

附錄 2：相關目的事業主管機關訪談

附錄 2-1：水利署第十河川局訪談紀錄

壹、時間：104 年 07 月 01 日（星期三）上午 10 時 00 分

貳、訪談地點：水利署第十河川局規劃課

參、受訪者：

肆：採訪者：國土規劃及不動產資訊中心 石榮豐、馬瑩珊

伍、訪談內容摘要

- 一、目前只有中央管的區域排水範圍內有相關的土地利用或開發行為，才需要研提排水計畫書，建議在未來縣市管的區域排水範圍內，也應比照辦理。更長期來看，若中央管的河川區域內，有任何的土地利用或開發，若也能提出排水計畫書，則對於區域內逕流量的管制將會更有幫助。
- 二、目前淡水河流域以 200 年洪水發生頻率做為防洪標準，但在極端天氣型態的降雨量屢創新高之下，可能已經變成 50 年的防洪標準，加上淡水河流域（包含基隆河流域）的工程防洪手段以及兩百多座橋樑皆以大致完成，要再以堤防的方式來阻擋「外水」溢淹已非常困難。建議研議未來的防洪標準可改成以河口總出水量為標準，例如：目前淡水河口可承受的總出水量最高可達 25000 CMS，若以此做為防洪標準，其河川防洪的責任及義務則應由相關單位共同承擔，而非僅是主管河川區域之水利署的單一權責。
- 三、地方縣（市）政府在河川區域內興闢遊憩設施或種植樹木，某種程度其實也會影響水流速度。以 101 年的蘇拉颱風為例，降雨量並沒有非常高，但在新北市秀朗橋附近，卻測得接近破紀錄的河川水位，推測應受到河道兩岸的遊憩設施、自行車道或大型的植栽（直徑超過 50 cm）等的影響，使水流速度變慢，排水效果不佳導致水位上漲。
- 四、對於都市計畫檢討將納入基地開發的逕流管制措施，本單位樂觀其成，但重點仍應在如何落實，因為目前對於某一地區的逕流量計算仍有不確定性，若依此做為可否進行土地開發的依據，可能會有疑義。但是，結合營建署的土地管制及水利署的流域治理兩者，是必然的趨勢，只是在細節上如何操

作、是否在相關的法規命令要點、開發審議過程納入逕流量的管制等，都必須進一步研議。

- 五、認同跨域性的區域計畫審議過程應納入相關目的事業主管機關、地方政府及民間團體等意見，以獲取最大的共識。以治水防洪為例，都市的發展與山坡地的開發等土地利用，與整體河川、流域治理理應結合為一體。目前都市淹水的現象時常是因為「內水」無法排出至「外水」河道，可能原因包括：抽水站位置低於當時河面，或是都市下水道的淤塞而抽水站抽不到水等原因，都可能造成內水無法順利排出。
- 六、對於台北市流域範圍的相關開發利用構想，原則上若基地開發的工程手段，可自行處理所產生的多餘逕流，亦不影響河道疏洪功能的話，本單位無太大意見。然而社子島的開發案，為民國 99 年經行政院核定，且基於公平正義原則，需與五股的防洪區一同開發作為先決條件，但現在五股地區尚未有開發計畫，是否違背當初核定計畫的本意，則是另一個問題。
- 七、關於立體河川區域的想法，建議可以進一步請教水利署其他相關單位，基於政府研究報告可資料公開的原則，這裡可以其他提供相關的研究報告或已核定的計畫供貴單位參考。

陸、訪談附件

一、前言：基隆河流域土地開發管制部分

- (一) 89 年間「象神颱風」造成台灣多處土石崩塌及基隆河流域基隆市、原臺北縣汐止地區嚴重水患，為兼顧經濟發展與環境保護，行政院指示基隆河流域未開發部分，考慮限制開發。依此，內政部就市區排水、都市計畫變更、區域計畫分區變更、山坡地開發建築及建築管理等，研擬「象神颱風基隆河流域水患有關土地開發建築相關因應措施報告」，經行政院 90 年 3 月 23 日台 90 內字第 014344 號函示原則可行，並指示略以：「所報象神颱風基隆河流域水患有關土地開發建築相關因應措施報告乙案，請照本院經建會會商結論辦理」；又依行政院經建會 90 年 3 月 7 日都（九十）字第 01032 號函說明：「防治基隆河水患... 在相關水工模型及基隆河整體治理計畫未完成前，... 請內政部暫停受理基隆河流域十公頃以上之民間投資開發案」，以及「基隆河沿岸都市計畫地區非建築用地（農業區、保護區），為涵養水源、增進水土保持功能，於『基隆河整體治理計畫』未完成前，禁止都市計畫農業區、保護區變更為可建築用地」。
- (二) 依據經濟部 101 年 5 月 11 日經授水字第 10100052360 號函關於基隆河整體治理計畫後續追蹤及成效評估報告案，行政院秘書長以 101 年 4 月 26 日院臺經字第 1010022776 號函示照行政院經濟建設委員會綜提意見辦理一案，其中說明四：「旨案行政院經濟建設委員會綜提意見（三）：『為因應氣候變遷可帶來更大的淹水風險，而治理工程卻有其保護極限，請內政部及相關權責單位依既有規定，嚴格管制及審核土地利用與開發，採取積極有效措施防止開發逕流量之增生，並以落實土地開發後開發基地之逕流量總和不得超過開發前之逕流總和為目標』。」
- (三) 又經檢視「基隆河整體治理計畫後續追蹤及成效評估」（水利署水規所，101 年）報告指出：『土地開發對下游洪患影響：以 25 年及 200 年重現期距降雨條件下，分別就保長坑溪及相鄰中游地區之現況及其上游集水區土地開發增加 10%、20%、40%、60% 等 5 種開發情況進行淹水模擬，結果顯示各種土地開發程度均會降低現有抽排水設施之功能，並增加下游淹水潛勢及基隆河

主河道之負荷，如汐止、七堵兩岸上游集水區土地使用增加開發 60%，所增加洪水量將較 93 年分析流量為大，顯見基隆河容洪量空間仍有不足，山坡地開發行為應依現有的法令規範嚴格審核，並應進行總量管制措施。」

二、請貴署就下列問題提供建議內容：

- (一) 依前開行政院經建會 90 年 3 月 7 日函「在基隆河整體治理計畫未完成前，請內政部暫停受理基隆河流域 10 公頃以上開發案及禁止都市計畫農業區、保護區變更為可建築用地」，故請教貴署在「基隆河整體治理計畫」(2001~2007 年)執行之後，是否將繼續辦理基隆河整體治理計畫之後期計畫？
- (二) 請問過去或目前貴署進行基隆河流域整體規劃時，是否有跨縣市或跨域在土地使用相關層面上亟需解決之課題？
- (三) 目前基隆河流域除「非都市土地 10 公頃以上開發案」及「都市計畫農業區、保護區變更為可建築用地」以外案件仍可進行開發，惟相關開發案件進行規劃時，貴署是否有針對基隆河整體流域，訂定逕流排放管制方式、排放量容受力及洪氾溢淹範圍等土地開發出流管制之相關原則或規範？是否建議將相關治水內容納入都會區域計畫，並研訂適當之土地使用上規範？
- (四) 前開報告書「後續治理對策」亦指出：「制定基隆河流域土地管理策略及執行計畫，繼續推動於都市區域內之公共設施及私有低地劃設立體河川區域所需之立法工作，俾利修法規定河川區域劃設立體化之法源。」
 1. 目前貴署是否已訂有立體河川區域相關法令之草案內容？其立法目的為何？
 2. 立體河川區域與土地管理或土地使用之關聯性為何？土地使用主管機關應配合辦理事項為何？是否建議將相關內容納入都會區域計畫，並研訂適當之土地使用上規範？
- (五) 「基隆河中上多處都市計畫區，均應依「都市計畫法」規定每 3-5 年辦理通盤檢討，利用公園學校進行「滯洪及再利用設施」可於都市計畫辦理通盤檢討時，納入土地使用規範，賦予基地開發時設置之義務。」，貴署是否有針對基隆河整體流域，訂定前開「滯洪及再利用設施」相關規定或原則，或係依都市計畫法相關審議規定辦理？是否建議將相關內容納入都會區域計畫？

- (六) 就貴單位的觀點，針對北部都會區域的發展，您認為尚有哪些在河川防洪、都市水患治理上，適宜納入都會區域計畫？
- (七) 近期北部地區之縣市政府有提出利用基隆河流域週邊土地進行公營住宅的開發構想，請問貴單位的看法或建議為何？
- (八) 請問對於空間計畫（以本『北部都會區域計畫』為例），扮演協調、整合不同部門計畫之功能，以及對都會區跨域治理機制，貴單位是否有何建議？

三、訪談單位回應

(一) 「基隆河整體治理計畫」後續辦理情形及基隆河流域兩岸土地使用管理與開發之建議：

1. 內政部營建署近期有一個流域綜合治理，包括一些非工程的逕流管制、逕流分攤等的執行計畫書，經濟部已核定，內容包括很多都市計畫、區域計畫或法令上的修正。
2. 現在較大的問題是，早期的防洪治理為按照雨量來推估河川的流量，但其實內水的逕流量是一直在增加，本次訪談提綱有提到現在進行的「基隆河整體治理計畫後續追蹤及成效評估」，它是3年計畫，到去年為止是第2年。計畫內容提到，如果土地開發面積增加，整個逕流量就會增加，假設土地開發增加10%，整體逕流量可能就會增加6.8%，影響很大。
3. 現行法規僅規定區域排水範圍內的土地開發若超過2公頃以上，要有排水計畫書的審查，但中央管的河川和區域排水流量對於匯入河川的總量較小，影響不大。
4. 舉例來說，塔寮坑溪、鶯歌溪、或是在市區裡比較小的區域排水系統，其河川附近的開發案都不用研擬排水計畫書，雖然有考量過是否要變更排水計畫書的規定，但礙於牽涉過廣，所以沒有持續討論。理論上來說，河川防洪工程是用100年或200年重現期的流量去做保護標準，如果是淡水河的話，基本上流量到淡水出口就有每秒2萬5千C.M.S（秒立方公尺）的量，在台北橋大概也有9千多。
5. 由於一個土地開發案所增加的C.M.S比例較小，所以早期設計的機制並沒有把河川放進來。當時的考量為河川的設計流量受到開發案的影響不大，但因為區排本身的設計流量就不大，所以只要土地開發多了一些逕流量，其影響的%就會高很

多，所以當初一開始的排水計畫書機制，僅以區排為優先考量，而且只要求中央管區域排水需要做排水計畫書，而縣(市)管的可視實際需要比照辦理，但目前僅台中市有相關的排水自治條例，要求土地開發案須配合排水計畫書審查，然而這些都應與都市計畫系統結合。

6. 現在 200 年重現期的洪水量是以過去的水文觀測資料求得，如果把近年的水文觀測值加進來重新分析檢討，現在 200 年的洪水量已經比以前增加很多，如果再按照現在的標準重新統計分析，其重現期可能只剩下 30~50 年左右，所以現在的保護標準嚴重不足。以基隆河來講，過去 200 年的洪水量約 4 千，但事實上 4 千可能是現今的 50 年重現期而已，甚至低到 30 年都有可能。

(二) 工程的防洪措施在目前極端氣候下已是極限，需要結合非都市土地開發管制及都市地區逕流管制等非工程性總合治水策略。

1. 基隆河整個流域裡面已經有 200 多座橋樑，已經沒有空間再改變，如果未來的流量再增加，即使以經費較省的方式去加高堤防，再以三疏方式來因應，耗資巨大去疏濬，但能夠降低的水位卻不多，因為最重要土方沒做處理，即使現在持續在做疏浚工程，但都缺乏橋樑設計、抽水站設置等配套機制限制，建議應該朝向降低總逕流量來思考，新開發案應增加要求排水計畫的審查，避免逕流量再增加，或透過滯洪分擔，逕流不但不會增加，甚至還可以再吸收一些洪峰流量，讓水有緩衝時間慢慢排出來，以降低洪峰流量。
2. 只要今天每個開發案可以減少一點點，或許過了 10 年、20 年之後，總體逕流量就可以逐漸降低，但還需要透過法令的檢討，而水利署和營建署也可以共同合作。
3. 河川防洪不能只靠水利署一直做工程來彌補，政府花費巨大在做工程，但外部的都市擴張、土地開發，會把防洪工程的功效不斷地抵消，加上現有橋梁要再加高有其技術困難(包括公路與鐵路)，且成本很高，原有的交通功能必須維持，也沒有土地可以配合改建，所以改建機會微乎其微。
4. 淡水河之河川出口流量保護標準為 2 萬 5 千 C.M.S，但因極端氣候的影響，現在 200 年的保護標準早已不適用。現在台

北市的土地一直開發，橋樑一直增加，而橋墩會產生一些擋水作用。當初在設計台北防洪系統時，整個台北防洪範圍內只有 9 座橋樑，經過 40 年，現在已經超過 200 座，雖然防洪計畫範圍和保護範圍有擴大，但原本的設計根本無法對應那 200 座逐漸累積出來的影響。洪泛問題應為相關部會共同承擔責任，不可能一直仰賴防洪工程去防堵，建議以固定流量去做保護標準，開發審議應納入逕流管制。

（三）相關法規與審議機制的配合

1. 新北市目前正研擬「透水保水自治條例」，希望以後一定規模以上的開發案都要有逕流管制的限制，並不一定是限制開發，而是希望各個開發案都可以自行吸收或處理自身可能產生的逕流量，雖然還在構想階段，但由此案例可知，如果營建署和水利署對此議題有共識，就是一個好的開始，因為內水主要依靠都市計畫管制，外水才是水利署管轄，而相關的短中長期建議也已納入 103 年的基隆河整體治理計畫。
2. 以台北市來說，全部的抽水站連動，一秒大約可抽 2 千立方公尺的水，外水部份的設計流量大約是一秒 1 萬多立方公尺，理論上來說應該綽綽有餘，但卻還是會淹水，所以不是只有外水的排水設施問題。
3. 如果說將來可以結合營建署跟水利署的專業，共同擬定逕流管制機制，可以由水利署來建立排水計畫的審議機制，提供專業技術上的協助。

（四）大臺北都會區河川流域之跨域治理課題

1. 現在新北市、台北市、基隆市政府都曾想開發河川區域土地，但因為過多設施和建設都有擋水問題，影響河川區域的流水速度，101 年的蘇拉颱風，降雨量並不大，但水位卻越來越高，當時秀朗橋的水位是近年觀測的最高值，就是因為河川區域的設施（球網、籃框、樹木等）擋水，而這些設施越多，影響就大。面積乘以速度就是通過的流量，當流速降低時，如果要維持同樣的流量，通過流量面積就會變大，所以水位就會升高，現在就是這個問題。
2. 台北為解決防洪問題而開闢二重疏洪道，是因為當初台北橋非常窄，而且台北橋跟西門町一帶的水位過不去，但是河的

兩岸蓋滿房子，沒有辦法徵收，所以才會開闢二重疏洪道。原來是以 200 年防洪頻率設計保護範圍，二重疏洪道可以分 9 千 2 C.M.S，但經過幾年變遷，現在只能分 6 千 5 C.M.S 而已，二重疏洪道的疏洪效果已經下降約 1/3，所以多出來的洪水量，就只能再從台北橋過去，風險就會提高。

3. 以前水利署還是「台灣省水利局」，但民國 58 年成立直轄市，台北直轄市的等級就等於台灣省水利局，所以由台北市自行進行轄區內的河川管理與治理，之後民國 80 幾年的時候，由行政院協調，將淡水河的河川管理委託給縣（市）政府，包括新北市，現況除了台北市仍為自行治理、管理境內的河川（包括防洪工程等），其他如新北市、基隆市等，就是由水利署治理，但委託它們管理。
4. 由於河川地區的防洪工程仍是水利署負責，但由地方政府管理，因而產生盲點，地方承受民意壓力，認為疏洪道真正用來疏洪的頻率不高，其他時間應可開放讓民眾使用，而後因為開放自行車道，覺得路旁要多種點樹，樹越多、直徑越大，造成的擋水效應就越大，就像冷水煮青蛙，這些問題是日積月累的，但是真正淹水需要排洪時，就會看到嚴重的問題。
5. 依照河川管理辦法，是不允許河川區域裡有直徑超過 50 公分的植物，即便植物有涵養水功能，但僅適用於河道外，河道內如果樹多的話，不但會降低水流速度，也會卡泥沙、垃圾等，現在新月橋甚至還有自行車坡道是直接落在河川區內，造成很大的阻水（擋水）影響，即便水利署有監督的責任，但地方民意的要求也很難阻擋，建議地方民意應設法與中央政策平衡，所以此案（都會區域計畫與後續推動實施機制）的確需要把中央、地方、民間的利害關係人都邀集來協商，水利署就可以建立一個類似通盤檢討的機制，建議並說明滯洪池、水利設施等與逕流管制有關的依循與基準。
6. 例如排水計畫書，就有相關逕流量分析與算法、操作方式、審查原則等規範，水利署其實有在思考，將排水計畫的適用範圍擴大，因為現在只規範到中央管，希望未來能夠擴大到全國縣市管的河川都適用，在進一步擴大到整個中央管的河川全部都適用，因此相關技術規範都需要調整，依照不同條

件調整適用原則。

7. 現在台北要淹水的機率，理論上應該不高，但實際上卻常常淹水，因為市區的流水進不了河川，內水根本無法進入外水系統排出去。內政部雖然有委託台北市政府做下水道整治，其中包括洪水排放，但是內水也會被堤防擋住，如果說都市內水位很高，變成也是需要抽水機把內水抽出去，但抽水機也有限制：1. 抽水機的位置比溪水低，水根本抽不出去；2. 淹水的地方根本沒有設置抽水機；3. 抽水機抽不到水，其原因可能為雨水下水道的堵塞，或是根本地面水就無法流到雨水下水道。
8. 現在台北市在推動海綿城市，透水鋪面會讓水進到下層的土壤，有保水的功能，可以減緩洪峰流量，但是有些透水鋪面是假的，水還是直接進到排水溝，對於都市排洪一點幫助都沒有。
9. 至於滯洪池的部分，不一定要做很多地表的滯洪池，因為如果開發案都要做滯洪池，其實對土地開發的效益也不是很好，但可以推廣建築物作雨水收集、回收利用，其產生功能就是實際的逕流分攤、出流管制，如果每棟建築物屋頂都可以這樣做，積少成多的量也很可觀。但是因為現在水價太便宜了，雨水回收再利用的價值無法被凸顯出來，但其實很多看不到的水資源開發的公務預算跟補貼，都是全民買單，花了很多不必要的錢，是大家看不到的，表面上大家都不想負擔這些費用，但事實上這些錢一樣是從看不到的預算補貼不知不覺花掉的，如果透過水價提高，就是使用者付費，不必動用到全民資源。其實水利署一直希望可以透過法令，可以把水患的工作分攤到各個相關局處去，所以對水利署的壓力就會減輕很多，要不然水利署已經快要扛不起了。
10. 尤其現在都不太可能進行河岸兩邊的土地徵收或是大規模的橋梁改建，所以如果能夠每個開發案都可以自己承擔其逕流量，就不用動到政府預算去做疏洪，而且效果也不好。

（五）立體河川區域部分

這部分不是很清楚，建議可以問相關單位，例如水規所。水規所的角色主要是做政策規劃，實際執行單位還是水利署，

但要落實構想，還是需要營建署的協助配合，比如集水區管理、都市計畫如何配合等。另一方面，營建署如要推動流域特定區域計畫，也會需要水利署的專業技術協助，可能是建議方向，或是建議審查項目等，雖然現在審查時就會邀集相關單位與專家參與，但是實際操作面還是不夠成熟，現在各部門之間的橫向聯繫有問題，而且各部門的分工越細，橫向的聯繫就越弱。

(六) 請教對於地方政府在基隆河流域相關的土地利用或開發構想的看法？例如：公營住宅的興建、社子島的開發等問題。

1. 現在台北市打算用工程手法去克服，其實是可以接受的，但社子島在 99 年核定的修正計畫，是設置把它填高，然後疏洪道的阻礙，其實有兩個地方，一個是社子島，一個在新北市五股成泰路一代，其疏洪道堤防也是跟社子島一樣只做到 20 年保固標準。疏洪道現在能夠進去的水量已經降低了，所以社子島安全很多，尤其社子島是兩邊都是湖，而五股一帶是疏洪道裡 20 年的堤防，所以基本上進去的水量已經不多，要超過當初設計標準的機率又更低，開發後增加的洪水量都還在可以接受的範圍內。
2. 但當初 99 年核定的計畫，有設定一個要求，基於公平正義，社子島與五股的開發必須一起做，不然社子島開發後，多出來的水勢必往其它地方流，可能因為當時計畫也要求新北市（原台北縣）去清理河道內的垃圾，但清理垃圾要大約幾十億，所以新北市的五股跟台北市的社子島開發案比起來慢很多。
3. 但因為社子島的開發是採用高腳屋手法（運河社子島方案），有一些洪水防範的功能，對排水來說不見得比較差，但如果是填土提高就比較不建議。
4. 由於該地方為「洪水平衡管制區」，洪水管制辦法是不可改變地形，但什麼叫不可改變地形？其定義很抽象，蓋房子、蓋大樓、蓋豪宅算不算改變地形？五股一帶的大樓到處都是，跟社子島比起來，為何社子島禁建強度那麼強，完全不能翻、不能改、不能修、不能重蓋，但同樣的五股管制區，房子卻不斷蓋，政府要處理的問題應該是這個。同樣的洪水平原管

制區，照理說應是環境敏感區，但是管制辦法只有提到「不得改變地形」，但如何去定義？是不是只要沒有整地、沒有填土就不算？但都市地區的逕流量應該是看整體的綠覆蓋率和透水層面積的比例。

附錄 2-2：交通部運輸研究所訪談紀錄

壹、時間：104 年 07 月 23 日（星期四）下午 2 時 00 分

貳、訪談地點：交通部運輸研究所

參、受訪者：運輸計畫組蘇振維組長

肆：採訪者：國土規劃及不動產資訊中心 石榮豐、馬瑩珊

肆、訪談內容摘要

一、北部區域範圍

（一）提問

就貴單位從交通的觀點，北部都會區域的空間範圍為何？是否即為「北部區域整體交通系統改善方案」報告所指之基隆、臺北、新北、桃園、新竹縣市及宜蘭縣市？或者依據不同交通運具的規劃，其範圍略有差異，例如臺鐵運輸以「基隆-苗栗」為北部區域之範圍。

（二）回應

1. 交通議題是用交通依存度去辨別空間範圍，以苗栗舉例，苗栗旅次與臺北關係較為強烈，而不是臺中。但交通部門的範圍並不是要去挑戰行政區疆界，而是要依照人口活動的動態關係，去辨別其依存度，其中包括社會、經濟、產業活動、交通可及性等。
2. 交通部一直都很謹慎車站的選址，因為車站興建與後續的土地使用、產業、人口等變遷有很強的關聯性。現況部分高鐵車站設在較為偏遠的地區，是為了配合中央的均衡城鄉政策，以車站建設帶動周邊發展，而整個區域範圍的概念本來就應隨著不同的議題和角度而有所不同。部分言論認為交通建設重北輕南但交通建設本身就是衍伸需求，是為了配合人口、產業等需求，提供不同特性與屬性的交通設施，達到便利生活的目的，雖然目前北北基宜桃的縣市面積只佔了台灣總面積的 39%，但是卻聚集了接近 70% 的總人口，等於全台 2300 萬人口就有 1000 多萬的人口聚集在這 5 個縣市，如果又加進苗栗縣市的話，那又更多了，在人口密集的地點提供較密集的交通設施，其實是讓效益最大化。

- 基本上交通角度的北部都會區域是以台北為核心，然後因為捷運提供更高的便利性，使得這個核心慢慢擴大到整個新北市區，又因為高鐵的關係，而使得都會區域漸漸擴大到桃園，之後再搭配機場捷運的施作，就會更明顯的看到桃園的發展。如果再加上未來的苗栗高鐵車站（後龍），很有可能會再把人口一路往南帶到苗栗，那整個北部區域就會變成是北北基宜桃竹竹苗。

二、港埠&機場

(一) 提問

- 基隆港的貨運量大幅衰退而進出港之旅客人數則有大幅成長（p.26），目前中央政策規劃朝觀光遊憩港轉型。請問就貨運、物流的部分，基隆港是否仍有發展的契機？是否與臺北港的發展方向產生競合？
- 臺北港定位為北部區域遠洋航線國際港，除期望能提升聯外運輸系統效能外，對於目前鄰近的臺北港特定區開發計畫，與臺北港的整體發展有何看法？
- 目前以兩岸航線為主的松山機場，未來在北部區域發展上的定位為何？在未來桃園機場捷運完工、第三跑道興建完成的情形下，因目前地方政府對於松山機場的遷移有所期待，貴單位的想法為何？
- 桃園航空城的規劃與北臺都會區域的產業發展關係為何？

(二) 回應

- 基本上本組並無完整的港埠、機場資料，但本組可將現有的港埠資料提供給你們，還請會後再與本組同仁聯繫。
- 如果就基隆港的問題，基本上以前基隆港一直都有轉型成觀光港口的計畫，所以貨運的功能會逐漸被臺北港取代，而臺北港的客運和觀光功能則會轉移到基隆港。但是因為臺北港跟基隆其實是屬於同一個轄區，所以都是由港務公司自行整合。
- 基隆港基本上基隆市政府有做一些環山的聯外道路，另外基隆海科館的聯外道路、深澳支線等，運研所有去幫忙看過，基隆其他部分我們最近比較沒有什麼特別。

4. 松山機場：它是一個首都機場，目前對於遷不遷移，其實是機場定位的問題，它也有服務東北亞、離島航線的功能。目前松機有流量管制，因為它跑道容量不足。桃機也是同樣原因，我們建議第三跑道不趕快做不行。第三跑道完成後，加上機場捷運通車，那麼松山機場的部分功能是可以被取代；不過另外，松機是具有軍事用途的機場，是否搬遷可能還得需要國防部同意。像另一個例子，之前在桃園機場北邊有一條快速道路的規劃會經過中油煉油廠，中油考量安全因素，就不同意原先的路線規劃。所以，松山機場涉及更高層的政策問題，是不是遷移背後還有很複雜的因素。

三、軌道運輸：南港-花蓮提速改善計畫

(一) 提問：北宜直鐵對北部都會區的衝擊與影響？

(二) 回應

針對北宜直鐵的問題，就交通立場，的確必須處理南港到宜蘭的運輸問題，但考量到保護區，交通計畫也是一直改變方案，並將計畫範圍一直限縮到水源區以外，但如果今天將路線退到基隆，那就喪失了原本興建的目的，直接路線只需要30分鐘，但繞了一圈卻要花40~50分鐘，與現況交通路線所要花的時間差不多，花費高額的興建成本卻達不到應有的效益。也就是說，站在交通的立場是希望提高運輸的可及性、便利性，但也能夠盡量降低國土或者是環境的影響，但也必須考量到整體的開發效益合不合理，開發效益不是只有財務，也包括社會成本、環境成本、時間成本等，而這都需要國土計畫來做一個通盤性的評估。

四、軌道運輸：邊際效應遞減的問題

(一) 提問：

貴所報告中提到，由於捷運營運里程數增加，都會區捷運路網與運量邊際效應遞減，建議臺北都會捷運局、營運公司探討原因並研擬對策（P.48）。請教貴所對於在都會區外圍、距離捷運路網一定距離內規劃社會住宅的看法？

(二) 回應：

捷運是用單位每公里平均每天服務多少的人去計算效率，但是這一條線如果越往郊區走的時候，它就會稀釋掉。例如：從本來一萬四最後到一萬五它就開始往下走。如果為了解決住宅或就業問題，比方說頂埔站或者永寧站附近的工業區要做轉型，或者說有一些社會住宅、公營住宅要放在那個地方，基本上就可以增加一些客源，TOD 的概念。另外，過去經建會有推動萬行卡與捷運宅。例如：買機場捷運附近的住宅可免費搭 20 年捷運。

五、交通系統整合

(一) 提問

1. 機場捷運即將於 104 年底~105 年間通車，北部區域由捷運、台鐵與高鐵所形成的軌道路網，將串連桃園國際機場、桃園及中壢市區、新北市及臺北市等主要都市核心，如何促成公共運輸系統間的無縫銜接，並與都市發展結合，將為北部區域交通改善重要課題。
2. 臺北市政府目前多項重點施政計畫涉及跨域交通課題(例如：西區門戶計畫、東區門戶計畫)，就貴單位的觀點，北部都會區域的整體交通系統改善方案如何與地方首長施政整合，以達成一致性的目標？

(二) 回應

1. 臺北轉運中心遷移的問題，其實與北臺空間結構、交通運輸改變有很大的關係。甚至牽涉到臺鐵的發車端點，樹林、七堵或是臺北、新北的板橋、南港等地，公車、鐵路與捷運等等發車路線、與都會區的交通接駁點，應考量最大多數人的使用目的，甚至也影響到往來基隆、宜蘭、鐵路東部幹線的發車地點等。因此，往東部的火車可以都在南港發車，南港與樹林之間就用捷運接駁或是臺鐵捷運化來處理。
2. 地方首長施政要先能瞭解多數人的交通使用行為與目的，先問清楚就是說多數的民眾，基隆或者是臺北的民眾，他到底是需要從基隆到臺北或者是基隆到其它地方，到底他需要的是一個怎麼樣的服務。

3. 我們的看法其實是，不只有交通，行政推動重點就是要有一貫性。執政者應服從前階段大家的共識決議。後面的執政者可以針對執行過程去做微調，或者是在新的計劃裡面去處理，重點就是要政策一貫。那你如果政策沒辦法一貫的話，其實基本上第一個會拖累這個進度，第二個基本上會造成以後的計畫簽約效力算不算數的問題。
4. 目前地方有北北桃的快速道路提案，就是一個跨域的議題，那是不是可以放進來區域計畫談，是有空間可以討論的。

六、交通基礎設施最低門檻

1. 現在的交通政策是推動綠色運輸，如果可以運用 ITS（Intelligent Transportation System，智慧型運輸系統）將兩個車道處理到具有三個車道的效果，那就是最好的結果，同樣的立論，現在正在推動自行車道，如果可以就現有的道路去清出一定的空間，供自行車行走，應該也不用拓寬道路才對，才能達到真正的節能減碳。
2. 運輸的問題是，當交通順暢的時候，產生的運量就會越來越多，直到飽和，然後地方就會要求中央擴寬或是增修道路系統，但是政府應該要做的是維護基本的公平正義，提供偏遠鄉區基本的交通運輸功能。運量多的地方應該要想怎麼去控管，運量少的地方則應該滿足其基本運輸需求。
3. 至於最低門檻部分，是需要區域計畫設定等時生活圈，去界定一個區域應有的旅行時間標準範圍，但卻不建議以旅行時間來訂定興建交通建設的基本門檻，因為交通是動態的規劃，沒有一定的旅行時間，其中的變數太多，很難界定。以台北捷運為例，花了 4、5 千億興建了，但是通勤時間並沒有縮短很多，是因為覺得通勤變得方便，人口遷移到更遠的地方去，所以不一定要訂交通門檻的指標，因為雖然總通勤時間沒有達到當初規劃的效益，但是間接地民眾的生活品質變好了。

七、跨域整合：不同部門間

（一）提問

1. 貴所報告書提到（p.41），由於選舉、首長更替等因素，「...北部區域部分既定交通政策及已核定計畫需重新辦理檢討」；

另整體交通改善策略（p.58）提及「強化跨域協調整合平台整合功能」。

2. 本「都會區域計畫」之研擬，原即希望藉由法定空間計畫所建構的都會協調平台，整合都會區域範圍內各項與空間發展及土地使用相關的實質建設計畫，納入都會區域計畫之內容以維持政策與部門計畫之連貫性。請教貴單位對於「都會區域計畫」發揮部門整合與協調功能之看法？

（二）回應

1. 運輸需求為衍生性需求，運輸活動是反映社會經濟活動的需要而衍生，而社會經濟活動的產生則源自於土地使用的種類與強度。所以在整個區域計畫中，交通的定位應該只是服務系統，是依據住宅、產業、還有地理條件等去規劃運輸系統，但是以往的區域計畫和都市計畫，都缺乏交通運輸計畫的規劃，但偏偏交通運輸的工程都是屬於長程計畫，雖然會依據理論的假設條件去推估，但常常完工了之後才發現設計運量已經跟不上空間計畫與人口的變革。其實交通就是一個服務業，基本上是跟著住宅、產業等發展在走，但是常常在做空間規劃的時候並沒有考量到聯外道路等整體的交通運輸系統，所以才會有運輸系統跟不上空間發展的問題，像當時的淡海新市鎮、林口新市鎮就是沒有考量到聯外交通系統的搭配，才會發展不起來。
2. 現有的運輸計畫行政機制，舉例：桃園要新建一個工業區，所以需要北北桃快速道路，就提出計畫構想，裡面包括必要性說明，交通的審議就會參考城際的交通流量與其平衡點等，依據相關的審核表評估確認它的必要性，通過之後就是可行性評估，其中包括土地取得可行性、環境影響評估等，可行性評估通過之後，才進入真正的規劃、設計階段。
3. 交通部門規劃也採用類似區域計畫的都會核心、次核心的概念去訂指標。譬如以此指標去檢視高雄主要核心到它的鄉鎮所需時間，是不是有達到服務水準，這就有可能涉及跨域問題，另外，像是台南奇美博物館其實比較靠近高雄，未來有沒有可能將高雄捷運延伸過去，也是一種思考的方向；縣市合併後的台南市，市政府位置在西邊，許多洽公民眾不方便，

若以各地交通可及性而言，理論上行政中心應該設在南科附近會比較合適。

4. 產業與交通規劃整合的案例，例如過去有規劃過工業區的聯外道路，道路的鋪面規格涉及後續進駐廠商的類型，如果沒有合適的道路規劃，將會限制到後面廠商的進駐，但是產業部門很難對 20-30 年後的產業進行預測，所以交通部門就先做下去了。
5. 交通與土地使用規劃整合的案例，我們現在桃園航空城就建議，在都市規劃階段就要把智慧交通控制（ITS）這概念一起整合，而不是都市計畫自己做一套，後面交通規劃再加進來。意思是說，如果這地方做車站，後面的交通措施就要搭配進來，對於後面整體的發展就會比較有次序，交通部門才不會都只是解決現況問題的角色。
6. 區域計畫基本上應該往前看，在北部都會區航空城算是一個重點，因此就會建議把智慧交通（ITS）觀念帶入這個空間計劃裡面，包含轉運中心、交通路線等。因為它也是一個中長期的規劃，且有種滾動式的檢討，往後其它部門也較容易去遵循。這是一個機會，因為臺灣空的地方不太多了，很可惜很多地方可能都還沒有這樣的概念。
7. 不同部門專業間整合很困難，除了基本預測方法與結果，例如：人口，可能都有不同的看法。建議若要跨域整合，理論上前面「規劃」的人要比較辛苦一點，去幫其他部門多想一點，弄完後再找各部門進來認，這樣比較有機會。目前桃園航空城就面臨蛋黃區（交通部）、蛋白區（地方政府）在土地規劃與交通規劃配套之間很難整合的問題。
8. 建議土地規劃上也要考量交通需求的總量管制，基本上用水、用電都有一個總量管制，如果使用量超出原本的規劃需求量，系統一定會當機，例如目前宜蘭縣、雪山隧道目前假日的交通狀況，即可見一斑。
9. 雖然最近已經開始形成了土地發展與交通並行的共識，但還是不太成熟，建議未來其他部門計畫在做規劃的時候，就應該要偕同交通部一起處理交通運輸的問題，才不會導致土地開發了之後才不得不興建交通工程，但因為交通建設是長期

計畫，長期的交通擁塞問題又導致人口外移，等到交通建設完工後，運輸人口又不符合當初的使用規劃的惡性循環。

附錄 2-3：營建署國民住宅組訪談紀錄

壹、時間：104 年 10 月 7 日（星期三）下午 2 時 00 分

貳、訪談地點：營建署國民住宅組

參、受訪者：張渝欣科長

肆、採訪者：國土規劃及不動產資訊中心 石榮豐、馬瑩珊

伍、訪談內容摘要

一、提問一：中央在整體住宅政策之推動上，未來是否有「都會區域計畫」可給予協助之處？

（一）行政院業於 104 年 9 月核定內政部陳報「整體住宅政策」，該政策係從「健全住宅租售市場」、「提供多元居住協助」及「提升居住環境品質」等三大面向，擘劃未來住宅政策發展方向，以達國人「住者適其屋」之住宅政策目標，賡續依國人不同需求與財務條件，協助其選擇以購屋、租屋及修繕等方式取得適宜之住宅。相較過去住宅政策，本次除納入加強輔導住宅租賃市場機制並檢討租賃相關法制外，亦增列房地稅制、社會住宅興辦、研議規劃青年生活住宅、均衡城鄉發展及充實住宅基金財源等事項。

（二）另本次 104 年「整體住宅政策」中「健全住宅租售市場」之「加強住宅供需引導」項下明定：「中央及地方政府加強住宅市場供需分析，定期研訂住宅計畫及財務計畫，並加強與各級國土計畫的連結。」建議未來在內政部「都會區域計畫」的架構下可依據此點提供相關協助。

二、提問二：本研究案建議未來「都會區域計畫」應參據中央之「社會住宅政策」，研提跨域性的指導原則與對策。

（一）按地方制度法規定，住宅業務係屬地方自治事項，另按住宅法第 14 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關應評估社會住宅之需求總量、區位及興辦戶數，納入住宅計畫及財務計畫」。上開條文立法亦指係為免住宅供過於求，產生資源閒置浪費之情形，爰規定直轄市、縣（市）主管機關應先綜合考量住宅市場供需情形、承租住宅租金補貼辦理情形、具特殊情形及身分者

之需求等，評估社會住宅之需求總量、區位及分年興辦戶數，納入住宅計畫及財務計畫，以作為民間申請興辦或直轄市、縣（市）主管機關興辦社會住宅之參考。

- (二) 因此，社會住宅具有一定的因地制宜性，各縣市政府對於地方特性的掌握會優於中央政府。至於研究所提之定性原則應是可行，至定量(一定%)的規範可能較困難。

三、提問三：若以都會區生活圈的觀點，本案建議都會區域計畫有關「住宅」議題的空間範圍「北、北、基、桃」。

依據地方制度法規定，住宅業務為地方自治事項；另依據住宅法第 5 條規定：「……直轄市、縣（市）主管機關應依據中央住宅政策，衡酌地方發展需要，擬訂住宅施政目標，並據以研擬住宅計畫及財務計畫，報中央主管機關備查。……。主管機關為推動住宅計畫，得結合土地開發、都市更新、融資貸款、住宅補貼或其他策略辦理。」住宅議題的空間範圍以「北、北、基、桃」原則上可行，但基於上開規定，宜洽商上開縣市後決定。

四、提問四：對於以推動都會區域計畫作為跨域課題平台的作法。

- (一) 機場捷運 A7 站合宜住宅就是以 TOD 模式開發的一個社區，共興建 4463 戶合宜住宅，除照顧國人居住需求外，對於林口新市鎮的發展以及捷運運量的提升皆有助益。
- (二) 「均衡城鄉發展以引導國人原鄉發展」係行政院 104 年 9 月核定「整體住宅政策」內涵之一，擬整合各部門資源，調理改善特色鄉鎮體質，提供在地就業、就學及就養的宜居環境。本措施係擬藉由舒緩都會區人口集中所衍生之高房價問題。
- (三) 臺北市政府業提出 4 年興建 2 萬戶社會住宅，8 年 5 萬戶社會住宅之目標，惟土地取得是一重要問題，希望都會區域計畫對於此一問題能有所助益。

五、提問五：參考英國案例，中央或區域政府提出住宅(含社會住宅)總量及區位之規劃，國內是否有於全國區域計畫或直轄市、縣(市)區域計畫納入相關內容之需要？

- (一) 請參照提問二之回應：依照住宅法規定，住宅業務屬地方自治事項，相關數據以地方政府掌握的資料較為詳盡，故許多住宅問題對策與地方政府的施政態度有很大關係。雖樂見於中央空間計畫擬定規劃原則，但建議仍須有跨域整體性的分析做為基礎。
- (二) 住宅議題應因地制宜，每個地方的需求都不一樣，所以才需要仰賴各個縣市政府自行評估（有國宅組協助指導），目前我國並無類似英國大倫敦政府組織，在跨域的住宅議題討論僅能透過現有的跨域平台或縣市間自主的協調機制處理。例如台北市最近要舉辦的首都生活圈公共住宅論壇，就邀請包含北、北、基、桃等縣市首長與會，地方如有合作意願就可以解決許多問題。
- (三) 若能在中央區域計畫層級納入相關住宅政策的原則規範，在住宅政策的推動上應是樂觀其成。

六、提問六：據本計畫推估，北部都會區域之住宅及社會住宅需求量分別為○萬戶及○萬戶，又以○○為適宜區位。若「北部都會區域計畫」就前述內容進行規劃，請問是否妥適？您是否有其他建議事項？

- (一) 依照現有的研究資料顯示，目前的住宅家戶比（依照普通住宅存量計算）都超過 100%，已顯示住宅供給充足，但全國區域計畫是依照計畫人口與樓地板面積，明顯與前述方式不同，因此若依照現有全國區域計畫的土地供給計算邏輯，是否也要把投資買房的需求（約 17%）算入住宅土地的需求量？
- (二) 建議應先釐清都會區域計畫要處理的住宅議題為何，高房價問題是否完全與住宅土地供給有關？雖然住宅的興建成本有 7 成來自土地取得的費用，但房價問題牽涉很廣，國有土地的大量釋出不見得會對房地市場的健全有所幫助，所以才有稅制的檢討。
- (三) 目前缺乏跨域性住宅相關數據的研究，對於是否適合在區域計畫中提出量化的政策數字暫持保留的看法。

七、提問七：就中央住宅主管機關立場，對於直轄市、縣（市）政府推動住宅及社會住宅計畫上，是否有相關補助（經費或行政作業）？

（一）本組目前補助推動的社會住宅有規定，不得限定入住者為單一縣市之人口，例如本組目前補助與協助規劃的社會住宅，就規定其入住對象必須擴及台北市、新北市的青年，以及提供一定比例給中南部北上就業的年輕人。

（二）中央已有指導、協助各地方政府進行住宅評估的機制，並由住宅諮詢/審議委員會共同參與，成員有專家學者、弱勢家戶代表、社福團體等產、官、學代表組成的平台，並透過住宅法提供有需要的縣市之租金補貼經費申請，縣市的住宅政策規劃研究等，另外，地方政府也可提供中央有關的住宅法修法建議。

八、提問八：在推動住宅政策上，是否有需要空間規劃單位及土地使用主管單位配合事項？

目前的住宅政策最需要的資源就是財源與土地，但就現況來說，部分中南部縣市認為社會住宅並非最急迫的需求，且部分地方政府亦顧及後續管理維護問題而有推動上的疑慮，反而較傾向租金補貼的方式。目前比較積極推動的縣市有雙北市、臺中市等都會地區，取得方式也不限於以國公有地興建，也包含其他多元取得社會住宅，例如：包租包管、都更容積獎勵分回、整體開發、開發回饋、促參等方式，來解決弱勢家戶的居住問題。

附錄 2-4：基隆市政府都市發展處訪談紀錄

壹、時間：104 年 10 月 7 日（星期三）上午 10 時 00 分

貳、訪談地點：基隆市政府都市發展處

參、受訪者：徐燕興處長

肆、採訪者：國土規劃及不動產資訊中心 石榮豐、馬瑩珊

伍、訪談內容摘要

一、提問一：北部都會區域計畫之交通議題與基隆市發展

基隆早期以港為發展核心，近年則因港口轉型及北部都會區的磁吸效應，在城市發展上遭遇瓶頸。本研究於「北部都會區域計畫」的交通議題，擬配合交通部相關規劃，賦予基隆港、臺北港不同發展定位與功能。請問 貴府，配合基隆港與臺北港發展定位與功能之調整，有何港區之都市計畫檢討或都市更新之土地使用因應策略？

回應摘要：

- (一) 從全球港市的發展來看，一定需要中央政府的介入，例如荷蘭的鹿特丹或英國的利物浦等，故基隆市的發展也是一樣。目前港區範圍由港務公司管理，市政府對於週邊土地使用能著墨的力道不足。基隆港由於臺北港的完成，原有的貨櫃應中央政策已經移至臺北港，導致基隆港的貨櫃量大幅下降，當時在興建臺北港的初期，並無預先設想對基隆港可能的影響。這個政策當然有全球化競爭的因素，但是這不只是國內交通部門而是國土規劃層次，應對於重要港口的發展通盤考量。而這些改變區域計畫都無指導，甚為可惜。
- (二) 早期由於港口卸貨、運貨，佈建了鐵路系統，後期為了避免市區道路的大型貨車造成的交通衝擊，故興建了高架道路系統連接國道。早期的交通建設是造就了今日基隆市的空間結構，但是由於現今的港口、產業轉型預期將以觀光為主軸，但現有的軌道運輸、大眾運輸及藍色（水）運輸，亦未有配套。
- (三) 從區域計畫提升至區域治理，要有什麼區域性機構建構出來也同

等重要，目前區域計畫系統亦無此政策擬定及規劃權。如基隆港市的再生，需要交通部、港務公司、臺鐵局等相關土地管理單位與鄰近縣市的協調、整合機構或平臺。例如要發展觀光，需要整合鄰近新北市、東北角風景區及北觀風景區等單位，甚至漁港的轉型為觀光港等配套，才有可能促成，而市區的交通設施更新與現代化，也需未來中央的經費補助等。

- (四) 另外港區都市計畫與都市更新，首先好的公共空間品質、有能力的實施者和高階的經營者，這才是要務，整個國家應促成此項工作才是。希望配合新車站的南、北兩出口、城際轉運中心，能將車站周邊結合港區、延伸到海洋廣場等進行整體規劃，以助發展觀光；有關基隆市區都市更新重點，在於住宅老化與通用性的問題。

二、提問二：除港口外，對於北部軌道運輸整體規劃與基隆市發展的關係，您的看法為何？

回應摘要：

- (一) 以北部都會區發展的角度，在高鐵、捷運、自行車系統已有初步建置，接下來是都會區 Mobility(移動性)的規劃，都會區所談論的 Mobility 也不僅是硬體建設，像是智慧運輸、大數據、共乘制度、不同轉運中心的連結規劃等，都屬於都會區移動性規劃的一部份，但這部分在臺灣及規劃界談論的並不多。若以北部都會區域為規劃範圍而言，淡水可以發展捷運，同樣與臺北中心相當距離的基隆、具有 30-40 萬的人口，也沒有理由不能有捷運。雖然目前受限於鐵路法，以致於臺鐵無法經營捷運，但是綜觀日本及其他國家經驗，捷運也不是只有捷運公司可以營運，所以在法令限制面上是可以突破的。這是國家軌道政策，應有更戰略性思維。
- (二) 若發展連結臺北都會區的基隆捷運，可以進一步提升基隆在北部都會區中的 Mobility，有助於基隆的整體發展，另一方面也可以輔助北部都會區的一部份功能。例如可以搭配捷運沿線場站的開發，發展產業或高優質的住宅社區等。

三、提問三：對於氣候變遷下，都會區的發展應考量環境容受力。過去基隆河流域週邊土地受限發展，而由於目前基隆河廊帶有部分的產業用地得以轉型再利用，貴府也正研擬相關整體規劃。請教您對於基隆河之跨域議題，市政目前配合或推動之情形。

回應摘要：

- (一) 基隆河廊帶因產業用地的轉型具有再利用的開發潛力，但從基隆市的角度或北部都會區的角度，可以做什麼樣的規劃，結果可能會很不一樣。例如：若要規劃做為社會住宅，可能對於抒解臺北市的住宅壓力有幫助，但可能就是要可負擔的住宅和社會住宅管理。另外像目前的南港會展中心，是放在南港或放在基隆對北部都會區的整體效益最佳？其實過去欠缺從都會區的角度思考與規劃。
- (二) 整個基隆河廊帶的再發展，其實也是北部都會區發展的重點之一。在地方政府的立場，希望中央可以從北部目前各個產業聚落的分析，協助規劃北五堵的產業發展定位，類似臺北市目前的南港軟體園區、內湖科技園區等概念。
- (三) 因此，個人認為基隆河廊帶的發展、再利用，涉及產業的轉型以及整個北部都會區將來究竟要走向那裡？產業的規劃、交通的配置及各個都市核心、次核心與層級之間的關係、定位等，需要一個更上位的整體規劃，而非僅從單一縣市的角度去思考。在目前北部都會區大面積可利用的土地越來越少的情況下，每一個地方的再發展都應該謹慎為之。切記用一處就少一處。
- (四) 有關於流域治理的問題，由於員山子分洪的建設發揮減緩中下游洪峰的功能，也使得基隆河廊帶的轉型再利用成為可能，但因應氣候變遷，仍要以低衝擊性的原則，並且應進行開發基地的逕流量管制，都市計畫檢討時應考量土地蓄洪能力，減低開發對周邊都市環境的影響。

四、提問四：於推動住宅、運輸、治水防洪等工作上，是否有需要中央區域計畫或其他目的事業主管機關協助事項？

回應摘要：

- (一) 跨部門的協調整合確實有必要，也很期待中央區域計畫能有一個整體上位的思考與規劃。例如：從都會區核心、次核心的觀點，將臺北市定位為一個金融中心、政治中心，那基隆市在北部都會的發展定位為何？如果基隆是一個都市核心，那麼應該至少有哪些公共建設的配套？這是希望中央政府從上位計畫的整合，能給予一個清楚的論述與說明，地方政府也比較容易依循。同樣如前所述的基隆河廊帶的發展定位也是如此。目前地方政府僅能透過各自的努力進行合作，例如與臺北市有規劃在北五堵開發新市鎮的構想，並結合社會住宅的供給、軌道運輸的場站開發以及產業發展策略的引進。
- (二) 交通運輸的部分，因基隆目前積極發展觀光，但過往以貨運為主的基礎交通建設對於發展觀光造成限制，亟需未來的現代或與更新，而觀光議題亦涉及跨域（跨部門、中央與地方）的整合，也希望在未來的都會區域計畫能給予協助。

五、提問五：請問您，是否有其他基隆市發展與北部都會區縣市相關的議題？有何建議可納入未來之都會區域計畫？

回應摘要：

在高齡化的社會來臨之下，建議可納入跨域性的醫療救護設施及老年人退休安養的優質社區規劃。例如新北市的水金九與基隆就有跨域的醫療服務合作，而基隆未來也可能規劃發展老人銀髮產業，結合優良的住宅、照護體系之規劃，可以作為北部都會區高齡族群的退休基地。

六、提問六：「都會區域計畫」於計畫位階上屬全國區域計畫之一部分，然本研究目前研擬得以由下而上、由鄰近縣市政府共同向內政部提案之形成機制。請教貴單位的看法為何？

回應摘要：

- (一) 可以由下而上的方式當然樂觀其成，不過提醒跨域合作能否成功的關鍵因素還是在於“人”(Agent)，成功的公司或組織在於CEO和人才。例如目前基隆與新北市、臺北市的局處首長間有密切直接的聯繫，針對各別的跨域議題合作並不限於何種組織

或形式，在過去也有北臺八縣市合作平台的案例。

- (二) 對於區域經濟競爭、都會區的規劃與合作，在規劃領域近十年的教育下，已經是專業共識，因此無論是由上而下、或由下而上的機制，關鍵還是在於推動執行的代理人(Agent)是否願意執行，但是都會區是一種生活方式，區域是一個空間集合，都會生活方式的空間實踐、分派，就作都會區計畫，要先了解屬於臺灣北部的都會感是什麼，才可能作出有主體（或特色）的都會區計畫。不然只是空間集合，沒有靈魂。而這個人文修為還是應該從根本上的教育著手做起，讓從中央到地方的政府官員或民間的顧問公司、業者都加速提升這樣的能力，才會有好的都會區計畫，才有利都會區規劃的落實。
- (三) 另外也建議未來都會區域計畫的研擬，仍應多傾聽地方政府的意見，納入計畫予以整合，並免規劃的內容與地方想法差異過大，導致執行遭遇困難，使計畫失去意義。

附錄 2-5：新北市政府城鄉發展局訪談紀錄

壹、時間：104 年 10 月 20 日（星期二）下午 4 時 30 分-6 時

貳、訪談地點：新北市政府城鄉發展局

參、受訪者：張副局長 溫德

肆：採訪者：國土規劃及不動產資訊中心 石榮豐、馬瑩珊

伍、訪談內容摘要

一、提問一：都會區域計畫形成與推動機制之建議

北臺各縣市在國發會的補助下已有多年跨域議題合作經驗，建立區域合作平台。然該平台為非常設固定性組織，且跨域議題也受每年政策補助主軸異動而常導致跨域合作不易連貫。而目前在內政部推動的全國區域計畫體制下，縣市政府對跨域性的課題將可透過區域計畫的管道機制向中央申請提案。請教您對未來「都會區域計畫」形成與推動機制有何看法與建議？

回應摘要：

- （一）從過去北臺八縣市的合作經驗以及當前進行中的雙北論壇來看，各地方政府都是很願意正視跨域合作的議題，各種政策性的討論，例如：計程車費率、學區、水資源以及捷運路網、世大運選手村等議題，皆可看出並證明人民的生活需求已跨越行政疆界，故跨域合作必然是未來的趨勢。
- （二）贊同以課題為導向的策略式規劃方向，目前針對多項跨域合作的課題，地方政府原則上也是以任務型編組的方式推動執行。另建議都會區域計畫可以較著重在解決課題的合作與處理機制，例如針對具有歧見的課題如何在此機制下成立協商平台，而不是去規範都會區域的課題或設定課題的內容。但對於涉及跨縣市、多個治理層次的課題，則仍建議由中央統籌擬定原則性的指導架構與內容。
- （三）當前各國潮流有愈來愈趨向由下而上的規劃方式，然而，全國區域計畫做為上位計畫，針對某些課題的規劃原則或其上、下

限，建議仍應於計畫內容給予一定程度或區間的說明。上、下限所指不一定是「總量」的概念，而是在一定的發展目標與原則下，說明清楚該規劃課題的限制面在哪？例如：環境敏感地區的界定就是一種發展的「上限」，又例如都會區的住宅需求，應該是由中央在上位的都會區域計畫中提出，可能是一個需求總量，然後地方政府依據所設定的目標，在縣市區域計畫之中進行區位、土地等的規劃。而除了上、下限的界定下，上位計畫也必須提出「資源」如何配置，也就是中央單位必須先互相協調好相關政策，下位的地方區域計畫才得以依循。

- (四) 若以都會區域中的社會住宅課題為例，建議上位計畫可先界定社會住宅的合理存量或區間範圍、適宜的規劃區位或選址原則（例如：排除環境敏感地區或考量交通方便性等），以供地方政府做為規劃依據。若就住宅量而言則可界定 1. 區域內合理的居住人口總量、2. 適宜或不適宜做為住宅使用的區位或區位原則、3. 跨域發展之受限補償與回饋機制、4. 中央可以提供的資源與補助條件等。地方區域計畫依此基準進行，並延伸檢討至底下各都市計畫的內容，以調整公共設施服務水準、基準容積、計畫人口、交通設施等通盤檢討內容。
- (五) 建議中央各單位須先互相協調達成共識。理想狀況是：在全國區域計畫中描繪發展願景，並清楚界定 1. 環境敏感地區或發展條件限制等各項原則，2. 中央可提供的各項資源，如計畫預算、補助款、土地資源等，3. 與上述 1&2 呼應之配合機制與協調平台，之後則由地方政府去自行協調與合作。此機制會比現有北臺八縣市合作較為完整，因地方自組的組織並沒有一個發展願景的共識，中央若有整體的規劃願景，並有可互相配合的資源供使用，其指導原則才會明確。
- (六) 目前在全國區域計畫的指導內容即產生對優良農地的環境敏感地區，中央相關目的事業主管機關認定不完全一致的狀況，導致在地方縣市的區域計畫推動也會遇到困難。故仍建議，都會區域計畫要扮演溝通橋樑的功能，重點不在實質計畫的內容，

而是需有整合資源、清楚描繪發展限制與機會內容。

- (七) 對於未來國土計畫法中的都會區域計畫，建議可成立都會區域計畫推動委員會，由都會區域政策發展的幕僚單位，轉為對於都會區域政策發展事務具有實際權限的會報組織，另為了讓「都會區域計畫推動委員會」的功能得以有效執行，建議可再增設「都會區域建設基金」的機制，以掌握都會區內大部分跨越縣市的建設經費與控制權及約束權。

二、提問二：新北市主城區人口密集，與臺北市通勤往來頻繁，早已是都會生活圈，新建捷運路線將更進一步串連雙北市的發展。本研究建議北部都會區域計畫應優先結合交通、住宅課題整體規劃。請問您的看法？

回應摘要：

- (一) 北臺區域發展相互依存，為居住替代生活圈選項，故整體居住需求及社宅供給若可以區域整合考量，可達較高效益
- (二) 北北基桃長期發展相依，透過交通串聯為整體生活圈，居住選項具有替代效果，如汐止(新北市)、南港內湖(台北市)、七堵百福(基隆)，龜山(桃園)與林口(新北市)，及淡水八里(新北市)與北投士林(台北市)，雖所屬地方政府不同，但實質上為較鄰近的廣域通勤生活圈、實為居住之替代選項。未來在三環三線進一步實現後，交通時間縮減，其生活圈範圍、居住替代區域將更進一步擴大。
- (三) 民眾生活圈並無行政疆界，故居住扶助課題宜跨行政界思考。廣域面從整體政策論述、目標設定到策略手段方向，執行面從居住扶助標準、入住資格(跨縣市就學及就業)、租金設定及管理方式，皆應做跨行政界的合作思考。以林口世大運為例，其於新北市行政範圍，共可提供 3,000 戶以上房舍，其中已有 1,843 戶確定將由新北市管理。但因租金價格相對核心都會區合宜、交通及公共建設後續發展可期，可做為都會區通勤的居住腹地。臺北市現亦爭取剩餘戶數做為該市公共住宅。

- (四) 未來同一基地可能由兩直轄市分別營運，但實質上對於住戶而言，是住在同一個社區，房東皆是中華民國政府，受到的服務水準應能相同。故未來在入住的受理、租戶的服務及後續營運上皆須作進一步的討論及整合，且該處位置距離桃園龜山就業圈相當鄰近，亦應能考量到居住需求互相支援的議題。
- (五) 在發展區域相依的北北基桃，任一處基地的開發與後續營運，除紓緩當地居住需求外，皆應聯同思考共同生活圈的居住替代、相互通勤應援之可能性，並整合入住及營運標準，方能提供給國民品質一致、服務效能更佳的實質居住扶助，如林口世大運就是我們認為跨行政界整合的潛力案例。
- (六) 而在整體的策略發展層面更應跨區域思考，從交通運輸、公共建設發展、居住整體規劃整合，擴展為更廣領域的居住生活圈，讓市民於北臺生活圈的居住選擇、流動發展更為自由，並可進一步為擴大北臺區域的經濟發展奠下穩定基礎。

三、提問三：氣候變遷下的流域治理，除了水利單位負責的「外水」防洪，市區排水的「內水」管理也需地方及中央相關單位努力。雙北市轄內的淡水河流域在「外水」的防洪工程幾已無新增空間，故對於市區內的土地利用管理、減低逕流量就顯得很重要。

請問您，以土地使用或建物管理手段防止洪患淹水，貴府有何規劃策略？另是否有跨縣市因應的課題或對策？

回應摘要：

- (一) 本市區域計畫為因應氣候變遷，除依循國家氣候變遷調適政策綱領及全國區域計畫指導外，特擬定專章訂定氣候變遷調適計畫。

1. 願景：「打造安心好家園，新北市優質防災城市」

本市人口密集，加以洪、風、震等天然災害頻仍，及部份地區地質脆弱等，面臨不可避免之氣候變遷，降低人為發展向災害高敏感地區發展，同時針對災害潛勢區位，提供適當的生態防護，擬

定災害應變對策，使人與生態環境在安全格局之下發展，打造本市成為優質的防災城市，以建構一個安全的生活環境。

2. 目標：「氣候變遷調適管理」

建立以調適為目的之土地使用管理相關配套機制，將環境敏感地區觀念落實於國土保育與管理。「都市災害保全」：避免人為環境受到災害威脅、損害，配合公共設施計畫，建立多樣性防災設施；

「環域災害避險」：針對災害潛勢區位，提供適當的生態防護，擬定災害應變對策，及海岸保全復育。「能源災害防護」：降低人為發展向災害高敏感地區發展，並劃定災害緊急應變區域、防救災系統及建置垂直防災系統等。

3. 目標：「規劃透水空間及維護流域資源」

恢復都會核心區內水圳(道)自然景緻、設置水撲滿、雨水及中水回收系統，增加都市用水水源、設置景觀池與水景，提升都市景觀與調節區域微氣候，留設山水區周邊、綠地滯洪池，提升基地保水。

相關開發行為以減少逕流量、增加透水率為原則，強化綠覆率、雨水貯留置洪設施、透水率改善等。新建築應符合基地保水設計，公共設施與公有建築推行透水改善，強化生態設施、綠色基盤之建構，並確保維生設施之安全，加強減災之預防。若開發地區涉及流域面積減少時，應經目的事業主管機關同意。

(二) 災害潛勢土地管理與使用規劃策略

1. 防災、土地減災計畫之基礎，應首重土地使用的合理規劃與管理，因本市都市計畫區多都市發展既成區，故為有效降低災害，需持續建立災害基本資料，以調整及管理土地使用空間。依環境特性劃分環境敏感地區，配合地區特性，加強土地管理與使用規劃，達到防災的效果。

2. 山坡地住宅與其他建築開發除依相關法令規範外，應加強防災、開發管制及排水溝設計，如位屬地質、地層構造不良、使用強度過高、公共設施不足等地區，應加強對建築設計、雜項工程及施工管理等之管制。

3. 各策略區災害潛勢因應策略

- (1)依七大策略區面臨之災害潛勢情形，綜整災害類型對應之土地使用因應策略，以為各策略區都市計畫區及非都市土地之各層級土地使用計畫掌握易致災地區，並適度檢討調整其土地利用型態，於辦理都市計畫及非都市土地開發案及新訂或擴大都市計畫時，納入都市計畫及各開發計畫內容，進行整體評估或提出因應調適策略。
- (2)另外市府 103 年 5 月 1 日發布實施的都市計畫法新北市施行細則，已全面調降建築基地的建蔽率及開挖率 10%，開挖率標準檢討與訂定法定空地透水率、設置雨水貯留與再利用設施規範，規定建築基地均須設置與水貯留與再利用設施，並新增透水規定。建築開發行為應保留法定空地80%透水面積，並應設置充足之雨水貯留滯洪及涵養水分再利用相關設施(100 年防洪頻率)等。以上等法令都是積極從土地使用管理層面予以具體的作為。

四、提問四：北部都會區之軌道運輸與新北市發展密切，對於新北市交通規劃與週邊土地利用及北部都會區發展，請問 貴府目前是否有研擬相關的整體規劃構想？可提供做為研擬北部都會區域計畫之參考。

回應摘要：

本府交通局研擬 2011 交通政策白皮書(修編計畫綜合規劃報告書)，其中有關內容皆已納入本市區域計畫(草案)，並提出相關土地使用指導策略。

(一) Station City 整合發展：藉便捷公共運輸服務及捷運場站與周邊土地使用整合，改變空間距離與通勤模式。

1. 以車站串連滿足就業、日常生活所需，提供機汽車減量及無道路交通負擔的便利生活。
2. 配合都市計畫檢討，車站周邊土地使用多元與緊湊發展，型

塑地區生活圈，並透過都市設計及土地使用管制等，改善街道空間與生活動線。

(二) Station City 與土地使用整合：TOD 導向 Station City 發展，

以雙捷運交會站轉乘節點為成長極，帶動都市發展

1. 捷運交會站周邊整體緊湊發展，強化商業服務機能及軌道及幹線公車周邊人本交通串連。
2. 視需求部分地區考量正面表列土地使用類型、容積獎勵上限及住商容積配套等；落實都市設計。

五、提問五：其他貴府在推動「住宅」、「交通運輸」及「治水防洪」等工作上，是否有需要中央（全國或都會）區域計畫或其他目的事業主管機關可以協助的事項？

回應摘要：

建議可在現在有的合作基礎上談議題，透過上位計畫真實可行的指導原則，來解決國家發展的問題。

(一) 住宅課題

1. 由中央訂定區域需求目標及分派策略，凝聚共識由各縣市落實。地方政府執政受限於行政疆界範圍、執政政黨區別，跨界凝聚共識、整合執行部份確有難度。然而在個別作業下僅會考量自身需求，便會產生相鄰區域，提供目標及入住標準不一之情形。而民眾生活圈並無行政界，故居住扶助課題應跨行政界思考，須由中央整合協調訂定較適的區域性整體原則、目標及執行策略，分派任務，由區域內各直轄縣市執行、中央統合，方能成就跨行政界的更高位階。
2. 例如：各縣市現在都在推動社會住宅，也很希望能跨域合作，但是方向不一定一致，以致合作困難。若北部都會的住宅課題以北、北、基、桃為範圍，則於全國區域計畫（都會區域計畫）則應表明區域的合理社會住宅總量或稱之為安全存量，假設為 5%，另並於計畫中表明可配合的國有土地區位或其他

政策協助的資源；則以下北、北、基、桃各縣市則可再協議分配與合作，並配合修正地方區域計畫、或配合研訂相關租金補貼、包租包管等政策手段去達到目標。其中若涉及可配合的國有土地取得問題，則中央相關單位依據都會區域計畫即應配合。

（二）治水防洪課題

請中央水利主管機關、內政部統籌主辦及協調整合新北市、臺北市、基隆市及桃園市政府，就淡水河、基隆河、大漢溪與新店溪治理與土地利用之跨域合作，包括：沿岸土地利用與管制、水質整治與改善、防洪建設、河岸景觀營造、水上遊憩活動規範、水污染源輔導與稽查、廢棄物清淤、環境教育宣導、水域水岸休閒活動行銷、動植物保育復育、洪水平原管制檢討及防災救計畫等。

六、其他提問：請問您對於北部都會區域範圍的看法？

- （一）一日生活圈的範圍已經在改變，連台北到高雄都已經算是一日生活圈，但是隨著科技的進步，民眾的空間距離感也會跟著改變，所以生活圈的定義也會跟著改變，故都會區域還是必須考量到民眾對土地的依存度、OD 調查、使用頻率、機會成本、交通成本、時間成本等，故生活圈範圍仍應以一般民眾在消費上可以接受的範圍為基礎。
- （二）所以即便指北臺生活圈是北北基宜桃等五縣市，但大生活圈內還是有數個關係更密切的小生活圈，或是不同關係的生活圈，像是北北基、桃園、新竹三個中型的生活圈，其大致範圍可用物價水準、房地產價格區間、交通運輸可及性等因素予以考量。
- （三）目前的北臺區域合作平臺包含北部八縣市，然而原先一開始是只有北臺區域的有六縣市（北、北、基、桃、竹、竹），宜蘭縣和苗栗縣是後來才加進去。當時考量的因素之一為參考上海市的面積與北臺六縣市的人口規模、面積相當，且範圍內有空港、

海港、商業核心、產業基地、國道 1 號及國道 2 號、高鐵、台鐵等。腹地有臺北盆地與桃園台地，且地形與氣候等紋理都屬於同一個區間內，北臺八縣市的區域規模與首爾市相當，比東京都大，略小於紐約。若站在國際競爭的角度，北部都會區可能不僅僅包含雙北市、桃園市，因為還要有足夠的資源才能夠跟國際競爭。

附錄 2-6：桃園市政府都市發展局訪談紀錄

壹、時間：104 年 10 月 21 日（星期三）上午 9 時 30 分-11 時

貳、訪談地點：桃園市政府建築管理處 1F 會議室

參、受訪者：黃主秘 穗鵬、邱總工程司 奕聖

肆：採訪者：國土規劃及不動產資訊中心 石榮豐、馬瑩珊

伍、訪談內容摘要

一、提問一：機場捷運預計 105 年通車，將增加桃園市與雙北市連結的便利性，加上機場捷運延伸至中壢市區、火車站以及未來的桃園鐵路立體化等建設，大眾運輸規劃及其跨域連結與本市空間發展密切。請問您對捷運機場完工後沿線土地使用及檢討轉型有何看法？另請教：桃園市與新北市、臺北市間的交通運輸情形，是否有研擬整體規劃之構想。

回應摘要：

（一）黃主秘 穗鵬

1. 高鐵特定區及航空城與桃園、中壢形成都會三核心，具備發展成為都會區的優渥條件與契機，而整體交通運輸問題之解決愈顯重要，同時北北桃已連結成為一個首都生活圈地理區位及交通路網，桃園軌道運輸規劃勢必納入北部都會區域計畫整體考量。
2. 透過捷運系統運輸路網之規劃建設，沿線土地將以大眾運輸場站為中心的 TOD 發展及緊湊城市理念，進行整體規劃以及周邊工業區更新，以利桃園市土地有效使用發展。
3. 然目前地方政府在規劃時常面臨的困境，就是中央單位之間對整體發展有不同的想法，往往造成重大交通建設的周邊，但土地使用計畫卻無法配合的情況。
4. 另外對於北部都會區域的規劃範圍問題，因桃園市在各方面都是與雙北市緊密連結的，包括產業、人口、交通等，所以北部都會區域計畫範圍理應包含桃園市轄區，而非只是狹隘

的以台北盆地為規劃範圍。

（二）桃園市政府捷運工程處

1. 推動桃園都會區捷運路網建設計畫係本府之重要施政目標，配合中央主導之機場捷運線、臺鐵桃園段立體化捷運計畫，本府現正優先辦理航空城捷運線規劃作業，期能構成初期口字型捷運路網，長期將以目字型路網為主架構，並以五條路廊，即藍線(國際機場-中壢)、紅線(鳳鳴-中壢-平鎮)、綠線(航空城-桃園-八德-中壢)、橘線(桃園-中壢)、棕線(桃園-迴龍)為主，藉相互銜接轉乘捷運以提升整體大眾運輸效能。
2. 長期而言，希望整體的軌道運輸規劃應與大台北捷運路網連結，以完整建立大台北生活圈的交通路線，有效提升周邊效益。
3. 交通規劃一般屬於衍伸性需求，故應與其他相關部門發展計畫整體規劃並搭配相關措施。

二、提問二：桃園市與雙北市通勤往來頻繁，早已是都會生活圈，新建捷運路線將更進一步串連與雙北市的發展。本研究建議「北部都會區域計畫」應優先結合交通、住宅(社會住宅)課題並整體規劃。請問目前貴市府目前推動的社會住宅政策為何？是否有需中央區域計畫協助之處？

回應摘要：

（一）住宅發展處 邱總工程司奕聖

1. 本市住宅政策目的為解決經濟與社會弱勢者基本居住需求及居住品質。短期內，首批由本府直接興建之公營(社會)住宅，優先選定在桃園、八德、中壢、蘆竹及平鎮等交通便捷地區興建，預計於 105 年下半年陸續開工，考量各案工程進度約 2 年半至 3 年不等之工期，將於 107 年底起陸續完工；並採獎勵民間興辦、代租代管、容積獎勵分回、都更取得及租用閒置住宅等多元取得方式併行推動，明年可完成共計 5,000 戶以上之公營(社會)住宅存量。

2. 中長期公營(社會)住宅規劃，規劃位於機場捷運沿線及航空城計畫區域區段徵收範圍內由本府直接興辦，配合地政局區段徵收土地取得期程，預計 108 年取得相關土地後，賡續辦理規劃興辦作業，預估 112 年規劃興辦完成。
3. 目前地方在處理社會住宅部分，最大的問題就是經費與土地取得。本市目前規劃設置的地點集中在航空城特定區或眷村改建及捷運沿線場站周邊等通勤便利地點。
4. 本市府也有思考採政府代租代管或包租包管的方式，鼓勵民間空餘屋可以釋出做社會住宅。這部分需要中央相關租賃稅制的修法，提供誘因，可作為進階版的租金補貼政策，創造更大效益。
5. 依照桃園市現有土地供給與社會需求面，推估並規劃約 2 萬戶的社會住宅，先期推動的八德及中路重劃區社會住宅（約 3,000~4,000 戶），土地為與地政局合作整體開發、區段徵收，採用協議價購而來的市有土地，剩餘的其他 1 萬多戶也都已經列表規劃，如有需要，會後可再提供。但光是不含土地取得成本的費用，就高達 100 多億，但市府的住宅基金才約 15~20 億/年，所以希望中央在補助的條件上，能夠更清楚的設定申請條件與相對之可補助金額。
6. 由於桃園的租金比雙北市更加優惠，且興建成本也較雙北市便宜，以區域合作來看，桃園市將更適合做跨域性的社會住宅供給，市府有意願積極配合。

三、提問三：氣候變遷下的流域治理，除了水利單位負責的「外水」防洪，市區排水的「內水」管理也需地方及中央相關單位努力。都市發展地區的土地利用管理、減低開發逕流量即顯得很重要。

請問您，以土地使用或建物管理手段防止洪患淹水，貴市府有何規劃策略？對於「治水防洪」課題，桃園市是否與其他縣市有跨域的課題或因應對策？

回應摘要：

(一) 土地使用管制手段

1. 為提升都市地區防洪機能，本市針對整體開發地區，增訂相關土地使用分區管制要點。
2. 為因應氣候變遷，提昇都市地區建築基地保水功能，參酌建築基地應提都市設計審議之基地規模，增訂建築基地地下開挖率之規定(例如：中路整體開發區、經國特區第一期開發計畫)。
3. 為提升都市保水性能，降低建築基地之實際開挖率給予獎勵容積(經國特區第一期開發計畫)。
4. 為增加雨水貯留及涵養水分避免開發行為造成下游衝擊，建築開發行為應設置充足之雨水貯留滯洪及涵養水分相關設施(中路整體開發區)

(二) 建物管理手段

1. 面對全球氣候變遷課題，國內由內政部建築研究所率先在 88 年 9 月 1 日推動綠建築標章認證制度，其中綠化量、基地保水、水資源等三項評估指標，都有助於區域性的防滯。內政部營建署進一步在 94 年 1 月 1 日起規範一定規模以上建築基地之新建行為應依據「建築技術規則」建築設計施工編第十七章「綠建築」專章規定，採取促進建築基地涵養、貯留、滲透雨水功能，及將雨水或生活雜排水貯集、過濾、再利用之設計，復於 101 年及 102 年增訂沿海或低窪之易淹水地區建築物得採用高腳屋建築，及都市計畫地區基地規模達 3 百平方公尺以上之新、增、改建基地應設置雨水貯集滯洪設施之規定，顯見建築法規對於氣候變遷的管理措施，已及時做出了對應。
2. 土地私有化，使得行政機關無法阻止土地所有人對其管領土地之開發利用行為，這是全國性的問題。以桃園而言，先民在農業經濟時期闢築的陂塘，曾經多達萬口，連結起桃園大圳及石門大圳灌溉系統，無形建構出桃園台地的防洪體系，

惟近年來的土地開發行為，卻逐漸破壞了這個防災系統，是這一代桃園人應該審慎面對的課題。桃園陂塘應該在現行的土地管理制度中賦予兼具人文、生態、防災價值的新定位，同時透過土地利用及建築行為管制，避免不當的開發破壞。

3. 伴隨桃園的升格，今年 4 月 1 日都市發展局轄下新設建築管理處，藉由建管處的執行經驗回饋(如本府主管建築管理自治條例第 17 條有關經本府指定應設置水資源回收系統、滯洪池及雨水貯留設施規定地區之執行成效)，期能發揮整合土地使用及建築管理政策的綜效，強化都市計畫治理的防災思維。

(三) 水資源與流域總合治理

1. 水資源利用與管理：翡翠水庫與石門水庫水源統一調度使用，以因應災害時期供水問題。
2. 河川流域的總合治理：大漢河流域跨桃園、新北、臺北，應以跨域治理「上游保水、中游減洪、下游防洪」之概念進行流域沿線之土地規劃。

四、提問四：桃園市與北部都會區縣市間之跨域議題，是否有其他適合納入未來「都會區域計畫」研擬內容之建議？另是否有中央區域計畫可協助之處？

回應摘要：

(一) 黃主秘 穗鵬

建議全國區域計畫/ 都會區域計畫應有以下作為：

1. 故其他縣市則可配合發展，這些都是產業分工與區域合作的概念，也都需要中央擬具一致性的政策來執行。
2. 須考量整體區域的人口活動、通勤需求。現況大台北發展已飽和，間接產生高房價、生活品質低落等問題，是故有向捷運、高鐵等交通沿線向外紓解發展壓力的趨勢，建議可在都會區域計畫提出具體的指導原則，清楚描繪應達成目標或應解決問題。
3. 桃園市應為北部地區屬於「都市」性質的都會區域，尤其又

為北部都會區域的重要發展腹地，有一定的發展需求必要性，那在農業議題上面，如與南部縣市的農業土地一樣受到嚴格的管控，似不合理。

4. 面臨的議題部分：應先確定產業發展，才会有明確的居住、交通規劃；環境資源與防災議題，桃園與大台北地區主要為大漢溪流域 - 石門水庫、復興鄉的防洪治水議題；水資源的整合運用（翡翠水庫與石門水庫），但區域規劃很難以單一議題來討論，每個議題都有其關聯性，還請再多加考量，建議區域計畫仍應以綜合性規劃來進行。
5. 桃園都市核心區域較缺乏大型公共設施，如大型公園、體育場館、博物館、醫學中心等區域級公共設施，未來為配合引進大量居住人口，提供較優良之居住品質，應藉由北部都會區域計畫整體規劃，將區域型公設優先選址於桃園地區，以達區域平衡。

（二）住宅發展處 邱總工程司奕聖

社會住宅之興辦除嘉惠當地民眾，也應包含從北北基至桃園就學就業青年，屬於「跨區域性」之福利政策，應由中央與各地方政府共同合作興辦，協助經費籌措與土地取得。

（三）黃主秘 穗鵬

交通、住宅及防洪治水議題外，建議包含下列議題：

1. 產業分工上下游整合：大台北地區以創新研發為主，大桃園地區則以製造加工為主，應針對各縣市當中的驅動型產業，作為帶動區域經濟發展的火車頭，進行跨域整合交流，整體考量工業用地需求、彈性使用/利用閒置用地，統一處理違章工廠，產生的群聚效應，帶動工業區發展，擴大產業競爭力，進一步合作對外招商。
2. 海域及河川資源的維護：台灣為海島國家，海域保護與防護，成為近年來主要區域規劃議題，河川流域無法以行政區域切割，應從上中下游作好河域治理及土地規劃，以永續台灣地

區海洋資源。

3. 區域防災：救災醫療支援體系整合，促進都市防災規劃與地區防災計畫相結合，建構一個跨域防救災中心，並整合區域性醫療救護系統，提供完整的支援體系，以協助各縣市防救物資與人力的調度，在未來的合作規劃上，將佔有一個重要的位置。

五、提問五：「都會區域計畫」於計畫位階上屬全國區域計畫之一部分，依國土計畫法(草案)或區域計畫法部分條文修正(草案)內容，地方政府可依需求向內政部提案，但「都會區域計畫」仍由內政部擬訂。

回應摘要：

(一) 黃主秘 穗鵬

1. 現有的各區域平台，欠缺一定程度的法令位階與指導性，也無經費、組織、職權，使得現有的區域平台除了有整合規劃的困難，其平台討論的共識與計畫，也因不具法定效力，而使得共識計畫都再次面臨地方議會的質疑與挑戰，但依照區域計畫法，內政部得依法成立「區域建設推行委員會」，卻遲遲無相關行動，都間接降低全國區域計畫與地方區域計畫的指導性。若已無建置「區域建設推行委員會」的需要，則建議可建立相似的機關或機制，提供常態的合作平台、編列預算、賦予一定的法定位階，進行管考與評核。
2. 目前國土計畫法(草案)及區域計畫法條文修正(草案)強調區域治理之概念，要求中央主管機關擬訂全國國土計畫時，得會商有關機關就都會區域或特定區域範圍研擬相關計畫內容；直轄市、縣（市）政府亦得就都會區域或特定區域範圍，共同研擬相關計畫內容，報中央主管機關審議後，納入全國國土計畫。草案規定都會區域計畫規劃方式，其希望經由縣市政府充分討論、溝通，提出地方需求而形成都會區域計畫提案，可針對跨域、跨縣市政府急迫性議題得到討論與解決。

3. 計畫擬定機關為「內政部」雖可避免地方資源競爭問題，惟若議題涉及中央主管機關管轄範圍及中央政策性計畫，其意見與地方政府衝突時，如核電廠設置、焚化爐設置、高污染產業園區、水資源分配等議題，則難以取得共識，計畫將無法有效推動。

附錄 2-7：臺北市政府都市發展局訪談紀錄

壹、時間：104 年 10 月 28 日（星期三）上午 10 時 00 分

貳、訪談地點：臺北市政府都市發展局

參、受訪者：陳信良專門委員

肆：採訪者：國土規劃及不動產資訊中心 石榮豐、馬瑩珊

伍、訪談內容摘要

一、提問一：本研究認為北部都會區之都市人口密度、通勤運輸等課題應跨域整體規劃，尤其即將完工的機場捷運也將為都市空間帶來改變；同時，目前臺北市也正進行多項大型的空間規劃案，與「首都生活圈」發展密切相關。

從上述面向，請問您對於「都會區域計畫」做為縣市區域計畫及都市計畫之上位指導內容，有何建議？

回應摘要：

- （一）台北科技走廊從南港經貿園區、基隆河截彎取直大小彎之工業區、內湖科技園區、北投士林科技園區、到關渡工業區，估計總產值可達 4~5 兆，但該產業聚集如果僅是島內移動而非整體經濟成長，可能對整體國家發展沒有太大的幫助，但如果產業發展是透過國家發展整體戰略來佈局，就可以避免國內地方資源錯置或相互競爭的問題。
- （二）相較國際幾個大城市，台北市的規模相對較小，所以至少需要和新北市密切合作，才有足夠的人口、土地與其他資源來與國際競爭。
- （三）以倫敦計畫為例，2000 年以前英國的發展是資源平均分配至各地方政府，1999 立法通過成立大倫敦政府（The Greater London Authority, GLA）以後，政策轉而將資源集中在倫敦市中心及其周圍大倫敦地區，以城市競爭力作為整體區域發展的主要戰力。
- （四）因此臺北市的發展應可以再更有效率，TOD 其實做的還不夠，因集中發展可避免都市過度擴張，也可以使能源應用更有效率、

降低碳排放量。但哪裡應該集中資源發展，那裡需要分散，此議題牽涉不同相關單位及地方政府的意見，建議仍應有上位計畫出面整合指導。

- (五) 跨域的發展需有綜合的考量與發展願景與輪廓來形成計畫內容，例如，基隆河廊帶的發展，涉及北臺灣產業轉型與用地的需求，對於是否需要延伸捷運線至基隆，也應該從區域及國家發展的整體戰略考量評估。畢竟資源有限，捷運興建費用將影響其他國家建設，未來都會區域計畫即可扮演資源整合與有效分配的角色。

二、提問二：目前市府提出四年 2 萬戶、八年 5 萬戶的公共住宅推動目標。本研究建議北部都會區之社會住宅供給，應於首都圈進行整體規劃。請問您/貴局對於在都會區域計畫中，研訂「社會住宅」供給或發展原則之看法？縣市政府是否能據以推動？另外，對於目前推動的公共住宅，就推動目的、規劃地點與土地使用配合事項，請您提供意見。

回應摘要：

- (一) 目前臺北市的住宅問題是供給跟不上需求的增加。公共住宅和社會住宅定位相異，公共住宅偏向青年住宅出租單元，但社會住宅乃社會資源的一部分，目的在協助弱勢家戶。目前台北市訂下 4 年 2 萬戶的目標，希望透過不斷地滾動修正，逐漸調整政策方向以補足落差。社會住宅推動在現有資源不足的情況下，也暫輔以多元取得、協助租屋等方式進行。
- (二) 贊同研究提出的從都會區域發展的角度，對區域的住宅課題提出看法與對策。目前大臺北發展方向可能會是：台北市捷運周邊(第 1 圈) 新北市捷運周邊(第 2 圈) 三環三線(第 3 圈) 的模式。臺北市是最適合以 TOD 發展住宅的地區，但也可能會影響其他周邊縣市的房市、住宅政策，且因住宅規劃須綜合考量與人口移動相關的各項議題，如交通、產業、文化、教育、醫療等，故對於相關條件的分析與發展限制，仍應有跨域性的

上位指導計畫。

- (三) 住宅需求如果可以被滿足，房價不會是主要的問題，房地市場本身就有其調節機制，會不斷地滾動修正，若政府強力干涉房地市場問題，甚至要控制房價，其結果不一定是正面的。所以建議住宅課題應優先處理供給與需求的平衡，以及滿足社會住宅的需求，先達到最基本的要求，並藉由市場的自然調節機制讓房地市場穩定下來，若有不足，再透過政府強制力來導正。

三、提問三：氣候變遷下的流域治理，除了水利單位負責的「外水」防洪，市區排水的「內水」管理也需地方及中央相關單位努力。雙北市轄內的淡水河流域在「外水」的防洪工程幾已無新增空間，故對於市區內的土地利用管理、減低逕流量就顯得很重要。請問您，以土地使用或建物管理手段防止洪患淹水，貴府有何規劃策略？另是否有跨縣市因應的課題或對策？

回應摘要：

- (一) 流域治理應該從降低脆弱度、提升城市韌性與氣候變遷調適可以處理。各縣市過去都有提案計畫、配合中央的政策綱領做指導原則。然而問題在於如何落實於都市計畫或區域計畫，應儘量減少最後剩下填報計畫相關的管考表格。
- (二) 流域從上、中、下游的集水、保水、排水，是否要有專責單位負責或回到各縣市政府執行，沒有特別意見。重點還是在於：應該有哪些事情要做，有沒有資源可以提供協助？若未來在若區域計畫有方向性的指認以及各縣市的合作共識，則各縣市也比較容易接手後續的工作推動。
- (三) 社子島都市計畫完成後要環評、區段徵收作業才能開發建設。目前柯市長想從過去 11 年提前到 8 年完成，前任市府已經公告主要計畫，細部計畫送環評後有問題，故修正目前的三個方案，設計 i-voting 有民眾投票。高保護的 200 年防洪標準仍是存在的，過去環評主要問題在於土方的處理，人居需填土到 8.15 公尺高，前次設計需要 1600 萬立方以上的土方，目前的

設計土方已經有下修，約 240-880 萬立方，但後續仍需要通過環評，八年要完成仍有很大挑戰。

四、提問四：「都會區域計畫」於計畫位階上屬全國區域計畫之一部分，依國土計畫法(草案)或區域計畫法部分條文修正(草案)內容，地方政府可依需求向內政部提案，但「都會區域計畫」仍由內政部擬訂。請問您對於「都會區域計畫」推動機制有何看法與建議？

回應摘要：

- (一) 目前台北市有參與的合作平台，有雙北論壇、北台區域發展推動委員會以及首都生活圈公共住宅規劃等。
- (二) 一般跨域合作的計畫推動，其成效多與首長的決心有關，例如以往從經建會由上而下推動的氣候變遷調適政策為例，是中央先有明確的指導與補助原則，地方再配合推動；若是由地方政府由下而上推動較為成功的例子，則可參考自行車路線串聯計畫為例，先進行縣市盤點、找出 26 個斷裂點，各縣市逐一討論形成共識，包括計畫內容、如何分工、預算編列、時程安排等。
- (三) 跨域合作若由地方政府由下而上推動，相較下會比較辛苦，缺乏常態的管考或監督機制、專職人員、經費等來維持計畫的穩定性。

五、提問五：對於推動住宅、運輸、治水防洪等工作，是否有中央(全國或都會區域)區域計畫或其他目的事業主管機關可協助之事項？

回應摘要：

- (一) 由於現在國家發展最缺乏的是分析統整、協調與進行決策的單位或平台，建議區域的綜合計畫應有專業團隊協助，因單一部門的思維恐怕不夠全面，市府體系的綜合規劃單位原先賦予這部分的任務，但目前能量不足。若可由專業單位規劃較具機動性與彈性，並可與相關縣市政府、中央部門或單位維持密切聯

繫，也有助於資料與計畫的統整。例如：目前首都圈的整體住宅供需分析相關資料就很缺乏。

- (二) 地方發展上各單位很容易就部門觀點、各司其職，處理某議題的特定面向，所以若沒有綜合性的空間計畫引導，容易發生政策上的衝突或資源錯置的情形。
- (三) 建議未來都會區域計畫應有編列常態性人員、經費、資源來形成穩定的計畫，若無法一次到位，則建議先行處理資料庫問題，無論是以 Big Data、雲端，先盤點彙整形成完整的資料庫，而需要的資料則可參考都市計畫分析的數據項目，資料經過分析成為資訊，才可能形成區域發展的願景。
- (四) 解決重要議題的方式有許多種，比如解決交通的問題並非一定要透過交通建設，也可透過其他建設來吸引或疏散人潮，而這些都需要有完善的資料分析，了解問題真正的癥結才可以做到，因此也建議國家發展需要一個智庫和資料庫來支撐，用多面向的思考，提出多元有效的處理方案。

附錄 2-8：實踐大學建築系訪談紀錄

壹、時間：104 年 12 月 10 日（星期四）下午 3 時 00 分~5 時 30 分

貳、訪談地點：實踐大學建築系辦公室

參、受訪者：林盛豐副教授

肆、採訪者：計畫主持人義守大學 鄭安廷副教授、國土規劃及不動產資訊中心研究員 石榮豐

伍、訪談內容摘要

- 一、全國性的、重要的部門計畫的介面整合，需全國性的空間計畫出面整合，但全國性的空間計畫目前有政策、指導原則，但仍欠缺相關部門全國性的圖資整合，造成介面難以處理與對接。
- 二、全國性的空間計畫如何規劃得出？國土規劃需要解決各部門間的矛盾與衝突，實際在政治運作上是由行政院院會或國發會委員會解決，需要 Diagram 加上政策宣示(Policy Statement)的國土計畫。
- 三、建議都會區域計畫聚焦處理與都會區競爭力有關的主要大型建設計畫，例如：三環三線、松山機場遷移等問題，因為跨域型的基礎建設是中央需要做、地方也仰賴中央做的重點 (Top-down)。如：跨域性的供水、能源、交通建設等，同時需輔以 Technical Report 的支持。
- 四、都會區計畫應關注包含：水、電、鐵公路系統、住宅(北部)、資通訊佈建、因應人口老化的基礎建設及公共設施等課題，相關建設並應納入土地需求的檢討。
- 五、可針對以下兩點扼要論述「都會區域計畫」主要任務：
 - (一) 基於都會區域競爭或永續發展目的，需針對跨域性的基礎建設、公共設施需提出綜合性的都會區域計畫。
 - (二) 相關部門若提出涉及跨域性的計畫，需與其他介面整合，包含：跨縣市、跨部門及中央與地方間的介面整合。
- 六、建議應強化行動方案規劃時的可行性評估，例如：制度可行性、法律可行性，以及財務可行性（財務規劃：交代財務構想、預算需求、未來預算如何支應）。
- 七、有關由上而下 (top-down) 與由下而上(bottom-up)的兩種計

畫形成機制，建議對於該機制的啟動者、草擬者、審議者與衝突協調者可進一步釐清。

八、強調「規劃」(Planning)的專業：

- (一) 經由各部門資訊整合後得出的「最佳化」結果，是衝突協調與矛盾整合。
- (二) 應該做的是：在政治決定前就先「提案」，例如應該鼓勵北、中、南部的核心都市積極與周邊縣市研訂都會區域計畫。