变化中的法国政治制度

许振洲

在最近十年中，法兰西第五共和国的政治制度是否发生了引人注目的变化？这个问题的提出，可能令人感到有些唐突：因为我们知道，一个国家的政治制度，是由该国的法律、特别是宪法决定的。第五共和国自1958年建立至今已有38年，在这期间，除了在1962年就总统选举方式问题修改了宪法及1985—1986年间短命的选举制改革外，法国的公法并没有多大变化。1981年和1995年政权在左右派之间的两次合法更迭更证明了现行体制的稳定性、包容性、及已为各派普遍接受的事实。但是，关注法国政治的人又必须承认，在这十年中，具体地讲，主要是在1986—1988、1993—1995年间，我们看到了一些发人深思的变化，一些促使我们重新思考法国第五共和国政体性质的变化。

一

第五共和国的政治制度是对第三、第四共和国政体的否定。事实上，戴高乐将军早在1946年的“贝叶讲话”（discours de Bayeux）中，便对其弊病做了尖锐的批评：国家权力间缺乏真正的平衡，行政权成了立法权的附庸；而立法权内部又由于选举制等因素无法形成稳定的多数，党派林立、党争不断，从而引起了行政权的频繁更迭，（在整个第三、第四共和国期间，法国政府的平均寿命仅为半年左右，即著名的“富尔公式”），从而使得国家无法适应当代世界的情况，无法应付可能出现的危机局面，更无法制订长期稳定的政策。有鉴于此，戴高乐在这篇被称之为“贝叶宪法”的讲话中，向人们勾勒了他对法国新政体的构想：确立国家权力之间的平衡，建立一个相对独立的、有力量有效率的、由总统占主导地位的行政权；改变议会中四分五裂的政党格局，让议会中形成相对稳定的多数。他的这些设想，构成了第五共和国宪法的基本精神，构成了第五共和国政治制度的独有特点。

如何对第五共和国的体制进行评价和归类，一直是令专家感到困难的问题。我们看到的是一个相对独立而有力的二元行政权：一方面，有一个向议会负责的、由总理领导的政府；另一方面，又有一个拥有很大权力的、不对议会负责的总统。按照宪法的规定，“共和国总统确保宪法得到遵守。总统通过仲裁，保证公共权力机构正常行使职权和国家的持续性。共和国总统是国家独立、领土完整、遵守共同体协定和条约的保证。”（58年宪法第5条）。他任命总理，并依总理建议任命其他政府成员；他主持内阁会议；他负责颁布法律，并有权要求议会（后者不得拒绝）对某一项法案重新进行审议；他有权决定就某一重大问题举行公民投票。他有权解散国民议会并进行重新选举；他是军队的最高统帅；他有权在国家处于危机时采取一切必要措施；他可以向议会送交咨文，就某一问题表明自己的意见；他也负责任命众多的文职、军职官员，包括三名宪法委员会成员

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

……。与第三、第四共和国的总统相比，这些权力是相当可观的。但他又与其前任一样，不向任何人负责（按说在法治下，一个人的权力与责任、义务应该是成正比的）。议会除可以叛国罪弹劾他之外，无法对他进行任何限制。这样的总统，当然与英、德等议会制国家中无实际权力的国家元首不同。但因为又同时存在着一个向议会负责的政府和总理，所以又不同于美国式的总统制政体。戴高乐自己很清楚这些区别。他在1962年时曾明确指出："我完全明白有些爱做解释的人对不能把宪法放到两个严格的模式里而感到不高兴。照他们的看法，法国的政治制度只可能有两个概念。（要么是议会制，要么是总统制）……如果你们愿意的话，我们可以说，我们的宪法既是议会制的又是总统制的，我们的平衡和我们的性格特点支配我们这么办的。"①法国当代著名学者迪维尔热（M·Duverger）的"半总统制"的定义则因比较准确地反映了法国政制的特点而为众多的人所接受。

二

戴高乐将军在1962年时说："我们制度的关键是重新确定一位由全体法国人用理智和感情来指定的共和国总统，以他来作为国家元首和法兰西的指路人。"②纵观法国1958—1986年间的政治实践，尤其是戴高乐时期和密特朗时期的前期，他的这种愿望可以说得到了充分的实现。总统积极参加了国家的政治生活，他的影响无处不在。在国家各权力机构或实体之中，总统成为了最重要的一环。或者按58年宪法的主要制订者之一德勃雷（M·Debré）的话来讲，总统成为了第五共和国国家权力的基石。对自己的权力及在国家中的地位，各位总统均坚信不疑。戴高乐在1964年1月31日的记者招待会上宣称："人民已经将国家不可分割的权力全部交给了由人民选举产生的总统了。除了总统授予或保持的权力之外，不存在任何其他的权力。……他是国家选择出来决定命运的人，他选择总理，……并有权撤换他；他签署法律，主持内阁会议并颁布其决议；他负责谈判及签署与外国的条约；他是军队的统帅……。③蓬皮杜在1969年7月10日他的第一次记者招待会上说，总统是"行政权的最高首领，是宪法的保障者，……他决定国家的基本方针，监督和保证公共权力的正常运行。他既是仲裁者又是国家的第一领导人。"④而曾经激烈反对过第五共和国政制的密特朗，在他当选为总统后，也于81年在一次电视采访上宣称："法国威慑战略的核心便是国家元首，即我本人"。⑤

我们已经列举了宪法授予总统的权力。现在让我们看一下在某些时候某些方面总统是如何理解这些规定、如何运用这些权力的。

宪法规定总统任命总理，并在他提出辞职后结束他的使命。在1986年之前，总统在选择总理的问题上一直拥有全权。自不待言，他会任命一个他所欣赏、信赖的人担任这一职务。但总统有没有权力撤换一个总理？我们看到，按照条文，总统只能在总理自己提出辞职后做出批准。即使是戴高乐自己，在一开始也不认为总统拥有此权力："如果是这样的话，总理就无法有效地履行他的职责了。"⑥然而到了1964年，他就认为总统"任命了总理，也有权撤换他：这或是为了更好地履行总统的使命，或是因为他不再欣赏这个总理的行动。"⑦在他之后，蓬皮杜、德斯坦、密特朗都有过类似的表示，认为总统有权更换总理。而在总理一方，当他们与总统的政见不一致时，也均认为被解职是天经地义的（当然在形式上总是他们自己提出辞职）。希拉克在1976年就宣布："按照宪法的精神，总理实际上是由总统任命的。因此他也就有权撤换他。"⑧同样，总统也经常直接干涉政府的组成及某些部长的任免。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

按照宪法规定，政府负责制订并执行国家的政策；它为此制订的施政纲领需要得到议会的支持。但在1986年之前的实践中，总理和政府处于一种对总统的绝对服从地位。总理事实上成为了总统的高级助手、执行人，而他的施政纲领也变成了对总统纲领的诠释。戴高乐曾形象地说到："经验证明，在一条船上，船长旁边应该配备一名助手。同样，在我们的新共和国中，行政权应该由负责基本和长远性工作的总统及负责日常事务的总理组成。"⑨德斯坦时期的总理梅斯梅尔（P·Messmer）认为："总统决定国家政策的大方向并负责监督它的执行；总理则负责这个政策的具体运作并向总统和议会负责"⑩（宪法规定总理只向议会负责）。这种实践的最好例子，大概要算1974年6月5日希拉克总理在议会中第一次就总体政策所做的声明。在这之前，德斯坦总统向议会递交了一份咨文，以说明他的纲领。因此希拉克在自己的声明中只是重复了总统制订的目标，并表示政府有信心和能力来实现它。

我们看到，在实践中，总统经常对宪法做出自己的解释。1962年，戴高乐提出修宪动议，要求将总统选举由间接选举变为直选。本来宪法第89条是专门规定修宪程序的：动议提出后，先由两院组成的国会讨论，如能得到3/5多数的赞成票，再交由全民公决批准。但戴高乐由于担心得不到议会多数的支持，而援引宪法第11条关于公民投票的规定，直接将此动议提交全民公决，并得到通过。在1960年，当议会要求他下令召集一次议会特别会议时，他回答道："我不认为应该决定召开议会特别会议。在当前情况下，这种要求既不符合我负责令人尊敬的我们体制的精神，也无益于我照宪法的规定和人民意愿应加以保障的公共权力的正常运行。"⑪在1961年阿尔及利亚危机期间，他更是在有争议的情况下行使了宪法16条规定的特别权力达五个月之久。如果说作为第五共和国体制的设计师和缔造者，戴高乐有权这样认为的话，那么他的继任人也或多或少地追随了他的榜样。德斯坦在1974年7月的一次记者招待会上就表示："我对我们体制的解释是在现存规定范围内的总统制解释。"⑫

此外，虽然戴高乐本人并不一定赞成，但是由沙邦—戴尔马（Chaban—Delmas）在1959年提出的总统的"特有职权范围"（domaine réservé，包括国防、外交、法兰西共同体等）这个概念，也早已为人们广泛接受，并反映了第五共和国的现实。

因此，很长时间以来，许多政治学家都认为，法国第五共和国的政治实践早已超出了"半总统制"的限度，法国总统已成为了一个比美国总统，甚至比路易十四的权力都大的"共和制君主"。这种说法当然不能说全无道理。但我们也有理由分析这种现象究竟是宪法规定的体制的产物，还是在特定条件下的一种政治实践？迪韦尔热早就告诫过我们，不要将既成事实与法制混为一谈。⑬其实只要我们稍加思考，便会发现上面列举的一些总统的权力并不载于宪法，并没有坚实的法理依据。总统的这种似乎不受限制的权力和地位，毋宁说是来源于议会内部存在着稳定的多数派，而这个多数派又一致认为总统是自己的领袖这个事实；而一直到1986年，议会多数和所谓的"总统多数"一直是和谐的、重叠的。

三

第五共和国的总统任期为七年，而国民议会的任期为五年。因此，总统选举和国民议会选举（通称立法选举）经常是交错进行的。在1986年之前，这并没有带来多大的不便，因为总统多数与议会多数通常是重合的。在1981年，刚上台的左派总统密特朗面对着的是一个右派的议会。但当他解散议会、提前举行立法选举后，左派也就随即在议会中

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

取得了多数。这表明法国大多数选民希望看到这两种多数的重合，以便使新总统得以顺利推行他的纲领。

但到了1986年，情况发生了变化：在3月份举行的立法选举中，右派取得了胜利，成为了议会中的多数派。任期还有两年的密特朗，此时有三种选择：1）解散新议会重新选举。但这是不得人心并注定要失败的。如果右派再次取得胜利，他就只有辞职一条路了。2）光荣辞职，因为86年选举结果表明多数选民已不再欣赏他的政策。这种作法固然可以显示他的气度，但不是一个政治家的选择。3）与一个右派的议会、右派的政府"共处"。这虽颇为尴尬，却可以最大限度地利用总统的职位为左派积蓄力量，给右派设置障碍，以待时机的变化。密特朗最终选择了第三条道路。于是在第五共和国的历史上首次出现了"共处"的局面。在1988年的总统选举中密特朗再次当选。他随即解散了议会，重新举行立法选举，左派再次成为多数派，"共处"的局面结束。但到了1993年，右派再次在立法选举中获胜，"共处"第二次出现，一直到1995年的总统选举中由于右派的胜利而自动结束。

我们认为，这两次"共处"深刻地影响了第五共和国的体制，尤其是在总统的职权、总统与总理、政府、议会之间的关系方面。而如前所述，总统成为行政权的主导，正是第五共和国体制的核心因素之一。因此，这两次"共处"的实践促使着人们重新思考和评价现行体制的性质。

我们知道，戴高乐将军在坚持将总统改为直选时曾说过，他这样做并不是为了自己，而主要是为了他的继任者，为了使他们能更具合法性地承担起他们的使命。他也确实希望使总统真正成为行政权乃至整个国家权力的核心。但从宪法学角度看，第五共和国体制毕竟只是一种"半总统制"，而非美国式的典型总统制。具体地讲，按照宪法的规定，是政府负责制订并执行国家的政策，而政府又须向议会负责。换句话讲，在行政权的二元中，总统的权力看似很大，但不够具体。政府的主要权力虽只是上面说的那一条，却显得十分扎实。当然，正如许多学者所指出的那样，对58年宪法始终有两种解读方法：总统制式的和议会制式的。在总统多数与议会多数重合时，前一种解释自然占了上风。但当这两种多数不一致时，议会制式的解读方法便不容忽视了（这恐怕是58年宪法制订者们所始料未及的）。两次"共处"的实践在相当程度上证明了这一点。

严格地讲，这两次"共处"有所不同。在1986年的议会选举中，右派并未取得压倒多数。保卫共和联盟（R. P. R）和法国民主同盟（U. D. F）只是靠其他右翼势力的支持才成为多数派。因此这更象是一种"数学多数"而非一种"政治多数"。同时，1986年时的密特朗总统还能得到多数选民的支持（根据民意测验），并几乎肯定会成为1988年总统选举的候选人。相反，在1993年的立法选举中，右派取得了空前的胜利，在国民议会全部577个席位中，右派获得了484席，占了将近84%。另一方面，密特朗总统的民众支持率却下降到了39%，并在很大程度上失去了对内讧不断的社会党的控制。因此，第二次"共处"能够更好地说明第五共和国政制的变化。

这种变化首先并集中表现为总统掌握的决策权向总理及其政府的大量转移。

过去，选择、任命、罢免总理的权力实际上操在总统手中，而他的决定又总是能得到议会的支持。现在，他只能任命一位右派人士担任总理（他甚至不能在几个人中进行选择，而只能尊重议会多数派中的实力对比，任命R. P. R内定的人选），而且也无权撤换他。如果说在1986年，密特朗在选举后还拖了四天才宣布对希拉克的任命，后者还在前一天向他"汇报"了对新政府构成的设想；那

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

么在1993年选举的第二天他便亲自(而不是按惯例由总统府秘书长)在电视上宣布了新总理的名字。因此,在"共处"的情况下,实际上是议会中的多数派在挑选总理,而总统的"任命"成了纯粹的形式。这是总统权力的一大失落。

当总统多数与议会多数重合时,总统通常直接参予政府的组织工作,甚至亲自决定若干重要部的部长人选。在"共处"情况下,新政府的组织便主要是总理的权力了。在1986年,密特朗还曾用否决权成功地阻止了Jean Lecanuet成为外交部长和Francois Léotard成为国防部长;而在1993年,巴拉迪尔(E. Balladur)则成为第五共和国历史上第一个自己组织政府的总理,即使是在总统"特有职权范围"内的两个部,Léotard也终于成为了国防部长。

与此同时,在"共处"的情况下,总理对总统的绝对服从也不复存在。他开始真正象宪法中所规定的那样,制订并执行国家的政策了。为了避开总统主持的内阁会议,巴拉迪尔从一上台开始,便在总理府频繁地定期召开有所有部长参加的"部际会议",以协调政府的工作。尽管他声称这些会议"不应成为或被看作是另一个内阁会议",⑭但也不过是欲盖弥彰而已。一般说来,在第二次"共处"期间,巴拉迪尔政府所掌握的行政权是完整的、基本未受限制的。国家的行政决策中心已由总统府转移到了总理府,甚至在所谓总统"特有职权范围"内也是如此。例如在1993年7月的欧洲首脑会议上,他便提出了自己有关欧洲安全的设想;接着又飞赴美国向克林顿阐明法国在关贸总协定(GATT)问题上的立场。又如他在上台伊始,便迅速改善了因前政府向台湾出售战斗机而严重恶化的中法关系,一再承诺不再向台湾出售武器。当然,在外交问题上总统仍享有相当的发言权,但巴拉迪尔政府至少打破了总统在这个领域内的垄断地位。

相反,对与自己意见有冲突之处的政府决议,总统却表现出了相当的忍让和谨慎。例如,对1993年5月19日内阁会议通过的有关身份证检查问题的法案,密特朗在会议上表明了自己的保留态度,但总统府并未将这些意见公布于众。倒是掌玺大臣自己将此事捅了出去。又如在1993年5月26日的内阁会议上,总统表明了对讨论中的私有化方案的意见,尤其对将法航(Air France)、埃尔夫—阿基坦(Elf—Aquitaine)和宇航公司(Aérospatiale)列入名单表示遗憾,但总统府发言人对这件事也做了低调处理。

"共处"给法国政制带来的变化又体现在政府与议会的关系上。在过去,虽然宪法规定政府对议会负责,但由于事实上是总统挑选了政府,因此政府是把总统当成了自己合法性的依据。而在"共处"的情况下,政府十分清楚是议会中的多数派使自己上了台,因此它也只能在议会的支持中证明自己的合法性。

与典型的议会制国家不同,第五共和国宪法并未规定政府上台之初必须得到议会的信任投票。尽管在1993年以魏德尔(G. Vedel)教授为首的修宪咨询委员会建议这样做,以便加强议会和政府的地位。在第五共和国的制宪者看来,这种规定会使总理享有独立于总统的合法性;会使总统实际上失去任命总理的权力;会助长行政权两元之间可能的冲突。而这是与新体制的精神背道而驰的。然而1986年的希拉克政府和1993年的巴拉迪尔政府都援引宪法49条第一款的规定,要求议会对自己的施政纲领做了信任投票。他们的这种决定实际上不担任何风险,只是为了正式表明自己的合法性不是来自总统,而是来自议会多数派的支持。为了把这种戏做足,巴拉迪尔政府甚至还要求参议院对它的总体政策进行了信任投票,尽管按宪法规定,参院根本无权推翻政府。在这种情况下,总统由于不再是议会中多数派的领袖,

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

也就失去了对总理的控制权、监督权、解职权。而巴拉迪尔通过将右派各派系的头面人物网罗到政府中来，通过每周二邀请议会多数派的领袖到总理府共进午餐，而俨然成了议会多数派的领袖。这是否构成了向戴高乐深恶痛绝的第四共和国党派政治的某种回归？现在尚不得而知。有人认为“共处的功绩在于向人们揭示了第五共和国的深层本质：这是一个真正的一元议会制政体，而不是某些宪法学家所认为的特殊政体或总统制政体。”⑮对此我们也觉得还一时难下定论。因为我们无法预测“共处”局面是否会再度出现。何况它即使出现也终不会成为法国政治的常态。但“共处”给第五共和国政治体制所带来的影响和变化确实是不可低估的。如果总统任期不能象许多人设想的那样缩减为五年，它就总会成为法国政治家的梦魇。

注释：

①②转引自 chapsal/Lancelot《La vie politique en France depuis 1940》，上海译文出版社，P. 416，P. 469。

③⑦⑪转引自《La Frésidence de la République en France》，J. Massot，N. D. No 4801，P. 114，P. 137，P. 153。

④ibid.

⑤见 Le Monde，1981. 12. 10

⑥《Avis et débats du Comité consultatif constitutionnel》，P. 54，La Documentation francaise，1960.

⑧见 Le Monde，1976. 6. 2

⑨《Mémoires d'espoir》，de Gaulle，Tome 1，plon，P. 288.

⑩见 Le Monde，1974. 3. 9

⑫见 Le Monde，1974. 7. 26

⑬见《La République des citoyens》M. Duverger，Ramsay，1982. P. 161.

⑭见 Le Monde，1993. 4. 4—5.

⑮《La Pratique constitutionelle de la seconde cohabitation》，J—C，ZARKA，Annales de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse，P. 347.

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net