

法國實施「雙頭政治」的檢討

芮正皋

(私立淡江大學歐洲研究所教授兼
區域研究中心執行長)

法國總統選舉結果日內即可分曉。現任總統密特朗 (François Mitterand) 終於在最後限期、大選前一個月 (三月二十二日)，打破長期的緘默，宣告競選連任總統。依據最近的民意測驗，他的聲勢與威望凌駕於各候選人之上。因此，密特朗當選連任的可能性甚大。屆時，以右派為多數的國會依然存在。依據外電的報導，密特朗無意解散國會，願與保守派繼續「共治」。①果如此，這將是繼一九八六年三月國會改選後，密特朗第二次實施「雙頭政治」。

密特朗上述「願與右派繼續共治」的聲明，如果僅是選戰花招、志在爭取右派的選票，那麼他於當選連任後，基於對目前國會構成形勢不足以配合他的政治理念與抱負的認識，勢將考慮解散國民議會，重行改選國會議員。新國會如呈現社會黨多數，密特朗自可順利執政。萬一，新國會仍由右派多數構成，密特朗如無法協調組成一個理想的政府，則基於憲法有關國會解散後一年內不能再解散的規定，除非密特朗去職，否則他仍將順應大勢，不得不再度實行「雙頭政治」體制。這是合乎邏輯的理論。

「雙頭政治」本來是法國第五共和憲法的一種「變數」或「插曲」(intermède)。如果「變數」廣續出現，那就成為「常數」，構成憲法本身的體制的一部分。②法國的「雙頭政治」不論其為「變數」或「常數」，對於憲法學者，尤其對法國憲政問題有興趣的人士，不失為一個有趣而值得探討的問題。

註① 中國時報，民國七十七年三月二十九日，第四版。

註② L'Express, No. 1915, 25 March 1988, p. 13.

法國一九八六年三月迄目前的政治體制，政治學者稱之謂「雙頭政治」(Dyarchie)。現任總統密特朗隸屬左派的社會黨，總理席拉克(Jacques Chirac)則是右派「共和聯盟」(R.P.R.)的領袖。這種左右共同相處的情況，法國人稱之為「共居」(Cohabitation)，或「左右共治」。自從戴高樂於一九五八年制定憲法二十九年以來，這是首次出現的現象。也可以說，這是法國第五共和憲法的一種變數。

這種變數的出現，是由於法國國會於一九八六年三月十六日大選的結果，使國民議會原有的左派多數轉變成為右派多數。右派聯盟在國會五百七十七席中獲得超過半數的二百九十一席。右派多數雖然較過半數的二百八十九席僅多出兩席，但已足以迫使社會黨總統任命右派多數黨的領袖出任總理。依據法國憲法規定，總統任期七年，國民議會議員任期五年，因此，這種左右共處的現象，最多持續兩年，到一九八八年五月總統任期屆滿為止。法國總統選戰現正如火如荼展開。「雙頭政治」即將告一段落。第二次「雙頭政治」可能即將開始。目前正是檢討法國第五共和憲法，是否經得起「雙頭政治」的考驗的最佳時機。

一九五八年制定的法國第五共和憲法，可以說是依照戴高樂的特殊身裁量剪的。但是，戴高樂為了使這部優良體制的憲法，不受其個人去留的影響而仍能適用於他的後繼人起見，於一九六二年修改憲法，由間接選舉總統制改為人民直接選舉總統辦法。使得原先總統享有龐大權限的總統制，更進一步形成「君主式」的「絕對總統制」^③，從而使法國總統權力遠超越實行典型「總統制」政體的美國總統。如此，原先專為戴高樂量裁的一九五八年憲法，經過總統改由全民普選辦法後，其他沒有像戴高樂那樣威望的人士，經過全民在選舉中的支持，也能獲得領導國家的權威，而使國家的延續得以維繫。

一九五八年十月四日所頒布的法國第五共和憲法的立法本意，是維持「責任內閣制」精神，亦即總統不負政治責任，而由總理與其政府對國會負責。但是，憲法同時又將國家行政權由總統與總理分別掌管(憲法第十三條及第二十一條)，容許總統享有違反「責任內閣制」基本原則的個人權限。如對總理之任免(第八條一款)、舉行人民複決投票(第十一條)、解散國會(第十

註③ 芮正榮著，法國憲法與「雙頭政治」，臺北，梅遜出版社，民國七十七年一月一日，頁五一至五二。

二條)、行政緊急措施權(第十六條)、對國會提出咨文(第十八條)、對與憲法牴觸之國際條約或協定有不予批准之權(第五十四條)、對憲法委員會的任命(第五十六條)等。

上述總統各權限如加以運用，即可將原有民主代議型的「責任內閣制」，透過人民複決投票的支持，形成一種人民支持的個人政權(Monocratie plébicitaire)。^④戴高樂將軍即在其長達十年的總統任期內，四度舉行人民複決投票、兩度解散國會、三度撤換總理，並曾一度行使緊急措施特權。

因此，法國總統基於憲法所賦予廣泛的權限，加上一九六二年修改憲法，總統改由全民普選產生，使總統代表人民成為國家的主權權力機構，如果再擁有國會的多數，法國總統就等於雖無其名但有其實的帝國「君主」。一個法國總統的權限等於英國首相柴契爾夫人與英國女王兩人合起來的權限。^⑤從而，法國第五共和憲法「責任內閣制」的精神徒有其名。總理的職權雖亦有憲法明文予以規定(第二十條、第二十一條)，在總統與總理隸屬同一黨派時，僅為總統職權之補充，加以總理依法由總統任命，無形中使總理成為總統之屬員，而使法國第五共和憲法成為一部事實上「總統制」的憲法。

上述法國總統享有「君主」式的絕對權力的情形，戴高樂時代如此，戴高樂以後的總統龐畢度、季斯卡，甚至社會黨的密特朗也莫不如此。但社會黨的密特朗自一九八一年五月當選總統享有上述「君主」式權限，則到一九八六年三月十六日便結束，前後僅有五年。因為，一九八六年三月十六日國會大選結果，國民議會由社會黨多數轉變成「共和聯盟」右派多數。構成總統享有「君主」式權限要件之一——「擁有國會多數」的因素一旦不存在，法國第五共和憲法的「總統實權制」便失去了依據。總統成為「虛君」，一個「雙頭政治」的體制便開始存在，出現了法國第五共和憲法當時制憲者所未預料到的，法國近代史上尚無先例的憲政新情況。一個左派總統和一個右派總理如何相處，原先「總統主政，總理執行」的構想被推翻，隸屬不同黨派的雙方立場各異，這些現象對包含九十二條的法國第五共和憲法的「遊戲規則」而言，確是一個莫大的考驗。

四

茲將法國第五共和憲法有關總統職權的規定分列於後：

——維護憲法之遵守，確保公權力之正常運作及國家之延續(第五條)；

註④ 齊祐，法國「第五共和」總統任期與選舉規定之涵義，臺北，廣文書局，民國六十九年九月，頁四九。

註⑤ L'Express No. 1884, 21 August 1987, p. 37.

—任命總理，並於後者提出政府總辭時免除其職務，並依總理建議任免部長（第八條）；

—總統為部長會議之主席（第九條）；

—總統應將業已通過之法律，於送達政府十五日內予以頒佈。總統在頒佈法律期限屆滿前得要求國會覆議該法律或部分條文，國會不得拒絕（第十條）；

—總統得將有關公權組織、國協協定或國際條約之批准等任何法案，提交人民複決（第十一條）；

—總統於諮詢國會兩院議長後，得宣告解散國民議會（第十二條）；

—總統簽署部長會議所決議之條例與命令；總統任命國家文武官員（第十三條）；

—總統派任大使及特使駐節外國，並接受外國大使及特使之派遣（第十四條）；

—總統為三軍統帥，並主持國防最高會議及委員會（十五條）；

—如遇共和國制度、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，總統於正式諮詢總理、國會兩院議長及憲法委員會後，採取應付此一情勢之緊急措施（第十六條）；

—總統有特赦權（第十七條）；

—總統得向國會兩院提出咨文，予以宣讀，上述咨文毋須討論（第十八條）；

以上是憲法規定的總統職權。此外，總統尚有基於特別法擁有決定核子嚇阻或戰爭的「按鈕」權（一九六四年一月十四日法令明定核子使用權屬於總統），密特朗當年在野時曾予反對，認此權應歸屬總理。但當他自己當了總統時却說：「法國核子嚇阻的主宰權屬於元首，即本人是也。一切由其決定。」^⑥除了國防，外交方面依據傳統習慣，總統也都有參與及有所主張之權，如憲法第五十二條有關簽訂國際條約及協定等，明定「總統談判並批准條約」，即使無需批准的國際協定有關談判過程，亦「須報請總統察悉」（同條第二款）。

法國總統綜攬大權的理念，在當年草擬憲法第五條條文的時候，戴高樂將軍即曾予以闡明。一九五八年六月十四日在馬提儂（Matignon）總理府召開一次憲法起草會議時，戴高樂說：「共和國總統在新體制中具有一項特別任務。總統是行政的泉源（Il est la source de l'Exécutif）。他受委託保證公權力的正常運作，例如行使解散國會權及交付人民複決權等。為了能使總統充分發揮他的「仲裁員」角色，他毋須與政治枝節相混合。」憲法起草會議經過多次的辯論終於通過了經戴高樂親自訂正的，成為今天法國憲法第五條條文。戴高樂在他的希望的回憶一書裏，更是一連用了五個「真正地」（réellement）字眼，把總統

註⑥ 密特朗一九八二年十一月十六日第二電視臺「真理時間」節目。Le Monde, 17 novembre, 1982, p.3.

的權限予以誇張地描述：「從今以後，元首（總統）必須成爲行政權的真正首腦，真正地符合法蘭西及共和國的需要，由他真正地指派政府並主持會議，真正地任命民政、軍政、司法各項職務，真正地統率三軍；總之，一切重要決策及權力自總統衍生，此節業經諮詢各界並經接受確定。」^①法國第五共和憲法有關總統權力第五條的立法精神，就是根據上述的闡釋而來。

但關於總理職權的規定，在憲法中僅有下列四條：

— 第二十條 政府制訂及執行國家政策。

政府支配行政機構及軍隊。

— 第二十二條 政府依憲法第四十九條及第五十條所規定之條件及程序對國會負責。

總理指揮政府行動、負責國防、確保法律之遵行。除第十三條所規定事項外，總理得行使規章制訂權，並任命文武官員。

如情勢需要，總理得代理總統主持第十五條所規定之會議及委員會。

總理依據總統授權，得例外代理總統主持部長會議。

— 第二十二條 總理所簽署之法案，必要時得經有關部長副署。

— 第二十三條 政府閣員不得兼任國會議員、中央級之代表性職業，及其他一切公職或職業性活動。

依據上列憲法有關總統與總理職權劃分的規定，顯然總統的職權遠較總理爲大。在總統與總理同屬一個黨派的時候，憲法條文對行政權劃分縱有模稜之處，依據「總統主政，總理執行」的從屬原則，或是「相輔相成」的分工精神，法國第五共和憲法的運作，並無窒礙難行之處，也無引發憲政危機的可能。

良以，法國第五共和憲法所賦予總統之權限已超越一般「責任內閣制」政體下僅具有「國家權威象徵性」之國家元首。姑不論憲法第十六條賦予總統在國家發生危機時之龐大緊急措施特權，即就一般行政職權而觀，其權限即遠超過對國會負責之政府首揆。如第八條授權總統任命總理，不須經過國會信任投票之程序；第九條規定總統擔任部長會議（內閣）主席；第十條賦予總統對國會已通過之法律有要求覆議之權；第十三條規定部長會議所通過之條例與命令須經總統簽署。又第十一條授予總統將國家政策法案不經國會討論逕行提交人民複決投票之權，及第十二條規定總統可依法解散國會，僅須形式上諮詢總理及國會兩院議長。可見，在法國第五共和政體中能制衡立法權者並非總理而實爲總統。總統與總理的主從關係極爲明顯。

可是，自一九八六年三月十六日起，國會轉變成右派多數，政府總理由右派聯盟多數領袖席拉克出任，隸屬社會黨的密特朗

總統失去了國民議會的支持，法國第五共和首次出現「雙頭政治」體制，形成一個「左右共治」的局面。總統不再能大權獨攬。依據法國名憲政學者杜威傑（Maurice Duverger）的意見，在「共治」（*cohabitation*）期間，如能嚴格遵行憲法第二十及第二十一兩條，則總理國家的治權應操於總理之手。總理祇須要求總統基於憲法第五條所賦予「維護憲法之遵守：保證公權力之正常運作及國家之延續」之職責，尊重這兩條條文，則總理即可享有一切行政實權。^⑧

戴高樂於一九五八年十月四日所制訂的這部法國第五共和憲法，能否承受這個特殊情況的挑戰，值得我們探討。

五

撇開政黨政治及政黨運作不談，僅就史實及憲法條文而言，因應「雙頭政治」政體，大致可有下列幾個理論性的處理辦法。

(1) 總統辭職

總統應直接對全國人民負責。這個「對全民負責」的理論，係戴高樂將軍所創建。他出任總統期間，幾乎經常找尋人民支持其政策，他將每一次人民複決投票視作人民對他政策的信任投票。如一九六二年十月二十八日舉行人民複決投票前，戴高樂宣稱每一張贊成票即為對他直接信任之表達，並強調等待人民的回答，以決定他應否繼續其任務。嗣後每次人民複決前，戴高樂都作同樣聲明。迨一九六九年四月二十七日人民複決投票結果否定他的政策後，戴高樂即毅然遵守承諾辭去總統之職務。

一般學者認為國會選舉之結果亦得視作人民對總統信任的反應。憲政學者賈比棠（R. Capitant）即曾撰文主張國會大選即為對總統信任與否之表達，如總統所屬黨派不獲國會多數支持，則總統即應自動辭職。^⑨依據上述學理加以推論，則密特朗總統於一九八六年三月國會大選後，在國會既失去社會黨原先所控制之多數，自亦可辭職。前總理巴爾（Raymond Barre）即曾堅持此一主張，認為「中間偏右聯盟」在國會中如獲得多數，密特朗應即辭去總統職務，提前舉行總統選舉。^⑩巴爾當時的聲望高於席拉克，如提前選舉總統，則他當選總統的機會自也較大。

但戴高樂個人對總統政治責任的負責態度和表達方法，對他的後繼者並無強制性的約束力，而憲法對此亦無明文規定，至於

註⑧ Maurice Duverger, *La Cohabitation des Français*, PUF 1987, pp. 77-78.

註⑨ *Le Monde*, 17 Nov. 1962, p. 3.

註⑩ 王建勛，法國第五共和的政治發展，臺灣商務印書館，民國七十六年三月，頁一八八。

前總理巴爾的主張則係基於一己的政治利益。此外，席拉克在國會大選後也曾公開宣稱：「憲法並無藉詞國會出現新多數，總統須離職之條文，應無庸置疑。」從而密特朗自可不必援用先例而辭職。就憲法而言，密特朗不辭總統毫無可訾議之處。以上是一九八六年三月間的情勢。

如果密特朗於一九八八年五月當選連任，一如他所表示者，不擬解散國會，仍願與右派合作實施「共治」政制。萬一「共治」反對派堅持不合作，在此情形下，密特朗恐需引用憲法第十二條解散國會，並在二十至四十天內舉辦全國大選、改選議員。解散國會後，新國民議會如再度呈現右派多數時，依據憲法「國民議會因解散而改選後一年內不得再予解散」的規定，密特朗既不能再次解散國會，則面對一個不合作的右派多數，除非委曲求全、被迫以弱勢接受「分權共治」，做一個虛位總統，否則唯有自動辭職一途。^①

(2) 總理辭職

總理與總統因政見不合而無法共處，因而提出辭職的先例，在前總統季斯卡 (Giscard d'Estaing) 執政時期曾經發生。法國現任總理席拉克在擔任季斯卡總統的總理任內，因前者拒絕席拉克要求給予充分權力而致雙方決裂。一九七六年八月二十五日總統府公告席拉克總理辭職，總統依照憲法第八條規定予以免職。

上述季斯卡與席拉克兩人同屬右派政黨，尚且發生總理辭職情事。茲密特朗總統與席拉克總理分別隸屬不同黨派，他們立場不一，政見各異自在意料之中。如果左右「雙頭」無法共處，就純理論而言，總理未始非不可辭職。但總理辭職，基本上無法澈底解決「雙頭政治」的矛盾局面，祇是更換一個右派政黨的代表而已。

總理若不辭職，總統能否免除其職務？依據法國憲法第八條「總統依總理提出政府總辭而免除其職務」的規定，總理如不提辭呈，總統不能免除其職，或強其辭職。誠如前總統季斯卡所說，「左右共治」期間的總理是無法卸下的「螺絲釘帽」(Indébouloinnable)。^②

(3) 解散國會

「左右共治」的「雙頭政治」，如果彼此無法相處、甚至水火不容，那麼，在理論上，總統可以動用憲政上的「大手術」——解散國會。國會解散後，應舉行國會大選，依法須於二十至四十日內舉行（憲法第十二條第二款）。總統解散國會之目的，在

註① L'Express, No. 1915, 25 March 1988, p. 13.

註② 芮正皋，前引書，頁一一。

於希冀重建一個與總統相同政黨的多數黨領導國民議會，如果沒有這個把握，當然大可不必多此一舉。同時，依據憲法第十二條，「總統於諮詢總理及國會兩院議長後，得宣告解散國民議會」之規定，步驟上須先諮詢總理及國會兩院議長。但憲法並無「解散國會須經總理同意為條件」之規定，從而總理等縱不同意，總統仍得解散國會，則所謂「於諮詢總理及國會兩院後」之規定，僅為解散國會的形式要件而非實質要件。

因此，理論上，密特朗於一九八六年間有權解散國會以解決雙頭政治體制。但密特朗當時並未動用此一「手術」，顯然他認為維持「雙頭」體制，等待一九八八年五月選舉，對他更為有利。密特朗這項策略今天證明確屬運籌得當。但是，一九八八年的情勢有別於一九八六年，因為，當年「雙頭政治」期限僅為兩年，容易捱過；如今，距離一九九一年國民議會五年任期屆滿尚有三年，可謂夜長夢多。密特朗如當選連任總統，儘管他目前宣稱他將與保守派「共治」，或許這僅是競選手法。依據客觀而論，他考慮解散國會的可能性，顯然較前為大。^⑬

(4) 提交人民複決

如果法國總統認為「雙頭政治」體制窒礙難行，能否舉行人民複決投票而訴諸人民的公決？憲法第十一條規定，為保證公權力之正常運作，總統得將法案提交人民複決。戴高樂在其任內，曾經四度運用此項權力。但憲法也規定，人民複決的舉行，應先經政府或國會兩院所提聯合建議。似乎總統不能單獨先行提出。但當年戴高樂主張國家元首應改由人民普選產生的主張，係由戴高樂於一九六二年九月二十日在一項電視廣播中先行發表，總理的建議則遲至兩週後於十月二日始行向總統提出，可見一九六二年的修憲決定出自戴高樂個人的主張，而非基於當時政府的建議。

衡諸法國一九八六年間的政情，密特朗並無戴高樂當年的威望，不可能如法炮製，而右派總理席拉克亦決不致任令總統擺佈。除非密特朗與席拉克兩人協議並同時取得國會的合作，始能行使憲法第十一條的提付人民複決權。但這種假設情況不可能出現，如果兩人真能携手合作，那何不乾脆左右共治到底。

如果密特朗於一九八八年五月間當選連任，他的聲望自與兩年前迥然不同，是一個具有威望的強勢總統，而且新任總理未必是他的對手。在此情形下，我們不能完全排除憲法第十一條提交人民複決的適用。

六

註⑬ 依據脫稿時（四月三十日）最新情勢分析，密特朗藉其於四月二十四日第一輪選舉所獲優勢，將於五月八日第二輪投票中以百分之五十五的多數選票當選連任。若然，他將挾其勝利餘威，解散國會重行改選議員，以求獲得一個左派佔多數的新國會。

面臨「雙頭政治」而不使用上列各項辦法，就是雙方同意接受「左右共治」的挑戰。這就要看這套「遊戲規則」，亦即包含九十二條的法蘭西第五共和憲法，能否可以運用裕如了。

戴高樂當年制訂這部憲法時，處處為總統集權着想；因此，在他依據新憲法首度當選總統後，即很得意地宣稱：「余為法國的領導者及共和國的元首，將行使全面性及完整性的最高權力。」^⑭自從一九六二年十一月修訂憲法第六條，將總統改由全民直接投票選舉後，法國總統的權限更是擴張成猶如「君主式」的元首。^⑮這種總統集權政體，自戴高樂開始，歷經龐畢度、季斯卡、密特朗，前後持續二十八年。直到一九八六年三月國會改選後出現一個不屬總統同一黨派的多數，形成一個左派總統和右派總理共處的局面，總統獨攬大權的現象始告終止。杜威傑認為，「一個右派總統與國會右派多數黨共存的局面，這纔使法國第五共和憲法獲得適用的機會。」^⑯意思說，這部憲法逢上「雙頭政治」纔能發揮它的妙用，也不啻說，左右雙頭互相牽制，始能彰顯民主憲政精神。

下面是雙方相互制衡的幾個原則與辦法。

密特朗在「雙頭政治」政體開始（一九八六年三月）所行使的總統職權，便是任命總理權（第八條）。鑑於右派由數個右派黨團合組而成，密特朗本可選擇季斯卡出任總理以加深右派的分裂，但是密特朗顯然決心實行「左右共治」，並且依據邏輯，同時示人以公允合法，任命「共和聯盟」黨魁席拉克擔任閣揆，將國家重任交予右派肩負，預料在一九八八年總統大選前短短二年內右派將無法達成使命，這是密特朗當時的老謀深算。

在席拉克組閣的時候，原先安排勒格努埃（Lecanuet）及雷歐塔（Léotard）分別出任國防部長與外長，未獲密特朗同意而改任他人，具見密特朗充分運用憲法所賦權限。

法國憲法另有「總統主持部長會議（內閣）」的明文規定（第九條）。這條條文的法意來自早期憲政學者所主張的君主立憲政體精神，使得元首扮演一個「調節者」（modérateur）的角色。我們可以想像，每週一次的部長會議，總統府和總理府秘書處間的協調、會議議程的安排、總統對議程的同意等，在在需要雙方的互容與「共處」精神。

鑑於席拉克總理為右派領袖，在國會獲有多數支持，從而立法權、行政權、規章制訂權和執行權均集中於一人之手——總理而非總統。國會通過的法案送達政府後，憲法規定總統有應於十五日內公佈的義務（第十條）。因此，總統須經常承受一個立場不

註⑭ 戴高樂一九五八年十二月二十八日全國電視廣播。刊載 *Le Monde*, 29 décembre 1958, p. 1.

註⑮ 丙正泉，「法國第五共和是否為「君主政體」？」，香港時報，民國七十六年十一月二十七日，第二版。

註⑯ Maurice Duverger, *Breviaire de la cohabitation*, PUF, p. 7.

同的對立政策。前總統季斯卡任內，國民議會於一九七八年改選。當時左派形勢看好，一般曾預測國會將轉變成左派多數，季斯卡也準備「左右共治」，他曾說過，如果國會左派獲勝，「你們（指左派）所決定的共同施政計畫，將獲實施。」同樣地，密特朗無法阻止右派政策的實施，如果右派在國會團結一致的話。總統當然也有權在期限內要求國會覆議某法案或某些條款。但若國會於覆議後仍迅速通過送回，那將使總統十分難堪。

雖然如此，總統仍可請出他的「尚方寶劍」——「否決權」來牽制右派。憲法規定部長會議決議的條例與命令須由總統簽署（第十三條）總統如拒不予簽署，即構成一項「否決權」的行使。所謂條例（*ordonnances*），即在部長會議所討論通過的決定。憲法第三十八條另規定，政府為執行其施政計畫，得要求國會授權，以條例方式採取原屬法律範疇之措施。原則上，在代議制政體，總統簽署條例為理所當然。但總統選舉自一九六二年修憲改為直接民選後，一般法學家認為總統有權拒絕簽署此類條例，除非以法案方式送簽（第十條），則總統不得拒絕。

同樣地，總統亦得拒絕簽署部長會議所通過的規章命令（*décrets réglementaires*）。所謂規章命令，即除憲法第三十四條所規定列舉式法律範疇以外之一般性法規。上述規章命令必須經由總統簽署始能生效，以保障憲法第五條所賦予總統的各項權力。

此外，總理依據憲法第二十一條，亦得任命文武官員。但依照憲法學者的解釋，絕大多數的人事任命權隸屬總統而非總理。^①因此，總理如須任命某部高級官員，如不獲總統同意，人事命令即被擱置。如最近右派以社會黨執政時期涉嫌掩護非法軍售伊朗事件打擊左派，席拉克總理一項任命內政部技術顧問甘林（*Claude Guerin*）為國家警察總署督察長一案，即遭密特朗杯葛未予簽署而遭擱置。^②

上述總統的「否決權」可作為一種手段，迫使一個不同黨派的總理不得不在某些場合讓步，而使「左右共治」好歹維繫下去，總統與總理間也可藉成立一種「臨時條款」（*Modus vivendi*），而使國家事務能照常進行。

七

國家事務中最敏感的莫如外交與國防，而外交往往與國防攸關。在這方面，有關總統與總理的職權，在憲法上時常發生解釋

註① *L'Express*, No. 1890, 2 Oct. 1987, pp. 28-29.

註② *L'Express*, No. 1897, 20 Nov. 1987, p. 6.

上的爭議。憲法第十五條規定，總統爲三軍統帥並主持國防最高會議及委員會。第二十條則規定，政府決定並執行國家政策，政府支配行政機構及軍隊。第二十一條另稱：總理指揮政府行動，負責國防。依據名憲政學家杜威傑的分析，總統既爲三軍統帥，當指有關國防最高命令均來自總統。至所稱政府「支配」軍隊，意指政府組成一個「集團」，但並不指揮軍事行動。憲法固然明定「政府負責國防」，但此句列於「政府指揮軍事行動」之後，顯見立法原意，所謂「負責國防」也者，僅係負責執行部長會議所通過之有關國防決策而已。^①

基於上述解釋，及一國對外交、國防應有共識之需要，總統與總理爲了國家利益，除非蓄意製造憲政或政治危機，允宜彼此容忍讓步，使雙方在外交與國防政策上具有一致的看法。總統與總理在國內政策的實施或人事任命方面，儘可發生歧見而吵吵鬧鬧，形成一種劍拔弩張的局面，但在牽涉國家最高利益的外交與國防方面，雙方應以國家命運與法統爲重而真正實施「左右共治」，也就是法國第五共和憲法的基本精神所在，誠如杜威傑在其名著左右共處之道（*Breviaire de la cohabitation*）一書中所稱：「對國家命運之所繫，應有共識，亦即與其他國家間之關係，及在國家安全基礎上建立安定和平之社會。」^②

八

密特朗與席拉克在一九八六—一九八八爲期兩年的「左右共治」期間，在外交與國防方面及牽涉國家命運之重大決策時，尚能具備共識、顧全大局、勉強合作，^③而在其他次要場合，則各自依據憲法所賦予的權限，發揮彼此制衡作用，這未始非民主精神的充分表達；那麼，法國第五共和憲法，終算能適應「雙頭政治」的變數，可稱經得起考驗。如果說，第五共和憲法是爲「雙頭政治」而制訂，^④則由於「雙頭政治」的出現而更凸顯法國第五共和憲法的優美與完善，也不爲過。誠如法國巴黎第十大學名政治學教授杜赫梅（Olivier Duhamel）所說：「共治（*cohabitation*）期間，祇須以智慧化解對抗，則嚴重的政治難題均可克服。」^⑤

（民國七十七年四月三十日脫稿）

① Maurice Duverger, *Ibid.*, pp. 103, 104.

② *Ibid.*, p. 107.

③ Yves Boyer, "French Foreign Policy. Alignment and Asserveness," *The Washington Quarterly*, Fall, 1986, pp. 5-15.

④ Maurice Duverger, *Ibid.*, p. 7.

⑤ Olivier Duhamel et Jérôme Jaffré, *Le nouveau président*, Seuil, Paris, 1987, p. 92: "La cohabitation a apporté la preuve que des périodes de grave difficulté politique peuvent être surmontées si l'esprit de sagesse l'emporte sur l'esprit d'affrontement."