

法國第五共和憲法系列

法國總統權限之研究

LES ATTRIBUTIONS DU PRESIDENT
DE LA VEME REPUBLIQUE EN FRANCE

徐正戎 著



 元照出版

法國總統權限之研究

LES ATTRIBUTIONS DU PRESIDENT
DE LA VEME REPUBLIQUE
EN FRANCE

徐正戎 著

本書感謝國科會補助 (NSC91-2414-H-110-001)

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

法國總統權限之研究 / 徐正戎著. —— 初版.——

臺北市：徐正戎出版：元照總經銷，2002〔
民91〕

面：公分

參考書目：面

ISBN 957-41-0580-6（平裝）

總統 — 法國

91017371

法國總統權限之研究

5D18PA

2002年11月 初版第1刷

作者 徐正戎

出版者 徐正戎

總經銷 元照出版有限公司

100 臺北市館前路18號5樓

網址 www.angle.com.tw

定價 新臺幣350元

訂閱專線 (02)2375-6688 轉166 (02)2370-7890

訂閱傳真 (02)2331-8496

郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第1531號

ISBN 957-41-0580-6

謹以本書

獻給於我如天如地的父母親大人

徐超凡先生

劉有弟女士

自序

很早之前，我就想寫一本有關法國總統權限的書。

這個構想最早是淵源於我的一篇文章。記得在民國八十三年我還是在法國唸書的時候，受到友人的請託，撰寫一篇有關法國總統的文章，以便收錄在他一本介紹法國憲政體制的書中。這本書後來因故未能出版，但我完成的「法國第五共和總統權限之剖析及其演變」（Les attributions du Président de la Cinquième République française et son évolution）一文，後來刊載在八十四年四月份期的「法學叢刊」上，也就是如今這本書的濫觴。在撰寫那篇文章的過程中發現，一個雙首長制下的總統，竟然可以憑藉著憲法賦予其解釋憲法的權力，以及源自於人民直選的民主正當性，而成為一個名副其實的「超級總統」；然而，更令人驚訝的是，法國總統的權限雖然很大，但是憲政先例與憲法的基本精神，仍是歷任總統戮力遵守及其遂行憲政行為的準則，彷彿是一道不容逾越的無形鴻溝。如何進一步了解法國總統權限的真正內涵，就成為我當時最感興趣的議題。

同時，國內也正在如火如荼地推動「憲政工程」。自民國八十年起十年六次的修憲紀錄，使得我國憲法規範的結構支離破碎，每鑽研其中，就會有憲政法理前後矛盾、憲政機關權責不符的感慨。然而，對於憲法的了解實是國民的天職，也是國家建立憲政民主制度的基本要件，因此個人自八十五年秋天學成返國，並至中山大學任教以來，就一直浸潤在憲政領域的研究中。良好的教學環境加上校方鼓勵教師從事學術研究的風氣，使得近年來個人的研究方向，不僅完全自由，還可持續不斷，不受任何干涉：歷來國科會的研究計畫均是相關議題：

- 公民投票與複決之合憲性研究——以法國第五共和為例（NSC88-2414-H-110-001）；
- 「左右共治」在法國第五共和憲法上之規範（NSC89-2414-H-110-017）；
- 法國總統任期縮減之憲政意義（NSC90-2414-H-110-009）；
- 法國第五共和憲法之研究——行政權、立法權及司法權（NSC91-2414-H-110-001）；

另外，個人所發表的期刊或專書文章也都屬於這個領域：

- 〈左右共治——雙首長制之宿命〉，政策月刊第59期，民國89年6月；
- 〈內閣應否總辭？政治與法律之差異〉，國立中山大學社會科學季刊第2卷第2期，民國89年8月；
- 〈平等擔任公務員原則之理論與實踐——以法國為例〉，收錄於中央研究院社科所出版的「憲法解釋之理論與實務——第二輯」，民國89年8月；
- 〈左右共治憲政體制之初探——兼論法、我兩國之比較〉，臺大法學論叢第30卷第1期，民國90年1月；
- 〈法、我兩國地方制度之比較——從大法官釋字第467號解釋談起〉，收錄於中央研究院社科所出版的「憲法解釋之理論與實務——第三輯」；
- 〈法國地方制度之剖析——擺盪於中央集權制與地方分權制之間〉，東吳法律學報第13卷第1期，民國90年8月；

- 〈法國的府際關係〉，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹教授等編著的「府際關係」，元照出版公司，民國90年12月；
- 〈九七憲改後的憲政運作〉，問題與研究第41卷第1期，民國91年1-2月；
- 〈從法國行政立法關係看我國的立法院〉，「國會改革與憲政發展」學術研討會，國家政策研究基金會主辦；
- 〈法國第五共和憲法新探〉，當代公法新論（上）——翁岳生教授院七秩誕辰祝壽論文集，民國91年7月。

限於篇幅，這些報告與專文雖然不會附錄於這本書中，但是讀者若能將上開資料與此書對照參考，相信必定更能增進對於本書內容的理解。

就如同前面提到第一篇在期刊上發表的拙文一樣，對於這本個人的處女作，我也是抱持著既興奮又戒懼的心情。興奮的是，對於以往微不足道的個人研究成果，今日或可稍作初步驗收；但是令我擔憂的是，如此粗淺的研究心得，是否可以對於這個在國內相關著作已經相當豐沛的研究領域，提供些許的貢獻？我當然了解這本書的完成與付梓，不過是我個人學術研究生涯的起步，而且既然是「法國第五共和憲法系列叢書（I）」，表示往後應該還有「法國總理之研究」、「法國國會之研究」等等書籍陸續問世。對於個人而言，這樣的自我期許意味著，往後還有很多的書要唸，很多的事要做，很多的文章要寫，以及很多的責任要負！但是我終究是滿心歡喜的去作，畢竟學術研究工作是我這生的最愛！

這本書的付梓，要感謝的人很多。父母親與家人一向是我最大的精神支柱，家庭更是我求學與授課生涯中永遠的避風港。無數的夜晚，當我仍獨自埋首於西子灣的研究室中，對他們的思念永遠是鞭策我再「多作一點」研究的原動力，本書的完成首先要感謝他

們；其次，校長、師長與同儕的鼓勵與支持，也是本書問世的功臣；另外，在授課過程中，學生們的回饋，也讓本書增色不少，其中要特別致謝的是呂炳寬同學。炳寬兄現就讀本所博士班，平日認真好學，學養俱佳，目前也在中臺醫護技術學院任教。本書所以能夠如期完成，炳寬兄居功厥偉。不僅在書籍原始的編排與設計上，炳寬兄均一手包辦，替我分憂解勞；即連書中的內容部分，他也常常提供許多寶貴的意見，使本書愈臻完備。此外，項程華講師的熱心協助，元照出版公司在諸多事務上的協力，對於此書的順利出版均有很大的貢獻。當然，要感謝的人實在很多，為免掛一漏萬，就套句朱自清的話，衷心地感謝老天爺吧！

徐 正 戎

民國九十一年九月

於高雄西子灣

目 錄

自 序

第一篇 導 論

第一章 緒 論	3
---------	---

第二章 法國總統產生的方式	17
---------------	----

第二篇 總統的權限——特權部分

第三章 總統獨享的權限	63
-------------	----

第四章 總統「保留領域」的權限	175
-----------------	-----

第三篇 總統的權限——與總理分享的部分

第五章 總統決定但須總理配合的事務	205
-------------------	-----

第六章 總理決定但須總統無反對意見的事務	255
----------------------	-----

第四篇 結 論

第七章 結 語	271
---------	-----

本書參考書目	279
--------	-----

附錄一 論總統與行政院院長之權力關係	287
--------------------	-----

附錄二 法國第五共和憲法條文	323
----------------	-----

第一篇

導 論

第一章 緒 論

第一節 研究動機

第二節 研究綱要

第一節 研究動機

我國自民國80年起進行一連串的憲改工程以來，其中有關憲政體制定位的部分，卻是愈修訂愈治絲益棼。不僅一般民眾不了解我國現行憲政體制究竟為何，即連專家學者與政治人物對此也是眾說紛紜，莫衷一是¹。綜觀眾人的看法，或認為憲法本文第五十三條「行政院為國家最高行政機關」的規定仍繼續有效，因此認定我國仍然維持內閣制（Le régime parlementaire）的精神；或認為憲法增修條文第二條賦予總統得單獨任命行政院院長的權力，無需立法院同意的規定，已根本地改變了總統、行政院院長及立法院三者間的關係，因而主張我國的憲政制度已轉變為以美國為範例的總統制（Le régime présidentiel）²。此外，國內大多數的法政學者也觀察到，我國的總統自從改為直接民選以來，總統的權限隨著民意正當性的強化，而有了重大的改變，以往府、院、會三者間的關係，尤其是總統與行政院院長間的權力互動關係，尤其受到影響，而與法國第五共和的雙首長制（有人稱為混合制或半總統制（Le régime semi-présidentiel））有眾多雷同之處³。由於對憲政體制的定位缺乏共識，憲政

¹ 葉俊榮，〈臺灣的轉型憲政主義：政黨輪替與全民政府的詮釋〉，收錄於明居正、高朗編《憲政體制新走向》，新臺灣人文教基金會出版，民國90年8月，臺北，頁37；徐正戎、呂炳寬，〈九七憲改後的憲政運作〉，《問題與研究》第41卷第1期，民國91年1-2月，頁1-24。

² 湯德宗，〈論九七修憲後的權力分立——憲改工程的另類選擇〉，收錄於氏著《權力分立新論》，元照出版公司，民國89年12月，頁112。

³ 徐正戎，〈法國第五共和憲法新探〉，收錄於《當代公法新論（上）——翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》，元照出版公司，頁659-662。

運作的窒礙難行也就無法避免，從最早的「工時案」所彰顯「朝小野大」的怪誕現象，再到「停建核四」所引發的政治風暴，均祇不過是突顯了此一潛在的憲政危機。隨著政局的不安，我國經濟衰退的程度與社會失衡的現象也都到了令人憂心的地步。以陳水扁總統任事以後的情形來看，執政的民進黨與在野的中國國民黨、親民黨等泛藍政黨間，不僅在政治議題上相互掣肘，既連對於國內經濟不振、民生凋敝的現象，也將責任完全歸咎於對方。而所以造成朝野長期對立，無法理性相處的原因在於，在野黨認為我國經歷六次修憲後，已成為類似法國第五共和的雙首長制，因此對於陳水扁總統不願接受中國國民黨在立法院是第一大黨，而且還擁有絕對多數席次的事實，甚至竟然拒絕「左右共治」⁴的態度，自是無法忍受；相對地，就執政的民進黨而言，雖然贏得總統大選，但卻受限於制度——總統無法主動解散立法院的規定⁵，因此無法一舉成為立法院的多數黨，實現「完全的政黨輪替」⁶，已是心有不甘，怎麼還有可能邀請反對黨共同組閣，甚至由其主導？因此，即使在陳唐「全民政府」行不通，陳張「少數政府」亦窒礙難行的情況下，仍然不願釋出全部或部分的執政權。在民國90年底立法委員改選之前，長達一年半的政治對峙與僵局證明，對於憲政體制認知上的差異，絕對不祇是總統府與立法院間的扞格，或是敵對政黨間的戰爭而已，受害最深的恐怕是國家的整體發展與全

⁴ 有關左右共治憲政體制的介紹，參考徐正戎，〈左右共治憲政體制之初探——兼論法、我兩國之比較〉，《臺大法學論叢》第30卷第1期，民國90年1月，頁1-45。

⁵ 中華民國憲法增修條文第2條第5項以及第3條第2項第3款。

⁶ 徐正戎，〈左右共治——雙首長制之宿命〉，《政策月刊》第59期，頁8。

民的福祉！

此一憲政爭議，並未隨著民國90年底立法委員的改選而平息。姑且不論在選前，朝野政黨對於改選的結果，是否影響總統任命行政院院長的權限問題已經各有定見，相持不下，即連選後民進黨搖身一變，雖然仍未取得過半席次，但卻已躍升為立法院中的最大黨，再加上游內閣也快速組成的事實，還是未能對於此一憲政爭議，有著息紛止爭的作用。近日來修憲話題再度甚囂塵上，所關注者多集中在立法委員的選制、任期與人數等國會改革的議題上，反而對於憲政體制定位此一基本問題，或認為茲事體大，須從長計議，先獲得全民共識後再論，或是抱持悲觀主義，認為朝野政黨利益各殊，不可能就此點達成協議，而認為應暫時不予討論。然而為了避免我國憲法一修再修的場景不斷地上演，而亟思正本清源地消弭憲政爭議，替我國確立可長可久的憲政主義與文化，對於憲政體制定位問題的釐清實已到了不容迴避的時刻⁷！

然而朝野上下為何對於我國現行憲政體制的定位，有著如此南轅北轍的看法？主要原因乃是對於我國憲政體制中最重要之憲政機關——總統，其職權的認知有所不同，因而導致對於憲政體制解讀上的歧異。首先，總統是否是我國最重要的憲政機關？翻開歷史，撇開19世紀前君王統治的時期不論，即使在1911年中華民國建立，至民國36年行憲以來，我國始終擺脫不掉「人治」的色彩⁸，一般民眾期待聖君而治

⁷ 徐正戎，〈說國會改革太沉重〉，中央日報「觀念推動世界」專欄，民國91年8月2日。

⁸ 無論對於我國憲法本文中的憲政體制如何解讀，或是在動員戡亂時期臨時條款仍然有效施行的時期，有識之士都不能否認一個事實，那就是在蔣經國時代，我國權力的中心並非一成不變地集中在某一特定職位上，例如在

的想法，一直都牢不可破，即使在我國已經邁入民主憲政時代的今日，仍是如此。在這種情形下，以往的君王或是現今的總統，自然而然地就成為我國政治生活中的重心，而一般民眾對憲政體制的認識，也是從了解總統的地位與權限開始。因此，若是自始對於總統憲政權限的認知即不相同，自然會影響到憲政體制的定位；尤其是我國一向有著以總統作為憲政運作核心的歷史淵源，此一傳統文化在一連串的憲政改革中不僅未被質疑，反而不斷地被強化，自然使得總統與憲政體制間的關係愈形密切。最明顯的證據就是將總統一職，由以往國民大會代表選舉產生的方式改為人民直選，因而增強了總統的民主正當性⁹。這種強化總統職權基礎的民主措施，在有憲政傳統或全民對於憲政規範有高度共識的國家中，祇要能符合憲政主義中的權責相符原則，以及不違反傳統憲政文化的前提下，絕對不是壞事；但是在一政治與族群意識型態的差異始終存在之民主新興國家中，若再加上憲政秩序發生重大變遷的因素時，自然最可能出現的現象是，憲政體制與認知的紊亂，而非憲政秩序的重新建構。

其次，規範面的因素也造成民眾無法清晰明白總統的權限與角色，如此何能奢求共識的產生？先從「動員戡亂時期臨時條款」（以下簡稱臨時條款）談起，此一被人稱為「戰

總統或是行政院院長的身上，而是以蔣經國為中心；也就是說，蔣經國作行政院院長時，我國憲政的實際運作是依循內閣制的模式，當時由副總統繼位為總統的嚴家淦，似乎扮演著一個「不問世事」的角色；相反地，一旦蔣經國出任總統後，我國又彷彿變成一個總統制的國家。參考周育仁，〈憲政體制何去何從？——建構總統制與內閣換軌機制〉，收錄於明居正、高朗編《憲政體制新走向》，前揭書，頁24。

⁹ 葉俊榮，〈臺灣的轉型憲政主義——政黨輪替與全民政府的詮釋〉，前揭文，頁38。