

台灣府際財政治理的競合關係： 一個網絡分析的實證研究*

史美強、王光旭**

《摘要》

本文承繼著作者在二〇〇五年所出版《制度、網絡與府際治理》一書中的問題意識與思考脈絡，並在該研究的基礎上，從地方政府財政首長的觀點出發檢視在統籌分配稅款議題中地方政府間的互動樣態，並以網絡分析法來進一步思考研究府際間財政治理關係的可能性。本文希望能夠透過網絡分析法，針對該書中同一筆問卷資料進行重新的過錄與解讀，這樣的企圖顯現出兩個重要的目的：第一、在目前公共行政學界中，談到治理的機制，最大的共識便是在網絡的環境中進行治理的工作，但如何實際的對治理機制的運作，進行一個嚴謹且符合科學方法的檢驗，目前仍未有太大的進展。本文的目的是初步嘗試將網絡分析法運用在府際治理關係的分析上，希望能替公共行政學界帶入網絡分析的視野，協助公共行政學界在探討以關係為互動本質的公共事務，能有更經得起檢驗的研究方法；第二、就目前府際關係的研究而言，大多從法制面或歷史面對關係的發展進行陳

投稿日期：96年10月2日；接受刊登日期：97年3月20日。

* 本文曾發表於中國政治學會二〇〇七年年會，年會主題「制度、治理與秩序」，中國政治學會、義守大學公共政策與管理學系主辦，舉辦時間：二〇〇七年九月二十九至三十日，會中感謝世新大學行政管理系徐仁輝教授所給予的修正意見，然文責仍由作者自負。

** 史美強為私立東海大學行政管理暨政策學系教授，e-mail: mcshih@thu.edu.tw。

王光旭為國立政治大學公共行政學系博士候選人，e-mail: guangxu.wang@gmail.com。

述，較為缺乏的反而是從行動的層次來理解府際的關係。本文即將以府際間的財政關係為個案，並以網絡分析法為分析的方法，將分析落實到中央與各縣市間財政關係的相互依賴模式探索上。

[關鍵字]：府際治理、網絡分析、治理、資源依賴

「針對財政部邀集各縣市代表召開研商中央統籌分配稅款辦法修正事宜會議，台北縣副縣長陳威仁、台北市長郝龍斌及台北縣市籍立法委員、議員共同召開記者會，要求中央應把餅做大，不要挖東牆補西牆，造成地方政府相互爭奪中央財源，引發不和諧關係」。¹

「麵粉都沒有，哪有辦法做餅？」，主計長許瑋瑤回應台北縣市把統籌分配的餅做大的要求。²

壹、前言

「麵粉都沒有，哪有辦法做餅？」從上面兩則新聞的爭議，可以看出統籌分配稅款的問題非但是中央與地方間垂直的資源配置，更是水平府際關係間對於資源配置的競爭與磨合。回顧近年來關於統籌分配稅款的爭議，不外乎是資源不足所導致的分配不均，³ 因為不均而產生的重分配結果，也勢必反映了縣市間垂直與水平的政治性衝突。財政為庶務之母，巧婦難為無米之炊，對於任何地方自治團體，財政自主性的高低反映了自治權限的大小與自治能力的強弱。目前按照統籌分配稅款的分配方式，直轄市佔統籌分配款的 43%，其中台北市佔七成多，高雄市佔兩成多，其餘的縣市政府為 39%，鄉鎮為 12%，中央所掌握的特別統籌分配稅款為

¹ 資料來源為中央社，〈台北縣市籲中央，解決統籌分配稅款不平問題〉，2007/7/30。

² 資料來源為中央社，〈把統籌款餅做大？主計長：沒麵粉如何做餅？〉，2007/7/31。

³ 資源不足在徐仁輝的解釋中，是因為精省之後中央為負擔原省府支出，將原本地方的營業稅保留了六成，造成原本應該分配五成的統籌分配稅款，僅僅保留了四成用作分配，少了一成的統籌分配稅款，無論如何分配皆不會肇致滿意的結果（徐仁輝，2002：55）。

6%。⁴ 可見得統籌分配稅款的制度設計上，本來就是由中央的主計處與國庫署掌握資源重分配的制度性位置，然後再將統籌分配稅款按照比例分給直轄市、縣市政府與鄉鎮公所。其中在統籌分配稅款的資源配置上，又以直轄市的比例最高，且若從自有財源的比例來看，直轄市的財政資源也較一般的鄉鎮豐厚。無怪乎在馬英九財劃法版本鬧得沸沸揚揚的時候，一般縣市的縣市長曾譏諷台北市的天橋要加裝電扶梯，但鄉鎮卻連電費都繳不出來。⁵

但倘若用一般縣市的角度來檢視統籌分配稅款的資源配置，對於賦稅貢獻比例最高的台北市可能又顯的不太合理。根據台北市政府二〇〇五年十一月十五日所做的資料顯示，⁶ 二〇〇四年度台北市所繳納的稅收有 3810 億餘元，而留供台北市使用的稅收僅有 1096 億餘元，留用比例僅有 29%。換言之，台北市的預算規模較其他縣市大，賦稅的貢獻比例也較其他縣市多，每 100 元的稅收，就有 71 元被拿去重分配給其他縣市。然由於直轄市自主財源多，其留用與統籌過後所分配到的財政資源遠超過其他縣市的規模，又讓財源不足的地方縣市眼紅，統籌分配稅款的分配問題便釀成了政治問題。統籌分配稅款的制度環境，其實就像 Ostrom (1990: 39-51) 所說的，是一個共享資源的環境 (common pool resources, CPRs)，每個層級的統籌分配稅款彼此間都會形成排擠的效應，而同樣的在同一層級裡的統籌分配稅款，也會在同一層級裡形成一個相互排擠的共有資源。因此，一方面可能出現多中心治理 (polycentricity) 的狀況，二方面也會促使共有資源中的行動者形成合作與競爭的機制。

由此可知，統籌分配稅款所形成的治理環境極其複雜，特別又是在中央與地方縣市首長有黨派政治利益的競爭與妥協時，資源的配置不均也更複雜化了競合的關係。「錢」，在府際關係的權力運作及變化上起了關鍵性的作用。地方財政的失衡造成各地方政府無不盡力爭取補助款與統籌分配稅款，以致於產生了共同財悲劇的

⁴ 本文係指的目前，是指二〇〇二到二〇〇三年的狀況，本文若沒特別指涉，所有的資料與數據皆反映二〇〇三年的府際財政狀況。

⁵ 此語出自高雄縣長楊秋興在財政部與主計處邀集地方政府舉行的「財政收支劃分法研討會」中，舉例說明直轄市與其他縣市的差距。資料來源為聯合晚報，〈論財劃，蘇貞昌槓上李庸三：忍很久了〉，2002/04/30，版 3。

⁶ 此一資料搜尋自台北市政府的新聞稿，新聞稿標題為：〈臺北市民負擔重、貢獻較多地方財政應整體考量〉，資料來源：http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=46361317:6ca2&theme=/3790000000/96media_qamsg&layout=/3790000000/96media_qa&pressmode=&acc=&pwd=，連結日期：2007/09/15。

現象（徐仁輝，2001：5）。本文承繼著者在二〇〇五年所出版《制度、網絡與府際治理》一書中的問題意識與思考脈絡，並在該研究的基礎上，以網絡分析法來進一步思考研究府際間財政治理關係的可能性。統籌分配稅款為府際財政治理面向之一，其餘如補助款或稅課劃分等對府際關係的運作當然也會產生相當大的影響。目前我國地方財政問題是「既患寡，又不均」，並且各縣市政府對統籌分配稅款公式應以法律定之的呼聲高漲（江大樹，2006：210）。府際財政治理也是一種權力運作關係，統籌分配稅款在府際財政治理中是一個爭議性很高的議題，各方行動者的合縱連橫不僅對資源配置產生影響，更是一種政治權力競逐的場域。因此，研究者選擇以統籌分配稅款問題為切入點，並將研究焦點置於我國各縣市政府在此議題中之互動關係分析上。本文最主要的目的，便是要從過去蒐集的研究資料中，重新用網絡分析的方法對資料進行過錄與分析，透過分析關係的方法來研究府際的財政政策網絡，這樣的企圖顯現出兩個重要的目的：第一、在目前公共行政學界中，談到治理的機制，最大的共識便是在網絡的環境中進行治理的工作，但如何實際的對治理機制的運作，進行一個嚴謹且符合科學方法的檢驗，目前仍未有太大的進展。本文的目的是初步嘗試將網絡分析法運用在府際治理關係的分析上，希望能替公共行政學界帶入網絡分析的視野，協助公共行政學界在探討以關係為互動本質的公共事務，能有更經得起檢驗的研究方法；第二、就目前國內有關府際統籌分配稅款的研究而言，大多從法制面或歷史面對制度的效率與發展進行陳述（廖坤榮，2002），或是較為宏觀的政治經濟發展的角度，對統籌分配稅款可能引發的政治衝突進行論述（吳若予，2004），較為缺乏的反而是從行動的層次來理解府際的關係。本文即將以府際間的財政關係為個案，並以網絡分析法為分析的方法，將分析落實到各縣市間財政關係互動模式的探討上。

據此，若將府際的財政治理關係當成是一種府際間的財政政策網絡，本文的主要研究問題，便是資料所顯示府際財政治理的政策網絡的態樣為何？特別是政策網絡中合作與競爭的關係。本文首先將討論網絡分析概念應用在府際關係研究的特性與可能性。至於在實證分析方面，則說明研究方法的選擇，進行與問卷分析的結果。最後，本文會針對影響力聲望指數、程度中心性、中介性、強連帶合作網絡分析，以及結構對等分析的結果，說明本文的研究發現與建議。



貳、文獻檢閱：府際關係、資源依賴與網絡分析

由於府際關係的議題涉及到非常多的面向，相關的研究也呈現非常多元的樣貌，有制度規範面的分析，例如中央與地方關係的理念型研究，或是制度性的效率或權限劃分問題；也有府際間的動態過程面向，例如：府際間的資源依賴關係或是跨域管理的問題。若進一步檢視府際間財政問題的研究，國外的文獻大多集中在探討府際間的體制，或補助款補助對財政失衡的影響，例如：Pual Peterson 於一九九五年所著之 *The Price of Federalism*，便是這類作品的代表之作；國內的相關著作也大多傾向靜態的法治面或政治面的分析，倡議應健全府際財政的體制方能有效的配置統籌分配稅款的資源，健全地方財政（朱澤民，1993；黃世鑫，1999；徐仁輝，1999；林健次、蔡吉源，1999；紀俊臣，2000）。這些研究雖然重要，但畢竟對於捕捉真實的權力結構，與資源交換機制形式的精緻度仍有不足。府際關係的互動涉及了多種政策領域與利害關係人，政策的規劃與執行往往牽一髮而動全身，動態面的分析，雖有其重要性，但相關成果可能由於資料與觀察的難度，卻顯得較為缺乏，目前正處於剛起步的階段。

就如同 O'Toole (2000: 138-139) 認為相互依賴 (interdependence)、複雜性 (complexity) 與談判 (bargaining) 是美國一九六〇年代以來府際關係中三項重要的特質。Wright (1988) 在 *Understanding Intergovernmental Relationship* 一書中，便透過描述美國一九六〇到一九七〇年代間府際關係的運作，說明府際關係間的互動除了有垂直性的三層（聯邦、各州與地方）之外，更有水平場域中的各類公共政策，包括交通、福利、各級教育、醫療健康、農業、住宅與都市更新等等。Rhodes 於一九九七年所著之 *Understanding Governance* 一書，則是將政策網絡與治理的觀點運用於探討英國中央與地方政府間關係 (central-local government relation) 的運作態樣。在 Rhodes 的架構中，府際關係被視為是一種賽局 (game)，中央和地方政府的行動者皆會為求取優勢而展開不同策略的合縱連橫。Rhodes 發現英國的府際關係並未形成多元競爭與議價的情形，相反地卻呈現了一種類似統合主義，一種有限競爭 (limited competition)、具有利益中介 (interest intermediation) 機制的「政策社群」 (policy community) (Rhodes & Marsh, 1992: 11)。

將府際關係比喻為賽局的喻象，某種程度上也假定了府際關係處於一種複雜且動態的過程，就一個簡單的府際關係四個字，其可能就隱含了無數的垂直與水平的

政策網絡，各個垂直與水平的政策網絡中，又蘊藏了複雜的政策利害關係人與資源依賴關係。換言之，府際關係所顯現的是一種行動者間持續性與制度性的策略互動，這樣的府際關係，似乎又可以跟目前時興的公共行政概念「治理」（governance）關連頗大。治理一詞興起於一九九〇年代的西方，似乎是自「新公共管理」（New Public Management）以來，又再一次將政府角色與所面臨的發展環境做一重新的詮釋。治理的定義非常的多元且混淆，但確定的是，對內而言，政府並非是單一的行動體，而是許多機構合作協調的綜合體（Bardach, 1998；陳敦源，1999）；對外而言，政府並非公共權威與社會控制唯一的中心，而是許多行動者（agents）或是利害關係人（stakeholders）互動的過程（Kooiman, 1993: 2）。Perri 6 等人（2002）自政策與管理的角度，強調在合作或整合的過程中全觀性治理（holistic governance）的重要性。全觀性治理著重的是不同階層（tiers）政府、不同功能（functions）與不同部門（sectors）間的整合。在研究歐盟政策變遷中，學者（Bache & Flinders, 2005）發現一種新的治理形式取代了傳統的中央集權。正式的權威有往上和往下移轉的現象。往上是移至超國家制度（supranational institutions），往下是移轉至地區和地方政府。因此，在叢集式政府（nested governments）的型態下，有系統的、持續性的協調就變得非常的重要。多層次治理（multi-level governance）概念的興起，正反映了此複雜的現象。

府際關係所展現的喻象，其實就是代表了府際間的協調與整合，也代表了府際中任一層級政府公權力的運作環境，正在被許多不同的行動者所穿透，中央政府即使掌握資源配置的能力與權力，在府際財政治理的網絡中，仍要受到其他其行動者的牽制。因此如何利用資源重分配的政策工具，來進行府際間的網絡管理，就成了府際治理間最重要，也是最頭痛的問題。

若將府際關係的概念轉換成動態的操作型概念，無論是賽局、治理網絡或是政策網絡也好，其顯示的不過是資源配置過程中行動者彼此間的競合關係，這樣的操作型概念又可與社會網絡分析思維有某種程度的連結。由於社會網絡分析在方法上著重的並非是行動者的屬性，而是行動者彼此間互動的關係，從社會網絡分析的角度而言，每個行動者在網絡結構中都有其所處的位置，無論是人際間的社會網絡，或是在政治環境中的政策網絡，結構位置會影響行動者所能控制的資源，據此在政策社群中的行動者，便較一般的議題網絡行動者，更具備了影響決策的力量與資源。換言之，在網絡中的結構關係是呈現出不對稱的型態，有些行動者會佔據較重要的網絡位置，可以成為政策產出中權力的中心點或中介點，有些則為居邊陲，難

以進入到決策的社群中。一般而言，我們可以將政策網絡中的關係可以視為一種權力不對稱的關係，在這連動的過程中，我們假定位居重要位置的行動者將對政策結果發揮領導性的作用，或是位居中介的行動者可以擔任政策捐客的角色。但若從對資源的掌握角度觀之，網絡關係可謂為一種資源動員與依賴（resource mobilization and dependency）的過程（史美強，2000：74）。

這樣的觀點讓我們理解到一個組織的存續有時而窮，必須透過在政策場域中其他組織的合作與競爭，一方面可以交換有利資源，另一方面則可以強化他人對自己的依賴。就組織間資源依賴的觀點而言，其基本前提有二：一、沒有任何組織能夠獨自掌握其生存所需的資源；二、組織的資源可為組織帶來競爭的優勢（Jones, 1995: 259）。也因此資源依賴理論基於組織必須與環境互動的需求，在理論意涵上具有下列特性（Mizruchi & Schwartz, 1987: 26）：一、組織為構成社會基本結構的分析單位；二、組織不但具有自主性，同時也受限於網絡組織中其他組織的行動；三、組織彼此間的相互依賴性（interdependence）及伴隨而來的不確定性，將導致組織對生存或未來存有不确定感；四、組織會用行動嘗試著管理對外的依賴關係，因而導致新的依賴模式的產生；五、新依賴模式的產生會導致組織之間（interorganizational）或組織內的權力變化。

一個行動者在網絡中的地位，是取決於其依賴別人的程度有多高，決定組織間依賴的程度則取決於三個要素：一、資源的重要性：所謂的重要性是指資源對組織生存的重要程度；二、資源的支配或使用能力：此是指對資源的支配和使用的控制力；三、資源控制的集中程度：意指資源被少數組織所控制時或選擇性稀少時，亦會造成依賴關係的發生（Pfeffer & Salanick, 2003: 66-68）。因此，若將資源依賴的觀點放置在我們所觀察的府際間財政治理的網絡關係，資源意指每個縣市行動者的財政能力，與所能接近有權力分配財政資源者的空間距離的長短，為了讓財政的資源更具有可及性，每個縣市在府際的財政網絡中所反映的策略與位置，勢必讓整個關係形成一個複雜且綿密的政策網絡。

近年來，網絡的概念與網絡分析方法在研究的運用上愈來愈普遍，而涵蓋的研究議題也愈形廣泛。Klijn（2001）在研究戰後荷蘭的住房政策時，採取了網絡的觀點，以探究政策網絡中規則之影響力。Raab（2002）在對東德企業民營化的研究中，使用網絡分析方法（ucinet）探討政策網絡中行動者的多重聯結關係。Van Bueren 等人（2003），運用網絡的概念，從認知的、社會的以及制度的觀點來探討環境議題中對銻排放量問題爭論所產生的政策網絡關係。Raab 與 Milward 二人

(2003) 使用網絡概念，對毒品交易網絡進行分析。O'Toole 和 Meier (2004) 在對公共教育領域之府際管理問題進行研究時，發現高階管理人員之網絡行為會對績效有所影響。Huang 與 Provan (2006) 在研究公共衛生服務網絡時，採用了網絡分析方法對公共衛生服務網絡中資源互動關係進行分析。

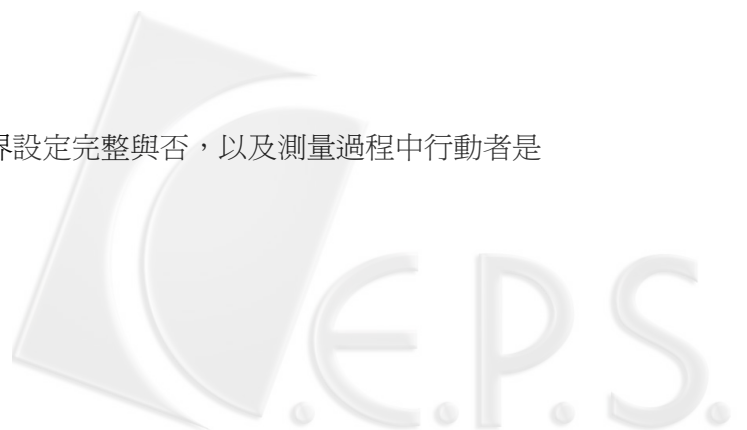
社會網絡分析法有助於解釋政策網絡中資源依賴與資源動員的過程，特別是在行動者利益、網絡成員、水平和垂直互賴關係以及資源等四個分析構面，可以透過網絡分析法的分析要素來展現（王光旭，2006：88）。網絡分析與資源依賴的觀點反映在府際財政治理的關係內容與形式上，可以有以下的意義：首先、在網絡關係結構中，每一個縣市或中央的行動者（actors）或是組成要素可視為一個節點（node）或位置（position），府際的財政網絡便是由這些中央與地方的財政單位與縣市首長所共同組成的關係結構。再者、在此關係結構中，節點間彼此有自己的立場與資源，與網絡中的其他行動者相互牽動且依賴；且在這個網絡中，節點間的連結並不是呈現出對稱的狀態，相反的，會因為本身資源的多寡對其他行動者產生依賴或競爭關係。復次、從資源依賴的觀點來看，擁有較多資源的節點勢必位於整個網絡架構的核心位置，相對的，資源少者則位於網絡的邊陲位置甚至是被排擠出網絡架構之外，這在網絡分析的方法中可透過測量中心性與中介性程度來反應位置的優勢。第四、在網絡架構中，即使是核心節點也是有賴於其他相關節點的協助，因而在網絡架構裡，非常有可能呈現出多元核心的狀態，也就是府際間的政策網絡並非僅有一個縣市或單位具有獨大的資源與影響力。

總的來說，本研究的分析是採用政策網絡的喻象，企圖以社會網絡分析方法瞭解府際財政治理網絡中，各縣市財政首長間的互動關係型態。在統籌分配稅款的政策網絡中，若能進入權力市場中較具優勢的核心位置，則會使得行動者在擷取利益的時候較具有優勢。本文研究的主題雖然是合作與競爭的網絡關係，然作者必須指出的是，在合作網絡中位居核心位置的行動者，未必對於統籌分配稅款的政策網絡就具有影響力。本文在後續進行分析與解釋的時候，將會一一呈現分析的結果。

參、研究方法與問卷設計

一、問卷設計

整體政策網絡分析的成敗取決於邊界設定完整與否，以及測量過程中行動者是



否能有效指涉。邊界代表著我們所欲測量府際財政治理網絡的大小範圍，為免資料的蒐集太過複雜，增加問卷回收的難度，影響整體府際財政治理網絡的測量結果，我們決定把整個府際財政治理網絡的測量，設定在中央與縣市的層次，而不進一步擴及到鄉鎮的層級，因此分析母體共計有中央及地方縣市政府的財政單位首長共計 27 個。這樣一方面可將本文的分析聚焦在縣市政府的層級，二方面則基於位置觀⁷的角度協助我們界定網絡的邊界，也符合理論上對於經驗資料蒐集的指引。本文所使用的實證資料是來自於二〇〇二年開始執行的國科會計畫，並於二〇〇三年的七月三十一日結案，總計花費一年的時間。主要的研究主題，即是從制度與網絡的角度來解析府際財政網絡的競合關係。而網絡問卷的設計與施測，是從二〇〇三年的四月開始，於二〇〇三年的六月完成回收的工作，共計回收 22 份，⁸ 回收率有 81.5%，皆為有效問卷。由於該時間點恰好是統籌分配稅款馬英九版與行政院版最具爭議的時刻，所以本文的資料所反映的，也是二〇〇二到二〇〇三年的府際財政治理關係的狀況。

就問卷設計來說，本問卷主要是分成測量網絡部分與態度部分。在網絡部分與一般社會網絡研究不同的是，通常社會網絡的研究會涉及三種網絡型態，一是信任、二是諮詢、三是情報 (Krackhardt, 1992)。本文考量到過度隱私與敏感的議題在沒有強力社會連帶的促成下，很難得到好的資料可供分析，據此有關本文討論府際財政治理關係的問卷，主焦點僅放在工具性的資源交換關係，並沒有詢問情感的聯繫與資訊交換的關係，例如：誰在網絡中影響統籌分配稅款的能力較強（政策影響力）、誰擁有較多財政資源（資源依賴）、在統籌分配稅款的政策網絡的合作與競爭關係等四個面向來測量受訪者。此外，就測量態度的部分，本問卷題目皆採用 R. Likert 的五點計分法，測量受訪者對於精省前後府際關係改變的感受程度、在財政資源劃分上的府際關係的變化、以及中央與地方統籌分配稅款中的經驗等三部份的態度。由於本文的分析焦點集中在府際的財政競合關係，是在發現並描繪出地方政府間的互動關係型態，所以在態度測量的分析上，本文僅會引用上述的財政資源

⁷ 依據 Laumann 與 Pappi (1976) 的觀點，確立政策範疇邊界的方法有位置觀與聲望觀。位置觀的界定方式乃根據研究者本身分析的目的，以及建構的概念來設定社會網絡界限；而聲望觀則是由重要消息的提供者協助主觀認定對政策事件有影響力之行動者。就本文而言，作者對於網絡邊界的判斷，是透過正式制度上在中央與地方政府層級，對於府際間的財政關係有直接影響力之單位，因而在網絡的分析題目中，指涉出兩個中央單位：國庫署與主計處，以及台灣其他直轄市及縣市的財政局長。

⁸ 台北縣、新竹市、金門縣、主計處、國庫署除外。

劃分的部分與網絡的部分交互檢證。問卷請詳見附件一。

二、問卷分析

本文使用 UCINET 網絡分析軟體進行網絡部分資料的過錄與分析，態度測量的部分則是透過 EXCEL 做資料的過錄與分析。然而在回收的有效問卷中，有台北市、桃園縣、新竹縣、彰化縣、澎湖縣等五個縣市財政局長並未針對網絡的部分作答，網絡部分問題的回答率僅有 62.7%。研究者透過此原始資料來瞭解府際財政治理網絡的影響力聲望（influence reputation）、合作與競爭網絡的程度中間性（degree centrality）⁹ 與中介性指標（betweenness centrality）¹⁰ 與結構對等位置（structural equivalent analysis）分析。¹¹ 其中影響力聲望是透過受訪者來評價所有的行動者，並圈選哪些地方或中央的財政首長是對統籌分配稅款、合作、競爭與資源多寡網絡有影響力的，有的則過錄為 1，無則過錄為 0。將所有行動者對某一行動者的評價分數累加便為該名行動者的影響力聲望分數。

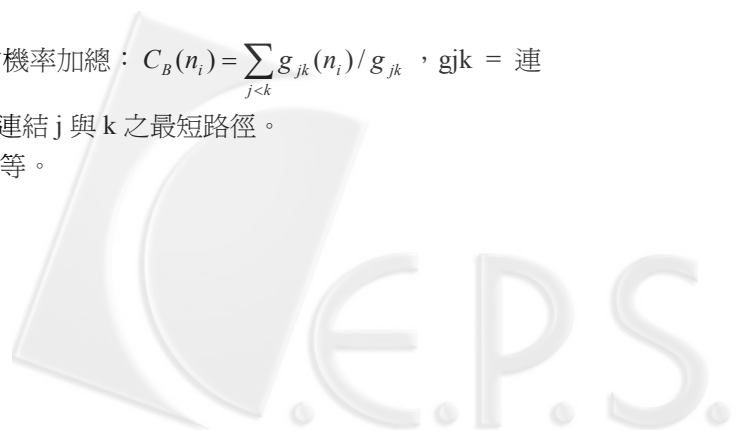
再者，本文除了使用 NetDraw 的功能將網絡圖繪出之外，並在 UCINET 中使用程度中心性與中介性兩個指標進行分析。程度中心性可以衡量一個行動者在網絡中控制範圍的大小，程度中心性分數愈高的行動者，其反映的是與網絡中最多的行動者有關係，也代表了非正式的影響權力愈高（Krackhardt & Hanson, 1993），獲得的社會支持也愈多。程度中心性又可區別為「內向程度中心性」（in-degree）與「外向程度中心性」（out-degree），內向程度中心性係指在網絡中的某一成員，在某一事件中，被多少的其他行動者間認為彼此具有連結的關係；而外向中心性則是受訪者自己本身認為在某一事件中，與多少的行動者具有連結性的關係。若是要瞭解一個行動者在某場域中的影響力聲望，以內向中心性的分數來衡量會較外向中心性客觀。

而中介性這個指標，是用統籌分配的合作與競爭網絡的資料來計算中介性的集

⁹ 中心性計算方法： $C_D(n_i) = d(n_i) = \sum_{j=1}^g z_{ij} = \sum_{j=1}^g z_{ji}$ ，第 ni 個行動者的度數居中程度，D 代表 degree。

¹⁰ 中介性為居於其他所有人溝通路徑中間的機率加總： $C_B(n_i) = \sum_{j < k} g_{jk}(n_i) / g_{jk}$ ，gjk = 連結 j 與 k 的路徑數目，gjk(ni) = 經過 ni 的連結 j 與 k 之最短路徑。

¹¹ $Z_{iq,r} = Z_{jq,r}$ 且 $Z_{qi,r} = Z_{qj,r}$ ，則 i 與 j 結構對等。



中量數。中介性的指標愈高，代表在府際財政治理合作網絡中的愈多成員必須藉由該行動者，才能連結產生關係，在政策產出的意涵上，這樣的行動者更類似所謂政策捐客的功能，位居協調的關鍵位置效果。然就整理的政策網絡結構而言，判斷一個行動者是否具備政策捐客的角色與位置，並非僅是觀察其中介性指標的高低即可，更要視整體網絡中群體中介性的分數多寡。群體中介性意指在整體的政策網絡之中，中介性最高的行動者與其他行動者中介性的差距，這個指標可以檢視一個政策網絡裡，是否需要透過中介性最高的那個行動者才能傳話。因此，群體中介性愈高，表示中介性分數高的行動者可以操弄政策網絡的可能性也就愈大。

除此之外，本文在網絡部分的資料，還要進行結構相等的位置分析，藉以瞭解在網絡結構背後，是否有一個更深層的社會關係結構形式，也就是在社會關係系統中，考慮行動者在空間分佈的相對的位置才會產生的網絡結構特質。這一部份首先將透過 MDS (multidimensional scaling) 分析分別計算此 27 個行動者彼此間的相似性矩陣，繼之使用 White、Boorman 與 Breiger (1976) 所設計的 Concor 分析法¹² 切割不同的次團體。據此，除了網絡原始資料所反應的結構之外，本文也留意到制度性的機制與統籌分配稅款網絡關係的關連性。縣市長的黨派為何 (政治立場)，以及是否為傳統農業縣 (城鄉差距)，¹³ 是否會反映在網絡結構性差異的特質，也會在本文分析網絡結構的對等機制時一併納入考量，相關的資料請詳見附件二。

在整體回收的問卷資料中，樣本人口統計變項的相關資料如下：

¹² Concor 分析法是以相關係數來計算行動者間的結構對等，其計算的方法為：

$$r_{ij} = \frac{\sum_{q=1}^k (x_{iq} - \bar{x}_i)(x_{jq} - \bar{x}_j) + \sum_{q=1}^k (x_{qi} - \bar{x}_i)(x_{qj} - \bar{x}_j)}{\sqrt{\sum_{q=1}^k (x_{iq} - \bar{x}_i)^2 + \sum_{q=1}^k (x_{jq} - \bar{x}_j)^2} \sqrt{\sum_{q=1}^k (x_{qi} - \bar{x}_i)^2 + \sum_{q=1}^k (x_{qj} - \bar{x}_j)^2}}, i \neq k, j \neq k$$

¹³ 地方稅收能力的強弱與都市化的程度有很高的關係，都市化程度高低與否，又與一個地區所佔的農業人口關係很大。農業人口比例愈高，都市化程度也就愈低。本文以各縣市統計要覽的農業人口資料為基礎，農業人口比例在一成以下的，歸類為「低農業人口比例區」，農業人口比例一至三成的為「中農業人口比例區」，超過三成以上則為「高農業人口比例區」。相關的分佈請詳見附件二。

表一 樣本人口統計變項分佈表

項目	類別	人數	百分比
性別	男	11	50%
	女	11	50%
教育程度	國小畢(肄)業	0	0
	國中畢(肄)業	0	0
	高中畢(肄)業	0	0
	大學(專科)畢(肄)業	15	68.2%
	研究所畢(肄)業	7	31.8%
	博士	0	0

資料來源：作者整理。

肆、研究結果分析

一、對府際間財政治理的基本價值觀

表二呈現了受訪的縣市財政首長對府際間財政治理的價值觀，首先，就制度機制的類題檢視，僅有約一成四的受訪者同意地方制度法已將台灣的府際關係制度化（13.6%），而將近四成五以上的受訪者認為地方制度法並未將台灣的府際關係制度化（45.5%）。由於地方制度法主要在規範中央與地方關係，以及地方自治事項，這個問題也似乎透露了在當時地方制度法並未在地方自治與中央和地方關係相關事項，取得地方一致的共識。此外，就財政收支劃分法（馬英九版本提出前的版本）的內容，受訪的財政首長也多認為財政收支劃分法並不合宜（77.3%），可見從制度面來看，無論地方制度法或財政收支劃分法而言，在當時皆得不到大多數縣市財政首長的認同。尤其財政收支劃分法更是調整中央與地方以及地方各級政府之間，在財政收支權限劃分的過程中所發生的社會關係的法律規範總稱，統籌分配稅款的分配比例有將近七成五的受訪者覺得不合宜（72.7%），大部分的受訪縣市財政首長也不認為統籌分配稅款的公式公平（59.1%）。縣市財政首長對上述問題的不認同，反映了當時中央與地方間財政劃分，除了制度性的問題之外，也患窮與患不均。

表二 財政劃分府際關係相關問題的次數分配

類別	問題	回答選項 (N=22)				
		非常同意	同意	普通	不同意	非常不同意
制度機制	地方制度法已完全將台灣的府際關係制度化了？	0	3(13.6%)	9(40.9%)	10(45.5%)	0
	財政收支劃分法的內容是合宜的？	0	0	5(22.7%)	15(68.2%)	2(9.1%)
	統籌分配款的比例合宜？	0	0	6(27.3%)	12(54.5%)	4(18.2%)
	統籌分配稅款公式很公平？	1(4.5%)	1(4.5%)	7(31.8%)	11(50.0%)	2(9.1%)
地方資源	地方政府自主性財源太少？	8(36.4%)	11(50.0%)	1(4.5%)	2(9.1%)	0
	地方政府需要更多的中央補助？	9(40.9%)	13(59.1%)	0	0	0
	地方需要更多的自主財源？	5(22.7%)	15(68.2%)	1(4.5%)	1(4.5%)	0
府際財政網絡關係	中央政府分配財源時，要考慮區域均衡？	9(40.9%)	11(50.0%)	2(9.1%)	0	0
	地方政府的合作有助於財政資源的取得？	1 (4.5%)	20(90.9%)	1 (4.5%)	0	0
	中央對地方財源控制變弱？	0	2(9.1%)	5(22.7%)	13(59.1%)	2(9.1%)
	財政資源分配會因黨籍而有差異？	2(9.1%)	12(54.5%)	5(22.7%)	3(13.6%)	0
	地方在統籌分配稅款決策的參與主導性很高？	0	2(9.1%)	5(22.7%)	9(40.9%)	6(27.3%)

資料來源：作者整理。

再者，從地方資源的角度來看，幾乎有超過八成五的縣市財政首長受訪者認為地方政府的自主性財源太少（86.4%），顯示從主觀的認定上，大多數的地方政府都認為他們的財政資源是缺乏的。對於地方是否需要更多的自主性財源，有將近九成的受訪者也都同意地方政府需要更多的自主性財源（89.9%）。而是否需要中央更多的補助，則是百分之百的受訪者同意中央應該對於地方的財政有更多資源的挹注（100%）。兩相對照來看，地方政府的財政資源在縣市財政首長的眼中確實極度的缺乏，非但希望能有更多的自主性財源，也希望中央能將財政資源下放到地方

政府。

最後，就府際財政網絡治理關係而言，有九成以上的縣市財政首長認為中央在考量統籌分配稅款的時候（90.9%），應該要考量城鄉差距與區域的均衡，顯示地方財政資源不均的狀況甚為嚴重。有九成五的縣市財政首長則認為地方政府間的合作會有助於財政資源的取得（95.4%），對於合作可取得資源的高度共識，也可與後續的網絡分析做一對照。有將近七成的縣市財政首長不同意中央對於地方的財政控制有變弱（68.2%），可見中央在統籌分配稅款的影響力上還是佔據重要的制度性位置。至於財政的資源是否會因為黨籍的不同而有差異，就當時的狀況來說，中央由民進黨政府執政，縣市中民進黨的首長就佔了 10 個縣市，國民黨也佔了 10 個縣市，親民黨 2 個，新黨 1 個，無黨籍一個，有將近七成的地方財政首長認為縣市首長的黨籍，會影響中央對地方的財政資源分配（63.6%）。而也有七成的地方財政首長認為地方政府在統籌分配稅款的主導性很低（68.2%），若與前述中央對地方的財政控制力兩相對照，可以發現中央與地方間對於統籌分配稅款的配置權力確實處於不對等的狀態，其中民進黨執政的縣市在統籌分配稅款的影響力應該比國民黨執政的縣市首長佔優勢。

據此，上述對於各縣市財政首長府際間財政治理的態度分析，我們可以獲得以下的初步結論：第一、地方制度法與財政收支劃分法對於中央與地方權限的劃分，在當時皆不受到大多數受訪者的認同；第二、地方政府的自有財源確實非常的缺乏；第三、中央與地方在制度性的府際財政關係上，很明顯的形成了資源與權力不對稱的關係。

二、府際財政治理網絡之影響力聲望與競合關係

接下來本文係透過社會網絡的結構特質來測量中央與各縣市政府，在府際財政治理網絡的互動關係。前述論及，在一政策網絡中，沒有任何一個行動者具備有足夠的資源完成其政策目標，因而造成了相互依賴與競爭的權力關係。在結構的思考邏輯下，強調政策利害關係人的行動與策略，會影響受到所處的網絡結構所影響，因此政策網絡的影響力機制，可以從關係的內涵與形式去加以評估。本文將針對府際財政治理間的影響力聲望、資源多寡的聲望、合作與競爭網絡的結果加以分析。

（一）統籌分配稅款之影響力與資源集中性聲望

本小節最主要的目的在測量各行動者在統籌分配稅款中，對於資源配置的影響力聲望，與資源集中情形。通常在論及政策網絡的議題時，我們最為關心的主題無

非是誰能決定決策的產出？誰在這個網絡中的資源最多？但目前為止台灣的府際財政關係研究中，大多是描述性或討論性的研究多於經驗性的研究。然無論是描述性或經驗性的研究，其最主要的目的不外乎是尋找如何測量影響力機制的最佳方法。影響力是一個很複雜的概念，也通常與權力的概念有某種程度的重疊。Banfield（1961）認為，影響力是能夠驅使別人遵循自己的意願去行動、思考或感覺的能力。然這樣的操作概念在研究上太過偏向主觀的認定，透過深度訪談或觀察的方式，企圖找出主觀認定上認為最具影響力的行動者。

在熊瑞梅（1995）對都市政策行動體系的研究當中，其認為影響力的機制可以透過兩個部分的測量來理解：一是評價者對於影響力評估的共識程度，亦即愈多的行動者同時認為某一行動者在單一事件中擁有的影響力愈多，代表該行動者被認為具備影響力的共識程度也愈強；二則是客觀的資源分配，若具備影響力者在主客觀上內被別的行動者認為資源愈多，則愈具備有影響力。

據此，如表三所示，作者在表中列出影響力聲望與資源集中性前面幾名的行動者名單與影響力分數。基本上兩者之間並沒有太大的差異，分數最高的都是台北市的財政首長，顯示了台北市無論在統籌分配稅款的政策聲望中，以及本身的資源集中性，皆被網絡內的其他行動者認為最具影響力，第二名則為高雄市，就兩者共同的特性而言，皆為直轄市與都市化程度高的區域，可見直轄市的財政資源在其他行動者的眼中高出其他縣市甚多。事實上若對照歷年縣市自有財源的比例，台北市與高雄市的自有財源比例也確實高出一般縣市甚多，自主財源比例高，理論上而言，受到中央統籌分配稅款的重分配效果而引發的政治威脅也就愈小（吳若予，2004：141）。而中央部會的主計處與國庫署則分別位居影響力分數的二、三名，若對照前述關於中央與地方間財政資源劃分態度的分析結果，顯見中央的主計處與國庫署在統籌分配稅款的政策網絡中，具有高度的影響力。而台北市、高雄市、主計處與國庫署具有高影響力的共同特質，即是相較於其他的縣市來說，其在制度上都佔據了優勢的位置。

表三 統籌分配稅款政策網絡的影響力與資源集中性的集中性分數¹⁴

縣市	執政黨派	農業縣	影響力聲望		資源集中性	
			分數	名次	分數	名次
台北市	國民黨	低	50	1	61.538	1
台北縣	民進黨	低	38.462	4	26.923	4
基隆市	國民黨	低			3.846	7
宜蘭縣	民進黨	高			3.846	7
桃園縣	國民黨	中	11.538	6	15.385	5
新竹縣	國民黨	高				
新竹市	國民黨	低			3.846	7
苗栗縣	無黨籍	高				
台中縣	國民黨	中				
台中市	國民黨	低	15.385	5	7.692	6
彰化縣	民進黨	高			3.846	7
南投縣	民進黨	高	3.846	7		
雲林縣	國民黨	高			3.846	7
嘉義縣	民進黨	高				
嘉義市	無黨籍	低				
台南縣	民進黨	高				
台南市	民進黨	低	11.538	5		
高雄縣	民進黨	中	15.385	4		
高雄市	民進黨	低	46.154	2	38.462	2
屏東縣	民進黨	高				
澎湖縣	國民黨	中				
花蓮縣	國民黨	中				
台東縣	親民黨	高				
金門縣	新黨	低				
連江縣	親民黨	低				
主計處	民進黨		46.154	2	38.462	2
國庫署	民進黨		42.308	3	30.769	3
平均數			10.399		9.117	
標準差			17.067		15.602	

資料來源：作者整理。

¹⁴ 未填數字的皆為 0，所有的分數均為標準化過後的分數。



再者，其他的名次差異也不大，在影響力的聲望的網絡中，除了台北縣與台中市、桃園縣等所謂的傳統大縣之外，其餘如南投縣、台南市與高雄縣等三縣在資源集中性分數並未有得分，但仍對統籌分配稅款的政策結果具有影響力，作者推測可能是因為民進黨執政的關係，南部各縣市又是民進黨本身的大票倉，雖然財政資源稀少，故該縣的縣市長（林宗男、許添財、楊秋興）及財政首長對政策的走向有其影響力存在。而就財政資源的分數而言，名次較為前面的多半是都市化程度較高的縣市，後面的比較多偏向農業縣市。若更進一步觀察未有得分的縣市，可以發現多半偏向人口較為稀少或是都市化程度較低的地區。

總之，對於統籌分配稅款的影響力與資源集中性網絡中，是以直轄市與中央部會的主計處與國庫署為主，其餘的行動者影響力分數都與上述行動者差距過大。唯一比較有趣的是影響力的分數似乎受到了縣市長黨派的影響，民進黨的南部票倉縣市在統籌分配稅款的政策網絡中，雖然縣市能掌握的資源不多，但仍具某種程度的影響力。

（二）府際財政治理網絡的競合關係

首先本文透過 NetDraw 將府際財政治理的合作（附件三）與競爭網絡（附件四）的結構繪出，從兩圖的比較之中，很明顯的可以看出合作的關係較為頻繁與緊密，而競爭的關係較為鬆散，初略來看府際間的財政治理網絡是合作多於競爭關係。但若更細緻的來檢視，從合作網絡圖中，很明顯的呈現出民進黨執政的縣市，以及農業縣市合作較為頻繁的傾向，且民進黨執政的縣市財政首長，在合作的網絡中的空間位置較為集中，也發現民進黨執政的縣市財政首長，在合作網絡中的合作程度，比其他黨籍執政的縣市財政首長要高。在競爭網絡中，台北市與高雄市兩個資源較多的直轄市，明顯的成為其他縣市的競爭對象。

若我們進一步從中心性與中介性的分數來檢視各行動者在府際財政治理網絡中的競合關係，如下表四所示：首先、單就合作網絡來說，外向中心性分數表示的是受訪者認為自己與網絡中的哪些行動者有合作關係，而內向中心性則是測量其他的行動者認為該受訪者，是否在府際財政的合作網絡中與其他行動者有合作關係，若是內向中心性的分數愈大，表示在合作網絡中對其他行動者的影響力愈高。很明顯的，從表四看來，在合作網絡中雖然呈現許多的穩定合作關係，但並沒有指標非常高的行動者出現（最高僅為 34.615），最高分數的五個縣市：宜蘭縣、新竹縣、屏東縣、澎湖縣與台東縣大多為高度農業縣，一方面表示在合作網絡中，即使大多數的縣市有合作關係，也沒有任何一個獨立縣市能夠操弄整個合作網絡的權力與資

源；二方面則顯示了合作的網絡成員多為財政資源較為貧乏的農業縣。在合作網絡當中，中介性的表現以台東縣（8.50）、宜蘭縣（5.672）與台南縣（3.813）較好，然由於群裡中介性的比率並不高（7.93%），表示大多數府際間財政治理網絡的合作關係，未有透過第三者來傳遞，而是直接一對一的合作關係。

表四 合作與競爭網絡的中心性與中介性分數¹⁵

縣市	執政黨派	農業縣	合作網絡			競爭網絡		
			外向中心	內向中心	中介性	外向中心	內向中心	中介性
台北市	國民黨	低		19.231			30.769	
台北縣	民進黨	低		30.769			11.538	
基隆市	國民黨	低	11.358	30.769	0.447	15.385	7.692	
宜蘭縣	民進黨	高	84.615	34.615	5.672	3.846	7.692	
桃園縣	國民黨	中		30.769			7.692	
新竹縣	國民黨	高		34.615			3.846	
新竹市	國民黨	低		26.923			11.538	
苗栗縣	無黨籍	高	84.615	26.923	0.660	11.538	3.846	
台中縣	國民黨	中	46.154	30.769	0.874	34.615	7.692	3.308
台中市	國民黨	低	19.231	23.077	0.256	76.923	11.538	9.385
彰化縣	民進黨	高		30.769			3.846	
南投縣	民進黨	高	57.692	30.769	0.625	50.00	3.846	0.590
雲林縣	國民黨	高	15.385	30.769	0.392	19.231	3.846	0.051
嘉義縣	民進黨	高	76.923	30.769	0.895	3.846	7.692	0.051
嘉義市	無黨籍	低		30.769			11.538	
台南縣	民進黨	高	92.308	30.769	1.720	7.692	7.692	0.103
台南市	民進黨	低	84.615	23.077	3.813		15.385	
高雄縣	民進黨	中	57.692	30.769	0.457	7.692	3.846	
高雄市	民進黨	低	3.846	3.846			34.615	
屏東縣	民進黨	高		34.615		3.846	7.692	0.051
澎湖縣	國民黨	中		34.615			3.846	
花蓮縣	國民黨	中	7.692	30.769		15.385	3.846	
台東縣	親民黨	高	100	34.615	8.510		7.692	
金門縣	新黨	低		23.077			15.385	
連江縣	親民黨	低	11.538	19.231		11.538	11.538	0.923
主計處	民進黨			19.231			7.692	
國庫署	民進黨			26.923			7.692	
平均數			27.920	27.920	0.877	9.687	9.687	0.536
標準差			35.800	6.669	1.924	17.590	7.355	1.851
群體中介性					7.93%			9.19%

資料來源：作者整理。

¹⁵ 未填的數字皆為 0，分數均為標準化分數。



若更細緻的觀察合作網絡的資料，我們可以發現前述在統籌分配稅款的政策網絡中，影響力聲望以及財政資源皆高的台北市、高雄市、主計處與國庫署，在合作網絡中皆不被其他行動者認為是合作的對象，也就是在統籌非配稅款的的合作網絡中，這些行動者是位居邊陲的角色。而台北市、高雄市、主計處與國庫署的外向中心性分數皆為 0，也顯示了這些行動者認為，在府際財政的合作網絡上與其他縣市沒有合作的關係。

再者，就競爭網絡而言，外向中心性分數所表示的是受訪者認為自己與多少的縣市財政首長，在統籌分配稅款的政策議題上有競爭的關係。而內向中心性分數則顯示了別的行動者認為受訪者是否與其在財政的分配網絡上有競爭關係。從外向的中心性來看，台中市的分數偏高是非常有趣的一個現象（76.923），顯示了台中市認為自己與其他的縣市在統籌分配稅款的政策網絡中，是處於敵對競爭的狀況。若從合作的網絡對照檢視，台中市在合作的網絡中內外向的中心性分數也都不高，從競爭網絡的內向中心性分數來看，其他的縣市財政首長也認為台中市是競爭的對象之一（11.538）。此外，在競爭網絡當中，很明顯的台北市（30.769）與高雄市（34.615）被其他的縣市財政首長認為是競爭的對象，與其他縣市行動者的合作關係也不多，台北市與高雄市的競爭與合作關係皆是單向的，也就是說，並非是自己認為其與網絡中的其他行動者有競合的關係，而是網絡中的其他行動者認為，台北市與高雄市與他們之間有競合的關係。

若以次一等的內向中心性分數來檢視競爭網絡中的狀況，可以發現除了台北市與高雄市外，其他被認為有競爭關係的縣市，除了金門縣與連江縣之外，大多屬於省轄市的層級（台北縣、新竹市、台中市、嘉義市、台南市、金門縣、連江縣），因此省轄市的財政首長在競爭的網絡中又可劃分為一個小網絡。而在競爭網絡的中介性指標中，很明顯的台中市財政首長被選擇的分數非常的高（9.385），顯示了台中市財政首長在競爭的網絡中，佔據了操弄各縣市間競爭關係的有利位置。但倘若由群體中介性指標來檢視台中市財政首長在競爭網絡的重要性（9.19%），則發現其在競爭網絡中的掙客位置並沒有那麼重要。

總的來看，我們可以將財政合作網絡與競爭網絡對照檢視。如表五所示，基本上有合作關係的縣市財政首長，彼此之間就比較沒有太大的競爭關係，不會呈現一邊競爭，一邊合作的狀況。而進一步檢視合作與競爭網絡位居的核心、邊陲與中介的行動者，我們初步有如下發現：

首先、在合作網絡中的核心行動者，幾乎都是資源稀少的農業縣居多，位居邊

陲的行動者除了連江縣之外，則是財政資源豐富的中央部會與直轄市，可見財政資源多的縣市被摒除在合作的網絡之外；再者，在財政合作網絡之中，宜蘭縣與台東縣皆佔據了核心與中介者的位置，雖然中介性的指標並不顯著，但在合作網絡中宜蘭縣與台東縣可以說是最重要的行動者；第三、從競爭網絡來看，更明顯的是財政資源豐富的台北市與高雄市成爲眾矢之的，整個財政競合網絡的結構初步可以劃分爲兩大直轄市與非直轄市（一般縣市）競爭結構，非直轄市的團體中，再依照資源可以區分爲縣轄市與農業縣；第四、至此初步看來，財政競合網絡並非受到縣市長黨派的影響，而是受到既有財政資源多寡的影響，形成了直轄市與非直轄市集團，前一小節中縣市財政首長認爲黨派對於統籌分配稅款的資源配置有影響，然對於實際上合作與競爭的關係，影響是不大的。

表五 合作與競爭網絡分析結果整理

測量面向	核心	邊陲	中介者
合作網絡	宜蘭縣、新竹縣、屏東縣、澎湖縣、台東縣	台北市、高雄市、主計處、國庫署、連江縣	台東縣、宜蘭縣、台南縣
競爭網絡	台北市、高雄市	新竹縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、高雄縣、澎湖縣、花蓮縣	台中市、台中縣

資料來源：作者整理。

（三）府際財政合作網絡的強連帶分析

基於第二段二小節的分析，我們欲檢視府際財政治理網絡中最爲核心的合作網絡關係爲何，也就是在合作網絡中尋找出強連帶的合作小團體。首先我們透過 UCINET 將合作網絡中有競爭關係的行動者剔除，只要有單向競爭關係存在的，我們就將其排除在府際財政的合作網絡之外；再者，我們進一步在剩下的行動者中取出強連帶的關係，也就是具有雙向合作關係行動者。透過府際財政網絡合作關係的精緻化後，我們可以尋找出在當時的府際財政治理網絡中，最真實的合作網絡結構爲何。

經過資料的過濾與程式的分析，我們將合作網絡中，具有強連帶關係的行動者的中心性分數與中介性分數歸納如下表六所示：首先、在強連帶的關係中，由於關係一定是雙向的緣故，內外向中心性指數是一致的，我們可以看到在府際財政的合作網絡中，具備強連帶關係的行動者僅有宜蘭縣、台東縣、台南縣、嘉義縣、高雄



縣、南投縣、苗栗縣、台南市、台中縣、花蓮縣、台中市、基隆市與連江縣等十三個縣市，然就中心性指數而言，每個行動者的分數權重並不相同，其中宜蘭縣、台東縣、台南縣、嘉義縣、高雄縣、南投縣、苗栗縣與台南市的中心性分數便很高，顯見這些縣市在合作網絡中是位居中心的位置，其中民進黨的宜蘭縣與親民黨的台東縣在合作網絡中的影響力最大。再者、從中介性指數來看，宜蘭縣、台東縣與台南縣算是中介性指數較高的縣市，然由於群體中介性的分數不高，中介性的指標並未在強連帶的合作網絡中發揮效用，也代表了在網絡中每個行動者間的溝通距離很短，無須透過其他行動者來代為傳遞訊息。最後，整個強連帶的合作網絡，其實展現的是一個農業縣的結盟關係，也明顯的是以民進黨執政的縣市為主。

表六 強連帶府際合作網絡行動者各項分數¹⁶

縣市	執政黨派	農業縣	合作網絡 (E-I 指數：35.709%)		
			外向中心	內向中心	中介性
宜蘭縣	民進黨	高	34.615	34.615	4.862
台東縣	親民黨	高	34.615	34.615	4.862
台南縣	民進黨	高	30.769	30.769	3.385
嘉義縣	民進黨	高	30.769	30.769	1.015
高雄縣	民進黨	中	26.923	26.923	1.015
南投縣	民進黨	高	26.923	26.923	0.462
苗栗縣	無黨籍	高	26.923	26.923	0.462
台南市	民進黨	高	23.077	23.077	0.246
台中縣	國民黨	中	15.385	15.385	
花蓮縣	國民黨	中	7.692	7.692	
台中市	國民黨	低	3.846	3.846	
基隆市	國民黨	低	3.846	3.846	
連江縣	親民黨	低	3.846	3.846	
平均數			9.972	9.972	0.604
標準差			13.127	13.127	1.380
群體中介性					4.42%

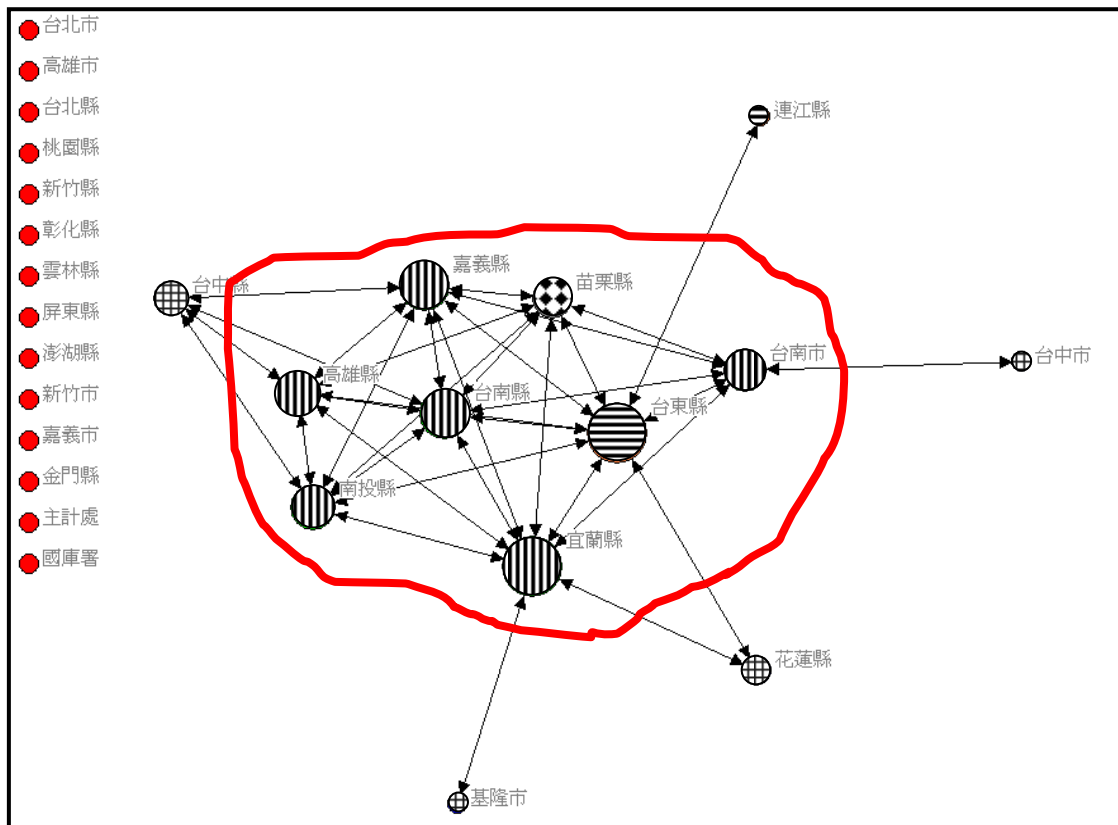
資料來源：作者整理。

我們更進一步分析了強連帶合作網絡的 E-I 指數（見表六）¹⁷ 對於整體府際財

¹⁶ 未填的數字皆為 0，分數均為標準化分數。

¹⁷ E-I 指數主要衡量一個大的網絡當中，小團體的現象是否非常的嚴重，最糟糕的狀況，便

政合作網絡的影響，我們發現了 E-I 指數高達 35.709%，表示在府際的財政治理合作網絡之中，此一強連帶的合作網絡會有 35.709% 的政策影響力。據此，我們將上述的資料匯入 NetDraw 繪出此一強連帶的合作網絡，並將節點的大小反映該行動者在網絡中的影響力，我們可以得到如圖一的結果。除了非具有強連帶關係的行動者成爲孤立值之外，在紅圈內的行動者便是反映了最主要的合作網絡關係。



圖一 地方府際財政重點合作關係圖¹⁸

資料來源：作者自繪。

是大團體非常的散漫，但核心內的小團體具有高度的凝聚力，並且由團體獨裁領導。另一種狀況就是一個大團體中有非常多內聚力的小團體，這些小團體變成了鬥爭的派系，也會演變成大網絡的問題。換言之，若 E-I 指數愈高，表示大的網絡愈容易被核心網絡控制，造成嚴重的危機。

¹⁸ 圖中圈圈的圖示代表黨派，⊕爲國民黨、⊖爲民進黨、⊙爲親民黨、⊗爲新黨、⊘爲無黨級，大小則代表了這些縣市在合作網絡中的影響力，若圈圈愈大，則影響力愈大；反之亦然。



三、府際財政治理的結構對等分析

結構對等是一種網絡的角色分析，在網絡中具備結構對等位置的行動者，便在網絡中扮演了相同的角色，換言之，同一個位置的行動者，是由具有相同關係模式的行動者所組成。因此一個大型的網絡之中，可能會有不同的行動者處於相同的結構位置中，結構相等的分析展現在政策的場域之中，是屬於一種穩定，且一再重複出現的關係模式。我們在論及政策網絡的時候，往往提到政策網絡長期以來會形成穩定的互動關係，這些穩定的互動關係非但有助於降低交易成本，往往也具備了排外的門檻性質。一個政策網絡通常是由不同立場的小網絡組合而成，行動者也經常透過多重網絡的結合方式來型塑團體聯盟，以此界定出次團體的基本位置與在政策網絡中的角色（Laumann & Knoke, 1987）。

本文把府際財政合作網絡與競爭網絡的資料，經由 UCINET 軟體的結構對等分析，並在切割兩次的設定下，¹⁹ 得到四個結構對等的位置，而合作網絡的結構對等子群圖請參見附件五，分區的區塊狀況請詳見附件六；競爭網絡的結構對等子群圖請詳見附件七，分區的區塊狀況請詳見附件八。從子群圖與區塊狀況圖顯示，每個縣市行動者皆有相對應的位置，每個位置皆有相對應的密度，以表示在該位置中各行動者間的互動狀況。合作網絡與競爭網絡的網絡密度如表七所示：

表七 合作與競爭網絡的網絡密度

	合作網絡 (R-squared=0.701)				競爭網絡 (R-squared=0.216)			
	1	2	3	4	1	2	3	4
1	0	0	0	0	0.054	0	0	0
2	0.0672	0.043	0.056	0	0	0.25	0	0.036
3	0.222	0.933	1	1	0.047	0.031	0.036	0.036
4	0.333	0.467	0.667	1	0.482	0.286	0.179	0.19

資料來源：作者整理。

¹⁹ 本文在此應用 Concor 指數進行資料切割，Concor 一次分群可以將一個社會網絡分成兩群，兩次則分成四群，所以用 Concor 分群絕對是雙數群，若某一群已經無法在分割下去，則會停止繼續分群。本文樣本數不大，若分群太多則會失去分群的意涵，分成四群較能進行有意義的分析。

若我們對照合作與競爭網絡中各位置的密度，以及各位置內的行動者，就合作網絡而言，其網絡的結構對等性來分解團體結盟與分化的現象，解釋力高達 70.1%；而競爭網絡的解釋力僅有 21.6%。由於競爭網絡的結構對等分析性的解釋力過低，接下來的分析，我們僅使用合作網絡的資料進行進一步的 MDS 與截區分析對照。至此，已經可以先瞭解合作網絡的四個子群行動者分別如表八所示，初步而言，位置一的行動者若對照前節的分析結果來看，其結構特質是具有高度的資源集中性與政策影響力的直轄市與主計處；位置二的子群行動者較多，特質較為混雜，彼此間的空間距離較為鬆散，密度也較低；位置三的結構特質很明顯是前述分析中的中心性強的農業大縣；位置四的特質是另一群的農業縣。

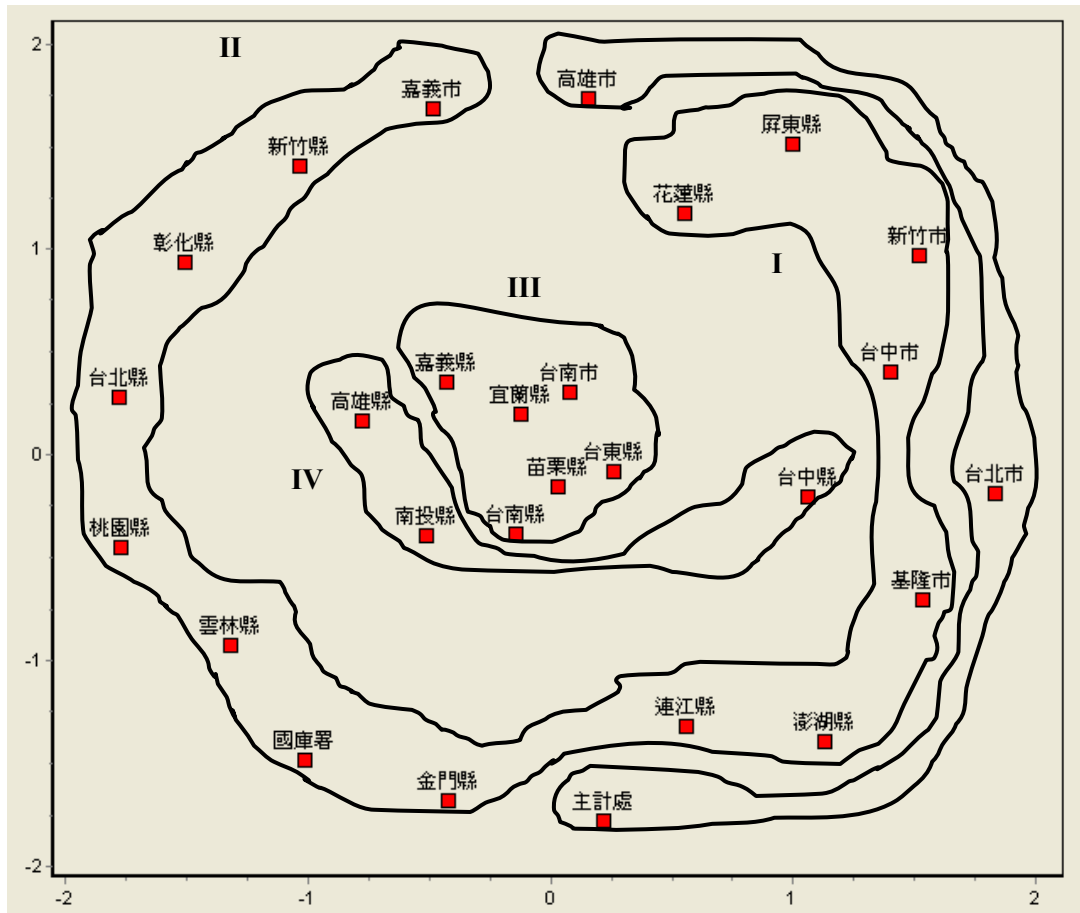
表八 合作與競爭網絡四個結構對等位置

	合作網絡	個數	密度	特質
位置一	台北市、高雄市、主計處	3	0	資源多，鬆散
位置二	台北縣、桃園縣、新竹縣、花蓮縣、台中市、彰化縣、嘉義市、雲林縣、連江縣、新竹市、國庫署、屏東縣、基隆市、澎湖縣、金門縣	15	0.043	混雜，鬆散
位置三	宜蘭縣、台南市、苗栗縣、台東縣、台南縣、嘉義縣	6	1	農業縣一，內聚強
位置四	台中縣、南投縣、高雄縣	3	1	農業縣二，內聚強

資料來源：作者整理。

再者，我們繼之再透過網絡分析法中多元尺度分析法（MDS）的優點，將這些位置的行動者透過視覺空間的效果表示出來，展現這些位置間的空間分布模式，可以藉由 MDS 圖觀察合作網絡中行動者的位置與彼此間的相似程度。





圖二 各縣市合作網絡的深層距離 MDS 空間圖

資料來源：作者自繪。

我們藉由計算任兩個行動者之間社會距離相似性 (similarity) 得到上圖。從整體的 MDS 空間圖來解析府際財政的合作政策網絡，可以發現其呈現了一個輪狀的 (wheel) 的多核心團體，這個合作網絡輪子的核心是資源最缺乏的農業縣市，也就是位置三。圍繞在這個輪核心的周邊分別是不同的團體所牽引的不同的牽制影響力。從圖中也可發現，除了台中縣的空間位置較遠之外，位置三與位置四兩者間的社會距離很短，彼此間也是緊密環環相扣，結構位置之間的界線穿透性 (boundary penetration) 強，表示彼此之間的互動緊密。位置一與位置二的緊密程度並非呈現隔離的狀態或層級式的區隔模式，反而是一種圍繞著傳統資源稀少的農業縣市所形成的合作關係，這些核心的行動者反而明顯的與位置三與位置四的行動者距離較

遠。而從位置一與位置二行動者的空間分佈來看，其內部的行動者空間距離很大，明顯的在合作的網絡中呈現了鬆散的互動結構，尤其位置一的台北市、高雄市與主計處間，很明顯的並沒有太多合作的可能。

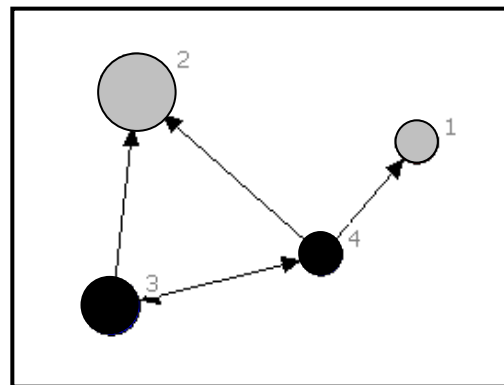
繼之，我們要進一步透過區截模型的步驟簡化四個結構位置的網絡特質。區截模型的步驟是將原始的網絡矩陣資料重新依照四個結構位置的排序排成新的矩陣，再將每個結構位置內與其他位置和區截內的成員間的網絡密度算出，並利用這些位置的網絡密度，與整體網絡的 α 標準（可使用整體網絡密度作為 α 值， α 標準 = 0.2778）作比較，若該位置的密度若比整體網絡密度高，則區截值設定為 1，反之則為 0。據此，利用區截分析（block modeling）的方法，進行進一步的縮影矩陣（image matrix）分析，將原始的網絡資料化為結構位置間彼此相對位置關係的模式，可以有助於我們進行更精確的結構對等分析。

如下表九所示，合作網絡的縮影矩陣如下，其中位置三與位置四的行動者彼此間的關係密度有超過一，顯示出這兩個團體內部的互動較其他位置的行動者頻繁。其中位置三的行動者與位置二及位置四的行動者皆有互動的關係，而位置四的行動者與位置一、二、三、四的行動者皆有互動的往來。若將縮影矩陣的資料進一步透過 NetDraw 繪出，其四個結構位置間的關係可以顯現如下圖三所示：

表九 合作網絡的縮影矩陣

	1	2	3	4
1	0	0	0	0
2	0	0	0	0
3	0	1	1	1
4	1	1	1	1

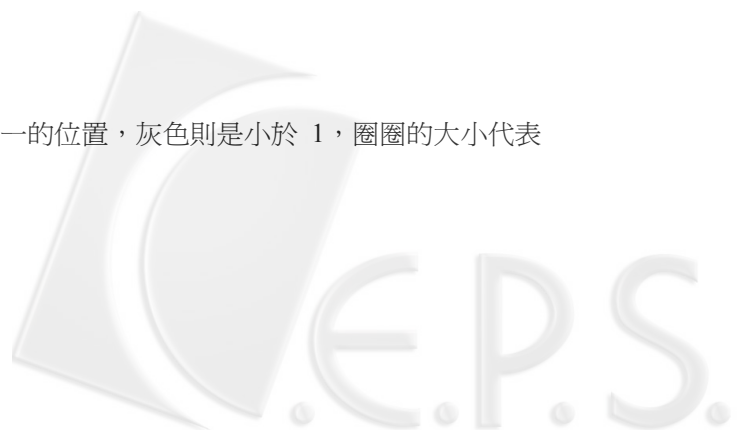
資料來源：作者整理。



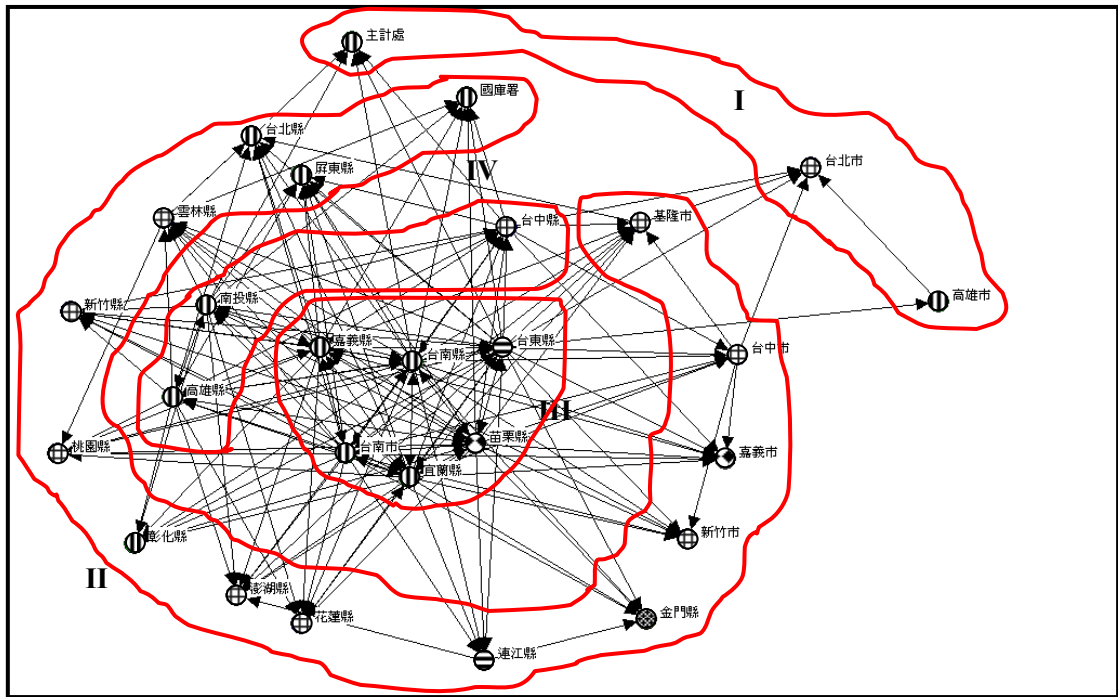
圖三 縮影網絡關係圖²⁰

資料來源：作者整理。

²⁰ 其中黑色表示縮影矩陣中該區截密度大於一的位置，灰色則是小於 1，圈圈的大小代表了區截內行動者的數量。



至此，我們可以透過下圖四將府際財政治理合作網絡的分析結果，再做進一步的說明與解釋。首先，就縮影後的合作網絡來說，四個位置有兩個位置的內部網絡關係成員的密度，高於整體合作網絡的密度。其中在位置三的行動者：宜蘭縣、台南市、苗栗縣、台東縣、台南縣與嘉義縣；以及位置四的行動者台中縣、南投縣及高雄縣的自我內部的互動頻率高，顯然在合作的網絡中彼此間有穩定的合作機制存在，也就是我們俗稱社會資本較高的政策網絡關係。再者，位置一與位置二的行動者，尤其是位置一中財政資源豐富的台北市、高雄市與主計處，內部互動非常鬆散，明顯的缺乏彼此合作的機制，與其他位置的行動者在合作網絡中也較為隔絕，在合作網絡中是屬於被遺忘的一群，這也與前述分析合作網絡的內向中心性的結果非常一致。第三，若對照上述對於強連帶合作網絡的分析來看，強連帶的合作網絡又可區分為兩個子團體，就是位置三與位置四的兩個區截，而這兩個區截顯現的特質就是農業縣的特質，其中位置三的行動者密度最高。第四、位置三與位置四的行動者除了合作的內聚力強之外，對於其他位置的行動者的合作也抱持著開放的態度，除了位置三無法與位置一的行動者合作之外，位置四的行動者跟每個位置均有主動的合作關係，是屬於內聚力強，外放性也強的網絡型態，也就是在合作的策略上，是屬於內部強連帶，外部弱連帶的行動策略。故至此我們可以很明確的下一個定論：府際財政治理合作網絡的運作核心是農業諸縣彼此的穩定結盟為主，且並不排斥與其他縣市的合作關係。



圖四 府際財政合作網絡子團體圖

資料來源：作者自繪。

伍、結論

本文以府際財政網絡中的與統籌分配稅款相關的地方財政首長為主要研究對象，探討台灣府際財政治理網絡的政策影響力聲望、以及競合關係。從針對統籌分配稅款的態度分析中的研究結果，受訪的縣市財政首長都不同意地方制度法與財政收支劃分法是一個公平的制度。地方政府的財源由於非常的缺乏，也導致了在制度性的財政府際關係上，中央與地方政府之間呈現了權力與資源不對稱的狀態。

首先、由於在一個政策網絡中，沒有任何一個行動者具備足夠的資源完成其政策目標，因而網絡中的資源依賴與動員的關係，對於我們理解府際間關係的行動與策略是非常重要的。而若從府際間財政治理關係的影響力與資源集中性的聲望來檢視，透過網絡分析中內向中心性的指數檢定，可以發現在統籌分配稅款的政策網絡中，資源集中性最高的是中央部會與北、高兩直轄市，而影響力聲望最大的，也是中央部會與北、高兩直轄市。可見在統籌分配稅款的政策網絡中，掌握重分配權力

的主計處與國庫署，以及具有 43% 統籌分配資源的直轄市具備有制度的優勢位置，在網絡中的影響力與資源集中性聲望也最強。

再者、就府際關係間財政網絡的競合關係，可以發現在合作網絡中，集中化程度高的反而與影響力與資源集中性指數高的縣市相反。尤其府際財政合作網絡的核心是宜蘭縣、新竹縣、屏東縣、台東縣這些農業大縣，位居邊陲的則是直轄市的台北市、高雄市與中央的主計處與國庫，可見合作網絡之所以會由這些農業大縣聚集在一起，是因為資源的缺乏而形成的結盟關係，當中台東縣與宜蘭縣更是影響力最大的縣市。就競爭網絡而言，資源多的也被視為是競爭的對手，整個競爭的網絡大概可以初略分為三個層次，一個是成為眾矢之的的台北市與高雄市，再來就是縣、市，最位居邊陲的則為上述資源缺乏的農業縣。可見競爭網絡與合作網絡有互斥的效果，競爭與合作的關係並沒有在府際財政治理網絡中，同時存在於一個行動者身上。

若我們進一步透過強連帶的合作網絡，想要解析出最核心的府際間合作的關係模式，我們可以發現強連帶的網絡中，是以台東縣、宜蘭縣、台南市、台南縣、苗栗縣、嘉義縣、高雄縣、南投縣等八個縣市為主。顯示在鬆散的合作網絡之中，這個小網路是一個內部社會資本很強的網絡關係，尤其是台東縣、宜蘭縣、台南市、苗栗縣、台南縣與嘉義縣更是如此。必須補充說明的是，無論是合作網絡或是競爭網絡，中介者的角色在網絡中的關係都不凸顯，顯見無論是競爭或合作網絡的行動者都是直接的溝通，很難有居間操弄資訊的可能。而從強連帶小團體對於整體合作網絡的影響來看，這個強連帶的合作網絡在整體合作網絡中的影響力佔了 35.709%，對於整個府際合作網絡而言，這個強連帶的次團體影響很大，會有壟斷整個合作機制的可能。由這樣的結果也顯示，合作網絡的核心行動者與影響力聲望和資源集中性高的行動者之間似乎沒有對話的可能。雖然北高兩市有政策的影響力，但在合作的網絡上被其他縣市孤立。

最後，若我們將府際財政合作網絡的資料做進一步的結構對等分析，透過 Concor 的指數將合作網絡的行動者區分為四個結構位置的行動區截，並用 MDS 分析其社會空間距離，發現在府際財政的合作網絡中，位置三的區截位居核心的位置，而且與位置四的行動者有非常強的邊界滲透的可能性，與上述的結果合併來檢視，很明顯的從結構對等的角度來說，位置三與位置四就是代表農業縣的區塊，而合作網絡的 MDS 空間距離圖，是以位置三的行動者向外延伸的，愈外圍的位置關係的密度就愈小，這些核心的區截也與外圍的位置一與位置二的行動者差距很遠，

且位置一與位置二的行動者更是在內部的結構非常的鬆散，顯見位置一與位置二的行動者本身內部就沒有合作的關係了，更遑論與其他位置的行動者合作。

藉由網絡分析的方法與角度，我們發現了台灣統籌分配稅款的競合政策網絡的結構，反映的是農業諸縣彼此間的穩定結盟，且競爭對象是具有高度資源集中性與政策影響力的北、高直轄市。本文的企圖是以社會網絡分析的方法，來解釋與描繪府際關係間所存在的動態複雜政策網絡，就成果而言初步已經達到了本文的目的。然本文必須承認的是，由於網絡的資料並沒有百分之百的完整，雖然整體網絡的狀態離本文分析結果應該不遠，本文在效度上仍然要打個折扣；另一方面本文也缺少深度訪談的資料作進一步的佐證，容易在細緻之處無法清楚交代網絡分析中，難以發現的故事脈絡。

如今因為台北縣升格為直轄市所引發的統籌分配稅款排擠效應，又導致各縣市之間引發緊張的關係，尤其是同屬於直轄市的台北市、高雄市，因為資源的排擠效應，最近更是對行政院的政策頻頻跳腳。統籌分配稅款的問題反映的不過是府際關係的冰山一角，很明顯的，對於府際關係所有合作與競爭關係的本質，其實就是資源配置的寡與不均，政策網絡的結構反映的是制度脈絡的特性。為了改善統籌分配稅款的制度問題，相關的政策建議也不虞匱乏，但長久以來類似的問題一直都沒有改善，資源配置的衝突也容易變成政治性的問題。最近因為台北縣升格為直轄市，導致原本屬於台北市與高雄市的 43% 統籌款，多了另一個人口眾多的地區來瓜分，導致資源配置的緊張關係。一方面，資源的寡導致沒有辦法把統籌分配稅款的餅做大；另一方面，一般縣市自有財源也不寬裕。因此，府際間對於財政治理關係的政策網絡還會不斷的繼續發展下去，從網絡分析的角度能夠討論的故事也會不斷的有他的新奇之處。希望這篇文章能在公共行政領域中扮演拋磚引玉的角色，為後續的網絡分析提供更多參考的基石。

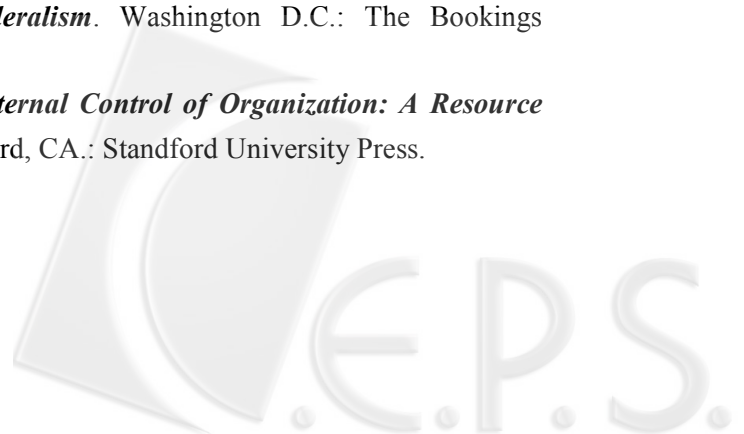
參考文獻

- 王光旭（2006）。政策網絡研究在公共行政領域中的核心地位與方法錯位。**政策研究學報**，第 4 期，頁 61-102。
- 史美強（2000）。**組織網絡與治理**。發表於行政管理學術研討會，空中大學主辦，台北市。



- 史美強（2005）。**制度、網絡與府際治理**。台北：元照。
- 江大樹（2006）。**邁向地方治理—議題、理論與實務**。台北：元照。
- 朱澤民（1993）。當前地方財政改進之研究。**財稅研究**，第 25 卷第 1 期，頁 1-25。
- 吳若予（2004）。台灣統籌分配稅款制度的政治性。**台灣民主季刊**，第 1 卷第 2 期，頁 131-165。
- 林健次、蔡吉源（1999）。財政賽局：零和？正和？負和？論統籌分配稅款與財政收支劃分法。載於翁興利（主編），**地方政府與政治：精省後之財政自主與地方分權**（125-147 頁）。台北：商鼎文化。
- 紀俊臣（2000）。地方制度法修正後財政收支劃分之新策略。載於主計處（編），**健全地方財政策略學術研討會論文輯**（1-17 頁）。台北：行政院主計處。
- 徐仁輝（1999）。預算緊縮與財政分權。載於翁興利（主編）。**地方政府與政治：精省後之財政自主與地方分權**（93-123 頁）。台北：商鼎文化。
- 徐仁輝（2001）。地方政府支出預算決策的研究。**公共行政學報**，第 5 期，頁 1-17。
- 徐仁輝（2002）。統籌分配稅款的爭議探究。**主計月刊**，第 559 期，頁 54-60。
- 陳敦源（1999）。跨域管理：部際與府際合作。載於黃榮護（編），**公共管理**（227-269 頁）。台北：商鼎文化。
- 廖坤榮（2002）。**地方財政分權的理論與實際：統籌分配稅款的制度分析**。發表於「台灣政治學會年會」，國立中正大學主辦，嘉義。
- 黃世鑫（1999）。地方財政自主與地方自治：精（凍？廢？）省後的省思。載於翁興利（主編），**地方政府與政治：精省後之財政自主與地方分權**（53-91 頁）。台北市：商鼎文化出版社。
- 熊瑞梅（1995）。**台中都市變遷：區位、政府及地方菁英影響力結構 II：行動體系觀之分析**。國科會研究計畫報告，未出版。
- 6, Perri, Diana Leat, Kimberly Seltzer, & Gerry Stoker (2002). *Toward Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave.
- Bache, I., & Matthew Flinders (Eds.). (2005). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Banfield, E. C. (1961). *Political Influence*. New York: Free Press.

- Bardach, E. (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Huang, K., & Keith G. Provan (2006). Resource Tangibility and Patterns of Interaction in a Publicly Funded Health and Human Services Network. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1): 435-454.
- Jones, T. (1995). Instrumental Stakeholder Theory: A Synthesis of Ethics and Economics. *Academy of Management Review*, (20): 404-437.
- Klijn, Erik-Hans (2001). Rules as Institutional Context for Decision Making in Networks: The Approach to Postwar Housing Districts in Two Cities. *Administration and Society*, 33(2): 133-164.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage Publication.
- Krackhardt, D. (1992). The Strength of Strong Ties: The Importance of Philos in Organizations. In N. Nohria, & R. G. Eccles (Eds.), *Networks and Organizations* (pp. 216-239). Boston: Harvard Business School Press.
- Krackhardt, D., & J. R. Hanson (1993). Informal Networks: The Company behind the Chart. *Harvard Business Review*, July-August: 104-111.
- Laumann, E. O., & F. U. Pappi (1976). *Networks of Collective Action: A Perspective on Community Influence System*. New York: Academic Press.
- Laumann, E. O., & D. Knoke (1987). *Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Mizruchi, M. S., & M. Schwartz (1987). *Intercorporate Relations: The Structural Analysis of Business*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- O'Toole, Jr. L. J. (2000). American Intergovernmental Relations: An Overview. In R. J. Stillman II (Ed.), *Public Administration: Concepts and Cases* (7th ed.) (pp. 127-146). Boston: Houghton Mifflin Company.
- O'Toole, Jr. L. J., & Kenneth J. Meier (2004). Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4): 469-494.
- Peterson, P. (1995). *The Price of Federalism*. Washington D.C.: The Bookings Institutions.
- Pfeffer, J., & G. Salancik (2003). *The External Control of Organization: A Resource Dependence Perspective*. Standford, CA.: Standford University Press.



- Raab, Jörg (2002). Where Do Policy Networks Come from? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4): 581-622.
- Raab, J., & H. Brinton Milward (2003). Dark Networks as Problems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4): 413-439.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W., & D. Marsh (1992). *Policy Network in British Government*. Oxford, UK: Clarendon Press.
- Van Bueren, Ellen M., Erik-Hans Klijn, & Joop F. M. Koppenjan (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2): 193-212.
- White, H. C. , Boorman, S. A., & Breiger, R. L. (1976). Social Structure from Multiple Networks. I. Blockmodels of Roles and Positions. *American Journal of Sociology*, 81: 730-779.
- Wright, D. S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relationship* (3rd ed.). Belmont: Wadsworth, Inc.

附件一、府際關係問卷節錄

貳、受訪者府際關係互動的經驗（以財政資源為重心）

以下的題目請問您對台灣目前府際關係互動的經驗，請根據您的經驗複選出適當的答案。

	非常 同意	同 意	普 通	不 同意	極不 同意
1.您覺得地方制度法已經完全將台灣府際關係制度化了。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.您覺得財政收支劃分法的内容是合理的。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.您覺得統籌分配稅款的比例合宜。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.您覺得地方政府的自主性財源太少。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.您覺得地方政府需要更多的中央補助。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.您覺得中央政府在分配財源時，需要考慮區域均衡。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.您覺得地方政府間的合作有助資源的取得。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.您覺得中央對地方財源的控制變弱了。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.您覺得財政資源分配會因黨籍而有差異。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10.您覺得中央都不了解地方的需求。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11.您覺得地方政府的要求中央常常給予具體協助。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12.您覺得統籌分配稅款的公式很公平。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13.您覺得地方需要更多的自主財源。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14.您覺得中央對地方政府的補助要更多。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15.您覺得地方在統籌分配稅款決策的參與中主導性很高。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

肆、府際互動關係

下列的名單是我們從地方政府的相關財政首長所選取的名單，請您根據右列子題目，將您在府際互動的實際經驗勾選在適當的名單中。

- (1) 請選出您覺得財政收支劃分法之下，有關統籌分配稅的分配，誰具有影響力。
- (2) 請您選出哪些縣市財政首長可能擁有較多財政資源。
- (3) 請您選出哪些縣市財政首長在進行資源分配時，是您尋求合作的對象。
- (4) 請您選出哪些縣市財政首長在進行資源分配時，是您競爭的對象。

(5) 請填出他和您的關係是 (1) 親戚 (2) 朋友 (3) 同事 (4) 同學 (5) 認識
(6) 不認識 (7) 公務關係

編號	姓名	職稱	(1) 影響分配稅款的能力	(2) 擁有較多財政資源	(3) 合作對象	(4) 競爭對象	(5) 他和您的關係
01	台北市財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
02	高雄市財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
03	台北縣財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
04	宜蘭縣財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
05	桃園縣財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
06	新竹縣財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
07	苗栗縣財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
08	台中縣財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
09	彰化縣財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
10	南投縣財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
11	雲林縣財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
12	嘉義縣財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
13	台南縣財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
14	高雄縣財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
15	屏東縣財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
16	台東縣財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
17	花蓮縣財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
18	澎湖縣財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
19	基隆市財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
20	新竹市財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
21	台中市財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
22	嘉義市財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
23	台南市財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
24	金門縣財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
25	連江縣財政局長		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
26	主計處		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
27	國庫署		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____

伍、政策影響力

您認為上列名單中，哪五位地方政府的相關首長，對統籌分配稅最具影響力，請填寫出他的編號。

1. 您認為在地方政府中，哪五位人士最具影響力？

2. 您認為在進行統籌稅分配時，哪五位人士最具影響力？

陸、基本資料

性別

男性 女性

教育程度

國小畢（肄）業 國中畢（肄）業 高中畢（肄）業
大學（專科）畢（肄）業 研究所畢（肄）業 博士

年資

_____年

黨派

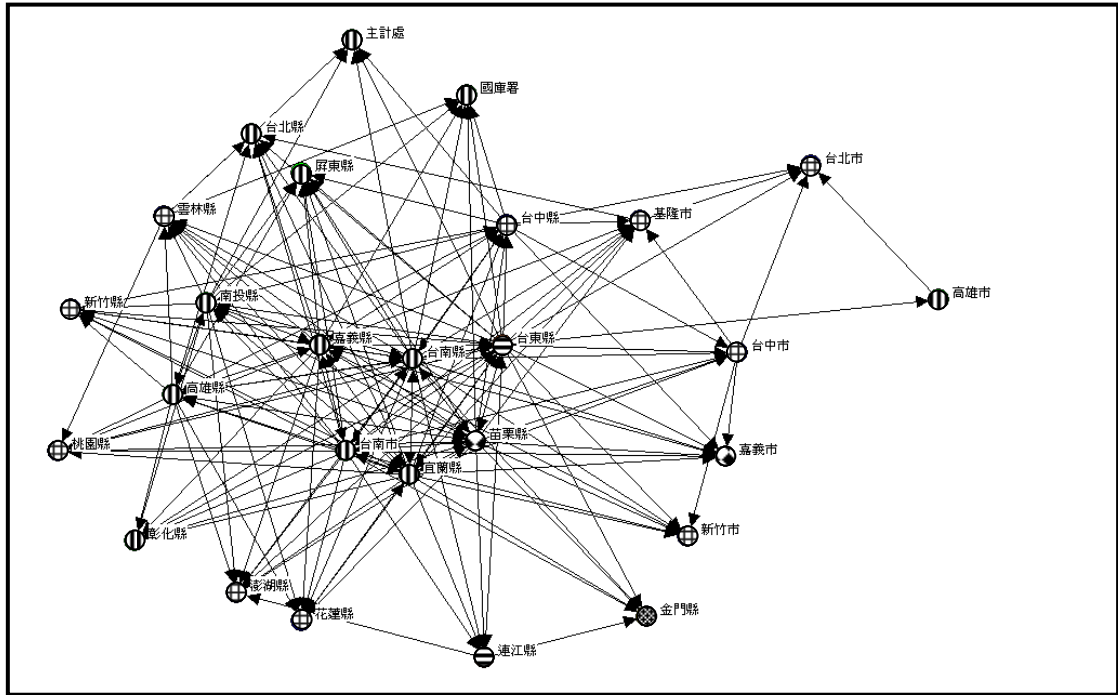
無黨籍 國民黨 親民黨 新黨
民進黨 台聯黨 其他 _____

附件二、2002-2003 縣市長的黨派與資源特質

縣市	市長	黨派	財政局長(編號)	農業縣
台北市	馬英九	國民黨	01	低
台北縣	蘇貞昌	民進黨	03	低
基隆市	許財利	國民黨	19	低
宜蘭縣	劉守成	民進黨	04	高
桃園縣	朱立倫	國民黨	05	中
新竹縣	鄭永金	國民黨	06	高
新竹市	林政則	國民黨	20	低
苗栗縣	傅學鵬	無黨籍	07	高
台中縣	黃仲生	國民黨	08	中
台中市	胡志強	國民黨	21	低
彰化縣	翁金珠	民進黨	09	高
南投縣	林宗男	民進黨	10	高
雲林縣	張榮味	國民黨	11	高
嘉義縣	陳明文	民進黨	12	高
嘉義市	陳麗貞	無黨籍	22	低
台南縣	蘇煥智	民進黨	13	高
台南市	許添財	民進黨	23	低
高雄縣	楊秋興	民進黨	14	中
高雄市	謝長廷	民進黨	02	低
屏東縣	蘇嘉全	民進黨	15	高
澎湖縣	賴峰偉	國民黨	18	中
花蓮縣	張福興	國民黨	17	中
台東縣	徐慶元	親民黨	16	高
金門縣	李炆烽	新黨	24	低
連江縣	陳雪生	親民黨	25	低

資料來源：作者整理。

附件三、府際財政治理的合作對象網絡圖²¹

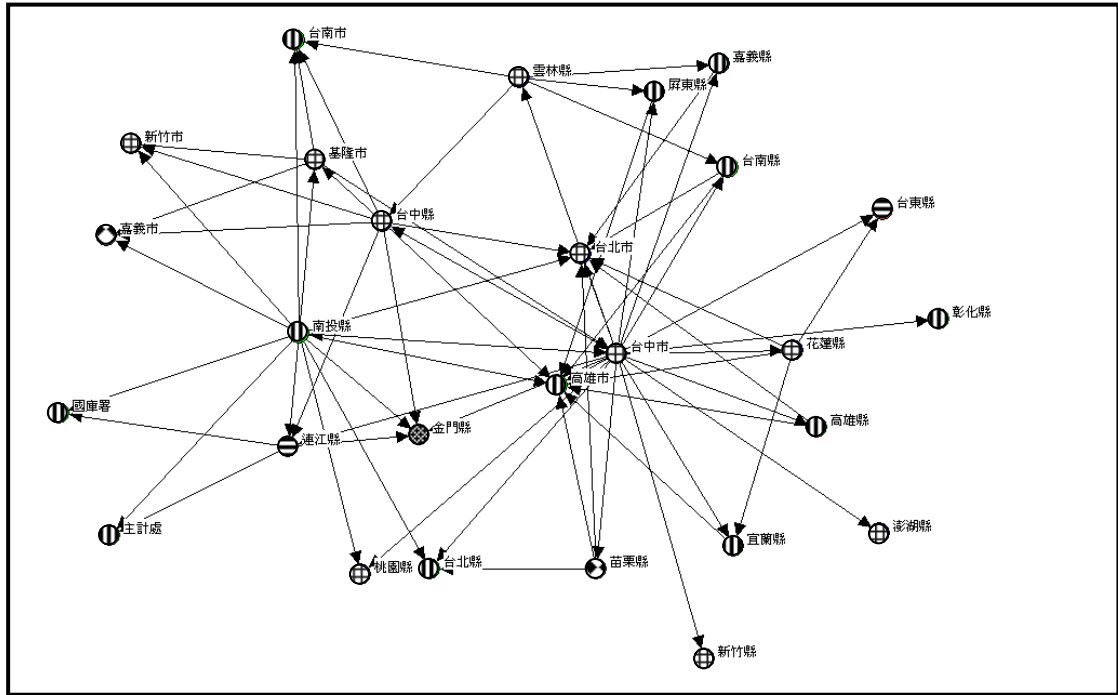


資料來源：作者自繪。

²¹ 圖示代表的是縣市長的黨派，⊕為國民黨、⊖為民進黨、⊗為親民黨、⊘為新黨、⊙為無黨籍。

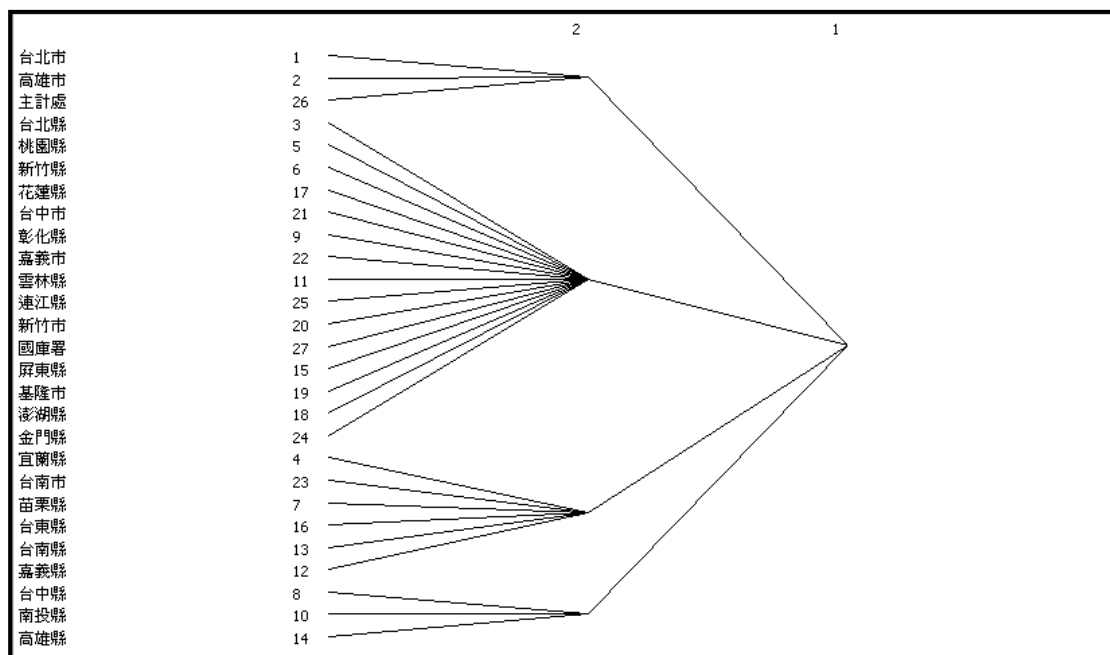


附件四、府際財政治理的競爭對象網絡圖



資料來源：作者自繪。

附件五、合作網絡的結構對等子群圖



資料來源：作者自繪。

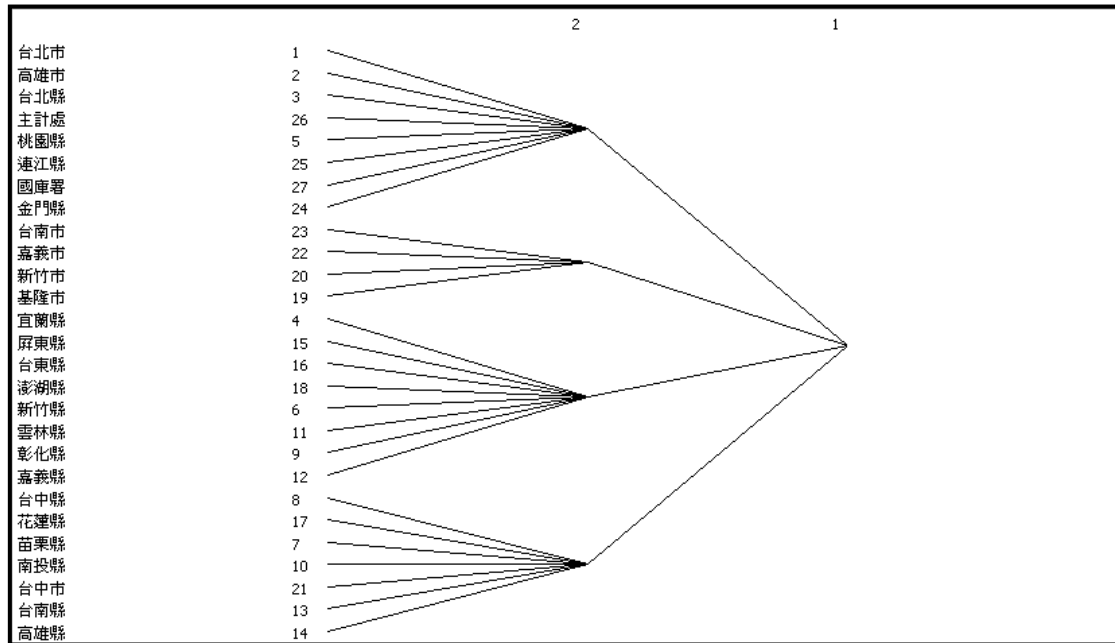


附件六、合作網絡分區的區塊狀況

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	
1 台北市																											
2 高雄市																											
26 主計處																											
3 台北縣																											
5 桃園縣																											
6 新竹縣																											
17 花蓮縣																											
21 台中市	1																										
9 彰化縣																											
22 嘉義市																											
11 雲林縣		1	1	1																							
25 連江縣																											
20 新竹市																											
27 國庫署																											
15 屏東縣																											
19 基隆市	1																										
18 澎湖縣																											
24 金門縣																											
4 宜蘭縣			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
23 台南市			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
7 苗栗縣			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
16 台東縣	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
13 台南縣			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
12 嘉義縣			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
8 台中縣	1	1			1	1						1	1	1													
10 南投縣		1			1	1						1	1	1													
14 高雄縣			1	1	1	1						1	1														

資料來源：作者整理。

附件七、競爭網絡的結構對等子群圖



資料來源：作者自繪。

附件八、競爭網絡的分區的區塊狀況

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	
1 台北市																												
2 高雄市																												
3 台北縣																												
26 主計處																												
5 桃園縣																												
25 連江縣																												
27 國庫署																												
24 金門縣																												
23 台南市																												
22 嘉義市																												
20 新竹市																												
19 基隆市																												
4 宜蘭縣																												
15 屏東縣																												
16 台東縣																												
18 澎湖縣																												
6 新竹縣																												
11 雲林縣																												
9 彰化縣																												
12 嘉義縣																												
8 台中縣																												
17 花蓮縣																												
7 苗栗縣																												
10 南投縣																												
21 台中市																												
13 台南縣																												
14 高雄縣																												

資料來源：作者整理。

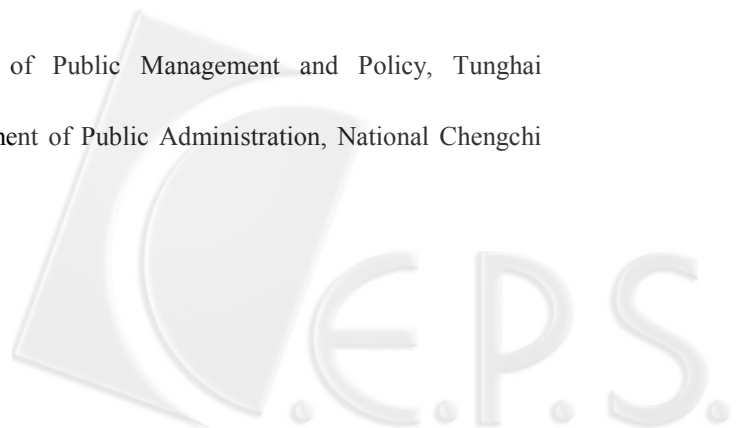
The Competitive and Cooperative Relationships of Intergovernmental Fiscal Governance in Taiwan: A Network Analysis

Mei-Chiang Shih, Guang-Xu Wang*

Abstract

This paper follows the research questions discussed in the book *Institution, Network and Intergovernmental Governance* (2005). Social network analysis, in this paper, is applied to re-analyze the same data collected by authors in 2003 to help us to examine the patterns of relationships among intergovernmental relations. This paper will have two important contributions to research community of public administration in Taiwan. First, social network analysis method will give us a guideline to analyze the complex governance phenomenon in public affairs. The paper will be the first one to try to apply social network analysis to answer the research questions regarding governance mechanism. Second, the researches on intergovernmental governance mostly emphasize on formal institutional and historical perspectives, and few researches focus on the dynamic relationships among county governments. Our research will provide another answer to the intergovernmental competitive and cooperative governance mechanism in fiscal intergovernmental relations.

* Mei-Chiang Shih, Professor, Department of Public Management and Policy, Tunghai University.
Guang-Xu Wang, Ph.D. Candidate, Department of Public Administration, National Chengchi University.



Our paper demonstrates three research outcomes. The first is that the financial resources centralize on Taipei and Kaohsiung cities and the financial allocation situation is disequilibrium one among 23 counties in Taiwan. The second is that the character of cooperative relationship is a stable alliance among agricultural county governments which DPP is in power. The third is that Taipei and Kaohsiung city governments are two financial resources competitors without collaborative relationships with other counties in Taiwan.

Keywords: intergovernmental governance, social network analysis, governance, resource dependency