

比利時「布魯塞爾－哈爾－ 維爾沃德」選區分割與權力分享*

劉華宗**

- 壹、前言
- 貳、權力分享之探討
- 參、選區分割議題爭議背景
- 肆、選區分割議題協商過程與達成協議
- 伍、結語

布魯塞爾－哈爾－維爾沃德是個選舉區與司法管轄區，位於法蘭德斯地區，同時包含有布魯塞爾首都雙語區的 19 個自治區，及法蘭德斯勃蘭邦特省哈爾－維爾沃德的 35 個自治區。布魯塞爾－哈爾－維爾沃德，是比利時唯一橫跨不同地區與語言區的選區，住在那裡的居民在聯邦國會及歐洲議會選舉可投票給雙語區的候選人，也可選擇投給荷語區的候選人。這種特殊選區與地位，使布魯塞爾－哈爾－維爾沃德自 1960 年代起，常成為荷、法語族群衝突的焦點。

自 2002 年選舉法修正後，布魯塞爾－哈爾－維爾沃德成為

* 誠摯感謝匿名審查委員、編委會惠予作者極為寶貴之修正建議，惟一切文責由作者自行承擔。另本文所附之圖，皆由舍妹劉美娟女士協助繪製，亦表達衷心感謝。

** 劉華宗為南華大學國際事務與企業學系副教授，E-mail: htliu@mail.nhu.edu.tw

投稿日期：2019 年 6 月 3 日；接受刊登日期：2020 年 1 月 16 日。

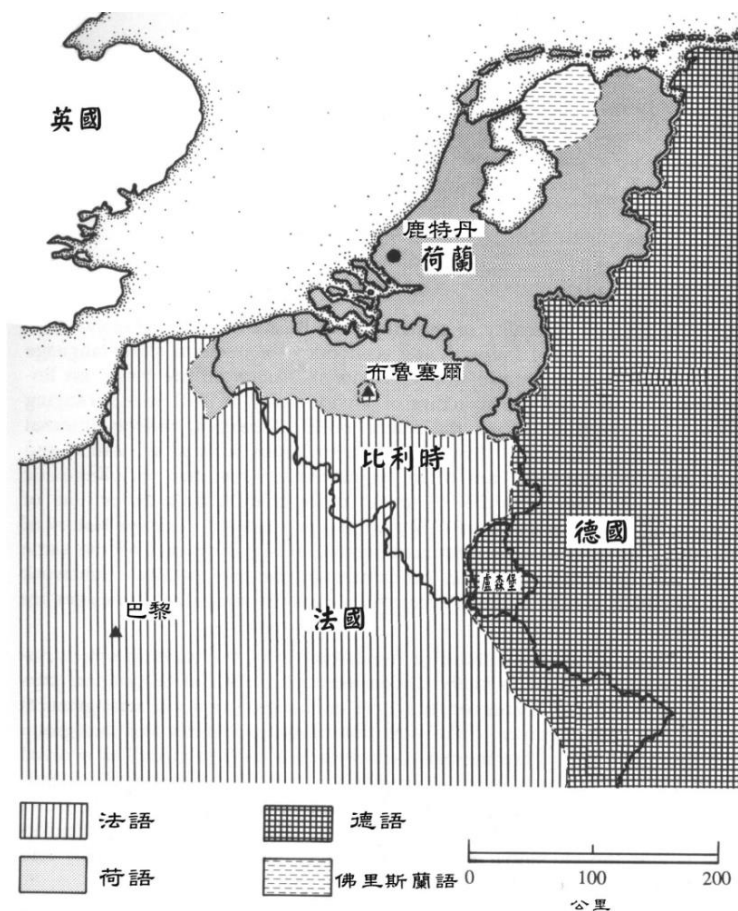
東吳政治學報/2019/第三十七卷第二期/頁 61-116。

唯一不是以省為疆界的選區。在 2003 年的憲法法庭判決，新的選舉法所分割的選區其立論是站不住腳的，既不對稱也不平等，最後被宣告違憲必須予以修正。本文除了透過歷史研究剖析布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區爭議的背景與發展，也透過政治菁英的協商與權力分享，分析選區分割爭議最後是如何予以解決。研究發現在制度方面達成兩項成果：選區分割與國家免於裂解；在政策方面達成協議：包括公共財務強化、退休年齡往後延長、健保與失業福利金縮減給付等幾項成果。最後，筆者發現縱貫性研究時間長短不同，會影響權力分享研究的結論。

關鍵詞：布魯塞爾－哈爾－維爾沃德、選區分割、權力分享、比利時

壹、前言

比利時境內有荷語、法語、德語三個族群，從 1830 年比利時宣告獨立以來，人口結構沒太大變化，北部的法蘭德斯（Flanders）荷語人口約 55 % 到 60% 之間，南部的瓦隆尼亞（Wallonia）及首都布魯塞爾法語人口約 45% 到 40% 左右，東部靠近德國疆界德語人口約 1% 上下。語言界線的存在，因歷史上不同民族的征戰與統治，已存在千年之久（參見圖一）。比利時在二次大戰後，採成年男女皆有平等普選權，投票結果反映在政治現實及權力分配上，居人口多數的荷語族群，從過去的弱勢族群成為優勢族群，法語族群則從過去的優勢族群變成弱勢、少數族群。法語族群遂在比利時採各種反抗動作，抗拒相對政治地位的改變，但法語族群在布魯塞爾首都地區的強勢地位絲毫未受改變。為避免法語族群的影響力擴散到荷語區，遂有語言疆界固定化的修法。



圖一 歐陸西北部語言界線

資料來源：(Murphy, 1988: 2)

1962年11月8日國會通過語言法，把法蘭德斯和瓦隆尼亞的語言疆界固定住，並試圖阻擋布魯塞爾法語勢力的繼續擴張。在1963年7月30日及8月2日所通過的2個語言法，賦予少數例外的自治區可對境內少數人口提供另種語言服務設施，¹亦即在地方政府接

1. 在語言疆界固定的法律通過前，曾針對人口移動做調整，有25個自治區約87,000人，

受公共服務與受教權可採雙語服務。和前述不同的唯一例外是布魯塞爾－哈爾－維爾沃德（Brussels-Halle-Vilvoorde, BHV），它是個選舉與司法（electoral and judicial）行政區；按照語言法規定，它應該被劃分成荷、法雙語的布魯塞爾（Brussels），以及單一荷語的哈爾－維爾沃德（Halle-Vilvoorde）兩個各自獨立的行政區，但卻因妥協未被調整、分割，仍維持舊有單一的選舉與司法行政區（參見圖二）。如此一來，這會提供法語族群不斷往布魯塞爾郊區移動的誘因，亦即哈爾－維爾沃德的法語人口會不斷增加（參見圖三），形成荷語族群所厭惡的「法語族群往法蘭德斯地區擴散」現象。



圖二 「布魯塞爾－哈爾－維爾沃德」選舉與司法行政區

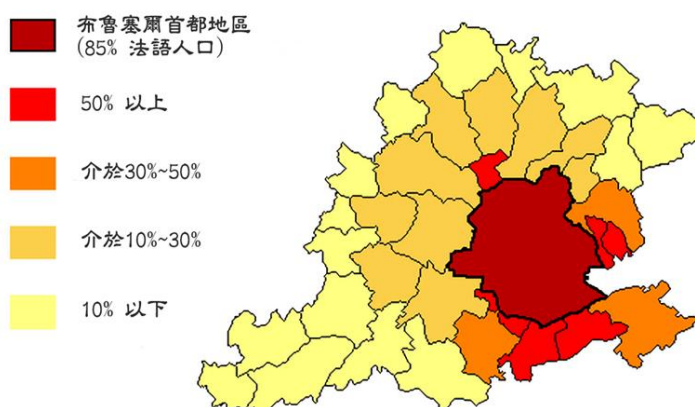
說明：左下角自治區（Bever）雖是呈現綠色，表示有提供法語服務設施，這是因為該自治區位於荷、法語語言疆界的交接

從荷語區遷徙到法語區，有 24 個自治區約 24,000 人，從法語區遷徙到荷語區（Dalle Mulle, 2016: 111）。27 個自治區有語言服務設施，提供給不同於該地區所使用的國家官方語言。12 個位於法蘭德斯境內（6 個位於布魯塞爾近郊、6 個位於和瓦隆尼亞的邊界），提供法語服務設施給住在該地區的人。其他 15 個則是位於瓦隆尼亞境內，4 個提供荷語服務設施，2 個提供德語服務設施，另外 9 個則是德語人口居多，所以提供法語服務設施（Dalle Mulle, 2016: 107-111）。

地帶，法語族群本身就較多的緣故。該自治區並非是本文探討焦點首都布魯塞爾近郊 6 個爭議性、衝突性較高的自治區之一。

資料來源：（Otte, 2014）

布魯塞爾-哈爾-維爾沃德選區，各自治區法語人口密度分佈



圖三 「布魯塞爾-哈爾-維爾沃德」選區法語人口密度分佈情形

資料來源：（Roumache, 2018）

針對布魯塞爾-哈爾-維爾沃德的存在，現在大部分法語政黨宣稱，那是 1960 年代族群衝突嚴重時，為滿足荷語族群對語言疆界固定化的要求，所做的一種補償決定，但荷語政黨則予以否認。在 20 世紀下半葉，荷、法語的族群衝突，主張布魯塞爾-哈爾-維爾沃德選區應分割，是經常被提起的議題之一。

2002 年由荷、法語自由黨、社會黨和綠黨所領導的執政聯盟修改選舉法，降低選區數目、設定選舉門檻，及調整選區疆界和省疆界相符等，但布魯塞爾-哈爾-維爾沃德並沒有隨之劃分成兩個不

同選區。翌年，憲法法庭宣判該選舉法違憲，布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區違反不歧視及公平原則，必須在 2003 年國會選舉後的 4 年內予以解決。荷語政黨抓住機會，再度挑起荷、法語族群的衝突對立，試圖藉此徹底解決布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區分割的問題，遏阻法語族群不斷對布魯塞爾首都近郊擴散情形。2007、2010 年聯邦選舉後聯合政府遲無法組成，即因政黨間針對布魯塞爾－哈爾－維爾沃德議題談不攏，直到 2011 年下半年才達成妥協的方案。

比利時 2007 年選後無法籌組聯合政府時，主張法蘭德斯獨立呼籲甚囂塵上，國際媒體也紛紛大幅報導比利時國家可能崩解、不復存在；2010 年比利時再次無法達成聯合內閣協議，更是創民主國家選後組閣時間最久之世界紀錄，比利時的瀕臨分裂危機，使學界近年來已相對少用協和式民主或權力分享架構加以分析探討。然而，協和式民主運作成功的四項基本特質，即是從過去比利時的制度運作中歸納而來，而這些制度目前大部份仍保留著；因此，比利時荷、法語政黨究竟如何透過權力互動避免國家裂解，在政策、制度上做了那些權力的交換、妥協與分享，使比利時國家得以延續、政府得以運作，乃是本文的主要研究動機與目的。族群衝突的管理，可以有各種制度設計與配套，但族群衝突問題的解決，必須要兩造靠一點一滴的合作，建立互信，並持續累積信任感，才能走得長遠。當前比利時荷、法語族群對移民與整合問題、社會福利與社會安全體系、國家未來走向與制度，仍存有許多歧見。2019 年 5 月 26 日國會選舉後，至今已超過半年多聯合政府籌組仍未有明朗化跡象，輿論曾質疑是否會重蹈過往覆轍？「布魯塞爾－哈爾－維爾沃德」選區分割雖是個小議題，但存在歷史相當悠久、內容相對複雜，可充份反映荷、法語族群對彼此敵意、不信任與價值觀認知差距。透過權

力分享來分析、探討問題的爭執點與最後解決之道，除了具「前事不忘，後事之師」的參考價值外，亦是將來比利時國別政治研究的參考案例。布魯塞爾是歐盟總部所在地，比利時如何透過權力分享達成族群衝突管理，動見觀瞻，對歐洲各國國內或多或少的族群衝突管理亦具示範效果，因此瞭解比利時族群衝突管理，對於未來比較各國族群衝突管理作為的異同則是先行奠基，故本文有其學術上的研究價值。

比利時傳統政黨基民黨、自由黨與社會黨，自 1968 到 1978 年沿著語言疆界分裂成荷、法語相對應的政黨，荷語基民黨在法蘭德斯地區影響力較大；法語社會黨在瓦隆尼亞地區較具實力。自 20 世紀末荷語自由黨、21 世紀初新法蘭德斯聯盟陸續扮演起關鍵角色，因此，在政黨權力互動過程中將以這 4 政黨角色為重來探討，其他次之；另外，比利時荷、法語族群衝突甚烈，除了政黨間合縱連橫是討論重點外，荷語政黨和法語政黨各自內部聯合、立場一致，對抗另一族群政黨亦是關注焦點。本文對布魯塞爾—哈爾—維爾沃德選區的議題背景、爭執關鍵與解決之道，並非從選區該如何劃分才具有公平代表性的角度去探討，由於比利時具有嚴重的荷、法語族群衝突，因此採歷史研究及權力分享角度加以分析探討，以釐清權力分享運作成敗與選區能否分割之間的關係，及透過權力分享在制度上及政策上能達成哪些成果；最後對照其他以權力分享研究此議題的論述，發現切入研究的時間點與縱貫性歷史研究時間長短不同，會對研究結果產生截然不同的看法，亦即研究的時間點過短，權力分享未有共識、其對未來前景是悲觀的，但時間夠長權力分享可能會達共識、且是有成效的；當然也可能相反，短時間內看似達成共識，長久來看仍禁不起時間考驗。

貳、權力分享之探討

有關權力分享的研究，首先引起學術界關注的是李帕特（Arend Lijphart）開創性研究《妥協政治：荷蘭的多元主義與民主政治》（1968a, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*），及《多元社會的民主：比較的探索》（1977, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*）專書所發展而來。在阿蒙和佛巴（Almond & Verba）出版的《公民文化》（1963, *The Civic Culture*），認為一個國家擁有同質性政治文化較有利於政治穩定，而過多的次文化會強化社會分裂現象，使民主變得較為困難。《妥協政治》則是李帕特利用偏差個案（deviant case）研究，探討有宗教、意識型態嚴重分歧的荷蘭，發現其民主政治運作既非不穩定，也沒有政治失能的情形，政治菁英們透過合作、協商，是可以克服社會內在的分裂現象，使民主政治運作順暢。李帕特在做民主體制類型分類時，稱此妥協政治（politics of accommodation）為協和式民主（consociational democracy）或權力分享民主（power-sharing democracy）（Lijphart, 1968b: 17-22; Lijphart, 2004: 97）。

《多元社會的民主》是李帕特將荷蘭、比利時、瑞士、奧地利等共九個國家，其政治運作情形做歸納、比較，得出成功的協和式民主有四大特色。

第一，聯合行使政府的權力（特別是行政權）。最直接形式是採內閣制的大聯合內閣；在總統制中，它較難安排、但非不可能，

其方法是分配總統職務與高級首長給不同的團體。

第二，團體的自主權。它補充聯合統治的原則，在所有共同關心的議題方面，決策需經由不同團體或代表聯合為之；至於其他議題，決策留給各別團體。

第三，比例代表制，作為政治代表、公職及公共基金分配的基本標準，眾所周知的公平分配標準是其最大的優點。在政治分配及代表方面，比例代表制特別重要的是其對少數族群公平代表的保證。

第四，否決權，是少數保護其重要利益的最後武器。當少數參與行政權的分享，它可能遭多數所否決或打壓；少數所關心的切身利益如果面臨威脅，否決權則提供基本的保護。當然否決權也包含一些風險，假如少數濫用其否決的權力，整個體系將會逐漸被破壞（Lijphart, 1977: 25-52; Lijphart, 1991: 494-495）。除非上述這四項條件具存，否則它將運作不當，南非與辛巴威過去即是如此。

在李帕特逾半世紀的學術生涯，不同時期曾有不同的學術用語，如：妥協或和解（accommodation）、協和（consociation）、權力分享（power-sharing）、共識（consensus），這些內涵是否存有顯著差異？李帕特表示其基本特質（basic characteristics）並沒有太大改變（insignificant change），基本論點仍是在談協和的組成內容，次級團體妥協的意願，以及假若某些條件能符合，則能使分裂社會的民主政治運作順暢（Lijphart, 2018: 1）。這其中，協和式民主（或協和主義）和權力分享（或權力分享民主）交叉混用情形最普遍，都有相似的內涵特色，只是李帕特後期用權力分享一詞明顯多於協和式民主用法（Lijphart, 1968b: 17-22; Lijphart, 1969: 215-222; Lijphart, 1977: 25-52; Lijphart, 1991: 494-495; Lijphart, 2004: 97; Lijphart, 2006; Lijphart, 2018）。有學者研究認為，李帕特對於憲政

工程的態度，並不會只推薦單一制度設計或從一些可選擇菜單中供挑選，而是會反復深思政治制度的各種可能組合，以搭配特殊政治體系建構的目的。這樣所產生的憲政工程設計正是李帕特的作法，加上他長期研究與經驗積累，使其認為「權力分享」是建立任何民主體制的核心機制所在（Keman, 2011: 130）。因此，本文雖偶有協和式民主和權力分享交互使用情形，但主要仍採「權力分享」為分析概念，期以達到維繫民主政體的正常運作。

李帕特的協和式民主提出後，認同、修正與批判的各有之。諾德林格（Nordlinger, 1972）認同協和式民主，能夠被用在社會嚴重分裂的民主國家中，以規範衝突。麥加利和歐利瑞兩位學者分析北愛爾蘭 1998 年達成協議，是因主要次級團體間有共同的同意（joint consent），才使協和主義的權力分享可以運作，而非所有團體一致性（unanimous）、毫無異見的同意（McGarry & O' Leary, 2004）。於是學者針對所謂的同意的再予以細分，所有團體一致性毫無異見的同意的同意（大聯合政府）、在行政權方面主要次級團體內部多數的同意（共同的協和），以及在行政權方面數個次級團體的多數支持（較弱的協和）（O' Leary, 2005: 13）。這樣的分類與定義，讓我們更認清，民主社會要達成一致性毫無異議的協議，其困難度非常高，因此只要是透過公開、民主的制度與程序達成協議，就有其合法性與正當性。

李帕特本人也不斷針對協和式民主提出修正，他認為權力分享與團體自主，是制度的主要特質；至於比例代表制與少數否決權，則是相對較次要的特質（Lijphart, 2004: 97, 107）。在「協和主義」一詞問世近半個世紀後，李帕特對於四項基本特色，認為可再重新分為兩類，一類是文化上的自主，至於大聯合政府、比例代表制與

少數否決權，則歸為另一類（Lijphart, 2018: 1）；亦即過去所強調的次級團體自主權，把它明確化為至少在文化層面上要擁有自主權，至於以前強調的大聯合政府、比例代表制與少數否決權，則偏向於在政治層面上的權力分享。

為使權力分享能夠獲得採納並運作良好，李帕特曾列出九大因素（其中又以前兩項最重要）：(1)沒有佔絕對多數的族群團體；(2)族群團體間沒有很大的社經差距；(3)族群團體大小差不多，所以易形成權力均衡；(4)沒有太多的族群團體，以致於協商不會太困難和太複雜；(5)總人口數相對較小，以致於決策過程較不複雜；(6)當有外部的危險發生時，易促進內部的團結；(7)橫跨性的忠誠，會降低特殊族群忠誠的力量；(8)族群團體在地理上是集中於一地，聯邦主義能促進族群團體在處理事務時的自治；(9)先前曾有妥協和相互包容的傳統（Lijphart, 1977: 53-103; Lijphart, 1991: 497-498）。權力分享模式的採用，應該根據國家現實特殊狀況，而不是每件事都要符合上述所列九項各別因素（Lijphart, 2006: 45）。它們既非是權力分享成功案例的充份條件、也非必要條件。這意味當所有或大部份的條件都出現，權力分享的成功也未獲保證；而當許多條件或重要條件不存在，成功仍是可能的。例如：加拿大即有出現某一族群佔絕對多數的情況。

當李帕特提出權力分享能夠管理多元社會的衝突，學者利用相關理論分析、探討北愛爾蘭及其他社會嚴重衝突國家的政治運作與權力分配情形（Noel, 2005; Taylor, 2009; Wolff & Yakinthou, 2012; McEvoy & O' Learvy, 2013; Jakala et al., 2018）。另有些學者嘗試透過類似的機制，去協助那些剛從內戰中浮現和平的國家邁向穩定發展。哈特爾和胡第兩位學者利用經典論述，運用到新研究領域，考

慮的並非權力分享如何運用到不同社會，以協助他們獲取民主；而是在協商解決內戰後，如何設計出最佳制度以穩定轉型到持續性的和平。因此，將權力分享歸類為政治的、領土的、軍事的或經濟的四個不同的面向；假設權力分享的面向愈大，全體社會持續和平的可能性愈高。研究結論認為，關切共同安全最有效的方法，是政黨同意創造多面向權力分享的安排；競爭性團體同意創造的權力分享網絡愈廣，他們會使用暴力來解決爭議的可能性就愈低，和平的持續性就愈可能長久（Hartzell & Hoddie, 2003: 319-330）。

英國學者伍爾夫進一步提出複合的權力分享（*complex power-sharing*）概念，他指出要解決實際的衝突，其核心要有個自我管理的政府體制，其制度設計包括相當廣泛，以包容分裂社會的多元族群，其方法涵蓋自由的協和主義、整合論、權力分享等內涵。因此，複合的權力分享概念，是自我管理政府體制執行後的結果，它的成功是一種衝突管理途徑，需要相對複雜的、複合的制度架構，它不會只是被濃縮成自主／族群的聯邦主義、傳統的權力分享或權力分裂（Wolff, 2009: 29），此概念包含範圍更廣泛，但相對要實踐也更不容易。

在社會分裂多元文化的國家中，若有族群團體尋求分離主義運動，究竟權力分享是能夠避免分離主義運動？還是反而鼓勵分離主義運動加速推進？依據學者研究結果，從短期來看，以鎮壓的方式去壓制族群政治的動員，它並無法有效的降低分離主義運動的威脅；反而，權力分享能夠更有效降低分離主義運動的威脅，但它同樣傾向鼓勵少數族群更強烈的自我認同運動（Lustick et al., 2004）。至於權力分享是否可能打破分化，使次級團體對傳統認同有弱化效果，重新建立一個新的共同認同？有學者認為北愛爾蘭在和平協議

產生後，是有可能達成的，但至少需要 20 年的時間（McGarry & O'Leary, 2009: 83）。但最近有學者在分析北愛爾蘭的實際例子後，認為協和式權力分享的限制，在於它無法產生一個真正的分享的共同認同（a genuinely shared, common identity），而非如先前研究所宣稱是可以做得到的（Jarrett, 2018: 51）。

李帕特所推崇的權力分享，對於解決分裂社會的族群衝突及管理，雖然備受肯定，但仍有些問題無法克服。成功的協和式民主，必須菁英有能力去協調不同的利益和需求，必須超越分歧、努力達成共識，承諾維繫體制的團結與穩定，並充份瞭解政治分裂所帶來的危險（Lijphart, 1969: 216）。亦即菁英的角色，在使一個分裂社會變成政治穩定，因此菁英們必須謹言慎行，透過權力分享、達成共識，才能使分裂政治文化的民主體制，轉變成具穩定性的民主政治。對於這樣的民主體制運作，它需要大眾對菁英的臣服、秘密的協商、可能的額外成本或無效率，引起許多的詬病（McRae, 1991: 96）。但假若一國有公開、公正的選舉制度與定期改選程序，則菁英間的協商與妥協，是民主政體的常態，也是政府可運作的一種必要性。

李帕特著作等身、學術成就斐然，本文無法針對其所有文獻一一加以探究，僅就權力分享概念、內涵與發展，及其他權力分享對分離主義走向的影響，權力分享對解決族群衝突管理、協助政局穩定的作用，做扼要回顧與討論。至於本文研究焦點選區分割議題，權力分享特色中甚少被使用的「少數否決權」，如何適時發揮關鍵性作用，迫使多數族群正視問題？政治菁英如何在政治挫敗、政治僵局中，學會謹言慎行，透過權力分享以達成共識？在政策與制度是否創造多面向的權力分享安排，以解決衝突問題？在達成共識的

過程，是拘泥於主流多數意見、所有團體要一致性同意，或是只要具公開、民主的制度和程序，數個次級團體具多數支持即可？而這樣的權力分享，是否有效降低分離主義運動的威脅？是否能產生一個真正分享的共同認同？以下先敘述選區分割爭議背景，再分析選區分割議題如何透過權力分享的協商並達成協議。

參、選區分割議題爭議背景

以下分兩部份論述布魯塞爾－哈爾－維爾沃德爭議背景。前半部說明其在 1960 年代的形成背景，以及陸續有法蘭德斯運動要推動選區分割案，但直到 20 世紀末總是欠缺臨門一腳、功敗垂成；後半部則是從 2002 年選舉法改革談起，憲法法庭宣判選舉法違憲，使得比利時政黨、政客們不得不去面對與處理，但直至 2007 年國會大選前，仍無法解決。此外，選區分割議題雖是本文分析焦點，但荷、法語族群衝突並非只是因選區分割單一議題而起，還包括法蘭德斯族群有強烈的獨立傾向與偶有的政策聲明，使得法語族群時刻警戒、不敢大意，因此對於影響比利時政治穩定與發展因素，將一併論述。

一、選區分割議題形成背景（1962-2002）

從 1831 年比利時獨立建國、公布憲法，獨尊法語為官方語言，北部的法蘭德斯因社經發展相對落後，語言、文化受到歧視，為爭取法蘭德斯人的尊嚴，語言、文化的自主權，逐漸形成法蘭德斯運動（Flemish Movement），希望法蘭德斯能成為單一語言荷語區，荷語和法語一樣擁有平等地位。1921 年及 1932 年的語言法，引進屬地

的單一語言主義 (territorial unilingualism)，即所有行政區都有官方語言地位，不是採用荷語、就是法語 (Senelle, 1989: 54-56)；布魯塞爾作為首都，長久以來一直是比利時政治、經濟、文化中心，當官方語言為法語時，布魯塞爾就充斥著絕大多數的法語人口，然而布魯塞爾是位於語言疆界的北部法蘭德斯境內，因此布魯塞爾所轄 16 個自治區給予特殊的荷、法語雙語區地位。至於鄰近語言疆界附近的自治區，採用何種官方語言是可以改變的，由每 10 年人口語言普查結果來做決定。在 1947 年普查的結果，在布魯塞爾近郊有逐漸法語化現象，其中 3 個自治區原本是荷語區，但因首都的法語人士不斷往近郊擴散，遂於 1954 年變轉成荷、法雙語區，自此布魯塞爾下轄 19 個自治區的規模就此維持到現在。

荷語族群欲藉由廢止人口語言普查，固定語言疆界，嚴格落實法蘭德斯境內僅能使用荷語為官方語言，以徹底停止法語族群不斷向法蘭德斯擴散現象 (Swenden & Brans, 2006: 124)。前述構想在 1962 年的語言法修正中獲採納，但關於布魯塞爾部分仍有些爭議。1963 年社會黨、基民黨聯合政府曾提議，將布魯塞爾近郊有相當多法語族群的 6 個荷語自治區，納入布魯塞爾雙語區；對於荷語族群的補償，則是將布魯塞爾外圍行政區完全採單一語言區，透過設置哈爾－維爾沃德單一語言行政區，以區隔布魯塞爾行政區。這個提議也包括選區的分裂。但因為布魯塞爾雙語區將再擴大的構想，遭法蘭德斯運動及部分基民黨荷語派系所拒絕，而未達成協議。

布魯塞爾近郊 6 個自治區雖未被整合進布魯塞爾雙語區，但對法語族群的補償作為，則是引進語言服務設施 (法語族群在政府所提供行政及義務教育上可使用自己的語言)。至此，布魯塞爾－哈爾－維爾沃德的行政體系可分為 3 個部分：雙語的布魯塞爾首都行政

區、單一荷語的哈爾－維爾沃德行政區，及 6 個有提供語言服務設施的行政區（後兩者在 1970 年被整合進法蘭德斯地區）²（參見圖二）。然而，布魯塞爾－哈爾－維爾沃德的選舉與司法管轄區議題，在那次協議後仍被未解決，維持舊制現狀，成為族群衝突的未爆彈。

在 1960 年代的妥協後，法蘭德斯運動不斷要求布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區要分裂，但該議題並未重要到成為大多數政客所關心的程度，部份布魯塞爾荷語政治人物甚至反對選區分裂，因為那關乎他們的選舉利益。在布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區，法語選民雖住在法蘭德斯地區，卻能投票給布魯塞爾受歡迎的法語政黨候選人；住在哈爾－維爾沃德的荷語選民，同樣能夠投票給出身於布魯塞爾的荷語候選人，這使得後者有機會匯集足夠選票獲得當選，比僅有布魯塞爾少數荷語選民投票給他們有利許多（Witte et al., 2009: 374-375; Duerr, 2015: 29）。此外，激進的法語族群亦反對分裂選區、改變現狀，不斷威脅要動員群眾，以擴大布魯塞爾地區的疆界。³ 因此，分裂選區議題進展緩慢，遲至 1978 年才有針對布魯塞爾疆界議題達成「艾格蒙特協議」（Egmont Pact），該協議為分裂布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區，及補償法語族群；但這些補償內容，再次遭法蘭德斯運動及荷語媒體的強烈抨擊，最後艾格蒙特協議被

-
2. 1968 年魯汶大學分裂事件，導致政府垮台，基民黨分裂為荷、法語兩個黨，1970 年起開始一連串的憲政改革，至 1993 年變成一聯邦制國家（劉華宗，2009：20-26）。原本政府組織採三級制，基層自治區、省及中央政府，改變成四級制，在省與聯邦政府間，多了一層地區（Region）與社群（Community）政府，前者（包括法蘭德斯地區、瓦隆尼亞地區、首都布魯塞爾地區）主要掌管行政事務，後者（包括荷語社群、法語社群與德語社群）主要負責教育及文化事務。
 3. 比利時的族群衝突，有時並不能單純視為是荷、法語兩族群二元對立，而是更複雜的法蘭德斯、瓦隆尼亞及布魯塞爾三方拉鋸的多元爭端（廖立文，2008：112）。

放棄，布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區則是繼續存在（Swenden & Theo Jans, 2006: 878-880; Sinardet, 2010: 355-357）。

荷語基民黨從 1958 到 1999 年都是聯合政府主要成員，1999 年選舉挫敗，未加入聯合政府（參見表一）。荷語自由黨主席維霍夫斯達（Guy Verhofstadt）於 1999 年擔任第一任首相後，就亟思進行選舉法改革。2001 年 9 月人民團結黨分裂成精神黨及新法蘭德斯聯盟（劉華宗，2018：151-152，154）。一個月後首相維霍夫斯達即建議引進 5% 選舉門檻，這對小黨生存較不利，⁴ 卻對大黨利益無損，因此很快在 2002 年 4 月達成選舉改革協議，包括引進以省為疆界的選區（參見附錄一），廢掉第二層議席分配，⁵ 以及選區 5% 的門檻設限（Rihoux et al., 2003: 902; Hooghe et al., 2006: 357; Hooghe & Deschouwer, 2011: 637-639）。然而，當時有兩個例外，即雙語的布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區，和單一語言的魯汶選區，並未以省為疆界，使得法蘭德斯勃蘭邦特省（參見附錄二）仍維持舊制的

-
4. 原本擬訂有兩個門檻，除了必須在一個省獲 5% 選票，還必須在整個語言社群獲 5% 選票；經協商最後通過的版本，政黨至少必須在某個省選區獲得 5% 選票，才能在該省選區分配席位，不用再參考在整個語言社群的得票率。2003 年國會選舉結果，荷語綠黨和新法蘭德斯聯盟並未達至少應有一名國會議員直接由選區選出的最低標準，因此喪失國家固定政黨經費補助，這對政黨發展影響甚巨，前者只好政黨更名，後者則尋求與荷語基民黨在未來選舉中形成選舉結盟，以圖生存（Hooghe, 2003: 266; Hooghe et al., 2006: 360-361）。
 5. 比利時眾議員選舉自 1899 年即採用比例代表制，希望各政黨在議會中所擁有的席位比例，應儘量符合各政黨在選舉中所得到的選票比例。在政黨當選席次計算方面，在第一層自治區（arrondissement）採用黑爾基數（Hare quota）方式分配，將選舉的有效票總數，除以選區應選名額，所得商數就是當選基數，據以算出各政黨當選名額加以分配，各別政黨至少有在某自治區獲一定比例的黑爾基數（有時是 1/3、有時是 2/3），得再以省為範圍進行第二層選區（apparentement）分配，此時採頓特法（D'Hondt system）進行議席分配（Hooghe et al., 2006: 354-358; Pilet, 2007: 209-210; 王業立，2016：18 - 26）。改革後以省為疆界選區，直接全採頓特法分配議席。

兩個選區（Peeters & Mosselmans, 2009: 5）。這樣的選舉改革，為日後荷、法語族群衝突留下伏筆，也開啟比利時長達 10 年的政治衝突，最終以分裂布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區平息爭議。

表一 1999 至 2019 年比利時聯邦及荷、法語地區政府組成情形

比利時聯邦政府		法蘭德斯地區政府		瓦隆尼亞地區政府	
起訖	政黨	起訖	政黨	起訖	政黨
1999/07 至 2003/07	荷語自由黨 (VLD) 法語社會黨 (PS) 荷語社會黨 (SP) 法語自由黨 (PRL/FDF/MCC, 2002 年以後改名為 MR) 法語綠黨 (Ecolo) 荷語綠黨 (Agalev)	1999/至 2004/	荷語自由黨 (VLD) 荷語社會黨 (SP) 荷語綠黨 (Agalev) 人民團結黨 (VU)	1999/至 2004/	法語社會黨 (PS) 法語自由黨 (PRL/FDF/MCC) 法語綠黨 (Ecolo)
2003/ 07 至 2007/12	荷語自由黨 (VLD) 法語社會黨 (PS) 法語自由黨 (MR) 荷語社會黨/精神黨 (SP.a/SPIRIT)	2004/至 2009/	荷語基民黨/新法蘭德斯聯盟 (CD&V/N-VA) 荷語社會黨 (SP.a) 荷語自由黨 (VLD, 2007 年以後改名為 Open VLD)	2004/至 2009/	法語社會黨 (PS) 法語基民黨 (CDH)
2007/12 至 2008/03 (註一)	荷語基民黨/新法蘭德斯聯盟 (CD&V/N-VA) 法語自由黨 (MR) 荷語自由黨 (Open VLD) 法語社會黨 (PS) 法語基民黨 (CDH)				
2008/03 至 2008/12	荷語基民黨/新法蘭德斯聯盟 (CD&V/N-VA) 法語自由黨 (MR) 荷語自由黨 (Open VLD) 法語社會黨 (PS)				

	法語基民黨 (CDH)				
2008/12 至 2011/12 (註二)	荷語基民黨 (CD&V) 法語自由黨 (MR) 荷語自由黨 (Open VLD) 法語社會黨 (PS) 法語基民黨 (CDH)	2009/ 至 2014	荷語基民黨 (CD&V) 新法蘭德斯聯盟 (N-VA) 荷語社會黨 (SP.a)	2009/ 至 2014	法語社會黨 (PS) 法語綠黨 (Ecolo) 法語基民黨 (CDH)
2011/12 至 2014/10	法語社會黨 (PS) 荷語基民黨 (CD&V) 法語自由黨 (MR) 荷語社會黨 (SP.a) 荷語自由黨 (Open VLD) 法語基民黨 (CDH)				
2014/10 至 2018/12	法語自由黨 (MR) 新法蘭德斯聯盟 (N-VA) 荷語基民黨 (CD&V) 荷語自由黨 (Open VLD)	2014/ 至 2019	新法蘭德斯聯盟 (N-VA) 荷語基民黨 (CD&V) 荷語自由黨 (Open VLD)	2014/ 至 2019	法語社會黨 (PS) 法語基民黨 (CDH)
2018/12 至今 (註三)	法語自由黨 (MR) 荷語基民黨 (CD&V) 荷語自由黨 (Open VLD)	2019/ 至今	新法蘭德斯聯盟 (N-VA) 荷語基民黨 (CD&V) 荷語自由黨 (Open VLD)	2019/ 至今	法語社會黨 (PS) 法語綠黨 (Ecolo) 法語自由黨 (MR)

(註一) 2007/12 至 2008/3 為過渡政府，荷語自由黨維霍夫斯達組閣前即表明只做三個月。

(註二) 2007 年及 2010 年國會改選後，最新聯合政府未籌組完成前，由舊政府擔任看守政府。

(註三) 2018 年 12 月新法蘭德斯聯盟退出執政聯盟，內閣總理請辭，經國王

慰留，形成看守政府；2019年5月國會改選，至12月31日新的聯合政府仍未組成。

資料來源：作者自行整理。

二、選區分割議題爭議再起（2003-2007）

2002年4月維霍夫斯達政府達成政治妥協，2002年12月13日選舉法修正通過。選舉法最重要特色，先前的選區被廢止，改為以省為疆界的選區。在先前的勃蘭邦特省，瓦隆尼亞勃蘭邦特省及魯汶選區則成為單獨的選區，⁶ 唯有布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區完全未改變。此外，立法機構引進荷語候選人共同選舉名單制，給布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區及魯汶選區使用，以為安撫。

法蘭德斯反對派政黨對該選舉法提出質疑，聲稱立法機構在重劃選區時標準並不一致。他們無法理解為何法蘭德斯勃蘭邦特（包括哈爾－維爾沃德和魯汶）不能成為單一選舉區，如同瓦隆尼亞勃蘭邦特，硬要維持布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區不能變動。⁷

2003年2月26日憲法法庭判決，新的選舉法暫緩共同選舉名單

6. 在先前舊選舉制度，需以省為疆界進行第二層議席分配。對於布魯塞爾－哈爾－維爾沃德、法蘭德斯勃蘭邦特、瓦隆尼亞勃蘭邦特選區，制度則有稍微不同。布魯塞爾－哈爾－維爾沃德和法蘭德斯勃蘭邦特選區，共用法蘭德斯名單進行第二層荷語議席的分配。布魯塞爾－哈爾－維爾沃德和瓦隆尼亞勃蘭邦特選區，共用法語名單進行第二層法語議席的分配（Pilet, 2007: 222）。廢掉第二層議席分配，上述三個選區就各自獨立。在布魯塞爾－哈爾－維爾沃德未做分割前，新制的法蘭德斯勃蘭邦特選區，其實就只有包含舊的魯汶選區，因為荷語共同選舉名單在未採用前就被宣判違憲。

7. 在1994年12月22日憲法法庭曾判決，指布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區並沒有違反比利時憲法。法庭發現，「保留布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區，是基於必須在比利時國家社群和地區利益之間，達成基本均衡所需求」（Peeters & Mosselmans, 2009: 7）。這項判決也使2002年選舉法修正時，布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區維持不變，得到合法性基礎與藉口。

的適用。法庭認為，新引進給荷語候選人在布魯塞爾－哈爾－維爾沃德及魯汶選區，共同選舉人名單制度違反憲法，因為被選舉的候選人，不可能被認為真正的代表其中任一個選區；此外，也不保證在這些選區被選上的候選人，可以真正回應實際人口數。舉例來說，出身自布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區的候選人如果當選數較多，其可能不被認為是代表魯汶選區選民利益，同時其所代表的人口數也可能超過布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區實際人口數，使得魯汶選區的當選數及代表性皆不足；反之亦然。共同選舉名單制度，最後在 2003 年 5 月 26 日的法庭判決中，一併被駁回、取消。此外，來自布魯塞爾的法語候選人，可以在哈爾－維爾沃德選區競選爭取法蘭德斯荷語區的選票，但法蘭德斯候選人不可能到瓦隆尼亞法語區競選爭取選票，這些都被憲法法庭判決為違反憲法第 1 至 5 條的不歧視原則。最後，當整個國家選區重新劃分以省為疆界時，布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區卻被保留原封不動，違反平等原則，於是法庭判決該選舉法是違憲的，應於 2003 年國會選後 4 年內予以解決（Peeters & Mosselmans, 2009: 7-9; Hooghe & Deschouwer, 2011: 635-636）。

在 2004 年法蘭德斯地區選舉期間，所有荷語政黨都慎重承諾，他們將會儘速地執行法蘭德斯人的共同要求，分割布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區。特別是荷語基民黨和其結盟新法蘭德斯聯盟，譴責荷語自由黨和社會黨（在聯邦層級為執政聯盟一員）並沒有任何作為，宣稱只要 5 分鐘道德勇氣就能夠予以解決問題，並且不需為此付出任何代價。⁸

8. 理論上，光靠荷語政黨就有可能形成國會過半多數，因為在總數 150 席的國會議員中，

進入 2005 年後，數位政黨領袖持續數月會商，分割布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區幾乎達成協議，最後被精神黨所否決，前功盡棄。選區分割的失敗，亦使法蘭德斯聯合政府遇到許多麻煩，但也達成協議，在 2007 年 6 月聯邦選舉前不再提此議題。法語政黨則一直不希望修改分割選區法規，因此當最後未形成決議時，表示歡迎並視之為是種勝利（De Winter & Dumont, 2006: 1056）。然而，荷語政黨已形成修正選舉法的強烈氛圍，並未因一時的挫敗而停下腳步，只是將戰線拉到 2007 年的國會選舉之後。

為了贏得 2006 年的地區選舉及 2007 年的國會選舉，爭取選民認同及選票，社群議題透過不同媒體持續呈現。特別是法蘭德斯地區政府首長勒德姆（Yves Leterme），他的某些發言被法語族群認為是種挑釁，例如：他說「很顯然的比利時法語人士是不夠聰明的，所以才學不會荷語」，比利時人共有的認同僅「國王、足球隊、以及一些啤酒」。他也呼應許多法蘭德斯意見領袖的看法，經常聲明：布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區的分割不需要政治補償，單方面取消布魯塞爾郊區給法語人士語言服務設施，或者進一步分割語言疆界的兩個主要社會安全體制；這些議題與言論都是有爭議性的。法語政治圈則是透過瓦隆尼亞地區政府首長迪賀波（Elio Di Rupo）來回應這些挑釁，因此緊張關係更甚以往（Rihoux et al., 2007: 895; Friend, 2012: 132）。

由法蘭德斯地區就可選出 88 席，但單方面族群所形成的聯合政府，一般都被認為缺乏正當性。實際上，比利時聯合政府的組成，其目標總是或多或少希望能在荷、法語族群中取得過半的多數（Hooghe, 2012: 134）。所謂 5 分鐘道德勇氣，應該是指荷語政黨在國會擁有過半多數，只要願意提案修法，基於法蘭德斯的共同利益，通過應不是什麼問題，這樣過度樂觀的看法，在後文中將提到其實際所面臨的困境。

自 1999 年法蘭德斯議會形成 5 項決議，⁹ 希望中央權限不斷轉移給地區、法蘭德斯擁有起草憲法權利等，2004 年法蘭德斯地區政府再形成數項共同決議，包括分割布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區、中央權限下放地區、社會安全福利制度地區化、拒絕簽署歐洲議會所通過《保障少數族群架構公約》¹⁰ 等要求（Rihoux et al., 2005: 965; Sinardet, 2012: 189），加上選舉法違憲應在 4 年內修正的期限將屆，以及各個政黨為贏得國會最多席位，因此政客的言論不斷充滿激情、挑釁，族群的緊張關係持續上昇，這也預告了 2007 年國會選舉後，荷、法語族群再度衝突已是勢不可免。

9. 在 1999 年法蘭德斯議會幾乎一致性通過 5 項激進決議，（只有社會黨和綠黨沒有全部支持），其中最具爭議的是 3+3 聯邦國家結構（法蘭德斯、瓦隆尼亞及布魯塞爾地區；荷語、法語及德語社群），要被轉型為 2+2（法蘭德斯和瓦隆尼亞），其再各自負責第二層地區（布魯塞爾和德語社群）的管理。其次，要求財政和金融的自主，全部的剩餘權力給地區，以及法蘭德斯社群有起草它自己憲法的權利。法語族群則意識到，這些決議正是法蘭德斯要邁向完全獨立的綱領與共識（De Winter & Baudewyns, 2009: 296; Deschouwer, 2013: 340-341）。

10. 歐洲議會於 2002 年 9 月 26 日通過 1301 號決議，強烈要求比利時應該批准《保障少數族群架構公約》，以及簽署與批准《歐洲區域或少數民族語言憲章》。該決議受到大多數法語族群的熱烈歡迎，並視為是一大勝利，但同樣也受到大多數荷語政客及媒體的強烈譴責。法語族群歡迎的理由是，居住在法蘭德斯的法語族群將被承認是國家的少數族群，他們有望可獲得語言或其他公共服務設施提供給他們享用。荷語族群反對該決議，是因為這將加速法蘭德斯的法語化現象，違反提供那些語言服務設施的精神，亦即語言服務設施只是過渡性質，最終目標仍是要導向法蘭德斯為單一語言區。學者認為爭議的焦點，其實並不在如何定義一個國家的「少數族群」，其關鍵點在於處理比利時語言政策問題時，究竟語言屬地主義或語言屬人主義？那一個是最佳、最妥善的處理方法（Swenden, 2002: 331-332）。

肆、選區分割議題協商過程與達成協議

學者稱比利時協和式民主政治四大特色：次級團體儘可能自我管理自己；每個次級團體按比例獲得共享資源；次級團體領袖在國家與公民之間做聯繫協調；積極的公共參與不受鼓勵，為的是不破壞菁英的調解與和解。亦即政黨領袖是所有主要改革的工程師，而非政府官員、選民或社會運動者（Hooghe, 2004: 67, 80）。比利時人民對政治並沒有什麼特別的意見，¹¹ 菁英主導整個政治發展，制度的穩定及其日常機能運作都是由菁英所決定，全體居民角色反而是有限的（Deschouwer, 2005a: 64-65; Reuchamps, 2013a: 382）。由上述可知，政治的和諧與進展需要菁英們的耐心、協調溝通與權力分享，躁進、刺激對方與毫不妥協則將使政治陷入僵局成為死胡同。

以下將分兩部份探討選區分割議題，前半部是由荷語基民黨和新法蘭德斯聯盟所組的競選結盟，主導荷語政黨急欲通過選區分割案，遭遇到法語政黨頑強抗拒，導致組閣不成，後來雖勉強組閣，但因未恪守權力分享原則，毫不在意少數法語族群利益與感受，以

11. 從協和主義的歷史來看，比利時聯邦化完全是由上而下的過程，民眾並未扮演積極角色。根據協和民主模式，分裂社會中的民眾應該是謙恭的、順從的，因為民眾的積極參與，只會妨礙次級團體達成妥協（Reuchamps, 2013b: 353）。因此，「人民對政治並沒有什麼特別的意見」，應指人民對國家未來發展、政策議題雖有其立場與看法，但在投票後，政黨間開始折衝、談判，不論是過程或內容民眾就甚少再干預、參與，各別政黨要為其妥協內容向人民負責。以 2010 年聯邦選舉為例，主張法蘭德斯應獨立的政黨（新法蘭德斯聯盟、法蘭德斯利益黨、自由直接民主黨）共獲超過 44% 的得票率，但在一項未來憲政體制偏好的調查，支持法蘭德斯獨立的僅有 4%，傾向授權給法蘭德斯更多權力的有 35%；亦即選民是有其政治立場與態度，選民也知道政黨的政綱與政策，但分裂社會共識難覓，因此為了衝突管理與政治發展，民眾在選後的政治過程中，相對而言甚少表示意見（Liñeira & Cetrà, 2015: 258-259; Huysseune, 2017: 352-364; 劉華宗, 2018: 162 - 163）。

致未達成選區分割的目的，甚至於新法蘭德斯聯盟認為荷語基民黨對法語政黨讓步過多，憤而退出結盟與聯合政府。後半部主要探討新法蘭德斯聯盟、法語社會黨及荷語基民黨三個主要政黨在協商談判過程的鬥爭與折衝，最後透過法、荷語政黨在制度與政策面的權力分享達成協議，並探討三個主要政黨在權力分享過程中所面臨的問題與得失。

一、選區分割議題第一次協商（2007-2010）

2007年6月10日國會大選後，荷語基民黨和新法蘭德斯聯盟合組的競選結盟成為第一大黨。國王艾伯特二世並未於選後馬上邀荷語基民黨主席勒德姆（Yves Leterme）擔任聯合政府組成人，¹² 他深知荷語基民黨在勒德姆領導下，近年來引起的風波，以及希望移轉中央權限、強化地方，進一步使法蘭德斯邁向獨立，瓦解比利時王國。因此，國王先後指派法語自由黨的雷恩德斯（Didier Reynders）為諮詢顧問、荷語基民黨前首相戴哈恩（Jean-Luc Dehaene）來當溝通者，但因為勒德姆強硬、不耐煩、急欲有所作為。7月15日國王只好依照慣例請勒德姆擔任聯合政府組成人。法蘭德斯荷語政黨認為分割布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區，為聯合政府形成及談判的必要條件、也是主要的任務之一。至於瓦隆尼亞及布魯塞爾的法語

12. 國王在政府組成過程中所扮演的角色為提命諮詢顧問（informatuer），負責新任政府各種產生方式之諮詢工作以及可能總理人選之提議，政黨在此過程中所發揮之影響力，乃在總理徵選期間進行各項政府計畫以及政府成員組成之磋商談判。……國王對政府組成實質影響力則在其任命諮詢顧問後結束，後續過程即由各政黨角力完成。眾議院選舉結束後，國王通常會依慣例參詢眾、參兩院主席以及該國重量級政治人物意見後，選任一位諮詢顧問，負責該國政治局勢之評估，諮詢顧問此時最重要任務即在衡量幾種政府組成可能性，並將結果諮詢國王，國王隨後依其建議任命政府組成人（formatuer），在無意外情況下，其通常為下任政府閣揆（石忠山，2007：18-19）。

政黨，在國會選舉前也承諾選民，他們絕不會參與選區分割的討論，不會隨之起舞。在荷語政黨和法語政黨各持己見、各有立場的情況下，籌組聯合政府一籌莫展，毫無進度，8月23日勒德姆只好咨請國王免除其任務（Rihoux et al., 2008: 923-924; Sinardet, 2008: 1020-1023; Hooghe & Deschouwer, 2011: 637）。

國王遂找眾議院議長荷語基民黨的范宏畢（Herman Van Rompuy）在各黨派間先協調，9月29日國王再度任命勒德姆為聯合內閣組成人，但其任務於11月7日受到了擱置。因為，所有荷語政黨（綠黨除外），在國會內政委員會投票支持選區分割法案，法語政黨議員則在表決前全部退席抗議。荷語政黨直接以多數方式壓迫法語少數，是很明顯違反比利時共識決和合作的傳統。法語政黨立即使用少數保護機制，所謂「利益衝突」條款，¹³ 由法語社群議會提案通過，有效凍結國會相關程序。在凍結前述法案後，法語政黨允許勒德姆繼續協商籌組聯合內閣，在11月底聯合內閣組成似乎見到曙光，但最後因新法蘭德斯聯盟反對荷語基民黨對法語政黨的過度讓步，未觸及國家財政下放地方等國家改革法案，不願加入聯合

13. 利益衝突，是指對法律內容缺乏共識產生衝突，需要採取政治方法來解決；為了處理「正式的」利益衝突，需要設置協調委員會。協調委員會的組成，包含聯邦首相、5位部長代表聯邦政府，6位代表地區及社群政府；這尚須考慮語言平衡，荷、法語族群各6位。不管是聯邦政府或聯邦組成中任一政治實體，皆能向協調委員會發出潛在衝突的訊號。此舉動將會擱置有爭議的決策60天，在那段時間，協調委員會能夠透過共識嘗試找到解決方法。假如該議題能夠被解決，最後將導致立法的變遷，或在地區政府之間達成某種正式的協議；然而，假如解決方法無法在60天內找到，擱置取消後則衝突仍在。爭議仍在的情況下，所謂下一回合協議仍無法避免既存問題，或者在地區以更特殊的政策制定被通過；協調委員會是處理此問題唯一的正式管道。實際上，要避免衝突需仰賴執政聯盟政黨主席（即首相），執政聯盟的角色最為關鍵，他必須扮演謹慎領導者角色，假如把族群—語言爭議推得太過份，整個政府體系將會停止運作（Deschouwer, 2005b: 98-99）。

政府，導致聯合政府組成再次破局，勒德姆於 12 月 1 日第二次辭去籌組聯合內閣的任務（Rihoux et al., 2008: 924-925; Peeters & Mosselmans, 2009: 5-6; Sinardet, 2010: 357-361）。

12 月 23 日由荷語自由黨的維霍夫斯達組成三個月過渡政府，以解決 2008 年政府預算、物價及燃料上漲、比利時派兵駐黎巴嫩擔任維和部隊等緊急事項。2008 年 3 月 20 日由荷語基民黨的勒德姆正式組成新的聯合政府，至於分割選區案及移轉中央權限到地方等國家改革方案，鑒於荷、法語政黨立場南轅北轍，只能暫時擱置。由於 2009 年是地區選舉年，政黨為了選舉利益，紛紛表態自己才是族群利益的真正捍衛者，分割選區及布魯塞爾近郊 3 個法語市長當選卻不任命¹⁴ 等社群議題，在選舉競爭過程中不斷被提起炒作，至於選區分割案的解決方案，則無實質進展（Rihoux et al., 2010: 906; Rihoux et al., 2011: 916）。

權力分享的重要概念，就是兩造必須溝通、妥協、讓步，才能雙贏（Lijphart, 1969: 216），至少不會是雙輸。把處理選區分割案視為只要五分鐘道德勇氣即可辦成、且不需為此付出任何代價，其實踐的結果就是法案擱置、聯合政府籌組不成，以聯邦政府無法有

14. 布魯塞爾雙語區的近郊 3 個自治區 Linkebeek, Kraainem 及 Wezembeek-Oppem，在 2007 年 1 月的基層選舉中選出 3 位說法語的市長，這 3 個自治區即位在哈爾－維爾沃德選區內，也就是法蘭德斯單一荷語區境內。由於 3 個自治區內法語人口頗多，3 位市長堅稱上任後，官方語言及文書將不會只採納荷語一種，鑒於 3 位法語市長公開宣示違反法蘭德斯地區語言法，法蘭德斯地區政府因此不批准其任命為市長。3 位法語市長向歐洲議會人權監察組織告狀，人權監察組織也批評法蘭德斯政府，對非荷語人民並不公平。到了 2009 年的地區選舉，3 位市長未任命議題，仍是不同地區不同政黨爭執的焦點。選舉過後，新法蘭德斯聯盟加入法蘭德斯地區政府的運作，並分配到 2 個部長職位，其中 1 個即是掌管布魯塞爾近郊事務部長，布儒瓦（Geet Bourgeois）堅決表示絕不會任命 3 位法語市長就任（Brack & Pilet, 2010: 558）。這 3 個自治區也是後文會提到的 2011 年妥協方案中，6 個自治區的其中 3 個。

效運作為代價，致國際媒體紛紛報導比利時國家已瀕於分裂瓦解的危機。選前荷語政黨口口聲聲表示，不完成相關改革勢不罷休，狠話放盡；法語政黨亦不相上下，表示只要裂解聯邦國家、權力下放給地區的任何改革方案，誓死不談、不參與。荷、法語政黨單邊主義的一廂情願，讓比利時聯邦政府空轉半年多。

否決權的運用，則是權力分享的另一重要概念（Lijphart, 1977; Lijphart, 1991）；由於使用時機與次數少，通常易被忘了其存在。認為只要五分鐘道德勇氣即可解決選區分割的問題，就是以為荷語政黨間只要團結起來，就一定能逼法語政黨就範，因此不待聯合政府尚在籌組，就在國會的委員會以優勢多數通過選區分割草案，法語政黨隨之啟用利益衝突原則，擱置後面的所有法案議程，適時提醒荷語政黨那是條行不通之路。若政黨間仍不做全面性的溝通、妥協、讓步，既存的問題仍在，無政府狀態的幽靈隨時會再來。

二、選區分割議題第二次協商（2010-2012）

選區分割議題遲無進展，2010年4月荷語自由黨決定退出談判桌及聯合政府，內閣垮台、國會只好提前一年改選（Abts et al., 2012: 448-449）。6月13日國會選舉結果，民意對政黨主張國家未來走向「去聯邦化」的政黨支持度，在荷、法語區呈現截然不同的現象。在法蘭德斯，主張地區應有更多自主權、聯邦政府應弱化的新法蘭德斯聯盟贏得國會第一大黨，把三大傳統政黨遠遠拋諸腦後。¹⁵ 在

15. 新法蘭德斯聯盟受2002年的選舉法改革影響，在2003年的選舉中成為受害政黨之一。在2004、2006、2007年三次選舉中，不得和荷語基民黨成為選舉結盟以維繫政黨存續。2008年和荷語基民黨結束合作結盟關係，2009年才重新以獨立政黨參與地方選舉，

瓦隆尼亞，法語社會黨反對削弱聯邦國家、反對社福制度地區化，再度贏得大多數民心，成為全國第二大黨及法語區第一大黨。¹⁶ 這兩個在重要政治、政策立場完全相反的政黨，各自擁有強大民意為靠山，馬上為選後是否能順利組成聯合政府、達成政治協議引來諸多疑慮(Reuchamps, 2013a: 384)。當然也有部份法語人士已意識到，新法蘭德斯聯盟成為第一大黨後，懸之已久的分割選區議題，做些妥協可能是必要的(Friend, 2012: 135)。只是談判的條件是什麼？讓步的幅度有多大？獲得的內容又有哪些？這是需要在現實情境中談判才可能得知，以下將以荷、法語主要政黨：新法蘭德斯聯盟、法語社會黨及荷語基民黨為主要角色，其他政黨次之，分析其在政黨互動及權力分享過程中的攻伐與折衝。

2010年6月17日，國王聘請新法蘭德斯聯盟主席的德威弗(Bart De Wever)為諮詢顧問，德威弗經努力後宣稱無法達成制度改革協議，7月8日國王解除其任務。國王轉邀請法語社會黨迪賀波(Elio Di Rupo)來擔任政府組成的預備人選(pre-formateur)，迪賀波經過一番努力也無法達成協議，尤其是針對分割布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區議題，9月3日國王只好接受其請辭。10月初國王請德威弗針對聯邦權力移轉給地區、財金改革等議題，在7個政黨之間

2010年國會選舉就成為全國第一大黨，在接續的2012、2014、2019年選舉中都維繫第一大黨的位置。關於新法蘭德斯聯盟的崛起與發展，請參見(劉華宗, 2018: 151-163)。

16. 法語社會黨自二次大戰後，在瓦隆尼亞地區幾乎是最大黨，但在2007年國會選舉中受挫，首次輸給法語自由黨。在2009年的地區選舉中，法語社會黨則是擊敗法語自由黨，左翼政黨再度贏回瓦隆尼亞主導權；在法蘭德斯，則是由右翼政黨獲得大勝，包括荷語基民黨，以及主張法蘭德斯獨立的政黨(新法蘭德斯聯盟、法蘭德斯利益黨、自由直接民主黨)，後面3黨共贏得35%至96%選票；布魯塞爾雙語區則是由自由派政黨獲勝；這樣的選舉結果，可以看出比利時3個不同地區對國政方針及國家未來走向呈現極大分歧(Brack & Pilet, 2010: 552, 557-558；廖立文, 2008: 90)。

匯聚共識；10月17日德威弗遞交計畫書，當場被參與協商的3個法語政黨斷然拒絕（Rihoux et al., 2011: 917-918）。

2011年1月3日換荷語社會黨提出改革計畫書，7個政黨中有5個同意該計畫書，但荷語基民黨及新法蘭德斯聯盟一致反對。¹⁷在此過程中，國王不斷輪派各政黨參與協助，看能否找到國家改革的共同協議，但總是無功而返。5月16日國王再找法語社會黨主席迪賀波擔任政府組成人；7月5日迪賀波呈交協議計畫書，新法蘭德斯聯盟立即拒絕，迪賀波辭職；國王拒絕迪賀波的辭呈，要他繼續溝通協商。

從7月15日新談判開始，法語社會黨就確定排除掉第一大黨新法蘭德斯聯盟，重新加入荷語基民黨，以及荷、法語自由黨。9月15日終於達成分割選區的協議。接著10月11日完成其他國家改革協議，參與的政黨正好是荷、法語兩邊的基民黨、自由黨、社會黨及綠黨，共8個政黨。協議的項目包括，分割布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區，給地區更多的財政自主權，健康、就業、司法更多權限移轉給地方和社群，財政法的改革以提供前述政策所需更多自有財源；亦即含蓋政治、經濟、財政、司法、就業、社會福利等各領域政策，兼顧不同族群與政黨所關切的議題與利益。11月26日達成聯合政府的組成，為荷、法語的社會黨、基民黨、自由黨共6個黨。

17. 新法蘭德斯聯盟在2010年國會選舉中，批評傳統政黨為了政治權位，未把法蘭德斯人的利益擺在最優先，標榜自己才是真正法蘭德斯利益維護者，並因此贏得全國第一大黨。因此，在這次聯合政府籌組、國家改革協議的協商過程中，荷語政黨剛開始都不敢對法語政黨的提議與要求輕易妥協與讓步，深怕下次選舉再被新法蘭德斯聯盟批判及造成選舉挫敗，並且堅持新法蘭德斯聯盟是法蘭德斯的主要政黨，必須承擔其責任與從事協商工作。法語社會黨好幾次表示，他們實在和新法蘭德斯聯盟談不下去，希望能和其他政黨協商，但其他政黨剛開始都表示拒絕，這也是國會改選後的第一年時間中，談判遲無進展的背後原因（Hooghe, 2012: 135）。

12月6日新政府宣誓就職，結束541天未有聯邦政府運作的政治危機。在10月份所達成的國家改革協議，包括：公共財務的強化，社會與經濟的改革則包括：退休年齡要延長、縮減健保與失業福利金的給付，以及司法、移民與難民領域政策的改革（Rihoux et al., 2012: 45-46）。¹⁸ 這和學者（Hartzell & Hoddie, 2003）強調的權力分享面向愈大、愈廣，在各有所得的情況下，彼此願意退讓一步，以達成共同協議的精神是一致的。

以最關鍵的布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區分割案而言，最後妥協結果哈爾－維爾沃德和布魯塞爾首都雙語區分割，前者原本就是在法蘭德斯單一荷語區的轄區範圍，所以回歸到法蘭德斯勃蘭邦特選區（和原本的魯汶選區合併），這也符合與省疆界一致的選區。布魯塞爾首都雙語區因其特殊性質，就單獨成為一個選區（參見圖四）。¹⁹ 至於緊臨布魯塞爾首都雙語區的6個近郊自治區（參見圖

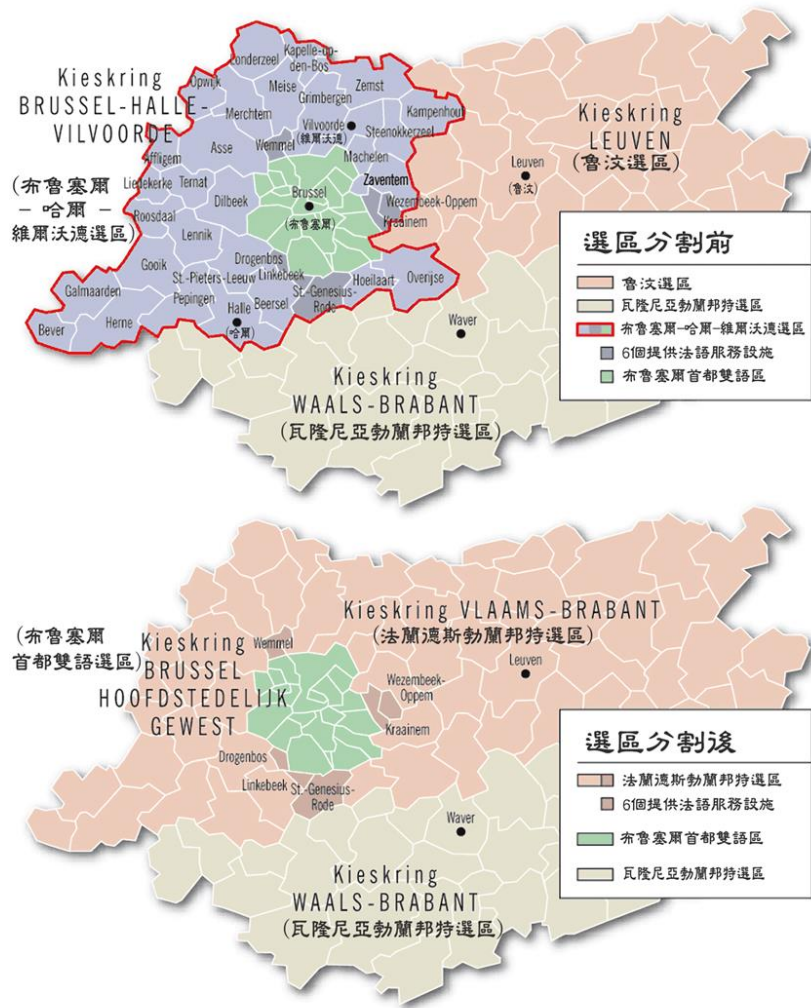
18. 這裡所引用的國家改革協議內容，與從2012年起陸續通過的特別法以完成第六次憲改內容（Deschouwer, 2013: 354; Reuchamps, 2013a: 386-389; Goossens, 2017）有些微差異。例如：第六次憲改內容包括了政治革新部份，聯邦與地區選舉將自下屆起合併舉辦、議員任期為5年，參議院的功能予以限縮和改革。本文以歐洲政治研究期刊（*European Journal of Political Research*）為參考分析依據，除了該期刊每年都針對歐洲各國政治大事做年度重點摘要與回顧，資料相對準確可靠外，更重要的是本文強調的是8個政黨要先有基本改革協議、權力分享，才能籌組聯合內閣，結束無政府狀態。

既然聯合內閣已組成，政治僵局不再，2012年之後的相關修法細節與內容並無繼續討論之必要。選區分割議題並未再成為政治衝突焦點。權力分享雖解決選區分割議題產生的爭執，但並非完全解決比利時長久以來的族群衝突。2019年5月舉行國會選舉，反移民是選舉議題焦點，作者已另外完成「比利時民粹極右翼政黨與反移民」一文，此處不擬重複論述，以免模糊焦點。

19. 關於布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區的分割，荷語政黨也擔心布魯塞爾首都雙語區變成獨立選區後，荷語選民數會過少，近郊6個自治區荷語選民雖可選擇投票給他們，但畢竟這裡的選民主動改選投布魯塞爾首都雙語選區的誘因和動機不如法語選民強，因此可能會選不出荷語人士的國會議員。果不其然，2014、2019年的國會議員選舉，

五），則允許選民可以自由登記，看是要參加布魯塞爾首都雙語區的投票，或是要參加法蘭德斯勃蘭邦特選區投票都可以，這等於是荷語政黨對法語政黨最大的讓步，至於非居住在這 6 個自治區的法語選民，就無此特權、僅能投給法蘭德斯勃蘭邦特選區的荷語候選人（Reuchamps, 2013a: 386-389; Deschouwer & Reuchamps, 2013: 262-264; Goossens, 2017: 322-323）。

布魯塞爾首都雙語選區當選的全部是法語政黨候選人（Goossens & Cannoot, 2015: 36）。而原本的布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區，是國會議員選舉唯一有法語政黨和荷語政黨同時競爭的選區，分割後的布魯塞爾首都雙語選區，荷語政黨幾乎沒有競爭力，至此比利時的選舉區幾乎可說完全變成荷語區與法語區兩個完全不同的政黨體系（De Winter & Baudewyns, 2009: 286; Dandoy, 2013: 62）。



圖四：「布魯塞爾-哈爾-維爾沃德」選區分割前後示意圖

資料來源：(Dumoulin et al., 2014)



圖五 比利時大布魯塞爾區域示意圖

資料來源：(De Winter & Baudewyns, 2009: 292)

從以上選區分割及籌組聯合政府的過程中，可再分以下幾點加以討論。比利時政黨政治複雜情況，受幾方面影響。一是族群壁壘分明，相同族群會有共同利益考量，因此當 2007 年有荷語政黨提出選區分割草案時，甚少荷語政黨敢於反對或有不同立場，否則就得承擔背叛法蘭德斯共同利益的罪名，當荷語政黨團結一致，法語政黨自然也就相應團結，以為反制；又 2010 到 2011 年當新法蘭德斯聯盟提出改革計畫書，法語政黨不予接受，反之，當法語政黨提出改革版本，荷語政黨也就加以反對、形成對抗。二是選舉頻率高、選舉競爭激烈，導致各政黨必須突顯立場以爭取最大選舉利益，增加政黨間合作與協商的困難度；荷語政黨必須表現出誰最能代表及維護法蘭德斯利益，因此對法語政黨讓步愈多，愈可能遭同選區荷語政黨攻擊，導致選舉失利，政黨沒有選票也就沒有存在價值；法語政黨也面臨同樣情況，以致荷、法語政黨都不敢輕易向對方讓步。三是意識型態的影響，比利時是族群、意識型態及階級多元、分化的國家，政黨意識型態從左到右皆有，立場差異極大，增加政黨間協商的難度，所幸荷、法語政黨在尋求合作時，較易獲得對方相同意識型態政黨的支持，以稍減政黨協商與合作的困難度。以上所述，乍看反映出比利時的協和式民主制度，基本上並未有太大的改變。荷、法語政黨各自代表本身族群、階級以及意識形態認同者的利益，並且依最新民意獲得等比例的代表席次，為了行使權力改變政策、分配利益，政黨間必須籌組聯合內閣，至於少數權益受損者可透過否決權以維護自我利益，這都顯現在選區分割議題進行中的政治過程。惟本文係以長時間的縱貫性歷史研究，比較探討了 2007、2010 年兩次聯合內閣籌組與談判的失敗，最後在 2011 年當荷、法語政黨願意進行權力分享，終致獲得選區分割的成功。因此，本文認為觀

察的切入點與縱貫性歷史研究時間長短，會對研究結果產生截然不同的看法；在 2011 年前的輿論與研究（Sinardet, 2010），選區分割議題基本上是被認為無解的，協和民主精神已消逝，比利時瀕於崩潰消息經常出現在國內外媒體。

比利時國王在 2010 年國會選後聘諮詢顧問、政府組成人，基本上依過去慣例，從選後擁最新民意的最大黨開始，因此先後邀請新法蘭德斯聯盟的德威弗與法語社會黨的迪賀波擔任。但新法蘭德斯聯盟和法語社會黨對國家走向、改革藍圖是背道而馳，所以一方提出計畫，另一方面就反對，導致聯合政府籌組不斷陷入空轉。新法蘭德斯聯盟和法語社會黨在 2010 年選後分別是荷、法語的第一大黨，理應由一方出面主導組閣，再找其他政黨加入，最後國王堅持由法語社會黨的迪賀波擔綱。一方面，法語社會黨長期參與聯邦政府組成，有相當多的協商談判經驗，相對可靠。另一方面，新法蘭德斯聯盟是剛崛起的新興政黨，在 2003 年還過不了 5% 門檻，領不到政府的補助款；然其民族主義意識卻是相當強烈、態度強悍，在 2004 到 2007 年的 3 次選舉中和荷語基民黨結盟，雖是依附以免被淘汰，但荷語基民黨在 2004 年的地區政府執政和 2007 年的聯邦政府執政，法蘭德斯的共同協議卻都是在新法蘭德斯聯盟的強大壓力下才達成（Rihoux et al., 2009: 908; Sinardet, 2010: 359）；2008 年與荷語基民黨拆除結盟關係，即因不滿荷語基民黨為了政治權力和法語政黨做交換妥協，標榜新法蘭德斯聯盟才是真正捍衛法蘭德斯利益的代言人。因此，國王堅持法語社會黨的持續談判，算是正確的第一步。

法語社會黨雖長期是聯合政府成員，但從 1974 年後，就再也沒有法語人士出任內閣總理一職。由於新法蘭德斯聯盟立場頑強、不

妥協，難以完成組閣工作，法語社會黨的迪賀波遂憑著個人耐心說服、協商其他政黨，終達成籌組聯合內閣的艱鉅任務。法語社會黨除了取得總理一席外，更可確保比利時政治改革不致於傷害法語族群的利益。當然，法語社會黨在選區分割案中，只保障了布魯塞爾首都 6 個近郊自治區的法語選民可繼續投票給布魯塞爾法語政黨，至於住在哈爾－維爾沃德的其他法語選民權益則無法兼顧，這是不得已的退讓與妥協。至於在社會經濟改革議題，包括：退休年齡要延長、縮減健保與失業福利金的給付等。雖然這些改革層面影響的不會只是瓦隆尼亞，也包括法蘭德斯；但瓦隆尼亞近半個世紀以來經濟一直無法復甦，社福補貼大多仰賴法蘭德斯的挹注，那是不爭的事實，也是法蘭德斯拚命要獨立，想甩開瓦隆尼亞窮親戚的主要理由。因此，承諾要做社會經濟層面的改革，將使法語社會黨須面對瓦隆尼亞龐大的民意壓力。

2010 年國會大選，新法蘭德斯聯盟超越荷語基民黨，成為荷語區最受歡迎政黨，和其強力捍衛法蘭德斯利益，宣稱是真正法蘭德斯利益代言人的立場有關，其野心勃勃、鬥志高昂，如同 2007 年大選後的荷語基民黨，亟思有所改革的作為。然而新法蘭德斯聯盟的強硬立場，一意孤行，也如同 2007 年的荷語基民黨四處碰壁，枉為第一大黨，最後在聯合內閣籌組過程中缺席。從政黨成立目的在爭取政治權位分配、實踐政治理念角度來看，新法蘭德斯聯盟未參與聯合內閣的確是政治上的失算，但若從長遠角度來看，也由於新法蘭德斯聯盟強硬捍衛法蘭德斯利益優先的形象，使得它在 2012 年的地區選舉、2014 及 2019 年的國會選舉都繼續贏得全國最大黨的地位，也許這就是「失之東隅，收之桑榆」。

政黨參與政治改革是有風險的，因為改革的過程雙方一定要有

所妥協、讓步，才能達成最終協議，然而參與者易被質疑是「犧牲團體利益」，因而背負「成就個人利益」的罵名。2008年荷語基民黨對法語政黨的妥協、讓步，被新法蘭德斯聯盟批評為是「被權力慾薰心的一群政客」，也致使荷語基民黨在2010年國會大選成績不如新法蘭德斯聯盟。鑒於此，在2010到2011年的上半年協商談判過程，荷語基民黨基本上和新法蘭德斯聯盟完全站在同一陣線，凡有利於法語族群、不利於荷語族群的改革方案一律反對。直到完全確定新法蘭德斯聯盟被排除於外，荷語基民黨基於政局穩定、國家長遠發展，才回心轉意參與協商，新的談判才開始有所進展。²⁰事實上，荷語基民黨、荷語自由黨參與談判及加入稍後成立的聯合政府，在2012年10月舉行的地方性選舉中，再次遭到新法蘭德斯聯盟的猛烈抨擊，說他們未以法蘭德斯人的利益為優先、背叛法蘭德斯，雖然他們後來採強烈、正面的態度回應，表示是他們辦成了荷語族群亟盼了數十年的「分割布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區」（Rihoux et al., 2013: 33），避免法語族群繼續在布魯塞爾近郊擴散的可能，同時達成公共財務的強化、延長退休年齡、縮減健保與失業福利金給付等協議，大幅減少法蘭德斯對瓦隆尼亞的大量援助，但在選舉結果方面，最後荷語基民黨仍不敵新法蘭德斯聯盟的攻訐，這算是參與改革所付出的代價。

20. 2012年7月12日，比利時眾議院針對分割布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區案做最後辯論。荷語自由黨的德瓦勒（Patrick De Wael）就表示：「要新法蘭德斯聯盟在聯邦議題談判桌上達成協議是不可能的，只想以數量優勢就惡意壓迫、逼對方就範，誰會相信你？」荷語基民黨的杜姆斯特（Michel Doomst）則把新法蘭德斯聯盟比喻為「一隻嘴巴很大、但腿很短的鱷魚，達不成任何的成果」。亦即雖同屬荷語政黨，但新法蘭德斯聯盟強烈的民族主義意識，連荷語基民黨、自由黨都認為不是好相處，可透過談判、妥協達成協議的對象（VRT NWS, 2012）。

伍、結語

比利時荷、法語族群衝突，有其語言文化、政治、經濟諸多背景因素，比利時為此多次修憲以嘗試調和衝突（劉華宗，2017）。各界原以為 1993 年聯邦體制完成後，荷、法語族群各自獲得最在意的語言文化與經濟利益保障，衝突應可獲消弭。然而，近 10 餘年來有兩次聯合政府籌組困難，幾乎裂解比利時王國，主要爭議點就是布魯塞爾－哈爾－維爾沃德選區分割案，本文透過歷史研究剖析問題源起、衝突過程，最後以政治菁英互動及權力分享解決族群衝突。

比利時政黨透過權力分享在制度方面達成兩項成果，一是選區分割，二是國家免於裂解。選區分割議題有著錯綜複雜的背景因素，荷語族群在 19 世紀、20 世紀初，受法語族群壓抑，不論是政治、經濟、語言文化、社會地位都低人一等，亟力追求荷語與法語享同等地位、文化自主與族群尊嚴。布魯塞爾位於法蘭德斯荷語區疆界內，卻充斥著絕大多數法語人口，對荷語族群而言已是難以忍受，法語族群不斷往布魯塞爾近郊擴散，荷語族群更是深惡痛絕；在選區分割後雖然會對布魯塞爾荷語政客的選情較不利，但抑制法語族群擴散的訴求，卻是符合整體法蘭德斯的共同情感與利益，因此對首都近郊 6 個自治區投票權的讓步，勉予接受。法語政黨雖然亟欲保護住在哈爾－維爾沃德的法語族群權益，但語言疆界劃定行之有年，荷語政黨主張絕對站得住腳，加上憲法法庭判決選舉法違憲，選區分割勢在必行，所以法語政黨只能儘可能保護首都近郊較多數法語族群的權益，而無法保護全部，必須有所割捨。其次，在歐洲多黨制國家，聯合內閣籌組不成、陷入僵局，時有所聞，但導致整個國家因此裂解並不多見，捷克與斯洛伐克的分手是雙方自然的協議，

而比利時王國南、北要分裂，卻非兩造都同意，尤其布魯塞爾歸屬更是難上加難的棘手問題，因此比利時的聯合政府籌組成功、免於裂解，聯邦政府重新走上制度軌道，有其重要意義。

至於荷、法語政黨透過權力分享，在政策方面至少達成公共財務強化、退休年齡延長、健保與失業福利金縮減給付等幾項成果。從 1960 年代起，法蘭德斯的 GDP 就超越瓦隆尼亞，而且差距愈來愈大。新法蘭德斯聯盟在 2010 年所提改革計畫書，不斷強調財金法案改革，即是有關公共財務的強化，雖然後來新法蘭德斯聯盟未參與聯合內閣籌組，但其他荷語政黨仍堅持同樣原則，並要求縮減失業福利金、健保給付，及延長退休年齡，希望瓦隆尼亞經濟能更加獨立與自主，減少對法蘭德斯的依賴。上述政策要求對法語政黨而言，相對是個壓力，但法語社會黨在睽違 30 多年，終於重新主導聯合內閣組成並取得首相一職，在能夠切實掌握改革幅度與政策走向的情況下，權衡得失，雖有退讓，仍予以接受。這和學者（Hartzell & Hoddie, 2003: 319-330）所言，權力分享面向愈廣，在各有所得的情況下，衝突對抗的可能性降低，和平的可能性升高，不謀而合。

權力分享是分裂社會衝突管理的有效途徑，但不保證長治久安；事實上也很難有任何一種制度，可保證政體千秋萬世。如果從這個角度來看，權力分享運用在比利時的選區分割案，不但是合適的、而且是成功的，它在制度與政策方面都達成些成果。作為比利時最大黨的新法蘭德斯聯盟未加入聯合政府，雖然美中不足，但並無損聯合政府的正當性；學者在研究北愛爾蘭 1998 年達成協議時，亦僅是主要團體的共同同意，而非所有團體一致性的同意（McGarry & O'Leary, 2004），在民主社會中要一致性毫無異議的獲致協議，困難度極高（O'Leary, 2005: 13）；況且民主社會中的選舉是定期、

透過公開程序所進行，民主協商亦是民主政治的常態，因此在數個政黨的多數支持下組成聯合內閣，完全符合協和式民主與權力分享民主的精神，毫無疑義。

一個政體的權力分享是否成功，不能完全由一個成功個案來判定，但也不能否定個案成功的重要性，畢竟一個政體的權力分享能否長久，是需要許多成功個案累積來加以驗證。本文的學術性研究價值，除了針對比利時「布魯塞爾－哈爾－維爾沃德」選區分割議題做全面性、系統性分析與探討外，主要有下列三點貢獻。第一，縱貫性歷史研究時間長短不同，會影響研究結論；過去輿論和相關研究認為比利時王國於 2007 年已走到歷史終點，南北瀕臨分裂已成難以挽回的頹勢，至 2010 年時還認為選區分割議題是無解的，然而本文以更長的歷史視野耙梳研究，得出選區分割議題透過權力分享並非是不能解決的。第二，比利時是意識型態、宗教、族群多元分裂的國家，本文以選區分割為實例，透過政黨／族群之間的權力運作進行合作、攻伐，呈現的不只是權力分享政策面與制度面成果，還分析重要政黨所做的權力交換、面對風險與策略考量，細致呈現權力分享與運作的面面觀。第三，布魯塞爾是歐盟總部所在位置，比利時的族群衝突管理作為，動見觀瞻，勢將成為歐盟各國處理國內衝突議題的參考，此外比利時國內族群衝突議題大小不斷，本文的選區分割議題研究，可供學術界未來針對族群衝突管理比較研究的個案對象，對於比利時未來其他衝突議題研究，亦可成為國別政治研究的比較研究之基礎。

改革前選區疆界及應選出席位數



改革後選區疆界及應選出席位數



附錄一 比利時國會選區劃分，改革前後對照圖

圖片來源：(Hooghe et al., 2006: 355)



附錄二 左邊是布魯塞爾—哈爾—維爾沃德選區，右邊是魯汶選區。

圖片來源：（Van Clemen, 2019）

參考書目

- Abts, Koen et al. 2012. "The Federal Elections in Belgium, June 2010." *Electoral Studies* 31, 2: 448-452.
- Almond, Gabriel A. and Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Brack, Nathalie and Jean-Benoit Pilet. 2010. "One Country, Two Party Systems? The 2009 Belgian Regional Elections." *Regional and Federal Studies* 20, 4-5: 549-559.
- Dalle Mulle, Emmanuel. 2016. "Belgium and the Brussels Question: The Role of Non-Territorial Autonomy." *Ethnopolitics* 15, 1: 105-124.
- Dandoy, Régis. 2013. "Belgium: Toward a Regionalization of National Elections?" in Régis Dandoy & Arjan H. Schakel. eds. *Regional and National Elections in Western Europe: Territoriality of the Vote in Thirteen Countries*: 47-67. London: Palgrave Macmillan.
- Deschouwer, Kris. 2005a. "Kingdom of Belgium." in John Kincaid & G. Alan Tarr. eds. *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*: 49-75. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Deschouwer, Kris. 2005b. "The Unintended Consequences of Consociational Federalism: The Case of Belgium." in Ian O'Flynn & David Russell. eds. *Power Sharing: New Challenges for*

- Divided Societies*: 92-106. London: Pluto Press.
- Deschouwer, Kris. 2013. "Party Strategies, Voter Demands and Territorial Reform in Belgium." *West European Politics* 36, 2: 338-358.
- Deschouwer, Kris and Min Reuchamps. 2013. "The Belgian Federation at a Crossroad." *Regional and Federal Studies* 23, 3: 261-270.
- De Winter, Lieven and Patrick Dumont. 2006. "Belgium." *European Journal of Political Research* 45, 7-8: 1055-1064.
- De Winter, Lieven and Pierre Baudewyns. 2009. "Belgium: Towards the Breakdown of a Nation-State in the Heart of Europe?" *Nationalism and Ethnic Politics* 15, 3-4: 280-304.
- Duerr, Glen M. E. 2015. *Secessionism and the European Union: The Future of Flanders, Scotland, and Catalonia*. Lanham: Lexington Books.
- Dumoulin, Laurens et al. 2014. "BHV finally Split-up through Typical Belgian Compromise." in <https://belconlawblog.com/2014/11/24/bhv-finally-split-typical-belgian-compromise/>. Latest Update 1 September 2018.
- Friend, Julius W. 2012. *Stateless Nations: Western European Regional Nationalisms and the Old Nations*. London: Palgrave Macmillan.
- Goossens, Jurgen. 2017. "Electoral Reforms in Belgium's Sixth State Reform: Historic Split of Electoral Constituency BHV, Reform of the Senate, and Coincident Elections." *Election Law Journal* 16, 2: 316-324.
- Goossens, Jurgen and Pieter Cannoot. 2015. "Belgian Federalism after

- the Sixth State Reform.” *Perspectives on Federalism* 7, 2: 29-55.
- Hartzell, Caroline and Matthew Hoddie. 2003. “Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post-Civil War Conflict Management.” *American Journal of Political Science* 47, 2: 318-332.
- Hooghe, Liesbet. 2004. “Belgium: Hollowing the Center.” in Ugo M. Amoretti & Nancy Bermeo. eds. *Federalism and Territorial Cleavages*: 55-92. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hooghe, Marc. 2003. “Electoral Reform in Belgium: Proportionality or Mediated Politics?” *Representation* 39, 4: 264-269.
- Hooghe, Marc. 2012. “The Political Crisis in Belgium (2007-2011): A Federal System without Federal Loyalty.” *Representation* 48, 1: 131-138.
- Hooghe, Marc et al. 2006. “Why Parties Adapt: Electoral Reform, Party Finance and Party Strategy in Belgium.” *Electoral Studies* 25, 2: 351-368.
- Hooghe, Marc and Kris Deschouwer. 2011. “Veto Players and Electoral Reform in Belgium.” *West European Politics* 34, 3: 626-643.
- Huyseune, Michel. 2017. “The Flemish Paradox: The Hegemony of Pro-Independence Parties in a Region Largely Indifferent Towards Independence.” *Ethnopolitics* 16, 4: 352-368.
- Jakala, Michaelina et al. 2018. *Consociationalism and Power-Sharing in Europe: Arend Lijphart’s Theory of Political Accommodation*. London: Palgrave Macmillan.
- Jarrett, Henry. 2018. “The Limits of Consociational Power Sharing.” in Michaelina Jakala, Durukan Kuzu and Matt Qvortrup. eds.

Consociationalism and Power-Sharing in Europe: Arend Lijphart's Theory of Political Accommodation: 35-54. London: Palgrave Macmillan.

Keman, Hans. 2011. "Arend Lijphart: Power Sharing and the Pursuit of a Kinder and Gentler Democratic Society." in Donatella Campus and Gianfranco Pasquino and Martin Bull. eds. *Maestri of Political Science*: 121-136. Colchester: ECPR Press.

Lijphart, Arend. 1968a. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.

Lijphart, Arend. 1968b. "Typologies of Democratic Systems." *Comparative Political Studies* 1, 1: 3-44.

Lijphart, Arend. 1969. "Consociational Democracy." *World Politics* 21, 2: 207-225.

Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.

Lijphart, Arend. 1991. "The Power-Sharing Approach." in Joseph V. Montville. ed. *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*: 491-509. New York: Lexington Books.

Lijphart, Arend. 2004. "Constitutional Design for Divided Societies." *Journal of Democracy* 15, 2: 96-109.

Lijphart, Arend. 2006. "The Case for Power Sharing." in Larry Diamond and Marc F. Plattner. eds. *Electoral Systems and Democracy*: 42-55. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lijphart, Arend. 2018. "Consociationalism After Half a Century." in

- Michaelina Jakala, Durukan Kuzu and Matt Qvortrup. eds.
Consociationalism and Power-Sharing in Europe: Arend Lijphart's Theory of Political Accommodation: 1-9. London: Palgrave Macmillan.
- Liñeira, Robert and Daniel Cetrà. 2015. "The Independence Case in Comparative Perspective." *The Political Quarterly* 86, 2: 257-264.
- Lustick, Ian S. et al. 2004. "Secessionism in Multicultural States: Does Sharing Power Prevent or Encourage It?" *American Political Science Review* 98, 2: 209-229.
- McEvoy, Joanne & Brendan O'Leary. 2013. *Power Sharing in Deeply Divided Places*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- McGarry, John and Brendan O'Leary. 2004. *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements*. Oxford: Oxford University Press.
- McGarry, John and Brendan O'Leary. 2009. "Argument: Power Shared After the Deaths of Thousands." in Rupert Taylor. ed. *Consociational Theory: McGarry and O'Leary and the Northern Ireland Conflict*: 15-84. Abingdon: Routledge.
- McRae, Kenneth D. 1991. "Theories of Power-Sharing and Conflict Management." in Joseph V. Montville. ed. *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*: 93-106. New York: Lexington Books.
- Murphy, Alexander B. 1988. *The Regional Dynamics of Language Differentiation in Belgium: A Study in Cultural-Political Geography*. Chicago: University Of Chicago, Committee On

Geographical Studies.

- Noel, Sid. 2005. *From Power Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Nordlinger, Eric A. 1972. *Conflict Regulation in Divided Societies*. Cambridge: Harvard Center for International Affairs.
- O'Leary, Brendan. 2005. "Debating Consociational Politics: Normative and Explanatory Argument." in Sid Noel. ed. *From Power Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*: 3-43. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Otte, Anja. 2014. "BHV Has Stood the Test of the Constitutional Court." *Flanders Today* 1 July 2014. In <http://www.flanderstoday.eu/politics/bhv-has-stood-test-constitutional-court>. Latest Update 29 May 2019.
- Peeters, Patrick and Jens Mosselmans. 2009. "Belgium, The Brussels-Halle-Vilvoorde Question: A Linguistic Trap." *European Public Law* 15, 1: 5-15.
- Pilet, Jean-Benoit. 2007. "Strategies under the Surface: The Determinants of Redistricting in Belgium." *Comparative European Politics* 5, 2: 205-225.
- Reuchamps, Min. 2013a. "The Current Challenges on the Belgian Federalism and the Sixth Reform of the State." in Alberto López-Basaguren & Leire Escajedo San-Epifanio. eds. *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain: Volume I*: 375-392. London: Springer.

- Reuchamps, Min. 2013b. “The Future of Belgian Federalism through the Eyes of the Citizens.” *Regional and Federal Studies* 23, 3: 353-368.
- Rihoux, Benoit et al. 2003. “Belgium.” *European Journal of Political Research* 42, 7-8: 900-909.
- Rihoux, Benoit et al. 2005. “Belgium.” *European Journal of Political Research* 44, 7-8: 957-967.
- Rihoux, Benoit et al. 2007. “Belgium.” *European Journal of Political Research* 46, 7-8: 891-900.
- Rihoux, Benoit et al. 2008. “Belgium.” *European Journal of Political Research* 47, 7-8: 917-928.
- Rihoux, Benoit et al. 2009. “Belgium.” *European Journal of Political Research* 48, 7-8: 903-912.
- Rihoux, Benoit et al. 2010. “Belgium.” *European Journal of Political Research* 49, 7-8: 899-908.
- Rihoux, Benoit et al. 2011. “Belgium.” *European Journal of Political Research* 50, 7-8: 913-921.
- Rihoux, Benoit et al. 2012. “Belgium.” *European Journal of Political Research Political Data Yearbook* 51, 1: 43-48.
- Rihoux, Benoit et al. 2013. “Belgium.” *European Journal of Political Research Political Data Yearbook* 52, 1: 32-34.
- Roumache, Grégoire. 2018. “What Is the Likelihood of Belgium Being Split into Two Countries?” in <https://www.quora.com/What-is-the-likelihood-of-Belgium-being-split-into-two-countries>. Latest Update 28 May 2019.

- Senelle, Robert. 1989. "Constitutional Reform in Belgium: From Unitarism towards Federalism." in Murray Forsyth. ed. *Federalism and Nationalism*: 51-95. London: Leicester University Press.
- Sinardet, Dave. 2008. "Belgian Federalism Put to the Test: The 2007 Belgian Federal Elections and their Aftermath." *West European Politics* 31, 5: 1016-1032.
- Sinardet, Dave. 2010. "From Consociational Consciousness to Majoritarian Myth: Consociational Democracy, Multi-level Politics and the Belgian Case of Brussels-Halle-Vilvoorde." *Acta Politica* 45, 3: 346-369.
- Sinardet, Dave. 2012. "Is There a Belgian Public Sphere? What the Case of a Federal Multilingual Country Can Contribute to the Debate on Transnational Public Spheres, and Vice Versa." in Michel Seymour & Alain-G. Gagnon. eds. *Multinational Federalism: Problems and Prospects*: 172-202. London: Palgrave Macmillan.
- Swenden, Wilfried. 2002. "Personality versus Territoriality: Belgium and the Framework Convention for the Protection of National Minorities." *European Yearbook of Minority Issues* 2, 1: 331-356.
- Swenden, Wilfried and Marleen Brans. 2006. "The Hyphenated State, Multi-Level Governance and the Communities in Belgium: The Case of Brussels." in Michael Burgess & Hans Vollaard. eds. *State Territoriality and European Integration*: 120-144. London: Routledge.
- Swenden, Wilfried and Maarten Theo Jans. 2006. "'Will It Stay or Will

- It Go?’ Federalism and the Sustainability of Belgium.” *West European Politics* 29, 5: 877-894.
- Taylor, Rupert. ed. 2009. *Consociational Theory: McGarry and O’Leary and the Northern Ireland Conflict*. London: Routledge.
- Van Clemen, B. 2019. “Waar ligt Halle-Vilvoorde en waarom is BHV een probleem?” in <http://www.haviko.org/teksten/BHVuitgelegd.htm>. Latest Update 28 May 2019.
- VRT NWS. 2012. “The Curtain Finally Falls over BHV, but is this the End of the Story?” in https://www.vrt.be/vrtnws/en/2012/07/13/the_curtain_finallyfallsoverbhvbutisthistheendofthestory-1-1366459/. Latest Update 9 October 2018.
- Witte, Els et al. 2009. *Political History of Belgium: From 1830 Onwards*. Brussels: Academic & Scientific Publishers.
- Wolff, Stefan. 2009. “Complex Power-Sharing and the Centrality of Territorial Self-Governance in Contemporary Conflict Settlements.” *Ethnopolitics* 8, 1: 27-45.
- Wolff, Stefan and Christalla Yakinthou. 2012. *Conflict Management in Divided Societies*. London: Routledge.
- 王業立。2016。《比較選舉制度》。（第七版）。台北：五南圖書出版有限公司。（Wang, Yeh-lih. 2016. *Comparative Electoral Systems*. 7th ed. Taipei: Wu-Nan Culture Enterprise.）
- 石忠山。2007。〈當代比利時憲政體制〉。《台灣國際研究季刊》3，4：1-36。（Shih, Chung-shan. 2007. “The Contemporary

Constitutional System of Belgium.” *Taiwan International Studies Quarterly* 3, 4: 1-36.)

廖立文。2008。〈比利時政黨政治的建構與治理〉。施正鋒、謝若蘭編《當代比利時民主政治》：61-124。台北：台灣國際研究學會。(Liao, Xavier L. W. 2008. “Pillars and Operational Models of Belgian Party Politics.” in Cheng-Feng Shih & Jo-Lan Hsieh, eds. *The Contemporary Democracy of Belgium* : 61-124. Taipei: Taiwan International Studies Association.)

劉華宗。2009。〈比利時族群衝突與政治危機〉。《歐洲國際評論》5：1-38。(Liu, Hua-tsung. 2009. “Ethnic Conflict and Political Crisis in Belgium.” *Europe Review of International Affairs* 5: 1-38.)

劉華宗。2017。〈比利時的法蘭德斯分離運動〉。洪泉湖編《當代歐洲民族運動：從蘇格蘭獨立公投到克里米亞危機》：77-99。台北：聯經出版社。(Liu, Hua-tsung. 2017. “The Flemish Separatist Movement in Belgium.” in Quan-hu Hong, ed. *Modern European National Movements: From Scottish Independence Referendum to the Crimea Crises* : 77-99. Taipei: Linking Publishing Company.)

劉華宗。2018。〈比利時地區性政黨的興衰發展及其對法蘭德斯分離運動的影響〉。《東吳政治學報》36, 1: 127-178。(Liu, Hua-tsung. 2018. “The Development of Regionalist Parties (VB, N-VA) and Its Impact on the Flemish Separatist Movement in Belgium.” *Soochow Journal of Political Science* 36, 1: 127-178.)

The Split-Up of the Brussels-Halle-Vilvoorde Electoral District and Power-Sharing in Belgium

Hua-Tsung Liu *

Brussels-Halle-Vilvoorde (BHV) is an electoral and judicial district, consisting of the municipalities of the Brussels Capital Region and the province of Flemish Brabant (Halle-Vilvoorde) in the Flemish Region. BHV is therefore the only electoral district in Belgium that overlaps different regions and language areas. As a result, residents of BHV can vote for both Dutch-speaking and French-speaking parties in the Federal and European elections, not only in the bilingual districts, but also in the monolingual Dutch constituencies. This means French-speaking candidates from Brussels can run for the Federal Parliament on party lists in the monolingual Dutch-speaking area. The heterogeneous composition of the district has made BHV a point of contention between the linguistic communities since the 1960s.

BHV is the only district where the provincial constituency does not apply to the federal elections, as since 2002 the country's other electoral districts coincide with the provincial borders. In 2003 the Constitutional Court judged that the current

* Associate Professor, Department of International Affairs and Business, Nanhua University.

division of Belgium into constituencies was indefensible because of the asymmetry and inequality between the provincial constituencies and those in Flemish Brabant and Brussels. In this article we describe the background and development of splitting up the BHV electoral district. This paper also presents an analysis on how to solve the dispute regarding the boundaries of the BHV electoral district through bargaining and power-sharing of political elites. It finds that the results of the system agreements: a BHV constituency split and no breakup of Belgium; and various policy agreements in a public finances consolidation, a rise in the retirement age, cuts in health care and in unemployment benefits, etc. We argue that the length of longitudinal research will affect the conclusions of the power-sharing study.

Keywords: Brussels-Halle-Vilvoorde, split-up of electoral district, power sharing, Belgium