

法國第五共和總統角色之研析

張台麟
(國際關係研究中心副研究員)

法國第五共和自一九五八年成立迄今，已有三十二年的歷史。創立之初，曾遭到左派在野政黨強烈的批評反對。然而，隨著戴高樂總統 (Charles de Gaulle) 的卓越領導，加上一九八一年及一九八八年，社會黨密特朗總統 (François Mitterrand) 的當選執政，法國人對第五共和體制已具有接受的共識。雖然，第五共和成立發展迄今，並非是法國大革命以來壽命最長的政體 (第三共和自一八七五到一九四〇年共六十五年)，但多數的法國法政學者都認為，第五共和是一個有效且穩定的政體。事實上，上述特性與法國總統的產生方式、職權、以及領導風格有非常密切的關係。本文將針對此一重點加以分析。

一、半總統制 (Régime semi-présidentiel) 之特性

一九五八年，法國第五共和憲法中明文規定，總統乃經由國民議會 (l'Assemblée Nationale) 議員、參議院 (le Sénat) 議員、縣市鎮長及民意代表等大約八萬人的選舉團間接選舉產生 (第四共和時期，則僅由國會兩院之議員聯合選舉產生)。^①一九六二年，戴高樂總統提出憲法修正案成功地獲得人民的支持，而將總統選舉方式改由全民直接投票產生，任期仍為七年。如此一來，總統的地位與角色大幅提升。

再者，自一九六二年到一九八八年 (除「左右共治」期間外) 之間，每任總統皆獲得國民議會中多數黨的直接支持 (事實上，總統即為國會多數黨真正的領袖，如一九六二—六九年的戴高樂總統、一九六九—七四年的龐畢度總統、一九七四—一九八一年的季斯卡總統及一九八一—八六年三月密特朗總統)，因而更加強了總統的形象與權力，遂有所謂「半總統制」之稱。^②

註① 此項稱法，乃為法國政治學名教授杜偉傑 (Maurice Duverger) 所提出。用以定義一九六二年以來，法國第五共和的政制特性。在其一九七八年所著「將軍」(Ehéc au Roi) 一書中，對「半總統制」做了專門的研究和分析。同時該項稱謂已廣被法國法政學者所接受。

根據杜偉傑 (Maurice Duverger) 之解釋，所謂「半總統制」是指在一個政治制度中，總統是經由全民投票直接選舉產生，且其本身具有若干重要且獨立的權力，如同美國總統一般；另一方面，總理及各部會首長又須對國會負責，如同歐洲許多國家的內閣制一般^②。目前除了法國之外，芬蘭、奧地利、葡萄牙、冰島及愛爾蘭也被視為同此類型的政治制度。

在共和的內閣制國家中（如義大利、西德等），總統與總理的二元性基本上是不會造成問題的。因為，總統通常只是國家元首，僅有象徵性的權力，他並不真正行使憲法中所賦予的職權，而是由總理及政府各部門來行使。在總統制中，國家元首同時也是政府部門的直接領導者，各部門主管都是直接聽命於總統。在第五共和半總統制度中，總統與總理的雙重性是很明顯。基本上，總統與總理之間的合作與協調是非常重要的，否則這種制度就無法運作。假如總統和總理兩者皆隸屬同一黨派，則問題較小。一旦總統與總理互為對立的黨派，那麼，政體的正常運作，不但要依據憲法中的條文，同時也要視總統與總理雙方互動的關係而定。

二、總統產生方式及其職權

法國第三、四共和時期，議會權力較大，政府又缺乏團結穩定政黨的支持，造成政府經常改組，政治無法穩定，政策無法推行的現象。一九五八年第五共和憲法中，一方面對立法機關的權責做了若干的調整和限制，同時亦加強了一些總統的職權和地位。諸如，擴大總統選舉的選舉人團來加強總統的聲望；總統可以直接簽署若干法案，而不需要總理副署，其中包括對國會行文、全民複決、宣佈非常時期、以及任命三位憲法委員會 (Le Conseil Constitutionnel) 委員等。大體上，第五共和憲法中有關總統職權的規定如下：

——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）；

——任命總理，並於後者提出政府總辭時免其職務，並依總理建議任命部會首長（第八條）；

——總統主持部長會議（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，得要求國會就該法律或部份條文再加審議，國會不得拒絕之（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）；

註② Maurice Duverger, *Le système politique français*, P. U. F., Paris, 1986, p. 188.

——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到任（第十四條）；

——總統為三軍統帥，並主持國防最高會議及委員會（第十五條）；

——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（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，上述咨文勿須討論（第十八條）；

——總統可與外國談判並批准條約（第五十二條）；

此外，根據一九六四年一月十四日的行政法令，總統並擁有決定核子武器的「按鈕」權。

一九六二年是當代法國政治史上最具關鍵性的一年。該年十月二十八日，戴高樂總統提出修改總統選舉方式法案，經由全民複決通過。從此，法國總統改由全民直接投票產生，任期仍為七年。表面上來看，這只是選舉方式的改變，而事實上却關係到總統的職權和角色。因為，總統直接民意謂著，總統亦是直接代表著人民來行使國家主權。如同憲法第三條所指，「國家主權屬於人民，經由其代議士及人民複決方式行使之」，這在民主政治中是相當重要的。

第五共和憲法中，第六、七兩條是規定總統選舉的方式。一九六二年的全民複決將第六條修改為：「共和國總統由全民直接投票選舉之，任期七年」。^③第七條則被修改為：「共和國總統須獲絕對多數的有效選票始為當選。倘此項絕對多數無法在第一輪投票中獲得，則於之後的第二個星期日舉行第二輪投票。在此情形下，僅有在第一輪投票中獲票最多的兩位候選人（票數雖高而自動退出之候選人不予計算），始得參加第二輪投票」。^④

由此，我們得知，法國總統選舉目前是採全民直接選舉，兩輪多數決投票制的方式進行。其次，有關候選人的資格，根據選舉法第四七四條之規定，只要年滿二十三歲的法國籍男女公民皆可登記為候選人。不過，要成為正式的候選人，尚需得到五百位各級民意代表或鄉鎮市長的連署支持，始算完成候選手續參與競選，這點是比較困難的。

註③ Maurice Duverger, *Constitutions et Documents politiques*, P. U.F., Paris, 1981, pp. 238-240.
註④ *Ibid.*

舉例來說，假設在第一輪中有六位候選人，投票結果是甲得八萬票、乙得三萬票、丙得六萬票、丁得一萬票、戊得七千票、己得三千票。獲得最高票數的甲並未超過所有有效投票數（十九萬票）的半數。在此情形下，將舉行第二輪投票，而且只有甲和丙兩位候選人得參加角逐，得票過半數者為當選人。根據杜偉傑教授的分析，此種選舉制度有利於政黨聯合助選的情勢，並造成法國多黨而左右兩極化的政黨制度。^⑥以一九八一年總統選舉為例，席哈克（Jacques Chirac）在第二輪投票中支持季斯卡（Valéry Giscard d'Estaing）。另外，共產黨馬歇（Georges Marchais）則投票支持密特朗。雖然他們彼此之間都並非心甘情願，但却是時勢所逼。

此項總統選舉方式的改變，對第五共和體制而言，具有以下兩項意義：

(1) 總統民主合法性（*la légitimité démocratique*）的強化——由於總統由人民直接選舉產生，總統亦成為全民的直接代言人。如此一來，總統與國民議會一樣，同處於平等的地位，兩者皆經由直接選舉而擁有民主的合法性。再者，除了國民議會及參議院兩院議員之外，如今，總統也可依據憲法第三條的規定行使職權。由這個角度來看，總統的權力與形象基本上是凌駕於總理、政府之上。

(2) 內閣制度原則的改變——一九五八年之前，憲法中所賦予總統的權力多為象徵性的，實際是透過政府施行各項政策和法律，這也是內閣制中所具有的特性之一。惟自一九六二年之後，原有的內閣制就轉變成一種半內閣半總統的混合制度。總統的權力不再是徒具形式，他可以名正言順的依照憲法的規定來行使。

當然，根據第五共和憲法，總統與總理皆有其各自的權限，但亦需要彼此相互合作以便順利推行政策，否則就會出現政治危機。不過，在一九五八年到一九六九年由戴高樂主政的這段期間，由於其個人的特殊歷史背景，以及他本人對加強總統權力方面的認知，再加上實際政治運作的影響，使得這段期間的第五共和總統的權力與角色，完全凌駕於總理、政府之上。同時，這段期間的政治運作模式也大大影響到繼任總統執政時的觀念與作風。

三、戴高樂奠定領導模式（一九五八—一九六九）

(一) 總統權力與聲望的加強

如同杜偉傑及蓋蒙（Jean-Louis Quermonne）兩位教授所分析的，在一九五八和一九六九年這十二年當中，第五共

註⑥ Maurice Duverger, *Le système politique français*, P. U. F., Paris, 1986, p. 232.

和的政治運作幾乎完全被戴高樂總統的理念與作風所左右，因此很自然地強化了總統的權力^①。

一九五八年十二月二十一日，戴高樂當選總統後不久，就強調了共和總統不但是國家元首，同時更是全法國的領導者。^②一九六四年一月三十一日的記者會上，戴高樂將總統的角色再度做了解釋。他說：「大家必須非常明瞭的是，國家中這不可分割的主權是完全由民選的總統所承擔，它不屬於任何其它機構，不是某一部會，不是某一民間機構，不是軍事單位，不是司法機關，也不是總統轄屬的某一機關，這個權力是由他（總統）來調整指揮，並分配給其他的人來管理。」^③由以上的談話，我們不難了解，戴高樂總統積極綜攬大權的理念。

戴高樂能將總統的形象與權力加強，基本上是三方面的因素所造成的。

(1) 雙重的合法性——第二次世界大戰期間，戴高樂將軍領導法國人民反抗德軍的行動，以及在戰爭末期率先攻佔巴黎使法國重獲自由的事蹟，使得法國人民對戴高樂本人具有國家英雄的欽佩。另一方面，一九五八年，戴氏重返政壇時，先經總統提名並由國民議會同意而出任總理，而後又當選為總統，並成功地修改第五共和憲法，解決阿爾及利亞獨立問題。他復於一九六五年當選連任。在此背景下，戴高樂在法國人的心目中享有較高的聲望和信心。

(2) 能力的肯定——戴高樂於一九五八年執政到一九六二年之間，也遭遇到許多困難與危機。一九六一年，阿爾及利亞獨立問題引起了幾位軍事將領的不滿，而企圖發動政變。所幸，戴高樂亦為軍旅出身，具有影響力，而化解了此一危機。一九六二年，戴高樂不顧多方壓力，堅持原則，促使阿爾及利亞獨立，使法國避免了長期內政紛爭。這些都是使法國人民對戴高樂面臨危機的反應與能力給予肯定支持的原因。

(3) 多數黨的創造者——所謂多數黨即指國會執政多數黨（*la majorité gouvernementale*）。此一多數黨對總統與政府之間的關係有非常重要的影響。

一九五八年，支持戴高樂的「新共和同盟」（*Union pour la Nouvelle République-U.N.R.*）在選舉中獲得很好的成績。一九六二年，該黨更獲得了百分之三十二的選票，成為法國第一大政黨。在這種情形之下，總統對執政多數黨自然有較大的影響力。黨籍議員若想表示與總統不同的意見，就很可能被排除在黨外，而無法參選或競選連任。國民議會中的執政多數黨若想要反對戴高樂，那麼，總統也可宣佈解散國會，重新改選。而在改選時，反對戴高樂的議員就非常可能會落選。

註① 參閱 Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, P. U. F., Paris, 1979, p. 253; Jean-Louis Quermonne, *Le*

Gouvernement de la France sous la Ve République, Dalloz, Paris, 1987, p. 150.

註② André Passeron, *de Gaulle parle*, Plon, Paris, 1962, p. 46.

註③ Maurice Duverger, *Bréviaire de la cohabitation*, P. U. F., Paris, 1986, pp. 21-22.

一九六二年的選舉就是很好的例證。因此，執政多數黨基本上必須效忠於它的直接領導者——戴高樂。同時，也只有獲得戴高樂的支持，執政黨多數才能存在。

由於以上這三個因素，戴高樂乃能擁有較高的聲望，加強總統的權力，進而提升政府實際上的功能與角色。戴高樂總統的權力是完全凌駕於總理、政府之上的。總統與總理、政府各部門的關係，也可由戴高樂本人來界定。不過，在執行上，除了所謂「特定範圍」(Le domaine réservé)之外，戴高樂仍授權各部會分工處理。戴高樂總統這種對「特定範圍」的特別詮釋與作法也成爲日後繼任總統在行使職權時的一個模式。

(一) 總統權力的特定範圍：外交與國防

在一九五九年十一月十五日的「新共和同盟」黨員代表大會中，夏本德瑪(Jacques Chaban-Delmas)曾宣稱，在五共和中，最高決策權可以分爲兩個領域，一個是總統的權力範圍，包括阿爾及利亞、撒哈拉區、法國國協成員等地之事務，以及外交和國防；另一個則屬國會與政府的權力範圍，包括上述範圍以外的各項事務。①當時夏本德瑪希望藉著限定總統的一些特權，以便使戴高樂派的從政黨員亦能在國會及政府的領域內，扮演一個明確且重要的角色。

一九六四年四月二十四日，時任總理的龐畢度(Georges Pompidou)在國會中發表聲明，反對夏氏的定義。龐氏認爲，一九五九年夏本德瑪所提出的「特定範圍」的界定是無意義的。因爲，總理也該有權處理、決定有關外交和國防的事務。②不過，由實際運作的角度來看，夏本德瑪的觀點較能反映現實情形。戴高樂總統完全自己負責外交、國防及海外領地之事務。自一九六〇年二月起到一九六八年五月三十一日止，戴氏僅任用過一個外交部長顧福(Maurice Couve de Murville)和一位國防部長麥斯梅爾(Pierre Messmer)。③至於其它的事務範圍，只有他認爲必要時，才會親自處理。

四、龐畢度、季斯卡和密特朗的領導作風

一九六九年四月二十八日，戴高樂總統所提的改革省級行政體制及縮減參議院職權的法案被全民複決投票否決，戴高樂

註① Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, P. U. F., Paris, 1979, p. 256.

註② Jean-Louis Quermonne, *Le Gouvernement de la France sous la V^e République*, Dalloz, Paris, 1987, p. 667.

註③ Jean Massot, *La Présidence de la République en France*, La Documentation française, Paris, 1986, p. 165.

因而自行辭去總統之職。前總理龐畢度在大選中擊敗右派對手坡埃 (Alain Poher)，當選總統。

龐畢度總統在其任內期間 (一九六九—一九七四)，如同戴高樂時期一般，擁有國會右派多數黨的支持，儼然也是國會多數黨的領袖，也多沿襲戴高樂執政時的作風與原則。

龐畢度死後，季斯卡 (Valéry Giscard d'Estaing) 當選為總統。季氏一改戴高樂和龐畢度的作風，綜攬大權於一身，樹立其獨特的領導風格。

一九八一年五月，社會黨總統密特朗取得執政，一直到一九八六年三月這段期間，由於社會黨本身即擁有國民議會過半數的席位，使得總統與總理之間的關係又回復到戴高樂時期的模式。

基本上，戴高樂和龐畢度兩人在權力運作上較不一樣的地方是，國會多數黨成員的組合及其支持總統的程度。戴高樂時期，國會多數黨是相當的團結，且全力支持戴高樂，少有異議或分離的看法。龐畢度雖仍享有國會多數黨的支持，但是，黨的內部則已非完全協調及合作無間。例如，季斯卡當時雖屬於支持龐畢度的國會多數黨，但是以其為首的一小派——獨立共和人士 (Les Républicains indépendants)——也經常會表示或堅持反對之意見。因而，龐畢度必須考量國會多數黨內部紛歧的意見，而做一些協調及仲裁的工作。

一九七四年，季斯卡因戴高樂派內鬨而當選為總統，這個情形改變了以往總統即為國會多數黨真正領袖的模式。換言之，國會多數黨與總統之間的政策方針已不再像以往一樣的牢不可分了。

當時，戴高樂派的「共和民主人士聯盟」(Union des Démocrates pour la République-U. D. R.) 是組成國會多數黨的基礎。該黨並不完全認同季斯卡為真正多數黨領袖，因而季斯卡也無法任意左右國會多數黨議員。不過，為了維護右派的執政，戴高樂派領袖席拉克仍須與季斯卡的獨立共和人士及一些中間派人士聯合起來，共同對付日益加強的左派勢力。這種情形也是第五共和的新氣象，許多學者評之為「敵對的聯合」。事實上也是如此，只要右派內部一有分裂，左派必會立刻贏得選舉，一九八一年的總統大選即是明證。

一般而言，在戴高樂及龐畢度任內，他們通常會親自處理較為重大的問題。而在其它事務上，他們多給予各部會首長較多的決定權。到了季斯卡時代，他不但打破了所謂總統權力的「特定範圍」，同時更將總統的權力發揮無遺。當時，總統與總理、政府之間的關係似乎已成爲絕對的隸屬關係。一九七六年八月，席拉克總理就因不滿季氏綜攬大權的作風，憤而辭去總理之職。一九七六年八月到一九八一年五月之間，季斯卡任命經濟學權威教授巴爾 (Raymond Barre) 爲總理，以解決國內嚴重的失業與通貨膨脹的問題。事實上，所有的決定權都集中在季斯卡本人的手中。爲此，杜偉傑教授會形容當時西方民主國家，如美國、英國和法國等，因行政權擴大而發展爲現代的「共和君主制度 (La Monarchie républicaine)」。

密特朗上臺之後，瞭解到輿論對季斯卡的領導風格頗有微詞。因此，密特朗總統僅將外交和國防事務列為「特定範圍」，其它方面則儘量尊重憲法第二十條及第二十一條的規定，讓總理及各部會首長來決定和執行國內的一般經濟和社會政策。一九八一年到一九八六年這段期間，一般民意皆認為，密特朗總統在處理有關總統與總理、政府之間的權責分配運用上，其作法與戴高樂總統多有雷同處。諸如，對第五共和憲法政制的尊重及維護、法德關係的增進、以及核子嚇阻武力的維持等。

五、「左右共治」之經驗

中文「左右共治」一詞是來自法文「La Cohabitation」，原意是指性別不同的兩個人共同生活在一起，也就是同居之意。引申到政治領域中，則意謂總統和具不同方針的國會多數黨同處在一起。^⑭依法國憲法規定，總統的任期為七年，而國民議會議員任期為五年。就是由於上兩者任期交錯不一致，才會造成左右兩派分權共治的局面。

一九八六年三月十六日，國民議會改選，右派兩大政黨——季斯卡和勒卡呂埃（Jean Lecanuet）所領導的「法國民主同盟」（Union pour la Démocratie française-U. D. F.）和巴黎市長席哈克所領導的「共和聯盟」（Rassemblement pour la République-R. P. R.），以百分之四十二點〇三的選票，加上其他右派的百分之二點七一的選票，獲得了國民議會的過半數席次。三月二十日，密特朗總統任命右派多數黨領袖席哈克為總理，使法國政治進入了一個新的里程——左右共治。

大體上說來，法國人民多願接受左右兩派共同治理國政的局面。^⑮密特朗、季斯卡和席哈克都曾公開表示可以接受左右共治的情況。倒是前總理巴爾則持反對的態度，巴氏認為，在目前第五共和的政治結構中，左右共治是非常矛盾的現象，不但與憲法精神不合，且不可能持久。

註⑭ Maurice Duverger, *La Monarchie républicaine*, Robert Lafont, Paris, 1974.

註⑮ Pierre Hassner, "Does the French Right have a foreign policy?", in *Telos*, Spring 1986, pp. 57-66.

註⑯ Maurice Duverger, *Bréviaire de la cohabitation*, P. U. F., Paris, 1986, p. 5.

註⑰ *Le Monde*, 1^{er} 8 mars 1986, p. 7.

左右共治之初，席哈克總理就曾強調，他將遵循憲法第二十條和二十一條之規定，來行使其權力。第二十條規定爲：

—政府制訂並執行國家政策。

—政府支配行政機構及軍隊。

第二十一條規定爲：

—總理指揮政府行動，負責國防，確保法律之遵行。

—總理得行使規章制訂權，並任命文武官員。

換句話說，就是包括了所有內政、外交和國防事務。

不過，密特朗也不甘示弱地重申，他將根據憲法第五條、第十五條以及第五十二條之規定，來執行總統對國防、外交與條約批准之權，也就是所謂的總統「特定範圍」之權力。

事實上，在左右共治之初，密席兩氏在若干問題之處理上，屢有歧見。不過，隨著時日的發展，密特朗與席哈克都試圖能在每一方面達成妥協，以避免政治危機，造成兩敗俱傷。一方面，密特朗儘量不干涉席哈克所實施的右派經濟社會政策；另一方面，席哈克也逐漸在外交與國防事務上採取較低的姿態，而不致影響法國的國際形象。由於密席兩氏雙方取得共識，使得左右共治終能維持到一九八八年五月的總統大選。五月大選中，密特朗總統擊敗席哈克總理當選連任，隨即解散國民議會，而結束了這兩年又兩個月前所未有的「左右共治」。

六、結 語

綜合觀之，法國第五共和總統的職權具有以下若干特點：

(1)基本上，憲法賦予總統不少的實際權力。加上，自一九六二年以來，總統乃經由全民直接選舉產生，更加强了總統的形象與權力，遂有「半總統制」之稱。

(2)雖然總理有其獨立的權限並對國會負責，但是，一方面部長會議（相當於我國之行政院會）乃由總統主持；再方面，總統通常即爲國民議會多數黨的真正領袖，因而造成總理多爲總統的最高幕僚長或繼任者，總理所推行之政策多爲總統競選時所提出之政見。總統的職權與角色凌駕於總理之上由此可知。

(3)「左右共治」需要總統與總理相互間的配合及妥協。由於總統乃國家元首，對外代表國家，且其擁有使用核子武器的最高決定權，因而在外交與國防上仍具有最高的權力。