

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 法國第五共和外交決策的機制

French Foreign Policy Decision-Making Since 1958

doi:10.30390/ISC.199706\_36(6).0005

問題與研究, 36(6), 1997

Issues & Studies, 36(6), 1997

作者/Author：蘇宏達(Hung-Doh Su)

頁數/Page：57-77

出版日期/Publication Date：1997/06

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.199706\\_36\(6\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199706_36(6).0005)



*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



# 法國第五共和外交決策的機制

蘇宏達

(法國巴黎第四大學當代史學  
研究所博士候選人)

## 摘要

一九五八年誕生的法國第五共和憲法是世界憲政史上的創新，一方面繼承了法國一九七〇年以來內閣制的精神，規定政府必須對國會負責，同時又賦予總統實權，掌控政務。結果，依憲法，總統和總理均得主導外交決策的制訂。但在實際運作上，外交決策權幾乎完全操在總統手中，不僅總理無緣置喙，國會亦難監督，更遑論媒體和人民。法國第五共和的外交決策因此呈現強烈的個人色彩，「總統—法國—外交」間幾乎畫上了等號。本文的目的即在追溯第五共和外交決策機制的萌芽、成長和定型，並以最初十年做為主要研究對象，旁及其他年代，試著藉此釐清第五共和外交決策機制的利弊得失。

關鍵詞：法國外交政策、第五共和憲法、戴高樂、法國外交決策過程

\* \* \*

## 壹、導論

一九五八年誕生的法國第五共和憲法是世界憲政史上的創新，一方面繼承了法國一八七〇年以來內閣制的精神，規定政府必須對國會負責，同時又賦予總統實權，主導政務。在外交事務上，依憲法，總統有保衛國家獨立、領土完整、恪遵條約的責任（第五條），主導國際談判及批准條約的權力（第五十二條），並為全國三軍統帥（第十五條）；總理則領導政府，推動全國政務，擁有武裝力量（第廿條），並負責國防（第廿一條）。據此，憲法本身並未明確規範法國外交政策究竟應該由「誰」來制訂。這種法條上的模糊，導致一九八六年至一九八八年所謂「左右共治」期間，社會黨的密特朗（François Mitterrand）總統與戴高樂派（RPR, Rassemblement pour la France）的席哈克（Jacques Chirac）總理激烈爭奪外交主導權，互不相讓，以致出現兩人同時代表法國出席一九八六年七月東京「西方七國高峰會議」（G七）的奇景。<sup>①</sup>

本文的目的不在探索「左右共治」對外交政策的影響，而在追溯當代法國外交決策機制的萌芽、成長和定型。換言之，我們想了解，在第五共和近四十年大部分的時

間裡，法國政府內部的外交政策是怎麼制定的。為達到這個目的，本文選定第五共和最初十年做為主要研究對象，旁及其他年代。這個抉擇是基於兩項考慮。一因這是法國新的外交決策機制成型的十年。戴高樂兩屆總統任內，不僅制訂了法國外交主要路線，也塑造出第五共和的外交決策機制。這個路線和機制雖不斷受到批評甚至挑戰，但仍為後繼者所遵循，是當今法國外交的大纛。

另外則是基於方法上的考量。決策研究最大的困難就是不易取得決策核心「黑盒子」的必要資訊，只能從外部不完全的材料中去推斷，以致往往難窺全貌。現在法國外交檔案至一九六六年原則上均已解密，當年參與決策人物的回憶錄、相關著作或訪談也紛紛出籠。本文即是依據這些較直接資料，試圖建構法國外交決策的機制，明瞭究竟「誰」在做決策和「誰」曾參與或影響決策。主文共三個部分，分別研析法國外交政策的決策核心、制衡力量和實際運作。前兩部分著重制度架構的形成，後者則以實際的事例解析決策的流程。最後的結論則試著釐清第五共和外交決策機制的利弊得失。

## 貳、決策核心的形成

### 一、總統

第五共和憲法是把作為國家元首的總統和負責政務的政府分開來。總統是總統，政府是政府。總統超然於黨派之上，制訂大政方針，為國家利益的守護神。憲法雖未明示總統為外交政策的最後決斷者，但是整個憲政設計卻無可避免地朝總統全權主導外交的方向發展。首先，總統一選七年，（第六條）任期遠超過其他任何一個公職。其次，總統擁有最大的民意基礎。尤其在一九六二年將總統產生方式從原來由「選舉人團」（Collège électoral）間接選舉改成由全國公民直接普選後，總統挾此民意，一躍而為代表全體人民行使國家主權的象徵，不論對內對外，都成為法國政治的決策核心。<sup>②</sup>更重要的是，總統主持「部長會議」（Conseil des Ministres）。（第九條）依憲法第十三條，舉凡人事任免、法案制訂均經由「部長會議」定奪，「部長會議」因

註① 一九八六年三月「國民議會」（Assemblée nationale，為法國國會下議院）全面改選，右派聯盟獲得過半數席次，密特朗總統只得提名右派領袖席哈克出任總理，組織政府，是為法國第五共和第一次「左右共治」（cohabitation）。同年五月四日到六日，第十二屆「西方七國高峰會議」在東京舉行，密特朗與席哈克先後抵達東京，聯袂出席會議。

註② 依一九五八年十月廿八日通過的第五共和憲法第六條，總統一任七年，由「選舉人團」選舉產生。「選舉人團」成員包括國會兩院全體議員，海外屬地議會全體議員，地方議會全體議員及市議會選舉推派之代表。憲法並依人口數詳細規定最後一類代表之數額。一九六二年十月廿八日法國第五共和舉行首次修憲公民複決，結果同意修改第六條，將總統交由全國公民直接選出。參見 Pierre Vianson-Ponte, *Histoire de la République gaullienne* (Paris: Fayard, 1971), pp. 315~333.

而成爲法定的外交決策機制。總統既得主持「部長會議」，就自然成爲這個機制的核心。

尤其，面對其他政治對手，總統均握有致命的武器：總理由總統提名經國會同意任命，去職與否亦完全操諸總統手中；總理如此，更遑論外交部長；至於國會，總統既得以訴諸「公民複決」的直接民意對抗國會的間接民意，又可以解散權嚇阻國會對政府的反對。因此，不論是總理、外交部長或國會，都無法挑戰總統在外交政策上的決斷權。

這種總統獨掌外交決策大權的機制，可以說是爲戴高樂量身裁製的。一是希望授總統全權，以解決當時令全法國焦頭爛額的阿爾及利亞獨立問題。<sup>③</sup>然待阿爾及利亞（Algérie/Algeria）獨立問題於一九六二年獲得解決後，戴高樂即透過修憲，改變總統產生方式，以全民普選強化總統的代表性，鞏固了總統的優越地位。自此，總統成爲主導外交政策無可動搖的決斷者。另外一個原因則涉及戴高樂對外交政策的界定和強調。他認爲，「法蘭西若失去了偉大，就不再是法蘭西。」<sup>④</sup>而在國際上享有一流強權的地位，正是他眼中「偉大」的一個重要指標。要追求這個地位，就必須將外交大權集中在總統手中，超乎國內黨派的鬥爭，俾使總統能全力在國際上放手一搏。這個觀念，不僅爲他的後繼者所接受，甚至也是大部分法國政壇領袖的理念。一位美國學者即認爲，「法國是全球惟一擁有中等實力卻矢志擠身世界強權的國家。」<sup>⑤</sup>漸漸地，「法國－總統－外交」三者間畫上了等號，外交政策不僅成爲總統的禁嚮，更是總統最重要的政治舞台。所以，當一九六八年五月法國爆發全國性學潮和罷工時，戴高樂仍按原定計畫前往羅馬尼亞訪問；一九八六年秋法國發生一連串爆炸案，密特朗則依然前往印尼。沒有外交作爲，總統幾失去了政治舞台。

註③ 法國於一八三〇年開始對阿爾及利亞用兵，於一八四一年占有全境，一八四八年將阿爾及利亞劃入法國領土，爲「法國不可分割的一部分」。阿爾及利亞因此視同爲法蘭西帝國的一省而非其殖民地。法國統治期間，移入大量的白人，全力實行「歐化」政策。二次大戰結束後，全球殖民地民族意識高漲，阿爾及利亞於一九五四年爆發獨立戰爭。法國政府派軍圍剿，雖在軍事上取得優勢，但始終無法穩定大局，當地歐裔及阿拉伯人對立嚴重，血腥衝突不斷。阿爾及利亞戰爭使得法國在經濟上飽受通貨膨脹之苦，在聯合國遭第三世界國家圍攻，並加劇了內部的政黨鬥爭和政治不安。一九五七年六月到一九五八年五月，不到一年的時間內，法國換了三次內閣，但始終無法有效解決阿爾及利亞獨立問題。一九五八年五月，阿爾及利亞首府阿爾吉（Alger）發生大規模暴動，歐裔群眾占領政府機構，組織「全民自救委員會」（Comité de Salut public），駐軍非但未依政府訓令平息暴亂，指揮官反而致電巴黎，要求政府授戴高樂將軍全權，以解決危機。法國全國局勢有逐漸失控，陷入無政府狀態並發生內戰的危險。柯第（René Coty）總統只得敦請戴高樂出面組織政府。第四共和就在這種內外交迫的困境中壽終正寢。參見 Benjamin Stora, *Histoire de l'Algérie coloniale 1830 ~ 1954* (Paris: La Découverte, 1991)。

註④ Charles de Gaulle, *Mémoires de guerres I* (戰爭回憶錄第一冊) (Paris: Plon, 1954), p. 1.

註⑤ Roy C. Macridis, "French Foreign Policy: the Quest for Rank," in Roy C. Macridis, ed., *Foreign Policy in World Politics*, 6th ed. (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1985), p. 22.

## 二、總理及政府

在總統的光環下，政府在外交決策中的角色顯得卑微而不起眼。即是總攬全國庶務的總理，也往往被排除在重要外交決策之外。對戴高樂而言，總理「不再是政府的總指揮，而只是位首席部長。」<sup>⑥</sup>一九六〇年二月八日，他致函當時的總理杜伯赫（Michel Debré），明白告訴他「舉凡關於阿爾及利亞獨立問題、國防、外交、軍務等都必須由總統直接處理」。<sup>⑦</sup>這並不表示，總統不涉足其他的領域，而是他自願地選擇了幾個最重要的課題集中精力去處理。<sup>⑧</sup>換言之，總統隨時可以插手任何一件政策。

漸漸地，總理的角色退化到一個內務總管，而無置喙外交決策的餘地。

那麼總理接受這一個卑微的角色嗎？曾任戴高樂時期政府發言人的貝西費特（Alain Peyrefitte）記述時任總理的龐必度（Georges Pompidou）於一九六二年四月十七日告訴他，「我只不過是戴高樂的另一個影子……我是不可能單獨飛翔的，我也沒有自己的政治理念，總之，戴高樂的想法就是我的想法。」<sup>⑨</sup>於是，在偉大的總統身邊，總理必須嚴守分寸，小心謹慎，以求自保，更遑論影響總統的外交決策了。龐必度這種卑微的態度，並不為歷屆總理所同意。亦曾在一九五九到一九六二年四月任戴高樂總理的杜伯赫即明白批評這種總統對總理的侵權行為：

在戴高樂看來，總理只是一個大管家，只能處理行政，卻不要他負責政務。結果，總理的職掌被大幅削減。儘管他沒有開口，但是我心裡明白得很，他不希望我插手外交政策。我不能接受這種對待，一來這完全違反憲法的精神，二來做一個卑微的總理不合乎我的性格。<sup>⑩</sup>

然而，這種不滿、批評並無損總統在外交決策上的權力，最後的結果都是總理下台。這個現象也不以戴高樂時期為限，曾任季斯卡（Valéry Giscard d'Estaing）總統時期總理、同屬右派的席哈克亦因不滿總統對總理的掣肘而去位；同為社會黨的賀加（Michel Rocard）總理亦因不見容於密特朗總統而離職。<sup>⑪</sup>法國第五共和的一個特殊現象就是「一任總統、多位總理」，更迭頻繁也減低了總理在外交決策上的分量。

相對於總理的卑微，外交部長反而成為總統最主要的外交幕僚。在戴高樂時期，每個星期五固定在總統府接見外交部長，聽取意見。總理則被摒除在這個重要場合之

註⑥ Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle* (Paris: Fayard, 1994), p. 117.

註⑦ Charles de Gaulle, *Lettres, Notes et Carnets: juin 1958~décembre 1960* (信件、筆記、札記：一九五八年六月至一九六〇年十二月) (Paris: Plon, 1985), p. 329.

註⑧ Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir I* (重建回憶錄第一冊) (Paris: Plon, 1970), p. 286.

註⑨ Alain Peyrefitte, *op. cit.*, p. 101.

註⑩ Michel Debré, *Entretiens avec le général de Gaulle, 1961~1969* (Paris: Albin Michel S.A., 1993), pp. 25~26.

註⑪ 席哈克於一九七六年八月廿五日向總統遞交辭呈後，隨即在總理府召開記者會，公開表示：「因未能擁有一個總理推動政策所需的必要授權，本人決定辭去總理一職。」見 Jacques Chapsal, *La vie politique sous la Ve République 1974~1987*, Vol. 2, 3rd ed. (Paris: Presses Universitaires de France, 1987), p. 64.

外。曾任戴高樂時期外交部長達十年，也是當時法國外交政策主要執行者的戴慕威（Couve de Murville）即指出，法國在一九六〇年代初期提出的「歐洲政治聯盟計畫」（Plan de l'Union politique européenne），即是由「外交部在總統和外交部長的指揮下進行的」。<sup>⑫</sup>法國第五共和的外交決策因此似乎呈現「總統－外交部長」的雙軸機制。然而，這樣的形容似乎誇大了外交部長在決策中的地位，因為他的角色是提供建議和執行政策，而不是做決定。另外，總統也常常越過外交部直接指揮駐外大使。一位法國大使即回憶返國述職晉見戴高樂時，「總統不僅垂問駐地國的國情，而且還下達和外交部完全不同的訓令。訓令內容不僅只是原則指示，還包括要採取的作為、要克服的困難和要完成的事項。」<sup>⑬</sup>

### 三、部長會議

「部長會議」是憲法規定的最高決策機構。然而，在總統強勢的主導下，「部長會議」成了向總統報告以及總統闡釋決策的大集會。重大政策早已在會外決定了，會議只是做形式上核可。龐必度任總理時就抱怨說「外交部長在會議上的報告根本就和我昨天我從世界報（*Le Monde*）看到的消息完全一樣嘛！」<sup>⑭</sup>曾任戴高樂國防部長（Ministre des Armées）達十年的梅斯媚（Pierre Messmer）證實，在他所參加的五百多次「部長會議」中，只有三次曾經有真正的討論，一次是一九六〇年關於阿爾及利亞獨立問題，一次是一九六二年討論總統選舉改為全民直選問題，一次則是一九六八年涉及法郎貶值。<sup>⑮</sup>

那所謂的「討論」究竟是怎麼一回事呢？曾經參與一九六二年九月十九日「部長會議」針對「改變總統產生方式」討論的貝西費特忠實記載了當時的詳情。<sup>⑯</sup>

會議開始，總統即請在座的首長就下列兩個問題表示意見：

「第一、總統改為全民直選是否為總統行使權力所必須？

第二、若要為此修改憲法，是依憲法第十一條交由公民複決，抑依第八十九條透過國會兩院聯席會議？

現在從總理的左邊開始，依序發言，並計時，每人三到十分鐘。」

首先發言的是科技暨核能部長帕維斯基（Gaston Palewski）：「許多政黨都反對您的計畫，然而這正表示您打中了他們的要害。……我們宜趁此機會建立真正的總統制。」接下來是司法部長法業（Jean Foyer）：「若將修憲交由公民複決，恐有違憲之虞。因為憲法修憲專章中明文規定應提交國會兩院聯席會議……」

註⑫ Couve de Murville, *Une politique étrangère 1958-1969* (Paris: Plon, 1971), p. 366.

註⑬ Jacques Bayens, *Au bout du Quai: souvenirs irrespectueux d'un diplomate* (Paris: Fayard, 1975), p. 286.

註⑭ Bernard Destremau, *Quai d'Orsay derrière la façade* (Paris: Plon, 1994), p. 216.

註⑮ Jean Lacouture, *De Gaulle III: le souverain* (Paris: Seuil, 1986), p. 24.

註⑯ Alain Peyrefitte, *op. cit.*, pp. 226-232.

總統：「但第十一條明明寫著『總統有權將任何變更公權力機構的法案或條約交由公民複決』，就是這麼一回事！」

勞工部長皮撒尼（Edgard Pisani）：「未來幾年，政治上最重要的事就是指定您的繼承人，總統改由全民普選正符合這個需要。……」

郵電部長提布雷（Triboulet）和榮民服務部部長布朗（Boulin）表示支持司法部長的意見。

總統隨即表示修憲仍應採第十一條，但他所提的理由卻是政治的而非法律的。「如果我們要把這個修憲案交由國會兩院聯席會議，那麼由地方士紳組成的參議院就會橫加阻撓總統改為直選。這簡直不可思議！」

.....

輪到教育部長蘇德厚（Sudreau），會場氣氛頓時變得凝重。他直言：「這是危險的一步。憲法貴在權責制衡，您這麼做，根本是破壞既有的平衡，立下一個惡例，足以毀掉整個憲法，造成政治的動盪。況且，阿爾及利亞戰爭甫結束，國家正需要休養生息。現在全法國已爲了總統產生方式是否應改變而爭論不休，您貴爲總統，應爲全國團結的核心而非分裂的來源。我籲請您收回這項計畫。」

總統並未評論。外交部長戴慕威接著發言：「西方主要的幾個民主國家都有權力個人化的傾向。……我們確實需要建立一個真正的總統制。……」

.....

輪到我，我說：「現在的制度是半總統制和半內閣制。我主張建立百分之百的總統制，所以應該把憲法第廿條『總理領導政府，推動政務並向國會負責』這部分一塊刪掉。……」

.....

最後是龐必度總理發言：「……戰後法國的憲法都是經公民複決產生的，那麼這一次修憲爲什麼又要交由國會去審查呢？」

接下來總統並未針對個人意見發言，而是逕下結論：「……憲法是要不斷隨著時代而演進的，惟一不變的是對國家主權的維護。因此我們將修改憲法，並交公民複決。……就這麼決定了。」

他頓時轉頭向蘇德厚說：「會後我可以私下接見對這個問題尚有異議的人。對我來說，這也是很自然的事。」

這類的討論，在歷任總統主持的「部長會議」中屢次出現。一九七六年七月十五日季斯卡總統在「部長會議」中，要求與會首長對西歐高峰會議甫決定將「歐洲議會」（Parlement européen/ European Parliament）改爲各國人民直選的看法。與會者也都是一片贊成。<sup>①</sup>

從這些討論，我們可以看到「部長會議」實際運作的幾個特色。第一是總統居於

註① Samy Cohen, *La Monarchie nucléaire* (Paris: Hachette, 1986), p. 19.

會議主席的有利地位而享有主導全權。從議題的設定到成員的發言，總統完全掌控會議的進行。第二，相對於總統的軸心角色，總理退居與會成員之一，幾與其他內閣成員平等，至多只是「首席部長」，在會議中僅止於表達意見，既不能做結論，更不能下決定。第三，會議的發言，嚴格說來，不算是討論，而是建議或表態，完全不能撼動總統早已有的定見。尤其，與會首長多缺乏充分的資訊，根本無法做客觀的判斷。有討論的時候尚且如此，更何況那些沒有討論的「部長會議」。早在一九四八年戴高樂倡談他的憲政理念時即曾公開表示：「部長都應該是總統選的，那『部長會議』怎麼能夠反對總統呢？」<sup>⑩</sup>反對，只有下台一途。<sup>⑪</sup>

## 叁、制衡力量

### 一、國會

依憲法，國會<sup>⑫</sup>有許多足以監督政府外交政策的工具。首先，國會得對內閣提出並通過不信任案或拒絕政府的信任案。（第四十九條）在這個情況下，政府必須總辭。（第五〇條）其次，根據第五十三條，許多條約非依法律批准不得生效，也間接讓掌有立法權的國會，得以監督政府從事國際談判、締結條約。再者，第卅五條規定宣戰需經國會授權，另依第四十八條，國會得向政府提出質詢。

然而，在實際的運作上，國會幾被排在整個外交決策機制之外。最主要的原因是，國會的監督權僅及於總理，對於真正掌握外交決策權的總統毫無制衡的力量。在一九五八年到一九六二年間，總統由「選舉人團」選出，而國會兩院全體議員為該團之當然成員，故尚能對總統有一定的牽制力量。總統由人民直接選舉產生後，國會暨不能質詢、也不能罷免，遂失去了最重要的著力點。故一九五八年到一九六二年可以視為法國憲政由第四共和的內閣制向第五共和總統制過渡的四年。待總統改為直選，阿爾及利亞戰爭亦於同年結束後，總統即獨掌外交大權，幾乎不必理睬國會。

即是對政府的監督，國會也顯得力不從心。「不信任案」的提出，限制重重，不僅需要全體「國民議會」十分之一議員的連署，更需經全體議員二分之一以上同意方得通過；提案成立後四十八小時內始可訴諸表決，使政府能從容應付；一旦「不信任案」未獲通過，參與連署的議員不得於同一會期再簽署新的倒閣提案。即使「不信任案」通過，總統亦得解散「國民議會」，舉行大選。更重要的是，倘「不信任案」係

註⑩ Charles de Gaulle, *Discours et messages III* (演說全集第三冊) (Paris: Plon, 1970), p. 222.

註⑪ 在一九六二年九月十九日「部長會議」表示反對意見的教育部長蘇德厚即在九月廿四日提出辭呈。在辭呈中，他明白告訴戴高樂：「這樣的變革，當您還在位時並無所謂，但是一旦您去職，這將成為您的後繼者手中一張危險的權力空白支票。而我拒絕在這個空白支票上簽字背書。」Pierre Vianson-Ponte, *op. cit.*, p. 325, Note 1.

註⑫ 法國國會 (Parlement) 包括參議院 (Sénat) 及國民議會。前者採間接選舉，由地方議會議員互選產生，代表地方；後者則由各地普選產生，代表人民全體。在外交事務上，國會權力集中在國民議會。



源於國會對某一法案的杯葛，總理亦可提請總統將爭議中的法案付諸公民複決，完全繞過國會的監督。一九六二年七月，當國會為法國核武預算爭論不休時，戴高樂即手諭政府，倘國會拒絕或擅減這項預算時，應該：

- 一政府立即總辭；
- 一總統任命新政府，成員與前任完全一樣；
- 一總統依新政府提請，將爭議中的法案交付公民複決；
- 一公布公民複決日期後，於幾小時之內解散國會，重行大選。<sup>②</sup>

這個策略最後因國會通過核武預算而未被使用，但卻在三個月後「總統直選修憲案」中被發揮得淋漓盡致。「國民議會」大部分議員反對變更總統選舉方式，更不能接受以近乎違憲的手段將修憲案交付公民複決。一九六二年十月二日，「部長會議」正式決議於十月廿八日舉行公民複決，決定是否變更總統選舉方式；五日，「國民議會」通過「不信任案」，政府總辭；十日，總統下令解散國會。公民複決的結果，六一·七%的選民支持總統直選方案。很明顯，在「被解散」和「訴諸公民複決」的夾攻下，國民議會想透過「不信任案」來監督政府外交政策的可能性並不高。

至於對條約批准權的監督，「國民議會」實際行使的權力也十分有限。依憲法，條約的最後批准權操在總統手中，（第五十二條）國會所擁有的是對這項批准的「授權審查」。但這項權力的行使卻受到了幾方面的限制：第一，並非所有條約都必須依法律被批准後才生效。第五十三條中明白列舉出惟關於「締結和平、貿易、國際組織及涉及國家財政、法律修改、領土變更和國民身分」的條約需要依法律方得被批准。這個列舉，使得政府有極大的空間篩選所締結的條約交付國會審查。最明顯的例子就是法國和第三世界國家的軍事協定，絕大部分均未交付國會審查。第二，依第十一條，總統得依政府提請或國會兩院的聯合薦請，將涉及國家公權力機構調整的條約交付公民複決，以取得授權，批准該約。一九九二年，密特朗總統即依此，將「歐洲聯盟條約」（*Traité de l'Union européenne/ European Union Treaty*）交付公民複決，而避開了國會的審查。第三，即是交付國會審查的條約，也往往在簽約之後被延宕多時才送交國會。譬如，一九七四年五月廿二日法國和薩伊莫布杜（*Mobutu Sese Seko*）政府簽訂軍事合作協定，要等到一九七八年十一月廿二日，法國政府才送交國會審查。<sup>③</sup>對條約監督權的被削弱，使得國會無法有效監督政府在國際上的談判、交涉，減低了國會在法國外交決策中的分量。

至於國會的質詢權，雖然能充分表達議員自身的立場，有時也逼得政府首長啞口無言，但卻絲毫影響不了既定的外交方針。一位曾為「國民議會」外交委員會的議員即回憶：

註② Charles de Gaulle, *Lettres, Notes et Carnets : janvier 1961 ~ décembre 1963* (信件、筆記、札記：一九六一年一月至一九六三年十二月) (Paris: Plon, 1986), p. 245.

註③ Alain Brouillet, "Le Parlement français et la politique étrangère : loin du réel," *Le Monde diplomatique*, mai 1979, p. 14.

當我們委員會中最善辯的寇德（Pierre Cot），步步進逼，質問外交部長戴慕威，何以【法國】政府一直不讓英國加入共同市場時，部長被問得啞口無言，兩眼只得不停地往上眺，但絕不鬆口，最後委員會主席宣布散會。寇德曾任部長，是我外交委員會中最受敬重的一位，然而，他再犀利的質詢也撼不動我們的外交部長。②

這個觀察也得到曾任部長及政府發言人的貝西費特的共鳴。

一九六八年八月蘇聯入侵捷克，史特朗（Stehlin）議員即在國會要求政府採取強硬態度。當時的外交部長杜伯赫隨即回答：「法國致力追求東西方和解的目標不變。我們總不能因為一件車禍就禁止大家開車。」坐在我鄰座的同事，看了不禁感歎：「真是狗吠火車」。③

在沒有真正制衡權力的支撐下，質詢權，不論是口頭或書面，變得華而不實，根本不足以監督政府的外交作為。

## 二、人民

第五共和憲法第十一條規定總統得經由公民複決取得批准條約的授權，堂堂皇皇地將人民全體納入國家外交決策程序之中。這個看似「主權在民」的實踐，施行起來卻完全成了總統遂行既定政策的好幫手。雖然，關於公民複決的舉行，依法總統只能被動地核可總理或國會兩院的建議，但實際上總統卻隨時可以責成總理提請而訴諸公民複決。前面提及戴高樂關於國會可能杯葛核武預算的手諭就是個例子。結果，公民複決何時舉行，那些法案或條約應交付公民複決，議題應該如何提出，都完全操諸總統手中。於是，公民複決成了總統對付國會的王牌。觀諸過法國過去七次公民複決的經驗，無一不是由總統主導。④法國第五共和便出現一個有趣的畫面：高高在上的總統和平民百姓結合在一塊，一起對付地方士紳、政治菁英所組成的國會兩院，甚至政府。結合的關鍵，一個是總統直選，另一個就是公民複決。這個現象產生的背景，自然和第三及第四共和近一百年間實施內閣制所造成的政局不安、內閣更迭頻繁，以致人民喪失對國會及政府的信心有關。但更直接的原因，來自「第五共和之父」戴高樂對政黨鬥爭的痛恨以及對國會內閣制的不信任。他常常將法國一九四〇年的戰敗歸咎於那些地方士紳、國會議員及所謂的政治菁英的內鬥。這些人在他眼中只汲汲攫取本身的私利而罔顧國家利益。所以，他認為，法國需要一個有實權的國家元首，直接獲

註② Bernard Destremau, *op. cit.*, p. 267.

註③ Alain Peyrefitte, *op. cit.*, pp. 279~280.「狗吠火車」原文是：“Les chiens aboient, la caravane passe.”直譯應是：「群狗吼，拖車過」。

註④ 迄今七次公民複決是：一九六一年元月八日同意「阿爾及利亞自治」；一九六二年四月八日同意「阿爾及利亞獨立」；一九六二年十月廿八日同意「修改憲法將總統產生方式改由人民直選」；一九六九年四月廿七日否決「參議院及地方制度改革案」；一九七二年四月廿三日同意「英國、愛爾蘭、丹麥加入歐洲共同體條約」；一九八八年十一月六日同意「新喀里多尼亞島屬地地位變更案」；及一九九三年九月廿日同意「歐洲聯盟條約」。

得人民的授權，超越黨派，才能真正保護國家及人民全體的利益。

另一個把總統和人民結合在一塊的鏈子是媒體。總統不僅透過媒體闡釋他的外交政策，同時也藉此提醒大家，他才是法國外交政策的制訂者。由於總統沒有國會政策辯論的舞台，媒體就顯得更重要了。訪問友邦，接見外賓都需要媒體的報導；舉行記者會、發表電視演說或接受採訪更受到歷屆總統的重視。戴高樂時期幾乎每年固定在總統府舉行兩次盛大的記者會，總統高坐中央，總理及各部會首長分列兩旁。時任政府發言人的貝西費特即透露：「每一個記者會都是經過精心的準備，總統在事先親自擬稿，然後在會上侃侃而談。戴高樂每次都會詢問那些問題可能被提出，然而他更擔心他想談的問題沒人問。」<sup>①</sup>也正因為記者會如此受重視，為了不出差錯，限制也就愈來愈多。「自一九六一年以後，所有問題都必須在記者會之前知會總統府。」<sup>②</sup>記者會進行的方式也不是一問一答，而是先由媒體提出問題，然後再由總統一塊作答。答完之後，記者會也隨之結束，記者根本沒有追問的機會。因此，記者會不是媒體和總統對話的場合，而是總統透過媒體宣示重大政策，尤其是外交政策的機會。許多重大的外交決策都是在記者會上由總統直接向全國人民宣布：在一九六三年元月十四日的記者會，戴高樂明白將英國拒於共同市場之外；在一九六四年元月卅一日的記者會上，他宣布法國即將和中共建交。

媒體既是如此關鍵，政府也自然透過各種管道企圖干預新聞報導及評論。在已解密的檔案中，我們驚訝地發現戴高樂時期，總統對電子媒體的直接干預，不僅左右新聞報導，更插手人事。一九六三年二月十八日，戴高樂即手諭政府發言人，要他糾正媒體報導「失真、悲觀、偏好個人主義、同情反對黨」的傾向。<sup>③</sup>一九六四年二月，他更對電視未充分報導他到全國各地的巡訪表示極大的不滿。<sup>④</sup>與此同時，他直接插手「整頓」法國電視台新聞部，凡對總統政策有異議的，均遭排擠。<sup>⑤</sup>

於是，媒體固然連結了總統與人民，但終究沒有法律授權，對總統的外交政策縱可批評，卻未必能監督。尤其是電子媒體，在政府的強大干預下，始終無法扮演如美國媒體對政府外交政策的鞭策角色。

結果，總統直選、公民複決和媒體將大權在握的總統和廣大的平民百姓聯繫起來，讓人民好像也能「參與」外交政策的形成。然而，這是一個極不平衡、好看卻不實在的聯盟，因為：總統掌握完全的主動和權力。所以，人民或可由此分享總統在外交作為上的果實，卻根本無力左右這些作為的方向。寄望透過人民直接行使主權，參與外交政策制訂，只是一個美麗的神話，最後不過成就了總統的企圖。

註<sup>①</sup> Alain Peyrefitte, *op. cit.*, p. 119.

註<sup>②</sup> Viansson-Ponte Pierre, *Les Gaullistes, rituel et annuaire* (Paris: Le Seuil, 1963), p. 41.

註<sup>③</sup> Charles de Gaulle, *Lettres, Notes et Carnets: janvier 1961~décembre 1963* (Paris: Plon, 1986), p. 318.

註<sup>④</sup> Charles de Gaulle, *Lettres, Notes et Carnets: janvier 1964~juin 1966* (信件、筆記、札記：一九六四年一月~一九六六年六月) (Paris: Plon, 1987), p. 31.

註<sup>⑤</sup> 同註<sup>③</sup>, p. 320; 及同註<sup>④</sup>, p. 67.

## 肆、實際運作

那麼這個以總統為核心的外交決策機制是怎麼運作的呢？我們擬經由研析當代法國外交史上兩件極重要的政策制訂過程，試著了解第五共和的重大外交決策是如何產出的。

### 一、「歐洲政治聯盟計畫」

「歐洲政治聯盟計畫」是一九六〇年代，法國最具野心的一項歐洲政策。計畫的內容是要在既有的三個歐洲共同體<sup>①</sup>之上建立一個包括德國、<sup>②</sup>法國、義大利和荷比盧等六國的「歐洲政治聯盟」，用以整合且主導共同的外交、國防、經濟及文化政策，並在這個基礎上，逐漸形成一個「歐洲邦聯」，建立西歐獨立自主的防衛體系，擺脫以美國為首的「北大西洋公約組織」（North Atlantic Treaty Organization, 即 NATO）。由於法國是六國中惟一擁有核武的政經大國，勢居「歐洲政治聯盟」的領導地位。

那這個計畫是怎麼在法國政府內部形成的呢？

所有資料都顯示，計畫的提議及發動均來自戴高樂本人，最早見諸他於一九五八年八月十三日寫下的一紙「關於外交政策」手稿，其中清楚列著四點：

歐洲各國必須在政治、經濟和文化上加強合作；因此，羅馬條約應該實施，並在這個基礎上建立一個政治合作架構；這個合作機制應包括政治和經濟層面，議題也不限於歐洲事務；要達到這個目的，第一步就是建立各政府間的定期協商，然後再漸漸將之組織化。<sup>③</sup>

同年九月十四日，戴高樂在自宅會見當時的西德總理艾德諾(Konrad Adenauer)。雙方就歐洲問題廣泛交換意見，並同意研究建立兩國政府定期協商機制。<sup>④</sup>這是

註① 即「歐洲煤鋼共同體」（Communauté européenne du charbon et de l'acier, CECA/European Coal and Steel Community, ECSC），「歐洲經濟共同體」（Communauté économique européenne, CEE/European Economic Community, EEC）及「歐洲原子能共同體」（Communauté européenne de l'énergie atomique, CEEA/European Atomic Energy Community, EAEC）。

註② 本文所稱的「德國」或「前西德」，係指一九九〇年十月三日兩德統一以前之「德意志聯邦共和國」（Bundesrepublik Deutschland/Federal Republic of Germany）。

註③ Charles de Gaulle, *Lettres, Notes et Carnets : juin 1958 ~ décembre 1966* (Paris: Plon, 1985), p. 73.

註④ 這次會晤除德法兩國首腦外還包括法國外長戴慕威，駐德大使塞杜（François Seydoux），德國外交部長布亨塔那（Heinrich von Brentano）及次長卡斯登斯（Karl Carstens）。會談共分兩個部分，一次是全體與會，另一次則是戴高樂和艾德諾兩人單獨會晤四小時，僅法國翻譯 Jean Meyer 在場。關於兩人單獨晤談的內容，戴高樂及艾德諾回憶錄記載並不一致。筆者以為，艾德諾的記述似較接近真實的情況。因為他不僅詳細交待了會談的每一個細節，包括當時房間的陳設、時間的起迄，而且不時直接引述二者的談話。相反地，戴高樂則在回憶錄中相當有條理地陳述了他和艾德諾這次的交談，且不時稱讚後者，顯然是經過較多的修飾。不過，雙方均提到要建立一個兩國諮商機制並展開廣泛的合作。艾德諾回憶錄中更清楚地提到，雙方同意具體的合作可以從軍備生產開始。參見 Konrad Adenauer, *Erinnerungen 1955 ~ 1959*（回憶錄：一九五五～一九五九），第四版（Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt GmbH, 1989），pp. 428~433；及 Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir I*, pp. 183~190.

戰後德法關係發展中一次極重要的會晤，建立了兩位領導人的互信，為日後雙方的合作奠定了基礎，同時也是「歐洲政治聯盟計畫」的濫觴。翌年六月，戴高樂訪問義大利，提出建立「法、德、義三國外長定期協商機制」。義大利表示接受，但主張擴大為「歐洲共同體六國外長定期協商機制」。<sup>⑤</sup>六國外長遂於同年十一月在史特拉斯堡（Strasbourg）首次集會，決定今後每年定期舉行三次外長會議。但戴高樂不以此為滿足。一九六〇年五月中旬，英美法蘇四國巴黎高峰會議因U-2事件流產，國際局勢頓形緊張，<sup>⑥</sup>戴高樂遂於五月卅日發表電視演說，呼籲西歐六國團結，共同建立一個「政治、經濟、文化」的共同體。<sup>⑦</sup>七月廿九日及卅日，戴高樂與艾德諾在法國總統渡假別墅漢蒲園（Rambouillet）會面。廿九日晚間，戴高樂獨自一人振筆疾書，寫下「關於歐洲組織」計畫大綱。翌日早晨，戴高樂與艾德諾單獨會面時，即自口袋掏出這個大綱，請隨身翻譯立即譯成德文，交艾德諾過目並徵求他的意見。<sup>⑧</sup>這九點計畫，勾繪出整個「歐洲政治聯盟」的藍圖：六國舉行「歐洲政治合作」公民複決，為此聯盟取得合法性；定期舉行高峰會議，期建立在外交、國防、經濟和文化上的共同政策；相關部會首長亦需定期集會，負責高峰會議的事前準備和決議執行；成立四個委員會，為上述各領域的行政機構；「歐洲政治聯盟」應統轄既有的三個歐洲共同體，並逐步取代「北大西洋公約組織」，建立西歐自主的國防體系。<sup>⑨</sup>根據當時法國外長戴慕威的說法，艾德諾除了對舉行公民複決一項持保留態度外，基本上接受戴高樂的建議。<sup>⑩</sup>所以，戴高樂在九月五日記者會中公開發建立「歐洲政治聯盟」的構想。這項舉動引起其他鄰國的錯愕和不滿，因為戴高樂並未事先知會鄰國。然而，戴慕威的說法似乎並不完全符合事實，因為在事後公開的資料中，我們發現，戴高樂在同年九月廿二日還在致艾德諾的親筆函中，努力說服後者，「歐洲政治聯盟」不會損及已有的三個共同體，也不會將英國永遠排除在共同市場之外，更不會叫美國人離開歐洲。<sup>⑪</sup>

註⑤ Charles de Gaulle, *op. cit.*, pp. 356~357.

註⑥ 美國總統艾森豪（Dwight Eisenhower），英國首相麥克米蘭（Harold Macmillan），法國總統戴高樂與蘇聯共黨總書記赫魯曉夫（Nikita Khrushchev）原定於一九六〇年五月十六日在巴黎舉行高峰會議，討論歐洲局勢，尤其是柏林問題。惟五月五日蘇聯在本土上空擊落一架美國U-2偵察機。赫魯雪夫抵巴黎後，即要求美國為此正式道歉，被艾森豪總統拒絕。赫魯雪夫遂以此為由，拒絕會晤艾森豪，逕返莫斯科。不過，一般認為，此次高峰會議流產與當時中蘇共關係開始惡化，中共堅決主張對資本主義陣營採取強硬立場有關。赫魯雪夫得知西方不可能在柏林問題上讓步後，為避免無功而返，授中共口實，遂藉口U-2事件杯葛高峰會議。

註⑦ Charles de Gaulle, *Discours et messages V*（演說全集第五冊）（Paris：Plon, 1970），p. 220.

註⑧ Hermann Kusterer, *Der Kanzler und der General*（Stuttgart：Neske, 1995），pp. 139~142. 作者為當時艾德諾之隨身英法文傳譯。

註⑨ Couve de Murville, *Lettres, Notes et Carnets : juin 1958 ~ décembre 1966*（Paris：Plon, 1985），pp. 382~383.

註⑩ De Murville, *op. cit.*, p. 360.

註⑪ Couve de Murville, *Lettres, Notes et Carnets : juin 1958 ~ décembre 1966*（Paris：Plon, 1985），p. 365.

在這三大保證下，艾德諾才同意和戴高樂共同推動「歐洲政治聯盟」計畫。法國總統似曾高估了德國總理的支持意願。

一九六一年二月十日六國於巴黎舉行高峰會議，決議成立一個專責委員會，研擬「歐洲政治聯盟條約」。委員會由戴高樂的親信傅舍（Christian Fouchet）主持，大家並同意由法國政府提出草案，做為委員會討論的依據。法國政府於同年十月十九日首次提出草案，共有五章十八項條款。經委員會討論後，決定責成法國政府依據委員會決議修改草案後再提出。一九六二年元月十八日，法國提出第二次草案，未獲委員會同意。四月十七日，委員會最後一次集會，未能達成共識，「歐洲政治聯盟」計畫遂告失敗。

「歐洲政治聯盟」計畫失敗，是法國六〇年代外交政策上的一大挫折，也是歐洲整合運動的一個損失。自此之後，歐洲政治合作機制的發展即陷入停頓，要等到卅年之後的「馬斯垂克條約」（*Traité de Maastricht/ Maastricht Treaty*，即前述的「歐洲聯盟條約」）才重新被正式提出。法國則喪失了一次重建西歐領導地位的機會，待德國經濟於七〇年代開始大幅超越法國，英國亦加入共同市場後，這種機會即一去不返。

計畫失敗，最根本的原因是各國對歐洲整合本來就抱著不同的態度。法國希望藉此建立西歐的領導權，而其他五國則擔心戴高樂藉「歐洲政治聯盟」扼殺三個歐洲共同體，並危及「北大西洋公約組織」。在法國所提的第一個草案和一九六一年十月十九日委員會的決議中，六國已達成一個默契，就是未來的「歐洲政治聯盟」必須尊重現有的三個共同體，不涉入經濟事務，並宣示加強與北約的合作，同時歡迎其他歐洲民主國家加入。但是法國在次年元月十八日提交委員會的第二個草案中，卻與上述共識背道而馳。不僅刪去委員會決議中「加強與北約合作」的字眼，並在「歐洲政治聯盟」的負責事務中加入原先並未列入的「經濟」一項。各國代表遂怒責法國，認為完全違背六國的共識。六國互信因此破裂，「歐洲政治聯盟」計畫也在三個月後宣告失敗。

法國何以會提出一個明知各國不能接受的方案呢？根據當時參與這個政策執行者的證辭，法國外交部原來準備提出的第二草案中，明白宣示了和北約的關係，同時也沒有將經濟事務列入「歐洲政治聯盟」的範疇之內。但是，當草案於一九六一年元月由外交部送達總統府後，即被戴高樂親筆刪去了關於加強和北約關係的一段，並在聯盟任務中加入「經濟」一項。傅舍的好友，也是時任法國駐德國大使的塞杜（François Seydoux）轉述傅舍的話說：

一九六二年元月十八日所提第二次草案，是經過總統親自過目及刪減的。所有的更刪都來自總統本人。我們都知道，戴高樂不喜歡模糊不清，也排斥妥協。<sup>④</sup>

註④ François Seydoux, "Le plan Fouchet a-t-il une chance? D'un sommet à l'autre," *Le Monde*, 29~30 septembre 1974, p. 4.

那總統修改之後，外交部的反應呢？時任法國外交部歐洲司司長的蘇篤（Jean-Marie Soutou）表示，外交部在元月十七日收到總統的批示時，就相當吃驚，認為其他五國一定不可能接受這樣的修改。但外交部並沒有立即向總統府反應。在次日的委員會議中，傅舍就將戴高樂批示過的草案分發給與會代表，導致各國互信破裂。蘇篤認為這是因為當時外交決策體系的溝通管道出了問題。

歐洲司以為總統批示已經部長過目，部長既未表示異議，那部裡的其他人也就不好多言；但部長卻以為，總統的修改顯然不會為其他五國所接受，歐洲司就應該趕緊主動聯繫傅舍直接向總統反應。<sup>③</sup>

在這兒，我們看到法國外交決策體系中一個溝通不良的弊病，那就是：面對大權集中的總統，外交部門似怯於反對總統的意志或是對總統的堅持表示異議——縱使就外交情勢判斷，總統的意志或主張應該加以擱置或修改。

戴高樂顯然在事後發覺了自己的錯誤，於是在二月和四月分別風塵僕僕到德國和義大利會晤艾德諾及義大利總理方華尼（Fanfani），主動表示讓步，同意在「歐洲政治聯盟條約」中強調與北約的關係並尊重三個共同體在經濟事務上的自主權。但終無法挽回局勢。「歐洲政治聯盟」計畫自始即受到荷蘭政府的質疑，惟在當時輿論一片傾向歐洲整合及友邦均支持該計畫的壓力下，未敢公開反對。待法國第二草案揭示後，輿情譁然，紛紛指責戴高樂意圖扼殺歐洲共同體並瓦解北約。荷蘭乃結合比利時，明白表示反對成立「歐洲政治聯盟」。法國計畫遂告流產。

從這個計畫，我們看到了法國外交決策機制中總統的強勢主導。總統甚至獨自草擬計畫大綱，然後直接交予他國政府首腦，並依此討論。在總統身邊參與決策的，是外交部長。一九六〇年七月卅日，戴高樂在與艾德諾漢蒲園會議結束後，即於次日指示戴慕威著手準備十月在巴黎舉行六國高峰會議。<sup>④</sup>但當總統本身已有清楚的藍圖時，外交部長的角色非常有限，既未獲諮詢於前，也無法在談判進行中左右總統的意志，而只是執行總統的政策。至於總理和國會領袖，在整個「歐洲政治聯盟」計畫的運行中，似乎都不見蹤跡。

## 二、法國退出北約軍事組織

一九六六年二月廿一日，法國總統戴高樂在記者會上強烈批評北約組織既不合時宜，也不符法國國防的需要。三月七日，他親函美國總統詹森（Lyndon Johnson）：法國將退出北約軍事組織，所有法國軍隊不論於平時或戰時都由法國總統全權指揮，不受北約盟軍統帥部的節制。這個決定並不令人意外，因為戴高樂雖然支持西歐與美國結盟共同對抗蘇聯的威脅，但自始就抨擊北約軍事組織。他認為「華盛頓公約」是

註③ Georges Henri Soutou, *L'alliance incertaine* (Paris: Fayard, 1996), p. 192.

註④ Charles de Gaulle, *Lettres, Notes et Carnets: juin 1958 ~ décembre 1966* (Paris: Plon, 1985), pp. 383~384.

必須的，但是「北大西洋公約組織」卻是美國假聯合作戰之名控制盟國的工具。<sup>④</sup>待一九五八年掌權之後，他立即致函艾森豪及麥克米蘭，要求改革北約組織。<sup>⑤</sup>接著，法國政府即有計畫地陸續抽離受北約盟軍統帥部節制的法國武力。一九五九年三月六日，法國通知盟國所屬地中海艦隊於戰時將受法國總統而非北約盟軍最高統帥指揮；一九六三年六月戴高樂宣布法國大西洋艦隊自翌年元月一日起不再受北約盟軍統帥部節制；一九六四年，法國拒絕配合北約「前進防衛」戰略部署，將駐德法軍第一裝甲師調往慕尼黑附近、與捷克交界地區。與此同時，法國開始建立獨立的核子武力，制訂與北約完全不同的核子戰略，並公開反對美國「彈性反應」(Flexible Response) 戰略<sup>⑥</sup>及「多國核子武力」(Multilateral Forces) 計畫。<sup>⑦</sup>

法國對北約軍事組織的不滿並非始自戴高樂主政以後，早在第四共和，法國政府對北約軍事組織就迭有怨言。北約的防衛區域限於西歐、北美和北大西洋，使得法國在越南和阿爾及利亞對付殖民地獨立運動，或與英國遠征蘇伊士運河區時，根本不可能得到北約盟國的支持；整個軍事組織完全由英美主導，法國幾無置喙餘地。尤令法國氣結的是，當一九五〇年代後期，法國地中海艦隊噸位早已遠遠超過英國在同一地區的海軍武力時，北約的地中海艦隊司令卻仍然由英國將領出任。

戴高樂則自始將「聯盟」和「盟軍軍事組織」分開對待。他支持各國共同防衛的協議，但反對由此建立一個統率各國武力的軍事指揮部。因為他擔心，這種統一指揮的機制會成為聯盟中最強大的國家控制其他成員國防外交政策的工具。因此他甫上任，即於一九五八年九月十七日致英美兩國領袖一份備忘錄，希望建立三國定期協商機制，就全球事務擬定共同對策，並將北約納於這個機制的節制之下。<sup>⑧</sup>

註<sup>④</sup> 一九四九年四月四日包括美英法等十二個國家在華盛頓簽訂共同防禦協定，是為「北大西洋公約」或「華盛頓公約」(North Atlantic Treaty)，其中第五條規定「對任一簽約國之攻擊視為對全體簽約國之攻擊」，第八條規定設立「理事會」(Conseil/Coucil)及「國防委員會」(Comité de Défense/Defense Committee)，第九條則授權「理事會」得視需要增設新機構。韓戰爆發後，為建立共同防禦，「理事會」乃依第九條通過決議，設立一系列軍事機構，整合各國軍事戰略、部署、組織等。「華盛頓公約」於是漸漸形成一個以美國為首的嚴密的軍事合作組織，即「北大西洋公約組織」(North Atlantic Treaty Organization)。

註<sup>⑤</sup> Charles de Gaulle, *Lettres, Notes et Carnets : juin 1958 ~ décembre 1966* (Paris : Plon, 1985), pp. 82~84.

註<sup>⑥</sup> 自冷戰以來，美國向奉行「大舉報復」(Massive Retaliation)核戰略。但在甘迺迪入主白宮後，鑑於蘇聯已發展出得對美國本土發動核子攻擊的洲際飛彈，加上「大舉報復」策略過於僵化，決定改採「彈性反應」(Flexible Response)戰略，同時加強核子和傳統武力，俾能應付不同的挑戰。這個新戰略受到歐洲盟邦，尤其是德國和法國的普遍質疑，認為是美國防衛歐洲決心動搖的徵兆。惟在美國的堅持下，北約「國防委員會」在一九六七年五月九日通過決議，以「彈性反應」取代「大舉報復」為北約的核戰略。

註<sup>⑦</sup> 「多國核子武力」計畫萌芽於一九五〇年代末期，於甘迺迪時期被正式提出，重點是將英法的全部核子武力和美國駐歐的核子武力統一交由北約盟軍統帥部指揮。這個計畫遭法國及英國的反對，認為美國企圖藉此控制兩國的核武。一九六四年底詹森總統宣布擱置該計畫。

註<sup>⑧</sup> 同註<sup>⑤</sup>。



但是，戴高樂是否在這個建議遭拒後即決心退出北約軍事組織了呢？

關於這點，歐美學者有兩派說法。一個是認為，戴高樂根本很清楚他所提的建議英美是不會接受的，提出的目的就是要「被拒絕」，作為日後退出北約軍事組織的正當理由。另一個說法則恰好相反，相信戴高樂是藉此誠實地表達了法國對北約的期望，只是在不斷的受挫下，法國政府最後才決定退出北約軍事組織。這個爭論，我們以為，混淆了戴高樂對北約組織兩種截然不同的不滿。一種是他不能接受北約各國軍隊交由盟軍統帥部全權指揮的制度，因此反對北約軍事組織。在這個問題上，因事涉主權，他似乎顯得不能妥協；另一種則是不滿法國在北約內未獲得應有的重視，因此他努力希望使法國取得與英美平等的地位。

所以，一九六〇年代法國政府面對北約的態度可以分為兩個面向：一個是希望將北約簡化成一個傳統的聯盟，取消盟軍指揮部，武力由各國政府領導，然後在這個基礎上共同防衛。簡單地說，就是將北約還原到和兩次大戰時的聯盟一樣。另一個則是要求建立英美法三國的戰略協商機制，提升法國的國際地位，與美國平起平坐。法國當時的策略是：先致力達成後者，再回過頭來簡化北約組織。戴高樂是無論如何都不可能接受由盟軍統帥部來指揮法國軍隊。所以在法國眼中，北約軍事組織不是要改，而是要廢。不廢，法國就出走。因此，直到一九六六年法國退出北約軍事組織為止，法國政府從未明白指出要如何改革北約軍事組織。當時擔任北約祕書長的史帕克（Paul-Henri Spaak）即以此指責法國「從來不說她到底要什麼，只是一味地責罵北約；法國根本不是要改革北約，而是欲將之終結。」<sup>⑤</sup>

然而，法國的要求始終未得到美國及其他盟國的支持。英美雖未明白拒絕法國「三國定期協商機制」的建議，卻始終不願正面回應。美國僅同意三國外長得藉國際場合舉行會外會。一九六一年六月戴高樂即手諭當時的總理杜伯赫和外交部長戴慕威，對美國的回應表示失望，並認為「待法國核武成軍後，美國才會改變態度。」<sup>⑥</sup>

但是，美國的態度並沒有改變。在美國領導人的眼裡，法國至多只是個歐洲強權，在歐洲事務上，英美法或可協商，但在歐洲以外的事務，美國顯然不希望法國分一杯羹。古巴危機和越戰就是兩個事例。更糟的是，古巴危機之後，美國似有與蘇聯走向和解，聯合主宰歐洲的趨勢。美國不但在一九六二年三月明白拒絕協助法國發展核武，反而於翌年七月和蘇聯簽訂「局部禁止核子試爆條約」。<sup>⑦</sup>

在這種國際環境的演變下，法國政府認為，退出北約軍事組織的時機已日趨成

註⑤ Paul-Henri Spaak, *Combats inachevés* (Paris: Fayard, 1969), pp. 389~390.

註⑥ Charles de Gaulle, *Lettres, Notes et Carnets: janvier 1961~décembre 1963* (Paris: Plon, 1986), p. 96.

註⑦ 英美蘇三國於一九六三年七月廿五日於莫斯科達成協議，同意停止在「大氣、外太空及水面下」進行核子試爆，惟不禁止地下核爆。這個條約受到法國及中共兩個後起核子強權的反對，因為他們彼時尚未具備地下核爆的技術。

熟。⑤

退出的前奏是法國對「多國核子武力」計畫由不支持變為堅決反對。早在一九六三年元月記者會中，戴高樂即批評這個計畫將英法全部的核子武力交由北約盟軍統帥部指揮，而統帥又都是美國將領，那簡直就是將法國的核武交給外國人。同時，美國大部分的核武卻仍在美國總統的手中。這不合理。⑥惟法國並未積極反對該計畫。但當同年元月廿二日德法簽訂「友好合作條約」後，⑦美國警覺德法核心有逐漸形成並挑戰美國在西歐霸權的可能，於是開始積極運作「多國核子武力」計畫，用以離間德法。法國政府於是堅決反對該計畫，並要求德國採取一致立場，但為波昂政府婉拒。法國政府認為美國的計畫是欲藉此掌握所有西方核武，並孤立法國，迫使法國放棄發展獨立核武。德國則以為，這個計畫完全符合德國的利益，因為德國是戰敗國，不能發展核武。⑧不過，在英法的反對下，「多國核武計畫」於一九六四年底宣告失敗。

這算是法國外交的一項勝利，但法國是想趁勢要求北約改革，或是回過頭加強德法合作呢？都沒有。法國政府似已下定決心，退出北約軍事組織，此舉無異象徵與美國及歐洲盟邦決裂。當時法國駐美大使安萊坊（Herve Alphand）即在日記中詳載了他於一九六五年元月二日晉見戴高樂時，後者表示，無論如何，一九六九年之前法國一定退出北約軍事組織。

總統說：一九六九年之前，法國一定要退出北約軍事組織，屆時法國領土內將不再有外國駐軍、美國將領。退出後，我們和德國協議，仍派駐兩個師的兵力在德國；另外這也不妨礙我們和美國在核子戰略上的合作……

安萊坊：我們常說，倘美軍在一九一三年到一九三八年駐紮歐陸的話，兩次世界大戰就不會發生了。您不擔心這麼做，美軍撤離歐洲嗎？

註⑤ 一般認為，東西方在柏林和古巴危機時的嚴重對峙，是迫使法國暫時不能退出北約軍事組織的主要因素。其他來自國際環境的牽制尚包括：阿爾及利亞獨立戰爭，法國核武尚未成軍和法國尚期望北約改革等。一九六〇年中期，這些因素都消失或減弱。參見 Frédéric Bozo, *Deux stratégies pour l'Europe : de Gaulle, les Etats-Unis et l'Alliance atlantique 1958~1969* (Paris: Plon, 1996), pp. 133~166.

註⑥ Charles de Gaulle, *Discours et messages VI* (演說全集第六冊) (Paris: Plon, 1970), pp. 74~76. 「多國核子武力」計畫是將北約各國駐歐的核武統一由北約盟軍統帥指揮，然美國駐歐的核武只占其核武總量的三%。也就是說，當英法全部核武交由北約盟軍統帥時，九七%的美國核武並不受北約的節制。

註⑦ 「德法友好合作條約」(Traité sur la coopération franco-allemande/Vertrage über die deutsch-französische Zusammenarbeit) 常被視為「歐洲政治聯盟」計畫的替代品，也就是在六國聯盟變得不可能時，法德退而求其次，決定展開雙邊合作。這個條約雖然簽署並獲雙方國會批准，但隨著艾德諾總理於一九六三年十月去職，美國及歐洲盟國的強力反對，終一九六〇年代，德法在國防外交共同合作領域中並未有太大的進展。

註⑧ 「一九六四年十二月十四日電報：一九六四年十二月九日法德外交部長會談紀錄」(Télégramme au départ du 14 décembre 1964: Conversation entre Couve de Murville et Schroeder à Paris le 9 décembre 1964), 法國外交部檔案 (Archives du Ministère des Affaires étrangères de la République française), 盒號 (Carton): 1957.

總統：我們退出北約軍事組織，但和美國的聯盟關係依然存在，只要德國人沒意見，美軍可以一直留在德國。<sup>57</sup>

退出北約軍事組織的話題就此打住。接下來，主題轉到東西冷戰、中蘇共關係等方面。

一九六五年初，戴高樂似已著手準備法國退出北約軍事組織。該年二月廿三日，戴高樂手諭草擬新的美法雙邊盟約，提示三點：兩國在任一方受攻擊時即應展開協同作戰；凡駐紮在法國領土內的美軍及物資，不論平時戰時，均受法國政府節制；雙方可在軍事計畫上加強合作。<sup>58</sup>

然而，戴高樂顯然十分保密，以致政府部門出現了步伐不一的錯亂。正當總統指示外交部暗中準備退出北約軍事組織的同時，政府卻在巴黎近郊大興土木，建造一個新的北約總部。一九六五年四月廿七日，戴高樂怒責龐必度總理，此事不僅總統毫無所悉，且完全抵觸法國的北約政策，因此必須立刻中止。<sup>59</sup>在翌日的一個指示中，戴高樂則要求國防部長梅斯峯在參加北約部長會議時，明白告訴盟國，法國可以討論北約的改革方案，但絕不接受現有的軍事組織架構。<sup>60</sup>

一九六六年二月廿一日，戴高樂在總統記者會上強烈批評北約現有的組織不合時宜。三月七日及十日，他分別致函美國總統詹森及其他會員國元首或政府首長，告知法國退出北約軍事組織的決定。

那在宣布決定之前，「部長會議」討論過嗎？所有的訪談和資料都顯示：沒有。當時的國防部長梅斯峯回憶說：

政府大部分的成員是在一九六六年三月九日，也就是總統致函美國後的兩天，才在「部長會議」上被告知。事前，只有我、總理和外交部長曉得這件事，我們也把該說的意見向他解釋過了。所以，總統當天在會議上正式宣布他的決定後，並沒有逐一詢問與會成員的意見。會議自然通過了總統的決定。<sup>61</sup>

時任總統府祕書長的戴侯傑（Burin des Roziers）也表示：

戴高樂將軍的重要外交決策都是經過深思熟慮的，所以反覆諮詢的情景也履見不鮮。惟獨在這件事情上，似乎沒有任何的討論。或許對他而言，該做的決定已經非常清楚。<sup>62</sup>

註<sup>57</sup> Herve Alphand, *L'étonnement d'être : Journal 1939~1973* (Paris: Fayard, 1977), p. 444.

註<sup>58</sup> Charles de Gaulle, *Lettres, Notes et Carnets : janvier 1964~juin 1966* (Paris: Plon, 1987), p. 134.

註<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 153.

註<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 154.

註<sup>61</sup> 此係引用法國學者 Bernard Chantebout 對戴慕威、梅斯峯、時任總統府祕書長的戴侯傑（Burin des Roziers）和曾任法軍副參謀總長 Michel Fourquet 將軍的專訪。參見 Bernard Chantebout, "Le retrait de l'OTAN," in Gilbert Pilleul, ed., *L'entourage et de Gaulle* (Paris: Plon, 1979), p. 234.

註<sup>62</sup> *Ibid.*

時任外交部長的戴慕威則表示，整個二月都和總統討論法國退出北約的方式和法律問題。<sup>⑤</sup>然而，在「決定退出」的過程中，戴慕威似乎也並未有置喙的機會。

四月十三日，社會黨及中間偏右的「全民共和陣線」（Mouvement Republicain Populaire）議員在「國民議會」針對法國退出北約軍事組織的決定對政府提出不信任案。四月廿日表決，僅一三七席支持，遠不及過半數所需的二四二席。

從上述過程看來，法國退出北約軍事組織的決定不僅由總統一人主導，且整個決策過程中沒有諮商討論。根據所得的資料及訪談，不論是總理、外交部長或國防部長，都沒有被諮詢過：法國「應不應該」退出北約軍事組織。惟在總統做出退出的決定後，外交或國防部長才參與如何執行該決策。至於國會議員，又一次地被完全忽略了。

那麼法國退出北約軍事組織後，對法國的外交情勢有什麼影響呢？首先，北約並未如法國政府預期的，陷入混亂或離心離德的困境。<sup>⑥</sup>另外，短期而言，此舉加速了法國政府的「東進政策」。<sup>⑦</sup>一九六六年六月廿日戴高樂赴蘇聯訪問十天，受到俄共領導人的熱烈款待。法國拉開了和美國的距離，又刻意加強和蘇聯及東歐集團的交往，頓時之間，巴黎成了東西和解的核心，戴高樂則一躍而為冷戰時期的和平使者。然好景不常，一九六八年八月蘇聯紅軍鎮壓捷克改革運動，迫使法國東進政策戛然而止。

長期來說，法國退出北約軍事組織最深遠的影響則是讓德國成為北約在歐陸最重要的支柱，也成為美國在歐陸政治、經濟和軍事合作的主要夥伴。這正是法國最不願見到的。在美國支持下，加上自身的經濟實力，前西德在六〇年代末推動德國的「東進政策」，於七〇年代初和包括前東德在內的東歐各國展開關係正常化，在日後東西方和解過程中舉足輕重。這又正是戴高樂努力想替法國爭取而未果的地位。

## 伍、結 論

法國第五共和外交決策機制最大的特色就是總統擁有近乎絕對的決斷權。總統一旦決定了外交方針，幾乎沒有任何變更的可能。總統既有憲法授權，又超然於政府和國會之上，內有直選的最大民意基礎，對外代表法國，自然成為外交決策的核心。環繞在這個核心旁邊最重要的是外交部長，不僅是總統主要諮商對象，也是政策最重要的執行者。至於總理，除了左右共治期間，在外交作為上都顯得十分自制，在相關決策中的角色也十分受限，重要性還不如外交部長。

第二個特色則是透過媒體和公民複決，將人民納入外交決策的體系中。但這種看似「主權在民」的實踐，實際上卻成為總統推動政策，對付國會的工具。人民只能被動地配合總統的政策，根本不可能有主動參與的機會。

註<sup>⑤</sup> *Ibid.*, p. 235.

註<sup>⑥</sup> Georges Henri Soutou, *op. cit.*, pp. 307~308.

註<sup>⑦</sup> 所謂「東進政策」（Politique à l'Est/Östpolitik）是指改變昔日與蘇聯及東歐各國相互敵對、壁壘分明的態度，改採積極交往的政策，增加雙方的交流與了解。

與此同時，國會似乎完全被排除在重大外交決策之外了。在第三、第四共和內閣制時代，對法國外交政策有極大影響力的「國民議會」外交委員會，到了第五共和幾乎消聲匿跡。國會不僅完全無力影響身處外交決策核心的總統，連監督政府外交作為的能力也十分有限。

國會在外交事務上的影響力既是如此薄弱，法國總統在決定外交政策時，就似乎沒有與國會領袖諮商的慣例。總統諮詢的對象大多屬於行政部門，包括總統府幕僚和政府官員，這不禁讓我們看到法國第五共和外交決策機制一個要命的盲點：「集體盲思」(groupthink)。<sup>⑥</sup>也就是說，被總統諮詢者本身就是政治立場和總統比較接近的人。於是，諮詢與被諮詢者彼此形成一個封閉的系統，系統內意見易趨一致，卻也易失之僵化、不周延，更易與外在的大環境脫節。觀看一九六二年九月十九日「部長會議」關於「改變總統產生方式」的「討論」，我們即可發現，由於決策權完全集中在總統手中，系統內的意見愈來愈趨向一致，但和系統外的隔閡卻愈來愈深。在這樣一個系統中，不同的意見、建議就自然地愈來愈不被鼓勵提出來，於是在決策核心的總統和身處外交第一線的外交人員間的溝通就易生障礙。「歐洲政治聯盟」計畫，在一九六二年初原本已近乎成功，卻因戴高樂的判斷失準、粗率決策，外交部又怯於勸諫，以致功敗垂成。

法國第五共和外交決策機制的另一個缺失就是總統失言的機會特別多。由於總統失去國會政策辯論的舞台，就必須借助媒體報導、記者會或向群眾演講來闡釋自己的外交政策。結果，總統失言造成外交困擾的情況屢見不鮮。最著名的例子是戴高樂在一九六七年訪問加拿大，面對法裔群眾時，竟當場帶頭高喊「魁北克獨立萬歲」(Vive le Quebec)，引起加拿大政府嚴重抗議。一九六二年五月十五日記者會上，戴高樂批評主張建立「歐洲聯邦」的人是些「大雜燴」(espèce hybride)，導致支持歐洲整合運動的「全民共和聯盟」五位部長於次日集體辭職抗議。<sup>⑦</sup>

將外交決策大權集中在最高行政首長手中，以及外交決策權的個人化，為戰後幾個主要強權的普遍趨勢。因此筆者以為，法國外交決策機制的弊病，不在於總統集權，而在於權責不明；不在於總統強勢，而在於缺乏制衡。這也正是法國與美國在外交決策機制上最大的不同：美國總統亦為強勢，外交政策也常常充滿個人色彩，但因直接統領各部會，權責分明，所以也必須直接面對自己決策的責任，無由推諉他人；法國總統則有總理做擋箭牌，在外交政策上二者法定的權限也很模糊，以致總理常常要為自己根本無權置喙的外交政策辯護，卻又影響不了真正的決定。另外，美國總統雖

註⑥ 這是美國學者 Irving Janis 於一九八二年提出的，意指「當參與決策的成員彼此情感愈好、團隊精神愈強時，理性分析被「集體盲思」取代的機會就愈大。」簡單而言，「集體迷思」就是在一個較封閉的系統中，成員的意見會形成一種正循環，使彼此愈來愈覺得決策是對的，而且相信自己有完全正當的理由去做。參見 Bruce Russett & Harvey Starr, *World Politics: The Menu for Choice*, 3rd ed. (New York: W.H. Freeman and Company, 1989), pp. 285~286.

註⑦ 戴高樂堅持，歐洲應組織一個「邦聯」，在邦聯之內各國保持獨立主權。因此，他向反對建立一個「歐洲聯邦」，取代各國的主權。

主導外交政策，但國會有極大的監督權，足以制衡總統的作為。國會與總統鼎足而立最可貴的結果是，總統做重大外交決策時必須考慮國會的反應，也因此一定要事先和國會多數黨及少數黨的領袖磋商。這個互動是建立外交共識的關鍵機制。在法國的外交決策過程中卻少了這個重要的步驟。結果，反對者既無法在體制內表達意見，只好頻頻走上街頭。

如果有這些嚴重的缺失，法國人為什麼要選擇這種特別的制度呢？我們以為：這是一個不得已的選擇。自一七八九年大革命迄今，法國經歷了五次共和。第一共和採執政團制，第二共和行總統直選，結果選上的第一執政或總統最後都推翻共和稱帝；第三及第四共和記取教訓，改採內閣制，卻又因多黨林立，倒閣頻仍以致政治不穩定。◎正是這種近兩百年來行憲的痛苦經驗，既怕直選的總統搞獨裁，又擔心多黨的內閣制不穩定，法國人才在一九五八年接受戴高樂的提議，建立一個半總統半內閣制，並在一九六二年將總統改為直選。這或許是法國人不得已的苦衷吧！（一九九七年五月五日於德國波昂）

\*

\*

\*

註◎ 一七八九法國大革命，一七九三建立第一共和，採行政合議制，設由廿四人組成的行政會議（Conseil exécutif）；一七九五年制訂新憲法，仍採合議制，設五人執政團；一七九九年再立新憲，維持合議制，設三人執政團；一八〇二年拿破崙（Napoléon Bonaparte）獲選為終身第一執政；一八〇四年拿破崙推翻共和稱帝，建立第一帝國。一八一四年拿破崙戰敗，帝國瓦解，波旁（Bourbon）王室復辟；一八四八年法國再發生革命，推翻王室，建立第二共和，選拿破崙之姪，路易·拿破崙（Louis-Napoléon Bonaparte）為總統。一八五二年路易·拿破崙推翻共和，建立第二帝國，是為法皇拿破崙第三。一八七〇年普法戰爭，法國戰敗，法皇被俘，法國建立第三共和，改採內閣制，直到一九四〇年戰敗。一九四六年建立的第四共和也採內閣制，直到一九五八年戴高樂復出政壇並提出新憲法為止。參見 Stéphane Rials, *op. cit.*