

法國第五共和國會角色之研析

張台麟
(國際關係研究中心副研究員)

一九八九年法國國會第二次會期已於十二月二十二日結束。此次會期的主要工作就是審查並表決一九九〇年的國家總預算案。雖然以法國社會黨為主導的羅卡(Michel Rocard)政府在國民議會(Assemblée Nationale)中並未擁有過半數本黨議員的支持，但是，羅卡政府却不斷運用憲法第四十九條第三款的規定向國民議會提出信任投票，以強勢姿態通過法案。這種行政權凌駕立法權的現象，在第五共和似乎是一個發展趨勢。難怪多位資深議員感慨指出國民議會及參議院(Le Sénat)的權限愈來愈縮減了。①法國國會何以會有如此的發展？其職權與功能是否真的愈來愈受局限？這就是本文所要探討的問題。本文將先就法國國會的歷史發展做一回顧，次就國會立法與監督政府的權責和功能做進一步分析。

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稅賦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(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

註① Pierre Servant, "Le vague à l'âme des parlementaires", *Le Monde*, le 23 dec. 1989, p.7.

人權宣言就明白指出：「主權是屬於國民全體所有」。^②

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。該國民議會共有七百四十五位代表，經由間接且限制選舉產生，任期僅為一年。其主要任務就是制訂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。^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和一八五二年的第二帝國，但國會的結構與功能卻從未被取消，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）。此種兩院結構除了在第二共和時期被裁減為一院外，其餘時期皆一直存在。路易拿破崙領導下的第二帝國甚至擁有三個國會，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）。^④

一八七〇年九月四日，拿破崙三世在對德色當（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，政治不穩定的情形。^⑤

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

註② Jean Tulard, *Les Révolutions*, Fayard, Paris, 1985, p. 58.

註③ Service de l'Information, *L'Assemblée Nationale*, l'Assemblée Nationale, Paris, 1989, p. 3.

註④ *Ibid.*

註⑤ Didier Maus, *Le Parlement sous la Ve République*, P. U. F., Paris, 1988, p. 12.

級民意代表間接選舉產生。⑥

憲法對於國民議會的職權加以強化，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。政府雖可報請總統解散國會，但却有諸多之限制⑦

第三、四共和在以國會為主導的政體之下，產生了兩個最嚴重的缺失：

(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（一九〇二年時有十九個，第四共和時有四十四個），幾乎與部會之架構併設。委員會之召集人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。⑧

(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，且在程序上，任何法案皆須經過兩院投票通過後始算成立。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一項政策。⑨

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。

二、第五共和國會之基本架構

在第五共和憲法中，特別將國會的權限與功能加以規範。就如同法國多位法政學者，如杜偉傑（Maurice Duverger）

註⑥ *Ibid.*

註⑦ Maurice Duverger, *Le système politique français*, P. U. F., Paris, 1986, p. 150.

註⑧ Alfred Grosser, *La politique en France*, Armand Colin, Paris, 1984, p. 172.

註⑨ Didier Maus, *Le Parlement sous la Ve République*, P. U. F., Paris 1988, p. 16.

、布雷勞 (Marcel Prétot) 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」。^⑥ 其具體含意則是，在內閣制的前提下，一方面平衡立法與行政的權責，再方面，則透過憲法制定，將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中可了解到，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公共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要成為政府的支持者，而不是做政府為民施政的絆腳石。^⑦

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。

關於第五共和國會的組織方面，憲法中仍規定國會包括了國民議會 (Assemblée Nationale) 與參議院 (le Sénat) 兩院。目前國民議會共有五百七十七個席位，任期五年，產生方式則是將全國分為五百七十七個小選舉區，依兩輪多數決的選舉制度選出。

現今國民議會議員為一九八八年六月改選產生，法國社會黨為多數黨。至於參議院則有三百二十一個席位，任期九年，每三年改選一部份，以各選區中的民意代表間接選舉產生，目前參議院仍以右派政黨處於優勢之地位。

國會兩院議長、副議長、秘書處、委員會、以及黨團主席等則扮演著重要的角色。茲分述於下：

(一) 國會議長——國民議會及參議院兩院議長在政治及行政職務上佔有舉足輕重之份量。總統在解散國民議會或宣佈緊急

註⑥ Maurice Duverger, *Le système politique français*, P.U.F., Paris, 1986, p. 174.

註⑦ Didier Maus, *Le Parlement sous la Ve République*, P.U.F., Paris, 1988, p. 77

處分時期（憲法第十六條）之前必須先徵詢兩院議長之意見。

再者，和總統一樣，兩院議長皆可任命三位憲法委員會委員。同時兩院議長亦有權將通過之法案提請憲法委員會就其合憲性加以解釋。在總統出缺時，其職務由參議院議長代理。

通常國民會議議長為五年一任，現任議長為社會黨籍的前總理法畢士（Laurent Fabius）。至於參議院議長則每三年部份改選時推選一次，現任議長為資深右派領袖波埃（Alain Poher）。

(二) 國會秘書處 (Le Bureau) —— 國會兩院皆設有秘書處，為國會所有組織與運作之核心。它負責安排國會的議程、討論事項與方式、以及一般重要行政工作。大體上，秘書處包括了三類人員：

(1) 副議長 —— 國民議會設副議長六名，參議院則有四名。為增加其功能性及代表性，通常副議長皆來自各重要黨團之代表。其主要任務為代理議長主持會議。

(2) 會計主任 —— 兩院皆設有三位會計主任（即是由國會議員兼任），負責兩院之財務、經費收支之業務。

(3) 秘書 —— 國民議會設有十二名秘書，參議院則有八名，主要負責投票、驗票計算工作。

(三) 主席會議 —— 該項主席會議早在第三共和初期就已設立。該會議是每週召開一次，由正副議長、黨團主席、委員會召集人、以及會計主任等人一同參加討論。其主要任務為協調各方意見，安排審議法案之優先順序及討論方式。

(四) 黨團 —— 就是將政治色彩相同的議員組合成一單位團體。一方面反映民意與代表性，再方面亦有利於國會事務之推行。

根據國會兩院組織法之規定，國民議會需有二十人（原為三十人，一九八八年六月後改為二十人），參議院需有十五人始可正式組成黨團。目前國民議會共有五個黨團，分別為屬於右派的共和聯盟（R.P.R.）一百二十八位、法國民主同盟（U.D.F.）七十九位、強調中間路線以前總理巴爾（Raymond Barre）為首的中間聯盟（Union du Centre-U.D.C.）三十五位，以及左派的社會黨（P.S.）二百六十位、法國共產黨（P.C.F.）二十位。而在參議院中共有六個黨團，分別為右派的共和聯盟九十一位、獨立共和人士聯盟（R.I.）五十二位、走中間路線的中間聯盟（U.C.）六十八位、歐洲民主聯盟（R.D.E.）二十三位，以及左派的社會黨六十六位、共產黨十六位。黨團主席可要求暫時休會或公開投票。

(五) 委員會 —— 如前所述，鑒於第三、四共和時期國會兩院中之委員會過多，嚴重影響立法程序與政府施政和穩定。第五共和憲法第四十三條中因而特別規定了國會常設委員會不得超過六個。目前國民議會中之六個常設委員會為：社會家庭及文化委員會、外交委員會、軍事與國防委員會、財經與建設委員會、行政與法制委員會、以及交流與生產委員會。其成員依委員會所有名額、黨團之比例及議員意願組合而成。

參議院則有：經濟與建設委員會、文化委員會、社會委員會、軍事國防與外交委員會、財政與預算委員會、以及行政與法制委員會。^⑫

國會委員會的最主要工作，就是在法案尚未提交國會公開討論之前加以審議或提出修正意見，在必要時亦可舉行聽證會。不過，不管委員會是如何的審議或提出意見，最重要的是任何法案皆須經由國會討論表決後，始可成立。這也就是法國國會兩院所擁有的兩項基本職權（立法與監督）之一。

三、國會的立法權

法國學者，如杜偉傑、葛羅塞（Alfred Grosser）及毛斯（Didier Maus）等教授皆將法國國會的主要職掌歸納為兩大項，一是立法權，二是監督權。

一般而言，立法權包括了律法與財政兩個範圍。在律法範圍方面，如衆所週知的，傳統的內閣制中，國會的主要任務為議決所有的律法提案（甚至可制定施行細則）。而一九五八年的第五共和憲法則將國會的立法範圍加以限定（憲法第三十四條），大幅地削減國會在此一方面的原有權限。憲法第三十四條規定：^⑬

法律由國會議決制定。

下列各種事項由法律制定之：

- 公民權及有關係行使公共自由權利之基本保障；公民本人及其財產對國防上所應負之義務；
- 國籍、個人身份及行為能力、婚姻、繼承及贈與；
- 犯罪與違警之判定及其所適用之罪刑；刑事訴訟、大赦、司法制度的創新及法官之地位；
- 各種賦稅課稅基準、稅率及徵收方式、貨幣發行制度。

下列各項亦由法律制定之：

- 國會兩院及地方議會之選舉制度；
- 各級公共機構之設置；

註⑫ Maurice Duverger, *Le système politique français*, P. U. F., Paris, 1986, p. 349.

註⑬ Alfred Grosser, *La politique en France*, Armand Colin, Paris, 1984, p. 272.

——國家文武官員之基本保障；

——企業國有化及公民營事業產權之轉移。

下列事項之基本原則由法律訂定之：

——國防之一般組織；

——地方政府之自治行政、權限及財源；

——教育；

——所有權制度、物權、民事及商事事務；

——勞工法、工會法及社會福利。

另外，國會也不能任意地議決制定施行細則條例，除非與其立法範圍有關連，否則是由政府來制定。再者，如前所述，憲法委員會可審議法案的合憲性，以制衡國會濫用立法權限。憲法第六十一條規定如下：¹⁴

——各組織法在公佈前，以及國會兩院規章在實施前，均須送請憲法委員會審議，並將各該條款之合憲性予以宣告。

——基於同一目的，法律在未公佈前，得由共和國總統、總理、國民議會議長、參議院議長、六十名國民議會議員或六十名參議院議員，提請憲法委員會審議。

一九八二年企業國有化法案、一九八二年七月的通訊管制法案、一九八四年十月的新聞法案、一九八五年八月的新喀里多尼亞省自治法案，以及一九八七年一月的調整工作時數法案等皆曾送交予憲法委員會審議和解釋。

在立法程序上，第三、四共和時期，所有政府或議員提出之法案皆先經由國會常設委員會加以審議。委員並可將法案加以修正或刪改，而後再送交國會公開討論。第五共和以來，此種情形已完全改觀，也就是說，不論委員會的意見如何，國會中所討論的法案內容必須是原本政府所提出之草案。此舉主要是避免國會委員會運用立法權要挾或杯葛政府，而影響立法品質。¹⁵

在財政權範圍方面，通常乃指國家年度總預算、追加預算、以及各項經濟建設法案的範圍。事實上，正如同杜偉傑教授所分析的，國會最早的主要功能為議決國家預算及稅收，其次才是立法。¹⁶

註¹⁴ *Ibid.*, p. 276.

註¹⁵ Maurice Duverger, *Le système politique français*, p. U. F., Paris, 1986, p. 348.
註¹⁶ *Ibid.*, p. 377.

第五共和憲法中對財政法案之審議做了若干的興革。首先就是確立預算專業的原則。國會僅依據政府各部會職掌分類下所擬之預算案加以議決，而且不需要經過財政委員會之審核。換句話說，預算的編列乃直接由政府負責。其次，取消了國會議員提出增加支出的建議案。一七一三年，英國下議院就通過了一項決議案，禁止議員建議任何會增加或減少國家財政預算的提案，其目的在於防止利益團體或有心人士擅用職權。

同樣地，第五共和憲法第四十條規定：「國會議員所提法案及修正案，若足以減少公共財務收入或創設或增加公共財務支出者，不予接受。」此項規定雖然引起諸多議員的反對，不過，隨著體制的發展，總統直接民選，國會紀律的嚴明，政黨制度的建立而完全淡化，最後，憲法中並賦予政府特別的權宜措施來執行國家預算（憲法第七十條）。也就是說，倘若國會無法在一定的時間內（七十天之內）順利完成預算案審議工作，政府可請求國會許可在規定的範圍內以行政命令先行征稅或支出預算。

值得一提的是，一九五八年十一月十七日的行政命令賦予國會兩院自行獨立編列、運用和監督本身預算的權力（第三、四共和時期，國會兩院的預算亦須事先編列，並經國會審議通過後始可執行）。此預算中也包括了每位議員年度出國考察的經費。一九八七年，法國國民議會和參議院的年度預算分別為十八億五千六百六十六萬四千法郎（合約九十億新臺幣），以及十億八千一百一十七萬三千法郎（合約五十億新臺幣）。^⑦

除了立法權以外，國會議員還有提議修改憲法之權（憲法第八十九條）、對總統宣佈非常時期行使同意權、宣戰權、以及媾和權等。

四、國會的監督權

國會對政府的監督亦為其主要功能之一。雖然一九六二年以來，總統改為全民直接選舉，但憲法中，政府須對國會負責，且國會可對政府提出不信任案而迫使其總辭等這些傳統內閣制的特色則仍保留不變。不過，在第三、四共和時期，由於國會在監督政府權限上過度發揮而造成政府無能的現象，第五共和的制憲者有意加以迴避，因而將國會與政府之關係做了若干的調整。此項調整並非強調限制國會的職權，而是給予政府在施政上及信任投票案上較大的彈性與空間。

基本上，國會擁有質詢與調查的權利。在質詢權方面，又可分為口頭質詢與書面質詢兩種。國會議員的書面質詢是先將

註⑦ Philippe Balland et Danielle Messenger, *La séance est ouverte*, Balland, Paris, 1987, pp. 241-242.

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皆無法答覆，則議員可要求將問題改可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

在口頭質詢方面，憲法第四十八條中規定：「國會兩院之議程，須優先審議政府所提草案及為其接受之提案。上述審議乃依照政府所定次序為之。每週應優先保留一次會議，以供國會議員質詢及政府答詢之用。」^⑮口頭質詢又可分為付諸討論或不予討論兩種。假使議員提出口頭質詢而不要求公開討論，則事先仍需準備好文稿交由秘書處刊登在政府公報上，同時該質詢也會事先排定在議程上。屆開會之時，議員僅稍加簡說即可，而由部長回答。

假如議員提出口頭質詢並要求院會討論，在此情形下，俟議員和相關部長雙方將意見表達後，則院會始公開討論。如此一來，黨團亦可利用所分配之時間來表示意見和立場。同時，政府閣員也可輪流回答或補充說明。必須一提的是，不論其討論內容如何，國會並無權就此一問題加以投票表決。

一九七四年，季斯卡總統 (Valéry Giscard d'Estaing) 上臺以後，將每週三下午在國民議會院會的口頭質詢完全改為議員對政府的即席時事質詢 (questions d'actualité)。質詢時間通常為兩個小時，由執政與在野黨的黨團平均分配。目前法國社會黨有三十五分鐘，共和聯盟有二十五分鐘，法國民主同盟有二十分鐘，中間聯盟和法國共產黨則分別有十五分鐘。國會議員須在院會開始前一小時提出質詢問題，屆時會由總理或相關部會首長做簡單的即席回答。此外，法國國營第三電視臺也立即實現轉播，以加強國會質詢的功能。一九八五年，差不多有三百個口頭質詢在國民議會提出，並經由各部會首長答覆。近年來，國會口頭質詢的功能亦有愈來愈強化的趨勢。^⑯

國會除了以質詢權監督政府外，還可以透過特別的調查或專門委員會來監督政府。一九五八年十一月十七日的行政命令中確立了此項國會的權力，其中規定國會有權針對特殊問題組成委員會。不過，為了避免此類委員會的組織過於膨脹擴大，行政命令中指明了委員會的存在期限不得超過六個月。總之，政府基本上並不希望此類特別委員會經常存在而成為監督制衡力量。因此，第五共和以來，國會特別委員會的功能並未有所發揮。

註⑭ Didier Mauss, *Le Parlement sous la Ve République*, P. U. F., Paris, 1988, p. 106.

註⑮ Alfred Grosser, *La politique en France*, Armand Colin, Paris, 1984, p. 274.

註⑯ Didier Mauss, *Le Parlement sous la Ve République*, P. U. F., Paris, 1988, p. 109.

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，而促使政府總辭的權力。然而，第五共和憲法不但對國會不信任投票案加以技術上的限制，同時更賦予政府較大的彈性來規避國會的監督。

五、政府可規避國會的監督

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定政府的行列，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。

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。尤其是第三款中，政府可以不經過國會討論表決而逕付執行法案最引起爭議。

憲法第四十九條第一款規定：「總理得就其施政計劃，或於必要時，就總體施政報告，經部長會議審議後，向國民議會提出對政府之信任案。」^①該款要點有二，一是政府有權向國會提出信任案；二是政府是以內閣整體對國會負責，國會不可針對某一政府官員提出不信任案。

第四十九條第二款更詳細規定：「國民議會得依不信任案之投票結果決定政府之去留。此項不信任案須經國民議會至少十分之一議員之連署始得提出。動議提出四十八小時後，始得舉行表決。不信任案僅就贊成票核計，並須獲全體議員絕對多數始能通過。不信任案如被否決，原提案人在同會期中，不得再提不信任案，唯本條第三款所規定之情形不在此限。」^②事實上，第二款內容乃說明了國會議員對政府提出不信任的方式和投票計算方法。對於原提案人不得在同一會期重覆提案的規定，則是考慮到可能的私人恩怨以及議會的正常運作。此外，內容中規定，提案須有十分之一議員的連署，主要是修改過去第三、四共和時期，只要有幾個議員，甚至僅有提案人自己提出就可成立的這種缺失。

至於四十八小時的緩衝，以及僅就贊成票核計的這兩項規定而言，都是為了避免議員們情緒化的反應。一方面，議員們可以不受國會激烈辯論的影響；再方面，政府可以有時間與執政黨議員協商或做準備措施以爲因應。再者，制憲者認爲，對於一些沒有意見或棄權議員的票數不應解釋爲對政府之不信任，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爲由，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

^① Alfred Grosser, *La Politique en France*, Armand Colin, Paris, 1984, p. 274.
^② *Ibid.*

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。^①

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。^②再者，一九六二年以來，總統改為直接民選，且主導總理任命權，除非在左右共治（*la Cohabitation*）的情形下，否則若國會真要推翻政府，總統仍有解散國會的權力。由此條款，我們可以了解，這完全是第五共和憲法的創始人有意給予政府規避國會監督與制衡的法寶。它不但可對付在野黨的杯葛與抨擊，同時也可封殺來自執政黨籍議員的消極反抗。

此項條款雖然在當時曾引起許多學者和反對黨人士（當時係社會黨和共產黨）的批評，但是在在一九六五年和一九八七年之間，左派和右派皆曾針對二十個法案使用了三十六次第四十九條第三款來通過法案。一九八八年，羅卡總理亦曾使用兩次該條款以通過政府總預算案，倒未造成過大的反感。^③

不過，在去年（一九八九）秋季的院會會期中（十月到十二月），由於羅卡政府缺乏右派中間人士的有力支持，同時社會黨籍議員對許多法案也有分歧的意見。羅卡總理因而針對四個法案（一九九〇年國防預算案、一九九〇年全國總預算案、一九八九年追加預算案、以及有關社會福利措施法案）連續使用了十三次憲法第四十九條第三款來通過法案，造成國會議員極大的不滿與批評。^④右派共和聯盟塞根（*Philippe Séguin*）和法國民主同盟巴侯（*Jacques Barrot*）則主張將憲法修改為美國式的總統制，而使三權能完全獨立制衡。^⑤密特朗總統亦公開表示，立法權與行政權兩者之間的平衡是非常重要的，因而憲法第四十九條的使用次數不宜過多。密氏同時建議，在不久的將來，可將此一條款做更深入的研討。^⑥

六、結語

由以上的分析，我們了解到，鑒於法國第三、四共和時期，國會權限的擴張以及立法功能衰退的現象，第五共和的創始

註① *Ibid.*

註② *Ibid.*, p. 179.

註③ *Didier Maus, Le Parlement sous la Ve République*, P. U. F., Paris, 1988, p. 119.

註④ *Le Monde*, le 5 jan. 1990, p. 7.

註⑤ *Profession politique*, le 25 dec. 1989, pp. 7-10.

註⑥ *Le Monde*, le 5 jan. 1990, p. 7.

法國第五共和國會角色之研析

人因而採用所謂「理性化內閣制」的觀念，將國會之功能予以約束限制。其主要內容有：

- (1) 對國會之立法權限加以明文細訂，非憲法條文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。
 - (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。
 - (4) 政府法案在必要時可不經國會討論，在視同通過後，逕付實施（第四十九條第三款）。
 - (5) 憲法委員會有權對國會所通過之法案做是否合憲的審議與解釋。
- 此外，再加上一九六二年以來的總統直接民選與國會穩定多數黨的形成，導致第五共和下，行政權凌駕於立法權之上的發展趨勢。難怪在一九七〇年代，許多法國學者評析國會似乎已成了一個資訊與意見交流的場所。不過，根據法國索爾費斯（SOLFRES）民意測驗機構在一九八九年七月所做的一項調查報告可了解到，法國國會仍受到人們相當的肯定。調查中顯示，分別有百分之六十八和百分之六十二的法國人民一致認為國民議會和參議院在立法權上仍扮演著重要的角色。²⁸

（中華民國七十九年二月五日完稿）

註²⁸ SOLFRES, *L'image du Parlement auprès des français*, Semagroup, Paris, juillet, 1989, p. 3.

*

*

*