

法國的分權政策^{*}

(La décentralisation de la France)

吳志中^{**}

- 一、前言：中央集權的法國
- 二、分權政策的歷史脈絡
- 三、法國第五共和的中央政府 (l'État) 與
地方自治團體 (collectivités territoriales)
- 四、一九八二年以來的地方分權政策
- 五、分權政策在國家政策上的具體實踐
- 六、結語：分權政策是法蘭西共和國現代化的必要政策

自拿破崙一世建立法國第一帝國時期，確立了法國的中央集權體制以來，一向是以中央政府為權力管理中心。十九世紀之後，隨著民主政治體系的發展與成熟，法國才慢慢走向分權政策的落實。隨著時代的演進，法國的中央集權體制才有著鬆綁的趨勢，但是真正大規模落實分權化政策，則是在第五共和時期一九八二年以後所一系列通過的地方分權法，國家因此採取了比較快速劇烈的變革。為落實民主國家核心內涵的國民主權原理，地方自治已是不得不然的趨勢。地方政府扮演著分權與分工的雙重任

* 本文作者由衷感謝兩位匿名審查人之悉心指正與寶貴意見。本文初稿在二〇〇一年六月發表於東吳大學政治系所主辦府際關係的管理與策略研討會，爾後採納了當時論文評論人政大國關中心張台麟教授諸多重要意見，在此表達深層感謝之意。本文寫作過程中承蒙作者同事陳立剛教授、王輝煌教授與蔡秀涓教授之意見提供與寶貴討論，於此一併表示最由衷的感謝。

** 本文作者為東吳大學政治系助理教授。

務，而真正的地方自治應當是加強分權部份的重要性，而逐漸減低執行任務的分工角色，也就是徹底將自由、多元化與民主的精神融入在國家的發展政策當中。

關鍵字：集權政策、分權政策、分工政策、法國、第五共和、中央政府、地方政府、城市、地方自治、國土規劃、國家政策、主權分享、市際關係、自治行政、教育制度。

“La France a eu besoin d’un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd’hui besoin d’un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire.”

『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』。

法蘭西共和國總統密特朗¹

“L’évolution générale porte (...) notre pays vers un équilibre nouveau. L’effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s’impose plus désormais.”

『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。這樣的政策雖然一直被逐一受歸化的縣市所質疑，而且他們也不斷有著分歧的意見，但確實一直是實現與捍衛法國統一的重要因素。然而這項傳統政策也終於須告一個段落了』。

法蘭西共和國總統戴高樂²

-
1. 密特朗總統於一九八一年七月十五日部長會議中致詞，Déclaration de François Mitterrand, Président de la République Française, au Conseil des Ministres du 15 juillet 1981.
 2. 戴高樂總統於一九六八年三月二十四日在里昂的演講。Discours prononcé à Lyon le 24 mars 1968 par le général de Gaulle et reproduit dans le tome V des *Discours et messages* intitulé *Vers le Term: 1966-1969*, Plon, 1970: 271.

一、前言：中央集權的法國

法國的傳統一向以中央集權形式的政府型態聞名，這不只是外國人的印象，連法國人自己都這樣承認。如果曾經居住過在巴黎的人就會發現，地方的事務若未獲解決，或者沒有得到應該的尊重，大家都以到巴黎示威抗議作為最重要而且也最有效率的解決方式。甚至連世界著名的法國高速鐵路TGV運輸系統也是如此，從法國國土的北方到南方或者從東方到西方的旅程都是以巴黎為中心做運輸的轉換。³

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。⁴拿破崙在一七九九年十二月十三日的憲法及一八〇〇年二月十七日通過有關法國領土及行政管理的分割法中，確立了中央集權的法國行政管理體系。⁵爾後，必須要等到一八七一年八月十日及一八八四年四月五日

3. 不過要強調的是，法國的高速鐵路對法國的分權有莫大的貢獻。因為高鐵的速度快，並且非常有效率，所以有利於中央政府與地方政府之間的交通，因而加速了中央權力的下放。法國總統席哈克本身也於二〇〇一年六月七日在高速鐵路地中海線的啟用典禮上強調高速鐵路與分權政策的相關性：“*Car le TGV s’est développé en même temps que la décentralisation.*”

4. “La France est un pays de tradition centralisatrice. Son unité s’est forgée dans et par la violence.” in Jacques Baguenard (2002: 15).

5. 從法國於一七九一年九月三日公布的第一部憲法第二章裡所述開始，就直接說明宣稱王國是單一而且不可分割的（*Le Royaume est un et indivisible*），及一七九三年第一部共和國憲法宣稱法蘭西共和國是單一而且不可分割的（*La République française est une et indivisible*），法國歷史的15部憲法都強調國家的不可分割性。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，但是不可諱言的是，集權中央穩住邊疆的一直是法國建國以來的重要政策，而這樣的政策是與其單一與不可分割性有著密切的關連。法國總理喬志班 Jospin 本身也在二〇〇〇年十月二十七日於里耳市 Lille 做了以下的說明：「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，但是這與中央集權及均一性並不同義。全國的團結一致依靠的是全國公民對一個共同價值體系的認同。這並不是妥協，這樣全國一致的價值認同更是因為地方政府負責並且自由的行使職權而被加強。縱然歷史不同，地緣也有差異，然而這些價值卻因為這些地方的努力而活躍並且生動起來。」此外，Pierre Bodineau et Michel Verpeaux (1997: 38-39) 認為，拿破崙所建立的行政體系是中央集權體系的極限，這是法國大革命的一個結果。革命之後所造成的管理無政府狀態，在法國顯現了分權政策的極限，因此人民在當時迫切需要秩序與安全的重建。值得一提的是，拿破崙在一七九九年所頒佈的憲法已經是一七八九年大革命之後第四部成文頒佈及實施之憲法。

的法律案通過之後，才認可了縣與鄉市鎮為地方自治的一個正式行政單位。法國並且終於在一九八二年三月二日著名的分權政策法律案中，明確地規範了將大規模的行政權限下放給這些地方自治單位（Baguenard, 1996: 16）。這些法律案在法國參議院及國民議會舉行了六個月的辯論，兩院並各經過三讀程序才得以通過，其中包含 4,000 條修正案，由此可以理解分權政策的重要性及在法國的曾引發的爭論。

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中具地方特色的項目，也就是應屬於地方權限的事項作為一切考慮的主軸，將中央的行政權力釋放至地方必須明確的朝著這些主軸進行。至於攸關全國利益的事務領域，譬如外交與國防政策，就不應該有地方分權政策的考量。

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的，而不是由國家中央政府指派的，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用於地方事務的條件之下才能正確有效的實施。而歐洲其他國家如英國的 *self-governement* 與德國的 *Selbstverwaltung* 概念，則因為歷史政治發展的差異，都是將地方擺在優先的位階。在這樣不同的背景之下，法國的 *dé-centralisation*（去—集權化）的想法則是以國家的權力集中為中心，如何將中央政府的權力下放給地方。臺灣政府在一九九〇年代曾經嘗試以法國第五共和作為修改憲法的藍本，並且做過許多的學術研究，不過比較少注意到法國第五共和之下地方自治的運作，因此，本文嘗試分析介紹法國的地方自治與地方分權政策，以期提供台灣的學者及政府官員在學術方面的參考。

二、分權政策的歷史脈絡

通常一個散漫封建的國家在形成過程中，大都會形塑所謂集權的政策，以便快速有效率的建立國家，而法國在這一方面是最佳的代表。法國的集權政策完全是君主王朝時代建國的遺產。不過法國在漫長的兩千年歷史建國歷程當中，基本上於在十七及十八世紀大概就已經形成目前的所謂五角國土形式了（Belbéoch, 2000: 10-11）。⁶而法國自從太陽王路易十四說出“國家即是朕，l'État, c'est moi”以來，法國的中央集權也在法國大革命後的雅各賓黨統治及拿破崙時代達到頂峰。隨後，因為每一個時代的更迭往往是對於上一個時代的反動與省思，因此在法國地方自治的歷史脈絡上，其分權的思想也可以得到同樣的啟發。大革命後的法國歷史脈絡區分為六大部分，來觀察中央與地方地方權限的相互消長，法國大革命後制憲會議希望將法國朝聯邦化制度設計，但是在拿破崙的第一共和時期，卻反其道而行採取極度中央集權，全國大小事務都取決於中央政府，這也確立了法國往後國家體制的基本模式；此後的王政復古、第二共和至第二帝國，法國中央掌握著的地方的地方人事任命權，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；第三共和時期，一八七一年的縣自治法與一八八四年的鄉鎮市法確立了法國的地方自治的基本體制，市鎮長由民選產生，實行市鎮自治，才稍微緩和了極度的中央集權；第四共和時期，在地方上實行議會自治，地方議會的決議由地方議會執行之，地方自治在制度上有所進展，但由於第四共和的內閣政府不穩，中央更迭頻仍並且無實質上的成效；第五共和時期，法國

6. 於西元一六一〇年時，法國除了現在的東北方、東方及東南方的領土之外，法蘭西王國的有效統治國土已經大概是目前的形式了。一七八八年時，除了薩瓦與尼斯之外，法國更是國家領土建構完成了。一七六八年科西嘉由當時的熱那亞共和國賣給法國，成為路易王朝的一部份，薩瓦縣 Savoie 與尼斯隨後於一八六〇年在義大利的同意之下以公民公投決定加入法國。法國的唐德區 Région de Tende 也透過全民公決於一九四七年加入，成為最後一個加入法蘭西共和國的地區。

始推動大規模的地方分權改革措施。首先，一九八二年至一九八三年間，通過相當多重要法案，貫徹地方事務權限下放的政策，將許多原本掌握於中央政府的權限，下放給地方政府，也奠定了法國地方制度的基本改革方向。⁷所以，法國政府自一九八二年以來的分權政策並不是從無到有突然爆發出來的，而是自法國大革命以來，逐步緩慢發展並且經歷數次重大的衝突妥協才走出來的政策方向。而到了第五共和時，首先，透過一九七二年七月五日的法律賦予地方區域一合法的法律地位，也為法國開啟了比較廣泛的分權政策運動。等到密特朗總統一九八一年當選法國總統之後，這項國家行政改革運動才得以真正全面付諸立法實施。

一九八二年三月二日的法律通過了關於法國行政區政府（Région）、縣政府（Département）及鄉市鎮政府（Commune）的地方自治規定。而地方首長人事任命權上，原本由國家指派的行政區長與縣長的人事任命權力，從此轉換至行政區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。

一九九二年以來的政策，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。

7. 此一改革所通過的重要法規有：一九八二年三月二日法、一九八二年七月二十二日鄉鎮市縣與行政區自由法、一九八三年一月七日權限委讓法、一九八三年七月二十二日權限再分配法、一九八三年十二月二十九日法等。

三、法國第五共和的中央政府(l'État)與地方自治團體 (collectivités territoriales)

1. 國家權力中心體制

法國第五共和的政體一般常被稱為半總統制 (Duverger, 1996: 179)，是屬於總統制與內閣制的混合型態。根據杜維傑教授Duverger之解釋，所謂「半總統制」是指在一個政治制度中，總統是經由全民投票直接選舉產生，且其本身具有若干重要且獨立的權力，如同美國總統一般；另一方面，總理及各部會首長又需對國會負責，如同歐洲許多國家的內閣制一般。⁸ 總統係由國民直選產生，享有任命總理、部會首長的權利，以及國民議會解散權等強大權限。由總理代表行政機關對議會負責。立法機關由國民議會以及元老院所組成，憲法上明訂立法權之所規範之事項範圍。除憲法規定之專屬立法事項外，行政權享有廣泛的國家權限（包括行政立法權）。一般而言，就如同張台麟教授在其書中所論述：「第五共和體制在法國人心中可說已完全擁有了一項共識。雖然，第五共和發展迄今，並非法國大革命以來壽命最長的政體……第五共和是一個有效且穩定的政體」（張台麟，1995：1）。除此之外，由本文一開頭摘要戴高樂總統與密特朗總統的演講內容及前任喬志班 Jospin 總理的各項政策也可以瞭解到，分權政策與第五共和密不可分的關係。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。⁹ 然而戴高樂本身也體會到分權的重要性，雖然在任內的推動遭受到相當大程度的挫敗，但是卻也奠下基礎，在後來成為繼任者龐必杜

8. 關於法國第五共和的中央政府政治制度，請參閱張台麟教授（1995：2）在本書的詳盡介紹。

9. 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之後，又繼承了法國政治傳統之集權理念，在成為一個行政權至上的政治體制之後，更彰顯了其集權的特性。

Pompidou、密特朗Mitterrand與席哈克Chirac的重要政策。¹⁰ 席哈克時代的總理喬志班就曾經如此宣示：「分權政策：法蘭西共和國的國寶及現代化的重要條件（Décentralisation: patrimoine et modernité de la République）」。¹¹ 他更進一步說明認為，法國的中央政府權力中心體制在經過分權政策的實施之後，將只是公權力的受委託單位而已。在中央政府的身旁，各地方團體les collectivités locales（鄉鎮市、縣、行政區、跨縣市機構、地方公共機構、醫院…等等）及國家各級公共機構les établissements publics都有責任監督大家對共同利益的尊重及努力將服務公民的國家政策正確無誤的實施。¹²

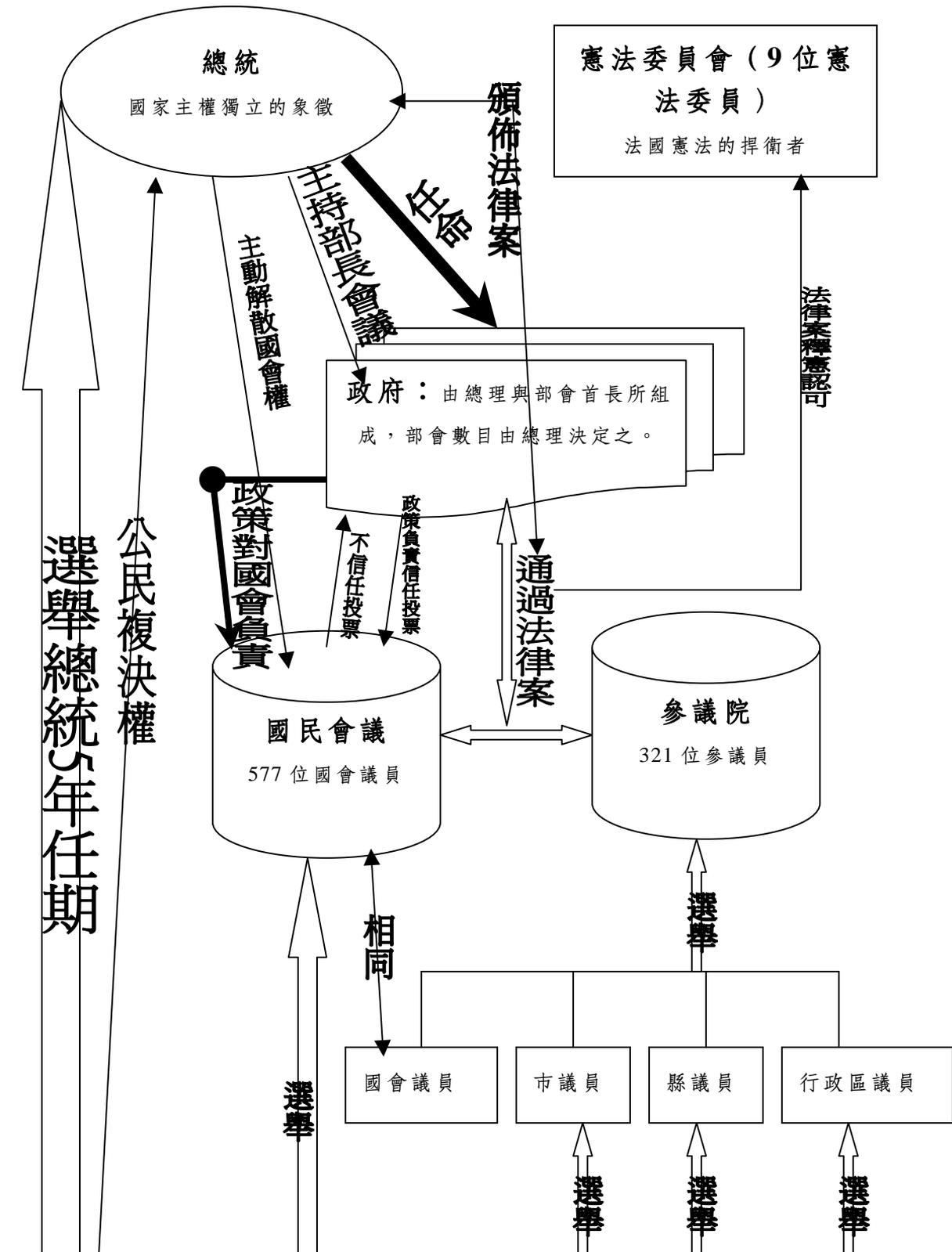
在仔細瞭解分權政策之前，我們先以非常簡單的圖形來瞭解法國中央政府的體系。以便對法國的中央與地方的連結關係有一個簡單的概念，以期讀者可以比較瞭解中央權力下放的管道。如果我們做一個比較深入的研究，將會發現政府部會的數額與結構、部會規模、組織調整，會隨著內閣的交替，各部會的職掌及中央政府組織，都必須在每一次的選舉後依總統與新產生內閣的政策方向，進行大幅改組（Grandguillot, 2000: 30）。一九八七年 87-389 號六月十五日的行政命令便明白指出：每一個部會的設置與解除都是行政機關的職權。而圖中各行政區議員、縣議員及鄉鎮市議員就是形成地方政府決策體系的主要成員。因為地方政府的最高行政首長及各決策圈負責人皆由這些地方民意代表所產生。

由於本文主題並非討論法國中央政府的運作體系，因此僅就其與地方的關係簡略繪圖說明如下：

10. 戴高樂本身所推動的行政區域地方自治單位的建立在一九六九年全民投票時遭到否決，但是在一九七二年得到肯定，並且成為一九八二年分權法的重要支柱。

11. 法國總理網路檔案 Premier-Ministre.gouv.fr-Archive, http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr/jospin_version3/fr/txt/contenu/32202.htm 2002/8/5

12. “En France, l'État n'est plus qu'un des dépositaires de la puissance publique. À ses côtés, les collectivités locales (communes, départements, régions, établissements intercommunaux, établissements publics locaux, hôpitaux...) et les établissements publics de l'ÉTAT sont également chargés de veiller au respect de l'intérêt général et de mettre en œuvre des politiques publiques au service des citoyens.”法國總理網路檔案 Premier-Ministre.gouv.fr-Archive, http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr/jospin_version3/fr/txt/contenu/32202.htm 2002/8/5



法國人民：國家主權的擁有者。18歲以上皆可投票。

2. 地方自治體制的規範

法國於一九五八年十月四日第五共和憲法中，一反過去立憲之基本原則，轉而急遽增強總統的職權，擴張政府行政命令制定權，及縮小國會立法權力。在憲法採立法限定方式，凡屬應以法律規定事項，均詳列於憲法條文，足見立法權受到相當制約（城仲模，1994：161）。其中憲法第三十四條中，明白規定了立法掌理事項，其中第二項第二款規定了「各級公共機構之設置」（*la création de catégories d'établissements publics*），論者或有譯為「各級行政組織」，由法國政體設計觀之，實為誤解法國憲法三十四條之真意，應解為國會有權利通過法規來規範機關組織（對於機關的設置與否無權）（城仲模，1994：30）。各機關員額組織會隨著總理的更迭而有所變化（Vital-Durand, 2000: 377）。部會以下之機關，管理方法屬於各部會首長之權限。也就是說，可根據各部會之行政命令，依據部長的想法重新組織。事務官由部長任命，員額、組織都是由部長決定，國會僅能在預算上作限制約束（Duverger, 1996：319-320）。然而地方組織部分，則在憲法第十一章第七十二條至七十六條作出原則性的規定。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，鄉鎮市（*commune*）、選區（*canton*）、專區（*arrondissement*）、縣（*département*）、行政區（*région*）等五種。而具實質地方自治權力的單位則為三種，分別為鄉鎮市（*commune*）、縣（*département*）及行政區（*région*），並且規定於憲法及地方自治法中。¹³其他兩類團體：選區與專區則只是行政管理單位，並不具有行政的政府功能（在巴黎市、里昂市及馬賽市則為例外，下文會比較詳細說明）。

13. 法國地方自治法內容分為四部份，第一部份為總論（*Disposition générales*），第二部份論鄉鎮（*La commune*），第三部份論縣（*Le département*），第四部份論行政區（*La région*），第五部份論地方自治機關組織之間的合作事項（*La coopération locale*），in *Code générale des collectivités territoriales, partie législative*.

法蘭西共和國的行政管理分割

法國行政管理類別	數目	說明
國土 (Le territoire national)	一個本土，4個海外縣(Les départements d'outre-mer, DOM)，4個海外領土(Les territoires d'outre-mer, TOM)，2個唯一形式地方自治團體(Collectivités territoriales de type unique)。	包含法國本土(La France métropolitaine) 包含大陸及科西嘉(La France continentale et Corse)。4個海外縣同時也具有行政區的位階(Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion)。4個海外領土(Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Îles Wallis et Futuna, Les Terres australes et antarctiques française TAAF)。2個唯一形式地方自治團體(Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte)。
行政區 (La région)	26 行政區，其中 4 個在海外。	法國地方自治團體 Collectivité locale，設有人民直選的行政區議會，間接選出來的議長為行政區的最高行政首長並且選舉出數位副議長輔佐行政區事務，任期 6 年。總統並且在部長會議依照總理的提議任命一位行政區主席 Préfet de région，是一個行政管理單位(Circonscription administrative)，任務在於維護國家法律的正確執行，處理中央政府的分工政策，執行國家政策、經濟社會發展政策、文化政策及國土規劃政策，並且也兼任國防防衛區長官(Préfet de Zone de Défense)，專司國防經濟(Défense économique)的問題。
縣 (Le département)	100 縣，其中 4 個在海外。	法國地方自治團體(Collectivité locale)，設有人民直選的縣議會(縣議員一任 6 年，但是每 3 年改選半數縣議員)，間接選出來的議長為縣的最高行政首長並且選舉出數位副議長輔佐縣事務，任期 3

		年。總統並且在部長會議依照總理的提議任命一位縣主席 <i>Préfet de département</i> ，是一個行政管理單位 (<i>Circonscription administrative</i>)，任務是維護國家法律的正確執行，處理中央政府的分工政策。(一九六二年之前，法國在阿爾及利亞設有 15 個縣)
專區 (<i>L'arrondissement</i>)	339 專區，其中 12 個在海外。	縣單位之下的一個行政管理單位 (<i>Circonscription administrative</i>)，專區之下再分選區 (<i>canton</i>)。所以並不具有地方自治團體的身份，但是由總統任命，政府派遣一位專區區長 (<i>sous-préfet</i>) 來進行行政管理。但是，巴黎市，里昂市與馬賽市的市內行政專區分法則不在此限 (根據一九八二年十二月三十一日第 82-1169 號法律案將巴黎、里昂、馬賽分別行政分區為 20、16 與 9 個與其他不同的專區)。這 3 個城市裡的各個行政專區的最高行政首長都是透過選舉而產生的。
選區 (<i>Le canton</i>)	3,995 個選區 (不包含巴黎的 163 個選區)，其中 124 個在海外。	選區是縣單位的一個行政管理單位 (<i>Circonscription administrative</i>)，每一個選區選出一個縣議員 (<i>conseiller général</i>)，一些中央政府的單位也以選區為單位服務駐守，例如憲兵隊，橋樑公路工程局及國稅局等等。
鄉鎮市 (<i>La commune</i>)	36,560 個鄉鎮市，其中 114 在海外縣 DOM，80 在海外領土 TOM。	是法國最小單位的地方自治團體 (<i>Collectivité locale</i>)，80% 以上的居民少於 1,000 人)。平均一個縣有 383 個鄉鎮市。巴黎縣最少，只有個巴黎市。 ¹⁴ 巴德卡萊縣 (<i>Pas-de-Calais</i>) 最多，擁有 898 個鄉鎮市。一個鄉鎮市設有鄉鎮市議會 (<i>Conseil Municipal</i>)，間接選舉出一個市長及其行政團隊內閣 (<i>Maire et adjoints</i>)，任期六年。

14. 一九七五年十二月三十一日的組織法將巴黎地區的地方自治管理 (*Le territoire de Paris recouvre deux collectivités territoriales*) 設為一個鄉鎮市同時也為一個縣。

3. 中央政府與地方政府的平衡

此外，根據憲法第二十三條，基於三權分立原則，行政、立法兩權間相互制衡的關係，規定政府成員不得同時擔任國會議員；此外基於利益迴避原則等考量也規定了政府成員不得與全國性之職業團體代表，或者其他公職及專門職業有任何兼任的情形。¹⁵ 但是，法國傳統上卻沒有限制中央政府成員同時具有地方人民代表身份，換句話說，法國地方民意代表可以同時是中央政府成員。¹⁶ 法國認為無論是中央民意代表或者中央部會成員的政治人物，具有地方政治領袖的身份，才能在制定國家政策之際兼顧地方的利益，關心地方人民的想法。¹⁷ 職是之故，一個政治人物不能同時兼任部長與國會議員兩種身份，但是可以同時是中央政府部長兼任地方市長，或者部長兼任縣議會議長。

法國法律規定限制政治人物兩個選舉公職身份並不及於中央政府成員，也就是法國的政治人物，同時可以擔任中央與地方的民意代表，而並非只能是一個地方的民意代表。但是，一九八五年十二月三十日通過的法律與組織法，限制法國政治人物不得任職超過兩項以上透過直接選舉而獲得的公務員身份。這些公務員身份列舉如下：歐洲議員、國會議員、參議員、縣議員、行政區議員、巴黎市議員、20,000 人口以上市長、100,000 人口以上副市長。因此，任何人在選舉結果公布之後的十五天之內必須做出選擇。¹⁸ 因此，一個政治人物不能同時是市長、縣議員及國會議員（因為三個職位皆是

15. 根據法國憲法第三十四條規定：Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.

16. 但是必須注意的是，法國公職的兼任問題只限於政務官及民選公務員之間而已。對於透過國家考試而任職的事務官公務員，則根據一九三六年十月二十九日及一九八三年七月十三日的法律案第二十五條而不得有兼任的情形。但是，在少數的情形之下，如果得到兩個行政單位的同意，則可以破例，但是仍然有任職時間的限制，並且不能領有兩份全職的薪餉。

17. 一九七二年七月五日的法律甚至要求國會議員必須參與各縣議會的會期運作。

18. 根據二〇〇〇年四月五日所頒佈的第 2000-94 號組織法第四條，已經更改為三十天。

透過直接選舉而來），但是卻可以是市長、縣議員及部長（因為部長職位是總統任命的，並非是因為選舉而獲得的）。¹⁹ 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。

一九九七年新總理喬志班確認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，因此宣布計畫立法修改這樣的情形。計畫內容為①國會議員不得兼任歐洲議員。②政府閣員不得兼任地方行政首長。③國會議員不得兼任地方行政首長（Turpin, 1998: 160-161）。²⁰ 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，喬志班的這項改革，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。²¹

最後，法國地處歐陸中央居於樞紐位置，法國也是歐盟的最重要成員之一，歐洲各國雖各有其獨立歷史背景，但在制度文化上彼此之間相互衝擊影響，因此，在研究法國的中央與地方政府體制之際，對於歐洲各國地方制度的規模與制度概況也應有初步的瞭解。英國於一九九七年九月十一日與十八

19. 不過 Jospin 喬志班總理在上任之後，為了展示其行政團隊專注於解決國家大事的決心（尤其當時法國失業問題相當嚴重），在一九九七年上任之後要求其政府部長成員辭去地方政治職務，其中包含 8 個市長、一個縣議會議長，一個工會領袖。

20. 這一項所遇到的抗爭最大，因為這個牽涉到國會議員可以運用的資源問題，而且他們本身可以拒絕法律案的通過。

21. 喬志班總理的政務官不得兼任其他地方首長的政策遇到來自右派佔多數參議院極大的反彈。其原因當然不只是不同政黨之間的歧見，也包含了參議員不願放棄其地方行政首長的職位。因此，其繼任者右派的哈法漢總理只要求其閣員不得兼任地方市長，所以我們可以看到目前執政黨總統多數聯合黨（Union pour la Majorité Présidentielle, UMP）的秘書長 Douste-Blazy 先生，就是因為不願意放棄吐魯斯 Toulouse 市的市長身份而拒絕入閣。而哈法漢總理則宣布放棄了其 Poitou-Charentes 行政區最高行政首長的職位，但是仍然不放棄其行政區議員的身份，二〇〇二年五月八日法國電視台 France 3 的專訪。

日關於中央政府對威爾斯及蘇格蘭權力轉移公投案，自治行政區化的西班牙，區域化的義大利，都將很多中央的行政權力與資源下放給區域的機關。以下將歐盟重要國家之地方自治之規模概況，以下表簡略說明之。

歐盟主要國家地方政府分級參考表²²

國 家	面積 (平方公里)	人口 (以百萬計)	地方政府級數
德 國	356,600	76.93	16,668 市鎮 communes 547 Kreise 16 邦 Länder
比利時	30,500	9.97	589 市鎮 communes 9 縣 provinces 3 行政區 régions
丹 麥	43,100	5.14	275 市鎮 communes 14 行政區 comtés
西班牙	504,800	39.05	8,077 市鎮 communes 50 縣 provinces 17 自治行政區 communautés autonomes
法 國	549,100	57.28	36,773 鄉市鎮 communes 100 縣 départements 26 行政區 régions
希 臘	132,000	10.08	5,921 市鎮 communes 54 縣 départements 13 行政區 régions
愛爾蘭	70,300	3.5	85 市鎮 communes 32 行政區 comtés
義大利	301,300	57.72	8,097 市鎮 communes 102 縣 provinces 20 行政區 régions
盧森堡	2,600	0.38	118 市鎮 communes 12 行政區 cantons
荷 蘭	41,500	15.02	650 市鎮 communes 12 縣 provinces
葡萄牙	92,100	10.39	305 市鎮 communes 2 自 治 區 régions autonomes
英 國	244,100	57.54	481 縣 districts

22. 資料整合自 Jacques Baguenard (2002: 80).

			59 行政區 counties
--	--	--	-----------------

四、一九八二年以來的地方分權政策

格爾貝爾特主義 (Colbertisme) 的法國王室，²³ 雅各賓主義 (Jacobinisme) 的法國大革命，拿破崙的法律長期將單一國家 (État unitaire) 與中央集權 (centralisation) 劃上一個等號。²⁴ 十七世紀的格爾貝爾特大臣忠誠的輔佐法國國王，致力建立起法國王至上的權威。十八世紀末的雅各賓黨則一直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)。雅各賓黨的政治主張形成了法國政治集權 (centralisme politique) 的依據，日後十九世紀初期的拿破崙法律更是行政集權 (centralisme administratif) 的精華。從王室的建立開始，法國的集權主義在大革命與拿破崙時期之前的兩百年之間發展至頂峰。這些集權的歷史傳統與政治走向在隨後，縱然一直經歷不斷的政治改革甚至流血革命，但是仍然要一直持續至十九世紀中期之後，法國才慢慢走向分權政策的落實，尤其更在二十世紀一九八二年之後才採取了比較快速的變革。

1. 分權 (Décentralisation) 與分工 (Déconcentration) 政策

“Avec la déconcentration, c’est toujours le même marteau qui frappe, mais on a raccourci le manche”.

『分工政策的實施，就如同斧頭在錘擊時一樣，使用時，我們可以說是一直使用相同的斧頭，但是我們縮短了使力的斧柄』。²⁵

23. Jean-Baptiste Colbert, 一六一九年生於 Reims, 一六八三年死於 Paris, 是法國王室最偉大的代理人。他忠誠無野心的輔佐法國國王路易十四世 (1643-1715), 並且一手規劃了工業化法國的藍圖。

24. 拿破崙的法律是指法蘭西共和曆第八年五月二十八日法律案, La loi du 28 pluviôse an VIII.

25. 摘要自 Martine Lombard (2001: 87) 這是法國所有瞭解分權政策與分工政策耳熟能詳的名言。其中的意涵在於, 斧頭的敲擊等同於國家有效率的管理, 而斧柄的長度用來暗喻中央政府與地方政府距離上的遠近。因此, 當我們使力之時, 若握在比較短的地方, 代表國家將權力下放到地方政府, 但是斧頭敲擊劈開的力量必須相同來說明管理的品質與效率也必須相同。

O. Barrot

所謂沒有分工政策的集權政策，係指國家決策的權力完全集中在行政層級機構的頂端，其他層級的行政機構擔任只是傳達並且執行命令的角色而已。最後的結果是無法有效上達民情，政府功能無法解決個別地方特殊性的問題。

分工政策下的集權政策，其國家政策決定權還是由中央政府最頂端所決定，只是在中間層次或者地方層次有著中央決策單位所監控指派的代表代為宣達。如此的制度中央決策中心經由分工單位可以比較容易得知地方上的需求與實地狀況。

因此，「分工政策」是指在行政管理上由不同階層依照職權、權限及工作方式進行重新分配。所以中央行政單位仍掌握負責有關全國事務的政策及無法授權於地方的行政業務。被授權的分工單位根據中央所指派的工作內容，依其在地方得到的行政資源，改變工作方式，性質上還是處理相同的中央行政單位業務。例如在行政區的層次面，預估及計畫政策的執行，並且計算分配預算的使用。在縣的層次，管理並落實政策的各項行動。在鄉鎮市的層面則近距離推動及觀察各項行動的成果。

相反的，分權政策則是中央政府直接將地方事務的權限移交給地方自治團體，或者具有法人地位及財務自主權的各級公共機構來行使。這些地方的機構單位負責自由管轄其地方事務或者與其權限相關的業務。這樣的權限下放必須是地方事務的轉換，以及伴隨著為了業務順利進行所必要的行政資源移轉，才能夠順利推行；如：財稅收入、運作方式的決策權、相關人員設備等等。

也就是說，在分權政策之下的地方單位在面對中央政府之時，是具有相當大程度的自治權的。但是在分工政策之下的地方單位則只是中央政府的地方分部而已，所有的決定仍然隸屬中央。用最簡單的說明就是：分權政策帶來自治權：分工政策則只是集權政策之下的運作方式而已（Lombard, 2001:

87)。

除了分權政策的實施落實之外，分工政策的充分配合也是整個配套政策措施非常重要的一環。在分工政策方面，我們可以列舉出一九六四年三月十四日的行政命令關於行政區主席或者縣主席的權力及中央政府在行政區或者縣單位的分工。一九八三年三月二日的法律條文關於分權政策在還沒有完全落實之前，國家仍然要保證地方業務品質的維護。一九八二年五月十日的行政命令，為了要補償根據剛剛通過的分權法對於行政區主席及縣主席（Préfets）身為一位地方首長行政權力的剝奪，²⁶ 很多中央部會首長的權力便下放給這些行政區主席及縣主席。²⁷ 一九九二年二月六日關於共和國國土管理的發展方向法律條文，及一九九五年二月四日關於國土規劃與國土發展方向法律條文。

法國一向以中央集權國家的典型自居，傳統上相對於中央政府，法國的地方政府充其量只能說是一個執行中央政策的執行機關，在國家政策的推展上，地方政府扮演著分工的角色，事務的權限大都歸於中央決策，地方政府並沒有應具備的決策權。隨著民主國家的趨勢，國民主權落實的要求越趨明顯，地方政府不能再一味扮演分工者的角色，應當就將地方事務賦予其地方自治的權限，因此，我們可以說在一個落實民主的國家，地方政府扮演著分權與分工的雙重任務，而真正的地方自治應當是加強分權部份的重要性，而逐漸減低執行任務的分工角色。

2. 地方自治單位（Les collectivités territoriales）的新位階與權限

地方自治單位在法國憲法第十二章第七十二至七十五條裡明文規定其

26. 這些地方行政首長甚至喪失了首長或者主席 Préfet 的頭銜，而成為共和國的特派員 Commissaires de la République。要一直等到一九八八年二月十九日的行政命令才將行政首長（Préfet）的頭銜恢復。

27. 所以，這些行政首長領導管理（dirigent）而非配合（coordonnent）國家在地方的行政業務。

位階。其中第七十二條規範地方自治團體的自由治理權。²⁸而基本上，法国的地方行政運作也如同一個內閣制。地方政府的行政權是由地方議會的多數黨所組成，所以基本上也不會產生地方政府與地方議會對抗的情形。地方政府的政策一定會有地方議會的支持，也是代表地方人民多數的聲音。

a. 鄉鎮市單位

鄉鎮市的創立起源於一七八九年十二月十四日的行政命令（*décret du 14 décembre 1789*），是法國行政單位裡最古老的組織。一八八四年四月五日的法律案賦予鄉鎮市政治自治的權力，而一九八二年以來的地方分權法更加強了這樣的一個趨勢。一九九八年時的 36,773 個鄉鎮市共選出 510,000 個鄉鎮市議員。

鄉鎮市長在鄉鎮市裡首先是中央政府的象徵代表。鄉鎮市長是縣主席（*préfet*）的代言人，負責公布法律案及規章制度，組織辦理地方選舉事項，也具有戶籍身份登記官員及司法警察的身份。市長並且必須負責執行鄉鎮市議會議決的事項與政策，有維護鄉市鎮安全與治安的權力與責任。由於是地方政府的首長，因此必須負責鄉市鎮政府的良好運作。

鄉鎮市的財政三大來源為：一、中央政府的補助；二、鄉市鎮服務費的收取（游泳池、托兒所、學校食堂等）；三、鄉市鎮的地方稅如：四項地方稅（房屋稅、空地土地稅、房屋居住稅、專業老闆稅）、收取垃圾稅、掃地稅，生活居住稅。

鄉鎮市政府的地方自治事務分擔角色，則有公共服務措施的創立（免費與付費）、初級教育、城市規劃及維護、文化體育活動的舉辦及跨鄉市鎮地方經濟的規劃及補助等事項。

28. Article 72 de la Constitution: Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.

b. 縣單位

縣單位是法國國家行政管理劃分的主要骨幹，也是一個地方自治團體單位。縣創立於一七八九年十二月二十二日的法律案（83 個縣）及一七九〇年三月二十二日的行政命令（*décret*），在一八七一年八月十日的法律案確認其行政管理上的位階，並且更於一九八二年的分權政策的法律案中突顯出其重要性。

縣府主要的權力來源為縣議會，並且選舉出一位議會議長、數位副議長及一個常設委員會。議員一任六年，每三年改選半數縣議員，議會議長則一任三年，議長必須負責執行縣議會議決的事項與政策。議長也是縣政府的行政首長，因此，必須負責縣政府各項服務及財政狀況的良好運作。

縣的財政來源為中央政府的補助，縣的稅務收入如汽車稅、牌照稅、維護綠色空間稅、環保稅及鄉市鎮四項地方稅的部份稅收。

縣政府的地方自治事務責任則為社會福利政策及健康保險政策的補助，交通要道的維護，商業港口與漁業港口的維護，公共建築物（社會性、文化性、運動性、教育性）的建造與維護，觀光事業，環保政策，初級中學教育，貧窮鄉鎮市的補助及經濟發展政策的落實。

c. 行政區單位

行政區單位為法國最新設立的國家行政管理劃分及地方自治團體。最早是法國商業部長 E. Clementel 根據一九一七年八月二十五日（*circulaire*）及一九一九年四月二十五日（*arrêté*）的行政命令所創建的十七個經濟行政區（*régions économiques*）。根據一九六四年三月十四日的行政命令，一些跨行政區的行政討論會議也開始成形。一九六九年的公民公投更否決了行政區單位的創立。自從一九七二年七月五日的行政區級公共事務機構的設立（*établissements publics régionaux, EPR*）法律案的通過及一九八二年地方分權法的落實之後，行政區才得以完整的成為一個國家行政管理劃分單位及一

個地方自治團體。

一九八六年的行政區議會議長為第一次經過間接選舉，但是經由普選而產生，因此也成為地方自治團體裡一個重要的職位。行政區政府裡的主要權力來源為人民直接選出來的行政區議會，並且同時與議長選舉出數位副議長及一個常設委員會。議員任期六年，議會議長任期也相同六年。除此之外，根據一九七二年七月五日法律案、一九八二年三月二日分權政策法律案及一九八二年十月十一日行政命令，成立一個行政區務社會經濟委員會。其中成員 35% 為商業代表，35% 為工會代表，25% 為社團代表，5% 為社會知名人士來組成一個六年任期的委員會專司輔佐、研究及建議行政區政府的運作。同樣的，議長必須負責執行縣議會議決的事項與政策。議長也是縣政府的最高地方行政首長，必須負責縣政府各項服務及財政狀況的良好運作。

行政區的財政來源為中央政府的補助，行政區的稅務收入如行政區政府稅、四項地方稅、不動產的轉移稅、駕照稅及行照稅。

行政區政府的地方自治事務責任為發展河流港口、運輸的水路運河、公路的建設與維修、國土規劃、企業的直接與間接援助、高級中學的設備與教育，在職進修的設備與教育及文化科學環保政策。

3. 具有特別位階的地方行政單位 *Les collectivités locales à statut particulier*

具有特別位階的地方自治單位是根據一九八二年三月二日的共同法律及各項地方分權的法律所界定。根據法國的歷史、政治、人口及地理位置的特殊性所特別劃分出來的地方分別為巴黎市、大巴黎地區、里昂市、馬賽市、科西嘉、海外縣（瓜得羅普島、馬丁尼克島、圭亞那島、留尼旺島）、海外領土（新克里多尼亞、法屬波里尼西亞群島、瓦利斯與富圖納群島、法屬南方與南極領土）、唯一形式地方自治區（馬佑特島、聖皮埃爾與密克隆島）。一九五八年的憲法對於海外領地有特別的規定。根據第七十三條憲法：海外

縣之立法制度及行政組織法，得就當地特殊情形，採行應地制宜之措施。及第七十四條憲法：共和國海外領地，基於共和國整體利益並考量當地自身利益下，得採行特殊體制。但是要注意的是，特殊地方自治單位的建立並不是無拘無束的，是必須在維護共和國的不可分割性原則之下。我們在此很簡單的分類說明一下這些特殊的地方自治單位（包含本土及海外）：

a. 巴黎市及大巴黎地區 Paris et la région Île-de-France

一九七五年十二月三十一日的法律規定了巴黎市的法律地位。巴黎市是由兩種地方自治單位管轄，一種是鄉鎮市單位Commune，另一種是縣單位département。兩種地方自治單位分別擁有自己的預算、財產、職權及公務人員。一九八二年十二月三十一日的法律更加強了巴黎的地方自治權，並且適用於里昂市與馬賽市。此法律將這三個法國最大城市更加分權化，使得這三個城市的專區arrondissements變成一個地方自治單位。²⁹ 這三個城市的專區都特別設立專區議會，再由這些專區議會選出專區市長。巴黎設有二十個專區，馬賽設有十六個專區，里昂則設有九個專區。在巴黎市內分權化的同時，巴黎則與里昂與馬賽做區分成為一個非常特別的地方自治單位。巴黎由議會治理，稱為巴黎議會Le Conseil de Paris。自一九八二年的法律案以來，由163位議員所組成。³⁰ 但是巴黎議會也同時具有縣議會與鄉鎮市議會的功能，巴黎市長也同時是巴黎縣長（由巴黎議會選舉出來）。

除此之外，我們也習慣將包含巴黎市的地方自治單位稱為大巴黎地區或者稱為巴黎行政區（直接翻譯為法國島行政區，Région Île-de-France）。一九七六年五月六日的法律案則對這個重要的地區有了重新的定位。此法律案將巴黎行政區加以整合使其法律上的位階更加接近於其它的行政區。一九八二年三月二日的法律案之後，巴黎行政區則成為如同於其他行政區的地方自

29. 當時的反對黨將這樣的地方自治單位的特例視為違憲的法律行為，而上訴憲法委員會，但是並未被委員會接受。

30. 巴黎的議會代表除了巴黎議會的163位為議員之外，還有354位專區議會的議員。

治單位。但是因為巴黎行政區的重要性非其它的行政區所能比擬，所以在法律上擁有兩類特別的位階。³¹ 首先，巴黎行政區擁有特別的資金來源，例如在工業設備稅及辦公室建造稅的徵收是其他行政區所沒有的。此外，巴黎行政區也擁有較多的行政權，如區內綠地的規劃權、交通政策權、水資源控制權及河港的規劃權。

b. 里昂市及馬賽市 *Le statut des villes de Lyon et Marseille*

馬賽市與里昂市以人口來計算分別為法國第二與第三大城市。³² 前述雖然提及馬賽市與里昂市在一九八二年均與巴黎市同時因分權法而成立了新的地方自治單位，但是必須注意的是，里昂與馬賽都只是一個鄉鎮市 *Commune* 而已，並非如巴黎同時還具有縣的身份。所以這兩個大城市的市議會也比較單純，就人數來說也比巴黎市少。馬賽市議會由 101 位議員組成，里昂市議會則由 73 位市議員組成。這兩市的市長也分別由兩市的市議會所選舉推派出來。

c. 科西嘉地方自治區 *La collectivité territoriale de Corse*

一直到一九八二年三月二日的分權法為止，科西嘉一直是一個行政區的地方自治單位，下分兩個縣（根據一九七五年五月十五日的法律案分為南科西嘉縣與高科西嘉縣）。一九八二年的第二一四號法律案則視科西嘉行政區如同法國其他行政區的位階，但是同時也承認科西嘉的特殊性。終於，一九九一年五月十三日的卓克斯法律 *La loi Joxe* 完全承認科西嘉行政區的特殊性，但是憲法委員會拒絕科西嘉民族的存在，認為與法國憲法的不可分割性

31. 巴黎行政區在政治、經濟與人口的地位上均有特殊的重要性。如政治上，法國島行政區包含法國的首都巴黎市；經濟上，法國島行政區生產出全國 27% 的全國國民生產總毛額 GDP，並且佔有全國地區預算的 20%；在人口上，法國島行政區則擁有超過一千萬的居民，為全法國的六分之一。

32. 馬賽有 80 萬居民，里昂市擁有 45 萬居民，但是如果是比較所謂大巴黎地區、大里昂地區、大馬賽地區，順序別便成為巴黎、里昂及馬賽。

有所違背。也就是說科西嘉文化為法國文化的一部份，不能從法國分割出去。只不過，科西嘉的獨立要求聲浪仍然不間斷，並且不時轉換成流血攻擊事件。³³ 最具象徵性的事件為一九九八年二月科西嘉行政區主席Préfet de région Claude Érignac的暗殺案件，被當做對法國國家主權的最大挑戰事件。但是，科西嘉與法國中央政府的關係也逐漸有所改善。二〇〇〇年七月，兩方簽署馬丁農協議（Accords de Matignon，或稱總理府協議，因為馬丁農為法國總理府的代稱），達成了重要的協議（從今以後科西嘉幼稚園與小學將教授科西嘉語），並且促成二〇〇二年一月二十二日第 2002-92 號有關科西嘉法律案的通過。這項科西嘉法律案賦予了科西嘉地方自治政府在文化、教育、語言、資源管理等方面更多的決策權。³⁴

此外，科西嘉的人民議會稱為科西嘉國會（Assemblée de Corse）而非如同其他行政區稱為行政區議會（Conseil régional）。國會由 51 位議員所組成，議員任職六年。運作方式如同一般政府的內閣制，由議會多數黨派組成行政區政府，並且由一個經濟社會文化委員會輔佐行政區政府。

d. 海外縣 Les régions et départements d'outre-mer DOM³⁵

瓜得羅普島 la Guadeloupe、馬丁尼克島 la Martinique、圭亞那島 la

-
33. 科西嘉主要追求獨立的政治組織為科西嘉國家自由陣線（Front de liberation nationale corse, FLNC）創立於一九七六年。FLNC 在早期進行了許多暴力破壞事件以彰顯科西嘉追求獨立的決心。1981 年，左派密特朗當選總統，因此有了首度的和平曙光。分權政策並且給予了科西嘉特殊的地位，但是暗殺事件仍然不斷。這個組織在一九九四年與一九九五年分別與法國前後任內政部長 Charles Pasqua 與 Jean-Louis Debré 進行和談商討科西嘉的地位問題。然而，組織本身內部意見紛歧，兩位組織重要領導人物 Jean-Michel Rossi 於二〇〇〇年八月，François Santoni 於二〇〇一年八月分別遭到暗殺。
34. 根據第五條規定，科西嘉政府在高等教育方面擁有自主權；第七條，科西嘉語得在幼稚園及小學全面教授；第四十九條更規定將科西嘉地方自治單位內閣的成員由 6 位增加至 8 位。請參閱法國國會法律文件 Loi No 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, J.O. du 23 janvier 2002。此外，本來這項法律案還包含賦予科西嘉國會通過法律案的立案權，但是最後被憲法委員會駁回。尤其，在協商過程，這項立案權遭到當時內政部長 Jean-Pierre Chevènement 的極力反對。
35. 瓜得羅普島與馬丁尼克島在安地列斯群島上，圭亞那島在南美洲的東北角，留尼旺島則在印度洋馬達加斯加的東邊。

Guyane、留尼旺島 la Réunion 四個地方的地方自治位階均在一九八二年十二月三十一日的法律案中給於明確的定位。他們同時都具有行政區 (région) 與縣 (département) 的法律定位。但是這四個地方的特殊性則是在一九五八年的憲法第七十四條就已經制定出來了。這些地區是在一九四六年三月十九日的法律案中成為一個縣的自治單位的。自一九八二年之後，他們的行政區法律位階與法國本土毫無差異。

e. 海外領土 Les territoires d'outre-mer TOM

新克里多尼亞 la Nouvelle-Calédonie、法屬波里尼西亞群島 la Polynésie française、瓦利斯與富圖納群島 les îles Wallis-et-Futuna、法屬南方與南極領土 les terres australes et antarctiques française (les TAAF) 四個地區是所謂法國海外領土。³⁶ 這些海外領土的定位不似海外縣如此一致：法屬南方與南極領土是在一九五五年八月六日的法律案訂定，瓦利斯與富圖納群島在一九六一年七月二十九日及一九七八年十月二十八日的法律案訂定，法屬波里尼西亞群島在一九八四年九月六日、一九九〇年七月十二日及一九九六年四月十二日的法律案訂定，新克里多尼亞則在一九九八年十一月九日的公民複決法律案及一九九九年二月十六日的組織法中訂定。根據一九九八年五月的怒媚雅協議案 Accord de Nouméa，新克里多尼亞並且預定於二〇一四年與二〇一九年之間宣佈獨立。

海外領土與海外縣的不同在於一九五八年憲法於七十六條中同意這些海外領土可以決定要發展成為法國的海外縣或者走向更大的自主性甚至宣佈獨立。在這樣的規定之下，自一九五八年以來，已經有兩個海外領土因此

36. 新克里多尼亞、法屬波里尼西亞群島、瓦利斯與富圖納群島均在南太平洋澳洲的東方、紐西蘭的北方海洋上，法屬南方與南極領土則是在南印度洋的克格倫群島 les îles Kerguelen，寇澤特群島，les îles Crozet，聖保羅及新阿姆斯特丹群島 les îles Saint-Paul et Nouvelle-Amsterdam 及在南極大陸上的亞特力領土 la terre-Adélie。

而走向獨立之途。³⁷ 此外，在歐盟裡海外縣與海外領土的地位有很大的差異。海外領土雖然隸屬法國，卻不屬於歐盟。因此，歐元只雖然適用於海外縣，在海外領土卻必須使用太平洋法郎。³⁸

f. 唯一形式地方自治區 *Collectivité territoriales de type unique*

馬佑特島 Mayotte 與聖皮埃爾與密克隆島 Saint-Pierre-et-Miquelon 則是介於海外縣與海外領土之間的一個地方自治單位。³⁹ 馬佑特島在一九七五年之前是一個海外領土，之後便成為唯一形式地方自治區。聖皮埃爾與密克隆島在一九七六年之前是海外領土，之後變成海外縣，一九八五年成為唯一形式地方自治區。這兩個唯一形式地方自治區的位階都近似於縣的位階。

g. 中央政府與地方政府分享國家主權的地方自治⁴⁰ *Une souveraineté partagée entre l'État et la collectivité territoriale*

因為新克里多尼亞即將於二〇一四年與二〇一九年之間脫離法國海外領土的地位而宣布獨立，因此目前的緩衝期存在著一個特殊的國家主權分享的情形。根據一九九九年三月十九日的法律定義，中央政府與地方自治團體的管轄權及責任必須有明確的分界。一九九八年的怒媚雅協議案（*Accord de Nouméa*）及一九九九年的法律案共同釐清了國家主權的分享原則。

屬於法國中央政府的是：對外關係、移民與外國人的管理、貨幣、財政、匯率、國防、社會秩序、社會安全、法治、國家公務體系、中級與高等新克

37. 分別為克摩斯 Comores 於一九七五年、法屬阿法爾及伊薩斯 *le territoire français des Afars et des Issas* 於一九七七年成為吉布地 Djibouti 及法英共管的萬那度 Vanuatu 於一九八〇年。

38. 100CPF 太平洋法郎等於 5.5FF 法國法郎，目前與歐元的匯率則是固定。

39. 馬佑特島在印度洋馬達加斯加島與非洲之間，聖皮埃爾與密克隆島則在北大西洋加拿大的東方。

40. 法國總理網路檔案，「以新克里多尼亞為例來說明國家與地方自治團體的國家主權分享（*Une souveraineté partagée entre l'État et la collectivité territoriale de Nouvelle Calédonie*）」，*P r e m i e r - M i n i s t r e . g o u v . f r - A r c h i v e* , http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr/jospin_version3/fr/txt/contenu/31647.htm 2002/8/5

里多尼亞教育、職業教育主管。

屬於新克里多尼亞地方自治團體則為：就業及在職訓練、國際貿易、對外通信、郵務、環保、地方原料及礦產的開採、航運、地方的習慣法。

4. 國土規劃與分權政策

國土規劃被其創始者E.Claudius-Petit定義為根據人類經濟活動與自然資源豐富蘊藏量的互動所必須尋找出最佳地理分配狀況（Turpin, 1998:34）。除了上述說明之外，經濟學上是指特定地理領土上的人類活動。而居住在這一個空間的居民，因為自然環境（地形或者氣候）、文化（傳統或者信仰）、軍事（國防或者安全）、經濟（生產及交換）的影響而做一個行政管理上的改變及整合，以便在維持地理環境及經濟效率的前提之下，最佳化及重新分配個人的活動。事實上，國土規劃的落實常常是國家主觀意願想藉由平等的原則重新分配國家資源，但是卻會常常和地方的利益有所衝突，是很難加以調和的。在地方分權政策實施之後，這樣的衝突更是尖銳化。然而，在工業化國家裡，在特定領土範圍裡的經濟活動的集中是必然的現象。一項工業會帶來另一項工業以減低運輸及製造成本。工業與企業常常會尋求交通便利與人口集中的地區。台灣的半導體工業獨霸全球，所依賴的正是這一種所謂群聚效應的形成。在社會層次，這樣的人類活動聚集常常會造成因不同就業機會所造成的地緣差異，結果造成大量人口的移動，使得一些地區人口大量流失，一些地區則人口過度密集，形成極大的地區差異，並且造成社會問題。就政治層面來說，造成各地區不平衡發展，貧富差距擴大，影響到國家的和諧及團結一致。為了避免這樣的危機情況發生，國家必須對經濟政策的發展訂定正確的決策，以期造成各項經濟發展活動的地緣平衡，並且促成偏遠地區的同步發展。這樣在工業化國家所形成的國土規劃政策常常是建立在兩個政策軸心上：一個是財務及稅務的優惠，如減稅措施或者補助政策；另一項則是基礎設施的建設，如交通要道及機場的建立或者政府公家服務機關在偏遠地區的設立。法國總統席哈克也曾經說過：「對於國土規劃政策來說，分

權政策與市際關係是很重要的兩個支柱。」⁴¹

法國在一九五〇至一九七五年之間為國土規劃政策落實的黃金時期。在戰後經濟快速發展的背書之下，法國中央政府的國土規劃政策是集權政府在擁有強烈政治意願，期望在歐洲開放的黎明前，重新整合法國的地理經濟結構之下的產物。這個時期的法國政府希望在中央集權政府的強烈支持下，平衡地方的不均衡發展，共享榮耀的經濟發展成果（Turpin, 1998: 34-35）。一九七五年至一九九五年，由於法國的經濟危機、分權政策的實施、新的歐洲自由經濟政策，使得中央政府的國土規劃政策備受質疑，並且被迫重新訂立發展方向（Turpin, 1998: 36-38）。一九九五年之後，新政府決定將國土規劃的優先順位擺在鄉市鎮的發展之前，並且以行政區為發展單位，並非垂直劃分行政等級的方式來重新訂定國土規劃政策，以配合分權政策的持續進行。

如果以一九八二年分權政策的實施作為分析國土規劃政策的基準，從大戰結束之後到一九八二年的國土規劃完全是中央政府所負責的事務。也就是中央政府決策，再由金字塔形狀的地方行政組織去施行。在這樣的背景之下而於一九六三年創立了國土規劃與地方行動評議會（Bodineau, Verpeaux, 1997: 85）。⁴² 這個評議會DATAR的主要目標就是要設法重新平衡巴黎與地方的不平衡發展。⁴³ 七十年代之後，由於石油危機加上法國失業率持續攀高，經濟也不景氣，由中央政府完全主導國土規劃的政策開始受到質疑。一九八二年分權政策之後，法國政府開始將國土規劃的決策權下放到地方。最具象

41. “*La décentralisation et l’intercommunalité sont, en tout cas, nécessaires à l’aménagement du territoire.*”

Allocution de Monsieur Jacques Chirac Président de la République, à l’occasion de l’inauguration de l’autoroute A 89.

42. 這個國土規劃與行動評議會就是著名的 Délégation à l’aménagement du territoire et à l’action régionale 簡稱為 DATAR，直接由法國總理管轄統籌。法國政府在擺脫了無效率的第四共和之後，趁著第五共和在戴高樂總統的治理之下，全力推展國土的重新規劃以利全國的加速發展，也就是讓國家的力量融入地方（l’État dans la région）。

43. 當時法國人自己戲稱法國是由巴黎及法國沙漠 Paris et le desert français 所組成的詳見 Dolez（1998：15）。

徵性的行動莫過於將法國太空總署與氣象總部遷移到吐魯斯，及將國家行政管理學院遷移到史特拉斯堡（Baguenard, 1996: 10-11）。一九九二年二月六日通過的法律案更是為了讓法國的府際關係與各地方自治單位之間擁有更多的協調空間。也就是說一九九二年的法律計畫案是為了讓分工政策之下的中央政府地方單位能成為中央與地方最佳的協調者，並且給予地方更多的權力來彼此合作致力於地方的行政事務。這樣的政策方向，也讓地方各政府在國土規劃的事務上有了更大的參與與決策權。因此，一九九五年三月在席哈克總統的右派政府之下，雖然當時的內政部長巴斯卡頒佈了所謂巴斯卡法律案（loi Pasqua）重新將國土規劃權往中央政府集中，但是法國的國土規劃與分權政策的結合已經是一條無法回頭的路了。⁴⁴

此外，國土規劃政策也不再是很單純的國內事務。隨著歐盟建制的完整與複雜化，因為經濟利益促成的區域發展也常常會跨越國界。分權政策因而也帶來了一些國際的層次操作（Jean-Luc Marx, 1997: 115-118）。一九九九年六月二十五日的國土規劃法案將九大領域列為國土規劃的重要實施優先：高等教育、文化、健康醫療、資訊與通訊、貨物運輸、人員運輸、能源、自然與鄉村空間、運動。⁴⁵ 這些領域的整合在歐盟的體制之下，勢必為國土規劃的分權政策帶來更多的國際合作空間。

44. 法國總統席哈克在二〇〇三年三月三日主持法國第 A89 號高速公路開幕典禮時曾經說明：「在分權政策時代讓國土規劃政策活躍的方法就是讓地方自治團體如行政區、縣及鄉鎮市扮演及擁有應該有的角色…國土規劃仍然持續是國家優先的政策。這樣的政策在今日是必須和各地方自治團體有持續而且密切的合作關係的。」*“Faire vivre l'aménagement du territoire à l'heure de la décentralisation, c'est d'abord donner toute leur place aux collectivités territoriales: régions, départements et communes... L'aménagement du territoire demeure une priorité nationale, qui s'inscrit aujourd'hui dans une collaboration constante avec les collectivités territoriales.”* Allocution de Monsieur Jacques Chirac Président de la République, à l'occasion de l'inauguration de l'autoroute A 89.

45. 法國總理網路檔案，「國土規劃：建立一個未來 20 年適用的和諧計畫案（Aménagement du territoire: élaborer un projet cohérent valable pour les 20 ans à venir http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr/jospin_version3/fr/txt/contenu/16256.htm 2002/8/5）」

五、分權政策在國家政策上的具體實踐

法國分權政策在國家重大政策上的實現可以比較具體的分類為經濟政策、教育及在職進修政策、居住政策、環保政策、道路建設保養政策、交通運輸政策、城市規劃政策、文化政策、社會福利政策、健康保險政策。

1. 教育政策層面

而其中以在教育政策方面是落實分權政策具有代表性的領域。⁴⁶ 在法國，教育政策必須絕對具有平等的精神，教育人民並且帶來全國的和諧與團結一致。因此，法國的教育不允許因為行政管理負責階層的高低而帶來差異。所以首先依照教育體系的階層，高等教育、中等教育、與初等教育來區分管轄的層級；此外再依事務性質，關於財物補助與新學校的設定權、以及管理決策者、人員以及文憑的頒發等事項來詳加規範管理的層級。各級學校的規模與教育分權概況歸納整理以下表列說明之（詳見下表）。在教育事務領域中，是相當詳盡地以事務的性質、行政資源的配合與執行上的難易度，來決定如何進行分權。例如：與當地居民的關係密切，但是資源明顯較不足的鄉鎮市層級，只能擔負起將中小學與幼稚園部份的教育行政事務。大體是高中以下包含國民義務教育部份由地方政府層級來主管；大專以上高等教育行政還是由中央政府主管。

46. 法國總理網路檔案，「分權政策與管轄權的分享：以教育為例(Décentralisation et partage de compétence: l'exemple de l'Éducation)」, Premier-Ministre.gouv.fr-Archive, http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr/jospin_version3/fr/txt/contenu/32267.htm 2002/8/5

法國的教育體制分層負責表⁴⁷

	學校財物補助 與設立新學校 的決定權	管理決策者	教育人員	文憑的頒發
高等教育：2,169,000 位學生				
87 所大學	政府部會 Ministère 佔 75 %，地方自治團 體 Collectivités locales 佔 25%	大學董事會所選 出的校長	70,000 位大學 教育人員，包含 17,600 位教授 28,000 位助理 教授及 12,000 為講師	國家文憑由 中央政府教 育部頒發，大 學文憑由學 校董事會
89 所技術 大學	。	大學董事會所選 出的校長		中央政府教 育部
中學教育 5,736,000 位學生				
4,509 所 高級中學	行政區政府 Région	教育部長所任命 的校長	783,000 位老 師	
6,893 所 國民中學	縣政府 Département	教育部長所任命 的校長		
初級教育 6,721,000 位學生				
60,732 所 小學包含 19,222 所 幼稚園	鄉市鎮政府 Commune	法國學區所任命 的校長 Directeur nommé par l'inspecteur d'académie	517,000 位老師	

法國的教育分權政策，除了在教育階級的分別之外，中央政府仍然保有一些控制管理權。尤其是在教育內容的定義及教師的錄用均屬於中央政府的權限。比較屬於地方的權限是設備的需要、學校的建立與維護等範圍。

在初級教育方面，鄉鎮市必須負責學校建築物的建造、整合、維護、整修及改造。學子的運輸交通問題也必須由市政府來負責。事實上，初級教育

47. 部分引用自 B. De Gunten, A. Martin, M. Niogret (1998: 76).

的責任，在十九世紀就已經由各鄉鎮市來負責，所以並沒有很大的改變。

中學教育則在一九八六年一月一日之後有了重大的突破。縣與行政區從此必須負責中學教育的日常運作。對於和政府有簽訂合作的私立學校，地方政府也必須協助其日常運作。同樣的，縣與行政區必須負責學校建築物的建造、整合、維護，並且必須根據地方人口的增長、地方特色職業教育的需要及地方發展的特殊性而調整中學教育。各地方的行政區域與縣議長因為同時是各國民中學與高級中學管理委員會成員，因此也有權動用學校的設備與建築物來促成地方的文化、社會、運動及社會教育活動。也就是說，分權政策將各學校建築物與設備的使用決策權賦予地方自治團體。

但是，中央政府如果認為某些設備花費及建設是牽涉到全國性利益的事項，則中央政府仍然必須負擔其責任，如電腦設備的購置或者各項先進科技設備的引進以及各種專門教育所需要的特殊設備。

2. 地方自治政府層面

分權法將中央的權力下放到地方的項目非常多，在此我們僅就一些比較重要的項目作一些分析與比較介紹。根據一九八三年一月七日第 83-8 號法律案及一九八三年七月二十二日第 83-623 號法律案，中央政府對地方做了很大的權力轉讓政策。一月七日的法律主要是針對區域計畫及區域發展、城市規劃、國家財產及歷史文物的保存、居住、社會專業訓練及學習。七月二十二日則是針對社會安全、運輸、教育、文化等項目。以下表格說明一九八三年之後公布的分權法案。

中央政府對地方自治團體的分權政策簡表⁴⁸

項 目	鄉 鎮 市	縣	行 政 區
區域計畫與 區域發展	一九八二年規定區域計畫與區域發展必須諮詢行政區議會及縣議會，一九八三年則規定鄉鎮市議會也必須被諮詢	在上層，縣可以與國家簽訂發展計畫。行政區所決定的計畫，必須諮詢縣的意見。縣也可以在市際憲章 <i>Chartes intercommunales</i> 的基礎之下，扮演最重要的執行角色。	在一般所謂國家重大發展計畫的同時，行政區政府在分權法律案之後，也被賦予規劃區域發展計畫，與國家發展計畫平行。也就是在國土規劃的政策裡，行政區政府扮演了重要的角色。其中最希望達到的發展目標就是讓國家的力量融入地方 (<i>l'État dans la région</i>)。
城市規劃	城市規劃本來是中央政府的權限，從此以後，因為城市規劃牽涉到鄉鎮市的直接利益，這個權限將歸屬於鄉鎮市政府，中央政府只能但卻是必須的輔助角色。	鄉鎮市扮演最重要的角色，但是縣的角色一方面也是必須的，另一方面則是帶有加強性質的。縣則在保護綠色環境方面有主導的任務。對於野外休閒道路的設立及維護更是縣的職責。縣也負責縣公路的設立及維護。	行政區政府對於市際關係及市際合作提供意見，在這一方面，行政區政府所能扮演的角色與縣政府相仿，主要的角色還是鄉鎮市政府。行政區政府最重要的責任是在於歷史文物及古蹟的保存及維護。在這一方面，行政區政府有一九八三年一月七日的法律案第七十條認可，並提供必要的技術援助。
房屋居住	一九八三年的法律賦予鄉鎮市與縣及行政區同樣的權利來制訂城市內房屋居住的優	在房屋居住方面，縣只是被諮詢的角色。縣根據地方需要、國家利益建設方向及縣的規劃提供意見。	在房屋居住方面，行政區政府主要扮演地方協調與調和的角色，並且補足國家財力資源不足之處。

48. 綜合 Annie Gruber (1996: 212-264) 及法國國會法律案資料的內容所自行整理製成的表格。

	先順序。		
社會專業訓練及教育學習	<p>一般的管轄權仍然依據分權法隸屬行政區政府的階級。但是各鄉鎮市可以根據他們的經驗停止一個職業訓練計畫或者與行政區合作創造職業訓練中心。除了兒童教育及小學教育，鄉鎮市也必須負責學童的交通問題。</p>	<p>在社會專業訓練方面，縣的角色是比較不重要的。決策權大部分在行政區。但是縣仍然可以要求與行政區簽訂合作計畫來建立學習訓練中心。縣的重要角色扮演主要在教育體系之下的初級中學部分。</p>	<p>這是行政區地方自治單位最重要的責任。一九八三年一月七日法律案第八十二條，行政區政府與國家共同負有社會專業訓練的共同責任。行政區政府並且在教育體系方面不只要負責一般高級中學，而且要負責專門技術高級中學的教育（如農業中學或者海洋技術學校）。此外，行政區政府也與國家在專門技術大學方面有合作的約定。</p>
運輸	<p>分權政策在運輸方面給予鄉鎮市很大的決策權。都市裡的交通運輸規劃完全歸鄉鎮市的決策。至於鐵路，法國有鐵路 SNCF 永遠必須諮詢鄉鎮市的意見。</p>	<p>對於非城市運輸的部分，縣政府必須負起完全的責任。這其中又分為常態的公共運輸服務與不定期具特殊要求的公共運輸服務。為了要完整提供這些公共運輸服務，縣政府可以要求國家的補助。在鐵路運輸方面，法國的鐵路 SNCF 同樣的永遠必須諮詢縣政府的意見。</p>	<p>行政區政府必須與縣政府合作負責非城市運輸，但是又具有行政區利益的公共運輸服務。此外，行政區政府有權組成一個所謂諮詢委員會 Commission consultative 與法國有鐵路的行政區管理分部一起工作負責鐵路運輸部分。行政區政府也比其他地方自治團體在空運部分多了一項被諮詢與決策權。</p>
學校交通 (1984 年之後)	<p>城市內學校交通運輸的財務及組織</p>	<p>城市外學校交通運輸的財務及組織</p>	
教育	<p>小學學校與班級的創立、建築與維護。</p>	<p>國民中學的創立、建築與維護。</p>	<p>高級中學及特殊專門教育的創立、建築與維護。</p>

運河及港口 (1984年後)	遊樂觀光港口	商業及漁業港口	可航行運河及河港的 規劃建設
社會安全及醫療健保	鄉鎮市必須負責一些基本的社會福利設施，如同托兒所及養老院的設立及維護。鄉鎮市也必須負責社會福利制度下初步檔案的審查。至於醫療健保，鄉鎮市則和各公共機構合作共同維護公共衛生及健康。	縣政府必須負責社會弱勢的救助，如兒童醫療補助、家庭補助、老年人津貼、醫生往診服務補助、住院補助、殘障補助...等等。至於公共衛生保健，縣政府負有疾病預防措施的最重要角色扮演。在這一方面，縣政府擁有最多的人力、物力及財力來完成此項任務，縣政府一半以上的預算是花在社會補助事項方面。	
中央補助的預算	一個鄉鎮市的總預算由鄉鎮市議會的財金特別委員會的公開會議所決定，根據一年所預定的鄉鎮市稅收，再加上國家的預算補助而平衡制訂。	縣政府的預算是由國家的補助及地方的稅收所組成。預算的制訂則由縣議會決定通過。	行政區政府的預算由行政區議會根據國家分權給行政區所需費用及其稅收所制訂通過。
地方財稅自主	鄉市鎮服務費的收取（游泳池、托兒所、學校食堂等）及鄉市鎮的地方稅如：四項地方稅（由房屋擁有者所支付的房屋稅、由土地擁有者所支付的空地稅、由房	汽車稅、牌照稅、維護綠色空間稅、環保稅及鄉市鎮四項地方稅的部份稅收。	行政區區政府稅、四項地方稅的部分稅收、不動產的買賣移轉稅、駕照稅及行照稅

	<p>屋居住者所支付的房屋居住稅、由非薪水階級者所支付稅的專業老闆稅) 、收取垃圾稅、掃地稅，生活居住稅。但是需注意的是，每一個鄉鎮市的稅率均不同。所以生活在某些鄉鎮市比較貴，某些則比較便宜。</p>		
<p>重大建設</p>	<p>鄉鎮市議會地方自治單位在重大建設的主要責任分配則在城市規劃、居住及城市道路、路的維護方面。其中居住方面是指對居住品質的改善及重新分配城市內建築物的功能。</p>	<p>縣議會地方自治單位除了對基礎建設也有其權責之外，重點則擺在公共事務建築的建設與維護加強。例如社會援助、文化、運動、教育(圖書館、博物館)人員與財產保護等專門功能的建築物方面。</p>	<p>行政區議會透過由經濟、科學、文化的專業人士所組成的社會經濟委員會的協助之下，再加上本區自身的各項特殊委員會的參與，是國家的主要政策對象。行政區自治單位並且必須協助經濟發展，對各項企業進行直接或間接的援助。行政區自治單位並且，在公路、鐵路及水路基礎建設方面負責其建設、維護及良好的發展。</p>

自從一九八二年的政府改造分權法以來，地方自治團體有了一個全新

的責任及風貌。其中最重要的就是對於地方事務的自治行政權（*Libre administration*）的再確認，及賦予新的任務。⁴⁹一九八二年三月二日法律案的第一條明文規定：鄉鎮市政府、縣政府、行政區政府由自己選出的代表自治行政（*Les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus*）。因此地方分權法的實施無非是法國憲法保障條文的具體實踐而已。

六、結語：分權政策是法蘭西共和國現代化的必要政策

二〇〇二年三月二日，第五共和的主要改革政策：分權政策慶祝了二十週年紀念日。縱然現在分權政策是法國最重要的施政計畫之一，但是在說服法國人民與推展過程中卻曾經遭遇到無數的困難。法國前總統戴高樂一生成就輝煌，不僅在二次世界大戰中率領法國的殘兵敗將繼續奮勇抵抗納粹德國，挽救了法國的榮耀使其能繼續與英美蘇等強權平起平坐，並且親手建立了第五共和，延續並且重建了法國的繁榮昌盛。然而，他所倡導的分權政策卻終結了他的政治生涯。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，因而計畫創造行政區地方自治團體單位，並且改造參議院，但是卻在一九六九年四月二十七日的公民投票中被法國人民否決。⁵⁰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。此

49. 法國的憲法第三十四條早已保障地方自治團體的自治行政權。

50. 一九六八年五月，因為各種不同的社會與政治問題，法國全國大罷工，第五共和差一點瓦解。然而六月三十日的國會大選卻出乎意料之外，仍然給予戴高樂的政黨充分的支持。戴高樂的共和民主聯盟政黨 *Union des démocrates pour la République, UDR* 雖然只獲得 46% 的選票，但是與其他右派所組成的右派執政聯盟卻依然大敗左派獲得 72% 的國會席位。戴高樂在獲得人民的認同之後，便著手努力解決當時的兩大重要議題，也就是教育改革與分權政策。如大家所知，法國的高等教育在一九六八年底之後有了重大的變革，而當年的分權政策：戴高樂總統要求重新整合建立地方政府單位行政區（*Région*）的方案卻遭到重大的挫敗，（47.59% 的贊成相對於 52.41% 的反對）。而分權政策的主要內容除了要建立行政區 *régions* 的地方自治單位之外，戴高樂也想要改革參議院，讓參議院的政治角色減少，並且地方化。而改革的方式不可能透過國會，因為參議院不可能對自己投下死刑的決定。然而透過人民

外，法國現代社會學家杜爾侃Durkheim也認為「社會越發展，國家也越發展，國家功能也越趨複雜化，導致國家介入越來越多的社會運作功能，使得國家本身的功能自己會越來越集中與密集化」因此「集權政策的現代化是平行於文明的進步」，也就是說社會分工的結果，因此國家的功能無可避免的會一直被加強。杜爾侃認為，一個現代化的國家就是一個中央集權的國家（Baguenard, 2002: 103）。

然而，集權政策雖然是法國身為一個歷史悠久民族國家的一個如此重要的傳統及歷史經驗，而且更是深入法國的民心及政治思想，但是現代法國所面臨的經濟發展問題與後來的全球化趨勢都改變了法國這樣的一個過去。除了經濟問題與國際局勢發展，我們也認為法國現有的中央與地方政府結構必須持續做有效率的改革才能面對現有及未來的挑戰。

二〇〇一年一月十七日，法國前總理喬志班（Lionel Jospin）在國會的演講中闡明法國今後分權政策的方向（Jospin, 2001），並列舉了六大優先順序分別為地方制度的持續檢討修正，地方民主化的更加落實，地方事務權限之間的更合理分配，地方財政的現代化，期待更完美的地方行政服務及加強分工政策的推展。⁵¹從喬志班總理上任之後所推行的一系列政策來觀察，例如要求其內閣閣員辭去地方公職，以避免中央與地方權益相衝突時，往往以犧牲地方的利益而成就國家的目的；及喬志班所宣誓的新地方分權政策，其實我們都可以看出法國長久以來在地方分權上的努力。法國新任總理哈法漢Jean-Pierre Raffarin於二〇〇二年七月三日於國會說明新政府的政策時，也持續強調新政府的政策將以四個方向為重要的軸心，分別為：①一個關懷及熱

公決的方式也有很大的危險，因為當時法國的社會、經濟及政治局勢都不安。事實證明戴高樂的聲望也無法挽回大局的不穩定，而讓分權的改革政策遭到挫敗。Jean-Jacques Becker（2000: 123）

51. 法文原文分別為 1. La première priorité concernera la rénovation des institutions locales. 2. La deuxième priorité du Gouvernement sera un approfondissement de la démocratie locale. 3. La troisième priorité est celle d'un meilleur partage des compétences. 4. La quatrième priorité est la modernisation des finances locales. 5. La cinquième priorité répondra aux attentes de la fonction publique territoriale. 6. La sixième et dernière priorité fera progresser la déconcentration.

誠的中央政府②一個分享的共和國③一個有創造性的法國④一個人性化的全球化政策（Raffarin, 2002）。而其中一個分享的共和國是指透過分權政策來幫助社會民主的重生及地方民主的再起。哈法漢總理認為分權政策是新政府的第二個支柱，因此分權政策必須協助新政府建立一個「由鄰近地方所組成的共和國（République des proximités）」⁵²

最後本文要自問，一個很成功透過中央集權政策邁入現代化的法國為何要實施分權政策呢？再回想將法國帶入集權第五共和的戴高樂總統對法國政體所做出的反省：「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。這樣的政策雖然一直被逐一受歸化的縣市所質疑，而且他們也不斷有著分歧的意見，但確實一直是實現與捍衛法國統一的重要因素。然而這項傳統政策也終於須告一個段落了」。以及落實現代分權政策的密特朗總統對於法國的期待：「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」，本文認為，分權政策之下的地方自治不僅對於龐大的公共事務的管理成效上有其積極貢獻，最重要的是讓人民能夠有權利決定越來越複雜多元化及與其切身相關的公共事務。而實施地方自治，貫徹分權政策的必要性與重要性正是在此。也就說，分權是將自由（地方自由面對國家的權威）、多元化（地方的特殊與傳統面對國家的統一性）與民主（地方與中央位階的平等）的精神融入在國家的發展政策當中。總而言之，中央政府將地方事務權限下放，由住民基於自我責任，組成地方自治機關，決策與執行地方事務，是新世紀民主國家為落實國民主權原則所必然要努力

52. 法國總理哈法漢在對國會的演說中，認為新時代的新分權政策必須建立在兩個原則，三個精神及三個方法上，以便達到3個政府目標。這兩個原則分別為①中央政府與地方自治團體的和諧合作②鄰近地方的運作活動範圍。三個精神分別為：①一個新的管轄權轉換，尤其是資源的轉換。②管轄權的再界定與清晰化。③鼓勵地方民主的推動。在這一方面，總理將會親自准許“實驗新制度的權利 *Un droit à l'expérimentation*”。三個方法分別為①商議與討論 *la concertation* ②務實的態度 *le pragmatisme* ③實驗的精神 *l'expérimentation*。三個政府目標則分別為①一個簡化的行政機關②一個有保證的政府服務品質③一個合情合理的行政體系。

的方向。

專有名詞翻譯問題

本文所要討論的是法國的政治制度與政策的議題。然而，由於臺灣與法國之歷史發展、政治制度的演化經驗的差異及語言的翻譯問題，使得在一些政治專有名詞的翻譯會產生不同的誤差。部分專有名詞透過上述關鍵字詞 Keywords 的列舉，可以得到解決，例如分權政策 *décentralisation* 與分工政策 *déconcentration* 之間的差異。

本文作者十分感謝審查人數次在審查過程中，對這些專有名詞的界定提出寶貴的建議，作者也期望在文中的說明能夠簡單清楚明瞭。然而爭議最多的應屬對於法國地方政府層級的不同翻譯與認知，不同的名稱翻譯往往是由不同的觀察角度出發所致。對於在台灣研究法國與學習法文者尚屬少數而言，學術上翻譯名詞的差異的確應盡快確立。

- Région：區、大區、行政區、省、州。
- Département：郡、省、縣。
- Commune：鄉、鎮、市。
- Arrondissement：專區
- Canton：選區

本文則綜合接受了數位先進專家學者的意見，採取行政區 *Région*、縣 *Département* 及鄉鎮市 *Commune* 的譯法。

參考書目

- Aubry, François-Xavier.1992. *La décentralisation contre l'État* (l'État semi-decentralisé). Paris, France: LGDJ.

- Baguenard, Jacques. 2002. *La Décentralisation*. 6th ed. Paris, France: Presses Universitaires de France.
- Becet, Jean-Marie. 1992. *Les institutions administratives*. 3^e éditions. Paris, France.
- Becker, Jean-Jacques. 2000. *Histoire politique de la France depuis 1945*. Paris, France: Armand Colin .
- Belbéoch, Olivier. 2000. *Atlas de la France*. Paris, France: Magnard.
- Bodineau, Pierre et Verpeau Michel. 1997. *Histoire de la Décentralisation*. Paris, France: Presses Universitaires de France.
- Chauvin, Francis. 1994. *L'administration d'État*. Paris, France: Collection Memento, Dalloz, 4^e éditions.
- Commission Supérieure de Codification. 2000. *Code général des collectivités territoriales*. Paris, France: Les éditions des Journaux officiels.
- De Gunten, B., A. Martin, et M. Niogret. 1998. *Les institutions de la France*. Paris, France, Éditions Nathan.
- Dolez, Bernard. 1998. *Institutions Politiques*. Paris, France, Editions Litec.
- Duverger, Maurice. 1996. *Le système politique français*. Paris, France: Édition Presses Universitaires de France.
- Gelbert, Guy. et Delcamp, Alain (dir). 1993. *La décentralisation dix ans après*. Paris, France: LGDJ.
- Gruber, Annie. 1996. *La décentralisation et les institutions administratives*. Paris, France: Armand Colin.
- Jospin, Lionel. 17 janvier 2001. *Ouverture du débat d'orientation générale sur la nouvelle étape de la décentralisation à l'Assemblée nationale*. Paris, France: Discours à L'Assemblée Nationale.
- Lombard, Martine. 2001. *Droit Administratif*. 4^e édition. Paris, France: Dalloz.
- Marx, Jean-Luc. 1997. *Les territoires de l'État*. Paris, France: Presses Universitaires de France.

- Raffarin, Jean-Pierre. 3 Juillet 2002. *Discours de Politique Générale*. Paris, France: Assemblée Nationale.
- Rouvière, Jacques. 1988. *Les collectivités locales*. Paris, France: J. Delmas et Cie.
- Sadan, Pierre. 1992. *Le système administratif français*. Paris, France: Montchrestien.
- Turpin, Dominique. 1998. *Droit de la décentralisation*. Paris, France: Gualino éditeur.
- Vital-Durand, Emmanuel. 2000. *Mémento des institutions politiques françaises*. Paris, France: Édition Hachette Supérieur.
- B. Guy Peters。2000。《政府未來的治理模式》。台北：智勝出版社。
- 城仲模。1994。〈德國及法國行政命令制度之研究〉。《行政法之基礎理論》。增定再版。台北：三民書局。
- 張台麟。1982。〈法國國會對政府設立機關及任命首長之監督〉。《問題與研究》31，10：33-42。台北：國立政治大學國際關係研究中心。
- 。1995。法國政府與政治。台北：五南出版。
- 張正修。2000。《地方制度法理論與實用，地方自治概念·外國法制及都市篇》。台北：學林出版社。
- 劉嘉甯。1997。《法國憲政共治之研究》。台北：商務出版社。

The Decentralization Policy of France

Chih-Chung WU*

France has established her centralized government administration system since the period of Napoleon Bonaparte in the First Empire. Since then, her spirit of considering the importance of a centralized government has never been changed. However, after 19th century, along with the development and maturity of the French democracy political system, the government began to decentralize the regime. Following the democratic evolution, some changes had shown in the solid centralized system. France became a more balance political regime. In fact, the real reform of decentralization had been taken only in 1982 in Fifth Republic. After 1982, with the series of decentralization law passed, French government took a more radical reform. To realize the true spirit of a democracy state, the orientation of having a more efficient and autonomous local community is inevitable. The local government has the responsibility to play a more active role in the policy of decentralization and devolution. The true democracy passes by an efficient local autonomy and begins by the policy of decentralization.

* Assistant Professor, Department of Political Science, Soochow University, Taipei, Taiwan.

Key words: Centralization, decentralization, devolution, France, The Fifth Republic, central government, local government, city, local autonomy, national and local development, state policy, share sovereignty, inter city relations, free administration, education system.

Mots clés: Centralisation, décentralisation, déconcentration, France, cinquième république, gouvernement central, gouvernement local, ville, collectivités territoriales, aménagement du territoire, politique de l'État, souveraineté partagée, intercommunalité, libre administration, system d'éducation.