

全球化與地緣政治下之法國 都會治理

吳志中*

- 一、前言
- 二、法國地方政府的組織架構
- 三、法國傳統地方政府架構下所面臨之新挑戰
- 四、國家面對發展不均衡而提出的法國城市政策
- 五、地方地緣政治的觀點：面對全球競爭的都會整合與治理
- 六、結論

都會治理是二十一世紀人類社會裡所必須處理的嚴肅課題。在這個新世界裡，全球化是一個趨勢，其特徵則是邊界的消失。但是，在舊邊界與障礙消失的同時，新的邊界也在被建立當中。進入二十一世紀，這些世界級都會正在持續增加當中。人口從千萬起跳的城市，如東京、紐約、巴黎的超級都會已經越來越多。城市的興起，使得大都會的影響力已經不再侷限於傳統的國家邊界，而成為全球化世界的新角色扮演者。以法國為例，其都會形成與世界各地類似的各式各樣城市問題。法國的都會治理基本上由三個支柱所組成，首先是地方政府，其次是中央

* 本文作者為東吳大學政治學系副教授。特別感謝兩位匿名審查人之寶貴意見，使本文得以更加完整與充實。Email: gho@scu.edu.tw

投稿日期：2014年12月17日；接受刊登日期：2015年9月24日。

東吳政治學報/2015/第三十三卷第三期/頁75-150。

政府的城市政策，最後是地方合作的治理政策。在其中，有很多概念是政府治權邊界的移動與重新定義，除了地方政府進行整合，也重新劃分其管轄的邊界範圍。中央政府進行補助的政策時，其對象也不是以城市為單位，而是根據各地區發展程度所劃出之敏感地區或者優先地區。在地方架構的合作，更規劃出透過合作而產生更多資源的都會概念，這些都是地緣政治所強調，邊界概念的重新調整。因此，在全球化趨勢的背景之下，本文將以地緣政治邊界規劃之概念，探討法國所面對之都會治理課題。

關鍵詞：都會治理、地方自治、城市政策、地緣政治、分權政策

人類的未來在都市 (Ban, 2014)¹

UN Secretary-General Ban Ki-Moon

聯合國秘書長潘基文

一、前言

現代國際社會由主權國家組成，國家則是由城市與鄉村所組成。然而在同時，整個人類社會也在城市化，目前，我們社會超過一半的人口住在城市裡，並且產出超過全世界 80% 的國民生產總毛額 (McKinsy Global Institute, 2011: 1)。我們人類的社會從主權國家出現以後，有很長一段時間，國家與政府一直是解決人類發展最重要的依據。但是到了冷戰結束二十世紀末期，許多專家學者如同 Peters (Guy B. Peters)、Donald J. Savoie 與 Pierre Calame 均開始質疑，國家與政府在制訂公共政策時所扮演的角色 (Peters & Savoie, 1996)，並且認為其回應新社會經濟問題的能力在逐漸下降，因而必須透過新的方法，也就是治理的概念。Peters 早在 1998 年就指出，從歐洲開始發展的治理概念，認為國家不再直接統治，而只能夠影響，並且探討治理的內容與方式 (Peters & Pierre, 1998)。曾經在法國環保、永續發展與能源部擔任高級公務員，現在擔任有關社會發展研究智庫 (FPH)² 執行長，法國研究治理的重要學者 Pierre Calame 則明確指出，傳統政府功能與維護秩序能力的衰退 (Calame, 2003: 7)。Calame 執行長說：

-
1. 聯合國秘書長於 2014 年 10 月 31 日，在世界城市日 World cities day 的發言。
 2. Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme (Charles Léopold Mayer (為了人類進步基金會)，設置在瑞士，創立於 1982 年，其研究方向為和平、人權、治理、經濟發展等議題 (FPH, 2015)。

技術與經濟發展的加速，社會、人類與環境之間互賴層次的改變，衝擊了在人類歷史中，一直不論好壞，捍衛著逐漸形成的思想與制度體系所建構的政治秩序。

尤其是，在二十一世紀，國際社會對於戰爭已經有相當程度的厭惡，並且也決定將許多資源與關懷，放在人類與社會發展的議題上。聯合國在 2000 年通過千禧年發展計畫，其目標都是放在消除貧窮、增進兩性平等、建立一個永續發展的環境等，有關人類發展的議題上。在聯合國的官方網站上，有五項議題是聯合國目前最關懷的，分別為（1）和平與安全；（2）發展；（3）人權；（4）人道事務；（5）國際法（United Nations, 2015a）。而在發展議題上，聯合國更將減少貧窮、促進繁榮與保護地球列為重要目標（United Nations, 2015b）。而為了達成這些理想，聯合國所做的具體努力，就是在 2000 年通過千禧年發展目標，希望在 2015 年以前完成這些目標，改善人類的發展狀況。

然而 2014 年，聯合國在經過檢討之後，發現許多目標將不能如期在 2015 年之前達成，因此，決定設立「後 2015 年發展目標」。聯合國認為在 2030 年以前，超過三分之二的人口將會生活在城市裡，因此，永續都市計畫（sustainable urban planning）對人類的未來發展有其無法迴避的重要性（United Nations, 2014a）。這也是為什麼，聯合國大會決定於 2013 年 12 月 27 日通過第 68/239 決議案，決定從 2014 年起，將每一年的 10 月 31 日訂為世界城市日（World Cities Day）（United Nations, 2014b），由此證明，都會治理已經成為人類社會非常重要的發展模式與研究方向。

而法國身為聯合國安全理事會的常任理事國，也是世界重要發展先進之國家，更就都會治理政策，進行深入之研究，以便制定出適合法國社會與人類社會發展方向之策略。然而，要瞭解有關法國

之都會治理，就必須先理解法國政治制度之型態。首先，法國巴黎市政府對治理的說法是這樣的（Mairie de Paris, 2014a）：

所謂政府是指，一個有上下層次的組織架構，加上集中之權力；而治理是由各種官方、民間、制度上、社團上等，不同之角色扮演者分享之權力。

在傳統上，法國的政治制度一向以中央集權形式的政府型態聞名。然而，隨著民主化的發展，法國政府也不得不下放權力，進行改革。在 1981 年，法國發生了政黨輪替，1982 年法國國會就通過分權政策之法律案，明確地規範了將大規模的行政權限下放給地方自治單位（Baguenard, 2002: 16）。就定義來說，所謂「分權政策」是指，一個國家的中央政府管理層級，對地方政府法律人格及其公共服務活動能力的一個承認，並且對此地方政府賦予相當程度的決策權；從另外一個角度來說，分權政策是國家與地方分享公共行政決策權的發展結果。因此，在實施地方分權政策之前，首先必須區分出國家整體公共事務內容中，其行政決策權裡具地方特色的項目，也就是將應屬於地方權限的事項作為一切考慮的主軸，中央的行政權力釋放至地方，必須明確地朝著這些主軸進行；其次，分權政策必須賦予地方政府法律人格的正當性與充分的財政資源，使其有能力做正確的決策並且付諸實施；最後，地方政府的行政決策單位，必須是由地方住民以自由意志，經過選舉方式推舉出來，而不是由國家中央政府指派，並且相對於中央政府有相當程度的自主性。所以，地方分權政策必須是在國家法律的條文明確規範授權、地方自選自治的前提，及適用於地方事務的條件之下，才能正確有效的實施。

然而，分權制度下的法國政治制度仍然是中央與地方的概念。尤其，法國並不是類似德國聯邦、瑞士邦聯甚至是比利時聯邦概念

之政府體系。隨著全球化現象與地方事務之複雜性演化，具上下垂直概念之地方政府方式之管理，已經逐漸朝向橫向水平概念之都會治理方向在行走。在過去，地方政府的重要優先政策就是向中央政府爭取最多之資源，以便發展地方事務。結果也造成各地方政府彼此之間形成零合遊戲，互相爭奪有限之國家資源。不過，由於民主制度的發展、全球化的趨勢以及國際競爭力的要求，水平管理概念的都會治理，就成為最近政府與學者所欲提出的新方法，以面對新的環境挑戰。

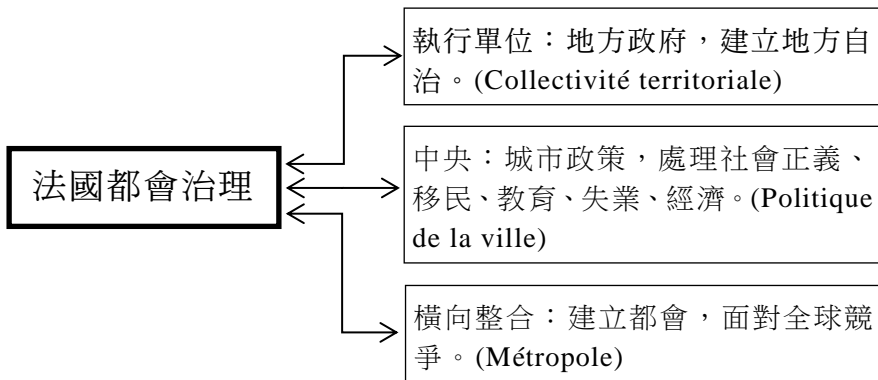
而新的地方管理概念，同時是包含地區的各项發展與現代化國家新的行政管理體系架構之結合。在地方的發展方面，則包含民間、官方及社團之間的合作關係（Leloup et al., 2005: 322）。具體而言，治理的概念是指，在 1980 年代開始興起之一系列主張，認為透過一些機制、方法、工具，以及新的角色扮演者參與，可以在特定政治領土範圍內之行政、政策趨勢，以及各方面之整合上，得到不同於以往之成效與進步；而都會治理特別是指，如何打破既定地方政府政治統治之邊界，重整以及連結不同地區資源之公共政策與行為。更準確而言，都會治理要求中央政府與地方政府，讓出它們局部之治權，以進行橫向之整合，因為這些傳統政府體系，已經無法解決法國所遭遇之經濟發展與社會公平正義問題，更由於許多重要決策中心，已經不再屬於地方政府的辦公室裡面，地方事務透過跨政府治理，以尋求最佳之處理方案，也是都會治理最重要之精神所在。

另外一方面，不僅僅是法國，全世界各國之所以要探討都會的「治理」，其中一個現象就是，許多都會已經變得極為龐大與難以管理。這是人類史上一個全新的現象，使得各國政府與人民不得不思考新的管理與行政方式。如此龐大的新興城市，自然在地緣政治上

有其意義，再加以都會治理也牽涉到，政府治權下邊界的消失與改變，這些都是地緣政治所必須處理的議題。

本文的分析架構，是建立在理解法國都會治理的主軸上，而其內容主要分為：(1) 理解法國傳統行政管理的地方政府架構，並且提出一些法國都會所必須面臨的挑戰；(2) 在中央政府部分，處理社會問題的城市政策；(3) 在地方政府部分，必須維持法國城市全球競爭力的都會整合政策。

三個關鍵字（或者概念）形成本文所要討論之法國都會治理：地方自治(*collectivité territoriale*)、城市政策(*politique de la ville*)、都(*métropole*)的建立。本文企圖就這三大主軸所構成的都會治理，進行介紹、分析與理解，以嘗試瞭解法國都會治理之特色與發展方向，也希望能對我國未來都會治理政策與概念的建立有參考的價值（分析架構參見圖一）。



圖一 本文分析架構

資料來源：作者自繪。

二、法國地方政府的組織架構

(一) 從中央集權到地方分權

在歐洲的歷史上，法國曾經是最中央集權的國家。法國著名的太陽王路易十四曾經於 1655 年面對國會演講時，說出歷史名言：「國家即朕」（*l'État c'est moi*）（Bély, 2005: 77）。事實上，由歷史觀察可知，法國的形成可說是運用並築基在粗暴的統治力量之上（Baguenard, 2002: 15）。法國重要的地緣政治學家，也是巴黎大學國際關係戰略學院（IRIS）院長 Pascal Boniface 教授，與法國前外交部長 Hubert Védrine 就曾經共同指出：「法國是一個在領土、政治、文化及社會各層次，採取逐步擴張建構政策的結果」（Boniface & Védrine, 2011: 5）；法國重要歷史學家，也是法蘭西學院院士 Georges Duby 在其所著的世界史裡，也清楚說明了法國在歷史上所經歷的戰爭與暴力（Duby, 2000: 108-122）。法國大革命之後，拿破崙在 1799 年的憲法及 1800 年通過有關法國領土及行政管理的分割法中，更確立了中央集權的法國行政管理體系，而拿破崙所建立的國家行政體系，也成為法國歷史上中央集權體系的極限（Bodineau & Verpeau, 1997: 38-39）。法國革命之後所造成的管理無政府狀態，顯現了權力下放政策的極限，使得當時人民迫切需要秩序與安全的重建，也因此產生了拿破崙政權的集權特色。從另外一個角度而言，從 1791 年開始，法國歷史的 15 部憲法都強調國家的不可分割性（Guillenchmidt, 2000），雖然憲法所宣稱的不可分割性，並不能等同於中央政府的中央集權，但不可諱言的是，集權中央穩住邊疆的政策，一直是法國建國以來的重要施政方向，而這樣的政策與其單

一與不可分割性有著密切的關連。

在法國現代政治的發展上，歷經第三共和與第四共和的無效率，基本上，戴高樂所建立的第五共和，最初也是強調行政權至上的政治體制。第二次世界大戰結束後，戴高樂無法忍受法國各政黨的爭權奪利，因此決定於 1946 年 1 月 20 日辭職，並且發表著名的演說：「由政黨主導的政治制度再度出現，我拒絕並且譴責這樣的政黨政治，除非建立極權政治才能避免，但是我不願意，也認為會造成更壞的結果。我無力改變這樣的發展，因此只好辭職。」（Gaulle, 1959）。1958 年，戴高樂重回政壇，建立第五共和，使得法國的政治制度改以「理性化內閣議會制度」做為其政治制度的基礎，以強化政府的效能（Avril, 1998）。但許多人認為法國第五共和的行政權過大，甚至提到法國總統之行政權力就是在面對國會時，不用擔負任何之政治責任，也就是所謂「不負責任之原則」（Vie Publique, 2015a）³。

法國歷史上幾個最重要的歷史人物，路易十四、拿破崙、戴高樂都是將法國政治推向中央集權的代表。民族國家（État-Nation）的概念起始於法國，這幾個領袖也都致力於國家概念的建構，路易十四在臨終時，說了著名的遺言：「我即將離開，但是國家將會永遠存在（Je m'en vais, mais l'État durera toujours）」（Bély, 2005: 264）。

然而，左派的密特朗於 1981 年當選總統，第五共和也開始進行改革，並且產生體制上的變化。新上台的左派政府相當反對戴高樂放在巴黎中央集權式的政府，並且希望將治理國家的許多責任下放到地方政府（Paulet, 2010: 187）。密特朗總統於 1982 年公布分權

3. 這是法國政府本身對總統職務與責任的描述。請參考法國政府有關公共職務的說明。

政策的法律，明確地將大規模的行政權限下放給這些地方自治單位。密特朗總統說：

過去法國的形成應該是歸功於一個強大與集中的中央政權。今日，要維持法國的統一不至於分裂，卻是需要一個分權的政府體制（Marchand, 2003）。

1982年3月2日的法律通過了關於法國省政府（Région）、縣政府（Département）及鄉市鎮政府（Commune）的地方自治規定。而地方首長的人事任命權，原本由國家指派的省長與縣長的人事任命權力，從此轉換至省議會議長與縣議會議長身上，並且由地方民意機關來決定地方行政首長人選。對於當時法國而言，已是相當大的變革，也是人事任命權分權化的具體展現。

（二）法國的地方自治架構

基本上，法國的城市在其地方政府的架構下，都不會太龐大。一般而言，法國國土行政管理規劃下，具有地方政府的地方自治分為27省（région）、101縣（département）、36,781市（commune），而法國的大城，如同巴黎、馬賽、里昂都是「市」的層級，也就是法國36,781個城市中之「市」而已。也因此，除了巴黎市的人口達大約220萬之外，第二大城馬賽市人口大約80萬，第三大城里昂市人口大約50萬，都不是極為龐大的城市結構，從臺灣的角度來看，里昂的人口只是相當於新北市的板橋而已。法國南部比里牛斯山附近Albi大學地理系Francois Taulelle教授，就對法國這些中小型城市做了許多研究，並且討論它們在法國發展所扮演的重要角色（Taulelle, 2010）。但是，若是以縣為單位，法國這些縣的規模就比較像臺灣六都的都市大小。請參看下表法國前五大都市、前五大

縣、前五大省與臺灣六都的比較：

表一 法國前五大市

以人口數目排名	城市名稱	人口	土地面積
1	Paris	2,125,851	105.4 km ²
2	Marseille	797,491	240.6 km ²
3	Lyon	445,274	47.9 km ²
4	Toulouse	390,301	118.3 km ²
5	Nice	343,123	71.9 km ²

資料來源：Toutes Les Villes (2015b) ⁴。

表二 法國前五大縣

以人口數目 排名	縣名稱	縣首府	人口	土地面積
1	Nord	Lille	2,595,539	5,743km ²
2	Paris	Paris	2,241,346	105km ²
3	Bouches-du-Rhône	Marseille	1,996,351	5,087km ²
4	Rhône	Lyon	1,798,511	3,249km ²
5	Haute-de-Seine	Nanterre	1,601,583	176km ²

資料來源：INSEE (2014a) ⁵。

4. 統計資料來源來自於法國所有城市統計網站。

5. 根據法國國家統計局 (INSEE) 2014 年資料。

表三 法國前五大省

以人口數目排名	省名稱	省首府	人口	土地面積
1	Île-de-France	Paris	12,005,077	1,212km ²
2	Rhône-Alpes	Lyon	6,448,921	43,698km ²
3	Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	4,964,859	31,400km ²
4	Nord-Pas-de-Calais	Lille	4,058,332	12,414km ²
5	Pays de la Loire	Nantes	3,689,465	32,082km ²

資料來源：INSEE（2014b）⁶。

表四 臺灣的六都（內政部，2015）

以人口數目排名	城市名稱	人口	土地面積
1	新北市	3,966,818	2,052 km ²
2	高雄市	2,778,992	2,947 km ²
3	臺中市	2,719,835	2,214 km ²
4	臺北市	2,702,315	271 km ²
5	桃園市	2,058,328	1,220 km ²
6	臺南市	1,884,284	2,191 km ²

資料來源：內政部（2015）。

法國的政治制度架構，就領土劃分的類別與性質而言，首先區分為三大類：

6. 這是現狀法國本土 22 省的排名，在 2016 年 1 月 1 日地方政治架構改整合為 13 省之後，各省大小的排名應該會有所更動。法國國家統計局 2014 年資料（INSEE, 2014b）。

- (1) 地方自治 (*collectivité territoriale*)：所謂法國地方自治，就是具有透過人民直選而來的地方政府與議會，對地方徵稅，並且就地方事務進行權限管理，包含省 (*région*)、縣 (*département*) 與市鎮 (*commune*)。
- (2) 行政區 (*circonscription administrative*)：在行政區的劃分裡，中央政府派遣公務員，監督並且執行國家之法律。在這樣的架構之下，法國中央政府設有省主席 (*préfet de région*)、縣主席 (*préfet de département*)、區長 (*sous-préfet*)。在市鎮的層次，則由民選的市長代表中央政府，執行中央政府之法令。
- (3) 選區 (*circonscription électorale*)：選區是可以選出民意代表的行政劃分。因此，法國的選區包含歐洲議會、參議院、國民議會、省議會、縣議會、市議會以及里昂都議會。

就政府行政層次的架構來分析，法國的政府架構可以分為下列幾個層次：

- (1) 27 個省 (*régions*)、1 個屬於中央政府之無人島嶼、7 個海外地區。其中的 27 個省，包含 22 個在歐洲法國本土之省、⁷ 以及 5 個海外省 (*région d'outre-mer*)。另外 7 個海外地區包含 5 個海外共同體 (*collectivités d'outre-mer*)、1 個特殊共同體 (*collectivité sui generis*) 與 1 個海外領土 (*territoire d'outre-mer*)。這些地方自治團體，皆有民選的政府、議會與中央政府派遣的國家代表 (如省主席)。此外，為了面對新的挑戰，法國大陸本土的 22 個省 (包含

7. 22 個設立在法國本土的省，包含地中海的科西嘉，也被稱為特有地方自治區 (*collectivité territoriale sui generis*)。

科西嘉的特有地方自治區)，將整併成 13 個省，整併的法律案也已經於 2014 年 12 月 17 日在國民議會二讀通過。在經過憲法法庭的確認之後，法國有關於各省劃分的改革方案在 2015 年 1 月 16 日正式公布，並且將於 2016 年 1 月 1 日開始實施（Vie Publique, 2015b）。⁸

- (2) 101 個縣。這 101 個縣，包含 5 個海外縣，事實上，這 5 個海外縣都是法國的前殖民地，與前述 5 個海外省是一樣的領土，歷史上都是法國的殖民地。這 101 個縣，都有民選的政府、議會與國家代表。
- (3) 342 個專區（arrondissements）。在這個層次，國家中央政府派有區長（sous-préfet）對地方事務進行管理。
- (4) 36,781 個市鎮。法國地方政治的一個特性，就是市鎮特別多，其市鎮的人口也小於歐盟的平均。根據法國國家統計局（INSEE）的數字，歐盟大約三分之一的市鎮都在法國，但是人口只佔 13%。法國市鎮人口平均是 1,750 人，但是歐盟是 4,100 人，法國四分之三的市鎮人口少於 1000 人（INSEE, 2014c），甚至有 6 個市鎮被稱為「為法國犧牲的市鎮」（Communes mortes pour la France），它們是在第一次世界大戰被完全摧毀的城市，但是沒有重建，目前有市長而沒有居民。⁹ 此外，法國的 Rochefourchat 市只有

8. 請參看法國政府在 2015 年 1 月所正式公布之法案“Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral”內容。

9. 這些市鎮分別為 Beaumont-en-Verdunois、Bezonnaux、Cumières-le-Mort-Homme、Fleury-devant-Douaumont、Haumont-près-Samogneau、Louvemont-Côte-du-Poivre 全部都在法國北部 Verdun 凡爾登附近。

1 個居民，Majastres 只有 2 個居民，Leménil-et-Moselle 只有 3 個居民，Aulan 只有 4 個居民，而 Ornes 市、Baren 市則只有 5 個居民。不過，法國的市鎮數目也不斷在變化，2013 年，27 個市鎮被合併消失，但同時誕生了 8 個新市鎮。

法國市鎮的特色，就是數目眾多，差異變化非常大。但同時，法國的基礎建設又做的非常完善，地方該有的道路建設、郵局、醫院、學校，在國家力量的介入之下，都有基本的設置。在全球化趨勢下，法國的都會發展與臺灣一樣，也開始面臨到許多難以解決的嚴重瓶頸與問題，為了解決這些問題，法國政府於二十世紀開始，發展出一套都會治理的政策，以期超越這些障礙。

(三) 全球化下地方自治的改革：具世界競爭力都會之設立

法國進行國土改革的核心是都會的建立。設立都會的主要目標是希望透過經濟的重建強化共和國的國土使用功能（Lebranchu, 2015）。

法國分權與公務體系部部長 Marylise Lebranchu¹⁰

為了面對越來越激烈的國際競爭，也為了解決傳統中央政府與地方政府都無法解決的地方社會、經濟問題。法國政府在 2014 年 1 月 27 日通過新的都會設立法案，在 2015 年 1 月 1 日法國境內十個新都會開始運作，而大巴黎都也將在 2016 年 1 月 1 日開始運作。

在國際關係的層面上，都會治理也牽涉到新興都會勢力的崛起。都會治理除了要處理國家國內層次不均衡的發展，以及地方城市彼

10. 請參考公布在法國政府網站之法國分權與公務體系部部長 Marylise Lebranchu 女士於 2015 年 1 月 20 日提出的法國都會改革計畫案。

此之間的整合方式之外，也由於都市化的現象，使得都市的力量越來越壯大，甚至超越許多國家的力量。在 19 世紀中期，住在都市的人只佔世界人口的 10%，到了 21 世紀中期，都市的人口將會有 70% 以上（Raisson, 2010: 64）。在 1950 年的時候，只有東京與紐約的人口超過一千萬，如今有接近 30 個城市人口超過一千萬。根據統計（Population Data, 2015），大東京地區的人口排名世界第一，在 2011 年之時，擁有超過 3,700 萬人，其次是墨西哥市地區（2,300 萬人）、首爾地區（2,200 萬人）。這些地區的政治及經濟影響力，早就超過國際關係裡大部分國家，甚至排在全球國家排名之前 10%。

根據法國巴黎第一大學教授 Olivier Dollfus 的研究，全球超級城市（*mégapole*）都在特定的區域群聚，形成網絡，指揮全世界之經濟與政治事務（Dollfus, 2009）。Dollfus 認為，這些世界都會，是在二十世紀末期開始形成，是全球化趨勢下，人類社會密集互動最強之象徵。我們社會超過九成以上的金融活動，與 80% 以上的科學發現都是從這些世界都會中產生（Dollfus, 1996）。從地緣政治的角度來看，新興都會由於政治與經濟實力龐大，事實上已經超越邊界，形成全球化現象裡極為重要且具影響力的新角色扮演者，而如何治理這些全球人口密集的區域，確實是都會治理的課題與挑戰。

為了因應這些世界都會越來越強的競爭力，在地方自治政府的橫向整合層次，建立了「跨市合作主義」（*intercommunalité*）。根據法國國家統計局的定義，所謂「跨市合作主義」，就是法國各城鎮就一些特定的議題，例如收垃圾、公共衛生（如同地下水道）、公共運輸等項目進行跨縣市的合作，並且成立共同管理的國家單位機構（*Établissement public*），以便實質幫助地方經濟的發展。在這個概念下，法國政府因此成立了許多跨市政府單位合作機構

(Établissement public de coopération intercommunale, EPCI)，其中包含 1966 年成立的「城市共同體」(la communauté urbaine, CU)、1992 年的「市鎮共同體」(La communauté de communes, CC)、1983 年的「新都市工會」(Le syndicat d'agglomération nouvelle, SAN)、以及 1999 年「都市共同體」(la communauté d'agglomération, CA)。

根據法國政府的定義，一個城市共同體(La communauté urbaine)必須至少包含 25 萬居民，其合作的項目分別為該共同體空間之經濟、社會、文化發展與規劃、社會住宅的平衡、城市政策的執行、環境的保護與優質化、生活架構政策、共同利益服務之管理(Vie Publique, 2014a)。目前法國有 15 個城市共同體，最早的四個分別為波爾多、里爾、里昂與史特拉斯堡，創立於 1966 年。隨後，Brest、Cherbourg、Dunkerque、Le Creusot-Montceau-les-Mines、Le Mans、Alençon、Arras、Nancy、Nantes、Nice、Marseille、Toulouse 都成為城市共同體，但是其中的尼斯(Nice)在 2012 年根據 2010 年法律案，改成隨後本文所述的「都會」，尼斯也是唯一先行開始實施都會治理架構的法國城市。

市鎮共同體根據 1992 年 2 月 6 日的法律成立，目前有 1,903 個市鎮共同體。都市共同體則於 1999 年 7 月 12 日成立，目前有 222 個都市共同體(Vie Publique, 2014b)，而新都市工會只剩下 4 個。¹¹ 市鎮共同體、都市共同體、新都市工會與城市共同體的差異，在於其所負責的地方事務不相同，規模也較小。

最新跨市合作主義概念下的政策，則是為了回應全球化下世界都會的誕生，所引發的世界競爭力問題。因此，法國於 2010 年通過地方自治單位的改革法律案，在同樣跨市合作主義的概念下，建立

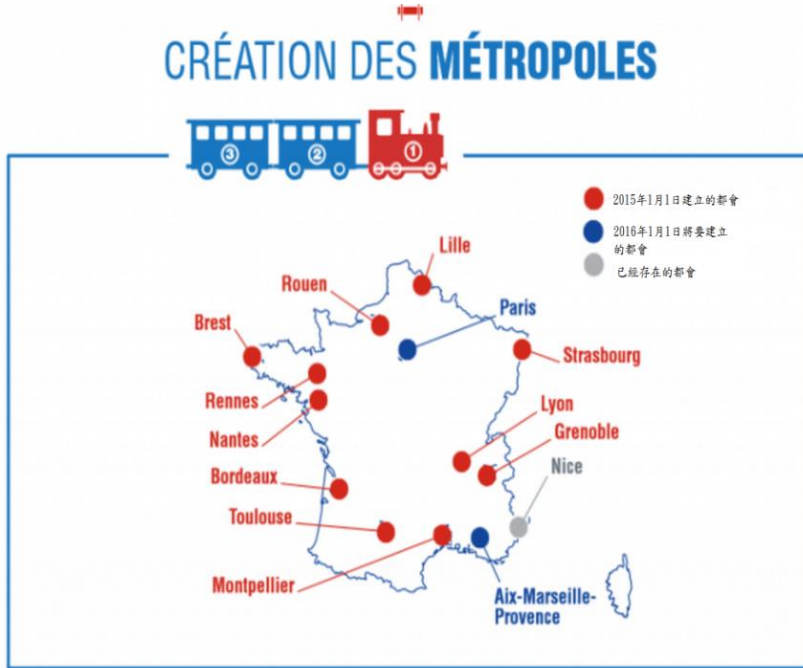
11. 許多新都市工會之跨市政府單位合作機構，都轉成市鎮共同體或者都市共同體。

新的跨市政府單位合作機構（EPCI），並將其規劃成「都會」（Métropole）之概念。這些新都會，其居民人口至少必須達到 30 萬人，至少包含一個 15 萬人以上之 EPCI，由於規模更大，因此也從地方自治的縣政府與省政府手中，承接了不少有關經濟發展、交通運輸、教育、徵稅之權責，甚至得到國家協助之重要基礎建設，以便進行更好之整合（Ministère Intérieure, 2014）。

當然，「都會」的設計也是經過長期的規劃與準備。法國在薩克齊總統的任期內（2007-2012 年），已經就「都會」概念的成立，展開了一系列的地方政府改革方案。新總統歐蘭德也持續這樣的地方自治改革方案，並且在 2014 年通過《領土政策現代化與都會確立法案》（La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Loi MAPTAM），確立了新都會合作機制的創造（Vie Publique, 2014c）。¹² 這些法國新都會分別為尼斯（Nice）、圖魯斯（Toulouse）、里爾（Lille）、波爾多（Bordeaux）、南特（Nantes）、史特拉斯堡（Strasbourg）、雷恩（Rennes）、魯昂（Rouen）、格羅諾柏（Grenoble）、蒙伯烈（Montpellier）、博列斯特（Brest）以及兩個特殊位階都會（馬賽與大巴黎）。¹³ 不過，必須特別注意的是，只有里昂是新的地方自治團體（建構新的政府組織與新的議會），並非是法國跨市合作主義機制（Intercommunalité française）下的產品。

12. 該法案於 2014 年 1 月 28 日公布，確認了「都會」的設立，並且也通過新的決議，將巴黎、里昂與馬賽設立為具有特別位階的都會。

13. 法國這些「都會」（Métropole）、「城市共同體」（Communauté urbaine）的城市名稱雖然都相同，但是其包含之管轄範圍都不盡然相同。



Loi de modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles (MAPTAM) -27 janvier 2014.

圖二 法國政府所公佈的法國新都會地理位置圖

資料來源：Gouvernement（2015a）。

事實上，法國在進行都會治理，整合地方力量的時候，也考慮到該都市在國際關係中所扮演的地緣政治角色。就政治的行政管理而言，就如同本文在前面所述，法國單一城市的人口並不多，法國最大的城市巴黎市人口約為 225 萬人，第二大城市是馬賽市人口約 85 萬人，第三大城市里昂市人口約 50 萬人。基本上，這樣的城市規模是無法與世界新的大都會競爭，因此，法國政府才在 2014 年通過本文上述法律案，進行地方政治架構的改革，建立大巴黎都、里昂都、與艾克斯馬賽普羅旺斯都，讓這些新的政治架構成為地區的

地緣政治與地緣經濟發展中心。但是巴黎都與普羅旺斯都這二個即將設立的大都會，加上剛剛於 2015 年成立的里昂都，又各自代表著不同的故事與經驗。艾克斯馬賽普羅旺斯都承接過去的地中海計畫，希望將馬賽建設為歐洲最重要的世界都會，至今仍然有非常多困難尚未克服，所面臨的障礙也最多（Go Met, 2014a）¹⁴，但是仍然希望於 2016 年開始運作；里昂都在整合的過程當中，將設立新的實質政府架構，建立目前法國唯一的「都政府」與「都議會」，也已經由國會立法通過，於 2015 年開始運作；大巴黎都則將於 2016 年開始運作，但是這個政策只是將原來的巴黎縣議會、巴黎市議會與一些其他地區的行政資源進行整合，並不設立新的政治權力架構。本文在後面會討論這三個新設立的都會，希望能夠從實例來了解法國新的都會治理政策。

三、法國傳統地方政府架構下所面臨之新挑戰

從二十世紀末以來，法國都會治理所嘗試要面對的挑戰，不僅僅是地緣政治方面，各地方城市的合作與整併所形成管理範圍之改變，也是中央與各地方政府，在公共行政層面之角色分配問題。本文作者認為，這些挑戰可以分為四個角度來探討。首先是，各級政府統治領土的破碎；其次是角色扮演者的增加；第三是地方資源的分散與不確定；最後是以國家為主，中央與地方共同發展方向之掌握與挑戰。

14. 馬賽地區許多市長反對馬賽都的設立，並且表達抗議。請參看馬賽地區之網站新聞辯論。

(一)各級政府統治領土的破碎

法國自 1980 年代以來，開始面臨許多自主權國家與共和國政治體系創立以來，從未遭遇過之衝擊，例如分權政策、歐盟政策及全球化現象等，使得許多與地方統治有關連之公共政策均遭受到挑戰。這些集合了全球化、歐洲整合以及都市化之現象，讓地方事務的蓬勃發展，逐漸與國家的整體發展開始有了不同之步調。這其中包含了超國家之經濟活動，民主自由化之政治發展，以及去邊界化之交流，使得法國之經濟與社會活動，無法再持續侷限於國家的領土範圍內。許多人認為由於科技的發展，不僅減少了距離的感覺，也消除了邊界的障礙，沒有了距離，也不再有了邊界的把關，使得長距離之間的交往與聯絡關係得以超越近鄰。

另外一方面來說，各地方的邊界與城市發展都在重新定義當中。法國里昂大學地理系教授 Michel Lussault 因此就都市化與城市治理做了許多定義上的研究 (Lussault, 2010)，巴黎 Est Créteil 大學城市規畫研究所教授 Aurélien Delpirou、巴黎 Val-de-Marne 大學地理系教授 Hadrien Dubucs 與巴黎 Ouest-Nanterre 大學教授 Jean-Fabien Steck 也進行共同研究，將法國的城市分類為多功能城市 (villes multifonctionnelles) 與專門城市 (villes spécialisées) (Delpirou, Dubucs & Steck, 2010: 80-82)。這三位學者認為，法國的城市如波爾多、馬賽、史特拉斯堡、圖魯斯、里昂、格羅諾柏，這些都屬於前述第一種被稱為多功能城市的類型。第二類專門城市，則再細分為(1)國家城市 (villes d'État)，這些城市為法國各省省會；(2)具體功能城市 (villes concrètes)，是指在法國扮演特定經濟產業重心的城市；(3)最後一項專門城市則是巴黎。因為巴黎無論在法國、歐洲及全世界都具有特殊地位，甚至幾乎具有類國家功能的城市。

無論如何，都市化的現象，確實造成了人口與資源的快速集中。客觀的觀察，法國大城市的快速發展，將周邊地區的人口與國家資源快速聚集，形成極為不均衡之地方發展。無論如何將城市的發展分類，國家的發展開始缺少一致性，而以幾個大城市為中心之區塊方式，以快速的速度前進，不僅形成不平均，更造成發展成果的破碎。法國巴黎第八大學地緣政治研究所教授 **Philippe Subra**，對這樣不平均的地方發展進行研究，整理成為法國內部國土規劃的地緣政治，批評及討論法國國內各政治勢力與利益團體彼此之間，各類地緣與政治之衝突（**Subra, 2008**）。

此外，由於民主化的發展，及法國長期以來被批評過度中央集權之政治傳統，密特朗總統在 1982 年頒佈了一系列之分權政策。這些分權政策讓地方政府有了更多的自主權與決策權，也使得法國傳統上，以中央政府為主軸的政治體系產生很大的轉變。結果，一方面中央與地方政府之間的政治權力關係在改變；另外一方面，橫向的地方之間的連接，也因為豐沛的活力與經濟活動而在演化當中，再加上新的地方都會力量快速崛起，結果使得中央與地方政府，在過去的統治邊界與範圍裡的一致性不再存在。因此，過去歷史發展所形成之政治統治邊界，不得不面臨極為艱鉅之挑戰。

以大巴黎地區為例，上述的趨勢發展，使得巴黎市與其傳統衛星都市間之互賴關係，開始有深層之變化（**Boyer, 2009**）。過去，巴黎市與環繞之衛星都市之間的關係，是一個地方層次之中央（巴黎）與邊陲（衛星都市）的緊密互賴架構。在福特主義的影響之下，巴黎市是許多大公司與大企業總公司之所在地，而衛星都市則是許多工廠與在巴黎市工作人民之所在地與居住地。然而，全球化的發展，世界各地與城市彼此之間都有著強烈競爭之關係，很自然地，

巴黎市與衛星城市之間的經濟互賴及分工關係，不再是穩定與不可改變的，也必須開始接受其他合作模式之挑戰。許多大型工廠與企業紛紛前往新興國家，尋求成本更低廉，比較不會罷工之勞工。在本來存在之共同社會型態的層面，連原來住在衛星都市之中產階級，也因為高速鐵路的建立，而搬家前往居住在生活品質較佳，犯罪率較低，生活花費較低的南部的里昂(Lyon)，或者北部的里耳(Lille)。基於地緣政治與地緣經濟關係而建立的區域鄰近互賴關係不再存在，巴黎市與衛星都市之間的共同利益，因此開始分離。巴黎市反而與里昂、里耳，乃至於倫敦或者是法蘭克福之間的緊密與互補性，高過與巴黎衛星都市之間。地方關係的连接性，在全球化與高科技的發展之下，自然朝破碎化的方向發展，形成新的挑戰。

(二) 角色扮演者的增加

在第二次世界大戰結束後，法國的國土規劃與地方發展政策，對法國的國家發展產生非常正面的貢獻。從 1949 年到 1999 年，法國建設了超過一千八百萬個住宅，等於是每一年有 37 萬個住宅 (Consoglobe Planetoscope, 2015)，¹⁵ 相當於每一年多出一個像波爾多一樣的城市，使得城市居民從二千多萬，增加到四千四百萬；高速公路則從 1960 年代的 30 公里，到目前的 15,000 公里，高鐵則達到 2,024 公里，是歐洲分佈最廣的鐵路系統 (SNCF, 2015)。而能夠在短期間有這樣的建設，全歸功於被視為法國模式的兩個因素：其一是全國所有角色扮演者的共識 (包含政治人物、政黨、公務員、地方政府、企業界)；其二是國家的主導 (Subra, 2008: 21-22)。

15. 法國在 2012 年仍然蓋了 445,000 棟新住宅。請參考 Conso Globe Planetoscope 的報導。

然而，目前這個法國模式被強烈質疑，其主要原因有兩項：首先，這樣的模式開始在法國產生許多居民並不樂見的社會與環境負面影響；此外，也是最重要的是，在角色扮演者越來越多的情況之下，應該由誰決定？（Subra, 2008: 24-25）。Philippe Subra 就認為，在地方邊界重新形塑與重組過程當中，影響地方發展之角色扮演者數目正在急速增加，成為對過去法國地方發展模式提出質疑的最重要因素。事實上，當地方發展朝著多元中心的趨勢在形成的時候，多元決策中心的產生，就成為無法避免的結果。當然，當初法國於 1982 年通過法律，決定朝著分權政策的方向前進的時候，多元中心的產生就已經是必然的新政治體系架構，因為在過去，中央政府是唯一的決策中心。法國尼斯大學教授 Jean-Pierre Paulet 也認為，分權政策所形成之角色扮演者的增加，是讓整個決策複雜化面臨重要挑戰的重要原因之一（Paulet, 2010: 186-188）。如今的地方政府，由於有民主化民意的支持，以及分權政策所賦予政治法律上運作的合法性，在許多決策上，已經是可以與中央政府平起平坐，成為多元決策中心的一份子。

在歐洲，這樣的情形在比利時的發展最為顯著。比利時王國在 1980 年代之後，急速地方化與聯邦化。因為荷語區與法語區居民之間的不合與對抗，及對國家未來發展的看法不同，因此將中央政府的權力快速下放到各地區。如今，與比利時中央之聯邦政府平起平坐的有荷語共同體政府、荷語地區政府、法語共同體政府、法語地區政府、德語共同體政府、布魯塞爾地區政府等 7 個政治實體，要通過重要法律，例如歐盟的里斯本條約，則要這 7 個政府的 9 個國會通過，加上國王的簽署才能生效（Mabille, 2000: 377-442）。

除了這些因為分權政策，在國家政治新制度下所產生新的決策

中心之外，這幾年影響地區發展最重要的角色之一，就是歐洲聯盟。歐洲聯盟的前身，歐洲經濟共同體誕生於 1958 年，經過幾年的沈寂之後，1985 年在前法國經濟與財政部長德羅 Jacques Delors 的領導之下，急速發展，並且影響各國之地區發展。譬如，歐盟的預算是依照各國國力之大小，分擔繳交而形成，但歐盟為了協助歐洲地區的發展，其介入的方式是超越國界，以各地區需要程度的不同，而形成歐盟之區域政策 (politiques régionales)，並以此進行補助 (Dick, 2002: 168-177)，為了落實歐盟的政策，歐盟更結合私有企業，強化其區域政策的成效。當然，本文在此並不是要說，歐盟透過其區域政策，介入會員國之內政，相反地，歐盟會設法結合國家的力量，以改善其所設定之地區經濟與社會發展。在這樣的觀念之下，印第安納大學政治系教授 McCormick 指出，歐盟為了改善成員國人民的生活品質，會要求歐盟會員國不僅加強會員國之間的國際合作，也會要求會員國的各級政府進行改革，以減少各層面經濟與社會的差異 (McCormick, 2008: 165-188)。在這樣的發展趨勢之下，歐盟體系的形成，促成了決策角色扮演者的增加，複雜化了決策的形成過程，成為新的挑戰，也讓法國都會治理概念裡，多元化角色的扮演成為不可或缺的一部份。

(三) 資源的分散

法國都會治理所要面臨的另外一項挑戰，就是資源的分散與不確定性。談到資源，一般而言當然是指經濟財政方面的資源，但也包括政治與決策體系的合法性與彼此之間的競爭關係。如同本文前述，國家的中央政府原本是地方發展最主要與最重要的推手，然而，經過分權政策、加入歐盟以及全球化的趨勢，支持城市發展的資源

變得多元化，國家的公共角色也必須重新定義。法國國家科學研究中心研究員 Ludovic Halbert 就國家的角色做了許多深入討論（Halbert, 2010），而格羅諾柏第一大學地理系教授 Martin Vanier，則質疑在公共資源與企業資源的挹注之下，法國的城市現在是公有的地方政府的，還是私有的財團在管理（Vanier, 2010）。Martin Vanier 的疑慮，就是由於現代法國的政府普遍面對預算的缺乏，因此當政府引進私有財團的資源時，法國的城市發展難免受到財團利益的影響，此時，地方政府要如何維持以人民利益為優先的政策，便成為一個很重要的考驗。

資源的多元化與分散，一定是多元決策中心的結果。可以運用在地方發展上的資源，分別掌握在中央政府、歐盟政府、各級地方政府、私人企業、地方工商總會、大學等等，不同權力中心所在。法國巴黎第七大學地理系教授 François Moriconi-Ébrard 就法國城市與地方的發展方向及定義做了許多研究，希望釐清城市的中心在哪裡，以明確瞭解如何對地方治理進行有效率的研究（Moriconi-Ébrard, 2010）。無論如何，在全球化趨勢之下，的確有許多不確定性產生，這正是國家已經不再能夠，也沒有能力統籌所有資源，以制訂出一套最有效率之發展戰略方案的問題所在。

（四）以中央政府為主，與地方共同發展

由於世界發展的複雜化，如同本文在前面所述，法國之國家中央政府似乎已經無法如同以往，能夠順利制訂出國家發展總戰略政策。其原因在於，國家中央政府所捍衛的利益，不盡然與地方的利益相同，在全球化發展之下，有時候國家為了維護整體競爭力，不得不開放邊界，結果造成弱勢的地區陷入更大的困境。有時候是強

勢的地方發展，其資源與連結來自四面八方，但是卻受限於必須顧及主權，照顧全民利益的中央政府。在第二次世界大戰結束之後的現代世界裡，除了冷戰體系結構化我們生存的空間之外，各國政府基本上也非常專注在發展社會國家之經濟，法國雖然屬於自由化的資本主義陣營，但是，國家之中央政府在經濟發展的過程裡，依舊扮演了重要的角色。由於主權國家的概念是從法國開始的，因此，許多強化國家概念的政策都是在法國發展的，而其中包含國家在計畫性經濟發展裡的角色扮演。所以，在戰後，法國政府當然持續扮演法國經濟發展火車頭的角色，是整個法國利益的合法代表。在法國就業市場裡，有七百萬人為法國政府工作，佔就業人口的 26%，在法國政府的支持之下，許多大企業得以發展，如同空中巴士 Airbus，高速鐵路 TGV，汽車工業，核能工業等等，為了支撐這些重要的經濟發展計畫，進行適當的國土規劃政策，法國政府也建立重要的菁英學校（les grandes écoles），例如巴黎綜合理工學院（Écoles polytechnique）、國立橋路學校（École nationales des ponts et chaussées）、國立巴黎高等礦業學校（École nationale supérieure des mines de Paris）、巴黎政治學院（Institut d'Études Politiques de Paris）、¹⁶ 國立行政管理學院（École Nationale d'Administration）等等。但是世界的改變，讓國家主導之計畫性經濟發展與國土規劃不再是萬靈丹，由傳統法國政府所建立，以法國教育體系所培養之少數菁英，帶動整個法國發展之國家發展戰略，似乎在目前遭到嚴峻的挑戰。英國金融時報著名專欄作家 Simon Kuper 就認為，法國菁英（Énarques）

16. 巴黎政治學院創立於 1872 年，在 1945 年戰後成為戴高樂改革法國教育，培養法國菁英的重要學校。第五共和的 5 位總統，12 位總理均畢業於此。請參考巴黎政治學院網站（SciencesPo, 2015）。

似乎沒有被訓練成要在世界功成名就，而只有在巴黎獲取個人的成就（Kuper, 2013）。法國最重要的菁英學校，國立行政管理學院 ENA（ENA, 2015）¹⁷ 前校長 Marie-Françoise Bechtel 則認為，法國的菁英訓練出了問題，使得他們與現實社會越來越脫節，並且只相信市場定律（Bechtel, 2014），巴黎第一大學教授 Dominique Rousseau 則認為，民主制度如果沒有菁英，將無法持續存在（Belot, 2013），接續這樣的想法，法國網路先驅 Jean-Michel Billaut 認為，在古代法國，法國的菁英是國王貴族；在工業革命之後，菁英是中產階級；在第二次世界大戰之後，法國的菁英由上述菁英學校所訓練產生；新的法國菁英將是跨時代、跨產業，也已經存在，只是尚未進入決策的權力中（Belot, 2013）。

但是，法國的國家失業率達到 10%，社會安全秩序也遭受到質疑，在最近幾年，又因為歐債危機的爆發，使得法國之社會福利安全體系也在面臨檢討當中，如何重新定位政府在各地方與都會的角色，便成為重要議題。

本文在討論完，傳統地方政府在新的全球化時代，所面臨的挑戰與問題之後，緊接著分析法國都會治理政策之另外兩大主軸。首先，為了解決陷入發展危機的城市，所必須處理有關教育、就業、居住、交通等等問題所設立的「城市政策」；其次是橫向概念的地方政府間之合作與整合政策。

17. 國立行政管理學院在 1945 年由戴高樂創立，專門培養法國高級公務員。法國第五共和於 1958 年由戴高樂建立以後，有 3 位總統，7 位總理畢業於此。

四、國家面對發展不均衡而提出的法國城市政策（La politique de la ville）

城市政策是指，為了活化面臨困難的城市，減少地區差異，透過國家力量所制定的政策。

法國城市部(Ministère de la Ville, 2014a)¹⁸

法國的城市一直有嚴重的發展問題，其中包含移民、居住、貧富差異、教育、交通、犯罪等問題。在 2007 年，因為抗議與犯罪之因素，法國有 46,032 輛汽車被焚毀，在 2013 年，仍然有 34,441 輛汽車遭到焚燒而毀壞（Leclerc, 2014）¹⁹，在 2012 年到 2013 年的跨年夜，法國有 1,193 輛汽車被焚毀，光是巴黎市就有 209 輛（Le Huffington Post, 2013）。在 2005 年 11 月，巴黎的衛星都市 Clichy-sous-bois 發生嚴重暴亂，一些年輕人為了逃避警察臨檢而逃到發電廠，2 個青少年不幸觸電身亡，這件事立即引起法國全國年輕人的抗爭與暴動，數千輛汽車被焚毀，學校、幼稚園與體操館也大量遭到破壞，5,200 人被提起公訴，600 人被關進監獄，從 2005 年 11 月到 2006 年 1 月，25 個法國城市被宣布進入緊急狀態（Bonnelli, 2006）。都市的管理與治理是法國政府很重要的關懷與制定政策的依據，更是選舉期間無法避免的辯論議題。

法國對城市問題的關懷始於 1970 與 1980 年代。第二次世界大戰之後，一些主要西方工業國家獲得三十年非常快速的經濟成長（1945-1975 年），也被稱為「輝煌的三十年」（Les Trente Glorieuses/

18. 這是法國城市部在 2014 年 1 月 13 日的定義。請參看城市部官方網站的說明。

19. 請參看法國費加洛報 Le Figaro 的報導。

The Glorious Thirty)。但是，在 1973 年，因為以色列與阿拉伯國家間的戰爭，爆發了石油危機²⁰，法國的高經濟成長，從此一去不回。此外，法國更開始承受過去高經濟成長，但是沒有處理好之社會與城市管理問題，法國一些主要城市如巴黎、里昂與馬賽，均發生重大的城市暴亂。這些暴亂發生的地點，都是一些高速經濟發展之下所產生大量人口快速集中的地區，尤其是由外來移民、社會弱勢以及單親家庭所形成的地區。

(一) 城市政策的建立

為了處理這些城市問題，法國當時的住宅部（Ministre du Logement）Jacques Barrot 部長開始推行「衛星都市計畫」（plan banlieue），並且公佈由中央政府直接主導之「居住與社會生活」（Habitat et Vie Sociale, HVS）政策，在這些衛星都市 53 個地方，進行房屋居住的改建計畫，拆掉那些老舊髒亂，造成人口過度集中的建築物，同時，由當時重量級的司法部長 Alain Peyrefitte 所主持的「面對暴亂」跨部會小組，也決定加強對這些敏感地區之警力部署（Vie Publique, 2014d）²¹。

1981 年，由於法國經濟危機而被邊緣化的外國移民第二代在里昂郊區 Les Minguettes 進行抗爭，最後演變成暴亂事件（Grand Lyon, 2014a）²²。為了處理這些新的都市管理問題，在 1983 年到 1989 年

20. 1973 年的石油危機，是指在美國於 1971 年放棄布列敦森林體系美元與黃金的連結，1973 年在中東地區爆發贖罪日戰爭之後，石油輸出國家組織對世界進行的石油禁運政策，讓石油從一桶 3 美金漲了 4 倍，至一桶 12 美金。

21. 法國政府網站有關 1970 至 2005 年政府城市政策之描述，請參考 Vie Publique(2014d)。

22. 城市社會基金 FSU 設立於 1984 年，請參考大里昂計畫網站（Grand Lyon, 2014a），40 年回顧說明。

間，法國政府設立了「城市社會基金」(Fonds Social Urbain, FSU)，希望透過國家資金的注入，改善這些巴黎衛星都市的形象 (Sénat, 2014a)²³，現在巴黎另外一個國際機場奧里機場 (Paris-Orly) 所在地，有兩萬多居民的奧里市，就是透過這些國家資金的注入而有了很大的改善 (Chaline, 1998)。此外，在格羅諾柏 (Grenoble) 市長兼任國會議員的 Député-Maire Hubert Dubedout 建議下，政府開始實施「地區社會發展政策」(Développement Social des Quartiers, DSQ)，這個政策的宗旨在於，協助城市裡處於社會、文化與居住弱勢的居民，希望全面協助他們提升日常生活的品質。在地區省長 (Président du conseil régional)²⁴ 與地區中央政府代表 (préfet de région)²⁵ 共同選擇下，指定哪一些地區屬於弱勢，可以得到由中央政府與地方政府共同出資的行政資源，放在市政府的層次負責執行，希望消除歧視與不公平的競爭，從教育、社會、經濟與預防的角度，協助這些弱勢的社會族群 (La Documentation Française, 2015)，這個政策在這個階段，協助了 148 個遭遇困難的地區。

同時，法國政府也越來越理解到，高度經濟發展之後的都會治理，是必須嚴肅面對的問題。因此，1988 年 6 月 29 日，當時的法國總理賀卡 (Michel Rocard) 在國會說明，為了強化每一日的民主，建立新希望，尤其是增加婦女的權利，解決都會的問題，宣布在內閣成立一個城市跨部會委員會 (comité interministérielle des villes)。

23. 請參考法國參議院之相關報告 (Sénat, 2014a)。

24. 相當於我國當年的省長。

25. 相當於我國當年的省主席。不過，法國的地方政治制度與我國相當不同。一個地區 (région)，相當於我國行政制度下一個省，是由人民選出一位省長 (président du conseil régional)，以及代表中央政府在內閣會議由總統任命的省主席 (préfet de région) 共同治理。當然，由於省長由人民所選出，地方政策的方向是由省長所制定，省主席負責執行。但是，省主席也負責監督地方政府是否有遵守國家法律。

密特朗總統主政下的賀卡政府更在 1990 年成立城市部，專責處理法國的都會治理，在城市部成立之時，任命 Michel Delebarre 為首任部長，並且加封其為國家部長（Ministre d'État），在法國政治制度之下，國家部長的位階表示該部會所負責的業務是內閣最高優先權，其部長之政治地位僅次於總理。整體而言，法國的城市政策是一個跨部會的政策，但鑒於該政策仍然必須有一個強而有力的執行單位，因此，建立一個城市部以作為執行的單位。

隨後，在城市跨部會委員會政策制訂，以及城市部的執行之下，法國政府推出一系列的城市政策，以因應越來越多都會治理的挑戰。例如，1991 年首先任命 13 位專門委員負責政府的城市政策，同年 5 月 13 日，通過協助大巴黎地區（région d'île-de-France）衛星都市團結基金的建立，再於同年 7 月 13 日，通過「城市方向法案」（loi d'orientation pour la ville），要求在所有超過二十萬人口的城市，建立至少 20% 之社會住宅，1992 年啟動「都市大計畫」（Grands Projets Urbains, GPU），1994 年成立「跨部會協助城市基金」（Fonds Interministériel pour la Ville, FIV），1995 年通過 Pasqua 法，進行新的國土規劃與發展，特別是建立新的城市活立地區，1996 年通過法律，推行「城市再啟動公約」，定義出「城市免稅區」（Zone Franche Urbaine, ZFU），「城市再活化區」（Zone de Redynamisation Urbaine, ZRU），以及「城市敏感區」（Zones Urbaines Sensibles, ZUS），讓國家能夠對這些有困難的地區進行協助管理，1997 年推行「地方安全協定」（Contrats Locaux de Sécurité, CLS），1999 年推行「城市大計劃」（Grands Projets de Ville, GPV），以及「城市更新行動」（Opérations de Renouvellement Urbain, ORU），2000 年通過法律，推行「城市的更新與團結」政策，2003 年，通過 Borloo 法案，推

行「城市基礎建設重要更新計畫」（Programme National pour la Rénovation Urbaine, PNRU），總共投注了 400 億歐元，並且根據這項法律案，建立「國家城市改建局」（Agence nationale pour la rénovation urbaine, ANRU）（Le Monde, 2013a）。2004 年，建立「對抗歧視與公平機會高級權力機關」（Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, HALDE），2005 年，通過法案，推行包含就業、居住與公平機會等三項重要內容之社會和諧計畫案，2006 年通過機會平等法案（Loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances）（La Documentation Française, 2014），²⁶ 2008 年，首先通過「衛星都市希望，法國的動力計畫案」（Espoir banlieues-Une dynamique pour la France）。其次，城市與住宅部長開始推行 15 歐元住宅計畫，²⁷ 2010 年，中央政府與國家都市創新局（Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, ANRU）共同制定「投資未來計畫」（programme d'investissements d'avenir），2011 年，透過行政命令建立敏感城市地區國家觀察局，2014 年，更通過近年以來被認為最重要之城市政策：「城市計畫與凝聚法律案」（La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine）。

（二）城市政策的運作基礎：跨部會決策與領土規劃

面對全球化下治理城市所遭遇到的種種困難，法國的城市政策就如同都會治理的概念一樣，希望引進所有層次的角色扮演者，作

26. 以上有關法國城市政策的事件描述，請參看法國總理府所屬 La Documentation française 之說明（La Documentation Française, 2014）。

27. 這個計畫是為了要協助收入有限，沒有房產的居民，透過日付 15 歐元（大約等於 600 新台幣），因而得以購買自己的房子（價值大約 15 萬歐元，等於大約 600 萬台幣）。

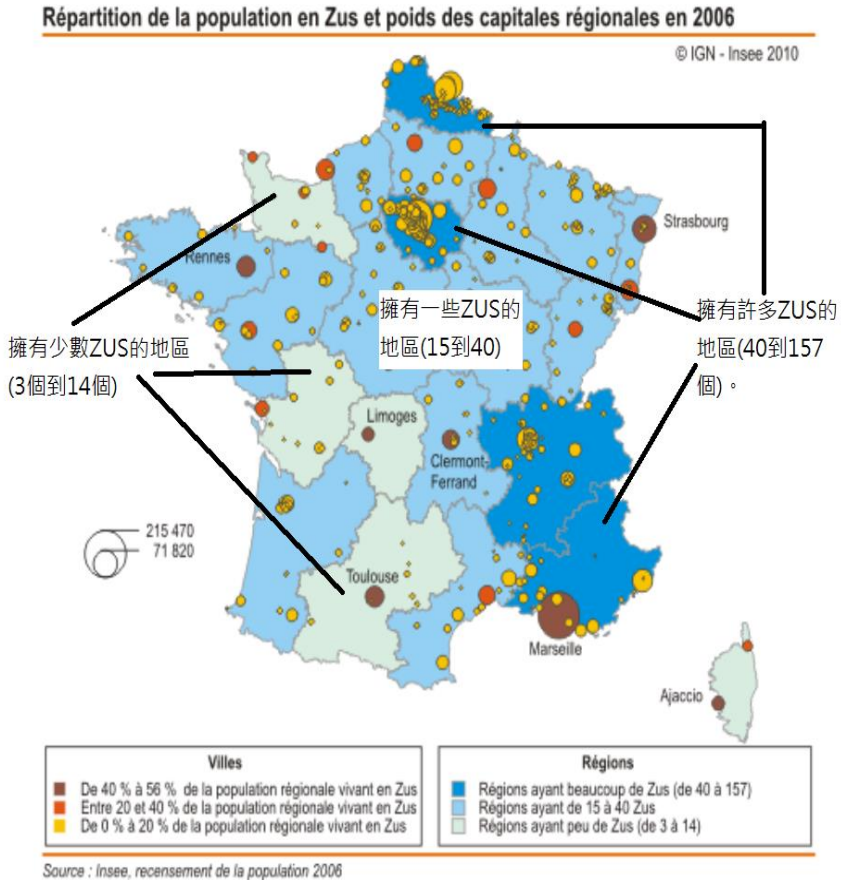
為城市政策的運作基礎。而其議題也因此包含生活環境的美化、健康、防止犯罪、安全、文化、社會、就業、創新、經濟活化等層面，也基於這些議題的多元化，法國的城市政策必須有各部會、各政府單位、地方政府、企業、居民、非政府組織等各式各樣的角色參與，(Ministère de la Ville, 2014b)進而形成新的都會治理概念。因此，1988 年以後，法國的城市政策均由本文前述的城市跨部會委員會 (CIV) 所決定，通常，這個委員會由總理主持領導，並且決定所有政策與預算。

跨部會決策是法國城市政策的決策核心，但是，執行仍然必須要透過地方政府。因此，法國政府在地方的代表 (Préfet, 或稱為省主席) 會與各縣市政府會談，以訂定各地區 (quartier) 的發展計劃。在 2007 至 2013 年之間，有 2,492 個「優先地區」(quartiers prioritaires) 接受了這一類中央政府與地方政府的合作計畫補助 (Ministère de la Ville, 2014c)。²⁸

事實上，法國政府為了能夠將國家資源精準並且充分的運用在有問題的地區，因此將其城市的分界打破，設置新的領土規劃，將其命名為「城市敏感地區」(Zone Urbaines Sensibles, ZUS)。簡單來說，所謂 ZUS 就是一些需要加強治理的地區，也是城市中有發展困難的地區。根據法國政府的統計，在 2009 年，這些有發展困難的地區的失業率達到 18.6%，是法國國家平均 9.5% 的一倍，為了注入更多的國家資源，法國政府因此把這些跨城市需要協助並且被城市政策列為優先的地區規劃成城市敏感地區 ZUS 的層次。自從規劃城市敏感地區 ZUS 的法律案於 1996 年通過以來，法國政府總共定義了 751 個 ZUS 地區，在 2006 年包含大約四百四十萬人，大約是法

28. 法國政府城市部公布之資料。

國人口的 7%。此外，法國政府又將 ZUS 分為「城市翻新地區」（Zones de Renouvellement Urbain, ZRU）與「城市自由地區」（Zones Franches Urbaines, ZFU）。ZRU 共 416 個，是指因為其經濟與商業活動而遭遇到特別困難，也就是失業率特別高的 ZUS 地區；至於 ZFU，則是指人口超過 8,500 人，並且需要最多資源援助的 ZFU 地區。在這些地區，企業與公司的設置可以得到政府許多獎勵補助，這也是「自由地區」（Zones Franches）名稱的由來。這些城市自由地區 ZFU 的數目是 100，大約是 ZUS 地區人口的三分之一。



圖三 法國境內“敏感城市地區 ZUS”的數目

資料來源：INSEE（2014d）。

(三) 不確定的未來，新的城市政策：優先區域與城市協定

2014年2月21日，法國參議院在政府的要求之下，加速通過了近年以來被認為最重要之城市政策（Sénat, 2014b）。這條法律案

被稱為：《城市計畫與凝聚法律案》（la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine），（Association des Maires, 2014）成為法國城市政策的新基礎。根據這一項法律案，因為法國各城市所面臨的環境、地緣、經濟、商業、社會、移民與教育挑戰不盡然相同，所以 2015 年之後的城市政策，便以中央政府與各地方政府所簽訂的「城市協定」（Des Contrats de ville）為主。這些城市協定在地方選舉結束後，由中央政府與地方政府簽訂，執行的期限與地方政府的執政時間相同，為期 5 至 6 年，其中，跨縣市地方單位制定政策，各市政府則負責執行。地方政府的單位可以是省政府、縣政府、市政府、跨地區共同體。而這個「城市協定」必須遵守下列規則：（Legifrance, 2014）²⁹

- (1) 協定的內容將由哪個單位主導。
- (2) 建立清楚的量化目標。
- (3) 必須清楚指出所需的人員、資金與設施。
- (4) 必須建立清楚之指標以管理監督該協定進行的進度。
- (5) 管控城市協定的架構與指標，必須根據國家制定的方法與標準。
- (6) 實施城市協定的地方範圍必須明確定義。

根據這個新法律的城市政策，1,300 個新的「優先區域」（Zone Prioritaire），分佈在全國 700 個市鎮，並於 2015 年 1 月 1 日被設立並且開始生效，以取代過去的優先地區或者是敏感地區。而其篩選的主要依據是，標準化並且唯一的經濟與社會發展差異，以簡化過去太過複雜的分類標準，從今以後，要被視為優先區域，其面積將由每 200 平方公尺的面積單位所組成，每 200 平方公尺的領土單

29. 請參看法國政府所公布之城市計畫與凝聚法律案內容第二章之描述。

位之居民必須超過 1,000 人，平均收入少於平均值的 60%。此外，一個為期 10 年新的城市翻新計畫將於 2014 年起動，國家城市改建局（ANRU）將得到 50 億歐元的預算補助，以強化這些地區生活水準的改善（Vie Publique, 2014e）。³⁰ 而根據法國政府城市部的估算，新的政策下，將有 300 個城鎮不再接受城市政策的補助，但是有 100 個新的城鎮進入新的優先區域。³¹ 整體而言，這代表過去的城市政策有其成功的部份，但也必須面對新的挑戰，再者，2014 年通過新的法律案所形成的城市政策，就是希望改善這些地區的教育、就業、司法、安全、交通與公共衛生，以建立比較多的社會正義與公平。

然而，一個成功的都會治理並不是只有靠社會政策解決正義與公平問題，也必須強化其都會競爭力，爭取更多的資源，以便在全球化趨勢下永續生存。本文在第一部分提過，法國的都會都比較小規模，就算是巴黎市也不是一個超級大都市，因此，橫向的都會整合便有其必要性，但橫向的整合也不是將幾個都市的資源加在一起就可以解決。以下，本文要分析法國的城市，在面對全球的都會競爭，所嘗試採取的政策。

五、地方地緣政治的觀點：面對全球競爭的都會整合與治理

「都會」架構是法國超過 50 萬人口之大城市地區新的治理工具
2010 年法國內政部有關「都會」之說明³²

在這一部分，本文首先介紹在新的二十一世紀社會裡，世界都

30. 請參考法國政府有關城市計畫與凝聚法律案的介紹與說明。

31. 請參考法國城市部的分析報告。

32. 請參看法國內政部官方網站 Ministère Intérieure (2014)。

會的興起所代表的地緣政治意義，從都會的國民生產總毛額來論，許多都會的力量已經超越了國家的新現象。緊接著，本文將以法國於 2015 年以後設立的艾克斯馬賽普羅旺斯都、里昂都、大巴黎都為例，說明法國的都會整合政策。

(一) 思考中的都會治理：歐洲地中海計畫與艾克斯馬賽普羅旺斯都會

馬賽 (Marseille) 是法國第二大城，在法國的歷史上也曾扮演相當重要的角色。在飛機還沒有普及化之前，馬賽曾經是過去法蘭西帝國的心臟，然而，隨著時代的演進，馬賽逐漸失去其重要性，尤其在阿爾及利亞戰爭之後，馬賽失去相當重要百分比的居民及就業機會 (Ronai, 2008)。1995 年，法國政府希望將南部最大城市馬賽，建設為歐洲最重要的世界都會，因此，透過國家的投資與地方政府的整合，開始進行大規模的都會治理改革，並且將此政策稱為歐洲地中海計畫 (Euroméditerranée, 2014a)，這個計畫是當時南歐最龐大之都會改革工程，希望將馬賽當地市中心的工業區改造為新的經濟、商業與居住地區。(Euroméditerranée, 2014b)³³ 整個計畫的作法，選擇整治馬賽已經存在的生活範圍圈，而不是在外圍新的土地進行傳統「一個新城市」的建造。在改造的過程當中，歐洲地中海計畫引進許多極為著名的建築師，希望能夠現代化這個希臘城邦時代就存在的都市，將她重新成為歐洲閃亮發光的重要中心都市。就如同本文前面所述，法國都會治理改造政策的三個主軸：政府角色，橫向連結與多元的角色扮演者之合作，在這個歐洲地中海都會

33. 請參考歐洲地中海計畫之簡介部分。

治理計畫裡均得到充分的展現。

法國中央政府與地方政府決定在 1995 年，成立歐洲地中海計畫行政理事會（*Conseil d'Administration du Projet Euroméditerranée*），參與這個計畫的所有成員，包含中央政府、地方政府以及其他伙伴，都放在理事會裡決定都會治理計畫的發展方向。該行政理事會每一年集會 2 次，通過預算、募集資金，並且決策計畫的發展方向，該行政理事會的理事長是 *Guy Teissier*，目前擔任馬賽地區所選出之國會議員，執行長則是 *François Jalinot*，由中央政府所直接任命，他必須負責整個計畫預算的規劃，他也審核計畫的支出，管理整個計畫案之人事，是計畫案的法律代表，並且代表計畫案與外界簽訂合約。整個歐洲地中海計畫都會治理的內容可以用以下五點進行說明：

- (1) 該計畫具有戰略上的意義：歐洲地中海計畫進行分析並且指出，整個馬賽地區掌握優勢之所在，尋找出可以吸引外來投資行動之本地產業，決定優先之發展方向，並且確認必須執行的行動計畫。
- (2) 該計畫協調及主導不同合作夥伴之間之政策。
- (3) 該計畫以合作的方式引導與不同合作夥伴之共同行動。
- (4) 該計畫積極促銷本身所進行之專案成果，並確保其能夠與市場化的行銷網路和其他機構有所連結。

整體而言，歐洲地中海計畫有下列四項任務要完成，以達成新都會治理的目標（*Euroméditerranée, 2014c*）。首先，是生活品質的改善，為了達成此目標，該計畫積極重整老舊的建築物，建造國民住宅，改善公共空間的品質，建立運動中心；其次，對都市基礎建設的規劃進行加強，該計畫強化道路、隧道、交通網絡的效率，整建輕軌電車

(tramway)、學校設施，以及美化公園、綠地以及人行道；第三，促進房地產的發展升值，該計畫積極與房地產仲介公司、投資者進行合作專案，以便能夠加強建設、更新辦公大樓、居住樓房、飯店，以及文化娛樂中心；最後，促進經濟發展，該計畫進行市場調查，期能夠推銷馬賽的形象，以便吸引企業、投資者、國際組織的設立，創造就業機會，發展馬賽地方經濟。歐洲地中海計畫在 2007 年得到延續，設立第二期計畫 (France Culture, 2012)，整個計畫預計在 2030 年完成，投入的資金達到數十億歐元。(Euroméditerranée, 2014d)。

除了比較將整合的重點放在基礎建設的地中海計畫之外，在地方政府行政管理合作方面，就是艾克斯馬賽普羅旺斯都 (Métropole d'Aix-Marseille-Provence) 的建立。這個以馬賽為中心，新都會的設立，其人口將超越 180 萬人，領土面積達到 3,149 平方公里，是其所屬的 Bouches-Du-Rhône 縣人口的 93%，Provence-Alpes-Côte d'Azur 省人口的 37%，包含 93 個市鎮，並且將在 2016 年 1 月 1 日開始運作 (INSEE, 2014e)。

馬賽市本來屬於 Bouches-Du-Rhône 縣，也是該縣的首府。該縣有近 200 萬人口，領土面積 5,087 平方公里，在 Bouches-Du-Rhône 縣裡，有 9 個跨市政府單位合作機構(EPCI)，這 9 個 EPCI 分別為 1 個城市共同體 CU (Marseille Provence Métropole)，6 個都市共同體 CA (Pays d'Aix, Agglopolé Provence, Pays d'Aubagne et de l'Étoile, Arles-Crau-Camargue-Montagnette, Pays de Martigues, Rhône Alpilles Durance)，1 個新都市工會 SAN (Ouest Provence)，及 1 個市鎮共同體 CC (Vallée des Baux-Alpilles)。

未來的艾克斯馬賽普羅旺斯都將會納入 4 個 CA (1. Pays d'Aix; 2. Agglopolé Provence; 3. Pays d'Aubagne et de l'Étoile; 4. Pays du

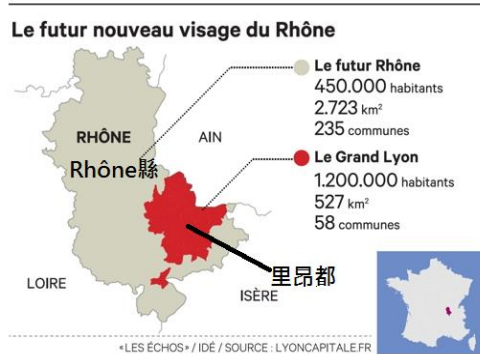
Martiques)、1個CU(Marseille Provence)、1個SAN(Ouest Provence)、及3個 Bouches-Du-Rhône 縣以外的3個市鎮。而原本這些 EPCI 是由6個議會，427個議員所組成，在未來將會成為一個由240個議員組成的單一都議會，以期待整個地方政府的行政效率會有所提升 (Go Met, 2014b)。



圖四 由6個EPCI組成的艾克斯馬賽普羅旺斯都

資料來源：ENS Lyon (2014)。

(三) 建立新的政府架構：里昂都

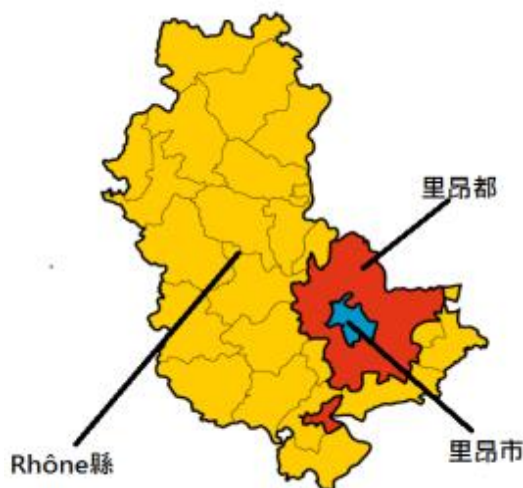


圖五 里昂都在法國地理位置圖

資料來源：J.CH（2012）。

另外一個指標都會治理計畫，就是由大里昂（Grand Lyon）開始而誕生的里昂都。里昂是法國歷史高盧時代的首都，在地緣政治上，里昂市與巴黎市一樣，都是都會地理的中心位置。大里昂創立於1969年，是一個在Rhône縣，由59個市鎮所組成的城市共同體（CU），大里昂也是法國目前人口最多的城市共同體CU，人口超過120萬（Grand Lyon, 2014b）。法國國會在2013年7月投票通過，並且在2014年1月公布設立大里昂都會（La Métropole du Grand Lyon）（Grand Lyon, 2014c）。本文在前面介紹過，法國的地方自治架構，地方政府分為省（Région）、縣（Département）與市鎮（Commune），並且解釋所謂法國的地方自治，就是擁有地方政府與地方議會治理地方事務。里昂都是法國根據2014年確認都會設立法律案通過的法律MAPTAM所創立的最新地方自治政府（collectivité territoriale）。里昂都的架構與其他都會有很大的不同，

因為里昂都建立了全新的地方政府架構。也就是說，新的「里昂都」（La Métropole de Lyon）將會在現有的領土規劃範圍內，擁有過去「大里昂城市共同體」（la CU du Grand Lyon）以及「Rhône 縣」，兩個加起來的所有地方政府管理之權責。里昂都也於 2015 年 1 月 1 日正式與 Rhône 縣完全分離（Grand Lyon, 2014d），而在未來，如果這個新的地方政府架構可以運作良好的話，里昂都將可能成為法國其他都會改革的典範（Vie Publique, 2015c）。



圖六 里昂都與 Rhône 縣將分割，以及彼此之間之相對地理位置

資料來源：（Flusin, 2013）。

(三) 整合現有的組織與資源：大巴黎都

一個都會是指一個國家或者是一個區域的主要城市，因為其在地區或者國際上有相當程度之影響力，能夠在國家的發展上扮

演主要之角色。其特徵則是密集的人口，以及能夠創造財富之經濟活動高度集中。這些都會與世界其他的都會彼此之間也都著非常良好之連結，也都很容易靠近接觸。

巴黎市政府對於都會之定義解釋³⁴

1. 認識巴黎

巴黎市是法國歷經千年之首都，³⁵ 在歐洲強權開始擴張，建立殖民帝國的時代，曾經好幾百年是世界最大的都市。人口、資源都是最多，也有特別的行政地位，但是面臨到世界各地興起的都會，也走到必須進行重要改革的關鍵時代。就政治制度架構的層面而言，巴黎市在法國的地方自治組織是全法國唯一「市」與「縣」政府同形的地方自治政治架構。在法國，本來「縣」是由許多「市」所組成，但巴黎市是巴黎縣唯一的市鎮。巴黎市政府擁有巴黎縣政府所有的權責，巴黎市議會與巴黎縣議會在功能上完全合併（Mairie de Paris, 2014b）。事實上，應該如此說，巴黎在領土上是「市」的規模（Toutes Les Villes, 2015a），³⁶ 但是在人口上，是「縣」的規模。³⁷

傳統的巴黎市（La commune de Paris）並不大，大概只有 105 平方公里，與新竹市的 104 平方公里相當，總人口則達到 230 萬居民，相較而言，臺北市有 270 萬人口，面積 271 平方公里，臺中市

34. 請參看巴黎市政府之官方網站，Mairie de Paris (2015)。

35. 巴黎從 486 年開始成為法國的首都。在隨後的一千多年裡，法國曾經因為戰爭，而將首都遷出巴黎，但是，整體而言，巴黎已經有一千五百多年是法國的首都。

36. 法國最大的市鎮是 Arles，有 759 平方公里。Saintes-Maries-de-la-Mer 市，排名第二，有 374 平方公里。巴黎市的 105 平方公里排名第 144 名。

37. 在人口的規模，如本文前面所述，法國最大的縣是 Nord 縣，人口約 260 萬。巴黎縣排名第二，人口約 225 萬，Bouches-du-Rhône 縣第三名，人口約 200 萬。Rhône 縣排名第四，人口約 180 萬。Hauts-de-Seine 縣排名第五名，人口約 161 萬。

人口 271 萬人，面積則有 2,214 平方公里。一般而言，臺灣的六都規模，有四都的人口規模超過巴黎市，在都市面積方面，六都的面積都遠遠超過巴黎市，最小的臺北市面積甚至是巴黎市的一倍以上大。

曾經是世界人口最多的巴黎市地理規模，大約是在 1860 年就已經規劃完成。隨著時代的演進，巴黎的衛星都市也逐漸形成，因此，法國習慣將圍繞巴黎市的三個縣（*départements*）一起稱為巴黎小皇冠地區（*La petite couronne parisienne*）。巴黎小皇冠地區包含 Hauts-de-Seine 縣、Seine-Saint-Denis 縣、Val-de-Marne 縣等 3 個縣，與巴黎市的生活經濟圈完全連接在一起，是歐洲最重要的商業地區之一，其居民達到 450 萬人，人口密度達到 9,000 人每平方公里，超過紐約市皇后區的 8,000 人。而目前所謂大巴黎地區，其在法國地方政府行政管理的正式名稱是「法國島地區」（*région de l'île-de-France*），包含巴黎市，小皇冠地區的 3 個縣，以及圍繞小皇冠地區被稱為大皇冠地區（*La grande couronne*）的 4 個縣，分別為 Yvelines 縣、Essonne 縣、Seine-et-Marne 縣、Val-d'Oise 縣。所以，大巴黎地區是由 8 個縣市所組成的跨區域世界級都會，人口達到 1,200 萬，大約是法國人口的 19%，人口密度 986 人／平方公里，與東京、紐約、洛杉磯以及大阪，並列為 5 個最大的世界級城市。

在世界最重要的大都市裡，巴黎佔了一個非常重要的地位。根據法國政府的資料，大巴黎地區的國民生產總毛額在 2012 年達到 6,120 億歐元，大約等於 7,600 億美元。這是臺北市 3,000 億美元的 2.5 倍，是臺灣 4,900 億美元的 1.5 倍，也大約是法國國民生產總毛額 2.7 兆美元的三分之一。同時，根據經濟學人的研究，巴黎市的競爭力排名世界第三名，在紐約與東京之後，是世界上最具競爭力

的城市之一。

2. 大巴黎的都會治理

首都地區唯有當國家與地方一起前進時，才能夠展現最強大的力量

法國總理 Manuel Valls 在 2015 年 2 月 16 日談話³⁸

大巴黎地區是世界最重要的都會之一。但是，城市也面臨許多社會、教育、經濟發展、社會、失業、移民問題。面對如此龐大的資源，在 2007 年 6 月，法國薩克齊總統在巴黎戴高樂第三機場的啟用典禮裡宣布，國家將投注大量的資源，對首都巴黎所在的法國島地區進行區域都會更新計畫（Vie Publique, 2015d）。2012 年上任的歐蘭德左派政府也持續薩克齊的政策，在 2013 年 7 月 19 日於國會通過新的地方政府合作治理架構，設立大巴黎都會（La Métropole du Grand Paris）（Le Monde, 2013b）。要注意的是，於 2016 年要開始運作的大巴黎都，一方面如同馬賽都，是一個跨市政府單位合作機構（EPCI），就一些重要的地方事務進行權責上的合作，但是另外一方面並不如馬賽都，是將所有的城市劃分在一起，而是只有取巴黎市、小皇冠地區 3 個縣以及大皇冠地區部分地區，形成一個 650 萬人的新都會（Le Monde, 2013c）。³⁹ 也就是說，新的大巴黎都與原來的大巴黎地區並不是同樣的地理管轄範圍。但是以大巴黎都為中心的治理政策，主要也是希望提升整個大巴黎地區的競爭力，進而帶動法國新時代的發展。所以，大巴黎都的建設被視為是重要的國家層級優先計畫（Gouvernement, 2014）。以下是被視為建設大巴黎都的重要治理工程：

(1) 交通

38. 請參看法國政府官方網站有關政府官員之演說資料，Gouvernement（2015b）。

39. 請參看法國世界報的報導。

目前，大巴黎地區的 1,200 萬居民，每一天進行 4,100 萬次的交通移動，這比 10 年前增加了 17%。巴黎地區交通建設的現代化，是巴黎都會治理與中央政府政策極為重要的優先事項。因此，法國將投資 325 億歐元於交通建設上，在 2015 至 2020 年增建 200 公里、69 個捷運（包含快速鐵路 RER、地鐵 Métro、輕軌電車 Tramway 與巴士）車站，以便讓 200 萬居民得以受益。這些建設，也將在大巴黎地區每一年產生 1,5000 個就業機會。

(2) 居住

為了改善居住品質，也讓新的大巴黎都更加具有吸引力，大巴黎地區必須增加 70,000 個住宅，加上每一個住宅的建設，可以創造 1.87 個永續就業機會，因此大巴黎都將會持續擴建新的住宅，並且也計畫進行 40 項住宅更新計畫。

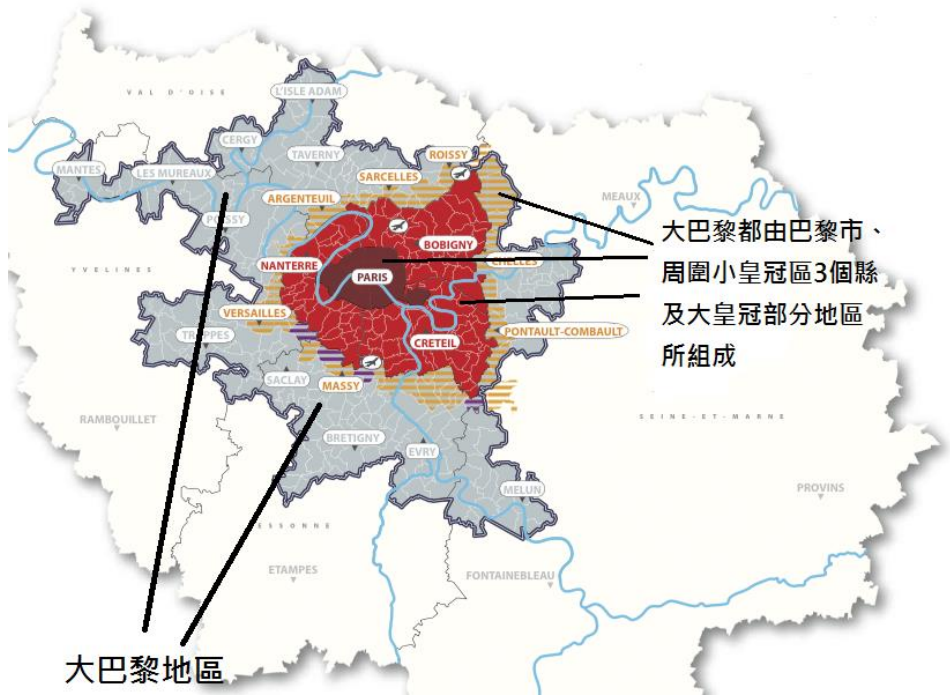
(3) 經濟發展

大巴黎地區是法國經濟發展的火車頭。大巴黎地區是歐洲最大的經濟區域，是外資投資歐洲第二大區，是歐洲最大、世界第三研究區，更是世界第一大觀光客訪問的地區。因此巴黎都有兩個重要的發展目標：首先是讓巴黎成為世界的經濟首都，同時必須保障大巴黎地區民眾的永續經濟發展。因此，大巴黎都必須強化巴黎市周圍 7 個縣的競爭力，改善大巴黎都與法國地區及世界各地的交通網，讓大巴黎都與外界的聯絡更加方便與親民。強化大巴黎都的吸引力，讓外國企業可以更容易前來進駐。建立大巴黎都的標誌（*Marque Grand Paris*），讓觀光客、外資、企業家可以更容易與清楚認出大巴黎都的產品。此外，法國中央政府也全力支持由大巴黎地區各地方政府及私人企業共同提出，於 2025 年在巴黎舉辦世界博覽會的計畫，以便動員大巴黎地區所有建設的力量。

(4) 政治架構

巴黎地區的政治架構被稱為千層派（*Mille feuille*）。在大巴黎地區，有中央政府、法國島省（大巴黎地區）、巴黎縣、巴黎市，還有各小區，現在又要加入大巴黎都。在時代潮流趨向簡易的時候，法國總理 Valls 在 2014 年 10 月就認為，在 2020 年之前將無可避免的要廢除大巴黎都內部 4 個縣政府的架構（*Libération*, 2014）。最重要的是，在政府方面，希望可以讓各地方政府架構共同「治理」大巴黎地區。

如果大巴黎都的都會治理可以成功，吾人是可以期待一個 670 萬人的新大巴黎都，包含 160 萬小於 20 歲的年輕人口，每一年近 4,700 萬的訪客（世界最多訪客的城市），410 萬的工作機會（歐洲最大的就業機會），50 萬創造性經濟之就業機會（國際投資機會之動力來源），法國十分之七之新公司創設地點，以及 3,800 萬平方公尺的辦公室面積（歐洲最大）（*Mission de Préfiguration Grand Paris*, 2014）。



圖七 將於 2016 年 1 月生效的大巴黎都
(Métropole du Grand Paris)

資料來源： Ville Nogent Sur Marne (2015) 。

六、結論：法國的都會治理：地方組織改造、中央政策更新、橫向合作創新

本文將題目設定為全球化與地緣政治下的法國都會治理。其中，全球化最簡單的定義是邊界的消失，但是，地緣政治卻是重新建立邊界。在二十一世紀，各國政府之元首與各地方政府之首長都面臨同樣的問題，首先要面對一個邊界逐漸消失的全球化國際社會；其

次，要尋求地緣政治上可以合作及整合，以獲得更多資源，以便求取生存，為自己的國家或者城市追求最強之競爭力；最後，則需要更多的角色扮演著的加入，以國家治理與都會治理的概念，處理國內或者城市所遭遇之貧富差距擴大及公平正義問題。

綜合前述法國地方發展所遭遇到的重要課題，吾人認為就是多元地方勢力的興起，多元決策中心的產生，與多元角色的加入。本文在前面有特別提到 **McCormick**，對多元角色與多元決策中心產生之觀察，尤其是歐盟這個新角色的加入所帶來的影響。歐盟的整合發展，撤除了許多法律、制度、經濟與政策的邊界，但是也同時介入各國的政府管理體系與決策，確實複雜化了各國所想像的都會治理機制。本文所設定的問題意識，是理解法國都會治理政策的內容。在這樣的脈絡之下，本文論述法國的都會治理由三個部分所形成：首先，是傳統具有架構、組織與人員的地方政府；其次，是由中央政府所制定的城市政策，提供資源以解決社會正義的問題；最後，是橫向的治理整合，有效的重整資源，以因應全球競爭力的問題。法國在這三方面也都積極進行改革。在地方政府方面，2016年1月1日，法國將會整併其地方省政府，將本土的22省整併成13省；在中央的城市政策方面，新的政策簡化了過去比較複雜的分類，新的政策將建立在優先區域與城市協定兩個概念上；在橫向的合作方面，新都會架構的建立，也希望強化法國各都在世界的競爭力。

然而，面對這些挑戰，法國所採取的都會治理政策方向，仍然是政府主導的行政體系。法國的都會治理仍然由地方政治行政體系所主導（**Pinson, 2010**），而其特色，首先是地方政府權力管轄範圍的擴大，尤其是大城市被賦予較大之政治與技術權力，以便能夠統籌一系列更有效率之公共政策。這除了是1982年以來分權政策的發

展結果，也是法國人民希望自己選出之地方政府，可以在經濟發展、社會援助、居住政策、文化政策，以及國際舞台方面能夠有更完善的表現。

其次，法國都會治理的另外一項發展是，強化地方政府之間的合作關係。這也是 1982 年之後分權政策法律案的成果。在這些法律政策裡，許多地方的服務，如同垃圾的收集與處理、水資源的運用、公共衛生體系的維護，都得以整合。此外，在一些地方發展戰略政策的制訂，如區域發展規劃、經濟發展、住宅計畫、道路規劃等等，都能夠集中討論，制訂共同的發展方向。

最後是讓多元的角色扮演者都能夠適當的參與區域的都會治理，進行貢獻。具體來說，就是讓所有能夠帶來資源的單位以及不同程度的決策者，參與區域政策（*Politiques urbaines*）的建立，以收集整合各地的資源（Pinson, 2006）。至於本文前述 Martin Vanier 所質疑，公共資源與企業資源挹注下，都會治理財團化的疑慮論述，根據 OECD 對於國家發展的報告，則認為私人產業是國家與地方發展的最重要推動者，也進行了許多的討論（OCDE, 2006）。在全球化的趨勢之下，面對越來越激烈的都會彼此之間的競爭，私人企業對都會治理與都市發展的參與，應該是無法避免的趨勢。

在政府間合作方式的議題裡，從本文的分析內容裡，吾人也發現在法國的都會治理精神下，法國地方政府的橫向組織架構非常龐大與繁雜。一方面，是法國地方政府單位常多，因此造成資源分散，因此，法國政府不得一直進行橫向整合，以集中資源處理問題。另外一方面，確實在全球化下，邊界不斷在消失中。許多挑戰都是跨縣市的問題，所以，法國政府也不得不進行這些數目眾多的橫向整合，以便期望能夠處理這些跨縣市、無邊界的眾多挑戰。

地緣政治所處理的是邊界、角色扮演者以及其影響力所形成的衝突問題。法國現代地緣政治學之父 Yves Lacoste，對地緣政治學的定義所言：「在一個特定的領域上，針對眾多利害相衝突的政治勢力相互的衝突與競爭過程中，會透過各種政治表述及運用各種方法，來表彰其存在地位的正當性，更進而藉此擴張其勢力範圍，同時打擊對方，證明其他政治勢力存在的謬誤性」（Lacoste, 1995）。本文在前述有特別提到 Philippe Subra，對於法國地方不平均發展的擔憂，並且提及這樣的不平均發展所造成地地方衝突。而這也是法國政府在處理其都會的問題，思考其新的治理方法之時，所必然考慮到，在整合新的中心，讓其都會發揮最大影響力所必須面臨到的挑戰。因為中心都市，必然能夠吸引資源，開創就業機會，讓都市永續發展，但也因此會處理到敏感的資源重新分配的利益問題。此外，建立或者整合新的中心，在同時也是代表建立新的邊界。由於許多社會貧窮、發展與正義的問題，並不盡然是可以透過都會的制度邊界所處理，法國政府在過去就有特別設立，本文在前面所討論的城市再活化區以及城市敏感區，以中央政府的力量協助管理與地方發展。這些概念的發展，不但與都會治理的發展是並行的，也是社會正義所必需的。

此外，「中心」的概念也包含實質運作的中心與地理位置的中心。在理想上，一般都會想要找尋地理位置上的中心，發揮影響力，然後成為實質政治與經濟運作的中心。以大巴黎都與里昂都為例，巴黎市與里昂市就是地理位置與運作中心的真正中心。

同時，在治理的內部，就如同 OECD 秘書長 Angel Gurría 於 2010 年，在巴黎談都會治理的演講內容所指示的新概念一樣。都會治理也必須是人類未來新生活方式的管理（Gurría, 2010）。因此，新的

都會必須是可以創新的地方，是綠色環保的都市，支持中小企業的環境，是公平經濟機會的城市，更必須與中央政府合作，形成多層次治理（*Gouvernance pluri-niveaux*）之有效率行政管理。

本文在最後所討論的三個都會治理例子，馬賽都、里昂都與巴黎都，都各自代表法國政府企圖創造新競爭力的不同模式。馬賽都完全整合原有的政治結構，其實就是把幾個中小型城市放在一起；里昂都則是創造新的政治架構，並且與原有的結構脫離；巴黎都則整合部分政治架構，再從周邊的城市加入一些必須的部分地區。結果會如何，現在其實不得而知，因為一切新制度都從 2015 與 2016 年開始。

國家由城市所組成，一個繁榮富裕的國家必然有健康永續的城市與具有競爭力的都會治理政策。法國新的都會治理政策最主要的內容，分別為於 2015 年陸續啟動「都會」的設立（10 都），以及將於 2016 年整併原有的 22 省成為 13 省之兩大主軸。這將是新的地方都會，新的地方政府架構、新的決策中心，新的政策內容，一起在全球化世界新角色扮演的測試，這是本文所認為法國都會治理所必須面對的課題。但這不僅僅是法國所面臨的挑戰，也是全世界各國，包含已開發國家、新興強權與發展中國家，在未來大部分人口將生活在都市之新人類生活型態之下，所必須嚴肅思考的重要議題。

參考書目

- Association des Maires. 2014. “Adoption de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (Adoption of Programming Law for the City and Urban Cohesion).” in <http://www.ville-et-banlieue.org/le-13-fevrier-2014-adoption-de-la-loi-de-programmation-pour-la-ville-et-la-cohesion-urbaine-2-8154.html>. Latest update 1 December 2014.
- Avril, P. 1998. *Le parlementarisme rationalisé*. Paris: Revue de droit parlementaire numéro spécial. (Avril, P. 1998. *The Rationalised Parliamentarism*. Paris: Revue de droit spécial.)
- Ban, Ki-Moon. 2014. “Journée mondiale des villes: les villes doivent contribuer au développement durable – ONU (World Day of Cities: Cities must Contribute to Sustainable Development).” in <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=33636#.VGnZBPmUdAt>. Latest update 20 December 2014.
- Baguenard, Jacques. 2002. *La Décentralisation*. Paris: Presses Universitaires de France. (Baguenard, Jacques. 2002. *The Decentralization*. Paris: Presses Universitaires de France.)
- Bechtel, Marie-Françoise. 2014. “Les élites françaises ont honte de la France. Marianne.” in <http://blogs.mediapart.fr/blog/jolemanique/190114/les-elites-francaises-ont-honte-de-la-france>. Latest update 1 November 2014. (Bechtel, Marie-Françoise. 2014. “The French Elites Feel Shame of France. Marianne.” in <http://blogs.mediapart.fr>.

fr/blog/jolemanique/190114/les-elites-francaises-ont-honte-de-la-france. Latest update 1 November 2014.)

Belot, Laure. 2013. “Les élites débordées par le numérique. Le Monde Technologies.” in http://abonnes.lemonde.fr/technologies/article/2013/12/26/les-elites-debordees-par-le-numerique_4340397_651865.html26/12/2013. Latest Update 20 May 2015. (Belot, Laure. 2013. “Elites Overwhelmed by the Digital. Le Monde Technologies.” in http://abonnes.lemonde.fr/technologies/article/2013/12/26/les-elites-debordees-par-le-numerique_4340397_651865.html26/12/2013. Latest Update 20 May 2015.)

Bély, Lucien. 2005. *Louis XIV Le plus grand roi du monde*. Paris: Éditions Jean-Paul Gisserot. (Bély, Lucien. 2005. *Louis XIV the Greatest King of the World*. Paris: Éditions Jean-Paul Gisserot.)

Bodineau, Pierre and Verpeau Michel. 1997. *Histoire de la Décentralisation*. Paris: Presses Universitaires de France. (Bodineau, Pierre and Verpeau Michel. 1997. *The History of the Decentralization*. Paris: Presses Universitaires de France.)

Boniface, Pascal and Hubert Védrine. 2011. *Atlas de la France*. Paris: Armand Colin Fayard. (Boniface, Pascal and Hebert Védrine. 2011. *Atlas of France*. Paris: Armand Colin Fayard.)

Bonnelli, Laurent. 2006. “Les raisons d’une colère.” *Manière de voir* 89: 6-13. (Bonnelli Laurent. 2006. “The Reason of Anger.” *Manière de voir* 89: 6-13.)

Boyer, Jean-Claude. 2009. “Île-de-France la région capitale.” in La France les 26 Régions. eds. *Jean-Claude Boyer, Laurent Carroué, Jacques*

- Gras, Anne Le Fur, Solange Montagné-Villette: 131-158. Paris: Armand Colin. (Boyer, Jean-Claude. 2009. "Île-de-France the Capital Region." In *The 26 Regions of France*. eds. Jean-Claude Boyer, Laurent Carroué, Jacques Gras, Anne Le Fur, Solange Montagné-Villette : 131-158. Paris: Armand Colin.)
- Calame, Pierre. 2003. *La Démocratie en Miettes Pour une Révolution de la Gouvernance*. Paris: Éditions Descartes & Cie. (Calame, Pierre. 2003. *The Democracy in Crumb, for a Governance Revolution*. Paris: Éditions Descartes & Cie.)
- Chaline. 1998. *Les Politiques de la Ville*. Paris: Presses Universitaires de France. (Chaline. 1998. *The City Politic*. Paris: Presses Universitaires de France.)
- Consoglobe Planetoscope. 2015. "Construction de logements neufs en France (Construction of new housing in France)." in <http://www.planetoscope.com/habitat/721-constructions-de-logements-neufs-en-france.html>. Latest Update 20 May 2015.
- Delpirou, Aurélien, Hadrien Dubucs, and Jean-Fabien Steck. 2010. *La France en Villes*. Paris: Éditions Bréal. (Delpirou, Aurélien, Hadrien Dubucs, and Jean-Fabien Steck. 2010. *The Cities of France*. Paris: Éditions Bréal.)
- Dick, Leonard. 2002. *Guide to the European Union Eighth Edition*. London: The Economist.
- Dollfus, Olivier. 1996. *La mondialisation*. Paris: Presses de Sciences Po. (Dollfus, Olivier. 1996. *The Globalization*. Paris: Presses de Sciences Po.)

- Dollfus, Olivier. 2009. "L'archipel mégalopolitain mondial." *Diplomatie Atlas géostratégique*. Hors-série numéro 7. Décembre 2008-janvier 2009. (Dollfus, Olivier. 2009. "The World Archipelago mégalopolitain". *Diplomatie Atlas géostratégique*. Hors-série numéro 7. December 2008-January 2009.)
- Duby, Georges. 2000. *Atlas Historique Mondial*. Paris: Larousse. (Duby, Georges. 2000. *The World Historical Atlas*. Paris: Larousse.)
- ENA. 2015. "L'ENA 70 ans (The ENA has 70 years)." in <http://www.ena.fr/index.php?/fr>. Latest update 20 May 2015.
- ENS Lyon. 2014. "La France: des territoires en mutation (France: the Changing of the Territory)." in <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/la-france-des-territoires-en-mutation/articles-scientifiques/marseille-provence-2013-analyse-multiscale-d2019une-capitale-europeenne-de-la-culture>. Latest update 5 December 2014.
- Euroméditerranée. 2014a. "Qui sommes-nous (Who are we)." in <http://www.euromediterranee.fr>. Latest update 10 December 2014.
- Euroméditerranée. 2014b. "Le Projet Urbain (The Urban Project)." in <http://www.euromediterranee.fr/quartiers/presentation/le-projet-urbain.html>. Latest update 10 December 2014.
- Euroméditerranée. 2014c. "Les Missions d'Euroméditerranée (The Euroméditerranée Mission)." in <http://www.euromediterranee.fr/qui-sommes-nous/letablissement-public/les-missions-deuromediterranee.html>. Latest update 1 December 2014.

- Euroméditerranée. 2014d. “DE EUROMÉDITERRANÉE 1 À EUROMÉDITERRANÉE 2, Un plan guide pour démarrer (From Euroméditerranée1 to Euroméditerranée2, a guide plan to begin).” in <http://www.euromediterraneeact2.fr/de-euromediterranee-1-a-euromediterranee-2/un-plan-guide-pour-demarrer/>. Latest update 1 December 2014.
- FPH. 2015. “Présentation (Presentation).” in <http://www.fph.ch/>. Latest update 1 December 2014.
- Flusin, Clemence. 2013. “Super Grand Lyon: un bon élève français piqué au jeu de l’excellence europ (Super Grand Lyon: Good French Student Stung to Play European Excellence).” in <http://lyon.solidariteetprogres.org/super-grand-lyon-un-bon-eleve-francais-pique-au-jeu-de-lexcellence-europeenne/>. Latest update 29 April 2013.
- France Culture. 2012. “Euroméditerranée, le nouveau centre de Marseille? (Euroméditerranée, the New Center of Marseill?)” in <http://www.franceculture.fr/2012-01-15-euromediterranee-le-nouveau-centre-de-marseille>. Latest update 15 January 2012.
- Gaule, Charles De. 1959. *Mémoires de Guerre, Le Salut, 1944~1946*. Paris: Plon. (Gaulle, Charles De. 1959. *Memory of War, The Salvation, 1944~1946*. Paris: Plon.)
- Go Met. 2014a. “Georges Cristiani repart à l’assaut contre la métropole d’Aix-Marseille-Provence (Georges Cristiani Renewed the Assault against the Aix-Marseille-Provence Metropolis).” in <http://www.go-met.com/georges-cristiani-repart-a-lassaut-contre-la-metropole/>. Latest update 2 September 2014.

- Go Met. 2014b. “Métropole d’Aix-Marseille-Provence: qui décide (The Aix-Marseille-Provence Metropolis: Who decides).” in <http://www.go-met.com/metropole-aix-marseille-provence-qui-decide/>. Latest update 4 December 2014.
- Gouvernement. 2014. “Grand Paris: passer des promesses à la concrétisation (Grand Paris: from Promises to Concrete the Policy).” in <http://www.gouvernement.fr/grand-paris-passer-des-promesses-a-la-concretisation>. Latest Update 6 December 2014.
- Gouvernement. 2015a. “Les Métropoles (The Metropolis).” in <http://www.gouvernement.fr/action/les-metropoles>. Latest update 20 May 2015.
- Gouvernement. 2015b. “CPER Île-de-France: La région capitale n’est jamais aussi forte que lorsque l’État et la région marchent de concert (CPER Île-de-France: The Capital Region is Never so Strong when the State and the Region go Hand in).” in <http://www.gouvernement.fr/cper-ile-de-france-la-region-capitale-n-est-jamais-aussi-forte-que-lorsque-l-etat-et-la-region>. Latest update 20 May 2015.
- Grand Lyon. 2014a. “La Gouvernance Métropolitaine (The Metropolis Governance).” in <http://www.40ans.grandlyon.com/>. Latest update 16 December 2014.
- Grand Lyon. 2014b. “Bienvenue à la Métropole de Lyon (Welcome to the Lyon Metropolis).” in <http://www.grandlyon.com/Sur-l-institution.365.0.html>. Latest update 3 December 2014.
- Grand Lyon. 2014c. “Information.” in <http://www.grandlyon.com/Info.1164+M54a889832e2.0.html>. Latest update 3 December 2014.

- Grand Lyon. 2014d. “Organisation Politique (Political Organization).” in <http://www.grandlyon.com/metropole/organisation-politique.html>. Latest update 4 December 2014.
- Guillenmidt, Michel De. 2000. *Histoire Constitutionnelle de la France depuis 1789*. Paris: Economica. (Guillenmidt, Michel De. 2000. *The Constitutional History of France Since 1789*. Paris: Economica.)
- Gurria, Angel. 2010. “Impact des principales tendances économiques sur la gouvernance régionale et locale.” *Conference on Comment mieux accompagner les mutations économiques*. 9 march 2010. Paris: OECD. (Gurria, Angel. 2010. “Impact of the Principal Economic Tendancy Concerning the Regional and Local Governance.” *Conference on How to Better Live with the Economic Mutations*. 9 March 2010. Paris: OECD.)
- Halbert Ludovic. 2010. “Les villes françaises dans la nouvelle donne économique.” in *La France une Géographie Urbaine*. ed. *Cailly Laurent and Vanier Martin*: 315-316. Paris: Éditions Armand Colin. (Halbert Ludovic. 2010. “The French Cities in the New Distribution of Economic Power”. in *France: an Urban Geography*. ed. *Cailly Laurent and Vanier Martin*: 315-316. Paris: Éditions Armand Colin.)
- INSEE. 2014a. “Estimation de la Population au 1^{er} Janvier par région, département, sexe et âge (Estimation of the Population by Regioin, Department, Sex and Age).” in http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=99&ref_id=estim-pop. Latest update 20 May 2015.
- INSEE. 2014b. “Estimation de la Population au 1^{er} Janvier par région, département, sexe et âge (Estimation of the Population by Regioin, département, sexe et âge (Estimation of the Population by Regioin,

- Department, Sex and Age).” in http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=99&ref_id=estim-pop. Latest update 20 May 2015.
- INSEE. 2014c. “Villes de France (Cities of France).” in http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=T11F014. Latest update 1 December 2014.
- INSEE. 2014d. “Zone Urbaine Sensible (Sensitive Urban Zone).” in <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/zone-urbaine-sensible.htm>. Latest update 24 December 2014.
- INSEE. 2014e. “Métropole Aix-Marseille Provence Un Territoire Fragmenté, des Solidarités à Construire (Aix-Marseille Provence Metropolis, A Fragmented Territory, A lot of Solidarities to Build).” in http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=5&ref_id=20320#quatre. Latest update 04 December 2014.
- J.CH. 2012. “Gérard Collomb devance la réforme territoriale à Lyon.” *Les Echos* 7 December 2012. in http://www.lesechos.fr/07/12/2012/LesEchos/21329-021-ECH_gerard-collomb-devance-la-reforme-territoriale-a-lyon.htm. Latest update 7 December 2014. (J.CH. 2012. “Gérard Collomb ahead the Territorial Reform at Lyon”. *Les Echos*. in http://www.lesechos.fr/07/12/2012/LesEchos/21329-021-ECH_gerard-collomb-devance-la-reforme-territoriale-a-lyon.htm. Latest update 7 December 2014.)
- Kuper, Simon. 2013. “The French Elite: Where it Went Wrong.” *Financial Time Magazine* 5 October 2013 in <http://www.ft.com/cms/s/2/>

d76b5fcc-b83f-11e2-bd62-00144feabdc0.html. Latest update 5 October 2013.

La Documentation Française. 2014. “La Politique de la Ville à l’Épreuve des Violences Urbaines de 2005 (The City Policy Facing to the Challenge of the 2005 Urban Violence).” in <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/chronologie.shtml>. Latest update 12 December 2014.

La Documentation Française. 2015. “L’Évolution de la Politique de la Ville (The Evolution of the City Policy).” in <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/evolution-politique-ville.shtml>. Latest update 20 May 2015.

Lacoste, Yves. 1995. *Dictionnaire de Géopolitique*. Paris: Flammarion. (Lacoste, Yves. 1995. *Dictionary of Geopolitics*. Paris: Flammarion.)

Le Huffington Post. 2013. “Réveillon du nouvel an 2013, le bilan en France et dans le monde.” *Le Huffington Post* 4 March 2013. in http://www.huffingtonpost.fr/2013/01/02/nouvel-an-le-bilan-france-monde--reveillon-31-decembre_n_2394301.html04/03/2013. Latest Update 20 May 2015. (Le Huffington Post. 2013. “New Year’s Eve of 2013, The Results in France and the World.” *Le Huffington Post* 4 March 2013. in http://www.huffingtonpost.fr/2013/01/02/nouvel-an-le-bilan-france-monde--reveillon-31-decembre_n_2394301.html04/03/2013. Latest Update 20 May 2015.)

Le Monde. 2013a. “Trente ans de politique de la ville.” *Le Monde* 18 December 2013. in http://abonnes.lemonde.fr/videos/video/2013/12/18/trente-ans-de-politique-de-la-ville-en-deux-minutes_4336187_1

669088.html 18/12/2013. Latest Update 20 May 2015. (Le Monde. 2013. "Thirty years of the City Politics." *Le Monde* 18 December 2013. in http://abonnes.lemonde.fr/videos/video/2013/12/18/trente-ans-de-politique-de-la-ville-en-deux-minutes_4336187_1669088.html 18/12/2013. Latest Update 20 May 2015.)

Le Monde. 2013b. "L'Assemblée Nationale a voté la création d'une métropole du Grand Paris." *Le Monde* 19 July 2013. in http://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2013/07/19/l-assemblee-nationale-a-vote-l-a-creation-d-une-metropole-du-grand-paris_3450295_823448.htm 19/07/2013. (Le Monde. 2013b. "The National Assembly Vote for the Creation of a Grand Paris Metropolis." *Le Monde* 19 July 2013. in http://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2013/07/19/l-assemblee-nationale-a-vote-la-creation-d-une-metropole-du-grand-paris_3450295_823448.htm 19/07/2013.)

Le Monde. 2013c. "Le Sénat vote la loi sur la métropole du Grand Paris." *Le Monde* 23 October 2013. in http://abonnes.lemonde.fr/societe/article/2013/10/08/le-senat-vote-la-loi-sur-la-metropole-du-grand-paris_3491595_3224.html#08/10/2013. Latest Update 23 October 2014. (Le Monde. 2013c. "The Senat Vote the Law for the Creation of the Grand Paris Metropolis". *Le Monde* 23 October 2013. in http://abonnes.lemonde.fr/societe/article/2013/10/08/le-senat-vote-la-loi-sur-la-metropole-du-grand-paris_3491595_3224.html#08/10/2013. Latest Update 23 October 2014.)

- Lebranchu, Marylise. 2015. “Les Métropoles” (The Metropolis) in <http://www.gouvernement.fr/action/les-metropoles>. Latest update 20 May 2015.
- Leclerc, Jean-Marc. 2014. “Plus de 30000 voitures brûlées en France en 2013” *Le Figaro* 12 March 2014. in <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2014/03/12/01016-20140312ARTFIG00072-plus-de-30000-voitures-brulees-en-france-en-2013.php>. Latest update 20 May 2015. (Leclerc, Jean-Marc. 2014. “More than 30000 Cars Burned in France in 2013” *Le Figaro* 12 March 2014. in <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2014/03/12/01016-20140312ARTFIG00072-plus-de-30000-voitures-brulees-en-france-en-2013.php>. Latest update 20 May 2015.)
- Legifrance, 2014. “LOI n 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (The 21 February 2014 Number 2014-173 Law, The City Programming and Urban Cohesion).” in <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00028636804&categorieLien=id>. Latest update 1 December 2014.
- Leloup et al. 2005. “La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale?” *Géographie, Économie, Société* 7: 321-331. (Leloup Fabienne et al. 2005. “The Territorial Governance as a New Way of Territorial Coordination?” *Géographie, Économie, Société* 7: 321-331.)
- Libération. 2014. “Valls veut supprimer les conseils généraux dans la métropole du Grand Paris.” in http://www.liberation.fr/societe/2014/10/13/valls-veut-supprimer-les-conseils-generaux-dans-le-grand-paris_1120918. Latest update 13 November 2014. (Libération. 2014.

“Valls want to remove the general councils in the metropolis of Grand Paris.” in http://www.liberation.fr/societe/2014/10/13/valls-veut-supprimer-les-conseils-generaux-dans-le-grand-paris_1120918. Latest update 13 November 2014.)

Lussault, Michel. 2010. “L’urbain: quelques mots pour le dire.” in *La France une Géographie Urbaine*. ed. *Cailly Laurent and Vanier Marti*:35-54. Paris: Éditions Armand Colin. (Lussault, Michel. 2010. “Urban: Some Words to Say.” in *France an Urban Geography*. ed. *Cailly Laurent and Vanier Martin* : 35-54. Paris: Éditions Armand Colin.)

Mabille, Xavier. 2000. *Histoire politique de la Belgique Facteurs et acteurs de changement*. Bruxelles: Centre de recherche et d’information socio-politiques. (Mabille, Xavier. 2000. *Political History of Belgium Factor and Actor of the Change*. Bruxelles: Centre de recherche et d’information socio-politiques.)

Mairie de Paris. 2014a. “Paris Métropole (The Metropolis of Paris).” in http://www.paris.fr/accueil/paris-metropole/les-enjeux-metropolitains/lexique-metropolitain/rub_8691_stand_55344_port_20612. Latest update 5 December 2014.

Mairie de Paris. 2014b. “Statut et Institutions de Paris (The Statut and Institution of Paris).” in http://www.paris.fr/politiques/statut-et-institutions-de-paris/les-institutions-parisiennes/le-conseil-de-paris/rub_4858_stand_97158_port_10387. Latest update 6 December 2014.

Mairie de Paris. 2015. “Les Enjeux Métropolitains (The Metropolitan Issues).” in <http://www.paris.fr/accueil/paris-metropole/les-enjeux->

- metropolitains/lexique-metropolitain/rub_8691_stand_55344_port_20612. Latest update 20 May 2015.
- Marchand, Philippe. 2003. “L’oxygène de la démocratie locale.” Institut François Mitterrand. in <http://www.mitterrand.org/L-oxygene-de-la-democratie-locale.html>. Latest update 20 May 2015. (Marchand, Philippe. 2003. “The Oxygen of the Local Democracy.” Institut François Mitterrand. in <http://www.mitterrand.org/L-oxygene-de-la-democratie-locale.html>. Latest update 20 May 2015.)
- McCormick, John. 2008. *Understanding the European Union: A Concise Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- McKinsey Global Institute. 2011. *Urban World: Mapping the Economic Power of Cities*. New York: McKinsey & Company.
- Ministère de la Ville. 2014a. “Qu’est-ce que la Politique de la Ville (What is the City Policy).” in <http://www.ville.gouv.fr/?l-essentiel-de-la-politique-de-la>. Latest update 19 December 2014.
- Ministère de la Ville. 2014b. “Tout sur la Politique de la Ville (Everything of the City Policy you should Know).” in <http://www.ville.gouv.fr>. Latest update 23 December 2014.
- Ministère de la Ville. 2014c. “Des Territoires Prioritaires (The Priority Territory).” in <http://www.ville.gouv.fr/?l-essentiel-de-la-politique-de-la>. Latest update 24 December 2014.
- Ministère de la Ville. 2014d. “La Nouvelle Géographie de la Politique de la Ville (The New Geography of the City Policy).” in http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/dp_-_la_nouvelle_geographie_de_la_politique_de_la_ville.pdf. Latest update 8 December 2014.

Ministère Intérieure. 2014. “Qu’est-ce qu’une Métropole (What is a Metropolis).” in <http://www.interieur.gouv.fr/Archives/Reforme-des-collectivites-territoriales/La-reforme/Qu-est-ce-qu-une-metropole>. Latest update 2 December 2014.

Mission de Préfiguration Grand Paris. 2014. “Une Exposition Inédite sur la Métropole du Grand Paris Disponible en Ligne (A New Exhibition on the Grand Paris Available Online).” in <http://www.prefig-metropolegrandparis.fr/A-la-une-1/Une-exposition-inedite-sur-la-Metropole-du-Grand-Paris-disponible-en-ligne>. Latest update 5 December 2014.

Moriconi-Ébrard, François. 2010. “Les villes et l’urbain: n’en jamais finir avec la définition.” in *La France une Géographie Urbaine*. ed. *Cailly Laurent and Vanier Martin*: 15-33. Paris: Éditions Armand Colin. (Moriconi-Ébrard, François. 2010. “City and Urban: The Endless Definition.” in *France an Urban Geography*. ed. *Cailly Laurent and Vanier Martin*:15-33 Paris: Éditions Armand Colin.)

OCDE. 2001. *Mieux vivre dans la ville. Le rôle de la gouvernance métropolitaine*. Paris: OCDE. (OECD. 2001. *How to Live Better in a City. The Role of a Metropolitan Governance*. Paris: OECD.)

OCDE. 2003. *Examens territoriaux de l’OCDE: Helsinki, Finlande 2003*. Paris: OCDE. (OECD. 2003. *The Territorial Examination of OECD: Helsinki Finlande 2003*. Paris: OECD.)

OCDE.2006. *Vers une croissance pro-pauvres, Le Développement du Secteur Privé*. Paris: Les Éditions de l’OCDE. (OECD. 2006. *Toward a*

- Pro-Poor Growth, The Development of the Private Sector*. Paris: Les Éditions de l'OCDE.)
- Paulet, Jean-Pierre. 2010. *La France Villes et Systèmes Urbains*. Paris: Éditions Armand Colin. (Paulet, Jean-Pierre. 2010. *France Cities and Urban System*. Paris: Éditions Armand Colin.)
- Peters, B. Guy and Donald J. Savoie 1996. "Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum." *Public Administration Review* 56, 3: 281-290.
- Peters, B. Guy and John Pierre. 1998. "Governance without Government? Rethinking Public Administration." *Journal of Public Administration Research and Theory* 2: 223-243.
- Peters, B. Guy and John Pierre. 2000. "Citizens versus The New Public Manager: The Problem of Mutual Empowerment." *Administration & Society* 32, 1: 9-28.
- Pinson Gilles. 2006. "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes." *Revue française de science politique* 56: 619-651. (Pinson Gilles. 2006. "Programme of City and Urban Governance. Pluralisation of a Political Space and Recomposition of a Collective Action Capability in the European City." *Revue française de science politique* 56: 619-651.)
- Pinson Gilles. 2010. "La gouvernance des villes françaises du schéma centre-périphérie aux régimes urbains." in <https://metropoles.revues.org/4276>. Latest Update 27 June 2015. (Pinson Gilles. 2010. "The Governance of French City from the Center-Periphery to Urban

Regime.” in <https://metropoles.revues.org/4276>. Latest Update 27 June 2015.

Population Data. 2015. “Les Plus Grandes Villes du Monde (The Biggest Cities of the World).” in <http://www.populationdata.net/index2.php?option=palmares&rid=4&nom=grandes-villes-du-monde>. Latest update 20 May 2015.

Raisson, Virginie. 2010. *2033, Atlas des Futurs du Monde*. Paris: Robert Laffont. (Raisson Virginie. 2010. *2033 Atlas for the Different Futures of the World*. Paris: Robert Laffont.)

Ronai, Simon. 2008. “Marseille: une métropole en mutation.” *Hérodote revue de géographie et de géopolitique* 4, 135: 128-147. (Ronai Simon. 2008. “Marseille: A Metropolis in Mutation.” *Hérodote revue de géographie et de géopolitique* 4, 135: 128-147.)

SciencesPo. 2015. “À Propos (About).” in <http://www.sciencespo.fr/>. Latest update 20 May 2015.

Sénat. 2014a. “Examen Thématique des Crédits Spécifiques Ville (Thematic Review of the City Specific Credit).” in <http://www.senat.fr/rap/198-066320/198-0663203.html>. Latest update 16 November 2014.

Sénat. 2014b. “Loi de Programmation pour la Ville et la Cohésion Urbaine (Law of the City Programming and Urban Cohesion).” in <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl13-178.html>. Latest update 24 November 2014.

- SNCF. 2015. “L’Entreprise SNCF Réseau (The Network of the SNCF Enterprise).” in <http://www.sncf-reseau.fr/fr/a-propos/presentation/en-bref>. Latest update 20 May 2015.
- Subra, Philippe. 2008. *Géopolitique de l’aménagement du territoire*. Paris: Éditions Armand Colin. (Subra, Philippe. 2008. *The Geopolitics of the Territory Planning*. Paris: Éditions Armand Coliln.)
- Taulelle, François. 2010. “La France des villes petites et moyennes.” in *La France une Géographie Urbaine*. ed. *Cailly Laurent and Vanier Martin*:149-168. Paris: Éditions Armand Colin. (Taulelle, François. 2010. “France Making by the Small and Medium Cities.” in *France an Urban Geographie*. ed. *Cailly Laurent and Vanier Martin*:149-168. Paris: Éditions Armand Colin.)
- Toutes Les Villes. 2015a. “Les Plus Grandes Villes de France (The Biggest Cities of France).” in <http://www.toutes-les-villes.com/villes-population.html#>. Latest update 20 May 2015.
- Toutes Les Villes. 2015b. “Classement des Villes par Superficie (Cities Rankings by Area).” in <http://www.toutes-les-villes.com/villes-superficie/4.html>. Latest update 20 May 2015.
- United Nations. 2014a. “On first-ever World Cities Day, UN Spotlights Need for Sustainable Urban Planning.” in <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=49215#.VGoAalOsXKk>. Latest update 17 November 2014.
- United Nations. 2014b. “Journée Mondiale des Villes (The World Day of Cities).” in <http://www.un.org/fr/events/citiesday/>. Latest update 17 November 2014.

United Nations. 2015a. "What We Do." in <http://www.un.org/en/sections/what-we-do/index.html>. Latest update 17 November 2014.

United Nations. 2015b. "Promote Sustainable Development." in <http://www.un.org/en/sections/what-we-do/promote-sustainable-development/index.html>. Latest update 17 November 2014.

Vanier, Martin. 2010. "Acteurs publics, acteurs privés: dans quelles mains sont les villes en France". in *La France une Géographie Urbaine*. ed. *Cailly Laurent and Vanier Martin* :271-288. Paris: Éditions Armand Colin. (Vanier, Martin. 2010. "Public Actor, Private Actor: Which Hand belong to the City of France." in *France an Urban Geographie*. ed. *Cailly Laurent and Vanier Martin* :271-288. Paris: Éditions Armand Colin.)

Vie Publique. 2014a. "Qu'est-ce qu'une Communauté Urbaine (What is an Urban Community)." in <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/qu-est-ce-qu-communaute-urbaine.html>. Latest update 02 December 2014.

Vie Publique. 2014b. "Que sont les Communautés de Communes et les Communautés d'Agglomération (What are Communities of Municipalities and Communities of Agglomeration)." in <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/que-sont-communautes-communes-communautes-agglomeration.html>. Latest update 02 December 2014.

- Vie Publique. 2014c. “Loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l’Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles (Law of 27 January 2014 for Modernization of Territorial Public Action and Affirmation of Metropolis).” in <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-modernisation-action-publique-territoriale-affirmation-metropoles.html>. Latest update 02 December 2014.
- Vie Publique. 2014d. “Politique des Villes (City Policy).” in <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-ville/chronologie/>. Latest update 16 November 2014.
- Vie Publique. 2014e. “Loi du 21 Février 2014 de Programmation pour la Ville et la Cohésion Urbaine (The 21 February 2014 Law concerning the City Programming and Urban Cohesion).” in <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-programmation-pour-ville-cohesion-urbaine.html>. Latest update 1 December 2014.
- Vie Publique. 2015a. “Pourquoi Parle-t-on d’Irresponsabilité Politique du Président de la République (Why we are Talking about the Irresponsibility of the President of the Republic).” in <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/president-republique/role/pourquoi-parle-t-on-irresponsabilite-politique-d-u-president-republique.html>. Latest update 20 May 2015.
- Vie Publique. 2015b. “Loi du 16 Janvier 2015 Relative à la Délimitation des Régions, aux Élections Régionales et Départementales et Modifiant le alendrier Électoral (The Law of 16 January 2015 Concerning the Delimitation of the Region, The Elections of the

Regions and Departments and Changing the Voting Day).” in <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-relatif-delimitation-regions-aux-elections-regionales-departementales-modifiant-calendrier-electoral.html>. Latest update 20 May 2015.

Vie Publique. 2015c. “Qu’est-ce que la Métropole de Lyon Créée en 2014 (What is the Metropolis of Lyon Created in 2014).” in <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/categories-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-metropole-lyon-creee-2014.html>. Latest update 20 May 2015.

Vie Publique. 2015d. “Déclaration de Monsieur Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur ses Projets en Matière de Politique d’Aménagement Durable, À Roissy le 26 Juin 2007 (The Declaration of M. Nicolas Sarkozy, President of the French Republic, Concerning the Sustainable Management of Territorial Planning, At Roissy, the 26 June 2007).” in <http://discours.vie-publique.fr/notices/077002121.html>. Latest update 25 May 2015.

Ville Nogent Sur Marne, 2015. “Évolution du Périmètre de la Métropole du grand paris (Evolution of the Big Paris Metropolis).” in http://www.ville-nogentsurmarne.fr/fileadmin/user_upload/Actualites/2013-10/CARTE_EVOLUTIONS_PERIMETRE_DE_LA_METROPOLE_DU_GRAND_PARIS.jpg. Latest update 20 May 2015.

內政部。2015。〈內政統計年報〉。2015/05/25。 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>。(Ministry of Interior. 2015. in <http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>. Latest update 25 May 2015.)

Urban Governance of France with a Globalization and Geopolitics Perspectives

Chih-Chung Wu *

Urban governance is a serious challenge that human society needs to deal with in the twenty-first century. In the twenty-first century, there is a movement towards globalization, and some political frontiers are disappearing. However, certain new frontiers are also being established at the same time. For example, more and more mega cities are emerging. Those metropolitan areas, like Tokyo, New York, Paris, all have more than ten million residents and are known by everyone on earth. The city itself is a new player in the world and often has more influence than the traditional state. The problem is under the Westphalia international social structure, local governments still need to work with the central power. The example of France is informative. France has a powerful central government and has some big cities like Paris, but it also must deal with a lot of middle size urban authorities. The urban governance of France is supported by three pillars. The first one is local government, the second one is the city policy of the central government, and the third one is local cooperation and integration. In this new conception, frontiers are moving, and

* Associate Professor, Department of Political Science, Soochow University (Taiwan).

resources are being shared. This article aims to study the urban governance of France, in considering the new concept of the metropolis of France which is being created in 2015 and 2016, by studying the cases of Paris, Lyon and Marseille, hoping to understand better this new policy.

Keywords: Urban governance, local government, city policy, geopolitics, decentralization