

# 從都會的形成

## 談都會行政組織與

### 管理問題

董翔飛

#### 一、都會區域的界定及其形成的原因：

「都會區域，在事實上乃是一種新的社區（A New Community），它的疆界，往往是很難界定的。因為它經常在變動與擴張之中。它的區域發展，常罔顧地理的界限，可以越過或環繞河流與大量的土地，它也不顧行政的界限，包括一連串的村、鎮、市、縣、與郡、州。」這是美國經濟發展委員會（Committee for Economy Development），在都會區域所作的研究報告中，對都會的觀念，所作的描述。此一界說，正為柏哲士（Burgess）教授所說：「所謂都會，是沒有具體的憲章，沒有官吏，也沒有疆界，但它的存在，則是事實，而且為一區域內各種不同的人群所依附着。」

都會區域，若從經濟與社會觀點說，乃是一個以中心城市為主體的經濟區域，但從政治觀點上看，則根本沒有所謂都會政府之存在，也沒有一個單一的統合的強有力政府統治著。都會之所以形成，是由於社會的變遷與經濟的繁榮因素。都市發展人口膨脹的結果，使都市生活的範圍，超越了它的行政疆界，向外發展與延伸，使中心城市成爲一個較大的經濟圈的核心。這個經濟圈所包含的各個衛星自治體，在政治上各有其轄區，各有其界限。在社會與經濟關係上，則不受行政界限所限制，而與中心城市相互依

#### 二、都會行政組織與管理問題

（一）都會行政組織之重要性：

由於工商經濟不斷急速發展，都會區域亦隨之不停的擴張，而在政治結構上，並未能隨着都會區域的發展，產生有效的管理與節制，於是都會區域內的各個地方政府越來越多，同時也沒有一個政府能享有充份的能力，供應各項公共建設，以服務全面社區（Area-wide Service），由是而產生一連串的都會區域問題，諸如各個政府公共設施的程度的不同，納稅人的負擔不同，行政效率的低落，管理的不夠經濟，以及業務的重複與重疊等，而這些問題可以說都是由於都會行政組織所引起，也難怪當公行政人員及學者專家對都會行政組織一致注視，並從事廣泛的研究與探討了。

（二）當前都會行政組織與管理的問題

1. 行政單位零亂，事權割裂不一：都會區域之出現，完全是由於社會經濟關係的需要，而不是政治力量所形成，所以都會區域裡的政治體系，顯然不若經濟關係的結實而堅固，都會地區的政治景象是地方團體的龐雜，沒有一個單一的政治組織。

都會區域內的每一個小自治團體，都認爲它在其職掌範圍內是至高無上的。每個團體對於整個地區，似乎都欠缺一種區域的整體觀念，並多少抱有一種偏狹的看法，於是一個能爲大家所願意共同承認的超越一切的權威機構，就很難出現，而任何行動，可以說都是妥協折衷的結果。陽明山管理局，在行政體系上雖隸屬於台北市政府，但在沒有變更體制以前，其所轄的北投、士林兩區的地方建設

