

论魏玛共和国时期的比例代表制

陈 从 阳

[摘 要] 魏玛共和国时期的比例代表制是对德帝国时期不公正和不合理的选举制度的反叛。比例代表制强化了德国长期存在的多党政治。比例代表制,连同不利的政治文化、政党特点和政党体制的弱点,导致了政府的不稳定和魏玛共和国议会民主制的深刻危机。

[关键词] 魏玛共和国;比例代表制;评价

[中图分类号] K5 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2009)01-0109-06

第二次世界大战结束以来,魏玛共和国时期的比例代表制遭到了众多史家,如 F. A. 赫尔姆斯、A. 韦伯、C. J. 弗里德里希、E. 艾克、A. 施瓦茨、K. D. 布拉赫尔等人的猛烈批评,他们指责比例代表制导致了魏玛共和国政党林立,造成了政府组阁的困难和魏玛民主体系的崩溃。F. A. 赫尔姆斯甚至认为比例代表制是魏玛共和国崩溃的真正动因^[1](第 164 页)。国内学者对比例代表制也多持类似的批评态度。笔者拟结合比例代表制的产生、比例代表制与共和国多党政治的关系及魏玛政党政治的运作等情况,对魏玛共和国时期的比例代表制作进一步的分析。

—

马克思主义的历史观告诉我们:在分析任何一个社会问题时,要把问题提到一定的历史范围之内,“对于用科学眼光分析这个问题来说是最重要的,那就是不要忘记基本的历史联系,考察每个问题都要看某种现象在历史上怎样产生,在发展中经过了哪些主要阶段,并根据它的这种发展去考察这一事物现在是在怎样的”^[2](第 61 页)。从德国历史发展来看,共和国采取比例代表制是对德帝国不合理、不公平的选举制度的修正,在当时具有历史的合理性和进步性。

德意志第二帝国是俾斯麦依照容克的方式,通过自上而下的改革道路实现的,它是一个以议会形式装饰门面、混杂着封建残余、已经受到资产阶级的影响、按官僚制度组织起来、并以警察来保卫的军事专制制度的国家。根据 1871 年宪法,德意志帝国按联邦国家立法机构的模式建立了两院制议会。从表面上看,作为全体人民代表的帝国议会具有立法机构的一切外部特征,但事实上帝国议会不能组成代议制政府,不能自行通过一项对政府不利的法案,对首相无任何监督权,对外交政策与军事问题无任何发言权。其最大的权力就是审查和拒绝通过预算。“魏玛宪法之父”普罗伊斯认为:国会“发表独白”的“一个没有政府的议会”^[3](第 224 页)。

帝国议会由全德选民(年满 25 周岁的男性公民)通过普遍的、直接的和秘密的选举产生。依照 1871 年通过的帝国选举法,选举实行小选区绝对多数代表制。每个选区按 10 万选民划定,对 8 个人口不足 10 万的小邦允许它们各为一个选区,每区选举议员 1 人,共 397 名,以得票过半数为当选。如在第一轮选举中没有人获过半数票,则以得票较多的前 2 人举行第二轮投票,以得票过半数者为当选。两轮投票的时间相距两星期。多数代表制在选区内奉行“胜者全得”的原则,这使议员的代表性受到了一定

程度的限制,政党选举胜利和失败的效果被人为地放大了。

德帝国选举制度存在的严重问题是:自 1871 年划定的选区到帝国终结从来没有变更,随着人口的增加、大规模人口流动和城市化的进展,原来的选区划分已经过时。德帝国建立时境内总人口为 4 100 万,到 1913 年,德国总人口已经达到 6 779 万。若以 2 000 人以上聚居区为城镇人口计算,1871 年德国农村与城市人口的比例为 63.9% 和 36.1%,1890 年为 57.5% 和 42.5%,1910 年为 40% 和 60%^[3](第 302-303 页)。1871 年德国超过 10 万人口的城市只有 8 座,1890 年增加到 26 座,1910 年达到 48 座^[4](第 484 页)。1820 年柏林只有大约 20 万人口,到 1910 年其人口达到 207 万,成为欧洲第三、世界第五大城市。德国人口的增加和空间布局的变化,使许多选区间居民人数产生了很大差异。在人口稠密的特罗托—夏洛滕堡选区,到 1912 年时已拥有 130 万居民,而在绍姆堡—利珀邦只有 4.7 万居民。在帝国旧的选区制下,巴伐利亚农民的选票比柏林工人的选票拥有更大的分量,这种情况显然有利于在农村和小城镇居民中获得支持的保守党和中央党,而对选票主要集中在大中城市工业无产者的社会民主党则甚为不公。1874 年保守党和社民党在国会选举中得票相差不多(社民党得票 351 952 张,保守党得票 359 959 张),但社民党只获得了 9 个帝国议席,而保守党则获得了 22 个。1890 年社民党在国会选举中得票率最高,获得了 142.7 万张选票,但只赢得了 35 个议席,而中央党虽只得票 134.2 万张,却拥有 106 个议会席位。1912 年中央党得票不到 200 万张,赢得了 91 个席位,而社民党得选票 425 万张,赢得的国会席位仅比中央党多 19 个,达 110 席,第一次在帝国议会中成为第一大党^[3](第 757-760 页)。

社民党为改革不合理的选举制度作出了一系列努力。在 1891 年爱尔福特纲领中,社民党明确要求对各级议会、各级国家机构和自治管理部门的选举实行普遍的、平等的、比例制选举法。德国十一月革命后,人民代表委员会通过法令,宣布实行比例代表制。在随后举行的制宪国民会议的讨论中,比例代表制并未引起太大争论。小党担心被大党压垮,资产阶级政党和团体担心在多数代表制下,社民党可能获得占绝对多数,也倾向于采用比例代表制^①。

魏玛共和国采用比例代表制是欧洲政治民主化发展的缩影。一战后的 10 年间,世界上所制订的民主宪法超过 30 部,仅欧洲大陆就有 10 部。值得注意的是:19 世纪中叶由数学家和政治家构想的比例代表制,因为比较平等和民主——使每张选票具有同等价值;使最能得到选民支持的政党获得真实的代表性;使未投某一当选者票的选民同样获得代表的机会——而被罗马尼亚、捷克斯洛伐克、波兰等许多新成立的欧洲国家所采用。列宁在 1917 年 11 月拟订的《罢免权法令草案》中指出:比例代表制是“比多数代表制更民主”的选举制度^[5](第 575 页)。

比例代表制并没有随着魏玛共和国的覆亡退出历史舞台。二战后联邦德国实行的选举制度是一种以比例代表制为核心的两票制^[6](第 72 页)。为抑制比例代表制下多党进入议会,德国在选举法中规定了一个“5% 条款”,不能获得比例选举 5% 选票的政党不得进入议会组织、议会党团。联邦德国的两票制和“5% 条款”使西方普选制的平等、自由和普遍等原则更具有真实意义,在政治实践中产生了两个半党的体制和稳定的政府,获得了巨大的成功。20 世纪 90 年代末,日本、英国转而采用德国式的两票制选举制度。

二

从理论上,因为比例代表制能保证一个政党在大选中的得票比例与其在议会中所获的议席比例相等,使得小党不必被迫与大党联合以求得生存,从而允许和鼓励了政党分裂,形成多党并立的局面。魏玛共和国的比例代表制与多党制的关系却更复杂,应作出更全面的分析。

德国现代意义上的政党出现于 1848 年革命时期。随着三月革命后广泛的政治公开化,在德意志形成了五个党派性质的集团,即资产阶级自由派、资产阶级民主派、保守派、政治性的天主教以及早期的工人运动。此外,还有代表各种利益集团的社团和协会等。1848 年全德国民议会的召开是德国政党最初诞生的标志。在国民议会中,虽然还没有明确形成的政党,但参加议会的代表事实上已经分成了右派

中派和左派等三个派别,这三个派别之中又进一步分成若干小派别。

1848年和1850年,普鲁士国王威廉四世颁布了两部宪法,成立了两院制议会。尽管普鲁士不过是用议会装潢起来的专制国家,但议会制的出现毕竟给政党政治的发展提供了活动的舞台。在普鲁士议会中逐步形成了保守党、自由保守党、民族自由党和进步党等几大政治派别。

德意志帝国时期的政党仍是以多党制为主要特点。按照各政党的政治立场,德帝国政党大致可分为五个大的利益群体:即主要由德意志保守党和帝国党(自由保守党)组成的保守派集团、天主教集团(主要由天主教中央党组成)、右翼自由派集团(核心为民族自由党)、左翼自由派集团(进步党等)、社会主义集团(社民党)。

德帝国时期政党的分裂、组合非常频繁,特别以资产阶级左翼自由派集团最突出。1884年春,面临民族自由党右倾的压力,进步党和从民族自由党中分化出来的“自由联合”共同组成“德意志自由意识党”。1893年,由于在帝国扩军问题上的分歧,被开除的右翼自由意识党分子建立起新的“自由意识联合”,原“德意志自由意识党”的主干改组为“自由意识人民党”。1896年,一批左翼分子在弗里德里希·瑙曼领导下脱离民族自由党,另组“民族社会联合”。1903年“民族社会联合”并入“自由意识联合”,使该派重新左倾。1910年“自由意识联合”、“自由意识人民党”以及左翼自由主义集团另一小党“德意志人民党”合并成为“进步人民党”。

一般来说,在资产阶级议会民主制健全的国家,多数代表制能促使多个利益集团和政治团体结合为两个大的政党,较易形成两党体制;它还可以使主要政党坚持在政治谱系的中心活动,遏制极端主义的成长,创造政党恪守中间路线原则。在德帝国,由于专制统治根深蒂固的影响以及帝国“议行分立”、行政主导型的政治架构,俾斯麦不允许建立对议会负责的政府,帝国议会的权限极其有限,他批评德国政党“既没有法国人的那种爱国主义,又缺乏英国人的常识”。但由于帝国议会由普选产生,国会选举仍然具有广泛的吸引力和影响力,德帝国形成了不发达的议会制和较发达的多党政治并存的局面。

R. M. 莱普修斯专门研究德国政党制度,他将德国多党政治的形成与不同的社会氛围(social milieux)联系起来,并将德国分为四种不同的“社会—道德氛围”(socio-moral milieux),即社会主义(socialists)、天主教(catholics)、自由主义(liberals)和保守主义(conservative)^[1](第167页)。从更广阔的背景来看,德国多党并存的政治格局从根本上说是德国近现代独特的历史发展道路的产物。德意志民族曾长期处于割据状态,统一国家形成较晚,地方势力和封建专制有较大影响;与西欧先进国家相比,德国工业革命姗姗来迟,但发展速度很快。随着快速向现代社会的转型,德国社会结构、经济和政治力量格局发生深刻的变化,经济现代化与政治民主化滞后的矛盾突出,自由主义、保守主义、民族主义、社会主义等思想活跃。德国政党政治的碎片化还因为宗教信仰、地域、民族和种族等因素得到强化。瑙曼曾批评德帝国:“虽然是很晚才实现的统一,但因为它是俾斯麦自上而下进行的,所以社会、宗教、文化的矛盾,一个也没有彻底解决。就是在这种情况下强行宣布了具有封建的、宗教的、普鲁士性格的德意志帝国的建立。这样建立起来的德意志帝国是一个内部失和、矛盾重重的国家。”^[7](第149页)

魏玛共和国的建立一点也没有表明它同历史和政治传统有什么实际的决裂。正如G. A. 里特研究指出:连续性构成了魏玛共和国1918—1920年转折时期政党体制主要特点^[1](第167页)。共和国时期的多党政治在很大程度上是帝国时期多党政治的延续。德意志人民党、民主党与民族自由党和进步党有渊源关系,帝国时期的保守党和自由保守党合并,建立了德意志民族人民党。独立社会民主党从社民党左翼中分裂出来,1922年又与社民党重新合并。共产党和纳粹党是新出现的具有重要影响的政党。帝国时期的一些代表地方利益的小党、如丹麦党、波兰党则消失了。魏玛共和国采取比例代表制基本上是对当时德国政治现实的一种回应,真实反映了德国社会政党力量结构和公众舆论分布。

即使共和国推行多数代表制,能否解决德国长期存在的多党制问题也值得怀疑。从魏玛共和国历次选举来看,德国几大政党如社民党、中央党、民族人民党等一直保持强大势力,鉴于它们在意识形态、政治立场和代表利益及主要成分构成方面的巨大差异,不可能指望它们走向联合;资产阶级中间派政党

民主党和人民党在力量萎缩的情况下,曾谋划建立统一的资产阶级政党,但无果而终。作为反共和国政党的共产党和纳粹党的力量最初主要表现在议会之外。有学者断言:假使当时保留了旧的单一议员选区的话,这种多党制无疑会在共和国继续存在下去^[8](第 287 页)。

不可否认,比例代表制进一步加强了共和国时期的多党制。1920 年在国会选举中提出政党名单参加选举的政党为 24 个,1924 年为 29 个,1928 年达到 32 个,1932 年达到峰值 42 个^[9](第 59 页)。一系列追求地方、经济和特殊利益的政治集团和党派蜂起(包括经济党、土地所有者联盟、基督教民族农民党、德国汉诺威党、德国农民党等),在这些小党中,代表不动产者利益的“经济党”在 1928 年 12 月的国会选举中曾获得了 4.5% 的选票和 23 个议席。总的来看,分裂小党势力较小,它们在国会选举中得票的总和从来没有超过 15%。1930 年 15 个政党在国会中有自己的代表,但是 15 个政党中的六个在国会中的席位只有 11 个^[10](第 103 页)。

比分裂小党势力影响更深远的是大党组织联合政府的困难。在魏玛共和国历史上,参加政府的政党在多数情况下得不到国会多数的支持,而沦为少数派政府(除社民党谢德曼、鲍尔政府、两届米勒政府、人民党的施特莱泽曼政府、无党派的路德第一届政府外)。1932 年 7 月 31 日国会选举,居于反对党地位的纳粹党和共产党在国会中的席位达 319 席,超过了总席位的一半。有鉴于此,J. W. 福尔特甚至不排除这种可能性:如果采用多数代表制,纳粹党和其潜在的盟友可能早在 1932 年就获得了国会选举的绝对多数,魏玛共和国的丧钟会更早敲响^[11](第 165 页)。不过,考虑到在不同选举制度下政党选举策略和选民投票行为方式的变化,实际情况会更加复杂。

战后德国英占区军政府要员雷蒙德·艾伯斯沃斯曾批评魏玛共和国政党多如牛毛:“这么多政党的存在,本身就将公众搞糊涂了。他们可能还从来没见过任何一位候选人迫于这种体制不是向选民‘出售’自己,而是向党派的管理者们,好让他们在名单上给自己一个位置。这使公众感觉到整桩选举和政治的交易都是由党派总部的个别政治领袖操纵的,是离他们很遥远的事务。而且,当他们看到大选后各党派之间在职位和利益方面互相让步的交易时,也会得出这是彻头彻尾的肮脏交易的结论。”^[11](第 216 页)

三

由比例代表制强化的多党制对魏玛共和国民主政治消亡的影响,必须进一步结合德国长期形成的政党文化和共和国时期政党的性质和特点、政党政治运作等问题,才能得到更科学的说明。

在德国的政治文化中,受到良好教育的中间阶级对政治、政治家、政党普遍轻视。著名文学家托马斯·曼表示:“我不需要这种用政治病毒导致整个民族躯体感染的议会和政党的买卖……我不需要政治,我需要的是公正、秩序和财产。如果这是市侩的话,我宁愿是一个市侩。”^[12](第 415 页)德国社会的这种普遍情感也影响到共和国对政党的看法。在《魏玛宪法》中,政党作为“无耻的政党”只是间接地或与否定的形式被提及。宪法的制定者未考虑到:为确保民主议会制的支柱不转化为该制度的破坏者,把政党本身规定到宪法中去,这对议会在一个现代政党民主制度中发挥作用是绝对必要的。

比德国多党政治更严重的是德国政党的性质。与议会民主制成熟的欧美国家政党对民主政治存在普遍的共识不同,魏玛共和国的许多政党从来就没有真正接受过民主制度。德国民族人民党希望回到帝国时期的半专制统治下,德国人民党尽管准备接受民主制,但从未认真地将其当作原则来执行。共产党号召通过无产阶级革命推翻资本主义制度;只有中央党的左翼、德国民主党和社民党一心一意坚持民主制度。1928 年随着相对稳定接近尾声,德国民族人民党在胡根贝格领导下,变得更加保守;中央党的全国领导层转向右倾;人民党的许多成员认为应该实行总统制内阁政府,而不是议会制。

德国许多政党具有强烈的意识形态色彩,并与特定的经济利益集体相关联。如社民党主要关注其所代表的工人党员的利益,与自由工会保持紧密的关系;而人民党则代表大工业家利益集团。这种状况使得德国主要政党很容易受不同利益集团利益的驱使,影响联合政府的组建和运作,甚至导致联合政府的破裂。

德帝国政党政治的遗产构成了共和国时期对德国议会制不利的“历史性障碍”。在第二帝国专制主义的统治下,政党被排斥于政府权力和行政部门之外,国会主要是个辩论会,很少诞生出杰出的政治家。魏玛共和国时期政党领导人多数素质低下:没有真正的理想,没有坚持道义的勇气,也没有足够的责任感^[3](第554页)。各政党纷纷追求狭隘的阶级和局部利益,不懂得在政治活动中妥协和调和的必要性。由于担心参加政府承担责任而失去选民的支持,相对稳定时期社民党曾长期热衷于扮演“忠实的反对者”的角色。民主党党员古斯塔夫·施托尔佩尔1929年批评:“我们今天所拥有的是部长们的联盟,而不是政党的联盟。这里没有政府的政党,有的仅仅是反对党。”^[13](第68页)政府的部长多半是议会党团和政党委员会的傀儡,许多政党内部党派林立,纷争不已。在人民党内部,代表重工业集团利益的右翼一直希望政府右转,与民族人民党结盟,以减轻社民党对政府政策的影响。施特莱茨曼甚至慨叹:“我当总理时在别人那里没有吃过在我自己的议会党团里那么多的苦头。”^[14](第20页)有鉴于此,汉斯·莫姆斯将资产阶级和社会主义政党内部利益碎片化视为共和国主要缺陷之一^[15](第118页)。

在共和国短暂的生涯中,“将没有合作历史的不同政党召集在一起并且要求他们为了公共的利益作出重要妥协一直无休止地折磨着共和国的领袖们”^[16](第52页)。由于1920年后魏玛联盟已失去了议会中的多数,社民党拒绝参加有民族人民党加入的政府,共和国政府的组成实际上只有三种选择:由中央党、民族人民党、人民党,甚至包括民主党组成的中—右联盟,它们在内政上能协调一致,但在外交上难以取得共识;由社民党、民主党、中央党、人民党组成的大联合政府,它们可以在外交上合作共事却在内政上争斗不已;由中央党、民主党、人民党组成的中间联盟。由于政党之间的裂隙,政府往往得不到议会多数的支持,甚至连一些微不足道的议题都能使政府瘫痪甚至倒台:1923年11月社民党采取不顾大局的政策,推翻了他们很想保留的施特莱泽曼政府,对此,艾伯特责备:“促使你们推翻总理的理由六周之后就会被人遗忘,但是你们的愚蠢行为的后果在今后十年中你们还会觉察到”^[17](第286页)。1928年11月在德国国会甚至上演了这样一幕滑稽剧:屈服于社民党议会党团的压力,社民党总理米勒投票反对由他领导的内阁并在他主持下通过的一项关于军事开支的决议,大大损害了议会民主制的声誉。魏玛共和国政府更迭达20次之多,内阁平均寿命不足8个月。

共和国后期资产阶级自由主义政党日渐式微,政党政治日益声名狼藉,《法兰克福报》要求:“结束这种议会党团的混乱局面。”《德意志汇报》断言:“人民深深渴望着领导和权威。”人们几乎像宗教迷信那样渴望一位神奇的领袖出现。这种对专制的呼唤和对政治强人的期盼,进一步侵蚀了脆弱的魏玛民主政治。1930年3月,在大危机的风暴中,围绕失业保险的争论,社民党和人民党、工会与工业界各执一端,最后一届米勒大联合内阁瓦解,标志着共和国再也无法在议会制基础上建立多数派政府。“议会急剧地丧失了决定和表现国家意志的能力,政党对于政治行为也越来越没有责任感了。以至那些不能无限期地等待立法部门活动的紧急决定,便只能由行政部门用紧急命令加以处理。这样行政部门事实上就成为主要的立法者。”^[17](第151页)随着布吕宁“总统制内阁”的建立和“从议会容忍的总统制政府向纯总统制政府过渡”^[18](第351页),魏玛民主制度终于驶入了崩溃的转折点。

注 释:

① 按1920年4月通过的选举法规定:全德国分为35个选区,每个政党在选区提出一份政党候选人名单,某一政党在选区得票满60 000张即可有1名代表当选,候选人按候选人名单上排列的先后次序取得席位。某一政党在所有地区剩余的选票可累加起来,以便在该党提出的全德候选人名单中补缺。为对付小派别恶性滋长,选举法特别规定:任何没有在一选区内至少获得30 000张选票的政党不得在全德范围将其选票累计起来。任何一个政党在全德候选人名单上所得到的席位数,不得超过它在初选选区里所得的席位数。这一规定显然有利于大党和在某一地区相对集中的小党,而不利于在全国范围分散的小党。魏玛共和国时期的比例代表制计算采用的是比利时人德·洪特(De Hondt)设计的“最大残数法”(德·洪特制)。

[参 考 文 献]

- [1] Kolb, Eberhard. 2005. *The Weimar Republic*. London and New York: Routledge.
- [2] 《列宁全集》第 37 卷, 北京: 人民出版社 1986 年版。
- [3] [美] 科佩尔·S. 平森:《德国近现代史: 它的历史和文化》, 范德一等译, 北京: 商务印书馆 1987 年版。
- [4] [联邦德国] 卡尔·艾利希·博恩:《德意志史 第三卷: 从法国革命到第一次世界大战》下册, 张载杨等译, 北京: 商务印书馆 1991 年版。
- [5] 中共中央编译局马恩室:《马克思恩格斯列宁斯大林论政治 和政治制度》, 北京: 群众出版社 1984 年版。
- [6] 甘超英:《德国议会》, 北京: 华夏出版社 2002 年版。
- [7] [日] 佐藤功:《比较政治制度》, 刘庆林等译, 北京: 法律出版社 1984 年版。
- [8] [美] C. E. 布莱克、E. C. 赫尔姆赖克:《二十世纪欧洲史》上册, 山东大学外文系英语翻译组译, 北京: 人民出版社 1984 年版。
- [9] 郭庆秋:《德国选举制度与政党政治》, 新店: 志一出版社 1996 年版。
- [10] John, Garrard et al. 2000. *European Democratization since 1800*. New York: Macmillan Press Ltd.
- [11] [德] 艾伦·沃森:《德国人——他们现在是谁》, 北京: 德意志联邦共和国大使馆 1997 年版。
- [12] Craig, Gordon A. 1978. *Germany 1866—1945*. Oxford: Clarendon Press.
- [13] Lee, Stephen J. 1998. *The Weimar Republic*. London and New York: Routledge.
- [14] [瑞士] 埃里希·艾克:《魏玛共和国史(下卷)——从洛迦诺会议到希特勒上台(1925—1933)》, 王步涛等译, 北京: 商务印书馆 1994 年版。
- [15] Laffan, Michael. 1988. *The Burden of German History 1919—1945*. London: Methuen London.
- [16] Bookbinder, Paul. 1996. *Weimar Germany: The Republic of the Reasonable*. Manchester and New York: Manchester University Press.
- [17] [瑞士] 埃里希·艾克:《魏玛共和国史(上卷)——从帝制崩溃到兴登堡当选(1918—1925)》, 高年生等译, 北京: 商务印书馆 1994 年版。
- [18] [联邦德国] 卡尔·迪特利希·埃尔德曼:《德意志史 第四卷 世界大战时期(1914—1950)》上册, 高年生等译, 北京: 商务印书馆 1986 年版。

(责任编辑 桂 莉)

Comment on the System of Proportional Representation in Weimar Republic

Chen Congyang

(School of Humanities, Xianning College, Xianning 437005, Hubei, China)

Abstract: The system of proportional representation in Weimar Republic was a reaction against the unfair and irrational electoral system in Imperial Germany. The system of proportional representation strengthened the multipartism long existing in Germany. The adoption of proportional representation system, combined with the unfavorable political culture, the character of parties and the weakness of the party system, resulted in governmental instability, the crisis of the parliamentary system.

Key words: Weimar Republic; the system of proportional representation; opinion