

第一章 緒論

二十一世紀來臨的重要產物，是知識經濟與全球化經濟體的形成，歐美等資本主義國家正積極興起一個「全球管理化」的平台。¹全球化都市概念的發起，徹底打破了國家疆域的界限，面對國際環境如此強烈的巨變，政府再造與改革是提昇國家競爭力的不二法門，且業已蔚為當前世界勢之所趨。而分權化政府的主要目的在於建立「小而能政府」，相較於過去大政府的觀念，政府職能的定位已經產生明顯的變革。近年來，我國政經、社會結構變遷快速，從農業社會到工業社會，現在更過渡到後工業社會，伴隨著資訊科技與知識經濟的急速擴展，政府所面對的外在環境已有相當程度的轉變，各級政府部門的治理能力正在下降當中。是以，政府必須調整自身的角色與職能以求因應。

由於地方政府是國家基本構成單位，地方政府之發展與國家整體發展有密不可分的關聯性。²因此，為了適應新環境的需求，近年來，台灣推動了前所未有的政府再造（reinventing）工作，包括在政治層次的再造，如不久前的「精省工程」；或是中層的組織再造，如地方制度法通過實施後，各地方政府的法律地位及職權均有大幅的提升與擴充。次從各國的改造工程來看，其再造之後的結果對於政府結構及公民社會皆有相當程度的影響，例如美國的績效評鑑報告（National Performance Review）、英國的續階計畫（Next Steps）等，都有令人矚目的績效呈現。而我國在精省之後，理論上中央與地方間應朝「共同治理」（Shared Governance）的夥伴關係發展；在組織設計上亦應朝向「分權化」與「扁平化」的設計，使地方政府依實際需要設置相關機關、單

¹ 林博文，〈建構政府再造的優質文化 - 新公共管理的治理模式〉，《人事月刊》，第 33 卷，第 5 期，民 90，頁 14。

² 趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際》。台北：翰蘆圖書，民 87，頁 187。

位。故我國自九〇年代民主轉型之後，地方政府在政府體系中扮演的角色，顯得日趨重要。

回顧陳總統在「台灣站起來 - 迎接向上提升的新時代」就職演說中明確宣示：「活力政府的改造，乃是當務之急。」面對日益激烈的全球化競爭，為了確保台灣的國家競爭力，我們必須建立一個廉潔、效能、有遠見、有活力、有高度彈性和應變能力的新政府。³「大有為」政府的時代已經過去，取而代之的應該是與民間建立夥伴關係的「小而能」政府。雖然時代變遷的挑戰極為嚴峻，但政府組織機制應配合它的變遷而有所轉變，由此可知，未來幾年，政府再造的需求是不會停止的，其目的就在於引進企業管理精神，建立一個彈性，有應變能力的政府，以提昇國家競爭力。尤其，在政府體制產生重大變革之後，縣市政府更應清楚的定位其所扮演的角色和功能。因此，在研究我國政府再造工作時，除了應對中央政府層次的組織再造有所瞭解之外，更應對地方政府組織再造之急迫性進行深入探討。

本研究首先從理論上探討公共組織變遷與政府治理模式的發展趨勢，以指出我國近幾年來對於地方政府行政組織調整的正確性；次就我國地方制度之發展作一歷史檢視，最後，再對台北市行政組織之發展進行個案研析，針對都市治理及都市行政組織發展等相關課題進行討論，循以找出在現行體制下都市行政管理實務上所遭遇的問題，以歸納出我國未來都市行政組織架構調整的必要性與革新性，並藉由比較的觀點對相關問題提出建議。

第一節 研究背景與動機

精省後，我國地方制度正面臨重大變革的階段，尤其，在政

³ 陳水扁總統網站，http://www.presidentchen.com/stand_up.htm，民 92。

黨輪替之後，新政府積極推動第二波地方政府改造計畫，討論議題包括有關精簡政府層級、有關合理劃分中央與地方職權、有關檢視縣市數量，調整行政區域、有關建立地方政府跨區域合作體制等四方面。⁴而由於都市化及區域發展的時代趨勢，我國縣市及鄉鎮市等地方政府均面臨組織不經濟、組織無能、自治財政困窘、政治生態腐化及權限重新劃分等問題，更加凸顯出我國地方政府在管理上所遭遇的困難，實有必要藉由建立地方政府跨區域合作體制及公私協力合作機制，以提供解決問題之專責機構，增進管理效能，提昇地方政府的治理能力。

都市化與區域發展的公共事務管理，乃是各國廣域行政運作的焦點。對此課題，中央集權制的國家多採用上級政府統籌辦理或者是交由中心主要都市來負責；而地方分權主義國家則是偏向組織聯盟機構，讓各個相關政府自由參與，協同合作解決。⁵因此，嶄新的府際關係應運而生，並引導著地方政府新治理模式的產生。過去政府大多採用傳統的官僚組織型式，是出於他們實在很難有其他的選擇；但就目前來看，由於政府新的治理模式相繼出現，例如市場式政府、解制型政府、彈性化政府等。是以，政府的組織將不再是一成不變，層級節制的治理結構將面臨前所未有的重大挑戰。⁶

台北市是我國政治、經濟與社會發展的中心，其都會區⁷發展的模式，雖然足為台灣其他都會區的典範，但其所面臨的都市

⁴ 資料摘錄自政府改造委員會政府架構研究分組分區座談會（北部）討論議題，民 91。

⁵ 江大樹，〈府際關係導論〉，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編，《府際關係》。台北：元照，民 90，頁 12-13。

⁶ 許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘等譯，《政府未來的治理模式》。台北：智勝文化，民 89，頁 13-33。

⁷ 依據行政院主計處對於都會區分類定義如下：都會區係指在同一個區域內，由一個或一個以上之中心都市為核心，連結與此中心都市在社會、經濟上合為一體之市、鎮、鄉（稱為衛星市鎮）所共同組成之地區，且其區內人口總數達三十萬人以上。引自行政院主計處網站，<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs1/text/area/URBANDEF.htm>，民 91。

成長管理問題，卻也是其他都會區地方政府未來所需面對的，只不過問題的凸顯總是在大台北都會區較常受到各級政府的關注。尤其，近年來中央有意在地方制度的改革上，將直轄市與縣市同級化，以達到均衡地方發展，縮短城鄉差距之目的，因而引發直轄市存廢議題的爭端。學者夏鑄九認為：「在全球化的浪潮裡，大都會區的快速發展已經讓國家的角色面臨轉化，這是全世界政府所共同面對的問題。」他並指出：都會區域的管理與發展議題，就稱之為「區域治理」，而其主要之目的，就在於探索一個二級政府治理的角色與可能開發的潛力。⁸

台北市是我國首要的城市，在都市定位與角色功能上，對內可以有效整合國內的經濟網絡，對外又是連結全球網絡中的節點，其進步之程度早已超越台灣其他城市。台北之於台灣，就如同巴黎之於法國，倫敦之於英國，東京之於日本，都是足以代表國家的現代化城市。因此，本文將以首善之區的直轄市 - 台北市行政組織發展作為研析的對象，嘗試從都會區域發展的角度來探討其與治理模式、政府再造之間的關係，評估都市行政組織應如何改革才能滿足未來區域治理的需要。

第二節 研究問題與目的

壹、政經環境的變遷

台灣的政經社會，就內在環境變遷而言，經過四十多年來都市化、工業化與民主化的發展之後，民眾選舉經驗豐富，因此，地方民主與自治理念大為提升。⁹同時在新地方主義、新政府運動、分權化、全球化、與效益化（efficacy）的發展影響之下，

⁸ 易行，「地方制度改造圖貌座談會」，《聯合報》。民 91.7.8，第 21 版。

⁹ 趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際》。台北：翰蘆圖書，民 87，頁 189。

自九〇年代以後，被迫必須強化與調整地方自治權、地方政府原有組織與層級，以及中央的統合機制，這是一個可以瞭解的新形勢。¹⁰然而，改革的必然性除了組織內部自身的意願之外，重要的是來自外在制度環境變遷所形成的壓力以及推波助瀾。

伴隨二十一世紀來臨的是，知識經濟與全球化經濟體所形成的網絡社會，它正以全球經濟的力量撼動以固定空間為基礎的任何形式的組織。¹¹同時，知識經濟伴隨著歐盟及美國等各強權的資本主義國家，刻正積極建立一個「全球管理化」的平台，¹²試圖形成一個無國界的經濟體，面對此種競爭的趨勢，即是二十一世紀各國政府再造的環境背景。我國亦不例外，即使是在經歷了「精省」這樣巨大的改造工程之後，從目前地方自治的實務可知，各級政府仍然面臨著若干重大問題亟待解決。因此，如何拓展我國地方自治的生存空間，使其與世界各國發展的潮流相結合，是當前我國地方自治發展的重要課題之一。

貳、區域治理的問題

一、區域治理與廣域行政

由於經濟產業發達、科技快速發展、知識管理、資訊化等因素，促使都會區的產生和成長，以及住民的生活圈不斷的擴大。因此，在都市不斷成長的同時，地方政府將面臨如何有效「成長」（smart growth）及肆應變遷的問題。¹³一般而言，地方政府所

¹⁰ 趙永茂，〈精省後地方政府與政治的變革方向〉，薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會主編，《地方政府論叢》。台北：五南出版社，民 88，頁 42。

¹¹ 史美強、蔡武軒，〈網絡社會與治理概念初探〉，《中國行政評論》，第 10 卷，第 1 期，民 89，頁 41。

¹² 林博文，〈建構政府再造的優質文化 - 新公共管理的治理模式〉，《人事月刊》，第 33 卷，第 5 期，民 90，頁 14。

¹³ 陳立剛、李長晏，〈全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構 - 地方政府跨區域合作探究〉，「兩岸地方政府管理比較研究」學術研討會論文，東海大學政治學系、地方自治研

要處理的公共事務已非單一縣市政府所能獨立解決，例如廢棄物處理、河川整治、區域性水資源管理、及交通捷運等議題，都是橫跨數個縣市的行政區域，必須聯合共同解決。¹⁴而這類屬於廣域行政的公共事務，如果能透過區域治理的模式，聯合鄰近的地方政府一起解決，整合彼此間的行政資源，必定能夠產生相加相乘的效果。

目前，我國在都市成長管理上所面臨的難題，主要在於土地管轄和行政區域劃分所造成的本位主義，進而引發府際間的衝突不斷。例如新竹縣政府就曾經為了興建焚化場，引發縣長、議員及居民間的舌戰，原因是桃園縣與新竹市陸續完成的焚化場，垃圾還不夠燒，新竹縣的垃圾構想以委外的方式處理，卻遭致兩縣市的拒絕。¹⁵由此案例所呈現的問題除了因為轄區割裂、本位主義引發衝突之外，尚有因縣市首長政黨屬性、地方稅源和財政負擔不一、以及鄰避（not in my backyard, NIMB）效應等一連串問題，嚴重阻礙了都會區的建設。

而有關廣域行政的可行作法主要有以下四種：一、由上級地方自治團體代行；二、行政區域合併；三、協議組織共同處理；四、都市聯合制度。許多國家都各自依據自己國家地方制度發展之特色分別採用以上四種方法，以解決廣域行政的相關問題。¹⁶例如日本在 1995 年修正地方自治法，建立一種稱為「廣域連合」的新廣域行政體系，其設置不僅可以促使中央權力下放，落實地方自治精神，提高地方政府的能力，更可解決跨行政區域的需求，均衡地方財政，有效促進地方產業的發展。¹⁷

究中心主辦，民 92.1.10，頁 150。

¹⁴ 曾怡仁、黃競涓，府際關係研究分析 - 兼論水資源管理個案，《公共行政學報》，第 4 期，民 89.1，頁 248，

¹⁵ 《聯合報》，民 91.9.30，地方版。

¹⁶ 張正修，《地方制度法理論與實用》，第一冊。台北：學林文化，民 89，頁 267。

¹⁷ 同上註，頁 249。

由於巨大都會區的興起，致使公共事務日益繁雜，未來地方政府在處理公共問題時，將面對無法僅只考量單一縣市政府的問題，而必須以區域發展的角度來思考因應之道。而當前常見的縣市合作型態為政治性策略結盟，透過跨區域的政治合作關係來處理共同面臨的政策問題。例如日本的公共團體組合，係由都級或市級同級團體組成聯合，並賦予法人之地位，共同解決跨域性的公共事務，¹⁸頗值得我國借鏡。

二、我國廣域行政的發展

我國對於廣域行政的處理方式，地方制度法第二十一條及第二十四條主要是規定由上級業務主管機關統籌辦理，此種規定徒具形式，並未能落實促成地方政府的合作關係，明顯與地方分權化的趨勢相違背，甚且各級政府間對跨域之自治事項認定不一，卻無法規可資依循等情形發生，容易造成各級政府間權責不明。此等均將使得地方政府主觀參與整合的意願降低，而在客觀法制上也僅能被動的遵循上級的指令行事。¹⁹

至於在都會區的治理體制上，傳統改革主義者的觀點（traditional reformist）是主張管轄區域的合併。²⁰企圖藉由適度擴大地方政府的行政區域及組織規模，以收組織合理化及經濟規模之效益。換言之，行政區域合併指的是行政區域重劃，而依據地方制度法第七條之規定：「省、直轄市、縣市、鄉鎮市及區之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，依法律規定行之」，

¹⁸ 陳陽德，《台灣鄉鎮市與區級政府之比較研究 - 台中縣市民眾與菁英態度之調查》。台北：五南，民 88，頁 33。

¹⁹ 呂育誠，《地方政府管理 - 結構與功能的分析》。台北：元照，民 90，頁 241。

²⁰ 陳立剛、李長晏，〈全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構 - 地方政府跨區域合作探究〉，「兩岸地方政府管理比較研究」學術研討會論文，東海大學政治學系、地方自治研究中心主辦，民 92.1.10，頁 151。

實已提供了「行政區劃法」重要的法源基礎。但一般而言，法制建設意見統合難度高，必須有堅實的民意支持，再者，基於政治敏感度高不宜冒然進行，因此，實施之日遙不可期。是以現階段較為可行的方式應是修正都市計劃法的規定，使其能統合都會區毗連衛星城市的整體發展觀點，擬定有助於都會區建設的都市計劃。

綜上以觀，近年來國內外經濟、社會或實質環境變化很大，舉其犖犖大者如：全球化現象日益顯著、國際競爭日趨劇烈、全球接軌之必要性愈趨迫切；加入 WTO 對農業之衝擊逐漸浮現，經濟成長趨緩、傳統產業出走、產業升級遲緩、人口年齡結構逐漸老化、國土資源不當開發之後果顯現，天然災害頻仍，國民生命財產與產業發展遭受嚴重威脅等。這些情勢的變化與地方政府的發展息息相關，亟需政府在重視官僚運作的原則之下，結合社會中的有限資源於公共政策中加以具體因應，以及開創契機，提升國家競爭力。

參、地方政府的不可治理性

一、政府失靈現象的產生

在治理的觀點下，地方政府是地方環境中各項需求與服務的供應者。²¹然而，近年來隨著民主化、自由化、多元化及資訊化，各級政府的公共事務面臨越來越多的挑戰。而由於傳統官僚體制的組織設計所能提供法制化、標準化的服務措施，已經無法應付外在環境的變遷，導致政府回應性降低，逐漸無法滿足民眾需求，而危及政府存在的合法性與正當性。因此，人民對政府將產生信任落差，造成政府在治理上及政治上的危機。更有論者指

²¹ 呂育誠，《地方政府管理 - 結構與功能的分析》。台北：元照，民 90，頁 157。

出，行政官僚體制終非民主社會公共組織結構與運作過程執行的權力中心。而由於非政府組織（Non-Governmental Organization）的出現，弱化了政府決策制定與執行的權力中心，²²迫使官僚體制的改革成為一種趨勢，進而主張從組織結構面去改革官僚體制並革新政府行政運作過程。

再者，台灣現今政府對於社會的控制力，相對於過去威權體制時代薄弱許多。而伴隨著知識經濟、資訊科技和全球化都市的變遷，人民的自主意識逐漸抬頭，各種需求與問題日益頻繁，亟待政府解決。但事實上，人民對政府會有過多或過高的需求和期待，政府也常常無法滿足其需求，而有所謂「政府失靈」的現象產生。長久以來，地方政府由於自主財源不足，施政運作高度依存於上級政府的結果，容易形成地方政府資源依賴、自主性不足等問題，進而產生地方政府不可治理性的危機。

基此，若以資源有限性的角度觀察，政府的資源也是有限的。一般而言，地方行政資源包括：歲收、規費、上級補助款、資訊技術、專業能力、政治支持等。²³又縣市政府所擁有資源的多寡將決定其公務生產力的高低。而在既定法令限制之下，地方政府資源的開發或運用將會受到限制，僅能遵循既有的法規消極行事。如我國在行政管理上的特徵，掌控資源的主導權是中央政府機關，透過預算和採購法來加以預先控制。²⁴而在現行的會計制度下，各個科目的預算不得任意流用，年度的結餘款也必須繳庫。此等規定不僅未能要求彈性調度，更無法發揮資源使用的最大效益。因此，地方政府為維持其存續運作，必須向外攫取豐厚

²² 曹俊漢，《行政現代化的迷思 - 全球化下台灣行政發展面臨的挑戰》。台北：韋伯，民 91，頁 viii。

²³ 林水波，資源稀少性與地方政府的有效運作，《理論與政策》，第七卷，第三期，民 82，頁 44-61。

²⁴ 許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘等譯，《政府未來的治理模式》。台北：智勝文化，民 89，頁 34。

的各類資源，一改過去地方政府「與民爭利」及「藏富於民」的舊觀念。²⁵然而，儘管如此，資源終究是有限的，現今社會複雜而多元，使得有限資源的競爭日趨激烈，更加凸顯資源的稀有性。

二、政府治理的變革

一般而言，都市行政組織的順暢運作及職能的發揮，是繫於本身管理策略如何因應內外環境的變遷。由於都會區的發展情勢，衝擊著原有的地方生態環境，民主意識的抬頭也促使民眾開始尋求透過參與過程來充實市民生活。並且，政府也逐漸體認到行政官僚的擴張最終將遭致民眾的唾棄。因此，自八十年代以來，公共管理型態逐漸變遷，有越來越多解決政府治理危機的議題搬上檯面，舉凡民營化、契約外包、公私協力等。²⁶其中，具體表現在傳統改革觀點下的結構性政府改革有；縣市合併、兼併與聯盟制三種。另就公共選擇理論在都會區治理體制上的選擇，則是提供公民或消費者更多選擇權，以處理轄區內的公共事務，並將重點置於服務效能、效率及回應性的達成。是以，為求有效解決都會區治理問題，近年來在都會治理上興起一種「新區域主義」(new regionalism)，主張要在地方政府、社區組織、企業組織、及非營利組織等間，建立一個都會區治理策略性夥伴關係。²⁷

然而，都市政府除面臨以上變遷與轉型的環境之外，尚處於城鄉發展嚴重區隔與失衡、中央威權衰退、地方分權聲浪高漲、中央與地方分權制度失調，各級政府間健全互動關係待建立，以

²⁵ 呂育誠，《地方政府管理 - 結構與功能的分析》。台北：元照，民 90，頁 152。

²⁶ 吳濟華，〈公私協力策略推動都市建設之法制化研究〉，《公共事務評論》，第 2 卷，第 1 期，民 90.4，頁 7。

²⁷ 陳立剛、李長晏，〈全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構 - 地方政府跨區域合作探究〉，「兩岸地方政府管理比較研究」學術研討會論文，東海大學政治學系、地方自治研究中心主辦，民 92.1.10，頁 151-152。

及制度化與改革需求殷切的階段之中。²⁸此外，傳統上強調「統治」的大有為政府，現今已被強調「治理」的小而能政府所取代。是以當前各級政府在面對以上問題時，應認真思考如何透過組織調整、注重公私協力合作、打破既有行政區劃的界限，儘速建立跨域性合作體制，並以權變式的組織設計方式，改善既有地方政府治理模式，以促使地方政府組織與行政效能，能突破以往在制度與管理上的侷限，建立公私協力或鄰區政府間公共事務協議互動的機制，以互惠代替自利，彼此合作經營解困。

精省之後，後續法制作業之建置次第進行，如地方制度法的制定及財政收支劃分法的修正，並於民國九十一年十一月通過「地方稅法通則」並付諸實施，這一連串有關地方制度的重大變革，即是在新地方主義及全球化經濟的趨勢下所促成。事實上，在充滿不確定性的環境中，策略性規劃下的組織變革有其急迫性，且有助於政府治理能力的維持或提升，更可增加民眾對政府的信賴。

綜上所述，本文之研究目的在於；透過對於美、英二國的都市體制與市政組織之檢視，瞭解該等國家對於都市行政的管理與作為，以提供吾人對於我國都市行政組織，在體制與治理上等問題的產生作一整體性的思索，並輔以市政組織的個案研析，期能發現我國都市行政組織發展的問題與解決。基此，本研究之主要問題為：

- (一) 因應都會區治理模式的變遷，現行的市政組織體制和結構設計，是否可以滿足都會區治理的需要？
- (二) 探討都市行政組織在面臨都市化和區域發展的趨勢下，未來市政組織結構變革的方向如何？

²⁸ 趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際》。台北：翰蘆圖書，民 87，頁 189。

(三) 探討政府跨區域合作體制及公私協力機制對政府治理能力的影響為何？

第三節 研究架構與方法

本文乃為增益理論觀點及國內經驗性研究的深度，以都市化及都會治理模式對組織發展的影響作為研究的重心，從都市政府治理的觀點來探討跨區域及公私協力機制，對市政組織發展及治理能力的影響。由於都市化的結果，台灣目前業已形成三個巨大的都會區，即大台北都會區、大台中都會區、大高雄都會區等，其中心城市與周邊衛星城鎮的經濟生活圈高度重疊，在生活機能上幾乎是一體的，而相互依存的結果導致許多跨域性公共問題的產生，面對這些新興的公共事務，基於組織間的相互依賴性，將可能促成地方政府間合作性組織的建立，乃至於透過分權化的途徑，藉由中央的解除管制、授能的策略，將地方政府的決策分權於公民、社區、與非政府的組織。

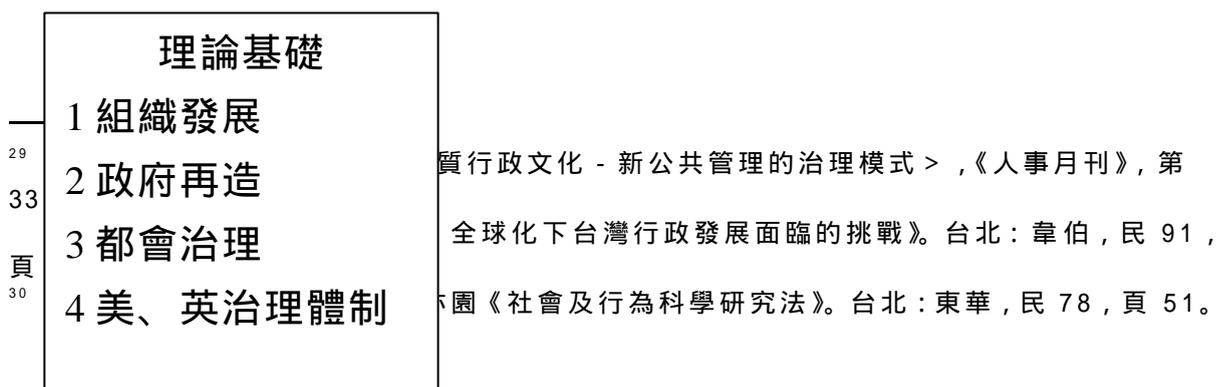
此外，經由組織結構與制度變遷的交叉辯證，再透過新地方主義與政府再造的觀點，肯定我國近年來推動政府總體再造之正當性，並以區域發展對都市治理的影響，提出一套概念架構。本架構主要分為兩個面向，第一個面向是以政府治理的觀點，探討都市行政組織結構設計與政府治理的關係。有鑑於當前各國政府所面臨的是多元化、動態性的環境，既有的思考模式與組織架構已無法因應外在制度環境的變遷，使得政府必須採取新的治理模式，即從「獨斷的治理模式」轉變為「共同的治理模式」。第二個面向則是以府際關係的觀點，探討現今各地方政府與民間組織之間的關係。未來無論是政府或非政府組織，在政策制定與執行扮演上均位居重要的角色，從而形成一種政策網絡。而由於社經環境的變遷，當前的非政府組織與企業經營的規模和能力，已經

和政府的治理能力不分軒輊。²⁹

因此，本文擬藉由上述兩個面向的參照辯證，循以找出解決當前市政組織治理成效不彰之改革途徑與作法，試圖建構起都市行政組織發展的新模式。本文首先於第一章第五節與第二章進行文獻資料的蒐集及相關理論的分析，以擷取前人的智慧和經驗，並進行概念的歸納與整理，作為支持本研究的重要基礎。並於第三章對我國地方制度發展進行檢視，次於第四章與第五章輔以台北市動態組織變遷實例之研析，以了解實存問題之所在，整理出可資改進的政策建議。綜上所論，本文之研究架構可歸納如 1-1 所示：

本文之研究方法主要著重於文獻調查法。文獻分析之目的在於經由相關文獻之檢閱與研讀，以瞭解相關理論及我國目前政府再造之現況，奠定本研究之基礎，俾能確切掌握問題癥結所在，提出切合本土環境的解決方案。

文獻調查的範圍或來源，大致有以下三種：一為相關科學的研究報告、定期刊物、學位論文；二為類似的科學學說與理論；三為一般論著、民間通俗典故、具創造性或思考性的文章等。³⁰因此，本研究文獻蒐集的範圍是針對國內外相關的理論論著、官方文件、各地方政府專題研究報告、相關期刊專論、學術論文等，加以蒐集資料和分析，以提供吾人對都市行政組織發展相關問題概括性的了解，並以之作為理論基礎及市政組織研析之依據。



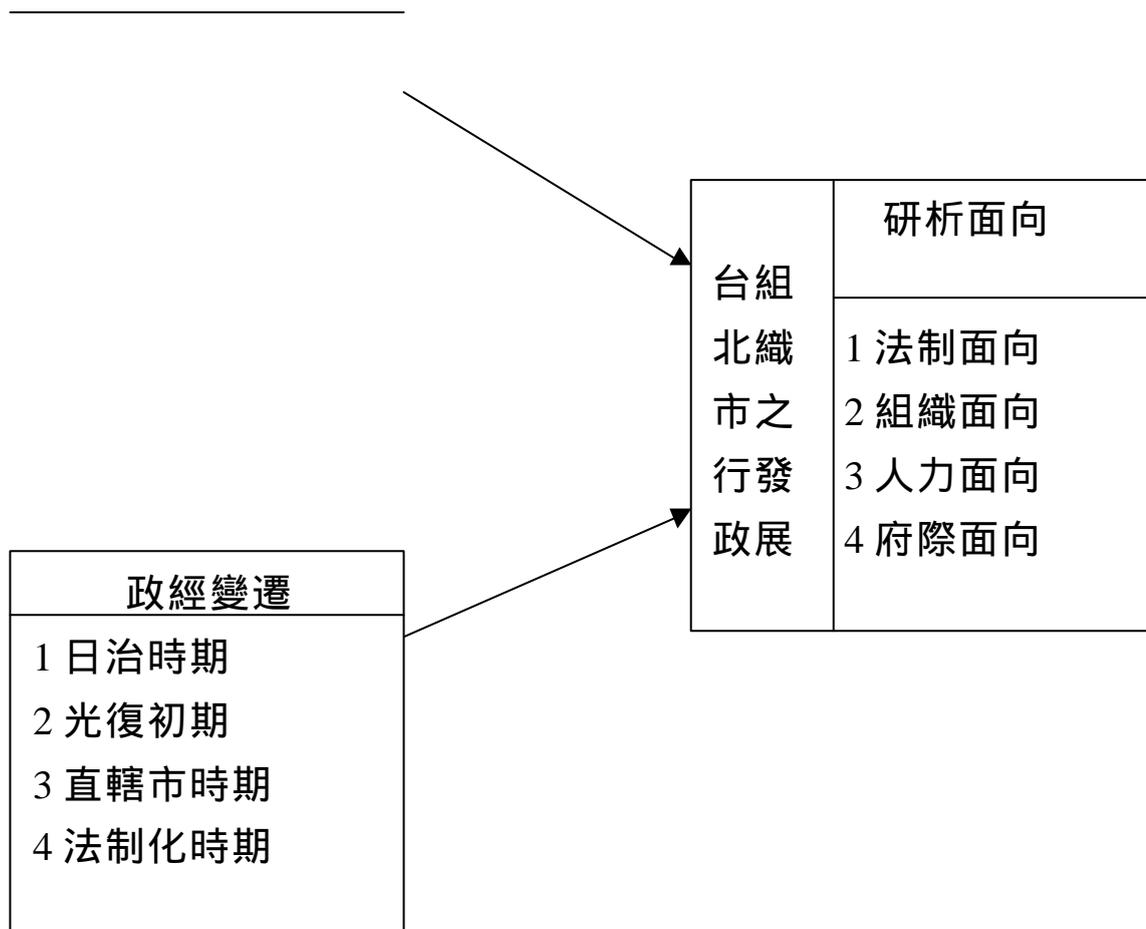


圖 1-1 本文之研究架構

第四節 研究限制

本研究受限於時間與經費，未能進行實證調查，因此僅能獲得質化性質的資料。但為期有效瞭解目前地方政府實施地方自治時所面臨的困境，並充實本研究的論證，將輔以台北市與台灣省各省轄市之論據，以確保研究上之周延性及真實性。

由於本研究性質上較屬於經驗性的探究，欠缺第一手的實證

資料雖未必會損及研究價值，但是未來若能針對本研究所獲之初步方向，進一步進行實證研究，必能有助於建構我國都會區治理與都市行政組織發展的新模式。

第五節 文獻探討

歷年來探討「行政組織」的學術著作甚多，然而，研究者對於若干議題之研究抱持之面向迥異。大體而言，可歸納為三個面向，第一、是採用政府組織做為分析單位，探討公部門組織結構設計及其影響因素等問題；第二、是從組織行為學的角度，探討組織中人員的行為，如態度、能力與動機...等。第三、是外在體制環境的制約，探討組織結構及改造運作的過程。而事實上，這些面向所衍生的問題往往是相互糾葛，互為因果，並不宜截然劃分。但為清楚的呈現所要討論的議題，故將其區分為三個面向。

當前政府治理公共事務的重要理念首推中央與地方分權原則，也就是在國家統一治理的基礎下，將中央與地方權限妥適予以垂直劃分，以為實施地方自治之準繩。但實際上在台灣地方自治發展過程中，地方政府一直處於公共政策過程中的邊陲地帶，近年來台灣社會轉型，地方意識抬頭，中央統治權威示微，在新地方制度下，地方政府組織架構有必要進行適切的重組。因此，內政部於八十七年委託學者丘昌泰等人，針對台灣省各縣市政府組織架構調整進行研究，其分析重點置於組織結構設計、編制職等安排、功能業務精簡、公務人力配置與決策型態的建置等問題上，並提出具體調整方案，³¹而該等方案之部分內容已於現行地方制度法及地方行政機關組織準則中獲得落實。

³¹ 請參閱：丘昌泰，《台灣省各縣市政府組織架構調整之研究》，內政部 87 年度研究報告，國立中興大學法商學院，台北，民 87.6。

學者趙永茂從縣市政府組織結構功能的檢討與生態變遷的角度，探討我國縣市政府組織調整與重組的議題，指出為因應都市化、都會區與多元社會參與等發展需求，各國無不藉由組織裁撤、合併、新設、組織改隸、公私協力或廣設獨立委員會，以擴大政策社群的政治菁英參與地方決策。因此，我國地方政府組織重組問題便是一項值得重視的課題。³²而學者紀俊臣為掌握我國政治轉型與地方自治法制之關係，並基於親自參與法制化作業之經驗，對於地方自治功能之運作，以及結構性問題有實際之瞭解，認為都市法制問題是地方自治法制化最重要的環節，遂以個案研究之角度，剖析直轄市自治法之市制設計，指出台北市政組織就整體而言，是一種極具不定型之組織。³³

此外，從國際化的觀點探討我國地方政府組織再造，亦是近年來學者專家們所熱衷的研究面向，論者認為直轄市相對於其他地方政府，其角色扮演是一個國際窗口，更進而影響直轄市政府組織的設計。而藉由對於幾個國際化都市的觀察，發現公共行政領域中有關民營化、協力關係、廣域管理等概念，似乎已為各個國際都會的地方政府所接受。因此，在該等地方政府的組織結構設計上，所呈現的是多元的市政系統。³⁴而相關論述在研究公私協力、廣域行政、民營化的研究報告中，均會提及地方政府角色的轉變與組織重組的必要性。

再者，針對近來我國地方自治法制建設變動對地方政府組織的影響，透過個案比較研究發現，民國八十八年「地方制度法」及「地方行政機關組織準則」相繼公布施行後，地方政府組織結構調整結果均有所差異，地方政府在考量政治、經濟、社會、文

³² 趙永茂，〈縣市政府的組織定位與組織重組〉，《理論與政策》，第 11 卷，第 3 期，民 86.6，頁 30-42。

³³ 紀俊臣，《直轄市之自治法制設計評析》。台北：時英出版社，民 85。

³⁴ 李錦智，〈直轄市政府組織重組 - 一個國際化的觀點〉，碩士論文，中山大學中山學術研究所，民 84。

化等地方生態，因地制宜的設計出有助於地方發展的政府組織架構，並提出影響地方政府組織結構調整的因素有：員額配置、人口數、業務繁雜程度、人口（職業）組成結構、行政首長的領導風格與施政理念、行政人員的支持態度與府際關係等。³⁵

而翁金珠在研究地方發展策略對於縣市政府組織調整的影響時，認為有效整合都市與非都市土地資源，設立專責規劃單位是地方政府重要的策略方法，因而支持推動城鄉發展局的設立，但就其對彰化縣政府行政組織的個案分析中，並未有整合性的行政機關或具主導全盤規劃的單位出現。³⁶然而，事實上在精省以後，縣市政府普遍所面臨的一項重大議題，便是缺乏縣政綜理規劃的單位及人才，是以如何調整現有組織架構，以因應實際所需，將影響未來縣市政府間的發展程度。

從區域發展或區域經濟的觀點探討都會區問題，對現代化國家而言，是一項值得重視的研究領域。一如日本企管專家大前研一所言：「中國大陸和蘇聯的差異，正在於政府的結構不同，蘇聯為中央集權，但中共卻改變了政府結構，逐漸走向區域成功。³⁷」區域經濟發展正在全球快速漫延中，全球化都市的雛型已然成形，國與國的界限越來越模糊，台灣已是現代化國家，是全球經濟體的一環，當然不能置之度外。

目前，除了大台北都會區為一適當之國際窗口外，台中都會區在國家空間體系的規劃下，挾其優越的地理條件，人口快速增加，經濟型態轉變，是台灣中部區域經濟發展的重鎮，未來更可能朝向全球化的城市邁進。但就台北都會區發展的經驗看來，台

³⁵ 楊乃郁，〈縣市政府組織調整政策比較研究 - 四縣市之個案分析〉，碩士論文，成功大學政治經濟研究所，民 90。

³⁶ 翁金珠，〈地方發展策略與縣市政府組織調整之研究 - 以彰化縣政府為例〉，碩士論文，台北大學企業管理學系，民 90。

³⁷ 《聯合報》，民 92.3.30，第 11 版。

中都會區已經形成一種資源互賴的區域發展態勢，許多廣域管理的問題將一一浮現，但由於縣市政府間欠缺整合機制，難以溝通與協調，此等都會區管理問題將日趨嚴重。³⁸因而對於台灣未來區域經濟發展將會產生阻礙，亟待中央與地方透過府際管理、多元治理的方式，徹底改善地方政府體質，以提升施政效能與競爭力。

綜上以觀，影響地方政府組織調整的因素主要是外在制度環境的系絡，由於體制的變革與都會區的發展，在新公共管理的引導下，地方政府組織的設計和以往有很大的不同。過去我國地方行政組織僵化，全國一致性的標準化模式建構之後即少變動，但現今的縣市政府組織隨著時代的脈動與地方上的需求，已經可以擁有較大的自主組織權。

第二章 理論基礎

³⁸ 黃偉亨，〈台中都會區管理問題之研究〉，碩士論文，東海大學公共行政學系，民 85。

本章擬就組織發展、公共組織結構設計與變革、政府再造、政府治理與都市發展關係的相關理論進行理論探討，並就美、英等國的市政組織及治理體制進行分析及整理，以充實本領域的研究，突顯出我國地方政府在都會區治理能力上的不足，以及如何建構一個有效率且具回應性的治理體制（metropolitan governance），³⁹提供一個解決途徑的想像空間，同時，更可說明我國都會治理模式和市政組織架構調整的必要性。

第一節 組織發展與政府再造

壹、組織發展

一、組織發展的意涵

組織為維持生存於不墜、達成目標，必須在「適應」與「維持」兩股力量的拉扯下，使組織不致於因為採取策略性的變革活動而瓦解。當組織及其技術、政治與社會環境越趨於複雜，且愈加不確定時，組織變革的範圍及錯綜複雜的情形亦隨之擴大。⁴⁰因此，組織發展乃是一項以行為科學知識為其理論基礎，並以特定行動方案與技術為其執行工具，目的在維持、更新與改變人為組織制度與人際關係的計畫性努力。⁴¹此外，學者孫本初綜合國外各家學說，進一步歸納出組織發展意涵的三項要素：第一、組織發展是一種計畫性的變革；第二、組織發展是行為科學之理論與

³⁹ 陳立剛、李長晏，〈全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構 - 地方政府跨區域合作探究〉，「兩岸地方政府管理比較研究」學術研討會論文，東海大學政治學系、地方自治研究中心主辦，民 92.1.10，頁 147。

⁴⁰ 孫本初等編，《組織發展》。台北，國立空中大學，民 88，頁 6-11。

⁴¹ 吳定，《組織發展理論與技術》。台北，天一圖書公司，民 83，頁 3。

實用的應用；第三、組織發展係涉及整個組織體系的變革。⁴²

而根據學者吳定的簡單說明：「組織發展的目的在維持與更新組織」。並明確指出其目的包括以下數項：⁴³

- (一) 增進機關組織的健全與效能。
- (二) 增進機關組織瞭解並解決本身內外問題的內能力。
- (三) 達成機關組織特定的目標。
- (四) 增進機關組織成員達成本身目標的能力。
- (五) 促進個人與機關組織目標調和一致。
- (六) 增進機關組織應付內外變遷與內部腐化諸問題的內能力。

基上所述，可知所有組織均存在於環境之中，環境不僅影響組織運作，且彼此也會產生關聯。因此，組織環境對於組織發展而言是重要的，因為組織正是在環境所包含的因素與力量中從事運作，組織並非封閉的技術系統，它必然會涉入與其它組織及個人之間的多重關係，在複雜的網絡社會中彼此交織，且會產生密切的影響。而組織發展的最終結果，應是在於希望能夠轉化環境，使其成為有益於標的團體。⁴⁴至其成功與否的關鍵則是根基於組織設計、行政革新、治理能力或人力資源管理的面向上。

二、地方政府組織發展的趨勢

傳統的組織發展實務首重於機關組織內部運作情況的改善。但現今的組織發展實務者均將組織界定為「開放系統」，並強調組織的共同目標，而在概念與理論的運用上，同時關注到組織結構、組織與環境之間的關係等。一般而言，組織外部環境的

⁴² 孫本初等編，《組織發展》。台北，國立空中大學，民 88，頁 5。

⁴³ 吳定，《組織發展理論與技術》。台北，天一圖書公司，民 83，頁 4。

⁴⁴ Mark Turner David Hulmer 原著，倪達人等譯，《政府再造與發展行政》。台北，韋伯文化事業出版社，民 90，頁 2-3。

種類可分為一般環境與特定環境，前者例如政治、文化、經濟、社會、科技...等，後者如供應者、服務對象、競爭者...等。因此，未來無論是私人企業或公部門的組織，其組織未來在實務上的發展趨勢是從適應環境走向管理環境，從組織診斷走向組織學習，以及從諮商取向走向企業取向。⁴⁵

組織發展的許多策略和技術都與組織結構再造（restructuring）有關。舉凡組織規模的精簡、分權化、多重治理、以及改進組織對於服務對象的回應等，都是組織結構再造的機制。從權變（contingency）的觀點言之，組織處於不同的環境，即需要不同的組織結構。基此，組織發展的運作對象亦涵蓋各種不同型態的組織。然而，組織為了處理多元性的任務與所處環境間的各種變動關係，以及環境本身所固有的不確定性，往往必須混合採用各種不同模式的結構要素。⁴⁶因此，雖然公共組織的態樣有許多種類型，如表 2-1 所示，有簡單結構（simple structure）機械官僚模式 專業官僚模式 部門化結構（divisional structure），以及為應付緊急狀況所設置的不定型組織（adhocracy），其中都還是存在著一些相似性，此適足以說明政府組織模式之變遷，為時勢之所趨，同時也是組織發展之所需。

表 2-1 組織的五種態樣

⁴⁵ 孫本初等編，《組織發展》。台北，國立空中大學，民 88，頁 332-335。

⁴⁶ Mark Turner David Hulmer 原著，倪達人等譯，《政府再造與發展行政》。台北，韋伯文化事業出版社，民 90，頁 111-112。

特質	簡單結構	機械官僚模式	專業官僚模式	部門化結構	不定型
專業化	低	高功能性	高社會性	高功能性	高社會性
法制化	低	高	低	部門內高	低
集權化	高	高	低	有限分權化	低
環境	簡單而動態	簡單而穩定	複雜而穩定	簡單而穩定	複雜而動態
結構分類	有機性	機械性	機械性	機械性	有機性

資料來源：Stephen, P. Robbins *op.cit.*, p.305. 轉引自紀俊臣,《地方政府組織結構與功能之研究》,內政部 92 年度研究報告,中國地方自治學會。台北,民 92.1,頁 18。

貳、組織變遷

一、公共組織設計

絕大多數的公共事務都是透過「組織」(organization)來完成的,而組織是一群協同一致,達成某些目標的媒介,如果不透過組織,任何個人均無法達成組織目標。組織化的過程(organizing)就是集結必要的活動,並透過有效的管理去達成共同的目標。因此,組織基本上是分工及授權的過程,適當的組織結構設計能使資源達到最佳的運用。⁴⁷而所謂的公共組織係指:為處理公共利益或擁有公共財特徵之財貨或為公眾服務的政府機關。而其所具有的特質如表 2-2 所示,可知公共組織的設置及運作所需考量的因素非如私有組織,僅注重效率的觀點,而是深受政治、社會、法律等三個層面的影響,它與一般組織結構的內涵並不相同。⁴⁸

⁴⁷ 榮泰生,《資訊管理學》。台北:華泰書局,民 88,頁 75。

⁴⁸ 朱楠賢,〈組織結構與編制自由化之設計〉,收錄於 Golembiewski、孫本初、江岷欽合編,《公共管理論文精選》,第一冊。台北:元照出版社,民 88,頁 216。

表 2-2、公共組織之特質

	特 性
環境因素	<ol style="list-style-type: none"> 1. 缺乏經濟市場：財政資源依賴政府撥款支應。 2. 由立法部門、行政部門、監察體系以及法院所制定的嚴密法規程序或限制日漸擴張。 3. 出現更多強烈的政治干預力量。
組織與環境的互動情形	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公共組織及其管理者亦涉及公共財的生產及外部因素的處理，惟其產出在經濟市場上不能以固定市場價格交易。 2. 政府活動常具懲罰性、獨佔性及必然性。政府通常是單一制裁與懲罰權力的執行者或提供者，這些活動的執行與財政資源的配置，經常是由法令規定的。 3. 政府活動常產生廣泛的影響，並具較大象徵意義，故引起較多的關注。例如，設定公共利益的標準。 4. 對公共管理者而言，公眾壓力的負擔較大。 5. 民眾常對公平、回應、誠實、開放、責任等，有獨特的期待。
組織角色、結構與過程	<ol style="list-style-type: none"> 1. 組織目標較具模糊性、多元性與衝突性。 2. 管理者的角色分歧不一。 3. 行政權威與行政領導逐漸式微、自主程度低、授權不足、受任期輪調因素影響。 4. 組織結構分工過份細微，導致繁文縟節。 5. 策略的決策過程易受干預、中斷以及外界因素的影響。 6. 報酬結構受限，員工不易感受「工作績效與報酬」之間存有明確關係。 7. 分歧的個人特質、工作態度與工作行為，工作滿足感較低。 8. 組織與個人績效之間，呈現模糊而不確定的關係。

資料來源：Hal G.Rainey (1997), *Understanding an Managing Public*

Organization Ind ed San Francisco : Jossey - Bass.pp.73-74。轉引自朱楠賢，〈組織結構與編制自由化之設計〉，收錄於

Golembiewski、孫本初、江岷欽合編，《公共管理論文精選》，第一冊，台北：元照出版社，民 88，頁 215。

傳統組織結構設計過程中，分化的目的是在於指出達成組織目標過程中所應有之業務上及結構上的劃分，例如組織的水平化，即分部化（departmentalization），和垂直化，即層級化（hierarchy）。至於組織的整合則指出了分部化之後的統合需求。而隨著環境的快速變遷，會有不同的控制過程來達成整合的目的，當前的控制手段則重視授能或目標整合的途徑，如目標管理（MBO），和組織發展（OD）等。⁴⁹

此外，在權變式的組織設計方式上，其根本的立論假設即在於強調；任何一個組織的成立，必然都是為了解決當時特有的問題而設計的，尤其是當整個資訊科技和經濟環境正在加速變遷的過程中，組織的「時需性」更感迫切。⁵⁰換句話說，每一個組織都必須在制度環境下運作，組織為了迎合外在制度環境的各種需求，應以何種形式的組織結構設計，將是最有效率、效能的組合。因此，組織為求適應外在環境的變遷與需要，在結構設計上應有新的構思與興革。

一般而言，組織設計理論可分為兩類，第一種是基於不論情況如何，總有一種最佳設計的前提，這個方法稱為普遍式（universalistic approach），第二種則認為最好的組織方式是依情境而定，這個方法被認為是權變式（contingency approach）。在過去的農業社會以及在工業社會的初期，普遍式的組織設計受到廣大的適用，因為在那個時期的環境相當的穩定，而且任何的改變也幾乎都是可以預期的。但現今的資訊科技、交通發達，組織必須要有適應性及彈性，以迅速回應民眾的要求。一個組織的結構建立，不論其為企業組織或政府機構，都必須植基於：第一、

⁴⁹ 彭文賢，《組織原理》。台北：三民，民 82，頁 250。

林鍾沂，《行政學》。台北：韋伯出版社，民 90，頁 188。

⁵⁰ 彭文賢，《組織原理》。台北：三民，民 82，頁 245。

是否需要效力及生產力；第二、是否需要適應性及彈性。⁵¹因此，主事者常利用組織結構之設計來掌握組織的資源和權力，而組織結構的調整與修正，亦大多是基於主事者為回應外在環境的需求及自利原則所作的結果。⁵²

地方政府行政業務之推展有賴於組織功能的發揮；而組織功能之發揮則又賴於組織結構設計的構思，同時考慮到未來組織面對外在環境變遷時所必須要有的組織重組與調整工作。換言之，組織的重組與適應，乃是組織設計過程中，應有的一項持續性的努力。從事任何的組織設計，應先界定正式組織的範圍以及在此範圍內組織得以運作的架構，稱之組織結構（organization structure）。而組織結構的價值，在於它定義出能使組織步上正軌並界定組織必須正常運作的各項職務、權限與單位，並且將組織目標、組織規模、組織技術與組織環境結合成一體。⁵³

目前，台灣地方自治的發展與研究刻正面臨典範變遷的挑戰，無論從理論上分析問題的周延需求，或是實務上進行策略規劃的完整考量，結構（structure）與功能（function）兩種思考層面均是組織研究者所應關切的重要課題，前者基於結構研究途徑，則地方政府的組織架構、規模大小等，將成為研究的重點；後者基於功能研究途徑，其研究重點為地方政府的管理策略、管理方法等問題。⁵⁴但就整體而言，從靜態法制到動態實務、從傳統的自治行政到當代的公共管理，以及強調政府再造的組織創新精神、重視理論分析架構的建立等，都是不可輕忽的發展趨勢。⁵⁵

⁵¹ 榮泰生，《資訊管理學》。台北：華泰書局，民 88，頁 118-123。

⁵² 朱楠賢，〈組織結構與編制自由化之設計〉，收錄於 Golembiewski、孫本初、江岷欽合編，《公共管理論文精選》，第一冊。台北：元照出版社，民 88，頁 213。

⁵³ 彭文賢，《組織原理》。台北：三民，民 82，頁 250。

⁵⁴ 呂育誠，《地方政府管理 - 結構與功能的分析》。台北：元照，民 90，頁 26-27。

⁵⁵ 丘昌泰，〈台灣地方自治研究典範的變遷〉，兼論薄慶玖教授的學術地位與貢獻，薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會主編，《地方政府論叢》。台北：五南出版社，民 88，頁 65-69。

二、公共組織變遷

(一) 制度與環境的變遷

組織是執行策略以達成目標的媒介，而組織化的過程就是集結必要的活動，並透過有效的管理去達成組織目標。⁵⁶任何的組織均是從事有目的的活動，並做為一個有目的實體，由其創建者所設計，用來在社會制度結構所界定的機會裡追求財富、所得或其他的目標，而在進行這項任務之際，它是制度變遷的觸媒，並且決定制度變遷的方向。因此，在追求目標的過程中，組織累積式地改變制度結構。當代經濟史學者 Douglass C. North 在制度、制度變遷與經濟成就一書中，開宗明義地指出：「制度乃是一個社會的遊戲規則，制度與經濟成就之間的關鍵問題是什麼形式的制度組合最能促進交換利益。」而對於制度變動的產生，North 強調：「制度與組織之間的互動，制度一旦建立，就決定出政治與經濟活動的各種機會與成本；組織不僅在制度提供的機會下降低成本促成交易，也會形成知識、創新技術，甚至改變談判力量而造成制度的變動。⁵⁷」

「制度」(institution) 應用於政治學上係指正式的、法定的職權結構安排或程序設計，較著眼於靜態的國家制度規定，而較不重視非正式的、動態的制度特性。「制度化 (institutionalization)」的概念乃是指組織之結構、政策觀念或措施逐漸與外在體制環境規範同質化的過程。而「體制性環境」則是綜合前述對於制度的抽象概念，指的是社會上、政治上或一般民眾觀念裡所認為正當合理的行事準繩，包括法律、制度、儀式、習俗、慣例或某些特殊狀況，均是其內在的重要成份。因此，「體制性環境」可以理解成賦予組織正當性地位的環境特性。⁵⁸

⁵⁶ 榮泰生，《資訊管理學》。台北：華泰書局，民 88，頁 75。

⁵⁷ Douglass C. North. 原著，劉瑞華譯，《制度、制度變遷與經濟成就》。台北：時報文化，民 83。

⁵⁸ 林錫銓，〈政府組織對應外在體制環境之策略〉，收錄於林水波主編，《組織理論》。台北：

學者詹中原認為制度是一種政治的安排，將中央與地方在政策推動的過程中，所涉及的行政、社會、政治、經濟組織，做一種制度化的安排。在此，同時確定了政策執行中的「價值」，並提供組織架構，以實踐此種價值。⁵⁹然而，就組織分析而言，地方政府法制的研究是建構在地方個體組織與國家整體法制間的制度，研究重點是在於地方政府組織的目標如何使其成為地方制度或國家制度間的適當環節；而組織結構的研究則是基於問題導向下的組織設計，考量其組織是否符合制度環境的特性並能回應民眾的需求，以取得地方行政組織存在的合法性與正當性。

（二）對組織重組的影響

「變遷」乃是現今公共組織處於外在制度環境下，運作時所無法避免的重大挑戰。組織為了適應外在環境的變遷，內部經常會產生時需性的應變措施，因而結構的分化、功能的專化以致組織漸趨複雜及龐大，這就是所謂的內部發展（internal development）。⁶⁰而面對社會與日俱增的複雜性與互賴性，未來環境的動盪不安則是可以用預期的。是以，未來在公共組織結構設計與公共事務管理上，應修正過去傳統理論與實務的作法；「不是不重視環境，就是將環境視為單獨孤立的實體。」今為有效的處理公共事務與解決環境變遷所帶來新興的業務，公共組織必須面對動態社會與政治環境的瞬息萬變，並質疑在傳統技術理性模式下使用靜態、穩定的組織設計與發展。因此，如何重整組織的結構與設計新的工作程序，使之能調和、適應動盪的環境，將是行政運作順暢與否的重

智勝，民 88，頁 185-188。

⁵⁹ 詹中原，〈地方政府公共經理人與地方議會 - 管理主義的理論實踐〉，發表於東海大學「地方議會：回顧與展望」學術研討會，東海大學政治學系暨地方自治研究中心主辦，民 87.12。
<http://pa.nccu.edu.tw/teacher/yuanbook89.htm>。

⁶⁰ 彭文賢，《行政生態學》。台北，三民，民 81，頁 16。

要關鍵。⁶¹

此外，當前行政區域的劃分是造成水平界限（horizontal boundary）的始作俑者。打破水平界限的作法就是以跨域的功能團隊來取代原有的功能性單位，形成一種無疆界的組織以消除因行政區域所造成的障礙。在區域發展及全球化的理念下，地方政府間的策略聯盟與組織間的連結，將使得各級政府間均能跨越組織間的藩籬，打破外部界限（external boundary）達到組織重整的目標，以提升行政效能。⁶²

公共組織設立的宗旨，在於為人民謀福利以提供必要的服務，制定並執行各種政策使命，同時在面對外在制度環境的制約之下，組織的結構功能設計必需先考量公共組織的特殊性，並能滿足其追求穩定性與自我維持的基本需求，積極爭取其存在的合法性及正當性，以作為其組織運作的基礎。公共組織的目標與生存必需經由一個發展的演化過程來取得，雖然確實發生了組織的變遷，然而組織整體的趨勢仍應朝向原狀穩定（homeostasis）或均衡性。⁶³因此，隨著時代的脈動，凡是有變遷就有機會，政府的領導者應試著讓組織動起來，而不是讓它癱瘓，務必使公共組織在資訊化及全球化所形成的網絡社會環境之下，能充分利用資訊科技的優勢，且在考慮效率因素及符合政治環境的前提下，精簡工作流程及組織重整使其現代化。⁶⁴

參、政府再造

一、新地方主義興起

⁶¹ 林鍾沂，《行政學》。台北：韋伯出版社，民 90，頁 149。

⁶² 榮泰生，《資訊管理學》。台北：華泰書局，民 88，頁 141。

⁶³ Robert B. Denhardt. 原著，張世杰等譯，吳瓊恩審訂，《公共組織理論》。台北：五南，民 83，頁 117-118。

⁶⁴ Bill Gates. 原著，樂為良譯，《數位神經系統》。台北，商周出版社，民 88，頁 386。

自 1980 年代以來，全世界瀰漫著一股政府改革及再造的潮流，在面對全球化、區域化、效率化與多元社會參與等發展情勢下，各國地方政府均面臨自治與組織環境劇烈變遷的挑戰。然而，地方政府相對於中央政府而言，是一種具有地域性的組織，雖然有相當的自治權 (autonomy)，但這些自治權仍然為國家法律所賦予，或必須為國家所承認。⁶⁵此一論述即是地方自治本質理論中的承認說，持此論者認為，地方政府的法人格，區域與權能，皆由國家所賦予。⁶⁶由於近年來，自治權的合法權威 (authority) 與組織型態，受到全球經濟環境的影響，業有劇烈變遷，已非傳統式的權威與組織型態。Greenwood & Stewart 認為現代地方政府應捨棄偏狹的地域觀念，引進地方政府應是「自給自足」(self-sufficient) 的地方自治團體的觀念，並應具備如下五項特質：⁶⁷

- (一) 早期地方政府的運作都有狹隘「特殊地域」的觀念，直到 1980 年代才意識到地方政府應是一個「自給自足」的團體。所謂自給自足即指地方政府應有提供當地居民各項公共服務的能力，並應給與支應各項公共服務足夠的資源。
- (二) 在合法權威下，地方政府對於各項公共服務的提供，具有充分的裁量權。
- (三) 為保有足夠地方自治財源，地方政府在當地應該具有地方租稅的徵起權。
- (四) 地方政府最重要的特徵就是擁有地方民意機構，足以

⁶⁵ 趙永茂，精省後地方政府與政治的變革方向，薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會主編，《地方政府論叢》。台北：五南，民 88，頁 80。

⁶⁶ 蔡茂寅，地方自治之基礎理論，《台灣本土法學法學論著》，第 11 期，民 89，頁 2。

⁶⁷ Greenwood, R. and Stewart, J.D. (1986), *The Institutional and Organizational Capabilities of Government*, Public Administration, Vol.64.PP.35-50.

合法化當地政府的決策，及確保當地社區的自我負責性。

(五) 地方政府無法執行國家所有目標與職能，僅就國家某些部分的職能與目標加以執行。所以，各地方政府間必須互助與合作 (collaborate and cooperate)，才能確保地方社區本身的利益。

如上所述，由於全球經濟結構的變遷，促使地方政經學界，對新地方主義(New Localism)產生些許期待與理想，並使得地方政府的功能、角色成為當今公共議題討論與辯論的核心。而所謂的「新地方主義」係相對於過去舊地方主義而言，過去的舊地方主義造成地方勢力的崛起，以及中央與地方政府的對抗；但今天的新地方主義則是建立在合夥關係的基礎上，中央應以尊重的態度授權地方處理管轄範圍內的自治事務，此稱之為授能策略。因此，新地方主義並不至於會造成中央與地方的對立，更不會造成國家統治權的分裂危機。⁶⁸

再者，根據新地方主義的論點，民主制度的根本便是課責，其課責系統是將政府的行政層面結合到政治層面上，政治層面最後則連結到大眾本身。⁶⁹換言之，以地方自治的概念而言，即是地方政府應以自我負責的方式，依其自我判斷為之決定，並依此對地方自治團體下之居民負責，如居民因此而不服，亦可以政治方式，以選舉罷免權的行使來予以制衡。⁷⁰

二、政府再造運動

⁶⁸ 丘昌泰，〈台灣地方自治研究典範的變遷〉，兼論薄慶玖教授的學術地位與貢獻，薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會主編，《地方政府論叢》。台北：五南，民 88，頁 59。

⁶⁹ 林鍾沂、林文斌等譯，《公共管理新論》。台北：韋伯出版社，民 88，頁 307。

⁷⁰ 陳慈陽，〈論省與縣市之監督關係 - 以自治監督為研究對象〉，收錄於翁興利主編《地方政府與政治》。台北：商鼎文化出版社，民 88，頁 378。

(一) 政府再造的發展趨勢

政府再造運動，簡稱「勵革運動」(REGO)或「政府再造」(reinvention)，係指文官體系以「技術理性」(technical rationality)為主要基底，萃取已然成功的案例經驗，引進「競爭的市場機制」以及「有效的變遷策略」，促成行政組織的整體轉型；藉由「新公共管理」(new public management, NPM)與「管理主義」(managerialism)的有效措施，重新建構行政文化、公務人力、權責歸屬、獎懲制度、以及目標任務等層面，期能大幅提高政府部門的效率效能、適應能力、革新能力、以及治理能力。⁷¹耶魯大學的行政論者賴保羅(P.Light)在1997年的著作《革新潮流》(The Tide of Reform)之中，以歷史分析的途徑，評估美國聯邦政府自1945年至1995年的政府革新，如政府再造的內涵與行政革新 (administrative reform)、文官革新 (civil service reform)、政府部門革新 (public sector reform)、以及政府革新 (government reform) 等措施，雖然大致相近，卻又不盡相同；政府再造的主要目的，係在「轉換」(transformation)，而非「交換」(transaction)。⁷²

依 Burno Dente 和 Francesco Kjellberg 之觀點，地方政府的改革架構，須掌握改革之顯著特徵，改革特徵主要受二層面之影響：一為分化的改革，強調改革的範圍，在中央與地方政府間之關係調整，或地方權威當局之內部調整；另一則為改革的目標何在？強調改革的目標與內容，在組織結構、決策型態或財政資源之變遷等方面。B. Dente 和 F. Kjellberg 將地方政府之重組分

⁷¹ David Osborne and Peter Plastrik. (1997). *Banishing Bureaucracy: the five strategies for reinventing government*. Addison-Wesley. pp : 15

Peters, G. and Savoie, D., (1998), *Taking Stock: : Assessing Public Sector Reforms*, NY: Canadian Centre for Management Development. pp : 46-48

⁷² Light, P. 1997, *The Tide of Reform: Making Government Work, 1945-1995*, CT: Yale University Press. pp2-5.

為：結構改革、功能及程序改革、府際財政資源之改革、組織之改革、決策之改革、地方財政之改革等六種型態。前三者為府際關係之調整，與改革之目標與內容互動所出現的改革型態；後三者為地方內部行政之調整，與改革之目標與內容互動所出現的改革型態。⁷³

政府再造所冀望的成果有二；一為政府規模的縮小，自從世界各國推動政府再造之後，多數國家的政府規模逐漸朝著「小政府」的方向發展，而且愈是採取激進途徑的國家，其縮小的現象愈趨明顯。另一為各國改革重點有逐漸合流的共同特性，如目前世界各國已經開始從單純的政府規模問題，逐漸深入到政府角色問題；從重視投入轉變為重視產出或結果，許多政府開始重視地方政府的角色，中央政府大量授權的結果，使地方政府的地位大為提高；開始重視公民社會角色；開始追求「最佳實務」或「理想政府」的改革目標，如紐西蘭曾被世界銀行列為改革典範，到世界各國宣揚改革經驗與成果。⁷⁴以上之改革特性可供我國政府再造之參考。

自 1970 年代以後，地方自治與地方分權理論蓬勃發展，新地方主義論者倡議建立以現代地方自治為中心的政治經濟社會體制，將中央與地方之關係調整為對等、協力關係，此一世界性潮流，勢必會衝擊我國政府整體之運作。然而，從世界各國近年來推動政府再造的發展趨勢來看，在政治制度的改造上，明顯有朝向「分權化」與「自主化」的走向，亦即提高地方政府的自主性，加強對於地方政府的授能，俾利於為民眾提供更高品質的公共服務，已經成為當前政府再造的趨勢。⁷⁵

⁷³ Bruno Dente & Frnaceso Kjellberg, *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies* (London: SAGE Publications Ltd., 1988), pp.10-11.

⁷⁴ 丘昌泰, 《公共管理: 理論與實務手冊》。台北: 元照, 民 89, 頁 136-140。

⁷⁵ 丘昌泰, 從公共政策過程的「中心論」到「邊陲論」: 修憲後地方政府角色的變遷與調整, 《空

（二）我國的政府再造

目前世界大部分國家的中央政府都將權力下放，希望能讓地方政府在公共服務上扮演更為重要的角色。地方政府分權化在聯邦制的國家中引發爭議的問題較少；但在單一制的國家中，中央政府長期以來就是高高在上的統治主體，地方政府的能力向來不高。因此，一方面必須協助提高地方政府的自治能力，另一方面則必須認真檢討要下放哪些權力？這是兩難的問題，必須認真面對。至於我國的現狀，由於動員戡亂與戒嚴，造成中央集權已久，地方政府效能及施政能力均有待提升，值此制度變革之際，實應確實檢討相關法制，以建立地方政府足夠的治理能力。

我國在八十六年修憲後，八十八年推動「精省」的制度調整，其所持理由包括；確立中央決策地位、提昇國家競爭實力、強化服務行政效能。⁷⁶而修憲後縣市政府的制度設計亦是植基於「政府改造」的思維前提下進行。其與地方政府再造有關的問題有下列幾種：⁷⁷

- 1、行政層級調整與簡化行政程序問題；
- 2、行政區重新劃分問題；
- 3、地方政府組織與職權調整問題；
- 4、人事改革問題；
- 5、財政改革問題；
- 6、中央與地方各級政府間衝突的解決問題。

地方自治在我國實施的歷史雖然不長，但自二十世紀八〇年代以來，地方分權已蔚為世界性的潮流，在此潮流之下，我國急

大行政學報》，第9期，民88，頁1~26。

⁷⁶ 紀俊臣，《精省與新地方制度》。台北：時英出版社，民88，頁52-53。

⁷⁷ 趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際》。台北：翰蘆圖書，民87，頁194-198。

起直追，在法制建設上已有相當的進步。⁷⁸而從政府再造的角度看我國地方政府之發展，民國八十六年的憲改以及民國八十八年的精省工程，政府組織層級縮減為中央與縣市二級制，這表示我國也已搭上這波改革的潮流，期能建立一個分權完善的地方制度。但在實務運作上，卻因地方制度法及一連串配套措施的施行，使得中央與各級縣市政府間的利益衝突與對立加劇，這與原本應建立合夥與協力關係的政府再造目標背道而馳，足見我國在地方自治的推展上，仍然具有相當濃厚的集權色彩。之所以如此發展可能與我國係屬單一國家體制有關，原因是在於中央政府對於地方政府的不信任態度，處處採取消極制衡與管制的心態，因而未能充分將權力下放。是以如何發展中央與縣市兩元並行穩定的平衡體制，並促進縣市政府間的協調合作，使之既能滿足國家整體發展需要，同時也能充份保障地方的自治權，乃是我國未來努力的目標。

近年來，我國除了政治層次的「精省」之外，在法制方面，中央有中央政府機關組織基準法與中央政府機關總員額法，地方則有地方制度法、財政收支劃分法、地方行政機關組織準則等新規範之制定或修正。在新地方制度下，我國縣市政府直接面對中央，同時也站在與民眾接觸的最前線，故應賦予其合理的法律地位及足夠的職權，並藉其功能之發揮以提升國家整體的施政效果。至於在下一階段的改造中，吾人認為仍應秉持地方分權的精神，針對精省後之諸多問題，持續進行地方制度的改造工作，以建立地方自治的適正營運。

三、府際關係理論

(一) 府際關係與府際管理

⁷⁸ 蔡茂寅，地方自治之基礎理論，〈《台灣本土法學法學論著》〉，第 11 期，民 89，頁 1~19。

「府際關係」一詞之所以受到重視，是因為在聯邦制的國家中，各級政府間制度的設計與演進，可說是一種府際關係不斷變化的複雜過程⁷⁹。自 1960 年代以後的公共組織設計，逐漸強調制度環境與組織之間的關係。組織理論學者指出組織內部結構依其環境而定，當外在環境的複雜度增加時，組織內部在結構上的複雜度亦會隨之增加，換言之，環境決定組織效能，組織系統與過程應能實現效能標準。府際關係理論的概念，建構了政策領域與組織間的關係，且提供一個組織設計的規範性架構，例如公共組織如何與其它組織互動；達成政策制定者所需要的府際互動的產出；以及最可能獲得產出的組織網絡形態，相關的公共組織應如何結構與互動等。⁸⁰總之，其重點仍在於強調跨組織的管理，包括營利、非營利與政府組織的管理。

另一個與府際關係有關的概念是，自 1970 年代起逐漸為學者所重視的府際管理（intergovernmental management, IGM）。府際管理為當代公共管理的重要課題，甚至是各國行政革新或政府再造的重要產物之一。府際管理通常代表著一種複雜且交互依賴的管理過程，它強調公、私部門的混合治理模式（public-private sector mixture），在多元參與的府際互動策略下，非政府部門將積極參與政府的決策制定，直接涉入各項的政策議題並參與各種的公共事務，對於解決因「政府失靈」所產生的各種社會問題帶來莫大的幫助。⁸¹

⁷⁹ 孫同文，〈府際關係導論〉，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編《府際關係》。台北：暨大際關係中心，元照，民 90，頁 183。

⁸⁰ 林玉華，〈民營時代的公共組織設計取向〉，《人事管理》，第 34 卷，第 11、12 期，民 86，頁 6-7。

⁸¹ 孫同文，〈府際關係導論〉，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編《府際關係》。台北：元照出版社，民 90，頁 13、237。

張四明，〈府際間的協調：問題與解決途徑〉，《行政學報》，台北大學，第 29，民 87，頁 218。

其次從府際間的協調已無法經由層級節制體系(或階層管理技術)來達成的觀點看來,由於府際間協調的對象往往涉及到許多各自擁有不同偏好的參與者,同時,各級政府的組織結構也經常呈現片斷化和鬆散的組合,甚且府際間的權威型態是相當分散而且不對稱的。是以,在此種情況下,過度依賴正式權威組織結構「層級節制」的整合,將無法免於政策執行的困難、拖延和高度不確定等問題。⁸²Rosenthal 明白指出:府際間的管理是一種間接的過程,由於缺乏明確的層級節制體系為基礎,因此傳統的階層管理技術已經無法適用於交互依賴的政府組織體。⁸³又府際間的權力型態是一種非對稱的導向;亦即沒有任何一個層級的政府可以主控全局,協調活動一般是透過各種不同的管道,如隨機或非正式連結的方式,而非中央控制的力量進行統合。基此,中央集權化的發展方向將不利於組織間協調活動的進行,而在中央與地方的互動關係上,其動態的運作面極有可能經常處於對立、衝突的狀態。

學者 Wright's 於 1988 年提出重疊權威模式的觀點來探討中央集權制所具有的潛在衝突性為何?重疊權威模式強調聯邦、州與地方不同政府間權力分享與責任共擔的互賴關係,任何單一層級地方政府的自主與裁量權範圍都有其限制,需要經由一種既競爭又合作的互動方式來取得適當的權力和影響力,以從事各自領域範疇內的治理行為。⁸⁴然而,中央與地方的互動關係,最主要的癥結點一直在於中央控制性與地方自主性之間的爭議。控制與自主是中央與地方運作的主要邏輯,前者在於尋求一種適當的宏

⁸²張四明,〈府際間的協調:問題與解決途徑〉,《行政學報》,台北大學,第 29,民 87,頁 215。

⁸³ Rosenthal, S.R. (1984) "New Directions for Evaluating Intergovernmental Programs," *Public Administration Review*, 44 (November / December): p.469-476。轉引自張四明,〈府際間的協調:問題與解決途徑〉,《行政學報》,台北大學,第 29,民 87,頁 215。

⁸⁴ Wright, D.S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations* (3rd ed.). Pacific Grove, CA .. Brooks/Cole Publishing Company.pp39-58。

觀調節措施，以確保全國一致性政策的推動，後者則關係到地方政府的自主性，是否能夠充分回應社群的偏好和需求。這兩種力量架構了中央與地方政府的垂直關係，相當程度的決定了地方政府的自治權限與資源規模，同時也左右了府際間競爭或合作的行為表現。

（二）我國府際關係的發展

我國在中央集權制的體制下，各級官署構成一層級節制的管轄系統，所有的政治權力最後集中於一機關或一人，下級政府人員的行政行為，完全秉承上級政府或長官的意思，處處受其指揮與監督，無法達到較平等的垂直權力分工狀態。因此，各地方政府易陷於「奉命而行」的被動地位，因之行政官僚化，缺乏競爭與合作的機制設計。更甚者，各項公共政策的制定；通常是由上而下的規劃模式，參與政策執行的機關只關心自我目標的實現，而忽略與其他機關相互合作的表現，衍生出本位主義的問題。尤其是中央與地方政府之間權力不對稱的現象，將引發嚴重的府際間衝突。

精省之後，地方政府的法律地位雖然更形重要，但中央與地方關係將受到更直接的衝擊，尤其是各政黨在地方上勢力的消長，考驗著中央與地方關係如何順利的運作。例如過去民進黨所提「從地方包圍中央」的執政策略，希望藉著地方縣市政府選舉的獲勝，逐漸以經營基層方式使民主運動的根基更加落實，間接的也促使地方自主意識提高。此策略在 1997 年的縣市長選舉中，民進黨囊括十二席縣市長因而得以具體落實，並且在選舉後共同結盟，以對抗國民黨主政下的中央政府，以至於形成另類型的分裂政府；並且對於當時中央與地方的互動關係也曾經帶來嚴重的衝突。近年來，國民黨主政下的台北市政府也為了北市里

長延選案⁸⁵、基隆河流域整治經費補助案，和中央政府產生緊張、對立的局面；此乃我國中央與地方關係趨向中央集權化的方向發展所導致必然的結果。是以主政者當務之急應在於如何化解此種分裂政府下中央與地方惡性的意識型態對立，使之轉型為良性的政策對立性，使分裂政府的出現從此不再是中央與地方無意義的對抗。

總之就中央與地方之間的關係而言，減少由上而下的控制，建立溝通和協調的機制是必然的發展趨勢。而縣市政府之間也必須以跨區域的政策或跨領域的合作，來提高行政效率和減少行政成本的支出，必要時組成共同事務機關，以解決區域性或共同性的事務，增進府際以及政府與民間的合產與協力關係。由於現代社會都市化及區域發展的趨勢，相鄰間的地方政府必須共同面對隨之而來的公共事務，如都會區捷運網絡的建立、垃圾焚化爐的設置、水資源的運用等，但此等問題之解決卻受限於地方政府間行政區域的界限，再加上本位主義作祟，地方政府間各自為政。是以，中央應主動積極協調地方跨區域業務之推動，俾利於地方政府合作機制之建立，促進水平間府際關係之和諧、資源分享，避免各自為政之窘境。

美國於 1990 年代為因應經濟不景氣所帶來的財政困難，地方政府便透過府際間區域合作的方式，建立起共同合作機制以擴大公共服務的經濟規模，減少施政成本、經費的負擔，解決了區域內所共同面對的交通運輸、垃圾處理、觀光休閒等問題。我國亦有地方政府主動結盟合作的實例，如台北縣、台北市曾因翡翠水庫之水資源使用進行協調，而於民國七十三年成立水源特定區管理委員會，使台北縣、市居民共享水權。民國八十八年十二月

⁸⁵ 黃錦堂，〈北市里長延選案的法理分析〉。《中國時報》，民 91、4、25，第 15 版。
陳銘祥，〈北市里長延選，違反常理也違法〉。《中國時報》，民 91、5、1，地方版。
董保城，〈愈是最基層的愈應尊重地方〉。《聯合報》，民 91、5、2，第 15 版。

高雄縣、市及屏東市曾聯合規劃跨縣市之藍色公路。另台北縣政府於八十九年規劃藍色公路海上旅遊路線，並進一步研擬與基隆市、宜蘭縣合作跨縣市之藍色公路航運問題。

綜上所述，當前我們所標榜的政府總體再造，除減少政府層級與提高行政效率外，真正所要關心的議題應該在於：究竟是要落實地方自治，還是中央權限一把抓？如果真正要達到「精省」所預期的效果，在組織型態方面就應要求較寬鬆的組織結構、法規和管制系統，重新替地方政府尋找定位並課予更多經營責任，藉由政治情勢的運用，導引各地方政府間加強協調能力，建立協議與合作經營機制，以促進各縣市政府間的互惠與合作關係。⁸⁶

第二節 都會區治理

壹、政府治理

一、治理模式的變遷

有關政府治理 (governance) 以及政府治理行為等課題的探究，是自新公共管理主義 (New Public Management) 興起之後，才漸為公共行政學者所重視。⁸⁷ 由於地方性公共事務的複雜化，地方政府在職能的定位上已經逐漸從地方政府轉化為地方治理 (local governance) 強調的是跨越政府既定層級、機關以及各種公、私部門的多重治理方式。因此，地方政府機關或議會組織官僚的重要性已大不如前。⁸⁸ 易言之，地方政府並不是地方公共事務處理唯一的選擇。由於傳統官僚組織的獨佔性使得組織過度

⁸⁶ 趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際》。台北：翰蘆圖書，民 87，頁 197。

⁸⁷ 廖俊松，〈地方政府治理能力概念的探討〉，《地方研考電子簡訊》，第 10 期，<http://www.w.rdecctd.gov.tw>，民 91。

⁸⁸ 陳立剛，〈跨區域合作機制研究 - 跨區域政府組織的建立及管理〉，發表於國立際南國際大學前瞻新世紀「兩岸三地府際關係」學術研討會，國立際南國際大學公共行政與政策學系主辦，民 91.5，頁 2。

的層級化，組織內部功能整合困難，對外部環境的急遽變遷反應遲鈍，無法滿足人民的需求。是以，傳統的組織型態及治理模式將因資訊時代的來臨而遭致唾棄。

隨著外在制度環境的快速變遷，1980年代以前所具有穩定、可預測性的傳統社會已經不存在，繼之而至的是網絡社會的來臨。其基本的環境特徵是快速的、不可預測性及全球性，整個社群的結構呈現鬆散的狀態，組織結構方式則是由傳統的科層體制轉型為網絡式。⁸⁹此時，政府的角色在公共服務遞送系統多元化的考量下將有所轉換，例如政府企業的民營化、簽約外包、委任辦理、公私協力活動的增加等。尤其是在1980年代新公共管理主義興起之後，有關政府治理的方式逐漸有了重大的變革。美國前任副總統高爾曾經指出：「聯邦政府職權的擴張，並未帶來行政效率的提升，政府的努力與公民的期待之間，始終存在相當的距離；而其問題之所在即在於傳統官僚體制的治理模式，在現今的資訊時代裡，已經無法發揮應有的治理能力，必須加以重新再造。⁹⁰」

在傳統社會裡政府是處於環境系絡的核心地位，且慣常採用「科層制」的治理結構，來主導國家及社會的發展。但近年來，傳統的治理模式在政治、社會與經濟力量的影響之下，一股新興的反政府價值正在蘊釀當中，它包括個人課責、有限與分權的政府，以及社會服務的社區責任等三項新興價值，強烈代表著一種反對政府的觀感，進而主張小政府，以及社區（非政府）責任。⁹¹因此，政府在面對動態且複雜的環境系絡時，應積極思索政府應該如何來治理？且自1990年代以來，政府治理的趨勢是企業

⁸⁹ 史美強、蔡武軒，〈網絡社會與治理概念初探〉，《中國行政評論》，第10卷，第1期，民89，頁46。

⁹⁰ Gore, Al, 1993, *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better, Costs Less*. Washington D. c.: USGPO. 轉引自江岷欽、劉坤億合著，《企業型政府－理念、實務、省思》。台北，智勝文化，民88，頁25。

⁹¹ Donald E. Klingner and John Nalbandian. 原著，江大樹、呂育誠、陳志瑋等譯，《人事行政新論》，台北：韋伯，民89，頁8。

精神的引用，政府結合私人組織及非營利組織共同合作以遞送公共服務。⁹²而台灣近年來在政治民主化與經濟全球化的多元發展下，提高了民眾在公共政策制定過程中的地位與重要性，政府與民眾之間的關係逐漸走向「消費者與生產者的平等關係」。⁹³故台灣的地方治理亦應揚棄過去傳統官僚治理模式，積極思考多重治理模式機制的建構，方能有效達到組織精簡的再造目標。

地方政府係國家在所轄特定地理區域內行使治理權的制度或組織。換言之，其在本質上可說是國家行使治理權的選項之一，屬於國家整體政府體系的一環。故當地方政府無法完全掌控地方公共事務時，地方政府統治的正當性將受到嚴重的考驗，則國家自可尋求其他適當的替代方式來滿足民眾的需求，或者是對地方政府進行大規模的組織調整、簡併等變革措施。是以，當今地方政府在治理上的作為相較於過去政府有越來越少的趨勢，部分政府政策的自主性已經逐漸被政府以外的機制所取代。由於社會環境日趨開放，現今所謂的「地方」已非封閉、恆久不變的場域，就地方政府而言，所面對的地方問題系絡更是多元而複雜的，地方政府在履行各種的行政管理功能上總是力有未逮，無法適度回應地方民眾的需求，據此推論地方政府可能是重要的，但並非是處理地方事務唯一的機制。⁹⁴

二、治理模式的選擇

而為了因應地方政府職能的轉變，趙永茂提出以英國多重政體為基礎的「地方治理」系統，說明未來地方政府在地方性公共

⁹² 林玉華，〈民營時代的公共組織設計取向〉，《人事管理》，第34卷，11、12期，民86，頁16。

⁹³ 丘昌泰，〈再造組織生機的動力 - 市民滿意經營的策略規劃〉，收錄於 Golembiewski、孫本初、江岷欽主編，《公共管理論文精選》，第一冊。台北：元照出版社，民88，頁156-157。

⁹⁴ 許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘等譯，《政府未來的治理模式》。台北：智勝文化，民89，頁2。

呂育誠，《地方政府管理 - 結構與功能的分析》。台北：元照出版社，民90，頁52-53。

事務的政策制定或執行中，其所涉及的主體將涵蓋所有公、私部門組織的合作，以使之成為具有自我負責的地方治理模式。換言之，地方治理系統即是指涉中央與地方政府及其與各公、私組織或團體間，彼此互動而形成的一種複雜的政策網絡關係。⁹⁵

近年來隨著政府再造運動的持續推動，在當前動態且多元的網絡社會下，為因應行政與社會的互動關係產生劇烈的變遷，公私部門間資源依賴頻繁，而這種公私協力關係的運用，即表示有越來越多的非營利組織與私部門企業將成為政府治理架構下的一環，政府機關在治理過程中已經願意採用新的政策執行工具，以解決政府的無績效問題。⁹⁶

然而，事實上各國政府在未來對於公共事務管理的趨勢，仍將持續發展更多有效的政策執行工具，以及轉換公共責任所應具備的形態。⁹⁷ B. Guy Peters 在「政府未來的治理模式」一書中，將近二十年來所發生的全球性政府變革運動，歸納出當前已經逐漸浮現的四個新治理模式；即市場式政府、參與式政府、彈性化政府及解制式政府，其主要特徵如表 2-3 所示。

參照表中對四種治理模式的分析，不同評估面向的分析結果，代表著當前地方政府所遭遇到的一些治理上的問題，及其可能的解決方針。是以，藉由對這四種模式的各個面向的觀察，當前我們所要思考的是，處於錯綜複雜的環境系絡之下，這些新的治理模式應可以有效改善地方政府的績效。

⁹⁵ 趙永茂，〈英國的府際關係〉，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編《府際關係》。台北：元照出版社，民 90，頁 50。

⁹⁶ 史美強、蔡武軒，〈網絡社會與治理概念初探〉，《中國行政評論》，第 10 卷，第 1 期，民 89，頁 55。

⁹⁷ 吳濟華，〈公私協力策略推動都市建設之法制化研究〉，《公共事務評論》，第 2 卷，第 1 期，民 90，頁 7。

表 2-3、四個新治理模式的主要特徵

評估面向	市場式政府	參與式政府	彈性化政府	解制式政府
主要診斷	獨占	層級節制	常業化	內部管制
結構	分權化	水平式組織	虛擬組織	無特別建議
管理	績效薪給制：運用私部門的管理技術	全面品質管理：運用工作團隊	運用替代機制及彈性的雇用關係	最大的管理自主性
決策	內部市場；市場誘因	協商；議價	實驗性的應變式決策	企業型政府
公共利益	低成本	員工投入：協商	低成本；協調	創新；行動力

資料來源：引自 B. Guy Peters. 原著，許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘等譯，《政府未來的治理模式》。台北：智勝文化，民 89，頁 35。

三、地方治理的發展趨勢

學者呂育誠研究指出地方政府的治理意涵包括：第一、公共政策的網絡概念；第二、由控制趨於影響；第三、公私部門的資源整合；第四、運用多元工具等。並說明政府治理觀念的重心與運作方式，其範圍除了人與組織的因素外，尚包含具體的組織結構與模糊的環境因素，而最終運作的結果必須導向個人或組織的產出與結果。⁹⁸因此，地方政府的組織型式將不再是一成不變，地方政府的組織結構與其他治理的面向都應受到重視。⁹⁹

過去地方政府的發展嚴格受限於地理區域的限制，但近二十年來在地方分權及全球化的趨勢下，地方政府職權的發揮已經由傳統上較為封閉、狹隘的管理行政轉化為開放、資源互賴及協力的多元化地方治理。學者陳立剛指出在地方治理發展的一些重要

⁹⁸ 呂育誠，《地方政府管理 - 結構與功能的分析》。台北：元照出版社，民 90，頁 154-157。

⁹⁹ 許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘等譯，《政府未來的治理模式》。台北：智勝文化，民 89，頁 33-35。

趨勢包括：¹⁰⁰

1. 在全球化的趨勢下，國家的「統治」權力正被「治理」概念所取代而逐漸弱化中。在區域發展的日趨重要之下，跨域性公共事務處理的成功與否儼然是區域發展興衰的基石。
2. 在區域化、全球化及地方政府職能不斷創新的情形下，政府各項管理行政的推動有賴於水平及垂直的協力合作。而在水平府際關係方面除了政府間的平行互動之外，第三部門、非政府組織積極涉入地方政府的治理；至於垂直府際關係則是指中央與地方的互動關係。因此，當前的地方政府體制再造工作，係以建構良善的府際合作法制為首要目標，期能營造彼此信任互賴的府際互動模式。
3. 在區域發展的趨勢下，建立跨區域合作機制有其急迫性，以促使地方政府之間、志願性組織及第三部門能共同處理所面對的問題，例如區域性大眾運輸系統、水資源管理、廢棄物共同處理等議題。
4. 廣域行政業務的處理，既有的科層組織已無法勝任，極須建立具專業化、非民選、彈性的特區政府（special district）或如英國政府的準政府組織，以強化地方政府對跨域性公共事務的管理能力，如重大河川流域管理局、重要水資源跨區域管理局等。

貳、都市問題與都市成長管理

自十九世紀末以來，工業國家的都市人口不斷在增加，而類

¹⁰⁰ 陳立剛，〈跨區域合作機制研究 - 跨區域政府組織的建立及管理〉，發表於國立國際大學前瞻新世紀「兩岸三地府際關係」學術研討會，國立國際大學公共行政與政策學系主辦，民 91.5，頁 3。

似都市化的現象在開發中國家急速漫延中。開發中國家的經濟發展和社會進步愈來愈依賴都市中的企業，期能以創新的方法將資源有效率的轉換。¹⁰¹是以，都市化導致都市在量與質方面的擴大和改變，都市內部結構不斷變化的結果，衍生出許多的新興事務和問題，並非單一地方性的都市政府所能解決，都市成長管理因而愈形重要。

然而，自 1980 年代以來，在資訊社會 (information society) 下的都市發展已經產生重大的轉型。其中最為顯著者，即在資訊化及全球化的趨使下，都市競爭的空間態勢日益深化，促使都市為求競爭力的向上提昇，開始整合若干都市在一個空間互賴的網絡結構之中。因此，都市發展所造成的一連串問題，例如都市管理、資源配置不當以及都會區生活圈公共事務益加複雜等，都是都市管理實務者所面臨的一大困境與挑戰。相較於以往，今日組織為維繫其生存於不墜以及為免除不可治理性的危機，組織改革幅度大且快速，而在新興公共事務的日益增加之下，次級組織逐漸漫生，都市行政組織因應變遷亦屬不得不然。

一、都市化的意涵

都市化¹⁰²的概念，一般而言，係指都市內部結構不斷變化，而依美國出版的社會學辭典上都市化的定義是：「變成都市的過程，人口向都市區域遷移的過程，都市面積、人口或過程的加強。¹⁰³」是以，都市化約略指涉都市成長的三個階段，第一、都市化

¹⁰¹ 李永展、張乃瑩合譯，〈超大型都市的環境問題及私人企業之角色 - 邁向生態永續發展的都市化過程〉，《人與地》，第 119、120 期，民 82，頁 83-84。

¹⁰² 我國對於都市化地區分類定義如下，凡在同一區域內，合於下列標準之一者為都市化地區：1、一個具有二萬人以上之聚居地，其人口密度達每平方公里三百人以上者。2、不同市、鎮、鄉之二個以上毗鄰聚居地，其人口數合計達二萬人以上，且平均人口密度達每平方公里三百人以上者。引自行政院主計處網站，<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs1/text/area/metrodef.htm>，民 91。

¹⁰³ 張麗堂、唐學斌合著，《市政學》，上冊。台北：五南，民 72，頁 40。

指的是人口不斷向都市集中的過程，例如從農業社會過渡到工業及商業社會，許多鄉村的人口遷往都會區尋找就業機會；第二、是鄉村區域併入轉化成都市的過程，例如都市發展空間的需求，將迫使都市周邊的村落被劃入都市用地；第三、是都市除了人口不斷的膨脹之外，且一級產業人口減少，而二、三級產業人口大增的過程。¹⁰⁴因此，在都市化或都市長的過程中，城鄉關係的演變是探究都市化原因所關注的焦點。

就經濟與社會發展的動向而言，大多數國家的現代化生產活動都集中在大都市裡。而在都市化的過程中，都會區的形成造就了經濟成長及社會的轉型，它提供規模經濟及聚集經濟，使工商業蓬勃發展並創造就業機會，支持現代教育、衛生及社會服務，更重要的是提供各種商業活動的機能以滿足個人需求之服務。¹⁰⁵

就人口遷移的動向而言，由於都市產業發達、都市機能不斷增強，因而形成如表 2-4 所示，「拉與推」的城鄉關係；在都市二、三級產業的經濟社會效益下，吸引大量的鄉村人口遷往都市，因而形成「拉」的力量；反之，以一級產業為主的鄉村，則因其經濟社會條件差無法滿足當地人民的需求，促使原有的勞動生產人口移入都市，因而形成所謂「推」的力量。其次是城鄉互補的關係，由於都市化以及工業化的結果，間接的促使鄉村農業的生產方式改變，例如農業機械化、農場企業化經營以及休閒農場的興起，使得鄉村能更有效的提供都市所需一級產業的資源，而都市則可以提供鄉村二、三級產業的服務。此外，郊區化現象

¹⁰⁴ 就人類經濟發展而言，農、漁等業其生產力是借由轉換自然力或人力等資源而產生，我們稱之為一級產業（primary industries）。而工業社會（industries society）指的是以製造業及營造業為主要之產業，我們稱之為二級產業。在後工業社會（postindustrial society）則是以服務業為最主要的產業，我們稱之為三級產業。在資訊社會（information society）係以資訊工業、知識工業、藝術工業及倫理工業等為最主要之產業，我們稱之為四級產業（quaternary industries）。引自王士峰、王士紘，《商業自動化》，台北：三民，民 87，頁 1-2。

¹⁰⁵ 李永展、張乃瑩合譯，〈超大型都市的環境問題及私人企業之角色 - 邁向生態永續發展的都市化過程〉，《人與地》，第 119、120 期，民 82，頁 85。

為當前各國城鄉關係普遍存在的一種現象，我國亦有此趨勢。然而，所謂的郊區化是指，都市居民長期處於都市擁擠、噪音、空氣污染以及緊張的生活壓力下，在大眾運輸系統便捷的前題下，一反常態的紛紛離開都市返回鄉村居住，但他們仍在都市從事二、三級產業的工作。有關世界上部分都市型（已開發）國家和鄉村型（開發中）國家的都市人口百分比如表 2-5 所示。

表 2-4、城鄉關係的「推力」與「拉力」

鄉村「推力」	都市「拉力」
1、只有一級產業，就業率低。 2、教育機構少。 3、工資低廉。 4、醫療資源及衛生設施差。 5、資訊發展緩慢、條件不佳。 6、生活水準低落。	1、二、三級產業發達、就業率高。 2、教育機構多。 3、工資較高。 4、醫療資源豐富及衛生設施良好。 5、資訊科技發展條件佳。 6、生活水準較高。
結果：大量人口外移至都會區。	結果：吸引都市外面的人口大量移入。

資料來源：教育部學習加油站，〈都市成長與城鄉關係〉，

http://content.edu.tw/senior/geo/ks_ks/book/book01/settlement/s2/m1i.jpg，民 91/9/3。

據統計我國亦有百分之七十以上的人口，居住在都市地區。其中，大台北都會區便匯集了全國三分之一的人口。事實上，都市生態體系基於人類求生存與發展的本能，依其機能性而呈現出複雜化、多元化的發展趨勢，但自都市發展的歷史觀之，一個完善的都會區規劃，必須兼顧經濟、社會、政治等內在因素，¹⁰⁶才

¹⁰⁶ 陳陽德，〈台中縣市升格直轄市的問題探討〉，東海大學《社會科學學報》，第 21 期，民 90.12，頁 77。

能滿足都會區發展的需要。

表 2-5、都市型國家和鄉村型國家的都市人口百分比

都市國（已開發）	百分比%	鄉村國（開發中）	百分比%
比利時	95.0	羅馬尼亞	52.7
英國	89.0	埃及	46.7
澳洲	85.5	印尼	30.5
德國	84.0	印度	27.0
加拿大	77.0	中國	26.4
日本	77.0	孟加拉	16.0
美國	75.0	蒲隆地	5.0
法國	74.0		
義大利	69.0		

資料來源：教育部學習加油站

http://content.edu.tw/senior/geo/ks_ks/book1/settlement/s2/m1.g.jpg，民 92。

二、都市成長管理

（一）都市問題的產生

過去，都市人口僅佔總人口的極少部份，因而對都市公共設施之需求並不感到迫切需要。但近二十年來，由於工業化、都市化的影響，都市成長快速、人口爆增，相對於過去而言絕大多數的人民都居住在都市，使得都市成為人口高密度的居住地區，因而引發了都市住宅問題，原有的住宅及公共設施嚴重不足，擁擠不適寧的都市生活、無效率的環境保護政策、以及工商發展的負面效應等，居民生活品質逐漸低落，繼而使得都市不斷的向外擴

張，導致都市漫延¹⁰⁷現象的發生及其所帶來的都市發展問題。¹⁰⁸

一般而言，都市問題可就人口的流動現象加以觀察，中心都市是晝間人口流入而人口增加，衛星都市則是夜間人口密集。而大部分的中心都市皆是生產、交易、財富的中心，扮演管理中樞機能角色的業務地區，擁有最多的人口、職業以及公私財源。由於都會區機能上的自然分化，使得中心都市成為管理中心，周邊都市則成為住宅和工業都市，此種不均衡的發展趨勢隱含著彼此間租稅負擔的不公平，甚且產生利益擴散的現象。¹⁰⁹然而，都會區內雖各有其政府存在，且有其行政區域的界限，但是都會區域內的社會組合與經濟結構卻是整體存在的，市民生活領域的廣域化發展趨勢，跨越了地方政府的行政區域。¹¹⁰

事實上，都市成長管理所面臨的問題錯綜複雜。對於逐漸都市化而中小企業活絡的地方，大量工廠及人口的聚集，所產生廢棄物的處理，將會使地方政府耗盡財源來處理及控制污染問題。都市的垃圾量通常會和都市的規模及所得水準的提高成正比。因此，資源回收再利用的服務是地方政府的重點業務，而藉由公私協力來處理都市的固體廢棄物是都市成長管理的可行模式。在巨大都市中商業堆肥與私部門的資源回收成為商業上可行的經濟活動，且在國外行之有年。¹¹¹台灣的垃圾問題一直是都市成長管理最棘手的問題，地方政府通常並不能獨自有效率的處理，若能

¹⁰⁷ 都市漫延是指都市的人口向漫延地區（市郊）移動，而漫延地區往往是由民間企業所主導的開發建設，缺乏事前周詳的全區之計劃，以致於在開發完成之後，造成公共設施（學校、公園、綠地、瓦斯、自來水、上下水道）的不足。

¹⁰⁸ 黃健二，〈都市住宅問題與市地利用〉，收錄於國立政治大學地政研究所主編，《我國土地問題與土地政策》。國立編譯館出版，民 71，頁 279。

¹⁰⁹ 所謂利益擴散，是指在人口流動很激烈的都會圈裡，某一行政主體所提供的公共服務會越過其管轄區域而擴散的現象。引自張正修，《地方制度法理論與實用》，第一冊。台北：學林文化，民 89，頁 263-265。

¹¹⁰ 董翔飛，《地方自治與政府》。台北，五南，民 71，頁 371。

¹¹¹ 李永展、張乃瑩合譯，〈超大型都市的環境問題及私人企業之角色 - 邁向生態永續發展的都市化過程〉，《人與地》，第 119、120 期，民 82，頁 86-87。

引進國外的處理經驗，由都市政府提供政策承諾與財務支援的誘因，將可促使公私部門得以協力合作，建構起永續發展的生態城市。

地方政府為了增進地方居民的福利，除了在社會生活、經濟生活、文化生活等各個層面對當地居民有所照顧外，在都市硬體的實質建設上亦須設置並管理各種的公共設施，或經營地方性的公共事業。¹¹²例如游泳池、道路、市場、停車場、路燈、廢棄物處理場、圖書館、活動中心、公園及遊憩設施等。儘管這些管理行政的領域已經相當廣泛，但民眾要的卻不只是基本設施的提供，而是希望地方政府能提供更多的服務。例如在都會地區，由於人口密集所產生的交通、環保、住宅空間等問題，又由於當今的社會分工日趨精細與專業化，民眾愈來愈無法完全自理生活所需，因而使得當前地方政府的運作，必須在傳統管制行政上，擴張更多的服務功能。¹¹³

（二）我國都市問題與解決

1.我國都市問題的產生

近來，我國的社會結構伴隨經濟結構，產生很大的轉變。工業化和都市化程度逐漸加深，但國內公共財的提供無論在質或量上，均無法滿足民間部門的需要，導致社會若干失衡的現象，嚴重影響國民的生活素質。這種公共財的消費不易透過市場機能反應出實質需求，有賴於政府積極的介入，擴大公共財的提供，以促進社會的均衡發展。例如交通建設、社會治安、社會福利、健康保險、都市及區域建設、公園綠地、圖書館等公共服務，都應由政府加強提供。而正當都市化現象愈來愈強化的同時，我們更

¹¹² 張正修，《地方制度法理論與實用》，第二冊。台北：學林文化，民89，頁220-221。

¹¹³ 呂育誠，《地方政府管理 - 結構與功能的分析》。台北：元照出版社，民90，頁171-180。

應該誘導私部門與政府合作，將都市創造為永續發展的環境，因為私人企業的成長正是都市化的主要力量。¹¹⁴

從地方發展的實際情況看來，台灣地區歷經七十年代經濟的快速成長、社會急劇變遷的結果人口數量逐年增加，並大量湧入都市，造成都市成長及向外擴張的「都市化」現象，同時也逐漸發展出「都會區」的新生活型態。¹¹⁵現有的都市與衛星城鎮、乃至鄰近縣市，已構成互賴的整合體系，形成密不可分的生活圈。¹¹⁶由於都會區發展往往超越法定的行政區域界線限，甚至跨越數個不同的行政區域，致使都會區發展過程中所產生的公共政策問題，如環保、污染防治問題，水源區開發及水利管理問題，交通運輸與捷運問題，財政來源與分配問題，皆因區域內行政權割裂、各地方政府本位主義作祟及公共政策的複雜性等因素，已非各地方政府所能獨立處理、承擔，而致無法順利獲得解決，甚至有惡化的趨勢。因此有必要視各地方生活圈和都會區的發展趨向，適度擴大行政區域，調整政府層級，建構自治經濟的合理規模，賦予適當的公共政策規劃執行權力，以改善都會區的發展困境。¹¹⁷

學者陳立剛指出我國在區域及都會發展中常面對的問題有以下五種：(1)法令規定各行其是，各行政區域內的地方法令劃地自限，大多未能提及跨域(cross-territorial)的合作事宜；(2)地方政府間因為土地管轄而固守自己的施政轄區，形成以自己為本位的割據主義，未能考量都會區在生活機能上的一體性，造成

¹¹⁴ 李永展、張乃瑩合譯，〈超大型都市的環境問題及私人企業之角色 - 邁向生態永續發展的都市化過程〉，《人與地》，第 119、120 期，民 82，頁 84。

¹¹⁵ 李淑惠，〈台灣地區行政區域發展過程與策略之研究〉，碩士論文，台灣大學政治系，民 82，頁 1。

¹¹⁶ 生活圈之意義：指生活圈之規劃、建設，係以「人」為中心，考慮人的「活動」，包括工作、居住、休閒、就學、醫療、購物六項主要活動。引自許文昌，《土地利用》。台北，文笙書局，民 81，頁 4。

¹¹⁷ 江大樹，〈府際關係導論〉，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編《府際關係》。台北：元照出版社，民 90，頁 259。

施政的本位化和片斷化；(3)地方政府常為稅源和財政負擔起爭議，原因是都會區市民生活領域的廣域化，造成生活與工作地點分屬兩個行政區，而產生稅源歸用的問題；(4)各地方政府因選舉關係，常造成不同政黨執政的分治政府(divided government)現象，地方政府之間基於政黨屬性或意識形態不同，影響合作協力解決都會區跨域性公共事務的機會。(5)台灣的區域計劃雖然是以廣域的生活圈方式劃定，但基層都市計劃卻是以單一都市轄區進行個別需要的規劃，地方政府間缺乏橫向協調的機制設計，因而欠缺整體都會區未來的發展前瞻性觀點。¹¹⁸

2.我國都市問題之解決

都市化及都會區發展的結果，使得都市管理者在處理都市公共事務範圍的認知上有所改變。雖然，都市行政在形式上或範圍上具有較濃厚的地域性，但在本質上卻是具有區域的完整背景與特性，影響所及的是整個區域的管理和發展。例如地方政府在處理具外溢(spill over effect)公共事務問題時，必須透過地方政府區域性的整合、協同合作、規劃如何處理重大外溢性公共事務。¹¹⁹因此，都會區所面臨的問題是多元而複雜的，而中心都市及衛星城市的地方政府，在財政與組織結構上的不同，行政效率自亦有所差別。¹²⁰

為了配合都市化、自由化的情勢，政府之行政組織架構、行

¹¹⁸ 陳立剛，〈跨區域合作機制研究 - 跨區域政府組織的建立及管理〉，發表於國立國際南國際大學前瞻新世紀「兩岸三地府際關係」學術研討會，國立國際南國際大學公共行政與政策學系主辦，民 91.5，頁 5。

陳立剛、李長晏，〈全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構 - 地方政府跨區域合作探究〉，「兩岸地方政府管理比較研究」學術研討會論文，東海大學政治學系、地方自治研究中心主辦，民 92.1.10，頁 149。

¹¹⁹ 陳立剛，〈跨區域合作機制研究 - 跨區域政府組織的建立及管理〉，發表於國立國際南國際大學前瞻新世紀「兩岸三地府際關係」學術研討會，國立國際南國際大學公共行政與政策學系主辦，民 91.5，頁 4。

¹²⁰ 董翔飛，《地方自治與政府》。台北：五南，民 71，頁 389。

政監督範圍、行政裁量權限均應適當的調整。同時要從人力資源素質的提高與活用、現代化設備的投資、行政的精簡等方面推動現代化的行政管理，藉以提高公務生產力。¹²¹是以地方政府在面對都市化的過程中，對於公共財的提供與社會資源的整體規劃、行政管理的健全乃至治理能力的提昇、各級政府間合作機制的建構等，都需要將政策理念具體的表現在相關法律之中，進而從法制建設著手檢討不合時宜的典章制度，以創造出適合我國國情的地方政府管理制度。

在全球化的時空背景下，都市經濟的網絡組織及其相關的社會活動發展，其實是一個跨越行政轄區乃至於是無國界的發展，在空間地理上更是一個整體不可分割的結構體。是以，如何透過都市更新與市政組織的再造，引進多元的管理機制，以減少都會區域發展的阻礙，¹²²是當前地方治理的重大議題。再者，地方政府與自治亟需在政府層級、組織設計與法律面向進行調整，以適應多元社會、區域發展、福利時代及功能改革等新環境的需求。而地方政府之組織形態亦應朝賦予地方自治團體較大的組織自主權，及進行組織改革與重組的方向努力。¹²³

第三節 美、英國家治理體制之發展

一般而言，歐美的都會區行政體制深受各個國家政治制度的影響，但其地方政府的自治權非常的受到重視。大多數的歐陸國家，都會區內雖有各種等級劃分及隸屬系統清楚的政府組織，但中央政府鮮有干涉地方事務的時候。反觀我國地方自治團體對其組織之自主權限，由於受制於中央法規的嚴格限制，因而組織型

¹²¹ 蕭武桐，《公務論理》。台北：智勝文化，民 90，頁 354。

¹²² 陳陽德，〈台中縣市升格直轄市的問題探討〉，東海大學《社會科學學報》，第 21 期，民 90.12，頁 83-85。

¹²³ 趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際》。台北：翰蘆圖書，民 87，頁 270。

態的制度設計向來流於僵化，未能適應都市化、多元化和區域發展的實際需要。本節論述的基本認知是，地方自治團體對其內部組織，應有相當的自主權限，即應容許地方自治團體擁有完整的組織自主權限，審慎的選擇適當的治理模式與治理體制，並建構合理的組織架構，方能符合地方自治的本旨，俾利於組織目標的達成。¹²⁴

壹、 美國市政組織之發展

一、 市政組織的模式

美國是聯邦制的國家，各州以下的地方政府及區域環境迥異。而由於地方制度的權限是屬於州的保留權限，地方自治團體是依州的法律所創設，並無所謂固有的權力 (inherent powers)，而只有委任之權 (delegated)，但亦有某些州是於憲法中詳加規定，賦予某縣市的地方自治權。因此，各州的地方制度並不統一，而呈現富於變化的多樣性發展態勢，除縣 (county) 制是普遍存在於各州而成為一共同的制度外，¹²⁵尚有所謂的市 (city)、鄉 (village)、鎮 (town)、特別區 (special district) 等。而其中市政府的組織型態相當多元，幾乎各種類型都有。由於美國的都市經濟活動頻繁，都市行政事務日益增加，各市政府為有效解決繁雜的都市公共事務，且為因應不同的都市特質，遂發展出不同的市制。美國的市制大致可分為四種類型，即首長—議會型 (mayor-council form)、委員會型 (commission form)、議會—經理人型 (council-manager form) 以及首長—經理制 (mayor-administrator form)。其中，在大都市方面以採用傳統的首長—議會型居多數，而議會—經理人型則大多為中小型都市

¹²⁴ 同上註，頁 179-180。

¹²⁵ 陳陽德，《台灣鄉鎮市與區級政府之比較研究 - 台中縣市民眾與菁英態度之調查》。台北：五南，民 88，頁 29。

所採用。¹²⁶

（一）首長—議會型

權力分立制的一種，指的是行政與立法部門採分開設置，彼此各自擁有其特定的權限和功能，即市政府的權力機關分屬市長和市議會，而其市政之運作係以分工或制衡的方式，完成行政組織的目標。其特點是組織結構之設計與聯邦政府、州政府的組織相仿，也與我國的市制相類似。而依其行政與立法兩部門間的互動關係，可進一步分為強市長制及弱市長制兩種：¹²⁷

1. 強市長制：

指行政首長與議會分別獨立組設機關及執行法定職權。市長與市議會的議員均由人民選舉產生。原則上，政策的制定權在議會，而執行權則屬於市長。市長任命行政部門主管之權限，對於議會的決定有否決權，且有編製概算與執行預算的權利。因此，市長在自主的地位上，擁有實質的權限以執行地方行政事務；至於議會的權限主要是立法性的事務，而對於行政首長的監督，僅能透過法案或預算審查等立法權的行使，但亦不得介入任何行政事務的執行。

2. 弱市長制

此制係指議會的權力較大，而行政首長的權力相對較小。縱使首長具有民選的民意基礎，但其權利仍受到高度的限制。典型的特徵即是行政部門的主管大多是由民眾直選或議會任命，例如

¹²⁶ 張正修，《地方制度法理論與實用》，第一冊。台北：學林文化，民 89，頁 202。

¹²⁷ 呂育誠，《地方政府管理 - 結構與功能的分析》。台北：元照，民 90，頁 107。

張正修，《地方制度法理論與實用》，第一冊。台北：學林文化，民 89，頁 206。

許多重要的專業性教育、警察及稅務主管等。因此，行政首長只負責一般行政事宜，無法發揮其領袖魅力。

（二）委員會型

首長 - 議會型的自治組織中，市長與市議會係處於對立與平等的地位，彼此相互制衡，因而政府職能之發揮往往無法充分展現，尤其是對於緊急狀況的處理。委員制的特徵是組織簡單，將所有的權限與責任集中於該委員會上，而使之兼任首長與議會兩個角色。一般而言，委員會是由全體（不分區）合格選民選出的五位委員所組成，而且，每一位委員皆擔任某一行政部門的首長，因而形成市長、議會、局室主管三者成為一體的行政組織，其職權的行使亦均以委員會的名義行之，責任明確，市民只要嚴格監督這些少數人即可。¹²⁸

（三）議會 - 經理人型

經理人制的設計原則，係為考量行政工作的專業性與統合性，即市議會是決策機關，市經理人是執行機關。市經理人的產生是由市議會所選任，而各行政單位職權行使係由專業經理人統籌指揮，因此，經理人得以發揮其專業功能以執行市議會的決定，此為市政專業化的具體表現。但由於市議會獨攬大權，市經理人亦無法對市政擘劃宏規。¹²⁹

（四）首長 - 行政管理官制

此制又稱首長經理制，其特點是以專業的市經理來協助實權

¹²⁸ 趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際》。台北：翰蘆圖書，民 87，頁 223。

張正修，《地方制度法理論與實用》，第一冊。台北：學林文化，民 89，頁 206。

¹²⁹ 趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際》。台北：翰蘆圖書，民 87，頁 223。

呂育誠，《地方政府管理 - 結構與功能的分析》。台北：元照出版社，民 90，頁 105。

的市長，是一種強市長制與經理人制的結合。它是以強市長制為基礎，而其基本運作係由具有實權的市長，授權賦予行政管理官有關行政運作的權限，如監督權、預算編製權以及對行政主管之任命權等。行政管理官的角色與功能類似於市經理人，但不同的是他是由市長所任命，自然只對市長負責，而不須對議會或選民負責。此制的最大特色是，即有政治領袖又有行政管理的專家，且具有權力分立的設計。¹³⁰

二、都會區治理體制之設計

近年來，地方政府為因應外在環境的變化，在組織設計與行政運作上漸有彈性。尤其是都會圈生活領域的廣域化，人口快速穿梭於中心及周邊都市，因而造成區域間的高度依存性，面對此種情勢的發展各國普遍所採行的策略與組織設計是地方政府功能的整合。事實上，美國地方政府所採行的策略有以下二種，第一、是政府結構的變革，採取兼併或合併的方式成立單一都會政府；第二、是採取多元治理的方式，以功能或議題為導向來解決都會區的問題，著重於政府與非政府組織間的合作治理。若以政府統治結構與治理模式加以區分，將呈現如表 2-6 所示多元化的發展趨勢。¹³¹

表 2-6、都會治理的統治結構及治理模式

	政府統治結構	治理模式
集權方式	1. 兼併及合併 2. 市 - 縣合併 3. 二階層化的都會政府	1. 都會縣 2. 業務功能整合 3. 區域治理過程

¹³⁰ 趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際》。台北：翰蘆圖書，民 87，頁 223。

張正修，《地方制度法理論與實用》，第一冊。台北：學林文化，民 89，頁 213。

¹³¹ 陳立剛、李長晏，〈全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構 - 地方政府跨區域合作探究〉，「兩岸地方政府管理比較研究」學術研討會論文，東海大學政治學系、地方自治研究中心主辦，民 92.1.10，頁 151-152。

		4. 區域內稅的分享 5. 多目的的都會區域 6. 區域性協調機構 7. 聯邦或州的補助和政策鼓勵區域發展
分權方式	1. 郊區的發展 2. 法人化 3. 各種不同型式的一般型態政府	1. 單一目的特區政府 2. 地方間的合作協議 3. 民營化 4. 聯邦或州的補助鼓勵分散治理 5. 無權威性的區域會議 6. 中心城市內的區政府

資料來源：Hamilton, David k. *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change* Garland Publishing, Inc: New York, 1999, p.36；轉引自陳立剛、李長晏，〈全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構 - 地方政府跨區域合作探究〉，「兩岸地方政府管理比較研究」學術研討會論文，東海大學政治學系、地方自治研究中心主辦，民 92.1.10，頁 153。

然而美國政府早自 1950 年起，便發現都會區形成所產生的公共事務問題具有跨域性，並非單一政府所能解決，於是新的組織設計概念產生，例如地方政府的服務應可跨越行政區域、地方問題的解決應以完整的區域為範圍及應創設某一機制，以強化各區域事務的領導權等，而特別區或共同會議便是此種觀念轉變下的產物。¹³²因此，美國地方政府之間彼此合作方式及性質頗為多元化，而其衍生出的管理議題亦值得我國參考。

¹³² 呂育誠，《地方政府管理 - 結構與功能的分析》。台北：元照出版社，民 90，頁 209、216。

都市問題向來為美國地方政府所重視。為了都會區的發展及都市行政的順暢運作，因而有基於特定目的設計的政府出現，此與一般所言地方政府之概念並不一樣，它的存在是基於特定的業務範圍，而原設置的地方政府已無力或不願意提供這些服務，便從地方政府中獨立出來，另行成立一個具專責管理功能的組織，以掌理各該轄區的公共事務。因此，特別區（special district）是一種具有獨立的組織、獨立的財源、獨立自主的權力，以及與一般地方政府業務範圍有明確區隔的專責特定地方事務。¹³³

特區政府之所以是獨立於一般地方政府之外的政治、行政與財政的自治體，主要是為了解決因行政區域分割所造成行政上的斷層和無效率。¹³⁴如果地區的合併不易或不能施行，而都會區內某種重大公共事務須待解決，便可設立處理單一特定事務的特別區，如消防、治水、港灣、下水道、公園、醫院、公路等。例如加州的金門橋汽車道路區與伊利諾州的大芝加哥都會圈衛生區。此類特別區都是目的單純的行政管理單位。¹³⁵且從其處理的事務種類來看，特別區之運用有逐漸廣域化的趨勢，跨越數個地方團體區域的特別區以及多目的特別區也不斷增加。例如華盛頓州的西雅圖都會圈的多目的特別區，該區依州法早於 1958 年設置，處理以西雅圖市為中心的西雅圖都會圈全域的下水道及其他事務。¹³⁶

貳、英國市政組織之發展

一、中央與地方事務之分配

¹³³ 呂育誠，《地方政府管理 - 結構與功能的分析》。台北：元照出版社，民 90，頁 108。

¹³⁴ 趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際》。台北：翰蘆圖書，民 87，頁 224。

¹³⁵ 董翔飛，《地方自治與政府》。台北：五南，民 71，頁 395。

¹³⁶ 張正修，《地方制度法理論與實用》，第一冊。台北：學林文化，民 89，頁 229-230。

英國是典型的單一國家，對於地方自治之權限並無憲法之保障。因此，在理論上中央隨時可以接管地方政府所主管的事項。但由於英國有悠久的地方自治傳統，因而其地方行政（local government）至今仍能保持相當程度的自主性。¹³⁷英國的地方行政在議會主權下並沒有一定的權力，其權力係來自於國會的授權，地方政府只能行使法律所明白授與的權限。¹³⁸

英國在 1972 年之所以進行大規模的地方制度改革，主要是為了因應資本主義發展所帶來的人口集中及都會區發展的現象，所以制定了新的都市制度，並將都市事務重新劃分給不同的地方團體，也就是將中央與地方以及地方與地方間的事務重新調整。英國國家與地方間的事務分配整理如表 2-7 所示，以供參考。

表 2-7、英國國家與地方間的事務分配

事務性質	事務分配
國防以及海外關係	全面由國家掌管
經濟關係（農林水產、通商產業、勞工、其他）	幾乎全部是國家掌管
住宅關係（興建、維護、管理）	屬地方團體之事務，但國家對此一事務，交付補助款。
生活環境關係	幾乎全部是地方團體之事務。

¹³⁷ 劉淑惠，〈英國之地方自治〉，許宗力等，《地方自治研究》。台北：業強，民 81，頁 49。

¹³⁸ 英國在議會主權原理之下，由國會一一制定法律授予行政機關權限。因此，英國幾乎並不使用地方自治（local self - government）這個用語，而是使用 local government 這個字，而這個字翻譯成「地方行政」比較符合英國的法理論。引自張正修，《地方制度法理論與實用》第一冊。台北：學林文化，民 89，頁 124。

教育關係	大學教育以上是國家事務，其餘包括教師研習等均是地方團體的事務。 地方團體可透過補助款之交付以及對學生給付獎學金，間接參與大學教育。
社會福利事業	所得保障（年金等）是國家的事務，對人之福利事務（例如：兒童福利、殘障福利、老人福利等）是地方團體的事務。
保健、醫療關係	是國家的事務
道路、交通關係	除州際道路等的大規模道路之外，是地方團體的事務。
警察、消防關係	是地方團體的事務。

資料來源：整理自張正修，《地方制度法理論與實用》，第一冊。台北：學林文化，民 89，頁 248-249。

二、地方政府角色的轉變

1979 年柴契爾夫人上台後，面對國內經濟蕭條、長期停滯不前的時刻，資源愈見匱乏、地方政府公共支出的不斷增加、公共服務績效不彰，形成了政治經濟上的新危機。而為了維持政府統治的正當性，依據對政府職能的重新認識，便將市場機制引入公共部門而進行各項的調整和改革，同時對於地方政府的管理功能、組織結構及政府支出等方面進行大幅度的改造。也因此使得在地方政府的功能服務上顯現更分權化（decentralization）和分部化（fragmentation）的型態。但在財政支出和組織結構上卻有集權化（centralization）的現象。一方面不斷的進行稅制改革，一方面又增設許多接受中央各部會管理的準政府機關（quasi-governmental agencies or QUANGOS），以取代原有績

效不彰的民選地方政府的職能。

然而，此種改革的結果對於地方政府的的管理影響層面極其廣泛，例如組織重組、財政變革、功能釋出及課責機制的建立等。同時也使得地方政府與專業政策社群、公共利益團體、非正式組織、私部門及準政府機構之間形成一種合夥的關係，甚至在某一政策領域中形成一種複雜的府際關係網絡或地方治理網絡。¹³⁹是以傳統上，英國中央與地方處於代理和合夥的互動關係從此獲得重組。

根據 Wilson & Game 的看法，英國地方政府有四種主要的定位轉變，如表 2-8 所示，說明了四種英國地方政府角色的轉變。學者呂育誠就地方政府管理功能之分析提出兩項結論：「第一、地方政府的功能並非一成不變的，其除了可能由於客觀環境的限制或主觀意願的選擇，而有不同的表現取向，同時其表現的範圍或重心亦隨之不同；第二、地方政府所能發揮的功能不僅多元，且可能呈現相互衝突的情形。」¹⁴⁰此亦適足以回應上述英國地方政府角色的轉變。

表 2-8、英國地方政府四種理想型的主要特色

	基本角色	主要功能	行政裁量的範圍	其他主要特色
傳統層級節制的政府	大範圍服務的直接負責人。	服務提供、合作、外部倡導。	中	強調法定責任服務傳遞強調專家及當事人代表性民主。

¹³⁹ 趙永茂，〈英國的府際關係〉，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編，《府際關係》。台北：元照出版社，民 90，頁 49-51。

¹⁴⁰ 呂育誠，〈地方政府管理的理論基礎與定位〉。收錄於 Golembiewski、孫本初、江岷欽主編，《公共管理論文精選》，第一冊。台北，元照出版社，民 88，頁 292。

補助促進者政府	最低底線的提供者，彌補市場差距。	簽約外包的特殊化及監督，有限的規範。	低	簽約外包主導強調顧客導向明確的當事人與簽約者分離市場責任，強調「付費」。
市場導向促進者政府	地方經濟發展的主要機構。	簽約外包的特殊化及監督、倡導、議價。	高（政策內容）低（服務提供傳遞模式）。	簽約外包主導強調顧客導向明確的當事人與簽約者分離統合責任。
社群導向促進者政府	廣泛性認知社群的需求，及責任（不必然透過直接會面）。	服務提供混合的模式，策略倡導，重分配。	高	強調社群、決策參與模式、地區／鄰里導向、社群責任。

資料來源：D.Wilson & C.Game, *Local Government in the United*

Kingdom, London: The Macmillan Press Ltd. 1994, p.343；轉引自

秦書彥，中央與地方關係之歷史檢視與改革之道，碩士論文，政治大學公共行政學系，民89，頁19。

三、都會區治理體制之設計

英國現行的地方自治，第一級的地方團體是縣（county），而縣可分為都會縣（metropolitan county）與非都會縣（non-metropolitan county），第二級地方團體則是區（district），又可分為都會區（metropolitan district）與非都會區（non-metropolitan district）。英國在倫敦以外的地區，是以是否為都會區域來劃分地方團體的種類，其中第一級的都會縣人口數在一百萬人至三百萬人之間，而在都會縣下的第二級地方團體

是都會區，人口數約在二十萬左右，最多可達一百萬人以上，人口之差距懸殊甚巨。¹⁴¹

英國的地方自治是議會主權下的地方行政，處理國會以法律所委任的事務。其地方自治的主體是民選產生的縣議會，並未設置縣政府的機關；其地方自治團體之組織結構可由圖 2-1 知其概要。

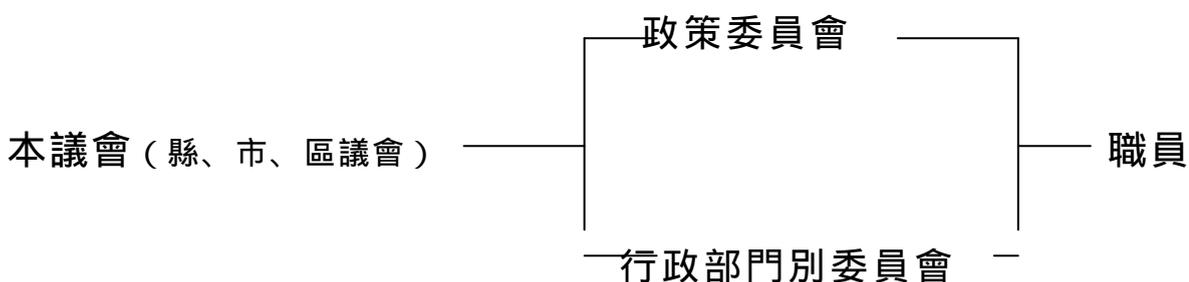


圖 2-1、英國地方自治團體之組織

資料來源：張正修，《地方制度法理論與實用》，第一冊。台北：學林文化
民 89，頁 132。

因此，它是立法與行政合一的縣制；縣議會是一個合議制的機關，由主席、副主席與縣議員所組成。縣議會主管警政、消防、消費者保護、國家公園、教育等都是重要的事項。此外，對於縣以下的行政組織工作具有自治監督權。區為縣以下的行政單位，分別有都會區及非都會區兩種。區主要是負責國民住宅之提供及管理、建築物管理、空氣污染防治、排水系統之鋪設、公共廁所之興建與管理、市場管理、海岸防衛及教育。區由主席及民選議員組成區議會。英國的市分為縣市 (county borough) 與自治市 (municipal borough) 兩種；市議會為最高權力機構，由市長

¹⁴¹ 張正修，《地方制度法理論與實用》，第一冊。台北：學林文化，民 89，頁 246-247。

一人及市議員若干人組成，其功能與縣議會之職權大致相同。¹⁴²

四、多重治理的有效運用

英國早期的都市開發建設，政府便相當的重視土地資源的規劃使用，亦發展出完備的政策與法規。而在最近幾年來尤其重視都市更新政策的推動，再創老舊都市新的生機，其都市更新之政策取向及中央與地方、私部門三者間之互動關係，頗值得我國參考。

近幾年來英國政府一直在尋求改善市中心問題的方法，協助地方政府推動產業發展、環境保護、都市更新計畫。在 1978 年的都市中心方案中，明確規定中央政府得指定，並補助具有特殊需求的地方政府辦理都市更新。同時在都市重建過程中，強調多元參與，包括中央政府、地方政府、民間機構、自願團體、社區等，都參與了都市建設。而政府在策略運用上，主要是針對問題的特徵，成立專責機構，編列經費預算，利用政府有限的人力與財力，誘導民間資源參與投資，達成都市改造之目的，因而助長了公私協力的推廣。¹⁴³

英國的實施經驗，是政府在都市重建過程中，提供各種誘因及補助，有效促成公私協力的合作，降低開發過程中所可能產生的風險，提高民間參與公共建設的意願，並模仿企業的組織及經營方式，企圖以雙贏或多贏的方式，達成都市更新的目標。反觀國內各項重大公共建設計畫以及公營事業民營化之推動，動輒因圖利私人的疑慮，踟躕不前，使效果大打折扣。¹⁴⁴最著名的案例例如桃園中正機場捷運系統的 BOT 案，幾經波折之後還是沒有

¹⁴² 丘昌泰，《台灣省各縣市政府組織架構調整之研究》，內政部 87 年度研究報告，國立中興大學法商學院，台北，民 87.6，頁 48。

¹⁴³ 翁樹陽，英國都市再開發政策之理念及其啟示，《人與地》，第 176 期，民 87，頁 30-49。

¹⁴⁴ 吳家昌，英國之公地管理與都市更新，《人與地》，第 191、192 期，民 88，頁 85-92。

結果，最後則決定收回由政府自行辦理。

英國自 1945 年以來，逐漸從單一體制走向多重政體。因此，在地方政府的治理模式上發生不同階段的變遷。就其府際關係互動的演變，從早期的協商、合夥，又經歷合併、干預、報復、變革等階段，一直到 1990 年以後新治理模式的出現，在地方公共服務系統上，增加專業政策社群、非政府部門、協力規劃機制等，使其形成一種契約與組織的地方治理網絡關係。¹⁴⁵而就其各級政府對於環境的敏感度與回應性，具體反應在多重治理模式上，頗值得我國效法之處。

第三章 我國地方制度之發展

每個國家因為歷史背景的不同以及政治、社會、經環境互異，所發展出的地方制度亦有所不同。因此，地方自治團體的組織型態及功能也不盡相同。我國歷代的地方制度亦不例外，呈現出多樣化的發展趨勢，而與當時的政經環境息息相關。是以，我國自古以來即有地方政府，歷史悠久，每因時制宜發揮其功能。然其名稱或為郡縣、府縣、州縣、省縣等不一。

本章嘗試透過歷史途徑，探討我國地方制度的發展歷程與發展類型，概分下列三節：一、我國歷代地方制度；二、民國以來

¹⁴⁵ 趙永茂，〈英國的府際關係〉，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編《府際關係》。台北：元照出版社，民 90，頁 51-55。

的地方制度；三、我國地方制度之再造。

第一節 我國歷代的地方制度

壹、中國歷代地方制度

我國歷史上以縣作為地方政府之名稱由來已久。自秦統一天下實行郡縣制度以來，縣的體制始終存在，換言之，縣的地位及名稱未曾改變過。因此，縣制之初具規模，始自秦漢開始。但是，縣雖然是一個地方的行政單位，但在政治上的自主權卻隨著朝代的更迭有所起伏，只是縣一直以來就是扮演中央派出機關的角色，是官治而非自治的本質。¹⁴⁶

降至民國以後，民主思潮與民治之說興起，制憲者遂將全民政治之理想具體落實於憲法條文中，本於國父孫中山先生之主張，將縣之地位，由僅是派出機關的行政體轉變為具有法人地位的地方自治團體。¹⁴⁷然而，民國以前我國歷代的地方制度發展情形如何？茲將學者的研究成果整理成表 3-1 部分，以供參考。

表 3-1、我國歷代地方制度沿革

主要研究者	朝代名稱	地方制度
郝兆鞏，1970：11 董翔飛，1982：278	秦朝	地方政府分為郡縣兩級，以郡統縣。每縣面積約方百里，復依人口多寡分縣為兩等。萬戶以上者為一等縣，其首長稱縣令，餘均為二等

¹⁴⁶ 劉明德，《重構台灣縣市政府組織》。台北：翰蘆，民 88，頁 100。

¹⁴⁷ 陳陽德，〈台灣地方制度演進之探討〉，《東海社會科學學報》，第 19 期，民 88，頁 160。

		縣，其首長稱縣長。秦代縣數可考者約有三百多個。
郝兆鞏，1970：29 錢穆，1988：15 董翔飛，1982：278	漢朝	實施郡國制，即封建與郡縣並行制。郡下設縣，縣分二等，萬戶以上為大縣，置縣令，餘均為小縣，置縣長。迨至後漢，縣則分為三等。漢代縣數可考者約有一千一百至一千四百個。
郝兆鞏，1970：11	晉朝	實施郡國制。即州下設郡國，郡國之下設縣，為三級制之地方體制。郡設太守，國設內使，縣置令或長。晉之縣分為上、中、下三等，縣大者置令，小者置長。縣區域大或小以人口數計算，有不滿三百戶者，亦有一千五百戶以上者。
郝兆鞏，1970：44-45 商文立，1981：183 董翔飛，1982：279	隋朝	廢郡置州，以州統縣，實施州縣二級之地方制度。後又改州為郡，採秦漢之郡縣二級制。其縣之等級於隋初分上、中、下三等九級，之後又改為上、中、下三級。

		諸縣皆以所管繁簡，或要衝與否為劃分等級標準。縣置縣令，綜攬縣政。隋末縣有一千二百五十五個。
郝兆鞏，1970：45-46 郭冬瑞，1990：34 董翔飛，1982：279	唐朝	分國內為十道，道為地方最高行政區域，道之下為府州，府州之下為縣，為三級制之地方制度。縣設縣令，為一縣之最高行政長官。縣分成「赤」，為京都所治之縣，「畿」為京之旁邑，其於「望、緊、上、中、下」縣，則以戶口多少及資地美惡為標準。至玄宗開元二十一年，共有縣一千五百七十三個。
廖從雲，1969：71 郭冬瑞，1990：37 董翔飛，1982：279	宋朝	實行中央集權，前後共分全國為十八路。路乃改唐之道而來，路以下為府、州、軍、監等一級單位，其下設縣，縣置中央之文官縣令或知縣。故其地方制度為二級制。宋朝縣之分級與名稱與唐朝相同，但縣等級之區分標準則略有不同。宋初共有縣一千

		三百八十九個。
郭冬瑞，1990：38-39	明朝	分為省、府（州）、縣三級。府設知府，州設知州，縣設知縣。縣以糧額之多寡分為上、中下三個等級，此與歷代以戶口、轄區大小而分等級不同。總計明朝約有一千一百七十一個縣。
郝兆鞏，1970：62 張正修，2000：744 董翔飛，1982：279-280	清朝	分為省、府（州）、縣三級。縣依糧賦多寡，分為一、二、三等縣，縣置知縣。計有一千二百八十九個縣。

資料來源：整理自劉明德，《重構台灣縣市政府組織》。台北：翰蘆，民88，頁95-100。

張正修，《地方制度法理論與實用》，第二冊。台北：學林文化，民89，頁744。

董翔飛，《地方自治與政府》。台北：五南，民71，頁278-280。

貳、 台灣早期的地方制度

台灣由於地理位置特殊，因此，中國歷代政權對台灣並未曾有效的統治。而台灣地方制度的發跡可追溯至荷據時期，隨後明鄭成功復台，地方行政組織沿襲明代的運作機制，設有承天府，並置天興、萬年二縣；至明鄭經時期，改為一府二州三司，即承天府，天興與萬年二州，以及澎湖安撫司、北路安撫司和南路安撫司。¹⁴⁸這是台灣早期的行政區劃。

¹⁴⁸ 陳陽德，〈台灣地方制度演進之探討〉，《東海社會科學學報》，第19期，民88，頁151。

清治時期，台灣的地方制度曾經歷了數次的變遷，分別為：康熙二十三年(1684)的一府(台灣)三縣(諸羅、台灣及鳳山)；雍正元年(1722)的一府四縣(增設彰化縣)二廳(淡水、澎湖)；嘉慶十七年(1812)的一府四縣(原諸羅改稱嘉義縣)二廳；同治十三年(1874)的一府五縣(增設恆春縣)四廳(增設葛瑪蘭、卑南)；光緒元年(1875)的二府(增設台北府)八縣(原淡水改為新竹縣、葛瑪蘭改為宜蘭縣、新設淡水縣)四廳(增設埔里社、基隆)；光緒十一年(1885)：清廷因外患紛擾，體認到台灣地位的重要性，為強化中央之管轄，便將台灣之行政層級提高為行省，轄三府(增設台南)十一縣(增設苗栗、雲林、安平)三廳、一直隸州(原卑南廳改為台東直隸州)，省治台北。總之，在前述地方制度當中，地方行政組織簡單，縣與廳分別為地方行政的重心。¹⁴⁹

綜觀我國歷代縣制之演變與發展，自秦漢以迄於明清，地方政府在為時長達二千餘年期間，一直是處於中央政府派出機關的地位，而之所以實施中央集權制，代表著此等時期均含有封建的色彩，縣本身無獨立的地位，縣之一切的活動均須仰賴中央的支持與補助。晚清末年民主立憲運動興起，自此以後我國民治思想大開，縣之法律地位始有所動搖，逐漸由傳統的封建型態步上近代自治團體的法人地位。¹⁵⁰

第二節 直轄市制度之建立與發展

壹、民國初年至光復初期的縣制

¹⁴⁹ 張正修，《地方制度法理論與實用》，第二冊。台北：學林文化，民89，頁756。

陳陽德，〈台灣地方制度演進之探討〉，《東海社會科學學報》，第19期，民88，頁160

¹⁵⁰ 董翔飛，《地方自治與政府》。台北：五南，民71，頁281。

民國以來我國地方制度之發展情形，分別以國民政府時期及新縣制時期加以說明。至於戰後的地方政府發展情形，則以台灣光復初期及實施地方自治初期的地方制度說明之。綜合整理如表 3-2 所示，以供參考。

表 3-2、民國以來縣制之發展情形

時期	法令	行政組織
國民政府時期（民國十七年）	國民政府本國父遺教確立縣為地方自治單位，於民國十七年公布「縣組織法」，隔年六月修正，十月公布「縣組織法施行法」。	省之下設縣，縣設縣政府，置縣長一人，由省政府任用之。但籌備自治之縣已達建國大綱第八條所規定之程度者，縣長應由民選。縣政府設秘書，並依事務繁簡置一科或二科辦事，之下設有公安、財政、建設、教育等局。
新縣制時期（民國二十八年）	國民政府於民國二十八年九月十九日公布「縣各級組織綱要」，並於二十九年起實施。	縣為地方自治單位並為法人。縣按面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，分為三至六等。縣設縣政府，置縣長一人。縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科，並置秘書、科長、指導員、督學、警佐、科員、技士、技佐、事務員、巡官等。縣政府設縣政會議。縣政府組織規程，

		由各省政府訂定，縣政府組織規程所無之機關，不得設置。
台灣光復初期之縣制 (民國三十四年)	台灣省行政長官公署於民國三十四年十二月六日公布「台灣省省轄市組織暫行規程」並於同年十二月十一日公布「台灣省政府組織規程」。	分為八縣、九省轄市、二縣轄市。 縣政府置縣長一人，由行政長官公署派充之。 下設秘書室、總務科、民政局(科)、財政科、教育科、建設局(科)、警察局(科)等七局科室，局科置局科長一人，室置主任一人。 省轄市設市政府，置市長一人，由行政長官公署派充之。市政府設秘書室、總務、民政、財政、教育科、建設、警察等科或局，不設總務科者，得分人事、會計、統計等室。各局科均置局科長一人，室置主任一人。
實施地方自治初期之縣制(民國三十九年)	民國三十九年訂定「台灣省各縣市政府組織通則」，民國四十一年一月十七日公布實施。	縣政府設秘書室、民政局(台東、花蓮、澎湖縣設民政科)、財政科、教育科、建設局(台東、花蓮、澎湖縣設建設科)、地政科、軍事科、

		<p>合作室（澎湖、宜蘭縣不設合作室）、山地室（彰化、雲林、台南、澎湖四縣不設山地室）主計室、人事室及警察局、衛生院、稅捐稽徵處。</p> <p>市政府設秘書室、民政局（科）財政局（科）教育局（科）、建設局（科）地政科、軍事科（四十四年一月改設兵役科）主計室、人事室及警察局、稅捐稽徵處等。</p> <p>縣市長由官派改由縣市公民直選。縣市政府另設主任秘書一人。</p>
--	--	---

資料來源：整理自劉明德，《重構台灣縣市政府組織》。台北：翰蘆，民88，頁100-103。

貳、直轄市制度的建立

透過對於地方制度的歷史檢視，可知我國自古以來，都市均在國家行政之隸屬之下，並無市自治之可言。而無論是聯邦制或單一制國家，其地方自治的發展與都市制度均有著密切的關係。我國都市制度之初步建立，見於清末立憲時所頒布之「城鎮鄉地方自治章程」、「州廳縣地方自治章程」、「京師地方自治章程」的三大章程。至於直轄制度與古代之直隸制度並無二致，而自秦漢實行郡縣制度以來，地方行政體制一直是採用層級制，直到宋初

年之地方政體仍採州（府）縣二級制。但至宋太祖平蜀之後，鑒於三泉縣地位之重要，乃將之由中央直接管轄，此乃我國直隸制之起源。¹⁵¹

民國以後，南方的護法政府在民國九年頒布「廣州市暫行條例」，於民國十年施行，規定廣州設市，直接隸屬於省政府，我國自始有了「省轄市」的出現。同時，北方的北京政府亦於民國十年，以教令第十六號公布「市自治制」，其內容明定市為法人，並將市分為「普通市」與「特別市」兩種，這是我國首次將「市」直轄接隸屬於中央政府之下，這種特別市的制度直接影響日後我國直轄市制度的出現。¹⁵²

上述各種制度乃國民政府時期以前之制度，至於現行直轄市制度之產生與演變，依其國民政府法律之演進分別經歷以下四個時期，整理如表 3-3 所示，以供參考。

表 3-3、我國直轄市制度之沿革

時 期	法 律 依 據	規 定 要 點
民國十六年	各「特別市暫行條例」時期，民國十六年四月，國民政府定都南京，公布「南京特別市暫行條例」三十四條	規定南京市為特別市，直隸國民政府，市政府兼具有國家行政之資格。市設市長一人，由中央政府任命，任期三年，另設參事會，參事九至十三人由市長聘任。
民國十七年	國民政府頒布	特別市直轄於國民政府，市直轄於省

¹⁵¹ 黃錦堂，〈精省後北高直轄市之發展角色〉，收錄於翁興利主編，《地方政府與政治》。台北：商鼎文化出版社，民 88，頁 178-180。

¹⁵² 同上註。

<p>(訓政時期)</p>	<p>「特別市組織法」及「市組織法」</p>	<p>政府。凡是首都或人口百萬以上之都市，得依國民政府之特許，指定為特別市。凡人口滿二十萬之都市，得建為市即普通市。特別市長為簡任職，市長為薦任職，由國民政府任命。於中央政府法令範圍內，辦理各種市自治事項。另外市設參議會。(此一時期被指定為特別市的有：南京、上海、北平、天津、廣州、漢口、青島)。</p>
<p>民國十九年 (直轄市正式建立)</p>	<p>合併民國十七年「特別市組織法」及「市組織法」另定一新「市組織法」，十五章一百四十五條。</p>	<p>取消特別市之名稱，各市均以所在地名稱之。市分為隸屬於「行政院」及隸屬於「省」兩種。院轄市設立之條件：首都、人口百萬以上或在政治經濟上具有特殊情形者。省轄市之成立要件：人口三十萬以上、或人口二十萬以上，其所收營業稅、牌照稅、土地稅，每年合計占該地總收入二分之一以上者。市長為官派，市設參議會。(依照本法，原有之南京、上海、天津、青島、漢口為院轄市；北平及廣州因係各該省省政府之所在，成為直轄市)。</p>
<p>民國三十二年</p>	<p>修正十九年頒布之「市組織法」，民國三十二年五月十九日另頒新的「市組織法」。</p>	<p>該法對於十九年之「市組織法」雖有修訂，但對於直轄市之定位與設計，諸如市政府之職權除辦理市自治事項外，另須執行上級交付之委辦事項、市長官派、市設參議會等，並未有太大改變。</p>

資料來源：整理自黃錦堂，〈精省後北高直轄市之發展角色〉，收錄於翁興利主編，《地方政府與政治》。台北：商鼎文化出版社，民88，頁

參、台灣縣市制度之發展

一、威權體制時期

台灣早在日據時期即有市自治的軌跡可循，而日本所遺留下來有關地方行政制度，對日後台灣的發展仍有深遠的影響。¹⁵³因此，現今台灣的都市制度可說是在 1945 年以後至 1967 年之間所形成的，所謂的縣轄市、省轄市及直轄市之制度即是國內最主要的都市制度。其中，台灣的縣轄市制度就是源自於日治時期的郡市制，也與日本的市町村之市相同。¹⁵⁴而依民國十九年的「市組織法」之規定，市分為院轄市及省轄市二種，民國三十九年四月二十四日行政院核准公布「台灣省各縣市實施地方自治綱要」則規定，縣以下設縣轄市。是以，我國的市制，係分為院轄市、省轄市及縣轄市三級。¹⁵⁵

此外，自國民政府遷台之後，台灣的市政府組織即依照民國三十二年所頒布之「市組織法」實施，一直沿用至民國八十三年七月二十九日，「直轄市自治法」及「省縣自治法」公布前。但值得一提的是，此一時期的台北及高雄兩直轄市的組織，並未完全依該法實施。如台北市及高雄市原均為省轄市，後依照「市組織法」第五條之規定，分別於民國五十六年七月一日及民國六十八年升格為直轄市，並由行政院分別訂頒北、高二市各級組織及實施地方自治綱要，以資作為實施地方自治之依據。¹⁵⁶

¹⁵³ 張正修，《地方制度法理論與實用》，第二冊。台北：學林文化，民 89，頁 775。

¹⁵⁴ 同上註，頁 221-231。

¹⁵⁵ 張麗堂、唐學斌，《市政學》。台北：五南，民 72，頁 228。

¹⁵⁶ 黃錦堂，〈精省後北高直轄市之發展角色〉，收錄於翁興利主編《地方政府與政治》。台北：商鼎文化出版社，民 88，頁 184。

從前述發展歷史看來，台灣的縣市制度發展在組織架構上，雖已粗具規模，且在民國四十年代初期即已實施縣市地方自治，但由於處於動員勘亂的威權體制時期，中央對地方自治持相當保留的態度，縣市政府在法律定位上仍只是下級的行政機關，不具備地方自治團體公法人的地位。是以，此一時期的縣市政府並未具有獨立的自主權限而其職務單純，故其地方行政組織架構規模當然不大。但由於經濟發展快速，都市化加深乃至整體社會環境的急遽變遷，各級地方政府新興業務不斷增加，原有僵化的組織結構業已無法順應時代的需要，而於民國五十三年、六十二年及六十七年先後三次修正縣市政府的組織架構，因而縣市政府組織規模日趨龐大，逐步確立了日後縣市政府組織架構的基本規模。

157

之後，時序進入民國七十年代的軟性威權體制時期，由於民間反對運動興起，在民主政治轉型的劇烈要求下，威權體制終告瓦解，此一時期的「台灣省各縣市政府組織規程準則」亦至少經過四次的修正。¹⁵⁸至民國八十年代，台灣社會已呈現民主化、多元化的發展榮景，各政黨活躍於民主選舉中，在野的多數縣市政府與中央展開緊張的對峙狀態。而在此一時期的縣市政府組織架構先後也做了三次的修正。¹⁵⁹

二、法制化時期

¹⁵⁷ 民國五十三年三月間奉行政院核定，將「台灣省各縣市政府組織通則」修正為「台灣省各縣市政府組織規程準則」。民國六十二年之修正係裁併若干已經完成時代使命之行政業務，以控制日漸龐大的組織架構。民國六十七年有鑒於農業的重要性小幅修正，規定凡生產價值達五十億元以上者得設農林局。

¹⁵⁸ 民國七十一年修正方向主要係以「人口數」為組設單位的重要依據，成為民國八十八年以前縣市政府組織架構的濫觴。民國七十七年之修正為因應縣市發展的需要，規定於原有組織架構下得新增組設若干之局、科、室及附屬機關，同時賦與縣市長可依業務消長情形在總員額內主動調整各單位人力。民國七十八與七十九年的修正重點為提昇地方公務人員之職等。

¹⁵⁹ 民國八十年八月僅修正員額編制表。民國八十一年九月配合「戶警分立」，修正部分條文。民國八十二年十二月為配合「政風機構人員設置條例」以及財政部國稅稽徵機關之成立，修正部分條文。引自丘昌泰，《台灣省各縣市政府組織架構調整之研究》，內政部 87 年度研究報告，國立中興大學法商學院，台北，民 87.6，頁 73-81。

我國行政院研究考核委員會在「中華民國政府與組織」簡介一書中，對地方政府的說明為：「中華民國的地方政府組織，在中央之下設省及直轄市；省之下設縣及省轄市。台灣省在縣之下劃分為鄉、鎮、縣轄市；省轄市之下劃分為區」。¹⁶⁰學者薄慶玖認為地方政府相對於中央政府而言，可界定為：「在國家特定區域內，依憲法或中央法令規定，自行處理局部性事務，而無主權之地方統治機關」。¹⁶¹

學者呂育誠對於地方政府之定義為：「在特定區域內行使治理權的制度或組織」。因此，在組織的意涵下，地方政府基本上被視為是處理地方事務的機制（mechanism）。我國地方制度法第十四條規定：「直轄市、縣(市)、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項」。就此而言，地方政府可以說是不同地方層級或範圍內的治理機制。然而，不管是中央政府授權的委辦事項亦或地方固有的自治事項，均可能具有地方自治的意涵，因此，落實地方自治的具體組織設計應是多元而非唯一的。¹⁶²

基本上，我國現行的地方政府制度發展，深受傳統中國社會封建制度的影響，長久以來處於高度中央政府集權的狀態之下。民國三十六年憲法制定施行，奠定了我國地方制度與地方政府的法制基礎，但即便如此，我國亦因常年處於戰亂中而無法落實地方自治之施行。民國三十八年中央政府遷台之後，為便於掌握台灣治理權於民國三十九年公布「台灣省各縣市行政區域調整方案」及「台灣省各縣市實施地方自治綱要」兩項行政命令。而後者即是作為台灣地區地方政府設立與運作的主要依據。

¹⁶⁰ 行政院研究考核委員會，《中華民國政府組織與工作 - 地方政府》，台北，民 90，頁 4-5。

¹⁶¹ 薄慶玖，《地方政府與政治》。台北：空中大學出版社，民 86，頁 7。

¹⁶² 呂育誠，《地方政府管理 - 結構與功能的分析》。台北：元照出版社，民 90，頁 7-14。

民國八十三年直轄市自治法及省縣自治法公布施行以後，直轄市政府之組織，其制定權已由行政院轉為直轄市本身。直轄市自治法第三十一條規定：「市政府組織規程由市政府擬定，經市議會同意後，報請行政院備查。」至於縣市政府之組織，係依據省縣自治法第四十二條第二項之規定，由省府擬定準則，經省議會同意後，報請行政院備查；各縣市政府應依據「台灣省各縣市政府組織規程準則」，擬定組織規程，經縣市議會同意後，報請省政府備查。

綜上以觀，台灣的地方自治在未貫徹憲政體制之前，係以縣、市政府為地方制度運作的核心，而在省縣自治法及直轄市自治法的規定中，則是以省、市為中心設計地方自治制度。精省之後，縣市政府的法律地位大為提升，而縣市政府行政組織功能的良窳，將直接影響地方自治事務的推動。

第三節 我國地方制度之再造

我國憲法中對地方自治團體之組織所作之規定，僅限於縣組織，縣以外之地方自治團體，除憲法第一百二十八條規定：「市準用縣之規定」，第一百十八條規定：「直轄市之自治以法律定之」之外，其他地方自治團體之組織均於地方制度法中加以規定。以下分別探討我國市政組織的設計模式，以及現今市政組織法規之設計。

壹、 市政組織的設計模式

一、 官僚模型的設計

我國都市行政組織結構之設計，主要目的在於落實地方自治。運用組織設計的相關理論，檢視該組織結構所體現的運作功能，或可發現我國都市行政組織的發展方向。¹⁶³由於都市政府組織是都市政治權力分配的表徵，因而設計政府組織所應考量的因素，首重政治面以形成組織政治，尤其是都市多元與複雜的權力分配模式，更應審慎選擇都市政治之決策模式，並且在合憲化的前提之下，經由法定程序以完成都市政府的組織與設計。¹⁶⁴因此，就市政組織建制而言，我國市政組織係採用傳統的「官僚模型」組織結構，並採權力分立制（separation of powers）的市政組織設計。

都市問題就是因應都市化所產生的問題，政府組織係政治權力分配的表徵。我國市政組織的設計模式，市政府在議會係合議制，在政府（行政機關）係採強勢市長制，為權力服從關係的「官僚模式」。又都市組織隨著外在環境的改變須迎合都市發展的需要，作必要且適當的變革，但其基本組織架構依官僚體制及文官發展系統，仍舊是以機械官僚模式為主；亦即政府部門依功能性原則加以建制，且為貫徹「依法行政」原則，採行高度制度化的行政作為。因此，業務部門固然隨著業務分工而益趨增設，但為提高行政效能和實踐法制行政的幕僚單位，亦有逐年擴充的趨勢。¹⁶⁵

綜觀世界各主要國家現代化政府之組織可知其發展的趨勢，也就是現今都市化政府的普遍態樣是不定型組織，例如矩陣式組織、扁平化組織、專案式組織、彈性化組織以及網絡式組織等新型的組織結構設計，已開始挑戰傳統層級節制的組織。¹⁶⁶然

¹⁶³ 紀俊臣，〈從法制觀點評析我國都市行政組織之結構與功能〉，收錄於《地方自治論述專輯》，第二輯，民 85，頁 355-392。

¹⁶⁴ 紀俊臣，《直轄市之自治法制設計評析》。台北：時英出版社，民 85，頁 81。

¹⁶⁵ 紀俊臣，〈從法制觀點評析我國都市行政組織之結構與功能〉，收錄於《地方自治論述專輯》，第二輯，民 85，頁 356-358。

¹⁶⁶ 史美強，〈當前省府組織功能定位及發展方向之研究〉，收錄於東海大學主辦《台灣省政府職掌業務與功能發展》研討會論文集，台中，民 90.4，頁 142。

而，此等不定型組織，適可突顯出都市組織文化的特質；即非制度化、分權化以及整體組織結構的有機性。此適足以說明組織模式之變遷，為時勢使然，亦是組織發展之所需。

由於都市組織文化及都市化程度不一的差異所致，都市行政組織組合的態樣亦有其不同，如美國市制之多元化與英國地方政府角色之轉變。因此，要尋找一定不變而可為典範標準的政府組織是不可能的。正因為市政組織與外在制度環境之間會有所互動，市政組織的結構與功能通常會反映出當時所處的歷史背景。易言之，各級行政組織是在當該國家的政治、經濟、社會現實基礎之下，因應政治、經濟、社會的要求乃至技術條件等妥協調和的結果。¹⁶⁷

二、強制同形化的產生

基本上地方政府組織之建構，係受制於國家體制之類型，如我國地方政府之體制與聯邦國（federal state）普遍採用的權力分立模式相仿。由於我國地方政府機關之組織結構之組設，係依據地方制度法及地方行政機關組織準則之規範，而從制度論的角度看來，當組織依賴另一組織，或是牽涉到政治因素（如規則、法律認可），勢必會產生「強制同形化」（coercive isomorphism）的效果。因而組織在這些限制下，必定會增加組織間的同質性與限制組織間的多樣性。

基此，我國各縣市政府的行政組織架構，在地方制度法通過後，由於均依照內政部所制定地方行政機關組織準則的規定組設，以致各縣市政府的行政組織規模大小雖有不同，然內部所設局、室、課則幾無二致，而效能之發揮端視行政管理之運用巧妙

¹⁶⁷ 張正修，《地方制度法理論與實用》，第二冊。台北：學林文化，民 89，頁 523-524。

各有不同。因此，強制同形化並不代表組織會變得更有效率，但看起來像是很有效能，而且是在合法下生存。

貳、再造後的地方行政組織

一、地方自治的適正營運

民主國家的行政組織，基本上需符合兩個原則，第一是合法性原則；第二是正當性原則。而不論是國家或地方自治團體組織的形成，都需要有民主的合法性，例如，總統及地方政府的行政首長皆須透過人民選舉產生；行政機關的設置應符合法律保留原則等。而基於權力分立原則，國家機關之創設及其職權之賦予，皆須由法律規定，此為法律保留原則。故行政機關之創設、職權之分配及員額之編制，皆須有法律明文規定。¹⁶⁸

我國自精省以後，地方自治制度即處在一個新興變動的時代，而隨後所制定的地方制度法除了承襲舊有省縣及直轄市自治等二法的實施經驗外，尚參照學理以貫徹地方自治精神為宗旨，企圖建構一個新的地方制度，使人民有對與自己最為接近與密切之事務為自我決定及自我形成之權利。自此以後中央與地方關係重新調整，直轄市及縣市政府為其地方制度法規範的核心，並已成為現今地方自治實務與理論探討的重心。¹⁶⁹

因此，地方制度法及地方行政機關組織準則之規定，即為地方行政組織創設之法律依據，因而具備行政組織的合法性。至於所謂的實質正當性原則，主要是從「國家（行政機關）應為人民

¹⁶⁸ 李惠宗，《行政法要義》。台北：五南，民 89，頁 213。

¹⁶⁹ 陳慈陽，〈論地方之立法權及其界限〉，收錄於台灣行政法學會主編《台灣行政法學會學術研討會論文集：（1999）行政救濟·行政處罰·地方立法》。台北：元照出版社，民 89，頁 359-374。

而存在」的概念為出發點，認為行政機關係為實現國家任務而存在，故行政機關設置的主要目標，就是要讓人民的基本權能過夠獲得最大的實現。¹⁷⁰上述兩項原則在憲法增修條文第三條第三項：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定」及第四項：「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之」規定中獲得「合法性」之具體落實；又於地方制度法第二十八條第三款有關地方自治團體之組織，須以自治條例定之，即表現出組織性自治條例制定的必要性，並因此而彰顯其「正當性」所必備之嚴謹度。¹⁷¹

二、地方行政組織的法制化

我國都市行政組織的結構與功能，依公布施行的憲法及地方制度法之規定，都市可分為等同省地位的「直轄市」；等同縣地位的「省轄市」；等同鄉鎮地位的「縣轄市」。而地方行政機關組織準則第二條亦規定：「本準則所稱地方行政機關，指直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所及其所屬機關。但不包括所屬事業經營、公共造產性質機關（構）。」是為地方行政機關之明確定義。此等市之法律地位均已明定，將有利於檢視其組織之結構與功能。

目前地方制度法在第三章第四節對自治組織所作規定，將地方自治組織分為兩個部分：一是地方立法機關，即縣市議會或代表會，規定於地方制度法第三三至五四條；二是地方行政機關，即縣市政府或公所，規定於地方制度法第五五至七四條。但是，地方制度法僅對地方自治團體之組織作了綱要性的規定，僅有八十八條，具體的規定事項則是以幾近空白委任的方式，授權由內政部訂定地方行政機關組織準則或地方立法機關組織準則。

¹⁷⁰ 李惠宗，《行政法要義》。台北：五南，民 89，頁 214。

¹⁷¹ 陳慈陽，〈論地方之立法權及其界限〉，收錄於台灣行政法學會主編《台灣行政法學會學術研討會論文集：（1999）行政救濟·行政處罰·地方立法》。台北：元照出版社，民 89，頁 379。

而有關地方行政政府機關部分，依據「地方制度法」第六十二條第一至第三項之規定，是由內政部先行制定組織準則後送行政院核定，次由地方政府依據準則擬訂組織自治條例，送交地方議會通過後，最後再送自治監督機關備查。因此，各級地方政府得以在「地方行政機關組織準則」的規範下，依其自主組織權限去建構自身的行政組織。茲將直轄市政府及縣市政府之組織法制化過程整理如表 3-4 所示。

表 3-4、地方行政機關法制化程序表

	訂定單位	核定單位	制定單位	通過或備查單位
直轄市政府組織法規依據	內政部訂定「地方行政機關組織準則」	內政部報行政院核定	直轄市政府制定「直轄市政府組織自治條例」	直轄市議會通過後，報行政院備查
縣市政府組織法規依據	內政部訂定「地方行政機關組織準則」	內政部報行政院核定	縣市政府制定「縣市政府組織自治條例」	縣市議會通過後，報內政部備查

資料來源：修改自張正修，《地方制度法理論與實用》，第二冊。台北：學林文化，民 89，頁 324。

三、地方行政組織的結構設計

現行地方政府下轄的組織可以分為業務單位與輔助單位二大類（地方行政機關組織準則第六條），但就實務上可區分為直轄單位、直屬單位與附屬機關等三種。一般而言，直轄業務單位概稱為局或處，直轄幕僚單位則稱為室。直屬單位則大多為官員

與民間混合組成，具有較高的專業與獨立之性質，以及服務性與自主性均較直轄單位高的組織，如各種委員會之設置、訓練中心等。附屬單位則如警察局、消防局、稅捐稽徵處、環境保護局、衛生所、地政事務所、戶政事務所與文化中心等。¹⁷²

地方制度法公布施行以後，地方行政機關組織準則賦予地方自治團體有較大的權限以修正或變更自己的行政組織，但也對於地方自治團體在制定組織自治條例時，給予行政層級及規模的限制，並訂定若干組織原則，以為地方自治團體有所遵循。如該準則第五條：「規定地方行政機關依下列規定分層級設機關：

一、直轄市政府所屬機關以分二層級為限，其名稱如下：

（一）局、處、委員會：一級機關用之。

（二）處、隊、所、中心：二級機關用之。

二、縣（市）政府所屬機關以分二層級為限，其名稱如下：

（一）局、處：一級機關用之。

（二）隊、所：二級機關用之。

（三）鄉（鎮、市）公所所屬機關以一層級為限，其名稱為隊、所、館。

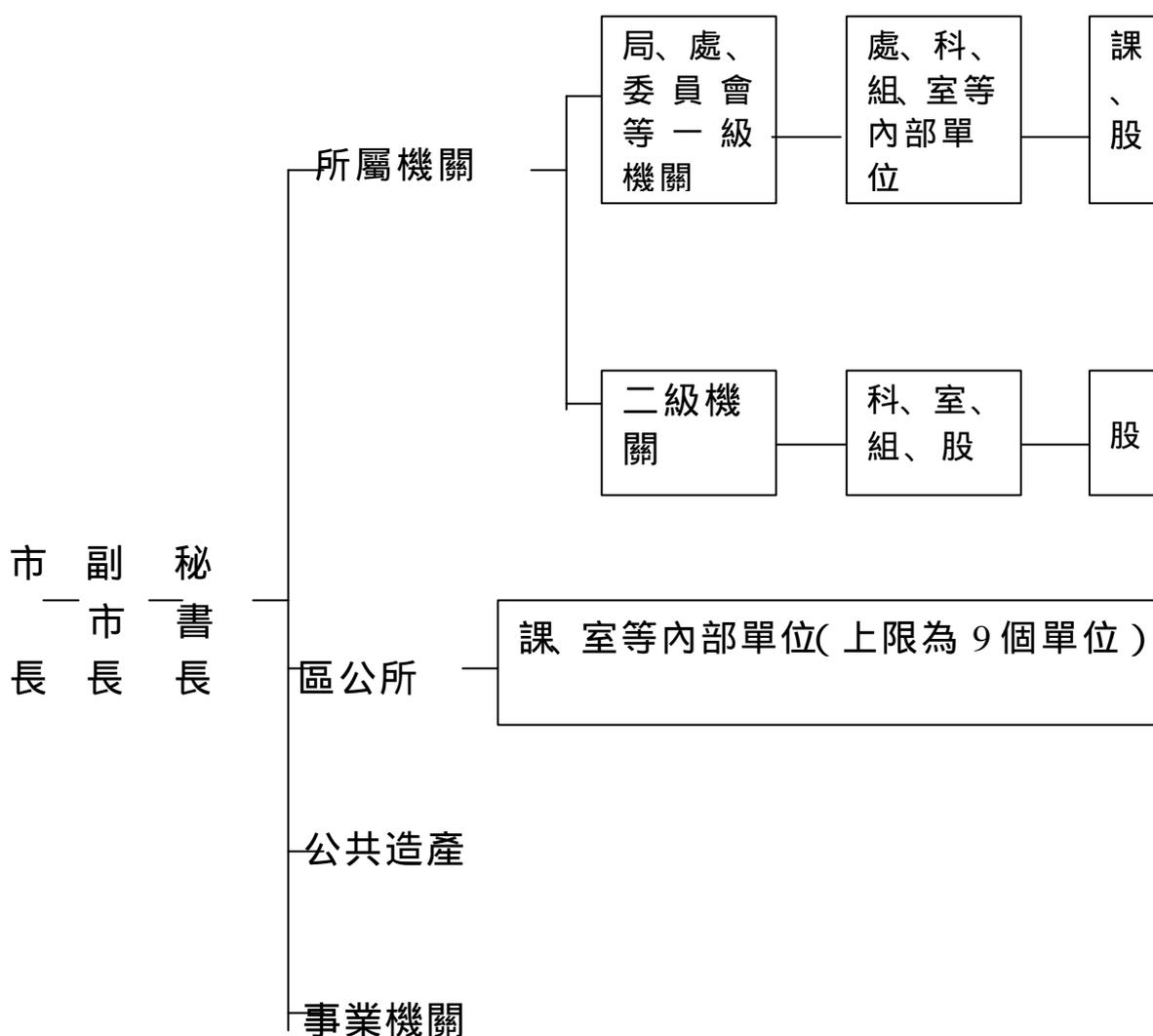
前項所屬機關，依法律規定或因性質特殊，得另定名稱。」是以在地方行政機關組織準則下的直轄市政府組織結構如圖 3-1 所示。

可知現行行政機關在分層組設機關時，各級縣市政府所屬機關均只能分兩級。此外縣市政府處於變化快速的環境中，應如何調整其機關組織之編制，在地方行政機關組織準則中，分別有原則性之規定。如第七條與第八條是機關或單位應予調整、裁撤或不得設立之原則性規定，而第六條與第二十九條則是與組織設計

¹⁷² 趙永茂，〈縣市政府的組織定位與組織重組〉，《理論與政策》，第 11 卷，第 3 期，民 86.6，頁 33。

有關之原則性規定，至於第二十七則是課予縣市政府應定期辦理組織及員額評鑑之義務，以為機關組設、調整、裁撤與人力調整之依據。此項規定之具體落實，在台北市政府人事處已成立編制審查小組，審議各機關擬議之組織編制修正案。

綜上所述，在現今的組織法制之下，是否可以建構一個能遷就環境變動的現代化行政組織，以彰顯其與外在環境互動的重要性，由於實施期間不長，尚有待實證之觀察。但就組織理論而言，越敏感於外在技術環境的組織，其回應性越快，對於策略的擬定與效能的提昇將有所助益。



【未滿 200 萬人者，一級機關不得超過 29 局、處、委員會】

【200 萬人以上者，一級機關不得超過 33 局、處、委員會】

【一級機關內部輔助單位不得超過 6 個，二級機關 5 個】

圖 3-1、地方行政機關組織準則下的直轄市政府組織架構圖

資料來源：引自張正修，《地方制度法理論與實用》，第二冊。台北：學林文化，民 89，頁 560。

參、組織法制對地方自治的影響

綜上所述，台灣在地方自治法制化之前的地方政府並無自主組織權，完全受制於中央政府或上級政府的監控。台灣省及北、高兩直轄市是依據行政命令而成立省市政府，縣市政府則是以省議會所通過的單行法規而成立縣市政府。因此，在民國八十三年七月以前台灣的地方政府皆是依據行政命令而成立的組織。但矛盾的是，國民政府時期所制定的若干地方自治團體組織法，如「省政府組織法」、「市組織法」及其施行細則、「縣組織法」及其施行細則，於行憲後並未廢止，而北、高二市的升格及其自治綱要的制度都是依據市組織法。¹⁷³此種捨法律不遵循卻另依行政命令行之的作法，足見當時威權體治下並無地方自治之可言。

民國八十八年地方制度法公布施行以後，各縣市政府的自主組織權及所管理的自治事項大幅增加，但依然是在中央框架下受其嚴密的控管與監督。¹⁷⁴不僅未能落實政府職能典範的轉型，更無法讓地方有選擇地方治理體制的空間，一致性的機關組設標準，是對於建構公民性政府的一大阻礙。是以，舉凡各種治理模

¹⁷³ 張正修，《地方制度法理論與實用》，第二冊。台北：學林文化，民 89，頁 790。

¹⁷⁴ 仇桂美，〈精省後縣市政府組織功能之研究〉，收錄於翁興利主編，《地方政府與政治》。台北：商鼎文化出版社，民 88，頁 219-220。

式概念之運用，都應整合於地方自治團體組織法制之中，方有利於地方政府多重治理的實踐。

以參與式的治理模式而言，是在於建立公、私合夥關係，擴大政策社群的參與管道，在每一個政策領域中都能形成一的特殊政策網絡，以實踐全民性的政府。但參與式的治理模式卻視公部門的層級節制為有效管理與治理的嚴重障礙，認為公共組織的結構應趨於扁平（flatter），且應縮減高低之間的層級，而取消中階管理層次的作法，既可縮減組織層級（delaying）更可節省開支。¹⁷⁵但在「地方行政機關組織準則」下的各級地方政府組織結構，似乎與前述看法背道而馳。

民主政治的精髓即在於建構全民性政府。台灣在地方自治法制化之後，產官學界一致支持地方分權（decentralization），其目的無非是想藉由政府體制的改變，強化民眾在政策上的參與及影響力。且就地方政府的規模而言，運用各種機制以達到公民的直接參與是可行的。尤其是在都市治理上，建立具專業化、非民選、彈性的特區政府等，都是可行的治理機制。例如英國的都市發展協會，是一種單一目的的準政府組織，具有很強的專業技術與管理特性，縮減了民選地方政府的權責與功能，將原屬於地方政府的職能，獨立於地方政府之外。¹⁷⁶

反觀我國在地方自治相關法制建設上，卻仍抱持著傳統官僚體制的舊思維，以至於限制了組織改革創新的空間，又縣市政府可否依當地的地方政治生態來選擇組織類型，¹⁷⁷現行組織法制未

¹⁷⁵ 許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘等譯，《政府未來的治理模式》。台北：智勝文化，民 89，頁 108-109。

¹⁷⁶ 趙永茂，〈英國的府際關係〉，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編《府際關係》。台北：元照出版社，民 90 年，頁 61-67。

¹⁷⁷ 趙永茂，〈縣市政府的組織定位與組織重組〉，《理論與政策》，第 11 卷，第 3 期。民 86.6，頁 33。

能賦予地方多重治理的驅力，因而嚴重影響地方治理能力的提昇，亟待在地地方制度或組織法制建設上有所創新和突破。然而，在尊重行政權之組織高權趨勢下，自治團體組織之細部規定是否一律須經由地方議會決議之自治條例來規範，學理與實務界均認為仍有相當大的討論空間，而論者有謂；基於憲法增修條文第三條第四項規定之精神，地方政府行政機關之組設應可按「政策或業務需要」自行決定之。¹⁷⁸

第四章 台北市行政組織的發展

多元而複雜的性質是現代社會的最佳形容詞，社會越是開放進步，公共事務便愈加繁瑣。都市的發展及其競爭力往往是一個國家國力強弱的指標，尤其，首善之區的都市甚且成為各該主要國家的代名詞，例如東京、巴黎、紐約、倫敦等世界知名城市。我國近年來由於經濟的長足發展帶動地方社會的快速變遷，政治民主化的豐碩成果導致政黨政治及政治生態的變化，凡此等政經社會的急遽變革使得社會的異質化愈加明顯，並且已經對地方政府僵化的傳統組織型態構成嚴重的威脅。

因此，地方政府在面對政經環境的劇烈變遷時，為期政府職能有效發揮及因應政府治理的多元化，亟需在政府層級、法令規範及公共組織設計等面向上進行調整，以適應都市化、區域化及多元治理模式等新環境之需求。是以，地方政府的組織型態，在因時因地制宜，有效整合地方需求及擴大地方自治經營規模的考量下，應充分賦予地方政府較大的自主組織權，以活化地方資源、財政和人力，此乃是落實地方自治及提昇國家整體競爭力的最佳方法。

¹⁷⁸ 陳慈陽，〈論地方之立法權及其界限〉，收錄於台灣行政法學會主編《台灣行政法學會學術研討會論文集：(1999)行政救濟·行政處罰·地方立法》。台北：元照出版社，民89，頁379。

台灣地方自治之發展，可說是一種漸進式的，過程雖然緩慢，但相對而言社會成本（social cost）的付出亦較低。¹⁷⁹美國政治學者杭廷頓（Huntington）認為：「台灣執政當局的改革步伐，或許未能滿足激進派人士的要求，但這種緩慢的步驟，從歷史經驗來看，卻是達成民主改革比較樂觀的途徑或方法。¹⁸⁰」總之，台灣自光復以來，地方政治的轉型基本上是受到外在制度環境的影響，其影響因素包括法制規範、經濟發展與政黨政治的互動影響，如圖 4-1 所示。

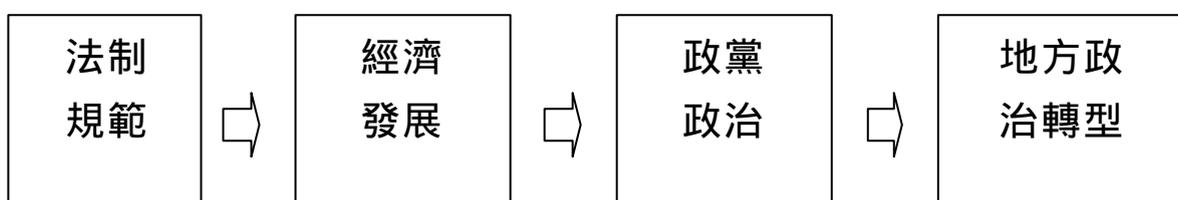


圖 4-1 台灣地方政治轉型架構

資料來源：整理自紀俊臣，《直轄市之自治法制設計評析》台北：時英出版社，民 85，頁 25。

基此，對於我國市政組織的發展，可就其歷史的演進過程加以探討，並以地方自治法制化的民主轉型作為觀察的基礎。在民國八十三年七月二十九日總統令制定公布「直轄市自治法」及「省縣自治法」以前，我國直轄市及縣市各級政府組織實施地方自治事項，均係依據中央頒行之法規行之，此為我國貫徹憲法實施地方自治之意旨，地方政府組織法制化前後的一個分界點。本章的內容將針對台北市的行政組織發展進行個案之研析，以時序法做

¹⁷⁹ 紀俊臣，《直轄市之自治法制設計評析》。台北：時英出版社，民 85，頁 18。

¹⁸⁰ 孟玄，〈漫長民主路不能開快車 - 訪杭廷頓教授談台灣民主化歷程〉，聯合報，民 77.1.9。轉引自吳瓊恩，〈解嚴後台灣的政治發展〉，收錄於台灣省政府新聞處編印，《台灣政治民主化的發展 - 政治建設篇》。台中，民 79，頁 20。

縱（時間先後）的比較，分別探討在日治時期、光復初期、升格直轄市、地方自治法制化（直轄市自治法、地方制度法）等外在制度環境的變遷下，對於台北市行政組織發展的影響如何？

台北市作為我國的首善之都及全國政治、經濟、社會、文化中心，在政治上具有最高的代表性，亦為我國地方施政與向中央要求改革的「火車頭」。¹⁸¹尤其台北市的都市化及都會區發展快速，多年來在財團法人國家政策研究基金會所作的「台灣城市競爭力評比」報告中，獨佔鰲頭，如表 4-1 所示。¹⁸²

表 4-1 台灣主要城市競爭力總指標排名表

縣市/項目	總指標	經濟活力	政府效率	生活品質	總排名
台北市	75	89 (1)	71 (1)	65 (1)	1
高雄市	54	47 (3)	63 (2)	51 (8)	2
新竹市	49	53 (2)	45 (4)	48 (13)	3
台中市	48	40 (6)	44 (5)	61 (2)	4
台南市	42	27 (11)	44 (5)	56 (4)	6
基隆市	42	27 (11)	51 (3)	48 (13)	6
嘉義市	37	28 (10)	32 (18)	50 (11)	16

資料來源：國政基金會科技經濟組，

http://www.ncnu.edu.tw/~lcs0625/subject_04_03.htm，民

91.11.23。

說明：() 括弧內為各項指標在台灣城市競爭力總指標排名。

¹⁸¹ 黃錦堂，〈精省後北高直轄市之發展角色〉，收錄於翁興利主編《地方政府與政治》。台北：商鼎文化出版社，民 88，頁 200-201。

¹⁸² 國政基金會科技經濟組，http://www.ncnu.edu.tw/~lcs0625/subject_04_03.htm，民 91.11.23。

其行政組織結構在都市化進程中，每個階段的變革都有其獨特的地方，足為我國都市成長與市政組織發展的典範，頗值得探討。台灣近代地方制度與都市行政之發展始自日治時期，為瞭解台北市的市政組織發展，宜從日治時期談起。本章擬就政治上的分期，即依據政治變遷的先後，作為歷史的分期如下：日治時期、光復初期、直轄市時期、地方制度法制化時期等各分四節，分別探討台北市市政組織的發展與變遷。

第一節 日治時期的市政組織

壹、外在政經環境之分析

一、台北市的都市發展與定位

1887 年台灣建省，劉銘傳駐節於台北，台北成為全台灣洋務運動中樞，並以城內地區作為清政府對抗帝國主義的指揮中心。在都市功能上，城內文武廟、書院及官署之建設及城外清賦局、郵政總局、電報局、機器局的開設，即反應出當時清政府為反抗帝國主義的侵略，所引發清政府強化統治台灣的動機，乃為因應當時內外情勢的要求。1895 年台灣割讓給日本，清政府的統治被更有效率的日本殖民機器所取代，這是台灣史上的第一個激烈的歷史轉折，台北市成為殖民政府指揮中心，以及殖民資本主義生產方式的控制中樞。

日據時期台北市的都市規模主要係延續清末以來既有的基礎，在幾經市區改正（都市計畫）之後，各地區間功能與地位的劃分益趨明顯，商業中樞集中於大稻埕與艋舺，行政中心則位於城內地區，共同形成台北地區頗具都市規模的核心城市。而當時的台北地區包括城中區、萬華區、延平區三個區域，各時期人口

數之變化如表 4-2 所示，其人口數之增加，足資證明台北市在日治時期經濟與文化之蓬勃發展。¹⁸³

表 4-2 日治時期台北市人口變遷表

年代	人口數
光緒二十二年（1896 年）	46710
光緒二十九年（1903 年）	85655
民國十二年（1923 年）	126760
民國十六年（1927 年）	211696
民國二十三年（1934 年）	283085

資料來源：原著井出季和太，《日據下之臺政》，第一冊。台灣省文獻委員會印行，民 66.4，頁 9。

日人據台時期計五十年又四個月，其統治策略與方針頗多變化，對台灣政治、經濟、社會、文化結構等影響深遠，尤以台灣之現代化，清代末期雖有其萌芽，惟真正開發以至完成，無可諱言實為日治時期。¹⁸⁴由於日據之初，當時社會仍留有前清遺制，日人為建立其殖民地體制，積極從事殖民地現代化之制度營運。又台北市是殖民政府的控制中樞，為日總督府之所在地，因此，日人治理台灣期間對台北市之建設從未間斷，例如初期的都市計畫、交通建設、下水道系統等均是日治時期所著重的建設，而藉由鐵公路運輸網的連結，台灣各主要都市間有著便利的交通，同時也達到殖民地控制的目的。¹⁸⁵

¹⁸³ 台北縣總體發展計畫，「第一節台北地區之都市空間轉化」，http://gis4.cpami.gov.tw/CPIS/cprpts/Taipei_county/total/txt/1-1.htm#sec1。

¹⁸⁴ 林衡道主編，《台灣史》。台灣省文獻會，民 83.6，頁 491-495。

¹⁸⁵ 台北縣/總體發展計畫/第一節台北地區之都市空間轉化。台北縣政府網站 http://gis4.cpami.gov.tw/CPIS/cprpys/Taipei_county/total/txt/1-1.htm#sec1。

台北市為台灣行政中樞之首府，總督府有鑑於此，於 1897 年決定首先在台北市街進行自來水道工程，併行擴大公路，進行都市計畫之相關事宜，1898 年起總督府設置台北都市「市區改正委員會」，即今日之都市計畫委員會，1900 年公布房屋建築規則，開始實施現代化之建築管理。1907 年為解決中產階級以下人民之居住問題，及緩和都市之房荒，遂建築公共住宅供人民租用，此項設施成績斐然。¹⁸⁶此外，早期政府機關較具規模之建築物亦於同一時間次第建設完成。例如 1913 年於台北市新公園內建立一座希臘多立式建築，初名為台灣總督府民政部殖產局附屬博物館，即為台北市壯麗大觀的建築之一。¹⁸⁷由此可見，日人對於台北都會區之重視。

二、殖民地的經濟發展

1921 年起，交通發達以至於人民的流動性增高，台人對日本殖民政府的抵抗逐漸轉化為民族運動、文化運動與社會運動，各種經濟活動也日趨熱絡，在 1926 年到 1940 年代間，台灣的農產品產值增加，是日治時期的最高峰。然而，日治五十年間台灣的進步，其實是一種殖民政策下有限性的進步，因為，日人清楚的知道，在一定範圍內限制其開發的程度，可以抑制台人的反抗勢力。¹⁸⁸

因此，台灣在日本的國民經濟中僅位居一個輔助性的地位，台灣供給殖民母國日本的農產品和原料，而台灣則提供日本一個工業產品與消費品的市場。由此可見，台灣在政治、經濟上的地

¹⁸⁶ 林衡道主編，《台灣史》。台灣省文獻會，民 83.6，頁 646。

原著井出季和太，《日據下之臺政》，第一冊。台灣省文獻委員會印行，民 66.4，頁 32、429。

¹⁸⁷ 林衡道主編，《台灣史》。台灣省文獻會，民 83.6，頁 608。

¹⁸⁸ 陳紹馨，《臺灣的人口變遷與社會變遷》。台北：聯經，民 86，頁 104-105。

位始終是位於次級階層，¹⁸⁹成為日本的附屬經濟。此亦是日治時期台灣經濟發展的一大特色，而台北市作為殖民政府所在地，是當時台灣政治、經濟、軍事、文化的中心，尚且能保持一定程度的發展。

總之，台灣由於在地理與天然稟賦方面的特殊條件，清廷與日本殖民政府在台灣的經濟建設，以及日本與台灣資本家的資本投入，使得台灣的資本主義化，商業活動得以蓬勃發展，並且對於往後國民政府在台灣的經營與發展，有深遠的影響。¹⁹⁰

三、變動中的地方制度

日人治台期間，審時度勢，應殖民統治之需要，地方自治時有變動，所作之行政區劃更迭頻繁，約略分述如下：光緒二十一年至二十七年間（1895~1901）的大縣廳制，初期的行政區劃為三縣一廳（台北、台灣、台南三縣及澎湖島廳），後期則改為三縣三廳（台北、台中、台南三縣和宜蘭、台東、澎湖三廳）；光緒二十七年至民國九年間（1901~1920）的多廳制，採行集權制改全台為二十廳，廳下設支廳；民國九年至台灣光復止（1920~1945）的州廳地方公共團體制，致力制訂地方自治，改廳為州，改支廳為郡、市，設街、庄。¹⁹¹

事實上，在日本統治台灣初期的摸索時期，當時的建置是延續清治末期所留下來的地方制度，迨至 1919 年「殖民主義」興起後，迫使日本不得不進行殖民地統治政策及體制的改革。且自 1920 年代起，遂有部分台灣人菁英倡導地方自治改革運動，在此種內外壓力下，日本政府遂將「地方自治團體」的觀念引進

¹⁸⁹ 同上註。

¹⁹⁰ 周育仁，《政治與經濟之關係 - 台灣經驗與其理論意涵》。台北，五南，民 82，頁 76。

¹⁹¹ 張正修，《地方制度法理論與實用》，第二冊。台北：學林，民 89，頁 756。

台灣，並朝向地方分權的方向發展。民國九年（1920）起台灣總督府幾度修改地方制度，改全台十二廳為五州二廳，成為州廳 - 郡市（支廳）街庄（區）三級制。¹⁹²下圖為日治時期（1935~1945）台灣的地方行政組織架構。（參見圖 4-2）

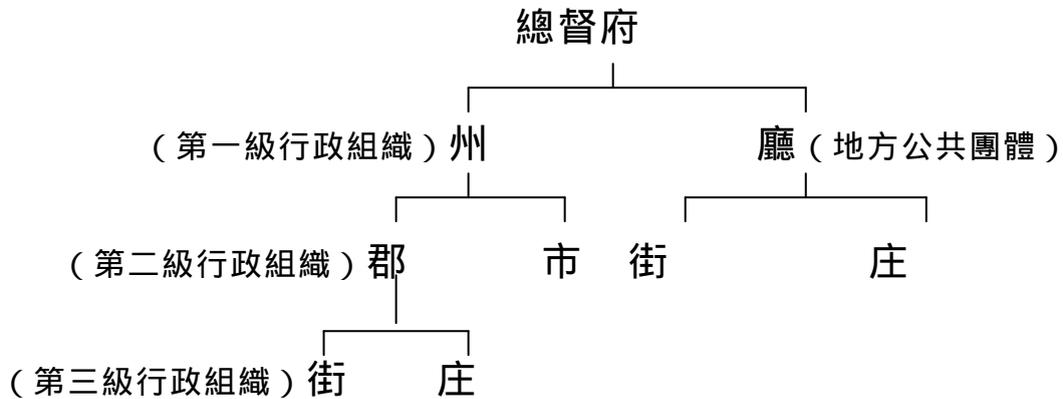


圖 4-2、台灣日治時期的地方行政組織架構

資料來源：引自張正修，，《地方制度法理論與實用》，第二冊。台北：學林，民 89，頁 758。

如圖 4-2 所示，1935 年日本統治當局修改地方制度相關之律令，明訂州、市、街庄為地方公共團體，具有獨立的法人資格，於法令範圍內處理公共事務，且其可以規定市、街、庄住民之權利與義務。更重要的是州、市、街庄的住民被賦予選舉權及被選舉權，同時設置作為議決機關的「州會」及「市會」與僅為諮詢機關的街庄協議會。1937 年廳成為地方公共團體，其團體的代表及執行機關為官派的廳長，並設置由總督遴選之協議員組成廳協議會之諮詢機關。至於郡則一直是國家行政官廳的一環，無所謂郡會可言。¹⁹³如圖 4-3 所示，為日治時期台灣地方公共團體之內部組織架構。

¹⁹² 陳陽德，《台灣鄉鎮市與區級政府之比較研究 - 台中縣市民眾與菁英態度之調查》。台北：五南，民 88，頁 41。

¹⁹³ 張正修，《地方制度法理論與實用》，第二冊。台北：學林，民 89，頁 756-757。

日本帝國主義政策，在台灣的總督是兼有行政權、軍事權、立法權、司法權與軍政權之絕對專制的獨裁者，而其所屬官僚亦具有統治上之絕對權力，此即為日本「治台」殖民地體制之特徵。

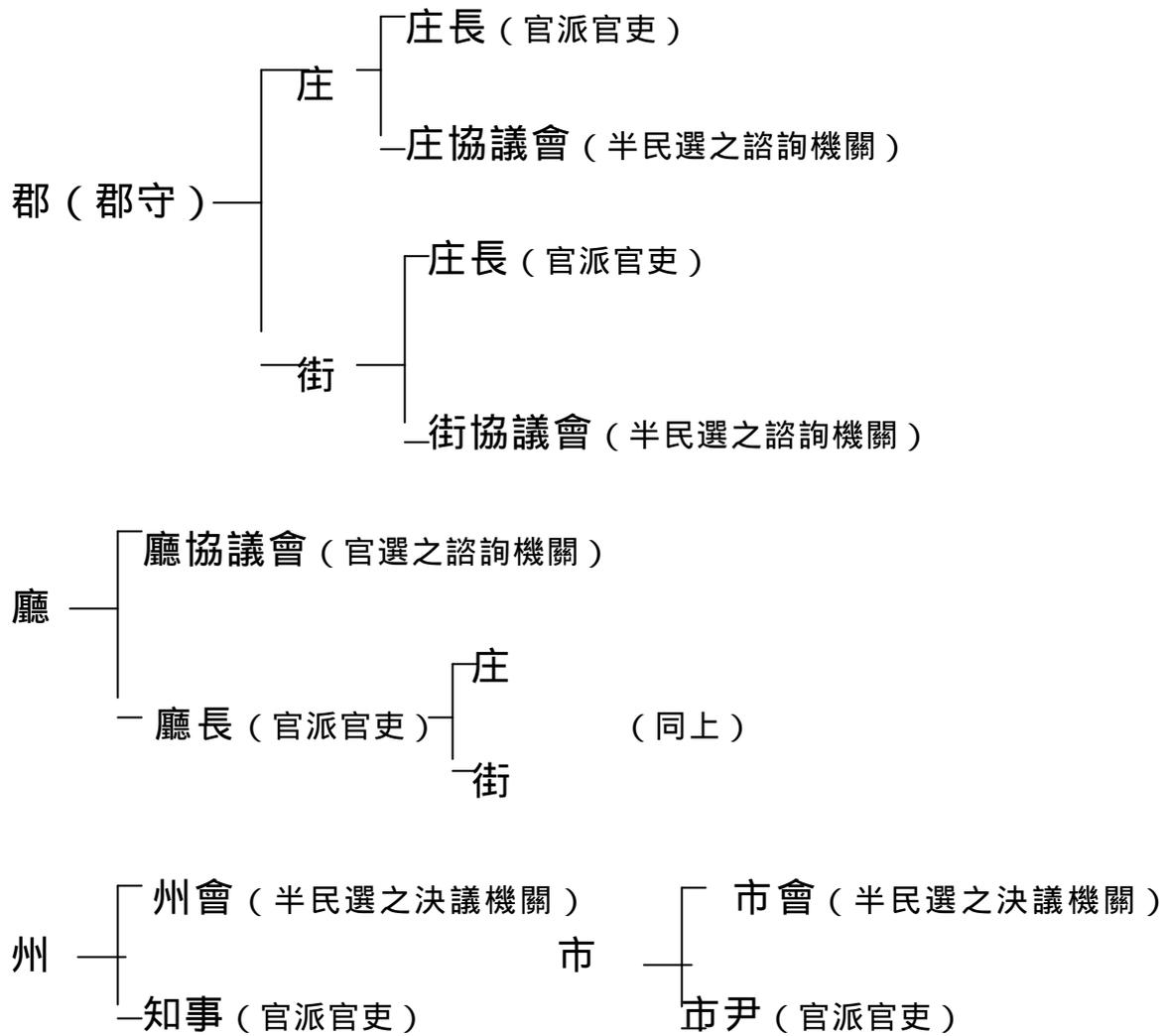


圖 4-3、日治時期台灣地方公共團體之組織架構

資料來源：引自張正修，，《地方制度法理論與實用》，第二冊。台北：學林文化，民 89，頁 758。

貳、市政組織之發展

一、專制下的行政組織

台灣近代的地方制度是源自於日治末期，日本為將台灣發展為殖民地之典範，便積極建設台灣之地方行政，透過精密的土地丈量和主觀的都市規畫，進而細緻的區劃台灣的行政組織，以遂行其殖民統治之計畫。¹⁹⁴

據台初期，地方行政制度及行政區域均沿襲清代舊制，1895年公布「台灣總督府條例」，規定總督府下之地方設縣及支廳，次於1896年制定「台灣總督府地方官機關組織規程」區劃全台為三縣一廳，分別為台北、台灣、台南三縣，約略與清末舊有區劃相當，同年並於台北府（即台北城）置台北縣辦公廳。¹⁹⁵1901年總督兒玉為採行集權制度，廢縣制改全台為十二廳，為廳治時期。1920年~1945年改為州廳地方公共團體制，制訂地方自治，改廳為州，改支廳為郡、市，設街庄。¹⁹⁶

1901年日人制定地方制度之初，台灣治安未定，交通尚未完備，基於保安目的之要求，地方機關之組織應使其簡單，管轄區域予以局限。惟其事後逐年見其發展，治安及地方政務有長足的進步，尤其產業活動之興盛，在其施政上亟需擴張地方廳之區域，以統理其地方行政事務，遂於1906年將原地方廳總務、警務及稅務三課，修正組織規程使其組織規模調整為庶務、警務、財政及番務，而設置番務課之廳，由總督予以指定。至1916年由於理番五年事業完畢，擴大行政區域，廢止「廳分課規程」中之「番務課」，原該課所掌管之業務移轉警務課辦理。

日人據台期間，社會行政組織頗為完善，如圖4-4所示，除

¹⁹⁴ 陳陽德，〈台灣地方制度演進之探討〉，《東海社會科學學報》，第19期，民88，頁149-150

¹⁹⁵ 原著井出季和太，《日據下之臺政》，第一冊。台灣省文獻委員會印行，民66.4，頁250。

¹⁹⁶ 張正修，《地方制度法理論與實用》，第二冊。台北：學林文化，民89，頁756。

日總督府文教局社會課所主管外，並於各級地方政府專設社會課或教育課，例如地方州政府之社會行政，隸屬內務教育課，課長為地方理事官；廳政府之社會行政，隸於庶務課，課長亦地方理事官；台北市則特設社會課，課長為主事，並設有台北市社會事業助成會之地方團體；台中及台南二市，歸教育課，其他各市，則隸於庶務課。¹⁹⁷足見自日治時期起台北市即為台灣都市發展之首善之區，在行政組織的組設上其位階較一般都市優越。

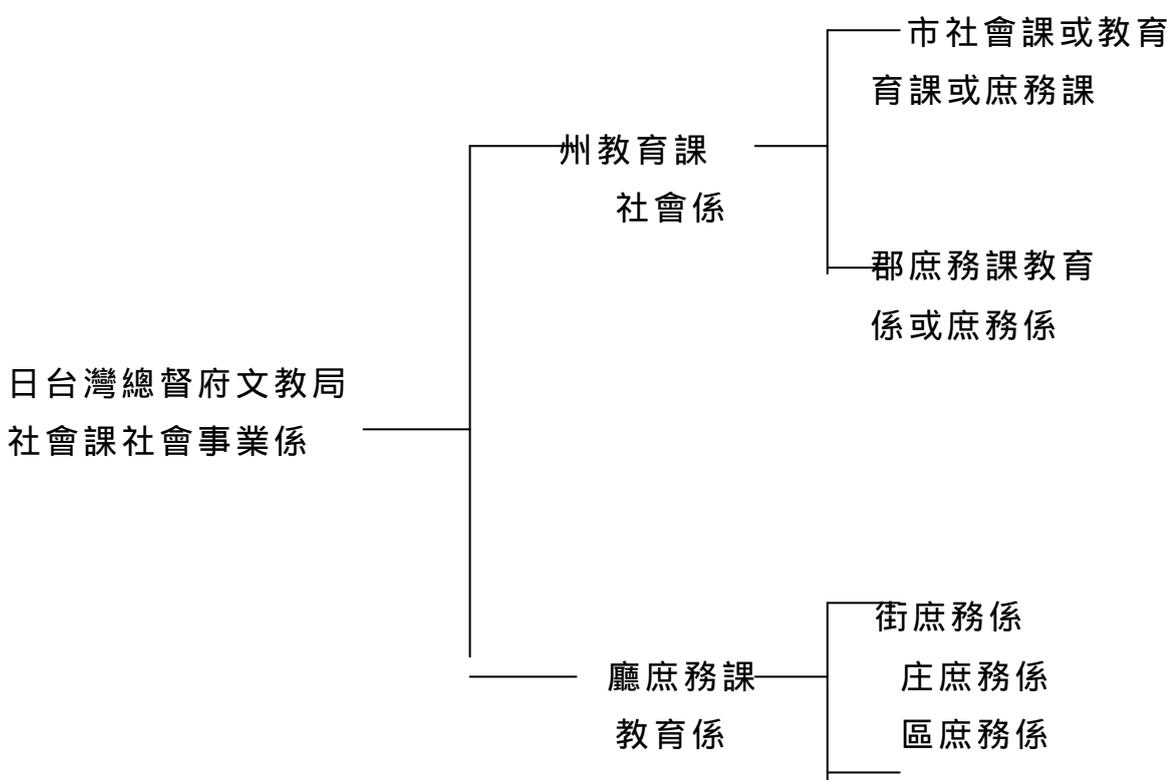


圖 4-4 日據時期台灣社會行政組織架構圖

資料來源：林衡道主編，《台灣史》。台灣省文獻會，民 83.6，頁 640。

二、地方自治團體的引進

¹⁹⁷ 林衡道主編，《台灣史》。台灣省文獻會，民 83.6，頁 640。

1919 年世界各殖民地民族運動興起，使得日本不得不改革殖民地的統治政策和體制。¹⁹⁸同年十月任命首任文官日督田健治郎致力制定台灣的地方自治制度，日本政府將在內地繼受自西方的中央與地方政府體制，部份移殖至台灣，至此地方自治團體的架構首度引進台灣。1920 年依據用以規範國家行政官廳組織的敕令，修改地方官官制，將台灣總督府的一部份權限下授予地方行政官廳，以達到某種程度的地方分權。¹⁹⁹因此，大幅改革地方制度為州、郡、市、街庄制度，使其不僅是行政區劃亦是地方公共團體，以實施地方自治行政，而此次改制主要著眼於提高地方官地位與權限之擴張，並以文官充任普通行政之事務。

在 1920 年所修訂的地方機關組織準則中，²⁰⁰州及廳之指定員額如表 4-3 所示。其中，廢支廳改設郡市置郡守市尹，乃為順應時事，因而廢止薦任職廳長，改置簡任職知事。新制度將市長改為簡任職，但不賦予警察權，另設警察署，此與郡守之賦予警察權不同，²⁰¹街庄置薦任或委任待遇之街庄長。又市設於本省三大都會區之台北市、台中市及台南市。²⁰²以上均為此次修政地方官制之重點。而隨從前述之修正，州、市、街庄之名稱及區域，

¹⁹⁸ 「第一次世界大戰前後，日本經濟在台灣急速發展後，由於教育逐漸普及，民智漸開，東京台籍留學生在澎湃之民主自由近代思想衝擊下，普遍發生民族覺醒，乃由團結進而展開文化、啟蒙、政治運動，企圖擺脫異族統治。1930 年，成立新組織台灣地方自治聯盟，以促進地方自治為單一目標，1935 年 11 月，全台舉行所謂改正地方自治制度第一次選舉時，各地該聯盟所支持之後選人亦有多人當選。」引自林衡道主編，《台灣史》。台灣省文獻會，民 83.6，頁 500。

¹⁹⁹ 林衡道主編，《台灣史》。台灣省文獻會，民 83.6，頁 505。

張正修，《地方制度法理論與實用》，第二冊。台北：學林文化，民 89，頁 754。

²⁰⁰ 1919 年首任文官田健治郎總督，對於修正官制略謂：「從來地方機關組織規程，雖已修正數次，依然傾向中央集權，地方官權限極狹。因而此次修正，不獨提高其地位，擴張其權限，且由此修正而地方團體得到進步，其需要建設者頗多，如一一待諸中央指示後始行動，則不特有失其機宜措施，有阻滯政務之虞。是以雖屬國家之設施，如為地方公共事業，當儘量令該地方首長負責，以增進利國便民之設施，須成立地方公共團體方能達其目的，此所以不可不留意之新制度也。」引自原著井出季和太，《日據下之臺政》，第一冊。台灣省文獻委員會印行，民 66.4，頁 694。

²⁰¹ 郡守掌握警察權力之制度為日本國內所無，蓋以台灣地方自治尚未成熟，日人統治者為其職務上之便利，固設此制度。引自原著井出季和太，《日據下之臺政》，第一冊。台灣省文獻委員會印行，民 66.4，頁 863。

²⁰² 原著井出季和太，《日據下之臺政》，第二冊。台灣省文獻委員會印行，民 66.4。

亦依照國家行政區劃同時成為地方公共團體。

表 4-3 日治時期台灣地方機關組織及編制表（1920 年）

州及廳		郡及市	
職稱	員額	職稱	員額
知事	5	郡守	47
廳長	2	市尹	3
理事官	29	理事官（地方理事官：助役）	3（56）
警視	21	無	
技師	19	（地方技師）	（1）
視學	12	視學	50
屬員	462	屬員	400
警部	261	無	
技手	186	技手	50
通譯	20	無	
警部補	298	無	
稅務吏	162	無	
森林主事	142	無	

資料來源：原著井出季和太，《日據下之臺政》，第一冊。台灣省文獻委員會印行，民 66.4，頁 695-696。

說明：1、（）括弧內之資料為 1924 年地方機關組織規程修正新增職稱及員額。

2、助役等於副市長，由地方理事官充任之。

三、有限的地方自治

在新地方公共團體體制下，1920 年時的台北州轄台北市及

九郡，至 1926 年止，台灣行政區劃已然成型，再無重大之變動。²⁰³但是，此一時期的地方制度並未明定州、市、街庄為法人，又行政首長均為官派官吏，而民意代表機關的各級協議會會員完全為官選，開會時並無議決、質詢及提案權，可說是御用的諮詢機關，徒具虛名而已，以至於自主權和自治權均極為有限，仍舊深具中央集權主義的官治色彩。因此，州、市、街庄雖名為地方公共團體，但與真正的「地方自治團體」相去甚遠。

是以，當時即有社會菁英倡議地方自治改革之運動，以溫和方式發起「議會請願運動」，要求實施完全的地方自治制度，至 1935 年日本統治當局始回應此地方自治改革之要求，修改有關州、市、街庄制度之律令，²⁰⁴明訂各級地方公共團體為法人，並賦予住民有選舉權與被選舉權，而各級協議會則改制為半民選的決議機關，亦即協議會之成員一半由民選，一半由官府遴選，在上級官府的監督下，於法律範圍內處理其公共事務及可以規定住民的權利義務等，大幅放寬了地方政府的權限。²⁰⁵

參、對市政組織的影響

一、行政組織的特色

綜上以觀，日據時期，台灣之行政組織基本上具有以下幾點特色：²⁰⁶

（一）台灣總督之絕對專制地位；總督兼有行政、立法、司

²⁰³ 林衡道主編，《台灣史》。台灣省文獻會，民 83.6，頁 505-506。

²⁰⁴ 1935 年修正地方制度，為令住民自覺其任務選舉議員，使其參與地方公共事務，一方面予以適當之監督，以期地方自治行政順利推行。是以本制度之實施，凡公正之民意當能反映於百般設施，增進公共福利。人民須瞭解制度之意旨，行使正當之公權力同時須知其義務之更大。引自原著井出季和太，《日據下之臺政》，第三冊。台灣省文獻委員會印行，民 66.4，頁 932。

²⁰⁵ 張正修，《地方制度法理論與實用》，第二冊。台北：學林文化，民 89，頁 755-757。

²⁰⁶ 陳紹馨，《臺灣的人口變遷與社會變遷》。台北：聯經，民 86，頁 507-508。

法三權於一身。

- (二) 由上而下之集權官治主義；在 1921 年以前，總督與地方之職權關係上，下級之職權以上級保留事項以外之一般行政事務為限，上級得隨時以行政裁量權之行使，取消或停止下級所為之處分，故其性格為單純的統屬性之上下級行政官署間之關係。
- (三) 行政機關權力廣泛而強大；在行政法規中任由行政機關行使之權力甚大，而行政官署之違反損及人民之權利時，無行政救濟之制度。
- (四) 警察及軍事統治色彩濃厚；在地方行政制度中，承認在必要時得採武官行政制之例外，可以軍事統治排除原有之地方官治。

二、統治策略所產生的影響

1921 年之後，日人將台民中有資產的名望之士網羅至殖民政府的統治體制下，本土的菁英都被容許參與並享有政權，只是參與的層級一直停留在地方，政治活動領域及其權力一直是非常的有限，而愈基層的公職選任，台灣人所佔的比率越高。據統計，以市協議會員而言，在日治期間的十屆市協議會，議員總數中台灣人佔 38.6%，此外在街庄區長中，猶如今日之鄉鎮長之職位，亦大多由台灣人擔任，佔總人次的 59.1%。足見日本殖民政府的統治策略是欲透過基層的地方公職來拉攏台灣的社會菁英。²⁰⁷

因此，由統治形式觀之，日治時期地方行政制度之基本內容即是「警察統治」，法治主義之原則尚未見諸實施，其行政組織與司法組織均與日本內地有異。據此推知，日人據台半世紀所推行之殖民政策，雖然歷任總督對台之施政方針不一，但均不失其

²⁰⁷ 吳乃德、陳明通，〈政權移轉和菁英流動：臺灣地方政治菁英的歷史形成〉，收錄於賴澤涵主編，《台灣光復初期歷史》。中央研究院中山人文社會科學研究所，民 82，頁 306-311。

剝削殖民地以肥其本國之目的，而據台後期地方制度之轉變，乃為因應時事所需，但對於光復後台籍社群菁英的政治參與和發展，有著關鍵性的影響。

第二節 光復初期的市政組織

壹、外在政經環境之分析

一、台北市的都市發展與定位

民國三十四年（1945）十月二十五日，中國戰區台灣省受降典禮，在台北市中山堂舉行。國民政府為便於政府機關之接管，設有接管委員會總持其事，並區分為省屬機關與地方機關之接管。其中，地方機關之接管係由民政處另組各州廳接管委員會辦理，此外，為處理各級地方行政工作，及行使政權與籌設縣市政府，就台北等五州及台東等三廳，共組織八個地方政府機關接管委員會，受「行政長官公署²⁰⁸」及台灣省接管委員會之指揮監督辦理接管工作。惟台北市為台灣行政之首府，其地位與一般縣市自不相同，接管工作則由台北市政府直接辦理，光復後台北市首任市長為黃朝琴。²⁰⁹

國民政府遷台之後，遂以台北市為中華民國的臨時首都，為政治、經濟活動的中心。而延續日據時期對台北市發展的重視，大量人口的移入，新政府逐漸在市郊開發新社區，並改善中心都

²⁰⁸ 1945年9月20日，國民政府發布「台灣省行政長官公署組織條例」，作為收復台灣重建政制之法律依據，並任命陳儀為台灣省行政長官且兼任台灣警備總司令，集行政、立法司法及軍事大權於一身，因此這是一個專為台灣統治而設計的特殊統治機構，有別於大陸各省，與日治時期的總督府功能定位一致，俗稱新總督府。至1947年，行政院會議決議撤銷台灣省行政長官公署，改為台灣省政府，並改派魏道明為台灣省政府主席。引自張正修，《地方制度法理論與實用》，第二冊。台北：學林文化，民89，頁5-7。

²⁰⁹ 林衡道主編，《台灣史》。台灣省文獻會，民83.6，頁726-727。

市與郊區間的公路系統。此一時期，台灣社會的發展除了政治的因素及生產技術的革新外，經濟的快速成長是促進都市化發展的主要因素，同時，由於台北市對其他縣市的支配佔有極大的優勢，也因而助長台北都會區域的形成與發展。民國四十九年台北都會區域包括台北縣、台北市、基隆市、陽明山管理局等四個行政區域，台北市為該區域的中心，但其面積僅佔區域總面積的2.7%，但它的人口卻佔了43.4%，人口密度高達每平方公里13414.8人，相較於周邊衛星城鎮之發展有極大差距。²¹⁰足見當時台北市的發展已趨於飽和，此可從民國三十九年至五十年間的人口數觀察得知，整理如表4-4所示。

表 4-4 台北市民國三十九年至五十年人口數

民國 39 年	503086	民國 45 年	748510
民國 40 年	562261	民國 46 年	777467
民國 41 年	584624	民國 47 年	813825
民國 42 年	627752	民國 48 年	854061
民國 43 年	666111	民國 49 年	898655
民國 44 年	704124	民國 50 年	936925

資料來源：引自陳紹馨，《臺灣的人口變遷與社會變遷》。台北：聯經，民 86，頁 552-553。

二、經濟發展的轉型

光復以後，國民政府接收日本殖民政府的政權與主要的產業設施。在經濟發展方面，日治時期的台灣工業雖有進步，但所生產的大多是農產加工品或半製品，製成的消費品大多不得不從日本輸入。當時台灣進口貿易的兩大宗分別是肥料與紡織品，而從

²¹⁰ 陳紹馨，《臺灣的人口變遷與社會變遷》。台北：聯經，民 86，頁 548-550。

光復後民國四十二年紡織品的產量已是光復前民國三十年的十倍，以及肥料增加五倍來看，顯示台灣經濟已從殖民地的附庸經濟轉變為獨立的經濟組織。²¹¹

戰後初期由於戰爭破壞，日籍技術人員撤離，百業蕭條，經濟不振，致使台灣經濟發展呈現停滯狀態，政府面臨嚴重的經濟危機。因此，當時的施政重點在於穩定經濟局勢為前提，積極恢復生產事業以充裕稅源，此時依附於國際情勢下的國家經濟發展政策，即是以國家之關係壟斷資本為主導的經濟形態，迄至民國四十年，初獲顯著之成效。²¹²此一時期，台北市在經濟上的功能，是以之為基地提供工業化之國內需求市場，並將農村地主引導轉化為城市資本家集中於台北。

由於新的經濟結構塑造成功，對整個台灣當時的社會制度產生極大的影響。在經濟方面，則從事幣制改革、土地改革、成立物資處理委員會與台灣區生產事業管理委員會，以整頓金融與經濟秩序。尤其，在教育方面，日治末期的中、小學教育非常發達，但高等教育卻被有意忽視。光復後各級學校倍增，高等教育發達，對於社會菁英養成有很大的助益，而在於地方自治的精進上，各級地方行政首長與民意代表皆經由人民直接選舉產生，²¹³是台灣社會制度邁向民主化過程的重要階段。

1949年5月國民政府為維持政治與經濟穩定，宣布全省戒嚴，凍結人民言論、集會結社、遊行請願等權利，企圖以強力手段維繫政治與社會秩序。因此，在國民政府初遷來台時，欠缺社會基礎，其統治上的合法性（legitimacy）與正當性是相當薄弱的，於是乎當時具有的代表性的台籍資本家或知識份子，均被吸

²¹¹ 陳紹馨，《臺灣的人口變遷與社會變遷》。台北：聯經，民86，頁106。

²¹² 林衡道主編，《台灣史》。台灣省文獻會，民83.6，頁814。

²¹³ 陳紹馨，《臺灣的人口變遷與社會變遷》。台北：聯經，民86，頁525。

納 (co-opted) 入經濟發展的體系之中，以擴大其社會基礎並鞏固其合法性。²¹⁴

三、非憲化的地方自治

光復初期，台灣省各縣市自治行政區域的劃分，台灣省行政長官公署為便於接管及推行政令，依據「市組織法」暨「縣市各級組織綱要」之規定，於民國三十四年十二月六日訂頒「台灣省省轄市組織暫行規程」，同年十二月十一日，公布「台灣省縣政府組織規程」，根據我國之行政制度，參酌台灣當時的地理人口狀況，並以日治時期的行政區劃為基礎，重新劃分自治行政區域，於全省分設台北縣等八縣、台北市等九省轄市及宜蘭等二縣轄市。

當時台北市轄松山、大安、古亭、雙園、龍山、城中、建成、延平、大同、中山等十區，市政府設於建成區。另為適應實際所需，維護草山風景區即今陽明山內之治安及建設，台灣省政府特頒行「台灣省草山管理局組織規程」，並於民國三十八年成立草山管理局，民國三十九年改稱陽明山管理局，為縣市級之平行單位，將士林、北投兩鎮劃由該局管轄，但行政區域仍屬台北縣。²¹⁵民國三十八年國民政府遷台，台北市在政治上成為戰時首都，對內企求政權的集中，對外從事政治連絡以鞏固其統治之基礎，而大量的軍人與行政人員便成為台北市外省人的主要人口。

但有別於現今區級政府的是，依據「台灣省省轄市政府組織暫行規程」之規定，省轄市以下設區，區設區公所及區民代表大會，置區長一人及副區長一人，均由區民代表會選舉之。受市政府之監督指揮，辦理本區自治事項及執行上級政府委辦事項。區

²¹⁴ 周育仁，《政治與經濟之關係 - 台灣經驗與其理論意涵》。台北，五南，民 82，頁 77-83。

²¹⁵ 林衡道主編，《台灣史》。台灣省文獻會，民 83.6，頁 755-764。

民代表由里民大會選舉之，任期二年，連選得連任。²¹⁶是以，區代表會之職權與現行鄉鎮縣轄市代表會之職權相當，區公所的法律地位也與現今鄉鎮縣轄市公所類似，而有異於現制區級政府為派出機關之設計。

民國三十八年，陳誠擔任省主席隨即展開地方自治籌備之工作，而此一階段所適用之地方自治架構，係以民國三十八年以前之地方行政法令為依據，其相關組織所適用之法規，整理如表 4-5 所示。

表 4-5 民國三十八年以前省轄市適用之組織法令

組織法令	頒行機關	頒行時間
台灣省省轄市組織規程	台灣省政府	
台灣省省轄市市政府組織規程	國府備案	民國 38 年 2 月 3 日
台灣省省轄市區公所組織規程	台灣省政府	

資料來源：張正修，《地方制度法理論與實用》，第二冊。台北：學林文化，民 89，頁 5-7。

貳、市政組織之發展

一、省轄市時期 市長官派

(一) 法規變動

民國三十四年十一月一日台北市政府成立。俟後依據「台灣省省轄市政府組織暫行規程」之規定，省轄市設市政府，置市長

²¹⁶ 同上註，頁 765。

董翔飛，《地方自治與政府》。台北：五南，民 71，頁 318。

一人，由行政長官公署遴選派充之，受行政長官公署之指揮監督，辦理上級委辦事項及市行政事項。

（二）市政組織

成立初期，市政府計設秘書室、總務科、民政局（科）、財政局（科）、教育局（科）、建設科（局）、工務局、警察局等八個單位，各局科均置局科長一人，室置主任一人，均由市長遴選報請行政長官公署派任之。各局科之下，均分課股辦事。總務科分設交際、統計、人事、事務等四股。民政局（科）分設衛生、地政、社會、戶政、地方行政等五課。財稅局（科）分設稅務、財務、會計三課（股）。教育局設社會教育、中等教育及國民教育三課（股）。建設科設土木、實業、營建水利三股。工務局設汽車、水道、建設三課。警察局設司法、行政二課，分別掌理有關事項。²¹⁷總員額僅 312 人，市政府所屬機關員額包括各學校教職員、警察人員在內，為 5,051 人。²¹⁸

二、自治制度的建立 市長民選

（一）法規變動

民國三十九年實施縣市地方自治，由於當時縣市行政區劃大小不一，係依原有州廳區域劃分，遂於同年四月二十四日及九月八日，先後公布「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」²¹⁹及「臺灣

²¹⁷ 林衡道主編，《台灣史》。台灣省文獻會，民 83.6，頁 764-765。

²¹⁸ 台北市政府網站：台北市政府/市府簡介，<http://www.taipei.gov.tw>，民 92。

²¹⁹ 民國三十八年省政府為實施縣市地方自治，以期符合行憲後「還政於民」之政策，但依憲法之規定，實施地方自治應依省縣自治通則及省縣自治法為依據，而該項法律尚待頒布，是以有關地方自治各種法規之制訂，無所遵循。省府為兼顧法理與事實起見，即於是年延攬專家學者設立地方自治研究會，歷時四月經研擬完成「臺灣省各縣市實施地方自治綱要草案」，以資作為辦理縣市地方自治之基本法規，舉凡縣市鄉鎮之地位、自治事項、自治組織、自治財政之分配，縣市各級立法及行政機關之職權及其相互關係，均有原則性之規定。引自林衡道主編，《台灣史》。台灣省文獻會，民 83.6，頁 740。

省各縣市行政區域調整方案」²²⁰，並依據自治綱要第二十五條規定，訂定「臺灣省各縣市政府組織通則」，於四十年一月十九日公布施行。

（二）市政組織

當時的台北市政府設有秘書室、民政局、財政局、教育局、建設局（台北市工務處）、地政科、軍事科（民國四十四年一月改兵役科）、主計室、人事室、警察局、衛生院、稅捐稽徵處等，至縣市長一職則由官派改由縣市公民直接選舉產生，受省政府之指揮監督。²²¹然而，當時政府實施地方自治選舉之目的，在於厚植其統治基礎，一方面促進其政治整合，一方面擴大執政權威的正當性；同時對於當下的本土反對人士而言，也可藉由選舉機制爭取政治職位，表達其不滿的政治主張。²²²

三、改制前的市政組織

（一）法規變動

光復後台灣經濟發展迅速，社會型態變遷，各省轄市之人口不斷激增，復以新興業務時有增加，原有行政組織亟待通盤檢討與重組，為適應此一實際環境變遷之所需，省政府於五十年三月將原頒之「臺灣省各縣市政府組織通則」修正為「臺灣省各縣市政府組織規程準則」。²²³

²²⁰ 光復初期之行政區劃，係因襲日據時期區劃，將組織名稱予以易名，而未作縣市轄境之改制。由於各縣市面積過大，戶口不均及貧富差異，並不合行政管理與推行地方自治理想，新政府乃於三十九年九月間依據「臺灣省各縣市行政區域調整方案」，將原有行政區域重新劃分為十六縣五省轄市，同年十月各新設縣市政府成立。引自林衡道主編，《台灣史》。台灣省文獻會，民 83.6，頁 771-757。

²²¹ 林衡道主編，《台灣史》。台灣省文獻會，民 83.6，頁 740-776。

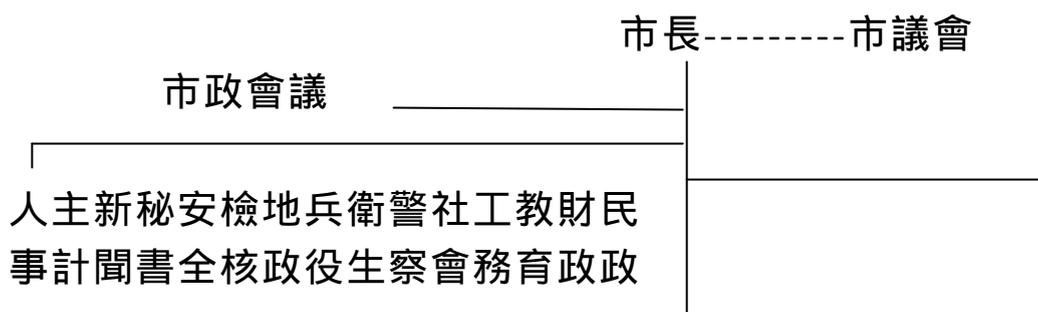
²²² 陳陽德，《台灣當前三大政治問題》。台北，自立晚報，民 81，頁 11。

²²³ 林衡道主編，《台灣史》。台灣省文獻會，民 83.6，頁 772-773。

(二) 市政組織

此後，台北市組織規程及員額編制，迭經修正，迄至民國五十六年六月底改制前，其組織如圖 4-5 所示：市長一人、主任秘書一人（確立縣市政府主任秘書為幕僚長）、顧問五至七人。台北市政府府內單位計設有民政、財政、衛生、警察、教育、工務、社會等七局，地政、兵役等二科，秘書、主計、人事、安全、新聞、檢核等六室，共十五個單位，局下設課，置課長，科下設股，置股長，總員額 465 人。附屬機關有：警察局、稅捐稽徵處、公共汽車管理處、自來水廠、衛生局、水肥處理委員會、文獻委員會、民防指揮部、各區公所等計五十二個單位，總員額包括教員及警察人員計有 14,413 人，較成立初期成長約三倍之多。

改制前的台北市為台灣省轄市之一，其組織架構及規模與同時期台灣省各縣市政府組織規模相當。市府組織在當時已有七局二科六室共十五個單位。其中，屬於直線業務單位的有：民政局、財政局、教育局、社會局、工務局、衛生局、警察局、地政科、兵役科等九個單位，對人民提供直接的服務。而較為特別的是有兩個單位專門職司控制人民的角色，即安全室和檢核室二個內部組織。另外民防指揮部亦為加強各級聯戰組織，發揮全民聯戰功能的組織。



室室室室室室科科局局局局局局局局

區 公 稅 文 水 民 自
公 共 捐 獻 肥 防 來
所 汽 稽 委 處 指 水
車 徵 員 理 揮 廠
管 處 會 委 部
理 員
處 會

圖 4-5、台北市改制前（民國 56 年 6 月 30 日）組織結構

資料來源：台北市政府新聞處，《台北市改制二十年》，民 77.3 出版，頁 150~157。

參、對市政組織的影響

基於上述，台北市行政組織型態充分反應出當時外在環境的特殊性，這樣的組織結構設計並不全然是從行政效率、業務推展及合理的事務分配為考量，而是兼有強化統治權力的意涵，市政組織的運作形式上是實施地方自治，但實際上是一部堅實的統治機器。然而這種情勢之發展，實與當時的地緣政治依賴有密切的關係，因為，在 1950 年代，台灣納入世界冷戰體系，台灣的自身安全必須依賴美軍的協防，也就是在這樣的國際局勢之下，助長了當時國內在軍事及政治上的高壓情勢，而身為戰時首都的台北市，自然形成了對內管制與對外聯繫，並表示其合法性的首要城市。²²⁴

第三節 直轄市時期的市政組織

²²⁴ 台北縣/總體發展計畫/第一節台北地區之都市空間轉化。台北縣政府網站，http://gis4.cpmi.gov.tw/CPIS/cprpvs/Taipei_county/total/txt/1-1.htm#sec1，民 92。

壹、外在政經環境之分析

一、台北市的都市發展與定位

(一) 升格為直轄市 - 市長官派

光復後的台北市原為台灣省轄市之一，且為省政府所在地。民國三十八年政府遷台，成為戰時首都，由於有龐大美援的建設基金，都市基礎設施漸趨完備，工商業發達，都市化程度加深，已然成為大台北都會區的核心都市，且為中央政府所在地，在政治、經濟、文化、社會等各方面，均具有重要的地位，且向世界性之現代化都市邁進。²²⁵而為配合國際觀瞻與經濟建設之需要，乃於民國五十六年七月將台北市改制為直轄市，²²⁶受行政院之指揮及監督，因而在行政層級、組織編制與財政預算上，均明顯凌駕於台灣省其他縣市之上。此外，由於台北市所轄區域發展受限，不足以形成國際規格之現代化都市，是以復於民國五十七年七月將原屬台北縣轄之景美、南港、士林、北投、木柵、內湖等六鄉鎮，改劃歸台北院轄市管轄，面積達 272.1 平方公里，台北市擁有市民的總人口數則增為 1,510,888 人。²²⁷

台北市升格後市長改為官派，由中央直接任免俾便於監督指揮，首任市長高玉樹及臨時市議會議長張祥傳就職，自此以後台北市即失去其原有地方自治的地位，直到民國八十三年「直轄市自治法」制定之後才恢復市長民選。台北市之所以改制為直轄市

²²⁵ 董翔飛，《地方自治與政府》。台北：五南，民 71，頁 277。

²²⁶ 民國五十五年十二月三十一日，蔣總統接納市議會建議，核準台北市改制為院轄市。嗣經行政院於五十六年五月通過改制，並奉總統五十六年一月十三日（五六）號任命高玉樹為台北市市長。引自簡筌簧主編，《中華民國史事紀要中華民國五十六年（一九六七）七至十二月份》。台北：國史館，民 90，頁 1-5。

²²⁷ 簡筌簧主編，《中華民國史事紀要中華民國五十六年（一九六七）七至十二月份》。台北：國史館，民 90，頁 1-5。

之意義及目的，主要係因為台北市為中央政府所在地，亦為我國之首都，交通發達，國際人士往來頻繁，觀光事業隨之發展，真是國際觀瞻所繫，因之非將台北市建設成為現代化都市不可。台北市的改制提高了市的地位，而當務之急，首在都市計畫與都市平均地權相互配合，以切實改善市容。²²⁸

（二）地方政治生態的重大變革

從歷史的縱軸觀察，民國七十五年至七十七年之間，是台灣政治、社會劇烈轉型的時期。民國七十六我國解除戒嚴之後，動員戡亂時期隨即終止，自此以後威權體制瓦解，我國民主憲政發展將邁入一個新的里程碑，地方政治生態丕變，以至於地方要求落實地方自治的聲浪此起彼落，直接衝擊整個社會結構的變動。由於當時台灣地方政經社會正處於都市化、工商業發達，以及政治民主化的過程中，地方政府體制有感於外在環境的壓力，認為唯有地方分權，強化地方政府的自主能力，方能發展地方特色，滿足人民的需求。但因為中央的猶豫與政策的遲延，各級地方政府的組織架構並未能隨著社會的急遽變遷而有重大的改變。

二、經濟的快速發展

（一）都市發展

台灣在過去四十年的經濟發展中，企業與國民黨政府之間存在著一種共生共存的互動關係。政府的經濟政策，使得企業可以充分運用大量的公共資源，²²⁹如土地資源的開發、交通網路的興建、各種稅賦的減免等，以降低成本並且提高其與國外企業的競爭力。因此，此一時期，台北市乃至於台灣省其他次級都會區，房地產景氣活躍，都市規模逐漸擴大，舉凡都市計畫、市地重劃、

²²⁸ 同上註。

²²⁹ 周育仁，《政治與經濟之關係 - 台灣經驗與其理論意涵》。台北：五南，民 82，頁 118。

區段徵收等，各級縣市政府無不積極推動，市政建設一日千里，公共設施益加完善，並且造成都市人口的急遽攀升。但自 1984 年以後，隨著經濟自由化的腳步加速之後，國內環保成本增加、工資上揚、都市地價的飆漲，以致影響其產品在國際市場上的競爭力，產業逐漸外移，近年來則呈現出產業空洞化的危機。

為因應社會與經濟發展之需，蔣經國先生於擔任行政院長任內，就曾經在台灣省都市發展座談會中提出「健全都市發展九項措施」；其內容包括都市計畫、新市鎮、南北高速公路沿線土地之利用規劃、大工業區之開闢、市郊區之公共運輸、交通安全、公共給水、國民住宅、改善都市環境等。²³⁰然而，現代社會的特徵之一，是組織環境不斷的變遷，換言之，由於組織環境的變動不羈，組織所面臨的複雜性與不確定性也隨之增加，而踵隨組織環境變遷而至的便是組織規模的擴大，²³¹同時人事費用所佔政府支出比例也不斷的上升，於是早自民國六十一年起，各級政府即有精簡組織的作法，以有效地因應環境的變遷及其複雜度。

（二）財政資源

在財政資源方面，由於地方自治團體的生存與自治事業的發展，繫於地方財政的充裕與健全，但為對於地方政府有效的掌握與統一的領導，一般而言，財政權大多是由中央政府掌控，因而自治財源的劃分益加重要。但就歷史的觀點而言，隨著社會經濟的發展，政府的活動漸增，相對的必然會造成政府財政支出的增加。而由於地方政府的財源相較於中央政府而言，成長空間有限，無法支應日趨膨漲的公共支出。例如以民國六十九年的各級政府支出為例，整理如表 4-6 所示。台北市因為都市發展，工商發達，夾其環境、政治與經濟結構上的優勢，財政自主性較高，

²³⁰ 張麗堂、唐學斌合著，《市政學》，上冊。台北：五南，民 72，頁 47。

²³¹ 江岷欽，《組織分析》。台北：五南，民 82，頁 252。

因而在自治事業的發展上獨佔鰲頭，為一般縣市所望塵莫及，但也因此而造成台灣區域發展的不平衡。

表 4-6 民國六十九年各級政府支出分析表

各級政府	財政支出（百萬）
中央政府	1,786,090
台北市政府	359,630
台灣省政府	500,650
台灣省各縣市政府	475,720

資料來源：整理自董翔飛，《地方自治與政府》。台北：五南，民 71，頁 462。

貳、市政組織之發展

一、改制後的市政組織

（一）法規變動

台北市與高雄市雖為台灣地區之一部分，但前者為中央政府所在地，後者為南台灣的政治與經濟發展的重鎮，因之，直轄市自治成敗關係著國家民主政治的發展，而採取省與直轄市之同步運作，係著眼於國家總體政治發展加以設計。向來政府對省政府與直轄市之自治，所採取的作法是將其視為等同的法律定位，在組織架構與運作模式上亦加以等同考量。²³²而改制後其基本行政組織法制之依循，主要是依據行政院所公布施行「台北市各級組織及實施地方自治綱要」。

²³² 紀俊臣，《直轄市之自治法制設計評析》。台北：時英出版社，民 85，頁 2。

(二) 市政組織

有關改制初期台北市政府的行政組織架構，如圖 4-6 所示。奉行政院核定改制初期設置民政局、財政局、教育局、建設局、工務局、社會局、警察局、衛生局等八個局；秘書處、人事處、主計處、安全處、新聞處等五個處；研究發展考核委員會、都市計畫委員會、文獻委員會、社會福利基金管理委員會、國民住宅及社區建設委員會、違章建築處理委員會、訴願審理委員會、水肥處理委員會、總動員委員會等九個委員會。各局處均有其單獨之組織規程，依法掌理有關業務。相較於改制前的台北市政府組織中，室的編制已改為處。

為因應都市發展 (urban growth) 的需要，新成立建設局及都市計畫委員會、違章建築處理委員會、國民住宅及社區建設委員會等四個與都市成長 (urban development) 管理有關的委員會和一級單位。至於同為新成立的研究發展考核委員會及訴願審理委員會，前者是為研究簡化公文處理程序，提高行政效率；後者則是為保障人民權益，改進訴願案件的審議功能而設。

次就公務人力資源而言，在民國六十二年以前，台北市雖貴為直轄市，但其公務人員素質低落，在全市十六個行政區，民政、社經、兵役三課課長，平均年齡為五十一歲，教育程度方面，國小畢業者佔 6.25%、初中畢業者佔 25%、高中畢業者佔 37.5%、大專畢業者佔 6.25%、軍校畢業者佔 25%，總計初中以下者佔 31.25%，達三分之一之多，素質明顯偏低。²³³

市長-----市議會

²³³ 台北市政府為提高區公所人員素質，曾於六十二年九月訂頒「台北市區公所主管人員選用原則」，規定除具備基本任用資格外，新任區長之年齡，應在五十五歲以下，並應具有高考或大專以上學校畢業。引自董翔飛，《地方自治與政府》。台北：五南，民 71，頁 447-448。

民政局，之後升格為地政處，此亦是與國家之施政目標有莫大的關聯，例如都市計畫、新市鎮及國民住宅興建用地之取得，均與土地行政業務息息相關。另外，新成立的環境清潔處，與台北市都市化程度極為有關，為保持都市機能之健全使之適於市民居住，都市環境衛生的整理與改善將是市政建設的重點。凡此均為落實政策之執行，所作必要之組織調整。

此一時期的台北市政府內部組織發展已極為完整，符合現代都市行政組織之要求，如圖 4-7 所示。可以分為市政府的幕僚機關、行政機關及內部機關等三個形態的組織，故有必要詳加介紹以作為後續變革分析之基礎。

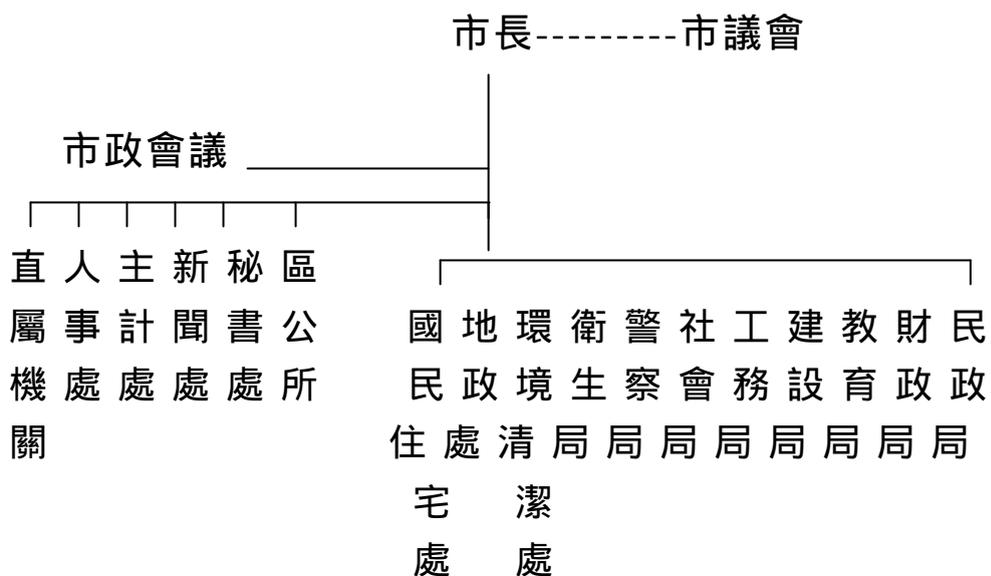


圖 4-7、台北市政府（民國 72 年）的組織結構

資料來源：整理自劉瓊，〈市政的組織〉，收錄於張麗堂、唐學斌合編，《市政學》。台北：五南，民72，頁234~236。

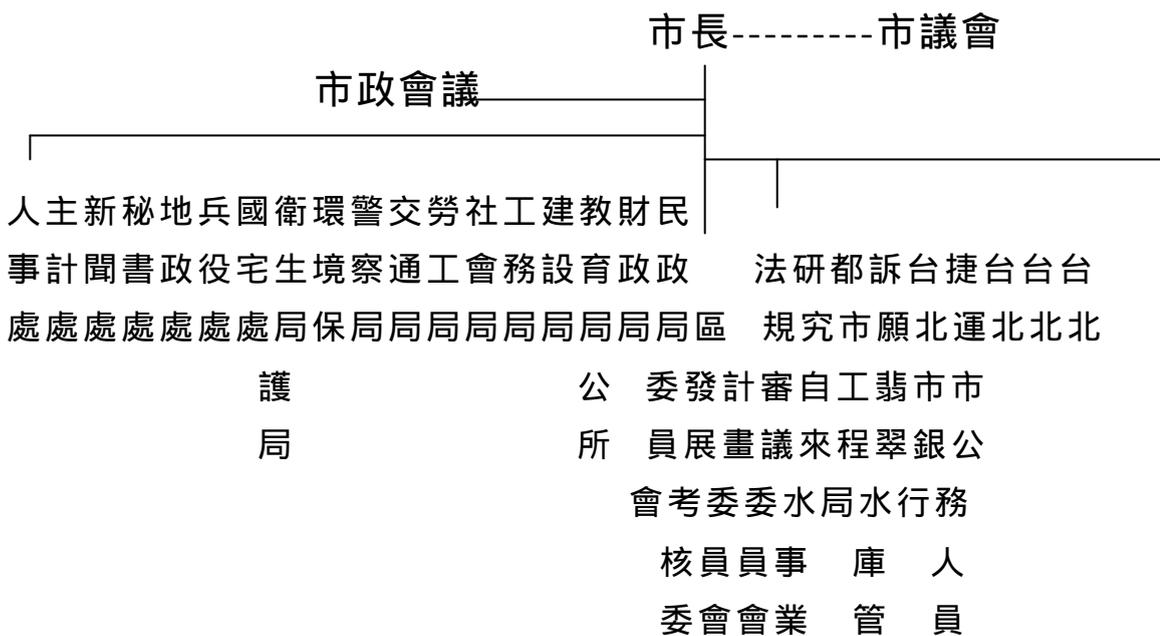
- 第一、市政府的幕僚單位，此單位及人員，均只對市長負責，不對外發生關係，故稱為幕僚機關：市政府置祕書長一人，承市長之命，綜理祕書處事務，及襄贊市長處理市政府重要業務；並置副祕書長，襄助祕書長處理事務與業務。祕書處置祕書、專門委員、科長、主任、視察、專員、股長、編審、科員、辦事員等若干人，分科或分室，辦理各項事務。市政府又置參事、顧問若干人，承市長之命，辦理市政設計，撰擬審核法案命令，並備諮詢有關市政事項。
- 第二、市政府的行政機關，此等機關處理各項事務，位居為民服務的第一線，直接與人民發生關係以提供服務，故稱為行政機關：市政府設民政、財政、教育、建設、工務、社會、警察、衛生等局，環境清潔、地政、國民住宅等處。各局置局長一人，各處置處長一人。另外，除警察局得置副局長一至三人，工務局得置副局長一至二人外，其餘局得置副局長一人，各處得置副處長一人，襄理局處務。
- 第三、市政府的內部機關，此等單位本身並不對市民提供服務，但為便於市政府行政機關的順暢運作，因而有設置的必要，故以內部機關稱之：市政府設新聞、人事、主計各處，各置處長一人，主計處置副處長一人，人事處置副處長二人。

（二）都市的快速成長

相較於民國七十二年的台北市政府組織架構，此一時期的台北市政府如圖 4-8 所示，有民政局等十一個局以及祕書處等七個處，共計十八的一級單位。台北都會區為因應日異頻繁的工商活

動所帶來大量客貨的流動，都會區的道路系統亟需有完整的配置與組織，同時為改善市區交通擁塞的情況，台北市政府於民國七十六年二月二十三日設置捷運工程局，以作為發展大眾運輸系統的主管機關，至今已有良好成效展現。

另將環境清潔處改為環境保護局，使其與當下國際社會上所興起的環保意識接軌。並於七十六年五月成立內湖垃圾焚化廠，因為都市環境的髒亂將是落後的象徵，為了處理都市人口集中所帶來大量的垃圾問題，縱使興建焚化廠此種嫌惡性的設施，常遭致鄰近居民的強烈抗爭，但亦屬不得已之措施。而為滿足市民生活上的需要，充實都市機能之健全及充裕市府財源起見，台北市政府經營台北自來水事業處及台北市銀行等二個地方性事業單位。同時為確保水資源之妥善運用，也成立了台北翡翠水庫管理局。至於台北市公務人員訓練中心，則是為加強市府員工的本職學能，以提高人員素質。



員 處 理 訓
會 局 練
中
心

圖 4-8、台北市政府（民國 76 年 11 月 6 日）的組織結構

資料來源：台北市政府新聞處，《台北市改制二十年》，民國 77.3 出版，頁 178~1579。

依據民國七十六年十一月六日行政院所修正發布之「台北市政府組織規程」之規定，市政府為辦理勞工檢查、國民就業輔導、職業訓練及勞工育樂業務，新增設勞工局。又為辦理台北市監理業務、公共汽車管理、停車管理、交通管制工程、汽車駕駛訓練及車輛行車事故鑑定業務之需，新設置交通局。凡此，均為實踐首長之施政理念或順應外在環境變遷，以及因應業務發展之需所作組織結構之變革。

參、對市政組織的影響

事實上，政府遷台以後所實行的地方自治，嚴格來說是基於為贏得民心與獲得統治上的正當性（legitimacy）的一種手段，換言之，是威權統治者有效主權行使的政策工具（policy instrument）。民國三十九年台灣地方自治之實行，之所以捨法途徑改採行政命令行之，其政策目標係以試辦性質推行非憲化的地方自治，另行採取特殊的地方自治運作模式，而有別於憲法上地方自治之制度設計。其特色即在於省及直轄市不實施自治，但省與直轄市議員卻由民選產生，此外，縣市以下的地方政府卻完全以地方自治團體之公法人地位運作，此種非憲化的地方自治乃至於後來合憲化的情勢發展，是構成台灣民主政治的最重要發

展內容之一。²³⁴

第四節 法制化時期的市政組織

壹、外在政經環境之分析

由於經濟發展策略的成功，促使台灣經濟繁榮國民所得增加，因而奠定了政治社會安定，人民教育水準提高，並且助長了中產階級的狀大，為憲政改革提供良好的環境。

一、台北市的都市發展

台北市在經歷七十年代經濟的高度成長後，吸引大量人口移入，使得台北逐漸形成巨大型的都會區。但是巨大都市所呈現的問題主要在於，都市發展已超越原有的行政區劃界線，又各級地方政府的管理能力與施政優先次序不同，在欠缺協調的情況下，我國都市經營管理的能力普遍不佳。

依據台北市的發展演變情形，如表 4-7 所示，係介於快速都市化高度經濟發展地區與都市化成熟地區之間，都市化程度趨於穩定發展中，並存在著環境污染問題、公共設施的普遍不足、以及政府公共設施投資成本增加等問題。

台北市為我國首善之區，亦為我國對外之國際窗口。因此，在有限的國家地方資源下，為妥善解決台北都會區發展問題，建構台北市為一全球化都市，強化其國際競爭力，政府施政及都市規劃應有全球性的思維。同時，在地方政府組織相關法制上，應賦予地方政府、與非政府組織間為合作夥伴的權力。

²³⁴ 紀俊臣，《直轄市之自治法制設計評析》。台北：時英出版社，民 85，頁 4。

表 4-7 台北市都市發展情形表

類 型	特 徵
都市化成熟地區	都市化程度高、國民所得高，人口成長穩定或呈下降趨緩、人口高齡化、小家庭、經濟成長緩慢、郊區化現象、經濟發展後所帶來的環境污染問題。
快速都市化高度經濟發展地區	都市快速成長、伴隨經濟繁榮帶來環境問題、公共設施嚴重不足、大量人口聚集、人口成長快速、伴隨一定比例高齡化問題、廣域化的都市發展、地方政府間缺乏協調機制。

資料來源：張隆盛，〈我國生境議程（Habitat Agenda）的課題與展望〉。財團法人國家政策研究基金會，永續（研）090-028 號，民 90.8.6 日，頁 4。<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/090/SD-R-090-028.htm>.

二、政治體制的發展

（一）直轄市自治法時期

1. 地方制度法制化

就人類社會政治的發展而言，八十年代無疑是世界社會政治改革與重建的轉捩點，其訴求的重點分別是在政治上要求更大自由化和民主化，在經濟上要求更重視市場機能，減少政府對經濟決策的干預。而相較於東歐共產國家的崩解，台灣早在民國七十六年七月十四日，由最高執政領導當局，審時度勢下主動開放政治運作過程，宣佈解除自民國三十八年五月十九日以來長達三十八年又二個月的戒嚴統治，²³⁵自此台灣始從威權體制朝向民主的政治體制發展。而戒嚴令的解除，具體表現在台灣政治社會上的

²³⁵ 台灣地區所實施的戒嚴為有限度的戒嚴，與一般西方國家下的軍政府狀態有其不同，但對於國際形象與人權自由保障而言，仍是一大傷害，影響台灣民主政治的正常發展。

實質意義，是使政府各種的管制措施範圍縮小，人民的自由權利可以受到法律更多的保障，以及人民從事政治活動的權利，將以法律保障並促成。²³⁶

戒嚴令的解除固然使我國邁向多元政治競爭的發展方向，但解嚴並不意謂著台灣民主化的轉型成功。因為長達四十年的「動員戡亂時期」，使得台灣法律體系中的法制結構問題叢生，因此，憲政結構的重組與整建，已是刻不容緩的當務之急。²³⁷尤其是在中央與地方間的權利關係，欠缺法律的明確規範，中央慣常以行政命令來限制地方權限的作法，使得縣市長對地方自治的領導權變得非常的狹隘。此外，在地方自治體制上，縣市政府及議會仍舊是依行政命令而成立，而縣市長及縣市議員卻是依選罷法成立，這種權利關係的混淆，突顯出地方自治自主性問題的嚴重性。²³⁸

然而，面對非憲化的地方自治，產官學界所發起各種政治變革的主張由來已久，有越來越多的聲音，強烈主張地方自治法制化，省、市長改為民選，並逐漸成為公共政策探討的重要議題。是以，民國八十三年七月立法院通過「省縣自治法」與「直轄市自治法」的制定公布，使得我國爭論已久的地方自治法制化得到解決，將地方制度回復至合憲化的狀態，此亦是我國國家憲政改革最重要的成就之一。但是，隨著地方政府行政自主權的調整，卻也引發了另一個值得重視的課題，即中央與地方的權限爭議問題。直轄市市長民選後挾民意以自重，並基於直轄市自治法所賦予自治權之行使與堅持，突顯出權限劃分之欠缺合法性與正當性，尤其是在主計、警政、人事與政風等人事一條鞭的制度下，

²³⁶ 吳瓊恩，〈解嚴後台灣的政治發展〉。收錄於台灣省政府新聞處編印，《台灣政治民主化的發展 - 政治建設篇》。台中，民 79，頁 17-26。

²³⁷ 吳文程，《台灣的民主轉型》。台北：時英出版社，民 85，頁 203-204。

²³⁸ 吳瓊恩，〈解嚴後台灣的政治發展〉。收錄於台灣省政府新聞處編印，《台灣政治民主化的發展 - 政治建設篇》。台中，民 79，頁 27。

是主要權限爭議標的之所在

2. 市長民選 - 政治參與的開放

此際台北市亦於同年十二月三日辦理第七屆市議會議員及第一屆民選市長選舉，這是政治參與的開放。台北市市長選舉有三黨四位候選人，總投票率高達 78.53%，代表民進黨的陳水扁以 43.7% 的得票率入主台北市政府，而在市議員選舉方面，國民黨在台北市議會也失去絕對多數的優勢地位，與民進黨、新黨形成三黨不過半的局面，新黨的異軍突起成為關鍵性的少數，對於台北市的政治生態增添許多重要的變數。此後，我國結束依行政命令實施地方自治的時代，進入依憲法、法律實施地方自治的時代。同時，也使得政府在公共政策的制定上益趨民主化，隨著地方議會法定地位的確定，台北市政府雖有強勢之作為，面對市議會三黨不過半的政治生態之下，足見政策制定符合民意的重要性。²³⁹而以「協商式民主 (consensus democracy)」之施政運作模式，將是必要之政治作為。

依直轄市自治法對於自治組織之制度設計，隨著市議會立法權限的趨於完整與市府行政權的定位明確，市政府的府會關係亦朝向對等與相互制衡的方向發展，充分展現權力分立之組織模式。而對於市政府之組織結構設計則授權以「組織規程」之市單行法規加以規制，直轄市自治團體具公法人資格，區為市之管轄區域，區設區公所為市政府的派出機關。

(二) 地方制度法時期 - 政府再造

1. 政治體制的重大變革

²³⁹ 紀俊臣，《直轄市之自治法制設計評析》。台北：時英出版社，民 85，頁 18。

民國八十七年第四次修憲，確立凍結省之自治選舉並得以法律調整省政府之組織功能與業務，亦即所謂的「精省」，使得我國在政府體制上僅有中央政府與直轄市、縣市政府二級制。民國八十八年地方制度法公布施行，依該法第十四條規定：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，將省政府排除在外，並界定為行政院派出機關。²⁴⁰是以，台灣現今之政府體制為中央 - 直轄市、縣市 - 鄉鎮市。因此，近年來直轄市與縣市間的差距漸為各界所關注，例如去直轄市化、台北縣、台中市等大型都會縣市蘊釀爭取升格為直轄市、財政收支劃分法與統籌分配稅款等議題甚囂塵上。

2. 直轄市的自主組織權

依據地方行政機關組織準則之規定，地方自治團體就其行政組織，擁有自定組織規範之權能。直轄市政府機關單位之名稱、權限、個數應於組織自治條例中訂定，並送地方立法機關審議，但各所屬機關之組織規程的制定權係屬於地方行政機關之權限。

但矛盾的是，相較於地方政府所享有的自主組織權，在地方的人事管理權限上，市府的部分機關雖是處於地方自治團體中，但卻又不在地方政府的掌控之下，各自依其專業的人事管理法規，由中央一條鞭的指揮管理與監督，例如人事、主計、政風與警政等即是，其組設之標準皆由中央在各自的系統下設置，而非地方自治團體所得干預，顯然與自我決定、自我負責的地方自治理念相違背。

²⁴⁰ 司法院大法官釋字第四六七號解釋指出：省為地方制度層級之地位並未喪失，並且，在符合憲法增修條文第九條之意旨所制定之各項法律，若未劃歸國家或縣市等地方自治團體的事項，而屬於省的權限且得為權利義務之主體者，於此限度內，省自得具有公法人之資格。林紀東等編？，《新編六法參照法令判解全書》。台北：五南，民 89。

貳、市政組織之發展

一、直轄市自治法時期

(一) 法規變動

此一階段的直轄市市長所獲得的自治權遠非官派時期所可比擬，且市議會之職權亦大量釋出，顯示中央權限之下授與地方權能之擴張。而以議事機關作為自治的主體乃是民主國家的常態，市議會權力的擴大正是台灣民主政治轉型的一項指標。地方制度的合憲化發展方向，使地方政府應有的「行政自主權」與地方議會應有的「立法自主權」得以歸位，並且強烈衝擊著台灣地區的地方政治生態。²⁴¹而為落實以地方行政機關為中心的自治，直轄市政府之組織，其制定權已由行政院轉為直轄市本身。直轄市自治法第三十一條第一項規定：「市政府組織規程由市政府擬定，經市議會同意後，報請行政院備查。」

(二) 市政組織

1. 因地制宜的市政組織

因此，北高兩直轄市在八十三年以後皆經過修正。修正後的台北市政府組織結構如圖 4-9 所示。台北市作為我國首善之區，為建構廿一世紀的世界級首都，加強國際城市及都會區網路之建立與合作，提升都市生活環境品質以健全都市活動機能、建立彈性的都市經營管理機制，並將都市成長管理予以法制化，台北市自八十三起即將原本屬於工務局之都市管理相關業務，交由新成立的都市發展局辦理。此種水平次級組織之新增主要是為回應內部效率及外部適應的需求，以便於促進行政革新，加強便民服務。

²⁴¹ 紀俊臣，《直轄市之自治法制設計評析》。台北：時英出版社，民 85，頁 22。

2. 市政組織結構的多樣化

由於直轄市政府的組織規程係由市政府自行擬定，符合地方自治因地制宜的基本精神。因此，在直轄市自治法時期的台北市政府組織，頗能因應都市環境的變遷及地方政府角色轉換而做適當的變革。至民國八十七年地方制度法制定前，台北市政府組織如圖 4-10 所示。為確保都市開發能提供令市民居住愉快、使用順適的建設效益，平衡都市發展施政政策的目標，原有的組織架構與功能已經無法勝任此項任務。因此，新增水平次級組織將可有效解決原有組織的過度負荷，並具體展現都市成長管理的預期成效。而面對國際城市-區域的競合、國內政經情勢的轉變，都市的發展應與國際脈絡環環相扣。

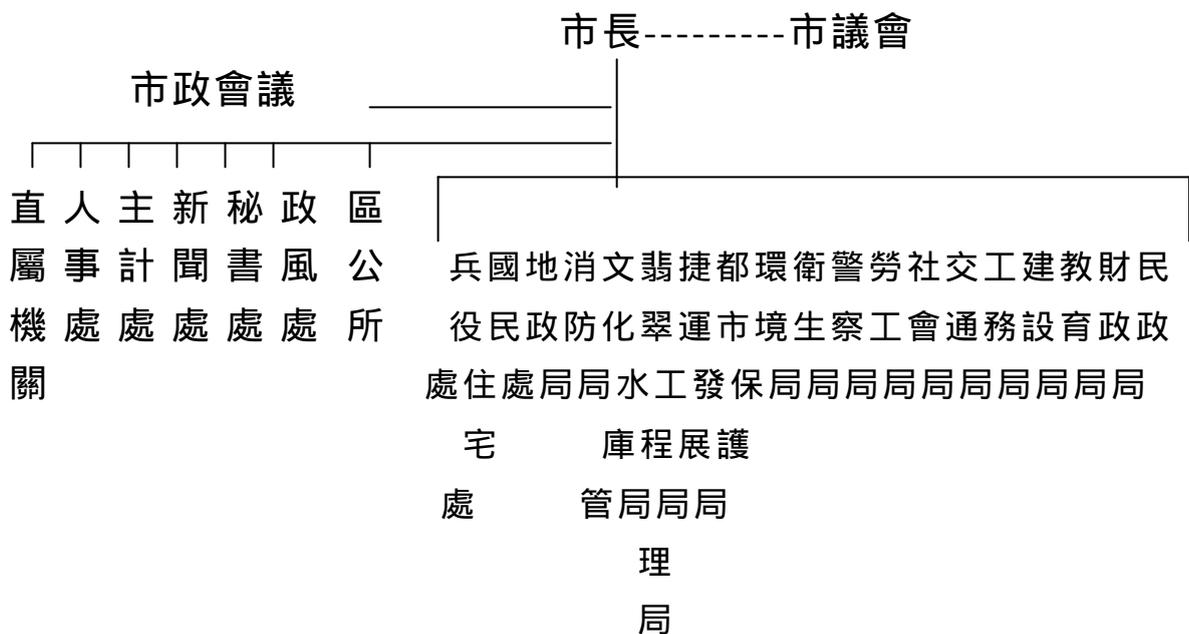


圖 4-10、直轄市自治法時期的（民國 87 年）組織結構

資料來源：整理自趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際》。台北：翰蘆圖書，民 87，頁 232-233。

此一階段台北市政府設有民政局等十六個局，秘書處等八個處，共二十四個一級單位。而新設的單位有：消防局、文化局、政風處、原住民事務委員會、台北大眾捷運股份有限公司等五個單位。其中，為配合警消分立中央有消防署的成立，各級縣市政府則有消防局的設置。另為提升市民的人文素養及優質的精神生活，創造一個具有文化氣息的國際都市，台北市得基於地方自治團體的自治地位，作與各種與經濟有關的開發，文化局的成立即是依各種的可能性而兼顧及藝術性、生態性、生活性的發展，以滿足市民的需求。²⁴³在交通建設方面，國內首創的台北大眾捷運工程，施工期間長達數年，市民在歷經多年的交通黑暗期之後，終於享受到方便快捷的交通服務，而為了營運之需成立台北大眾捷運股份有限公司，以企業化的經營模式提供高品質的服務，並以之與捷運工程局的業務有所區隔。至於政風處的設置，是依據中央法令為建立廉潔有效能的政府而新增。此外，原住民委員會則是為照顧弱勢族群所設置。

二、地方制度法時期

（一）法規變動

根據地方制度法規定：「人聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區發展上，有特殊需要之地區，得設直轄市。」準此，台北市既是我國的首都，又是全國政經文教的中心，為我國對外的國際窗口，在地方制度的層級中賦予直轄市特殊的自治地位，實屬應然。因此，在地方行政機關組織準則的規定中，直轄市的自主組織權限較一般縣市大，但可惜的是，其市政組織設計大體上仍保有舊有的體制與組織架構。

²⁴³ 黃錦堂，〈精省後北高直轄市之發展角色〉，收錄於翁興利主編《地方政府與政治》。台北：商鼎文化，民 88，頁 205。

處 管局局局
理
局

圖 4-11、地方制度法時期的（民國 89 年）組織結構

資料來源：台北市政府編印，《台北市政紀要》，民 91.6 出版。

參、對市政組織的影響

綜上以觀，台北市政府的組織結構是一種「官僚結構機械主義 (bureaucratic mechanism)」的充分發展，包括機械式官僚模式 (machine bureaucracy)，即一般行政機關，以及專業官僚模式 (professional bureaucracy)，如工務、衛生、環保機關等，²⁴⁴顯現出官僚體制所具有的特徵，具體展現於台北市政府組織架構龐雜且有許多的附屬機關，具有高度的結構分工和功能的專業化，能夠提出專業化的政策報告和建議等。而面對日益開放、複雜及多元化的都市社會，都市行政組織的結構設計因素應包括社會結構、參與人、組織目標、科技環境等，並針對此等特性做整體性的考量。而對於現有的都市行政組織，為避免組織運作機制的僵化，機械官僚組織模式應審時度勢，促進其組織之彈性化。

近年來，國內經濟景氣不佳，嚴重影響工商企業界的發展以及失業率屢創新高，是以「振興經濟」已經成為各級政府的共識，台北市為台灣的首善之區，其經濟發展對國內整體經濟具有帶動的作用，是台灣對外經貿的樞紐。然而，救經濟是中央的權責，振興經濟的財經政策工具也在中央，一如過去，台灣的經濟發展都由中央主導，地方政府少有力量能夠積極主動的回應，幫助業

²⁴⁴ Stepen P.,Robbins,(1990),*Organization Theory:Structure,Design, and Application*, (New Jersey:Prentice-Hall,Inc.) ,p.135.轉引自紀俊臣，《地方政府組織結構與功能之研究》，內政部 92 年度研究報告，中國地方自治學會。台北，民 92.1，頁 17。

者及失業者找尋出路。但是，在新地方主義及地方分權的趨勢下，台北市政府基於國際城市競爭力的壓力下，不得不積極面對，化被動為主動，於八十八年創全國之先，成立跨局處的「台北市經濟發展委員會」，釋出政府資源，有效整合投資環境、城市產業政策、都市發展、財政金融、交通發展等，成功的主導並加快經濟復甦的腳步，具體落實「企業有商機，城市才有生機」的都市成長管理策略。

然而，組織的設計本就應該有助於組織整體目標的達成，而隨著制度與經濟環境的變遷，在充份考量地方政治生態的因素下，適度增加水平的次級組織到層級結構中是必要的。只是現今的趨勢是朝向扁平化結構，公部門組織結構所重視的是重整既有的科層體制，以支持跨功能的團隊的建立，²⁴⁵並透過府際管理的方式提供跨域的水平連結。基此，台北市更於九十一年六月經由市政會議通過設置「台北市政府重大投資專案服務小組」，並於同年十月一日正式掛牌運作，並與原先之台北市經濟發展委員會相輔相成，提供台北市重大策略性產業投資案便利的跨局、處服務，企圖提昇民間投資意願。

因此，都市化的地方政府在進行組織重組的過程中，如何形塑「企業型」政府，體現組織應有的革新及適應能力，以因應外在制度環境的劇烈變遷，殆為現今都市行政組織的共同發展取向，台北市為促進景氣的復甦，相繼成立跨功能業務的團隊，是地方政府自主組織權的充分展現，足為各縣市政府的典範 12。

²⁴⁵ Richard L.Daft. 原著，李再長譯，《組織理論與管理》。台北：華泰，民 88，頁 253。

第五章 台北市行政組織結構之研析

公共組織與功能的再造基本上應包括組織應如何精簡、人力應如何精實、業務應如何簡化等三項，並分別就各項再以組織、人力與法制三個面向，進行規劃與執行的工作，此即為我國歷年來推動政府再造的行動方針。²⁴⁶以下除以此三個面向對台北市政府的組織再造進行檢視外，並輔以府際關係之研析，以瞭解其過去的變革與未來可能的發展方向和困境。此外，為充實本文之論證，將不同層級的都市行政組織之間，以比較法做橫(組織之間)的比較實有必要。是以，本章亦引用部份次級資料，分別比較台北市與台灣五個省轄市組織間的相似性及差異性等。

第一節 法制面向之研析

地方自治先天上即具有地域化的特徵，故強調因地制宜。過去數十年間我國處於威權統治時代，憲法上有關於地方制度之規定往往淪為具文。地方制度法公布施行後，憲法保障地方自治的精神可以獲得進一步落實的契機，應屬無可置疑，但仍有許多問題未必符合地方自治的精神，與當代各國地方自治的發展趨勢有所扞格。²⁴⁷其中地方制度法對於地方自治團體之人事、財政、組織等各種領域，仍然有著一種近似中央依存型態的指揮監督關係。

²⁴⁶ 曹俊漢，《行政現代化的迷思 - 全球化下台灣行政發展面臨的挑戰》。台北：韋伯，民 91，頁 3。

²⁴⁷ 許志雄，〈地方自治的普遍化與國際化〉，《律師雜誌》，第 244 期，民 90，頁 92。

壹、地方自主組織權

台北市的法律地位歷經早期的省轄市，後改制為直轄市，乃至於地方自治法制化，其間行政組織之法律依循，整理如表 5-1 所示，以供參考。

表 5-1 台北市各時期適用之組織法令一覽表

時期	組織法令
行政長官公署	市組織法（民國十九年）及其施行細則（民國三十三年）
台灣省政府	台灣省省轄市市政府組織規程（民國三十七年、台灣省政府訂定）
地方自治綱要時期（民國三十九年）	台灣省各縣市政府組織通則（民國三十九年、台灣省政府訂定）
台北市各級組織及實施地方自治綱要（直轄市）	台北市政府組織規程（民國五十六年、行政院訂定）
直轄市自治法（民國八十三年）	台北市政府組織規程（民國八十三年、台北市政府訂定）
地方制度法（民國八十八年）	地方行政機關組織準則（民國八十八年、內政部訂定）

資料來源：整理自張正修，《地方制度法理論與實用》第二冊。台北：學林文化，民 89，頁 775-795。

地方政府組織與人事的自主性，向為確保地方首長貫徹施政理念的利器，亦為各民主國家地方自治的重要內容之一，此在我國均受到中央政府極大的制約。雖然中央政府對地方組織權及人

事權的限制，含有抑制地方自治惡質化的意義，因而在現實上有其正當性存在，但亦不可因此而忽略其所導致組織型態過度僵化、強制同形化、機關組設及員額配置不當等問題。易言之，國家就自治組織權、人事權固得以法律為大體性、框架性規範，但不得鉅細靡遺的加以細緻之規範。²⁴⁸

在直轄市自治法制定通過以前，行政院對台北市政府之組織有相當大的介入權。例如，台北市政府秘書處、人事處、主計處之職掌，係由行政院於「台北市政府組織規程」中加以訂定，台北市政府並無自行訂定其規程之權限。又台北市政府得經行政院核准，設置各種委員會或是增設、裁併所屬機關乃至調整其職權。除此之外，各局處或及委員會在其定位上皆屬於「機關」性質，除可對外行文為意思表示外，尚有自己的主計及人事人員。此種組織結構設計之模式，適可反應出中央政府欲以主計、人事一條鞭的方式，對地方政府加以控制，因而形成中央與地方長期以來衝突的焦點。是以，此一時期台北市政府的定位，事實上就是行政院的派出機關。²⁴⁹

民國八十三年直轄市自治法通過後，原本須由行政院核準之規定，皆已刪除僅須報行政院備查。直轄市基於自治權可以訂定自己的組織，意即設置行政機關，妥善經營地方公共事務。但弔詭的是，現行地方制度法對自治組織權所規定的條款並不多，相反的，內政部卻可以透過地方行政機關組織準則對地方政府的行政組織發揮極大的影響力。事實上，按德國自治法之理論，地方自治組織固然可以法律加以規範，但是法律未有任何明確規範卻委由行政機關訂定，此舉勢將會超越立法授權的界限，當內政部可依己意隨時變更地方自治組織，地方自治團體的自治組織權必定會遭受到侵害。即便內政部所訂之地方行政機關組織準則確實

²⁴⁸ 蔡茂寅，〈地方自治之基礎理論〉，《台灣法學》，第 11 期，民 89，頁 10-14。

²⁴⁹ 張正修，《地方制度法理論與實用》，第二冊。台北：學林文化，民 89，頁 528。

已給予地方自治團體較彈性的組織權限，但為貫徹憲法保障地方自治之本旨，應將之交由立法院訂定為宜。²⁵⁰

但是，無論如何，自從地方制度法與地方行政機關組織準則相繼立法通過實施以來，各級地方行政機關組織自主權的行使，在「因地制宜」的原則下，地方特色的展現及首長的施政理念，已經可以具體落實於行政機關組織結構中。惟獨直轄市在民國八十三年直轄市自治法特別是採用報備制，²⁵¹賦予直轄市政府擬訂組織與變更的權限，但現行地方制度法卻又將其訂於地方行政機關組織準則內，使得直轄市在組織建構上的自主權受到有意的限縮。²⁵²

貳、地方首長人事權

相較於過去威權統治時期而言，現行有關地方行政首長的人事任免權限，已經享有相當大的自主性。依據地方行政機關組織準則之規定，直轄市市長的人事任免權歸納整理如表 5-2 所示。從表中得知直轄市市長的任免權相當大，其中較具爭議性的問題，即是人事、主計、警政、政風等四項依專屬人事管理法令任免，首長似無權過問，而與地方自治理念「自我決定，自我負責」不合。²⁵³例如在政黨輪替之後，台北市警察局長的派任因為內政部警政署未知會市長，而引發爭議。

表 5-2 直轄市市長得任免之人員

職 稱	員 額	任 免 依 據	備 註
副市長	二人	依法任免	

²⁵⁰ 張正修，《地方制度法理論與實用》，第二冊。台北：學林文化，民 89，頁 326。

²⁵¹ 直轄市自治法第三十一條第一項規定：「市政府組織規程由市政府擬定，經市議會同意後，報請行政院備查。」

²⁵² 高永光，〈地方政府組織與人事員額問題之研究〉，財團法人國家政策研究基金會，內政(研)090-013 號。民 90.6.4，頁 3-4。<http://BLICATION/IA/090/IA-R-090-013.htm>。

²⁵³ 同上註，頁 12。

秘書長	一人	依公務人員任用法	
副秘書長	未定	依法任免	
參事	未定	依法任免	
技監	未定	依法任免	
顧問	未定	依法任免	
參議	未定	依法任免	
一級機關首長	依組設機關數任命之	依公務人員任用法	主計、人事、警察、政風除外
一級機關副首長	依組設機關數任命之	依公務人員任用法	主計、人事、警察、政風除外
區公所區長	一人	依公務人員任用法	
區公所副區長	一人	依公務人員任用法	人口 20 萬以上之區得設之
區公所主任秘書	一人	依公務人員任用法	

資料來源：高永光，〈地方政府組織與人事員額問題之研究〉，財團法人國家政策研究基金會，內政(研)090-013 號。民 90.6.4，頁 11。<http://BLICATION/IA/090/IA-R-090-013.htm>。

第二節 組織面向之研析

壹、歷年行政組織結構調整情形

地方制度法公布實施之後，依地方行政機關組織準則之規範，台北市乃至於各縣市政府的組織結構均有所調整，但「地方行政機關組織準則」僅就地方行政機關之組設機關與單位訂定基本數目，而各組設機關、單位名稱及其職權為何？並未加以規定。因此，直轄市及各縣市政府就其業務單位之增設、調整及員

額之配置，相較於以往有極大之差異。在業務單位部分，台北市政府並沒有如同縣市政府一般，有一級單位之設置，其所設置的均為一級所屬機關，這是直轄市在法制度設計上最為特殊之處。至於各縣市政府新興之業務單位，依其是否具有獨立預算及對外行文，而分為府內單位之「局」與府所屬機關之「局」，但兩者皆為主要之業務執行單位。

有關台北市歷年來一級機關、單位組設及演變情形，整理如表 5-3 及圖 5-1 所示，其組織結構分析如下：

- 一、從歷年組織結構比較表中，明顯發現幾個重大的變革時期，一是在民國五十六年改制為直轄市之後，所有的一級單位均升格為一級機關的「局、處」，組織編製及員額大幅擴充，以滿足直轄市發展之需要。
- 二、除人事、主計、政風、警政等四個機構，有其專屬法規屬於應設之外，其他則依業務性質與地方政府施政目標取向而設置。
- 三、歷年組織結構之調整仍以科層體制為主體，採專業分工的方式，次級組織增長快速，明顯發現組織結構的多樣性。
- 四、就控制幅度而言，隨著組織規模的擴大，有越來越大的趨勢。

表 5-3 台北市歷年行政組織結構比較表

年份	一級機關、單位名稱	總數
34	秘書室、總務科、民政局、財政局、教育局、建設局、工務局、警察局	8
39	秘書室、民政局、財政局、教育局、建設局(台北市工務處)、地政科、軍事科(44年改兵役科)、主計室、人事室、警察局、衛生院、稅捐稽徵處	12
56(改)	秘書室、主計室、人事室、安全室、新聞室、檢核室、民政	15

制前)	局、財政局、衛生局、警察局、教育局、工務局、社會局、地政科、兵役科	
56 (改制後)	秘書處、主計處、人事處、安全處、新聞處、民政局、財政局、建設局、衛生局、警察局、教育局、工務局、社會局	13
72	秘書處、主計處、人事處、新聞處、民政局、財政局、建設局、衛生局、警察局、教育局、工務局、社會局、地政處、國民住宅處、環境清潔處	15
76	秘書處、主計處、人事處、新聞處、民政局、財政局、建設局、環境保護局、衛生局、警察局、交通局、教育局、工務局、社會局、勞工局、兵役處、地政處、國民住宅處	18
84	秘書處、主計處、人事處、新聞處、民政局、財政局、建設局、環境保護局、衛生局、警察局、交通局、教育局、工務局、社會局、勞工局、都市發展局、兵役處、地政處、國民住宅處	19
87	秘書處、主計處、人事處、新聞處、政風處、民政局、財政局、建設局、環境保護局、衛生局、警察局、交通局、消防局、教育局、工務局、社會局、勞工局、文化局、都市發展局、捷運工程局、兵役處、地政處、國民住宅處	23
89	秘書處、主計處、人事處、新聞處、政風處、民政局、財政局、建設局、環境保護局、衛生局、警察局、交通局、消防局、教育局、工務局、社會局、勞工局、文化局、都市發展局、捷運工程局、兵役處、地政處、國民住宅處	23
92	秘書處、主計處、人事處、新聞處、政風處、民政局、財政局、建設局、環境保護局、衛生局、警察局、交通局、消防局、教育局、工務局、社會局、勞工局、文化局、都市發展局、捷運工程局、兵役處、地政處、國民住宅處	23

備註：本表不含直屬機關；如各行政委員會與附屬機關；如稅捐稽徵處。

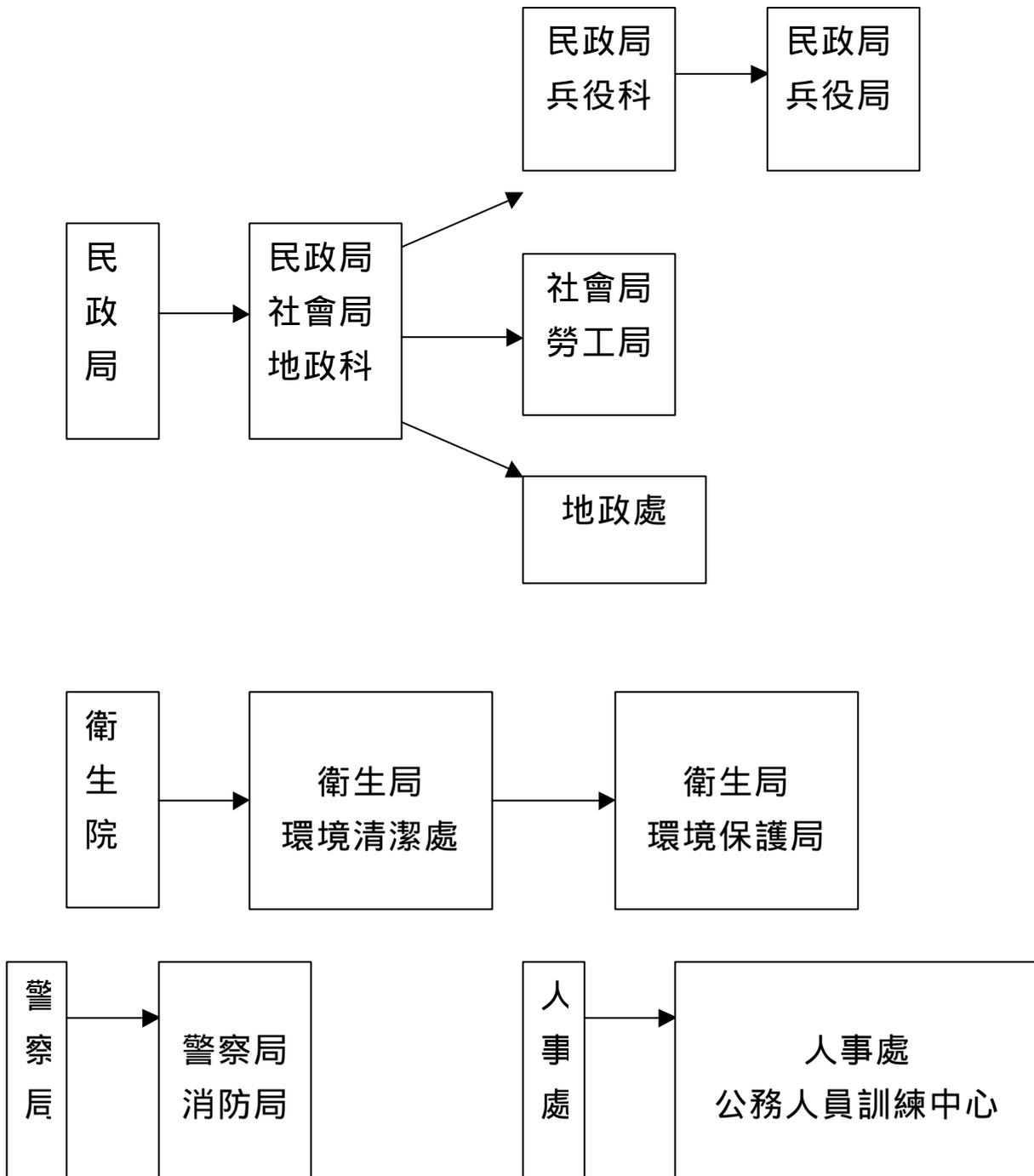


圖 5-1 台北市歷年機關、單位組設情形

貳、因地制宜之機關組設

近年來，各縣市政府為因地制宜而增設或調整許多的新興業務單位，組織內水平部門之分工愈益專業化。例如都市發展局、城鄉發展局、觀光及城鄉發展局、住宅及城鄉發展局、工務旅遊局、交通旅遊局、原住民局、原住民行政局、觀光局、經濟局、水利局等。此些新興業務顯示各縣市政府所欲發展的重點，以及業務受到重視的情形。但從上述新興業務除可顯示出現代行政組織的多元化及複雜化之外，亦可窺知都市行政組織（直轄上、省轄市）的發展重點與非都市行政組織（一般縣）間的區隔。例如都市發展局的設置漸為省轄市所重視，另外，交通局之設置亦存在於省轄市或鄰近大台北都會區的台北縣及桃園縣有之。

至於行政委員會的設置為各主要國家常見的組織型態，台北市政府自改制以來亦不乏此類組織之組設，例如研究發展考核委員會、訴願審議委員會、都市計畫委員會、法規委員會、原住民事務委員會及客家事務委員會等，可說是台北市常設的行政委員會，而其最大的優點就在於他可以確保行政中立，將政治干擾降到最低，值得推廣。

參、計畫機關的組織與功能

而對於未來各縣市政府行政組織的發展，值得注意的是新興業務單位或有趨同的情形，換言之，也就是組織結構設計「同形化」的問題。因為，此些新興業務之性質有諸多雷同之處，在單位名稱上雖然多元化，但性質上確是大同小異。最後仍然和以往傳統的組織結構一樣，組織雖有大小，但所設單位並無二致。仍不脫傳統層級節制組織文化的疊床架屋之嫌，以下舉一台北市政府之實例以說明之（本例主要參考李瑞麟教授之論述）：²⁵⁴

例如中興大學（現為台北大學）都市計畫研究所李瑞麟曾經

²⁵⁴ 李瑞麟，〈地方政府計劃機關組織平議 - 以台北市為例〉，《人與地》，第 116 期，民 82，頁 21-23。

撰文指出，民國八十二年連戰先生擔任行政院長任內，即曾經指示：三年內裁減政府機關百分之五的預算員額，各部會與省市市政府應檢討組織並擬具精簡方案報院。同年五月底台北市議會通過工務局所屬都市計畫處升格為都市發展局之預算，同時將工務局主管都市計畫的第二科裁併納入都市發展局。理由是都市計畫委員會之職掌與工務局第二科之權責有高度的重疊，唯一不同的是在層次上，第二科是工務局的內審單位，都市計畫委員會則是以市長為主任委員的市府最後的審核。另外第二科的行政管理工作與工務局本部重疊；其餘有關服務及研究事項則可由都市計畫處代勞。

上述市府單位機關之合併，是組織調整及人員精簡的正確作法，除可避免多頭馬車及權責割裂的弊端外，在員額配置方面又可節省人力。新的都市發展局較原有單位編制節省了二十五人。但人事費用是否有節省則不得而知，因為都市發展局升格為一級機關之後，職員的官階都晉升了，薪俸自然也就增加了。分析至此，看來應該是一次合理的組織重整，但詳加探索其業務性質卻不難發現有以下幾點問題值得探討：

- 一、台北市政府研究考核發展委員會與都市發展局之業務有諸多重疊，因為兩個機關都作計畫。而在先進國家的地方政府組織裡，此等業務都是合併在一個機關裡。
- 二、都市計畫處升格為都市發展局的理由之一是，因其業務複雜度高，和許多機關的業務密切往來，故計畫的擬定、修定及審議等過程中，必須有良好的協調機制，方能確保計畫之周延性及可行性。因此，有必要提高都市計畫處的位階，以增加協調時的優勢地位，但問題是都市計畫局不過是與其他局處位階平行，在組織官僚化及本位主義作祟的今天，成效著實令人懷疑。
- 三、台北市政府至今仍有都市計畫委員會、研究發展考核委員

會及都市發展局等三個專責規劃的機關組織。由於都市計畫影響市民權益至鉅，故進步國家的地方政府多將規劃機關與計畫審議機關分開，可收制衡之效用。

四、除計畫審議機關仿照國外宜保持獨立外，其餘都市發展局及研究發展考核委員會，二個規劃機關應合併，以統一事權。其中又以將都市發展局併入研究考核委員會較為合宜，由其負責所有計畫的調查、分析、研擬、協調及管制考核，必有助於計畫的落實與執行。

肆、組織規模的極大化

台北市政府自改制以來，基於時需性所作的組織變革幅度雖小，但基本上已經建立起一種架構模型，以至於後來在地方自治法制化之後，台北市政府的組織結構並沒有太大的變化。然而，類此情形在台灣省其他縣市亦復如是。之所以如此，事實上是公部門在組織結構上有其限制。因為，若從組織系統論的觀點來看組織的變革，組織的基本架構建立之後，除非環境有急遽而明顯的變遷，以致組織死亡或組織必須大幅重組以維繫其生存之外，組織系統通常不會有太大的變革。易言之，組織的衰退影響所及的是組織結構的調整，包括人力結構及組織結構。而當組織結構設計不良或不合時宜，必會危及政府職能的充分發揮，進而導致政府的不可治理性發生。是以現代組織的特性之一是，組織必須保持在一個動態平衡的狀態下，以迅速回應外在制度環境的變化，這將是組織永續經營與生存的不二法門。

政府再造係以組織再造為核心，但亦不可忽略其在人力與法制方面的配合。組織內外的良性互動或相互牽制，將會影響整體組織的績效表現，因此，在進行組織重組時不能僅站在個別的組織單位與機關來考量，而應就整體的組織系統來設計。但是從地

方行政機關組織準則公布施行以來，台北市乃至於各縣市政府之組織調整，均致力於次級組織的增生，而忽略了機關業務功能的整合。

再者，依據民國八十五及八十九年各級縣市政府調查統計資料，整理如表 5-4 所示。

表 5-4 地方行政機關組織準則實施前後組織規模比較表

省轄市名稱	單位機關 總數	直屬單 位或機 關數目	幕僚單位 數目	附屬機關 數目	人口總數 (人)
台北市 85 年	28	23	5	0	2605374
台北市 89 年	30	25	5	0	2646474
基隆市 85 年	18	9	5	4	374199
基隆市 89 年	19	9	5	5	385201
新竹市 85 年	17	8	5	4	345954
新竹市 89 年	21	11	5	5	361958
台中市 85 年	19	9	6	4	876384
台中市 89 年	23	12	6	5	940589
嘉義市 85 年	16	8	5	3	262860
嘉義市 89 年	21	10	6	5	265109
台南市 85 年	20	10	6	4	710954
台南市 89 年	22	11	6	5	728060

資料來源：1. 各縣市政府統計年報（資料統計期為八十五、八十九年）。

2. 都市及區域發展統計彙編（資料統計為八十六、八十九年）。

3. 各縣市政府組織自治條例。

4. 台北市政府網站/市政統計：

<http://www.dbas.taipei.gov.tw/stat/express/index.htm>.

民國八十五年以前台北市政府的組織是依據市政府自行訂

定的「台北市政府組織規程」，而省轄市政府的組織則是依據民國八十二年十二月九日所公布的「台灣省各縣市政府組織規程準則」組設而成，主要是以人口數作為組設縣市政府組織架構之唯一準據，其實施結果各級縣市政府的組織結構大致相當。然而，縱使在「地方行政機關組織準則」實施以後，調整後所組設的機關數目差距亦不大。顯示各級縣市政府組織結構相仿，一致性的組織型態是否能滿足不同都市發展程度的需要，不無疑問？但詳究其機關組設的名稱及業務性質，事實上已經較過去具有彈性，各縣市政府仍得依其地方發展特色或首長施政目標，組設多樣化的局、處乃至於課、室，以呈現不同的地方行政生態。因此，就「因地制宜」的地方發展取向來看，競爭型態的縣市政府組織架構已然成為一種趨勢，未來縣市政府間競爭力的展現將是地方發展的最大趨力。

伍、歷年民營化及委外情形

台北市歷年辦理民營化或委外經營之成果，整理如表 5-5 所示。其中以社會局與文化局所屬機構委外經營最多，而民營化之機關則仍然是寥寥可數，顯示台北市政府採用公私協力途徑進行組織重組方式，尚有待加強。

表 5-5 台北市歷年民營化及委外經營情形

年度	民營化機關	委外經營機關
84		社會局萬華兒童福利中心
85		衛生局萬芳醫院、社會局樟新托兒所等三所、福安兒童福利中心
87		文化局牯嶺街小劇場
88	台北銀行	社會局士林老人服務中心等二中心及正義托兒所等四所

89	教育局兒童交通博物館	衛生局關渡醫院、文化局二二八紀念館、市長官邸藝文中心、社會局南京老人日間照顧中心、陽明老人公寓及北區少年服務中心
90	印刷所	建設局關渡自然公園、教育局青少年育樂中心、文化局當代藝術館、社會局兆如安養中心等七個老人照護中心、東區少年服務中心等三個中心及忠孝托兒所
91		文化局紅樓劇場、台北之家、圓山別莊、草山行館及社會局至善老人安養護中心

資料來源：台北市政府人事處，「主管業務重要數據資料」（資料統計至 92 年 1 月 31 日止），民 92.3 印製。

陸、組織規模之綜合比較

民國六十八年行政院核定之台灣地區綜合開發計畫，將台灣地區的都市體系分為五個階層。各階層的都市有其不同的之機能與設施。台北市在都市層級結構上為區域中心，是台灣地區政治、經濟與文化的中心。²⁵⁵是以，北部地區的生活圈乃是以台北市為核心都市，²⁵⁶其都市規模、機能及影響範圍深受中央的重視故其都市具有較大之規模，自治財源較充裕，因而有較高水準之機能及較廣泛的服務範圍，相較於一般省轄市而言，台北市在政府組織結構的配備上佔有絕對的優勢。例如台北市與台中市組織規模之綜合比較，整理如表 5-6 之所示。

表 5-6 台北市與台中市政府組織規模綜合比較

²⁵⁵ 許文昌，《土地利用》。台北：文笙書局，民 81，頁 12-13。

²⁵⁶ 生活圈之規劃、建設，係以「人」為中心，考慮人的「活動」，包括工作、居住、休閒、就學、醫療、購物六項主要活動。參考行政院經濟建設委員會，《國家建設六年計畫》（民國八十年至八十五年），民 80，頁 327。

	台北市	台中市
得設一級單位數	0	18
得設一級機關數	32	7
現有機關、單位數	30	24
人口總數	2641856	983694
公務人員數	27840	4329
服務人口數	94.89	227.23
人事費佔歲出比率 (含學校及退輔費用)	45.14	72.31

資料來源：1. 行政院人事行政局中部辦公室編製之《台灣省各縣市人事統計指標分析》(資料統計至九十年底)。

2. 台北市政府人事處，「主管業務重要數據資料」(資料統計至 92 年 1 月 31 日止)。民 92.3 印製。

3. 台北市政府/市政統計(資料統計至九十一年底)。台北市政府網站：<http://www.dbas.taipei.gov.tw/stat/express/index.htm>。

從表中得知，就人口總數而言，台北市是台中市的 2.7 倍，但台北市的公務人員數卻是台中市的 7 倍多，而在每一公務人員的服務人口數中，台中市卻遠高於台北市達 2.4 倍之多，顯而易見，直轄市所擁有的資源是一般省轄市所望塵莫及，尤其是在人事費佔歲出比率上台中市遠高於台北市，表示各級都市在財政資源上的差距頗大，地方自主財源的不足已然是阻礙地方建設的關鍵因素，同樣是地方政府卻因為都市層級的劃分，而有截然不同的差別待遇，無怪乎台北縣等若干大型都會縣市會極力爭取升格為直轄市。

綜上以觀，在地方行政機關組織準則實施後，台北市政府組織大致仍保持原有組織模式，此與我國各級政府尚停留在傳統的官僚治理模式有關。中央政府慣常以科層體制來控制行政機關組織，強調以正式法規和權威來引導各級政府職權與功能的運作，

因而對政府組織結構的重組有所阻礙。是以在台北市政府組織再造的過程中，亟需注入以地方治理為變革的基礎理念，透過各種治理模式的交互運用，例如市場式、參與式、彈性化與解制式的方法，重新調整地方政府所扮演的角色、功能與定位，方能達到組織精簡、人力精實的改造目標。

第三節 人力面向之研析

壹、歷年服務人口數之分析

地方政府組織之組設與員額的配置，關係著地方政府治理的能力(capacity)，而治理能力的強弱又會影響到地方政府的自主性，以及行政效率與效能的發揮。²⁵⁷因此，對於人力分析(manpower analysis)和組織分析(organizational analysis)，均可作為未來人力資源規劃的基礎。²⁵⁸地方制度法公布實施以前，對於直轄市之員額設置，中央並未訂定任何基準。而從歷年來台北市政府公務人員的服務人口數看來，整理如表 5-7 所示。

表 5-7 台北市歷年組織規模比較表

年份	人口總數	公務人員數	服務人口數
63	2003604	11921	168
70	2270983	17281	131
71	2327641	17576	132
72	2388374	17488	137
73	2449702	18747	131

²⁵⁷ 高永光，〈地方政府組織與人事員額問題之研究〉，財團法人國家政策研究基金會，內政(研)090-013號。民90.6.4，頁1。<http://BLICATION/IA/090/IA-R-090-013.htm>。

²⁵⁸ 紀俊臣，《地方政府組織結構與功能之研究》，內政部92年度研究報告，中國地方自治學會。台北，民92.1，頁6。

74	2507620	19151	131
75	2575180	19882	130
76	2637100	19113	138
77	2681857	21691	124
78	2702678	22324	121
79	2719659	23469	116
80	2717992	24593	111
81	2696073	24930	108
82	2653245	26192	101
83	2653578	25703	103
84	2632863	25871	102
85	2605374	25609	102
86	2598493	25391	102
87	2639939	26038	101
88	2641312	26160	101
89	2646474	29780	89
90	2633802	30410	87
91	2641856	27840	95

資料來源：1. 詮敘部網站「歷年全國公務人員人數按機關分」(資料統計至 88 年 12 月 31 日止)。

2. 張麗堂、唐學斌合著，《市政學》，上冊。台北：五南，民 72.10，頁 284。

3 台北市政府編印，八十九年、九十年年度，《台北市政紀要》。

4. 台北市政府人事處，「主管業務重要數據資料」(資料統計至 92 年 1 月 31 日止)。民 92.3 印製。

說 明：本表公務人員數僅列正式編制之職員數。

可知在民國八十三年直轄市自治法以前，服務人口數平均為 127 人，但呈現逐年下降的趨勢，而在民國八十三年至八十八年地方行政機關組織準則施行以前，服務人口數平均下降為 102

人，至民國八十九年以後服務人口數的下降更趨明顯。然而，值得注意的是其員額配置均高於法定員額配置的上限。

貳、服務人口數之綜合比較分析

一、國內之比較分析

直轄市之員額配置在地方行政機關組織準則中，是採取總量管制方式加以規定，設定總員額的最高上限，由直轄市在該額度內加以運用及調整。此種作法若未施以配套措施，亦有可能流於形式。易言之，按轄區人口數所規定總員額配置的上限將可能會成為下限，以至於未能落實合理配置員額之立法意旨。相較於有關縣市政府的編制員額總數之規定，係以人口數、縣市面積、自主財源所算出各縣市之總員額數，實較為籠統之規定，並無科學根據。如該準則對直轄市政府之員額總數規定於第二十二條，對照現行台北市政府之員額配置，整理如表 5-8 所示。

表 5-8 直轄市員額總數表

	規定人口及員額總數	現有人口及員額總數
直轄市人口	200 萬人以上	2,641,856 人
直轄市政府 員額總數	不得超過 15,400 人	行政機關編制員額 27840 人

資料來源：1. 台北市政府編印，《台北市政紀要》，民 91。

2. 台北市政府人事處，「主管業務重要數據資料」（資料統計至 92 年 1 月 31 日止）。民 92.3 印製。

從表中得知台北市政府現有編制總員額遠超過法定員額總數，幾近於二倍之多，換算每一政府員工服務市民人數約為 94.89 人，相較於台灣省其他五個都會型的城市而言為最低者，

如表 5-9 所示。

表 5-9 台北市與省轄市組織規模比較表

市政府名稱	人口總數	公務人員數	服務人口數
台北市	2641856	27840	94.89
基隆市	390966	2494	156.76
新竹市	373296	1924	194.02
台中市	983694	4329	227.23
嘉義市	267993	1736	154.37
台南市	740846	3750	197.56

- 資料來源：1. 行政院人事行政局中部辦公室編製之台灣省各縣市人事統計指標分析（資料統計至九十年底）。
2. 台北市政府民國九十一年編印之《台北市政紀要》（資料統計至九十年底）。
3. 台北市政府人事處，「主管業務重要數據資料」（資料統計至 92 年 1 月 31 日止）。民 92.3 印製。

二、國外之比較分析

組織規模越大，顯示其行政組織結構的複雜性與正式性。台北市的人口數從民國五十七年改制初期的 1560088 人到民國九十二年一月底的 2641856 人，在三十五年的時間中，人口成長約 1.7 倍。²⁵⁹ 市政府為因應人口的成長，在業務量及員額的配置上亦大幅度的增加。就業務單位之變動情形而言，改制初期的市政組織有八局五處及九個委員會，共二十二個一級機關，至九十一年止市府組織架構已有十六局八處及六個委員會，共三十個一級機關，成長約 1.4 倍。

²⁵⁹ 台北市工務局編印，《台北市市政建設與計畫 - 中華民國七十四年都市計畫年報》民 75，頁 13。

此外，就員額配置變動而言，台北市改制初期一般行政機關之編制員額為 5493 人，此後經年變動或有增減，惟仍呈現緩慢增加的現象，至九十一年一月底止之編制員額數為 27840 人，是改制初期的 5 倍，倍增的乘數效果，顯示這三十多年來台北市政府組織規模隨著政經環境的變遷，有越來越大的趨勢。惟自九十年度起則有緩慢下降的趨勢，截至九十二年度之預算員額數為 31464 人。²⁶⁰然而，台北市政府的編制員額配置是否適當？若僅以國內其他次級都市比較(參見表 5-9)，尚無法遽下定論。若能輔以國外都市行政組織每一員工服務市民數之比較，方具有說理性及說服力，如表 5-10 所示。

從表 5-10 得知，台北市平均每一政府員工服務 94.89 位市民，較鄰近韓國的釜山 254.07 位、漢城 221.17 位、日本的東京 160.77 位、福岡 133.72 位及中國大陸的廣州 155.18 位等五市少；反之，較溫哥華 68.08 位、大阪市 52.97 位、新加坡 51.55 位、渥太華 46.55 位、香港 36.77 位、雅加達 24.12 位、維也納及漢堡 21.67 位等七市多。據此推論，台北市政府員額之配置似乎偏高，未能符合管理經濟原則。另依地方行政機關組織準則之規定，台北市政府之員額配置上限為一萬五千四百人，按現有人口總數 2641856 人計算得知，每一政府員工服務市民人數為 171.54 位，雖與台灣省其他省轄市相當，但在上開比較中名列第三，僅次於韓國的兩大都市。是以該準則規定之員額總數上限似有檢討之必要。

表 5-10 台北市與國際都市每一政府員工服務市民數之比較

城市	每一政府員工服務市民數	城市	每一政府員工服務市民數
釜山	254.07	漢城	221.17

²⁶⁰ 台北市政府人事處民國九十一年七月編印之主管業務重要數據資料。

東京	160.77	廣州	155.18
福岡	133.72	香港	36.77
大阪	52.97	漢堡	21.67
新加坡	51.55	溫哥華	68.08
雅加達	24.12	渥太華	46.55
台北	94.89	維也納	21.67

資料來源：台北市與 37 個國際都市各項指標比較（資料統計期為民國八十九年、台北市為九十一年底）。台北市政府網站：

<http://www.dbas.taipei.gov.tw/stat/express/index.htm>.

資料說明：國外統計資料期為八十九年，台北市統計資料期為九十一年。

三、人事預算之分析

台北市自民國八十六年以來之人事預算情形，整理如表 5-11 所示，民國八十六年至九十二年各級行政機關人事費佔市府人事費總預算的百分比，平均為 27%，並不算太高，但市府人事費佔總預算之百分比自民國八十六年起即有逐年增加的趨勢，至民國九十二年高達 51.59%，顯然偏高，足見台北市政府人事負擔之沉重，已至非精簡人事不可之地步，以降低人事費之開支。

表 5-11 台北市各級行政機關人事費佔人事費總預算百分比

年度	人事費	人事費佔總預算百分比	預算員額數	各級行政機關佔人事費百分比
86	6,107,698	39.34%	-	34.23%

87	5,998,212	37.20%	-	27.79%
88	6,143,355	36.23%	33834	29.44%
88年下半年 及89年度	9,921,554	39.02%	34790	38.73%
90	6,992,723	45.14%	31636	38.95%
91	7,540,649	49.89%	31927	30.98%
92	7,576,040	51.59%	31464	28.02%

資料來源：台北市政府人事處，「主管業務重要數據資料」（資料統計至92年1月31日止）。民國92年3月印製。

- 資料說明：1. 各級機關佔人事費之百分比係扣除各級學校人事費及退撫經費所佔人事費之比例計算所得之數據。
2. 預算員額數僅列正式編制之職員數。

參、人力資源之總合分析

雖然「地方行政機關組織準則」在機關組設及員額配置上所採取的總量管制員額，實已賦予直轄市政府較為彈性的運用間。但相對而言，若其標準的訂定不夠客觀、切實，無法滿足地方實際情況之需要，因而與現存組織架構與員額配置落差懸殊，則已失去總量管制的意義，更有可能因此而弱化了公法人行為能力的行使，此問題是組織法制再調整前應重視的課題。

其次，若就直轄市與縣市政府比較，台北市的人力資源獨厚於其他縣市是不爭的事實，然究其原因係制度使然，並非依績效評估以為配置之基礎，但無論如何，其服務之效能也確實比其他縣市政府較為優良，在為民服務品質上頗獲民眾的好評，並未辜負其身為國家首善之區的美譽。是以，依據地方行政機關組織準則第二十一條第三項規定，台北市行政機關員額之配置，應在下列因素考量下決定之：

- 一、行政院員額管制政策及規定。
- 二、業務職掌及功能。
- 三、施政方針、計畫及優先順序。
- 四、人力配置及運作狀況。

復以運用人力資源管理學之績效評量各種方法，評鑑其組織員額，評估人力資源績效，並循以找出現行規制有無缺漏之處，方能掌握組織法制的偏差，藉以作為推動合理組織結構建置的基礎。更可改善長久以來為外界所詬病的人力資源管理問題，期以績效管理（performance management）整新建構市政組織。²⁶¹

事實上，台北市為有效控制其員額成長，並促進機關合理用人，自八十八年起即依據地方行政機關組織準則相關規定，定時檢討各機關組織規程暨編制表，並對各機關員額進行總量管制，例如捷運工程局、國民住宅處等，此外亦透過委外、公辦民營、進用輔助人力、合理管控預算員額、逐年精減簡約聘僱人員等方法，減輕市府員額成長之壓力。²⁶²因此，未來施政重點是如何使得僵化的市政組織，逐漸走向彈性的組織型態，使公務人力資源的運用趨向多元化，並以績效為導向，促使組織編制與員額配置更臻合理，扭轉過去視員工為機關成本的心態，進而轉化成機關的資本。

第四節 府際關係之研析

地方政府的設置除了具有組織管理的專業意義之外，更是構成國家政府體制的重要成分。而不論是作為中央政府立法授權成立於地方的治理機關，或是由地方公民自行組成的自治團體，地

²⁶¹ 紀俊臣，《地方政府組織結構與功能之研究》，內政部 92 年度研究報告，中國地方自治學會。台北，民 92.1，頁 2-96。

²⁶² 台北市政府人力資源發展政策白皮書。

方政府均是一個行政與政治功能兼具的機制與組織。因此，確立地方政府的定位與釐清中央與地方間的關係，是建構適當的組織結構與運作模式的必要條件。²⁶³而陳水扁總統在其就職演說中就曾提及：「夥伴」關係應建立在中央與地方之間，並且要打破過去中央政府集權又集錢的威權統治心態，以落實「地方能做，中央不做」的地方自治精神。²⁶⁴

回顧我國政治發展的歷史，從威權體制逐漸轉型為民主政體的過程中，在 1987 年解嚴以前，地方自治是封閉的、少數壟斷的，交換的被支配性自治，是以，國民黨長期掌控直轄市長以及八成以上縣市長的席位。但是，在 1989 年之後的地方選舉上，情勢逐漸有所轉變，直到 1997 年底的縣市長選舉，以及 2000 年初的總統選舉，我國地方與中央政府呈現政治鐘擺最大的擺盪，多數地方縣市首長與中央政府，乃至於國會分屬不同政黨控制，其所隱含的府際關係問題，逐漸成為國內學者所關注的議題。²⁶⁵

自從地方制度法公布實施以來，台灣地方自治已逐漸由監督型自治轉為實質自治的時代。但是隨著地方分權的實施，地方的政治分歧卻與日俱增，使得中央與地方政府之間，地方與地方政府之間的利益衝突與對立加劇。²⁶⁶然而，以台北市的發展為例，就政府實際運作之整體效益而言，地方自治實施之成效雖較過去有顯著的進步，但就中央與地方間府際關係互動的情形看來，顯然現有的機制並未能夠發揮應有的功效，中央與台北市之間的府際事務協調問題，或因另類分裂政府的原故，即中央與地方政府

²⁶³ 呂育誠，《地方政府管理 - 結構與功能的分析》。台北：元照，民 90，頁 266-267。

²⁶⁴ 陳水扁總統網站，http://www.presidentchen.com/stand_up.htm，民 92。

²⁶⁵ David R. Mayhew 原著，吳重禮等譯，《分立政府 1946~1990 年期間之政黨控制、立法與調查》。台北：五南，民 90，頁 16-17。

²⁶⁶ 趙永茂，〈台灣府際關係的建構方向〉，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編，《府際關係》。台北：元照，民 90，頁 293-311。

分屬不同政黨執政，因而弱化了政府整體的施政效能。²⁶⁷究其原因主要有下列四點：²⁶⁸

- 一、中央政府的過渡干預與支配地方政府。
- 二、地方政府協調合作能力不足。
- 三、中央機動協議能力不足。
- 四、地方政府間的本位主義。

府際關係與府際管理的相關課題，是當前地方自治研究的研究途徑與分析的焦點。²⁶⁹而解嚴之後的台灣，隨著民主化程度不斷的提昇，一連串的憲政改革影響府際關係既深且遠，其中從實存的制度與運作中具體的觀察到，無論是九二一震災或是桃芝及納莉二個颱風的重創，政府在災區重建工作所呈現的無力感，已經突顯出我國府際關係的運作問題錯綜複雜，亟待重建。

²⁶⁷ 一般而言，分裂政府意指在政府體制中，行政與立法部門分屬不同政黨控制，易言之，分裂政府是行政首長無法同時擁有立法部門的多數議席。但據此定義推論，在單一制國家中，若中央政府與地方政府分屬不同政黨執政，亦可說是另一種分裂政府的形式。

²⁶⁸ 趙永茂，〈台灣府際關係的建構方向〉，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編，《府際關係》。台北：元照，民 90，頁 293-311。

²⁶⁹ 江大樹，〈府際關係導論〉，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編，《府際關係》。台北：元照，民 90，頁 35。

第六章 結論

第一節 研究發現的綜合性結論

壹、多元治理模式的運用

從英國地方政府角色的變遷、多元治理模式的選擇，以及我國都市行政體系的發展過程來看，地方政府的組織與職能並非是一成不變的。事實上，隨著時空因素的變遷，政府的職能不斷的在變動中。而不同時期地方政府功能的轉變，與當時政府首長的施政重點有著密切的關係，並具體表現在組織結構的設計與施政的運作上，同時與民間企業或第三部門產生密切的關聯。是以，台灣當前處於政經環境的快速變動中，亦足以構成各級政府組織

再造的充分理由，以期強化地方政府的體質。

台灣在歷經巨大的「精省」改造工程之後，行政層級縮減，中央與地方關係也面臨重整時刻。一般認為地方政府組織的建構應更加分權化，以滿足地方民眾的需求，同時在許多公共事務民營化之後，政府組織亦應相對縮減。但事實上，近年來台灣地方政府的組織規模在地方行政機關組織準則的規範下，卻是逐漸的擴張。此點可由本研究中獲得證實；台北市的組織規模有逐漸龐大的趨勢，而究其原因，吾人可從美、英二國政府再造的經驗中得知，組織再造若僅限於組織結構及員額配置的靜態檢討，而未能顧及政府治理模式的選擇，或僅依照組織運作的慣性在既有組織型態的基本架構下，小幅更動將難以作彈性及創新的變革，未必符合現代行政組織的要求。

次就行政生態學的角度觀之，組織發展嚴格受制於外在政經環境的影響，例如財源短絀籌措不易，預算無法大幅成長，加稅又未能獲得民意的支持或政治考量而無法實施，但人民的需求日殷，公共事務亦日趨繁雜，行政組織的運作及職能的發揮將會益發困難。因之，組織為求生存、持續發展，必須進行組織再造。但是，本研究結果發現，當前無論是台北市或其他省轄市的組織結構皆有過度膨脹之嫌，機關單位名稱雖不一樣，但實際業務內容卻是重疊，形成另類行政管理資源的浪費，並不符合成本效益原則。換言之，市政府在進行機關重組之後的行政生產力，並未能有效的提昇其生產力，只是虛耗了一些人事成本。

貳、組織型態僵化

我國各級的行政組織在機關型態上大體維持金字塔型層級節制體系，此種組織設計之原意即在於透過制式化的規範及標準化的作業程序，以提昇機關組織的行政生產力。而當環境的不確

定性低，政經情勢發展較為平穩時，穩固保守的層級節制組織形態，較能適應此種緩和的情勢。²⁷⁰但由於現今工商社會下的組織環境不確定性很高，組織重組的必要性與日俱增，是以，當前地方行政機關組織準則對於各級縣市政府的組織設置實已有較為彈性的規定，例如第二十七條規定：「地方行政機關應定期辦理組織及員額評鑑，作為機關組織之設立、調整或裁撤及員額調整之依據。」一改過去組織設計規定過於細緻而僵化的規定，組織調整的機動性加強，理論上或可發揮因地制宜的效果。

而事實上，吾人從台北市行政組織結構的研析中發現，機關的設置相較於以往趨於多元，但對於過去機關人力、財力等資源配置不合理及無效率情況之改善，則是相當的有限。因此，未來在立法或修法時，對於地方政府的組織型態，首長制、市經理制或委員制，併同組織內部機關單位的組設等，都應予以鬆綁，使組織運作所依循的法律更有彈性，地方政府可因應不同的環境需求，達到最佳的組織效能，並落實地方自治的精神。

組織依其地理、功能、目的或依其服務對象，由許多單位構成而自成一些團體，並形成多元之次級文化。公共組織型態是層級節制的官僚體制，基本上亦有其特有的層級節制文化，即強調經驗主義的文化。²⁷¹而科層體制組織型態的特徵之一即是高度依賴正式化與專業化。因之，從本文對台北市市政組織結構的分析結果發現，我國市政組織在內部管理上是有過度依賴正式化法規的情況，而仍然儲存著傳統以來的組織記憶，作為組織結構調整的依據，未能突破舊有的思維藩籬。此種偏誤的形成泰半來自經驗法則的不當使用，阻礙了主政者的思考空間，因而失去創新的機會。

²⁷⁰ 江岷欽，《組織分析》。台北：五南，民 82，頁 75。

²⁷¹ 同上註，頁 149。

現行各縣市政府組織調整之依循，係由中央政府制定全國一致之框架法，即地方行政機關組織準則，此種框架性之立法運用在地方政府進行組織調整時，極易形成法律導向的思維模式。換言之，中央對地方政府所施予的管制，既使是有限度的規範地方行政組織的裁量空間，亦會抑制組織的彈性及創造性。是以，在法規鬆綁的基礎上，解除管制，加強授能與建構民主自律與對地方課責的機制，以促成適當的組織規模，並促進組織運作的彈性化，是亟待努力的方向且是可求也是可欲的。

參、廣域行政機制待建立

台北都會區因都市發展過程中所產生的拉力作用，進而集中大量的人口與經濟活動，其都市規模龐大已然形成巨大型的都市。而台北都會區是以台北市為核心都市，並擴散影響範圍至台北縣及基隆市等轄區，相對於台北市早期的發展狀況，卻是形成對核心都市的離心作用，郊區都市化的現象蔚為風潮，此時中心都市與衛星城市將面臨如何就都會區相關問題進行整合，如財政稅收歸屬及公共建設經費分攤、廣域行政事項之協調困難、交通運輸設施負擔沉重、垃圾處理、防災及救災支援等。

由於制度上的差異，以美國為例，其都會區的中心都市常因州議會席次分配的關係，在州內的政治方面得不到合理的待遇，造成都市擴散現象，中心都市因而衰敗。²⁷²此與台北市之發展情況大異其趣，我國的地方行政體制有直轄市與一般縣市之別，台北市作為一國之首都及直轄市之法律地位，所受到的禮遇自是一般縣市所望塵莫及，決不可能因為政治因素而使其衰頹。惟近年來因為生活環境的惡化，公害問題層出不窮，都市機能服務品質逐漸下降，人口成長或有緩和的趨勢，但仍維持在一定水準上

²⁷² 楊國柱，〈巨大都市的問題及其解決對策 - 以台北都會區為例〉，《人與地》，第 146 期，民 85，頁 37。

下，未有明顯的變化。都市成長管理有賴於都市行政組織功能之發揮，台北市經年來所遭遇之都市問題，以及首都生活圈過度膨脹所造成之區域差距，對國家有效均衡發展產生莫大的阻礙。而要改變此種不均衡的發展現象，首要解決的問題就是人口的過度集中，如何將人口留在地方是執政當局亟需思考的政策議題。

基於上述，由於大都會區的急遽發展，市民的生活圈得以擴及不同的地方政府轄區，此種現象導致生活領域的廣域化，憾動了地方自治之固定性，市民地方之歸屬感日漸薄弱，為回應民眾生活領域廣域化及市民自主意識薄弱的現象，地方政府廣域行政事務的推廣及協調機制均有待建立。²⁷³如警政、消防與自來水供應等事項，為避免因行政權割裂所造成諸多管理上的不便與無效率，似可考慮建立新的決策型態組織以「聯合委員會」的方式來處理。

肆、市政組織發展受限

組織之間對於環境的拓展端賴組織協調能力之發揮。但組織與組織之間，因為成員專業社會化（professional socialization）的不同，故缺乏共同的專業詞彙與知識，彼此間的協調易生隔閡。一般而言，官僚組織與生俱來的一些因素，如設科辦事、層級節制、分層負責等，會限制現有機關單位對跨域業務的反應能力及意願，而共同參與的機關越多，促發行動的能力將愈加減弱。²⁷⁴因此，政府機關組設越多，對於協調所需的成本及效果有決定性的影響，尤其是在縣市政府組織下，每個單位或機關的地位均是平等的，是以，在地位相仿的體系中，經由協調以促成組織間的合作是不易的。

²⁷³ 蔡茂寅，〈地方自治之基礎理論〉，《台灣法學》，第11期，民89，頁5。

²⁷⁴ 江岷欽，《組織分析》。台北：五南，民82，頁352-366。

然而，台灣現行各縣市政府的組織架構，分別歷經威權統治與民主政治的轉型期，其間各縣市政府組織或有調整，但政府組織型態並無重大變更，主要係因中央框架性立法的制約，再加上地方政府的範圍與人口規模都是有限的，地方政府組織的成長若無政治、法律等因素，並不足以產生具規模的組織重組。此種情形，相較於美、英等國的市政組織架構，係著眼於環境的變遷、政府角色的轉變與治理觀念的強化，因而能設計出具有主動解決問題、彈性權變的組織結構。因之，我國在進行市政組織重組時，亦應認清地方政府在經營與管理上的困境，適時調整政府的角色與定位，並參考國外組織再造之經驗，設計合於我國國情與地方政治生態的地方政府組織。

綜上以觀，台灣各級地方政府組織近年來隨著外在制度環境的變遷，分別塑造出不同的分化型態，主要是致力於各個帶有專業化屬性之次級系統的發展，以遂其行政首長的企圖心與施政的重心。雖然，組織隨著社會環境的複雜化及多元化，行政業務的新增與變化亦愈加繁瑣，但是地方政府因為規模、財政能力的限制，其專業性、技術性卻往往無法回應當代行政管理和民眾的需求。是以，徒增次級機關單位之組設，並無法對總體行政生產力有所提昇。

第二節 研究建議

都市化及都會區的形成，使得民眾的生活領域呈現廣域化的趨勢，因而，現代社會民眾需求日殷，但在資源有限的困境下，各別政府將無法滿足民眾的需求。因此，地方政府進行組織重組的同時，原本即蘊含著積極尋求多元治理模式的趨勢。因為在有限資源的情況下，地方政府的組織規模勢必無法隨著新興業務的出現而同步成長。是以，在進行組織重組時應謹慎思考地方政府間整合的可能性，以改變原有事務的處理方式，使機關的組設更

具彈性及廣域性。

而從組織網絡、府際關係、政策網絡化的觀點看來，地方政府在業務層次和機關層次的整合是可能的，例如台北縣市可以共同組設機關來整治淡水河；台北市與基隆市亦可協議共同處理巨量的垃圾問題。傳統上政府組織被視為是一種政治設計，未必符合變動、多元社會的需求，又限於預算程序及法定職權，大多未能關注其提供服務及管制所需的成本，設若能改變原有組重組織及權責調整的思維模式，重視地方政府間整合機制的建構，成本與效益將會成為主要的考量。

組織的成長與規模的擴張，固然反應出當前多元的社會價值與政府服務範圍的擴大。但在地方政府資源有限的今天，其對於組織的調整應避免恣意的組設動作帶來結構的更形複雜，使得組織行政效能不增反減的負面效應。雖然組織結構的演化是一種「分化」與「整合」的過程，²⁷⁵但不當的組設機關或單位，將造成行政管理的不經濟與浪費。

基於前述與上節之研究發現，以下僅就可行的政策建議如下：

壹、多元治理模式之運用

我國地方政府組織結構之調整，由於受限於地方行政機關組織準則框架法及行政機關決策的封閉性，慣常以「管制調控」的模式以資作為對應，未能將多元或多重治理概念納入組織重整的考量之中，例如區域治理、參與式的治理、市場式的治理，以至於組織的調整除水平次級組織有所變動外，整體而言，基本的組

²⁷⁵ 彭文賢，《組織原理》。台北：三民，民 82，頁 252。

織架構並無太大的變動。更遑論對於公私協力、參與原則、民營化、成本效益、組織的彈性設置及組織精簡原則等，組織調整原則之落實。

從政治學的角度來探討地方治理，其內涵指涉地方公共事務的管理型態及公共資源的管理等。²⁷⁶一般而言，近代市政組織的結構設計所追求的是鬆散組合之網絡或聯盟的合作型組織，以滿足都會區發展環境具有不穩定及異質化的特性。從台北市行政組織的發展歷程看來，為因應地方分權化的政策走向，近年來，在組織結構上的水平分化將使得組織結構愈加的複雜化、正式化與集權化的情形，並不利於行政官員與標的群體或個人間的互動。

次從英國組織再造經驗中，吾人發現其地方政府的組織規模並不大，應是政府角色成功轉換的因素使然，政府職能已大量被市場所取代，而民眾也不願意透過公部門來處理地方性的公共事務。至於美國的「強勢首長制」與我國現制較接近，但其組織架構之規模卻遠比我國的縣市政府小很多。由此可知，我國縣市政府的組織規模實有再次重組之必要，其成功與否的關鍵，應是在於地方政府組織法制的鬆綁，多元體制與治理模式自主選擇權的下放。而具體的作法則是透過公平、公開的程序將公共服務的提供外包給民間，加強民間資源在地方政治體系中的份量，而行政單位只負責監督事宜。如此應是控制組織龐大，解決地方財源不足的可行的作法。

基於上述，政府組織重組的重點應在於角色和職能的重新評估，進而對地方政府所扮演的角色有所調整。政府應從「提供服務」轉化為「保證會有服務」，政府的角色是協調者，從政策面上的實際作為協助私人企業、第三部門參與地方公共事務的處

²⁷⁶ 黃新福，〈非營利組織的治理型態解析〉，收錄於 Golembiewski、孫本初、江岷欽主編，《公共管理論文精選》，第一冊。台北：元照出版社，民 88，頁 393。

理。例如英國 PFI 的辦理方式可以有效運用民間資源，提升公民意識，確保服務品質及強化政府的競爭力。²⁷⁷ 頗值得我國借鏡。

貳、組織法制的鬆綁

公共組織的組設及運作，常為嚴密的法規及程序所限制。此外，因為組織本身的沉澱成本與組織慣性等因素，造成地方政府組織型態及治理模式不易改變。我國各級地方政府組織之建置必須遵循法規組設之，以至於形成一機關就有一法規的情況。雖然，現行的組織法規已較過去進步許多，在法制程序上比以往更透明化、權責更明確化。但所規範事項仍過於細緻，往往涉及行政、立法、考試三院之權責，其內容包括機關及單位名稱、權限、職掌、隸屬體系、組織架構、員額編制及官職等事項，導致行政組織型態趨於僵化。而當外在環境變遷，弱化了某些組織功能或組織本身運作績效欠佳時，將發生難以迅速裁撤或簡併的弊端，無法有效因應外環境需要。

法治國家基於法令的權威性與制定程序嚴謹等特質，地方政府原本就是較強調穩定特質的組織型態，因此在面對多元化公共事務問題的回應時，自然是無法即時配合進行調適。雖然依照各國的治理經驗，民營化與勞務外包等管理策略，是因應此種困境的良方，但對於經驗的引用學習，在依法行政的原則下，仍然必須取得法律的授權，以及依循法律規定的程序行事。是以惟有在解除管制的前提下，地方政府方得以配合高度變動的環境，迅速

²⁷⁷ PFI 的辦理的方式及適用範圍，主要有三類：一是政府直接購買民間機構提供的服務，這是目前英國最為廣泛運用的民間參與，以自償性較低的計畫為主，如收費道路、醫院、環保設施、政府辦公室、學校、國防相關設施及監獄等。第二種是人民直接購買民間機構提供的服務，適用於自償性較高、財務經營獨立的投資計畫，如收費道路、收費橋樑、博物館、機場、電廠及水廠等。第三種是合作經營，由政府及民間共同出資，合組法人，並交由民間管理，政府部門主要承擔補助或投融資事宜，通常參與這類計畫的主要目的，是基於提高社會公益，而非純以營利為目的，如鐵路及都市更新計畫等。根據英國政府統計，英國自從推動 PFI 以來，到 2001 年 9 月 1 日止，十多年來，全國民間參與案已與政府完成簽約者共有 450 件，民間投資金額高達新台幣約 1 兆元。引自民 91.9.17/經濟日報/4 版/綜合新聞。

處理多元複雜的地方問題。²⁷⁸

再者，就地方自治的精神而言，地方應有權決定與地方相關的事項，尤其是在自主組織權方面，應開放人民有權依其地方特性決定其政府的組織型態，例如首長制、委員會制、市經理制等。因此，本文建議宜本於組織結構與編制自由化之原則，由立法、行政、考銓三部門協商，再度簡化現行組織法規內容，修改或刪除有關地方政府行政組織相關內容之規定，賦予各主管機關較大彈性的權責，以促進縣市政府組織型態的彈性化，朝向組織再造之自主性、組織建構之制宜性、組織人力合作性等方向發展，建立一個自我決定、自我負責的政府。²⁷⁹一如實施聯邦制的美國，其在市政組織上所呈現的多元化與異質性，頗值得我國縣市政府組織借鏡。

參、組織型態設計之多元化

近年來，公共組織結構的設計由於治理模式的變遷，越來越重視可以重新配置的組織，而將焦點置於何種組織架構能使政策與行政分離。此外，現代都市行政組織，為因應都市化與區域發展所產生新興或跨域的公共事務，均成立各種性質的「準地方自治團體」，使地方政府組織的運用更具彈性化與多元化。例如美國的特區政府、日本地方公共團體中的「部份事務組合」或「廣域聯合」以及英國的「聯合委員會」，這些團體之所以被設置的主要原因之一，是有些事務若能自一般的自治團體中分出來，另設獨立的組織運作是比較好的，²⁸⁰如教育委員會、人事委員會等，都可以是常設的委員會，以加強此等事務的獨立性與中立性。

²⁷⁸ 呂育誠，《地方政府管理 - 結構與功能的分析》。台北：元照，民 90，頁 1501-152。

²⁷⁹ 紀俊臣，《地方政府組織結構與功能之研究》，內政部 92 年度研究報告，中國地方自治學會。台北，民 92.1，頁 14。

²⁸⁰ 張正修，《地方制度法理論與實用》，第一冊。台北：學林文化，民 89，頁 149。

舉例而言，英國於 1986 年內城地區政府沒落時，曾將許多跨區性的公共事務交由聯合委員會處理。此外，參考日本的作法，由地方政府自行共同協議或以規約進行整合，視實際之業務需求設立以共同決策與執行功能的「地方公共團體協議會」，並於其下設立各種委員會或附屬機關。並且在個別地方政府的協議會成立時，與協議會負責事務重疊之單位或機關應即予以裁撤，僅保留少數的核心文官，負責決策事宜，以符合組織再造之精簡原則。

多年來，我國教育政策一直處於動盪不安的情況下，面對諸多教改的亂象，全國家長協會及第一線的教師團體紛紛要求參與決策過程，而教育部亦有意將部份決策權力下放地方政府，但現階段並無可能依民主與自治行政的原則組設獨立組織之餘地，唯有賴於解除不合時宜的組織法制，方能回應地方要求改革的呼聲。例如台中縣市得視其需要，自行選擇是否共同協議成立台中地區教育協會，共同管理與執行教育事務，包括圖書館、體育館、文化中心、美術館、社會教育館、跨域性學區規劃及中、小學的經營與管理等業務，至於原有的地方政府機關則可專責於決策事宜，而其中央主管機關仍由教育部負許可與監督之責。

雖然，從地方政府的實際運作經驗來看，行政委員會的設置在台灣實施的可能性似乎不高，但從我國地方政府組織架構之龐大與惡質化的地方政治生態觀之，為有效提昇地方政府的機能與生產力，避免某些自治事項或委辦事項被地方政客所操縱把持，應可考慮設置專責性的行政委員會，²⁸¹以改變原有的決策型態。例如：台北市政府因應經濟環境不佳時，在組織與功能的配套設計中，率先於全國成立以促進地方經濟發展為要務的「台北市經濟發展委員會」，其主要功能即在於提振地方經濟的發展，而跨

²⁸¹ 丘昌泰，《台灣省各縣市政府組織架構調整之研究》，內政部 87 年度研究報告，國立中興大學法商學院。台北，民 87.6，頁 201。

局、處的合作關係，澈底改變了原有的決策型態，此亦是因應當前環境特質，所採行的組織與功能的配套調整，值得推廣。

肆、組織功能與業務之檢討

目前世界各國在組織重整時，均以簡併機關組織、縮減政府職能及引進民間資源為重點。在此重點之下，台灣當前業已完成垂直整合的功能，將台灣省政府功能、業務與組織，檢討改隸中央或地方，縮減政府層級為二級，以致縣市政府機能因而得以獲得加強。另就組織水平整合的部分，在地方行政機關組織準則的規範下，各級地方自治團體的機關單位與員額均有所膨脹，人事成本增加是必然的，但組織整體的行政效能卻未必隨之增加。詳加探究其原因，是各級地方政府在進行組織重整時，並未能就實際產生的跨域性業務需求作檢討，相鄰縣市政府間缺乏協調整合的機制，以致未能有效整合地方的業務與機關。

從本研究對台北市政府組織變革分析的結果，得知各級縣市政府在地方行政機關組織準則施行之後，其組織結構與員額規模日漸膨脹，實有必要加以規範。是以，現階段應責成各縣市政府依照上開準則第七條與第八條之規定，確實檢討應予調整或裁撤之機關或單位。基此，本研究對於台北市政府組織中究竟有那些業務應予精簡或裁撤建議如下：

- 一、國宅業務民營化之推動。
- 二、兵役業務歸屬之問題，究其性質應為中央或地方之權限，而現階段仍為國防部與內政部共管。
- 三、戶政事務所應否配置於各區公所管轄。
- 四、政風業務應併入人事處。
- 五、規劃業務之統籌辦理，將都市發展局與研究發展考核委員會予以整併。

六、幕僚單位基於資源整合、統籌運用的原則，應儘量採取合署辦公之模式，於直轄市下組設行政管理處或局、一般縣市則組設置行政管理室，以達到組織與員額精簡的要求。

伍、府際關係的建構

傳統的府際關係不論是中央集權或地方分權，均不外乎強調地方政府的自主性，或是中央與地方政府間的隸屬關係，前者可說是分權制的論點，而後者則是集權制的基調。我國自地方制度法制化之後，在因地制宜的考量下，已賦予各縣市政府較大的自主權，使得中央與地方關係面臨重組。例如此次 SARS 疫情的處理，之所以入困境，原因即在於中央與地方指揮命令的落差，呈現出負面的府際關係互動模式。基此，在行政一體的觀點下，地方政府與各項運作應符合下列原則：²⁸²

- 一、不能逾越各項法令規範，以避免影響政府整體運作程序。
- 二、即使可以採行彈性作為以處理地方事務，但是本質上亦是基於法律所賦予的權責表現。
- 三、地方事務除了包含地方政府本身預設目標的考量外，其處理的程序應遵守既定法律的規範。

我國過去係屬於高度中央集權的單一國設計，中央政府對於地方政府所採取的是監督控制的立場，而今在地方分權的概念之下，傳統監督控制的府際關係將無法積極防弊，唯有基於權責相稱的原則推動地方事務，方有利於地方事務的推動。事實上，中央與地方關係是相互關聯且互為影響的兩個組織體，但在行政一體的觀念下，我們很難用二分法去界定各自的行動領域，例如在

²⁸² 呂育誠，《地方政府管理 - 結構與功能的分析》。台北：元照，民 90，頁 266。

實務上，法定傳染病防治、環境污染的處理等，都是必須兩者共同協力完成的領域。又例如過去在屏東外海所發生的「阿瑪斯號漏油事件」，屏東縣政府並無能力應付此一突發事件，唯有在環保署與國防部的強勢作為方得以迅速解決。換言之，有些公共事務是介於中央與地方間的重疊地帶，必須藉由府際間的共同參與管理，視其事務性質、組織能力、績效，設立中間機關或成立共管共營的組織乃至於任務編組的彈性組織。²⁸³凡此對於加強府際關係互動，均有相當大的助益。

此外，在傳統府際關係中，地方政府間的互動關係，是植基縣市的法制地位及行政區劃為基礎，也是界定彼此關係的唯一標準，因而增加了跨政府間整合的困難，地方各自為政的結果，是嚴重損耗地方的資源，對於都會區治理並無正面的助益。而此種僵化的府際關係應如何轉變？本研究認為就組織層面而言，可以藉由府際關係網絡化、合作化的結果來達成。亦即各級縣市政府應依照業務需求或功能考量，整合彼此間具共同性質的問題或服務，彈性調整其特定工作的領導核心，以對等合作關係順利達成目標。其具體作法，例如台北縣市共同整治淡水河、台北縣市及基隆市共組「區域經濟發展委員」會，使資訊交流得以共享，原有地理區劃界限模糊化，並排除原來法律地位上的差異。易言之，由於公共事務的關聯性導致地方政府間形成相當密切的網絡關係，必須透過「府際合作」的方式加以解決，²⁸⁴因此未來地方府際關係應是功能導向而非制度導向。²⁸⁵

第三節 研究貢獻與未來研究方向

²⁸³ 趙永茂，〈台灣府際關係的建構方向〉，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編《府際關係》。台北：元照出版社，民 90，頁 302。

²⁸⁴ 丘昌泰，《台灣省各縣市政府組織架構調整之研究》，內政部 87 年度研究報告，國立中興大學法商學院。台北，民 87.6，頁 198。

²⁸⁵ 呂育誠，《地方政府管理 - 結構與功能的分析》。台北：元照，民 90，頁 232-233。

台灣地方自治之實施近年來有著突破性的發展，而在地方主義的世界潮流之下，目前中央政府的權威正在弱化中，相對的地方政府的重要性逐漸為民眾所認同。吾人就組織變革與發展的角度觀察所得結果據以推論之，認為地方政府組織結構之設計及職權功能的整合，將深切影響行政效能與公務人員生產力的提昇，並間接決定未來各縣市政府間的競爭力。基此，台灣的各次級都會區無不極力向中央爭取向上提昇的機會，期盼中央能施以關愛的眼神，在縣市政府法律位階上予以提昇，例如台中縣市合併升格直轄市的議題甚囂塵上，²⁸⁶台北縣與桃園縣亦不落人後，時而發出不平之聲。

台灣北高二直轄市分別屬於都會的核心城市，也是我國的主要及次要的政治中心，在都市層級及相關組織法制上，兩直轄市均佔有較為優勢的地位，其他各縣市則相對處於台灣政治、經濟、社會與文化發展的邊陲地位，以至於造成台灣區域發展不平衡之問題。例如就公務人力配置而言，直轄市居於較為有利的優勢地位，在人力及官職等的安排上，遠超過省轄市的配備。在機關組織編制上，組織規模亦非其他縣市所可比擬。一般而言，直轄市乃至首都，其政經資源在政治因素下本就資源豐沛，反之，次級都市的均衡發展往往在政治炒作下不易獲得解決，且因為選舉造成政黨輪替的地方生態，導致其發展方向亦較不明確，因而長久發展下來極易造成「貧者越貧、富者越富」。是以，在現行制度下的地方政府組織規模，基本架構不易變動，因而不論是大、小縣市其組織規模相差無幾，鮮少有例外情形。

²⁸⁶ 台中市政府於 91.11.21 府民行字第 09100172142 號函覆知內政部，該議會第十五屆第二次大會，「同意台中市升格為直轄市，升格方式請中央決定。」另台中縣議會於 91.12.6 義字第 3130 號函稱第十五屆第二次大會議，通過決議「建請中央儘速推動台中縣（市）合併升格直轄市乙案。」

雖然，在國土綜合發展計畫、北部及南部的區域計畫中，所強調的是未來台灣地方產業在生活、生產及生態上的均衡發展，即所謂「三生並重」，以重建台灣國土秩序，促進區域間的均衡發展。²⁸⁷但事實上，就近年來地方政府改革的範圍、目標及內容觀之，能否落實區域均衡發展的政策，地方政府的組織功能是一項更值得觀察的指標。是以，除在地方政府行政組織上應有所改革外，就都市成長管理的面向上，應就以下幾點事項深入研究以解決實存問題所在：

- 一、就都會區整體之發展觀之，稅源之歸屬應先釐清，各項資源之分配應力求合理、公平，以促進縣市間資源之共享。
- 二、加速地方中小型都市機能之建設，活化地方產業及農漁村之再造，以防止人口繼續往大都市集中，更進而能吸引都市人口回流。
- 三、健全都會區整體交通網路，發展大眾捷運系統及外環快速道路系統，除可減緩交通擁塞及空氣污染之外，尚可減少當前人口一級化集中於台北市的現象，抑制其人口之成長。
- 四、就行政體制而言，目前相關地方自治法規並無規範都會區內各自治團體之層級與隸屬關係。

²⁸⁷ 黃錦堂，〈精省後北高直轄市之發展角色〉，收錄於翁興利主編《地方政府與政治》。台北：商鼎文化，民 88，頁 202-204。

參考文獻

壹、中文部份

一、書籍

王士峰、王士紘，《商業自動化》。台北：三民，民 87。

井出季和太原著，《日據下之臺政》，第一冊至第三冊。台灣省文獻委員會印行，民 66.4。

丘昌泰，《公共管理：理論與實務手冊》。台北：元照，民 89。

江岷欽，《組織分析》。台北：五南，民 82。

江岷欽、劉坤億合著，《企業型政府 - 理念、實務、省思》。台北：智勝文化，民 88，頁 25。

江大樹、趙永茂、孫同文主編《府際關係》。台北：元照，民 90。

呂育誠，《地方政府管理 - 結構與功能的分析》。台北：元照，民 90。

李惠宗，《行政法要義》。台北：五南，民 89。

林水波，《組織理論》。台北：智勝，民 88。

林紀東等編？，《新編六法參照法令判解全書》。台北：五南，民 89。

- 林鍾沂，《行政學》。台北：韋伯出版社，民 90，頁 188。
- 林鍾沂、林文斌等譯，《公共管理新論》。台北：韋伯出版社，民 88 年。
- 林衡道主編，《台灣史》。台灣省文獻會，民 83 年 6 月。
- 吳 定，《組織發展理論與技術》。台北：天一圖書公司，民 83。
- 吳文程，《台灣的民主轉型》。台北：時英出版社，民 85。
- 周育仁，《政治與經濟之關係 - 台灣經驗與其理論意涵》。台北：五南，民 82。
- 紀俊臣，《精省與新地方制度》。台北：時英出版社，民 88。
- 紀俊臣，《直轄市之自治法制設計評析》。台北：時英出版社，民 85。
- 孫本初、吳復新、夏學理、許道然，《組織發展》。台北，國立空中大學，民 88。
- 翁興利主編《地方政府與政治》。台北：商鼎文化出版社，民 88。
- 商立文，《中國歷代地方政治制度》。台北：正中書局，民 70。
- 曹俊漢，《行政現代化的迷思 - 全球化下台灣行政發展面臨的挑戰》。台北：韋伯，民 91。
- 許文昌，《土地利用》。台北：文笙書局，民 81。
- 陳陽德，《台灣當前三大政治問題》。台北，自立晚報，民 81。
- - -，《台灣鄉鎮市與區級政府之比較研究 - 台中縣市民眾與菁英態度之調查》。台北：五南，民 88。
- 陳紹馨，《臺灣的人口變遷與社會變遷》。台北：聯經，民 86。
- 張家洋、陳志華、甘國正，《行政組織與救濟法》。台北：國立空中大學，民 84。
- 張麗堂、唐學斌，《市政學》，上冊。台北：五南，民 72。
- 張正修，《地方制度法理論與實用》，第一、二冊。台北：學林文化，

民 89。

彭文賢，《組織原理》。台北：三民，民 82。

- - -，《行政生態學》。台北：三民，民 81。

董翔飛，《地方自治與政府》。台北：五南，民 71。

楊國樞、文崇一、吳聰賢、李亦園，《社會及行為科學研究法》。
台北：東華，民 78。

榮泰生，《資訊管理學》。台北：華泰書局，民 88。

趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際》。台北：翰蘆圖書，
民 87。

許宗力等，《地方自治研究》。台北：業強，民 81。

劉明德，《重構台灣縣市政府組織》。台北：翰蘆，民 88。

賴澤涵主編，《台灣光復初期歷史》。台北：中央研究院中山人文
社會科學研究所，民 82。

簡筌簧主編，《中華民國史事紀要中華民國五十六年（一九六七）
七至十二月份》。台北：國史館，民 90。

薄慶玖，《地方政府與政治》。台北：空中大學出版社，民 86。

薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會主編，《地方政府論叢》。台北：
五南，民 88。

蕭武桐，《公務論理》。台北：智勝文化，民 90。

Bill Gates. 原著，樂為良譯，《數位神經系統》。台北：商周出
版社，民 88。

B. Guy Peters. 原著，許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘等譯，《政
府未來的治理模式》。台北：智勝文化，民 89。

David R. Mayhew 原著，吳重禮等譯，《分立政府 1946~1990 年
期間之政黨控制、立法與調查》。台北：五南，民 90。

Douglass C. North. 原著，劉瑞華譯，《制度、制度變遷與經濟成就》。

台北：時報文化，民 83。

Donald E. Klingner and John Nalbandian. 原著，江大樹、呂育誠、陳志瑋等譯，《人事行政新論》。台北：韋伯，民 89。

Golembiewski、孫本初、江岷欽主編，《公共管理論文精選》。第一冊。台北：元照，民 88。

Mark Turner David Hulmer 原著，倪達人等譯，《政府再造與發展行政》。台北：韋伯文化事業出版社，民 90。

Richard L. Daft. 原著，李再長譯，《組織理論與管理》。台北：華泰，民 88。

Robert B. Denhardt. 原著，張世杰等譯，吳瓊恩審訂，《公共組織理論》。台北：五南，民 83。

二、期刊

丘昌泰，從公共政策過程的「中心論」到「邊陲論」：修憲後地方政府角色的變遷與調整，《空大行政學報》，第 9 期，民 88，頁 1~26。

- - -，從美國經驗看再造「小而能」的地方政府：海峽兩岸省級政府機構改革的個案分析，「兩岸地方政府與政治」學術研討會，國立中山大學主辦，民國 88.9.28、29。

史美強、蔡武軒，〈網絡社會與治理概念初探〉，《中國行政評論》，第 10 卷，第 1 期，民 89，頁 33-74。

李瑞麟，〈地方政府計劃機關組織平議 - 以台北市為例〉，《人與地》，第 116 期，民 82，頁 21-23。

李永展、張乃瑩合譯，〈超大型都市的環境問題及私人企業之角色 - 邁向生態永續發展的都市化過程〉，《人與地》，第 119、120 期，民 82，頁 83-84。

- 吳濟華，〈公私協力策略推動都市建設之法制化研究〉，《公共事務評論》，第2卷，第1期，民90，頁1-29。
- 吳家昌，〈英國之公地管理與都市更新〉，《人與地》，第191、192期，民88，頁85-92。
- 林博文，〈建構政府再造的優質行政文化 - 新公共管理的治理模式〉，《人事月刊》，第33卷，第5期，民90，頁14-23。
- 林水波，〈資源稀少性與地方政府的有效運作〉，《理論與政策》，第7卷，第3期，民82，頁44-61。
- 林玉華，〈民營時代的公共組織設計取向〉，《人事管理》，第34卷，11、12期，民86，頁4-27。
- 紀俊臣，〈從法制觀點評析我國都市行政組織之結構與功能〉，收錄於內政部編輯，《地方自治論述專輯》，第二輯，民85，頁355-392。
- 翁樹陽，〈英國都市再開發政策之理念及其啟示〉，《人與地》，第176期，民87，頁30-49。
- 許志雄，〈地方自治的普遍化與國際化〉，《律師雜誌》，第244期，民90，頁92。
- 陳陽德，〈台灣地方制度演進之探討〉，《東海社會科學學報》，第19期，民88，頁160。
- - - ，〈台中縣市升格直轄市的問題探討〉，《東海大學社會科學學報》，第21期，民90.12，頁77。
- 曾怡仁、黃競涓，〈府際關係研究分析 - 兼論水資源管理個案〉，《公共行政學報》，第4期，民89.1，頁241-257。
- 張四明，〈府際間的協調：問題與解決途徑〉，《行政學報》，台北大學，第29期，民87，頁213-250。
- 楊國柱，〈巨大都市的問題及其解決對策 - 以台北都會區為例〉，《人與地》，第146期，民85，頁37。

- 趙永茂， 台灣縣市政府的自治監督及其檢討 ，《政治科學論叢》，第 11 期，民 88，頁 21-46。
- - - ， < 縣市政府的組織定位與組織重組 > ，《理論與政策》，第 11 卷，第 3 期。民 86.6，頁 30-42。
- 蔡茂寅， 地方自治之基礎理論 ，《台灣本土法學法學論著》，第 11 期，民 89，頁 1~26。
- 台北市工務局編印，《台北市市政建設與計畫 - 中華民國七十四年都市計畫年報》，民 75，頁 13。
- 台北都市發展局編印，《台北市都市發展局簡介》，民 90。
- 台北市政府編印，《台北市政紀要》，民 89、90、91。
- 台北市政府新聞處，《台北市改制二十年》，民 77.3。
- 台灣省政府新聞處編印，《台灣政治民主化的發展 - 政治建設篇》。台中，民 79。
- 行政院研究考核委員會，《中華民國政府組織與工作 - 地方政府》，民 90。
- 行政院經濟建設委員會，《國家建設六年計畫》，(民國八十年至八十五年)，民 80，頁 327。

三、論文

- 丘昌泰，《台灣省各縣市政府組織架構調整之研究》，內政部 87 年度研究報告，國立中興大學法商學院，台北，民 87.6。
- 史美強， < 當前省府組織功能定位及發展方向之研究 > ，收錄於東海大學主辦「台灣省政府職掌業務與功能發展」研討會論文集，台中，民 90.4，頁 142。
- 李淑惠， < 台灣地區行政區域發展過程與策略之研究 > ，碩士論文，台灣大學政治系，民 82。

- 李錦智，〈直轄市政府組織重組 - 一個國際化的觀點〉，碩士論文，中山大學中山學術研究所，民 84。
- 吳瓊恩，〈解嚴後台灣的政治發展〉，收錄於台灣省政府新聞處編印，《台灣政治民主化的發展 - 政治建設篇》，台中，民 79，頁 17-34。
- 紀俊臣，《地方政府組織結構與功能之研究》，內政部 92 年度研究報告，中國地方自治學會。台北，民 92.1。
- 秦書彥，〈中央與地關係之歷史檢視與改革之道〉，碩士論文，政治大學公共行政學系，民 89。
- 翁金珠，〈地方發展策略與縣市政府組織調整之研究 - 以彰化縣政府為例〉，碩士論文，台北大學企業管理學系，民 90。
- 陳立剛、李長晏，〈全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構 - 地方政府跨區域合作探究〉，「兩岸地方政府管理比較研究」學術研討會，東海大學政治學系、地方自治研究中心主辦，台中，民 92.1.10。
- 陳立剛，〈跨區域合作機制研究 - 跨區域政府組織的建立及管理〉，發表於國立國際南國際大學前瞻新世紀「兩岸三地府際關係」學術研討會，國立國際南國際大學公共行政與政策學系主辦，民 91.5。
- 陳慈陽，〈論地方之立法權及其界限〉，台灣行政法學會主編《台灣行政法學會學術研討會論文集：(1999)行政救濟. 行政處罰. 地方立法》，台北，元照，民 89，頁 359-409。
- 黃偉亨，〈台中都會區管理問題之研究〉，碩士論文，東海大學公共行政學系，民 85。
- 黃健二，〈都市住宅問題與市地利用〉，收錄於國立政治大學地政研究所主編，《我國土地問題與土地政策》，國立編譯館出版，民 71，頁 279。
- 楊乃郁，〈縣市政府組織調整政策比較研究 - 四縣市之個案分析

> , 碩士論文, 成功大學政治經濟研究所, 民 90。

四、報紙

《聯合報》, 民 91.5.2, 第 15 版

《聯合報》, 民 91.7.8, 第 21 版

《聯合報》, 民 91.9.30, 地方版。

《聯合報》, 民 92.3.30, 第 11 版。

《經濟日報》, 民 91.09.17, 第 4 版。

《中國時報》, 民 91、4、25, 第 15 版。

《中國時報》, 民 91、5、1, 地方版。

五、網路

高永光, < 地方政府組織與人事員額問題之研究 > , 財團法人國家政策研究基金會, 內政(研)090-013 號。民 90.6.4, 頁 3-4。 <http://BLICATION/IA/090/IA-R-090-013.htm>.

陳水扁總統網站。 http://www.presidentchen.com/stand_up.htm, 民 92。

張隆盛, < 我國生境議程 (Habitat Agenda) 的課題與展望 >。財團法人國家政策研究基金會, 永續(研)090-028 號, 民 90.8.6, 頁 4。 <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/090/SD-R-090-028.htm>.

詹中原, < 地方政府公共經理人與地方議會 - 管理主義的理論實踐 > , 發表於東海大學「地方議會: 回顧與展望」學術研討會, 東海大學政治學系暨地方自治研究中心主辦。民。 <http://pa.nccu.edu.tw/teacher/yuanbook89.htm>, 民 87。

廖俊松，〈地方政府治理能力概念的探討〉，《地方研考電子簡訊》，第 10 期。<http://www.rdecctd.gov.tw>，民 91。

台北市政府網站，台北市政府/市府簡介。<http://www.taipei.gov.tw>，民 92

台北縣政府網站：台北縣/總體發展計畫/第一節台北地區之都市空間轉化。http://gis4.cpami.gov.tw/CPIS/cprpys/Taipei_county/total/txt/1-1.htm#sec1，民 92。

行政院主計處網站，<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs1/text/area/URBANDEF.htm>，民 91。

教育部學習加油站，〈都市成長與城鄉關係〉。http://content.edu.tw/senior/geo/ks_ks/book/book01/settlement/s2/mli.jpg，民 91。

國政基金會科技經濟組，http://www.ncnu.edu.tw/~lcs0625/subject_04_03.htm，民 91。

貳、西文部份

(I) Books

Bardach, Eugene, *Turf Barriers to Interagency Collaboration*. In *The State of Public Management*. eds. Donald F. Kettl and H. Brinton Milward. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

Dente, Bruno, and Kjellberg, Francesco, *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*. London: SAGE Publications Ltd, 1988.

Keen, Linda, and Scase, Richard, *Local Government Management : The Rhetoric and Reality of Change*. Buckingham : Open University Press, 1998.

Kettl, Donald, F., and Milward H. Brinton, *The State of The Public Management*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

Light, P., *The Tide of Reform: Making Government Work*. (1945-1995) ,CT: Yale University Press, 1997.

Osborne, David, and Plastrik, Peter, *Banishing Bureaucracy: the five strategies for reinventing government*. Addison-Wesley, 1997.

Peters, G., and Savoie, D., *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*. NY: Canadian Centre for Management Development, 1998.

Wright, D.S., *Understanding Intergovernmental Relations* (3rd ed.) .Pacific Grove, CA..Brooks/Cole Publishing Company, 1988.

() Periodicals

Stewart, J.D., and Greenwood, R., “ The Institutional and Organizational Capabilities of Government “ , *Public Administration*. Vol. 64, 1986, PP.35-50.