

德國國會選舉 的議席分配方法^{*}

蕭國忠^{**}

收稿日期：2015 年 2 月 24 日

接受日期：2015 年 9 月 25 日

^{*} DOI:10.6164/JNDS.15-1.1。

^{**} 德國慕尼黑大學政治學研究所博士，中國文化大學政治學系副教授。

E-mail: kwochung@faculty.pccu.edu.tw

摘 要

2013 年 5 月 3 日，德國的聯邦選舉法修正案生效，這是 1949 年該法頒布以來的第 22 次修正，其主要是針對被聯邦憲法法院宣告違憲的議席分配方法之規定做修正。本次聯邦選舉法修正並未廢除備受爭議的超額議席，反而爲了保留超額議席而引進平衡議席；雖然負選票值效應將可避免，但議席分配方法反而變得更加複雜繁瑣。整體而言，修正後的議席分配方法主要被劃分爲兩回合分配，每一回合的議席分配又被切割爲兩階段席次計算。

本文旨在剖析四個問題：(一)爲何德國國會選舉的議席分配方法之舊規定違憲？(二)議席分配方法的新規定之內容爲何？(三)議席分配方法的新規定如何運作？(四)議席分配方法的新規定有何利與弊？

關鍵詞：超額議席、負選票值、平衡議席、聖拉噶除數法、比例代表制、選票結果值平等

壹、前言

2013 年 5 月 3 日，德國的「聯邦選舉法」(Bundeswahlgesetz) 修正案生效，這是 1949 年該法頒布以來的第 22 次修正，其主要是針對被聯邦憲法法院宣告違憲的議席分配方法之規定做修正。本次聯邦選舉法修正並未廢除備受爭議的「超額議席」(Überhangmandat)，反而爲了保留超額議席而引進「平衡議席」(Ausgleichsmandat)；雖然「負選票值效應」(Effekt des negativen Stimmgewichts) 將可避免，但議席分配方法反而變得更加複雜繁瑣。整體而言，修正後的議席分配方法主要被劃分爲兩回合分配，每一回合的議席分配又被切割爲兩階段席次計算。

本文旨在剖析四個問題：(一) 爲何德國國會選舉（專指「國會眾議院」，亦即「聯邦眾議院」選舉）的議席分配方法之舊規定違憲？¹ (二) 議席分配方法的新規定之內容爲何？(三) 議席分配方法的新規定如何運作？(四) 議席分配方法的新規定有何利與弊？在分析完利與弊後，針對議席分配方法新規定的缺失，本文將提出關於再次修法的淺見。

¹ 德國國會係兩院制的國會，其兩個議院分別是：國會參議院，亦即「聯邦參議院」(Bundesrat)，以及國會眾議院，亦即「聯邦眾議院」(Bundestag)。聯邦參議院代表各邦利益，其成員非由民選產生，而是由各邦政府直接指派；聯邦眾議院代表全民利益，其成員由民選產生。有鑑於此，必須特別說明的是，本文所指的德國國會係指聯邦眾議院，所剖析的德國國會選舉之議席分配方法，係指聯邦眾議院選舉之議席分配方法。

貳、議席分配方法的舊規定及其違憲性

一、兩票聯立、名單連結與一回合兩階段

眾所周知，德國國會的選舉制度是一種結合人物投票的混合型比例代表制，其除了彰顯政黨多元性以及兼顧區域代表性外，也藉由兩票聯立的議席分配方法來確保比例代表制選舉原則的落實，德國人稱此一選舉制度為「附帶選區候選人的比例代表制」（personalisierte Verhältniswahl）。因兩票聯立的緣故，故而此一選舉制度在形式上雖是單一選區兩票制，但兩票所決定的席次並非獨立不相干，而是處於一種連動與主從的關係：政黨在選區當選的「區域代表」席次與其「邦名單」（Landesliste）可當選的「不分區代表」（亦即「名單代表」或「政黨代表」）席次係處於一種此消彼長的連動關係，且政黨依「第一票」（Erststimme）當選的區域代表席次是被涵括於按「第二票」（Zweitstimme，所謂的「政黨票」）得票數決定的邦名單可分配的比例席次之中。基於此種此消彼長與主從涵括的連動關係，所以德國國會的選舉制度也被稱為「聯立式兩票制」或「聯立制」，以之作爲「並立式兩票制」或「並立制」的對照。

事實上，爲維護聯邦制下各邦在國會的代表性以及反映各邦人口數的「各邦比例」（Länder-Proporz），聯邦選舉法並未引進「全國不分區」的政黨名單——「聯邦」名單（Bundesliste），政黨所提的名單是一種以邦行政區爲範圍的「邦不分區」政黨名單，故而被稱為「邦」名單。雖然未引進全國不分區的聯邦名單，但爲了確定政黨的全國比例席次，立法者又別出心裁地創設「名單連結」（Listenverbindung）的規定以因應。在 2011 年聯邦選舉法修正前，政黨的全國比例席次係透過名單連結來計算。藉由名單連結的規定，政黨所提的每一份邦名單會自動結合成爲一份全國性的政黨名單，並且採用「先黨後邦」的

一回合兩階段席次計算作為配套：「上層分配」（Oberverteilung）與「下層分配」（Unterverteilung）。² 在整個議席分配的過程中，首先是確定選區勝選人與跨過 5% 門檻的政黨，隨即就展開先黨後邦的一回合兩階段席次計算（見表 1）。

**表 1 2011 年聯邦選舉法修正前德國國會選舉
的議席分配方法：一回合兩階段**

分配程序	先 黨	後 邦
	第一階段席次計算（上層分配）	第二階段席次計算（下層分配）
目 的	確定政黨的全國比例席次	1. 確定每一份邦名單（亦即政黨在每一邦）可分配的比例席次 2. 確定可由邦名單填補的不分區代表席次
決定因素	政黨在全國獲得的第二票數	1. 政黨在每一邦獲得的第二票數 2. 政黨在每一邦當選的區域代表席次
席次計算 方 式	黑爾－尼邁耶最大餘數法（止於 2008 年 3 月） 聖拉噶除數法（始於 2008 年 3 月以後）	黑爾－尼邁耶最大餘數法（止於 2008 年 3 月） 聖拉噶除數法（始於 2008 年 3 月以後）

資料來源：作者自行整理

第一階段席次計算－上層分配是不同政黨之間的議席分配，其係黨際的議席分配，以之確定政黨的全國比例席次－「聯邦比例」（Bundesproporz）。在名單連結下，同一政黨所提的每一份邦名單會自動結合成為一份全國性的名單，凡跨過 5% 門檻的政黨得以其在全

² 原本只是簡單地稱為「兩階段」席次計算，但為了與新制的議席分配方法－「兩回合四階段」做對照，所以本文將此一舊制的議席分配方法稱為「一回合兩階段」席次計算。

國的第二票得票數分配到相當比例的國會席次，此一席次其實就是政黨的（全國）席次配額，其計算方式如下：

國會的正常席次³×政黨在全國的第二票得票數佔全國跨過5%門檻的第二票數的百分比＝政黨的全國比例席次（亦即政黨的席次配額）

在確定政黨的全國比例席次後，接著進行第二階段席次計算——下層分配，這是個別政黨內部的議席分配，亦即是一種黨內的議席分配，其目的是要確定政黨所提的每一份邦名單可分配的比例席次——政黨在每一邦可分配的比例席次。因兩票聯立的議席分配方法規定，政黨在每一邦當選的區域代表席次，必須優先被計入其在各該邦依第二票所分配的比例席次之中；所以在全部的區域代表先佔有議席後，亦即先將政黨在每一邦分配到的比例席次扣除掉當選的區域代表席次後，剩餘的議席再由邦名單候選人依序填補之，此乃不分區代表。其席次計算方式如下：

1. 政黨的全國比例席次×該政黨在每一邦獲得的第二票數占其在全國獲得的第二票數的百分比＝政黨在每一邦可分配的比例席次
2. 政黨在每一邦分配的比例席次－該政黨在各該邦當選的區域代表席次＝政黨可由邦名單填補的不分區代表席次

二、超額議席

在上述一回合兩階段的席次計算過程中，由於兩票聯立的規定，政黨在每一邦當選的區域代表席次，必須優先被計入其在各該邦依第

³ 目前德國國會（聯邦眾議院）的正常席次（reguläre Sitzzahl）為 598 席。

二票所分配的比例席次之中，故而在某種情況下就會出現一種溢出現象。亦即某政黨在某邦依第一票當選的區域代表席次（假設為 D ），多於下層分配中依第二票數在該邦所分配的比例席次（假設為 M ），造成該政黨在這一邦出現其所分配的比例席次無法容納當選的區域代表席次之現象（ $D > M$ ）；此時不但沒有剩餘的議席可由邦名單候選人填補之，反而出現無法完全計入比例席次的外溢議席（假設為 $\ddot{U}$ ，因為 $D > M$ ，所以 $D - M = \ddot{U}$ ）。針對此種具有直接民意基礎的外溢議席，聯邦選舉法特別容許政黨得以超額議席的形式，讓所有的外溢議席加掛在比例席次之外。因為此種超額議席是在黨內的議席分配過程中出現的結果，所以被稱為內部的超額議席（internes Überhangmandat），以之區別在黨際的議席分配過程中可能出現的超額議席——外部的超額議席（externes Überhangmandat）。⁴

對於一個政黨而言，出現超額議席的直接原因主要有二：一是當選許多區域代表，二是獲得不多的第二票。至於促成直接原因出現的間接原因主要有三：一是分裂投票，其結果是促成兩個直接原因同時出現。二是低投票率，其結果是促成第二個直接原因出現，因為倘若某一邦的投票率相對較低，該邦的政黨可以分配到的比例席次相對也會比較少。三是薄弱的選區勝選人，此種情形主要出現在三強鼎立〔基民聯盟（CDU）、左派黨（Die Linke）、社民黨（SPD）〕的德東地區，其結果是造成最強大的政黨以相對較少的選票當選許多區域代表（Ursachen von Überhangmandaten – Wahlrecht, 2011）。由此因果關係

⁴ 外部的超額議席的「外部」係指「外在於政黨」。截至 2011 年聯邦選舉法修正，將名單連結的規定廢除，之前黨際的議席分配是在聯邦層級的全國範圍進行，故而外部的超額議席也僅可能出現在聯邦層級的全國範圍，亦即一個政黨在全國當選的區域代表席次多於依第二票所分配的全國比例席次。雖然當時可能會出現在基社聯盟身上，但由於其僅侷限在巴伐利亞邦（Bayern）活動，所以對該政黨而言，外部的超額議席同時也是內部的超額議席。

可知，保留超額議席的規定其實是獨厚大黨，對小黨則是不公平的。因為在第一票選人部分的單一選區相對多數決制下，小黨的選區候選人勝選的可能性甚微，所以小黨幾乎不可能「當選許多區域代表」，進而擁有超額議席。

至於超額議席造成的政治影響主要有三：其一，擴大國會的規模；其二，改變政黨之間的實力對比，有利於「超額的政黨」（überhängende Partei），卻造成比例性偏差的不公平結果；其三，改變邦在國會中原本按人口數應有的代表份量，有利於「超額的邦」（überhängendes Bundesland），卻在一定程度上傷害各邦比例（Lübbert, 2009: 5-6）。造成超額議席出現的第二個直接原因——「獲得不多的第二票」，正是超額議席的合憲性被質疑之處；因為按比例代表制的選舉原則，政黨的全國比例席次應該就是最終的全國總席次，其係取決於第二票的全國得票數，第一票是不應該對政黨最終的全國總席次有所影響。然而，溢出比例席次之外的超額議席，卻硬是被加掛在政黨在該超額的邦所分配的比例席次之外，導致政黨最終的全國總席次多於全國比例席次，進而造成比例性偏差的結果。

事實顯示，超額議席賦予欲組成聯合政府的政黨聯盟及其支持者一種策略性投票的操作空間：透過分裂投票讓結盟的友黨雖然獲得相對不多的第二票，但卻可以當選許多區域代表，刻意讓超額議席出現，既造成友黨最終的全國總席次因而增加，同時又不會減損己黨依第二票分配的比例席次。例如，2009 年德國國會選舉，選前基民聯盟 / 基社聯盟（CDU/CSU）與自民黨（FDP）公開表達選後合組聯合政府的意願，策略性地引發自民黨支持者的分裂投票，將第一票投給基民聯盟與基社聯盟的選區候選人。該次選舉結果出現 24 席超額議席，且全歸基民聯盟與基社聯盟所有（基民聯盟獲得 21 席，基社聯盟 3 席）。24 席超額議席約佔國會正常席次的 4%，折合約 175 萬張第二票，相當於一個柏林市所投下的第二票數（Behnke, 2011: 15）。此外，遇佔

有超額議席的代表出缺，是不遞補的；⁵ 所以若出現一個因超額議席而取得國會多數的「超額總理」（Überhangkanzler），則不僅正當性有瑕疵，且政治的不穩定也恐難以避免。

三、負選票值

超額議席不僅扭曲比例代表制下每一張選票應有的平等結果值，造成比例性偏差的結果，同時也會導致「負選票值」（negatives Stimmgewicht）的現象出現，牴觸平等選舉原則。所謂負選票值就是「相反的選票結果值」（inverser Erfolgswert），這是在德國國會選舉中所出現的一種荒謬現象，亦即選票出現背離選民意志的離奇結果。因為名單連結的緣故，所以在第二階段的黨內議席分配過程中，將各政黨已確定的全國比例席次，按其在每一邦獲得的第二票數分別進行比例席次分配，此時議席是漫遊於政黨自己內部的不同邦名單之間。故而某一政黨在某一邦的第二票得票數減少，致使在該邦流失 1 席比例席次，將連帶導致該政黨在其他邦增加 1 席比例席次。換言之，第二階段的席次計算因為名單連結的緣故，所以同一政黨的不同邦名單之間，其在政黨自己內部的比例席次分配過程中，係處於一種此消彼長的連動關係。倘若該政黨在上述第二票得票數減少的邦擁有超額議席，則其在該超額的邦雖然流失 1 席比例席次，但因同時增加 1 席超額議席的緣故，致使該政黨在該邦的總席次實質上並未減少。然而令

⁵ 正常的情況下，遇有區域代表出缺，由該代表所屬政黨的邦名單第一順位候補者直接遞補之，不用辦理補選。超額議席雖然屬於直選的區域代表，但因其係溢出名單的比例席次之外的議席，所以若出缺則無法由邦名單的候補者遞補。2009 年的德國國會選舉，結果出現 24 席超額議席，且全歸基民聯盟 / 基社聯盟所有，國會的規模也由 598 席擴大為 622 席。後來因為 2 名佔有超額議席的代表出缺，由於不遞補的緣故，所以不僅使得基民聯盟 / 基社聯盟的黨團實力減少 2 席，同時也導致國會的規模由 622 席縮減為 620 席。

人訝異的是，由於該政黨在該超額的邦多出現 1 席超額議席，竟然導致其最終的全國總席次反而添加 1 席；反之，若該政黨在該超額的邦第二票得票數增加，其最終的全國總席次反而流失 1 席。換言之，在此種情況下選票竟然出現相反結果值的現象，⁶ 造成一個政黨獲得較少的第二票卻贏得較多的席次，而獲得較多的第二票反而輸掉席次。顯然的，造成負選票值出現的原因，除了超額議席之外，另一個原因就是名單連結：亦即這兩個制度因素共同作用，在某種情況下選票就會出現相反結果值的離奇結果。

例如，表 2 所示的國會選舉結果：P 政黨在第一階段的上層分配中分配的全國比例席次為 A；在 L 邦，P 政黨獲得的第二票數為 LZ，在該邦分配到的比例席次為 M，透過第一票當選的區域代表席次為 D。因為 $D > M$ ，所以 P 政黨在 L 邦擁有超額議席 $L\ddot{U}$ ($L\ddot{U} = D - M$)，其在 L 邦的總席次為 C ($C = M + L\ddot{U} = D$)。P 政黨在全國 16 個邦的下層分配中出現的超額議席總數為 $P\ddot{U}$ ，故而其最終確定獲得的全國總席次為 B ($B = A + P\ddot{U}$)。基此，在議席分配的抽象推論中可以提出一個問題：在 D 不變的條件下，若 P 政黨在 L 邦的 LZ 減少，則會出現何種結果？首先，若 LZ 的減少量小，A 與 M 仍可維持不變，則 C 不變，B 也不變；其次，若 LZ 的減少量大，導致 A 因此減少 1 席。若在下層分配中 M 剛好承受這損失的 1 席，但是因為 $L\ddot{U}$ 增加 1 席適時填補了損失的空缺，則 C 不變 [$C = (M - 1) + (L\ddot{U} + 1)$]，B 也不變。顯然的，這是超額議席的作用，P 政黨在 L 邦增加的 1 席超額議席適時填補 A 減少 1 席的空缺 [$B = (A - 1) + (P\ddot{U} + 1)$]。雖然各政黨在國會內的黨團實力對比未因此而變動，但卻造成選票結果值不平等，且扭曲政黨比例。

⁶ 此種情況相當特殊，增加或減少的第二票數必須剛好不是太多、或太少，亦即剛好在臨界值以內，讓政黨原本已獲得的全國總席次仍可維持不變動，故而此時各政黨在國會內的黨團實力依舊不變。

表 2 P 政黨的議席分配與負選票值效應的出現

情 況	上層分配	下 層 分 配 (僅列 P 政黨在 L 邦與 Q 邦的議席分配)					P 政黨的 全國總席次計算		
	全國 比例 席次	L 邦					超額議 席總數		全國總席次
		第二 票數	比例 席次	區域代 表席次	超額 議席	總席次			
選 舉 結 果	A	LZ	M	D	LÜ	C	N	PÜ	$A+PÜ=B$
情況 1	A	減少 量小	M	D	LÜ	C	N	PÜ	$A+PÜ=B$
情況 2	A-1	減少 量大	M-1	D	LÜ+1	$C=(M-1)+$ $+(LÜ+1)$	N	PÜ+1	$(A-1)+(PÜ+1)$ $=B$
情況 3	A	減少 量不大也 不小	M-1	D	LÜ+1	$C=(M+1)+$ $+(LÜ+1)$	N+1	PÜ+1	$A+(PÜ+1)$ $=B+1$

資料來源：作者自行整理

從聯邦選舉法的超額議席規定來看，第二種情況的合法性是沒有問題的。

不過，在上述兩種情況之間卻存在一種可能的第三種情況：若 LZ 的減少量不大也不小，恰好就在臨界值以內，讓 A 仍可維持不變，此時各政黨在國會內的黨團實力仍可維持不變。然而，由於 LZ 減少，在第二階段的下層分配中剛好導致 M 因此流失 1 席，與此同時，P 政黨在 Q 邦的比例席次—N 剛好可以增加 1 席(N+1)。換言之，P 政黨在 L 邦流失的 1 席比例席次是由 P 政黨在 Q 邦的邦名單承接，亦即 P 政黨在 Q 邦增加 1 席比例席次。雖然 M 流失 1 席，但 LÜ 因此增加 1 席，並且適時填補了此一流失的空缺，所以 C 維持不變 [$C=(M-1)+(LÜ+1)$]。最後，B 反而添加 1 席，這是因為 P 政黨在 L 邦—超額的邦增加 1 席超額議席所導致的結果 [$A+(PÜ+1)=B+1$]。此一荒謬現象其實就是超額議席與名單連結共同作用的結果，讓 P 政黨獲得較

少的第二票卻反而贏得較多的席次，連帶使得各政黨在國會內的黨團實力對比受到影響（Lübbert, 2009: 8-9）。

四、負選票值違憲，超額議席合憲

負選票值效應原本只在選後根據選舉結果才得以被驗證出來，選民無法在選前預見，政黨也無從採取因應策略。然而，2005 年德國國會選舉在薩克森邦（Sachsen）的德勒斯登（Dresden）舉行補選，選舉專家預期負選票值效應會出現，且將不利於在薩克森邦已擁有 3 席超額議席的基民聯盟，該政黨將因「過多」的第二票導致已獲得的全國總席次流失 1 席（由 179 席減少為 178 席）。此一預期迫使選後準備合組聯合政府的基民聯盟與自民黨進行操弄，公然呼籲支持者分裂投票：第一票投給基民聯盟的選區候選人，第二票投給自民黨，藉以將基民聯盟的第二票數壓低到臨界值（41,226）以內。然而，對於基民聯盟的反對者而言，則可以考慮將第二票投給基民聯盟，以便讓其因「過多」的第二票而流失 1 席超額議席，至於第一票則可投給自己支持的選區候選人。於此可發現，同樣是分裂投票，正常情況下的分裂投票，其行為者主要是小黨的支持者：第一票投給欲與己黨合組聯合政府的友黨選區候選人（通常是大黨），第二票則投給己黨，其結果是利友又不損己；相反的，為避免在前述的補選中出現被預期的負選票值效應，分裂投票的行為者反而是大黨的部分支持者：第一票投給己黨的選區候選人，第二票則投給欲與之合組聯合政府的友黨（通常是小黨），其結果也是利友又不損己。顯然的，後者是一種悖離常情的荒謬現象，可謂是一種反常的分裂投票。⁷

⁷ 實務上，當基民聯盟 / 基社聯盟準備與自民黨在選後合組聯合政府，若選前自民黨的民調支持度無法跨過 5%，一直徘徊在 4.8% 上下，則基民聯盟往往會呼籲小部分的支持者分裂投票：第一票投給基民聯盟的選區候選人，第二票投給自民黨，讓自民黨可以跨過 5% 門檻，以便合組聯合政府。就基民聯盟而言，這是一種本

有鑑於上述因負選票值效應所引發的反常投票行為，聯邦憲法法院在 2008 年 7 月 3 日的裁判指出，聯邦選舉法第 7 條第 3 項第 2 句及與其連結的第 6 條第 4 項、第 5 項，其所規定的議席分配方法造成負選票值效應，違反基本法第 38 條第 1 項第 1 句的規定，⁸ 故而違憲。⁹ 值得注意的是，被聯邦憲法法院宣告違憲的議席分配方法之規定，係超額議席與名單連結的法源所在。在裁判理由中，聯邦憲法法院首先將負選票值的出現緊扣住超額議席，即負選票值效應導致一個已經在某一邦獲得超額議席的政黨，在某種情況下對其投下的第二票出現負作用，反而讓該政黨在該邦或其它邦流失議席。相反的，也可以藉由該政黨支持者的不投票，造成有利該政黨的選舉結果。

在明確指出負選票值與超額議席的關聯性後，緊接著闡釋負選票值效應違反平等與直接選舉原則的理由。因為選票（第二票）的「結果值平等」（Erfolgswertgleichheit）要求每一張選票的結果值是相同的，所以投給一直以來所支持的政黨之選票，其結果值當然也應該是一樣的；換言之，投給任何一個政黨的每一張選票都必須產生正效果（positive Wirkung）。一種造成或容許負選票值效應的議席分配方法，將會導致背離選民意志的選舉結果，同時也使得爭取選民贊同的民主選舉變得荒謬。¹⁰ 其次，負選票值效應背離選票的「結果之機會平等」（Erfolgsschancengleichheit），如同多數決制，雖然結果之機會平等容許將某些選票視為廢票，但絕不容許選票在貢獻於其所被預期的結果

益比甚高的選舉槓桿操作，只要花 0.2% 的選票就可以幫友黨贏得 5% 的國會席次，進而讓聯合政府可以順利組成。形式上，此種分裂投票與因應負選票值效應的分裂投票具有相同的投票行為，但前者是在選票結果值平等的條件下所進行的「高投資報酬率的選舉槓桿操作」。

⁸ 基本法第 38 條第 1 項第 1 句規定：「聯邦眾議院議員依普通、直接、自由、平等及秘密選舉的方式選舉之。」

⁹ BVerfGE 121, 266.

¹⁰ BVerfGE 121, 266.

之機會外，內藏有悖離本身投票目的之危險。再者，負選票值效應也違反直接選舉原則，因為選民已經無法辨認，是否他的選票依然會對所支持的政黨產生正效果，或者是否經由他的選票將會造成支持的政黨敗選之負效果。值得注意的是，聯邦憲法法院認為，負選票值效應不是附帶選區候選人的比例代表制無法避免之運作結果，故而從憲法上來看，立法者並非無法建構一個沒有負選票值效應的附帶選區候選人的比例代表制。

由於負選票值的出現必定先有超額議席的出現，而有超額議席不一定會出現負選票值。換言之，超額議席是負選票值出現的必要條件。然而，針對超額議席的違憲爭議，聯邦憲法法院始終認為，超額議席是合憲的，因為它是附帶選區候選人的比例代表制中多數決制元素所造成的結果；¹¹ 換言之，超額議席是一種制度本身無法避免的運作結果——必要之惡。不過，面對兩德統一後超額議席持續增加的趨勢，聯邦憲法法院在 1997 年的裁判中，特別對超額議席的數量設定一個合憲的界限，此一界限就是門檻條款的 5%，亦即不得超過組成黨團的最低標準（國會正常席次的 5%）。¹²

參、議席分配方法的新規定

一、超額議席的合憲數量減半

在維持聯立式兩票制的基本共識下，究竟違憲的議席分配方法應如何修正，才能避免負選票值效應出現？既然超額議席是負選票值出現的必要條件，所以議席分配方法的有效修正就不應該迴避超額議席的存廢問題。由於事關既得利益，朝野政黨各有盤算，故而難以凝聚

¹¹ BVerfGE 79, 169 ; BVerfGE 95, 335.

¹² BVerfGE 95, 335.

修法共識。最後，在朝野沒有共識的對立情形下，執政聯盟（基民聯盟／基社聯盟＋自民黨）憑藉其人數優勢，於 2011 年年底強行通過有利於己的修法版本（BT-Drs.17/7069），首開 1949 年以來德國聯邦選舉法的修法惡例。由於修正案充滿爭議性，且修正後的議席分配方法定顯然有違憲之疑，所以此一政治爭議依舊必須由聯邦憲法法院來仲裁。

2012 年 7 月，聯邦憲法法院針對 2011 年的聯邦選舉法修正案做出裁判。該裁判指出，2011 年修正後的聯邦選舉法第 6 條第 1 項第 1 句和第 2 項之 1，關於議席分配方法的規定，違反基本法第 38 條第 1 項第 1 句的平等與直接選舉原則，以及同法第 21 條第 1 項的政黨機會平等原則，故而違憲。¹³ 繼 2008 年德國國會選舉的議席分配方法之部分規定，因造成負選票值效應被宣告違憲，聯邦憲法法院再度因負選票值的爭議做出裁判。

必須注意的是，針對備受爭議的超額議席，聯邦憲法法院再次聲明，附帶選區候選人的比例代表制因兩票聯立的緣故，所以制度本身無法避免超額議席的出現。惟政黨在國會的席次分配係取決於選黨的第二票，選人的第一票僅止於影響成員的組成，不應該影響政黨的席次分配。故而唯有在不抵銷比例代表制選舉原則的範圍內，無相對補償的超額議席是被允許的，亦即是合憲的。鑑於 2009 年國會選舉結果出現 24 席超額議席，約佔國會正常席次的 4%，聯邦憲法法院重新設定無補償的超額議席數量上限：原本標準的一半——2.5%，折合約 15 席。基於兩德統一後政黨競爭的大環境改變，導致超額議席不僅經常出現，而且數量更是大幅增加，故而聯邦憲法法院預期，有相當高的可能性，此一 15 席的界限將會被跨越，因此要求立法者必須採取措施來處理可能出現的違憲問題。

¹³ 2BvF 3/11, 2BvR 2670/11, 2BvE 9/11.

二、新舊堆疊外加平衡議席

2011 年的聯邦選舉法修正 (BT-Drs. 17/7069)，¹⁴ 為避免負選票值效應出現，立法者選擇保留超額議席，廢除名單連結的規定。因廢除名單連結，連帶取消政黨的全國比例席次分配——上層分配，改以直接分配政黨在每一邦的比例席次，故而引進「邦的席次配額」(Sitzkontingente der Länder)，這部分的修正是合憲且受到聯邦憲法法院肯定。¹⁵ 由於廢除名單連結，所以原本「先黨後邦」的席次計算整個被顛倒過來，改為「先邦後黨」，亦即先確定「邦」的席次配額，再直接將各邦已確定的席次按第二票數比例分配給「政黨」，這是 1949 年以來聯邦選舉法的重大修正。

在 2011 年修法的基礎上，國會眾、參兩院分別於 2013 年 2 月 21 日和 3 月 1 日通過此一法案 (BT-Drs. 17/11819)，並於 5 月 3 日生效。左派黨是國會內唯一反對此一修正案的政黨，因為該政黨認為，議席分配方法的新規定將會導致國會（聯邦眾議院）規模大幅膨脹。¹⁶ 事實上，如同 2011 年的修正案，2013 年的修正案亦未碰觸兩大政黨的既得利益，既要保留造成比例性偏差的超額議席，又要滿足選票結果值平等的要求，只好疊床架屋地讓整個議席分配方法變得更加複雜繁瑣。將原本作為最終席次計算之用的「先黨後邦」席次計算重新找回

¹⁴ 2011 年聯邦選舉法修正案中的議席分配方法之部分規定被宣告違憲，並且立即失效，故而沒有實際適用的機會；此外，2013 年的聯邦選舉法修正是立基於 2011 年修正案中合憲的部分規則之上，所以本文不剖析 2011 年聯邦選舉法修正後的議席分配方法之規定。

¹⁵ 2BvF 3/11, 2BvR 2670/11, 2BvE 9/11.

¹⁶ 若 2009 年德國國會選舉適用此一議席分配的新規定，則國會的規模將擴大為 671 席。因為除了原本的 24 席超額議席，還要額外增加 49 席平衡議席 (Seils, 2013: 1)。原本的 24 席超額議席再加上額外的 49 席平衡議席，最後確定的國會最終規模將比正常席次多出 73 席。

來，加上作為修正比例性偏差與滿足選票結果值平等之用的平衡議席之計算與分配，又輔以作為初步席次計算之用的「先邦後黨」席次計算。由此可知，修正後的議席分配方法其實是一種新舊堆疊的組合體，其主要是由兩回合議席分配堆砌而成，每一回合的議席分配又由兩階段席次計算組成（見表3）。

表3 2013年聯邦選舉法修正後德國國會選舉的議席分配方法：兩回合四階段

分配程序	第一回合		第二回合	
	先邦後黨		先黨後邦	
	第一階段 席次計算	第二階段 席次計算	第一階段 席次計算	第二階段 席次計算
目的	確定邦的席次配額	確定政黨的全國最低席次和國會的初步規模	確定政黨最終的全國比例席次	1.確定每一份邦名單（亦即政黨在每一邦）的最終席次 2.確定可由邦名單填補的不分區代表席次
決定因素	邦的人口數	政黨在每一邦獲得的第二票數和超額議席	政黨在全國獲得的第二票數	1.政黨在每一邦獲得的第二票數 2.政黨在每一邦已當選的區域代表席次
席次計算方式	聖拉噶除數法	聖拉噶除數法	聖拉噶除數法	聖拉噶除數法

資料來源：作者自行整理

三、兩回合四階段

(一) 第一回合議席分配：先邦後黨

第一回合「先邦後黨」的議席分配，係為確定政黨的全國最低席次和國會的初步規模，整個席次計算程序分為兩階段。

首先，確定「邦的席次配額」（聯邦選舉法第 6 條第 2 項）。將國會的正常席次（598 席），按照邦的人口數（只限於德國公民）比例分配給每一邦，席次計算方式採聖拉噶除數法（Sainte-Laguë Divisorverfahren）。由於邦的人口數係以選舉日的前一年年底聯邦統計局的資料為準，故而邦的席次配額在選前即可確定。若有符合聯邦選舉法第六條第一項第二句的構成要件之情況出現，¹⁷ 則於扣除這些特定的選區勝選人後，剩餘的席次就是每一邦可供分配的席次總數。

其次，確定「政黨的全國最低席次」和「國會的初步規模」（聯邦選舉法第 6 條第 2 項）。將前階段已算出的每一邦可供分配的席次總數，直接依照個別的第二票得票數，比例分配給跨過 5% 門檻的政黨，席次計算方式亦採聖拉噶除數法（聯邦選舉法第 6 條第 2 項）。倘若政黨在某一邦出現其當選的區域代表席次，無法完全計入其在該邦依第二票得票數所分配的比例席次（亦即 $D > M$ ），此一外溢的議席依舊得以超額議席的形式被保留下來（ $D - M = \ddot{U}$ ）（聯邦選舉法第 6 條第 4 項）。將超額議席加掛於政黨在其超額的邦初步分配到的比例席次之外，其和就是政黨在該邦實際獲得的總席次。累計政黨在每一邦

¹⁷ 可供分配的席次總數係指「邦的席次配額」扣除「某些特定的選區勝選人」，所剩下席次的就是可供分配的席次總數（聯邦選舉法的六條第一項第二句）。某些特定的選區勝選人係指下列三種選區勝選人：(1) 沒有政黨推薦的獨立候選人；(2) 未提出邦名單的政黨推薦的候選人；(3) 雖有提出邦名單，但卻未跨過 5% 門檻的政黨推薦的候選人。實際上，聯邦選舉法第六條第一項第二句所設想的情況並不常出現，所以邦的席次配額通常就是其可供分配的席次總數。

實際獲得的總席次—初步席次（取相對較大值：M 或 D），其和即是政黨被保障的全國最低席次。各政黨的全國最低席次的總和，就是國會（聯邦眾議院）的初步規模。

必須注意的是，從政黨競爭的角度來看，本階段議席分配與舊制的黨內議席分配之意義不同。由於名單連結已廢除，所以本階段的議席分配，形式上雖然是政黨在各邦的比例席次分配，但實質上已經轉變為政黨與政黨之間的黨際議席分配，故而此時出現的超額議席是屬於外部的超額議席。

（二）平衡議席的計算與分配

第一回合議席分配只是席次的初步計算，並未進行實際的議席分配。在第一回合議席分配結束後，將各政黨獲得的全國第二票數除以其全國最低席次，即可發現，每一個政黨獲得 1 席議席所需要的第二票數並不相同，甚至有一定程度的差距。為了充分滿足選票結果值平等的要求，第二回合議席分配程序一開始便啟動平衡機制來修正比例性偏差的不公平選舉結果，以確實反映政黨比例（聯邦選舉法第 6 條第 5 項）。整體觀之，此一步驟可謂是「中間結算」，藉以計算「國會的最終規模」和平衡議席的數量與分配。

平衡議席的計算方式採聖拉噶除數法，亦即必須先找出一個除數：全國跨過 5% 門檻的第二票數除以國會的最終規模，其商就是除數。再以各政黨在全國獲得的第二票數除此一除數，若得到的商無法滿足政黨個別的席次需求，則逐步擴大國會的最終規模，並且找出新的除數。當每一個政黨依其第二票數，至少都可以分配到被保障的全國最低席次，此時就找到適合的除數，剛好滿足此一要求的最低門檻席次，即是國會的最終規模。國會的最終規模與初步規模的差額，就是額外增加的平衡議席數量，而各政黨分配到的平衡議席數量是不相同的。

(三) 第二回合議席分配：先黨後邦

因為各邦的投票率不相同，所以在第一回合議席分配結束後，無論是否出現超額議席，整個議席分配仍然必須進入第二回合，藉由平衡機制來修正比例性偏差，滿足選票結果值平等的要求。第二回合「先黨後邦」的議席分配乃是席次的最終計算，係為確定政黨的每一份邦名單最終可分配的席次，以及可由邦名單填補的不分區代表席次，其計算程序類似 2011 年修法前的一回合兩階段席次計算。¹⁸

首先，進行上層分配，¹⁹ 確定「政黨最終的全國比例席次」，此乃政黨的全國席次配額，同時也是政黨最終的全國總席次，席次計算方式採聖拉噶除數法。事實上，在計算出政黨最終的全國比例席次之同時，即可確定國會的最終規模與平衡議席的數量（聯邦選舉法第 6 條第 6 項）。有鑑於此，本文未將計算國會最終規模和平衡議席數量的步驟單獨抽離出來，以之作爲兩回合議席分配之間的「中間結算」程序，而是直接將其併入第二回合第一階段席次計算的程序中。

其次，進行下層分配，²⁰ 確定每一份邦名單，亦即政黨在每一邦

¹⁸ 新制的兩階段席次計算（指第二回合）與舊制的兩階段席次計算具有相同的分配程序：先黨後邦，所以先進行上層分配，確定各政黨的全國比例席次，再進行下層分配，確定政黨在每一邦可分配的席次。兩者的差異在於：新制的兩階段席次計算結果不會改變已經確定的政黨全國比例席次，而舊制的兩階段席次計算結果往往因超額議席的出現而改變已經確定的政黨全國比例席次，進而造成選票結果值不平等以及比例性偏差的結果。

¹⁹ 由於名單連結的規定已廢除，所以新制的上層分配與全國性的名單連結無關，其完全是基於平衡機制的作用所設計的議席分配程序之一環。

²⁰ 新制的下層分配與舊制的下層分配不同。由於邦的席次配額是按人口數來決定，所以每一邦不同的投票率將會導致選票結果值不平等。故而，新制的下層分配是爲了修正在第一回合分配時出現的違反平等選舉的不公平結果；況且，新制的下層分配特別規定，所有超額的政黨在其出現超額議席的邦，其最終席次必須能夠完全覆蓋超額議席，因此負選票值也將不會再出現。

的最終席次，以及可由邦名單填補的不分區代表席次（聯邦選舉法第 6 條第 6 項）。將政黨已分配到的全國比例席次，按其在每一邦獲得的第二票數比例分配之，席次計算方式採聖拉噶除數法。必須注意的是，此處也是取相對較大值作為政黨在每一邦的最終席次：若計算出來的比例席次 (M) 大於政黨在各該邦當選的區域代表席次 (D ，且 $M > D$)，則取前者；反之（若 $M < D$ ），則取後者。換言之，政黨在任何一邦當選的區域代表席次，必須能夠完全計入其在該邦所分配的最終席次之中。這種席次的挪移增減是政黨自己內部的席次分配，且必須由其內部自行調整，²¹ 對於在上層分配中已經確定的政黨全國比例席次不會有影響。最後，將政黨在每一邦最終分配的席次扣除其在各該邦當選的區域代表，剩餘的議席再由邦名單候選人依序填補之，此乃不分區代表。

四、聖拉噶除數法

2009 年德國國會選舉的席次計算方式已改採聖拉噶除數法，亦即政黨在每一邦可分配的席次，係以其在各該邦所獲得的第二票數除以一个適合的除數來決定。2013 年修正後的聯邦選舉法，繼續採用聖拉噶除數法作為席次計算方式。何謂聖拉噶除數法？簡單地說，就是找尋出一個適合的除數之方法，此種席次計算方式主要有三個步驟：

1. 啟動找尋除數（Zuteilungsdivisor）的程序，先找出一個除數：

某一邦跨過 5% 門檻的第二票數 ÷ 該邦可供分配的席次總數 =

²¹ 進行下層分配，確定政黨在每一邦的最終席次，可能也會出現最終席次少於第一回合分配已確定的初步席次之矛盾結果。例如，2013 年德國國會選舉，社民黨在巴伐利亞邦的議席分配過程中，在第一回合分配結束時該黨分配到的初步席次是 23 席；然第二回合分配結束時卻只分配到 22 席，最後確定社民黨在巴伐利亞邦的最終席次是 22 席（Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2013）。

除數。²² 再以此一除數為基準，找出一個適合的除數。

2. 政黨在該邦獲得的第二票數 $\div$ 除數=商。由於取整數，所以大致上依四捨五入的原則來處理商的小數點後面尾數：若小數點後面的尾數小於5，則捨去，故不進位；若大於5，則進位；若剛好是5，則抽籤決定是否進位。將該邦的每一個政黨已分配的席次（四捨五入後的整數值）全部加起來，其和就是席次總數。
3. 此時的席次總數通常只是一個近似值，若大於可供分配的席次總數，則提高除數；反之，則降低。不斷重複此一計算程序，當算出來的席次總數等於可供分配的席次總數，此時就找到適合的除數，整個找尋除數的程序便告終止（Bundeswahlleiter, 2010）。就整個程序來看，在找出適合的除數之前的除數都是「臨時除數」（vorläufiger Zuteilungsdivisor），而所謂「適合的除數」並非是唯一的一個數，凡是在特定的兩數之間的所有整數皆屬之，通常是取可以被10、100、1,000或10,000整除的數作為最後確定的除數。

茲舉例如下，以之說明聖拉噶除數法的席次計算方式：

假設有A、B、C三個政黨參與國會選舉，並且都跨過5%門檻：在某一邦A政黨獲得第二票數10,000張，B政黨6,000張，C政黨1,500張，所以第二票總數為17,500張，而可供分配的席次總數為8席（Bundeswahlleiter, 2010: 8-9）。A、B、C三政黨的席次計算如下：

1. 先找出一個除數： $17,500 \div 8 = 2,188$ ，2,188就是（臨時）除數。
2. 政黨的比例席次計算，A政黨： $10,000 \div 2,188 = 4.57$ ，四捨五入取整數為5；B政黨： $6,000 \div 2,188 = 2.74$ ，四捨五入取整數為3；

²² 事實上，就最大餘數法而言，此一除數就是所謂的「黑爾基數」。

C 政黨： $1,500 \div 2,188 = 0.69$ ，四捨五入取整數為 1。 $5+3+1=9$ ，席次總數為 9。

3. 因為 $9 > 8$ ，所以 9 只是近似值，故而必須提高除數，不斷重複此一計算程序，當算出來的席次總數等於可供分配的席次總數，此時就找到適合的除數，再從所有適合的除數當中確定一個除數。A 政黨： $10,000 \div 2,300 = 4.35$ ，四捨五入取整數為 4；B 政黨： $6,000 \div 2,300 = 2.61$ ，四捨五入取整數為 3；C 政黨： $1,500 \div 2,300 = 0.65$ ，四捨五入取整數為 1。 $4+3+1=8$ ，因為算出來的席次總數等於可供分配的席次總數（ $8=8$ ），所以 2,300 就是最後確定的除數，A、B、C 三政黨可分配的席次分別為 4、3、1。

由上述席次計算方式的過程來看，現行的聖拉噶除數法必須先找出一個臨時除數，以此數為基準，再降低或提高之。由於必須不斷重複相同的程序，逐步地找尋出一個適合的除數，顯然相當複雜繁瑣；相較之下，原本的黑爾—尼邁耶最大餘數法反而比較簡單平易。

肆、議席分配方法的新規定之實際運作 —以 2013 年德國國會選舉為例

德國第十八屆國會(2013-2017)選舉已於 2013 年 9 月 22 日舉行，這是 2013 年修法後議席分配方法的新規定首次適用，各主要政黨的選舉結果如表 4 所示。²³ 本次選舉出現 4 席超額議席，且全歸基民聯盟

²³ 2013 年德國國會選舉結果，只有 5 個政黨—基民聯盟、社民黨、左派黨、綠黨與基社聯盟跨過 5% 門檻，得以參與國會的議席分配。原本參與黑黃聯合政府(2009-2013)的自民黨不僅未能跨過 5% 門檻，而且也未贏得任何一席區域代表，導致在國會裡完全沒有該政黨的대표，是本次選舉的最大輸家。

所有；²⁴ 因為平衡機制的作用，所以又額外增加 29 席平衡議席，使得國會的最終規模擴大為 631 席（Deutscher Bundestag, 2013b）。

表 4 2013 年德國國會選舉結果

政 黨	第二票得票率 (投票率 71.5%)	席次總數 631	席次的組成	
			區域代表 299	不分區代表 332
基民聯盟	34.1%	255	191	64
社 民 黨	25.7%	193	58	135
左 派 黨	8.6%	64	4	60
綠 黨	8.4%	63	1	62
基社聯盟	7.4%	56	45	11
自 民 黨	4.8%	0	0	0
其 他	11.0%	0	0	0

資料來源：Bundeswahlleiter, 2013a，以及作者自行整理

一、第一回合議席分配

先確定 299 個選區勝選人和跨過 5% 門檻的政黨，接著就是適用議席分配方法的新規定（Bundeswahlleiter, 2013b）。

（一）第一階段席次計算：確定邦的席次配額

將國會的正常席次 — 598 席依人口數（僅限德國公民）比例分配給每一邦，席次計算程序如下（參考表 5）：

1. 全國人口數 (74,324,165) ÷ 國會正常席次 (598) = 除數 (124,288)
2. 邦的人口數（總共 16 個邦） ÷ 除數 (124,288) = 商。因為將四捨五入取整數後的 16 個商加起來的和（席次總數）小於 598，

²⁴ 其分別落在 4 個不同的邦，薩克森—安哈特 (Sachsen-Anhalt)、圖林根 (Thüringen)、布蘭登堡 (Brandenburg) 以及薩爾邦 (Saarland)。

所以必須降低除數。不斷重複此一計算程序，直到算出來的席次總數等於 598，便得到最後確定的除數（124,050）。

3. 邦的人口數÷除數(124,050)＝商，四捨五入取整數就是「邦的席次配額」。

表 5 2013 年德國國會選舉的議席分配：確定邦的席次配額

邦	人 口 數 (2012/12/31， 德國公民)	除 數	席 次	
			四捨五入前	四捨五入後
史雷斯威－霍爾斯坦 (Schleswig-Holstein)	2,686,085	124,050	21.65	22
梅克倫堡－前波門 (Mecklenburg-Vorpommern)	1,585,032		12.78	13
漢堡 (Hamburg)	1,559,655		12.57	13
下薩克森 (Niedersachsen)	7,354,892		59.29	59
布萊梅 (Bremen)	575,805		4.64	5
布蘭登堡 (Brandenburg)	2,418,267		19.49	19
薩克森－安哈特 (Sachsen-Anhalt)	2,247,673		18.12	18
柏林 (Berlin)	3,025,288		24.39	24
北萊茵－西法倫 (Nordrhein-Westfalen)	15,895,182		128.14	128
薩克森 (Sachsen)	4,005,278		32.29	32
黑森 (Hessen)	5,388,350		43.44	43
圖林根 (Thüringen)	2,154,202		17.37	17
萊茵－法爾茨 (Rheinland-Pfalz)	3,672,888		29.61	30
巴伐利亞 (Bayern)	11,353,264		91.52	92
巴登－符騰堡 (Baden-Württemberg)	9,482,902		76.44	76
薩爾 (Saarland)	919,402		7.41	7
總 計	74,324,165			598

資料來源：Bundeswahlleiter, 2013b: 2.

(二) 第二階段席次計算：確定政黨的全國最低席次和國會的初步規模

以圖林根邦 (Thüringen) 為例 (參考表 6)：先找出一個除數 (步驟 1)，再將圖林根邦可供分配的席次總數 (與該邦的席次配額相同)，依政黨個別的第二票數比例分配之 (步驟 2、3)。必須注意的是，每一邦須個別找出適合自己的除數。

1. 圖林根邦跨過 5% 門檻 (共 4 個政黨) 的第二票數 (1,025,123) $\div$ 可供分配的席次總數 (實際上就是圖林根邦的席次配額 = 17) = 除數 (60,301)。
2. 圖林根邦 4 個政黨個別的第二票數 $\div$ 60,301 = 商。將 4 個商四捨五入取整數再相加，其和剛好等於 17，所以 60,301 就是一個適合的除數。由於 60,000 也是一個適合的除數，且可被 10,000 整除，故而取 60,000 作為最後確定的除數。
3. 圖林根邦 4 個政黨個別的第二票數 $\div$ 除數 (60,000) = 4 個政黨個別在圖林根邦初步可分配的比例席次。以基民聯盟為例： $477,283 \div 60,000 = 7.95$ ，四捨五入取整數為 8，亦即基民聯盟在圖林根邦初步可分配的比例席次為 8 席。

表 6 2013 年德國國會選舉的議席分配：
各政黨在圖林根邦的議席分配

政 黨	第二票數	除 數	席 次	
			四捨五入前	四捨五入後
基民聯盟	477,283	60,000	7.95	8
左 派 黨	288,615		4.81	5
社 民 黨	198,714		3.31	3
綠 黨	60,511		1.01	1
總 計	1,025,123			17

資料來源：Bundeswahlleiter, 2013b: 3.

在所有其他的邦，亦是依上述方法來確定每一個政黨初步可分配的比例席次。倘若政黨在某一邦出現當選的區域代表席次，無法完全計入其在該邦依第二票所分配的比例席次，此一外溢的議席依舊得以超額議席的形式被保留下來。以圖林根邦的基民聯盟為例：該政黨分配到的比例席次為 8 席 (M)，當選的區域代表席次為 9 席 (D)，所以該政黨獲得 1 席超額議席 ($D-M=9-8=1$)。將超額議席加掛在基民聯盟在圖林根邦初步分配的比例席次之外，其和即是實際獲得的總席次——初步席次 ($8+1=9=D$)。累計基民聯盟在 15 個邦獲得的初步席次，總和為 242 席 (其中 4 席為加掛的超額議席， $238+4=242$)，²⁵ 此乃該政黨的全國最低席次。另外，再以基社聯盟為例：該政黨在巴伐利亞邦 (Bayern) 當選 45 席區域代表 (D)，其在該邦依第二票分配的比例席次為 56 席 (M)。由於基社聯盟未擁有超額議席 (因為 $M>D$)，56 席就是該政黨在巴伐利亞邦的初步席次 (M)，同時也是其全國最低席次。同樣的，其他政黨依此方法確定的全國最低席次分別是：社民黨 183 席，左派黨 61 席，綠黨 60 席。累計所有政黨的全國最低席次，總和就是國會的初步規模——602 席 [(238+4)+56+183+61+60=598+4=602)] (請參閱表 12)。

二、第二回合議席分配

(一) 第一階段席次計算：確定政黨最終的全國比例席次

啟動平衡機制，找出一個除數 (步驟 1)。再以各政黨 (共 5 個政黨) 在全國獲得的第二票數除此一除數，若取整數後的商無法滿足政黨個別的席次需求，則以國會的初步規模為基準，逐步擴大國會的

²⁵ 基民聯盟與基社聯盟為姊妹黨，在國會 (聯邦眾議院) 組成共同的黨團。兩黨彼此合作，有自己的勢力範圍，井水不犯河水；基社聯盟的政黨勢力與組織僅侷限在巴伐利亞邦，而基民聯盟則在其餘的 15 個邦。

規模，並且繼續找出新的除數（步驟 2、3）。當每一個政黨依第二票數至少都可以分配到被保障的全國最低席次，此時的除數就是適合的除數，剛好滿足此一要求的最低門檻席次，就是國會的最終規模；與此同時，各政黨分配到的席次就是最終的全國比例席次（政黨的全國席次配額，亦即政黨最終的全國總席次）（步驟 4）。國會的最終規模與初步規模的差額，就是額外增加的平衡議席數量，而各政黨分配到的平衡議席數量是不相同的（步驟 5）。整個席次計算程序如下（參考表 7）：

1. 全國跨過 5% 門檻（5 個政黨）的第二票數 $(36,867,417) \div$ 國會的初步規模 $(602) =$ 除數 $(61,242)$ 。
2. 5 個政黨在全國獲得的第二票數 $\div 61,242$ ，結果是：基民聯盟可分配 244 席，社民黨 184 席，左派黨 61 席，綠黨 60 席，基社聯盟 53 席。唯獨基社聯盟的 53 席小於其被保障的全國最低席次—56 席，因此必須以 602 席為基準，逐步擴大國會的規模，並且依照步驟 1 的程序找出新的除數。再以步驟 2 的程序一一檢驗，當每一個政黨至少都可以分配到被保障的全國最低席次，此時的除數就是適合的除數。
3. 將國會的規模擴大為 630 席。依照步驟 1 得到除數 58,520，再依照步驟 2 得到結果：基民聯盟可分配 255 席，社民黨 192 席，左派黨 64 席，綠黨 63 席，基社聯盟 55 席。 $255+192+64+63+55=629$ ，因為 $629 < 630$ ，所以除數 58,520 必須降低。以 58,450 作為除數，重複步驟 2 的程序，結果是：基民聯盟可分配 255 席，社民黨 193 席，左派黨 64 席，綠黨 63 席，基社聯盟 55 席，總和是 630。依舊只有基社聯盟的 55 席小於其被保障的全國最低席次，所以 630 仍然只是近似值，因此必須再擴大國會的規模，並且重複步驟 1 與步驟 2 的程序，繼續找尋除數。
4. 將國會的規模擴大為 631 席，先重複步驟 1 的程序，找到除數

58,426，再重複步驟 2 的程序，結果是：基民聯盟可分配 255 席，社民黨 193 席，左派黨 64 席，綠黨 63 席，基社聯盟 56 席。此時每一個政黨依其第二票數，至少都可以分配到被保障的全國最低席次，5 個政黨個別分配到的席次就是其最終的全國比例席次。631 席就是國會的最終規模，58,426 就是適合的除數。因 58,420 也是適合的除數，故取其作為最後確定的除數。

5. 平衡議席的計算與分配：

- (1) 國會的最終規模－國會的初步規模＝平衡議席的數量
 $631-602=29$ ，29 席就是額外增加的平衡議席數量。
- (2) 政黨最終的全國比例席次(Y)－政黨的全國最低席次(X)＝
 政黨可分配的平衡議席數量。基此，5 個政黨分配到的平衡
 議席數量分別是：基民聯盟 13 席($255-242=13$)，社民黨
 10 席($193-183=10$)，左派黨 3 席($64-61=3$)，綠黨 3 席
 ($63-60=3$)，基社聯盟 0 席($56-56=0$)， $13+10+3+3+0=29$
 (平衡議席的數量)。

表 7 2013 年德國國會選舉的議席分配：
各政黨最終的全國比例席次與平衡議席計算

政 黨	最低席次 (X)	第二票數	除 數	最終的全國比例席次(Y)		平衡議席 (Y-X)
				四捨五入前	四捨五入後	
基民聯盟	242	14,921,877	58,420	255.42	255	13
社 民 黨	183	11,252,215		192.61	193	10
左 派 黨	61	3,755,699		64.29	64	3
綠 黨	60	3,694,057		63.23	63	3
基社聯盟	56	3,243,569		55.52	56	0
總 計	602	36,867,417			631	29

資料來源：Bundeswahlleiter, 2013b: 5.

(二) 第二階段席次計算：確定政黨在每一邦的最終席次和可由邦名單填補的不分區代表席次

以基民聯盟在每一邦的最終席次計算為例（請參閱表 8）：在最終的全國比例席次（255）不變的條件下，先找出一個除數（步驟 1），再以此數為基準逐步找尋出適合的除數並確定之（步驟 2）。將基民聯盟在黑森邦（Hessen）與圖林根邦之最終席次計算從步驟 2 抽離出來，並說明之（步驟 2-1、2-2）：比較取整數後的商與在該邦當選的區域代表席次，取相對較大值作為基民聯盟在黑、圖 2 邦的最終席次（在黑森邦因 $M > D$ ，故取 M ；在圖林根邦因 $M < D$ ，故取 D ）。

1. 基民聯盟的全國第二票數 $(14,921,877) \div$ 基民聯盟最終的全國比例席次 $(255) =$ 除數 $(58,517)$ 。
2. 基民聯盟在 15 個邦個別獲得的第二票數 $\div 58,517 =$ 商。將四捨五入取整數後的 15 個商與在各該邦當選的區域代表席次做比較，取相對較大值（若 $M > D$ ，則取 M ；若 $M < D$ ，則取 D ），再全部加起來。因為全部加起的總和大於 255，所以必須提高除數。不斷重複此一程序，當算出來的和等於 255，此時便找到適合的除數，再從所有適合的除數當中確認一個除數 $(59,500)$ 。與此同時，基民聯盟在每一邦的最終席次也就確定了。
2-1 基民聯盟在黑森邦的最終席次： $1,232,994 \div 59,500 = 20.72$ ，四捨五入取整數為 21(M)。基民聯盟在黑森邦當選的區域代表席次為 17 席(D)，因 $21 > 17(M > D)$ ，故取相對較大值—21(M)作為該政黨在黑森邦的最終席次。
2-2 基民聯盟在圖林根邦的最終席次： $477,283 \div 59,500 = 8.02$ ，四捨五入取整數為 8(D)。基民聯盟在圖林根邦當選的區域代表席次為 9 席(M)，因 $8 < 9(M < D)$ ，故取相對較大值—9(D)作為該政黨在圖林根邦的最終席次。

同樣的，所有其他政黨在每一邦的最終席次計算，亦依上述方法計算之。必須注意的是，因為本階段的席次計算屬於政黨自己內部的議席分配，所以每一個政黨必須個別找出適合自己的除數。最後，將最終席次優先扣除政黨在各該邦已經當選的區域代表席次，剩餘的議席再由邦名單候選人依序填補之，此乃不分區代表。

表 8 2013 年德國國會選舉的議席分配：
基民聯盟在 15 個邦的最終席次計算

邦	第二票數	除 數	席 次		
			四捨五入後 (M)	區域代表 (D)	最終席次 (M 或 D)
史雷斯威—霍爾斯坦	638,756	59,500	11	9	11
梅克倫堡—前波門	369,048		6	6	6
漢堡	285,927		5	1	5
下薩克森	1,825,592		31	17	31
布萊梅	96,459		2	0	2
布蘭登堡	482,601		8	9	9
薩克森—安哈特	485,781		8	9	9
柏林	508,643		9	5	9
北萊茵—西法倫	3,776,563		63	37	63
薩克森	994,601		17	16	17
黑森	1,232,994		21	17	21
圖林根	477,283		8	9	9
萊茵—法爾茨	958,655		16	14	16
巴登—符騰堡	2,576,606		43	38	43
薩爾	212,368		4	4	4
總 計	14,921,877			191	255

資料來源：Bundeswahlleiter, 2013b: 6.

伍、議席分配方法的新規定之利弊分析

本文認為，充分滿足選票結果值平等的要求，乃是議席分配方法的新規定之最大優點；複雜難懂以及將造成國會規模大幅膨脹，則是最大缺點。事實上，本文對於聯邦選舉法此一新規定的利弊針砭，德國學者亦持相同看法（Behnke, 2014；Schröder, 2014；Hermsdorf, 2014）；甚至有學者指出（Schröder, 2014），新規定的實際運作將凸顯比例代表制選舉原則與適當的國會規模兩者之間的對立。在分析完利與弊後，針對議席分配方法新規定的缺失，本文將提出關於再次修法的淺見。

一、充分滿足選票結果值平等的要求

經過平衡機制的作用，席次率與跨過 5% 門檻（共 5 個政黨）的第二票得票率（以下稱「淨得票率」）比值最高的政黨，將不會額外增添平衡議席（例如基社聯盟），比值相對較低的其他政黨，則將額外獲得平衡議席的補償，藉以修正各政黨之間的比例性偏差，讓席次率與淨得票率的比值皆能更趨近於 1（見表 9、10）。事實上，經過平衡議席的補償後，除了讓超額議席的副作用中立化之外，也可以修正每一邦因不同投票率所導致的選票結果值不平等（Seils, 2013: 2）。由此可知，此一議席分配方法可以非常精確地呈現比例性，讓每一個政黨獲得國會 1 席議席所需要的選票數不致於差距太大，無疑也更充分滿足選票結果值平等的要求（見表 11）。

表 9 2013 年德國國會選舉的議席分配：
第一回分配結束時席次率與淨得票率的比值

政 黨	第二票得票率 84.2% ²⁶	淨得票率 (S)	席 次 602	席 次 率 (T=政黨席 次 / 602)	席次率與淨得 票率的比值 (T/S)
基民聯盟	34.1%	40.5%	242	40.2%	0.993
社 民 黨	25.7%	30.5%	183	30.4%	0.997
左 派 黨	8.6%	10.2%	61	10.1%	0.990
綠 黨	8.4%	10.0%	60	10.0%	1.000
基社聯盟	7.4%	8.8%	56	9.3%	1.057

資料來源：Bundeswahlleiter, 2013a, Statistisches Landsamt Baden-Württemberg, 2013，以及
作者自行整理

表 10 2013 年德國國會選舉的議席分配：
第二回合平衡機制作用後席次率與淨得票率的比值

政 黨	淨得票率 (S)	席 次 631	席 次 率 (T=政黨席 次 / 631)	席次率與淨得 票率的比值 (T/S)
基民聯盟	40.5%	255	40.4%	0.998
社 民 黨	30.5%	193	30.6%	1.003
左 派 黨	10.2%	64	10.1%	0.990
綠 黨	10.0%	63	10.0%	1.000
基社聯盟	8.8%	56	8.9%	1.011

資料來源：Bundeswahlleiter, 2013a，以及作者自行整理

²⁶ 2013 年聯邦眾議院選舉結果，未跨過 5% 門檻而無法參與議席分配的第二票比例高達 15.8%，請參見表 4。

表 11 2013 年德國國會選舉的議席分配：
政黨獲得 1 席議席所需票數

政 黨	第二票數 (BZ)	席 次 (B)	1 席議席 所需票數 ($G=BZ/B$)	與平均值的差 ($F=G-E$)
基民聯盟	14,921,877	255	58,517	91
社 民 黨	11,252,215	193	58,301	-125
左 派 黨	3,755,699	64	58,682	256
綠 黨	3,694,057	63	58,635	209
基社聯盟	3,243,569	56	57,920	-506
總 計	36,867,417	631	58,426 (E)	0

資料來源：Bundeswahlleiter, 2013b: 5，以及作者自行整理

此外，在第一回合議席分配結束時，超額議席依舊被加掛在政黨的比例席次之外，並且成為政黨的全國最低席次的一部分；按舊制，佔超額議席的代表若出缺，則無法由邦名單遞補。第二回合第二階段一下層分配的席次計算規定，要求政黨在任何一邦當選的區域代表席次，必須能夠完全計入其在該邦最終分配的席次之中，而屬於區域代表的超額議席勢必也被依第二票比例分配的平衡議席完全覆蓋。換言之，原本溢出比例席次的超額議席不再加掛在比例席次之外，而是完全被涵括計入政黨依第二票數分配的最終全國比例席次之中。由於超額議席巧妙地被轉化為內含於比例席次之中，超額的現象已經被平衡議席抹平，所以原本超額議席遇缺不補的問題也獲得解決。未來若有任何一個區域代表出缺，即使是佔超額議席的代表出缺，皆可由邦名單第一順位候補者直接遞補之，使得國會的總席次在每一屆期內可以維持不變，故而依第二票得票數所決定的黨團實力對比——亦即政黨比例也得以確保不變。

二、複雜難懂以及將造成國會規模大幅膨脹

2013 年的聯邦選舉法修正雖然可以有效避免負選票值效應出現，並且中立化超額議席的違憲爭議，以及修正比例性偏差，但也同時製造出新的問題。換言之，議席分配方法雖然能夠非常精確地呈現選舉的比例性，讓席次率與淨得票率的比值更趨近於 1，但整個程序因新舊堆疊外加平衡議席，反而變得非常複雜難懂：新的「先邦後黨」議席分配，輔以舊的「先黨後邦」議席分配，佐以平衡議席計算，再加上相對複雜繁瑣的聖拉噶除數法作為席次計算方式。面對此一複雜且難懂的議席分配方法，一般的選民勢必難以窺其全豹，甚至對於政治學者也是一種挑戰。

其次，雖然聯邦憲法法院設定無補償的超額議席數量上限為 15 席，但立法者透過平衡議席的補償，將此一數量上限化為無形。雖然原本的超額議席已經被平衡議席完全覆蓋，且轉化為不再是超出比例席次的額外議席，但是這兩者其實都是加掛在正常席次之外的議席。況且，平衡議席的數量並無最高上限規定，且允許超額的政黨也可以獲得平衡議席的「補償」，不僅有錦上添花之嫌，更會造成國會規模大幅膨脹，其規模甚至有可能超過 800 席（Deutscher Bundestag, 2013a），亦即又要從天上掉下來許多個柏林市的席次配額（24 席），此乃左派黨反對本次改革最鏗鏘有力的理由所在。

表 12 顯示，若沒有平衡議席的額外挹注，則 2013 年德國國會選舉的最終總席次只有 602 席（ $598+4=602$ ）。因為第二回合議席分配的平衡機制作用，所以額外增加了 29 席平衡議席，多於柏林市的席次配額，且兩大政黨——基民聯盟與社民黨顯然是最大的受益者，其最後的席次率皆增加 0.2%（參見表 9、10），總計獲得 23 席平衡議席，佔平衡議席總數的 79.4%。由此可知，相較於小黨，贏得較多第二票的大黨也會獲得較多的平衡議席，無疑更強化強者越強的現象，顯然與

超額議席得以保留的規定有異曲同工之妙。超額的政黨－基民聯盟不僅擁有 4 席超額議席，更錦上添花地再獲得 13 席平衡議席的「補償」，無疑是此一議席分配方法的新規定首次適用的最大贏家。

表 12 2013 年德國國會選舉的議席分配結果：
各主要政黨的席次組成

	基民聯盟	社民黨	左派黨	綠 黨	基社聯盟	總 計
區域代表	191	58	4	1	45	299
第一回合分配	238	183	61	60	56	598
超額議席	4	0	0	0	0	4
不分區代表	64	135	60	62	11	332
其中的平衡議席	13	10	4	2	0	29
總 計	255	193	64	63	56	631

資料來源：Statistisches Landsamt Baden-Württemberg, 2013.

再者，由於按第二票得票數比例分配的平衡議席全數挹注政黨的全國最低席次，並且完全由邦名單候選人來填補，使得不分區代表的最終席次將大於原本的 299 席；相反的，區域代表的 299 席則是固定不變的。一旦國會規模大幅膨脹，則不分區代表的最終席次將遠遠大於區域代表的席次，造成由選民直接選舉產生的區域代表占國會總席次的比重被嚴重稀釋，最後恐將導致大多數的國會議員與選民之間的疏離現象。²⁷

此外，第二回合議席分配規定，政黨最終的全國比例席次之確定必須滿足一個基本要求：每一個政黨依其第二票數，至少都可以分配到被保障的全國最低席次，亦即政黨最終的全國比例席次必須是大於

²⁷ 事實上，讓半數的國會議員（299 席）由選區的選民直接選舉產生，其目的在於緩和比例代表制下代表與選民之間疏離的副作用。

或等於其全國最低席次。有鑑於此，儘管基社聯盟於第一回合議席分配結束時，席次率與淨得票率的比值最高，且其最後確定的席次率 8.9%，比原本的 9.3% 減少 0.4%，然而最終的席次卻沒有相對減少，仍然維持現狀（參見表 9、10）。由此可知，2013 年的聯邦選舉法修正，由於沒有一個政黨願意淪為修法的受害者，在席次只會增加不會減少的修法原則下，最後只好讓國庫承擔國會規模擴大的成本，成為修法的受災戶。

選前有不少人擔心，議席分配方法的新規定將造成國會的規模大幅膨脹（Deutscher Bundestag, 2013a）；選舉結果卻顯示，國會的規模增加為 631 席，並未大幅膨脹，然而這只是運氣好。事實上，根據模擬情況的計算結果，在議席分配方法的新規定下，國會的規模超過 700 席的機率是 12%（Weinmann, 2013: 739），故而面對此一選舉結果只能暫時鬆一口氣，因為國會的規模大幅膨脹只是何時的問題。

從實際運作的分析可以知道，在當前能敏感且精確呈現選票結果值平等的議席分配方法下，選舉結果的比例性偏差越大，亦即各政黨的席次率與淨得票率之比值差距越大，國會最終規模的膨脹幅度也將越大。至於造成選票結果值不平等的比例性偏差，主要的因素有二：一是超額議席，二是各邦不同的投票率。2013 年國會選舉僅出現 4 席超額議席，係 1990 年以來最少的一次，這是國會規模未大幅膨脹的關鍵原因。此外，由前面的表 9 也可以看出，在第一回議席分配結束時，各政黨的席次率與淨得票率之比值其實已經相當接近 1，具有相當高的比例性；然而，經過平衡機制的作用後，最後竟然可以輕易地再增加 29 席平衡議席，甚至比 2009 年國會選舉的 24 席超額議席多出 5 席。因此，為避免未來國會規模大幅膨脹並引發納稅人的不滿，除了盡量拉近每一邦的投票率，避免在某一邦（或某些邦）出現低投票率外，在制度面上無非就是再次修法。

三、再次修法的淺見

毫無疑問的，聯立式兩票制在運作上出現的最大問題就是超額議席，此乃制度本身無法避免的運作結果。所以若廢棄聯立式兩票制改採其他選舉制度，例如多數決制、比例代表制或是並立式兩票制，則超額議席將不再出現，其所引發的諸多爭議也會隨之煙消雲散。聯邦憲法法院也認為，立法者在形塑選舉制度時擁有廣泛的抉擇空間，無論是多數決制、比例代表制或是一種結合兩者的混合選舉制度，其皆可以自由決定之。²⁸ 由於維持目前的聯立式兩票制是德國朝野政黨以及社會的共識，職是之故，在維持此一選舉制度的前提下，議席分配方法應該如何修正才能避免未來出現一個巨大臃腫的國會？

本文認為，除了直接縮減國會規模，降低正常席次的數量外，或許可以在已經達致的充分滿足選票結果值平等的改革成果上，將超額議席的數量上限明文規定為 15 席，²⁹ 超過此一上限的超額議席則不予保留，藉此將國會規模可能膨脹的幅度限縮在一定的範圍內。至於如何捨棄超過上限的超額議席？首先，確定（超額的）政黨在全國必須捨棄的超額議席數量，此乃全國配額；其次，確定政黨在超額的邦必須捨棄的超額議席數量，此乃（超額的）邦配額。關於確定政黨在全國必須捨棄的超額議席數量，其計算方式如下：

²⁸ BVerfGE 95, 335.

²⁹ 原本被容許的超額議席數量上限是聯邦眾議院內組成黨團的最低標準，亦即 5% 的聯邦眾議院成員（BVerfGE 95, 335）。聯邦憲法法院在 2012 年 7 月 25 日的裁判中（2BvF 3/11, 2BvR 2670/11, 2BvE 9/11），重新設定（無補償）超額議席的數量上限是原本標準的一半：2.5%，折合約 15 席。

全國超出 15 席上限的超額議席數量 $\times$ (政黨在全國實際出現的超額議席數量 $\div$ 全國實際出現的超額議席數量) $=$ 政黨在全國必須捨棄的超額議席數量。

對於計算出來的數值，首先取整數，若不足，則比較小數點後面的尾數，尾數比較大者，必須再捨棄 1 席超額議席。³⁰ 至於政黨如何確定在超額的邦必須捨棄的超額議席數量？此乃政黨內部的分配問題，其計算方式如同上述黨際之間捨棄超額議席的計算方式：

政黨在全國必須捨棄的超額議席數量 $\times$ (該政黨在超額的邦實際出現的超額議席數量 $\div$ 該政黨在全國實際出現的超額議席數量) $=$ 政黨在超額的邦必須捨棄的超額議席數量。

同樣的，首先取整數，若不足，亦依上述黨際的分配方法確定最終必須捨棄的數量。在確定政黨在超額的邦必須捨棄的超額議席數量後，最後則是政黨如何決定捨棄在該邦已經贏得的區域代表議席？其標準採相對的得票率：在該超額的邦，比較該政黨所有的選區勝選人在各自選區的得票率，得票率最低者首先被捨棄。³¹

³⁰ 例如 2009 年德國國會選舉出現 24 席超額議席，基民聯盟有 21 席，基社聯盟有 3 席。按照此一計算方式： $(24-15)\times(21\div24)=7.875$ ， $(24-15)\times(3\div24)=1.125$ ，基民聯盟在全國必須捨棄的超額議席數量是 8 席，基社聯盟 1 席。

³¹ 參考綠黨在 2011 年 2 月 9 日提出的改革法案，主張完全廢除超額議席的規定。綠黨所提出的捨棄超額議席之標準係採相對的得票率，亦即在超額的邦，比較超額的政黨在該邦的選區勝選人在各自選區的得票率，得票率最低者首先被捨棄。若該超額的政黨在該邦擁有 2 席超額議席，則該政黨在該邦得票率次低的選區勝選人亦被捨棄，依此類推（BT-Drs. 17/4694）。綠黨的提案強制性地讓 D 必須小於等於 M，其與議席分配方法新規定當中的第二回合第二階段的下層分配的結果是一樣的：政黨在任何一邦當選的區域代表席次，必須能夠完全計入其在該邦所分配的最終席次之中。惟綠黨的方法將會造成沒有區域代表的孤兒選區現象，此乃被批評之處。

捨棄由選區直接選舉產生的超額議席，雖然會造成沒有區域代表的「孤兒選區」現象，但這是在保留 15 席超額議席的條件下，不得已的折衷方法。此一方法在容忍必要之惡的同時，又將其負面影響強制地限縮在一定的範圍內，如此又可以確實遵行聯邦憲法法院裁判的要求。³² 事實上，在落實並維護比例代表制選舉原則的考量下，聯邦選舉法也容許孤兒選區之現象。該法第 48 條第 1 項規定，遇有區域代表出缺，由該代表所屬政黨的邦名單第一順位候補者直接遞補之（此乃不分區代表），無需進行補選；若是佔有超額議席的區域代表出缺，則無法由所屬政黨的邦名單遞補之（參考註釋 5）。所以，這些選區就會淪為沒有區域代表的孤兒選區。

本文認為，倘若將超額議席的數量上限明文規定為 15 席，或許也可以讓分裂投票的行為變得比較謹慎保守，連帶地將超額議席實際出現的數量抑制在 15 席以內。如此不僅可以避免孤兒選區的出現，而且又可以在原本預設的國會規模漲幅之框限內，將其可能的漲幅進一步壓縮在更小的範圍內。

陸、結論

檢視 2013 年德國國會選舉的整個議席分配方法，在第二回合議席分配的過程中，完全依照第二票（政黨票）來分配政黨的全國比例席次（政黨最終的全國總席次），且藉由平衡議席的補償，修正第一回合議席分配因出現不足額的政黨比例席次所導致的比例性偏差，讓政黨最終的席次率充分反映淨得票率。故而從決定政黨最終的全國總席次之議席分配方法來看，德國國會的選舉制度已經能夠充分體現比例代表制的選舉原則。這是一種附帶選區候選人的混合型比例代表制（聯

³² 2BvF 3/11, 2BvR 2670/11, 2BvE 9/11.

立式兩票制)，其與混合制一樣，選民可以投兩票，分別選出區域代表和不分區代表，藉以兼顧區域代表性與政黨多元性。惟必須注意的是，雖然德國國會選舉制度的投票運作形式是「一票選人、一票選黨」，但為保證比例代表制選舉原則的落實，立法者特別創設兩票聯立的議席分配方法，以之修正單一選區制所造成的比例性偏差，並且確保多元政黨的發展空間。

事實上，2013 年的聯邦選舉法修正（以及 2011 年的修法），並未觸碰到兩大政黨的既得利益——超額議席得以保留的規定，其依舊不動如山，似乎成為一條不可跨越的紅線。其實並非是負選票值，而是超額議席才是聯立式兩票制的最大問題所在。2009 年德國國會選舉結果出現空前的 24 席超額議席，約佔國會正常席次的 4%，且全歸基民聯盟/基社聯盟所有，明顯扭曲比例代表制下每一張選票應有的平等結果值。由於超額議席是負選票值效應出現的必要條件，因此阻止負選票值效應出現之最直接有效的方法就是廢除超額議席的規定，同時也可以真正解決超額議席的違憲爭議。所以從制度整體和因果關聯性來看，最應該徹底處理的是超額議席本身，而不是其所造成的負選票值效應，因為治標必先治本。

在維護既得利益的考量下，2013 年的聯邦選舉法修正比較像是一種本末倒置、治標不治本的修法。為了保留超額議席，並中立化其副作用，立法者藉由平衡議席的挹注來「淹沒」超額議席溢出比例席次的爭議，甚至以之「淡化」超額議席數量一旦溢出合憲界限的違憲問題，進而將此一界限化為無形，但其代價無非就是未來終將出現一個巨大臃腫的國會。此外，平衡議席的實際數量並無上限規定，且超額的政黨可以再額外獲得平衡議席的「補償」，無疑是錦上添花，更加強化強者越強的現象。故而修法的最後結果難脫坐地分贓之嫌——「把餅做大，再分食之」。所有參與修法的政黨，只有贏家沒有輸家，因為在政黨的全國最低席次保障下，沒有一個政黨的既得席次會因平衡

機制的作用而減少，站在國會外面的納稅人反而淪為真正的輸家。

事實上，在目前已經修正的議席分配方法運作下，國會規模大幅膨脹只是何時（時間？）的問題。2013 年的聯邦選舉法修正頸鋸箭式地廢除名單連結，阻止議席漫遊於政黨內部不同的邦名單之間，雖然可以避免負選票值出現，但超額議席依舊會出現，並且連帶開啓平衡議席挹注的閘門，讓各政黨雨露均霑。無論是超額議席或是平衡議席，兩者皆是在國會正常席次之外，額外增加的席次，其數量事前難以預估。一旦出現一個巨大臃腫的國會，勢必引發輿論的猛烈抨擊，故而此處已經埋下聯邦選舉法再次修法的因。當然，本文對於未來修法的方向僅能提供一個粗淺的看法，其牽一髮動全身的複雜技術細節尚須深入研究與驗證，非本文的篇幅所能處理。

參考文獻

- Behnke, Joachim. (2011). “Grundsätzliches zur Wahlreformdebatte.” *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 4/2011: 14-21.
- Behnke, Joachim. (2014). “Das neue Wahlgesetz im Test der Bundestagswahl 2013.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 45. Jg., H.1: 17-37.
- Bundeswahlleiter. (2010) “Einführung der Berechnungsmethode Sainte-Laguë/ Schepers für die Verteilung der Sitze bei Bundestags- und Europawahl.” http://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle_mitteilungen/downloads/Kurzdarst_Sitzzuteilung.pdf Retrieval Date: 2013/10/9.
- Bundeswahlleiter. (2013a). “Endgültiges amtliches Ergebnis der Bundestagswahl 2013.” http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/presse/w13034_Endgueltiges_amtliches_Ergebnis.html. Retrieval Date: 2013/12/1.
- Bundeswahlleiter. (2013b). “Erläuterung des neuen Verfahrens der Umrechnung von Wählerstimmen in Bundestagssitze.” http://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle_mitteilungen/downloads/20131009_Er1_Sitzzuteilung.pdf Retrieval Date: 2013/11/20.
- Deutscher Bundestag (2013a). “Überhangmandate werden vollständig ausgeglichen.” http://www.bundestag.de/bundestag/wahlen/verteiler_wen_waehlen/neues_wahlrecht/index.html Retrieval Date: 2013/12/1.
- Deutscher Bundestag. (2013b). “Überhangmandate werden künftig nachbesetzt.” http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/47457246_kw43_ueberhangmandate/ Retrieval Date: 2013/12/1.

- Deutscher Bundestag (BT) – Drucksache 17/4694, Gesetzentwurf der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Ingrid Hönlinger, Memet Kilic, Jerzy Montag, Dr. Konstantin von Notz, Wolfgang Wieland, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, v. 09. Februar 2011.
- Deutscher Bundestag (BT) – Drucksache 17/7069, Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss), v. 22. September 2011.
- Deutscher Bundestag (BT) – Drucksache 17/11819, Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Entwurf eines Zweiundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, v. 11. Dezember 2012.
- Hermisdorf, Fred. (2014). “Erfolgswertgleichheit als Maßstab für die Sitzverteilung in Parlamenten.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 45. Jg., H. 4: 858-865.
- Lübbert, Daniel. (2009). *Negative Stimmgewichte und die Reform des Bundestags-Wahlrecht* (INFO-BRIEF WD 8–3000 – 020/09). Abgerufen aus Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags webseite: https://www.bundestag.de/blob/190518/f16d723fc637f4161196fe42d1a2bdc5/negative_stimmgewichte-data.pdf
- Schröder, Valentin. (2014). “Parteienproporz, Länderproporz und Bundestagsgröße im neuen Bundestagswahlrecht.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 45. Jg., H.4: 838-858.
- Seils, Christoph. (2013). “Das neue Wahlrecht und die Krux mit den Überhangmandaten,” Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (eds.). <http://www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahlen/163311/>

das-neue-wahlrecht Retrieval Date: 2013/10/14.

Statistisches Landsamt Baden-Württemberg. (2013). “Endgültige Ergebnisse der Bundestagswahl 2013 - Sitzverteilung nach Ländern.” http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Wahlen/Bundestagswahl_2013/SitzVt.Asp Retrieval Date: 2013/12/1.

Ursachen von Überhangmandaten – Wahlrecht. (2011). <http://www.wahlrecht.de/ueberhang/ursachen.htm> Retrieval Date: 2011/12/30.

Weinmann, Philipp. (2013). “Führt das Wahlrecht zur Aufblähung des Bundestags? Simulationsrechnungen auf Basis des neuen Bundeswahlgesetzes.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (4): 719-741.

Seat Distribution in German Parliamentary Elections

*Kwo-Chung Shaw**

Abstract

The most recent amendment to the German Federal Election Law took effect on May 3, 2013 and is the twenty-second amendment to this Law, which was originally promulgated in 1949. The amendment is principally intended to revise regulations regarding the seat distribution method declared unconstitutional by the Federal Constitutional Court of Germany. The amendment did not repeal the controversial overhang seats, but instead introduced balance seats in order to retain overhang seats. Although the revised method avoids negative vote weight effect, seat distribution became more complicated and cumbersome. On the whole, the post-amendment seat distribution method is primarily divided into a two-round distribution and the seat distribution for each round is divided into a two-stage seat calculation.

The main purpose of this study is to analyze four questions: (1) Why were the old regulations on the seat distribution method for German parliamentary elections unconstitutional? (2) What is the content of the new regulations on seat distribution? (3) How should the new seat distribution regulations be implemented (4) What are the pros and cons of the new regulations?

Keywords: overhang seats, negative vote weight, balance seats, proportional representative system, equal vote weight

* Associate Professor, Department of Political Science, Chinese Culture University.