

# 全球化下區域地方化之辯證---以義大利為例

Alexander Grasse / Jan Labitzke

非經允許，請勿轉用！

譯者：黃美英、郭亭蘭、葛康鼎

## 1 導言：區域層級和日益增加的重要性

區域化概念目前呈現極大差異：多數用於國際關係辯論過程中，同時也表現於經濟和政治政體之中，例如：歐盟、北美自由貿易組織(NAFTA)、南方共同市場(MERCOSUR)和其他組織，以上亦為超國家聯盟相關案例。不論國際關係領域做法為何，區域中的次國家(地方)層級，即政治-行政單位成為民族國家中心下的一部分，且重要性與日俱增。就歐盟論之，各層級之間無疑將彼此牽連，並且已創造出歐盟、民族國家和區域此三層級系統所組成的多層級組織。

鑑於目前國家角色產生實質變化並重新塑造，因此全球化的發展為區域帶來新的關連性。國家政府(包括正積極進行國際解制，以求進入全球化的國家)逐漸發現自己在解決多數問題過程中陷入過度緊張的狀態，也的確在相當大程度上被證明是無法回應問題，又無法對於新的全球挑戰和過程進行有效管理，尤其是面對1980年代初期新自由政治解制和自由主義的挑戰。當今財政市場危機，有利於互助依存度的提升、國際上從屬關係和勞力市場的增加，因此似乎造成民族國家在全球市場和跨國體制中失去掌控能力；然而，這顯示出全球各國皆出現特別的經濟危機，且遍及全世界之際，國家政府無法單獨地做出回應，遑論建立通則防止危機再次浮現。

同時，民族國家遭受到新地方與區域文化及社會政治運動的破壞，歐洲於80年代末起，由下而上發展的區域主義復興運動一直受到關注，就某部分而言，這可解讀為全球化和發展歐洲整合的反動。隨著歐洲日益強大與布魯塞爾的出現，區域統一成為討論議題範圍亦更加明確。此外，人們對自身生活的控制逐漸於世界市場中消逝。另一方面，區域被認為是容易管理、提供高水準和安全性，以加強區域本身的條件，有時甚至產生新的條件與環境。區域被認為能產生多元文化並且防止全球化趨勢成為單一化；此外也可能導致負面的發展，例如傳統保守的區域主義將區域予以傳奇化，並排除了一切外來事務。隨著人民移動性的增加，後現代區域化便逐漸興起，其日常生活（從工作場所中節省了時間）將從地方逐漸轉移到區域層級。

首先最重要的是這些趨勢將導致政府朝向多元治理轉移。根據該理論，政治規則和權力早已進行最基礎的變革，並且也按照成員、層級和制度的共享及政策制定的過程重新賦予新義。多層級治理概念強調提升超國家與地方組織的角色(Haywood 2002: 6)。為了解決上述問題，民族國家使用雙軌策略，一方面嘗試透過超國家合作恢復早已失去的領航能力(例如，在歐盟(EU)、八大工業國組織(G8)、二十國集團(G20)或聯合國(UN))，另一方面將競爭力(解決問題責任)轉移至更高的水平，即區域。

而後項策略藉由其他因素而將影響範圍擴大。首先，從之前自由貿易協定和歐洲共同市場所提供的關稅和非關稅壁壘保護，全球化已經使區域和城市具有較高的競爭力。國家層級中，總體經濟學所掌控的潛能和分配程度正逐漸弱化，同時地方經濟政策也達到自身的極限。就促進區域形成的觀點分析，對於有效結構性政策、創新生活制度和科技進展而言，城鎮的規模仍太小。區域化和隨之產生共同地統一方案皆提供了一致的發展計畫，該計畫為地方層級或次政府政治和統治的最大挑戰之一。

最後，由於GDP產值比例降低和國家稅務的流失造成財政的緊縮，許多工業國家和政府未能適應經濟發展的差距和國家境內的衝突，因此加速區域內甚至是同一民族國家內領土的競奪。換言之，新自由意識型態不僅弱化民族國家的行動能力，也降低解決國家境內衝突的能力。此一缺口的出現，必須以區域政策或是區域層級加以彌補。

為了完成這些任務，大規模的管理和控制能力-意指財政自治權，以及結構性政策、研究、科技、勞工市場和就業的法律與行政能力-這些對於地方層級而言實屬必要，歐洲整體對於國家(Lander/countries)、區域、省、自治區等類似的政治參與者造成廣泛的需求；皆為造成歐洲進一步分權和區域化的主要原因。

過去幾世紀區域僅僅是政府經濟計畫之中心性目標，現在則被賦與更多經濟改變和發展目標。然而，由於生活和生產過程發生異質性以及規濟成長計畫的標準化並非適當，導致政府行政模型中心化終在二次大戰後引發危機，這是另一個造成區域政策改變的基本原因。因此，歐洲國家區域自治權力的成長，基本上是在逐漸增長的區域競爭之下尋求現代化方式以回應政治性挑戰的結果。

有些區域以發展潛能對抗變遷，有些區域採用區域發展新模型且試圖以集體性行動或方案發展內在潛能。多層級系統內，內在潛能運用了合適的政策架構，而成為區域發展的機會，其中也與位置和資源優勢有關；除了自然資源以外，經濟傳統和社會行動架構以及國內工作環境品質皆與區域發展相關。區域層級上，市場、政體和文化關係明確的新生產系統與全球和歐洲市場緊密相連。透過以下四種不同要素的連結，此情形將頻繁出現，其包括有：(1)上述體制的改革，(2)策略性網路政策，(3)文化、歷史和領土，(4)建立、強化或改變領土認同。一方面由於社會動員和文化資本的因果關係，另一方面則是因為經濟發展越顯重要，

因此區域在競爭過程中能成功存活不單只有行政單位，甚至亦包括發展目標中的想像社群(imagined communities)。

最終，區域地位的提升與加強民主的期望以及公民定位的走向相關。今日分權化被認為是善治(good governance)與民主實踐的重要內涵。歐洲國家區域自治權的增加部份原因是現代化途徑下為求擴張人民政治參與機會所產生的研究結果，與此同時，更與政治決策合法性的改善相關。

總之，我們目擊了民族國家中不同權力轉移的趨勢。本文中，我們主張地方區域化以及分權化與聯邦化，被認為是政治、經濟和社會再重組的複雜過程，即所謂的「在地全球化」；首先，區域成為經濟現代化的資源；第二，民主化選擇和擴大公民社會參與；第三，保護歐盟多元文化的機會。

因此，地方單位不僅因為其改善計畫與管理的目的而在經濟範圍內更具重要性，部分更還贏得政治制度權力與重要性。的確，地區層級中越來越多決策的產生，或至少因為區域參與者而受影響；例如，經濟支持、結構發展、科技、就業、環境或是社會政策。

就義大利而言，是為歐洲案例中最具活力且最有趣的國家。在義大利，地方總是扮演一個重要的角色。義大利不只是百個(100 cities)城市的集合體，若回溯至中世紀自治政體，義大利更是由區域和省份構成之國家。事實上，義大利最初以中央集權制成為一股勢力，且無法撼動。廣泛的聯邦體制與分權制爭議下，義大利政治的相關構成要素得追溯到80年代末至90年代初期，且在當時就已存在。儘管有些限制，但在明確與穩定的地方層級中，並根據歐洲標準的「普遍性」(normal)，政治情勢已經獲得發展，有時甚至導致一種創新。總括來說，我們是一個複雜的多層級系統下的見證人，且實際上注定轉換為聯邦架構；不過，這樣的結果會因為多種困難的出現而無法明確。

## 2 區域型國家模型發展和第一共和的垮台

第二次世界大戰後，聯邦和中央單一政體達成妥協後出現了一個不對稱的新模型「區域國家」(Regional State)，此經過明確設計的「第三條路」模型，是歐洲新的憲政體制(有別於1931年西班牙憲法的小插曲)。

在法西斯主義和中央集權經驗後，沒有什麼能阻止義大利政治分權化。具體來說，分權必要性無疑的應該盡可能明確。此外由於Resistenza的區域經驗，政府決策過程中人民參與的需求以及機構和人民大規模參與度也獲得提升；甚至可以說，國家現代化為改善社會經濟發展不可避免的過程。早在十九世紀到二十世

紀時，由於國家之間經濟發展程度不一因此導致政治情勢呈現緊張性的發展。當北方正值1895/96(直到1913)年間世界經濟繁榮發展的時代，義大利南部在統一之後不只遭遇工業能力的縮減，農業方面亦陷入結構性的蕭條。一方面，國家仍有許多落後地區，尤其是義大利南部；另一方面，為求經濟和國家發展，北方卻在Mezzogiorno遭受阻礙；因此義大利南北兩部分都要求擁有自治權力。

不過，1944年西西里分裂主義以及後續也迫使中央對他屈膝，透過自治權條例平息衝突的過程產生許多骨牌效應。關鍵的少數民族問題中，以及離心背景之下的Sardinia、Aosta Valley、Southern Tyrol以及Friuli-Venezia Giulia，羅馬的社會、文化和經濟自治性區域結構，甚至是在制憲大會(*Assemblea costituente*)已經開始運作之前皆產生大規模的妥協，1946年5月15日的西西里島自治權條例便預先規畫一些重要政體。特別條例中規範了五個區域的法律權限，使得地區分權無可避免。最後，受原始條例規範的額外15個區域亦被列入考量。因為懼怕再次有反中央的運動出現，因此同一時間內亦需預防西西里獨立主義干擾義大利聯邦架構的形成。因此，由於政治力量的最小共識，有著強烈區域成份的分權國家架構因此產生。

圖一：義大利地區



1948年憲法宣佈義大利為單一國家(unitary state)(第5章)，但同時也是一個多領土的自治系統，因為根據憲法第五條(part V)，區域、省和自治市享有相等的憲法地位(第114章)。再者，第五章也承認國家責任或義務並支持地方自治。區域的獨特重要性(從第116條到第131條)皆強調自治體擁有獨立機關與獨立權力和責任(第115條)。

由於冷戰時期15個直至1970年仍受原始條例規範的區域的影響，因此形成支配型政黨國家(all-dominating party-state /partitocrazia(任人為親))和封閉式民主(blocked democracy) (起因是強而有力的共產黨，沒有來自政府左右兩派的交替)情勢；但只有在1977年區域才變得完全有能力。區域僅僅在較不具關鍵性的重要與行政任務政策上獲得共享的立法權，至於在國家政策面的參與權亦呈現較小程度的參與。由於對於分權反抗力量的恐懼，因此最初導致「基督教徒民主黨人」(DC)以及「共產主義者」(PCI)反對區域化；即使他們被公開認為是區域主義者或是聯邦主義者，然一旦於權力手段運作之下，他們通常也轉變為中央主義的支持者。

第一共和期間，區域仍為主要行政實體。雖然區域成為經濟社會發展的發電機，並爭取創造自主權的區域政策，但依然有例外。國家模式的基本問題之一是他偽裝為「區域模型」，但是在政治實踐過程中保持著不同的領土自治權。今日亦然，除了20區域、110個省份、8101個自治市和361個聯合企業之外；還有一些

額外的區域合作組織，例如一些小島。系統的主要弱點之一是相較於歷史性根深蒂固的省與自治市而言，區域定位不明確，且長久以來，區域鄰近地區亦為議程討論項目。

義大利分權政治行使數十年產生非常複雜和難以討價還價的結果，並且已經按照分權化比例繪出一張多元地方自治團體其明確責任的藍圖。實際上，這種情勢導致地方政策特色不明，且遭受糾纏(entwinement)之苦。直到90年代，義大利區域型國家的問題在於中央政府當局實際上仍擁有必要性工具而能將政策執行到最低層的地方層級和地方層級之中，另一方面，不能在實踐自治政治與新理念方法過程中，要求擁有立法和財政自治權。因此，這是一種中央化趨勢的矛盾系統，且並未有中央的主導能力，另外外圍機構亦沒有真正的自治權。在職能衝突下，將產生公共行動下的任務多餘與矛盾。

義大利區域型國家模型在最初階段主要目的在於平息因文化差異和對自治權的需求所產生的衝突，而有些區域則被賦予具體特權准許適用特別的章程(statute)。然而，經濟現代化和改進政治參與的原始目標卻成為導致區域系統拖延和相互矛盾的背景因素。

80年代，區域主義者，即北義大利聯盟(Leghe)右翼民粹運動出現之際，情勢便產生巨大改變，最終導致聯盟(Lega Nord)大量地批評中央集權制度，同時也在選舉中不斷獲得勝利；至於自治權的堅持則求助於傳統義大利反國家主義，同時也運用了人民對黨國的不當治理與腐敗以及官僚忽略民眾利益的高度不滿意。實際上義大利領土中，由於1970/80年間社會架構和經濟的變遷，因此改革需求聲浪不斷湧現，這都無法讓傳統政黨認可或忽視。受限於國家財政和後續產生的歐洲經濟與貨幣聯盟(EEMU)，這些問題將未能如同以往透過基金方式獲得紓解。作為彈性且出口導向的中小企業，東北地區自覺相較於其他區域的地區優越性，本身更具直接的競爭力，以及正接受國家保留的各項補助。

事實上，區域議題再次進入政治利益的中心，有一說法主張是因為存在明確性的義大利式理由，另一個是歐洲計劃趨勢的表態，這可以由幾個原因來看：(1)國家中央計畫和經濟治理的限制越來越明顯；(2)新自由政策的縮減，導致政府分配越發不足；(3)世界市場的競爭和歐洲單一市場的穩固；(4)透過建立EEMU說明貨幣政策度量標準並支持經濟行動，即使通貨膨脹，也不再是政府的政策工具。即便所有歐洲國家都開始地方分權運動(例如，法蘭西、西班牙、英國或是比利時)，但在初期各自狀況互異，最後所前進的道路也一樣不同。

義大利直接針對本身所察覺到的整體利益和目前已呈現赤字的公共事業表現的不平衡關係提出抗議。Lega之後不僅威脅退出，同時更進一步地拒絕整合，離心趨勢已在投票者間愈發明顯，並且已經意識到區域型國家模型需要進行改革。90年代中期幾乎所有相關社會和政治成員都看到義大利民主發展以及對於第二共和移轉過程產生政治危機的徵象，因此都發展了其對於分權制度的概念和介

紹她們的公開致詞。領土議題一夕間成爲國際競爭重要的因素，除了有助經濟問題解決外，義大利民主質量改進也在政治改革潛能中露出曙光。

雖然設計一個新的政治秩序，其計畫案的選項廣泛多元，但原則上義大利社會和政策的廣泛共識發展乃植基於強化區域自主權需求和改善聯邦結構的機會。該問題核心從90年代便開始，即國家和社會關係的全面性危機中有一個通訊系統中心和周圍的機能障礙。嚴重區域性分布衝突之後的基本經濟差距，是由社會文化差距加強所產生。義大利半世紀的「南方議題」之後，由於政治化衝突的能力直接使聯盟(*Lega Nord*)成功，而也轉化成爲一種「北方議題」。

繼此之後，90年代中期開始，換成政治左派企圖-區域和地方自治團體並行制-執行改革，該項改革設計爲對聯盟(*Lega*)的挑釁和一種反概念，在聯邦架構的基礎背書之下，更加強調更多的區域團結或凝聚，然而，這只能在某種程度上完成。

### 3 形成中的聯邦國家---自90年代中期憲政和行政改革

由於政治、社會系統出現明顯的困難以及社會逐漸地解體，政體改革將無可避免。即使並未針對憲法進行廣泛修正，但目前正實施許多小規模改革，這也顯示出聯邦制的趨勢。

1990年(法律142/1990)地方自治團體的行政改革以及市長和1993年設置的州長直選，爲集中與分權政策關係重組的開始。接著，1995年根據法律第43條運用了更具有約束力的目標將區域選舉系統加以改變，即以選舉投票組成政府。第二階段的改革發生在1999年11月，並自法條第122條開始。按照慣例，區域總理(*presidents of the regions*)的直選規定於憲法之中。兩輪投票制改革導致議會多數決制更加明確以及區域政府的強化，也因此有較高的政治穩定。具體而言，因爲總理被賦予更多的政治合法性，同時也藉此增加自治權，而讓總理成爲新的義大利政治系統領導人。

分權化的實際起始點是在1996年大規模的行政改革範圍之下所謂的行政聯邦主義引進的「*Bassanini Laws*」。在輔助與簡化原則下，基於法律第59條/1997，改變了各層級的責任；改革的目標在於將區域轉變成分權政策的轉運點。如同最初的描述，區域層級權限的轉移是與區域化產生連結(經濟現代化；增加公共行動的合法性)的必要前提。

義大利地區被授予新的真實權限和個人資源，因此每一個體區域可斟酌運用該項能力，此也可以理解成不同領土之間運用原則的時機。中央保留經濟區塊的

管理權限，並將權限下放與發佈許多法令，包括：工業、工藝、貿易、能源和水資源管理、公共運輸業和交通、基礎建設、土地使用設計、都市建設、旅遊、環境、勞動力市場、就業、貿易、農漁業以及健保、文化、環境和社會服務等領域。不過，「行政聯邦主義」(administrative federalism)的範圍大不同於過去政策領域，因為在貿易領域中，這也被列入考量；在社會服務、經濟、工業、勞力市場和健保的領域中亦是值得注意的主題；至於土地設計、都市建設和文化，則顯得較渺小；於環境領域中則可能造成能力的喪失。

另外，區域與地方財政制度的部分修正亦值得關注。區域純生產稅率的徵收介紹，以及在國家所得稅(比率從0.9%到1.4%)方面的涉入，能協助區域使用普通章程獲得更大的獨立和安全計畫。為了額外支援區域的政策，這也需要去轉移政治能力。法律第133條/1999和第56條/2000同意了額外的區域自治權途徑發展。國家轉付費用產生一些例外的狀況，在2001年被取消且區域徵收的相關國家增值稅經由地區參與者轉嫁，財政權力下放極為驚人。1992年時地方政府(區域、省和自治市)的自有稅收收入百分比只有15%，但到2000年時已經持續成長至45%；至於支出部份，看似更加糟糕，因為大部份的稅收成長都進入了健保部門，因此幾乎未保留給政治結構，這對區域期望的滿足非常困難。此外，直到2006年中間偏右的Berlusconi II 政府用預算進行法律的管理，這不只是處理限縮的區域、省和自治市花費政策，也明確限制他們經由新指定的、債務限制和各樣支出章程的行動選擇。

1999年，分權化過程最終導致第一次憲政改革。憲法第1條/1999，獲得多數決的同意通過，並修訂了第121、122、123和126條，行政部門定位的強化和區域議會及政府之間有了清楚的責任劃分。再者，根據第123條，區域可以自主的運用章程控制政府組成和組織架構，這不再是國家議會批准的主體，但是只對憲法法庭有潛在的審計功能。區域已獲得更多的自主權，使他們能夠更自由的塑造它們的組織以及建立統治的新形式。

1998年夏天義大利議會(Bicamerale II)的雙議長制改革失敗之後，在2000年秋天那些中間偏左的Ulivo聯盟決定讓那些過期的憲政修改案單獨通過。中間偏右的政黨否決此法案，因為它們覺得考慮不夠深遠，此無疑為義大利歷史上最重要的分權法律案並且務必進行一次小改革。因無法達成改革憲法所需的2/3多數，此為共和國歷史上第一次政府必須得憑藉憲法第138條公民投票。在2001年10月7日，公民投票在中間偏右的Berlusconi政府時期實施，與此同時人民可以自行決定是否對選舉和所選出的法條做出反擊。

通常，憲法修改由下列議題所構：除了中央政府、區域、省以及自治市之外都會區(Città metropolitane) 接受了憲政狀態，藉此國家和地方自治市皆成為義大利共和國中相等的共同組成要素(第114條)，同時，義大利搖身成為多層級的憲政系統。根據第116條，除了特殊章程規範下的五個區域之外，所有其他區域都



能獲得「具體的自治權形式」(specific forms of autonomy)，因為這實際上意味著中央政府和地區的立法區域內的獨特權力，並且中央政府三項獨特領域中的立法組成要素(例如：仲裁、保護環境和文化遺產的共同標準)。就原則上來說，明確說明中央政府的立法權，至於其他政治區域則透過區域自動適用於獨特的法律(第117條)，因此區域層級獲得政治性的提升。以表2說明中央政府獨特立法權。

表 2: 中央政府獨特的立法權

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 國家外交政策和國際關係</li> <li>• 國家與歐盟關係</li> <li>• 不屬於歐盟的國家公民庇護權和法律地位</li> <li>• 移民</li> <li>• 在國家和宗教派別之間的關係</li> <li>• 防禦和武裝部隊</li> <li>• 安全</li> <li>• 武器、彈藥和炸藥</li> <li>• 銀行和財政市場的貨幣監督</li> <li>• 競爭的保護</li> <li>• 幣制</li> <li>• 說明稅務系統與會計</li> <li>• 區域財政資源的平衡</li> <li>• 國家組織和相呼應的選舉法</li> <li>• 國家公投</li> <li>• 歐洲議會的選舉條例以及國家和國家公共體制的行政組織</li> <li>• 除了地方警察之外的公共安全和秩序</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 公民精神、個人身分登記和住宅的登記</li> <li>• 審判權和法律過程</li> <li>• 公民和犯罪法律</li> <li>• 行政法庭</li> <li>• 共同教育規章</li> <li>• 社會安全</li> <li>• 選舉產生的立法單位、政府與自治市基本職責、省與自治區</li> <li>• 顧客、國家邊境和國際預防措施的防禦</li> <li>• 度量衡製和時間標準</li> <li>• 中央政府、區域和地方自治團體，協調充裕訊息、統計和資訊技術的國家、區域和地方行政單位</li> <li>• 智慧財產權</li> <li>• 環境、生態系統和文化遺產的保護</li> </ul>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

表3列舉的領域是現行中央政府和區域共享的立法權，然而國家有權決定最上位的基本原則(fundamental principle)。

表 3：中央政府和區域立法權共享

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 區域的國際關係與歐盟關係</li> <li>• 對外貿易</li> <li>• 勞工安全和職業安全</li> <li>• 教育、學校和其他機構自治權的獨立並且除職業訓練之外</li> <li>• 專業</li> <li>• 科技研究和對產品部門的創新支援</li> <li>• 健保</li> <li>• 食品</li> <li>• 運動</li> <li>• 公民防禦</li> <li>• 土地使用規章</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 海港和飛機場等較大的運輸和航行網路權</li> <li>• 通訊規章</li> <li>• 能源的生產、運輸和國家配置</li> <li>• 補助和綜合社會保險</li> <li>• 統一公共預算以及公共財政和稅務系統的協調</li> <li>• 環境和文化遺產的改善，以及文化活動的提升和組織</li> <li>• 區域和儲蓄銀行</li> </ul>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

*Translation see [http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html)*

根據歐盟政治和國際關係，近幾年來有愈來愈多的區域被准許在權限內參與立法機關的事務。在跨國地區，區域在專屬的立法權限內賦有權利與羅馬條約中所指出的政府單位包括：國家或領土單位簽訂協議。除了發生需求條例以及省、都市區、區域和中央政府的能力轉移之外，第118章也規範自治市所有行政責任的關鍵性判決。甚且，各個層級皆必須在輔助條例之下，更進一步地投入公民社會。

根據第119章，自治市、省、都市區和區域被准許有財政自治權，並在政府協調範圍擁有徵稅的能力，同時在領土範圍內共享國家稅收。地方自治市亦被授予刺激消費的權利，同時並將相關的原則依照憲法條文加以明確訂定。除此之外，更建立一套稅收低於國家平均人均的地區有利可圖的財政平衡系統。

中央政府爲了：(1)經濟發展；(2)社會凝聚力；(3)經濟和社會差距的消除；(4)個別基本權利的保證；(5)實現政治性目標以擴大地方自治市的正常性任務，

而擁有特別的干涉權。第120章保證義大利國家領土運動的自由並在以下案例中獲得羅馬條約授權而取代區域、省或地方法律和條例：(1)透過地方自治市破壞國際和歐盟責任；(2)公共安全的危害；(3)國家合法性或經濟體單元的維持；以及(4)基本公民和社會權利的保障。第123章規定，所有區域其“地方自治市議會”的建立，便如同區域和地方層級間諮詢組織一般功能。第127章規定建立憲法法庭，以茲作為唯一有能力解決衝突和廢除“國家利益”準則，這些傳統上被視為中央政府調停區域權限範圍的途徑。就國家而言，先發制人的區域立法和管理的控制權，最終將獲得終止(第124章)。

2001年的憲政改革被認為是朝向義大利真實的聯邦制邁進的一大步。迄今，未有其他憲政改革的產生。

相反的，2001年憲政改革的實踐卻延宕了，且為了履行細節，也需要國家法律規範。2001年的春天，中右翼政府貝魯斯柯尼二世(Berlusconi II)當選，上任後立即擴大修憲，在2001年10月快速修訂憲法。直至2003年6月至2005年2月國會簽署了第一個重要的施行法。

2003年10月貝魯斯柯尼二世搶先國會腳步進行大規模憲政改革，該次改革涉及多達51篇的憲法篇章，該計畫目的在於改變政府治理與政府組織模式、立法程序和所有憲法體制間的關係；中右翼派與憲法第138章一致，即運用了簡單多數決制及後續的公民投票。這次改革蘊含國家和政府能力另一次的重組以及參議院的重新配置。該次改革，主要因為沒有足夠的制衡能力，同時也遭受區域和地方自治市以及憲法專家(Bassanini 2004, Vandelli 2002)的反對，而產生許多嚴厲的批評同時也無法在國家層級上產生區域間實質的共同決策。區域角色的處理相當矛盾；一方面，由於聯盟(Lega Nord)的壓力，地區被認為藉由所謂中央權力下放的途徑能夠獲得新的專屬立法權，另一方面，堅持重新導入“國家利益”和恢復許多中央專屬立法權的能力。最後，改革方案在2006年6月25日公投後明顯失敗，這也癱瘓了國家改革的爭論。

北義大利改革過程中的停滯現象，引起相當大的憤慨。特別是讓聯盟(Lega Nord)蒙羞的事實，包括中央政府在區域經濟政策設定許多的規定、中小型企業相對於主要的工業企業處於不利地位、薄弱基礎設施，技術支援的不足及缺乏合格的工人、教育、技術和區域規劃部分易變動的能源政策都出現赤字；就出口依賴觀點而言，這些因素亦屬關鍵。因此，一方面要求政府提供現代化和「集體貨物」(collective goods)。另一方面，甚至在貝魯斯科尼的減稅運動中，義大利北部甚至被捲入了Lega激烈倡議要求稅收自主的地區。

2001年憲法改革的八年後，義大利議會終於在2009年4月29日通過眾所期盼的法律，因而擁有財政自主權和地方自治權(第42/2009)。因著第119章的關係，區域迄今仍未真正利用他們自身權力。這至少要到2014年的財政新秩序才會有效。改革應該帶來重要進展，例如，預算不再以公共服務的執行狀況與成

本為基礎，而是依賴先前決議的國家標準成本。這極具爭議以及因為法律並未訂出指標說明如何確定相關費用。另一個中心議題是地區的財政自主權，這些地區能夠分享國家稅收(特別是 VAT)以及(集中性的決定範圍內)所得稅的稅款。因此，他們獲得自治市稅務立法權力；依次是應削減區域內的淨生產稅。

這些項目的資金補助來源是由國家級領土中相當於組織性質的基金會所提供的基金。最微妙的一點是財政均衡分為「基本任務」和「非必要式任務」。前者包括了社會服務、健保和教育，因此義大利應適用統一的標準。稅收收入低於全國平均人均的地區，將得到配置的基金，以完全地涵蓋「標準成本」的差異。另一方面對於「非必要式任務」而言，區域財政能力人均只是局部調整。這表示，區域和地方自主權，甚至是它們慣常的管理工作，對於實現全國平均水平僅能達到一定的貢獻，而無法保證可以完整地實現任務。這對憲法法律已經產生相當程度的懷疑。任何情況下，當談到 2001 年憲政改革的實際能力時，可以預料到富有地區註定較貧困地區更易進行改革。

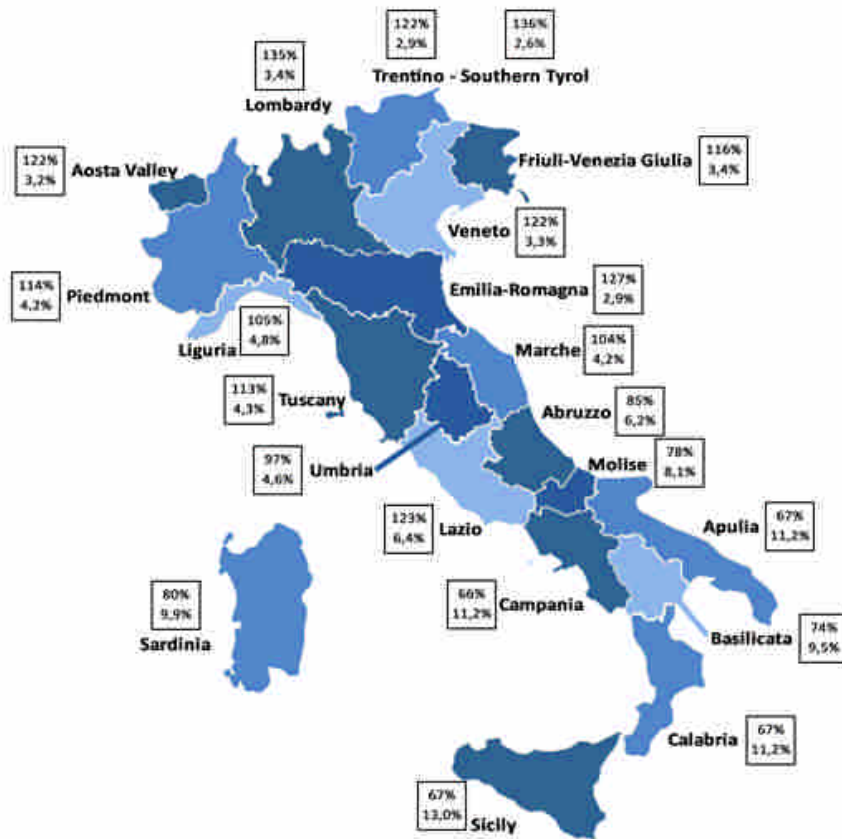
此外，成功區域和地方政府當局應實施獎勵性計畫（環境保護，打擊逃稅和創造就業機會）；與此相反，行政效率低落應處以制裁（削減經費、人力資源管理中預算的禁止、禁止重選負責人等等）。

此時無法預見改革的精確影響；無庸置疑地，若一個進步的國家不團結，則正在起步的義大利將會變得越來越分散。

主張財政聯邦化的擁護者明顯來自北方。義大利南部很多人認為即使一步一步地進行改善，均衡發展仍舊能保證國家的強大，南部地區的人民也會把握自己的機會實施區域自治，例如經濟轉向的可能性，或更加透明的政治決策，且由於各部門層級之間管轄權的澄清，選舉人藉由地方政治階層的政治責任和更直接的政治控制選民，而因此接管政治性的責任。

從觀察義大利的領土差距來觀察改革的困難度(見圖 4)。

圖 4：在 2006 年區域人均國內生產總值（購買力標準/歐盟 27 = 100%）

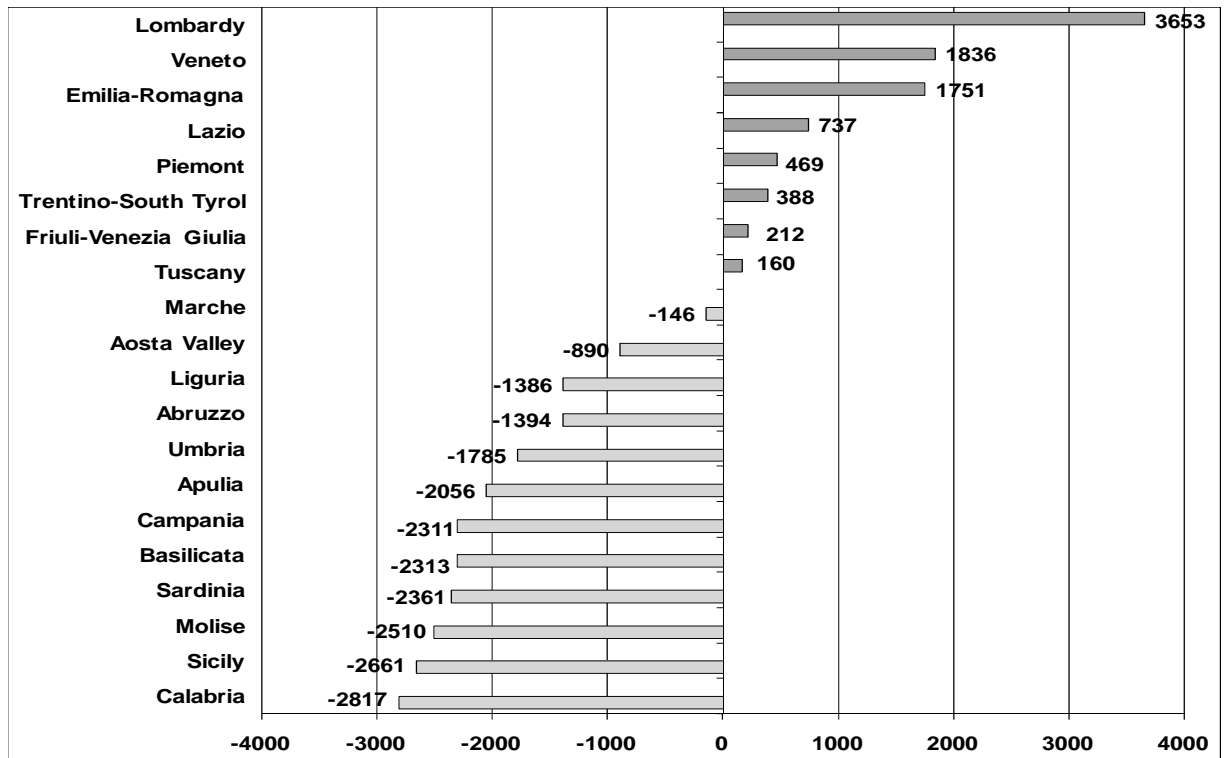


來源：歐洲統計局

這一切都直接影響區域的財政權力，雖然 20 個區域中教育和健保部分的支出其人均支出到目前為止改變幅度甚少，而社會政策領域中的差距已更為明確。因此，北方人均的總支出已明顯高於南方。由於經濟貧困，在南方的人均收入明顯低於北方，目前北方人均收入 2005 年為€13.097，倫巴底和卡拉布里亞為€5.531，全國平均約€9.488；因此，最富有和最貧窮的地區差距比約 250%。

就此而論，大規模的區域間財政轉移的必要性已非常明顯。除了 Liguria 與 Aosta Valley 之外，所有南方地區皆是完全的受援者，而北部地區則是支付者(見圖 5)。

圖 5：義大利州際平均：2005 年支付者和受援者（歐元人均）



來源：Ambrosanio /博爾迪尼翁/切爾尼利亞 2008：26。

#### 4 區域決策和指導能力的差距

就合作型國家(cooperative state)的觀念而言，區域強調水平性策略，而非區域精英的顧客結構與政治影響力觀念下的垂直性策略，該策略尤其能成功地利用新區域權限。有些立法權限存在灰色地帶和有限的財政資源的地區，得以讓創新政策部分地展開。這些政策常常被其他地區作為例子，或被國家立法納入。

事實上，有些地區，如 Emilia-Romagna、Veneto、Lombardy 或 Tuscany，能夠在憲法授權之下利用自己短暫優勢進行巧妙的操控，而能發展成具影響力的參與者以及發展具體的區域政策和行政風格，而不僅侷限在經濟層面上。

地方層級的政治文化也發生巨大轉變，但並非發生在義大利全部區域，但多數區域的確有此轉變。公民社會的參與和新的治理模式在許多地方受到歡迎，例如像是有些地區的外國人享有在義大利延長居留權的權利、平等法通過、公投門檻的降低、區域政策中地方自治參與權利的強化等等。

總之，自 1990 年代中期以來，地方和區域層級成爲一個饒富趣味的新政治路線，即使因此產生全然相異的結果。不過，值得注意的是新的聯盟正受到考驗，然而卻受限於正值第一共和其間，因此於地方領域中並未能有壓倒性的影響力。

簡言之，這已部分地實現民主改進，而最重要的仍然是國家政治體制的改革。

區域化的另一面判定區域模型藍圖是一項失敗實驗，他同時也是不太成功的例子與經濟較弱勢的地區，如 Sicily、Calabria 和 Campania。事實上，他們的問題仍然在於創造合適的機制，以執行國家和歐洲政策以及特定區域政策的規劃。

特殊的地方在於有些區域能夠發現且利用裁量權加以行動，然而其他地區只是簡單地複製中央政府的政策並且成爲過度官僚、集權、無效率且未能分配資源的單位，因而導致自 1970 年以來義大利社會經濟差距額外地發展，也產生巨大的壓力。

然而，義大利聯邦化是以義大利國家典範(paradigm)的策略性變革爲後盾，新機制的研究目的在於促進經濟發展，尤其義大利南部亦屬重要。1998 年推行“新計劃(new programming)”，儘管區域之間存在不同層級的接受度與執行能力，但該計畫在夥伴原則(principle of partnership)的箴言之下廣泛地體現區域和地方發展，且就多層次治理的觀點論之，該計畫被證明能獲得成功以及徹底改革義大利發展政策。

自此，分權概念與網絡在義大利許多地區便已發展多年，包括了契約(patti territoriali)。這是公私夥伴之間(自治市、省、企業、商業公會、貿易議會、合作企業、聯盟、財政機構、研究機構等等)不同地方參與者的聯盟，目的在於促進投資與以書面協議方式達成生意或交易的進行。這些聯盟接受國家的指揮與協調，但更多是來自於區域層級。重要的是根據第 662 條/1996 規定土地使用規劃領域中普遍性的改革，經過數十年非實質性的協調和活動的浪費之後，放棄中央政府、區域、省、自治市和私人參與者其普遍的技術專家行政傳統而朝向更具領土協調發展規劃的方向進行發展的觀點而論，實爲關鍵性的創新作爲。

## 5 未來的挑戰和願景

言而總之，義大利的聯邦議題，首先是政治、經濟與社會整合的不足；第二，民主實質改善的問題；第三，效率的問題。鑒於 1970 年區域化所預期的現代化影響與結果僅部份達成目標，而目前真正的國家改革則有絕對的必要。廣泛而言，區域之間對義大利整體現代化寄予厚望。隨著 1990 年代的改革以及 2001 年的憲政改革，形成了聯邦秩序與政治變遷的首要基礎。就地方層級中真實的創造力與管制能力分析，區域間透過新立法權力而擁有穩固與有力的地位。對於經濟的信奉在義大利總是扮演著重要的角色如同城市和區域中的郡一般。不同經濟特區的自治市政治治理、積極改善社會參與，以及超越意識形態限制的網絡政策

與政治合作，另一方面，若就傳統次文化和政黨參與產生的多數無連結網絡關係而言，則相對是一項嶄新的現象或範例。特別的是，以治理改革而言，則必須與新治理形式共同發展，其旨在於刺激經濟成長、引發經濟潛能以及保障義大利經濟的國際競爭力以維持與改善整體系統的團結與整合力量。分權化已更具吸引力，因為政治上經濟、文化與領土認同之間的相互關係已經更加朝向遠景發展。領土已成為社會動員、創新與型塑認同的途徑或媒介，尤其是，義大利轉型聯邦制更與以下目標與期望相關：

- 藉由區域自治(多為財政與稅務)，郊區可以因此緩和離心力和保障國家合法性
- 消除科層體制和更精確的責任分配（減少摩擦損失，從而降低成本）
- 提高各層面政治力量的透明度，即加強選民和國家服務的交流，從而改進民主控制
- 擴大政府間合作和協調機制，並在垂直互動的層級中建立合作行動模式
- 加強各級行政人員以利政治領導功能的改善
- 加強南義大利的區域自治以及長期目標的投資政策之建立
- 促進區域發展計畫的修正和社會參與的定位與動員
- 修整和簡化管理，加強服務觀念朝向顧客導向發展
- 透過領土競爭方式，減輕平民與企業之間的稅務負擔
- 減少公共責任和民營化以符合所謂的「橫向(水平)輔助」。

如果 2001 年的憲政改革能得到徹底的實行，今天義大利將比西班牙更為分散。在羅馬為了落實聯邦改革仍須採取一些措施，重要的是改革的躊躇、矛盾與無目的性的行為將使得過程進展十分緩慢。當考慮到在義大利其成為巨大的經濟對立主體以及聯邦化領土再分配結果時，將使得範圍更為廣泛，但是，正是這些對立和不平衡，使聯邦化更加困難。

除了這些原因以及大範圍未進行改革的政黨政治分歧以外，關鍵在於擔憂羅馬官僚結構的反抗力量；歷史上根深蒂固的中央集權概念將持續威脅國家改革的成功。與中右翼政府貝盧斯科尼對立的觀點認為，區域和地區自治市並非特別能有所貢獻。一直以來，任何的區域企圖於新的權限領域中創新立法皆受到系統性的約束；此外在地方層級亦出現抗拒的聲音。尤以義大利大中型城市而言，傳統上存在政治影響力並在輔助的大旗幟之下與區域共同競爭，例如改革理事會的任命或者是地方政策的區域分化。根據調查顯示，自治市的確在人口上相較於區域擁有較大的信心，即使區域相對於中央政府或省仍處於有利的位置。由於地方層



級於傳遞共同利益的服務之際扮演中心關鍵的角色，以及義大利 32.2% 的總公共支出適用於自治市的發展上，因此可見自治市有利的地位更為明確。

然而，有許多的原因足以說明絕對需要更多的改革，例如，因為聯邦改革的未完成以及職責衝突的增加，將讓憲法法庭負擔過重。值得注意的是，國家層級訴諸於憲法法庭的次數相較於區域更加頻繁，此亦強調了中央極力反制權限的喪失。

制度性組織明顯缺乏有效的政治衝突，即解決問題的能力以及聯邦的合作文化。「憲法秩序，注定應以聯邦制方式進行，但如此一來無法決定是否應根據區域或地方層面，而明顯地，憲法秩序功能之下協調系統將遭逢無可避免的困難。」因此，義大利制度現代化的進程中最重要的無疑是政府間協商場所的改革。特別的是，由於 2001 年分權制的通過以及共同立法的重要性，則國家立法過程中議會轉換為區域議會並擁有發言權是必要的，特別是立法和行政職權行使於不同層次，產生高度的交互作用；這樣的情形和德國相似。多層次系統必須進一步發展政治和憲法，才能真正發揮作用。然而，有相當大的阻力反對議會的基礎改革（歐洲最具影響力的下議院），特別是來自於議會內部的反對力量。然當論及“如何”時，仍然持續存在差異。地方自治要求聯邦議會全面採用德國模型(German model)，並且能有利於區域、省及自治市的聯合代表。另一方面，跨派系的強大運動建立了全面美國模型(US-model)。混合性的構成，包括區域和地方自治市以及直選議會的代表與西班牙議會相似，都擁有許多的擁護者。還有一些人呼籲重估中央政府與區域層級中的聯合委員會(*Conferenza Stato-Regioni*)，因為她逐漸地屢次迎合需求，且時常必須進行重要的政治決策。2001 年憲法改革不久，有多數人口將議會改組而成立了“區域議會”(chamber of the regions)。

正如調查顯示，大多數義大利人贊成聯邦化和貨幣的擴張以及區域的立法權限，特別是在 Veneto 和 Lombardy。儘管義大利南部獲得越來越多的認同，但仍舊令人擔憂；義大利南部地區，儘管有些地區已全面進行相關的進程，但卻對各自的人民降低了信任程度。1995 年的改革結果於北義大利獲得更為正面的評價，但是所有區域能夠在某種程度上降低對於國家制度的不信任感，是為成功的改革；義大利的國家制度中人民對於國家的不滿是根深蒂固的。以同樣的速度發展的同時，由於區域層級中穩定政治制度的建立，人民對於區域的認同便如同制度一樣將獲得改善。

義大利轉型過程中，聯邦制相關議題仍然是一個困難的問題。1994-1995 年與 2002-2006 年羅馬分權化的企圖可作為局勢如何開展的證明。亞平寧半島(Apennine Peninsula)國家決策權的重組普遍地缺乏連續性，而且對於最終目標定義不清楚。唯一明確地是最終統一的只是政治和行政系統相關的組織形式、權限和財政能力。2009 年義大利全然不同的政治能力、行政能力、領土認同和區域政治文化以及財政系統的改革，將迅速從兩層非對稱模型進一步發展成到一個擁

有不同區域化深度和速度的系統。然，轉型結果或許將額外地增加領土間的發展差距，但就一分區分為北部與南部的觀察顯示，對義大利而言是愈來愈不適宜。目前區域差異已廣泛的發展中，而不論這是否會導致聯邦的統一，都將於今後幾年顯示出來。

## 6 結論

文中針對“義大利個案”的討論表現出，全球化、世界貿易、建立歐盟單一市場的議題中，經濟與政治相關領域令人驚訝地卻是呈現增加的趨勢而非減少。區域化是經濟、政策和社會以及日益複雜的治理表現之間改革比例的結果。「區域化的政治經濟」經過民族國家與歐盟而展現出成長、指導力與凝聚力削減，以及合法性的赤字。區域化目的是促進經濟現代化，並因此提高區域競爭力。放棄集中地指導經濟發展的聲明，使區域找到合適的解決方案，且因此更可以好好地考慮區域的一般性標準而非統一與集中性地規定的解決方案。因此，區域初始的準則(經濟結構、工作力量的獲得、資源等等)能獲得妥善的思考，以促進區域發展。因此，量身打造的解決方案可以改善政策的產出，有利於政治決策的接受以及緩和中央-郊區的衝突。義大利區域化過程中動機一直居於關鍵地位，同時是對於區域權限連續性需求的闡明，此一因素主要源自於北義大利區域，但現今南方也逐漸出現相似的狀況。

但是，區域化也應藉由區域提供新的競爭與參與場所，以及更親近公民，以求增加政策投入的合法性，如本文所引義大利為例，它逐漸地擴大了公民參與權和參與性治理的信任。

最後，州日益分化的狀態下，區域化提供文化多樣性保留的選擇、保護少數民族、強化區域和地方的認同和平緩文化衝突-這在義大利第二次世界大戰不久之後成為特殊區域所保障的特殊自治權，特別的地區如(西西里島，撒丁島，特倫蒂諾-南蒂羅爾，弗留利，威尼斯朱利亞和瓦萊達奧斯塔)。

此一全面的重新調整過程，即空間相關的全面性重組以及立法、行政與財政-政治權限，由於跨國家化的提升，跨國家化地方層級不僅是一個經濟、政治和社會文化變遷相互影響，也是日益重要的參與者。並非巧合的是，四個最大的歐洲國家經濟體(除義大利之外，即德國、法國和英國)正致力於改革政治制度架構，因此強化了其本身的地方實體。

貨幣除了正面意義之外也有不同的另一面；而異於內生潛能發展下領土成就而自然地產生經濟失衡或經濟的激烈變化，此也符合對立理論(polarisation theory)且早已存在經濟上的差距。據此，立足點較佳且能更有效利用一般市場優勢的區域已經有高度的創新潛能而能在競爭中生存下來。他們可以專注於具有高附加價值的高質量產品並支付更高的工資；因此，留住訓練有素的人員，對投資者而言

將是有利的。因此，這些地區將改善資本和「人力資本」的能力，尤其是針對發展較弱區域之花費，這將導致結構完好的區域能產生正面的經濟發展效果，至於結構較薄弱的區域則造成進一步的衰退。義大利是一個可行的例子，正如上述數據所顯示，義大利區域起跑點與經濟表現、區域性失業以及區域預算中的可用基金相關且有很大的不同。一方面，這意味著發展薄弱的地區迴避新的責任；另一方面，已進行區域化的權限透過區域的不同層級加以執行。當義大利貧困地區缺少資金支付經濟發展(例如基礎設施)的重要投資時，義大利甚至可以出現更為對立的現象。

因此，區域化必須攜手合作建立財政均衡的有效制度，因為愈分權化就愈需要進行領土重新分配，否則，整個結構將對整體造成威脅，牽一髮而動全身。因此，領土與社會融合的權限對於現代民主的競爭與永續將是一項關鍵性因素。然而，問題通常也就出現在這個時刻之中。

首先，「區域化」與聯邦化的背景下是爲了對抗持續的財政危機，區域化往往是與「精進國家」同一陣線的部分政策，於此，國家取消社會責任和轉移成本密集型任務(如結構失業，環境問題，社會福利等)。區域間的競爭(國家之內)，及它們不同的經濟力量，因爲這些地區縮減分權與成本密集國家公共事業而產生一些危險因子，包括缺少貨幣資金，或設法藉由服務和減稅增加自己的競爭力。在更多民主(**more democracy**)與更多的自由和正義(**more freedom” and “justice**)的偽裝之下，較大區域差異(“greater regional variety”)的需求通常能獲得回應，成爲一項新自由觀念的謹慎回擊策略並以茲對抗福利國家。事實上，20世紀90年代中期以來，歐洲地區目前明顯地呈現朝向更大領土分歧的趨勢發展。

其次，水平上也出現新的問題。由於1960與1970年代福利國家的擴張，許多國家中各種資源的競奪導致更多衝突與差異，因此彼此間的差距更大。領土重新分配主要源自於彼此競爭的區域間其經常受到衝突相互折磨、團結意願而有其侷限性，特別是當文化差異加劇了相互間的衝突。因此，分權化國家及聯邦國家都不須保持穩定，但也可以發展出離心動力。

義大利體系中的財政均衡反映出兩個問題。至少在“非必要職責”領域中，義大利財政均衡就整個國家而言不再有確保同等生活條件的目標。必須擔心的是若是主張「財政聯邦制」的倡議者持續建立制度，則有越來越多的政府職責，將被定義爲「非必要」；一方面是它們企圖從北到南針對重分配進行限制；另一方面則是希望降低國內生產總值(GDP)中政府支出經費的共享，以利激烈競爭的區域。

全球化進程中，經濟、社會與政治領域中競爭概念佔了上風。它適用於憲法修正案中所形塑的政體，並被建議用於促進各區域之間的競爭，因此也就不足爲奇了。競爭轉換的原則源自於一項基礎概念，即競爭通常有助於妥善解決問題，並導致更多的創新和效率。然而，聯邦國家的制度結構上此種轉換，只可能以一個非常有限的形式出現，因爲國家，特別是多層級系統，是用來平衡市場機制所造成的扭曲現象，或者至少部分地糾正市場失靈——這意味以市場原則的運作打擊

磚牆。根據不同的邏輯，經濟和政策功能有著不同的激勵結構並在不同的法規下運行。因此，強行將經濟次系統的規則施行於政治次系統之上不只是充滿疑問而已，故問題在於區域間存在更多的競爭之際，政治表現是否因此提高，或者如果此項論點用於合法化區域的利己主義之時，能否同樣有相同的結果。

還有一點需要考慮：資本主義競爭指出非競爭性的企業於市場上消失。尤其義大利，此項區域相關問題不單為一項誇張的問題，因為其不僅正在努力解決經濟表現不佳與高度的失業率，而且也必須處理所產生的影響，如高犯罪率和對於國家解決問題能力信心的流失。

區域應該更著重於運用謀略的手腕去建立廣泛的社會發展概念，而非進入一個日益激烈且完全脫離團結概念的競爭局勢中，因為此概念目的在於地方潛能的激化、民主改善、以及包容性的區域認同之強化。假若反而將重點置於透過解制與福利國家“競相競爭”所產生的排外和本身權力的喪失，則第一時間引發區域化趨勢的民族國家將遭受類似的合法性危機。