

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 法國第五共和國會之外交權

doi:10.30390/ISC.199010_29(13).0006

問題與研究, 29(13), 1990

Wenti Yu Yanjiu, 29(13), 1990

作者/Author：張台麟

頁數/Page：53-61

出版日期/Publication Date：1990/10

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199010_29\(13\).0006](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199010_29(13).0006)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



法國第五共和國會之外交權

張台麟

(國際關係研究中心副研究員)

法國第五共和國會採取兩院制，包括國民議會 (l'Assemblée nationale) 及參議院 (le Sénat) 兩院。雖然國會在外交事務上擁有憲法所賦予之權限，同時它亦可運用預算同意權和監督質詢權參與或影響外交決策，但國會之職權也受到若干憲法上之約束，加上一九六二年以來總統直接民選與國會穩定多數黨的形成，造成行政權凌駕於立法權之上，使得國會在外交事務上的權限深受影響。

一、法國大革命以來的國會體制演變

法國國會乃源自法國大革命前夕的三級會議 (les Etats généraux) 中平民階層的六百六十一位代表。一七八九年五月五日，法王路易十六為解決財政賦稅問題而召開了一項由貴族、神職人士及平民三個階層為代表的三級會議。由於路易十六拒絕平民代表所要求的大幅改革及一人一票的表決方式而造成平民的反抗。六月十七日，這些平民代表宣佈成立國民議會 (l'Assemblée nationale)，並決定制定新的憲法。此即為法國最早的現代民主代議機關。隨後，七月十四日，法國大革命爆發，傳統的王朝體制被推翻，同時也確立了「國民主權」(la souveraineté nationale) 的代議原則。一七八九年的人權宣言就明白指出：「主權是屬於國民全體所有」。^①

一七九一年，成立君主立憲政體，並通過第一部法國憲法，其中規定立法權由國民議會行使。國民議會由七百四十五位代表組成，經由間接且限制選舉產生，任期一年。其主要任務為制定法律及審核公共支出。法國國會之立法與監督功能即如此確立。^②另外，憲法中也規定國會擁有對外媾和、締約及宣戰的同意權。

註① Jean Tulard, *Les Révolutions*, Fayard, Paris, 1985, p. 58.

註② Le Centre d'Information Educative, *L'Assemblée nationale*, l'Assemblée nationale, Paris, 1989, p. 3.

自法國大革命到一八七五年這段期間，法國政體雖歷經了多次的變革，如一七九三年的第一共和、一八四八年的第二共和、以及一八五二年的第二帝國，但國會的結構與功能却從未被取消，反而日愈加強。拿破崙於第一帝國時期也建立了上下兩院的國會架構（一為立法院、另為參議院）。國會結構除了在第二共和時期被裁減為一院外，其餘時期皆為兩院制。路易拿破崙領導下的第二帝國甚至擁有三個國會機構，一為立法院（公民直接選舉產生）；二為參議院（議員由國家元首任命並為終身職）；三為中央行政顧問會議（選自行政官僚體系）。③

一八七〇年九月四日，路易拿破崙在對德色當（Sedan）戰役中失敗，賠款割地，帝國瓦解。立法院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）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（Chambre des députés）及參議院行使。國民議會每四年改選一次，由公民直接選舉產生。參議院議員則任期九年，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臺，甚至可針對某部會首長提出對政府不信任案。雖然總統有解散國會的權力，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杯葛而使此權力難以施行。在這段期間，國會在政治運作中扮演著優勢的角色，造成內閣頻繁改組、政局不穩定的情形。④

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。憲法中仍然強調內閣制之特性及立法權優勢的原則。不過，共和議院（Le Conseil de la République——相當於參議院）的權責却有所侷限。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。⑤

憲法對於國民議會的職權加以強化，國民議會可隨時召開院會，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而迫使其總辭。行政部門雖可報請總統解散國會，但却有諸多之限制。⑥

第三、四共和在以國會為主導的政體之下，產生了兩個嚴重的缺失：

註③ *Ibid.*

註④ Didier Mauss, *Le Parlement sous la Ve République*, P. U. F., Paris, 1988, p. 12.

註⑤ *Ibid.*

註⑥ Maurice Duverger, *Le système politique français*, P. U. F., Paris, 1986, p. 150.

(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，一共有一百二十一次的政府改組，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，政府改組了二十二次，平均壽命僅六個月。其中最主要的原因有三：

(1) 國會中缺乏穩定且一致的絕對多數。

(2) 國會中的委員會過多（一九〇二年有十九個，第四共和時期有四十四個），幾乎與部會之架構併設。委員會之召集人不但行使監督權，同時又多以下任部長自居，嚴重影響行政與立法權限的正常運作。

(3) 國會對政府提出不信任案，迫使其總辭的方式過於草率，只需出席議員之多數決即可。^⑦

(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權，且在程序上，任何法案之成立皆須經過兩院投票通過。但事實上，在立法過程中，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。加以國會沒有一個穩定的多數黨，各方意見紛歧，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一項政策。^⑧在外交事務上，亦如同葛羅塞教授(Alfred Grosser)在其所著外交事務(*Affaires extérieures*)一書中的分析，由於缺乏一致的看法和目標，第四共和下（尤其自一九五一年起）的每一任政府面對各項外交問題時，如中南半島問題、阿爾及利亞問題、德國問題、以及歐洲安全問題等，都因嚴重的紛歧，而最後導致第四共和的失敗。^⑨

二、第五共和國會權責受到規範

戴高樂將軍 (Charles de Gaulle) 及第五共和的制憲起草主要人士，如前總理得布雷 (Michel Debré) 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。

在第五共和憲法中，特別將國會的權限與功能加以規範。如就同法國多位法政學者，如杜偉傑 (Maurice Duverger) 布雷勞 (Marcel Prélot) 和魏迪爾 (Georges Vedel) 等所鼓吹的，將原本以國會為主導的內閣制調整為「理性化的內閣制」。^⑩ 其具體含意則是，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，則是透過制定憲法，將

⑦ Alfred Grosser, *La politique en France*, Armand Colin, Paris, 1984, p. 172.

⑧ Didier Maus, *Le Parlement sous la Ve République*, P. U. F., Paris, 1988, p. 16.

⑨ Alfred Grosser, *Affaires extérieures-la politique de la France 1944-1989*, Flammarion, Paris, 1989, p. 148.

⑩ Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 174.

國會的權限及行使方式加以較明確的規範。

就這個角度來看，我們由憲法第五條及三十四條可了解到，第五共和國會的角色已與第三、四共和時期有所不同。憲法第五條規定：「總統維護憲法之遵守。並由其裁量，保證公權力之正常運作及國家之延續」。事實上，這條文乃是戴高樂將軍對總統角色的最新詮釋。

憲法第三十四條明確規定了國會對立法事務的權限範圍，諸如公民權及有關行使自由權利之基本保障；各種賦稅課徵基準、稅率、徵收方式以及貨幣發行制度；國會兩院及地方議會之選舉制度、以及國際條約等。換句話說，只要不在本條所列之事務範圍內，即屬於政府之權責範圍。

在第三、四共和時期，國會為最高立法機關，其所通過之法案經總統簽署後即可付諸施行，不需再經其它機關的複議。但在第五共和憲法中，增設了最高憲法委員會（*le Conseil Constitutionnel*）。該委員會可就法案是否違憲而加以審議判定（憲法第六十一條）。憲法草創人之一得布雷的主要構想就是希望國會成為政府的支持者，而不是做政府施政的絆腳石。^①

此外，一九六二年，戴高樂總統提出憲法修正案，透過全民複決而成功地將第七條的總統選舉方式改為全民直接選舉。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。

三、憲法中國會之外交權

就法律的觀點而言，國會在外交事務上扮演著舉足輕重的角色。由憲法第三十五條以及第六章有關國際條約和協定的若干條文來看，則不難了解。

憲法第三十五條規定：

——宣戰需經國會核准。

另外，第五十三條及第五十五條中亦明確地指出國會在外交上的權責。第五十三條為：

——媾和條約、商務條約、有關國際組織之條約或協定、涉及修改需經立法程序通過之條約或協定、有關個人身份之條約或協定，以及有關領土之讓與、交換、歸併之條約及協定，須經立法程序批准及認可。上述條約及協定，非經批准或認可，不生效力。

領土之讓與、交換及歸併，非經當地人民之同意，不生效力。

第五十五條則規定：

——國際條約或協定經正式批准或認可，並經簽約國對方付諸實施者，自公佈日起具有優於法律之地位。

就國家對外宣戰須經由國會同意這點而言，這項權限事實上亦是經過長久演變而來。法國大革命之前，君王擁有絕對的權力，所謂「戰爭權」、「宣戰權」亦為君王自行裁決的權力。直到法國大革命之後，王權的絕對性被推翻，代議政治開始發展。民意代表認為，國家發動對外戰爭屬重大、甚至關係國家人民存亡的問題。因此，對外宣戰不應僅由君王或行政首長決定，而必需獲得人民的支持與同意始可。一七九二年六月二十二日，政府公佈法令，規定對外宣戰須經立法機關之同意，同時立法機關可授權行政機關執行對外談判事宜。^②

一八一四年，拿破崙執政時期，上項法令並未受拿氏尊重。不過，自一八四八年第二共和起，以及相繼的第三、第四及第五共和，憲法中皆明白的規定，宣戰權之行使須經國會同意。

就第五十三條內容來看，第五共和憲法乃依循第三共和憲法第八條第二款，以及第四共和憲法第二十七條之原則，明定國家的對外條約與協定需經由立法機關同意後才可付諸實施。諸如：

- 一九六三年一月二十二日，戴高樂總統和西德艾德諾 (Konrad Adenauer) 總理所簽署的法德友好條約。
 - 一九七四年五月二十二日，法國與薩伊共和國所簽訂的軍事合作協定。
 - 一九七六年三月二十三日，法國與多哥所簽訂的軍事合作協定。
 - 一九七七年二月十九日，法國與尼日所簽訂的合作協定。
 - 一九七八年十一月十日，法國與葛摩伊斯蘭聯邦共和國 (The Comoros) 所簽訂的軍事合作協定。
 - 一九八六年十一月二十日，參與歐洲經濟共同體所決議的一九九二年歐洲單一法案計畫。
- 以上這些條約或協定皆是經由國會行使同意權後始正式生效。

四、國會有預算、質詢及調查權以監督政府的外交作為

如其他國家之國會一樣，國會（尤其是國民議會）的主要職掌之一為審核國家預算。政府所擬的年度總預算、追加預算

註② François Luchaire, Gérard Conac, *La Constitution de la République française*, Economica, Paris, 1987, p. 776.

、以及各項經濟建設法案等，皆需送請國會審核表決通過後，始可付諸實施。^⑬在此情形下，國會的財政委員會和外交委員會、以及國會議員皆可就外交預算的部份與內容提出意見或批評。因而，行政部門勢必要考量國會的意見。諸如今（一九九〇）年一月間，法國政府有意售我國軍艦一案，行政部門需應付來自法國共產黨的批評與反對。另外，七月二十七日，密特朗總統（François Mitterrand）以特赦之名義釋放了五名在法國服監的伊朗籍恐怖份子（此五名人犯於一九八〇年七月十八日因案被法國警方逮捕，並於一九八二年被判處無期徒刑）的作法，可能也會成爲國會議員（尤其是在野黨）在今年十月開始的會期中質詢的熱門話題之一。

基本上，國會可以運用質詢與調查的權力來監督或影響政府的外交作爲。在質詢權方面，又可分爲口頭質詢與書面質詢兩種。國會議員的書面質詢是先將質詢稿交予國會秘書處刊登於政府公報（*Journal Officiel*）中。原則上，政府應該在一個月之內答覆，不過，政府也可視實際需要延後一個月回答。假如政府在規定期限內未予答覆，則議員可要求將問題改成口頭質詢在國會會期中公開討論。

書面質詢在第五共和成立以來，可說扮演了重要的角色。根據統計，國民議會的質詢件數由一九五九年的三千五百零六件增加到一九八五年的一萬六千八百四十件；而參議院的件數則由七百九十九件增加到六千四百十七件。^⑭

此外，國會對政府的監督權中，尚有最重要的一環，就是對政府提出不信任投票案（*Motion de censure*），而促使政府總辭的權力。不過，大致說來，國會大都是以主要的內政問題或經濟政策而對政府提出不信任案，少有以外交問題而向政府提出不信任案。據統計，第五共和下，國會就外交問題而向政府提出不信任案的情況有下列諸端。如一九六六年七月，法國退出北大西洋公約組織，左派在野黨提出不信任案。一九八二年十一月，國會右派在野黨因反對政府削減國防預算而提出不信任案。一九八九年，國會右派在野黨因不滿政府的歐市政策過於妥協而提出不信任案。

五、國會的外交權限並不彰顯

誠如法國名國際關係學者梅爾教授（Marcel Merle）在其所著外交政策（*La politique étrangère*）一書中所強調的，在現今所有西方民主國家中，除了美國之外，大多數國家的最高立法機關在外交事務及決策上所扮演的角色日益減小，而

⑬ Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 348.

⑭ Didier Maus, *op. cit.*, p. 106.

行政權的角色則日益加強。^⑤就法國第五共和而言，這個現象是非常的明顯，我們可以從三方面來加以分析。

(一)國會行使國際條約與協定的同意權受到局限——前面已經提過，憲法第三十五條中規定，國家對外宣戰須經由國會同意。由於「宣戰」的定義過於狹窄，造成長久以來，政府許多的對外軍事行動以非「宣戰」的名義為之，而完全不受國會的約束。諸如：一九七八年五月，季斯卡總統（Valéry Giscard d'Estaing）出兵薩伊的克爾維茲（Kolwezi），一方面保護歐洲僑民之安全，再方面協助政府軍抵抗叛軍；一九八三年五月，密特朗總統派遣三千名部隊前往查德以協助政府軍平亂；一九八二年三月，法國參與聯合國和平部隊進駐黎巴嫩；以及一九八六年十二月，法國派兵增援查德以協助抵制利比亞的攻擊等事例。^⑥

再者，第五共和憲法中明確規定國會一年有兩次會期，倘若某一涉外事件發生在國會休會期間，那麼，國會對政府的監督將相當有限。今（一九九〇）年八月初，中東伊拉克入侵科威特翌日，法國政府立即派遣多隻戰艦駛往波斯灣即為明證。因為，此一行動並非宣戰行為，總統及政府部門勿需徵詢國會同意。

值得一提的是，憲法第五十二條亦規定總統同樣具有談判及批准條約的權力。加上第五共和以來，總統與政府通常在國會中皆有一個穩定多數黨的支持，較不必在意反對黨的批評。因此，總統可自行裁量直接或間接授權政府簽署國際條約和協定並生效實施。諸如：一九七二年十一月，龐畢度總統（Georges Pompidou）主動取消若干非洲國家的債款；一九七四年十月六日，季斯卡總統與布里茲涅夫（L. Brejnev）簽訂的法蘇經貿合作協定；一九七八年十二月十九日，法國與非洲吉布地（Djibouti）所簽署的十四項合作協定中，僅四項交付國會審議；一九八二年一月，法國與阿爾及利亞所簽署的貿易協定等。^⑦

(二)監督與質詢之功能有限——雖然國會可運用質詢或不信任投票來監督政府之外交作為。但事實上，國會少有就外交問題做強而緊迫的監督。其原因有二：

(1)行政權可規避國會的監督——第三、四共和時期，國會可在任何時刻，針對政府或某部會首長提出不信任投票案。而計票方式亦極為奇特，棄權的票數是算入否決政府的行列，如此則大幅度地增加了政府被倒閣的機率，造成政府不穩定，內閣改組頻繁的局面。

註⑤ Marcel Merle, *La politique étrangère*, P. U. F., Paris, 1984, p. 51.

註⑥ François Luchaire et Gérard Conac, *op. cit.*, pp. 1005-1026.

註⑦ 同註⑥。

第五共和憲法第四十九條將政府與國會之間對不信任投票案的行使加以規範。國會不但不可針對某一政府閣員提出不信任案（而以內閣整體為對象），且提案須有十分之一議員的連署。至於計票的方式，制憲者認為，對於一些沒有意見或棄權議員的票數不應解釋為對政府之不信任，而應計算真正投票反對政府者才具有意義。

第四十九條第三款規定：「總理得就通過某項法案，經部長會議討論審議後，向國民議會提出信任案以決定政府之去留。在此情形下，除非在二十四小時內，有不信任案之動議提出，並依本條前款之規定進行表決，否則政府所提之法案即視同通過。」此條款意指，政府可以不經過國會討論表決而逕付執行法案。

如同葛羅塞教授所評析的，此項條款即是制憲者有意藉規範國會的立法權限來減少，甚至完全避免政府被倒閣的危機。再者，假若國會真要推翻政府，總統仍有解散國民議會的權力。

(2)外交政策非首要之務——大體而言，法國民意對外交事務並不熱衷，主要關心的還是國內經濟與社會問題。①根據一九八八年一月的一項由索佛雷斯(SOFRES)民意測驗機構及十字日報(*La Croix*)所做的民意調查顯示，有百分之八十七的法國人認為當前社會中，就業問題為最首要之課題。有百分之四十六的人認為貧窮問題亦很重要。其次依序為教育與在職進修、社會治安、社會福利、青少年問題、人民的購買力、外籍移民問題、以及自由的保障等。有關外交事務的問題，而且還是「歐洲統合」及「限武」的問題則分別排列在第十及第十二順位。②

由於外交事務並非人民的當務之急，相對地，國會就外交問題對政府官員的監督與質詢的比例亦較為偏低。根據統計，一九七八年，在國會所提出的書面質詢總數中，僅有百分之四點八是有關於外交事務，而其中更有三分之一是關於歐洲經濟共同體的問題。③一九八三年，國會兩院共提出一萬七千四百五十七項口頭及書面的質詢，其中有四百四十五項是有關於外交事務，僅佔質詢總數的百分之二點五而已。④自一九八八年七月到一九九〇年七月為止，國民議會提出有關外交事務質詢（包括口頭與書面）的總數為九百一十五次，⑤與總數大約三萬件的質詢相較，其所佔比例仍是偏低。

(三)總統主導外交政策之取向——事實上，在第五共和憲法中，總統在外交事務上具有若干實際的權力。

註① Alfred Grosser, *La politique en France*, Armand Colin, Paris, 1984, p. 179.

註② Marcel Merle, *Forces et enjeux dans les relations internationales*, Economica, Paris, 1985, p. 226.

註③ La SOFRES, *L'état de l'opinion*, Seuil, Paris, 1989, p. 127.

註④ Sammy Cohen, *La monarchie nucléaire*, Hachette, Paris, 1986, p. 29.

註⑤ Marcel Merle, *La politique étrangère*, P. U. F., Paris, 1984, p. 58.

註⑥ 筆者會就此問題去函法國國民議會詢問，此數據係由該議會資訊中心專員 Thierry Fournier 所提供。

憲法第五條規定：

——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。

憲法第十一條指出：

——共和國總統得依政府在國會開會期間所提之建議、或國會兩院之聯合建議（並經政府公報刊載）將有關公權組織、國協協定之認可或國際條約之批准等法案，雖未抵觸憲法但足以影響現行制度之運作，提交人民複決。

一九七二年四月，龐畢度總統即針對英國加入「歐洲經濟共同體」的問題，提交法國人民複決（英國早於一九六一年即申請加入，因戴高樂總統反對而擱置）。

另外，憲法第十三條及第五十二條亦特別規定了，總統不但有任命大使、特使的權力（不需要國會同意），同時也負責國際談判並批准條約。

除了以上的憲法內容之外，自一九五八年到一九六九年戴高樂總統執政期間，他不但建立起法國獨立自主的外交原則，同時也奠定了總統在外交事務上的主導角色。^② 如此的發展也就自然影響到國會的外交權限。

六、結語

由以上的分析，我們可以了解到，基本上，法國第五共和下的國會在外交事務上擁有行使同意權，以及監督制衡政府的權力。不過，由於國會的權限與行使方式受到較明確的規範，以及一九六二年以來總統直接民選，行政權凌駕立法權的現象日益明顯，加以人民對外交事務缺乏興趣，因而造成國會在外交事務上的職權與角色受到相當的局限。

註② 參閱張台麟，法國政府與政治，（臺北：漢威出版社，民國七十九年），第一四七—一六九頁，關於法國第五共和之外交政策。

（中華民國七十九年八月十四日完稿）