美國都會地區的行政問題及其解決途徑

張家洋
（作者為本校法學院公共行政系專任教授）

一、都會地區行政問題形成的原因背景

二十世紀為美國社會高度發展的階段，其工商業的進步與經濟成長，不僅促成社會型態的轉變，亦且帶動都市化地區的擴張。具體言之，由於都市所具之經濟職能，使其成為工商業發展的溫床，農村人口及移民，在社會型態逐漸轉變的過程中，受到都市經濟與文化影響力的吸引，遂不斷大量移入市區及其近郊，因而導致都市外緣的擴散與郊區城鎮的興起（註一）。此外，汽車成為大衆化交通工具之後，公路的幅射網形成都市化地區延伸的觸角，並有助於加强核心都市與郊區的聯繫，誠可視為都市化地區發展的動脈與骨幹。

就一般國家而言，社會都市化的發展乃是一種漸進的長期過程，不過大體上與人口增殖、工商業繁榮、以及交通發達的程度成正比。美國自二十世紀以來，在人口方面由於自然增殖率快速上升與移民不斷自國外大量湧入，遂使其國內人口大幅增加。據其聯邦國勢普查局（U. S. Bureau of the Census）統計，美國全國人口總額自一九〇〇至一九七〇的七十年間，約增加了三倍，即自七千六百餘萬人增至二億零三百餘萬人，其數額雖較預期者為低，但已可謂相當驚人。

在此期間內，不僅人口總額大量增加，而且人口向都市化地區集中的趨勢也愈見顯著。據官方統計，一九一〇年時居住在都市化地區的人口尚不及全國人口的半數；十年後即超過半數；到一九五〇年，都市化地區人口的比例已增至百分之六十；至一九六〇年，都市化地區人口所占比例增加到百分之七十，約為總人口的三分之二强；一九七〇年都市化地區的人口比例更上升到百分之七三・五，而鄉村地區的人口比例僅稍多於四分之一而已（註二）。

由於全國人口逐漸集中於都市化地區，如此不僅使許多都市的規模不斷擴大，且其四周的郊區也因為受到都市化趨勢的影響，而陸續有較小的城鎮及新社區出現。此等郊區的小地方單位，乃處於核心都市（core city）經濟與文化影響力的籠罩之下

，與核心都市共同構成一個都市化的區域單位。惟此種區域單位並無法制上的地位可言，主要是以經濟與文化關係互相聯繫而已。自另一方面觀之，此等都市化區域的形成，亦可謂是都市化浪潮氾濫的結果，因爲許多都市在市內人口漸趨飽和之後，其都市化的外緣均自然而然擴展到市區界限以外，使四郊衍生出許多人口密集的地區，構成核心都市的衞星城鎭體系。此種發展情勢，尤以自一九二〇年代以後更趨明顯，因此後汽車與電力供應的普及與公路網的發達，擴大了都市化地區人口活動的空間，拉近了核心都市與郊區的距離，加强了地方單位間的無形紐帶（註三）。於是自此時期開始，大規模都市化區域的存在及其重要性，也日漸受到重視；而美國政府遂正式將此種區域稱爲「都會地區」（Metropolian Area，就統計的觀點，則稱爲「標準都會統計區」Standard Metropolitan Statistical Area，縮寫卽 SMSA），聯邦國勢普查局在一九二〇年就都會地區提出界說，稱所謂都會地區係指人口在二十萬以上的都市及其周圍人口密度每平方英里超過一百五十人的地區。對於都會地區的界說，以後每次戶口普查時，均可能修正其原定的標準，且此種標準具有相當大的彈性，因而都會地區的大小並不一致（註四）。但不論其所定標準如何，都會地區的數目與規模均不斷增加，如在一九三〇年，都會地區共僅有九十六個；一九四〇年爲一百四十個，其人口約占全國總人口的百分之四七・八；一九五〇年爲一百六十八個，其人口約占全國總人口的百分之五十六；一九六〇年爲二百一十二個，其人口約占全國總人口的百分之六十三；一九七〇年爲二百四十三個，其人口約占全國總人口的百分之六十八；一九七三年爲二百六十六個，其人口約占全國總人口的百分之七十（註五）。經過這數十年來的發展，美國東西海岸、南部、中南部、以及大湖區一帶，均已遍佈着大小不等的都會地區，尤以東西兩岸都會地區更爲密集，形成所謂都會銀河地帶（Metropolitan Galaxy）。此等現象可以視爲美國在二十世紀社會發展的特徵之一，其對美國人民的生活實具有普遍深入的影響，如今的美國社會不僅是都市化社會(Urban Society)，而且已更進一步轉變爲都會的社會(Metropolitan Society)。

在都會地區發展的過程中，有兩種相互關聯的現象值得重視，其一爲「都市擴散」（Decentralization），此種現象與「都市聚合」（Centralization）同爲社會都市化地區發展過程中所產生的兩種相反的趨勢或運動。所謂「都市聚合」係指人口與經濟活動朝向都市集中的趨勢，因都市具有各種職能，可使人民獲得經濟、文化、與社會生活等方面的滿足，故而紛紛滙聚於都市，使都市成爲人口與工商業密集的中心，此種趨勢乃是核心都市發展過程中所生的向心力作用。惟在都市獲得充分發展繁榮之後，其社會環境產生許多缺點，例如市區空間有限、地價上漲、人口密度過大、五方雜處、社會關係複雜、種族混淆、治安

不良、空氣與水源污染、噪音騷擾、生活費用高昂、租稅較重、交通擁塞、休閒活動設施不足等均是。因有此等情形發生，對市民日常生活、健康、與精神構成危害，遂使部分居民認爲遷地爲良。於是中上階層的白人與工商企業，紛紛遷往郊區，這是核心都市發展過程中所生離心力的作用，亦卽「都市擴散」現象（註六）。此種「都市擴散」的現象，自一九四〇年以來卽已相當顯著，從一九五〇至一九六〇的十年期間，許多都會地區人口變動的趨勢，均爲核心都市人口減少，而郊區人口增加。自一九六五年以後，部分較大核心都市的人口已降至都會地區總人口的半數以下，一九七〇年代此種趨勢並無轉變（註七）。

另一種與「都市擴散」具有密切關聯而又相互影響的現象，卽爲「郊區發展」或「郊區都市化」（Suburbanization）。如前所言，都會地區在核心都市的發展達到相當程度的飽和之後，就自然發生「都市擴散」的現象，市區的部分人口與工商企業逐漸有外移的趨勢。而在社會生活方面，由於汽車使用與電力供應的普及，公路網的發達，增加了人民的機動性，縮短了核心都市與郊區的時空距離，使郊區具備了現代化生活的條件，能够供應工商業發展的動力需要。同時，郊區逐漸發展後，人民遷徙到市郊城鎭或新社區，可避免市區所具有的各種缺點，又能享受鄉居的情趣及市區生活上同等的便利。此種情形既增加了郊區的吸引力，從而也加速了「都市擴散」的趨勢（註八）。

由上述情形，可知「都市擴散」與「郊區發展」兩種現象，不僅相互關聯，且就社會轉變的觀點而言，實爲一體之兩面，共同構成都會地區發展的原動力。不過，若從政治及行政方面觀察，則兩種現象在目前的客觀情勢下，却又產生不相調和的結果，對於都會地區的發展具有不利的影響。此種不相調和結果的形成，主要導因於制度與人爲的因素。首先就制度方面分析，美國的地方政府制度，大體上是在州政府以分別授權的方式下發展出來的一套零星措施。雖然在一州之內，地方政府也有等級的不同，但其彼此間並未具備完整的隸屬系統。基層地方單位如市（Municipality）、鎭（Town）、學校區（School District）、及其他特別區（Special District 按特別區的性質與一般地方單位略有不同，詳情參閱本文第三部分）等，大致均擁有地方法人團體資格（Incorporated Communities），從而使此等轄區大小不等的單位各具有平等法律地位與獨立職權，而上級政府如州及郡（County）對此等基層單位，於授權其成立之後，在法制上雖保留廣泛的監督權，但實際上基於尊重地方自治的原則，一般所作監督控制較爲鬆馳。同時，此等基層地方單位的設置，爲數又頗衆多，以往似未能就地方發展預作妥善的統籌考慮

（註九）。遂致在許多都會地區逐漸形成之後，雖然此種地區在經濟上可以視爲整體，但在政治上却呈現肢離破碎的局面（Political Fragmentation）。次就人爲因素方面分析，美國地方政治向受鄉區優勢（Rural Dominance）所控制，因州議會席位的分配，在許多州中均有利於鄉區，鄉區遂得在州議會中擁有與其人口不成比例的過多席次（Overrepresentation）（註一〇）。反之，都市雖在經濟文化方面具有重要性，但在州內政治方面却未受到合理的待遇，所以大都市在都會地區，無疑置身於鄉區勢力包圍中，四周有郊區城鎮及社區的壁壘不易突破，而其自身又受到州法律的束縛，有時欲振乏力。因之，大都市在都會地區中所處的政治環境，乃是一種相當複雜的不利情勢。更有甚者，卽郊區城鎮在政治上享有鄉區優勢之餘，對「都會擴散」的現象，尙具有推波助瀾的作用。因一方面核心都市的部分人口與企業有遷出市區的需要，而郊區城鎮爲促進其自身的繁榮發展建設，不措以減免租稅爲號召，以引誘市區人口與企業以及新興工業遷入其轄區。此種情形實爲郊區對核心都市所發動的利益競爭，足以導致市區人口成分的變動、衰敗地區（Gray Area）的蔓延、市政經費負擔的增加，而最後在長期入不敷出的窘境下，自不免形成都市的財政困難（註一一）。

上述各種現象，自表面觀之，雖然主要僅對都會地區核心都市的發展直接構成妨害，惟核心都市既爲地區的重心所在，則其所受妨害，亦將對整個都會地區產生間接的不利影響。具體言之，在此種客觀環境之下，核心都市的市政業務與財務無疑將遭受到許多困擾，而此等困擾又將擴大成爲都會地區的行政問題。所以，儘管核心都市與郊區地方單位在政治上可能互相對立，彼次間具有利害衝突與競爭，但就都會地區所具整體性的觀點而言，要難抹煞各分子單位間唇齒相依的關係。準此，核心都市的許多問題，自不能單獨視爲其自身的問題，僅從都市內部探求病因；而應視爲都會地區的問題，對其形成的原因背景，亦應從都會地區的大環境中觀察分析，然後纔能獲得深入透澈的瞭解。

二、都會地區行政問題的分析

前項所述，已就美國都會地區的發展及其行政問題形成的情形加以說明。由此可知都會地區的發展，主要乃是都市化地區逐步自然擴張的結果，其成因着重在社會經濟與文化因素方面，而與政治及法制因素並無顯著的關聯。具體言之，都會地區的

發展在本質上係基於核心都市經濟與文化潛力的擴散及其與郊區的交互影響，而政治與法制因素對於都會地區的形成缺乏具體的貢獻。誠如美國研究各級政府關係的權威學者安德森（W. Anderson）所言「（都會地區）在政治上是無組織的，不具有統一的體制。它不是一個地方法人團體。就公法的觀點而言，並無任何地位（亦可謂在法制上並無此種地方團體存在）；甚至在政治方面，具有許多利害衝突的意見。實爲一個畛域分明缺乏團結意識的地區」（註一二）。此種情勢的形成，乃是由於在政治與法制方面，未能配合都會地區社會經濟的發展所致，其結果遂使都會地區產生許多特殊的行政問題。此等問題的存在，一方面可以視爲都會地區的特徵，而另一方面也構成都會地區發展的阻礙。茲就此等問題逐項分析如下：

1. 地方政府體制紊亂單位過多：　都會地區基於核心都市經濟職能與潛力的影響，足以加强郊區對核心都市的向心力及各地方單位間的連繫，使此一地區在社會經濟乃至文化方面，大致成爲一個整體。惟在政治方面，由於美國地方政府制度的不健全（主要係指各地方單位間未能具備完整的隸屬系統），所以於都會地區紛紛形成之後，其原有體制即發生難以適應的缺點。目前，在一般都會地區中，雖然以核心都市居於最重要的地位，但核心都市在法制上並無統轄整個地區衞星城鎭的權力。而每個都會地區中，地方單位頗爲龐雜，通常包括各種類別大大小小的基層單位在內，如郡、市、鎭、學校區、及其他特別區等是。在此等地方單位中，大體上雖然以郡的地位較高轄區較大，但由於其他地方單位多爲由州設置並具有法人資格的自治團體，所以郡政府對都會地區內的各地方單位也無法加以有效控制；至於州政府方面，因州議會既常受鄉區優勢所把持，其對州內事務的決策，可能具有農村保守觀念與重視鄉區的傾向（Agricultural Conservation and Rural Mindedness），而州內政治上亦時常出現鄉區與都市化地區政治勢力互相抗衡的情形（Rural Versus Urban Political Power）；故州政府對都會地區事務，也不易積極有所作爲促進此種地區的政治統一，以致造成地方單位肢離破碎各自爲政的局面（註一三）。都會地區的地方單位除包括各種類別外，數目亦復衆多，據美國官方統計，每一標準都會統計區中平均有九十一個地方單位，每一都會地區的郡中平均有四十八個地方單位。就實際情形而言，各都會地區存在的地方單位數目相去懸殊，其中地方單位最多的十個都會地區，所擁有的地方單位數目，從丹佛地區（Denver Area）的二六九個到芝加哥地區的一、一一三個，以至紐約—紐澤西—康乃迪克大都會地區的將近一、五〇〇個單位不等（註一四）。每個都會地區既均有相當數目的地方單位存在，而在地方行政業務方面

又無可資利用的有效統屬體系，則欲推動整體性的發展計劃，自然可能遭遇重重的困難。美國市政學者 Jane Jacobs 在討論都會地區地方政制時曾謂：「我們的政府結構是以地域的靜態單位（Static Units of Territory）爲基礎，而非以人口的動態單位（Dynamic Units of Populations）爲基礎」，從而認爲地方政制不能適應都市發展的情勢，實爲都會地區問題發生的根源(註一五)。

2.轄區交疊業務重複：　前已言之，都會地區的形成主要乃是都市化地區自然發展的結果，而都市化地區的擴張並無視於各地方單位轄區界限的存在。所以，每個都會地區內均涵蓋了相當數目的地方單位，此等地方單位的轄區不僅可能犬牙交錯，且有互相重疊的情形。通常一個都會地區可能存在於一個郡的轄區之內，而此一郡中具有衆多的各種地方單位，其中大致以核心都市轄區最廣，但是在其市區之內，亦可能尚設有獨立的地方單位。至於學校區與他種特別區，由於彼等的設置在於辦理專門性業務，且各有單獨的轄區，不須與其他地方單位的界限一致，故彼等的轄區經常與其他地方單位的轄區互相重疊。此外，若都會地區跨越兩個以上的郡，甚至兩個以上的州時，則將使此種轄區交疊糾纏不清的情勢更爲嚴重(註一六)。就另一方面觀之，都會地區衆多的地方單位中，無論其爲一般性地方政府抑爲專業性地方單位，其彼此間既然各自爲政不相統轄，則在業務種類與範圍方面，即難免發生重複、分歧、牽制、零亂的現象，而缺乏統籌規劃整體發展的優點。由此引起的行政上不經濟、不協調、及效率低落的結果，自屬不難想見。

3.利害衝突與競爭稅源：　由於都會地區的衆多地方單位間並無有效的統轄關係，而長久以來各單位本身各有獨立的職權與財政，即不免逐漸形成强烈的本位主義，而忽視了都會地區的共同利益（Metropolitan Common Interest）。爲了辦好本身的業務，爭取財源乃第一要務。尤其近數十年來，市區人口外移已爲顯著的趨勢，郊區城鎮往往不惜以減免租稅爲號召，以誘導工商業與居民遷入，達到擴充稅基繁榮地方的目的。此外，在爭取上級政府經費補助的分配方面，各地方單位也有利害衝突存在；一般而言，州與郡政府大致均有偏坦郊區單位的傾向（參閱前述在州內政治方面鄉區與都市化地區相抗衡及州議會中鄉區優勢等情形），而使核心都市蒙受不利(註一七)。若從利害衝突的觀點作進一步的分析，則都會地區問題的成因，在實質上必然牽涉到都會地區的團體動態政治（Metropolitan Group Dynamics）。詳言之，在都會地區的各地方單位內，有各種不

同的利益及政治團體存在，例如商業、勞工、種族、社區、所得階層（Income Groups）、鄰里（Nelghborhoods）、市政改革者（Reformers）、地方開發者（Developers）、公務人員（Municicipal Employees）、及政黨團體等均是。由於都會地區地方單位及其業務的現狀與未來的變動，均可能影響到此等團體的利益；所以，彼等經常爲維護與促進其利益或實現其主張，而從事地方政治活動，設法左右地方單位的決策或投票結果。就積極方面而言，此等團體的活動，對地方單位的發展具有其貢獻，構成地方繁榮進步的動力；但自消極方面觀之，由於此等團體的利益未必與公衆利益相一致，甚至其活動有時也足以妨礙地方發展、加深地方單位間的利害衝突、强調本位主義保守觀念、阻擾地方事務的革新與政府單位的合作統一（註一八）。由此可知，此等團體的活動不僅與地方單位間的利害衝突具有密切關聯；而且對於都會地區問題的形成與解決，亦均可能產生重大的影響力。

4. 郊區對核心都市的依賴與剝削：　郊區的發展分散了核心都市的人口、工商業、與財源，但是郊區地方單位儘管擁有獨立的地位與自治權，在實際上其自身却未必具備健全發展的能力，無法對居民與企業機構提供完善的服務與公共設施。於是，凡屬自來水、下水道、消防、醫院、乃至大衆交通系統等，均可能需要核心都市擴充其業務與設施範圍爲郊區地方單位代勞，形成郊區對核心都市的依賴。而核心都市對郊區提供此等服務與設施，有時因受州政府的限制，却不能使受益的郊區單位分擔必要的經費，此種情形自難謂公平合理。在另一方面，市區人口大量遷往郊區，使郊區部分單位成爲核心都市的「住宅社區」（Bedroom Community），在此等地區居住的人口中，有相當多的人數，仍舊在市區內就業，每天日間在市區工作，因而形成大量的市區「日間人口」（daytime population），其數額約爲市區本身人口的三〇％至五〇％。他們日間須利用市區的服務與公共設施，但住所既在郊區，市府卽可能無權向其徵稅。此種只分享利益而不分擔義務的人口，自然加重了都市在業務與經費方面的負荷。更有甚者，在有些州中，如核心都市爲郡的一部分時，則市府尙須將其稅收按法定比例或數額交付給郡，作爲郡在郊區執行業務的經費。如喬治亞州（Georgia）的亞特蘭大市（Atlanta），卽須分擔其所隸屬的富爾頓郡（Fulton County）經費的六分之一（註一九）。上述各種情形，不僅足以說明核心都市在都會地區中，乃是業務與財務負擔最重的單位；同時，無可諱言，有此等情事存在，不啻是讓郊區剝削核心都市。

5.市政業務增加與整體規劃缺乏：　由於都市發展市區擴大、工商業繁榮、人口增加、生活水準提高、科技發達等因素的影響，一般市政業務的種類與範圍亦隨之不斷擴張及改進，而需要大量專技人力、現代化設施、及龐大經費投入，以提供有效的服務。惟就一般都市的能力而言，似不足以肆應市政發展需求。其癥結在於財力有限，以及郊區發展後加諸於核心都市的額外負擔，因而形成市政推行上的重大困難。自另一方面觀之，現代都市的市政業務，其中一部分由於本質上的特性，若局限於市區之內，即無法獲得圓滿的功效，如犯罪案件的防止與查緝、空氣與水源污染的管制、河道疏濬、傳染病防治、自來水與電力供應、大衆捷運路線的分佈與交通管制、以及其他區域計劃的推行等均是。此等業務均須作整體性規劃，與地方單位間的協調合作，才能有效實施，符合經濟效率的原則(註二〇)。而在都會地區地方單位各自爲政缺乏有效連繫的情形下，欲使各種市政業務發揮整體性的作用，以滿足都會地區的全面需要，自然事倍功半難收良好成效。

6.職權混淆責任不明：　都會地區因有衆多的地方單位，而各地方單位分別擁有綜合性或專業性的職權，其管轄範圍有涵蓋整個都會地區者；亦有僅及於其中一小部分者；如此轄區重複交疊，業務零亂缺乏統屬體系，則各地方單位在業務的權責與轄區方面，均易發生爭議；即就地方居民而言，因都會地區各種政府機關紛立，各有其管轄範圍，如此政出多門法令亦難趨統一，則將使人民在對政府關係方面，可能發生不知所從、或因轄區不同就同類案件受到不同處置、或欲對政府機關追究責任而難以確定應由何者負責等困擾情事(註二一)。在此等情形下，將導致人民對地方事務的隔閡與冷漠，否則即可能趨向於偏狹的小團體地域觀念。無論其趨向如何，對地方政治及行政業務的發展，總歸不利。

7.各級政府關係錯綜複雜：　都會地區既有衆多的地方政府單位，而此等地區的發展又涉及各單位乃至全州或全國的利益，是故都會地區實爲各級政府關係的重心所在。若以核心都市爲主體，即不難發現其與其他各級政府間具有錯綜複雜的政治與業務關係。例如都市與聯邦政府關係、與州政府關係、與郡政府關係、以及與其他地方單位間的關係等均是。在各級政府關係中，都市與其他各級政府間具有交互影響或利害衝突的作用，都市可自其中獲致利益，亦可能蒙受其害。而且，因有此等關係存在，遂使許多市政問題益趨複雜，實非核心都市所能單獨處理。核心都市在都會地區中，固然扮演主要的角色，但尚須周旋於各級政府之間，俾使部分市政問題經由各級政府的支援合作獲得解決，涉及區域性的計劃得以順利實施，此種情形猶如一

個國家置身於彼此相互依存而又相互牽制的國際社會一般(註二〇)。因之，如何改善都會地區的各級政府關係，避免政治上的排斥競爭，增進行政上的協調合作，實爲都會地區各地方單位所應共同重視的課題。

上述各種情形，均爲美國一般都會地區中所普遍存在的問題，其成因均與都會地區的發展有關。具體言之，此等問題的形成，主要導因於三種現象，即都會地區的政治分裂（Political Fragmentation）、市區擴散的離心趨勢（Decentralization）、與郊區的都市化發展（Suburbanization）是。前者爲先天性的因素，乃是由於傳統的地方政府制度所使然；後兩者爲後天性的因素，亦即社會經濟發展所產生的結果。此兩方面的因素不相配合，因而有都會地區的許多問題發生。進一步分析，美國都會地區問題的癥結主要在於其地方制度尤其是市制不能適應都會社會時代的客觀需要，由此一癥結所引起的一些相關併發症即爲各方面行政上的困擾。此外，都會地區的政治情況相當複雜，尤以各種利益及政治團體的活動頻繁，對地方單位的決策及民意具有潛在的影響力；此種團體動態政治因素，在都會地區問題的形成與解決方面所具之重要性，亦屬不可忽視。瞭解上述的情勢，則在謀求都會地區問題的解決途徑時，自應把握其根本關鍵，配合各州及都會地區的政治環境，規劃選擇妥善的對策。

三、都會地區行政問題的解決途徑

由上述情形，可知都會地區在行政方面具有許多不易解決的問題；此等問題的形成，固然涉及各種直接間接的因素，但其中構成主要癥結者，實爲都會地區在政治上的不統一，至於其他問題多係由此項癥結衍生而來。都會地區的政治不統一，乃是先天性的缺陷，此項問題因受地方政府法制及政治情勢的限制，迄今尚無法獲致澈底解決。不過，美國朝野對於都會問題日益重視，現存的困難情勢並非無改善的可能。即就近數十年來的發展而言，都會地區各地方單位間，鑑於都會地區在各種行政業務方面整體發展的需要，及核心都市與郊區互相依存的密切關係，所以彼此曾不斷嚐試以各種不同的方式，改善解決都會地區的行政問題，促進地區的協調合作關係。此等方式雖然並非十分妥善，效果亦尚未臻理想；但自實用觀點而言，其所具可行性與價值確屬未可忽視，對於都會地區的發展不無重大的貢獻。因之，無論從都會地區發展與解決行政問題的角度，均有加以分

析探討的必要。茲分述如下：

1.非正式合作關係（Informal cooperation）：　由於就都會地區進行政治上的統一，可能遭受各種因素的阻擾，在一般地區一時似難順利實現。所以，各地方單位間就都會地區行政問題的解決，每易選擇避重就輕的治標辦法，非正式合作關係即爲此類方式之一。非正式的合作，往往是由於各地方單位間行政人員在日常接觸中發展出來的業務合作關係，即先由雙方業務人員直接連繫達成協議，然後由政府單位核定實施。就性質而言，屬於零星的非制度化措施（unsystematic quality），其實例不勝枚舉，亦即此種關係在都會地區毗鄰的地方單位間普遍存在。例如地方單位間就警察或消防業務方面所達成的協議、自來水供應或水源方面的協議、土地租賃與使用協議、在特定條件下允許一方在對方轄區內執行特定業務、或同意就物品採購方面互相交換資料消息等均是。此外，在區域發展方面，各地方單位間也有非正式合作關係存在，如共同建立區域性的警力、釐定區域性道路修築與交通管制計劃、區域性衞生業務合作計劃、或就區域性問題共同從事研討（例如由各州都市聯盟年會、或由各地方單位的各種特定業務委員會舉行聯合會報就相關問題進行研討等是）（註二三）。更有值得注意者，即在美國各地已有許多常設的區域計劃機構成立，其中屬於政府機構者有巴提摩爾都會區計劃與協調委員會（Baltimore Metropolitan District Planning and Coordinating Committee）、丹佛地區三郡聯合計劃委員會（Tri-County Planning Commission, Denver Area）、及底特律都會計劃委員會（Detroit Metropolitan Planning Commission）等；屬於民間設立者，有紐約區域計劃協會（Regional Plan Association, New York-New Jersey-Connecticut）、克利夫蘭區域計劃協會（Regional Association of Cleveland）、及舊金山灣區委員會（San Francisco Bay Area Council）等是（註二四）。此等公私立機構對於區域計劃的研究規劃與推動，均具有顯著的貢獻，使都會地區的各種事務逐漸成爲各方矚目的焦點，因而對都會地區行政問題的解決，自然能够發揮積極的功效。以上所述，乃是非正式合作關係的一般情形，由此可知其涉及事務範圍甚廣，能够符合實際需要。同時，透過此種非正式合作關係，不僅可以安排出許多具體的業務合作措施，而且在此種關係的傳統基礎上，地方單位間就相關業務的決策階段也可能相互具有影響，以增進彼此間的協調合作關係。

2.行政契約（Contractual Arrangements）：　各地方單位基於業務上的需要，常以締結行政契約方式，促成彼此間的

業務合作。通常多由都會地區的核心都市與郊區單位訂立契約，對郊區提供下水道、自來水、學校或其他項目的公共設施與市政服務、或由多數地方單位締約共同舉辦所需要的服務設施，亦有由郡對都會地區內各單位提供多種或特定項目的服務者（如公共衞生業務及學校等是）（註二五）。此種方式較非正式合作關係爲正規化，其優點卽使雙方（或各方）的合作關係具有明確具體的規範可循，雙方就契約所定事項提供設施與服務或負擔必要的經費（或允許提供服務設施之一方，在對方轄區內收稅作爲償付的費用），而不致因關係不確定引起爭議。尤其在較小的地方單位方面，可藉此種契約安排，得以借助大都市或郡的人力與財力，使其居民享受到此等小城鎭或社區自身所無法舉辦的市政服務或設施，如此卽令分擔部分費用亦頗合算。至於此種契約內容所涉及的業務範圍，可謂包羅甚廣，除前述各項外，尙有警察業務、監獄看守所設置、垃圾處理、及建築檢查等；且在各種業務項目中，可以締結綜合性的契約，亦可僅就某一項目的部分業務締約，如此廣狹隨意，具有極大的伸縮性，全視各地方單位的條件、能力、及所能達成的協議而定，故能適應地方單位的需要。

3.合併（Annexation）：所謂合併係指在都會地區中，都市化地帶不斷自核心都市市區範圍向外擴張的情形下，爲順應此種發展趨勢、便利市政業務的推行、及配合都市成長的需要，由核心都市將市區邊緣的郊區地方單位併入市區之內，成爲核心都市轄區的新領域。合併之後，核心都市的管轄權得以擴及併入地區，而此等地區的居民，成爲核心都市的市民，名正言順可享受市政服務並負擔市稅，足以減輕市府對郊區單位及其居民提供市政服務的經費負荷；同時，由於郊區併入市區，雙方的利害衝突大體上卽因而消失，市府將可在併入地區順利推行政務，不再有重大的阻碍和困擾。這種相互結合的方式，在十九世紀末期較爲普遍，如一八九〇年代紐約市曾將五個郡併入其市區之內，但至二十世紀以後，在前數十年中合併之事並不多見，近年以來才又有較多的合併實例發生，惟主要限於西南及南部地區。此種情勢的發展，可能與不同時代的社會背景有關。就現代的情形而言，合併雖然能够使都會地區的各種行政問題獲得合理的解決；但是，通常核心都市要實現合併郊區單位的目的並非易事。因爲，如前所述，郊區單位很多爲具有法人資格的地方自治團體，與核心都市在法律上居於平等地位；依據許多州的法律規定，若非經其居民以複決方式（Referendum）表示同意，卽不能予以合併。且自反面觀之，曾有一些原不具有法人資格的地方單位，爲避免被合併，而組成法人團體，以保持其獨立地位者（註二六）。結果將使核心都市在此等郊區法人單位的包圍

下，市區極少有擴展的餘地。此外，郊區既屬鄉區政治勢力範圍，即不免有自行團結以與核心都市分庭抗禮的意圖，又如同一地區有兩個較大都市時，亦可能發生競相爭取郊區單位合併的情形。即使並無此種彼此對抗的情形發生，核心都市欲取得郊區單位對合併的同意也頗有困難。因大體上每個地方單位均欲自求發展，而不願受制於人，所以對於其已取得的自治地位自然珍惜，且居民已產生對其所屬單位的認同感，若非情勢所迫，當然也不願見其自身所屬具有歷史傳統的單位因合併而歸於消滅。再就實際利害關係方面而言，郊區租稅可能較低，且既有許多居民係自市區遷出的人口，則此等人口豈肯再度接受核心都市的管轄。何況，都市愈大，問題愈多，效率亦可能愈差，在市政服務與設施方面均未必能令郊區居民滿意。此外，郊區單位內部的利益團體，對合併問題所持的立場與主張，也足以影響到合併提案的成敗。由此可知，郊區單位一般不願合併的動機，牽涉到心理、社會、經濟、與政治等各方面的因素在內，是一個錯綜複雜的問題(註二七)。不過，美國各都會地區的情形未可一概而論，因各州法律所定地方單位合併的條件及程序不一，有的州規定合併須經將被合併的地方單位公民以複決方式決定者，此種限制勢將增加合併的困難。有的州規定核心都市合併郊區，須經由司法程序決定者，如維基尼亞州（Virginia）的辦法即規定設置一個三人特別法庭（special three-judge annexation tribunal）受理申請合併的案件。核心都市提出申請合併郊區的案件時，應就下列事項據實說明：

㈠核心都市自身符合州法律所定之各項標準。

㈡列舉其需要將郊區併入市區的正當理由，且合併郊區並非以增加核心都市的稅收爲目的。

㈢說明該郊區單位未能對其居民自行提供所需之市政服務，如此足以增加核心都市的負擔，或對市區居民構成威脅。

㈣說明該郊區單位所隸屬之郡的其他地方單位，將不致因該單位的脫離，在稅負的比例上受到損失。

三人特別法庭的裁定，並非全以市的申請案件爲依據，爲使裁定客觀公正，法庭尙可徵詢郊區居民的意見，及聽取其他各有關方面的證詞（如都市計劃人、工程師、及市政人員等是），而裁定的作成，乃是權衡各方意見的結果。且對三人特別法庭的裁定，尙可向州最高上訴法院請求覆審(註二八)。因此，以此種方式所作成之合併裁定，自較客觀合理，並能擺脫鄉區政治勢力的牽制，對大都市的合併郊區，較爲有利。就實例而言，該州的諾福克（Norfolk）、瑞奇蒙（Richmond）、及洛亞諾克（

Roanoke）等市，均曾沿用此種法令合併了鄰近郊區的大量土地。至一九五〇年，該州議會議決暫停此項合併法令的實施，俟都市成長研究委員會（Commission to Study Urban Growth）對有關情勢完成研究後再作決定。兩年後該委員會提出報告，持贊同意見，於是有關法令遂得繼續施行，並無若何變動(註二九)。

除前述維基尼亞州的規定外，尚有少數幾州的法律，對合併辦法作更爲寬大便利的規定者。例如德州（Texas）法律規定，凡有自治權之市只須由市議會通過議案，即可合併市的外圍地區。此種合併辦法，配合越境管轄權制度（Extraterritorial Jurisdiction），使大都市對其享有越境管轄權的郊區單位，在採取合併措施時，尤其便利。該州的達拉斯市（Dallas）與福斯渥斯市（Forth Worth）均曾在一九四九年依據此種規定，分別併入郊區的大量面積土地。同年，休士頓市（Houston）併入的土地多達七十九平方英里，由此而增加了新市民約十萬人及價值兩百萬美元的課稅財產。至一九六三年德州的有關法律修正，其目的在協助都市吸引新的工業設廠，並使其對郊區的發展享有控制的權力(註三〇)。喬治亞州（Georgia）也有類似的情形，其亞特蘭大市（Atlanta）曾於一九五一年依據州法律合併了郊區八十二平方英里的土地，使其市區面積擴充了三倍，增加市民十萬人；而郊區所屬的福爾頓郡（Fulton County），由於都市化地區被合併，遂又成爲鄉區。另外，加州（California）對合併的規定亦頗寬大，惟較尊重被合併地區居民的意見，依據該州法律規定，合併之議須先由不具有法人資格的郊區地方單位提出，然後由核心都市議會表決是否接受合併的要求(註三一)。此種規定與前述合併須由被合併地方單位的公民複決者，恰恰相反，惟自核心都市的立場觀之，自然極少可能拒絕接受合併之議。

由上述情形，可知各州法律對合併的規定不同，影響到合併措施的難易。就實際情形而言，合併之舉牽涉到核心都市與郊區雙方的利害關係。在核心都市方面，合併固然可使其擴充市區增加人口，從而可以增加稅收及獲得都市發展的利益；但同時也將導致市政業務的擴張與經費支出的膨脹。所以究竟利弊如何，未可遽下論斷。至於郊區方面，凡欲併入市區的單位，大致上多屬本身財力不足，缺乏獨立生存發展條件，有依賴大都市提供各種市政服務與設施的需要；既然如此，則合併對其自屬有利。反之，如屬轄區較大，財力較強的單位，則往往不願放棄自治權力併入核心都市(註三二)。不過，就行政觀點而言，合併不失爲一項解決都會地區行政問題的直接了當途徑。合併之後，足以消除地方單位間利害衝突與業務重複的現象，由於業務的歸

併可以裁減部分公務人員，並有利於都市發展的整體規劃及提高郊區市政服務與設施的水準及效率。所以，合併對解決都會地區的行政問題具有重大價值，尤其大規模的合併更是如此。但在事實上，大規模的合併有其困難，實例較少；而經常發生的合併，多爲由較大都市兼併小地方單位，形成一種蠶食的局面，對於都會地區的行政問題只是一種零碎的解決辦法而已。就二次大戰以後的情形觀之，小規模的合併大體上有不斷增多的趨勢；而且，由合併獲得土地者，不以大都市爲限，中小規模的新興都市可能有更多合併郊區的機會。此外，對於以中產階級市民爲主體的都市，也較易擴充轄區；這可能是因爲此種都市的市民與郊區居民具有相同的物質與精神生活上的條件，彼此利益較爲協調，意見能溝通無阻，且此種都市財務亦較健全之故。至於對合併的法律限制，在維基尼亞、德克薩斯、及加利福尼亞等州倡導放寬限制以適應都市成長需要的影響下，其他各州鑑於時勢所趨，將來亦可能步三州的後塵，朝此一方向發展。例如在一九六〇年代中，明尼蘇達（Minnesota）、威斯康辛（Wisconsin）、及新墨西哥（New Mexico）三州，均已相繼採取了放寬合併限制的具體措施(註三三)。

4.市郡聯合(City-County Consolidation)：市郡聯合在實質上可謂是地方單位合併的另一種方式，亦有將其視同「都會聯邦」(Metropolitan Federation)者。美國的郡大體上被認爲是各州的鄉區地方單位，而市則爲都市化的地方單位。但近數十年來，由於社會都市化發展的結果，一般的郡均已有了部分都市化的地區，及數目不等的大小市鎮。所以郡在其傳統職務（以辦理稅收、治安、司法、道路、衞生、及福利等項爲主體）之外，不免需要一些新的市政服務與設施（如教育、下水道、垃圾處理、與公共工程等項是）。在都會地區中，此等服務與設施往往是核心都市市政措施的延伸，即在其他業務與財務方面，郡也可能需要仰仗核心都市的協助。在此種情勢下，既有需要相同、業務重複或連貫的現象存在，則在同一都會地區中，不同政府單位管轄權的交互重疊，實無必要；爲避免發生管轄權爭議與浪費，並謀求簡化業務、提高效率、節省經費、及使各地區合理分配稅負起見，將郡與市聯合，不失爲解決都會地區行政問題的一項可行辦法。而且，近數十年來，其實施已漸受重視。惟實際採行的方式並不一致，各州的情形不盡相同。不過其類型主要有兩種，即完全聯合(complete consolidation)與部分聯合(partial consolidation)。前者即核心都市與郡兩個政府單位合而爲一（或郡內所有的市與郡合而爲一），不分彼此，形成都會聯合政府（Metropolitan Government)；後者則係由郡將部分業務交出與市合併執行，但仍保留部分業務自行辦理，

所以仍有郡政府存在，只是職權大爲縮減而已。於此須注意者，卽市郡聯合並不限於一郡與一市的聯合，而可能是一郡與其轄區內所有的市共同聯合；或與其中部分聯合，而仍有部分市保持獨立地位；前者亦爲完全聯合，後者亦爲部分聯合(註三四)。要之，市郡聯合大致均將都會地區中的核心都市包括在內，否則其意義與作用將大爲減損。除上述兩種主要類型外，各州的情形互有差異，而維基尼亞州則將此種型態的地方政府視爲「一級市」(first-class city)，且該州法律同時又將此種市歸類爲郡。美國各級政府關係權威學者安德森（W. Anderson）對此種型態的地方單位頗表贊同，並曾經建議全國應設置兩百個「市郡」(註三五)。其理由不外是認爲此種地方單位較能適應社會都市化發展的需要，而有助於減少地方政府的數目與層級，消除地方制度上疊床架屋的紊亂情勢。

市郡聯合雖然具有重大優點，能够把握都會地區行政問題的癥結，作有效的解決。但採行此種措施，亦有許多困難。一方面從利害關係（或政治）的觀點而言，一般郊區單位的租稅負擔較都市爲輕，而各種服務與設施則往往較差，其居民因顧慮聯合之後可能會增加稅捐，而服務與設施，不一定能獲得相對的改善，所以可能不贊同聯合。反之，都市居民因顧慮形成聯合之後，都會政府爲對原較落後的郊區擴充市政服務與設施，從而增加經費負擔，所以也未必毫無異議。一九四八年邁阿密市(Miami)與戴德郡（Dade County）的聯合之議，卽係在此種利害關係的顧慮之下，未獲郊區公民通過(註三六)。另一方面的困難，係出於各州有關法令乃至憲法的限制，有許多州規定市郡聯合案件，須在市及郡分別舉行公民複決，經多數通過後，始能組織都會政府。惟如前所述，事實上因市郡聯合牽涉許多複雜問題，各方公民、利益團體、及政府可能立場不同，顧慮頗多，以致往往無法使聯合案順利通過，也有少數州爲促成聯合，而採取修改州憲法手段者。再就費城（Philadelphia）的實例而言，其所歸屬的賓夕法尼亞州（Pennsylvania）法律規定，市郡聯合案須經市議會在兩屆議會中表決通過，始能成立，此種規定顯然也增加了聯合的困擾(註三七)。因之，據學者統計，自二十世紀以來，市郡聯合的提案雖有二十起之多，但實際成功者只有四案，卽一九四七年路易西安那州(Louisiana)巴頓羅基市(Baton Rouge)與東巴頓羅基郡（East Baton Rouge Parish)的聯合；一九五七年佛羅里達州(Florida)邁阿密市與戴德郡的聯合；一九六二年田納西州(Tennessee)那希維爾市（Nashville)與戴維遜郡（Davidson County）的聯合；一九七〇年印地安那州（Indiana）印地安那波利斯市（Indianapolis）與馬瑞昂

郡（Marion County）的聯合是。卽就此等成功的實例而言，也多半是幾經波折才得如願以償，且此等聯合實例具有其共同特點，卽允許聯合的地方單位保留部分自治權力，所以此等聯合被視爲屬於「都市聯邦」的型態，由此可知組成市郡聯合誠非易事（註三八）。此外，尙有人認爲市郡聯合仍只是解決都會地區問題的一種臨時辦法，因在核心都市人口不斷外移的趨勢下，郊區都市化的地區將繼續增加，都會地區的面積亦將隨之擴展，則爲解決都會地區問題而建立的區域性政府單位，卽需要控制更大的轄區，才能獲致預期的效果，僅憑市郡聯合將不足以應付此種局面。不過，此種情形係專就跨越一郡以上的大都會地區而言，在一般的都會地區，其面積未超越一郡者，則市郡聯合的辦法，仍可謂是解決都會地區問題的有效措施，故學者有認爲此種方式的優點與價值僅次於合併者。

5. 市郡分離（City-County Separation）：　市郡分離與前述合併或市郡聯合的情形恰恰相反，是郡內的都市在不斷成長之後，其市民因不願分擔郡的經費及爲郊區提供市政服務與設施，乃要求擺脫郡的羈絆，自謀發展。但另有一種情形，卽市要求與郡分離，其目的實際上只在擺脫郡的鄉村地區；所以於分離後，隨卽與市區外緣的都市化地區進行合併，形成新的「市郡」（註三九）。就後一種情形而言，市郡分離實爲邁向新的市郡聯合或合併的跳板，僅爲一種過渡的程序而已。上述兩種情形，無論任何一種均對舊的郡產生不利的影響，因郡與市分離後，其轄區多半只剩下鄉村地區，人口既少，稅基大量喪失，稅收必將銳減，許多服務與設施或者無力自行舉辦，或者難以維持原有水準。如此，足致郡政府效能大爲減損，甚或有必須考慮與鄰郡合併者。至於就市方面觀之，其與郡分離就短期間而言似較有利，因既可不再受郡的羈束，又可免除原來爲郡所分擔的業務與經費，市民的稅負可望減輕，市府財力也可能較前充裕。尤其在與郡分離後，如能進而合併市區外緣都市化的郊區單位，則不啻是在合併方面獲得有利的選擇，對於都市的發展自將有所裨益。不過，分離的措施，對市也可能有不利的影響，因市與郡一旦分離，兩者間舊有的關係頓告中斷，彼此軫域分明；惟嗣後郡在市區邊緣的地區仍將日趨都市化，形成不完整的都會地區，則此時市欲再行合併此種地區，勢必更形困難，此種情形將使市缺乏進一步擴展的餘地，對完整都會地區政府的建立構成阻礙，如紐約市與那紹郡（Nassau County）的關係卽屬如此（註四〇）。

就行政的觀點而言，市郡分離可謂利害參半。如市與郡分離後，可與市區外緣的都市化地區合併，而郡所剩的鄉區單位能

够自力更生或又與鄰郡合併，此種情形所生作用實爲地方行政區劃的調整，使性質相同的地區互相結合，有助於都會政府的順利建立，施政能够統一並適應轄區居民的共同需要，促進大都會的發展，對都會地區行政問題的解決自屬有利。反之，如分離後的鄉區郡無法與鄰郡結合，又缺乏自力更生的充分案件；則將造成區域發展不能均衡的問題，增加鄉區郡施政與建設的困難，影響鄉區居民的福祉。此外，如因此形成地方單位的軫域觀念（Parochialism），使大都市嗣後難有擴展的餘地，則顯然是由於都市急於拋棄鄉區郡的包袱，未能高瞻遠矚對將來長期發展的需要作周全考慮，而致作繭自縛，終不免受短視之譏。就實例方面而言，自十九世紀中葉以來，許多發展較快的大都市曾相繼與其所屬的郡分離，如巴提摩爾（Baltimore）、波士頓（Boston）、舊金山（San Francisco）、亞特蘭大（Atlanta）、聖路易（St. Louis）、及丹佛（Denver）等市是，另有更多的都市尋求分離而未獲成功者。惟近數十年來，實例甚少，除維基尼亞州外，在其他各州均已罕見，因該州對分離的限制較寬，其法律規定凡人口在十萬以上的市，卽可與郡分離，故至今該州仍常有此種事件發生(註四一)。至於其他各州的市與郡多已另循別的途徑，謀求解決其都會地區的行政問題。

6.職務歸併（Functional Consolidation）：所謂職務歸併，係指都會地區各地方單位，將各自所有相同業務的職權予以合併，交由一個地方單位或設置聯合機構共同執行之謂。因解決都會地區行政問題的方法不一，在各種方法中，凡涉及轄區的變動或地方政府裁併者，往往因牽連許多複雜的問題，或受到州法律的限制，其實施自不免遭遇困難，有時反而不如避重就輕的權宜之計，具有較大的實用價值；職務歸併卽在此種客觀情勢需要之下採行。職務歸併係由地方單位間依據州法律的授權，簽訂契約行之。業務項目歸併的幅度具有頗大的彈性，有整批歸併，亦有僅部分歸併，可視實際需要或法律限制的情形而定。惟前者與市郡聯合相近，在實施上有其困難，實例較少，如紐約與波士頓兩地，郡在職務歸併後，僅執行司法事務，成爲一司法管轄區單位的性質，而其他行政職務完全移轉於市(註四二)。而後者較易達成，故在美國各地較爲普遍，如聖保羅（St. Paul）、芝加哥、布法羅（Buffalo）、密瓦基（Milwaukee）、匹次堡（Pittsburgh）、及邁阿密等地均已實施。就部分歸併的情形而言，所歸併的項目通常有衞生、消防、康樂、垃圾處理、圖書館、自來水、採購、財產稅估值與徵收、教育、及人事管理等項。至於歸併後由何單位負執行之責，未可一概而論，胥視各有關單位的人力、財力、轄區大小、傳統職權、或原有業務

基礎與規模等情形而定，故有由郡負執行之責者，亦有歸併於市者；此外，亦可由市與郡聯合設置單一機構辦理，如共同設置圖書館、監獄、汽車修理廠與車庫、警察資料檔案、及設計與區劃（Planning and zoning）機構等是。如市與郡政府同在一地，甚至合署辦公者（如華盛頓州的 Seattle 市與 King 郡即屬如此），則更便於職務歸併的實施(註四三)。

就職務歸併的性質而言，不僅與市郡聯合相近，且與前述之行政契約方式亦無重大差異。其優點即具有彈性較易實施，其缺點即對於都會地區行政問題的解決並不是一項澈底的辦法。不過，如果將職務歸併作爲邁向地方單位合併與都會政府建立的中途站，或將其視爲在無法突破州法律限制的情形下所採行的權宜之計，則此種具有彈性的措施，對解決都會地區行政問題所產生的功效，自仍應受到重視。

7.越境管轄權（Extraterritorial Power）：地方單位的管轄權原應以其法定轄區爲範圍，不能越境行使。惟在社會都市化發展的趨勢下，地方單位的轄區既不易擴張，則爲了推動區域性的業務、或本身轄區內缺少發展的餘地、或某種業務在性質上需要在轄區以外採取適當措施、或爲了獲得行政上的便利、或在某種業務方面須就轄區以外的鄰近地區一體實施管制（所謂 Extraterritorial Subdivision Regulation）等情形，必須將其對某些種類業務的管轄權伸展及於轄區以外時，可經由州議會的授權，就此等業務行使越境管轄權。一九六二年美國聯邦各級政府關係顧問委員會（Advisory Commission on Intergovernmental Relations）曾建議各州議會授權予都市在郡政府權力所不及的非自治法人團體的地區運用此種權力，目前約有三十個州已採行此種措施(註四四)。由此可知，越境管轄權的授與，一方面固然有其客觀的原因，而另一方面也是在採取其他涉及地方單位轄區變動或政府裁併措施感到困難的情勢下，所作另闢蹊徑的權宜之計。此種權力主要是授與大都市，不過較小的地方單位也可能擁有此種權力，且獲得授權的地方單位並不限於都會地區。

就越境管轄權所涉及的業務項目而言，並無確定的範圍，凡有授權必要的事項，無論屬積極或消極性質均可採行此種措施。在以往的實例方面，例如授權都會地區核心都市在市區以外的郊區興建機場、管制郊區的公路旅舍、全面消滅都會地區的蚊蠅、在郊區設置傳染病院、在郊區特定範圍內維護其水源供應、在郊區指定地點設置垃圾及污水處理場、在郊區檢查供應市區的牛奶及肉類、在郊區管制通往市區的電車及其他交通設施、在郊區管制賭博及酒類販賣、禁止在離市區五英里範圍內設置屠

宰場或從事其他有害公共衞生的事務、及允許其警察機關在離市區二至三英里的區域內逮捕人犯等均是。至於在市區以外設置公園、運動場、遊樂場、夏令營地、及休閒活動中心等設施以供一般人民利用的措施，雖亦屬越境業務，但與前述各種措施在性質上有所不同，卽視同私法人團體在郊區購買土地供此等目的使用，所引起的問題較少(註四五)。

越境管轄權不僅可用以執行一般性業務，亦可用以推動區域計劃，此卽由州政府授權市政府的都市計劃機構，負責都會地區的發展計劃與區劃（zoning）、釐定區域性建築標準法規、防止郊區貧民窟的蔓延等業務，將部分郊區地方單位置於其管轄權下，如此卽等於以都會地區爲其越境管轄權的範圍。雖然執行此種業務，在法律上與財政上仍有許多問題尙待解決，但就區域發展的設計規劃而言，自屬有利。採取此種措施者，以加州較爲普遍，該州與科羅拉多州（Colorado）均規定兩個郡以上卽可設置聯合計劃機構，以促進都會地區建設的整體規劃，並解決都會地區地方單位間的共同問題。此外，美國其他各地如波士頓、紐約、及堪薩斯市（Kansas City）等將近兩百個市和郡均有類似的機構與措施。大體言之，在此種業務方面越境管轄權的運用，近年來日益受到重視(註四六)。

就行政的觀點而言，對於解決都會地區行政問題，越境管轄權不失爲較具彈性的可行方式。在理論上如果加以擴大運用，其範圍足以達到接近地方單位合併的程度。卽就特定事項而言，此種方式的運用，亦有助於業務的統一，及擴大市政服務的地區。而且，採行此種措施在程序上較爲簡便，只須由州將地方單位的自治憲章（Charter）加以修改卽可實施，能够獲致與業務歸併同樣的效果，消除職權重複之繁。惟此種措施也具有其缺點，卽越境管轄權係由州授予地方單位的一方行使，並未經過郊區公民的複決程序，使彼等在心理上可能產生反感，且運用此種權力所推行的業務項目，也可能是郊區居民所不願接受者。至於在市區居民方面，對市府以市的稅收用之於市區以外的措施，也容易提出異議。所以，從兩方面的反應推斷，不無可能引起地方單位間利害衝突的問題。再就事實觀之，越境管轄權的運用，在業務項目方面雖無確定範圍，但每次所獲授權多僅限於特定項目，而越境範圍亦均受到限制，通常爲市區以外一至五英里的地區，如此將難以發揮宏大的功效，不足以構成對都會地區行政問題尋求全面解決的理想途徑。

8. 都會特別會（Special District）：特別區爲美國各州在一般地方政府單位以外，所設置的專業行政管轄區。此種行政

區最早於一七九〇年在費城設立，嗣後在各州相繼推廣，全國現有的特別區爲數衆多，尤以北中部各州及各大都會地區較爲普遍。此種制度創立的基本原因或目的，約可分爲數點說明如下(註四七)：

㈠原有的地方政府單位，或因轄區太小，或因缺乏法定權力，不足以負擔特定職能。

㈡在原有地方政府單位以外，設置專業特別區，可以避免特殊業務受到地方政治勢力或私人企業的干擾。

㈢以特別行政區的制度，克服原有地方政府單位如郡、市、鎭等財政權力所受州憲法的限制。

㈣爲執行特定業務而設立特別區，對其授予徵稅及借債之權，使其財政獨立，以避免加重原有地方單位的財政負荷。

㈤設置特別區以執行特定業務，較易獲得上級政府的財政補助。

㈥設置特別區經營企業類型的公用事業，具有管理方面的彈性與便利。

除上述六點原因外，就都會地區而言，由於區域內的地方單位難以達成政治統一，而許多區域性的業務，又非任何一個地方單位能作妥善的籌劃處理，因而都會地區自然更需要採行特別區的制度（稱爲 special metropolitan district），以肆應此種客觀情勢。各州對特別區的設置，主要採取兩種方式，其一、卽由州直接制定法律設立；其二、卽由地方單位提出要求，經州核准後設立。前者如麻薩諸塞都會區（Massachusetts Metropolitan District），卽係由麻州議會於一八八九年通過法律直接創設，依據此項法律，州在該區域成立一行政機構稱麻薩諸塞都會區委員會，由州任命委員五人組織之。故此一委員會並非一般地方單位，而爲州政府所屬的行政機關，其人事與經費收支全由州政府控制，不受地方干涉。該都會區在設立之初，僅爲一下水道管理區（sewerage district），嗣後職權逐漸擴及於其他市政業務，包括公園、公共工程、區域計劃、及捷運設施等項目，其轄區爲波士頓都會地區，至一九二三年受其管轄者卽已有四十三個市鎭。後者的實例爲芝加哥衞生區（Chicago Sanitary District），該區亦設立於一八八九年，其設立的基本目的，乃在於維護芝加哥都會地區的潔淨水源供應，防止密西根湖受到陰溝穢物髒水（sewage）的污染，其行政機構亦屬委員會型態，稱董事會（Board），由該特別區之公民選舉董事（trustee）九人組成，轄區爲芝加哥都會地區，面積超過四百平方英里，包括六十一個市鎭在內(註四八)。此外，如一個都會地區跨越兩州以上，則特別區的設置，可由兩州政府簽訂協約（interstate compact），再經國會批准後行之，如紐約港區管理

局（New York Port Authority）是。此一港口特別區爲由紐約及紐澤西兩州於一九二一年共同設置，負責管理跨越兩州港區的各種交通設施如機場、橋樑、隧道、碼頭、及市區終點站等是，其轄區係以紐約港自由神像爲中心半徑延伸二十英里的範圍，包括約兩百個市鎮在內(註四九)。

由上述情形，可知都會特別區的設置，在解決都會地區中區域性的行政問題，成立特別行政機構負執行管理之責，其轄區可能涵蓋都會地區的全部（按一般特別區的轄區大小不一，都會地區者多半較大），執行業務的項目，在基本上限於一種專業項目，除學校特別區（school district）專辦教育業務外，一般非學校特別區（nonschool district）在都會地區中辦理的業務，大致均屬都會地區急待改善解決的問題，或各地方單位有共同需要的重要事項，如下水道、水源供應、橋樑、隧道、港口設備、公園、道路、消防、灌溉、衞生、國民住宅事務、區域計劃、捷運系統、乃至農業發展等均屬之；並且爲辦理主管業務，而擁有獨立的財政權力(註五〇)。特別區行政機構的組織，一般均設置董事會或稱委員會（board or commission）作爲決策及監督機關，其下設專任行政主管，負責業務的執行管理(註五一)。各州有關特別區行政機構組織的規定不盡相同，不過其共同特色，即不採首長制，而與市經理制頗爲相近。就特別區的性質而言，與前述之職務歸併可謂相似，惟職務歸併均爲由地方單位推動，而特別區則可能係由州政府所主動創設。同時，職務歸併並未在地方增加新的行政管轄區，而特別區則係在原有的地方行政區劃之上，另行設定專業管轄區，在法律上具有準法人團體的地位（quasi-corporation），故特別區制度與職務歸併實有差別存在。

就行政的觀點而言，特別區的設置，自然具有其客觀需要，對於都會地區行政問題的解決，不無相當的貢獻。此種制度所呈現的優點，約有下列數項(註五二)：

㈠可突破原有地方行政區劃的限制，按照實際需要劃定管轄區，以配合都會地區的發展。採行此種制度，不必變更原有地方政府體制，減少以其他方式所可能遭受的阻碍。

㈡可不受原有地方政府單位法定職權及財政權力範圍的限制，配合其業務需要，獲得適當授權，有利於業務的執行。

㈢較能保持業務的獨立，不受地方政治及利益團體的影響。

㈣對地方各種行政業務的統一，及消除職權重複與各自爲政的現象，足以產生良好的效果。

㈤在業務及財務方面，較易獲得州及聯邦政府的支持，足以使業務推行順利。

㈥所執行者爲專門業務或一系列相關業務，如此當有助於提高行政效率。日後如有相關的新業務發生，亦可委託其辦理。

因有此等優點存在，所以自十九世紀末期以來，特別區制度發展極爲迅速，幾乎遍及美國全境。尤其在都會地區，往往有大規模的特別區執行各種重要業務，替千百萬的都市化社區人口提供服務與設施，爲大大小小的地方單位解決共同問題。因之，此種制度所具之實際價值，自不容輕易抹煞。但是，特別區制度也無可避免地具有其缺點，最主要者約有下列幾項(註五三)：

㈠特別區普遍設置之後，需要大量增加政府機構與人員，形成地方機關中，膨脹最快的部分，不符合精簡要求。

㈡特別區的普遍設置，使地方行政管轄權疊床架屋的複雜情勢更形嚴重，如此對簡化地方體制及都會地區政治統一的發展，可能產生不利的影響。就此項問題而言，單一目的特別區的設置，最爲不利；多項目的特別區如能不斷擴充其業務範圍與轄區，在區域計劃方面負擔更多的責任，則似可彌補其缺點，對都會地區的政治統一與都會政府的建立可能有所裨益。

㈢美國各地的特別區數目過多，有的轄區極小，形同虛設，不足以發揮有效的作用；亦有許多都會地區設置兩個以上特別區者，如此則更有製造管轄權紊亂及削弱原有地方單位職能之嫌。

㈣特別區缺乏地方議會及民意監督，其過度普及，對於地方政府體制的維持、以及民意政治、地方自治與財政的健全發展，均可能構成妨害。

㈤特別區與一般地方單位之間，亦可能有職權重複、利害衝突、與缺乏協調合作等情形存在，所以多設特別區，足以增加地方政治與行政上的困擾。

由上述情形，可知特別區的制度，雖然具有實際價值；但對此種制度的採行，應配合都會地區的客觀需要，選擇有利的情勢實施，而不必要的特別區應加以歸併裁減，俾可避免其弊害，發揮其優點，以加强區域性業務計劃的推行，促進都會地區的

發展。

9.都會聯邦（Metropolitan Federation）：所謂「都會聯邦」又稱「都市聯邦」（Municipal Federation）或「聯邦市」（Federal City），亦有譯作「都會聯盟」或「聯盟市」者。此種制度乃是以聯邦方式（federal Approach）作爲解決都會地區行政問題的一種構想，因爲有部分學者與行政人員認爲尋求都會地區行政問題的解決途徑，往往受到兩項難以調和因素的牽制，此卽一方面有地區性整體發展及業務統一的需要，而另一方面又須顧及各地方單位維持其獨立地位的願望。如何在兩者之間獲得適當妥協的平衡點，乃是都會地區行政問題解決的關鍵。就實際情勢觀察，美國都會地區政治上肢離破碎的局面，恰似一個國際社會，雖然在經濟上互相依存有團結合作的共同需要，但缺乏都會整體的認同意識與共同利益觀念，且在地方本位主義思想影響下，各地方單位多不願犧牲獨立地位，以換取都會地區的政治統一。在此種情形下，採用聯邦方式能够兼顧行政上的共同需要，而不變更原有的地方政府體制，似不失爲一項可行的措施。具體言之，在實施都會聯邦制的地區，設立一個都會政府，掌理地方政府的重要職能，執行區域性業務；而原有地方單位仍能保持獨立地位，並執行部分次要的或與地方利益直接有關的業務。此種方式對於不願就地方體制作劇烈改變的地方單位而言，實爲一種比較容易接受的妥協辦法。美國國內長久以來，早已有此種構想存在，但在實際上似尚無一個都會地區眞正採用了此種聯邦主義的措施（註五四）。

一九二九年賓州議會曾向匹次堡都會地區的公民，提出一項新地方自治憲章草案，其內容卽欲在該都會地區（屬 Alleghany County）建立都會政府，設置一個七人委員會治理，以取代原有的郡政府，惟該地區內的其他地方單位，仍然維持原有體制，並保留與各自轄區利益有關的一切職能。都會政府成立後，除接掌郡原有的職權外，尚擁有指定幹線街道，擬定都市計劃，設定特別稅區，制定及執行衞生法規，及成立警察機關等權力。此項提案在進行公民複決時，竟未獲通過，遂告擱淺。除匹次堡外，其他如克利夫蘭（Cleveland），聖路易（St. Louis），及波士頓等地亦曾有同類提議，但均因未能通過複決或受法院阻擾，而無法付諸實施（註五五）。目前，在美國被認爲與都會聯邦最爲相似的地方體制，卽紐約市的區政府制（Borough Plan）。根據一八九八年制定的大紐約憲章（Charter for Greater New York），規定紐約市設中央市政府（Central City Government），其首長爲市長，下設行政主管卽各局局長二十七人；另設市議會及若干市法院，由此等機關分別行使全市性

的行政、立法、及司法權。市政府下轄五個區（Borough），各區設區長（Borough President）一人，由民選產生，掌理各區的行政業務，此等業務均屬區內地方性事務如街道整修、下水道及小型工程、公共建築維護、及執行建築法規等是，區內地方學校董事會（Local School Board）之董事亦由區長選派。區政府無民意機關，惟各區區長得代表各區在市議會的上院與市長、市議會議長、及市主計長共同參與預算委員會（Board of Estimate），決定全市的財政政策；另各區在市議會中，按該區所有州參議員選區的多寡獲得比例的席位分配(註五六)。由上述情形，可知紐約市乃是由五個下級單位所組成，市與所轄各區，分別設置「中央」與「地方」政府，而各區在市議會享有代表權。在職權劃分方面，全市性的職務歸「中央」，地方性的事務歸各區負責。此種制度上的安排，使市與各區具有整體與分子的關係，與聯邦制度差可比擬。此外，尚有都會郡（Metropolitan County）的制度，亦被認爲屬於「聯邦」式的類型，例如一九三六與三七年，在紐約地區先後設立的那紹（Nassau）與韋契斯特（Westchester）兩郡所採之制度是。在此等都會郡中，凡屬全郡性的重要業務，均由郡政府負執行之責，而郡內之各法人團體地方單位，則分別保留處理其地方事務的權力。前述在匹次堡及聖路易等都會地區提議實施的「聯邦」式制度，亦有人視爲屬都會郡者(註五七)。

上述都會聯邦制度的構想，就理論方面而言，似能針對都會問題的癥結，提出具有彈性的解決對策，可以視爲係此種制度最大的優點。不過，就具體設計方面而言，仍有一些問題值得作進一步的探討，例如「中央」與「地方」的權限如何加以適當劃分？兩者間的關係應如何安排？以及究竟應以市或郡政府作爲都會政府的基礎？此等事項的決定均足以影響到「聯邦」制度的本質及區域性業務的有效實施。換言之，對聯邦制的採行，一方面是着眼於其所具彈性、較易促成地方單位間的妥協、及尊重原有地方體制與利益等優點，但在另一方面也必須考慮到都會政府所應具備推動區域性業務的職能與效率，否則聯邦制的採行對於都會地區行政問題的解決，將不足以產生重大的價值與意義。

10都市州（City-state）：　一般而言，美國的都市，其政府均爲經由州法律的授權所設立，故州一向主張對市擁有主權，而視市爲其「創造物」（the creature of state）。市爲州政府所屬的下級地方單位，其職權、財政、及轄區均受州法律的限制，並須分擔州庫的經費。在此種情形下，可謂州與市之間具有頗爲密切的關係，且在以往市對其與州的關係殊少怨言。不

過，近數十年來，情形逐漸有所轉變。因社會普遍都市化的結果，許多都市發展快速，州所加諸於市的各種限制，已對都市發展構成或多或少的妨害；更有些大都市其財力與影響力均已凌駕於州之上，自不願處處再受州的束縛干涉。尤其是在許多州中，州議會受鄉區代表所控制，都市在州議會中缺少充分的發言權，而州議會的態度又時常偏袒鄉區，使都市自州政府方面難以獲得公平的待遇，因此所引起市與州間的糾紛已屬屢見不鮮。此外，州政府本身能力與財力亦屬有限，在許多市政建設與區域發展業務方面，無法滿足都市的需要；如一旦經濟不景氣發生，州政府更乏餘力照顧問題最爲嚴重的都市地區(註五八)。當然，州政府對都市並非毫無貢獻可言，而且各州的情形也未可一概而論。但是，上述州與市關係發展的不利情勢，也有頗多的事實存在，如此自然容易導致部分大都市對州產生離心力。尤以一九三〇年代以來，市與聯邦政府建立直接關係之後，對於大都市的獨立傾向，不無相當程度的鼓勵作用(註五九)。而都市州的構想，即係在此種背景下所形成，其內容實即主張市與州分治，在都會地區建立新州，俾可擺脫原有州權的枷鎖，獲得自由發展的餘地。自一次大戰以後，此種構想漸爲研究各級政府關係的人士所熟知，而且紐約市於一九一九及四九年，芝加哥市於一九二五年均曾分別就其可行性進行研討(註六〇)。

此種構想之所以引人注意，乃因其具有對都市發展有利的優點，茲分析如下(註六一)：

㈠建立都市州，可使都市解除州權對其所加之種種限制，使其獲得較爲自由的發展環境。

㈡脫離州的控制，可同時免除對州所作貢獻的財務負擔，並可自行設法開源，以充實都市財力，促進都市建設與發展。

㈢脫離州的控制，可加强都市對聯邦的關係，爭取更多的補助。

㈣建立都市州可提高都市的政治經濟地位，足與州分庭抗禮。

㈤建立都市州，可達成都會地區的政治統一，有助於其行政問題的解決。

都市州的建立，在理論上雖有此等優點，但事實上却不易實現。其最大的困難，即受到聯邦憲法的限制，因在憲法中規定，非經州與國會的同意，不得在州的轄區內另行成立一州(註六二)。所以，在聯邦憲法的有關條文修正以前，此種構想自不易成爲事實。且主張建立都市州者均爲大都市，一般中小型都市，本身既乏實力，當然不會對此存有奢望。此外，由於都會地區不斷擴張，則都市州一旦建立，日後如再想向外伸展轄區，又將遭遇新的困難。由上述情形，可知建立都市州的構想，既有重大

阻礙不易克服，不僅目前仍屬紙上談兵階段，而未來的實現也相當遙遠。不過，對於此種構想也不應完全否定其可行性，更不能否定其合理性，因爲我國既可有直轄市制度，則在理論上自無充分理由駁斥美國大都市基於客觀需要所醞釀的「升格」計劃。

四、結　論

自本世紀以來，都市化趨勢的快速發展，構成美國社會的一大特色。在此種都市化浪潮的衝擊下，美國國內不僅大都市紛紛出現，而且於邁入汽車時代之後，更逐漸蛻變爲都會社會。目前，美國全境已有兩百五十個左右的都會地區存在，此等地區一方面被視爲美國的精華地帶，在經濟、文化、與政治方面具有日益增長的重要性與影響力；但在另一方面，自行政觀點而言，却是一個情形複雜問題衆多的區域。

都會地區的行政問題，在基本上導因於地方單位數目過多，各自對其法定轄區、地位、與自治權力的保持極端重視，而彼此間又缺乏健全的統轄體系，兼以都會地區內各地方單位在決策及民意方面深受團體動態政治因素的影響，就重大事項不易協調，遂致形成政治上肢離破碎的局面，而難以突破現狀；由此更衍生出許多相關的問題，如地方單位的職能重複、轄區交疊、財政困難、及利害衝突等均是。尤其從利害衝突的觀點作進一步的分析，不難發現都會地區的問題具有盤根錯結的內涵。詳言之，此等問題乃是地方主義與區域主義、市區與郊區、都市化地區與鄉村地區、大都市與州、都會統一運動與地方傳統勢力等各方面衝突關係的表徵。因爲具有如此複雜的內涵，又牽涉各級政府在內，並且具有繼續發展的特性，所以在本質上不易獲致妥善的解決。長期以來，儘管各都會地區曾分別不斷從事許多不同的嘗試，但是往往事倍功半，距離理想境地尚屬遙遠。

各都會地區的地方單位，對都會問題所採行的解決途徑不一而足。大體言之，按其涉及範圍的大小，約可區分爲三類，即零星措施（如非正式合作、行政契約等是）、局部措施（如職務歸併、市郡部分聯合等是）、與整體措施（如合併、市郡完全聯合等是）。彼等大致係按照當地的客觀情勢，對此等途徑選擇適用，效果亦不盡一致，在理論上自以整體措施較佳。不過，在實際上一般情形效果並不理想，對於都會地區的各種問題不易獲致澈底解決。其原因除係由於各種措施本身具有缺點外，即

在實施方面亦往往遭遇各種阻礙，例如州法律的限制、不獲州議會或地方公民的支持、及都會地區各單位間未能充分協調合作是。實施情形雖然尚欠理想，但是既有各種措施不斷被採行，足以顯示出各級政府單位對於都會地區問題的重視，具有尋求改善解決途徑的共同需要，以及各地方單位間邁向合作統一的發展趨勢。

就都會地區問題的本質而言，一般認爲乃是由於此等地區經濟與政治發展不相配合的結果，都會地區在經濟上爲一整體，在政治上却與關係複雜的國際社會差可比擬。具體言之，此種情勢的形成，乃是以地方體制與州的法制不能適應都會發展的客觀需要爲癥結。所以，欲尋求妥善解決途徑，自應以健全地方體制達成地方單位間的合作統一爲首要目標。凡是能够有助於在地方單位間產生合作統一作用及促進都會政府建立的途徑均值得加以鼓勵，手段不妨用漸進方式以求緩和阻力，而重點則應置於整體性措施的推動方面，俾可獲致澈底而持久的效果。所以，如合併、市郡聯合、及都會聯邦等途徑均適宜優先推廣。同時，非有必要新的地方單位不宜繼續增設，而原有地方單位（包括特別區在內）亦應設法裁併。如此逐步化繁爲簡，足以減少建立統一都會政府過程上的阻礙。其次，由於都會地區問題在本質上也是各級政府關係的問題，所以對於此種問題的解決，必須爭取各級政府的共同支持，其中尤以州政府的支持最關緊要，州政府與議會應正視都會發展的客觀需要與大都市對州及國家的重要性，排除大都市在成長方面所受各種不合時宜的法律限制與政治歧視，俾使整個都會地區的單位與人民，共同享受都市化地區健全發展的利益。此外，解決都會地區問題，應特別强調區域主義及推動都會區域計劃的實施，並促使各地方單位共同合作參與，此等地方單位對於設計妥善的計劃方案更應積極向民衆宣導，使彼等能够充分瞭解進而予以支持，藉以冲淡地方主義觀念，加强對都會地區共同利益與整體性的認識，從而普遍分享都會建設的成果，如此當能爲都會地區的政治統一及都會政府的建立奠定穩固的基礎；在此一方面聯邦政府亦應出錢出力，負起鼓勵和援助的責任。總之，都會地區的問題既然牽涉甚廣，自應從各方面配合美國國情與地方環境尋求適當可行的解決途徑，其終極目標應該確定，而手段則宜具有彈性，俾可靈活適應各地區的實際情勢和需要。由於大都市在其國內的影響力不斷增長，所以彼等對於其切身問題的解決，更應採取積極主動態度，充分運用及發揮其所具之影響力，以求加速促成都會地區的政治統一、行政革新、與建立都會政府等理想目標的早日實現。

附　註

註　一··Hatt and Reiss, *Cities and Society*, Glencoe, Ill., The Free Press, 1957, p. 46.
Queen and Carpenter, *The American City*, New York, McGraw Hill, 1953, p. 80.

註　二··U.S. Census of Population 1970, *General Population Characteristics (1)*, Table 48.
Statistical Abstract 1975, U.S. Bureau of the Census, p. 19, Table No. 20.

註　三··B. Baker, *Urban Government*, New York, D. Van Nostrand, 1957, p. 361.

註　四··W.V. Holloway, *State and Local Government in The United States*, New York, McGraw-Hill, 1951, p. 382.
J. F. Zimmerman, *Government of the Metropolis*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1968, pp. 5-8.

註　五··Baker, *op. cit.*, p. 364.
Statical Abstract 1975, U. S. Bureau of the Census, p. 20. Table Lo. 22.
General Population Characteristics, Summary of 1960 Census of Population, 1-p. 16.

註　六··C.A. McCandless, *Urban Government and Politics*, New York, McGraw Hill, 1970, p. 412.

註　七··J.M. Banovetz, *Managing the Modern City*, Washington D. C., International City Management Association, 1971, pp. 19-20.
W.P. Beaton, *Municipal Needs, Services and Financing* New Jersey, Center for Urban Policy Research, Rutgers Univ., 1974, p. 252.

註　八··S. Greer, *Governing the Metropolis*, New York, John Wiley and Sons, 1962, p. 10.
Holloway, *op. cit., p.* 383.

註　九··*Ibid.*, pp. 310, 315-322, 410.

註一〇··D. Lockard, *The Politics of State and Local Government*, New York, The Macmillan Co., 1963, p. 310.

註一一··L. M. Elison, *The Finances of Metropolitan Areas*, Ann Arbor, Michigan Legal Publications, 1964, p. 4.
Beaton, *op. cit.*, P. 140.

註一二··W. Anderson, "*Political Influence of the Metropolis*," R.M. Fisher, ed., The Metropolis in Modern Life, New York, Doubleday and Co., Inc., 1955, pp. 57-58.

註一三··Baker, *op. cit.*, p. 366.
張金鑑著，美國政府，臺北，三民書局，五十六年版，第二一八及二四五頁。
O.P. Willams, *Democray in Urban America*, Chicago, Rand Mc Mally & Co., 1964, p. 203.

註一四··Banovetz, *op. cit.*, p. 425,
W.B, Graves, *American Intergovernmental Relations*, New York, Charles Scribner's Sons, 1964, p. 627.

註一五··Williams, *op. cit.*, p. 208.

註一六··Baker. *op. cit.*, pp. 366-367.
Holloway, *op. cit.*, p. 409.

註一七··J.T. Walsh, "*Changing Services and Their Rising Costs……The Center City*", Municipal Finance, Vol. XXXVI, Aug. 1963, Part I., p. 46.
拙著，美國都市發展與各級政府關係，臺北，商務印書館，六十六年，第八二及九九頁。
David and Peterson, *Urban Politics and Public Policy*, New York, Praeger Publishers, 1976, P. 36.

註一八··McCandless, *op. cit.*, pp. 149-153.
Lineberry and Sharkansky, *Urban Politics and Public Policy*, New york, Harper & Row, Publishers, 1971, pp. 63-64.

註一九··Baker, *op. cit.*, pp. 372-374.

註二〇··Zimmerman, *op. cit.*, p. 17.
Graves, *op. cit.*, pp. 626-634.

註二一··Baker, *op. cit.*, pp. 374-375.

註二二··Adrian and Press, *Governing Urban America*, New York, McGraw Hill, 1972, p. 321.
Lockard, *op. cit.*, pp. 539-540.

註二三··Sayre and Kaufman, *Governing New York City*, New York, Russell Sage Foundation, 1960, p. 594.
Baker, *op. cit.*, pp. 375-376.

註二四··J.C. Bollens, "*Metropolitan and Fringe Area Developments in 1951*", National Municipal Yearbook for 1952, p. 33.

註二五··McCandless, *op. cit.*, pp. 143-144.

註二六··Baker, *op. cit.*, p. 378.

註二七··Lockard, *op. cit.*, pp. 516-517.

註二八··R. B. Pinchbeck, "*City-County Separation in Virginia*", National Municipal Review, XXIX (1940), pp. 467-472.
Bollens, *op. cit.*, 40-49.

註二九··Baker, *op. cit.*, p. 378.

註三〇··Zimmerman, *op. cit.*, pp. 145-147.

註三一··J.C. Bollens, "*Elements of Successful Annexations*", Public Management, Vol. XXX (1948), pp. 98-99.

註三二··Adrian and Press, *op. cit.*, p. 295.

註三三··*Ibid.*, pp. 296-297.

註三四··Zimmerman, *op. cit.*, p. 158.

註三五··W. Anderson, *The Units of Government in the United States*, Chicago, Public Administration Service, 1949, 1949, pp. 47-47.

註三六··Baker, *op. cit.*, p. 382.
J.F. Willmott, "*Miami-Dade Consolidation Defeated*", National Municipal Review, Vol. XXXVII (1948),

p. 399.

註三七··Zimmerma[u], *op. cit.*, pp. 158-159.

Baker, *op. cit.*, p. 382.

註三八··Adrian and Press, *op. cit.*, p. 303.

註三九··Baker, *op. cit.*, p. 383.

Holloway, *op. cit.*, p. 394.

註四〇··V. Jones, *Metropolitan Government*, Chicago, The Univ. of Chicago Press, 1942, pp. 132-133.

註四一··Adrian and Press, *op. cit.*, pp. 305-306.

註四二··Holloway, *op. cit.*, p. 396.

註四三··*Ibid.*, pp. 395-396.

Baker, *op.cit.*, pp. 383-384.

註四四··Zimmerman, *op. cit.*, p. 153.

註四五··Adrian and Tress, *op. cit.*, pp. 308-309.

註四六··Zimmerman, *op. cit.*, p. 154.

Holloway, *op. cit.*, pp. 392-393.

註四七··*Ibid.*, p. 409.

Graves, *op. cit.*, p. 646.

註四八··Holloway, *op. cit.*, p. 390.

註四九··Graves, *op. cit.*, pp. 643-644.

Sayre and kaufman, *op. cit.*, p. 336.

註五〇··E. C. Banfield, *Urban Government*, New York, The Free Press, 1969, p. 130.

註五一··Holloway, *op. cit.*, p. 410.

註五二··Adrian and Press, *op. cit.*, p. 300.

註五三··Banfield, *op. cit.*, p. 135.

J. C. Phillips, *Municipal Government and Administration in America*, New York, The Macmillan Co., 1960, pp. 104, 120.

註五四··Adrian and Press, *op. cit.*, p. 306.

Holloway, *op. cit.*,p. 388.

註五五··*Ibid.*, p. 389.

註五六··Sayre and Kaufman, *op. cit.*, pp. 106, 626.

Zimmerman, *op. cit.*, p. 185.

註五七··Baker, *op. cit.*, pp. 387-388.

註五八··拙著，前揭書，第八九至一〇二頁。

註五九··Graves, *op. cit.*, pp. 861-862.

註六〇··Baker, *op. cit.*, pp. 388.

註六一··*Ibid.*, p. 389.

註六二··Ogg and Ray, *Introduction to American Government*, New York, Appleton-Century-Crofts, Inc., 1951, p. 55.