法語為國語的框架之下，除以母（荷）語接受教育的權利遭到剝奪，出任公職、商場求職的公平機會也大大受到削減。為能鹹魚翻身，必須「學習宰制者語言（的現象），（進而）轉化成一種複雜的工具性與文化性追求」（Witte & Van Velthoven, 1999；廖立文，2002）。而深化人口佔總人口多數的荷語人在政治、經濟、社會各領域的劣勢地位。引發次文化族群相對優勢族群所形成的自卑感，一則對弱勢語族製造二度傷害，同時也引起語族間的敵對仇視。

檢視比利時荷、法兩大語族衝突的基本原因，一是兩語族人口數比例的差距太近，強弱勢力的分界模糊，形成拉鋸。就人口數而言，荷語人約佔 60%，法語人不到 40%，德語人約不到 10%，屬於受到特別保護（忽視）的極少數。二為兩語族在人口數量的相對優勢與政治權力的相對優勢恰成反比，形成族群政治強弱勢力不平衡的沉重心理包袱。

## (二) 語言政策的治理偏差

為解決語族間的不平等現象，比利時荷語政黨早在 1840 年連署法案，要求荷語區的教育與公立機構准行荷語，遭到忽視並否決。兩大振興荷語文化的民間組織，分在 1851 年（「威廉基金會」，Willemsfonds）和 1875 年（「大衛基金會」，Davidsfonds）成立，兩者皆以建構與深化比利時荷語族的族群文化認同，戮力深耕荷語文化與教育為宗旨（Dumont, 1996: 90-95），時至今日皆然。

在 1873、1878、1883 年接連通過的語言政策法案（廖立文，2002：351）

以及 1886 年創設的皇家佛拉芒語言與文學研究院等，均為 1840 年荷語政黨聯署訴求荷語族群文化權利正常化法案的法理與具體實現。從此之後，荷語族群不單戮力運用國會議場爭取政治主導權，也在文化認同方面，不斷投入財力與人力，積極建構。1897 年，荷語得到法理認可為比利時的國語之一。兩次大戰之間，如 1929 年，荷語化（flemisation）運動更加激進，1930 年根特大學的改制荷語化，便是一例。

法語的瓦龍區見到「佛拉芒運動」戮力不絕，一則喚起建國時期主張回歸法國一派人士的懷舊情緒，主張繼續推動回歸法國。另有一派以推動瓦龍族群文化認同與國家建構的「瓦龍運動」，訴求與佛拉芒完全地切割。儘管如此，「瓦龍運動」的本質、形成必要性以及訴求議題，較之「佛拉芒運動」，乃至推動方式與所及影響，仍有相當地差距，不可擬同。兩股爭取應享的文化權、或確認文化自主的語族文化建構與認同運動勢力，在建國之後的第一個百年，平行而進，互不相交。Dumont（1996: 95）認為既來比利時政黨政治處理族群法制建立議題時，過分堅持「中立態度」，並過度憂慮賦予（語族<sup>29</sup>）「自治權」的可能風險，造成語族衝突的治理愈加困難。瓦龍運動之父：Jules Destrée 1932 年公開致函給比利時國王<sup>30</sup>的名言：「陛下，您的王國之內沒有〈比利時人民〉！」，提出當時一度襲擾政壇的「全國雙語化政策」<sup>31</sup>建議。他警告國王一面須要強制推行語族人民在教育體系互相學習他語族語言，另則在行政機關運作中，依憲法語言使用自由的基本精神，具體提供人民與政府交涉時的語言使用選擇自由。不然，比利時未來面對的，不再是治理單一（雙語的<sup>32</sup>）人民（le peuple）的國家，而是兩種（各說各話<sup>33</sup>）的人民（deux peuples）。惟憾這個強力並行雙語的政策在時代與人為因素交互影響下，未受採用。時至今日，機會不再。

<sup>29</sup> 作者註。

<sup>30</sup> 參閱 *Le Soir*（比利時「晚報」）（1932）。

<sup>31</sup> 參閱 *Le Soir*（比利時「晚報」）（2007）。

<sup>32</sup> 作者註。

<sup>33</sup> 作者註。

回溯 1960 年代的歐洲，是社會左派思想大旗飄揚、政治權力天秤左傾的時代。位居西歐中心的比利時，當然也在這股左派風潮的波濤浪頭之上。天主教政黨的影響力，除因信仰傳統之故，還在北部荷語區藉教會與柱植體系影響意識選民進行政治選擇。實際上，左派個人主義與反傳統思想，早已經明顯動搖城市與知識份子選民，並藉歷次選舉結果顯示出來。排除了宗教議題之爭，足以重新團結意識選民的，也就是族群意識。

荷語自由黨在 1958 年『教育議題協議』，1959 年的『教育協議條款法』法制化終結比利時教育體系去宗教化（自由化）與民主化的爭議後，同樣認清自來「宗教-政權」傳統議題之爭，已不再足以區分「天主教-自由派」的政黨分歧。幾經選舉沖刷，證明意識型態之爭已失去切割兩派傳統選民區塊的功能。於 1961 年更改黨名，放棄反天主教的政理想念（de Coorebyter, 2003: 13）。而重商務實的自由黨，基本上不視族群問題為重點訴求。

教育議題之爭的正面結果，突顯比利時社會在宗教、族群、意識型態、哲學思維等各領域的多元事實，並且迫使政治機制邁向透明化與法制化的必然發展。前述語言政策治理偏差，加上比利時國內民主演變與國際互動局勢的內、外綜合因素，兩大語族不僅在政黨政治運作的議會中漸行漸遠，兩語區居民在日常生活的交流與融合，也是各自向左走、向右走。最後將比利時國家體制與政黨政治，撕裂地、沒有任何轉圜餘地帶入 1966 年法理承認三個語言文化族群的既存事實，通過彙整版的『行政事務語言使用法』運作國家機器。

1966 年 7 月 18 日生效的『行政事務語言使用法』（*lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière linguistique*）<sup>34</sup>，以及 de Coorebyter（2003: 15-17）評論 1973 年 7 月 16 日生效的『文化協議條款法』（*Loi du Pacte*

<sup>34</sup> 正式法理認定比利時為具有荷語、法語與德語三個語族事實存在的多元社會。此法一方面賦予「語言文化共同體」（Linguistic Communities）「非地域性政治實體」（non-territorial political entity）的法人地位。也延伸到 1970 年憲改時，語言文化共同體取得「聯邦政治實體」（federal entity）的政治地位，進一步保障各語言文化共同體得就語族文化體事務，與地域性政治實體一樣具有效力平等的文化體行政與立法自治權。

*Culturel*)，兩者為回歸憲法第 11 條，保障人民基本權利與義務；又，憲法第 131 條，尤其保障意識型態及哲學思想的弱勢族群不受歧視基本權利的最高法理依據。此謂為比利時因應其獨特多元文化社會所發展出保障語言文化族群、意識型態與思想弱勢團體，獨步全球的特有機制設計。不過，這也正是比利時 1970 年起系列憲改，自單一制國家體制崩解成聯邦制的起始。

### (三) 族群爭端環境下的政黨分歧重整與新興政治議題

二戰期間德國佔領區軍政府以「差別治理」的分化政策，分治比利時的法語和荷語人，間接鼓舞「佛拉芒運動」更加蓬勃，並誘發戰時及戰後法語人視荷語人為「通敵者」的仇視心理，可謂兩大語族衝突的歷史近因。

政治方面，有前述的「王權復位問題」持續撕裂政黨政治與公民社會；經濟方面，戰後復興階段對兩大語區經濟結構與產業發展的相對優、劣勢有決定性的逆轉。瓦龍傳統的煤、鋼工業在社會主義興盛、勞工意識高漲局勢下，資本家與產業面臨內部經營成本升高，外部競爭力銳減的壓力，開始產業外移、轉型或結束經營，進入瓦龍經濟衰退階段。反之，荷語人因推動文化的「佛拉芒運動」，使得各級教育回歸母語，人民知識水準提升，生產力與競爭力自然相對強化，所得提高。又，密集投入先進產業開發，如製藥、大型土木營造工程等，逐漸超越瓦龍自工業革命時期以來的經濟相對優勢。經濟成就帶給荷語人的，是更多爭取權利與權力的自信與籌碼。

意識型態方面，60 年代左派個人主義的民主思潮淡化比利時三大傳統政黨長期在意識型態、政黨柱植化體系與選舉路線的分歧，族群全面衝突轉為取代傳統政黨政治分歧的因素之一。

總之，在以上歷史、政治、經濟、社會與文化等因素的綜合交錯下，比利時兩大語族衝突在二戰之後國際和解的氣氛環境，不降反升。

三大傳統政黨面對族群衝突的升高，也因無法控制政黨內部對南、北議題爭議的歧異，也不得不以南、北為界，按語族利益，產生內部分裂。

Delwit 和 De Waele (1999: 114) 分析三大傳統政黨儘管在相當期間戮力磨合黨內南、北集團的摩擦，甚以降低互動合作，維持表面和諧的低調辦法，期以內部合一、一致對外的高度，阻擋政黨內部的南北分裂趨勢。但是，三大政黨難以規避一分為六的局面。傳統政黨內分南、北後，語區選民的政治偏好，直接衝擊選情與政黨政治結構，國家機器運作也重新調整。

戰後的 1960 年代，因為語族衝突議題，產生向「地區（國族）主義」（regionalism/nationalism）或向共產主義傾斜的新興政黨，和以環境保護為政治訴求的綠黨，陸續出現，算是比利時多黨政治的蓬勃時代。不過，即便傳統政黨南北分裂、新興議題性政黨蓬勃出現，戰後政黨政治版塊的分配重整依然維持傳統政黨三分天下的大體局面。即六大傳統政黨的輪替或聯合治理，並無真正的版塊動搖現象。倒是地區性的優勢分配更加明顯，即佛拉芒：天主教政黨；瓦龍：社會黨；布魯塞爾：自由黨分為各區相對優勢政黨。

歸納比利時政黨分歧的時序發展，我們可以把「荷語族群／法語族群」族群對立座標軸加入前述 Frogner 按 Lipset 與 S. Rokkan 分析理論基礎建立的模式，提出圖 4 的三度空間座標圖示比利時政黨分歧政治生態的整體。

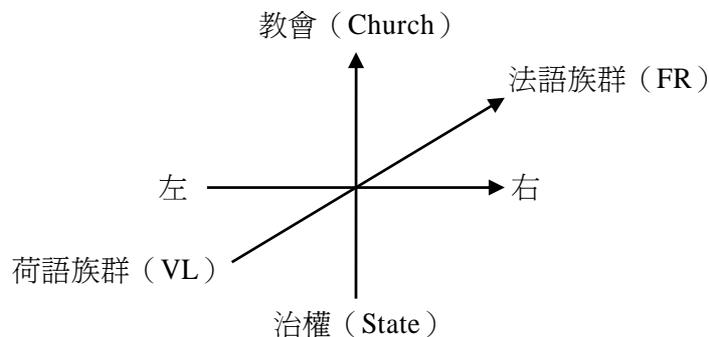


圖 4：比利時政黨政治分歧模型

## 肆、政黨政治運作架構與方式

以自由主義思想為建國理念與體制建立中心思想的比利時，同樣依循相同理念建構其政黨政治運作結構。de Tocqueville 在 *De la démocratie en Amérique*（《美國民主》）（1835, 1840/1986）對美國國家治理與民主觀念的觀察分析，為法國革命洗禮後的歐洲引入具有「多元主義」（pluralism）意識的「公民社會」（civil society）新概念。具有日耳曼與拉丁民族人種、天主教與新教、前衛自由主義與傳統保守主義等多元族群、宗教與意識型態衝撞與融合的比利時，自然也尾隨這個新思維，建構其政黨政治。

以公民社會為主體的民主政治，不僅要徹底罷黜傳統君權統治，同時針對少數菁英握有選舉權的寡頭議會政治製造壓力，導向直接選舉，甚以公民投票來決定與推動公共政策。北美新大陸對英國議會仗恃寡頭民主，向海外殖民地強課重稅，引發殖民地以獨立作為終極反抗的歷史，迄今依然有振聳發聵、警惕反省民主真意的重要意義。

為推崇法治而制定憲法，因崇尚民主以組織如議會等民意機制，是否就已經是民主的最終手段與目的？倘從事民意政治的菁英與受託執行政權的公僕，只將法治與代議制度視為瓜分資源的工具，造成公民的民主水準倒退，人民基本權利的長期遭受忽視或刻意壓制，民主政治是否只剩一個空殼了？反之，完全傾斜向公民自治為治理決策主幹，形成 Birnbaum（Badie & Birnbaum, 1982: 186; Birnbaum, 1985: 981）「弱質機制政府」（l'Etat faiblement institutionnalisé）治理，又會產生 Dahl（1982）評多元主義公民社會中民主體制所經常面對的「自治」（autonomy）與「控管」（control）的民主與效率兩難。「自治」與「控管」兩個靜止端點之間的固定平衡點，還需跟隨不同社會建構發展民主制度進程，細心瞭解歷史背景、住民文化、社會結構、經濟發展，以及公共治理結構選擇和政策實際操作方式，才能掌握動態平衡中的節奏性，適時注入合宜的動力與引導。

爲此，要分析當今比利時政黨政治運作，自然也有必要對比利時政黨政治運作的具體空間制度面作基本輪廓描述。

比利時從地方政府上至聯邦政府，均以政黨名單比例代表制直接選舉產生各層級民意機構的民意代表。再透過政黨協商方式，產生各級政府的行政首長與行政部門政務官員，來執行多數席位政黨，或是多黨聯合政府協商產生的政策。這個結構從下至上分別爲民意機構／行政機構：

- 社區（gemeente/commune）諮議會／社區政府
- 省（provincie/province）議會／省政府
- 聯邦自治區（gewest/région）議會／聯邦自治區政府
- 語族文化共同體（gemeenschap/communauté）諮議會／語族文化共同體政府<sup>35</sup>
- 聯邦（federal state）國會（兩院制）／聯邦政府。

## 一、聯邦自治區、語族文化共同體與地方政黨的政黨運作

現各自治區的政黨勢力版塊局面與 1970 年聯邦化前相較，大致相仿。南部瓦龍因過去產業結構形成的勞資對立社會，由社會黨（PS）長期多數執政。綠黨因獨尊環保議題及靠近新左派的意識型態，一度受到中產階級與知識分子的歡迎。前次進入聯邦與自治區的聯合政府執政，卻因爲面對瓦龍經濟不振、失業問題嚴重<sup>36</sup>，幾度面對環保與經濟兩難政治危機，無法提出平衡配套政策，逐漸淡出。目前是走中間路線的「中道黨」（CDH，前法語基民黨），逐漸取代，但預計短期難以突破社會黨獨霸的局面。

布魯塞爾在 1989 年憲改取得自治區法人地位，並得組織自治區議會。

<sup>35</sup> 其中佛拉芒自治區與荷語語族文化共同體在 1980 年憲改時，爲強化治理效能爲由，進而合併成爲一個單一行政／民意機構，同時行使自治區與共同體的立法與行政權力，但仍然保有聯邦體制下兩個分別獨立的行政公法人的地位。

<sup>36</sup> 按瓦龍統計局（IWEPS）資料：瓦龍自治區自 2006 年 6 月至 2007 年 6 月間的失業率爲 16%–19% 間。相對於比利時全國總平均失業率 7% 左右（與歐元使用區域平均失業率相當）。參閱（IWEPS, n.d.）。

按憲法保障弱勢語族的「對等否決權」(mutual veto)設計，以語族政團及委員會模式行使議事權及組織地區性的內閣政府。兩語族政團的政黨席位分配情況，為法語政團中：自由黨－社會黨均勢對峙；荷語族群政團由荷語極右派政黨 Vlaams Belang (VB, 前 Vlaams Blok) 與自由黨拉鋸。

北部的佛拉芒，在前「天主教荷語黨」(CVP)，現「荷語人基民黨」(CD&V) 多數執政半世紀後，短暫失去政權，但旋即在前次地方與全國選舉贏回優勢。比較值得一提的，是近年來強調國家主義與社會治安議題的荷語區極右派政黨 Vlaams Belang 愈來愈受選民支持。

Vlaams Belang從早期在荷語區獨尊佛拉芒國家主義，延伸至現今排外及嚴格控管移民來強化社會治安的政策訴求，一次又一次地在選舉投票的結果中得到沉默選民肯定，形成坐三望二潛力的荷語新興政治勢力。迄今，該黨仍然一直遭到通稱「民主政黨」(democratic parties) 的「淨化陣線」(cordon sanitaire)<sup>37</sup>在議會形成多數結盟，排擠VB參與聯合政府組成，並杯葛VB法案議題推動。兩自治區的媒體及菁英常以二戰前德國納粹黨或義大利法西斯黨來標籤該黨崛起。比較諷刺的是，近來「民主的」政黨結盟的各黨，感受VB的治安與排外政策非常受到選民青睞，亦改變論述，將VB的排外與反移民訴求，小心地切割融入政見，拉攏一般選民。

比利時各聯邦自治體 (federal entity) 內的政黨運作，因最大黨與其他小黨席次的相對數量差距通常較大，多由大黨納小黨的寡頭型聯合共治，即Dahl (1982: 31) 觀察多元主義結構中，中央寡頭組織控管內部多元自治。聯邦自治體內的政黨分歧仍以意識型態為區隔主體，在選戰中對決較量或形成政黨結盟參選。政黨一旦跨過最低得票比例門檻，進入議會之後，便轉為政黨協商來運作議事。鮮少會發動議場外大規模全面動員、全民皆兵的局面。可視為「自治」與「控管」穩定平衡的典範。勝選政黨或多黨共治的多黨結盟，不僅主導議會的議案表決，也掌控行政部門，以落實勝選政黨的公共政策框架。勝選的政黨慣按政黨席位比例機制，將各政黨議員

<sup>37</sup> 英文一說ostracism。

依政黨選舉得票及政黨協調後的比例，植入各類公部門領導階層確保政策推動。舉凡司法體系（如憲政法庭、聯邦行政諮議會、法院）、媒體（公共電視台、國家廣播公司、報紙）、公營事業、教育系統與社會服務機構，甚至瓦龍區可深入到公部門職員、司機<sup>38</sup>層級。就體制來看，行政中立的規範與倫理在此似乎已蕩然無存。但從實際面而言，只要政黨間確依勝選比例、公開透明地依照政黨承諾的政策訴求掌控公部門運作，在政黨政治的制衡（check and balance）機制結構下，並政黨本身若堅守分際，選民與媒體又握有平日監督，投票時肯定或否決的最終權力，倒並不盡然完全脫離民意。Delwit（2007）對瓦龍區議會公開表示其依勝選政黨比例，將政黨人員進駐公部門的慣例，為不違背 1980 年制定的『瓦龍自治區特別法』<sup>39</sup>的說詞，曾投書批評此種立法部門「政治化」公部門，公部門「伺候化」立法部門的慣例雖不違法，但絕非政黨政治運作的妥當途徑。

## 二、聯邦層級的政黨運作框架

要觀察比利時聯邦體制的運作，首先要對其治權運作的治理哲學有所瞭解，再就聯邦體制內的組成單元與各組成單元互動的關係，進行探討。

### （一）弱質機制政府

比利時現今實施的聯邦制運作方式，原則不離一般聯邦制基本模式：聯邦級主掌有關國家（外部與內部）主權的行使，自治區或語族文化體則享有地方分權性的「集體性與個體性」<sup>40</sup>事務完整自主權。從政黨政治角度來觀察比利時多元政治主義的聯邦治理，不難發現其中最不穩定的區塊，實然不在聯邦自治體內部的政黨分歧，而是在語族長期衝突的背景之下，聯邦自治體之間、聯邦自治體與聯邦層級的特殊互動關係以及治理折衝。具體地說，即逢某聯邦自治體與其他聯邦政治體，或與聯邦政府發生利害

<sup>38</sup> 參閱 *Le Soir*（晚報），6 Septembre 2007, p. 1。

<sup>39</sup> Art. 46, al. 2, la loi spéciale du 8 août 1980。

<sup>40</sup> 法文：des affaires collectives et personnalisables。

衝突時，該聯邦自治體內的政黨分歧便會急速縮減，迅速統整為檜口一致對外，與他者聯邦自治體或甚至與聯邦層級發生摩擦，形成聯邦體制危機。要保持民主制度中聯邦體制的穩定，需要的是強勢與高效率的治權政府，或者是負載民主選舉多數授權的立法機構，才能平靜運作。比利時的聯邦體制，則是兩者皆缺。

當初建國政治菁英為抑制君權專制野火吹又生，選擇了具有高度自由主義精神的政府有限介入國家治理的「弱質機制政府」運作國家行政治理權力。即藉由議會、內閣與國王的「三邊一兩權」共治框架，將國家最高治權極致壓縮為：(1) 忠誠執行政黨協商立法結果、(2) 指揮常務性公部門與公務人員的執行機關。此政府治權薄弱的導向，自然形成政府對公共政策的主導權力與落實效力萎縮。因此，相對使得比利時公民社會（civil society）的興旺蓬勃。回顧比利時得以形成獨特「政黨柱植化」體系，即是弱質行政治權促使公民社會強勢發展的最佳例證。1970年聯邦化<sup>41</sup>以後，「弱質機制政府」體系在聯邦政府與聯邦自治體間的依存互動關係中，也還是相當重要的一個因子。

## (二)單一制與聯邦制的過渡階段

比利時聯邦化後，聯邦層級與自治體就法制分權與自治的平衡，清楚浮現。兩者的對等關係以「平等」，即權責分明、互不侵越為互動關係法理基礎。國會與聯邦政府負責國家外交、國防等外部主權的事務，內部主權集體性（collective）事務，如司法、警察、貨幣，與個人性（personnalisable）事務，如社會福利、醫療保險事務等。自治體受賦地方性集體事務或個體性之文化、教育與醫療等典型地方分權層級事務權。不過改制之初，原本單一制國家政治生態中「中央-地方」的深刻意識，仍花費不少時間調整。

<sup>41</sup> 聯邦化的法理結果為：比利時為三個語族文化共同體、三個自治區的聯邦政體。但是實際上，兩大語族對首都布魯塞爾的自治區法理定位與權限沒有共識，成為聯邦體制議題懸案。直到1980年憲改，確認布魯塞爾法理地位與權限可為聯邦自治區後，才得落實各聯邦自治區的功能。

即聯邦政府集權，聯邦自治體自治兼地方分權的影子，依然在法制與實際運作各部，隨處可見。聯邦政府在總的政策主導層面，還是實際強於聯邦自治體。但是基於「弱質機制政府」概念，聯邦體制也漸進地在實際運作聯邦與聯邦自治體的對等互動關係上，為避免語族對立升高，也愈來愈以含蓄與低調的方式切割。自治性事務方面，自治體依法完整主導。目前連國家主權性事務，如國際貿易、國際合作等涉外性質事務，也逐漸由聯邦釋出相當權力給自治體。為此，比利時聯邦層級與聯邦自治體間平等互動的關係，實際上應是某種兼具彼此競爭（competition），卻又相互依存（interdependance）的微妙關係。



圖 5：比利時聯邦自治區地理劃分圖<sup>42</sup>

<sup>42</sup> 圖片來源：<http://fr.wikipedia.org/wiki/Image:BelgieGewestenkaart.png>。

### (三)非地域的「語言族群文化共同體」

聯邦體制國家慣以地域主義切割體制中的自治體，往往造成制度面的不經意排擠「非地域群體」<sup>43</sup>弱勢的現象。比利時的聯邦體制則有相當獨特的保障設計。



- ▬ 荷語語族文化共同體（與佛拉芒自治區域重疊）；
- ▣：法語語族文化共同體（與瓦龍自治區決大部分重疊）；
- ▮：德語語族文化共同體（位於瓦龍自治區內）；
- ▤：布魯塞爾首都雙語區及環京地帶語言便利區（位於佛拉芒自治區內）

圖 6：比利時語族文化共同體地域分布圖<sup>44</sup>

<sup>43</sup> 因散佈各處，無法以地理疆界予以聚集劃分的少數族群（nationalities，如台灣的原住民）、弱勢社群，如移民、（家庭）婦女、殘障人士等長期處於政治權力與資源分配角力圈外圍的弱勢群體。

<sup>44</sup> 圖片來源：<http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/f/fc/BelgieGemeenschappenkaart.png>。

在多語族社會中，單靠多數決分配資源常造成群聚不明顯的「非地域群體」(non-territorial groups) 遭到忽略或刻意壓抑的問題。比利時由於法、荷語族長期對立，1970 年因應荷語族自治語言族群文化事務的長期訴求，修憲賦予原本僅有語族文化政策的諮議型機關—「語言族群文化共同體」(Linguistic Cultural Communities)<sup>45</sup> 聯邦自治體的法人位階。1980 年憲政改造又將劃分地域自治區，即南部法語的瓦龍 (la Wallonie)、北部荷語的佛拉芒 (het Vlaanderen)。1988 年將兩語族爭執已久的布魯塞爾和環京的雙語混居地區，採兼具地域性與非地域性事務屬性切割的方式，來區隔無法純以地理或語族歸屬權限範疇的實質困擾。非地域群體 - 「語言族群文化共同體」等同地域型自治體，在參院具有代表權參與修憲及立法<sup>46</sup>，一則制衡聯邦權力的行使，也保障非地域群體的權益。

### 三、多黨聯合治理

比利時在政黨政治的運作方式，以學界所稱「協和式民主」為實際的模式。Lijphart (1977: 25) 歸納出「協和式民主」為多元社會型國家的民主運作慣常典型，公共治理體系常由傳統政黨及關鍵社群代表合組聯合政府來運作。「協和式民主」的特質有三：(1) 設有保障弱勢的「對等否決權」(mutual veto) 的機制設計；(2) 政黨強弱比例充分反映在議會的席次分配、行政首長指派、公共經費分配等；(3) 各政治團體具高度自主權運作內部事務。

#### (一) 政黨柱植體系

歷來深入比利時生活層面的「政黨柱植化」體系 (Verzuiling)，為政黨遍植社會各層面、各領域的動員平台。一般民眾不論是藉自由意志擇取，或是生來即屬某政黨所屬的柱植共同體，都可以在這個體系內的多元服務

<sup>45</sup> 參照廖立文 (2002)。

<sup>46</sup> 各語族文化共同體均在參院有固定代表席次。

機制受到配套照料與資源協助。政黨更透過「柱植化體系」一則植入各級民意機制來表達與體現政治訴求。另者依賴體系來吸納與穩固選票，拓展政黨在民意機構的席位數量，爭取資源分配，強化與改善體系，回饋與服務選民。

「柱植化體系」在比利時民主深化的進展中，受到學界與政治倫理人士嚴加譏伐，認定這種藉由意識型態框套政治運作、托拉斯式配套福利綁樁選民，壟斷政治資源分配的方式，孰不可取。又，在當下自由主義與個人主義（individualism）鮮明意識的時代背景下，過於強調集體主義與國家利益的論調常被扣上法西斯或極右派的負面標籤，也讓「柱植化體系」不得不低調謹守其服務機制的基本色彩。但是，「柱植化體系」在比利時政黨政治運作的政黨、關鍵社群和選民利益交換的平台角色，總會在每次選舉隨著政黨與關鍵社群的競選結盟，繼續扮演其一貫分配參選政黨候選人協商排名順序，與動員體系選民的平台角色。

## (二)對等否決權

『比利時憲法』學者Dumont（1996）認為「對等否決權」機制（mutual veto）<sup>47</sup>是該國憲法保障政治、語言、天主教、非教徒或其他弱勢群體的獨特法律機制設計，具體保障了弱勢群體的權力分享（power sharing）。分析建立該機制的社會與政治原因，不外是因為建國以降三次全國性社群對立與意識型態衝突的政治危機，和現今依然難解的兩大語言族群的對立問題。法理溯源自1966年7月18日頒布生效的『行政事務語言使用法』<sup>48</sup>為始。憲法中關於語言族群「相對否決權」的條文，為第4條<sup>49</sup>、第43條<sup>50</sup>、54條<sup>51</sup>及第99條<sup>52</sup>。

<sup>47</sup> le système paritaire。

<sup>48</sup> 見本文：貳。

<sup>49</sup> 語區疆界之更動以語族團體（groupe linguistique）內部 2/3 共決議為議案付決基礎。

<sup>50</sup> 國會運作以荷、法兩語族團體內部 2/3 共決議為議案付決基礎。

<sup>51</sup> 遇涉及語區敏感議案，任一語族團體達成內部 2/3 共決議，可將議案送內閣會議（Ministerraad/Conseil des ministres）複審。

另外，為避免動輒按憲法剛性規定，解散與重選國會來修憲解決族群爭端，比利時公法體系中，另有『特別（多數）法』（*les lois (à majorité) spéciale*）的設計，藉國會為平台，以兩院雙重多數決抑制語族爭端的升溫。

「對等否決權」的優點在保障弱勢族群或社群，但需要瞭解少數濫用該項法理保障機制的缺點。舉例來說，比利時「對等否決權」的機制下，純以數字比例觀之，全國人口總數 20% 的法語人便足以針對某項議題啓動「對等否決權」，杯葛任何一個認定有損語族權益的法案，造成協商懸滯。倘不以理性使用，只會製造對立與仇恨情結，弊多於利。

### (三)多黨體系

基於多元社會的結構，比利時政黨政治的政黨分歧必須在政策議題上以意識型態做為區隔，在藉由選戰對決或結盟來獲得認同，取得主導權。自二戰以後，單一政黨獨大，全面掌權的情況已經非常罕見。常見的情況是數個得票較高的政黨在議會協調組成多數執政聯盟，來籌組聯合政府。這個結盟一則主導議會議案的表決，同時掌控行政部門的公共政策框架。並按政黨席位比例，將黨內人員植入各類公部門以確保政策的推動。我們可視其為立法部門「政治化」公部門，公部門相對受到立法部門「侷限化」的一種政黨政治運作模式。

觀察比利時的多黨體系（*multiparty system*），優點是由於沒有任何一黨可取得過半數席位單獨執政，治權體制自我制衡性強。缺點則是內閣中政黨因意識型態不同，常為勉強形成多數政府而不得不「送作堆」，政策形成與推動常相互抵制，甚至悖道而行。如 2003 年荷語自由黨聯合法語自由黨、荷語社會黨、法語社會黨及荷語綠黨、法語綠黨合組「彩虹聯盟」<sup>53</sup> 後，就接連產生荷語綠黨因為農產品戴奧辛危機、法語綠黨為了首都國際機場周邊鄉鎮的噪音防治與航道飛安問題，與聯合政府中以經濟和農業生存而

<sup>52</sup> 內閣會議由總理主持，各語族代表人數相等組成。

<sup>53</sup> La Coalition d'arc-en-ciel.

打反對牌的自由黨與社會黨決裂，半途退出聯合政府。儘管如此，我們又不能馬上給實施聯合政府與多黨統治的比利時貼上經常陷入倒閣或是「無法治理」的多黨政治標籤。因為靠著協商與妥協建國的比利時，依恃一貫的「比利時式妥協法」，協商再協商，折衷再折衷的務實原則，始終能夠在其國內與國際事務找尋穩定向前的生存空間與優勢。

#### (四)「黨僚體系」與「寡頭壟斷型政黨」

「植柱化政黨體系」將比利時的政黨政治與公民社會混合成一個特殊的政治生態圈，具體影響比利時利益團體的政黨化、訴求議題的政策化以及社會運動的政治化，譽為西方政黨政治發展的先驅（Delwit & De Waele, 1997: 7）。Dewachter（1987: 285-363）也歸納二戰後，比利時政黨政治因為「王權復位問題」所揭起諸多長期潛伏的意識型態、政治與社會等多項危機議題，使得多元社會的真實結構全面浮現。為能延續集體發展，又不得不發展出一套相對於「官僚體系」(bureaucratie)的「黨僚體系」(particratie 或 partitocratie)。

「黨僚體系」的發展遠因，可溯及 19 世紀末比利時工黨 (POB) 成立，衝擊原本天主教與自由派人士因議事政治運作需要，在議場內的從事政治利益結盟，形成「幹部型政黨/內造政黨」(partis de cadre) (Duverger, 1951, 1978) 的「兩黨制」(bipartilism) 對峙。續在隨後的民主化進程，由下而上 (bottom-up) 的「群眾型政黨/外造政黨」(partis de masses) - 工黨出現後，崩解兩大內造政黨的對峙局面與選民版塊結構，形成三黨分立。

當單一多數黨不復存在，議事運作與政府形成便需要由政黨間的討價還價方能推動。以黨對黨協調結果來決定政策走向與執行的「黨僚體系」，變成比內閣領導官僚體系來推動政策還重要的模式。換言之，在多黨體系的生態，內閣不再是政策主導的平台，而是須先經政黨協商訂出共識 (consensus) 才透過聯合政府定出具體法案與執行版本的平台機制。我們甚至可說「黨僚體系」的實際內涵，是「內閣-議會」一體。

為此，各黨儘管在選戰時奮力衝刺議會代表席次，但在多黨林立、難

以產生單一絕對多數的客觀條件下，政黨政治的主要戰場已不在選舉，而在選後的多黨之間如何相互配對，合組多數聯盟的政黨協商。因此，某得票多數的政黨可在政黨協調時，因為其他得票數低的數個政黨聯合抵制，淪為勝選的反對黨<sup>54</sup>。

政黨研究學者Delwit與Rihoux(2004: 42)在2003年在布魯塞爾舉辦「治(政)權的剩餘價值？」研討會中歸結De Winter, Dumont, Le Bussy與Dandoy發言，指出比利時「黨僚體系」實為Katz和Mair「寡頭壟斷型政黨」(cartel party)(Katz & Mair, 1995)同質異類的對觀模型。渠等以比利時政黨政治的四個現象來支持以上論點。即比利時(1)政黨對政府形成與運作具有十足的重要性；(2)政黨自公共資源所獲得的分配(包括政黨經費補助<sup>55</sup>、內閣部長、政府重要公職及伺服性公營機構主管的分派)持續成長；(3)議會內部勝選政黨間協商的質與量均增；(4)政黨內部紀律與黨意控管強化，地方黨部逐漸受國家性中央黨部的集中化(nationlisation)(Gaxie, 1993)掌控。

觀察比利時「寡頭壟斷型政黨」的發展，可以從包括三大傳統政黨及其他具穩定少數席次的小黨的激烈競爭環境來理解。在眾多政黨爭奪有限席次的客觀環境下，各黨意識選民的區隔愈來愈模糊，選票分配也愈加破碎。便有愈來愈多的小黨認為與其自選前單打獨鬥擠進議會門檻，卻還要經過協商機制的二度淘汰，才能一圓執政目標，不如選戰開打前就已經聯合有潛力形成多數政黨結盟的友黨聯合競選，先確保進入國會後的多數優勢，選後即可組成強勢聯盟，掌握政治資源分配。我們若從民主真意的角度來觀察這個現象，政黨政治在民主政治中應負有**活化公民社會與民本政策的合法性的**兩大功能，都會在此發展下喪失。

<sup>54</sup> 荷語極右派政黨Vlaams Belang幾度在如安特衛普(Antwerp)等地方選舉中得票率達到前兩名之列。唯進入議會後，卻因其他黨派聯合組成議會中的多數，致VB迄今未曾參與執政。

<sup>55</sup> 1989年政黨補助法通過，任一獲有1席參議員、1席眾議員的政黨，便可得政黨經費補助。

### (五)協和式民主

「多黨制度」與「對等否決權」實為比利時「協和式民主」運作政黨政治的兩個內涵。前者是「協和式民主」存在的客觀理由(*la raison d'être objective*)，後者則因政黨主觀介入(*l'intervention subjective*)才有「協和式民主」的結果。換言之，在多元社會本質的客觀環境，結合成員理性的政治參與，便形成比利時政黨政治的遊戲規則——「協和式民主」(*consociative democracy*)<sup>56</sup>。

Dumont (1996: 303-26, 522-32)分析比利時「協和式民主」的優點：(1)為避免內部衝突嚴重的國家產生內戰的和諧與務實治理方式；(2)理性地認同公民社會各社群應遵守的「寬容與無歧視」(*tolerant and non-discrimination*)原則、每一個社群應享有「輔助與自治」(*subsidiary and autonomy*)其集體權利的原則、各社群成員享有「參與」(*participation*)社群政治活動等三個原則；(3)在理性仗恃「對等否決權」進行權力分享(*Power sharing*)的政黨政治運作機制，異中求同，並且保障政治、語族、宗教、各類思想弱勢群體。至於「協和式民主」的缺點，Dumont則認為：(1)具有國家分裂與行政效率不彰的傾向；(2)政黨或社會分歧的因為前者注重公共利益，後者堅持個人自由，分歧界限不明，容易形成黨僚體系凌駕公共部門的現象，影響社會文化正常發展生態；(3)因為過分依賴政黨相互妥協操作立法權與行政權，而造成忽視專家與學者意見的過度政治化；(4)為了三大政黨家族的政治妥協終極目的，常犧牲政黨政治運作應有的法理邏輯。

倘我們再從「公民參與」的「審議式民主」的觀點來看：「協和式民主」的終極目的，只在穩定政局，避面社群之間嚴重的對立導致衝擊社會穩定。但是，若一味盲目地以政局表面的穩定作為政黨運作的唯一目的，將難以避免不造成「黨僚體系」、「寡頭壟斷型政黨」的發展，反而因為選民再也

<sup>56</sup> 源自*consensus*與*association*兩字的合體。參見Duhamel (1993: 75)。

無法實際藉由選票影響政治決定，而遭到邊緣化、弱勢化。這些在「協和式民主」殿堂中失去代表聲音的選民，一可對政治灰心冷感，另一極端則是因為長期受到壓制，反而會有更激烈的直接民主的訴求。佛拉芒區在今年聯邦選舉後，「佛拉芒獨立公投」議案訴求聲浪的升高，便是長期壓在休火山下的強大能量爆發。

#### (六)黨內民主

「政黨名單比例代表制」對比利時政黨的黨內民主實踐，具有相對性影響。Dewachter (1987: 307-311) 觀察「政黨名單比例代表制」在一戰後開始對各黨得票率產生明顯效應。而選舉的結果當然會左右政黨下次選舉動員選民的選戰策略。如天主教與自由黨，因其內造政黨的屬性，向以自由主義為政黨內部治理基調，傾向以候選人選舉得票數做為黨員黨內地位的取決標準。故該類政黨對政黨名單比例代表制的選人制較有好感。而倡議集體領導的外造政黨，如左派的社會黨與共產黨，則傾向以黨名單為勸動選民的主要競選軸線。但不論如何，政黨內部治理的精神，不脫以民主精神為原則，根據每次政黨選舉的個人得票率為運作的技術依歸，來決定黨內領導精英的地位與組合。至於各政黨黨務組織的運作結構與領導精英的產生，則又有所差距。我們仍就地位穩定的三大傳統政黨分別檢視：

「幹部型政黨」的天主教與自由黨成員多為當初建國時以議會機制保障代議政治與推動民主制度，但也同時是利用自由經濟與法治社會來擴張其繼得利益的貴族、權力階級、新興布爾喬亞 (bourgeoisie) 以及奉法治與自由為圭臬的知識份子。自由黨的成員以社交圈與雄厚財力為其換取選票的資源。既不需要勤走基層，也不需要嚴密的黨部組織與網絡，來維繫政黨運作。黨內人才濟濟，多專注於經濟、貿易、內政、社會福利等大格局的政治議題。候選人多為兼具專業能力又有強烈參選意願的人選。為此，內部治理雖採菁英治理，但黨務機制鬆散，為崇尚個人主義式的黨內民主。不過，黨員普遍對政黨的向心力較弱。一旦候選黨員在議題或選票分配與

同黨的其他對手發生衝突時，脫黨競選，甚至另起爐灶的情況較為頻繁<sup>57</sup>。

天主教政黨，尤其現在的荷語區天主教政黨，則依然有「政黨柱植化體系」結構的深刻框架。結構上為認同天主教信仰的集體結盟，盟下多元組織之間的互動看似鬆散，卻實已盤根錯節、難以切割。體系中有著菁英集團的派系或家族延續領導權力，主導政黨對黨務與國家性政策事務議題的方向，惟因「政黨名單比例代表制」的框架，集團成員仍要與所屬選區的選民密集互動。至於地方黨務的運作，則延續天主教會的教區制度，具有堅實的基層選民區塊。地方菁英需要先從基層長期耕耘，一步步地完成先地方、後中央的傳統進程，才能爬上黨內層峰。天主教政黨的黨內民主治理可視為兼具「幹部型政黨」與「群眾型政黨」混合型。

1885年成立的比利時工黨（POB），其後更名社會黨，均屬於「群眾型政黨」。社會黨按左派典型的全黨大會或委員制集體領導的方式運作政黨。中央與地方黨部的組織結構均相當齊備，主導意識型態選民的平日串聯維繫與及選舉期間的動員。惟因為其他兩大傳統政黨運作模式所形成比利時政黨政治的特殊生態與文化，社會黨的黨務運作倒不見列寧式政黨的嚴峻黨紀與集權式領導的風格。遇地方黨部或黨員在政治議題與共享意識型態脫鉤情事，鮮少採集體決議黨紀伺候的模式來強制執行黨中央意志。嚴格說來，社會黨黨中央、地方黨部或社群支黨部的互動關係，還維持著一種全國性社會黨聯盟（*federation*），或說互動鬆散的地方社會主義政黨聯合會（*confederation*）的權力結合。最近一個明顯案例，是過去因煤鋼工業興盛，勞工選民眾多向為社會黨大票倉的夏洛瓦（Charleroi）市，由於社會黨在該市40年來一黨獨大，不僅包下所有市議會席位，也包山包海，包盡諸多貪瀆事端。該市反對黨（自由黨與綠黨）在最近2、3年屢次揭發弊案後，社會黨魁與中央黨部即便面對普通黨員與支持群眾的強大壓力，也不得不

<sup>57</sup> 例如2007年，原屬前比利時聯邦政府執政黨，荷語區「開明自由黨」（Open VLD）的強勢人物Jean-Marie De Decker即在聯邦選舉開跑前，因與其所屬前執政黨就比利時語族爭端議題的政治意見相左，先受到該黨開除黨籍，轉而自行成立的政黨（List De Decker），結果居然跨過5%的最低得票門檻，甚至領先原屬政黨。

拖延黨紀處理。不僅讓社會黨支持者失去信心，荷語人更藉此事大加揶揄法語區的政治貪腐文化與政黨政治效率不彰。結果社會黨嚴重挫敗，淪為聯邦大選後的國會反對黨。

## 伍、比利時政黨政治運作的難題

前歸納的三向—兩極座標軸的政治生態，一來凸顯比利時政黨政治運作的特殊生態，另則彰顯出其政黨政治運作因應此一複雜的集體互動場域，仍然願意透過務實尋找極化議題解套的正面意圖。從政黨柱植化、協和式民主、相對否決權等多項制度面的體制設計來看，足以讓我們瞭解比利時政黨政治與公民社會連結的緊密程度，非常之高；從政黨的分歧即可十足反映社群的分歧。也因如此，政黨政治運作的順利與否，與社會集體場域的和諧共存程度，形成正比。一個社會或國家發展推進過程當中，不論是因為自然或是偶然所形成的分歧，需要的不僅是時間與務實手段，還需要個體與社群共享樂意一同化解的意願才能彌合分歧，才可能明確理出無計勝負、不贏不失的未來和諧選項。當然，不可否認的是，介於意願與未來之間，存在許多亟待克服的當下難題。在受制於傳承與創新、資源與理想、理性與感性等現實的兩難之下，在集體場域等待亦步亦趨地解決。我們從觀察比利時當今及未來政黨政治與集體建構的未來，理出以下幾個難題。

### 一、政治議題與政黨陣營兩極化（多層次與單層級）

#### （一）族群文化差異與國家認同

比利時「接觸語言學」(contact linguistics) Nelde (2000) 終生<sup>58</sup> 研究多語政策歸結出「內樂德法則」(Nelde's Law)，認定「世間沒有不具衝突

<sup>58</sup> Prof. P. Nelde於本文完稿日前不久辭世。作者謹藉此處向渠終生浸淫〈接觸語言學〉研究，並不吝予後進分享研究成果之學者風範，表達衷心敬意。

的接觸」(There is no contact without conflict)。廖立文(2006)研究布魯塞爾首都行政自治區公立醫院雙語醫療服務政策案例，觀察比利時多語政策的施行，亦提出「語言」在比利時的語族衝突環境所扮演的，是個分享溝通與製造對立兩面刃角色的論點，認為「同一領土的兩個或是多個語族間之所以有經常性的摩擦與衝突，原因不單在語族彼此使用語言不同而已，還有語言的背後隱藏的文化習性、生活方式、價值觀念以及意識型態的根本差距，造成相互間在公共事務的認知與處理方式上的差距」(Liao, 2002: 341)。

由於這個差異，加上集體場域中權力與資源分配拉鋸爭奪深化對立，兩造對「比利時」國家認同的分歧愈行愈遠。1988年布魯塞爾聖路易大學<sup>59</sup>曾經邀集比利時公法學、社會學與史學及文學藝術研究學者，召開「Belgitude」<sup>60</sup>(Dumont, *et al.*, 1989)跨學門研討會，來為比利時在其錯綜複雜的過去、爭議不斷的現在與分合不定未來定性、定位與定向。會後歸結8項表陳比利時的參考點：

1. 為具有共享歷史軌跡，但卻以離心式導向邁向未來；
2. 承載不同語族文化於同一人為疆界地域的文化共同體；
3. 依賴家族型(柱植式)政黨體系運作的政黨政治；
4. 應用協和式民主的政治文化；
5. 仍舊維繫一元司法體系；
6. 共享經濟結盟與使用相同貨幣；
7. 首都布魯塞爾為崩解或維繫比利時分、合的正反關鍵因素；
8. 歐盟對比利時國家分裂的立場未定。

這8項結論在邁入21世紀後，幾經客觀環境的演變與主觀環境的修正之下，已有許多質變。首先，柱植式體系的政黨政治運作結構在民主政治個人主義化、政治政策訴求市場導向化的趨勢當中，原基於政治意識型態

<sup>59</sup> FUSL-Facultés universitaires Saint Louis, Bruxelles.

<sup>60</sup> Bel(ge-At)titude.

歧異所助長不同政治集團對峙的衝突性與爆發力，都已漸漸淡化。協和式民主雖為少數族群的護身符，卻也成為多數族群的效率改革絆腳石。另外在經濟結盟與共同貨幣，乃至國家外部主權的行使，也因為歐盟三個支柱的框架，逐步地從國家的個別主權移轉到歐盟超國家層級運作行使。意即在現今歐盟會員國面對歐盟共同事務的傳統國家主權行使，已經有愈來愈明顯地朝向「法理保有」(de jure conserve)但是「實質讓渡」(de facto transfer)的發展。此外，歐盟對各國內部主權沒有直接介入的權柄，對於歐盟地域中的「地區」(regions)自治權問題，亦不能踰越「輔助原則」的基調精神。當歐盟遭遇會員國內部「中央」(state)與「地區」(region)間的互動平衡問題時，充其量只以區域安全為考量，以不主動地介入來外交斡旋。甚至具仲裁權力的歐洲法院或「歐洲民主、法治暨人權委員會」(Council of Europe/ Conseil de l'Europe)，對比利時複雜的族群糾紛議題，僅做出「背景複雜、惟應堅持保護弱勢原則」的建議式模糊判決。歐盟外交圈中不乏認為比利時終究要走上捷克-斯洛伐克、或前南斯拉夫的分離選項，以終結「民族-國家」(nation-state)時期國際強權政治下的歷史錯誤 (Stevens, 2007)。惟此看法既非政治正確，亦非主流意識。

## (二)當下政治爭端難題

外人經常將比利時荷語族群和法語族群的持續性衝突，視為「雙文化主義」(bicultural)國家的代表模型。社會學者 Huyse (1981: 118) 批評「雙文化主義」(biculturalism) 一詞常誤導學界研究比利時的切入角度：「比利時國內的社群衝突 (communal conflict)，絕非一般誤導為荷語與法語兩大族群的單純二元對立，而是佛拉芒人、瓦龍人及布魯塞爾法語人三方拉鋸的多元爭端。另者，比利時語族衝突也不僅在不同語言族群間的對立而已，而是已擴大到文化差異與領土劃分爭議的層次。」Huyse 著實點出今 (2007) 年比利時聯邦政府難產的近因。荷語人、法語人和居布魯塞爾多數人口的法語人，三者對所謂的兩個高敏感議題各持說法：(1) 有關政治體制改造：到底是強化區域自治 (autonomy) 的執行效率？還是以法理認可實質分離

(separation) ? 而保留合一共處的模式選項是聯邦? 或是邦聯? (2) 足以影響荷語及法語人在國會代表席數板塊分配的雙語區選區 (BHV: Brussel/Bruxelles-Hal/Halle-Vilvoorde/Vilvorde) 劃分爭議。(3) 平時不明顯, 族群衝突昇溫之時必定論及的皇室存廢問題。

## 二、多向理性折衝／單向善意杯葛

Birnbaum (1985: 981-98) 詰問「政體」(也是「政權」, l'Etat) 是否因面臨當下如民主、個人利益等反勢力抵制, 已然面臨即將告終的臨界點? Dargent (2001: 787-806) 評述 Renan (1882) 推崇按照相關人民的自主選擇, 來定義現代「國家」(nation) 的建構。續有 Anderson (1991) 評述國家建構其實是菁英份子為己身利益打造的「想像共同體」論點, 即因為有國族間的文化差異才有建構不同國家的概念, 變成了「國家」形成的次要因素。Gellner (1994) 還認為「國家主義」(le nationalisme) 建構, 其實是「政權」(l'Etat) 在工業時代與資本家聯合操弄的結果。這些針對國族(群) 與國家、政權與國家定義的論點交錯辯證之下, 已經存在的共同體, 不論是歷史的錯誤或是先人的庇蔭, 都已是難以否認的既定事實。至於如何維護、改革、崩解後再重建、還是從此瓦解既有共同體, 涉及的是選擇與創造。

不過, 不論就何種觀點定位政體(權), 或深究以何種方式運作與掌控政體(權), 當政治民主和社會多元的型態逐漸成型, 傳統一言堂支配國家治理的絕對力量必須面臨轉型, 甚至崩解。如葛永光(2001) 所評之, 前威權國家在走向民主後, 原來支配政治的「一黨獨大」體制紛紛解體, 走向多元競爭的政治體制。我們可以進一步地說, 多元社會與政黨政治體制的政體(權), 為追求集體利益與保障個人權利兩端無止盡地擺盪的鐘擺, 唯有在此動態性的平衡中, 才能夠確保基本人權與普世價值的永續維繫。此一理念目前仍為無庸置疑之共享觀點。

所以, 政體(權) 的權威性與崇高性須受到抑制與監督, 政體(權)

的角色定位應是一個兼具效率、自我道德約束的服務性資源分配平台。Laclau與Mouffe(2001: 122-27)分析「新左派」「徹底性<sup>61</sup>民主政治」(radical democratic politics)論及：新馬克思主義與新左派理論中，階級對立可摩擦生成火花、製造必要性的衝突，形成改革的動力。所以，「對立」(antagonism)是社會改造與推動民主的重要動機。所以為達民主改革，必須不斷地運用「對立」產生衝突來改善現狀。不過Laclau與Mouffe亦認為，在一味肯定「對立」對社會改造、推動根本性民主政治的正面意義前，要先釐清究竟引發「對立」的原因，是對立兩造的「差異」(difference)？或只是「矛盾」(contradiction)？回歸以民為主的「民主」基本點，歸結多元社會中政體(權)與人民，和政體(權)內部的互動關係，確有必要以多向理性折衝為架構，兼用單向善意杯葛為策略，確保多元民主的品質。倘若不以治理效率為評鑑標準，在遍布衝突的多元社會框架，比利時式的「協和式民主」政黨政治運作，倒可視為保障多元主義民主品質的借鏡。

### 三、媒體與論監督或是推波助瀾的角色錯亂

多元社會當中的民主決策與政黨政治，因為資訊社會科技兼具快速與智慧性發展的新環境，愈來愈受到專業媒體(報紙雜誌、電視廣播)與新興全民開講式的傳媒途徑(如blog等)的監督與制衡。Lams與Liao針對台灣英文報紙就2004年立委選戰與選舉結果報導，所著〈論述分析與意識型態傾向觀察〉(Lams & Liao, 2005)研究中，評述當代公共場域中，媒體是「論述群體」(discursive communities)表達其信念、肯定並深化其核心意識型態的層峰機制。媒體作為傳遞第一手政治訊息給選民的關鍵角色，對選戰與選舉結果論述的選取，足以影響代議士與社群領袖的產生。Lams與Liao歸結媒體應避免傾斜報導偏好政黨的政治訴求、以平衡散播政黨候選人訊息，導引選民民主參與、拓展選民選舉視野來達成媒體的多元政治

---

<sup>61</sup> 一譯「激進性」。

性功能。

比利時媒體論述政治化的情況自來即十分明顯。自建國以前製造民主氛圍、兩黨對峙、三黨均分天下、三次政治危機，媒體支持黨派的立場毫不隱晦。政治論述菁英不論是透過媒體來轉述或投書政治論述，或具政黨色彩的媒體人直接放話，更遑論各政黨「柱植化體系」在公立廣電媒體、政府經費補助的平面媒體內部領導集團的資源分配爭奪與討價還價。詳讀2007年6月初聯邦選舉前後<sup>62</sup>，以及迄今因為族群協商破裂，已臻3月餘無法進展，無法組成新聯邦政府的當下新政治危機。

## 陸、結論

我們可以歸納比利時的政黨政治，是一個結構層面長期處於修築狀態（structure constantly under construction）與內部不斷自我調適（incessantly self-regulating management）的危機治理型的政黨政治建構與治理。我們不妨以2007年聯邦選舉結果及選後聯合政府難產，作為此文的最後檢視。

### 一、2007年聯邦選舉兩大語族議題重回檯面

2007年6月10日聯邦大選結果揭曉，表面尾隨著西歐大國右傾新潮，荷語和法語兩大語族選區中，分別由荷語區中間偏右的「荷語人基民黨」（CD&V，前荷語基民黨（CVP），以橙色為代表）+「新佛拉芒聯盟」（NV-A）政黨競選聯盟、右派的荷語自由黨（Open VLD，藍色）、法語區自由黨聯盟（MR-FDF，藍色）和已久違聯邦聯合執政權位的法語「中道與人道黨」

---

<sup>62</sup> 比利時法語國家電視台（RTBF）在2006年12月13日晚間，以插入即時新聞的亂真方式，播出〈絕非虛構—這可就不再是比利時了〉（C'est pas une fiction-Tout ça (ne nous rendra pas la Belgique)的虛構報導（docu-fiction），報導佛拉芒議會通過決議宣告佛拉芒獨立的虛構實況報導，並配合系列訪問、現場開放觀眾call-in，以假亂真。節目結論部分，主播與電視台主管均現身說法表達該節目的製作是為警醒或教育法語民眾比利時隨時可能發生的國家分裂危機。

(CdH, 前法語基民黨, 橙色) 分別贏得兩大選區的多數席次, 協商籌組所謂「橙－藍」(orange-bleu) 聯合政府。

實際上, 西歐大國的左、右政黨之爭, 已非比利時聯邦選舉政黨對決的關鍵。尤其荷語區基民黨過去藉由天主教派傳統勢力長期執政, 在接連兩次敗選淪為聯邦議會反對黨後, 早將黨名改為「荷語人基民黨」, 以強調中間偏右的意識型態, 又強化了追求比利時荷語人權利(也是「權力」)的執政訴求主軸, 重回國會選戰。此次結合捍衛荷語人利益為惟一政治訴求的「新佛拉芒聯盟」(NV-A) 形成聯合競選聯盟, 強化荷語人利益優先的選戰主軸, 共同提名聯合競選名單參選。兩黨聯袂競選, 不僅贏得荷語區多數席次, 「荷語人基民黨」(CD&V) 首席候選人 Yves Leterme 席捲 80 萬張選票(逾全國總票數的 10%), 成為未來聯合政府總理的不二人選。

分析本次選舉結果, Leterme 個人的政治魅力並非 CD&V+NV-A 唯一勝選的原因。CD&V+NV-A 的競選政見在於尋求聯邦體制改革, 以便提升各自治體的行政效率。此政治訴求背後隱藏的社會心理因素, 不容忽視。前多黨「彩虹聯盟」聯合政府以多黨審議式民主來聯合執政, 以軟性處理非法移民入籍就地合法化的問題。受到解讀為藉放寬以法語人居多的非法移民<sup>63</sup> 入籍就地合法化, 是變相地為法語人增加票源; 另外, 荷語人對上繳聯邦稅賦後, 聯邦政府將其過度分配<sup>64</sup> 到法語區感到不平。尤其, 聯邦鎖定復興經濟、教育項目高額補助法語地區, 久來不見明顯改善。加上又續有法語區政黨地方貪瀆案件的接連爆料, 更荷語人大失所望。更遑論長久來首都布魯塞爾的明確定位與歸屬? 環京語言便利特區法語化憂慮; 及影響荷語及法語兩區國會席次數量分配及政黨分歧版塊的 BHV 雙語混合選區重劃; 荷語區自治體要求擴張自治體權力、聯邦資源語區化等敏感議題。

<sup>63</sup> 比利時的目前外來移民多來自北非前法國殖民地及前比屬剛果。

<sup>64</sup> 法語區政府的官方統計為法語區每年每人從荷語區得到 600 歐元的經濟資助。報載經法語區的大學經濟學者所統計的數據則為 1,000 歐元/人/年。

## 二、多黨聯合政府難產突顯體制設計缺陷與邦聯化傾向

再就聯合政府無法形成的近因觀察，則是落在「協和式民主」制度中「對等否決權」的設計。荷語區勝選政黨的競選政見在尋求聯邦體制改革，以便提升各自治體的行政效率。當此效率性的政治訴求落在兩大語族衝突的面向來思考時，確可以視為某種程度地追求實質分治的意味。自然引起法語政團聯合媒體、學界等，藉由「維護比利時合一」的危機警訊，發動全面性抵制以聯邦體制改革為勝選政見的荷語勝選政黨來合組聯邦政府。為要實現涉及語族關係，如聯邦政府機制改革等的敏感議題，將勢必觸及「對等否決權」，即依法不僅在各語族政團中獲三分之二的多數，方可進入語族對決的法案審議程序。要通過涉及類似議案，也要動用『特別多數法』法案決議模式，即兩院須同時有各院、各語族代表席次出席半數同意，外加兩院總同意票數達兩院總席次三分之二，才能通過立法。現可組成聯邦聯合政府的「澄藍同盟」總席次未達兩院總數的三分之二。因此，若不在組成聯合政府前先精算未來議事運作所需的安全多數，來預估聯合共治的成功率，即便勉強組成政府，未來遇到衝突議題還是必須洗牌再玩一遍，所謂聯合政府，不過是白「喬」的空殼。

荷語佛拉芒在選後以增加自治體權限作為其對聯邦體制分權互動關係的具體訴求，並將政治論述調整為「比利時的聯邦體制，乃是基於聯邦(l'Etat fédéral)服務各聯邦自治體的體制」<sup>65</sup>。徹底崩解了傳統「中央-地方」歷史包袱，將比利時聯邦與聯邦自治體的相對關係，回歸聯邦制理論的「平等」互動原則。從堅持合一國家為集體最高利益的法語人看來，此一論述自是充滿「分離」(separation/session)訴求的邦聯化(confederalisation)意涵。

<sup>65</sup> Kris Peters (CD&V, 荷語族文化共同體暨佛拉芒自治區政府主席), 2007年9月2日, RTBF (比利時國家法語廣播電視台): 晚間電視新聞報導訪問內容。

## 參考書目

- 廖立文 (Xavier Liao)。2002。〈比利時語族文化共同體與行政自治區之演變與現況〉收於《各國語言政策—多元文化與族群平等》頁 341-76。台北：前衛出版社。
- 廖立文 (Xavier Liao)。2006。〈比利時布魯賽爾首都行政自治區多語政策—公立醫院雙語醫療服務政策實施之觀察〉發表於大葉大學歐洲語文學系「多語言 (Multilingualism) 研討會」。彰化。5 月 6 日。
- 葛永光。2001。〈政黨體系與責任政治—建立一個「負責任的政黨體系」〉發表於國家政策研究基金會主辦「『政黨政治與選舉競爭』學術研討會」。10 月 6 日 (<http://old.npf.org.tw/Symposium/s90/901006-IA-s8.htm>) (2007/11/30)。
- Anderson, Benedict. 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Rev. ed. London: Verso.
- Badie, B., and P. Birnbaum. 1982. *Sociologie de l'Etat*. Paris: Grasset.
- Birnbaum, Pierre. 1985. "La Fin de l'Etat ?" *Revue Française de Science Politique*, Vol. 35, No. 6, pp. 981-98.
- Berlin, Isaiah. 1969. "Two Concepts of Liberty," in *Four Essays on Liberty*, pp. I.21-34, I.45-54. Oxford: Oxford University Press.
- Claeys, Paul-Henri. 1997. "Les Système des Piliers; Partis et Système en Belgique," in Pascal Delwit, and Jean-Michel De Waele, eds. *Les Partis Politiques en Belgique*, pp. 257-69. Brussels: Edition de l'Université Libre de Bruxelles.
- de Coorebyter, Vincent. 2003. "Le Pacte Culturel," Dossier du CRISP (Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques), No. 60.
- Dahl, Robert A. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.
- Dargent, Claude. 2001. "Identités Régionales et Aspirations Politiques: l'Exemple de la France d'Aujourd'hui," *Revue Française de Science Politique*, Vol. 51, No. 5, pp. 787-806.
- De Ceuninck, K., C. Devos, H. Reynaert, T. Valcke, and D. Verlet, Centrum voor Lokale Politiek-CLP, University of Ghent. 2006. *Le Vote Obligatoire en Flandre*. Brussels: Le Cahier du CEVIPOL, Université Libre de Bruxelles.
- Delgrange, Xavier. 2007. "Est-ce que dans les Vieilles Casseroles que l'on Fait les Meilleures Soupes?" in *Du Juge ou du Parlementaire, qui Gouverne?* Bruxelles:

- Centre de Droit Public de l'ULB.
- Delwit, Pascal. 2003. *Composition, Décomposition et Reconcomposition du Paysage Politique en Belgique*. Brussels: Editions Labor.
- Delwit, Pascal, and Jean-Michel De Waele. 1997. "Origine, Évolution et Devenir des Partis Politiques en Belgique," in Pascal Delwit, and Jean-Michel De Waele, eds. *Les Partis Politiques en Belgique*, pp. 7-21. Brussels: Edition de l'Université Libre de Bruxelles.
- Delwit, Pascal, and Jean-Michel De Waele. 1999. "Partis et Systèmes de Partis en Belgique," in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, and Paul Magentte, eds. *Gouverner la Belgique*, pp. 116-52. Paris: Presses Universitaire de France.
- Delwit, Pascal. 2007. "La Logique Clientéliste." (Interview) *Le Soir*. September 6, p.3.
- Delwit, Pascal, and Benoît Rihoux. 2004. "Les Partis Politiques, des Agences Semi-étatiques ?" in Olivier Paye, ed. *Que Reste-t-il de l'état ? Erosion ou Renaissance*, pp. 35-53. Louvain-La-Neuve, Academia-Bruylant.
- Denecker, Gita. 2005. *Les Turbulences de la Belle Epoque 1878-1905*. Bruxelles : Editions Complexe.
- De Tocqueville, Alexis. 1986 (1835, 1840). *De la démocratie en Amérique*. Paris: Collection Folio.
- Dewachter, Wilfried. 1987. "Changes in a Particratic: Belgian Party System from 1944-1986," in Hans Daalder, ed. *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands and Belgium*, pp. 285-363. London: Frances Pinter.
- Duhamel, O. 1993. *Les Démocraties. Régim, Histoires, Exigence*. Paris: Seuil.
- Dujardin, Vincent. 2006. *Belgique 1949-1950: Entre Régence et Royauté*. Bruxelles: Edition Racine.
- Dumont, Hugues. 1996. *Le Pluralisme Idéologique et l'Autonomie Culturelle en Droit Public Belge Volume 2 : de 1970 à 1993*. Bruxelles: Facultés Universitaires Saint-Louis.
- Dumont, H., Ch. Franck, F. Ost, and J.L. De Brouwer, eds. 1989. *Belgitude et Crise de l'Etat belge*. Bruxelles: Facultés Universitaires Saint Louis.
- Dumoulin, V., M. Van den Wijngaert, and V. Dujardin. 2002. *Léopold III*. Bruxelles: Editions Complexe.
- Duverger, Maurice. 1951. *Les Partis Politiques*. Paris: A. Colin.
- Duverger, Maurice. 1978. "La Structure des Parties : Partis de Cadres et Partis de

- Masses,” in Pierre Birnbaum, and François Chazel, eds. *Sociologie Politique*, pp. 140-49. Paris: A. Colin.
- Frogner, André-Paul. 1997. “Partis et Clivages en Belgique: l’Héritage de S.M. Lipset et S. Rokkan,” in Pascal Delwit, and Jean-Michel De Waele, eds. *Les Partis Politiques en Belgique*, pp. 249-55. Brussels: Edition de l’Université Libre de Bruxelles.
- Gaxie, D. 1993. *La Démocratie Représentative*. Paris: Montchrestien.
- Gellner, Ernest. 1994. *Nations et Nationalisme*. Paris: Payot.
- Gerard, Emmanuel. 2006. *La Démocratie Révée, Bridée et Bafouée 1918-1939*, Bruxelles: Editions Complexes.
- Huyse, L. 1981. “Political Conflict in Bicultural Belgium,” in A. Lijphart, ed. *Conflict and Coexistence in Belgium: The Dynamics of a Culturally Divided Society*, Research Series No. 46, pp. 107-26. Berkeley: Institute of International Studies, University of California
- IWEPS. n.d. “Evolution du Taux de Chômage À un An par Genre Pour la Région Wallonne et le Royaume.” 2006.06-2007.06 ([http://statistiques.wallonie.be/dyn/14/article1.ihtml?ID\\_SITE=14&ID\\_CATEGORIE=269&ID\\_ARTICLE=494&NOM\\_CATEGORIE=0BAIA&CAT=1&MODE=MAIN](http://statistiques.wallonie.be/dyn/14/article1.ihtml?ID_SITE=14&ID_CATEGORIE=269&ID_ARTICLE=494&NOM_CATEGORIE=0BAIA&CAT=1&MODE=MAIN)) (2007/11/14).
- Katz, R.S., and P. Mair. 1995. “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party.” *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, pp. 5-28.
- Laclau, E., and C. Mouffe. 2001. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. 2<sup>nd</sup> ed. London: Verso.
- Lams, L., and X. Liao. 2005. “Media Panic or Media Manic: Language and Ideology in the Taiwanese English-language Written Press Narratives about the 2004 Parliamentary Elections.” Paper presented at IAMCR Conference, Shih-Hsin University, Taipei, July.
- Laswell, H. D., and A. D. H. Kaplan. 1950. *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven: Yale University Press.
- Le Soir*. 1932. “Sir, Il n’y a Pas de Belge.” Jules Destrée. January 30.
- Le Soir*. 2007. “La Loi de 1932 Lie Toujours les Négociateurs.” Eric Deffet. August 16.
- Lijphart, A. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Lipset, Seymour Martin, and Stein Rokkan. 1967. “Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments, an Introduction,” in S. M. Lipset, and S. Rokkan, eds. *Party*

- System and Voter Alignments. Cross National Perspectives*, pp. 1-64. New York: Free Press.
- Nelde, Peter. 2000. "Prerequisites for a New European Language Policy," *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, Vol. 21, No. 5, pp. 442-50.
- Renan, E. 1882. *Que'est-ce qu'une Nation ? Et Autres Essais Politiques*. Paris: Press Pocket.
- Seiler, Daniel-Louis. 1982. *Les Politique Comparé*. Paris : Armand Colin.
- Stevens, Olivier. 2007. "La Singularité d'être Belge." *La Libre Belgique*. September 12 ([http://www.lalibre.be/article\\_print.phtml?art\\_id=36976](http://www.lalibre.be/article_print.phtml?art_id=36976) 8) (2007/11/28).
- Witte, Els. 2005. *La Construction de la Belgique 1828-1847*. Bruxelles : Editions Complexe.
- Witte, E., and H. Van Velthoven. 1999. *Language and Politics: The Situation in Belgium in an Historical Perspective*. Brussels: Balans VUB University Press.

# Pillars and Operational Models of Belgian Party Politics

Xavier L.W. Liao

*Executive Board Chairman, InterMedia EuropeAsia Association, Belgium*

## Abstract

The hybrid Belgian constitutional monarchy was a compromise between the Ancien Régime and modern liberal democracy. The union of two ideologically different nation-building driving forces, Liberals and Catholics, was facilitated by their common wish to seek full emancipation from Dutch rule. This pragmatic and compromise-oriented model is again in the formation of the Belgian political multiparty system. This has led to the so-called *compromis à la belge* and consociational democracy in the daily operation of the Belgian party system. Another characteristic is the “*verzuiling*,” a process in which political parties and their affiliated agencies permeate society to such an extent that civil society is mainly carved up by the three different parties of the Catholics, Liberals and Socialists.

This paper aims to discuss the above-mentioned features in the Belgian multiparty system by exploring contextual elements like nation-building, historical crises and the impasse in the 2007 federal government formation. The Belgian state structure has been constantly questioned, and its incessantly self-regulating management system *à la belge* serves the country’s stability amidst ideological and political conflicts, and causes disputes between the two major linguistic communities.

**Keywords:** consociational democracy, multiparty system, *verzuiling*