

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

雙首長制下的國會制度比較研究：我國與法國第五共和之比較

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC92-2414-H-004-016-

執行期間：92年08月01日至94年01月31日

執行單位：國立政治大學外文中心

計畫主持人：張台麟

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 94年2月14日

雙首長制下的國會制度比較研究：我國與法國第五共和之比較

(成果報告)

一、中文摘要

本計畫以雙首長制下的國會制度與改革為研究重點，研析我國與法國第五共和國會制度之發展特性及未來改革之方向。法國第五共和自一九五八年成立以來直到一九八六年這段相當長的時間，由於憲政體制趨於「總統綜攬大權」的發展模式造成國會的功能與角色無法有效發揮的情形，在經歷了三次「左右共治」之後，憲政體制有所變化而國會角色也有所提升。計畫中將探討法國國會在法律制度面及政治運作面上實際內容及主要變遷以及其對法國民主政治發展之影響，並進一步與我國之相關制度相比較。首先，在法律制度面上，主要針對相關法令中有關國會的職掌、內部組織與運作、主要的角色與功能等加以研究，來探討第五共和以來法國國會的 legal 地位以及其角色的變遷。其次，探討當前法國第五共和國會制度運作的實質面，主要針對國會、政府與政黨三者間的協商機制、國會議員與內閣閣員間的互動關係及各政黨內如何實踐黨內民主和運用黨紀來規範黨員在國會的行為。最後經由探討法國總統選舉及國會選舉制度以進一步了解其與國會間的相互關係及影響。目前我國現行法令對國會運作與政黨政治的規範並未有整體的規劃設計，造成國會形象滑落、功能不彰的情形。本研究希望藉由法國在國會制度上的演變與運作來比較我國當前國會運作的缺失情形，並期經由此項研究能對未來我國國會制度的改革方向及內容提出可行之建議。

關鍵詞：法國第五共和、雙首長制、國會制度、國會改革、政黨政治。

二、英文摘要

This project will study the parliamentary system and his reform between Taiwan and France. The French Parliament has played a secondary role for a long period under the so-called semi-presidential system. But this situation has been changed during the period of three "Cohabitation". In order to establish a balance of power between Parliament and government, the power of Parliament has been increased in recent years. It is very important to know this development. Secondly, under the semi-presidential regime as well as the France it is important to know and study the working of triangle relations among political parties, government and parliament, for instance, the parties discipline; mechanism of negotiation and internal

democracy etc. Thirdly, French presidential election and legislative election play also an important role in parliamentary system. The purpose of this research is:

- 1) To study the role and internal mechanism of Parliament in France under the fifth Republic, in particular through the constitutional status, legislative laws and administrative regulations, etc.
- 2) Through the French experience, to proceed a comparative study on Taiwan and France in institutional aspect and to make some reform suggestions for Taiwan in order to establish a better and mature system.

Keywords : The French fifth Republic, Semi-presidential regime, Parliamentary system, Legislative reforms, Parties system.

三、緣由與目的

法國第五共和的雙首長制（或謂半總統制）下其國會的制度、功能也另具特色且經歷了若干重要的變遷與制度改革，應值得研究（諸如國會與總統及政府之關係、國會的組織與運作、國會的職掌、國會委員會的功能與角色、國會黨團的功能、政黨獻金法、婦女選舉提名名額保障制度、黨內民主等）。一九五八年第五共和成立之始一直到一九八六年五月之間，由於歷任總統除了經由兩輪直選過半數產生之外，同時在國會（特別是下議院，國民議會）也有過半數的政黨或聯盟的支持而得以有效推動政府施政，國會似只成為一個「橡皮圖章」，這個發展也造成許多憲政學者與政治人物的批評與疑慮。不過，在經歷了三次的「左右共治」之後，總統與總理的權力重新分配與互動，而國會的角色也有所提升與強化（如國會會期改為年度一個會期連續九個月、增加對政府口頭質詢的日程與時間等），這項發展值得予以重視及研究。簡言之，本研究希望藉著我國與法國在雙首長制的下的國會制度比較而探討出未來我國在此議題上的變革與因應。

四、結果與討論

我國在政黨輪替後，雖然已奠定了民主國家的穩定基石，但是國會的運作及政黨政治卻尚未建立良好的制度。立法院的生態在經過二〇〇一年年底以及二〇〇四年年底的改選後已出現很大的變化，特別是演變為四黨不過半的情勢（民進黨仍為第一大黨，但泛藍卻主控立法院）。就憲政體制而言，一方面行政院雖對立法院負責但卻是少數政府，民進黨雖為立法院第一大黨，但卻無法過半，形成「朝小野大」的困境，二方面立法院在無法出現超過半數的政府的情形下卻經常是在野黨擁有多數，形成我們所看到的憲政僵局與亂象，政策無法有效推展，政局動盪進而影響國家競爭力。

在如此的情形下，我國必須嚴肅地思考在如何經由相關制度上的改革來尋求解決政治僵局的途徑。其次，我國在民主化的過程中，至今仍留下許多過去威權體制下的弊端，其中國民黨黨產問題與「政黨法」的建立與否乃至於「政治陽光法」、「政治獻金法」、「遊說法」乃至於立法委員選舉辦法的改革等更是眾所矚目

且影響層面甚廣的改革議題。目前因為相關立法條文並未通過，而立法院選後又面臨新的合縱連橫、勢力重組，在立法院新的政治版圖浮現之前，國會改革的推動是刻不容緩的問題（如常設委員會的組織與運作、黨團的職權及協商的功能等）。而在九十三年第二會期中，我們由若干民生重大法案的審查與年度總預算審查過程中，可明顯的看出我國在國會的立法品質以及政府與政黨的協商機制上仍有許多問題，因此，我國更需建立相關的憲法規範或國會制度來尋求良性的監督與互動機制來穩定政局並促進國家發展。本研究將藉著法國第五共和近年來在國會制度之演變與改革，來與我國作探討與比較，並期望從中獲取經驗並提供的我國較佳且可行的解決之道。

目前我國現行法律對國會的若干主要職掌並未有整體且較有效合理的設計與規範，如在憲政職權上，修憲及創制複決權的模糊不清以及立法院是否擁有實質的調查權等問題皆尚未嚴謹探討。此外，在立法院運作與立法的程序等諸多方式上更是有許多缺失，誠如立法院常設委員會的數目過多，造成僅少數委員就足以掌控或通過議決相關的重大法案並引發立法品質的爭議；政黨協商機制缺乏民主程序以及立法院對政府質詢的制度常成為作秀型的攻防，朝野並無法就實質重大政策做嚴肅的政策辯論，甚至於僅淪於意識形態的對立與爭辯，影響整個國家的競爭力。基於這樣的考慮，我們認為並期盼我國似可多方參酌當前法國在國會制度發展上的實際經驗來進行探討與分析，並藉由法國在國會制度上的演變與改革來比對我國當前在憲法修正、選舉制度的設計及國會內部的運作，未來政府與國會間的關係的重新定位，及法制上應如何規制國會與政黨之間的關係，並加以探討，期能概略地說明問題所在，並尋求可能的解決途徑與規範方式。

五、計畫成果自評

在經由文獻的分析探討以及實地的訪察，大體上本研究計畫的成果已達到預期的目標。換句話說，本研究之內容除了對法國第五共和的國會制度有深入的了解之外，同時透過比較提供我國憲政機關與政黨相關單位參考。此外，本研究之完整內容也將會在學術性刊物發表，以對比較政治及憲政體制之研究有所貢獻。

參考文獻：

(一)、中文書籍：

- 朱謙，1997，憲政分權理論及其制度，台北：五南圖書公司。
- 李炳南，1998，不確定的憲政-第三階段憲政改革之研究，台北：揚智文化。
- 李憲榮，2001，比較政治學，台北：前衛出版社。
- 林水吉，1998，憲政改革與民主化，台北：揚智文化。
- 陳滄海，1999，憲政改革與政治權力-九七憲改的例證，台北：五南圖書公司。
- 許世楷編，1998，台灣憲政根本問題，台北：前衛出版社。
- 張慧英，2000，李登輝 1998~2000 執政十二年，台北：天下遠見。
- 楊志誠，1998，中華民國憲政民主之探討，台北：大中國圖書公司。
- 謝瑞智，2000，憲法新論，台北：正中書局。
- 姚志剛等，1994，法國第五共和的憲政運作，台北市：業強出版社。

- 張台麟，2003（最新版），法國政府與政治，台北市：五南出版社。
- 張台麟，1995，法國總統的權力，新店市：志一出版社。
- 許仟，1997，歐洲各國政府，新店市：漢威出版社。
- 陳思澤，2000，當代比較政府-六國政治體系之分析，台北市：風雲論壇出版社。
- 陳健民·周育仁主編，2002，國會改革與憲政發展，台北市：國家政策研究基金會。
- 劉嘉寯，1990，法國憲政共治之研究，台北市：臺灣商務印書館。
- 彭懷恩等，2000，法國政治體制，台北市：風雲論壇出版社。
- 蘇永欽主編，2001，聯合政府:台灣民主體制的新選擇?，台北市:新台灣人文教基金會。
- 蘇永欽主編，2001，政黨重組:台灣民主政治的再出發?，台北市:新台灣人文教基金會。
- Giovanni Sartori 著，1998，雷飛龍譯，比較憲政工程:結構動機後果之研究，台北市：國立編譯館。
- Giovanni Sartori 著，2000，雷飛龍譯，政黨與政黨制度，台北市：韋伯文化。

(二)、外文書籍：

英文書籍期刊：

1. Alain Guyomarch, Howard Machin, *Developments in French Politics* (London: Palgrave, 2001)
2. Anand Menon, *France, NATO and Limits of Independence 1981-1997: The Politics of Ambivalence* (New York: St. Martin's Press, 2000)
3. Anne Stevens, *The Government and Politics of France* (New York, ST.Martin's PRESS, INC, 1996)
4. Anne Stevens, "French Politics and Society", *Political Studies*, (June 1999; Vol. 47, Iss. 2; pg. 398.)
5. Anthony Daley, *The Mitterrand Era: Policy Alternatives and Political Mobilization in France* (New York : New York University Press, 1996)
6. Gabriel A. Almond & Russell J. Dalton & G. Bingham Powell, *European Politics Today* (New York: LONGMAN, 1999)
7. Gino Raymond, *France during Socialist Years* (England: Dartmouth, 1994)
8. Gino Raymond, *Structures of power in modern France* (England: Macmillan; New York: St. Martin's, 2000)
9. Howard Machin & Vincent Wright, *Economic Policy & Policy-Making under the Mitterrand Presidency* (London: Frances Pinter, 1985)
10. Janet R. Horne, *A Social Laboratory for Modern France* (Duke : Duke University Press, 2002)
11. Jean K. Chalaby, *The de Gaulle Presidency and the Media* (London : Palgrave, 2002).
12. Joseph M. Colomer, *Political Institutions in Europe* (New York: Routledge, 1996.)
13. Julius W. Friend, *The Long Presidency: France in the Mitterrand Years: 1981-1995*, (Boulder : Westview Press, L.L.C., 1998.)
14. Lawday David, "The French prime minister, once dismissed as an old left dinosaur, waits to avenge himself on the Third Way", *New Statesman*, 02/26/2001, Vol. 130 Issue 4526, p18, 2p.
15. Mairi Maclean, *The Mitterrand Years: Legacy and Evolution* (London: MACMILLAN PRESS LTD, 1998)
16. Maurice Agulhon, *The French Republic 1879 ~ 1992* (Oxford U.K. & Cambridge

- USA, BLACKWELL, 1995)
- 17.M. Donald Hancock & William Safran, *Politics in Western Europe* (London :Macmillan , 1998).
 - 18.Michel Keating, *The Politics of Modern Europe* (England : Edward Elgar,1999.)
 - 19.Robert Elgie ,”The Changing French Political System “, *West European Politics* , Volume 22 October 1999 , Number 4.
 - 20.Robert Elgie (Editor), *The Changing French Political System* (London: FRANK CASS, 2000)
 - 21.Robert Ladrech, *Social democratic Parties in the European Union* (London: Macmillan Press LTD, 1999,pp 64-79)
 - 22.Tony Chafer & Brian Jenkins, *France: from the Cold War to the New World order*, (New York: St. Martin's Press, 1996)
 - 23.William Safran, *The French Polity* (New York: LONGMAN, 1997)

法文書籍期刊：

- 1.Bréchon Pierre, *Les parties politiques français* (Paris: La documentation Française, 2001)
- 2.Cambadélis Jean-Claude, *Pour une nouvelle Gauche* (Paris : Stock,1996)
- 3.Chagnllaud Dominique, *La Ve République*(Paris: Flammarion,2000)
- 4.Debbasch Charles, *Constitution et la Ve République* (Paris: Dalloz, 2002)
5. Duverger Maurice, *Bréviaire de la Cohabitation* (Paris: P.U.F., 1986)
- 6.Duverger Maurice, *Le systeme politique francais : droit constitutionnel et Science politique* (Paris : Presses universitaires de France,1998)