

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

憲政體制與國家安全決策體系：我國與法國第五共和雙首 長制之比較 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 94-2414-H-004-026-
執行期間：94年08月01日至96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

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理：于倉和

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 96年03月25日

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫 成果報告

憲政體制與國家安全決策體系：我國與法國第五共和雙首長制之比較

(計畫名稱)

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 94-2414-H-004-026 -

執行期間： 94 年 8 月 1 日至 96 年 1 月 31 日

計畫主持人：張台麟

共同主持人：

計畫參與人員：于倉和

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

執行單位：國立政治大學外文中心(歐洲語文學程)

中華民國 96 年 3 月 25 日

中文摘要

本計畫主要係探討在雙首長憲政體制下，國家安全事務的分工與決策體系。計畫中特別就我國與法國國家安全決策體系的架構與運作機制的異同及特色予以研究，並依此對我國未來憲改方向提出若干借鏡和可行建議。法國第五共和的雙首長憲政體制之下，一方面總統直選，擁有憲法上許多重要且獨立的權力，另一方面，他又任命總理且必需對國會負責，造成總統有權無責，且多朝向綜攬大權的發展模式。在國家安全決策體系上，法國總統不但依法主持部長會議（相當於我國的行政院院會），同時也是國防最高會議以及國防委員會的主席，特別是在 1964 年更取得了核子武力的發射決定權。換句話說，法國總統雖然在行政體系上無法直接指揮國家安全相關機制，但是實際上可透過上述會議及相關機制（如國防總署），甚至於政治任命的專業幕僚來參與或影響。

本計畫首先將就法理及實務的角度研究分析第五共和雙首長制下總統、總理以及相關部門在國防決策體系中所扮演的角色。其次就總統與總理皆為同一政黨或聯盟時期以及「左右共治」時期，國家安全體系的運作特色加以探討，最後將綜合提出法國雙首長下的國家安全體系的特性。就我國而言，隨著九〇年代民主化的發展，國家安全決策體系也為因應時代需求而有所興革。然而，面對我國修憲後的憲政體制、政黨輪替等重要變遷，卻由於雙首長制下的權責不清，加上行政與立法權出現「朝小野大」的局勢，造成儘管國防二組織法已通過實施，而國家安全決策體系方面仍呈現職能不清、多頭馬車的現象，特別是在當今快速變遷的國際社會以及情勢嚴峻的兩岸關係之下，這個問題已對國家安全產生影響，宜勇於面對並尋求解決之道。換言之，本計畫主要將透過比較政治的方法途徑，就我國與法國第五共和雙首長下的國家安全體系加以研究分析，而後預期提出若干比較之特色，並進一步就我國未來在憲政改革方向上提供借鏡與建議。

關鍵詞：比較政治、雙首長制、國家安全體系、法國第五共和、台灣

英文摘要

Constitutional Regime and National Security System : A Comparative Study on Taiwan and France

This research project will study with the comparative methods the relations between the constitutional regime and national security system, in particular of semi-presidential system, and its impacts between Taiwan and France. Under the French fifth Republic, the Constitution gives the functions to the Prime minister conducting national security issues, but in practice, the president who is elected directly by the people, with such independent powers, also chair of the Council of ministers and High Council for the National defence, could play a predominant role in the field of national security affairs. Even during the period of Cohabitation, the presidential power has not been seriously affected in this issue. In Taiwan, with the democratization and constitutional reforms, in particular of the establishment of two important bills on the national defence, the national security system has been changing. However, the framework and the decision making process in this issue still remain quite unclear, due to the ambiguity of the constitutional regime and the division of role. The outline of this research is :

1) To study the framework of national security system under the constitutional regime, in particular of

semi-presidential system.

- 2) Conduct a comparative study of national security system between Taiwan and France.
- 3) Try to propose some institutional framework in regard to the national security system in the near constitutional reform.

Keywords : Comparative politics, Semi-presidential regime, National security system, France, Taiwan.

壹、目錄 (略)

貳、報告內容

一、前言

就憲政體制而言，總統制或內閣制之下，國家安全的建制與決策體系基本上是比较明確的，簡言之，在總統制的國家，總統就是國家最高行政首長，負責國家安全的大政方針與最高決策，在內閣制的國家，國家元首是虛位與象徵性之職，實際的權力由總理或首相（也就是國家最高行政首長）來推動執行，包括國家安全的範圍。但在雙首長制之下，特別在法國第五共和之下，一方面總統直接由人民選舉產生，且在憲法上有若干獨立而不必副署的權力，如任命總理、解散國會、推動公投、行使緊急處分權、任命三位憲法委員會委員等，在國家安全的重要議題上，總統不但是主持部長會議（相當於我行政院院會），同時也是最高國防會議及國防委員會主席，一九六四年更有行政命令賦予總統在核子武裝的決定發射權。另一方面，總統所任命的總理，基本上需對國會負責，且要有國會的支持始得存在，在如此的制度下，雖然總理依法負責國防且指揮軍隊，但實際上，總統仍掌握有相當大的決策權力與空間，尤其是總統與國會同屬一個政黨或聯盟之際，總統的權力更為彰顯。在「左右共治」之下，總統的權力雖受相當的侷限，但在國家安全的議題上仍有制度上的優勢性。換句話說，在第五共和雙首長制下，總統經由法制與實務上的運作皆可在國家安全決策體系中扮演決定性的角色。本計畫中同時也將著重於九一一事件以來的反恐政策、二〇〇四年美伊戰爭中的反美立場與策略以及對剛果、馬其頓、象牙海岸等動亂的干預政策等議題來分析法國家安全決策體的運作經驗。

就我國而言，隨著九〇年代以來的政治民主化、憲政改革，帶動了一系列的選舉並進而發展到二〇〇〇年的政黨輪替，特別是在總統直選後的憲政發展上，總統不但成為國家制度運作的核心，同時似乎在國家安全決策體系上也扮演主導之角色。不過，依據憲法，現行所謂的雙首長制度下，總統所任命的行政院長仍依法為國家最高行政首長，且對立法院負責（而非總統），其職掌當然包括國防（國防部長為其下屬機關），在實際運作中已產生權責不清的現象。雖然研議甚久的國防二法已通過實施，但仍無法釐清此項問題。此外，自二〇〇〇年以來迄今行政院與立法院之間所謂「朝小野大」的情形，更造成國家安全體系（包括國家情報體系）上的多頭馬車與困境，故宜及早面對，尋求未來修憲解決之道。

進一步分析，我國的國家安全決策事務，依現行中華民國憲法之規定是由總統所主導的。根據民國八十九年所通過之憲法增修條文第二條第四項所規定，得以設立國家安全會議與國家安全局來對國家安全事務進行決策；因此，根據此一項規定，又再制定了「國家安全會議組織法」與「國家安全局組織法」，成為總統決策國家安全事項之機關。

但另一方面，「國防部組織法」與「國防法」（統稱國防二法）於民國九十一年三月開始實施。根據行政院組織法的規定，行政院下設國防部。而在國防二法中的「國防法」中第十一條明訂，國防部主管全國國防事務，第十條中則規定了行政院制定國防政策，統合整體國力，督導所屬各機關辦理國防有關事務。因此，我們可以了解，國防部負責全國國防事務，但是國防部之上級督導單位則為行政院。另外，根據國防法第七條、第八條與第九條之規定，總統統率全國陸海空軍，為三軍統帥，行使統帥權指揮軍隊，直接責成國防部部長，由部長命令參謀總長指揮執行之，且總統在面臨國防重大緊急情勢時，得召開國家安全會議討論因應方案；而根據國家安全會議組織法之條文，國防部為國家安全會議之當然出席人員。因此就理論上而言，總統與國防部長一線似為軍令體系，行政院長與國防部長似為軍政體系，但這些法規並未對平時與戰時總統與行政院長之職權做明確的區分與界限劃定，甚至於在面臨緊急狀況之際，總統、行政院長以及相關之重要國安機構是否在決策上產生分歧等，是相當值得研究的議題。

本文的研究重點在於憲政體制對國家安全體系之影響。首先將就法國第五共和雙首長制下對國家安全決策體系之影響加以研究，其次再就我國之國家安全決策體系做一比較研究，並藉由法國的制度與發展經驗來檢視我國國家安全體系在類似之憲政體制下的發展過程；此外並就我國的國家安全體系從政黨輪替以後之運作做一評估與檢討，並提出我國國家安全體系未來可能的改革方向。特別是我國在經過二〇〇〇年總統大選、二〇〇一年的立法院改選、二〇〇四年的總統大選以及近期的立法院改選之後，我國在民主化進程的道路發展上已日趨成熟。但是在國防安全體系上，由於憲政體制的模糊不清以及持續性「朝小野大」的政局，在面對瞬息萬變的國際政治以及嚴峻的兩岸關係之下，如何藉由它山之石而進一步健全我國在國家安全體系的整合性、有效性以及長治久安之道是一個極其重要的課題。

二、研究目的

本計畫的研究重點在於憲政體制對國家安全體系之影響。首先將就法國第五共和雙首長制下對國家安全決策體系之影響加以研究，其次再就我國之國家安全決策體系做一比較研究，並藉由法國的制度與發展經驗來檢視我國國家安全體系在類似之憲政體制下的發展過程；此外並就我國的國家安全體系從政黨輪替以後之運作做一評估與檢討，並提出我國國家安全體系未來可能的改革方向。

三、文獻探討

就我國的部份而言，有關國防體制的比較研究並不很多，有些也多半為不公開或未出版性質的委託研究計劃（如國防部或行政院研考會），而且早期的研究大都侷限在所謂軍政、軍令一元化的問題上。隨著民主化的加速以及憲改，我國為落實國防體制再造，軍政軍令一元化，以及實現文人領軍的目標，終於在民國八十九年一月五日立法院第四屆第二會期三讀通過了「國防法」與「國防部組織法」（通稱國防二法）。此項立法過程是國防部與各級軍事單位所面臨之有史以來最大的一次變革。根據「國防法」第七條規定，國防指揮體系確立為「總統-國家安全會議-行政院-國防部」此一權力分層架構，另外對於長久以來總統之統帥權的行使、國家安全會議的角色定位、國家安全局與國安會之權責隸屬關係以及參謀總長在軍事指揮系統的權限等重要問題，都給予一個很大程度的解答，幫助釐清一些長久存在的問題。關於國防二法制訂的詳盡過程，以及在訂定時碰到了哪些問題，在陳勁甫、郭春龍所著之「『國防二法』立法過程之研究」一書中有詳盡的探討，而鄭大誠「『國防二法』之評估」與李文忠「國防二法實施後台灣軍事事務革命發展」則進一步探討台灣於國防二

法實施後，其對於軍事事務革新所帶來的影響，以及體制上可能遇到的困難做了提示，並提出一些解決之道以作為後續軍事研究或組織再造之建議。基於此，本研究期望在未來國家安全體系上的研究與建構上提出貢獻。

有關第五共和雙首長制下的國防決策體系方面，雖然一九五八年所制訂的法國第五共和憲法中仍存有總統與總理權責不清的問題，諸如，憲法第十五條規定：「總統統帥軍隊，主持國防最高會議及其委員會」，但是第二十條又規定：「總理指揮政府行動，負責國防」，關於此類的疑義在張台麟的「法國政府與政治」與姚志剛的「法國第五共和的憲政運作」等書都有做詳盡的說明。就法文相關的資料而言，在密特朗執政時期下的研究與分析還算豐富（可參考張台麟著作），但在席哈克執政下的實際運作與特性則較缺乏，本研究進行時也將著重這部份的資料蒐集與比較研究。

憲政體制究竟對國家安全決策體系（包括情報體系）的影響如何？在雙首長制下的國家安全決策體系應如何建構與分工？本研究試圖尋求兩者之間的關連性，並以台灣與法國兩國實際運作情況加以比較，並為我國未來國家安全決策體系提出可行且最佳的發展途徑。

四、研究方法

本計劃之研究方法以歷史研究法中的文獻分析法和比較研究法為主要研究依據。首先，以文獻研究作為縱向之觀察，藉由對法國第五共和對國家安全決策體系之掌握與控制，分析法國特有之「雙首長制」對國家安全決策體系運作之影響。其次，以比較研究法為輔，比較我國與法國第五共和之憲政體制對國家安全決策體系之影響程度，特別是在我國政黨輪替之後以及面對兩岸關係的考驗下的發展，並從比較分析中提出台灣未來之可能發展，來歸納出綜合結論。

此外，法國席哈克總統於二〇〇二年五、六月間陸續贏得總統連任及國會大選，並因而結束自一九九七年以來的「左右共治」。換言之，自二〇〇二年六月間開始直到目前為止，法國雙首長制的憲政體制又發展到總統綜攬大權的模式，總統、總理及國會多數皆屬同一聯盟，總統除了在國家政策的推動上有很大的介入空間，同時在國家安全事務上更可直接且具體的參與和影響。不過，席哈克自一九九五年第一次當選以來，不到二年的時間就面對「左右共治」，而後再經過這些較新的發展，特別是九一一事件後的反恐政策、二〇〇三年三月美伊戰爭中的反戰政策與策略以及二〇〇四年面對象牙海岸內戰的政策取向等重要事件，雖然在官方文件或正式的資料可以容易的獲得，但並不足以依此能做嚴謹的學術研究與客觀比較。事實上，此項議題必需經由實地的訪視考察始能有更深且廣的效果，申請人原預計親自前往法國巴黎直接閱讀並購置大量相關書籍（特別是若干政黨領袖、國會議員、新聞記者、自由作家及專家學者所出版的多元刊物）之外，同時藉此與相關之政府官員、國會議員、政黨人士、學術機構及智庫學者專家進行雙向交流與溝通，以獲得更多元且完整之資訊。但因此項訪察計畫並未被同意及核定，故仍將參考書面資料及網路資源為主。

五、結果與討論

我國在經過 2000 年總統大選形成政黨輪替、2001 年的立院改選後、2004 年的陳水扁總統的連任、2004 年的立法院改選，行政權上雖由藍轉綠，但民進黨始終在立法院未獲得過半數的席位，也無法穩定掌握一個立法院的多數聯盟，同時我國相對應的憲政運作機制及法律規範，卻未隨著政黨的輪替而變更。而台灣現階段的民主化改革，在政府效能不彰、憲政制度與國會黨制度不夠健全的情形下，對國家安全體系也產生一定程度的影響，特別是在朝小野大的情形下，重大國防建設，

如軍購案等皆無法順利進行，在如此的背景之下，著實有必要建立起更好的制度，來做為安定政局的穩定力量。此項計畫希望藉由法國第五共和的運作經驗，提供我國在國家安全決策體系的良好發展與建立制度。不過，國家安全體系與憲政制度息息相關，展望未來，如何建立總統與行政院長的分工、行政與立法權的良性制衡，特別是總統與國會多數聯盟不屬同一陣營時的運作原則等，都是思考的重點。換句話說，國會改革、政黨協商機制的建立、國防決策機制的制度化等皆需一併調整，如此才能讓我國的憲政制度與國家安全決策體系邁向良性發展與成熟。

參、參考文獻

一、中文書籍

- 1.陳勁甫、郭春龍，2004，「『國防二法』立法過程之研究」，遠景基金會季刊。
- 2.柯承亨，1993，「我國國防組織法立法之研究」，中興大學法律研究所碩士論文。
- 3.譚傳毅、王肇隆，2000，「法國軍事組織扁平化對於我國實施國防二法之啟示」，國防政策評論，第一卷，第二期。
- 4.李文忠，2003，「國防二法實施後台灣軍事事務革命發展」，國防政策評論。
- 5.陳勁甫，2003，「論我國防戰略規劃之思維架構-國防二法之角度」，國防雜誌。
- 6.鄭大誠，2003，「『國防二法』之評估」，國家發展與研究。
- 7.鄭大誠，2003，「軍備局之成立」，國防政策評論。
- 8.廖述賢，2002，「論國防二法緊急命令執行權之重要性」，國防雜誌。
- 9.Doe,John，2000，「國防法及國防組織法修正」，全球防衛雜誌。
- 10.李自虎，2000，「我新國防組織法及相關配套子法制定應考慮事項」，空軍學術月刊。
- 11.鍾昌賜，2003，「國防二法施行後軍事採購流程之研究」，空軍學術月刊。
- 12.謝台喜，2001，「國防二法實施後，我國戰爭決策機制之研究」，陸軍學術月刊。
- 13.戴維斯 (Davies, Murray)，2003，穩操勝算--掌握軍事組織變革，臺北市：國防部史政編譯室。
- 14.理奇森 (Richelson, Jeffery T.)，1990，各國情報組織，臺北市：國防部情報參謀次長室。
- 15.芮正皋，1987，法國憲法與「雙頭政治」，台北市：三民書局。
- 16.劉嘉甯，1990，法國憲政共治之研究，台北市：台灣商務印書館股份有限公司。
- 17.李萬來，1991，法國外交政策結構，台北市：台灣新生報出版部。
- 18.張台麟，2003 (最新版)，法國政府與政治，台北市：五南出版社。
- 19.張台麟，1995，法國總統的權力，新店市：志一出版社。
- 20.Murray,Douglas and Viotti,Paul,編著，1999，高中一及吳惠民譯，世界各國國防政策比較研究 (上)，台北市：國防部史政編譯局。
- 21.楊志恆等，1995，台灣的國防安全，新店市，業強出版社。
- 22.台灣研究基金會國防研究小組，1992，國防白皮書，台北市：前衛出版社。
- 23.姚志剛等，1994，法國第五共和的憲政運作，台北市：業強出版社。
- 24.彭懷恩等，2000，法國政治體制，台北市：風雲論壇出版社。

二、外文書籍

(1)、英文書籍及期刊論文：

1. Alain Guyomarch, Howard Machin, *Developments in French Politics* (London: Palgrave, 2001)
2. Anne Stevens, *The Government and Politics of France* (New York, ST.Martin's PRESS, INC, 1996)
3. Anne Stevens, "French Politics and Society", *Political Studies* (June 1999; Vol. 47, Iss. 2; .398.)
4. Joseph M.Colomer, *Political Institutions in Europe* (New York: Routledge, 1996.)
5. 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.
6. Robert Elgie, "The Changing French Political System", *West European Politics*, Volume 22, October 1999, Number 4.
7. Robert Elgie (Editor), *The Changing French Political System* (London: Frank Cass, 2000)
- 8.Sloan Elinor, *The Revolution in Military Affairs* (Montreal, Quebec: McGill-Queen's University Press)
9. William Safran, *The French Polity* (New York: Longman, 1997).

(2)、法文書籍及期刊論文：

1. Aron, Raymond, *Penser la guerre Clausewitz, tome, l'âge européen* (Paris: Gallimard, 1976, p.187).
2. Boniface, Pascal, *La France contre l'Empire* (Paris : Robert Lafont, 2004).
3. Debbasch, Charles, *Constitution et la Ve République*(Paris: Dalloz,2002).
4. Duhamel, Alain, *Le désarroi français* (Paris: Albin Michel, 2003).
5. Duverger, Maurice, *Le système politique français : droit constitutionnel et Science politique* (Paris : Presses universitaires de France,1998.
6. Gubert, Romain, *L'arrogance française* (Paris: Balland, 2003).
7. Hassner, Pierre, *La terreur et l'Empire* (Paris: Seuil, 2003).
8. Langendorf, Jean-Jacques, *Le Bouclier et la Tempête, aspects militaires de la guerre du Golfe* (Genève Georgge: Editeur, 1995, pp.58-59)
9. Mathieu, Jean-Luc, *La Défense Nationale*(Paris : Presses universitaires de France, 1996)
10. Mauroy, Pierre, *Mémoires* (Paris: Plon, 2003).
11. Mesnier Stéphanie, *Sale Temps Pour La République*(Paris: Bernard Grasset,1997).
12. Roche, Jean-Jacques, *Théorie de la sécurité* (Paris: Montchrestien, 2002).
13. Smouts, Marie-Claude, Vennesson, Pascal, *Dictionnaire des relations internationales* (Paris: Dalloz, 2003).
14. Tertais, Bruno, *La guerre sans fin* (Paris: Le Seuil, 2004).
15. Védrine, Hubert, *Face à l'hyper-puissance* (Paris: Fayard, 2003).

(3) 官方公報與文件：

<http://www.defense.gouv.fr/sites/defense/>：法國國防部

<http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr>：法國總理府

<http://www.elysee.fr>：法國總統府

<http://www.france.diplomatie.fr/index.html>：法國外交部

<http://www.admi.net/jo/#archives>：法國官方公報

(4) 其他相關網址：

1.http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_3003000/30035081.stm

2.http://www.france-en-chine.com/contents/hotpoint/article_general/article_over_ID0006.html

3.<http://www.bva.fr>

4. <http://www.pcf.fr/>
5. <http://www.udf.org/>
6. <http://www.ump.fr/>
7. <http://www.canalipsos.com/>

肆、計畫成果自評

本計畫運用比較政治的方法與途徑，就我國與法國之國家安全決策體系透過理論與實際的研究與分析，經由比較提出兩國制度之特色與異同，並進一步評估兩國之憲政體制對兩國國家安全體系影響之程度，從而提出具體建議及改進意見，以為主管機關或相關單位之決策參考，並收學術與實用價值之效果。特別是我國憲法中規定，行政院長需對國會負責，但因總統任命行政院長而無需立法院之同意，進而造成「朝小野大」，行政院的政策無法順利推動，行政與立法權之間的惡性競爭及制衡，軍購案始終無法通過，國家安全建設受到嚴重影響。計畫結論中強烈建議我國在未來憲政改革中正視行政院長與立法院多數的關係，除了確立「內閣制」、「總統制」的憲政體制之外，是否重新考量行政院長的提名與任命程序中來自立法院多數黨或聯盟的因素，以有利政局的發展與運作並建立長治久安的制度。此外，對參與此研究計畫的兼任研究生而言，經由此計畫確實提升了其在學術研究方法與步驟以及資料蒐集與整理方面的能力。