

法國內閣改組與政經發展

王建勳

一 法國的難題

一九七四年四月二日，法總統龐畢度（Georges Pompidou）病故，法國提前舉行總統選舉。同年五月原屬戴高樂派「民主共和聯盟」（Union des Démocrates pour la ve République—U. D. R.）的「獨立共和黨」（Parti des République Indépendants—P. R. I）領袖季斯卡（Giscard Déstaing）脫穎而出，當選為總統^①。季斯卡執政兩年多來，按照他在大選中所描述出的新藍圖，以及法國人民普遍求變的願望，進行改革。在內政上，他促成墮胎合法化、改革過時的離婚法，廢除普遍利用警力監視政敵的作法，取消嚴懲過份批評總統的法律，並致力於地方及教育的革新，頗能使人一新耳目；在外交上，他加強與中東國家的關係，協助英國使其繼續留在歐洲共同市場以鞏固西歐各國的團結，特別是加強與西德合作、彌補美、法兩國的裂痕，並表示法國傾向北約的立場等，都顯示季斯卡有意脫離以往戴高樂主義的約束，一改法國第五共和的面貌。但自能源危機發生以後，法國和其他西歐國家一樣，遭受很大的打擊，無論在政治或經濟方面，均陷困境。這不僅使季斯卡的各項改革遭遇很大阻力，且使其對政經情況的不斷惡化，深感憂慮。所以本文擬先就當前法國的政治與經濟發展作一分析：

（一）在政治方面：一九五八年五月，法國第五共和成立。戴高樂以其個人威望領導全國，使「戴高樂主義」已成為統領國家的一種象徵。所以當時由數個黨派所形成的「共和聯盟」（Union pour national République—U. N. R.），儘管各有主張，但仍能接受戴高樂的領導，尊重戴高樂的意見。一九六八年五月學潮工潮相繼發生以後，戴高樂在羣衆中的聲望已趨下降，「共和聯盟」亦改組為「民主共和聯盟」，其所包括的戴高樂派、中間派以及「獨立共和黨」三大派系間，已開始貌合神離^②。至戴高樂去世，

註① 一九七四年五月總統選舉，主要是戴高樂派夏本德瑪（Chaban—Delmas）曾與戴高樂派結盟的獨立共和黨黨魁、財政部長季斯卡之爭，以及戴高樂派代表與

社會黨和共黨的「左翼聯盟」候選人密特朗（François Mitterrand）之爭。在第一回合投票中，密特朗獲43.24%選票，佔第一位。季斯卡獲22.6%，佔第二位。夏本德瑪僅獲15.1%選票，佔第三位。第二回合選舉，由第一回合中獲第一、第二較多數選票之密特朗及季斯卡兩人角逐。結果季斯卡獲50.7%，密特朗獲49.3%選票，季斯卡以極少數領先而獲勝。

註② 巴黎政治研究院院長沙貝塞爾（Jacques Chapsal），「法國政治史論」（巴黎一九六九年再版），第五七九—六〇〇頁。

龐畢度繼任總統時期，各黨派表面上雖仍團結在「戴高樂主義」旗幟之下，但因立場互異，暗鬥頻仍，除了在選舉期間基於利害關係，尚能共同作戰外，平時在政經方面的歧見，則甚顯著。事實上，由「民主共和聯盟」各派系所形成的戴高樂主義多數黨，自一九六二年阿爾及利亞獨立到一九七四年五月總統選舉，內部一直有反對派存在，也可說「民主共和聯盟」從來就沒有一個鞏固的組織。

在戴高樂與龐畢度執政時期，內閣閣員幾乎清一色由戴高樂派及獨立共和派所包辦。季斯卡上台後，為要打破以往「民主共和聯盟」的保守作風，擺脫戴高樂主義的影響，乃拉攏中間派或中間偏左的人士入閣，以創造新的多數。但是季斯卡在一九七四年五月第二回合選舉中，係由戴高樂派之支持而獲勝，且該派在國民議會中擁有一百八十一席，幾等於獨立共和黨及其他小黨所占一百廿席之總和^③。季斯卡為爭取戴高樂派在國會中的支持，只得任命曾經盡力支持其競選的戴高樂派、前內政部長施拉克（Jacques Chirac）為內閣總理。

施拉克出任內閣總理時，年僅四十三歲，是戴高樂派中頗具活力的重要人物。季斯卡前因與戴高樂派夏本德瑪（Chaban-De-Imas）在第一回合中角逐總統而致彼此失和，此時更欲運用施拉克的溝通協調，以改善對該派的關係。因此，季斯卡不但避免使用第五共和憲法所確立的總統大權，以免引起總統與內閣總理的衝突，而且努力保持緊密合作。於是施拉克的聲望扶搖直上，不久就成為「民主共和聯盟」的祕書長。這時，他不僅是法國政府的行政首長，亦是「民主共和聯盟」的領袖。

惟在戴高樂派中一些保守的元老們如夏本德瑪、戴布瑞（Débré）、季夏（Olivier Guichard）等，都極力反對季斯卡的各項改革，尤其是墮胎合法化與離婚法案等，更引起他們的憤怒。這對施拉克的協調任務產生很大的阻力。而另一方面，環繞著施拉克的戴高樂派青年份子，卻希望施拉克能領導戴高樂派革新，重振戴高樂主義聲威，並進而競選未來的總統，這又動搖了施拉克與季斯卡緊密合作的立場。至於季斯卡所領導的獨立共和黨，不僅未能利用大選勝利的優勢，擴充力量，且因為中間派系不能克服本身的分裂，而使其建立「新多數」的理想更為遙遠。所以當戴高樂派、獨立共和黨以及中間各派都試圖鞏固本身力量時，「民主共和聯盟」內部便充滿了更多的矛盾與衝突。一九七五年一月，季斯卡為阻止施拉克在政治上成爲一個強大的力量，一方面將其原任獨立共和黨主席的職位，讓予內政部長波尼亞托斯基（Michel Poniatowski）接替，藉以擴大該黨的力量；一方面分別與「中間共和派」（Centre Républicain）主席居哈佛（Michel Durafour）與偏左的「中間民主派」（Centre Démocraté）協調合作，謀取團結。同年六月，季斯卡更要求施拉克放棄對多數黨的領導，主張創立以總統為領導中心的統一力量。他明白表示總統才是「多數黨」的唯一領袖，爲了未來選舉，「民主共和聯盟」必須要在一個團結的目標上集中領導。一九七六年一月，季斯卡改組內閣時，就網羅了「中間民主派」主席聶加洛（Jean Lecanuet）以及兩位無黨派的學者巴赫爾（Raymond Barre）等入閣。施拉克受

註③ 民國六十二年四月第十二卷七期，「問題與研究」月刊，拙作：「法國國會議員選舉研析」。

此打擊，對所有歐洲議會議員選舉、地方行政改革，以及季斯卡為平衡貧富差距，擬對大企業和大資本家課以重稅等措施，均不熱心支持。致使「民主共和聯盟」內部，益陷分裂，這便是一九七六年三月地方選舉，左派獲得百分之五十三的選票，造成多數黨敗於共黨與社會黨左翼聯合陣線的主要原因。所以如何謀取「民主共和聯盟」的團結或創立一個「新多數黨」，以阻止未來左派取得政權，已成為季斯卡最感困擾的問題。

(二)在經濟方面：法國從一九七一年至一九七五年實施第六個五年經濟計劃。到一九七三年，其工業成長率增加了37.2%，國民經濟生產平均每年增加5.8%，幾乎已達到第六個五年計劃所預定5.9%的目標^④。但是由於加速工業化發展所招致的通貨膨脹，已漸趨惡化，且自能源危機發生以後，對外支出大增，故自一九七四年起，貿易呈現逆差，支付平衡問題難獲解決。而眾多重大工程的興建，外資的不斷增加，又造成多國企業與國民企業的競爭，不但妨害國民企業乃至農業的正常發展，且更間接影響全面的社會發展。近年來，法國的醫院、學校以及公衆事業都沒有增加，可資佐證。

一九六九年至一九七四年，法國物價平均每年上漲百分之五，但一九七四年的上漲率卻高達百分之十五以上。因而引起嚴重的就業問題、勞資關係問題、工人參加管理問題，以及稅捐與人民負擔問題。同時法國國民所得已漸趨集中，造成更大的貧富差距，「福利社會制度」已難符合實際需要，以中產階級為基礎的社會，亦已發生動搖。所以季斯卡就任總統後，即強調重建法國經濟，必須保持正常的就業與社會的進步，力主維持國家生產力，重建收支平衡，以對抗通貨膨脹。但是在左派勢力的壓迫之下，仍難獲致預期效果。法國工會如共黨指揮的「勞動總同盟」(C.G.T)、左派的「民主勞動總同盟」(C.F.D.T)以及「工人勢力」等不斷罷工，其中一九七四年十月的郵電大罷工，即曾使法國陷於全面癱瘓。雖然季斯卡表示願與左派政黨談判，但却遭到共黨與社會黨的拒絕。一九七五年九月，季斯卡被迫宣佈一項解救法國經濟危機的緊急措施——「經濟復甦計劃」，決定以三百零六億法郎來挽救工商業的困難，包括向公共工程計劃提供資金、對窮人給予援助，對工業予以融資。但杯水車薪，無濟於事，除了鋼鐵與汽車製造業稍有好轉外，一般工業如紡織等仍大量停工減產，甚而關門歇業。所以一九七五年法國經濟成長率降至二次大戰以後最低點，在二%至二·五%之間。尤其是自一九七五年十月起，法國對外貿易赤字增至一百四十億法郎，失業人口更從一九七四年的五十五萬人增加到一百多萬人。進入一九七六年，西歐各國普遍遭乾旱侵襲，法國所受的損失，一般估計已超過八十億法郎，約等於二十億美元，使法國經濟，更趨困難，是年上半年的外貿入超即達五十億法郎，約合十二億美元，通貨膨脹率高達百分之十一，失業人口更超出一百五十萬人。正當法國經濟繼續惡化之際，西歐金融投機者便看準西德馬克要升，法郎要跌，乃大量拋售法郎購進馬克，使法郎在國際金融市場上一蹶不振。法郎於今年三月中再度退出歐洲共市貨幣浮動之後，即不斷下跌，七月至八月中，其與美元的比價已由四點七四二跌至五點〇〇八；法郎與西德馬克的兌換率亦由一八五點三五比一〇〇，跌至一九八點九五比一〇〇，皆為一

註④ 一九七四年四月八—十四日，「法國新聞週刊」第卅頁。

九七四年二月法郎貶值以來的新低點，而且有繼續下跌的趨勢。季斯卡面對此一難以收拾的經濟局面，已感焦頭爛額。在亟待解決的如乾旱成災、通貨膨脹、法郎貶值以及外貿逆差等一系列的問題中，恢復法郎的價值最爲迫切，否則貿易逆差將繼續惡化，法國的經濟危機亦將更形嚴重。

二 新閣的特徵與新經濟計劃

如上所述，季斯卡雖在施哈克所領導的戴高樂派支持下當選總統，但他畢竟不是戴高樂派中人。且施哈克出任季斯卡政府的內閣總理後，受到戴高樂派保守分子的抵制，而其本人亦復野心勃勃，並非言聽計從之人，於是季斯卡的各項政策很難獲得戴高樂派在國會中的支持，使其對於繼續惡化中的經濟問題，更感進退維谷。本年五月，季斯卡訪問美國，隨後法國三軍參謀長梅海（Guy Méry）提出法國應傾向北約的新戰略理論，更引起戴高樂派的惱怒，已形成一股潛在的政治暗流。結果在國會就提高高所得稅率一案展開辯論時，戴高樂派表現了反對的力量，使其無法通過，施哈克亦站在戴高樂派的一邊。六月六日，季斯卡與施哈克在貝崗松（Bregunçon）展開攤牌性的談判，不但沒有打開僵局，且因季斯卡拒絕施哈克要求給予內閣充份權力，而告破裂。至八月廿五日總統府公報宣佈內閣總理施哈克已經提出辭職，總統依照憲法第八條之規定停止其職務。

施哈克辭職以後，季斯卡立刻委任巴赫爾爲新內閣總理。巴赫爾現年五十三歲，爲一知名度不高的經濟學家，曾於一九五九至一九六二年擔任工業部長的幕僚，後復出任歐洲共同市場執委會副主席。因爲他專精貨幣理論，而爲季斯卡所借重。自一九七五年一月起，任國際貿易部長。巴赫爾從未競選公職，亦不屬於任何政黨，所以一般認爲這位不大過問政治的經濟學家出任內閣總理，其主要任務，乃在穩定當前動盪不安的經濟局面。

法國的內閣由總理及部長所組成，總理乃指揮全局之首腦人物；部長又分二級，國務部長排名在其他各部長之前，部之多寡與名稱，要視當時實際需要與政府施政方針而定。在過去的內閣有四十名閣員，其中包括十五名部長和廿五名國務員。這次改組後的內閣有六名部長和十三名國務員留任。另外有六位部長和四位國務員更換了原來的職務。總之，這次由卅六名閣員組成的新閣，除了廿八人是前內閣的閣員，只有七位是新人。基此亦可看出，這次法國內閣改組仍是在「穩定中求改變」原則之下進行的。

七位入閣的新人有國會關係部長布林（Robert Boulin）、外交部長吉蘭哥（Louis de Guiringaud）、國務部長兼司法部長季夏（Olivier Guichard）、勞工部長布拉克（Christian Beullac）、商業及手工業部長柏魯斯（Pierre Brousse）、以及總理助理，負責公共事務的賴士（Maurice Ligot）和安多尼（Antoine Rufenacht）。但是這次法國政府最重要的人事更迭，爲五十六歲的季夏出任國務部兼司法部長。季夏爲戴高樂派原班底中主腦人物之一，他的這項任命，顯示季斯卡仍希望繼續獲得戴高樂派支

持。國務部長在本質上為一項榮譽頭銜，其地位優於一般部長，獲得這項榮譽的另二人；一是內政部長波尼亞托斯基，乃「獨立共和黨」的主要領導人物，一是「中間民主派」領袖聶加洛，由司法部長轉任新內閣中的國務部長兼領土管理與計劃部長。這是季斯卡有意要提高中間派在政府中的地位。在其他重要職位更迭方面，外交部長吉蘭哥過去一年專門負責與開發中國家談判，此次出任新職，或與季斯卡有意加強法國與第三世界國家的關係有關。原任財政部長且一度被視為總理人選的佛卡德 (Pierre Fourcade) 轉任投資部長，其所遺財政部長一缺改由「中間共和派」領袖居哈佛爾 (Michel Durafour) 接充，似乎是季斯卡有意運用中間派人士打開財稅改革案在國會中的僵局。另一位「中間共和派」重要人物胡茲 (André Rossi) 轉任外貿部長，亦是一項突出的安排。

一般而言，總理施哈克的辭職所引起的內閣改組，更顯著地表露了季斯卡改革主義的特質。新內閣最大的特徵，就是以適當的人事配合當前的特殊情況，在重要工作上實施分工，除由內閣總理巴赫爾和國務部長兼司法部長季夏將擔負實際的政治任務外，巴赫爾更負責財經事務，特別是壓制通貨膨脹，而季夏則負責協調「民主共和同盟」的團結；為由季斯卡總統和國務部長兼內政部長波尼亞托斯基共同統籌策劃如何應付未來與共黨對抗的選舉。

內閣甫經改組，即於九月廿二日首次閣議中通過了巴赫爾所提出的反通貨膨脹計劃，其主要內容有下列幾項：

- (一) 物價凍結至今年底，公營事業價格凍結至一九七七年四月。自一九七七年四月起，工資及物價上漲幅度以百分之六點五為限。
- (二) 除提高石油價格百分之十五，石油氣亦提高百分之三外，煤油價格增加百分之三，工業用燃料價格增加百分之六。漲價後高級汽油每公升為二·二五法郎，普通汽油二·〇九法郎。汽油稅為百分之六〇。
- (三) 除酒稅提高百分之十外，大部份貨物稅將自明年一月起由百分之廿降低到百分之十七點六。
- (四) 提高高所得之稅額，凡繳納四千四百法郎至二萬法郎所得稅之納稅義務人，將增加百分之四的所得稅，凡繳納二萬元以上者，則增加百分之八。

(五) 依據交通工具的能量，提高公路捐由百分之四十三到百分之一百廿七。

(六) 政府對受旱災損害之農民補償約六十二億法郎。

(七) 公司稅增加百分之四。

(八) 銀行利率從九厘半提高為一〇點五。

(九) 自一九七七年七月起，疾病保險給付從百分之十二點九五提高為百分之十三點九八，老年保險給付從百分之十點七五提高為百分之十一點一五。

巴赫爾曾公開解釋上述新經濟計劃，他認為法國在正常的經濟發展之下，沒有理由不可以獲致物價的穩定，並指出目前經濟情況的惡化，主要是由於法國人民的生活水準超出其生產能力，所以要求法國人民必須勵行節約以對付通貨膨脹。他又說明新內閣的反通貨膨脹計劃是爲了獲致社會的進步與公平的分配，故須提高高所得之稅額，並大幅提高汽油稅、公路捐、酒稅以及富人娛樂如打獵、高爾夫球等稅額。他說：近年來國民消費的增加已比生產快速；在一九七六年，國民過份的消費已達一百五十億法郎，而社會安全所需的經費，在未來一年還缺少一百五十億法郎。今後即使貿易增加，仍難達到平衡，加以乾旱的影響，恐怕還要增加一百億法郎的赤字。所以巴赫爾提示今後法國經濟發展的目標，主要是降低物價、建立貿易平衡以及創造就業，且在反通貨膨脹計劃下，亦須顧及社會的平衡發展。談到法郎價值下跌時，他認為法郎的貶值是因爲法國經濟貧困所致，在這方面不能完全依靠對外匯的管理來加強貨幣的力量，主要關鍵仍是如何使法國的經濟復蘇。

三 今後政局展望

一九五八年經由戴高樂所創立的第五共和憲法，其最大特徵，即是總統擁有領導國家大權；總統任命的內閣總理須對總統負責。因此，一旦總統與總理發生歧見，則只有總理去職一途。戴高樂與龐畢度均曾先後免除其所任命的總理，如今季斯卡與施哈克不歡而散，自非意外事件，但問題在於季斯卡是第五共和以來第一位非戴高樂派總統，如果施哈克的去職象徵著季斯卡與戴高樂派的破裂，則其影響，仍甚深遠，所以法國政界有將施哈克去職比喻爲法國第五共和的結束，亦有預料季斯卡可能提早國會議員選舉而開創第六共和者。但是一般而論，這種說法似乎言之過早。因爲季斯卡正面臨左派威脅，至少在短期內無論在政府或在國會，仍需要戴高樂派的支持。此次季斯卡任命巴赫爾組成新閣，能否挽救當前的經濟危機，達成與戴高樂派的合作，對法國政局將有決定性的影響。究竟法國的政局如何發展，現在只能就法國政治、經濟與外交的可能動向，試作一初步的展望。

(一) 政治方面：從近十二年來法國歷屆總統或國會議員選舉來看，包括共產黨與社會黨在內的左派，曾於一九六五年獲得百分之卅二的選票；一九六七年獲得百分之四十六的選票；一九七三年獲得百分之四十七的選票；一九七四年獲得百分之四十九的選票；以及本年初最後一次的地方議會選舉獲得百分之五十三的選票，很明顯的，法國左派勢力已逐漸增強。最嚴重的是從一九七三年三月國會議員選舉，共黨與社會黨放棄長久以來理論的分歧，企圖以聯盟策略推翻戴高樂主義，然後採取以地方包圍中央的政策奪取政權，法國的政治已顯露危機。一九七四年五月總統選舉，共黨盡量掩飾其可怕面貌，支持社會黨領袖密特朗（François Mitterrand）競選，結果季斯卡與密特朗勢均力敵，季斯卡僅領先卅餘萬票險勝。所以季斯卡執政以後，就想以一個開放的政治，一改自戴高樂以來左右兩極對立的形勢，容納中間偏左分子進入政府。他認為包羅戴高樂派、獨立共和派、中間改革派以及溫和的社會主義者

，聯合成一個「新的多數」，乃是擊敗共黨的最佳方法。但是此一戰略却因戴高樂派仍要以戴高樂主義鮮明的旗幟與左派鬥爭，而遭遇阻礙，亦就因為「民主共和同盟」內部的矛盾與分歧，而使左派在本年初的地方選舉中大有斬獲。而今季斯卡面對左派的威脅，必須重新部署，全力應付明年地方首長和後年國會議員選舉。尤其是左派在未來國會議員選舉中，倘竟獲勝，立刻就會引起憲法危機。基於這種顧慮，季斯卡於此次內閣改組時，雖以「獨立共和黨」人士為優先（有十九人入閣），但仍包括若干戴高樂派（有九人入閣）以及少數中間派人士在內，其目的，顯然仍是要以一個新的多數來拆散共黨與社會黨的左翼聯盟，以便全力對抗共黨。然而現在的問題是：第一要看戴高樂派的動向，如果該派不能和衷共濟，盡力維護「民主共和同盟」的團結則季斯卡將被迫在戴高樂派之外，另找政治伙伴，形成一個新的多數，屆時社會黨亦可能成為季斯卡爭取的對象（因為獨立共和黨與社會黨亦可以在國會中維持一個多數）^⑤；第二法國共黨曾於今年二月召開第廿二屆大會，決定放棄「無產階級獨裁」，脫離莫斯科的控制，採取「社會主義的民主主義」路線，因而可能在戰術上掌握「左翼聯盟」的領導權，加強與社會黨團結，擴大奪權鬥爭，對於未來的選舉或將構成更大的威脅。所以從上述情況而言，季斯卡在新多數方面的運用仍是非常困難的。

(二)外交方面：季斯卡執政以來，領導法國改善與美國的關係，加強與北約的合作，已遭到戴高樂派的反對，尤其是龐畢度時期的內閣總理麥斯默（Pierre Messmer）曾抨擊季斯卡傾向北約的政策已使法國軍事思想倒退了十年。施哈克在外交上不僅是戴高樂的信徒，而且更忠於龐畢度所一貫強調的法蘭西民族獨立的經驗，所以在外交上言，施哈克離開內閣總理職位，已使新政府在法國外交政策的處理上，減少了很多阻力，預料法國今後將更採取親美與傾向北約的政策。內閣改組後，季斯卡已聲明法國外交政策不變。巴赫爾在「法國國防研究院」演說時，亦聲稱法國國防政策仍維持戴高樂時代所確立的核子與軍事獨立政策，但也明白指出，「獨立」並不是「孤立」，從歷史、地理以及西歐整體利益言，法國仍將是北大西洋公約的忠實盟國。

(三)經濟方面：西歐的經濟在世界經濟體系中素為重要一環，年來因受能源危機的影響，歐洲共市主要會員國如英、法、西德都有經濟成長普遍衰退的現象。而西歐國家的經濟前途又與其政治息息相關，尤其是共黨及左派政黨的囂張，更使各階層陷入混亂。法、意等國共黨已改變路線，以期通過選舉而獲得政權。本年六月，意大利國會議員選舉剛剛在驚濤駭浪中渡過，現在人們又把目光轉向法國。法國的經濟情況雖然沒有英國和意大利那樣壞，但是如何解決通貨膨脹失業以及法郎貶值等問題，確已成爲法國的當務之急。巴赫爾的反通貨膨脹計劃，固然是爲了經濟目的，亦是爲了穩定政局，因此，法國共黨及左派政黨極力反對巴赫爾以壓低工資與物價來解決經濟問題，認爲巴赫爾的抑制通貨膨脹措施等於是向工人宣戰，而指揮工會發動總罷工。這不僅對巴赫爾的新經濟計劃是莫大打擊，亦意味著共黨與社會黨的「左翼聯盟」並沒有緩和與季斯卡新政府對抗的形勢。

註⑤ 一九七六年五月三日「美國新聞週刊」第十六頁。