

據一九四一年調查尙有三一、一二四人，而這次發表的數字，每個共和國所列舉民族的名稱標準極不一致，最少的數千人以上即可列舉——如愛沙尼亞境內猶太人只有五千三百人，即列爲一欄，俄羅斯境內的斯洛伐克人只有一萬二千人，也自成一欄。但關於中國人則一律略而不談，而僅以『其他各民族』一欄合併統計，真相如何，實堪玩味。

六、至於呻吟在戒備森嚴、形同地獄中的人口數字，自然更絕口不談，永遠不爲世人所知了。

註一：此項數字與一九七〇年四月十九日第一次發表之數字有異，第一次公佈該項數字爲五百四十萬人。註二：按布里雅特自治共和國之原名爲：『布里雅特——蒙古自治共和國』，成立於一九二三年五月三十日，一九五八年七月七日改爲現名，取銷『蒙古』二字。俄共陰謀企圖泯除蒙古同胞之種族觀，以利其同化政策之推行，至爲顯然。註三：屬蒙古族之一支，十六

## 當前法國第五共和憲政制度的爭議

王建 勛七月六日於巴黎



### 一 法國第五共和的產生

法國是歐洲大陸最早建立民主制度的國家。但自一七八九年法國大革命以來，由於帝制派與共和派之嚴酷鬥爭；一方是要洗清帝制的遺毒，一方要剷除民族主義的色彩，而使得法國的政治經常處於動盪與劇變之中。自第三共和以後，共和派內部又起分裂，社會黨亦應運而生，法國之政治局面益形混亂。此後，沒有一個政黨可以單獨組閣，而數黨聯合組成的內閣，平均壽命不過半年。在第四共和十三年期間，倒閣達廿七次之多，黨派之爭已形成本國政治最大災禍。

戰後法國民生凋弊，人心亦頹唐異常。秉政之人難以應付艱鉅。至考蒂總統，法國問題更爲嚴重，其中尤以殖民地獨立運動爲最。一九五二年阿爾及利亞爆發革命，法國政府進退維谷，曾於大戰期間在海外組織法國流亡政府的戴高樂將軍，就順應國人的要求，而出任了第四共和的第一任內閣總理

七世紀時移殖於伏爾加河下游、裏海西岸一帶地區，信奉回教。該地原爲直屬於俄羅斯聯邦之下之一自治州，一九三五年改組爲自治共和國，第二次大戰期間一度被取消。一九五七年元月九日重新恢復爲自治州，一九五八年七月二十六日升格爲自治共和國。註四：唐努烏梁海，俄文稱爲『土文』，該地爲我國最北部之領土，一九二一年八月受俄共慫恿，宣告獨立，後淪爲俄羅斯聯邦之一州。一九六一年十月十日始恢復爲自治共和國。該名稱係作者所譯，以期正本清源，明正視聽，保留歷史真實之價值也。註五：參見註四。註六：按即布里雅特蒙古之篡寫。參見註二。註七：另據一九七一年五月十八日莫斯科華語廣播透露：蘇聯在業人口中，工人佔其中百分之五十六。註八：參見本文第四章之統計數字。註九：詳見本文第十五章哈薩克共和國。雖然俄羅斯籍人口較當地民族爲多，但仍列爲第二位。此亦可見俄共之偽善作風之一般。

。一九五八年五月，戴高樂以國會輔予之統治全權，領導修改憲法。一九五八年九月，新憲法經提請公民投票通過，是爲第五共和的開始。

當戴高樂於一九五二年就任內閣總理，即以超然身份領導國家政治，因而戴高樂聲望提高，內閣地位亦逐漸穩固。但是東西對峙的局面日形尖銳，殖民地獨立運動有增無已，國內工人罷工，人民對西德復興的恐懼，而重建工作的負擔使財政枯竭，這些因素使戴高樂更感艱苦。因而戴高樂就認爲在修憲方面，必須要破除法國的傳統，使第五共和憲法能發揮更高的效用。國家之危急，或易得到拯救。

第四共和法國政治困擾之一，厥爲內閣之難產，內閣總理常遭到議會不信任而總辭，往往倒閣之後，總理虛懸過久，而總統對內閣及國會亦不能發揮他的權能。因此第五共和憲法即徹底革除此一弊端，而提高總統的權能。

### 二 第五共和憲政的特徵

第五共和憲法規定總統任期為七年，是否連任憲法未作明確規定。總統之產生，經一九六二年十月人民公決後所修改的第五共和憲法第七條規定，總統須經全國公民投票選舉。選舉投票分為兩次，第一次投票以獲絕對多數票之候選人為當選，否則即於第一次投票後十五日舉行第二次投票。就較多數票之候選人二人參加第二次投票，仍以獲絕對多數票之一人為當選。至於候選人之資格規定，參加第一次投票之候選人，必須要經過十個不同地區之國會議員、內閣閣員、社、經委員會委員或市長等一百人提請國會簽署提名為總統候選人。此一總統選舉制度，已打破法國以往的總統均由兩院所組成的國會選舉及第五共和憲法原規定由國會議員、省議會議員以及各市議會所選出之代表組成之總統選舉團等間接選舉的傳統規定。

法國第五共和憲法對於總統權能的規定，頗為廣泛。第五共和憲法第十六條規定，當國家有變故或遭受嚴重危機時，總統有應變的權力。其應變權亦不像「魏瑪憲法」必須經由總理副署。又第五條規定另一種特殊權力就是總統應為監視憲法之遵守、保證公權之正當行使、保障國家之生存、維護國家之獨立及領土之完整。這許多實際權力的運用，可以說總統已主持一切大政方針了。

除此之外，總統有指揮三軍之權，總統為由三軍首長、內閣總理及閣員組成的「國防最高委員會」主席，使總統更能發揮統率的權能。總統有權任命內閣總理，既不須他人副署，亦不必提請國會作信任投票。如國會反對內閣，總統可以解散國會重新改選。總統還有對外談判及批准條約之權。在這些總統權力之上，第五共和憲法第十一條還規定，為保證公權之正當行使，總統對法案或條約之未嘗違憲而確認其可以影響政府職權者，得把這一種法案或條約提請人民公決。戴高樂在其總統任內，曾經常運用此項權力，並連同人民對總統的信任問題提請人民公決。首先是一九五八年九月廿八日，「第五共和憲法案」提請人民公決；接著是一九六一年一月八日「埃文省議案」(Approbation des accords d'Evien)提請人民公決；然後是一九六二年十月廿八日，「第五共和憲法第七條修正案」提請人民公決；最後是一九六九年四月廿七日，「參議院改革及地方權限案」提請人民公決。戴高樂於每次提請人民公決時，都提出信任問題，以求貫徹一己之主張。

### 三 戴高樂以後第五共和憲政制度的爭議

當前法國第五共和憲政制度的爭議

戴高樂於一九六四年一月卅一日的記者招待會中曾說：「國家已給予經由人民選出的總統完全信賴的權力，此項權力是不可分割的。因此，所有內閣、立法或軍事部門均要在總統指揮之下。因為總統是領導國家政治的實際元首。又說：法國應該革除以往的傳統觀念；政府是由總統領導，應該對國會負責。結果造成政府必須要與國會妥協的一種制度。所以他強調說：我們實行人民主權，經由人民選出的總統，就應該給予總統完全的信心。這亦就是我們最切實際的制度，最基本的改變。」

從以前戴高樂這些公開談話中，就可以看出法國第五共和憲法的全部精神。首先是法國人民已經給予總統一種不可分割的權力。這一概念即已改變了法國政治的傳統。所以第五共和的憲法，不僅是總統集權制，而總統有權領導政府，于預立法，更像是國家主權的一種象徵。

戴高樂對於第五共和憲法的基本要求，就是希望有一堅強而穩固的政府。在經過戴高樂實際領導國家政治過程中，已形成一支戴高樂派多數黨力量，發揮了預期的效能。但是戴高樂派的力量，只是追隨戴高樂的觀念，而不能對戴高樂本人有何約束的。並且其他小黨亦多對戴高樂效忠。這種特殊現象不能不說是出自戴高樂個人威望的影響。但是現在戴高樂已經離開人世，第五共和憲政制度是否仍能長久保持戴高樂時代的狀況？這已是法國人民所特別關心而開始探討的問題了。

一九六九年底，龐比杜就任法國總統，他首先即表示將繼承戴高樂的路線。在龐比杜而言，他是依循第五共和憲法所選出的總統，當然亦應獲得第五共和憲法所賦予戴高樂同樣的權力。但是龐比杜畢竟不是戴高樂，起碼他的威望一時是不能與戴高樂相比。所以他要繼續支持戴高樂所創造的局面就比較困難了。果然在戴高樂去世不久，龐比杜是否依循戴高樂路線問題，在戴高樂派中就起了激烈的爭論；在內閣中無論是戴高樂派或戴高樂分裂派，都表示不再同意總統繼續行使曾使戴高樂總統去職的人民公決。並且在法國政治上亦形成兩種不同的力量，他們在「繼續」(Continuité)和「開明」(Ouverture)兩種口號下形成對立。要求「開明」的就是要改變戴高樂時代的制度，而能實行一種新的政策(諸如接受英國加入共同市場、放棄原子武器的發展、及改善與美國之關係等)。至於那些仍堅持「繼續」口號的戴高樂派份子，他們在固守戴高樂的傳統路線上，認為「開明派」已背叛了戴

高樂的信念。但是這種爭論的發展，事實上，已使大多數已跟隨龐比杜的戴高樂派人士，都認為改變戴高樂的路線勢所難免。故對於忠於或不忠於戴高樂的「信仰戰」已不是重要問題了。他們認為重要的是在對戴高樂路線爭論當中，龐比杜究竟如何改變，並且亦應向法國人民說明。

目前法國人民看到龐比杜所領導的政府已逐漸改變戴高樂時代的政策；如准許英國加入歐洲共同市場，實行黨派聯合政策等，另一方面更注意到第五共和政制的可能修改。至少有些法國人民已感覺到，戴高樂經常使用的提請人民公決制度，應該隨着戴高樂的安息而結束了。因為他們很清楚的看到，戴高樂每次提請人民公決的結果，往往都受着國內外局勢的影響，當國家面臨危難或人心恐慌的時候，這項提請人民公決，容易獲得人民支持。相反的，國內外情勢安定的時候，就是一項冒險的行動了。如一九五八年九月廿八日及一九六二年四月八日的兩次人民公決，都是阿爾及利亞爆發革命的影響，戴高樂是勝利了。一九六二年十月古巴火箭危機，使具有恐懼戰爭心理的法國人，深感可能爆發大戰的威脅，因而一九六二年十月廿八日舉行的人民公決，戴高樂再次勝利了。

一九六八年五月，法國學潮所造成的動亂，頗使法國人民震驚，亦有助於戴高樂派在國會議員改選中獲勝。但是當法國情況較為安全的時候，法國人民的意向就難以確定了。一九六五年的總統大選，候選人第一次投票均不足法定票數，戴高樂是經過第二次投票才告當選的。一九六七年三月國會議員選舉，結果戴高樂派在國會中失去了絕對多數。最後是一九六九年四月的人民公決，結果終於造成戴高樂下台的悲劇。

因為法國人民認識到在正常時期總統提請人民公決的危險，而多主張對於國家政治頗多影響的人民公決予以廢止。即使是社會黨左派如佛爾（Edgar Faure）等人，對於人民公決如同信用投票，亦認為是一項不合理的措施。主張人民公決不應包括是否對總統信任問題在內。總之，人民公決問題，正在法國第五共和政制上引發了波瀾。

#### 四 第五共和憲政未來的趨向

由是否廢止人民公決權的問題所引起的另外一些顧慮，亦被法國人民所注意了。那就是如果總統不再使用人民公決，而後能否對國會作有效控制的問題。一般認為以龐比杜在總統選舉中所獲得的勝利，使其多數黨在未來國會議員選舉中，在國會獲得多數席位是無何問題的。原因是反對派很少能夠

在聯合競選上彼此妥協。就如一九六五年大選，共黨和非共黨的左派聯合候選人，在第一次投票中沒有獲得戴高樂分裂派的選票。一九六九年大選，非共黨的左派和戴高樂分裂派聯合候選人，在第二次投票中亦沒有獲得共黨的選票。這就是戴高樂分裂派的選民，寧可支持反對派推翻戴高樂，而不願意支持共黨。而共黨希望維持比戴高樂反對派更為反美的戴高樂派為迫切。至於兩院的議員們，則以為如果戴高樂下台，那麼以後的法國政府就不可能再使用人民公決的武器來壓制他們了。由於他們要轉換他們的命運，所以他們對戴高樂就不再支持了。

在近年來的歷次選舉中，不斷增加的反對戴高樂力量，龐比杜亦不無警惕的。並且目前的情況，在對戴高樂路線的爭論中，在龐比杜而言，無論是戴高樂分裂派的選民，對外交政策較為紛歧的中間偏左選民，以及共黨煽動下主張組織「聯合政府」的選民，比起戴高樂時期更具憂慮。誠然的，戴高樂派對於「開明」與「繼續」的衝突已是維持政治平衡的一種壓力。除非龐比杜總統能夠接受「開明」，亦能夠接受「繼續」兩派的意見，否則戴高樂派內部的衝突將有惡化的趨向。這種趨向的發展，即可能產生以下的現象：

(一)國會中戴高樂派議員如考慮到反對龐比杜政府將會容易當選的話，戴高樂派多數黨的地位，在國會中即可動搖。

(二)國會議員改選以後，如戴高樂派仍不能團結，則總統與國會間的紛歧將會增加，隨之國會議員即可能提出改變第五共和憲政制度的要求。

所以法國一些政治領袖們，為保證總統與國會間的和協，就提出一個具體方法；這個方法就是把總統任期七年改為與國會議員任期一樣，同為五年。這樣可使總統與議員同進退，在他們共同任期中，總統即可以扮演一個「火車頭」的角色。他們認為總統與議員選舉同時舉行，總統在國會中容易獲得多數，否則總統與國會議員任期相互交錯，彼此容易改變主張，形同勢力，而最後國會議員即會要求恢復國會的權力，使內閣仍在國會控制之下。

在法國政壇上，現在無論是右派、中間派或左派，他們都在尋求一種方法避免總統與國會可能造成的對立。為了這個理由，很多人提議修改第五共和憲法，規定總統與國會議員的任期都是五年，並能同時舉行選舉。這些提議的人包括有不同的黨派，如戴高樂派的桑可尼地（Sanguinetti），社會黨左派的愛德卡（Edgure），社會黨右派的米地南（François Mitterend）和馬賽市長迪費爾（Deferre）等人。

法國人民大致上已有這種認識，以為總統與國會議員同時選舉是最有效的一種政制組織，使更為新穎的法國政治制度，更能適應現代化的潮流；一個總統、一個政府、和一個多數黨的國會，在五年中共同處理國家的事務。相反的，如不修改憲法，法國的政治制度自然還在冒着危險的。