

# 法國「左右共治」經驗的啟示<sup>\*</sup>

張壯熙

(國立中央大學共同學科副教授)

## 摘要

法國第五共和與我國現行憲政設計均被視為「雙首長制」。面對立法院生態日趨多元、各政黨勢力快速消長，又即將產生第一位民選總統之際，會否發生總統與立院多數分屬不同政治流派的狀況，及在此一狀況下總統必須提名不同政治取向的行政院長，兩者的權力將如何分享與互動，均頗受各界關注。

而在一九八六至一九八八、及一九九三至一九九五年間，法國早已兩度經歷左右派政治人物分居總統與總理職位的「共治」狀態。由其經驗所累積之心得，對我國即將面臨的憲政發展問題，顯然具有高度參考價值。

本文在檢視法國的「共治」經驗後，發現不同政治取向的總統與總理「共治」，並非如一般所預期想像的難以調和，但也引發若干關於我國憲政應該加以通盤檢討與再規劃的思考。」

**關鍵詞：**法國第五共和、左右共治、雙首長制、台灣比較

\* \* \*

## 壹、前言

法國第五共和憲法中總統與總理的權能設計，與我國現行憲法規定之總統和行政院長互動關係有若干相似處，且實際運作下兩者常面臨相同的思辨與問題；因此兩國憲法儘管在條文上有所差異，卻仍十分具有比較研究之價值。尤其我國即將產生第一位直接民選總統，而立法院生態又益趨多元、各主要政黨勢力快速消長的情形下，是否會產生總統與立院多數分屬不同政黨或派別的狀況，以及在此一狀況下總統必須提名不同政黨或派別的人選為行政院長，並與之共享部分權力等問題，在在均為各界所關注。

法國以跟我國類似的憲政設計，在多元民主的政治生活實踐中，早於一九八六至一九八八年間、以及一九九三至一九九五年間，兩度經歷過左右派政治人物分居總統與總理職位的「共治」狀態。兩次「共治」之型態或許不盡相同，但累積其經驗似乎亦可整理出若干較成熟的心得，對我國即將面臨的憲政發展問題，提供思辨之參考與

\* 本文原發表於民國八十四年九月三十日，由國立政治大學主辦、中國時報、政治大學選舉研究中心協辦之「聯合政府」學術研討會。

啟發。本文將從法國第五共和憲法中總統與總理的職權規定，以及「共治」之發生與事實為切入點，檢視「共治」所造成的影響並詮釋其意義，映射過來思考我國憲政所可能發生的類似狀況，再嘗試由此思考整理出適當的結論與參考建議。

## 貳、「共治」之定義

「共治」一辭在法文為“Cohabitation”，原義殆指共同居住在一起，被應用於第五共和憲政發展上，則指的是「共和國總統與政治立場取向不同的國會多數派共存相處之狀態」。<sup>①</sup>由於國會——尤其是國民議會（Assemblée Nationale）——之多數派明顯影響總理的人選、作為以及政府施政，<sup>②</sup>因此一般外顯的狀況是，「共治」時期總統與總理分別代表不同政治立場，分享行政權力。第五共和迄今出現過兩次「共治」經驗，均是在密特朗總統（François Mitterrand）任內：一是一九八六年三月廿日至一九八八年五月十二日席哈克（Jacques Chirac）擔任總理期間，另則是一九九三年三月廿九日到一九九五年五月十七日巴拉杜（Edouard Balladur）政府時期。為求深入了解「共治」之發生與兩次經驗裡的權力互動關係，我們有必要先對第五共和憲法中，有關總統、總理與國會之權能設計，進行全貌性認識。

### 一、第五共和憲法總統、總理與國會之權能設計

一九五八年法國第五共和憲法原規定總統由國民議會議員、參議院（Sénat）議員、市鎮長及民意代表等組成之選舉團間接選舉產生。<sup>③</sup>一九六二年戴高樂總統（Charles De Gaulle）提出憲法修正案並經公民複決通過，將之改為直接選舉，總統的地位與角色乃因其民意正當性（Democratic Legitimacy）增強而大幅提昇。目前法國總統係採兩輪投票方式直接選舉產生，參選者必須由至少五百位國會、地區議會、省議會、巴黎市議會、海外領土議會之議員，或市鎮長、或海外法僑高等委員會之選任委員<sup>④</sup>署名推薦，且連署者必須來自卅個以上不同省份或海外領土、同一省份或領土

註① 法國學者Maurice Duverger曾於一九八六年出版的*Bréviaire de la Cohabitation*一書（Paris: P.U.F.），為「共治」下過以下定義：“Etat d'un président de la République et d'une majorité parlementaire d'orientation différente qui vivent ensemble”，本文採其定義加以中譯。然最早公開提出「共治」概念者，係法國前總理巴拉杜（Edouard Balladur）。他在一九八三年九月尚未入閣擔任部長前即曾撰文鼓吹「共治」，參見：*Le Monde* (Paris), le 16 septembre 1983, pp. 1~2。

註② 法文中「政府」（Gouvernement）一辭意指總理所領導的部會首長（含其本人）之組合，語意類似一般所謂的「內閣」；但由於法國事實並非內閣制設計之國家，故其憲法中一直使用「政府」一辭。此與中文或英文通常所理解的「政府」語意有若干差別，是宜先釐清之處。

註③ 張台麟，「法國第五共和總統角色之研析」，*理論與政策*，第七卷第四期，民國八十二年八月，頁二三~三二。

註④ 海外法僑高等委員會（Conseil Supérieur des Français de l'Étranger）係依僑民分布情形劃分選區與應選名額，每三年由登記在案之旅外法僑直接選舉產生一三七位委員，另加廿位由法國外交部聘任之專家委員，與現職之十二位僑選參議員共同組成。此機構平時對法國政府與國會提供關於外交政策、僑民保護、商貿往來等方面之建議與諮詢，遇有參議員改選時則由一三七位選舉產生之委員，代表全球法僑選出僑民應選名額。參見：張壯熙，「法國僑選國會議員制度之運作」，*當代青年*（台北），第八期，民國八十一年三月，頁六二~六四。

之連署者不得超過連署總人數一〇%，始能取得參選資格。⑤憲法第六、七兩條經一九六二年公民複決修改為：「共和國總統由全民直接投票選舉之，任期七年」；「共和國總統需獲有效票之絕對多數始為當選。倘此絕對多數無法在第一輪投票中獲得，則於其後第二個星期日舉行第二輪投票。僅第一輪投票中得票最多之兩位候選人——票數較高但自動退出者不計，始得參加第二輪投票……」。⑥由此可見，藉著直接民選與兩輪絕對多數當選制，法國總統被賦予完美強固的民意正當性，使其權力不是徒具形式；但其施政卻大多仍須透過總理所領導的政府來實踐，因此第五共和也發展成一個「半總統、半總理」的混合制度。⑦

依據第五共和憲法，有關法國總統職權的規定大致如下：⑧

- 維護憲法的被遵循，仲裁以確保公權力之運作與國家之延續。為國家獨立、領土完整與條約遵守之保障者（第五條）；
- 任命總理，並依總理之建議任免政府部會首長（第八條）；
- 主持部長會議（第九條）；
- 於法律通過後十五日內送交政府公布施行，在此期間內得就該法律或部分條文要求國會覆議，國會不得拒絕（第十條）；
- 依政府或國會兩院共同之提議，將有關公權力組織、國協協定或國際條約之批准等任何法案，提交公民複決（第十一條）；
- 諮詢總理及國會兩院議長後，得宣告解散國民議會（第十二條）；
- 簽署部長會議所議決之條例與命令，任命國家文武官員，派任大使及特使駐節國外、並接受外國大使與特使之派遣（第十三、十四條）；
- 為三軍統帥，主持國防最高會議與委員會（第十五條）；
- 當共和國制度、國家獨立、領土完整或國際承諾之履行遭受嚴重且危急之威脅，致使憲法上公權力之運作受阻時，經正式諮詢總理、國會兩院議長及憲法委員會後，得採取應付此一情勢之緊急措施（第十六條）；
- 行使特赦權（第十七條）；
- 向國會兩院宣讀咨文權，咨文不得辯論（第十八條）；
- 談判並批准條約，無需批准之國際協定談判過程均需提呈總統知悉（第五十二條）；
- 任命九名憲法委員會成員中之三名，以及該委員會主席（第五十六條）；
- 主動將條約批准案或法案提請憲法委員會進行違憲審查（第五十四、六十一條）；

註⑤ 法國現有本土（含科西嘉島劃分為兩省）共九十六省、海外五省，及海外領土四處。

註⑥ Maurice Duverger, *Constitutions et Documents Politiques* (Paris: P.U.F., 1981), pp. 238 ~ 240.

註⑦ Maurice Duverger於一九七八年出版*Echec au roi*一書，提出「半總統制」（Regime semi-présidentiel）之稱法，並予深入探討、比較分析，此一稱法在法國廣為法政學者接受。然鑒於法國行政權力二元化之事實，權力由總統與總理分享，為使更加精確明瞭，本文作者特予修飾稱為「半總統、半總理制」。

註⑧ 張台麟，*法國總統的權力*（台北：志一出版社，民國八十五年五月），頁二三三。

此外依據另一項一九六四年一月十四日所頒布之法律，法國總統還擁有核子武器按鈕啟動權。而憲法第十九條明文規定不需總理副署之總統關鍵性權力有：任免總理、提交公民複決、解散國民議會、緊急處分、向國會提出咨文、提請憲法委員會做違憲審查、及任命憲法委員會含主席在內的三名委員等。儘管這些權力並非實際行政亦非經常行使，卻充分顯現總統權力凌駕於其他政治機制之事實。就任命總理之權觀察，總統握有選擇自主，且憲法未賦予國會對總理任命案的同意權；就解散國民議會之權而言，則無疑是總統掌控國會多數的關鍵利器；就提交公民複決之權檢視，發動直接訴諸民意裁決的權力僅在總統一人；再就緊急處分權討論，時機之判斷與處分之內容莫不由總統決定。凡此，均說明法國第五共和總統挾其強固的民意正當性，絕非虛位元首。而在民意正當性的重量權衡上，似乎只有代表人民行使主權的國會能與之抗衡。<sup>⑨</sup>

法國國會包含國民議會與參議院。國民議會議員任期五年，除一九八六年曾採政黨比例制選舉外，係以小選區兩輪單記多數決方式直接投票產生。參議員則以「省」（Département）為單位，由省內選出之各級民意代表間接選舉產生；其任期為九年、每三年改選三分之一。憲法第廿四條明定：「參議院確保共和國各領土區域之代表性」，是參議員以省為單位間接選舉產生的緣故，也因此其所代表的民意意涵不同於直選產生的國民議會議員。國會對政府施政之質詢，及信任案、譴責案之表決，係由國民議會單獨行使；但國民議會也獨自面對被解散的壓力，參議院則否。至於一切法案均須經兩院以一致文字通過，才能成為法律施行；其意義在於希望法律形成之前，均經兩院從不同立場、代表不同民意意涵加以檢視，<sup>⑩</sup>避免立法思慮之疏失。由於憲法第廿條規範政府必須對國會負責，而其條件與程序乃依第四十九、五十兩條；其中僅國民議會可藉通過不信任案迫使政府總辭，故法國總理暨其所領導之政府倘無國民議會多數支持，恐難穩坐其位，遑論推動施政。

依照憲法第八條之規定，法國總統有完全自主權可決定總理任命案，其他政治機制均無可置喙。但顯然總統須以其政治智慧，考量各種民意和情勢以決定人選。又儘管第五共和憲法已努力縮限國會之權力、求取政府職能之發揮，<sup>⑪</sup>然國會代表人民行使主權之意義、以及國民議會對總理與政府之信任，卻是不容忽視。第五共和迄今，總統多由國會議員中挑尋總理人選，以表達與國會建立良好信任關係之意願；惟一九六二年戴高樂任命龐畢度（Georges Pompidou）、一九七六年季斯卡（Valéry Giscard d'Estaing）任命巴赫（Raymond Barre）、與一九九五年大選後席哈克任命

註⑨ 第五共和憲法第三條揭櫫：「國家主權屬於人民，經由其代表及以公民複決方式行使之……」。法國國會即是依此條文成為代表人民行使主權之機制。

註⑩ 關於法國各主要政治機制如總統、總理、國民議會、參議院等所代表的民意正當性意涵，與其彼此間互動關係之探討，可參考：張壯熙，「法國政治制度中的正當性平衡」，載於國立中央大學社會文化學報，第二期，民國八十五年五月，頁二一一～二三三。

註⑪ 劉淑惠，「法國國會的功能與地位」，國家政策雙週刊（台北），第七十三期，民國八十二年十一月十六日，頁十六～十七。



朱貝（Allain Juppé）則是例外，顯示總統亦可藉此凸顯其超越於國會黨派之外。<sup>⑫</sup>不過無論如何，總統不致任命一位無法為國會多數派接受的總理，否則國會排斥所造成的政務推動困難與政局社會不安，民意仍是咎責於總統。事實上在一九七三年四月，梅斯美總理（Pierre Messmer）決定依憲法主動先在國民議會中發表施政計畫、要求信任表決以來，其後每位總理均保持此一傳統，因此國民議會實質上也透過信任表決之形式，參與認定新總理任命案。以上說明使我們了解，總理與各部會首長之獲任命，意謂總統和國會二者均對其認可；總統和國會又因選舉產生與組合方式相異而代表不同的民意正當性，故總理與政府在形式上等於同時具有來自總統和國會的兩種正當性支持。這兩股正當性支持，提供了總理和政府面對國會、及與總統分享行政權力之基礎。

在總理與政府的職權方面，憲法第廿、廿一兩條大抵規定有：制訂並執行國家政策、支配行政機構與軍隊，總理指揮政府行動、負責國防、確保法律之執行、以及制定規章、任命文武官員等。就條文本身而言，是包含了所有內政、外交及國防事務；但另一方面憲法第五、十五及五十二條之規定，<sup>⑬</sup>卻造成總統在行使外交談判、條約批准、三軍統帥等權力時，擁有較總理為多的優勢。曾有部分學者將外交、國防及早年的法蘭西國協與今日之歐盟事務，列為總統「特定範圍」（*Domaine réservé*）之權力，意謂上述範圍以外的事務才歸總理管轄。事實上這種界定無甚意義，因總理本就應該，也不可能不參與國防外交等事務之處理。<sup>⑭</sup>一般狀況下，支持總統當選的多數民意（總統多數，*Majorité présidentielle*）與支持國會多數席位當選的民意（國會多數，*Majorité parlementaire*）應有大部分重疊，是以總理的選任多半可依總統之意願為之。然在總統與國會係分別進行不同方式的選舉之前題下，上述「一般狀況」只是總統多數與國會多數關係組合的一種而非全部。除兩者重疊之狀況外，尚有兩者分屬不同政黨、及國會根本不存在多數之可能。倘國民議會中各黨席次分布無法形成明確多數時，總統所面臨的困難在於如何覓得為各方勢力接受之總理人選。而當國會多數明顯與總統所屬政黨或立場不同時，總統當然有權以解散國民議會之方式，企求重選後的國會多數與自己匯歸同一流派。但現實政治環境乃至民意趨向，均非總統一人之意願所可決定，解散國民議會並不能確保為自己帶來勝利時，總統只有退求其次。憲法或其他法律並無規定總統在面對國會多數與自己立場不同時應辭職，則總統繼續堅守職位，但不得不任命與自己立場相異的他黨領袖為總理時，是即所謂的「共治」。

註⑫ Le Mong Nguyen, *La Constitution de la Ve République : théorie et pratique* (Paris : Editions des Sciences et Techniques Humaines, 1985), pp. 159~160。至於現任總理朱貝在出任總理之前，為巴拉杜政府之外交部長兼巴黎市第十九區區長，不具國會議員身份（法國政府閣員不得兼為國會議員）。

註⑬ 法國第五共和憲法之中譯可參見：張台麟，*法國政府與政治*（台北：漢威出版社，民國七十九年六月），頁二〇五~二四三；或劉嘉甯，*法國憲政共治之研究*（台北：台灣商務印書館，民國七十九年十二月），頁二三〇~二四七。

註⑭ Jean-Louis Quermonne, *Le Gouvernement de la France sous la Ve République* (Paris : Dalloz, 1987), p. 667.

## 二、「共治」之發生與其權力互動狀況

一九八六年三月十六日，法國國民議會定期改選，席哈克所領導的「共和聯盟」(Rassemblement pour la République, R.P.R.)獲得總數五七七席中的一四八席，季斯卡所領導的「民主同盟」(Union pour la Démocratie française, U.D.F.)則獲有一二九席，加上「國民陣線」(Front National)卅五席、其他右派十四席，整個右派政黨聯合占有三二六席成爲多數。而與密特朗總統政治立場較近的社會黨(P.S.)、激進左派運動(M.R.G.)與其他左派總合不過二一六席，加上共產黨卅六席仍不敵右派勢力。⑥事實上，密特朗總統於選前兩週亦即一九八六年三月二日接受法國電視第一台訪問時，已公開表示倘右派獲勝，他會任命一位右派領袖爲總理，等於含蓄承認「共治」之將不可免。⑦但儘管密特朗心裡已有所準備，卻是到三月十八日才邀席哈克共商組閣事宜。雙方議妥「共治」的條件大致有：(一)席哈克政府得先經國會委任立法之程序，以條例(Ordonnance)代替法律(Loi)遂行施政；(二)雙方保持在外交及國防上和諧工作；(三)曾侮蔑密特朗總統者不得出任部長。⑧協商過後兩天即三月廿日，密特朗終於正式任命席哈克爲總理並公布政府閣員名單。法國新聞界特別注意到，當天總統府秘書長依慣例宣布新政府組成時，用的辭語是：「總統頒布命令：席哈克被任命爲總理。」而兩年前相同的場合裡，秘書長宣布的卻是：「總統任命法畢士(Laurent Fabius)爲總理。」⑨同一天席哈克亦發表聲明，強調其出任總理所形成的「共治」狀態，是「第五共和的一個新狀況，但憲法早已預見此一狀況」，他將會「尊重憲法和人民的意願」，且「憲法所賦予總統的權限與特權是不可觸動的」。席哈克並呼籲法國人民以開放和包容的胸懷，團結建設國家。⑩

對密特朗總統而言，其實席哈克並非唯一可能人選，當時U.D.F.領導人前總統季斯卡、前國會議長夏邦戴瑪斯(Jacques Chaban-Delmas)、乃至前總理巴赫，都是可行的人選。密特朗選擇了可能是最強勢的席哈克，顯示其欲藉此表現自己尊重「最新鮮的民意」，以維持「全國人民的總統而非社會黨的總統」之國家元首形象。密席二人的「共治」，維繫到一九八八年五月八日總統大選第二輪投票日止。彼時密特朗以五十四·〇一%得票率擊敗席哈克獲得連任，席哈克旋即辭總理之職，而密特朗亦隨於五月十日任命社會黨的賀加(Michel Rocard)繼任總理。第一次「共治」至此落幕，但國會多數的回歸與總統多數一致，則是五月十四日密特朗解散國民議會、六月十二日改選出左派些微多數的組合後才達成。⑪兩年一個月又廿一天的第一次「

註⑥ Patrick Jarreau and Jacques Kergoat, *François Mitterrand, 14 ans de pouvoir* (Paris: Le Monde, avril 1995), pp. 88~89.

註⑦ cf.: *Le Monde* (Paris), le 4 mars 1986, pp. 1, 6, & 8.

註⑧ cf.: *ibid.*, le 20 mars 1986, p. 1.

註⑨ Patrick Jarreau, "Le président décrète……," in *Le Monde*, le 22 mars 1986, p. 1.

註⑩ Didier Maus, *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République, édition à jour au 15 février 1995* (Paris: Documentation Française, 1995), pp. 128~129.

註⑪ 一九八八年國民議會解散改選之結果，以社會黨爲首的左派占有廿七席，加上法國共產黨27席，正好比右派所占席次總合略多。右派U.D.F.占一三〇席，R.P.R.有一二八席，另其他右派政黨含國民陣線F.N.的一席共十五席。密特朗並且在國民議會改選後的六月十四日，重新再度任命賀加爲總理，賀加則於六月廿八日改組其政府成員。請參見：Patrick Jarreau and Jacques Kergoat, *op. cit.*, pp. 118~123.

共治」經驗裡，密特朗與席哈克的權力互動關係，大致可從外交國防、內政行政、及立法工作三方面加以檢視討論。事實上這段期間密席兩人的權力互動與關係摸索，不僅替日後第二次「共治」奠下運作的基礎，也為法國第五共和憲政實踐開啟新頁。<sup>①</sup>

在外交國防方面，第五共和傳統運作狀況大致是政策綱領由總統主導，執行則由總理與政府負責。密特朗與席哈克兩人自「共治」初期到結束，曾一同出席過包括七大工業國、歐市、北約、法德、法西、法英、法非等不同目的與對象之國際高峰會議十餘次。開始時有些國家不能適應或有儀節上之困擾，席哈克卻堅持出席以彰顯法國外交非總統之專權、密特朗也不表反對。整體而言兩人在各項高峰會議上表現均相當合作，且均能以國家利益為優先考慮。在一九八七年法國與伊朗因伊朗駐法使館人員涉及恐怖活動而引起的外交危機中，密特朗亦充分支持與伊朗斷交、派艦前往阿曼海域等席哈克政府的危機處理作為。<sup>②</sup>當然也有觀察認為，這些合作只是表象，「共治」期間總統和總理在對外事務與國防問題上的權力仍是有所消長。席哈克只是不在憲法條文與政策方針上與密特朗爭辯，實質上仍透過封鎖資訊與掌控預算等方式，擴大總理權力並削弱總統角色。總之，密特朗與席哈克在第一次「共治」中表現於外交與國防方面的權力關係，的確是打破了第五共和以來由總統掌控一切的傳統面貌，席哈克所領導的政府還是爭得了部分主動權。

在內政行政方面，對於高級文武官員之人事，密、席二人似是以政治妥協方式處理。席哈克同意為撤換下來的高級文武官員安置適當職位，密特朗也承諾不以人事任命權阻礙席哈克政府施政；但當然免不了有若干涉及基本重大利益的人事案，密特朗還是會企圖干預。其次是政府施政，憲法規定部長會議由總統主持，議程也由其排定；另規定行政規章（Reglement）係由總理負責制訂，但涉及總統職權（如國家公權力運作、司法、軍事、外交等），或須經部長會議審議之重要規章，均須總統簽署。至於何類行政規章應經部長會議審議，憲法則無明文規定；然由於總統對部長會議之議程有決定權，故在解釋認定何類規章應經部長會議之審議時較占優勢。密特朗與席哈克政府「共治」期間，從未拒簽部長會議所議決之行政規章；對於不經部長會議審議的行政命令，儘管本就不必總統簽署，密特朗亦仍均給予緘默合作。但當席哈克政府援引憲法第卅八條，企圖以若干條例（Ordonnance）代替法律以便施政時，密特朗就顯得不太合作了。兩人「共治」期間，密特朗計簽署八項席哈克政府審議通過的條例，但拒絕簽署另外三項。<sup>③</sup>這三項遭密特朗拒絕簽署的條例分別是關於國營事業民營化、國會選區重劃並恢復小選區制、以及工時調整案，在當時均造成相當大震撼。密特朗拒簽的理由是與其理念和判斷不同，席哈克也只好將前兩項改為法律案，第

註① 有關第一次「共治」經驗之各項細節研究，可參考：劉嘉甯，*法國憲政共治之研究*（台北：台灣商務印書館，民國七十九年十二月，初版）。而關於一九八六年「共治」之形成與總統總理互動之實際措施，見該書第三章，頁九一～一五〇。

註② cf.: *Le Monde* (Paris), le 28 juillet 1987, pp. 1, 3 & 4.

註③ Christian Bigaut, "La pratique parlementaire sous la cohabitation," in *Regards sur l'actualité* (Paris), No. 141, (mai 1988), p. 9.



三項改為法律修正案之形式，提請國會通過而使事件落幕。這三件拒簽事例，印證了總統在條例上簽名非僅是象徵意義，也迫使席哈克承認「共治」時期的總統不是虛位元首。

在國會立法工作方面，第一次「共治」期間國會所通過的法律不多，原因大致有：(一)右派政黨聯合本身即係脆弱的多數組合；(二)密特朗總統運用聲望及影響力間接甚或直接介入政府與國會間的立法運作，使立法工作更形複雜。最極端的例子是一九八七年底，密特朗以拒簽總理請求國會加開臨時會之集會命令為籌碼，強迫席哈克政府自國會撤回有關雷諾(Renault)汽車公司變更經營型態的法案。<sup>②</sup>此外，「共治」期間國會議員提出法律案之比例較高，可能係總統握有部長會議議程決定權，某些政府企圖提出的法律草案遭拒絕登入議程或拖延，部長會議無法討論，政府只得委請同黨議員在國會中提案，以求順利審議該等法案。而交換條件則是席哈克政府允讓國會議員就法案提出修正案，修正案在「共治」期間通過的比例也顯較一般時期為高。最後一點值得注意的是，席哈克政府與密特朗總統「共治」期間，大量依據憲法第四十四條第三款之特別程序使用「整案表決」(Vote bloqué)，或經常依第四十九條第一、三款之規定，藉總體政策宣告或質押政府責任之信任表決，爭取法案之通過。此種方式除可克服右派多數脆弱不足的困境，亦可明顯強化席哈克政府具有的國會正當性(Légitimité parlementaire)，有助其面對密特朗總統時之權力互動進行。

至於一九九三年三月到一九九五年五月間的第二次「共治」，肇因於一九九三年三月二十一及二十八日國民議會定期改選，結果右派政黨大獲勝利，R.P.R.取得二四二席、U.D.F.贏得二〇六席，占國民議會五七七席的壓倒性多數，密特朗總統立即於次日任命巴拉杜為總理。<sup>③</sup>這次「共治」之形成顯非意外，甚至可謂係選民對左派政黨與密特朗總統不滿而刻意造成。由於已有一次經驗，各方面運作均有前例可循；加以巴拉杜總理在行事作為上較席哈克溫和，而且此次國會右派多數係穩固的絕對多數，總統乃只有相對更加尊重巴拉杜政府和國會之各項決定。整體而言，第二次「共治」的表現是比第一次成熟許多，總統與總理兩人的互動關係也較第一次和緩圓熟。

## 貳、「共治」之影響與詮釋

### 一、「共治」對法國政治之影響回顧

「共治」對法國政治之影響，大致展現在對民眾政治生活與態度之衝擊、對施政連續性與總統角色定位之轉變、以及對政黨政治生態的牽動，至於憲政制度基本面並未因「共治」而發生改變。

一九八六年以前的總統與國會多數均一致，是故總統任命總理、總理向總統與國會負責，且總統可解散國會卻不必對國會負責。這樣的設計下要使政府順利運作，惟

註<sup>②</sup> *Ibid.*

註<sup>③</sup> Thierry Brehier, "Pièce à trois personnages," *Le Monde* (Paris), le 4~5 avril 1993; Patrick Jarreau and Jacques Kergoat, *op. cit.*, pp. 150.



有總統、總理與國會之多數派一致，政情才能穩定。法國民眾基本上對此均有所了解，故一九八六年三月國會改選結果出來後，許多人認為總統、總理與國會多數之政黨隸屬不同、政綱迥異，且憲法中對總統與總理權力劃分確有未絕然釐清之處，民眾一般對「共治」因而不抱樂觀看法。<sup>⑥</sup>但儘管大部分人認為「共治」不會持久，卻也有民意調查顯示，六五%的法國人贊同或支持「共治」。究其原因，不外係由於法國人民對憲政體系早已內化且深化之尊重使然；憲法賦予總統七年任期、並無要求其在國會選出敵對多數時辭職，是這一觀念使得民眾在心理上接受了「共治」。<sup>⑦</sup>第一次「共治」在民眾疑慮與政治人物努力調適中渡過，各方對「共治」究竟是利是弊於法國評估不一。但事實顯示，法國人民在一九九三年又一次選擇了「共治」，並且顯然是有意的選擇。這意味「共治」已成為法國政治生活的一部分，法國人民也懂得利用其反映民意或制衡在位太久的總統，不再是例外狀況了。

「共治」造成的另一項影響，是總統角色的轉變。以往總統有國會多數支持，且為全民普選產生，不但享有憲法所賦予的各項權力，更擁有強固之「多數權力」，使其角色無與倫比。「共治」下總統不再掌握國會多數，對行政與立法兩權絕對支配地位因而消失；儘管憲法賦予之權力仍在，卻因欠缺「多數權力」配合而角色功能大為減弱。密特朗在「共治」期間多數權力消逝的情形下，是採用擴張詮釋總統憲法權力之方式以為彌補；但無可否認「共治」期間總統不再是行政的主宰。至於「共治」對施政連續性之衝擊更是容易察見：不僅在經濟社會政策上，不同政黨有不同的理念和方式；在人事運用與事務官體系的領導、適應上，也不免發生困擾。再如密特朗與席哈克兩人對核武器建造之優先順位看法歧異，<sup>⑧</sup>充分印證「共治」期間國防外交施政之困難。倘無足夠的耐性與溝通妥協，則國家利益與國際地位和形象恐難不受影響。

在「共治」對政黨政治生態的牽動部分，我們看到兩次「共治」期間密特朗儘管艱苦、卻堅守總統職位，替急速衰退轉型的法國社會黨保有一定之政治影響力。倘其因國會多數係屬敵對黨派而辭職，則社會黨恐早已兵敗如山倒，而不會在今日之法國仍為最大單一政黨。至於「共治」對右派聯盟最主要的影響則是強化其分裂：一九八八年總統大選時，右派領袖席哈克、季斯卡與巴赫互不相讓、均將目標擺在爭取第一輪投票中出線，而不將密特朗視為競爭對手；一九九五年總統選舉過程中，席哈克與巴拉杜又再次於右派陣營裡無法妥協，亦是因巴拉杜挾兩年「共治」總理政績，寧願一搏不肯退讓之結果。此外，「共治」本身即是右派領袖們爭論的一項議題，譬如巴赫就是反對「共治」最力的重量級人物，這種情形使得右派在追求整合團結上倍加困難。可是「共治」之於法國政黨政治也有良性影響，歷經兩次「共治」使得左

註⑥ 蔡政文，「『左右共治』行得通嗎？——法國國會改選與未來政情發展」，聯合月刊，第五十七期，民國七十五年四月，頁九五。

註⑦ Maurice Duverger, *La cohabitation des Français* (Paris: P.U.F., 1987), p. 53.

註⑧ 密特朗比較屬意發展核子潛艇，席哈克與其國防部長季侯（Michel Giraud）則主張建立陸地移動式核武，最後是密特朗在部長會議上堅持而獲勝。cf.: *Le Monde* (Paris), le 15 Octobre 1986, p.1; & Jacques Isnard, "Privilégier la coopération avec la RFA," in Andre Laurens, *Bilan du septennat: l'alternance dans l'alternance* (Paris: SARL Le Monde, 1988), p. 89.

右派主要政黨原先兩極化的面貌有了轉變。社會黨、共和聯盟與民主同盟三大政治力量由於「共治」之機會，累積形成施政上若干共識；從一些社會福利與經濟發展的政策措施上，就可看出這些共識亦已結構化。法國人民與社會在這種情形下，自然也逐漸淡化既有的左右派意識型態。

## 二、「共治」對第五共和憲政之意義與詮釋

在「共治」中，由於總統不再擁有領導國會多數派的權威衍生之「多數權力」，當其面對總理與政府時，乃必須盡可能依憲法所賦予的「憲法權力」充分發揮，以求擴大自己的政治影響；而總理則為求擺脫總統之牽制，亦必全力精確掌握憲法分際。我們因而得以藉「共治」期間之實際狀況與作為，清楚具體地觀察總統的「憲法權力」與第五共和憲政實踐；<sup>②</sup>甚至透過「共治」中的衝突經驗，建立關於第五共和總統權力之若干「判例」。譬如兩次「共治」之經驗，確定了憲法第八條總統任命總理、但未經總理主動提出辭呈不得將其免職，對於政府閣員亦然。同樣地，「共治」經驗也肯定總統自由任命總理與否決總理所提任免閣員之權、確立總統在條例（Ordonnance）上之簽署為實質權力而非象徵意義。更重要的是在幾次密特朗和席哈克針對國防外交的意見摩擦中，最後均是總統占上風而更加肯定其在此領域之優勢地位。<sup>③</sup>由此觀之，「共治」對總統角色與總理權能的再確認有其正面意義。我們可以確定：無論如何第五共和憲法中總統為維護國家生存、獨立及延續之保證者與公權力之仲裁者，他也許不能直接參與或領導政府之日常施政，卻可藉上述兩種角色隨時介入——尤其是有關人民基本權益、公權力組織、與國家對外生存獨立之維護等方面。我們也從「共治」經驗中，發現總理可在不受總統政治支配的情形下，領導政府有效治理國家，不一定全然附屬總統之下。凡此，均是「共治」經驗帶給第五共和憲政實踐之積極意義。

「共治」經驗另一項重要貢獻，是提供實證幫助人們了解並詮釋第五共和憲政設計。一般人以傳統「內閣制」或「總統制」觀點來檢視第五共和，似乎總感覺其「雙首長制」設計欠缺明確的權責分野。但在經過兩次「共治」後，或許可從另一角度來看待第五共和的運作機制。由Duverger教授（見註①）寧將「共治」定義為總統和「不同立場的國會多數派」共存、而非與「不同立場的總理」共存來看，我們可以了解，法國第五共和其實是建立在國會所代表的各選區民意之集合體、與總統所代表的全國性單一民意兩者間的平衡上。正因為人們無法確定究竟是分區或不分區選出來的代表較能忠實反映民意，所以第五共和企圖以此二者的動態平衡，來保障國家和國民的最大利益與憲政之順利發展。這樣的制度設計，基本上是為了同時追求有效的領導與積極的反應民眾意願；<sup>④</sup>總理也不必一定要像總統制裡的總統幕僚長、或是內閣

註② Maurice Duverger, *Bréviaire de la cohabitation*, (Paris: P.U.F., 1986), p. 7.

註③ 密特朗在核武發展乙事上，針對席哈克政府所提「1987~1991年軍事規劃方案」十分堅持，最後席哈克讓步。見註②及 *Le Monde* (Paris), le 6 novembre 1986, p. 11.

註④ 葉明德，「雙重首長制」，國科會「政治學門研究成果」學術研討會發表論文，台北：國立政治大學，民國八十四年六月九、十日，頁八。

制裡的國會多數黨黨魁，他只是總統和國會所代表的不同民意互動關係中之緩衝。我們以圖一作說明，假設天平的一端是由全國選民共同票選出來的總統、代表著全國未經區劃的整體民意，另一端是五七七位國民議會議員、代表五七七個選區之民意總和；則總理在這兩者的平衡機制中扮演的是「支點」角色。支點的位置移動，象徵著總理所策劃執行的國家施政隨民意之動態平衡進行調整，而其依據則是總統與國會分別代表的不同民意強度與鮮度。當總統的民意正當性分量較國會為重時，支點（總理）位置應靠近總統才能平衡，這種情況即是「非共治」時期的寫照；而在「共治」時期則顯然支點須反過來較靠近國會才能達到平衡。

圖一



這個平衡機制最後的主宰者是全體民眾，因為是他們用選票決定要在天平的哪一端加重分量。也正因為第五共和憲法設計下的總統、總理與國會，各有其在此平衡機制裡的功能與意義，所以才使「共治」得以順利渡過，不僅沒有造成憲政運作的混亂，甚至成為豐富法國政治生活的一部分。

### 叁、思考我國可能產生之「共治」

看過法國的「共治」情形之後，我們不免要回頭思考我國是否可能發生類似狀況，以及類似狀況倘若發生會帶來些什麼樣的問題。

#### 一、制度面探討

就我國經兩階段憲改修憲後的制度設計看來，發生類似法國「共治」情形非但可能，甚至以目前國內的政治社會環境觀察，其可能性還算不小。增修後的憲法規定我國總統自第九任起，改以公民直接選舉方式產生；而行政院院長則仍由總統提名、經立法院同意後任命之。增修條文中規定總統任免行政院長不需副署，但也增訂「行政院院長之免職命令須新提名之行政院院長經立法院同意後生效」，行政院長職位乃因而受憲法明文保障。以往執政的國民黨掌握立院多數席位並無困難，縱使曾有過蔣中正總統提名人選未獲立院同意之情事，卻未曾發生類似法國的「共治」狀況。然在今日民進黨與新黨等主要在野勢力漸強，國民黨又因流派之別而力量漸趨分散，政治環境日益多元化的情形下，三年改選一次的立法院究竟能否每次都順利產生多數黨？以及此多數黨是否會與民選總統同一派流？恐怕任何人都無法給予肯定的答案。

雖然尚未出現三黨席次均不過半之狀況，卻無法否認過半的國民黨，事實上已難繼續維持國會中之穩定多數。<sup>32</sup>而今（一九九六）年三月間又將舉行總統大選，很自然使我們要認真思考下列問題：

(一)總統直選後可能形成民意強勢總統，此或將使其提名行政院長經立法院同意之過程，傾向類似美國總統提名幕僚長之模式發展。而當立法院改選時，總統應否提名新的行政院長，憲法上並無規定，以往全憑總統判斷，學理上則至今仍有爭議。郝柏村先生任行政院長時雖創下隨立院改選而辭職之例，卻難遽爾認定為慣例。若總統不提名新人選，立院又無倒閣權，原行政院長當繼續留任；或總統所提人選未獲立院同意時，原行政院長依法也當然未解職。

(二)有人因而主張修改立委任期為四年與總統任期一致，以避免上述行政院長究竟應否隨立院改選而辭職之困擾。事實上此議可能僅於表象而非根本解決問題，因為同時舉行立委與總統大選，並不能保證立院多數與總統必屬同一黨派，更何況倘遇總統因故提前改選或補選之狀況，問題依然浮現。

(三)若總統認定其提名權只是形式，而以立院之同意權為主導時，則應視立院多數席位為哪一黨掌握而定。如三黨席次均不過半，總統當可尊重立院之協調，此時或許可能由兩個以上黨派結合形成多數，進而組織「聯合政府」。

(四)倘總統與立院多數黨對行政院長人選意見相左時，究應依總統之提名權或立院之同意權決定人選，顯將會發生爭議。但立院除依憲法第五十七條之規定，對預算或各項法案進行杯葛以迫使行政院長辭職外，並無其他方法。而欠缺理性的杯葛將會使選民反感，對立院不一定有利；何況只要新院長任命未獲同意，原任院長（可能與新當選之總統及立院多數均非同一黨派）依法將繼續為院長，也有悖民主政治之常理。所以只有總統與立院多數黨妥協出一致之人選時，才能使政治穩定發展。<sup>33</sup>

由此觀之，當立法院有明顯多數且與總統同一政治立場時自是順利運作的最佳狀態；當其分屬不同政黨時，總統似宜接受「共治」、提名立院多數黨支持的人選為行政院長，方能避免我國政治機制因陷於互相杯葛而停擺之困境。至於若立院出現類似「三黨不過半」，無多數黨存在之狀況時，總統自可發揮其政治影響，提名眾望所歸、各黨派均無太大意見之行政院長，也可設法撮合與自己理念較近之若干政黨組成某種形式之「聯合政府」而產生行政院長。更可能的狀況是，立法院內席次較多的理念相近政黨自行結合，同樣亦可迫使總統接受與此「聯合政府」之「共治」。

## 二、比較面探討

相較於法國的「共治」，一旦我國憲政因民主選舉之結果必須經歷「共治」時，

註<sup>32</sup> 一九九五年十二月二日第三屆立法委員選舉結果，中國國民黨整體得票率為46.06%，獲選八十五席；民主進步黨得票率33.17%，獲選五十四席；新黨得票率12.95%，獲選廿一席；其他政黨暨無黨籍候選人總得票率占7.82%，獲選四席。詳情請參見：中央日報、中國時報、聯合報、自由時報等各大報，民國八十四年十二月三日各版報導。

註<sup>33</sup> 謝瑞智，「聯合內閣會發生嗎？」，中國時報（台北），民國八十四年四月四日，版二。



以目前情況看來，恐怕會比法國第五共和之「共治」更為艱辛坎坷，其關鍵性原因有下列幾點：

(一)儘管我國總統一如法國第五共和總統，在憲法條文中對外交國防等領域似有較優勢地位，但我國總統卻是以一輪投票、相對多數當選制產生，不同於法國的兩輪絕對多數制。當然短時間內我國或不致出現總統係以四〇%甚至三〇%得票率當選之狀況，但長遠看絕非不可能。彼時倘立法院多數派與總統所屬政黨立場不同，則總統將因欠缺足夠強度之民意正當性而難以在該「共治」中發揮作用。此外目前我國中央政府有效統轄之地域與台灣省大幅重疊，若總統得票數竟低於省長之得票數時，其處境將十分尷尬，倘併同發生「共治」情形，更將造成我國憲政體制之嚴重困擾。<sup>④</sup>

(二)我國總統提名行政院長需經立法院同意後始能生效任命，法國總統則是完全可以自主任命總理、毋需國會之同意。因而法國總統面臨「共治」時，可依本身之政治智慧擇定適當總理人選，我國之狀況則可能需要事先與立院各黨派有較冗長的協調，或更難於達成妥協。

(三)法國政府部長會議依憲法之規定僅總統可以主持、並由總統排定議程，總理只在議程排定且不得變更之情形下，得奉總統之命代為主持會議。我國行政院院會則純然由行政院召開，總統不能參與討論也無法干涉。再加上我國行政院長之副署權並未如法國總理副署權經憲法明文限定範圍，所以我國若發生「共治」狀態，總統與行政院長扞格情形將會較嚴重。

(四)我國總統無解散立法院之權，立法院亦無倒閣權，因此我國憲政制度中，似缺乏各項機制間可資進行「恐怖平衡」與解決僵局之設計。一旦民選總統、立法院與行政院三者間發生立場不同、難以調和的衝突時，將只能互相杯葛、影響正常施政，而無法像法國第五共和可藉倒閣、解散國會或公民複決等方式，尋求突破並由選民作最後仲裁。

(五)我國既有三大政黨目前對國家認同與統獨議題等基本看法相異，各自立場甚有激化傾向，此一現象令人不免擔憂其究竟能否相容於「共治」狀態。蓋溫和的多黨政治型態，才能提供立場相近之政黨彼此合作或聯合之機會，也才是「共治」能成功存活的環境。法國兩次「共治」經驗均是中間偏左的社會黨與中間偏右的共和聯盟、民主同盟共治，也不太可能期盼極左的共產黨與極右的國民陣線進行「共治」合作。

## 肆、結 語

經過以上檢視法國左右「共治」經驗並比較我國現狀後，我們大概可以歸納出幾點心得。第一、「共治」並非想像中如洪水猛獸般可怕，法國的經驗可以提供證明與學習參考。第二、只要非為純內閣制設計的憲政體制，均有可能發生類似的「共治」

註④ 國內若干學者亦主張總統選舉應採兩輪投票方式，其出發理由著重於兩輪制較能充分表現民意。因兩輪制可允許少數黨支持者於第一輪投票中投給自己真正喜好的候選人，不必因擔憂立場敵對的候選人可能獲得相對多數當選，而改投給並非自己真心支持、卻較易當選之「第二志願」。

情形，例如美國亦經常可見總統與國會參眾院多數非屬同一政黨之狀況。不同憲政設計間並無絕然之優劣，而憲政體制得以繼續維持良好運作，主因在於體制內各政治機制權能設計均衡，與政治文化足夠成熟。第三、我國憲政制度目前之設計，極可能於短時間內發生類似法國的「共治」情形，但隨之將出現的問題有如前段所討論；政治學界、政治工作者、乃至國人民眾，均應對此有積極心理準備。而對包括總統選制、立委選法、行政院長副署權、立院倒閣權與總統解散國會權等問題、甚至國民大會在總統直選後續存之必要性等議題，均應及早作一通盤檢討，不宜放任問題惡化時，再作欠缺全面規劃的點綴修改。

而在我國憲政發展面臨關鍵時刻，若干制度設計卻又未臻完善的狀況下，恐怕只能期盼所有的政治工作者能儘量以政治家風範來補足政制缺失。正如英國政治學者布萊士常言：「制度要盡善盡美很困難，總有疏漏之處，若有良好的政治家風範來補強，也能運作完好。」法國左右「共治」由原先大部分人始料未及，至如今成為法國人民政治生活中最難得的一部分，當時努力調適自己以建立「共治」運作基礎的政治人物與其作為，的確帶給我們相當啟示！

\*

\*

\*

