



英美法台憲政體制導論-第3次視訊授課

Introduction to Constitutional Models of UK, USA, France, and ROC(Taiwan)

賴維堯、楊瑞宗、李漢盈老師視訊面授

ZZZ001、002、003班第3次授課日：民國111年10月25日

期末報告

● 期末報告題目

- 一、美國國會彈劾總統之規定及過程為何？我國立法院提案彈劾、罷免總統之規定及過程為何？相較之下，你認為那種制度作法較合宜？(30分)
- 二、我國憲政體制那些規定相同或相似於美國總統制、英國國內閣制、法國雙首長制？(20分)
- 三、我國憲政體制之總統權責不符(權強責弱)係指何意？另外，如何建立總統與立法院之互動機制，試申己見。(50分)

● 繳交期限：11月1~20日

● 繳交方式：在所屬班級數位學習平台期末報告繳交區，繳交電子檔期末報告(word或pdf格式)

雙首長制——基本認識

◆行政權由總統與總理共同行使、法國為典型

雙首長制(two-heads system)：國家行政權由總統與總理二人共同行使，兩者均有職權介入並領導政務，乃一種介於總統制與內閣制的混合政體設計(hybrid system)，以法國為典型，我國(總統與行政院長)得歸此制

該類政體之權力分配上，比重較偏向總統一方者，稱為**半總統制**，法國波爾多大學(University of Bordeaux)政治學教授**杜瓦傑**(Maurice Duverger, 1917~2014)以法文概念Regime Semi-Presidentiel(英文**semi-presidential system**)稱呼之。另有少數學者稱為**二元型內閣制**或**均衡型內閣制**(權力正當性來自議會及總統共同賦與)，以別於傳統英國制之一元型內閣制(權力正當性完全由議會賦與)

法國政體演進—法蘭西王國

▲法蘭西王國(Royaume de France)

公元987，首府巴黎之法蘭西公爵于格卡佩(Hugues Capet, 939~996)贏得貴族推舉為法蘭克人的國王(Monarque de Francs)，王位二百年後傳至腓力二世(法語Philippe II Auguste, 1165~1223)於1190自稱為法蘭西國王，法蘭西(France)從此定制成為國名，為歐洲大陸最早發展的封建國家，也是最早皈依羅馬天主教的歐洲國家，羅馬教宗因而以「教會的長女」稱呼法蘭西王國

法蘭西王國的歷史長達八百多年，止於1789法國大革命，後曾於1814~1848短期復辟，前後四個王朝：卡佩(Capétiens)、瓦盧瓦(Valois)、波旁(Bourbon)、奧爾良(Orléans)王朝

注：公元987在中國為北宋第二任皇帝太宗趙匡義在位期間、其為陳橋兵變黃袍加身之北宋開國皇帝太祖趙匡胤之弟

法國政體演進——法蘭西王國鼎盛

▲法蘭西王國鼎盛期

路易十四(Louis XIV, 1638~1715) 5歲登基、
16歲加冕、在位長達72年之久(1643~1715)

↔對應於英格蘭王國之1642內戰、1688光榮
革命廢除詹姆斯二世遠走法國而隔年改迎瑪麗二世暨
威廉三世夫婦、1714日耳曼之漢諾瓦選侯入主英王賜
稱喬治一世

任內勤政多謀，建立中央集權政府，王權更加專制
，自稱太陽王(le Roi Soleil)，使法蘭西國力及民族光
榮於17世紀下半葉達到顛峰至尊，對外用兵成果輝煌
，但連年征戰致國力元氣斲傷，統治末期開始下坡。
路易十四1715駕崩，未及百年至1789爆發法國大革命

注：法王路易十四5歲登基(1643)、中國清朝康熙皇帝8歲登基(1661)

法國政體演進——法蘭西王國轉弱

▲法蘭西王國由盛轉衰

路易十五(Louis XV, 1710~1774, 在位1715~1774)為美洲大陸殖民利益，與英國發生英法北美戰爭(法印戰爭 1754~1763)，戰敗割地，將法屬加拿大殖民地讓給英國，另棄法屬路易斯安那殖民地轉給西班牙

路易十六(Louis XVI, 1754~1793, 在位1774~1792)時期，法蘭西國力貧虛國庫拮据，在位第二年適逢英國之北美十三殖民地爆發獨立戰爭，為奪回法屬加拿大，大撥經費支援美國對抗英國，並增稅支應國政需用，但未得議會同意，雙方衝突嚴重，蔓延全國，終致演變釀成1789法國大革命

注：路易十五是路易十四之曾孫、路易十六是路易十五之孫，依台語稱謂，路易十五要叫路易十四「阿祖」、路易十六要叫路易十五「阿公」。路易十四及十五都是5歲登基，阿祖在位72年、曾孫在位59年，兩人連續治理法蘭西長達131年

法國政體演進——法國大革命(一)

▲法國大革命(Révolution Française)總語

1789法國大革命啟動法國由專制王權轉進立憲共和，伴生社會激進與政治動盪，廣泛深刻地影響法國和全歐洲：

- (1)法國八百多年來藉以統治的王權和封建制度在**短短幾年內土崩瓦解**，過去的封建、貴族和宗教特權不斷受到平民、農民及左翼社運團體的衝擊，傳統之階級、貴族與天主教會綴合而成的社會運作制度，遭受**自由、平等、博愛**(Liberté、Égalité、Fraternité)等新價值的衝擊挑戰而殆盡難存
- (2)**歐陸多國皇室王家心生恐懼**，1814年聯合發起反法討伐，並協助已經廢除之法國君主制度復辟三十多年至1848
- (3)許多重大改革雖深入人心及社會底層，但大革命導致**社會階層分疏或對立**，特別是共和派和保皇派兩方之政治對立，往後長達二百年持續爭鬥

注：1789為中國清朝高宗乾隆54年(執政末期)、再7年1796乾隆傳位嘉慶皇帝

法國政體演進—法國大革命(二)

▲法國大革命(Révolution Française)過程概述 A

- (1)路易十六1774繼位治國以來，強賦苛征高壓統治，不僅平民反抗不滿，貴族及教士亦憤怒難平，這股民情與蓬勃思潮—啟蒙運動(Age of Enlightenment、理性求知)兩相結合，最終在1789.5.5召開的三級會議(教會第一階級、貴族第二階級、平民第三階級之三個階級代表組成的全體會議)爆發開來
- (2)三級會議激烈爭吵劍拔弩張，不歡而散，第三階級平民代表另組國民會議(National Assembly、後來轉為國民制憲會議National Constituent Assembly)，7月14日暴動群眾攻佔巴黎市內的巴士底監獄(Prise de la Bastille)，此日(7月14日)九十年後1879定為法國國慶日

注：大文豪伏爾泰(Voltaire, 1694~1778)與盧梭、孟德斯鳩合稱法蘭西啟蒙運動三劍俠，年輕時因文字獄於1717逮送巴士底監獄，關押11個月之久

法國政體演進—法國大革命(三)

▲法國大革命(Révolution Française)過程概述 B

- (1)1789.5.5召開三級會議
- (2)1789.7.14民眾攻佔巴士底監獄
- (3)國民會議1789年8月頒布人權宣言、取消封建制度，
原擬保留王朝改行君主立憲(王權大幅弱化)，但路易十六和瑪麗皇后(Queen Maria)等家人於1791.6.20潛逃外省、擬續逃出國境事件失敗，21日(事發一天而已)被攔阻於靠近盧森堡之邊境小鎮瓦雷納(Varennes)，
25日在國民制憲會議派遣之國民衛隊護送監管下，返回巴黎住所杜樂麗宮(Palais des Tuileries)
路易十六和皇后出逃事件傳遍巴黎，此事傷害保守派民眾心理極大，王室支持力量驟減

法國政體演進—法國大革命(四)

▲法國大革命(Révolution Française)過程概述 C

- (1)1789.5.5召開三級會議
- (2)1789.7.14民眾攻佔巴士底監獄
- (3)1791.6.20路易十六和家人出逃外省事敗
- (4)**1792.8.10人民起義**：巴黎公社(Paris Commune)義憤填膺群眾與來自外省—南部馬賽(Marseille)、西北部布列塔尼(Brittany)之志願軍和流民，攻陷塞納河(Seine)右岸的杜樂麗宮(Palais des Tuileries)，**逮捕囚禁**路易十六和皇后
- (5)**1792.9.20瓦爾密戰役**(Battle of Valmy)：由老兵和義勇兵組成的雜牌法軍擊敗奧地利—普魯士正規聯軍，21日國民公會(National Convention)**廢止君主制度**，22日起**改行共和**、**史稱第一共和First Republic**，並議決路易十六和皇后叛國罪成立，**1793.1.21(王)**、同年**10.16(后)****送上斷頭台**行刑處死

法國政體演進—法國大革命(五)

▲馬賽曲-法國國歌

馬賽曲(La Marseillaise)或馬賽進行曲，革命陣營軍官李爾(Claude Joseph Rouget de Lisle, 1760~1836)於1792.4.25創作，原名《萊茵軍團戰歌》(Chant de guerre de l'Armée du Rhin)。同年來自南部濱海大城馬賽(Marseille)的志願軍，北上巴黎京城參加革命，一路高唱此歌，8.10唱進巴黎支援杜樂麗皇宮起義事件。此歌因而傳遍風行全國，並獲稱馬賽(進行曲)曲，1795.7.14國民公會宣布為國歌



La Marseillaise

Claude-Joseph Rouget de Lisle

Allegro
Voice

Allegro
Piano

4

8

12

cresc.

cresc.

gloire est ar-ri-vé. Con-tre nous, de la ty-ran-ni-e, L'é-ten-dard sanglant est le-vé, l'é-ten-dard sanglant est le-vé Entendez-vous, dans les camp-ag-nes Mu-gir ces farou-ches sol-dats. Ils

法國大革命相關畫作

法蘭西國王路易十六
在位1774~1792

1789.7.14民眾攻佔
巴士底監獄

1791.6.21路易十六
和家人在瓦雷納被捕

1792.8.10人民起義
攻入杜樂麗皇宮

1792.9.20瓦爾密戰役
法軍擊敗奧普聯軍

1793.1.21路易十六
被送上斷台頭處死

法國政體演進——共和迭落迭起

▲君主帝制—法蘭西王國(987~1792)

▲共和民主(1792~迄今)

- ★第一共和(1792~1804) 大革命後紊亂議會初期
- ☆第一帝國(1804~1814) 拿破崙(Napoléon)稱帝
- ☆王朝復辟(1814~1848) 恢復王朝但行君主立憲
- ★第二共和(1848~1852)
- ☆第二帝國(1852~1870) 拿破崙三世(侄子)稱帝
- ★第三共和(1870~1940) 因納粹德國入侵而亡
- ☆維琪政權(1940~1944) 二次大戰納粹佔領時期
- ☆臨時政府(1944~1946) 納粹結束
- ★第四共和(1946~1958)
- ★第五共和(1958~迄今逾一甲子)

法國共和原採內閣制水土不服

★第三、第四共和—內閣體制動盪不安

第三共和時期1870~1940，因為多黨盛行、極端意識型態對立、政黨紀律薄弱、權力分配不當、政治醜聞不斷等因素，造成內閣高度不穩定，經常改組及政權輪替，以及政府(行政部門)軟弱無能，雖有改革建議，終不敵左派及中間政黨憂慮國會權力削弱而予拒絕

第四共和時期1946~1958，雖有增加內閣穩定與擴大總理領導權力之改進措施，但政府無力因應國內外危機，終致瓦解

法國第三、第四共和之前後八十二年期間，立法部門(國會)權力始終超過行政部門(內閣)甚多，這種立法權優越情況，實在不宜稱為內閣制，改稱國會制反倒適合

法國雙首長制—推手戴高樂(一)

★第五共和：首任總統戴高樂功勳

二次世界大戰期間，戴高樂(Charles de Gaulle, 1890~1970)領導自由法國(France libre)政府對抗納粹德國，1944.6.6盟軍諾曼地登陸攻克法國後，成為臨時政府主席(總統)，1946因反對總統無實權，與左翼抗爭失利而辭職；法國人民通常稱呼為戴高樂將軍(Général de Gaulle)

1958戴高樂因法國北非屬地阿爾及利亞獨立戰爭事件，重返政壇，倡議制憲、交付公投通過新憲法、建立第五共和。1959就職第五共和首任總統，六年後1965成功連任，至1969因公投失利辭去總統職務，隔年過逝



戴高樂玉照、故居

戴高樂戎裝照

法國第五共和首任總統戴高樂

戴高樂在法國北部大城里耳(Lille)出生時的住宅，
現在是國家博物館

法國雙首長制——推手戴高樂(二)

★第五共和：內閣制轉兼總統制

第五共和建立者戴高樂為了避免重蹈第三、第四共和覆轍，採行新的政體設計，一方面**加強總統職權**，另一方面**削弱國會功能**，例如立法權明文列舉、未列舉者概屬行政權，其目的在強化行政部門穩定性以及內閣部長權責，例如行政部門得於國會授權下在特定期間以行政命令取代法律，同時也不失傳統，肯定並維持代議政府正當性——國會支持仍然重要

戴高樂改革措施使法國政體從內閣制，修改朝向介乎總統制與內閣制之間的混合制，總統與總理都有職權領導及介入行政部門的實務治理，並演生憲政慣例「**左右共治**」(cohabitation)：均為民選之總統與國會多數黨(多數聯盟)分屬不同政黨時，導致總統任命與其不同黨籍之國會多數黨支持人士擔任總理，亦即總統與總理分屬不同政黨，共同治理國家。左右共治並非憲法規定，而是在憲法實踐當中所發展出來的憲政慣例，**迄今累計出現三次左右共治(合計九年共治期間)**

雙首長制—典型法國之重點(一)

★第五共和雙首長制

(一)總統享有政治實權 A

總統由選舉團選舉改由人民直選產生，任期7年、2002起改為5年，得連選連任(實務上連任一次、無人連任二次)、2008起連選得連任一次，其地位及職權乃為掌握實權之國家元首：

1.任命內閣總理及閣員

總統任命內閣總理，並依總理辭呈免其職務，另依總理提請，任免其他內閣成員。總理人選通常來自國會議員，近期有變：馬克宏總統2020.7.3任命地方首長卡斯泰(Jean Castex)升任總理，2022.5.16馬克宏總統連任成功後任命前女性勞動部長柏納(Élisabeth Borne)為新總理

2.獨立行使緊急處分權

共和體制、國家獨立、領土完整或國際義務之履行，遭受嚴重且危急之威脅，而憲法公權力之正當行使受到阻礙時，總統經正式諮詢總理、國會兩院議長及憲法委員會，得採應付情勢之必要措施 ← 緊急處分權之法源及授與

雙首長制—典型法國之重點(二)

★第五共和雙首長制

(一)總統享有政治實權 B

- 1.任命內閣總理及閣員
- 2.獨立行使緊急處分權
- 3.主持部長會議及國防最高會議
- 4.提交公民複決

總統得將有關公權力組織、國際條約批准、國協協定認可等法案，提交人民複決

5.解散議會(國民議會)

總統於諮詢國會兩院議長後，得宣告解散議會

6.監督憲法實行

總統監督憲法之遵守，依其裁量，保證公權力正當行使，保障國家生存，以及確保國家獨立及領土完整

雙首長制—典型法國之重點(三)

★第五共和雙首長制

(二)總理能掌國會多數者亦享實權(行政權)

法國原為內閣制國家，但頻頻倒閣，第三共和內閣平均壽命九個多月，第四共和內閣更短半年。為了穩定政權，第五共和改為雙首長制，由總統任命閣揆，再由閣揆組閣，國會議員不得兼任內閣閣員，除非國會倒閣或總理主動請辭，否則總統不得免除閣揆職務，總統與閣揆兩人掌握行政權，因而稱之為雙首長制

第五共和之內閣總理雖由總統任命，但對國會負責；憲法明文授予內閣一定的權力—廣義的內政大權暨法律執行權，總統不能干預，在此範疇內，總理接受國會的質詢和監督，並因國會通過不信任案而率內閣辭職。故而總理仍須掌握國會過半數的支持，才能使內閣維持穩定

雙首長制—典型法國之重點(四)

★第五共和雙首長制

(二)總理與國會衝突互動之近期新案

馬克宏總統2022年4月大選連任成功，5月16日任命前勞動部長柏納(Élisabeth Borne, 女性政治人物)為新總理

時值10月，國民議會審查2023下年度政府預算法案，朝野黨派陷入僵局，經過一週的激烈辯論與外部罷工、遊行等社會動盪，柏納總理10月20日於國民議會宣布，動用憲法第49.3條規定，強制國民議會不需投票而一讀通過正在審理中的2023年預算法案，並送至參議院繼續討論。此項舉動係**法國史上第15位總理、第89度訴諸此法**

根據法國憲法，總理得經內閣會議討論，針對某法案「**承擔起政府對國會的責任**」。總理啟動此流程後，國會議員有權利在24小時內提出不信任動議

雙首長制—典型法國之重點(五)

★第五共和雙首長制

(三)左右共治

1.第一次1986~1988：左派總統、右派總理

第五共和1958創建後經過28年，1986出現第一次左右共治，席哈克(Jacques Chirac, 1932~2019)是國會改選後多數黨(保衛共和聯盟)黨魁，總統密特朗(Francois Mitterrand, 1916~1996, 社會黨)任命為內閣新總理

總統密特朗

席哈克總理強調行使憲定職權：(1)政府制定並執行國家政策。(2)政府領導行政機關及軍隊。(3)總理指揮政府，負責國防，確保法律之執行。(4)總理得行使規章制訂權，並任命文武官員。簡言之，總理職權包括所有內政、外交及國防

總理席哈克

Chirac總理在任二年，後來1995競選總統獲勝，第一任總統7年至2002、第二任5年至2007

雙首長制—典型法國之重點(六)

★第五共和雙首長制

(四)左右共治

1. 第一次1986~1988二年：左派總統、右派總理
面對新總理席哈克之擴權企圖，當時左派社會黨總統密特朗(1981~1995兩任總統14年)不甘示弱地重申依據憲法相關條文規定，執行總統之國防、外交及條約批准等職權，也就是所謂的總統「特定範圍」職權
2. 第二次1993~1995二年：左派總統、右派總理
總統密特朗為左派社會黨，總理巴拉杜(Édouard Balladur, 1929~)為右派保衛共和聯盟
3. 第三次1997~2002五年：右派總統、左派總理
總統席哈克為右派保衛共和聯盟，總理喬斯潘(Lionel Jospin, 1937~)為左派社會黨

↑巴拉杜
↓喬斯潘

雙首長制—典型法國之重點(七)

★左右共治

法國政治學者杜瓦傑(Maurice Duverger, 1917~2014)將左右共治定義為「總統與政治取向不同之國會多數派共存而治之相處狀態」

另位法國社會學者、1955~1968任教於喻稱為索邦大學(Sorbonne-昔日舊制巴黎大學)、費加洛報(*Le Figaro*)專欄作家長達30年之奧宏(Raymond Aron, 1905~1983)，認為左右共治換軌機制之發動，是來自於政黨政治之運作與選舉結果，也就是說可改變政府組成之總統與國會這二種選舉的結果，才是產生左右共治之主因

注：共產主義思想大師馬克斯曾說「宗教是人民的鴉片」(Religion was the opium of the people.)，奧宏(Raymond Aron)在其1955代表作《知識分子的鴉片》(*The Opium of the Intellectuals*)，仿前輩格言，直白斷言在二次戰後的法國，「馬克斯主義是知識分子的鴉片」(Marxism was the opium of the intellectuals.)

雙首長制—典型法國之重點(八)

★第五共和雙首長制

(五)法國雙首長制之憲政實務運作，呈現動態特色

1.偏總統制

當總統掌握國會多數席次時，以執政黨領袖身分透過黨政運作，主導施政，則政府體制偏向總統制，其所任命之總理其實就是總統的執行長(chief executive officer, CEO)，扮演信差(messenger boy)角色

2.偏內閣制

當總統與國會多數黨不同政黨時，實施左右共治，此時總理擁有實質及較大權力以推動執政治理藍圖，總統角色退縮，反而類似內閣制的總統，比如德國、新加坡的弱勢權小總統

雙首長制—典型法國之重點(九)

★第五共和雙首長制

(六)總統與總理職權動態、總統為長期領袖及第一首長
法國第五共和之政府體制會因應國會政治生態之不同，堪稱為在偏總統制或偏內閣制之間移動的「擺盪制」(oscillation)或「換軌制」(alternation)，其實憲法均未明定，而是政治人物尊重「多數治理(majoritarian rule)」民主原則，形成憲政慣例所建立的動態民主政體

第五共和1958建立以來，累計發生三次左右共治，合計九年期間而已(第1次二年、第2次二年、第3次五年)，其他絕大多數時間均為總統優勢領導時期(第五共和1958~2022已迄64年、當中左右共治只9年、總統與總理同政黨或同執政聯盟者55年)，故而總統才是法國政體的長期領袖以及第一首長(first head)

雙首長制—法國憲政體制特徵

◆義大利裔美籍學者薩托里(Giovanni Sartori, 1924~2017)

沿用法國學者杜瓦傑(Duverger)半總統制

概念，指出法國雙首長制之特徵有五：

- 1.總統為國家元首，人民直選產生，任期固定
- 2.總統與總理共享行政權，形成二元權力結構 Sartori
- 3.總統獨立於國會之外，同時必須經由總理及內閣治理國事
- 4.總理及內閣與總統合作，對國會負責，因國會多數之信任及支持而任職，亦因國會不信任而去職，其去留均由是否獲得國會多數之信任及支持來決定
- 5.二元權力結構中，行政部門兩位首長總統與總理各有「自主潛在權勢」(autonomy potential)，且容許不同安排，即兩位首長的權力大小有變動可能，並可能出現左右共治政局，但縱使左右共治，總統絕非虛位元首

雙首長制—評價

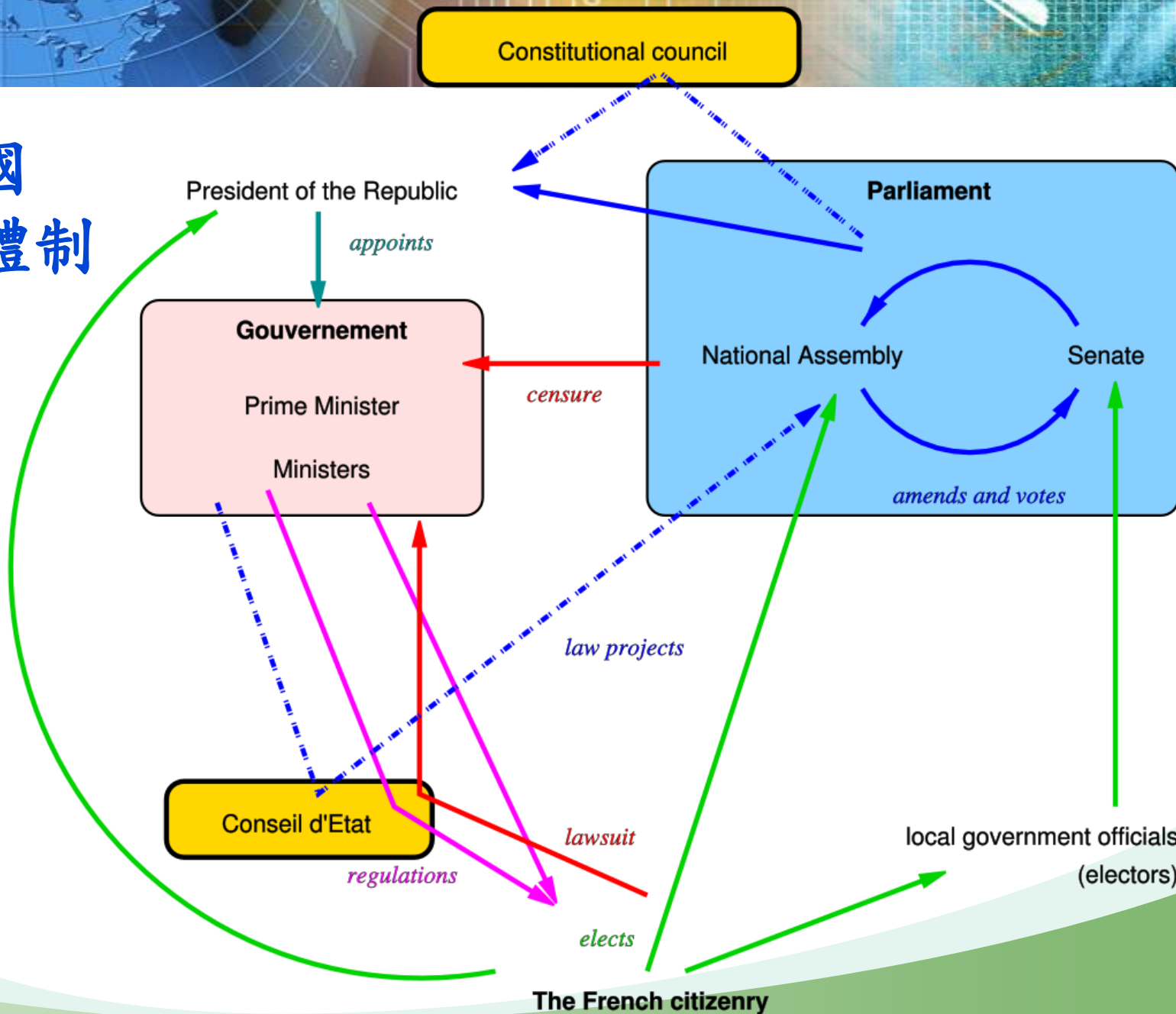
■優點

- 1.總統權力增強，不易受國會影響，有助政局穩定
- 2.國會倒閣權與總統解散權(解散國會權)於法理機制上，可化解立法、行政兩部門僵局

■缺點

- 1.二元權力結構使總統與閣揆之權力界限不易區分，倘兩者未同心，施政未協調，易起對抗，引發政潮
- 2.行政權割裂時領導未同心，妨礙行政運作，降低效能
- 3.總統與總理同一政黨時，總統有權但不對國會負責，反觀總理權弱卻要對國會負責，不符責任政治原理
- 4.總統若乏民主素養，僭越攬權，依己意籌組少數政府或御用內閣，必定引發國會反彈，行政與立法僵局無解，形成治理難動之無能政府

法國 政治體制



雙首長制—法國總統選舉制度(一)

■兩輪選舉制度(首輪過半數制、次輪相對多數制)

總統由人民直選產生，採用兩輪選制：

1. 第一輪投票獲得過半數選票者，當選下任總統，如無候選人獲得過半選票，則需進行第二輪投票
2. 第二輪選舉之候選人限定首輪選舉中得票第一、第二兩位候選人，此時二輪投票結果之獲得較多選票者，當選下任總統
3. 第二輪選舉之兩名候選人若有人退出競選，則由第一輪其他候選人按得票數高低順序(得票率5%以上者)遞補之
4. 第二輪投票在第一輪投票後的第二個星期日舉行

雙首長制—法國總統選舉制度(二)

■ 兩輪選舉制度(首輪過半數制、次輪相對多數制)

1. 第一輪過半數選票者當選、無過半數選票者進行第二輪
 2. 第二輪候選人限二名、相對多數票者當選
 3. 第二輪有人退出競選，按第一輪得票數高低順序遞補
 4. 第二輪投票在第一輪投票後的第二個星期日舉行
 5. 總統候選人須為年滿23歲公民，並獲得三成以上省區合計500名以上地方民意代表的連署支持
 6. 憲法委員會審核候選人資格並公布候選人名單；候選人須提交密封的本人財產報告，以備當選總統後開啟公布
- ★ 法國自1962修憲，實行總統普選以來，從來無人能在第一輪投票就當選總統，每回大選都需進行第二輪投票，包括現任總統馬克宏(Emmanuel Macron, 1977~, 2017.5.14就職時才40歲)，2022.4.25大選連任成功



授課完畢
Thank You !