

解決或激發政治危機？ 檢視總理信任投票在德國行政 立法關係之角色*

羅凱凌**

- 一、前言
- 二、信任投票在聯邦德國之法律規範層次
- 三、信任投票機制在聯邦德國之實際運作
- 四、信任投票機制之規範性與實際影響比較
- 五、結論

「總理信任投票機制」乃議會內閣制國家穩定「行政立法互動關係」的機制之一，為達此目標，行政機關被授予一項處理危機之主動權限，並於運作程序中給予聯邦總理、聯邦議會以及聯邦總統三大憲法機關不同的權限與責任，實現憲法機關間相互制衡之目標，建立穩定運作之憲政體系。然本文透過對德意志聯邦共和國建國以來五次信任投票之研究分析，發現實際運作與此制度設計之原意多所出入。詳言之，就德國內閣體制之運作模式與政黨組閣型態而言，一方面此機制只具有短暫性抑制衝突的作

* 本文為碩士論文之修正，感謝指導教授劉書彬老師之細心指導，以及東吳政治學報兩位匿名審查人就本文所提供的精闢指正及寶貴意見。

** 政治大學政治所博士生。E-mail: kailingkailing@gmail.com

投稿日期：2009年01月15日；接受刊登日期：2010年10月11日。

東吳政治學報/2010/第二十八卷第三期/83-127頁。

用，並無法正面解決行政立法之結構性危機；另一方面則被視為執政黨延續執政與提高自我利益之選戰工具，但這種藉由行使合法權限所產生之政治外溢效果，不但已與當初制憲之原意背道而馳，更可能引起違憲之疑慮，並影響德國議會內閣體制之長久穩定運作。對此，本文認為應針對信任投票之提案時機給予限制，以期讓政治行動者在德國民主憲政秩序的框架下仍舊保有自由裁量空間，使信任投票運作達到穩定政局之實際效用。

關鍵詞：信任投票、解散國會、執政危機

一、前言

內閣制 (Parlamentarisches Regierungssystem) 國家之民主政治續存度，與行政立法互動關係的穩定與否密切相關。就制度層次而言，信任投票機制 (Vertrauensfrage, confidence vote) 是內閣制國家為穩定行政立法關係所設計之一憲政工具，賦予總理主動解決危機的權限。此一機制在內閣制國家行之有年，而德國雖為內閣制國家之一典型，但在許多憲政制度的設計上皆有其特殊性，因此當初制憲者把信任投票引入基本法 (Das Grundgesetz) 時，是基於德國過去的歷史經驗、戰後特殊的國際局勢，以及當時的社經結構，並非像其他內閣制國家 (如：英國、義大利等) 將其作為解散國會之途徑，而是賦予此機制不同的政治意涵。由此可知德國信任投票機制與其他內閣制國家相異之處，以及對於德國民主政治運作之特殊影響。

也由於信任投票機制之法源特殊，並且在德國政治實務經驗中發生過多次案例，因此目前已有大量的著作針對德國信任投票進行研究，其主要可分為兩大類：其一，是將此機制視為解決政府衝突的工具，由「解散國會 (基本法第 63 條或 68 條)」或是「推出新總理 (基本法第 67 條)」進行研究，因此解釋角度多與其他法條連結，並以歷史途徑作為觀察切入點，從威瑪歷史背景、憲政改革與制憲討論的脈絡，說明此制度的產生、功能與政治意涵，如：針對基本法第 68 條之法源與立法會議之討論 (Hopfauf, 1983: 391-403)。此外，還有許多著作是以議會政治為核心，探討解散議會的前提條件與規範，其中便包含對此機制的論述 (Kremer, 1974; Umbach, 1989; Hochrathner, 1985; Brandt, 1989)。然而，依據制憲原意，亦有學者

從「少數政府」的角度切入分析信任投票機制，並依其背景與結果之矛盾，分列不同少數政府的情況，如「假象之少數政府」(Paudtke, 2005; Meyer, 1993)。

其二，則是以為司法獨立與政治行為的觀點，針對德國五次信任投票之實際運作進行研究。前者主要以「違憲訴訟」(Verfassungswidrigkeitsklage) 審查結果作為分析對象，用法律觀點檢視司法審判之內容與結果。而後者則是以個案研究的方式，針對個案起緣、運作與結果作探討，因此著重於政治行為在此機制中之合法性與否。

其中較具有爭議者為 1973 年、1983 年與 2005 年之運作情況，而 1983 年與 2005 年甚至引起違憲訴訟之提案，是故相關的文獻研究也多以這兩次案例為大宗，其中例如：Herbst (2006) 以法院訴訟結果為基礎，比較 1983 與 2005 年兩次案例的情況，強調預測性因素與總理裁量自由；Zeh (1983) 則以 1983 年為例，強調法律機制應配合時宜修正其使用功能。然而，也有學者對操控性投票 (Manipulierte Abstimmung) 所造成的不信任假象 (Inszeniertes Misstrauen) 給予負面評價 (尤其針對 2005 年的案例)，藉由各次信任投票發生背景之比較，最終強調「真假信任投票」之檢視權必須由聯邦總統 (Bundespräsident) 與聯邦憲法法院 (Bundesverfassungsgericht) 來徹底執行 (Löwer, 2005: 1102-1111)。另外針對 1973 年首次運作信任投票卻招致操控投票的質疑問題，Busch (1973) 則以信任投票之功能轉變為理由作一說明，提出解散國會之主要目的為解決衝突的論點來支持提案之舉動。而在國內，則有學者以議會國家之解散國會、選舉與組閣此三者的運作來討論德國 2005 年的案例 (蕭國忠, 2006)。

然而在以上兩類論點之外，其他也有針對信任投票機制之法學爭議進行討論者，例如：Haass (2004) 針對基本法第 68 條與第 81 條之「連結法案之信任提案」的分析說明，以 2001 年施略德 (Gerhard Schröder) 總理提案之實例為基礎，強調此一作為之合憲性與合理性，並針對分裂投票之爭議表達立場。而 Henkel (1973) 也對於此爭論提出其建議與提案條件之研究。此外也有針對「提請信任投票之提案」不同看法的討論 (Hochrathner, 1985; Brandt, 1989)。

除了「政治行為之法律界限」的價值討論外，也有以不同角度對信任投票機制進行研究之著作，例如廖揆祥 (2006) 採用理性選擇研究途徑進行分析：以「否決者理論」套入信任投票之運作過程，將聯邦總理、聯邦議會與聯邦總統三憲法機關視為三個「政治行動者」，其主旨並非討論此機制之規範性爭議，而是強調三者在此機制下的選擇利益與政治權謀，並採理性選擇模式作系統性分析，認為政治行動者之實際權限與行為，可能會受當時背景與政治結構等差異所影響，並不一定是與制憲原意以及制憲者之期待相符。Niclaß (2004) 則由「總理角色」為定位進行研究，將德意志聯邦共和國各總理之執政歷史以「總理民主」的原則進行解讀，而「信任投票機制」在此則被視為「總理權力之具體表現」，並可藉此分析總理領導統馭之風格與能力。

對上述文獻進行了解分析後可發現，各篇文獻多針對專業領域如司法、法學或是憲政等進行討論，不同領域或觀點之見解有其特殊性，但卻不一定可以系統性的呈現此機制在德國運作之實際價值或影響。是故，本研究欲以信任投票機制為主軸，深入探討此項制度在德國之發生與運作，並比較制度設計與實際運作之差異與衝突；而文中也將引用過去許多文獻在不同面向與層次的探討，以期

能較無遺漏地進行研究。

因此本文是以德國信任投票制度作為主要研究對象，採用歷史文獻的研究途徑，透過垂直性的比較，分析制度設計與制度使用的差異與衝突。首先，針對制度設計進行探究：將制憲會議 (Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee) 與立法會議 (der Parlamentarische Rat) 之討論，¹ 以及基本法條文作為比較基礎；再把六次案例作深入的個案分析：針對德意志聯邦共和國建國至今，五次信任投票與一次提請信任投票之「提案、運作與衍生爭議」的政治性行為進行檢視，並透過運作程序中各憲法機關作為的探討，² 了解信任投票在政治體制所扮演之角色以及對於德國民主憲政秩序之影響，從中說明制度設計原意之實踐是否有其侷限性與矛盾處；此外，也提出制度設計之原意在不同時空結構下，已產生不同的解讀與作用，重新定義信任投票於德國政治體系的功能與定位，才可對德國民主政治的運作有

-
1. 「制憲會議」是由德西各邦政府領導人與憲法學者專家組成之工作委員會，在巴伐利亞 (Bayern) 境內的賀倫希姆湖 (Herrenchiemsee) 進行討論，在兩週內完成「賀倫希姆湖草案 (der Verfassungsentwurf auf Herrenchiemsee, 簡稱 HChE)」及基本法制定之指導原則，其內容成為日後「立法會議」制憲之藍本。而立法會議則為聯邦議會之前身，自 1948 年 9 月 1 日開始，依據「賀倫希姆湖草案」之內容，肩負制憲之責。其成員共有 65 名，由各邦議會議員以及 5 名無投票權之柏林代表組成，其中基民/基社聯盟與社民黨各佔 27 席，具有主導地位。而相關於基本法第 68 條的討論，主要是在編輯草案委員會 (Redaktionsausschuß)、組織草案委員會 (Organisationsauschuß)、主要委員會 (Hauptauschuß)。外文請參閱 Hochrathner (1985: 76-77)；中文引自葉陽明 (2005: 10-13)。
 2. 本研究以歷史文獻分析為研究途徑，故針對信任案運作之時，總理與各政黨之政治權謀以及立場無法有確切性或實際性之論述，只能藉由學術著作或相關資料已探討之文獻進行分析，此為本研究無法補充之不足。此外，由於對信任投票機制中相關法學的部分所知極為有限，而本議題中相關於司法審查的理論又廣及司法學、憲法學、國家學等許多專業學術領域，針對聯邦憲法法院 (Bundesverfassungsgericht) 之判例和許多法學者之專業論述並無法作深入分析，只能作為本研究之補充與參考，是故，「違憲審查」(Richterliches Prüfungsrecht) 與「聯邦憲法法院之作為」不在本文之研究範圍中。

正面影響，並期望未來有機會能夠對於其他內閣制國家之信任投票制度，提出之不同動機、背景與運作，以及功能角色作更深入與廣泛的探討與比較。

以下章節安排可分為三部份：首先，針對信任投票在德意志聯邦共和國產生之歷史背景與法律程序做說明，以了解在規範性層次所賦予此機制之定位與作用；再者，分析德國五次信任投票與一次提請信任之案例，由發生背景、提案動機說明，並由投票結果與發展影響進行研究；最後，將上述兩項規範性與實際性作用之差異與衝突進行比較，了解此制度設計之執行是否有其侷限性或矛盾之處，並對其問題提出解決之建議。

二、信任投票在聯邦德國之法律規範層次

（一）機制之產生

探究信任投票機制的產生必須由其法源進行分析，西德制憲者在制定基本法時，多以德國第一部民主憲法 - 威瑪憲法 (Verfassung des Deutschen Reichs. Vom 11. August 1919.) 作為依據，³ 但威瑪憲法的實際運作結果卻造成政局的不穩定與民主政治的崩盤。因此，西德的制憲者在制度設計時，一方面必須以威瑪憲法之民主精神為立憲的核心，另一方面卻也必須記取過去實踐民主時所忽略的問題，再依據當代政治的背景，建構出一套較完善的憲政制度，藉以

3. 威瑪憲政體制的設計並沒有將信任投票機制明文列入規範中，而是將行政立法的「信任」概念融入「不信任」的投票中，也就是憲法第 54 條的規定；也正由於當時並無「信任投票」的機制，所以在面對危機時，總理沒有主動提出信任投票之權力，只有總統有解散國會的權限，詳見本章節一下之說明。

改善威瑪的結構性問題，並穩定未來德國的憲政運作發展。

1. 威瑪共和的歷史教訓

首先，針對過去威瑪憲法所造成威瑪共和政局不穩定之制度性因素進行檢討，可發現該憲政體制之設計實踐於當時的社經背景下形成許多缺陷，尤其是行政立法互動關係的失衡，更成為政局動盪不安的元兇，主要可由以下兩個面向進行分析。

就行政權而言，總統具有民意基礎，且在任命總理時並不須國會同意，但總理執政時仍須具有國會多數贊成，當面對國會多數不支持總理時，總統可任意更換總理，國會並不用解散，⁴ 但不穩定的舊結構還是存在於國會中，且原應向議會負責的總理並無法提出信任投票來改善政治僵局的發展。因此，行政權的分立與總統的權限過大造成政治運作實際權力被分化，故而造成不穩定的因子。

再就立法權而言，儘管議員也由人民直選，且憲法規定總理必須對國會負責，⁵ 但由於選舉體制為比例代表制 (Verhältnismwahlsystem)，在未設門檻的情況下，造成國會政黨林立，又沒有相對應的法律規範政黨的運作，因此極難形成明確過半多數組成穩定的政府或是執行監督政府的權力；同時這些政黨卻又不願意容忍現任政府執政，因而導致杯葛、僵局與倒閣的問題，弱化國會的能力使威瑪的政局再度雪上加霜。由此可知，制度設計所產生的結構性失衡致使威瑪共和行政立法互動的惡性循環與常態性的不穩定，甚而導致最終走

4. 威瑪憲法第 53 條：「帝國總理由總統任免。帝國部長由總理提請總統任免。」威瑪憲法第 54 條：「帝國總理、帝國部長任職期間需要帝國議會之信任，當帝國議會以明確決議表示不信任時，帝國總理或帝國部長必須離職。」，威瑪憲法原文請參見 German Historical Museum (2008)。

5. 威瑪憲法第 56 條：「帝國總理確定政策方針，並對帝國議會負責」(German Historical Museum, 2008)。

向民主滅亡的結局。⁶

2. 憲政制度的改革與建設性不信任投票的創立

根據上述說明，可知威瑪時期政局不穩定的制度性因素，主要是由於選舉制度與政府制度的運作無法相互配合，在國會缺乏穩定多數且總統擁有權限過大的情況下，形成了結構性衝突而導致民主政治崩盤。對此，西德基本法引以為鑑，在法律規範上作了許多的修正，以期使西德的政治有更好的發展。

在制憲之初，西德制憲者就已決定改採內閣制：首先將總統的政治角色改變且弱化其權限，將執政核心移轉至總理，藉此改善行政權分散的弊病，並強調總理必須於議會絕對多數支持的基礎下產生，以避免「總統內閣」(Präsidentalkabinett) 的問題再現；而面對聯邦議會 (Bundestag) 無法產生多數總理的問題時，則出現聯邦參議院 (Bundesrat) 提名權與總統決定任命權的討論，然為避免損害國會崇高地位的疑慮，最終仍決定只有在「議會兩次無法選出多數支持之總理人選時，才由總統自行任命，但仍須經過聯邦議會同意」之決定。⁷ 此外，針對過去無能力國會多數 (arbeitsunfähige Mehrheit) 所產生立法權弱化的問題，制憲者創立了「建設性不信任投票」

6. 1933年1月底，興登堡 (Paul Ludwig Hans Anton von Beneckendorff und von Hindenburg) 總統任命希特勒 (Adolf Hitler) 擔任總理組閣，在納粹黨執政後，便濫用憲法第48條之緊急命令權，撤銷人民各項基本權利，並於3月24日在國會強迫國會各黨團通過「解決人民和國家痛苦的法例 (Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich)，簡稱『授權法 (Ermächtigungsgesetz) 』」，該法授與政府獨斷修憲、立法及頒令權，國會兩院無權過問；而後於8月總統病逝時，更將總統與總理兩職務合而為一，並改國號為「德意志第三帝國」。至此，德國史上第一次的民主時代威瑪共和瓦解。引用自葉陽明 (2005: 5-8)；顧俊禮 (2001: 18-27)。

7. 此為戴勒博士 (Dehler, 自民黨，為立法會議主要委員會之成員) 之發言，引用自 *Parlamentarischer Rat* (1948b: 33)。

(Konstruktives Misstrauensvotum) 的制度確保行政首長之任免皆具有國會多數同意，⁸ 使政治得以正常運作。

如此以「國會多數對政府之信任與支持」為政治運作之基石，並改良選舉制度，⁹ 就是希望能透過行政立法合一的政治模式，使西德的政治運作走向穩定的發展。

3. 少數政府的困境與解決機制

以上「總理任免」的問題大致抵定後，也確立西德政治體制中，行政立法互動的基本原則，然而卻也引發了另一個問題：

「當國會多數反對黨並不認同少數總理，但卻又無法達成一致共識提出建設性不信任投票時，可能會造成杯葛現任總理的問題，這使政府危機又再度浮現」。¹⁰

對此，制憲者決定引進信任投票機制，透過基本法中的明文規範給予行政權一個主動解決政治衝突的工具，一方面可視為政府對無運作能力國會的施壓武器；而另一方面，國會反對多數雖無法達成共識選出新總理，但至少可以在信任投票上表達出對政府的反對。在歷經多次討論與修正後，終於在 1948 年 12 月 10 日的立法會

8. 相對於議會以不信任案直接罷免總理，德國聯邦議會在罷免總理時，必須要有絕對多數成員之同意，並先推派出一位共同的新總理人選才可以執行不信任案。基本法第 67 條：「(1) 聯邦議會僅得以議會過半數選舉一聯邦總理繼任人並要求聯邦總統免除現任聯邦總理職務，而對聯邦總理表示其不信任。聯邦總統應遵照其要求並任命當選之人。(2) 動議提出與投票，須間隔四十八小時。」，參見德國基本法草案 Parlamentarischer Rat (1948a: 27)。

9. 德國的新選舉制度稱為混合制 (Personalisiertes Verhältniswahlssystem) 是結合「比例代表制」與「多數決」兩種選制之概念：該制度的設計是賦予選民兩張選票，其中一票選擇候選人，另外一票選擇政黨。此外並且以全國為統計單位附加 5% 的門檻條款，參選政黨必須獲得至少 5% 的支持度或者 3 個直選議席，才可依照得票比例分配聯邦議會議席。此舉是為了解決威瑪時期國會政黨林立，導致國會功能弱化的問題而立，從 1953 年正式於德意志聯邦共和國實施。參見顧俊禮 (2001: 249-259)。

10. 此為戴勒博士之發言，同註 8。

議第一次大會上表決通過，使「信任投票」的規範明文入憲（Hopfauf, 1983: 396）。¹¹

（二）機制之規範性意涵與作用

由上章節之說明與分析可了解，「信任」雖原為內閣體制運作之最初精神，但信任投票概念並非一開始即出現，而是德國制憲者在預設政治實際運作發展後之產物，因此在解讀其意涵時，並無法以此項條文單獨進行分析，必須與解散國會和總理任免的問題相互連結共同研究。依此，本文歸結出這項衍生性的補充機制在德國政治體系運作中，所具備的兩項重要功能。

1. 行政立法衝突的解決機制

當政治體系中產生危機與衝突時，必須找出解決的管道，使系統得以回復穩定運作並避免體系的崩解，以工具主義（instrumentarismus）的觀點而言，過去只有國會具有提案權來解決兩者衝突，而信任投票機制的產生就是提供總理一個主動倡議（initiative）的政治工具，能夠自行控制行政立法互動的穩定度，主動向議會尋求支持。

再者，基於德國「建設性不信任投票」的特殊設計，當國會反對黨無法達成共識，缺乏倒閣的能力，卻又拒絕與現任政府合作時，可能會產生封鎖、杯葛的動作，面對這樣的執政危機，總理就可依據基本法第 68 條所賦予的權限對無能力國會採取制衡的手段

11. 基本法第 68 條：「1) 聯邦總理要求信任投票之動議，如未獲得聯邦議會議員過半數之支持時，聯邦總統得經聯邦總理之請求，於二十一日內解散聯邦議會。聯邦議會如其議員過半數選舉另一聯邦總理時，此項解散權應即告失效。2) 動議提出與投票表決，須間隔四十八小時。」，參見德國基本法 Bundeszentrale für politische Bildung (2006)。

(Hochrathner, 1985: 95), 使國會紀律化 (disziplinierung) 甚至是解散國會, 再造穩定多數的支持關係。故信任投票機制最主要的目的就是賦予行政權一項相對的權限, 並藉以穩定行政與立法之間的權力平衡。

2. 憲法機關嚴格節制的實施程序

就信任投票的法定程序與結果進行分析, 可發現當面臨行政立法關係的重要變動時, 德國憲政體制下的各個憲法機關皆有不同的權限:

雖然總理在面臨危機時, 依法具有提案自主權, 但仍須經由國會多數同意或否決來表達多數立場。國會若不信任政府, 可自行推派新總理, 而另一方面, 也須考慮輕率倒閣否決信任案, 所可能面臨解散重選的危機。從聯邦議會議員的角度而言, 對於總理信任投票的表態, 則須依據基本法規範之自由意志來決定, 其中可能也會涉及選舉利益、政黨運作等不同的因素。然而, 無論其決定為何, 在信任投票的程序中, 由人民直選的代議士表達對政府的支持與否, 是顯現議會民主制的基本精神。

另一方面, 相較於過去總統可以獨自宣布解散國會, 在此時解散國會則必須要經過基本法第 68 條, 總理提案受到聯邦議會拒絕; 再經由總理提請總統才可實行, 總統實權弱化, 不像過去帝國總統一樣主動介入, 而是在國會危機發生時, 以諮詢、協助的中立立場; 最終, 總理還必須於總統命令上簽署, 命令才可生效。由此複雜嚴謹的程序可知, 基本法第 68 條的法規是賦予三大憲法機關(聯邦總理、聯邦議會、聯邦總統)不同的權限, 以此來建構穩定運作的政府。

簡言之, 就提案機關與實施程序而言, 相較於基本法第 67 條,

信任投票機制被視為行政權對立法權之制衡工具，顯示出行政機關之特殊權限。然而，若回歸信任投票程序的運作結果，可發現最終決定者仍舊為國會議員，對總理的信任與政府之續存實取決於國會的多數意志。當投票結果失敗，總理提請總統解散國會時，聯邦議會也可在 21 日內提出多數同意之新總理人選，而不需重新大選。是故，又再度與建設性不信任投票之原則結合，因此信任投票機制可視為內閣制精神的具體呈現 - 國會多數意志為行政立法運作之核心，國會主權為代議政治中「執政正當性」之決定者。

三、信任投票機制在聯邦德國之實際運作

聯邦總理「信任投票」之運作在 1949 年德國分裂後，歷經統一至今共發生六次實際執行的案例，一次為 1966 年聯邦議會要求總理提案之請求；其餘五次為基本法第 68 條之使用，其中有三次在分裂時期的西德，兩次發生在統一後的德國，以下便針對此六次實際發生之情況作分析說明。

(一) 1966 年：「要求總理提出信任投票」 (Vertrauensfrage-Ersuchen) 之提案

德意志聯邦共和國首次提出信任案之請求，是發生於基督教民主聯盟 (die Christlich-Demokratische Union, CDU, 以下簡稱基民聯盟)/基督教社會聯盟 (die Christlich-Soziale Union, CSU, 以下簡稱基社聯盟，由於兩黨在國會中合作為姐妹黨 (Schwesterpartei)。故以下皆共同簡稱為基民/基社聯盟) 與自由民主黨 (die Freie Demokratische Partei, FDP, 以下簡稱自民黨) 共同組閣時期，1965

年艾哈德總理以多數當選總理，然而一年之後基民聯盟卻在北萊因邦 (Nordrhein-Westfalen) 的議會選舉中失利，¹² 使政府領導地位開始動搖，在基民/基社聯盟黨內也出現更換領導者的聲音 (Brandt, 1989: 65)。然而當同黨的不管部部長 (Bundesminister für besondere Aufgaben) 兼總理府主任維斯垂克 (Ludger Westrick) 於 1966 年 9 月 17 日提出辭呈後，艾哈德便無法穩定的領導執政聯盟。此外，執政聯盟內部也對日益衰敗的經濟問題及其解決政策的看法有所不同，儘管進行多次溝通，卻無法消除自民黨與基民/基社聯盟的歧異。最終自民黨的四位內閣部長雖同意了基民/基社聯盟所主導的內閣決策，但卻也選擇在 10 月 27 日時提出辭呈，¹³ 此後，艾哈德便獨自領導基民/基社聯盟的少數政府。

然而少數政府只持續了幾天，便產生了極大的倒閣危機：就在自民黨也支持的情況下，社會民主黨 (die Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD, 以下簡稱社民黨) 於 1966 年 10 月 31 日提出了「要求總理提出信任投票」之提案，內容大致為要求艾哈德提出信任投票，以穩固國會多數的支持，並在 11 月 8 日於聯邦議會進行表決，以 255 贊成比 246 票反對通過此信任投票的提案。但此提案卻遭到艾哈德總理的拒絕，他在當天於聯邦議會表示自己並沒有違反基本法的意志與作為，且沒有喪失執政能力，故拒絕接受提出提案要求。由於總理具有信任投票提出與否之決定權，故此次要求提出信任投票之提案無法達成目的。

儘管如此，各黨已開始針對新內閣的組合進行討論，而之前要

12. 北萊因邦邦議會選舉結果：基民聯盟由上次的 46.4% 降至 42.8；社民黨則由 43.3% 攀升至 49.5%，參見 Schindler (1999: 1225)。

13. 退出聯合內閣的自民黨籍部長：Erich Mende；Rolf Dahlgryn；Walter Scheel；Ewald Bucher，參見 Schindler (1999: 1215)。

求總理提案的舉動也讓組閣型態產生許多可能性：由於自民黨支持社民黨所提出「要求信任投票」的提案行為，使基民/基社聯盟認為已失去自民黨的信任，而彼此合作執政的穩定性也產生問題，故在籌組新政府的協商中，基民/基社聯盟放棄了具有信任疑慮的自民黨，反而選擇了社民黨為其新的組閣夥伴。另一方面，基民/基社聯盟內部也已出現由季辛格（Kurt Georg Kiesinger，基民聯盟）擔任新總理候選人的聲音，故黨團也在 11 月 10 日將他提名為總理候選人，¹⁴ 且獲得社民黨的支持，並由布蘭德（Willy Brandt，社民黨）出任副總理。故艾哈德於 11 月 30 日時選擇自行下台，以避免聯邦議會提出建設性不信任投票，德國也就在沒有重新大選的情況下於 1966 年 12 月 1 日建立了新的大聯合政府。

(二) 1972 年：布蘭德政府的政治僵局

1969 年聯邦議會大選後，社民黨籍的布蘭德當選總理，¹⁵ 領導社民黨與自民黨共同合作之聯合政府，儘管具有聯邦議會之多數支持，然卻因部分外交政策之方針而產生爭論：執政聯盟提出許多關於向東和波蘭及蘇聯合作的計畫（Ostverträge），以期讓「兩德問題」有較良好之發展，然而在 1970 年及 1972 年卻分別受到許多來自企業以及基民/基社聯盟的批評，尤其是奧德—奈塞河邊界

14. 共同參與競爭者：Gerhard Schröder；Rainer Barzel；Walter Hallstein，最終 Kiesinger 以 244 獲得多數通過（Schindler, 1999: 1215）。

15. 第六屆聯邦議會大選結果（扣除柏林市之席次）如下：社民黨 224 席；基民/基社聯盟 242 席；自民黨 30 席，而由社民黨與自民黨聯合組閣，故原先應有 254 席次，但卻有 3 位議員並沒有投票給布蘭德總理，故僅有 251 票贊成票。

(Oder-Neiße-Grenze) 的問題，¹⁶ 更引起了違反基本法前言中「追求德國統一」目的規範之疑慮，同時也造成部分社民黨與自民黨議員的反感。此外，又因為對於內政的社會價值概念差異，導致許多執政黨議員退黨或是轉而支持基民/基社聯盟，¹⁷ 造成執政聯盟的運作更加不穩定，因此在國會的勢力上，總理已不具有過半多數支持的絕對優勢 (Seitz, 2000: 45)。

基民/基社聯盟發現國會中總理多數的危機已浮現，他們又挾以巴登符藤堡邦 (Baden-Württemberg) 邦議會選舉支持度上升，¹⁸ 因而決定於 1972 年 4 月 27 日提出「建設性不信任投票」，希望能由其議會黨團主席巴徹爾 (Rainer Barzel) 擔任新總理，然而最後仍以兩票之差沒通過，¹⁹ 所以布蘭德的總理地位得以暫時保住。但由投票結果也可發現，在國會中反對現任執政者的比例已接近 50%，這代表布蘭德已陷入成為少數總理的行政危機中。

此時的西德政治情勢出現僵局 (Parlamentarisches Patt)，形成了以現任布蘭德政府為主的執政聯盟；以及基民/基社聯盟為首的反對勢力兩邊對峙的情形。更造成政府預算案呈現 247：247 之表決結

16. 兩德問題意指東西德之國家主權爭議，在布蘭德總理執政前之西德政府，皆不承認東德之主權，而奧德/奈塞河界問題一直為德波國界之爭端焦點，至 1970 年代布蘭德總理在國情咨文報告以及莫斯科條約和華沙條約中，西德才首次承認此邊界之正當性。

17. 1970 年 10 月 9 日，自民黨三位黨員轉入基民/基社聯盟：Erich Mende, Heinz Starke, Siegfried Zoglmann；1971 年 10 月，議員 Klaus Peter Schulz 與 Herbert Hupka 先後脫離社民黨再加入基民/基社聯盟；1972 年 3 月，社民黨議員 Franz Seume 脫黨，而後表態支持基民/基社聯盟。

18. 巴登符藤堡的邦議會選舉結果：基民聯盟 53.0%；社民黨 37.5%；自民黨 8.9%。

19. 在歷經執政黨員退黨表態支持或加入反對黨後，至 4 月 27 日建設性不信任投票投票前，國會席次分配如下：執政黨 261 席；反對黨 256 席；無黨籍 1 席但表態支持基民/基社聯盟，若扣除柏林市議席，國會共有 496 席次，而不信任案要通過必須至少獲得 51% 的投票，也就是 249 席，此次則只獲得 247 票贊同票。

果，雙方皆無法產生具有控制性的多數，且少數政府的不穩定性也引起許多提前大選的建議聲浪浮現，²⁰ 面對行政立法的互動危機，但國會卻無法自行解散，布蘭德總理決定以「朝小野大的政治僵局」為其提案動機，在 1972 年 9 月 22 日依據憲法所賦予的主動提案權，提出了信任投票 (Hartwich, 1982: 435)。當日所舉行的信任投票就在許多內閣閣員皆缺席的情況下，²¹ 以 233 票贊成；248 票反對的結果而失敗 (Deutscher Bundestag, 1972)。

布蘭德總理馬上依據信任投票結果提請聯邦總統海涅曼 (Gustav Heinemann, 社民黨) 解散國會，而總統也在與各黨代表協商之後，宣布解散國會，並於同年 11 月 19 日舉行聯邦議會大選。選舉結果，由社民黨與自民黨再次取得國會席次之多數，並由布蘭德繼續擔任總理主持聯合組閣。

20 自民黨議員 Wilhelm Helms 退黨，之後表態支持基民/基社聯盟；社民黨員 Günther Müller 退黨，而後加入基民/基社聯盟；財政部長 Karl Schiller 辭去內閣職務後不再出席議會，故在 9 月 20 日信任投票前，國會席次如下 (不包括柏林市議席)：執政黨 247 席；反對黨 248 席。而從 1972 年 5 月以後，國會各政黨就陸續出現討論重新大選的聲浪，包括社民黨自己都發表相關意見，由此可知國會各黨對於政治僵局的解決管道都傾向以重新大選來解決，只是對於該藉由何種方式解散國會各有不同的意見。

21 當時內閣各部部长名單如下：Willy Brandt (社民黨)，Walter Scheel (自民黨)，Josef Ertl (自民黨)，Hans-Dietrich Genscher (自民黨)，Gerhard Jahn (社民黨)，Walter Arendt (社民黨)，Georg Leber (社民黨)，Lauritz Lauritzen (社民黨)，Egon Franke (社民黨)，Klaus von Dohnanyi (社民黨)，Erhard Eppler (社民黨)，Horst Ehmke (社民黨)，Käte Strobel (社民黨)；投票當日，除了 Walter Arendt 外，其他 13 位皆無出席，而 Arendt 雖出席，但投下棄權票。參見 Busch (1973: 214)；Schindler (1999: 10444-10445)。

(三) 1982 年：施密特 (Helmut Schmidt) 總理以信任提案來強化總理權威

1980 年代初期，由施密特總理領導社民黨與自民黨聯合內閣，但是西德持續惡化的經濟情勢，卻使許多經濟、國家預算以及社會福利方面的政策衝突一再產生。就社民黨內部而言，施密特為首的右派與黨內左派的想法日漸分歧；另一方面，社民黨內部與自民黨的經濟政策與社會政策方面的差異也愈來愈大。除此之外，還有安全外交政策的問題也造成黨內爭執，²² 因此施密特總理已無法穩固其執政地位。

1981 年夏天，執政聯盟內部進行預算協商時，針對 190 億馬克的「政府預算支出節省方案」再度產生爭執，並造成社民黨黨團極大的反彈，當時的自民黨主席兼外交部長根舍 (Hans-Dietrich Genscher) 就已經預料到聯合政府瓦解的可能 (Niclauß, 2004: 210)。到了 1982 年 2 月 3 日執政聯盟更產生嚴重衝突：聯邦政府針對經濟結構與就業問題 (Konjunkturprogramme und Steuererleichterungen) 提出改善的政策，但法案中「加值營業稅」以及「高所得稅收」提高額度的調整不當，引起社民黨內部左派的反彈，他們認為這已對自民黨政見過於讓步，因而爭論不休 (Niclauß, 2004: 213)，所以在內閣會議針對上述議案進行討論時，仍舊無法產生共識。

22. 此處之安全外交政策問題意指「北大西洋公約 (NATO)」中的「雙重決議」(Doppelbeschluss)：「擴軍與和解」，在 70 年代美蘇和解的潮流中，施密特總理卻認為蘇聯之軍事設備已居優勢，發表了促成日後北約擴軍之提議，間接使國際關係再度陷入僵化，並造成國內政治與其黨內之觀點對立。

稍後，施密特總理發表了一段關於解決問題的談話，²³ 並於 2 月 3 日當日提出信任投票，而這個提案也被列入 2 月 5 日的議程之中。國會議員們對此進行了兩小時的討論與爭執，在最終表決時，以 296 票贊成比 226 票反對多數通過信任投票 (Deutscher Bundestag, 1982b)，社民黨 - 自民黨聯合內閣的執政局勢透過信任投票的肯定似乎又回復了穩定性。

但 1982 年三月底，下薩克森邦 (Niedersachsen) 的邦議會選舉結果卻使自民黨面臨席次低於綠黨 (Die Grüne) 的窘境，而社民黨的支持率也下降，²⁴ 這表示選民把對聯邦層級執政的失望反應於此次邦選舉中，是故，執政聯盟內部的分化逐漸加深。最終，兩執政黨在聯邦政策上的歧異於「1983 年預算案 (Bundeshaushalt 1983)」的爭執點引爆，1982 年 9 月 17 日自民黨的部長集體辭職，使聯合內閣就此瓦解，施密特總理便暫時領導著少數政府。²⁵ 針對上述政策差異所造成的執政問題，施密特邀請國會各黨進行協商，並表明只要反對黨放棄提出「建設性不信任投票」，那麼他將會考慮提出信任提案 (Schindler, 1999)。不過柯爾 (Helmut Kohl) 與根舍都拒絕此項提議，儘管柯爾曾於電台訪問中表示，朝野雙方若可商討大選事宜，那麼他們將採行寬容政策來對待少數政府，但在這次協商過後幾天，自民黨與基民/基社聯盟已決定將新的大選日期定於隔年

23. 總理於內閣會議中明白發言：「要不就在 3 月 2 日以前作出政策的最終決定，要不就在沒有我的情況下你們自行完成所有事！」，參見 Niclauß (2004: 213)。

24. 下薩克森邦第十屆邦議會於 1982 年 3 月 21 日舉行，結果如下：基民聯盟得票率 50.7% (87 席)；社民黨得票率 36.5% (63 席)；自民黨得票率 5.9% (10 席)；綠黨得票率 6.5% (11 席)，由基民聯盟執政。

25. 四位自民黨籍內閣部長向總理請辭：Hans Dietrich Genscher, Otto Graf Lambsdorff, Gerhart Rudolf Baum, Josef Ertl，此後內閣中再無自民黨成員，由社民黨獨自組閣執政。

3月6日 (Bohnsack, 1983: 40), 並於1982年10月1日共同提出「建設性不信任投票」, 並獲得半數通過 (256票贊成; 235票反對; 4票棄權) 使施密特總理被迫下臺, 由基民/基社聯盟的柯爾擔任新總理 (Deutscher Bundestag, 1982a)。

(四) 1983年：柯爾總理預見潛在性危機的提案動機

在1982年10月的建設性不信任投票之前, 基民/基社聯盟內部對於政府改組的看法就有差異: 基社聯盟認為若由當時總理施密特主動提出信任投票而提早大選,²⁶ 那麼基民/基社聯盟要獲得聯邦議會的穩定多數實非易事; 但另一方面, 若採用「建設性不信任投票」的方式推出新的總理候選人, 對於總理未來執政能力的效度也可能受很大的質疑。因此, 柯爾在10月1日透過建設性不信任投票上台後, 並沒有考慮於舊國會結構中繼續執政, 反而在就任發言時, 就直接表明「重新舉行大選」的意圖, 且在接下來的幾個星期中, 已開始針對此議題作討論, 希望可以在合憲的框架下找出大選的可能性。在12月9日向聯邦總統卡斯登斯 (Karl Carstens, 基民聯盟) 提出計畫重新大選的時間表, 他認為透過建設性不信任投票所上台的新總理, 並不是只要具備「合法性」, 更需要符合「正當性」, 因此為了未來四年「完全穩定」的執政權力, 他希望可以重新舉行大選訴諸選民, 使其領導地位在更多穩定的支持下得以確保。依據上述理由, 柯爾計畫在12月17日提出信任投票的表決議程, 故在13日時便提出信任投票的提案。

因此, 就在柯爾才剛順利通過幾項政府重要財政相關法案隔

26. 見上一段落: 探討有關施密特總理為阻止不信任投票提案所提出的建議。

天，²⁷ 也就是 12 月 17 日，聯邦議會舉行了信任投票，投票前各黨對信任投票的議題進行了四個小時的討論，最後各黨團的發言人皆表示同意重新大選。於是，最後的投票結果並沒有通過信任投票（8 票贊成；218 反對；248 棄權），這在形式上已表達了聯邦議會對總理的不信任，故柯爾也在當天提請聯邦總統卡斯登斯解散國會並重新改選，而總統也在 1983 年 1 月 7 日時以「雖然當時他已佔有國會多數席次，但此基礎尚未穩定也尚未確認選民認同」為由，接受柯爾之提案，解散國會並於同年 3 月 6 日舉行國會大選。

針對柯爾總理的提案舉動，引起了許多有關是否違憲的爭論，並有四位國會議員以「總統解散國會之作為」違反基本法之規範提出違憲訴訟。²⁸ 對此，聯邦憲法法院進行審理，並於聯邦憲法法院判決內容中提出新的詮釋觀點與審判依據，他們認為總理具有提案動機與作為之自由裁量權（BverfG, 1983），且「基本法第 68 條」是存在於三個憲法機關之間的相互制衡機制，在此前提下只要三大機關沒有歧見，那麼憲法法院將不會以司法判決來改變他們的政治決定，是故憲法法院於 1983 年 2 月 16 日駁回違憲訴訟，總統決定解散國會之命令仍舊有效，並於 3 月 6 日重新大選。基民/基社聯盟於大選後獲得更多席次，並由柯爾繼續領導該黨與自民黨共同組閣。

27. 通過的法案如下：Beratung des Haushaltsgesetzes 1983, des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 1982, der Begleitgesetze zum Haushaltsplan 1983。

28. 四位提出違憲控告的議員：Karl Hans Lagershausen（基民聯盟）；Friedhelm Rentrop（自民黨）；Hansheinrich Schmidt（自民黨）；Karl Hofmann（社民黨），參見 Heyde et al. (1984)。

(五) 2001 年：施略德總理的強勢領導

美國在遭受 911 恐怖事件攻擊後，以阿富汗塔利班政權 (Taliban) 保護賓拉登 (Usama bin Muhamad bin Laden) 為由，於 2001 年 11 月出兵阿富汗，而德國因為屬於北約會員國之一，故也需出兵協防。然而依據 1994 年聯邦憲法法院之判決，²⁹ 國防軍出兵境外必須經由聯邦議會同意。故總理在 11 月初即向聯邦議會說明聯邦政府此項提案之內容，並依據德國「維護和平與反恐」之理由強調德國必須出兵的義務性與合法性。

針對此項出兵案，儘管國會中的反對黨 - 基民/基社聯盟以及自民黨 - 表達支持的意願，但施略德總理卻反而在社民黨與綠黨/聯盟九十 (Die Grünen-Bündnis 90) 所合作的執政聯盟中受到阻礙：有些同屬於聯合內閣成員的議員拒絕同意出兵之法案，並為此退出執政團隊，在進行多次的內閣會議研議與執政兩黨之跨黨協商後，仍舊有許多議員表態不贊同，³⁰ 面對執政聯盟內部的政策態度分歧，反對黨甚至呼籲總理採取信任投票來解決僵局。

最終，為了推動此法案，施略德決定於 2001 年 11 月 16 日以「法案連結信任提案 (verbundener Vertrauensantrag)」之形式來推動「參與出兵阿富汗計劃」之政府草案。然而，這樣的做法，卻又使反對黨宣稱：「若將法案相綁，那麼他們也將投以反對票」。對此，施

29. 由二次戰後西德成立至兩德統一，德國在國際上始終宣稱反戰，然而至 1994 年 7 月 12 日德國聯邦憲法法院宣布：「解除德國聯邦國防軍出兵北約境外之禁令；若需出兵則必須通過聯邦議會之多數贊成。」，參見 BverfG (1994)。

30. 社民黨議員 Christa Lörcher 為表達反對立場，選擇退黨；綠黨議員 Winfried Hermann 表示就算法案連結信任案他依舊會反對到底。

略德總理親自與反對黨進行協商，希望能通過出兵的法案；而另一方面，在執政聯盟內部，也針對法案內容進行修改，希望可以在執政黨皆同意的情況下通過法案。

11月16日在聯邦議會表決時，多數執政聯盟的議員基於對總理的信任與支持，皆投以贊成票；不過，仍有幾位綠黨黨員因為想要表達心中一方面支持執政者的決策，但另一方面他們又反對出兵的矛盾情緒，故拒絕投以同意票。而就反對黨立場，雖然基民/基社聯盟與自民黨支持出兵案，但由於此案與信任投票相連結，所以在面對最終投票時仍舊投反對票，因此最後總理以336比326的些微差距通過與法案相綁的信任投票 (Deutscher Bundestag, 2001)。

(六) 2005年：施略德政府以「解散國會為導向之信任投票」挽救社民黨頹勢

紅綠政府在推動一連串的社會改革政策 (尤其是Hartz VI與Agenda 2010) 時，失業率節節攀高與經濟衰敗的問題導致媒體對於政策強烈批評以及反對黨黨員的攻擊愈演愈烈，同時也影響到社民黨黨內的支持率，黨員逐漸流失，甚至有退黨的現象。除了黨內的反動，反對黨的勢力也逐漸增強，社民黨在許多邦議會層級的選舉皆失利，而基民/基社聯盟的席次增加，致使改革法案常在聯邦參議院受到反對黨的杯葛無法順利通過；並且在2005年5月22日的北萊因邦 (Norderhein-Westfalen) 的地方選舉輸掉以後，³¹ 社民黨在

31. 2005年北萊茵邦邦議會選舉結果：基民聯盟44.8%；社民黨37.1%；自民黨6.2%；綠黨6.2%；勞動與社會正義選舉聯盟 (Wahlalternative Arbeit & soziale Gerechtigkeit, 簡稱WAsG) 2.2%；其他5.7%，由基民聯盟與自民黨組成聯合內閣 (Der Bundeswahlleiter, 2008)。

邦層級的主政區只剩 4 個，且這次選舉也使得反對黨在聯邦參議院的席次已超過三分之二，³² 故施略德便以「缺乏執政推動能力」還有「黨內對於改革法案的爭執」為由，透過基本法第 68 條的機制，希望能解散國會並重新改選。但這樣的提案動機卻在德國政壇掀起許多風波，包括聯邦總統科勒（Horst Köhler，基民聯盟）、反對黨甚至是執政黨黨內，對於可能造成違憲的問題出現許多反對聲浪；而施略德總理以及社民黨主席米特費林（Franz Müntefering）為此也經常在內閣會議以及黨內會議時作出呼籲，並向總統做多次報告與說明。

最終，總理仍決定在 2005 年 6 月 27 日提出信任投票提案並於 7 月 1 日進行表決，而投票結果就在同黨議員也不支持的情況下失敗（151 贊成；296 反對；148 棄權）（Deutscher Bundestag, 2005）。依據信任案失敗的結果，施略德總理向總統柯勒提出解散國會的要求，總統在多日思量後才於 2005 年 7 月 21 日宣布解散國會，並於同年 9 月 18 日舉行新選舉。

但針對總統解散聯邦議會之決定，卻有家庭黨（Familien-Partei），以及生態民主黨（Ökologisch-Demokratische Partei，簡稱ÖDP），還有社民黨籍的霍夫曼（Jelena Hoffmann）以及綠黨籍的舒茲（Werner Schulz）兩位議員分別向憲邦憲法法院提出違憲審查案，他們認為施略德所提信任案是假的（Edinger, 2006），並不符合信任案提出之原創意涵，因此不該解散國會。

對此，聯邦憲法法院受理此案並開始進行審查，最終裁決結果認為

32. 社民黨主政之邦：Mecklenburg-Vorpommern；Brandenburg；Berlin；Rheinland-Pfalz；聯邦參議院中共有 68 席次，社民黨在此次選舉後只剩下 14 席次，而由基民/基社聯盟主政的邦共掌握了 52 席次（Deutscher Bundestag, 2005）。

施略德總理提出「以解散為導向的信任提案」(Auflösungsgerichtete Vertrauensfrage) 在憲法上並不違法，而是屬於解決政治危機與不穩定的工具，並將憲法規範中「留白/彈性」的部分 (eine offene Verfassungsnorm) 視為總理政治運作的空間 (Gas, 2006: 70)，因而於 2005 年 8 月 25 日以 7:1 通過 - 「解散國會合於憲法，並不違憲」，駁回訴訟 (BverfGR, 2005: 62、1)。故聯邦議會便於 9 月 18 日重新改選，而選後基民/基社聯盟與社民黨共組大聯合政府並由梅克爾 (Angela Merkel) 擔任新總理。

四、信任投票機制之規範性與實際影響比較

由前一章節六次運作之實況分析可知，信任投票在不同背景結構下之使用皆產生不同的作用與政治效果，在此欲以信任投票機制之規範性意涵，針對投票程序之憲法機關進行檢視，以探究實際產生之作用是否皆符合當初制度設計之原意。

(一) 是否真為「行政立法衝突」的解決機制？

此問題的答案必須由「動機 - 目的」兩面向來探討。首先，必須了解提案者於提案時是否真為解決行政立法衝突，而又或是具有其他動機；再者，必須了解運用此機制之結果是否真的解決了行政立法的衝突，由兩面向的分析才可了解機制之實際運作，是否符合當初制憲者給予行政機關主動權限解決衝突的原意。

1. 提出信任案之動機

以提案者而言，原先被賦予提案權的是行政機關；然而基於解決行政立法衝突的動機上，1966 年曾出現由聯邦議會多數通過，要

求總理提出信任投票的提案。雖就政治意涵而言，這樣提請提案動作具有許多象徵性的功能（如：國會多數已不信任總理；行政立法衝突的預警等），然而卻也明顯影響基本法賦予行政權的權限並破壞基本法第 67 條的價值，所以此案被視為特例，後來五次的案例仍舊由「總理」掌握提案之主導權，以符合制憲原意與基本法之憲政設計結構。

然而在五次的案例中，原意為解決衝突與穩定政局的信任投票機制，在不同的時空條件下，各總理解讀危機的觀點也有所差異，是故產生不同的提案動機與作為：在 1982 年與 2001 年的狀況皆因聯合內閣內部衝突與法案之爭議而提出信任投票，兩案都是為解決現存之危機（如 1982 年施密特已形成少數政府，2001 年同為執政聯盟的綠黨提出公然反對之說明可知）。而在其餘三次案例中，1972 年與 2005 年的執政黨都面對「繼續執政」的困難：布蘭德總理處於真實的行政立法僵局中，無法有穩定明顯的多數支持來改善衝突；2005 年的危機則是施略德總理個人與社民黨的執政危機，面對日漸下滑的民意支持度與黨內日益分歧的爭論，他決定以「提前大選」來終止聲勢繼續下滑。1983 年的柯爾總理則是面對由「社會 - 自由主義陣營」長期執政轉變為「保守 - 自由陣營」主政的交替情況，甫因建設性不信任投票上台，獲得國會明顯多數支持的他認為「未改選的國會舊結構」並無法支持新政府的運作，因此必須要藉由重新改選才具有穩定的執政基礎。

上述為各總理對提案動機所提之說明，然就客觀事實來分析，1983 年與 2005 年信任投票前，聯邦議會依舊通過許多重要的法案，甚至包含最重要的政府預算計畫，若政府運作真的出現危機，為何還可順利通過這些重要的法案呢？且依據當初制憲時對信任投票的

討論，威瑪時期國會杯葛總理，就算無法倒閣仍迫使內閣政策無法推行，為解決此一問題，制憲者才引進信任投票機制，但兩案例中的內閣政府仍舊可順利推動法案，如何說明危機的存在？此外，兩位總理都表達執政聯盟或總理所屬政黨本身有部分意見分歧的問題，故希望以信任投票來強迫表態，但所謂分歧意見呈現於法案推動時，執政聯盟仍舊給予支持通過，因此內部分歧的說法有待商榷。另一方面，若真的是因為缺乏共識，總理也可選擇自行下台來解決衝突，假設國會內部無法推選新總理，則可藉由重新大選呈現民意，並避免合宜性的問題。但基於政黨與政治人物的實際運作偏好，因此不可能以自己的政治生命來處理政治衝突。

是故，這三位執政者對危機的解讀以及處理危機的手法，大部分由本黨利益或選舉優勢的動機出發，希望在對本黨或自己傷害最小與利益最大的前提下解散國會重新大選，然而並非針對政策錯誤或是無法運作的問題引咎下台以示負責，卻是以「延續執政」或「停止損害自我利益」為其目的而解散國會的作為，除了希望解決衝突的作用外，更參雜政黨競爭與決策判斷之利己動機。

2. 信任投票之運作結果

依據至今德國運作信任投票之結果，大致可分為「改變現狀」與「未改變現狀」兩類。就後者而言，其目的為解決衝突並繼續穩定執政；而就使用時機而言，必須依據當時的政治結構、衝突議題，還有總理領導能力的強弱來判斷，以 1982 年與 2001 年為例，其情況皆是對法案議題有所爭議，且皆為聯合內閣內部之爭論，然而卻產生了兩種不同的提案方式，儘管投票皆通過而得以延續執政，但就實際政治情勢而言卻產生截然不同的結果，這主要是由於總理對內閣內部的掌握領導能力以及國會多數結構的穩定與否而形成的差

異。

施密特總理與 1982 年欲解決預算案的問題時，由於聯合政府內部之爭議過大，且執政兩黨各自內部也產生分歧，因此若貿然採用法案連結信任案的方式，可能會造成無法控制的後果。為此，他只得先採行信任投票，希望能透過執政黨欲繼續執政的策略性計算促使信任投票通過，後續再解決預算案的問題。但由於內閣結構性衝突仍舊存在，甚至愈演愈烈，因此在信任投票通過的短短半年後，自民黨便退出執政團隊，然而施密特總理在獨自領導少數政府的危機時刻之際，卻又錯失再次提出信任投票的機會，因而使自民黨與基民/基社聯盟有機會共同提出不信任案倒閣，迫使施密特總理下臺。相較於此，2001 年時施略德總理同樣面臨聯合內閣的內部衝突，他所提出「出兵阿富汗」的提案無法被同為執政聯盟的綠黨所接受，因此導致法案無法於聯邦議會通過的危機，但由於出兵案與北約會員國的協議有所相關聯，是故有其執行的必要性，總理在歷經多次協商仍舊無法達成共識後，便決定以信任投票連結法案的方式，欲藉由「對總理的信任」讓法案通過。暫且不論其他因素，³³ 針對信任投票的作用而言，此次的提案的確成功解決爭議法案，更強化了總理領導統馭的能力。

而 1972、1983 與 2005 年三次使用信任投票機制後皆導致現狀改變，面對當時的政治局勢，各總理皆視之為政治危機而希望透過信任投票的機制，重新建立國會多數來解決問題 (Hartwig, 2006: 409-425)。就總理提案的時間點可發現，1973 年的布蘭德總理其實

33. 施略德總理這種連結法案的提案方式卻也產生其他爭論，如：基民/基社聯盟儘管支持法案，但由於出兵案與信任案相連結，身為反對黨不願表達對總理的信任而投下反對票；而綠黨議員則為本黨意識之堅持仍舊不願投下贊成票一因而造成分裂投票的討論與爭議。

已面臨政治僵局一段時間，但為何直至九月下旬才決定提案？而1983年的柯爾，利用甫以建設性不信任投票上台的高知名度與支持度，透過基本法第68條的機制馬上重新舉辦大選，那麼當初以不信任案上台之意義為何？以及2005年，施略德總理面對每況愈下的執政困境，在當下提出信任案的時機，真是為解決僵局而或是阻止支持度繼續下滑的停損點？由以上可知，提案時機之選擇也成為執政者欲達成目標之考量因素，再印證選後國會席次與選前相比，總理所屬政黨的確都獲得較多席次或是比預期理想的結果，這代表信任投票之使用目的，並非全為解決制度設計所謂的僵局與衝突，而是為達到延續執政或降低自我利益損害之目的，然『藉由合法權限所產生之「政治外溢效果 (spillover effect) 」』 (sich die regierende Mehrheit verschafft überlegale Prämie auf den legalen Machtbesitz) (Hochrathner, 1985: 98)，卻也可能影響了德國民主憲政秩序之基本價值。

(二) 國會主權是否徹底貫徹？

信任投票之執行程序，必須經過總理提案、聯邦議會表決與聯邦總統決定三大步驟，其目的是為透過各機關不同的權限來穩定德國民主政治的運作。由於本文以信任投票在德國行政立法關係之角色為題，因此全文著重於此機制對行政立法互動的探討，強調兩機關之政治行為的分析，而總統權限部分，由於涉及許多司法、憲法等違憲審查之專業，是故在此不加論述。

針對行政立法機關的探討，行政權的提案動機與最終結果已於上章節說明，本段將以國會的行為為論述重點。聯邦議會於信任投票程序中被視為決定結果的機關，而各黨議員的表態也就代表「政

府是否被信任」的呈現，然而聯邦議會議員是否可依據基本法所賦予之權限，呈現自由意志於投票結果上，就是本段欲探討之處，在此著重於信任投票在聯邦議會實際運作時，「投票作為受控制」與「投票結果具有不良影響」的假設對「聯邦議會權限之損害」進行說明。

1. 國會多數勢力與投票結果相符

就行政立法運作之模式而言，國會對政府支持與否，可藉由執政黨在國會擁有穩定過半席次且政府重要法案可於立法機關順利通過的情況來呈現，若政府擁有國會多數支持使得政策得以順利推行，但卻因特殊爭議而有提案之舉，如 1982 年施密特總理與 2001 年施略德總理之信任投票案例皆為此例：在投票時期執政黨都具有國會多數，所以並沒有因反對勢力的外部因素而導致政局不穩定；然而這兩段時期的執政聯盟內部卻也都因為對某一特殊法案或議題的認知差距而產生爭議：1982 年是因為對於經濟政策的方向差異，導致社民黨內部爭執以及與自民黨的關係惡化；2001 年則是因為同為執政黨的綠黨意識形態與出兵案有所矛盾而和社民黨產生衝突。而兩位總理之所以提案，都是為了藉此管道要求執政黨議員以「正面」的方式表達對總理的信任，而投票結果與國會政黨席次的比例相接近，透過信任投票提案與表決結果，解決了兩位總理在當時的危機，也可視為國會功能正常化的具體呈現。

2. 國會多數勢力不明

1972 年聯邦議會中執政在野勢力渾沌不明，反對黨所提出的不信任案失敗，而重要預算案卻也延宕近半年無法通過，在行政立法關係無法改變的情況下，布蘭德總理便提出信任投票來解決僵局。在提案表決時，有 13 位執政聯盟之議員故意缺席的情況下使得信任

投票無法通過，如此結果明顯與國會席次比例有所差異，也代表執政黨（總理）對於黨員投票作為之干涉；但另一方面，就算所有執政黨議員皆出席，信任投票仍舊無法以過半多數通過，依然會使信任案失敗而走向大選再次大選的局面；而在此之前，聯邦議會各黨實際上已多次進行討論，並達成解散國會之共識。

3. 擁有國會多數勢力卻不信任總理

然而，若總理在明確擁有國會多數且重要法案多順利通過的情況下，卻仍於此時提出信任投票的提案，則會造成國會表達意志的正當性疑慮，如 1983 年柯爾總理與 2005 年施略德總理的案例，雖然兩者背景有極大差異，但執政黨明確「擁有國會多數席次」以及對於「議員自由投票意志的干擾」卻十分類似。

在 1983 年的案例中，自民黨於建設性不信任投票中倒閣，轉而支持基民/基社聯盟的柯爾成為新總理，由此可知此時的國會多數支持基民/基社聯盟與自民黨聯合內閣；但在相隔不到兩月的信任案投票中，贊同新總理柯爾的票數，竟只有 8 票，暫且不討論自民黨的投票作為，那麼總理所屬政黨本身也至少有 200 票的基本票數。但基民/基社聯盟卻投以棄權票，這樣的結果不但與建設性不信任投票之結果相矛盾也和新政府的多數席次比例背道而馳。而 2005 年的情況也類似，紅綠政府在國會擁有明顯過半席次（306 席），但在投票時社民黨卻有過半的票數（綠黨也有 8 票）投向棄權。這在形式上已表達出對總理的不信任，然而同為執政黨的議員卻不對總理投下信任票，那豈不是十分矛盾！此外，這兩案在信任投票之前皆有許多動作干預議員投票，在 1983 年時，柯爾新內閣甫上台便公開討論下次大選的計畫與目標；而 2005 年信任投票之前，前社民黨主席米特費林甚至進行公開呼籲不要對總理投下信任票。由此皆可明顯

發現「人為操縱」的控票問題。

此二例中，擁有多數席次的執政黨卻必須讓自己同黨的議員投下棄權甚至反對票，只為製造一個「失敗的信任票結果 (Das selbstgemachte Scheitern der Vertrauensfrage)」，以達到重新大選的目的，就代議精神而言，已明顯違背聯邦議員自由投票意志之原則。

再就政黨政治的原則進行檢視，這種由總理（或執政黨）所操控的信任投票作為也可能引起其他政治行動者（如反對黨）的其他政治反應，因而使投票結果對民主政治體系的運作產生不良影響：先就執政與在野的層次探討，當執政黨濫用信任投票的機制，意圖取得最佳的改選時機（例如在民意支持度最高【Stimmungshochs】的時間點）(Hochrathner, 1985: 100)，以達到未來繼續執政的目的，儘管政黨的政治目的是以執政為主，但這樣的權力取得或延續，會產生正當性的質疑。另一方面，若由大黨與小黨的面向來分析，大黨具有較多的席次與較豐沛的政治資源，若大黨聯合在信任投票的議題上故意呈現否決的結果，那麼小黨的反對力量不足，這就顯現了民主體制中多數暴力的缺陷；而且在面對提前大選的情況下，大黨理應比小黨更容易組織動員，在下次大選中更佔優勢，這也將造成政黨競爭的不公平問題。此外，還有對於國會外政黨的歧視，當國會中的政黨一致通過重新大選時，代表他們已對大選有所準備，但國會外的政黨卻無權參與決定，這可能導致未來進入國會的機會更低，造成權力轉換可能性降低的危機。因此國會功能喪失，不只是影響國會內意志的呈現，更阻礙民主體制中機會平等的正義價值。

由本章兩大問題之探究可發現信任投票機制之實際運作並非全然依據制度設計者之規範，因而造成衍生性的問題，如總理之提案動機並非全為解決行政立法之衝突，而可能參雜政黨競爭與個體自

利之策略性作為。再就目的而言，信任投票之正面使用，不一定可如預期解決行政立法衝突，只能具有短期性與暫時性的功效。此外，信任投票所欲達到之目標，並非全為制衡國會內部的反對黨，反而是仗恃執政黨在國會的多數勢力，透過機制運作來解散國會重新改選。以上提案者或執政黨之作為，多透過政黨政治而執行於國會，這也使得信任投票於國會的運作程序中受到操控，失去表達國會多數意志的真實性。以上，都呈現信任投票機制於設計時，所預期之規範性價值無法全然執行，甚至成為解散國會之途徑的問題，因而影響德國民主政治運作的穩定發展。

五、結 論

(一) 信任投票機制的有效性是否真的存在？

「信任投票機制」原定賦予執政者「處理危機」之主動權限，並制衡「無能力國會多數」之阻礙，以穩定行政與立法之間的權力平衡關係，然就實際執行之效度而言，仍必須與總理執政風格和當時政治運作的結構相互結合，如：1982年施密特總理提出信任投票的情況分析，該機制的確扮演「制衡工具」的角色，因為總理已明白地指出「信任投票失敗的結果」，希望藉由其下台與解散國會的風險來給予內閣成員壓力，以完成政策的制定並解決內部的衝突。再由投票結果可知，信任投票在當下的確達到「紀律化」的效用，但此時執政聯盟的信任表態卻可能是基於「執政利益」的考量而投下贊成票，再加以內部爭議仍舊存在，因此對總理的信任感持續減低，若內閣關係無法根本改善而總理又無法強化其領導統馭能力，信任投票機制其實只具有「短期性的穩定效果」(Bohnsack, 1983:

5-33)，只能針對短暫性問題或者實際議案進行強制性表態支持，並無法完全解決政府危機與府會衝突。

次之，就「信任投票之提案時機」進行分析：當初立法會議提出此機制原意是希望解決「少數政府」的執政困境，但是當施密特總理實際面臨「變動性多數」(wechselnde Mehrheit) 的執政危機時，³⁴原本有機會再一次提出信任投票來解決問題，就算結果失敗至少也可提請解散國會。若國會可在 48 小時內提出新總理人選，那麼代表新的穩定政局真的形成；若無法組成新政府，代表國會目前確實沒有組成多數政府的能力，如此社民黨至少還有機會藉由重新大選訴諸選民的方式挽回低迷的士氣。不過施密特仍舊採取合作共識的方式，希望能透過政黨的非正式協商來解決少數政府的執政困難，卻沒有預料到執政聯盟夥伴會快速與反對黨達成共識，才會造成國會反對勢力主動提出建設性不信任投票來強迫總理下台的窘境。

上述案例皆可看出「信任投票機制」實際運作時的提案時機與政治結構，皆會影響其實際效用，也可了解此機制就政治實務的運作而言，的確只具有強化國會信任與解決短期議題性衝突的作用，若國會結構已不穩定且行政立法互動具有根本性危機，那麼就規範性效果而言，制衡的作用已然失效，而最終必須藉由解散國會的途徑，透過重新建構行政立法關係，如此才可發揮此機制穩定政局的效用。

34. 「變動性多數」意指政府於執政期間遭受執政聯盟內部支持移而轉造成聯合內閣瓦解或喪失議會多數的情況，例如：政黨內部分裂或者執政夥伴倒戈所產生，為「少數政府」之一類型。若此時議會其他反對多數又無法達成共識找出下一任總理時，就可能造成行政與立法的僵局危機。此一少數政府之分類與討論參見 Paudtke (2005)。

(二) 解散國會為導向之信任投票作用是否違反制憲原意與政局穩定？

就憲政實例而言，透過基本法第 68 條所賦予的權限而造成「解散國會；重新大選」的結果共發生了三次，每每成為「信任投票機制」最受爭議的討論焦點，這主要是由於德國特殊的歷史脈絡與法律主義傳統的因素，如下說明：

透過信任投票機制的運作途徑解散國會，在許多歐洲國家像比利時、荷蘭、義大利、丹麥、瑞典、芬蘭等並沒有特殊的前提設限；但西德建國時，鑒於過去威瑪共和時期，議會倒閣與解散過於頻繁的問題，因此特別強調憲政運作之「行政立法關係的穩定性」，因而對議會解散權具有強烈反感與排斥。尤其設計可知，建設性不信任案便是為阻止國會擁有自動解散權，因而過分草率倉促將聯邦議會解散的問題 (eine vorschnelle Aufloesung des Bundestages zu verhindern) (Nielauß, 2006: 18)；而賦予少數政府信任投票的提案權，也只是為保護執政的穩定性而給予總理的憲法工具，藉由解散國會的壓力機制來抑制國會不穩定的多數反對勢力 (obstuerende Parlamentsmehrheit) (Hochrathner, 1985: 88)。因此，信任投票只能視為緊急危機處理的壓力工具，並不是常態性的解決途徑，制憲者已預設在實際運作中，政治行動者並無法任意解散國會，而必須在特殊情況或是前提下，方可執行。這種概念都是為了避免重蹈過去的慘痛經驗，才能確保德國政治體系的長久穩定運作。

但就法律適用性的角度來分析，其他政治制度的改變、社經結構之演化差異，還有人民價值觀與政治文化的不同，對法律機制的使用與解讀也隨之變遷。一旦總理提出信任投票，代表政治運作必

有部分問題，希望能訴諸選民來裁決，但也不一定就代表總理（或執政黨）可達成繼續執政之目的，因為民意之不可預測性仍舊有其風險存在，是故主權在民的概念仍為其核心精神；但若不相信現今德國公民對於政治的成熟度，而不減低「國會解散的門檻」，只一味的拘泥於過去的標準，則可能造成政治實務運作的僵化，甚至導致信任提案的動機中「付之於民（直接民主）」的因素愈強而已。³⁵再者，由政治實例而言，每次提出信任投票以解散國會多已經過政黨協商，並在各黨之間達成共識，若國會各黨不願意或是無能力針對爭議問題達成解決共識，那麼透過選舉，建立新的民意結構仍可有助於政局的穩定。

以上不同的解讀立場，對信任投票的實際運作有許多正反面的認知差異，然而無可爭議的是，法律的明文規範上，並沒有清楚設定信任投票機制的 استخدام前提或是動機限制，而憲法法院之判決也尊重政治運作的空間，其他憲法留白之處就成為政治行動者與學術研究者的各自表態，也因此造成德國在 1972、1983 與 2005 年的信任投票案例，引起了各界的多方爭論。針對此項爭議本文之觀點如下：儘管過去制憲時的「信任投票機制」被設定在特定前提下而具有特殊作用，然德國憲政歷經 60 年的穩定發展，今日之社經情勢與政治文化也和過去不同，所以對於法律機制的 استخدام與解讀也隨之有所改變，因此針對「解散國會為導向」之信任投票作為必須重新定義。

35. 由於基本法中，沒有針對「解散國會」之相關規範，必須透過其他管道，如總理下台或者信任投票之結果，才有解散國會之可能選項。然而當民主發展愈成熟，政治問題訴諸「直接民主」的機率愈頻繁，但在德國因沒有此法律之規範，因此只能藉由基本法第 63 條或 68 條之管道來達到目的。但若不將關於解散國會的門檻降低，那麼為訴求民意也只能藉由上述方式，而可能造成該項機制的運作都是為了達到重新大選之目的，因而失去原先所賦予此法條的政治作用。

首先，應採中立之價值來進行分析，因為解散國會本被視為解決僵局的方式之一，然而這僅是一個階段性程序，影響制度運作的關鍵則為重新大選。因為這代表了新的民意選擇與新國會及內閣的產生，原先的政治或政策爭議也可透過民意支持的新國會成立而得到解決。所以這幾個相連結的步驟（信任機制、解散國會、重新大選）是內閣制政府得以解決根本爭議與穩定運作的主要支柱，因此「以解散國會為導向」之信任投票仍舊有其穩定政治的價值，並非全為負面作用。是故，要針對提案之前提與動機作探討才可公平判斷。例如在 1982 年時，施密特總理在其發言中表達可能以「解散國會」為其選項，但此案卻不曾被視為「假信任案」，就是由其背景與結果所推論得知；然動機實為總理個人權限自由，並無法進行客觀測量，而完全自由之總理裁量空間卻也可能造成其他政治問題。是故，此項問題因而成為信任投票機制中的爭論焦點。

本文基於以上論點為此建議：依據德國憲政傳統，總理政治操作的裁量自由依舊有其行使時正當性之界限，因此應建立「最低檢定標準 (Grenzfall)」來確保政治機制的正常運作；但也不需以「修憲」的模式來處理此問題，因為法律規範為國家行為之最終標準，若修改基本法之內容，可能會侷限政治實際運作之彈性，反而無法達到信任投票解決政治問題的功效。因此，可建立一憲政慣例，以不成文之相關約束：例如針對「提案動機」之解讀，應廢除所謂的預測性因素 (Abschaffung des prognostischen Elementes)，因為個人主觀判斷的檢視度過低；再者，檢視角度不再是以歷史性 (historisch) 進行判斷，而是目的性 (teleologisch) 為考量，也就是執政能力的產生與確保 (Brandt, 1989: 79)。此外，「提案條件」也應有明確的界限，以強化客觀測量，並減少預測問題，透過此共識標準來減少機

制濫用的問題與憲政爭議，讓「信任投票機制」在德國政治體系的運作中，發揮最正面的穩定作用。

參考書目

- Bohnsack, Klaus. 1983. "Die Koalitionskrise 1981/82 und der Regierungswechsel 1982." *Zparl* 14, H1: 5-33.
- Brandt, Edmund. 1989. *Die Bedeutung parlamentarischer Vertrauensregelungen*. Berlin: Dunker and Humblot.
- Bundeszentrale für politische Bildung. 2006. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Busch, Eckart. 1973. "Die Parlamentsauflösung 1972. Verfassungsgeschichtliche und verfassungsrechtliche Würdigung." *ZParl* 4, H2: 213–246.
- BverfG. 1983. "2 BvE 1/83, 2/83, 3/83 and 4/83 vom 16. 2. 1983." *Beschluss vom 16. 02. 1983*. Karlsruhe: Bundesverfassungsgericht.
- BverfG. 1994. "BverfG 90, 286 [336 f.] vom 17. 07. 1994." *Beschluss vom 17. 07. 1994*. Karlsruhe: Bundesverfassungsgericht.
- BverfG. 2005. "2 BvE 4/05 and 7/05 vom 25. 8. 2005." *Beschluss vom 25. 08. 2005*. Karlsruhe: Bundesverfassungsgericht.
- Der Bundeswahlleiter. 2008. "Statistisches Bundesamt 2005." in <http://www.bundeswahlleiter.de/>. Latest update 20 May 2008.
- Deutscher Bundestag. 1972. "Plenarprotokoll 6/199." *1972 Stenographische Berichte. 199. hische Berichte. 118. Sitzung. phische Berichte. 84. Sitzung. arprotokoll 6/19Sitzung*: 4999. Berlin: Bundestag.
- Deutscher Bundestag. 1982a. "Plenarprotokoll 9/118". *1982 Stenographische Berichte. 118. Sitzung*: 5024. Berlin: Bundestag.

- Deutscher Bundestag. 1982b. "Plenarprotokoll 9/84." *1982 Stenographische Berichte. 84. Sitzung*: 5071. Berlin: Bundestag.
- Deutscher Bundestag. 2001. "Plenarprotokoll 14/202." *2001 Stenographische Berichte. 202. Sitzung*: 19893. Berlin: Bundestag.
- Deutscher Bundestag. 2005. "Plenarprotokoll 15/185." *2005 Stenographische Berichte. 185. Sitzung*: 17485. Berlin: Bundestag.
- Edinger, Florian. 2006. "Wer misstraut wem?: Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Vertrauensfrage des Bundeskanzlers und die Bundestagsauflösung 2005 - 2 BvE 4/05 und 7/05." *Zeitschrift für Parlamentsfragen*:5-9. Bd. 37. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Gas, Toni. 2006. "Die Auflösung des Bundestages nach Art. 68 GG mittels unechter (auflösungsgerichteter) Verfassungsfrage: zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Herbeiführung von Neuwahlen." *Bayerische Verwaltungsblätter* 137, H3: 65-72.
- German Historical Museum. 2008. "Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919." in <http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/verfassung/index.html>. Latest update 22 May 2008.
- Hartwich, Hans-Hermann. 1982. "Regierungswechsel und Parlamentsauflösung im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland." *Gegenwartskunde* 31, H4: 429-440.
- Hartwig, Matthias. 2006. "Misstrauen ist gut, Kontrolle ist besser: die Auflösung des Bundestages im Verfahren des Art. 68 GG; Anmerkung zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. August 2005." *Der Staat* 45, H3: 409-425.

- Haass, Jorg. 2004. "Vertrauensnotstand - konkretisierte Vertrauensfrage und politische Instabilität." *BayVBL* 7: 204-207.
- Henkel, Joachim. 1973. "Zur Verbindung von Vertrauensfrage und Gesetzesvorlage." *Die öffentliche Verwaltung* 26, H3: 73-78.
- Herbst, Tobias. 2006. "Die auflosungsgerichtete Vertrauensfrage." *Der Staat* 45: 45-82.
- Heyde, Wolfgang et al. 1984. *Auflösung und Neuwahl des Bundestages 1983 vor dem Bundesverfassungsgericht: Dokumentation des Verfahrens*. Heidelberg: C. F. Muller Juristischer Verlag.
- Hochrathner, Uwe J. 1985. *Anwendungsbereich und Grenzen des Parlamentsauflösungsrechts nach dem Bonner Grundgesetz*. Frankfurt am Main.: Peter Lang.
- Hopfauf, Axel. 1983. "Zur Entscheidung des Artikel 68GG." *AoR* 108: 391-403.
- Kremer, Klemens. 1974. *Parlamentsauflösung*. Bonn: Carl Heymanns Verlag KG.
- Löwer, Wolfgang. 2005. "Inszeniertes Misstrauen." *Deutsches Verwaltungsblatt* 120, H17: 1102-1111.
- Meyer, Hans. 1993. "Die Parlamentsauflösung." *Jahrbuch für Politik* 3, H1: 31-51.
- Niclauß, Karlheinz. 2004. *Kanzlerdemokratie: Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schroeder*. Paderborn: UTB.
- Niclauß, Karlheinz. 2006. "Auflösung oder Selbstauflösung?: Anmerkungen zur Verfassungsdiskussion nach der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers 2005." *Zeitschrift für Parlamentsfragen*:

- 40-46. Bd. 37. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Parlamentarischer Rat. 1948a. *Drucksache PR Nr. 276. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe)*. Bonn: Parlamentarischer Rat.
- Parlamentarischer Rat. 1948b. *Verhandlungen des Hauptausschusses. 4. Sitzung des Hauptausschusses*. Bonn: Parlamentarischer Rat.
- Paudtke, Bernt. 2005. *Das mehrheitsunfähige Parlament im Verfassungssystem des Grundgesetzes*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Schindler, Peter. 1999. *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Seitz, Norbert. 2000. *Die Kanzler und die Kuenste-Die Geschichte einer schwierigen Beziehung*. Munchen.: Siedler Verlag.
- Umbach, Dieter C. 1989. *Parlamentsaufloesung in Deutschland-Verfassungsgeschichte und Verfassungsprozess*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Zeh, Wolfgang. 1983. "Bundestagsauflosung und Neuwahlen." *Der Staat* 22: 1-20.
- 葉陽明。2005。《德國憲政秩序》。台北：五南書局。(Yeh, Yang Ming. 2005. *Constitutional Arrangement in The Federal Republic Of Germany*. Taipei: Wu-Nan.)
- 廖揆祥。2006。〈德國信任案運作之討論〉。《台灣政治學年會研討會》。2006年11月25日。台北：政治大學。(Liao, Kuei-Hsiang. 2006. *The German Confidence Vote.*" *Proceeding of the 2006 Annual Meeting of the Taiwan Political Science Association*. 25

November 2006. Taipei: National ChengChi University.)

顧俊禮。2001。《德國政府與政治》。台北：揚智書局。(Gu, Jun Li. 2001. *German Government and Politics*. Taipei: Yang-Chih.)

蕭國忠。2006。〈議會制國家的解散國會、選舉與組閣之探討－以德國二〇〇五年國會大選為例〉。《歐洲國際評論》2: 105-165。 (Shaw, Kwo Chung. 2006. “Parliamentary Dissolution, Reelection and Cabinet Formation in a Parliamentary Country-Taking the Example of Germany's 2005 General Election.” *European Review of International Affairs* 2: 105-165.)

Resolving or Spurring Political Crisis: Examining the Role of Confidence Votes in the German Executive— Legislature Relationship

Kailing Luo*

The German vote of confidence, which is designed to resolve political gridlock, furnishes executive preemptive power to deal with political conflict and respectively entitles the Chancellor, the Bundestag, and Federal President different institutional prerogatives to counterbalance one another. By analyzing all cases of confidence votes in Federal Germany, this paper uncovers substantial inconsistencies between the intention and the enforcement of such a constitutional design. To begin with, the confidential mechanism, at best, has a short-term effect on curbing the conflict between the legislature and the executive. Moreover, it is often employed to reap electoral benefits, such as prolonging the reign of the Chancellor and gaining more party seats. This abuse has resulted in vast public concerns over the violation of the constitutional and long-term instability of the German

* Ph.D.Student, Department of Political Science, National Chengchi University.

parliamentary system. To solve these problems, this paper suggests that some appropriate constraints should be imposed on the timing of proposing a confidence vote. By doing so, a confidence vote can simultaneously leave room for political actors' discretion and maintain political stability.

Keywords: confidence vote, dissolution of parliament, governing crisis