

法國第五共和制憲過程與憲法主要變革

張 台 麟

(國立政治大學國際關係研究中心研究員)

一九五八年九月二十八日，法國人民經由公民複決通過了第五共和新憲法，同時也結束了為期僅十二年的第四共和。本文首先就第五共和制憲的過程加以分析，而後再將憲法中的主要變革與內容做進一步的研究。

一、第五共和的制憲過程

已過世的法國名學者阿宏 (Raymond Aron) 在一九七〇年曾撰文指出，如果立法權過大、內閣頻繁改組、以及政府無能等憲政體制缺失是造成第四共和失敗的遠因，那麼，阿爾及利亞獨立的問題則是失敗的近因。^①

一九五八年六月一日晚間，「國民議會」首先通過了由戴高樂 (Charles de Gaulle) 出任總理的任命。同時，戴高樂也延攬多位政黨領袖，如前總理費林姆萊 (Pierre Pflimlin)、前副總理莫萊 (Guy Mollet) 等人士入閣，以便獲得更廣泛的支持。此外，為了能積極有所作為，化解政治危機，也為了實現戴高樂的憲政理念，戴氏於六月二日獲得「國民議會」授予政府六個月全權 (les pleins pouvoirs) 處理的權力。六月三日，「國民議會」再度通過了由戴高樂所提的一項修憲法。該法授權政府進行憲法修訂的工作，並在最短的時間之內將憲法草案提交國會兩院表決，最後再經由公民投票予以裁奪。

事實上，一九五八年六月三日之修憲法主要是為了爭取時效，而由國會授權政府主導制憲。但為避免政府的濫用此授權，故先行透過立法將制憲的方式與原則予以規範。其主要的內容有以下三點：^②

(一) 授權政府擬訂新的憲法——依據第四共和憲法第九十條的規定，只有國會兩院有權修改憲法。不過，在一九五五年的五月和七月間，當時的國會兩院曾分別通過了

註① 參閱Raymond Aron, *Etudes politiques* (Paris: Gallimard, 1972), pp.291~299. 有關憲政體制的缺失可參閱Maurice Duverger, *Le système politique français* (Paris: PUF., 1990), p.152.; Hugues Portelli, *La politique en France sous la Ve République* (Paris: Grasset, 1987), p.18.; Pierre Pactet, *Institutions politiques et droit constitutionnel* (Paris: Masson, 1991), p.324.; 以及François Goguel, Alfred Grosser, *La politique en France* (Paris: Armand Colin, 1986), pp.10~11. 有關阿爾及利亞獨立的問題可參閱Denis Bouche, *Histoire de la colonisation française* (Paris: Fayard, 2 tomes, 1991).

註② Maurice Duverger, *Constitutions et documents politiques* (Paris: PUF., 1981), pp. 208~209. 其中所提供之法條全文。

同意修改第九十條有關修憲程序的決議案並具法律效力。因此，國會兩院依該決議案制定六月三日的修憲法案，並依權宜措施授權戴高樂政府負責擬訂新的憲法及其它相關事宜。

(二)新的憲法須依循以下五大原則，其分別如下：

1. 無論行政權或立法權皆應經由全民普選而產生。
2. 行政權與立法權之間須謹守權力分立的原則，並有效執行各自之職責。
3. 政府必須對國會負責。
4. 司法機關必須獨立行使職權，並保障國民之基本人權與自由。
5. 憲法中必須就共和國與人民之間的權利義務關係做一個良好的規範。

就廣義而言，這五大原則可說是相當的模糊，因為這些原則事實上是民主政治體制中不可缺乏的基本要素。

(三)新的憲法須以下列程序加以制定，其程序分別為：

1. 首先，由政府提出新的憲法草案。
2. 政府所提出的憲法草案須經由特別成立的一個「憲法諮詢委員會」(Le Comité Consultatif Constitutionnel / C.C.C.) 予以審查並提出修正意見。
3. 政府所擬訂的憲法草案須經舉行公民複決後始可正式成立。

由以上修憲法的主要內容來看，我們可以了解到，這項修憲法除了為因應變局，爭取時效，並配合戴高樂修憲的決心之外，同時也為了防範政府的濫權而造成人民及民主政治的傷害所制定的法律。尤其是民意及所有的政治人物對一九四〇年七月貝當將軍 (le maréchal Philippe Pétain) 在政局混亂之際透過國會立法授予全權 (還包括司法方面的權力) 的獨裁違憲仍心有餘悸。

根據一九五八年六月三日的修憲法，戴高樂政府立即積極地進行憲法的草擬。這個過程主要包括了以下三個階段：③

(一)專家起草小組——在戴高樂的主導下委由其最得力且最忠心的幕僚，同時亦擔任司法部長的戴布雷 (Michel Debré) 組成一個小型的專家小組，擔任憲法條文草擬的工作。這個小組除了好幾位來自中央行政法院 (le Conseil d'Etat)④的法官之外，還包括有法學教授呂謝爾 (François Luchaire)、佛耶爾 (Jean Foyer)、以及代表社會黨國務部長 (Ministre d'Etat——相當於副總理) 莫萊的夏德納哥 (André Chandernagor)。戴高樂經常與這些人 (尤其是戴布雷) 研商憲法條文，而真正執筆起草憲法的也就是這些專家學者。⑤此外，其中多數的成員都是支持戴高樂的理念，因而他們的角色及影響力可以說是相當的重要。

註③ 參閱 Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique* (Paris: Armand Colin, 1989), pp.446~447. Jacques Chapsal et Alain Lancelot, *La vie politique en France depuis 1940* (Paris: PUF., 1979), pp.346~347.; 以及 Jean-Marie Denquin, *1958: La genèse de la Ve République* (Paris: PUF., 1988), pp.194~198.

註④ 中央行政法院是一個具有歷史傳統的獨立行使職權的機構 (早在一七九九年時就已成立)，它除了是政府的諮詢機構外，同時也是行政糾紛或訴訟的最高裁判機關。

註⑤ 其中呂謝爾及佛耶爾這兩位法學教授，先後被總統提名出任憲法委員會委員。

(二)部際修憲委員會——這個委員會也是由戴高樂主持，相當於政府的修憲小組。其成員包括了戴布雷、莫萊、費林姆萊（全民共和黨）、獨立人士派賈克諾（Louis Jacquinot）、以及伍佛布尼（Félix Houphouët-Boigny）等四位國務部長。

另外還有中央行政法院副院長卡珊（René Cassin）、中央行政法院秘書長賈諾（Raymond Janot）、以及總理辦公室主任龐畢度（Georges Pompidou）等人。

此委員會的主要任務是研商並議決各項憲法草案的內容，之後再經由部長會議（Le Conseil des ministres）的討論通過後而正式成為憲法草案。此外，委員會中包括了代表各主要政黨的閣員，除了可以集思廣益與經驗傳承之外，更可顯示委員會的開放性及多元性。

七月二十八日，委員會完成了憲法草案制定的工作，並於七月二十九日送交「憲法諮詢委員會」審議。自六月三日算起，一共花費了一個月又二十六天的時間。

(三)憲法諮詢委員會——委員會共有三十九位委員。其中十六位是「國民議會」議員，十位是參議員，十三位經由政府提名。前財政部長雷諾（Paul Reynaud）被推選為主席。此外，為了處理委員會經常性之業務並使政府與委員會之間能夠建立起良好的溝通管道，戴高樂任命戴布雷的特別顧問馬梅（Jean Mamert）擔任委員會的秘書長。

委員會自七月三十日起至八月十四日止，一共花了兩週的時間來審議政府所擬的憲法草案。由於民意對第四共和的體制已失去信心，再加上修憲的時間非常的急迫，委員會中的國會議員也多持妥協的態度，使得政府的憲法草案能夠順利的通過。事實上，該委員會曾就法國與非洲殖民地關係的定位上提出修正，也就是說給予非洲殖民地自由決定是否留在法蘭西國協的權力。至於在其他的憲法議題上則與部際修憲委員會的意見大同小異。當然，戴高樂任命賈諾為政府代表參與委員會的會議，並不時地為憲法草案說明辯解，可以說也發揮了很大的功效。值得一提的是，中央行政法院在商議時反而提出較爭議之問題。諸如，部長與國會議員是否可以兼任？以及總統是否享有緊急命令權等。事實證明，在戴高樂與戴布雷的影響之下，前項問題皆是依戴高樂的主張而確定。九月四日，修正後的憲法草案在經由中央行政法院審核通過後，戴高樂在巴黎市的共和廣場發表演說，正式將憲法草案公諸於世，並宣布於九月二十八日舉行公民複決。^⑥

戴高樂在演說中特別強調了總統的角色，他說：「在國家所有的政治紛爭之上，應該有一個代表全國的最高仲裁者，他經由人民選出，秉承民意之託付，不僅為確保政治體制之正常運作，且有權訴諸公民複決，並於緊急時刻努力維繫法國的獨立、榮譽、領土完整、以及共和國之精神」。^⑦

註⑥ 值得一提的是，戴高樂選擇九月四日這一天並在巴黎共和廣場將憲法公諸於世，主要為突顯兩個意義：一是一八七〇年九月四日正是第二帝國瓦解，新共和成立的日子；二是選在「共和」廣場（la place de la République）也符合共和憲政的象徵意義。

註⑦ 引自Jean Lacouture et Roland Mehl, *De Gaulle ou l'éternel défi* (Paris: Editions du Seuil, 1988), p.426.

同時，戴高樂也一再呼籲選民，爲了國家民族的和平、強盛與發展，務必要投票支持新的憲法。

由於戴高樂在演說中一再地使用第一人稱「我」，並強調一旦修憲失敗的嚴重後果，因此被若干反對人士批評爲個人化的作風以及譁眾取寵的味道。不過，如果我們觀察到戴高樂是在國家危急的特殊狀況下接掌政權，同時又必須在國會授權的一定時間內以民主且合法的方式完成修憲，則不難理解戴高樂在修憲及公民複決等所有過程中所表現出的心力與強烈的企圖心。^⑧

二、公民複決通過新憲法

正如戴高樂被提名出任總理的時候一樣，有人贊成，有人反對，而新的憲法草案也是如此，有人贊成，有人反對。我們可以主要政黨的立場來進一步了解。

(一)持反對立場者——就法國共產黨而言，他認爲身爲在野黨，應該扮演反對的角色，所以自七月起就已表明反對的立場。另外，還有以前總理孟岱斯（Pierre Mendès France）爲首的左派激進黨人士（la gauche des radicaux），以及由密特朗所領導的「抗德民主社會聯盟」（Union démocratique et socialiste de la Résistance / UDSR）等這些左派人士。

大體而言，右派人士都持贊同的意見，只有少數貝當將軍的支持者以及非常保守的天主教人士是反對新的憲法。

(二)持贊成立場者——如上所述，右派人士，包括了全民共和黨，獨立派人士（les indépendants）、蘇斯戴爾（Jacques Soustelle）所領導的「法國復興聯盟」（Union pour le Renouveau français）、以及夏本德瑪（Jacques Chaban-Delmas）所領導的「第五共和聯盟」（Union pour la Ve République）等都是支持戴高樂的。

不過，以莫萊爲首的「國際工人法國支部」（Section Française de l'Internationale Ouvrière / S.F.I.O.）則在其內部有所歧見。^⑨我們知道，莫氏爲該黨黨魁，而且在戴高樂政府中擔任國務部長，又全程參與新憲法的修訂，因而希望該黨也能大力的支持。但是這個構想並未獲得共識，如以戴普赫（Edouard Depreux）爲首的若干人士。後經召開全國黨員代表大會，以及黨內重要人士之一戴費爾（Gaston Defferre）的積極運作，終於獲得大多數黨員的支持。

同樣地，這個問題在激進黨（le Parti radical）中也是意見分歧。如上所指，孟岱斯雖堅持反對的立場，但該黨黨主席加亞爾則建議投贊成票，最後亦經黨員代表投票表決後而確定支持的立場。

註⑧ 請參閱Jacques Chapsal, *La vie politique sous la Ve République* (Paris: PUF., 1984), p.69.;以及Jean-Marie Denquin, *Op.cit.*, p.211. 兩種不同角度的分析。

註⑨ 有關社會黨之發展沿革，請參閱張台麟，「法國社會黨的派系特徵及其紛爭」，*問題與研究*，第二十九卷第三期，民國七十八年十二月，頁五八～六七。

一九五八年九月二十八日的公民複決中，戴高樂可以說是獲得空前的勝利。我們可就以下三方面來分析：^⑩

(一)投票率極高——根據統計，此次投票率為百分之八十五。換句話說，棄權率則為百分之十五。此項紀錄比第四共和下的任何一次選舉都好。第四共和時期，除了在一九五六年之國會改選中有百分之八十三的投票率之外，其它選舉的投票率都維持在百分之八十左右。

(二)贊成者的優勝——投票結果顯示，有百分之七十九點二六的選民（共有17668790的票數）支持新的憲法，而有百分之二十點七四的選民（共有4624511的票數）反對。換句話說，將近有五分之四的贊成票，可以說是支持新憲法陣營中的大勝利。

(三)新憲合法性的強化——倘若就所有登記的選民總數（共約兩千六百萬）來做比較，則也有百分之六十六點四一的贊成票，約為三分之二的比例。但是，一九四六年制憲的公民複決中，就選民總數而言，卻只有百分之三十六點一的贊成票，約為三分之一的比例，這個現象當然也影響到第四共和的壽命。從這個角度來看，我們不難了解此次投票的結果對於新憲法的合法性有強化的作用。

綜合而言，此次公民複決的結果，不但顯示了法國人民普遍對第四共和失望，同時也是對戴高樂個人的一項肯定。

一九五八年十月四日，法國第五共和憲法正式公布實施。

三、第五共和憲法的主要變革與內容

正如熊德布教授（Bernard Chantebout）所分析的，第五共和憲法可以說受到戴高樂和戴布雷兩人極大的影響，而其中戴高樂的憲政理念亦是經過長時期的醞釀而形成。^⑪

一九四六年六月十六日，戴高樂將軍在法國西北部貝葉市發表憲政演說，其內容則完全反映出戴高樂對法國憲政體制的思維。在總統的角色方面，戴氏特別強調：

「因此，國家元首應超於任何黨派之上，並由一個包括國會兩院以及其他更多的代表所組成的選舉人團選舉產生，以便擔任共和國及法蘭西國協之總統，並依此任命行政首長。國家元首應以全民利益為重，慎選代表國會多數意見之人。換句話說，國家元首應有權任命各部會首長，當然最重要的就是總理。因為，總理必須領導政府的政策與事務。國家元首有權頒布所有之法律，採行各項行政命令，這些法令雖由公民遵行，但卻與國家整體有關。國家元首亦應主持部長會議以發揮這種延續性的影響力。

此外，國家元首應超越政治紛爭之上，而扮演一個仲裁者的角色，在平常時期則透過部長會議，或在政治紛亂時經由大選，來採行最重大的決策。同時，在國家民族危急存亡之際，國家元首應確保國家之獨立及條約之履行。」^⑫

註⑩ 參閱Jacques Chapsal, *Op.cit.*, p.74；以及Jean-Marie Denquin, *Op.cit.*, pp.236~237.

註⑪ Bernard Chantebout, *Op.cit.*, p.451.

註⑫ Charles de Gaulle, *Mémoires de guerre: Le salut 1994~1946* (Paris: Paris, 1980), p.530.

由上述的這段內容來看，戴高樂是希望強化國家元首及政府的角色，使國家的政治走向穩定而不受國會各個政黨紛爭的影響。我們看到憲法第五條的內容，可以說是這一段話的最佳寫照。不過，戴高樂並不是要建立一個總統制，他曾於一九五八年六月二日在「國民議會」答詢時指出：「此項修憲法案中明確規定了政府必須對國會負責，這是與總統制大不相同之處，…未來的共和國總統與政府首長是不可混為一談的，因為後者必須對國會負責」。^⑬

另外，戴布雷也曾於該年八月間在中央行政法院特別說明了，法國應該採行內閣制。^⑭

綜合而言，我們由上述的修憲過程以及戴高樂對憲政改革的基本理念來看，似乎體會到第五共和憲法中具有相當妥協的意味。一方面，戴高樂希望加強總統及政府的職權，以有效地解決國家重大危機並執行政策；二方面，許多人士仍堅持第三、四共和時期所運作的內閣制精神，只要將權限稍加調整即可。

在如此的背景之下，第五共和憲法基本上具有以下三大變革：

1. 總統（國家元首）職權的重整。
2. 政府權責的強化。
3. 調整國會的權限與角色。

以下我們將依序加以分析。

（一）總統職權的重整——正如戴高樂所強調的，國家元首必須是超於黨派之上，他不但在政治紛擾不休時以一個仲裁者自居來加以解決，同時也得在國家危難之際確保國家獨立與領土完整。第五共和憲法中，除了序言及第一章的主權之外，接下來的第二章就是總統（值得一提的是，第四共和的憲法中，在序言及第一章主權之後，接著就是第二章的國會），可見這兩部憲法其間的轉變。我們可由以下三方面來進一步分析總統職權的強化：

I 代表性與超然性的強化——憲法第五條更明確地賦予總統重責大任。憲法第五條為：「總統維護憲法之遵守。由其裁量，保障公權力之正常運作及國家之延續。總統確保國家獨立、領土完整、與國際條約及國協協定之遵守。」

我們從「由其裁量」這個內容來看，則不難理解戴高樂對國家元首角色的堅持及所發揮出的影響力（必須一提的是，當時戴氏係擔任總理的職務）。

II 合法性的強化——第三、四共和時期，總統皆由國會兩院議員以聯席會議（le Congrès）方式間接選舉產生，其權威及民意基礎較為低落，影響力自然十分有限。

一九五八年第五共和憲法中則將選舉總統的人數大幅地增加，由原來不到一千人的選舉人團擴充到八萬人。^⑮也就是說，除了國會兩院的議員之外，還包括所有的縣議員、海外領地議會的議員、以及來自各市議會依以下規定而擔任或被推選之代表：

註⑬ 引自Jacques Chapsal, *Op.cit.*, pp.100~101.

註⑭ 同註⑬。

註⑮ 必須一提的是，一九六二年以來，法國總統選舉已改為全民直接選舉產生。

- 人口不超過一千人的市長；
- 人口在一千至二千人之間的市長與副市長；
- 人口在二千零一至二千五百之間的市長、副市長、及一位市議員；
- 人口在二千五百零一至三千人之間的市長及兩位副市長；
- 人口在三千零一至六千人之間的市長、兩位副市長、及三位市議員；
- 人口在六千零一至九千人之間的市長、兩位副市長、及六位市議員；
- 人口在九千人以上的所有市議員；
- 人口在三萬人以上的市鎮中，每超過一千人則由市議會選出一位代表。

此外，投票方式也改採兩輪多數決，任何一位候選人必須在第一輪投票中獲得過半數的選票始算當選。如果在第一輪投票中沒有任何一位候選人超過半數，則須進行第二輪投票，在此情況下，候選人只要以相對多數獲勝即可。一九五八年十二月二十一日，戴高樂就是以此選舉方式當選為第五共和的第一任總統。戴氏是以六萬二千多票，百分之七十八點五的得票率在每一輪投票中高票當選。

透過如此的調整，我們不難了解到，一方面總統的民意基礎與權威性大幅提升，二方面戴高樂似乎已為總統直接民選立下了第一步的基礎。一九五八年十二月二十八日，戴高樂在上任前夕就總統的職責表示意見，他說：「我是法國的領導者，也是共和國的國家元首，我將會依所擁有之職權以及選舉結果所代表之精神與意義，來施行此一至高無上的權力」。¹⁶

Ⅲ 權力的擴張——除了國家元首原有的若干權力之外，諸如，總理的任命權、代表國家對外談判與締約、總統可以要求國會將已通過之法案予以覆議、總統簽署國會臨時會的召集令、總統主持部長會議、總統簽署並頒布法令、總統任命國家文武官員、總統為三軍統帥並主持國防最高會議及委員會、總統應確保司法機關之獨立並主持最高司法會議、以及總統有特赦權等。而第五共和憲法中又賦予總統若干重要且可獨立行使的權力（指不需副署之意）之權力，造成日後總統權力擴張的發展走勢。以下就其中最重要的四項做進一步的分析：

1. 總統任命總理——第三、四共和時期，總統任命總理不但要先由「國民議會」行使同意權，也還要有由即將去職的總理加以副署，造成憲政運作上的矛盾與困擾。新的憲法中則取消總理副署的事項，而且也不將「國民議會」的行使同意權予以明文規定。

2. 總統有權解散「國民議會」——第三、四共和時期，如同內閣制的國家一般，政府有權解散「國民議會」以為制衡的手段。不過，由於立法權的高漲以及諸多的限制，使得行政權毫無發揮的餘地。新憲法中的第十二條規定，總統可於諮詢總理及國會兩院議長後解散「國民議會」。事實上，除了因解散而改選後的一年內不能再予解散之外，總統解散「國民議會」不但不需要任何副署，而且也可以不必考慮總理及

註¹⁶ Jacques Chapsal, *Op.cit.*, p.106.

國會兩院議長的意見。

3.總統有權將重大議案提交公民複決——公民複決自法國大革命以來就曾開始實施。不過，受到一八〇四年及一八五二年拿破崙一世和拿破崙三世以公民複決的方式成立帝制的負面影響，第三共和的憲法中就未將其納入規範。直到第二次世界大戰結束後，第四共和正式成立前，戴高樂才又積極的推動以公民複決由全體人民來決定國家重大的事務。^⑩不過，第四共和的憲法雖是經由公民投票所通過，但憲法中卻未將此複決權加以明確規範。

新憲法的第十一條則賦予總統有權將有關公權組織、國協協定、或國際條約等事宜提交人民複決。

4.總統的緊急命令權——受到一九四〇年六月法國戰敗，政府群龍無首的現象，以及一九五八年五月阿爾及利亞危機中，政府束手無策等事件的影響，戴高樂認為國家元首在這種時刻應該有權採取若干緊急措施予以因應。當時包括密特朗在內的不少在野人士則持反對的態度，認為此項措施不但更加強化總統的權力，同時也會造成政治獨裁的疑慮。

經過制憲人士的反覆研商，最後仍決定加入此一條款為憲法第十六條，但在實施的方式和期限上則做了若干的規範與限制（如所採行的措施須諮詢憲法委員會的意見、施行期間國會不得被解散等）。不過，密特朗為首的左派人士仍堅持反對的立場，並將取消此項條款做為其選舉的主要政見之一。^⑪一九九三年三月二日，密特朗總統正式指出，將利用可能的修憲機會刪除憲法第十六條。

由以上的分析，我們可以了解到，第五共和憲法中確實將總統的權力大幅的強化。

(二)強化政府的角色與穩定性——除了擴張總統的職權之外，新憲法中也就政府與國會之間的關係加以調整，尤其是在政府的整體性及穩定性方面。

I 強化政府的整體性——第三、四共和時期，政黨林立，而國會黨紀又不彰顯，造成政府頻頻改組的現象，戴高樂將其批評為「政黨主控的政治體制」(le régime des partis)，並希望予以改正，特別是透過加強總理的主導角色以及限制閣員的身分等方面進行。

1.加強總理在內閣中的主導角色——新憲法中除了第二十條規定：「政府」制定並執行國家政策，「政府」支配行政機構及軍隊等事項之外，第二十一條特別進一步指出，「總理」指揮政府行動、負責國防等事宜，就是具有主導的意義。

此外，憲法第八條中也指出，總統是依據總理的建議來任命或免除內閣閣員之職務。

2.限制閣員之兼職——為了加強內閣的決策性與一致性，同時也為了避免閣員與其所屬政黨或壓力團體之間的利害關係過於密切，憲法第二十三條規定，政府閣員不得同時兼任國會議員、全國性之職業團體代表、及其他公職或專門職業。

II 強化政府的有效性與穩定性——在這一方面，主要的變革有以下二點：

註⑩ 參閱Michele Guillaume - Hofnung, *Le référendum* (Paris: PUF., 1987), pp.110~111.

註⑪ Bernard Chantebout, *Op.cit.*, p.467.

1.加強政府施政效率——爲了避免國會（尤其是在野黨）對法案冗長的杯葛而影響到政策的施行，憲法第三十八條規定，政府有權請求國會授權政府將某項尚未通過之法案先行實施，以爭取時效，而後在國會授權的時間內再補行完成立法程序。^①不過，屆時若該法案未能被通過，則該法案也就立即失效。

同樣地，爲了政府能有效運用國家財政並避免國會刻意的杯葛預算，憲法第四十七條規定，倘若國會在預算案提出七十天之內仍無法予以議決，政府則有權依第三十八條的規定，請求國會授權將該預算案先行實施。

這條規定雖然有利於政府的施政效率，但卻對國會的立法與監督權有所影響，因而也產生了許多爭議。

2.改變國會對政府不信任案的計票方式——我們在前面已分析過了，第三、四共和時期，國會對政府提出不信任的計票方式也是造成內閣改組頻繁的主要原因之一。舉例而言，國會中若議員總數爲五百五十人，其中有一百五十人棄權，二百零二人投反對政府票，而有一百九十八人爲贊成票，在此情況下，政府被國會倒閣。

新憲法中的第四十九條規定了，國會須以全體議員過半數的席位對政府提出不信任投票始能迫使政府下台。舉例來說，國會中若仍有議員總數爲五百五十人，不論有多少人棄權或反對，若要迫使政府下台，則必須要有二百七十六張不信任票。如此一來，政府的穩定性的確是明顯的增強。

由以上的分析，我們觀察到，第五共和的制憲人士似乎對第三、四共和體制運作上的缺失有相當深刻的了解，並進而新的憲法中立即加以調整。

(三)調整國會的權限——新憲法中，除了強化國家元首與政府的職權之外，同時也將國會的權限加以規範。基本上，戴高樂與其他修憲人士都認同國會兩院制的架構。戴高樂在一九四六年的貝葉演說中曾指出：「國會應由兩院組成，擁有立法權。當然，行政權是不能夠依附於立法權而產生的，否則不但權責不清，而政府也只是各方勢力代表的一種組合。…此外，如果政府中的成員只是政黨的代言人，那麼政府如何能夠團結一致且謹守紀律地對國會負責，甚至扮演好權力制衡的角色。」^②

一九四六年九月二十九日，戴高樂將軍曾在法國東部的埃皮納勒（Epinal）發表演說指出：「國會是憲政體制的主要架構之一，它主要的功能是來制定法律以及監督政府，而絕不是直接地或以透過其他中間人的方式來控制或指揮政府。這一點是非常重要的，因此，行政權是不可以依附於立法權而組合產生。」^③

正如鄧甘教授（Jean-Marie Denquin）所分析的，戴高樂是希望政府與國會之間的權能區分能更明確，一方面政府可以擺脫國會的 control，再方面則可以減少政黨

註① 就這一類別法律，法文中係用「les ordonnances」一字來稱之，在中文中實無較恰當之用語。我們譯成「總統行政命令」。

註② Charles de Gaulle, *Op.cit.*, pp.529~530.

註③ Charles de Gaulle, *De Gaulle a dit: L'essentiel de la pensée de Charles de Gaulle* (Paris: Plon, 1989), pp.77~78.

的影響力。²²

在上述的前提下，我們可以了解，第五共和憲法中特別將國會的權限加以規範。就如同多位法政學者，如杜偉傑、柏特里、及熊德布等所解釋的，將原本以國會為主導的內閣制度調整為「理性化的內閣制度」(le parlementarisme rationalisé)。²³其具體的含意則是，在內閣制的前提下，一方面平衡立法機關與行政機關的權責，再方面透過憲法的制定，將國會的權限加以較明確的規範。其主要的內容有以下幾點：

1. 總統有權解散「國民議會」，可避免「國民議會」對政府的持續性或惡意的杯葛。

2. 憲法第三十四條明確規定了國會對立法事務的權限範圍，只要不在本條所列之事務範圍，則應屬政府之權責範圍。

3. 憲法第四十八條規定，政府可請求國會依政府自身所考量之法案先後順序加以審議。

4. 嚴格規範國會對政府提出不信任案的行使方式（必須獲得全體議員過半數的票數始能推翻政府），以保障政府的正常運作與穩定性（憲法第四十九條第二項）。

5. 政府法案在必要時可不經國會討論，在視同通過後，逕付實施（憲法第四十九條第三項）。

6. 憲法第六十一條更規定了，總統、總理、兩院議長、或六十位議員連署之要求下，可將已經通過但尚未公布之法律提請憲法委員會就其合憲性加以審議。

四、結 語

由以上的分析，我們了解到第五共和制憲的過程及其憲法的主要精神。基本上，第五共和憲法是具有明顯的內閣制精神與架構。不過，由於當時法國正面臨著阿爾及利亞獨立的危機，時間緊迫，加上戴高樂將軍刻意突顯其對憲政體制的個人理念，將總統及政府的職權予以大幅的提升，因而對第五共和憲政體制後來的發展造成相當大的影響。

一九六一年四月十一日，戴高樂總統在總統府所舉行的一項記者會中，曾就法國的憲政體制說到：「但是，我不認為法國會走向一個不穩定、不團結、且無效率的議會制度，而且也不會採行適用於美國的規章制度。…如果你們一定要明確區分的話，我們的憲法架構可以說同時具有內閣制與總統制的內涵，這就要視當時權力平衡的需要以及配合國家特殊的處境而定」。²⁴

但事實上，如同我們所了解的，自從一九五八年第五共和成立以來，法國總統在其憲政體制發展中，可以說扮演著主導且決定性的角色。

註²² Jean - Marie Denquin, *Op.cit.*, p.343.

註²³ Hugues Portelli, *Op.cit.*, p.38; Maurice Duverger, *Le système politique français*, p.174; Bernard Chantebout, *Op.cit.*, p.474.

註²⁴ Charles de Gaulle, *De Gaulle a dit*, p.87.