

# 德國生態小鎮菲爾特的自治經驗初探——兼論台灣次級地方政府的自治條件

彭淪雯

世新大學行政管理系副教授

綠黨中評委

## 壹、前言

隨著五都選舉的結束，台灣地方自治將正式進入新一階段。回顧起來，從去（2009）年六月行政院火速通過四個縣市升格改制案到現在，也不過一年多時間。面對如此巨大的變革，社會輿論普遍集中在縣市合併與升格的體制磨合和首長選舉，相對忽略了在這項變革中，有多達108個鄉鎮市，將由「地方自治法人」，改制為直轄市政府的「派出機關」。<sup>1</sup>而原本角色受到直接衝擊而怒氣沖沖的原任鄉鎮市長與代表，也在中央政府在《地方制度法》內放入過渡條款，也就是明訂直轄市長須任用原鄉鎮長為區長，<sup>2</sup>以及聘任原鄉鎮市代表為區政諮詢委員<sup>3</sup>之後，而不再有異議。

原本民選的鄉、鎮、市長如今因為改為「區」並成為官派，以及次級地方議會的廢除，意味著我國地方自治的層級愈拉愈高，與基層民主的距離也愈來愈遠。因此，亦有論者開始提出應當重新檢討直轄市內「區級政府」之自治體制，或至少比照日本的「一市兩制」（部分的區實施自治、部分的區則依舊官派）。<sup>4</sup>不過，這樣的討論與建議在主流媒體與輿論間仍屬少見；許多人對於鄉鎮市層級地方政府的裁撤，仍是從「節省公帑」或「消除黑金」的角

1. 參見王皓平（2010）〈縣市合併改制後次級地方行政組織之評析縣市合併改制後次級地方行政組織之評析〉。國政評論。網路資料，<http://www.npf.org.tw/post/1/8098>。

2. 修正後的地方制度法第58條規定：「直轄市之區由鄉（鎮、市）改制者，改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）長，由直轄市長以機要人員方式進用為區長；其任期自改制日起，為期四年。但有下列情事之一者，不得進用：

一、涉嫌犯第七十八條第一項第一款及第二款所列之罪，經起訴。

二、涉嫌犯總統副總統選舉罷免法、公職人員選舉罷免法、農會法或漁會法之賄選罪，經起訴。

三、已連任二屆。

四、依法代理。…」

3. 新增的地方制度法第58-1條規定：「鄉（鎮、市）改制為區者，改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）民代表，除依法停止職權者外，由直轄市長聘任為區政諮詢委員；其任期自改制日起，為期四年，期滿不再聘任。區政諮詢委員職權如下：

一、關於區政業務之諮詢事項。  
二、關於區政之興革建議事項。  
三、關於區行政區劃之諮詢事項。  
四、其他依法令賦予之事項。…」

4. 參見學者陳朝建的文章，〈直轄市內不同區級政府模式之修法建議〉。網址：<http://mypaper.pchome.com.tw/macotochen/post/1321524994>。

度，認為這是縣市升格的附加優點。我相信其中很大一個原因，是台灣從來就沒有在法制面上，提供次級政府（鄉、鎮、市、區）落實自治應有的資源與權力。也因此，多數人對於次級政府自治的民主意涵和社會價值，非常缺乏想像。

有鑑於此，這篇文章擬分享我在去年（2009）七月初參訪德國下巴伐利亞區（Lower Bavaria）的永續生態模範市鎮菲爾特（Fürth）的心得。<sup>5</sup>在那場參訪中，我們與綠黨籍的鎮長Dieter Gewies先生進行了長達7個小時的深度訪談，也實地探勘該鎮的濕地復育現場、社區可再生能源（木屑）發電廠、校園太陽能板等設施。藉由這個僅有三千多位居民的小鎮之生態營造經驗，我除了感受到「永續發展」的理念要落實到地方實體環境層次，所不可缺乏的綠色觀點的領導策略之外，更看見這樣一個最基層的自治單元所能獲得的充沛預算與自治權，是讓Gewies鎮長的理念得以實現的關鍵制度性條件。

因此，這篇文章將從個人與制度兩個層次，來介紹與分析菲爾特的生態治理經驗。第二節先介紹Gewies的從政歷程與民主的領導策略，第三節則擴及德國地方自治制度，探討菲爾特鎮所擁有的地方自治資源，並且對照台灣的情況，做一反思與討論。最後在結語說明本文對五都時代次級地方政府自治的呼籲。

## 貳、生態小鎮的綠色領導者

時序拉到1970年代初，正是德國民間社會對於兩大黨（基督教民主黨與社會民主黨）感到失望，以及各種「非國會路線」的公民運動盛行的年代。Christoph Becker-Schaum<sup>6</sup>指出，德國在1970年代有上千個公民行動組織成立，他們不僅在反核運動上活躍，也活躍於婦女、勞工、租屋、消費者、都市規劃、交通政策、環保等領域。到了1970年代中期，這些團體幾乎擁有兩百萬成員，比所有的政黨加起來都還多，這是戰後德國歷史上最政治化的一段期間，當時有許多運動者也在地方選舉中參選，並且勝選。

### 一、一位綠黨鎮長的崛起

在這個時代背景成長的Gewies，1971年剛自大學畢業，被分派到菲爾特來當老師，在這地廣人稀的農村買了一個農莊，並且決定定居下來。當時的他已經注意到綠色思潮，因此教書之餘開始玩有機花園，並且自己試做再生能源，甚至把自己家變成一個地方再生能源中心，有風力與太陽能的實作。他說當時自己完全自學，蒐集許多最新的太陽能技術資訊，思考如何應用在一般家庭生活上，並且聚集了好幾位志同道合的朋友，經常在他家聚會。他也在當時就加入了草創中的德國綠黨。

最初的幾年，在工業開發主義、保守政黨與教會等勢力的夾擊之下，這群人在社區

5. 這趟行程要特別感謝留學德國的吳勁毅的安排，及全程擔任翻譯。同行伙伴還有德國友人田雅各（Jacob Tischer）、溫炳原、彭川。本文之完成也受惠於與吳勁毅、溫炳原討論過程之啟發。

6. Christoph Becker-Schaum (2006). The Origins of the German Greens. In Frank Zelko and Carolin Brinkmann eds., Green Parties: Reflections on the First Three Decades. Berlin: Heinrich Boll Foundation. Pp.21-30. 全文網址：<http://www.ghi-dc.org/files/publications/inhouse/greenparties/gps.pdf>

內顯得格格不入，許多人覺得他是怪人，甚至偶有警察來查訪監督。直到1980年代隨著綠黨進入國會（1984年德國綠黨大批進入國會），以及環保生態意識在德國社會成為主流之後，情況才開始好轉。甚至地方上有些中小學教師，會帶小朋友來他的農莊參訪，並且主動傳遞他的一些理念。

1989年東西德統一，Gewies認為這個改變對德國地方政治是一個新的刺激。包括菲爾特鎮所屬的下巴伐利亞區，在政治上明顯保守，過去是基民黨一黨獨大的局面，但在1990年代起有了改變，包括他也因為被列入綠黨不分區議員名單，而成為下巴伐利亞區的縣議員。

1996年的鄉鎮選舉期間，Gewies積極尋找是否有人可以代表綠黨參選，因為他希望能在這裡推動再生能源施政。但因為找不到候選人，於是最後他自己下海。當時有5個人競選這個鎮長位置，但是其他4人均無明確政見。他以永續發展為主軸，寫了4頁的具體政見，擘劃小鎮發展願景。並且準備了3場政見演講：第一場來了25人，第二場來了70人，第三場則有100多人。很多選民開始拿他的政見去詢問其他候選人的看法。早在投票前，他就已經成為注目焦點。

由於德國採內閣制，候選人均先當選鎮代表，之後才由5名鎮代表競選鎮長。第一輪投票結果，5人當中，Gewies贏得35%的選票；第二輪選舉剩下2人競爭，Gewies拿下71%得票，獲得漂亮的勝利。在此之前，綠黨的不分區政黨票得票率，在菲爾特只有4%，登記的綠黨黨員連他在內只有3人。事實上，Gewies也認為在這樣的社區層次，政

黨不是重點。他當選之後不特別以「綠黨鎮長」自我標示，而強調自己是「菲爾特鎮長」。事實上，他在任市長十多年來，也並未顯著增加綠黨在地方的得票率，菲爾特鎮的選票仍舊是保守黨的天下。對他而言，綠色生態的理念可以深植地方，比選票增加與否更為重要。

到了2008年，Gewies以超過90%的得票，進入第三任菲爾特鎮長生涯。

## 二、綠色民主的領導與施政

剛當選時，在許多人眼中依舊是位特別的人。他不穿西裝也不喝啤酒，沒有人知道他住的地方，甚至鎮公所內的員工、其他鎮代表也多半不認識他。然而，Gewies認為綠色理念必須深植於鎮代表以及行政人員的心中，才有可能持續推動，因此對於如何與員工及其他鎮代表共事，他有一套經過深思熟慮的策略。

例如，他從鎮公所的硬體環境開始下手，加裝太陽能設備與綠建築的自然採光設計，讓同事在更節能與接近自然的環境中工作，體驗綠建築所帶來的工作與生活品質。他不會對同仁該做什麼直接下令，或對同仁的建議直接給予評價，而是大家一起坐下來談，透過更多資訊的匯集，討論出行動方案。透過討論的過程，行政體系的同仁不僅感到被尊重，也逐漸養成其管理技巧。

在與其他鎮代表的共事上，他更強調信任的培養。為了避免議會政治的表演意味，擾亂了真正理性的討論，Gewies一上任就逐一拜訪鎮代表（菲爾特鎮議會有16位鎮代表），溝通彼此的政策理念，不會等進入議



場才開始溝通。此外，他強調鎮公所內的「所有資訊都要對鎮代表公開」，這增加了代表們對於所有政策過程的瞭解和信任，而不會肆意杯葛某些政策，甚至針對再生能源的發展進行任務分工。他也常將鎮代表推到台前接受領獎或擔任演講者，讓他們對於菲爾特的永續發展模式感到認同與光榮。Gewies鎮長指出，在巴伐利亞另有幾位綠黨籍鎮長，就面臨無法說服鎮代表的問題。因此，他強調執政者與議會之間的良性溝通，對菲爾特的發展非常關鍵。

那麼菲爾特這個小鎮究竟實踐了什麼樣的永續發展特色，而得以成為巴伐利亞邦政府所一再標榜的示範社區？在訪談間，Gewies強調作為一個領導者不能只看短期，眼光應放到20年，經濟效益才會顯現。接著他向我們介紹了10項永續發展原則，這10項原則延續了1992年里約地球高峰會所提出的人類21世紀議程，同時並重經濟、文化與生態，並且清楚條列在菲爾特鎮的網站的「可持續發展」標題之下，包括：（1）青少年的教育；（2）老年安養生活；（3）



社區發電廠的木屑，來源是社區內行道樹的修剪。

100%使用可再生能源及自給自足的社區能源系統；（4）治水（改善水質與水患）；（5）提倡在地供應與消費；（6）保護農業發展與景觀；（7）增加工作機會，特別針對弱勢者；（8）復育生態網絡與河流棲地連結；（9）加強公共交通；（10）財政效能改革。

就提供了社區熱能供應中心的充分燃料來源，而修剪雜木以及繼續種樹的工作，則是由鎮公所聘請一些失業或社會邊緣人來做，每年大約可以提供15個工作機會，雖然不講求高度「效率」，但讓這些人有一份工作，可以維持自給自足及尊嚴。這樣一套政策設計，就一舉實現了前述的多項原則。

舉一個實際例子來說明Gewies鎮長如何推動這些原則。他在1996年一上任後，就開始積極種植許多行道樹，經過十多年下來，這些行道樹的雜枝修剪下來，

### 參、小鎮自治的制度性條件：從菲爾特看台灣

菲爾特鎮永續發展計畫還在進行中，但生態的回饋成效已經真實展現在居民眼前，這也是Gewies能以高得票率持續連任的原因。綜合歸納菲爾特鎮成功的綠色自治經驗，除了Gewies鎮長本身對永續發展的使命感與視野，以及民主參與的溝通型領導風格之外；德國地方自治制度設計所賦予基層領導者的空間與支援，更是值得我們參考的制度性條件。以下分三點與台灣現況進行比較。

## 一、空間尺度與人口規模

面積和人口常是人們討論地方自治時提出的基本條件，但是究竟多大面積或多少人口「適合」或「可能」落實自治，卻少有定論。菲爾特的面積只有20.97平方公里，也就是說它雖然是一個農村，但地理範圍卻比台灣多數的鄉、鎮、市都小，反而與台北市許多行政區的面積相似（如南港21.8；文山31.5平方公里）。如果進一步比較菲爾特附近的其他市鎮，也可以發現面積從4平方公里到83平方公里皆有。而面積僅有4平方公里的小鎮，已經比台北市任一行政區都小（台北市最小的大同區也有5.7平方公里）。因此，單純以面積大小為理由來否定區級地方政府實施自治的理由，是沒有說服力的。

在台灣，另一個質疑次級區域自治的理由則是缺乏地理的界線或屏障，特別是都市內的「區」很難區劃、同質性與相互依存度也高，因此沒有自治理由。這樣的論點若從菲爾特的經驗來看，也站不住腳。菲爾特與周邊市鎮並無明顯屏障，而是順著一條雙線道公路連綿相接。菲爾特鎮內有一所高中，也成為附近地區學生就近就讀的學校。在地理位置上，菲爾特與鄰近鄉鎮的依存關係可說是相當密切。但這樣的空間尺度並未影響它的自治。Gewies鎮長仍可以在此進行河川濕地復育、發展太陽能計畫、建立社區自給自足的再生能源熱能供應中心。

台灣與德國相比，最大的差異應當仍是人口數量及密度較高。根據2009年的統計，全台灣368個鄉鎮市區中，人口在1萬到10萬之間者多達307個，其中更有67個鄉鎮市區的人口超過10萬人。<sup>7</sup>而菲爾特鎮僅有3,500位居民，這個數量在台灣甚至比許多村里的人數還少。但為了社區發展的品質與步調，菲爾特對每年遷入人口的數量還設有上限，並不因為居民數量直接影響該市鎮的稅收（詳下述），而盲目追求人口增加。這個數字不僅有助於民主溝通，也使得僅有12名人力的鎮公所



鎮內唯一高中的操場採透水鋪面。

可以不會被過多的行政雜務所羈絆，而有餘力進行更多綠色政策的討論、分析與推動。

就這一點而言，先前內政部曾考量要「整併」368鄉鎮市到一百個左右的規劃方向，只會更加擴大次級政府自治的難度。因此，我認為內政部反而應當反向思考，將目前人數過多的「區」劃分為兩到三區，以降低人口規模的壓力，讓社區營造的推動更為可能。當然，不論如何細分，以目前台灣多數直轄市行政「區」的人口動輒十萬甚至數十萬的規模來看，高密度人口仍會是台灣多數區級政府的共同問題；因此，如何改善區級政府的治理能力、府會關

7. 網路資料<http://gishileh.pixnet.net/blog/post/25972757>。

係、民主參與，才是區級自治成功與否的關鍵。畢竟，即使只有3千多位居民，菲爾特的治理仍是需要一套運作完善的代議制度，這也是為什麼Gewies鎮長在訪談間一再強調與鎮代表超越黨派之分、建立共同努力目標的重要。

## 二、充分的自治權

德國從日耳曼時期的村落開始就有地方自治的傳統，目前地方自治已規定於統一後的德國聯邦基本法以及各邦法中，形同取得憲法的保障。Vohringer與Lauxmann指出德國基本法賦予城市與鄉鎮以下六項自治權利：

（一）人事權：即選用、任用、升遷及任免人事之權；（二）組織權：即對自己的行政組織有形成權；（三）規劃權：對所屬的行政區域有計畫擬定之權；（四）立法權：即頒佈地方法規之權；（五）財政權：管理自己財務收支之權；（六）徵稅權：可以徵收稅賦以執行其任務。<sup>8</sup>



透過土地交換的方式，將河川周邊的土地全部變為公有地，並劃為洪氾區。

在Gewies鎮長的執政經驗上，就看見了規劃、立法與財政等權力的自主，可以如何地活用來落實永續發展的計畫。除了

前述以立法方式通過每年移入人口數量的限制之外，他也善用「財政權」，在每年的預算內固定編列一筆錢「購買農地」，幾年下來，為鎮公所累積許多農地資產；接著他則利用「規劃權」，以手上的農地與河邊地主的土地交換，藉此讓河兩岸的土地可以連結成完整的生態棲地，並且恢復其原本應有的滯洪功能。

在前述六大權限中，台灣鄉鎮市最明顯不被賦予的就是規劃（都市計畫）的相關權限。簡單對照地方制度法（第18-20條）當中對於「直轄市」「縣市」與「鄉鎮市」層級自治權限之規定，就很容易發現前兩者自治事項當中的勞工行政、都市計畫、經濟服務、水利等事項，在鄉鎮層級並未納入。這說明了為什麼2008年會發生台北縣政府規劃在板橋市拆除體育場改建巨蛋，而板橋市長只能在其市政會議中透過媒體「喊話」表達抗議的情形，因為都市規劃權限操在縣政府手中，而縣政府可以為「更多的民意支持」，而犧牲任一鄉鎮市區的部分民意。此外，正如潘翰聲<sup>9</sup>所指出的，如果板橋市長未來改為官派，則連這種「隔空喊話」表達抗議的情景都將不會出現，而會完全聽從縣府由上而下的規劃。

8. 引自石慧芳譯（2005）〈德國行政部門的變革〉，《研考雙月刊》29卷5期，頁33-52。網路資料，<http://www.rdec.gov.tw/public/Attachment/88116543371.pdf>。

9. 參見潘翰聲（2008）〈從兩顆巨蛋看台北縣市合併〉。網路資料，<http://www.greenparty.org.tw/index.php/discuss/comment/228-2009-12-17-13-33-55>。



類似地，與許多鄉鎮攸關的治水、防洪等工程，一律由中央及縣府統籌執行。可以想見即使鄉鎮市當中有一位像Gewies這樣具有生態防洪觀念的首長，也只能坐視中央與縣府水利單位的水泥防洪工程而無能為力。

### 三、穩定的財政資源

與前述自治權力息息相關的，是穩定而足夠的財政資源。Gewies鎮長很詳細地為我們說明該鎮每年大約600萬歐元（約3億台幣）的經費從何而來。包括：

- （一）所得稅：地方居民的個人所得稅，有15%需要交回其所屬的鄉鎮市政府使用。因此在這部分，菲爾特每年可有130萬的穩定收入。
- （二）土地稅：每年徵收所得約30萬歐元。
- （三）營業稅：工廠、公司、營業場所設立在本鎮者，所交的營業稅也回歸本鎮，每年約有20到30萬歐元。
- （四）軍方回饋：這筆特別收入每年約60萬歐元。
- （五）其他稅收：土地交易稅、管線通過費等。

除了前述稅收項目之外，如果有專案計畫或工程要執行，地方政府還可以向縣政府或邦政府專案申請，例如2009年邦政府就核發100萬歐元的自行車道鋪設費用給菲爾特。此外，在財政權自主的前提下，鎮公所也可以做一些公營事業的投資。例如再生能源供暖設施的設置與經營，是由鎮公所持股

50%，另由農民持股50%，這些也都是地方財政自主的來源之一。



在高中校園內設置太陽能發電設施

一個僅有3千多居民的小鎮，每年可以有近3億台幣的預算來推動政策，這與台灣同樣身為自治法人的鄉鎮市公所自然是差異甚大。以面積與菲爾特差不多的台北縣中和市（20.1平方公里）為例，其人口多達41萬4千人，約為菲爾特的125倍，但年度歲出預算部分，在過去幾年則從18億到25億不等。即使考慮了兩國之間收入水平的差距約2.3倍，中和市每位居民所能享有的預算仍不到菲爾特的十五分之一。<sup>10</sup>然而這還是鄉鎮市為自治單位時的數字。若在鄉鎮市取消自治法人資格之後，原有的所有收入與支出、資產與負債，將一律歸屬於未來的（直轄）市政府，就真的沒有自治資源可言了。以台北市「首善之區」的大安區為例，其居民人口亦將近40萬人，但年度歲出預算只有2億5千9百多萬，且有一大部分花在區公所173位職員的人事費用上。

10. 2008年德國的人均GDP為39,710美元；台灣17,520美元，因此本文以2.3倍來計算兩者之間的幣值價差。菲爾特人均預算約為3億台幣，除以3,200人，約93,750元，再除以2.3倍的收入差距，等比例的預算應為40,760元。但實際上中和市民的人均預算（以最高數字25億計算）為6,038元，因此相差15倍多。

## 肆、代結語：縣市升格後的台灣地方自治

這篇文章將去年參訪德國菲爾特這個小鎮的感動經驗，延伸發展為對於地方自治條件的探討。由於資訊的不足與我對地方自治體制的不夠瞭解，無法對於菲爾特個案以及德國與台灣自治體系進行更為深入的探討比較，僅能作為一個刺激相關思考與研究的起點，此為本文之侷限。但我希望透過這篇文章，指出「次級地方政府」自治的潛力與價值，以及其所應得的自治權限與財政資源。

確實，五都升格後的地方自治與基層民主是否倒退，對地方治理又有哪些影響，是一個亟需各界長期觀察且嚴肅面對的課題。在五都新制正式開展之際，本文主張下一波地方制度改革重點應針對次級地方政府的自治課題，且其討論範圍不僅是針對升格為「區」的鄉鎮市，也包括現有的鄉鎮市，以及原本就一直被「區」（虛）級化的台北市、高雄市各行政區。

在菲爾特這個個案中，擁有進步視野的領導者（團隊）以及制度性資源和權力，兩套條件缺一不可，共同締造了生態小鎮的典範。但是，很可能有人會反問，如果這樣的制度資源

被「不肖」的領導者所用，不也可能造成許多災難？

答案是：也許。但同樣的問題，更應該在縣市甚至全國層次的治理制度被提出。那些更高層次、更有權力與資源的治理體系，如果被「不肖」的領導者所用，其災難程度勢必更為嚴重。換言之，自治成效不彰的危機，需要更多自治配套的實踐，激發更多人民的權利與公義意識，來為自治後的



作者（中）與拜訪Geweis鎮長（左二）的一行人。

民主品質把關，而不應當成為走回頭路、日趨中央集權的藉口。因此，重點依然在於我們如何在落實地方政府自治的同時，同時要求其資訊更為透明，並且營造更為強健的公民社會，成為自治政府的監督力量。👁️