

都會區域之發展與問題及其未來之趨勢

李先良

一、緒言

都會區域在當今世界經濟進步都市發展的國家裡，已日漸普遍興起，形成一種具有多方面的複雜現象，包括多種政府單位在內，而社會與經濟却構成整體的一個地理區域。在十九世紀時代國家的都市，這種現象尚未發生或顯著，當時都市是固定的在其境內發達，它與鄉村是分開的，而且顯然不同。但是到了二十世紀開始以來，都市不僅在它區域範圍的固定發達，而且傾向於法定範圍外發展，形成了許多衛星市鎮的產生，與原自經濟聚合體的核心（中心市）構成了複雜體的成長，此種由都市集中發展而擴及到分散發展，把都市區域擴大起來，這種都市區域，今世稱之為「都會區域」Metropolitan Area or Metropolis。今日臺灣經濟發展人口都市化的結果，亦然成長了北有臺北都會區域南有高雄都會區域的形成，可是我們對於何謂都會區域，其性質與問題及如何解決以及將來之趨勢，殊少有具體之提出與討論，筆者為市政研究之一員，鑒於世界各國重視都會區域之發展與問題之解決，作一有系統之論列，以供國人之注意與研究之參考。

二、何謂都會區域

對於都會區域的解釋，可以有很多，但沒有一個單簡的定義可以包括它的性質與角色並能說明所有的顯示現象。因為它並不是一個市、一個鎮、一個縣鄉村，爲了需要有一個較好的稱呼，於是乃有「都會區域」這個另一名詞。（註一）

從經濟的意義說，都會區域乃是一個經濟地區，區域裡的中心城市佔主要地位；但從政治的意義說，都會區域並不存在，因為整個區域並不是一個單獨的政府。如柏哲斯 Burgess 教授所說：「都會區域既無憲法，又無官吏，亦無邊界，可是它是一個實體，爲區別甚大的各種人們所依附之所在。」（註二）美國經濟發展委員會 Committee for Economy Development 對都會區域所作研究的報告，表示：「都會區域乃是一種新的社區之事實 A new Community in effect」，它的疆界常是很

難規定的，因為經常在變動與擴張之中。它的區域發表罔顧地理的界限，可以越過或環繞河流與大量的土地，它也不顧政治的界限——村鎮市縣與州。」（註三）

都會區域的成長，乃是都市居民之向法定的市界以外分散，同時居住在外圍地區的人民，在經濟與文化上又依附於中心城市，中心城市成爲都會地區的心臟，從這心臟發射出工商企業的動脈，整個區域因利害共同而連結一起，但是在政治上並沒有達到同樣的統一。所以安德遜教授 W. Anderson 說：「都會區域自政治意義說是無定形的，又無組織的，又無統一的，它也是非法人。在公法上看來，它簡直不存在的，甚至在政治方面，它有許多互相衝突的意見。」（註四）

美國人口調查局 Bureau of Census 於一九五〇年規定標準都會區域 Standard Metropolitan Area 的定義爲：「每一個標準都會區域，一個郡（縣）或數郡，其中至少要包括一個有居民五萬或五萬以上的城市。相連的郡（縣），如果根據某些標準，有足够的都市性質，同時與中心市有足够的連繫，亦包括在這都會區域之內。」以此標準，美國於一九五〇年時有一百六十八個標準都會區域。（註五）

但至一九六〇年美國人口調查局對此改名爲「標準都會統計區域」 Standard Metropolitan Statistical Area（簡稱爲 S M S A），並重新釐訂標準，都會區域原則「以一郡（縣）爲範圍，這一區域至少須包括一個擁有五萬以上居民的較大城市，但與之鄰接的郡（縣）如具備以下各項條件，亦得加入而構成較大的都會區域。」同時又規定如下：

（一）這種鄰接的郡（縣）須有：

- ① 一萬非農業的工人居住或工作於斯；
- ② 或至少有百分之十的非農業的工人，居住或工作在區內最大的城市；
- ③ 或至少其人口有半數居住在每方英里擁有一五〇人或以上的連接之小地方單位。

（二）這一鄰接的郡（縣）須具有下列條件與有郡的中心市在社會上與經濟上連貫成一體：

- ① 居住在鄰接之郡縣的工人，其中有百分之十五或以上者。

②或工作在鄰接之郡縣的人口，其中有百分之廿五或以上居住在郡內而與含有最大城市之郡日常有往來者。

(三)倘以上兩項標準不能確定，下列各種資料可參酌應用：

- ①由鄰接的郡（縣）向含有中心市的郡（縣），平均每月通電話之次數；
- ②新聞紙銷路報告；
- ③鄰接之郡（縣）的居民向中心市零售店的購物分析；
- ④中心市零售商店遞送服務的慣例；
- ⑤官方運輸統計。（註六）

基上，在美國都會區域的定義為：「一個郡（縣）或一組鄰接的郡（縣），其中至少包含一個人口達五萬或以上的城市，或兩個相鄰接的城市其人口合併起來至少須達五萬或以上。除含有這種大城市的郡（縣）以外，其與之鄰接的郡如，依據某些標準（如上列）同樣具有都市性質並與區內中心市在社會與經濟上構成不可分的關係者，亦得包括在標準都會統計區域以內。」（同註六）依據一九六〇年普查結果，美國經確認的標準都會區域共有二一二個，居住在區域內的總人口為一億一千二百萬人，其中最大的為紐約及芝加哥兩大都會區域。（同註六）

上面祇是提出美國對於都會區域的定義說明，藉以明瞭都會區域解釋的概念，但這個人口調查局所下的定義並不能包括世界各國都會區域的解釋，因為各國的國情不同，它們所下定義亦不能盡同，至於我國，都市因發展而成爲都會區域的，則因近年來國家由農業而步入工業發展的進程中而形成，尚在發軔階段，不用說對於都會區域還沒有作一個解釋，連都市的定義，至今仍沒有規定出一個法定的標準。我們對於都市的不斷產生與發展，都市區域的擴大與延伸，爲了具有這種認識，歸納各方的解釋，筆者姑作一個普通的定義如下：

(一)最簡單的定義：「在一個地區裡，住有密集的人民，其中較大城市周圍有不少的都市社區依附著，這個地區就可稱爲都會區域。」

或是「都會區域乃是當一國邁向經濟發展時，便會產生都會區域，這個區域是指大都市的經濟社會文化影響到或支配到附近每一地區，而形成更大的都市區域，也就是包涵中心城市與其四周衛星都市而言，」

(二)較詳的定義：「都市因經濟發展，交通與運輸發達，人口與工商業移向這個都市集中，使之愈趨發展不已的結果，人們因擁擠而遷往郊區，工廠亦因都市地價昂貴與擴充而受到阻碍而轉向郊外發展，日久郊區的發展逐漸形成顯示的人口或工廠之集居羣體社區，而成爲衛星市鎮，其社會與經濟生活則日常與中心城市保持基本的關係，形成爲區域性的發展。在此區域內人羣雖一堆一堆的分別集居，在政治上却有許多的城市鄉鎮各行行政組織單位，但其經濟與社會關係却是互爲倚存而構成了這個區域的整體，我人對於這個中心城市與衛星市構成的大都市區 Great Urban Area，既不是縣，又不是市，稱之爲都會區域。」

三、都會區域的性質

對於何謂城市 What is City? 的定義，沒有一個定義可以包涵到所有的顯示與完全的形容它的性質與任務角色，同樣的都會區域，更是有多元的社會形態，而難以下一個完善的定義了，所以在還沒有確實與一致同意的都會區域定義存在時，我人有瞭解都會區域性質的必要。

都會區域並不是以人口較多的都市爲都會區域，如在一九六〇年美國已有二百二十二個都會區域中有一百八十八個人口少於一百萬的，而紐約都會區域則達於一千萬以上的人口，所以人口的多少，並不是都會區域的僅有要素。都會區域的界限並不是固定的，而是依其各種因素所產生的影響勢力而不一其發展的，這種影響勢力可分①依其中心城市與其外圍社區人們工作地點往來交通爲標準的；②或依其經濟活動包括生產與消費的觀念，爲了各種許多的業務而日常與中心市連繫、接觸、與互相倚靠的；③或根據社區的功能不一而其界限亦復不一，舉如以另售商業爲範圍 Retail Trade Zone 又是一種界限，以日常交通網 Daily Communication Network 爲範圍，又是一種界限的；④以其他如報紙流及範圍 Newspaper Circulation，或分配批發食品商店家庭用品商店爲範圍 Wholesale Grocery Distribution Zone，或區域給水與空氣水源防止污染爲範圍，又是另

一種界限的，所以都會區域是沒有一定的界限可以確定。可以說都會區域並不是局部或區域的發展，乃是趨向全國性的發展，雖然都會區域有的在一個縣內部份或全縣的發展起來，或跨及兩個或以上的縣之部份發展起來，甚至跨及兩個州（省）而發展起來。所以都會區域有區域與州際的不同 *Reginal & interstate differences*，但均以都會區域稱之則一。都會區域的發展已是世界各國都市發展的趨勢，尤其是北美及歐洲為然，近頃拉丁美洲、亞洲、非洲、及蘇聯亦有顯速的比例產生與增加。

凡是各國有都會區域形成與發展的，都會區域便主宰了該國的經濟，在經濟意義上可以說都會區域經濟趨向何在，便是國家經濟趨向何在，*As Metropolitan areas go, so goes the Nation.*」（註七）舉如美國的所有都會區域合計，批發業工資佔全國百分之八十四、九，批發業銷售值佔百分之八十四、九，銀行存款佔百分之七十八、六，工業工資佔百分之七十八、二，另售業銷售價值佔百分之六十六、九，個人所得合計佔百分之六十三、一，製造業增加的所值（僅祇六十六個都會區域而言）佔百分之六十二、八。（註八）

凡是都會區域一定佔全國都市人口的最多數與最多的職業，和最多的公私財源，因此都會區域是人口工業商業勞工集中的重心，除此以外，又為教育、藝術、音樂、文學、戲劇、娛樂的所在、它又影響及於全國生活的方式與意向，為人民希望的磁石，不僅經濟方面而且及於社會方面。同時都會區域亦復引起很多的問題，尤其是政府間的問題與經濟社會方面的複雜問題。在世界各國裡的大都會區域，如紐約、東京、倫敦等更是涉及國際間關連，有些在經濟方面的，本國的都會區域經濟地位足以決定國家經濟的健全與否，國家經濟又對國際間的經濟有重大的關係和影響。在國際政治方面，一國的大都會區域的政治和經濟地位與實力，因有才智與財力的集中，對於國際戰場又有攻戰意念的憑持 *the battle of idea the international arena*。

都會區域內已是有許多政府單位存在連繫在一起（中心市與衛星市鎮），但是都會區域的發展仍在繼續的蔓延，因此新生的社區政府單位與時俱增，於是更產生了各個政府；而社會與經濟間關係，因為沒有一個政府單位可以單獨孤立存在而行使其功能，同時在都會區域裡的政府，對於公共業務應該有統一的設施標準，使彼此互相供應或管制，以及資源分配與開發而影響及於政府間的關係。由此種種原因使問題的發生，不容易有一定的方式可以解決，凡此可歸之於都會區域政府單位太多而起，

這又是都會區域的特質之一。

在都會區域內是百業並臻，各有所專，構成了社會與經濟的專門性，同時又有互相倚存的關依性，不論經濟的結構，社會的組織，舉如經濟的生產，人民的就業，公私服務的業務，以及維持相互間的實質生活之全面網狀組織 Whole Network，需要經常的彼此接觸與來往，不再是各個單獨的行爲，乃是日常高度的互存生活，以產生日益增加的社會組合，並加強了互相的利害與互相的密切關係，此項關係已不受都會區域內的各行政單位界限所限制，而使實際上成爲一個整體的集合社區。換言之，都會區域內雖有各個政府存在，而各有其行政單位的界限，但是都會區域社會的組織與經濟結構乃是整體的存在。所以都會區域裡無數的私人與半公共性質的團體組織，超越了地方行政的界限，像社團、勞工、商業的組織，與社會俱樂部以及其他組織，均以區域爲活動的範圍，公用事業如電話、電力、煤氣等以及其他文化教育娛樂衛生等亦復如是，這又是都會區域的特質之一而且這是惟一顯著的特質。

都會區域在近代經濟發展的國家裡，已是爲國家人口繼續增長中擔任起一個主要的角色，它是巨大的生產與消費以及文化的中心，它是有助於人類滿足更多的需要與慾望，它是技術、社會、經濟、政治的積極發展所在、更重要的它能產生更高收獲的機會，更大更多更廣不同的生活選擇模式，它的生活方式更能鼓勵、光大、引導人們的發明和創造。

四、都會區域形成的原因與趨勢

工業革命後的主要發展，卽由農業社會逐漸轉成都市的產生，此在十九世紀之後期與二十世紀之初期在工業國家中最爲顯著變化發展之現象。迨自二十世紀初期以後，更復由都市發達之結果而造成都會區域之發展，就美國而言，一八五〇年都市人口祇佔全國百分之十五，至一九〇〇年已達百分之四十，至一九六〇年則有三分之二的全國人口住於都市，而其中竟高達百分之九十住於全國的二三四個標準都會區域中。（註九）在半個世紀內美國的都會區域不斷的發展增多，由一九一〇年七十一個；一九二〇年九十四個；一九三〇年一一五個；一九四〇年一二五個；一九五〇年一六二個；一九六〇年二三四個。（註十）

考究都市發展的原因，不外由於農業機械化的結果，使剩餘大量的勞力走向都市裡去工作，以及機器的發展而使工業發達，電力及內燃機的供應與交通的發達，使它更有效的分散發展，此外便是社會因素，如都市衛生醫藥文化教育之進步等，亦為促進都市發達之原因。

由於上述都市發展的因素，使有領導性的中心都市，換言之尤其經濟發達的較大都市，在初期把人口自鄉村向該都市集中，形成都市日趨發展，若其發展不已，人口因擁擠而向郊區或鄉村遷居，工廠亦因都市擴充受到阻碍而亦遷往郊外或鄉村發展，時日愈多，使遷往郊區或鄉村的地區，變成住宅性或工業性之都市社區 *Dormitory or Industrial Suburb Community*，此種集居羣體的社區，因自治之業務增加而依法建立自治法團之市鎮，對原來的中心市而言，成為衛星市鎮。此種區域性之都市擴大，初為向心發展，繼為離心發展，亦即由集中發展而至分散發展，而形成中心市與許多衛星市之羣體，至此就形成為都會區域。

世界各國都會區域中心市人口增加的比率常是不及郊外社區人口增加率為高，所以衛星市鎮中有特別因人口集中發展的結果而再度分散發展，形成衛星市的衛星都市，此種如波浪式的推出發展，使這個區域性的都市愈來愈大，其大者跨及數縣市以及數個州（省）區，如紐約倫敦東京等大會區域均是。

名哲學家與都市計劃家布魯門費特 H. Blumenfeld 曾對近代都會區域之特質歸納有下列七點：

- 一、都會區域將傳統上具有中心領導功能的城市，與傳統上具有為提供大部份物質生產功能的鄉村納而為一。
- 二、由是當一國家進入「已開發階段」*Developed Level*時，其大部份人口，已是或將會居住在都會區內，或至少居住在都會區域內（按包括鄉村而言）。每一都會區之人口數字，遠較每一城市之人口數字為大。世界上最大的紐約都會區，其所擁有之人口，較之工業化前之最大城市帝國時期的羅馬要多十倍。
- 三、此一較大之人口，乃散居在一更大之區域內，有半徑達卅英里之面積，所佔土地較以往所定面積為三英里以徒步和騎馬為主的作為最大城市，要大過十倍。

四、在這一廣袤的地域裡，不僅有關發的都市地區，並且還有遼闊的空地、公園、高爾夫球場、鄉村俱樂部、校園，甚至農場與森林。

五、工作場所與居家地點分開於不同的區域。

六、住宅區隨着居民的各種階層的不同，或其家庭收入的不同，而趨向隔離。

七、都會區域的基本性質，乃是對於工作者、雇主、與消費者具有高度的機動性 High Mobility 與廣大的選擇性 Breadth of Choice。而都會區域成長的反應所及，增大了選擇的自由，而自由選擇更促進了都會區域的擴大，如是給予都會區域驚人的活力與持續的力量。（註十）

除了上述布氏之七點外，像美國現代都會區域還有一個特質，就是在都會區域中之獨立政府單位數目，不斷增加，例如單在芝加哥都會區域內，就有一千個以上的地方政府單位。（註十一）

上面布氏僅是概略的提出都會區域的形態，若要說明它的特質，應該從日常生活的社會情形，經濟發展的力量和地方政府功能的效率來觀察。總合來說，都會區域乃是一種迅速與無計劃發展日大的一片重要的都市社區 Essentially Urban Community，它的特質應從社會經濟與政治各點去看出，也就是都會區域由於社會與經濟發展的因素，人口與工業向郊區發展延伸而形成。這些住宅社區或工業社區成爲自治法團，建立了衛星都市政府單位之後，在政治上各有其界限，在社會與經濟關係上則不受行政界限所限制，而與整個都會區域相互倚存而成爲一個整體。並由於工商業經濟的有力與分散向外發展，都會區域亦隨之而擴大，由是都會區域內的各個地方政府，沒有一個政府能以供應各項公共建設以服務全面的區域，甚至顧及到自己區域內應付外面的需要，舉如各個政府公共設施程度的不等，各種稅率的不均，業務的不齊全，皆爲所有都會區域的共同問題，這也是都會區域內的都市政府的特別重大問題，又是難以有特效的辦法可以解決的問題。當今經濟發展的國家，都會區域的形成與發展，是無法可以遏制或防止其產生，所以今日學者專家與行政主管者們對此正在不斷研究討論的一個都市主題。

五、都會區域的問題

二十世紀工業國家的人們，可以說是大多數住居於都會區域裡的時代，都會區域內的經濟社會與政治已影響到每一人民、組織、與機構，都會區域的問題尚未真正的解決，這些問題歸納起來，一般的有下列的各點，現在分別引說於下：

照朱却爾登 Chalton Chute 氏的歸納都會區域問題有下列九點：

①政府的業務——沒有一個都會區域內的政府單位，可以獨自供應為全面區域的業務 Area-wide Services，如自來水、下水道、公路、橋樑、公園與游憩設施，尤其大量交通運輸 Mass Transportation、防洪、防止空氣污染與水源污染為甚。

②政府結構 Governmental Structure——都會區域內的各個政府單位甚多，有市、縣、鎮、特區、學校區等不同的大小各政府的存在，組織不一，有的太小而無財力可以辦理最低而必須要的業務。從政策觀點言，少數政府，假如持不同意的態度，可以使多數政府想共同做的事無效。若想獲得同意，需要經過極長時間與努力；有時雖獲同意，亦屬勉強，未見切實必需。從行政觀點言，凡涉及公共事項大量支出的款項，因而引起負債，並須分期償清時，或一時的政府間連繫合作的事，會因政治團體的不穩定在位而難以對財債歸清。此外都會區域缺少一個統一的行政組織單位，使都會區域既是社會與經濟的整體，同時亦是一個整體政治單位，用以促進全面政治的效率。

③地理上的問題——中心市、中心商業區、郊區，都市邊區等四個地區，人口移動有重要改變，有一半以上增加在郊外邊區，這四個地區皆有問題產生。如中心市商業中心區，交通擁擠停車困難，地價高昂，其周圍地區衰頹而成窳陋或貧民窟區時，需要重建，各項公共設施之改進增加巨大的費用，而稅基却因而減少，郊區舊有發展之社區，亦有衰頹現象而須更新，新興社區快速的發展而須控制與建設等。

④平等問題——由於工作者避居郊區以逃避中心市的高度生活所費（包括房地及納稅等），使中心市為維持重要公共設施的必需支出而感到支絀與負擔益重，這是都會區域內中心市與衛星市政府業務不平的現象。由是業務與負擔的平均，在都會區

域乃是一個重要問題。

⑤ 維護都會區域的民主或維護都會區域內各自治政府的民主問題。

⑥ 都會區域需要區域計劃的問題——這是由於各個政府有它的都市計劃機構，而不能產生一個正式的全區域的區域計劃機構，像這種個別計劃，不能成爲都會區域的健全的發展。

⑦ 都會區域的防衛問題。

⑧ 聯邦、州、地方的合作問題。

⑨ 財政問題——如何爲全面業務建立而需要的經費有着落，這是一個最困難的問題。（註十二）

上述朱氏對都會區域一般問題的看法，這僅是舉出其概略而已，若從其人們集居的新方式與由人們平均較高收入的一種社會結構與經濟關係而言，更是二十世紀以來人民新的生活方式的程度發展 *Development of new taste in living standards*，這種趨向的發展，也產生都會區域的許多問題而影響到每一個人與每一個政府。所以詳細分析起來，都會區域有全面區域的問題，有區域內的中心市問題，有區域內的衛星市問題，前者問題不能以局部枝節來解決，後者問題也不能不從遠大計劃來解決。

甲、都會區域全面的問題：

都會區域全面性的有交通車輛擁擠與運輸系統問題，有下水道排洩與處理問題，有空氣與水源污染問題，有空地保存與游憩設施問題，有全面土地分區使用的計劃問題。由於都會區域內有許多的政府存在，使政治上的權力與執行有許多重疊的機構，成爲疊牀架屋不經濟與不協調不配合，因而無效或浪費甚至衝突抵銷的問題。就使沒有此種現象，各個政府也沒有單獨的力量來處理上述的全區域性的問題。往往可因各個政府有其單一的法令與財稅制度的不同，使法令不統一，稅率不平等問題，凡此均須有交付一個能以管理全面區域的政府，但是都會區域政府由於各個政府爲自治法團，又不肯放棄自主的權力而無法產生，這可以說政治上原因，乃是一最爲重大的問題。

乙、都會區域裡中心市的問題

中心市的問題最感嚴重的便是每涉及到都會區域全面性的問題，因為中心市與都會全面區域的社會與經濟生活是密切交織的緣故。由於中心市已是人口密集土地高度發展，已不能或很少的容許人口或工業的擴展再增膨脹，中心市政府對於業務設施較之郊區設施更為費錢，尤其在市中心區車輛擁擠，以擴寬或開闢道路為甚，甚至維護保養、清潔道路亦是不易。至於公共衛生、醫院、學校、警衛、消防、與公用設施如上下水道、公共汽車等無一不是要化高度的經費始能增設與維持。都會區域在中心市經濟收入較裕的階段，工作在中心市，住居却在郊區，而逃避中心市稅捐上的負擔，而湧入中心市住居者，又為低收入者的勞工階級，如此使中心市增加極重的責任，要為新增增加的人們維持都市環境與改進生活的負擔。連同警察、消防、醫藥、社會救助、與國民住宅等增加的大量費用支出，使中心市財收減少與業務更多，感到日增的困難。除此之外，中心市的公私公共設備與建築物，因年久古老而趨衰頹的所在，又散現於各處，此種衰頹，不論在住宅區商業區或工業區皆可發生，若不重整或改進，日久所至，可以變成貧民窟區，並且會蔓延擴大，因此中心市另一重大工作，必須進行都市更新，重建貧民窟區或整新窳陋地區以及有關的公共設施，如此又增加中心市預算上的一大壓迫負擔。但中心市的都市更新 Urban Renewal，尤其在商業中心區的周圍，更是必須進行，以維持社會與經濟的繁榮。

丙、都會區域內衛星市的問題

都會區域除一個中心市外，有許多的衛星市，今世之大都會區域如紐約芝加哥等皆有一千個以上的衛星市鎮單位，在每一個衛星市或鎮區單位中，有關公共業務如上下水道、道路、警衛消防、衛生設施等，其數量與質量並不相等，因為有的政府太弱太小，不足以供應市政上必須有的建設。因此一個警衛不健全的衛星市，足以影響鄰近的衛星市增多犯罪的記錄或增加警衛的人員；一個缺乏消防的衛星市，足以災害到鄰近衛星市的火警；一個不良衛生的衛星市，足以染傳疾病到周圍的衛星市。這三者雖是每一個都會區域內衛星市政府應該至少要辦好的基本公共業務，然而都會區域內的衛星市，有的能以適當的做到，並維持重要的公共業務於有效，有的因稅收不足，政府組織太弱，連此基本的業務也不能辦好，這是都會區域皆有的現象，也是

衛星市中存有的問題。

還有法律上的問題，便是都會區域裡的衛星市均為自治法團，有它的市憲（我國稱市自治法），有其自主的權力，有其自行規訂地方單行法令，這些法令往往彼此不一致而有互相抵觸的地方，如此又使整個都會區域不能有一個統一的法律作為共同遵照的準則，舉如此市禁酒或禁娼，鄰市開放不禁，如此可使禁者等於無效。衛星市不僅彼此互受影響，同時因為不能離開中心市的社會和經濟關係的影響，使中心市的問題。也可多多少少成為衛星市的問題。

總之，都會區域的問題，不是靠部份地區問題的解決，而是靠全面區域問題的解決。對此問題解決之道，今世學者專家與執政者們，紛紛求解決之道，有的從都會區域政府組織上作研究，有的從特種業務功能上作研究，有的從區域範圍計劃上作研究，有的從適應地方政府需要變動方法上作研究，有的從政府間合作上（進而包括擴大到中央、（省）州與地方）作研究，有的以政治改革上作研究，無一不是極為重大而有迫要，無一不是需要學問知識與經驗去下手，下面將分別來加以討論。

六、都會區域問題解決的方式

都會區域的各種問題，本世紀以來世界各地雖有提出或進行解決的辦法，可是尚未有治本的全面解決辦法。解決都會區域問題目前在美國已有採用的方法計有十六種之多。（註十三）每一辦法，在全國各處都會區域單獨或連同其他施行過，但沒有一種可作普遍實施有效的辦法，所以亦屬治標的方法。我們若把這些辦法中重要的提出來簡單討論，可以顯示皆不能適合都會生活的現在與未來，而需要創立一種為政治統一的都會區域管理方式，可是我們若不瞭解已經或正在試驗過的辦法，就無從進而探討出這一超都市有效之統一政治管理方式的產生。

用統一的政府與管理途徑上去解決都會區域問題，各國已經有用兩種方式去試驗實行過，一類是在政府組織機構上求改變，一類是在政府機構上不需要作任何改變。關於前者有地區歸併、組織特區、市縣合一、市縣分離、都市聯盟等，關於後者則為正式合作或非正式合作、境外管轄權、區域計劃機構等，茲分論如下：

(甲) 地區合併 Territory Annexation。凡是由中心市向郊外發展的邊區，將邊區併入中心市，換言之，也就是原市區的擴大。這樣可以使都市因經濟社會發展而向外的郊區都市與原有的都市在法律範圍內統一為一個都市，這稱做地區歸併。早前三數十年這個方式普遍的採用，以為擴大都市界限而符合都市實際發展的合理辦法。用這種方法，那些逃往郊區居住而工作在中心市區享受一切公共設施的人們，就被帶回中心城市征稅範圍之內，也是把分數市區之外的人重新行結合在一個政府之下。這一辦法雖然每年在大小城市裡獲得實行後有相當的成功，但是以後逐漸感到並不一定相宜可行，因為第一合併郊區都市，不論郊區都市已否成為自治法團，均須得其人民投票同意，然後歸併，如果他們不同意而要保存其獨立自主，便無法強迫。第二同意歸併郊區的都市，往往因財力不充，無法建設其公共設施，如道路上下水道等，中心城市又不願意擴大其地區而增加其重大負擔，所以如非必須，不願將其合併。同時財源豐富足以發展其自己郊區都市的建設，中心城市又遭逢到它的拒絕歸併。第三都會區域在繼續不斷地延伸擴大，歸併辦法係在已經形成的社區之後，如此永遠趕不上都市新區域發展的問題。雖然合併辦法可以解決上述許多或一大部份的都會區域問題，但因有其困難所在，尤其市區擴大到最後，非中心城市所能擔負這個漫無止境的重大義務，所以這個辦法目前已少採用。

學者在今天，仍有不認為解決都會區域問題，採用地區歸併辦法，是解決都會區域基本問題的一種治標的辦法，還是認為一種主要的基本辦法。

(乙) 市郡(縣)結合 City-County Consolidation。在美國郡是州(省)的基本行政單位，辦理州所賦予它的行政工作，都市在郡(縣)內成長發展後，都市的行政工作，在最近四十年來，州對市又賦以新的責任，如教育衛生下水道與公共工程，也將為其轄區之外的人民而設施，因此市的工作和郡的工作有很多重疊情事，同時郡政府的工作，頗多靠市政府幫助，因此在同一郡內，居民要受兩個政府的管轄，為了消滅重複，和公平地分擔政府的負擔，大家要求各政府的結合。除此以外，都市革新者鑒於都會區域在郡內發展，更主張市郡結合為一，這種結合，就是把主要市的界限，擴大到與郡(縣)的界限相符，所有市縣兩套政府機構統而為一，換言之即為市郡(縣)合併。在美國年來已逐有此種進展，若一郡如成為高度都市化，即有合併市

與郡的工作之趨勢，如費城市與費城郡與巴頓魯治 Baton Rouge 市與巴頓魯治郡乃是成功的合併，然其餘合併後而復分者，失敗的亦多。

市郡（縣）結合，雖可為解決都會區域發展而引起問題的解決辦法，然尚不易實行，第一都會區域的發展，並不一定是在郡（縣）之內，很多發展延伸在數個郡（縣）之內，如此無從實行市郡（縣）結合。其次郊區的人民，怕被中心城市吞沒，而中心城市的人民，又不願意負擔因結合而來的額外支出，有背市郡（縣）平等關係，因此郡方選民不會贊成。如美國丹德郡境內的邁阿密都會市與丹德郡合併，於一九四八年未獲通過，其原因即由於郡的人民怕合併以後，會增加稅捐而沒有隨之而增加的建設地方業務。

市郡（縣）結合並不能保證解決都會區域問題，祇要人民繼續向郡境之外遷移發展，更增加在政治上法律上的困難問題，所以這種辦法，不是能以多收到好的效果的。

（丙）市郡（縣）分離 City-County Separation。市郡分離適與市郡結合相反，就是把主要市從郡境內分開，剩餘的郡（縣）區（通常是鄉區），另成一個郡（縣），仍保其郡（縣）的權力。市郡分離，其最大的缺點，即好的稅基為市所吸收或割去，使餘下的鄉區甚少或沒有財源。其次即為一經市郡分離之後，市再合併額外土地甚為困難，如紐約市從崑斯郡 Queens County 分離後，崑斯郡剩餘的地區另成一郡稱為納索郡 Nassau County，時至今日納索郡的人民，大都由紐約中心市外移，今該處已高度都市化，和紐約市僅一線之隔，地理上是連接的，可是紐約市如欲將其合併，是很困難達到的。

市郡（縣）分離，並不是真正解決都會區域問題的辦法，因為這個辦法，祇是把現有的都會區域安放在一個城垣之內，而為地方主義的做法，並不是從都會區域全面基本問題上求解決，祇是退守中心市的圍牆內束縛的做法。

以上三項辦法，係從統一政府管理觀點而對都會區域解決問題的辦法，學者稱之為一個政府統治的方法 One-government Approach。

（丁）聯盟市 Metropolitan Federation 或稱為都市聯邦，其情形若與聯邦政府模式相似，即所有區域內的市組成聯盟的結

合，在各市政府之上，另成立一個上位政府，稱爲聯盟市政府，關於都會區域全境性質的業務，由聯盟市政府處理，關於區內各該市性質的業務而不影響於其他部門關係者，仍由各個地方市政府處理，最好的例子就是倫敦都會區域聯盟市（通稱大倫敦市）與加拿大都朗多聯盟市。聯盟市制度最大的優點，使地方單位政府仍可保持其獨立存在，還能保存相當權力以辦理純屬它的地方事務。同時這個辦法伸縮性也大，因爲一個區域人口特質如有改變，制度並不需要隨之而作根本的改變，在地方事務如普及而成爲全區域的事務時，當然由區域中心單位政府辦理。至於聯盟市的缺點，因爲地方政府與上位政府行使業務，很易發生業務的不能劃清而重疊，養成同一業務有兩個政府來推行，由是職權亦不免衝突，以致有功相爭有過相讓。還有因法律的關係，無法辦到，假如一個都會區域發展到跨越幾個州（省）界，如要實行此制，必須消除州（省）與州（省）間的許多法律關係，而且還要消除都會區內各單位間的法律關係，使這一種的行動，需要州（省）議會定出一個特殊法案，可能再加人民的行動，凡此均會遭遇到許多的困難，而停頓試行，在英國尙少此種情形，在美國很有幾個都會區域想採行聯盟市制，均因此而不成。但是學者們，很多認爲聯盟市是解決都會區域問題爲有效與合理的制度，因爲由聯邦國家進展到單一國家，由聯盟市進展到統一市，乃是順乎自然的步驟，所以視爲有價值的方式。英國的倫敦聯盟市和加拿大多倫多聯盟市，是認爲解決都會區域問題成功的例子。

（戊）都會特區 Metropolitan District or Special District。如果上述地區合併的辦法不能或不易實行，而都會區域某種設施重要問題須待解決，那末成立都會特區，或稱特別區，專對某一涉及全境區域的業務作爲處理解決的機構，這已是公認爲良好辦法。有關都會區域全面性質須待處理事業的問題，可以有下水道、給水、公園、機場、區域計劃、隧道和港口或防洪等等，如芝加哥創設的衛生特區，其目的在保護芝加哥都會區域的給水；如波斯頓成立的下水道特區，如紐約港埠特區，更是把跨越紐約和新澤西兩州的都會區域許多運輸事件連接起來。這種特區的成立，它們都是目的單純的行政單位，有其自己的組織，有其自己收入來源，有其主管的單一業務，而這業務和都會區域，同其廣大的。這個主管單位能够把管轄上的工作障礙消除而使之銜接起來，代替了各個都市彼此之間的不相爲謀或缺乏的安排。凡是都會區域設置特區的原始動機，莫不爲了適應現存的都市

政府所不適合或行不通的問題而設，使某種事業推動能有統一的權力和功能的組織。成立都會特區，組織雖較一般都會區域內各個政府龐大，但它對於某一業務，却有能力管理和解決整個都會區域對此專一問題的工作和成就。都會特區雖然有很大好處，但也有不少的批評和缺點，最大的莫如特區所服務的事業，不能為全面區域內人民所控制，舉如特區發行公債，歸併新區和間接的選擇特區組織的負責人，沒有一個都會區域內政府的人民，可以節制全面性質的都會特區，所以都會特區可以自行其是了。其次都會特區祇是對都會全面區域為解決某一問題所成立的特區，假如都會區域內需要解決另一問題，又須成立另一特區，都會區域的問題，主要却因政府單位太多而起，如今更增加特區的單位，加強了複雜性，此僅是解決問題的一部而不是全部，而都會區域仍有許多問題存在，不能一一成立特區，所以這也不是一種澈底解決都會區域問題辦法，至多在實施上述地區歸併的辦法難以進行之下，以特區組織來處理，可以具有緩和的作用。

特區祇是處理全面都會區域專一事件而設，但最近美國主張採用多目的的特區 *Multi-purpose District*，將特區對於都會區域幾種重大緊急處理的事業，交由特區辦理，以增大其功能，不過這種實施，尚在極遲遲的進展中，因為涉及有更多的政治和法律上的問題。

(II) 都會郡 (縣) *Comprehensive Urban County* 都會郡就是以原有的郡 (縣) 政府為基礎，籠蓋都會區域，成為超級政府 *Supergovernment*，亦就是成為郡 (縣) 都會區域政府，而都會區域內的各市政府仍然維持，不過將各市單位的市政職能加以重新安排，而轉移至都會區域政府。但這種轉移郡政府的職能，必須從各市的職能屬於廣大範圍方面的為限，並須經地方政府單位市憲章的採納為然。換言之，郡政府的工作必須為全境性質事務 *Area-wide Functions*，而其餘地方政府仍維持存在並執行屬於其地方性質的事務。此與聯盟市及都會特區不同之點，即並不另組政府單位而以一個郡縣為範圍，同時避免上述市郡合併而生的問題。美國雖然有許多都會區域持此觀念，以進行推介並建議於選民以獲得公眾的接受，但遭遇了不少的困難，其原因第一都會區域若在郡內的一部份而其餘均鄉區，或都會區域發展及於幾個郡境之內與實際發展情形不符；第二法律上的阻力，郡不能代表如州之地位以處理其他各市單位的規定；第三郡政府傳統的組織及其任務，與市政府組織任務不同，郡完全不合適

用以現代市政組織為基礎，所以都會郡很不可能成為超政府。

以上(J)(戊)(己)三項辦法，係以雙層政府方式 Two-level Approachment 而處理並解決都會區域的事務問題，學者們仍視為改進的研究課題。

(庚)政府間相互合作 Intergovernmental Cooperation。由於都會區域問題增多，用統一政府或雙層政府組織之途徑並不容易實施，而政府間彼此必須有共同問題之解決，於是用政府間相互合作辦法，最為適宜。因為相互合作對政府結構上不需作重大或任何的改變，合作有非正式的合作，凡是口頭上的瞭解 Verbal Understanding，或謂君子協定，由政府官員彼此交換情報日常接觸而對行政事件上的安排與共同處置，即屬於非正式的相互合作。若有書面契約簽定的合作，如下水道處理，警察、消防、衛生、交通等事件的協定，即屬於正式協定。對此共有三類的合作協定，①由這一個政府供應另外其他政府的服務，此種業務轉給 Rendient of Services，如供給自來水，下水道，學校等應用；②兩個或以上的政府對於某一事業共同舉辦以企業方式的合作，如進行機場、防洪、民防公共衛生、或重大公共建築（圖書館、體育場、醫院等）等，甚至公共福利、人事訓練、稅捐征收各事宜；③業務互助，尤其在非常或緊急時期互相救助為然，如大火或暴動等事件的發生。

互助合作辦法已為今日都會區域問題解決的惟一易行辦法，各級政府官員與人民日多促進此辦法的推行。但此項辦法屬於局部解決的辦法，不是對都會區域全面處理的辦法，並且都會區域問題，對有關業務舉辦必須的財務，若有的政府不能負擔時，亦足致合作辦理的困難，所以互助合作也祇是暫時間的可行有效辦法而已。

以上為從政府間相互合作為解決都會區域問題的方法，學者們認此為合作方式 The Cooperative Approach，在沒有統一解決的辦法，祇有此法可以順利進行。

(辛)境外管轄權 Extraterritorial Jurisdiction。此法為在某種情形之下，經州政府之授權，一個政府可以在其市境周圍若干英里，有控制該地區的土地使用之權，這種境外管轄權的範圍可自一至五英里不等，其目的在於防止都市邊區因無管制而形成的雜亂發展、或窳陋區貧民窟區的產生，其權力可以控制境外土地細分的合理發展；有時則為控制境外路旁房屋規劃的建

設；或保護給水的需要，防除各種污染，保留公園的預定地與飛機場的預定地等之必需。但此項辦法常遭郊外社區人民反對，因為未經人民同意而受到另外一種政治管制，有背地方政府自給自主之原則。

(五)都會區域計劃機構 Metropolitan Planning Agency 的建立。都會區域計劃是一個區域綜合計劃 Regional Comprehensive Planning，因為它包括一個廣大的都市地區含有經濟社會與地面物質等各因素，不論是中心市衛星市以及其勢力所影響地區的廣大計劃。都會區域計劃的功能，可以供都會區域發展建設制定與施行公共政策的依據，也是使各個地方計劃歸向於整體配合的發展。都會區域政府既不能成立，不能以政治統一來管理，已如上述，但都會區域計劃的制訂，由各地方政府單位共同參加，成立一個都會區域計劃機構，以區劃計劃作為共同發展的目標是可以的。因此美國和加拿大有很多都會區域計劃委員會或公或私成立了這種機構，以尋求區域之內的土地使用，公共設施與公共事業的配合，空地的保留與自然資源的利用等有統一的聯繫，同時為求各政府的都市計劃配合區域計劃的發展，區域計劃符合國家綜合計劃的發展。對此，美國都市計劃學會曾提出都會區域計劃機構應該：「樹立一個可以接受的目標，包括長程的與近程的，涉及區域全面的經濟與社會因素之地面發展的，此一目標不僅作為都會區域制定的原則，並為各地方單位都市計劃的鋼架 Framework。都會區域計劃機構應該尋求與特別有關的各種有關都會全境之機構組織，如給水發展，大量交通運輸，特區，公路，公園與遊憩，空氣污染管制等機構，密切的聯繫，使它們參加決策，以為完成區域全面發展目標的過程方法。」（註十四）

由於都會區域計劃為各地都市計劃的補充，並不以之代替都會區域計劃機構，基本上乃是一種合作協同的組織，亦是一個顧問性質的機構，所以不會妨碍都會區域各政府單位政治的權力與自治，但却可以使都會區域循有廣大全面計劃的發展，減少或解決問題的一種方法。其缺點則為都會區域計劃機構沒有最高的權力，各政府單位各有其自己的意見與做法，常是缺乏遠大的目標，因此解決都會區域問題，成立區域計劃機構，雖有其必要，但收效不大，問題仍屬存在而待解決，所以都會區域計劃及其機構，仍待克復困難，要積極去完成，實非一件易事。

以上辛壬兩項辦法，係從計劃擴大上着眼以解決問題的方式，學者視為區域計劃的方法 Regional Planning Approach。

也是有遠見的一種達成統一的方法。

不論用何種方式以解決當今的都會區域問題，對於目前人類集居的新型式和經濟的新結構，由於政府不能應付這種都市大區域的要求，想以傳統的方式應付這種新情勢，乃是均有不能適應快速發展超都市的都會區域。最顯著的失敗，便是缺乏給水，不合適的下水道與溝渠，犯罪的增加，車輛更擁擠，貧民窟蔓延，空氣與水源污染、教育、衛生、游憩與文化設備的缺少等等的統一實施。其次便是不論各個都市或是全面都會區域，還沒有確定一個綜合全面社區發展的方案，以民主機構發揮團隊的工作，這是公共行政和市政權威學者荷立克博士對此所作的結論（註十五）

七、都會區域未來發展的趨勢

都會區域之發展，乃二十世紀以來世界普遍產生的現象，由於都市化之趨勢日增，已將人口集居都市的範圍繼續擴大而將農村人口與地區逐漸減少，形成都會區域有爆炸性發展，住在都會區域裡的人們，隨時隨地看見工業無限的發達，巨大的公司、工廠、公寓不斷的建築，窳陋地區的改造，公路與快速大道的開闢，歷史文物紀念碑亭的興建以配合都會區域的新時代，人們的各種活動與事業五花八門的繁多，在在顯示都會區域的興旺與活力。雖然如此，人們仍不會沒有興起深切之感，而被此種現在沒有控制與方向的發展所引起。假如以哲學的心境來看，不禁要問都會區域發展到將來會如何？未來的變化將走到那裡？政府機構組織將進行何種劇烈的改革？中心市是否仍然會存在？地方政府民主機構在這一規模社會裡如何能仍舊保持？這些都是不容易答覆的問題，但我人如鑒於過去，正視現在，根據都會區域人們生活的目標與希望，加以深入的研究，也可以探測它未來的態勢。

都會區域在過去的發展，除了技術上的奇蹟，新異生活的方式，增長了都市人民希望與一般的推動發達的因素之外，其最重要方面，為都會區域結構方式，包它括的社會組織，土地使用形式，經濟事業分配的功能，成為實質進展變動的原因，但是都會區域內政府的型式却未受變動而仍如舊貫，這種未變的事實，並非證明政府均好，同時亦未保證都會區域內的政府，能以

有秩序的發展，能以有以全面區域為廣大的目標，能以有減少社會間的衝突，能以有鼓勵促進生活的環境，如此下去又如何可以避免這種挑戰與危機於未來的面臨呢？所以在都會區域內每一個社區政府對於未來應該尋一重要政策，來決定有關政治組織經濟發展與地面實質建設，以及關於全面而不僅祇顧及自己境內的發展。

對於未來的估計，根據巴倫 Bollen 的結論，各個政府應注意到未來都會區域政府的組織會出現三種趨勢，（註十六）就是：

- (一) 超都會區域之興起 *The Rise of Magalopolis*..
- (二) 有關決定都會社區行動的權力，屬於更高一層的公眾力量 *The Movement of Community decision making powers to higher echelons of public Authority*..
- (三) 增加並注重於合作方式，用以為正式重組政府型式的辦法 *The increasing emphasis on cooperative devices as an alternative to formal restructuring of the governmental pattern*。

對於以上第一點所謂超都會（按 *Megalopolis* 尚無確定之譯名，作者姑稱為超都會。）之興起，即都會區域之發展與另一都會區域之發展因漫無止境而聯結在一起，猶如都會區域之中心市與衛星市之鄰接相同，形成都會區域與都會區域的集結，用 *Megalopolis* 一詞，其定義有人稱之謂 *Very Large City* 或 *Urban Region*，此種超都會在美國東部自波斯頓、哈德福特、紐約、費城、巴爾的摩、以至華盛頓特區各個都會區域的毗連，自北至南長有六百哩，寬有卅至一百哩之廣大區域，完全成為都市化地區的形成；其餘芝加哥及洛杉磯、東京與大阪等超都會亦將繼續產生此種發展的趨勢，世界各地正在方興未艾。所以在今後情勢下，都市人口與地區繼續增加與擴大，上述用地區歸併辦法以解決區域問題將無意義，同時採用兩層級政府亦非最後解決辦法，市縣合併方式更無意義可言。因此不論用何種解決問題的方式，其效率祇是及於單個都會區域以內而忽略未來都會區域以外其他都會區域繼續的擴張，而不能適應他日都市發展的態勢。對此學者葛里爾 *Scottie Greer* 曾正當地指出：「在地方政府與大規模社會性質 *Nature of Large-scale Society* 之間的組織權力機關，應更向上，而在超乎地方政治控制以外

的組織中心 Organizational Center，來行使對全面區域範圍與效果的權力，這項權力不須顧及都會區域間交互各種不同的關係與各地方政治的參與，最後，才可將現存的情勢，使之簡單而促進。」（註十七）因此今後都會區域各政府相互的合作以解決有關問題之趨勢，將較成立都會區域政府辦法，更為有效更為確實地對問題的解決。因為相互合作，可以保存各個政府的地位，且可廣及於中央省共同對於某一事件解決的合作，舉如公路建築，都市更新、水源空氣污染防治等等。

兩位對於都會區域有深刻研究的教授巴倫 Bollen 與休門丹脫 Schmandt 在其合著的都會區域 The Metropolis 一書中對於都會區域之未來 The Future Metropolis 一章中提出四點，因關十分重要，可供參考，茲簡摘如下：

① 地面計劃 Physical Design 土地平衡使用計劃與高度管制都會發展，在今後一定受到注意，都會區域的人民，將更知道合理的地面計劃之需要，州政府亦將從事注視於都會區域的發展，中央政府亦將更堅定要求「長期與配合的計劃」Long-range and Coordinated Planning 為補助經費的條件，區域計劃機構將更盛行而發生力量，最後數十百的地方社區，均已或將進行制訂綜合土地使用計劃，由是都會區域形態未來不會有大的變動。

② 社會型式 Social Pattern 今後都會區域的社會結構，如何重大的變化，尚待決定，但亦不可忽略其未來的變化，其原因有三：第一都會區內市民，因社會經濟的變動，此後將更增多其移動，都會區域人民居住的房屋，生活的方式，卜居的地點，將有更大比例的自由選擇，此將沖淡現在郊區因經濟程度而隔離居住的減少，種族分隔阻碍的漸輕，也有助於郊區過去極大相異的可能。第二祇要種族問題一旦解決，將可使都市內部秩序安定，並減少社會緊張。第三中心市的都市更新，並供應公民主宅計劃，將使之安全而為居住之良好所在，因之都市之收入較高者將不會移出郊區居住，如此可獲社會型式的平衡發展。

③ 經濟結構 Economic Structure 過去經濟發展祇在中心市，今日已隨工廠人口向郊區發展而分向郊區移動，此種房屋工廠、商店中心從面分開發展，在未來將繼續下去，人口亦然隨之而向郊區移動，如此情形，今後中心市尤其商業中心區，勢必因之衰落，目前中心市的零售商業，在一九五〇年以來，已經在美國好些都會區域中心市裡有些衰頹現象。雖然有此傾向，但中心市仍能存在並保持為一經濟單位，它的公私巨大的固定資金，已經投資於既存的設備於商業中心區，極不可能對之放

棄，即使不能如過去握有高度的經濟範疇，然而重建地面設備，以及改變它的功能，也可挽回今後的衰落趨向。未來的商業中心區的經濟，將倚存於公司的活動事業 *Office Activity*，重建區域將供作某種商業與輕工企業的地址，新建屋將多中等與上等收入階層的公寓，以供商店旅館戲院的諸顧客，政府對稅率亦將為之減輕壓力，以用之於佔大部份都市福利經費的所需。

④政府制度 *Governmental System* 都會區域不在規劃一個都市環境裡的上下水道交通等統一系統許多另碎的業務，這些業務雖然起引問題，但其困難並不引使政府制度便無功能，舉如電話、煤氣、以及電力公用事業「即使分開為各體制辦理，也能有效適應都會區域全面的需要。都會區域最關重要的乃在如何建立制定社區目標與政策的方法 *Means of Formulating Community Goals and Policies* 如何配合與指導全面共同的發展，如何遇有重大事件給予都會區域全體選民一個發言權利 *giving the metropolitan electorate a voice*。所以未來的地方政府除了重組以處理有關業務問題外，應該加重於可能更有利的置於產生如機器工作似的機關 *Istitutional Mechanism*，把所有有關的公共機構——地方、州、聯邦——帶來擔任廣大的都會區域目標之成就。

以上為巴休兩氏對未來都會區域的趨勢之歸納看法與意見，但總結其問題的重點，則為都會區域內有許多政府的存在與許多活動的事業，各有其獨自的行政權力，但對於全面性重要事業沒有一個總機關政府來主持行使管理的問題，才是主要的總問題，目前存在，未來至少在這一世紀內還是存在。對此引起許多學者專家們不斷研討提出意見，但不會有一個定論辦法，可是愈益有利於接近解決辦法的出現。當然都會區域最好有一個統一的都會區域政府出現，一切問題便易解決了，但是一個民主國家不能有違反民主原則的政治制度，尤其歐美各國為然，因此遇到上述國情，需要另有新的辦法，以適合這個要求。

苟立克博士 *Dr. Gulick* 曾對此為文「都會區域內政治技術的革新」，主張以一種或多種政府的模式，使都會區域有一個政府能以綜合全面區域的事情，而同時又給予大量的地方政府自治，作為革新設計，他提出有四種革新模式：

- ①在州政府內成立地方事務部 *Department of Local Affairs*，對州內都會區域有一專管之組織機構的成立。
- ②重組郡（縣）治使郡縣境內成為都會區域政府。

③產生一個有限度目的的都會區域業務新機構 Metropolitan Service Agency，擴張其職能、財務、與代表的建樹權。

④現有政府之上與州政府之下產生一個都會區域議會 Metropolitan Council，對於重大的都會區域活動事業有廣大的決定權與財政權。（註十八）

荷氏對於④項辦法，認為有了一個由各區選出代表組成的都會區域議會的成立，使都會區域有一個單一選民區 Single Constituency，獲有合法與政治地位，以討論都會區域的政策和行政，同時有都會區域的政治領袖（指議長或主席）和政治行動 Metropolitan Political Leadership and Political Action。荷氏對於這種既合民主原則又不妨害現存政府權力剝奪，可以適應未來都會區域繼續發展與擴大的需要。

荷立克氏又於一九六一年三月在密西根大學作一個分開五次的專題演講「都會區域問題與美國觀念」The Metropolitan Problems and America Ideas，在該書結論中，再度主張產生一個都會區域選民區的新政治體內，包括幾件重要的事項：

- ①規定計劃新選民區的地理界限，包涵行政與政治的有關功能；
- ②確定選民與其主要職權的賦與及其所任的特殊工作；
- ③詳明選民區負責人的職權與行政責任，及其選出的方法。（註十九）

都會區域裡百千萬人希望把發生的困難問題做有效的解決，但是他們沒有對都會區域人們新聚落型式的認識清楚，不瞭解團體機構，也不知政治領袖推進的重要，今後要解決都會區域問題的責任，要擴及到聯邦州與地方政府的共同肩膀之上。所以荷氏主張在聯邦政府的責任，它的施政方案，要配合都會區域的發展，才能更爲有效，積極與州及地方政府共同協助美國都會建設的需要。在州政府的責任，仍要改進在都會區域政府間的關係爲關鍵，州不僅要顧到他們的選民，同時要擴及他們的事業配合都會區域的需要，同時也要集力於州的需要，並鼓勵區域計劃與合作的推進。在地方政府的責任，更是要主動與分擔都會區域問題的處理。地方政府有三種短視亦即三種失敗，第一失敗在於未能延伸對於散展的居住與經濟事業，予以高度的保護與服務，第二失敗在於沒有全面區境爲目標與方案實施，第三失敗在於未能有團隊機構的發展，以都會區域爲廣大的選民區，並

以地方政府領袖與機構的適當代表參與為領導。苟氏認為上項都會區域問題的解決，將來要走政治方式，而以不違反美國民主政治體制為前提，以成立都會區域為選民區的新政治體 *New Institution of Metropolitan Constituency* 為最佳途徑，都會區域議會 *Metropolitan Council* 當然也為新政體的一種方式，所以苟氏對於一個新的都會區域議會 *A New Metropolitan Council*（註二十）提出，有較深輪廓的描述，視為產生這樣的一種政治革新的地方自治政府。

至於我臺灣今日因工商業之發展，人口都市化之急增，以及各種經濟與社會活動之增加，目前已有臺北區與高雄區的都會區域的形成，此後臺中區花東區的都會區域也能繼起的產生，此後遭遇的都會區域問題也必然會如世界其他國家者相同，目前我國解決的準備，似以似祇是擬訂全省規劃六個區域計劃，藉以健全都市的發展。區域計劃固然重要，但僅從計劃上進行並不能解決都會區域的實際問題，如從政治方式去求解決，我臺灣都會區域的問題則較易收效，此因我國與美國英國情形不一，關此須作專題討論，茲可簡略述及者，即都會區域之最大問題為都會區域內政府單位太多，涉及全區域性質之業務，無一政府所能所可舉辦而引起，舉如交通、給水、下水道、防洪，以及防制空氣與水源污染等等重要事項，然鑒於臺灣電力供應以全省統一為對象而屬之於經濟部管理，便無問題發生，其餘給水等重要是項亦可仿照電力而歸之於省，或中央統一主持管理，餘下之都會區域問題自易解決，臺灣省域不大，即使全省都市化，由省或中央逕為政治統一單位，亦未始不可建立澈底解決今世都會區域問題方式之創例。

八、尾 言

我人今日對於都市，不能以為祇是地方單位的一個城市而已，必須視高度擴展的城市會形成一個都會區域，都會區域事實上就是一個更大的都市社區，有共同的經濟與社會利益與問題，但沒有一個單一的政治機構，因此如何管理這一種性質的區域，顯然還是一個尚未注意與解決的問題。

都會區域需要一個都會區域政府，如何達到這一個目標，乃不易答覆的問題，因為沒有一個政府單位對都會整個社區負責

，要想政府對人民負責，就很困難。同時都會區域裡的選民，其權力祇及於所屬都市政府範疇以內，還沒有一個全面都會區域的選民區的組織，又如何對全區表示和決定他們共同的意見與主張，這也是一個難題。上面所提出各種解決的辦法各有其優點與缺點，凡是經過試驗實行過後，還是感覺到，這是治標的辦法，因此今後任何的建議，若是不能符合人民公眾的要求，以及對他們負責任的辦法，在民主自治的國家裡均認為有背民主基本的原則。當今學者與行政專家們，認為都會區域問題尚待我人研究探討以計劃出一個有效可行的方式出來，正是他們在不斷研究中求之。

(註 一) J. Bollen and H. Schmandt, 'The Metropolis' Harper & Row, New York, 1965, p. 22-23.

(註 二) E. W. Burgess, *The Urban Community*, Chicago, University of Chicago Press, 1926, p. 30.

(註 三) *Guiding Metropolitan Growth* (New York: Committee for Economic Development, 1960,) p. 13.

(註 四) W. Anderson, *Political Influence of the Metro Polis*, p. 57-58.

(註 五) U. S. Department of Commerce, Bureau of Census, *U. S. Census, 1950 Census of Population*, p. 7. 有關標準都會區域的解釋，讀者可詳閱上文不詳列細節。

(註 七) E. B. Schulz, 'American City Gov't' p. 179.

(註 八) N. P. Gist and S. F. Fava, *Urban Society*, p. 39-56. 姚榮齡著：「美國都市化現象及地方組織的適應」文所引用的譯文見姚著《發展行政論叢》p. 455-6.

(註 七) 'The Metropolis' Its people, Politic, and Economic Life. John Bollens/Henry Schmandt; p. 23; (Computations in listing, based on U. S. Bureau of Census

(註 八) 同註七見二十七頁

(註 九) Bureau of the Census; *Statistical Abstract of the United States 1966* No. 12.

(註 十) Bureau of the Census; *Current Population Reports*, Series p. 23, No. 10.

(註 十) *Comprehensive Continuing Planning Program for the Indianapolis-Marion County Metropolitan Area*, "2 Metr-

opolian & Metropolitan Problems", Training Courses for officials. Feb. 1968

(註十一)同上

(註十二) Charlton E. Chute, "Problems Common to Metropolitan Areas" Address given to the Third Annual Spring

Planning Assembly, Akron, Ohio, Apr. 19, 1958.

(註十三) 依照美國 Housing & Home Finance Agency 出版 'Metropolis in Transition 解決都會區域問題採用之方法計有·

1. Informal Cooperation
2. The Service Contract
3. Parrallel Action
4. The Conference Approaches
5. The Compact
6. Transfer of Functions
7. Exterritorial Jurisdiction
8. Incorporation
9. Annexation
10. City-County Separation
11. Geographical Consolidation
12. Functional Consolidation
13. The Special District
14. The Authority
15. Metropolitan Government

16. Regional Agency

(作者按：上列十六種辦法並非美國所獨倡其中他國已有行此者。)

- (註十四) American Institute of Planners, 'The Metropolitan Planning, (Chicago: 1962), pp. 1,4,5.
- (註十五) Luther Gulick, 'The Metropolitan Problem and American Ideas' IV Action Program, p. 120-124.
- (註十六) John Bollens, Henry Schmandt, 'The Metropolis', Harper & Pow, p. 582
- (註十七) Scott Greer, 'The Emerging City (New York: Free Press, 1962,) p. 12.
- (註十八) C. E. Elias, James Gilles, Sevend Riemer, 'Metropolis' Values in Conflict, Innovative Techniques in Government, by Luther Gulick p. 271-2.
- (註十九) Luther Gulick, 'The Metropolitan Problem and American Ideas' (New York: Knope) 1962 p. 161-167.
- (註二十) Elias, Gillies, Riommer, "Metropolis: Values in Conflict", "The Innovative Technique in Government", by Luther Gulick p. 274-276.