

東海大學政治學系碩士論文

指導教授：陳建仁博士

The seal of Shanghai University is a circular emblem with a scalloped outer edge. It features the university's name in Chinese characters '上海大學' at the top and 'SHANGHAI UNIVERSITY' in English around the bottom. The year '1955' is inscribed at the very bottom. In the center, there is a stylized design of three horizontal lines above a globe-like motif.

法國中央集權體制與地方分權
改革趨勢之研究

碩士班研究生：楊惠雯

中華民國一百零一年一月五日

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 文獻回顧.....	3
第三節 研究方法與章節架構.....	4
第四節 重要名詞界定	9
第五節 章節架構與研究限制	13
第二章 法國中央與地方關係之沿革	17
第一節 封建體制的危機	17
第二節 專制王權的興盛與衰落	23
第三節 大革命與現代國家的形成	27
第四節 現代民主政治與中央集權的強化	32
第五節 小節	36
第三章 當代地方分權改革的開展背景與過程	39
第一節 共和的危機：當代地方分權改革的總體背景	39
第二節 1960年代地方分權改革的過程	43
第三節 1982年至1993年的地方分權改革的迂迴過程	47
第四節 從法律保障到憲法保障：2003年地方分權改革的再開展	52
第五節 小節	57
第四章 垂直權力關係改革的制度作用與成果	59
第一節 歐盟地方分權改革的影響	59

第二節 各層級政府組織的改革	61
第三節 中央與地方間關係的變革	65
第四節 地方分權改革成果的檢視	70
第五章 結論	77
第一節 研究發現	77
第二節 後續研究建議	80
附錄一	83
附錄二	89
附錄三	95
參考書目	101

表圖目次

表：

表 1-1	影響法國垂直權力關係變化的歷史事件	15
表 2-1	法國中央集權的歷程	38
表 3-1	1960-1970 年代地方分權改革一覽表	46
表 3-2	1980-1990 年代地方分權改革一覽表	49
表 3-3	2000 年代地方分權改革一覽表	54
表 3-4	法國地方分權改革歷程表	58
表 4-1	地方分權改革成果檢視整理表	76

圖：

圖 1-1	單一國形成示意圖	11
圖 1-2	聯邦國形成示意圖	12
圖 2-1	法國垂直權力關係第一階段圖	37
圖 4-1	輔助性原則下，中央與地方事務分配方式的改變	60
圖 4-2	法國地方行政層級的轉變	63
圖 4-3	現今法國地方層級圖	64
圖 4-4	1789-1804 年中央與地方權力關係圖	67
圖 4-5	1830-1944 年中央政府與地方政府的權力關係圖	67

圖 4-6	現今法國中央政府與地方自治團體之間的權力關係圖	69
圖 4-7	法國中央、地方與地方間權力關係的轉變圖	70

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

法國為老牌的中央集權(centralization)單一制國家，其中央集權體制從英法百年戰爭之後延續至今，儘管歷經多次的政體轉型與政權更迭，中央集權化的進展卻並未受阻，中央政府仍然擁有絕對的支配權。然而，1960年代起法國開始進行地方分權(decentralization)改革，1982年至1983年和2003年至2004年的地方分權改革，更代表法國欲轉換其已持續六百年的中央集權體制¹。1982年至1983年的地方分權改革，經由國民議會通過的《關於市鎮、省與大區權力與自由法》，改變法國中央與地方的權力關係；2003年至2004年的地方分權改革，則是在憲法上更进一步地肯定地方自治團體之地位與職能²。但是，長達六個世紀的中央集權體制卻有深厚的遺緒，雖然地方分權改革的呼聲被高唱入雲，但同時在「共和國不可分割性原則」(france one and indivisible)下，迄今法國中央政府在地方行政體系的組成與運作上，猶佔有不容忽視的重要角色³。

「中央集權/地方分權」不僅是種權力關係，也是種政治制度。晚近的制度研究已經指出，制度一經設立便會有強大的歷史慣性，在一般情形下，只會在既有的基礎上進行微幅的變遷，鮮有巨幅、本質性的變革⁴。政治制度是社會進行政治組織化的產

¹Alistair Cole, 2006, "Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction." *French Politics*, No. 4, p.31.

²吳秦雯，2009，〈法國地方自治團體之角色—垂直分權之制衡？〉，《思與言》，第47卷第3期，頁74。

³Helene Reigner, 2001, "Multi-level Governance or Co-administration? Transformation and Continuity in French Local Government." *Policy&Politics*, Vol. 29, No. 2, p.181.

⁴Paul Pierson, 2000, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review*, Vol.94, No.2, pp.251-267.

物，而非政治決策者主觀意志單方面決定的結果，故社會整體環境的需求將決定政治制度的形貌；一旦社會環境的變遷使既存政治制度無法發揮其應有功能，並因而危及政治秩序的穩定時，政治制度就面臨變革的壓力⁵。因此，前述法國的政治現象就不免令人好奇：何以持續中央集權逾六百年的法國，會在 20 世紀中期後展開地方分權改革？既然進行改革，何以中央行政體系仍保有無可忽視的影響力？本論文認為，對此問題的探究，不僅有助於了解當代法國的政治運作，且由於在 1980 年代興起的老牌民主國家地方分權改革風潮中，法國是單一國中的先行者⁶，因此對法國地方分權改革的研究，亦有益於釐清傳統上高度中央集權的單一國何以會產生向地方分權轉型的驅力，其轉型過程又會遭遇何種阻力。

本論文聚焦於法國地方分權改革，探討何以法國持續數世紀的垂直權力關係會發生本質性的變革，又何以至今中央集權的遺緒猶深。本論文認為，欲究明此問題，必須由政治制度與社會環境的關係切入。政治制度是為了回應兩種或更多的社會力共組政治共同體的需要而產生的；其並非產生於真空之中，而是社會進行政治組織化需求的產物⁷。因此，本論文主張：第一，政治制度的創設、變革甚至廢除，都是反應社會需求的結果，因此法國之

⁵謝秉憲著，2011.5.14，〈國家轉型對垂直權力關係的影響〉，台中：「第一屆東海—東吳大學政治學系研究生聯合論文發表會」，東海大學政治學系、東吳大學政治學系主辦，頁 3。

⁶在地方分權改革風潮的主要國家中，為單一國者有法國、英國與日本。其中法國為最早進行改革者之一，而後在 1985 年時，歐洲議會通過《歐洲地方自治憲章》(European Local Self Government Charter)，啟動了歐洲至今方興未艾的地方分權改革工程。受此影響，在 Margaret Thatcher 首相任內力行中央集權的英國，也在 1997 年布 Tony Blair 就任首相後開始地方分權改革。而向來強調中央地方上下隸屬關係的日本，也自 1993 年起開始進行地方分權改革。參見：劉文仕，2006.9，〈從歐盟成員國地方治理的發展經驗解構 1996-2005 臺灣地方制度改革的兩大迷思〉，《台灣民主季刊》，第 3 卷第 3 期，頁 35-84；陳建仁、曾英宏，2008.10，〈英國布萊爾政府地方分權改革之探討：以中央與地方關係再構築為核心〉，《中國地方自治雜誌》，第 61 卷第 10 期，頁 42-52；陳建仁，2008.12，〈單一制國家中央與地方夥伴關係之建構——以日本地方分權改革為例〉，《東吳政治學報》，第 26 卷第 4 期，頁 97-143。

⁷Samuel P. Huntington, 1968, *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, pp. 8-9.

所以於十五世紀開始長達六世紀的中央集權，以及在二十世紀中期後進行地方分權改革，皆與當時法國社會發展的需求有關；第二，制度一旦設立，就會對環境形成影響，並創造出制度的受益者，因此制度的變革經常會受到既得利益者的抵制，制度轉型因而是一個政治力糾葛鬥爭的漫長過程，雖然法國開始地方分權改革已數十年，但相對於其悠久的中央集權歷史，這數十年的轉型仍無法完全消除中央集權下既得利益者的抵制，而此亦是單一制國家進行地方分權改革時普遍遭遇的困境。本論文的目的，即在由耙梳法國的社會政治史開始，釐清法國社會變遷影響其垂直權力關係變動的軌跡，以證立前述主張。

第二節 文憲回顧

本論文關注的是法國垂直權力關係的轉變，釐清法國建立中央集權與進行地方分權改革的過程中，其社會變遷如何影響法國垂直權力關係的轉變，藉由何種政治制度的轉變以回應當代社會的需求。因此，在文獻回顧的選擇上，為求裨益探討法國中央與地方垂直權力拉扯的過程，以及政策制定的運用，故蒐集與研究主題相關之專書或論文，以了解過去有哪些研究者做過研究，其切入角度與處理方式，以比較自身觀點，藉此作出論證。

在法國地方分權改革之探討上，台灣之相關研究較為不足，主要之研究論文有，吳秦雯從法國 1982 年與 2003 年兩次重要的地方分權改革，來探討法國地方自治團體是否發揮垂直分權之制衡角色，透過研究了解，法國地方自治團體雖然獲得更多憲法上承認的自治權限，但共和國不可分原則並未受到影響，中央仍保留對地方的自治監督權。法國地方自治團體主要並非發揮垂直分權之制衡角色，反而較多透過合作的方式與中央政府協力以達到

垂直權力之制衡⁸。劉文仕則透過「單一制」與「聯邦制」的國家結構出發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⁹，最後探究法國地方分權改革的成果。吳志中則從地緣政治與歷史觀察下的法國國家認同，說明法國每一次的制度變換，都是經過革命，或者國家遭逢危難的大變動而成。在這個暴動並且複雜多變的法國政治制度演化史，可以發現一個共同點，就是法國的政治制度都有中央集權的特性。朱國斌則主要著重於法國 1982 年的地方分權改革法案探究中央集權與地方分權的平衡。上官莉娜和李黎則是試圖釐清地方分權和權力下放內涵的差異，探討法國地方分權和權力下放的具體路徑和二者的互動關係。

然而，本論文主要是探究法國垂直權力關係的轉變，透過耙梳法國的社會政治史，以瞭解法國為何會建立中央集權單一制國家，以及為何從中央集權轉為地方分權的政治制度轉變與政策改革的方向，以區別在相關法國地方分權改革之研究者，較偏向只專注於探討法國地方分權改革之原因、方向與成效。因此，本論文主要著重於相關歷史專書的整理，以探討法國建立中央集權單一制國家的原因，以及整合近代法國為何推動地方分權改革之背景因素與改革成效的整理。

第三節 研究途徑與方法

在進行學術研究工作時，必須先對研究所採用的研究途徑 (search approach) 與研究方法 (search method) 作一清楚的釐清。所謂的研究途徑，指研究者對研究對象的研究，到底是從哪一層次

⁸吳秦雯著，同註 2，頁 67。

⁹劉文仕著，2007，《立足統一 邁向分全：法國地方分權制度的嬗變與前瞻》，東吳政治學報第 25 卷第 2 期，頁 69。

為出發點、著眼點、入手處，去進行觀察、歸納、分類與分析。由於著眼點的不同，就各有一組與之相配合的概念作為分析的架構；而所謂的研究方法，則是指蒐集與資料的方法¹⁰。研究的主題、研究途徑及研究方法等是三個邏輯上相關的層次。此三者的關係，可用登山為例比喻說明之：在登山前，登山者須先決定攀登的目標，同樣地，在進行研究前，研究者也須先決定研究的對象(研究的主題)；登山者決定要攀登的山峰後，須進一步依該山峰的地理特性，決定由那一條路徑上山，同樣地，研究者在決定研究的主題後，也須依該主題的性質決定採何種研究途徑；最後，登山者在決定由何路徑上山後，須選擇上山的方式，同樣地，研究者在決定所採的研究途徑後，亦須再決定採何種研究方法¹¹。因此，研究者對於其所欲研究的主題的性質之認識，將左右其所採之研究途徑與理論。

本論文探討對象為法國的垂直權力關係，在認為垂直權力關係為一政治制度之前提下，本論文因而是一制度研究。對於政治制度的基本觀點，將左右本論文的思辯過程，也將決定本論文進行研究時可採的研究途徑，固有必要先加以說明。

首先，本論文對於政治制度採廣義的界定，亦即所謂的政治制度不僅僅是成文的律法，也包括了整個社會對於政治權力應如何運作的共識。所謂的權力，可定義為「透過真實的或帶威脅性的對於報酬與懲處的使用，而能夠影響個人操行的能力」¹²。因此，權力是一種支配他人和資源的能力。就此而言，在社會生活中權力無所不在。但在各種權力中，政治權力有明顯不同於其他

¹⁰朱滋源主編，1999，《撰寫博碩士論文實戰手冊》，台北市：正中書局，頁186。

¹¹伍怡欣，2000.6，〈海上旅客運送人責任制度之探討〉，碩士論文：國立海洋大學海洋法律研究所，頁4。

¹²柯勝文譯，湯姆斯·戴伊(Thomas R. Dye)著，2000，《權力與社會：社會科學導論》，台北市：桂冠圖書股份有限公司，頁1。

類型權力的特質。由於政治乃「社會價值的權威性分配」¹³。因此，政治權力為對公共資源和組織成員的支配能力，它不僅成為獲取和維護利益的手段，而且本身就成為一種價值。而成文律法規範的只是政治權力運作的合法性(legality)，社會對於政治權力運作的共識涉及的卻是正當性(legitimacy)。正當性係系統產生和維繫一種信念(belief)的能力，而此信念是相信現存制度是最適合於社會的一種制度¹⁴。因此，正當性是支持政治權力順利運行的心理意識條件，只有在具備正當性下，政治權力才能變成使人信服的權威(authority)；一旦缺乏正當性，政治權力的落實就只能依賴暴力，如此則政治制度將面臨正當性危機而處於變革的壓力中。因此，事實上本論文所要探索的，乃法國自英法百年戰爭以來中央集權的政治正當性基礎，與何以在上個世紀中葉起中央集權的正當性基礎會持續衰弱，以及至今方興未艾的正當性典範轉移過程。

接著，在政治制度的建立、維持與變革上，本論文認為，政治制度的建立必須是反應社會需求的結果，此制度才會有正當性，也才能讓人信服。在此前提下，政治決策者於制度建立上的意志是受限的，一來要受限於社會對此制度的具體期待，另一方面政治決策者的思想觀念本就是經由社會化過程學習形成的，要受到其所處社會環境的制約。於是，在正常情形下，政治決策者只能在有限的選項中做理性的抉擇。而制度一旦形成，就會成為整體環境的一部份，對政治行為者的偏好產生影響；但這不是說政治行為者只能單純地映照外界的需求來形成具體的制度，在社會中各社群與個人各有其偏好下，具體制度的形成必然是一各種價值的政治衝突，政治決策者雖只能在有限的選項中進行抉擇，

¹³David Easton, 1960, *The Political System*. New York: Alfred A. Knopf, p.129.

¹⁴Seymour Martin Lipset, 1981, *Political Man: the Social Bases of Politics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, p.64.

但此抉擇本身就是政治策略上有意識地或非預期性的產物¹⁵。因此，制度的建立與維繫，應該是政治決策者在變動的社會環境中不斷地與社會互動的過程。而由於制度一旦設立便會產生制度運行的受益者，他們會盡力維持既存的制度，這將使制度的變遷通常只是微幅的，必須到既存制度的正當性大幅流失，繼續維持原制度將使政治決策者的利益嚴重受損時，制度才會產生本質性與大幅度的變革。

最後，前已述及，本論文將經由耙梳法國的社會政治史，釐清法國社會變遷影響其垂直權力關係變動的軌跡。也因此，本論文不僅是一制度研究，亦是一歷史研究。對於歷史研究，本論文認為，在研究歷史事件時，由於人具有反省能力，能對於所處環境發生反作用力，而能意識到研究主體的介入，轉而調整自身行動，甚至反過來干涉研究的推論，故意避免理論預測結果的發生。在此情形下，歷史研究遂必須以辯證邏輯為思維的指導¹⁶。

基於前述三點基本的認識，本論文認為，在論述的理路上，必須分成兩個層次來進行：首先是必須從「歷史/結構」的巨觀層次，探討法國垂直權力關係形成與轉變的先決條件；接著輔之以「政治行為者/菁英權變」的微觀分析，探究政治行為者如何在歷史結構格局中回應社會對制度建立、維持與變革的需求。因而本論文在研究途徑上，採新制度論(new institutionalism) 中的歷史制度論(historical institutionalism)。新制度論乃 1980 年代後盛行於社會科學領域的研究途徑，有別於傳統制度論的制度決定論與行為主義的認為制度毫無影響力，新制度論認為制度與人都是政治過

¹⁵Kathleen Thelen and Sven Steinmo, 1992, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, p.10.

¹⁶趙叔鍵，2006，《擺盪在傳統與卡里斯瑪之間：現代初期中國政權統治正當性典範的轉移(1898-1939)》，台北市：唐山出版社，頁9；聯合報編譯組譯，索羅斯(George Soros)著，1998，《全球資本主義危機》，台北市：聯經出版事業公司，頁63-64。

程中的主體¹⁷。在新制度論的界定下，制度是嵌入政治體系或政治經濟組織結構中的正式或非正式的程式規則、規範與慣例¹⁸。而歷史制度論則強調，制度能夠型塑和侷限政治策略，因此，歷史制度論以路徑依循(path dependency)為研究時的核心概念工具。

所謂的路徑依循，指既存的制度會限制政治行為者的選擇，使個別行為者的偏好受制於制度結構；不過，這種歷史結構的制約所形成的制度變遷現象，只是處在一不時被打破的均衡狀態中，在長期靜態下突然出現的特定制度環境重大變動或政治行為者的策略或政策選擇，會打破既有的均衡狀態，形成另一新的制度歷史結構或制度均衡狀態¹⁹。制度現象的發展，因而乃受制於特定歷史遺緒(historical legacies)和關鍵轉捩點(critical junctures)²⁰。也因此，在制度形成之初所做的政策選擇，將會對於政策的未來有著持續不斷且巨大的決定性影響²¹。

制度變遷的軌跡雖然脫離不出路徑依循機制的鎖定，但關鍵轉捩點的出現，將使制度變遷的軌跡出現轉轍，走向另一個路徑。而導致關鍵轉捩點出現的原因有三：第一、有意向行動個體的作用；第二、制度與環境的失衡或配置錯誤；第三、破壞了制度效率與正當性基礎的重大外力衝擊²²。基本上，第二種模式的發生是制度與環境產生嚴重衝突時的自然演變，而第一種和第三種模

¹⁷James G. March and Johan P. Olsen, 1984, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review*, Vol.78, pp.734-749.

¹⁸Peter Hall and Rosemary C. R. Taylor, 1996, "Political Science and Three Institutionalism." *Political Studies*, vol.44, No.5, p.936.

¹⁹Stephen D. Krasner, 1984, "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics*, Vol.16, No.1, pp.223-246; Stephen D. Krasner, 1988, "Sovereignty: An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies*, Vol.21, No., pp.66-94.

²⁰Ruth B. Collier and David Collier, 1991, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, p.27.

²¹B. Guy Peters, 1999, *Institutional Theory in Political Science: the New Institutionalism*. London; New York: Continuum, p.63.

²²Asbjorn Sonne Norgarrd, 1996, "Rediscovering Reasonable Rationality in Institutional Analysis," *European Journal of Political Research*, Vol.29, pp.45-51.; 王心儀, 2000.6, 《國家元首選舉制度改革之動力及影響——台灣與南韓比較研究》，碩士論文：東海大學政治學系碩士論文，頁 7-8。

式都是在制度失衡的狀況存在或不存在的狀況下，以外力的方式強迫制度產生變遷或決定變遷的路徑。

基於前述對歷史制度論的認識，本論文在研究進行時，必然要經由對一連串重要歷史事件的分析，描繪出社會環境變遷的軌跡，辨識出法國垂直權力關係演進過程中的關鍵轉捩點，以利探究社會環境的變遷對垂直權力關係的影響。要達成此點，本論文在研究方法上只能採用文獻分析法。

第四節 重要名詞界定

對於國家垂直權力結構，學界經常使用「中央集權/地方分權」與「單一國/聯邦國」兩組類型化的概念進行討論；尤其是法律學者，往往會將此兩組類型結合一併討論。如瑞士學者 Lidija Basta 認為世界上並不存在具備完全單一制的國家，每個國家都是透過一些分權的地方城鎮所加以組成；他也依其分權程度的不同將國家分類為實施授權(deconcentration)的單一國、實施地方分權的單一國與聯邦國：在授權的單一國中，國家將地方政府管理權限委託給中央政府派出至地方的代理人，國家則透過財政與行政部門的內部紀律來控制地方政府，由於權限已委託至中央政府，故讓中央政府可撤銷地方政府的決定，也可單方面的收回對地方政府的授權或擴大地方政府的權限；而在實施地方分權的單一國中，經由國會立法，中央政府或其代理人將地方政府管理權交給地方政府的代表，地方政府的代表於法不必直接對中央政府或其代理人負責；在聯邦國中，組成聯邦的各邦在該區域享有行政、立法、司法各方面完整的自治權力，而這種權力因被規範在聯邦憲法中而就此獲得高度保障²³。由於在 Basta 的概念中，唯一對地方分權

²³Basta Lidija, 2009, "Decentralisation: Key-issues, Major Trends And Future Developments," in Jeremias Blaser, ed., *Decentralization : An Comparative Overview*.北京：中國方正出版社, p.112.

的討論，僅落於實施地方分權的單一國的這個分類，故其所謂之地方分權事實上就是指單一國在行政上的分權。法國學者 Andree Lajoie 將地方分權區分為政治分權(political decentralization)與行政分權(administrative decentralization)；國內學者張正修則針對此論點進一步指出，Lajoie 所謂的政治分權指的是聯邦國中聯邦與各邦之間的相互關係，而行政分權則是指單一國的地方自治，另外在單一國中尚可能有實施事務分配（行政權委讓、授權，deconcentration）的類型²⁴。

前述法律學者對於地方分權的討論，大致上可區分為聯邦國與單一國的行政分權兩種，也就是說法學者對於對國家垂直權力結構的討論，往往將「中央集權/地方分權」與「單一國/聯邦國」兩類型概念結合，並認為聯邦國必然是高度地方分權。但此種認知事實上是將討論背景限制在當代進行地方分權改革的民主國家中；一旦脫離了這種特定時空限制，可發現聯邦國可能不僅地方分權的程度不高，甚至是傾向高度中央集權的。例如共黨統治下的蘇聯雖然在法制度型式上為聯邦國，但由於一黨專政的共黨為高度中央集權的政黨組織，因而蘇聯實際上的政治運作是走向高度的中央集權。換言之，本論文認為「單一國/聯邦國」只是中央與地方在法律型式關係上的類型，而「中央集權/地方分權」卻是中央與地方在政治力學關係上的類型，故不宜將兩者劃上等號。

進而言之，雖然學者稱單一國與聯邦國之區分，在於地方政府自治權的取得及其權力之運用²⁵。但一個國家究竟為單一國或聯邦國，主要決定於現代國家形成過程中共組政治共同體的各社

²⁴張正修，2000，《地方制度法理論與實用（一）——地方自治概念、國外法制及都市篇》，台北：學林文化事業有限公司，頁 7-8。

²⁵薄慶玖認為，聯邦國與單一國主要有五個區別：(一)就中央與地方權限劃分而言；(二)就對地方政府地位的保障言；(三)就地方政府自主組織言；(四)就地方政府之參政權言；(五)就地方政府之體制言。參見：薄慶玖著，2004，《地方政府與自治》，台北：五南，頁 23。

群彼此間的關係。若國家的形成係由一強勢社群併吞其他社群而來，則會出現單一國（參考圖 1-1）。此時所謂的國家，事實上只是此強勢社群的擴大與政治組織化。在單一國形成過程中，弱勢社群會失去政治、經濟與文化上的獨立自主性，因此常會以各種手段爭取權益，甚至是追求獨立。而國家為維持統一，也會以軍警等國家合法暴力與教育媒體等意識型態國家機器來鞏固統治。因而在現代國家形成過程中，單一國會呈現一高度中央集權的垂直權力關係。

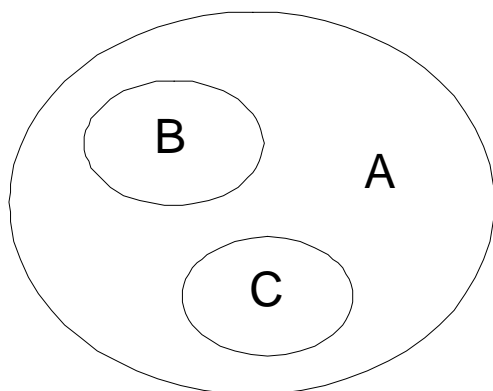


圖 1-1 單一國形成示意圖：單一國 A 是由社群 A 擴大而來，在國家形成過程中，社群 B、C 遭併吞而成為單一國 A 的一部分。

資料來源：筆者自製。

與單一國不同，聯邦國並非是一個強勢社群擴張的結果，而是數個社群基於共同的利益共組政治共同體的產物（參考圖 1-2）。為了防止國家異化為某一個社群的專屬物，共組聯邦的各社群自始就沒有完全放棄自主權，而只是將涉及共同利益的政策決策權交給聯邦，為了讓各社群能參與決定涉及共同利益的事

務，聯邦國設立兩院制的國會制度，讓各社群有參與聯邦國政的決策。同時，為了保障各社群，聯邦國以成文憲法的形式，將聯邦與各組成社群間的關係以文字明白載明；又為了防止強勢社群經由修憲篡奪國家，聯邦國的憲法通常也是剛性的。因此，在聯邦國中，中央政府與地方政府得以在各自管轄之合法範疇內，享有相互合作卻又各自獨立的關係²⁶。

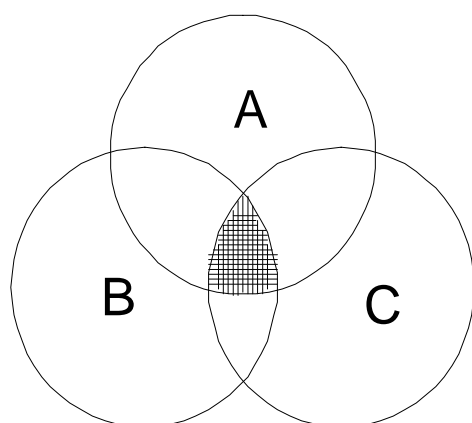


圖 1-2 聯邦國形成示意圖：A、B、C 三個社群因有共同的利益(交疊陰影部分)而共組國家。

資料來源：筆者自製。

一個國家為單一國或聯邦國，在其國家形成時即已確定，並框限了之後國家垂直權力關係的變化。而在中央集權與地方分權本身即是一組相對性的概念下，相對於單一國，聯邦國是更去中央集權化的。不過，由政治權力分散於各社群的狀態到共組一國家過程，本身即是一集權化的過程。而且，隨著統一國家的出現，在需要立即提升國家認同以及全國性經濟體的發展，甚至是內戰的發生，都會再加深中央集權的程度。就此而言，由於現代國家

²⁶K.C.Wheare,1961, *Federal Government*, Oxford University Press, p.10.

形成的過程，必然為一中央集權的過程，因此在 1980 年代地方分權改革之前，無論是單一國或聯邦國，皆為中央集權國家，只是中央集權的程度有所差異²⁷。同樣地，一旦社會環境變遷使中央集權體制發生正當性危機時，地方分權的趨力就會強大起來。換言之，一個國家實際上的垂直分權狀態並不完全由憲法或法律文字規定確定之，而是仍必須視實際上小地理區域的政府是否有能力抗拒大地理區域政府的管轄，這種能力通常與自主財政能力有關。當小地理區域的政府對大地理區域的政府的財政依賴度越低時，其實際上的政治自主性就越強，地方分權的程度也會越高。因此，雖然「中央集權/地方分權」為一組類型化的概念，實際上卻可視為一連續性的光譜。

綜合上述，現代國家形成時是單一國或聯邦國，雖會左右國家出現時的中央集權程度，但在此垂直權力結構框架上，後續的發展是強化中央集權化或轉向地方分權，卻非由法制度決定之，而是視包含政治經濟文化在內的整體社會變遷而定。在此情形下，前述法學者的類型概念就流於僵化。因此，政治學者 Arend Lijphart 在對民主國家進行的跨國研究中，就區分了中央集權的聯邦制、地方分權的聯邦制、半聯邦國制、中央集權的單一制、地方分權的單一制等五種類型²⁸。雖然本論文研究的對象僅限於法國，但鑑於 Lijphart 的類型更能體現垂直權力關係上法制度形式與政治力學關係間的複雜聯繫，因而本論文接受 Lijphart 的概念。

第五節 章節架構與研究限制

壹、章節架構

²⁷謝秉憲，同註 5，頁 10-11。

²⁸Arend Lijphart, 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press, p.189.

本論文認為，要探究影響法國垂直權力關係變化的因素，必須先定標出法國垂直權力關係演進過程的關鍵轉捩點。基本上，法國垂直權力關係歷經三階段的變化：

第一個階段，是中古現代法國的前身西法蘭克王國出現，到英法百年戰爭末期的這段時間，法國地區一直是中古歐洲封建體制最發達的地區，也是政治權力最多元分散的地區²⁹。這期間雖有不少法國國王致力於集中權力，但進展緩慢，直至英法百年戰爭末期，法國三級會議授予國王徵稅之權，國王因而有財力組織常設的雇傭軍³⁰，法國才開始真正走向中央集權。

但法國的中央集權並非在朝夕間即可完全成形，要經過 16 世紀中後期持續數十年的國內宗教戰爭以及 17 世紀初的三十年戰爭，才有 17 世紀中後期路易十四時期的專制王權；之後專制王權逐漸衰落，到 1789 年大革命後，在民主精神與保衛法國的愛國意識激盪下，中央集權再攀高峰，並在拿破崙一世時形成中央集權的單一國體制，奠定現代法國的格局。這個中央集權的單一國體制，在 1870 年普法戰爭與第一次世界大戰中獲得強化，更在 1930 年代的經濟大蕭條中再被強化。

第二次世界大戰法國因首都巴黎淪陷而投降，使法國在戰後不得不開始去中央集權化的行動。但去中央集權化的進展起初頗為緩慢，必須到 1960 年代反戰風潮興起，1968 年又發生震撼全世界的學生革命後，隨著法國政壇左派勢力的逐漸興盛。法國才從 1980 年代起真正進行地方分權改革。

在前述三個階段的變遷過程中，垂直權力關係的強化、弱化與轉型都不是憑空發生的，而是隨著整體社會環境的變動而既有

²⁹張學明譯，C. Warren Hollister 著，1986，《西洋中古史》，台北市：聯經，頁 103-104。

³⁰劉金源，2004，《法國史：自由與浪漫的激情演繹》，台北市：三民，頁 33-34。

的政治制度無法回應社會需求時，才會發生相應變遷。因此，思索法國垂直權力關係的問題時，必須將此三階段的歷史演變合併加以探討，否則無法真正釐清何以法國要在 1980 年代起進行地方分權改革，以及何以數次地方分權改革都未竟全功。因此，本論文在以表 1-1 為基礎的歷史事件上，將本論文的主體分成三個部分：第一部份將聚焦於討論法國何以會成為一個中央集權國家；第二部分則探討法國中央集權體制的危機，以明白何以會有當代的地方分權改革；第三部分則檢視地方分權改革的具體措施與成果。

表 1-1 影響法國垂直權力關係變化的歷史事件

時間	事件	對垂直權力關係的影響	意義
1337-1453	英法百年戰爭	貴族階級開始出現國家意識，開始出現集權君主。	外部壓力：武力衝突進而脫離封建體制
1562-1589	宗教戰爭與亨利之戰	出現國家性教會，國王開始不受羅馬教廷的制約，貴族對國王的向心力增強。	
1618-1648	三十年戰爭	專制王權形成。貴族權力進一步弱化。	
1789	法國大革命	專制王權沒落，但取而代之的是立基在全體人民的國家意識之上的中央集權體制。	進入現代化國家：中央集權
1804	拿破崙稱帝	確立中央集權的單一國體制。	
1871	第三共和建立	建立兼職制度(Cumul des Mandates)，以維持國家統一性。	
1914-1918	第一次世界大戰	強化中央集權體制	民主化進程：
1941-1945	第二次世界大戰	巴黎失守以致被迫投降。戰後開始分散巴黎的影響	

		力。	地方分 權
1968	學生革命	巴黎被學生佔領，法國政治癱瘓。	
1980 年代	地方分權改革	左派社會黨執政，開始進行地方分權改革。	
2000 年代	落實歐盟主張	確實執行輔助性原則，以保障地方政府之權力。	

資料來源：筆者自製。

貳、研究限制

本論文研究的是法國的政治制度的轉變過程，透過理論與政策制定的結合，以分析何種社會因素導致法國垂直權力關係的轉變。由於國內相關法國地方分權改革文獻的欠缺與研究者不諳法語之因素，本論文預期遭遇之困難主要為無法系統性地整理法國近代政治制度轉變之因果關係與相關具體事件的說明。為解決此問題，本論文將同時蒐集英文之法國文獻與資料，並且參酌法國政府網站與國外其他研究機構的網路資料。因此本論文將研究範圍限定於說明法國社會政治史的轉變，以及地方分權改革具體通過的法案措施與成果。

第二章 中央集權體制的建構與發展

第一節 封建體制的危機

歐洲中古的封建體制是建立在西羅馬帝國的廢墟之上，但構成其政治經濟社會文化各領域的要素，卻有不少在羅馬帝國時期一連串的危機中已經出現。首先，2世紀末爆發的大規模鼠疫，使帝國人口大量死亡，被迫雇傭投誠的日耳曼人來防守邊疆，最終導致軍權落入日耳曼將領手中，且因人口銳減造成稅賦巨幅減收，帝國財政出現危機。接著，嚴重的財政危機不僅使帝國再無力對外擴張，更必須削減士兵與官吏的待遇來因應，因而引發軍隊的叛亂，也使帝國的統治能力下降。為解決財政危機，帝國開始加重稅負，使原本即苦於土地過度使用收成降低的農民生活陷入困境，不得不將農地獻給無須繳稅的特權階級，自己則變成佃農，以換取軍事與法律上的保護。到戴克里先皇帝（Gaius Aurelius Valerius Diocletianus，250-312年）時，為改革稅制規定不得轉換職業，佃農遂變成被定著於土地上的農奴。如此各地大地主掌控了地區的政治經濟權力，雖有維持社會穩定的效益，卻也大幅削弱帝國中央的統治權力。最後，自3世紀下半葉起，內部蠻族軍事叛亂與外部蠻族入侵使戰火延燒到義大利半島，城市因飢荒與戰爭而殘破，建立在城市文明上的羅馬也失去了對各地的統治能力。到5世紀中期，西羅馬帝國已是名存實亡³¹。

西羅馬帝國崩解，取而代之的是在各地先後建國的蠻族王國，而其時的經濟政治社會環境，則導致了封建體制的出現。在經濟上，統一的貨幣與財稅制度隨西羅馬帝國滅亡而崩潰，加上

³¹趙鐵峰等譯，皮特·N·斯特恩斯(Peter N. Stearns)等著，2006，《全球文明史(上)》，北京：中華書局，頁237-239。

城市廢棄與道路毀壞，使商業經濟活動幾乎完全停頓，經濟活動退化成只限於各地農村之內的莊園經濟。由於土地過度利用與農耕技術的落伍，農業生產力低落，農民生產所得在繳交領主後所餘僅足糊口，而除極少數的大貴族外，多數的莊園主亦不富裕。因而莊園經濟的特色是自給自足，僅如鹽、鐵、奢侈品等少數物品須由交易取得，但交易的對象基本上只能是在莊園附近。

在社會上，在征服西羅馬帝國的過程中，日耳曼社會與羅馬社會的碰撞、融合，使社會產生了兩極化：部落酋長與隨扈親兵以征服者之姿成為貴族，與西羅馬原有的大地主與教會修士共構成社會上層階級；日耳曼部落的一般成員與西羅馬的自由民、農奴、奴隸則形成社會下層階級³²。在封建制度尚未發展成熟前的體制變遷過程中，仍有上下階層間垂直流動的空間，一個平民仍可以其財產或軍事才能晉身上層階級，但隨著莊園經濟與封建制度的穩定，垂直流動的空間被壓縮到幾乎不存在³³。

在政治上，蠻族的一些傳統則進一步促使封建的出現：第一是高盧塞爾特人的扈從傳統，酋長有一群建立在私人臣屬關係上的扈從，平日執行酋長的命令，戰時則協助酋長作戰，此種傳統乃封建社會中附庸傳統的起源；第二，日爾曼人自古即有「武士盟誓」的傳統，年輕的武士向年長的武士宣示效忠，經此換取與年長武士共用社會地位。6世紀初，由日爾曼一支的法蘭克人所建立的墨洛溫王朝（481-751年）迅速壯大，為統治日益龐大的領土，國王將許多土地賜予其扈從，這些附庸對其封地與居住於上的人民有完全的所有權，而其亦只向國王效忠卻不受王國官員的管轄。這種賜地本非世襲，等到751年墨洛溫王朝遭其王室總管篡奪，繼而出現的卡洛林王朝（751-987年）開始讓附庸的封地可以

³² 朱偉奇，1997，〈中世紀西歐的等級制度及其成因〉，《北方論叢》，1997年第4期，頁47。

³³ 馬克堯主編，2004，《世界文明史（上）》，北京：北京大學出版社，頁349。

世襲，遂演變成采邑。而不僅國王賜封采邑給其扈從，擁有采邑的貴族亦再將其領地分封給其隨從，因而形成封建體制³⁴。

在莊園經濟下，縱然起初還有部分的自由民，但一來他們必須求取封建領主的保護，二來不堪繁重的稅賦，最終也只能淪為農奴³⁵。雖然農奴不同於奴隸³⁶，但在采邑制度下封建領主對其采邑上一切的人與物擁有完全的所有權，也會要求農奴須無條件地向其效忠³⁷，使平民的政治認同只及於封建領主。一般人民之所以不可能意識到國家的存在，除是因為國王不能跳過封建領主直接管轄其采邑上的人民外，亦是因為西羅馬帝國滅亡後商業活動近乎消失，加上交通建設殘破不堪，國家事務趨於簡單化，政府對於人民的社會與經濟活動不需要也無能做任何安排。而封建體制是建立在私人臣屬關係上，做為附庸的領主所認同的是賜封其采邑的國王而非國家，這種個人認同又很難傳遞給後代子孫，遂使整個政治體系內都沒有產生國家認同的條件。因此，封建國家的國王只能依賴其個人權威進行統治，雖偶有國王能憑其個人武勇及政治手段，使國王的權力能及於各地，卻無法將這種情形制度化。加上日耳曼人有在死後由諸子共分財產的傳統，循此國王與封建領主亦將其土地分封諸子，久而久之下來國王直轄土地日少，根本無能有足夠的軍隊與財政來支持其統治權威，加上多重分封，遂使政治權威破碎分散於國王與諸多的封建領主手上³⁸。當

³⁴朱劍、趙楓，1997，《法國簡史》，臺北：書林，頁10。

³⁵馬克堯、彭小瑜著，2003，《西歐封建社會》，收於朱寰、馬克堯主編，《世界通史中古篇》，台北：五南，頁235。

³⁶Suzanne Austin Alchon 指出，若就持續到19世紀中葉的整個歐洲農奴制度言，農奴不同於奴隸，農奴的領主只有不完全的人身佔有權。領主不能處死農奴，但能隨意處罰(黥面)或連同土地買賣、抵押和轉讓。農奴有義務為領主無償勞作，農奴的勞力也被定義為領主的產權。參見：Suzanne Austin Alchon, 2003, *A Pest in the Land: New World Epidemics in a Global Perspective*. Albuquerque: University of New Mexico Press, p.21.

³⁷在封建制度裡，成為另一個人的「人」(the 'man' of another man)是相當普及的詞彙，其表達的是人身隸屬關係，並且適用於一切社會階級，而無關乎這種連帶是否具有明確的法律性質。參見：談谷錚譯，布洛克(Marc Bloch)著，1995，《封建社會(I)》，台北市：桂冠，頁225-227。

³⁸Perry Anderson, 1974, *Passages from Antiquity to Feudalism*. London: Humanities Press, pp.147-148.

時法國的俗諺「我的附庸的附庸，不是我的附庸」，即可看出國王的困境³⁹。

在政治上，歐洲中古的封建社會是極端權力分散的，在思想上，卻是高度中央集權的。自基督教成為羅馬國教後，政教之間的關係就成為爭論的焦點，但到西羅馬滅亡為止，雖然教會權威日高，仍須服膺於政權；然西元 800 年時法蘭克王國加洛林王朝國王查理曼(Carolus Magnus)由教皇加冕為「羅馬人的皇帝」後，教會的加冕成為帝王統治正當性的來源，加上教會成為西歐文明唯一的傳承者，不僅經由信仰引導、改變蠻族的文化，許多教士更擔任官職，協助各地國王與封建貴族治理人民，遂使教權隱然凌駕於政權之上⁴⁰。在查理曼死後政權不斷分裂的西歐基督教世界中，擁有最高權威的教會成為國際政治的主要仲裁者，除了經濟狀況優於國王，在官吏的控制、司法權威與經濟再分配權上，也受到教會的控制與分享，國王只能在危機時期展現其軍事領導權⁴¹。掌控信仰的教會大幅擠壓了國王在內的貴族的權力空間，而在這不大的政治權力空間中，國王與封建貴族皆有其有限的權利與義務。雖然基於極大化個人權力的人性，國王會嘗試擴大自身權力與壓縮教會與封建領主的權力，但在社會與政治結構的限制下，國王的擴權企圖不僅缺乏正當性，亦缺乏足以實現其企圖的能力。

歐洲中古的封建體制成形於 8 世紀，11 到 13 世紀時趨於鼎盛。但在進入高峰之際，封建體制的危機已經逐漸浮現。在引進水車、風車、鐵製重犁與畜力後，生產力大幅提昇，開始能提供

³⁹雷桓軍，2007.8，〈簡論近代西歐的社會轉型〉，《陝西理工學院學報（社會科學版）》，第 25 卷第 3 期，頁 31。

⁴⁰陳志強等譯，羅伯特·福西耶(Robert Fossier)主編，2006，《劍橋插圖中世紀史（350-950 年）》，濟南：山東書報出版社，頁 381 至 418。

⁴¹李少軍、劉北成譯，麥可·曼(Michael Mann)著，《社會權力的來源(下)》，台北：桂冠，頁 539。

足以刺激消費的糧食與原料，使生產關係從自給自足逐漸轉為向社會提供產品，遂讓商業開始興盛⁴²。生產剩餘增多的結果，一方面使統治階級開始有能力購買來自東方的奢侈品，另一方面也使人口開始增加，對生活必需品的需求亦隨之大增⁴³。

社會經濟的好轉，激起貴族追求更多的財富與更好享受的慾望，於是貴族們加強剝削農奴⁴⁴。部分不堪壓迫的農奴，逃離莊園轉而從事因經濟發展而開始蓬勃的手工業，並集資向國王購買特許狀，將身分由農奴轉變為自由民，成為西歐最早出現的資產階級。另有部分農奴則組成公社進行鬥爭，以求從封建主那裡取得寫明農奴負擔數額的證書，這種形式的農奴運動和當時西歐城市爭取自由的鬥爭匯合成公社運動⁴⁵。在農奴被剝削最厲害的法國，革命力量增長特別迅速⁴⁶。自 11 世紀起，由自由民（首波資產階級）所組成的自由城鎮，開始形成一波新生的社會力，動搖了歐洲封建制度的社會基礎⁴⁷。

貴族追求財富的慾望，也挑起了擴張領地的野心，因而使封建秩序更加不穩。9 到 12 世紀時，法國國王所能統治的地區只限於巴黎，且時刻處於被大貴族罷黜的陰影中。1066 年，法王的封臣諾曼地公爵威廉跨海征服英格蘭，成為英國諾曼地王朝的威廉一世（King William I，1066-1087 在位），記取法王悲慘遭遇的教訓，在將封建制度引入英格蘭之時，不僅保留了廣大的王室領地，還改變了法國「我的附庸的附庸，不是我的附庸」之傳統，要求所有的大小封建領主都須直接向國王效忠，更在地方上設立由國

⁴²林鐘雄，1987，《歐洲經濟發展史》，台北市：三民書局，頁 80-89。

⁴³康樂譯，馬克斯·韋伯(Max Weber)著，1979，《經濟與歷史：韋伯選集 IV》，台北：遠流，頁 159。

⁴⁴李少軍、劉北成譯，麥可·曼(Michael Mann)著，前揭 39 書，頁 563。

⁴⁵馬克堯、彭小瑜著，同註 35，頁 245。

⁴⁶拓夫譯，Barrington Moore 著，1991，《民主與獨裁的社會起源：現代世界誕生時貴族與農民》，台北：久大，頁 424。

⁴⁷張學明，C.Warren Hollister 著，同註 29，頁 121-135。

王任命的郡長。於是，英格蘭的封建制度出現之初，就以遠比法國為中央集權的面貌躍上歷史舞台⁴⁸。英王威廉一世的集權舉措，刺激了法國國王，自菲利普二世(Philippe II, 1180-1223 在位)起，法國國王就開始使用各種手段擴大王室領地⁴⁹。如此一來，法王與仍兼領法國諾曼地公爵並在法國擁有龐大領地的英國國王，開始形成緊張關係，最終導致了 1337 到 1453 年的英法百年戰爭。

英法百年戰爭初期，英軍節節勝利，主因在於相較於法國，當時英國的政治體制較能調度整體社會資源來因應戰爭。1265 年時，由於國王與大貴族間的鬥爭，出現了由貴族、教士、修士、各郡騎士、市鎮平民代表組成的議會⁵⁰，在此之後，議會提供了當時英國各主要社會力量間對話協商的平台，帶動了財稅與軍隊制度的改革。百年戰爭時，英國的軍隊已經是主要由平民組成的雇傭兵，法國卻仍是由封建貴族組成的騎士⁵¹，而前者顯然比後者更能因應長期而大規模的戰爭。要到 1436 年時，在聖女貞德(Jeanne la Pucelle, 1412- 1431)掀起的愛國風潮影響下，由貴族、教士、市鎮平民代表組成的三級會議，才授予法王專斷的徵稅權與募集常備的雇傭兵之權⁵²，法國也開始轉向集權君主制。

綜合前述，商業興起、自由城鎮資產階級的出現，湧現了對統一法律與執行機構的需求。日益頻繁的內外戰爭，則需要一能有效調動整體社會資源的政治權威。但政治權力極端分散的封建體制，不能提供這些需求，遂使政治體制的變遷不能避免。但是，促使法國政體制由權力多元分散的狀態走向中央集權的關鍵轉捩點，卻是英法百年戰爭。戰爭下嚴酷的生存壓力，使政治體制必

⁴⁸程漢大，1995，《英國政治制度史》，北京：中國社會科學出版社，頁 40-42。

⁴⁹雷桓軍，同註 39，頁 31。

⁵⁰黃琛瑜，2001，《英國政府與政治》，台北市：五南，頁 94。

⁵¹王春永主編，文朝利編著，2008，《你可能不知道的法國》，北京：中國發展出版社，頁 60。

⁵²劉金源，同註 30。

須轉型，開始換軌展開漫長的中央集權道路。

第二節 專制王權的興盛與衰落

15 世紀末，在戰火淬煉中，法國從封建體制轉向君主集權體制。但君主集權是與封建傳統背道而馳的，集權君主與封建社會中的貴族、教會等既得利益，遂有無可迴避的緊張關係。這種緊張關係不僅體現在國內社會的矛盾上，也因歐洲封建貴族間錯綜複雜的婚姻關係、羅馬天主教會與各封建領主間的政教關係，使國際政治極端不穩。面對如此複雜的環境，集權君主為確保其權力，必須維持常備僱傭軍以及一批向其效忠的官吏，而這個體系所需的財力是十分龐大的。集權君主的財政收入主要來源有三：國王領地上的收成、向資產階級借貸、徵稅⁵³。

當時國王最常用以增加領地收成的方法，是對內或對外擴充領地。在對內方面，能擴充的領地來自貴族的采邑或教會的產業。由於在封建制度下貴族的采邑是獨立於國王的權力之外的，國主要將之收歸己有，除貴族死後無子嗣或經由婚姻取得外，就只能以戰爭手段為之。而雖然政治婚姻是很普遍的，但錯綜複雜的繼承權爭議，卻也常升級為戰爭，英法百年戰爭的導火線即是因婚姻而來的繼承權爭議⁵⁴。而物產龐大的教會除有國內信徒的支持外，更有國際上許多君主的保護，在新教改革風潮發生前，政教間的衝突常體現在神職人員的任命權與徵稅爭議上，菲利普四世（Philippe IV，1285-1314 在位）即曾因徵稅問題與教廷衝突，不

⁵³林鐘雄，同註 42，頁 155-157。

⁵⁴法王路易七世(Louis VII，1131-1180 在位)經由迎娶阿達丹女公爵愛莉諾(Eleanor of Aquitaine，1122-1204)，得到佔當時法國土地面積三分之一的阿達丹，大幅擴充了王室領地，但兩人婚後感情不睦而離婚，之後愛莉諾再嫁給後來登基為英格蘭國王的法國安茹伯爵亨利(Henry II，1133-1189)，嫁妝即是阿達丹。於是，英王在法國境內的領地遠大於法王的領地，雙方關係開始緊張，加上由於愛莉諾先後兩段婚姻都育有子女，其在兩國的後代也都擁有法國王位的繼承權，雙方對法國王位繼承權的爭議，最終導致英法百年戰爭。參見：王春永主編，文朝利編著，同註 51，頁 42-45。

但暗殺教皇，還扶立新教皇⁵⁵，卻始終未敢沒收教會財產。要到16世紀英王亨利八世(Henry VIII, 1491- 1547)與羅馬教廷反目後，才首開沒收教會產業的先例⁵⁶。而在對外擴充領土方面，以戰爭、政治婚姻或繼承等手段取得新領地，是當時歐洲封建領主最常使用的擴充領地手段，但要以戰爭、政治婚姻或繼承等手段取得新領地，常需有強大的軍隊為後盾，而此勢必又需要強大財政的支持，於是當時國王能循的無非向資產階級借貸與徵稅這兩種途徑。

就借貸言，市鎮資產階級的法律地位來自國王的特許，亦有賴於國王的保護，加上對國王創造一有利於商業發展的環境之期待，故資產階級並不排斥借貸給國王。因此在法王菲利普二世(Philippe II, 1180-1223 在位)時，為了鞏固王權，國王就開始與市鎮資產階級合作⁵⁷。但借貸需要擔保品，國王通常只能以未來的稅收甚至開徵新稅為擔保，於是未來經濟發展情況就決定國王償債能力與其能借貸的數額⁵⁸。至於開徵租稅一途，由於在封建制度下貴族與教會有免稅特權，因而隨著資產階級的出現才逐漸浮現的開拓收入手段，而且隨著商業的發展，租稅對國王的重要性越來越高。在英法百年戰爭後法王路易十一世(Louis XI, 1461-1483 在位)時，商稅收入已佔國家總收入的85%⁵⁹。但租稅收入的多寡，與商業興盛與否有關，而教會在要求信徒奉獻鉅額獻金之時，卻一貫地以國王收取商稅是鼓勵人民從事違反教義的牟利行為為由，反對國王徵稅。職是之故，集權君主若要增加收

⁵⁵法王菲利普四世為求增加財政收入，擬向商人收取租稅，因而在1303年5月10日召開由教士、貴族、市鎮平民代表共同與會的三級會議。但羅馬教廷以此舉鼓勵商人斂財有違教義之由加以反對。為排除教會的反對，菲利普四世不但暗殺教皇，還扶立新教皇並挾持之。參見：王春永主編，文朝利編著，同註51，頁53-55。但是，菲利普四世也不曾沒收教會財產。

⁵⁶1533年，亨利八世為離婚再娶問題與教廷反目，在英格蘭議會支持下，創立英國國教(今之聖公會)，以英王為英格蘭境內基督教最高領導人，實施教教合一。1536年，議會授權國王沒收小型修道院(年收入少於200英鎊)的財產。

⁵⁷金觀濤、唐若昕編著，1987，《西方社會結構的演變》，台北：谷風，頁152。

⁵⁸林鐘雄，同註42，頁155-156。

⁵⁹林鐘雄，同註42，頁157。

入，不僅必須積極鼓勵商業貿易，創造一更有利於商業貿易發展的環境，同時也必須克服教會的反對。前者，導致了集權君主國家開始進入重商主義時代，後者則引致了宗教改革，而這兩者都使國王權力進一步擴大，從集權君主變成專制君主。

重商主義建立在以個人為本的人文主義上，承認經濟現象是個人追求利益的體現，而此卻與中古基督教會以神為中心的思想背道而馳⁶⁰。當 14 世紀起，教廷因受法國挾持、重要職位幾乎全由義大利貴族壟斷而只關心義大利利益⁶¹、教會發行贖罪卷以供高級神職人員豪奢生活⁶²，教會的權威開始急速下降。在農民境遇最慘的德意志地區，教會神職人員的腐敗更加深人民的相對剝奪感，自 15 世紀出開始，農民起義就此起彼落⁶³。教會正當性的急速衰落，鋪陳了馬丁·路德（Martin Luther，1483- 1546）提出宗教改革訴求的舞台，也創造了法國國王削分教會權力的契機⁶⁴。

宗教改革風潮傳入法國後，喀爾文的追隨者在 1559 年組成胡格諾派(Huguenot)，隔年信徒即成長至 30 萬人，引起天主教會與支持天主教會的貴族警惕，開始逮捕胡格諾派教徒。但也在這一年，年僅 10 歲的查理九世（Charles IX，1560-1574 在位）登基，由太后攝政，為穩固王室權力，她釋放被捕的胡格諾派教徒。此使胡格諾派成長更迅速，卻使天主教徒更佳不安，終在 1562 年爆發內戰。直至 1589 年信仰胡格諾派的亨利四世（Henri IV，1589-1610 在位）登基，內戰才告終結。鑑於當時法國人民大多信仰天主教，為鞏固王權，亨利四世於 1598 年發布的《南特赦令》，

⁶⁰魯友章、李宗正主編，1979，《經濟學說史（上）》，第 2 版，北京：人民出版社，頁 68。

⁶¹吳圳義，2005，《西洋近古史》，台北市：三民，頁 97。

⁶²陸盛譯，史崔爾(Joseph R. Strayer)、蓋茲克(Hans W. Gatzke)著，1990，《西洋近古史（上）》，台北市：五南，頁 138。

⁶³王軍瑋、萬方譯，瑪麗·富布盧克(Mary Fulbrook)著，2002，《妳在哪裡，德意志？》，新店：左岸文化，頁 66 至 69。

⁶⁴李工真，2005，《德意志道路：現代化進程研究》，武漢：武漢大學出版社，頁 17 至 18。

宣告改皈天主教，同時保障其他教派信徒的信仰自由⁶⁵。亨利四世的舉措，獲取了法國天主教徒的支持，使法王能進一步掌控法國境內的天主教會，將其效忠對象由羅馬教廷轉為法國國王。也因主權國家意識的萌生，在 17 世紀初的三十年戰爭中，法國雖為天主教國家，卻能始終站在教廷的對立面。

發生於 1618 年到 1648 年的三十年戰爭，雖說起於天主教與新教間的衝突，但事實上促使各國參戰的主因，卻是自詡為羅馬教廷保護者的奧地利哈布斯堡(Habsburg)家族的擴張，引起非哈布斯堡家族國家的疑懼。因此，雖然法國為天主教國家，卻在宰相樞機主教黎胥留(Armand Jean du Plessis de Richelieu, 1585- 1642)主持下，堅持法國主權高於教權，而自始即站在新教陣營這一邊，且扮演極重要的角色⁶⁶。三十年戰爭席捲全歐，各國先後投入軍隊共近百萬，其中法國就出兵 15 萬⁶⁷。如此大規模的漫長戰爭，一方面需要較先前有效的軍事動員、指揮與後勤支援體系，另一方面也需要巨量的財政投入。因此黎胥留在路易十三(Louis XIII, 1601- 1643)的全力支持下，不僅殘酷鎮壓農民起義，也借戰爭時國家利益高於一切的藉口，削弱貴族和新教徒的力量以及整頓官僚，而此皆促成法國國王權力的進一步集中與擴大。

國王直接對原為國王權力禁地之貴族采邑進行徵兵徵稅，同時開始發展一群為國王服務的行政與司法官員，加上向王權效忠的教會以及支持國王的資產階級，使專制王權在路易十四 (Louis XIV, 1643- 1715 在位) 時達到顛峰。路易十四命令各地的大貴族搬遷到巴黎凡爾賽宮，將整個法國的官僚機構都集中於此。凡爾

⁶⁵陳大端譯，海思(Carlton J.H. Hayes)著，1954，《世界通史》，台北：東亞書社，頁 514。

⁶⁶王瓊淑譯，史帝芬·李(Stephen J. Lee)著，1999，《三十年戰爭》，台北市：麥田出版社，頁 33 至 66。

⁶⁷張春柏、陸乃聖譯，保羅·甘迺迪(Paul Kennedy)著，2008，《霸權興衰史：一五〇〇至二〇〇〇年的經濟變遷與軍事衝突》，第 2 版，台北市：五南，頁 73。

賽宮夜夜笙歌，所有貴族與重要官員都被要求盛裝參加路易十四主持的宮廷舞會，離開封地的貴族再也無力挑戰王權，只能圍繞著國王以求取寵信。凡爾賽宮成為整個法國的唯一權力中心，也從此確立了巴黎在法國政治經濟文化上無可匹敵的地位。

路易十四為鞏固王權與擴張法國勢力，前後參與過四次大型戰爭⁶⁸，這些戰爭擴大了法國的疆域，使其成為當時歐洲最強大的國家和文化中心。17 和 18 世紀裡，法語是歐洲外交和上流社會的通用語言。而大量的戰爭和宮廷的支出，促進了商業的發展和貨幣的流通，也使法國的經濟迅速發展，資產階級成長迅速。於是，路易十四統治下的法國成為當時法國貴族與資產階級的驕傲，遂在意識上又強化了中央集權。

然而，不斷的戰爭支出與奢靡的宮廷生活所需的財政支持，主要來自商稅、鹽稅與土地稅，在教會與貴族有免稅特權下，沈重的稅賦全由農民與資產階級承擔。在路易十四在世時，專制王權的統治能力仍高，他們只能忍受不斷加重的負擔，一旦法國專制王權的統治能力下降時，對政權的不滿就開始升高為實際的行動。

第三節 大革命與現代國家的形成

17 世紀末的法國，處於專制王權的巔峰。專制王權是建立在三個條件上的：第一，國王擁有一個向其效忠的軍事與行政司法組織；第二，國王擁有足以支持政府組織的財政能力；第三，主要社會群體的支持。若無法完全齊備上述三個條件，專制王權就會動搖。為了擁有足以支持政府組織的財政能力，法國不斷加重

⁶⁸分別是 1667 年至 1668 年與西班牙爭奪南尼德蘭、1672 年至 1688 年的法荷戰爭、1688 年至 1697 年與神聖羅馬帝國之間的大同盟戰爭以及 1702 年至 1713 年的西班牙王位繼承戰爭。

稅賦。在貴族與教會擁有免稅特權下，資產階級與農民的負擔日益沈重，但在面對剝削時，因雙方的利益立場不同，所採取的行動也不一樣，然這兩股對專制王權不滿的力量最終在 1789 年匯流引發了大革命。

從 13 世紀起，資產階級一直是法國國王集權行動的有力支持者。然這種結盟是利益的結合，因此國王必須讓資產階級在心理層面與現實利益層面上願意支持國王。在心理層面上，國民光榮感與受到重視的感覺，會使資產階級樂於支持專制王權。在形成集權君主制的過程中，國王所要排除的不是只有采邑封建貴族，還有聽命於羅馬教廷的教會，而國王處理與教廷的關係之過程，導致民族國家意識的出現。民族國家的出現，是主要社會群體的政治認同由普世的天主教會向國家轉移的產物。這種國家認同不來自血緣上的聯繫，而是來自命運共同體休戚與共的感覺⁶⁹，因而國王可以用各種手段來強化國民意識。在路易十四時期法國在政治軍事經濟文化科學上皆為歐洲國家模仿的對象，這使當時法國的社會菁英以身為法國人為傲。然而，當 1756 年至 1763 年的七年戰爭結束後，法國失去了北美的加拿大、密西西比河東岸以及印度等海外殖民地，國際聲望嚴重受挫，使法國專制王權的統治正當性開始動搖。

現代心理學的研究顯示，被重視被需要的感覺是決定如何行動的重要因素之一⁷⁰。法國在 14 世紀初即設立由教士、貴族與資產階級組成的三級會議，國王徵稅需經三級會議同意。雖然教士與貴族有免稅特權，因而由三級會議來決定徵稅事宜對資產階級

⁶⁹班納迪克·安德森(Benedick Anderson)認為，民族意識是被創造出來的。他指出，15 世紀末歐洲印刷技術的革新，以及資產階級對利益的追求，推動了各地文字閱讀習慣的在地化，各區域性文字的聖經取代了拉丁文聖經，接著是各種小說。經由閱讀這些非拉丁文的書籍，讀者們開始萌生文化上的共同體意識。參見：吳叡人譯，班納迪克·安德森(Benedick Anderson)著，1999，《想像的共同體：民族主義的起源與散布》，台北市：時報文化，頁 49-58。

⁷⁰林建平，1995，〈學習動機的歸因輔導〉，《諮商與輔導》，第 115 期，頁 42-45。

而言並不公平，但相對於先前的毫無政治地位可言，此時的三級會議實乃法國資產階級政治地位提昇的里程碑。然而，在英法百年戰爭末期，三級會議授權國王徵稅可無需三級會議同意⁷¹，如此一來，法國資產階級政治地位的成長就受阻了。雖然在法理上三級會議仍擁有租稅同意權，不過進入 17 世紀後，隨著法國專制王權的邁向顛峰，三級會議也被遺忘。

專制王權要鞏固資產階級的支持，除了創造心理的情境因素外，還需令資產階級覺得支持國王有現實利益上的好處。因此國王必須振興經濟，使資產階級覺得前景是樂觀的。在 17 世紀資產階級的政治地位無法再向上流動之時，對經濟前景的樂觀期待使他們仍能忍受沈重的稅賦，也還願意支持專制王權，然而，進入 18 世紀中期後，工業革命傳入法國，新興工業的發展卻因法國海外殖民行動的不甚順利，原料與市場受到限制，導致資產階級對未來發展前景開始看淡，而由於資產階級在當時法國政治決策過程的邊緣化，專制王權不能積極為資產階級解決困難，遂導致資產階級對政權的不滿開始增高。

法國資產階級對專制王權的不滿，體現在 18 世紀的啟蒙運動上。啟蒙運動雖是一包含多方面領域的知識運動，但其內在隱含的卻是對當時法國現狀的不滿。在政治上，許多啟蒙思想家質疑法國的政治制度，要求以海峽對岸英國蓬勃發展的自由主義與議會君主制為師，對法國政治體制進行改革，而從思想上削弱了專制王權的統治正當性。

資產階級要求的改革方向是君主立憲，讓法國逐漸成為資產階級主導的國家，卻不主張廢除君主制度與貴族⁷²。但在 18 世紀

⁷¹劉金源，同註 30。

⁷²當時法國的貴族已經不純粹由血緣決定，一些有錢的資產階級可以用錢購買爵位，進而享有與封建貴族同等的特權。從 1700 年至 1789 年間，法國社會增加了 5 萬個新貴族。在此情形下，資產階

中期後，隨著 Jean Jacque Rousseau 的民主理論的傳播，城市中下階層卻已經在思想上逐漸傾向更激進的大轉型。到 1780 年代，連續的天災使法國農民陷入困境，地主因收成不好而加租，更加重農民的慘況⁷³。而當時法國政府耗費龐大財力人力支持北美十三州的獨立戰爭，使原本就已困窘的國庫更加困難，無力對人民施以普遍且有效的救濟。於是大量農民湧入巴黎等城市尋找工作，但經濟惡化造成購買力下降使商品滯銷，城市工廠紛紛倒閉，造成成是中下階層高失業率，社會動盪不安，遂使資產階級、農民、城市失業工人對政府的不滿同步急速升高。

面對嚴重的危機，路易十六不得不召開三級會議以求解決財政困難，但擁有免稅特權的教會與貴族拒絕挹注國家財政。教會與貴族的自私引發人民憤恨，而王后與貴族的豪奢則成為導火線，革命遂不可避免。

1789 年 7 月的法國革命，雖是由法國各階級的改革力量匯集而成，但在革命後的政治體制轉變工程中，起初佔主導地位的仍是主張溫和改革的資產階級改革派。在 1790 年 6 月的國民制憲會議中，雖然決議廢除親王、世襲貴族、封爵頭銜等貴族，以及沒收教會財產，但仍保留國王。依此原則在 1791 年 9 月制定的憲法採君主立憲體制，在「一切政權由全民產生」的人民主權原則下，規定行政權屬於國王、立法權屬於立法會議，司法權屬各級法院。

法國大革命的個股參與力量共同反對的是專制王權，因此在制憲會議中，代表信奉自由主義的工商業者的吉倫特派(Girondins)主張將國家體制定為聯邦制，以避免中央集權政府侵害工商業者的利益。然在憲法草擬過程中的 1791 年 6 月 20 日，路易十六夫

級大多反對廢除貴族制度。

⁷³1788 年時法國的貧困家庭一半的收入花費在糧食上，隔年則達到 80%。

婦企圖喬裝出逃失敗，引起部分激進領袖和民眾憤怒而要求廢除王政，實行共和。雖然隨後制定的憲法仍維持君主立憲體制，然為避免支持專制王權的地方勢力反抗巴黎政府，最後憲法中明文規定法國為不可分割的領土，但同時也規定了各省(departments)的議員由民選產生。

然而，路易十六夫婦逃亡失敗後，王后娘家奧匈帝國糾集哈布斯堡家族的國家與普魯士聯手進入法國，而王后又意圖洩漏軍機給聯軍。此舉立即使革命情勢激化，在 1792 年 9 月間，新選出的國民議會認為王室叛國使王政已不可行，乃一致同意地宣告取消君主制度並建造一個民主的單一制共和國⁷⁴。同時執政的吉倫特派並號召全體法國人民持戈衛國。在人民主權意識的激盪下，全法國人民紛紛走上戰場。在此過程中，對法蘭西的國家認同真正滲透進一般人民的意識中。國家不再只是少數貴族與資產階級的所有物，而是與所有人民休戚與共的政治共同體。

法國大革命的人民主權理論源自 Rousseau 的民主理論。Rousseau 所嚮往的政治社會，不是 17 世紀英國那種由少數貴族與資產階級控制的代議政治，而是由普羅大眾當家作主的古希臘民主政治。在 Rousseau 的理論裡，每個公民均參與立法，透過公眾集會來決定法律和公共政策。人民是自己的主人，也唯有人民可以限制自己。而國家既然是由人民組成的，人民當無無端限制自己之道理。因此，建構在 Rousseau 人民主權理論上的政府，不但不是如自由主義者所主張的有限政府，反而應該是一能完全反映全體人民意志的有利政府，同時，也必然有中央集權的傾向。在法國大革命後與歐洲諸君主國家的長期戰爭中，由於戰爭動員的需要，這種中央集權傾向更被強化。也因此，於大革命後與歐洲各國戰爭中執政進而登基的拿破崙，會建立全國大小事務皆取決

⁷⁴ 羅志淵譯，Harold Zink 著，1979，《現代各國政府》，台北：中正，頁 307。

於中央政府的中央集權單一國體制，也全然不令人意外。而這個在 19 世紀初出現的體制，也成為之後法國國家發展的基本模式⁷⁵。

1815 年拿破崙被英、俄、奧、普聯軍擊敗，法國國王路易十八因此得以登基重建波旁王朝。雖然當時法國的情勢使國王不可能再重建 17、18 世紀的專制王權，但對於拿破崙奠定的中央集權體制，卻也未曾更動。1830 年 7 月，法國再度發生革命，由資產階級支持的奧爾良公爵路易·腓力登上帝位。為了回應各地資產階級參政的要求，各級地方議會再度改為民選產生，且進一步開放選舉權⁷⁶。此舉使法國的中央行政集權趨向弱化，但 1852 年路易·拿破崙經公民投票登上帝位，雖仍保留各級議會的選舉，然卻又以所謂的「官方候選人」來操空選舉⁷⁷，在其強大的個人權威下，地方政府事實上只是執行中央意志的機關，法國的中央集權達到一個新的高峰。

第四節 現代民主政治與中央集權的強化

法國每一次的制度變換，都是經過革命，或者國家遭逢危難的大變動而成⁷⁸。在君主體制與共和體制的交錯中，法國社會一方面展現民主精神，另一方面卻又執著於政治領導者個人的政治權威，形成一兩極化的矛盾組合。不過，與專制王權時期不同的，19 世紀法國政治領導者的權威並非來自血緣，而是其在政治危機時刻展像的個人統治能力。也因此，一旦政治領導者面臨的危機不是其所能因應的，政治體制便有激烈轉換的可能。這種情形，

⁷⁵ 吳志中著，2006，〈地緣政治與歷史觀察下的法國國家認同〉，《台灣國際研究季刊》，第 2 卷第 3 期，頁 127。

⁷⁶ 羅志淵譯，Harold Zink 著，同註 74，頁 413。

⁷⁷ 「官方後選人」制度即是政府通過提出候選人來開導選民，用政府經費資助其競選，其結果也就可想而知。透過此種方法使人民往政府靠攏，於是，政府便可以防礙社會或破壞民族和諧等罪名輕而易舉地將反對派擊敗。參見：朱劍、趙楓著，同註 34，頁 66。

⁷⁸ 吳志中，同註 75，頁 125。

要到第三共和建立後才不再發生。

第二帝國時期，路易·拿破崙在政治上操控選舉以鞏固政權，此舉大幅削弱資產階級與一般人民的政治地位，但他在經濟上鼓勵工業發展與科學研究，進行一連串有助於資本主義發展的改革，更積極擴展海外殖民地以為法國工商業開拓原料與市場。這些舉措使法國資產階級利益大增，而能不介意政治地位被弱化地心甘情願支持皇帝⁷⁹。不過，在工商業迅速發展的同時，法國亦無法避免 19 世紀工業國家共同面臨的貧富差距急速擴大困境，使勞工階級的不滿日增。加上自法國大革命以來龐大的民主聲浪，第二帝國興盛光環背後其實潛藏著危機。在路易·拿破崙統治能力未曾下降前，這些危機不會對帝國政權造成危害，但一旦路易·拿破崙統治能力下降，危機就會浮現。

第二帝國的危機，發生在普法戰爭時。1870 年 7 月，法國在普法戰爭中失利，路易·拿破崙皇帝遭俘虜。失去政領導中樞的巴黎頓時陷入恐慌，9 月，共和派領導者甘必大趁機在巴黎成立國民軍政府，建立第三共和。在掌控巴黎等於掌控法國的情形下，第二帝國等於名存實亡。然在法國並未投降下，普魯士軍隊繼續進攻巴黎，第三共和政府被迫撤離巴黎。普魯士軍隊佔領巴黎後，旋即在巴黎宣告成立由德意志諸邦共組的德意志帝國。法國被迫投降後，德軍才撤出巴黎。但就在法國政府仍未曾遷回巴黎之際的 1871 年 3 月，巴黎的左派勞工組成國民自衛軍接管市政，成立巴黎公社。巴黎公社的出現，使當時法國的共和派與帝制派皆大為震驚，卻也促使帝制派不再堅持反對共和，第三共和也才順利產生。

路易·拿破崙皇帝遭俘虜，以及巴黎失守以致不得不投降，

⁷⁹朱劍、趙楓著，同註 34，頁 66。

顯示出當時法國中央集權體制的危機。帝制下權力全出自皇帝一人，這是路易·拿破崙被俘後法國全無抵抗之力的重要原因；而整個法國的政治經濟權力中樞全在巴黎，一旦巴黎淪陷法國也只能投降。但第三共和成立後，只能改變前者的情況，卻無能完全改變以巴黎為中樞的中央集權體制。其中的原因，在於雖然進入共和，但封建遺緒猶存，百年來法國歷經波旁、奧爾良、拿破崙三個王朝，他們在法國許多地區仍有眾多的支持者，雖失去了在巴黎的全國性政權，在許多地區卻還有強大的影響力。若改變中央集權體制，在巴黎的第三共和政府仍未能完全得到全國各地人民的高度支持下，法國恐將分裂。但是，若只是單方面地由共和派進行中央集權，則也必然遭到帝制派的抵制。面對此兩難困境，第三共和的解決方案，一是建構議會內閣制的政府體制，另一則是建立兼職制度。

在第三共和初創之時的國會選舉中，各共和派政黨所得的選票總和並不比各帝制派所得的選票總和來得多，只是因為各帝制派各擁其主，在政治上難以結盟，共和派才能以第一大黨聯合其他小黨執政。不過，很快地在數年後的選舉中，各支持共和的政黨所得的選票就超過帝制派政黨所得選票的總和⁸⁰。這顯示法國人民迅速地接受共和，在強大的民主正當性支持下，掌控巴黎中央政權的共和派的中央集權也得以貫徹。

兼職制度是指透過地方的貴族仕紳進入中央體系擔任官職，進而使他們將中央政治認為是他們的事，達成整合中央與地方關係以維繫國家統一性之目的。兼職制度之運作模式，乃是政治人物必須先獲得地方選舉，而後參加中央層級的選舉，才能成為擁有雙重身份政府官員。每一個制度的建立的目的是為了解決當代社會環境所產生的問題，在第三共和初期，共和政府尚無足夠

⁸⁰ 鄒文海，1991，《各國政府及政治》，台北市：國立編譯館，頁 518-519。

正當性以貫徹地方對中央的信任，亟須一個能將各地方整合至中央統治下的機制，法國的兼職制度便是在此種社會氛圍下設立，形成法國中央與地方之間特殊的人事連結網絡。而制度的設立背景在於當時法國的政黨政治尚未成熟，缺乏政黨政治的垂直整合力量來解決中央與地方之間的隔閡，乃因於其政治權力僅掌握在中央少數人的手中，中央一統的政策無法有效深入地方，政黨對地方人民而言仍是相當的陌生。故在法國人民的國民意識及政黨政治仍未成長到足以維持國家統一性下，兼職制度的設計，不僅藉由地方政治人物的雙重身份，相當程度地解決中央政府命令貫徹及正當性的危機，進而整合中央與地方的關係，亦可強化國家尚未穩固的政黨政治，維護國家的統一性⁸¹，使法國第三共和能穩固的統治 70 年之久。

到了 1940 年法國捲入第二次世界大戰，使國家又面臨另一個改革的危機，6 月 14 日法國巴黎淪陷，由貝當為首的政府向德國請求停戰；7 月 4 日貝當設傀儡政府於維琪(Vichy)，10 日貝當要求議會授權修改憲法，建立極權統治，第三共和覆亡⁸²。然而，當時的法國並為完全的投降於德國之下，由戴高樂為首的反抗組織於 1941 年 9 月組成「自由法國委員會」，與此同時，法國國內的抵抗運動便如火如荼地發展起來，在 1943 年 6 月組成「法蘭西民族解放委員會」；1944 年 6 月 4 日改名為法蘭西共和國臨時政府；8 月 23 日兵臨巴黎城下，守城德軍投降；1945 年 5 月 9 日德國戰敗；1946 年 10 月 13 日經由公民投票，新的共和國憲法得以通過，11 月第四共和正式創建⁸³。

⁸¹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，但是可以同時是中央政府內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。參見：劉文仕，同註 9，頁 99-100。

⁸²朱劍、趙楓著，同註 34，頁 99。

⁸³朱劍、趙楓著，同註 34，頁 101-5。

第二次世界大戰的失敗讓法國重新思考權力(資源)分散的重要性，法國自路易十四君主專制時期後，長期的中央集權政策，使法國主要的政治、經濟資源集中於首都巴黎，致使在第二次世界大戰時期，當巴黎遭受佔領時，因零碎且不充分的後備部隊無法即使德國的前進，導致法國的戰敗⁸⁴。職是，戰後的法國開始進行大區化的改革；首先，在第四共和的憲法上先確認地方分權的發展，首度在「自治權」的觀念與「地方」相連接；第 87 條確認地域團體由普選產生的議會實行自治的原則，明訂地方議會的決議於議會議長執行⁸⁵。其次，在 1950 年的區域規劃(regional planning)，主要鼓勵各省發展經濟、工業和第三產業，亦代表著地方分權是必然的結果⁸⁶。雖然第四共和試圖在地方自治上有所進展，卻因內閣政府的不穩定，使地方自治上難有實質上的成效，但無庸置疑的是法國開始往民主的軌道前進。

第五節 小結

綜合上述，在法國中央集權的歷程主要可分成兩個階段，第一階段為開始中央集權的過程（參見圖 2-1）；第二階段為強化中央集權的過程（參見表 2-1）。前者主要是從 1436 年英法百年戰爭後期開始，因戰爭嚴酷的生存壓力之下，迫使政治體制必須轉型，職是，在愛國風潮的影響下，法國組成三級會議，授予法國擁有徵稅與募兵之權力，法國也開始轉為集權君主制。

⁸⁴譚鍾瑜譯，羅傑·普萊思(Roger Price)著，2002，《法蘭西的榮耀與堅持——革命與共和的國度》，臺北：左岸文化，頁 267-71。

⁸⁵劉文仕，同註 2，頁 77。

⁸⁶法國國會，2010，《La décentralisation (1789 - 2010)》，法國國會網站：<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/decentralisation.asp>。

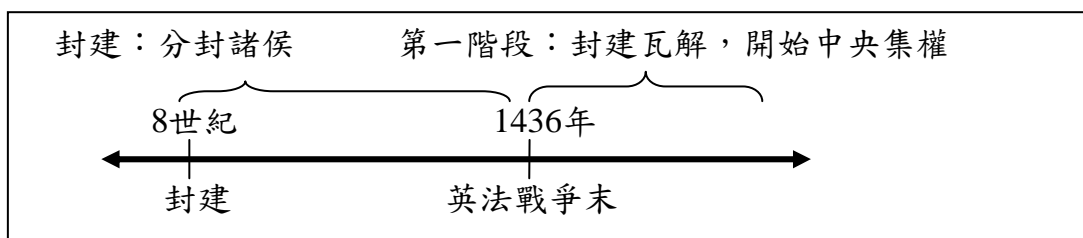


圖 2-1 法國垂直權力關係第一階段圖

資料來源：筆者自製。

到了第二階段主要可分成三個部份，分別為專制王權、君主立憲制與單一制國家的建立。在專制王權的階段，主要是從宗教戰爭到路易十四執政時期，這階段因重商主義的興起與出現國家性教會，使國王有脫離教會權力的契機，貴族也對國王的向心力增強，促使法國國王權力進一步的集中與擴大。但是專制王權的穩固，必須建立在效忠的軍隊、行政司法組織，財政能力和社會群體的支持。當無法具備這些條件，王權就會受到動搖。這也是日後法國大革命爆發的原因，因為財政問題使法國王權崩潰，使法國開始往現代國家前進，建立君主立憲制。這階段也因為法國民主精神和愛國意識的激盪下，使法國中央集權再攀高峰。到了拿破崙稱帝之後，才開始形成中央集權的單一制國家，並且透過第三共和時期建立的兼職制度，穩固國家的統一性，也確立現代法國的格局。

表 2-1 法國中央集權的歷程

歷史事件	行為者與社會背景	政治制度
宗教戰爭	國王：脫離教會的制約 貴族：國家意識的出現 教會：維護既有的權力 自由民：脫離被剝削	專制王權
三十年戰爭		
路易十四執政		
法國大革命	國王：鞏固王權 貴族、教會：維護既有的權力 資產階級：財產權	君主立憲制
第三共和建立	穩固共和國家統一性	中央集權單一制國家
WW2	戰後政治、經濟問題	

資料來源：筆者自製。

第三章 當代地方分權改革的開展背景與過程

第一節 共和的危機：當代地方分權改革的總體背景

法國的地方分權改革肇於 1960 年代，在這個年代法國的國民意識逐漸提升，對於民主的期待逐日加深，無論是在國內無產階級意識的抬頭，亦或海外殖民地對獨立的渴望等等，這些問題的浮現使法國思考長期的中央集權統治模式是否能使法國的民主更為穩固。法國地方分權改革的背景主要可歸類有五大因素，一為殖民地獨立的危機；二為對戴高樂獨裁的疑懼；三為左派思想與左派運動的衝擊；四為官僚體制過度成長的危機；五為區域發展失衡的危機，以下分別敘述之。

壹、殖民地獨立的危機

殖民地獨立問題是導致法國第四共和政局不穩的原因之一⁸⁷，第二次世界大戰後法國的經濟與軍事實力已大不如前，已無法維持對殖民地的統治⁸⁸，面對海外殖民地尋求紛紛獨立的呼聲，法國認為無法藉由中央集權模式以解決殖民地之問題，必須透過利益共享方式以誘使這些殖民地能繼續留在法國，職是，在第四共和政府便在 1946 年 10 月新憲法中對殖民地問題作了規定，法國雖然放棄「法蘭西帝國」稱號而代之以「法蘭西聯合」（L' union Francaise），宣稱法國與殖民地在「權利、義務平等的

⁸⁷ 朱劍、趙楓，同註 34，頁 105。

⁸⁸ 對於殖民地獨立問題，傳統上法國是透過地方總督處理殖民地之問題，以因地制宜之方式管理殖民地。

基礎上」建立聯邦，但卻無法撫平海外殖民地人民對民族獨立的渴求。然而，第四共和政府卻不想要放棄對殖民地的統治，尤其在阿爾及利亞殖民地問題上⁸⁹，既使面對國內財政的窘困與社會的壓力，毅然將阿爾及利亞視之為「法蘭西帝國復興的基石」，堅持其為法國不可分割的一部分⁹⁰。到了第五共和憲法又將「法蘭西聯合」的改為「法蘭西協合國」(La Communauté)，作進一步彈性規定⁹¹。此協和國組織較似於邦聯體制，因此較趨向以地方分權模式與殖民地協商聯繫法國與殖民地之間的關係。

貳、對戴高樂(de Gaulle)獨裁的疑懼（1960年代）

第二次世界大戰的失敗將法國議會無能的問題突顯出來，時任法國總理的戴高樂主張主權應該在元首和政府手裡，不再應該由紛爭不息的議會來操控，然而其提出的政治主張立即被有心人士批評為獨裁政治⁹²。在此種情勢之下，戴高樂決定隱藏於幕後，伺機東山而起，終於在1958年戴高樂在阿爾及利亞危機中於叛軍的支持下執政，並以「新憲法或內戰」的選項迫使法國人民接受第五共和憲法，1962年他又不顧國會反對，以有爭議的公民投票方式，將總統改為直接民選，而他也順利當選總統。戴高樂以二戰國家英雄的光環，在軍隊支持下削弱國會與政黨權力並擴大總統權力的作法，引起許多人的疑懼。為降低人民對他的疑懼，戴高樂支持先前1956年時第四共和議會通過的大區改革計畫。

參、左派思想與左派運動對中央集權政治的衝擊

⁸⁹阿爾及利亞殖民問題肇於阿爾及利亞人在賦稅和參政權等方面受到不平等的歧視。隨著當地人口的增加，就業市場的供需日漸失去均衡。歐洲人控制著新式經濟部門，因而阿爾及利亞人的失業情況愈來愈嚴重。生活水準的差距，以及殖民工作著重在城市，加深歐洲人社會和回教徒社會之間的鴻溝。參見：吳圳義，1989，《戴高樂與現代法國》，台北：台灣商務，頁2。

⁹⁰朱劍、趙楓，同註34，頁106。

⁹¹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。而協合國的專章規定於1995年8月4日廢止。參見：劉文仕，同註2，頁75。

⁹²劉增泉，2010，《法國史》，台北：五南，頁442。

法國是當代歐美左派思想最發達的國家，左派思想向來對中央集權的資本主義政府多所疑懼。戴高樂政權的爭議與 1960 年代反戰運動的興起，都對當時法國政權的正當性造成衝擊。尤其 1968 年 5 月的學生革命，更直接搖撼戴高樂政權。

肆、官僚體制過度成長的危機

官僚體制與民主之間的關係常處於矛盾的困境。現在民主國家一方面需要官僚體系來承擔大量的資源配置的任務，另一方面又擔心龐大的官僚體系會擺脫民主的控制，進而擺脫民主的監督而對民主形成威脅。法國的官僚體系因在政府和社會中佔有潛在的強大地位而出名。法國傳統的官僚體系是建立於「部長內閣」，即部長有充分的任命權，可以任命他個人和政治上的忠實追隨者⁹³。在第三共和時期，政府為了鞏固統治的地位便把官僚中的政治異己分子清除出去，並以自己的支持者取而代之；到了第四共和時期，雖然任用制被廢除，但政治任命卻沒有完全的消失，而到了第二次世界大戰後，行政任命和政黨利益更加緊密的結合。高級官員常和部長同在一個黨內，部門的各個機構為主要政黨所瓜分，在三黨執政時，政黨對高級官員任命的作用越來越系統化，同時三個執政的政黨瓜分了整個行政權⁹⁴。而這樣的官僚體系的成長隨著時代的演進，法國政黨政治的茁壯發展，其官僚更加無法獨立於政治家或政黨政治的影響，職是越來越多的行政工作被牽扯到黨派政治中。然而為了避免官僚體系對民主產生威脅，其最重要的因素是必須脫離政黨對官僚的控制，以防止資源配置上完全受惠於某個利益團體上。因此，法國在地方分權改革上，官僚體系亦是改革的重點之一，其中一部份即是針對兼職制度的改革。

⁹³吳友明譯，Eva Etzioni-Halevy 著，1998，《官僚政治與民主》，台北：桂冠，頁 240。

⁹⁴吳友明譯，同註 92，頁 241。

伍、區域發展失衡的危機

法國在第一次工業革命之後，為了發展工業建立許多經濟區域，農業耕作區相對的縮小，直至第二次世界大戰結束後，法國境內的區域發展不平衡加劇，各地區發展的差距不斷的擴大。而區域發展的差距主要表現在三個地方：1.東西部之間的經濟差距，由於法國主要的都市地區大多集中於東部，其相對於西部而言，東部的工農業較發達且人力資源比較豐富。2.城鄉人口分佈不均，自二戰後，法國農村的人口加速的往都市流動⁹⁵。根據統計，1936年法農業人口約占全國人口總數的47.6%，到2010已減至15%⁹⁶。3.傳統老工業區日趨衰落，自1960年代起，法國傳統的三大經濟支柱冶金、煤炭和紡織業開始走下坡，取而代之的是新興工業和製造業，使法國東北部老工業區的大量工人失業。而這些因現代化過程所帶來的區域發展失衡的危機，使法國境內的貧富差距不斷的擴大，進而產生社會問題，如1960年代的學生、工人運動。

為了解決上述的問題，法國自1960年代起，便展開地方分權改革的序幕。從1960年代的國土整治計畫，分散權力至各個地區，解決區域發展差距的問題；1980年代的地方分權改革，從法律開始著手，下放權力至各地區，以保障各地的自治權；到了2003年從法律保障到憲法保障，以維護地方政府的自主性與自律性。

⁹⁵在1968年城市人口占全國人口總數61%，到了1999年城市人口占全國人口總數為77%。參見Anthony Champion, 2008, "The Changing Nature Of Urban And Rural Areas In The UK And Other European Countries", *United Nations Expert Group Meeting On Population Distribution, Urbanization, Internal Migration And Development*: New York, p.14.

⁹⁶ Kirk D., 1946, *Europe's Population in the Interwar Years*, Albuquerque: Gordon and Breach, Science Publishers Inc. p.14.; United Nations Statistics Division, 網站:
<http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/socind/hum-sets.htm#tech>

第二節 1960 年代地方分權改革的過程

法國在 1960 年代便展開地方分權改革的序幕，但卻僅止於權力分散的改革。權力分散指的是中央政府移轉部份行政權力至地方政府，地方政府仍然需向中央政府負責任⁹⁷。法國在第二世界大戰結束後，面臨國內經濟貧富不均與城鄉差距之問題，然而，這樣的國內經濟問題，其不盡然是因戰爭而引起，主要的因素在於法國在長期的中央集權統治之下，其國家的政治或是經濟資源高度集中於巴黎市或洛林地區，造成區域發展失調與城鄉差距拉大⁹⁸。

此外，除了國內經濟問題之外，國內社會問題亦導致法國思考進行地方分權之改革。60 年代的法國，國內左派勢力的崛起與官僚體制的龐大迫使法國政治體制不得不依據社會環境之情勢而改變，前者主要可分為兩個因素，一為對戴高樂獨裁的疑慮，由於當時中央政府為右派掌權，但是在各地區的政府幾乎都是左派（社會黨和共產黨），加上各地的工會也是左派居於優勢⁹⁹，因此當戴高樂在解決第四共和的危機之後，法國無論是對內或是對外的政治幾乎都是戴高樂所主導，職是對於戴高樂獨裁的疑慮更加深。二為知識份子反對右派，在當時的法國知識份子幾乎都是左派，他們對於資本主義或是任何擁有權力的政府或是組織是相當不信任的，職是更加不信任當時的政治體制，如 1968 年學生大革

⁹⁷ 依據學者薄慶玖對 Deconcentration 定義為「分工性地方分權」，指中央機關將部份權力交與地方機關代為行使，而中央仍握有最終的決定權，地方只是中央之代理而已。參見：薄慶玖，同註 25，頁 7；Contreras-Hermosilla A., Gregersen H., Phillips L. and White A., *Forest Governance in Federal Systems: An Overview of Experiences and Lessons*. presented at the Interlaken Workshop on Decentralization, 27-30 April 2004, Interlaken, Switzerland.

⁹⁸ 巴黎作為政治經濟和文化中心，在國家歷史中長期扮演著舉足輕重的角色，就像法國俗語所說「巴黎打噴嚏，全國都感冒了」，由此造成法國各地區經濟社會發展不平衡。參見：上官莉娜、李黎，2010，〈法國中央與地方的分權模式與其路徑依賴〉，《法國研究》，第 2010 卷第 4 期，頁 84。

⁹⁹ Alistair Cole, Peter John, 2001, *Local governance in England and France*, Albuquerque: USA and Canada Press, pp. 46-47.

命即是案例。後者官僚體制的龐大將對民主發展產生影響，法國官僚體制的強化可以追溯至 1970 年代以前，大致上可分為國內與國外因素，在國內因素方面，由於傳統上法國的官僚體系的建立是由部長任命他個人與政治上的忠實追隨者，所以長期下來使法國的官僚體系都是由統治者的支持者所取代，導致法國的行政體系產生構造上的問題，其官僚體系皆為行政體系之人員。在此情況下，促使國家的行政與立法關係更為緊密結合，不僅缺乏監督機制，更喪失權力分立與權力制衡之機制；國外因素方面是因為在東西方冷戰時期，法國試圖在國際關係上保持獨立地位¹⁰⁰，因此必須強化軍事體制與行政官僚以穩定國家地位。

基於上述之因素，在第四共和開始，法國便試圖進行大區化改革，在 1944 年 10 月戴高樂更以行政命令進行大區化之改革，直至 1945、1946 年大區化法案才通過。但因為第四共和的政治不穩定而無法徹底地執行，直到第五共和才確實落實國土整治政策。首先在 1959 年 1 月 7 日的法令，將 20 個經濟區域成為選舉區，每個區域派出首長(prefects)共同協調編制區域發展規劃¹⁰¹。1963 年 2 月 14 日法令設立國土組織與區域行動評議會以鼓勵工業走出巴黎，分散經濟資源¹⁰²。1964 年 3 月 14 日法案設立 21 個大區，規定組設大區區長，地區行動委員會與地方經濟發展委員會¹⁰³（參見表 3-1）。

法國在歷經 1960 年代權力下放改革之後，認知到地方分權是法國必須要走的一條道路。1970 年代的法國其地方分權改革雖然有短暫的停止，但在政治情勢面臨可能有左右共治的可能性與右

¹⁰⁰ Hanley D. L., Kerr Miss A P, Waites N. H., 1979, *Contemporary France: Politics and Society Since 1945*. Albuquerque: Taylor & Francis e-Library Press, p.178.

¹⁰¹ 法國國會，同註 86。

¹⁰² Alistair Cole, 2006, "Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction", *French Politics* 4 p.37,

¹⁰³ 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，頁 95；法國國會，同註 86。

派在長期執政下並沒有復興國內經濟與社會壓力之下，影響右派執政黨不得不依據現實考量落實地方分權之改革。在 1972 年 7 月 5 日法國國會通過《設立大區及其組織法》¹⁰⁴將地區行動區改稱為經濟發展大區，增設 22 個大區為新的地方組織層級，正式確立大區擁有法律地位與預算的自主權¹⁰⁵，而這樣法案也成為 1982 年地方分權法案的重要支柱。

1960 年代權力分散的結果是使各地方政府首長擁有各地經濟資源的決策權，基於此，更加強化對地方分權改革的落實（地方政府期望能夠擁有實質的權力）。然而，中央與地方的關係仍然是上對下，主要由行政命令執行，因此中央可隨時將地方權力收回。

¹⁰⁴此改革為戴高樂所推動的行政區域地方自治政策，在 1969 年被全民公投遭到否決，但在 1972 年得到肯定。參見：法國國會，同註 86。

¹⁰⁵法國國會，同註 86。

表 3-1 1960-1970 年代地方分權改革一覽表

年代	總統/總理	改革內容
1960	戴高樂(戴高樂派--右派)/戴布雷	1.1959 年 1 月 7 日法令，將 20 個經濟區域成為選舉區。每個區域派出 prefects 共同協調編制區域發展規劃。
	戴高樂(戴高樂派--右派)/龐畢度	2.1963 年 2 月 14 日法令，法國政府組織國土組織與區域行動評議會，構想通過建立平衡的都市，以減少巴黎及周邊地區在區域發展中所占比重，國家試圖鼓勵工業走出巴黎地區，積極參與外省的「外援建設」。 3.1964 年 3 月 14 日法令規定組設大區區長，地區行動委員會與地方經濟發展委員會。
1970	龐畢度(戴高樂派)/麥斯梅爾	1972 年 7 月 5 日「設立大區及其組織法」將地區行動區改稱為經濟發展大區，增設 22 個大區為新的地方組織層級，正式確定大區享有法人資格的公共機構。大區設區長，區長具有雙重身份：國家駐大區的代表與公共機構的行政長官。

資料來源：本表格係筆者參考：上官莉娜、李黎，2010，〈法國中央與地方的分權模式與其路徑依賴〉，《法國研究》，第 2010 卷第 4 期，頁 83-87；劉文仕，2007，〈立足統一 邁向分全：法國地方分權制度的嬗變與前瞻〉，《東吳政治學報》，第 25 卷第 2 期，頁 65-118；法國國會，2010，《La décentralisation (1789 - 2010)》，法國國會網站：
<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/decentralisation.asp>。加以整理製作。

第三節 1982年至1993年的地方分權改革的迂迴過程

法國在經歷 1960 年代的社會運動，容納多元且分散的政治與社會力量後，其國家並無因此的解體，國民的民主素養反而更加的穩定且深化。到了 1980 年代，無論在社會環境的壓力亦或政黨政治的運作之下，皆促使法國的政治制度產生改變。最重要的變遷則是落實地方分權之改革，首先，在 1982 年至 1983 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。

法國社會多元化的因素使法國的政治系統更為競爭性與包容性，其政黨政治的運作亦在第五共和時期趨於成熟，在國民議會中也發展成穩定的四大黨團聯盟，¹⁰⁶且這些黨團的左右派意識形態亦非常的顯明。自戴高樂掌權後，無論在總統或是國民議會上幾乎為右派（戴高樂派）所掌握，然而，在地方政府上左派政黨卻佔居多數。直至 1981 年的總統選舉，左派密特朗(François Mitterrand)贏得勝利，且在國民議會的改選上，左派政黨亦獲得國會多數席次。密特朗亦於執政後明確表示：「法國過去需要一個強有力的中央政權來使國家形成，現在她需要權力下放以免國家解體」¹⁰⁷，因此，在次年 1982 年正式落實所提出的地方分權改革的政策諾言，主要的改革是實行自治管理體制，擴大地方自主權以及將行政授權改為立法授權。

1982 年地方分權開始後，政府也確立了每年度的工作重點，

¹⁰⁶ 左派為法國社會黨及法國共產黨聯盟，右派為共和聯盟以及法國民主同盟之聯盟。參見：張台麟，2007，《法國政府與政治》，台北：五南，頁 185。

¹⁰⁷ 上官莉娜、李黎，同註 97，頁 84-85

如 1983 年是中央下放關於城市規劃、住宅建設、職業培訓和農村整治等權力，1984 年是交通運輸、社會活動、司法等權力，1985 年是教育、文化、環境保護和治安權¹⁰⁸。但是，法國地方分權改革的進程卻隨著法國政黨政治的運作而有所進退。到了，1986 年法國進入左右共治時期，地方分權改革進入了停頓時期，右派共和聯盟席哈克(Jacques René Chirac)被任命為總理¹⁰⁹認為 1982 年以來地方分權改革相關法律已過度「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¹¹⁰。

到了 1988 年密特朗連任成功，地方分權改革再出發。在 1992 年延續 1982 年地方分權改革之理念，通過兩個主要的法律：2 月 3 日頒布「地方當權者權責行使法」強調權責行使的民主化與透明化原則；建立地方選舉官員的合法地位，以執行地方事務，此法律提供地方官員的全面補償制度¹¹¹。同年 2 月 6 日頒布《地方行政權歸屬法》強調加強大區長和省督在協調各自管理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¹¹²。而在 1992 年以來的地方分權改革政策，主要專注在地方政府之間以及國家與地方政府之間的政策一致性與調和性的課題上，強調國家行政業務的去集中化或者分工政策，迫使中央的行政單位在

¹⁰⁸ 上官莉娜、李黎，同註 97，頁 85。

¹⁰⁹ 在「左右共治」下，總理有國民議會多數黨的支持，因此可在財政或是社會政策方面扮演主導的角色。

¹¹⁰ 劉文仕，同註 2，頁 80。

¹¹¹ 劉文仕，同註 2，頁 81。

¹¹² 劉文仕，同註 2，頁 81。

地方政府之間扮演一個更積極的協調溝通角色¹¹³(參見表格 3-2)。

1982 年地方分權改革落實後，中央與地方的權力關係從中央授權到地方分權，各地方政府擁有中央賦予的實質權力，且受到法律所保障；也從傳統上下隸屬的監護關係（適當性監督）轉為平等的監督關係（合法性監督）。在各地方政府之間的關係（大區、省與市鎮間）則建立在互相依賴的互動網絡，彼此暨合作又競爭。各地方政府雖然因地方權限的劃分而有不同的行政層級，但不同權限之間不能帶有領導的色彩，否則將抵觸平等原則。

表 3-2 1980-1990 年代地方分權改革一覽表

年代	總統/總理	改革內容
1980-1990	密特朗(社會黨)/莫華	1.1982.3.2 頒布《關於市鎮、省和大區的權力和自主權的法令》主要的政策包括： (1)推行地方行政管理體制改革。中央取消對各級地方政府的監督，增強地方民選機構的權力；中央派遣地方的行政官員不再涉足地方事務。 (2)增加地方行政層級，從原來的中央、省、市鎮三個層次改為中央、大區、省、和市鎮四個層次。 (3)擴大地方政府權力。 (4)改革地方公職制度。地方公務員開始享有與國家公務員相同的法律地位和基本保障。同時,中央政府把地方人事權交給地方政府,地方公務人員由地

¹¹³劉文仕，同註 97，頁 82。

	<p>方管理。</p> <p>(5)擴大地方民主。改革不僅增強了地方當權者的決策權,擴大了公民的參與權,而且從法律上賦予了公民對本地區事務的知情權、瞭解權。</p>
密特朗(社會黨)/法畢士	<p>2.1983年1月7《市鎮、省、大區與國家權限劃分法》。明確指出國土是國家的,每個地方政府應根據其職責參與對國家的管理。</p> <p>3.1985年簽署歐洲地方自治憲章。</p> <p>4.1985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、20000人口以上市長、100000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。</p>
密特朗(社會黨)/柯瑞松	<p>5.1992.2.3 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。</p> <p>6.1992.2.6 年頒布《地方行政權歸屬法》,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。」,對</p>

		<p>地方分權進行補充：(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做為國家行政的基礎。該法於同年7月1日開始實施，被稱為「分散化憲章」(Charte de la Deconcentration)。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及關係。</p>
	密特朗(社會黨)/貝赫哥瓦	<p>7.1992年7月1日中央政府以法令形式(No1992-604)頒布了《權力下放憲章》(Charte de la deconcentration)。這一有關共和國國土管理的指導性法律確定了相互促進和職責分工，明確了法蘭西共和國地方行政管理是地方整治角度進一步控制這兩項改革並使之平衡。</p>
	密特朗(社會黨-左派)/巴拉杜(右派)	<p>8.1995年2月4日《國土發展與規劃法》，規定中央制定國土規畫與治理政策，並改正地方間失衡與不平等的問題。</p> <p>9.1997年喬斯班針對兼職制度更進一步修法計畫：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。</p>
	密特朗(社會黨-右派)/喬	

	斯班(左派)	10.1999 年通過國土整治與可持續發展指導法，其著眼點是推動市鎮的重新聯合，促進區域整體發展。
--	--------	---

資料來源：本表格係筆者參考：上官莉娜、李黎，2010，〈法國中央與地方的分權模式與其路徑依賴〉，《法國研究》，第 2010 卷第 4 期，頁 83-87；劉文仕，2007，〈立足統一 邁向分全：法國地方分權制度的嬗變與前瞻〉，《東吳政治學報》，第 25 卷第 2 期，頁 65-118；法國國會，2010，《La décentralisation (1789 - 2010) 》，法國國會網站：<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/decentralisation.asp>，加以整理製

第四節 從法律保障到憲法保障：2003 年地方分權改革的再開展

全球化地方分權改革風潮的基本主軸在於透過分權的過程，來修正過去中央集權所造成的地區性差異發展，藉由大規模的「垂直式」結構調整，提高地方政府的自主性，推動因地制宜的行政，以促成地方自治機能的落實，因應財政、經濟的危機¹¹⁴。1970 年代，自英國開始的地方分權改革浪潮興起後，歐盟各會員國亦紛紛地跟進，法國隨即在 1980 年代揭開地方分權改革的序幕，爾後，歐盟也頒布《歐洲地方自治憲章》以督促與輔佐歐盟各會員國落實地方分權運動。

法國長期處於中央集權統治模式，在制度的歷史慣性與制度既得利益者的保護之下，既使在 1980 年代面對全球化的地方分權改革風潮，迫使法國執政黨不得不為了穩固國家民主的發展下放權力至地方，以利地方自治團體發展地方自主性，但是地方分

¹¹⁴ 劉文仕，同註 6，頁 39。

權改革的執行卻仍然無法完全忽視中央政府對地方自治團體的重要性。職是，到了 2000 年法國地方分權改革的政策為了避免在長期中央集權政策的影響下，產生路徑相依的現象，導致地方分權改革政策走回頭路，便透過議會修憲有關地方分權的法案，將地方自治團體的地位提升為憲法保留的保障地位，也擴大地方自治團體的立法自治權。

在 1997 年至 2002 年針對 1982 年地方分權政策實施以來的經驗作評論，並建立委員會探討地方分權新概念，以提出未來發展的建議¹¹⁵。到了，2001 年 1 月 7 日喬斯班(Lionel Jospin)總理更在國會演講中闡明法國今後地方分權政策的方面，並列舉了六大優先順序：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¹¹⁶。在 2003 年 3 月 28 日法國國會透過修憲，將地方自治法從法律保障改為憲法保障，以及將中央權限大幅轉移至地方，並明確列舉各地方政府層級的相關職責。

自 2003 年落實憲法保障後，法國也陸續提出有關地方分權法案以確保地方政府的團體自治權。2004 年 7 月 29 日通過《地區領土單位財政自治法》以體現憲法第 72 條第 2 款的規定，確立國家與地方政府適當的資源分配比例，並確保地方政府的自主財政權。同年 8 月 13 日通過《有關地方自由及責任法》將重要的中央職責轉移至地方政府（大區、省與市鎮），以造福各地方政府，同時促進更好的責任制度¹¹⁷。2006 年 7 月 10 日法案授權批准歐洲地方自治憲章，以保障地方政府的權利。2007 年 2 月 21 日的法

¹¹⁵ European Industrial Relations Observatory(Page last updated: 29 April, 2003)，網頁：
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/04/feature/fr0304107f.htm>

¹¹⁶劉文仕，同註 9，頁 109。

¹¹⁷上官莉娜、李黎，同註 97，頁 85

案則針對 2003 年 3 月 2 日憲法規定海外殖民地的規定作修正，為了使第 72 條規定有效執行，授權海外的省和大區的議會可依法授權的執行地方法律與法令。2008 年 10 月 22 日建立地方政府委員會的改革法案，主要目的在於簡化地方政府的結構。到了 2010 年通過財政法案，該法律則 2010 年 1 月 1 日生效，以確保地方財政自主權¹¹⁸（參見表格 3-3）。

表 3-3 2000 年代地方分權改革一覽表

年代	總統/總理	改革內容
2000	席哈克(共和聯盟)/哈法漢	<p>1.2003 年 3 月 28 日國會通過《關於共和國地方分權化組織》概括以下重點：</p> <p>(1)確認法國為「分權化」單一制國家；憲法第一條開明宗義規定：「共和國的組織是分權化的」。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。</p> <p>(2)輔助性概念的憲法化；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。」</p> <p>(3)禁止次中央層級政府彼此間的監護關係；第 72 條第 5 項規定：「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</p>

¹¹⁸法國國會，同註 86。

		<p>得對另一地域團體實施監護。」</p> <p>(4)承認地域團體的條例制定權(自治立法權);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。」</p> <p>(5)承認地域團體的實驗權(自治組織權);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,實現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。」</p> <p>2.2004 年 7 月 29 日通過《地區領土單位財政自治法》體現憲法第 72 條第 2 款的規定,明確了國家與地方當局適當的資源分配比例,尤其是稅收,明確各級地方領土單位今後不會少於 2003 年的財政收入,立法機構干涉地方領土單位的財政自治都被視為違憲。</p> <p>3.2004 年 8 月 13 日《有關地方自由及責任法》將重要的中央職責轉移至地方政府(大區、省與市鎮),以造福各地方政府,同時促進更好的責任制度。</p>
	<p>席哈克(共和聯盟)/戴</p>	<p>4.2006 年 7 月 10 日法案授權批准歐洲地方自治憲章,目的在確認歐洲共同標準,以</p>

	維爾班	<p>保障地方政府的權利。提供地方自治的合法依據，民選議會的作用和公民協商，它還定義地方權力的性質和程度，地方政府民選議員的行政條件和財政資源的保障。</p> <p>5.2007年2月21日法案針對2003年3月28日憲法規定海外殖民地的規定作修正，為了使第72條規定有效生效，其授權海外的省和行區的議會可依法授權的執行地方法律和法令。</p>
	薩柯吉/費雍	<p>6.2008年針對地方政府的職責設立指標進行調查，主要是重新思考地方政府組織的使命和地區新的權力轉移。2008年10月22日建立地方政府委員會的改革法案，主要目的在於簡化地方政府結構，明確劃分他們的職能，並允許更好的財政分配手段。</p> <p>7.2010年財政法案，取消營業稅，從2010年1月1日生效，建立和轉移新稅制的目的在於確保財政自主權和加強收稅管轄權。</p>

資料來源：本表格係筆者參考：上官莉娜、李黎，2010，〈法國中央與地方的分權模式與其路徑依賴〉，《法國研究》，第2010卷第4期，頁83-87；劉文仕，2007，〈立足統一 邁向分全：法國地方分權制度的嬗變與前瞻〉，《東吳政治學報》，第25卷第2期，頁65-118；法國國會，2010，《La décentralisation (1789 - 2010)》，法國國會網站：
<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/decentralisation.asp>，加以整理製作。

第五節 小結

自 1960 年代起，法國啟動了方興未艾的地方分權改革工程，在這個進程中，無論從權力分散、權力下放到地方分權的階段都與法國當代的政黨政治運作有相當大的關係。權力分散的改革背景大致上可分成三部份說明，首先是在第四共和時期，由於當時的社會背景仍然處於戰後所帶來的經濟貧富差距與城鄉距離過大之問題，為了解決國內的經濟問題，法國開始思考權力分散的行動。其次，在國內政治問題方面，主要可分成兩部分，第一是自戴高樂修改憲法，綜攬第五共和大權後，引起反戴高樂派的人士擔心法國將產生獨裁之疑慮，為了降低人民對他的疑懼，戴高樂試圖通過大區改革計畫。第二，在 1960 年代，因反戰風潮與學生革命的暴發，促使法國右派的執政正當性面臨危機，加上在權力分散的結果下，使當時多以左派為主的各地方政府能擁有各地的經濟資源的決策權，進而使法國左派勢力以主張落實地方分權改革以保障各地方政府的權力。最後，法國為官僚體制最發達的國家，然而，隨著時代的演進，法國的官僚體制已與政黨的利益更加的緊密結合，產生行政與立法之間缺乏了制衡的機制，為了擺脫官僚體制過度的成長，以避免對民主的監督機制進一步形成威脅。職是，基於上述之因素，強化法國在往後必須落實地方分權之改革。

1981 年左派社會黨籍的密特朗當選總統，產生第五共和以來第一次的政黨輪替，而在國民議會的選舉上，左派政黨亦獲得多數黨之席次，在府會合一之下，法國便在次年 1982 年落實政黨政治之運作，進行權力下放之改革，賦予地方政府擁有實質上的自治權。但是在 1980 年到 2003 年之間，因法國政黨輪替的關係使法國地方分權改革的進程而有所進退。到了 2003 年才透過國會修

改憲法將地方自治落實憲法保障，真正的進行地方分權，並確立法國為地方分權型的單一制國家，也更加強化地方的民主性。

表 3-4 法國地方分權改革歷程表

時間	歷史事件	行為者與社會背景	改革進程
1945	第四共和	國內經濟貧富差距 過大	權力分散 (deconcentration)
1958	第五共和	右派：擴展政治勢力 → 中央集權	
1968	學生革命	左派：防止強人 → 地方分權	
1980 年代	社會黨執政	落實政黨政治的運作	權力下放 (devolution)
2003	修改憲法	1.確立分權型國家 2.落實輔助性原則 3.強化地方民主性	地方分權 (decentralization)

資料來源：筆者自製。

第四章 垂直權力關係改革的制度作用與 成果

第一節 歐盟地方分權改革的影響

1985 年歐洲議會(The Council of Europe)通過《歐洲地方自治憲章》啟動了歐洲至今方興未艾的地方分權改革工程。歐洲地方自治憲章的前言針對地方自治團體的存在宣示了三個主張：(一)地方自治團體的結構是民主的，決策單位是由人民選出的；(二)地方自治團體擁有真正的自治權限以提供人民所需的行政服務；(三)地方自治團體擁有足夠的財源以行使有關的權限與手段¹¹⁹（參見附錄三）。

歐洲地方自治憲章的頒布是強化歐盟各會員國在住民自治上的提升，其強調的是以「輔助性原則」(principle of subsidiarity)來保障地方自治。在憲章的第 4 章第 3 條文中便指出，「適當的公共事務由最貼近人民的地方自治團體優先履行。對於其他地方自治團體的責任分配，應考慮其事務的性質、效能和經濟要求」¹²⁰。歐洲議會期望透過自治憲章的頒布以促進歐盟各會員國的民主發展，以及改變中央與地方之間的權力關係，使中央政府退為輔助地方政府的角色。換言之，即是改變過去由中央主導地方事務的決策權，而是以由最貼近人民的基層地方政府來處理地方事務，當基層地方政府無法處理時，再由更大範圍的廣域自治團體（大區）或是中央政府來解決。其最主要的精神在於改變傳統由上而下的事務分配方式，而以由下而上的事務分配方式（參見圖 4-1）。

¹¹⁹ 憲章內容為筆者自行翻譯，參見：歐洲自治憲章，1985.10.15，《歐洲自治憲章》，歐洲議會，網址：<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/122.htm>。

¹²⁰ 歐洲自治憲章，同註 118。

職是，基於輔助性原則的概念，歐盟期望各會員國能夠執行大區化/區域政府化(regionalization)，以確實執行由下而上的自治原則。

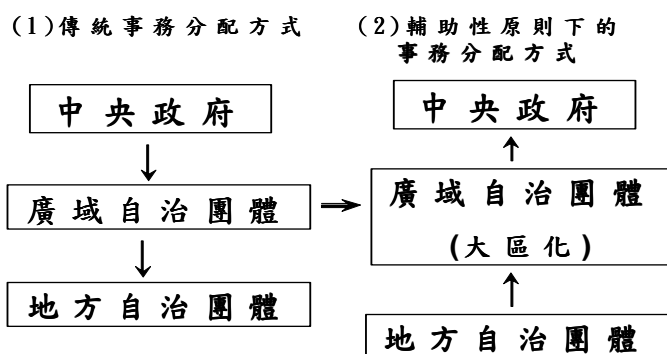


圖 4-1 輔助性原則下，中央與地方事務分配方式的改變。

資料來源：筆者自製。

法國雖為歐洲聯盟的會員國之一，但在歐洲議會頒布《歐洲地方自治憲章》之前，法國便早已在 1982 年進行地方分權改革，其主要是賦予法國地方政府層級在法律上的地位，以及擴大地方自治團體的自主權限。到了 2003 年透過議會修改有關地方分權的法案，進一步提升地方自治團體為憲法的保障地位，以及落實「輔助性原則」的憲法化。直至 2006 年 7 月 10 日再以法案授權批准歐洲地方自治憲章，主要目的在於確認歐洲共同目標，以保障地方自治團體的權利；提供地方自治的合法依據，民選議會的作用和公民協商，並定義地方權力的性質和程度，地方政府民選議員的行政條件和財政資源的保障¹²¹。

然而，法國地方分權改革與歐洲地方自治憲章的落實上，其在地方自治的性質有本質上的差異，前者主張的是強化地方上的團體自治，著重於地方賦權；後者在於落實地方上的住民自治，

¹²¹法國國會，同註 86。

重視地方自治¹²²。法國雖然是歷史悠久的單一制中央集權民主國家，但在法國大革命之後，其法國人民的民主意識便逐漸的高漲，雖然地方政府沒有自主權決定地方上的事務，但透過民主國家人民必須具備的民主權利，藉由選舉等手段使中央政府不得不重視地方人民的意志。職是，法國在 1980 年代後的地方分權改革，主要是賦予地方政府擁有憲法或是法律上的地位與權力，以利地方政府能確實執行地方上的自治權。此外，在輔助性原則的基礎上，中央不僅不得直接介入地方的財源與事務，歐盟亦可以直接對各地方政府進行輔助，使地方政府不在只需要依賴中央政府的幫助，進而促使地方政府更為獨立執行地方自治之事項。

第二節 各層級政府組織的改革

法國地方行政體制的變遷，從分散化的地方體系到中央集權體系，再轉型為地方分權體系的漫長歷史過程，隨著政權的更迭而有所演變。法國至今的地方行政結構，可以追溯到十六世紀民族國家建立時，當時的國王為了鞏固政權，國家開始推行干預政策，按照科層原則組織地方政府，並直接依托於中央權力的行政官員，其目的就是要動搖和摧毀舊的地方自治，從而控制各地方，到了拿破崙時期更達到高峰¹²³。而地方政府再度擁有地方自治團體的身分是始於第三共和時期的市鎮法。直至今日，法國地方行政體制的特色在於，其具有兩套不同體系的行政機構同時存在於同一地域上，不僅是中央的派出機關（行政區域）亦是地方自治

¹²²地方自治包含法律意義的「團體自治」與政治意義的「住民自治」，就前者而言，其起源於歐洲中古世紀獨立於封建領主而自主運作的「自由都市」(free imperial city)，故強調以一定之地域組成公法人團體，可依自主意思自行處理地方公共事務，國家或其他外力均不得任意加以侵害或干涉。然而，團體自治並非僅是消極地防止中央無限制地干涉地方事務，以保障地方自治權，其更主張讓地方自治體能夠在某種程度上參與中央政府的政策制定過程，從而實現國家權力垂直制衡之功能。參見：蔡茂寅，2003，《地方自治之理論與地方制度法》，台北：學林文化，二版，頁 15-16、76-77。

¹²³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，頁 156。

團體（地域團體）¹²⁴。

在 1789 年法國大革命爆發後，制憲會議為了解決現代化的行政區問題，試圖將 80 個省（不包含巴黎）成為 9 個市政區 (municipalities) 或是區 (districts) 來分散權力以不妨礙中央政府權力運作為目的，然而卻無法確實的執行。直至 1791 年 9 月 3 日通過的憲法提出，法國為不可分割的領土，並將法國 83 個省 (departments) 分成區，區下在設市鎮 (townships)¹²⁵。到了 1800 年拿破崙掌握政權時，2 月 17 日法案通過有關《法國領土及行政管理的分割法》(a loi du 28 Pluviôse an VIII Concernant la Division du Territoire de la République et l'administration)，將法國地方分成省、區 (arrondissement)、縣 (canton) 與市鎮四個行政層級；並建立省督 (Préfet) 制度，隸屬於皇帝之下，負責行政，省督是唯一的執行機構，將無限的權力集中於皇帝身上，確立了中央集權的行政管理體系；使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¹²⁶。

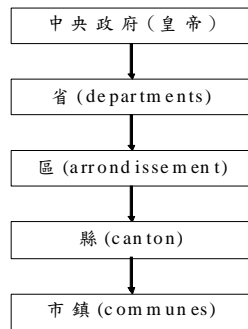
到了第三共和時期，法國地方政府層級大致上可分為四個等級，即為省、區、縣與市鎮，然而其職責則隨著中央政權的更迭而所有改變，但不變的是皆為中央的派出機關。直到了 1884 年 4 月 5 日的「市鎮法」才認可了縣與市鎮為地方自治的一個正式行政單位，並建立省議會與市鎮議會的選舉（參見圖 4-2）。

¹²⁴ 行政區域 (circonscription administrative)：拿破崙一世執政時確立的中央派駐地方機關的體制，屬中央行政體系的一環，分為大區、省、區、縣與市鎮。地域團體 (Collectivité territoriale)：出現於第四共和憲法，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。參見：劉文仕，同註 9，頁 85。

¹²⁵ 每個省有 36 個市議員，是由選舉產生的，任期為兩年，每一年在重選一半的市議員；而區則有 12 個區議員是由選舉產生的。參見：法國國會，同註 86。

¹²⁶ 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〉，《地方自治之監督學術研討會成果報告》，台北：政大法學院，頁 26。

(1)1799 -1804年 行政層級圖



(2)1830-1944年 行政層級圖

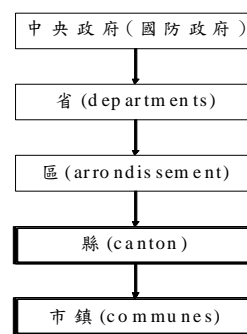


圖 4-2 法國地方行政層級的轉變，**▭**表示具有雙重性格的自治機關（行政區域與自治團體）。

資料來源：筆者自製。

在第二次世界大戰結束後，法國出現區域規劃(regional planning)的構想，主要目的是鼓勵各省設立經濟、工業和第三產業，代表著地方分權(decentralization)改革是必然的結果¹²⁷，這也是法國大區(region)的前身。雖然在第四共和時期，曾試圖建立大區化但仍因中央政權不穩定而無法確實的落實，直至第五共和時期，才確實落實大區化政策。在1963年2月14日法令，法國政府成立《國土組織與區域行動評議會》，構想通過建立平衡的都市，以減少巴黎及周邊地區在區域發展中所占比重，國家試圖鼓勵工業走出巴黎地區，積極參與外省的「外援建設」¹²⁸。到了1964年3月14日法案設立21個大區，規定組設大區區長，地區行動委員會與地方經濟發展委員會，並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¹²⁹。直到了1972年7月5日《設立大區及其組織法》將地區行動區改稱為經濟發展大

¹²⁷法國國會，同註86。

¹²⁸上官莉娜、李黎，同註97，頁84；法國國會，同註86。

¹²⁹李昌麟，同註102，頁95；法國國會，同註86。

區，增設 22 個大區為新的地方組織層級，正式確定大區享有法人資格的公共機構。大區設區長，區長具有雙重身份：國家駐大區的代表與公共機構的行政長官。職是，法國的地方政府層級便大致上的確立，主要可劃分為五種，分別是市鎮(commune)、選區(canton)、縣(arrondissement)、省(department)與大區(region)，而實質上具有地方自權力的單位則是市鎮、省及大區（參見圖 4-3）。

130

(3) 現今法國地方層級圖

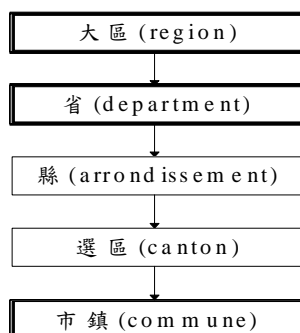


圖 4-3 現今法國地方層級圖，表示具有雙重性格的自治機關。

資料來源：筆者自製。

法國在 1960 年代便展開地方分權的序幕，然而這僅止於權力下放，中央仍可隨時收回地方的權力，地方政府層級實際上擁有法律保障的自治權是使於 1980 年代的地方分權改革。在 1982 年 3 月 2 日頒布的《關於市鎮、省和大區的權力和自主權的法令》，

¹³⁰ 目前法國各地方政府層級的數目為：大區：22 個(本土有 21 個與海外大區科西嘉)。省：96 個。縣：339 個。平均每個縣涵蓋 11 個選區或 112 個市鎮，每個縣由中央派駐的縣督(Sous-prefret)，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。選區：3879 個。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。市鎮：36568 個。參見：劉文仕，同註 9，頁 85；徐正戎，2001，〈法國的府際關係〉，收於趙永茂等主編，《府際關係》，台北：元照出版，頁 122。

其主要目的是實行自治管理體制，擴大地方自主權。1983年的1月7日頒布的《市鎮、省、大區與國家權限劃分法》，則明確指出國土是國家的，每個地方政府應根據其職責參與對國家的管理，並且嚴格禁止形成層級上的監督關係。1992年2月6日的《地方行政權歸屬法》則是進一步對地方分權進行補充，鼓勵市鎮間的合作，該法於同年7月1日開始實施，被稱為「分散化憲章」(Charte de la Deconcentration)，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及關係¹³¹。到了2003年的則透過議會修憲有關地方分權的法案，將地方自治團體的地位提升為憲法保留的保障地位，也擴大地方自治團體的立法自治權；在3月28日國會通過《關於共和國地方分權化組織》(參見附錄一)；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(上述改革參見附錄二)。

第三節 中央與地方間關係的變革

傳統上，法國並無「地方政府」概念之詞，而是以「地方行政單位」(local administrative units)一詞；法國人認為，地方政府不過是本國職能分散原則，在其轄區內就近處理事務的機關¹³²。而這種中央與地方關係延續至1980年代才有逐漸的轉變。然而，法國雖在長期的中央集權統治之下，地方的住民自治基礎卻比起其他歐洲國家而言，已趨於成熟。職是，在中央與地方關係的變革上，法國的地方分權改革主要著重於團體自治的保障，以穩固法國地方自治的基礎。

法國中央與地方的力學關係雖然自路易十四之後，便逐漸呈

¹³¹法國國會，同註86。

¹³²薄慶玖，同註25，頁9。

現重中央輕地方的狀況，但卻仍然讓地方保有最低限度的自治權力。尤其在最低層級的地方自治單位—鄉鎮市，其在 1789 年法國大革命後，制憲會議便以地方權(le pouvoir municipal)觀念為背景，將鄉鎮市(municipality)定位為最基本的行政單位，並將其事務分為「地方權固有之職務」(即自治事項)與「國家整體行政所固有並委任於鄉鎮市當局(les municipalites)之職務」(委辦事項)，並將這些事務之決定權歸屬於鄉鎮市議會(les corps municipaux)，而對這些事務之監督權能則交由選舉的縣政府當局¹³³。

然而，地方的自治權力並非就隨著時代的前進而往前走，法國在大革命之後，國家面臨現代化的轉型，為了確立且穩固國家的發展，地方的自治權力因此跟隨著政權的演變而有所進退。在拿破崙時期，為了將國家權力集中於手中，便透過省督制度將國家的行政事務完全集中於省督之中，使其中央能有效的掌控地方的行政權力(參見圖 4-4)；直到第三共和時期，為了穩固共和國的統治正當性，建立的兼職制度¹³⁴透過地方的貴族仕紳進入中央體系，以進一步的整合中央與地方的關係。但在這個時期亦是法國開始踏出分權化的階段，在 1871 年 8 月 10 日法律與 1884 年 4 月 5 日的《鄉鎮市組織法》，皆深刻地改變以前地方權力的格局，建立省議會與市鎮議會的選舉，並透過國民議會內所建立的地方分權體制委員會作為聯繫中央與地方事務協調的角色¹³⁵；尤其在地方官員方面，透過兼職制度的建立，重要城市的市長和省議員通常是國會議員，甚至是部長。而如此的制度設計，使雖然具有正式代表的國家派駐機關—省督，也不得不認真地對待地方選出

¹³³ 地方市議會與市長是透過選舉產生的，其任期為兩年。參見：法國國會，同註 86；張正修，同註 24，頁 68。

¹³⁴ 所謂的兼職制度，乃法國地方民選公職人員亦可同時是中央政府官員，而且還不限於只兼任一個層級的地方民意代表，但禁止水平層級職務的兼任。

¹³⁵ 李昌麟，前同註 102，頁 95。

的全國代表的利益與意願（參見圖 4-5）¹³⁶。

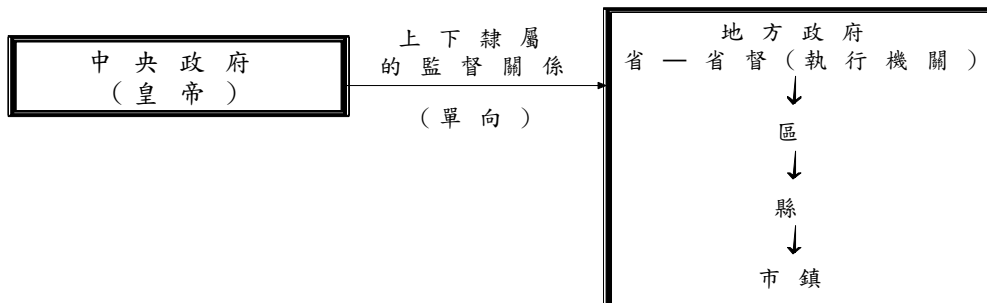


圖 4-4 1789-1804 年中央與地方權力關係圖。

資料來源：筆者自製。

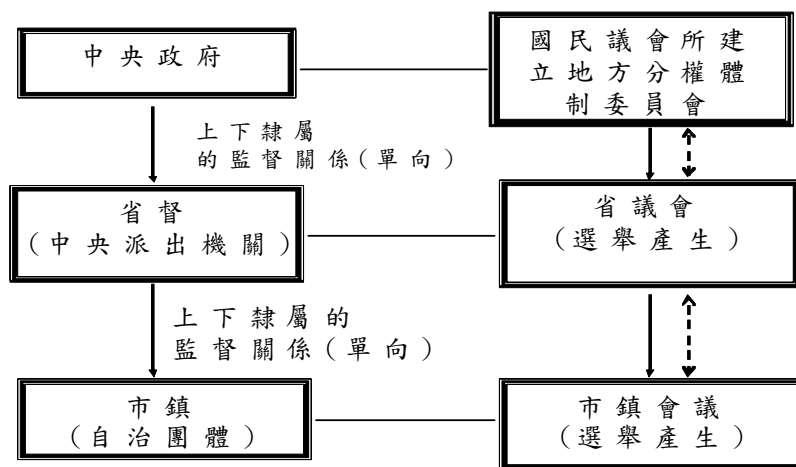


圖 4-5 1830-1944 年中央政府與地方政府的權力關係圖

， \rightleftarrows 表示中央與地方關係逐漸趨向雙向。

資料來源：筆者自製。

¹³⁶董禮勝，同註 122，頁 69。

法國在第三共和時期所建立的兼職制度，雖然是中央集權的本質，以鞏固國家統治正當性的，但在實際上卻產生一體兩面的效應，即具有中央集權與地方分權的作用。由於雙重身分的地方官員可以透過擔任國會議員的身分將地方的利益傳達至中央，具有因地制宜的特性，適時的保障地方的國政參與權。然而，如此特殊的中央與地方的人事連結網絡，卻面臨 1980 年代的地方分權改革的衝擊，在 1985 年 12 月 30 日通過的《法律與組織法》中，嚴格地限制中央立法機關議員兼任地方公職人員的身份¹³⁷；到了 1997 年總理喬斯班更進一步針對兼職制度修法¹³⁸，喬斯班認為法國這一項特殊政治的傳統並不符合法國國家現代化精神，且兼職制度將造成少數政治人物壟斷政治資源，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¹³⁹。

法國中央與地方關係間的改革，除了針對兼職制度做修改外，亦強化地方層級在團體自治上的保障。1982 年 3 月 2 日頒布《關於市鎮、省和大區的權力和自主權的法令》，是先將地方自治團體賦予法律保障地位，並強化地方政府的自主權，以及取消中央對各級地方政府的監督，以增強地方民選機構的權力；並將原來中央、省、市鎮三個政府層級改為中央、大區、省和市鎮四個層級（參見圖 4-6）。到了 2003 年的憲法修正案，更將地方自治團體的地位提升為憲法保留的保障地位，且進一步將歐洲自治憲章提出的「輔助性原則」憲法化，即適當公共職務由最貼近市民

¹³⁷山崎榮一，2006，《フランスの憲法改正と地方分権——ジロンダンの復権》，東京：日本評論社，頁 268-269。

¹³⁸直至 1997 年，法國政府官員擁有兼職身分者仍高達 92%，顯示改革成效頗為有限。事實上，自地方分權改革以來，法國兼職制度一直呈現鬆弛反復的狀態。2000 年 4 月，法國再度強化兼職制度的限制，但 2003 年 4 月，反而又開放所有的鄉鎮議員可以兼任歐洲議會議員，然後 2004 年 4 月，伴隨著修憲，各層級的地方首長（＝議長）全面禁止相互垂直兼任。參見：久邇良子，2004，《フランスの地方制度改革——ミッテランの政権の試み》，東京：早稻田大學出版部，頁 152、269-271。

¹³⁹劉文仕，同註 9，頁 100。

的地方自治體優先履行¹⁴⁰。2004年7月29日法案針對地方財政權頒布《地區領土單位財政自治法》，確立市鎮的財政自主權，以及明確國家與地方政府間的適當財政資源分配比例，並且在2010年之前陸陸續續針對地方政府的權力進一步修法，有關的改革法案請參見附錄二。

在1982年地方分權改革的落實後，也改變了法國中央與地方以及各地方政府層級間的權力關係。改革之前，無論是在垂直府際或是水平府際之間都是具有上下監護的關係。而在改革之後，法國中央與地方的關係從中央授權到地方分權，各地方政府也開始擁有實質的權力以及受到法律與憲法的保障。無論在垂直府際或是水平府際之間都取消上下從屬的監護關係轉為平等的監督關係。且在各地方政府之間也建立相互依賴的互動網絡（參見圖4-7）。

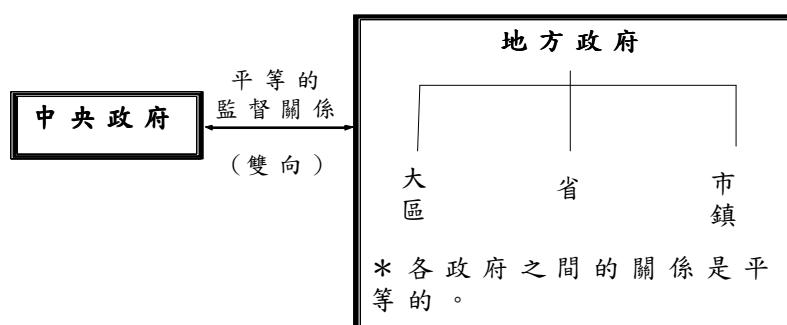


圖 4-6 現今法國中央政府與地方自治團體之間的權力關係圖。

資料來源：筆者自製。

¹⁴⁰陳建仁，2008年6月，〈以輔助性原則重建台灣地方自治可能性之探討〉，台中：「地方自治與民主發展：2008年選後台灣地方學術研討會」，東海大學政治學系主辦，頁4。

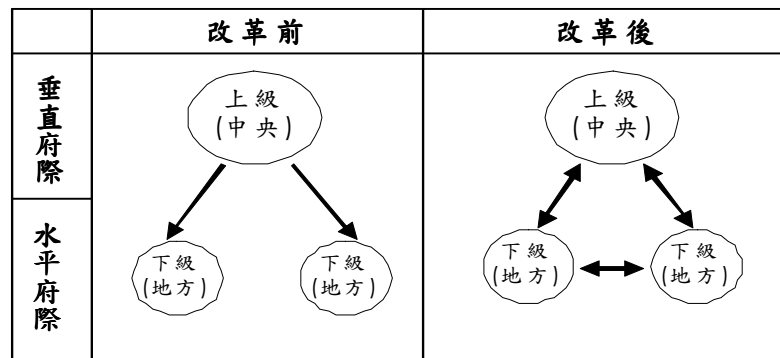


圖 4-7 法國中央、地方與地方間權力關係的轉變圖。

資料來源：筆者自製。

第四節 地方分權改革成果的檢視

法國地方分權改革自 1960 年代以來的權力分散到 1980 年代的權力下放，在這四、五十年間一系列重要的立法改革，法國試圖從一個單一制的中央集權國家，轉為單一制的地方分權國家。然而，在長期的中央集權統治下，法國中央與地方長久處於不對等的權力運作模式，與不平衡的資源分配，使法國回歸傳統中央集權統治的誘因仍然不曾消逝。法國地方分權改革的內容大致上可歸納為下列五項，以下分別敘述之（參見表 4-1）。

壹、地方自治行政權上的改革

自拿破崙設置「省督」一職開始，法國的地方事務便完全掌控於中央政府之中，直至 1930 年代省取得自治地位，省長便具有

雙重的身分，一為國家官署官員，即中央派駐省的代表，必須完成中央的部令與要求，雖然是由各行政機關人員辦理，但均由省長承轉下達；二為地方行政首長，由於省長亦是省議會決議案的執行人，故必須負責辦理必方自治事務¹⁴¹。然而，這樣的職權分配容易使中央與地方事務的權責分配不清，職是在 1982 年地方分權法實施後，便廢除省長一職，改為「共和國專員」，將原省長之行政權（即地方首長之職權）移轉給省議會議長（行區長之職權亦移轉給行區議會議長），也將地方首長。如此「去集權化」的改革，使地方政府的行政首長將不再握有地方之行政權，其職責亦限制於中央駐行區或省的代表，因此將不得再對行區或省之政務作全面性的干預。而共和國專員則成為行區、省或縣市三級地方政府的仲裁者，如有任一地方政府越權時，唯有他能頒布具有約束力之命令，以斷然解決不同級地方政府間的摩擦¹⁴²。而在 2000 年法國內政部組成的「分權推進委員會」即針對地方分權改革的法案作出總體報告，指出有關「去集權化」之問題，認為必須重新確認「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關政策的一制性。更為重要的是，委員會認為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¹⁴³。

貳、地方自治立法權上的改革

自 1982 年改革後，為了落實地方的自主性，主張地方的立法與行政大權都集中於地方議會之中，尤其是地方議會議長，其不僅是地方立法機關的首長亦是地方行政機關的首長¹⁴⁴。在 2003 年的憲法改革上，亦承認地方自治團體擁有自主的行政規章權(Le

¹⁴¹ 薄慶玖，同註 25，頁 174。

¹⁴² 薄慶玖，同註 25，頁 174-5。

¹⁴³ 劉文仕，同註 9，頁 103。

¹⁴⁴ 薄慶玖，同註 25，頁 172。

pouvoir réglementaire)，即是肯定地方自治團體擁有自治立法權¹⁴⁵。然而，地方的自治立法權仍然受到中央的控制之下，主要有兩個因素：一為在憲法條文中已明定了地方自治團體的行政規章權必須「在法律設定之條件下」，因此，在法律授權之下與中央行政權（憲法授權）所擁有的命令制定權力之位階不同，職是地方自治的行政規章權亦必須限縮在法律得干涉的範圍內。二為倘若認為地方自治團體擁有和中央行政權相同的行政規章權，則可能與法國的平等原則和共和國不可分割原則相違背。職是，對於地方自治團體的自治立法權，2003年的修憲條文僅是賦予地方自治團體的自治權限進行一個憲法上的宣誓與認可，並未真正的落實¹⁴⁶。

參、地方自治財政權上的改革

關於地方自治財政權的改革，在1982年的地方分權法案上並無太大的變革，地方的財源大致上可分為兩個部份，一為地方稅，如地方的營業稅等；二為中央的補助款，其佔地方財源的主要部份，並且逐年的增加，在1970年中央補助款佔地方財源的50%，到了1985年更高達80%。然而，中央政府的補助款並不是平均的分配，由於中央的補助款會依據地方人口之多寡而進行補助，導致部分農村¹⁴⁷地區因無法獲得足夠的補助款，再加上其地方稅收亦不高，如此長期下來使法國出現城鄉差距之問題¹⁴⁸。直至2003年的修憲法案在第72條第2款針對地方自主財源規定「地方自治團體享有財政補助並依法自行管理運用」。到了2004年7

¹⁴⁵依據憲法第七十二條第二項：「地方自治團體應在所有職掌範圍內採取有利其自治團體之決議。」與第七十二條第三項：「在法律設定之條件下，地方自治團體依法由選舉產生之議會自治，且擁有制定行政規章的權力。」

¹⁴⁶吳秦雯，同註2，頁84。

¹⁴⁷Alistair Cole, *supra note 1*, p.39.

¹⁴⁸Vivien A. Schmidt. 1990. *Democratizing France: the political and administrative history of decentralization*. New York: Cambridge University Press. pp.134-5.

月 29 日所通過的《地區領土單位財政自治法》才確實落實憲法第 72 條法案，其明確了國家與地方當局適當的資源分配比例，尤其是稅收，確認各級地方自治團體今後不會少於 2003 年的財政收入，立法機構干涉地方自治團體的財政自治都將被視為違憲¹⁴⁹。然而，既使在憲法條文上明確規定中央必須依據「自由行政」(free administration)原則以不干涉地方的財政，但是，實際上中央卻「保持一定的距離控制」(steering at a distance)地方的財政。

肆、地方自治組織權上的改革

法國全國共有 36785 個市鎮，其中人口不足 1 萬人的約有 3.5 萬個，人口大於 5 萬人的約有 112 個¹⁵⁰。由於規模過小，政府單位無法靠自己提供服務，加上缺乏財政自主的能力，使地方政府無法提供足夠的資源與需求來管理與服務地方人民。而解決的辦法主要有兩種，一為市鎮合併，即是透過合併擴大地方政府的規模，然而要如何把不同市鎮間的行政資源加以整合是法國進行市鎮合併時最迫切需解決的問題。但對於法國人而言，市鎮合併並不是唯一的辦法且效果並不彰顯，認為另一種模式，以市鎮自願合作為基礎的市鎮共同體較能兼顧各地區的歷史情感與管理規模經濟。在 1992 年國會頒布的《共和國地方行政指導方針》便是針對市鎮合作而制定，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。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，財源權也更大，主要來源是工商稅¹⁵¹。為了讓地方政府更有自主性管

¹⁴⁹ 上官莉娜、李黎，同註 97，頁 85。

¹⁵⁰ 維基百科，2011.12.3，《市鎮--法國》，網站：

[http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%B8%82%E9%95%87_\(%E6%B3%95%E5%9B%BD\)](http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%B8%82%E9%95%87_(%E6%B3%95%E5%9B%BD))。

¹⁵¹ 該法令亦說明每一省設一地方合作委員會，由地方議會組成，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。參見：劉文仕，同註 9，頁 92。

理地方的事務，在 2003 年的地方分權修憲法案中，其憲法第 72 條第 4 項法案承認地方自治團體擁有地方實驗權¹⁵²，賦予地方自治團體有更大的自主組織權，不受中央法律的絕對約束。而這項法律也間接地給予地方自治團體在地方自治立法權上的肯定。

此外，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。透過大區化政策來解決城鄉發展不均衡的問題¹⁵³。然而，大區的組織設計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。然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，其發展是否相對擠壓中間層級的自治團體而導致該層級自治的廢除¹⁵⁴，乃為法國尚需探討之問題。

伍、地方國政參與權上的改革

在第三共和制定的兼職制度是法國獨特的中央與地方的人事連結網絡，透過此制度法國中央政府官員能夠藉由同時擁有地方首長身分的角色，因地制宜地制定地方所需要的政策。而這項特殊的制度使法國不同於其他單一制中央集權國家，不僅讓地方政府能夠擁有參與國家政務之權，也達到下情上達、上意下傳之優點。兼職制度一開始的設立是為了整合現代化初期的法國在國家整合上的問題，透過地方有名之貴族仕紳進入中央體系擔任官職，使他們將中央政治認為是他們的事，進而達到維繫國家統一

¹⁵²憲法第 72 條第 4 項：「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。」參見：劉文仕，同註 9，頁 111。

¹⁵³李昌麟，同註 102，頁 182-3。

¹⁵⁴劉文仕，同註 6，頁 54。

性之目的¹⁵⁵。然而，對於已邁入民主國家的法國而言，兼職制度除了產生地域之間的利益分配不均之問題外¹⁵⁶，亦間接地強化中央集權的統治。由於，最初擁有兼職身份政府官員，乃為地方的紳士名流參加地方首長與國民議會的選舉，而後進入中央的立法體系，監督行政。時至今日，法國已無地方的紳士名流，其參與地方選舉的候選人，皆為中央的行政人員直接至地方參與地方首長選舉，進而參與中央立法機關之選舉，使法國的行政體系產生構造上的問題，其官僚體系皆為行政體系之人員。在此情況下，國家的行政與立法關係更為緊密結合，不僅缺乏監督機制，更喪失權力分立與權力制衡之機制¹⁵⁷。職是之故，縱然兼職制度具有抑制中央集權之機制，地方分權仍對兼職制度產生衝擊，由於，第五共和時期的法國已成為一個單一制的民主中央集權國家，兼職制度已達成整合國家統一性之發展歷程的階段性目標，故在1985年與1997年透過立法限制兼職人員的身分，以降低中央與地方權力間的衝突取捨，且削弱兼職制度並不會對中央與地方間的關係產生巨大之影響。

上述關於地方自治權上的改革，其主要的目的不僅是因應全球化地方分權改革之風潮，改變傳統效率不彰的中央集權的統治模式，亦為了符合歐洲地方自治憲章所提出的輔助性原則，即適當的公共職責儘可能地交給最貼近人民的地方政府，使法國的民

¹⁵⁵ 目前學界對於兼職制度的討論，多著重於政治人物在雙重職位上，是否可獲取更多的政治資源以及限制選舉的競爭。參見：Abel Francois, Dec 2006, Testing the "Baobab Tree" Hypothesis: The Cumul des Mandats As a Way of Obtaining More Political Resources and Limiting Electoral Competition, French Politics 4, no. 3.

¹⁵⁶ 傳統具有雙重身分的政治人物雖然不能同時兼任部長與國會議員兩種身份，但可以同時是中央政府內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。因此，這樣的制度容易使少數的政治人物壟斷政治資源，也常出現中央與地方利益衝突之事項。參見：劉文仕，同註9，頁99-100。

¹⁵⁷ 易言之，在現今法國的行政體系離職的行政官僚透過兼職制度逐步擴大在立法機關的影響力，並與仍在行政機關的過去的同僚形成功守同盟，反而導致更為嚴重的中央集權傾向。職是之故，縱然兼職制度的本意係抑制中央集權的煞車，但隨著法國士紳與行政官僚的此消彼長，兼職制度反而諷刺地成為強化中央集權的油門。參見：久邇良子，同註137，頁153。

主制度能夠更穩固的發展。然而，法國在長期的中央集權之下，已產生許多制度下的既得利益者，雖然，透過地方分權改革下輔助性原則的執行，除了中央在憲法或法律上賦予地方自治權，歐盟亦可跳過法國中央政府直接輔助地方政府，進而試圖改變中央與地方的權力關係，使地方政府能夠更獨立自主的處理地方事務，但是在強大的歷史慣性之下，中央政府對於地方政府而言仍然佔有重要的地位。

表 4-1 地方分權改革成果檢視整理表。

地方自治權	改革方向	檢視
自治立法權	1. 議長=市長制 2. 自主規章訂立權	中央法優位 不可分割原則
自治行政權	1. 取消官派&行政監督權 2. 限縮共和國專員	地方首長職權模糊
自治財政權	1. 自主課稅權 2. 自主起債權	1. 仰賴中央補助 2. 中央財政監督
自治組織權	1. 大區化 2. 市鎮共同體 3. 地方實驗權	新層級出現/疊層架屋
國政參與權	1. 強化參議院權限 2. 改革兼職制度	1. 減少中地利益衝突 2. 減緩行政的中央集權

資料來源：筆者自製。

第五章 結論

第一節 研究發現

一個國家建立制度最主要之目的，乃為解決當代最基本的問題，藉由窺探國家的歷史變遷了解制度設立的背景，乃為首要解決之道。法國地方分權改革的形成與發展，不僅受制於其國家的歷史文化背景影響，更受制於其國家憲法的容許程度。法國在垂直關係的轉變過程中，無論歷經君主制、革命期間，或在共和國時期，其始終在尋找國家的統一性，因此，在地方自治體的發展上，確立「共和國不可分割性」為統一原則¹⁵⁸。

本論文透過耙梳法國社會政治史，釐清法國社會變遷其垂直權力關係變動的軌跡，以論證本論文之假設。首先，本論文假設：一為政治制度的創設、變革甚至廢除，都是反應社會需求的結果，此制度才有正當性，也才能讓人信服。二是制度的設立，將會對環境產生影響，並創造出制度的受益者，因此制度的變革經常會受到舊制度下既得利益者的抵制。所以法國從中央集權的建立到了轉型為地方分權單一制國家的過程中，皆是受到社會結構與行為者的相互牽制而影響制度改革的結果。以下論證之。

法國中央集權的歷程是相當漫長的，從專制王權、君主立憲，到確立法國為單一制的中央集權國家，其轉變的過程皆是受到當時社會環境背景所影響。在專制王權時期，法國從封建體制轉為現代化國家的過渡期，各地的國王與領主的政治野心也開始膨脹，各封建國家的政治秩序也可以趨於不穩定；再加上當時重商主義的興起，資產階級為求進一步擴展事業，希望能出現單一而

¹⁵⁸Albert Mabileau, 1989, "Local Government in Britain and Local Politics and Administration in France", *Local Politics and Participation in Britain and France*, Cambridge Univ. Press, p.18.

穩定的政治權威，因此以其財力支持國王。爾後，在英法百年戰爭之下，應因戰爭所需，國王有權力進行徵稅，使其領導權威能進一步的集中與擴張，而開始走向君主專制王權體制。

1789年法國大革命的暴發，促使法國往現代化國家前進，從專制王權往君主立憲制的國家體制前進。然而，法國並非在革命之後便確立國家為君主立憲體制，在大革命之後，原先制憲會議希望將法國朝聯邦化制度設計，以避免中央集權政府侵害工商業者的利益。然在憲法草擬過程中，因路易十六逃亡失敗，引起部分激進領袖和民眾憤怒而要求廢除王政，實行共和。雖然在憲法上仍維持君主立憲體制，但在憲法中也明文規定法國為「不可分割的領土」，這個原則亦延續至今。

法國大革命之後，法國國家認同才真正的滲透至一般人民的意識中。因此在盧梭的人民主權理論下，認為國家不再只是少數貴族與資產階級的所有物，而是與所有人民休戚與共的政治共同體。職是，在盧梭所建構的人民主權理論上的政府，必須是能夠完全反映全體人民意志的有利政府，而這樣的意志必然使法國有更中央集權的傾向。所以在工商業迅速發展的同時，以及龐大民主聲浪等社會背景之下，使法國的中央集權體制能夠更加的穩固發展。

在長期的中央集權體制下，法國國家的民主體制已趨於穩定，但卻出現民主超載之問題，威脅法國民主體制的穩固發展。因此，在第二次世界大戰時，法國因首都巴黎被佔領而投降，以及戰後產生的國內經濟貧富不均之問題，使法國開始思考必須進行地方分權之改革。然而，法國往後的地方分權改革與法國當代的政黨政治運作有相當大的關連。從1960年代因戰後經濟貧富差距過大之經濟因素與擔憂戴高樂的獨裁政治因素，使法國透過權

力分散改革過程以解決當代社會之問題。而這權力分散的結果使法國左、右派政黨的意識形態對於地方分權改革的立場也產生了轉變，在十九世紀時，法國左派的政治立場傾向於中央集權，而右派則為地方分權。到了二十世紀因為社會環境的影響使左右派對於地方分權改革的立場有所轉變，左派轉為支持地方分權，右派則反之。法國政黨意識型態轉變之主要因素由於在 1970 年代後，法國左派在地方的影響力越來越大，主要之因素在於，多數地方政府為左派政黨所掌握。1977 年，左派政黨在 22 個大區議會中，有 8 個大區議會是左派執政；在 96 個省議會中，左派掌握 41 個省議會；在大於 3 萬人口的市鎮數中，左派就掌握五分之四的市鎮數。因此，到了 1980 年左派政黨掌握中央政府的執政權後，便開始進行地方分權之改革¹⁵⁹，開始賦予地方自治團體擁有實質的自治權力。

然而，法國從 1980 年代到 2000 年代的地方分權改革，隨著法國政黨的輪替而所有進退。在 1986 年法國進入左右共治時期時，右派總理希拉克認為地方分權改革相關法案已過度「地方分權化」，乃發佈命令先停止地方分權改革，重新檢討評估原有法律。直至 1988 年左派密特朗連任成功，國民議會也由左派政黨所掌握，地方分權改革才再出發。而在國際因素上，1985 年歐盟訂定《歐洲地方自治憲章》，身為歐洲聯盟會員國之一的法國，卻因國內政黨政治因素，直到 2006 年才透過國民議會批准《歐洲地方自治憲章》，確認歐洲共同標準，確實的落實「輔助性原則」以進一步強化地方自治團體的權力。

透過上述了解，法國無論是中央集權體制的建立以及地方分

¹⁵⁹Vivien A. Schmidt, *supra* node 144, pp.98-99.; Linda Basile, 2010.9, "Rethinking Party Positioning on Decentralization The Role of Political Dimensions and Strategic Competition in Territorial Politics", *XXIV Convegno SISIP - Venezia, 16-18 Settembre 2010 Sezione Regionalismo e Politiche Locali Panel 10.1 Il cambiamento politico-istituzionale nelle regioni*, p.9.

權改革的進程皆是為了反映當代法國社會發展的需求，以及受到舊制度下記得利益者的抵制有關。在中央集權的歷程，因商業興起等社會背景下，以及資產階級與貴族對國家意識的提升，需要建構一個統一法律與執行機構的需求以有效調動整體社會資源，促使法國往中央集權體單一制國家前進。然而，在長期的中央集權體制下，法國已出現民主超載之問題，所以在國內政黨政治的運作下與國際歐洲聯盟的壓力下，使法國不得不往地方分權改革之路徑前進。然而，法國的地方分權改革方式，卻依續著中央集權的路徑依循下前進，是由中央政府帶動地方自治團體（由上而下）改革，而非是地方自治團體所影響中央政府往地方分權化前進。所以，儘管在 2003 年的地方分權改革中，法國將地方自治團體的地位與自治權透過修憲賦予近似聯邦國家地方自治團體擁有的保障，但是法國仍然無法完全將國家型態從單一制地方分權轉為聯邦制地方分權國家¹⁶⁰，主要之因素在於，法國雖然地方分權改革已數十年，但相對於其悠久的中央集權歷史，這數十年的轉型仍無法完全消除中央集權下既得利益者的抵制，而此亦是單一制國家進行地方分權改革時普遍遭遇的困境。

第二節 後續研究建議

傳統上，中央集權的單一制國家並沒有與中央相對稱類似邦政府的高級地方政府的存在，中央與地方權限的劃分實際上是由中央決定的，理當不存在著地方自治之概念¹⁶¹。然而，隨著民主超載問題的產生，引發全球化提倡「小而能的政府」與「地方優先」為原則的地方分權改革浪潮，這也成為單一制民主國家莫不

¹⁶⁰ 由於傳統上對於單一制國家對在地方自治的認知產生差異。在單一制國家，其中央與地方的權限通常是中央決定，地方政府的地位容易受中央立法甚或行政命令而有所變更；至於在聯邦國家，其中央與地方的權力多由憲法直接加以劃分，中央政府除非直接修改憲法，否則無法以法律削減地方政府的權力。參見：張正修，2009，《地方制度法理論與實用》，台北：新學林，頁 5。

¹⁶¹ 薄慶玖著，同註 25，頁 24。

致力於推動地方分權改革的動機。

然而，法國是否能朝地方分權單一制國家前進乃端看法國往後政黨政治之運作，以及法國地方自治團體能實質的掌握地方立法與財政權，以確實執行地方事務，落實地方上的事務由最接近地方人民之政府處理，即是歐盟所提倡的「輔助性原則」。反觀台灣，如何脫離中央集權的掌控，繼而推動地方分權與建構平等的中央與地方關係，係為台灣未來民主深化之最大課題。

透過法國經驗的探討，本研究提出兩個方向以建議台灣未來改革之啟示：首先是賦予地方自治團體擁有國政參與之權力，法國地方自治團體之國政參與權乃源於第三共和時期為了穩固國家統治正當性所建立的兼職制度，乃透過地方首長同時為中央政府官員之身分，達到上情下達，下意上傳之功能。然而，台灣雖然並無需要藉由建立兼職制度以達到國政參與權之必要，但可藉由地方政府能夠參與中央的立法或行政院會以補強地方自治團體參與國政的權力。其次是落實地方自治團體優先原則，即為《歐洲地方自治憲章》所提出的「輔助性原則」，其所延襲的是 19 世紀以來的「地方自治是民主政治的小學校」的看法¹⁶²，藉由最貼近人民的地方自治團體優先處理公共事務，使地方之事務能有效地處理，同時也能透過地方自治對人民培養民主素養，以及訓練從政者的自治能力，更能建立人民對民主政治的參與感與自信心，亦可消除人民因行政效率而對民主政治之疑慮。

對於單一制中央集權國家而言，地方分權改革是一場長期抗戰的改革工程，需要中央與地方政府之間達到共識，以及需要人民的配合與支持。所以，期望透過對法國地方分權改革的經驗，能成為台灣在進行地方分權改革時之借鏡。

¹⁶²陳建仁著，同註 139，頁 4。

附錄一

1985年10月4日 法國第五共和憲法¹⁶³

第一章 序言

第一條

法蘭西為一不可分割、世俗、民主、社會之民主共和國。它確保所有公民不分籍貫、種族、宗教，在法律之前人人平等。共和國並尊重一切信仰。其組織係地方分權的。

第十二章 地方自治團體

(2003年3月28日增修)

第七十二條

共和國地方自治團體為市、縣、區、特別自治團體以及依憲法第七十四條所規範之海外自治團體。所有其他自治團體皆需依法設立，必要時得依本條規定之自治團體來取代。

地方自治團體應在所有職掌範圍內採取有利其自治團體之決議。

在法律設定之條件下，地方自治團體依法由選舉產生之議會自治，且擁有制定行政規章的權力。

地方自治團體或其它自治團體得就某一法律或行政命令之實施，依實際需要以臨時性或時效性為由提請暫緩實施。唯此項作

¹⁶³張台麟，2007，《法國政府與政治》，台北：五南，頁369-72。

為不得影響公共自由之實行或憲法中所保障的權利。

地方自治團體不受任一自治團體之管轄。唯地方自治團體在行使職務需要有其他自治團體共同參與時，法律得授權相關自治團體組織其共同行為之合作方式。

在共和國所屬自治團體，國家的代表以及政府各部會的代表負責國家整體利益、行政監督以及法律之遵守。

第七十二條之一

有關自治團體中之選舉人得經由陳情將議案提請議會討論之相關事宜應由法律另定之。

依組織法之規定，有關自治團體之討論議案或行政措施得依其提議以公民投票的方式送交選民表決。

有關地方自治團體擬改為特別自治團體或修改其組織章程，該自治團體得依法徵詢相關自治團體之所有選舉人意見。有關自治團體地理範圍之更改亦得依法徵詢選舉人意見。

第七十二條之二

地方自治團體享有財政補助並依法自主管理運用。

地方自治團體得接受全部或部分之各項稅收。法律得授權地方自治團體依內容訂定課稅基數及稅率。

各項稅收以及其他自籌財源係所有地方自治團體最主要之財政來源。有關此項財政之施行細則以組織法另訂之。

所有國家與地方自治團體權限劃分與轉移之事宜應同時編列就執行相關事宜所需之經費。任何有關權限的新設或擴增事宜而造成地方自治團體財政支出的增加則須以法律就財源事宜另訂之。

法律應訂定相關措施以利各地方自治團體之平衡發展。

第七十二條之三

共和國認知在自由、平等和博愛的共同理想之下海外居民亦為法國人民。

瓜德羅普、圭亞那、馬丁尼克、留尼旺、馬約特、聖皮爾米格隆、瓦里斯島、福杜那島以及法屬玻里尼西亞等地之縣及海外區依憲法第七十三條之規定辦理，地方自治團體依憲法第七十三條最後一項辦理，其他自治團體則依憲法第七十四條之規定辦理。

新喀里多尼亞之地位依憲法第十三章辦理。

有關法國南極屬地之立法權限以及特別組織章程由法律定之。

第七十二條之四

依上述憲法七十二條之三項所指之地方自治團體之全部或部分，或地方自治團體之一部份依憲法第七十三及七十四條之規定擬改變制度，所有改變在未經所有或部分相關選民依本條下一項之規定獲得同意之前皆不得實施。

此項制度的改變由組織法訂定之。

共和國總統得依政府在國會期間所提之建議，或國會兩院之聯合建議（並於政府公報刊載）就海外之自治團體有關組織章程、權限職掌或立法制度等事宜徵詢選民意見。倘此項徵詢與上項條文有關且係依政府之建議辦理，在此情形下，政府應向國會兩院提出報告並付諸討論。

第七十三條

在海外縣以及區內，所有法律及規章皆理當有其效力。唯所有法律規章亦得因該自治團體之特殊條件與限制加以修正調整。

上述地方自治團體得決議法律規章之修正調整，唯應以其職掌範圍之事宜或法律許可範圍之事宜為限。

法律規章之修正調整得包括國籍、公民權利與義務、公共自由之保障、個人身分及行為能力、司法組織、刑法、刑事訴訟程序、外交政策、國防、公共安全與秩序、貨幣、信用買賣及匯兌以及選舉法規等事項。前述列舉事項得依組織法詳列或補充之。

前述條文之相關規範與內容不適用於留尼旺所轄之縣及區。

本條第二、三項所指法律許可範圍之事宜須經當事地方自治團體提請，並依組織法所規範之內容與條件予以議決。前項法律許可範圍之事宜不得影響公共自由或憲法保障的行使。

原海外一縣或一區自治團體依法新設合併或其兩議會之合而為一皆須依第七十二條之四第二項之規定獲得當事自治團體選民之同意始得進行。

第七十四條

依本條所規範之海外自治團體在共和國之內皆享有因當地特殊利益考量所制定之章程。

此項章程內容之組織法規定，並徵詢議會之意見後予以通過。內容包括：

1. 法律及規章行使的條件；
2. 地方自治團體的職掌；已經該地方自治團體實施的職掌除外，國家職掌與權限的轉移不包括憲法第七十三條第四項所指定或補充的事項，否則將另以組織法訂定之。
3. 地方自治團體之組織章程及施行細則以及議會的選舉辦法；
4. 與地方自治團體有關之各項計畫、法律草案、行政命令草案、規章草案或特別行政命令或依其權限所訂國際條約同意等各項徵詢方式與條件。

具有自治區地位之地方自治團體，組織法亦得規範下列是一：

1. 中央行政法院得依主管業務之名就屬法律範圍之事務對若干地方議會所執行之職掌進行特別司法的監督；
2. 地方議會得修改自治團體章程生效後所通過的法律，特別是當憲法委員會依地方自治團體機關提請說明並認定該項法律係屬地方自治團體之權限範圍之時；
3. 地方自治團體依其當地考量所採取有利於其居民、就業、專業活動的提升以及土地的保存；

4. 地方自治團體得在國家的監督之下，以及在全國公共自由行使得以被尊重及保障之下，參與行使其所有之職掌。

本條所指有關地方自治團體之其他特別組織之相關規定須於徵詢地方議會後以法律定之。

第七十四條之一

在依憲法第七十四條規範之海外地方自治團體以及新喀里多尼亞地區，政府得就原屬國家職掌範圍之事宜以總統行政命令方式，並加上若干必要修正措施，將法國本土所實施且具法律性質之措施擴大適用。唯法律另有規範且不適用於此項權宜措施者除外。

總統行政命令須經徵詢相關地方議會以及中央行政法院之意見後發布實施。總統行政命令自公布日起正式生效。倘總統行政命令無法於公布生效後的十八個月內經國會追認通過，則該命令立即失效。

第七十五條

共和國公民未具備本憲法第三十四條普通法規定之一般公民身分者，在未放棄其個人身分前，仍保留其原有身分。

附錄二

法國地方分權改革一覽表¹⁶⁴

改革時間：1789 年 12 月 14 日

改革內容：市政(municipality)成為最基本的行政單位，主要有兩個職責：1.有特有的市鎮權力；2.執行國家的行政事務。規定議會和市長的任期為兩年。

改革時間：1791 年 9 月 3 日憲法

改革內容：法國為不可分割的領土，有 83 個省(departments)，每個省設立區(districts)，每個區設立市鎮(townships)。省有 36 個由選舉產生的省議員，任期為兩年，每一年重選 18 個省議員。

改革時間：1795 年憲法

改革內容：修訂市政(municipality)為 89 個，超過 10 萬居民的市政至少要有 3 個獨立的市政府。

改革時間：1800 年

改革內容：設立省長制度，隸屬於國王之下負責行政，省長是唯一的執行機構部門。省長可任命至少擁有 5000 居民的縣長(mayors of communes)之權力。他們是帝國之下最顛峰狀態的有效集中管理基石。

改革時間：1831 年 3 月 21 日

改革內容：開放市議會之投票。

改革時間：1871 年 8 月 10 日；1884 年 4 月 5 日

改革內容：省(department)和市政(municipality)主要的職責是經濟與行政事務。省長(prefect)是省唯一的行政當局。市長(mayor)是由市議會(city council)選舉產生。

改革時間：1944 年 1 月 10 日

改革內容：建立地區委員會，給予戰爭和解放運動情況下的緊急

¹⁶⁴本表格為筆者自行翻譯，資料來源：法國國會，2010，《La décentralisation (1789 - 2010)》，法國國會網站：<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/decentralisation.asp>。

權力的使用，委員們擁有權力去暫停法律和法規的執行。

改革時間：1946年3月19日

改革內容：發展交通，並將政治和經濟資源集中於巴黎。以及建立四個海外的殖民地部門。

改革時間：1950年

改革內容：區域規劃的出現，鼓勵各省發展經濟、工業和第三產業，此計劃主要著重於經濟和社會的發展，代表著地方分權(decentralizayion)是必然的結果。

改革時間：1955年6月30日

改革內容：建立20個經濟區域方案，擴張區域委員會。

改革時間：1959年1月7日

改革內容：將20個經濟地區成為地區行動的選舉區，每區派出省長共同協調編制區域發展計畫。

改革時間：1963年2月14日

改革內容：國土組織與區域行動評議會(DATAR, la Delegation interministerielle a laménagement du territoire et a l'attractivite regionale)設立21個大區，建立國土規畫和區域行動。

改革時間：1975年

改革內容：創立就業制度，為區域性的行政結構，無任何民主合法性，只是個經濟擴張下的時代發展。1973-4年的經濟危機，加劇區域的不平衡，尤其在巴黎地區。

改革時間：1982年3月2日

在位者：密特朗(社會黨)/莫華

法案名稱：《關於市鎮、省和大區的權力和自主權的法令》
(Loi relative aux droits et libertes des communes, des departements et des regions)

改革內容：1.推行地方行政管理體制改革。中央取消對各級地方政府的監督，增強地方民選機構的權力；中央派遣

- 地方的行政官員不再涉足地方事務。
- 2.增加地方行政層級，從原來的中央、省、市鎮三個層次改為中央、大區、省、和市鎮四個層次。
 - 3.擴大地方政府權力。
 - 4.改革地方公職制度。地方公務員開始享有與國家公務員相同的法律地位和基本保障。同時,中央政府把地方人事權交給地方政府,地方公務人員由地方管理。
 - 5.擴大地方民主。改革不僅增強了地方當權者的決策權,擴大了公民的參與權,而且從法律上賦予了公民對本地區事務的知情權、瞭解權。

改革時間：1983年1月7日

在位者：密特朗(社會黨)/法畢士

法案名稱：《市鎮、省、大區與國家權限劃分法》(La Repartition De Competences Ontre Les Communes, Les Departements, LesRegions Of I'etat)

改革內容：明確指出國土是國家的，每個地方政府應根據其職責參與對國家的管理。

改革時間：1988年1月5日

在位者：密特朗(社會黨)/席哈克(共和聯盟)

改革內容：地方當局有明確的經濟預算控制權

改革時間：1992年2月3日

在位者：密特朗(社會黨)/柯瑞松

法案名稱：《地方當選者權責行使法》(Le statut des élus locaux est)

改革內容：強調權責行使的民主化與透明化原則。

改革時間：1992年2月6日

在位者：密特朗(社會黨)/柯瑞松

法案名稱：《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)

改革內容：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。」，對地方分權進行補充：

- (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做為國家行政的基礎。

改革時間：1992年7月1日

在位者：密特朗(社會黨)/貝赫哥瓦

法案名稱：《權力下放憲章》(Charte de la deconcentration)

改革內容：制定有關共和國國土管理的指導性法律確定了相互促進和職責分工，明確了法蘭西共和國地方行政管理是地方整治角度進一步控制這兩項改革並使之平衡。

改革時間：1995年2月4日

在位者：密特朗(社會黨-左派)/巴拉杜(右派)

法案名稱：《國土發展與規劃法》

(LOADT, La loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire)

改革內容：規定中央制定國土規畫與治理政策，並改正地方間失衡與不平等的問題。(中央政府就是以協議形式把國家意圖貫徹到地方，鼓勵市鎮因地制宜的制定整體發展計劃。確立了中央和地方政府之間的緊密合作關係，該法規定屬於中央政府職權範圍的國土整治必須與地方政權「協作」實施)

改革時間：1999

在位者：密特朗(社會黨-右派)/喬斯班(左派)

法案名稱：《國土整治與可持續發展指導法》

(即 LOADDT, La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire)

改革內容：著眼點是推動市鎮的重新聯合，促進區域整體發展。

改革時間：2003年2月8日

在位者：席哈克(共和聯盟)/哈法漢

法案名稱：《關於共和國地方分權化組織》(Titre XII Des collectivités territoriales)

改革內容：1.確認法國為「分權化」單一制國家；憲法第一條開

明宗義規定：「共和國的組織是分權化的」。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。

2. 輔助性概念的憲法化，依第 72 條第 2 項規定(適當公共職務由最貼近市民的地方自治體優先履行)。
3. 禁止次中央層級政府彼此間的監護關係，依第 72 條第 5 項規定 (大區不可監督縣，縣不可監督鄉鎮市)
4. 承認地域團體的條例制定權(自治立法權)，依第 72 條第 3 項規定。
5. 承認地域團體的實驗權(自治組織權)，依第 72 條第 4 項規定。

改革時間：2004 年 8 月 13 日

在位者：席哈克(共和聯盟)/哈法漢

法案名稱：《有關地方自由及責任法》(aux libertés et responsabilités locales)

改革內容：將中央權限大幅轉移到地方，並予明確列舉。

改革時間：2006 年 7 月 10 日

在位者：席哈克(共和聯盟)/戴維爾班

改革內容：授權批准《歐洲地方自治憲章》(European Local Self Government Charter)，目的在於確認歐洲共同標準，以保障地方政府的權利，提供地方自治的合法依據，民選議會的作用和公民協商，亦定義地方權力的性質和程度，地方政府民選議員的行政條件和財政資源的保障。

改革時間：2007 年 2 月 21 日

在位者：席哈克(共和聯盟)/戴維爾班

改革內容：針對 2003 年 3 月 28 日憲法針對海外殖地的規定作修正，以使第 72 條法案有效執行，其授權海外的省和行區的議會可依法授權執行地方法律和法令。

改革時間：2008 年 10 月 22 日

在位者：薩克吉(人民運動聯盟)/費雍

改革內容：簡化地方政府結構，明確劃分其職能，並允許更好的財政分配。

改革時間：2010 年

在位者：薩克吉(人民運動聯盟)/費雍

改革內容：財政法案，建立和轉移新稅制，其目的在於確保財政自主權和加強收稅的管轄權。

附錄三

European Charter of Local Self-Government (Strasbourg, 15.X.1985)

Preamble

The member States of the Council of Europe, signatory hereto,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage;

Considering that one of the methods by which this aim is to be achieved is through agreements in the administrative field;

Considering that the local authorities are one of the main foundations of any democratic regime;

Considering that the right of citizens to participate in the conduct of public affairs is one of the democratic principles that are shared by all member States of the Council of Europe;

Considering that it is at local level that this right can be most directly exercised;

Convinced that the existence of local authorities with real responsibilities can provide an administration which is both effective and close to the citizen;

Aware that the safeguarding and reinforcement of local self-government in the different European countries is an important contribution to the construction of a Europe based on the principles of democracy and the decentralisation of power;

Asserting that this entails the existence of local authorities endowed with democratically constituted decision-making bodies and possessing a wide degree of autonomy with regard to their responsibilities, the ways and means by which those responsibilities are exercised and the resources required for their fulfilment,

Have agreed as follows:

Article 1

The Parties undertake to consider themselves bound by the following articles in the manner and to the extent prescribed in Article 12 of this Charter.

Part I

Article 2 – Constitutional and legal foundation for local self-government

The principle of local self-government shall be recognised in domestic legislation, and where practicable in the constitution.

Article 3 – Concept of local self-government

1. Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.
2. This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute.

Article 4 – Scope of local self-government

1. The basic powers and responsibilities of local authorities shall be prescribed by the constitution or by statute. However,

this provision shall not prevent the attribution to local authorities of powers and responsibilities for specific purposes in accordance with the law.

2. Local authorities shall, within the limits of the law, have full discretion to exercise their initiative with regard to any matter which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority.
3. Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.
4. Powers given to local authorities shall normally be full and exclusive. They may not be undermined or limited by another, central or regional, authority except as provided for by the law.
5. Where powers are delegated to them by a central or regional authority, local authorities shall, insofar as possible, be allowed discretion in adapting their exercise to local conditions.
6. Local authorities shall be consulted, insofar as possible, in due time and in an appropriate way in the planning and decision-making processes for all matters which concern them directly.

Article 5 – Protection of local authority boundaries

Changes in local authority boundaries shall not be made without prior consultation of the local communities concerned, possibly by means of a referendum where this is permitted by statute.

Article 6 – Appropriate administrative structures and resources for the tasks of local authorities

1. Without prejudice to more general statutory provisions, local authorities shall be able to determine their own internal administrative structures in order to adapt them to local needs and ensure effective management.

2. The conditions of service of local government employees shall be such as to permit the recruitment of high-quality staff on the basis of merit and competence; to this end adequate training opportunities, remuneration and career prospects shall be provided.

Article 7 – Conditions under which responsibilities at local level are exercised

1. The conditions of office of local elected representatives shall provide for free exercise of their functions.
2. They shall allow for appropriate financial compensation for expenses incurred in the exercise of the office in question as well as, where appropriate, compensation for loss of earnings or remuneration for work done and corresponding social welfare protection.

Any functions and activities which are deemed incompatible with the holding of local elective office shall be determined by statute or fundamental legal principles.

Article 8 – Administrative supervision of local authorities' activities

1. Any administrative supervision of local authorities may only be exercised according to such procedures and in such cases as are provided for by the constitution or by statute.
2. Any administrative supervision of the activities of the local authorities shall normally aim only at ensuring compliance with the law and with constitutional principles. Administrative supervision may however be exercised with regard to expediency by higher-level authorities in respect of tasks the execution of which is delegated to local authorities.
3. Administrative supervision of local authorities shall be exercised in such a way as to ensure that the intervention of the controlling authority is kept in proportion to the importance of the interests which it is intended to protect.

Article 9 – Financial resources of local authorities

1. Local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers.
2. Local authorities' financial resources shall be commensurate with the responsibilities provided for by the constitution and the law.
3. Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate.
4. The financial systems on which resources available to local authorities are based shall be of a sufficiently diversified and buoyant nature to enable them to keep pace as far as practically possible with the real evolution of the cost of carrying out their tasks.
5. The protection of financially weaker local authorities calls for the institution of financial equalisation procedures or equivalent measures which are designed to correct the effects of the unequal distribution of potential sources of finance and of the financial burden they must support. Such procedures or measures shall not diminish the discretion local authorities may exercise within their own sphere of responsibility.
6. Local authorities shall be consulted, in an appropriate manner, on the way in which redistributed resources are to be allocated to them.
7. As far as possible, grants to local authorities shall not be earmarked for the financing of specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction.
8. For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities shall have access to the national capital market within the limits of the law.

Article 10 – Local authorities' right to associate

1. Local authorities shall be entitled, in exercising their powers, to co-operate and, within the framework of the law, to form consortia with other local authorities in order to carry out tasks of common interest.
2. The entitlement of local authorities to belong to an association for the protection and promotion of their common interests and to belong to an international association of local authorities shall be recognised in each State.
3. Local authorities shall be entitled, under such conditions as may be provided for by the law, to co-operate with their counterparts in other States.

Article 11 – Legal protection of local self-government

Local authorities shall have the right of recourse to a judicial remedy in order to secure free exercise of their powers and respect for such principles of local self-government as are enshrined in the constitution or domestic legislation.

參考書目

壹、中文部份

- 上官莉娜、李黎著，2010，〈法國中央與地方的分權模式與其路徑依賴〉，《法國研究》，第2010卷第4期，頁83至87。
- 王心儀，2000.6，《國家元首選舉制度改革之動力及影響——台灣與南韓比較研究》，碩士論文：東海大學政治學系碩士論文。
- 王春永主編，文朝利編著，2008，《你可能不知道的法國》，北京：中國發展出版社。
- 王軍瑋、萬方譯，瑪麗·富布盧克(Mary Fulbrook)著，2002，《妳在哪裡，德意志?》，新店：左岸文化。
- 王瓊淑譯，史帝芬·李(Stephen J. Lee)著，1999，《三十年戰爭》，台北：麥田出版社。
- 伍怡欣，2000.6，〈海上旅客運送人責任制度之探討〉，碩士論文：國立海洋大學海洋法律研究所。
- 朱浚源主編，1999，《撰寫博碩士論文實戰手冊》，台北：正中書局。
- 朱偉奇，1997，〈中世紀西歐的等級制度及其成因〉，《北方論叢》，1997年第4期，頁47至50。
- 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〉，《地方自治之監督學術研討會成果報告》，台北：政大法學院。
- 朱劍、趙楓，1997，《法國簡史》，台北：書林。
- 吳友明譯，Eva Etzioni-Halevy 著，1998，《官僚政治與民主》，台北：桂冠。
- 吳圳義，2005，《西洋近古史》，台北：三民。
- 吳圳義，1989，《戴高樂與現代法國》，台北：台灣商務。
- 吳志中，2006，〈地緣政治與歷史觀察下的法國國家認同〉，《台灣

- 國際研究季刊》，第 2 卷第 3 期，頁 119 至 140。
- 吳秦雯，2009，〈法國地方自治團體之角色—垂直分權之制衡？〉，《思與言》，第 47 卷第 3 期，頁 67 至 98。
- 吳叡人譯，班納迪克·安德森(Benedick Anderson)著，1999，《想像的共同體：民族主義的起源與散布》，台北：時報文化。
- 李工真，2005，《德意志道路：現代化進程研究》，武漢：武漢大學出版社。
- 李少軍、劉北成譯，麥可·曼(Michael Mann)著，《社會權力的來源(下)》，台北：桂冠。
- 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。
- 拓夫譯，Barrington Moore 著，1991，《民主與獨裁的社會起源：現代世界誕生時貴族與農民》，台北：久大。
- 林建平，1995，〈學習動機的歸因輔導〉，《諮商與輔導》，第 115 期，頁 42 至 45。
- 林鐘雄，1987，《歐洲經濟發展史》，台北市：三民書局。金觀濤、唐若昕編著，1987，《西方社會結構的演變》，台北：谷風。
- 柯勝文譯，湯姆斯·戴伊(Thomas R. Dye)著，2000，《權力與社會：社會科學導論》，台北：桂冠圖書股份有限公司。
- 徐正戎，2001，〈法國的府際關係〉，收於趙永茂等主編，《府際關係》，台北：元照出版。
- 馬克堯、彭小瑜著，2003，〈西歐封建社會〉，收於朱寰、馬克堯主編，《世界通史中古篇》，台北：五南。
- 馬克堯主編，2004，《世界文明史(上)》，北京：北京大學出版社。
- 康樂譯，馬克斯·韋伯(Max Weber)，1979，《經濟與歷史：韋伯選集 IV》，台北：遠流。
- 張台麟，2007，《法國政府與政治》，台北：五南。
- 張正修，2000，《地方制度法理論與實用(一)——地方自治概念、

- 國外法制及都市篇》，台北：學林文化事業有限公司。
- 張正修，2009，《地方制度法理論與實用》，台北：新學林。
- 張春柏、陸乃聖譯，保羅·甘迺迪(Paul Kennedy)著，2008，《霸權興衰史：一五〇〇至二〇〇〇年的經濟變遷與軍事衝突》，第2版，台北市：五南。
- 張學明譯，C. Warren Hollister 著，1986，《西洋中古史》，台北：聯經。
- 陳大端譯，海思(Carlton J.H. Hayes)著，1954，《世界通史》，台北：東亞書社。
- 陳志強等譯，羅伯特·福西耶(Robert Fossier)主編，2006，《劍橋插圖中世紀史(350-950年)》，濟南：山東書報出版社。
- 陳建仁、曾英宏著，2008.10，〈英國布萊爾政府地方分權改革之探討：以中央與地方關係再構築為核心〉，《中國地方自治雜誌》，第61卷第10期，頁42至52。
- 陳建仁，2008.12，〈單一制國家中央與地方夥伴關係之建構——以日本地方分權改革為例〉，《東吳政治學報》，第26卷第4期，頁97至143。
- 陳建仁，2008.6，〈以輔助性原則重建台灣地方自治可能性之探討〉，台中：「地方自治與民主發展：2008年選後台灣地方學術研討會」，東海大學政治學系主辦。
- 陸盛譯，史崔爾(Joseph R. Strayer)、蓋茲克(Hans W. Gatzke)著，1990，《西洋近古史(上)》，台北：五南。
- 程漢大，1995，《英國政治制度史》，北京：中國社會科學出版社。
- 黃琛瑜，2001，《英國政府與政治》，台北：五南。
- 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。
- 鄒文海，1991，《各國政府及政治》，台北：國立編譯館。
- 雷桓軍，2007.8，〈簡論近代西歐的社會轉型〉，《陝西理工學院學

- 報(社會科學版)》，第25卷第3期，頁30至35。
- 趙叔鍵，2006，《擺盪在傳統與卡里斯瑪之間：現代初期中國政權統治正當性典範的轉移(1898-1939)》，台北：唐山出版社。
- 趙鐵峰等譯，皮特·N·斯特恩斯(Peter N. Stearns)等著，2006，《全球文明史(上)》，北京：中華書局。
- 劉文仕，2006.9，〈從歐盟成員國地方治理的發展經驗解構1996-2005臺灣地方制度改革的兩大迷思〉，《台灣民主季刊》，第3卷第3期，頁53至84。
- 劉文仕，2007，《立足統一 邁向分全：法國地方分權制度的嬗變與前瞻》，東吳政治學報第25卷第2期，頁99至100。
- 劉金源，2004，《法國史：自由與浪漫的激情演繹》，台北：三民。
- 劉增泉，2010，《法國史》，台北：五南。
- 蔡茂寅，2003，《地方自治之理論與地方制度法》，台北：學林文化，二版。
- 談谷錚譯，布洛克(Marc Bloch)，1995，《封建社會(I)》，台北：桂冠。
- 魯友章、李宗正主編，1979，《經濟學說史(上)》，第2版，北京：人民出版社。
- 聯合報編譯組譯，索羅斯(George Soros)，1998，《全球資本主義危機》，台北：聯經出版事業公司。
- 薄慶玖，2004，《地方政府與自治》，台北：五南。
- 謝秉憲，2011.5.14，〈國家轉型對垂直權力關係的影響〉，台中：「第一屆東海—東吳大學政治學系研究生聯合論文發表會」，東海大學政治學系、東吳大學政治學系主辦。
- 羅志淵譯，Harold Zink 著，1979，《現代各國政府》，台北：中正。
- 譚鍾瑜譯，羅傑·普萊思(Roger Price)著，2002，《法蘭西的榮耀與堅持——革命與共和的國度》，台北：左岸文化。

貳、日文部分

- 久邇良子，2004，《フランスの地方制度改革——ミッテランの政権の試み》，東京：早稲田大學出版部。
- 山崎栄一，2006，《フランスの憲法改正と地方分権——ジロンドンの復権》，東京：日本評論社。

參、西文部分

- Alchon, Suzanne Austin, 2003, *A Pest in the Land: New World Epidemics in a Global Perspective*. Albuquerque : University of New Mexico Press.
- Anderson, Perry, 1974, *Passages from Antiquity to Feudalism*. London : Humanities Press.
- Champion, Anthony, 2008, “The Changing Nature Of Urban And Rural Areas In The UK And Other European Countries”, United Nations Expert Group Meeting On Population Distribution, Urbanization, Internal Migration And Development: New York.
- Cole, Alistair, 2006, “Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction.” *French Politics*, No. 4, pp.31-57.
- Cole, Alistair, Peter John, 2001, *Local governance in England and France*, Albuquerque: USA and Canada Press.
- Collier, Ruth B. and David Collier, 1991, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, N.J. : Princeton University Press.
- Contreras-Hermosilla A., Gregersen H., Phillips L. and White A., 27-30 April 2004, *Forest Governance in Federal Systems: An Overview of Experiences and Lessons*. presented at the

- Interlaken Workshop on Decentralization, Interlaken, Switzerland.
- Easton, David, 1960, *The Political System*. New York: Alfred A. Knopf.
- Francois, Abel, Dec 2006, “Testing the Baobab Tree Hypothesis: The Cumul des Mandats As a Way of Obtaining More Political Resources and Limiting Electoral Competition”, *French Politics* 4,no.3, pp.269-291.
- Hall, Peter and Rosemary C. R. Taylor, 1996, “Political Science and Three Institutionalism.” *Political Studies*, vol.44, No.5, pp.936-957.
- Hanley D. L., Kerr Miss A P, Waites N. H., 1979, *Contemporary France: Politics and Society Since 1945*. Albuquerque: Taylor & Francis e-Library Press.
- Huntington, Samuel, P. 1968, *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- K. C. Wheare, 1961, *Federal Government*, Oxford University Press.
- Kirk D. , 1946, *Europe's Population in the Interwar Years*, Albuquerque: Gordon and Breach, Science Publishers Inc.
- Krasner, Stephen D., 1984, “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. “ *Comparative Politics*, Vol.16, No.1, pp.223-246.
- Krasner, Stephen D., 1988, “ Sovereignty: An Institutional Perspective.” *Comparative Political Studies*, Vol.21, No., pp.66-94.
- Lidija, Basta, 2009, “Decentralisation: Key-issues, Major Trends And Future Developments,” in Jeremias Blaser, ed., *Decentralization :An Comparative Overview*.北京： 中國方正出版社.

- Lijphart, Arend, 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijpset, Seymour Martin, 1981, *Political Man: the Social Bases of Politics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Linda Basile, 2010.9, "Rethinking Party Positioning on Decentralization The Role of Political Dimensions and Strategic Competition in Territorial Politics", *XXIV Convegno SISP - Venezia, 16-18 Settembre 2010 Sezione Regionalismo e Politiche Locali Panel 10.1 Il cambiamento politico-istituzionale nelle regioni*.
- Mabileau, Albert, 1989, "Local Government in Britain and Local Politics and Administration in France", *Local Politics and Participation in Britain and France*, Cambridge Univ. Press,
- March, James G. and Johan P. Olsen, 1984, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review*, Vol.78, pp.734-749.
- Norgarrd, Asbjorn Sonne, 1996, "Rediscovering Reasonable Rationality in Institutional Analysis," *European Journal of Political Research*, Vol.29, pp.45-51.
- Peters, B. Guy, 1999, *Institutional Theory in Political Science: the New Institutionalism*. London ; New York : Continuum.
- Pierson, Paul, 2000, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review*, Vol.94, No.2, pp.251-267.
- Reigner, Helene, 2001, "Multi-level governance or co-administration? Transformation and continuity in French local government." *Policy & Politics*, Vol. 29, No. 2, pp. 181-192.

Schmidt, Vivien A., 1990. *Democratizing France: the political and administrative history of decentralization*. New York: Cambridge University Press.

Thelen, Kathleen, and Sven Steinmo, 1992, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

肆、網路部分

法國國會，2010，《La décentralisation (1789 - 2010)》，法國國會網站：

<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/decentralisation.asp>。

維基百科，2011.12.3，《市鎮--法國》，網站：

[http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%B8%82%E9%95%87_\(%E6%B3%95%E5%9B%BD\)](http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%B8%82%E9%95%87_(%E6%B3%95%E5%9B%BD))

歐洲自治憲章，1985.10.15，《歐洲自治憲章》，歐洲議會，網址：

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/122.htm>

Maurice Braud, 2003.04.29, "New phase of administrative decentralisation launched", European Industrial Relations

Observatory, 網站：

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/04/feature/fr0304107f.htm>.

United Nations Statistics Division, 2011.06, "Social Indicators",

United Nations Statistics Division, 網站：

<http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/socind/hum-sets.htm#tech>。

