

Comparative Analysis of the French Parliament and the European Parliament

Yirui Li

Xianda College of Economics and Humanities, Shanghai International Studies University, Shanghai, 202162, China

Abstract

The French Parliament and the European Parliament differ not only in terms of their organizational structure but also in terms of their operational mechanisms. As one of the six founding members of the European Union, France is relevant in terms of the decisions taken at the EU level. The aim of this paper is therefore to compare the European Parliament and the French Parliament in terms of history, overview of the current situation and outlook, with a view to clarifying the indispensable role played by both in the structuring and consolidation of power through a comparison between the European and national levels.

Keywords

French Parliament; European Parliament; power structure

法国议会和欧洲议会的比较分析

李怡锐

上海外国语大学贤达经济人文学院, 中国·上海 202162

摘要

法国议会和欧洲议会不仅在组织架构上,而且在运作机制上都有所不同。作为欧盟的六个创始国之一,法国对欧盟层面所做出的决策来说息息相关。因此,论文旨在从历史沿革、现状概览和前景展望三个方面,对欧洲议会和法国议会进行比较分析,以期通过欧洲层面和国家层面的比较,使读者明晰二者在权力架构与巩固方面所扮演的不可或缺的角色。

关键词

法国议会; 欧洲议会; 权力架构

1 法国议会与欧洲议会的演变

1.1 历史沿革

1.1.1 法国议会的历史

现代意义上的法国议会,是在法国大革命之后才出现的。尽管自1789年以来,法国人民定期选举代表,但这些代表的任命方式和拥有的权力在不同时期有很大的不同,因为法国议会先后经历了单院制、多院制和两院制。

在法国大革命前期,第三等级的代表建立起单院制,用以限制国王的权力,保证国家的主权。在法国大革命后期,立法权则归于上议院和下议院。拿破仑·波拿巴上台后不久,法国出现史无前例的四院并存,这从侧面表明拿破仑拥有至高无上的权力。经过半个多世纪的政治动荡,法国在单院制和两院制之间摇摆不定,直到法兰西第三共和国成立,才最终宣布实行两院制。虽然法兰西第四共和国和第五共和国的立法权和行政权在议会和总统之间此消彼长,但都延续了两

院制的传统。

1.1.2 欧洲议会的历史

欧洲议会的诞生与发展是与欧盟同步进行的,它代表的是欧盟成员国的利益。1952年,法国、西德、意大利、比利时、荷兰及卢森堡六国签署《巴黎条约》,成立欧洲煤钢共同体(ECSC),欧洲议会便诞生于其中的“共同大会”。1957年,欧洲经济共同体(EEC)和欧洲原子能共同体(EAEC)成立,根据《罗马条约》的规定,“共同大会”更名为“欧洲议会大会”。1962年,“欧洲议会大会”更名为如今的“欧洲议会”,“直到很久以后,即1986年,《单一法案》才将该名称纳入法律条文”^[1]。

1.2 现况概览

1.2.1 法国议会概览

法国议会是国家层面的立法机构,它由两院组成:国民议会,即“下议院”,共577名议员,通过直接普选产生,任期五年,议事地点位于波旁宫;参议院,即“上议院”,共348名参议员,通过间接普选产生,任期六年,议事地点位于卢森堡宫。国民议会是国家意志的化身,代表全体法国人民的利益,而参议院则是地方当局的化身,代表法国地方

【作者简介】李怡锐(1994-),女,中国山东菏泽人,硕士,助教,从事法国语言与文化研究。

人民的利益。

1.2.2 欧洲议会概览

欧洲议会是欧洲层面的超国家机构，只代表欧盟而非单个成员国的利益。“在1979年之前，欧洲议会议员是国家议会议员，由各成员国任命，被派往欧洲议会”^[1]。自1979年6月起，欧洲议会通过直接普选产生，每五年换届选举一次。

自《里斯本条约》生效以来，欧洲议会的751个席位根据成员国的人口和经济重要性进行了分配，每个国家最少有6个席位，最多有96个席位。欧洲议会的议员根据意识形态的亲疏关系组成政治团体，以便做出符合欧盟利益的决定。

除此之外，欧洲议会的工作地点共有三座城市：斯特拉斯堡（法国）、布鲁塞尔（比利时）和卢森堡市（卢森堡）。全体会议每月都在斯特拉斯堡举行（8月没有，但9月有两次）；其他诸如关于欧盟预算事项的全体会议，则在布鲁塞尔举行；欧洲议会的总秘书处位于卢森堡市，负责行政、笔译和口译等工作。

2 法国议会与欧洲议会的运作方式

2.1 法国议会的权力

2.1.1 立法权

法国议会最重要的职能是通过法律。为阐明法国的立法程序，首先需要区分两种类型的草案：“法律草案”（法语：projet de loi）是由政府提出的，而“条例草案”（法语：proposition de loi）则是由议会议员提出的。与欧洲议会不同的是，财政法案（PLF）和社会保障融资法案（PLFSS）只能由政府提出。

在立法程序方面，尽管法国国民议会和参议院原则上是平等的，但事实上，在二者意见相悖时，国民议会拥有最终的决定权。这也就意味着，在两院联合会议之后，国民议会可根据政府的要求对法律单独进行表决。

2.1.2 政治权力

法国议会的另一项职能是监督政府，这构成法国民众不可缺少的链条。法国议会对法国政府的制衡主要体现在以下两方面：首先，议员可以要求政府承担责任，而参议员则可以批准总理的政策咨文。如果批准不通过，政府就必须下台。其次，议员也可以对政府提出不信任案。如果不信任案的得票数超过绝对多数，政府将被迫下台。

2.2 欧洲议会的权力

2.2.1 立法权

自《里斯本条约》生效以来，“欧洲议会实际上已成为与欧盟理事会并肩的‘共同立法者’”^①。在普通立法程序方面，亦即欧洲立法法案的4/5，欧洲议会和欧盟理事会在两次宣读后共同审查和商讨欧盟委员会提交的草案，最后达成一致。若未达成一致，该草案将提交给调解委员会进行

第三次宣读，欧洲议会和欧盟理事会届时将作出最后决定，同意或驳回该草案。

在特别立法程序方面，诸如外交事务和共同安全政策，欧洲议会仅保留咨询意见，决策权将交由欧盟高级代表主持的外交事务委员会。

2.2.2 政治权力

欧洲议会对欧盟的所有决议拥有监督权，尤其是欧盟委员会和欧盟理事会的决议。一方面，欧洲议会可以向它们提出书面或口头问题，而这两个机构则有义务回答；另一方面，欧洲议会也可以通过投票弹劾欧盟委员会，票数超过三分之二则弹劾成立，欧盟委员会必须解散。此外，如有必要，欧洲议会还可以就欧盟的违宪或运作问题召集临时委员会，对各机构进行调查。

与法国议会不同的是，任何欧盟公民、任何居住在欧盟成员国的个人或任何法律实体都有权就相关问题向欧洲议会申诉。欧洲监察员将接受其申诉，对相关机构（法院除外）进行调查，并于当年年底前向欧洲议会提交报告，说明其调查活动和结果。

2.2.3 预算权

根据《里斯本条约》的规定，欧洲议会和欧盟理事会必须共同决定欧盟的所有开支，而不区分强制性支出（由欧盟理事会批准）和非强制性支出（由欧洲议会批准）。首先，它们必须每七年批准一项多年财政框架（MFF）；其次，它们必须讨论和批准下一年的年度预算以及前一年的年度开支。

2.3 国家法和欧盟法之间的关系

2.3.1 欧盟法的来源

从欧盟的制度框架来看，欧盟有不同的法律来源：一级立法、欧盟国际协定、二级立法、法律一般原则和成员国间的协定。

一级立法是对欧盟基本条约的补充与修正，它们是欧盟法的根基，也是其他附属条例的基础。若要修订欧盟的基本条约，则必须召开由各国议会代表组成的政府间会议，以通过条约修正案；若要修订欧盟的非基本条约，则无此必要。二级立法旨在填补基本条约的缺陷或空白，主要分为有约束力的和无约束力的法案。至于欧盟法的一般原则，在此援引欧洲机构自由裁量权的两项原则进行说明，即相称性原则和辅助性原则。第一项原则强调相称性和自主性，仅要求欧盟做实现其目的所必需之事；第二项原则强调互补性和增强性，仅在欧盟为实现预期效果而发挥不可或缺的作用时才进行干预^[2]。

2.3.2 国家法和欧盟法之间的协作

原则上，欧盟拥有法律的自主权、仲裁权，并可在欧盟成员国推行法律规范。但事实上，当涉及到国防等机构性法令或总统选举等程序性法令时，欧盟成员国则可在尊重有效性和等同性原则的情况下拥有法律的自主权。

因此,可以将各成员国的法律体系与欧盟的法律体系之间的忠诚合作视为责任和义务,双方能够通过这种合作实现共同的目标而不发生冲突。

在执行欧洲法律文书的过程中,指令机制的存在比其他任何机制都更能反映欧盟法与国家法之间的协作。在具有约束力的法案中,条例和决议是直接适用的,而指令则需要转为国家法律。在两年的转换期内,成员国可以自由地选择适合国情的方式,并逐步加以实施。

2.3.3 国家法和欧盟法之间的冲突

尽管国家法和欧盟法是相互依存、相互联系的,但不应忽视它们有时会不可避免地发生冲突。在这种情境下,有两项法律原则值得注意:一项是欧盟法直接适用于国家法,另一项是欧盟法高于国家法。

直接适用性原则不仅赋予欧盟机构和成员国以权利,而且还规定了欧盟公民的义务。此外,“只有当两种法律中的一个让位于另一个时,欧盟法和国家法之间的冲突才能得到解决”^②。根据优先原则,欧盟法的地位要高于国家法,如遇冲突,前者必须以具有约束力的方式取代后者。

3 法国议会与欧洲议会的前景展望

3.1 政治影响力此消彼长

法国议会在法兰西第三和第四共和国时期的权力非常强大,但在法兰西第五共和国时期,其权力却受到削弱。首要原因在于政体的更迭,法国经历了从议会制(1875—1958年)到半总统半议会制(1958年以来)的转变,议会的权力大幅度地让渡于法国总统的权力。其次,欧洲机构权力的上升往往也会限制法国议会的影响力,因为后者大约70%的立法条例都与欧盟法相关。最后,法国参议员的平均年龄要比国会议员高出很多,行使的话语权也较小,长久以来,参议院都被视为退休人员的疗养院。

随着欧盟的不断扩张,欧洲议会的权力也被大大增强。在此之前,欧洲议会只是一个没有任何权力的咨询机构。直到1997年签署《阿姆斯特丹条约》,欧洲议会才获得非常有限的立法倡议权,因其只能要求欧盟委员会提供法律草

案。只有在2007年签署《里斯本条约》后,欧洲议会才与外长理事会共同拥有立法权和预算权,并有权选举欧盟委员会主席。

3.2 政治参与度持续走低

根据法国《费加罗报》的数据统计,2012年、2017年和2022年法国立法选举的投票率分别为60.44%,57.22%和47.51%,法国选民的弃权率逐届上升,甚至只有不到一半的选民参与立法选举。不仅是法国的立法选举如此,大多数欧盟成员国的国内选举亦是如此。

首先,法国立法选举与总统选举的时间间隔过短,法国政客将竞选重点放在总统选举方面,因为当选总统就意味着在国民议会中获得多数席位,因此他们很难再抽出额外的精力去动员民众为议员投票。其次,参与率的持续走低还因为作为投票主力的年轻选民对现存政治制度的不满,与其作为固定选民的父母不同的是,年轻选民对政治缺乏信心,他们不愿再将希望寄托于和他们的生活毫不相干的选票上。最后,考虑到英国脱欧、俄乌冲突的影响,某些诸如“欧洲怀疑论”的论调再度出现,给欧盟的未来蒙上了一层不确定的阴影。

注释:

① K. -D. Borchardt. *L'ABC du droit de l'Union européenne*. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne. 2010, p.53.

② K. -D. Borchardt. *L'ABC du droit de l'Union européenne*. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne. 2010, p.127.

参考文献

- [1] K. -D. Borchardt. *L'ABC du droit de l'Union européenne*. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne. 2010, 50.
- [2] A. Cohen. *Le régime politique de l'Union européenne*[M]. Paris: La Découverte, 2014, 7.
- [3] de Teyssier, François. & Baudier, Gilles. *La construction de l'Europe*[M]. Paris: Presses Universitaires de France, 2016.