

都市治理的矩陣代數： 衝突、競爭與合作

The Matrix Algebra for Metropolitan Governance:
Conflict, Competition, and Cooperation

謝俊義*

Jun-Yi Hsieh

書名：Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation

編者：Richard C. Feiock

出版年：2004

出版社：Washington, D. C.: Georgetown University Press

頁數：260 頁

都市治理的研究在最近日益受到重視，部分原因在於城市與城市，地方與地方之間的合作、競爭、交流，甚至衝突，在不同層次的治理（如跨國家的城市與城市、同一國家的地方與地方）日益頻繁；例如，在美國的州與州之間所簽訂的「跨州服務傳遞協定」（interstate service agreement），以及地方與地方之間的

特約論文。

* 臺北市立教育大學社會暨公共事務學系助理教授。

「跨地方服務協定」(interlocal service agreement)，是在調和彼此之間的競爭、合作與衝突的服務機制。而在臺灣地區之間的合作、競爭與衝突亦是所在多有；包括，臺北市與姐妹市間的城市交流、「北臺區域發展推動委員」與「高高屏永續發展聯盟」的合作機制成立，抑或地方之間的垃圾環保爭議。可以預知未來都市治理議題在公共治理領域將扮演更重要的角色；因此，如何注入創新的思維與研究方式，讓臺灣都市治理的研究與實務蓬勃發展，實為重要課題。在這篇書評中，筆者選了 Richard Feiock 在 2004 年集合美國研究都市治理的重要學者所編著的《都市治理：衝突、競爭與合作》(Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation)。¹ 在這本書各章節撰寫的學者絕大多數都是政治學背景，雖然在微觀的管理層面甚少著墨，但是在結合理論創新與實證研究方法上的論證方式，以及諸多美國都市與地方治理的新觀念值得國內學者細加品味。在有限的文字下，這一篇書評將透過：壹、概念層次：制度的集體行動與地區主義；貳、衝突、競爭與合作；參、合適的研究設計與方法；肆、結論，來鋪陳這本書的特色。

壹、概念層次：制度的集體行動與地區主義

在概念上，這本書主要是以制度的集體行動 (institutional collective action) 與地區主義 (regionalism) 作為全書穿針引線的工作。傳統的地區主義包括政府與功能的集權與合併 (consolidation)，或者成立地區性組織與聯盟 (頁 4)。美國最早的地區治理從「進步時期改革」(The Progressive Reform Movement) 強調地方政府的結構改革開始。在二十世紀早期的進步時期改革主要是透過集權方式來使地方政府免於受到政治的干預，而這也影響往後地方政府會透過集權與合併的方式來促進效率、公平與課責。而最近的地方改革模式則是強調在大都會地區下政府之間的分權、合作與競爭為基礎的地區治理。分權途徑的治理強調透過水平與

¹ Richard Feiock 現為佛羅里達州立大學 (Florida State University, FSU) 公共行政暨政策學院 (Reubin O'D. Askew School of Public Administration and Policy) 的 Augustus Turnbull 講座教授，他累積了一百多篇研究地方政府與治理的相關論文。他現在為「地方治理學程」(The DeVoe Moore Center's Program in Local Governance) 的主任，以及 FSU 新成立的「永續性能源治理與決策制定中心」(The Center for Sustainable Energy Governance and Decision-making, CSEGD) 的首任主任。

垂直連接的組織，來強化自我治理，這些組織包括公私組織、第三部門與服務生產者。但是這種分權式（或稱為割裂式地方政府，fragmented local government）並無法有效解決住宅、環境與交通問題所引起的都市亂象（urban sprawl），因為分權式政府並無法處理某一地方政府的政策選擇所加諸對其他地方政府的外部性或外延效果；因此，結合地區性的合作、互補，以及分權治理所形成的制度的集體行動，成為 Feiock 在近幾年所大力提倡的理論。所謂「制度的集體行動」，他做了如下定義：「地方政府可以集體形成一個透過協議、聯盟與公民集體抉擇的網絡，藉以整合在某一地區下的不同管轄地」（頁 6）。Feiock 認為制度的集體行動可以讓地區之間產生有效合作，以降低外部性與交易成本，正如很多研究強調在經濟方案中尋求合作以獲取利益一樣。

貳、衝突、競爭與合作

地方政府面對集體行動問題，需要一套強有力誘因機制來尋求地方之間的彼此信任、合作和避免背叛；例如，美國某些人口眾多所形成的「大都會區」（Metropolitan Statistical Area, MSA）下的郡縣和市，傾向形成一個「地區合夥組織」（Regional Partnership Organization）來協調這個大都會區的經濟發展、交通、水資源等合作事項；又如在「跨地方服務協定」規範下，甲市負責提供公車服務給締約的乙市；但乙市則提供水資源給甲市。這種合作模式在最近一直受到美國地方政府廣泛採用，甚且美國佛羅里達州的州議會更立法規定在二〇〇四年如果人口規模超過 10 萬以上的郡縣，其所屬的市和鎮，在特定的都市服務如教育、衛生下水道、公共安全、固體廢棄物、污水、飲用水、公園與娛樂設施，以及交通設備，必須提出一套「跨地方服務協定」計畫，並交由「州的社區事務部」（The Department of Community Affairs）召開委員會審議後，交付執行。

成本的減少，資源和勞力共享是地方政府尋求合作的主要誘因，而地區的相近性亦增加了地方政府彼此合作的可能性、地方官員的互動、地區居民遷移意願、工作機會與娛樂，創造政治合作的誘因，以及增加在大都會區政策擴散的可能性；如同因地區相近的緣故，城市與城市很容易形成「跨地方服務協定」來共同提供公共服務，但是隨著距離增加可能明顯減少其所帶來的成本效益（頁 73）。而且州的法律亦可能限制地方政府尋求達成「跨地方服務協定」的可能性；例如，州稅賦的限制可能使得地方有急迫限縮成本的壓力（頁 87）。除了合

作之外，地方政府爲了能夠和其他地方競爭，吸引人口遷移和廠商的進駐，會提出一連串的財務和稅賦誘因計畫（Tiebout, 1956）。但是地方政府是集合所有偏好的集合體，當參與者的異質性（heterogeneity）越大，彼此的偏好和政策目標差異越大，就越可能產生衝突（頁 48）。也就是當採取政策行動時，地方政府必須能夠表達居民的政策偏好，但要讓這些居民的偏好都能夠獲得照顧，可能阻礙地方政府尋求合作的努力，而這也會增加地方政府尋求合作機制所增加的潛在衝突、監督與交易成本（頁 71）。衝突、競爭與合作是地方政府是存在普遍現象，但重要的是如何給予清楚的圖像說明之間的互動是這本書的另一個特色。

參、合適的研究設計與方法

制度的集體行動的理論架構雖看似完美，但需要更多的資料支持，才能證明其理論的效度。過去相關研究即便有有質化或量化證據的支持，但卻與理論架構和假設脫節，或者從現有的資料證據作過多的推論，這些研究可能徒具研究形式，但卻無法真正貢獻學科領域知識的進步。這本書另一個值得我們學習之處，即在於論證方式不僅理論引介和假設建構，亦透過更多積極的證據來支持理論架構，這些證據不僅包含個案，更重要的是透過調查數據和官方的資料，並根據資料的性質和層次，輔以合適的方法來獲得有效的推論；例如，在美國地方政府的資料性質變異非常大，很少符合常態分配的假設；因此，需要透過其他形式的迴歸方程式來獲得可信無偏誤的發現（如 Poisson 迴歸方程式，Negative-Binomial 迴歸方程式）。

除了個別調查分析外，在這本書的相關章節所用的地方政府資料庫非常廣泛；包括「國際城市與郡縣管理協會」（International City/County Management Association, ICMA）、美國州政府的官方網站對下屬地方政府的財務資料，以及「美國人口調查局」（Census of the Bureau, USA）等等，這些經過好幾十年所累積的資料庫，對美國都市與地方治理研究的發展有根深蒂固的貢獻。反觀國內，雖然在縣政府層級已經累積不少適合分析資料，但在鄉鎮層級卻付之闕如。如果能累積地方政府長期資料，對國內這個領域的研究應當有相當助益。正如之前所指出得，這本書並不把影響地方政府行爲的因素視爲理所當然，在若干章節是以假設檢驗與合適的統計語言來鋪陳研究發現，以合理說服這樣的推論；舉例來說，雖說「跨地方服務協定」合作機制背後預設假定是規模經濟的精神，但是部

分的經驗研究發現卻提供反面的證據；例如，區域間的合作可能來自於政府結構型式（如市經理制、市長制）、人口規模、人口的異質性（heterogeneity）、人口密度、政治因素、政黨屬性和州立法等原因；因此，在本書亦列出了影響制度的集體行動的情況，而這些影響因素亦提供研究都市與地方治理很多檢驗的概念和變數的來源（頁 82），包括：

1. 地區因素：地方政府數目增加、每平方英里所包含地方政府的數目。
2. 團體規模：尋求合作地方政府數目的增加、異質性人口的組成。
3. 共同政策目標：潛在的成本減少、服務的連續性、財貨的屬性，資金密集、勞力密集。
4. 領導精神 / 企業家：強勢領導者或企業家的出現。
5. 制裁與或者選擇性誘因：聯邦法令的補助，或者提供地方政府合作的財務誘因。
6. 統理「跨地方服務協定」的州政府法律。

肆、結論

矩陣代數的運算是推論數學和統計公式的基本元素，缺乏這個元素對很多有利於社會進步的公式都可能無法被發現。同樣的，衝突、競爭與合作亦是都市治理運行的三個重要基本元素，這些元素所形成的研究空間，值得國內學者進一步應用到臺灣系絡探究。在 Richard Feiock 所編著的《都市治理：衝突、競爭與合作》（*Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*）一書，所提供的相關地方治理的概念、研究設計，以及寫作方式，提供我們這個領域相關研究的泉源。

參考文獻

- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*, 44: 416-424.

