

论德国联邦议院 议席分配制度 与选举平等原则 ——以联邦宪法法院的判决为中心

祝捷

摘 要：德国联邦议院的议席分配制度有着鲜明的特色，5%条款、基本议席和超额议席等制度保证了德国政治的稳定性和德国各政党、各阶层的利益。但是，议席分配制度也因排除小党、过于偏重大党利益，受到是否违背选举平等原则的质疑，并引发一系列宪法争讼。联邦宪法法院通过构建选举平等原则的精细化体系，在选举平等原则的框架内合理解释议席分配制度，既维护了议席分配制度的稳定性，又推动了议席分配制度能够适应德国政局的发展。

关键词：选举平等原则； 5%条款； 基本议席制度； 超额议席制度； 联邦宪法法院

作者简介：武汉大学 法学院 副教授 博士 武汉 430072

中图分类号：D951.612

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2014)04-0020-16

德国联邦议院独具特色的选举制度已经成为混合选举制的典范,^①亦为中国德国法研究的“显学”。国内已有论文对德国联邦议院的选举制度进行介绍,^②研究外国宪法或选举制度的专著亦会对之进行重点论述。^③现有成果对德国联邦议院的选举制度持普遍肯定态度,核心观点是它较好地统合了多数代表制和比例代表制的优点,能够克服魏玛时期国会政党林立的弊端。但是,德国联邦议院的选举制度远非完美,尤其是在对政党前途至为关键的议席分配制度上,饱受德国各界诟病。诟病之焦点在于:5%条款(5%-Klausel)、基本议席(Grundmandate)和超额议席(Überhangmandate)等议席分配制度是否有违德国《基本法》上的选举平等原则。联邦宪法法院在解释和修正联邦议院的议席分配制度方面发挥了实质性的作用,成为维系该分配制度与选举平等原则之平衡关系的关键。本文拟结合联邦宪法法院的有关判决,讨论德国联邦议院的议席分配制度与选举平等原则的关系,以期推动德国选举制度研究的更加精细化。

一、概念廓清:选举平等原则的建构

德国《基本法》第38条第1项规定,联邦议院议员依一般、直接、自由、平等及秘密选举法选举产生。根据《基本法》第38条制定的德国《联邦选举法》在第1条肯定了选举平等原则。联邦宪法法院根据《基本法》的规定,在宪法审判实务中,构建了精致的选举平等原则体系。

(一)《基本法》和《联邦选举法》中的选举平等原则

《基本法》第38条规定的选举平等性原则,从基本权的视角,可以归属于平等权的体系内。^④《基本法》在第3条第1项和第3项规定了一般平等权,又在第3条第2项和其余条款规定了特别平等权。选举平等原则属于《基本法》规定的特别平等权,《联邦选举法》也规定了保障选举平等权的制度。除在第1条第1项沿用《基本法》第38条第1项之规定,肯定选举平等原则外,《联邦选举法》还在诸如选区划分(第3条)、议席分配制度(第6条)、选举权和被选举权的保障(第12条至第15条)、选举程序(第四章之后)等方面加以了详细规定。

^① Hans-Dieter Klingemann/Bernhard Wessels, "The Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalization at the Grass Roots", in Matthew Soberg Shugart/Martin P. Wattenberg (eds), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 279-280.

^② 蒋锐:《德国现行选举制度及其特点》,载《德国研究》,2012年第2期,第16-31页。

^③ 祝捷主编:《外国宪法》,武汉:武汉大学出版社,2010年版,第141页。

^④ Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 1999, 20. Aufl., S. 429ff.

根据《基本法》第19条第1项规定,平等权可以由德国立法机关通过立法加以限制,但应符合法律保留原则和比例原则的要求。^①但是,《基本法》和《联邦选举法》的规定十分抽象,构建选举平等原则的精致化结构并形成判断方法的任务,是由联邦宪法法院通过一系列判决完成的。

(二)联邦宪法法院对选举平等原则的建构

联邦宪法法院是德国《基本法》规定的宪法机关之一,根据《联邦宪法法院法》第1条的规定,“自主且独立”地行使宪法审判权。^②通过联邦宪法法院的判决发展《基本法》,是德国宪法的重要特色。联邦宪法法院对于选举平等原则的建构,主要体现在两个方面:

第一,构建选举平等原则的内容层次。联邦宪法法院认为,选举平等原则确保了德国人民的平等性,构成民主原则的前提,因此,应保障所有选民尽可能以形式上相同的方式行使选举权。^③但是,联邦宪法法院也认为,联邦议院选举采取的是混合了多数代表制和比例代表制的“个人化比例代表制”,选举平等原则在两种选举制度上的考量并不相同:多数代表制的重点在于“选人”,所有选民投下的选票应当对选举结果有相同的影响,即每个选民必须具有相同的“计算价值”;^④而比例代表制的重点是“选党”,目的是使联邦议院成为一个能够反映社会不同民意的场所,同时将各党势力的强弱体现在其所占的议席上,因此,比例代表制除在选民投票时体现“计算价值”的平等外,还应体现相同的“效果价值”。^⑤据此,联邦宪法法院将选举平等原则拆分为两个层次,即“计算价值”的平等和“效果价值”的平等。计算价值的平等,是指每个选民投票的权利是平等的,且每一票的价值也是平等的,即“人人同票、票票等值”。但是,如果选民的选票是投给落选者的,则该选民所投选票虽具有计算价值,却不具有“效果价值”,因为投给落选者的选票无法在分配议席时发生效果。^⑥因此,对于效果价值的考量,只能出现在基于比例代表制的议席分配中。效果价值的平等,要求在分配议席时,各政党获得的每一张第二票具有相同的效果。

第二,论述立法机关在选举立法中的作用及对选举立法的控制密度。《基本

^① Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, S. 438.

^② Klaus Schlaich/Stefan Koriath, *Das Bundesverfassungsgericht: Stellung, Verfahren, Entscheidung*, München: Verlag C. H. Beck, 2010, 8. Aufl., S. 27.

^③ BVerfGE 85, 264(315). 本文所引案例的案号及判决书以德国联邦宪法法院网站(<http://www.bundesverfassungsgericht.de>)所载为准,中文由作者自行翻译,关键术语的原文在译文后标出,供读者参考。以下引用时仅列明案号及判词所在段落,不再一一说明。

^④ BVerfGE 120, 82(95).

^⑤ BVerfGE 16, 130(139).

^⑥ BVerfGE 120, 82(97).