

法国“行政双头制”政府领导体制的特点及其成因

施雪华

所谓“行政双头制”政府领导体制是指在政府行政系统内部有两个行政领导主体共同行使国家最高行政领导权的一种政府体制。它既不同于最高行政领导权掌握在一个主体手中的“行政单头制”，也不同于最高行政领导权掌握在两个以上的行政领导主体手中的“行政多头制”。在法国，“行政双头制”政府领导体制意味着总统和总理共同分享国家最高行政领导权。所谓“分享”也并非完全“平分”行政领导权或平行行使行政领导权，而是说，在实际行使最高行政领导权的过程中，两个主体间虽有权力大小的不平衡和权力领域（决策和执行）的基本分工，但两个主体谁都无法完全抛开对方而单独行使最高行政领导权，因而，总统和总理均是“实位”的而非“虚位”的最高行政领导主体。

一、法国政府领导体制中总统与总理、内阁的相互关系

宪法上规范的总统与总理的各自职权，由于总统行使国家元首决策权的不确定解释，使得总统在很大程度上取代了总理而成了政府决策的主要领导人。政府的重要活动无一不在总统的控制和监督下进行。因此，法国政治生活的实践已使总统与总理、总统与政府间的相互关系变得模糊不清，很难明确规范两个行政主体间相应的职权及其范围。1958年以来，特别是20世纪70、80年代，第五共和国总统与总理、内阁的相互关系具有下列特点：

1. 总统意志成为政府行为的基本准则，总理负责执行总统意志。早在1964年7月和1969年7月，戴高乐在两次新闻发布会上，就“行政双头”间的相互关系提出了一种理论，即所谓“保留领域理论”。他认为，行政权是由两个机关行使的：一个是爱丽舍宫（总统府）；另一个是马提翁宫（总理府）。有些事务的行政权，如国防和外交方面，是总统职权的“永久性保留领域”，而其他一些事务则可按总统的意志

和时局来决定是否属“总统干预的领域”。戴高乐在其《希望回忆录》中更具体地解释了他的“保留领域理论”：“除了局势危急需要国家立即作出反应，需要我直接表明态度之外，我的行动主要是制定方针、确定目标，向政府的计划和执行部门下达指示”。^[1]但“保留领域理论”并没有能解决总统与总理职权的相互矛盾与冲突，也不足以完满地解释总统职权扩大的理由。因此，20世纪80年代初以来被一种新的理论所取代，即所谓“总统意志构成政府行为的宪章理论”。^[2]这种理论认为，公民直接挑选爱丽舍宫的主人（总统）实际上意味着公民同意和认可了总统候选人的竞选纲领和基本政策选择。因此，总统在竞选运动中所表明的主张、观点和态度，所许下的诺言，代表了公民的基本政策选择倾向。当总统候选人在选举中获胜成为总统后，其竞选纲领和诺言，应成为政府及总理行为的基本准则。作为政府政策体现民意的合乎逻辑的结果，在政府的具体行为过程中，总统干预、控制和监督是正常的、合法的。正是以这样的一种理论为依据，德斯坦总统首先采用了一种“指示信（Lettres - directrice）技术”。要求总理和内阁按照“指示信”的内容执行总统的意志。^[3]从戴高乐到密特朗，各届总统就是根据这些理论来要求总理和内阁服从总统意志的。总理负责领导政府将总统的意志转变为执行性政策。

2. 政府行政领导权的重心从总理逐渐向总统转移，但总统并没有替代总理行使行政权。如果说第四共和国时期，总理是行政首脑，是政府行政中心，那么到第五共和国以后，政府行政领导权的重心已逐渐转至总统及其下属机构的负责人手里，表现为一些重大的决策会议由总统直接控制。

首先，总统取代总理而主持内阁会议，并支配内阁会议的决定。法国的内阁会议分全体部长出席的内阁会议和由部分部长和有关国务秘书出席的限制

性部长会议两种。自从戴高乐总统以来,虽名义上仍是“总理领导政府的活动”,然而实际上已形成一种惯例,部长会议由总统召集并主持,每星期三上午在爱丽舍宫举行。1964年仅一年内戴高乐亲自主持内阁会议121次。内阁会议正式召开前,总统先和总理在总统办公室就内阁会议上需讨论通过的有关事宜商量一刻钟,然后再步入内阁会议厅。总统不在首都时,内阁会议可由总理召集并主持,但内阁会议讨论的内容必须由总统确定,内阁会议的决定必须经总统批准方能生效。当内阁会议的意见与总统的意见不一致时,总统可以否决内阁会议的决定。^[4]

一般而言,在实际政治生活中,总统在召开全体部长会议或限制性部长会议之前,有时还召开一个“部长联席会议和小范围会议”。部长联席会议有总理和有关部长出席,在总理府举行。一般是为召开在总统府召开的“小范围会议”作准备。“小范围会议”由总统主持,总理和有关部长出席,有时也邀请总统府秘书长和总理府秘书长、各部的有关司局长出席。“小范围会议”每周二或周四即内阁会议召开前后召开,它的目的,或者在内阁会议前为内阁会议的有关事项作好准备,或者在内阁会议后继续研究内阁会议遗留的有关问题。因为“内阁会议不可能详尽地研究所有国家大事”。^[5]“小范围会议”的次数大大超过内阁会议。其讨论的内容包括国内外各种大事。“小范围会议”的议事日程由总统府和总理府的秘书长与总理协商来确定。参加会议的人员并不固定,取决于所研讨的事情的性质及它所涉及的部门。

其次,除了上述会议外,总统还主持国防会议和国家最高委员会会议。这些会议从确定日期、议程、方向、原则到具体决定,也都由总统操纵。

当然,所有这些重大会议的正式决定,均必须由总理及有关部长与总统联署,否则无法生效。而且,在一般情况下,总统也会重视总理对某个问题的意见和建议。比如,戴高乐每星期三内阁会议前会见总理一刻钟,每周会见大约2-3次,一般在周一、周五或周二和周六,每次一小时。每周在总统府举行至少两次,甚至多次小型会议前又按惯例会见总理一刻钟。另外,有时在午餐或晚餐时,还有机会见面。每周总统和总理在一起讨论问题的时间大约3-4小时。^[6]没有他俩的意见一致,内阁会议等无法作出决定。

再次,一些重要的文职和军职人员的任命由总理提名,总统任命,但需总理和有关部长副署。某些公共机关、公共企业和全国性协会的领导职位,由总统

和总理商议决定,不过,总统有最后决定权。根据宪法第13条,总统的任命权还可委托给别人以总统的名义行使,一般总统总是将他的任命权委托给总理。

3. 规章制定权已不再由总理独占而是由总统与总理分享。内阁会议上审议的政令和命令必须由总统与总理和有关部长联署,内阁会议之外采取的某些规章法令以“总统政令”的形式公布。一旦得到总理副署即为合法。具有法律效力的政府法令集的发布也需要总统的签署。这些情况说明,原本由总理独占的规章制定权已被总统大为渗透和侵蚀。

当然,所谓“行政双头制”也并非所有的行政决策全部由总统和总理两巨头作出的。如果说在第五共和国早期,这样的说法还基本成立,那么,到戴高乐时期,特别是德斯坦和密特朗总统任职期间,总统府秘书长和总理府秘书长在决策中的权力不可忽视,特别是总统府秘书长更是早餐会的四巨头(总统、总理、总统府秘书长和社会党主席)的成员之一,起着举足轻重的作用。^[7]

二、法国“行政双头制”政府领导体制的成因

第一,法国宪法对总统职能的规范有利于总统侵蚀原本由总理行使的最高行政领导权。1958年“宪法”第五条规定:“共和国总统保证宪法得到遵守,通过仲裁,总统保障公共权力机关行使其正常职权和保证国家的连续性”。^[8]这里实际上规范了总统的职能主要有三项:一,总统是宪法“保障人”。宪法是一国之根本大法,是一切国家机关和公民都必须遵守的。总统既然是宪法“保障人”,他当然有权保证宪法得到遵守。因此,总统在没有明确法律条文规范其最高行政领导职权时,他就根据这种至高无上的“宪法保障人”的地位和威信来干预行政事务。二,总统是一切公共权力机关的“仲裁人”。这一宪法地位使总统扮演了超然于议会与政府之上,超然于党派利益之上的所谓“公民的总统”、“共和国总统”的角色。总统就是运用“仲裁人”的身份,干预议会,干预政府行政领域,使自己的“仲裁”职权与总理的行政职权联系了起来,从而不断扩大自己的职权范围。三,总统是国家连续性的“保证人”。这一职能使总统一职与总理相比具有更大的稳定性。当总统与总理在行政决策上发生分歧时,总统总是以国家政策连续性的“保证人”的身份,要求总理服从自己,替自己承担责任,否则总理只有辞职的自由。

第二,“分权理论”的发展为“行政双头制”提供了理论依据。二十世纪以来“立法、行政、司法”三权

分立的“分权制衡”原理发展到了“政治与行政”的“两分法”。在两分法下,“政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行”,行政是政治的继续,两者要“少想分,多想合”,即强调两者的有机联系和分工协调。^[9]同时,二战以后,与政治民主、企业民主相适应,行政民主的发展促使行政内部的“分权制衡机制”也逐步完善起来,行政权内部出现“双头制”实际上也是一种“分权制衡原理”的新的实践形式。

第三,从决策科学角度看,决策和执行既应有所区分,也应把它们视为不可分割的一个整体过程。这种既分又不分的“软性连接装置”是现代决策科学化的要求。随着现代政府行政职能的扩大,行政领导所涉及事务越来越广泛,靠行政首长一人无法负担这么繁重的任务。“行政双头制”在行使最高行政领导权时实际上就是这种既分又不分的“软性连接装置”,总统主要侧重行政决策,而总理主要负责决策的执行,但两者并非截然分开,总理也参与决策,总统有时直接干预执行,这样既有利于政治意志的贯彻,又有利于减轻政府首脑的领导负担,提高行政效率。^[10]

第四,法国的“行政双头制”是法国历史发展的独特产物。法兰西第三共和国实行的是总统制,法兰西第四共和国实行“议会内阁制”。在这两种体制下,由于政府不稳定,既不能贯彻议会的政治意志,也无法提高政府效率。因此,法兰西第五共和国实行“行政双头制”实际上是综合了总统制和议会内阁制各自的长短后形成的混合体制:“半总统半议会制”。

第五,法国政党体制的新变化要求实行“行政双头制”。自大革命始法国就有悠久的多党制和“左”、“右”两大派分野的传统。但19世纪70年代“君主制”与“共和制”的争论以“共和制”最终胜利而告结束之后,由于实行“比例代表制”的选举制,多党纷争的状况更为加剧,“左”、“右”两大派分野的情况倒是有所缓和。然而,二战以来法国的多党制逐渐出现了一个有趣的新现象:逐渐出现了“左翼”和“右翼”两大党派控制议会的倾向。许多小党纷纷靠向“左”、“右”两大派。在这种情况下,两派试图通过分别控制总统或总理来贯彻自己的意志。因而,法国“行政双头制”能够在戴高乐之后继续保持下来,与这种政党体制的新变化是分不开的。

第六,戴高乐政治哲学理念及其政治实践的深远影响。就1958年宪法本身而言,并没有明确规范“行政双头制”这种政府行政领导体制。然而,戴高乐对新宪法作了阐释。1964年1月31日的记者招待会上戴

高乐说:“人们当然必须懂得,国家的不可分割的权力是由人民完全交托给自己选举出来的总统的。不是由总统授予和维持的权力是不存在的,无论是各部的、文职的、军事的和司法的权力都如此”。^[11]这就为总统干预行政领导权制造了理论依据。因此,有人说“25年后,戴高乐宪法成了共和国的国家宪法”。^[12]之后,他又任命自己的学生蓬皮杜作总理。蓬皮杜又是一个极为尊重戴高乐将军的人,因而,在他俩合作期间,后来法国总统与总理的许多相互关系模式基本上定了下来,尽管没有明确的条文规定,后来蓬皮杜自己当了总统自然习惯于这种熟悉了的模式。而一旦经过长期的实践,法国政界和公民已逐渐认可了这种模式后,作为一种“政治习惯”一直延续至今。

法国“行政双头制”政府领导体制对包括中国在内的各国调整国家元首与政府首脑之间的关系有着重要启示:一是两者在决策与执行上要有适当的现代分工,目的是为了提高政府的整体运行效率;二是这种分工是一种既分工合作又牵制平衡的复杂关系,而非分裂与对抗的单一关系,其目的是为了增进行政系统的民主化。而任何国家的政府如果没有效率与民主的结合与平衡,则不可能是现代政府。

[参考文献]

- [1] [4] [5] [法]戴高乐,史美珍译,希望回忆录[A],第一卷,转引自[法]克洛德·迪隆,戴高乐的工作和生活[C],新华出版社,1985,137,136,145.
 - [2] Journal Officiel [M], Le Juin 3 1981.
 - [3] Français Chauvin Administration de l'Etat [M], Dalloz 1985
 - [6] [法]梅里·布隆里热,上海师大等单位译,蓬皮杜传[M],上海人民出版社,1973,253
 - [7] [法]莫里斯·斯托法兰,萨米·克兹,孙昆山等译,法国政治内幕——密特朗的班底[M],世界知识出版社,1985,45.
 - [8] 吴国庆,当代各国政治体制——法国[M],兰州大学出版社,1998,306
 - [9] [美]古德诺,政治与行政[M],王元译,华夏出版社,1987
 - [10] Jean-Louis Quémener Le Gouvernement de la France sous la Cinquième République [M], Dalloz 1980, 303
 - [11] 布赖恩·克罗泽,戴高乐传[M],下册,商务印书馆,1985,720
 - [12] Jean-Louis Quémener Les Régimes Politique Occidentaux [M], Seuil 118-310
- (作者单位:北京师范大学政治学与国际关系学院教授、博士、博士生导师,北京 100875)

(责任编辑 胡捷)