

目錄

圖目錄.....	v
表目錄.....	vii
壹、 本案概述.....	1
1.1 緣起與目的	1
1.2 工作項目	2
1.2.1 蒐集各國空間計畫有關都會區域計畫之案例	2
1.2.2 都會區域計畫應載明內容之建議	2
1.2.3 都會區域計畫之推動實施機制	2
1.2.4 實際案例試擬	3
1.2.5 區域建設推行委員會制度之探討	3
1.2.6 辦理相關目的事業主管機關的訪談.....	3
1.3 研究方法與流程.....	4
1.3.1 研究概念	4
1.3.2 工作流程	5
貳、 文獻回顧.....	7
2.1 相關法令規定	7
2.1.1 國土計畫法	7
2.1.2 區域計畫法及全國區域計畫	9
2.2 國內相關推動經驗及優缺點	11
2.2.1 北部區域計畫	11
2.2.2 北臺都會區域計畫 2030（草案）	15
2.2.3 地方制度法與區域合作平台	17
2.2.4 小結：國內推動經驗及優缺點	19
2.3 國外案例分析	21
2.3.1 英國	21
2.3.2 美國	32
2.3.3 日本	40
2.3.4 小結：國外案例.....	46
參、 區域計畫定位、性質與相關法理論述	49
3.1 現行法下都會區域計畫之意義	49

3.1.1	由擬定權限論都會區域計畫的架構定位.....	49
3.1.2	都會區域計畫是否為真正的獨立計畫.....	51
3.2	都會區域計畫的法效.....	52
3.2.1	區域計畫之基礎法效.....	52
3.2.2	對於全國區域計畫之影響（一併通檢）.....	53
3.2.3	對地方區域計畫之影響.....	54
3.2.4	對於都市計畫之影響.....	55
3.2.5	對於事業部門計畫之影響.....	55
肆、	都會區域計畫應載明內容之探討.....	57
4.1	與全國及縣市區域計畫之異同.....	57
4.1.1	計畫位階與定位.....	57
4.1.2	計畫規範與指導程度.....	57
4.2	原應載明內容之分析.....	58
4.2.1	都會區域範圍界定.....	58
4.2.2	都會區域現況分析與亟需解決課題.....	59
4.2.3	都會區域發展目標及策略.....	67
4.2.4	都會區域成長管理.....	68
4.2.5	都會區域部門發展.....	71
4.2.6	其他相關事項.....	71
4.2.7	對原應載明內容之具體建議.....	72
4.3	都會區域計畫應載明內容之建議.....	74
4.3.1	第壹章 前言：性質、議題與範疇.....	74
4.3.2	第貳章 規劃背景與理念.....	76
4.3.3	第參章 計畫目標及策略.....	77
4.3.4	第肆章 執行計畫(應辦及配合事項).....	78
4.3.5	第伍章 檢討與控管機制.....	80
4.3.6	第陸章 其他相關事項.....	80
伍、	都會區域計畫推動實施機制.....	83
5.1	區域建設推行委員會制度之探討.....	83
5.1.1	推動相關歷程.....	83
5.1.2	小結：區域建設推行委員會之探討.....	85

5.2 本研究對推動實施機制之建議	87
5.2.1 第一階段：啟動階段	87
5.2.2 第二階段：規劃階段	89
5.2.3 第三階段：定案及實施	90
5.3 小結：推動實施機制	91
陸、【案例試擬】以北部都會區域為例	93
6.1 前言	93
6.1.1 計畫緣起	93
6.1.2 計畫議題	94
6.1.3 計畫範疇	102
6.2 規劃背景與理念	104
6.2.1 環境關注	104
6.2.2 經濟發展	105
6.2.3 社會公平	105
6.3 發展目標及策略	105
6.3.1 住宅	106
6.3.2 交通運輸	108
6.3.3 治水防洪	110
6.4 執行計畫（應辦及配合辦理事項）	113
6.5 檢討與控管機制	115
6.5.1 本計畫之檢討期程	115
6.5.2 執行計畫（應辦及配合辦理事項）之控管機制	115
6.6 其他相關事項	115
柒、結論與建議	117
7.1 結論	117
7.1.1 提供共識性計畫的制度性保障	117
7.1.2 應兼顧永續發展與城鄉均衡	117
7.1.3 以計畫「範疇」的概念取代傳統空間「範圍」	118
7.2 建議	118
7.2.1 整合空間規劃與相關部門	118
7.2.2 補足計畫與預算、財源之間的落差	119

7.2.3 掌握國土計畫法通過後的契機	119
參考文獻	121
附錄 1：專家座談會會議紀錄.....	附錄 1-1
附錄 2：相關目的事業主管機關訪談紀錄.....	附錄 2-1
附錄 3：歷次審查會議紀錄暨意見回應表.....	附錄 3-1
附錄 4：歷次工作會議紀錄與辦理情形.....	附錄 4-1

圖目錄

圖 1	本案研究概念圖	4
圖 2	本案工作流程示意圖	5
圖 3	北部區域計畫-都市體系圖	12
圖 4	北部區域範圍圖	14
圖 5	北臺都會區域未來發展結構示意圖	16
圖 6	空間治理模型選擇光譜示意圖	19
圖 7	倫敦計畫範圍示意圖	22
圖 8	軌道路網發展示意圖	27
圖 9	人本交通路網發展示意圖	27
圖 10	大倫敦地區藍帶網絡示意圖	29
圖 11	開放空間及綠帶網絡示意圖	29
圖 12	MAA 行政協議之行動計畫範例示意圖	31
圖 13	波特蘭都會區域政府層級示意圖	32
圖 14	波特蘭 2040 成長概念地圖	35
圖 15	MPO 職責與運作架構示意圖	39
圖 16	MPO 常見之組織結構	40
圖 17	業務核城市多極分散型結構	42
圖 18	首都圈環境基礎設施的未來想像	45
圖 19	議題導向之計畫範圍示意圖	59
圖 20	臺灣人口成長分佈圖(1987-2012)	62
圖 21	臺灣各階段人口遷徙方向	63
圖 22	北部都會區整體空間發展結構圖	64
圖 23	臺中都會區環形城市發展示意圖	65
圖 24	南部區域空間發展結構圖	66
圖 25	都會區域計畫、目標與策略關係圖	68
圖 26	都會區域計畫應載明內容建議架構	74
圖 27	執行計畫(應辦及配合事項)的三種建議類型	79
圖 28	跨域議題的共識凝聚示意圖	89
圖 29	都會區域計畫推動實施機制建議流程圖	92
圖 30	臺灣各鄉鎮市人口增長趨勢(民國 99~103 年)	93

圖 31 「治水防洪」議題操作流程示意圖.....	110
圖 32 基隆河沿岸土地（基隆市範圍）使用檢討範圍示意圖	112

表目錄

表 1	國土計畫法有關「都會區域」之相關條文	7
表 2	波特蘭區域政府曾面臨困境	33
表 3	都會區域計畫應載明內容架構建議.....	81
表 4	中央部會及縣市政府對區建會之意見彙整表	86
表 5	中央與地方機關訪談彙整表	97
表 6	優先議題所涉及之機關及其相關政策或計畫	103
表 7	空間政策或計畫(A 類)	113
表 8	既有部門發展及建設計畫(B 類)	113
表 9	新建議方案及措施(C 類).....	114

壹、本案概述

1.1 緣起與目的

面對全球化下的區域競爭、極端氣候的環境衝擊以及城鄉發展的落差，我國各別縣市發展除了謀求自我定位之外，更應加強城市與城市之間的跨域發展與整合。歷經多年的磨合與經驗累積，國內各區域的縣市間跨域合作已逐漸成形，例如：北臺八縣市以「北臺區域發展推動委員會」為平台，中臺及南臺區域縣市亦有相關的平台或機制。

過往各跨域平台或機制往往因縣市土地管轄權的本位主義、或政黨屬性不同之扞格、財務負擔與稅源衝突及法規無明確規範等種種原因之下，常淪為各行其是而效果不彰。因此，從國土規劃與空間跨域治理的角度，未來應視需要擬定屬於全國區域計畫層級的「都會區域計畫」，以協助整合協調相關部門發展因應都會發展面臨的跨域議題，例如：國土保育、土地使用、交通發展、產業發展、環境保護、水資源保育、公共設施與建設等，以能達到跨域資源共享、強化都會區域機能且提升都會區域整體競爭力之相關目標。

近年國土規劃體制積極修訂與革新，其中區域計畫體制及其修訂條文，或已立法通過的國土計畫法相關條文，皆有訂定中央主管機關於擬定全國區域計畫（或未來的國土計畫）時，得視實際需要研擬「都會區域計畫」之相關規定；此外，內政部營建署自民國 100 年開始陸續編列經費並補助各直轄市、縣（市）政府擬定區域計畫，由於地方層級的區域計畫受限於行政管轄權仍以縣市行政範圍為界，因此涉及跨縣市的空間發展或土地使用議題仍有待中央層級的「都會區域計畫」指導。

綜上所述，研議跨域性「都會區域計畫」之範疇與其推動實施機制之良機已至，若能將「都會區域計畫」納入全國區域計畫之適當內容或成「附冊」，一方面將可承接國土空間規劃對「都會區域」發展的重要精神與理念，另一方面則可提出有別於地方區域計畫之跨域性空間發展與土地使用指導原則，將有利於目前跨域合作平台的制度性建構與計畫延續之保障。

1.2 工作項目

為充分探討都會區域計畫應載明內容及建構有助於落實計畫的推動實施機制，本研究主要分為以下六大工作項目：

1.2.1 蒐集各國空間計畫有關都會區域計畫之案例

就國外都會區域相關法規及案例、國內過去推動都會區域之經驗及優缺點，研析適宜納入我國國情之都會區域計畫內容，以為擬定及推動實施機制之參考。

1.2.2 都會區域計畫應載明內容之建議

都會區域計畫屬於全國國土計畫（或全國區域計畫）之一部分（以附冊方式呈現），具指導相關範圍直轄市、縣（市）區域計畫、都市計畫，及土地使用管制之功能。本研究將就應載明內容提出建議，並就下列事項如何研擬提出建議：

- 一、 都會區域範圍之界定。
- 二、 都會區域現況分析與亟需解決課題(如國土保育、土地使用、交通運輸、產業發展、住宅、環境保護、水資源保育、公共設施等)。
- 三、 都會區域發展目標及策略。
- 四、 都會區域成長管理。
- 五、 都會區域部門發展。
- 六、 其他相關事項。

1.2.3 都會區域計畫之推動實施機制

透過文獻及專家學者座談、中央及目的事業機關訪談的方式，彙整各方對都會區域計畫應載明內容之建議，並就目的事業主管機關及直轄市、（縣）市政府如何參與協商，以及內政部應如何啟動計畫擬訂協商機制等提出建議。

1.2.4 實際案例試擬

以本研究建議之都會區域計畫應載明內容及架構為基礎，依其特性分析某都會區域發展並試擬其都會區域計畫內容及推動實施機制。

1.2.5 區域建設推行委員會制度之探討

依區域計畫法第 18 條至第 20 條對有關區域建設推動委員會制度之探討。

1.2.6 辦理相關目的事業主管機關的訪談

為完善都會區域計畫內容及推動機制研擬，除從理論及實證文獻等研析規範性的建議外，亦將辦理中央目的事業主管機關、縣市政府相關單位之訪談及專家座談會（共 2 場次、每場邀請 6 位專家學者及相關單位 30 位人員出席）。

1.3 研究方法與流程

1.3.1 研究概念

依據本案五大工作項目之內容與面向，可再從規劃的「推動機制」與「實質內容」以及「通則」與「個案」四個向度做區隔。首先，國內外案例分析與探討涵蓋此四個向度，但以個案探討及規劃實質內容佔多數；而都會區域計畫的推動機制、應載明內容的最後成果，屬於本研究對於通則性的建議，其中推動機制的內容並涵蓋一部份對於區建會的探討；最後，案例試擬則屬於個案型、規劃實質內容的呈現（圖 1）。

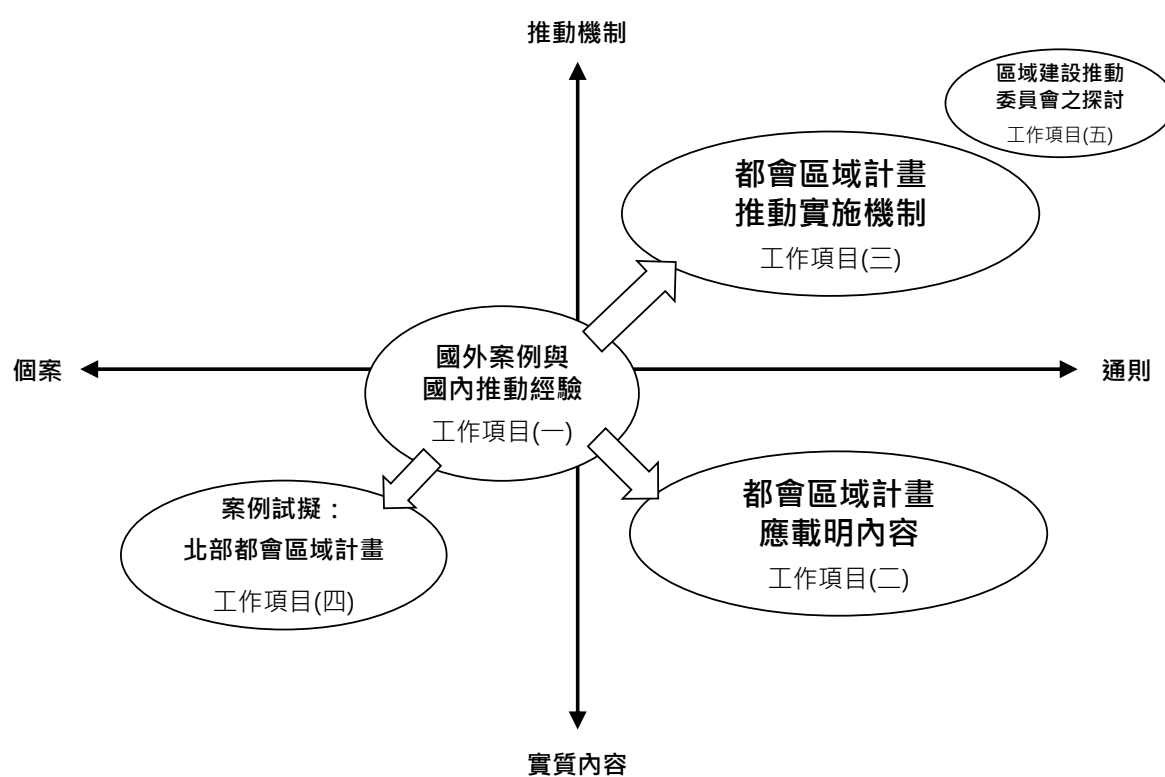


圖1 本案研究概念圖

1.3.2 工作流程

首先從相關之基本資料與背景文獻進行蒐集，透過文獻分析法、深入訪談法與兩次焦點專家座談會辦理等方式，彙整各界對本案各階段性成果的相關意見並修正後，納入本案最終研究成果，同時並每月定期至少召開一次工作會議。本案整體工作流程示意圖詳下（圖 2）：

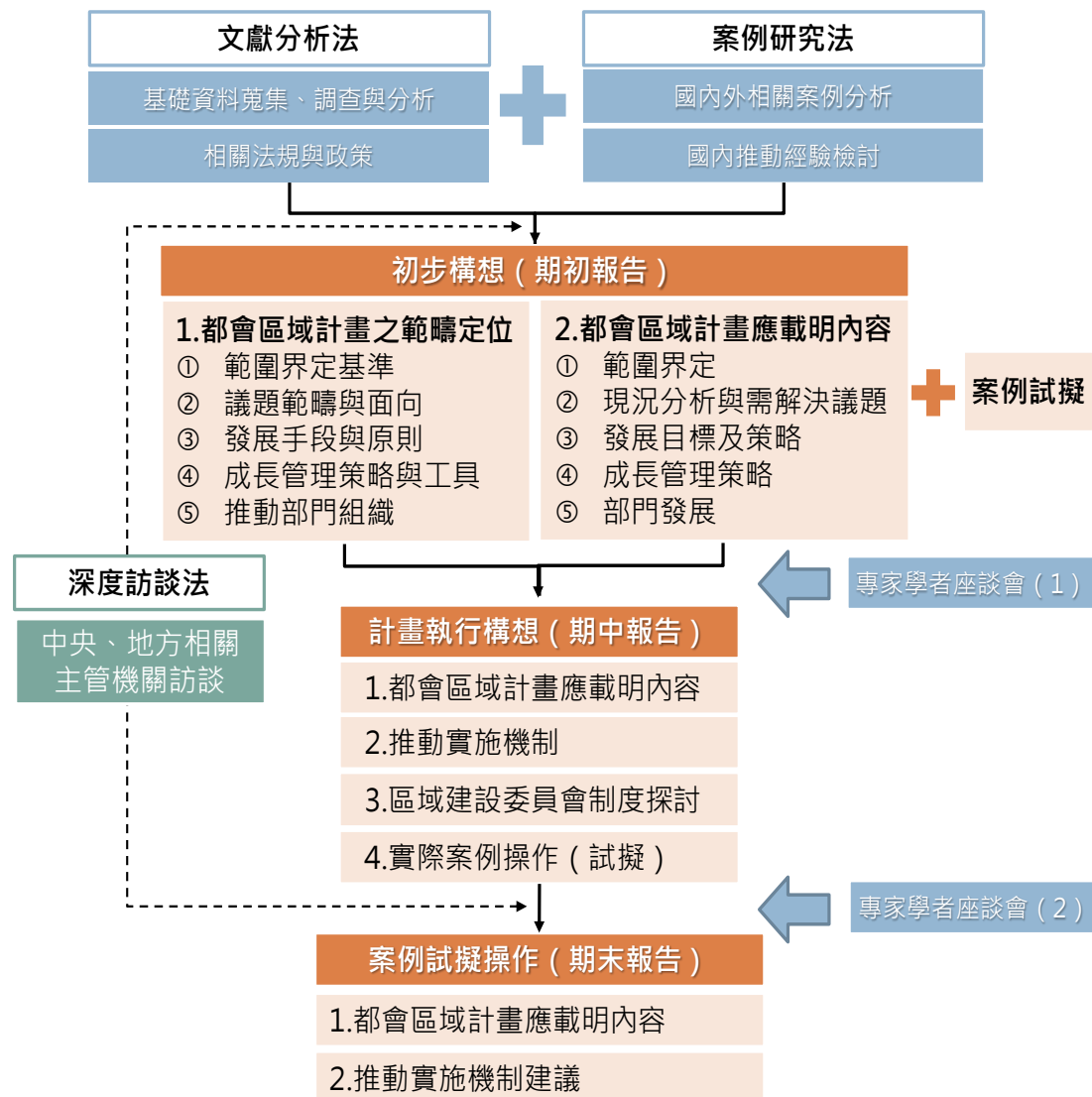


圖2 本案工作流程示意圖

資料來源：本研究繪製

貳、文獻回顧

本章首先從國內與都會區域計畫相關法規，包含（國土計畫法、區域計畫法）、政策與計畫，探討過去推動都會區域規劃之經驗及優缺點，其次分析國外與都會區域相關的規劃案例或跨域組織及機制之推動經驗。綜合兩者內容，分析歸納後做為後續研擬都會區域計畫應載明內容建議或擬定推動實施機制之借鏡。

2.1 相關法令規定

將從涉及「都會區域計畫」的國土計畫法、區域計畫法兩面向探討。

2.1.1 國土計畫法

歷經逾二十載光陰，攸關我國整體國土保育及發展的根本大法-「國土計畫法」終於在民國 104 年 12 月 18 日的立法院最後一會期通過立法，此為我國國土空間計畫體制之重大變革。本研究檢視國土計畫法與「都會區域」相關之條文規定，包含：第 3 條、第 6 條、第 8 條、第 9 條、第 15 條等(表 1)。

表1 國土計畫法有關「都會區域」之相關條文

條文	說明
第 3 條： 本法用詞之定義	明定都會區域之定義：「都會區域：指由一個以上之中心都市為核心，及與中心都市在社會、經濟上具有高度關聯之直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市、區）所共同組成之範圍。」認為「都會區域」係指人口密度較高之都市與其周邊人口較少、且在經濟或社會條件上具有高度關聯所組成之地區，通常包含多個行政轄區（如：州、縣、直轄市或城鎮），且其核心可能為一個或多個。
第 6 條： 國土計畫之規劃 基本原則	指出「都會區域計畫」之規劃基本原則「七、…應配合區域特色與整體發展需要，加強跨域整合，達成資源互補、強化區域機能，提升競爭力」。
第 8 條： 國土計畫之種類	明定國土計畫之種類包含「全國國土計畫」及「直轄市、縣（市）國土計畫」，且於同條文第二項明定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」及「特定區域」範圍研擬相關計畫內容；且直轄市、縣（市）政府為因應環境變遷及解決跨域整合議題，亦得就「都會區域」或「特定區域」範圍，共同研擬相關計畫內容，經報中央主管機關審議後，納入全國國土計畫。
第 9 條： 全國國土計畫之 內容，應載明之事 項	全國國土計畫中涉有「都會區域」或「特定區域」範圍相關計畫內容，得另以附冊方式定之。全國國土計畫應載明之內容為： 一、計畫範圍及計畫年期。 二、國土永續發展目標。 三、基本調查及發展預測。 四、國土空間發展及成長管理策略。 五、國土功能分區及其分類之劃設條件、劃設順序、土地使用指導事項。 六、部門空間發展策略。 七、國土防災策略及氣候變遷調適策略。 八、國土復育促進地區之劃定原則。 九、應辦事項及實施機關。 十、其他相關事項。
第 15 條： 檢討變更時機	國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，直轄市、縣（市）國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之： 一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。 二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。 三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。 四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。 五、其屬直轄市、縣（市）國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。 前項第一款、第二款及第三款適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本研究整理

由國土計畫法的相關條文精神可知，對於「都會區域」之定義、規劃基本原則、計畫層級界定與應載明內容等皆有所論述，可做為本研究後續工作項目研議之參考。

2.1.2 區域計畫法及全國區域計畫

一、區域計畫法及其修正條文（草案）

除了國土計畫法對於都會區域計畫的相關論述外，中央目的事業主管機關（內政部）在全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫尚未公告實施前，依現行區域計畫體制仍企圖對「都會區域」的空間規劃能有所回應。依據區域計畫法第 6 條指出：

「跨縣市之區域計畫，應由中央主管機關擬定」。

故都會區域計畫擬定機關依法為「內政部」。另因應民國 102 年以來推動的全國區域計畫、直轄市及縣市區域計畫的體制變革，內政部刻正研議區域計畫法部分條文的修正草案第 5 條也指出：

「中央主管機關擬訂全國區域計畫時，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；直轄市、縣(市)主管機關亦得就都會區域或特定區域範圍，共同研擬相關計畫，報中央主管機關審議後，納入全國區域計畫」。

故修正條文進一步指出「都會區域計畫」得由直轄市、縣市政府共同研擬計畫，但仍須報中央主管機關審議。而對於何謂「都會區域」，同一條文說明如下：

「一、都會區域：指由一個以上之中心都市為核心，及與中心都市在社會、經濟上具有高度關聯之直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市、區)行政區域所共同組成之範圍。」

因此，從現行的區域計畫體制及相關修正條文立法旨意，瞭解「都會區域計畫」有從地方政府共同提案並經中央審議之管道，而其計畫位階（屬全國區域計畫的一部份）也更被確認。此亦將於本報告第參章「都會區域計畫法理論述」該節進一步闡述。

二、全國區域計畫

現行區域計畫體制下推動的「全國區域計畫」於民國 102 年底公告實施並於民國 103 年底提出修正草案。該計畫的第四章計畫目標與發展策略

「目標八」提出：「擬定都會區域及特定區域計畫，促進跨域資源整合」，「依據國土空間發展策略計畫指出，國內目前西部發展情勢，受高鐵行車時間及設站地點影響，國土已明顯朝北、中、南三大城市區域發展，強化以城市區域為範圍的整合治理工作，致力建立城鄉夥伴關係，避免內部零和競爭模式。於土地使用規劃層面上，亦應針對該空間發展趨勢有所因應。」

並且「發展策略」亦指出：「(一)擬定都會區域計畫內容，協調整合相關部門，研擬部門發展策略，以強化城市區域或都會區域競爭能力。」

因此在全國區域計畫已公告實施、各直轄市及縣（市）區域計畫陸續擬定下，如何界定「都會區域計畫」之計畫範疇及並建構相關後續推動實施機制以做為配套，已是刻不容緩的工作。

三、區域建設推行委員會

區域計畫法第 18~20 條為有關區域開發建設推動、區域建設推行委員會組成、任務及區域內個別事業主管機關應配合之辦理事項之規定。第 18 條規定：

「中央、直轄市、縣（市）主管機關為推動區域計畫之實施及區域公共設施之興修，得邀同有關政府機關、民意機關、學術機構、人民團體、公私企業等組成區域建設推行委員會。」

另第 19 條則規範區域建設推行委員會之任務如下：

- (一) 有關區域計畫之建議事項；
- (二) 有關區域開發建設事業計畫之建議事項；
- (三) 有關個別開發建設之協調事項；
- (四) 有關籌措區域公共設施建設經費之協助事項；
- (五) 有關實施區域開發建設計畫之促進事項；
- (六) 其他有關區域建設推行事項。

故區域建設推行委員會已有法令依據可成立。另自民國 98 年開始，內政部為因應縣市改制召開「研商縣市改制後續立（修）法事宜會議」，強調中央及各級地方政府得依「區域計畫法」相關條文規定，組成區域建設推行委員會。為改進過去推動區域建設相關委員會之缺失，內政部曾提

出以下具體作為¹：

- (一) 依法成立：本次依區域計畫法及相關法令規定籌組，其權責、任務、成員明確；
- (二) 編列區域建設經費：成立（或修訂）區域建設經費，以實質支持地方政府提案，有利促進區域建設推動；
- (三) 強調「由下而上」運作機制：區域建設計畫均應經地方政府討論後共同提出，地方配合度高；
- (四) 成員具決定權：中央由行政院副院長擔任區域建設推行委員會召集人，地方則由各直轄市、縣（市）首長共同參與。

依據區域計畫法的架構，未來推動「都會區域計畫」之區域建設推行委員會將可對計畫提出建議事項、個別開發建設之協調事項、籌措相關公共設施建設經費等，若該委員會能發揮其法定賦予之任務，將有助於都會區域計畫之擬定與實施。本研究對於「區域建設推行委員會」制度的相關探討，另詳見第 5.1 節。

2.2 國內相關推動經驗及優缺點

除了上述與都會區域相關的法令規定之外，國內過去也曾有跨域型空間計畫研擬或機制平台建置的推動經驗。本研究以下將首先舉北部區域的相關規劃為例，並探討從以「地方制度法」為基礎的跨域合作平台之經驗，最後小結國內過去推動經驗的優缺點。

2.2.1 北部區域計畫

依據區域計畫法，中央主管機關曾分別擬定北、中、南、東部區域計畫，主要做為各縣市政府在非都市土地使用管制的上位整體計畫。以北部區域計畫為例，民國 72 年、84 年分別公告實施「台灣北部區域計畫」、「北部區域計畫-第一次通盤檢討」，並於民國 94 年研擬「北部區域計畫-第二次通盤檢討（草案）」²。

¹ 推動直轄市、縣（市）政府籌組「區域建設推行委員會」相關運作機制及配合事項研商會議。

² 後因推動區域計畫體制革新將原本北、中、南、東四部區域計畫整併為「全國區域計畫」而未實施。

由於本研究選擇北部都會區域為案例試擬地區（詳見第陸章），故在此針對過去台灣北部區域計畫及第一次通盤檢討計畫中與「都會區」之相關內容回顧，以供後續研議參考。

一、台灣北部區域計畫（民國 72 年公告實施）

（一）計畫範圍

包括當時的台北市、基隆市、新竹市、台北縣、桃園縣、新竹縣、宜蘭縣等 7 個縣市，合計 7,347.27 平方公里。並依據通勤、購物、活動距離、行政區劃、產業活動、地理環境及發展等因素劃分為 7 個生活圈。



圖3 北部區域計畫-都市體系圖

資料來源：北部區域計畫（內政部營建署，民國 72 年）

（二）計畫年期

以民國 85 年為計畫目標年。

（三）「台北都會區」相關論述

1. 都會區之形成與範圍界定

該計畫認為都會化是形成都會區的必要過程，從台北市與鄰近市、鄉、鎮之間的各種活動與每日人口交流的旅次相關數據顯示，台北市顯然已是都會區的中心城市。有關都會區範圍之劃定則採用都市化程度、社經關係、實質建設整體規劃範圍等指標綜合分析後，以一個小時旅次通勤時間做為界定都會區範圍之有力理由，最終涵蓋台北縣市及桃園縣等 20 個市、鄉、鎮。

2. 都會區之發展課題

該計畫指認都會區發展課題分別是「防洪計畫之檢討」、「交通運輸系統之建立」、「公共設施之建設」、「公害之防治」及「其他」等五大項。可見今日以發展成熟的大台北防洪計畫、大眾捷運系統等重大建設在當時也早已是跨縣市區域計畫考量的重點；公害防治課題則也已思考到「空氣污染」、「水污染」、「垃圾與水肥」及「地盤下陷」等環境面向；另也指出都會區「居住」問題，包含住宅戶數的供需差距以及相關公共設施建設所需之土地、資金不易取得的問題。

3. 都會區之建設

在都會區課題指認後，該計畫研提都會區相關建設計畫，包括「防洪計畫之實施」、「交通建設之推動」、「公共設施建設之推動」、「公害防治之推動」及「其他有關都會區建設之推動」等。其中認為住宅建設具有社會政策之性質，並以其營利方式區分為一般住宅及國宅建設；對於住宅建設的組織（主管機構、非營利性住宅建設事業機構）、資金及土地皆提出具體推動事項。

二、 台灣北部區域計畫-第一次通盤檢討（民國 84 年公告實施）

（一）計畫範圍

延續民國 72 年第一次公告實施的計畫範圍，仍為台北市、基隆市、新竹市、台北縣、桃園縣、新竹縣、宜蘭縣等 7 個縣市，合計 7,347.27 平方公里；但相異的是本次通檢依國家建設六年計畫將原劃設的 7 個生活圈修正為 5 個生活圈。

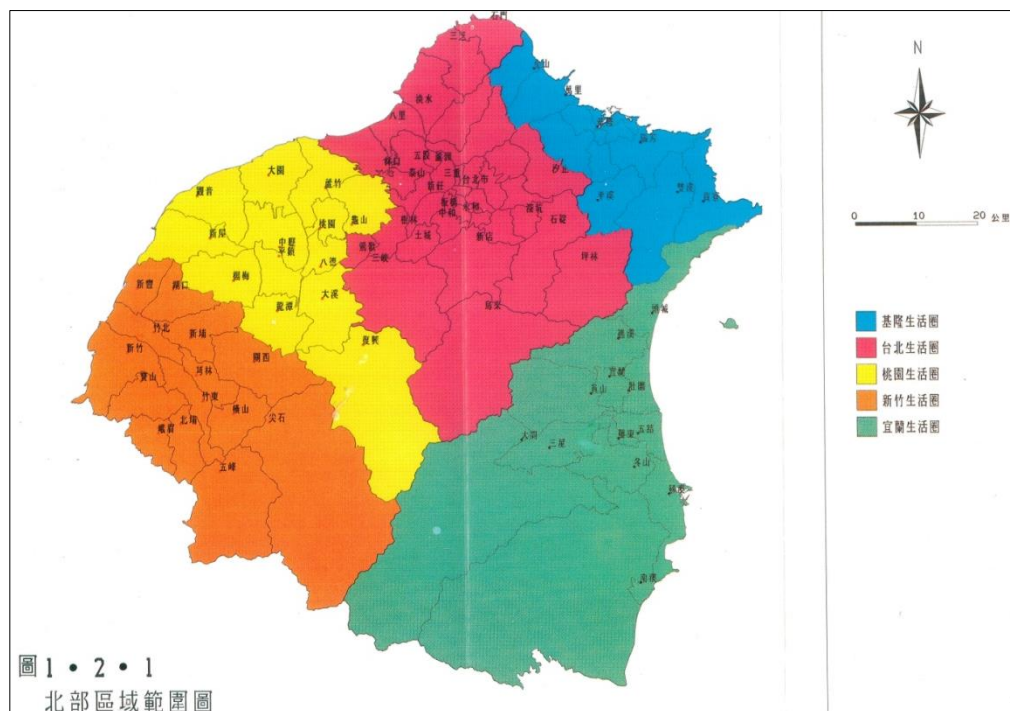


圖4 北部區域範圍圖

資料來源：北部區域計畫-第一次通盤檢討（內政部營建署，民國 84 年）

(二) 計畫年期

以民國 94 年為計畫目標年。

(三) 「台北都會區」相關論述

1. 都會區範圍界定

本次通檢內容考量台北市與台北地區都會化之各市鄉鎮依存關係、通勤、衛生下水道、自來水供水系統、防洪計畫、大眾運輸系統計畫、自動電話區、人口成長率、人口密度、發展現況與問題等因素，界定都會區之範圍，與前次相較面積擴大並新增了 5 個行政單元個市、鄉、鎮。

2. 都會區發展課題

通檢亦延續前次內容，包含「防洪計畫檢討」、「交通運輸系統之建立」、「公共設施之建設」、「環境品質之維護」及「住宅建設」等。有關住宅建設課題則指出都會區的中低價位住宅量少、居住環境不佳

以及分配不均之現象，另提及住宅社區開發危及台北盆地山坡地之生態環境等問題。

3. 都會區之建設

對於上述課題該計畫提出相對性的建設事項，包含防洪計畫的檢討、大眾運輸系統的持續建立以及以區域性綜合規劃為原則處理都會區垃圾問題等。在住宅建設方面，提出都市應朝多核心發展，並應於淡海新市鎮、林口新市鎮進行新社區開發計畫，興建中、低收入住宅以抒解都會區內中低價位住宅不足之問題。

2.2.2 北臺都會區域計畫 2030（草案）³

一、計畫概述

民國 92 年開始籌劃的「北臺區域合作」模式運作多年後，為確保國土資源永續利用，加強土地資源保育管理與引導國土開發秩序，配合「挑戰 2008—國家發展重點計畫」，內政部營建署城鄉發展分署於民國 97 年提出「北臺都會區域計畫 2030」規劃草案。

（一）計畫範圍

就人口規模、交通關聯、產業發展與生活環境等 4 個面向訂定評估指標，進行地區發展潛力評估之後，考量自然資源供給限制與未來土地使用需求，劃設都會區域範圍。範圍包括臺北市、新北市、基隆市、桃園縣、宜蘭縣、新竹縣市及苗栗縣之竹南鎮與頭份鎮，並扣除 6 個原住民鄉。面積約為 4,600 平方公里，現況人口為 1,024 萬人（至 2007 年底），預估 2030 年目標人口為 1,200 萬人（苗栗縣政府，2011）。

（二）計畫年期

至西元 2030 年，民國 119 年。

（三）「北臺都會區域」相關論述

1. 計畫推動目的

³ 內政部營建署城鄉分署，民國 97 年。

推動目的在於賦予三大都會區發展之永續目標、功能定位、機能互補及策略機制，並建立跨區域建設協調推動機制，以解決都會區發展問題，強化都會區域競爭力。

2. 計畫目標及願景

北臺都會區域發展目標設定為「提升大臺北地區之城市位階，發展成為世界級的大城市都會區」，並以「具有永續產業、宜居環境及高效能基盤設施的國際都會」為總願景。計畫內容著重宣示區域共同願景，促使區內各縣市朝共同目標邁進，並提出跨縣市整合的行動策略。

3. 空間發展構想

臺北與新北兩市乃為未來都會區的經貿中心，並與基隆港、臺北港、桃園國際機場及新竹科學園區等重要產業節點串聯，建構北臺整體的科技產業走廊；桃園國際機場與臺北港則可藉由地緣相近的優勢發展成為區域的物流中心。基隆市、新竹市與宜蘭的宜蘭、羅東等地則為都會區內的地區發展中心，透過交通網絡連結前述經貿發展核，進而促進區域整體發展（圖 5）。

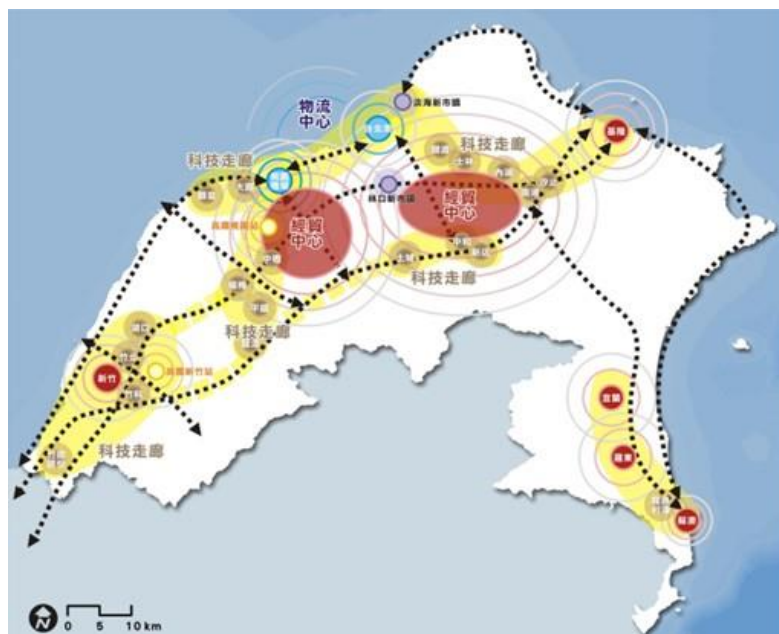


圖5 北臺都會區域未來發展結構示意圖

資料來源：北臺都會區域計畫 2030(草案)，內政部營建署城鄉發展分署，民國 97 年

二、綜合分析

不同於之前依據區域計畫法擬定的北部區域計畫內容，「北臺都會區域計畫 2030」(草案)採取的是策略性思維，針對人口與住宅、產業發展、運輸設施、公共設施、自然生態地景、觀光發展、成長管理以及都市防災等八大議題進行現況、課題與相關計畫檢視，配合趨勢預測研議相關策略。其中，規劃內容係以交通運輸建設為骨幹，串連北臺都會區域的核心區域，建立以大臺北都會區為概念的區域發展模式。

整體來說，此規劃草案仍是由上而下的規劃方式，其規劃策略方向可做為推動跨域重大建設計畫之參考。

2.2.3 地方制度法與區域合作平台

因應縣市合併升格契機及提升區域整合效益，地方制度法於民國 99 年修訂以提供區域合作法源，中央政府可透過優先給予補助之方式，鼓勵有關跨區域之建設或跨區域合作事項。地方制度法第 24 條指出：

「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。前項情形涉及直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會職權者，應經各該直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會同意。

第一項情形涉及管轄權限之移轉或調整者，直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應制(訂)定、修正各該自治法規。共同上級業務主管機關對於直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)所提之跨區域建設計畫，或第一項跨區域合作事項，應優先給予補助或其他必要之協助。」

一、政策推動緣起

由於精省後中央政府直接面對 23 個縣市，頓失跨區域事務處理機制與能力，此成為臺灣國土空間治理上盲點之一。為此行政院在民國 99 年 2 月公布之「國土空間發展策略計畫」將區域合作平台之成立做為解決國土空間治理問題方案措施之一；而後在民國 101 年行政院核定國家建設總合

評估規劃中程計畫（101 年-106 年），具體指導相關區域合作政策與作法。

除北臺區域合作的發展歷史較早，國家發展委員會透過前述政策進行「國家建設總合評估規劃作業」相關補助計畫，使過去較為鬆散之跨縣市首長會報或高峰論壇開始轉為區域合作平台。經過多年之努力，陸續協助與指導北台區域發展推動委員會、中部區域合作發展平台、雲嘉南永續發展推動委員會、高屏區域合作平台與離島區域合作平台等跨區域平台之成立及運作。

二、發揮之功能與效益

區域合作平台之功能為共同討論與協調該區域發展重大議題，並形塑該區域重要願景。相關重大跨域合作議題與公共建設過平台討論、協調，以建立共識，再進行審議，最後形成共同提案，並推動實施建設。中央計畫型之補助，應符合平台審議通過之整體發展規劃，或經該平台審議通過之區域型計畫為優先補助對象；地方申請中央補助者，亦應以跨縣市之區域型計畫，且經平台討論後具共識者為優先，以達到區域內各縣市共享共榮的效果。

三、區域合作平台經驗探討

各區域平台基於空間發展、資源規模、發展議題、治理模式等之差異，所展現之空間治理成果亦互有不同。以北臺為例，除已協助提案與輔導 44 項合作計畫外，北臺經過多年運作，執行上亦較其他平台更上軌道，目前北臺在下階段已開始深入思考未來平台組織實體化運作之可能性；中臺除已協助提案與輔導 35 項合作計畫執行外，更已建置區域發展決策支援平台，協助地方政府了解中央之資源分佈。

因此，未來在都會區域的跨域合作發展上，除以現有合作平臺或機制為基礎，可進一步思考不同程度的跨域組織設立（圖 6），同時輔以具空間指導性質的都會區域計畫做為推動跨域合作的制度性支持與保障。

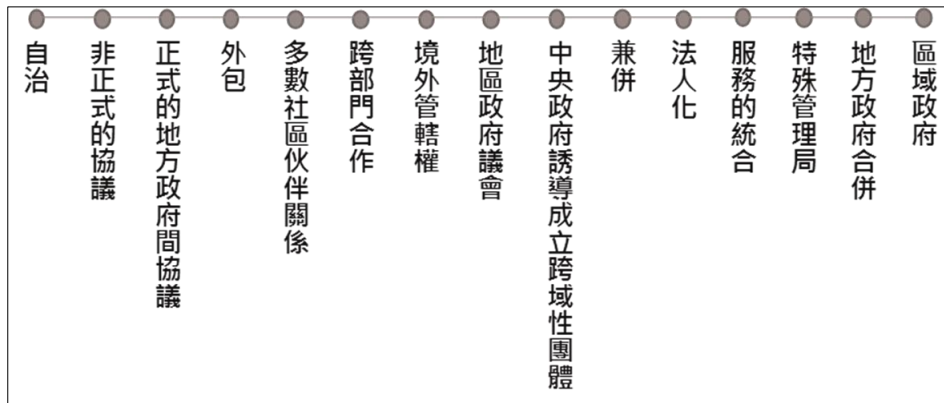


圖6 空間治理模型選擇光譜示意圖

資料來源：(行政院經濟建設委員會, 2013)

2.2.4 小結：國內推動經驗及優缺點

一、都會區規劃內容

本章 2.2.1 節回顧臺灣北部區域計畫及其第一次通盤檢討計畫內容，自民國 72 年起至 84 年分別擬定了前述二項計畫。總體而言，此兩次計畫的規劃邏輯皆採用藍圖式的規劃方式，故皆有對都會區範圍、多核心的發展模式、各區機能及公共設施配置等有明確規劃，且其課題也涵蓋從發展面向的交通、產業、住宅與新市鎮建設，一直到保育為主的防洪、公害防治與垃圾處理等。

其優點之一為針對「都會區」範圍有明確的界定，初次 72 年版以等時圈、交通旅次計算作為範圍劃設的方式，84 年版則加入了人口密度、公共建設發展程度等因素，故範圍略微擴大。明確的空間範圍有助於計畫內容的理解與想像，然而，明確的範圍若無相對應的行政治理體制、組織，計畫的落實推動即易遭受困難與阻礙。72 年版的計畫實施內容指出，應由內政部籌設區域建設推行委員會推動，而在 84 年版則指出，有關都會區建設應「加強內政部區域計畫委員會功能，協調解決台北都會區交通、環保等共同問題。」故綜上，就過去計畫實施推動經驗，我國一方面無跨域型政府（區域政府）的體制，另一方面各方對區建會職權亦缺乏共識，故明確的範圍界定並無法確保計畫得以落實及執行，而是如何與跨域議題範疇內的相關縣市政府、中央目的事業機關達成共識，並形成某種形式的行政約束力，可能是我國體制下較具可操作性與執行性的方式。

另外，72、84 年版的北部都會區域計畫中，皆將都會區視為區域發展的主要核心，且兼顧發展與保育間的平衡，並考量民眾生活的實際需求，例如平價住宅等；然其中對於都會區的發展多著重於我國內部所衍生的課題，對於國際上的變化對北部都會區所產生的衝擊，以及當前備受關注的氣候變遷與永續發展等課題則較缺乏論述及因應對策，此或也與當時的環境、社經發展背景有關，此點可為後續做為借鏡。

二、組織與機制面

自區域計畫法推行以來，我國過去曾於 80~90 年代分別擬定臺灣北、中、南、東部區域計畫及其第一次通盤檢討，皆為中央區域計畫主管機關-內政部主動發起並擬定、發布並實施，在推動經驗上，其優點為由中央主管機關擬定，較能掌握、整合相關中央政府部門的政策，例如產業園區的規劃與開發、重要交通建設或水源區保護等，並貫徹至地方政府層級的相關土地使用開發與管制。然而，其常引發的負面批評及缺點為地方發展的自主性受限。

過去區域計畫實行上常為外界批評的是，區域計畫僅能就非都市土地使用管制產生效力，而非都市土地使用計畫又多為依現況編定，造成區域計畫欠缺計畫的未來性與前瞻性，且都市計畫地區與非都市土地似乎為二元管制的管制體系，也造成城鄉間發展的落差，產生對社會公平性的疑慮；另外，由於區域計畫主要精神之一為「協調與整合部門間有關的空間發展或土地使用課題」，然因主管機關的行政位階以及「區域建設推行委員會」基於政治現實考量等因素難以成立，故區域計畫在行政權、組織、經費分配等面向皆無法完備的情況下，對於跨域事務的規劃、推動落實，確實無法達到盡如人意。

隨著我國中央政府體制的變革，民國 86 年進行省政府功能業務與組織調整，即臺灣省虛級化（簡稱凍省或廢省），以及民國 99 年進行縣市合併升格，一方面突顯由下而上的民意、地方政府的自主性在地方發展或跨域治理上將扮演更關鍵角色，另一方面也顯示中央對於跨域發展與規劃的落實應與地方政府更為緊密合作。因此，過往傳統由上而下式的計畫形成模式，以及跨域計畫所扮演的角色與功能定位，隨著時代與治理體制革新，

也應進行必要的調整。

故本研究期望，在當前國土計畫法完成立法之際，未來研擬跨域型的都會區域計畫或特定區域計畫，應突破現有組織面的框架，以達成資源互補、跨域整合的根本目標。

2.3 國外案例分析

在國內的相關推動經驗回顧後，本研究以下將從英國、美國及日本等先進國家對「都會區域」規劃或計畫的相關案例進行分析，內容可大致區分為：「規劃及計畫內容」及「推動程序或機制」兩大面向進行回顧與探討。

2.3.1 英國

一、倫敦計畫(The London Plan)

(一) 發展歷程

依據 1999 年的 GLA 法案 (Greater London Authority Act) 於 2000 年成立 GLA (倫敦的民選區域政府，俗稱大倫敦政府)，GLA 扮演的角色與功能包括：掌管 GLA 的財務；員工需堅守最高的操守表現；制定透明、完善的經營方法；監督 GLA 四年一次的倫敦市長與議會選舉 (Greater London Authority, 2007)。

倫敦計畫於 2004 年第一次公布，之後經歷過數次計畫變更。2007 年的 GLA 法案 (Greater London Authority Act 2007) 賦予倫敦市長和議會更多的權限，並涵蓋住宅、規劃、氣候變遷、廢棄物、健康與文化等計畫領域。2008 年新任市長 Boris Johnson 於 7 月公布 “Planning for a Better London”，並依據該想法研擬倫敦計畫；之後在 2009 年 10 月提出倫敦計畫的初始提案 (The London Plan Initial Proposals) 以及倫敦計畫的變更草案 (the draft replacement London Plan)，並獲得倫敦議會的支持。倫敦市長於 2012 年獲連任，於 2014 年著手進行倫敦計畫的修訂，其中強調合宜住宅、經濟成長、廢棄物處理等，並在 2015 年 3 月修訂完成，公布新一版的倫敦計畫。

(二) 行政區界與計畫範圍

自 1888 年劃設倫敦郡（今日的內倫敦範圍）以來，經歷了 18 世紀後期到 19 世紀初期的工業革命影響，都市發展開始朝向郊區化，造成倫敦郡人口外移而開始減少，其後倫敦郡政府便一直試圖擴大其行政範圍，終在 1965 年依照「倫敦政府法案（London Government Act 1963）」大致從此奠定大倫敦地區的範圍（圖 7），該法案賦予 32 個倫敦行政區（Borough）自治權，以成立 32 個行政區議會作為治理機關，而大倫敦議會（GLC）則成為倫敦市和 32 個行政區的上層組織（林正德, 2013）。

現今 GLA 民選區域政府可透過公民投票產出，很重要的原因為歷史造就的區域認同感，使得民眾參與意願較高，大倫敦地區的劃定，並非依據某種特定統計數據的門檻，亦非依照傳統固定行政區界線劃設思維，而是因為歷史發展的軌跡，以及民眾參與、投票的意願來決定之，由此可知，除了一般認定的都會區產業、交通統計數據門檻、行政區界線、一日生活圈等計量的數據之外，也必須考量到民眾參與意願、地區認同感等非量化因素。



圖7 倫敦計畫範圍示意圖

資料來源：(London Councils, 2013)

(三) 計畫架構與基本內容

倫敦計畫彙整了大倫敦市長在其他部門與地理和區位有關的許多策略方向。其他部門策略包括：交通、經濟發展、住宅、文化、部分社會議題（如幼兒、青少年、醫療資源、和糧食等議題）、部分環境議題（如氣候變遷、空氣品質、噪音和垃圾議題等），分章節詳述如下。

1. Chapter 1：背景說明與策略

人口：說明人口數量與地理分佈變遷、房地市場對人口的衝擊、人口結構與家戶資料。

經濟：世界與國家經濟走向、就業市場變化與地理分佈、檢討現有就業計畫的成效（以各地方政府績效來檢討）。

課題：貧困問題與劣勢、氣候變遷、基礎建設的服務水準、2012年的延續（如：2012年的奧林匹克賽後資源的妥善處理等）、生活品質的確保、計畫體系轉變的因應措施，並依照上述課題的指認，擬出原則性的對應策略。

另外說明市長的施政願景以及計畫目的，其主要內容為提升國際競爭力、環境與生活水準、創造多元、安全且和善的社會等。

2. Chapter 2-7：各課題指認與空間發展原則

內容為倫敦計畫之課題指認與空間策略的擬訂原則，以落實市長的政策願景。首先說明對內應優先處理的課題，對外如何提升倫敦市世界競爭力，以及所擬定相對應的解決策略，包含：空間分析與設計、社會人文、經濟發展、氣候變遷、交通與開放空間設計等課題，另同時也包含市長與各部門、機關間的溝通協調工作等(Greater London Authority, 2015)。

以 Chapter 2 的「空間分析與設計」為例，一開始即論述市長的倫敦的發展定位，並要求所有的相關規劃單位擬定之計畫皆須確保符合倫敦計畫的發展原則；而市長承諾會持續尋找適當的資源與投資來源，協助倫敦的發展可以超越其他世界城市，並且成為英國對歐洲的

主要門戶。其對倫敦發展的整體定位如下：

- (1) 倫敦的國際地位、永續發展的經濟、創新、建康、教育、研發、文化藝術，以及良好生活、旅遊的愉悅地方。
- (2) 倫敦的發展有益於英國，甚至整個歐洲的經濟、環境與社會，尤其應對英國整個城市網絡扮演起其獨特與支持的功能。

倫敦計畫的空間規劃以永續發展為原則，確保大倫敦區域內各政府機關，包括與次級區域的政府機關，順暢的垂直與橫向聯繫，解決各種都會區域發展的課題，如：成長管理、住宅供給、就業機會等。章節內也直接點名各地區需要解決的課題，並表明市長職責內應進行的工作，如：與各地方首長、相關單位的協調工作，在此部分，市長擁有相當大的權力去決定地區發展的整體樣貌。

每一個課題的小結皆以：解決策略、計畫決議，以及各縣市應進行的工作（LDF Preparation）結尾。在此須注意的是，每個課題的起源與結論，都有明確的數據與計算做說明，並且另案研究、引用之。以住宅政策(Housing)來說，數據乃引用 GLA 在 2013 年另案研究的房地市場報告（Greater London Authority, 2015）。

3. Chapter 8：推動、實施、監管計畫

倫敦計畫的監管目標為：面對人口成長挑戰、提升經濟競爭力、促進鄰里關係、美化景觀視覺、改善環境、改善交通等，與 Chapter 2-7 的論述一樣，而在 Chapter 8 說明倫敦計畫的實施機制原則，除了強調公私合作、民眾參與的重要性外，對於實際操作必需考量的財務、協議、計畫績效管考等皆有所著墨。但為避免與地方政府行政業務重疊，或不當涉入地方施政權力，因而倫敦計畫的內容僅止於原則性的規定，以 LDF 的支持來推動，重點在銜接都會區域發展與地方自治的規劃空隙，此點可做為我國都會區域計畫借鏡。

(四) 計畫議題

1. 住宅（相關內容於 Chapter3：LONDON'S PEOPLE）

「倫敦計畫」(London Plan)做為大倫敦市長的「空間發展策略」，

在某種程度也形成了大倫敦的發展計畫（Development Plan for Greater London）。其中有關「住宅」議題之因應對策，依據「國家規劃政策架構」（National Planning Policy Framework）原則進行市場需求與供給之評估。

在 2013 年發佈兩篇報告：「倫敦策略性住宅市場評估」(THE 2013 LONDON STRATEGIC HOUSING MARKET ASSESSMENT)以及「倫敦策略性住宅土地取得評估」(THE LONDON STRATEGIC HOUSING LAND AVAILABILITY ASSESSMENT 2013)，此二者分別從住宅需求面及供給面所完成的評估報告，成為倫敦計畫中對住宅議題的重要規劃基礎。

(1) 需求面評估：「倫敦策略性住宅市場評估」報告

倫敦住宅需求推估使用大倫敦政府的人口及家戶預測，該報告評估未來十年，每年有超過 49,000(宅)的住宅需求，但若要滿足先前所積存的住宅需求量，則每年的住宅需求量將可能達到 62,000(宅)，超出每年的可供給量。

整體需求的評估是以倫敦區域性的角度進行，但並不會估計至大倫敦市下的各郡。各郡仍須依循「國家規劃政策架構」及「倫敦計畫」的政策脈絡，評估各郡的住宅需求。由於住宅市場需求常有跨郡界的現象，所以各郡在次區域基礎上(sub-regional basis)亦常有合作。

(2) 供應面評估：「倫敦策略性住宅土地取得評估」報告

依循在未來的倫敦市政策條件下，提供一個可靠的住宅供給預測至少到 2025 年，若在某些假設情境下則可推估至 2036 年。此評估考量了所有未來可能做為住宅使用的基地，並將它們區分為：已允許使用型、配置型、潛力型以及低可能性型等類型，同時再加上其他小基地、原先為非機能自主型住宅及長期空閑住宅可再轉為住宅使用的總量。此評估報告最終指出倫敦市在未來十年（2015/16 ~ 2024/25）每年有提供 42,000(宅)的能力。

2. 交通⁴

倫敦計畫(The London Plan)中有關交通規劃的內容，主要與 2010 年所發佈的「市長交通策略」(Mayor's Transport Strategy, 簡稱 MTS) 相輔相成。

(1) 交通部門計畫目標

- A. 支援經濟發展與人口成長
- B. 強化所有倫敦市民的生活品質
- C. 改進所有倫敦市民的安全性；
- D. 提高所有倫敦市民的交通運輸機會；
- E. 降低交通運輸對氣候變遷的影響，並提高交通的回復力；
- F. 支援 2012 年倫敦奧運與後續營運。

由於倫敦計畫規劃的是大倫敦的整體空間發展政策，因此實現「市長交通策略」(MTS) 對於達成倫敦計畫的願景與目標將是關鍵的要素。也因此，這兩份文件中的政策與提案計畫的實現以及是否有互相配合，將會被定期的檢討與修正。

(2) 交通部門策略重點

在倫敦計畫擬定交通運輸的相關空間政策及策略 (POLICY 6.1~POLICY6.14)，分別與「交通建設」、「連結大倫敦」以及「確保一個更好的街道」有關，同時包含設置汽車與自行車的停車標準。

倫敦計畫的交通部門策略強調：交通發展與建設應符合整體空間規劃構想與空間發展結構（亦即是倫敦計畫 Chapter 2 內容）；並且應強化倫敦地區的運輸系統整合與串聯、各重要運輸節點的公共聯外運輸服務，並提升倫敦與國內外機場、客貨運輸之連結。

⁴ 相關內容詳見 The London Plan - CHAPTER 6：LONDON'S TRANSPORT

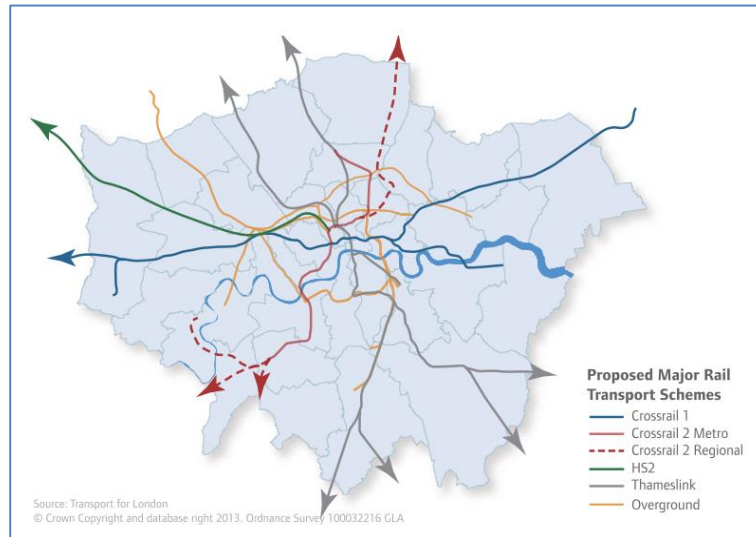


圖8 軌道路網發展示意圖

資料來源：(Greater London Authority, 2015)

另為促進倫敦地區的城市發展永續性，更強調步行與自行車網絡的建置與品質改善，將持續規劃闢建「自行車快速公路」(Cycle Superhighways)與慢速的專用道網絡(Quietways)，降低私人汽車的使用。

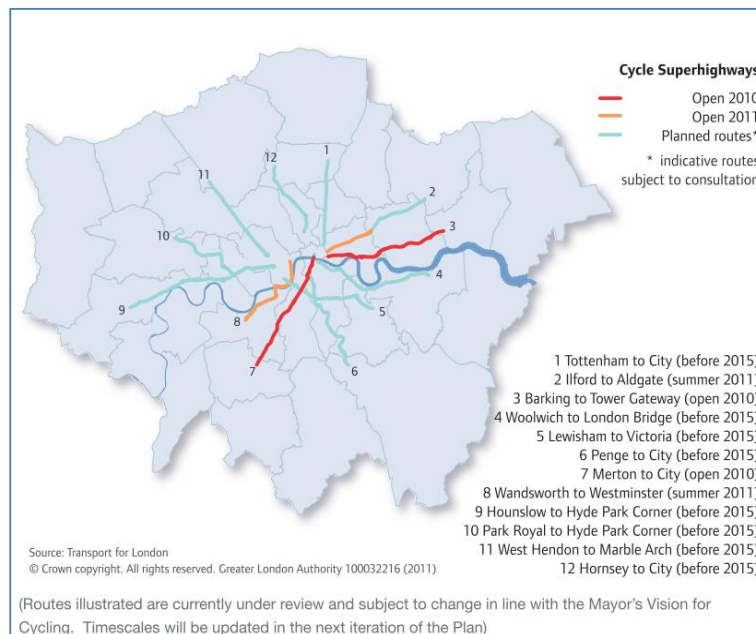


圖9 人本交通路網發展示意圖

資料來源：(Greater London Authority, 2015)

3. 治水防洪⁵

倫敦計畫為因應極端氣候所可能造成的洪災，規定其開發計畫必須符合「國家規劃政策架構」(National Planning Policy Framework)對於洪災的評估與管理標準、相關的技術規範，並檢視是否有考量 2100 年泰晤士河口計畫 (TE2100)、流域洪水管理計畫等相關措施。

相關的發展或建設必須通過前述標準的測試，並且需要說明有關防洪回復力的設計或緊急應變的計畫，包括：如何在洪災的情況下仍能維持安全的操作、建物內人員的安全疏散或滯留計畫、水電供應能正常運作以及建物設計是否能於災後快速復原。

(1) 開發計畫的「都市洪災」調適策略

倫敦大約有 15%的地區被認定為洪災風險區，「區域性洪災風險評估」(The Regional Flood Risk Appraisal) 詳細的調查了倫敦地區因為各種原因可能造成的洪災風險，包含潮汐、河川、地表水、地下水及水庫等，是倫敦計畫重要的參考依據。另外依據 TE2100 計畫，為了強化未來的防洪能力，某些地區的土地必須被確保，沿著泰晤士河的部分開發計畫必須退縮、讓出空間，不然則必須強化堤防的高度，但其花費則將會變的相當高，且將會阻礙景觀視線；如此也並不保證永遠不會發生都市洪災，因此建築物處於洪災的應變能力仍需要考量。

河川的洪患風險由於氣候變遷影響，其洪峰將預期增加 40%。環境部 (Environment Agency) 提出的流域洪水管理計畫 (Catchment Flood Management Plans) 指出，新發展或再發展計畫應選擇低洪災風險的地區，並且在計畫中應提供例如滯洪、導引的減災設施等。

(2) 開放空間與藍綠帶的維持

倫敦計畫根據其所設定之相關準則篩選出都會區內重要的開放空間，而無論是區內的都會開放空間或藍綠帶，均必須加以保護，並提升此類空間資源的可親近性，以充分發揮資源的價值；各行政區必

⁵相關內容詳見 The London Plan – CHAPTER 5: LONDON'S RESPONDS TO CLIMATE CHANGE

須負責調查各自區內既有的開放空間資源，並評估開放空間的需求。

對於水資源管理，倫敦計畫則規範各地方行政區均應共同維護藍帶空間品質，並確保擁有足夠的污水處理設施，且為有利於未來供水及排水設施的檢查、維修及更換，上述設施之開發商、地方規劃權責單位、自來水供及污水處理權責單位應共同協力合作。

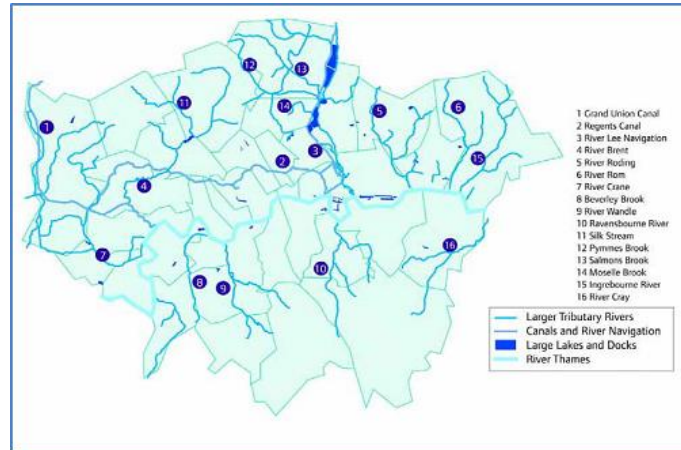


圖10 大倫敦地區藍帶網絡示意圖

資料來源：The London Plan

4. 成長管理策略

英格蘭地區對於防止都市擴張與蔓延，擬定「綠帶」(Green Belt)的土地管理策略。在倫敦計畫中也同時採行此規劃策略，值得參考(圖11)。

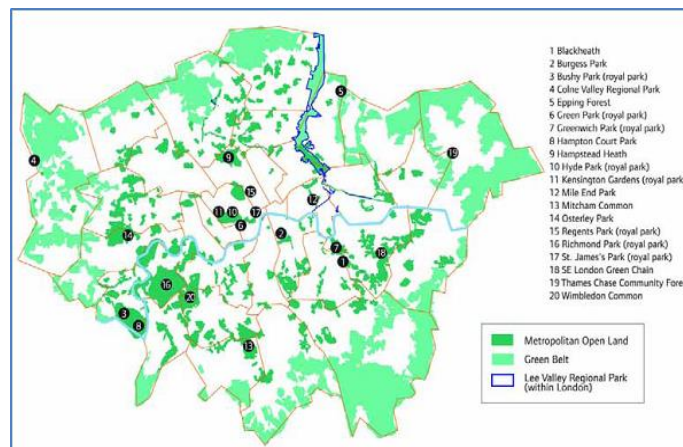


圖11 開放空間及綠帶網絡示意圖

資料來源：The London Plan

英格蘭地區約有 1,300 萬公頃的土地面積，其中大約 9%是已開發地區，而大約有 1/3 以上的土地是被指定為「特殊自然美景」(Area of Outstanding Natural Beauty)、「國家公園」(National Park)或者是一部份的「綠帶」(Green Belt)。英格蘭政府認為「綠帶」是非常重要的。

「綠帶」政策基本的目標是要藉由永久保持土地的開放空間方式，防止都市蔓延，「綠帶」重要的特徵是其開放性與永久性，其規劃具有以下五項基本目的：

1. 檢核大範圍的建成面積於限制的向外擴張。
2. 防止相鄰的鄰里社區、城鎮相互聚合與連結。
3. 協助守衛鄉村地區被都市化侵佔。
4. 保持歷史城鎮的配置與既有特色。
5. 藉由鼓勵已廢棄或其他都市土地回收利用，協助都市再生。

「不適當發展」的定義是對於「綠帶」本身有危害的，不應該被核准，除非是在一種非常特別的情況下。當考量規劃申請的時候，地方政府的規劃機關應確保該向申請是否對於「綠帶」有任何的危害。一旦當「綠帶」被劃定之後，地方規劃機關應該正面的以計畫去強化使用綠帶的益處，例如：使綠帶得以容易接近、增加戶外運動及休閒活動的機會以及保持既有景觀、生物多樣性及改善受損的土地等(Department for Communities and Local, 2014)

二、 跨地區協議 (Multi-Area Agreement, MAA)

在跨域的合作經驗上，英國累積多年來地方民主之經驗，發展出許多區域管理與合作平臺機制，同時也建立了以問題解決為導向的眾多合作形式，如：地方政府間行政協議 (administrative agreement)；地方策略聯盟 (local strategic alliance)；結合了公部門、私部門和志願團體的公私協力形式 (public-private collaboration)；彼此互信互賴的夥伴關係 (partnership) 以及連結問題性質相近的政策網絡 (policy network) 等，這些均是針對跨區域性事務問題應運而生的治理機制，亦是地方自治團體可以採行實施的具體作為 (陳彥仲等, 2006)。

英國規劃的整合有二種主要途徑：一個方式是建立一個新的官方政策架構，如本文前所提之大倫敦政府組織（GLA）；另一個方式即是以現有各項計畫與政策進行協調與整合，並制訂協議，例如：「跨地區協議」（Multi-Area Agreement，簡稱 MAA）。兩者差異在於空間規劃是否需要創建一個正式架構的不同認知，主張前者認為強化的空間架構有其必要；而後者主張就現有法令與計畫即可進行有效的跨域資源整合（圖 12）。

「跨地區協議」是一種地方行政的合作機制，旨在鼓勵區域和次區域成立跨區域合作夥伴關係，以處理經濟發展、交通與基礎建設計畫、技能缺乏等相關議題(林正德, 2013)，可由各地方政府自願加入且成立的一個組織，也歡迎民間相關團體的加入，MAA 能夠有權限處理以下的事務：

- (一) 人力資源與技職訓練
- (二) 住宅計畫與配置
- (三) 交通及地方基礎建設
- (四) 經濟發展事務

Action	Timescale	Direct implementation responsibility	Other interested partners
To jointly review with the partnership how to use Train to Gain funding to support Level 3 qualifications so that it provides an attractive package to employers which encourages them to support provision of Level 3 qualifications whilst recognising the principle of the employer contribution and no additional public sector contributions (EM2)	By end of September 2008	DIUS	DWP, CLG, BERR, JCP, LSC
To review the partnership's proposals for extension and additions to the Integrated Employment and Skills pilot (EM2)	September 2008	DWP	DIUS, CLG, BERR JCP, LSC
Within the Integrated Employment and Skills pilot, review options for JCP clients to benefit from pre-work NVQ training through Train to Gain whilst not preventing them entering employment at the earliest opportunity (EM2)	By end of September 2008	DWP	DIUS, CLG, BERR, JCP, LSC
Establish the technical barrier that prevents part funded Level 4 qualifications for those with a Level 3 qualification with the presumption of removing it if there is no strong justification for it (EM2)	By end of July 2008	DIUS	LSC
To provide support, advice and periodic reviews to the partnership to support the development and introduction of an Employment and Skills Board which, subject	By end of March 2009	DIUS	DWP, CLG, JCP, LSC, SEEDA

圖12 MAA 行政協議之行動計畫範例示意圖

資料來源：(PUSH, 2014)

由於地方政府在 MAA 架構下有充分的自主性與彈性，目前為止已經有 Liverpool, Pennine Lancashire, Leicester and Leicestershire, Greater Manchester 等地區地方政府組織 MAA 架構。

MAA 模式對於區域發展以及跨域治理的影響主要在兩方面：第一，與先前的民選區域政府倡議相比較，MAA 是一個由下而上的推動過程，地方行政區整併與否取決於地方政府而非中央；第二，藉由由下而上的操作過程，區域治理機制的外部衝突因為溝通及政治運作而內化，大幅降低了推動過程的政治以及社會成本。也因此，儘管 MAA 的推動不過進行了約數年，相當多地方政府已經計劃籌組相關運作組織。

2.3.2 美國

一、波特蘭都會區域計畫

(一) 發展歷程

波特蘭都會區域 (Metro) 的誕生，可說是一種「都會區域計畫」的先驅類型 (prototype)；因為它雖然是奉行「家園自主」的公共治理原則，卻選擇了在城市層級上設立更高的「都會區域政府」來治理都會區域(圖 13)。波特蘭都會區域奉行新都市主義理念，強調混合使用、高密度發展、大眾運輸系統等，並設置法定「成長邊界」(growth boundary) 的都會區域。

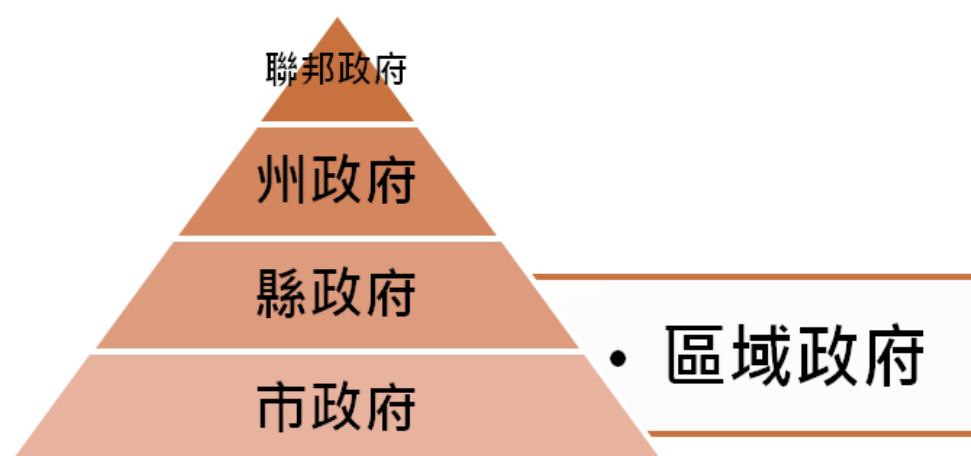


圖13 波特蘭都會區域政府層級示意圖

資料來源：本案繪製

Metro 又名 Metropolitan Service District，是波特蘭都會區的區域政府機構，為美國唯一直接民選的區域政府，主要負責波特蘭地區的都市成長、土地使用計畫、區域交通等，部分功能類似我國中央政府的國家發展委員會，區域轄內共計有 3 個縣及 25 個市，人口超過 130 萬，土地面積約 250 萬公頃，並於 1992 年投票通過都會自治條例 (Metro Home Rule Charter)，藉此賦予區域政府 (Metro) 更大的權力 (Wikimedia Foundation, Inc, 2014)。

波特蘭區域政府 Metro 擁有並經營 16,000 英畝的公園和自然區，以及許多休閒娛樂場所，如：俄勒岡動物園 (Oregon Zoo)、波特蘭文藝中心 (Portland's Centers for the Arts)、波特蘭展覽中心 (Portland Expo Center)、俄勒岡會議中心 (Oregon Convention Center) 等，另外還有兩間垃圾處理回收站，以及其他相關服務，如：市民垃圾處理熱線、腳踏車道路線圖等 (Metro, 2014)，其營利部分則做為都會區域政府 Metro 施政經費來源之一。

表2 波特蘭區域政府曾面臨困境

年代	計畫類型	失敗原因
1982	整治河川計畫 (水患)	技術上可行，但忽略政治接受度。
1983	固態垃圾管理	Metro 擬定計畫，但因為環境汙染問題，遭到居民抗議反對。
1980s	財政記帳失誤	Metro 因內部記帳缺失，短缺 60 萬美金，後期雖加強控管，但也僅能仰賴聯邦補助款、服務費等，仍入不敷出。

資料來源：(Metro, 2014)、本案整理。

Metro 充分鼓勵民眾參與，並落實資訊透明，現正推行 9 項計畫：交通、大眾運輸、西南走廊計畫、氣候變遷計畫、垃圾處理、2015 成長管理、開放空間、自然保育與復育計畫、鐵路計畫、動物園等，皆在網站上有清楚說明。依據 2040 Growth Concept (圖 14)，該區域目前發展的原則為：安全穩定的社區、土地和財務的有效運用、健康的產業發展、自然資源的保育、均衡的運輸系統、合宜住宅 (Metro, 2014)。

(二) 計畫內容

1. 成長管理策略

美國奧勒岡州 1973 年的 Land Conservation and Development Act 即要求轄區內各個城市應採取更嚴厲謹慎的策略以防止都市蔓延，其中一項即是要求劃定都市發展界線。在 1977 年，奧勒岡州最高法院針對規範此項策略主要在引導都市開發落於計畫或有需要發展的地區，並讓其遠離農村或資源地。這些界線在都市發展與農地間劃出明顯的界線，因此潛在農業用地可以免除來自都市的外溢作用，以及為都市地區提供重要之環境與經濟效益。

「都市成長界線」劃設的目的在促進緊密、連續的發展型態，以提高公共設施成本之有效性，同時保存目前不適合發展的開放空間、農地及環境敏感地等。此策略期望能達成保存重要農地與森林、有效提供公共設施、減輕環境汙染、提供足夠之土地供住宅、工商業、遊憩、開放空間及其他各種都市活動使用等目標。因此成長界線外土地必須指定做為非都市用地外，尚需考慮以下因素：

- (1) 證明都市人口長期成長需求與州、區域以及地方的目標政策相符；
- (2) 住宅、就業機會與可居性之需求；
- (3) 有秩序、經濟地提供公共設施與服務；
- (4) 既有都市邊緣土地之最大使用效率；
- (5) 環境、能源、經濟與社會後果；
- (6) 農地、森林與其他資源地之保留；
- (7) 計畫都市之用途與鄰近資源活動之相容性。

劃設「都市成長界線」是屬於都市圍堵策略(Urban Containment)之一，其他配套策略尚包括：都市分期發展、分區管制手段、工作地—居住地平衡、鄰里保存、新社區開發等。此外，據奧勒岡州的都市成長界線劃設經驗顯示，當都市內部不斷發展與再發展時，所設定的都市發展外圍邊界需因應市場需求而定期檢討。

2. 購買保護區土地

另外，為了限制都市成長，Metro 所採用的手段為利用政府施放債券方式（1995 年和 2006 年批准的債券議案），以及徵稅（2013 年

地方選擇徵收方案)之後的財源,來購買保護區的土地,保護區土地種類包括:水源地、野生動植物棲息地等。其中徵稅的財源亦用來幫助以下項目(Metro, 2014):

- (1) 自然保護區的恢復和維護。
- (2) 自然保護區的改善工程:主要為提供腳踏車道、人行步道等方便旅客親山親水的設施。
- (3) 公園、停車場等公共設施的維護和改善:例如增設公共廁所、停車場規劃、遊憩設施等。
- (4) 支援義工計畫。
- (5) 教育宣導。
- (6) 支持社區自發性的保育計畫。

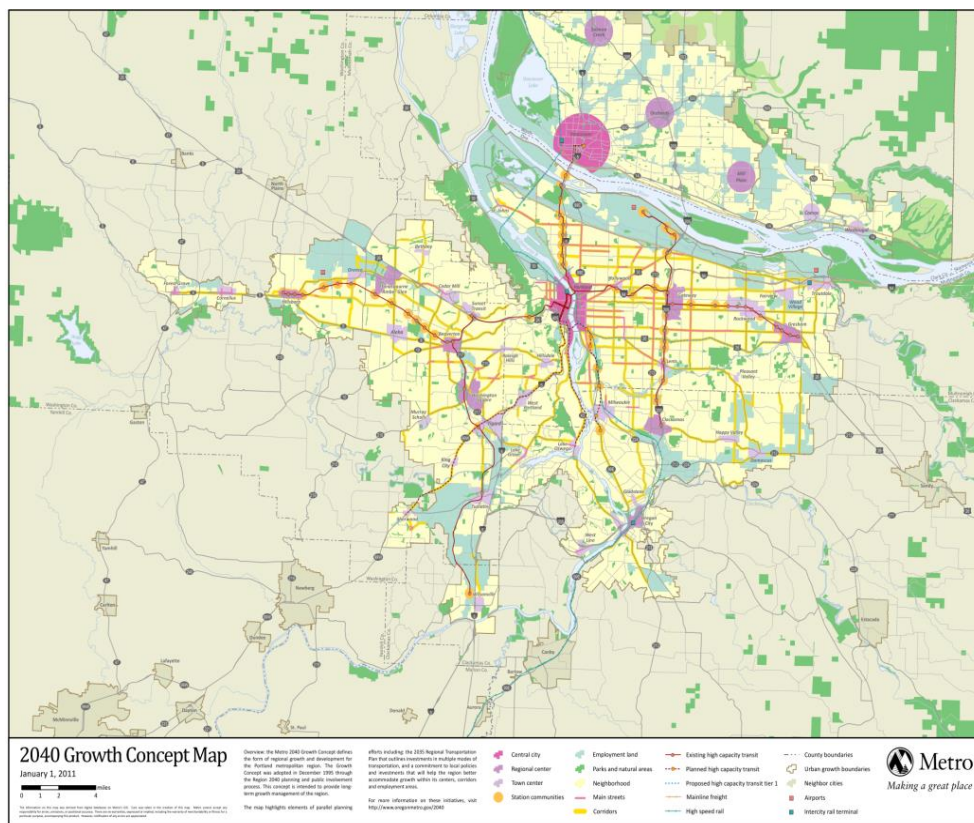


圖14 波特蘭 2040 成長概念地圖

資料來源:(Metro, 2014)

3. 交通運輸

為改善交通擁塞及提升整體運輸服務品質,波特蘭都會區域嚴格

落實土地及運輸服務的整合，並設法於各區域提供多種的運輸服務，結合自行車、公路、軌道運輸及公車系統等。此外為支持永續發展，亦積極於交通網絡規劃與設計中融入永續綠色概念與元素。

4. 開放空間、步道及綠道網

為改善交通擁塞、因應能源成本之上升並減緩氣候暖化，波特蘭都會區政府相當重視步道及綠道系統的建置，且將此系統視為運輸網絡的一環，期望於未來建置達 930 英哩步/綠道網，用以連結區域內的社區、開放空間及景點。區域內步道、綠道系統除了有專屬之委員會外，同時也有由市民聯合會、權益團體、政府、非營利組織及企業共同組成的聯盟(Connecting Green Alliance)，一同致力創造完善的步道、綠道網。

5. 經濟及產業發展

為了促進城市的緊湊發展並提升就業及整體經濟活力，產業空間應儘量佈局在城市核心及重要運輸走廊周邊，同時提升產業空間的可及性，尤其是在交通轉運中心—產業區—商業中心之間。

(三) 推動機制⁶

波特蘭都會區域發展願景及相關計畫之推動落實係由區域議會(Metro Council)、眾多諮詢委員會及各方公眾共同擘畫、參與。各參與者中，區域議會所扮演之角色相對重要，其主要職責不僅包括處理跨域相關議題、推動長程發展規劃，同時也須對相關計畫進行監督，並負責財政的年度預算，及建立規費和其他稅收措施；而委員會及公眾則負責給予都會區政府及其幕僚建議。

波特蘭區域議會之所以能順利就區域的整體願景來進行區域的規劃，而不會受到內部政治衝突之影響，係因制定了建構區域規劃架構法治基礎的都會憲章(Metro Charter)。透過憲章，區域議會即充分擁有決策過程中的政治正當性(臺北市府都市發展局，民國 101 年)。

⁶ 內容引用自「北北基生活圈跨域空間發展整體策略規劃」規劃報告內容(臺北市府都市發展局，民國 101 年)

二、都會區域規劃組織（Metropolitan Planning Organizations, MPO）

美國多年來透過「都會區域規劃組織」（Metropolitan Planning Organizations，簡稱 MPO）協調區域交通建設等層面，以提升公共建設投資效益，其精神及做法可作為我國都會區域治理之參考。

（一）發展歷程

美國有聯邦政府、州政府、縣政府和市政府，但沒有協調縣和市事務的區域政府。二次世界大戰以後，特別是 1960 年代以後，聯邦政府逐漸重視基礎設施和環境區域的協調，增加對公路建設、城市再開發和環境整治的聯邦基金撥款，並要求地方政府必須提交相應的區域規劃和論證報告，爰負責都會區交通規劃的都會規劃組織（Metropolitan Planning Organization, MPO）應運而生，截至 2009 年止，美國計有 484 個都市化地區、385 個法定 MPO (Association of Metropolitan Planning Organizations, 2014)。。

MPO 的起源為 1962 年立法通過的聯邦補助公路法（The Federal-Aid Highway Act），該法案要求 5 萬人以上的大都市，其交通建設計畫必須考量到周邊地區的交通串連、完整規劃與合作⁷，之後雖然部分大城市已成立類似 MPO 的組織，但一直到 1965 年，公共道路交通管理局（Bureau of Public Roads）才真正要求建立起一個專責機構來負責城市的交通規劃。

同年 1965 年城市與住房發展法（The Housing and Urban Development Act）通過，反而建立起 MPO 組織的雛形，是一種區域合作下，通過選舉組成的議會，而非傳統官員指派的組織；之後 1960~1970 年代，美國的交通建設計畫轉型成需要長期規劃以及穩定資金支持的計畫，與臺灣現況的地方跨域交通串連問題類似，故 1970 年代，交通規劃過程便開始要求必須附有短期的資金改善計畫，以及長程總體計畫，並著重在開闢「非資本密集型」的交通設施，以利地方層級可以順利串連起都市的交通計畫，以及解決交通堵塞的問題。另外，聯邦公路總署與都市大眾運輸總署

⁷ continuing, comprehensive and cooperative planning process，3C。

(FHWA-UMTA) 聯合頒佈都市運輸規劃法規⁸，要求人口 20 萬以上的都市每年必須要有運輸改善計畫⁹(Transportation Improvement Program, TIP)，並由 MPO 組織以及地方政府自行審核，這代表著中央權力下放的一個重大改變(Association of Metropolitan Planning Organizations, 2014)，但事實上成效都還未達預期，直到 1991 年頒佈「跨運具地面運輸效率法案」(Intermodal Surface Transportation Efficiency Act, ISTEA¹⁰)，MPO 組織才受到地方政府的重視。

ISTEA 法案除了授權 MPO 組織可主導增加聯邦補助款之外，也可以決定運輸建設的優先次序，使得地方政府不得不與 MPO 組織協調，以獲得交通建設的補助與協商優先項目次序(林建元、林相伯、陳一夫、蕭琬玲、賴慧勳，民國 100 年)。

(二) 主要項目

MPO 的主要工作內容為以下各點(Association of Metropolitan Planning Organizations, 2014)：

1. 統一規劃執行方案 (Unified Planning Work Program, UPWP)。
2. 都會區運輸計劃或長期運輸計畫 (MTP, RTP 或 LRTP) 指導本地區至少未來 20 年願景
3. 運輸改善實施方案(Transportation Improvement Program, TIP)，至少需包括 5 年內之工程建設項目。
4. 建立擁擠管理程序 (Congestion Management Process, CMP)
5. 公眾參與計劃 (Public Participation Plan, PPP)

⁸ The joint FHWA/UMTA urban transportation planning regulations。

⁹ 於 2015 年改為 4 年為一期的計畫，內容為列出所有聯邦政府補助及重視的地面運輸計畫，以及對區域發展有重大意義的交通運輸計畫，並安排區域運輸項目投資的優先次序與預期進度，包括每個階段的基本花費（初步工程規劃、完稿設計圖、徵用費用和施工）。

¹⁰ ISTEA 法案的雖僅著重交通，但其主要目的為透過交通的改善，達到促進經濟發展、節約能源、改善空氣品質與達到社會公平等。

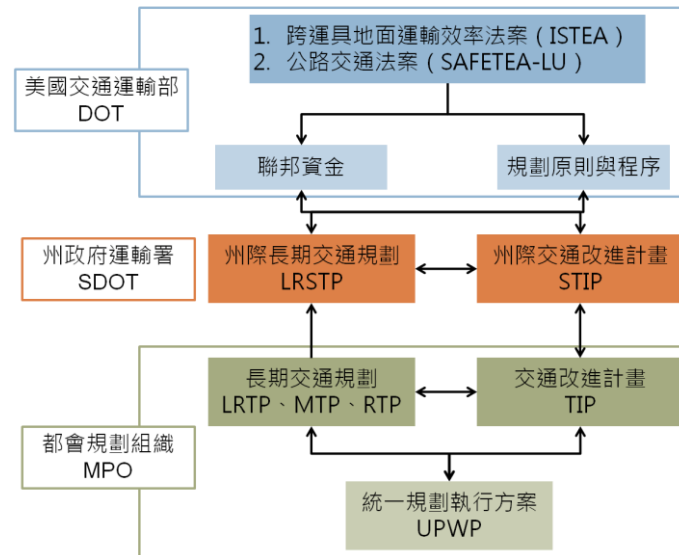


圖15 MPO 職責與運作架構示意圖

資料來源：(Association of Metropolitan Planning Organizations, 2014)；本案繪製

（三）資金、財源等補助方式

1. 中央補助地方，但由 MPO 主導增發的聯邦補助款。
2. 五年期專案補助款，保障運輸工程的穩定財源。

（四）主要職責

1. 統籌分配聯邦和其他交通資金。
2. 確保地區發展符合計畫展望。
3. 交通計畫需考量區域未來發展模式及多元的財務計畫。
4. 促進政府、利益團體、居民三方的溝通合作。

（五）組織結構

MPO 組織在美國各地的團隊組成皆略有不同，MPO 可以是一個議會兼職辦理，甚至簡單到僅有一個主管加上一個專職人員；但也可以是專責機構，或甚至成立區域政府，擁有龐大的幕僚群。較常見的 MPO 組織結構為（圖 16）：最高決策部門—政策委員會，次級委員會—市民顧問委員會、技術及規劃委員會、特別工作委員會，其組成分別為一般市民、政府部門人員、專家及技術人員等(林建元、林相伯、陳一夫、蕭琬玲、賴慧勳，民國 100 年)。

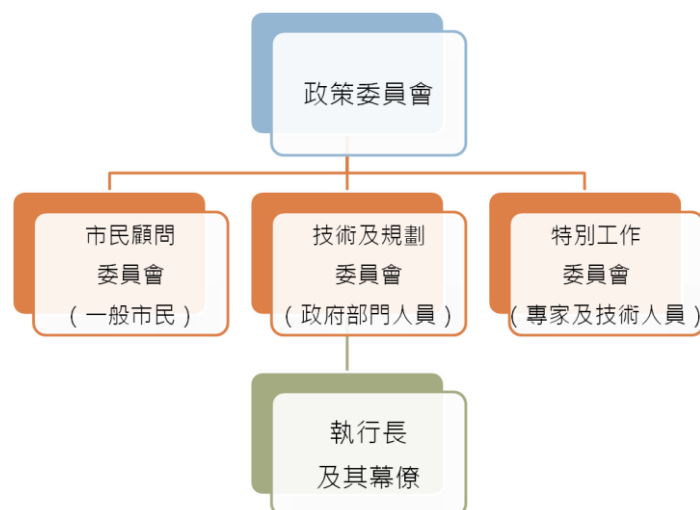


圖16 MPO 常見之組織結構

資料來源：(林建元、林相伯、陳一夫、蕭琬玲、賴慧勳，民國 100 年)，本案重新繪製

2.3.3 日本

一、首都圈計畫

(一) 發展歷程

首都圈整備計畫類似日本的區域計畫，受國土綜合開發法、全國綜合開發計畫及首都圈整備法指導，始於 1958 年，約 10 年左右檢討一次，不僅具有指導性且兼具實質計畫的區域性計畫。東京都的民意機關是東京都議會，行政機關乃東京都廳，首長為東京都知事，主要辦理東京都地區內行政及東京都區部內之都市行政，也代表說東京都廳同時兼具市政府以及縣政府的雙重階層(周育仁, 2010)。

(二) 計畫內容

1. 計畫範疇

狹義的日本首都圈係指東京圈，範圍涵蓋東京都、神奈川、埼玉縣、千葉縣等一都三縣，此區域為日本的政治、經濟、文化中心，更是具備航運、空運、鐵路的運輸中心，而東京圈的橫濱區是日本工商業的核心地區，沿著東京灣延伸的京濱工業區和京葉工業區組成日本最大的工業區。廣義的首都圈範圍涵蓋東京都、埼玉縣、千葉縣、神奈川縣、茨城縣、櫛木縣、群馬縣及山梨縣等一都七縣，面積佔全國

1/10，人口數佔全國 1/3，GDP 佔全國 38%。

東京首都圈的地域特性從三個方向分析，第一是從日夜間人口的差異可得知之就業通勤範圍，也就是多數在東京都中心就業的外圍都市人口所涵蓋的區域；第二則可以從生活圈及都市服務設施可及的範圍，例如：醫療、商業與教育等；第三則可以從地域產業的特性，例如中心都市偏重三級產業或電信業，觀光客為主的餐飲或住宿業則以北關東最多，港灣由於交通的便利性所以物流業最發達(關東地方整備局, 2009)。近年首都圈整備計畫要項如下：

- (1) 首都圈政策區域：設定不同的政策區域，針對各區域採用不同的土地使用規劃、事業制度以及稅收政策。
- (2) 業務核都市：為平衡國土發展上都市機能過度集中的「一極集中結構」，提出的「多極分散型（多核心）結構」，發展業務核城市與次中心，形成區域分工，目前被認可的區域有 14 個（圖 17）。
- (3) 近郊綠地保全制度：「近郊綠地保全區域」被指定（至 2010 年底為 19 地區、15,861ha），區域內的建物新建、重建及增建，樹木砍伐行為規定需向都城縣知事等申報。
- (4) 國會遷移計畫：基於首都機能分散、東京都會於地震帶的防災危機管理功能等理由，自 1990 年起日本眾參兩院持續討論是否遷移國會至首都圈以外之區域，惟目前尚未定案。



圖17 業務核城市多極分散型結構

資料來源：(日本國土交通省, 2011)

2. 挑戰與課題

首都圈計畫面臨時代潮流趨勢下的諸多課題, 包含: 經濟全球化、少子高齡化社會、天然或人為災害的發生、全球暖化以及生活型態多樣化等趨勢, 皆須有對策因應(關東地方整備局, 2009)。

- (1) 地形環境易受自然災害的侵襲, 未來三十年需預防直下型地震的發生, 以及地震可能引起的大規模海嘯; 多處平坦且人口聚集的地方需預防河川水患的發生, 另一方面首都圈周圍的山地因地質脆弱, 也具有高度的土石災害潛勢。
- (2) 少子化造成人口下降, 且高齡化社會急速到來。首都圈幾乎佔了全日本三分之一的人口(約 4200 萬人), 未滿十五歲的人口低於全國平均, 另外在都市地區雖然高齡化的比率較低, 但高齡者卻是逐漸增加的。

- (3) 農村地區因高齡化造成農林業的經濟衰退，棄耕地增加。造成糧食、木材無法穩定地供給。
- (4) 首都圈總生產毛額約為 194 兆日圓，佔全日本約 40% 以上。首都圈的經濟將引領日本經濟發展，包含：製造業、運輸物流業、商業、農業、林業、水產業及觀光業等。
- (5) 首都圈內核心地區與周邊區域之都市服務水準不均，包含醫療、文化、教育設施等。居住水準則有老舊木造房屋耐震、住宅面積狹小等問題。
- (6) 因年降雨量變化、森林水源涵養不足等問題，造成水資源利用的脆弱度增加，不穩定性提高；首都圈的電力供給多倚賴其他地區及國外，例如：中東地區、東南亞以及澳洲等地進口天然氣、石油及燃煤等。
- (7) 都市環境面臨全球暖化下的熱島效應、綠地面積減少及生態系劣化、空氣、土壤的污染與封閉性水域，例如東京灣水質惡化、沿岸海域環境惡化、大量生產與消費下的大量廢棄物處理等問題。
- (8) 交通與通信等基礎設施之建設，在公路的整備計畫有所延遲，道路安全的確保仍有強化的空間；另外首都圈雖擁有全球領先的鐵路建設，但在不同都市間、不同路線的交互聯繫，以增加使用者的便利性也可再強化。通信部分從行動電話使用比率可看出其中存在都市核心與邊緣的落差。
- (9) 首都圈中的各國際港灣，例如：東京港、橫濱港、川崎港、千葉港、茨城港等面臨國內產業轉型及國際港灣競爭（中國上海、香港、韓國釜山港等），港灣國際地位有待首都圈的產業發展與提升。機場亦是有相類似的現象。
- (10) 首都圈的基礎設施屬於早期的建設計畫，存在設施設備老化需汰換的問題，後續更新、維護管理的費用也將逐漸增加。

3. 發展目標、策略與方針

在前述的時代趨勢挑戰及經濟就業嚴峻形勢下，首都圈計畫研擬三大願景：

- (1) 領先世界與東亞的都會區域。
- (2) 確保日本首都之中樞機能正常運作。
- (3) 滿足 4200 萬人安居生活與工作的建全環境。

在此三大願景下訂定五大方針：

- (1) 從強化首都圈的國際競爭力帶動全日本的經濟發展。
- (2) 致力 4200 萬人安心生活與美好地域的實現，例如集約型都市的轉型、持續完整的交通體系建構或完善托育與扶老環境的建構等。
- (3) 致力免於天然災害威脅之安全地域的實現，例如，研擬地震、海嘯、颱風及土石流等因應對策。
- (4) 保護與創建良好的環境，例如：全球暖化的因應對策、森林與農地的確保以及親水與綠色空間的維護、建構循環型社會等。
- (5) 實現不同主體間的交流及合作，例如：強化不同區域間的觀光交流、都市與農漁村的交流合作，以及實現多元族群的文化共生社會等。

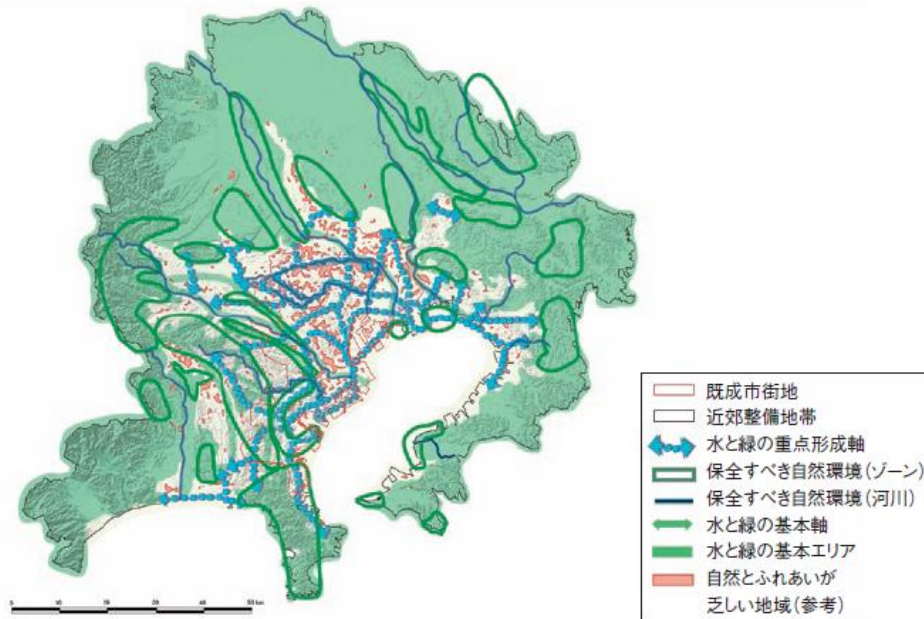


圖18 首都圈環境基礎設施的未來想像

資料來源：(日本國土交通省, 2011)

二、廣域行政與地方計畫(行政院經濟建設委員會, 2013)

日本推動之跨區域合作，主要有日本總務省推動之「廣域行政」，與國土交通省推動之「廣域地方計畫」。其中，廣域行政制度歷經 1960～1980 年代的日本經濟高度成長期，確為日本帶來效益，並促使日本國內之地方自治體凝聚廣域合作共識，直至 2009 年，考量其階段性任務已達成，爰廢止原由中央政府主導的廣域行政，轉型鼓勵地方自主性選擇推動區域合作（定住自立圈），另由國土交通省，在全國國土計畫的框架下，訂定推動「廣域地方計畫」。

(一) 「廣域行政」制度

1. 由中央的總務省主導推動，以法令強制規定各地區須劃設廣域行政圈，透過協商及制定規章，處理各地方政府共通性地方事務。
2. 各行政圈可設廣域行政組織，負責計畫之研擬、推動及聯繫，共同降低行政成本。
3. 搭配廣域行政圈計畫制度，日本中央政府提出兩項財政支援，以鼓勵地方自治體於區域合作後進而合併。

4. 2009 年順利廢止原由中央主導式之廣域行政制度，改以地方自主性的地域合作（定住自立圈）取代。

（二）「廣域地方計畫」制度

1. 由國土交通省訂定專法，明確規範廣域地方計畫之推動組織、基本方針、策定程序、地方參與合作方式、協調機制、計畫執行等，避免跨域計畫執行過程中，相關組織協調溝通的虛耗。
2. 創設各圈域之廣域地方計畫，由各地方依其自主特色自行提案策定，逐步引導各圈域在產業及經濟上的自立發展。
3. 各項政策及戰略方針計畫，須與預算之編列有相同之制定流程及時程，且須同步連結並行。

日本廣域行政制度之推動，已有豐碩的推動經驗及實施成果，後續並進一步推動廣域地方計畫，有效整合各項地域性公共設施，促進區域間的合作、互補與共生。

2.3.4 小結：國外案例

一、綜合分析

（一）倫敦計畫

大倫敦都會區域的範圍劃設可以算是有著相當程度的「制度稠密」（institutional thickness），是一個由行動者改變制度的角度來考察都會區域範圍劃設的極佳案例(何東波, 2006)；同時，也揭示了未來我國都會區域計畫在「整合」及「策略性指導」的意義。然英國在計畫擬定、民眾參與及推動落實的機制上，有其發展悠久的民主體制與公民素養，這也是我國在推動上可以學習效法之處。

事實上，大倫敦政府與其 32 個自治市和倫敦市（共 33 個行政區）的關係，基本上並非為「上對下」的自治監督關係，而應為「夥伴關係」（partnership）。而成立大倫敦政府的主要目的為彌補跨域規劃與整合的間隙。另外，區域政府擬定之計畫是策略規劃性質，推動策略並非為強制力，

而以多中心、彈性、協調的角色，整合大倫敦地區各地的地方需求。

(二) 波特蘭都會區計畫

不同於其他都會區域計畫，波特蘭區域政府的成長管理計畫以限制成長為目的，而非提高經濟競爭力，再者，波特蘭都會區域的案例帶著明顯的規劃目標與十分正式的（formal）治理制度組織，揭示了都會區域計畫在規劃及治理介面的必要性；同時，也說明如何在研擬過程中鼓勵民眾參與的方法、以及在計畫管理機制的可行性等面向，值得我國借鏡。

(三) 首都圈計畫

日本首都圈案例則從區域規劃角度解決城市發展問題，綜合協調各地人口、經濟發展和資源利用，重視城鄉綜合發展、戰略規劃與政策制定。首都圈計畫形成相對明顯的區域機能分工，各業務核都市根據自身的基礎與特色，承擔不同的機能，在分工合作、優勢互補的基礎上，發揮了整體聚集之優勢。同時，首都圈規劃越來越重視人居環境建設，面臨世界城市競爭，更加注重人居環境、社會問題與可持續發展。

二、對本研究之建議

(一) 計畫面

從本章針對英國、美國及日本等先進國家的都會區域規劃案例回顧，瞭解各國計畫關注的焦點課題可提供本研究相關建議。

倫敦計畫的「住宅」議題政策規劃，基於兩項基礎性的供需評估報告，且其在區域層級(regional level)規範供給總量，但並不涉及其轄下各行政區的分配量，同時建議各行政區應從次區域層級(sub-regional level)合作的方式達成目標。檢視我國目前概況，尚無類似大倫敦市政府(Greater London Authority)的都會治理組織，且在國家層級的上位規劃綱領或政策亦欠缺從都會空間思考的住宅整體規劃，以致住宅空間政策往往落入單一縣市內的空間計畫甚至各別都市計畫。

本研究建議未來「都會區域計畫」參考倫敦計畫的作法，針對跨域特性的都會區住宅議題應進行整體「需求/供給」分析評估，並於上位的空間

計畫中納入相關的空間發展及土地使用指導原則。

日本首都圈計畫雖不免關注經濟與產業發展課題，但同時與倫敦計畫相似，兩者皆認為空間計畫應更積極回應暖化與氣候變遷、人口結構改變所帶來的衝擊。東京首都圈與我國北部都會區域發展類似，皆具有人口密集且潛藏高自然災害風險的環境特性，因此東京對於涉及跨域的防災、自然環境保育課題特別重視，亦可做為我國都會區域計畫應關注之議題參考。

另外，英格蘭與美國波特蘭都會區分別有以劃設綠帶（Green Belt）、都市成長管理線（Urban Growth Boundary）的規劃策略，避免都市過度擴張與蔓延。兩者由於國情、規劃體制皆與我國差異甚大，且其背後皆有具法治基礎的組織（如：大倫敦政府、Metro）及法規支持，我國未來能否推動類似的作法及組織，在國土計畫法通過立法之後仍尚待觀察。

（二）機制面

英國的跨地區協議（MAA）模式是一個由下而上的推動過程，過去常見的跨域治理外部衝突，由於在協議階段進行充分的溝通、政治運作，故可以有效的減低計畫推動過程的政治及社會成本。我國過去幾年由國發會鼓勵的跨域合作平臺也具有此精神，提供給未來擬訂都會區域計畫程序一種不同於傳統的思考及途徑，也就是由縣市政府之間相互形成跨域議題的共識，並主動提出擬定跨域計畫的啟動機制。

美國由於國土幅員廣大，跨域合作組織 MPO 主要以交通基礎建設為主，同時並結合財政預算機制；日本則與我國類似，已從傳統的中央先推動跨域合作、凝聚地方合作氛圍後，進一步引發地方政府的自主合作(行政院經濟建設委員會, 2013)。日本經驗也顯示，法制化及財政上的誘因是廣域行政與地方計畫成功的關鍵，同時應擴大決策參與層面，可有效整合與該圈域發展密切的相關團體意見，降低跨地域計畫之推動阻力。此點提供了本研究後續在研擬都會區域計畫推動實施機制上很重要的參考。

參、區域計畫定位、性質與相關法理論述

3.1 現行法下都會區域計畫之意義

按以都會區域計畫所預設之功能角色，莫過於針對都會地區中跨行政疆界事務，以該都會地區之一體性為前提，進行之空間規劃。然而，我國現行區域計畫法對於究竟應有多少層級區域計畫並無規範，因此都會區域計畫的擬定權限固然可以就現行法確認其屬於區域計中央主管機關內政部，但是否此即表示都會區域計畫是一介乎全國區域計畫與地方區域計畫之間之獨立區域計畫，即屬需要另行討論之問題，而此復基於綜合計畫層級特性，進一步涉及都會區域計畫之法效與作用方式，故以下即針對此問題進行分析。

3.1.1 由擬定權限論都會區域計畫的架構定位

按區域計畫法第五條規定：左列地區應擬定區域計畫：

- 一、依全國性綜合開發計畫或地區性綜合開發計畫所指定之地區。
- 二、以首都、直轄市、省會或省（縣）轄市為中心，為促進都市實質發展而劃定之地區。
- 三、其他經內政部指定之地區。

我國現行法對於何謂區域以及如何具體決定應定區域計畫地區範圍，並無真正實體性定義或規範，反而較類似操作性定義，也就是原則上是由區域計畫中央主管機關內政部，透過特定行政措施(如在全國性綜合計畫或單獨予以指定)而確定區域計畫之地區範圍。而將此點與區域計畫法第六條一併予以觀察，可以看出，既然區域計畫地區範圍可以是(一)跨越兩個省（市）行政區以上，(二)跨越兩個縣（市）行政區以上之區域計畫，(三)跨越兩個鄉、鎮（市）行政區以上。則立法者原本對於區域計畫之想像，一者不排斥縣層級以下的區域計畫，其次則凡計畫地區範圍跨越縣市以上者，皆由中央主管機關擬定。

由此，除了可以看出區域計畫在法規範的文義來看，並不必然以單一層級為限，卻對於最多可含多少層級區域計畫並限制，而只能由法目的、體系及功能角度嘗試發現其合理之解釋。

換言之，在全國區域計畫與地方區域計畫之間，若是針對綜合計畫由上而下逐級指導，只要在功能上存在針對跨越縣市之特定地區範圍認為有必要，尚無法直接導出，對於在全國區域計畫與地方區域計畫間插入中間層級區域計畫之禁止。然而，由於綜合計畫(於此當指區域計畫)層級越高，其內容越發抽象、普遍，往往不會直接具體控制土地利用，以致地方政府所擬定地方區域計畫，其實即用以提供中介指導之機能，以助全國區域計畫將原本抽象之原則性指導，轉換為在其各自行政轄區可具體對於地方政府依區域計畫法第 15 條第 1 項個別土地分區、編定進行控管之機制，而也才更能具體控管各地方區域計畫範圍內都市計畫(此種考量在於都計權限在地方，且非都市土地分區、編定權限也在地方)。準此，則當全國區域計畫與地方區域計畫之間域插入中介層級的區域計畫時，無論其原因是出於原住民特定地區、流域還是都會地區，立刻面臨就算定出這些特定地區區域計畫的內容，而這些內容究竟應該擁有何種中介性效力，既有別於全國區域計畫也有別於地方區域計畫。

若由此點出發，以都會區域計畫地跨域特性來看，既然其體系定位高於地方區域計畫，因此其內容與效力皆不宜如同地方區域計畫直接控管其計畫區內土地，而是應該定位於指導地方區域計畫(含直轄市之都市計畫)，是以其內容實趨近於全國區域計畫之策略性與原則性，只是可能在針對特定跨域性問題(課題)時，顯出其較為具體之一面(如指導區內地方區域計畫如何修正配合)，因此，嚴格說來其內容對於全國區域計畫最多只能做到補充之功能，而較難以完全如地方區域計畫一般擁有獨立之地位與效力。換言之，都會區域計畫如果由操作實務面來看，縱使以立於全國區域計畫下肢特定區域計畫方式擬定、施行，其實內容上很難跳脫，作為全國區域計畫中針對特定範圍跨行政區事務規範之角色，蓋此部分內容實際正是全國區域計畫之應有內容。

承上述，是否需要在中間層級加上特定區域計畫(如都會區域計畫)就法制面來看是開放的，但由架構來說意義不大，因為其內容皆可由全國區

域計畫予以吸收。至於，在實務上，由於都會區域計畫縱使要擬定，依照前引法規，其擬定權限仍歸屬區域計畫中央主管機關內政部，因此與其擬定出都會區域計畫考量可能引發其與全國區域計畫間層級架構為何之疑慮，徒然製造後續法解釋上的負擔，實不如將其內容直接收納於全國區域計畫之中，反收效力疑慮較少、計畫體系架構較為簡明之利。鑑於此一考量，本研究建議將都會區域計畫所欲規範之事務內容收納於全國區域計畫之中，作為全國區域計畫內容之一部，而無須自為獨立之法定計畫。

3.1.2 都會區域計畫是否為真正的獨立計畫

基於前述建議，都會區域計畫既然是全國區域計畫之一部，在法理上，其即不具實質上獨立存在於全國區域計畫外(法定)區域計畫之意涵。在此了解下，都會區域計畫無論是以全國區域計畫專章或是附冊之形式呈現，皆不至於影響前述之定性，自也不會影響其效力特性。因為，在此意涵下，都會區域計畫的擬定其實等同全國區域計畫內容的補充，亦即實質上這樣擬定行為的法律意義就是全國區域計畫在通檢以外臨時變更的程序，而都會區域計畫的擬定事實上只是一個依職權發動此程序的名義或理由。

準此，都會區域計畫內容之效力即為全國區域計畫之效力，而得以其在綜合計畫體系中最居上位對下層級綜合計畫生拘束力，並依區域計畫法第十二條得要求相關事業部門計畫配合。惟其作用方式亦如同全國區域計畫，原則上不直接針對個別土地進行規制，而仍須透過地方政府所擬定地方區域計畫、都市計畫等始間接發揮作用。

而都會區域計畫內容為全國區域計畫所吸收後，與既有全國區域計畫內容合為一體，故相關內容間問題亦是以同一法規內部體系與規範邏輯處理。準此，固然法規內容具一體性以及內部邏輯之一致性，但同一法規內自仍允許特定條文因其所涉事務特殊性，排除其他特定條文之適用，此種現象在立法上實屬常見。因此，若都會區域計畫內容規定排除主文之適用並無不可，蓋無論是專章或附冊其實與主文在法效力與地位上，並無不同。(可參考非都市土地使用管制規則附表一、三之效力)

至於都會區域計畫適用區域計畫法第十三條問題，則既然都會區域計畫僅是全國區域計畫之附冊，則在法理上並無獨立於全國區域計畫外另外

有計算修訂、通檢週期之理。按區域計畫法第十三條在規範結構上，除宣告定期性通盤檢討之外，並允許特定原因下對區域計畫進行臨時性之變更。換言之，都會相關跨域事務若有待處理者，其正逢全國區域計畫通盤檢討，自可直接配合辦理。若於非通檢期間而有急迫應處理都會跨域事務時，自可以臨時變更全國區域計畫名義，依職權啟動變更程序。

3.2 都會區域計畫的法效

按都會區域計畫做為全國區域計畫之一部份內容，則如前所言，其法效自必仍就全國區域計畫予以探究。而全國區域計畫係依據區域計畫法所擬定，以下即就區域計畫法相關規範，討論全國區域計畫之法效，及其與其他空間計畫間之法律關連。

3.2.1 區域計畫之基礎法效

現行區域計畫法就依該法所擬定區域計畫之法效，就效力相關規範而言，主要規定於第三章區域土地使用管制之前，其中涵蓋第 11、12 條。唯此二條文，一者規定區域計畫對於都市計畫得以直接拘束，另一者則規範區域計畫與各事業部門計畫間之關係。除此之外，區域計畫法對於區域計畫(不論層級)法效之規範，勉強只在第十五條第一項關於非都市土地使用管制上，規定地方政府依據區域計畫內容中之非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。由此可知，區域計畫內容中非都市土地使用分區計畫做為地方政府製定非都市土地分區圖與編定非都市土地種類之依據，雖尚不能謂對於個別土地具有直接規範之法律效力，但仍應肯認其指導地方政府前述作為之效力，而此種指導性效力實亦無妨解為間接性的拘束力。

易言之，前述三種效力，無論其作用方式為直接或間接，效力具強制性或是非強制性，大體皆可歸納為區域計畫法下區域計畫(內容)所能擁有的基礎法效。然而，因為區域計畫在我國過往實務上乃是以單層級結構運作，不管初始之七個區域計畫以及日後之四個區域計畫，甚至現今之全國區域計畫，就上述三種效力的運作方式而言，皆相對單純。然在採行多層級架構後，前述基礎法效的運作就有進一步討論之必要。且都會區域計畫、流域區域計畫與原住民特定區域計畫皆屬於區域計畫多層級化後之新發

展，隨著者幾個特殊區域計畫與地方區域計畫的擬定與公告實施，自須如前述，將基礎法效在區域計畫多層級化後的變化作為探討都會區域計畫法效問題之基礎。

以下即循由上而下順序逐層級予以分析、說明之。

3.2.2 對於全國區域計畫之影響（一併通檢）

在全國區域計畫與各地方區域計畫陸續發布實施之後，我國的區域計畫將呈現多層級之構造，而全國區域計畫也因而成為法律上實質的全國國土計畫。準此，都會區域計畫在定位上只有兩種可能，亦即介乎全國區域計畫與地方區域計畫之間的獨立（特定區）區域計畫，其次則可歸屬於全國區域計畫或地方區域計畫其中一者。由於都會區域計畫旨在規範跨區域性都會空間相關事務，其本質與功能實無法由地方區域計畫收納，故大體應僅須討論其作為全國區域計畫之一部即為已足。

如前所言，以上兩種對於都會區域計畫之定位方式，依現行法規定皆屬可行，但實則由體系面予執行實務面之考量，仍以將都會區域計畫收納於全國區域計畫為較佳處理方式，其考量之理由於後進一步說明。

按多層級化是綜合計畫原生地的結構特徵，原不足為怪。只是，此種空間綜合計畫多層級結構的運作方式，卻在原理面上留下兩個必須注意的基本法則；亦即下位階綜合計畫既受上位階綜合計畫之指導，即無由抵觸上位階綜合計畫之指導意旨，以落實由上向下指導、控管之制度精神；其次，則同層級綜合計畫由於出於各自平行、獨立之計畫擬定權限，而各同層級綜合計畫之位階與效力相同，對於同一國土空間之規範乃具空間獨佔（互斥）性，導致同層級綜合計畫之計畫空間範圍並不重疊。基於此二法則，只要都會區域計畫定位為獨立存在且介乎全國區域計畫與地方區域計畫間區域計畫，則必須能夠有效區隔全國區域計畫與都會區域計畫之法效力作用方式與內容，方得在法制面上合理化此中間層級區域計畫之存在。

準此，既然全國區域計畫原本即以整體規範跨地方區域空間相關事務為其功能與內容，則無論都會、流域或是原住民等具備跨地域性、跨專業性空間課題之處理，原本即可逕以全國區域計畫規範之。易言之，將特定區域（如都會）獨立擬定區域計畫地前提，基於前面所提及法理，其在空間

綜合計畫系統中之法效作用主要在於控管地方區域計畫與都市計畫，而其對於地方政府在非都市土地分區與編定上之指導力，將因為中間隔上一層地方區域計畫而益加薄弱，而這和全國區域計畫的法效作用特性幾無不同。換言之，獨立的都會區域計畫在法效上無法與全國區域計畫有所明確區隔，充其量只能在計畫內容上做到較全國區域計畫更為具體處理都會跨域事務，但嚴格來說，此種較為具體的內容卻不是全國區域計畫所不宜及不能收納者。相對於法效上所呈現狀態，獨立的都會區域計畫因為其層級低於全國區域計畫，一方面內容不得牴觸其上之全國區域計畫，增加法規解釋的複雜度與行政負擔，其實也因為依區域計畫法第六條之規定，都會區域計畫(實亦含其他特定區域計畫)與全國區域計畫之相關行政程序同由中央主管機關辦理，導致內政部在既有全國區域計畫外，尚須個別執行各特定區域計畫(以本研究而言當指都會區域計畫)之種種擬定、變更(無論通盤檢討或是臨時變更)，將大量增加中央主管機關區域計畫相關行政作業之量與複雜度。

基於上述考量，本研究如前所言，建議將都會區域計畫定位為全國區域計畫之一部，其無論做為全國計畫之專篇或是附冊，在效力面與相關行政作業上都將一體化。具體言之，此即如前所言，縱使都會區域計畫部分之內容有部分與全國區域計畫其他章節有所差異，亦將不至於因為層級差異而衍生瑕疵問題，而行政程序方面，則都會區域計畫該部分之內容變更自可一併於全國區域計畫通盤檢討程序中辦理，或在符合區域計畫法第13條第1項各款規定情形下，以臨時變更全國區域計畫名義辦理。

3.2.3 對地方區域計畫之影響

既然都會區域計畫位居地方區域計畫之上層級，無論其是否做為全國區域計畫之一部或是做為獨立之特定區域計畫，其法效依空間綜合計畫之層級化法理皆應對各地方區域計畫據直接之拘束力(指導)。故當都會區域計畫內容異動之際，無論其原因出於通盤檢討或是臨時變更，其相關地方區域計畫皆應配合變更。準此，既然都會區域計畫在內容上可能具體規範相關各直轄市、縣市主管土地事務，又具有對直轄市、縣所擬地方區域計畫拘束力，實質等同介入地方對轄區土地之管理權，此固然法理上問題不大，但實務面上卻原屬容易滋生中央地方糾紛之處。是以，就都會區域計

畫之擬定、變更，一方面應如本研究所建議，依議題導向由相關各地方政府與中央主管機關、相關機關共同協議為之，另方面也才能因為接受度高而得以進一步討論與地方區域計畫同步或平行擬定、變更之可能性，也才能充分發揮空間綜合計畫做為跨域、跨專業協調平台之功能、角色。

3.2.4 對於都市計畫之影響

就全國區域計畫或都會區域計畫之層級而言，理論上其對都市計畫之影響應透過地方區域計畫為之，而不具直接拘束力。此乃由前引空間綜合計畫法理所致，尚與區域計畫法第 11 條所規定之法效作用無直接關聯。按以目前進行之地方區域計畫言之，各該地方區域計畫範圍內之都市計畫與各該方區域計畫間之法律關係自以區域計畫法第 11 條為準，惟未擬定地方區域計畫之直轄市，如台北市，由於其上並不存在地方區域計畫，結構上自然仍由其高一層級區域計畫對其都市計畫進行指導、控管，於此，自是由全國區域計畫(含都會區域計畫)對此種都市計畫為指導、控管而發揮其直接拘束力。此種作用模式完全符合前引區域計畫法第 11 條規範意旨。

3.2.5 對於事業部門計畫之影響

由於在體系結構上的特性與行政部門專業分工且相互尊重，綜合計畫系統與部門計畫在計畫法制的原理上，乃屬於平行存在的各自獨立系統。因此，兩類型空間計畫間不存在直接的上下位或優先順位，而只能個別由雙方所據法規，透過解釋發現其間關聯。而區域計畫法第 12 條則額外提供一條路徑，讓兩系統計畫間得以在內容上和諧化、一致化，亦即雙向式地讓兩系統之計畫能夠相互配合。

姑且不論實務上部門計畫由於權限獨立且可能主管機關較為強勢，往往多有自行其是情形，致使空間綜合計畫追趕於後或是兩邊未曾嘗試一致化。然而，區域計畫法第 12 條規範內容縱使欠缺足以良好運作之支援性程序設計，仍符合實體法法理。就此而言，初看之下似乎對於都會區域計畫與部門計畫間無何法理上影響，但實質上，因為都會區域計畫內容透過相關各級政府、部門機關參與協商而成，自亦得將其結果轉化於都會區域計畫內容，作出對於各相關地方區域計畫、都市計畫與部門計畫應如何配

合調整之指示，將可能一定程度減輕區域計畫法第 12 條對額外設計協調程序之依賴性。再者，即使各機關(此處函相關各級政府)共同協商結果可以採締結行政契約方式辦理，然在某方對行政契約內容怠於履行時，後續執行問題仍會成為政治性爭議，故將此些協議結果納入都會區域計畫(實質上成為全國區域計畫內容)，將使此些協議結果取得法規效力，並得運用於相關審議程序，如開發許可、地方區域計畫審議、都市計畫審議等，可一定程度降低後續執行上之法律面困擾。

肆、都會區域計畫應載明內容之探討

基於都會區域計畫性質、定位與其具指導相關範圍直轄市、縣（市）區域計畫、都市計畫及土地使用管制之功能，並且在前章國內外相關經驗與案例探討之後，本章以下 3.1 節將先就工作計畫書原先設定之五項（不含“其他”）應載明內容進行分析，接續 3.2 節則彙整第貳章文獻回顧、本案深度訪談及座談會意見後，研提本研究建議之「應載明內容」架構與基本論述。

4.1 與全國及縣市區域計畫之異同

4.1.1 計畫位階與定位

「都會區域計畫」由前章之論述可知，其計畫位階仍屬於中央全國區域計畫層級，高於目前直轄市、縣(市)政府所擬的地方區域計畫。故都會區域計畫做為全國區域計畫的補充說明或附冊，其內容對於地方區域計畫仍有計畫指導的高權，亦即依據區域計畫法，地方層級的空間計畫應配合都會區域計畫內容進行檢討與修正。

但本研究本次於都會區域計畫推動實施機制中建議地方縣市政府具有向中央區域計畫目的事業主管機關提案擬定「都會區域計畫」之管道，中央主管機關可召開區域計畫委員會審議該提案是否成案，此種方式擴大了地方縣市政府對跨域議題參與的深度與廣度，不再只是傳統上被動地由中央提案後告知，也為日後全國區域計畫與直轄市、縣(市)區域計畫如何順利銜接，預設了良好的發展基礎。

4.1.2 計畫規範與指導程度

全國區域計畫之範疇及於全國各縣市（包含離島），計畫較難對「都會區域」空間給予詳細的規範，而縣市區域計畫也僅就單一縣市範圍擬定。故「都會區域計畫」在全國區域計畫的大架構下，可進一步補足各別跨域的都會區域空間發展指導原則，例如：住宅供需、都會交通系統及成長管理策略，將有利地方因應處理跨域議題並研擬相關空間計畫時之依循。

4.2 原應載明內容之分析

4.2.1 都會區域範圍界定

所謂「都會區域」，其空間範圍一般性而言具有高人口密度、高交通流量以及高建築密度等特性，範圍內並具有多元且密集的公共服務與設施，其所產生的各種經濟活動範圍，是一種動態的人類活動與行為模式的展現，故較難以單一行政疆界劃分。因此，國際上尚無對於都會區域範圍的統一界定標準，各國依據不同國情、時代發展背景或歷史變遷等因素，皆有對於都會區域範圍不同的認定方式。

都會區域範圍的定義一般多以人口聚集地區為基礎，進而輔以其他目的或指標以指認發展同質的空間。例如：透過客觀數據的交通旅次之通勤人口辨識共享勞動市場區域，或是產業發展的一致性、關聯性判斷地方經濟一體化的空間範疇。另外，學理上對於都會區域範圍的界定，除了人口動態活動範圍外，也常以行政組織編制、區域人口規模、自然及人文資源之合理分配、災害防救及環境之維護、族群與語言、宗教特性及風俗習慣、社區意識、地方財政、交通與資訊網絡發展、選區劃分或民意趨勢等各種不同方式進行。

有鑑於全球城市競爭需擴大發展腹地以及整合資源，主要核心都市與周邊次要都市逐步整合為「都會區域」空間。因此，都會區域的空間規劃與其所應配套的治理機制之建構，將是我國各都會區域面對全球區域競爭、環境變遷挑戰與都市生活品質提升之重要且無可迴避的基礎工作之一。

本研究建議應突破傳統固有疆界思維，以創新的彈性規劃方式界定範圍，並建議以都會區域「計畫範疇」取代原有的都會區域「範圍界定」。

在都會區域計畫的功能、屬性及定位考量下，為結合啟動、實質規劃及擬定的推動機制，本研究建議「都會區域計畫」之研擬應以「議題為導向」的規劃方式形成計畫規劃內容，故其計畫範疇應依不同的「議題」特性而定，根據跨域治理的一般或特定需要，可採「功能性」的計畫範疇界定方式（圖 19）。例如：為因應北部都會區域的「交通運輸」系統整合或打造北部區域做為產業發展與品牌行銷的相關議題，此時都會區域計畫範疇將異於因應北部「治水防洪」議題的計畫範疇；前者之空間範疇可能因

雪山隧道或北宜直鐵的規劃而及於北宜蘭（包含頭城、礁溪一帶），而後者則可能因聚焦於「基隆河流域的都市防洪」，故其空間範疇為新北市、臺北市與基隆市等縣市。

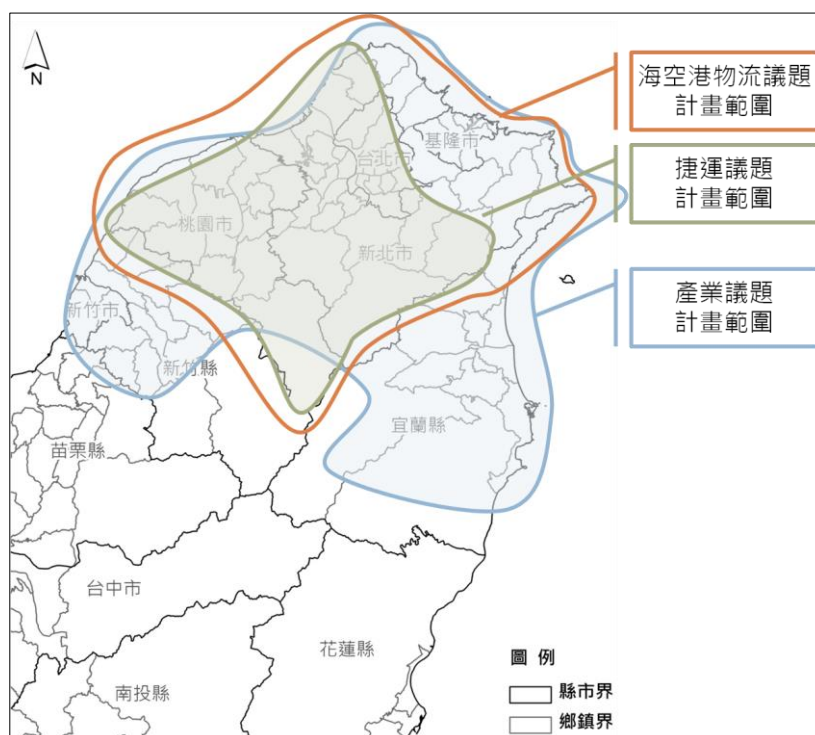


圖19 議題導向之計畫範圍示意圖

資料來源：本案繪製

故界定都會區域「計畫範疇」將包含所優先處理的議題涉及之事務為何，以及該事務所涉及的利害關係人（stakeholders）為何。後續將於本報告書第五章【案例試擬】進一步舉例補充說明。

4.2.2 都會區域現況分析與亟需解決課題

由於全球化時代強調的是區域整合與區域競爭，「都市」已成為資訊、人才與資金流通重要的節點，越能掌握各種資源整合的都市將越能在全球化的競爭態勢中脫穎而出。因此，世界上許多重要的都市，已從傳統單一發展核心為主的「都市」型態，逐漸擴張為「都會區」（metropolitan area）或轉變成多核心連結的「鉅型城市」（mega city），城市競爭已逐漸演變為區域競爭。如中國發展最快的港珠澳區域或是上海市都有擴大既有城市腹地的企圖，以爭取更多發展空間與資源整合的機會，期以在全球化競爭中

脫穎而出。

故都會區域的特性為人口聚集、形成高度都市化與經濟活動發達的空間，且因就學、就業形成緊密的生活圈，故區域內的都市群通常具有主、次核心的發展關係，同時也依賴彼此之間的交通設施串連，以橫越原有既存的縣市行政界或不同都市發展間的中介鄉村地帶(rural area)，雖相關公共設施資源得以跨域共享使用，但也可能因各別都市內部的發展過度集中，造成環境壓力而導致都市生活品質劣化。以下首先說明都會區域一般性的發展課題，接續則說明我國都會區域常見的發展課題。

一、都會區域一般發展課題

(一) 高度密集發展衍生之生活品質下降

都市化發展帶來現代化生活的便利以及就業機會，因此吸引更多人口往都市或其周邊遷移，同時也提高了都市公共設施服務的利用效能；然而，也因為都市化的高密度與高強度發展（包含：人口、交通、建物、土地利用等），衍生了許多都市普遍面臨的問題，例如：居住空間不足、房價居高不下、缺乏開放空間以及相關公共設施與服務（殯葬設施、廢棄物及污水處理、水資源供給）不足，整體景觀不佳，影響生活品質等。

(二) 都市過度擴張，導致資源配置失衡及土地利用缺乏效率

由於都市高度集中發展的結果，都市內因空間有限造成發展用地不足，較大型的公共設施難以在原有都市內提供應有的服務，造成都市向外逐步擴張與蔓延現象。也因都市不斷向外擴張蔓延，導致政府需投入更多的資源於公共建設或公共設施的服務以維持一定的水準。

都會區域內因不同縣市管轄，容易造成行政界交界帶之土地使用或空間發展無整體規劃，導致城鄉發展失序、土地缺乏有效利用。另若加上不同部門計畫缺乏橫向連結，則空間發展將更為紊亂（例如：中部都會區內的農地利用問題）。

(三) 人為與自然的高災害風險及易致災性 (vulnerability)

大規模災害並無行政縣市界之分。例如臺北盆地的地震或極端氣候降

雨，災害將是跨縣市區域的空間分佈。目前消防單位擬定的災害防救計畫，重點多著重在都市層級的災害防救資料建立、災害整備計畫、災害應變組織、災後重建計畫等，顯少見到跨縣市的災害預防因應計畫；若檢視都市計畫體系內的防救災計畫，更顯少著墨整體空間計畫的檢討，多僅擬定防救災動線、防救災中心等措施，忽略整體跨域防災空間規劃。都會區域因高度發展，發生天然或人為的特殊大規模災害將導致重大損失。

(四) 全球化競爭下的產業發展需跨域整合戰略

由於「都會區域」超越「國家」成為全球化競爭態勢下的一種新型態的空間單元，都市經濟的發展的關鍵之一仍是如何面對舊有產業結構轉型、如何與鄰近周邊縣市的優勢結盟，進行跨域整合與擴大市場規模，提升都會區域整體經濟效益。在產業發展面向上，關注的仍是土地資源取得、人才的留駐與資金的挹注等課題，土地取得在都會區域中可藉由區位優勢或建構提升交通可及性而達成互補，對於人才的留駐則建議應從如何提升都會區域的良好環境品質著手，有好的生活居住環境，也才能進一步吸引優秀人才。

二、我國都會區域現況與常見課題

(一) 發展歷程與現況

回顧我國都市化發展歷程，隨著產業轉型、農村人口往都市逐漸集中，一直到 1960 年代的經濟起飛、十大建設逐步開展，工業化帶動的就業機會以及重大交通路網的佈建，致使西部平原逐漸從鄉村走向都市化，此時為傳統的都市發展過程。然而，在國道一號、國道三號、全國東西向快速道路系統乃至 2007 年高速鐵路完工之後，快速便捷的交通以及資通訊的發展，影響產業空間區位的配置及民眾住宅區位的選擇，西部平原逐漸形成北、中、南三大都會區域的現象；其中，以北部都會區的人口與產業聚集為最（圖 20）。根據統計，2011 年北部區域人口佔全國人口的 44.60%，其次為南部區域，佔全國人口的 27.65%；若以都市化人口比例相較，則北部區域都市化人口占 87.5%為最高，南部區域則占總人口的 78.6%次之（國家發展委員會, 2013）。

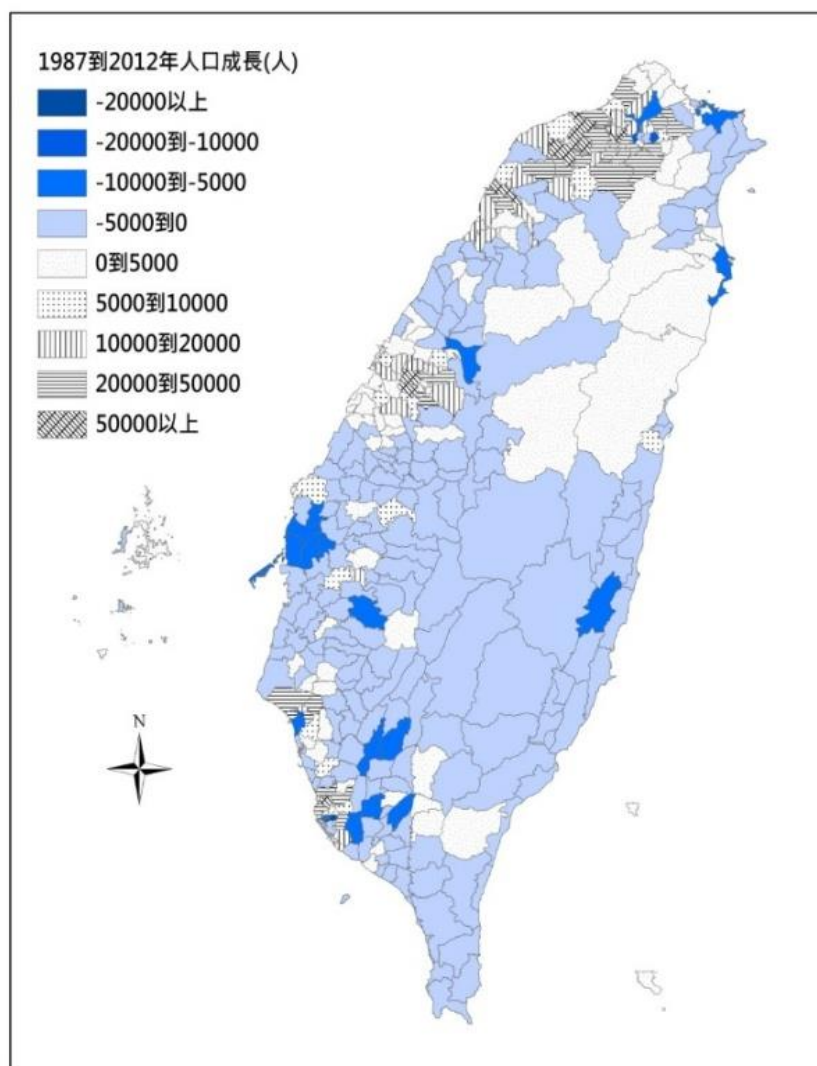


圖20 臺灣人口成長分佈圖(1987-2012)

資料來源：財團法人國土規劃及不動產資訊中心, 2012

從圖 21 可知，1960 年代遷移目標以台北都會區及高雄都會區為主，臺中為輔，1980 初期移入高雄都會區的趨勢減少，但臺北市略微增加。1980 末至 1990 年代全台人口則大量往臺北都會區遷徙，由過去 30 年的全國遷徙情況看來，1987 年前後是我國人口遷移的高峰，平均遷徙率達 12.69%，主要為鄉村地區人口向都會區遷移。1987 年後人口流動態勢逐漸平穩，總體遷徙率持續下降。

2012 年全國總體遷徙率已降至 7.18%，顯示目前人口分佈態勢版圖已大致抵定，社經發展已不再有大幅度的轉型，全國人口遷徙的動能漸趨平緩(財團法人國土規劃及不動產資訊中心, 2012)。

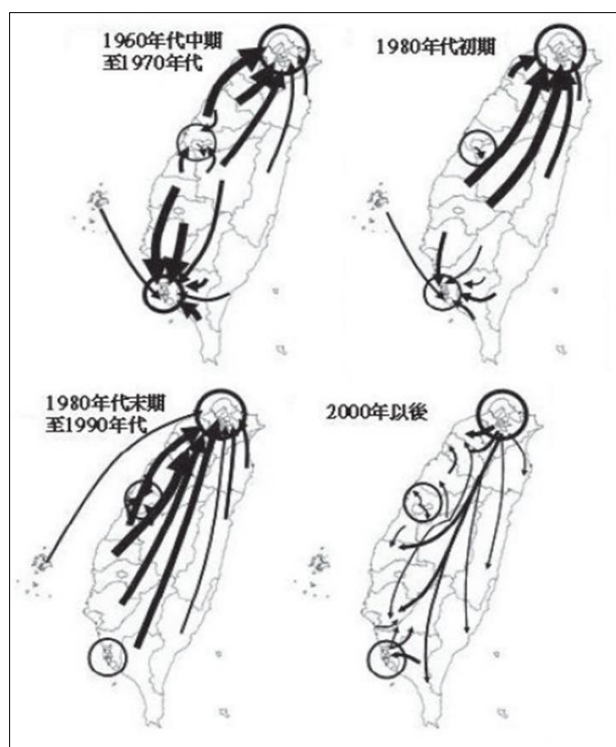


圖21 臺灣各階段人口遷徙方向

資料來源：財團法人國土規劃及不動產資訊中心, 2012

(二) 我國三大都會常見課題

1. 北部都會區域

根據民國 99 年人口及住宅普查結果發現，「跨鄉鎮市區」通勤工作人口計算通勤率，民國 99 年底 15 歲以上跨鄉鎮市區通勤的工作人口有 458 萬人，占工作人口比率 42.9%（通勤率），較民國 89 年增加 7.8 個百分點。若按縣市觀察，以新北市跨鄉鎮市區的通勤工作人口 104 萬 8 千人最多，台北市 63 萬 8 千人居次，高雄市 61 萬 9 千人居第三。另若以通勤率而言，則以基隆市 58.7% 最高，新北市 54.6% 居次，再其次為新竹縣及台北市，分別為 52.3%、51.8%。顯示，北部都會區域間的跨域流動性極高，發展密切。

由於北部都會區域為三大都會區域中人口數量最多、最密集之區域，未來北部都會區域持續的擴張、人口持續的移入，環境承载力是否足以負荷？將是北部都會區域應正視之議題之一；另外，因應產業發展、觀光旅遊、就業與居住環境品質等因素，北部都會區域內不同運具之間：包含軌道運輸、公路、雙空港以及雙海港等交通系統整合

的議題亦亟待跨域性的空間計畫治理（圖 22）。

北部都會區域亦是我國國家首要門戶與經貿金融、創新研發、文化科技之重要核心¹¹。然而，在全球氣候變遷風險逐年升高之下，面臨洪水威脅、海平面上升以及地震、地質災害之威脅、水資源供給瓶頸與核電廠潛在的不確定性等因素，重大公共設施的佈建與防救災系統整合、都市防洪與治水、首都機能風險分散與備援等議題，亦將是北部都會區域計畫應面對之嚴峻挑戰。



圖22 北部都會區整體空間發展結構圖

資料來源：「北北基生活圈跨域空間發展整體策略規劃」案（臺北市政府都市發展局，民國 101 年）

2. 中部都會區域

中部都會區域在臺中縣市改制升格後，其一般認定的大致範圍涵蓋的主要核心為臺中市區、次要核心為彰化市及南投市等地。臺中市做為本都會區域的領頭羊，是優質文化生活中樞及新興科技走廊國際都會，近年積極發展大眾運輸系統，包含捷運綠線的動工興建、BRT 快捷公車的鋪設以及台鐵的「臺中都會區鐵路高架捷運化計畫」等，大眾交通路網的逐步成形將影響中部都會區域的整體空間結構。同時，加上臺中港、中部國際機場做為兩岸直航的對口也日漸成熟，臺中港

¹¹參考：第貳章/文獻回顧/2.2.2 北臺都會區域計畫 2030（草案）

特定區、水湳經貿生態園區等重大開發建設的進行，因此，中部都會區域在未來應充滿各種的發展契機，其規劃內涵應展現更高的視野與格局。

然而農業用地與工商業用地長期在土地使用上的競合與在土地管理上名不副實的現象，應是中部都會區域需關注的關鍵議題。在全國農地總量保護的控管之下，如何處理本都會區內農、工土地交錯使用、環境成本卻由外部負擔的議題，將涉及經發、農政與環保等單位橫向之協調與整合，此將與都會區域計畫應載明之成長管理策略息息相關。

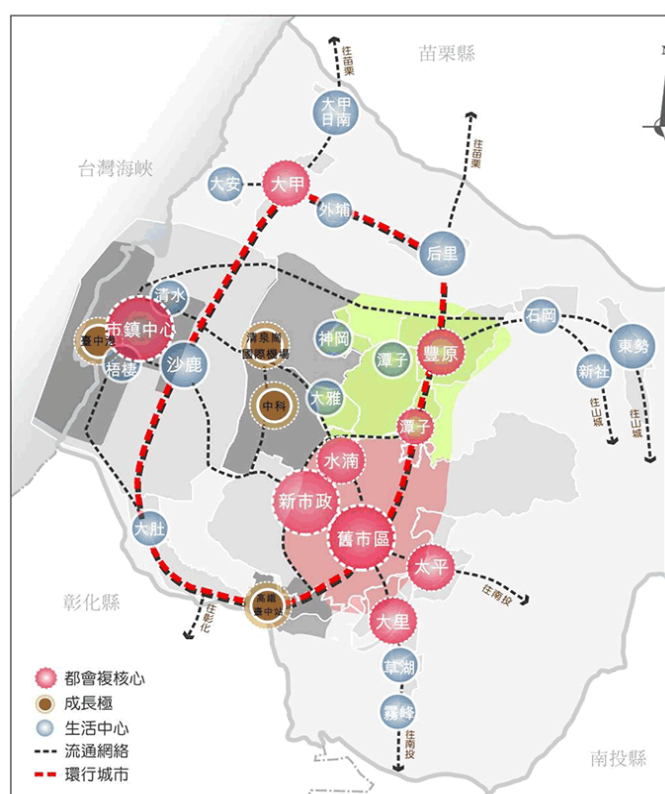


圖23 臺中都會區環形城市發展示意圖

資料來源：(臺中市政府都市發展局，民國 102 年)

3. 南部都會區域

南部都會區域一般認定以高雄市為主要核心，臺南市及屏東縣之部分發展地區為次要核心，在國土空間定位上係為國際港都及文化與海洋雙核國際都會（圖 24）。主核心高雄市早期以我國重工業發展及經營國際港口營運為重要的收入來源，近年則積極發展產業轉型，朝

向服務型的國際觀光大都會。南部都會區域由於氣候溫和、高鐵通車效應以及都會區域捷運系統的建設、地方施政的民意認同等因素，有逐漸吸納周邊中小型城鎮人口移入的趨勢；此外，由於高雄、臺南皆於民國 99 年完成縣市合併升格，原有的城鄉發展在各自行政區域內仍處於整合時期，未來若將研擬「南部都會區域計畫」，則針對南部都會區域的整體發展、空間結構應有因應對策。

此外，南部都會區域針對高屏溪流域治理長期以來有跨域的合作討論，更進而衍生對其他交通、產業及教育等議題之探討。未來由於氣候變遷衝擊以及南部產業、農業及民生用水分配等問題，因此，水資源調派與利用將是影響南部都會區域是否得以永續發展之議題之一。

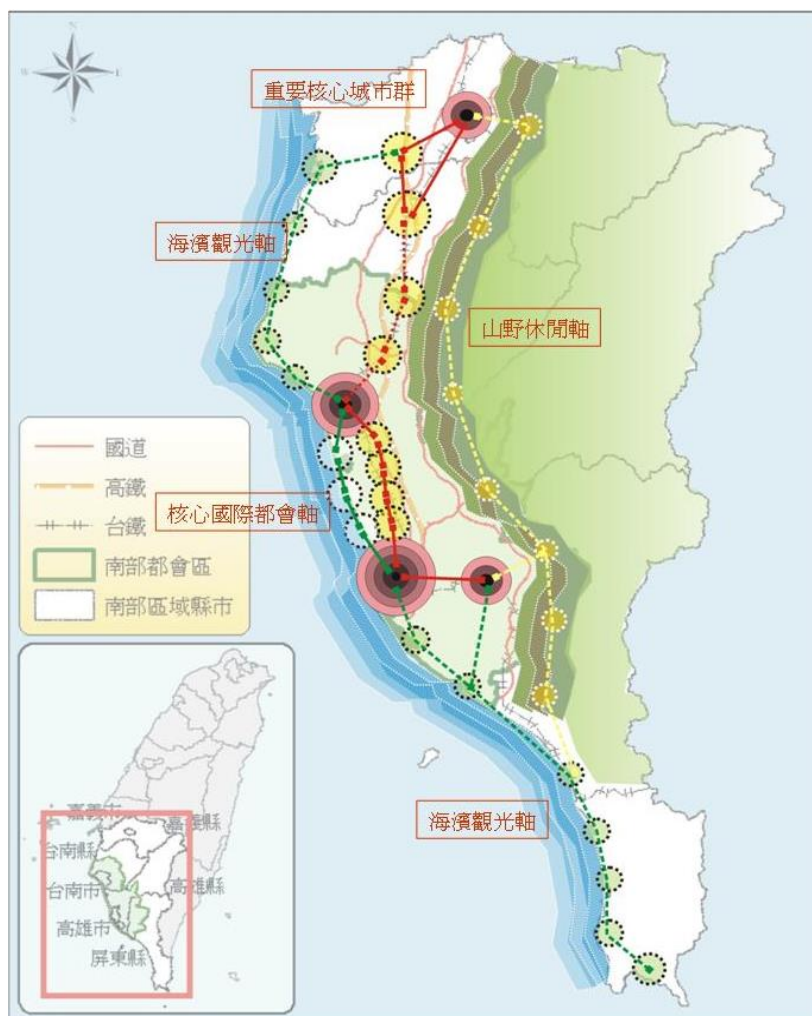


圖24 南部區域空間發展結構圖

資料來源：(內政部營建署市鄉規劃局, 2008)

4.2.3 都會區域發展目標及策略

都會區劃設擬定之目標與原則，主要在於空間及社會資源的利用必須符合經濟原則、各項資源必須公平合理的分配、環境資源必須予以保護與永續利用，及治理必須有效及合法。

因此，都會區之形成除了要求達到規模經濟及聚集經濟外，另外，亦需著重於都會區內各面向間之效率與公平，及促進都會區之永續發展。故一般而言，都會區域計畫的基本目標主要有四項：一、社會公平性，二、經濟競爭力，三、環境保護，四、財政效率，可通用於絕大多數的都會區域。此四大目標依其意涵可再細分。其中公平性又可區分為「基本生活權利的保障」與「提高社會和諧」，經濟競爭力又可區分為「創造附加價值」與「降低生產成本」，環境保護又可區分為「生態環境保育」以及「生活環境品質提升」，財政效率係指「公共建設或服務的成本降低」(何東波, 2006)。

如同上述，本研究建議未來都會區域計畫應「以議題為導向」的方式進行規劃，可於目前的區域計畫體制中達到最佳效益。因此，都會區域發展目標與策略應以所指認的「議題」密切結合；而「策略」意涵即為該「議題」從規劃面所提出的因應解決之道；而「目標」意涵則為該「策略」實行之預期成果，可分為「量化性」目標設定或「質化性」的目標陳述。

因此，都會區域發展議題指認、策略研擬及目標設定應視為一整體性的架構與內容。向上應檢視目標設定、策略研擬是否符合「國土空間發展策略計畫」、「全國區域計畫」之指導原則，水平上則應檢視相關目的事業之部門發展計畫是否已擬有相關計畫、目標及策略，視需求納入都會區域計畫之內容，以做為「都會區域部門發展」之相關指導原則（圖 25）。

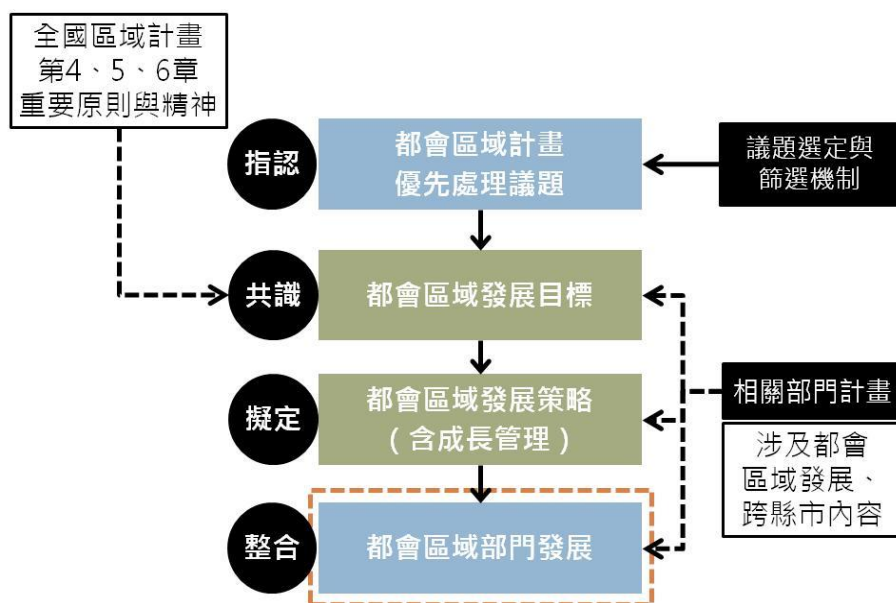


圖25 都會區域計畫、目標與策略關係圖

資料來源：本研究繪製

4.2.4 都會區域成長管理

一、成長管理之基本理念

「成長管理」(Growth Management) 概念源自美國，係先以理性規範個別人口對各種用地的使用量，假定每個都市都有其「最適規模」，1970年代之前，尚未有成長管理概念，而是倡導「成長管制」且側重環境資源的保育，重點在限制社區的成長速度、環境承載能力以及興建公共設施的財務能力。「成長管理」名詞最早出現在 1975 年出版的 Management & Control Of Growth 這本書的第一冊中，它將成長管理定義：「成長管理係政府利用種種的傳統及改良的技術、工具、計畫與方案，企圖指導地方上的土地使用形態，包括土地開發的態度、區位、速度及性質。」

美國都市土地學會 (Urban Land Institute) 則曾定義：「有效的成長管理為一種預期開發需要及容納開發活動的過程，用以平衡不同的土地使用目標及調節地方與區域之利益」(陳彥仲等, 2006)。

國內相關亦有相關文獻指出：「廣義的成長管理，是一種土地利用政策，以都市和區域綜合計畫為基礎，制訂明確執行方式與法令依據，尤其強調區域性的發展。對於實質環境的發展一定要從區域的眼光、適當的誘導，以避免過度集中或惡性循環」(林秉勳, 1993)。

因此「成長管理」可說是一種對都市未來實質環境品質的管理政策，實施成長管理的目的在於因應都市快速成長下，可能對社會、環境所產生的外部負面效果，藉由規劃的介入，以維持公共設施與其服務水準及一定之環境品質。都市發展應考量某一地區之基礎環境容受力（Carrying Capacity），例如：土地使用（住宅及農地等）、水資源總量等，以規劃手段、計畫引導及法律規範等工具，運用公共政策以確保都市仍可在經濟上得以有效率的成長。

（一）在技術運用上

仍以土地使用分區管制規則為實施之基礎，為避免管制策略所可能產生之負面效果，便採取多目標策略組合之方式，形成管理效果，解決地方發展問題。例如以總量管制與階段性成長方案來影響土地開發之區位、時序與速度，同時為避免採取上述方案導致土地供需失衡，造成房價上漲。

（二）在政策選擇上

兼顧土地資源保護與經濟發展需求之均衡，一方面引導成長到適當地區，避免破壞重要環境資源；另一方面，提供土地開發誘因，刺激經濟成長，使得環境保護政策與經濟發展政策達到平衡。

（三）在財政上

考量地方財政支出能力與公共設施需求之均衡，透過公共設施之提供，來指導並引導都市發展，進而控制土地開發速度、總量與品質，並以成長付費之方式，企圖達到財政平衡與稅賦公平之效果。

（四）在制度形成上

成長管理之成功，主要來自環保聯盟、民眾參與、與政府首長之支持。在執行上，使得土地使用決策有走向中央化之傾向，由州政府透過獎懲措施，要求各層級政府與計畫間達到執行一致性之要求，同時協調政府間配合政策之推動，提昇計畫可行性與行政部門之執行成效。

二、本研究對「成長管理」之建議

（一）研擬目標、策略及執行計畫之原則

美國由於經歷 1970~1990 年代的經濟大蕭條，成長管理為順應後勢而起的經濟發展趨勢，而轉變為「成長管理」，注重的是引導、管理成長的重新分配，目的在平衡環境資源與發展需求。但 1990 年後直到現在，成長管理概念已被「智慧型成長」取代，以新都市主義、緊密城市、TOD 等概念強調都市的緊密發展，並試圖尋求經濟、環境、社會皆可接受的開發方式(Chapin, 2012)。

由上述演變可知，「成長管理」(growth management)之概念符合永續發展理念，為追求永續發展的其中一項管理工具，其要引導區域成長與發展，而非反對成長，只是要求讓人口與產業活動之分佈更符合發展目標之需求。空間發展之成長管理企圖在開發與保育之間尋求經濟發展、環境保育與社會公平的均衡。為了尋求這些不同目標之間的衝突管理，成長管理的策略或作法是非常多元的，其中包括公共投資（或建設）、財務機制（或誘因制度）建構、訂定管制規範、訂定開發條件、訂定民眾參與之基本要求等規則(何東波, 2006)。

故本研究建議，未來的都會區域空間規劃應將「成長管理」視為規劃的基本原則與理念，後續計畫目標的設定、策略的研擬與執行計畫的提出等，皆應遵循本節所述的成長管理規劃原則。

(二) 提升制度量能的管理¹²

由於本研究建議，未來都會區域計畫的推動實施機制將是建構一個可以整合中央與地方對跨域性區域計畫議題的一個平台，因此，涉及相關部門的成長管理策略皆可於此平台協調，例如：經濟部水利署對於某流域區域（包含都市發展地區）的逕流量總量管控。本研究認為，除了總量型的成長管理外，經由協商制度平台、制訂共同發展目標及策略，也是另一種型態的成長管理，不同都會區域可選取對其適用的成長管理方式。

透過本研究都會區域計畫啟動機制與協商平台，強化政府部門之間的協調與整合，以提升「制度容受力」(institutional capacity)亦是我國落實成長管理精神之策略。政府制度量能的提升可促使計畫有效率的推動與執

¹² 詳見[附錄]-本研究第九次、第十次工作會議討論紀錄。

行，經由各階段不同的發展目標設定，進行計畫定期的滾動式檢討，將可對都市地區的成長達成一定的管控效果

4.2.5 都會區域部門發展

由於全球化的趨勢，原有以單一都市行政界線為主的規劃模式難以配合多元且彈性的跨域發展，加上跨域議題廣泛且繁複，許多國家皆面臨空間規劃體系與治理模式的變革，故論述的焦點也集中在跨部門政策的整合以及跨地域行政的管理(行政院經濟建設委員會, 2013)。因此，都會區域計畫除了從空間規劃及土地使用規劃部門的觀點，提出因應跨域性空間議題的「都會區域計畫」，其中包含議題所涉及的相關部門發展，在此本研究統稱界定此為「都會區域部門發展」。

回顧 2006 年內政部營建署所委託的「國土規劃前置作業辦理計畫-子計畫 1.都會區域規劃標準作業程序之研究」(陳彥仲等, 2006)，對於部門發展與都會區域規劃有深入的探討。該研究報告指出「部門綱要計畫」擬定考量因素應包含經濟、社會、文化、政治、及公共利益等，並應在土地使用計畫過程中作平衡的考慮。

另外，政府部門對中長期政策推動的一貫性，影響到部門發展(計畫)的擬定及國土空間結構的發展。因此政府對中長期政策的態度，關係到部門發展所需的預算支援，且由於部門發展所指導的部門計畫內容，依據法令常散見各相關目的事業法中，因此「都會區域部門發展」應如何整合，在計畫研擬過程及協調機制上將是關鍵。

由於都會區域屬於大尺度、跨域性的空間計畫，性質為都會區域發展之架構性規劃，故本報告第伍章即建議：都會區域推動機制在區域計畫法賦予的權責範圍內，應將既有相關部門發展計畫進行空間面上的整合，以及充分協調與規劃議題相關的部門對規劃內容之意見，包含對於計畫目標的設定、策略的研擬及行動方案的提出等，於統合後納入都會區域計畫。此作法將有助於都會區域計畫擬定後的落實與執行。

4.2.6 其他相關事項

本研究除了對前五項原應載明內容進行分析外，尚有最後一項：「其

他相關事項」。依據區域計畫法第七條有關區域計畫應表明的事項，最後一項為「其他」，以及甫於今(105)年一月由總統公告的國土計畫法第九條第一項第十款為「其他相關事項」，皆有對計畫載明內容或項目的規範，可能無法完美或會有未盡事宜之處的考量，故在計畫應載明內容上預留「其他」乙項，以保留計畫擬定者的彈性。

4.2.7 對原應載明內容之具體建議

一、都會區域範圍界定

由於本研究建議「都會區域計畫」採以議題為導向的策略式規劃，且認為在我國尚未有跨域型的政府組織或管理權責單位出現之前，以明確範圍界定都會區域計畫的方式並非計畫能否落實的關鍵，故建議都會區域計畫應突破傳統疆界的思維，採依各別議題、較具彈性的「計畫範疇」界定計畫效力範圍，而非以地理上的實際界線做區隔。

二、都會區域現況分析與亟需解決課題

空間計畫的擬定目的勢必回應某特定的空間發展課題。因「都會區域計畫」採議題為導向之規劃，故本研究建議，提案單位於規劃前期即應透過資料蒐集、議題分析及共識凝聚等方式，指認預期回應的跨域議題（即課題）為何，並以「計畫議題」、「議題指認」等取代原「都會區域現況分析與亟需解決課題」之用語。

三、都會區域發展目標及策略

因都會區域計畫仍上承全國區域計畫的基本原則、目標與策略，故都會區域計畫內容於「計畫議題」指認後，建議仍保留載明「計畫目標」及「發展策略」，才能據以指導地方縣市政府的空間發展政策及計畫。

四、都會區域成長管理

本研究建議將成長管理視為規劃的一種基本價值、理念，作為指導「計畫目標」、「策略」及「執行計畫」等的前提。故都會區域成長管理應於「規劃背景與理念」中陳述對經濟、環境與社會三大面向的意涵為何。例如：土地的需求、資源的使用等...是否符合永續及成長管理基本原則。故建議

並不特別訂定「都會區域成長管理」此項目。

五、都會區域部門發展

由於空間計畫原本即具有部門計畫整合的特性，故部門發展策略或計畫與「都會區域計畫」的協調整合即為能否成功的關鍵；也因都會區域計畫將依特定跨域議題需要而定，故部門發展的內容也因議題而有所不同。本研究建議有關都會區域部門發展內容應依據「計畫議題」，於「計畫目標」、「發展策略」及「執行計畫」等內容應依相關部門的政策、構想加以研擬。故建議並不特別訂定「都會區域部門發展」此項目。

六、其他相關事項

由於計畫擬定常有未盡事宜、或可能非屬於前開事項者，並且區域計畫法及國土計畫法對載明內容皆有「其他」一項，故本研究建議「都會區域計畫」應載明內容保留此項。

4.3 都會區域計畫應載明內容之建議

基於本章 4.2 節對本案工作需求書原先所要求的都會區域計畫應載明內容之分析，本研究參酌本報告第貳章-文獻回顧之國土計畫法、區域計畫法相關條文精神，以及國外相關都會區域規劃案例，並配合本研究提之「以議題為導向」的都會區域計畫規劃方法論的架構，以下將研提對未來「都會區域計畫」應載明內容之架構建議（即「都會區域計畫」章節）與論述，以供後續推動實際擬定都會區域計畫之參考（圖 26）。

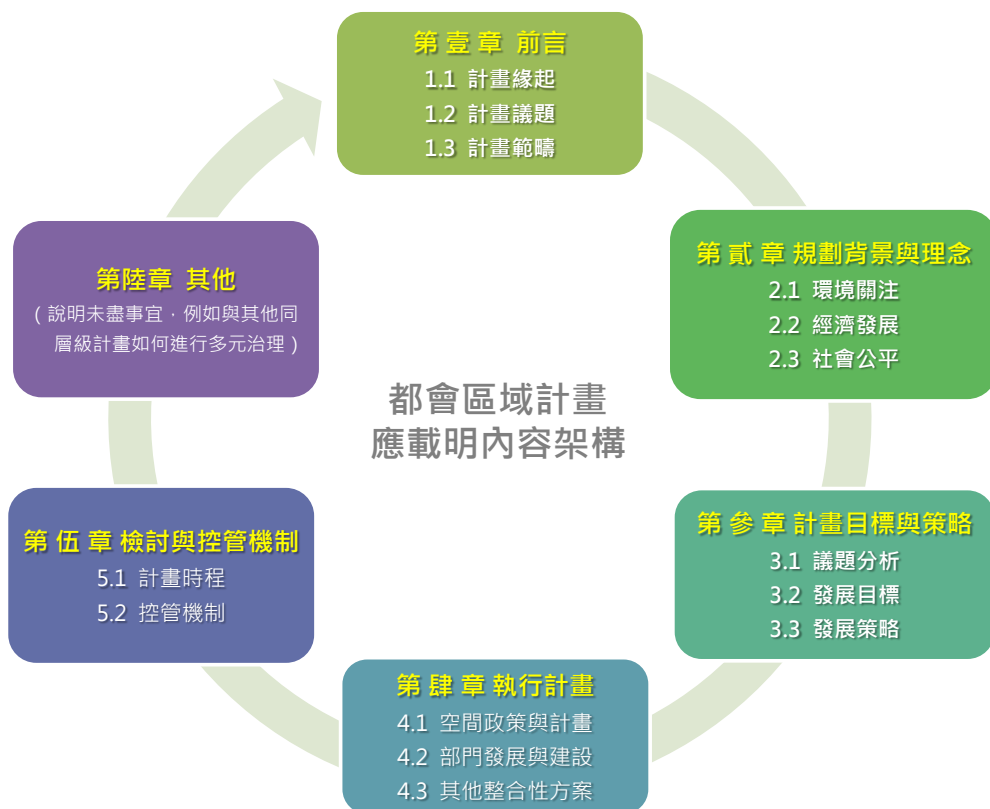


圖26 都會區域計畫應載明內容建議架構

4.3.1 第壹章 前言：性質、議題與範疇

建議第壹章為「前言」，內容包含首先說明計畫性質、定位與功能，並指認出應優先處理都會區域發展課題，以闡述研擬該計畫之目的為何。

一、計畫性質、定位與功能

「都會區域計畫」並非單一獨立的實質計畫，而是依附於「全國區域計畫」下的一個補充說明（附冊），其法效力仍來自於全國區域計畫，並

將其屬性視為：一種對都會區域重大議題的指認與處理或是對跨域整合性議題合作具有共識的「協議文件」（或稱之為「行政契約」），藉由全國區域計畫在行政程序上的「通盤檢討或（臨時）變更」（依據區域計畫法第13條）予以補充之。

同時，本研究亦將「都會區域計畫」定位為「以議題為導向」的策略性計畫，因其位階亦為全國區域計畫層級，而功能則為補全國區域計畫對「都會區域」發展議題的指導原則及策略內容之不足。

二、計畫議題

在計畫性質、定位與功能說明之後，「都會區域計畫」做為回應攸關都會區域發展重大「議題」的一份共識性協議政策文件，故在議題指認上即為一種空間治理的價值選擇，將聚焦於具有跨域、與空間發展或土地利用之相關議題；同時，議題的形成除了申請機關的治理判斷外，還包含審議過程的相關單位、行政團體與部門的協同參與，故於規劃審議的共識形成，亦是屬於議題形成過程的一部份。

爰此，並非所有都會區域皆會有研擬「都會區域計畫」之急迫性與必要性，必須檢視其所提出之優先因應「議題」是否具有重大性，以及該議題涉及的利害關係人（stakeholders）對該議題的提出是否有達初步共識。故本研究建議應於一開始第壹章的「前言」中，即清楚說明其擬定計畫的目的是為回應何項重大的跨域性議題。

通常提案者對於議題一般會有初步想法，本研究則建議可進一步透過下列方式指認：

- （一）基礎資料的蒐集：包含與該都會區域發展相關的空間政策與計畫、新聞媒體或輿論關注的重要政策、跨域性議題及焦點等。
- （二）分析與篩選：提案者透過與相關部門發展的政策、計畫或與該區域縣市政府的發展構想，經相互分析、篩選與驗證，檢視空間計畫、部門發展計畫或縣市發展構想，彼此在空間發展或土地使用規劃上是否有何衝突點（Hot Spots）。

- (三) 共識與指認：再透過與跨域議題相關的目的地事業深度訪談、有關單位及專家學者的座談會討論，凝聚最後對於都會區域計畫重大跨域議題的共識。

三、計畫範疇

因將「都會區域計畫」視為參與者之間的一種「協議文件」，則其計畫範疇即為議題所涉及的相關事務及其事務之目的事業主管機關。故計畫擬定的參與者即為指所涉事務範圍的相關利害關係人（以機關為主），故包含中央及地方之目的事業主管機關、直轄市、縣（市）政府或其他具有行政效力的機關團體、組織等。

經由對所指認之議題的涉及事務分析，計畫內容得以列表的方式擬具此共識性文件的計畫擬定機關、有關機關等，從議題事務及所涉機關界定該都會區域計畫的計畫範疇。

4.3.2 第貳章 規劃背景與理念

於都會區域計畫的議題指認與範疇界定之後、並在研擬相關的因應「策略」及「目標」設定之前，本研究建議規劃者應先陳述目前當代的規劃價值觀與永續發展等基本的普世理念，以及，對應在我國國土規劃體制下所研擬的都會區域計畫根本價值為何。基本論述內容應來自於國際上對空間規劃的觀念與思潮演進、上位「國土空間發展策略計畫」與「全國區域計畫」之相關內容。因此，有關都會區域「成長管理」的概念與規劃精神，本研究建議應於此章予以論述。

關於「規劃背景與理念」之論述，本研究並建議應從永續發展的三大支柱進行論述，包含：環境關注、經濟發展及社會公平。做為都會區域計畫研擬目標與策略的前提與基本原則，並據以引導地方區域計畫在環境、經濟與社會三大面向的規劃構想。

一、環境關注

對於大規模、跨域性環境災害的基礎條件分析，例如河川流域與所經過的都市發展地區之互動關係、產業發展與環境保護及公害防治的議題與因應策略等。

二、經濟發展

全球化發展趨勢下，「都會區域」做為介於國家、城市之間的空間單元，已成為區域經濟發展與產業競爭的主體，因此跨域性的產業發展議題與策略建議於規劃背景論述。

三、社會公平

人口結構質與量的改變尤以先進國家最為明顯，也直接或間接的影響到空間規劃的基礎條件設定。都會區域發展也應關注某部分無法參與市場機制競爭的族群之需求是否得以被滿足，以及可否獲得公平發展的機會。

4.3.3 第參章 計畫目標及策略

一、計畫目標

經由對所指認的議題進行基本分析、評估與方法論說明，本節應擬訂「目標」，以說明該計畫預期達到的政策效果（Policy Outcome）為何。都會區域計畫設定的基本目標如前節所述，應是「空間及社會資源的利用」需符合經濟原則、各項資源必須公平合理的分配、環境資源必須予以保護與永續利用，及治理必須有效及合法。故都會區域之形成除了要求達到規模經濟及聚集經濟外，另外，亦需著重於都會區域內各面向之間的效率與公平及促進都會區域之永續發展。

二、發展策略

本研究建議都會區域計畫的「策略」研擬，應以引導空間發展、區位配置或具有土地使用意涵的發展策略為原則。

例如：以首都圈「住宅」課題為例，新北市區域計畫(草案)僅能就該市未來的人口總量推估至計畫目標年之都市計畫「住宅用地」需求，並無法與鄰近臺北市、基隆市或桃園市之空間計畫就新北市跨域的「住宅」議題進行整體規劃，未來的「北部都會區域計畫」即可於此扮演關鍵的角色與功能，研擬考量基隆、臺北、新北與桃園等首都生活圈範圍下的住宅用地總量規劃或社會住宅等區位配置之建議等策略作為。同時，對於因應北部高房價的問題，在設定未來「可滿足多少比例的青年、社會弱勢或老年

族群得以享有合理的居住環境」或「提供一定數量的合理價格社會住宅的供給」等目標之下，研擬相關策略。

又或者，對於跨域性的公用及公共設施配置或使用目標，可研擬具「成長管理」概念的策略。例如：研訂都會區域之主、次要都市核心及地方市鎮之發展定位，指導各縣市區域計畫中的「城鄉發展模式」，間接引導中央部門發展的投入或地方空間計畫對公用及公共設施之區位配置，促使公共建設或服務能有效利用，同時提升財政效率。

另外，為回應跨域議題的發展策略，往往需跨部門的相關空間發展策略配合。故本研究參酌國土計畫法相關條文，建議計畫範疇中所界定的相關部門，其部門發展計畫應依以下原則配合都會區域計畫：

- (一) 都會區域計畫主管機關應會商相關目的事業主管機關，就跨域議題，從其部門發展涉及之空間政策或區位適宜性等面向，綜合評估後訂定其部門的都會區域空間發展策略；
- (二) 各目的事業主管機關興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時，除應遵循全國區域計畫（包含都會區域計畫）之指導外，並應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關之意見。
- (三) 若中央目的事業主管機關興辦之部門計畫與全國區域計畫（包含都會區域計畫）所定之部門空間發展策略或計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調；若協調不成時，得報請行政院決定之。

4.3.4 第肆章 執行計畫(應辦及配合事項)

都會區域計畫在所擬訂的目標及策略之下，本研究建議依據區域計畫法第 11、12 條，應研擬執行計畫，以延續計畫之策略內容對相關部門發展及地方縣市空間計畫（都市計畫及區域計畫）的指導性，同時，並應於執行計畫(應辦及配合事項)內容註明主協辦機關、計畫期程（短期 1 年、中期 2-5 年及長期 5 年以上）等。

本研究建議之執行計畫(應辦及配合事項)至少有以下三種類型（圖 27）：

一、空間計畫或政策的調整

現有中央或地方的空間計畫或政策（含法規），應如何配合後續都會區域計畫發佈實施後進行修訂的執行計畫，此處的空間計畫與政策在中央多以「內政部」做為其主管機關。

二、部門發展與建設計畫的配合

都會區域計畫研擬過程所協調整合的部門發展構想，對既有或規劃中之計畫或方案將進行的調整或配合計畫，則歸於此類型。以北部都會區域為例，本研究過程經篩選出「住宅」、「交通運輸」與「治水防洪」三大優先議題，與此三議題相關的部門發展政策或計畫，即應配合北部都會區域計畫的內容進行必要的調整或修訂。

此類型的執行計畫或應配合事項之主管機關則以內政部以外的目的事業主管機關為主。

三、其他新建議的整合方案

在新的計畫目標及策略之下，從整體規劃的觀點提出其他具共識性、已獲得相關部門認可的新方案(或政策措施)，此類型以跨部門整合的政策或計畫為主，故主管機關可能涵蓋內政部及其他相關部門。



圖27 執行計畫(應辦及配合事項)的三種建議類型

4.3.5 第五章 檢討與控管機制

本章說明都會區域計畫的期程，是否配合全國區域計畫通盤檢討或臨時變更進行；以及對於執行計畫的控管機制。都會區域計畫既然是「議題導向」，同時又是全國區域計畫一部分，法理上即應適用區域計畫法規定而辦理通檢與臨時變更。換言之，都會區域計畫之擬定、變更等程序，除了連同在區域計畫通盤檢討時一併辦理外，其本身就是區域計畫臨時變更程序，故其本質無論由議題導向還是由程序觀點皆為滾動式。

一、計畫期程

都會區域計畫做為全國區域計畫的「附冊」，其檢討與修訂得於全國區域計畫進行通盤檢討的時機一併檢討，或因實際需要採「臨時變更」的方式同計畫申請程序進行修訂，檢討或修訂後的都會區域計畫內容則將併入全國區域計畫以進行補充（法理論述請詳本報告第肆章內容）。

本節將說明計畫時程是否與全國區域計畫之通盤檢討並行，或者該計畫是以全國區域計畫臨時變更的行政程序，以及是否有落日的相關規定。

二、控管機制

說明對於執行計畫的定期檢討及修訂等相關事宜，例如：召開定期區域計畫委員會或審議諮詢平台的工作會議形式，對於都會區域計畫所擬的執行計畫進行執行進度的管控與協調。

4.3.6 第陸章 其他相關事項

本章說明未在前面章節論述但仍有必要提及之相關事項。例如：都會區域計畫擬定後，與「流域特定區域計畫」之間如何進行多元計畫的治理，以及，與其他相關的部門政策如何進行協調，以達成與本都會區域計畫同步運作的效果，例如：檢視不同政策計畫之間的目標設定或策略研擬，彼此之間是否有相互抵觸之處，可於此節敘明，以便供後續執行期間，一旦發生不同部門對於計畫執行產生認知差異時之檢視準據。

另外，若已知在中央相關部門或地方政府、有相關的財源或預算編列，也可於此節說明。

表3 都會區域計畫應載明內容架構建議

章名	節名	說明
第壹章 前言	一、計畫性質、定位及功能	說明擬訂原因、依據本研究界定之「都會區域計畫」性質、功能，說明計畫目的。
	二、計畫議題	說明本計畫所指認的跨域優先議題為何。
	三、計畫範疇	說明議題涉及之「事務」範疇，以及事務所涉及的利害相關人（以機關為主），包含中央機關、直轄市、縣(市)政府及其他行政團體等）。經由議題、事務及參與機關之確認以界定計畫範疇。
第貳章 規劃背景及 理念	一、環境關注	- 當代規劃價值觀、永續發展等基本規劃理念之背景陳述及本計畫價值論述。包含：成長管理理念等。（此部分上承國際規劃思潮與全國區域計畫理念（或部門計畫），同時下接地方區域計畫在環境、經濟與社會三大面向的計畫構想。 - 研擬原則：引導空間發展、區位配置或具有土地使用意涵。 - 本章內容做為研擬「目標」及「策略」之基本原則。
	二、經濟發展	
	三、社會公平	
第參章 計畫目標及 策略	一、議題分析	各議題的分析、評估與方法論。
	二、計畫目標	回應該議題預期達到的政策效果（policy outcome）。
	三、發展策略	目標設定下的因應策略為何。
第肆章 執行計畫	一、空間計畫的調整	說明現有政策、地方區計及都計或法規要點應如何配合修訂。
	二、部門計畫的配合	說明相關已提出之部門發展計畫或建設應如何整合。
	三、新建議方案	若有新建議方案可在此節提出。
第伍章 檢討與控管 機制	一、進度與時程	說明此計畫時程、是否有落日規定等...
	二、控管機制	定期檢討及修訂相關事宜，含定期會議或工作會議的召開。
第陸章 其他相關 事項		保留得載明「其他」事項的空間，如有具體的經費編列者，可於此說明經費控管；或是多元計畫治理的說明。

伍、都會區域計畫推動實施機制

本章以下 5.1 節將首先探討區域建設推行委員會制度，接續 5.2 節提出本研究對於都會區域計畫的推動實施機制之建議。

5.1 區域建設推行委員會制度之探討

區域計畫法第 18、19 與 20 條對於區域開發建設之推動有相關規定。第 18 條賦予中央與地方機關在推動區域建設時得組織「區域建設推行委員會」(以下簡稱：區建會)；第 19 條為規定區域建設推行委員會之法定任務；第 20 條則規定，區域內個別事業主管機關，應配合區域建設推行委員會之建議，分別訂定開發或建設進度及編列年度預算。其中依照區域建設推行委員會依推動時間不同，分為兩個時間點描述區建會推動情形：

5.1.1 推動相關歷程

一、民國 50 年代推動情形

早期臺灣地區劃分為 7 個區域，北部區域曾於民國 57 年成立「區域建設委員會」，直屬行政院，臺灣省政府於民國 59 年為實施「臺灣南區區域計畫」成立「臺灣省南區區域建設推行委員會」，二者之職掌主要在協調、指導及建議區域計畫與各項實質建設工作，分別於成立二年後，均因未能順利推動工作而陸續撤銷，主因有以下五點(經建會都市及住宅發展處, 2012)：

- (一) 權責不夠明確，如都市計畫之審議，經由該委員會審議後，仍需再送內政部都市計畫委員會審議，徒增審議流程。
- (二) 委員會大都由各部會次長級或省府廳處副首長兼任，無實質決定權，常造成議而不決、決而不行的現象。
- (三) 該委員會屬行政院，無地方政府代表參與，對地方事務不盡瞭解。

(四) 委員會無預算審核權，無法要求各級政府配合區域計畫編列預算，推動建設實施。

(五) 無監督考核權，如各主管單位未依照區域計畫推動有關業務，該委員會亦無約束力。

二、 近年推動情形

近年北臺區域合作平台與內政部亦曾啟動區域建設推動委員會之相關討論，相關推動情形如下：

(一) 北臺區域合作平台

原先希望由北臺區域合作平台八縣市共同成立簽署之北臺區域建設推動委員會，因部分縣市仍有區域建設推行委員會將對地方自治高權產生衝擊的疑慮，最後功敗垂成，也導致跨域議題仍回到較為柔性的區域合作平台運作。

(二) 內政部

區域計畫法主管機關內政部鑒於民國 98 年行政院核定之「國土空間發展策略計畫」指示，各區域範圍內地方政府應就共同事項，透過平台討論、協調，建立共識後再推動實施與建設。是以，行政院經建會（現為國家發展委員會）乃透過「國家建設總合評估規劃補助計畫」協助北臺、中台、雲嘉南與高屏區域平台之成立。當時，內政部原規劃依據區域計畫法籌組區建會，使跨域建設經委員會審查者可優先補助，並籌劃於現有公共建設部門中增設「區域建設部門」，做為匡列跨域建設計畫經費之管道，以促進區域建設或相關經費之建議、協調或推動等事項。

後於民國 99 年內政部營建署邀集專家學者初步規劃方向，研具「直轄市、縣(市)政府籌組區域建設推行委員會相關運作機制及配合事項」，並於同年函請相關部會與各地方政府回覆意見，並舉辦座談會研討。相關目的事業主管機關與地方政府提出相關意見（表 4），本研究並綜整如下：

1. 遇政黨輪替，區建會之成員可能隨之變動，恐影響區域建設中長期計畫之推動。

2. 若公共建設先期規劃要成立新部門別或匡列一定比例額度，需考量所擬辦理跨部門建設與現有 8 大部門 17 項次類別可能會產生競合（例如：跨域之下水道、軌道運輸建設會被歸類於區域建設部門，而非原先環境資源部門或交通部門）。
3. 計畫型補助款係由地方政府報請中央主管機關審核，在符合前述財政收支劃分法規定之原則下，由主管機關衡酌實際需要予以補助，以利政府資源之有效配置，似不宜逕以各區建會通過之補助案件做為要求各主管機關應予補助之條件。

5.1.2 小結：區域建設推行委員會之探討

我國區域計畫法雖賦予中央主管機關在推動區域建設時得組織「區域建設推行委員會」，同時亦規範區域內個別事業主管機關應配合區建會之建議，並分別訂定開發或建設進度及編列年度預算。然而，經上述分析可知，在實務上區建會的成立與推動尚需許多主客觀因素與條件配合，目前在中央部門或與地方政府間未達共識前，成立區建會組織並維持其常態運作尚有困難。

故本研究建議，在未來都會區域計畫之擬定機關依法仍為內政部的規定下，在都會區域計畫的形成與實施機制面應納入多方參與，包括計畫啟動階段與規劃階段。

- 啟動階段：建議增加直轄市、縣市政府共同研擬都會區域計畫之管道，得報請內政部納為研訂都會區域計畫之參考
- 規劃階段：邀請跨域議題所涉事務的地方政府機關、中央部會目的事業機關舉辦協商會議，就跨域議題之空間規劃或土地使用需求研提因應對策。

在此建議機制下（詳 5.2 節 推動實施機制之建議），期能補足區域建設推行委員會未能成立，但跨域合作與落實需要以地方共識為基礎的政治現況。

表4 中央部會及縣市政府對區建會之意見彙整表

機關	相關意見
經建會	1. 未來地方選舉結果如遇政黨輪替，區建會之成員可能隨之變動，恐影響區域建設中長期計畫之推動。 2. 經費來源：若公共建設先期規劃要成立新部門別或匡列一定比例額度，先期作業必須依循中程計畫核定結果來編列預算，此建議方式與次類別分立的程序與作法有別，亦將造成資源重疊與排擠效果，經建會未來必將視此類跨域計畫之核定情形，適時配合調整相關預算審議機制，以有效鼓勵跨域計畫之推動。 3. 建議應由各該專案補助計畫之主辦機關，於其所訂之競爭型補助辦法中，增訂「計畫經區域建設推行委員會討論通過」為申請補助之必要條件 4. 地方政府所建議之區域建設計畫，要與中央部會的中長程計畫相互連結，此部分建議再詳予規劃 5. 早於民國 57 年及 59 年，我國即曾分別由行政院及省政府成立北區及南區之區域建設推行委員會，其職掌與現行區建會之任務相似，惟二者均未能順利推動，其原因包括權責不夠明確(尤其與區域計畫委員會之分工)、無預算審議權以要求各級政府配合編列預算、無監督考核權以約束相關計畫之推動等。為免蹈覆轍，建議針對區建會之推動宜就相關制度整合與建立作一通盤考量，以收實效。
研考會	1. 原則支持區建會之推動。 2. 現行臺灣北中南東四大區域計畫與「北北基宜」、「桃竹苗」、「中彰投」、「雲嘉南」、「高屏」、「花東」、「澎湖馬」等 7 區域生活圈之涵蓋性及多層次治理之適配性。 3. 區建會之組成宜由鼓勵地方自行組成，而非透過指定方式為之。 4. 區域建設推行委員會間之協調機制宜併同規劃，以強化區域與區域間資源競爭之調和以及衝突之協調。 5. 依區域計畫法第 19 條規定，區建會任務偏重區域公共設施之興修等硬體建設，建議考量將相關軟體性區域治理議題納入。
財政部	1. 推動區建會與否尊重營建署之政策。 2. 經費來源：若公共建設先期規劃要成立新部門別或匡列一定比例額度，需考量所擬辦理跨部門建設與現有 9 大部門 23 次類別可能會相互競合(如跨域之下水道、軌道建設與非跨域之下水道、軌道建設)，其自成立一部門之必要性與意涵為何；至建議於既有 9 大部門中匡列一定比例額度預算供區域建設計畫運用部分是否可行，財政部尊重主管機關意見。
主計處	1. 關於區域建設經費來源匡列第十部門別：事涉公共建設計畫先期作業審議程序，仍請參酌主管機關經建會意見卓酌。 2. 關於補助辦法規定通過區建會推薦優先補助部分：目前財劃法修正草案業已增定中央對跨區域之建設計畫或合作事項，已規定應優先給予補助。 3. 計畫型補助款係由地方政府報請中央主管機關審核，在符合前述財政收支劃分法規定之原則下，由主管機關衡酌實際需要予以補助，以利政府資源之有效配置，似不宜逕以各區域建設推行委員會通過之補助案件，作為要求各主管機關應予補助之條件。
內政部民政司	1. 對區建會之推動無意見 2. 地方制度法第 24-1 條關於地方相互合作條款，不限於相鄰區域之地方政府
營建署城鄉發展分署	1. 建議中央層級應有由各中央部會代表共同成立之相對應的跨部會區域建設平臺組織，負責整合協調區域內或區域間跨部會及地方事務。
地方政府 (臺北市、新北市、新竹縣、新竹市、宜蘭縣、台中縣、南投縣、臺南市、高雄市)	1. 區建會與現有區域合作平台功能區別宜予以釐清。 2. 區建會組織尚未擬定設置辦法或組織章程。若要設置相關辦法建議應規範委員組成結構、專業學術或技術領域，及討論議案之議決方式，避免過度依賴協商導致條件交換式的決策破壞委員會應擔負之功能。 3. 區建會應由內政部作為協調單位，並建議敦請中央政府能成立院級跨部會工作小組，俾指導各地方層級區建會所提出之區域建設計畫及提出區域建設建議事項。 4. 原則同意公共建設先期規劃成立新部門(區域建設別) 5. 區域建設推行委員會應有指導區域公共建設事項之功能，故建議經地方及中央區域建設推行委員會討論通過案件，中央應納入預算辦理或全額補助地方辦理，並研訂區域公共建設之中央與地方執行分工事項，俾利計畫具體落實。
離島 (金門縣、連江縣)	1. 除地方政府外，過去離島有太多事權機關，建議成立「離島區域建設推行委員會」，以利離島區域發展之高度思考離島發展。 2. 建議區建會應以地方政府自發性組織組成方式進行。 3. 離島在水資源分配、學區、海運以及垃圾處理等問題與臺灣本島有相關往來互動，不應排斥離島加入本島之區建會。

5.2 本研究對推動實施機制之建議

於本報告第參章之區域計畫性質、定位與相關法理論述基礎下，為符合擬定都會區域計畫之精神-以共識為基礎的協議文件，本研究研提以下「都會區域計畫推動實施機制」之建議。此建議機制分為三階段進行，分別是：(一)啟動階段 (二)規劃階段 (三)定案及實施階段(圖 29)。其中，「啟動階段」可區分為提案的時機與途徑、議題形成方式建議。

5.2.1 第一階段：啟動階段

一、提案時機與途徑

本研究建議於都會區域計畫成案前，三個提案時機與途徑如下：

- (一) 基於區域計畫法第 12 條之內容：「區域計畫公告實施後，區域內有關之開發或建設事業計畫，均應與區域計畫密切配合；必要時應修正其事業計畫，或建議主管機關變更區域計畫。」爰此，當相關部門事業計畫在跨縣市的都會區域空間發展上，認為在部門與部門介面上有矛盾、衝突或窒礙難行的跨域議題產生，可藉由研擬都會區域計畫以做為一個部門協商平台時，則相關部門可向「都會區域計畫」擬定機關（內政部）建議，由擬定機關內部討論後向中央區域計畫委員會申請提案，以開啟後續規劃階段。
- (二) 既有或現行的直轄市、縣(市)區域計畫及都市計畫主管機關（亦即相關直轄市、縣(市)政府），基於直轄市、縣(市)整體空間發展、認為有必要經由都會區域計畫的研擬，以整合跨部門間（中央不同部門）或府際間（中央與地方政府、地方與地方政府）的相關政策或計畫時，可向「都會區域計畫」擬定機關（內政部）建議，由擬定機關內部討論後向中央區域計畫委員會申請提案，以開啟後續規劃階段。
- (三) 中央之國土或區域規劃主管機關（內政部），基於整體性的都會區域空間發展及規劃構想、認為有必要經由都會區域計畫之研擬，以整合跨部門的相關政策或計畫時，可逕行申請提案至中央區域計畫委員會討論，成案後以開啟後續的規劃階段。

二、議題形成方式

議題形成與提案時機為一體之兩面。因當中央或地方的區域計畫主管機關認知有跨域性重大議題產生時，也將是啟動擬定「都會區域計畫」的提案時機。本節將說明如何從議題的產生、形成到與該議題涉及的事務機關、行政團體之間達成共識的方式建議。

(一) 議題產生

1. 輿論民意

由於我國民主政治的發展，無論是中央或地方政府對於民意的反應皆相當重視。因此，輿論與民意對於跨域性議題的看法通常會在各級選舉過程中，藉由候選人本身或意見領袖、利益團體等提出不同的訴求，也往往會在各種新聞媒體、網路曝光。因此，中央或地方的區域計畫主管與擬定機關，藉由政黨的政治活動、首長政見，可初步瞭解在各別都會區域中備受民眾關切的重大跨域議題為何。

2. 文獻分析

都會區域計畫提案機關基於輿論民意、首長政見等觀點，可藉由蒐集、分析並彙整與該跨域議題相關之部門政策、計畫或該區域之縣市發展構想，進一步分析該議題在空間發展與土地使用意涵的論述、與其他部門計畫之關聯性，以及是否與部門計畫、縣市發展構想之間產生矛盾或競合之處（Hot Spots）。

3. 深度訪談與座談

藉由與議題相關之中央及地方主管機關深度訪談，可進一步瞭解、確認該議題的重要性、是否為地方真正所關注的跨域議題，亦或者是否有其他重要的議題應一併被納入考量。

(二) 議題篩選原則

為符合擬定都會區域計畫之目的與精神，議題應具有跨域、重大性及需要空間計畫指導等特性。建議可從現行全國及縣市區域計畫無法處理、無其他目的事業計畫處理的角度思考，且避免已有相關計畫因應的議題。

建議篩選原則考量如下：

1. 都會區域空間特有之跨域性（跨縣市）問題；
2. 目前無其他目的事業機關及部門計畫處理，具有空間與土地利用的意涵；
3. 是否為輿論所關切的焦點；
4. 是否具有重要性與急迫性；
5. 空間計畫、相關部門及縣市發展構想之間，具有相互競合的矛盾或衝突點（Hot Spots）。

（三）共識凝聚

都會區域計畫屬於全國性的區域計畫層級，其擬定機關依法為中央主管機關內政部。在本研究將其定位為「以議題為導向」的計畫下，由於後續計畫的策略推動、執行計畫的落實，皆需要跨部門的中央及地方政府協力始能成功，故建議從跨域議題的產生、形成與提出，應有中央、地方政府及相關行政機關或團體的共識凝聚過程。此共識凝聚可藉由提案機關辦理相關的中央、地方目的事業機關的訪談，或舉辦多次的座談會而逐漸地收斂及促成（圖 28）。



圖28 跨域議題的共識凝聚示意圖

資料來源：本研究繪製

5.2.2 第二階段：規劃階段

經計畫擬定單位向內政部區域計畫委員會報告並成案後，將視該議題之特性，分案由區委會專案小組進行實質規劃草案之審查。此階段應納入利害關係人（例如：相關目的事業主管機關、民間組織、行政團體等）之

參與，亦即將於「計畫範疇」中敘明的事務所涉機關。

由擬定機關、事務範疇所涉之機關及區委會部分相關成員組成該都會區域計畫的協商平台，透過 2~3 次之公聽會形式尋求各方共識後，由擬定機關擬定計畫「草案」，此具共識性的計畫草案將進入下一階段。若此階段在一定時程內於協商平台中無法達成各利害關係人的協商共識¹³，則將由區委會專案小組向區委會大會報告後，結束此項提案。

5.2.3 第三階段：定案及實施

在規劃階段完成具共識性的計畫草案後，此草案將進入第三階段：「定案及實施」，由區委會大會討論並做成決議。若該草案被否決或於 3 個月內無法經區委會大會做成決議者，則該提案將被退回原提案機關；若該提案經區委會大會確認審議通過後，將報請行政院備案後公告實施。

「都會區域計畫」經報請行政院備案並公告實施後，後續執行方式本研究初步建議如下：

一、依「執行計畫」推動概況與進度，由中央主管機關依職權，視需要召集利害關係人（即：計畫範疇界定之有關機關與團體，國發會應列為必要出席單位），召開計畫執行成效評估會議，並做成執行成效摘要報告。執行成效評估會議建議討論以下三點：

- （一）檢討「執行計畫」之推動進度、是否符合原都會區域計畫所設定之計畫目標與策略方向及功能目的。
- （二）「執行計畫」推動實施過程是否遭遇窒礙難行，或有無須進一步跨部會協調之事項。
- （三）檢視計畫發佈實施後之相關部門新興政策或空間發展策略，有無與該已發佈之都會區域計畫內容（包含：目標、策略與執行計畫等）矛盾或衝突。

¹³ 由於欠缺共識之事務將因為相關單位不配合而難以執行，最差情形亦無法締結行政契約，故慮及其事實上及法律上之雙重困難，建議在一定時間內無達成共識議題，仍應結案。至於日後發現仍有討論或規範必要者，可以重新提案，啟動區域計畫擬定程序。

- 二、「執行計畫」進度落後或推動上遭遇困難者，得由中央主管機關透過該會議，協調相關縣市政府或目的事業機關後進行改善，並列管後續追蹤；其中若涉及跨部門的預算及經費者，則於該會議建請國發會協助辦理。
- 三、若中央主管機關無法透過協商會議解決爭議或進行協調者，則得報請共同上級機關（行政院）決議之。
- 四、經協商會議或上級機關決議後，「執行計畫」內容應進行必要調整後納入原計畫；但若涉及整體計畫方向或目的之重大修正者，則建議應重新啟動計畫的變更程序。

5.3 小結：推動實施機制

本章首先回顧探討過往國內推動「區域建設推行委員會」制度的相關經驗，受限於政治環境的現實條件等因素，若要以「區域建設推行委員會」做為推動「都會區域計畫」的規劃與實施組織，短期內尚無法實現。

因此，本研究建議在區域計畫法賦予的主管機關以及各級區域計畫委員會審議權限之內，將跨域議題的「共識」視為擬定「都會區域計畫」最重要的前提與基礎，無論申請提案者為中央或地方目的事業主管機關，都需將此精神嵌入目前區域計畫審議機制中，一方面可保有地方政府對跨域性重大議題自行研擬提案的可能性，另一方面也維持法定由中央主管機關擬定計畫，並經由區域計畫委員會最後審議確認的程序。

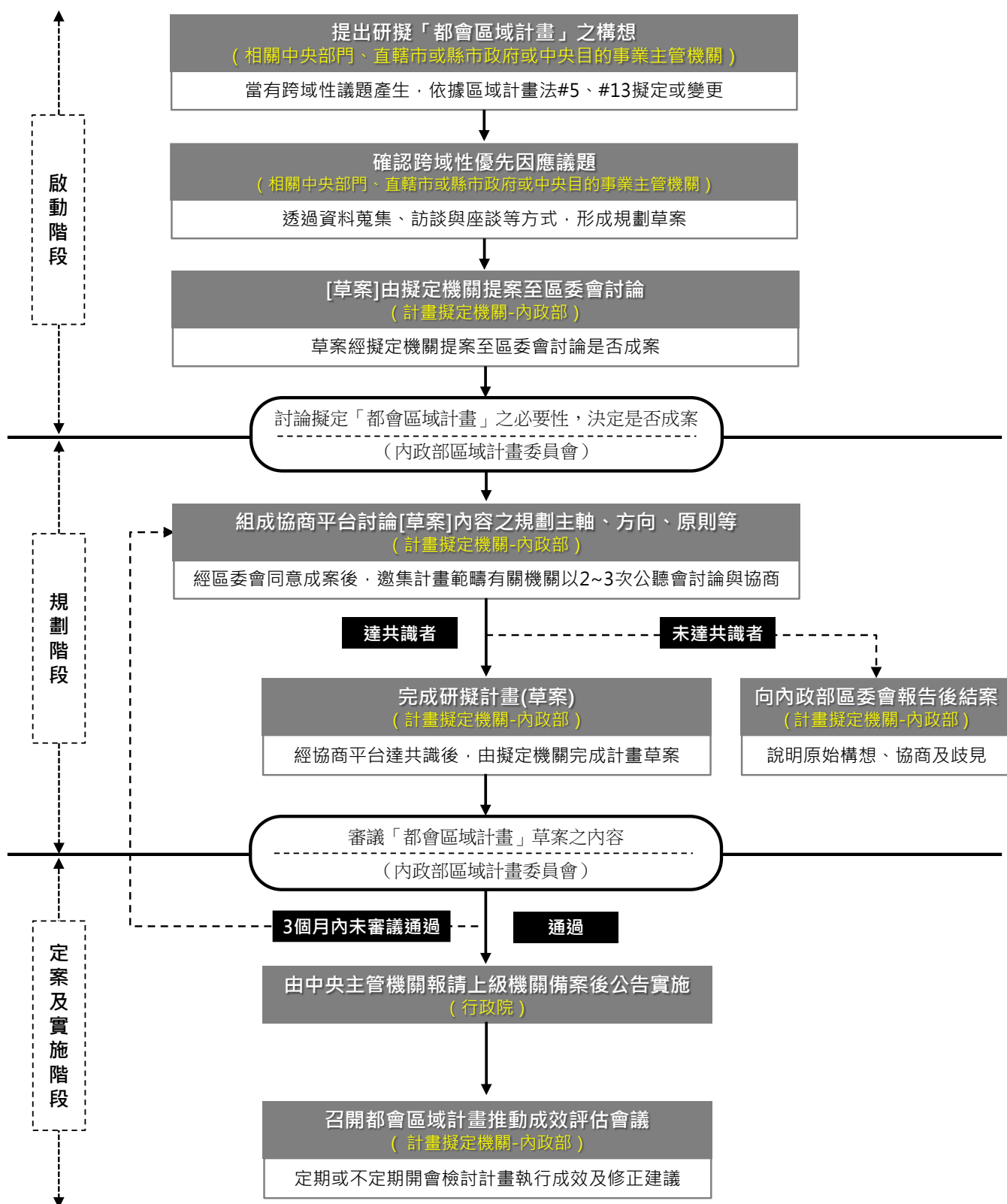


圖29 都會區域計畫推動實施機制建議流程圖

資料來源：本研究繪製

陸、【案例試擬】以北部都會區域為例

6.1 前言

6.1.1 計畫緣起

北部區域長期以來一直是我國政治、經濟與文化發展的中心。從近年的人口成長趨勢來看，全國人口有逐漸往北部各縣市集中發展的趨勢，自民國 99 年五都改制以及民國 103 年底桃園市完成升格成為第六都之後，磁吸效應造成人口往北、中、南三大都會區移動的軌跡更加明顯(圖 30)。

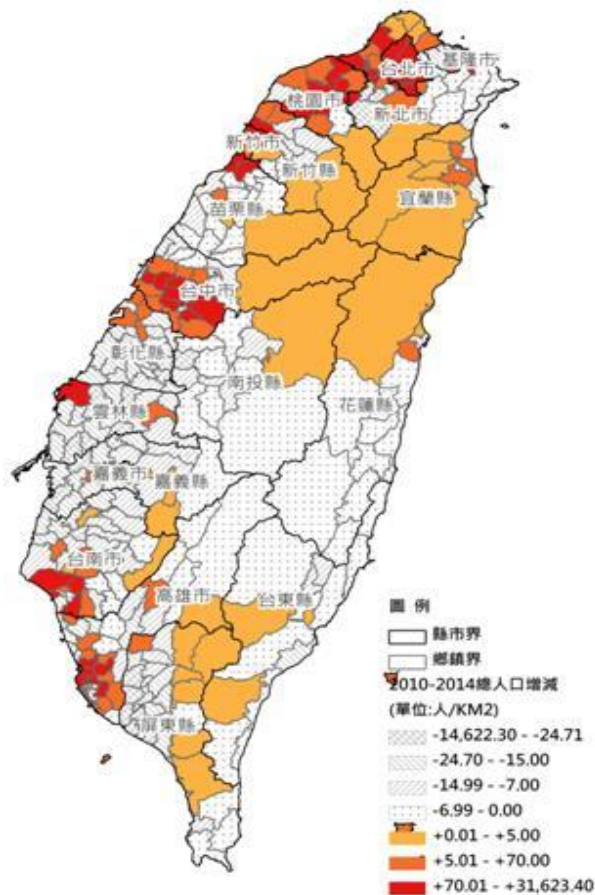


圖30 臺灣各鄉鎮市人口增長趨勢(民國 99~103 年)

在全球化的發展之下，「國家」的角色日漸模糊，取而代之的是各國以「都會區」或「城市-區域(City-Region)」為主體的空間單元，爭取成為「人流、物流、金流以及資訊流」各種流動所匯集的全球重要節點(Hub)，以提升在國際上的經濟競爭優勢。我國由於資源有限，在國土空間發展策

略計畫及全國區域計畫的指導之下，建議西部走廊應以城市區域為範圍，整合治理工作並致力於城鄉夥伴關係，並避免內部零和競爭，另外也為回應北部高人口密度及所衍生的高災害風險及居住不正義等課題，基於下述幾點原因之說明，應擬訂「北部都會區域計畫」：

北部都會地區房價居高不下、一房難求的情形尤以臺北市、新北市最為嚴重，雖有高住宅自有率但也有高空屋率，對多數青年世代或通勤族或弱勢族群而言，基本人權與良好居住空間並不容易得到滿足。在北部大眾運輸（包含：高鐵南港站、新北市三環三線、淡水輕軌捷運、機場捷運線、臺鐵捷運化等）路網持續的發展與規劃建設之下，如何以 TOD 理念、結合運輸與住宅供給的規劃，以適度抒解高房價下的住宅需求壓力，亦需跨域性的資源整合及政策措施配套。

為因應國際的城市區域競爭，北部都會區域應帶頭示範進行跨域資源整合，包含如何處理北部雙港（基隆港、臺北港）與雙機場（松山機場、桃園機場）的定位與競合，研擬整體空間發展計畫，以整合相關部門發展並指導相關縣市之空間結構調整，引導土地合理與有效利用。

根據今年英國劍橋大學的一項調查，臺北市在全球 301 個接受評比的大城市中，是未來 10 年內最脆弱的城市¹⁴。北部都會區域主要都市地區因人口發展稠密、環境條件具高風險，因此亟須從跨域性的資源整合回應氣候變遷衝擊，並進行氣候變遷調適手段。

6.1.2 計畫議題

一、資料蒐集

（一）空間政策或計畫

1. 中央層級區域計畫

回顧民國 71 年台灣北部區域計畫及民國 84 年「台灣北部區域計畫(第一次通盤檢討)」(詳本報告第貳章 2.2.1 節)，皆有對於北部區

¹⁴ 英國的倫敦勞依茲 (Lloyd's) 保險市場根據劍橋大學賈奇商學院風險研究中心的調查報告，於本月初發表「2015-2025 城市風險指標」，評估這些大城市面臨 18 項災害威脅的承受能力，台北市是臺灣唯一接受評比的城市。〈資料來源：蘋果日報 2015.10.30〉

域發展面臨課題的相關論述，雖「北部區域」範圍與本計畫所提之「北部都會區域」範圍不完全一致，但於該時空背景下所關注的發展課題，仍值得本計畫參考。

84 年版的第一次通檢計畫延續 71 年的內容，課題皆著重於「防洪計畫」、「交通運輸系統」、「公共設施」、「環境品質」及「住宅建設」等面向，因此，諸如大台北防洪計畫、高速公路計畫、都會區大眾運輸系統規劃等，都於當時奠定了相當的基礎；另外「住宅建設」的發展課題與對策已被重視，84 年版計畫內容提到：「……未來台北生活圈住宅需求將持續增加，如何抒解台北生活圈住宅需求之壓力實為北部區域住宅建設課題之一」，同時提出「發展新竹科學城計畫，引導新竹生活圈成為次區域中心，以抒解台北生活圈住宅開發之壓力」、「配合林口、淡水新市鎮與新社區開發，廣建國宅提估都市發展用地」、「配合都會區大眾捷運系統建設、北二高、北宜高速公路之完成，應規劃都會區周邊衛星都市、整體開發」等住宅建設對策。

2. 縣市層級之空間計畫¹⁵

新北市區域計畫(草案)提及住宅課題與因應對策，由於雙北市、新北與桃園間的往來密切，故新北市的住宅問題應由上位區域計畫出面協調、整合並提出相關規劃指導原則；另在基隆市區域計畫(草案)中提及有關基隆河廊帶整體規劃的構想，將涉及與新北市之間的跨域規劃，也應於上位區域計畫提出相關指導。台北市近期則提出首都圈公共住宅的規劃構想，亦與本計畫議題相關。

(二) 相關部門政策或計畫

1. 住宅

內政部依據行政院於民國 94 年核定之「整體住宅政策」、100 年核定之「101-104 年整體住宅政策實施方案」及 101 年 12 月 30 日施行之「住宅法」推動相關住宅政策。依住宅法第 5 條規定，內政部應

¹⁵ 都會區域計畫規劃應檢視地方層級空間計畫相關跨域性議題。故北部都會區域應檢視，包含：新北市區域計畫(草案)、台北市都市計畫、基隆市區域計畫(草案)、桃園市區域計畫(草案)之相關跨域議題。並與本計畫所提之議題相互論證。

擬住宅政策並報請行政院核定。整體住宅政策主要內涵包括建全住宅租售市場、提供多元居住協助以及提升居住環境品質等政策。

「101 至 104 年整體住宅政策實施方案」執行策略中提及相關社會住宅建設，包含：浮洲合宜住宅、機場捷運 A7 站以及「台北都會區規劃興建合宜住宅整體構想計畫」等方案，另近期內政部亦提出相關青年住宅政策。

2. 交通運輸

交通部於 104 年 5 月完成「北部區域整體交通系統改善方案」報告，其中列出許多與北部都會區域發展相關之重大交通運輸建設或計畫。包含：「國際機場發展計畫」、「基隆港、台北港及蘇澳港未來發展及建設計畫」、「桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫」、「臺北都會區大眾捷運系統工程計畫」、「公路系統發展計畫」以及「北部區域觀光建設計畫-共 8 項」等。

3. 治水防洪

經濟部水利署透過排水管理辦法第 11 條所規定之排水計畫書，加以規範新開發區的土地開發使用出流管制。對於有關中央管區域排水集水區內新開發案，於民國 97 年即已訂定「中央管區域排水計畫書審查作業要點」據以審查排水計畫書，以進行土地開發使用出流管制，並經協商內政部(營建署及地政司)及相關部會修訂要點(民國 103 年 8 月 28 日正式令頒執行)，本於早期進行土地使用管制精神，要求各開發單位於開發計畫規劃審議階段，應提出第一階段排水規劃書，於實質開發時再提出第二階段排水計畫書，並區分為都市土地與非都市土地加以規範(經濟部，民國 104 年)。

為確保國土資源永續利用，強化都市防適災能力，期往永續城市邁進，內政部營建署於民國 103 年辦理「都市總合治水綱要計畫」，考量我國環境特性、體制、資源、研發與實務能量等，提出都市總合治水架構及策略，作為推動都市總合治水之基石，重要內容包括都市降雨容受指標、都市總合治水總體目標量與流域分擔量之訂定等。

另為解決流域範圍內各種衝突議題，配合流域整體規劃擬定「流域特定區域計畫」之先期規劃(內政部，民國 103 年)。該計畫希望透過空間計畫的操作型式，將有關流域治理的衝突與協調成果，落實於土地使用管制的規範上，以先期規劃角度研擬流域特定區域計畫執行內容與流程，供日後相關行政作業參考。

有關民國 89 年象神颱風後依據行政院函示(台 90 內字第 014344 號)對於「基隆河流域十公頃以上民間投資開發案」及「禁止都市計畫農業區、保護區變更為可建築用地」之規定，基於「基隆河整體治理計畫『前期計畫』」已於民國 94 年完成多年，內政部於民國 104 年報院擬定「基隆河流域土地開發管制行動方案」，擬調整前開函示規定，將基隆河流域都市及非都市土地限制回歸相關法令，並由相關部會及各地地方政府本於職權積極推動該行動方案。

另臺北市政府目前亦積極推動「明日社子島」計畫，相關規劃構想將對基隆河流域治理及土地使用產生不同程度的衝擊，也應納入議題篩選與指認之考量。

二、 共識凝聚

本計畫研擬過程曾進行與提案計畫議題相關的中央及地方目的事業主管機關深度訪談，瞭解其對本案初步研提的北部都會區域「住宅」、「交通運輸」及「治水防洪」三項議題之看法，為求進一步能凝聚共識以確認北部都會區域的跨域議題。經資料彙整，發現受訪機關對此三項議題並無太大歧異，皆表示北部都會區域的「住宅」議題應有上位的空間計畫指導原則，關於供需總量分析及相關區位建議，以及興辦社會住宅的土地、財源等中央的配套支持措施。相關訪談摘要彙整如對照表（表 5）。

表5 中央與地方機關訪談彙整表

受訪機關	跨域議題	治理機制
經濟部 水利署	1. 中央管區域河川已要求相關開發行為應納入排水計畫書；建議未來地方縣市管河川也應納入規範。 2. 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。	1. 對於在跨域空間計畫規劃及審議階段納入相關部門主管機關的參與或建構相關協商平台的建議樂觀其成。 2. 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，可進一步研議。
交通部 運研所	1. 地方民意的輪替往往影響相關計畫與政策的延續性，例如：桃園鐵路立體化計畫。 2. 松山機場在北部區域的定位牽涉更高層級的國安問題。 3. 都會區捷運運能隨里程數增加而邊際效應遞減，捷運的延伸應更加考量跨縣市、跨域的都會整體規劃。	1. 交通規劃與土地使用的規劃結合應越早進行越好，才能得到相互的綜效。例如：桃園航空城計畫與桃園機場聯外公路的規劃等，若無整合易導致缺乏效率。 2. 都市規劃階段應融入智慧交通控制（ITS）相關的規劃概念；在前階段建議先由土地使用部門出面整合，接續相關部門比較容易依循。
內政部 營建署 國宅組	1. 對於都會區的住宅政策規劃，研擬定性的原則可行，若要定量則相對困難（因缺乏跨域性的相關住宅供需數據及研究）。 2. 北部都會區域範圍為北、北、基、桃，原則上可行。	1. 社會住宅具有一定的因地制宜特性，縣市政府對地方情況較易掌握，但地方興建社會住宅面臨財源及土地問題，對若在都會區域計畫能納入跨域的住宅策略或規範，樂觀其成。 2. 除了計畫面，中央補助地方的興辦社會住宅政策也有考量跨域。
基隆市政府 都市發展處	1. 基隆河廊帶是否規劃社會住宅，應從都會區域的角度分析。（住宅） 2. 本市具規劃銀髮住宅潛力，可紓解北部區域住宅部分壓力。（住宅） 3. 基隆港發展及周邊聯外道路與與本市發展密切相關，但整體規劃上涉及交通部及中央相關部門，需上位計畫整合。（交通） 4. 都市計畫檢討應考量土地蓄洪能力，降低對環境的衝擊。（治水）	都會區域計畫的研擬應多傾聽地方意見，避免與地方想法差異過大，難以執行。
臺北市府 都市發展局	1. 認同由都會區域角度提出住宅的相關議題與對策。（住宅） 2. 社子島整體規劃將採低衝擊的開發策略。（治水）	1. 建議因應跨域議題，應編列常態性人員、經費及相關資源等。 2. 需要相關智庫進行針對跨域議題的數據分析並累積研究成果供政策推動參考。
新北市政府 城鄉發展局	1. 建議中央應規範區域性整體社會住宅數量或區間範圍、區位選取原則，另說明提供地方支援的財源、土地配套為何。（住宅） 2. 林口世大運選手村應與台北市、桃園市的社宅需求相互配合與共同管理。（住宅） 3. 本市已從都市及建築等土地管理相關法令修訂積極因應都市防洪的議題。（治水）	1. 建議朝向成立制度性的都會區協商平台，處理跨域議題。 2. 國土法下建議成立都會區域計畫推動委員會，並設都會區域建設基金，強化委員會的職權，以有效推動跨縣市的發展與建設。
桃園市政府 都市發展局	1. 建議中央空間計畫訂定跨域目標與指導原則，並提出相關土地、財源、租稅配套。（住宅） 2. 產業、環境資源與跨域大型公共設施，應區域性整體考量。（其他）	建議成立常態性跨域合作與協調的機制或平台。

資料來源：本研究彙整（訪談記錄請詳見：附錄2）

三、議題指認

經本（提案）單位對於北部都會區域發展的相關政策、計畫等資料蒐集，並與中央、地方相關機關進行深度訪談（或說明已舉辦〇場次座談會的方式表述之）凝聚各方共識後，已釐清並確認北部都會區域發展優先因應的跨域議題為「住宅」、「交通運輸」、「治水防洪」三大項，各項議題的跨部門面向、與其他部門或縣市政府政策或計畫相異所衍生的衝突點或熱點（Hot Spots）為何，分別說明如下：

（一）住宅

鑑於就業、就學機會及生活服務水準普遍較佳等因素，北部都會區域對中南部人口產生磁吸作用，相當高比例的人口願意每日花費較長的時間利用大眾運輸工具通勤，跨縣市就學或就業的現象極為普遍。然而，因我國過去住宅政策鮮少從都會區空間的角度思考，且依住宅法有關社會住宅之規劃、興辦、獎勵及管理屬於地方事務，故某些都會區域空間的住宅供需失衡情況仍有待積極性的住宅政策填補。

另外，我國雖因少子化以及人口成長趨緩，但由於小家庭普遍興起，戶量逐年遞減造成住宅需求量仍高，加上高齡化人口比例漸增，故因應人口結構改變，從不同功能取向的住宅類型，到居住生活圈的公共設施配套與服務水準，住宅政策應進一步思考供給是否能滿足未來不同生命階段的個人或家庭所需。

故在北部都會區域空間規劃上，如何結合交通系統網絡的整合、串連並與都會區域的產業發展搭配，引導合適的區位或利用都市更新等多元取得的方式增加住宅（社會住宅）供給量，以協助緩和北部都會區域的住宅需求壓力，並提供各族群合理安全的居住環境，為北部都會區域之關鍵課題。從「住宅」供需以及其他面向所延伸之跨域空間發展議題如下：

1. 隨著北部都會區域大眾運輸系統路網擴張逐漸成形，可能造成的人口聚集、住宅需求增加及都市化蔓延等現象，北部都會區域住宅政策如何整合產業、交通與都市發展等需求整體規劃？

2. 都會區房價居高不下，造成一般青年、弱勢族群一房難求的現象，近期中央與地方政府分別提出社會住宅、公共住宅或青年住宅等因應對策。然而，從供給/需求分析到對策提出缺乏都會區域跨域思維，與交通、產業部門的發展配套整合亦薄弱，亟待跨域的空間計畫整合。
3. 都會區域的重要交通轉運節點或門戶計畫是否考量鄰近縣市居住以及生活圈通勤的需求？跨域交通廊帶或沿線場站的規劃（例如：捷運基隆延伸或北宜直鐵）如何結合新興產業發展並平衡都會區域的住宅供需？
4. 都會區域的居住環境如何融合緊湊城市(compact city)、TOD 及生態城市等規劃理念？

(二) 交通運輸

北部都會區域擁有基隆港、台北港、桃園國際機場以及松山機場四個主要對外門戶。基隆港由於面臨對岸中國海西港口的崛起競爭，近年面臨貨運量嚴重衰退，加上台北港的開通也稀釋了部分原有的貨運量，因此期由原以貨運為主的港口行為觀光遊憩型態為主的港口，而台北港則除具有貨運功能之外，近年則發展與對岸直航的客輪業務，成為我國與對岸另一重要的門戶，雙海港如何適當的定位與分工，將影響北部都會區域的產業及觀光活動等發展。

空港部分，由於松山機場近年由國內機場逐漸轉型納入部分東北亞航圈的國際型機場，航線增加的情形下與桃園國際機場也形成了某種程度的分工。然而，預計 105 年桃園-臺北間的機場捷運通車，由台北市中心出發到達桃園國際機場的時間將大幅縮短為 30 分鐘，是否於台北市中心保留一小型機場一直存有不同的爭議。支持者認為可以大幅開放台北市中心的天空與土地，有利於未來城市的整體發展；而反對者則提出桃園機場無法完全取代松山機場的理由，認為首都型的機場存在有利於商務人士與國際觀光旅客的交通往返，對於產業及觀光發展具有相當大的助益。

因此，北部都會區域的海空門戶及跨域性大眾運輸路網的建設規劃，應為北部都會區域計畫的優先課題之一。從「交通運輸」以及其他面向所

延伸之跨域空間發展議題如下：

1. 如何結合北部重大投資建設計畫（例如：桃園航空城）、高鐵與捷運系統（機場捷運、雙北捷運）及周邊都市發展和工業區更新，發揮北臺優勢產業並提升北部都會區域之整體競爭力？
2. 桃園航空城計畫為進行中的重大投資建設計畫，影響北臺區域甚至全國發展甚鉅，且航空城計畫與北臺區域之基隆港、台北港、松山機場皆為「自由經濟示範區」推動之重點，故為發揮「前店後廠」之整體經濟效益，航空城之規劃發展應結合北臺都會區域之地方優勢產業，例如：台北市金融服務、基隆港之智慧物流或宜蘭之精緻農業等，帶領北臺都會區域之產業競爭力提升。
3. 北部面臨產業轉型與老舊工業區更新課題，因產業發展與交通運輸、雙海港及雙空港之物流與倉儲空間配置息息相關，都會區域計畫因應之空間發展結構或空間發展策略為何？
4. 機場捷運通車以及桃園機場第三跑道完成增建後，引發市區的松山機場是否遷移之議題，影響北部都會區域空間發展結構甚鉅，同時也是北部都會區域發展的關鍵議題之一。

（三）防洪治水

北部都會區域雖早期已有「大台北防洪計畫」之建設，然而隨著都市人口聚集與擴張、都市化程度越來越高以及近年極端氣候的衝擊影響之下，跨域性的防洪治水策略似乎也已經超出水利單位之工程手段可以解決的範疇，勢必須引入結合土地使用與都市規劃設計之總合治水方法，例如：開闢都市地區滯洪池、都會周邊山坡地的嚴格開發限制或雨水貯流等措施。也因此將延伸出都會區域發展需求及治水防洪之間的議題。

另外，行政院於民國 90 年函示基隆河流域禁止十公頃以上的民間投資開發案申請、都市計畫農業區與保護區禁止變更為可建築用地等兩項政策指示，近年因基隆河整體治理計畫有成，故亦面臨修正檢討之必要。

從「防洪治水」與其他面向所延伸之跨域空間發展議題如下（本試擬以基隆河流域為主）¹⁶：

1. 因應「基隆河流域土地開發管制行動方案」之推動，未來基隆河流域周邊土地利用、相關非都市土地開發與都市建設應如何符合出流管制與逕流分擔的基本原則？
2. 因環境敏感特性且人口密集，北部都會區域具有高脆弱度及災害風險，尤以都市水患為最。如何降低都會區域之氣候變遷衝擊，包含極端天氣下的都市地區熱島效應、都市水患或長期乾旱等災害，需都會區域計畫之整體規劃與治理策略。

6.1.3 計畫範疇

由前述三項跨域議題涉及之事務（推動政策或計畫）、其主管機關與相關機關共同界定本計畫之計畫範疇（表 6）。

一、 事務

所涉相關事務範疇包含：住宅、土地使用、交通運輸及治水防洪之中央及地方相關機關正在推動或規劃屬於跨域型的政策或計畫。

二、 機關

（一）計畫擬定機關

本計畫擬定機關為「內政部」。

（二）有關機關

將列表說明本計畫所涉事務之主管機關、相關機關（表 6）。

¹⁶ 經本案工作會議的討論，北部都會區域案例試擬將納入「治水防洪」為優先議題之一，並以基隆河流域進行示範模擬。

表6 優先議題所涉及之機關及其相關政策或計畫

議題	機關/單位		相關政策或計畫
住宅	中央機關	內政部	101-104 年整體住宅政策
		國防部	國有土地檢討政策
		財政部	推動社會住宅稅率優惠
	地方政府	基隆市政府	五堵地區公共住宅規劃案
		臺北市府	首都圈公共住宅政策
		新北市政府	新北市合宜住宅、社會住宅政策
		桃園市政府	八德社會住宅推動政策
交通運輸	中央機關	交通部	桃園國際機場捷運聯外建設計畫
	地方政府	基隆市政府	捷運南港延伸基隆推動計畫
		新北市政府	台北都會區環狀線捷運系統計畫
		桃園市政府	桃園國際機場捷運聯外建設計畫 桃園航空城計畫
		宜蘭縣政府	臺鐵南港至頭城提速改善計畫
治水 防洪 ¹⁷	中央機關	經濟部	基隆河整體治理計畫
		農委會	山坡地水土保持計畫
		內政部	基隆河流域土地開發管制行動方案
	地方政府	基隆市政府	基隆河流域廊帶整體規劃
		新北市政府	汐止地區產業發展計畫
		臺北市府	社子島整體開發計畫

資料來源：本研究模擬

註：部分政策或計畫名稱為“模擬”

¹⁷ 因以基隆河流域試擬，故擇取或模擬該流域範圍內相關政策或計畫

6.2 規劃背景與理念

本計畫在國際主要的規劃思潮脈絡及全國區域計畫的指導原則下，將依循永續發展的基本原則與理念進行北部都會區域的空間規劃。本計畫規劃背景與理念以下分別從環境關注、發展趨勢及社會面向闡述：

6.2.1 環境關注

近年全球暖化與氣候變遷造成的各地災難頻傳，引起了各領域及空間規劃者對環境議題的重視，也就是人居環境應如何與自然環境和平共存。以美國加州灣區的都會區規劃為例，在 2008 年加州通過「永續社區與氣候保護法」(Sustainable Communities and Climate Protection Act of 2008) 的立法，呼籲 18 個大都市規劃組織(MPOs)制定「永續發展社區策略」，以透過整合土地使用、住宅和交通運輸規劃，達到先前設訂的溫室氣體減量目標¹⁸。

另外，日本東京首都圈計畫中也特別指出，因年降雨量變化、森林水源涵養不足等問題，造成水資源利用的脆弱度增加，另外都市環境面臨暖化下的熱島效應、綠地面積減少及空氣、土壤的污染、東京灣水質惡化與大量廢棄物處理等問題¹⁹。

北部地區的自然環境原具有較高脆弱度，加上主要都市中心人口稠密，為因應潛在的都會地區高災害風險，都會區域計畫應以「全國區域計畫」環境敏感地區劃設基礎為前提，並依循國土保育、流域綜合治理及確保農地總量等目標，採「成長管理」的觀念與原則進行空間規劃。

「成長管理」是一種對都市（或都會區域）未來實質環境品質的管理政策，實施成長管理的目的在於因應都市快速成長下，可能對社會、環境所產生的外部負面效果，藉由規劃的介入，以維持公共設施與其服務水準及一定之環境品質。都市發展應考量某一地區之基礎環境容受力（Carrying Capacity），例如：土地使用、水資源總量等，以規劃策略、計畫引導及法律規範等工具，運用公共政策以確保都會區域在維持環境資源前提下，在經濟上仍得以有效率的成長。

¹⁸ <http://www.scientificamerican.com/article/californias-sustainable-communities-and-climate-protection-law/>

¹⁹ <http://www.ktr.mlit.go.jp/shihon/shihon00000025.html>（日本國土交通省，2009）

6.2.2 經濟發展

面對變化快速的全球化經濟局勢，已從單一城市間的競爭擴大到以「都會區域」為主體的競爭，強調的城市與城市間的跨域治理與整合。例如，英國依據 1999 年的 GLA（Greater London Authority Act）法案於 2000 年成立大倫敦政府，掌管轄下 32 個行政區(Borough)，並於 2004 年發佈了第一次的大倫敦計畫，主要目標即是為整合大倫敦地區之資源，提升倫敦在世界的經濟競爭力。

因此，在我國縣市跨域合作平台的多年運作機制基礎下，為更有效充分整合區域資源，共同解決面臨的國土保育、土地使用、交通運輸、產業發展等跨域性課題，以達強化都會區域機能並提升整體國際競爭力之目標，應整合相關部門發展，並擬訂都會區域計畫引導都會區域下的各別縣市朝互助互利的方向發展。

6.2.3 社會公平

雖然我國未來總人口數量呈現成長趨緩，但仍存在由鄉村往都市集中以及都會區蔓延的現象；此外，全國區域計畫也指出高齡少子化現象將衝擊公共設施的使用與規劃。因此，都會區域發展面臨的將是如何引導人口合理的成長，也面臨人口結構改變的挑戰。

一般而言，都市相較於鄉村地區提供較佳的就業機會，自然吸引人口遷移至都市發展，同時都市也提供比鄉村較多的醫療、教育及休閒育樂等休閒選擇。然而，都會區域的空間廣義而言應包含「都市」與「鄉村」地區，故都會區域計畫的空間規劃仍應重視是否有城鄉失衡、優良環境或農地是否有被侵擾破壞等問題。另外，高齡者、弱勢、青年、原住民或新住民等不同族群，在都會區域強調產業競爭與經濟發展的同時，其安養、就業、居住等生活環境也應受到特別關注。

6.3 發展目標及策略

在前述「規劃背景與理念」的原則下，本節將對已指認之議題分析及評估，並研提本計畫設定之目標及相關因應策略。

6.3.1 住宅

一、議題分析

(一) 範圍：基隆市、新北市、臺北市及桃園市

(二) 供需分析²⁰（依據全國區域計畫至 115 年）

1. 總需求量

參考北、北、基、桃之直轄市、縣市區域計畫、都市計畫(臺北市)及人口與家戶數(含戶量變化趨勢、住宅持有率、自然空屋率等因子)之推估，評估四縣市未來十年每年將有超過 49,000 宅的住宅需求。

另考量高齡與少子化等人口結構的改變，評估未來北、北、基、桃之社會住宅需求量為每年 1.5 萬宅，10 年共需約 15 萬宅。

2. 總供給量

參考北、北、基、桃之直轄市、縣市區域計畫、都市計畫(臺北市)之住宅用地規劃、各縣市都市計畫容積率及每人平均居住水準的情形下，評估四縣市未來 10 年每年可提供約 45,000 宅的住宅供給；另綜合目前中央及四縣市的社會住宅推動政策，評估每年約僅可提供 7500 宅的社會住宅供給量。

二、發展目標

在總體的供給與需求分析之下，未來十年至 115 年，北、北、基、桃四縣市的市場性住宅缺口存有 40,000 宅的量，而社會性住宅的缺口為 75,000 宅。為滿足前述缺口本計畫設定住宅發展目標如下：

(一) 目標一：

結合北部都會區域大眾運輸規劃與產業發展戰略，提供北北基桃首都生活圈之合理、安全的居住環境及優良的生活品質。

²⁰ 分析數值為模擬值，未來實際研擬需再以實際數值推估。

(二) 目標二：

以每年提供總住宅數的 0.5% 做為社會住宅為目標²¹，設定未來首都生活圈 4 縣市每年提供 15,500 宅(臺北市：6000 宅/年、新北市：4500 宅/年、基隆市 2000 宅/年、桃園市 3000 宅/年)，至 115 年共增加 155,000 宅的社會住宅量。

三、發展策略²²

- (一) 於桃園機場捷運沿線場站周邊，結合 TOD 與相關中央財稅配套措施，發展社會住宅、青年住宅，每年至少提供 2000 宅。
- (二) 結合新北市、臺北市與基隆市政府，以低環境衝擊、永續與生態等原則方式進行基隆河廊帶整體規劃。
- (三) 充分有效運用林口世大運選手村後之空間，轉做提供北部都會區域之公共住宅、社會住宅使用。
- (四) 建構都會區域空屋資訊平台，鼓勵地方政府開放非設籍該縣市的民眾可跨域申請社會住宅、公共住宅。地方政府可與民間力量結合，推動實施政府包租包管、代租代管等措施，以有效利用空餘屋；而中央目的事業主管機關並應提供相關的稅制優惠減免措施。
- (五) 應進行北部都會區域之國有或相關軍方土地盤點，如有符合上位計畫或政策原則興辦社會住宅的優良區位，並可結合都會區域發展及各縣市本身的空間計畫者，建議中央可協助地方政府利用多元彈性的方式取得土地。

²¹ 參考臺北市政府 4 年提供 20,000 宅、8 年 50000 宅的政策目標，故每年 0.5% (臺北市總戶數以 100 萬戶估算；北北基桃四縣市總人口以 910 萬人估算)。

²² 因係案例模擬，故僅研擬部分「住宅」策略，「交通運輸」及「治水防洪」亦同。

6.3.2 交通運輸²³

一、議題分析

(一) 範圍：基隆市、新北市、臺北市及桃園市

(二) 各運輸系統：

1. 桃園國際航空城及聯外運輸系統有待強化建構

桃園機場每年超過 3,000 萬人次客運量、200 萬公噸的貨運量，目前機場設施能量不足，且聯外公路運輸容量已漸飽和，尖峰時段車流量高導致服務水準不佳。

2. 國際港轉型及聯外運輸系統有待改善

基隆港部分運量及運輸功能轉移至臺北港，面臨定位轉型之壓力，且包括公路及鐵路等聯外運輸運能已屆飽和（臺鐵八堵-南港段路線利用率超過 9 成以上），如何維持客貨運之運輸效率，為基隆港需面對之課題。

3. 北部區域整體軌道運輸容量不足，公共運輸路網亟待整合與效能提升

臺鐵既有鐵道網運輸容量不足，臺北市與新北市及桃園市間，平假日臺鐵旅運需求人數已逾 5 萬人次/日，縱貫線利用率自八堵至新竹段路線使用率均高，板橋至桃園尖峰時刻可觀測到近 90% 的承載率，易產生旅客壅塞情形。

另臺北捷運系統自民國 93 年之日均運量約 95.6 萬人次，至 102 年之日均運量約 174 萬人次，10 年間增加 81.9%，日均每公里載客人數約為 1.43 萬人/公里，惟民國 98 年文湖線通車、民國 101 年新莊線通車營運後，平均每日每公里載客人數呈現下降，都會捷運路網與運量邊際效益遞減有待因應。

²³ 本研究模擬交通課題之「課題分析、目標及策略」主要參考資料：「北部區域整體交通系統改善方案」（交通部，104 年 5 月）

二、發展目標

- (一) 目標一：打造北部都會區域海空港門戶成為開放且具競爭力的經貿核心與國際關鍵節點。
- (二) 目標二：整合機場捷運、臺鐵形成完整軌道路網，並串連桃園國際機場、高速鐵路、主要市區及區域城際鐵路，促成北部都會區域重要公共運輸系統無縫接軌，提升整體運輸效能。臺北都會捷運將不追求長度的擴充，未來將重點置於現有路線的經營，以香港日運量 2.5 萬人/公里以上為目標

三、發展策略

- (一) 以桃園機場與臺北港為核心，結合物流、深層加工、經貿及觀光，發揮區域及全球樞紐港之功能，並充實海空港軟硬體設施，提升客貨服務品質。
- (二) 於機場捷運通車以及桃園國際機場服務容量可達標準後，應檢視與評估松山機場之國際、國內航空服務之定位與功能。
- (三) 以軌道運輸系統串連北北基桃生活圈及桃園國際機場。
- (四) 考量捷運系統邊際效應遞減，應以穩定循序漸進建設未來路線，並強化與臺北都會區整體鐵道路網連結。
- (五) 整體改善「臺北-基隆路廊」鐵路運輸系統之能量與品質。

6.3.3 治水防洪

基隆河流域已於 2005 年完成整體治理計畫（前期計畫），採流域綜合治水策略，完成後自侯硐介壽橋以下河段均達 200 年洪水重現期距（相當納莉颱風規模之保護標準），計畫完成後可保護新北市 713 公頃及基隆市 316 公頃之面積，總保護面積為 1,029 公頃；另員山子分洪工程已確實發揮分洪減災功效²⁴。

一、議題分析

（一）範圍：基隆市、新北市、臺北市

（二）基隆河流域環境衝擊分析：

1. 未來氣候變遷的情境

基隆河流域雖已經完成 200 年洪水發生頻率做為防洪標準，但未來在極端天氣型態的降雨量屢創新高之下，治水防洪仍不可輕忽。由於進行的工程防洪手段大致完成，未來以工程、堤防的方式來阻擋「外水」溢淹已非常困難，能達成的治水成效有限。故都市洪災的預防應結合內水管理思維，對於已開發與未開發的土地使用規劃就很重要，以提高都市地區韌性為策略（圖 31）。

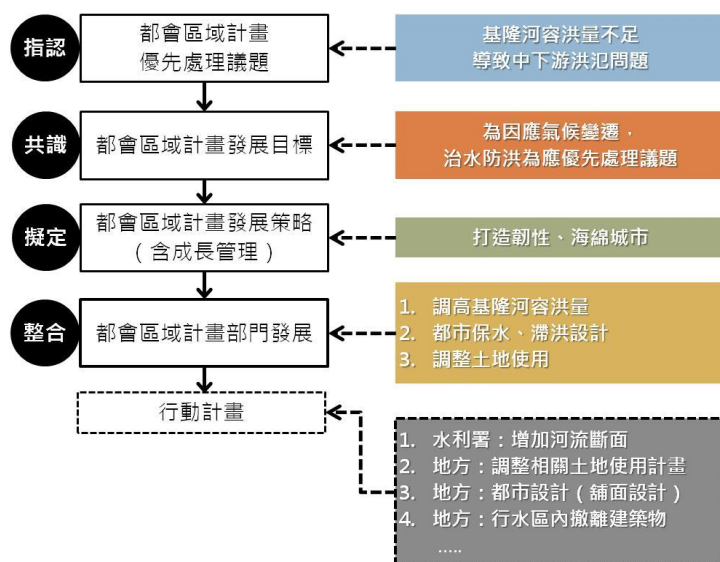


圖31 「治水防洪」議題操作流程示意圖

²⁴ 水利署第十河川局網站 <http://www.wra10.gov.tw/ct.asp?xItem=44526&ctNode=30796&mp=10>

2. 流域跨域治理

內政部於民國 104 年 9 月研擬之「基隆河流域土地開發管制行動方案」，建議將自民國 90 年以來的都市及非都市開發限制回歸相關法令規定並嚴格管制。地方政府也持續對於基隆河流域兩側土地再發展與利用有積極的規劃構想，都市發展與流域跨域治理應有上位計畫指導。

二、發展目標

目標一：打造北部都會區域為具氣候調適能力的韌性城市

北部區域人口密集，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，打造北部區域為優質的防災都會，建構安全的都會生活環境。

目標二：未來開發應符合流域總合治水之目標與原則

基隆河流域兩側土地之開發利用應符合逕流分擔與出流管制之基本原則，土地開發不得任意變更相關排水集水區範圍，並應設置相關滯洪設施，減洪設施之減洪量應以 100 年重現期距 24 小時暴雨之標準計算，確保開發後淹水面積與淹水深度不得大於開發前。

三、發展策略

- (一) 基隆河流域兩側土地開發不得增加下游水路負荷。開發後基地排水出口之排洪量不得超出開發前該基地所匯集排水之 10 年重現期距洪峰流量，亦不得增加基地排水出水口下游現況排水系統之負擔。
- (二) 為削減因土地開發所增加之逕流量，應採沿池排洪與逕流抑制等方式設置減洪設施，例如滯蓄洪池、雨水貯留、增加地表入滲等。

- (三) 為避免原有低窪地區天然滯蓄洪空間消失，導致周邊地區淹水風險增高，開發基地如位於高淹水潛勢之低窪地區，除滿足上述原則外，開發計畫應提供與原有天然滯蓄洪空間相同功能之補償設施，如開發基地內或鄰近地區之滯蓄洪池、高腳屋等。
- (四) 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。
- (五) 應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，留設山水區周邊、綠地滯洪池，提升基地保水。
- (六) 基隆河流於位於基隆市、新北市、臺北市等縣市之都市計畫土地，屬河川用地，其周邊土地使用分區除了保護區、農業區之外，亦包括與居住及生產相關用地，應藉由都市計畫通盤檢討，定期檢討基隆河沿岸之土地使用。

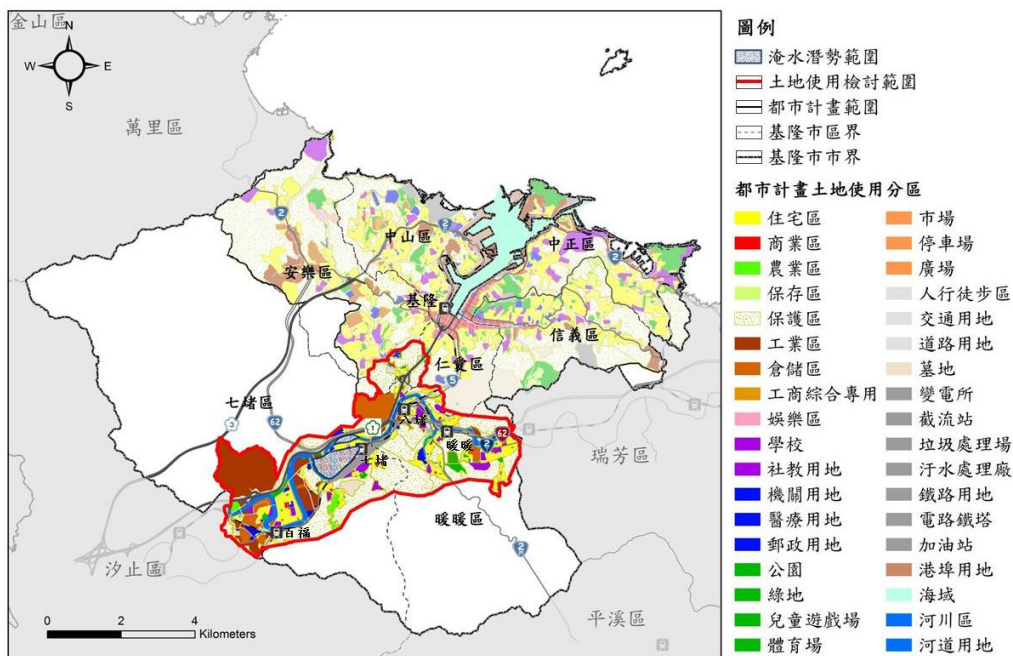


圖32 基隆河沿岸土地（基隆市範圍）使用檢討範圍示意圖

資料來源：基隆河整體治理計畫後續追蹤及成效評估(經濟部水利署，101 年)；變更基隆市（七堵暖暖地區）主要計畫（配合五堵北市地重劃區細部計畫第二次通盤檢討變更主要計畫）書（基隆市政府，101 年）。

6.4 執行計畫（應辦及配合辦理事項）

在住宅、交通運輸及治水防洪的議題策略下，應研擬相關執行計畫（應辦及配合辦理事項）。執行計畫分為以下三種類型：

- 一、現有空間政策或計畫(A類)之檢討或修正，內政部主辦。
- 二、既有部門發展及建設計畫(B類)之配合，內政部以外部門主辦。
- 三、其他建議的新方案及措施(C類)，跨部會整合的新方案建議。

對於已核定的政策或計畫依原執行時程進行檢討，對於新建議的執行計畫就其實施優先順序可分為短(1年)、中(2-5年)、長期(5年以上)期程，同時，執行計畫的主協辦機關並應一併註明。

表7 空間政策或計畫(A類)

編號	應辦（及配合辦理）事項	主辦機關	時程	附註
A1	辦理「基隆市區域計畫」通盤檢討	基隆市政府	公告後2年內	住宅目標二 交通目標一
A2	基隆河沿岸土地使用檢討範圍劃設	基隆市政府 新北市政府 臺北市府	公告後2年內	治水目標一 治水目標二
A3	辦理「新北市區域計畫」通盤檢討	新北市政府	公告後2年內	住宅目標二 交通目標一
A4	辦理「臺北市都市計畫」通盤檢討 （納入社會住宅實施方案）	臺北市府	公告後2年內	住宅目標二
A5	辦理「桃園市區域計畫」通盤檢討	桃園市政府	公告後2年內	住宅目標一 住宅目標二 交通目標一 交通目標二
A6	檢討修正非都市土地開發審議作業 規範及研訂「基隆河沿岸都市計畫 地區農業區、保護區變更為可建築 用地注意事項」，納入經濟部水利署 之出流管制原則。	內政部	短期	治水目標一 治水目標二

表8 既有部門發展及建設計畫(B類)

編號	應辦（及配合辦理）事項	主辦機關	辦理時程	附註
B1	北部閒置國防用地釋出做為住宅用	國防部	短期	住宅目標一

	地之可行性評估。			住宅目標二
B2	基隆港碼頭以「東客西貨」規劃，結合國防部辦理東 4、5 軍用碼頭遷移事宜，東 2~東 6 發展「國際郵輪基地暨觀光商業專區」方案。	交通部	中期	交通目標一
B3	辦理桃園機場航廈擴建整建方案。	交通部	中期	交通目標一
B4	桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫（結合 TOD 發展）。	交通部	中期	交通目標二
B5	推動國道 1 甲與國道 2 甲以形成航空城雙循環服務，確保高快速公路系統之穩定性。	交通部	中期	交通目標二
B6	研擬空屋提供政府包租包管稅制獎勵措施	財政部	短期	住宅目標一 住宅目標二

表9 新建議方案及措施(C 類)

編號	應辦（及配合辦理）事項	主辦機關	辦理時程	附註
C1	都市開發審議應結合水利單位或鄰近受影響衝擊的縣市，應提供相關的排水計畫書一併審查。	臺北市、新北市及基隆市政府等目的事業機關水利署等	短期	治水目標二
C2	開挖率標準檢討與訂定法定空地透水率	北部區域縣市政府、水利署等	短期	治水目標一 治水目標二
C3	設置雨水貯留與再利用設施規範	北部區域縣市政府、水利署等	短期	治水目標二
C4	統籌協調與整合基隆河治理與土地利用跨域合作(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)。	經濟部水利署、內政部	短期	治水目標一 治水目標二

6.5 檢討與控管機制

6.5.1 本計畫之檢討期程

本計畫將配合 103 年修正後發佈之「全國區域計畫」第一次通盤檢討時程，以「北部都會區域計畫」之名稱做為全國區域計畫第一次通檢的「附冊」文件。

6.5.2 執行計畫（應辦及配合辦理事項）之控管機制

本報告第壹章計畫範疇界定中的中央部會及縣市政府、有關機關及行政單位或團體等，應定期(每六個月、一年至少兩次)召開會議，檢討本計畫各執行計畫推動進度、是否有內容需調整或已有之預算編列辦理概況。

6.6 其他相關事項

無。

柒、結論與建議

本研究歷經每月定期工作會議、兩次專家學者座談會及多次的中央及地方相關目的事業主管機關的深度訪談，完成本案交付的五項主要工作項目，並且於整體研究過程中，因應委託單位的需求，另外也從擬定權限、法效性探討都會區域計畫的法理（本報告書第參章）。

綜合本研究的成果，本章最後研提以下整體性的結論與建議，以供後續持續推動或研擬都會區域計畫時之參考。

7.1 結論

7.1.1 提供共識性計畫的制度性保障

在我國現行區域計畫法體制下，都會區域計畫定位為「功能性的計畫」，目的為整合與跨域性議題相關的實質計畫，並縫合各部門政策或計畫之間的空間發展落差；在不另外增加政府額外的財政負擔下，將本案研提的推動機制嵌入現有的規劃體制中，並盡可能降低可能衍生的制度性成本。

本研究並建議擬定都會區域計畫的關鍵—應以各利害關係人的「共識」為前提與基礎，因區域計畫法則可提供此共識性文件（或稱行政契約）一個制度性的保障，使得計畫內容的相關策略與執行計畫能有延續性，較不易因政治更迭而異動，行政執行機關也能有所依循。

7.1.2 應兼顧永續發展與城鄉均衡

在五都升格前，過去的統籌款分配，直轄市大約占 40%，其餘 23 縣市約為 39%，常有分配比例不公平的爭議，雖未來擬朝向改用人口規模、業務量的公式去計算(臺北市府都市發展局, 2009)，但仍有磁吸效應的疑慮，現況是資源已過度集中，且人口不斷往都會區域發展。

未來的都會區域計畫若仍強調產業與經濟發展的國際競爭力，勢必引發更多公共資源挹注到都市土地的開發，可能再度拉升都市土地的經濟價值，但卻也可能衍生國家資源過度集中於都會區的疑慮，使得原本已有的城鄉差距更形擴大。

綜觀各國的跨域性計畫規劃內容，經濟發展與強化競爭力都是很重要的基本目標及內容，然而，由於我國在氣候變遷衝擊越來越嚴峻以及國土極具環境敏感特性的狀況下，本研究建議除了考量區域競爭力之外，仍要兼顧環境保護與社會公平的面向，應有對於該區域基本現況的平衡性論述，以及相關的目標、策略與執行計畫可能對環境與社會產生什麼樣影響的說明。

7.1.3 以計畫「範疇」的概念取代傳統空間「範圍」

因應時代趨勢，本研究建議都會區域計畫應以「議題為導向」的策略式規劃進行，也因此，將不需規範擬定都會區域計畫的個數，而是將視各別都會區域發展情況，由中央或地方機關依建議的機制發動提案、申請與擬定；同時，基於我國政治體制下成立一跨域型的政府（或準政府）幾不可能，故本研究建議以計畫「範疇」的概念取代傳統計畫的空間「範圍」，也使得都會區域計畫具有比較高的操作性。

7.2 建議

7.2.1 整合空間規劃與相關部門

「國土空間發展策略計畫」(行政院經濟建設委員會, 2010)「落實執行」章節中提及的「部門間衝突」，乃為各中央部會甚為難解的困擾之一。目前由中央相關「部門計畫」或「重大個案計畫」向行政院提出後，交由國家發展委員會審議，進行綜合性規劃、協調等資源分配事宜。

然目前區域計畫主管機關為「內政部」，當所提之重大建設計畫涉及不同部門觀點而產生矛盾或衝突時，各級區域計畫卻不一定能於現行的部門綜合性審議體制內發揮作用，故常發生核定通過的重大建設計畫與已規劃發佈的空間計畫規劃方向或原則不盡相符，又或者，空間計畫往往成為配合部門發展計畫而進行土地使用變更的角色，失去原空間計畫應有的前瞻規劃意義。

故本案建議未來的部門綜合性審議機制應與空間計畫研擬及推動機制相互配合，從計畫的規劃面到審議的程序面，步調應逐漸整合並趨於一致。

7.2.2 補足計畫與預算、財源之間的落差

當計畫範圍跨出單一行政區界限時，必然引發財源、稅收等資源分配問題，與我國「財政收支劃分法」的內容有關。事實上地方政府仰賴中央給予的稅收分成與統籌分配²⁵的財政問題向來難解，一方面鼓勵地方自治、給予治理權限，另一方面卻又由中央主導稅收分配，導致地方政府常空有計畫，卻缺乏經費編列，而力有未逮。其間若再加上跨域型的計畫，則該如何給予適當財源分配、引領機關與單位合作，都將是一大挑戰。

財務計畫雖並非擬定執行計畫的必要內容，然本研究仍建議，在計畫規劃及研擬過程中，應從既有部門預算、相關補助款等管道審慎評估其財務可行性，特別是在當前區域建設推行委員會尚難成立、不增加政府財政負擔的情況下，建議強化跨部門預算執行與跨域型計畫規劃的整合。

7.2.3 掌握國土計畫法通過後的契機

為因應國土計畫法已完成立法並經總統公布（總統 105 年 1 月 6 日華總一義字第 10400154511 號令），未來應依據國土計畫法的相關條文規定與精神，檢討本研究之都會區域計畫應載明內容及推動機制研究成果，必要時應進行修正。

例如：國土計畫法中提及應定期發布國土白皮書、推動國土規劃研究及必要時得指定國家級國土規劃研究專責法人或機構等條文內容，與本研究認為「都會區域計畫」應有專責組織負責協調與推動之建議相互呼應。

由於地方發展跨域事務的產生，往往與政治因素密切相關，故本研究採取議題開放式的計畫形成與推動架構，一方面從區域計畫法而言原即有此精神，另一方面在現行體制下也較具有操作性與執行性。在全球化以及全球暖化下的「都會區域」空間，各國皆面臨人口結構改變、人才與資金流動、產業與環境變遷等課題，而我國特殊的社會經濟發展背景下的挑戰又更為嚴峻。

例如，目前中部都會區域從北彰化延伸到臺中市之間的發展，未來中部都會區域計畫可先僅就此具急迫性的跨域議題處理，而不需要如過去研

²⁵法令依據為「中央統籌分配稅款分配辦法」及「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」。

擬一種全盤藍圖式的都會區域計畫。因此，無論北部、中部或南部都會區域，建議相關縣市政府應透過現有平台、縣市合作等機制進行討論，依據地方需求向中央主管機關建議開啟都會區域計畫之擬定，而中央政府相關行政部門也應加快啟動都會區域的整體規劃作業。

參考文獻

1. Association of Metropolitan Planning Organizations. (2014). A Brief History. 2014 年 12 月 29 日 擷取自 Association of Metropolitan Planning Organizations: <http://www.ampo.org/about-us/about-mpos/>
2. Association of Metropolitan Planning Organizations. (2014). A Brief History. 2014 年 12 月 29 日 擷取自 Association of Metropolitan Planning Organizations: <http://www.ampo.org/about-us/about-mpos/>
3. ChapinTimothy. (2012 年 2 月 9 日). Introduction. Journal of the American Planning Association, 78(1), 頁 5-15.
4. Department for Communities and Local. (2014 年 10 月). Local Planning Authority Green Belt: England 2013/14. 擷取自 Department for Communities and Local Government: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/364066/Green_Belt_Statistics_England_2013-14.pdf
5. Greater London Authority. (2015). The London Plan March 2015 (FALP). London,UK: Greater London Authority.
6. Metro. (2014 年 8 月 12 日). 2040 Growth Concept. 擷取自 Metro (Oregon regional government): <http://www.oregonmetro.gov/2040-growth-concept>
7. Metro. (2014). Metro. 2014 年 12 月 29 日 擷取自 home page: <http://www.oregonmetro.gov/>
8. PUSH. (2014 年 11 月). AGREEMENT Relating to Partnership for Urban South Hampshire [“PUSH”]. 擷取自 Partnership for Urban South Hampshire: http://www.push.gov.uk/annex_5_-_push_agreement_2014_-_growth_fund_powers_v2_.pdf
9. Wikimedia Foundation, Inc. (2014 年 3 月 4 日). Metro (Oregon regional government). 擷取自 Wikipedia: [http://en.wikipedia.org/wiki/Metro_\(Oregon_regional_government\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Metro_(Oregon_regional_government))
10. 內政部. (民國 103 年). 配合流域整體規劃(綜合治理綱要計畫)擬定流域特定區域計畫之先期規劃.
11. 內政部營建署市鄉規劃局. (2008). 「台灣國土及區域發展實施

方案」委託研究案。內政部營建署市鄉規劃局。

12. 內政部營建署市鄉規劃局。(2008)。北台都會區域計畫 2030。內政部營建署市鄉規劃局。
13. 內政部營建署市鄉規劃局委託國立台灣大學。(2001)。行政院國土規劃推動委員會國土規劃議題研究計畫 - 91 年度子計畫：台灣都會區治理體制可行性研究。台北市：內政部營建署市鄉規劃局。
14. 日本國土交通省。(2011)。首都圈整備年度報告。東京：日本國土交通省。
15. 台北市政府都市發展局。(2012 年 5 月 28 日)。北北基生活圈跨域空間發展整體策略規劃。擷取自 臺北市府都市發展局：<http://www.udd.taipei.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=39&Page=5393>
16. 行政院經濟建設委員會。(2010 年 2 月 22 日)。國土空間發展策略計畫。擷取自 國家發展委員會：<http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0011780&ex=1&ic=0000015#.VGSeojTug08>
17. 行政院經濟建設委員會。(2013)。中華民國臺閩地區國土空間發展狀況。台北市：行政院經濟建設委員會。
18. 行政院經濟建設委員會。(2013)。日本推動跨區域合作制度對我國之啟示。擷取自 科技產業資訊室：http://cdnet.stpi.narl.org.tw/techroom/policy/2013/policy_13_024.htm
19. 何東波。(2006)。國土規劃前置作業辦理計畫-子計畫 2 台灣都會區域範圍劃設準則之研究。台北市：內政部營建署市鄉規劃局。
20. 周育仁。(2010)。大都會政府體制之研究。台北市：內政部。
21. 林正德。(2013 年 1 月 31 日)。英國地方行政區域調整及區域合作經驗與現況考察。台北：內政部。
22. 林秉勳。(1993)。開發影響費課徵方式評選之研究。國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
23. 林建元、林相伯、陳一夫、蕭琬玲、賴慧勳。(民國 100 年)。三大城市區域與七大發展區域生活圈跨域合作機制推動之研究。台北市：內政部營建署城鄉發展分署。
24. 苗栗縣政府。(2011)。北臺區域發展推動委員會-總顧問團隊及整體發展策略規劃-執行計畫。北臺區域發展推動委員會。

25. 財團法人國土規劃及不動產資訊中心. (2012). 國土空間發展政策檢討與研析案. 台北市: 行政院經濟建設委員會.
26. 國家發展委員會. (2013). 都市與區域發展統計彙編. 擷取自 都市與區域發展統計彙編: <http://statistic.ngis.org.tw/index.aspx>
27. 陳彥仲等. (2006). 國土規劃前置作業辦理計畫 - 子計畫1 都會區域規劃標準作業程序之研究. 受委託單位: 財團法人國土規劃及不動產資訊中心. 台北市: 內政部營建署市鄉規劃局.
28. 經建會都市及住宅發展處. (2012 年 6 月). 特別報導-「推動跨域合作治理、促進區域均衡發展-國家建設總合評估規劃中程計畫」. 台灣經濟論衡, 頁 14.
29. 經濟部. (民國 104 年). 「流域綜合治理計畫」-逕流分擔與出流管制推動執行計畫書.
30. 廖俊松、張力亞. (2009). 區域治理之策略性方案研究: 北台灣區域的案例分析. 提昇公共管治能力, 強化區域行政合作——兩岸四地慶祝澳門回歸十週年學術研討會.
31. 臺中市政府都市發展局. (民國 102 年). 「大臺中都市計畫發展策略通盤檢討規劃」案. 臺中市: 臺中市政府都市發展局.
32. 臺北市政府都市發展局. (2009 年 09 月 21 日). 台灣朝三大生活圈七大區域發展. 擷取自 北臺區域發展推動委員會: http://www.ntdc.org.tw/index.php?flag=713747&pid=80&sbp=viewpage&cid=&news_key=%E6%B4%BB%E5%8B%95
33. 臺北市政府都市發展局. (民國 101 年). 北北基生活圈跨域空間發展整體策略規劃. 台北市.
34. 關東地方整備局. (2009 年 08 月 04 日). 國家空間戰略都市圈區域規劃. 擷取自 國土交通省關東地方整備局: <http://www.ktr.mlit.go.jp/shihon/shihon00000025.html>