

法國國防安全組織與政策

張台麟

(國際關係研究中心副研究員)

一九五八年，第五共和成立之時，法國並未擁有核子武器，其國防安全與軍事政策之考量仍以依賴美國保護並與西歐為一體的觀念為重心。戴高樂(Charles de Gaulle)總統執政後，不但堅持發展核子武力，建立獨立自主的國防，同時也致力於軍事科技發展，近年來，法國對外軍售金額在全球排名第三，僅次於美國和蘇聯。

第五共和的「半總統制」中，行政首長雙重性的色彩相當濃厚。①在國防事務方面，雖然總統在政策決定與指揮領導上具有完全主導的地位，但在政策的擬定與執行上，總理則亦擁有重要的職權與影響力。本文首先就近代法國國防組織的發展做一分析，而後再針對其當前組織體系及基本政策加以探討。

一、國防組織發展之沿革

誠如法國名戰略學者吉哈迪(Raoul Giradet)所評析的，長久以來，法國對國防事務是採取傳統式的理念與作為。也就是說，國防建設係依據以下兩個基本原則為出發，一是專業的原則——所謂國防乃指用以抵禦外侮的軍隊；二是隸屬的原則——就是說軍隊的行動必須是受行政權之指揮。一八七五年，第三共和憲法中就規定了：「總統指揮軍隊」這個前提。一直到第一次世界大戰之後，政治人物與軍事專家才深切體認到，除了第二項原則不變之外，第一項原則已完全不合時宜了。②

第一次世界大戰將戰爭帶進了所謂全面性戰爭的時代。大家皆了解到，一個國家僅依賴其軍隊的力量已無法確實掌握勝

註① 請參閱張台麟著，法國政府與政治，台北，漢威出版社，民國七十九年，頁一〇二〇，有關總統與總理之分析。

註② Raoul Giradet, *Problèmes militaires et stratégiques contemporains*, Dalloz, Paris, 1989, p. 170.

利，而必需再有工業發展與民心士氣等條件的配合才可。不過，針對這種演變，法國並未立刻有所領悟與改進。直到一九三八年七月，法國才經由立法，通過了一項國家「戰時組織法」，如此才確立了國防全面性的原則。

根據該項法案，政府設有「國防最高會議」（Le Conseil supérieur de la Défense），統籌國防事宜。會議由總理指揮，成員包括政府各部會首長，以及三軍參謀總長。其會議之下並設有一常設機構，名為「秘書處」（Le Secrétariat général），負責籌備國防最高會議，並處理經常性業務。此外，一旦發生戰爭，則有「戰爭委員會」（Comité de guerre）來負責指揮，其成員則包括總統、總理、軍事部長、海外省部長、參謀總長，以及陸海空各軍種總司令。

第四共和時期，總理在國防方面的權責較為明確且重要。憲法第四十七條規定，總理指揮軍隊，並協調與執行國防政策。基本上，第四共和仍沿用一九三八年之法律，但在民間國防、科技發展，以及資訊交流等則大力推動，尤其是強化國防高等研究院（Institut des hautes études de défense nationale-IHEDN）的功能，積極培訓專業人才以及鼓勵研究發展。再者，隨着業務的繁重，原「秘書處」也擴編為「國防秘書處」（Le Secrétariat général de la Défense nationale-SGDN）。^③

第五共和成立之初，戴高樂總統就已有擴大行政權，並加強國防建設的構想。因此，戴氏重新於一九五九年一月七日制定了一項行政法案，一方面闡明第五共和國防發展的目標，即如同該法第一條所指，「國防建設之目的在於，國家不論在任何時刻，或遭遇任何狀況，都能擊敗任何侵略，並確保國民之生命財產安全及國家領土之完整」。再方面，法案第九條中亦明確規定，總理負責國防，並擬定與執行其政策。^④

不過，隨着戴高樂總統「綜攬大權」的執政作風，原本總理負責國防的原則因而有所改變。一九六二年七月十八日，戴氏頒佈了一項行政命令，其中規定，總統主持國防委員會，並負責指揮作戰，如此更進一步地強化了總統在國防事務上的權責與角色。

二、總統、總理、和國防部長之地位

法國政治學教授柯恩（Samy Cohen）在其所著核子王國（*La Monarchie Nucléaire*）一書中評析，第五共和總統在

註③ Ibid., p. 171.

註④ Fondation pour les études de défense nationale, *La politique de défense de la France*, FEDN, Paris, 1989, p. 35.

國防與外交上可說是擁有最高決策的權力。^⑤這項論點，主要是來自兩個因素。一個是法理上的基礎，另一個則是政治運作之影響。

(一)法理之基礎——第五共和憲法中，賦予總統在國防軍事上最高的權力。憲法第五條指出：

——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。

憲法第十五條更明確的規定了總統在國防軍事上的責任：

——總統為三軍統帥。總統主持國防最高會議及委員會。

憲法第十六條亦賦予總統宣佈緊急處分的權力：

——在共和制度、國家獨立、領土完整或國際義務之履行，遭受嚴重且危急之威脅，致使憲法上公權力之正常運作受到阻礙時，共和國總統經正式諮詢總理、國會兩院議長及憲法委員會後，得採取應付此一情勢之緊急措施。

此外，根據一九六四年一月十四日的一項行政命令，其中第五條則規定了，總統擁有核子武器的「按鈕權」。^⑥如此，更凸顯了總統在國防軍事上的角色。

此項行政命令，當時曾遭到在野黨（社會黨和共產黨）的極力反對。他們認為，國家對外宣戰需經由國會核准，而第五共和體制下，總理乃對國會負責，因而核子武器的「按鈕權」應屬總理所指揮。不過，當時戴高樂總統已成爲國會多數黨的實際領袖，而龐畢度總理（Georges Pompidou）算是戴氏之最高幕僚長，也是最有潛力之接班人。因此，龐氏在此問題上不會有所表示，而在野黨之意見也未採納。

(二)政治運作之影響——自一九六二年起，第五共和歷任的法國總統不但直接民選產生，且皆獲有全民過半數之選票（兩輪多數決的選舉制度）。同時在國會中（通常指下議院國民議會——Assemblée Nationale）亦有一個穩定且團結的多數黨支持，而總統又有任命總理的權力，總統的角色與權限因而大幅強化，造成如杜偉傑教授（Maurice Duverger）所分析的「半總統制」。

就政策擬定與決策領導而言，由總統所主持的國防最高會議（Le Conseil supérieur de défense），以及國防委員會（le Comité de défense）扮演著舉足輕重之角色。

註⑤ Sammy Cohen, *La monarchie nucléaire*, Hachette, Paris, 1986, p. 15.

註⑥ Fondation pour les études de défense nationale, *op. cit.*, p. 40.

根據一九五九年七月三十一日總統頒佈的行政命令，^⑦國防最高會議之主要任務為，接受政府之提議，就國防總體策略之問題，諸如軍隊之組織訓練、指揮調度、研究發展、以及國家安全等事宜，加以研究並提出建議。

國防最高會議的成員包括兩大類別，一種是當然委員，另一種則是總統一年一聘的遴選委員。當然委員包括，總統（並為會議主席）、總理（為副主席，可代理總統主持會議）、外交部長、內政部長、國防部長、經濟部長、國防秘書處秘書長、參謀總長、陸軍總司令、海軍總司令、空軍總司令、國防高等研究院院長、國防部海外情報局（*la Direction générale de la sécurité extérieure-DGSE*）局長等。遴選委員多為高級軍事將領、軍事監察官、聯軍指揮官、各部會專責國防事務之高級公務員、主要國營事業負責人（如法國國家鐵路公司、法國煤礦公司、法國電力及瓦斯公司、法國航空公司等）、工會及資方代表等。

大體說來，該會議較具資訊協商性質。其召開之時間係總統依據總理所提議之研討主題，而邀集召開全體會議，或是針對某一特殊問題召集有關委員舉行會議。

事實上，國防委員會（*le Comité de défense*）則扮演著決策性的角色。根據一九五九年一月七日的行政法案，該委員會由總統主持，總理亦可應總統之授權代理總統來主持，其主要任務為，針對國家之國防政策與軍事指揮事宜決定政策（諸如，國防建設方針、與國防相關之建設、軍隊之部署與指揮等）。該委員會除總統外，尚包括，總理、外交部長、內政部長、國防部長、經濟部長。該會係依總理之建議而加以召開，並由其決定參與會議之人員。當然，總統亦可依實際情況需要來召開會議。^⑧

就總理的角色而言，憲法第二十條及二十一條亦規定了總理在國防事務上的領導地位。

憲法第二十條指出：

—政府制訂並執行國家政策。

—政府支配行政機構及軍隊。

憲法第二十一條更明白規定：

—總理指揮政府行動，負責國防，確保法律之遵行。

一九五九年一月七日的行政法案中，將總理的職掌確定為，負責全國國防之政策擬定與領導執行。有鑑於此，為了強化

註⑦ 筆者參考之行政法案影本係法國國防部函復筆者所提供之資料。

註⑧ *Fondation pour les études de défense nationale, op. cit., p. 36.*

總理在指揮與執行上的功能，因此將國防秘書處歸屬於總理指揮。

一九六二年七月十八日的行政法令中規定，國防委員會下設「國防秘書處」，負責籌備國防委員會會議召開事宜及該委員會之經常性工作。一九七八年一月二十五日的行政命令中，又特別將「國防秘書處」的地位與功能加以確定。一方面再度明確規定該秘書處乃直接受總理的指揮；再方面並規定其主要任務為：

— 負責籌備國防委員會之召開，以及處理該委員會所做之決定。

— 協助總理處理國防與軍事方面之事務。除蒐集、分析與研究有關國防戰略事宜以提供總理參考外，並負責協調相關部會處理有關國防之事務。

— 處理與國家安全相關之事宜。諸如，防止國防機密外洩、對軍事武器外銷之管制、國防科技發展等。^⑨

由以上的任務分配可以看出，國防秘書處的工作可說相當的廣泛而繁雜。該秘書處約有六百名職員，大都來自各個不同領域的專業人才，如有職業軍人、高級公務員、外交官、大學教授及研究人員、工程師、經濟專家，以及來自地方政府的公務員等。現任秘書長為傅吉爾（Guy Fongier），現年五十九歲，出身文官體系（長久以來，該職務皆由高級將領擔任，自一九八八年起，傅氏為第一位文人出任該職）。

至於國防部長的角色，根據一九五九年一月七日行政法案第十六條之規定，國防部長乃承總理之命，負責執行軍事政策，尤其是組訓、管理、指揮與動員等相關事宜。國防部長之下，則有參謀總長（le chef d'état-major des armées），協助部長指揮軍隊並執行國防政策。事實上，除國防部之外，內政部、外交部、經濟部、及其他部會都會有一位高級公務員專門負責有關國防之事宜。^⑩

必須一提的是，由總統所主持的部長會議（le Conseil des ministres）相當於我國之行政院院會，然我國由行政院院長主持），在國家整體政策的計畫與採行上具有決策主導之角色。一九五九年一月七日的行政法案中第七條第一款即明白表示，國防政策乃由部長會議研商決定。因此，除非在戰爭時期，否則國防委員會所採行之決策或計畫仍需經由部長會議的討論與最後決定。

由以上的分析，我們可以將法國國防決策領導體系用簡表示之：

註⑨ Le Ministère de la défense, *L'organisation de la défense de la France*, SIRPA, Paris, 1990, p. 14.
註⑩ *Ibid.*, p. 16.

三、國家安全機構之地位

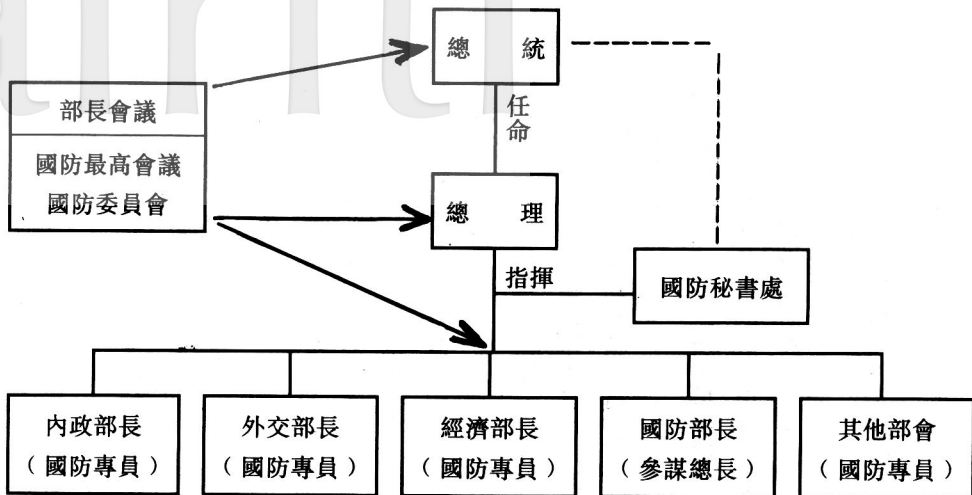
就國家安全範疇而言，我們可將其分為兩個層次加以分析，一是政策領導，二是幕僚與執行。^⑪

(一)政策領導——體制上，總統並不直接參與或指揮情治相關業務，而是透過總統府秘書處之專責幕僚所提供之資訊而採取作為或間接影響。

總統府秘書處有二位人物專門負責國防事務。一位是總統府秘書長，其下有一軍事幕僚室，由幕僚長指揮（類似我國總統府參軍長），成員包括約十名左右之高級軍官，主要負責國防軍事問題。另外一位則是情報特別顧問，負責有關情治事務之資訊掌握，與各級情治單位之協調聯繫，並提供各項資訊予總統參考。^⑫

事實上，針對國家安全事務，根據一九五九年一月七日的行政法案第十三條，有一個超部會的情治委員會（le Comité interministériel des renseignements），歸屬總理指揮主持。成員包括外交部長、內政部長、經濟部長、國防部長等主要閣員。該委員會亦有一常設秘書處，就是國防秘書處中的戰略情報署（國防秘書處下設有四個署——戰略情報署、科技署、計畫署、行政署）。^⑬此委員會負責全國國家安全之組織訓練、研究與資訊蒐集之政策領導事宜。而情報署則實際負責蒐集、分析、並研判相關資訊，以提供政府及各相關單位參考。^⑭

(二)幕僚與執行——負責此項工作之主要部門有四。兩個是隸屬於國防部的海外情報局和軍事調查局。兩個是隸屬於內政部的國內安全局和國內調



資料來源：參考Raoul Giradet, p.176.

註⑪ 就法國而言，所謂「國防」，係採廣義之解釋，包括一切與國家生存與安全相關之事務。而「國家安全」則為狹義之解釋，指有關情治方面之事宜。

註⑫ Hubert Haenel, *La défense nationale*, PUF, Paris, 1982, p.27.

註⑬ 參考由法國國防秘書處所提供之組織簡介。

註⑭ Hubert Haenel, *op. cit.*, p. 26.

查局。

(1) 國防部海外情報局 (la Direction générale de la sécurité Extérieure - DGSE) — 算是最重要的幕僚與執行機構。主要職掌為，一方面派遣情治人員赴海外執行與國家安全有關之事務或蒐集相關資訊，再方面則反制外國情治人員可能對法國國家安全的滲透或破壞。一九八五年七月，紐西蘭奧克蘭港 (Auckland) 之彩虹勇士號炸船事件，經查係法國海外情報局幹員所為，不但造成法、紐兩國外交危機，該局局長拉克斯特將軍 (Pierre Lacoste) 及國防部長赫日 (Charles Hernu) 亦相繼因案被迫辭職。此項事件對該局組織與士氣造成很大的影響。

該局職員約有四千多人，有一千八百人為文職人員，另外有半數以上則為軍職人員。基本上，該局組織與活動屬機密性質不對外公開。雖然行政上隸屬於國防部，但局長之任命乃由總理提名，而由總統同意後任命，並刊載於政府公報中。由此亦可略知，實際上，總統府與海外情報局是有密切之關係 (總統府有一軍事參謀，專門負責與該局聯繫和協調)。

長久以來，海外情報局局長皆由高級軍事將領擔任。由於受到一九八五年彩虹勇士號炸船事件之影響，密特朗總統 (François Mitterrand) 乃於一九八九年七月任命了一位文官體系出身的席貝尚 (Claude Silberzahn) 擔任局長迄今。

(2) 國防部軍事調查局 (la Direction de la protection et de la sécurité de la défense - DPSD) — 負責有關國防機密的保密與偵查工作，監督並保護與國防機密有關的人員、資料、以及設施之安全，參與調查非法武器的供應與交易行為。該局成員共約一千八百名，皆為軍職人員。

(3) 內政部國內安全局 (la Direction de la sécurité du territoire - DST) — 就國內安全而言，該局亦扮演舉足輕重之角色。其成員約有一千五百名，皆為警察人員。局下將法國全國分成若干情報區來進行工作。

該局主要任務為，防制並瓦解外國間諜網在法國本土可能進行的滲透或破壞。一九九〇年八月二日，伊拉克以武力併吞科威特事件，造成法伊雙方關係之緊張。八月下旬，當時尚在法國某空軍基地接受戰機訓練的四名伊拉克空軍軍官，企圖立即返回伊拉克，提供軍情。不過，由於國內安全局的嚴密偵防與追蹤，該四名軍官皆相繼在火車上及機場遭到限制行動的監控並禁止出境。由以上事例，我們更可進一步了解該局的主要任務。

(4) 內政部國內調查局 (la Direction des renseignements généraux - DRG) — 該局成員皆由警察組成。主要工作為蒐集所有有關國內社會、經濟之安全與秩序之資料。性質以靜態之工作為主。^⑮

透過以上的分析，我們亦可將國家安全組織體系用簡表示之。

註⑮ 以上四單位之分析，係參考 Hubert Haenel, *La défense nationale*, 以及 Larousse, *Dictionnaire de la Défense et des Forces armées*, Larousse, Paris, 1988, 等書籍。

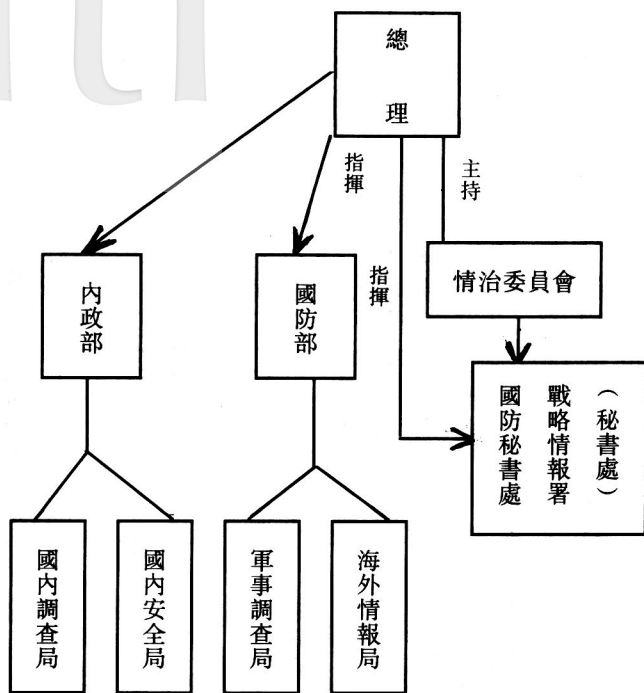
四、國防基本政策

自一九五八年第五共和成立迄今，法國在國際社會及軍事發展方面都扮演了一個重要的角色。國防上，一方面強調獨立自主，再方面也積極發展核子武力，目前是世界第三大軍火輸出國，僅次於美國和蘇聯。這些現象與戴高樂總統執政期間所擬定實行的國防政策有密切的關係。

戴高樂當時對國防建設的構思是建立在以下三個觀點之上：^{①⑥}

(1) 打破東西方界線——二次世界大戰後，由於雅爾達密約的簽定，美蘇兩國自劃勢力範圍，利用軍事優勢干涉、甚而製造世界性或區域性的問題，使每一個國家處於美蘇衝突之下，皆須在自由國家與共產集團之間做一抉擇，這是一種不公平的現象。欲脫離這種東西方對立的束縛，必須建立起一個獨立自主的外交。

(2) 加強自衛能力——美蘇兩強都有強大的核子武力，雖然美國對西歐國家素以保護國自居。然一旦歐洲爆發戰爭，美國是



否真會使用核子武器則不得而知，故西歐應該發展自己的軍事與核子武力，以求自保。

(3) 重振法國聲威——法國在歷史上也曾強盛一時，但自第一次世界大戰以後，法國就積弱不振。第四共和的政治也不穩定，因此戴高樂希望能使法國重新在國際社會上扮演一個重要的角色。

根據上述之前提，戴高樂總統的國防政策包括了兩項原則，一是獨立自主原則，二是核子嚇阻政策。

(一) 獨立自主原則——一九五八年戴高樂上台以來，他就特別強調國家獨立自主的重要。戴氏認為，若要達到上述目的，首

註⑥ 參閱 Jacques-Chapsal et Alain Lancelot, *La vie politique en France depuis 1940*, PUF, Paris, 1979, pp. 489-503.

先要檢討第三、四共和以來的軍事策略，同時要建立一套獨立的國防政策。

事實上，戴高樂在第三共和時期就反對當時的軍事策略，他曾試圖去說服當時的執政者去發展和改革軍事工業，但却未被接受。雖然在一九四〇年時，總理雷諾（Paul Reynaud）採納了戴氏的計畫，但却已來不及應付德國人的侵略了。因此，戴高樂執政後就準備將軍事方面做一全面的改革。

一九五九年十一月三日，戴高樂在演說中強調：「法國的國防務必要由法國自己來承擔。……像法國這樣一個國家，一旦發生戰爭，這個戰爭必定是由法國人自己來打的戰爭，所有為戰爭所做的努力也一定是全法國人的努力。……總之，法國的國防必需是由自己來負擔，以保護法國本身為目標，同時也依法國自己的策略而有所作為。」¹⁷

從上述的談話，我們可了解到戴高樂總統對法國國防建設的基本理念，以及追求獨立自主的決心。一九六六年三月，法國退出北約的軍事指揮體系，可說是此項原則的具體表現。事實上，這項原則也一直為繼任者所遵循。法國國防部長謝維尼蒙（Jean - Pierre Chevenement）於一九九〇年五月二十日，在國防高等研究院再度強調，雖然歐洲的局勢發生劇變，但法國的國防政策與軍力仍將沿襲以往之獨立自主原則，發展一個現代化且堅強的國防。¹⁸

（二）核子嚇阻政策——誠如吉哈地教授所分析的，建立一個核子嚇阻武力乃是第五共和國防建設的主要目標。¹⁹一九五八年戴高樂上台時就了解到，欲建立獨立自主的國防外交，必須有堅強的軍事武力為後盾。此外，戴氏及其軍事幕僚，如卡洛將軍（Pierre Gallois）、艾勒雷將軍（Charles Alleret）等皆一致認為，隨着整個世界局勢的發展，一旦戰爭爆發，美國核子武力是否真能確保法國及歐洲的安全。這是一個嚴肅的問題。

戴高樂在一九六三年一月十四日曾說：「對西方國家而言，在這十二年當中，軍事與安全的情況與以往相比真是有天壤之別。因為，一旦蘇聯與美國都有力量足以毀滅彼此的時候，我們能否想像這兩個敵對國即使在最後關頭會互相攻擊呢？再者，有什麼理由去相信，這兩國會在西歐或中歐的領土上發射核子彈呢？因此，對西歐人士而言，北大西洋公約組織已無法保證他們的生命安全，既然這種保護的有效性令人懷疑，為什麼我們要將命運交給保護者的手中呢？」²⁰由這段話，我們可了解戴高樂亟欲建立核子武力的決心。

註17 Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Plon, Paris, 1980, p. 220.

註18 Jean-Pierre Chevenement, "Evolution du monde, rôle et politique de défense de la France", in *Revue de Défense Nationale*, juillet 1990, pp. 9-28.

註19 Raoul Girardet, *op. cit.*, p. 186.

註20 Charles de Gaulle, *op. cit.*, p. 217.

基本上，法國核子嚇阻武力是建立在「以弱勢嚇阻強勢」(la dissuasion du faible au fort) 的理念之上。就是說，法國並不是要擁有龐大的核子武器，而需要具有相當毀滅性的核武即可。只要敵人攻擊法國，不論使用任何方式（傳統武力或核子武器），法國都將以核子武器予以還擊。如此一來，勢必會對敵國或侵略者產生嚇阻的作用。換句話說，任何一國倘欲發動戰爭，則本身亦會遭受嚴重的損失，付出相當大的代價。

此項戰略原則是與美國在西歐的核子戰略不相符合的。美國的戰略考量是，核子武器只有在最後毫無選擇的情況下才會使用。倘若西歐遭到侵略，需視侵略的方式來加以反擊（如敵人用傳統武力入侵，則仍以傳統武力對抗），除非敵人使用核子武器，美國才會用核子武器還擊。這就是美國在核武使用上所採取的「逐步反擊」(flexible response) 的策略。美、法在核子策略上的歧見，也導致了一九六六年法國退出北大西洋公約組織。

第五共和成立迄今，核子嚇阻的政策與獨立自主的國防也一直為歷任總統所遵循。面對蘇聯改革與東歐國家民主化的世界變局，法國並未改變其原有之國防基本政策。正如法國國防部長謝維尼蒙在其所撰「法國與歐洲安全」一文中所強調的，核子武器乃是維持世界穩定，並避免戰爭的主要力量，因此，法國仍須維持其長久以來的核子嚇阻政策。^②

五、結語

綜合觀之，法國第五共和國防組織體系及其基本政策乃具有以下若干特點：

- (1) 原則上，第五共和下，總統、總理、國防部長在國防事務的決策領導上扮演非常重要的角色。
- (2) 總統主持部長會議、國防委員會、以及國防最高會議，且實際上又與國防秘書處和國防部海外情報局關係密切，故在此範圍內具有最高決策的地位（我們由此次伊拉克人侵科威特的波斯灣衝突中，密特朗總統皆居於主導之地位而得以了解）。
- (3) 法國國家安全機構似乎呈現多元化的現象，諸如海外情報局、軍事調查局、國內安全局、國內調查局、以及國防秘書處戰略情報署等單位。這個現象，一方面是來自法國為「半總統制」的雙重行政領導體系；再方面，長久以來，法國政界對情治系統與機構多存有戒心，不希望出現一元化的組織與決策體系，以免可能成為政治工具而威脅民主政治之正常發展。
- (4) 鑑於第三、四共和時期，法國的國防建設未能積極發展，且本身國防過於依附以美國為首的西歐軍事體系，戴高樂總統上台後，積極建立其獨立自主的國防，並採取核子嚇阻之戰略，將法國的國防政策引進新的階段。雖然戴高樂下台後，第五共和歷經了龐畢度、季斯卡（Valéry Giscard d'Estaing）、以及密特朗等多位總統，但上述之原則却始終為這些繼任者所遵循。

（民國八十年元月二十日完稿）

註② Jean-Pierre Chevènement, "La France et la sécurité de l'Europe", in *Politique Étrangère*, automne, 1990, pp. 525-533.