

另類的地方政府改革模式？ 從歐洲比較觀點分析法國 基層政府改革之獨特性

郝培芝*

摘要

在歐洲分權化（decentralization）改革運動中，最基層自治組織亦歷經改革，其中最主要的問題是市鎮規模是否進行調整以及如何增進其競爭力。在擴大市鎮規模的主流思潮影響下，歐洲大部份國家主要是朝向減少市鎮數量進行改革，擴大市鎮規模，以期增加基層政府的競爭力，並承載適當的地方政府職責。然而，作為歐洲單一制國家代表的法國，在分權化的改革脈絡下，對於基層政府改革卻產生完全不同的改革模式。

法國在歷經幾波分權化改革，並未複製其他歐洲國家的改革模式，市鎮數量並未減少，在不更動既有市鎮規模與數量的前提下，採取的是強化市鎮間合作，設置新的市鎮聯合體（intercommunalité），在維繫單一制國家體制設計下，依據「權力下放」（déconcentration）原則，中央將職權下放給基層地方政府組織，並透過財政手段進行分權化改革的政策工具，作為促進地方政府自願合作的誘因，改革之後，法國新的市鎮間規模已經接近其他歐洲國家的市鎮規模，間接達成另一種市鎮規模的合理化（rationalization）改革，這些政策內涵構成了獨特的法式分權化改革模式（décentralisation à la française）。本文透過比較觀點，從歐洲經驗的比較中分

* 國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授。電子郵件：peichih@mail.ntpu.edu.tw。

析法國獨特的基層政府改革模式。

關鍵詞：分權化改革、基層政府改革、法國地方政府、市鎮聯合體、市鎮規模

壹、前言

歐洲重要國家在八十年代初起紛紛興起分權化（decentralization）運動與相關改革，九十年代初分權化更成為主要的世界潮流，特別是在近二十年，歐洲主要國家幾乎都進行各種不同樣貌與程度的改革以重構中央與地方政府關係（Ahmad and Brosio, 2008; Denters and Rose, 2005; Pollitt, 2005; Pollitt and Bouckaert, 2004）。這些分權化改革結果，使得歐洲國家體制受到明顯衝擊與變化，也在理論與實踐上具有深刻的影響：一方面在理論上挑戰單一制與聯邦制過去二元對立的關係，使得單一制國家也可能保有高度的地方分權（Lane and Ersson, 2000: 104）。另一方面在實踐上，許多歐洲傳統單一制國家越來越納入聯邦主義的要素，擴大地方分權的範圍與領域，進而出現單一制的分權模式，產生單一制國家聯邦化（federalization）現象¹，甚至有國家從單一國體制直接轉型為純粹的聯邦制，如荷蘭²。

歐洲國家產生分權化動力主要是面臨共同的挑戰與壓力，包括全球化挑戰、區域化整合影響、各國財政壓力以及都會競爭等。為回應這些挑戰，歐洲主要國家在分權化運動中主要涉及四個層面的改革與變化：（一）分權化：主要涉及兩個面向的制度改革，一是行政層級的設計與調整，目的在於簡化行政層級，二是調整中央與地方關係，將權力下放給地方政府，增加地方政府的權限與職能。（二）大行政區的設置：面對全球化競爭以及歐洲化壓力，各國紛紛設計跨行政區之間的合作單位—大行政區，透過

¹ 有相關學者從法國設立大行政區（région）政府的角度，認為法國正在邁向聯邦化。參見：Rousseau Mark O. and Zariski, Raphael. 1987. *Regionalism and regional devolution in comparative perspective*. New York: Praeger, 270-271.

² 荷蘭憲法原先為單一制的憲法傳統，但荷蘭在 2005 年簽署協約建構聯邦制的架構，在 2001 年荷蘭的政府架構由四部份組成，包括荷蘭本土、阿魯巴、庫拉索和聖馬丁。參見：Gérard Marcou. 2012a. “Les réformes des collectivités territoriales en Europe: Problématiques communes et idiosyncrasies.” *Revue française d’administration publique*, 141: 188-190. 以及 <http://zh.wikipedia.org/wiki/荷蘭王國>。

此種大區化 / 區域政府化 (regionalization) 的設置以提升競爭能力，逐步將第一級地方自治體加以合併擴大。(三) 都會區設置：隨著都會化現象的發展，為提升都市競爭力，進而成立都會區，透過跨域治理的設計，希望以功能區域為導向的都會區域取代以往傳統以核心都市為中心的行政區域。(四) 市鎮合併與合作：因市鎮規模過小不足以回應現代化需求，為提高管理上的經濟規模而進行市鎮的合併或合作，主要改革目的在於如何處理最基層地方政府行政能力不足的問題 (Marcou, 2012a, 2012b)。

在歐洲分權化改革過程中，最基層自治組織亦歷經改革，其中最主要的問題是市鎮規模是否進行調整以及如何增進其競爭力。關於市鎮規模問題，歐洲聯盟 (European Union, 以下簡稱歐盟 EU) 大部份國家改革朝向減少市鎮數量，擴大市鎮規模，以期增加基層政府組織的競爭力，以承載適當的地方政府職責。然而，作為歐洲單一制國家代表的法國，在分權化的改革脈絡下，對於基層政府改革卻產生完全不同的改革模式。

相較於歐洲大部分國家，法國基層政府組織的特色在於市鎮數量特多，約有 36,500 個，是全歐洲國家中市鎮數量最多的國家，市鎮規模特小，市鎮管轄人口平均僅約為 1,000 人。法國在歷經幾波分權化改革，並未複製其他歐洲國家的改革模式，市鎮數量並未減少，在不更動既有市鎮規模與數量的前提下，採取的是強化市鎮之間的合作，設置新的市鎮聯合體 (intercommunalité)³，在維繫單一制國家體制設計下，依據「權力下放」(déconcentration) 原則，中央將職權下放給基層政府組織，以增加市鎮彈性合作機制，並透過財政手段進行分權化改革的政策工具，作為促進地方政府自願合作的誘因，進而達成市鎮規模合理化的目標，這些獨特的市鎮改革方式，被稱之為法式的分權化改革模式 (décentralisation à la française)。

法國為歷史上以中央高度集權為特徵的典型單一國，其中央與地方關係與聯邦制國家有所不同，法國自從八十年代開始推動分權化運動後，迄今已經近三十年，作為傳統中央集權單一制國家，其地方分權與地方自治的發展過程與經驗，對於其他單一制國家而言，具有重要的參考與借鏡意義。

本文嘗試透過比較的觀點，探索法國獨特的基層政府改革模式，比較

³ 法語 intercommunalité 一詞在台灣國內有不同的中文翻譯，包括：市鎮聯合體、市鎮間組織、市鎮聯合（或結合）組織以及跨市鎮組織等，雖為不同翻譯，卻都是指涉同一組織，基於翻譯名詞較易理解考量，本文採市鎮聯合體一詞。

對象主要設定為歐盟（EU）成員國，因歐洲國家涉及過於廣大，指涉範圍亦難以界定，為便於集中比較焦點，以目前歐盟主要成員國為主⁴。除前言外，第一部分探索歐盟國家分權化運動下的基層政府改革，著重於市鎮改革的動力與市鎮單位調整模式的分析；第二部分透過比較觀點剖析法國在市鎮規模問題上所呈現的獨特性；第三部分分析法國如何透過創設新的市鎮聯合體單位，間接達成市鎮規模合理化改革，第四部分則從中央與地方關係的角度解析法國市鎮改革的運作模式，理解法國如何在維繫單一體制精神下，推動分權化改革與地方自治組織改革；第五部分則從財政角度分析法國如何透過財政手段作為促進市鎮間自願合作的制度誘因與機制；第六部分為歐盟國家地方基層政府改革模式比較分析，最後則為本文結論。

貳、歐盟國家分權化運動下的基層政府改革： 改革動力與市鎮規模的調整

歐盟國家分權化改革過程中，最基層自治體組織改革核心主要涉及到的問題是市鎮規模是否進行調整以及如何增進其競爭力。過去因為地方職能單純，市鎮規模問題並未成為一個問題與改革的議題，但因福利國家的發展與全球化挑戰，因而對地方政府職能，規模與數量都產生了重大影響。市鎮作為行政體制的基礎單位與最基層地方政府單位主要有行政能力不足的問題，行政能力不足是因地方政府單位過小，無法自行提供許多服務，加上缺乏財政自主能力，導致需求與資源落差極大的現象（Rapport au Président de la République, 2009: 13-31；劉文仕，2006：48）。此外，許多歐盟國家的改革動力也緣起於七十年代因市鎮的快速擴增，因此改革的主要目的在尋求一個市鎮職責所能相對應的適當規模，像德國、比利時、丹麥、瑞典、芬蘭、英國，甚至一些東歐的共產國家等都是在此背景下發動地方分權改革，其中荷

⁴ 歐盟會員國目前包括 28 個國家，包括：法國、義大利、德國、荷蘭、比利時、盧森堡、丹麥、英國、愛爾蘭、希臘、西班牙、葡萄牙、瑞典、芬蘭、奧地利、賽普勒斯、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、捷克、斯洛伐克、匈牙利、馬爾他、斯洛維尼亞、羅馬尼亞、保加利亞、克羅埃西亞。

蘭的改革是程度最大的，希臘在 1997 年也啟動改革。部分北歐國家則是面對人口的老化導致市鎮必須兼具的額外功能而進行市鎮的重組，這個動力導致丹麥在 2007 年進行改革 (Marcou, 2012a: 189)。

另一方面，歐盟國家進行基層自治體改革動力部分亦來自於歐洲整合的影響 (Delcamp and Loughlin, 2003: 11-14)。歐洲整合深刻地影響歐洲各國國內政治，一方面各國政府必須採納歐洲政策，並進行國內轉型，另一方面在中央與地方關係上，從 1980 年代起歐洲整合已逐漸衍生出獨特的「多層次治理」(multi-level governance) 模式的產生，促使國家參與決策機制之權力逐步移轉到歐盟及其國內的區域與地方政府層級 (Hooghe, 1996; Marks, 1996; 黃偉峰, 2003; 藍玉春, 2005)。

歐盟的多層級治理模式，特別強調地方政府的參與⁵，使得各地方政府具有更強的權力面對中央政府 (Hooghe, 1996; Keating, 1998; Le Gales and Lequesne, 1997)。其中，歐盟所設的歐盟結構基金 (Structure Funds)⁶

⁵ 學者 Gary Marks 及 Liesbet Hooghe 等人提出歐盟「多層級治理」模式來解釋歐盟決策機制運作模式。其論點主張：從 1980 年代起歐洲之整合已逐漸衍生出多層級的治理模式，由於歐洲的整合，促使國家參與決策機制之權力逐步移轉到歐盟及其國內的區域與地方政府層級。

⁶ 歐盟為平衡經濟發展整合造成的區域發展不均衡問題，於 1988 年設立結構基金用來解決會員國區域之間的差異。歐盟設立約 3470 億歐元的結構基金，作為地區援助政策的主要工具。結構基金是資助歐盟會員國的一項區域政策工具，主要目的在降低歐盟會員國區域發展不均，使其經濟與社會發展趨於一致，因此結構基金有很大的比重用於扶持落後區域發展。特別是隨著歐盟單一市場的啟動，加深區域內市場與資源整合，區域內經濟發展不平衡的問題也隨之加劇。2004 年起歐盟東擴後，部分弱勢地區所面臨的調整壓力與困難更加顯著，為此，近年來歐盟相關政策已特別關照弱勢地區的議題，尤其積極運用政策基金搭配其創新政策，協助地方產業聚落的轉型與結構調整。再者，歐盟鼓勵跨國合作夥伴關係的建立，多數歐盟支持的創新和群聚相關計畫，基於地區產業發展的需求，鼓勵提案的地方政府尋求「跨國或跨區域的合作」，促成區域創新網絡跨境鏈結的發展趨勢。歐盟現階段 (2007 到 2013 年) 區域結合創新政策的重點在於運用結構基金達到以下三項政策目標：1. 促進經濟共同發展，持續運用結構基金與凝聚基金，協助縮小新會員國較為落後地區與其他會員國較富裕地區的發展差距；2. 強化區域競爭力 and 創造就業機會，亦提高包括德、法、英等先進國家相對較富裕地區的競爭力；3. 促進歐洲的區域合作 (European Territorial Cooperation) 以縮小各國的經濟差距，特別加強會員國的跨境 (Cross Border)、跨國與區域間 (Inter Regional) 合作，包括北歐環波羅的海跨境區域合作等計畫。參見：Jean-Claude Bontron. 2012b. "Les Fonds structurels européens en France." *L'Etat de la France 2011-2012*. Paris: La Découverte, 319-322. 關於歐盟的 Structural Funds Regulations 2007-2013 計劃參見：http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_en.htm。

確立所謂的輔助性原則（the principle of subsidiarity）⁷，要求將決策權力下放至受到政策影響的最基層層級（許琇媛，2003）。1985年「歐洲理事會」（Council of Europe）通過《歐洲地方自治宣言》（European Charter of local self Government），亦明白宣示適當的公共職責應僅可能的交給最貼近居民的地方政府（Jean-Claude Bontron, 2012b: 319）。尤其，輔助性原則主張落實法律上的地方自治意義，強調地方應在不受外力干預下自行處理地方的事務，以維護地方自主性與自律性。此一輔助性原則已相繼成為歐盟各國在推動地方自治政策上所遵循之準繩，並成為在1993年生效的馬斯垂克條約（The Maastricht Treaty）中歐盟與加盟國各國在處理主權上的最高指導原則（Delcamp and Loughlin, 2003: 13-14），強調中央對地方的角色應由主導支配轉型成為輔助與協力，以深化地方自治與自主。輔助性原則對於傳統上強調行政一體的單一制國家產生劇烈的衝擊，近來英國、法國、比利時、西班牙等歐盟國家，乃至於日本不約而同地推動地方分權改革與聯邦化（federalization）改造，皆是對此原則的呼應（陳建仁，2008：1）。

關於市鎮規模大小過去主要有兩種不同的設計理念與理論（Mouritzen, 1989）：第一是鞏固說（consolidation），此種觀點認為地方政府單位越小越會導致分裂且不利於經濟運作，亦不具經濟規模效益，因此認為一個有效率的地方政府必須具有一定的規模，並賦予地方政府較強的權責。學者Michael Keating認為較大的單元會有更多的效率，尤其當有一個需由地方政府提供而較為複雜的新興公共服務時，較小規模的地方自治團體是不足以因應的（Keating, 1998）。相反地，另一種觀點則從公共選擇（public choice）的觀點，認為較小的地方單位比較能回應公民的需求。公共選擇理論者支持的地方政府結構，基本上是結合市場自由化，

⁷ 輔助性原則指的是中央政府應僅是一輔助的功能，中央政府應只有在地方政府無法處理時才接手處理其公共事務，當地方能夠自行處理時，中央不應該介入。亦即國家角色應該是輔佐與扶助，而非主導與指揮。

並依循個人主義的選擇來提供公共服務、稅捐與其他的公共政策⁸。地方的發展策略要在自由經濟市場機制的引導之下進行規劃，而來自政府的管制性措施，應該要最小幅度的程度，以免限制發展，而引導這種發展趨勢，最好模式是小規模尺度（small-scale）或是再劃分或零碎性（fragmented）的地方政府（Judge, Stoker and Wolman, 1998）。

歐盟主要國家在分權化改革過程中對於基層政府改革主要傾向第一種觀點，認為基層組織或基層自治體因規模太小而無法運作，過去歐洲市鎮人口平均僅 500 人至 5,000 人之間，行政能力不足，因此紛紛進行最基層地方政府組織改革，主要是透過減少市鎮數目，透過市鎮合併方式以擴大地方政府規模（Marcou, 2012a: 189）。

聯邦制的德國、奧地利以及比利時都進行過地方政府規模的改革：德國市鎮數目從 24,512 個合併為 8,500 個⁹，比利時從 2,663 個合併為 589

⁸ 公共選擇理論者支持的地方政府結構基本上是以個人主義以及市場自由化的觀點出發，認為應該依據個人主義的選擇來提公共服務、稅捐與其他的公共政策。其中「效率」（efficiency）依然是重要的指標。這一點是從官僚體系與自我利益最大化的主要考量，效率也是在個人與社群（communities）之間，經由競爭的方式找出最佳公共服務重要的主題。至於「發展」（development）是經由空間（places）與資本（capital）的競爭去發現最有利可圖，而且是最不積極的政府管制措施，換言之，地方的發展策略，還是在自由經濟市場機制的引導之下進行規劃，而且過程中，來自政府的管制性措施，應該要最小幅度的程度，以免限制發展。參見：David Judge, Gerry Stoker and Harold Wolman (eds). 1998. "The Theory of Urban Politics : Size, Efficiency and Democracy : Consolidation." *Fragmentation and Public Choice*. London: Sage Publications, 3-20.

⁹ 德國為聯邦制國家，地方政府由邦以下的兩個基層政府所組成：一是市鎮鄉，其為真正承擔地方事務職責之地方基層單位，二是較高層級的縣，承擔在地區上跨鄉鎮及超過鄉鎮資源範圍的職責。在六十年代，由於居民結構的變化，農村人口聚集到城市，導致人口和社會經濟不平衡及劃分方式不合理的許多批評。另外，原來西德有 24,278 個市鎮，但三分之二的市鎮人口數不到 1,000 人，95%的市鎮不到 5,000 人，因此，德國各邦紛紛討論行政區域改革方案，並於 1968 年發起相關行政區域改革，當時改革核心即是鄉鎮市層級的整併。德國在東西德統一後對於東德地區邦亦進行調整，進行合併一些市鎮。綜觀德國進行市鎮合併的動力主要原因是透過行政區域改革縮小鄉鎮市間的不均衡發展，並提升地方政府的經濟與財政能力，以及節省地方的行政支出，以配合時代的變化，進行跨域治理與服務型政府時代來臨的整頓工作。德國進行市鎮合併時亦遇到不少困難，最主要阻力來自於兩方面，一方面是行政區重劃相關的利害關係人，如合併當地居民的抗議以及合併鄉鎮市政府的反彈，第二則是結構性的轉型問題，主要是面臨東西德整合後兩地區在制度的套用與整合上出現許多困難。關於德國進行行政區域改革的動力與挑戰，參見：劉明德，趙永茂，2008，〈德國行政區域重劃的改革模式與問題：兼論對我國行政區域重劃的啟示〉，《問題與研究》，47（3）：135-158。

個¹⁰，奧地利從 3,500 個合併為 2,300 個。英國的地方政府規模較大，數量原本即不多，在 1973 年市鎮數量為 1,857 個，歷經大規模的合併，於 1975 年大幅度降至 521 個¹¹。芬蘭在 2009 年將原先 416 個市鎮降至 348 個，在 2012 年又降至 337 個。希臘於 2010 年進行所謂的 Kallikratis 改革，將市鎮數目從 1,034 個降至 370 個¹²。部分北歐國家則是面對人口的老化導致市鎮必須兼具的額外功能而進行市鎮的重組，這個動力導致丹麥在 2007 年進行改革¹³，將市鎮數目降至 99 個，原先的十四個自治市鎮亦由五個的大行政區所取代。瑞典歷經幾波改革，自治市鎮也從 1952 年的 2,489 個降至 1974 年的 278 個¹⁴。

綜觀歐盟國家在分權化過程中市鎮數目減少比例相當高，從 1950 年代至今，各國皆大幅降低市鎮數量，減少幅度甚至有高達 80% 以上者國家不少，如丹麥、英國、瑞士、保加利亞等（參見表 1）。少數例外國家為法國、義大利以及匈牙利，這三國不僅沒有減少市鎮數目，反而小幅微增（參見表 1）。有關歐盟國家市鎮數目的變化，參見以下表 1。

¹⁰ 比利時對於市鎮調整也是基於市鎮數量過多，規模過小的因素進行市鎮合併與調整。其方式主要是透過數次的修憲過程完成聯邦體制的設計以及地方行政區劃分的調整，比利時與其他國家不同之處，也是最困難的挑戰在於如何相應於語言族群的地區配置問題，關於比利時的行政區劃分調整之改革與困難，參見：Philippe De Bruycker and Nicolas Lagasse. 2003. "La décentralisation en Belgique." In Alain Delcamp and John Loughlin eds., *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*. Paris: La Documentation Française, 73-85.

¹¹ 在 1972 年以前，英國為擁有眾多地方自治單位的國家，被稱之為維多利亞式的地方自治，當時英固有 1,246 個自治單位，平均人口數為 37,000 人。1972 年頒布了《地方政府改革法案》以改造此一維多利亞式的地方政府體系，導致地方政府數量急劇減少。1985 年英國保守黨控制的國會通過《地方政府法》，廢除大倫敦議會和城市的縣議會（由市民直接選舉的第一層級議會），代之以城區共同管理機關，成員由中央政府任命，目前，英國地方議會已經減少為 388 個，平均人口達到 121,000 人。

¹² 希臘並將省（希臘稱之為 nomos）的層級廢掉，以及大行政區轉型為賦予直選的議會之地方自治組織，七個行政區則由國務院所統領。參見：Gérard Marcou. 2012a. "Les réformes des collectivités territoriales en Europe: Problématiques communes et idiosyncrasies." *Revue française d'administration publique*, 141: 189.

¹³ 丹麥地方政府體系改革包括三部分進行：結構調整，職責的重分配以及財政改革。主要結構調整部分是透過小市鎮的自願合併，改革結果使人口規模提高到 5,000 至 10,000 人之間。參見：Gérard Marcou. 2011. "Les représentant territoriale de l'Etat et le fait régional dans les Etats européens." *Revue française d'administration publique*, 135: 567.

¹⁴ 經過幾波改革後，瑞典市鎮平均人口數已經上升至平均 16,000 人。

表 1 歐盟主要國家市鎮數量的演變發展：從 1950 年至 2007 年

國家	1950 年的市鎮數目	2007 年的市鎮數目	減少比例%
德國	14,338	8,414	-41
奧地利	4,039	2,357	-42
比利時	2,359	596	-75
保加利亞	1,389	264	-81
丹麥	1,387	277	-80
西班牙	9,214	8,111	-12
芬蘭	547	416	-24
法國	38,800	36,783	-5
匈牙利	3,032	3,175	+5
義大利	7,781	8,101	+4
捷克	1,1459	6,244	-46
英國	1,118	238	-79

資料來源：La réforme de l'Etat. 2007. *Les Cahiers française*, 346: 50.

參、法國創設市鎮聯合體（intercommunalité）：另一種市鎮規模合理化的改革

一、法國市鎮問題的獨特性：市鎮規模特小，數量特多

法國市鎮（commune）作為最基層的地方自治團體外，亦兼具最基層的行政區域¹⁵，然而法國在市鎮規模的選擇上明顯與其他歐洲國家有所不同。從以上表 1 可發現相較於其他歐洲國家，法國市鎮數目是全歐洲最多的國家，在大部分歐洲國家皆減少市鎮數量的過程中，法國歷經四十幾

¹⁵ 法國第五共和憲法僅就「地域團體」（collectivités territoriales）一詞，作出原則性的規定。之後的相關組織法（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）、省（département）以及行政區或大區（région）等五種。而具實質地方自治權力的單位為三種，即是：鄉鎮市（commune）、省（département）以及行政區或大區（région）。

年，市鎮數目幾乎沒有減少。除此之外，法國市鎮規模特小，平均人口數偏少，甚至市鎮人口數為 500 人以下的市鎮數目佔了半數以上（參見表 2）。其中低於 500 人以下的市鎮幾乎佔了半數，但是此種市鎮總人口數才佔全部的 7% 左右。其中 74.4% 的市鎮人口數皆在 1,000 人以下，且僅佔全國人口的 15.3%。此類市鎮數目佔全部 36,568 個中的 27,192 個。超過十萬人的市鎮僅佔 0.11%（參見表 2）。

表 2 法國市鎮數量與市鎮人口數（至 2013 年）：以 2013 年法國人口數為 643 萬人為計算

市鎮人數	市鎮		人口數	
	數量	%	數量	%
500 人以下	19,996	54.5	4,515,000	7.0
500 人 至 2,000 人	11,570	31.5	11,223,000	17.4
2,000 人 至 3,500 人	2,155	5.9	5,611,500	8.7
3,500 人 至 5,000 人	911	2.5	3,741,000	5.8
5,000 人 至 10,000 人	1,102	3.0	7,611,000	11.8
10,000 人 至 20,000 人	504	1.4	6,966,000	10.8
20,000 人 至 50,000 人	319	0.9	9,675,000	15.0
50,000 人 至 100,000 人	83	0.2	5,353,500	8.3
100,000 人以上	41	0.1	9,804,000	15.2
總數	36,681	100	64,500,000	100

資料來源：Insee, Recensement de la population, population municipale en vigueur en 2013 (millésimée 2010), Direction générales des collectivités locales du ministère de l'intérieur (DGCL), Champ: France。其中市鎮所占比例以及人口數數量為本文自行計算。

若從以下表 3 法國與歐盟 28 個國家之比較，更可以看出法國市鎮問題的獨特性。首先，透過表 3 資料可將歐盟國家分為三類型：第一是市鎮規模較大國家，平均市鎮人口數超過 55,000 人以上，包括丹麥、立陶宛、英國；第二是中等規模，約 25,000 至 35,000 人左右，如保加利亞、波蘭以及瑞典等；第三類型是少於 5,000 人，法國是在第三類型，這類型尚包括捷克以及斯洛伐克（人數甚至少於 5,000 人）。若觀察市鎮人口數規模，此表格特別呈現低於 5,000 人以下市鎮的數量，可以發現法國市鎮數量為 36,568 個，不僅在歐洲國家中屬於最多的國家，再從市鎮的人口數量角度觀之，法國市鎮規模較特小，市鎮平均人數為 1,600 人，也幾乎是全歐洲最少的國家之一（僅次於斯洛伐克的 900 人）（參見表 3）。

表 3 歐盟主要成員國地方基層政府特徵比較表

國家	市鎮數目	市鎮平均居民人數	少於 5000 人的市鎮數目
德國	12,312	6,700	77
奧地利	2,357	3,500	91
比利時	589	17,900	14
保加利亞	264	29,090	12
丹麥	98	55,600	3
西班牙	8,111	5,500	85
愛沙尼亞	227	6,100	80
芬蘭	416	12,700	50
法國	36,683	1,600	22
希臘	1,034	10,750	53
匈牙利	3,175	3,200	91
愛爾蘭	114	115,200	37
義大利	8,101	7,000	72
拉脫維亞	527	4,300	90
立陶宛	60	56,700	2
盧森堡	116	4,000	82
荷蘭	443	36,890	2
波蘭	2,478	15,390	25
葡萄牙	308	35,500	11
捷克	6,249	1,600	96
英國	437	137,000	0
羅馬尼亞	3,173	6,800	35
斯洛伐克	2,891	900	96
斯洛維尼亞	210	9,500	53
瑞典	290	31,100	5

資料來源：Harald Baldersheim and E. Rose Lawrence. 2010. *Territorial choice: the politics of boundaries and borders*. New York: Palgrave Macmillan. 轉引自：Eric Kerrouche. 2012. “Bilan de l’intercommunalité à la française dans une perspective européenne: une réforme territoriale incomplète.” *Revue française d’administration publique*, 141: 40-41.

二、新的基層政府組織單位：自願合併、擁有自有財政的市鎮聯合體（intercommunalité）

市鎮規模太小無法承擔公共事務問題，法國曾在七十年代如同其他歐

洲國家也是希望透過減少市鎮數目以擴大市鎮規模，但並未成功¹⁶。九十年代市鎮間合作對地方政府變成越來越重要，法國一如其他歐洲國家同時面臨歐洲整合以及地方政府要求更多自治權的雙重壓力，加之地方政府面臨新的挑戰：包括逐漸增加的都市化發展，市鎮分散所造成的競爭性問題，進而導致改革的必要性。但法國改革的主軸並非追尋歐洲主要國家以擴大市鎮規模方式來處理，而是透過市鎮合作來提高競爭力，創設新的市鎮聯合體，相對於其他歐洲國家經驗而言是非常獨特的。

法國自八十年代歷經幾波重要分權化改革，主要有兩個重要階段：第一階段的改革為 1982 年，當時新當選的左派密特朗（François Mitterrand）總統政府上台開始推行分權化，也是法國最重要的分權化改革階段¹⁷，在這次改革中主要賦予大行政區（簡稱大區）（région）正式具有明確自治團體的法律位階，形成法國地方的第一級政府。另外，亦賦予地方自治單位民選首長（鄉鎮市長、大行政區行政長）更多的地方權限¹⁸，以及地方

¹⁶ 1971 年法國曾通過市鎮合併法（Marcellin 法案，Loi no. 71-558 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes），鼓勵市鎮合併，但成效不彰。原規劃將大多數市鎮職能合併，並使市鎮數目調整為僅 4,350 個地方政府，但遭到地方市鎮長（尤其是農村市鎮長）的強烈反對因而擱置。

¹⁷ 法國於 1971 年通過市鎮合併法（Marcellin 法案），鼓勵市鎮合併失敗後，地方改革停滯了一段時間。1981 年左派政府上台後積極推動分權化改革，1982 年 3 月 2 日法國議會通過「市鎮、省和大區權力與自由法」，1983 年 1 月 7 日通過「市鎮、省、大區與國家權限劃分法」（Loi N. 83-3 du 7 Janvier 1983 Relative à la Répartition des Compétences entre les Communes, les Départements, les Régions et l'Etat），這兩部法律是法國第一階段分權化改革最重要的法律基礎，架構了法國中央與地方權限劃分的基本框架。1982 年的「市鎮、省和大區權力與自由法」確立了地方自治的基本架構，這次改革主要賦予大區正式的自治團體的法律位階，形成法國地方政府的第一級政府，另外，亦賦予地方自治單位的民選首長（包括鄉鎮市長以及大行政區行政長）更多的地方權限與財政資源。1983 年的「市鎮、省、大區與國家權限劃分法」主要是涉及事權在中央與地方之間的重新配置，其立法影響可以從兩方面說明：第一，確立各級政府之間事權配置的主要原則包括：輔助性原則、權限的整體移轉原則，禁止監管原則、權限移轉不得涉及地方領土單位已有權限原則、權限移轉必須伴隨相應收入移轉原則等。第二，中央與地方功能進行明確定位：確立法國對中央到大區、省、市鎮各級政府的定位分別是：中央為統領與調整功能，大區級為協調與戰略功能，省級為管理者，社會政策負責者以及地方性設施提供者，而市鎮級為最基層服務提供者，負責與市民生活緊密相關之工作和地方性服務的提供。透過此法案，法國將中央政府將原屬於中央負責的事務管理權力下放給地方政府，擴大地方自主權，並將中央與地方領土各自的權限加以確立。參見：Jean-Christopher Moraud. 2006. *Adminitrer les territoires: Nouvelles données, nouveaux enjeux*. Paris: L.G.D.J., 39-45.

¹⁸ 例如 1983 年法國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給地方政府。1984 年下放交通運輸，社會活動，司法等權力。1985 年下放教育，文化，環境保護和治安權。

獲得更多中央的財政資源（Baguenard, 2002: 16）。第二階段分權化重要改革始於 1999 年，亦為左派政府的喬斯班（Lionel Jospin）任期所推動，在這第二波分權化改革中，市鎮問題成為改革核心。

1999 年法國進行非常重要的分權化改革，並通過重要分權化的法律依據 loi Chevenement¹⁹。在這次改革設計中，在基層政府層次，法國設計了新的市鎮聯合體（intercommunalité）²⁰，作為推動市鎮之間的重新聯合以促進區域整體發展，並賦予其獨立的財政資源。此種新的市鎮組織為擁有自有財政的公機關（les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) a fiscalité propre）²¹，並分為三種類型：市鎮共同體（les communautés de communes），50,000 人以上的集合區共同體（les communautés de agglomération）以及 500,000 人以上並且包含至少一個人口多於 50,000 城市的都會共同體（les communautés urbaines）（Delcamp and Tulard, 2003: 157; Moraud, 2006: 14-15）。

法國市鎮合併原則上由有關的市鎮自願採取，政府在稅收方面對合併的市鎮採取優惠政策，鼓勵市鎮自願合併。市鎮合併的程序，首先根據省督（Préfet）指定的一個區域內的市鎮之市議會通過決議，批准合併的協議，規定合併的方式，然後由省長批准成立。有關的市鎮不能完全同意時，舉行公民投票。這是法國地方行政法中唯一的公民投票²²。合併可以採取兩種方式：一是簡單的合併，原來的市鎮因合併喪失存在²³。二是聯盟式

¹⁹ 正式法案名稱為 Loi du 12 juillet 1999。Jean-Pierre Chevenement 是當時法國左派政府的內政部長。

²⁰ 這種市鎮間組織的前身是自 1890 年創建的市鎮工會。在 1992 年依據相關法令（la loi de orientation du 6 février 1992），創設了兩個新的市鎮組織：市鎮共同體（les communautés de communes）以及城市共同體（les communautés de villes）。

²¹ 法國主要是市鎮合作而非市鎮合併。法國於 1992 年通過共和國地方行政法開始系統性設置市鎮合作的公共機構（Etablissement publique de coopération intercommunal，簡稱 EPCI），在 1999 年 loi Chevenement 法案加以普及化。

²² 公民投票的程序或者由省長決定，或者根據 2/3 的市議會之請求舉行，但這些市議會所代表的居民必須達到全體半數以上，或者根據居民合計達到全體 2/3 以上的半數市議會的請求舉行。投票的結果如果參加投票者的絕對多數贊成合併時，由省長宣布合併。這絕對多數必須達到全部市鎮登記投票者的 1/4 人數。另一方面，如果某一市鎮 2/3 的居民投票反對合併，而且反對者的人數達到該市鎮全體選民的 1/2 時，這個市鎮不能強迫參加合併。

²³ 原來的市議會可以要求成為新市鎮的一個選區，最少可以選出一名議員。也可以要求建立一個市政府的附屬機構，辦理身分登記工作。

的合併，每個參加合併的市鎮，除作為首都所在地的市鎮外，可以要求享有聯盟市鎮（la commune associée）的地位²⁴。

其中，都會共同體（les communautés urbaines）在都會地區具有特殊的重要性，原則上由有關的市鎮自願設立，如有關的市鎮全體同意設立時，由部長會議以命令批准。如有關的市鎮意見不一致時，按市鎮聯合會和市聯合區的議會多數和居民多數原則設立，由政府諮詢最高行政法院後以命令批准。但波爾多、里昂、里昂、斯特拉斯堡四個都會共同體，直接由法律規定設立²⁵。

法國以市鎮自願合作為基礎所建構的共同體模式發展，其特色在於鼓勵市鎮因地制宜的制定整體發展計劃，也是另一種由下而上的特殊地方治理模式。事實上這種以自願合作模式在法國是有其歷史基礎。1992年法國頒布「共和國地方行政指導方針」的新法令，重申地方政府較大範圍的職能通過市鎮間合作來提供。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劃的意願，每一省設一地方合作委員會，由地方議員組成，省督主持。市鎮提出合作形式及合作對象的建議，經諮詢和達成諒解，委員會批准省的合作方案，由省督公佈。但這種方案不具有拘束力，仍須所涉及地區內的多數鄉鎮或市鎮的同意。依據「共和國地方行政指導方針」法令規定兩種新的聯合形式：鄉鎮共同體和市鎮共同體。共同體享有規劃、環境和經濟發展等領域的權限，市鎮共同體的職責範圍更廣泛，財政權也更大，主要來源是工商稅（劉文仕，2007：92）。1995年法國又通過「國土整治與發展指導法」²⁶，中央政府以協議形式把國家政策意志貫徹到地方，鼓勵市鎮因地制宜的制定整體發展計劃。

法國以市鎮自願合作為基礎所建構的共同體模式的發展，兼顧了既有歷史現實與管理規模經濟，在歐盟各國普遍流行的市鎮合併模式之外，建立了另一種模式。至2007年1月1日為止，法國共成立了2,175個自有財政的市鎮間組織，其中包含了2,033個市鎮共同體，120個集合區共同體以及14個都會共同體，共包含了27,000個市鎮，4,500,000人口，約

²⁴ 聯盟市鎮可以保留原來的名稱，並有獨立的市鎮機構。

²⁵ 但都會共同體是一個公共法人，不是一個地方團體。

²⁶ Loi no 95-115 du 4 Février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le Développement du Territoire et ainsi Rédigé.

75%以上的法國人口皆涵括在此一市鎮間組織架構（Boulay, 2012: 27）。至 2013 年為止，自有財政的市鎮間組織已經增加到個 2,456 個，將近 96% 的市鎮都已經納入自有財政的市鎮間組織範圍內，並涵蓋法國全體人口數的 90%（參見表 4）。

表 4 法國自有財政市鎮共同體的數量演變（從 2009 年至 2013 年）

市鎮間組織類型	2009	2010	2011	2012	2013
大都會區（Métropole）	-	-	-	1	1
都會共同體	16	16	16	15	15
集合區共同體	174	181	191	202	213
市鎮共同體	2,406	2,409	2,387	2,358	2,223
自有財政共同體數目	2,601	2,611	2,599	2,581	2,456
市鎮總體數量	34,166	34,774	35,041	35,305	36,049
所涵蓋居民人數 （以百萬為單位）	56.4	57.9	58.8	59.3	60.9

資料來源：Les collectivités local en chiffres, Direction générales des collectivités locales du ministère de l'intérieur (DGCL), [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Publication_globale\(1\).pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Publication_globale(1).pdf).

透過此種新的市鎮間組織之組成，如果從市鎮間規模來看的話，相較於歐洲其他國家，法國市鎮間組織幾乎數目就接近歐洲其它國家（參見表 5），達成另一種市鎮規模的合理化（rationalization）改革（Boulay, 2012: 2; Kerrouche, 2012）。

表 5 法國市鎮合作單位（以自有財政為單位）：與主要歐洲國家比較

國家	市鎮數目	平均居民數
德國	12 340	6700
西班牙	8 111	5 500
法國市鎮自有財政單位	2 599	22 600
義大利	8 101	7 000
波蘭	2 478	15 390
英國	437	137 000

資料來源：Direction générales des collectivités locales du ministère de l'intérieur (DGCL), <http://www.collectivites-locales.gouv.fr>.

肆、單一體制下的地方分權改革：市鎮聯合體的運作

法國是一個歷史上以中央高度集權為特徵的傳統單一制國家，在歷經幾波的分權化改革後，法國如何繼續維繫其單一集權體制？從中央與地方關係的角度，法國市鎮改革的運作模式正好可以作為理解法國如何在維繫單一體制下推動分權化改革的獨特模式。

一、單一制下的分權化改革

法國自拿破崙時代推行中央集權專制，實行「地方行政長官制」，通過層層負責，逐級控制的人事管理制度，確立地方對中央的垂直隸屬關係（Dupuy and Thoenig, 1985）。一直到第五共和時代，儘管地方制度略有變化，但中央高度集權體制卻一直延續（Page, 1991; Sadran, 1992; Sharpe, 1993）。至 1968 年，戴高樂總統曾嘗試加強市鎮間合作，實踐政府職能地方化以改革傳統中央集權體制下的地方制度。1972 年法國進行更為徹底的地方制度改革，在原有改革基礎上，確立了 22 個具有法律地位的大行政區（簡稱大區），負責地區內的經濟與社會發展。1981 年左派密特朗總統一上台，著手改革中央與地方關係，並以 1982 年「權力下放法案」為核心，開啟法國第一波大規模的地方分權改革運動（Boguenard, 2004; Gaudemet and Gohin, 2004; Levy, 2001; Schmidt, 1990; 吳志中, 2002）。在這次改革中主要賦予大區正式具有明確自治團體的法律位階，形成法國地方的第一層政府，另外，亦賦予地方自治單位民選首長（鄉鎮市長，大行政區行政長）更多的地方權限²⁷，以及地方獲得更多中央的財政資

²⁷ 如 1983 年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 年下放交通運輸，社會活動，司法等權力，1985 年下放教育，文化，環境保護和治安權。

源²⁸。

法國如何在分權化過程中維繫其單一體制？法國進行分權化改革過程中主要是依據兩個名詞很接近，但卻是不同制度設計思維運作的改革核心概念：地方分權（*décentralization*）以及權力下放（*déconcentration*）作為分權制度調整之依據，以維繫單一體制進行地方分權改革。所謂的「地方分權」（*décentralization*）或「去中央化」是承認由地方選舉產生之地方政府的自治權，使這些地方政府對於地方事務擁有專有權力，如決策權和地方財政預算等。從法律角度而言，地方分權是權能在不同公法人之間的移轉，又可分為領土性分權以及技術性分權，所謂領土性分權指的是不同行政區之間的分權，技術性分權指具有公法人資格的公共機構（*établissement public*）間的職能移轉。而「權力下放」則是指中央事務委託給地方治理單位執行，中央行政機關將一部分職能下放到各地的國家公務人員和行政機構，以提高國家行政的效率，屬於一種行政系統內部的委託權（Cole, 2006: 33-35）。

在這兩種機制設計下，法國逐步形成地方有限自治，地方在國家代理人的監督下進行自主管理，其中省的省長，大區的區長即是中央在地方的監護人與國家代理人，他們並非是更高一級的行政等級代表，僅是監督地方政府行為的合法性，以確保單一制國家的性質。

而在市鎮層級上，法國在維繫單一制國家體制架構下，法國中央可憑藉立法權、監督權和財政控制權三大手段干預市鎮事務。法國授權中央派駐地方的代表－總督對市鎮行政行為進行監督²⁹，以事後監督和合法性監督為主要特徵，若認為有不合法行為可向行政院提起訴訟（陳淳文，2004：

²⁸ 這次改革對於中央地方關係產生了極為深刻的變化與影響，包括：1.改革過去從中央到地方層層節制的管理體制，將純粹的地方性事務的行政管理權從中央代理人移轉到地方民選首長；2.中央及代理人不再對各級議會進行事前監控，地方議會集會、議事無需事前得到批准，其決議只要正式公佈並送達中央代理人手中便自動生效，如果中央代理人認為決議違法，也只能在決議生效後到相應的行政法院起訴，由行政法院作出裁決；3.對地方預算的監控亦有重大改革：地方稅佔全國稅收總額的比例由改革前的 19% 提高到 25%-28%，中央及其代理人不再對地方預算的編制、審議和生效進行事前控制，只能進行事後監督。

²⁹ 法國第五共和憲法明確授權中央派駐地方的代表「負責維護國家的利益，監督行政並使法律得到遵守。」

46) ³⁰。

因此市鎮單位與中央政府的關係依然維繫着單一集權體制，其特色在於：第一、中央與地方的權力關係是一種委託—代理關係，中央事務委託給地方治理單位執行，地方政府權力是中央讓與的權力，其性質是不具中央權力性質的一種地方自治權；運作形式主要透過行政合同進行以增加市鎮彈性，以行政合同方式落實具體目標，行政合同成為貫徹國家法律法令的有效手段。第二、中央通過行政監督與司法監督的方式對地方代議機關和地方行政首長實施控制與影響，以維護單一制國家的統治架構。但隨著地方分權運動的推展，地方政府的法律地位、行政地位以及財政地位皆呈現不斷提高的發展趨勢，特別是主要體現在公共行政權力與地方經濟權力的下放。

在職權下放部分，依據 1999 年法令規範，法國自有財政市鎮間單位的職權分配主要如以下表 6。都會共同體所管理的事務由原來屬於各市鎮的職務移轉而來，有些移轉是強制性的，範圍廣泛而且重要。法國現有 14 個都會共同體，其職權領域很廣泛，根據 1999 年的法規規定，主要可分為兩大類：第一是處理水、垃圾、污水、大眾交通等。第二是提出計劃範圍，包括國土規劃、經濟發展、住宅。甚至包括觀光、文化等有利於促進共同體發展的設備（參見表 6）。此外，都會共同體在城市地區具有特殊的重要性，其可以接受某些市鎮的職能委託，例如人口超過 20,000 人的都會共同體可以負責市鎮規劃、土地使用、道路建設維護、地區發展、校舍、交通、停車場、供水、排水、廢棄物處理、消防等職責（Delcamp and Tulard, 2003: 168-170）。至於市鎮共同體與集合區共同體則區分為固定職權與非強制性職權兩部分（參見表 6）。

此外，共同體可以和國家簽訂長期的計畫合同，沒有規定屬於必須移轉的職務，仍由各市鎮保留。各市鎮也可以自願地將其保留職務的全部或一部分移轉於共同體，例如移轉文教設施、衛生、娛樂等公務給共同體來

³⁰ 法國是在 1982 年 3 月 2 日的《地方自由與權利法》中，確立地方自治的基本架構。此法主要是非除過去中央對地方的事前行政監督，以落實地方自治。但地方自治並非意味著免除各種監督，主要是改成強化事後的司法監督。因此，該法特別維持傳統中央派駐地方的行政長官總督的角色，由其作為發動司法監督的國家（公益）代表人。參見：陳淳文，2004，〈從法國法論地方政府之財政監督〉，《人文及社會學集刊》，16（7）：46。

執行。相反地，共同體也可以將某些職務移轉於其市鎮成員（Kerrouche, 2012: 86-87）。

法國於 2010 年又通過地域團體改革法案（*La loi de réforme des collectivités territoriales, la loi du 6 Décembre*）³¹，這個改革法案提出幾項重大改革：第一，在尊重各大區意願之基礎上，經由大區議會決議或公投方式，將現行本土的 22 個大區精簡為 15 大區；第二，設立新的跨市鎮組織：大都會區（*Métropole*），經由市議會決議或公民投票，成立里昂（*Lyon*）、里爾（*Lille*）、馬賽（*Marseille*）、波爾多（*Bordeaux*）、圖魯斯（*Toulouse*）、南特（*Nantes*）、尼斯（*Nice*）、史特拉斯堡（*Strasbourg*）、魯昂（*Rouen*）、土倫（*Toulon*）與雷恩（*Rennes*）等 11 個大都會（*première Métropoles*）。新的改革賦予都會區更制度性的安排，針對都會區以及周邊都市的地位作出規範（Negrier, 2012），並賦予大都會區在經濟發展領域職權，特別是在區域規劃、交通運輸以及環境發展的權限（Landot, Malhey and Verpeaux, 2011: 48）（參見表 6）。

爾後，2013 年又通過新法（*La loi du 17 mai 2013*），要求在 2014 年 1 月 1 日前市鎮需要強制參加市鎮聯合體，以及從 2014 年開始各市鎮聯合體理事會（包括市鎮共同體，集合區共同體，城市共同體以及新設的都會區）皆需透過住民直接選舉產生³²。

³¹ 法國右派總統薩科吉於 2007 年就任總統後，將地方自治改革列為重要改革政策，其邀請前總理巴拉度（Edouard Balladur）主持地域團體改革委員會（*Comité pour la réforme des collectivités locales*），該委員會於 2009 年 3 月提出一份名為抉擇時刻（*Il est temps de décider*）的總結報告，並提出二十幾項的改革建議。相關委員會與改革意見，請參見：Balladur, Edouard. 2009. *Il est temps de décider, Rapport au Président de la République*, 5 mars 2009. Paris: Fayard, La documentation Française。

³² 參見：http://fr.wikipedia.org/wiki/Acte_III_de_la_d%C3%A9centralisation。

表 6 法國自有財政市鎮單位的職權分配：依據 1999 年以及 2010 年法令規範

自有財政市鎮單位類型			
市鎮共同體 communautés de communes	集合區共同體 communautés de agglomération	都會共同體 communautés urbaines	大都會區 Métropole
固定職權			
<ul style="list-style-type: none"> ● 空間管理與發展。 ● 經濟發展。 ● 攸關共同體利益的區域管理。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 經濟發展。 ● 共同體空間管理。 ● 居住的社會平等。 ● 都市政策。 	主要有六大範圍： <ul style="list-style-type: none"> ● 共同體範圍內的經濟社會與文化發展。 ● 空間管理及發展。 ● 居住的社會平等。 ● 共同體範圍內的都市政策。 ● 共同體利益的服務管理。 ● 環境保護政策以及環境保護價值提升政策。 	主要為經濟發展領域： <ul style="list-style-type: none"> ● 區域規劃 ● 交通運輸 ● 環境發展
非強制性職權			
以下四項中選擇一項： <ul style="list-style-type: none"> ● 環境保護。 ● 城市居住政策。 ● 道路養護。 ● 文化，運動以及教育設施。 	以下五項中任選三項： <ul style="list-style-type: none"> ● 共同體道路，停車場養護。 ● 清潔衛生。 ● 自來水。 ● 環境保護。 ● 共同體文化，運動以及教育設施。 		

資料來源：Direction générales des collectivités locales du ministère de l'intérieur (DGCL), http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/tableau_repartition_competences_valideCILapublier%28%29.pdf.

二、市鎮聯合體的運作

(一) 市鎮聯合體的決策與執行機構：共同體的決策機關由組成市鎮依其人口比例選派人員組成類似政府的理事會為之，為促進各成員市鎮間的民主與合作機制，市鎮聯合體委員會由所有成員市鎮的市鎮長或議員代表組成，委員會主席則由上述代表選舉產生，一般而言主要是由核心市鎮的市鎮長來擔任。各成員市鎮的代表數按一定的市鎮人口比例分配，但中心市鎮的名額不能超過委員會總數的一半³³。2007 年後市鎮聯合體理事會主席則改為直接民選方式。在市鎮聯合體委員會下，按職權分設各個專業委員會，如基礎設施交通委員會，經濟發展委員會，人力資源委員會等³⁴。各成員市鎮代表平等

³³ 例如奧爾良共同體委員會由 22 個市鎮的議會派議員參加，每個市鎮最少一名，在此基礎上每 1500 人增加一名，奧爾良市鎮長擔任委員會主席。

³⁴ 如奧爾良共同體委員會下分設基礎設施交通委員會、經濟發展委員會、領土整治盧爾河委員會、社會和諧委員會、環保委員會、人力資源委員會和財政合同政策委員會等 7 個專業委員會。

地進入至少一個專業委員會。市鎮聯合體委員會負責編制地域協調發展總體規劃綱，提出符合可持續發展要求的規劃方案。

- (二) 市鎮聯合體職能：分為固定職能和非強制職能兩大部分。以集合區共同體為例，其固定職能是經濟發展、城市規劃、住宅建設、反貧困、減少失業和防止青少年犯罪等；而非強制職能則包括，如公路建設、停車場、廢水處理、水資源分配、環境保護、文化和體育設施等，則可根據不同集合區共同體的實際情況選擇執行（Landot, Malhey and Verpeaux, 2011: 141-143）。
- (三) 市鎮共同體財政來源：委員會可以按統一的稅率向該共同體區域內的企業徵收地區營業稅。集合區共同體和都市共同體委員會還擁有土地稅和居住稅的徵稅權，收入歸整個共同體擁有，並在共同體範圍內統一調配。例如土魯斯共同體徵收營業稅後，將其中的 70% 按上繳前的比例分配給各市鎮，剩餘 30% 用於共同體的各项開支，如此可以避免成員市鎮為引進外資而進行惡性稅收競爭，縮小成員市鎮稅收間的差異，減少不平等。此外，中央還給予共同體一定數目的財政補助，以增強共同體的財政基礎（Le Saout, 2012: 31-32）。
- (四) 引進參與式民主機制：在政策過程中運用資訊公開、公共諮詢、公共論壇、公民行使請求權等方式，將公民納入政策過程之中。市鎮聯合體在實行政策之前，會將資訊發佈於新聞報刊讓公民對此發表意見，召開公民會議直接聽取公民意見，組織部分公民實地考察等多種方式，將公民納入民主的決策過程之中。公民參與使得聯合體更能回應社區和居民的實際需求，使政府的政策易於被居民接受，更具有合法性，提升行政的有效性（Gourgues, 2012: 108-109）。

伍、以財政合作為基礎的市鎮合作單位：財政手段作為制度誘因

在歐洲其他國家為避免過度分散化，主要是透過法律形式促使市鎮合

作，如德國、匈牙利以及義大利等國，唯獨法國是透過財政權力運作方式，將財政工具作為市鎮間合作的主要誘因。

在財政方面，過去法國市鎮政府的財政自主權相當有限，地方財政收入分為稅收、中央補助款以及借貸三部分。每年市鎮的自有財政收入大約相當於其支出的 45%，45% 由中央政府補助，另外的 10% 則需依賴舉債處理，農州市鎮尤其依賴中央政府的統籌分配款（Delcamp and Tulard, 2003: 172-173）。

法國分權化過程中權力下放主要型式是透過財政方式，主要包括稅收項目的移轉以及中央補助款的挹注（Delcamp and Tulard, 2003: 171）。在調整地方財政之收入項目，為增加地方政府的權能，大幅提高地方的自主財源比例。其中稅收部分，在「權限之移轉必須伴隨財政資源移轉」原則適用下³⁵，為貫徹自治原則，地方財政支出較之以往增加許多，因此原本由中央課徵之稅收，漸次移轉至地方政府。

法國地方稅收可分為直接稅及間接稅。地方稅收中直接稅所佔比例，近年來以大幅提高至八成以上。其中市鎮稅收源自直接稅之部分超過 90% 以上。省的部分，雖然所佔比例較低，亦有 60% 以上，大區部分平均亦有 50% 以上（徐正戎，2001：26）。

依據法國 1982 年地方分權法規定，地方所課徵之直接稅包括營業稅（*taxe professionnelle*），居住稅（*taxe d'habitation*），空地之土地稅（*taxe foncière sur les propriétés non bâties*），以及有建物之土地稅（*taxe foncière sur les propriétés bâties*）。其中營業稅部分約佔直接稅稅收之 45%，居住稅以及有建物之土地稅約各佔 25%，空地之土地稅則佔 5% 左右（D'Arcy, 1985: 293；徐正戎，2001：26）。在間接稅部分，為支應地方在實施自治後所產生的龐大財政支出，此一部份成為中央將其財政權限移轉至地方最明顯之處。例如，在各省稅收部分中，間接稅約佔 40%，其中包含汽車使用牌照稅（*vignette automobile*）以及登記稅（*Droit d'enregistrement*），皆是由中央移轉至地方之稅收項目³⁶。

³⁵ 1983 年 1 月 7 日第 83-8 號市鎮、省、大區及中央權限劃分法第三條。

³⁶ 另外，在大區部分，佔大區稅收 50% 左右之間接稅中，行照稅（*taxe sur les cartes grises*）以及不動產讓與稅（*taxe additionnelle aux droits de mutation*），皆是中央移轉給地方之稅收項目。

至 2013 年為止，法國地方政府所能課徵的直接稅與間接稅，約佔地方政府總體收入的 53%³⁷。表 7 呈現歐盟主要國家的市鎮數目，以及其市鎮財政資源佔全國國民生產毛額比例，法國市鎮單位所佔國民生產總值百分比，相對於其他歐盟國家而言屬於中等（參見表 7）。

表 7 歐盟主要成員國市鎮支出佔國民生產總值比較表

國家	市鎮數目	市鎮平均居民人數	市鎮單位支出佔國民生產總值百分比
德國	12,340	6,700	7.2
奧地利	2,357	3,500	7.5
比利時	589	17,900	6.2
保加利亞	264	29,090	7.2
丹麥	98	55,600	32.2
西班牙	8,111	5,500	6.4
愛沙尼亞	227	6,100	9.8
芬蘭	416	12,700	19.3
法國	36,683	1,600	11.2
希臘	1,034	10,750	2.5
匈牙利	3,175	3,200	11.6
愛爾蘭	114	115,200	7.2
義大利	8,101	7,000	15.1
拉脫維亞	527	4,300	10.8
立陶宛	60	56,700	8.4
盧森堡	116	4,000	4.7
荷蘭	443	36,890	15.3
波蘭	2,478	15,390	13.4
葡萄牙	308	35,500	6.1
捷克	6,249	1,600	11.2
英國	437	137,000	12.8
羅馬尼亞	3,173	6,800	9.6
斯洛伐克	2,891	900	6.1
斯洛維尼	210	9,500	8.4
瑞典	290	31,100	24.5

資料來源：Harald Baldersheim and E. Rose Lawrence. 2010. *Territorial choice: the politics of boundaries and borders*. New York: Palgrave Macmillan. 轉引自：Eric Kerrouche. 2012. “Bilan de l’intercommunalité à la française dans une perspective européenne: une réforme territoriale incomplète.” *Revue française d’administration publique*, 141: 40-41.

³⁷ 相關數據請參閱：http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/chapitre_10.pdf。

法國在 1999 年創設新的市鎮間組織，亦賦予此一新的市鎮間組織的獨立財政來源。首先將佔地方政府稅收比例較大的營業稅移轉給新的市鎮間組織：市鎮共同體。從 1999 年賦予集合區共同體單一營業稅（la taxe professionnelle unique，簡稱 TPU）稅收來源（Delcamp and Tulard, 2003: 173-174），單一營業稅幾乎佔了都市市鎮間全部的稅收。此外，法國中央尚用額外補助款方式促成其自願整合，包含給予共同體每一居民補助 38.1 歐元的自有獨立財政收入（Bontron, 2012a: 317）。因此，市鎮間組織在此一財政誘因鼓勵下數量大幅增加，而其所佔預算金額亦快速地增加，總體金額從 2001 年至 2011 年間從 16.6 億歐元增加至 38.1 億歐元（參見表 8 及圖 1）。

表 8 法國市鎮聯合體預算演變（從 2000 年至 2011 年）（單位：億歐元）

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
總預算	13.49	16.63	19.71	22.82	25.89	29.18	30.02	32.50	33.35	34.61	36.16	38.15

資料來源：Direction générales des collectivités locales du ministère de l'intérieur (DGCL). http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/chapitre_10.pdf.

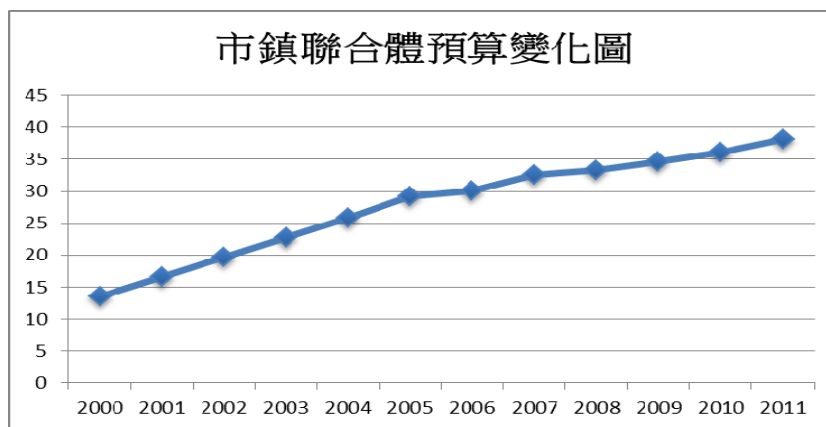


圖 1 法國市鎮聯合體預算變化圖（從 2000 年至 2011 年）（單位：億歐元）

資料來源：作者自製。

從地方治理角度而言，法國市鎮聯合體的改革模式，具有幾項優點：第一、具民主正當性，反對阻力小：法國過去嘗試過以強制性方式進行市鎮合併，遭到極大反對而導致失敗，為克服此一缺點，之後市鎮聯合體改採自願性方式，中央制定或修改多項鼓勵市鎮之間互相合作的法律，在國

家代表與跨市鎮合作委員會的建議下，採取自願性與共同負責原則，整合市鎮亦歷經市鎮議會同意或公民投票方式同意進行合併，之後由相關市鎮簽署協議，因此具有高度民主正當性，降低反對聲浪。第二、為功能取向的跨域合作：法國市鎮聯合體經驗不著重於強制性行政區域合併，在保留原有的市鎮單位下，透過創設新的跨域治理機制，亦即是以功能取向的跨域合作作為整併的基礎，同時，法國鼓勵市鎮因地制宜的制定整體發展計劃，也是另一種由下而上的特殊地方治理模式。第三、以財政改革為核心的改革方式，增加地方財政自主權：法國依據「輔助性原則」、「權限整體移轉原則」和「權限移轉必須伴隨相應收入移轉原則」，確立法國對中央到大區、省、市鎮各級政府的定位，中央政府掌握政治、經濟、行政、軍事、社會、文化等方面的宏觀管理權，而積極下放「經濟社會管理權」給地方，新的市鎮共同體具有清楚的職權分工，並賦予自有財政基礎，中央並移轉重要且穩定之稅種來源，方能提供地方政府進行合併合作的實質誘因。

儘管法國市鎮聯合體改革有效地達成市鎮聯合體的普及化與市鎮數目的合理化結果，但仍有不少批評與批判。法國學者 Eric Kerrouche 認為法國的改革方式並非依循一個整套改革架構，而是一種漸進增量式改革政策（*la politique incrémentale*）與不完全（*incomplète*）的改革，因為過去嘗試合併方案的失敗，因此強制合併方式是不可能，同時政治代價也太大，促使法國必須以另一種方式來處理，避免再度失敗，因此導致必須透過好幾次的改革方案累進來完成，包括 1992 年，1999 年以及 2001 年的幾次改革漸進推展。特別是對於地方市鎮制度架構的設計規模，究竟多大的市鎮規模才是最適當的治理規模並未嚴肅探討與設計（Kerrouche, 2012: 50-53）。此外，市鎮聯合體的發展也仍有以下幾項缺點：（一）成員市鎮間地位不平等：在市鎮聯合體內，所有成員市鎮按市鎮人口數比例派出聯合體委員會代表，但大市鎮由於人口眾多，代表數目遠遠多於小市鎮，同時聯合體主席通常都是中心市鎮的市鎮長擔任，因此，會有各別大市鎮從其核心市鎮利益角度來實施聯合體政策，產生核心市鎮與邊陲市鎮的不平等問題。（二）公民參與缺乏制度性的保障：市鎮聯合體通過將資訊發佈於新聞報刊、召開公眾會議、組織部分公眾實地觀察等方式邀請公民參

與政策過程，但公民的參與並沒有正式的制度安排。地方議員代表仍壟斷了市鎮聯合體的決策權，過去間接選舉的市鎮聯合體代表被賦予很大的職權，直接選舉產生的地方代表卻很難參與整個區域發展決策，導致共同體的欠缺政治合法性（Michel, 1998: 146-169；劉文仕，2012：82）。

陸、歐盟國家地方基層政府改革模式的比較

對於歐洲國家地方自治組織改革的比較分析，從公共行政比較的角度而言，地方政府的功能、地域、政治及行政面向為歐洲行政改革變遷過程中極具觀察的指標面向，也是比較公共行政（comparative public administration）的重要檢驗要素，其主要面向包括：（一）功能性面向（functional responsibilities）：主要涉及中央及地方水平與垂直職權的關係及其範疇；（二）地域性面向（territorial viability）：地方層級的行政地域劃分規模大小；（三）政治性面相（Political profil）：在於建立地方政府的直接民主（行政首長民選或官派）以及政治行政領導結構等；（四）行政面向（administrative profil）：地方政府的組織體制（Wollmann, 2008: 1-18）。本文嘗試透過法國、德國以及瑞典作為代表類型進行比較，以說明法國地方基層政府改革之特色。之所以選擇這三個國家進行跨國比較，主要是因法國、德國與瑞典的基層自治組織體制在歐盟國家中是獨具類型代表性國家。學者 Wollmann 認為，歐洲國家在地方政府改革基本上有幾種不同的模式：一種是北歐型，其基本特徵是進行大規模的合併，其中又以英國和瑞典為代表。第二種是南歐型態，其特徵是少有甚至沒有進行合併，以法國為代表（Wollmann, 2008: 1-11），而德國是介於這兩種模式，因此在分權化改革模式可以分為三類：激進型地方政府合併改革，中間型的改革以及溫和型地方政府合併改革，並以瑞典，德國以及法國為主要國家代表。此外，從制度影響角度而言，法國的模式與經驗對義大利、西班牙、葡萄牙等南歐國家以及法國在亞非前殖民地國家有很大的制度影響；奧地利、瑞士、荷蘭、比利時，甚至東歐的匈牙利、俄羅斯與德國具有相

似的組織制度，而北歐國家像挪威、芬蘭、丹麥的基層自治組織則與瑞典相似（Kickert, 1997）。

德國為聯邦制國家，政府行政層級結構為三級政府，包括中央聯邦政府，邦（16個）以及地方級市鎮（約8000多個）。市鎮規模大小差異很大（viable），有30個超過100,000人，甚至有高達1,000,000人的科隆市，小的市鎮亦有幾千人。在德國各邦的市鎮合併改革最初是在自願基礎上的，但是實際上只有不到三分之一的鄉鎮按照自願方式執行改革方案，因此到最後邦議會便透過制定法律，以法律方式強致執行新的地區界限劃定。德國市鎮為基層地方自治單位，並非是邦的下屬行政單位，德國基本法中規定，在縣市鎮必須設立普遍、直接、自由、祕密選舉產生的機構代表人民，德國市鎮一級在地方政府結構改革後，市長不是由議會選舉產生，而是由選民直接選舉產生。行政部門實施市長負責制，市長對行政部門日常事務具有決定權，同時負責執行議會的決定（Welz, 2003）。

瑞典為單一制地方分權型國家，行政層級亦為三級政府，包括中央、省（21個）以及市鎮級（290個），平均市鎮人口是30,000人，但各市鎮規模差異很大，首都斯德哥爾摩有760,000人，小的市鎮僅有2,600人，平均人口約為16,000人。相較於德國與法國，瑞典市鎮自治的組織型態較為簡單清楚，瑞典市鎮基本上都是透過人民選舉市議會並實行議會－行政合一的組織體制。全國每一市鎮由31至101名議員所組成的議會，每四年改選市鎮議會。市議會為最高決策機關，市政委員會即是該市鎮的政府，負責全市的發展、財政與管理工作，下設專門委員會，市鎮議會每年至少要召開十次會議（Jorgensen, 2003）。

法國為單一制中央集權國家，政府行政層級為四級制，包括中央政府，大區（22個），省（100個），市鎮聯合體與市鎮（約36500個）。法國歷經分權化改革，但四級行政層級設計並未改變。市鎮為最基層自治組織，市鎮規模很小，由市鎮議會和市政府所組成，市鎮議會任期六年，由選民普選產生³⁸，市鎮長由市鎮議會選舉產生，為市鎮的行政首

³⁸ 議員人數根據居民人數而定，從9名（居民低於100人）至69名（居民超過30萬人）不等。但三個主要城市例外：巴黎163名，馬賽10名，里昂73名。

長³⁹。市鎮長具有雙重身分：既是中央在地方的代表，又代表基層市鎮議會執行機關⁴⁰。市鎮聯合體的決策機關由組成市鎮依其人口比例選派人員組成類似政府的理事會為之，委員會主席則由上述代表選舉產生，一般而言主要是由核心市鎮的市鎮長來擔任。各成員市鎮的代表數按一定的市鎮人口比例分配。2007 年後市鎮聯合體理事會主席則改為直接民選方式。在市鎮聯合體委員會下，按職權分設各個專業委員會，市鎮聯合體平均規模為 20,000 人左右。

在行政面向，主要是檢視市鎮的自治職權與組織體制。在市鎮自治職權部分，三國市鎮職能比較單純，自治權限展現在地方性的社會管理與公共服務領域。法國透過幾次的分權化運動逐步原屬於中央政府負責的事務管理權力下放給地方政府，擴大地方自主權，並將中央與地方各自的權限加以確立。法國中央與地方功能分工上各級政府的定位分別是：中央為統領與調整功能，大區級為協調與戰略功能，省級為管理者，社會政策負責者以及公共服務設施提供者，而市鎮級為最基層服務提供者，負責與市民生活緊密相關之工作和在地公共服務的提供。而在實際事權的具體分配上，概括而言，中央的主要職能是在安全、司法、大學教育、就業、公共衛生、地域團體之間的平衡以及危機介入與處理等。大區的主要職能是在經濟領域進行發展與協調作用；省的主要職能是社會政策方面（如對兒童，老年人，身障者等負責社會救濟補助）、初中教育，提供市鎮層級無法提供的在地設施（如國家公路，水政策等）；而市鎮的主要職能是城市規劃與交通，地方住房規劃以及文化領域的資助與維護，以及涉及居民日常生活的公共服務，如飲水，幼兒園，小學等。在瑞典與德國，則是大量的社會管理與公共服務以及社會事務由市鎮政府所承擔，如市鎮規劃，房屋建設等。

三國市鎮都需接受上級政府的監督。德國與瑞典市鎮在地方事務領域行使職權時，必須遵守歐盟法律，聯邦法律以及邦法律，並接受邦的監督。

³⁹ 根據規模大小，市鎮可以設置市鎮助理，負責市鎮長交辦事務。市鎮助理由市鎮長提名，市鎮議會通過，任職期間若有失職，市鎮長可向市鎮會提出罷免。市鎮長，市鎮長助理與市鎮議會議員任期相同。

⁴⁰ 市鎮長主要受中央政府監督，總統有權將其罷免，中央政府內政部有權停止其職權三個月。

對於邦政府所委託或移轉事務，市鎮政府不得拒絕。但市鎮府若認為邦政府侵犯了市鎮政府的權力，可以到憲法法院控告。法國則是中央政府（非市鎮的上一級政府）透過行政監督、財政監督以及技術監督三種途徑，進行對市鎮政府進行監督。

根據以上相關檢驗觀察面向，將三國基層政府改革做一比較如下表：

表9 歐盟國家地方基層政府改革比較

市鎮改革模式	激進合併	溫和而非合併	中間路線
代表國家	瑞典	法國	德國
代表地區	北歐	南歐	中、東歐
制度類似國家	英國、挪威、芬蘭、丹麥等。	義大利、西班牙以及亞非地區的前殖民國家。	奧地利、瑞士、荷蘭、比利時、匈牙利、俄羅斯。
中央與地方關係政體類型	單一分權制	單一集權制	聯邦制
功能面向（1）： 垂直關係：行政層級劃分	三級政府體制 中央 省（21） 市鎮（290）	四級政府體制 中央 大區（22） 省（100） 市鎮聯合體、市鎮（約36800）	三級政府體制 聯邦 邦（16） 市鎮（約8000）
功能面向（2）： 垂直關係：是否接受上級政府監督	受上一級省政府監督。	中央政府透過行政監督、財政監督以及技術監督。	受上一級邦政府監督。
功能面向（3）： 水平關係：市鎮職權	社會管理 公共服務	城鎮規劃 公共服務	公共事務管理
地域面向：自治組織體制	鄉鎮為最基層地方自治單位。	市鎮為最基層地方自治單位。	鄉鎮為最基層地方自治單位。 不是邦的下屬行政單位。
地域面向：市鎮規模	差異很大	市鎮規模特小 市鎮聯合體規模中等	差異很大
政治面向：基層自治組織為官派或民選	民選市鎮議會，議會選舉市鎮長。	民選市鎮議會，市鎮議會選出市鎮長。 2007年後改為人民直接選舉市鎮聯合體首長。	民選市鎮議會，議會選舉市鎮長。
行政面向：行政組織運作	議會--行政制。 市議會為最高決策機關。 市政委員會為政府。	市鎮長為行政首長。 市鎮長具有雙重身份：中央在地方代表，又代表基層市鎮會執行機關。	議會--行政制。 市議會為最高決策機關。 市政委員會為政府。

資料來源：作者自製。

柒、結論

在歐洲分權化改革運動中，最基層自治組織改革最主要的問題是市鎮規模是否進行調整以及如何增進其競爭力。在擴大市鎮規模的主流思潮影響下，歐洲大部份國家主要是朝向減少市鎮數量，擴大市鎮規模，以期增加基層政府的競爭力，並承載適當的地方政府職責。然而，作為歐洲單一制國家代表的法國，在分權化的改革脈絡下，對於基層政府改革卻產生完全不同的改革模式。

相較於歐洲其他國家的分權化改革，在基層市鎮單位層級，法國的改革方式呈現以下幾點的獨特性：

第一、市鎮規模問題的獨特性：相較於歐洲其他國家，法國市鎮規模特小，人口平均人數特少，市鎮數量特多，是歐洲國家中最多市鎮數目的國家。法國在歷經幾波分權化改革，並未複製其他歐洲國家的改革模式，並未減少市鎮數量，在不更動既有市鎮規模與數量的前提下，採取的是強化市鎮間合作，設置新的市鎮間組織。而改革後此一新的跨市鎮組織數量已經幾乎接近歐洲國家降低市鎮相同數目，達成另一種市鎮規模的合理化改革的方式。

第二、擴大市鎮規模的方式不同：其他歐洲國家主要是透過法律形式促使市鎮合作與合併，如德國、匈牙利以及義大利等國，唯獨法國市鎮合併是由有關的市鎮自願採取，政府在稅收方面對合併的市鎮採取優惠政策，鼓勵市鎮自願合併。市鎮合併的程序是依據區域內的市鎮之市議會通過決議批准合併的協議，規定合併的方式，或是透過公民投票方式自願進行合併。同時，將財政工具作為促使市鎮間合作的主要誘因與機制，包括稅收項目的移轉以及中央補助款的挹注。

第三、維繫單一制下的地方分權改革：法國是一個歷史上以中央高度集權為特徵的傳統單一制國家，在歷經幾波的分權化改革後，法國如何繼續維繫其單一集權體制？從中央與地方關係的角度，法國市鎮改革的運作

模式正好可以作為理解法國如何在維繫單一體制下推動分權化改革的獨特模式。法國透過「地方分權」(décentralization)與「權力下放」(déconcentration)兩種不同的分權概念與體制設計,作為分權制度調整之依據,以維繫單一體制進行地方分權改革,在中央與地方關係調整上主要是以「權力下放」為制度改革的核心概念,其特色在於:第一、中央與地方的權力關係是一種委託—代理關係,中央政府將中央事務委託給地方治理單位執行,並透過行政合同方式以增加市鎮彈性與落實中央政策,行政合同成為貫徹國家法律法令的有效手段。第二、中央通過行政監督與司法監督的方式對地方代議機關和地方行政首長實施控制與影響,以維護單一制國家的統治架構,因此,儘管隨著地方分權運動的推展,中央政府對地方政府的公共行政權力與地方經濟權力下放皆呈現不斷提高的發展趨勢,但市鎮單位與中央政府的關係依然維繫着單一集權體制。

法國在市鎮問題上所提出的政策內涵與改革方式,相較於歐洲其他國家的基層政府組織改革,形成了非常獨特的法式分權化改革模式,這種另類的改革模式近來甚至被部分歐洲國家作為參考學習與複製的對象,如義大利的市鎮聯合方式,匈牙利的微型區域合作⁴¹,西班牙和荷蘭的市鎮間合作等⁴²。

法國地方政府改革經驗對台灣具有以下幾個面向的啟示:第一、分權化的改革步驟:法國在地方分權的改革步驟上,首先先對中央和地方政府進行功能定位。其次進行具體的職責分配,亦即先明確中央政府與各級政府的各自功能定位後,再以此進行中央與地方在事權與財權的改革。法國依據「輔助性原則」和「權限整體移轉原則」,中央政府掌握政治、經濟、行政、軍事、社會、文化等方面的宏觀管理權,而積極下放「經濟社會管理權」給地方,省級政府主要掌握政治行政權,部分經濟權以及文化權,大部分經濟、社會、文化的規劃和管理權則下放到市鎮聯合體,市鎮級為

⁴¹ 匈牙利目前共有 166 個微型區域,中央亦將一些職權與財政下放至這些微型區域合作單位。

⁴² 西班牙亦曾在 2005 年政府白皮書提議發展市鎮間合作,但後來並未被執行。在歐洲國家以市鎮合作取代市鎮合併的另一例子為北歐的芬蘭。芬蘭與法國相同,因為遭遇到市鎮的反對,無法落實市鎮合併減少市鎮數目的改革,從 1965 年至 1993 年,市鎮規模僅從原先的 547 個減少為 455 個。

最基層服務提供者，負責與市民生活緊密相關之工作和地方性服務的提供。法國將中央與地方領土各自的權限加以確立，並將原屬於中央負責的事務管理權力下放給地方政府，擴大地方自主權。台灣當前在現行體制下中央與地方的權限未能合理劃分，致使各級政府權責出現不一致現象，導致中央政府在現有法令規定下需要事必躬親，而地方政府亦欠缺自我負責的機制，因此如何更清楚釐清各級政府之間清楚的功能定位，界定各級政府職權移轉的原則與項目，以落實權責一致的原則。

第二、以財政改革為核心的改革方式，增加地方財政自主權：目前法國地方政府的收入來源中，地方稅收已佔總收入的 50% 以上，國家補助款及其他政府補貼亦佔 30% 左右，不僅提升法國地方政府的財政收入，並使地方政府有較大的自由決定權，特別是新的市鎮聯合體，也是賦予自有財政基礎，並移轉重要且穩定之稅種來源，方能提供地方政府進行合併合作的實質誘因。台灣目前在中央與地方財源分配上，出現「財源歸屬中央集權化」與「財源運用地方分權化」現象，上級政府對下級政府的補助金為地方政府財政關鍵，未來在更明確各層級政府事權分配的前提下，增進地方政府財政自主性亦為重要面向。

第三、地方政府間的跨域合作（跨域治理）與鄉鎮市的整併：由於地方政府資源及組織規模有限，為提升行政效率及規模經濟之目的，歐洲國家積極推動地方政府跨域合作，地方政府間的合作關係從過去的行政區域合併，轉而尋求地方政府間功能整合，乃至於發展區域治理的機制。法國市鎮聯合體經驗不著重於強制性行政區域合併，在保留原有的市鎮單位下，透過創設新的跨域治理機制，亦即是以功能取向的跨域合作作為整併的基礎。我國鄉鎮市層級，其行政區域整併的討論已久，繼五都（即將為六都）改制後，內政部長李鴻源表示要繼續推動新的國土規劃，其表示將朝「區區重組、縣縣合併」的原則，未來不僅 17 個縣市可能再整併成 6 個直轄市，現行 368 個鄉鎮市區也可能會合併成 150 個⁴³，透過重組和合併鄉鎮市區，會讓台灣地方基層組織行政更具效能。在此一市鎮合併過

⁴³ 內政部長李鴻源初步規劃，將現有的五都直轄市，再和周邊縣市整併成 6 個直轄市，劃分成北基宜市、桃竹苗市、中彰投、雲嘉南、高屏澎湖，以及花東市。另外，現行的 368 個鄉鎮市區，也可能整併成 150 個，人口較多的鄉鎮市區，例如新北市板橋，再升格成縣市。參見：<http://www.news.yahoo.com/國土新規劃-鄉鎮市擬合併升格-090032580.html>。

程，亦可參酌法國經驗，在地方制度法的基礎上，採「由下而上」且透過功能取向的跨域合作為基礎進行市鎮之間的自願整併。

參考文獻

一、中文部分

- 吳志中，2002，〈法國的分權政策〉，《東吳政治學報》，15：123-167。
- 徐正戎，2001，〈法國地方制度之剖析－擺盪於中央集權制與地方分權制之間？〉，《東吳大學法律學報》，13（1）：1-40。
- 陳淳文，2004，〈從法國法論地方政府之財政監督〉，《人文及社會學集刊》，16（7）：43-72。
- 陳建仁，2008，〈以輔助性原則重建台灣地方自治可能性之探討〉，發表於「地方自治與民主發展：2008年選後台灣地方學術研討會」（6月15日），台中：東海大學政治學系。
- 許琇媛，2003，〈歐盟多層級治理模式－以德國下薩克森邦結構基金的運作為例〉，《淡江人文社會學刊》，16：77-108。
- 黃偉峰，2003，〈剖析歐洲聯盟正在成型的治理體系〉，《歐美研究》，33（2）：291-344。
- 劉文仕，2006，〈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》，3（3）：35-84。
- 劉文仕，2007，〈立足統一，邁向分權：法國地方分權制度的嬗變與前瞻〉，《東吳政治學報》，25（2）：65-122。
- 劉文仕，2012，《地方分權改革新趨勢》，新北市：晶典文化事業出版社。
- 劉明德、趙永茂，2008，〈德國行政區域重劃的改革模式與問題：兼論對我國行政區域重劃的啟示〉，《問題與研究》，47（3）：135-158。
- 藍玉春，2005，〈歐盟多層次治理：論點與現象〉，《政治科學論叢》，24：49-76。

二、英文部分

- Ahmad, E. and G. Brosio. 2008. *Handbook of Fiscal Federalism* Cheltenham. UK: Northampton, MA: Edward Elgar.
- Baldersheim, Harald and E. Rose Lawrence. 2010. *Territorial choice: The politics of boundaries and borders*. New York: Palgrave Macmillan.
- Cole, Alistair. 2006. "Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction." *French Politics*, 4(1): 31-57.

- Denters, B. and Rose, L. (eds.) 2005. *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hooghe L. (eds.) 1996. *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance*. Oxford: Clarendon Press.
- Judge, David, Gerry Stoker and Harold Wolman. (eds.) 1998. "The Theory of Urban Politics: Size, Efficiency and Democracy: Consolidation." *Fragmentation and Public Choice*. London: Sage Publications.
- Keating, Michael. 1998. *The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change*. UK: Edward Elgar.
- Kickert, W. 1997. "Public Management in the United States and Europe" In W. Kickert eds. *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. UK: Edward Elgar.
- Lane, Jan-Erik and Ersson Svante, O. 2000. *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*. London: Routledge.
- Le Gales Patrick and Lequesne, Christian (eds.) 1997. *Regions in Europe: The Paradox of Power*. London: Routledge.
- Levy, J. 2001. "Territorial Politics after Decentralisation." In A. Guyomarch, H. Machin, P. Hall and J. Hayward eds. *Developments in French Politics*. Basingstoke: Palgrave, 92-115.
- Marks, G. 1996. "Exploring and explaining variation in cohesion policy." In L. Hooghe eds. *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance*. Oxford: Clarendon Press.
- Michel, Herve. 1998. "Government or Governance? The Case of the French Local Political System." *West European Politics*, 21(3): 146-169.
- Mouritzen, Poul Erik. 1989. "City size and citizens' satisfaction: two competing theories revisited." *European Journal of Political Research*, 17: 661-688.
- Page, E. 1991. *Localism and Centralism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. 2005. "Decentralization" In E. Ferlie, L.E. Lynn and C. Pollitt eds. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 371-397.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Rousseau, Mark, O. and Zariski, Raphael. 1987. *Regionalism and regional devolution in comparative perspective*. New York: Praeger.
- Schmidt, V. 1990. *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sharpe, L. J. (eds.) 1993. *The Rise of Meso-government in Europe*. London: Sage.

Wollmann, Hellmut. 2008. *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany: Between continuity and change, divergence and convergence*. Berlin: WüstenrotStiftung. from www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government. Retrieved September 1, 2014.

三、法文部分

Baguenard, Jacques. 2002. *La Décentralisation* (6th ed.). Paris: Presses Universitaires de France.

Balladur, Edouard. 2009. *Il est temps de décider, Rapport au Président de la République*. Paris: Fayard, La Documentation Française.

Boguenard, J. 2004. *La Décentralisation*. Paris: Presses Universitaires de France..

Bontron, Jean-Claude. 2012a. “Intercommunalité: Vers la reprise en main?” *L’Etat de la France 2011-2012*. Paris: La Découverte, 313-318.

Bontron, Jean-Claude. 2012b. “Les Fonds structurels européens en France.” *L’Etat de la France 2011-2012*. Paris: La Découverte, 319-322.

Boulay, Floriane. 2012. “La rationalisation des territoires intercommunaux: une redéfinition des périmètres au service d’une intégration renforcée.” *Pouvoir locaux*, 95: 27-30.

D’arcy, Dreyfus. 1985. *Les Institutions Politiques et Administratives de la France*. Paris: Economica.

Delcamp, Alain and John Loughlin. 2003. “Introduction: La décentralisation dans les Etats de l’Union européenne.” In Alain Delcamp and John Loughlin eds., *La décentralisation dans les Etats de l’Union européenne*. Paris: La Documentation Française, 11-26.

Delcamp, Alain and Marie-Jose Tulard. 2003. “Une décentralisation à la recherche d’un second souffle.” In Alain Delcamp and John Loughlin eds. *La décentralisation dans les Etats de l’Union européenne*. Paris: La Documentation Française, 153-178.

Dupuy, F. and Thoenig, J.-C. 1985. *L’Administration en Miettes*. Paris: Fayard.

Gaudemet, Y. and O. Gohin. 2004. *La République Décentralisée*. Paris: Editions Panthéon-Assas.

Gourgues, Guillaume. 2012. “Quel avenir pour la participation publique locale? Eléments pour un bilan critique.” *Pouvoirs Locaux*, 92 (1): 106-109.

Insee, Recensement de la population, population municipale en vigueur en 2013 (millésimée 2010), Direction générales des collectivités locales du ministère de l’intérieur (DGCL), Champ: France.

- Jorgensen, Hans Otto. 2003. "Danemark: Communes et comtés: Le modèle nordique." In Alain Delcamp and John Loughlin eds. *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*. Paris: La Documentation, 95-110.
- Kerrouche, Eric. 2012. "Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne: une réforme territoriale incomplète." *Revue française d'administration publique*, 141: 37-53.
- La réforme de l'Etat. 2007. *Les Cahiers français*, No. 346. Paris: La Documentation Française.
- Landot, Eric, Bruni Malhey and Michel Verpeaux. 2011. *La réformes des collectivités territoriales*. Paris: Berger-Levrault.
- Le Saout, Rémy. 2012. "Des territoires intercommunaux définies par les rapports de force politique locaux." *Pouvoirs Locaux*, 95(5): 31-32.
- Marcou, Gérard. 2011. "Les représentant territoriale de l'Etat et le fait régional dans les Etats européens." *Revue française d'administration publique*, 135: 567-582.
- Marcou, Gérard. 2012a. "Les réformes des collectivités territoriales en Europe: Problématiques communes et idiosyncrasies." *Revue française d'administration publique*, 141: 183-205.
- Marcou, Gérard. 2012b. "Changements et permanences dans le système française d'administration territorial." *Revue française d'administration publique*, 141: 5-17.
- Moraud, Jean-Christophe. 2006. *Administerer les territoires: nouvelles données, nouveaux enjeux*. Paris: L.G.D.J.
- Negrier, Emmanuel. 2012. "Métropolisation et réforme territorial." *Revue Française d'Administration Publique*, 141: 73-86.
- Philippe De Bruycker and Nicolas Lagasse. 2003. "La décentralisation en Belgique." In Alain Delcamp and John Loughlin eds., *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*. Paris: La Documentation Française, 73-85.
- Rapport au Président de la République. 2009. *Il est temps de décider*. Paris: La Documentation Française.
- Sadran, P. 1992. *Le système administratif français*. Paris: Montchrestien.
- Welz, Christian. 2003. "Allemagne: Collectivités locales en Allemagne-Entre Fédéralisme et subsidiarité." In Alain Delcamp and John Loughlin eds. *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*. Paris: La Documentation Française, 27-52.

Alternative Reform Model of Local Governments? Analysis on Uniqueness of Reform of Basic-level Governments in France from European Comparative Perspective

Pei-Chih Hao*

Abstract

In the reform movement of decentralization in Europe, the fundamental autonomous organizations also underwent reform. The most critical concerns are the adjustment of scale of communities and enhancement of their competitive advantages. With the influence of mainstream thoughts to expand scale of communities, most of the countries in Europe have attempted to reduce the number of communities and expand the scale in order to improve competitiveness of basic-level governments and undertake proper responsibilities of local governments. However, France, as the representative of unitary state in Europe, with the reform of decentralization, has totally different reform model in basic-level governments.

After several reforms of decentralization, France does not reproduce reform models of other European countries. The number of communities is not reduced. With the same scale and number of communities, France tries to reinforce the cooperation among communities and establish new intercommunalité. Upon the design of unitary state, according to the principle of “déconcentration”, the central government empowers basic-level local governments. By financial measures, it practices policy of

* Associate professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. E-mail: peichih@mail.ntpu.edu.tw.

decentralization as the incentive for local governments' voluntary cooperation. After the reform, the new scale of communities in France is similar to those in other European countries. It indirectly results in rationalization of scale of communities. The policies form unique *décentralisation à la française*. From a comparative perspective, this study analyzes unique reform model of basic-level governments in France by comparing European experiences.

Key Words: decentralization reform, basic-level government, French local government, *intercommunalité*, scale of community