

# 法國國會對政府設立機關及任命首長之監督

張台麟

(國際關係研究中心副研究員)

一九九一年五月十五日，密特朗總統 (François Mitterrand) 在其連任滿第三年之際，將羅卡總理 (Michel Rocard) 免職，任命歐洲事務部部長克瑞松夫人 (Edith Cresson) 為總理。今 (一九九二) 年四月一日，由於三月底地方選舉失利，以及社會黨內部人士亟欲改組政府的壓力下，密特朗總統因而將克氏免職，任命財經部長貝赫戈瓦 (Pierre Bérégovoy) 出任總理。此外，原文化部長隆恩 (Jack Lang) 因形象良好，且選舉中獲勝，因而被任命為教育及文化部長，在內閣中排名第二，相當於副總理。事實上，克瑞松夫人和貝赫戈瓦兩位被任命為總理時，並未經過國民議會 (l'Assemblée Nationale) 行使同意權。再者，總統下令合併教育部及文化部，以及若干部會權責的增減似乎也未經立法機關的同意。本文首先將就法國第五共和行政權凌駕立法權之現象做一分析，而後再就法國國會對政府設置機關及任命首長之監督權加以探討。

## 一、行政權凌駕立法權之發展趨勢

一八七〇年九月四日，拿破崙三世在對德國色當 (Sedan) 戰役中失敗，賠款割地，導致第二帝國瓦解。國會制憲人士籌組第三共和，頒佈新憲法。一八七五年，第三共和正式成立，法國的代議制度即透過第三共和這段期間 (一八七五—一九四〇年) 的發展而更趨成熟與進步。

第三共和憲法中，將立法權賦予國民議會 (La Chambre des députés) 及參議院 (Le Sénat) 來行使。國民議會每四年

改選一次，由公民直接選舉產生。參議員則任期九年，以間接選舉方式產生。兩院在立法與監督政府方面皆具有相當大的權限。它們不但可對政府提出不信任案使其下台，甚至可以針對某部會首長而提出對政府之不信任案。

雖然，總統有權解散國會，但是，一方面總統乃由各級民意代表間接選舉產生，多為虛位職，再方面，國會兩院的阻礙與杯葛，而彼此一權力難以施行。因此在第三共和時期，國會在政治運作中扮演著優勢的角色，因而造成內閣頻繁改組，政治不穩定的情形。

大體而言，第四共和（一九四六—一九五八年）的政制結構和第三共和大同小異。憲法中仍強調內閣制的特性及立法權優勢的原則。不過，共和議院（*le Conseil de la République*——相當於第三共和之參議院）的權責却有所局限。一九四六年十月二十七日所頒佈的第四共和憲法中規定，國會仍設國民議會及共和議院兩院。前者依比例代表制直接選舉產生，後者則由各級民意代表間接選舉產生。

憲法中對國民議會的職權予以強化，諸如，它可以隨時召開臨時院會，自行決定院會會期之長短，以及規範所有審議法案的過程與方式。另外，僅有國民議會一院有權對政府提不信任案迫使其總辭。政府雖可提請總統解散國會，但却有許多現實的考慮與限制。

第三、四共和在以國會為主導的運作之下，產生了兩個最嚴重的缺失：<sup>①</sup>

（一）政府不穩定：自一八七一年二月十九日到一九四〇年七月十二日這段期間，一共有一百一十次的政府改組，每任政府平均壽命不到八個月。而第四共和自一九四六年十二月到一九五九年一月八日這段期間，政府共改組了二十二次，平均壽命僅六個月。其主要的原由之一為國會中缺乏強而有力的多數黨。多黨聯合政府常因政策不和或利益分配不均而解散。

（二）立法功能不彰：基本上，第三、四共和憲法中，都賦予國會與政府法律提案的權限。而且在程序上，任何法案皆須經過兩院投票通過後始算定案。但事實上，在立法過程當中，國會（尤其是國民議會——最高立法機關）有權決定審議法案的先後次序及速度。加以國會沒有穩定的多數黨，各方意見分歧，或故意拖延法案的通過，因而造成立法效率低落的現象，政府亦難以有效地推行某項政策。

戴高樂將軍（*Charles de Gaulle*）及第五共和的制憲起草主要人士，如前總理戴布雷（*Michel Debre*）長久體會到第三、四共和體制的主要缺失，因而亟欲在第五共和憲法中將其加以調整和修正。

第五共和憲法中仍規定，國會包括國民議會（*l'Assemblée Nationale*）和參議院兩院。目前國民議會共有五百七十七

註① 參見 Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Monchrestien, Paris, 1987, p. 552. François Goguel et Alfred Grosser, *La politique en France*, Armand Colin, Paris, 1986, p. 172. Didier Maus, *Le Parlement sous la V<sup>e</sup> République*, PUF, Paris, 1988, p. 16.

個席位，任期五年，產生方式則是將全國分為五百七十七個小選區，依兩輪多數決的選舉制度選出。至於參議院則有三百二十一個席位，任期九年，每三年改選三分之一，由各選區的各級民意代表及鄉鎮市長間接選舉產生。

鑒於第三、四共和時期，國會權限的擴張，以及立法功能不彰的現象，第五共和的創始人因而採用所謂「理性化內閣制」(le parlementarisme rationalisé)的觀念，將國會之職權予以約束限制。其主要內容有：<sup>②</sup>

- (1) 對國會之立法權限加以明文細訂，非憲法條文(第三十四條)所賦予之立法範圍則屬行政權。
  - (2) 政府可請求國會依其所考量之法案先後順序加以審議(憲法第四十八條)。
  - (3) 嚴格規範國會對政府提出不信任案的行使方式，以保障政府的正常運作與穩定性(憲法第四十九第一項及第二項)。
  - (4) 政府所提法案在必要時可不經國會討論，在視同通過後，逕付實施(第四十九條第三項)。
  - (5) 憲法委員會(Le Conseil Constitutionnel)有權對國會所通過之法案做是否合憲的審議與解釋(憲法第六十一條)。
- 此外，再加上一九六二年以來，一方面戴高樂總統成功地修改憲法，將總統選舉方式改為全民直接選舉，並於一九六五年獲得連任，從此，國會不再是唯一直接代表民意的機關，總統所擁有的民意基礎反而超越國會之上。二方面，歷屆的總統或政府在國會中皆擁有一個穩定多數黨的支持，因而導致行政權凌駕立法權的發展趨勢。

## 二、國會對政府增設機關之監督

第五共和下，中央政府(Le Gouvernement)增設機關通常並不需要經過國會的審查與同意。政府增設、改編、甚至裁撤部會機關，多依舊例或實際需要來考量。雖然，憲法第三十四條中規定：

——各級公共機關之設置須由法律制定之。

但一方面字句過於籠統，且實際上，歷任政府皆從未依此規定行事，也甚少遭到立法機關的質疑。

就近十幾年來的發展而言(尤其是自一九八一年社會黨執政以來)，通常需經立法程序通過而增設之機關，多為層次較高，且具獨立性、超然性的特別委員會，其成員多由總統、國民議會議長及參議院議長等提名任命。諸如，法國社會黨有感於新聞報導失衡的現象，執政之後，即刻於一九八二年七月二十九日經由立法，成立「最高視聽評議委員會」(La Haute

註② 參照 Maurice Duverger, *Le système politique français*, PUF, 1990, p. 174. Olivier Duhamel, *Le pouvoir politique en France*, PUF, 1991, pp. 242~247.

autorité de la communication audiovisuelle — HACA），藉以監督並確保公共廣播電視媒體的正確性、客觀性、及平衡性。成員共有九人，仿照憲法委員會之組成方式，由總統、國民議會議長、及參議院議長各提名三位，任期九年。

不過，一九八六年三月，右派席哈克（Jacques Chirac）擔任總理，並於該年九月三十日亦經由立法，除裁撤前項機構外，同時設立「國家傳播與自由委員會」（la Commission nationale de la communication et des libertés — CNCL），其目的與功能與前者大同小異。其成員共有十三人，總統、國民議會議長、參議院議長各提名兩位，四位選自中央行政法院、高等法院、審計院、以及法蘭西學院，另外三位則由社會賢達人士出任。任期仍為九年，不得連任。

一九八八年五月，密特朗總統當選連任，社會黨贏得國會大選重掌政權。一九八九年一月十七日，社會黨再以立法方式，裁撤「國家傳播與自由委員會」，另設置「最高視聽委員會」（Le Conseil supérieur de l'audiovisuel — CSA）取代。該委員會之成員與職掌事實上是回復一九八二年「最高視聽評議委員會」之原有模式。其成員仍有九人，由總統、國民議會議長、及參議院議長各提名三人，但任期則改為六年。

基本上，法國政府現行對增設中央行政機關之做法係依據以下之法律及行政命令：憲法第八條、第十三條、以及一九五九年之行政命令。

憲法第八條規定：

——總統任命總理，並依總理提出政府總辭而免其職務。總統基於總理之提議任免政府部會首長。

憲法第十三條則為：

——總統簽署部長會議所決議之法令。

——總統任命國家文武官員。

——中央行政法院委員、典勳院院長、大使、特使、審計院委員、省長、海外領土之政府代表、將級軍官、學區教育首長、以及各部會司處長等職則經由部長會議同意任命。

——由部長會議同意之其他任命，及有關總統任命權之代行條件，由組織法另訂之。

此外，一九五九年一月二十二日，由總理所頒佈的行政命令中，亦明確規定了各部會首長的職掌與權責係經由部長會議（le Conseil des ministres — 相當於我行政院院會，然法國係由總統主持）中討論確定，並參酌中央行政法院（le Conseil d'Etat）之意見後，由總統簽署行政命令公佈，並刊登在政府公報（Journal Officiel — J. O.）中。

事實上，誠如法國行政法教授雷福羅（Jean Rivero）所分析的，此項運作原則也多少參考與沿襲著第四共和時期的規定。根據一九四五年十一月二十四日第四五—〇一號的法律，有關各部會之創設及其職掌係由行政命令加以規定。

由以上的分析，我們可以了解到，第五共和的中央政府，在增設行政機關時，乃依憲法及一九五九年的行政命令為之。也就是說，總統基於總理之提議（實際上也可能是總統的決定），或經由部長會議之決定，任命政府部會首長。通常由總統簽署命令（*le décret*），經總理副署後發佈。任命之口頭宣佈，依慣例皆由總統府秘書長或發言人行使，書面的正式公布則是刊登在次日的政府公報中。

舉例而言，根據一九九〇年十月二日，總統所發佈有關內閣改組的命令（刊登於一九九〇年十月三日的政府公報），總統有權（或經總理之提請）變更或裁併部會機關。諸如：

（一）變更層級方面：將原獨立且較具實權的歐洲事務部部長（*le ministre des affaires européennes*）免職，並調整此部長職等降一級為直屬外交部長之歐洲事務部次級部長（*le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes*）。<sup>④</sup>

（二）裁併或改變原職掌：

——原社會團結、健康及社會福利部（*le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale*）部長艾文（*Claude Evin*）被重新任命為社會事務及團結部部長（*le ministre des affaires sociales et de la solidarité*）。

——原直屬社會團結、健康及社會福利部下的主管老人事務次級部長（*le ministre délégué auprès du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale*）予以免職。

——原直屬社會團結、健康及社會福利部下的主管家庭事務次長（*le secrétaire d'Etat*）則被新任命為直屬社會事務及團結部次長主管家庭與老人事務（*le secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité chargé de la famille et des personnes âgées*）。

值得一提的是，每次政府改組，法律上對閣員之總數或對部長、次長等之派任員額並未明文限制，因此，政府可以完全自行考量決定。我們可就一九八六年、一九八八年、一九九〇年、一九九一年、以及一九九二年四次政府改組後，其成員總

註③ Jean Rivero, *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1987, p. 412.

註④ 必須一提的是，括弧中的法文實為其正式官銜之全名。大體而言，法國政府中各部會首長依其職權或重要性而分為四級。總理除外，第一級為國務部長（*le ministre d'Etat*），相當於有些內閣制國家中的副總理。第二級為部長（*le ministre*）。第三級為次級部長（*le ministre délégué*），此法文實較難有同等之中譯文，此類部長確具有名銜，但通常直屬於總理、國務部長、或部長之下，且主管某項特別事務。第四級為次長（*le secrétaire d'Etat*），通常亦直屬於總理、國務部長、部長、或次級部長之下，且主管某項事務，而在內閣中份量亦較輕。



政府	人數	國務部長	部長	次級部長	次長	總計
一九八六年三月 席哈克政府	一	一三	八	一五	三七	
一九八八年六月 羅卡政府	四	一七	一〇	一七	四八	
一九九〇年十月 羅卡政府	四	一五	一四	一五	四八	
一九九一年五月 克瑞松政府	五	一四	一〇	一六	四五	
一九九二年四月 貝赫戈瓦政府	三	一七	七	一六	四三	

數與結構之統計簡表中進一步獲得了解。<sup>⑤</sup>

此外，在內閣改組之同時，總統也會發佈命令，內容包括了所有政府閣員之頭銜與職掌，並規定那些成員有權參加部長會議（並非所有的閣員皆可出席部長會議，通常次長是無法例行參加部長會議）。

由以上的分析，我們了解到，基本上政府的任命閣員或機關之增設等並不需經過國會之審核或同意，因為，這是屬於行政權之範圍。

不過，憲法第二十條第三項規定，政府須對國會負責。因此，一旦行政機關成立，則亦須接受國會之質詢與監督。

### 三、國會對政府首長及閣員任命之監督

第四共和時期，憲法中規定，政府首長（指總理）及各部會首長須經由國民議會行使同意權後，始得正式任命並施行政策。

註⑤ 本表係參考世界報 (Le Monde) 一九八六年三月二十二日、一九八八年六月三十日、一九九〇年十月四日、一九九一年五月十九日、及一九九二年四月七日所刊登之內閣名單而加以統計。

在一九五四年之前，此項規定在做法上還較有彈性，通常總統任命總理（le président du conseil）後，一旦經由國民議會投票通過，則內閣即可立即組成並視同通過而開始運作。

然而，自一九五四年之後，由於多黨林立，政府又缺乏穩定且多數的支持，造成立法權更為高漲之現象。因此，不但總理人選須經國會表決同意，政府全體閣員亦需經國會同意後，始算正式成立。<sup>⑥</sup>

第五共和之下，上述情形則完全改觀，我們可以憲法規範和實際運作二方面來觀察：

（一）就憲法規範而言：第五共和下，總理一經任命，且由總統發佈命令後，即可執行政策，而不需要經過國會之同意程序，只要國會不提出不信任案即可。一般而言，總統應不可能任命一位執政黨或國會多數黨無法接受的人選，而國會也不可能惡意杯葛，畢竟總統有解散國會的權力。

基本上，總理及政府閣員之任命並不需要國會的同意。主要係依據憲法第八條來行使，一方面總統任命總理，且不需要副署，再方面，總統依總理之提議任命政府閣員，這時就需要總理的副署。

（二）就實際運作而言：受到戴高樂總統綜攬大權的執政作風與理念之影響，以及自一九六二年以來（除「左右共治」期間外）總統在國會中皆擁有一個多數黨的支持，加上一九六五年以後，總統係直接民選產生，總統的形象與權力都大為強化。在此情形下，總理被視為總統的接班人或最高幕僚長。因此，總統任命總理可以不必考量其是否為多數黨領袖，而需視總理是否能與總統配合，並有力推動總統所擬定的政策方針。

不過，雖然法律上並未明文規定，事實上，第五共和迄今的歷任政府首長任命之程序都不盡相同，我們可以分為以下三個階段來分析：

（1）一九五九年一月到一九六六年四月、一九五九年一月，第五共和甫成立，戴高樂總統任命戴布雷為第一任總理，戴氏則遵行內閣制之精神，於任命之時向國會提出信任案，以獲得國會多數的支持。當時戴布雷認為，一個政府首長，在經總統任命的同時，必須向國會兩院（尤其是直接民選的國民議會）提出施政報告，並在獲得認可與支持後才算正式完成任命程序。

一九六二年四月及十二月，龐畢度（Georges Pompidou）兩度被任命為總理，當時亦沿用了戴布雷的模式。<sup>⑦</sup>

（2）一九六六年四月到一九七四年五月、一九六六年之後（戴高樂總統已於一九六五年經由直接選舉當選連任），龐畢度總理開始改變作風。四月十三日，龐氏宣稱：「根據憲法的條文與精神，政府享有完全的自由來爭取國會的支持與同意權。」

註⑥ Jean Cabannes, *Le personnel gouvernemental sous la V<sup>e</sup> République (1959-1986)*, L. G. D. J., Paris, 1990, p. 27.

註⑦ Didier Maus, *Institutions politiques françaises*, Masson, Paris, 1990, p. 121.

⑧當然，這種詮釋與運作方式，當時左派的在野黨（以社會黨及共產黨人士為主）則抱持完全反對的態度，認為政府須獲國會同意是天經地義的事。為此，現任總統密特朗當時還寫了一本名為永久的政變（*Le coup d'Etat permanent*）的書來批評戴高樂政府。

大體上，在這段期間中，當政府改組時，總理並未向國會尋求支持或提出施政報告，國會也未行使信任投票。國會的權力受到相當大的限制。

(3) 一九七四年五月到一九九二年四月（一九七四年五月季斯卡（Valéry Giscard d'Estaing）上台之後，差不多每一任政府在改組成立時，總理多前往國會提出施政報告（倘不在國會開會期間則不需要），以獲得國會的支持，通常並不會要求國會行使信任投票。

諸如，一九八一年五月二十二日，第一個莫華（Pierre Mauroy）政府被任命之時，國民議會（右派為執政多數黨）被新當選的社會黨總統密特朗解散，因而當時莫華總理並未到國會去做施政報告。

一九八一年七月八日，國民議會改選之後，社會黨獲國民議會過半數席位，莫華總理依慣例提出政府總辭，稍後又立即被任命為總理，並向國會提出施政報告。

一九八四年七月二十四日，密特朗總統任命年輕且形象清新的法畢士（Laurent Fabius）擔任總理，當時法畢士也曾到國會中做施政報告。⑨

一九八八年五月，總統大選後的第一個羅卡政府，也因國民議會被密特朗總統解散改選，而未向國會提出施政報告。

一九八八年六月，國民議會改選結束，羅卡再度出任總理，由於社會黨並未在選舉中贏得過半數之席位（但仍多過右派兩黨的總數），因此羅卡政府並未前往國民議會提出施政報告。

一九九一年五月的克瑞松總理，以及一九九二年四月的貝赫瓦總理則皆循例在組閣之時，主動向國會提出施政報告，一方面為積極尋求民意的支持，再方面則希望藉此能凝聚執政黨籍議員的共識與向心力。

必須一提的是，近十年來，唯一一次政府改組的同時，總理向國會提出施政報告後並要求國會行使信任投票的情況，是一九八六年三月的席哈克政府（Jacques Chirac）。一九八六年三月十六日的國民議會改選中（每五年改選一次），右派兩黨聯盟贏得勝利，密特朗總統於三月二十日任命席哈克為總理，開啟了「左右共治」之局。席哈克為加強自己的形象和右派

註⑧ 參見 Didier Maus, *op. cit.*, p. 123.

註⑨ Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 296.



團結的聲勢，不但於改組之時，立即向國民議會提出施政報告，並根據憲法第四十九條第一項，<sup>⑩</sup>要求國民議會對政府進行信任投票，結果獲得右派兩黨二百九十二票過半數的支持，而有二百八十五票的反對。

事實上，此項做法有兩個主要目的：<sup>⑪</sup>

- (1) 確認新政府是擁有最直接且最新的民意基礎。
- (2) 強化執政黨的團結性。大選之後，部份支持前總理巴爾 (Raymond Barre) 的中間偏右的議員，因為反對「左右共治」而對支持席氏組閣採取較保留的態度。對政府投信任票的方式，可讓右派人士表態而團結執政多數黨。

#### 四、國會無法以預算控制政府增設機關

如上所述，中央政府增減或裁併行政機關是不受國會立法之約束。事實上，就預算方面而言，不論就憲法內容，或在實際運作上，行政權皆占有較大的優勢。

(1) 就憲法內容而言：雖然，國會對政府之預算擁有完全監督的權力。但依據憲法第四十條及第四十七條的內容來看，行政權仍具有相當多的彈性與空間。

憲法第四十條規定：

——國會議員所提之草案或修正案，若有足以減少公共財政收入、創設或足以增加公共財政支出者，不予接受。

由此條文可知，國會議員基本上只能就預算內容加以審核，而不能提出增減稅之議案或足以增加或減少公共財政之支出或收入之議案。

憲法第四十七條則是：

——國會表決財政法草案之程序，依組織法規定之。

倘國民議會在政府提出財政法草案後四十日內，尚未進行一讀審議，政府得將該草案提請參議院於十五日內議決。並依第四十五條所訂之程序處理。

倘國會在七十日內仍無法議決，政府得就該草案內容逕付實施。

倘某項會計年度收支之財政法案，在其年度開始前未能及時提出審議，政府得緊急要求國會授權，徵收稅捐，並以行

<sup>註⑩</sup> 憲法第四十九條第一項為：總理得就其施政計畫，或於必要時，就總體施政報告，經部長會議討論後，要求國民議會對政府進行信任投票。  
<sup>註⑪</sup> Jacques Chapsal, *La vie politique sous la V<sup>e</sup> République 1974-1987*, PUF, Paris, 1989, p. 541.

政命令撥發經費，俾支應相關業務費用。

由以上的內容來看，國會也很難刻意地去杯葛政府所提出之預算案。

(2)就實際運作而言：一方面政府預算龐大且繁雜，國會議員難以詳細且有效的加以審查。再方面，第五共和具有內閣制的特性與架構，一九六二年以來，政府皆有一個穩定多數黨的支持。在此前提下，政府與國會多數黨是相輔相成，政府需要多數黨的支持來推行政策，在預算方面更是如此。因此，除了在野黨必然的反對之外，通常政府皆可獲國會多數黨的支持（也許有時並非心甘情願）。

## 五、結 語

綜合而言，第五共和下，受到行政權強化的影響，一方面，政府首長及各部會首長係經由總統任命，除憲法中規定總理對國會負責外，國會並無權主動要求行使同意權。再方面，中央政府增設、改編、或裁併部會及行政機關通常也不需要經過立法程序，而多依實際考量以行政命令予以規範。因此，國會的監督權可說受到相當大的局限。

\*

\*

\*