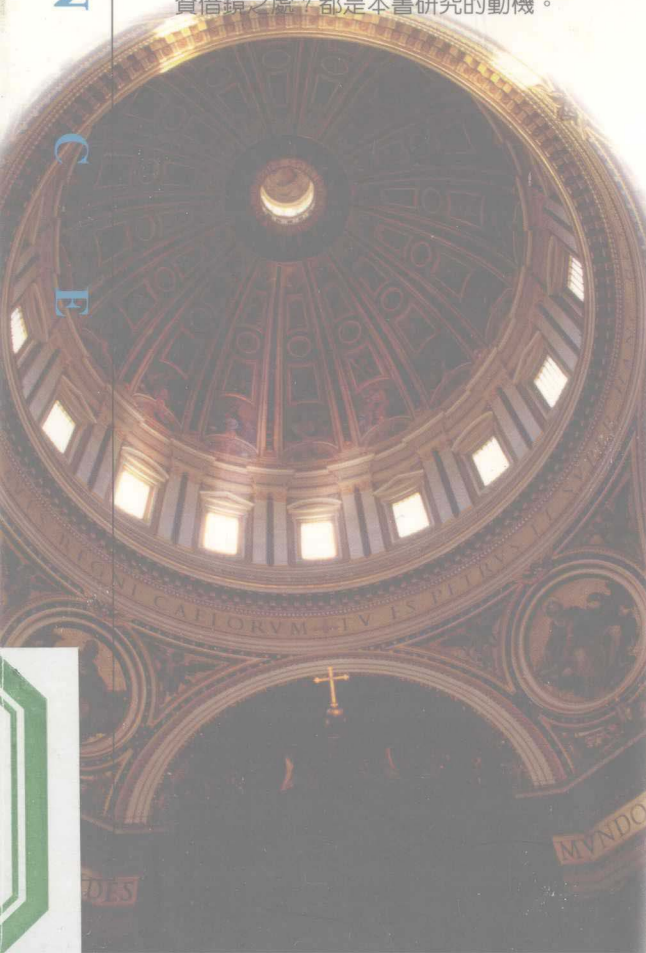


法國第五共和憲法刻意強化行政權力，其中又以總統之權力最為重要，與總理之行政權構成憲政上行政權兩元化現象——共治。此現象在一九八六年國會選舉後，首次凸顯於憲政舞台之上。而「共治」形成之根源為何？總統與總理在「共治」中係以何種面貌出現？兩者之互動關係及權力模式為何？此種新的權力互動關係，是否對法國政局造成了衝擊？影響如何？對第五共和憲法之發展有何意義？對我國當前之憲政發展，又有何可資借鏡之處？都是本書研究的動機。

法國憲政共治之研究

劉嘉甯◎著



臺灣商務印書館 發行

F
R
A
N
C
E

法國憲政共治之研究
劉嘉甯◎著

法國憲政共治之研究 / 劉嘉甯著. -- 初版. --
臺北市：臺灣商務，1990 [民79]
面：公分
參考書目；面
含索引
ISBN 957-05-0231-2 (平裝)

1. 法國 - 政治與政府

574.42

86007366

法國憲政共治之研究

定價新臺幣 180 元

著	作	者	劉 嘉 甯
發	行	人	郝 明 義
出	版	者	臺灣商務印書館股份有限公司
印	刷	所	臺北市重慶南路 1 段 37 號
			電話：(02) 3116118 · 3115538
			傳真：(02) 3710274
			郵政劃撥：0000165-1 號
			出版事業：局版北市業字第 993 號
			登 記 證

- 1990 年 12 月初版第一次印刷
- 1997 年 8 月初版第二次印刷

版權所有・翻印必究

ISBN 957-05-0231-2 (平裝)

36314000

蔡 序

法國第五共和憲政史上之左右「共治」(Cohabitation)，深受世界各國憲法學者之重視，特別是與法國同屬「半總統制」(Semi-presidentialism)之國家爲然。其原因無他，蓋這些「半總統制」國家或多或少常面臨類似之憲政問題，如：總統與總理權責分際何在？

法國一九八六年後之兩年「共治」經驗，首次將此類問題搬上法國憲政舞台，提供吾人檢視之機會。事實上「共治」經驗無法全盤提供吾人答案。不過，透過此一「共治」，吾人可理解到：在憲政體制辯論中，確實可避開所謂「總統制」與「內閣制」孰優孰劣的問題。就憲法條文而言，法國第五共和憲法與我國現行之憲法有相當大之差異，惟兩者常面臨相同之思辯問題。一般學者囿於既存之系統觀點，單就「總統制」或「內閣制」角度出發，提出見解，結果治絲益棼，愈形複雜。倘吾人拋開傳統觀點，以一較實際之角度觀之，將可觀察到在所謂「總統制」或「內閣制」憲法分類外，確存有相當大之憲政發展空間，供人們開拓。此爲法國「共治」給予吾人最重要之啓示。

劉嘉甯先生所著「法國憲政共治之研究」一書，系統化的向國人介紹並分析法國一九八六年至一九八八年間之「共治」現象，資料豐富，立論嚴謹，使讀者得一窺事件始末。撰寫期間，本人有幸略獻棉薄，提供第一手資料及有關內容大綱之修正意見，分享心得，甚感愉快。特序。

蔡政文

中華民國七十九年十一月十四日

錢 序

歐洲人文薈萃，學術發達，工商科技進步，在國際政治上更有舉足輕重之份量，一向爲我國外交工作重點。法國爲歐洲重要國家，舉凡政治、文化、經濟等思想，皆有其重要地位。是以，如何加強對法國之認識，乃至增進我國人對歐洲之瞭解爲本人在外交崗位上念茲在茲首要工作之一。

法國之政治思潮，自盧騷、伏爾泰以來，在世界之政治思想史上，有其深遠之影響。我中華民國建國所追求之「自由、平等、博愛」目標，即深受法國大革命精神之啓發。中華民國四十餘年來在復興基地之建設，無不以政治民主、經濟自由、社會安和、民主樂利爲目標，在此方面，法國提供吾人一良好榜樣。近年來，中華民國致力加強與歐洲先進國家之關係，特別是法國，已獲相當之進展。法國在政治、文化、經濟、學術、科技等各方面發展，值得我國借鏡之處甚多，而其中最重要的是，中華民族與法蘭西民族皆爲當今世界上極優秀之民族，有著相當多之共同點，如講求人文精神、崇尚道德、重視家庭等。加強兩國人民彼此間之瞭解，必可進一步促成雙方之密切合作。

本部同仁劉嘉甯先生，曾奉派赴法國進修兩年，在部內服務期間利用公暇，撰寫「法國憲政共治之研究」一書，介紹並分析法國一九八六年至一九八八年間左右派「共治」之現象。站在加強國人對歐瞭解之工作立場及獎掖後進，樂予爲序，特以誌之。



中華民國七十九年十一月十六日

前言

法國為歐洲之重要國家，其政治思潮及憲政觀念對當今世界影響甚大。而一九八六年後，法國率先經歷世界憲政發展史上罕見之兩年「共治」(Cohabitation)，此一經驗無疑對世界上其他類似憲政體制之國家帶來相當程度之啓發作用。目前我中華民國憲政正進入一轉型期，未來憲政之發展究竟朝總統制或內閣制，現仍難預料。因此，法國一九八六年開始之「共治」經驗，對關心我憲政發展之人士而言，實彌足珍貴，蓋吾人藉由對法國第五共和「共治」之研究或觀察，或可有一領悟或體會，進而對我國未來之憲政發展，有一新的思考觀點。本文即基於此一動機，試就法國第五共和「共治」形成之根源，經歷之過程及眾所關心之發展影響，作一研究觀察，期以進一步瞭解，以爲借鏡之用。

法國第五共和之「共治」，實與法國第五共和政體獨特之「半總統制」(Semi-présidentialisme)現象有關，而第五共和政體之「半總統制」，又係由一七八九年七月十四日法國大革命以來，歷經兩百餘年之憲政演進發展而來。因此，在開始本文之前，吾人先概要性地就法國憲政演進之過程，作一簡短之說明。

一七八九年七月十四日法國大革命，推翻統治之波旁王朝，成立臨時革命政府。一七九三年革命政府頒布憲法，建立「第一共和」，惟一八〇四年拿破崙(Bonaparte NAPOLEON)稱帝，建立第一帝國，共和政體乃廢。一八一四年拿破崙戰敗，第一帝國崩潰，波旁王朝之

路易十八返國即位，再行君主立憲並頒布憲章，史稱「復辟」(Restauration)。一八四八年法國人民再度推翻王朝，成立第二共和。迨一八五二年拿破崙之侄路易拿破崙在全國大選後稱帝，成立第二共和，法國又回帝制舊巢。一八七〇年，路易拿破崙在普法戰爭中挫敗，法國人民復推翻帝國，建立第三共和，從此奠定法國之共和憲體基礎。

第三共和以前，法國政體上之鬥爭大多集中於共和與保皇兩派之爭，由於鬥爭激烈，不易整合，故發展成黨派眾多現象。而第三共和成立後，為使各黨派均能接受，有關政體之取捨，爰採用爭議較少，易為各派所接受具「內閣制」之共和政體。

採用「內閣制」政體之第三共和，其壽命延續近七十年，直至一九四〇年第二次世界大戰起止。惟由於當時法國國內外情勢影響，第三共和時期法國政府之行政權，在多黨之「內閣制」憲政環境下，一直不振，致使法國政局不穩，閣潮頻仍，最後導致法國淪陷於新興之德國納粹手中。一九四五年法國光復後，隨之建立之第四共和仍在第三共和「內閣制」之陰影下。此時關心法國憲政前途之人士如領導法國光復之戴高樂將軍 (Général de Gaulle)，痛陳法國多黨式「內閣制」之弊端，呼籲建立新憲政體制，惜由於傳統之「內閣制」觀念使然，此一觀點一直未受重視。

迨至一九五八年第四共和遭遇阿爾及利亞危機，戴高樂將軍復出並領導制憲，建立第五共和，其憲政觀點方得付諸實施。

戴高樂之憲政觀點大多源自第三、四共和行政權不振及國會權力過大等弊端而起。因之，其領導制定之第五共和憲法，並未能完全擺脫第三、四共和之傳統，仍留有「內閣制」之部份精神，如：領導施政之內閣、內閣仍須向國會負責等現象。迨戴高樂將軍完成其憲政創建之工作，特別是一九六二年修改選舉總統辦法之憲法條文後，第五

共和之總統角色已非以往「內閣制」中之虛位元首，而為具全國性民意基礎，且實際擁有重要之行政權及特別權力之實質元首後，法國第五共和憲政行政權兩元化現象於焉形成。

為區別法國第五共和憲政體系之歸類，法國著名政治學者杜瓦傑（Maurice DUVERGER）將法國第五共和憲政體制稱之為「半總統制」（Régime semi-présidentiel），以有別於美國之總統制，及英國之議會內閣制。「半總統制」之特色為：（一）總統係由全民普選產生；（二）總統握有個別權力，這些權力使用時不必經由政府；（三）總統之外尚有一總理及若干閣員組成政府向國會負責。（註1）

此一「半總統制」之憲政體制，如前所述，係由法國第五共和創建者戴高樂將軍所推動。在第五共和成立之前，戴高樂為革除第三、第四共和立法權高漲、及行政權萎縮之現象，特別在草擬之第五共和憲法中，將立法權合理化，並強化行政權之力量。在強化行政權方面，戴高樂除加強政府之行政職權外，並將總統之個別權力擴大。擴大後之總統權力，已超越國會及政府之上，惟戴高樂又於一九六二年推動修憲，將有關總統間接選舉之辦法，改為全民直接普選，如此將總統之權力完全合法化，使總統完全脫離「虛位」元首之形象，凌駕於所有公權力機構上。

由於第五共和憲政體制原已具有行政領導人一總理，戴高樂不斷擴大總統角色並且予以合法化後，總統亦握有相當大行政權，因此產生了憲政中行政權兩元化（bicéphalisme）之現象。

惟此行政權兩元化現象並非涉及全體事務，總統與總理職權常有重疊之處。以往，由於總統任命總理，並且掌握國會多數派，總理職權在政治運作中須依附於總統，兩者權力重疊現象不受重視，甚且被刻意淡化。是以，行政權兩元化之衝突本質並未顯現。然一九八六年

三月十六日國會改選，左派密特朗總統領導之社會黨挫敗，依慣例密特朗須在新的右派多數—「共和聯盟—民主同盟」中挑選一總理，與之「共治」。鑒於「共治」中總統不再掌握國會多數，總理不必依附總統，總統與總理共掌行政之衝突本質立即顯現，且由於兩者之政綱南轅北轍，更加深衝突之危機感。由於此為第五共和史上首次發生之現象，是故格外引人注目。

「共治」形成之根源到底為何？總統與總理行政權兩元化之現象在「共治」中係以何種面貌出現？兩者之互動關係及權力模式為何？鑒於總統與總理為國家最高領導者，此種新的權力互動關係是否對法國政局造成衝擊？影響幅度如何？對第五共和憲法之發展有何意義？對我國當前憲政之發展，又有何可資借鏡之處？以上種種，均為本文研究之動機。

「共治」法文為“*cohabitation*”，原義指「同居」或「共居」。一九八三年九月十六日經濟學者巴拉杜（Edouard BALLADUR—後出任「共治」政府之財經暨民營化國務部長）在「世界報」撰文鼓吹「共治」後，「共治」之涵義及概念方逐漸成形。^{（註2）}依「政治微觀語典」（*Langage du microcosme politique*）之解釋，「共治」是指「一共和國總統與一政治取向不同之國會多數派相處之狀態」（*Etat d'un président de la République et d'une majorité parlementaire d'orientation différente qui vivent ensemble.*）^{（註3）}。不過，由於「共治」中政府係由國會多數派產生，故本文研究之對象為總統與廣義國會多數派、特別是政府多數派為主。至於狹義之國會多數派，吾人僅將在其涉及並影響總統與總理之關係時方論及。

由於法國第五共和迄今僅出現過一次「共治」，即一九八六年三月二十日（席哈克政府組成之日）至一九八八年五月十二日（社會黨賀

加政府繼任組成之日) 期間之「共治」, 故本文中所提之「共治」, 均係指一九八六年三月至一九八八年五月期間之「共治」。此點, 尚請讀者明察。

〔註釋〕

註1：Maurice DUVERGER, *Le système politique français: Droit constitutionnel et systèmes politiques*, ed. 18, (Paris: P. U. F. , 1985), p. 188.

註2： *Le Monde* (quotidien), (le 16 septembre 1983), p.1~2.

註3：見Maurice DUVERGER 所著*Bréviaire de la cohabitation*, (Paris: P. U. F. , 1986)書末封面。

目 錄

蔡 序	1
錢 序	2
前 言	1
第壹章 法國第五共和憲法之制定與特徵	1
第一節 第三、四共和憲政之反省	1
第二節 第五共和憲法之制定	5
第一款 一九五八年十月四日憲法	5
第二款 一九六二年十一月六日之修憲	7
第三節 第五共和憲法之特徵	9
第一款 第五共和憲法對第三、四共和憲政之反應	9
第二款 立法權之合理化	11
第三款 行政權之強化	17
第四款 潛在之行政權兩元化現象	19
第貳章 總統與總理之權能區分及其潛在危機因素	29
第一節 總統與總理之個別權力	29
第一款 總統之個別權力	29
第二款 總理之個別權力	38
第二節 總統與總理之共同權力及限制	45
第一款 政府之組成與閣員之任免	45

第二款	條例及規章之制定	48
第三款	法律之公布及移請再審	49
第四款	高級文武官員之任命	50
第五款	國會臨時會之召開	52
第六款	公民複決及修憲	53
第七款	外交事務	55
第八款	國防事務	58
第三節	行政權兩元化下潛在之危機因素	61
第一款	總統與總理黨派隸屬之差異	61
第二款	觀念性因素	63
第三款	憲法詮釋之問題	66
第四節	解決危機之可能途徑	67
第一款	總統辭職	67
第二款	總理辭職	69
第三款	解散國會	70
第四款	公民複決及修憲	71
第五款	憲法委員會解釋	72
第六款	總統可否使用緊急權力？	73
第叁章	一九八六年「共治」之形成及總統與總理之實際措施	91
第一節	一九八六年三月十六日立法選舉及「共治」	91
第一款	社會黨之政績與「共治」	91
第二款	密特朗事前對「共治」之經營	92
第三款	一九八六年三月十六日立法選舉	94
第四款	「共治」政府及其政綱	95

第二節 「共治」之肇因——行政權兩元化中兩種不同之選舉抑或 總統與國民議會議員任期之差異問題？	97
第三節 「共治」期間密特朗總統與席哈克總理之實際互動措施	100
第一款 總理及政府閣員之任命	100
第二款 行政規章與條例之簽署	103
第三款 立法工作	110
第四款 高級文武官員之任命	120
第五款 外交與國防	123
第六款 憲法之詮釋	129
第四節 憲法委員會之審議	131
第五節 總統與總理之權力關係模式	134
 第肆章 「共治」對法國政治生活之衝擊	151
第一節 一般民眾對「共治」之態度	151
第二節 總統形象之轉變	156
第三節 「共治」對施政之衝擊	159
第一款 內政之影響	159
第二款 外交與國防	167
第四節 「共治」對政黨之衝擊	171
第一款 社會黨	171
第二款 共產黨	173
第三款 共和聯盟——民主同盟	174
第四款 民族陣線	176
第五節 「共治」對一九八八年總統大選之影響	178

第五章 「共治」對第五共和憲政之意義與評估	189
第一節 總統角色之再評估	189
第二節 總理權能之確認	193
第三節 國會立法角色之轉變	195
第一款 國會與總統之關係	196
第二款 國會對政府之意義	199
第四節 政黨政治之轉變	201
第一款 兩極式政黨政治之轉變	201
第二款 意識型態之淡化	203
第三款 施政共識之擴大	204
第五節 「共治」之評估——未來憲政新模式之展望	206
結 論	213
參考書目	218
附錄 I 法國第五共和憲法（中譯文）	230
附錄 II 一九八六年三月十六日立法選舉結果	248
附錄 III 席哈克政府閣員名單	249
名詞索引	252

第壹章 法國第五共和憲法之制定與特徵

一九八六年三月十七日開始之「共治」(cohabitation)是第五共和憲政運作下之產物，而第五共和憲法之特徵為何？何以產生「共治」？在回答此類問題前，吾人有必要先自第五共和憲法制定前後之背景著手，俾對第五共和憲法之特徵有一較基本之概念，進而闡釋「共治」形成之根源及其對第五共和憲政之影響。

第一節 第三、四共和憲政之反省

由於歷史之因素，法國之第三及第四共和均建立於百廢待舉之戰後(註1)，兩共和均採用爭議較小、具「責任內閣制」精神之「議會制共和」(la république parlementaire)作為憲政制度。故學者論及第三及第四共和時，常將第四共和視為第三共和之延長，亦即從廣義之憲政精神而言，第三共和與第四共和是一脈相承的。(註2)

自一八七七年第三共和憲法之形成(註3)起迄一九五八年第四共和結束止，除了在第二次世界大戰期間之「維祺政府」(le gouvernement de Vichy, 1940—1944)時期外，法國之政局不斷地受到閣潮之影響而行政中斷。據統計，第三、四共和時期，法國政局上先後共出現了一百一十五任政府(註4)；每任政府之平均執政時期，第三共和為八個月，第四共和僅為六個月(註5)。政局更迭如此頻繁，究其原因，學者均認為與第三、四共和「責任內閣制」中之「多黨政治」(multipar-

tisme)及「國會主義」(parlementarisme)兩大因素有絕大之關聯(註6)。

在「多黨政治」方面，自從一九〇一年法國第一個政黨—激進黨(le Parti Radical)成立後(註7)，至兩次世界大戰期間，法國已有約十至十五個黨派，包括屬於右派之保皇黨、保守黨及法西斯主義者；屬於左派之共和黨左翼、激進社會黨、共和社會黨、社會黨及共產黨；屬於中間派之共和黨、民主共和黨及民主黨等。(註8)黨派如此眾多，黨員在選舉時之投票紀律亦無法嚴格執行(註9)，故各黨議員往往因個人之政治利益，在選舉時形成跨黨之「競選聯盟」(l'alliance électorale)，選後在國會又組成「國會聯盟」(l'alliance parlementaire)。(註10)惟此二類聯盟之運作往往不能一致，亦即在選舉時結成聯盟之黨派在進入國會後可能由於新的政治利益而成爲敵對黨派(註11)。此類聯盟不一致之結果造成黨爭不斷，而內閣在持續之黨爭中無法得到國會中多數黨穩定之支持，致使閣潮不斷，影響行政(l'Exécutif)之穩定。

除上述之「多黨政治」因素外，第三共和政局不穩之另一個重要因素是絕對「國會主義」。此項因素後果反映在政府與國會間制衡手段之不平衡及調停力量之缺乏上，現將此兩項後果分述於後。

依一八七五年憲法，第三共和之行政及立法兩權應在一均衡且具「責任內閣制」精神之議會制政體架構下運行。在行政權方面，政府可經由總統徵求參議院(le Sénat)同意後解散眾議院(la Chambre des députés)；在立法權方面，國會兩院可向政府提出施政問題、質詢，甚至推翻政府。(註12)

然而，此類「責任內閣制」中行政及立法權相互制衡之「解散國會」及「推翻政府」之平衡對抗手段，在第三共和之實際政治運作中