

表 9~1：法國第一到第四共和的制度遺緒

時期	憲法制定時間	憲政體制	主要的制度影響
1789 年大革命			三級會議與議會制度
	1791 年	君主立憲	絕對的權力分立
第一共和	1793 年	大議會制	Rousseau 的人民主權
	1795 年	督政府	絕對的權力分立
	1799 年	共和制君主政體	公民投票
第一帝國	1804 年	共和制君主政體	公民投票
波旁王朝復辟	1814 年	代議制君主政體	
奧爾良王朝	1830 年	代議制君主政體	奧爾良式內閣制度
第二共和	1848 年	總統制	
第二帝國	1852 年	共和制君主政體	
	1870 年	二元型內閣制	
第三共和	1875 年	內閣制	總統須以議會多數決定內閣
維琪政權	1940 年		
第四共和	1946 年	內閣制	國會的強勢

資料來源：作者自繪

呂炳寬、徐正茂, 2005, 《半總統制的理論與實際》, 台北: 鼎茂, pp.308, 326.

表 9~3：第五共和的總統與總理

總	統	總	理
de Gaulle (1959~1965)		Michel Debré (1959~1962)	
		George Pompidou (1962~1965)	
de Gaulle (1965~1969)		George Pompidou (1965~1968)	
(總統直選)		Maurice Couve de Murville	
		(1968~1969)	
George Pompidou (1969~1974)		Jacques Chaban-Delmas (1969~1972)	
		Pierre Messmer (1972~1974)	
Valéry Giscard d'Estaing (1974~1981)		Jacques Chirac (1974~1976)	
		Raymond Barre (1976~1981)	
François Mitterrand (1981~1988)		Pierre Mauroy (1981~1984)	
		Laurent Fabius (1984~1986)	
		Jacques Chirac (1986~1988)	
		(左右共治)	
François Mitterrand (1988~1995)		Michel Rocard (1988~1991)	
		Edith Cresson (1991~1992)	
		Pierre Bérégovoy (1992~1993)	
		Edouard Balladur (1993~1995)	
		(左右共治)	
Jacques Chirac (1995~2002)		Alain Juppé (1995~1997)	
		Lionel Jospin (1997~2002)	
		(左右共治)	
Jacques Chirac (2002~2007)		Jean-Pierre Raffarin (2002~2005)	
		D. G. de Villepin (2005~2007)	

Nicolas Paul Sarkozy (2007~) · Francois-Charles Amand Fillon (2007~)
資料來源：作者依據 Anne Stevens, *Government and Politics of France*, 3rd ed.

(New York: St. Martin's Press, 2003), p.64, 68. 繪製。

沈有忠, 2009, 《德國威瑪半總統制憲法的設計、運作與輸出》, 台灣大學政治系博士論文, pp.5-6.

3-2

就制度上的特徵來說，用以區隔總統制和議會制的關鍵變數就是立法與行政的關係。其中總統制強調兩者的權責制衡、議會制則強調運作的融合基礎，在制度上都是將行政與立法分別視為「一個」行為者來觀察彼此的權責關係。而半總統制因為進一步把行政權一分為二（總統與總理），因此行政與立法的互動上出現三個行為者，不但同時透過一個向國會負責的內閣來保留了議會制中的行政與立法兩權融合之精神，也透過總統與國會皆由直選兼具雙元民意的設計保留了行政與立法兩權相互制衡的原則，（參見表二）。²

表二、三種憲政類型下的行政、立法權責關係：

比較項	總統制	議會制	半總統制
行政權	向選民負責的總統	向議會負責的內閣	向選民負責的總統 向議會負責的內閣
立法權	向選民負責的議會	向選民負責的議會	向選民負責的議會
行政與立法的 互動精神	雙元民意下的制衡	單一民意下的融合	總統與國會的制衡 內閣與國會的融合

資料來源：沈有忠，2005：36。

基於兼具總統制與議會制的特徵，也使得半總統制的研究具有很多的探索空間以及高變異性的次類型存在。這些變異性，有些來自總統制的特徵、有些來自議會制的特徵，有些則是因為混和而獨自產生。為了避免分析這些變異時模糊焦點，重新釐清半總統制的定義有其必要。如果僅以總統制與議會制以外的第三種類型來定義半總統制，在使用此一概念時，就會因為定義的不明確而不容易掌握焦點，尤其是半總統制所特有的問題。因此，在使用半總統制的概念之前，無論是個案分析或是比較研究，都需要更精確的去定義它，藉此可以從多變的次類型中，找到可供比較的脈絡，這樣對於這些次類型的討論和比較，才能更準確。半總統制所具有的變異性，以憲政危機為例，因為半總統制具有總統制的雙元民意基礎，也具有議會制之下的國會主權精神，因此無論是總統制之下的分立政府（divided government）³或是議會制之下的少數政府（minority government）都可能出現在半總統制之中。不僅如此，又因為半總統制特有的行政權二元化，使得共治政府（cohabitation）也成為特徵之一（參見表三）。

表三、總統制、內閣制與半總統制的憲政運作比較：

憲政類型	主要權力元素	憲政危機發生條件	運作特徵
總統制	總統、國會	總統與國會兩元	分立政府
議會制	國會、總理	總理無法得到國會多數支持	少數政府
半總統制	總統、國會、總理	總統、總理與國會兩元	分立政府
		總理無法得到國會多數支持	少數政府
		總統與總理兩元	左右共治

資料來源：沈有忠，2004：125。

沈有忠, 2010, <政府的類型>, 收錄於
王業立(主編), 《政治學》, 台北: 晶典文化, pp. 246-252.

第四節 半總統制

半總統制(semi-presidentialism)有時也被稱為混合制(mixed form)或是雙行政首長制(dual executive system)。顧名思義，是一種混合了總統制與議會內閣制特徵的憲政體制。相較於總統制和議會內閣制，學界對於半總統制的討論不僅起步較晚，內容也較少。但晚近有越來越多的國家修憲或設計新憲而進入半總統制的類型，因此文獻探討也越來越豐富。本節討論半總統制充滿爭議的定義，以及運作上多變的可能性。

壹、半總統制的定義

半總統制是一種混合了議會制與總統制兩種體制的憲政類型。依據法國學者杜瓦傑(Maurice Duverger, 1980: 166)的定義，所謂的半總統制是一個滿足以下三個條件的憲政類型：1. 存在一個具有普選(universal suffrage)基礎的總統；2. 這位總統具有一定程度的實權(considerable political powers)；3. 另外由總統任命總理，而總理及各部部長行使行政權，並且只有在國會不表示反對下得以持續行使其職權。從杜瓦傑的定義中可以發現，半總統制有兩個行政單位，分別是直選而有實權的總統，以及一個向國會負責的總理及政府，雙元行政架構也成為半總統制最顯著的特徵。然而，杜瓦傑的定義在具體運作上尚存有一些有待釐清的問題。例如所謂的普選如何具體化？所謂總統具有的一程度之實權意指為何？而國會不表示反對的具體意涵是什麼？這些問題都可能影響著雙元行政在運作上的具體樣貌。因此，也有越來越多的文獻希望能針對杜瓦傑的定義更加仔細去探究半總統制的具體內涵。

學者薩托利(Giovanni Sartori, 1997: 131-132)的討論意圖釐清總統和總理在雙元行政架構中的潛在自主性，強調半總統制應具有行政權換軌的可能性。因此薩托利認為，半總統制具有以下五個特徵：1. 國家元首(總統)由人民直接或間接選舉產生，任期固定；2. 國家元首和總理分享行政權力，具有雙元權威(dual authority)架構。而這個雙元權威具有以下三個特徵：3. 總統獨立於議會之外，但不表示可以單獨統治。他的意志必須透過政府的轉換過程中得以實踐；4. 總理和其內閣獨立於總統但依賴國會而存在。具體的內容包括透過國會的絕對多數對其表示信任或不信任(或兼有)來決定去留；5. 半

總統制因此具有雙元權威架構，行政權之間的平衡或是轉換是基於各自擁有獨立的潛在權威性(autonomy potential)。

薩托利的討論進一步釐清了杜瓦傑留下來的問題。首先，薩托利將總統的產生界定為人民直接或間接的選舉，建立了總統應具有獨立於國會之外，甚至直接來自於人民的具體要求。其次，也是較為重要的在於，雙元行政中的總理，其正當性不僅是來自於國會多數的支持(或至少不存在多數的反對)，更應該被界定於獨立於總統之外。換言之，薩托利所界定的半總統制，其雙元行政之間應該是保有平行的制衡架構，而不存在相互隸屬的可能性。其中，總統的正當性來自於人民直選，而政府的正當性則是基於國會積極的多數支持，或消極的不存在多數的反對。

經由以上對半總統制的定義以可以發現，其強調的二元行政架構中分別具有總統制與議會內閣制的色彩，也因此有混合制的別名。其中直選並擁有實權的總統是和總統制相似的部分；而向國會負責的總理及其領導的政府則是和議會內閣制相仿。由於半總統制的行政權分別由總統和內閣所掌握，再加上一個代表立法權的國會，在運作上半總統制遂形成一種行政與立法二元化，但呈現三角關係的憲政架構。以下的內容將以此特徵為核心，討論半總統制之下較為複雜多變的行政與立法關係。

貳、半總統制下的行政與立法關係

在半總統制之下，受到行政權二元化的影響，行政與立法關係呈現三角互動的邏輯。我們可以用三角關係的一致與否來進一步比較半總統制之下的行政立法關係。首先是行政權一致，和立法權不一致的分立政府類型。在第一節總統制之下的行政立法關係中曾經提及，因為總統與國會各自有其民意基礎，因此當兩股民意相互制衡時，呈現的是分立政府的概念，也就是行政和立法的二元化。這個情況在半總統制之下依然有可能發生。但受到二元行政架構的影響，在半總統制之下要精確的討論分立政府時，指的是總理和其領導的政府，權威的正當性來自直選的總統，而和國會多數黨或多數陣營不一致時的情況。換句話說，半總統制之下的分立政府，二元化的行政權在同一個政黨或同一陣營的情況下實際運作仍舊是一致的，但和國會多數卻處於不一致的情況。這種情況發生在我國在 2000 年至 2008 年陳水扁政府時期。

第二種情況是行政權實質的二元化。這種情況指的是總理領導的政府，正當性是來自國會的多數而非總統，而且這個多數和總統所屬的政黨並不一

致。這種情況下，行政權等於分屬不同政黨掌握，總統因為有其民意基礎並享有實權，因此憲政上的影響力仍舊存在。而總理及其領導的政府則是依靠一個和總統不一致的國會多數之支持而運作。因此，二元行政架構中的總理部分是維持和國會一致的，而總統則是獨立於國會和政府之外。這種情況也就是半總統制中特有的共治類型(cohabitation)。因為二元行政架構是共治的必要條件，因此這種類型的運作也只能出現在半總統制之下，法國就曾經有過三次共治經驗。

第三種情況是較為穩定的一致政府類型。這種類型就是三角關係中，總統、國會多數和總理都是同一政黨或同一政黨聯盟。這種情況下政治運作穩定，如果是由總統領導政府，則運作上類似於總統制；如果是由總理領導政府，運作上則類似於議會內閣制。在一致政府之下，即使有三個行動者有可能影響憲政運作，但受到政黨居中整合的影響，憲政體制的運作無論是偏向議會內閣制或是偏向總統制，都非常穩定。我國 1997 年至 2000 年的李登輝政府時期，以及 2008 年迄今的馬英九政府時期，都可以視為此類。

第四和第五種情況是當國會在多黨體系下呈現無多數的狀態。一旦國會沒有能力組成有效的多數，總統和總理如果一致，總理往往是仰賴總統的正當性來組成政府，此時的憲政運作偏向總統制，但是受到國會無多數的影響而較不穩定。第五種情況則是總統、總理分屬不同政黨，且國會也無多數的情況。這種類型的憲政運作非常混亂，三角關係彼此抗衡，是最不穩定的架構。以上這五種類型可以整理成表 9-3 所示。

表 9-3 半總統制的行政立法關係

條件 假設	國會有多數					國會無多數	
	總統	@	@	@	@	@	@
	總理	@	*	@	*	@	*
	國會	@	*	*	@	X	X
命題 假設	運作軌跡	一致政府	共治	分立政府	較不可能發生	行政權獨大	權力分散
	穩定度	高穩定	次穩定	次穩定		低穩定	低穩定

說明：符號僅表示一致與否，相同符號表示同一陣營。國會無多數中的「X」號表示國會無多數政黨或多數聯盟。

資料來源：摘自沈有志，2004：109。

參、共治政府出現的原因

在半總統制之中，影響憲政運作的類型除了政黨體系和選舉結果等因素之外，制度的制約也是行政權換軌的必要條件。修葛特與凱瑞以「總統國會制」(president-parliamentary) 和「總理總統制」(premier-presidentialism)將半總統制做了兩種次類型的比較。(Shugart and Carey, 1992: 23-24)兩種次類型中，總統國會制指的是總統有權影響總理及政府的組成，因此總理負責的對象包括了總統與國會。而總理總統制則指總統無權介入政府的組成過程，因此總理負責的對象僅有國會。依據前一節的比較，總理總統制之下，當總統和國會多數黨不一致時，就不可能出現分立政府的情況，只要國會有多數，必定走向共治。而如果是總統國會制，當總統所屬政黨在國會是少數時，則有可能出現共治，也有可能分立政府的狀態。就制度設計而言，造成總統是否能夠影響政府組成的部分在於任命權的絕對性以及解散權的主動性。如果總統有主動的解散國會權，加上不受制衡的總理任命權，就是典型的總統國會制。相反的，如果總統既無主動解散權，也沒有任命權，則屬於總理總統制。當總統政黨無法在國會取得多數時，因為總理的任命權在國會多數，總統也無權解散國會，因此必然出現共治。

此外，共治出現的非制度性因素還有很多，林繼文(2009)比較法國在 1986 年第一次出現共治並成為慣例的原因時指出，選舉結果給政治精英的訊息(國

會選舉在總統選舉之後舉行，並且有相當明確的多數產生)、總統是否有足夠的權力(總統不會擔心因為共治而失去政治權力)、民意對共治的期待與否(民眾清楚表達對二元行政的期待)、或甚至總統連任與否的因素(總統欲保持聲望以爭取連任的機會)等，都是造成法國在 1986 年出現共治的因素。共治是半總統制特有的憲政運作特徵，共治的出現象徵行政權的二元化，各自有其正當性基礎。總統享有直選民意，代表國家，因此往往維持外交、軍事等權力；總理領導政府向國會負責，有國會多數支持，因此主導內政、經濟與社會議題等。由於總統與總理在行政權角色定位的明確，雖然具體的二元化，但卻不一定造成不穩定。

本節探討半總統制的定義、以及行政立法的運作關係，並討論了較為特殊的共治情況。經過上述的討論可以發現，半總統制相較於總統制和議會內閣制，因為影響憲政運作的角色有三個，因此運作起來的變化較為多樣。再搭配不同的制度設計、政黨體系等變數，使得半總統制成為相當不容易運用的概念，往往必須在藉由更精確的比較才能討論不同的半總統制國家在運作上的特殊性。

第五節 代結論－台灣當前憲政運作的特質

台灣現行的憲法係於 1947 年所通過之中華民國憲法。但因為中國國民黨與中國共產黨在中國大陸內戰之故，因此從 1948 年起，中國國民黨在台灣就以動員戡亂臨時條款取代憲法，逕行威權統治並將憲法凍結。在 1980 年代末開始民主轉型之後，這部憲法歷經多次修改，迄今運作的架構係依照 1997 年修憲後的版本而來，在中央政府的部分已經從偏向議會內閣制的架構修改為典型的半總統制憲法。1997 年的修憲，將總統、行政院長以及國會三者之間的權力互動做了調整，而憲政運作也步入另一個階段。依據 1997 年的修憲，關於總統、行政院以及立法院三者之間的互動關係出現新的規範，主要表現在以下三點：1. 總統任命行政院長不需立法院同意(原始的憲法版本在任命行政院院長的過程中需要立法院同意)；2. 總統得於倒閣案通過時由行政院長建議來解散立法院，但有其規範與限制(原始的憲法版本沒有解散國會的設計)；3. 立法院得對行政院院長提出不信任案(原始的版本沒有不信任投票的設計)。由於總統從 1996 年起已經開始直選，並握有一定程度的憲政權力，加上 1997 年設計了行政部門向國會負責的架構，這三項定義半總

統制的指標均已在 1997 年達成，因此已經符合半總統制的憲政架構。在影響憲政體制的運作時，總統、行政院長和立法院的關係就成為最重要的變數。

在台灣現行的憲法規範中，總統對行政院院長的影響力明顯比國會強。主要原因包括以下幾點：首先，總統在選擇行政院長的權力方面，有絕對的自主權，立法院不僅沒有提名權，也沒有行使人事同意權的設計。其次，雖然賦予國會行使倒閣的權力，門檻也沒有很高的設計，但卻把總統被動解散國會的權力與倒閣權綁在一起。換言之，國會一旦倒閣成功，面臨的是總統可能隨之而來的解散國會與重新改選。對於各政黨而言，倒閣的成本計算就成為改選的成本與對改選勝敗的把握。在 2007 年以前，我國國會的選舉制度是複數選區單記不可讓渡投票制(SNTV)，選舉時雖然有泛藍、泛綠的陣營差別，但細部的運作卻至少有五個政黨(中國國民黨、民主進步黨、新黨、親民黨、台灣團結聯盟等)。在這樣的政黨體系下，2001 年以及 2004 年兩次選舉中，兩個陣營在國會中的實力極其接近，且並無單一政黨取得過半的席次，而兩次選舉民進黨均為相對大黨。換言之，對於民進黨而言，取得總統職位，並且為國會第一大黨，讓出組閣權的可能性就非常低。不僅如此，受到 SNTV 選舉制度的影響，每個政黨，尤其是個別候選人在選舉時都必須付出龐大的競選成本，在極為激烈的選戰中，連任的不確定性也偏高。因此，SNTV 的選舉制度讓政黨與國會議員對改選的評估往往是巨大成本與難以預計的選舉結果。就這個角度觀察，不但倒閣需要的多數在非常接近的席次結構下不容易達到，政黨與個別立法委員也不甚願意因為倒閣而被解散進而重新選舉。在這樣的制度結構之下，一旦國會沒有多數，或是多數聯盟與總統所屬政黨不一致時，儘管總統也沒有把握改選能夠選得更好，但反對黨一樣在沒有誘因改選之下，2000 年至 2008 年便沒有出現共治的情況，而是出現行政權一元化，與立法權二元制衡的分立政府類型。依據過去憲政運作的經驗，2000 年至 2008 年台灣行政院院長的任命過程中，總統的意志看似為決定性關鍵。然而必須強調的是，總統的意志之所以可以成為最終的結果，是因為現行制度提供的結構使然。如前所述，制度的變數使得總統在任命時可以無視於國會的結構，而國會也因為制度設計的關係，使得以倒閣來對抗總統的任命存在太高的成本與不確定性。因此，整個理性的結構在制度的影響下，就成為總統可以放心依據其意志進行首長的任命，而國會在一開始也依據理性選擇接受。

在 1997 年至 2000 年、以及 2008 年以後，國民黨的李登輝總統和馬英

九總統都享有立法院明確多數的支持，因此屬於一致政府的狀態，憲政運作也因此較為穩定。再加上總統的魅力以及憲政運作的傳統，這兩個時期都屬於總統主導的類型。雖然馬英九總統曾經在選前表示回歸半總統制的憲政精神，讓行政院向國會負責，並主導內政，但在選後的憲政運作上，仍舊難以離開總統領導政府的實際氛圍。也因此，馬英九總統在 2008 年就任之後，2009 年便爭取黨主席一職，並且更直接的領導行政權，在更換行政院長的過程中、以及其他數度對閣員撤換與勸留的主導立場，都可以看出我國的半總統制在一致政府的情況下是趨於總統制運作的類型。

決定一個國家憲政運作的態樣有很多變數，而制度可能在不同的時間點上扮演不同的角色和影響。例如選舉制度會對政黨體系產生影響，而政黨體系又影響憲政運作的類型。總統的選舉制度也會直接影響總統選舉的結果與政黨合作的可能，而這些也都是影響憲政運作特徵的變數之一。本章就行政立法關係為比較的對象，探究了總統制、議會內閣制以半總統制在制度上的定義以及運作上的特質。對於政府組成與運作而言，這三種憲政架構成爲最常見的分析類型。就比較政治的立場而言，如同薩托利對這三種政府類型比較後的結論一樣，我們無法直接指出哪一種政府類型永遠處於最佳的地位，只能就其特質以及運作的變數，來比較不同的國家在不同的條件下、甚至同一個國家在不同時間點之中適合哪一種政府類型，這是分析不同政府類型時所必須要留意的。

李國雄, 2005, 《比較政府與政治》,
台北: 三民書局, pp. 132-136.

法國第五共和的半總統制是國家元首（總統）與政府首長（內閣總理）並立的兩頭政治體制。但是經過 40 多年的運作，這兩個頭的關係不只是不平等，而且是時常擺動。二者間關係的擺動（或者說變化）所反映的是，彼此間各自多數地位的變遷。法國政治學者阿弘 (Raymond Aron) 指出：「法國第五共和總統只要獲得國民議會過半數的支持，就擁有至高的權威；但是只要任何政黨比總統所領導的政黨獲得過半數的席位，則總統必須放棄提名內閣總理實際的權力。」在這種情形下，法國總統制的政府形成將回復為內閣制。這正是杜法傑所說：「半總統制……是總統制與議會制兩階段的交替。」這種制度的更替所留給我們思考的一個問題是：當碰到分裂的多數，亦即選舉總統所產生的多數，不是控制國會的多數時，總統制與半總統制的處理方式有無不同？不同處又是什麼？在這裡我們先從總統權力的性質與內容談起。

第二節 總統權力的性質與內容

1962 年法國總統改為直接民選的結果，使得政黨趨於總統化及兩極化（中間偏左和中間偏右的競爭），政黨成為總統擴大政治權力的基礎。只要某一個政黨或政黨聯盟同時控制了行政及立法，則總統的權力就變得很大。因為此時總統不只擁有美國總統對行政體制發號施令的權力以及獨立於立法機關的地位，而且還控制國會議程，日常活動，以及解散國會重新

舉行選舉的權力；除外，在過去 40 多年間，除了總統的政黨有 3 次失掉國會的控制權之外，歷任總統皆強力地行使他們對政府（即內閣）的指揮權限，由政府將總統的偏好轉換成政策。在行政優勢的特徵貫穿法國的政治過程中，總統無疑地是居於整個指揮系統中的最高點^①。

造成總統權力如此大的原因有三，第一，第五共和的創建者戴高樂以及第一位左派社會黨總統密特朗 (1981-1995) 所產生的深遠影響。戴高樂不只建立了制度，而且對總統的權力作積極和擴大性的闡釋，更以他強勢的個人風格介入第五共和的每一個政治領域中，包括國防、外交及內政事務，因此奠定了總統一職的優越地位。密特朗則因在位 14 年，個性一如戴高樂般的堅強而積極，統治的風格則更富帝王般的氣勢。這兩位一右一左的總統所留下的傳統，是有實質權限的總統職位，而非純禮儀性的角色，是集中的權力行使，而非分權，更非授權的作為^②。

第二，憲法中賦與總統的巨大權力。除了一般國家元首所擁有的象徵性的權力外，第五共和總統還擁有一些實質的權力，這包括任命內閣總理、內閣閣員，以及高級文武官員及司法人員；主持部長會議，指揮外交政策（經由條約的簽訂、大使的任命，以及外國使節的接見），任命憲法委員會 9 名委員中包括主席在內的 3 名委員，以及將國會所通過的法律送交該委員會，審查其合憲性。

另外有五項權力對總統地位的增強特別重要。

一為解散國會權，這是總統改變政治生態，並對國民議會發揮警告效果的權力。第五共和開始以來，共有 1962、1968、1981、1988 及 1997 年 5 次由總統行使國會解散權，除 1997 年右派總統席拉克為擴大右派在

① Suzanne Berger, "The French Political System," in *Patterns of Government*, Samuel Beer and Adam Ulam, eds., 3rd edition. (New York: Random House 1974).

② Paul Godt, ed., *Policy-Making in France: From de Gaulle to Mitterrand* (New York: Columbia University, 1989).

國會中的多數，而解散國會，卻反而造成左派得勝外，其餘 4 次對政局均極具安定作用，而且由總統所屬的政黨獲勝。

二為總統得行使緊急命令權。根據憲法第 16 條規定，「在共和制度，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」時，總統得發佈緊急命令。

三為總統得經總理提議進行修憲。修憲案必需經國會兩院以絕對多數同意，然後或由公民投票同意或由國會兩院聯席會議，以五分之三的同意，始獲批准。

其四，授權總統將包括條約案，政治制度之改變以及某些由政府發動，提交公民投票批准。這是第五共和之首創，與法國的國會傳統，要求總統與人民保持距離及扮演禮儀性政治人物，以降低煽動家危害民主政治的機會的作法，是一項重大的突破。這項權力使總統可以透過公民投票的機制，直接訴諸於人民，大大地增強總統的政治地位。在第五共和早期，戴高樂曾兩次利用公民投票，取得人民對第五共和新憲（1958 年）及修憲（1962 年）的支持。但是他在 1969 年要求人民對參議院地位之改變，以及成立區域性政府，舉行公民投票，卻告失敗而被迫辭職。密特朗在 1988 年針對法屬殖民地紐卡洛多尼亞 (New Caledonia) 之獨立與否，以及 1992 年有關要擴大歐盟權力的馬斯垂克條約，分別舉行公民投票，前者投票人數太少，缺乏正當性，後者則有意利用右派聯盟對該條約的看法不一的矛盾，來取得政治利益，結果卻只以極微少票數，獲得通過。可見公民投票是一把雙面刃，政治人物善用它則獲利，濫用之則受害。

最後一項權力建立在憲法第 5 條的基礎上，該條規定總統得「依據他的判斷來維持政府權威的正常運作，以及國家的持續。他承擔國家獨立，領土完整，以及履行國際協議及條約的責任」。根據這條規定中所提及的各項情況，其闡釋的空間甚大，總統得根據他個人的判斷，決定他所要採取的行動。

以上所列舉的五項權力，分別散佈於各個憲法條文，雖然是總統重要

的權力，但卻非常規的權力，而是例外而又非經常行使的權力。還有，大部份的總統權力，都非作決策的權力，或是傾向於阻擾決策的權力，或是將決策訴諸人民複決的權力。唯其如此，所以總統是否要行使這些權力，端看總統個人的性格和政治傳統而定。這正好說明戴高樂與密特朗兩位總統，其影響力受到重視的原因。有了上述兩項因素，第三項因素的存在就更使得總統隨時可以依據他個人對憲法的主動看法，來主動對政府政策及政治過程進行干預。這個因素就是總統直選所產生的政治影響。

1962 年的修憲不只改變了總統的產生方式，也使法國的政治版圖產生根本的變化。總統直選使總統成為唯一擁有全國性民意基礎的政治領袖，進一步增加本來就已經夠大的總統權力。一位披著民主正當性外衣的總統，因此有了強大的武器，來應付反對黨的挑戰以及他身邊的政治同僚。這也說明為什麼在面對總統在政策甚或人事上的壓力時，總理（除了左右共治時代）總是加以尊重的主要原因。簡而言之，總統直選使政黨結構走向中間溫和兩極化，進而產生國會的多數黨，也使總統具備相當的政治影響力。這些正是總統權力大幅膨脹的重要原因。

第三節 內閣及總理與總統的關係

雖然總理通常會接受總統在政策上的要求，但是依據憲法規定，政府（內閣）才是決定政策的機關。第 20 條由「政府決定及指揮國家政策，它並控制行政機構及武裝部隊」。第 21 條規定「內閣總理指揮政府的運作，負責國防，並確保法律的執行」。因此雖然總統是部長會議的主席，但是依據憲法的精神，負責全國性政策的卻是以內閣總理為首的政府。當然，在現實政治上，內閣的決策地位常因總統的干預而受影響。不只是政策，甚至連內閣的部長都常常跑總統府，以總統的意見馬首是瞻。

內閣是以總理為首的合議制機關。總理由總統任命，由於總統的強勢地位，因此也延伸出總統的免職權。閣員由總理提名後由總統任命。閣員

不得兼任議員是有別於內閣制，相同於總統制之處。但是在政黨政治的影響下，行政及立法兩權集中在內閣手裡，卻又跟內閣制相似。也由於總統地位及影響力，所以內閣作為一個合議制機關，其權力並不大。有關重要政策是在更高的層次上——愛麗斯宮 (Élysée)——總統府——及部際委員會中決定的。通常總統的幕僚會參加這些部長委員會的會議，但卻是由總理的幕僚擔任主席。可見總統通常只注意到最重要的決策，總理則負責政府一般事務的處理。

內閣總理來自總統的任命，通常獲得這項職務的人，多屬於重量級的政治領袖，或與總統一樣屬於黨內的重要人物。因此擔任總理的人，很可能就是未來爭取總統職位的人選。這種情形使得總統通常不願意總理鋒芒太露，會有意無意間阻撓甚或封殺總理的政策決定，以挫其銳氣。如果再看看憲法中有關總統與總理權限之規定，極端地混淆不清的話，就知道兩人之間的權力有重要的重疊之處，因此彼此間潛在的政治衝突，也就可以理解的了。例如憲法第 21 條規定總理「負責國防」，而總統卻被指定為「武裝部隊統帥」，並「主持重要軍事決策委員會」。同條將文武職位之任命權授與總理，但是第 13 條卻又將同樣的權力給了總統！

第五共和以來總統與總理的關係，主要端視總統的態度而定，但是基本上是長官與部屬的關係。從憲法的文字來看，總統並沒有決定政策的權力。問題是：從一開始戴高樂就干預了政策的制定，龐畢度、季斯卡、密特朗及現任的席哈克繼起效尤，總理不只成為總統在國會中的代言人及政策的貫徹者，而且是總統的防火牆——當總統政策失敗的時候，由總理代為承受責任。所謂總統有權無責，總理有責無權，是這種現象最好的詮釋。相對於總統原先 7 年的固定任期（2000 年修憲後改為 5 年），總理必須冒被國會不信任的風險，以及總統隨時會要他（她）為總統承擔政策失敗的責任而去職的後果。總統與總理之間的關係，不只是長官與部屬間的不平等關係，而且處處呈現可能的競爭與摩擦。因此二人之間並非真正的伙伴關係，基於權宜的利害而合作，反而更貼切！