

從法國共治經驗看我國未來聯合政府之走向

張台麟

政大國際關係研究中心研究員

法國第五共和的憲政體制可以說是兼具了總統制及內閣制這兩種憲政制度特色的混合制度，也就是現今大家所歸類的「行政雙首長制」。在這一混合式的制度之下，由於總統及總理各有其職權，且兩者會因政治形勢的變遷及選舉版圖的重整而呈現出截然不同的互動模式（如總統綜攬大權或是「左右共治」、「右左共治」的實際運作），不但對其憲政發展產生重大之影響同時也突顯了法國政治制度的特性。事實上，在一九五八到一九八六年之間，第五共和的歷任總統挾其民意以及國會多數黨的直接支持而扮演著最高行政首長或決策者的角色，所謂「雙行政首長」的色彩並不明顯，總統的角色完全凌駕於總理之上，杜偉傑教授（**Maurice Duverger**）更據此而以比較政治的方式將法國定位於「半總統制」。³直到經歷了一九八六年和一九八八年之間以及一九九三年和一九九五年之間的兩次共治，尤其是一九九七年六月才開始的第三次共治之後，法國這種行政權雙軌可以轉換，也就是說時而傾向總統時而傾向內閣總理的運作似已被視為憲政發展之常態（雖然總統任期已於去年修改為五年，但並無法消除共治之可能性）。本文首先就第五共和憲政體制特性及實際運作加以說明，而後就三次共治的經驗予以分析，最後並就未來我國出現聯合政府之走向提出些許觀察。

壹、雙重行政首長的憲法架構

受到法國第三、四共和時期內閣制下的立法權高漲、政黨林立以及政府不穩定的影響，因此，第五共和的制憲者及戴高樂將軍（**Charles de Gaulle**）除了強化總統的職掌以及建立自一九六二年以來的直接選舉之外，更限制立法權以使政府有相當的施政空間及穩定性。在此背景之下，第五共和憲法賦予總統有以下的職權：

³ 可參閱 **Maurice Duverger**, *Echec au roi* (Paris: Albin Michel, 1978). 以及張台麟，*法國政府與政治*（台北：五南圖書公司，民國八十四年六月），頁四～五。

- 一· 總統任命總理，並依總理提出政府總辭而免除其職務。總統基於總理提議任免政府部長。
- 二· 總統主持部長會議。
- 三· 總統得要求國會將所通過之法律全部或部份條文予以覆議，國會不得拒絕。
- 四· 總統得依政府或國會所提之建議，將有關公權組織、有關國家經濟或社會政策及公共事務之改革、或有關國際條約之批准，提交公民複決。
- 五· 總統於諮詢總理及國會兩院議長後，得宣告解散國民議會（*l'Assemblée nationale*）。國民議會因解散而改選後一年內，不得再予解散。
- 六· 總統簽署總統行政命令及部長會議所決議之行政命令。總統任命國家文武官員。
- 七· 總統為三軍統帥並主持國防最高會議及委員會。
- 八· 總統得於共和制度、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時，經正式諮詢總理、國會兩院議長及憲法委員會後，採取應付此一情勢之緊急措施。

值得一提的是，憲法中還規定了總統不需要副署的權力。這些包括了以下的範圍，諸如，任命總理；將重大議案提交公民複決；解散國民議會；採取緊急措施；向國會提出咨文；將尚未公布之法律提請憲法委員會釋憲。由以上的條文及副署之必要與否，我們可以看出第五共和憲法賦予總統許多重要且獨立的權力。另外，一九六二年七月十八日以及一九六四年一月十四日這兩項有關國防組織的行政命令中也賦予總統有指揮作戰和決定發射核武的權力。

與美國總統制所不一樣的是，雖然法國總統也是全民直選產生且須獲過半數的選票（兩輪多數決的選舉制度），但卻不需親自推行政策，也不受國會的監督或制衡，而是如英國內閣制一樣，有一位總理（或稱首相）也就是政府首長所組成的政府來施政並對國會負責。再者，國民議會還可以不信任案迫使政府總辭，總統亦可於諮詢總理之意見後解散國民議會。因此，總理依法也有不少權力：

- 一· 除憲法規定者外，總理副署所有總統簽署之法令。
- 二· 身為政府首長制定並執行國家政策以及支配行政機構及軍隊。
- 三· 總理指揮政府行動，負責國防，並確保法律之遵行。

四·總理得行使法規制訂權，並任命文武官員。

五·總理得代理總統主持國防會議及部長會議。

六·總理提議部會首長之人選由總統任命。

七·總理有法律提案權。

由以上憲法所賦予總統及總理的職權來看，第五共和憲法是具有相當濃厚的雙首長色彩。一方面總統有許多不需總理或相關部長副署的權力，而總理才是政府首長，負責推行政務且對國會負責，另一方面總統又主持部長會議（相當我行政院院會），且以三軍統帥的身份召集並主持國防會議及委員會。然而，介於一九五八年和一九八六年這長達二十八年的時間當中，由於歷任的總統皆為全民直選產生，擁有相當的民意基礎，同時也是國民議會執政多數黨或聯盟的實際領袖，又有權任免同一陣營的總理（倘若總理與總統意見不合或功高震主，則勢必無法久留），因而造成總統綜攬大權的憲政運作模式。這種發展模式在一九八六年三月到一九八八年五月、一九九三年三月到一九九五年五月以及一九九七年五月以來的三次「左右共治」的經驗下則完全改觀。

貳、三次「左右共治」之經驗

就理論上而言，由於法國總統的任期為七年，而國民議會的任期為五年，因此只要碰上總統或國民議會改選就有可能產生與總統與國會因不同多數而形成「共治」（*La cohabitation*）的局面。不過，直到一九八一年為止，由於總統、總理及國民議會都是屬於同一政黨或聯盟，因而沒有發生這個問題。值得一提的是，戴高樂、龐畢度、季斯卡以及密特朗四位總統都認為，即使國民議會由反對黨獲勝，總統係對人民直接負責，且任期七年，並不需要因此而辭職。這項認知在一九八六年第一次「左右共治」出現後已成為大家接受的憲政慣例。

一九八六年三月，國民議會因任期屆滿而進行改選。選舉結果由右派「共和聯盟」與「法國民主同盟」兩大政黨聯盟獲得過半數的席位並結合為執政多數聯盟。左派社會黨密特朗總統在維持憲政正常運作及政治現實的考量之下，不得不任命右派聯盟的領袖希拉克為總理，開啟第一次「左右共治」之局。一九八八年五月，密特朗總統當選連任後再度解散國民議會。選舉結果由左派社會黨獲得些微過半而取得執政。不過，一九九三年三月，國民議會又因任期屆滿而進行改選。選舉結果由右派兩大政黨聯盟以將近五分之四的席次大獲全勝，並聯合執政。密特朗總統則任命右派多數聯盟領袖屬「共和聯盟」的巴拉杜

(**Edouard Balladur**) 出任總理，形成第二次「左右共治」之局。一九九五年五月，右派席哈克當選總統而自然地結束共治局面。不過，一九九七年五月，席哈克在主動解散國會的改選中失利，因而任命左派聯盟中第一大黨社會黨領袖喬斯班出任總理，造成第三次「左右共治」。

基本上，就總理與總統的互動關係而言，總理有提議權（如任命部會首長、行使公民複決案、修憲案、召開國會臨時會等）以及副署權（憲法第十九條規定者除外）來制衡總統。同時，總理因掌握國民議會多數可以立法的方式來積極推動各項施政（憲法第十五條規定，總統應於國會將所通過之法律送達政府後十五日內公布）。不過，總統也可以採取拒絕總理的提議權、拒絕簽署部長會議所決議之行政命令或總統行政命令、以及要求國會將通過之法律加以覆議等做為來予以反制。換句話說，總統與總理雖然都有「硬幹」的籌碼，但唯有相互妥協才會達成雙贏的局面。

就總理的產生及政府的組成而言，依憲法條文的規定，總統任命總理不須經國會行使同意權，實際上是總理及政府須對國會負責，而且若沒國會多數黨或聯盟的支持也無法推行各項政策。在此情形下，總統勢必要考量到政治現實，誠如密特朗總統在一九八六年三月第一次「左右共治」時就總理的人選所提出的說法。密氏曾說他將尊重人民的選擇任命一位國會多數聯盟的領袖為總理，並由其推行政策及治理國家。一九八六年，密氏任命他最不喜歡的政敵席哈克為總理。此外，一九九三年三月，也就是第二次「左右共治」前夕，密特朗總統再度強調，他不但將依憲法的規定做到總統的任期屆滿為止，同時也將維護法國外交及國防政策的延續性。隨後密氏仍然任命右派執政聯盟領袖巴拉杜為總理。一九九七年六月，席哈克總統在面臨第三次「左右共治」局面時也就依憲政慣例及政治現實任命其最不喜歡的對手喬斯班擔任總理（喬氏曾於一九九五年的總統大選中敗給席哈克）。由以上的談話及例證，我們看到密特朗總統、席哈克總統兩者皆對維護憲政體制的穩定與發展有一定的認知與堅持。這是非常值得我們觀察及思考的。假如密、席兩位總統都不認同或不願接受第五共和雙首長制下可能換軌的機制及政治現實而一味咬住憲法條文的話，那勢必會造成憲政亂象及僵局。

就整體觀察，在三次的「左右共治」下，雖然兩次是由左派的密特朗總統與右派總理（先是席哈克，後是巴拉杜）的雙首長組合，第三次是席哈克及喬斯班，但在實際運作上每次的經驗卻有相當的差異。第一次共治之下，密特朗總統與席哈克總理之間的關係呈現較為緊張的局面，而總統在聯合政府組成及決策上的權力運用似乎也有適度的發揮。第二次共治則給人較為協調的感覺，而總統的權力似乎也較為局限。第三次「左右共治」發生

的原因是比較特別的。前兩次都是因國會任期屆滿而必須改選所產生的局面，其所延續的時間為兩年。第三次則是因總統主動解國會而造成，時間持續五年。第三次「左右共治」自一九九七年六月以來，迄今已四年。大體而言，席哈克總統與喬斯班總理之間的互動關係算是相當平順。雙方似乎皆能本著「立場堅定」、「行事柔性」的原則來扮演自己的角色。

由以上的分析來看，共治之下總統與政府的互動關係除了考量憲法條文及法令規範外，實際上的政治運作與行事風格，甚至於內外環境的變遷都會產生不一樣的影響。

參、結語與觀察

第五共和雙首長制的架構下實際蘊含著許多的變數或組合。事實上，第五共和政治制度下會造成的「總統綜攬大權」或是「左右共治」的主要原因並非來自憲法的條文，而是以下三個實際運作的關鍵因素：

內閣制的運作原則—憲法雖規定了總統任命總理不必經國民議會同意以及國會議員不得兼任閣員，但實際運作中，從總理及內閣的產生以及行政權與立法權的互動皆依內閣制的精神運作，如此才會產生「共治」。倘若國會黨紀無法實施，總理又非為多數黨的領袖，則較難出現「共治」之局面。

兩輪多數決的選舉制度—除了總統以兩輪多數直選產生之外，國民議會的選舉制度（一九八六年三月係採比例代表，並造成「國家陣線」獲得三十五個席位）也是採五七七個單一選區，兩輪多數決的選舉制度（第一輪未達百分之十二點五選票者淘汰）。如此，一方面有利左右大黨的聯盟而產生過半的多數黨或聯盟，二方面也有利黨紀的建立，形成穩定的多數。再者，就總統的角色而言，一九八一年及一九九八年密特朗總統在當選總統後立即解散以右派聯盟為多數的國民議會，其主要目的就是希望讓國會有自己的多數，而這種考量也同時建立在兩輪多數決的選舉制度之上。

成熟與包容的政治文化—雖然政治權謀及政黨惡鬥皆時有所聞，但在民主政治與憲政架構的大前提之下國家領導者多會以長治久安及大局為重。我們看到共治下的總統任命其最敵對且最具威脅性的對手出任總理以及總統及總理一同出席部長會議、國家重大慶典以及國際性高峰會議，甚至於搭乘同一輛轎車進出的情形。事實上，密特朗總統在一九五八年之時是反對該部憲法，在右派執政二十八年期間也嚴厲批判戴高樂的領導風格及總統綜攬大權的憲政運作，然在當選之後仍尊重憲政體制並以包容與大局為重率先開啟「左右共治」。

最後就未來我國實施聯合政府的走向提出三點觀察：

不論是在總統綜攬大權或是左右共治的局勢之下，法國歷來的聯合政府皆是以「黨」對「黨」的方式協商合作，主要係考量政局之穩定性、政策之延續性以及責任政治。因此，未來聯合政府的組成應為黨對黨的合作。

國家領導人應尊重憲法精神架構以建立長治久安的憲政秩序為前提—總統任命行政院長雖不需經立法院行使實質的同意權，但行政院需對立法院負責，因此，行政院長應由立法院多數黨或政黨聯盟所推薦及支持的人選擔任。此外，法國的「左右共治」經驗顯示，總統並不見得會處於不利的地位（一九八八年，密特朗當選連任；依目前的民意調查，席哈克在明年的總統大選中勝算不小）。

在目前的政局發展下，在野聯盟應於立法委員改選中採取聯合競選之策略，除了簽署共同選舉政見（或是執政綱領）之外，也應就影子內閣之相關事宜提早商談規劃（特別是行政院長之可能人選），如此始可吸引選民之認同，同時也可避免各種形式的權謀與分贓。

◎