

试论一九五八年以来 法国议会地位的变迁

童之伟

1958年,法国开始实行人们所称的“半总统制”。在新的政权组织形式中,议会地位和作用较前有所降低。本文拟就发生这一转变的原因、以及30余年来法国议会的地位问题作一番探讨,以期从一个特定方面弄清资本主义条件下法国社会经济发展与政治制度间的矛盾冲突及其协调过程。

(一)

一国的政权组织形式必须体现经济基础的性质并与一定时期社会经济的发展水平相适应。传统的、与自由资本主义时期相适应的国家政权组织形式一般是议会制。但是,法国议会制发挥作用的社会政治条件不同于英国等其他某些议会制国家。法国社会分化比较严重,从大革命以来,一直是党派林立,任何一个政党或政党联盟都很难在议会长期保持多数地位。因此,法国内阁的稳定性往往特别差。尽管如此,在第三共和国初期,议会制作为自由资本主义的上层建筑,在政治上体现着处于平等竞争状态的资产阶级各个集团按实力(主要表现为资本)大小对国家统治权的成比例的分享,在对社会经济活动的管理上也是与生产和资本分散状态的要求相适应的。多党制导致的内阁缺乏必要稳定性的弊病当时虽已显露出来,但尚不足以给资产阶级的政治统治和经济发展造成严重损害。

“资本主义的发展必然要使国家政权趋于集中。”^①国家权力集中是资本主义发展到垄断阶段后生产和资本集中所要求作出的政治反应。垄断资本主义要求建立资产阶级中占了主导地位的一部分,即垄断资产阶级的稳定统治,同时又必须照顾到一般资产阶级的利益,还得以民主的假象欺骗广大劳动群众。因而只宜以保留议会,但削弱其实际权力,将权力重心转移到行政部门的办法来达到其目的。

从19世纪末起,各主要资本主义国家大都根据垄断阶段社会经济发展的需要适时地调整了国家机构之间的权力关系。英国统治阶级通过柔性不成文宪法的运用和创立新的宪法惯例,逐渐地削弱了议会的地位,加强了行政部门的权力,使国家政权组织形式从议会无所不能的议会制转变为内阁起主导作用的议院内阁制,进而发展成以首相为中心环节的首相政府体制(其同类在西德被称为总理民主制)。^②在美国,统治阶级主要通过对其刚性宪法的柔性解释实现了以总统为核心的行政部门的集权。但是,法国政治制度中缺乏英美等国那样的弹性机制可供利用。因此,在进入垄断资本主义阶段半个多世纪后,法国国家机构之间的权力关系还未能按照新的历史阶段的要求进行调整,仍然停留在自由资本主义时期的状态上。这种状况损害了法国政治系统的稳定和效率,甚至酿成了危机。

为了维持和稳定资本主义制度，法国统治集团不得不痛下决心，采用非常手段力排险阻，在政权组织形式上革故鼎新。1959年，法国终于改造了议会制，采用了半总统半议会制的第五共和国体制（一般简称半总统制）。在这个转变过程中，戴高乐起了关键作用。

第五共和国体制体现了戴高乐一贯的政治主张。作为垄断资产阶级利益的代表和有远见的政治家，戴高乐战前就认识到议会制已不适用，因而在伦敦组织抵抗法西斯运动时就决心要缔造一种新的政权组织体制。战后初期，他眼见自己的主张无法实现，于是从政坛拂袖而去。1958年的危机不仅证明了戴高乐改造议会制主张的正确性，也给他实现这一主张提供了机会。在危机期间，戴高乐得到了议会的授权，让他组织政府在6个月内实行非常统治，以便重新制定宪法并安排向新宪法体制过渡。1958年9月，他在解释新宪法（第五共和国宪法）的原则和精神时痛陈了法国多党制条件下议会制的弊害。他指出，在这种制度下，由于政府变动无常和不稳定，不管那些政党领袖们愿望如何，不管他们怎样有才能，政权还是失去了对内的权力和对外的信心，政府的瘫痪无力导致了国家的严重危机，使国家面临崩溃的威胁。⑥他力主新体制要限制议会权力，将行政权和立法权分开，树立总统和政府的权威，保障政府的连续性、稳定性和工作效率。第五共和国体制就是依这些原则建立的，这个体制的基本特点是：任期很长（每届7年）的总统执掌国家大权并体现国家的持续性；议会权力较前大为削弱；内阁虽仍对议会负责，但议会已难以对内阁进行有效控制；能有效监督内阁的是总统。这种半总统制的建立标志着法国政权组织形式与垄断资本主义经济性质间的适应性调整基本完成。新体制中，议会地位一落千丈，标志着传统资产阶级民主制的衰落，主要由总统代表的一枝独秀的行政权力体现的乃是垄断资产阶级在国家政权中的核心地位。

（二）

法国统治集团对国家政权组织形式所作的调整是通过一系列宪法和非宪法机制实现的。调整的中心内容是削弱议会的地位，并相应加强总统和内阁的权力。

新宪法依据行政权与立法权分开的原则，规定总统由选举团选出，1962年后又改为由全民直接选举产生，议会完全失去了原有的选举总统的权力。相反，依据新宪法总统却可较容易地解散议会。新宪法一般性地规定内阁对议会负责，但实际上未赋予议会有效监督内阁的手段。下面不妨具体考察一下第五共和国宪法削弱议会地位的规定及其在政治实践中产生的后果。

首先，议会开会时间受到了严格限制。第四共和国宪法保证了议会开会的最短时限，而第五共和国宪法却改成了不得超过的最长时限，规定每年两次例会总共不得超过170天。特别会议限制在两周内，且须依特别程序，由总统命令召开和宣布闭会。议会会期过短，经常无法完成立法任务，每次开会往往只是通过内阁所要求的立法，出自议会本身的提案很少有机会得到审议。

其次，限制了议会的立法范围。虽然宪法规定所有法律均须经议会通过，但却具体限制了议会的立法范围。对于许多重要的社会经济事务，如国防组织体制，地方政府的行政自主权、它们的范围和财源，教育，有关财产权、物权、民间和商业债权的规章制度，劳动权、工会和社会保障等，议会立法只能确定一般原则，具体细节和实施办法须留待内阁以政令规定之，议会管不了。内阁为了实施其施政纲领有权要求议会授权它以政令规定通常属于立法权范围的事项。尤其值得注意的是，依第五共和国宪法，没有内阁的许可，议会不得受理议员

提出的增加政府支出和减少税收的议案，这实际上是“在财政上把议会的创议权送上断头台”。^④现在，若财政法草案未在议会及时通过，内阁可自行用政令使草案中的条款生效；若确定某一会计年度收支的财政法未及时提出和公布，内阁可立即要求议会授权征税，并以政令拨出业经表决通过的各项经费。

再次，议会丧失了决定议事程序的权力。宪法规定，议会两院在议事过程中应按内阁规定的次序，优先讨论由内阁提出或经内阁同意的法律草案。宪法对议员可提出的议案和修正案的范围也作了严格的限制。在实践中，由议员提出的不受内阁欢迎的议案或修正案，内阁往往既可借口该案不属于立法假围而拒不列入议会议程，又可将其“淹没”在内阁提出或由它支持的议案中，还可在适当时机采用“阻挠投票”程序将其在表决过程中剔除掉。根据宪法，内阁认为必要时，还可宣布某议案为紧急事项，从而援引加速议案通过的宪法程序摆脱议会的牵制。戴高乐总统任内内阁70次采用此法，德斯坦任内则不少140次。^⑤

第四，从组织结构上削弱了国民议会。国民议会是议会两院中起主导作用的一院。第四共和国时期它有19个常设专门委员会，每个由44名议员组成，这些委员会积极控制内阁特定部的活动，被称为“常设对立政府”。第五共和国宪法将常设委员会的数量限制为6个，其中4个由61名议员组成，两个由121名议员组成。它们远不如从前那些小型委员会干练、专门化，且数量偏少，很难在立法过程中进行具体干预。内阁较容易摆布这些委员会。

第五，议会很大程度上丧失了对内阁的有效监督权。依第五共和国宪法，议会在三种情况下可迫使内阁辞职，但法定的条件都极难于满足。第一种情况是议会通过对内阁的不信任案。^⑥但不信任动议须由国民议会会议总数的十分之一提出；表决应在动议提出48小时后进行，须全体议员数的一半以上赞成才能通过；同一批议员不得在一次会期中提出一次以上的不信任动议。1959至1982年国民议会共提出了44次不信任动议，其中只有1962年10月的一次获得成功。第二种情况，如议会否决内阁明确宣布承担责任的总政策声明，内阁须辞职。但内阁愿意对总政策声明承担责任往往是它确信有把握的时候。第三种情况是当总理就一项经内阁同意的法律草案文本向国民议会作出由内阁承担责任的说明后，如果在24小时内被国民议会以对内阁通过不信任案的同样程序否决时，内阁须辞职，但如未被否决，则草案自动成为法律。国民议会要在24小时内完成否决程序是极为困难的。因此，这一宪法条款不仅未能被议会用来监督内阁，相反倒是常常被内阁用来使某些难以在议会以正常程序通过的法律草案自动生效。密特朗曾据此认为，可以设想不经议会投票表决而通过内阁需要的全部法律。^⑦

现代立法技术性强，任务重，而法国议会会期短，机构乏力，议员缺乏助手。这种状况下，议员对某些议案的审查和通过几乎只是走过场。以财政问题为例，一个议员每年收到的有关文件不下120份，据某议员说，1977年他收到有关预算的文件共有20多公斤，^⑧他怎么看得完！此外，预算日益建立在数学模型和预测的基础上，反映着政府对各个政治派别和垄断集团利益的细致分析和综合平衡，议员很难弄清其中的弯弯道道，难于提出持之有据的修正案。

更为严重的是议会无力监督法律的实施。法国大多数法律是通过内阁发布政令实施的，对法律的解释和执行权很大程度上操在内阁手中。由于第五共和国议会不能有效监督内阁，法律实施的后果往往与立法者的意图有很大偏差，甚至完全相反。而且，议会通过的法律若不中内阁的意，内阁往往迟迟不发布实施所需的政令，或只有选择地实施其中若干条款。据统计，第五共和国时期议会通过的所有法律中，三分之一只得到部分实施，五分之一从未实施。^⑨

此外，议员感到议会在政治上难以有所作为，经常缺席；宪法委员会从严解释议会的宪法权力，认为议会只享有明白授予的权力；戴高乐特殊的历史地位形成的个人权威等，也都是导致1958年以后议会地位受到超宪法削弱的原因。

(三)

议会地位降低固然有其历史必然性，但是，就资产阶级维持和稳定其阶级统治的客观需要看，议会地位的削弱是有极限的，过分削弱它会给资产阶级的统治造成损害和危险。因此，当议会地位低于某个点时，就需要有一定程度的回升。无疑，一个时期内只能主要由资产阶级某一个集团的政治代表执掌国家权力，但这决不意味着完全排斥资产阶级其他集团对统治权的分享。资产阶级中一个集团不论多么强大，要独占国家政权这个管理整个资产阶级共同事务的委员会里的一切职位是不会为资产阶级其他集团所容忍的，后者必然要求以某种方式一定程度地分享权力并对前者的活动进行总结、评价和监督。从统治阶级和被统治阶级的关系看，前者必须提供一种政治机制使后者产生政治参与感并能够一定程度地维持自己的社会经济权利，从而对前者的统治有最低限度的认同。处理好统治阶级内部的关系和统治与被统治阶级的关系是资产阶级稳定有效地对整个社会实行统治的两个必要条件，而这两个必要条件又有一个共同前提，即存在一个有一定地位和权力的议会。过分削弱议会有加剧统治阶级内部冲突和激化统治阶级与被统治阶级矛盾的危险。基于这个道理并比照其他西方国家的情况来看，尽管法国将议会制改造成半总统制是非常必要的，但某些具体做法、尤其是第五共和国初期明显超宪法地削弱议会权力的做法，有过度降低议会地位的倾向，在一定程度上给资产阶级的统治造成了新的危害。第五共和国最严重的一次危机，即1968年的五月危机的发生，就与议会地位被戴高乐超宪法地削弱，中派和左派无法通过议会有效参与政治过程有密切关系。在危机爆发前几个月，忠于执政党的吉斯卡尔·德斯坦就指出了“孤僻地行使政权”的危险，希望议会“更正规地履行职责”。^⑩但这个警告并未引起戴高乐等人的重视，危机未能避免。

五月危机表明第五共和国体制需要作某些有利于加强议会地位的转变。从五月危机以来的政治实践看，这一转变过程已基本完成。这个过程地完成主要归因于两个因素：一是修改了宪法的个别条文，一定程度上改善了议会的宪法地位；二是特殊个人权威（戴高乐）的消失和随之而来的政治分化造成的议会内左右两派间的相对力量均势，它遏阻了议会权力被超宪法地削弱的倾向并使之有所回升。进入70年代后议会地位的改善主要表现在以下三个方面：

第一，议会对内阁的监督作用加强了。1974年修改了宪法第61条，使一定数量的议员也可象总统和总理一样将法案提交宪法委员会作是否违宪的审查。这不仅有利于议会少数派，也提高了整个议会对内阁的监督权。在德斯坦总统任内，部分议员行使这种权力将47项立法提交宪法委员会审查，其中有13项被宣布为违宪；密特朗任总统后不久，社会党内阁的一项非常重要的立法（国有化法）就被少数派议员提交到宪法委员会审查，结果内阁被责成对该法作重大修改后再交付议会表决。从质询情况看，1959年议会两院记录的质询是3,000次，1980年上升到两万次以上。^⑪

第二，议会在立法过程中的作用有所提高。与戴高乐时期不同，现在内阁在将法律草案提交议会审议前，都得与反对派议员就妥协进行谈判，否则后者往往会使用程序性手段扰乱

或推迟内阁所需的立法，或在法案通过后将其提交宪法委员会作是否违宪的审查，给内阁造成威胁。近十年来，议会对内阁议案提出的修正案也在增加，如1980年议会对内阁的自由与安全法草案就提出了497项修正案，其中92项内阁被迫接受。^⑫这种情况是第五共和国初期不会有的。

第三，70年代以后，总统能否有效行使权力和内阁能否稳定愈来愈取决于议会内政治力量的对比。80年代前，第五共和国一直保持着总统、内阁和议会多数派同属一个政党或政党联盟的局面，议会内政治力量对比一直是一面倒，总统和内阁对议会内的力量对比可以不甚关心，不用花大力气争取议员支持。70年代法国政治力量的分化和重组形成了左右两翼势均力敌的局面，1981年左翼在总统选举和国民议会选举中的胜利标志着这一局面的正式形成。两翼势均力敌造成了总统和内阁所属党派不一致的经常存在的可能性，1986年3月的国民议会选举第一次将这种可能性转变成了现实。1981年开始形成的力量对比格局看来会长期维持下去。在这种背景下，议会在政治结构中的地位就明显突出了。对于总统来说，没有一个党派倾向一致的内阁是难以有效行使权力的（1986至1988年左右两翼共处时的斗争表明了这一点，例如，总统搞国有化，内阁拆他的台），而能否有一个党派倾向一致的内阁，取决于议会内的力量对比。在80年代的政治形势下面，总统再也不能象第五共和国初期那样忽视议会的意愿而又不必担心失去对内阁的控制了。从内阁的立场看，在左右两翼势均力敌的局面下，任何一派组阁都不容易保持稳定的议会多数的支持，因而不得不千方百计拉拢议员、尤其是拉拢中派议员，这实际上就意味着必须对议会让步和妥协。若不这么作内阁随时都可能倒台。当前靠议会相对多数执政的罗卡尔内阁就处在这样的境况下，它之前的希拉克内阁也是如此。

总体上说，虽然议会地位从60年代末以来有明显加强的趋势，但从法国资本主义发展所处的阶段看，议会地位只可能在现行半总统制的基本框架允许的极限内提高，决不会恢复1958年前的状态。值得指出的是，法国资产阶级要稳定地维持其统治需要一个有必要权力的议会起作用，但议会积极起作用往往会加剧内阁的不稳或造成总统和内阁的对立，从而损害政局的稳定。这是法国半总统制近几年暴露出来的一个内在弱点。如何克服这个弱点是法国统治集团今后须解答的一个难题。

注释：

① 《列宁全集》第15卷，第147页。

② 库特·宗特海默尔著：《联邦德国政府与政治》，复旦大学出版社，1985年中文版，第152页。

③ 国际关系研究所编译：《戴高乐言论集》，世界知识出版社，1964年中文版，第35—36页。

④ 阿兰·佩雷菲特著：《官僚主义的弊病》，商务印书馆，1981年中文版，第446页。

⑫ 见雅克·夏普萨尔等著：《1940年以来的法国政治生活》，上海译文出版社，1981年中文版第588—591页。

⑤⑧⑨⑩⑫ 均见文森特·赖特著：《法国政府与政治》，伦敦1983年英文版第五章。（Vincent Wright, *Government and Politics of France*）

⑥ 对法国宪法第49条的相关概念，一般译“弹劾”，笔者认为译“不信任”更贴近原意，台湾学者亦采用后译法（见罗志渊著：《法国政府及政治》，正中书局，1964年版，第275页）。

⑦ 弗朗索瓦·密特朗著：《此时此地》，商务印书馆，1983年中文版，第79页。