

薩爾國籍公投的分析

● 杜子信／德國卡瑟爾大學歷史學博士

壹、前言

公民投票（Volksabstimmung／Referendum）在德國政治層面上的運作上是指，依照直接民主的精神而由人民進行一系列具有建設性行動的作為。這項行動要完成最後的立法須經過三個程序：人民自主發動（Volksinitiative），人民提案申請公投（Volksbegehren）及人民投票決定（Volksentscheid）。在德國公共政策如有牽涉至多數民眾的權益時，常以舉行公民投票來看民意依歸，政府通常會回應民意要求而完成立法。不過本文探討的薩爾公民投票案例，則迥異於上述所闡釋的公投程序，在二十世紀的三〇及五〇年代，爲了決定薩爾區的最終歸屬權，薩爾人民在短短二十年之間舉行兩次國籍公民投票重歸德國，這種案例是極爲罕見的，這是因當時國際及西歐複雜的情勢發展有以致之，因而須先析論薩爾問題形成之由。

貳、薩爾問題形成的歷史背景與薩爾第一次國籍公投

薩爾邦是位於德國西南部的邊界邦，屬於德國「萊茵河左岸地區」（Linksrheinisches Gebiet）的一部分，該地傳統上是德法兩國長期爭奪競逐之地。十七世紀法國太陽王路易十四時即提出所謂「天然疆界」之說，意即萊茵河應作爲法蘭西王國東北部的國界，法國因而數度進軍此地，1815年拿破崙戰敗之後，情勢頓生變化，維也納會議（Wiener Kongress）中爲防範法國勢力之再起，與會列強於是將包括萊茵河左岸在內的整片萊茵區劃歸新興的強權－普魯士所轄，此後普魯士憑其軍事實力排除奧地利而逐步取得德意志民族統一運動的領導地位，此種情形當然不爲向來視該區爲禁臠的法國所樂見，於是遂有1870／1871年德法戰爭的爆發，其結果法國以慘敗作收，法國不僅未得到覬覦已久的萊茵河左岸地帶，甚至被迫割讓東部的亞爾薩斯（Elsass／Alsace）及洛林（Lotharingen／Lorraine）兩省給新建立的德意志（第二）帝國。薩爾煤藏加上洛林鐵礦使得德國軍事實力如虎添翼，法國自知單獨抗德力有未逮，因而廣結盟國。隨著歐陸兩大結盟體系的形成，終而導致第一次世界大戰的爆發。在一戰期間，法國北部飽受戰火摧殘，更堅定法國取回亞洛兩省及吞併德國萊茵河左岸地區的決心。

一戰結束後，法國政府以戰勝國的地位取回亞洛兩省，並提出兼併德國萊茵河左岸的要求，然此一要求為美英政府所拒絕。但為提供法國安全的保證，因而在《凡爾賽和約》中決定將薩爾重工業區從德國分割出來，依該約第49條規定，從1920年至1935年薩爾區委由國際聯盟託管，待滿十五年之後，再由薩爾區全體公民投票決定未來歸屬。然國際聯盟委派的「薩爾委員會」完全由法籍主席所掌控，其政策走向全然以法國國家利益為導向，並以法國政府為後盾，無視當地民意的反彈並且大幅限縮薩爾居民的政治權力。1933年德國國家社會黨上台希特勒掌權（Machtergreifung）之後，雖提出以保障法國在薩爾的所有經濟利益為條件，希望法國將薩爾歸還德國。但法國當局深信薩爾的國籍公投將會出現與法國合併或至少成立一個獨立薩爾國的情形，於是將公民投票操縱成反希特勒的選戰。然而薩爾國籍公投的結果出乎各界意料之外，90.8%的薩爾公民支持重歸德國版圖，8.8%支持建立獨立的薩爾國，僅有0.4%同意併入法國。此一結果絕非希特勒贏得薩爾居民的廣泛支持，無寧說是法國政府對薩爾歸屬勢在必得，大幅限縮薩爾人民的政治權力，致而引發薩爾人民反感使然。薩爾民意清楚顯示，併入法國不願意，獨立建國則憂心兩強夾縫中難能維持中立，最後選擇重回德國恐是不得不然的選擇，這與當時德國的主政者是否為希特勒並無直接關聯。¹

第一次薩爾國籍公投的結果不啻是法國政府送給希特勒一份大禮，希特勒藉此在全德支持度陡升，使其敢於在後續行動中孤注一擲。翌年（1936），德軍開進萊茵河左岸非武裝區，此後納粹對外擴張的野心再難遏阻，終而導致1939年第二次世界大戰的爆發，在希特勒亟欲一雪凡爾賽和約的割土賠款的前恥下，法國全境在二戰中淪為納粹鐵蹄的祭品，亦因此故，二戰甫一結束，類似的復仇情結亦再次出現於法方，於是薩爾歸屬再次觸動了德法關係的敏感源。

參、薩爾問題作為德法諒解的關鍵及薩爾第二次國籍公投的目的

二戰結束後，法國立即在波茨坦會議（Potsdamer Konferenz）上提出對德領土要求，美英政府為免損及與法同盟關係，雖拒絕法國吞併德國的萊茵河左岸地區，但默認法國將薩爾從法國在德占領區分離出來成為法國勢力範圍的處置。²在這段由1946年法國實質控制薩爾區一直到1955年薩爾國籍公投後重歸德國的十年之間，薩爾地區的法律地位及其公民的政治權利由緊縮至完全自由，大約可分為下列三個階段的發展：一、1946至1949年的法國全權掌控期。二、1949至1954年的法德角逐期。三、1954至1955年薩爾問題的最終解決期。

一、1946至1948年的法國全權掌控期：

由於將薩爾區直接併入法國的計畫遭到盟國的反對，因此法國構思將薩爾區的經濟及文化事務先行納入法國經濟文化圈內，希望長此以往在歐洲乃至國際上形塑出薩爾區

屬於法國一部分的既成事實。因此法國迅速扶植一個自治的薩爾政府，並為之制定一部薩爾憲法，內容確立薩爾在經濟上併入法國並從德意志帝國脫離。然而這部憲法中並未制定公民投票的相關規定，使得薩爾人民的直接參與政治的機制被剝奪了，³且由薩爾政黨政治的發展、言論自由的尺度及自治政府的運作來看，薩爾人民所能享有的僅是有限度的政治參與權。

1946年底薩爾的軍事政府批准薩爾基督人民黨（Christliche Volkspartei des Saarlandes，簡稱CVP）與薩爾社會民主黨（Sozialdemokratische Partei des Saarlandes，簡稱SPS）的組黨，不久之後薩爾民主黨（Demokratische Partei des Saarlandes）亦獲准成立，開啓了戰後薩爾政黨政治之始，三黨的路線雖有所差異，然對薩爾前途立場則皆持政治自治而經濟文化與法聯結。1947年10月5日，薩爾舉行戰後的第一次議會選舉，基督人民黨在這次的選舉中得到51.2%的選票，該黨黨主席約翰內斯·霍夫曼（Johannes Hoffmann）出任總理，他在1947至1955年的執政期間所堅持的國體路線在某種程度上頗符合法國的薩爾方案。⁴在政治自治而經濟文化聯法的原则指導下，薩爾人民的結社、集會及組黨皆受限制，政壇上對薩爾國際法地位的討論及前途走向方面呈現著一言堂的情形。法國駐薩爾最高特派員實質上監督著薩爾政府與法國經濟暨貨幣同盟的各項政策確實執行，因此薩爾實質上成為法國的保護國。⁵

二、1949至1954年的法德角逐期：

自1947年東西冷戰態勢形成後，美英兩國及西歐國家感到必須將西德納入西方盟國及防禦體系，此一目標達成的前提則端賴德法關係的實質改善，薩爾問題尤其是關鍵。當時法國對德國勢力的重起深有餘慮，極不願薩爾重行納入德國版圖之中，遂轉為支持薩爾自治國作為一主權獨立國。新成立的西德政府雖反對法國的作法，不過同時捨棄強硬取回薩爾的想法，轉而要求薩爾在國際法上的地位仍屬德國，但願接受薩爾政治特殊地位的現狀，直到薩爾國籍公投做出最後的決定為止。

至於薩爾霍夫曼政府，基於自身政治利益則欲保有薩爾自治國的現狀，因而積極爭取歐洲各類組織的總部設於薩爾的首都薩爾布呂肯（Saarbrücken），期望藉此保障薩爾獨立政治實體的狀態。基於此一原則，霍夫曼政府對外兩度與法國簽署「法蘭西薩爾協議」（Die französische-saarländische Konvention），刻意凸顯薩爾自治國的狀態。對內方面則打壓反對勢力的興起，在1950年年中，因薩爾民主黨新任黨主席揚棄該黨先前的政治自治而經濟文化聯法的黨綱，旋遭霍夫曼政府宣布為非法政黨，1952年立場親德的基督民主聯盟（Christlich-Demokratische Union）及德意志社會民主黨（Deutsche Sozialdemokratische Partei）的組黨申請亦同遭駁回，霍夫曼政府聲稱，上述三政黨都明確違反了現行薩爾政治上不隸屬德國及經濟上與法國緊密聯繫的自治國的精神。⁶霍夫曼政府的取消及禁止組黨的措施遭致支持民主自由權利人士的撻伐，然而他藉著來自法國有形無形的暗助，對境內親德的反對勢力絕不願讓步。

三、1954至1955年薩爾問題的最終解決期

1954年時德意志聯邦共和國主權條約、《西歐聯盟條約》及德意志聯邦共和國加入《北大西洋公約組織條約》的談判及簽署迫在眉睫，法國政府因而趁著掌控西德政府重回國際社會的同意權之機，企圖達成薩爾自治國在法理上亦不隸屬於德國的目的，遂提出簽署上述條約的前提須先解決薩爾問題。西德政府則要求應在薩爾舉行國籍公民投票以解決此一爭議，公投的先決要件是薩爾人民應享有完全自由民主的權利，薩爾自治政府針對結社、集會、組黨及成立媒體的禁令應予廢除，⁷期待未來薩爾人民能夠完全自由地展現其意志於其投票行為當中，法國政府對此項要求則不表異議。

薩爾問題最後終在1954年10月23日西德總理阿登瑙爾與法國總統皮耶·曼德斯－佛恩斯（Pierre Mendes-France）簽署了《巴黎條約》（Pariser Verträge）後獲得重大突破，這項條約明文規定，薩爾自治國的地位的持續與否必須在西歐聯盟的監督下，由薩爾人民在次年所舉行的公民投票的結果來確定，該約第4條同時規定，必須保障薩爾人民的結社、集會及完全的言論自由，以期在公正公平及公開的公民投票過程中，薩爾人民的真實心聲得以充分表達。歷經近十年各方的折衝，終而不得不體認一項事實，即薩爾問題終究須由薩爾全體人民來作主決定。

肆、薩爾第二次國籍公投內容的決定及門檻設計

巴黎條約中明文規定薩爾自治國狀態的維持與否須經由薩爾全體公民投票決定之，其內容僅有兩項，即「贊成維持薩爾自治國狀態」（Für das Saarstatut）以及「反對維持薩爾自治國狀態」（Gegen das Saarstatut）。假若通過前者意謂著薩爾自治國將成為「跨國的歐洲領土」（Außerstaatliche Europäische Territorium），其內政上完全自治，外交及國防則交由西歐聯盟主席提名，經法德薩三方同意後任命的駐薩爾歐洲特派員（Europäische Kommissar）掌理，至於薩爾加入歐洲各類組織則由法德兩國政府共同協商後，薩爾自治國派員與會。如果薩爾公投的結果是反對維持薩爾自治國狀態的勢力勝出，則代表薩爾人民欲終止現行的自治狀態並選擇重回德國版圖。自1955年5月西歐聯盟正式接手了籌備薩爾公民投票的相關事宜，並協助督促薩爾霍夫曼政府修改相關法令，1955年6月8日新的結社、集會及媒體法通過，使得先前三個被禁止的政黨反對勢力，得以進行組黨事宜及合法的政治活動。薩爾自治政府針對公民投票所制定的法令規定投票率必須達到全體合法選民的半數，意即50%以上，此項公民投票才算有效，至於投票日期則定在1955年10月23日。

薩爾公民投票的選戰活動展開後，迅速集結成壁壘分明的兩大陣營，一方是以總理霍夫曼為首的基督人民黨及薩爾社會民主黨的支持維繫薩爾自治國的勢力。另一陣營則是甫獲准成立及解禁的三個反對政黨－基督民主聯盟、德意志社會民主黨及薩爾民主

黨，三黨在選戰開始即組成了「德意志家園同盟」（Deutschen-Heimatbund）的跨黨合作，以反對薩爾自治國狀態為其訴求。由於兩陣營意識形態的完全對立，使得這場為期三個月的選戰過程極其火爆，各方只能期待最後的公投結果來解套。

伍、薩爾國籍公民投票的結果及影響公投的內外因素

1955年10月23日薩爾的國籍公民投票終於在暴力衝突的陰影下舉行，在雙方高度緊繃對決的狀態下，投票率竟一舉衝破了九成五而高達97.5%，最後的投票結果則頗出乎各界意料之外，由反對維持薩爾自治國狀態的三個反對黨合組的跨黨「德意志家園同盟」以67.5%的得票率獲得薩爾國籍公投的勝利，至於贊成繼續薩爾自治國狀態的霍夫曼政府陣營的得票率僅達到32.4%。公民投票的結果意味著薩爾人民選擇重歸德國，於是次年10月27日西德與法國政府在盧森堡簽訂了《薩爾條約》（Saarvertrag），該約規定自1957年1月1日起薩爾正式重歸德國。⁸

薩爾公投的結果實受到內外各種因素的影響；其一，薩爾政府與法國過度密切的經濟與文化聯結，導致薩爾的礦業及文化事業等受到衝擊，因而遭致媚法的批判，這種不滿的情緒使得反對者很容易訴諸民族情感以為對抗，並反映於後來的公民投票行為中。其次，薩爾的歐洲化的設計對於薩爾人民而言並無吸引力，西歐聯盟監督下的各項事務運作對薩爾人民而言，猶如航向一個不可預知的未來，這種茫然不確定的感覺很容易被反對人士認定為，薩爾自治國不過是一個被併入法國的過渡階段。最後，最重要的原因是霍夫曼政府父權式統治方式引發不滿；由於任何結社、集會及遊行的權利都受到霍夫曼政府程度不一的箝制，使得薩爾人民逐漸心生反感，因此一俟巴黎條約將所有應享有的公民權利還給薩爾人民之後，霍夫曼陣營的支持繼續薩爾自治國狀態的號召對薩爾人民就失去吸引力，並進而導致先前不滿的情緒流向對手陣營，於是薩爾國籍公民投票的結果亦不啻是對霍夫曼政府的最終不信任投票，也導致薩爾重歸德國版圖的結果。

陸、結論

薩爾公民投票的發起及過程是由法德兩國經歷次協商以後所產生的結果，並非源自於薩爾公民的主動發起。其因肇端於法國為防範來自德國的攻擊，兩度利用兩次世界大戰後戰勝國的地位而要求兼併該區，或將之扶植成兩國間的緩衝國，然受制於國際局勢法國之願始終難成，這個問題在二戰結束之後延宕十年之久，最後涉及利害的相關各方經過不斷磋商的結果，終於逐步體認到最後問題的解決仍須交由薩爾人民以公民投票的方式來決定，結果絕大多數的薩爾人民在公投中作出反對繼續薩爾自治國狀態的決定，促成薩爾重歸德國的局面。

薩爾公民投票的案例肇因於特殊的國際情勢發展，其模式當然不可能盡為吾國所套用，然仍有下列兩點可供吾人參考：首先，由於牽涉不同的政治考量，當中歷經近十年

的折衝仍無法調合德法的利益，最後直接訴諸薩爾人民自行決定前途，過程儘管蹉跎許久，最終法國、德國及薩爾自治政府三方皆體認出薩爾民意之不可剝奪性，於是才有薩爾國籍公民投票的舉行。其次，薩爾公民投票從無到有，雖是法國德國及薩爾政府協商妥協的結果，但若無薩爾民主人士在期間不斷奔走呼籲，凸顯薩爾霍夫曼政府父權式的統治方式及薩爾人民政治自由受限制的事實，是否薩爾人民最後能在西歐聯盟的監督下以公開公平的原則下而舉行公投，不無疑問。這亦再一次給我們極大的啓示，惟有使廣大民眾明瞭公民投票是保障自身的自由民主權利及體現直接民主的真諦，進而積極向政府爭取這項屬於全體人民的權利並具體行使之，才能使吾國民主政治臻至完善之境。

【註釋】

1. Gerd Schultze-Rhonhof, *Der Krieg, der viele Väter hatte*, München: 2006, S.96-99.
2. Martin Kerkhoff, *Grossbritannien, die Vereinigten Staaten und die Saarfrage, 1945 bis 1954*, Stuttgart: 1996, S. 59-60.
3. Maria Zenner, „Die Sonderentwicklung an der Saar nach dem Zweiten Weltkrieg“, Beitr. von Bruno Heck..., *25 Jahre Volksabstimmung an der Saar*: Tagung der Konrad-Adenauer-Stiftung in Saarbrücken am 25. Oktober 1980, Melle: 1980, S. 29.
4. Ebenda, S. 37.
5. Ebenda, S. 30.
6. Ebenda, S. 43-44.
7. Bruno Heck, Die Saarfrage als europäisches Problem in der Politik Konrad Adenauers, Beitr. von Bruno Heck..., *25 Jahre Volksabstimmung an der Saar*: Tagung der Konrad-Adenauer-Stiftung in Saarbrücken am 25. Oktober 1980, Melle: 1980, S. 11.
8. Volksbefragung und Abstimmungskampf über das Saarstatut am 23. Oktober 1955, <<http://www.saar-nostalgie.de/volksbefragung.htm>>.◆