

學術論文

府院關係本質對於政黨輪替的影響： 以法國第五共和為例*

President-Premier Relationship and Its Influence to Change of Government: The Case of France's Fifth Republic

胡祖慶 *Tsu-Ching Hu*
東海大學政治學系副教授
Associate Professor of Political Science
Tunghai University

摘要 / Abstract

在實行半總統制的法國，總統和總理間的互動經常處在微妙狀態。做為第五共和首任總理，Debré 經常被形容是「比戴高樂更傾向戴高樂派」。然而，他的去職稱不上好聚好散。因此，Pierre Servent 將府院關係本質比喻成「弑父情結」(Oedipus complex)。孚眾望的總理因為企圖更上層樓，所以和總統陷入衝突。無論誰勝誰負，雙方都會受到傷害，並且可能讓敵對陣營坐收漁利。在這方面，1981 年的政黨輪替是典型案例。本文試圖就 Servent 的假設進行檢證。從 1968 到 1976 年，右派經歷三次總統和總理的明爭暗鬥，衍生影響則是延續到 1981 年政黨輪替，甚至到 1990 年代中期

* 本論文曾發表於「半總統制與民主」學術研討會(中央研究院政治學研究所和台灣大學政治研究所合辦)，對於評論人簡赫琳教授及其他學術先進指正，謹此致謝。

還餘波盪漾。作者試圖用歷史研究法探討這三次府院衝突造成的政治分歧，以及他們對 1981 年政黨輪替的影響。

The relationship between French President and Prime Minister is the focus of study for many students of political science. This is largely due to the dual-executive nature of the constitution since 1958. Being the first Prime Minister of the Fifth Republic, Michel Debré was said to be more Gaullist than de Gaulle. It did not prevent him from being forced to step down in 1962. Pierre Servent utilizes the idea of Oedipus complex to describe the relationship between French President and Prime Minister. A popular Prime Minister is inclined to have presidential ambition. His or her relationship with the President is often full of conflicts. Win or lose, both sides get hurts. The opposition party benefits from the result of fratricide. The change of government in 1981 is a typical example. This article tries to testify the hypothesis of Servent. From 1968 to 1976, the right wing government witnessed three consecutive conflicts between the President and Prime Minister. In 1981, the first Socialist President, François Mitterand got elected. The author tries to analyze internal divisions of the conservative camp and their influence on the change of government.

關鍵字：府院關係、弑父情節、右派、政黨輪替

Keywords : Oedipus Complex, Gaullists, Change of Government

壹、緒言

2012 年 5 月落幕的法國總統選舉創下幾項記錄。首先，沙克吉成為 1981 年季斯卡以後第一位尋求連任失利的總統。其次，費雍（François Fillon）成為第五共和第一位任期和總統共始終的總理。從憲政運作角度來看，後者意義重大。實行半總統制的法國，總統和總理經常需要調整彼此間的互動關係，即使不處在左右共治時期，總理也可能由扈從轉為敵對態度。這種現象的背後有制度因素，也有實務考量。總理是行政首長，重要性非總統制國家的總統幕僚長可比。假以時日，即使原本不具備任何民選基礎的總理也能取得足夠資源，做為問鼎總統本錢。假使當事人在出任總理以前累積相當的民選公職資歷，就更可能產生更上層樓想法。

一、歷史背景

法國同時設有總統和總理並非始自第五共和。早在第三共和時期，雙首長基調便已得到確立。1877 年憲政危機期間，總統麥克馬洪（Patrice de MacMahon）爭議性黜退握有國會多數的總理西蒙（Jules Simon），解散國會。假設勝選，麥克馬洪可望恢復君主立憲體制。然而，共和黨人再次取得國會多數，總統被迫任命左派領袖組閣，退居虛位元首地位。1879 年，左派在參院改選當中獲勝，麥克馬洪宣佈辭去總統。從這以後，直到第四共和結束，再沒有總統挑戰國會多數情事發生。總統不主動解散國會，總理也不會呈請總統這麼做。國會議員因為知道自己篤定能夠做完任期，所以敢肆無忌憚地推動倒閣。在每次閣潮之後，新內閣經常只是老面孔重新排列組合。法國因此被視為國會專橫的內閣制國家。

第四共和總統與總理間的互動具備下述特點。第一，總統位高權輕，即使握有相當影響力，也只能隱身幕後來行使。第二，總理任期短暫，但是大權在握，閣員進退操諸總理手中。相形之下，第五共和總統經常介入內

閣人事。2002年，席哈克任命 Jean-Pierre Raffarin 組閣，閣員全數出自席哈克決定。作為第四共和第一任與最後一任總理，戴高樂從不掩飾對於傳統內閣制的厭惡。他認為假設 1940 年當時的總統 Albert Lebrun 擁有較大權力，便可以挺身而出，率領法國人民拒退德國侵略。二戰結束後，法國選民並未接受這項看法。第四共和憲法延續第三共和內閣制的主軸。法國共黨，社會黨及人民共和運動黨（MRP）成為新的主流勢力，戴高樂因而宣佈辭去總理。

二、戴高樂的影響

阿爾及利亞問題提供戴高樂東山再起機會。繼二戰之後，再一次地戴高樂扮演民族救星角色。1958年6月，法國派駐阿爾及耳部隊公然抗命，占領科西嘉島，進而準備入侵法國本土，內戰一觸即發。Pierre Pflimlin 政府宣佈總辭，束手無策的國會同意戴高樂草擬新憲法，交付人民複決。新憲法理論基礎包括 1946 年戴高樂發表的貝約宣言（speech at Bayeux）。其中列舉五項原則：（一）以直選制度做為權力正當性來源；（二）行政和立法分權；（三）政府向國會負責；（四）尊重司法獨立原則；（五）明確定義法國本土和殖民地，以及海外領土的關係。¹更重要的是總統角色，總統既是權力中心，制度重心，也是憲法守護者。

第五共和成立之初，總統職權大小取決於戴高樂個人影響力，憲法條文反倒次要。從憲法交付人民複決到國會選舉，再到總統選舉，戴高樂無往不利。1961年1月，法國人民公投通過法國和阿爾及利亞政府達成的艾維養協定（Evian Accord），以同意後者獨立一舉解決困擾多年的問題。做為總統，戴高樂權力地位達到巔峰，總統和總理間的互動關係也越來越脫離制憲者原意。憲法起草人 Michel Debré 維持總統間接選舉傳統，原因之一是直選隱含的總統制傾向不被接受。直到 1962 年總統直選修憲案通過

¹ Anne Stevens, *Government and Politics of France* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), p.35.

以前，所謂「總統多數」(presidential majority)概念並未成形。內閣依然是施政重心，並且需要靠政黨合作維繫國會多數，總統的職責是防止政局不穩替國家造成傷害。

除了反對內閣制，戴高樂對於政黨政治也缺乏好感。做為總統，他拒絕成為政黨領袖，並且以全民總統自居。在這方面，第五共和總統都效法他的榜樣，即使政黨色彩最為濃厚的席哈克也不例外。1995年席哈克參選總統，標舉的口號是「法國是每位國民的法國」。2002年Lionel Jospin競選總統失利，原因之一是他沒有及早辭去總理，和社會黨畫清界線。

揆諸Debré原意，一旦任命程序結束，總理只向國會負責。只要沒有倒閣情事，總理可望和總統同進退。質言之，總統要想黜退總理，必須從國會下手。相對地，總理可以挾國會多數支持，讓總統不敢輕舉妄動。稍後，社會黨總理Pierre Mauroy的見解和Debré略有出入。他認為總理必須同時得到總統和國會信任才能久安其位。除了Debré，參與制憲的Guy Mollet也試圖維持總理主導地位。他建議戴高樂出任總理，遭到拒絕。戴高樂的選擇決定總統和總理重要性消長。雖然憲法規定總理是行政首長，但是戴高樂不接受這樣的詮釋。在他眼中，總理不過是部會首長同僚當中的第一人。

在這方面，戴高樂憑藉的不是政黨組織，也不是政綱政策，而是法國人民信任。1962年春天，隨著阿爾及利亞問題得到解決，戴高樂必須尋求新的權力基礎。與此同時，戴高樂險些在小克拉瑪(Petit Clamart)遇刺。他決心讓未來總統也能擁有像他那樣堅強的權力基礎。阿爾及利亞獨立替總統直選去除一項主要障礙。在它獨立之前，法國很難剝奪當地人民投票權利。然而，如果給予他們投票權，法國本土人民將居於劣勢，因而拒絕接受這樣的可能性。1962年，戴高樂提出的總統直選修憲案得到通過。這次公投被視為第五共和憲政史上最重要的單一事件，它賦予總統直接民選的正當性，鞏固總統權力地位。自此，法國不可能恢復第四共和那樣的內閣

制運作。

三、雙首長互動

1958年，戴高樂任命不具備民選基礎，卻是他忠實追隨者的戴布瑞出任總理，避免權力受到總理威脅。相較以往，第五共和總統權力得到強化。然而，相關憲政規範並不全然明確，也不是沒有爭議。例如，憲法第五條規定「總統有權指揮並協調公權力機構，確保其正常運作，以及國家延續」。嗣後，只要不處在左右共治狀態，總統都是據此決定政策目標，交給總理執行。只要總統得到國會多數支持，制度運作上是會朝向總統制傾斜。

問題是總統無須向國會負責，要向國會負責的是總理。總理的有責無權引發討論。1964年，時任國會議員的密特朗表示「總理是第五共和憲政規範受害者」。這項說法值得商榷，重點在於憲法第19條規定總統公告施行法律需要得到總理，以及相關部會首長副署。至於總統可以單獨做成決定，毋須總理副署的事項包括：任命總理；交付公投；解散國會；發佈緊急命令；向國會發表諮文；以及任命憲法委員會委員等等。副署在第五共和憲政運作當中具備兩層意義。第一，副署符合法國共和傳統。總統在做出任何決定之前必須聽取內閣意見，而內閣向國會負責。第二，副署意謂政府在制定和執行政策的時候會負起連帶責任。

第五共和採行合理化內閣制，國會權力受到緊縮。總理毋須時時受制於政黨間的合縱連橫。行政權地位提高強化總理做為政府首長的正當性，也讓他擁有更大揮灑空間。再者，第五共和政黨政治走向有利於總理。總理通常有個實力強大的政黨做為權力基礎，不再像第四共和總理那樣惶惶不可終日。

正常狀況下，總統和總理間存在垂直分工關係，總統決定政策目標，總理擬具可行方案。²然而，現實和理想間往往存在落差。除了國防外交等「保

² 胡祖慶，《比較政府與政治》(台北：五南，2009年)，頁21。復見 Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Droit Constitutionnel* (Paris: Sirey, 2006), pp.424-425.

留權力」(domaine réservé) 之外，總統經常直接任免部會首長，讓總理備感困擾。³1976 年，時任總理的席哈克有過公開抱怨。

做為第五共和首任總理，Debré 被形容是「比戴高樂更傾向戴高樂派」。⁴例如，他曾經以戴高樂憲政顧問身份著手成立高等文官學院 (ENA)，也是第五共和憲法起草人。Debré「總理與總統共進退」的立憲意旨並未成為事實。首先，他和戴高樂合作關係禁不起阿爾及利亞危機考驗。1962 年 4 月，Debré 黯然下台，樹立總統有權免去總理職務慣例。⁵抑有甚者，1972 年 Jacques Chaban-Delmas 尋求國會信任投票，反而成為遭到龐畢度撤換的導火線。Debré 去職之後，府院關係一度好轉。然而，由於戴高樂未能在 1965 年總統選舉第一輪投票當中勝出，他和龐畢度間的衝突浮上檯面。1968 年，執政黨 UDR 在國會改選中大獲全勝，龐畢度功不可沒。不過，戴高樂卻在這個時候批准龐畢度辭呈。事後證明，戴高樂自己成為這項決定的最大受害者。他的聲望日漸下滑，終於在 1969 年因為公投結果失利辭職下台。

至此，半總統制下的府院關係本質呼之欲出。Pierre Servent 指出，兩者存在弑父情結 (Oedipus complex)，即使是親密盟友，仍然不免經常處於緊張狀態。⁶當總統聲望下滑的時候，習慣以總理做為替罪羔羊。比較少

³ 此外，總統保留權力包括處理和法語非洲國家間的關係。不過，戴高樂否認他主張過「保留權力」。

⁴ 如同 Jacques Chaban-Delmas 所言，Debré 出身戰時世代。1942 年，反抗軍領袖 Jean Moulin 著手成立憲政智庫，Debré 便是其中主要成員。見：Antony Beevor and Artemis Cooper, *Paris after the Liberation: 1944-1949* (New York: Penguin, 2004), pp.24-25。而在第五共和歷任總理出身背景方面，見：William Safran, *The French Polity* (New York: Longman, 2003), pp.181-185。

⁵ Jean Massot, *L'Arbitre et le Capitaine* (Paris: Flammarion, 1987), p.233; David Wilsford ed., *Political Leaders of Contemporary Western Europe: A Biographical Dictionary* (Westport CT: Greenwood, 1995), pp.103-104。復見 David Gordon, *The Passing of French Algeria* (New York: Oxford University Press, 1966)。

⁶ Pierre Servent, *OEdipe à Matignon: Le Complex du Premier Ministre* (Paris: Balland, 1988) 引自 Andrew Knapp, *Gaullism Since de Gaulle* (Aldershot: Dartmouth, 1994), p.13。復見 Institut Charles de Gaulle, *De Gaulle et ses Premiers Ministres, 1959-1969* (Paris: Plon, 1990)。

見的情況是，不受歡迎的總理試圖倚靠總統民意後盾。在這方面，1995 年出任總理的 Alain Juppé 是典型案例。⁷

累積相當民意基礎的總理往往有更上層樓機會，因而引起總統側目，甚至產生「臥榻之旁豈容他人酣睡」心理。在擔任總理的六年期間，龐畢度小心翼翼地培植自己在戴高樂派內部的人望，最終仍不見容於戴高樂。相對地，1974 年席哈克從出任總理開始就積極和總統季斯卡爭奪右派主導權，雙方關係很快陷入圖窮匕見局面。在這方面，當事人可能面對兩種不同情況。第一，總統背離民意，總理被迫和他切割。第二，總統在內部整合方面遇到困難，總理趁機擴張派系實力，或是提出整體施政計畫。以後者而言，夏本擔任總理期間提出的新社會政綱（Nouvelle Société）頗具代表性。面對總理挑戰，總統不會束手待斃。他的可能反應包括：第一，將總理免職是最直接的做法。第二，他會提拔新人和總理一較長短。

1965 年以後，法國右派就是基於這樣的府院關係本質不斷內耗，終於導致 1981 年政黨輪替。1974 年，季斯卡當選總統，戴高樂派失去控制 16 年的總統寶座。1976 年，席哈克被迫辭去總理，戴高樂派首次被摒諸執政門外。1981 年，密特朗當選總統，開啟左派 14 年黃金歲月。

貳、三個時期的府院關係：邁向政黨輪替

以下將探討三個時期的府院關係。其中包括：（一）1965 到 1968 年戴高樂和龐畢度間的互動；（二）1969 到 1972 年龐畢度和夏本間的明爭暗鬥；以及（三）1974 到 1976 年季斯卡和席哈克間的競合關係。最後，作者將歸納府院關係本質對於 1981 年政黨輪替的影響。

⁷ 胡祖慶，前引書，頁 21-22。Juppé 被稱為「第五共和最不得人心的總理」。雖然他在 1997 年國會改選第一輪投票結果揭曉後立即辭去總理，但是已經無法挽回右派敗選命運。

一、戴高樂和龐畢度

龐畢度是第五共和在位最久的總理。他長期追隨戴高樂，並且得到信任。1962年4月出任總理之前，龐畢度不曾擔任民選公職，是典型的技術官僚。同年10月，由於戴高樂片面更改總統選制，龐畢度成為替罪羔羊，也是第五共和唯一被倒閣成功的總理。1965年，第五共和舉行首次總統直選。部份因為 Jean Lecanuet 和布熱德黨人 Tixier-Vignancourt 參選，戴高樂未如預期在第一輪得到過半選票當選。⁸為此，戴高樂一度考慮退選。在決定參選到底之後，他將先前選舉失利責任推給龐畢度。戴高樂暗示，後者未能落實資本主義和社會主義以外的第三條路是嚴重失職。

然而，龐畢度羽翼已豐，足以抗拒戴高樂壓力。相對地，戴高樂年事漸高，魅力逐漸消褪。右派需要新的領袖，在這方面，長期推動右派整合的龐畢度是不二人選。如同 Jean Charlot 指出，後戴高樂時代始自 1965 年。⁹戴高樂影響力消褪反映在 1967 年 3 月國會改選，執政黨 UNR（新共和同盟）和它右派盟友接近敗選邊緣。¹⁰UNR 損失 29 席，使得執政聯盟席次只比過半多出一席。選舉過後，人們開始討論後戴高樂時代話題。

1967 年 11 月，UNR 在里耳召開黨代表大會，確立龐畢度領袖地位。後者因此取得戴高樂之外的權力正當性。首先，他排除黨內左派人士反對，將 UNR 改組成深入基層的現代化政黨 UDR（共和民主同盟）。¹¹其次，龐畢度將 UDR 定位成右派保守政黨。¹²再者，他著手強化 UDR 選舉和執政功

⁸ 其中，Lecanuet 代表了中間偏右的自由主義傾向選民，較具實力。他在第一輪投票當中得到了 15.8% 選票。請參見：Jean-François Sirinelli, *Histoire des Droites en France* (Paris: Gallimard, 1992), pp.420-421. 復見 René Rémond, *Les Droites en France* (Paris: Aubier, 1982), p.293.

⁹ Jean Charlot, “L’après-gaullisme,” *Revue Française de Science Politique*, Vol.18, No.1 (1968), pp.68-76. 引自 Knapp, *op.cit.*, p.13.

¹⁰ UNR 全名是 Union pour une nouvelle République。

¹¹ UDR 全名是 l’Union des démocrates pour la République。

¹² 直到今天，龐畢度的保守路線仍然在戴高樂派和法國右派占據主流地位。奉行這項路線的包括前總統希拉克和現任總統沙克吉。關於希拉克部份，見：Jean-Marie Colombani, *Le Président de la République* (Paris: Stock, 1998), pp.44-49。

能。里耳會議自始遭到戴高樂派左翼人士抵制，代表人物包括 Louis Vallon 和 René Capitant。¹³他們認為建立貨真價實的政黨違反戴高樂派路線，也就是妨礙總統直接和人民對話。¹⁴至此，龐畢度派系和戴高樂支持者間出現難以彌補嫌隙。

1968年5月，法國發生大規模學潮和工運。五月事件讓戴高樂和龐畢度關係加速惡化。戴高樂再次認為龐畢度沒有落實第三條路政策，引發勞工不滿。隨著示威群眾不斷增加，左派政黨趁機發動倒閣，並且只差11票便能通過譴責案。¹⁵5月24日，戴高樂發表電視演說，呼籲人民經由公投賦予他推動改革的正當性。假設公投案未能通過，戴高樂將辭去總統職位。經過戴高樂十年來統治，法國選民對於他「拒絕戴高樂就是選擇混亂」的老把戲感到厭倦。戴高樂被迫離開巴黎，前往西德境內 Baden-Baden 的法國軍事基地暫避風頭。

儘管情勢日趨惡化，龐畢度堅持戴高樂訴諸公投的決定是項錯誤。政府該做的是解散國會。暴動和罷工替法國人民生活帶來不便，執政黨可望得到多數選民支持。5月30日，戴高樂透過廣播宣佈解散國會進行改選。UDR 進行改組（它的簡寫同樣是 UDR，捍衛共和同盟），並且得到季斯卡黨人加入。¹⁶UDR 在第一輪得到 46.4% 選票，進而取得過半的 293 席，這是法國選舉史上頭一遭。

選舉期間，龐畢度能見度超過戴高樂。UDR 勝選突顯總理的見解優於總統，使得龐畢度接班人地位更加鞏固，進一步預告後戴高樂時代來臨。不過，選舉過後，戴高樂隨即批准龐畢度辭呈，任命 Maurice Couve de

¹³ 1968年9月，龐畢度捲入馬克維奇事件(Markevic Affair)。這起事件讓他和戴高樂徹底決裂，並且險些斷送他的政治生命。事後龐畢度懷疑時任法務部長的 Capitant 是幕後主使者之一。見：Eric Roussel, *Georges Pompidou* (Paris: Lattès, 1984)。

¹⁴ 具體做法包括公投在內，用戴高樂的話來說就是「全民參與」(participation)。面對龐畢度側重議會路線，André Malraux 記錄下戴高樂的感受。見：André Malraux, *Les Chêne qu'on abat* (Paris: Gallimard, 1971)。

¹⁵ Maurice Larkin, *France Since the Popular Front* (New York: Oxford University Press, 1997), pp.323-328.

¹⁶ UDR(捍衛共和同盟)全名是 Union pour la défense de la République。

Murville 出任總理。這項決定反應兩件事實。第一，戴高樂強硬作風越來越不得民心，形象溫和的龐畢度支持度節節上升。第二，龐畢度展現較強危機處理能力。然而，戴高樂不但不感謝龐畢度，反倒將他視為潛在威脅。稍後，龐畢度對於戴高樂處理他辭呈的方式頗有微詞。¹⁷

戴高樂決定無法得到龐畢度支持者諒解。此外，它在憲政層次上不是沒有爭議。執政黨拉大勝選差距，總理應否得到總統留任？再者，戴高樂年事已高，聲望大不如前，戴高樂派需要龐畢度延續影響力。因此，UDR 黨團推舉龐畢度擔任榮譽主席。其他右派政黨也在替後戴高樂時代進行準備。在這方面，RI (Républicains Indépendants, 獨立共和黨) 黨魁季斯卡是典型代表。雖然龐畢度曾經在 1966 年免去季斯卡財政部長職位，但是後者願意捐棄前嫌，協助龐畢度角逐總統寶座。

1969 年 1 月 17 日，龐畢度在羅馬表達未來參選總統意願。戴高樂繼任人選問題浮出檯面。龐畢度在演說中強調自由經濟的保守理念，和戴高樂做出區隔。有鑑於龐畢度的「新戴高樂主義」得到多數 UDR 國會議員贊同，他和戴高樂的關係跌到谷底。1969 年 4 月，戴高樂再度試圖運用公投推動改革，並且鞏固自身權力基礎。雖然龐畢度不贊成這項公投，仍舊投入正方陣營。然而，龐畢度拒絕戴高樂陣營的不合理要求。例如，André Malraux 要求他發表聲明，承諾假設戴高樂因為公投結果負責下台，將不會出馬角逐總統。部份因為龐畢度接班態勢明朗，法國選民自認毋須再在「戴高樂和無政府狀態」間做出選擇。¹⁸戴高樂提出的公投案得到 47.6% 選票，未獲通過。4 月 28 日，戴高樂宣佈辭去總統職務。4 月 30 日，龐畢度宣佈投入總統改選。UDR 召開幹部會議，決議支持龐畢度參選決定。與此同時，戴高樂以私人信函表達支持。不過，他不忘在信中提到早知如此，龐畢度用不著幾個月前在羅馬宣佈參選。

¹⁷ Georges Pompidou, *Pour rétablir une vérité* (Paris: Flammarion, 1984). 復見 Hugues Portelli, *La politique en France sous la Ve République* (Paris: Grasset, 1987), pp.114-115。

¹⁸ Larkin, *op. cit.*, p.331.

二、龐畢度和夏本

1969年4月，投入總統選舉的龐畢度面臨一項主要議題。做為戴高樂派候選人，他必須拋開戴高樂公投失敗陰影，提高個人勝算。因此，龐畢度決定對右派和中間政黨採取名為「開放」(ouverture)的合作態度。得力於這項策略，龐畢度在6月15日第二輪投票當中以57.6%得票率大獲全勝。

贏得勝選的龐畢度嘗試落實競選承諾，任命夏本出任總理。除了是戴高樂派要角，做為第五共和首任國民議會議長，夏本和其他政黨有著長期合作經驗。然而，他和龐畢度間的合作不久便面臨考驗。在這方面，下述兩點值得注意：第一，嫻熟政務的龐畢度經常跳過總理，直接處理經濟問題。例如，1969年8月龐畢度決定讓法郎貶值，夏本事前並不知情。9月，夏本提出新社會政綱(Nouvelle Société)，龐畢度認為它侵犯總統職權。第二，夏本具備足以問鼎總統的權力基礎。他的歷練完整，人脈豐沛，同時擁有鮮明政治理念。做為戰時世代(barons)成員，他和龐畢度間的衝突難以避免。1972年7月，龐畢度做出撤換總理決定。

1969年9月16日，夏本向國會提出新社會政綱，試圖爭取中間偏左選民支持。準此，夏本將自己定位成不同於龐畢度保守立場的改革派。這是項範圍廣泛的長程計畫，重點包括教育改革，職業訓練，按月支薪，以及縮短工時等等。此外，它給予大學和地方政府較大自主性。雖然夏本宣稱已經在那年夏天和龐畢度有過討論，卻拖到最後一刻才將定稿送給龐畢度過目。問題出在夏本援引社會學者Michel Crozier觀點，指出當時法國處於停滯不前狀態。對此，龐畢度有不同看法。他認為新社會政綱既得罪右派，也無法得到左派支持。新社會政綱突顯龐畢度和夏本間的歧見，夏本因此提出辭呈。對於龐畢度而言，此舉具有脅迫意味。戴高樂仍然在世，並且可能重返政壇。假設龐畢度在就任三個月後免去總理職務，必定予人無法控制局面的口實。如同先前的戴高樂和龐畢度，兩人漸行漸遠。

從1969年9月新社會政綱問世到1972年7月夏本去職為止，龐畢度

和夏本角力集中在三個方面。第一是內閣。1971年1月內閣改組，夏本親信 Roger Frey 失去國會連絡部長職務，接替他的席哈克素來與夏本不和。下屆閣揆熱門人選 Pierre Messmer 躋身國務部長之林。同年7月，夏本涉及稅務爭議，財政部長季斯卡決定讓整起事件懸而未決，重創夏本民調支持度。第二，國會是個重要戰場。1971年7月12日，五位 UDR 國會議員會主席發表共同聲明，對於夏本內閣政策，以及漠視國會的行事風格表達憂慮。由於第五共和採行合理化內閣制，歷任內閣都不太重視和國會溝通。不過，對於長期擔任國會議長的夏本而言，上述舉動仍然令人難以下嚥。

再者，龐畢度沒有等到 1973 年國會改選結束便撤換夏本，後者尋求國會信任的舉動是項關鍵。夏本試圖趁龐畢度受挫於歐體公投結果鞏固個人地位。5月23日，夏本提出的信任案在國會以 398 票贊成，96 票反對和 6 票反對過關。然而，7月5日龐畢度便要求他遞出辭呈。第三是執政黨，龐畢度一方面排除設置黨魁可能性，另一方面安排 René Tomasini 和 Alain Peyrefitte 先後出任秘書長。1971年11月，UDR 在史特拉斯堡召開 1967 年南特會議以來首次黨代表大會，夏本聯合社會黨人提案遭否決。最後，總統府運作不容忽視。多年後夏本表示，兩位總統顧問 Pierre Juillet 和 Marie-France Garaud 不僅影響龐畢度和夏本關係，並導致夏本去職。¹⁹不論夏本判斷是否正確，Juillet 和 Garaud 的確對夏本缺乏好感。1973年10月，UDR 在南特召開黨代表大會，推舉夏本做為角逐下屆總統的「準候選人」。然而，居於劣勢的 Juillet 和 Garaud 力主由席哈克出馬，終於導致季斯卡坐收漁利。

1974年4月2日，龐畢度去世。Juillet 向夏本喊話，說他「無法支持一位執行左派政策的戴高樂派成員」。同月13日，席哈克聯合三位部長和 39 位國會議員發表「43 人聲明」(appel des 43)，指出因為理念不合，所

¹⁹ Knapp, *op. cit.*, p.27. 復見 Jacques Chaban-Delmas, *L'Ardeur* (Paris: Stock, 1975)。

以無法支持夏本角逐總統。²⁰這是席哈克兩次倒戈當中的第一次。²¹席哈克運用他擔任內政部長的資源拉抬季斯卡聲勢，毫不留情地打擊夏本。在 UDR 形同分裂情況下，夏本第一輪得票率只有 15%，遠遠落後密特朗的 43%和季斯卡的 33%，創下 1958 年以來戴高樂派最為難堪記錄。到了第二輪投票，席哈克口中「最具勝選機會的右派候選人」季斯卡以些微差距擊敗密特朗。

三、季斯卡和席哈克

贏得勝選的季斯卡任命席哈克做為總理，卻意外開啟兩人長達 20 年的競合關係。²²季斯卡考量重點在於 UDR 議員席次遠多於 RI，貿然解散國會並無把握。相對地，席哈克試圖拿總理位置做為控制 UDR 黨機器的資本。單就這點而言，兩人都達到他們的政治目的。不需要解散改選，季斯卡穩定握有國會多數。與此同時，席哈克在 1974 年 12 月成為 UDR 秘書長。²³然而，誤解彼此意圖之餘，兩人合作很快出現問題。席哈克自認能夠控制新政府走向，事實上卻發現不是這麼回事。最先埋下衝突種籽的是內閣人事。和戴高樂派水火不容的 Michel Poniatowski 出任內政部長。看準 UDR 不敢加入左派在野陣營，季斯卡在 15 席部長當中只同意分給戴高樂派三席，而且這三人不僅無法主掌重要部會，同時都不是黨內要

²⁰ Sirinelli, *op. cit.*, pp.434-435. 除了理念不合之外，夏本在龐畢度喪禮舉行之之前宣佈參選，被席哈克批評是操之過急。

²¹ 1981 年總統選舉，席哈克再度因為「理念不合」拒絕支持季斯卡。兩輪投票間隔期間，他批評季斯卡「暗中接納社會主義價值」。在第二輪投票前夕，席哈克呼籲支持者「各憑良心投票」(selon votre conscience)，間接促成季斯卡敗選。見：Catherine Nay, *La double méprise* (Paris: Grasset, 1980)。

²² 見：Gérard Grunberg, "Why did the Right Lose?" in Michael Lewis-Beck ed., *How France Votes* (London: Chatham House, 2000), p.116. 復見 Colette Ysmal, *Demain la Droite* (Paris: Grasset, 1984), pp.10-11.

²³ 這是第五共和有史以來第一次有總理兼任政黨秘書長。1975 年 6 月，席哈克辭去 UDR 秘書長，卻堅持保有榮譽秘書長一職。

角。²⁴1976年1月入閣的巴爾(Raymond Barre)則被視為下任總理熱門人選。

在政府運作方面，季斯卡證明自己具備掌控全局能耐，席哈克揮灑空間越來越小。除了直接下達指示之外，季斯卡在總統府召集部長開會頻率遠遠超過龐畢度。龐畢度任內平均每年有15次這類會議，相關數字在1975年增加為69次。此外，季斯卡和財政部長Jean-Pierre Fourcade共同敲定政府開支，而這原本是總理職權。若干部長公開批評席哈克，並未受到季斯卡制止。²⁵其次，新政府公共政策傾向採取自由路線，不像戴高樂派那樣保守。相關例證包括將投票年齡降低到18歲，給予受刑人人道待遇，以及由健保給付結紮手術等等。最重要的或許是徵稅問題。新政府對地方型營業稅進行改革，同時計畫開徵資本利得稅，讓戴高樂派支持者備感威脅。當季斯卡借助左派通過墮胎法的時候，UDR議員指責他違反「道德契約」，並且試圖拖延政府改革步調。

在此情況下，席哈克成為第五共和成立以來最弱勢的總理。內閣人事和政府政策都是他無法控制的。1976年3月，季斯卡任命他出任有責無權的「國會多數總協調」。席哈克出任實權總理的企圖徹底落空，但也不是全無收穫。第一，席哈克在UDR領導地位趨於穩固。第二，UDR逐步恢復原有選民基礎。20年後，後者決定他和季斯卡最終勝負。1976年年初，總理對於席哈克而言已然成為食之無味的雞肋。一方面，他和季斯卡關係來到圖窮匕見地步。另一方面，UDR元氣逐漸恢復，基層出現要求席哈克角逐下任總統呼聲。8月，席哈克辭去總理。無論這起事件幕後真相如何，有兩點是確定的。第一，新總理巴爾得到季斯卡充份授權。第二，席哈克和季斯卡正式決裂。

由於席哈克控制UDR黨機器，因此季斯卡的對手不僅是席哈克，而是整個戴高樂派。席哈克辭去總理，目標之一是阻止季斯卡黨人出任巴黎

²⁴ 他們分別是 Jacques Soufflet、André Jarrot 和 Vincent Ansquer。Sirinelli, *op. cit.*, p.439.

²⁵ Knapp, *op. cit.*, p.47.

市長。結果季斯卡非但輸掉巴黎市長選舉，也曝露消滅戴高樂派企圖。1976年12月，UDR改組成RPR (Rassemblement pour la République, 共和聯盟)。如同Alain Duhamel指出，RPR幾乎逢季斯卡必反。²⁶1979年12月，巴爾政府甚至得訴諸強制立法程序，才能夠讓年度預算過關。

經過1978年國會改選，情勢對季斯卡而言已經非常明顯，他需要包括RPR在內右派的每一張選票才有可能贏得連任。相對地，RPR不樂見季斯卡連任。他寧可讓左派密特朗勝選，也好過自己被UDF (Union pour la démocratie Française, 民主同盟) 邊緣化。²⁷1981年，未能進入第二輪角逐的席哈克向季斯卡表示：「因為你在過去七年總統任內暗地裡接受社會主義價值，所以我無法給予你毫無保留的支持」。²⁸季斯卡邀請席哈克在第二輪投票前夕站台，遭到拒絕。席哈克表示自己會投給季斯卡，至於支持者則可以「各憑良心投票」。這席話被解讀成不支持季斯卡。選舉過後，季斯卡表示受到「有預謀背判」。

參、結語

綜上所述，府院關係本質對於1981年政黨輪替造成推波助瀾影響。1962年，Debré去職可說一葉知秋。1968年，戴高樂果斷處理龐畢度辭呈，讓後者沒有反悔餘地。對此，龐畢度不能沒有怨言。雖然他肯定戴高樂的偉大，卻也對自己忠心事主落得如此回報感觸良多。

嗣後，總統和總理貌合神離始終是個問題。雖然總理是憲法明文規定的行政首長，但是總統經常將手伸進人事，政策和政黨事務各個領域，形成道地「雙首長」局面。相對地，有心更上層樓的總理會提出範圍廣泛的政策綱領，讓總統備感威脅。第五共和成立至今，總統和總理好聚好散事

²⁶ Alain Duhamel, *La République Giscardienne* (Paris: Grasset, 1980).

²⁷ 季斯卡為了尋求連任組成的鬆散政黨同盟。

²⁸ Sirinelli, *op. cit.*, p.435.

例並不多見。例如，2012年總統沙克吉民調支持度低迷，外界不時拿總理 François Fillon 動向做文章。也因此，一旦龐畢度贏得總統選舉，他和夏本間的相處也稱不上融洽。1974年夏本雖然得到 UDF 提名角逐總統，卻敗在季斯卡手下。重點在於席哈克的第一次背叛，而他是龐畢度不次拔擢的中生代領袖。稍後，季斯卡和席哈克交惡導致後者第二次背叛，促成 1981年政黨輪替。

由此可見，當總統和總理發生齟齬，後者未必處在有敗無勝窘境。在本文鋪陳三項事例當中，兩者間勝負各半。當事人能否循由自身所屬政黨，以及有效結盟手段建立堅實的選民基礎才是關鍵。1969年龐畢度一戰成功，以及 1981年席哈克能夠和季斯卡鬥得兩敗俱傷都是具體例證。雖然它導致政黨輪替，卻讓戴高樂派有機會重新成為右派主要政黨。²⁹1995年以後，戴高樂派連續贏得三次總統選舉，其理在此。

最後，我們要問總統和總理間的弑父情結是否無可避免？答案或許是否定的。1993年，Vedel 委員會建議賦予國會閣揆同意權，讓總統無法黜退得到國會多數支持的總理。這項建議不僅符合 1958年第五共和制憲者原意，同時可望減少總統和總理互動不確定性，值得我國借鏡。

²⁹ 有關主要和次要政黨概念分析，見：胡祖慶，《政黨合作與結盟》(台北：書泉，2006年)，頁14。復見 Kay Lawson and Colette Ysmal, “Do the Parties Matter?” in Lewis-Beck ed., *op. cit.*, pp.229-231.

