

法國優勢行政權的成因與影響之研究*

張 峻 豪

(東海大學政治學系副教授)

摘 要

受到中央集權歷史傳統之影響，法國地方建制乃是以「鞏固行政權」或「代行行政權」為特色；即使歷經了兩波「去中央集權化」，法國的行政權優勢性依然扮演重要角色，且造成中央集權與「地方分權」並進之現象。在進入第五共和時期後，「強行政、弱立法」的制度特徵，以及隨著修憲而逐步建立的「體制大總統化」，更確認了法國總統在行政權運作當中的核心定位，並使「優勢行政權」成為論述法國政治發展的重點。

從憲政研究的角度來看，論者經常是以「總統化」闡述法國憲政運作當中有關總理對政策的主導性低，或者國會無力制衡等問題；然而，若回到中央集權與優勢行政權的關連，則法國中央地方關係的治理架構，在中央集權與地方分權並進下，卻呈現更為複雜之樣態，並牽動優勢行政權的展現。另外，由於法國國會議員普遍兼任地方職的身分，使得探討憲政運作中的行政權優勢時同樣無法忽略國會議員與地方團體之連結，更顯示出中央地方關係理應成為探究法國憲政運作的重要面向。職此，本文將說明，法國一方面受到中央集權的歷史背景以及第五共和憲政運作之影響，使法國總統成為政治集權的重要象徵；另一方面，正是基於優勢行政權的政治發展特徵，導致法國地方行政首長與中央政府的政治角力，而國會議員兼任地方職等因素，也連帶牽動了行政權運作，和行政、立法互動關係。

關鍵詞：法國、中央集權、優勢行政權、中央地方關係、總統

* * *

壹、前 言

法國作為歷史悠久的單一制國家，其中央集權的背景傳統乃是理解政治發展不可或缺的重要內容。從君主專制時期開始，法國政治上的集權成為建構中央與地方關係的重要依據；法國地方建制的樹立除了與「鞏固行政權」、「代行行政權」密不可分，

* 本文為科技部計畫：「超越半總統制：臺灣、法國、羅馬尼亞三國治理實際的比較研究：垂直分權—中央與地方關係對半總統制治理實際之影響」（MOST 101-2420-H-029 -004 -MY3）部分研究成果，感謝兩位匿名審查人提供的寶貴建議。

在歷經了兩波「地方分權」(或稱去中央集權化)(decentralization)後,更走上了中央集權與地方分權並進的治理結構,且展現「權力下放」(deconcentration)之意義。^①

第五共和時期伊始,總統戴高樂(Charles de Gaulle)在穩定行政決策機制的企圖中,形塑了行政權對於政治穩定的重要功能,以及「強行政、弱立法」的政府體制特色。隨著憲政經驗的累積,總統一職在行政權的穩固性,不但弱化總理政策主導性,也造成國會制衡能力下降;而歷經修憲所導致的「體制大總統化」(presidentialization)結果,^②更是具體表徵了總統的優勢地位。

行政權朝向總統集中,使得「總統化」的制度發展成為當前分析法國憲政運作的重要面向;然而,正因法國政治上的集權乃中央集權之結果,故在總統與總理、國會互動之憲政因素外,有關總統在整個政治體系中所表徵的行政權優勢性討論,似也無法脫離中央地方關係此一面向。如同近年許多文獻所指出,更多元的制度性或非制度性因素,其實都應成為重新界定一國憲政運作意涵的重要基礎。舉例來說,Andrew Roberts 分析東歐後共產國家的新憲法或修憲案便發現,在23個國家中僅有9個國家是在擴張總統權力,其中有關司法獨立機制的建立、地方政府權限提升,更成為限制總統權力的重要原因,^③而顯示了在憲政體制外尚存有理解政治權力的重要面向。另外,半總統制研究者Robert Elgie也注意到,近年由於「治理」研究成為主流,使得包含經濟議題、經濟成長、內閣穩定、人權保障等各種依變項相繼成為分析半總統制國家治理能力的目標,並形成自變項更形多元之結果,以及研究焦點轉移的現象。^④因此,若論者將焦點置於全國性的中央政府層級,並據以理解權力關係,可能難以真正解釋一國的憲政運作,甚至產生無法衡量民主品質及其內容之現象。職是之故,本文首先認為,法國作為一個中央集權的典型國家,同時也是廣被認定的半總統制(semi-presidential system)「標竿」(archetype)案例,對其優勢行政權意涵之解釋,若能同時結合憲政運作因素和中央集權的歷史發展背景,不但有助於理解法國優勢行政權的成因,更能藉由研究面向之擴張,而明晰法國優勢行政權的影響,以成為共同評估法國

註① 法國學者多認為,「權力下放」並不與地方自治劃上等號,而是中央政府將行政管理權讓出一部分,以授與其外部機構一定權力。至於「地方分權」,則意味著以法律形式授與地方團體自治權,是中央政府某權力被取消,且轉向給獨立的地方團體。因此,在具體意義上,權力下放之概念不但是中央集權的一部分,也成為探討法國中央地方關係不可忽略之觀點。本文基於法國中央集權對地方分權之深刻影響,故認為「權力下放」乃是闡述中央集權與地方分權並進之重要概念,故本文所強調中央集權與地方分權並進的中央地方關係架構,目的即在於同時體現「權力下放」之意義。有關法國地方政治的概念說明,以及制度設計對地方分權與權力下放之細節,可進一步詳閱,行政院研考會,我國行政區劃之研究(臺北:行政院研考會,2009年),頁102~123。

註② Robert Elgie and Sophia Moestrup, *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study* (London: Routledge Press, 2007); 郝培芝,「法國半總統制的演化:法國2008年修憲的憲政影響分析」,《問題與研究》,第49卷第2期(2010年6月),頁65~98;沈有忠,「半總統制『權力總統化』之比較研究」,《臺灣民主季刊》,第9卷第4期(2012年12月),頁1~36。

註③ Andrew Roberts, "The Politics of Constitutional Amendment in Postcommunist Europe," *Constitutional Political Economy*, Vol. 20, No. 2 (June 2009), p. 110.

註④ Robert Elgie, "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations," *Political Studies Review*, Vol. 2, No. 3 (September 2004), p. 320.

未來政治走向的重要基礎。

法國在大革命後所建立的單一國原則，使地方建制成為中央行政權下的內政組織考量，而從拿破崙二世創設至今依然維持的中央行政長官（*préfet/prefect*）角色，亦展現了中央行政權對地方事務的持續影響，以及與地方行政首長共同治理的結果。因此，從中央地方關係此一面向來看，源於中央集權所形塑的制度結構，除了將牽動地方團體權力行使，也因地方首長一方面代表中央，一方面代表地方民眾，致使其推動事務的行動模式，或者尋求政治互動平衡之作為，亦將回過頭賦予優勢行政權意義。同樣地，基於中央與地方共同治理結構的複雜性，在優勢行政權影響面上更值得注意之處，乃是法國國會議員同時兼任地方職（*dual mandate/cumul des mandats*）的規定。^⑤依據 2012 年法國參議院的報告，法國高達八成以上國民議會議員及七成以上參議員，皆至少擁有兩個以上的地方職，其可能是地方政府首長、政府官員，也可能是地方民意代表，^⑥造成法國國會議員具有將地方利益帶入政府決策之能力，及藉國會議員權力以嘉惠地方的企圖。從第五共和時期開始，隨著總統的憲政優勢地位逐漸被強化，體制總統化的結果，加深了國會議員在憲政運作中的無力感，進而導致其不願投入中央政府事務，以及利用地方職來展現影響力之可能。因此，優勢行政權和國會議員權力行使的交互關係，使得中央地方關係的結構和憲政運作之總統化因素亦同樣存在綜合討論之意義。

循之，中央地方關係與憲政運作因素的交纏，展現了法國優勢行政權對中央與地方層級在治理過程的影響，地方首長與國會議員角色之形塑除了來自中央地方關係的制度結構，亦與總統憲政地位有關。

因此，首先，本文對於優勢行政權的成因面，將從法國第五共和的憲政運作出發，展現當前總統行政權優勢地位的體制意義；接續，本文回顧中央集權歷史脈絡，由優勢行政權的歷史意義析論法國政治集權與地方團體的權力關係；其次，就優勢行政權的影響面，本文透過中央與地方層級的治理結構，分別闡釋總統與地方首長在市政推動過程之互動，並就國會議員兼任制的現況，共同探討優勢行政權的影響與挑戰。本文以法國的主要都市——巴黎市——為資料分析來源。在歷史上，巴黎市作為法國唯一同時具備「市鎮」（*commune*）與「行政省」（*département*）雙重法定地位的都市，其市長與議會之權能兼有兩者，在市政發展的高度自主性，以及行政首長、地方議員和中央政府的連結性，將有助於從中發現優勢行政權在此中央地方互動關係下的運作邏輯。^⑦本文將說明，法國一方面受到中央集權的歷史背景，以及法國第五共和憲

註⑤ 本文以下所論及的法國國會兼任制乃是指由直選產生的國民議會。

註⑥ 吳志中，「法國半總統制下國會制度之探討：以多重職務的改革為例」，發表於第 6 屆國會研究學術研討會（臺北：東吳大學政治系主辦，2014 年 6 月 13~14 日）。

註⑦ 本文主要選擇巴黎市作為分析案例，其重要原因除在於認為此乃探究中央與地方權力關係展現之「標竿」案例；另外也因作者就此主題曾赴巴黎進行兩次田野調查，透過訪談諸多學者後，更深感巴黎市的案例有佐證法國中央集權與地方分權並進與優勢行政權相關性的研究價值，故有此個案研究的觀點。當然，作者也需坦承，法國尚有許多不同類型的都市形態，並存有類型研究的價值，本文期望能將巴黎市的探討作為一個研究出發點，而在後續能產生分析框架及比較實益。

政運作之影響，建構了總統成爲主導中央政府運作與地方事務的主角；另一方面，正是基於優勢行政權的政治發展特徵，使得法國地方行政首長與中央政府的政治角力、國會議員兼任地方職等因素，也連帶牽動了行政權運作，與行政、立法互動關係。

貳、法國優勢行政權的成因與意義

由於權力分立與制衡原則向來爲民主憲政國家政府組織的主臬，故學界對政府體制的研究，便常集中在中央政府不同權力機關間之互動。其中幾項重要議題如：依據行政立法關係而衍生的總統制、內閣制、半總統制之比較；依據選舉制度、政黨體系衍生的多數原則與比例原則之比較；依據司法審查制度衍生的單一與多元司法體系等。不過，在這些有關「水平分權」的討論中，卻少見與地方政府層級的比較研究，或是結合治理層面之分析。事實上，由於受到「地方分權」的潮流影響，當代政府治理的議題多同時涉及全國性和地方性利益，因此，若將「垂直分權設計」加入憲政運作的討論，則有助於將政府運作特徵帶入中央地方關係的面向，並展現更豐富之觀點。本文認爲，法國優勢行政權的特徵，正因同時涉及憲政運作及中央地方關係的背景因素，故對此間相關概念的釐清，將有助於「水平分權」與「垂直分權」兩面向之結合。職此，本節便從當代關於法國優勢行政權的理論探討出發，析論總統憲政地位的「體制意義」，以及政治領導權的「歷史意義」，進而建構優勢行政權和中央地方關係制度結構的相關性。

一、總統權力與優勢行政權的體制意義

自第五共和憲法實施以來，由於總統逐漸加強對行政部門及議會的控制，使得法國多數研究者認爲立法權乃相對不重要的制度，行政權研究遂成爲大宗。^⑧對於法國優勢行政權，論者多是以總統領導之核心地位爲分析基礎；而有關行政權向總統集中的探討，則經常是藉體制的「總統化」加以闡釋。總統化之意義主要有二：首先，就行政權內部互動來說，權力總統化意謂總統具有比總理更強的主導地位；其次，就行政與立法的互動而言，權力總統化表示總統比國會具有更強的優勢，亦即產生國會無力制衡總統，或是制衡僅具表面與形式化的現象。^⑨在此觀點上，法國總統在行政權運作的優勢性，便是以憲政體制及憲政運作為焦點，並相對於國會與總理之權力而得到確立。

在避免重蹈第三、第四共和時期倒閣頻仍、政府權限不彰的歷史背景影響下，1958年經由公民複決通過的法國第五共和憲法，創造出「強行政、弱立法」的制度特色，即是討論體制總統化的重要起點。在第五共和憲法規定中，總統不但可單獨任命

註⑧ Olivier Costa, "Introduction: Parliamentary Representation in France," *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 19, No. 2 (2013), pp. 129-140.

註⑨ 沈有忠，「半總統制『權力總統化』之比較研究」，頁4。

總理，毋須國會同意（憲法第 8 條第 1 項），亦有解散國民議會之權（憲法第 12 條第 1 項）。另外，憲法第 5 條規定總統的憲政責任：確保憲法實行；依其中立仲裁的地位，維護公權力的正常運作與國家延續；以及保證國家的獨立、領土的完整與國際和約的遵守，都表現必須賦予總統實權，否則無法克盡其功的原則。^⑩因此，繼之在 1962 年修憲完成的總統由人民普選之規定（憲法第 6 條），^⑪更完整化總統在行政統治中樞的正當性，進而確立法國政府體制的核心特色。

杜瓦傑（Maurice Duverger）以法國憲政體制為主要藍本，提出半總統制憲法之定義，^⑫其中最常被討論即為法國第五共和時期總統所展現的「相當大權力」（quite considerable power）。戴高樂在重掌政權並進行制憲的過程中，即一再強調總統職權及民意基礎必須被強化；例如，其在 1964 年 1 月的記者會中，不但指出法國並不適合英國的內閣制，亦不適合美國的總統制，同時也明確說明總統與總理之間的「隸屬」關係。^⑬在擁有相當顯著憲政權力，並且是經由兩輪投票而具高度民意基礎所產生下，第五共和時期總統的憲政定位深刻影響著其它憲政機關之權限。

首先，從總統與總理於行政權運作中的關係來看，在強權總統因素下，法國憲政運作經常是總統獨占或與總理共享行政權之情形。於「府會合一」（同黨或同一政治聯盟）時期，學者多將體制運作稱為「高度總統化的半總統制」（highly presidentialized semi-presidentialism），^⑭總統基於民意支持和強烈的政治使命感，不但實質進行總理任命、享有國防外交的特權、主持部長會議，亦可拒絕簽署行政法令，造成總理向其負責之結果。而在「府會分立」時期，即使法國曾出現三次共治（cohabitation），看似落實了總理做為政府首長的制度意義，^⑮但強權總統在其中的角色同樣無法被忽略。在法國第五共和歷史上，季斯卡（Giscard d'Estaing）、席哈克（Jacques Chirac）兩位總統都曾選擇與其不同政黨或聯盟的人士出任總理一職，然總統在其中對國政的主導、憲政權限的爭取，使得共治類型難以和實質改變總統、總理隸屬關係劃上等號。總統權

註⑩ 至於所謂「保留領域」（Domaine réservé）的權限，更是源自於憲法上總統在外交與國防事務上的職權，其中亦包含核子武器啟動權。關於此討論，可進一步參閱徐正戎、呂炳寬、張峻豪，「半總統制何去何從：以法國為例」，發表於 2006 年中國政治學會年會暨「憲政、民主與人權」學術研討會（臺北：國立政治大學，2006 年 9 月 16~17 日）。

註⑪ 第五共和憲法中，總統由選舉人團選出的規定很快地就受到挑戰。在戴高樂總統主政 4 年中，發生了 Petit Clamart 遇刺未果事件後，戴氏順勢推動修憲將總統改由全民直選，至此奠定了總統職位的民意基礎，也不讓國會再獨享長久以來人民名器之尊。戴氏瞭解唯有經過民意洗禮，總統政策的實踐才具正當性，總統方能成為國家真正的領航者。而憲法第 5 條總統為「仲裁者」的規定至此才顯露出制憲者的原意：是具有啟動賽局、監督過程、懲罰球員與終局吹笛的裁判。

註⑫ Maurice Duverger, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 11th edition (Paris: Presses Universitaires de France, 1970), p. 277.

註⑬ 張台麟，*法國政府與政治*（臺北：五南，2007 年），頁 8-9。

註⑭ 在法國半總統制運作類型的討論中，研究者多以此名詞指稱法國在府會合一之樣態。對此，可進一步參閱張峻豪，「半總統制運作類型的跨國研究」，*問題與研究*，第 50 卷第 2 期（2011 年 6 月），頁 107-142。

註⑮ 法國第五共和憲法第 20 條規定：「政府制定並執行國家政策；政府支配行政機構與軍隊」、第 21 條：「總理指揮政府行動，負責國防，並確保法律之遵行」。

力經由憲政慣例建立的統治優勢，在民眾觀點中廣被認為是溝通者、協調者、聆聽者或救濟者等角色，而與民眾認為總理是在政黨政治下產生、不斷需要涉入及解決政治紛爭、經常在民意與行政專業兩難中尋求方向的角色有明顯切割。^⑩總統「事前積極主導」或「事後表態反對」總理管轄範圍之情形，^⑪即成為共治運作一大特色。

再者，有關總統與國會的互動，亦同樣彰顯強權總統之憲政優勢地位。自第五共和時期開始，由於制憲者決定擺脫過去總統長期受制於國會的困境，故設計出總統不再單由國會兩院議員選舉產生，而是由一個包含中央與地方各級民意代表約 4 萬人組成的選舉團選出之規定。1965 年法國進行總統首次普選，人民毋須像過去經由被指定的代表產生總統，此不但使政黨體系重整，也導致國會失去過往獨占選民代表性之地位，同時，亦造成國會選舉旋即由地方層級轉移到全國性層級，並與國家的代表——總統——有明顯區別。根據數據顯示，法國國會議員和公民間的鴻溝（gap）長期以來居全歐洲首位，甚至被認為反映意見的能力只限利益團體，即與總統直選制度有明顯關連。^⑫1981 年、1988 年、2002 年與 2007 年一共四次在總統選舉之後的國會選舉，總統所屬政黨或聯盟皆取得勝利，顯示出法國總統雖不兼黨魁，但猶然對政黨或聯盟內部具有實質影響力；而法國在 2000 年修憲將總統任期與國會任期改為一致後，甚至未曾再出現共治局面，更展現總統優勢地位之效果。

隨著總統的優勢行政地位備受肯認，法國 2008 年進行的大規模修憲更與各界倡議走上「第六共和」，以及認為應彰顯總統領導權等緣由密不可分。^⑬國會在近十餘年支持度大幅下滑，使政府對國會議程的控制更為直接，^⑭而隨此情況日益明顯，國會議員在同時兼任地方議員或地方行政職的因素下，更將重心轉回選區事務，甚至，形成國會議員每周平均僅有 2 天半在巴黎處理國會事務，其他時間都投入在選區事務中的情形。^⑮因此，對於總統化在當前影響面愈形擴大之現況，法國多數學者認為，自 2000 年至 2008 年以來的修憲結果更表徵了「大總統主義」（*présidentialisme*）之意義。^⑯

註⑩ 法國在 2008 年增修憲法第 6 條，規定任何總統不得超過兩任連續之任期。這是自 2000 年修憲總統任期從 7 年改為 5 年之後，對於總統權勢的再一次改革，後續對法國總統因民選建立的權力有何質變影響，值得觀察。

註⑪ 徐正戎，*法國總統權限之研究*（臺北：元照，2002 年），頁 267。

註⑫ Olivier Costa, Pierre Lefébure, Olivier Rozenbergm, Tinette Schnatterer and Eric Kerrouche, "Far Away, So Close: Parliament and Citizens in France," *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 18, No. 3-4 (2012), pp. 294-295.

註⑬ 同註⑩。

註⑭ 法國民眾對國會的不信任度尤其體現在 2002 年、2007 年與 2012 年間，其數據甚至差不多等同於 1994 年至 1995 年間的支持度，不過，這也可能與時值就業及福利政策的艱困時期有關。參見 Olivier Costa, Pierre Lefébure, Olivier Rozenbergm, Tinette Schnatterer and Eric Kerrouche, "Far Away, So Close: Parliament and Citizens in France," p. 301.

註⑮ Olivier Costa, "Conclusion: Challenging the Conventional Wisdoms about Parliamentary Representation in France," *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 19, No. 2 (2013), p. 283.

註⑯ 法國的 2008 年修憲以調整總統與國會權力為主要內容，不過，大多數學者認為該次修憲雖引進了全新的憲法，其中改變了很多國會的組織及權力，但總體而言，到目前為止，對法國政體的整體影響不大。參見郝培芝，「法國半總統制的演化：法國 2008 年修憲的憲政影響分析」，頁 81。

爲了更豐富總統優勢地位之解釋，對於大總統主義的性質，法國學者主要從憲政制度及政治體系等不同面向來理解與界定。^⑳首先，由憲政觀點來看，大總統主義泛指以總統爲憲政運作中心，強調總統代表國家權而具有憲政優勢地位，並限縮議會功能、使總理成爲從屬角色的體制。此外，從政治體系角度而言，如吉格爾（Jean Gicquel）所認爲，大總統主義之意義應結合憲法形式條件與政治情勢條件，總統掌有國會多數及其具備民意高度等因素，導致了權力集中於總統的結果。再者，也如杜哈梅（Oliver Duhamel）主張大總統主義須掌握「總統政黨」（presidential party）之意義，亦即政黨從屬於總統，且總統成爲真正的國會多數領導者等因素，乃創造總統優勢性的重要來源。

職此，在更多元的變項引介中，大總統主義不但能展現優勢行政權在憲政體制意義之外的觀點，其中，有關非制度性因素逐漸受到重視，使得對總統非正式的、個人威望式的權力也更爲學者所強調。^㉑就此部分，如同許多研究者從總統的領導風格、角色期待^㉒或政治的個人化（personalization of politics）等面向探討法國行政權之意義，即可見一斑。^㉓依此，本文認爲，基於總統一職的統治高度，以及統治權在政治體系的定位，或許正是造成法國許多文獻不以半總統制界定政治體制的重要原因之一。而基於法國總統的優勢地位，使得更多學者直指法國是一「超總統體制」（ultra-presidential system）或「超級總統制」（hyper-presidentialism）；^㉔甚至有學者認爲，當代法國政治運作在朝向個人化的特色發展下，以「總統化的共和國」（presidentialised republic）、^㉕「總統政治」（presidential politics）形容當前法國的政治運作樣態更爲貼切，原因應也在此。^㉖

就以總統權力的優勢性及其所創造議會的弱勢性來看，法國第五共和憲法建構的「強行政、弱立法」特徵在結合政治體系之面向後，將可產生更多元討論。事實上，對於弱勢國會導致國會議員角色定位之改變，近年研究即經常指出，國會議員在中央

註 ⑳ 郝培芝，「法國半總統制的演化：法國 2008 年修憲的憲政影響分析」，頁 81。

註 ㉑ Matthew Soberg Shugart and Scott Mainwaring, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate," in Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University, 1997), pp. 12-54.

註 ㉒ Alistair Cole, "The Fast Presidency? Nicolas Sarkozy and the Political Institutions of the Fifth Republic," *Contemporary French and Francophone Studies*, Vol. 16, No. 3 (2012), pp. 311-312.

註 ㉓ John Gaffney, "Leadership and Style in the French Fifth Republic: Nicolas Sarkozy's Presidency in Historical and Cultural Perspective," *French Politics*, Vol. 10, No. 4 (December 2012), p. 348.

註 ㉔ Jack Hayward, "'Hyperpresidentialism' and the Fifth Republic State Imperative," in David S. Bell and John Gaffney eds., *The Presidents of the French Fifth Republic* (New York: Palgrave Macmillan, 2013), pp. 44-57.

註 ㉕ John Gaffney, "Leadership and Style in the French Fifth Republic: Nicolas Sarkozy's Presidency in Historical and Cultural Perspective," pp. 348-349.

註 ㉖ David S. Bell and John Gaffney, "Conclusion: the Study of Political Leadership in France," In David S. Bell and John Gaffney eds., *The Presidents of the French Fifth Republic* (New York: Palgrave Macmillan, 2013), pp. 196-205.

政府體制運作的相對弱勢，導致國會議員回歸地方選區經營反能形成個人滿足感，^⑩而產生議員投入地方事務程度高低與優勢行政權呈現「正相關」的情況。按 Olivier Costa 等人的分析，儘管國會議員需要仰賴政黨提名，國會議員仍多投入地方事務和參與地方活動，以獲得較大成就。^⑪當然，議員為尋求連任而積極於選區工作，乃其經營地方基層的主要原因；然而，總統在統治地位的優勢性，使國會議員普遍認為國會在政策制定和監督無法有具體作為，更加强其轉向經營地方的意願。例如，一項在 2010 年對國會議員所進行之調查，其結果便顯示，在「以下哪個地方的工作給你較大的滿足感？在國會？在選區？兩者皆是？」的問題中，43%的議員回答選區工作，37%回答兩者皆是，而僅有 19%回答是國會工作。受訪者表示，在選區的工作讓他們感到充滿效率、被認同、有影響力，相形之下，國會層級的工作較少有成就。^⑫

因此，進一步來說，優勢行政權與弱勢國會議員的相關性，在政治體系運作之意義上，國會議員如何透過經營地方而充實其在中央的權力地位，甚至進一步從地方利益之展現以牽動行政權與立法權互動，不但關係到政治權力是否集中於總統，在此當中，國會議員藉其兼任地方職而對中央政府權力發生之影響，亦同樣凸顯中央地方關係的制度結構與優勢行政權之連結。職此，本文便主張，總統的權力優勢，雖可藉憲政體制及憲政運作體現優勢行政權之意義，然而，若能將總統權力擴展到其在政治體系之意義，則藉著政治權力如何集中、為何集中的討論，以釐清政治集權的歷史意義，將有助於掌握優勢行政權在政治體系的定位。更重要地，本文也認為，透過政治集權的理解，並分析其間相應產生的制度結構，始能體現行政權在當中的實質影響，以及政治體系在運作上所產生對優勢行政權的挑戰。

二、政治集權與優勢行政權的歷史意義

至第五共和時期為止，法國共歷經了兩個帝國、一個維琪政體、五個共和，以及十六部憲法；^⑬其君權專制的歷史背景，形塑了中央集權的制度架構，^⑭拿破崙時代建

註 ⑩ Olivier Costa, Pierre Lefébure, Olivier Rozenbergm, Tinette Schnatterer and Eric Kerrouche, "Far Away, So Close: Parliament and Citizens in France," pp. 296-297.

註 ⑪ Olivier Costa, Pierre Lefébure, Olivier Rozenbergm, Tinette Schnatterer, and Eric Kerrouche, "Far Away, So Close: Parliament and Citizens in France," p. 297.

註 ⑫ 在此項調查中，學者又發現，許多國會議員的行動如地方經理，並且是在「社會行動者」、「地方代表」及「國家行政代表」的多元角色中，共同推動計畫及解決問題。正如一位受訪的國會議員所言：「我是一個心理學家、銀行家、社會工作者，或任何職業…最重要的是，我是公民的連結點（connectedness）。」參見 Olivier Costa, Pierre Lefébure, Olivier Rozenbergm, Tinette Schnatterer and Eric Kerrouche, "Far Away, So Close: Parliament and Citizens in France," p. 298.

註 ⑬ 李國雄，*比較政府與政治*（臺北：三民書局，2013年），頁 88。

註 ⑭ 國內以法國地方制度為研究主題的文獻並不多見，主要是從法學或政治學的角度，分析法國的地方制度分析中央與地方分權內涵。參見徐正戎，「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*，第 13 卷第 1 期（2000 年 8 月），頁 1-39；張壯熙，「法國地方自治制度」，*當代青年*，第 2 卷第 4 期（1992 年 5 月），頁 55-57；梁崇民，「法國『行政區』的定位與發展」，*國家政策雙週刊*，第 149 期（1996 年 10 月），頁 14-17。

立的集權概念——「單一行政者」，不但蘊含於法國政治運作中，歷史上高度濃厚的軍事思想，更加强中央政府對行政命令貫徹之要求。基於此，學者普遍認為，法國政治上權力的集中乃中央集權之結果，故有關政治領導權與中央集權的歷史意義，即為探究法國政治集權的重要面向。如法國學者 Gerard Marcou 所強調，欲理解法國政治必須從中央集權的歷史背景切入，法國目前存在諸多地方分權的法律未能有顯著實施效果，正是因為過往中央集權的脈絡影響了政治權力移轉。^⑤

自法國大革命後，由於民主共和體制的建立，使法國逐步確立了中央地方關係之內容。不過，基於強勢國家的政治傳統，法國長期樹立的中央集權意義，也同時形塑了中央行政權與地方團體建制之間的緊密關係，此即為法國地方團體——大區 (région/region)、行政省、市鎮——廣被認為是歷史產物的重要緣由。^⑥而受到集權歷史因素的影響，法國大革命雖作為法國政治發展的分水嶺，但大革命後所召開的國民制憲會議依然可見制憲者對地方分權的諸多猜忌，並直接牽動當代法國憲法上有關中央地方關係的制度建構。藉由相關文獻考察，本文發現，制憲者在當時不但決定加強中央箝制力，使中央集權難以被撼動，^⑦並且重新切割地方行政單位，除了大幅依據中世紀起建立之「教區」(paroisse)，將最基層之地方行政單位改制為「市鎮」，亦將法國古制的「省」(province) 分為 83 個「行政省」，從而顯示出奠基國家領土單元的制度精神，^⑧以及使地方建制作為中央行政權下內政組織的作法。^⑨依當時理念，市鎮具有雙重性質，一為代表中央行使行政權，二則透過民意代表身分管理轄區，展現此最基層地方行政單位乃是以民選長官為首、由民選議決機關輔助，進而能達成穩固政權之目標。時至今日，法國基層地方團體的府會互動機制，仍繫於此「穩固行政領導」之邏輯，而市鎮首長——即「市長」(maire)——至今也依法具備「代表中央」與「代表市鎮住民」的雙重權責。1800 年，在保留行政省之前提下，時為共和國首席執政 (premier consul) 的拿破崙重設舊制總督為「中央行政長官 (省長)」，直接由首席執政 (即帝制下之皇帝) 指派，行政省各轄區 (arrondissement) 則設中央行政次級長官 (sous-préfet)，其下市鎮層級設市長，亦皆為中央指派；其中，有關中央行政長官與

註⑤ 作者於 2013 年 6 月曾至法國進行本項主題之訪談。Gerard Marcou 是法國巴黎第一大學 (Université Panthéon-Sorbonne Paris I) 公法教授，同時也是法國國內專精地方政治的權威學者。

註⑥ 法國 1958 年第五共和憲法對於「地方公共團體」的基本內容主要是：(一) 共和國的地方公共團體是市鎮、省及海外領地，所有其他地方公共團體經由法律設立之。(二) 地方公共團體由民選議會依據法律規定實施自治。(三) 在各省及各海外領地內，政府所派代表確保國家利益、行政監督與法律之遵守。參見吳秦雯，「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 (2009 年 9 月)，頁 71。

註⑦ 劉文仕，「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*，第 25 卷第 2 期 (2007 年 6 月)，頁 74。

註⑧ Hellmut Wollmann, "Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations," *Local Government Studies*, Vol. 30, No. 4 (2004), p. 655.

註⑨ 翁燕菁，「地方府會爭議類型與處理機制之研究期末報告 (法國部分)」，內政部委託研究計畫，計畫編號：102JCD02 (臺北：內政部，2013 年)。

次級長官的指派規定，更是至今未曾變動。^④

法國中央地方關係的制度遺緒，顯現出地方團體自治權限並未隨政體移轉而產生顯著轉變，^①而是到了第五共和法國社會黨第一次執政時才開始有所不同。在密特朗（François Mitterrand）總統主導推動的「關於市鎮、行政省與大區權利與自由法」（Loi 82-213 du 02 Mars 1982 Relative aux Droits et Libertés des Communes, des Départements et des Régions）（即多數文獻所稱之「地方分權法」，本文亦使用此名稱）於 1982 年 3 月制定後，^②成為論者普遍認為的法國地方分權基礎，^③以及法國地方分權實踐之起點。^④由於這項將政治與行政責任由國家機構分權至地方層級的重要制度改革，更是與因應法國政治體系現代化及面對國際政治環境、經濟環境的挑戰密不可分，^⑤故有關此制度能否脫離國家角色在深厚歷史因素中的定位，長期以來也同樣受到關注。

「地方分權法」在強化地方分權以建立地方認同的論述驅使下，最重要的革新便是按照法國古制的「省」，奠定了「大區」的法定地位，^⑥而確認了當前三級地方團體的制度架構。在此制度下，分權所標示者，乃是大區、行政省、市鎮彼此各具權限，並以功能界分。^⑦從職能劃分來看，大區的職責在於推動經濟發展與地區佈局之調整；行政省的職責著重在社會補助與保障政策；至於市鎮，則提供最基本的公共產品與服務等。^⑧當時的地方建制架構如下所示：

註④ 同前註。

註① 事實上，若更詳盡考察，法國的地方自治改革在 1982 年前便已有啓動，如 Gerard Marcou 的研究便認為，法國地方自治的第一階段始自 1830 年代，重新建立市鎮議會和省議會的選舉和管轄機制，另外，至 1871 年省議會法擴大並強化省議會權限、1884 年市鎮法建立、1960 創設區域省長以及 1972 年區域建立代議機構等，都與地方自治改革有關，詳見紀和均譯，「法國地方自治的現況與展望」，中國地方自治，第 66 卷第 1 期（2013 年 1 月），頁 53~70。譯自 Gerard Marcou 於 2012 年「直轄市治理國際學術研討會」演講稿。

註② 條文陸續在 1982 年至 1986 年間通過。

註③ 即便，在 1946 年，法國第四共和的憲法中，有關法國地方團體的自治定位，開始出現「地方團體自由行政原則」（principe de libre administration des collectivités territoriales）與「行政省行政權自中央行政長官移交至行政省議會主席原則」等用語，但學者也普遍認為，真正的轉變趨勢出現應溯自法國第五共和時期密特朗總統上任後。

註④ 同註③。

註⑤ Hellmut Wollmann, "Local Government Systems: From Historic Divergence Towards Convergence? Great Britain, France, and Germany as Comparative Cases in Point," *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 18, No. 1 (February 2000), p. 42.

註⑥ 法國自 1956 年開始，劃分 22 個行政區（administrative region），當時是行政上作為國家計畫實行的單元，和後續正式定義的大區有所區別。

註⑦ Andy Smith and Paul Heywood, *Regional Government in France and Spain* (London: Constitution Unit School of Public Policy, 2000), p. 10.

註⑧ 黃凱斌，「1982-2004 年法國分權改革述評」，東南學術，第 3 期（2010 年 5 月），頁 25。

表 1 地方分權法與地方團體的事權劃分

大區	大區發展 經濟發展 環境（大區內的自然公園） 教育事務（高中） 訓練 觀光事務
行政省	社會照護 都市發展（都市公共建設與地方發展） 教育（國中） 環境 觀光事務
市鎮	文化行動 社會照護 教育（小學或保健） 城鎮計畫

資料來源：Andy Smith and Paul Heywood, *Regional Government in France and Spain*, p. 10.

由職權規定以觀，法國地方團體間並不存在明確之上下階層關係，反倒是一種「多層次治理」(multi-level governance) 的架構。^④大區、行政省與市鎮雖被認為是三級地方團體，但事權區分未盡完備，例如「大區發展」與「都市發展」的差異便難以二分，使得彼此治理功能的實踐常有賴於其它層級的地方團體完成之，此情形以大區尤為明顯。在立基於國家計畫單元而與中央層級直接相關連的大區，其預算編列常是與中央政府交涉後確認，而與另兩個地方團體相較，大區所占的預算也是最少；即使大區有權設定及形成政策，卻可能經常是在行政省或市鎮的事務推動下而完成，以實踐其地方團體定位，致使其治理能力被認為依然薄弱。^⑤

至於市鎮層級之首長——市長，以及中央派駐於行政省之中央行政長官——省長，同樣在制度中表現了中央集權的歷史意涵。如前所述，在拿破崙一世建立的「單一行政者」觀點影響下，地方首長在威權集中的制度結構中，形成了彼此隸屬關係；因此，當地方自治被引進，市鎮的權力依然存在於市長之手，其不但掌握市鎮事務執行權，議會也無權解職市長。另外，省長作為國家的傳統代表，大區政府所在地的省長更兼任大區行政長官，不但延續至今，中央政府的權力委託更使省長始終行使對地方團體之監督。^⑥因此，論者也進一步認為，在「地方分權法」確立的地方自治基本架構下，雖廢除過去中央對地方的事行政監督以落實地方自治，但並非免除各種監督，

註④ *Ibid.*

註⑤ 此外，也如 Marcou 所認為，地方分權法是在實踐法國第五共和憲法第 72 條將大區作為地方團體的觀點。「地方分權法」雖將原省長之行政職權分別移轉給行政省的議會議長與大區議會議長，但省長作為中央派駐在省之監督意義，對大省議會、大區議會之行政事務仍有干涉權；再者，在大區內，中央也下設行區專員公署，有經濟組、預測及計畫組、土地治理規畫組等，均顯示法國的中央集權和地方分權當前並存之現象。此內容是作者於 2013 年 6 月與 Marcou 的訪談內容。

註⑥ 紀和均譯，「法國地方自治的現況與展望」，頁 38~39。譯自 Gerard Marcou 於 2012 年「直轄市治理國際學術研討會」演講稿。

反之還要藉由省長角色強化事後監督，這也是該法特別維持傳統中央派駐地方之行政長官，由其作為發動司法監督的國家代表人之原因。⁵²

至 2003 年，隨著憲法條文新增，相關地方團體的法律被制定以落實憲法新規定，使法國的地方政治發展從而進入新階段。⁵³此賦予地方分權更具實質意義之改革，被稱為「第二次地方分權運動」。⁵⁴2003 年的修憲，改變了法國自我定義，除承認了國家分權之特色，亦首次提供憲法保證。⁵⁵其中，除了大區直接被憲法確認，從而獲得憲法效力，地方團體的自治地位及自治機關也得到確立。⁵⁶大區由於權限擴大與地方民主化的實施，正式成爲一個新層級的地方政府，享有與其他地方團體相同的自治；不過，也由於大區的設置仍與其它建制共存，故在此體制下，地方分權依然擺脫不了過去被認爲是在中央集權影響之下所產生的多層次運作，而展現「權力下放」之意義。在 2003 年新修正之憲法第 72 條規定下，包括大區、行政省、市鎮，都能努力爭取行使過去專屬中央政府或其他公共機構的責任，此所帶來的改革層面在於，法國的垂直分權制度設計，將同時展現中央集權與地方分權的制度設計意涵，進而給予地方自治團體不僅只是唯命是從的關係，也多了談判及平等協商的空間。有關此架構，可透過圖 1 表示之。

從上述歷史發展過程來看，法國的中央地方關係建立，以及其間的權力下放過程，都表現出與傳統專制背景的對話、突破或挑戰。而在傳統痕跡依然被保留之際，中央集權與地方分權攜手前進之現象將如何影響法國地方政治之演變？自成爲研究者感興趣之議題。特別是，在這些重要的制度變革歷程中，由於法國地方團體基於功能劃分而產生的「複製性」，使法國的地方自治存在許多中央政府權力涉入空間；⁵⁷另外，立法者在地方制度改革中，雖造成權力移轉的效果，但因過程中地方政府管轄權不斷被修正，卻也形成不同層級地方政府共同介入其中，以致於法律不斷修正地方政府權限與監督方式，更形成國家行政機關在移轉權限之中保留了部分管轄權，例如：都市計畫問題、教育問題、大巴黎計畫問題等，⁵⁸凡此，都顯現行政部門的優勢地位乃

註 52 陳淳文，「從法國法論地方政府之財政監督」，人文及社會科學集刊，第 16 卷第 1 期（2004 年 3 月），頁 46。

註 53 法國在 2003 年 8 月進行的憲法增修，在第 72 條之中規定了地方團體的法定地位：「共和國的地方團體爲市鎮、行政省、大區、特別行政區和第 74 條適用的海外地方團體。如需創建任何其他地方團體取代本款所規定的一或多個地方團體，應依法創建。」引自吳秦雯，「法國地方自治團體之角色—垂直分權之制衡？」，頁 76~77。

註 54 上官莉娜、李黎，「法國中央與地方的分權模式及其路徑依賴」，法國研究，第 4 期（2010 年 12 月），頁 85~86。

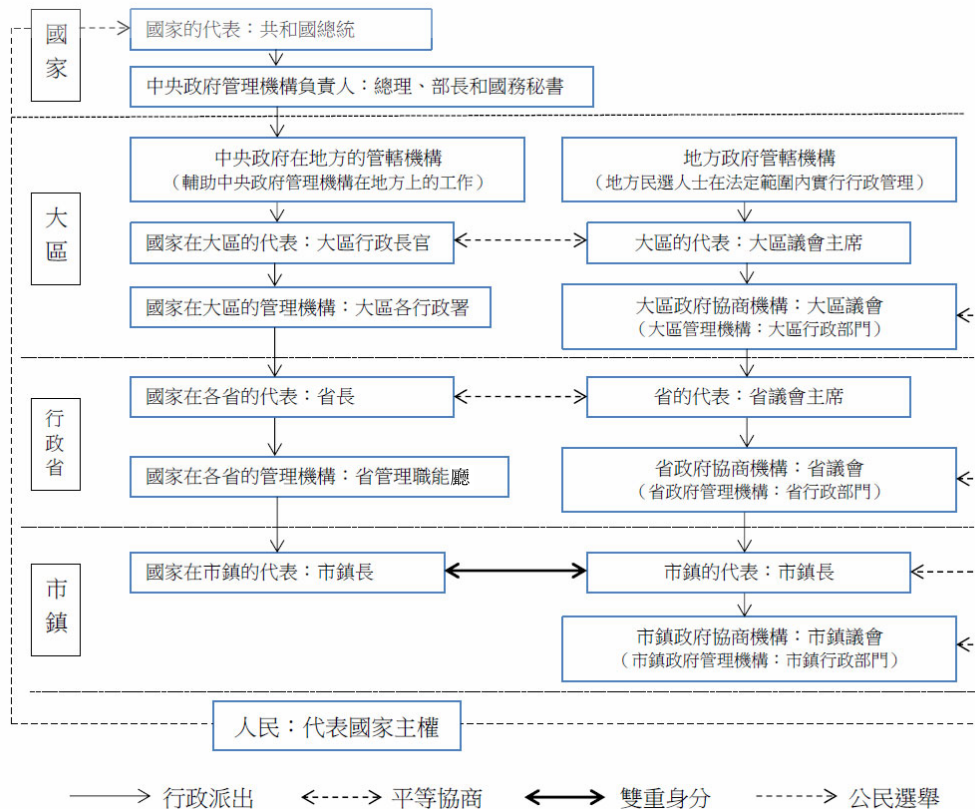
註 55 黃凱斌，「1982-2004 年法國分權改革述評」，頁 65。

註 56 法國第五共和憲法第 72 條亦規定：「地方團體可自決其所有行權相關事項，做出該層級可落實最佳的決定。」「這些地方團體應以法規規定條件爲前提，由選舉產生的議會落實自治，並有權對其管轄範圍內事項制定條例。」「地方團體行權不可凌駕另一地方團體之上。然，當行權需數個地方團體聯合行使，其一地方團體可經法授權，統籌聯合行動。」

註 57 紀俊臣，「臺灣直轄市與法國巴黎市、日本東京都之區制比較」，中國地方自治，第 65 卷第 6 期（2012 年 6 月），頁 5。

註 58 紀和均，「巴黎市治理總移植—以歐債危機處理爲例」，中國地方自治，第 65 卷第 12 期（2012 年 12 月），頁 53。

圖 1 法國中央地方關係與治理架構



資料來源：修改自趙信敏，「巴黎現行政治—行政體制特徵及其成因探析」，上海復旦大學國際關係及公共事務學院碩士論文（2007年），頁10。

其中重要因素。故爾，又如 Marcou 認為，即便現任總統歐蘭德 (François Hollande) 宣示要達成徹底的權限轉移，並落實 2003 年新修憲法規定之「地方自治享有命令制定權以實現其權限」，而進一步擔保地方自治團體要依此推廣「試驗性法律」，以真正落實地方分權，但在過去制度變遷的歷史經驗下，政府若未真正有效規範地方權限以及合作要件，將決定權交由地方處理，則諸如地方自治團體意見不一致，或者公共利益和地方利益衝突等問題，能否在中央集權與真正的地方分權共存之下得到解決，便是當前法國政府治理過程的最大隱憂。⁹⁹

因此，在預測法國地方自治前景之外，關於行政權運作與中央地方關係的連結，

註 99 另外，作為釋憲機關的憲法委員會，在「地方分權法」施行後，雖然也曾作出許多關於地方團體的判決，如自治原則的憲法效力，國家監督自治之行政措施的合憲性及其監督密度，自治財政的獨立性及其範圍等；但由於憲法委員會從未直接和正面地解釋「地方團體」之概念內涵，也沒有明示它與其他相關概念的區別，使得地方分權的精神在法制面始終難獲得明確界定，亦展現地方分權的實踐依然存在高度挑戰的現象。對此，可進一步參閱王建學，「法國公法中地方自治團體的概念」，*東南學術*，第1期（2010年4月），頁129~137。

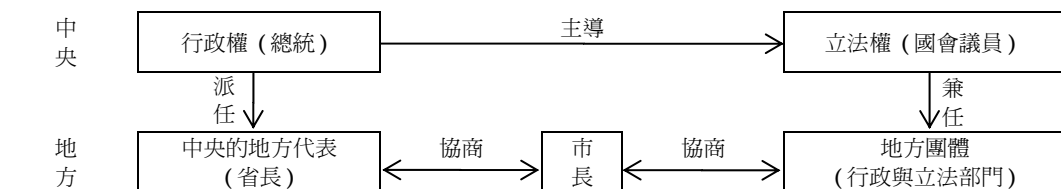
特別是總統角色在地方治理過程可能產生的影響，不僅應成為將來探討法國地方制度發展的重要問題，同時也是評估在整個政治體系中，優勢行政權如何產生效果以及如何產生回應的重要內容。如同法國學者主張，法國中央地方關係的權力結構乃是「地方分權之單一制國家」，^⑥即在強調地方團體同時具備中央政府下級單位／中央政府代理人（agency）雙重身分的特徵。一方面來說，憲法所規範的中央地方關係雖逐步使地方自治團體愈有其自主地位；但在單一制的運作基礎下，中央政府卻又因同時作為發號施令與指揮佈局的來源，導致中央與地方政府在治理過程存在各項競合可能。

本節分析發現，法國單一制運作源於中央集權傳統，而中央集權的歷史發展更與總統在政治上的權力集中相連結，並共同形塑了優勢行政權的意義。職此，於以下段落，本文將分析法國在優勢行政權的現象下，中央集權和地方分權並行的制度結構將如何影響總統的權力行使，以及與優勢行政權運作產生之連結。

參、法國優勢行政權的影響與挑戰

從優勢行政權的體制意義來看，總統不但作為行政權運作中樞，亦使國會議員偏重地方選區之經營；另外，結合政治集權的歷史意義，則中央集權在中央地方關係制度演化中之角色，也同樣凸顯優勢行政權與地方分權內容的連結性。是故，如圖 2 所表示，在憲政體制與中央集權的綜合討論中，中央與地方層級共同構成的治理結構，將同時受到總統、中央派駐地方的長官、地方首長、地方議員，以及國會議員因兼任地方職而同樣涉入其中所影響。是故，在垂直分權與水平分權結合的意義上，憲政發展的「總統化」結果，不但使總統制度性或非制度性的權力優勢更體現在治理過程中；另一方面，地方團體在中央集權與地方分權並進下，也形成與中央政府體制運作的交互關連。職是，本文於下便以巴黎市為資料分析來源，從優勢行政權與地方行政首長、優勢行政權與議員的地方性兩個面向，共同討論優勢行政權在政治體系的影響及挑戰。

圖 2 中央地方關係與憲政運作的結構



資料來源：作者自繪。

註⑥ 引自劉文仕，「立足統一，邁向分權：法國地方分權制度的嬗變與前瞻」，頁 94。

一、優勢行政權與地方行政首長

本文選擇巴黎市進行論述，其原因除了巴黎為法國主要都市之一，更重要的理由在於其特殊的地方政府定位，有助於我們綜合討論中央地方關係。法國無「直轄市」的設計，對於人口密集之巴黎、馬賽、里昂三大市鎮，在 1982 年訂有《關於巴黎、馬賽、里昂及市鎮間合作公共機構法》（即俗稱之「PML 法」），規範其內部行政區劃分。在此法制下，巴黎市成為全法國唯一同時具備市鎮與行政省之雙重法定地位的都市，其市長與議會權能亦跨越兩者界限。^①一方面，巴黎市因其政經重要性，使主政者常能據其影響力對抗中央政府統治；另一方面，即使作為最主要都市，且有民選市長和地方行政自主之權力，法國的中央集權精神依然體現其中，^②例如：為避免巴黎市長權力過大，中央政府除任命省長做為中央政府監督地方團體之代表，也任命一位巴黎市警政總監管轄巴黎市的警政安全，可見一斑。^③

受到中央集權歷史因素之影響，巴黎市的制度設計亦遵循嚴密之中央集權科層行政傳統，由市長如君主體制中的領導者帶領市政府。^④因此，如前所述，中央集權與地方治理的並進容易陷於兩難，在巴黎市的市政運作中尤為明顯。巴黎市不但具有雙重行政體制——行政省與市鎮，巴黎市議會也同時享有兩者之權限，巴黎市市長由議員選舉產生，其一方面兼具議員與議長（presidency of municipal council）之身分，另一方面則是支撐巴黎市政府運作的合法性來源。此外，巴黎市下轄 20 個區（arrondissement），各區設立區議會（conseil d'arrondissement），區議會選舉其區長（maire d'arrondissement），巴黎市 20 個區的當選議員，各以約三分之一的成員為代表進入巴黎市議會而同時擔任市議員一職。區議會議員就巴黎市政府對其行政區的全部相關事務，可用書面或言詞向巴黎市議會提出質疑，區議會也可針對巴黎市對該行政區提出的計畫，表示事前意見。至於區長，則在於負責執行區議會的決議事項，而建構中央政府權力下放的功能。^⑤綜此，從區議員到區長、市議員、市長，存在著高度的身分連結關係（如圖 3 所

註① 同註③。

註② Sabine Kuhlmann, "Trajectories and Driving Factors of Local Government Reforms in Paris: A 'Deviant Case' of Institutional Development?," *Local Government Studies*, Vol. 33, No. 1 (2007), pp. 13~14.

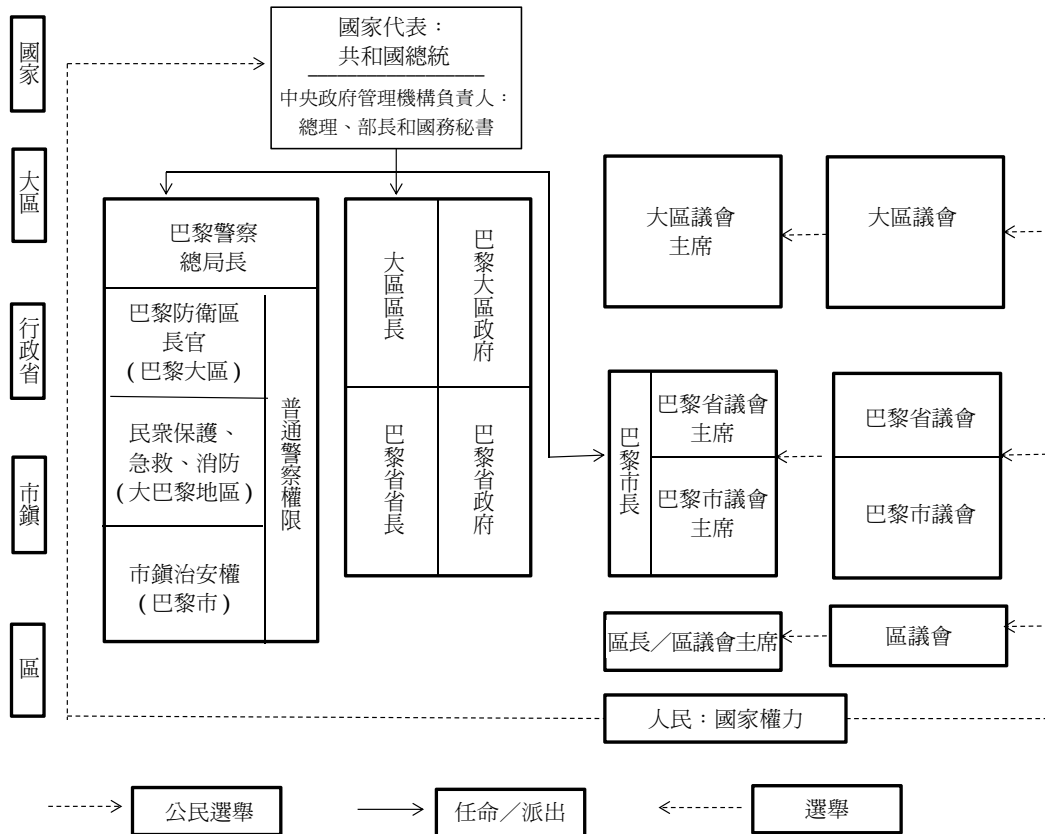
註③ 紀和均，「巴黎市治理總移植—以歐債危機處理為例」，頁 49。

註④ Sabine Kuhlmann, "Trajectories and Driving Factors of Local Government Reforms in Paris: A 'Deviant Case' of Institutional Development?," p. 12.

註⑤ 各區議會自行選舉其區長，一般為獲勝名單之首位。巴黎市 20 個區的當選議員，各以約 1/3 之成員為代表進入巴黎市議會同時擔任「市議員」。此所謂 1/3，為各區獲得選票最高者（依名單得票率及其排序計算之）。巴黎市議會共 163 名議員，組成後，由市議員選出巴黎市長。惟須說明，此固定名單選制中，「領銜」競選者按慣例係未來競選市長或區長者，而選民經常也是以心目中未來市長或區長為標的而對名單投下自己的一票。然而，因巴黎各區長不得兼任巴黎市長，而預備競選巴黎市長之候選人仍將列名於巴黎其中一區的候選名單，加以區長候選人一般皆列於名單之首，是故，宣佈競選巴黎市長之候選人，一般列於名單上的第二或第三位（區長候選人與市長候選人同性別時，則可能列於第三位）。據此，巴黎市長更近於全數 20 區之「共主」。此資料來源為作者 2013 年 6 月赴巴黎市議會訪談國際處主任 Pierre Thomas 所獲，以上內容則整理自翁燕菁，「地方府會爭議類型與處理機制之研究期末報告（法國部分）」。

示)。席哈克在 18 年的巴黎市市長任內 (1977~1995)，被認為基於其同時是市議會議長及都市行政主體，而同時兼有「強權市長」、「都市總統」(municipal presidency) 甚至是「都市君王」(municipal monarchy) 的角色，^⑥其理由亦在於此。

圖 3 巴黎市的治理結構



資料來源：修改自趙信敏，前引文，頁 30。

巴黎的市政運作，在行政與立法機關的高度連結中，不只存在一個多層次治理框架，從政治面來看，行為者的重疊導致行為者利益關係 (actor-interests) 在制度建立上更成為值得研究之主題。學者認為，巴黎市可謂一政黨競爭與權力競爭的場域，對總統來說，其競爭者或潛在繼位者若居於巴黎市的要職，將容易在中央政府政策推動過程中形成政治角力；^⑦因此，在市政運作裡，總統意志、巴黎市政府、市議會、各區議會若呈現各自為政的情況，便可能導致都市發展的困境。再者，加上省長作為中央與地方團體的中介角色，又加強了中央政府監督市政的力量，一般而言，具有中央政府

註 ⑥ 同註 ⑤。

註 ⑦ 政黨間的競爭更顯示在 2001 年的巴黎市長選舉，PS 黨的候選人德拉諾埃的當選標示了右派對巴黎 100 多年的統治告一段落。左派區長增加到 12 區，右派在各區中或是市議會中都變成少數派。現任市長 Bertrand Delanoë 將原本只限制在區層級的民主實踐作為巴黎要推動的重要施政之一。

代理人地位之省長從法令控制、確保國家利益的主張，以及有權參與都市法案起草等三方面監督市長，此在在使得中央政府與地方團體的互動形成更複雜之樣態。

在中央集權的制度運作中，中央政府對巴黎市政發展的介入自當以法律執行爲之，進而形塑總統與市長之間政治及行政的權力爭奪。如同席哈克在 1977 年擔任市長後，^⑧即以「巴黎市長最重要」爲口號，然除了時任總統季斯卡不斷企圖削弱市長之權力，繼任總統密特朗所領導的社會黨政府更通過 PML 法以強化巴黎市下各區的權力，藉著從上而下的方式動搖巴黎右派勢力以減少保守黨領袖同時也是強權市長席哈克的勢力。不過，在市長席哈克方面，爲了減少 PML 法的衝擊並防止權力從巴黎市行政中心下放，拉攏各區區長便成爲重要策略。席哈克與繼任市長提貝理 (Jean Tiberi) 不但讓區長在市政府也兼有職位 (adjoint au maire de Paris)，在市長跟各區區長的互惠關係下，更因 1995 年以前幾乎是由右派占據巴黎的政治版圖，甚至造成市長與區長達成協議以弱化 PML 法影響之結果。^⑨這樣的歷程，特別是就密特朗與及席哈克之間的競逐，導致巴黎各區在市長率爾對抗中央，而並未真正成爲具有實質功能或決策能力的地方自治體。席哈克以「完全不作爲」的最低限度實施此項法案，並拒絕發揮法案的分權原則，^⑩使巴黎繼續順著制度傳統和行政文化發展。^⑪

另外，從巴黎的都市計畫推動來看，政黨競爭的情況亦顯其中。以 2010 年 7 月通過的「大巴黎法」(Grand Paris) 爲例，^⑫便充分展現中央政府對巴黎市政的主導，以及所引起的中央與地方爭議。該法第 1 條明文規定：「這是一個國家經濟、社會的都市計畫，用來統一法蘭西島區域的大型土地策略，且推動經濟永續與社會連帶的發展，並創造首都區域的工作機會。」前總理費庸 (Francois Fillon) 據以提出的「大巴黎計畫」(la métropole du Grand Paris) 內容，由於直接涉及土地開發，與過去以地方制度的策略進行都市規畫顯有不同，^⑬首先便激起巴黎市內部各區的反彈聲浪。根據法國媒體 *Le Journal du Dimanche* (週日新聞報) 所做的調查顯示，面對此「大巴黎計畫」，有 52% 的區長 (其中八成的區居民人數超過 10,000 人) 表示不願放棄固有的住屋及都市規畫權力；^⑭並且，由於前總統薩科奇在 2007 年就大巴黎計畫所提出的「區域鐵路網規畫」以及「多極發展計畫」(multipolar development) (總稱爲 Grand Huit)，與現有

註 ⑧ 1871 年後，巴黎市長一直是由中央政府任命。至 1977 年，法國爲了激發地方的創造力與積極性，就讓巴黎市長改由巴黎市議會選舉產生，任期 6 年。巴黎市政府對中央政府的獨立性由此大大增強。

註 ⑨ Sabine Kuhlmann, "Trajectories and Driving Factors of Local Government Reforms in Paris: A 'Deviant Case' of Institutional Development?," p. 16.

註 ⑩ 趙信敏，「巴黎現行政治－行政體制特徵及其成因探析」，頁 38。

註 ⑪ Sabine Kuhlmann, "Trajectories and Driving Factors of Local Government Reforms in Paris: A 'Deviant Case' of Institutional Development?," p. 13.

註 ⑫ 「大巴黎計畫」是由法國總統薩科奇於 2009 年 4 月在建築及國家遺產城的演說中首先提出。計畫內容包括在 2012 或 2013 年，在大巴黎建一條連接巴黎和周邊城市的環城自動地鐵線，工期約 10 年。該計畫的目地是要將大巴黎建成一個交通便利、經濟發達、高文化、高生活品質的國際都市。

註 ⑬ 紀和均，「巴黎市治理總移植－以歐債危機處理爲例」，頁 50。

註 ⑭ "Grand Paris, La Crainte des Maires," *Le Journal du Dimanche*, <http://www.lejdd.fr/JDD-Paris/Grand-Paris-la-crainte-des-maires-634785>, Accessed on October 2, 2013.

的由大區議會和地方都市交通機構 (metropolitan transportation authority) 提出的 Arc Express 鐵路計畫完全不同，故不但激起巴黎地方團體強烈不滿，^⑤ 當時的市長 Bertrand Delanoë 也曾對前總統薩科奇關於大巴黎計畫之主導表達反對，直指總統「試圖抓住一個充滿活力的都市中屬於地方官員的承諾」。^⑥

「大巴黎計畫」乃國家施行制度權力以掌握巴黎未來的重要作為，並顯示都市規畫成為政治人物與其他利害關係人尋求公眾支持的籌碼。因此，即使地方行動者不擁有法定執行權，但各方掌握巴黎市發展策略之企圖，也極可能彰顯在國家向地方爭權之過程中。^⑦如同薩科奇主導的 Grand Huit 計畫，其後便因中央政府向區政府妥協，而轉向由巴黎區議會與行政部門共同妥協新的計畫內容，展現出「都會民主」(metropolitan democracy) 之過程，這與席哈克身為巴黎市長時，以 River Gauche 計畫突破中央對建築物高度限制有相近之處。而在歐蘭德執政後，政黨輪替的結果，不但使「大巴黎計畫」執行率不彰，2013年10月8日由參議院以156票贊同、147票反對而終於通過的大巴黎計畫，更凸顯了巴黎市政發展實為一「談判網絡」(negotiated network)，並可藉此說明中央進行政策主導所必須面對的政治現實。

當然，在巴黎的市政規畫中，政黨競爭的政治因素亦與國會內部生態息息相關。如前所述，國會議員兼任地方職，也使憲政運作特色被帶入中央地方關係，因此，國會議員對地方利益之強調，將同樣影響優勢行政權和地方層級的角力，以下，便繼續依此脈絡討論之。

二、優勢行政權與議員的地方性

在優勢行政權的體制意義上，論者多聚焦於弱勢國會的面向；不過，如本文強調，當結合中央地方關係的討論後，則國會議員涉入地方層級而改變其問政角色，以及投入地方事務而牽動與行政權之互動等因素，將更豐富優勢行政權之意涵。在這個面向上，法國國會議員兼任地方職的規定，即是評估議員地方化與優勢行政權相關性之核心。如同長期關注英國、德國與法國地方政治發展之學者 Hellmut Wollmann 所認為，法國在中央集權的歷史因素下，維繫法國地方制度最基本的要素就是兼任制；而身負重任的地方政務官，其政治影響力除顯現在與省長的周旋中，更展示於國會決定國家政策之面向。^⑧

法國國會議員的兼任制規定，來自於兩項法源依據。首先，是「2000年4月5日

註⑤ 總統的計畫旨在提升巴黎作為全球經濟中心以及刺激房地產，而地方計畫則志在將原本因交通不便而被孤立的社區們連結起來。參見 Lara Belkind, "The Negotiated Urbanism of Grand Paris Express," *Metropolitiques*, <http://www.metropolitiques.eu/The-Negotiated-Urbanism-of-Grand.html>, Accessed on September 20, 2013.

註⑥ "Pour Delanoë, Sarkozy n'est pas Propriétaire du Grand Paris," *Liberation*, <http://grandparis.blogs.liberation.fr/vincendon/2011/10/pour-delano%C3%AB-sarkozy-nest-pas-propri%C3%A9taire-du-grand-paris.html>, Accessed on September 15, 2013.

註⑦ 同註⑤。

註⑧ Hellmut Wollmann, "Local Government Systems: From Historic Divergence towards Convergence? Great Britain, France, and Germany as Comparative Cases in Point," pp. 41-42.

第 2000-294 號組織法：關於選舉任期不相容性」(la loi organique n 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux)，其次則是關係到地方、歐洲議員的「2000 年 4 月 5 日第 2000-295 號法：關於選舉任期及公職限制及其行使條件」(la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice)。綜合其中內容，兼任制規定了國會議員不得同時身為參議院、國民會議員與歐洲會議員，但對於其它由選舉而產生的職位，則能在大區議員、省議員、巴黎市議員、科西嘉會議員，以及居民超過 3,500 人的市鎮議員等五種職位中擇一擔任。而在地方立法職與行政職連結之前提下，^⑨據統計，目前國民議會的 577 位議員中，具有地方兼職者的比例是 84%，^⑩議員兼任之職務包含大區職務 56 位：計有大區主席、副主席、議員；行政省職務 109 位：有省長、副省長、議員、巴黎市會議員；以及市鎮職務 353 位：有市長、副市長、議員，以及跨市鎮共同體職務 37 位。由此可見，法國在中央集權與地方分權並進的過程中，身兼中央與地方角色的國會議員，藉由兼任制而產生的地方性，自當對行政權運作產生高度影響力。^⑪

以巴黎市選出的國民會議員為例，從第 9 屆國民議會開始，國會議員兼任地方職務的情況是：第 9 屆 (1988~1993) 21 位有 16 位、第 10 屆 (1993~1997) 21 位中有 14 位、第 11 屆 (1997~2002) 21 位中有 17 位、第 12 屆 (2002~2007) 21 位中有 14 位、第 13 屆 (2007~2012) 的 21 位中有 14 位、第 14 屆的 18 位中有 12 位 (2012~)。其中，由於巴黎市會議員是來自於各區議員或由議員推選之區長，故國會議員同時兼任區長、區議員或市會議員的情形十分常見，而直接建構了巴黎市政推動與立法工作的連結性。配合前述有關巴黎市政推動歷程，國會議員的兼任角色即成為影響制度上優勢行政權定位之重要來源，並與市長共同牽動中央政府的行政、立法兩權互動關係。舉例來說，在「大巴黎計畫」中有關廣受矚目的「住房」問題，即受地方選區所選出的國會議員大力關心。由於巴黎市內有約 25,000 戶的房子設計作為觀光出租之用，而大大影響了巴黎居民的居住空間，因此，在原本的「住宅及城市更新草案」中並未列入此議題之情況下，代表巴黎第三區的議員，同時也是國民議會的議員 Annick Lepetit 便於 2013 年 9 月提出此議題並將其整合至整體草案。^⑫按法律規定，巴黎市政府無權控管該市中疑似作為觀光出租的房子，因此，Anick Lepetit 的主要訴求在於讓

註 ⑨ 關於地方議員的兼任限制，可以再區分行政首長和議員身分：行政首長部分，現行的地治法 CGCT：L. 2122-4, L. 2511-25, L. 3122-3, L. 4133-3, L. 4422-19 規定，地方行政首長不得兼任其他地方行政首長，例如，某市的市長不得同時為行政省或大省議會主席，但此規範不及於部分海外自治領地，像是 Nouvelle-Calédonie 和 Polynésie française。另外，反之選舉法 L 46-1 條規定，地方議會議員可以兼任另一個議會議席，但每人至多持有兩個議席，不得超過。

註 ⑩ Sylvain Brouard, Eric Kerrouche, Elisa Deiss-Helbig and Olivier Costa, "From Theory to Practice: Citizens' Attitudes about Representation in France," *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 19, No. 2 (2013), pp. 178-179；廖達琪、陳月卿、李承訓，「半總統制下的國會監督－從法制面比較臺灣與法國國會的監督能量」，*問題與研究*，第 52 卷第 2 期 (2013 年 6 月)，頁 72。

註 ⑪ 同註 ⑩。

註 ⑫ "Les Locations de Meublés Touristiques Vont Devenir Beaucoup Plus Difficiles," *LesEchos.fr*, <http://www.lesechos.fr/entreprises-secteurs/service-distribution/actu/0203003909368-les-locations-de-meubles-touristiques-vont-devenir-beaucoup-plus-difficiles-605268.php>, Accessed on October 10, 2013.

巴黎市政府有權能掌控住房供給的問題，期能導向傳統的租賃形態。在此推動歷程，巴黎市議會也配合開放「暫時授權」給有特別需求之案例，使其能改變住屋形態。於此同時，Annick Lepetit 便在國會中針對日漸增加的觀光租屋需求推動法案，呼籲訂定巴黎市房東與房客間收費和財產清單的標準，而在其推動下，此法已獲得通過。⁸³

雖然，巴黎市案例僅是在眾多國會議員地方行動之中的部分例證，但眾多研究皆指出，目前國會議員不但普遍認為選區服務十分重要，並且多因此強調和選民的「地方連結」(local connection)。在兼任地方職的意義下，國會議員與選民面對面的直接互動，遠比在迢迢國會進行少數人理解之立法工作來得有效用。⁸⁴根據 Vincent Tiberj 以及 Eric Kerrouche 的研究，法國國會在制度上的弱勢，展現在約四分之一法國人民對國會表示既不信任也不懷疑之冷漠態度；不過，相較於對國會信任度不高，法國人民對法律體系的信任度卻接近四成，此不但顯示法國人民對國會的觀感混淆，⁸⁵更凸顯國會被視為和行政部門乃一個整體之現象。在兼任制意義下，國會議員不但具有更大機會為選民謀福利，身兼地方首長的國會議員更能藉著在中央政府的權力而強化地方團體自治權。⁸⁶

在法國地方團體建制中，市鎮層級逐步發展出的聯合體形態，便是因兼任國會議員的市長強勢主導所成立，而此也成為當前市鎮相較於大區與行政省層級更成為強而有力自治體的濫觴。按照 Wollmann 的研究，法國政府於 1971 年針對市鎮層級進行限縮行政權與預算權的改革，即是在市長利用其身兼國會議員權力的強勢抵抗下，依法確認了「跨市鎮單一業務聯盟」(syndicats à vocation unique)，以及「跨市鎮多元業務聯盟」(syndicats à vocation multiple) 的設置，以聯合處理不同市鎮間的特定任務，並實踐市鎮層級在地方任務之結合。

其後，按照 1999 年修正的「地方政府法典」(Code Général des Collectivités Territoriales) 規定，地方政府可按照協議依法建立合作組織並進行公共合作，更創造了「跨市鎮共同體」(Établissements publics de Co-opération intercommunal) 的多元合作形式，進而確認了市鎮層級的自治能力，以及與大區、行政省的顯著區別。根據法典第 L. 5210-1 條，「跨市鎮共同體」著重在區域周邊的聯合發展計畫，依不同群體組成各有特色，包括：市鎮聯盟 (syndicats de communes)、市鎮共同體 (communauté de communes)、大都會共同體 (communautés d'agglomération)、都市共同體 (communautés urbaines) 與新市鎮聯盟 (syndicats d'agglomération nouvelle) 等。⁸⁷市鎮聯盟是一公共合作機構，無

註⁸³ “Vote du Lodgment et de Lurbanisme,” *Annick Lepetit*, <http://www.annicklepetit.net/2013/09/17/la-cle-de-voute-du-logement-et-de-lurbanisme>, Accessed on October 10, 2013.

註⁸⁴ Olivier Costa, Pierre Lefebure, Olivier Rozenbergm, Tinette Schnatterer and Eric Kerrouche, “Far Away, So Close: Parliament and Citizens in France,” p. 309.

註⁸⁵ Vincent Tiberj and Eric Kerrouche, “Up and Down, Old and New: Values and Value Systems of MPs and Voters in France,” *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 19, No. 2 (2013), p. 161.

註⁸⁶ Hellmut Wollmann, “Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations,” p. 655.

註⁸⁷ “La Réforme des Collectivités Territoriales,” *Ministère de l’Intérieur*, www.interieur.gouv.fr/Archives/Reformes-des-collectivites-territoriales, Accessed on November 30, 2014.

自己的稅收，負責市鎮間一般事務或利益服務。⁸⁸市鎮共同體是由數個市鎮組織而成，在 1999 年修法以強化與簡化跨市鎮合作形式。另外，大都會共同體則是為強化與簡化跨市鎮合作組織而創建，由一區塊內的市鎮集結而成，重點在於都市區域間的合作；按法典規定，該區域至少須有 50 萬名居民，並包含至少一個多於 15,000 位居民的市中心市鎮。至於都市共同體，則是由具地緣性的市鎮集結而成之公共合作機構，同樣規定至少須有 50 萬名居民，領導都市發展聯合計畫並進行其土地規畫；都市共同體是一整合度最高的稅務系統，故市鎮不能隨意退出都市共同體。

從 1999 年推動市鎮改革以來，法國已達到重組 36,000 個市鎮為 2,611 個共同體，2010 年 12 月，法國也進一步修法，強化共同體的職能、加強共同體的形式以及市鎮委員會之普選。論者認為，市鎮的重要改革歷程，事實上也回應了法國人民傳統上認為市鎮層級具有最直接貼近生活的價值，⁸⁹而在市鎮層級的演進中，更顯示法國中央地方關係與議員兼任制的相關性。循之，Wollmann 便直指：「在地方層級的行政省，以及中央代表之主控下，法國大部分市鎮依然能成為強而有力的地方團體，正是因為兼任制的存在。」⁹⁰綜合本文所述，當前法國跨市鎮共同體在權限劃分的定位（詳如表 2），體現出市鎮層級在兼任制的影響下，市長因同具國會議員身分所產生的權力，使之與法國中央地方關係衍生實質連結。

表 2 跨市鎮共同體與法國的中央地方權限劃分

	大區*	行政省	市鎮／跨市鎮共同體	國家	
經濟發展	經濟活動協力、一些國際行銷、投資補助款	間接投資補助	間接投資補助	經濟政策	
基礎建設	國土規畫	與國家共同制定大區計畫	提出建議與同意	提出建議與同意	全國方案（須諮詢大區）
	都市計畫			地方都市計畫、營建執照	具全國性利益之計畫與作業、國土規畫綱領
	基礎設施	河港	海港：商港、漁港	地方碼頭	自治港與國家級港埠
	交通	鐵路運輸服務	市區外道路交通運輸（含學校交通運輸）	市區道路交通／公共運輸、學校交通運輸	管制
	道路	大區方案	行政省道	市鎮道路	國道

註⁸⁸ SIVU 於 1890 年立法創建，係以市鎮為組成單位的聯盟，且不侷限於市鎮間的地緣關係，僅提供跨市鎮利益的單一服務，通常較小；SIVOM 於 1959 年立法創建，與 SIVU 相似，差異在於其可提供多種服務。

註⁸⁹ 不過，由於城鄉的差異，許多市鎮人口稀少、幅員遼闊，要真正回應該地的傳統價值與需求，並提供資源，常仍有賴行政省、大區作為中間組織加以指導或協助，例如行政省層級設有地方合作委員會，以及跨市政議題的委員會，主導市鎮所提的合作建議、對象，甚至有權停止數個市鎮議會所做成的地區合作方案。

註⁹⁰ Hellmut Wollmann, "Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations," p. 655.

		大區*	行政省	市鎮／跨市鎮共同體	國家
環境	能源			能源供給	能源政策
	自然公園	大區公園			國家公園
	廢棄物		行政省計畫	執行廢棄物回收及處理	
	水資源	與國家和下面二級機關共同承擔保護區和水資源之責任	水資源與保護區權力共享	水資源與保護區權力共享、水資源公共衛生與分配	水資源計畫與監督管理
住宅		補助款	社會住宅	地方公共／社會住宅管理	國家住宅政策
社會照顧			組織與管理，包括最低收入補助	任擇社會照顧	社會照顧組織工作、殘障補助、社會安置等
教育	各級學校	高中建設與維持	國中建設與維持	小學建設與維持、托兒所與遊戲中心	高教機構、教職人員、教育政策
	技職培訓／專業發展	依國家政策定義與應用大區政策			定義全國性計畫並推行之
文化		大區博物館、圖書館、文資等	行政省博物館、圖書館、文資等	市鎮博物館、圖書館、文資等	文化政策、國家級文化機構等
其他		體育、旅遊	一些安全相關事項（道路安全、消防、緊急狀況）	體育（設施與補助）、旅遊、市級警力、交通與停車場地	

說明：1.大區的例外：Corsica 與 5 個海外大區（Guadeloupe, Martinique, Guyane, Reunion, Mayotte），Mayotte 沒有區議會但視為一個大區。

2.總統歐蘭德在 2014 年將大區數目從 22 個減為 14 個，藉以強化其在歐洲政治舞台上的聲音，並增強其權限。未來，僅大區可協助商業活動、實行就業與職訓政策還有負責交通運輸業務（包括區域鐵路與公車、道路、機場以及港口）；大區亦負責中等教育、社區計畫與多數基礎建設。^⑩

資料來源：“Guide to the 2014 French Locals,” *World Elections*, <https://welections.wordpress.com/links/guide-to-the-2014-french-elections>, Accessed on October 30, 2014; Alistair Cole, “The Fast Presidency? Nicolas Sarkozy and the Political Institutions of the Fifth Republic,” pp. 311-312; 翁燕菁，「地方府會爭議類型與處理機制之研究期末報告（法國部分）」。

法國在兩輪選舉制的實施下，國會議員選舉結果不但呈現朝向兩大黨鞏固的趨勢，^⑪自 2002 年至今的國會與總統選舉，更清楚顯示總統勝選者的「衣尾效應」（coattail effect）。^⑫長期以來，僅有少數國會議員能以無黨籍身分當選，^⑬使得以總統為首的政黨勢力直接貫穿在議會運作中，導致國會議員基於「多數決原則」而產生與行政部門的一致性，^⑭令個人表現難被凸顯。然而，當地方層面逐漸成為選區選民關心

註⑩ 關於此改革方案的介紹，可參閱：“French Territorial Reform: Bigger Regions, Greater EU Influence,” *EurActiv.com*, www.euractiv.com/sections/regional-policy/french-territorial-reform-bigger-regions-greater-eu-influence-302595, Accessed on October 15, 2013.

註⑪ 郝培芝，「法國半總統制的演化：法國 2008 年修憲的憲政影響分析」，頁 86。

註⑫ 衣尾效應並非法文專有名詞，但本文延續國內半總統制研究者的做法，將之視為總統勝選者帶動同黨（或同聯盟）國會議員勝選之效應，並認為此可成為解釋法國在 2002 年之後均未出現共治局面的重要原因之一。

註⑬ Olivier Costa, Pierre Lefébure, Olivier Rozenbergm, Tinette Schnatterer and Eric Kerrouche, “Far Away, So Close: Parliament and Citizens in France,” p. 299.

註⑭ 有關於此，作者曾赴法國進行的訪談也顯示，總統權力、多數決原則，乃是法國憲政運作的重要基石。特別是，就國會議員的訪談，其也普遍強調多數決原則之重要性，也就是，內閣制其實才是法國的憲政體制精神。

的焦點，⁹⁶且地方團體具備重要自治體意義後，國會議員為避免擴大與地方選民之間的距離，將更發揮其地方性角色的意義，進而影響與行政權的互動關係。

因此，以優勢行政權為軸，國會議員兼任制與憲政體制總統化、中央集權歷史背景，以及中央地方共同治理結構的相互結合，使之成為論述當前法國政治體系運作的重要議題；然而，國會議員對地方利益之強調，自可能牽動全國性事務推動，甚至損及總統的權威，這也使得正反意見長期以來僵持不下。贊成兼任制者認為，地方職位是國會議員能深嵌於地方事務的一項保證；然而，反對派則強調，兼有地方職使國會議員在國會的出席率與委員會出席率皆嚴重下降。現任總統歐蘭德在競選時，直接提出了反對兼任制的主張，⁹⁷而這項競選政見在 2014 年 1 月 22 日得到通過（2014~125 號組織法），並於次月正式經憲法委員會認可。其內容規定：「國民議會議員與參議員不得兼任地方首長，議員在當選後應辭去先前不得兼任之職位。若中央與地方選舉在同天舉行，則在選舉結果同時當選的情形下，議員應辭去人口較少的選區議席；若逾期末辭職，則喪失較早取得之議席。」對這項新變局，雖然須待 2017 年國會改選始能瞭解實質影響，但值得關注的是，由於此項法案未就國會議員擔任地方立法職加以限制，故有學者認為，從地方行政立法融合的制度來看，若國會議員在之後輸掉國會職位，他們或許會回去市政府表示「要原本的市長下台」，甚至造成許多地方職位會變得很高度熱門，⁹⁸而可能成為兼任制的意外效果。

在 2008 年修憲後，學者研究顯示，多數國會議員因本身意識到國會作為弱勢制度的現象，甚至將此當作理由以正當化其對國會工作缺乏興趣，因此，2008 年的修憲，儘管其中很大部分是為增強國會權力，卻可能形成一種「惡性循環」；⁹⁹未來，對於兼任制的限制能否增進國會議員將焦點轉移至國會，將是法國政治發展的重要課題。除此之外，在議員投入地方工作以形塑立法意見的過程中，政黨政治在法國的影響能否持續以「總統政黨」等觀點來理解，也同樣是本文透過國會議員的地方角色而進一步凸顯出的問題。更甚者，由於國會議員多重角色使其在不同時間所關切的議題龐大且眾多，已經不僅是依附政府或政黨所訂的會議議程討論而已，¹⁰⁰故在其間，隨著議員的地方資源持續增加、能力逐漸增強，則是否真正會回過頭改變行政權與國會的互動關

註⁹⁶ Sylvain Brouard, Eric Kerrouche, Elisa Deiss-Helbig and Olivier Costa, "From Theory to Practice: Citizens' Attitudes about Representation in France," pp. 192~193.

註⁹⁷ Olivier Costa, "Conclusion: Challenging the Conventional Wisdoms about Parliamentary Representation in France," p. 282.

註⁹⁸ 並且，除了立法職位以外，本法案亦未禁止國會議員擔任其他職位，例如公務員或律師、醫生等專業職業。有關此資料來源，參考自 Oliver Rowland, "How Many Jobs Should an MP Have?," *Connexion*, <http://www.connexionfrance.com/MPs-France-jobs-cumul-mandats-reforms-15159-news-article.html>, Accessed on October 15, 2013.

註⁹⁹ Sylvain Brouard, Olivier Costa, Eric Kerrouche and Tinette Schnatterer, "Why do French MPs Focus More on Constituency Work than on Parliamentary Work?," *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 19, No. 2 (2013), pp. 156~157.

註¹⁰⁰ Olivier Costa, "Conclusion: Challenging the Conventional Wisdoms about Parliamentary Representation in France," p. 282.

係，同樣是後續探討法國政治運作的重要議題。

肆、結 論

李帕特 (Arend Lijphart) 在其論著中，^⑩曾經由「內閣與政黨的分布情形」、「單一制或聯邦制」兩大面向之整合，提出了「多數決民主」與「共識型民主」的分類。大抵來說，其主張，行政部門的優勢加上單一制國家的特徵，創造了政府決策過程難以滿足力求「盡可能多數」的共識型民主。從這樣的觀點來看，本文所提出的法國優勢行政權分析，在憲政運作和中央地方關係的整合討論中，便期望未來能進一步導引有關法國民主發展的思考。作為一個單一制國家，同時也是強權總統的代表案例，則法國未來在中央集權與地方分權並進、地方首長與中央政府的互動，或者國會議員的地方利益與全國利益相互折衝之政治體系中，應如何實踐民主，將與其優勢行政權的特徵息息相關。

在以巴黎市為例的地方制度運作中，本文發現了優勢行政權對政黨競爭及權力角逐的影響。法國總統與潛在之下任候選人間的競逐，在其干預巴黎市政發展事務中清楚可見；然而，也因為巴黎的行政體制一方面是在中央政府的規畫考量範疇中，另一方面又受到地方政治背景的牽制，再加上中央與地方政治人物個人關係等因素，使得中央地方關係顯現出國家與地方利益調和之重要性。相關法律修改與後續制度運作，都證明巴黎市改革乃政黨競爭之結果，由密特朗所提的 PML 法，最初版本是欲使巴黎 20 個區各自有完全獨立之行政與決策權，但最後通過的內容卻導致 20 個區更趨近由市長領導的聯合市鎮；社會黨人士期望藉此影響戴高樂派在巴黎的勢力，卻是進一步強化了巴黎市長的優勢地位，致使巴黎市政的集權傳統被維持下來，這並非單由中央地方關係的制度面向即可理解。

另一方面，本文也發現，立法權之定位更與中央地方關係的結構相連結。歸納國會議員對選區投入熱衷之原因，除了經常可見從中央政府體制的角度、政黨體系或選舉制度進行分析外，法國單一制國家形態與地方分權並進的現況，更與兼任制所形塑的國會議員高度相關。^⑪國會議員兼任地方職，使得法國在強勢總統的運作憲政運作中，仍有可能受到國會議員偏重地方利益而被改變。雖然，這個改變不一定劇烈，但過往論者從政黨勢力推論國會的弱勢性，目前看來可能過於簡化；尤其，在有關法國憲政體制總統化的研究中，對於法國走上總統優勢行政地位的單向解釋，則更有相互關係說明之必要。

席哈克曾說，2000 年的修憲將總統任期縮減為 5 年，將導致法國走向「總統

註⑩ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms & Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999).

註⑪ Sylvain Brouard, Olivier Costa, Eric Kerrouche and Tinette Schnatterer, "Why do French MPs Focus More on Constituency Work than on Parliamentary Work?," pp. 141~142.

制」；杜哈梅也曾表示，由於「共治」與「超級總統制」的類型乃第五共和體制的主要弊病，故其主張建立朝向內閣制的「第六共和」。2008 年的大規模修憲，在薩科奇的主導下，產生了同時加強總統與國會權力的制度設計，而這樣的內容，又可能貼近半總統制之意義。在 2008 年大規模修憲前，多數學者從國會立法範圍被限定於特定領域、立法過程中的政府法案優勢、政府在兩院聯席會議中的優勢、憲法明文規定國會兩院常設委員會之數目以六個為限等原因，指陳立法權之弱勢。^⑩直至 2008 年修憲，始產生對國會職權內容之強化，其中包括國會對總統重要人事任命的諮詢權、國會具有公民投票提起權、規範總統的緊急命令權等。但是，對於這項攸關法國未來民主發展的憲改，學界卻普遍認為並未根本改變法國第五共和的基本框架，由於這項憲改也同時強化了總統權力內容並弱化總理權力，使得有關總統與國會的互動，並未能真正造成強總統與強國會的並存。不過，本文在分析優勢行政權的成因與影響後，認為法國以總統為權力核心的政治運作特徵，正因政治集權與中央集權的緊密相連，衍生出行政權和立法權同時受到中央地方關係的因素所牽動，故爾，未來有關對優勢行政權的挑戰及回應，將成為探究法國政治運作之關鍵。

* * *

(收件：103 年 8 月 21 日，接受：103 年 12 月 1 日)

註^⑩ 陳宏銘，「新權力分立與民主半總統制國會：以芬蘭、法國與波蘭之經驗為例」，*中華人文社會學報*，第 13 期（2010 年 9 月），頁 54。

註^⑪ 對此「民主代表性危機」（*crisis of representative democracy*）的現象，呈現在 Sylvain Brouard 等人近年的調查統計中，其發現，高達三分之二的受訪者不認為國會議員能在國會反應其主張，三分之一的人答不出其選區議員的名字或答錯。

The Cause and Effect of Dominant Executive Power in France

Chun-Hao Chang

Associate Professor
Department of Political Science
Tunghai University

Abstract

This paper reinvestigates dominant executive power in France. Due to France's historical background as a highly centralized state, local governments play a role in "consolidating" or "acting for" executive power. Even though France has encountered two waves of reforms of decentralization, executive power is still more dominant than legislative power, a characteristic of the Fifth Republic. Nevertheless, amendments to the constitution have placed the President at the center of the operations of executive power, which results in a highly "presidentialized" semi-presidential regime. Therefore, the phenomenon of executive dominance is crucial for discussions of political development in France. In reference to constitutional operations in France, most literature on constitutional research has stated the problems in Prime Minister's role in policy-making process or Parliament's inability to supervise executive power from the perspective of "presidentialization." However, concerning the relation between power centralization and executive dominance, connection between legislators (many of whom held local position) and local autonomous groups, the central-local administrative structure show greater complexity in influencing dominant executive power.. Thus, the central-local relationship is a vital issue in discussing constitutional operations in France.

This paper argues that dominant executive power in France has two features. On one hand, the President is the head of both the central government and local affairs due to France's history. On the other hand, political struggles between local executive heads and the central government as well as members of Parliament who held local positions also influence

executive power and executive-legislative interactions from the bottom

Keyword: France, Centralization of Power, Executive Dominance, Central-Local Relationship, President

參考文獻

- 上官莉娜、李黎，「法國中央與地方的分權模式及其路徑依賴」，*法國研究*，第 4 期（2010 年 12 月），頁 85~86。
- 王建學，「法國公法中地方自治團體的概念」，*東南學術*，第 1 期（2010 年 4 月），頁 129~137。
- 行政院研考會，*我國行政區劃之研究*（臺北：行政院研考會，2009 年）。
- 吳志中，「法國半總統制下國會制度之探討：以多重職務的改革為例」，發表於第 6 屆國會研究學術研討會（臺北：東吳大學政治系主辦，2014 年 6 月 13~14 日）。
- 吳秦雯，「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（2009 年 9 月），頁 71~77。
- 李國雄，*比較政府與政治*（臺北：三民書局，2013 年）。
- 沈有忠，「半總統制『權力總統化』之比較研究」，*臺灣民主季刊*，第 9 卷第 4 期（2012 年 12 月），頁 1~36。
- 紀和均，「巴黎市治理總移植—以歐債危機處理為例」，*中國地方自治*，第 65 卷第 12 期（2012 年 12 月），頁 49~53。
- 紀和均譯，「法國地方自治的現況與展望」，*中國地方自治*，第 66 卷第 1 期（2013 年 1 月），頁 38~70。
- 紀俊臣，「臺灣直轄市與法國巴黎市、日本東京都之區制比較」，*中國地方自治*，第 65 卷第 6 期（2012 年 6 月），頁 5。
- 徐正戎，「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*，第 13 卷第 1 期（2000 年 8 月），頁 1~39。
- 徐正戎，*法國總統權限之研究*（臺北：元照，2002 年）。
- 徐正戎、呂炳寬、張峻豪，「半總統制何去何從：以法國為例」，發表於 2006 年中國政治學會年會暨「憲政、民主與人權」學術研討會（臺北：國立政治大學，2006 年 9 月 16~17 日）。
- 翁燕菁，「地方府會爭議類型與處理機制之研究期末報告（法國部分）」，內政部委託研究計畫，計畫編號：102JCD02（臺北：內政部，2013 年）。
- 郝培芝，「法國半總統制的演化：法國 2008 年修憲的憲政影響分析」，*問題與研究*，第 49 卷第 2 期（2010 年 6 月），頁 65~98。
- 張台麟，*法國政府與政治*（臺北：五南，2007 年）。
- 張壯熙，「法國地方自治制度」，*當代青年*，第 2 卷第 4 期（1992 年 5 月），頁 55~57。
- 張峻豪，「半總統制運作類型的跨國研究」，*問題與研究*，第 50 卷第 2 期（2011 年 6 月），頁 107~142。
- 梁崇民，「法國『行政區』的定位與發展」，*國家政策雙週刊*，第 149 期（1996 年 10 月），頁 14~17。
- 陳宏銘，「新權力分立與民主半總統制國會：以芬蘭、法國與波蘭之經驗為例」，*中華*

- 人文社會學報，第 13 期（2010 年 9 月），頁 54。
- 陳淳文，「從法國法論地方政府之財政監督」，*人文及社會科學集刊*，第 16 卷第 1 期（2004 年 3 月），頁 46。
- 黃凱斌，「1982-2004 年法國分權改革述評」，*東南學術*，第 3 期（2010 年 5 月），頁 25~65。
- 廖達琪、陳月卿、李承訓，「半總統制下的國會監督－從法制面比較臺灣與法國國會的監督能量」，*問題與研究*，第 52 卷第 2 期（2013 年 6 月），頁 72。
- 趙信敏，「巴黎現行行政－行政體制特徵及其成因探析」，上海復旦大學國際關係及公共事務學院碩士論文（2007 年）。
- 劉文仕，「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*，第 25 卷第 2 期（2007 年 6 月），頁 74~94。
- “French Territorial Reform: Bigger Regions, Greater EU Influence,” *Eur Activ.com*, www.euractiv.com/sections/regional-policy/french-territorial-reform-bigger-regions-greater-eu-influence-302595, Accessed on October 15, 2013.
- “Grand Paris, La Crainte des Maires,” *Le Journal du Dimanche*, <http://www.lejdd.fr/JDD-Paris/Grand-Paris-la-crainte-des-maires-634785>, Accessed on October 2, 2013.
- “Guide to the 2014 French Locals,” *World Elections*, <https://welections.wordpress.com/links/guide-to-the-2014-french-elections>, Accessed on October 30, 2014.
- “La Réforme des Collectivités Territoriales,” *Ministère de l’Intérieur*, www.interieur.gouv.fr/Archives/Reforme-des-collectivites-territoriales, Accessed on November 30, 2014.
- “Les locations de Meublés Touristiques Vont Devenir Beaucoup Plus Difficiles,” *LesEchos.fr*, <http://www.lesechos.fr/entreprises-secteurs/service-distribution/actu/0203003909368-les-locations-de-meubles-touristiques-vont-devenir-beaucoup-plus-difficiles-605268.php>, Accessed on October 10, 2013.
- “Pour Delanoë, Sarkozy n’est pas Propriétaire du Grand Paris,” *Liberation*, <http://grandparis.blogs.liberation.fr/vincendon/2011/10/pour-delano%C3%AB-sarkozy-nest-pas-propri%C3%A9taire-du-grand-paris.html>, Accessed on September 15, 2013.
- “Vote du Lodgment et de Lurbanisme,” *Annick Lepetit*, <http://www.anniclepetit.net/2013/09/17/la-cle-de-voute-du-logement-et-de-lurbanisme>, Accessed on October 10, 2013.
- Belkind, Lara, “The Negotiated Urbanism of Grand Paris Express,” *Metropolitiques*, <http://www.metropolitiques.eu/The-Negotiated-Urbanism-of-Grand.html>, Accessed on September 20, 2013.
- Bell, David S. and John Gaffney, “Conclusion: the Study of Political Leadership in France,” in David S. Bell and John Gaffney eds., *The Presidents of the French Fifth Republic* (New York: Palgrave Macmillan, 2013), pp. 196~205.
- Brouard, Sylvain, Eric Kerrouche, Elisa Deiss-Helbig and Olivier Costa, “From Theory to Practice: Citizens’ Attitudes about Representation in France,” *The Journal of Legislative*

- Studies*, Vol. 19, No. 2 (2013), pp. 178~193.
- Brouard, Sylvain, Olivier Costa, Eric Kerrouche and Tinette Schnatterer, "Why do French MPs Focus More on Constituency Work than on Parliamentary Work?," *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 19, No. 2 (2013), pp. 141~157.
- Cole, Alistair, "The Fast Presidency? Nicolas Sarkozy and the Political Institutions of the Fifth Republic," *Contemporary French and Francophone Studies*, Vol. 16, No. 3 (2012), pp. 311~312.
- Costa, Olivier, "Introduction: Parliamentary Representation in France," *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 19, No. 2 (2013), pp. 129~140.
- Costa, Olivier, "Conclusion: Challenging the Conventional Wisdoms about Parliamentary Representation in France," *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 19, No. 2 (2013), pp. 282~283.
- Costa, Olivier, Pierre Lefébure, Olivier Rozenbergm, Tinette Schnatterer and Eric Kerrouche, "Far Away, So Close: Parliament and Citizens in France," *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 18, No. 3-4 (2012), pp. 294~309.
- Duverger, Maurice, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 11th edition (Paris: Presses Universitaires de France, 1970).
- Elgie, Robert and Sophia Moestrup, *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study* (London: Routledge Press, 2007).
- Elgie, Robert, "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations," *Political Studies Review*, Vol. 2, No. 3 (September 2004), p. 320.
- Gaffney, John, "Leadership and Style in the French Fifth Republic: Nicolas Sarkozy's Presidency in Historical and Cultural Perspective," *French Politics*, Vol. 10, No. 4 (December 2012), pp. 348~349.
- Hayward, Jack, "'Hyperpresidentialism' and the Fifth Republic State Imperative," in David S. Bell and John Gaffney eds., *The Presidents of the French Fifth Republic* (New York: Palgrave Macmillan, 2013), pp. 44~57.
- Kuhlmann, Sabine, "Trajectories and Driving Factors of Local Government Reforms in Paris: A 'Deviant Case' of Institutional Development?," *Local Government Studies*, Vol. 33, No. 1 (2007), pp. 12~16.
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms & Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999).
- Roberts, Andrew, "The Politics of Constitutional Amendment in Postcommunist Europe," *Constitutional Political Economy*, Vol. 20, No. 2 (June 2009), p. 110.
- Rowland, Oliver, "How Many Jobs Should an MP Have?," *Connexion*, <http://www.connexionfrance.com/MPs-France-jobs-cumul-mandats-reforms-15159-news-article.html>, Accessed on October 15, 2013.

Shugart, Matthew Soberg and Scott Mainwaring, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate," in Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University, 1997), pp. 12~54.

Smith, Andy and Paul Heywood, *Regional Government in France and Spain* (London: Constitution Unit School of Public Policy, 2000).

Tiberj, Vincent and Eric Kerrouche, "Up and Down, Old and New: Values and Value Systems of MPs and Voters in France," *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 19, No. 2 (2013), p. 161.

Wollmann, Hellmut, "Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations," *Local Government Studies*, Vol. 30, No. 4 (2004), p. 655.

Wollmann, Hellmut, "Local Government Systems: From Historic Divergence Towards Convergence? Great Britain, France, and Germany as Comparative Cases in Point," *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 18, No. 1 (February 2000), pp. 41~42.