

国家治理、宪法规范与政治事实

以法兰西第五共和国总统职权 运行为视角

王 蔚*

摘 要 宪法与政治的关系为国家治理现代化的重要命题。自戴高乐领导成立法兰西第五共和国以来,共和国总统位于法国国家机构的核心。宪法第5条将总统定位为监督者、仲裁者及捍卫者,总统所享有的各项权力呈现多层次构造:常态政治下作为国家机构争议的调解者消极运行,在国家机构争议中或紧急状态下成为权力运行的主体。然而政治事实却影响甚至颠覆宪法规范的字面含义,造成了总统职权行使的失序:从监督宪法实施转变为隐性的制宪权,从机构纠纷仲裁权转化为行政决策权。为此,法国政界与学界均尝试通过改革形塑权责对称的总统权。但如何实现这一目标存在改革路径上的分歧:在确认仲裁型总统身份与强化议会对总统的制衡之间徘徊。在此过程中,宪法规范内在的变迁与政治事实的规范性形成紧张关系。政治事实并非“必要的恶”,对规范与事实相互影响过程进行研究亦可正当化宪法学多元研究方法。

关键词 总统职权 国家治理 政治事实 国家机构再平衡

一、问题的提出:从不确定性中探寻宪法规范的安定性

《法兰西第五共和国宪法》(以下简称“法国《宪法》”)自1958年10月4日实施至今已有六

* 中国政法大学法学院副教授。本文为北京市社科基金重点项目“宪法学研究方法的理论脉络与适用实践”(项目编号:21DTR017)的阶段性成果,并受“中国政法大学第五批青年教师学术创新团队资助项目”(项目编号:18CXTD10)资助。

十余年,虽历经众多政治变故却大体稳健。^{〔1〕}虽然学界对宪法文本存在一定的批评,例如勒内·卡皮唐(René Capitant)认为1958年宪法文本是法国宪法史上编撰得最不好的一个版本,^{〔2〕}但从实践层面观测,宪法在国家治理中扮演的稳定器功能长期受到法国学界、政界肯定,为法国经济、社会各领域的蓬勃发展塑造了稳定的政治环境。2022年4月,法国将开展新一轮总统大选。有关总统职权的问题又再度成为热点。现任总统马克龙与竞争者之间的竞选纲领已现雏形。法国右派和极右派政党认为当前的宪法不足以保障法治国的延续,提出再次修改宪法的主张。^{〔3〕}事实上,左右各派一直以来的争点均表现为如何回应国家治理的诸种“危机”。^{〔4〕}首先是“效能危机”。行政权在社会经济领域表现平庸,未如制宪者预期。其次是“道德危机”。近年来法国政治丑闻不断,损坏了行政权主体和行政相对人之间的互信。最后是“主权危机”。于法国外部,全球化和欧盟一体化剥离了国家部分的主权,于法国内部,地方分权的推进在一定程度上分化并削弱了主权的对内效能,政界开始出现重提国家主权的声浪。在这层层危机背后,国家权力配置的“不规律性”成为学界关注热点,宪法规范与政治事实的矛盾造成国家治理中总统职权行使的不确定性。在宪法规范层面,依《宪法》第5条之字面规定,总统作为国家核心机构之一,是宪法的“监督者”、公权力机构职能正常运作的“仲裁者”以及国家领土完整和遵守国际条约的“捍卫者”。^{〔5〕}在政治事实层面,总统权的运行呈现不确定性,总统与国家机构之间的关系受到以下诸多因素影响:

其一,法国政体在理念层面徘徊于孟德斯鸠与卢梭的民主模型中。法国大革命以降,1789年《人权和公民权利宣言》第6条规定表达公意的方式与两种较早的政治传统相冲突,也在根源深处造成了法国《宪法》的价值困扰。这两种政治传统分别来源于孟德斯鸠与卢梭。二者主张的民主实现类型有较大的差异。孟氏主张被治理者授权国民代表进行国家民主统治。^{〔6〕}

〔1〕 依据时间顺序,法国较为重大的政治变故为:法兰西第五共和国先后经历阿尔及利亚战争、1962年通过总统直接选举重塑权威、1968年5月风暴、1974年在任总统去世、1981年德斯坦与密特朗权力移交地震、1986年左右共治实验出现、1997年议会解散失败、2000年总统任期改为5年、2002年议会大选右翼政党胜出结束共治、2008年以来严重的经济危机和恐怖袭击,以及全球性新冠疫情的暴发。

〔2〕 R. Capitant, préface à L. Hamon, *De Gaulle dans la République*, Plon, 1958.

〔3〕 Franck Johannès, « Election présidentielle: la droite et l'extrême droite à l'assaut de l'État de droit », *Le monde*, le 5 Octobre 2021.

〔4〕 « Nos institutions sont-elles en crise ? Débat entre Gérard Courtois, Bertrand Mathieu et Dominique Rousseau », *Constitutions*, n°4, 2015, p. 437.

〔5〕 Raymond Ferretti, « La fonction présidentielle: constantes et variantes », *Les petites affiches*, n° 175, 2000, pp. 3-9.

〔6〕 Paul A. Rahe, « Forms of Government: Structure, Principle, Object and Aim », in David W. Carrithers, Michael A. Mosher and Paul A. Rahe (eds), *Montesquieu's Science of Politics: Essays on The Spirit of Laws*, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2001, p. 71.

这是一种“被治理者(主导)的民主模式”(démocratie gouvernée)。^{〔7〕}而卢氏却主张由治理者主导的民主机制(démocratie gouvernante)。此类模式虽然也把公民置于政治决策正当性过程的核心,提倡立法者创设的法律也被视为人民许可的结果,但强调的核心是“治理者主导”即行政权的积极运行。法兰西第四共和国曾试图依据孟德斯鸠主张的民主模式运行议会制,强调授权代表的精英治理。然而授权代表施政能力低下,人民整体的治理能力也未能实效化。进入21世纪,卢梭倡导的治理者型民主的概念部分回归。^{〔8〕}诚然,戴高乐后续改革为法国人民保留了普选共和国总统的权利,社会阶层的分化体现了代表制、精英治理存在的必要性。法国1958年宪法所塑造的权力结构因此可以概括为“一个主权,两项权力”。^{〔9〕}“一个主权”可作两种解释,既可以是卢梭的“人民主权”,也可以与孟德斯鸠的代表制相关联。人民既可以通过高度抽象的共同体由总统代为行使主权,也可以以个体身份行使主权。^{〔10〕}从以上法兰西第四共和国到第五共和国过渡的过程中可以看出,法国宪法规范设计理念徘徊在孟德斯鸠与卢梭之间,这造成了一定混乱。

其二,在制度层面纠结于总统制与议会制之间。一直以来,法国一直被学界认为是半总统半议会制的典型。然而这一定性不太准确,法国学界在此问题上一直存在争议,学界讨论主要集中于宪法类型多歧化、政治体制分类的客观标准不统一等问题。^{〔11〕}学者们对法兰西第五共和国体制进行了多重界定:例如米歇尔·德布雷(Michel Debré)将其界定为议会制,马尔塞·佩雷罗(Marcel Prélot)将其界定为“参议院式共和国”(République Sénatoriale),雷蒙·阿隆将其界定为“帝国式共和国”(République Impériale),莫里斯·杜瓦杰将其界定为半总统制,乔治·韦德尔(Georges Vedel)将其界定为“超总统制”(Régime Ultra-Présidentiel),皮埃尔·阿弗尔(Pierre Avril)认为法国的体制是一种“混杂体制”(Régime Hybride),亚瑟·M·施莱辛格(Arthur M. Schlesinger)则认为是一种“帝国总统制”(Présidence Impériale)。^{〔12〕}由上可见,法国目前的制度既不是典型意义上议会制度,也不是完全的总统制,不能简化为任

〔7〕 Georges Burdeau, « La conception du pouvoir selon la Constitution du 4 octobre 1958 », *Revue française de science politique*, n°1, 1959, pp. 87-100.

〔8〕 阿兰·兰斯洛特(Alain Lancelot)在对2002年总统选举的分析中指出,法国社会将回归卢梭主张的选民为主导的民主模式。Alain Lancelot, « Retour à la démocratie gouvernante ou l'incroyable feuilleton des élections », *Études*, n°9, 2002, pp. 181-192.

〔9〕 Jean-Marie Denquin, « Georges Burdeau et le pouvoir d'Etat dans la Constitution de 1958 », *Droits*, n°14, 1991, p. 142.

〔10〕 Ibid.

〔11〕 Georgitsi Evangelia, « La spécificité de la V^e République et les classifications : une opposition fautive », *Revue française de droit constitutionnel*, n°3, 2010, pp. 543-564.

〔12〕 Martial Foucault, « La constitution de la V^e république va dans le sens du président », *Titre VII*, n°1, 2018, p. 20.

何正式的学说分类。政府需要对国民议会负责的原则与权力之间不可彼此撤销的原则(1'irrévocabilité politique mutuelle des pouvoirs)之间存在紧张关系。这种宪法原则的内在张力催生了“一种独特的民主”(une démocratie à part),^[13]戴高乐主义所崇尚的总统制内核成为了第五共和国政体真正的灵魂。^[14]

其三,虽然各方在改革层面存在目标共识,但是没有对具体路径形成合力。学界与政界普遍认为法国近年来的国家治理危机源于权力配置的不合理,需要走向国家机构新的平衡。遗憾的是,近年来的改革均没有大的改观。

目前中文文献对法国总统职权的研究多集中于纯理论研究层面,着重对作为框架秩序的文本进行解读,而未能直面政治事实对规范意涵的改变。我们认为,研究方法可以实现多元化,既要避免从政治事实中直接得出规范力的论证,也要突破较为封闭的宪法条文解释,努力穿梭于事实与规范之间。^[15]

二、宪法规范层面:多层次构造下的总统职权

法国《宪法》第5条作为第2章“总统”专章的首条,对法国总统职权进行如下规定:“共和国总统监督本宪法获得遵守,通过仲裁确保公共权力机构的正常运行和国家的连续性。共和国总统是国家独立、领土完整和国际条约受尊重的捍卫者。”对该条款进行文义解释,不难发现法国总统身兼三种职能:监督者、仲裁者及捍卫者,总统所享有的各项职权均以此三种定位为前提,主要规定在法国《宪法》第2章中,也有个别权力体现在其他宪法条文中。例如法国《宪法》第19条规定总统专属权(自主决定权)和需要总理或部长副署的权力(分享权)。按照法国传统,谁副署谁负责,总统与总理的分享权在制宪者眼中是一种形式意义的权力,实际归于总理享有。我们可依据法国宪法规范对法国总统权力进行递进性规范论述:常态下消极的权力运行、国家机构争议中的权力运行、紧急状态下的权力运行。以下对此详细展开。

(一)常态下不介入国家机构日常运行

如《社会契约论》第四部分中,卢梭引入“保民官”的意图是在常态政治下平衡政治结构:“当人们不能在国家各个机构之间确定一个严格比例的时候,或者是一些不可消除的原因在不

[13] Olivier Duhamel, « Une démocratie à part », *Pouvoirs*, n°126, 2008, pp. 17-26.

[14] 参见李旦:“戴高乐主义与第五共和政体——法国政治‘不能承受的轻和重’?”,《欧洲研究》2017年第4期,第100页。

[15] 参见杨陈:“共和主义宪政观的当代困境——对于政治宪法学的超方法论批评”,载《北大法律评论》第16卷第1辑,北京大学出版社2015年版,第158-178页。

断改变它们比率的时候,于是人们便创立了一种特殊的行政机构。”^[16]在法兰西第五共和国建国之前,戴高乐总统曾在“贝叶讲话”中提出了两套国家权力构建方案:一套以行政权为主导,强调国民主权及国家的持续性,体现了精英政治的内涵;一套以立法权为主导,强调多元民主、思想自由及政党竞争,更多地把主导权放置于公民大众手里。但法国《宪法》对上述两种主张进行了折衷,并设想在行政权与立法权可能冲突的情况下赋予总统居中仲裁、协调的权力,以防止两权剧烈对抗导致国家机构不稳定运行。^[17]这一设置也使总统的仲裁权成为最为显性的权力。米歇尔·德布雷(Michel Debré)作为深度参与法国制宪的学者 1958 年 8 月 27 日在最高法院发表的演说中指出:“总统是仲裁者且仅仅是仲裁者。”^[18]

因此,按照法国《宪法》第 5 条规范的预设,总统不需要介入国家机构日常运行过程,其地位凌驾于各公权力机构之上,可对公权力机构之间的争议居中裁判,以维系国家的正常运行及连续性。法国总统主要通过两项具体职权产生间接影响:其一是任命总理(法国《宪法》第 8 条),其二是总统在议会发表咨文(法国《宪法》第 18 条)。发表咨文的职权为法国 2008 年宪法修改时新增的权力。为确保议会独立,法国宪法在很长一段时间禁止总统在议会发表讲话,总统仅能以写信方式向议会发表意见。萨科齐 2007 年就任总统不久便声明,总统应有权每年面对议会解释其行为。法国 2008 年宪法修正案规定总统在国家生活重要时刻有权在议会两院联席会议上发表讲话。2009 年 6 月 22 日,萨科齐成为了 150 多年来第一位直面议会两院发言的法国总统。

(二)国家机构争议解决的提请主体

宪法规范中总统权力的第二层次存在于当国家机构之间出现争议时,总统可以成为提请主体,诉诸议会、宪法委员会或人民介入处理行政权与立法权出现的冲突。

首先,总统可根据法国《宪法》第 10 条要求议会重新审议法律草案,但不能将其意愿强加给议会,故此条款不是总统对立法的否决权。有关这一程序适用的案例不多,比较突出的是总统曾要求议会对“1983 年 7 月 13 日世博会法案”重新审议。当时,世博会法案在议会刚刚通过,但世博会重要组织者之一、时任巴黎市长的希拉克明确表示反对。政府由于资金缺乏和政治稳定考虑原因决定停止执行该法案,总统不得不妥协,随即要求议会重新审议该法案。^[19]

其次,总统有权向宪法委员会就国际条约(法国《宪法》第 54 条)或立法草案(法国《宪法》

[16] (法)卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆 2005 年版,第 155 页。

[17] Georges Burdeau, *op. cit.*, p. 87.

[18] Discours de Michel Debré, prononcé devant le Conseil d'État, le 27 août 1958, Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, *La Documentation française*, Paris, vol. III, pp. 264-265.

[19] V. J.-E. Gicquel, « La promulgation-suspension de la loi », *Revue du Droit public*, n°3, 2006, p. 568.

第61条第2款)提请合宪性审查。理论上,法国总统代表法国国民的利益,而不是选民的利益。宪法设计者希望总统超然党派利益,但总统极少提请宪法委员会进行合宪性审查。自1958年起,截至2019年6月30日,总统在61年内总共提请12次,平均5年1次。^[20]

最后,总统还可依据法国《宪法》第11条的规定启动全民公决。如果总统认为立法草案不符合国民利益,可以启动全民公决,此项职权强化了第5条中总统仲裁者的身份。在法国宪制的发展中,全民公决的启动条件从限制型走向宽松型。全民公决主要包括三个条件:其一,公决的事项需要涉及公权力机构的组织;其二,关涉某项国际条约之批准;其三,涉及的改革事项与国家的经济、社会或环境政策有关,或者有助于发展上述领域公共服务。值得注意的是,第三项条件由1995年8月4日的宪法修订案引入,让宪法规范意涵更加模糊、宽松,启动公民公决的可能性也随之增强。学界对此有所批评。有学者提出要对全民公决的法案进行合宪性审查,以防止总统权力滥用。^[21]法国总统成为连接立法权(议会)、制宪权(人民)和权限争议处理者的机构,是法兰西国民利益的最高裁判。

(三)国家机构运行障碍时的替补主体

第三层次的总统职权是在国家出现紧急状况且其他公权力机构均不能运行时,总统可以“替补出场”,成为国家政策的制定主体。^[22]法国《宪法》第16条规定的总统特别权力与第5条“捍卫者”身份一定程度相通。^[23]特别权力属于国家元首的专属权限,其行使该权限时无需副署。但此项特别权力的行使需要满足实质条件和形式条件。实质性条件有两项:一方面,必须是共和国的机构、国家的独立、领土的完整或国际承诺的执行受到了严重和直接的威胁时才能行使此项特别权力;另一方面,公权力机构的正常运作受到干扰时才能行使此项特别权力。形式条件也有两项:一是协商的义务:总统必须与总理、国民议长和参议院议长以及宪法委员会协商;二是告知的义务:总统必须以公告的形式告知大众实施特殊权力的情况。自2008年7月23日修宪以来,法国《宪法》第16条规定宪法委员会审查总统是否有必要保留特殊权力。一种是依申请审查:在总统行使特殊权力三十天后,国民议会议长、参议院议长、六十名众议员或六十名参议员可将宪法委员会移交给宪法委员会,以审查是否仍符合法国《宪法》规定的适用第16条的条件。宪法委员会尽快通过公众意见的方式作出决定。另一种是主动

[20] 法国宪法委员会官方网站: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/bilan-statistique>, 最后访问日期:2021年12月28日。

[21] B. Dageron, « Mariage pour tous : retour sur la constitutionnalité du référendum », *Recueil Dalloz*, 2013, p. 320.

[22] Jean-Louis Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, LGDJ, 1974, p. 165.

[23] I. Fontaine, « Pouvoirs exceptionnels vs garantie des droits », *Revue du Droit Public*, n°2, 2009, p. 351; F. Saint-Bonnet, « Réflexions sur l'article 16 et l'état d'exception », *Revue du Droit Public*, n°5-6, 1998, p. 1699.

审查:在总统行使特殊权力的 60 天结束时,以及在该期限之后的任何时候,宪法委员会都有权审查权力继续行使的合法性,并在公告中提出其意见。值得注意的是,除了宪法委员会对总统特别权力的审查和监督,还存在双重政治意义上的监督。一方面,总统诉诸法国《宪法》第 16 条的决定构成政府行为(acte du gouvernement),该行为虽不在行政法院受案范围之列,但如果决定干预了法国《宪法》第 37 条规定的行政立法领域,行政法官可以对其进行越权之诉审查。另一方面,根据法国《宪法》第 68 条的规定,如果国家元首违反职责,出现明显不符合其行使职权的情况,可由特别高等法庭将其免职。2020 年新冠疫情以后,有关第 16 条适用的情况也出现了一些争议,尤其是基于第 16 条规定推迟市镇选举第二轮投票的行为受到了学界质疑:新冠疫情的严重程度不足以满足第 16 条的启动要件,尚未构成国家公权力机构运行的“中断”。〔24〕学者们认为需要谨慎对待总统特别权力,防范法律秩序轻易被打乱。

综上,法国总统职权规范预设的三个层次以一种先后顺序呈现,但在实践中却出现失序的状况,正如米歇尔·维波(Michel Verpeaux)指出,法兰西第五共和国宪法中有关总统和总理职权的部分比较模糊也比较混乱。〔25〕此类情形下也暴露出宪法教义学的一些局促情况,在后续的政治实践中很快遭受质疑。

三、政治事实层面:单向度运行的总统职权

法国宪法文本构建的规范体系在 1962 年总统选举改革以后有了较大的变迁。法国总统选举结果及议会选举结果的政治现状滋生了更多的复杂因素,极易让政治事实突破宪法规范。宪法如何在共和国权力配置体系内保持核心地位实属难题。

(一)共治时期的规范运行

所谓“共治”,指国民议会选举后议会多数派与总统来自不同的政治阵营。法兰西第五共和国迄今仅出现过三次“共治时期”,总时间未超过 10 年。在共治时期,总统与不同的政治阵营平行分享国家权力,难以实现垂直领导。在这三次共治时期,法国总统、总理的政治阵营分别为“左右”(1986—1988)、“左右”(1993—1995)和“右左”(1997—2002)。〔26〕在共治时期,总

〔24〕 V.Olivier Beaud, « La surprenante invocation de l'article 16 dans le débat sur le report du second tour des élections municipales », 2020, [En ligne: <https://blog.juspoliticum.com/2020/03/23/la-surprenante-invocation-de-larticle-16-dans-le-debat-sur-le-report-du-second-tour-des-elections-municipales-par-olivier-beaud/>], Consulté le 3 décembre 2021.

〔25〕 V. Michel Verpeaux, « Moderniser et équilibrer les institutions de la V^e République, Premières réflexions sur 77 propositions », *La Semaine Juridique (Édition Générale)*, Doctrine, n°46, 2007, p. 204.

〔26〕 分别是密特朗任总统、希拉克任总理;密特朗任总统、巴拉迪尔任总理;希拉克任总统、若斯潘任总理。

统作为积极仲裁者的身份消褪,更多仅是消极的宪法监督者。总理占据行政权的核心,回归法国《宪法》第20条和第21条文本所确立的行政首脑角色。总统则可以通过向议会两院递交国情咨文、提请进行合宪性审查、任命宪法委员会成员(3名)及主席(法国《宪法》第56条)等履行职权。但即便在共治时期,总统依然可运用各种方法影响其他机构的运行。例如,总统可要求议会重新审议法律,以及拒绝签署部长会议通过的法令(法国《宪法》第13条第1款),由此干预立法权和行政权。此外,总统可以与议会少数派联盟,阻碍政府推行的法律草案通过。在总理提出修宪建议时,总统也有阻碍进程的可能性。例如在第三次左右共治时期,时任总理的若斯潘(Jospin)提出为批准《欧洲少数民族区域语言公约》进行修宪的建议,但时任总统希拉克在不启动总统修宪权的情况下便对若斯潘的建议予以否定。

虽然法国《宪法》第5条的规定为左右共治双方搭建了缓和区域:总统主要负责国防及外交等“专属领域”的事务,总理则负责国内事务。但“左右共治”现象的出现清晰呈现出宪法与政治现实之间的落差。政治现实强化了总统的政治权威。正如有学者指出的那样,在密特朗担任总统时,人们甚至逐渐体会到了左右共治时对总统连任有利的事实:“当总理焦灼于就业、增长、教育、社保、治安等无解难题的时候,总统可以保持灵活机动,视情况以仲裁者、反对派、国家元首和国民代表等不同身份出面,批评内阁,博取民众的好感。”〔27〕

(二)非共治时期的全面参与

国家治理在法国左右两派共治与非共治时期以不同的样态展现。为了降低共治出现的可能性,2000年法国宪法修改缩短了总统任期,法国总统的任期由7年变为5年,以实现总统选举与议会选举的同步进行。如此,同一阵营获得两类选举胜利的可能性增大,共治很难再次出现。总统职权在非共治时期运行呈现单向度模式,宪法没有给总统和人民之间的金字塔关系留下多少空间。〔28〕在非共治时期,总统既能主导行政权,又获得议会多数派的支持。与此同时,总理对总统负责,行政二元呈现垂直领导关系。也有学者认为,总统权力的主要来源是政治力量,其次才是宪法规范。〔29〕总统突破宪制规范,从宪法监督者转变为隐性制宪者,从仲裁者转化为决策者,具体表现如下:

1.主动修宪成为隐性制宪者

依据西耶斯提出的制宪权理论,国民作为主权者享有制定宪法的权力,共和国总统仅仅是国家机构之一,不能自我设定职权范围。然而,事实上,法兰西第五共和国总统屡屡突破这一

〔27〕 参见李旦,见前注〔14〕,第107页。

〔28〕 Dominique Rousseau, *La V^e République se meurt, vive la démocratie*. Paris: Odile Jacob, 2007, p. 297.

〔29〕 Raymond Ferretti, *op. cit.*, p. 9.

权力边界,成为制宪和释宪的主体。^[30] 1962年戴高乐援用法国《宪法》第11条,通过全民公决修改宪法以实现“仲裁者”权力,将法国总统选举模式改为直接选举。^[31] 戴高乐的理由是总统选举方式涉及公权力组织,属于其“仲裁者”职权范围,借此绕开了需要议会同意的修宪程序(法国《宪法》第89条)。这也是法兰西第五共和国1958年建国以来,议会唯一一次对政府投下了不信任案的情况。但戴高乐很快解散议会,启动全民公投获得了胜利。总统选举方式的改变强化了总统民主正当性和职权行使的权威性。根据法国《宪法》第89条,^[32]启动修宪的条件有两项:一是共和国总统经总理提议;二是议会议员提议。依据对第89条的文义解释,若总理不提议修宪或总理不同意修宪,总统不得单独启动修宪;若总理提议,总统则不得拒绝,必须提请修宪。然而这一文义解释在实践中通常被总统职权异化。总统通常以两种形式边缘化总理和议员在修宪程序中的作用。其一,总统绕开总理和议会,独自提出修宪建议。因此戴高乐通过解释宪法第11条绕过89条,以维护国家的名义开启全民公投达到修宪目的。^[33] 其二,总统提请全民公决时应经政府的提议并处于议会会期。^[34] 但总统通过身份位阶的差异强迫后者提议全民公决,全民公决启动权成为了总统完整行使的权力之一。^[35]

2.“行政二元”转变为“行政一元”

在所有的国家公权力中,人民最能感受其温度的就是行政权。法式的“行政二元”与其他国家呈现出了明显的差异:^[36]作为“政治领袖”的法国总统由全民直选产生,具有更强的民主

[30] Martial Foucault, *op. cit.*, pp. 18—24.

[31] 第11条第1款:“根据政府在议会会议期间提出的或者议会两院联合提出的并发表于政府公报的建议,共和国总统可将有关公共权力机构组织的任何法律草案,有关改革国家经济、社会或者环境政策的任何法律草案,有关改革协助国家经济、社会或环境政策的公共服务部门的任何法律草案,或者有关批准不违反宪法但影响宪法制度运行的人和法律草案,提交公民投票。”

[32] 法国《宪法》第89条:“宪法修改的创议权同时属于共和国总统和议会成员,共和国总统行使此项创议权须根据总理的建议。宪法修改的草案或者建议案,应依照第四十二条第三款规定的期限和条件接受审查,应由议会两院就同一文本进行表决。宪法修改经公民投票批准后才能最终确定。如果共和国总统决定将宪法修改草案提交于议会两院联席会议,则宪法修改无须提交于公民投票。在此情况下,宪法修改草案只有获得有效选票五分之三的多数才能被批准。议会两院联席会议的办公机构正是国民议会办公机构。任何修改程序若损害领土完整,则不得着手,也不得继续。政府的共和政体不得作为修改的对象。”

[33] V. Pierre Lampué, « Le mode d'élection du président de la république et la procédure de l'article 11 », *Revue du Droit Public*, 1962, p. 931 et s.

[34] 根据法国《宪法》第11条的规定,根据政府的建议并在议会会议期间或议会两院联合提出并发表于政府公报的建议,总统才可以启动全民公决。

[35] Jean Gicquel, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 15^e édition, 1997, p. 584.

[36] Julien Boudon, « Brèves réflexions sur la dyarchie de l'exécutif en France », *Droits*, n°1, 2016, p. 215.

正当性,总统与总理既可能是“合作者”,^[37]也可能是权力位阶的“上下级”。在法国,总统权与立法权、司法权的关系也变得微妙复杂起来,权力制衡意图往往不能有效实现。因此,法国学界普遍认为总统职权的功能与运行值得进一步反思与检讨。在此大背景下,权力分立原则成为一个不可忽视的分析框架。一直以来,权力分立原则与三权分立有所混同,被贴上“自由主义”的标签,似乎有了权力分立就是自由,没有权力分立就是专制,这造成了一种长期的误解。近年来,西方政党对国家权力的配置进行了改变。在“行政二元”体制下,总统与总理应有分工:总理负责领导政府决定并执行国家政策(法国《宪法》第20条)。但在非共治时期的政治现实中,垂直领导的“行政二元”本质上便是“行政一元”,行政权一体化运行成为非共治时期的政治常态。^[38]

首先,总统有总理任免权并有权主持部长会议。依法国“行政二元”体制的设计,总理对总统行为进行副署,以保障政府成为行政权的核心。法国《宪法》第8条本义是总统提名总理,并可以依据总理提出辞职而免除其职务。但实际上,总统对本条进行了扩张解释,总统对总理有任免决定权,而不需要总理提出辞职。自戴高乐开始,总统便可在政府未受议会罢免的情况下任命新总理。例如在1962年,戴高乐总统便任命蓬皮杜取代德布雷成为新总理。此外,总统还负责主持每周一次的部长会议(法国《宪法》第9条)。在法国的行政权运行体系中,部长会议是出台政令及起草重要立法草案的权力中枢,总统在此全程主导政府政策的形成。此外,总统府秘书处参与每次会议日程安排,与总理协调优先列入会议日程的事项。正如部分法国学者所评论,“执政型总统”(le président-gouvernant)已然成为法国政治生态的一大标签。^[39]

其次,总统主导政府的规章制定权。依法国《宪法》第13条第1款之规定,总统有签署法令(ordonnances)和政令(décrets)的权力。尽管这两项权力原本并非总统的自有权,需要总理或部长副署,但基于相同的权力逻辑,总统依然可以主导政府的规章制定权。例如在1986年,时任总统密特朗拒绝签署三个有关企业私营化的法令(ordonnances),总理以立法草案形式向议会提交,架空规章制定权的自主性。

再次,总统拥有对高级官员的任命权。依法国《宪法》第13条第2款、第3款及第4款之规定,总统须经部长会议任命最高行政法院成员、荣誉军团总长、大使和特使、审计法院大法官等重要职务。但因为总统事实上主导部长会议的决策过程,这些高级官员的任命权由总统独享。2008年的宪法修改新增了第13条第5款,目的便是制约不断扩张的总统任命权。本条的具体内容为:“对于公民权利和自由以及对国家经济和社会生活有重要影响的职务任命需要

[37] 例如2007年,时任法国总统的萨科齐在发言中称总理菲永为“合作者”(Collaborateur)。

[38] Marie-Anne Cohendet, *Le président de la République*, Dalloz, 2^e éd., 2012, p. 96.

[39] François Bastien, *Le régime politique de la V^e République*, La découverte, 5^e éd., 2011, p. 69.

公开征求各个议院主管常设委员会 (commission permanente) 的意见。如果前述两个常设委员会有五分之三的委员投反对票时,则总统的提名应予以否决。”但这一否决条件太过严苛,在非共治时期,总统通常能获得议会多数派的支持,因为五分之三的门槛过高,所以总统的任命权依然高度实效化。法国宪法文本所设计的各种监督机制,在政治现实中均被执政者政治权威所遮蔽。

3. 立法程序的主导者

在法国宪制的规范体系中,总统既不享有普通立法的动议权,也不能干预或否决政府的立法动议权。^[40] 总统只能通过总理或政府才能与议会产生间接关联,《宪法》第 18 条所规定的“总统提出咨文”的情况除外。然而,法国《宪法》第 5 章赋予了政府介入立法过程的主动性。但总统在现实的政治实践中,往往利用对政府的掌控,在立法领域内强加个人影响,有学者将这一现象称为“总统立法者”(résident-législateur)。^[41] 此外,总统可通过行使特别会议否决权延缓立法,或者行使颁布权加速法案签署:

首先,总统可行使特别会议否决权延缓立法。法国《宪法》第 29 条规定:“议会得依总理的请求或者依组成国民议会的议员过半数的请求,就确定的议程举行特别会议。”第 30 条规定:“除议会自行召开会议外,特别会议应依共和国总统的命令召开并宣布闭会。”制宪者确立这两个条款的初衷是赋予总理制衡议会的权力,避免议会滥用特别会议制度以扩充立法权。但自 1960 年起,戴高乐便将宣告会议召开的权力解释为可以否决会议召开的权力(droit de veto),并以此形成事实上的特别会议否决权延袭至今。学界普遍认为,法国总统滥用《宪法》第 30 条、忽略《宪法》第 29 条的做法属于不适当的自我赋权,这使得总统可跨过总理和政府,直接对立法权进行干预,这种自我赋权也客观地造成了部分立法的延缓。^[42]

其次,总统行使法律颁布权加速法案签署。法国《宪法》第 10 条规定:“共和国总统应在最终表决通过的法律移送至政府之日起十五日内予以公布。在上述期限届满前,共和国总统可请求国会重新审议该法律或者其部分条文。国会不能拒绝此项请求。”这一期间的设定初衷是为了保障总统的“监督者”及“仲裁者”职能。作为宪法监督者,总统可依法国《宪法》第 61 条之规定就议会已通过并提交的相关法律(或法律条款)申请进行合宪性审查,其他有权提起合宪性审查的主体(如总理、两院议长或 60 名以上的议员)也可在这一期间提出申请。而作为仲裁

[40] Marie-Anne Cohendet, *Le président de la République*, *op. cit.*, p. 94.

[41] Jean Gicquel, *supra* note 35, p. 590; Philippe Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 6^e édition, 1994, p. 493.

[42] Anne Levade, « Les nouveaux équilibres de la V^e République », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°82, 2010, p. 227; Ariel Vidal-Naquet, « Un président de la République plus encadré », *JCP*, n°31, 2008, p. 17.

者,如果议会通过了社会争议较大,立法、行政、司法机构之间意见不统一的立法草案,或议会提出涉嫌违反法国《宪法》第37条侵入行政立法领域的立法草案,总统也可请求议会重新审议该法律或者其部分条文,议会不能拒绝此项请求。但在现实的政治实践中,总统可以滥用法律颁布权,尤其是加速法案签署的权力避免议员们向宪法委员会提请合宪性审查。虽然这一权力运用得不多,但这一可能性仍值得注意,例如在1983年7月29日,法国总统曾经使用过这一手段绕开15天的期限,立即颁布法律。^[43]

(三)责任体系乏力

首先,制宪者的初心是奉行“总统无权力则无责任”,依制宪者的最初设想,总统既不直接参与行政管理(法国《宪法》第21条),也无立法动议权(法国《宪法》第39条),因此总统在履职时无须承担因职权行使而产生的法律责任(法国《宪法》第68条),叛国行为除外。仅就文本所蕴含的法律精神而言,制宪者遵循了“无权力无责任”的平衡原则。但如前所述,总统权力不断扩张的政治现实让原先所构想的责任体系变得苍白薄弱,这些额外扩张的权力在法国宪法文本中并没有相应的责任。^[44]理论上,总统的政治问责可在民主机制下以选举失利或受到弹劾的形式体现,但在政治实践中,这一问责困难重重:一方面,总统的政治责任往往转化为政府责任,尤其是当总统的竞选纲领转化为国家政策时,如果归咎,往往由总理根据法国《宪法》第49条对国民议会负责,例如1962年的蓬皮杜政府、2005年的拉法兰政府和2014年的埃罗政府;^[45]另一方面,法式的总统弹劾机制(法国《宪法》第68条)的条件也颇为严苛,极难启动。按照法国《宪法》第68条的规定,总统应有“与职权明显不符的重大过错”,且两个议院均应达到2/3以上的多数票同意方可对总统提起控告,该控告由两院全体组成的特别高等法庭进行审判。

其次,宪法委员会监督不力。在宪法规范层面,宪法委员会可在多个方面对总统权力形成制约和监督,例如监督总统选举的合法性(法国《宪法》第58条)、决定总统临时权力的替代问题(法国《宪法》第7条)、为总统特别权力的行使提供咨询(法国《宪法》第16、52、53、54条)以及在紧急状态下监督总统特别权力的行使(法国《宪法》第16条)。但在政治事实层面,宪法委员会与总统有千丝万缕的联系,这尤其表现为总统有权任命宪法委员会主席和3名宪法委员会委员,且卸任的总统长期以来可进入宪法委员会。政治任命在很大程度上影响了宪法委员会的中立性和权威性。以立法权和规章制定权的权限划分为例,在早期,宪法委员会对立法权

[43] Marie-Anne Cohendet, *Le président de la République*, op. cit., p. 95.

[44] B. Branchet, *Contribution à l'étude de la Constitution de 1958. Le Contre-seing et le régime politique de la V^e République*, LGDJ, 1999, préf. De S. Rials.

[45] 宪法第49条第1款规定,“经部长会议审议后,总理向国民议会承担对政府计划或一般政策宣言的政府责任”。

更为倾斜,希望强化议会立法制衡行政权。例如在1982年7月30日“冻结价格与收入”的经典判例中,宪法委员会便对立法权侵入行政规章领域保持较高的容忍度。^[46]但此后,因总统权力的不断扩张,宪法委员会的立场也逐渐倾向于支持政府的规章制订权。例如在2009年4月9日关于《议会工作组织法》草案的合宪性审查中,宪法委员会认为该草案的第8条最后一款违宪。被认为违宪的条款规定政府在向议会递交法律草案时,需一并明确与该法相配套的适用条例的出台日期。宪法委员会认为,该条款蕴含着对行政权的指令(injonction),侵犯了立法与行政立法范围背后隐藏的议会与政府的权限划分,也对总统和总理基于宪法所享有的签署法令权和规章制定权造成了干预。^[47]

最后,法国总统的个人责任问题,长期以来一直较为模糊。直至2007年2月23日的宪法性法律颁布后,总统的个人行为方可问责,学界开始研究。但法律规定,这一问责应在卸任后才能提起。在总统履职期内,一切诉讼期间(Préscription)和权利逾期(Forclusion)计算暂停。例如希拉克2007年5月卸任,与其有关的案件7月开始审理,4年后获刑。萨科齐亦曾经多次被指控:他被指控于2013年3月接受政治献金(affaire Bettencourt)、于2014年7月包庇侵犯职业秘密(affaire Azibert)、于2016年2月非法资助选举(affaire Bygmalio)。在其卸任后,经过突击搜查和电话监控,这些指控最后以对萨科齐的15小时拘留告终。萨科齐成为了法国历史上首位获实刑的总统。^[48]

四、未竟的改革:宪法规范与政治事实难以调和

不难看出,总统权力的扩张与制宪者理想图景中的总统职能定位存在明显的差别,这加剧了宪法权力配置结构的不平衡。改革已成为必选项。对此,两条改革进路泾渭分明:要么削减总统职权回归文本,要么宪法化现有实践。^[49]在两条改革进路中,大多数法国宪法学者同意第一种观点,希望总统权力回归宪法文本所设定的框架,强化总理的执政权。遗憾的是,改革至今都没有清楚回答在法国国家权力谱系中,国家元首应该是“仲裁型总统”(Présidence arbitrale)还是“执政型总统”(Présidence gouvernante)?^[50]若任凭如此重要的总统身份一直

[46] Cons. const., 30 juillet 1982, Blocage des prix et des revenus, déc. n°82-143 DC.

[47] 法国宪法委员会官方网站, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2009/2009579DC.htm>, 最后访问日期:2021年12月28日。

[48] 2021年3月1日,法国刑事法庭判决萨科齐“腐败”和“以权谋私”罪名成立,判处其有期徒刑三年,包括两年缓刑,一年实刑。

[49] Marie-Anne Cohendet, *Le président de la République*, op. cit., pp. 168-177.

[50] Jean-Félix Bujadoux, « Présidence arbitrale ou présidence gouvernante, aux sources d'une vieille querelle républicaine », *Les petites affiches*, n°239, 2016, p. 8.

走在十字路口,将极大影响法国法治秩序的统一。^[51]

(一)前置分析:普选与权力合法性的关系

在法国学界看来,正是由于总统大选采用普选,第五共和国才出现总统职权重大的含糊不清之处。因此,形塑权责对称的总统权,实现规范与事实的调合,成为法国总统制后续改革的目标。^[52] 总统职权的不确定性在政治学层面的反思首先聚焦于总统的普选本身是否能保证国家元首的政治正当性。在普选下召集选民,成为了戴高乐将军建立一种新的政治文化的机会。这一体制安排结束了法国第三共和国和第四共和国一直坚持的代表制,打破了以往“公民社会”和“政治社会”之间的分离。第五共和国通过确认总统权力,让总统与人民建立直接但不是永久的联系。通过这一改革,戴高乐抛弃了早期制宪者所代表的共和文化,更倾向于一种制度上的相对主义(relativisme institutionnel)。这种相对主义反映一个民族在历史上某个时刻的愿望,而不是长久的制度文化传统。法国1958年《宪法》对立宪主义者来说可能是一项妥协,其确立了以国家为核心的政治制度,更具体而言,这一制度模式通过赋予总统权力,加强了中央国家体制。戴高乐担心国家在第二次世界大战和阿尔及利亚战争等特殊事件的影响下再次崩溃,于是重新建立了一种由人民直接合法化的国家权力,而不再通过议员作为人民代表对权力予以合法化。如此,第五共和国强化了国家的统一、权威和仲裁。普选的模式改变了法国国家代表制传统,呼唤人民直接出场,缩短了个体意志与国家权力之间的传导距离。

第二个层面,通过召集“公民一选民”(citoyens-électeurs)投票选举总统,同时也进行议员选举,投票选出法国总统的和投票选出议会多数席位的可能是同一批人。如果出现这种情况,法国议会多数派不可能系统性地反对总统的计划,因为二者民选基础相同。法国人民对政治的不信任危机部分来自于这一政治架构。法国《宪法》并不是建立在选举民主的基础上,制宪者希望总统能超越政党利益,也就是超越其政党的意识形态界限,并优先考虑国家捍卫公共利益的至上性。法国政治机构过去60年的历史确立了共和国总统的形象,但也加剧了其他国家机关与行政部门之间的不平衡。

(二)回归立宪原意义议会制的改革设想与局限

法国《宪法》自1958年至今已经经历了24次修改,其中6次修改都直接或间接与总统职权有关:1962年总统选举方式的改革问题(改为直接选举)、1976年总统选举过程中规则的修改问题、1999年刑事法庭的管辖权问题、2000年总统的任期制改革问题(从7年任期改为5年任期)、2007年关于总统弹劾的问题以及2008年关于机构现代化的问题。以新近的机构现代

[51] Marie-Claire Ponthoreau, « Le président de la République. Une fonction à la croisée des chemins », *Pouvoirs*, n°4, 2001, pp. 33-44.

[52] Dominique Rousseau, *La V^e République se meurt, vive la démocratie*, op. cit., p. 176.

化改革为例,修宪的目的是强化议会作用,使议会独立于总统;强化总理作用,使总理独立于议会等,以此达到新的平衡。^[53]

1. 回归仲裁型总统身份的可能性

近年来,执政型总统越发受到民众怀疑,国家机构的运作疲于应对不断变化的民主需求,尤其是“黄马甲”运动的发酵,使得马克龙总统经历了从政坛黑马到被民众要求下台的“过山车”。传统政党在最近的一次总统大选中出局,这说明法国社会更加撕裂、利益诉求更加多元,总统很难拥有民众整体长期的信任。近年来,正如政治观察家指出,法国社会分化,总统的代表性受到质疑,民众对总统的期望值下降。^[54]以极右翼国民阵线候选人让·玛丽·勒庞和玛丽娜·勒庞父女先后进入总统大选第二轮为例。2002年法国总统大选让·玛丽·勒庞第一次闯入第二轮,当时社会民众价值观还比较一致,对其保持警惕,左翼政党如社会党均转而支持右翼候选人希拉克。此时绝大多数法国民众无法想象共和国总统由极右翼候选人担任,但其后两任总统萨科奇、奥朗德让法国民众对总统的期望值持续走低。在法国政坛上,国民阵线已经不是一种新现象,也不再是敏感话题。2017年总统大选第一轮的结果是自由派左翼(中间派)、极右翼、传统右翼和极左翼四分天下。极右玛丽娜·勒庞进入第二轮,并在第二轮的得票率为33.90%,这意味着有超过三分之一的法国人认为极右翼政客具备担任共和国总统的资格。在此背景下强人政治突破宪法规范的条件不再成熟,总统作为国家机构应回归立宪原意。戴高乐时代民众信仰强人政治的社会文化障碍已逐渐扫除,总统回归宪法原意的仲裁者身份,退出行政权第一场域更为可能。

2. 明晰总统与总理的权力和责任

“强总统、弱总理”已成为法国政治体制的一大特征。尤其是在更为常态化的非共治时期,总统可以随意撤换总理(法国《宪法》第8条),而无须考虑国民议会的意见。^[55]“行政二元制”的宪制框架受到严峻挑战。因此,在回归制宪原意的基础上,法国《宪法》进一步明晰总统与总理的权责界限,在确认总统主导地位的同时,保持总理的适度独立性及行政决策的决定权。^[56]具体而言:首先,有人主张修改《宪法》第20条,总统不应再主持部长会议,改由总理主持并由政府向议会负责。其次,遵循平等武装原则,总理应分享解散议会的权力。如前所述,议会可以倒阁,欧洲其他议会制国家的宪法体制也均允许政府可以对等解散议会,由此保持机构权力的平衡。总统与总理应共享解散议会的权力,这既符合法国宪制改革的学理,也符

[53] Julie Benetti, « Le mythe de la Sixième République », *Pouvoirs*, n°3, 2018, p. 142.

[54] 参见李旦,见前注[14],第111—112页。

[55] Julien Boudon, *op. cit.*, pp. 215—224.

[56] André Roux, « La clarification des pouvoirs au sein de l'exécutif », *Revue Politique et Parlementaire*, n°1045, Octobre/Décembre 2007, p. 21.

合欧陆各国的惯例,议会多数派将在政治实践中更多配合总理工作。最后,总统应主要作为国家公共利益的代表,着力加强外交和国防。法国《宪法》第20条应将“总理负责国防”的职权改为“执行”总统的决策。^[57] 需要指出的是,为避免出现共治时期总统和总理的平行竞争关系,总理的产生模式也应作相应修改:议会选举可以在总统大选之前举行,胜出的议会多数党党魁担任总理,而不再是目前法国宪法所规定的总统任命总理。如果总统权已经开始实际影响行政权和立法权,那么其他国家权力机构的独立性必然受到损害。

(三)强总统模式下的权力平衡努力

面对自1962年以来总统权力不断增强的政治事实,另一种改革路径主要目的在于对“执政型总统”进行确认,间接承认政治事实的规范力。

1. 加强议会对总统的制衡

法国议会与总统的民主正当性均源自于人民的直接选举,但总统凭借其其对行政权的掌握可对议会进行干预,而议会却缺乏有效监督总统权的制度。2007年巴拉迪尔在宪法修改报告中曾建议调整总统大选与国民议会的选举顺序,未获采纳。但从加强议会对总统的制衡的角度看,这一建议犹未过时。在法国,议会选举在前,总统大选在后,总统候选人必须获得议会多数党的支持才能获选,总统竞选纲领也不得不趋同于议会多数。如此改革将多数派当选红利更多归于立法机构,可以保证先产生议会多数党,并有可预期的对议会负责的总理人选。议会也能有更大机会获得独立于总统的地位,进而对总统的各项权力形成有力制衡。

此外,也有学者建议修改法国《宪法》第18条,赋予总统在议会发言时进行讨论并投票的权力。^[58] 现行法国《宪法》第18条是2008年宪改所确立,新增了“总统可以在议会发言”的条款,打破了“总统不进议会”的传统。^[59] 这一改变也符合民主政治发展的需要。在梯也尔总统主政时期,不允许总统进议会主要是为了屏蔽总统个人影响,保证议会立法民主性。当民主政治进步伴随舆论监督高效发展,强化议会监督应该要求总统主动到议会阐释据以制订国家政策的用意及目的,确保公共生活的透明性。然而2008年宪法修改时,为了践行权力分立原则,议会不能对总统的发言进行投票表决。在这次修改后,议会监督的力度依然很弱,无法

[57] V. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e république présidé par Édouard Balladur, *Une V^e République plus démocratique*, Fayard-la documentation française, 2008, p. 236.

[58] V. Mustapha Afroukh, « La portée du nouveau droit de message à la lumière de la déclaration du président de la République au congrès du 22 juin 2009 », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 3, 2011, pp. 18–20.

[59] 1873年3月13日《布罗依法》(loi de Broglie)为对抗阿道夫·梯也尔(Adolphe Thiers)总统而设立的著名的“中国式礼仪”(Cérémonial Chinois)。1875年7月16日的宪法性法律走得更远,该法律禁止国家元首进入议会。

产生实质性影响。以欧盟事务为例,总统主导的欧盟事务政策必须得到更好的监督。法国总统在欧盟理事会的立场很难被公众知晓,其对主导的欧盟政策执行状况也不负政治责任。总统和政府只在极少数情况下与国民议会协商欧盟事务的决策,例如在2015年7月8日和15日,国民议会两次组织讨论希腊债务危机的事宜时,时任总理瓦尔斯发表演说,国民议员们的意见和7月15日投票通过希腊纾困协议对欧盟政策产生重要影响。但行政权决策过程仍然存在三大局限:首先,责任主体不明。总理在国民议会进行政策阐释,而总统是实际主导人;其次,7月8日的讨论没有设投票程序,国民议会不能有效清晰地表达自己意愿,也不能对总统授权,国民议员只能进行事后确认,不能对政策产生实际影响;最后,希腊债务危机已经是迫在眉睫才组织讨论,非常局促。如果决策过程前期组织或过程中有规律地组织国民议会讨论,则更为有利议会监督。因此未来有关欧盟政策的形成中,法国总统应可以在将政策议案提交欧盟理事会之前,在国民议会以问答形式进行,由国民议会对政策草案进行投票,使国民议会投票成为议员民主监督总统权的重要方式。

2. 确立总统的责任体系,强化宪法委员会监督

法国总统的弹劾门槛过高,政治责任容易推卸,责任体系极为薄弱。在美国,弹劾总统仅需66名众议员即可启动;而在法国,议会两院均需要达到2/3的多数同意票。此外,2014年才颁布关于适用法国《宪法》第68条的组织法,该法虽在一定程度上细化了弹劾程序,但依然存在不确定之处。^[60] 例如总统在被议会弹劾期间可否行使解散议会的权力,仍然有待解答。因此,明晰组织法、激活弹劾机制已成为当务之急。但目前而言,远未形成可操作的改革方案。

就宪法委员会的监督而言,有学者对60年来5000多个宪法委员会宪法判决进行了分类。^[61] 具体而言,第一类判决主要涉及立法的合宪性审查,第二类涉及选举诉讼,第三类主要涉及制度的良好运行。涉及总统职权运行的宪法判例极少,这足以证明宪法委员会对总统权监督极为乏力。因此,强化宪法委员会的监督势在必行。2018年在马克龙主导下,政府以“为一种更具代表性、更负责任和更有效率的民主”为名向国民议会提出修宪草案。^[62] 其中涉及有关宪法委员会的几项重要建议:第一,应阻隔总统对宪法委员会的人事任命权。宪法委员会主席及成员不应由总统指定,而应考虑遴选产生。同时,草案第10条建议修改法国《宪法》第56条,使卸任后的总统不再进入宪法委员会成为“当然委员”。第二,降低合宪性审查启

[60] Sophie Hutier, « La procédure de destitution du Président de la République n'est toujours pas applicable », *Revue Française Du droit Constitutionnel*, n°102, Avril-Juin 2015, p. 492.

[61] Guillaume Drago, « Les différents types de contentieux ou 5000 décisions en 60 ans », *Les nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, n°58, 2018, p. 7.

[62] « Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace », [En ligne: http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b0911_projet-loi], Consulté le 3 décembre 2021.

动的门槛。草案第11条建议修改法国《宪法》第54条,将“60名议员可联名向宪法委员会提起违宪审查”改为“40名议员可联名向宪法委员会提起违宪审查”,^[63]强化民主监督,尤其是保证议会少数派对总统权进行制衡。始于自己的竞选承诺,马克龙作为国家元首围绕修宪的逻辑目标更加负责和有效地推动民主立法工作,但却没有提供一个宪法制衡机制,这些改革建议反而因此增加了一丝为总统制辩护的色彩。因此,可以看出,在总统职权的问题上,法国宪法实施存在着一种僵局,这既是民主的,也是代表制的僵局。前文提到的总统普选的优点,加上薄弱的组织制衡,给国家元首赋予了一种“超级合法性”,这成为了许多误解的根源。

五、代结语:政治事实并非“必要的恶”?

一直以来,宪法规范与政治事实的关系是宪法学的核心命题。一方面,宪法是“政治法”,对国家治理的核心权力——政治决策权进行法律规制,所以宪法与其他部门法相比,具有更为突出的和直接的“政治相关性”。^[64]正如法学家莫里斯·杜瓦杰(Maurice Duverger)指出,Turgot对路易十六说:“陛下,您的王国没有宪法”。此处,Turgot并不是说法国没有政治机构,而是指“这些机构没有协调、相互联系或组织”的原则。^[65]法国1958年《宪法》在很大程度上对这种协调不足作出了反应,促进了法国总统领导行政管理的垂直制度的发展,规定了总统主导部长会议议程的节奏,并有权在不经总理和负责部长同意的情况下行使这些权力。总统可在必要时强制仲裁不同机构之间的争议,并有作为仲裁者的宪法法律基础(法国《宪法》第5条);另一方面,宪法规范为政治规定了权限和主体,但在法律规定的权限范围内,政治仍有广泛的裁量范围和存在的余地。

正如戴高乐总统1964年1月31日记者招待会演讲中所指出,“宪法是一种精神,一系列制度和一项实践”。这一定义预示了此后60多年对总统身份进行不同解释的可能。从精神层面而言,法兰西第三、第四共和国传统塑造了第五共和国议会制底色;在制度设置层面,总统和总理分享行政权,总统的权力代表人民利益,经由1964年直接选举改革后在三权中具有极强民主正当性;从实践来看,法国总统在国家治理中有着最为优势的决策地位,全面影响行政、立法、司法权力的运行,成为真正的实权国家元首。当下法国学界和政界对于如何定义法兰西第五共和国存在较大分歧。^[66]但学界和政界都认同目前总统权力在运行中存有损害民主机制

[63] Ibid.

[64] 参见李忠夏:“宪法与政治的时代命题”,《中国法律评论》2016年第1期,第134页。

[65] Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris: Presses Universitaires de France, 1968, cité par Martial Foucault, *op. cit.*, p. 23.

[66] Georgitsi Evangelia, *op. cit.*, p. 543.

的潜在危机。2008年宪法修改对此进行了修正,但是并未完全纠正失衡的状态,2018年宪法修改草案又中断未能如期进行。宪法真正的韧性同样取决于使之成为现实的政治行动者,取决于其在国内与国际背景下进行有效治理的技艺。法兰西第五共和国制宪者勾勒出了法国政治制度的轮廓。但伴随政治事实的变迁,法国1958年《宪法》本身难以描述60年后生效的政治制度的性质。正如有学者所言,政治并非“必要的恶”,而是像法的精神一样深植于共同体的各种关系中。^[67]

Abstract: The relationship between the Constitution and politics is an important issue for the modernization of French state governance. Since the establishment of the French Fifth Republic under Charles de Gaulle, the President of the Republic has been at the heart of the French state apparatus. Article 5 of the French Constitution positions the president as a supervisor, arbiter, and defender of the powers he enjoys in a multi-layered structure; a passive operator under normal politics, a mediator of disputes in state institutions, and a subject of power in a state of emergency. However, political facts affect and even subvert the literal meaning of constitutional norms, resulting in a disorderly exercise of power. The presidential power has been transformed from the supervision of the implementation of the French Constitution to the implicit constitutional power, and from the power to arbitrate institutional disputes to the power to make executive decisions. In this regard, both political and academic circles have attempted to reform the presidential power to create a symmetrical power and responsibility. However, there is a divergence of views on how to achieve this goal, especially on whether to confirm the identity of the arbiter president, how to clarify the powers and responsibilities of the president and the prime minister, and whether to strengthen parliamentary checks and balances on the president and establish a system of presidential responsibilities. In this process, there is a tension between the inherent change of constitutional norms and the normative force of political facts. Political facts are not a “necessary evil”, and the study of the process of interaction between norms and facts also sheds light on the methodology of our constitutional studies.

Key Words: Presidential Power; State Governance; Political Facts; Rebalance of State Institutions

(责任编辑:彭 鐸)

[67] 张旭:“孟德斯鸠政体理论中的古典‘政治’意涵”,《政治思想史》2021年第3期,第125页。