

第一章 緒論

第一節 研究動機

地方自治係一種實施於國家特定區域之地方政治及地方民主制度（Bardach & Mookherjee，2006：2-5；Smith，2004：3-6），基於團體自治、住民自治之理念，由地方管理地方公共事務。團體自治與住民自治，二者輔車相依，為地方自治運作二大要素。¹「團體自治」意謂地方自治團體處理其專屬事務之權限，而此權限具有自主性，國家不得任意侵害干涉。「住民自治」意謂居民具有參政權，以民主方式選擇地方民意代表及參與地方公共事務。

壹、中央與地方之府際關係衝突

單一制國家（unitary state）之地方自治權力來自中央「下放授予」概念，中央與地方關係多採取中央集權制（centralization），地方權限劃分多由中央決定，中央對地方有管轄權²。單一制國家憲政體制，多以「中央與地方關係」概念來觀察中央與地方之權力配置。

聯邦制度（federal government）之中央與地方政府分權，且在其範圍內都是各自獨立的。其中央與地方關係多採取地方分權制（decentralization），中央與地方權限係來自憲法或法律之權力分配（distribution of power），中央與地方各自擁有互不侵犯之權力，地方政府權力受到憲法絕對保障（紀俊臣，1999：1-2；高永光，2004：376-377；Bealy，1999：131；Frug et al.，2006：138-146）。以美國為例，權力原則上屬於各州，在其州內有絕對的自主性。至於各州政府（地方）與聯邦政府（中央）的權力關係，屬於權力分享的觀念，而

¹ 有關團體自治與住民自治請參考松本英昭，2005：1-3；室井力、原野翹，2001：1-5；兼子仁，2005，2-5；蔡茂寅，2003：15-17；45-46。

² 管轄權包括中央得改變地方政府之轄區界限、組織結構及業務工作。

非下放或授予概念。

不過，中央集權與地方分權，係為權力配置之一種體系，並非二分對立，所以未必單一制國家必然中央集權程度高，聯邦制國家必然地方分權程度高，中央與地方之權力配置呈現各種多元之變動。

自另一面向觀察，地方自治之治理權力呈現垂直或水平分配，垂直權力分配狀態下，中央與地方分別進行政策規劃或執行，而能為民眾提供不同之服務。水平權力分配情形則為地方之行政與立法分立。綜言之，地方自治運作則呈現中央與地方權力消長、控制或自主之互動模式，因應單一制國家或聯邦制國家憲法之規定不同，單一制國家或聯邦制國家呈現不同之府際關係。

此類中央與地方互動運作之關係，於單一國稱為「中央與地方關係」(central-local government relations; CLGR)，於聯邦國稱為「府際關係」(intergovernmental relations; IGR)。府際關係一詞係源自描述1930年代美國聯邦政府和州政府之互動關係。其涵義為「發生在『美國』聯邦系統的所有型態和各層級政府間的行動或互動的重要體」(Anderson, 1960: 3)。單一國與聯邦國之府際關係因憲政體制及文化背景差異，自然不同。英國之地方政府於國會法律授權範圍內(intra vires)，享有完全之立法權及執行權，否則即是逾越權限(ultra vires)，此即所謂「逾越權限法則」(doctrine of ultra vires) (Wilson & Game, 2006: 26-27)。聯邦制國家如美國，1911年由John F. Dillon提出之「狄倫法則」(Dillon's rule)，即認為地方政府為州的創造物，地方政府職權來自州憲法及州立法，然目前美國大部分州憲法採取家治原則(Home rule)此原則與狄倫法則略有違背，賦予地方政府有部分地方政府真正的自治權與財政權(Frug, et al., 2006: 113-114)。

1980年代後，由於國際分權化的潮流，各國面臨財政惡化之問題，各國中央與地方政府體制進行多波改革，單一國中央或聯邦政府迫於財政困境開始授權地方（Rhodes，1997；Rhodes & Marsh，1992：11；Stoker，1999：184）。在全球化趨勢下，中央與地方關係已經轉變為府際關係網絡，國家與國家之間的相互依賴，使得國家內部的權力向上移，同時又在地方化的浪潮中，由於國家紛紛採行行政與政治的分權，是以，國家內部的權力亦向下移轉。在上述雙重壓力的影響下，整個國家內部的多層次治理（multi-level governance）便逐漸形成（Bache & Flinders，2004）。

單一國及聯邦國府際間衝突之差異在於，單一國之權力為中央下放授予給地方，聯邦國之權力為中央與地方分享。然由於國際上地方分權化及地方治理之趨勢，使得單一國之中央地方府際關係亦產生變遷。總之，單一國之府際衝突現象較諸聯邦國之府際衝突更為嚴重。

地方自治權包括財政權、立法權、人事權、行政（計畫）權，德國學者 Rolf Stober 列出九項地方自治高權，領域高權、組織高權、人事高權、財政高權、計畫高權、自治規章高權、行政高權、合作高權、資訊暨統計高權（Rolf Stober，轉引自黃錦堂，2001：20）。單一體制國家之地方想挑戰中央集權之慣性思維，邁向分權，惟現行制度法律之藩籬殊難突破。針對地方自治核心權財政權、立法權、人事權及政策規劃權，中央希望能有更多主導控制權，地方則希望有自主權，中央控制與地方自主二股不同勢力之拉鋸，在各國之府際關係中，引發中央地方嚴重的衝突對立。

但自另一角度觀察，地方自治之垂直分權設計，地方行政從國家行政（中央行政）領域中分離出來，自成格局，有相當程度的獨立性與自主性，但地方無論有多大的自治權，仍非國中之國，為維持國家

統一於不墜，使不致分崩離析，國家與地方間仍須有一套制度聯繫存在（許宗力，1999：353）。當地方主張其地方自治核心權限，與中央主張之中央權限範圍有所重疊或模糊時，則亦滋生衝突。

貳、台灣之中央與地方府際衝突

我國雖為單一國體制卻仿聯邦國之體制，將中央與地方之權限均於憲法中明白列舉，使地方自治權受到憲法直接之保障，憲法第 107 條規定「中央立法並執行事項」，第 108 條規定「中央立法並執行，或交由省縣執行之事項」，第 110 條規定縣立法並執行事項。對於中央地方權限未列舉權限之規定，憲法第 111 條以均權原則分配未列舉事項，規定「如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，……有一縣之性質者屬於縣。」。我國憲法體制設計，雖非如德國美國一樣採取純粹的聯邦制，但對地方制度亦採取保障之「均權制」，因此亦非純粹偏向單一國中央集權的體制。（趙永茂，2002b：163；李玉君，2005：91），故我國中央地方府際關係具有相當程度之模糊空間，也潛藏中央地方府際關係衝突之不確定因素。

我國之地方自治為憲法所保障之制度，台灣自 1950 年開始實施臺灣省各縣市實施地方自治綱要，五十餘年來，我國中央與地方府際關係係於中央集權之權力架構下運作。

1987 年臺灣解除戒嚴，迄今僅歷二十年，中央與地方關係卻歷經多次制度與法律變遷，1994 年 7 月省縣自治法及直轄市自治法公布施行，地方自治正式法治化。1996 年政府召開國家發展會議，達成「凍結省自治選舉」之共識。1997 年舉辦第 13 屆縣（市）長選舉，民進黨於全省 21 縣市中贏得過半數 12 個縣市長寶座，並於就任後成立民進黨縣市長聯盟，採取以地方包圍中央的策略，積極向中央爭取各項自

治權力，為地方中央衝突之開端。1997 年第四次修憲，將精省共識納入憲法增修條文第 9 條。1999 年開始進行精省之政府再造工程，暨施行地方制度法及財政收支劃分法修正草案，一場我國地方自治之制度變革開始啟動。

我國中央對地方之自治監督一向採取上對下之垂直監督，但精省及地方制度法施行後，中央對地方之監督未能因應前述變遷而調整，縣市自主權限又不斷增加，中央上對下之垂直監督與地方自主性成為衝突之導火線。台灣中央地方府際間就財政、立法、人事及政策等權限之主控或分配權屢屢發生衝突。

財政衝突個案方面，最受矚目為中央統籌分配稅款衝突個案，自 1999 年起每年中央與地方就中央統籌分配稅款發生衝突，尤以 2002 年立法院通過國民黨版（馬英九版）的財政收支劃分法修正案，行政院立即運作覆議案，行政部門與立法部門，執政黨對在野黨，相互運作。

地方政府積欠中央政府健保政府補助款，為另一中央與地方互槓之財政衝突個案，由於地方政府積欠中央之健保政府補助款情形日益嚴重，行政院使出殺手鐮扣地方補助款，迫使縣市分年還款，其後台北市政府聲請司法院解釋及提出行政訴訟。2006 年中央強制執行欠繳金額最高之台北市及高雄市之市產，此為中央強制執行地方政府財產之首例。

地方制度法施行後，地方始具有制定自治條例之地方立法權，由於中央與地方對地方立法權限範圍之詮釋不同，遂為中央與地方立法權衝突之緣起。例如地方自治條例規定比中央更嚴格之罰則或標準，中央之電子遊戲場業管理規則規定電子遊戲場應距離國民中小學、高

中職、醫院 50 公尺以上，而台北縣規定距離 200 公尺以上，台北市則規定距離 1000 公尺以上，地方政府因地制宜，地方法規之標準或罰則比中央更嚴格，是否構成牴觸，容有疑義，中央卻不予核定或宣告其無效，引發爭議。

2006 年基隆市等五縣市陸續通過行動電話基地台設置管理自治條例，卻同時被中央（國家通訊傳播委員會）函告牴觸無效，台中市政府於 2006 年 7 月向司法院大法官聲請釋憲。而 2002 年台北市里長延選衝突案，台北市聲請司法院解釋，司法院大法官作成釋字第 553 號解釋，中央與地方各自認為其為勝利之一方。

縣市爭取升格為直轄市，亦為另一府際衝突焦點，關鍵即於縣市為爭取與直轄市相同優越之財政權與人事權，財政權方面，直轄市之統籌分配稅款分配比例高於縣市，人事權方面，直轄市長用人的權限超出一般縣市長甚多。地方人事權指人事任免、遷調、職務列等之自主權，地方制度法公布施行後，地方之人事權已大為提昇，直轄市、縣（市）長有完整之人事任免權。惟地方制度法第 55 條第 3 項：「直轄市政府……，其所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風首長，依專屬人事管理法律任免外…」又同法第 56 條第 2 項：「縣（市）政府…，其一級單位主管或所屬機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風主管或首長，依專屬人事管理法律任免…」依上開規定，地方縣市長對於主計、人事、警察、政風首長並無人事權任免權，此四項人事調動與任免，致使發生多起中央與地方衝突案例。另外之爭議為直轄市之一級單位主管之政務官比例及職務列等高於縣（市）政府（蔡良文，2003：1-20）。

其他類型之中央地方衝突個案包括 2007 年 3 月教育部宣布將中正紀念堂改名為台灣民主紀念館，台北市政府立即將中正紀念堂指定為

暫定古蹟。5 月 19 日由中正紀念堂由中央揭牌更名為台灣民主紀念館，台北市文化局立即開出罰單，要求主管機關教育部拆除布幔，5 月 22 日台北市政府強制拆除教育部在中正紀念堂上懸掛的布幔與鷹架。中正紀念堂改名案涉及之衝突為，「指定古蹟」究為中央或地方之權限？依我國憲法第 108 條第 1 項第 20 款規定，古蹟之保存，係中央立法並執行或交由省縣執行之事項，中央因此立有文化資產保存法。文資法第 5 條第 1 項規定，直轄市古蹟之主管機關為直轄市政府，且依地方制度法第 18 條規定，直轄市之古蹟保存屬直轄市自治事項是以地方有指定古蹟之權限。

有關中央與地方之府際衝突導致地方提請司法院釋憲，而有司法院釋字 498、527、550、553 等多號解釋；或地方政府串聯採取抗爭政治動作，或藉由媒體相互隔空放話，凡此種種中央與地方之衝突，均讓民眾疑惑，政府不是應為一體嗎？各級政府府際間不是應該分工合作嗎？為何中央與地方卻屢屢抗爭對立而爭議不斷。

為何中央與地方府際間滋生爭議，究竟係何種原因造成？係我國憲法對於地方自治及權限劃分之規定所致？亦或有政治、社會、財政等其他因素影響？這些因素係源自國內之傳統抑或受國際趨勢影響？另外，如縣市首長與中央政府分屬不同政黨，在野黨與執政黨互槓，是否會激化了縣市與中央之矛盾。

我國經過修憲、地方自治法治化、精省、地方制度法、財政收支劃分法等階段性地方自治改革，而致力於建立中央地方夥伴關係及分權化，採取興革措施，地方自主權似應該充分開展，然觀察近幾年之中央地方互動，似乎又不盡然。

簡言之，民眾更關切的是整體政府執行之績效，無論中央或地方

之行政立法機關，所執行之政策或通過之法案，能否確實反映出民眾本身之利益。事實上，無論中央或地方政府，均掌握著公共資源，這些資源包括龐大的公務預算、政策或法律的公權力。公部門將這些資源耗於中央地方自治爭議中，不禁讓我們深思，應該如何方能使政策達到效率與效能，至少能達到柏雷圖最適 (pareto optimal)³，使有限的公共資源得到最適當的運用。本論文之研究動機，為何我國會有中央與地方之衝突？能否找出中央地方衝突之模式，以作為未來之中央地方衝突機制之解決依據。



³ Pareto Optimal 係指其無法保證達到最佳 (the best) 之結果，但卻可以採取策略選擇，以避免達到最壞 (the worst)。

第二節 文獻評析與研究問題

壹、中央地方府際衝突文獻評析

我國對於地方自治之研究，向來多偏重於法制面，如中央地方權限劃分或中央對地方之自治監督之探討。1999 年地方制度法通過後，創設了地方立法權，中央地方府際間衝突，由原先之權限衝突擴及地方立法衝突之探討。另外，國內公共行政及政治學者投入地方自治領域，研究焦點由法制面向轉至公共管理面向之「府際關係」及「地方治理」研究。經過檢視國內與中央地方府際衝突主題有關之研究，大致可四大類。

一、相關文獻回顧

(一) 府際法律衝突面向

由憲法及法律之中央地方權限劃分相關規定，探討府際權限之衝突（趙永茂，2002b；蔡茂寅，2005、2006；紀俊臣，2004）；以自治監督觀點探討中央對地方之監督控制，因自治監督而產生之中央地方府際權限爭議（董保城，2002；董保城、謝碩俊，2002；蔡茂寅，2003；陳淑芳，2003）；探討地方立法權中之立法權限爭議，並以地方立法權爭議個案來分析中央法律先占、地方抵觸界限等立法爭議議題（李惠宗，2002、2007；林文清，2004；林明鏘，2000；高永光，2001；蔡茂寅，2003；黃錦堂，2005；詹鎮榮，2006；劉文仕，1999）；研究單一之府際法律權衝突個案，如台北市里長延選案所引發之地方自治事項、法律解釋權之衝突（劉文仕，2003；董保城，2004、2006；法治斌，2002；黃昭元，2002；高美莉，2003）；如地方之行動電話基地台管理自治條例被中央函告抵觸無效個案（李惠宗，2007；高永光、高美莉，2006；陳愛娥，2007；張永明，2007）。

(二) 府際財政衝突面向

府際財政衝突相關研究包括，由地方財政結構性問題及財政收支劃分法修法引發之中央地方衝突（徐仁輝，2007；高安邦、黃智聰，2000；林錫俊，2001；趙揚清，2002；陳立剛，1998）；分析統籌分配稅款分配引發之中央與地方垂直府際或地方與地方水平府際間之財政零和競賽（黃世鑫，2002；葛克昌，2002；林錫俊，2001；吳若予，2004；林健次、蔡吉源，1999）；地方積欠健保政府補助款引發之財政分配及負擔爭議（黃耀輝，2001；蔡茂寅，2005；劉宜君、陳敦源，2003；劉宜君、陳敦源，2007；張鈺旋，2006），地方積欠健保補助款引發之釋憲及法律爭議論述（李建良，2004；董保城，2005a、2006；劉宗德，2005）。

(三) 府際公共管理面向

府際公共管理面向研究包括自府際關係理論、地方治理及政策網絡三類型。例如由我國之府際關係發展與制度變遷，探討各階段中央與地方之府際衝突原因類型（江大樹，2006；紀俊臣，2004；鄭崇田，2001）；跨國比較各國之府際關係變遷，作為我國之府際關係發展之政策學習（陳立剛，2000、2001；陳金貴，1999；趙永茂、孫同文、江大樹，2001；趙永茂，2005）；研究中央與地方之授權及權力移轉而產生之衝突（朱景鵬，2006；呂育誠，2005、2006b）；由垂直府際關係間之競爭，分析府際間發生衝突時之協調解決機制（朱鎮明，2005；蔡茂寅，2004）。

由府際地方治理角度分析中央與地方府際關係議題（呂育誠，2007；高永光，2007）；由跨域治理及策略夥伴關係角度探討中央與地方府際關係（李長晏，1999；呂育誠，2004、2006a；林水波、李長晏，

2005；趙永茂，2002a、2003；陳立剛，2001）。

自新制度主義及政策網絡分析府際關係之衝突個案，例如地方積欠健保政府補助款（王光旭，2005；劉宜君、陳敦源，2003、2007）。運用歷史制度論（縱軸）、資源依賴的觀點（橫向）分析我國府際財政資源配統籌分配稅款衝突，並運用網絡分析的方法將分析操作化，並訪談各縣市財政局長，建構出各地方政府之合作或競爭府際關係網絡（史美強，2005；史美強、王光旭，2007）。

（四）府際人事權衝突面向

探討於自治綱要時期、自治二法時期及地方制度法時期，由於自治權之變化，進而衍生中央與地方為地方首長人事權而生之爭議。（蔡良文，2001、2003；顏秋來，2007）。依地方自主權之強弱，提出五種人事權分配類型（許宗力，2007：305）。地方人事權中衝突性較高者為地方警察局長任免權，有關我國警察人事權衝突之研究，或以日本警察組織設計為跨國比較（葉毓蘭，2002；蘇保安 2002；蔡齊賢，2002）。

（五）府際政黨衝突面向

府際政黨衝突面向之研究並不多，但政黨卻為不可忽視之關鍵因素，高永光探討 2001 年 12 月立委選舉及縣市長大選後，中央與地方關係將如何調整為主題。當時地方政府首長所屬政黨與中央對立情形，中央與地方垂直權力關係產生利益分配上之衝突。（高永光，2002）。

吳重禮與李憲為自政黨政治觀點切入，探討我國中央政府與台北市、高雄市二直轄市政府之府際關係，比較中央和地方行政首長為同一政黨所掌握的「垂直式一致政府」（vertical unified government），與

中央和地方行政首長分別為不同政黨所掌握的「垂直式分立政府」(vertical divided government)，架構之下的府際關係，是否會因為政黨立場的不同，造成中央與地方政府之間陷入意識形態的對立與僵局(吳重禮、李憲為，2005)。

二、對現有府際關係研究文獻之評論

本論文認為前述府際關係研究固已累積豐碩之成果，對於我國地方自治及府際關係變遷具有引領之效，然深入觀察之，前述府際關係研究仍有不足之處，分敘如下：

其一，現今府際關係相當複雜及高度變動性，絕非單純從法制探討即可窺知其爭議關鍵；自法制途徑之研究固法律觀點立論精湛，然多陷於法制面之權限劃分、自治事項委辦事項之爭辯，正如同套套邏輯(Totology)，難以掙脫法理文義之桎梏。⁴

其二，公共行政學者援引國際之新公共管理、府際關係理論、地方治理等概念，的確引領我國之地方自治制度建構及創新，但是國外之理論與我國之府際關係實際仍有差距，無法契合。另外，部分研究藉用府際關係網絡分析，呈現府際關係互動網絡中之利害關係人關係，確能展現中央與地方衝突及權力資源依賴之動態過程，惟缺乏實證之個案，使得府際關係網絡無法具像化。

其三，前述研究亦有進行單一府際衝突個案實證研究，然以單一個案研究府際衝突，往往面臨廣度及深度不足之限制。所謂廣度，係指爭議個案為單一突發之個案，代表性不足，遑論進行個案彼此間之比較及聯結。所謂深度，係指前述研究僅從法律或公共管理單一角度，

⁴ 套套邏輯為一個絕對正確卻無內容之理論。如“四足動物有四隻腳”，或“X=X”，套套邏輯內容空洞，未具解釋力。

未能進行全觀性 (holistic) 觀察，無法深入分析個案之政策形成爭議、法律衝突、中央地方爭議衝突協商角力過程。

其四，政治學學者之府際衝突研究，多集中於地方政治派系生態及中央地方權力分配爭奪。無法客觀呈現中央地方府際爭議個案之實質。

由於前述四項限制，使得無法有系統歸納出中央地方府際衝突原因、衝突模式、解決過程及解決機制，亦即無法自研究中提出具體之政策建議，而我國之中央與地方間之府際衝突如潛藏之不定時炸彈，不定時不定點爆發，影響中央與地方之府際關係之互動，也使得地方自治難以正向發展。

貳、研究問題

綜合上述，本論文希望能基於前述學者既有研究基礎，並避免該等研究不足之處，期望透過各類型中央地方府際衝突個案研究，提出解決下列問題。

一、釐清中央地方府際衝突之影響因素？

促成制度變遷之因素非常多元，或因長時期之因素促發，或因又由特定時空單一因素所造成，例如，以我國中央地方之府際關係制度變遷而言，1980 年後國際之地方分權及地方治理趨勢⁵及國內政治因素，如解嚴、政黨政治、財政資源、及社會情勢，似乎對於我國中央地方之府際關係變遷有所影響。如能釐清那些因素（變項）引發中央與地方府際衝突，而去除其中不理性因素，有助於未來中央地方關係之健全發展。

⁵ 如地方分權及地方治理趨勢，由英國影響到歐盟各國，連亞洲日本等各國均受影響。

Rosenbloom & Kravchuk 提出之運用管理、政治與法律理論觀點來研究公共事務，啟發本論文之初步構思，故採用整合之法律、公共管理及政治途徑 (Rosenbloom & Kravchuk, 2005)，動態分析中央地方之爭議個案之衝突過程，找出中央與地方爭議過程中之變動關係。

我國過去地方政府的研究，較集中於法規、制度層面的描述性分析，對於建構理論較缺乏。在當前國內政治、經濟及環境中，我們需要怎樣的地方政府（地方自治）？支撐這種類型的地方政府對應的政治、經濟及社會的理論基礎是甚麼？理論的重新建構應是解決核心問題的癥結（高永光，2001：34）。地方分權（decentralization、power devolution）、地方治理（local governance）、地方民主（local democracy）或是輔助原則（the principle of subsidiarity）這些國際上之地方自治概念（理論），是否影響到台灣之地方自治實施？抑或台灣需要建構出自己的理論？能否援引一個解釋性強之理論來詮釋府際關係衝突個案？

二、究竟何為中央地方權限爭議解決機制？

依憲法及法律規定，我國中央地方權限爭議解決機制，有政治解決與法律解決二種。

政治解決手段是指憲法第 111 條「除第 107 條、第 108 條、第 109 條及第 110 條列舉事項外，如有未列舉事項發生時……，遇有爭議時，由立法院解決之。」及地方制度法第 77 條規定「中央與直轄市、縣(市)間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之」，中央與地方之權限爭議，由立法院解決。

法律解決手段則分成聲請司法院解釋（法律統一解釋）及行政爭訟二種。地方制度法就地方立法權、執行權之自治監督爭議係採司法院解釋之途徑，如我國地方制度法第 30 條第 5 項「自治法規與憲法、

法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無抵觸發生疑義時，得聲請司法院解釋。」(就地方之立法權)、第 43 條第 5 項「第 1 項至第 3 項議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章有無抵觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」(就地方之單純決議)、第 75 條第 8 項「第 2 項、第 4 項及第 6 項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之；在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」(就地方之執行權)。

三、台灣府際衝突之關係網絡圖像為何？

就網絡的觀點而言，府際間的關係也是一種動態複雜的網絡關係。中央政府與地方政府間的結構互動關係正如同政策網絡，為一群因資源依賴而相互連結又資源依賴的結構。

本論文採取個案研究法，以理論來詮釋衝突個案，故將選擇各類型代表性之衝突個案，先進行縱向之深度研究，分析個案過程之爭議模式及賽局策略。將分析的焦點放置在府際治理關係上，特別是財政資源的配置上，參考史美強之研究，一方面運用歷史制度論的觀點作為時間縱軸的歷史分析，歸納我國府際治理存在何種制度性的特質；一方面運用資源依賴的觀點針對事件因素從事橫向的分析，並運用網絡分析的方法將分析操作化，以求有效解構並還原我國現今府際治理的實際狀況（史美強，2005：5），亦即本研究特別針對府際治理關係中之網絡圖像。

每個行動者在府際的網絡中都有自身的利益偏好與目標追求，並依本身所擁有資源之關鍵程度，隨時與其他行動者進行策略性的互動，以遂求己身目標與利益的實現。政策網絡是政府部門間（sectoral）

形成的互動網絡，基於對彼此權威、資金、正當性、資訊、人員、技術、設備的需求，所形成的聯盟或利益共同體，是一種新的治理結構（Rhodes，1997）。

政策網絡的核心概念為行動者間為影響政策產出結果而形成之相互依賴關係，網絡分析法將行動者的互動模式以圖像表示，並運用頻率、中心化程度、密度等概念來說明其關係。（王光旭，2005）基於上述，如能以府際關係網絡圖像研究我國之府際關係，或許能夠更具詮釋性。台灣自解除戒嚴後，地方自主意識高漲，批評中央「集權集錢」，而地方與中央之衝突，究竟發生之衝突型態及府際關係網絡為何？如能有系統釐整不同類型衝突個案之府際關係網絡模式，找出最適（the optimal）之中央與地方府際互動網絡，或許可降低中央地方衝突的發生機率。

四、府際衝突賽局中之博弈過程模式為何？

Rhodes 研究英國中央與地方政府的互動關係，從組織間及網絡行動者間資源互賴的情形，建構出「權力依賴理論」（theory of power dependence）分析架構。其認為決策的過程為一「賽局」（game），網絡行動者在政策網絡中運用並交換憲法、法律、組織、財政、政治資源，以影響政策產出。吸收上述組織間資源依賴的觀點，Rhodes 所發展的權力依賴理論是基於以下五個命題之上（Marsh & Rhodes，1992：10-11）：(1)每一個組織必須依於其他組織提供資源；(2)為了達成組織的目標，組織也必須相互交換資源；(3)雖然組織內部的決策會受限於其他組織的行為，但優勢聯盟（dominant coalition）仍然具有某些自主權；(4)優勢聯盟在已知的遊戲規則中，將會運用各種策略來影響資源交換；(5)裁量權變異程度，是彼此互動的組織之目標及其相對權力潛能的產物；所謂的相對權力潛能，則是指各種組織的資源、遊戲規則

及組織間交換之過程的產物 (Rhodes, 1997: 36-37)。中央地方過程理解為具有不同立場、多元利益的群體複雜的動態博弈過程。

垂直府際關係衝突個案，其衝突源起、表象、過程及結果各有異同，但由於府際關係複雜，本論文希望最後能進行橫向之比較研究，尋找各個個案爭議過程之異同，而試圖描繪出衝突模式類型。



第三節 研究理論與研究途徑－府際關係理論與賽局理論

運用理論 (theory) 作為分析，以求其變數 (variable) 之因果關係，即成為研究途徑 (research approach)。研究分析又分成微觀 (micro analysis) 分析與鉅觀分析 (macro analysis) 二類，將理論運用於分析單元 (unit of research analysis) 為微觀分析；將理論作為分析層次 (research analysis)，此為鉅觀分析。簡言之，研究途徑係指選擇問題與相關資料的標準，主要是指作者擬從何種角度切入，探討該主題與相關問題，即選擇何種研究主題。

國內府際關係研究之分析途徑，較常見分別為憲法及法律途徑、財政補助之資源依賴途徑、政策執行之網絡管理途徑 (江大樹，2005：25-34)。本案擬選擇府際關係理論及賽局理論作為本論文之研究途徑理論。

壹、府際關係理論

一、府際關係理論

府際關係一詞係源自 1930 年代，描述美國聯邦政府和州政府間服務系統改變，描述府際間複雜和相互依賴性。Anderson 定義府際關係為「發生在『美國』聯邦系統的所有型態和各層級政府間的行動或互動的重要體」(Anderson，1960：3)。

Wright 強調府際關係有五個特點，第一，府際關係不限於憲法所規範之政府型態，包括中央與地方、地方與地方，準政府組織與私人組織；第二，府際關係考量人性因素，重視在不同治理單位官員關係之態度與互動；第三，府際關係包括涉及官員之作決策並非隨機或主觀，而是受到整個正式、法律、制度之情境影響，有時官員間資訊或

意見交換也會形成影響；第四，府際關係包含運作過程中所有參與者，如立法者、法官、執行者在決策過程中所扮演之角色；第五，府際關係為一種政策面向（policy component），涉及政策形成、執行、和評估過程中行動者之互動關係（Wright, 1978: 8-14; Wright, 1988: 15-24）。

Rhodes 以政策網絡解釋 1980 年代以後英國中央與地方政府關係。府際關係運作，關乎府際管理網絡的建立和成效，而府際管理網絡的功效，則更緊緊於在此結構網絡運作過程中之參與者「遊戲規則」（rules of the game）的確立和府際關係管理途徑或策略的建構。1970 年代及 1980 年英國中央與地方府際網絡關係上管理策略，大致上包括：官僚式的運用資源，將地方政府吸納進入中央政府決策過程、與地方進行諮詢、資源的協商和交易、抗衡式的訴訟（Rhodes, 1985）。

Agranoff 提出十二種府際關係策略途徑：(1) 國家使用補助款給次級政府和非政府組織，以擴大實現國家的目的；(2) 補助款的取得和執行過程；(3) 透過某一政府基於管轄權制訂規範以影響或約束另外一個政府，而達成規制性管理（regulation management）；(4) 改變府際關係的方案架構，如補助款的標準或成套補助款（block grants）的推動，以達成結構法制的改革；(5) 程序的修改（process revision），即經由管理程序的變革，如共同的使用和評估，使府際補助款管理更加順利；(6) 能力發展（capacity development）或改善預期和影響方案變革的能力。包括：訂定明智的決定，發展方案和執行政策、和吸引吸收與管理資源、評估現階段活動以導引未來活動等；(7) 方案管理（program management）或透過管理者採行行動以確保一項方策是在一種管轄權觀點的需求下而發展和執行；(8) 政策管理（policy management）或管理合併多種類別方案以致力達成管轄權的目標，如社區再發展、經濟成長等；(9) 協商和妥協（bargaining and negotiations）或經由正式或非

正式制來處理歧異。亦即管理者使用其各自的觀點來體認雙方衝突和共同的利益，並將焦點置於贏的一方；(10)問題解決（problem solving）或相互調整；(11)合作管理（cooperative management）或相互協議，兩個或更多的政府團體間為了提供服務、確保服務、及交換服務所從事的特定相互義務的協議或合同；(12)政治賽局（political games），即運用政治作為一種管理的工具，如訂定合同、尋求資訊、遊說或影響，及非政府合作組織，以從事府際活動（Agranoff，1988）。

總之，中央與地方政府的關係不再僅是局限於靜態面的權限劃分或是制度規範面的研究，如中央集權制、地方分權制，反而是指政府彼此之間的互動關係，掌控政府部門的行政官員的互動行為，強調動態過程研究的重要。換言之，所謂府際關係係指包含了中央與地方政府之間的權限劃分、法規制度、政府內部的組織結構關係和公務員職位關係等靜態現象，以及政府之間的動態行為，例如政府官員之間的行為態度、意識形態、資訊擷取，乃至政府部門之間、公私部門之間的互動網絡。同時，府際關係也強調，諸如人口結構、社會文化、歷史形成、憲政架構、環境系絡等因子對府際關係本身所形塑的框架與內容（紀俊臣，2004；趙永茂、孫同文、江大樹，2001）。

府際關係不僅指府際系統中各級政府間的交互活動，也包括政府間決策制定基礎上及其決策行動的後果。具體言之，例如中央與地方政府間政策規劃及其執行上，政府間的預算和支出上，中央與地方的控制關係。在府際互動過程中行動者間所引發衝突問題，及如何處理府際衝突問題之政策工具或管理機制。

二、聯邦主義概念

府際關係一詞，係源自美國聯邦主義制度。聯邦主義制度乃是美

國 1787 年費城制憲會議時，獨立的 13 州無法接受中央單一體制，而原由各自自治州所組成的鬆散邦聯亦無法運作，是以產生聯邦主義此妥協性的制度設計，以維持國家統一並兼顧區域之差異。美國於制憲施行後，以 Jefferson 為主之州權派主張保護州權而傾向分權主義，相對於以 Hamilton 主張強化中央政府之聯邦派。此二派爭論一直到南北戰爭後方止息（高永光，2004：397-398）。聯邦制政府中必具憲法法庭作為不同層級政府間之仲裁者（Bealey，1999：130）。

聯邦主義係一種權力分配的方法，中央與地方政府得於各自管轄之範圍內，享有相互合作卻又各自獨立的關係。（Wheare，1961：10）聯邦主義為中央集權政府無法顧及地方差異性，欲求地方偏好時必須付出較高成本（Bardach & Mookherjee，2006：7）。聯邦主義之原則為聯邦政府和州政府權力範圍明確劃分，彼此不能相互侵犯。

然而美國聯邦主義此種國家垂直權力劃分結構，隨著美國社會的變遷、公共問題增加及人民之不同需求，聯邦主義逐漸發生變化，尤其是自 1930 年代以來經濟大蕭條，府際間產生新問題，非當時聯邦政府和州政府所能掌控，聯邦政府和州政府之間的互動關係亦開始變化，聯邦主義開始修正，因而美國聯邦與州政府間的互動關係之研究，開始朝向府際關係發展面向。

聯邦主義有三種理論對中央與地方府際關係相當具解釋力，而這三種理論為傳統二元聯邦主義（dual federalism）、多元中心聯邦主義（multicentered federalism）、及功能性聯邦主義（functional federalism）（Christensen，1999：14-17；Nice，1998：18-26），若與 Wright 府際關係模式相較之下，依次相對為：二元聯邦主義對應於協調型權威模式；多元中心聯邦主義對應於重疊型權威模式；及功能性聯邦主義則對應於涵蓋型權威模式。（李長晏，1999）

三、中央地方關係、聯邦主義及府際關係之比較

府際關係、聯邦主義及中央與地方關係有何異同？府際關係一詞係來自聯邦制國家聯邦主義以憲政規範之靜態研究，無法適用於國家發展之需要，而興起以更具動態性府際關係概念，更契合聯邦與州政府之間複雜的互動。

單一制國家憲政體制，多以「中央與地方關係」概念來觀察中央與地方權力及事權，單一國家之自治體系，中央與地方關係上，多半採中央負責全國性政策決定，以及地方負責地方區域性政策決定並執行之重疊機制。中央與地方關係雖然多為單一體制國家所運用，且其偏重法律之規定，惟近年之國際及社會趨勢，中央與地方關係已經逐漸趨向多面向之動態觀點，聯邦主義定義上與府際關係亦有重疊。本論文中探討我國中央與地方關係，係採用府際關係概念。

Rhodes, Binder 和 Rockmab 指出聯邦主義，乃以靜態觀點來描述聯邦政府和各州政府間的權力分配，聯邦和各州得於各自管理之範圍內，享有相互合作卻又各自獨立的關係。相反的，府際關係則是從動態面來掌握聯邦制度中各級政府相互間政治、行政、法律和財政的關係 (Rhodes, et al., 2006)。

四、府際網絡概念之興起

Rhodes 曾提出中央與地方政府間為「權力依賴」(power dependence)的關係架構，認為中央與地方處於「賽局」(game)情形，雙方或多方均希望爭取最大利益。然而 Rhodes 於 1999 年後卻認為權力依賴論已不足以解釋 1980 年代以後的英國中央與地方的關係，理由有三：首先，不論中央或地方政府的功能均已高度分化，從而各自形成多元的問題特質；其次，權威擁有者不再限於行政官員或政治人物，

不同專業人員均可能分享部分權力；第三，對於眾多社會問題，政府權力也是有限的，許多民間團體也可能具有影響力。

Rhodes 乃改以政策網絡概念來界定中央與地方關係。所謂政策網絡是指：「一群組織基於資源依賴（resource dependencies）原則相互連結，並藉此資源依賴關係與其他群組織相互區隔。」Rhodes 由高度整合的政策社群（policy community）到低度整合的議題網絡之間，從參與人數、成員的穩定性、限制性、整合度與資源配置等因素，界定了五種類型的政策網絡（Rhodes & Marsh, 1992: 13-14）。依據各組織群體緊密程度而形成一個連續體（continuum）分布，依序分別是：「政策社群或地區社群」（policy community/territorial community）；「專業網絡」（professional network）；「府際網絡」（intergovernmental network）；「生產者網絡」（producer network）；「議題網絡」（issue network）。而中央與地方政府關係屬於緊密程度最高的「政策社群」。

五、改變中的府際關係理論

環視世界各國之水平府際關係發展，亦與區域治理息息相關，1980年代後隨著政府民主與地方分權的理念發展，地方治理逐漸成為各國地方自治主流，與民眾最為接近之地方政府部門也隨之變革，由地方政府邁向地方治理，地方治理強調對於基層民眾之回應性、課責性及參與性，亦能主動活絡地方之自主性，建構出中央、地方、團體、社區及民眾參與之多層次府際關係治理網絡。中央政府逐步減少對地方政府之管控，釋出部分的權限，中央政府鼓勵區域及地方政府發展，原先府際間關係已被府際間協商所取代。尤其於亞洲國家如日本及北歐國家，強調地方分權，使得基層機構擁有更多自治能力。（Pierre, 2007: 62; Sørensen. and Torfing, 2006）

2000 年後府際關係又面臨一項新的轉變，稱之為新府際關係(New Intergovernmentalism) 轉變的原因包括：第一，全球性都市化的趨勢，使得都會政府間互相依賴程度增加。第二，由於歐盟成立使得歐盟國家受到影響，使得各國內之府際間競爭增加。第三，新公共管理理念之應用，各國之地方公共服務更有效率及效益。(Denters & Rose, 2005: 228-229)，其中尤以都市化之趨勢對於府際關係之改變影響尤其大。

都市工業與商業活動蓬勃發展，都市數量及規模不斷擴增，都市人口增加，1970 年代大約有三分之二人口居住於都市，1990 年代為四分之三人口居住於都市。都會地區出現，城市逐漸彼此相連，公共服務的充分提供、經濟及產業發展、都市發展的空間問題、區域水源用水、交通捷運、垃圾處理及營建廢棄土問題，為區域內的政府必須解決之共同問題。區域內的地方政府形成一個共同生活圈，換言之，亦即都會區此利害相關的「生命共同體」，已經成為世界各國廣泛關注的重要問題。

貳、賽局理論

一、賽局理論意涵

1944 年 Von Neumann 和 O. Morgenstern 合著「賽局理論和經濟行為」(The Theory of Games and Economic Behavior) 提出賽局理論，其定義賽局為「二個個體之互動，此互動之參與者必須受制於一組特定行動之規則，各種組合的行動會產生一系列結果。」。賽局理論又稱「互動決策理論」(interactive decision theory) 針對一群決策者在決策時，面臨問題與報酬，所進行的一套有系統之策略式互動行為 (interactive behavior) 分析工具方法 (Neumann & Morgenstern, 1944; Heap &

Varoufakis, 2004: 2)。

Romp 認為賽局理論為「衝突和（或）合作的可能情勢下，理性個體在相互依存時如何作出決策」，其中包含三項假設，1.個人主義 2.具有工具理性（instrumentally rational），假定個體能夠判定行為的結果。3.相互依賴，賽局中的個體利益至少有部份取決於其他參賽者的行動（Romp, 1997）。

Dixit & Skeath 指出每一參賽者皆以獲取最大報酬為目標。賽局理論大都假設參賽者有絕對準確的能力選定最佳策略，並依此進行策略行動，此即理性行為（rational behavior）。它係指每個人對於所有可能的結果（報酬）都有一套一致的優劣衡量標準，並可以衡量哪個策略可帶來最大利益（Dixit & Skeath, 2004: 29-30）。因此理性代表一個個人對其利益之完整了解，以及如何決定策略以求取最大利益的精準能力

賽局是分析多人（方）參與一個「賽局」（game）時之策略，不同人採行不同策略會有不同結果，特別著重分析賽局參與者之間的互動行為。衝突情境之下的決策，賽局理論假設在理性的狀況之下，每個參加者均以追求最大利益為目標。賽局理論為一種策略思考，透過策略推估，尋求自己的最大勝算或利益，從而在競爭中求生存。賽局的基本元素包括：參賽者、策略和結果，參賽者的策略選擇影響結果（夏珍，2002），賽局理論逐漸被廣為應用，除數學及外，亦應用於生物學及經濟學、政治學等各類社會科學。

二、賽局理論五點假定

賽局理論有五點共同假定：(一)效用極大化；(二)理性內在邏輯的一致性；(三)期望值的極大化；(四)以個人之決定為分析之單位；以及(五)

理論適用之普遍性，以做為博奕理論研究的共同基礎。(吳秀光，2001：36-39)

(一)效用極大化 (utility maximization)

效用極大化是博奕理論學者所廣泛同意的第一個假設 (assumption)。所謂效用極大化，意指個人在作決定時會就其可能之行動選項中，選擇其主觀認為最有可能幫助其達成目標之行動(Olson，1965：65)。

(二)理性內在邏輯的一致性 (consistency of internal logic)

理性的邏輯是隱含一致性的概念。所謂一致性的要求有幾個面向：(1)所有競局中的行為者必須能將其喜好依序排列 (rank ordered)；(2)喜好的排列應符合遞移率 (transitivity) 的要求。前者意指理性行為者之喜好排序中，任兩個行為結果 A 及 B 其間之關係不外乎 $A > B$ (該行為者喜歡 A 勝於喜歡 B)； $B > A$ (該行為者喜歡 B 勝於喜歡 A)；或是 $A = B$ (該行為者無法分別 A 和 B 之間的差別)，此條件稱為連結性 (connectedness)。後者則表示理性行為者對於任何三個事件結果 A、B 和 C，若 $A > B$ ，同時 $B > C$ ，則 $A > C$ ，「連結性」及「遞移性」是理性行為者能將其可欲之目標依喜好順序排列的必要條件。若此二條件無法滿足，則表示行為者無法自可欲目標分辨出其個人喜好之順序，更遑論採取有效行動去達成該目標。

(三)期望值的極大化 (expected utility maximization)

當個人在抉擇時面臨了不確定因素 (uncertainty) 時，理性抉擇學者假設，行為者會對事件之機率分佈有一明示或隱含的主觀認知 (subjective perception of the probability distribution over outcomes)。

期望值的估算方式假定機率與結果效用之間是一種「相乘」的關係。意指若其中一項為零，則另一項再大或再小其乘積結果都為零，進而將對抉擇有所影響。

三、賽局七大要素

(一) 參與者 (Players)

參與者為賽局中的決策主體，決策個體可能為個人、公司、一國政府或任何正規或非正規的團體。決策者必須有可供選擇的行動。

(二) 行動 (Actions)

若欲解釋一個賽局結果，必須了解參賽者的動機和行為。賽局理論分析多半基於理性行為假設以及研究互動的均衡。實際參賽者互動行為的性質不見得完全符合這種研究架構。

(三) 信息 (Information)

信息 (Information)：是信息是參與人有關賽局的知識，特別是有關“自然”的選擇，其他參與人的特徵和行動的知識。信息集 (Information Set) 是賽局理論中描述參與人信息特徵的一個基本概念，為參與人在特定時刻有關變量值的知識 (張維迎，1999：31-32)。

(四) 策略 (strategies)

策略 (strategies) 是參賽者可以採行的選擇，同時行動賽局中，每位參賽者的策略即其採取的行動；而依序行動賽局中，後行動的參賽者可視其他參賽者(及其本身)先前已採取的行動而反應，因此每位參賽者必須做出一個完整的行動計劃。譬如「若對方選擇 A 行動，我選擇 X 行動；若對方選擇 B 行動，我則選擇 Y 行動」(Dixit, 2004：27-28)。

(五) 報酬 (支付函數, payoff)

根據所有參賽者可能做成的任一種策略組合，我們賦予各參賽者一個實際數值，藉以比較賽局所有可能發生的結果。在所有可能的結局中，各參賽者被賦予的這個數值即其獲得的報酬 (payoff)。對參賽者來說，報酬越高代表結果越好。

(六) 結果 (outcome)

例如在某個賽局中，根據所有參賽者依照雙方關注焦點之不同、行動方式差異、可能做成的各種策略組合，而會有各種不同結果。這五種結果為迴避 (avoidance)、包容 (accommodation)、攻擊 (aggression)、妥協 (compromise) 或協力合作 (collaboration) (Cloke & Goldsmith, 2001: 38-39)。



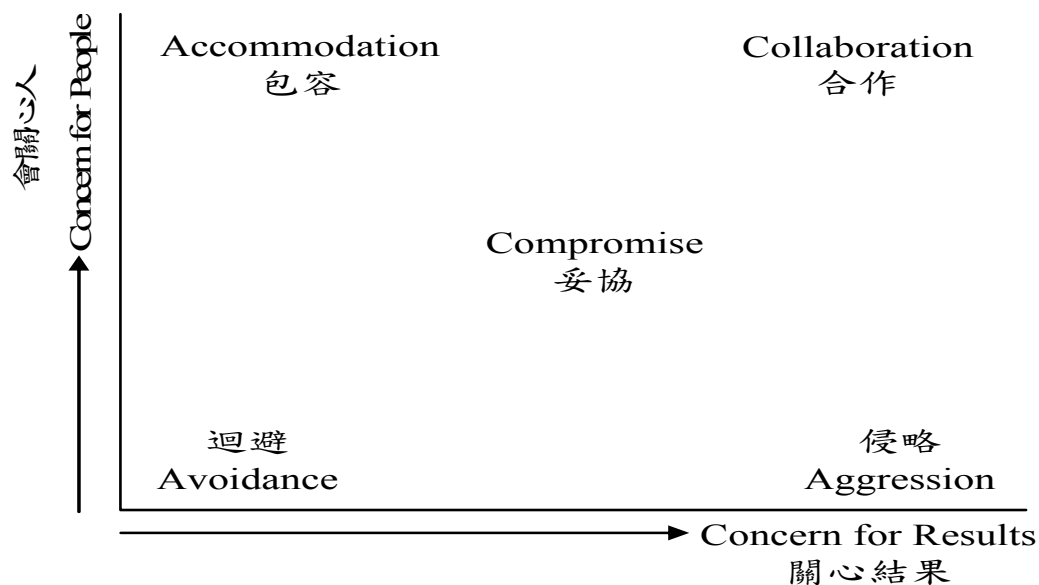


圖 1-1 衝突結果圖

資料來源：Cloke & Goldsmith，2001：38-39

(七) 均衡 (equilibrium)

均衡意謂每位參賽者採用的策略都是對其他參賽者策略的最佳反應。納許 (John Nash) 提出納許均衡 (Nash equilibrium)，當一組策略是互為最適反應時，即為納許均衡。因為已是最適反應，所以任何一方均無誘因單方面偏離。

四、賽局之分類

(一) 標準式 (normal form) 表示法及擴展式表示法 (extensive form)

賽局之表述方式分為標準式表示法及擴展式表示法 (extensive form) 二類。

標準式以矩陣 2x2 表格來表示，擴展式表示法最常被運用的為賽局樹 (game tree)，以一種形象化表述，顯示出參與人之策略及行動先後次序，每位參與人可擇的行動及不同行動組合下的報酬。

(二) 兩人賽局 (two-person game) 與多人賽局 (n-person game)

依照參賽人數可區分為兩人賽局與多人賽局 (n-person game)。

(三) 「合作賽局」(cooperative game) 和「非合作賽局」(non-cooperative game)

兩者之間的主要區別在於：當人們的行為互動時，當事人能否達成一個「具有約束力的協議」。如果達成一個「具有約束力的協議」，協議對參賽者具有強制力，即為合作賽局；反之，無法達成「具有約束力的協議」，參賽者可以依其利益而行動，則為非合作賽局。

(四) 零和賽局 (zero-sum game) 與非零和賽局 (non-zero-sum game)

零和賽局中參賽者利益相反，其中一方得到的利益，必定是另一方損失的利益，參賽者報酬總和為一個常數，該總和通常為零。

(五) 靜態賽局 (static game) 和動態賽局 (dynamic game)

靜態賽局參與者同時選擇行動，或非同時行動但並不知前行動者採取何種行動。動態賽局則表示參與者行動有先後順序，行動後者能觀察到行動前者所選擇的行動，才決定自己之動作。(張維迎，1996：8)；此類又稱同時行動賽局(sequential moves)與依序行動(simultaneous moves)賽局。⁶

⁶ 另一個分類為規範性賽局 (rule-based games) 與自由式賽局 (freewheeling games)。規範性賽局

(六) 完全信息賽局與不完全信息賽局

完全信息表示每一參賽者對其它參賽者的特徵、策略與報酬有充分了解。反之，每一參賽者對其它參賽者的特徵、策略與報酬未有充分了解，則為不完全信息。

(七) 單次賽局與重複賽局

依照賽局的次數，可以分成單次賽局與重複賽局，在重複賽局中，彼此累積多次互動經驗，就有可能找出合作的均衡解。亦即特別指社會困境賽局如果長期重複玩多次，經常會得到合作的結果。此即重複賽局的無名氏定理 (Folk Theorem) (Mailath & Samuelson, 2006: 293-326)

表 1-1 賽局分類表

分類標準	賽局型態	
依呈現型式	標準型式賽局	
	擴展型式賽局	
依參賽人數	兩人賽局	
	N 人賽局(N>2 人)	
是否有協議	有	合作賽局
	無	非合作賽局
依報酬關係	零和賽局	
	非零和賽局	

的規則明確，且參賽者的各種反應是可以預知的；自由式賽局卻沒有明確的規則限制，因此參賽者互動可有較大的變化空間。自由式賽局的原則是：「每位參賽者所贏得的，不能超過他對於整場賽局的貢獻。」(you can not take away more than your added value) 因此，競爭的重點在於如何創造價值 (added value)，而不是掠奪他人的成果。自由式賽局需要所有參賽者的協力合作，才能增加整體賽局的價值，進而使得每一個參賽者都能因自己的努力，獲得更多的報酬。

依行動先後	同時	靜態賽局
	先後	動態賽局
依訊息結構	完全訊息	
	確定訊息	
	充分訊息	
	對稱訊息	
賽局的次數	單次賽局	
	重複賽局	

資料來源：作者製作，2007。

五、囚徒困境與懦夫遊戲 (chicken game) 之比較

囚徒困境中，兩人都不合作時，得到的結果對雙方都只是次悽慘的（即中度懲罰），所以兩囚才都有可能選擇不招認。囚徒困境中之甲乙兩囚犯，最後會採取出賣對方方式來求取較輕的刑期（2，2），也就是次壞的結果。（3，3）是次好的結局，即彼此肝膽相照堅不吐實；但是，在隔離審訊，無法互通消息之下，（3，3）是很難做到的。在擔心被對方出賣，自己又不肯認罪之下，得到最壞的結局（1，4），理性抉擇是（2，2）（高永光，2000：31-32）。囚徒困境中所以會有（2，2）的結果，是因為雙方無法聯絡，囚犯被隔離審訊，彼此互不信任，於是出賣對方乃是理性的計算。在囚徒困境中要追求次好（3，3）的結局，必須彼此充分及完全的交換訊息，雙方如果能有明文的約定或協定，保證此互不欺騙、出賣對方，結果會使囚徒困境的理性遊戲破局。在「認罪減罰」的法律制度中，坦白從寬，抗拒從嚴的設計，囚犯理性自利的選擇是不合作的策略（Rasmusen，2001）。

「囚犯困境」乃基於下列假設條件而來（吳秀光，2001：82-83）：

- 1.在模型中只有兩行為者 (two-players)。
- 2.每位行為者只有兩個選項 (two alternatives)。
- 3.兩行為者必須作「同時性的決定」(simultaneous decision)，意即兩者在作決定時，沒有對方選擇的情報。
- 4.此一競局沒有重複的機會 (one run)。
- 5.兩行為者依效用極大化原則作選擇 (maximization of individual utility)。
- 6.不考慮兩人在面對風險時，可能有不同態度 (difference risk propensity)。
- 7.以上所有情報對兩行為者而言，都是共有情報 (common knowledge)。

懦夫遊戲賽局情境例如兩人開車相對撞，看誰是怕死先閃開的一方就算輸。和囚徒困境最大的不同在於，當雙方如果都不合作（即不閃開）時，得到的結局對雙方都是最淒慘，核子戰爭的例子就是懦夫遊戲，亦即一方發動戰爭，另一方也發動，大家相互毀滅（最慘），一方發動，另一方不發，就是另一方投降或毀滅，但起碼世界不會全部毀滅（不是最慘）。如果把軍備競賽套用囚徒困境理解，是表示雙方理性的各牟其利，其中有默契與信任的因素；如果套用懦夫遊戲理解，就成為所謂恐怖平衡（石之瑜，2003：10-11），這雙方各避其害，不存在合作問題。

懦夫情境用來解釋核子戰爭的恐怖平衡，雙方相互毀滅是不理性的最壞（1，1），利用威脅恐嚇，發動核子戰爭，逼使對方讓步，使自

已獲得最好 (4)，對方次壞 (2)。但因為雙方都有足夠核子力量，進行核子勒索，反而使雙方最後都理性地避免核戰，同時願意進行核武器的管制，達成恐怖平衡 (3, 3) 次好的結局 (高永光，2000：32)。

六、賽局理論之三種功能

Dixit 認為賽局理論具有解釋、預測及建議等三種功能 (Dixit，2004：36-37)。

第一個功能，對現象提出解釋。當情況涉及不同目標下的決策互動時，賽局理論通常能協助了解並解釋此一狀況，賽局理論分析非常有助於我們了解各種現象。例如從賽局角度分析和探討古巴飛彈危機處理過程。第二個功能，預測對方會採取的行動。在觀察參與者決策及互動行動後，可以賽局理論預測對方會採取的行動及可能的結果。第三個功能，對下一步提出建議。賽局可以分析那些策略可能獲得良好報酬，那些策略可能帶來損失。賽局的的原則與技巧，足以應用至各種不同的情境。

七、賽局理論概念運用於政治研究

政府行動者常處於競爭的情境中有如博奕，參賽者 (player) 的每一步棋，常需看對手的選擇，在博奕的賽局裡，參賽者會去預期對方下那一手棋。政治情境有時是零和賽局 (zero-sum game)，此即參賽者彼此所得與所失的加總恰好是零，亦即如果有兩個參賽者，一方所得恰是一方所失。另外一種情境是非零和競賽 (non-zero sum game)，雙方所得與所失的加總不為零 (高永光，2000：20)。因此，參賽者會以預估對手行動，然後計算自己的所得所失 (trade-off) 之後，決定行動策略。

國內運用賽局之研究包括運用於政黨聯盟及聯合政府之策略選擇（高永光，2000：20-33），應用賽局理論分析兩岸關係研究及政府談判研究（林繼文，1998：33-77；李英明、賴皆興，2005，1-29；沈有忠，2005：14—32；吳秀光，2001）田弘華、劉義周進行政黨合作、連宋配之賽局分析，指出「連宋配」並不適用「囚犯困境」賽局。因為囚犯困境賽局必須滿足特定的報酬結構特性，在不合作報酬會高於合作報酬的情況下，提供參賽者悖離合作策略組合的誘因（田弘華、劉義周，2005：3-37）。在2004年的總統大選，如果連戰、宋楚瑜不合作，幾乎是毫無勝算，選擇不合作策略的報酬小於合作策略的報酬，不合乎「囚犯困境」賽局的特性。

零和（zero-sum）情況下的多人合作競局（n-persons cooperation game），出現在多黨不過半的國會中，政黨透過談判結盟建立政府的過程。個人在上述情境下會有兩種不同的動機：(1)想組成（或被納入）致勝聯盟以取得大餅；以及(2)想分得最多的大餅。當所有的聯盟行為者都有相同的想法時，就容易形成「最小致勝聯盟」（The minimum winning coalition，或稱MWC）。（吳秀光，2001：30）

八、賽局理論運用於中央地方之府際關係研究

本論文所以會援引賽局理論，概因府際關係研究途徑僅能觀察到中央與地方關係的一個面向，未能顯示中央與地方互動的動態過程。我國及外國之中央地方府際衝突，中央地方或有進行溝通協調、或以資源作為籌碼談判，時而雙方（多方）博弈，或競爭或合作，正似賽局之詭譎多變。既之多位英美地方自治學者之專著研究，將府際關係視為是一種賽局（game），在賽局中，中央和地方政府行動者皆會為求取優勢而合縱連橫。

最早提出賽局概念於府際關係的為 Bardach 1977 年於其《執行賽局 (the implementation game)》書中提出一項研究美國府際關係之創見性觀點，Bardach 認為府際關係為節制各級政府競爭與解決政府間衝突的主要機制，政府決策過程為各級政府與各部會間之互動賽局，府際互動運作意涵包括市場 (market)、賽局 (game) 和聯合 (coalitions) 等概念 (Bardach, 1977)。

Rhodes 於《Understanding Governance》一書，以賽局政策網絡探討英國中央地方政府間關係，其將府際關係視為是一種賽局 (game)，在賽局中，中央和地方為求取最大利益而採取不同策略 (Rhodes, 1997)。⁷

中國大陸亦有多位學者以賽局來分析中央地方府際關係，大陸中央進行經濟宏觀調控，中央運用控制手段，避免地方出現諸侯經濟及各自為政情形。中國學者馬駿建立了一個動態賽局，以解釋改革開放以來中國中央政府與地方政府之財政關係 (Ma, 1995)。

Marsh 和 Rhodes 分析英國於 1980 年後新的治理結構，將政府組織、公部門、私部門以及第三部門政策網絡之府際關係，而這種資源交換、權力互賴的運作過程，可有效的與「賽局理論」結合，而詮釋中央政府與地方政府、企業及其他民間組織彼此之間的合作及衝突之賽局關係 (Marsh & Rhodes, 1992: 10-11)。

Steinacker 歸納府際關係具體合作之四種賽局模式，分別是囚徒困境賽局、保證賽局 (assurance game)、重複的囚徒困境賽局 (iterated prisoner's dilemma) 及協調賽局 (bargaining game)，每一個賽局均有不同之假定，而能運用於府際關係中都會治理合作個案 (Steinacker,

⁷ Rhodes 發現英國的府際關係呈現了一種類似統合主義——有限競爭 (limited competition)、具有利益中介 (interest intermediation) 機制 (Rhodes & Marsh, 1992: 11)。

2004)。

國內以賽局理論研究府際關係衝突之論著，包括林健次及蔡吉源之「財政賽局：零和？正和？負和？論統籌分配稅款及財政收支劃分法」為首篇以賽局分析中央地方財政府際衝突（林健次、蔡吉源，1999）。陳敦源應用賽局理論與組織經濟學中的代理人理論（agency theory），討論府際與部際關係中水平與垂直組織互動的本質（陳敦源，1998）。

劉宜君、陳敦源以權力互動賽局、政策網絡途徑與新制度論觀點，研究地方積欠中央健保政府補助款案並提出嵌套賽局概念比擬中央地方賽局。其將健保費補助款負擔之政策過程視為由中央與地方政府、及地方政府之間形成的權力互動賽局（府際網絡）中，各級政府為多元理性且自利之行動者（劉宜君、陳敦源，2003：1-15）。整體體系論而言，恰似一個府際關係的嵌套賽局，共有三個層次，最外面是「大環境賽局」，再進一層被包含在大環境賽局之中的是「中央—地方賽局」，最後再進一層被包含在中央—地方賽局之中的，是地方政府賽局。如果倒過來陳述，地方政府之間的賽局，是嵌套在中央—地方賽局的環境之下運作的，而中央—地方賽局則是嵌套在大環境賽局當中運作的（劉宜君、陳敦源，2003：10）。

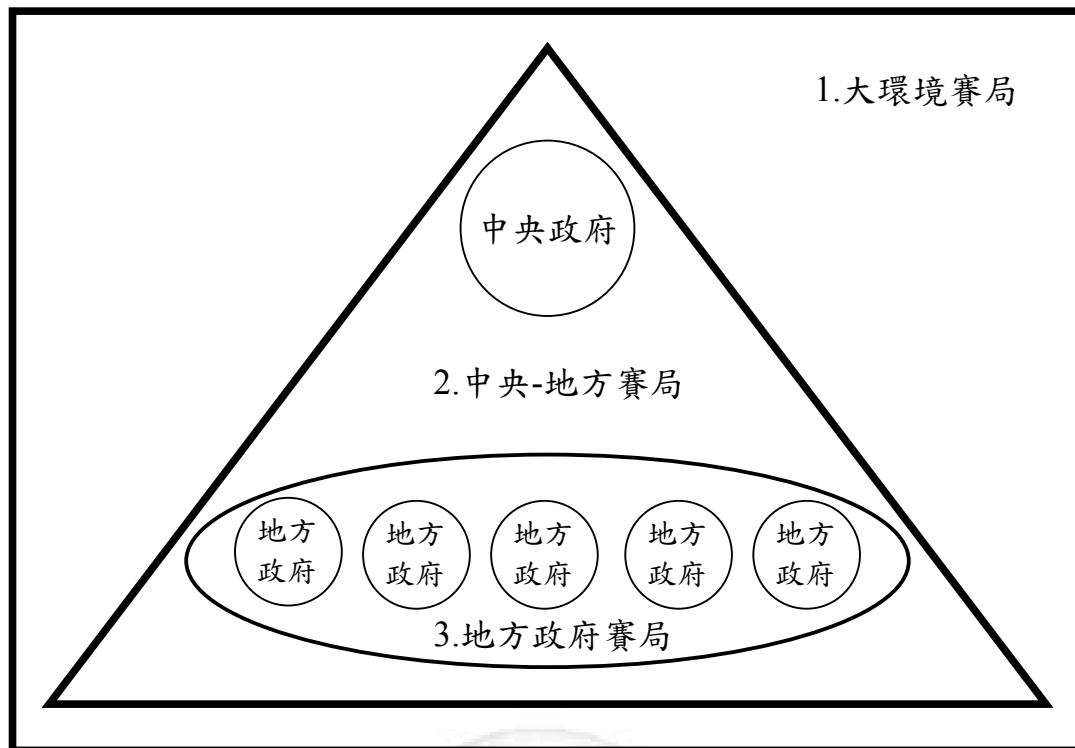


圖 1-2 府際關係的「嵌套」賽局圖(nested game)

資料來源：劉宜君、陳敦源，2003：10

中央統籌稅款來自中央與地方政府分稅的結果，亦即一種零和分配賽局，如果要擴大向地方挹注的統籌稅款規模，就必須修法改變分稅比率，亦即減少中央政府的租稅收入。統籌稅款制度或政策的變化，在中央與地方政府間進行零和（zero-sum）分佈與配置，也在中央分配額度不變的前提下，在地方政府間，如院轄市與縣（市）間，或縣（市）與縣（市）間，進行零和分配（吳若予，2004：131-165）。

另有多篇引用賽局觀念來探討中央與地方政府財政資源分配關係、稅源責任的分配，強調有限資源配置下各級政府間的競逐及交互活動。總之，「中央地方不是零和賽局」、「中央地方應該爭取雙贏」、「應該把財政大餅做大」、「中央地方財政賽局」等「零和、雙贏」用語及論述常常出現在地方自治的學術論著中，或係援引新制度經濟學概念，將中央與地方或地方與地方府際關係間比擬為連橫賽局，預算的

零和分配（呂育誠：2005；劉坤憶，2006；江岷欽，2003；張四明，1998；江岷欽、孫本初、劉坤憶，2004）。

例如在中央地方競合網絡中的參賽者有：中央的立法院、中央政府、地方議會、地方政府、民眾、社區團體。五種參與者之間的競爭與制衡，但競合網絡則強調如何經由競爭與合作，來創造整個網絡的價值，以及本身最大的利益。府際關係並不同於戰場，因為戰爭是一種零和賽局（zero-sum game 或稱 win-lose game），但府際關係卻有可能追求雙贏（win-win game）。運用賽局理論的分析方法，將有助於我們發展出雙贏的經營策略。

前台北市長馬英九抗議中央直轄市將 47% 的分配比率降為 43%，中央政府以「基於單純的制度面更迭考量」作為理由，其實是以削減統籌款為開端的政治打壓，中央讓統籌款爭議變成地方政府間的「零和賽局」，北高成了縣市財政問題的代罪羔羊（馬英九，2000：27-33），馬英九這份聲明意謂著地方首長也將中央地方府際關係視為賽局之一種。

在賽局競合策略中，一項關鍵之利器為「改變賽局」，使之有利於自己。要改變賽局，首先必須要瞭解競合網絡的成員組成，以及可以改變賽局的手段。所謂改變賽局的手段，包括：改變參賽者的角色與地位、改變自己或其他參賽者的貢獻價值、運用有利的規則或改變不利的規則、改變參賽者的認知、製造不確定平衡、改變賽局的界線等。雙贏賽局強調競合（co-opetition）網絡關係，也就是與競爭者形成一個既競爭又合作的網絡關係。使每一個參賽者在網絡內的獲益遠大於網絡外，因此大家都願意支持網絡的發展。但同時彼此也在網絡內形成競爭，不過競爭的範圍是網絡增值部份，因此只要留在網絡內，參賽者的獲益都要大於網絡外。但留在網絡內的條件是，參賽者必須要對

網絡增值有所貢獻。網絡形成是因為利益的誘因，網絡的維持則要靠持續不斷的競爭。因此共同合作維持網絡的發展是第一優先，然後再以競爭來追求自己在網絡內的最大利益。

以有限之台灣地方財政資源為例，如果地方縣市「既合作又競爭」，若傾向於以「合作賽局」來管理，則會促進整體資源之效率、公正、公平；相反地，若以「不合作賽局」來管理，則最後可能造成「共有資源的悲劇」(the tragedy of the commons)。⁸



⁸ 2005 年的諾貝爾經濟學獎為兩位「賽局理論」大師：美國籍的謝林 (Thomas C. Schelling)，以及兼具美國與以色列公民身份的奧曼 (Robert J. Aumann)。謝林將賽局理論運用到全球安全與核武競賽等議題，其經典作品為 1960 年出版的《衝突的策略》(The Strategy of Conflict)，有助於化解衝突、避免戰爭，同時也促進了賽局理論的新發展；奧曼則提出，就算賽局參與者之間在短期內有強烈的利益衝突，但是就長期的重複賽局而言，和平的合作往往才是均衡狀態。

第四節 研究方法、範圍與分析架構

壹、研究方法

研究方法 (research method) 是指蒐集與處理資料的程序與手段，主要是指作者針對自己所欲探討之主題與相關問題，擬如何進行蒐集和分析資料。

一、文獻分析法

文獻分析法係從文獻或以前的調查中蒐集現成的資訊進行分析。文獻資料的來源包羅萬象，可以是政府部門的報告、工商業界的研究、文件記錄資料庫、企業組織資料、圖書館中的書籍、論文與期刊、報章新聞、網站資料等等。其分析步驟有四，即閱覽與整理 (reading and organizing)、描述 (description)、分類 (classifying) 及詮釋 (interpretation)。本論文採取基礎之文獻分析法，亦即蒐集政府部門之公文書、統計數據、出版品、網站資料；學術期刊相關論文，報紙新聞評論，進行彙整分析比較歸納。

二、個案研究法

不同於前述之文獻分析，個案研究是針對某一「特定個案」，廣泛的蒐集個案的資料，徹底的瞭解個案現況及發展歷程，予以研究分析，確定問題癥結。

個案可以指個人、組織、事件、計畫或社區。個案研究可以運用各類研究方法，例如訪談與問卷、焦點團體、觀察法、文獻蒐集與分析。(Matthew and Carole, 2004: 112; Stake, 2003: 134)。

Yin 認為個案研究能夠解釋個人、結果、事件或社區的情況；這種

研究方式可作為探索或描述之用。個案研究法的優點為可以深入觀察研究主題所涉及之個人或事件，並就觀察所得之資料或紀錄，回歸研究主題，以研究之理論途徑進行分析，可以作為該研究驗證之證據。個案研究依其具有探索性 (exploratory)、描述性 (descriptive)、與解釋性 (explanatory) 目標，而區分成探索性個案研究、描述性個案研究以及解釋性個案研究 (Yin, 2003: 1-15)。探索性個案研究與處理是什麼 (what) 形式的問題有關，描述性個案研究與處理誰 (who)、何處 (where) 的問題有關；至於如何 (how) 與為什麼 (why) 的問題，則多屬解釋性個案研究的任務。

個案資料的蒐集方法相當多元，包括觀察、訪談個案，訪談不只为外在表象問題，更應考量個案背景因素與深層意義。由於個案資料蒐集範圍甚廣，因此必須精細分析，方能找到真正問題所在，因此在研究個案上，強調應先澄清問題所在，並透過實務瞭解以決定所欲研究分析的單位及焦點。

貳、研究範圍一個案選擇之三原則

一、衝突性質之界定

衝突理論主要代表者為社會學者 Ralf Dahrendorf 代表的辯證衝突論 (dialectical conflict theory) 學派及 Lewis Coser 代表為衝突功能論 (functional)。衝突包括兩人之間或兩人以上對認知意見及不同，另外，有關價值、地位、權力、稀有資源間的競爭，亦會產生衝突 (蔡文輝, 2006: 205-215; Moore, 2003)。政治系統中的衝突，更是值得探討，任何系統在影響力及與接近政治權威的管道 (access) 分配上，都有一既定的偏見，因而必定有利於某些人，而不利於某些人。政治系統的功能，就是對社會價值做權威性的分配，社會資源本身具有「稀

少性」(scarcity)的特質，在稀少性所隱含的「衝突」因子下，各種不同既定偏見所形成的團體，為了爭取社會稀少資源的分配，必將進行偏見的動員，包括人力、物力及財力。但由於系統具有惰性、自我防衛及偏差動員的特性，因此常常形成大、小團體間衝突與策略運用的過程。

Jone & Fabian 認為 Parsons 之結構功能論強調社會之整合性與均衡 (equilibrium) 之前提，但是事實上，這個前提假設 (premise) 很難達到，衝突出現在各種場域 (arena of conflict)，例如，從人際間、二性間、團體間、勞資關係、國際間及大自然界 (Jone & Fabian, 2006: 1-7)。

衝突中各利害關係人之互動影響事件之後續發展，如果利害關係人傾向於妥協，此衝突有可能平息，如果各方傾向對立，衝突將不斷持續發展，甚而一回一回重演，一回一回衝突，類似一回又一回之賽局。因此，研究衝突個案中各利害關係人之互動過程，能增加衝突解決之機會。

團體間的衝突主要是權力的現實表現，常隨著團體間權力矛盾而產生，衝突為團體的表現與存在的基本因素之一，衝突並非全是反功能的。在實際發生衝突之前，如果對手的實力 (反應) 能夠被衡量出來的話，則常可協調並避免導致衝突 (蔡文輝, 2006)。衝突是社會現象的本質之一，強烈衝突會導致暴力、死亡或戰爭。惟衝突結果不純然是負面，有時候衝突反而會達成正面結果 (Tillett & Gregory, 1999: 14-15) 如促成社會變遷。

二、垂直府際衝突個案

府際關係包括「垂直府際關係」及「水平府際關係」二類型，垂

直府際關係指上級政府與下級政府互動關係，如單一國之中央與縣市、聯邦國之聯邦與邦、邦與州關係。水平府際關係指同等級政府之間之關係，例如縣市間之關係，邦與邦之間關係，州與州之關係。(Wright, 1988: 15-24; Agranoff, 1988)。本文之研究範圍界定為中央與地方之府際關係，亦即聚焦於我國之中央（中央政府）及地方（地方自治團體，如直轄市和縣市）。故文中之垂直府際關係即限定於中央政府與地方（直轄市和縣市），而非其他層級之垂直府際關係。

三、選擇地方財政權、立法權及人事權衝突個案

自地方自治法治化，地方制度法通過之後中央地方府際關係之爭議個案相當多，權包括財政權、立法權及人事權，為使本論文分析能聚焦，筆者檢閱相關文獻之後，選擇五個代表性之個案類型，本論文選衝突程度較強烈、受到社會矚目（媒體報導較多）、衝突時間較長、影響較廣並具有代表性指標性之個案。例如財政權爭議為地方自主權之核心焦點，故選擇二個財政個案，第一個個案統籌分配稅款，自精省前 1999 年至今仍然每年爆發統籌分配稅款，並引發 2002 年財政收支劃分法覆議案，2007 年立法院通過地方制度法有關準直轄市之修正條文，台北縣政府將加入與二直轄市統籌分配款之零和賽局。

第二個個案為地方積欠中央健保補助費案，1995 年起地方政府積欠中央健保補助費，於司法院作成釋字 550 號解釋，健保補助費分擔疑義仍越演越烈，2006 年行政院使出殺手鐮扣減地方補助款，使縣市就範，演變成直轄市台北市提起司法院解釋及行政訴訟，中央強制執行台北市及高雄市之市產，為地方自治史上中央強制執行地方財產之首例。

第三及第四個個案均為中央地方立法衝突，第三個個案為行動電

話基地台自治條例被中央宣告抵觸無效案。第四個個案為 2002 年台北市里長延選案為行政院撤銷引發之衝突案，該案為中央地方爭議指標性個案。

至於人事權部分，地方制度法修正後，地方之人事權已大為提昇，並將直轄市、縣（市）政府一級機關首長列為政務官，其目的在使直轄市、縣（市）長有完整之人事任免權，惟主計、人事、警察及政風首長，為一條鞭制度，地方對於警察首長並無人事權任免權，也發生多起因縣市警察局長任命之中央地方衝突，故第五個衝突個案為警察局長人事任免案。

儘管中央與地方衝突個案之範圍及影響僅限於特定區域內，惟其衍生之影響可能擴及其它地方區域，產生擴散或滾雪球（snow balling）之效應。亦即個案非僅為單一個案，故探討單一個案時，必須採用較宏觀的思維模式，去分析其相關的影響因素。亦即例如統籌研究台北市之健保補助費積欠問題，除了與行政院、衛生署中央健保局、台北市議會、台北市民直接關聯外，亦與高雄市政府、各積欠健保補助款之縣市政府有關。各縣市紛紛通過行動電話基地台自治條例，陸續被國家通訊傳播委員會宣告抵觸無效，各縣市的態度係要探測中央之底線，基隆市甚而打算串連其他縣市。故探討中央與地方衝突個案時，必須以較宏觀思維模式，分析問題所可能產生之擴散影響。

參、分析架構

本論文選擇五個衝突個案衍生之法律及釋憲爭議，以府際關係理論及賽局理論來詮釋衝突個案，先以府際關係理論進行鉅觀分析（macro analysis），分析其府際關係網絡圖，突顯其網絡利害關係人，如何進行互動協商及採取策略行動。次以賽局理分論析中央地方之賽

局策略過程，進而嘗試進行賽局模擬判定。

公法與行政二學門看似逕渭分明，各成一格，事實上，公共政策或法律，難以切割為政策面或法律面，如目前行政單位也開始注重法律之政策影響評估，或是提供政策之法律意見，所以本研究以此跨公法與公共管理及政治跨領域途徑，分析中央與地方府際關係之爭議，試圖為跨學門理論觀點連結 (Rosenbloom & Kravchuk, 2005)，雖然跨領域分析法遭遇研究方法論、概念、理論及論述之差異，但因中央地方府際關係衝突之本質確實包括法律、政治與管理，因此跨領域分析法自有必要。

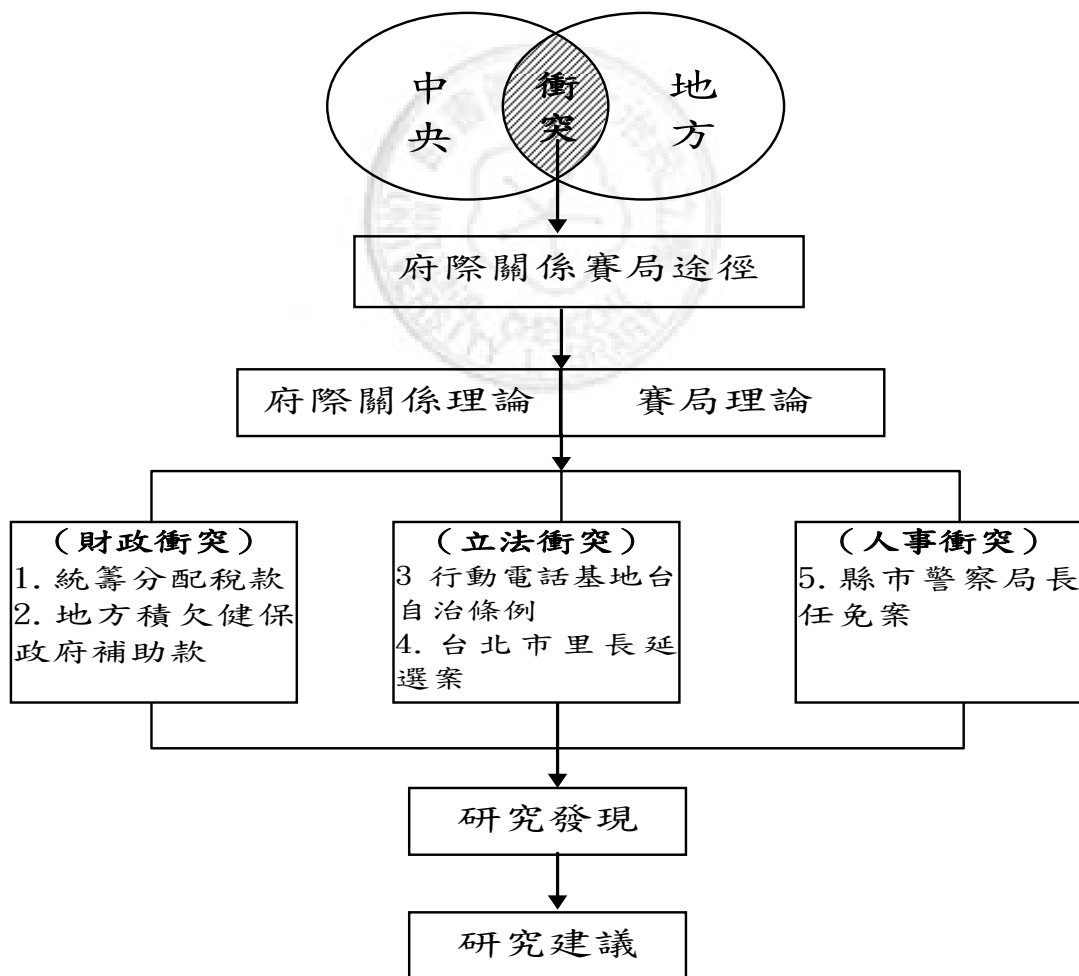


圖 1-3 本論文分析架構圖

資料來源：筆者製作，2007。