

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

從都市發展觀點論我國縣市定位與組織設計途徑

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 89 - 2414 - H - 032 - 010 -

執行期間：89年08月01日至90年07月31日

計畫主持人：呂育誠

計畫參與人員：洪許真、謝佩芬 淡江大學公共行政系

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：淡江大學公共行政學系

中 華 民 國 90 年 07 月 31 日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

題目：從都市發展觀點論我國縣市定位與組織設計途徑

計畫編號：NSC 89-2414-H-032-018

執行期限：89年08月01日至90年07月31日

主持人：呂育誠 淡江大學公共行政系副教授

計畫參與人員：洪許真、謝佩芬 淡江大學公共行政系

一、中文摘要

隨著台灣社會工商業的日趨發達，人口聚居於都市亦成為普遍性的現象，隨之而來的，則是都市發展、都市政府運作漸漸成為地方政府中獨具特色、自成一格的重要問題。而都市在台灣社會中具有最悠久歷史，也最具現代都市(會)規模的，除了北、高兩直轄市外，則非基隆、新竹、台中、嘉義、台南五市莫屬。在台灣地方政府制度的發展歷程中，此五市歷經日治時期的縣轄市，國民政府遷台後的省轄市、縣轄市(新竹、嘉義)。至民國 88 年地方制度施行後，五市基於精省作業又改隸中央(內政部)。經過這一連串的制度變動，除說明了五市在台灣地方制度上具有難以動搖的重要性之外，同時也顯市歷年來我國對於市的地位、角色等問題，均未有一個明確的輪廓。此種現象若持續不變，不僅易形成制度上市與其他地方政府間的衝突，對於市民福祉與都市整體發展，亦會有不利的影響。

本研究係基於新制度主義(New Institutionalism)的觀點，對上述問題進行理論與實務性的研究。研究焦點主要如下：1.探討現代公共行政領域中，都市的特性與內涵；2.在發展的趨勢下，現代都市應具備的功能；3.五市的歷史沿革與制度轉變；4.今日五市的共同特質與相互差異；5.未來五市發展的前景與可選擇途徑。本研究希望經由此五項主題的探索，一方面有助於釐清現代都市對於地方政府與地方公共行政的特質；另一方面亦能提供五市未來制度調整與功能發揮的適當策略。

關鍵詞：縣市、功能、管理、地方政府

Abstract

This study exam characters and contexts of today's urban. The authors try to find out main factors that useful to city development for practice and theory.

Secondly, this study will research Taiwan's city from historical views and compose arguments of modern urban management. According this researching process, The author will bring some suggestion about public management to Taiwan's city and speculate its development in the future.

Keywords: city management, development, Taiwan, local government

二、研究成果綜述

計畫緣由與目的

歷經修憲與地方制度法(以下簡稱地制法)的制定施行，台灣地方政府體制已由原來的省(市)、縣(市)、鄉(鎮市)三級而轉變為中央政府直接下轄縣(市)的運作模式。對於基隆、新竹、台中、嘉義、台南五市而言，地制法的施行固然提升其地位，而與其餘十六縣同樣位列台灣省的一級地方政府，然而如此卻也可能造成其特有的都市特色因為與縣之間的「比照」而趨於模糊。

另外，在今日工商普及的社會中，人口聚居都市，甚至進一步形成都會區已成為各國普遍現象。都市挾大量人口與資本的優勢，為地方創造出較豐沛的物質條件，然而相對地，人口稠密也為都市帶來了治安、交通、經濟發展等公共問題，基

於此，位於都市的地方政府有必要配合都市各項自然與人文特質，建構出特有的因應策略。

基上所述，本研究主要透過理論與實務兩方面的分析，嘗試重新界定今日市體制的特性與問題焦點。就前者而言，係經由國外文獻整理，發掘今日各國都市運作以及發展趨勢，以建構對現代都市管理內涵的正確認知；就後者而言，則是從歷史與法制角度探討市體制的發展沿革與在今日我國地方制度中的地位，同時也從人口、社會、經濟等層面，比較當前各個市的不同表現，進而提出當前市地方政府組織所面臨的問題。

綜合上述理論與實務的研究，本研究將提出下列研究成果：

- 1.現代都市運作的內涵與特質。
- 2.現代都市管理的影響或考量因素。
- 3.我國市體制的特性與問題焦點。
- 4.五市間的差異比較。
- 5.未來市體制的發展前景與策略建構。

研究架構與方法

本研究之進行，首先係從「新制度主義」的觀點，探討市與一般地方政府的差異、本身特色，以及在現代公共管理領域中的問題焦點特色。其次，再從歷史、制度，以及現況資料中分析我國市體制的特性與個別差異；最後，綜合理論與實務的研究成果，一方面重新界定市在今日地方政府管理中的地位，另一方面亦對我國市體制的發展前景提出策略建議。本乎此一思考過程，本研究之設計分為下列三部分(圖示請見附錄一)：

(一)國外都市管理問題。即從都市管理、都市發展之理論與實證研究，歸納整理出今日市的特質與問題焦點。同時也從各國比較研究中，找出今日都市管理問題的共同性。

(二)我國市體制沿革與現況分析。首先從歷史資料與歷年制定之相關法規中，描述我國市體制的發展歷程。其次再從實證資料中分析各市之共同性與差異性。

(三)都市定位與組織設計策略建構。對照前述理論與實務之研究成果後，在整體面提出市體制在我國地方政府中的定位，以

及與中央政府、其他地方政府間之互動關係；而在個體面則基於市之立場提出未來可能採行的發展途徑及策略建議。

針對上述架構，本研究進行方法主要分為兩部分：一是文獻分析。即廣泛蒐集論著、期刊、以及網路資料進行整理，以完成理論上的概念架構，其建立實證問題研究範圍與研究焦點；二是實地訪談。即由主持人指導研究助理連繫各市之公務人員，請其就研究主題在個人業務推展上所產生之問題，特有的經歷，以及相關意見提出看法，並進行彙整分析以呈現各市實務運作上的輪廓，同時發掘相關研究問題。

章節安排

本研究各章節安排方式如下：

壹、緒言

- 一、問題概述
- 二、研究範圍與限制
- 三、研究方法與流程

貳、都市管理的意涵與特色

- 一、今日都市的問題系絡
- 二、今日都市問題的特性
- 三、都市管理變革與發展

參、我國市制之意涵與特色

- 一、我國市體制的沿革
- 二、我國市的法制

肆、我國市體制的定位與組織設計問題

- 一、整體觀點的分析
- 二、個別觀點的分析

伍、我國市體制發展的策略

- 一、地方均衡發展觀點的反思
- 二、個別差異的尊重與適應
- 三、市體制的變革與創新

陸、結論

研究內容概述

壹、都市管理的意涵與特色

一、今日都市的意涵

在地方政府的問題領域中，都市(urban)雖然是地方政治或行政體制的一種型式，但卻具有相當特殊的內涵，根據「聯合國人類居所中心」(United Nations Center for Human Settlements)的界定，都市就是與鄉下(rural)相反，包含都市(Urban)與市郊(suburb)的區域(Gilbert, et.al., 1996: 5)。此界定頗為符合一般人對都市的首要印象，

即眾多的高樓大廈、密集的人口，以及頻繁的工商業活動。而在這些印象或因素中，人口更是構成或影響都市的重要力量，例如在區隔都市與其他地方制度時，人口多寡便是最常用的標準(McEney, 1994: 3-8)，而聯合國對世界各國「都市化」(Urbanization)的調查，也是以人口及相關問題作為研究焦點(United Nations, 1998)。由此可見，「人」乃是構成都市的主要因素。

二、都市問題的特質

瞭解都市的形象雖然容易，但是都市問題的內涵卻是高度複雜的，特別是近年在全球化所引起的社會快速變遷的影響下，都市政府不論是消極的防止人口流失，或是積極的提升競爭力，均必須迅速配合環境進行調整，並作必要的回應。Kemp 在研究美國都市發展的歷史後，便認為傳統都市形成主要是人們基於生產與消費需求而自然形成的，但是自七〇年代中期後，都市由於受到下列三項因素的影響，而在體制、政治程序、行政結構上均呈現出劇烈的改變(Kemp, 1998: 6-7)：

1. 都市引進企業與民間的經營理念。
2. 都市基於主觀意願或客觀環境壓力，都有從事持續性變革的需要。
3. 公共行政理念強調提振行政績效的呼聲。

在面對各方的影響下，使得今日都市問題的特質除了是地方政府問題領域中的「細目」(即地方政府問題範圍中更細緻的分類)外，其更具有整體而交互連動的特質。例如 Jacobs 便認為今日的都市問題乃自成一格而形成完整的「都市主義」(Urbanism)。即各類都市中的社會、關係，彼此間均相互影響，進而形成一個可以與外界區隔的體系(Jacobs, 1992: 4-5)。例如許多社會問題均會因為產生於「都市」，而與其他地方政府有所不同，例如交通擁擠問題，其他地方政府關切的重心可能在於如何增闢道路以紓解車潮，可是在都市因為寸土寸金，故便可能要尋求其他解決方案。事實上，若將各地方政府可能產生的問題置於都市的環境中，可能都要考量下列特性的影響：

1. 人口數量與人口密度。
2. 因人口聚居而產生的連帶因素，如社會階層分佈、文化特質等。
3. 土地因素。由於人口聚居於特定範圍，故都市普遍有土地面積狹小、土地高度開發等特性。
4. 因土地問題而產生的連帶因素 例如建築物使用管理、交通、環保等。
5. 經濟因素。例如都市產業特質、財富分配狀況、經濟發展等。
6. 因經濟問題而產生的連帶因素 例如產業發展、財源開發與分配、財務管理等。

本研究認為由於上述六項因素的交互影響，使今日都市問題不僅自成一格，且呈現出不同的思惟與邏輯觀。

貳、我國市的制度特色

一、市體制的沿革

市在台灣的產生與發展，至今僅有 74 年(1926 - 2001)，時間可謂短暫，根據本研究的整理，其間共可分為下列階段：

- (一)日本占領期間(1926- 1945)。此時市係「州」以下的建制。當時全台共設有十一個州轄市。
- (二)光復初期(1945- 1950)。日據時期之十一市在此時期區隔為九省轄市與二縣轄市，其中省轄市再區分為一至四等。
- (三)地方自治施行後(1950~1999)。此一時期基本上確立省轄市的地位，不過其間數目有所增減。
- (四)地方制度法施行後(1999~)。此時期基本上延續前項市的規定，惟在設置標準上，行政與立法組織上有修正規定。

二、市體制的評價

綜合七十餘年市制度的演變，本研究認為可以歸納出下列特色：

- (一)所轄地理區域具有高度穩定性。
市轄區自日據時代施行「五州三廳」制始，便維持其規模。在七十餘年的時間中，除了台北、高雄，以及新竹市升格而合併了鄰近鄉鎮外，其他地理區域均未有大幅度的變動。此種情形也形成了今日各市人口密度差異極大，以及縣市間的發展

問題。

(二)中央或上級政府的強力主導

市在台灣的形成，客觀因素(如人口聚集及工商產業發達)固然是重要的原因，但是來自中央或上級政府的影響，恐怕才是決定性的因素。例如日據時期由總督府決定在州廳下設立十一個市；光復後行政長官公署將十一市區分為省轄市與縣轄市兩類；乃至於省縣自治法、地制法對在變革市設立之標準後，排除對原有市之適用...等，均可瞭解上級政府對於市設立的主導痕跡。換言之，市的設立基本上是「由上而下」的決策，而非市民自主或自發性的倡議。

(三)組織常與其他地方政府相互比照

市雖然具有人口、社會、經濟上的特質，但是其組織架構在中央或上級政府主導下，卻採取「一致化」的原則處理。例如依據台灣省各縣市實施地方自治綱要所訂定之「台灣省各縣市政府組織準則」中，省轄市政府與縣政府所應設的單位，除了農業局外，基本上可說完全相同¹。至於地制法雖然未嚴格規定縣市政府應設之單位名稱，但兩者所適用之原則卻是相同的。由此可知，在制度設計上，市與縣間並未有太大差別。同理，各市的行政與民意組織亦是如此。

參、當前我國市體制的問題

地方制度法雖然提供了市的法令基礎，然而從地方政府的定位與組織功能而言，今日市體制卻仍面臨許多問題。此部分本研究係從整體與個別兩層面分別進行討論。

一、整體層面

¹ 此處所謂相同主要是指人口一百五十萬以上的縣。而其他縣(主要分為人口在一百萬至一百五十萬之縣，人口五十萬至一百萬之縣，以及人口未滿五十萬之縣)縣政府與省轄市政府的差異，則除了農業局外，尚有工務局、國宅局(以上兩局為市政府有而縣政府無)，以及分工單位「局」與「科」之差異。

所謂整體層面，係指市在整個地方政府架構中的地位而言。由於市的地位自台灣光復後即升格直轄於省，沿續至今雖然歷經了精省而改變了隸屬機關，然而其與縣之地位相同並無變更。本研究認為此一情形所形成的影響可從正反兩面加以分析：

(一)正面效益

由於我國屬於單一國，同時地方制度之建構乃是「由上而下」式的由中央政府創設，故整個地方政府體制的發展乃類似 M. Weber 所提出的「層級節制」(hierarchy)型式，即上下層級間呈現指揮命令的隸屬關係，上級政府不僅具有正式權威以指揮監督下級政府，同時也掌控充裕資源以影響下級政府之運作²。基於此，當前市地位基本上約具有下列效益：

1. 得以分享較多行政資源

由於市與縣同級，因此地制法中對於市之各項規定，除了設置條件(按：事實上僅限於新設者)外，基本上均比照縣。於是市便得以在較小的地理範圍內，與縣一樣在組織架構、人員編制、預算分配等項目上，共享來自於中央的資源。或有論者認為市雖然土地面積較小，但是人口密集所衍生的各類事務一樣龐雜。此一說法固然有理，然而對縣而言，人口密度固然不及市，但是人口總數卻依然眾多。換言之，政府所要服務的對象數目是一樣多的，此一因素若再考量居民在地區上的分散，以及縣以下鄉鎮市的政府關係，則不難想像其業務的複雜程度。

2. 具有較大自主權限

相對於組織規模與資源的充裕，市在地方政府體制中的自主權力雖然仍不如直轄市，但卻遠勝於縣轄市。例如地制法第

² 最典型的例證為地制法第七十六條賦予上級政府之「代行處理」權，以及中央或上級政府對地方或下級政府的財政補助權。

十九條規定縣市自治事項共有十三大項、四十九小項，而鄉鎮縣轄市之自治事項(第二十條)則僅有九大項、二十五小項。此外在人事權、財政權上，市首長亦具有較大的裁量空間。

3. 縮短政府連結層級

市地位與縣同級，同時也意味著其在政府連結關係中的「向上提升」，特別是在精省後，市的上級轉變為中央各主管機關乃使各項業務得以直接與中央政府產生關係。此種情形下，市之各項業務固然將受到中央各機關更多的監督，但受到重視之機會而得以迅速處理的機會也相對增加。例如目前各市積極推動的大眾捷運系統計劃，若沒有直接來自於交通部的支持，其落實的困難度必然大增。相形之下，縣轄市則尚須經由縣政府的層轉，才能間接與中央政府進行互動。

4. 市府直接面對市民

除了政府間互動關係外，市政府體制對內亦具有相同的效益。因為對一般的縣而言，由於下一級的鄉鎮市亦屬地方自治團體，故縣政府之各項施政在傳達至民眾前，尚須經由各鄉鎮市公所、代表會的轉換，故不論在時間或效果上勢將受到影響；而市政府之下雖設有區公所，但由於係屬於市政府派出機關，故市仍具有主導權而能將各業務貫徹至市民。換言之，市政府各項運作乃直接面對市民，如此不僅政府各項施政能更快速的落實，市民需求也能即時反映。

(二) 負面影響

相對於正面效益，今日市體制卻也可能對我國地方運作形成下列負面影響：

1. 縣市資源分佈不均

由於法定地位上的得天獨厚，使市在整體地方資源的分配上，亦占有極大優勢。以 1993 至 1999 年台灣省各縣市民每人每年經常性收入之平均數額高低排序為例，二十一縣市中，最富有的五個縣市依序

為台北縣、基隆市、新竹市、台中市、台南市，而最貧窮的五個縣市則澎湖縣、台東縣、嘉義縣、雲林縣、彰化縣(蘇金錢山, 2000: 35- 37)。此一排序除說明了嘉義市之外的其他四市是台灣最富裕的地區，也隱喻縣市資源分配之不均。固然，民眾富裕情形並不必然是政府制度所造成的結果，但至少可以確定的是今日各市民眾較其他縣民而言，享有較佳的物質生活水準，如此將可能使人口更向各市集中，進而形成縣市間「貧者愈貧、富者愈富」的失衡現象，連帶地，縣市間資源分佈也將愈不平均。

2. 發展條件不平衡

延續前項論點，市在台灣地方政府演變的歷程中，實較許多縣具備優良的制度條件與實質成果。而展望未來，此種優勢仍可能持續不變³，本研究的此種認知係從「客觀」與「主觀」兩層面中推論而來的。首先，就客觀層面而言，除非未來台灣地方行政區劃有重大改變，否則市的發展基本上乃是在一個範圍(轄區)有限而單純的地理區域內，而不像縣有較廣大而複雜的地形，因此各種資訊溝通的效率自然較高，而資源也更能集中運用。固然，較多的人口數量與密度也會衍生屬於都市特有的問題，但是縣相對地也有人口分散、人口流動等問題，因此本研究認為地理區域的有限性將提供其發展的客觀優勢；其次，就主觀條件而言，由於今日市在法制上直屬於中央，故各項政策議題或需求也較能快速傳達到各部會，加上都市人口數量多而集中，而較易針對特定公共問題形成輿論壓力，從而要求各級政府採取較積極的態度。相對地，縣因為所屬政府層級與類型較多，加上地理位置多元與人口分散，自然較不易凝聚出一致的共識，甚至

³ 當然，五個市彼此間的發展情形是不一樣的，此一問題將於後文中再行討論。

於不同地方派系為了維持本身私利而相互傾軋。綜合上述兩層面之分析，本研究認為市體制亦將可能是未來地方發展不均的重要原因。

3. 與縣、鄉鎮市間互動的失調

除了與縣之間的問題下，市與鄉鎮市同樣也有相似的情形存在。根據行政院主計處「社會指標統計」附錄(一)地區性指標之內容(行政院主計處，2001)，整個台灣地區可劃分為若干個都會區與非都會區，其中都會區集中於西部走廊，且可分為「大都會區」與「次都會區」，分別是「台北基隆大都會區」、「中壢桃園大都會區」、「新竹次都會區」、「台中彰化大都會區」、「嘉義次都會區」、「台南大都會區」、「高雄大都會區」。而每一都會區均是由「中心都市」與「衛星市鎮」組合而成的。從各都會區名稱可知，每個市都是該都會區中的中心都市⁴，且與週邊衛星市鎮共同形成一個生活、經濟、社會、文化的整體⁵。然而這些市鎮在地方政府體系中又分屬各縣，於是便形成市與鄉鎮市間互動的問題，例如某市要與鄰近某鄉協調進行土地開發，除了要考量鄉本身的意願外，尚須經由縣政府(縣議會)的同意。換言之，今日「中心都市」與「衛星市鎮」的關係基本上可能僅是表面上的歸類而已，實質上兩者間並無法直接從事具體的互動。

綜合上述整體層面正反兩面的分析，

⁴ 基隆市與台北市均為台北基隆大都會區的中心都市。

⁵ 其中基隆市的衛星市鎮為瑞芳鎮、萬里鄉；新竹市的衛星市鎮有竹北市、新埔鎮、竹東鎮、橫山鄉、芎林鄉、寶山鄉、北埔鄉；台中市的衛星市鎮有大里市、太平市、潭子鄉、大雅鄉、烏日鄉、大肚鄉、龍井鄉、霧峰鄉；嘉義市的衛星市鎮有水上鄉、中埔鄉；台南市的衛星市鎮有永康市、七股鄉、安定鄉、仁德鄉、歸仁鄉、關廟鄉、湖內鄉、茄萣鄉。

本研究認為今日五個市與其他十六個縣之間可說是代表兩種完全不同的特性與內涵⁶，這其中除了都市與非都市的差異外，也包含了政府架構、地理區域、人文社會等。然而目前法制上卻仍將市與縣並稱，並採行同一套建制原則。本研究認為此種情形對於縣與市兩者而言，都將形成本身特色的模糊，進而在運作與未來發展上產生障礙。

二、個別層面

市體制在台灣地方政府中固自成一格，但是歷經多年的時空變遷，其彼此間的發展情形也差異頗大。以下本研究將根據行政院主計處所進行之社會統計指標中所採用的「人口」、「經濟」、「社會福利」等三項都市較一般地方政府不同的表現，來比較五個市間所呈現的差異。

(一) 人口差異

五市土地面積與人口分佈情形。整體而言，各市土地面積雖然僅占台灣省全部的1.78%，但是人口總數卻占15.15%，可見人口高度集中於都市之中。此一現象亦可由表一「人口密度」欄中瞭解，五市90年平均人口密度為4225.81人，而台灣地區平均人口密度則只有509.84人。不過若將觀察焦點移轉至各市間的比較，則可進一步發現各市在土地與人口分佈上也相當不平均，例如嘉義市土地面積不足100平方公里，人口也不足30萬；相對地，台中市的土地面積則為嘉義的一倍以上，人口更接近百萬人。而其他各市間亦有相當差異，換言之，各市本身的地理運作空間以及人口規模是極不相同的。

其次，就人口數所衍生的戶數、每戶人口平均數，以及人口密度而言，由於人口數差異大，各市戶數也從8萬戶(嘉義)

⁶ 不過此一說法可能要將台北縣排除在外，因為不論就發展程度、人口與社會特性而言，台北縣均與其他各縣具有明顯的不同。

至 31 萬戶(台中)，但是有趣的是，台中市戶數雖然是五市中最多的，但是每戶平均人數卻僅高於基隆市，而嘉義市的每戶平均人數則是 5 市中最高的(3.31)。在密度上，則配合人口數以嘉義市最低(4445.73)，台中市最高(5979.05)。

最後，就 5 年內人口增加幅度而言，雖然 5 市的人口均呈正成長，但是若與台灣省相比，則台中、新竹平均值較高而基隆、台南、嘉義則較低。顯示在面對未來人口增加的問題上。台中市與新竹市可能較其他市承受更大壓力。

綜合上述比較，本研究認為土地與人口數據除了反映各市人口分佈情形外，吾人也可據以推論出各市可能具有不同的社會型態與生活方式。例如嘉義市人口少、土地小，則可能衍生的都市資源消耗，或是對公共設施的需求，可能就與中市完全不同；同樣地，台中市由於人口密度高，其對於交通、運輸系統的考量也自然不同於其他市。

(二)經濟差異

在主計處所公佈的統計資料中，五市在經濟上的差異如表二所示，而為了更能理解各數據的意涵，本研究乃將台北市與高雄市之相關項目一併列入比較。

在基本所得部分，台中市與台南市高於平均值，其中台中市之所得更為嘉義的 5 倍以上！在平均每戶可支配所得上則以新竹市最高，台南市最低，兩者相差約 24 萬元；在平均每戶消費支出項亦以新竹市最多，以嘉義市最少，兩者相差則約為 16 萬元。

上述數據所顯示的，除了代表五市的經濟情形，也顯示了都市整體與居民普遍的富裕程度。雖然整體而言，五市各項數據均不如北高二市，但更值得關注的乃是其間落差，因為各市在法制上的地位儘管相同，但市民經濟情形卻有高度差異，例如台中市基本所得為嘉義市的 5 倍，則前

者的財政自主程度必然高於後者；又如新竹市每戶年平均可支配所得高於台南市 24 萬元，則可推論新竹市民的消費能力較高於台南市民。

3. 五市在社會福利上的表現中。在低收入戶人數比率上，各市均低於台灣省的平均水準。而請領津貼之中低收入老人數占 21 縣市之請領總數之 13.56%，小於表一中各市與台灣省人口數之比率(15.15%)；相對地，設置老人安養機構之比例則較高，換言之，五市中低收入老人比各縣老人較有機會得到安養機構的照護。同時就整體而言，五市由於低收入人口較少，支領津貼之中低收入老人數也相對減少。不過值得注意的是，各市設置老人安養機構數則有相當差異，其中基隆市請領人數高於台中市，但是安養機構卻只有後者的 1/2，由此亦見各市在安老資源的配置上是相當不同的。

(三)小結

地制法施行後，雖然因為省政府組織精簡，從而使五市從昔日的「省轄市」得以面對中央政府，並直接與中央各部會進行互動。不論從國家上位的觀點，或是政府間的上下關係而言，此一制度上的變革不僅可縮減政府層級數，更能使中央資源更順利的在縣市間調節；同時各市也可以在跳過省的層級而直接向中央反映各項需求。故基本上可說是合於「組織精簡」與「效率提升」雙重優點的策略思考。

然而，若從在地觀點或地方本位的立場而言，上述調整是否確有利於基層民眾？答案可能便不是如此肯定了。姑且不論直接面對中央後各市與十九縣間可能因為資源分配不均而產生衝突。單就五市本身而言，直接面對中央實際上也意味著中央更多的管制，以及，本身自主空間的相對縮減。特別是當中央政府基於「全盤考量」的觀點進行地方制度、地方資源等重分配時，在二十一縣市數量比例上居於劣

勢的市，便不一定能得到應有的關注。

另外，更值得注意的是，歷經五十多年的時空轉變，五市雖然在法制上具有相同的地位，但是實際上卻有不同的發展結果。簡言之，各市不僅在先天條件中的地理位置、土地面積有差異，在後天的人口、經濟、社會等表現也各不相同，而此一不均衡情形數十年來不但沒有減少，反而有趨於擴大的可能。對於此現象，本研究認為不能僅以「個別差異」此簡單說法帶過，因為這些差異可能正是長期資源配置不當所產生的結果，更可能是未來各市發展問題形成的主要病因所在。本研究持此理由主要有下：

第一，從「結果」的角度而言，各市因為先天上的自然與社會條件而在規模、特色上產生差異本屬必然，然而當中央政府以「一致性」的市制度加諸其上，並據以作為資源分配標準的作法，不僅難以獲致「均衡」的成果，反而會加深各市間的落差：對先天條件優良者而言，來自上級政府的補助可能並不迫切，但是卻也是錦上添花，使其有更充裕的空間推行各項政策；相對地，對於先天條件較差者而言，平等式的待遇或許可能不足，或許僅足以填補日常必要支出，因此相對較無法投注資源在積極開創的施政項目上。故在此一消一長之間，市制度非但不能提供一個平等發展的基礎，反而更促成了資源的扭曲。而此一結果尚有一個嚴重的副作用，亦即當各市長期接受上級的資源配置形成常態後，市對上級的依賴程度則會增加，相對地，市本身自主發展的意願與能力則會降低。

第二，從「原因」的角度而言。今日各市的差異現象，除了與其各政府機關密切關連外，更直接影響到廣大市民生活，從而影響都市未來的發展。例如某市資源較豐沛，則可提供市民較佳生活條件與較多的福利照護，因此市民便具有較多時間

與誘因從事自我提升與成長，創造更富裕的生活，也向都市回饋更多的資源而完成一「向上提升」的循環；相對地，當都市資源不足，則民眾可能要憑本身之力解決問題(如婦女在家中照顧老人與小孩)，並將大部分時間精力用於處理日常民生問題，相對地從事成長與發展的比重便會降低，而回饋於都市的也會減少(甚至可能要求都市更多協助)，最後形成一「向下沉淪」的惡性循環。由此觀之，現在的「個別差異」可能對都市未來發展產生相乘或相除的效果。

綜上分析，本研究認為今日各市的現象與問題，不能再僅依賴體制上的「通盤調整」，甚或是視之為「自然現象」。相反地，包括中央政府、地方政府，以及參與都市事務的各「利害關係人」(stakeholders)均應正視此一問題，並從制度、運作，以及相關層面共同思考市的未來，如此方能一方面解決各市現階段面臨的問題，另一方面也提供其發展的有利選擇。

肆、我國市體制發展的策略

面對內外環境的衝擊，現代都市正如同其他公共組織一樣，也須進行各種變革措施，以下本研究茲從理論、整體、個體三個層次，分別提出有關的策略建議。

一、理論層次 都市的功能的提升與再定位

從前述分析可知，「變革」已成為今日都市運作難以規避的趨勢。換言之，都市的未來不在於變或不變，而在於採行何種方式進行改變。

許多對於公共組織的變革思惟，常主張應從法制面著手，以求「一勞永逸」的根本解決之道。然而本研究認為此種認知在立論上固屬正確，但在實務上卻難以推行。例如目前各市普遍均有與相鄰之縣轄區面積不均衡的情形，若根據法制的思惟，理應制定「行政區劃法」，即透過法律重新釐清地方政府的轄區問題。然而行政區劃法涉及過多的利益分配與衝突，在共識難以形成的障礙下，長期以來只能遭

受行政與立法部門擱置的命運。換言之，在政治因素難以解決的前提下，制度變革可能是事倍功半的。基於此，本研究認為都市未來變革的重心，與其耗費龐大資源，並冒高度政治風險來從事法律制度的重新建構，不如於針對現行組織架構進行調整較為務實。事實上，根據研究小組蒐集近年關於都市變革的資料顯示，絕大多數的論著亦多集中於功能面的改造與提升，而非制度面的建構。至於提升功能的方向，基本上可從下列各層面進行討論：

(一)價值觀的重新定位

地方政府理論大師 Sharpe 在其 1995 年的著作中，曾預斷言世界都市的未來發展前景乃是朝向「都會模式」(metropolitan model)的方向發展，因為只有此模式方能提供人類生活下列優點(Sharp, 1995)：

- 1.維持強大的政治合法性。
- 2.得以在高層政府構構與基層地方體制兩個極端中取得有意義的自主地位。
- 3.對地方事務具有廣泛的裁量能力。
- 4.能促進週邊區域(即都會區)的共同發展。

對於上述主張，Lefevre 認為與其是肯定都會政府制度發展的光明前景，不如說是揭示吾人對於未來都市運作觀念必須重新調適。由於資源有限已成為各國都市運作的常態現象，故所有參與都市事務之人員均應改變觀念，即使都市體制能充分運用現有的資源(Lefevre, 1998: 9- 25)

本研究認為不論是 Sharpe 或 Lefevre 的主張，都在指出今日都市發展或變革，除了制度或規模上的改變外，更是整體都市存存意義、目標、都會整體發展等議題的綜合思考。換言之，惟有先修正都市設立與運作的理念，方能落實其他的改革措施。綜合各家之言，未來都市發展理念約可從下列途徑思考：

1.都市的職能

傳統上都市由於聚集眾多的人口與資本，都不僅形成工商業發展的最佳憑藉，更是政府照護民眾，推動各項社會福利制度的良好媒介。例如都市政府可向工商企業課稅，如此便可以在穩定財源的情形下，不依賴其他政府而能辦理各項社會福利事業。然而當經濟景氣持續衰退，工商

業經營面臨困難時，此一作法便可能招致惡性效果：一方面工商業可能因為額外的租稅負擔而陷入經營困難，乃至於倒閉或移出都市；另一方面民眾因為工商業不景氣而生活水準降低，從而衍生更多福利需求。基於此，傳統以社會為導向的都市職能便有必要轉變為以經營導向為重心，從而建立一個「企業化都市」(entrepreneurial city)。即未來都市職能在於促使經濟、社會、政治等層面的均衡發展，同時都市政府的角色不在於管制與分現，而是在於鼓勵與促進各界的參與(Quilley, 2000: 601-615)。

2.權力下授

都市職能既然從管制走向開放，同時也期望企業、非營利組織，乃至於民間力量的共同參與，則權力下授便顯得極為重要。傳統上不論基於「萬能政府」或「專業主義」(professionalism)的角度，都市事務之設計、決策主要均是採取「由上而下」的運作方式，即少數政治人物(如議員、民選首長)或是專業官僚基於本身法定權責或專業考量，為都市籌劃未來，然而今日都市在民眾自主意識提升，以及多元利益的競逐條件下，「由下而上」的公共議題形成方式，以及多元參與的決策模式，毋寧是較被各方接受的模式，因此權力下授或授權(decentralization)乃成為重要的考量。Fenwick & Bailey 更認為僅是權力下授尚不足以反映今日都市現況，未來更應考慮都市「自治體主義」(corporatism)的概念，即都市發展不僅是內部各種公私立量的整合，更應吸納都市週邊區域或其他地方政府共同發展，如此在功能上形成一個自治體，都市各項資源方能作最有效的配置與發揮(Fenwick & Bailey, 1999: 249-259)。

3.管理價值

除了整體性的都市理念外，都市管理者價值觀的重塑也應是構成未來都市發展理念的重要因素。從制度面而言，居於都市政府各層級之管理者雖然各具有法定職權而不會任意更動，但是關於如何履行法定職權，以及管理須獲致何種績效等問題，卻具有一定的裁量空間。基於此，此處管理價值強調的重心，並不在於改變管

理者的地位、職稱等制度因素，而是在於管理者而公共事務過程中角色、功能，以及態度的調整。Moon & deLeon 在一項針對美國地方政府主管人員的調查中發現：在政府再造或行政革的潮流中，地方政府雖然普遍採行制度上的變革，或是新的工作方法，但是主管人員對於地方政府設立的價值、地方政府運作目標，乃至於「顧客導向」、「市場競爭」等觀念的評價，卻有相當的差異，亦即許多地方政府雖然採行新的運作制度與模式，但是人員的觀點則仍停留在昔日的架構中。基於此，兩者認為今日地方政府中的管理者應發揮「黏著劑」(glue)功能，將參與地方事務的公務員、公民，以及其他有關「利害關係人」整合起來，並發揮個別的專長與力量(Moon & deLeon, 2001: 327- 351)。

(二)組織結構的調整

都市雖然是一國地方政府架構中的特殊類型，但是卻不能脫離整個地方政府的環境系絡。因此考量都市發展理念時，都市結構面的調整亦不容忽略。本研究歸納學者的研究成果(Cole & Boyne, 1996: 63-72; Ebdon & Brucato Jr., 2000: 2209-2228)後，認為其內涵主要包括下列兩部分：

1. 橫向整合

都市挾大量人力與資源，常形成特定地理區的生活中心。然而若過度強調此一特質，則會形成都市與週邊地方政府或區域的失衡。例如人口集中雖然可吸引更多商機與消費市場，但是都市居民密度過高也會形成交通、治安、環保、住宅等問題，同時，對於鄰近區域而言，也意味人口流失與經濟條件的惡質化，甚至於要與都市共同承擔人口稠密的惡果(例如都市因居民過多導致水源污染，則河川流域所經區域均將成為受害者)。基於此，都市發展的前景乃有必要一併考量與週邊地方政府或區域的整合。

值得注意的是，本處所謂橫向整合並非都市將週邊區域「合併」，而形成一更大的組織，相對地，是個別政府組織仍保持其原有地位，只是經由各項合作機制，例如契約、地方政府協議會等方式，建立平等的橫向連繫制度，如此一方面都市與

其他地方政府均可保持原有的法制與政治地位，另方面彼此資源可作更有效的運作與互補，從而促進共同的繁榮。

2. 縱向職權區隔

為了充分反映地方需求，達到「因地制宜」的目標，各國地方政府多形成一上下連結的體系，此種上下關係雖然因為國體不同而有不同的組合型式⁷，但是此縱向型式則基本不變。

近年來配合行政革新潮流，各國地方政府的層級關係也常是被關注的焦點，特別是地方政府應設立多少等級(tier)方最符合國家整體需求更是有許多的討論。然而就都市發展的角度而言，政府體系層級多寡可能並非重點，而是其是否能夠權責明確。換言之，都市既然因為其特殊條件而必需具備特定權力，或是享有特定優勢，則相對整個體系也要對其課以特定責任。惟有在權責相稱的基礎上，吾人方能對都市賦予適當的期望，而都市也能夠設定明確的發展空間。

另外，根據 Cole & Boyne 對英國地方政府層級關係的研究發現，地方政府發展歷程中層級數目雖然可能增減，但卻不能取消，因為不論基於地方民眾自主地位的維繫，或是地方事務日趨多元複雜的趨勢，國家均有必要透過層級間的職能區隔，來確保「因地制宜」與「彈性運作」的目標，同時在層級的區隔下，地方政府也更有機會發展本身優勢，進而分攤國家的負擔。

(三)管理功能的發揮

理論層次的第三個面向，即在於管理功能的發揮。本面向的層次雖然較前二個層次低，且亦較偏重於策略性與技術性，但是卻是一般人日常最易接觸到的，故對於都市未來發展亦有重要影響。根據本研究的歸納，功能發揮依據所涉及範圍的大小或層次，約可分為下列途徑：

1. 行政人員專業角色的建立與發揮

由於都市事務趨於多元複雜，各種政治力量或利益競逐的現象也日益增加，此

⁷ 例如集權制國家上下間關係常趨向於以隸屬與監督為主；相對地，分權制國家則可能趨向於對等與制衡。

時為了平衡各方需求，同時促進整體都市能持續成長，行政官員實扮演折衷與協調者的重要角色，而其憑藉則是在於專業形象與知能。因為如此行政人員方能取得各方信任，進而支持政府各項行政措施(Mladenka, 1980: 991- 997)。

2. 決策限制與資源的併同考量

Kemp 認為未來都市功能提升的關鍵，乃在於決策者是否能忠實履行各項業務，換言之，只要每一個分工單位都能確實達成本身使命，則地方政府整體績效先提升。然而在履行業務的同時，決策者應仔細權衡兩種相互抵觸的力量，即「權力資源」(source of Power)與「權力限制」(limits of power)。以美國都市為例，Kemp 認為權力資源包括了各級政府法律、命令、行動準則等的授權、地方習慣、民意支持，以及其他行政資源等；相對地，權力限制則包括了各種法律與行政命令上的限制、工會、地方政治衝突、利益團體、民眾要求等。行政官員決策時應在限制與資源的併同考量下，儘量增加資源而減少限制，才能真正落實各項業務(Kemp, 1998: 13- 15)

3. 公共服務「移轉成本」(transaction costs)與「使用者付費」(user-charge)觀念的引用

傳統上都市與一般地方政府一樣，所提供的公共服務均被視為是政府對民眾生活的責任履行，故民眾在繳納租稅後便自然取得使用權利。然而在今日生活水準普遍提高的環境下，民眾對於地方公共服務的需求，除了「量」的充分供應外，更希望「質」的提升，例如民眾除了希望政府派垃圾車到府收集垃圾外，更要求政府應使用密閉式的收集系統，並配合民眾作息時間來收集垃圾。另一方面，政府基於財源不足，也難以無限制的滿足民眾需求。基於此種彼此間的期望落差，經濟學上「移轉成本」與「使用者付費」的概念，便成為現代都市提供高品質公共服務的重要考量。就前者而言，是主張都市提供各項公共服務，應儘量擴大市場規模，即納入更多類別的民眾，如此一方可降低公共服務的成本，另方面也有利於達成公共服務的經濟規模，進而有利於民眾的選擇(Lowery, 2000: 49- 78)。

此外，為了滿足民眾不同類別與程度需求的選擇，都市政府亦可藉由使用者付費的點，區分不同等級的公共服務費率。例如都市雖然設立公立醫院以確保所有民眾均有就醫的權利，但若民眾願意支付更多費用，則其亦可以在較快速的時程內、享受更高品質的醫療照護。在都市環境中由於市場較易形成經濟規模，故各種使用者付費策略均較其他地方政府更易推動，也更能得到市民的支持，因此在世界各國都市運作上，已成為相當普遍的策略(Bailey, 1995: 195- 211)。

4. 提升整體治理能力

不論採行何種管理策略與方法，最後目標均在於提升都市整體治理能力。McEnery 認為未來的都市應具備下列三個「P」，始能具備成功的潛力(McEnery, 1994: 13)：

(1) 專業管理 (Professional management)。都市各項公共事務的決策與執行，最後還是要回歸專業的範疇中，特別是在日益競爭的環境下，專業管理更是都市成功的基礎。

(2) 公共企業家精神 (Public entrepreneurship)。都市不僅只是一個生活空間，一個政治體制，更是一個可以經營、成長、發展的有機體，都市各項運作唯有基於公共企業家精神來經營，方能創造市民更多發展機會與參與誘因，進而彼此結合創造出新的夥伴關係。

(3) 政治意志力 (Political will)。都市變革過程必然產生許多不同甚或反對意見，此時決策首長或民選人員有必要居於第一線位置，回應各界要求同時抗拒壓力，只有上位者展現變革魄力並採行具體行動，基層公務人員才能有徹底落實決策、達成目標的決心。

Le Gales 在研究歐洲都市近年來變革所採行的策略後亦認為，管制(regulations)雖然仍然都市面對地方事務時難以更動的重要工作，但是若吾人將管制行動注入「治理」(governance)理念，則管制工作將不再只是僵硬的制定法令、執行法令而已，而是都市政府與管制對象間的「互惠」(reciprocity)行動，同時管制工作的範圍也不僅限於都市的轄區內部，而是擴及都市

所在的整體區域(Le Gale, 1998: 483- 507)。

綜上主張，本研究認為提升都市治理能力實為都市發展工作的基礎項目，因為都市不論是基於客觀環境壓力或人員的主觀期望，營造出發展的動力，或是透過修法或制度變革，而「徹底」改變其組織架構，若是其本身能力無法提升，或是仍沿用既有的觀點與思惟，則不但無法達成預期效益，更可能因為制度轉換而造成更大的不確定性與成本的增加。

二、整體層次 我國市體制與地方政府功能的配套調整

若將前述理論層次的都市發展概念置於我國的系絡中，本研究認為未來我國市體制定位與組織問題，基本上可從短、中、長程三者進行考量：

(一)短程觀點

短程觀點主要著眼於在不更動市有關法律(地制法)之前提下，重新調整市之組織與功能。本研究認為此一階段的重點在於市本身的運作，其具體如下：

1. 屬於都市整體運作的

(1) 都市土地運用分區與都市計劃原則之重新訂定。

(2) 都市管制與服務功能的重新界定。

(3) 推動都市更新

2. 屬於都市政府的

(1) 區公所組織與功能調整。

(2) 基層地方組織(里、鄰)功能之重新調整。

3. 屬於都市公務人員的

(1) 正式編制人力與臨時人力的重新配置。

(2) 引進企業管理精神，人員權責明確化。

(3) 提升人員素質。

(二)中期觀點

本階段主要是在現行地方政府架構下，重新界定市與其他地方政府的關係。其主要內容如下：

1. 屬於縱向的。基於地方自治精神重新釐定市之權責內涵。

2. 屬於橫向的。建構市與縣、市與市、市與鄰近鄉鎮間的協調連繫機制。

3. 屬於區域性的。設定市在未來各都會區域，以及市鄉關係中所應扮發揮之功能。

(三)長程觀點

憲法第一二八條的內容雖然是「準用縣之規定」，但不可否認的歷經政府自大陸遷移台灣，以及數十年的時空變遷，市對今日台灣的意義實不應只是「準用縣之規定」可以一筆帶過的。因為基於台灣地方政府體制的長遠發展，以及精省後地方政治環境的重大變動，市之體制均有重新設計的必要性與急迫性，然而此一工作可能因為影響層面極大，短期不易施行，故本研究將其納入長程觀點中。其具體方向如下：

1. 從國土整體運用及開發觀點，重新檢討當前五市數目之合理性。

2. 市體系(即直轄市、市、縣轄市)之整合。

3. 市轄區之調整。並配合相關地方政府行政區域重劃。

4. 當前市縣關係的重新檢討與職權劃分。

三、個體層次 我國個別市的功能提升

從前文說明可知，五個市歷經長時間的發展與制度變動後，今日已呈現出發展不一的情形，故個體層次主要乃是希望基於功能發揮的基礎，提供個別市未來發展過程中可以採行的管理策略。必須說明的是，由於本研究之焦點在於市體制整體，而非個別案例之比較，故為求研究成果的精要並凝聚討論焦點，故僅提出一般性的策略建議，而不針對個別市之個案提出細部檢討。至於功能提升方向，基本上可分為都市政府本身與都市整體發展兩部分。茲分述如下：

(一)都市政府本身

此一部分指都市內各政府機關，基本上主要是市議會與市政府暨所屬各機關。由於在我國法制上，地方政府僅具有「地方自治條例」之立法權限，故本研究認為未來都市政府功能提升的思考層次，主要應集中於地方自治條例或地方政府行政命令可以處理的範圍中，如此方能較務實地獲得執行機會，而不需依賴中央政府立法。

未來欲提升都市政府的功能，本研究認為主要應從組織與運作兩方面著手：

1. 組織功能提升

地方制度法與內政部所訂之「地方行政機關組織準則」、「地方立法機關組織準則」雖然已經設定各級地方政府組織之基本架構，但是本研究認為各市仍可本此規定，同時在「因地制宜」的基礎上進行補充。具體言之，可包括下列各點：

(1)區公所組織調整

今日區公所基本上乃是承市長之命執行各項業務之機關，然而在實務上市府各局處在業務上亦可影響區公所。如此將使市政府與區之間的關係呈現模糊狀態，甚至形成資源誤用，故各市均有必要重新調整區公所組織與權責體系。

(2)里鄰組織調整

由於生活形態上的差異，今日都市中的里鄰建制乃呈現兩極化的發展，部分里鄰因為熱心人力推動，甚至結合社區，故不僅使里充分發揮功能，甚至取代部分地方政府的業務(如社區巡守隊)；相對地，部分里則因為民眾支持意願不足，而呈現停滯情形，甚至淪為地方勢力的禁錮。不論上述何種情形，對於里鄰居民或都市政府組織建構而言，均可能產生負面影響，故調整里鄰組織將是健全市府組織的基本工作。

(3)橫向連繫機制的制度化

目前地制法對於地方政府組織之規定，多集中於「上/下」關係的規定(如中央/地方；上級/下級)，但卻缺乏橫向機制的設計。對於都市政府而言，不論基於業務的多元複雜，或是人口、社會流動需求，建立平行協調連繫機制均有助於有限資源更適當的運用。至於此機制的建立範圍，除了行政機關內部之外，也應擴及「府會關係」與「府際關係」等不同層面。

2.運作面的改革

運作面改革指都市政府組織及人員從事公務時，在觀念上與作法上的調整。具體言之，本研究認為下列各點乃是未來值得考慮的途徑：

- (1)從「由上而下」決策模式，轉變為「由下而上」的意見表達。
- (2)重視成本、重視績效。
- (3)引進新公共管理的策略模式。
- (4)提升市府公務人員的素質。
- (5)市民因素與環境因素的重視。

(二)都市整體發展

除了強調政府各部門的努力外，都市所有居民不僅都是構成都市的要素，也是都市範圍內的生命共同體。因此各「利害關係人」都有必要在都市政府的引導與推動下，共同促進都市整體發展。本研究認為此一工作至少可包括下列各點：

- 1.建立都市特有特色，以強化競爭力。
- 2.基於對市民生活的重視，共同建立屬於共同市民的都市意識。
- 3.建立都市與其他地方政府、中央政府，乃至於國際文化的連繫。
- 4.藉由都市與鄰近縣屬鄉鎮市資源的共享與共同開發，營造都會生活圈。

三、結果與討論

台灣地方自治雖然自三十九年後即已開始，然而受限於時空環境的限制，中央政府長期以來均以方式進行限制，下級政府也逐漸習慣此種互動模式，從而使我國地方政府體制成為中央與地方關係，而欠缺地方本身特色。

就縣市而言，除了上述一般性的問題外，其在今日環境中更具有下列問題：

- 1.歷經多年發展，各市已有不同程度之特色，在人口、社會、經濟上亦有不同表現。
- 2.市體制基本上比照縣體制，除了設置門檻外，法令並未予特別規定。
- 3.市之各項資源基本上依據中央法令規定，或是上級政府補助(分配)，本身並未積極開拓財源。
- 4.基層組織與民眾互動關係疏離。
- 5.市與週邊縣屬鄉、鎮、市未建立協調機制。

上述在都市環境單純，或是中央能貫徹監督控制權的情形下，或許勉強得以運作，但在今日市民自主意識高漲、都市工商社會環境快速變遷，乃至於全球化的影響下，便可能對都市整體發展與運作產生重大衝擊，如此不僅原中央難以再如昔日般控管都市的運作，都市本身也會因為長期與基層民眾脫節而陷入困境。基於此，本研究認為未來都市發展方向，不僅是指經濟上的財務累積，也非特定都市問題的解決，而是應徹底檢討市在台灣地方政府

中的定位，同時進行組織與功能上的變革。綜合本研究內容，此一工作應包括下列內涵：

首先，在整體市的定位上，由於市在台灣地方政府體制上，具有悠久的歷史與基礎，因此未來定位上的考量重心應在下列各點：

1. 重新釐定都市與各級地方政府、中央政府的關係，賦予其明確的權責。

2. 賦予都市組織、功能上更大的主導權限。

3. 基於都會區的整體觀點，建構市與相關地方政府間的連繫合作機制。

其次，在個別都市運作上，由於目前五市條件與特性各不相同，因此未來應鼓勵其在現有基礎上發揮本身特色並提升能力，中央政府則立於誘導與鼓勵的立場，儘量避免干預與介入，至於實際作法上可包括下列各點：

1. 型塑都市特色與都市共識，激發市民對都市的認同感。

2. 鼓勵基層參與市政，並建立參與誘因，使都市發展成為「全民運動」，而非市府本身業務。

3. 引進公共管理理念，將都市政府轉型為公共服務的提供者，而非市民生活徬息的管制者。

本研究認為唯有透過上述努力，未來五個市才能建立本身特色：一方面與其他地方政府有所區隔，另一方面也才能充分開發本身資源，進而有利於市民的生活。

計劃成果自評

本計畫執行之成果，基本上可分為理論、實務，以及研究三層面效益。以下茲分述之。

第一，在理論層面上，傳統我國對都市問題之研究方式，除了視之為地方政府之次級議題，並採行法制與政治研究途徑外，主要就是「都市計畫」的部分，即以都市土地、建設等硬體設施為主，而較少觸及軟體部分的管理問題。然而經由本計畫的研究成果可知，在今日實際環境下，都市欲企求健全發展，多重理論途徑的和衷共濟乃是不可或缺的要害，故本研究在理論上主要的貢獻有下：

1. 基於管理觀點，開拓都市研究之領域。
2. 呈現當前都市問題的管理與功能層面。
3. 具體釐清我國市制度發展的沿革與脈絡。

4. 比較不同市間之差異，並探討可能原因。

5. 提供市未來發展之可能思考途徑。

6. 提出未來可能進一步深入討論與研究之面向。

第二，在實務層面上，為因應台灣社會環境近年來的快速變化，以及精省後地方制度的重組，原有五個省轄市在未來台灣地方事務上，必然具有極重要的影響地位，然而至目前為止，各界卻尚未取得一致的共識，例如部分論者認為市應進一步朝直轄市的規模演進，亦有認為市應與縣處於更平等之地位，這些意見均顯示都市定位與功能發揮的重要性，是以經由本計劃之進行，或可提供下列實務上的效益：

1. 藉由歷史沿革的探討，協助瞭解我國市體制發展的過程與特性。

2. 從都市發展觀點，瞭解當前各國都市變革的主要趨向。

3. 從各市現況比較中，深入瞭解當前市發展的問題與瓶頸。

4. 從整體地方制度觀點，檢討市之定位與功能。

5. 從個別成長的角度，提出市未來功能發揮之可行途徑。

第三，在研究層面上，由於我國公共行政之研究長期集中於中央政府，故對於地方政府乃至於都市向屬缺乏，因此本計劃對於未來都市研究或可提供下列效益：

1. 開闢公共行政地方政府研究之新論題。

2. 補充當前我國都市管理研究之論點。

3. 將國內外都市管理文獻進行綜合性的比較。

4. 在研究經費支援下協助研究人員有機會實際接觸都市問題，並與實務工作者進行深入訪談交流。

5. 提供研究生適當報酬並提升其從事研究之能力。

主要參考文獻

行政院主計處(2001)。社會指標統計網站公佈資料。www.dgbas.gov.tw

蘇金錢山(2000)。我國地方補助款政策之研究 中央、省對台灣省各縣市補助案例。政大公共行政研究所博士論文。

Bailey, S. J.(1995), "User-charges for Urban Services", in R. Paddison, J. Money, & B. Lever,(eds.), *International Perspectives in Urban Studies*, London: Jessica Kingsley Publishers.

Clark, T. N.(1994), *Urban Innovation: Creative Strategies for Turbulent Times*, London: Sage Publishers.

Cole, M. & Boyne, G.(1996), "Evaluating the Structure of Local Government: the Importance of Tires", *Public Policy and Administration*, Vol.11., No.1., pp.63- 73.

Ebdon, C. & Brucato, Jr., P. F. B.(2000), Government Structure in Large U.S. Cities: Are Forms Converging?", *International Journal of Public Administration*, Vol.23., No.12., pp.2209- 2235.

Fenwick, J. & Bailey, M.(1999), "Local Government Reorganization or Corporatism?", *International Journal of Public Sector Management*, Vol.12., No.3., pp.249- 259.

Gilbert, R., Stevenson, D. Girardet, H. & Stren, R. (1996), *Making Cities Work: The Role of Local Authorities in the Urban Environment*, London: Earthscan Publications, Ltd.

Jacobs, B. D.(1992), *Fractured Cities: Capitalism, Community and empowerment in Britain and America*, London: Routledge Publishing Ltd.

Kemp, R. I.(1998), *Managing America's Cities: A Handbook for Local Government Productivity*, North Carolina: McFarland & Company, Inc.

Lefevre, C.(1998), "Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.22., No.1., pp.9- 25.

Le Gales, P.(1998), "Regulations and Governance in European Cities", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.22., No.3., pp.482- 506.

Lowery, D.(2000), "A Transactions Costs Model of Metropolitan Governance: Allocation Versus Redistribution in Urban America", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.10., No.1., pp.49- 78.

McEnery, T.(19994), *The New City- State: Change and Renewal in America's Cities*, Col: Roberts Rinehart Publishers.

Mladenka, K. R.(1980), "The Urban Burraucracy and the Chicago Political Machine: Who gets What and the Limits to Political Control", *The American Political Review*, Vol.74., No.4., pp.991- 998.

Moon, M. J. & deLeon, P.(2001), "Municipal Reinvention: Managerial Values and Diffusion among Municipalities", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.11.,

No.3., pp.327- 351.

Quilley, S.(2000), Manchester First: From Municipal Socialism to the Entrepreneurial City", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.24, No.3., pp.601- 615.

Sharp, L. J.(1995), *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*, New York: Wiley Chichester.

附錄一：本研究架構圖



