

# 立足統一，邁向分權： 法國地方分權制度的嬗變與前瞻

劉文仕\*

- 一、前言
- 二、中央調控或地方民主模式的選擇
- 三、擺盪在集權與分權兩極之間的歷史進程
- 四、第五共和憲法架構下的地方分權法
- 五、十字路口的反思與 21 世紀的走向
- 六、結論

1982 年法國通過「市鎮、省與大區權力與自由法」，正式揭開地方分權改革的序幕。二十餘年來，在本法所建構的整體框架之下，法國政府先後頒布近千項法令；1999 年總理 Lionel Jospin 更委託地方分權推進委員會，期能總結經驗，為跨世紀改革提供新的準則。該委員會於翌年提出一個包括 12 個方案、154 個提案的報告。2003 年國會修憲通過「關於共和國地方分權化組織」的條文，2004 年又通過「有關地方自由及責任法」（2005 年 1 月 1 日施行），將中央權限大幅轉移到地方。二百年傳統的中央集權體制，徹底脫胎換骨。這樣的制度變遷，誠然提供了一個新的分析架構。本研究擬以「聯邦制」與「單一制」的國家結構出發，歷述法國擺盪在中央集權與地方分權之間的發展，並藉此提供我國地方制度變革未來走向的反思。

關鍵詞：中央調控、地方民主、分權化、區域化

---

\* 中國文化大學中山研究所博士候選人，內政部參事。Email: moi0947@moi.gov.tw

投稿日期：二〇〇六年三月五日；接受刊登日期：二〇〇六年九月十三日。

東吳政治學報/2007/第二十五卷第二期/頁 65-122。

## 一、前言

打開法國地圖，以巴黎為核心向各邊境延伸的輻射狀交通網絡，以及以戴高樂廣場的凱旋門為中心放射出十二星芒大道，正充分反映施行近二百年的傳統的中央集權治理觀念。另一方面，法國擁有全世界最發達的鐵路網，及從二十世紀 80 年代開始營運、技術居於世界領先水準的高速列車(TGV)，巴黎是歐洲TGV系統的樞紐，透過速度快、效率高的現代交通工具，將巴黎和法國其他地區緊密連接，便利了中央與地方的聯繫，提供權力下放的可靠基礎，又適巧呼應了法國從 1982 年以來的地方分權改革。<sup>1</sup>

1789 年大革命後，國民公會（1792-1795）在雅各賓民族主義（Jacobin Nationalism）的主導下，法國正式走向典型的中央集權之路。其後，將近二個世紀地方制度的變遷史，雖然因政權的更迭而有進退，但總的目標來說，法國始終致力於中央集權政策；其治理的基本架構是：國家重要的行政事務掌握在中央政府及其部門手中，並透過派駐在地方的官吏與機構，負責執行國家法律、政策，監督地方發生的一切事務。

作為新生的民族國家，為期對外保護國家主權，對內為人民提供政治秩序，法國無疑需要高度集中的政治權力（鄭永年、王旭，2001：69）。然而，隨著經濟全球化的浪潮、訊息網絡時代的衝擊，在全球治理的理念下，不僅國家主權的觀念受到壓縮，國與國的疆域日趨模糊，中央權力中心版塊也逐漸向地方移動。

尤其，二十世紀 70 年代中後期，地方政府管理體制的問題由於全球性的經濟危機而變得越來越明顯；地方政府開支緊縮，而公民的服務需求卻相對增加，地方政府又要求改變對中央政府的依賴與負擔的減輕，公共服務傳遞

---

1. 如 2001 年 6 月 7 日法國總統席哈克在高速鐵路（巴黎-馬賽）地中海線的啟用典禮上，即強調高速鐵路與分權政策的關連性（*Car le TGV s'est développé en même temps que la décentralisation*）（Avignon, 2001）。

中的協調困難與目標偏離越來越突出，公民瀰漫著對地方政府與政治的冷漠情緒。在這種背景下，一股從英國開始的地方政府改革浪潮席捲全球。改革視角從地方政府轉向地方治理，幾乎所有國家都呈現一種分權的趨勢，擴大地方政府的自主決策權限（阿爾貝克等，2005：1-9）；傳統地方自治的概念與運作呈現新的風貌與結構，逐步內化為新的角色定位與運作機制。

法國的當權者也深刻意識到這一股沛然莫之能禦的浪潮，如戴高樂總統 1968 年 3 月 24 日於里昂演講即稱：「歷史的自然演化已經將我國帶向一個新的平衡點。數世紀以來，法國一直致力於中央集權政策。這樣的政策儘管一直被質疑，也不斷有著分歧的意見，但它確實一直是實現與捍衛法國統一的重要因素。而今這項傳統政策也終於須告一個段落了。」（吳志中，2001：3）。密特朗（Francois Mitterrand）總統於 1981 年 7 月 15 日在部長會議上也宣稱：「過去，法國憑著一個強有力的、集權的中央政權，而能立足於世。今日，要維持法國不至於一蹶不振，卻是需要一個分權的政府體制。」（Plerre and Michel, 1990: 142）。

1982 年 3 月 2 日法國國民議會通過「市鎮、省與大區權力與自由法」（Loi 82-213 du 02 Mars 1982 Relative aux Droits et Libertés des Communes, des Départements et des Régions），正式揭開法國地方分權改革的序幕。本法不僅根本改變法國中央與地方的關係，地方的組織體系與運作都起了重大轉變。<sup>2</sup>

1982 年迄今二十餘年，在本法所建構的地方分權整體框架之下，一系列的重要法律與法規陸續頒布實施，不僅在最初的十年間，法國政府先後計頒布了 71 項法律、748 項法規，以補充、完善這一項重大政策（潘小娟，1997：127）。嗣後，仍不中斷地配合政經情勢的需求，中央與地方關係的變動與人民的整體意願，非常彈性而有計畫地予以修正、深化。

---

2. 由於 1982 年法建構了法國往後的地方分權改革的整體架構與實踐基礎，一般所稱「地方分權法」主要即指這一部法律，本文乃採此一般概念。

而為提升人民對地方民主的意識，加強地方分權的正當、效率與團結，跨越一個新的階段。法國總理喬斯班（Lionel Jospin）在 1999 年 10 月 13 日更委託由 22 位地方民意代表與 2 位高級官員所組成的委員會，希望能總結 80 年代地方分權法實施以來的經驗，探討地方分權新概念，提出未來發展建議，資為法國跨世紀地方分權改革提供新的準則。<sup>3</sup>

該委員會於 2000 年 10 月 11 日提出總結報告，宏觀而具體地包括可優先落實的 12 個方案、154 個提案。2003 年 3 月 28 日法國國會參照上開總結報告方向，通過「關於共和國地方分權化組織」的憲法法律（Loi Constitutionnelle n 2003-276 du 28 Mars 2003 Relative à l'organisation Oécentralisée de la République），<sup>4</sup>重新界定國家與地方關係的性質，明確肯認法國是一個「地方分權」的國家。2004 年 8 月 13 日又通過「有關地方自由及責任法」（Loi du 13 Aout 2004 Relative aux Libertés et Responsabilités Locales），將中央權限大幅轉移到地方，並予明確列舉；該法於 2005 年 1 月 1 日生效。

地方制度是一國憲政制度的重要內容，地方制度問題也是憲法學和政治學的重大研究課題之一。然而法國第五共和憲法第十一章「地方組織」專章，其實只有四個條文，而其中涉及地方組織定位、權限行使及中央與地方關係調整的，又僅第七十二條一個條文；但因著總統的理念執著、內閣的靈活操作、國會的充分配合與憲法委員會（le Conseil Constitutionnel）的規制運作，透過近千項法令的訂頒，對法國自大革命傳承下來並以領土統一為中心建立的政治—行政體制的本質，產生結構性變化；讓二百年傳統的中央集權體制，

---

3. 參喬斯班在 1999 年 10 月 13 日寫給前總理 Pierre Mauroy 的委託信函，其中也包括領土發展及環境部長 Dominique VOYNET 女士所準備之領土永續發展建設相關法，內政部長 Jean-Pierre CHEVENEMENT 先生所提出之強化區域互動合作相關法，以及國家行政改革及地方分權部長 Emile ZUCCARELLI 先生所制定有關地方團體介入經濟議題之法案（Mauroy, 2000: 115）。

4. 依法國第五共和憲法第 89 條規定之修憲程序，除總統可決定付諸人民公投外，亦可交由國民議會及參議院舉行聯席會議投票通過修憲，經該程序所通過的修憲案稱為「憲法法律」（loi constitutionnelle）；據法國憲法委員會網站（Cite officielle dut, 2003）公佈的資料，自 1958 年迄今法國已通過至少 20 個憲法法律案。

徹底脫胎換骨。

這樣的制度變遷，誠然對於憲法學理論在國家結構問題的論述，特別是對於有關「中央集權」與「地方分權」相對於「聯邦制」與「單一制」的連結關係，提供了一個新的分析架構與認識。

本研究即擬以「聯邦制」與「單一制」的國家結構及其相應的制度特徵出發，歷述法國近二百年來擺盪在中央集權與地方分權兩極之間的發展，最後分析、檢討其地方分權改革的過程，是否意味著法國大區政府在「國家的安排」方面正在邁向「聯邦化」？在地方政府的權力極端分化發展下，如何維繫國家統一不墜？在行政效率的要求與全球競爭的壓力下，法國政府如何面對其多層級的地方政府結構？<sup>5</sup>是否予以精簡？或透過其他制度性的安排，讓各層級政府能發揮其功能而不致相互齟齬？藉此提供我國地方制度變革未來走向的反思。

## 二、中央調控或地方民主模式的選擇

基於分層治理的需要，世界各國大多會以地域管轄為基礎，來劃分中央的（central，即全國的）與地方的（peripheral，即地域的、地區的）機制；不過，這種區分的性質仍存有相當大的歧異，包括：在憲法架構下如何處理中央與地方關係？各個層級的政府如何分配其職能與責任？中央政府如何透過各種權力的運用來控制地方政府？如何調整各層級政府間的權限衝突？以及地方自治體所享有的決策自主權的程度如何？

憲法學者在分析中央與地方權力結構，因受到聯邦制「雙重主權」（dual sovereignty）理論的影響，<sup>6</sup>有以「雙重主權」理論或「權力來源」理論來論

5. 法國是少數具有四級政府的國家，即中央、大區、省、市鎮；但這裡所謂層級，只是從地理的意義上理解，因為各個次中央層級政府之間並沒有等級之分，都同樣隸屬於中央，而相互獨立。

6. 該理論認為「憲法在兩個獨立的權威（國家與地方政府）之間劃分權力，它們之中的任何一個都可以透過自己的法院來強制實施自己的法律；這項安排就被稱為聯邦主義。」（戴伊，2000：196）。

述「聯邦制」與「單一制」兩個對立的制度概念；認為「單一制國家的地方行政區是中央根據治理的需要劃分建立的，地方享有的權力，非本身固有的，而是中央授予的，中央對地方享有完全的主權，對外由中央政府統一代表國家行使主權。」「聯邦制是兩個或兩個以上主權國聯合而成的國家結構形式，聯邦的成員邦本是主權國，於其組成聯邦時，各自將主權的一部分交給聯邦行使，其餘權力保留在自己手裏。在聯邦制下，聯邦（中央）和各成員邦（地方）都享有主權，擁有自己的憲法，中央和地方的權限劃分須由聯邦憲法加以規定」（喬曉陽主編，2000：9）。

這樣的論述，容易產生一種觀點，即認為：單一制國家比較集權，聯邦制國家則比較分權（林谷蓉，2005：24）。但事實上，在「雙重主權」論的分析架構下，並未處理到中央調控（central control）或地方民主（local democracy）思維體系的一些問題，意即並不能據以認定聯邦制或單一制與中央集權或地方分權體系的關聯性。尤其，中央集權與地方分權並非二分、對立的概念，乃位於衡量同一時間下某些國家集權與分權的程度之連續光譜的兩端，所以只有程度的差別，因此存在各種中央與地方權力配置的可能組合，而每一組合可藉不同形式呈現（Bennett, 1990: 30）。

中央集權（centralization）係基於全國統一性、一致性、平等性與繁榮性的理由，將權力歸由中央調控的模式；地方分權則要透過地方民主的模式，分散中央權力，以建立垂直制衡網絡來保護自由；地方民主隱含著地方自主性與達到人民回應性的目標（Heywood, 2002: 158-159）。「地方分權」（decentralization）屬政治分權乃係一個國家將其治權的一部分，賦予地方政府，而中央僅立於監督地位的一種制度。此與委由中央政府掌控一切治權，地方政府只不過是其派出機關，對於所有事務的處理，均須聽命於中央政府的中央集權制度不同（薄慶玖，1988：109、203）。

不論從民主政治分權或國家治理的職能分工的觀點，中央與地方權限的劃分都有其必要（歐信宏等編，2005：40）；「地方分權」與「中央集權」相對，是中央與地方政府間的權力分配的兩個對立的體系和概念；其情形猶

諸於聯邦體制與單一體制。但如因此將聯邦制與地方分權劃上等號，認為單一制就理所當然地屬中央集權，則失諸率斷。聯邦制國家的制度，分權的程度未必比單一制國家高，關鍵在於公共權力在不同層級之間的分配；一個廣泛分權的單一制國家，可能比聯邦政府單方所主導的聯邦制國家具有更大的地方自治。

一個國家在發展過程中，終局地形成聯邦制或單一制，主要受到歷史條件、國際客觀環境、地理規模與文化或族群結構因素的影響（Heywood, 2002: 160-165）。至於在權力的分配上，究竟是採取中央調控或地方民主？主要仍受到各國政治體系中的政治性意識形態環境系絡的影響（Razin & Lindsey, 2004: 45-46）；例如一般而言，抱持自由主義的右翼當權派，基於自由放任主義（Laissez faire）強調國家介入資源再分配的危險，傾向支持國家「中立原則」（neutrality political）、多元主義決策（pluralist decision-maker）（Lent, 1998: 1-25），理論上會較關注於地方分權的議題。相對地，左翼支持者基於「平等」的核心價值，國家的管理與控制、福利國家的概念，難免較容易接受中央政府調控的模式。<sup>7</sup>

如前所述，隨著經濟全球化的浪潮、訊息網絡時代的衝擊，在全球治理的理念下，不僅國家主權的觀念受到壓縮，民族國家從 1945 年開始，就已失去了它在政治世界無可挑戰的優越地位（Lent, 1998: viii）；以歐盟為例的超國家實體、及大型跨國企業的成長，國與國的疆域日趨模糊，中央權力中心版塊也逐漸向地方移動。

作為一種分配國家權力的方式，其實質是在兩級政府之間進行公共事務最終決策權的分配。聯邦主義並不只是各層級政府之間的權力分享而已，不能輕率地將聯邦主義與分權化的國家結構劃上等號，因為單一制國家也可能保有高度的地方分權（Lane and Ersson, 2000: 104）。如果說單一制代表了國

---

7. 這裡所謂的左翼、右翼的分法是很粗糙的，尤其，新興的政治思潮已顯示傳統的「左-右」光譜已經衰微，用左翼、右翼來描述新興的政治思想，並不很合適（Lent, 1998: x）。

家整體對於各個區域的統治屬性，聯邦制代表了權力的分散和區域的自主性，則一個現代國家的有效治理需要這兩種因素的綜合。一個現代國家既需要國家的一體性以促進不同地區之間的交往和人民福利的平等，也需要地區的分權化和自主性帶來的民主和效率的統一。一方面由於單一制國家包容了聯邦主義的因素，擴大地方分權的領域；一方面因福利國家所導向的中央調控職能的增強，聯邦制也結合了單一制的特點，聯邦制和單一制已不再是截然對立的兩極，而在一定程度上出現了相互融合的趨勢（楊利敏，2001：1）。單一制與聯邦制之間的差別只是程度上的，不是二元對立的（Putman, 1994: 46）。

上個世紀的 70 年代後，單一制國家內的分權趨勢非常強烈，「大區化」是這股潮流中非常受矚目的表現形式（董禮勝，2000：7）。即如法國這樣的典型的中央集權的單一制國家，也不得不跨出傳統的框架，大幅度將中央權限轉移地域團體，並賦予大區更堅實的自治定位。面對這樣的發展，學者艾拉薩認為這已經是朝向聯邦主義邁進（Elazar, 1995: 474-475）；但也有學者從新制度主義的觀點，認為仍言之過早（Lane and Ersson, 2000: 108）。如法國經過近二十年的地方分權改革，中央控制的程度在外圍勢力的壓力下，雖有所調整，但從其憲法架構，法國仍然是一個單一制國家，巴黎的主導地位也無庸置疑。

### 三、擺盪在集權與分權兩極之間的歷史進程

#### （一）概說

如果說近代英國史是一部民主憲政發展史，那麼法國近代史在某種程度上可視為一部中央集權發展史。

中古世紀以來的歐洲國家，中央（特別指王室而言）與地方體系的關係其實是既緊張又寬鬆的，一方面中央無不圖謀建立一個強大的、能夠保衛國



土和人民不受外敵侵犯的政權，武裝力量和徵稅是達到這個目標的兩個手段；國家的種種活動幾乎都在首都決定並由中央執行，徹底的集權。但另一方面，在近代國家概念形成之前，所謂的國家活動，範圍其實相當有限，不外是外交、戰爭、賦稅與刑罰，中央對地方居民的日常生活規範不感興趣；<sup>8</sup> 人民日常生活頓入了兩個領域：其一是教會，教會具有教區組織結構，遍及全國，由神職人員進行運作；其二是莊園，西歐封閉的莊園不僅是經濟行為的單位，而且是集政治、法律、刑事於一體的行政管理單位，彼此之間互不干涉，也形成分化的基礎：莊園主即等於莊園國王，其主權、土地皆分封，導致了中世紀國王主權的分散狀況（Hampson, 1975: 1-40）。

另外，從十一世紀到十三世紀，在七次十字軍東征與回教徒西進，<sup>9</sup>以及東西雙方商業往來文化交流，在各東西要道上所形成的「自由市」，相對於廣大鄉村處於封建領主，這些自由市所具有的獨立自主性乃突顯在擁有自我的規範制定權（陳慈陽，2005：836）。

如此的中央與地方的關係結構，於十六世紀龐大的民族國家建立以後，由於地緣政治因素、歷史事件，尤其是歐洲國家體系互動的壓力，在法國由於征服和王室聯合的建國方式，加上國王菲力普四世（Philip IV）與教皇發生衝突，國家推行了主要可能就積極干預的政策。按照科層原則組織起來並直接依托於中央權力的行政官員，其毫不掩飾的目的就是要動搖和摧毀舊的地方自治，從而控制各地方。這一階段可以說就是以不斷集權為標誌，至拿破崙執政達到最高點（董禮勝，2000：156）。

法國地方行政體制的變遷，其背後其實就是一部集權與分權交替、此消彼長的歷史；而其轉型的關鍵，往往就隨著政權的更迭而演變。從莊園、

---

8. 其情形一如我國古代《帝王世紀》裡的〈擊壤歌〉所描述：「日出而作，日入而息。鑿井而飲，耕田而食。帝力於我哉？帝何力於我哉？」

9. 1095年11月27日，在法國克雷蒙（Clermont）召開的宗教會議閉幕前夕，教宗烏爾班二世（Urban II）發表演說發起十字軍運動開始，至13世紀末，法王路易九世親自統率的第七次東征，長達二百年的十字軍東征於1291年才告結束。

教區、自由市構成的分散化的地方體系到中央集權體系，再由高度的集權體系走向地方分權體系，以致在二十一世紀建構完成「分權式單一體制」的權力體系，法國究竟是如何完成轉型？

## （二）權力分散與權力集中的鐘擺效應（1789-1804）

十七、十八世紀法國的整體國力傲視歐洲，格爾貝爾特（Colbert）大臣輔佐法國國王路易十四（1643-1715），致力建立起法國王至上的權威，當路易十四以君臨天下的姿態，驕傲地說：「朕即天下」，其所仰賴的就是法國的中央集權體系。

1789 年大革命爆發，此中央集權所代表的專制政體為人們所抨擊；從大革命期間的「萬言陳情書」（Caliers de Doléances），可見臨時政府一方面希望建立強有力的地方政府，實行極端的地方分權體制，以免受中央官吏的欺凌，另一方面又渴望統一全法國並廢除「封建區域」。統一和自治的矛盾就成了這一時期地方行政的主要特徵（潘小娟，1997：75）；制憲會議甚至要求要將法國「聯邦化」（*fédérer*）（張正修，2000：77），巴黎政權面臨貴族集團強大的「傳統的聯邦主義」性質的抵制。嗣經妥協後，於 1789 年通過兩項法律，將法國當時的 83 個省分成縣，每一省約 6-9 個縣，縣下在設區、城市與鄉村（李昌麟，2000：93-94）。

儘管如此，發展到最後並未動搖法國的中央集權，相反的，大革命賦予中央集權現代政治的學理——即民主政治的若干理論與形式；革命後的法國繼續維持其歐洲霸權地位，統一和團結是實際的體現，中央集權就扮演著重要關鍵（廖寶隆，2004：1069-1070）。畢竟，一個新生的民族國家無疑需要高度集中的政治權力，對外保護國家主權，對內為人民提供政治秩序。就是說，集權體制不僅提供經濟的需要，而且也提供給人民政治上的需要（鄭永年、王旭，2001：97）。在主張中央集權，反對區域主義、聯邦主義和地方

獨立自主傾向的雅各賓黨主導下的國民會議（1792-1795），<sup>10</sup>正式走向典型的中央集權之路。

現在中央與地方體制則為單一制與聯邦制的調和：法國向為單一國家，且為典型的中央集權國家，與聯邦制本格格不入。但法國擁有廣大殖民地，二次戰後各殖民地紛求獨立，法國為應付劇變，第四共和憲法遂有「法蘭西聯合」（L'union Française）的組織，以聯繫法國本土與海外屬地的關係。第五共和憲法又改設「法蘭西協合國」（La Communauté），作進一步彈性規定。此二聯合組織，論其性質，既不同於美國的聯邦，又不像是英國的國協，實為介於單一國與聯邦國之間的制度。<sup>11</sup>

迄至拿破崙一世在 1799 年掌權，重組憲法起草委員會草擬憲法，提交人民複決，而於同年 12 月 13 日通過的「共和八年憲法」及 1800 年 2 月 17 日通過有關「法國領土及行政管理的分割法」（la loi du 28 Pluviôse an VIII Concernant la Division du Territoire de la République et l'administration），根據歷史傳統將法國的地方分為省、區（arrondissement）、縣（canton）與市鎮四個行政層級。1804 年拿破崙稱帝，命元老院修改憲法，世稱「帝制憲法」，取消執政府，將無限的權力集中於皇帝身上，設「省督」（Préfet）制度，作為皇帝統治人民的工具，確立了中央集權的行政管理體系；帝制憲法以高度的中央集權取代了極端的分權所造成的無政府狀態（朱國彬，1999：26）；拿破崙式地方政府的形式，將「單一國家」與「中央集權」劃上一個等號，深刻奠定法國地方制度二百年的基礎（左潞生，1965：110）。十八世紀末在許多歐洲國家陸續出現了一致的中央與地方關係的格局，即由一位中央政府官員實行對地方政府的行政控制（董禮勝，2000：66）。

---

10. 雅各賓民族主義（Jacobin Nationalism）的主要特徵之一，乃懷疑和不容忍國內的持異議者，主張中央集權，反對區域主義、聯邦主義和地方獨立自主的傾向。雅各賓黨認為法國不能是一些小民族的匯集（assemblage），也不能是小國家的合成（collection），法國是一切（tout）；其政治主張形成了法國政治集權的依據（楊逢泰等編，1993：494；吳志中，2002：139）。

11. 協合國的專章規定於 1995 年 8 月 4 日廢止（左潞生，1965：110）。

### （三）地方民主芻成（1830-1944）

1824年查理十世無行憲誠意，非法解散內閣，結果釀成「1830年七月革命」，查理十世逃亡，國會迎回王室路易菲力普（Louis Philippe）為國王，稱七月王朝；菲力普頗能代表中產社會的自由觀念，執政期間，政權操於中產階級之手，世稱「中產階級王國時代」（1830-1848）。七月王朝制定若干法律確定地方的行政層級，如市鎮（communes）、區（arrondissements）與省；但中央仍掌握著的地方的人事任命權，以及擁有強大的監督權限，地方政府充其量只能稱之為中央的執行單位。

1852年拿破崙之姪—路易拿破崙，經人民總投票或多數同意改為帝制，路易拿破崙即帝位，自稱拿破崙第三，該時期世稱「第二帝國」（1852-1870）。拿破崙三世以「法律與秩序保護者」自居，施行極端獨裁政治，又選擇中央集權，中央收回市鎮長任命權。

1870年共和黨人組織「國防政府」廢帝政，恢復共和，史稱「第三共和」；第三共和期間（1871-1945），1871年8月10日的「省議會法」（Loi du 10 Aout 1871 Relative aux Conseils Généraux）與1884年4月5日的「市鎮法」，認可了縣與市鎮為地方自治的一個正式行政單位，建立省議會與市鎮會議選舉，並在「國民議會」內建立地方分權體制委員會作為從中聯繫協調的角色，現行的省和市鎮的基本體制於焉確定，緩和了極度的中央集權；<sup>12</sup>另外，在這個時期也產生了「大區」的構想（李昌麟，2000：95）。

1884年「市鎮法」的頒布，可謂是法國十九世紀最重大的變化；該法典最主要的貢獻，係將不同時期通過的不同法律統一制定為一個法典。擴大市鎮會議的權力，可以選舉市鎮長和副市鎮長；市鎮會議的規模和行政職位的

---

12. 其實，市鎮存在的歷史同國家存在一樣悠久，甚至可將其與家庭存在的歷史相提並論；市鎮長期以來被認為是「私人性的」組合體，正如家庭一樣，國家只是「發現」而非「創造」了它（朱國斌，1999：26）。

數量依據市鎮的規模都得以規範化。但由於巴黎公社混亂無序的經歷與對於大城市可能成為保皇派的溫床的憂慮，促使自由派和保守派都接受強有力的中央政府對市鎮事務控制的現狀（董禮勝，2000：73）。因此，仍通過「監護」的原則，地方政府的行為或活動須獲得中央核可的基本原則，未真正受到挑戰。

此外，1871年開始的省議會選舉和1884年開始的市鎮選舉，也深刻地改變了以前的地方權力格局；尤其，重要城市的市長和省議會議長常常是國會議員，甚至是部長。這意味著國家派駐的省督雖然作為國家的正式代表而擁有行政權，但是也不得不認真地對待地方選出的全國代表的利益和意願。省督通過分配國家的資源鞏固了在地方的權力；地方政治家則通過接近在巴黎的中央行政機關而增強了他們的政治權威。不僅如此，當緊張局勢出現時，地方政治家還可以指責省督，因為所有的決定都是以他作為省的首席執行官的身分作出的。這成為第三共和國「監護人—受監護人關係」的基礎，基本上延續至1982年改革以前（董禮勝，2000：69）。

#### （四）變遷的猶疑與不確定性（1946-1970）

法國於1940年大敗於納粹德國，維持七十年的第三共和結束，政府遷至維琪（Vichy），地方分權的發展進程再度中斷，表現出明顯的中央集權的趨勢；如1940年的法律曾規定2000人以上的市鎮議會由中央任命，不再由選舉產生。

二次世界大戰後，地方分權又有了重大發展。特別是1946年10月經人民複決通過的第四共和憲法，首度將「自治權」的觀念與「地方」相聯接；第87條確認地域團體由普選產生的議會實行自治的原則，明定地方議會的決議由議會議長執行。

問題是，第四共和政權更迭頻繁，十二年間內閣更迭二十六次，因此難有實質改革行動。至1958年戴高樂復出組閣，10月5日公布施行第五共和

憲法，第 72 條確立法國領土各行政單位的整體性，並訂定關於市鎮、省與海外領土的民選議會之自由行政管理原則，以及未來法律制定將遵循此一原則。地方分權改革才正式展開了迅速而具實質意義的行動。

第五共和憲法的特色之一，即憲法的調和性或憲法的妥協性；表現在中央與地方體制則為單一制與聯邦制的調和（左潞生，1965：110）。法國向為單一國家，且為典型的中央集權國家，與聯邦制本格格不入。但法國擁有廣大殖民地，二次戰後各殖民地紛求獨立，法國為應付劇變，第四共和憲法遂有「法蘭西聯合」的組織，以聯繫法國本土與海外屬地的關係。

本來第四共和也並非一個分權的政府體制。雖然第四共和散漫無效率，政黨惡鬥，而且內閣的更替頻繁，立法權過於高漲，但是一個無能的中央政府不一定代表是一個分權的政府。不過，第五共和在修正了第四共和的缺點，又繼承了法國政治傳統的集權理念，在成為一個行政權至上的政治體制之後，更彰顯了集權的特性。

第五共和甫成，正值法國海外殖民屬國紛紛尋求獨立的時候，亦是歐州整合運動萌芽的初期，加上戰後供商業重新起飛，帶來大型跨國企業的興起，以及傳統農業活動的式微，造成城鄉人口嚴重失衡現象。為此，法國乃以興建重大公共工程，即進行國土整治計畫以為因應（徐正戎，2001a：9）。基於經濟發展的考量，在地方組織上，有兩項值得注意的發展：

### 1. 大區的組設

由於經濟情事的迫切需要，比省更廣泛的行政區被提出討論，1956 年 10 月 28 日部長會議決議，制定 22 個大區計畫，促使國家權力下放。1963 年先於諾曼地（Haute-Normandie）與勃艮地（Bourgogne）得到成功的經驗。1964 年 3 月 14 日法令規定設置國家行政體制於大區內，作為中央權力與各省權力的中間傳達站（李昌麟，2000：95）。

### 2. 市鎮間的合作

其模式有制定「聯合工會」、建立基層行政區與建立都會共同體。前二者並未得到普遍支持；1971 年 7 月 16 日法律又設計市鎮合併，亦未成功。

然而，都會共同體的發展卻在歐盟各國普遍流行的市鎮合併模式之外，建立了兼顧法國歷史感情與管理規模經濟的另一種模式。1966年12月31日法律在法國四大城市內建立了四個都會共同體：波爾多（Bordeaux）、里爾（Lille）、里昂（Lyon）、史特勞斯（Strasbourg）。

總體言之，這一時期法國行政體制是朝著分權方向前進的，但第五共和因第四共和的散漫無效率而產生以當年戴高樂總統為中心的集權國家體制，事實上仍沒有根本性的改變（任進，2005：24）。儘管如此，戴高樂本身也體會到分權的重要性，如其於1968年3月24日的里昂演講所宣示的：「中央集權政策確實一直是實現與捍衛法國統一的重要因素，……而今這項傳統政策也終於須告一個段落了。」分權政策是戴高樂總統最後一項政治理想的奮鬥，戴高樂期望分散更多的中央權力，因而計畫創造大區（Région）自治團體單位，並且改造參議院；本改革方案於1969年4月27日將改革計畫訴諸公民投票，結果47.59%贊成、52.41%的反對計畫被否決，戴高樂總統因此退隱政壇，並且於次年十八個月後與世長辭。

毋容否認地，戴高樂在任內的大區計畫，雖遭受到相當大程度的挫敗，但是卻也為法國從中央集權走向地方分權，奠下穩健的基礎，成為繼任者龐畢度（Georges Pompidou）、密特朗與席哈克（Jacques Chirac）的重要政策；不管右翼或是左翼，地方分權改革的推動都是當權者的施政綱領之一（朱國彬，1999：21）。

## （五）分權改革的全面啓動、停頓與再出發

### 1. 全面啓動與問題（1982）

1982年3月2日「市鎮、省和大區權力與自由法」、1983年1月7日「市鎮、省、大區與國家權限劃分法」（Loi n 83-3 du 7 Janvier 1983 Relative à la Répartition des Compétences entre les Communes, les Départements, les Régions et l'État），及以後陸續制定的一系列法律和法令的實施，使法國中央集權的

程度大為降低，大區議會議長和省議會議長獲得了更多的權力，從而加強了權力下放和地方分權，取得了積極的成果，但在放權過程中也出現了一些問題，如中央與地方關係的矛盾、新的地方主義的產生和發展等。為此，法國中央政府在放權的基礎上，進一步調整中央與地方關係，完善地方管理機制：一是強調國家和中央的權威，進一步明確和劃清中央與大區、省、市鎮的權限及嚴禁地方越權和侵權，提高中央派駐省和其他地方機構的地位，發揮這些機構中國家公務員對地方公務員的影響和指導作用；二是加強中央調控，規範地方經濟的內容和範圍，加強與地方的對話和對地方的監督；三是實行地方之間的「協調和交叉」原則，建立地方之間的新型關係（任進，2005：25）。

## 2. 停頓（1986）

雖然自治管理原則在地方日益茁壯且趨勢明顯，但在某些不同層次上，它並未能制止回歸中央集權的傾向。從這點來看，可舉出三個促使回歸國家管轄形式的三個可能性（Mauroy, 2000: 19）：第一個可能性是，當一個攸關公眾利益政策需要訴諸公眾權力時，又賦予省督相關的特別權力；這種情況在對抗社會隔離政策上尤其明顯。第二個可能性來自規範的訂定：理論上，只有法律能約束地方政府，但事實上規範的制定不全然是國會的特權；甚至，有可能大部分都不是由國會決定，而有許多機構都參與其中，尤其是歐盟組織或職業聯合工會對規範的「熱衷」箝制了獨立行政。第三個可能性是起因於地方資源補助的相對提高，這是一種實質的權力損失。因此，回歸中央集權的誘因永遠未曾消失。

1986年3月席哈克被任命為總理，法國進入有名的左右共治時期；席哈克認為1982年以來地方分權改革相關的法律已過度「地方分權化」，指出「法國無法奢侈地承擔四級政府」，乃發布命令先停止地方分權改革，重新檢討評估原有法律。國會隨之於1987年7月13日與1988年1月5日先後通過「地方公務員身分法」與「地方分權法」的修正案，包括人事權的修正與對地方進行經濟干預的可能性及尋求市鎮間的合作關係。



### 3. 再出發（1988）

1988 年密特朗連任成功，地方分權改革重整旗鼓，繼續提出 1982 年的地方分權理念。通過了兩個主要法律：1992 年 2 月 3 日頒布「地方當選者權責行使法」，強調權責行使的民主化與透明化原則。同年 2 月 6 日頒布「地方行政權歸屬法」（Loi d'orientation n 92-125 du 6 Février 1992 Relative à l'administration Territoriale de la République）更對長期以來的主要體制作了根本性的變革，確立一個重要原則，即規定：「國家集體行政須由地方層級的行政單位確立之，同時亦須經由中央權力下放至地方行使之。」地方首長主管國家的大區與省的相關業務，並接管中央所下放的主要行政業務，中央只保有協調與整頓、制定法令規章與政策規劃的功能。該法並促進大區與市鎮間的合作，同時亦建立市鎮間合作的兩個新的模式，市鎮共同體與城市共同體。

分權還伴隨著中央權力的分散化，1992 年《地方行政權歸屬法》對分權改革進行補充：(1) 改進地方民主的運作；(2) 促進各次中央層級政府的合作；(3) 加強中央對次中央層級政府的控制；(4) 考慮就近原則的前提下確立分散化作為國家行政的基礎。該法於同年 7 月 1 日開始實施，被稱為「分散化憲章」（Charte de la Déconcentration）（Mauroy, 2000: 63）。該法令加強了大區長與省督在協調各自管轄區域內的國家分支機構的權力，並在大區長和省督之間確立等級關係。

### 4. 中央政府的再控制（1993）

1993 年大選後組成的政府繼續推行前此的分權與分散化的改革，但中央控制地方的權力再度浮現。當時社會黨的總理貝赫戈瓦（P. Bérégovoy）有意透過 1993 年 1 月 29 日名為「沙班」（CIRCULAIRE 1993 D'APPLICATION DE LA LOI SAPIN）的法律，防止地方在社經活動裡貪污腐化，該法特別規定請中央研擬「共同體法」，並建立透明與競爭機制，增加了新的內容：(1) 總理在 1993 年 11 月設立了一個委員會，負責列出整個國家的所有職能，並釐清該職能在各級政府間如何分配；(2) 內政部提出主要的計畫建議，它有可

能最終導致國家的行政體制改革，甚至各個次中央層級政府的權力和區劃的重新分配或調整（董禮勝，2000：156）。

1992年以來的政策，大都專注於地方政府之間及國家與地方之間政策的一致性與調和性的課題上。這些法律條文的通過加強了國家中央行政業務的去集中化或者分工（*Déconcentration*）政策，迫使中央的行政單位在地方政府之間扮演一個更積極的協調溝通角色（吳志中，2002：129）。1995年2月4日「國土發展與規劃法」(*loi no 95-115 du 4 Février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le Développement du Territoire est Ainsi Rédigé*)亦規定中央制定國土規劃與治理政策，並改正地方間失衡與不平等的問題（李昌麟，2000：114）。

## 四、第五共和憲法架構下的地方分權法

### （一）地方分權的憲法界限

法國現代憲法的觀念，一方面要保持傳統，一方面要適應時代（左潞生，1965：111）。分權僅從字義上就容易受到人民歡迎，因為它可能使權力更貼近人民，擺脫君主專制的陰影。但地方分權作為一種制度，其形成與發展乃受制於一國的歷史文化背景與政治理論的發展程度，更受制於一國憲法的容許界限。法國在推行此一改革時，憲法委員會確立的兩個不可逾越的憲法原則之一，就是共和國不可分割性原則（朱國彬，1999：72）；而這也是法國人民在追求分權所帶來的利益時，所能接受的底限。<sup>13</sup>只有充分認識到法國地方分權的憲法框架，才能夠對地方分權與國家結構形式的關係有整體的掌握。

---

13. 1969年4月戴高樂決議將大區設立法案提交公投失敗，黯然下臺。其主要原因之一就是因法國人民對國家分裂潛在危險的憂慮。

法國 1791 年的第一部憲法及 1937 年第一部共和國憲法均直接宣稱法國「是單一而且不可分割的」（une et indivisible）；其後的十三部憲法—無論帝制或共和，也都強調國家的不可分割性。誠如總理喬斯班本身在 2000 年 10 月 27 於里爾市演講所說：「法國是一個單一的國家。...法國本身是平等原則與全國團結一致的保證。」法國傳統理念中的地方民主、自由與權力，是由國家確認並授與的，是一種由上而下的認知與實踐過程。兩個世紀來法國地方體制的變遷，大致可以得到兩個結論：一方面地方分權是對地方自治的肯定，另一方面地方分權不能脫離中央的監督。

從憲法規範的基礎架構，第五共和憲法第十一章「地方組織」，主要在處理幾個區塊的議題：

#### 1. 次中央政府層級的組織

第 72 條第 1 項規定：「共和國之地方組織為市鎮、省及海外領地。其他一切地方之組織依法律設立之。」

#### 2. 地方組織權力運作方式

第 72 條第 2 項規定：「地方組織，由民選議會依據法律規定實施自治。」

#### 3. 中央對地方的監督體系

第 72 條第 3 項規定：「在各省及各海外領地內，政府所派駐代表負責維護國家利益、行政監督與法律之遵守。」

#### 4. 海外省與海外領地的特殊處理

第 73 條規定：「海外各省之立法制度及行政組織，得就當地特殊情形，採行應地制宜之措施。」

第 74 條第 1 項規定：「共和國各海外領地，基於共和國整體利益並考量本身利益，得採行特殊體制。」

第四共和憲法首度將「自治權」的觀念與「地方」相聯接，此一改變經由第五共和憲法的承繼，第五共和憲法僅就地方自治體系勾勒出概括的藍圖；但「地方自治」原則易脫「宣示性」口號，而成為具有憲法制度性保障效力的原理原則，則端賴於憲法委員會的確認，以及 1982 年地方分權法頒行

後一系列法規的補充與完善（徐正戎，2001a：10-11）。

密特朗總統於 1982 年 3 月 2 日公布「市鎮、省與大區權力與自由法」開啓法國地方分權的歷史。

1982 年至 1986 年間，密特朗的政治分權計畫由內政部部長狄菲力（Gaston Defferre）主導執行。狄菲力重新燃起區域政府的生命力，它所推動的改革，同時加強地方政府的職責和權力，特別是省督的行政權力轉移至地方民選首長；法國的地方制度改革，使其達到 1789 年以來前所未有且更爲分權的國家結構（Heywood, 2002: 166）。

1972 年法採行「功能性地區主義」（functional regionalism），創立了 22 個公共機構，作爲功能性地區主義策略的一部分，以促進地方投資和計畫決策的行政協調；然而這些機構仍缺乏民主的基礎，而僅享有一些有限的權力。狄菲力在位期間，主要的改革是將行政授權改變爲立法授權。至 1982 年，這些公共機構才轉型爲完全的地方政府一大區（Heywood, 2002: 167-169）。

法國的地方分權改革幾乎割斷了法國中央集權的傳統歷史，重繪法國的權力結構圖貌，改造中央與地方的關係架構。但無論如何，仍必須依據憲法的基礎，在不損及共和國統一原則的框架之下進行。誠如學者指出，第五共和憲法中央與地方體制係單一制與聯邦制的調和：法國向爲單一國家，且爲典型的中央集權國家，與聯邦治本格格不入（左潞生，1965：110）。所謂「自治」並非獨立，「法國是一個法治國家，也是統一而不可分割的國家，因此必須對地方分權後的地方政府實施監督。」（Pontier, 1998: 48）。就一般的概念而言，聯邦主義就是賦予分權化（decentralisation）正面意涵的理論，因此一個分權化的單一國家，如果有大規模的區域化（regionalisation）制度安排，改革也絕不能朝向聯邦化；憲法委員會（Conseil constitutionnel）在 1990 年曾有一判決，宣告一項立法違憲，因爲該法有「科西嘉人民是法國人民的組成部分」的文字，憲法委員會認爲只能有一個法國人民。<sup>14</sup>換言之，在立

---

14. Décision n° 90-280 DC du 6 décembre 1990, cf. cite officiel du Conseil constitutionnel francais.

法形式上，授權確立了單一制政府最大程度的地方分權，但尚未構成聯邦制（Heywood, 2002: 169）。

## （二）次中央層級組織結構的演變

法國地方制度的特色在於，兩套不同體系的行政機構同時存在於同一地域上，一是自大革命時期奠基，至拿破崙一世執政時確立的中央派駐地方機關的體制，多以「行政區域」（*circonscription administrative*）稱之，屬中央行政體系的一環，分為大區、省、區、縣與市鎮；<sup>15</sup>另一類則是首次在戰後第四共和憲法中出現，被第五共和憲法保留並確認的「地域團體」（*Collectivité territoriale*），也就是指實施地方自治，具有公法人性質而由各地民選議會及由其產生的地方政府所組成的大區、省與市鎮三種地方自治團體，此乃法國特有的「地方雙軌制度」（徐正戎，2001b：87）。

法國第五共和憲法僅就「地域團體」一詞，作出原則性的規定。爾後的相關組織法（*loi organique*）及地方自治法（*Code général des collectivités territoriales*）將法國的地方行政管理的區域名稱劃分為五種，市鎮（*commune*）、選區（*canton*）、縣（*arrondissement*）、省（*département*）與大區（*région*）等五種。而具實質地方自治權力的單位則只有三種，分別為市鎮、省及大區。<sup>16</sup>

15. 中央並未在市鎮層級派駐機構，而係以委辦的方式，運用市鎮自治團體的資源、人力，辦理中央的事務，市鎮機構藉此乃具有國家行政機關與地方自治機關雙重性格。

16. 區（*Canton*）：作為地方行政建制的「區」，具有兩個功能：一則作為省議員選舉時的選區，一則作為國家稅收的單位與憲兵的駐紮地。縣（*Arrondissement*）：法國有 339 個縣，平均每個縣涵蓋 11 個區或 112 個市鎮，每縣由中央派駐的縣督（*Sous-préfet*），其職權在確保中央法令政策的施行、維護地方的治安及執行省督交辦事項（徐正戎，2001b：122）。

## 1. 次中央層級自治團體

### (1) 市鎮

市鎮存在於法國的歷史同國家存在一樣悠久，甚至可將其與家庭存在的歷史相提並論；但其法律地位的確認則完成於 1789 年 12 月 14 日大革命時期的行政命令（*décret du 14 décembre 1789*），市鎮的制度與結構開始走向正規化，是法國行政單位裡最古老的組織（張正修，2000：68）。而現行市鎮體制的確立，則奠基於 1884 年的「市鎮法典」；該法典於 1982 年地方分權法施行後，修正了近 500 個條文，於 1983 年 11 月 1 日公布施行。

1982 年地方分權法第一條明定：「法律限定在市鎮、省、大區與中央之間的權限分配。」將法國長期以來的行政監督制度廢除，而透過法律形式列舉，作為地方行政單位權限相互承認的依據。但不同於省和大區，中央政府並未派任高級文官在市鎮裡代表國家，而借助於地方分權行政單位的主要機構負責人，即市鎮長（*maire*）；法令賦予市鎮長具有雙重身分，一為國家所委託的代表人（*Agent*），另則為基層自治團體市鎮的代表人（*Chef*）（張壯熙，1997：186）。

市鎮除作為最基層的地方自治團體外，亦兼具初級行政區域的地位。其權力來源一方來自於國家的授與，一方透過地方行政長官的授與。組成了中央權力下放最重要的層級。市鎮所負責的業務極為廣泛，與人民生活息息相關，且有助提升地方公眾利益的工作。依市鎮組織法第 92 條規定，市鎮長在上級政府的權威下執行下列事項：1.法令的公布與執行；2.與國家整體安全有關的處分之執行；3.依法律規定屬於市鎮長權限的職務。

### (2) 省

「省」可謂是法國地方制度最主要的印記，最早於大革命時期以地域為依據設立，國民議會將當時的法國劃分成 83 個省，打亂了原來的封建領地和王家選區；新的省的格局是理性與傳統之間妥協的結果，目的是提供市鎮行政的足夠規模；省會一般處於省的中心，易於與各個市鎮聯繫，這正是拿破崙所希望的：當時對疆界劃定的要求是，騎兵部隊從行政中心到達任何一個

地點，或從省的任何一個地方到達省政府所在地都不超過一天的路程（Darey, 1992: 63）。

雖然國民議會規定省設省議會，由地方權貴選舉產生；但自第一帝國以來一直受到省督制度的束縛，從來沒有被認為是一級自治機關；省是作為國家統一的、對抗大革命時期貴族集團的一種機制，而依據 1789 年 12 月 22 日的「有關初級議會及行政議會組織規程」（Décret du 22 Décembre 1789 Relative à la Constitution des Assemblées et des Assemblées Administratives）確立的。省的機關乃從屬於行政權，推行全國的市鎮行政。在帝國時期，省被賦予有限的稅收權和自主的支出權。

1833 年 6 月 22 日法（Celle du 22 Juin 1833 Réorganise l'administration Départementale）規定省議會由民選產生，1838 年 5 月 1 日法承認省的法人資格。1871 年 8 月 10 日「省議會法」確定省的組織結構，擴大省議會職權；但一直到 1982 年止，分權的地方政府和國家行政的下級機關通過省督的職位而結合起來（董禮勝，2000：96）。省擁有兩個審議機關—省議會與省委員會，和兩個執行機關—省督和省議會議長。這就是 1982 年改革前的省的架構（朱國彬，1999：37）。

1982 年地方分權法不僅改變了權力分配結構，更重要的是改變了運行一百多年的省級機關權力遊戲規則，即將地方事務的管理權由中央政府的代表—省督的手中，轉移到地方民選機關—省議會的手中；<sup>17</sup>省議會議長（le président du conseil）是省權力機關的執行機關（地方分權法第 25 條第 1 款）。省的自治權史無前例的增強了，民選議會走上政治舞台的中心。改革前，省議會並非常設機關，只是作為省督對地方事務的諮議機關而存在，省督可「出席」省議會會議，並有發言權；改革後，省督僅能「列席」，但沒有發言權，除非經省議會議長同意或總理特別要求。

省議會議決有關省的事務（地方分權法第 23 條第 1 款），但也處理一些

---

17. 部分學者對於省議會的權力有不同看法，認為議員並不構成一個有決策能力的機關，因為它需要省督和國家的地方分支機構領導人的協助；議會的會議只具形式意義（Dupuy, 1985）。

不直接涉及到省的事務，這主要是中央要求省議會就某些屬於國家職能的履行提出意見，如市鎮共同體的組成。

省議會的決議具有全權的性質，無須事先得到批准或許可，中央僅能透過國家駐省的省督實施合法性監督。從省的結構面言之，其行政層級處於大區與市鎮之間，對法國領土與社會化具有密不可分的關係。但整個省行政管理的規模是如此巨大，利益分化是如此明顯繁多、內部和外部關係是如此複雜，所以議長、省督、國家分支機構的行政領導人、各省行政機構的處長等在很大程度上是互相依賴的（董禮勝，2000：138）。所有地方層級中擔負國家交付任務最多的地方，在承辦中央政府的委辦事項部分，均由省督總其成。省督由總理與內政部部长從具有省督任用資格的公務員遴選，再經部長會議同意後由總統任命之。負責中央各部會在地方的業務、維護地方的公共秩序與安全、統帥地方的司法警察，以及對省自治法規的行政監督（徐正戎，2001b：122）。

### （3）大區

大區的設置與法國國家經濟計畫和國土整治計畫有密切關係。大革命期間，大區已經萌芽，大戰前法國也曾有劃分為 20 個區的計畫，但因戰爭並未付諸實施；維琪政府將法國在劃分為 20 個大區，其職能限於軍需和警務，但戰後就廢除了。50 年代的國土整治計畫使大區的成立成為可能，1955 年 6 月 30 日法令決定制定區域行動規劃，1960 年 6 月 12 日法令決定設立 21 個大區，1964 年 3 月 14 日法令規定組設大區區長、地區行動委員會與地區經濟發展委員會。

1972 年 7 月 5 日國會通過第 72-619 號「設立大區及其組織法」（Loi n 72-619 du 5 Juillet 1972 Portant Création et Organisation des Région），將地區行動區改稱為經濟發展大區，增設 22 個「大區」（Région）為新的地方組織層級，正式確定大區為享有法人資格的公共機構。

1982 年地方分權法改革大區體制，「大區」才正式具有明確的「地域團體」的法律位階，由公共機構便成為地方第一層級政府。而其主要被賦予的



功能，是在補強國家與原先既有地域團體的不足，最主要的職能乃在於經濟發展（張壯熙，1997：184）。

與市鎮、省係直接由憲法保障不同，大區作為一個地方自治層級，乃受憲法委員會在1982年2月25日第82-138號決議予以確認，並由憲法第72條授權法律創設的地方自治團體；擁有全面的自治權與市鎮、省一樣的地域團體法人資格，並享有相應的權力與自由（地方分權法第59條第1款）。<sup>18</sup>大區在1982年成為一個地域單位，即科西嘉，<sup>19</sup>1983年設立海外大區，1986年才在歐洲本土普遍設立大區，同年3月第一次大區議會經普選產生，大區行政體系真正確立。

大區是十八世紀以來法國地方體制最顯著的創新，地方分權法有關大區的規劃，面臨的主要問題是：1.大區對國家統一的影響、2.大區和100個省的各自地位，以及3.地方政府與國家行政機關的關係。就第一個問題，第59條第6項特別明定：「在本土或海外組設大區，不應損及共和國的統一與領土的完整。」。

就第二個問題，1982年法律並未面臨必須在省和大區之間作出選擇的問題；不僅如此，1983年1月7日法律第二條更規定：「禁止一個地方政府監護或指導另一個地方政府。」因此，不存在大區對省的優越地位，對市鎮更不可能有這種優越性。各級地方政府之間關係的基礎是相互競爭、彼此協調、合作的關係。所以總體來說，法國分權的特徵是競爭與合作式的分權（董禮勝，2000：97）。1983年12月29日「中央政府與地方團體權限之移轉暨財政關係法」（Loi 29 Décembre 1983 Portant Modification de Dispositions Relatives aux Transferts de Compétences entre l'État et les Collectivités Locales）規定：「大區議會議決、治理大區之庶務。其權責包括促進地區內經濟、社會、衛生、文化、科技發展、國土整治，並且在尊重省與市鎮之任

18. Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982, cf. cite officiel du Conseil constitutionnel français.

19. 1992年科西嘉已經不再被稱為大區。

務功能完整性和自主原則下，保存其大區特色。」。

就第三個問題，根據 1972 年的「設立大區及其組織法」，大區設區長，區長具雙重身分：國家駐大區的代表與公共機構的行政長官。大區區長是國家在大區的唯一代表，大區區長由大區首府所在地的省督擔任；與一般國家行政機關上下隸屬關係不同，大區區長不是省督的上級機關，只負責協調區內省督的活動，不能逕自向省督發出指示。1982 年改革之後，才一分為二，大區的行政管理權轉移到民選大區議會議長手中；議長不僅是大區權力機關的主席，也是執行機關的首長。議長由該大區省會所在地的省督監督，負責執行大區境內的中央委辦事務。

大區議會之外，大區還設有經濟社會委員會，但過去只是諮詢機關，1982 年改革後，第 61 條規定：「大區議會透過審議、大區議會議長督導事務與執行決議、經濟社會委員會提供意見，三者共同治理大區。」

## 2. 發展中的自治層級—市鎮共同體

法國全國共有 36565 個市鎮，其中人口不足 3500 人的有 3.4 萬個，人口超過 3 萬人的市有 231 個，人口超過 10 萬的市有 37 個。由於政府單位過小而不能靠自己提供許多服務、缺乏財政自主能力，也導致地方在資源與需求之間的平衡上的重大差異。

其實整個歐洲都面臨同樣的問題，市鎮人口平均僅 500 人至 5000 人之間；在二十世紀 60 年代之前，由於地方職能單純，市鎮規模的問題並不顯著。但 60 年代之後由於福利國家的蓬勃發展，對地方政府的職能、規模、數量都產生了重大影響。1985 年歐洲理事會通過、1988 年生效的《歐洲地方自治憲章》（European Charter of Local Self Government）並明揭：適當的公共職責應儘可能地交給最貼近居民的地方政府。由於規模太小，很多市鎮甚至無力僱用專業官員來管理服務事業。為此，歐盟會員國近十年來紛紛進行地方政府改革，採行的辦法主要就是合併擴大地方政府的規模，如德國、比利時、

丹麥、瑞典、英國等，成效多甚顯著。<sup>20</sup>

然而，法國社會文化強調社區價值、地方性和聚居區不論規模大小的歷史身分的重要性。法國人認為，市鎮是法國的傳統，市鎮是直接接觸人民的機構，有它存在的價值。<sup>21</sup>只要地方服務和地方職責在最基層與中間層級地方政府之間能作合理劃分，使其能共同承擔某些職權，即使是最小的地方政府單位，如 1000 人以下的市鎮也能承擔一定的職責。共享職責的原則為必要將服務統一起來，地方政府可以在自然形成的層級保持自己的領域與自己的決策機關，並在必要的時候通過聯合在自己的權限範圍內從事事務。通過最低層級地方政府單位及其聯合體的能力的事務和市鎮之間的事務可以由處於中間層級的省來處理。

尤其，市鎮的問題在城鄉間又有所不同，在鄉間，由於許多的市鎮人口稀少，但幅員遼闊，因此對單一市鎮居民的生活需求，常常無法給予全面的或完善的照應；但是在都會區，卻是地狹人稠迥然不同的情況，此時在住民服務上的缺失，就不是存在於個別的市鎮中，而是如何把不同市鎮間的行政資源加以整合的問題（徐正戎，2001b：100）。

因此，市鎮合併對法國而言，並不是唯一的辦法，甚至是效果不彰顯的辦法；市鎮合作、聯合、交給中間層級地方政府多種職責等各種辦法的採行，都能兼顧歷史鄉村對自己地方政府的傳統感情，而受到一定的支持。法國擁有自己的地方政府的聚居區最多，地方政府間合作的形式也最多。法國三萬多個市鎮中，有將近一半人口不到 300 人，這是聯合體制度發達，和需要兩

20. 歐盟部分成員國地方改革後市鎮合併情形一覽表

	法國	英國	義大利	葡萄牙	丹麥	瑞典	芬蘭	德國	奧地利	比利時	捷克	匈牙利
合併前	37662	1857	7781	303	1387	2498	547	24512	3500	2663	4104	1364
合併後	36551	521	8089	305	275	288	455	8500	2300	589	6000	3133
增減	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	+	+

※ 本表格係筆者參考 the official website of Council of Europe:「Structure and operation of local and regional democracy」所提供的數據資料，加以整編製作（Council of Europe, 2006）。

21. 法國敦克爾克都會共同體人力處處長 Bruno Leclercq 言（劉文任，2003：363）。

個中間層級（省和大區）的重要原因。在 18281 個聯合體中，大多數是單一職能聯合體，多重職能的聯合體有 2478 個（董禮勝，2000：93-94）。

1992 年頒布的「共和國地方行政指導方針」的新法令重申地方政府較大範圍的職能應當最終通過合作來提供，這應當是對合併小鄉鎮的一個適當的替代辦法。該法令規定：市鎮之間合作的進展應取決於市鎮制定在合作領域中的聯合發展計畫的意願。每一省設一地方合作委員會，由地方議員組成，省督主持。市鎮提出合作形式及合作對象的建議，經諮詢和達成諒解，委員會批准省的合作方案，由省督公布；但這種方案並不具拘束力，仍須所涉及地區內的多數鄉鎮或市鎮的同意。法令規定兩種新的聯合形式：鄉鎮共同體與市鎮共同體。共同體享有規劃、環境和經濟發展等領域的權限；市鎮共同體的職責範圍更廣泛，財政權也更大，主要來源是工商稅。

對法國人而言，實際上市鎮無論大小，並沒有一個一成不變的最佳的市鎮規模，只要條件和安排恰當都是可取的（董禮勝，2000：94）。

市鎮合作是由市鎮自願進行的，共同體是根據省督指定的一個區域內的市鎮，經由多數同意後，由省督建立的。214 個區和都會共同體在城市地區具有特殊的重要性，它們接受有些市鎮的職能委託。人口超過 2 萬人的都會共同體負責市鎮規劃、土地使用、道路建設維護、發展、校舍、交通、停車場、供水、排水、廢棄物處理、消防等職責；法律規定市鎮與都會共同體之間職能的分配具有一定的靈活性。

1966 年對於人口超過 5 萬人的市鎮，得設立都會共同體（*communautés urbaines*）；里爾、史特勞斯堡、里昂和波爾多都是最早直接依據 1966 年 8 月 9 日第 66-624 號命令強制設立的。嗣根據一項法令包括敦克爾克在內的一批市鎮，則是參照在地的多數市鎮意願，提出申請經加權計算的多數同意設立的。<sup>22</sup>法國現有十四個都會共同體，其職權領域很廣泛，根據 1999 年的一

---

22. 敦克爾克，是由十八市鎮組成，人口二十二萬，是法國最小的都會共同體；里爾共同體則擁有八十七個市鎮，面積六一二平方公里，人口超過一百一十萬，是最大共同體。但 1996 年後自願成立共同體的條件限制須達五十萬人口方可成立，就不能成立類似敦克爾克這樣人口不滿五十萬的

項法規規定，可分為二大類。一、處理水、垃圾、污水、大眾交通。二、提出計畫能力範圍包括：國土規劃、經濟發展、住宅。未來也可能擴大發展。例如：觀光、文化有力促進共同發展的設備，再如設立博物館、電腦網路、光纖發展。

共同體的決策機關，係由共同體組成市鎮依其人口比例選派人員組成類似政府的理事會為之，通常是由市鎮長代表（Cole and John, 2002: 124）。本來在 1999 年法律就曾考慮將共同體理事會委員的產生改採直接民選，因顧慮民選又擴權，是否會形成新的政府層級而影響原有市鎮的繼續存在？故未採行（劉文仕，2003：362）。但值得注意的是，2007 年共同體委員的產生將改採直接民選方式，未來發展尚待觀察。

### （三）中央與地方的關係

就中央與地方關係的類型而言，法國傳統的政策模式的關鍵特色就是以「地方行政系統」著稱；中央對地方的自治監督並非由中央政府親自為之，而是授權中央派駐地方的機關以國家的名義行之。法國早在 1871 年 8 月 10 日「省議會法」中，即已確定中央對「省」的「監護」（la tutelle）關係。1884 年 4 月 5 日針對市鎮會議組織所公布的法律，將市鎮也納入中央的「監護」範疇。<sup>23</sup>

1982 年後，中央與地方的互動關係徹底改變；總結來說，相較於過去，改革可分為兩大部分：其一、為尊重對地域團體的自主權，以往上下隸屬的「監護」關係轉變為平等的「監督」（le contrôle）關係，監督範圍也明顯縮

---

共同體（Cole and John, 2002: 124）。

23. 學者歸納此監護權為四點：1. 中央或中央派駐地方機關擁有治理地方的決策權；2. 地方議會的決議或地方自治法規，在公布施行前，應先陳報中央或中央派駐地方機關審查；3. 中央或中央派駐地方機關對前項決議或法規，不僅可以進行「合法性審查」，也可以進行「合目的性審查」；4. 中央或中央派駐地方機關，於必要時，得代替地方議會及地方政府行使預算權或警察權（徐正戎，2001a：23）。

小，監督方式由適當性監督轉為合法性監督，事前行政監督改為事後司法監督；此外，最主要是以「原則監督、例外監護」的模式，取代傳統的全面監護的模式。其二、並維護追求平等的地位的傳統精神價值，不同層級的地方自治團體間也不允許任何監護關係的存在。

改革後的法國，中央與地方的權力結構，法國憲法學者一般稱之為「地方分權的單一制國家」（Chantebout, 1994: 65）。分析之，法國中央與地方之間應屬涵括型的設計模式，建立在一種依賴關係，而為層級的權威模式；至於大區、省與市鎮之間，則為重疊型的模式，建立在互相依賴的關係，處於議價的權威模式，彼此暨合作又競爭。<sup>24</sup>

### 1. 中央對地方的監督

1982年3月2日地方分權法取消中央對省與市鎮行政和財政決定的控制權，使大區議會成為經直選產生的機關，省議會議長取代省督成為省的行政機關的領導人，取消大區長和省督對地方及大區政府的監督職能。省督的角色部分由共和國專員（Commissaire de la République）取代，<sup>25</sup>共和國專員代行中央對地方的監督權分為行政監督（Contrôle administratif）、財務監督（Contrôle financier）與技術監督（Contrôle technique）三種：<sup>26</sup>

#### （1）行政監督

又稱合法性監督，係指中央透過省督（或共和國專員）的系統，對地域團體各項行政作為進行「事後」的合法性審查，以求既能使地方的所有自治決定合法合憲，又不致干涉其自主性。省督如認有違法之虞時，不能逕自宣

24. 學者曾將中央與地方關係的設計模式區分為協調型、涵括型與重疊型三種；其關係、權威模式如下表（Chantebout, 1994: 65）：

設計模式	協調型	涵括型	重疊型
關係	獨立	依賴	互賴
權威模式	自主	層級	議價

25. 法國人民居於傳統仍習慣稱為省督，1987年又改為「省督」。

26. 地方分權法於技術監督仍使用「tutelle」（監護），而非「（Contrôle）（監督）」。

告，只能提請行政法庭（Tribunal administratif）裁決；<sup>27</sup>必要時，也僅得聲請行政法庭要求地域團體暫停執行。且實務上，遭省督提請行政法庭裁決的非常罕見。

地方分權法第 2 條規定：「市鎮機關通過的文件經公布獲通知當事人，並函知國家駐省的代表後，即生效力。」該函知僅屬「備查」（即陳報知悉）的性質，不須省督的事前核定。此備查義務，憲法委員會曾於 1982 年 2 月 25 日的裁決指出：「依憲法第 72 條規定，法律得規定地域團體自我管理的條件；憲法第 72 條第 3 款規定國家的特權，不得被限制或剝奪；因此行政監督可以保證法律的遵守。」<sup>28</sup>

### （2）財務監督

法國各種稅項均須依國會的立法徵收，各級地方政府並無權自行決定徵稅項目，僅能依中央法律所分配的項目、並在規定的稅率範圍內進行徵稅。地方議會所能議決者，僅止於在法定稅率範圍內，決定應徵或欲徵的稅率；或者對於中央法律授權地方「得」徵收的稅項，決定其施行細節。

中央政府對地域團體的財務監督，主要仍由省督執行，但不由行政法庭裁決，而由中央審計法院（Cours des Comptes）設在各地區的分院進行監管與裁決（地方分權法第 84 條）。

### （3）技術監督

地域團體在執行自治事項時，應遵照中央預先設定的規範、樣式與技術標準。藉此技術規範的一體化要求，使國家整體建設儘管有地域團體的參與，卻能維持全國的一貫性與一致性。如健康、衛生預防、污染防治、建築技術等。

此外，市鎮長如有過失致有怠忽職守情事時，中央政府或省督，得視事

27. 地方分權法第 3 條第 1 項規定，中央派駐地方機關於接到市鎮議會通知後，如認有違法之虞，得依職權或具利害關係之第三人的請求，在通知到達後兩個月內，向地方行政法院提出撤銷訴訟。

28. Décision n°82-137 DC du 10 janvier 1995, cite officiel du Conseil constitutionnel français (Favoreu and Philip, 1997: 486).

態的嚴重程度，給予停職或撤職的處分；停職期間低於一個月者，由省督敘明理由即可；停職在一個月以上三個月以下者，應由內政部部長說明原因。對市鎮長的撤職處分應由總理敘明理由。如市鎮長與市鎮議會陷入僵局而行政癱瘓時，部長會議得決議以命令解散議會，並在二個月內改選。如被解散者為大區或省的層級，應同時送國會備查。如情況緊急，省督亦得對市鎮議會逕行頒布命令「暫予解散」，在陳報部長會議完成法定程序（地方分權法 43 條）。

然而，中央透過省督對地方的監督模式未來可能面臨挑戰，其關鍵在於國家的新定位，中央政府於放棄對地方政府控制的主要手段的同時，又不得不接受越來越多的歐盟法規。國家行政至高無上的地位，突然被削弱，市長、省議長與大區議長都要求剝奪省督協調各個政策領域的職能。

中央政府的地方派駐機構，經常面對地方政府制定與自己的任務相衝突的決策，而無法實行控制。然而，總體言之，也未必如此悲觀，有證據顯示它正在適應一種新的形勢，因為國家的作用和手段畢竟需要調整。中央政府的政策需要有法律的依據，而不能依憑命令和政策指導。許多重要的政策成為國會立法的對象，而如果涉及地方政府的職責，省督便應當參加立法的過程。同時，不應忽略省督和中央政府的地方派駐機構也習慣於與地方民選官員合署辦公並相互協調。雖然地方民選官員的地位提高了，但地方行政和發展職責由分權的地方政府與中央政府的派駐機構分擔的基本格局仍然沒變（董禮勝，2000：78-79）。

1992 年「地方行政權歸屬法」的主要目的乃在於使分權成為職國家任務的正常途徑，形成以國家和地方政府合作為基礎的合作性分權，使省督和中央的地方派駐機構成為地方利益衝突的仲裁人。國家行政機關負責全國和歐盟的有關經濟發展和國土規劃的任務，因此歐盟似乎賦予國家行政機關面對地方政府的新的合法性。為此，大區長有權發布省督應行遵循的指示，這意味著省督和大區長之間建立了某種等級關係，當然目前只在有限和特定的領域；但這有可能為大區和省的職能專門化鋪平道路，大區的經濟職能得到發



展，省則更集中到其他的職責上。

## 2. 地方與地方的關係

法國所有的地域團體，不分規模大小、經濟情況，都擁有同樣典型的地方行政與權力；各個市鎮、省、大區（除海外省與科西嘉島）都由同樣的法規來治理。各層級機構無論在權力與運作方面都如出一轍（李昌麟，2000：130）。

法國地方分權改革裡，權限的轉移是第二階段最重要的工作；法國的地方自治監督關係，只存在於中央與各層級的地方間，而不存在所謂上級自治團體與下級自治團體的關係；換言之，法國地方自治團體的監督關係是國家對地方的單一監督關係（徐正戎，2001b：128）。各級地方政府之間並不存在從屬或功能科層等級；大區或省無權對區域內的基層地方政府發布具有約束力的法規。其最關鍵的法律是 1983 年「市鎮、省、大區與國家權限劃分法」第 2 條規定：「中央與將原有權限移轉予各級地方政府時，不得造成不同層級間產生新的監護關係。」該法特別強調禁止形成層級上的監督關係。

1992 年「共和國地方行政法」第 92 條規定：「市鎮、省和大區應將工作集中在法律所賦予的職責上，財政協助的准駁決定不應導致任何形式的監護。」1995 年「國土發展與規劃法」第 65 條曾試圖對類似的規定予以修正，俾重新規範在何種條件下，法國地方行政單位得承擔領導的角色。該條文嗣經憲法委員會於同年宣告無效，理由乃以地方權限的劃分固因行政層級的不同而異，但不同的權限之間不能帶有領導的色彩，致抵觸平等原則。<sup>29</sup>

## （四）國家派駐代表與中央地方人事連結網絡

「省督」起源於專制時期國王設置在地方的總督，拿破崙稱帝，省督地位更強化，是中央集權體制的中心環節；透過省督，地方事務與地方發生的

---

29. Décision n° 94-355 DC du 10 janvier 1995, cite officiel du Conseil constitutionnel francais (Rousseau, 1995: 876) .

一切事件盡在中央政府的掌握之中。當時省督的權力集中且強大，擁有一省內最高的行政權力。中央派駐地方的官員制度（prefectoral system）往往被認為例如法國、義大利實施中央集權的基礎。省督是中央政府的官員，負責監督地方政府的活動。1930年代省取得自治地位，省督身兼兩職，兼任自治行政的執行官。

總體言之，省督制度具有兩個主要特點：（1）在特定的地方有一位中央官員對地方政府行使職權；（2）這些職責相當廣泛。其存在的理由乃認為：藉由此一制度的設計，地方政府的決定與活動能夠在當地得到控制，而非由不了解地方情況與意願的中央官員進行遠距離的控制（Chpman, 1953: 72-73）。

1981年社會黨政府曾意圖廢除省督，實行徹底的地方自治，但因與憲法第13條第3款、第72條第3款牴觸，而無法實現。<sup>30</sup>1982年地方分權法第二編和第三編設專章規定國家派駐省和大區的代表及其權力範圍。國家派駐機關是中央政府根據地方分權政策的要求，作為地方分權改革的配套措施，便於國家職能的完整體現和國家公務的執行。地方分權法原稱為「駐外機構」（les services extérieurs），1992年「共和國地方行政法」改為「下放機構」（les services déconcentrés）。

1982年法之後省督的職稱被改為「共和國專員」，<sup>31</sup>原由省督指揮節制的省內各級官員移交給省議會議長管轄。共和國專員退居第二線，不再直接領導或處理地方行政。

體制上，省督或共和國專員乃代表國家與中央政府體制，但實際行政歸屬與位階則是直接聽命於內政部長。而根據1996年「地域團體通則」（Code Général des Collectivités Territoriales）規定，內政部長有權對失職或犯嚴重過失的市鎮長，報請部長會議（Conseil des Ministres）處以一個月以下的停職（張壯熙，1997：189）。

---

30. 第五共和憲法第13條第三款規定：「……省督……由內閣會議任命。」；第72條第3款：「在各省和領地，政府所派駐代表負責維護國家利益、行政監督與保證法律的遵守。」

31. 1988年席哈克擔任總理時，又改回「省督」的名稱。

中央政府與地方派駐機關的關係是行政的、上下隸屬層級的關係；但地方政府對中央政府則不負政治上責任，只負法律上責任，兩者間是一種法律的關係。地方派駐機關與地方政府機關的區別在於：後者是作為一種獨立行政主體和行政法人而存在的，是民主政治在國家行政管理的一種表現，目的是實行地方分權；前者則是同一行政主體國家內部的行政組織管理關係，體現一種技術上的安排，是權力下放的一個環節。<sup>32</sup>

依 1992 年的「共和國地方行政法」，中央政府將部分決策權授予設在特定區域內的對應機構，規定「只有具備全國性或法律另有規定不能下放到地方執行的任務，才可由中央執行」，其餘事務由派駐機構負責處理。1992 年 7 月 1 日法令對此作了補充，規定中央旨在全國設計、促進、指導和監督的作用，而國家政策的實施則由大區和省在各自轄區範圍內執行。但派駐機構的公務員並不僅為省督或大區區長工作，或僅聽命於中央各部，而須同時受大區議會議長與省議會議長的指揮。

其次，法國中央與地方關係的權力運作，還有一個不同於其他國家的制度，此即中央政府人員與地方民選公職人員可以相互兼任，構成了中央與地方利益相互聯結的人事網絡。法國傳統上並不限制中央政府成員得同時具有地方民選公職人民身份；換言之，法國地方民選公職人員可以同時是中央政府成員。法國認為中央政治人物如同時具有地方政治領袖的身份，在制定國家政策之際才能兼顧地方的利益，關心地方人民的想法。因此，一個政治人物雖不能同時兼任部長與國會議員兩種身份，<sup>33</sup>但是可以同時是中央政府內

---

32. 「權力下放」與「地方分權」是兩個不同的概念；「地方分權」又稱「分割性地方分權」，是中央與地方政府間的權力分配的一種方式，屬政治分權，乃係一個國家將其治權的一部分，賦予地方政府，而中央僅立於監督地位的一種制度。此與委由中央政府掌控一切治權，地方政府只不過是其派出機關，對於所有事務的處理，均須聽命於中央政府的中央集權制度不同。「權力下放」乃中央行政體系一條鞭的制度下，對於中央派駐地方的機關，賦予較多的自主權限，又稱「分工性地方分權」、「中央分治」制度，其意涵實為行政分權（歐信宏等編，2005：76）。

33. 這是第五共和憲法不同於法國傳統的內閣制的特色之一，實行「不相容原則」，政府不得同時兼任議會議員或保有任何全國性職業代表的職務，亦不得參加任何職業性活動。」（宋玉波，2004：386）。

閣部長兼任市鎮長或地方議會議長；也可同時擔任國會議員與地方議會議員，而且還不限於只兼任一個層級的地方民意代表。

1985年12月30日通過的法律與組織法，限制政治人物不得兼任超過兩項以上經由直接選舉而獲得的公職人員身份。這些身份列舉如下：歐洲議員、國會議員、參議員、省議員、大區議員、巴黎市議員、20,000人口以上市長、100,000人口以上副市長；大區議會議長不能同時兼任省議會議長。法律雖然不限制可以參選的項目，但任何人在選舉結果公布之後的十五天內必須做出選擇。<sup>34</sup>這是法國傳統上基於利益衝突迴避與中央與地方權力制衡的原理所衍生的特殊制度（吳志中，2002：136）。

1997年總理喬斯班認為這一項法國的特殊政治傳統並不符合法國國家現代化精神，因為隨著國家概念的演變及進步，國家事務與地方事務也日益繁雜與專業化，一個閣員兼任數職的情形有必要做通盤的檢討，因此宣布修法計畫：國會議員不得兼任歐洲議員、政府閣員不得兼任地方行政首長、國會議員不得兼任地方行政首長。如此的政治人物分工政策，將可以使分權政策更加落實化，因為身兼地方與中央的公務職位雖然可以使中央的政府官員不忘民情，但是由少數政治人物壟斷政治資源，而且同時關切中央與地方的利益衝突的事項頗為頻繁，中央與地方權力間的衝突取捨勢必是分權政策的一大障礙。因此，喬斯班的這項改革，提高對於法國政治人物的兼職限制，讓政治人物能夠確立己身所代言的角色，不會因為利益衝突，造成中央與地方政策決定上的盲點（吳志中，2002：137）。

---

34. 根據2000年4月5日所頒佈的第2000-94號組織法第四條，已經修正為三十天。

## （五）職能分配

下放權力，擴大責任，加強居民對地方事務管理的參與，是地方分權改革的重要目標。憲法和地方分權法共同解決了地域團體的法人地位與實現分權的手段。但國家與地方之間的權限如何劃分？法令較為分散。法國地方分權改革裡，權限的轉移是第二階段最重要的工作。

一般言之，各國有關地方政府職能的確定有兩種方式：其一、為概括性條款，其二、為個別法律的專門授權。概括性條款較有利於地方自治，因為地方政府的政策不被侷限於法律所確定的事務上。但實踐上，沒有一個國家只採一種方式。

法國從 1884 年 4 月 5 日「市鎮法」即引入了概括性條款，現行的「市鎮法典」也保留了這一原則，明定：「市鎮會議審議後確定市鎮的事務」。1926 年這一原則擴大到省議會，1982 年又適用於大區議會；1986 年 1 月 6 日仍然維持。憲法第 72 條第 2 項明定：「地方組織，由民選議會依據法律規定實施自治。」其所確立的自治原則，由法律所闡述的概括性條款，使地方政府可以自由決定轄區內的任何事務，除非該事務被依法交由其他機關處理。1982 年分權改革通過取消監護，設立選出的大區和省執行機關，允許每一層級參與協助經濟發展更擴大了概括性條款的適用範圍。

至於在個別法律的專門規範，最關鍵的法律是 1983 年的「市鎮、省、大區與國家權限劃分法」，該法所確立的第一個指導原則是：在可能的情況下，國家權限必須整體轉讓，以使每個地域團體都能直接受轉讓而擁有全部的權力（朱國彬，1999：51）。

大區主導國家在地方未來發展的命脈，其權限主要集中在土地規劃和經濟發展、職業培訓、高中的設立、維護與管理、鐵路、水路交通及支持經濟的措施。

省負責社會救助、福利支出、衛生、保健支付、預防性公共衛生、失業

者的工作介紹、公共住宅發展、鄉村設施、初中的建造與維修、職業學校管理、都市以外學校之交通、圖書館等。

市鎮負責當地與居民生活最直接的事務，如市鎮規劃、基礎設施、有補貼的住宅、地方公共服務（照明、供水、家庭廢棄物處理、公共交通）、醫療與社會服務（可作選擇性的醫院的設立、維護、對老人的幫助）、小學的建設與維護、文化事務（博物館、劇院）、公共安全、秩序與衛生、對工商業提供場地規劃的間接幫助等。

## 五、十字路口的反思與 21 世紀的走向

### （一）法國內政部「分權推進委員會」的總體檢

1982 年的地方分權法正式揭開法國中央與地方關係的歷史新局，其於第五共和憲法規範下所建構的整體框架與基礎，引領著法國在跨世紀前夕進行大格局的地方分權改革；透過一、二十年間一系列的重要立法行動，法國乃從典型的單一制的中央集權模式，走向地方分權體制。

然而，由於長久以來中央與地方不對等的權力運作模式、不均衡的資源分配與平等共享國家利益的意識，回歸中央集權政治傳統的誘因始終是不曾消逝的魅影。如席哈克總理即認為 1982 年以來地方分權改革相關的法律已過度「地方分權化」，指出「法國無法奢侈地承擔四級政府」，乃發布命令先停止地方分權改革，重新檢討評估原有法律。

鑒於國家正同時面臨來自地方與中央的挑戰：失業、都市危機及鄉村困境等問題；議員對職務執行的複雜性，權限的重疊及責任範圍不確定性等等之疑問。為賦予地方更多職務，提升人民對地方民主的參與程度，增加地方財政自主能力，強化人民對地方民主的意識，期能加強地方分權的正當、效率與團結，跨越一個新的階段。總理喬斯班在 1999 年 10 月 13 日將一項的任務，委託由 22 位地方民意代表與 2 位高級官員所組成的委員會，希望他們總

結 80 年代地方分權法實施以來的經驗，探討地方分權新概念，提出未來發展建議，茲為法國二十一世紀地方分權改革提供新的方針。

委員會於翌（2000）年 10 月 11 日提出宏觀而具體的總結報告，包括可優先落實的 12 個方案、154 個提案。12 個方案為市鎮際關係的民主化、改革縣地方政府、擁有強大權力的行政區、加強去集權化、更完善地分配職權、重新確認原則、發展親民民主、擴大公職參選、較完善的法律保障、使地方政府功能符合地方分權的要求、現代化地方財源、全國性公共論壇與年度會議（Mauroy, 2000: 2-7）。其中，涉及與本研究議題較具重要關聯性的歸納之如下：

### 1. 有關「去集權化」（déconcentration）問題

報告指出：國家至今都不曾檢討地方分權造成的影響，尤其在行政組織方面。國家地方行政的複雜性事實上並不利於公民對國家的瞭解。因此，委員會選擇針對國家的地方層級改革提出建議。必須重新確認「省督」為唯一對話窗口的角色，並且負責促進國家所有行政機構政策的一致性。基於從國家派駐機構的合理化，提高省的可利用資源。更重要的是，國家組織的設置必須伸展至大區。以解決省督與大區長目前在功能上的模糊地帶。

### 2. 有關「市鎮際關係」（intercommunalité）民主化問題

在未來的 15 年中，地方架構應大幅進展。委員會把所有希望進行的改革依 1999 年 7 月 12 日法案的設計，置入方興未艾的市鎮聯合的框架。強制市鎮彼此間的合作，致力於「市鎮際關係的改革」能在今後十年形成一種地方網絡，連結市鎮組成的數千個社區、130 個結合城市及都會共同體。此外，在「橫向合作」之外，也希望不同層級地方政府之間能進行「垂直合作」。至 2007 年，由不同行政機構組成的市鎮共同體，將成為城市與鄉村主要的投資來源，所以必須透過民主選舉成就這類組織的形成。屆時，將透過民意直選，選出市鎮際議會代表。

### 3. 有關省地域團體（collectivité département）存廢問題

市鎮際組織的成功將影響地方機構全貌，首當其衝的是省的角色將完全

改變。今天，省的主要功能是聯結小市鎮。未來，它的地位將因規模較大、資源較雄厚主體的興起而滑落。

然而，是否必然導致省的廢除？委員會認為省在有關社會、文化與設備等地方性活動上仍將繼續扮演其角色，不能輕言廢省：其一、廢省所帶來的風險將高於廢省產生的效益。其二、關於三級地方政府的重疊情況，與體制相近的外國相較，事實上情況都類似，所以也不足以構成廢省的理由。更何況，到目前為止，省仍是中央政府公共服務結構中最重要的層級。

儘管如此，委員會認為省仍必須快速進行重大改革。必須更清楚地釐清省的權限，並重新予以集中，把焦點放在省政府的代表性。建議將省議會選舉改六年一次。只有深化省議會選舉模式的改革，才能建立省議會的民主基礎與代表性，因應其持久發展與深化職權之需。

#### 4. 有關強化大區權力 (régional fort) 問題

儘管大區曾於 1982 年受到反對，也曾因不適當的選舉模式而使其發展受阻，但委員會仍一致同意大區的存在符合所有公民的期待，必須促使一個擁有強大權力的大區的形成。2002 年實行的新選舉模式將使大區的定位更為突顯，提高大區效率的保證。

但毋容諱言，法國大區的問題仍受限於轄區劃分不均衡，因為目前的劃分是基於歷史因素，而非任何合理的基礎。委員會計劃擴大轄區或合併某些大區，如此，大區將擁有遠大於過去的經濟實力，並可避免與省的任務相衝突。當然這個目標，也可以透過發展大區際合作模式與鼓勵措施來達成。委員會也認為轄區的大小並不代表實力的強弱，建議將大學、研究、在職訓練與健康等重要領域的權限轉移大區。此外，大區的發展將與歐盟基金分配更緊密結合，建議發展國際間合作。

#### 5. 有關地方職權劃分 (compétences distribuées) 問題

地方分權法承認並且實施補助原則。根據這項原則，將權限轉移地方政府，能在最親近公民的地方有效執行權限。為達到此目標，委員會建議進行重大權限的轉移。對於大區，轉移設立學院、在職訓練的充分資源、鐵路運



輸、地方住宅補助與中小企業補助等職權。對於省，轉移除了高速公路以外之所有道路維修與學生保健等職權。對市鎮與市鎮際合作組織進一步轉移相關經濟措施、社會救助與環境問題等職權。另外，在第六個方案，委員會也重申應以地方政府的機能作為權限劃分的原則。

## （二）20/21 世紀法國的地方圖貌

### 1. 20 世紀印象

近 20 年來地方分權改革，對於地方結構的影響，有兩大特點值得注意（Mauroy, 2000: 14-15）：

#### （1）城鄉差異性縮小促成第三類區塊的形成

十九世紀以來，都市化的發展持續不斷，而且在最近 60 年有加劇的趨勢。除了巴黎大都會之外，崛起了三個百萬人口都市：里昂、普羅旺斯-艾克斯-馬賽與里爾等三大都會區。但都市也變得多元化。此後，更適合以都會區塊來界定。每一個都會區塊都包含一個由市中心與郊區組成的都市集中區。此外，還有郊區邊緣地帶住宅較為分散的都市外環區，屬於新興的鄉村經濟型態，主要人口是在都市集中區工作的居民。此一顯著的現象，在研究地方政府結構演變或地方選舉制度時尤其具有重大影響。

此外，都市化也超越了傳統城市的嚴格界定框架。都市觀念已產生深刻變化。現今已經形成了廣大的都會區塊，有四分之三的人口集中於 20% 的土地之上。都會區塊內人口大量遷移，造成了都市範圍的擴張，但人口卻傾向於集中都會的舊城區。所以法國大都會範圍的擴張主要在緊鄰郊區的鄉村地帶。人口成長最快速的地方是包括市中心與市郊的都會區塊、自成一集中區的都市外環區和分散各地的市鎮。顯而易見地，未來地方分權化不會再以都市區對照鄉村區作為理論基礎，而是介於兩者之間的區塊。

最後，地方大區逐漸形成，除了都會區塊之外，鄰近市鎮之間的積極互動與都會區塊之間日益頻繁的聯繫，諸此種種都加速了上述的人口分配趨

勢：羅瓦河谷（Loire）區逐漸向里爾區靠攏，里昂與馬賽（Marseille）則是隆恩河谷（Rhône）連地中海重要軸線上的兩大都市集中區。由此，形成了數個地方大區：結構稍有不同的巴黎區；大西洋與地中海的沿海區，如亞爾薩斯（Alsace）、北加萊（Nord-Pas-de-Calais）等與鄰國邊境有密切關係的邊境地區；以及如隆恩與加隆（Garonne）等沿河或沿高速公路等傳統方式形成的地區。從這樣的趨勢來看，鄉村地區仍然孤立，與城市區缺乏日常聯繫，對領土規劃整治就有困難，此於人口流失的法國中部尤其嚴重。

## （2）地區之間的不平等加劇

在 90 年代，已經發展 40 年的主要地區的趨勢雖曾數次倒退但仍持續前進，東南地區仍然是最主要的受惠地區；人口仍然密集的北部與東北部則因工業化帶來人口大遷移而受到影響；至於法國中部，人口也仍持續流失。

西部與西南部受惠於一新動力：羅瓦河區、地中海庇里牛斯山區（Midi-Pyrénées）、不列塔尼（Bretagne）與阿基坦恩（Aquitaine）都屬於成長最快速的地區，而東部的阿爾薩斯則迎頭趕上。此外，5 個地區承括了 90 年代以來三分之二的人口成長，分別是隆河－阿爾卑斯、大巴黎區、普羅旺斯－阿爾卑斯－蔚藍海岸、隆克多克－盧司昂（Languedoc-Roussillon）與羅瓦河。在 50 年之間，鄰地中海區的人口因為大量移民的遷入而成長了三分之二。

相反的，自 90 年代開始，大巴黎區的人口成長則較之前緩慢。巴黎人口持續流失，鄰近其郊區外環的縣人口反倒增長。整個發展已經超越行政區的限制，觸及緊鄰的省區。大巴黎區的成長已經受到控制。以往以巴黎與其行政區為中心的整體概念已經不合時宜，較佳的方法是研究其行政區內部的同時，以交通或活動區為概念，推廣內部的明確分劃。

另外，一部份廣大地區也面臨人口的流失；最嚴重的地區屬法國中部：奧弗涅（l'Auvergne）與立穆贊（Limousin）等。東部的香檳－阿登區（Champagne-Ardenne）也和前述中央山脈的兩地區一般，人口呈負成長。伯良第區的人口呈停滯不前狀態。但是，洛林區（Lorraine）卻重新呈現成長趨

勢，儘管仍然緩慢。事實上，所有位於下諾曼地與洛林之間彎狀帶的地區都呈現非常緩慢的成長趨勢。

## 2. 21 世紀前瞻

委員會總結報告指出，2015 年的法國將與目前所認知的截然不同，將呈現一種地方政治的全新圖貌：1.更活絡的跨市鎮合作組織的形成，以解決法國市鎮分散的特殊狀況；2.更強大的大區結構與權力的建立，以與歐洲合作伙伴進行經濟競爭。這樣的規劃分別呼應上述的兩個特色，同時值得注意的是，市鎮合作組織的活絡與民主化，是否牽動市鎮的發展？被大區與市鎮合作組織兩大版塊擠壓而變形的省將何去何從？

### （1）市鎮的存在是否被影響？

其情形已於前述，而根據委員會委託 SOFRES 民調公司對於區域合作的互動體制所作的一項民意調查顯示：有 52% 期待這些組織體成為介於市鎮與省之間的新的行政層級，22% 認為應終結並取代既有的市鎮。事實上，法國地方官員似乎也存在這樣的想法（劉文仕，2003：362）。

### （2）強化大區的權限是否使法國傳統的省受到相對擠壓？

法國大區原先是中央政府為了自身的目的而設立的，是由上而下的，主要在執行計畫與經濟政策；其意義乃在於滿足國家的職能需要，而非增長著的大區認同感或身分感的反映。不論是 1972 年設立的大區委員會或 1982 年分權改革設立的大區，都與 1959 年中央政府為其地區派駐機構設計的行政區劃相對應；惟自 1982 年以來，由於權限的擴大與地方民主化的實施，大區變成一個新層級的地方政府，享有與省、市鎮相同的自治。

1982 年地方分權法並未面臨必須在省和大區之間作出選擇的問題，不僅如此，1983 年 1 月 7 日法律第二條更規定：禁止一個地方政府監護或指導另一個地方政府。因此，不存在大區對省的優越地位。各級地方政府之間關係的基礎是相互競爭、彼此協調、合作的關係（董禮勝，2000：97）。然而，近十年，法國仍面臨四級政府權責重疊與 26 個大區和 100 個省的各自地位的問題，未來大區的權限應如何定位？是否強化大區的權限而使法國傳統的省

受到相對擠壓？學者指出，若意圖減少地方層級，將省廢除，法國傳統的地方結構與地方文化意識將因此造成根本性轉變，其所付出代價之高，被形容為是一種政治豪賭。如廢掉大區，則又錯估了現實歐洲整合的趨勢（李昌麟，2000：182-183）。

在全球化經濟體制之外，政治結構的分權和權力下放在更廣泛的意義上，成爲一個事關福利國家存續的問題。社會、生態和經濟問題的複雜性要求適當而有效的解決辦法；這種解決辦法不可能「自上而下」，地區和地方參與者的技能和執著成爲有效的解決問題的關鍵資源（Keating, 1995: 1-45）。於歐盟一體化的進程中，各國邊界的重要性下降，各國之間更廣泛的合作意謂著，各地在提供基礎設施和生活職能方面更爲激烈的競爭。各國的地方政府體制成爲在提供充分的服務、生活環境、地方特色、對投資者或居民要求的靈活反應方面進行競爭的一部分。幾乎所有歐盟會員國近 20 年來都進行了大規模的地方政府改革。地區政府和整個次中央層級政府在歐洲政治過程中的作用越來越積極，自 1985 年以來，大約 260 個地區組成了作爲歐洲共同體架構之外的全歐組織的「歐洲地區會議」，1994 年設「歐盟地區委員會」。在近二、三十年來，大多數歐盟國家都經歷了行政和政治重組過程，分權和大區化是行政改革的主要形式。當今法國的大區可謂是法國通往歐洲最重要的區域，法國朝向歐洲整合的政策之一，就是以地方大行政區加強與歐洲各國地方的聯繫（李昌麟，2000：182-183）。

事實上，「法國第十個經濟和發展計畫（1989-1992）」即曾申明大區和省都將繼續存在，但職能有所區分：省的工作重點應集中在對人民的服務和小市鎮之間的合作，大區則應關注經濟發展。儘管如此，仍不能否認省的地位有可能受到來自大城市和大區職能擴大的挑戰。

委員會計畫重新整併、擴大大區的轄區，但值得注意的是，前述民調有高達 60% 贊成應維持既有的大區劃分，只有 31% 主張劃分成七或八個大區。

### （三）「分權化」單一體制的憲法確認

2001年1月17日，喬斯班在國會的演講，即參照上開總結報告內涵，闡明法國今後分權政策的方向，並列舉了六大優先順序，分別為：1.地方制度的持續檢討修正、2.地方民主化的更加落實、3.地方事務權限之間的更合理分配、4.地方財政的現代化、5.期待更完美的地方行政服務及6.加強分工政策的推展（Jospin, 2001）。

2003年3月28日法國國會通過「關於共和國地方分權化組織」的第2003-276號憲法法律，2004年8月13日又通過「有關地方自由及責任法」，將中央權限大幅轉移到地方，並予明確列舉；該法於2005年1月1日生效。

「關於共和國地方分權化組織」的憲法法律，共計12條，其中有些原屬法律層次的實質精神或實證規範，有些則為憲法委員會的裁判意旨，都予以提升到憲法性的位階。總結這次憲法增修的內容，可以概括為以下幾個重點：

#### 1. 確認法國為「分權化」單一制國家

第1條開明宗義地增加規定：「共和國的組織是分權化的。」（*Son organisation est décentralisée*）於憲法位階上確立法國的國家政體是一個「分權單一制」國家。分權化的單一制可以避免絕對單一制下所有決策無分巨細都由中央政府做出的「行政集權」，從而更進一步擴大地方自主權，具有一定的與聯邦制下權力分散相類似的效果（Tocqueville, 1945: 97-108）。

#### 2. 輔助性概念的憲法化

憲法第72條第2項規定：「在其層級如以其全部權限，能獲致最好的實施效果者，應由該層級政府負責作出決定。」<sup>35</sup>這一規定表明，能夠在次中央層級政府完成的事項，次中央層級政府即應擁有決定權。只有在次中央層級政府無法得到最佳效果的事項，才允許國家權力的介入。這一規定被

---

35. Les Collectivités Territoriales ont Vocation à Prendre les Décisions pour l'ensemble des Compétences qui Peuvent le Mieux être Mises en Oeuvre à Leur Échelon.

法國的法學界和政治界認為是「輔助性概念的憲法化」（張麗娟，2005）。

地方政府在行政上之所以有其必要性，地方政府較「接近」人民，民選的地方政治人物擁有民主正當性的基礎，而使其得以執行其正式的權力與職責（Heywood, 2002: 166-167）。「歐洲地方自治憲章」即明揭：適當的公共職責應儘可能地交給最貼近居民的地方政府。法國以憲法確認「從屬原則」作為其處理中央與地方關係的基本準則，在理念上，改變了「先中央後地方」的傳統思維，而將地方置於中央之先，符合從屬原則中「決策應儘可能由最接近居民的機構作出」的理念；而其實質，就是用來維護較低層級政府權力的一種根本性原則。其目的是嚴格限制公共政策和國家在社會生活中的地位和作用，保障公民最大限度地行使自己的權利，保障決策在最接近人民群眾的下層政治機構作出，防止過度集權和濫用權力。

### 3. 禁止次中央層級政府彼此間的監護關係

憲法法第 72 條第 5 項明確規定：「除權力之實施須數個地域團體共同為之，經依法授權組織此共同行為外，任何一個地域團體都不得對另一地域團體實施監護。」<sup>36</sup>因此，各地方自治團體之間不存在相互的優越性，各級地方政府之間的關係的基礎是互相競爭與合作。這也不同于傳統中央集權制自上而下的領導與從屬關係。

### 4. 承認地域團體的條例制定權

憲法法第 72 條第 3 項規定：「地域團體由選出的議會，依法律所定條件自主管理；為行使其職權，地域團體並擁有條例制定權。」<sup>37</sup>法國的傳統單一制理念，不僅憲法的階段要集權，立法的階段，也要集權；只有行政的階段，始予分權（克魯孫，1970：379）。將地方分權視為國家整體法規範空間效力範圍的包含關係，地方政府的一切作為，往往被矮化成法律的執行與

---

36. Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entr.

37. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

適用，只有行政權的性質（劉文仕，2001：60）。憲法賦予地方自治團體自主性條例制定權，使得地方自治團體的自治權限進一步擴展至中央政府傳統保留領域。

#### 5. 承認地域團體的實驗權

憲法第 72 條第 4 項規定：「當法律或條例已有規定的事項，地域團體或其聯合組織，得根據情況需要，依組織法規定的條件，為特定目的並在確定期限內，實驗性地審酌調整其權限，實施該立法性或者條例性條款。但涉及人民自由權利或憲法所保障權利的實質條件的，不在此限。」<sup>38</sup>讓地方自治團體擁有更大的自主權，不受中央法律的絕對拘束。

其他，還有許多重要的議題，例如：1.明確規定地方自治的財政保障（財政自治與平衡原則）；2.進一步擴大地方民主，發展參與式直接民主形式，構建法國真正的地方公民投票。3.賦予地方公民的創制請求權，將決策權還原於人民。

法國地方政府自主性的增加，與其說來自於改革法令，不如說是因為越來越大的複雜性。由於國家保持著對公共部門強有力控制，具有不同職能和權力的各層級機關的交叉互動提高了地方政府的複雜度（Morris, 1994: 91-106）。在法國這樣一個傳統中央集權的國家，實現地方分權並將之憲法化，既是對傳統的突破與挑戰，同時也必然要保留傳統的痕跡。這一次改革可謂割斷了法國模式的某些經典特徵，至少在一定程度上趨向於西班牙或者是義大利的大區主義者的邏輯，甚至是德國的聯邦制（張麗娟，2005）。

---

38. Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

## 六、結 論

現代「地方治理」的核心概念，包括：1. 權力下放、2. 行政區域的合理劃分、3. 適當的經濟規模與區域規劃、4. 人文、歷史與族群「區塊」的妥適處理。總體言之，1982 年以來，法國地方制度的變革，呈現了以下的發展趨勢：

### （一）地方分權化

分權化在當下已成爲一種世界性現象，特別是在歐洲，隨著歐洲一體化的進程的加快，歐盟成員國的地方制度表現出某種共同的發展趨勢；法國的改革進程尤其突出，透過一、二十年間一系列的重要立法行動，逐步實行權力下放和地方分權，增強地方政府的自治權力，鼓勵公民參與，減少調控和強調中央與地方的合作等等，尤其，配合 2005 年開始施行的「有關地方自由及責任法」，將中央權限大幅轉移到地方，並予明確列舉；一個有二百年歷史的典型的單一制中央集權模式，已脫胎換骨，成爲分權的單一體制。

### （二）大區的建構

在最近的幾十年裏，歐盟成員國的另一個動向，是出現所謂的「大區化」單一制國家；比利時已由單一國家轉變成聯邦制國家；過去中央集權的義大利、西班牙現在已設置區域層級政府；希臘和葡萄牙已朝著區域化的方向調整；英國自 1997 年 5 月以來，威爾士、蘇格蘭和北愛爾蘭三個地區也組成了具有自治地位的一級政府。對法國來說，大區的設置，更是十八世紀以來地方體制最顯著的創新，現在已擁有 26 個大區；其主要功能乃在於國土規劃與經濟職能的整合。



### （三）基層自治團體跨域合作的活絡

整個歐洲，市鎮平均人口僅在 500 人至 5000 人之間；在二十世紀 60 年代之後由於福利國家的蓬勃發展，對地方政府的職能、規模、數量都產生了重大影響。對於基層自治團體存在普遍規模不經濟、居民人數過少的問題，歐盟國家有不同的對應模式：其一是合併模式，譬如德國、比利時、英國、瑞典、丹麥等；相對地，法國與芬蘭則傾向於跨域合作的模式。法國，雖然擁有最多的地方政府聚居區，有 36551 個市鎮，其中 15700 個人口甚至不到 300 人，超過 30000 人口的市鎮也不及 1%；但法國傳統意識形態上強調社區價值、地方性和聚居區不論規模大小的歷史身分的重要性。對法國人而言，實際上市鎮無論大小，並沒有一個一成不變的最佳的市鎮規模，只要條件和安排恰當都是可取的。因此，市鎮合併在法國並不具成效，然以市鎮自願合作為基礎所建構的「都會共同體」模式的發展，卻因兼顧了歷史感情與管理規模經濟，在歐盟各國普遍流行的市鎮合併模式之外，建立了的另一種模式。

### （四）地方治理的多層次化

由於權限的擴大與地方民主化的實施，大區變成一個新層級的地方政府，享有與其他層級自治團體相同的自治。但大區的設置並未導致省這一層級的廢除，因此，法國就形成了十足的四級政府體制。另外，2007 年，由不同行政機構組成的市鎮共同體，也將透過民意直選，選出市鎮際議會代表，此一合作組織會不會成爲一個介於省與市鎮之間的實質政府層級，而形成五級政府？也值得觀察。然而，無論如何，政府層級的多寡是否必然與行政效能高低劃上等號？法國學界與政界人士認爲兩者並無直接關係。更重要的是各層級政府間的功能整合；法國自傳統以來始終採行的是行政「一條鞭」式的行政體系，亦就是中央的行政與地方的行政能夠相互結合，不致產生大隔閡與大衝突。換言之，法國所講求的是行政體系的整體與行政結構的嚴謹，

而作精緻配套式的行政層級規劃。特別是在各次中央層級政府之間，即大區、省與市鎮相互間，禁止一個地方政府監護或指導另一個地方政府。藉著形式上多層次政府、實質上只存在中央對地方二級關係的監督模式，四級政府的結構並未增加行政上的繁瑣與重疊；法國行政層級的繁複反而增顯法國行政體制之特色。

由此反思台灣，從 1996 年國家發展會議以來，十年的地方制度改革計畫，卻一直存在著兩大迷思：一為政府層級扁平化—即「中央—地方二級政府體制」的設計；一為治理規模極大化—即「縣市合併」的主張。這樣的規劃，究竟是要將台灣帶向中央與地方共存共榮的光明美地？或者我們將因膜拜假神而走上歧路？十年後的今天，唯有捐棄成見，走出此一政治迷思的泥沼，才能站在國際視野的戰略高度，客觀而理性地面對問題，重新擘劃宏觀的改革方案。法國地方分權制度的變遷與具體改革，對於同為單一制的台灣，可以提供很多的借鏡和啓示。

「取消鄉鎮市自治」是 1996 年「國發會」在行政體制變革上的共識，「二級政府體制之再造」也是 2001 年「經濟發展諮詢會議」的結論。然而，國發會迄今已過十年，期間又辦理了三次鄉鎮市自治選舉，國發會當時考量的時空環境是否已有變遷？取消鄉鎮市自治的理由是否依然存在？地方政府體制有無其他選擇的空間？二級政府與三級政府何者適用於台灣的政治環境？其實是公共行政領域應予關切的議題。

從行政效率（生產力）或行政成本的角度來看政府層級調整問題，是我國針對政府體制進行精簡改革計畫的主要考量。政府層級太多，同一層級的政府所管轄的人口及幅員太小，則政府的生產力便無法發揮，極易導致政務成本過高及政府人員之浪費，且因政府碎裂，造成整體競爭力的缺乏。相反地，政府層級如果太少，同一層級的政府所管轄的人口和幅員過大，則政府的生產力便力有未逮，不能滿足其轄區人民的需求；過猶不及，都是治理規模的不經濟，二級政府與三級政府究竟何者適用於台灣的政治環境？

法國憲法第 72 條第 2 項規定所揭示的輔助性原則：「在其層級如以其

全部權限，能獲致最好的實施效果者，應由該層級政府負責作出決定。」質言之，適當的公共職責應儘可能地交給最貼近居民的地方政府，只有當低一級政府機構在人口與經濟方面不足以承擔某一職能時，上一級政府才會直接接管該職能。這導致了每一政府層次的功能劃分盡可能的依據就近性與管理性原則以及人口與經濟能力原則，予以客觀評估。

而對於基層自治團體存在普遍規模不經濟、居民人數過少的問題，有些國家雖然進行大規模的合併模式，如英國；但法國則傾向於跨域合作的模式。並不因基層政府治理規模不經濟的理由就廢除基層自治體。證諸實際，由於鄉鎮市級體制，人口數目適中，土地面積不致過大，以社會結構的層面觀之，較易於形成具有共同生活基礎的「社區意識」，並進而成爲蘊育社區的適當場所，對提升民眾對公共事務的關心與投入，自身權利義務的認知與體現，均有較優越的條件。從這個角度言，基層自治體的惡質發展，究竟是予以廢除或進行改良？容有拋開禁忌、誠實面對、理性檢討的必要。

2006年7月間舉辦的「台灣經濟永續發展會議」，最後並未將取消鄉鎮市自治的相關議題列入「共同意見」，而僅列在「其他意見」。此是否意味著地方制度變革的一個新的契機？值得進一步觀察。

幾個世紀以來，政治家們和理論家們在歷史的長河中，仔細探尋著防止權力濫用和防止腐化的有效辦法。一致的意見是，必須用權力制約權力。從空間結構上進行靜態的縱向劃分。因此，權力制約原則乃地方制度的改革的一個基本原則，並應貫穿始終。

超大規模的單級地方政府設計，終究不利於住民主體性的確保；而基層自治體的分散，又不利於區域整合與總體競爭力的提升。參考法國的經驗，二級地方政府的建置應是台灣地方治理最理想的型模。

然而，於此所提「中央—一級區域—基層自治體」三級政府結構的建議，並非現階段「中央—縣（市）—鄉鎮市」三級政府體制的翻版，而必須在權力下放趨勢的軌道上，參考法國2005年開始施行的「有關地方自由及責任法」，將中央權限大幅轉移到地方，並予明確列舉；一方面配合一定條件的

積極建構，包括：（1）「單一制」分權體制的維繫與確保；（2）地方一級區域與基層自治體之間關係的調整，改變長久以來一種整合角色的科層權威結構，將一級區域型塑為互賴的、等價的協調功能，基層自治體則為就近凝聚民主參與、提供住民生活照顧的單位；<sup>39</sup>（3）一級區域是建立在經濟職能的需求上，具有整合區域內資源要素的功能，行政區劃的大幅整併應與經濟區域、都會生活圈相互協調；（4）在基層自治體管理機構（執行機構與立法機構）完成必要的完善改良後，政府應將生活照護職能與資源下放到基層自治體。

---

39. 如維持現行「中央—縣（市）—鄉鎮市」三級政府體制，則鄉鎮市規模不變，而由縣扮演相當法國「省」的功能；如政策選擇廢鄉鎮市自治層級，則縣市規模允宜再作適度切割，以落實住民自治需求，但應參考法國「大區」的建置，扮演國土規劃與經濟職能整合的機能。

## 參考書目

- Tocqueville, Alexis. 1945. *Democracy in America*. Toronto: Random House.
- Avignon, Vaucluse. 2001. “Discours de M. Jacques CHIRAC, Président de la République, à Avignon, à l'occasion de l'inauguration du TGV Méditerranée”. in [http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais\\_archives/interventions/discours\\_e\\_t\\_declarations/2001/juin/discours\\_du\\_president\\_de\\_la\\_republique\\_a\\_l\\_occasion\\_de\\_l\\_inauguration\\_du\\_tgv\\_mediterranee.817.html](http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais_archives/interventions/discours_e_t_declarations/2001/juin/discours_du_president_de_la_republique_a_l_occasion_de_l_inauguration_du_tgv_mediterranee.817.html). Latest update 7 June 2001.
- Bennett, Robert J. 1990. ed. *Decentralization Local Government, and Markets: Toward a Post-Welfare Agenda*. Oxford: Clarendon Press.
- Chantebout, Bernard. 1994. *Droit Constitutionnel et Science Politique*. 2nd ed. Paris: Editions Armand Colin.
- Chpman, B. 1953. *The Prefects and French Provincial Administration*. London: Allen & Unwin.
- Cite officieel du. 2003. “Conseil constitutionnel francais.” in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2003/2003478/2003478dc.htm>. Latest update 30 July 2003.
- Cole, Alistaire and Peter John. 2002. *Local Governance in England and France*. New York: Routledge.
- Council of Europe. 2006. “Council of Europe: Structure and Operation of Local and Regional Democracy.” in [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/local\\_and\\_regional\\_democracy/documentation/library/structureoperation](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/documentation/library/structureoperation). Latest update 28 July 2006.
- Darey,G. 1992. “Unitéet Rationalitédans la Construction Révolutionnaire.” In J. Moreau et M. Verpeaux. eds. *Révolution et Décentralisation: Le Système Administratif Francais et les Principes Révolutionnaires de 1789: 59-78*.

Paris: Economica.

- Dupuy, Francois. 1985 "The Political-Administrative System of the Département in France." In Yves Mény and Vincent Wright. eds. *Central-Periphery Relations in Western Europe*: 1-37. London: Allen & Unwin.
- Elazar, D. J. 1995. "Federalism." In S. M. Lipset. ed. *The Encyclopedia of Democracy*: 472-482. London: Routledge.
- Favoreu, Louis and Loic Philip. 1997. *Les Grandes décisions du Conseil constitutionnel*. Paris: Dalloz.
- Hampson, Norman. 1975. *The French Revolution: a Concise History*. London: Thames and Hudson Ltd.
- Heywood, Andrew. 2002. *Politics*. New York: Palgrave.
- Jospin, Lionel. 2001. *Ouverture du Débat d'orientation Générale sur la Nouvelle Étape de la Décentralisation à l'Assemblée Nationale*. Paris: Discours à L'Assemblée Nationale.
- Keating, M. 1995. "Europeanism and Regionism." In B. Jones and M. Keating. eds. *The European Union and the Region*: 1-45. Oxford: Clarendon Press.
- Lane, Jan-Erik and Svante Ersson. 2000. *The New Institutional: Performance and Outcomes*. London New York: Routledge.
- Lent, Adam. 1998. ed. *New Political Thought: An Introduction*. London: Lawrence & Wishart Ltd.
- Mauroy, P. 2000. *Refonder l'action Publique Locale*. Rapport remis le 17 octobre au Premier Ministre, Lionel Jospin. Mauroy. Paris: Premier Ministre-Commission Pour L'avenir de la Decentralisation.
- Morris, Petter. 1994. *French Politics Today*. Manchester & New York: Manchester University Press.
- Pierre, Favier and Martin-Roland Michel. 1990. *La Decennie Mitterrand, v1* 〈*Les ruptures (1981-1984)*〉. Paris: Seuil.

- Pontier, Jean-Marie. 1998. *Les Contracts de Plan entre l'Etat et les Régions*. Paris: PUF.
- Putman, Robert D. 1994. *Making Democracy Work: Civil Tradition in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University.
- Razin, Eran & Greg Lindsey. 2004. "Municipal Boundary Change Procedures: Local Democracy versus Central Control." In Max Barlow and Doris Wastl-walter. eds. *New Challenges in Local and Regional Administration: 37-56*. London: Ashgate.
- Rousseau, D. 1995. "Les principes de libre administration locale et d'égalité à l'épreuve de l'aménagement du territoire." In Rousseau, D. ed. *Revue française de droit administratif: 870-881*. Paris: Dalloz.
- 左潞生。1965。《世界各國憲法大全》。台北：國民大會憲政研討委員會。
- 任進。2005。〈中央與地方權限劃分：國際比較與借鑒〉。《天津行政學院學報》2：8-25。
- 朱國斌。1999。〈中央集權與地方分權的平衡——對法國一九八二年地方分權法理論與實踐的考察〉。政大法學院《地方自治之監督學術研討會成果報告》：19-77。台北：政大法學院。
- 克魯孫 (Kelsen, Hans)。1970。雷崧生譯《法律與國家》。台北：正中書局。
- 吳志中。2001。〈法國的地方自治與地方分權政策〉，論文發表於「府際關係」學術研討會。2001年6月9日。台北：東吳大學國際會議廳。
- 吳志中。2002。〈法國的分權政策〉。《東吳政治學報》15：123-167。
- 宋玉波。2004。《民主憲政比較研究》。台北：韋伯文化公司。
- 李昌麟。2000。《英法地方自治體制之研究》。台中：台灣省諮議會委託研究。
- 林谷蓉。2005。《中央與地方權限衝突》。台北：五南圖書。
- 阿爾貝克等 (Albak, E. et al)。2005。常志霄等譯《北歐地方政府：戰後發展趨勢與改革》。北京：北京大學出版社。

- 徐正戎。2001a。〈法國地方制度之剖析—擺盪於中央集權制與地方分權制之間〉。《東吳大學法律學報》13，1：1-40。
- 徐正戎。2001b。〈法國的府際關係〉。趙永茂等主編《府際關係》。台北：元照出版。
- 張正修。2000。《地方制度法的理論與實用（1）》。台北：學林文化。
- 張壯熙。1997。〈法國地方自治制度〉。《中大社會文化學報》4：179-194。
- 張麗娟。2005。〈法國修憲擴大地方自主權〉。《法制日報》2005/3/28：2。
- 陳慈陽。2005。《憲法學》。台北：元照出版。
- 喬曉陽主編。2000。《立法法講話》。北京：中國民主法制出版社。
- 楊利敏。2001。〈論我國單一制下的地方立法相對分權〉。《廈門大學法律評論》1，1。
- 楊逢泰等編。1993。《民族主義論文集》。台北：黎明文化。
- 董禮勝。2000。《歐盟成員國中央與地方關係比較研究》。北京：中國政法大學出版社。
- 廖寶隆。2004。〈法國第五共和憲政背景之探究〉。《興大人文學報》36：1051-1072。
- 劉文仕。2001。《地方立法權—體系概念的再造與詮釋》。台北：學林文化公司。
- 劉文仕。2003。《地方制度改造的憲政基礎與問題》。台北：學林文化公司。
- 潘小娟。1997。《法國行政體制》。北京：中國法制出版社。
- 歐信宏等編。2005。《府際關係：政府互動學》。台北：國立空中大學。
- 鄭永年、王旭。2001。〈論中央地方關係中的集權和民主問題〉。《戰略與管理》3：61-70。
- 戴伊（Dye, R. Thomas）。2000。柯勝文譯《社會科學導論：權力與社會》。台北：桂冠圖書。
- 薄慶玖。1988。《地方政府與地方自治》。台北：華視文化公司。



# The Evolution and Future Prospects of the Decentralization System in France

Wen-shih Liu \*

The passing of the “Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions” (the “Law regarding the rights and liberties of the communes, the départements and the régions”) in France in 1982 marked the beginning of the innovation of decentralization. Over the past two decades, the French government has enacted nearly one thousand bills that were formed under the framework of this Law. In 1999, French Prime Minister Lionel Jospin requested that the Committee for Promotion of Decentralization draw on its collective experience to provide new criteria as part of reforms for the new millennium. The following year, the Committee submitted a report with 12 programs and 154 proposals. In order to decentralize power from the central authorities to the local governments, Parliament passed a constitutional amendment adding the article pertaining to decentralized organization of the Republic, and the “Loi relative aux libertés et responsabilités locales” (the “Law governing local liberties and responsibilities”), in 2003 and 2004 respectively. Two hundred years of political centralization was thus dissolved. Such a transition from centralization to decentralization has truly offered a new framework of analysis for the political system. This study starts from the dichotomy of the confederation versus the union to explore

---

\* Ph. D. Candidate, Chinese Culture University, Sun Yet-Sen Graduate Institute, Counselor, Ministry of the Interior.

the development of the French system as it shifted from centralization to decentralization, as well as further reflects on the future of reform of the local system in Taiwan.

**Key words:** central control, local democracy, decentralization, regionalization