

法國憲法修正案與權力制衡之研究^{*}

劉鐵軍^{**}

- 一、前言
- 二、法國國會權力的演變
- 三、參議院提出憲法修正案的可行性探討
- 四、行政與立法衝突的解決機制
- 五、結論

當今民主法治國家的憲法，莫不以權力分立與制衡作為設計中央政府體制的基本原則。根據孟德斯鳩權力分立學說，政府的權力應區分為行政、立法、司法三權，並分別歸屬於不同的政府部門行使。法國第五共和雖也將行政、立法、司法機關分屬不同部門獨立行使職權，但由於憲政設計上刻意強調行政權，造成「行政權大，立法權小」以及國會積弱不振。然此失衡的行政、立法關係，對於憲政制度的確立與發展確實有著不容忽視的影響。有鑑於此，自 90 年代中期，法國國會提出一連串修憲、修法的努力，均是為矯治過於偏袒行政權之憲政運作機制所帶來的現象。此外，法國國會採取兩院制，但是參議院的議員既非直接民選，審查法案亦無最後決定權，也沒有發動倒閣權力，故其角色無法與國民議會相比擬。因此，也希望經由修憲，以爭取兩院權力對等，充分發揮有效監督與相互制衡之功能。

關鍵詞：法國第五共和、國會權、參議院、國民議會、權力與制衡

* 本文曾於 95 年 7 月 8 日，東吳大學舉辦之「政治的中心或邊陲？21 世紀的立法機關與國會」國際學術研討會中發表。

** 劉鐵軍，中國文化大學政治研究所博士生。E-Mail: 054708@mail.fju.edu.tw

投稿日期：二〇〇六年二月二十日；接受刊登日期：二〇〇七年八月五日。

東吳政治學報/2007/第二十五卷第四期/頁 65-91。

一、前言

2005年7月13日法國參議院召開臨時會討論增加國會權力，同年9月19日九名參議院議員共同聯名提出「修補國會權之憲法修正案」(Proposition de loi constitutionnelle visant a restaurer les droits du Parlement)。¹參議院認為，現行法國第五共和憲政制度設計使得行政權較大，不符民主國家「主權在民」、「分權制衡」原則，因此提出修憲案以平衡府會關係。

法國第五共和成立至今已近半個世紀，制憲之初爲了避免重蹈第三、四共和時期政府行政效能不彰，政局不穩頻頻倒閣的窘境，而刻意抑制立法部門的權力。行憲後行政部門經常利用行政優勢主導立法，強迫(綁架)國會通過其所提出之法案，導致國會無法發揮監督與制衡之效。一旦兩者產生重大歧見，或國會不願配合政府演出時，如何化解爭議？國會有何制衡能力？人民爲何選擇接受此一不平衡的憲政制度？是一個有趣且值得探究的問題。

英國名憲法學者 Delolme (Jean Louis Delolme, 1740-1806) 形容「英國國會除了不能使男變女及女變男之外，無所不能」。美國國會則是爲了防止總統權力過大，在憲法條文中限制總統權力。相反地，法國國會權力則是受到行政權的箝制，甚至以憲法條文明定國會的立法範圍。三個國家均同屬於民主法治國家，卻發展出不同的憲政體制，對於權力的分立與制衡作法也不盡相同，凸顯了憲政的多樣性。

1. 該案提案人分別為：MM. Claude BIWER, Marcel DENEUX, Jean-Léonce DUPONT, Mme Gisèle GAUTIER, MM. Adrien GIRAUD, Jean-Claude MERCERON, Yves POZZO di BORGO, Mme Françoise FERAT, M. Jean-Jacques JEGOU等九人。該案文號為Texte n 506 (2004-2005)。

二、法國國會（上、下）權力的演變

（一）第三、四共和的國會權力結構

1. 第三共和時期國會權力結構

法國於 1875 年所制定的第三共和憲法，在形式上是一部不整齊的憲法，在內容上也是一部不完備的憲法。² 不僅憲法內容簡略，而且沒有人民自由權利的條款，亦無司法組織的規定，卻能行之 60 餘年，為法國憲政史上壽命最長的一部憲法。

第三共和憲法政治重心在於國會，國會採二院制，即參議院和眾議院，兩院權力對等。兩院聯合開會時稱國民議會，設計上是希望以參議院之保守性來制衡眾議院。綜合第三共和國會權力可分述下列幾點：

- （1）立法權由參議院及眾議院兩院行使之。參議院及眾議院同具有提出法律案及制定法律之權，是即兩院有平等的立法權。惟財政法案應由眾議院先議之。
- （2）內閣對國會兩院負責，兩院對內閣得行使不信任投票權，是即有充分的行政監督權。
- （3）總統由國會兩院聯合選舉之。
- （4）總統締結條約應經國會兩院議決，總統宣戰應經國會兩院同意，是即國會掌握外交同意權。
- （5）眾議院具有彈劾總統及閣員之權，參議院有審判總統及閣員彈劾案之權。
- （6）國會具有修改憲法之權（羅志淵，1980：129）。

2. 第三共和憲法係國民議會於 1875 年 2 月及 7 月先後制定三種法律：即「參議院組織法」、「公權組織法」、「公權關係法」，三種為適應臨時事實需要的法律所組成，非實際憲法條文。

(7) 國會具有總統及內閣之同意權。

(8) 總統具有解散眾議院的權力，但必須得到參議院之同意。

2. 第四共和時期國會權力結構

第四共和的憲政架構與第三共和相似，國會仍採兩院制，上議院稱共和國議會，下議院稱國民議會，兩院合稱「國會」。第三、四共和最大的差異在於，參議院的權力較第三共和削弱甚多，除總統仍由國會兩院舉行的聯席會議選舉產生外，權力多半集中於國民議會。如法律的議定權專屬國民議會，共和國議會僅得對國民議會業已經通過之法案，以投票方式表達有關意見。國民議會並不受共和國議會投票結果的約束，僅有義務將原草案條文重新提出作二讀討論。³

由於法國第三、四共和時期多黨林立，且左右派系意識形態分明，國會中始終黨派紛立，無一政黨能在國會中獲得過半數的議席，爲了取得執政機會，不得不與其它政黨合作共組聯合政府。加上各黨派的屬性、主張及意識形態上的差異，使得此執政聯盟本質是脆弱的，聯盟中一旦有政黨因意見相左而退出，即恐遭倒閣的命運（劉鐵軍，1997：13）。

法國在第三共和時期，從 1871 年至 1940 年這段期間，共有 111 次的政府改組，每任政府平均壽命不到 8 個月（張台麟，1995：45）。第四共和自 1946 到 1959 年這段期間，政府改組了 25 次，更換過 15 位總理（Forbes, 1994: 7）。其中壽命最長的不過一年多，最短的只有兩天，每屆政府平均執政時間僅六個月，有「走馬燈」內閣之稱。顯見，第三、四共和下的憲政體制是極不穩定的政府型態。

3. 1954 年修憲後改為：政府提案及共和國會議員提案均得向共和國議會提出，共和國議會對於提案得先予以討論，經表決通過後，始送交國民議會，是則共和國議會對於其本院提案亦有先議權了。

（二）第五共和的國會權力結構

在第三、四共和時期絕對的議會主義下，國會可就任何範圍來制定法律。第五共和制憲目的，在建立一個穩定又有效能的政府，達到「行政權優勢」的憲政運作體制（Stevens, 1992: 37）。因此，對國會的立法範圍、議程決定及法案的討論表決做了相當程度的約制。第五共和國會權力結構特點分述如后：

1. 行政主導立法

對於立法權的限制，首先，憲法第 34 條以列舉方式限制國會立法範圍，並於憲法第 37 條規定，若不屬於法律範圍事項，便具有行政規範性質，故國會的立法權即被限制在所謂的法律範圍內。憲法 38 條更規定同意政府以行政命令立法，而立法的主動權又操之於政府，政府在議程的安排上比國會更具有決定性，因此，第五共和實際上係由政府主導立法工作。

此外，在法案的討論表決過程中，憲法第 44 條第 3 項規定：基於政府要求，有關議院得將辯論中之議案進行表決。一旦強制表決，國會此時必須就政府法案的部分或全部，以一次表決之（package vote）。也就是如果政府特別指定，則該特定提案不得被修改，而只能在「同意與否」（take-it-or-leave-it）的基礎上作選擇，又稱為「限定投票」（blocked vote），用以防止國會對法案進行更動（王業立，2003：412）。政府另可以依憲法第 49 條第 3 項質押國會通過政府所提法案，除非國會在 24 小時內提出不信任案，否則法案即視為通過，藉以達到行政權優勢。

2. 總統對於國會立法權的干預

憲法第 10 條規定，總統得就國會通過法案之全部或其中部份條款予以覆議，國會不能拒絕。憲法第 11 條賦予總統得將法案提交公民複決。⁴ 另

4. 即使總統或國會兩院提議，總統仍可全權作主決定是否將法案提交公民複決，也就是說，僅總統一人有權決定，那些法案該循公民複決的方式通過，那些法案又應依一般的立法程序制訂。

外，憲法第 61 條規定，倘若總統認為國會通過之法律有違憲之虞時，可以提請憲法委員會解釋。對於明顯違憲或有違憲之虞的命令或行政法令，總統亦得拒絕簽署，⁵ 甚至解散國會，請求人民裁決，總統也可將國會通過的修憲案永久擱置。從上述幾條規定看來，顯示法國總統擁有憲法上所賦予實際參與立法的權力，並且展現了總統對於國家立法上的干預能力。在法國第五共和憲政運作下，總統及總理握有主要的立法權力，大多數的法案由政府草擬，政府同時可以自定議程，只要得到總統及總理支持，政府就可以只靠簡單的行政命令通過許多法律。

3. 國民議會權力大於參議院權力

法國第五共和國會雖採二院制的設計，但兩院權力不對等，國民議會權力大於參議院權力。根據憲法第 39 條規定：兩院議員雖均有法律之提案與審議權，但財政法案則須先送國民議會先議，即參議院對於財政法案沒有先議權。其次，憲法第 45 條規定：所有法律草案或提案須由國會兩院審議通過。如因國會兩院意見不同，總理得召集兩院對等聯席委員會進行協商。如聯席委員會仍無法就共同草案達成協議，政府得要求國民議會作最後決定，即參議院無法律最後議定權。再者，憲法第 49 條規定：國民議會得依不信任案之表決以決定政府去留。即倒閣權係國民議會所獨有，參議院並無此項權力。另外，在國會休會期間，參議院亦無請求召開臨時會議之權利。

凡此種種，顯見參議院的權力被刻意削弱。由於法國政府是由國會（國民議會）中多數聯盟組閣，致使國民議會淪為行政部門的橡皮圖章。參議院想藉由自身權力達到制衡之效實屬不易。而此修憲案的提出，目的也在凸顯參議院對於政府監督與制衡上的不對等關係。

5. 密特朗總統於 1986 年首次左右共治時，即曾先後以有危害「國家獨立」及違背「共和憲法傳統」之虞為由，拒絕簽署右派政府所提的有關國營企業民營，以及國民議會議員選區劃分的行政的行政法令，從而迫使席哈克總理不得不將此兩法案，重依正常的立法程序，提交國民議會審議（徐正戎，2002）。

三、兩院提修憲案爭取權力以制衡的可行性探討

盱衡各國憲政體制，主張兩院制者往往聲稱兩院制能避免國會濫權，且能反映多元的利益。然而，從兩院制產生的背景看，真正促成兩院制發展的，毋寧是基於現實條件下無奈的制度抉擇。觀察採取兩院制國會的國家，一種是基於聯邦制度下為確保各邦與聯邦間及大邦與小邦間的利益平衡而為的措施（如美國）。另一種則是基於歷史傳統（如英國貴族傳統）的「歷史遺跡」。

法國第五共和國會同樣採取兩院制。但參議院的議員既非直接民選，審查法案亦無最後決定權，也沒有發動倒閣權力，故其角色無法與國民議會相比擬。因此，參議院希望經由修憲爭取兩院平權，並消弭因行政權獨大，導致國會權無法發揮制衡的功能。國會能否有效的行使其監督制衡的能力，是國會制度方案良窳的重要標準之一。

（一）就法制面可行性探討

1. 參議院提憲法修正案爭取平權之可行性

一般在學理上所謂「完整」的國會權力，大致上包含人事同意權、法案審查權、預算審查權等事前監督權力，與彈劾權、調查權（有些政府體制也包括倒閣權）等事後監督權力。美、英、法皆為兩院制國家，但國會兩院所擁有的權力卻大不相同。就美國參議院而言，其具有憲法上的特有權力（如重要人事同意權），使其權力更甚於眾議院。英國的上議院議員由於是世襲或敕封而非民選產生，在權力上明顯的被限縮，甚至在 1999 年立法明定世襲貴族將不再有出席議會及參與表決權力。法國參議院雖有憲法所賦予之實際權力，但權力卻被削減無法與國民議會相比（美、英、法參議院權力之比較如表一）。

表一 美、英、法參議院權力之比較

	美 國	英 國	法 國
議員產生方式	人民直選	世襲，敕封	間接選舉
重要人事同意權	○	X	○（三名憲法委員）
倒閣權	X	X	X
罷免權	X	X	X
彈劾權	○	X	○
預算先議權	X	X	X
增減行政預算權	○	僅能延宕不能增減	僅能延宕不能增減
提案權	○	○（比例甚低）	○（政府提案優先審查）
兼任官員	X	○（機率甚低）	○（限地方民選公職）
調查權	○	○	○

資料來源：作者自製。

法國參議院此次提出修憲案，目的在凸顯行政權凌駕國會權，以及國會兩院權力不對等的關係。參議院所提憲法修正案與現行憲法條文之比較（如表二），並茲就此修憲案的可行性分析如后：

- （1）國會議員的選舉由組織法訂定之：在現行制度中，總統與國會均由人民選舉產生。總統選舉方式由組織法訂之，國會議員的選舉則由一般法來規範。由於特別法優於一般法，若以組織法來規範國會議員的選舉制度，有助於提升國會位階，取得與總統選舉組織法對等地位。
- （2）刪除憲法第 38 條有關於行政部門以行政命令（*ordonnance*）替代法律的逾權行為。行政命令用意在於處理緊急事務。目前法國國會已經從兩個會期改為一個單一的連續會期，集會期間長達九個月，因此有足夠的時間來審查政府所提出的所有法案，已無將國會的立法權暫時移到行政部門的必要性。

- (3) 在第五共和憲法下的國會，無論是刪減歲入或者增加支出的任何提議，政府均可不予接受。另外，議員的提案是否屬減少公共財務收入或增加公共財務支出，其解釋權不全在國會，政府必要時可提請憲法委員會解釋。預算審查權是國會制衡行政部門最重要的一項利器，在總額不變的情況下，國會應有權調整項預算金額，以充分發揮監督制衡之效。
- (4) 憲法規定：基於政府要求，有關議院得將辯論中之議案進行表決。也就是說國會必須停止逐條審查，僅能就政府所提出或所接受之修正案進行表決。

表二 參議院所提憲法修正案與現行條文比較

	現行條文內容	建議修正內容
1	憲法第 24 條：條文內容僅規定國民議會議員依直接選舉選出；參議院議員依間接選舉選出，施行方式則由一般法來規範。	以組織法（loi organique）取代一般法（loi ordinaire）來規範國會上、下兩院議員之選舉方式。
2	憲法第 38 條：政府為執行其施政計畫，得要求國會授權，在一定之期限內，以總統行政命令方式逕行實施原屬法律範圍事宜。	廢止「行政命令」（ordonnance）。
3	憲法第 40 條：國會議員所提法案及修憲案，若足以減少公共財務收入或創設或增加公共財務支出者，不予接受。	在總額不變的情況下，國會有權調整各項預算金額。
4	憲法第 44 條第 3 款：基於政府要求有關議院將辯論中草案之全部或一部涉及政府所提出或接受之修正案部分，以一次投票表決。	廢止「包裹表決/一攬子表決」（vote unique ou bloqué）。

5	<p>憲法第 45 條第 2、3、4 款：因國會兩院意見不同，致法律案或提案經各院二讀會後仍不能通過，總理有權召集兩院聯席委員會，如委員會無法就共同草案達成協議，政府得要求國民議會作最後決定。</p>	<p>提升「聯席委員會」地位，爭取兩院權力均等，任何有爭議的法案或提案均應經由兩院共同協商制定。</p>
6	<p>憲法第 38 條：政府為執行其施政計劃，得要求國會授權在一定期限內，以條例方式採取原屬法律範疇之措施。</p>	<p>現行「政府法案先議」制度使得「國會法案」難有過關的機會。建議每個月保留兩次會議，專門用於討論國會兩院所提出之法案（<i>proposition de loi</i>），以免政府所提出之法案（<i>projet de loi</i>）在議事日程排列順序上佔盡優勢。</p>
7	<p>憲法第 49 條第 3 款：總理得就通過某項法案為由，經部長會議討論審議後，向國民議會提出信任案以決定政府去留，在此情況下，除非在 24 小時內，有不信案之動議提出，並依不信任案之規定進行表決，否則政府所提法案即視同通過。</p>	<p>廢止「以不信任案綁標法案」之制度設計，終止政府享有「國會如未通過對政府之不信任案，法案即視同通過」之規定。</p>

資料來源：作者自製。

對國會立法權之傷害莫過於此，因此要求廢除，還給國會審查法案的完整權力。

- (5) 憲法規定：因國會兩院意見不同，致法律案或提案經各院二讀會後仍不能通過，總理有權召集兩院聯席委員會。如委員會無法就共同草案達成協議，政府得要求國民議會作最後決定。職是之故，參議院並無最後法案的終審權。因此要求在「聯席委員會」之中提升其地位，爭取兩院權力對等，任何有爭議的法案或提案均應經由兩院共同協商制定。

(6) 法國總理與國會均有法案提案權，然而大多數的法案由政府草擬，政府同時可以自定議程。由於「政府法案先議」，使得「國會法案」難有過關的機會，因此要求每個月保留兩次會議，⁶ 專門用於討論國會兩院所提出之法案，以免政府所提出之法案在議事日程排列順序上佔盡優勢。

(7) 法國總理得以政府去留，質押國會通過某項法案。此種機制設計的原意，著眼於國會中向來缺乏穩定之多數，為使政府能順利推展政務，所不得不設立的規定。然自 1962 年以來，國會已由多數的執政聯盟掌控，如果政府經常捨棄國會正常程序，而採用此項機制，則不免有濫權之虞（劉淑惠，1994：181）。

自 1958 年迄今，法國參議院所提出之憲法修正案已逾 140 個。但迄今仍無任何一個可以落實。究其原因，除了前述障礙（排定議程先後順序）之外，國會法案較政府法案還有另外一個障礙。亦即政府修憲案可經由國會兩院通過，但國會修憲案必須經由公民投票（referendum）通過。

2. 國民議會提憲法修正案爭取平權之可行性

法國第五共和政體在實際的運作上，實屬「總統制」的模式、「雙首長制」的型態、亦具有「內閣制」的精神（阿爾當等，2001：23）。根據法國憲法第 49 及 50 條所規定之條件及程序，皆說明政府對國會負責。基於政府對國會負責，而總理又是國會中多數聯盟所推出的領導人，在行政與立法合一的狀態下，政府可發揮強大的主導權。尤其是當總統與總理屬同一政黨聯盟的情況下，法國總統所享有之權力更甚於總統制下總統的權力。即便是在「共治」（La cohabitation）的狀態下，總理因掌握國會多數，而保有立法的主導權，總統也只能尊重總理在憲法上所賦予的權力。

準此而論，法國第五共和在立憲之初，保留了「內閣制」的精神。即

6. 1995 年修憲之後，政府每個月保留一天/一次會議給國會，討論國會所提出法案。法國每年源自於政府所提出的法案約佔八成，源自於國會（國民議會和參議院）所提出的法案約佔二成。因此，法國參議院每年所提出的近百件法案之中，只有少數能夠完成立法程序，成為法律。

使是在「雙首長制」的型態下運作，由於總理僅對國會負責，不對總統負責，在行政與立法合一的狀態下，期待國民議會提出修憲案，爭取權力以相互制衡。就法制層面而言，實有違「內閣制」運作規範，恐難實現。

（二）就實質面可行性探討

有人稱，沒有戴高樂（Charles de Gaulle）就沒有法國第五共和憲法，該部憲法好比為戴氏量身訂做的一襲新衣，且是一種高難度的憲政體制。運作無礙的原因在於，法國憲政思想歷史悠久，憲政經驗豐富，兩百餘年來歷經君主立憲、共和立憲、民主立憲到終身執政官立憲等各種憲政制度，再運轉一個第五共和憲法亦是遊刃有餘（陳英琮，1997）。

就實質面探討參議院提出憲法修正案爭取平權之可行性，可分二點說明：首先，法國第五共和採取行政權獨大的憲政制度，自然有其歷史背景因素。在第五共和憲法實施近半世紀中，僅發生過一次倒閣成功，⁷ 提出二次覆議案，出現三次左右共治和五次解散國會，⁸ 以及九次公民複決的例子。顯見，這個憲法普遍受到人民的認同。而在實際的運作上，也存在著一定的相互制衡關係，才不致於產生脫軌的情形。

其次，根據法國現行之憲政體制，在行政部門強勢主導立法的情況下，要發動修憲削減行政權力以提升國會權力，達到權力制衡之效，無疑是要其自廢手腳。因此，參議院希望透過修憲的方式，達到權力相互制衡原則，在既得利益的情形下，此修憲案恐將不易通過。

7. 1962年10月，由於國民議會反對戴高樂經由修憲，將總統選舉制度改為直接民選，因而對龐畢度政府提出不信任案導致政府下台。

8. 法國第五共和成立近半個世紀，根據憲法第所舉行的全民公投共達九次，均由政府建請總統舉行，其中六次關乎公權力的行使：即賦予阿爾及利亞自治權，批准阿爾及利亞獨立的艾維昂協定，總統直選，建立地方自治區，參議院組織改革，新加里多尼亞自治，以及總統任期由七年縮短為五年。另三次為批准英國加入歐洲共同體、通過歐盟馬斯垂克條約以及歐盟憲法的公投。

四、行政與立法衝突時的解決機制

（一）制度性的探討

就體制面而言，法國政體有內閣制的設計，內閣必須向國會負責。但是總統擁有憲法所賦予的實際權力非虛位元首，在某些議題上總統更具有決策權。另外，總統雖享有憲法上的權力，卻非為國家最高行政首長，總統的命令必須得到總理或相關閣員的副署，始能發生效力。法國此兼具總統制與內閣制的混合政體（mixed regime），法國學者Duverger於一九七〇年正式使用「半總統制政體」（semi-presidentialist regime）來稱呼法國的憲政體制（Duverger, 1980: 87-165）。⁹

根據 Duverger 的劃分，符合「半總統制」要件的國家僅七個（威瑪德國、奧地利、法國第五共和、芬蘭、冰島、愛爾蘭、葡萄牙）（Duverger, 1980: 87-165）。而目前世界上採行半總統制的國家數目，學者估計已多達五十餘個，甚至包括了東歐的後共國家（保加利亞、立陶宛、波蘭、羅馬尼亞、俄羅斯和斯洛伐尼亞等）（Elgie, 2007）。雖然實施半總統制的國家較以往增加，但由於憲政設計的細緻，也都有不同的次類型存在（本文在此不作討論）。

根據國內學者林繼文的研究，認為半總統制國家對於「總統的實權」定義過於廣泛。例如，總統對於國會的解散權是主動還是被動，總統能否自由任命總理（林繼文主編，2000：137）。美國政治學者 Sartori 肯定半總

9. 一九八〇年，法國政治學者杜偉傑（Maurice Duverger）在《歐洲政治研究》期刊論文中，首次以英文發表「半總統制」（semi-presidential system）（Duverger, 1980: 87-135）。「半總統制」意指總統經由公民直選產生，國會亦由公民直選產生。總統與總理（國會多數黨領袖），兩位行政首長共同治理國家（雙首長制）。

統制的設計，他認為半總統制使政權不至於（如內閣制般）為同一多數黨所掌握，又可避免總統制下的僵局（Sartori, 1997: 96）。持負面看法者，則認為此制造成總統和國會間權責不一，而總統和總間又有行政權劃分不清的問題，產生後果就是缺乏對總統的制衡，以及總理角色的明確。

政治學者 Shugart and Carey 曾根據總統與總理的權力對比，提出「總統總理制政體」（president-parliamentary regime）與「總理總統制政體」（premier-presidential regime）兩個半總統制的次類型（Shugart and Carey, 1992: 18-27）。在「總統總理制政體」下，總理及內閣閣員的任命與解職皆可由總統控制，總理則同時向總統及國會負責。此外，總統還可解散國會，甚至享有立法權。相形之下，「總理總統制政體」下的總統則不能自由地任命閣員及解除其職務，總理僅向國會負責。

根據第五共和憲法，總統由全民直接投票選舉；國會中的兩院也分別由人民直接或間接選舉產生（參議院議員由各縣組成之選舉人團選出，代表共和國各地域團體；國民議會議員則是由直接選舉產生）。兩者皆擁有完整的民主正當性，一旦行政與立法發生衝突時，兩者各自所擁有的解決機制分析如后：

1. 行政部門的權力

（1）解散國會權

憲法第 12 條規定：總統在諮詢總理和兩院議長後，得宣告解散國民議會。

法國第五共和四十多年的歷史中，共有 5 次解散國會的紀錄。1962 年 10 月，由於國民議會反對戴高樂經由修憲，將總統選舉制度改為直接民選，因而對龐畢度政府提出不信任案導致政府下台，因此戴高樂宣布解散國會訴諸公投。1968 年 5 月法國發生學潮，戴高樂再次宣佈解散國會，以改選結果來決定自己的去留。

1981 年 5 月以及 1988 年 5 月，左派社會黨的密特朗（François Mitterrand）在贏得總統大選後，將原本以右派為多數的國會予以解散，企圖挾總統勝

選的優勢重新改造國會，塑造一個與總統黨派一致的國會多數（Rohr, 1995: 48）。1997年4月，右派的總統席哈克（Jacques Chirac）因為錯估民意，提前解散國會舉行改選，導致其所領導的右派政黨聯盟失利，將國會的領導地位拱手讓給左派政黨聯盟。席哈克只得任命左派的總理喬斯平（Lionel Jospin），形成第三次「左右共治」。

（2）信任案

賦予政府有向國會提出信任投票的權力，是第五共和憲法的一項特殊設計。目的在使政府透過「信任投票」主動爭取國會支持（Huber, 1996: 269-282）。當政府主動提出信任投票，若國會的反對不及半數，則視之為國會對政府的信任。這種設計提供政府制度操作的空間，因為對行政權而言，選擇適當的法案和時機來要求信任投票，可以提高其通過信任投票的機率。

（3）覆議權

憲法規定：總統得將國會通過之法律要求國會將該法律或其中部分條款予以覆議。總統提出覆議後，憲法對於國會重新議決法律的條件並無特別規定，國會仍可以 1/2 多數決再推翻此覆議案。總統的覆議權僅具有延遲法案通過的效果而已，並無實質效益。在第五共和憲政實際運作中，只發生過二次覆議的實例。

（4）公民複決

憲法第 11 條規定：「總統得依政府在國會開會間所提之建議、或國會兩院之聯合建議，得將有關公權組織、國協協定之認可或國際條約之批准等任何法案，雖未抵觸憲法但可影響現行制度之運作者，提交人民複決」。經公民投票表決通過的法案不經任何批准，由總統在 15 天內公布即成為法律（艾爾蒙等，1995：419）。

2. 國會的制衡權力

（1）不信任案

不信任案是國會對政府監督權中最重要的一環。憲法第 49 條第 2 項規

定：國民議會依不信任案之表決以決定政府之去留。但此項不信任案須經國民議會至少 1/10 議員之連署始得提出。動議提出 48 小時後始得進行表決。而不信任案僅就贊成票核計，且須獲全體議員絕對多數始能通過，就算不信任案通過也可能連帶使得國會被解散。此類種種限制，使得不信任案的通過極為困難。自第五共和成立以來，倒閣成功的例子也僅發生過一次。

（2）彈劾權

在法國第五共和憲法的設計中，國會對於總統所能直接行使監督權的只有彈劾。憲法第 68 條規定：總統對其職務上之行爲，除犯叛國罪者外，不負任何責任。除經國會兩院以公開、一致，並獲各院議員絕對多數通過之表決外，不得予以彈劾。共和國總統由彈劾司法院審判之。上述規定將彈劾的案由明確限縮在總統的判國罪，這使得彈劾司法院通過彈劾總統的可能性微乎其微。在法國第五共和的歷程中，尙未有總統遭彈劾的事例發生，僅是有名而無實。

（3）質詢權、調查權和預算審查權

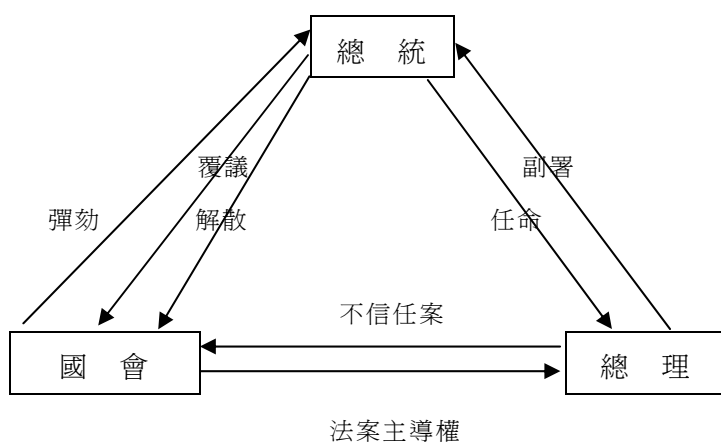
國會的質詢權、調查權及預算審查權，實乃民主國家中監督政府施政的重要手段。然而法國第五共和憲法，對國會的質詢權、調查權和預算審查權的行使實有諸般限制，無法發揮其應有的監督與制衡效能。如國會預算審查權，無論是刪減歲入或者增加支出的任何提議，都受到政府行政命令的影響而無效。若國會不能在 70 天內完成預算審查，政府只要透過簡單的行政命令，就能使之成爲法律。再者，國會雖可藉由調查權（常設委員會、調查委員會或特別委員會）以行使對政府監督的職責，但效果並不顯著。於此，國會已經失去監督政府，並爲人民看緊荷包最根本的權力，此三種權力僅是聊備一格。

（二）非制度性的探討

從權力的相互制衡原則探討不信任案的設計可發現，總統可主動解散

國民議會，國會亦可對政府提出不信任案，某種程度上構成權力間的平衡。但由於不信任案的提出乃針對總理所領導的內閣，對象並非總統。因此，使得此種權力間的相互制衡與衝突化解的機制設計，便環繞總統、總理和國會的三角關係上（如圖一）。

換言之，總統可以解散國會卻不受不信任案的威脅，國會也無權發動罷免；總理受不信任案的威脅卻無法解散國會，但是可以主導國會立法。準此而論，在實際的憲政運作上，總統、總理和國會的三角關係，並非是處於相互制衡的基礎上。



圖一 總統、總理和國會的三角關係

資料來源：蘇子喬（2000）。

1. 共治的迷思

Bahro（1999）認為，半總統制的設計是基於避免遭遇立法與行政的憲政僵局。因此憲法賦予總統相當程度的權力，但也應同時以分權的原則設計出相對自主的內閣來避免獨裁的發生。盱衡法國第五共和制憲原意，即總統應爭取人民認同，以獲得國會多數議席，並藉著國會優勢，任命與自己理念相同的總理，再由總理總攬行政。總統雖非法理上的最高行政首長，但其治國理念確能得到事實上的貫徹，充分發揮總統透過總理施政。行憲

後的前 28 年，法國一直是維持「總統總理體制」（president-parliamentary regime）。

如此的組合在 1986 年首度被打破。當年國民議會改選，左派的密特朗總統面對右派國會多數政黨，雖然總理任命權在於總統，但由於失去國會多數的支持，國會仍可以不信任案制衡總統的任命權。密特朗只得任命右派的席哈克出任總理，形成法國憲政史上第一次「左右共治」，¹⁰ 這恐怕是戴高樂制憲時所始料未及的。

共治主要的運作特徵在於行政權本身的分散。行政權由兩個憲政單位共享的憲政設計，也使得半總統制具有憲政換軌的特徵。而選舉制度中關於選舉時程的規劃也進一步影響了換軌的可能性。法國國會在 2001 年通過立法，將自身任期延長至總統選後才進行改選。從政治角度而言，「總統選在先，國會選在後」的作法，就是爲了要避免左右共治再度出現。然而純就法理而言，總統與國會任期一致，並不足以防止共治再現。因爲選民可採取分裂投票（split-ticket voting），總統支持右派，國會則支持左派，反之亦然。總統必須爭取人民對他的信任，來表達在國會席次之上。新任總統往往可挾勝選優勢，採母雞帶小雞的方式，來獲得選民的支持爭取國會多數。

在法國第五共和憲政運作中已出現過三次「左右共治」。共治的出現顯示總統社會支持度的下降，人民「透過國會支持總統」或「透過國會牽制總統」。民意的支持度成爲總統與國會間權力激盪的「鐘擺效應」（pendulum effect）。¹¹ 共治不失爲一種「制衡」機制。

2. 人民的制衡權力

以 2005 年 5 月法國針對歐洲聯盟憲法舉行的公投爲例。法國是歐盟的

10. 由於法國總統與總理是分開選舉，各自享有民意的正當性，當出現總統與國會多數黨屬性不同的情況下，雖然總統擁有總理的提名權(無須國會同意)，但總統通常會提名國會多數黨所支的總理，形成左右共治的現象。

11. 所謂「鐘擺效應」在政治學上的應用係指，選民會在每次選舉中，自覺地作出「政治制衡調整」。

創始國，也是歐盟政治經濟政策的主導者。按照程序，這部《歐盟憲法條約》批准的方式有兩種：議會表決與全民公決。席哈克總統原本可以不採取全民公決的方式，經由法國國民議會通過即可。但他卻採用了第二種方式，讓人民投票決定是否批准歐洲憲法。然而，公投的結果卻與政府期待相反。歐洲聯盟憲法公投的失敗，在很大程度上是由於選民對席哈克政府的長期不滿。這次選民不願再為他的政策背書，並把這次公投視為懲罰席哈克的大好機會。雖然公投結果並不會影響總統的去留，但總統社會支持度的下降卻是一大警訊。

再就法國 2006 年 2 月引發重大爭議的「青年就業法」(contrat première embauche – 簡稱 CPE) 為例。¹² 就法理層面而言，法國總理德維勒潘 (Dominique de Villepin) 為使法案順利通過向國會提出信任案，以優勢的行政權綁架國會強行通過該法，並經憲法委員會裁定無違憲之虞，送請總統公布。從立法過程來看，完全符合立法原理，並無程序上的瑕疵，人民的抗爭顯然正當性不足。

就實質面而言，之所以引發學生大規模的示威抗議行動，足見政府在法案提出前後，缺乏與社會溝通，致使法案缺乏廣泛的民意支持。由於抗爭活動持續擴大，導致情勢失控。席哈克總統最後被迫宣布暫緩實施，並表示將以新法替代，使得原本態度強硬的總理德維勒潘只得道歉下台。

由於法國政府主導法案的制定，國會形同行政部門的橡皮圖章，行政部門頻頻動用信任案，有綁架國會與便行事之嫌。學生不願尋求體制內的補救措施，而以最直接的方式走向街頭，以人民的力量迫使政府讓步、妥協，此即是另一種體制外的制衡方式。誠如 Almond 等分析，社會上各種利益與要求，必須表達給決策者，其政策才能正確反應民意 (Almond and Bingham, 1978: 169)。而這也正是這場社會危機的深刻教訓所在。

12. 法國政府為了降低失業率使職場的循環加快，因而訂頒青年就業法，其內容概為“26 歲以下的員工，在工作任期的前兩年內，雇主可以無條件解雇員工”。由於法國的大學生認為此法對於 26 歲以下的工作者缺乏保障，發起了大遊行、罷課等活動，以表達他們的不滿，並企圖阻止法案的施行。

總統與國會的權力均來自於人民的授權，當行政與立法產生重大歧見，或政府推動的法案缺乏民意支持並產生民怨時，除了憲法所賦予的制衡權力之外，人民對於此不平衡的憲政體制也能發揮反制力量。有時總統爲了保全地位，撤換總理也不失爲化解爭議的方法之一。所以有學者便稱總理是總統的「保險絲」或「避雷針」，藉以達到棄車保帥的目的。

五、結 論

就民主原理而言，民主憲政應符合人民主權、民意政治、多數治理、法治政治、責任政治、權責相符等原則。憲政體制的設計、解釋、及運作均不宜違背民主政治的基本原理，否則政府機關之間就會出現爭權，甚至政府難以推動施政的危險。

本文嘗試以孟德斯鳩權力分立學說，分析法國第五共和在憲政設計上，爲了避免第三、四共和時期，在絕對的議會主義下，因國會權力過大而導致政局不穩的現象。而刻意強調行政權來穩定政局，卻導致「行政權大、立法權小」以及國會的積弱不振。並從權力的相互制衡原則探討總統、總理與國會間權力關係。發現在實際的憲政運作上，總統、總理和國會的三角關係並非是處於相互制衡的基礎上。但法國第五共和施行迄今，除了出現三次「左右共治」的憲政經驗外，並未肇生重大的憲政衝突或引發重大的憲政危機。法國人民也從「共治」的政治意義和經驗中，懂得如何運用選票來調整府會間的權力，並習慣（樂於）接受如此的憲政安排，形成憲政國家中的特例。

本文研究也發現，法國第五共和憲法條文與實際運作，並無絕對的同質性。憲法規範上沒有任何限制的權限，在實際的運作上，卻有可能受到政治生態環境與實力的影響。顯然地，經驗性因素實主導憲法發展的走向，而運作慣例與既定的政治現實在某種程度上，亦被視爲詮釋憲法條文，並成爲憲法精神的主體論據（左雅玲，1994：52）。職是之故，法國第五共

和政體在實際運作上，對於行政權與立法權兩者，仍預留了一定的彈性空間。一旦發生憲政僵局時，可依據運作慣例或當時的政治生態（實力），尋求「衝突性合作」的解決機制（梁崇民，2007：5）。¹³

以 2007 年 5 月法國總統選舉為例，此次選舉由左派社會黨（PS）所推薦的候選人羅雅爾（Marie-Ségolène Royal）與右派人民運動聯盟（UMP）的前主席沙柯吉（Nicolas Sarkozy）進行第二輪的對決。左翼人士認為現行的第五共和政體賦予總統更大的權力，經常抨擊為「現代君主制」。羅雅爾也在競選活動中公開主張削減總統權力，改革參議院制度、提高國民議會權力，阻止政府透過國會以命令的方式推動法令的權力等，希望經由全民公投全面修改政府體制。並提出建立法蘭西「第六共和」的計劃。

唯此次總統選舉結果社會黨的候選人羅雅爾落敗，但在 6 月所舉行的國會大選中，社會黨的席位則從原有的 149 席增加為 185 席。右派的人民運動聯盟獲得 314 個席位（共 577 席），雖然保住了國會最大黨的地位，但已較原國會中擁有的 359 個席位減少。顯示民眾仍希望國會有一個監督的力量。隨著選舉的落幕，法國應該回歸體制面，重新思考因府會權力不均所產生權責不符與缺乏制衡之弊，並釐清權力分立與制衡之關係。

世界上沒有一套憲政制度是完美的，每個國家憲政制度的設計，皆依據國家特有的歷史背景與政治運作模式，經過多次的磨合與修正，才發展出最適切的體制。法國是否應回歸制度面，透過修憲使行政權與立法權更加清楚的界分，並重新賦予國會兩院平等的權利，以收權力分立與相互制衡之效；或繼續維持現行憲政運作，讓政體在實際的運作中保留一定的彈性，透過選民權力的行使，以選擇政體運作的模式（總統總理制／左右共治），

13. 梁崇民教授認為：法國總統選舉有利於「衝突性合作」的形成。他指出：法國總統選舉採「絕對多數的二輪投票制」，除非第一輪選舉有候選人獲得 1/2 以上的選票即當選，否則將進行第二輪的選舉（僅得票最高的前二名對決），所以第一輪為「百花齊放、百家爭鳴」的「廝殺」（衝突、競爭），第二輪則為「整合」（合縱連橫）過程。唯有能夠凝聚全民之向心力來整合最大多數選民，和發揮包容精神與第一輪選舉時的競爭對手進行衝突性合作，才有可能當選。

使政體的發展更多元。不論最後結果為何，都關係著法國未來憲政的發展，值得吾人持續深究。

附 錄

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE	
Article 1er	Au premier alinéa de l'article 25 de la Constitution, après les mots « Une loi organique fixe » sont insérés les mots : « le régime électoral des assemblées parlementaires, ».
Article 2	L'article 38 de la Constitution relatif aux ordonnances est abrogé.
Article 3	L'article 40 de la Constitution est complété par les mots : « non compensées par une recette d'un montant équivalent ».
Article 4	Le dernier alinéa de l'article 44 de la Constitution relatif au vote unique ou bloqué est supprimé.
Article 5	Les deux derniers alinéas de l'article 45 de la Constitution sont ainsi rédigés : « Le texte élaboré par la commission mixte paritaire est soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable. « Si la Commission mixte paritaire ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun, le texte est retiré de l'ordre du jour des assemblées. »
Article 6	Le troisième alinéa de l'article 46 de la Constitution est supprimé.
Article 7	Les deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 47 de la Constitution relatifs aux lois de finances sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé : « L'Assemblée nationale et le Sénat disposent chacun de vingt-cinq jours pour statuer sur les projets de loi de finances. Si aucun accord n'a pu être trouvé entre les deux assemblées et dans l'attente de l'adoption d'un nouveau texte, le Gouvernement est autorisé à percevoir les impôts et peut ouvrir par décret les crédits se rapportant à la loi de finances de l'année précédente ».

<p>Article 8</p>	<p>Les deuxième et troisième alinéas de l'article 47-1 de la Constitution relatifs aux projets de loi de financement de la sécurité sociale sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« L'Assemblée nationale et le Sénat disposent chacun de dix jours pour statuer sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale. Si aucun accord n'a pu être trouvé entre les deux assemblées et dans l'attente de l'adoption d'un nouveau texte, les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année précédente peuvent, provisoirement, être mises en oeuvre ».</p>
<p>Article 9</p>	<p>1°) A la fin du 1er alinéa de l'article 48 de la Constitution les mots « acceptées par lui » sont remplacés par les mots : « adoptées par l'une ou l'autre des assemblées conformément aux dispositions du dernier alinéa du présent article ».</p> <p>2°) Au début du dernier alinéa du même article, le mot : « Une » est remplacé par le mot : « Deux ».</p>
<p>Article 10</p>	<p>Le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution est supprimé.</p>

參考書目

- Almond, Gabriel A. and Powell G. Bingham. 1978. *Comparative Politics: a Developmental Approach*. Boston: Little, Brown.
- Bahro, Horst H. 1999. "Virtues and Vice of Semi-Presidential Government." *Journal of Social Science and Philosophy* 11, 1: 1-37.
- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model-Semi-Presidential Government." *Journal of Political Research* 8, 2: 87-165.
- Elgie, Robert. 1999. *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert. 2007. "Varieties of Semi-Presidentialism and their Impact on Nascent Democracies." Paper presented at the International Conference on After the Third Waves: Problems and Challenges for the New Democracies. 13-14 August 2007. Taipei: Far Eastern Plaza Hotel.
- Forbes, Jill. 1994. *Contemporary France: Essays and Texts on Politics, Economics and Society*. New York: Longman Group Limited.
- Huber, John D. 1996. "The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies." *American Political Science Review* 2, 1: 269-282.
- Rohr, John A. 1995. *Founding Republics in France and America: A Study in Constitutional Governance*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Sartori, Giovanni. 1997. "Comparative Constitution Engineering: An Inquiry into Structures." Incentives and outcomes. 2nd. New York: New York University Press.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. London: Cambridge University Press.

Stevens, Anne. 1992. *The Government and Politics of France*. New York: St. Martin's Press.

王業立。2003。《比較選舉制度》。台北：五南圖書公司。

左雅玲。1994。〈行政權二元化與左右共治經驗〉。姚志剛等著《法國第五共和的憲政運作》45-98。台北：業強出版社。

艾爾蒙等 (Almond, Gabriel A. and Powell, G.. Bingham.)。1995。龔文岸等譯《當代比較政治與政府》。台北：建春印刷公司。再版。

林繼文主編。2000。《政治制度》。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

徐正戎。2002。《法國總統權限之研究》。台北：元照出版公司。

張台麟。1995。《法國政府與政治》。台北：五南圖書公司。

劉淑惠。1994。〈法國第五共和的國會〉。姚志剛《法國第五共和的憲政運作》：167-204。台北：業強出版社。

羅志淵。1980。《法國政府及政治》。台北：正中書局。

阿爾當等 (Philippe Ardant., et al) 。2001。陳瑞樺譯《法國為何出現左右共治？》。台北：城邦文化事業公司。

陳英琮。1997。〈法國第五共和憲政兼談一改良式混合制〉。

<http://www.pu.edu.tw/~gec/news/news28.htm>。2005/6/18。

劉鐵軍。1997。〈法國第五共和政黨政治之研究 1958-1995〉。政治作戰學校政治研究所碩士論文。

蘇子喬。2000。〈法國第五共和與台灣當前憲政體制之比較：動機、結構與結果之研究〉。國立政治大學政治學系碩士論文。

梁崇民。2007。〈論衝突性合作：社會科學領域個案分析〉。論文發表於2007年〈全人教育的理論與實踐〉學術研討會。2007年6月8日。台北：輔仁大學全人教育課程中心。

Checks and Balances: a Review of Amendments to the French Constitution

Tien-chun Liou *

In modern times, separation of power and checks and balances are two fundamental principals of the political systems that most democracies around the world uphold. According to Montesquieu's theory, the government shall be divided into an executive, legislative, and judicial branch. Although the Fifth Republic of France also follows this model, its constitutional design grants primacy to the executive branch. As a result, since the mid-1990s, French senators have proposed a series of amendments to level the disequilibrium and fix the problems that exist in the bicameral system. The Senate, long inferior to the National Assembly, calls for more power in decision-making, personnel appointment and other rights.

Key words: Constitution of the Fifth Republic, power of the parliament, Senate, National Assembly

* Ph.D. Candidate, Department of Political Science, Chinese Culture University.