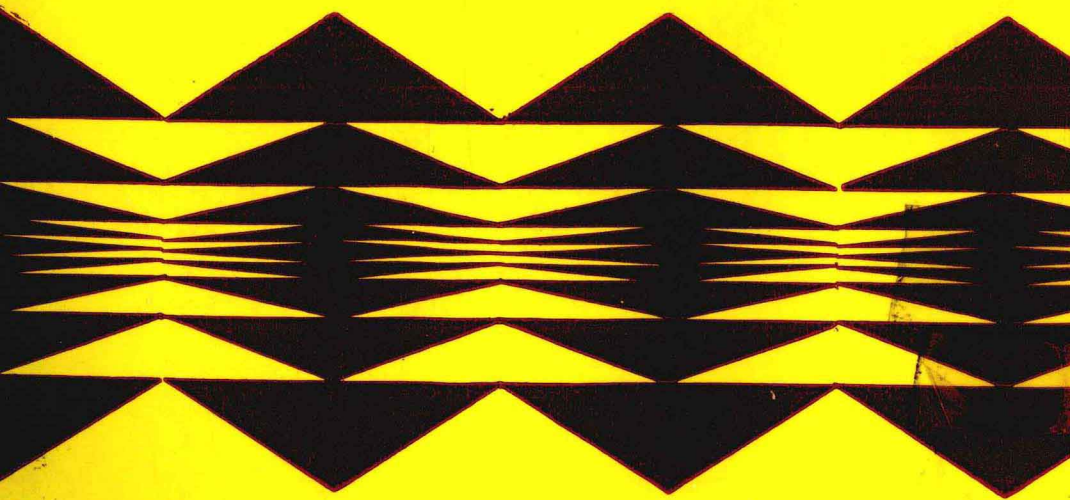


都市事務概論

姚榮齡 著



永大書局印行

都市事務概論

姚榮齡 著

永大書局印行

版權所有 ○ 翻印必究

中華民國七十四年三月再版

都市事務概論

特價：新台幣二百五十元正

著 者：姚 榮 齡

發 行 者：永 大 書 局

印 行 者：永 大 書 局

地 址：台北市重慶南路一段三十一號

電 話：三 七 一 六 四 五 四

三 一 一 〇 六 六 〇

登記證字號：行政院新聞局局版台業字第 2248 號

發 行 人：傅 漢 章

地 址：台北市重慶南路一段三十一號

電 話：三 七 一 六 四 五 四

三 一 一 〇 六 六 〇

印 刷 者：永 大 書 局

地 址：台北市重慶南路一段三十一號

電 話：三 七 一 六 四 五 四

三 一 一 〇 六 六 〇

本局特聘請長期法律顧問大律師 石 美 瑜

緒論

壹、「都市事務」的提出

二十世紀是人類進入「世界都市化」的時代，都市及有關課題的研究，被認為最合需要。最初，研究的方向大致是；社會學家研究都市社會，政治或行政學家研究市政，科技學者與社會科學學者聯合研究都市計畫，近若干年來，由於都市問題觸及的學術領域日廣，研究日趨分化而精專，都市地理、都市經濟、都市政治、都市生態或環境等學科，在人文科學中日居重要地位，可謂都市大走鴻運，也象徵學術文化的進步。

不過，任何富有科學性的新知識，一方面固然要借重相關學科拓展學術領域，期有貢獻，另一方面尤需要結合多種相關學科，建立學術體系，俾在統一的觀念下，取精用宏，以發揮科學的特質。於是學者們天天在殫精竭慮，想鑄造一個新名詞，來代表這個早遲要結合的都市新知識；結果「都市事務」(Urban Affairs)終於在一九六〇年代透過美國詹森總統幾次致國會的咨文而出現，並被大眾接受。從此，都市事務在政府機關設立獨立的部門，在學術上成為獨立的學科，便逐漸定型。本書的研究，還是初步嘗試。

貳、都市事務的「都市」意義

幾年前，美國學術界出版一種以「都市事務」為名的期刊，一位學者在該刊某期發表了一篇專文，

題爲「都市研究的都市意義」(On the Meaning of "Urban" in Urban Studies)，和本書的瞭解有相通之處，不妨分爲都市和區域來說明：

一、由都市看：現代都市不論其特定的功能如何，大都或多或少的含有以下各種意義：

(一) 政治和行政意義：都市是在確定的區域內，由國家賦與法人地位的自治團體，用以對市民提供各種服務，除政府職務外，並如一般股份公司從事企業性活動。

(二) 經濟意義：都市是一個生產及貿易單位，對公共消費、供應貨物及關連的服務，都市掌握交通的優勢，其經濟活動伸入到廣大的腹地，因此都市也是國家經濟體系的分支單位。

(三) 社會意義：都市是一個社區，有共同的意識、目的和需要，以專業化及互助互賴爲特徵。它含有全市及鄰里兩級社區，相互爲用，以維護和諧的社會生活。

(四) 文化意義：都市是人類文明的搖籃，不斷切磋知識，並向外傳播，所謂文化區域，就是以都市爲中心。

(五) 地理意義：都市是在有利的地理環境下而自然形成的聚落，佔有一定的空間，並有衆多的人居住、工作和遊樂。因此都市是一個地理區域，爲最吸引人的地方。

二、由區域看：在英文上，代表人口集居地方的用詞有二：一是 CITY，即有法定界限的地方單位，一是 URBAN，即超法定界限的廣域地區，兩者與都市化 (Urbanization) 連用，就是都市化地區 (Urbanized Area)，如劃一界限，便是都市區域或都會區域 (City Region, Metropolitan Area)。不過 URBAN 是形容詞，學者間有鑄爲 URBANNESS，使以名詞與 CITY 對稱使用，但未見通行。

所謂都市化地區，就是由鄉村變爲都市過程中出現的地區，這種過程通稱「都市程序」(Urban

Processes)，在這種變化的地區，居民的經濟活動、職業結構和生活方式都漸漸走上一致化，縱然形式上市鄉並存，實質上都邁向都市主義（Urbanism）。結果這個地區便成為市鄉發展的綜合區域，現成都市只不過居於優越地位或為領導中心；因之，都市研究當然不局限於都市本身。

再則，都市區域出現後，為使其均衡分佈，便不能不注意「都市體系」（Urban Systems）的建立，一方面在區域內置區域中心城市、次區域中心城市、地方中心城市、農村中心等據點，另一方面以全國為範圍，散佈各個都市區域，並建立中樞管理機能，即全國中心城市。這種體系，隨都市影響力所及而日益完整和普及，加上都市化的不停，鄉村亦得納入體系，遂使「都市」的意義愈來愈廣，也愈來愈抽象，其研究的範圍常難劃一界限。

叁、都市行政與都市事務

市政，說完全了就是都市行政（Urban Administration），在早期，這個行政一向被視為都市政府內部的管理，偏於實質的建設活動，含有不少的專門技術事務，非一般人所能輕易瞭解；即以市政發達的美國而言，我國過去的政治學者張慰慈博士在所著「市政制度」一書內說過：「近來（美國）政治觀念的改變，大概是向那種所謂工具主義這條路上跑，這就是利用城市政府的組織，想達到個人幸福和社會安寧的目的；例如要求城市為人民設備種種方法，使他們利用種種機會，得到最高度的幸福，滿足他們美術上的需要。最完備的公共衛生設備，最清潔的自來水，最賤價的和最完備的交通設備等類，變成城市人民應得的權利」。當時胡適博士曾為這本我國最早的市政用書作序，在複敘這段文字之後，並下了一句結語：我們離這種「工具主義的市政觀念」還遠的很咧！

這種市政觀念，近若干年來，起了大的變化，不僅由於都市的意義不像過去那樣狹窄，更因都市化帶來的都市問題（Urban Problems），涉及政府（際）關係，其解決不是某一政府階層所能單獨爲力，需要上級及同級相關政府共同採取必要的行動。於是重估市政，引起學術界普遍重視。首先，繼「都市事務」的提出，聯合國有關機構，依聯大決議，於一九六二年發動一項「都市化的行政面」（Administrative Aspects of Urbanization）的研究，以探討都市的共同性問題及各級政府分配的責任。一九六四年復與紐約公共行政研究所達成協議，選擇開發及開發中國家的十三個大都市作比較研究，以期深入瞭解，前一研究的結果於一九六八年發表報告書，後一研究的結果於一九六九年出版專書，稱「都市對政府的挑戰」（Urban Challenge to Government）。茲綜合兩書的看法，並引伸其義：

一、政府行政一般分爲國家行政與地方行政，廣濶一點說，也就是國家事務與地方事務。都市化地區既是各級和同級政府共同服務的園地，都市事務自不只是地方事務，同時也是國家事務的重要部分，在全國階層，可與內政、外交、財政等事務並稱，在地方階層，意義更廣，包括應付都市化及解決都市問題的一般市鄉事務。

二、世界上自有都市發生，都市即被認爲人類智慧及文明進步的象徵。但是本世紀以來，特別是近今，都市化的加速，使全國每一角落瀰漫着都市氣氛，都市被視爲社會變遷的動力，如能誘導有方，並辦好都市事務，則「都市化的行政面」乃是促進國家發展和社會進步的最有效工具，不再如過去以達到個人幸福爲目的而主張「工具主義」的市政。從而爲正確市政的價值觀念，都市行政應視爲發展行政（Development Administration），都市事務應視爲發展事務，並首在國家領導階層確立目標與政策，以統一觀念與行動，然後由區域而地方的加強計畫與管理。傳統的行政結構與管制制度已不足以應付當前的都市化挑戰，一切等待創新，以迎接新的任務；同時要認識，現代都市行政是國家體系中的一環，

各級政府的職務和資源需要重新分配，才能匡導都市化朝着有利的方向發展。

三、今日的都市在意識上既已化除地域的界限，都市行政因而踏進廣域行政的路線，在過去，行政活動如分工、合作、協調及控制，僅注意用在政府內部的改進，現在要隨着政府之間的關係發展，從大範圍作整體的運用。例如，以往許多地方事務，原可由都市政府一手辦理，現在除了鋪修道路或裝置路燈這類事務外，他若給水、住宅、交通系統的個別計畫，都涉及繁複的行政程序，首須在國家計畫內爭取容納，然後經由會商，才能着手。又如某一計畫的審議、核可、執行或撥款，縱然有法律作為依據，然如某個階層有稽遲、鬆弛或不合作情事，都能影響全局。加之都市服務，多半相互關連，如給水與排水，住宅與就業，或建築與交通。因此，進步的都市行政，消極的要做到平衡各個政府之間的分工與協調，積極的須選擇重要的都市事務織入整個政府組織並一致行動，而不以都市政府本身的組織健全或技術革新為滿足。

肆、都市事務的研究

都市事務的研究，簡稱都市研究 (Urban Studies)，美國詹森總統為貫徹其提出「都市事務」的宗旨，於一九六八年進而支持成立全國性的「都市研究所」 (Urban Institute)，總部設在華盛頓，經費由聯邦政府有關各部聯合提供，並由私人及工商界捐助相當成數。研究人員包括科學家 (含社會、經濟)、公共行政家，都市計畫家、建築師、工程師等，除以總部為全國市政資料中心承擔各都市共同有關問題的研究外，並以部分人員分配到地方以會同當地人員研究更實際的問題。

現在從北美到歐洲大陸，各國的著名大學大都有完備的都市或環境研究機構之設，以美國最多，達

兩百個以上，一般稱「都市研究中心」，或稱環境、區域或社區研究中心。研究的內容，大致在初步階段，注意啓迪都市與區域的基本知識，以後逐步進入特殊問題的研究，如哈佛大學與麻州理工學院合設的「都市研究聯合中心」，最初選定以下各項：(一)都市歷史、結構和成長，(二)都市政府與政治，(三)都市計畫，(四)都市運輸與交通，(五)開發中國家的都市與區域問題，該中心並於一九六七年應委內瑞拉政府邀請，前往落後地區協助規劃瓜亞那新市 (Ciudad Guayana) 及區域開發事宜，達五年之久。也有一些研究中心自始即選擇特別有意義的問題作專深的研究，如華盛頓的「都市與區域研究中心」，前後研究都是以「美國都市的經濟基礎」及「成長中心」為主題。

要瞭解的，都市研究的「研究」意義，是指「學術園地」(Academic Field)而言，這個園地固然可以成爲一門學科 (Discipline)，從多種具體的現象而抽取其中某些部分來應用，如經濟學之於「稀少資源分配」，社會學之於家庭、都市或社會的基準 (Normative)。但更重要的是集合多種學科在一起，而針對一組具體的事實或現象展開合作的研究，以期從科際上 (Interdisciplinary) 追求學術的目的。因此都市研究在非常廣大的園地中，不是樣樣都要研究，依各國經驗所示，凡有關都市或區域的實質發展而有政策性者，應居優先地位，其相關學科最基本的爲政治學 (含公共行政)、經濟學、社會學、地理學，當然都市計畫、市政、環境及科技等應用學科要擔當重要的角色。

這是因爲有關政策性或整體性的問題，最合科際原則，由大家參與研究，才能化除偏見。例如爲解決都市問題的某些研究，政治學者偏於市政的組織與管理，地理學者偏於市地的空間利用，經濟學者偏於資源的分配利用，社會學者偏於都市的生態變化與社會結構，一旦結合起來，使得長期切磋，則意見自然由調和而趨於正確，有意想不到的效果。

伍、本書的研究

都市事務，錯綜複雜，寫一本書來融會貫通，自非易易。因此本書的研究，注意原則的把握，主要爲確立體系，執簡馭繁；劃定範圍，分類探究；闡明原理，抉擇重點；並集合學術，吸取要義；全書分爲四大部分，來代表這個體系，重點如次：

一、都市原理：本篇以社會、經濟、地理、生態、歷史等學科爲基礎，首先探討都市的發生、成長、變化及最後形成都會區域的前因後果，特別注意在此演進中的經濟因素。繼以世界都市化爲背景，探討都市、都會區域的環境、結構、機能、體系，並從都市的聚落及社區觀念，闡明市鄉關係的連續性及類似都市聚落的出現。同時對於都市化的利弊得失，亦作客觀的分析。

要之，本篇在認識都市社會的現象和特徵，藉對都市問題發生的根由，提供線索，以爲都市的計畫與發展鋪路，並力求銜接於第三篇。

二、都市政府：本篇從政治、行政、法律、歷史各個角度探討都市由城市國家設爲市自治團體的歷程，並析明市法團的條件及功用，以與基於其他因素而形成的都市社區對照觀察。接着以中央政制爲範例，析述現代國家的市制市規，尤其行政與立法的關係。對於各國首都及都會區域的組織體制，並選擇有代表性的介紹其特點，此外關於以團體爲基礎的政治因素如何影響市政當局的決策，經扼要分析，以明都市政治的本質；同時對於選舉制度及政黨活動在都市政治中的重要性，亦加以剖析。

三、都市發展與都市計畫：以上兩篇，是從社會上及政治上認識都市，爲都市研究的前奏。本篇的研究進入如何使自然成長的都市及都市化的蔓延，加入人爲的誘導及合理的控制，即所謂「計畫的成長」(Planned Growth)或「計畫與發展」(Planning and Development)。國際上對於這種計畫行動，

懸了三項標準，作為制訂都市計畫的法則，即計畫理論與方法、實質環境及行政體系。本篇參照這三項標準，將以下各項列入研討：

- (一) 都市發展的正確意義；
- (二) 都市目標與都市政策的重要；
- (三) 都市及區域計畫的創新；
- (四) 都市計畫程序所包含的內容；
- (五) 執行都市計畫的土地及財政措施；
- (六) 新社區開發及都市更新的實施。

在以上各項中，特別注意行政觀念，並重視「計畫與計畫（書）執行」（Planning and plan Implementation）的問題，這是近年國際會議上的熱門課題，旨在於計畫的技術作業外，加上行政力量的推動。

四、都市服務與都市管理：在整體計畫下，都市計畫與都市管理日形密切，某些方面幾不可分，一般稱「計畫與行政」（P.A.），以示兩者需要加緊配合。本書雖分為第三及第四兩篇，實際上相互關聯，難免計畫中涉及管理，管理中涉及計畫，只是後者偏重於非實質的都市服務計畫。不過服務計畫與實質的都市計畫都應歸入整體計畫的體系，並須實行計畫預算制度，所以本篇的研究，處處注意組織與計畫的配合，並加強內部與外部管理俾有效執行計畫為着眼點，包括：

- (一) 都市服務的分類及服務計畫的擬定；
- (二) 住宅計畫的重要及公共設施與公共服務的配合；
- (三) 都市政府內部的分工及管理中心的重要；

- (四) 都市服務的廣域觀念及地方組織的調整；
- (五) 政府（際）關係的建立；
- (六) 都市財政問題及都市計畫財源的籌措。

陸、結 語

總括以上，都市化給我們的認識是：

- 一、都市事務是中央與地方共有的事務；
- 二、都市地區是各個政府共同活動的地區；
- 三、都市研究是學術服務的共同園地。

- 緒論.....一
- 第一篇 都市原理.....一
- 第一章 都市的起源與成長.....一
- 第一節 都市的胚胎——村落.....一
- 第二節 都市發生的條件.....三
- 第三節 都市成長的文化因素.....八
- 第四節 都市成長的經濟因素.....一一
- 第五節 都市成長的職業結構.....一四
- 第二章 都市與都市化.....一九
- 第一節 都市化的演進及現況.....一九
- 第二節 都市人口的認定.....二八
- 第三節 市鄉關係的變化.....三三
- 第四節 都市主義的興起.....三五

第三章 都會區域的形成	三九
-------------	----

第一節 都會區域的含義	三九
-------------	----

第二節 都會區域的緣起	四一
-------------	----

第三節 都會區域的特徵	四四
-------------	----

第四章 都市社區與都市環境	五一
---------------	----

第一節 都市的社區觀念	五一
-------------	----

第二節 都市的環境觀念	五四
-------------	----

第三節 都市社區的環境變化	五六
---------------	----

第四節 都市社區的環境結構	六二
---------------	----

第五章 都市功能與都市體系	六七
---------------	----

第一節 都市功能的分類	六七
-------------	----

第二節 大都市的功能	六九
------------	----

第三節 中小都市的功能	七二
-------------	----

第四節 聚落分佈與都市體系	七五
---------------	----

第二篇 都市政府	八三
----------	----

第一章 都市的法律地位及市法團的設立	八三
--------------------	----

第一節 都市地位的演進	八三
-------------	----

第二節 市自治團體的含義	八七
--------------	----

第三節	市自治團體設立的標準	八九
第四節	市自治團體設立的方式	九二
第五節	市自治團體的權限	九四
第六節	市公民團體	九六
第二章	都市政府的組織體制	九九
第一節	基本體制	九九
第二節	組織類型	一〇一
第三章	首都及都會區域的組織	一一七
第一節	首都的隸屬關係及特殊組織	一一七
第二節	都會區域的組織	一二五
第四章	都市政府與政治	一三三
第一節	都市社會的利益衝突	一三三
第二節	決策與公民參與	一三六
第三節	政黨與利益團體	一四三
第四節	都市政治的研究	一四三
第三篇	都市發展與都市計畫	一四五
第一章	都市政策	一四五
第一節	何謂都市問題？何謂都市發展？	一四五

第二節 政策與都市政策的分析	一四八
第三節 都市政策的內涵	一五二
第四節 都市政策的策略運用	一五七
第二章 都市計畫的思想與方法	一六三
第一節 計畫的用語及其涵義	一六三
第二節 整體計畫與團體計畫	一六五
第三節 結構計畫與分區計畫	一七一
第四節 結 論	一七五
第三章 都市與區域計畫的目的與內涵	一七九
第一節 都市計畫	一七九
第二節 都會區域計畫	一八八
第四章 都市計畫的執行	一九五
第一節 計畫的決定與執行	一九五
第二節 政府的直接行動	一九九
第三節 政府的管制措施	二〇五
第四節 鼓勵措施與公民參與	二一二
第五章 新社區的開發	二一七
第一節 新社區的意義	二一七
第二節 新社區的選擇	二二〇

第三節	新社區的結構·····	一二四
第四節	新社區計畫的規劃及執行·····	一二六
第五節	新社區開發的展望·····	一二九
第六章	市鄉更新與住宅計畫·····	一三七
第一節	都市更新的目标與策略·····	一三七
第二節	都市更新的一般措施·····	一四一
第三節	鄰里社區更新的計畫與措施·····	一四三
第四節	都市更新與住宅計畫的配合·····	一四七
第五節	鄉村更新的推行·····	一五〇
第七章	都市土地政策與都市發展·····	一五五
第一節	都市土地政策的重要·····	一五五
第二節	各國市地政策舉要·····	一五八
第三節	我國都市土地政策的展望·····	一六二
第四篇	都市服務與都政管理·····	一六九
第一章	都市服務的基準——住宅·····	一六九
第一節	服務的觀念與體系·····	一六九
第二節	都市服務的特質及分類·····	一七四
第三節	住宅在都市與經濟發展中的重要性·····	一七八