

若干海外國家的政府體制：  
法國

2000 年 4 月 12 日

劉騏嘉女士

立法會秘書處  
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道 3 號萬國寶通銀行大廈 5 樓  
電 話 : (852) 2869 7735  
圖文傳真 : (852) 2525 0990  
網 址 : <http://legco.gov.hk>  
電子郵箱 : [library@legco.gov.hk](mailto:library@legco.gov.hk)

# 目錄

頁

## 研究摘要

<b>第 1 部 —— 引言</b>	<b>1</b>
背景	1
研究範圍	1
研究方法	1
<b>第 2 部 —— 一些基本資料</b>	<b>3</b>
<b>第 3 部 —— 行政機關</b>	<b>4</b>
國家元首	4
甄選總統候選人	4
選舉方式	5
罷免	5
職能及權力	6
政府首長	6
候選人的甄選	6
任命方法	6
罷免	7
職能及權力	7
關於行政雙重領導制的討論	7
內閣及部長	8
候選人的甄選	8
委任方式	8
罷免	9
職能及權力	9
法國部長制的特色	9
官僚架構 —— 高級政府官員	10
<b>第 4 部 —— 立法機關</b>	<b>11</b>
國民議會	11
組成	11
選舉方式	11
解散	12
職能及權力	12

立法會秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

參議院	12
組成	12
選舉方式	12
解散	13
職能及權力	13
立法程序	13
法案的通過	13
以多數票表決的規定	14
<b>第 5 部 —— 行政機關與立法機關的關係</b>	<b>15</b>
部長負責制	15
法律依據	15
撤換政府	15
立法提案	16
監察行政機關	17
法律依據	17
質詢	17
調查委員會	18
資料蒐集小組	18
辯論及聲明	18
就決議案進行表決	19
申訴專員	19
審核公共開支	19
預算案的審批	20
預算案的修正	20
特別的國會措施	20
<b>第 6 部 —— 不同形式的政治參與</b>	<b>21</b>
政黨	21
法律規管架構	21
註冊	21
競選經費	21
公眾支持	21
近期選舉制度的改革	22
與政治改革有關的憲法修改	22
全民公決	23
<b>附錄</b>	<b>25</b>
<b>參考資料</b>	<b>28</b>

## 研究摘要

1. 法蘭西第五共和國（法國）採用半總統式議會制，特徵是行政雙重領導：共和國總統與總理分享行政權力。
2. 總統是國家元首，任期 7 年，由全民直接普選產生。總統擁有多項職權，當中包括作為監督遵守憲法、主持內閣會議、頒布法律、倡議全民公決、解散國會、作為軍隊的統帥、以及議訂並批准條約。
3. 總理是政府首長，在國民議會選舉之後，由總統任命。總理的職權包括領導政府、負責國家防務、確保法律的執行，以及行使各項規管及委任的權力。他負責籌組為協助他商訂各項政策及決定的部長會議。
4. 法國國會屬兩院制，包含國民議會及參議院。國民議會代表由直接普選產生，而參議員則由選舉團以間選形式選出。國民議會負責制定法律、控制政府預算案及監督政府施政。在第五共和國，未有一個政府遭受國民議會通過不信任動議而被迫辭職。只有國民議會通過不信任動議才可迫使政府辭職。
5. 行政機關支配立法機關。政府決定國民議會的議程，而政府法案須較議員私人法案得到優先處理。政府甚至可以不向國會徵詢有關法案的全部意見而在國民議會作表決通過。質詢時間亦有限制：在國民議會是每星期兩個下午，在參議院是每個月一天。若在 70 天的限期內國會兩院仍未能正式批核政府提交的財政預算案，政府可以頒布法令實施預算案的規定。政府可以聲明承擔一項政策或施政綱領，而"激使"國會接受，除非國民議會能成功通過不信任動議。自第五共和國成立以來，因為國民議會內的反對黨票數不夠，未有一次以不信任動議成功迫使政府下台。
6. 憲法訂明國民可自由籌組政黨，而各政黨可自由運作。《選舉守則》對候選人及政黨可以接受的捐款數目及捐款來源均有規限。
7. 憲法定有修正憲法的程序，包括循不同途徑由國會及全民公決予以通過。
8. 自 1958 年以來，曾舉行 8 次全民公決，其中 5 次屬與外交事務有關。

# 若干海外國家的政府體制：法國

## 第1部 —— 引言

### 1. 背景

1.1 政制事務委員會於2000年1月要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部研究若干海外國家的政府體制。

1.2 本部就政府體制的議題分別撰寫了7份研究報告(RP03/99-00至RP09/99-00)。本報告是其中之一。

### 2. 研究範圍

2.1 經事務委員會同意，是項研究的範圍涵蓋

- 行政機關成員的選舉或委任；
- 立法機關成員的選舉或委任；
- 行政機關的選舉和委任；行政機關與立法機關之間在架構及運作上、正式和非正式的相互關係；及
- 政治參與的其他形式，例如全民投票、憲制議會或憲制會議、政黨等。

2.2 是項研究探討了美利堅合眾國(美國)、聯合王國(英國)、法蘭西共和國(法國)、德意志聯邦共和國(德國)、日本、新西蘭及新加坡共和國(新加坡)的政府體制。選取美國作為研究對象，原因是該國實行典型的總統制政府模式。選取英國是因為該國的執政內閣閣員全部為立法機關的成員。選取法國是因為該國的執政內閣閣員不得同時出任立法機關的成員。選取德國是因為該國容許但沒有規定執政內閣閣員須為立法機關的成員。選取日本、新西蘭及新加坡是因為該等國家近年曾對各自的選舉法例進行改革。

### 3. 研究方法

3.1 本報告的資料來自互聯網、政府報告及相關的參考資料。

3.2 除非另行訂明，否則本報告所提述的所有法律條文是指截至 1999 年 7 月 8 日的《1958 年法國憲法》(第五共和國)修訂本的有關條文。

## 第 2 部 —— 一些基本資料

4.1 法國是一個共和國，1998 年人口 5 860 萬。法國採用半總統式議會制，由總統與總理分享行政權力。總理是政府首長，向國會兩院(國民議會及參議院)負責。法國設有司法機關，法律制度以羅馬法律為基礎。

4.2 有兩個公共機構值得一提，分別是憲法委員會和國家委員會。憲法委員會是一個特別法庭，身兼 3 項職能：司法、立法和選舉。憲法委員會的職能包括：在政府頒布法律前，先行審查有關法案是否符合憲法；審議法國接受的國際義務是否符合憲法；裁決若干法例應屬於議會權限還是政府權限；確保法蘭西共和國總統選舉公平公正。此外，總統宣布國家進入緊急狀態前須先諮詢憲法委員會。

4.3 憲法委員會有 9 名成員，任期 9 年，不得連任。憲法委員會成員每 3 年更換三分之一。成員中有 3 名由總統委任，3 名由國民議會議長委任，另外 3 名由參議院議長委任。除該 9 名成員外，各前任總統均終身為憲法委員會當然成員。憲法委員會主席由總統任命。

4.4 國家委員會始於 19 世紀初，是獨立的政府行政事宜審裁機關，負責解決個別國民與政府行政機關之間的紛爭。國家委員會由總統出任主席。1990 年，國家委員會轄下設立了管理委員會，負責監察各政黨在財政和運作方面的透明度。

4.5 法國自 1789 年的革命後，經歷了五個共和政體。現在的是第五共和政體，成立於 1958 年。附錄一記載了有關的歷史摘要。

## 第 3 部 —— 行政機關

5.1 法國採用行政雙重領導制度，共和國總統及總理均須對政府的行政負責。總統是國家元首，而總理則為政府首長。

### 6. 國家元首

6.1 共和國總統是國家元首，由全民直選產生，任期 7 年。

#### 甄選總統候選人

6.2 總統候選人須取得至少 500 名出任公職國民（“支持者”）的提名擔保<sup>1</sup>。該 500 名支持者至少須來自 100 多個省市和海外領地其中的 30 個，而當中不得有超過 10% 人數來自同一個省市或領地。提名是公開的，並不是秘密進行。這個制度令每次總統選舉平均產生 6 或 7 名候選人，有時甚至多達 12 人。

6.3 在法國，總統的 7 年任期並非不可改變，因為總統任期可以提前結束。法國的總統選舉制度有別於美國的總統選舉制度，沒有人可以預先訂定選舉總統的日期。法國不設副總統一職。如果總統在任期屆滿前辭職（如 1969 年的戴高樂總統）或在任期內去世（如 1974 年的龐比度總統），新總統的選舉必須在原總統出缺後 20 至 35 天內舉行。

6.4 在法國，自 1969 年，大部分總統候選人均曾任職總理。

---

<sup>1</sup> 該等支持者須為現任國會議員、社會和經濟委員會委員（關於經濟事務的憲制諮詢組織）、省市議員（約有 3 000 多人）或民選市長（約有 38 000 人）。省市是法國的地方行政單位。

## 選舉方式

6.5 共和國總統是透過直接選舉，經二輪絕對多數票的直選<sup>2</sup>形式選出：如果在第一輪投票中沒有任何候選人取得絕對多數票，則由第一輪中得票最多的兩名候選人角逐第二輪選舉(稱為“入圍者的選舉”)，在第二輪選舉中取得多數票的候選人將會當選總統。上述安排的理據是，單憑候選人的得票多寡決定誰人當選，違反“多數裁定”這個基本的民主原則，即過半數的人裁定了的全體必須服從這個原則；因此，有需要設立一個機制，以確保得勝者獲得最少 51% 選票(過半數票)的支持。下段簡述一例。

6.6 在 1995 年 4 月舉行的最近一次共和國總統選舉中，第一輪選舉共有 9 名候選人角逐。第二輪選舉(入圍者的選舉)選出在第一輪選舉位居亞軍的現任法國總統希拉克(Chirac)。有關的表決結果總結於表 1。

**表 1 —— 1995 年 4 月的法國總統選舉**

<u>第一輪</u>		<u>第二輪</u>	
候選人名稱	所佔選票	候選人名稱	所佔選票
Jospin	23.3%	Chirac	52.2%
Chirac	20.8%	Jospin	47.8%
Balladur	18.6%		
Le Pen	15.1%		
Hue	8.6%		
Laguiller	5.3%		
de Villiers	4.7%		
Voynet	3.3%		
Cheminade	0.3%		

## 罷免

6.7 憲法規定，總統無須就其在執行職務期間作出的官方行為負責，但叛國的情況除外。在叛國的情況下，若經立法機關兩院議員多數票通過，可對總統提出起訴，並由高級法庭進行審訊。該高級法庭由國會議員組成，專為審訊總統而設。若出現總統空缺或經憲法委員會宣布必定對總統提出起訴，便須進行新一屆總統選舉。

<sup>2</sup> 1962 年的憲法修訂廢除了以往繁複的選舉團制度，並且引入了直選制度。

## 職能及權力

6.8 現將共和國總統的憲法權責綜述如下：

- 監督憲法的遵守，是憲法的仲裁人；保證國家獨立及領土完整；
- 任命總理及政府的其他成員，並主持部長會議(內閣)；
- 頒布法例；並可在頒布前要求國會重新審議法案；
- 可解散國民議會；
- 是軍隊的統帥；如果國家受到威脅，可宣布進入緊急狀態；
- 擬定並批准條約；確保法國承擔的國際義務得以落實；
- 委任憲法委員會其中 3 名成員；並可將法案提交憲法委員會；
- 可倡議進行全民公決。

## **7. 政府首長**

7.1 總理是政府首長。

### 候選人的甄選

7.2 在國民議會舉行選舉後，總統便會選任總理。總理獲得甄選常常是因其能贏取國會多數議員的支持。

### 任命方法

7.3 總理由總統任命。

## 罷免

7.4 總統根據總理提出的政府辭呈，免除總理的職務。

7.5 在第五共和國，從來沒有總理因為有人提出不信任動議而辭職。自 1958 年以來，曾經 14 次更換總理，有 13 次由總統酌情自行更換或者在總統選舉後或國會選舉後更換，只有一次(1976 年希拉克總理的辭職)是因總理自動辭職而更換。

## 職能及權力

7.6 總理的職能及權力綜述如下：

- 掌管行政部門及軍隊；
- 負責國家防務；
- 保證法律的執行；及
- 行使各項規管及委任權力，但憲法已規定由總統行使的權力除外。

7.7 總理是政府首長，負責決定及指導國家的政策。憲法規定政府須向國民議會負責(憲法第 20、49 及 50 條)。如果情況需要，總理的作為須由負責執行的部長副署。(憲法第 22 條)

## **8. 關於行政雙重領導制的討論**

8.1 憲法訂明法國行政機關兩個主要領導人是總統及總理。他們在內政及國防方面的職責有重疊之處。該等重疊範圍往往成為他們角逐權力的地方。舉例言之，儘管總理及部長會議負責“決定並指導國家的政策”(憲法第 20 條)，但部長會議卻由總統主持(憲法第 9 條)。

8.2 每名總理都有可能成為總統候選人，但由於原總統可以選擇再參選，因此，兩者之間經常存在緊張的關係。總理的領導權取決於總統授予他多大的自主權。

8.3 在 1986 年之前，兩層領導已成常見的模式。總統領導政府各個範疇，即使在與總理職務重疊的各個範疇亦佔主導地位。總理處理與國會、行政部門，政黨、工會及(在某程度上)公眾意見有關的事務。共和國總統則在更高層次上運作，避免不必要的政治風險。

8.4 然而，在最近有兩段時間，當總統和總理來自相反的政治勢力時，這個雙層領導模式受到考驗。在 1986-1988 及 1993-1995 年，總理擁有政府權力，而總統成為仲裁人。在法國，這兩段時間被稱為「共治」時代。

8.5 這兩個共治時代帶來新模式，總理藉全力行使憲法賦予的權責，成為政府活動的核心。總理在其辦公室分別舉行部長會議，內閣會議成為匯報工作的場合，而非總統作決定的地方。總統不再支配內政，也再沒有權力去倡議政策。不過，總統仍保留終止部長會議提案或在任何情況下阻延提案的權力。總統可就行政、立法、司法三者之間的權力分配事宜提出意見或批評，藉以作出干預。這些事宜通常關乎個人自由、治安和社會福利等方面。

## 9. 內閣及部長

9.1 政府內閣亦稱部長會議，由共和國總統擔任主席，成員包括總理、各部部長及幾位稱為國務秘書的初級部長。部長會議約有 40 名成員，而各成員的職位有高低之分。

9.2 法國部長會議其中一項獨特之處，是國家元首擔任內閣主席。這情形在其他議會制的國家並不常見。部長會議有關的討論由所有部長成員參與，並由部長集體負責。部長會議不進行表決，而各項辯論亦不公開進行。此外，總統雖然身為主席，他並無否決權。

### 候選人的甄選

9.3 憲法並無特別訂明對部長的要求或規定。總理提名部長人選，由總統委任。總理通常會以國會當時的政黨組合及總統選舉時的環境作為委任部長的準則。越來越多的部長有任職公務員的背景。

### 委任方式

9.4 憲法規定，總統根據總理的建議任命各部部長。

## 罷免

9.5 憲法規定，總統根據總理的建議罷免各部部長。

## 職能及權力

9.6 根據憲法第 20 條，“政府決定及指導國家的政策，並掌管行政部門及武裝力量”。

9.7 部長的職權可分為兩方面：他們共同參與決定管理政府的政策，並且是各個政府部門的首長。憲法訂明，如果情況需要，總理的作為應由負責執行的部長副署。

## 法國部長制的特色

9.8 法國的部長制有三個主要特色：(1) 行政權力及立法權力較其他議會制更加分開；(2) 總理支配內閣；(3) 部長私人幕僚辦公室的興起，和跨部門委員會的增加，逐步削弱高級公務員的影響力和內閣的權威。

9.9 在第五共和國，部長不得行使任何議會的授權（憲法第 23 條）。這導致部長把工作重點放在部門的管理，而非發揮政治或管治的功能。行政權力與立法權力比其他議會制更加分立。

9.10 總理支配內閣，權力源自其向總統提名部長人選的能力。總理也決定部長須遵守的行為規範，亦是負責解決部長之間糾紛的人。因此，在駕馭其他部長方面，法國總理較外國其他政府首長有更大的權力，而且這方面的權力並沒有因為行政雙重領導制度的出現而被削減。

9.11 傳統上，草擬法案的工作由各部的科主管負責。有關程序涉及諮詢各有關人士，尤其是有關的壓力團體。鑑於在過去 10 年，各部部長與高級公務員在政策取向方面有所不同，部長經常會繞過部門而任用本身的職員（也稱“部長私人幕僚辦公室”）起草法案或法令。這樣，官僚架構在制定政策的過程中，影響力被部長私人幕僚辦公室削弱。

9.12 同樣地，跨部門委員會的增加在某程度上也削弱了內閣的權威。設立該等委員會的目的是詳細審議法案或法令擬本的條文，以確保能夠取得有關部長的同意。該等委員會由總理私人幕僚辦公室的一名成員擔任主席，委員會成員包括高級公務員及其他部長私人幕僚辦公室的成員。所有爭議均由總理辦公室裁決，而該等裁決通常由總理私人幕僚辦公室的主管作出。很多問題或爭端在跨部門委員會內得到解決，故在某程度上，內閣的權威也遭削弱了。

## 10. 官僚架構 —— 高級政府官員

10.1 法國的公務員制度可追溯至 15 世紀。雖然在 19 世紀初引入了“量才為用”的專業表現評審準則，但人們普遍預期政府官僚會支持執政政權及奉行該政權的意識形態。

10.2 法國的公務員一向保守，而且著重技術專業表現。目前，在為數 500 多萬名公務人員<sup>3</sup>之中，約有 1 萬名高級官員具有較入職 4 個基本公務員類別<sup>4</sup>更高的學歷。他們大部分是律師或具備技術專業背景，主要來自首都巴黎。他們的觀點根本上是保守和城市化，意即他們不大贊同或支持勞工階層或來自農村的國會議員所提出的政策主張。

10.3 由於社會沒有預期法國的高級公務員完全中立，他們可參加政黨、表達他們喜好的意識形態，甚至可以參加國會選舉(如果當選的話，他們可獲批准離開原有工作崗位，不會喪失年資)。如果落選的話，他們可返回所屬政府機關繼續任職公務員。

10.4 法國的高級公務員經常會因表示支持執政當局而獲委任成為內閣部長。在第五共和國，各任總理甚至總統都一直比較喜歡任命公務員進入內閣。因此，法國的高級公務員生涯非常政治化。若政策方向有所改變或總統或總理人選有所變化時，高級公務員就可能會遭撤換。

---

<sup>3</sup> 當中包括由初中至大學程度的 900 000 名教師、450 000 名郵電服務業僱員、200 000 名財政部僱員(當中包括收稅官)、420 000 名國防部僱員(當中包括 300 000 名軍職人員)、國家政府在各地的全職警探(例如各級警察及其副手等)、各部門的人員或“公職人員”(100 000 名)、村鎮公社人員(約 600 000 名)、公立醫院僱員(650 000 名)、鐵路工人(250 000 名)、煤電工人(140 000 名人)及其他公共機構的員。

<sup>4</sup> 甲類：需要大學程度的行政人員；乙類：需要中學程度的執行人員；丙類：需要完成初中程度的文職人員；丁類：只需曾經接受正規小學教育的勤務人員。

## 第 4 部 —— 立法機關

### 11. 國民議會

11.1 國民議會與參議院是法國議會兩個組成部分。國民議會由 577 名直接普選產生的代表組成。

#### 組成

11.2 國民議會的代表通常隸屬法國各個政黨和政團。

11.3 國民議會議長亦稱主席，由國民議會議員選舉產生。稱為“主席會議”的督導委員會為主席提供協助。主席會議成員包括不同議會黨派的領袖(亦稱“主席”)，正式而言，其職能是分配委員會議席及就大部分立法事項編配辯論時間。

#### 選舉方式

11.4 國民議會的 577 名代表，其中 555 名代表法國本土，22 名代表海外各省、地方單位及領地。選區按人口比例劃分，每 12 年檢討一次。

11.5 國民議會議員按單議席選區制度以直選方式選出。法國的選舉法例規管國民議會議員的選舉。凡年滿 23 歲的國民均有資格參加國民議會選舉，而年滿 18 歲的國民均可投票。獲選的國民議會議員任期為 5 年。如果國民議會被共和國總統解散，國民議會議員的任期便會縮短。

11.6 在第一輪投票中取得絕對多數票(即取得超過一半選票，當中最少包括已登記選民的四分之一)的候選人將會當選國民議會議員<sup>5</sup>。如果沒有候選人取得該數目的選票，便須舉行第二輪投票，而在第二輪投票中，只須取得較多票數(即取得相對多數)的候選人將會當選。

---

<sup>5</sup> 舉例言之。假如一個選區有 1 000 名已登記選民而有 499 名選民已投票，候選人要在第一輪投票中贏取議席，必要取得最少 250 票。

## 解散

11.7 如果總理及其部長失去國會的支持，他們必須辭職及由另一個政府取代，除非總統解散國民議會，以期新選舉可為其支持者帶來更有利的結果。憲法規定，在總統行使緊急權力期間，不得解散國民議會(憲法第 16 條)。

## 職能及權力

11.8 憲法訂明國民議會的職能及權力。它們主要關乎

- 通過法令和法規；及
- 監督政府。

11.9 如果國民議會通過不信任動議，政府必須辭職。如果情況需要，國民議會議員亦可成立高級法庭，就總統的叛國行為提出控告及進行審訊。

## **12. 參議院**

### 組成

12.1 參議院共有 321 席，當中 296 席代表法國本土、13 席代表海外各省、地方單位及領地，另外 12 席代表在海外的法國國民。參議員由選舉團選出，任期 9 年。參議院成員每 3 年更新三分之一。

12.2 參議院的組織架構與國民議會相若，其議長亦稱主席，在每次參議院部分改選後由參議員選舉產生。

### 選舉方式

12.3 參議員是由選舉團通過間接選舉產生。選舉團以省市為單位，議席按各省市的人口計算。選舉團成員由國民議會議員、來自各省市議會的 3 000 多名代表，以及地方議員的超過 10 萬名代表組成。選舉方法有兩種：在有 4 名或少於 4 名參議員的省市，其選舉以多數票形式分兩輪進行，而在有 5 名或多於 5 名參議員的省市，則以最高平均得票的比例分配議席。

### 解散

12.4 憲法中並無解散參議院的規定。

### 職能及權力

12.5 憲法訂明，參議院“確保共和國各地方單位有其代表”，以及“居住在法國國外的法國人在參議院中有其代表”。

12.6 參議院的職能及權力與國民議會的相若，即主要關乎通過法令和法規及監督政府。像國民議會一樣，參議院可提出不信任動議，但憲法並未賦予該等動議解散政府的效力。內閣成員也可來自參議院。

12.7 實際上，參議院的取態一向較為獨立，因為地方政治人物認為歷任政府提出的國家經濟政策一般沒有充分照顧地方的利益。參議院的獨立性不但可見於其多次要求委任調查委員會，同時亦可見於參議院向憲法委員會提出的上訴，要求審查參議院不喜歡的政府法案。參議院普遍被視為被制度收容的反對派，又是政府執政的監察官。

## **13. 立法程序**

### 法案的通過

13.1 正式立法程序基本上沿用以往法蘭西共和國所訂立的模式。在提出法案時，有關法案先送交議會辦事處，議會辦事處包括議長、副議長、負責會議記錄及點算票數的秘書，以及提供支援的後勤人員。上下兩院各有自己的議會辦事處。議長把該法案直接送交立法委員會。委員會完成審議該法案的工作後，便由法案委員會報告人(擔任該委員會主席的國民議會議員或參議員)正式將該法案提交議會首讀。其後便進行辯論及提出修正案，然後進行表決。

13.2 法案獲國民議會通過後，便會送交參議院。如果參議院接納該法案的原訂文本，便會送交政府簽署。

13.3 如果參議院不接納該法案，便須進行後述其中一個程序：

- 可以透過一個穿梭途徑，即法案在國會兩院之間來回往返，由兩院輪流對法案文本進行修改，直至得出一

個彼此接受的文本；或

- 政府可要求委任一個由國會兩院分別各派遣 7 名成員組成的聯席委員會，以期制訂一個彼此均可接受的文本，約有半數法案採用這方法；或
- 政府可要求國會兩院各自進行“二讀”(即重新審議法案及就原法案重新進行表決)；或
- 如果仍然未能取得共識，政府可要求國民議會以簡單多數票方式決定該法案的最終文本。

#### 以多數票表決的規定

13.4 無論在國民議會或參議院，法案取得所投票數的絕對多數便獲得通過。

## 第 5 部 —— 行政機關與立法機關的關係

### 14. 部長負責制

#### 法律依據

14.1 (憲法第 20 條) 政府必須向國會負責。

14.2 在 3 個情況下總理及政府必須辭職：“當國民議會通過不信任動議，或表示不贊同政府的施政綱領或者總政策聲明時，總理必須向共和國總統提出政府辭職”（憲法第 50 條）。

#### 撤換政府

14.3 憲法對國會迫令政府下台訂定明確程序。根據憲法第 49 條，國民議會可以出於其本身意願，提出一項不信任動議；或者，總理亦可藉著承擔其政府對一項政策或施政綱領或一條法案內容的責任作出聲明，“激使”國民議會提出不信任動議：即除非國民議會在政府作出承擔責任的聲明後 24 小時內提出不信任動議並予以表決通過，否則該法案應視為已獲通過。無論出現上述兩種情況的任何一種，若不信任動議獲得通過，政府必須辭職。

14.4 國民議會提出不信任動議的程序相當繁複，該項動議必須有至少十分之一的國民議會議員聯名簽署。就動議的表決必須經過 48 小時的“冷靜期”方可進行，而且必須取得國民議會全體議員中絕對多數的支持才可通過。在每個議會會期內，任何國民議會議員只可聯署支持國民議會提出的不信任動議三次。

14.5 自第五共和國成立以來，國民議會曾提出約五十次不信任動議（主要是出於對經濟政策的不滿），但只有一次成功（或更準確地說，若總統有按憲法行事<sup>6</sup>，會有機會成功地）迫使政府下台。國會從未迫令過一位總理下台，主要是由於反對黨缺乏所需的票數。

---

<sup>6</sup> 1962 年，戴高樂提出有關更改總統選舉辦法的憲制建議在國會兩院激發了一場抗議風暴。國民議會取得超過所需的絕對多數支持，可通過對向龐比度領導的政府提出的不信任動議。但戴高樂卻沒有要求龐比度下台，反而解散國民議會，以表達其不信任國民議會。

14.6 “激使”手段一直是行政機關制定政策的有力工具。自 1958 年，政府成功聲明承擔責任八十多次。而在每一次，國民議會均不能在政府聲明承擔責任後 24 小時內，通過不信任動議。在 1998-1999 年間，政府作出七次承擔責任的聲明，其中三次與科索沃局勢有關。

## 15. 立法提案

15.1 法案可由政府或國會議員提出，但國會議員提出的法案及修正案均不得削減公共財政資源或增加公共開支。參議院亦可提出法案或修訂法例建議，而最後決定權在國民議會。

15.2 政府法案須獲優先處理<sup>7</sup>。政府藉其憲法賦予決定議程的權力，可確保其提出的法案較議員私人法案得到優先處理。

15.3 此外，就某一項法案而言，政府可以採用一個稱為“封堵表決”程序，有效排除議會就法案某些內容加入其意見。在這個程序下，政府就法案可予辯論的範圍、可予修正的條文及審議指定條文所分配的時間作出規定。國民議會被邀就一項正在討論的法案的全部或部分，以單一的表決方式作出決定是否通過，只能保留政府提出的或接受的修正。

15.4 在總統與總理屬於不同政黨的共治期間，政府較常採用這種封堵表決程序，原因可能是政府相信議會中沒有足夠可予倚靠的大多數。然而，經封堵表決程序通過的法案通常會被參議院留難。事實上，參議院否決很多這類法案。

15.5 議員不僅不能就撥款事宜提出議員私人法案，實際上也被禁止就任何公共事務提出議員私人法案。下表列出在 1959 至 1996 年間不同的國民議會獲通過的議員私人法案的數目：

表 2 - 1959 至 1996 年間國會通過法案的數據

<sup>7</sup> 1995 年 8 月修憲令國民議會決定的事務在每月一次開會可獲優先處理，而主席會議可決定議程餘下事項如何進行辯論。

國民議會/時段*	獲通過的 法案總數 (a)	其中獲通過 的議員私人 法案的數目 (b)	私人法案獲 通過的比例 (b)/(a)
第一 (1959 年)	52	1	2%
第二 (1962 至 1967 年)	437	55	13%
第三 (1967 至 1968 年)	168	40	24%
第七 (1981 至 1986 年)	500	40	8%
第八 (1986 至 1988 年)	179	33	18%
1993 年	40	0	0
1995 至 1996 年	108	14	13%

備註 : 其他年份資料不詳

資料來源 : 《Le Monde》, 1993 年 7 月 17 日, 最新數字由 Philippe Séguin 提供, 1996 年 6 月 25 日

15.6 政府獲憲法第 41 條授權，可宣布一項國會法案或一項修正案不合法或“與所給予的授權相反”，而任何爭論可由行政或立法機關其一要求憲法委員會作出裁決。截止 2000 年 3 月，有 32 條法案是自 1997 年 10 月（即今屆國民議會任期的開始）從立法機關向憲法委員會提出作出裁定，並獲憲法委員會裁決。其中 12 條獲確認合符憲法，15 條獲認為部分合符憲法，5 條屬違反憲法。

## 16. 監察行政機關

### 法律依據

16.1 除質詢外，憲法並未特別授權國會監察行政機關。然而，法國立法機關監察政府行政機關的傳統根深蒂固，採用模式簡述如下。

### 質詢

16.2 憲法第 48 條規定“每周應留一次會議，優先供國會議員提出質詢和政府進行答辯。”

16.3 為令國民議會議員及參議員監察政府的最新活動，法國於 1974 年採納了一套仿倣英國國會的質詢程序。每個星期有兩個下午（星期三和星期四下午），國民議會議員可就當前的社會問題向政府作簡短的質詢，而參議員則每個月有一個星期四是質詢時間。這些質詢時間在政治上甚為成功，因有電視台作現場直播。在 1998-1999 年間，國會議員在 62 次開會作了 719 條口頭質詢。在 1998-1999 年間共有 12 514 條書面質詢及 10 516 條回覆在《政府公報》上刊登。

### 調查委員會

16.4 調查委員會就某特定問題蒐集資料並作出調查。這些調查委員會由國會上下議院各自表決產生，可有 6 個月時間進行有關調查。委員會完成工作後，會通過一份報告，並予以公開發表。調查委員會的研訊容許公眾旁聽。當參議院反對政府施政，或委員會對先前國會的多數黨處理某些事宜的手法提出批評時，這些委員會可成為反對黨策略中的有力武器。自 1998 年，國民議會成立了九次調查委員會，而參議院則成立了兩次調查委員會。

### 資料蒐集小組

16.5 資料蒐集小組通常在考慮一項政策前或通過一條法案前，依靠一個簡單的法律架構，獲准向外索取資料、展開研訊，以及發表報告。小組的職權範圍較調查委員會的職權簡單，規模亦較小。小組可觸及很多不同範圍，更特別的是這些小組成為一個場合，供政黨或聯合政府的政治夥伴互相討論、對質、或調停。自 1998 年，國民議會成立了 30 個小組，而參議院則成立了 15 個小組。

### 辯論及聲明

16.6 有時政府或國民議會議員或參議員會就某事項舉行辯論或發表引發辯論的聲明。議員常藉這些聲明在重要的全國辯論上就他們認為是政府施政的錯漏之處發表意見，讓更多人知悉其意見，在 1998 至 1999 年間，國民議會舉行了 37 次辯論，而參議院則舉行了 4 次辯論。

## 就決議案進行表決

16.7 憲法第 88-4 條定下政府一個必須履行的義務，即就歐洲聯盟事宜，向國會上下議院提案。這個憲法條文給予國民議會及參議院表決決議案的權力，即就政府擬向歐洲部長會議呈交的計劃，表示方向或發表意見的權力。直至目前，國民議會及參議院幾乎每天都跟進歐洲聯盟決策者草擬的標準計劃的進展。自 1998 年 1 月，國會共作 27 次這類表決。這種發展可能意味着國會就外交事宜也作政治輸入，雖然外交傳統上屬總統權責範圍。

## 申訴專員

16.8 在法國，申訴專員制度稱為調停人制度<sup>8</sup>。法國調停人所接到的申訴，均經過國民議會議員或參議員“過濾”，並非直接由國民提交。

16.9 調停人的權限涵蓋所有行政範圍，包括一般事務、社會保障、國營工業及司法。調停人可向行政機構索取其認為有關的任何資料，而且可對失職公務員提出起訴。

16.10 調停人每年會向總統及國會提交報告，扼要匯報曾處理的個案，並就合適的立法及行政改革提出建議。1994 年，政府便因應建議作出了五百多項的改革。調停人所接到的申訴一直持續增加，由 1974 年的 1 600 宗升至 1996 年的 45 000 宗。

## **17. 審核公共開支**

17.1 憲法規定財政法案須由國會通過並須先提交國民議會(第 47 條)。

17.2 國會中有兩個委員會負責審核公共開支，一個隸屬國民議會，另一個隸屬參議院。該兩個委員會共有四十多名報告人，不斷審核公共開支及每年提交報告。

17.3 政府在每個財政年度完結前就預算案的執行向國會提交報告。一個獨立的審計辦公室亦每年匯報預算案的執行情況，向國民議會提交總報告，並可應國會上下議院兩個財務委員會的要求進行特別調查。

---

<sup>8</sup> 政府在 1973 年委任首位調停人，任期 6 年，不得連任。

### 預算案的審批

17.4 國會每年 10 月初審議翌年 1 月 1 日開始（下一個財政年度）的全國預算案。國民議會有 40 天的期限處理財政法案，參議院則有 15 天。若在 70 天的期限內國會兩院仍未能正式批核政府提交的預算法案，政府可以頒布法令實施預算案的規定(第 47 條)。實際上，政府從未以法令頒布預算案。

### 預算案的修正

17.5 憲法第 40 條限制國會修訂預算案的權力：“國會議員提出的法案和修正案，如果通過的結果將會減少國家收入或加重國家支出時，即不予以接受。”

17.6 每項預算案其實包含兩條法案，第一條是關於政府收入(即稅收)，第二條則關於政府開支(即行政機關各部本身的預算案)。法律規定必須先通過第一部分的預算案，方可審核第二部分。因此，預算案辯論實際上是有關兩條法案的辯論，議員可就兩條法案中任何一條或同就兩條法案的辯論中運用不信任動議表決程序。由於預算案第一部分載有“平衡條款”(即規定預算案中可予接受的赤字水平的條款)，所以預算案第一部分經表決後，有關第二部分的活動已被明顯的限制了。

### 特別的國會措施

17.7 參議院的委員會可任命若干參議員審核國有企業的管理工作。國有企業是指國家擁有五成以上股份的企業。國會兩院的財務委員會均審核國有企業，兩院可為此成立調查或稽核委員會。

## 第 6 部 —— 不同形式的政治參與

### 18. 政黨

#### 法律規管架構

18.1 1958 年憲法第 4 條規定："各政黨和政治團體協助選舉表達意見。它們可以自由地組織並進行活動。它們必須遵守國家主權原則和民主原則"。《選舉守則》規管參加選舉及資助競選，該守則自二百多年前發表以來，經歷多次修改。

#### 註冊

18.2 國家委員會轄下設有專門負責選舉事務的委員會。特別針對政黨註冊的資料不詳。

#### 競選經費

18.3 一個隸屬國家委員會的專責委員會於 1990 年成立，以監察政黨籌募經費及運作的透明度。該專責委員會由國家委員會副主席領導。《選舉守則》規定政黨每年從每名捐助人募捐所得款額不得超過 50,000 法郎(63,500 港元)<sup>9</sup>，而候選人在每次總統、國會或地區議會的選舉中從每名捐助人募捐所得款額不得超過 30,000 法郎(38,000 港元)。外國捐獻一律禁止。競選支出亦有若干法定限制。競選帳目必須公開，並與參選者的其他所需繳交的文件一併呈交專責委員會。任何多於 1,000 法郎(1,270 港元)的捐款必須以支票交付，並須予申報。

#### 公眾支持

18.4 紿予政黨及選舉候選人的捐款可獲免稅，以每年每個政黨 50,000 法郎(63,500 港元) 及每次選舉每名候選人 30,000 法郎(38,100 港元)為限。政府規定傳媒有若干時段須免費提供予政黨及在國民議會及／或參議院中的政黨或政團組成的議會政團使用。取得有效投票中最少 5% 票數的政黨，可向政府索回若干選舉經費。由 1995 年開始，政黨不得再接受工會或企業的捐款。

---

<sup>9</sup> 在 1999 年，法國貨幣的平均匯率是 1 法郎=1.27 港元。2000 年 3 月出版的香港統計月刊第 117 頁的表 7.12。

## **19. 近期選舉制度的改革**

19.1 法國就國內舉行的 7 種選舉採納了數個選舉制度，包括兩輪選舉單議席選區制及數種不同的比例代表制<sup>10</sup>。有關詳情請參看附錄 II。

19.2 法國近期並沒有進行選舉制度的改革。

## **20. 與政治改革有關的憲法修改**

20.1 總統、總理及國會議員均可倡議修改憲法。如果有損於領土完整，任何修改程序均不得開始或者繼續進行。政府的共和政體不得成為修改的對象。

20.2 憲法列出修改憲法的兩種程序(第 89 及 11 條)。

20.3 根據首個程序(第 89 條)，修改憲法的法案必須由國會兩院就同樣的詞句表決通過，再提交全民公決。若法案是政府提出，而總統也同意決定，法案可提交兩院聯席大會批准通過。法案若提交兩院聯席大會，則必須獲得五分之三的多數票通過。

20.4 這程序的兩個方法主要不同之處，是修憲建議案若根據第 89 條提交全民公決，便須先獲國會兩院通過。一俟採用此方法，由國會提出的修憲建議案便必須交予全民公決，而由總統提出的則無須一定交予全民公決。總統若得到總理同意，可決定不把修正案擬本交給國民決定，而只交給兩院聯席大會。

20.5 實際上，自 1958 年以來，全部由總統提出獲通過的憲法修改均由聯席大會通過，從未舉行過根據第 89 條規定的全民公決。最近的修憲於 1999 年 7 月 8 日進行，題目是在投票及選舉事宜推廣男女平等。

---

<sup>10</sup> 比例代表制用於法國市級選舉，但在歐洲議會的選舉中，法國選民要從國家級的候選人名單中(每張名單上有 87 個名字，相當於在斯特拉斯堡議會的法國代表團的人數)選出候選人。

20.6 第二個程序建基於憲法第 11 條。第 11 條授權總統，根據政府或國會的修憲建議案後，就某些特定事項舉行全民公決。這些特定事項包括公共權力組織的變更、有關國民經濟或社會政策的改革、或引起相關公共服務的改變，或就批准國際條約可能導致本國規章制度的改變。

20.7 自 1958 年，第二個程序只採用過兩次，而兩次均由戴高樂總統倡議。在 1962 年，在以直接全民普選方式選舉共和國總統的問題上，此程序取得正面結果。但在 1969 年，在修改法國地區組織及修改參議院權力的問題上，國民投了反對票，該事件亦導致戴高樂總統下台。

## 21. 全民公決

21.1 憲法列出兩個情形可舉行全民公決：

- (1) 當國會倡議並通過修改憲法，之後須舉行全民公決以得國民確定（第 89 條）；
- (2) 當共和國總統可就某些特定事宜提交全民公決（第 11 條）。（見上文 20.6 段）。

21.2 在法蘭西第五共和國，舉行了八次全民公決，其中五項與外交事務有關（阿爾及尼亞、新喀里多尼亞、及歐洲聯盟）。投票率一直都佔全國人口 70% 至 80% 之間，唯一例外是 1988 年關於新喀里多尼亞獨立之事項，投票率只達人口的 40%。全民公決數字摘要列於表 3。

表 3 —— 1958 年至 1995 年間法國舉行的全民公決

日期	事項	贊成 %	反對 %	投票率 %
1958 年 9 月 28 日	通過第五共和國憲法	85.1	14.9	79.5
1961 年 1 月 8 日	阿爾及利亞公眾權力團體的自決及組織	75.0	25.0	73.8
1962 年 4 月 8 日	阿爾及利亞的獨立及非常立法權力	90.8	9.2	75.3
1962 年 10 月 28 日	直選總統	62.2	37.8	77.0
1969 年 4 月 27 日	改革參議院及劃分新區	47.6	52.4	80.1
1972 年 4 月 23 日	批准擴大歐洲共同體	68.3	31.7	60.2
1988 年 11 月 6 日	通過新喀里多尼亞協議	80.0	20.0	36.9
1992 年 9 月 20 日	通過《歐洲聯盟條約》	51.0	49.0	69.8

註：所有數字均包括法國全部地區(本土及海外)的統計。

資料來源：法國內政部

## 附錄I

### 法國五個共和國的憲制史

(摘錄自羅拔馬迪斯的《世界各國的憲制》，1996)

- A.1 1789年5月，路易十六在位，法國經濟及政治瀕於崩潰，當時的民選議會議員召開了自1614年以來的首次三等級聯席會議。當第一等級(教庭人員)及第二等級(貴族)拒絕了第三等級(城市中產階級)提出以人數而非以階級(等級)表決的要求時，第三等級自行成立國民議會，並同意實施憲制改革。這代表了對法國皇朝及當時的社會政治秩序的根本挑戰。
- A.2 革命分子在1789年7月14日衝擊巴士底皇室堡壘及監獄後，革命運動如火如荼，勢不可擋。同年8月26日，由革命分子組成的制憲國民議會發表《人權和公民權宣言》，確立法治、人在法律面前平等及代議政府的原則，並保證財產私有權及有條件的言論自由。
- A.3 自1789年暴發大革命以來，法國共制定過15部憲法。1791年9月13日，立法議會頒布了一部憲法，但在復辟圖謀失敗後，議會召開大會，並在1793年8月10日頒布新憲法。其後在1795年，一份文件獲正式通過，但卻無法約束立法機關的行為。立法機關為取得更大的行政領導權，在1799年制定新憲法，讓拿破侖任第一執政，掌有重大行政權，任期10年，但仍保留公民政府的最高地位。但在1804年，拿破侖卻自立為法國皇帝。
- A.4 拿破侖失敗後，路易十六的帝位由其弟路易十八繼承。1814年憲章規定皇室法案須由大臣加簽，而稅務政策則須得到議會同意，路易十八根據該憲章及1815年憲章，得掌廣泛的行政權。查理十世企圖恢復神授君權，在位期間爆發革命，該次革命令第二共和國更為動盪。1852年，經過公民投票表決，法國恢復世襲帝制，以拿破侖之姪路易拿破侖為帝，而1848年訂立的憲法亦被廢止。路易拿破侖亦獲人民投票支持為第二共和國的總統。
- A.5 1870年，法國被普魯士擊敗，皇帝被俘，促成第三共和國於1875年1月成立。為避免重蹈第二共和國的覆轍，第三共和國修訂憲法，規定總統由議會而非由全國人民選出。1945年10月21日，第三共和國在公民投票中被人民以大多數票推翻，宣告壽終正寢。

A.6 第二次大戰後，國內憂慮新政治勢力共產黨和社會黨的迅速冒起，第四共和國乘時誕生。1946年6月16日，戴高樂將軍在巴約發表演說，他認為應有一個有力的總統制，國家元首不屬任何黨派，而議會制度則應予保留；但選民則贊成成立一個兩院制的議會，並限制上議院及總統的權力。不過，第四共和國命途多舛，一直備受聯合政府政權不穩、損耗龐大的阿爾及利亞戰爭及瀕臨內戰的危機所困擾。

A.7 1958年6月1日，當時擔任總理的戴高樂獲授為期6個月的緊急管治權，而一個由專家及各部部長組成的委員會亦展開草擬新憲法的工作。新憲法賦予總統可任命總理及領導政府的大權。該憲法在1958年9月28日的表決中獲出席投票的八成公民支持，並在1958年10月4日頒布過成為法律。

## 附錄 II

### 法國的選舉制度

選舉	方法	任期(年)	選區
共和國總統	兩輪；多數票	7	全國
國民議會	兩輪；首輪絕對多數票；第二輪多數票	5	單議席選區
參議院	間接；可選出多於 4 席的省採用比例代表制	9	省
歐洲議會	比例代表政黨名單制	5	全國
區議會 <sup>b</sup>	比例代表政黨名單制	6	省
省議會 <sup>c</sup>	兩輪；首輪絕對多數票；第二輪多數票	6	縣
市議會 <sup>d</sup>	1. 人口少於 3 500 的市鎮：“名單”制，多數票 <sup>e</sup> 2. 人口多於 3500 的城市：兩輪：50% 予當選者；50% 比例制	6	市鎮(巴黎、里昂、馬賽除外 <sup>f</sup> )

備註 : 摘錄自《 Institutions et vie politique: Les notices 》(巴黎《 Documentation Française 》, 1991 年), 第 70 頁

資料來源 : a “交錯”選舉；參議院三分之一議員每三年重選一次。

b 共 26 區(其中 4 區屬於海外領土)；人數由 41 名議員至 197 名議員不等。

c 共 100 個省(96 個在法國本土、4 個在海外領土)；人數由 15 名議員至 76 名議員不等。1992 年省議員的總數是 496 700 名。

d 1992 年的總數是 36 760(捨去零數)；人數由 9 名議員(居民少於 100 人的市鎮)至 163 名議員(巴黎)不等。

e 對於人口少於 2 500 的市鎮，可有以個人名義(即非名單)參選的候選人。

f 該等城市均分為專區，各有本身的議會，該等議會的選舉與市議會選舉一同舉行。

## 參考資料

### 書本及文獻

1. Elgie, Robert, *Political Leadership in Liberal Democracies*, Macmillan, 1995.
2. Gallagher, Michael and Vincenzo, Pier (ed.), *The Referendum Experience in Europe*, London: Macmillan Press Ltd., 1996
3. Huber, John D, *Rationalizing Parliament*, Cambridge University Press, 1996.
4. King, Anthony, "Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany" in *Legislative Studies Quarterly*, I, 1 February 1976.
5. Laver, Michael and Shepsle, Kenneth A. (ed.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
6. Maddex, Robert L, *Constitutions of the World*. London: Routledge, 1996.
7. Mastias, Jean, "A Problem of Identity: The French Sénat", 1998.
8. Meny, Yves and Knapp Andy, *Government and Politics in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, 3<sup>rd</sup> edition, 1998.
9. Pierce, Roy, *Choosing the Chief: Presidential Elections in France and the United States*, The University of Michigan Press, 1995.
10. Safran, William, *The French polity*, Addison Wesley Longman, Inc., 5<sup>th</sup> ed., 1998.
11. Spitzer, Vlad G, "France" in *Constitutions of the Countries of the World*, Oceana Publications, Inc., 1988.
12. Thiébault, Jean-Louis, "France: Cabinet Decision-Making under the Fifth Republic", in Jean Blondel & Ferdinand Muller-Romme/Cabinets in Western Europe, London: Macmillan Press Ltd, 2<sup>nd</sup> edition, 1998.
13. Youngs, Raymond, *English, French and German Comparative Law*, London: Cavendish Publishing Ltd., 1998.
14. *The Europa World Yearbook*, vol. 1, 1999.

## 網址

1. <http://www.assemblee-nationale.com/>
2. <http://www.senat.fr/>
3. <http://www.legifrance.gouv.fr/>
4. <http://www2.europarl.eu.int/election/law/en/lafr01en.htm>