

RDEC-RES-089-050(委託研究報告)

縣市綜合發展計畫與地方發展 規劃機制之研究

國家檔案局籌備處編印
中華民國八十九年五月

目次

表次		
圖次		
提要		V
第一章	緒論	1
第二章	地方規劃的基本特性	9
第三章	地方綜合發展規劃的規劃特性	23
第四章	地方綜合發展規劃的系統機制	39
第五章	地方綜合發展規劃的法令機制	65
第六章	地方綜合發展規劃的實施機制	77
第七章	地方綜合發展的監視與預警機制	. .97
第八章	地方綜合發展規劃的組織機制	.121
第九章	研究發現與建議	.145
附錄篇		
附錄一	相關法令	.159
附錄二	美國喬治亞(Georgia)州的綜合發展規劃機制簡介	185
附錄三	英國地方綜合發展規劃機制簡介	.187
附錄四	「國土綜合開發計畫法」圓桌會議會議記錄	.189
附錄五	學者專家座談會	.203
附錄六	地方政府座談會	.225
附錄七	中央單位訪談記錄	.237
附錄八	期末報告學者專家座談會紀錄	.241

附錄九	期末報告學者專家座談會建議事項處理情形對照表	.249
資料篇		
資料一	美國喬治亞州區域發展中心工作季報型式	.251
資料二	二十一世紀的綜合計畫	.259
資料三	Department of the Environment, Transport and the Regions Planning Policy Guidance Note 12: Development Plans	261
參考文獻		.285

表次

表 4-1 日本之國土規劃體系	49
表 4-2 經建會國土綜合發展計畫建議之計畫體系各層計畫功能定位表	61
表 5-1 國土綜合發展計畫法（草案）中有關地方綜合發展規劃法令檢討	68
表 7-1 指標量測特性與向度一覽表	101
表 7-2 監測指標項目之相關研究及應用一覽表	102
表 7-3 預警概念近幾年運用之範圍	103
表 7-4 多準則評估方法之優缺點比較表	.109
表 8-1 地方政府綜合發展計畫負責單位與執掌事項	.127
表 8-2 地方政府綜合發展計畫承辦單位人員概況統計表	.129

圖次

圖 1-1 研究架構圖	4
圖 1-2 研究流程圖	.8
圖 2-1 技術意象的運作模型	16
圖 2-2 實施與控制	17
圖 4-1 我國現行計畫體系圖	40
圖 4-2 日本國土利用計畫法上之計畫體系圖	46
圖 4-3 土地利用基本計畫、國土利用計畫及個別土地利用管制法律之關係 圖	47
圖 4-4 德國國土規劃體系架構簡圖	50
圖 4-5 德國北萊茵圖—威斯特法倫邦之國土規劃體系簡圖	51
圖 4-6 英國國土規劃體系簡圖	59
圖 4-7 國土綜合發展計畫建議之計畫簡圖	62
圖 4-8 擬議之地方綜合發展計畫架構圖	64
圖 5-1 未來縣市綜合發展計畫法令體系示意圖	74
圖 6-1 綜合發展計畫規劃工作流程圖	84
圖 6-2 聖芭芭拉市年度計畫執行審核摘要資料圖	91
圖 7-1 監測及預警系統之運用流程圖	.115
圖 9-1 地方綜合發展規劃推動機制體系圖	.152

提要

關鍵詞：綜合發展計畫、地方發展、規劃機制

一、研究緣起

以往縣市綜合發展計畫皆由原台灣省政府住都處協助規劃或推動，包括新縣市長及科室主管之溝通，宣達計畫行政之理念與縣市綜合發展計畫之關係；每年定期以縣市綜合發展計畫為主題，進行縣市政府基層科室人員（主要為計畫室）之教育訓練；建置共同性的「縣市綜合發展計畫資訊系統」，及時提供地方綜合性發展資訊、進行有關未來發展問題與計畫之民意調查及行銷等。由於過去原台灣省政府住都處的努力，縣市綜合發展計畫之推動方能成功，但在中央精省後，承辦人員驟減，目前只剩一、二人，只能被動性地提供資訊；在營建署缺乏真正推動的意願下，加上目前一般縣市政府主管人員易動頻繁，綜合性、藍圖式計畫行政理念不易傳承延續，後續發展局勢令人堪憂。未來即使在地方發展規劃體系中仍將有縣市綜合發展計畫之名，但內容已無法達到原縣市綜合發展計畫整合地方各部門短中長期計畫目的之實。

面對此一發展變遷，非常有必要重新審視與評估地方（縣市）綜合發展計畫與地方發展規劃機制。基於此一原因，本研究根據地方發展規劃理論與國內政經發展環境特性，回顧與檢討現有之地方發展計畫體系；並分別從計畫性質與定位、規劃範疇與內容、推動機制與成效等方面，探討與評估現有地方（縣市）綜合發展計畫所面臨之課題與解決策略；同時經由官、學合作，配合訪調、行政與學術研討座談等方式，重新建構地方發展計畫體系及調整地方（縣市）綜合發展計畫之角色定位與推動機制，避免地方發展又回到「多頭馬車、發展零亂」、「部門發展各自為政」及「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的局面。

二、研究方法及過程

(一) 文獻分析法

以文獻分析法 (Archival Research)，回顧先進國家之地方發展計畫體系、推動過程與方法 等相關之地方綜合發展規劃研究與案例，同時嘗試從計畫學理觀點分析縣市綜合發展計畫之定位。

經由時間縱斷面之研究，運用內容分析法比較探討我國「縣市綜合發展計畫」之「計畫內容」的背景、發展與演變方向。

(二) 案例分析法

以分析國內外從事地方發展規劃之實例與制度，並運用「合作設計」(cooperative design) 的方式，邀請以往實際負責推動之內政部臺北第二辦公室(原臺灣省住宅及都市發展處)(企劃組)人員、南投縣政府計畫室人員(現正研擬縣綜合計畫)及嘉義縣政府建設局人員(剛完成縣綜合計畫)，合作參與分析我國政經環境之地方發展計畫體系與地方(縣市)綜合發展計畫推動方案之研究。

(三) 案例歸納法

以非正式之方式，蒐集行政院經建會(住都處)、內政部營建署(綜合計畫組)、內政部臺北第二辦公室(原臺灣省住宅及都市發展處)(企劃組)、縣市政府計畫室(或建設局)、鄉鎮市公所 等主要推動「縣市綜合發展計畫」的機關單位及相關專家學者，瞭解他們對原「縣市綜合發展計畫」及相關地方發展規劃之看法與改進意見，並透過歸納的方式擬定地方發展規劃機制。

(四) 官、學合作，訪調，研討座談

運用座談會或訪談的方式，邀集行政院經建會(住都處)、行政院研考會(中部辦公室)、內政部營建署(綜合計畫組)、內政部臺北第二辦公室

(原臺灣省住宅及都市發展處)(企劃組)、縣市政府(計畫室、工務局、建設局或都發局)等主要推動各項地方發展計畫的機關單位及相關之專家學者,蒐集這些單位及專家學者對新設計之地方發展計畫體系與地方(縣市)綜合發展計畫之角色定位及推動機制之意見。其中並配合 Delphi 方法之運用,以尋求獲得具有共識之建議案。此外,由於國土計畫法正在研訂,政府組織架構也正在積極調整,本研究將隨時與研考會及相關單位保持聯繫,及時掌握最新的資訊,使未來研究所確立之地方發展規劃制度及新的推動機制,能夠與調整後之組織及法令體制保持密切的契合。

(五) 理論推演

根據前述分析方法之研究成果,進一步推導出本研究之結論與建議。同時,對於目前部份已進行通檢之縣市,建議具體改進方案,使中央政府仍可依地方意願與通盤檢討狀況,選擇試點縣市,有效協助輔導地方發展部門(尤其是非實質部門)之細部規劃與推動方案之擬定。

三、研究發現

(一) 過去地方綜合發展計畫於推動上之長處

1. 中央及省政府事先已研擬一套長期推動方案與實施要點,配合規劃預算補助辦法,引導地方政府研擬綜合發展計畫。
2. 前省政府住都局企劃處人員的積極參與,有效爭取到地方首長的認同與支援。
3. 中央、省、地方規劃單位共同成立規劃作業小組,大幅提昇計畫之參與層面,有效掌握發展共識。
4. 上級單位主動協調地方政府共同發展綜合發展計畫資訊系統,提供地方發展情勢分析。

(二) 過去綜合發展計畫推動上之改進方向

1. 計畫主題與重點不易掌握,影響日後檢討方向

2. 計畫內容涵蓋實質及非實質（社會）部門，使得管理上困難度的提高
3. 地方綜合發展計畫仍然缺乏法源依據
4. 地方發展計畫體系不夠完整，影響計畫發展與推動的連貫性
5. 缺乏相配合之監督與管考制度，使後續計畫推動工作面臨斷層
6. 階段二之綜合發展計畫推動過於消極

（三）國外推動地方綜合發展計畫之機制特性

1. 近些年來美、日、歐等這些先進國家愈加重視地方綜合發展計畫，透過預算、法令、宣導等方式，強制或鼓勵社區、鄉鎮市、縣市及區域各自發展其綜合發展計畫，以建構良好的「由下而上」或是「由上而下」的良好規劃體系。
2. 計畫內容方面都是將長期性發展綱要計畫、中程性的綜合發展推動計畫與年度性的推動實施方案分別規劃，各有其不同之規劃年期、目標及內容，另外其相關之推動機制也不一樣。
3. 為協調與處理地方及政府間之發展關係，並提供地方之發展情勢，在不增加政府人力之情形下，美國有部分之州以成立區域發展中心的方式（類似地方發展智庫）之單位，來協助地方之發展。
4. 大多數之地區均配合計畫之推展需要，成立推展委員會，並且制訂相關審議與推動辦法，以強化計畫推動之效能。

四、具體建議

（一）立即可行之建議

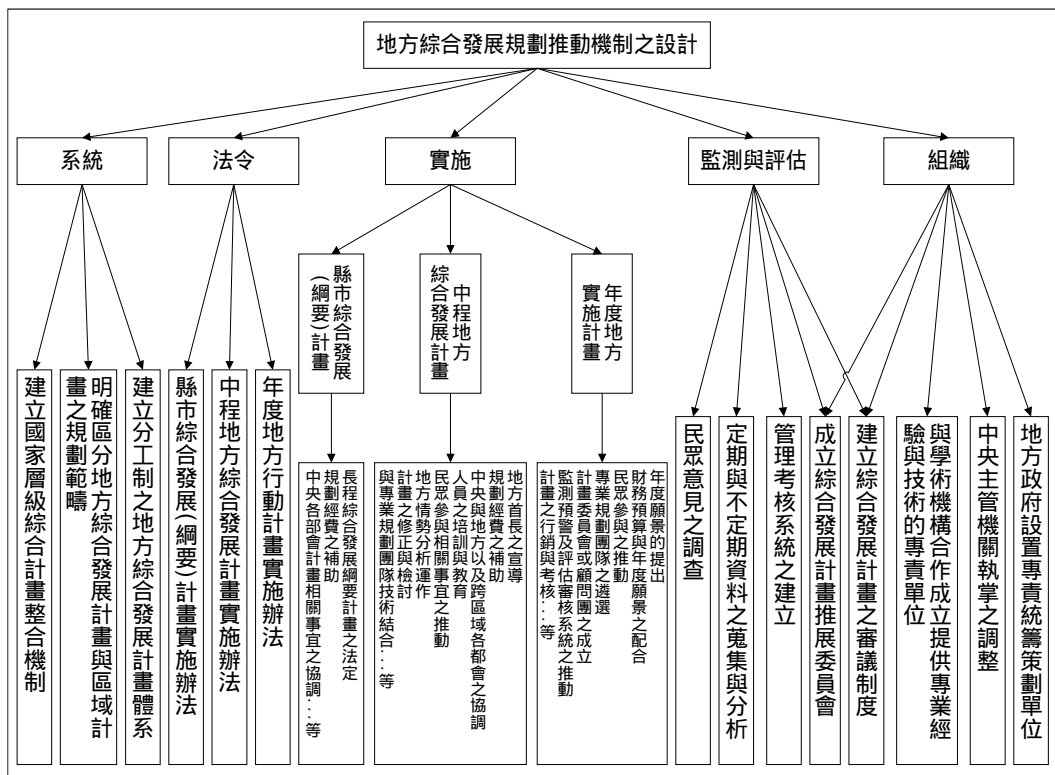
1. 地方綜合發展計畫特性區分：由於地方發展計畫所包含之計畫內容繁多，所涉及之單位甚廣，因此執行上有必要將其依據計畫特性加以區分為縣市綜合發展(綱要)計畫、中程地方綜合發展計畫、年度地方行動計畫三類。
2. 研考會中部辦公室轉型為地方發展處：為落實綜合發展計畫全盤且整體

的規劃精神，有關社會發展非實質部門計畫之執行與考核工作，建議由行政院研考會將中部辦公室轉型為地方發展處加以負責。

3. 成立綜合發展計畫推展委員會：協助地方政府進行計畫檢核、修訂與督導工作，加強綜合發展計畫之推動實施。
4. 財務預算與年度願景之配合。

(二) 中長程建議

1. 監測預警及評估審核系統之推動
2. 加強中央與地方及跨區域之協調功能
3. 建立綜合發展計畫之審議制度
4. 建立地方綜合發展規劃推動之機制：地方綜合發展規劃推動之機制大致可分為系統、法令、實施、監測與評估、組織等方面進行探討，推動整個機制之系統如下圖所示



五、計畫推動之措施

(一) 短程措施

1. 成立地方發展處：行政院研考會主辦。
2. 建立層級性之綜合計畫整合機制：經建會及營建署主辦，行政院研考會協辦。
3. 與學術機構合作成立地方發展之支援中心：行政院研考會主辦，成大國土研究中心協辦。
4. 辦理地方發展公共論壇：行政院研考會主辦，縣市政府協辦。

(二) 長程措施

1. 推動地方情勢分析：行政院研考會主辦，地方發展支援中心與縣市政府協辦。
2. 示範區的推動：行政院研考會主辦，地方發展支援中心與縣市政府協辦。
3. 建立監測、預警及評估機制：行政院研考會主辦，地方發展支援中心與縣市政府協辦。

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

當一國國民所得、經濟發展與教育水準達到一定水平時，人民對政府各類公共服務的需求必定增高；尤其在民主社會裏，民眾權益意念高漲，各類利益團體、問政團體參政意願積極，地方發展壓力與日俱增，相關各級政府宜事先擬訂整體綜合性的計畫，方能有效利用資源，引導各部門的施政建設朝向整合、精緻、完善的發展方向，滿足日益複雜、迫切的民眾期望。另一方面，就現階段國內社會政治的發展趨勢來看，「由下而上」的發展理念使得縣市政府在整個地方自治體系的角色逐漸突顯，加上國內政黨政治的發展運作已經成形，縣市綜合發展計畫終將成為民眾對縣市政府建設意見的藍圖與執政者施政主張的標竿。

有鑑於此，早於民國七十五年「全國行政會議」即決議：仿效歐、美日等先進國家推動縣市綜合發展計畫的理念與作法，由內政部營建署指導，原台灣省政府住都處（現為內政部台北第二辦公室）負責實際協助縣市政府逐年分區擬定縣市綜合發展計畫，並制訂「縣市綜合發展計畫實施要點」及「推動縣市綜合發展計畫工作計畫」等相關推動辦法，成效十分優良，頗受地方政府的肯定。過程中，許多縣市政府為使縣市綜合發展計畫之規劃品質與內容更加理想，在地方財政相當困窘的情況下，仍自行籌措鉅款配合辦理；甚至部份已辦過縣市綜合發展計畫之縣市政府，以完全自籌經費的方式，委請原台灣省政府住都處協助辦理縣市綜合發展計畫之通盤檢討，讓縣市綜合發展計畫能夠適時因應環境變遷而加以修正。凡此種種現象，均反應縣市綜合發展計畫已成為地方發展規劃體系中最重要的一員，為地方發展提供了關鍵性的指導，也對「地方計畫行政」理念之落實及行政品質的改進貢獻良多。

為了符合地方綜合發展的實際需要，歷經十多年的調整與增補後，縣市綜合發展計畫所整合規劃的部門日益增多，幾乎涵蓋縣市政府所有主管的業務，以目前正規劃中的南投縣綜合發展計畫為例，在南投縣政府的要求下，規劃內容包含自然環境與天然資源、發展歷史、人口、生活品質、生活圈與城鄉聚落體系、區域角色定位與未來整體發展方向、土地使用與分區管制、公共設施與公用設備、交通運輸、教育、文化與古蹟保存、醫療保健、觀光遊憩、環境保育與公害防治、經濟產業發展、社會福利、公共安全、住宅建設、地方政府與財政、公園綠地、原住民發展、資訊發展與十三個鄉鎮市發展綱要計畫，合計共達三十五個部份，整合之部門橫跨地方政府各項發展工作。這種計畫特性與內容雖然較符合「縣市綜合發展」的精神及滿足地方發展的需要，但是因涵蓋的層面太廣，已逐漸超出中央政府營建主管部門認知中的土地規劃業務範疇，以致有侷限縣市綜合發展計畫工作內容之議。由中央政府業務分工的角度來看，並不能完全認定此為內政部營建署的不是，追根究底的原因主要在於縣市綜合發展計畫橫跨地方各發展部門，性質上與過去所謂的「中程計畫」更為接近，或許較適合由主管行政研究整合的部會（研考會）來主導，且過去縣市綜合發展計畫通常亦由縣市政府計畫室來承辦。此種推動體制上的不一致與矛盾，種下現今縣市綜合發展計畫面臨大幅度縮減規劃範疇的窘境。

因此，行政院經建會與內政部營建署雖在本年度持續利用中美基金補助辦理「推動縣市綜合發展計畫全面修訂工作計畫」，但對縣市綜合發展計畫有了不同於以往的定位與工作方向，僅將其視為國土綜合開發規畫體系中的一環；並從內政部營建署只主管土地相關業務的角度，大幅縮減未來縣市綜合發展計畫修訂之範圍，將工作重點儘量只集中於土地發展部門所需的部份，忽略原縣市綜合發展計畫更具多元性的目的，使地方綜合發展規劃與推動工作出現非常嚴重的缺口。

以往縣市綜合發展計畫皆由原台灣省政府住都處協助規劃或推動，包括新縣市長及科室主管之溝通，宣達計畫行政之理念與縣市綜合發展計畫之關係；每年定期以縣市綜合發展計畫為主題，進行縣市政府基層科室人員（主

要為計畫室)之教育訓練；建置共同性的「縣市綜合發展計畫資訊系統」、及時提供地方綜合性發展資訊、進行有關未來發展問題與計畫之民意調查及行銷 等。由於過去原台灣省政府住都處的努力，縣市綜合發展計畫之推動方能成功，但在中央精省後，承辦人員驟減，目前只剩一、二人，只能被動性地提供資訊；在營建署缺乏真正推動的意願下，加上目前一般縣市政府主管人員異動頻繁，綜合性、藍圖式計畫行政理念不易傳承延續，後續發展局勢令人堪憂。未來即使在地方發展規劃體系中仍將有縣市綜合發展計畫之名，但內容已無法達到原縣市綜合發展計畫整合地方各部門短中長期計畫目的之實。

面對此一發展變遷，非常有必要重新審視與評估地方(縣市)綜合發展計畫與地方發展規劃機制。基於此一原因，本研究根據地方發展規劃理論與國內政經發展環境特性，回顧與檢討現有之地方發展計畫體系；並分別從計畫性質與定位、規劃範疇與內容、推動機制與成效等方面，探討與評估現有地方(縣市)綜合發展計畫所面臨之課題與解決策略；同時經由官、學合作，配合訪調、行政與學術研討座談 等方式，重新建構地方發展計畫體系及調整地方(縣市)綜合發展計畫之角色定位與推動機制，避免地方發展又回到「多頭馬車、發展零亂」、「部門發展各自為政」及「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的局面。

二、研究目的

(一) 研究主旨

本研究計畫之名稱為「縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究」，其研究之重點在於：首先根據地方發展規劃理論與國內政經發展環境特性，回顧與檢討現有之地方發展計畫體系；然後再分別從計畫性質與定位、規劃範疇與內容、推動機制與成效等方面，分析與評估現有地方(縣市)綜合發展計畫所面臨之課題與解決策略；同時經由官、學合作，重新建構地方發展計畫體系及調整地方(縣市)綜合發展計畫之角色定位與推動機制，以

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

提高地方發展規劃品質與推動效能。

(二) 預期目標

1. 分析與評估我國現行地方綜合發展計畫與推動機制所面臨之課題與解決策略。
2. 重建地方發展計畫體系與地方綜合發展計畫之角色定位及推動機制。

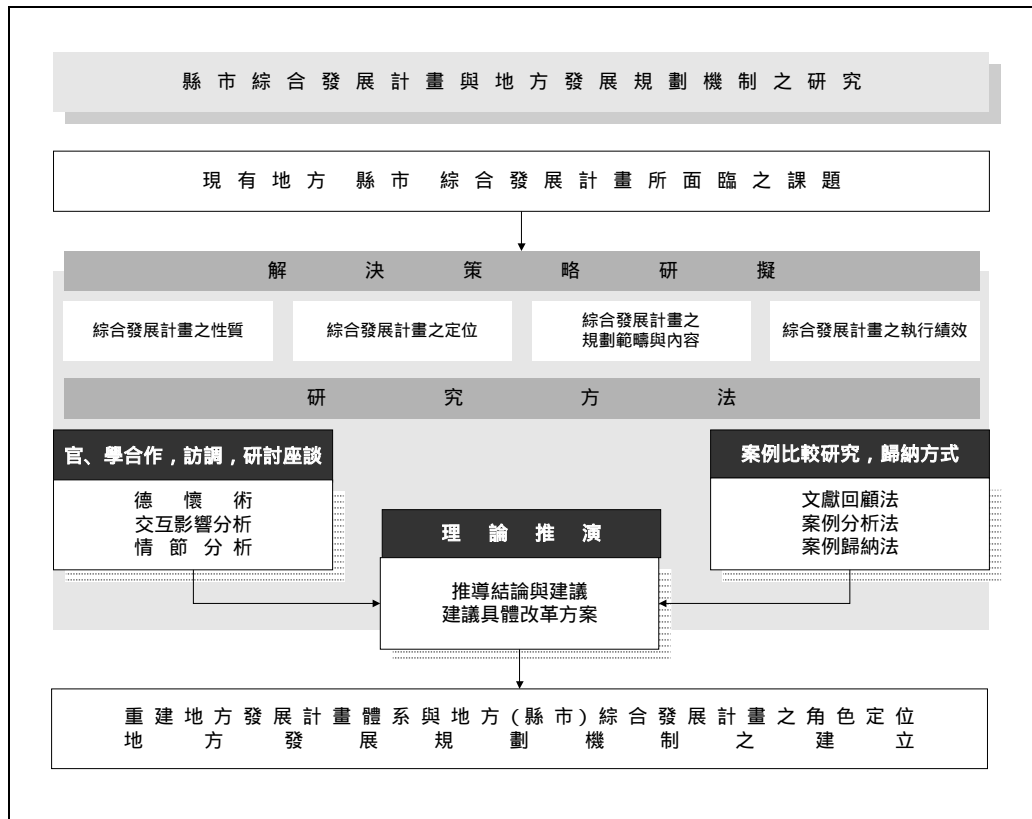


圖 1-1 研究架構圖

第二節 研究內容與方法

一、研究內容

(一) 緒論

(二) 相關理論與文獻的回顧

(三) 研究設計

(四) 現行縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之分析與評估

(五) 新的地方發展計畫體系及地方(縣市)綜合發展計畫推動機制之建構

(六) 結論與建議

二、研究方法

(一) 案例比較研究、歸納方式

1. 文獻分析法

以文獻分析法 (Archival Research) , 回顧先進國家之地方發展計畫體系、推動過程與方法 等相關之地方綜合發展規劃研究與案例, 同時嘗試從計畫學理觀點分析縣市綜合發展計畫之定位。

經由時間縱斷面之研究, 運用內容分析法比較探討我國「縣市綜合發展計畫」之「計畫內容」的背景、發展與演變方向。

2. 案例分析法

以分析國內外從事地方發展規劃之實例與制度，並運用「合作設計」(cooperative design)的方式，邀請以往實際負責推動之內政部臺北第二辦公室(原臺灣省住宅及都市發展處)(企劃組)人員、南投縣政府計畫室人員(現正研擬縣綜合計畫)及嘉義縣政府建設局人員(剛完成縣綜合計畫)，合作參與分析我國政經環境之地方發展計畫體系與地方(縣市)綜合發展計畫推動方案之研究。

3. 案例歸納法

以非正式之方式，蒐集行政院經建會(住都處)、內政部營建署(綜合計畫組)、縣市政府計畫室(或建設局)、鄉鎮市公所等主要推動「縣市綜合發展計畫」的機關單位及相關專家學者，瞭解他們對原「縣市綜合發展計畫」及相關地方發展規劃之看法與改進意見，並透過歸納的方式擬定地方發展規劃機制。

(二) 官、學合作，訪調，研討座談

運用座談會或訪談的方式，邀集行政院經建會(住都處)、行政院研考會(中部辦公室)、內政部營建署(綜合計畫組)、縣市政府(計畫室、工務局、建設局或都發局)等主要推動各項地方發展計畫的機關單位及相關之專家學者，蒐集這些單位及專家學者對新設計之地方發展計畫體系與地方(縣市)綜合發展計畫之角色定位及推動機制之意見。其中並配合 Delphi 方法之運用，以尋求獲得具有共識之建議案。此外，由於國土計畫法正在研訂，政府組織架構也正在積極調整，本研究將隨時與研考會及相關單位保持聯繫，及時掌握最新的資訊，使未來研究所確立之地方發展規劃制度及新的推動機制，能夠與調整後之組織及法令體制保持密切的契合。

1. 德爾菲法 (The Delphi Method)

此法最早在一九五三年由美國 RAND 公司的研究人員發展出來，其主要的設計目的在於調查某一特殊領域內專家的共識意見。德爾菲法屬於專家意見調查法，基本特點有三項：首先強調群體對未來趨勢考量的深、廣度以及周延性應該高於個人；其次藉由專家之間的匿名性、書面意見討論方式，可達到一個比較客觀的共識；最後被挑選出的專家必須在他們所屬的領域內廣受肯定，亦即具有意見的代表性，一般而言，此研究方法已被沿用多年且受到高度的肯定。Delphi 用在澄清未來不明情境，以便人類對未來的控制（黃政傑，1987）。也可以使用 Delphi 來蒐集個別成員的意見和判斷，澄清不同團體的觀點和價值取向，以確認問題，並尋求解決之道（林振春，1993）。

2. 交互影響分析

交互影響分析主要的目的在於能以一種比較有系統的方式，來檢視影響某一事件之可能因素間的互相影響關係，以找出互為因果的諸多因素中，比較顯著（正向或負向）的關鍵假設（變項關係）。雖然多數學者視交互影響分析為獨立的研究法，但其取向卻屬於專家意見調查法，故常與德懷術合併使用，或僅德爾菲法的延伸工具。標準的德爾菲法調查通常可以獲致一組有關未來某事項的可能影響趨勢與預測，但仍然無法說明這些主要趨勢與其他相關的偶發或附屬情境間的相互影響，交互影響分析因此是良好的互補研究工具。

3. 情節分析（劇本法）

情節式思維（劇情描繪）有助於勾勒出可能未來的整合且連貫性圖象，與其他研究方法迥異之處，在於其可以讓研究者以生動的文字，配合統計數字或圖表，描繪出可能事件一致的內部結構，以及有關此事件

的在時間上累積的影響。因此情節分析通常也是其他研究法的絕佳整合與輔助工具。

(三) 理論推演

根據前述分析方法之研究成果，進一步推導出本研究之結論與建議。同時，對於目前部份已進行通檢之縣市，建議具體改進方案，使中央政府仍可依地方意願與通盤檢討狀況，選擇試點縣市，有效協助輔導地方發展部門(尤其是非實質部門)之細部規劃與推動方案之擬定。

第三節 研究流程

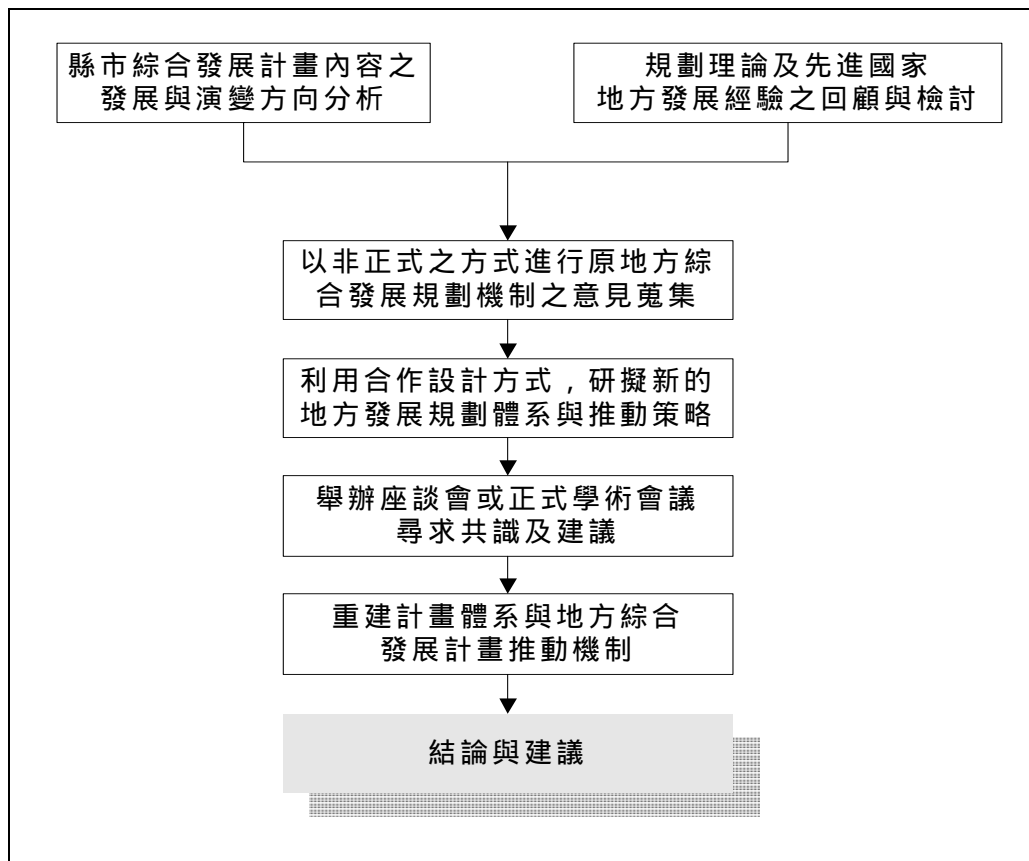


圖 1-2 研究流程圖

第二章 地方規劃的基本特性

第一節 規劃的意義

一、規劃的定義

Barry Cullingworth 解釋，規劃是透過對問題同意辯論和解決來闡明目標和同意制度的過程 (Planning is a process of formulating goals and agreeing the manner in which these are to be met.1997)。柴威克 (George Chad Wick 1996) 指出，規劃是我們在概念上對事物組合與配置一般系統 (Planning is a conceptual general system)。卓爾 (D.Yekzkel Dror 1963) 指出：規劃係擬定一套決策以決定未來行動，即指導以最佳的方法來實現目標，而且從其結果學習新的各種可能系列決定及新的追求目標過程。

依照上述之各項規劃定義，可歸納出規劃之內涵有幾點：

- (一) 規劃是需要透過不斷的尋求同意與溝通來達成目標
- (二) 規劃是連續性且循環性的過程
- (三) 規劃在尋求一套系統性、相關性、連續性的最佳配置組合
- (四) 規劃在產生具體有效的最佳方案來實現目標
- (五) 規劃是一種學習新的各種可能系列決定，在計畫實施過程中必需不斷的檢討、修訂、擴充、更新。

二、規劃理論演進

(一) 二次大戰前

十九世紀工業革命帶來的高度工業化與都市化的衝擊，導致大量的資本密集與人口聚集，造成西方國家（尤其是英、美兩國）環境品質日益惡化與

瘟疫流行，此階段可說是「都市病理期 (City Pathology)」，而邁入二十世紀初，都市環境持續惡化，在此壓力下政府的政策以「改善公共衛生及住宅環境問題」為目標，積極從事道路、建築、公園、給水系統等基礎設施之建設。

此時，計畫是以「都市設計 (Urban Design)」及「實質計畫 (Physical Planning)」為手段，所重視的是計畫之藍圖、報告書及土地使用管制規則，所關心的則是地面上的建築設計及土地使用型態，整體言之，此時的計畫理論是強調與環境問題互動的計畫實務與環境政策。(余奉霖，1996)

(二) 二次大戰後至 1950 年代

二次大戰後 (西元 1945 年)，為確保經濟效益與成長優越利益，經濟效益與成長優越利益、促使物質生活達到較高水準，計畫理論家開始思考運用「科學理性」來說明計畫的本質和內涵，並試圖在計畫過程中應用決策理論提出合理的計畫架構，而科學理性造就了理性計畫，其中以「理性全盤式計畫理論 (Rational Comprehensive Theory)」的決策理論對計畫發展最具影響力；由於此理論早期深受經濟理論的影響，強調決策者在決策過程中應保持「完全理性」並「全盤掌握問題與相關資訊」，在合乎邏輯的思考過程中確立目標體系，並選擇最適策略以完全解決問題，因此計畫理念開始從實質面走向決策面，從計畫決策的觀點全盤掌握問題，評估尋求最佳方案來達成最終目標。(余奉霖，1996)

(三) 1960 年代

1960 年代，美國的規劃者基於「理性」與「系統」兩種概念提出了計畫理論，其主要在於提供一種如何作成決策的方法，而其理性計畫傳入英國後，由英國學者 Faludi 將之更名為「程序性計畫理論 (Procedural Planning Theory)」，其系統性與目標體系的觀念，將發展計畫塑造成雙層的法定計畫，即強調綜合性、策略性的結構計畫 (Structure Plan) 與細節性、操作性的地方計畫 (Local Plan) 二種；基本上而言，1960 年代的計畫理念是以

「技術官僚」與「理性程序計畫」為主，其強調的是由上而下的計畫過程及技術官僚本質，更強化了當時規劃者之技術本位主義，使其專業地位大為提升，但由於程序性計畫理論強調「理性規劃」，被專家學者認為是可以保證社會進步與達成公共利益的規劃觀念，因此規劃者本身是「價值中立」，在社會上扮演「資源公平分配者」。（余奉霖，1996）

（四）1970 年代

到了 1970 年代，因石油危機及世界經濟不景氣引發了都市貧窮與失衡，加上受到歐美城市的社會運動以及第三世界發展失衡的影響，秉持馬克斯傳統論（The Tradition of Marxism）的學者嘗試運用一套實證主義的「理性論」、「價值中立」的觀點相反的批判理論觀點來反駁程序性計畫理論的不合法，該學派結合了德國法蘭克福學派（Frankfort School）的批判性社會哲學與哈伯馬斯（Jurgen Habermas）的社會溝通理論（The Theory of Communicative Action）而成「批判性計畫理論（Critical Planning Theory）」，該理論除批判程序性理論外，其所強調在計畫過程的「溝通」觀念，對後來的 Forester 的「溝通語言學」及 1980 年代初期的 J. Friedmann 的「合作式計畫理論」影響甚鉅。（余奉霖，1996）

因受到批評理論的影響，各學派紛對程序性計畫理論產生質疑，陸續提出許多見解與觀念，進而共同組成「多元性計畫理論」，這些理論當中有的發展自程序性計畫理論，有的是與程序性計畫理論相互對立。此外由於 1970 年代初期，美國本土社會動員過程，使得 Friedmann 對於技術官僚支配實證主義意識型態霸權的計畫理念反感至極，於是提出以人道主義、民粹精神、會學習為基礎的「合作式計畫」理論。

至 1980 年代初期 Hudson 將上述所言之觀念歸納成五種計畫理論類型：分別為綱領式計畫（Synoptic Planning）、漸進式計畫（Incremental Planning）、合作式計畫（Transactive Planning）、辯護式計畫（Advocacy Planning）、激進式計畫（Radical Planning）等。

(五) 1980 年代

1980 年代由於理論多元化與學派之間的衝突仍繼續發生，且計畫理論在計畫實務上運用無效，使許多懷疑現存計畫理論之適用性的規劃者已有明顯的「反理論 (Anti-Theory)」主張，再加上石油危機的影響使得都市面臨失業問題、成長失衡、基礎建設衰退，因此，西方國家出現希望政府縮小對經濟的介入與干涉，對國家干預的型態重新調整編制，以挽留民心士氣及國家經濟等種種社會輿論。

因此，受到自由市場觀念之影響，計畫方式亦有顯著的變化，傳統由上而下的程序性計畫方式則是一種市場需求導向的理念，「市場需求導向」之計畫觀念是基於私部門之開發者熟知市場需求，透過其開發計畫促進經濟發展，而政府之功能則是防範開發者在追求總體經濟下所帶來的外部性社會成本；因此，在市場需求導向的理念以及更自由民主為前提所產生的計畫體制，便會要求開發者要對其所造成的環境影響衝擊負責，除需具體說明環境外更要提出外部成本內部化的解決策略，以確保其開發不會造成政府及社會大眾的額外負擔，方能取得開發許可。

此外，1980 年代末期，美國之計畫界將 1970 年代「合作式」與「辯護式」兩種規劃觀念整合成「協商式計畫 (Negotiated Planning)」是一種以協商、談判不僅在執行計畫時有所必要，在計畫過程中面對衝突如何去應用亦是同樣重要。(余奉霖，1996)

(六) 1990 年代

受 1980 年代市場需求導向及縮小政府干預的影響，導致民間業者為追求利潤而破壞環境資源，全球環境資源在過度開發情況下開始產生嚴重的負面衝擊，如雨林的消失、大氣層的破壞、野生動物的絕種等環境生態問題，於是規劃開始權衡「發展」與「保育」二者間的價值，並企圖整合之。此時計畫觀點著重於人與自然和諧共存，而計畫方式則著重於「環境保育」與「資源管理」的行徑，實際策略則包括環境影響評估、補償性制度設計、污染設

置管制標準等環境管理方式。

此外，在環保意識逐漸抬頭、綠色組織與環保團體的紛紛出現，各國國際市場受到環境保育績效之影響相當大（古宜靈，1994），由前述現象與趨勢可看出，1990年代的計畫觀點應著眼於環境保護的意識下，重視人、資源、環境、發展四者的整體交叉關係，而計畫理念將朝向綠化（Green）、參與性（Participatory）、地域性（Regionalist）、管制性（Regulatory）與重分配性（Redistributive）等型態出發，並逐步發展以具環境意識、綠化、永續經營、生態保育、民眾參與、經濟整合（地域主義與區域聯合經濟理念）等為基礎核心之新計畫型態。（余奉霖，1996）

二、民眾參與

計畫架構的具體性是屬於由大而小的過程，計畫決策的形成充分反映出地方及民意的需求，透過由下而上的推動才能有效結合民意及專業規劃，促使計畫品質更臻完善。台灣地區目前在計畫擬定、審議及實施階段，由於缺乏完善的民眾參與管道，使得地方在舉行公聽會之際，往往造成火爆場面；在民意無法抒發的情況下，加上近年來政治民主的開放，乃漸而造成街頭運動頻繁，民眾參與的基礎演變成社會成本的增加，此非規劃之原意。民眾參與的提升為加強民眾對計畫信任之基礎，亦為增加計畫效益的前提。因此未來在規劃體制的改變上，必需針對民眾參與管道的強化，宜在規劃過程與審議階段方面，加強民眾及地方團體意見的溝通。（廖本全，1998）

（一）Top - Down

由上而下 Top - Down 的程序性計畫理念（Procedural Planning Theory）。規劃的早期功能是強調與環境問題互動的計畫實務，以及環境政策，亦即以實質規劃為本質與內涵之計畫架構。在此背景下國家的全面干預形成了「技術官僚」，而科學性則造就了「理性計畫」，規劃者逐漸形成所謂「專業階級」，並強調決策過程的理性化（古宜靈，1995）；而同時民眾亦認為規劃是科學的、專業的技術領域，並相信規劃者的理性與中立的價值

觀可成為社會資源的分配者與公共利益的守護者，因此，促成專業主義的抬頭，形成由上而下的程序計畫理念。

(二) Bottom - Up

由下而上 Bottom - Up 的合作式規劃理念。傳統「上而下」的計畫理念受人道主義及新馬克思主義的質疑與批判，並結合左派德國法蘭克福學派的批判性社會哲學與哈伯瑪斯的社會溝通理論，而形成批判性計畫理論。然因左右兩派計畫理論爭執結果，造成實務規劃者對計畫理論實用性的疑惑，因此又提出所稱「合作式規劃」(Transactive Planning)之理念，認為應以具互動的社區計劃來反應地方變遷與鄰里關係，形成一種由下而上，反抗中央官僚體系單獨運作的計劃方式。(古宜靈，1995)

第二節 規劃的類型與程序

一、程序性規劃

以一般性的概念而言，規劃很早就存在於日常生活中，但被具體地抽離開來成為獨特的事務，並意圖形構成所謂規劃理論，則是二次大戰之後才發展的(Camhis 1979)。自二次大戰後至七十年代的三十年間，大致有兩類理論範型支配中心國的都市、區域規劃論述：一類是以城鎮之實質設計為重點的都市設計理論傳統，在戰後至六十年代間居主導地位；另一類則在五十年代崛起於美國，六十年傳進英國後取代都市設計傳統而成為主流者，一般稱之為程序性規劃理論(Healey, Mc Dougall & Thomas, 1981)。

「程序性」之名主要來自論者對規劃理論的區分。費路第主張理論依其處理的對象可分為兩類：實體理論(Substantive Theory)和程序性理論(Procedural Theory)。前者處理的是規劃的主題或與環境直接相關的知識，如城鎮應如何發展、土地使用如何分派、社會福利制度如何運作等等的實質學問，因此可稱之為規劃中的理論(Theory in Planning)；後者則以

規劃的程序為理論對象，強調理性的決策程序，費路第主張這才是規劃理論（Theory of Planning），並強調其範疇涵蓋實體理論（Faludi, 1973a）。

在此種實體 / 程序的區分上，規劃究竟包括那些程序以及如何運作，遂成為程序性規劃理論的兩大疑旨，然此二者其實質皆暗含一存有論（Ontology）的問題，即「規劃是什麼？」就這根源性的問題，論者明顯引用五、六年代盛行的系統理論觀點，主張規劃是一組程序，一個經由一系列「選擇」以決定最佳行動的過程（Davidoff & Thomas, 1973）。費路第（1973a）更指出「選擇」的性質和目的：規劃是「一理性地思考與行動的過程，其根本目標在於維繫人類的成長。」以費路第為代表的主流理論，主張規劃在於解決問題，強調「以理性的方法與程序」進行「決策」，不斷地「解決問題」以「確保人類的成長」。

此種標榜問題取向的規劃觀點，在六十年代，恰好符合保守主義與工人管理抬頭的英國政府之需求，在要求有效經營的前提下，政府致力於重整其權限同時也促使都市計畫更為政策取向，並要求行政事務需配合地區發展計畫（Healey, Mc Dougall & Thomas, 1981）。因此，不僅規劃專業在六、七年代蓬勃發展，規劃理論也隨之快速成長，其最巔峰即為 1973 年費路第兩本理論專書的出版——《規劃理論論本》、《規劃理論》。

整體而言，以費路第為首的主流規劃理論，在偏重程序研究並視規劃為解決問題的前提下，其理論重點在於探討「個別主體的理性運作方式」，進而在此理解下討論「合理規劃程序究竟應如何？」

（一）規劃即理性的運作過程

受系統論影響，費路第試圖建立一套人類心靈活動的模型來說明「個別主體的理性運作過程」。他主張，在個體與環境互動的一般過程中，個體採取三種步驟——接收訊息、決選策略和採取行動。

當個體接收到環境的刺激時，其記憶部分立即開始運作，全面推想問題的成因和可採行的策略，進而針對欲達成的目標來校估這些策略，並從中選

取最可行之方案，最後即付諸行動而對外環境有所干預。同時，外在環境也會對個體的行動有所回應，個體即可藉此來檢驗手段與目標的差距並修正自身的內在意象。

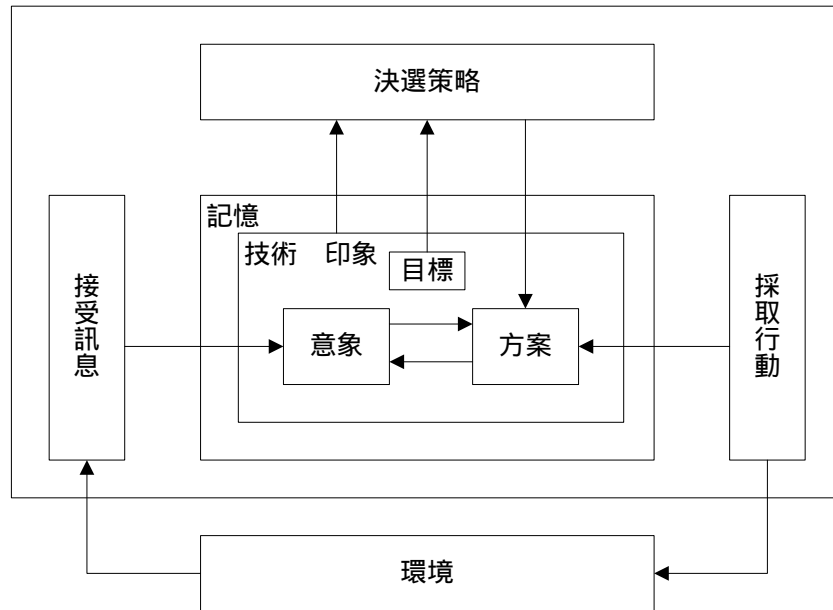


圖 2-1 技術意象的運作模型

如此即構成一包括界定問題、進行決策同時，又有修正學習的過程（Faludi, 1973a: 62-65）這個技術意象的運作模式是一般性的有關人與外在環境互動的模式，費氏主張加以發展後可作為描述規劃過程的基礎。而這模型落實到真實的地區規劃作業中，決定遠景與目標並負責決選方案者便是規劃委員會，而自我意象開始運轉、加入未來憧憬並與目標比較，最後擬定計畫書（方案）的一系列過程，則是規劃師個體規劃程序。

（二）規劃的程序

規劃主體的運作模式進一步落實為規劃作業的程序，則一合理的規劃程序自然應在某目標下蒐集資訊以界定現存問題，進而針對問題提出不同方

案，依次加以評估，最後選擇最佳者付諸實施。其模式如瑞福（Reif, 1973）所整理：

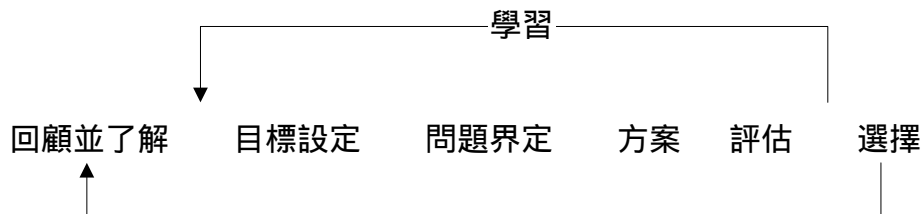


圖 2-2 實施與控制

由目標設定、問題界定、方案研擬至評估，是一個開放的概念模型，研究者可以在過程中加入新的項目（如資料研判、發展預測），也可以將同一項目橫向擴大（如將問題分為需求、潛力、課題等），如此延伸成較複雜的程序。此外，論者又強調這並不是一個單向的過程且應有學習成長的功能，因此回饋是必要的，透過回饋的作用，各項共同構成更複雜的迴路。（Faludi, 1973a : 97 98）

如此一套程序是程序性規劃理論討論的重點，論者甚至主張這種特殊形式的規劃思想行動，不和特定的對象產生關聯，因此可以應用於任何社會脈絡中。而其所以能超乎特定歷史脈絡具有普遍性，則源自於「理性」是箇中程序運作的必要基礎。然而，真實世界中人又有其不可避免的限制，如處理資訊的能力有限、個人的視野不廣等，因此全然的理性是不可能的。（Faludi, 1973 : 107）

二、系統規劃

系統規劃的意義：處理在特性上和行為上都具有似系統般的複雜事物，而且規劃本身也以一種更為系統式的方法去實行（the name "systemic planning" implies that complex matters to be deal with are system-like in their characteristics and behavior and that planning is to be

carried out in a more systematic fashion)。換句話說，系統規劃過程，可說是一般系統理論（general systems theory）、系統分析（systems analysis）、作業研究（operations research）、決策理論（decision theory）、控制學（cybernetics）及都市及區域計畫的混合體（Lexington）。

依照卡坦尼斯（Catanesi）和史泰斯（Steiss, 1968）表示，系統規劃程序可分為下列七個階段：

- （一）問題的定義與分類，並表示其相互間的關係。
- （二）預測個別問題在未來引起的情況。
- （三）認定可能影響整個問題解決程度的變數、範圍或限制。
- （四）決定在各種規模下的短期標的（objectives）及長期目標（goals）。
- （五）擬定各種策略。
- （六）為了解整個計畫實行的情況、影響與效果，而對各種方案的成本和效益分別作質與量的評價，並且在都市系統環境中，就各種替選方案作各種模擬（simulation）。
- （七）推薦所選定的方案並且實行。

三、合作性規劃

（一）John Friedmann 對合作式規劃的定義為：

1. 將知識轉化成實際的行動中，並藉由一連串有次秩序的「人與人之間的關係」來達成。
2. 是一種在專業技術規劃者與他們的委託人之間逐漸擴大溝通的回應方式。
3. 全部的機構組織並非相互有關聯性，而是介於個體之間的複雜事物的交換過程。

4. 雖然這些個體主要是根據其正式的角色指示所表現出來，但是每個角色皆需要掩飾其卓越特性的一面。
5. 角色通常被定義為一系列抽象的行為模式，但是對人類所假設的特別角色而言可能是直接的、明確的或是迂迴的，被處理或是安靜的或是生氣的、可接受的或是遙遠的，並且是渴望於力量（權勢）的擷取或是遲疑的承擔責任。

（二）王鴻楷（1985）對合作式規劃的定義：

1. 合作式規劃屬於溫和式的規劃，其並不涉及政治、經濟、社會體制的反省。
2. 但在作業方式及性質上的建議之改變卻很大。其認為規劃問題的產生應該來自於居民生活的體驗而非專業者或政府的介入。
3. 其不但認為沒有所謂公共利益的存在，更認為規劃者以外來的身份對社區的所設定之利益及立場是不一定存在極有價值的。
4. 所謂合作式的計畫著重於學習而非機械式提出答案。基本上其懷疑專業的性質與能力，認為專業知識不太可靠因為專業並非來自於直接的經驗。
5. 親身經驗對合作式計畫而言是很重要的，其可補足專業訓練所經過的組織、概念、一般化的知識不足。
6. 解決問題的過程中，專業者應與民眾一齊學習，以有助於社會的進化。

（三）實施方式

合作式規劃的型態基本上是透過專家（政府、專業人員）與委託者（民眾或地方團體、組織）之間的相互學習來進行。在合作式規劃中，溝通工作所支配的形式是運用對話的方式；藉由對話的過程，知識的傳達變得井然有序地參與和深入於持續前進行動的模式中。

若介於規劃者和委託人之間溝通的鴻溝被關閉，則一連串持續個人的與

主要的言語交流工作便是極為必要；同時必須藉由已被瞭解的部分將個人的知識與行動作一連結，方能達成。具有行動力的團隊為了特別的目的作暫時性的結合。（參與需要有強烈的進取心）透過激烈且公開的對話，達成以個人為中心的面對面工作。

如何運用相互學習與對話的方式來創造出最理想的社會情況被提出後，已經引起以細胞式（小型）組織為結構原則基礎的學習式社會之思維模式。欲改變現有的生活環境，使得學習式的社會得以實踐，則人類在心理（或精神）層面的改造工作是必須被要求的。以專業性組織包含有：（Friedmann, 1973）

1. 暫時性的組織。
2. 小規模的組織。
3. 人與人之間的溝通管道。
4. 有自我任務、代表性、包含一切事務及跨越不同領域者。
5. 具有自動導向、高度自主的組織。
6. 具有責任感的組織。
7. 強調溝通網路連結的方式。
8. 類似細胞狀組成的組織結構可以深入或滲透每個角落。

合作式規劃的實踐是因為對話能力的增強。因此在補充（聘請）顧問的人員時，必須強調每個顧問個人的個人品質；個人的能力（並非只是專業者的角色）、其他人建立直接的關係，並且不會使他人產生恐懼感、並對其他人的需要有強烈的敏覺性，而且能從複雜、新奇的事物中快速的學習到東西。專業技術的考量固然很重要，但其重要程度會逐漸降低。在相互學習的過程中，規劃者與委託人必須是相互學習的。規劃者從委託人的個人認知與知識上進行；而委託人從規劃者的專業技術進行。在這個過程中，知識的傳達將產生重大的變化。對於這種情況所產生之普遍的印象將透過對話的方式介入

而改變。而根據這種新的知識，對於委託人而言將更需要在行動前做預先處理。（Friedmann, 1973）

第三節 規劃程序

規劃程序依序可分為 9 個步驟；Steps in The Planning Process, Source Anderson 1995：

- 一、確認問題及權力功能 Identify issues and options.
- 二、設立標的與發展順序 State goals, objectives, priorities.
- 三、收集及詮釋分析資料 Collect and interpret data.
- 四、準備開始計畫 Prepare plans.
- 五、計畫綱要及實施策略初擬 Draft programs for implementing the plan.
- 六、計畫潛在衝擊分析與評估 Evaluate potential impacts of plans and implementing programs.
- 七、審視與選定計畫 Review and adopt plans.
- 八、審視與選定計畫實施策略 Review and adopt plan-implementing programs.
- 九、計畫的經濟管理與監測其衝擊。Administer implementing programs; monitor their impacts.

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

第三章 地方綜合發展規劃的規劃特性

本節之內容在於說明地方綜合發展規劃之規劃特性，包含其涵意、特性、功能定位及計畫內容等，並藉由這些資訊探討所面臨之課題，期能由根本性之探討，作為未來縣市綜合發展計畫進一步推動之基礎。

第一節 地方（縣市）綜合發展計畫之涵意

縣市為地方自治基本單元，縣市政府之施政績效與民眾福祉休戚相關。縣市政府之施政範疇包含極廣，內容涵蓋各種實質與非實質部門的工作，推動的年期短期可為數個月，長期則可達一、二十年以上。以致如何瞭解並凝聚地方發展意願與力量，協調中央政策，進行跨年期、跨部門之整合規劃與地方行銷，便顯得極為重要。因此，在地方發展規劃體系中亟需訂定一整體性之綜合發展計畫，以有效運用有限資源，導引縣市之健全發展。

一、綜合發展之定義

根據內政部發布的「縣市綜合發展計畫實施要點」第二及十六條規定：「縣市綜合發展計畫係指為促進直轄市、縣市轄區之經濟發展，改善生活環境、對土地使用、公共設施、交通運輸、教育文化、醫療保健、觀光遊憩、公害防治、產業發展、社會福利作有計畫之發展，而制定之綜合發展計畫」，並「為上級政府財政補助及評核直轄市、縣市政府施政計畫及其績效之重要依據」。故綜合發展計畫具有以下幾點涵意及目的：

- (一) 綜合發展計畫在追求生活品質的精緻，領導地方朝向正確、不衝突、不浪費的建設方向。
- (二) 綜合發展計畫為指導全縣（市）施政計畫及向中央申請經費補助之主要依據。

- (三) 在不斷地協調、連繫、溝通中，綜合發展計畫結合民意、整合部門與部門之間及上級政府與地方政府之間各施政計畫，使縣（市）政建設邁向整合性之建設，有效發揮地方資源。
- (四) 綜合發展計畫係以縣市行政區域範圍作全盤考量，結合「民眾參與」及「調查分析」，訂定包括實質、社會、經濟、文化、行政等總體及部門之發展構想及具體計畫，以連貫上、下位跨部門計畫，共構地方發展願景及落實地方建設。
- (五) 綜合發展計畫為全縣（市）建設的藍圖，亦為各鄉鎮市（區）未來擬定「鄉鎮市（區）綜合發展計畫」之指導計畫。
- (六) 綜合發展計畫之計畫內容完成後，可配合民意調查檢驗計畫成果，並可將計畫所構築之發展前景與作法向地方人士行銷，凝聚地方推動之共識，最終達成「全民合作規劃與共同推動」發展願景的民主理想。

二、綜合發展計畫之特質

雖然對於推動綜合發展計畫具有共識，但在國內規劃界，綜合發展計畫的涵義、功能角色並未有完全一致的看法；先進國家的觀點與運作方式也不盡相同(Rydin, 1993)。例如有些學者由傳統土地發展的角度，認為綜合發展計畫之範疇、角色與作法應類似於所謂小型的「國土綜合開發計畫」，以實質部門之發展為規劃主軸，同時僅以策略性、綱要性、方向性的方式呈現計畫，這種類型的縣市綜合發展計畫，其內容比較能夠長期固定不變，在我國的法律制度中，較適合將其提升為法定計畫。

另外有些學者則由推動計畫行政、提升政府效能的角度，進一步擴大規劃考量的層面，強調實質部門與非實質部門之發展應同為縣市綜合發展計畫規劃的主軸，而且規劃深度不再僅止策略性、綱要性，同時，更強調分期實施方案(action plans)的研擬；這種類型的縣市綜合發展計畫，其內容比較具有彈性，變動性也相對較大，可能並不太適合法定化。縱觀國內過去十

二年間所研擬之規劃成果，可發現前一階段我國所推動之縣市綜合發展計畫較偏向於採用後者之規劃觀點，同時具有以下幾點特質：

(一) 整體性

綜合發展計畫的規劃範圍一般涵蓋該縣市行政上管轄之所有區域，依循上位計畫及相關計畫政策之指導，研訂全縣市之發展目標、實質發展計畫與項目，其問題的界定、發展構想之研擬皆以全縣市為著眼點，以建立整體發展藍圖。

(二) 綜合性

綜合發展計畫之內容一般包含縣市內自治事業範圍之實質及非實質部門，舉凡產業發展、交通運輸、公共設施、民政、財政、社會福利環境保護、醫療保健等，都應適當配合考慮，故規劃時須作綜合性的考量，並以整體的規劃協調統合零星之點的規劃方式，使實質與非實質部門之間的發展互有緊密的關連，達到地方發展相輔相成之效。

(三) 前瞻性

綜合發展計畫必須參酌上位及相關計畫，以前瞻性的眼光，透過科學化的規劃分析預測程序及適當的參與方式，妥適運用縣市資源特色，訂定長、中、短程發展計畫，以引導全縣市之未來各項發展。

(四) 協調性

綜合發展計畫必須上承國土與區域之上位計畫，下繫城鄉計畫（包括都市計畫與非都市土地使用管制），故需進行垂直式的溝通，以取得中央與地方的一致性。此外因計畫涉及多個部門，尚須著手水平式之協調，方能統合各部門之發展步調，達到相輔相成的效果。因此計畫在整合的過程中需充分運用有效的溝通與協調，增進中央與地方層級關係，減少各部門間利益之衝

突，同時根據整個縣市之發展構想，分別研擬各鄉鎮市區的發展綱要計畫，協調鄉鎮市間之發展步調與工作，達到事半功倍的目的。

（五）參與性

為了凝聚共識與營造日後計畫推動的契機，綜合發展計畫之規化作業方式，非常強調參與及合作，不僅要求縣市政府相關部門、地方利益團體等積極實際參與規劃，且常配合進行各種家庭訪問、工廠調查及舉辦縣市民眾座談會或說明會，以體察民意政情的脈動，整合地方人士的智慧與力量。

（六）實施性

為了落實計畫，綜合發展計畫除須考量縣市首長任期外，尚須參考既有的施政方向與財政預算編列等因素，訂定長期之發展構想，並針對短、中程建設計畫擬定具體之實施方案與建設優先順序，納入年度預算或專案計畫預算執行，使之為具強而有力的實施工具。此外，配合未來實際需要，研擬具體可行的重大建設綱要計畫，據以加強推動實施，發揮整體帶動效果。

（七）資訊性

為了規劃之需，綜合發展計畫必須蒐集各方面發展的資料，以分析、預測與評估各方面發展的趨勢；這項資訊建置工作也直、間接促進政府機關與民間對地方特性及資源分布之瞭解，提供公私部門決策者或個別人士相當豐富的決策資訊，非常有利於各種正確決策的產生。如能配合資訊系統的建置，甚至也可進一步成為非常好的管理、決策、評估支援系統，及時性、動態性的支援各項工作，大幅度提高政府效能。

（八）教育性

地方政府人員雖然普遍相當優秀，但因缺乏進修管道，加上以往專業訓練不同，使得他們對於規劃工作之認識不足，規劃技能不熟，致工作上常僅

能蕭規曹隨，缺乏前瞻性創新的作法，不易滿足民眾的期待。因此縣市綜合發展計畫也常肩負教育的功能，配合參與式的規劃歷程與技術講習、指導等方式，進行規劃教育，也使地方政府人員未來能夠自行因應快速的環境變遷，局部適時修正綜合發展計畫。

三、地方（縣市）綜合發展計畫之規劃特性

（一）範疇內容上是包含完整行政轄區的實質與非實質整體計畫。

（二）計畫形式上是由上而下的巨觀整合計畫

行政體制上，目前各直轄市或縣市政府雖有中長程計畫作為全縣（市）之綜合性計畫，但其係由各部門或下層級單位之計畫彙整而成，較缺乏由上而下，巨觀式地透析全盤資源與課題，易有「見樹不見林」之盲點，故綜合發展計畫可整合由下而上及由上而下角度之見解，擬訂較周延之計畫。

（三）特性功能上是掌握社會脈動及趨勢的主動挑戰性計畫

縣市綜合發展計畫一方面應直接深入社會問題及機制，經由經濟、政治、文化等各方面對空間提出解析，以期了解根本結構性問題，並同時掌握空間與社會；另一方面亦應主動連結各層級有關單位，形成具體政策，確認權責單位及方案執行團隊。換言之，它是主動地面對已產生或即將產生之問題，而非僅應付已然顯現問題之應急計畫。

（四）規劃過程上是地方政府與民眾積極參與之計畫

綜合發展計畫基本上是一縣（市）的施政發展計畫，是縣（市）首長意志的表現。因此在規劃過程中，縣（市）政府內除負責主辦之單位外，其他各單位必須參與全程規劃工作。且在規劃過程中應廣開民眾參與、反應的管道，以真正採納民意，使民眾具有參與感及對計畫之共識。

(五) 執行實施上是有彈性的擇項落實計畫

綜合發展計畫並非無所不包的計畫，它不能取代其他各層級或部門之計畫，但它亦非僅是易淪於空泛的指導性計畫。其實施方案可直接包括或具體至中程計畫，甚或年度計畫的重要執行細項，亦可是承接上位計畫或自行發現重大課題的政策推動。換言之，綜合發展計畫的實施計畫內容不需一定格式，亦不必各部門有齊一的具體執行細度；因計畫的實施成敗繫於各方案有無執行單位？是否有財政上的配合？能否持續推動？甚或結合納入平常組織去運作？故綜合發展計畫可彈性選擇重要課題，視實際狀況擬訂實施方案的內容及具體程度。此外，綜合發展計畫可因應實際需要加以全盤或局部修改，以符合社會脈動或重大變化，提高計畫之功效與可行性。

(六) 推動時序上是延續不斷的計畫

綜合發展計畫擬訂完成後，即應持續編列預算經常辦理，後續作業避免計畫中斷而減少計畫成效。

第二節 縣市綜合發展計畫之功能

一、實質性功能

綜合發展計畫透過各部門中程建設實施方案，納入縣政年度施政計畫或協調有關事業主管機關，及綜合計畫實質建設逐步付諸實施。

二、管理協調功能

目前各縣市政府的個別部門雖大多擬有中程計畫，但從縣（市）政府內部橫向的連繫看，這些計畫往往囿於本位立場，只顧單一發展，缺乏各計畫或各部門間的協調整合，以致造成各部門的零散發展或建設的重複浪費。從

上下層級政府間的縱向溝通看，縣（市）政府層級的計畫或方案，也常常缺乏與上位計畫或上級政府的施政相銜接，致使具有共同關聯的建設發展步調不一，甚或衝突。縣市綜合發展計畫即綜理縣（市）內各項實質、非實質、長程或短程計畫，並結合上下層級各有關政府部門及相關事業機構計畫，透過不斷的協調溝通，及考慮財政收支因素後，所研擬的綜合性發展計畫。故可建立全縣（市）未來長、中、短期的整體建設藍圖，以有效利用地方資源及預算分配，發揮最大投資報酬。

三、政治性功能

在現行體制中，縣（市）地方首長及民意代表皆係民選，有一定的任期時間，由於價值觀念、知識背景及政治利益的差異，致使每人對於縣（市）建設方向和優先順序常有不同的看法與做法，因而形成地方建設的多頭馬車和零碎發展。尤其每次選舉後，如地方首長或地方議會更迭劇烈，更常發生前後任首長施政作法大幅轉變，及縣（市）各項建設停頓或不連續的異常現象。縣市綜合發展計畫的重要目的之一，即是透過前述對地方資源特色、財政收支的分析，及上下層級政府、橫向部門計畫的不斷協調整合，以訂定全縣（市）長期綜合性的發展目標和策略，進而配合縣市長之任期擬訂當任的短程建設實施方案及下一任中程建設實施方案，以建立各縣市長、中、短程完整連貫的發展建設藍圖，減少縣（市）施政之人為因素的不當左右。依據「縣市綜合發展計畫實施要點」規定，縣市綜合發展計畫為上級政府財政補助及評核縣（市）績效的重要依據；未來在「國土綜合發展計畫法(草案)」通過後，則須先經縣市綜合發展計畫審議委員會審議通過，再報請上級主管機關核定。這將有助於縣市施政的客觀性和一致性，不致因首長更迭而有大幅不當的波動，並可提供政府機關檢討評估縣政建設之決策及施政得失之依據。

四、教育性功能

縣市綜合發展計畫係以縣市政府為推動實施之主體，其本質屬於地方發

展計畫，無論在規劃或實施階段，各級地方政府、民意機構、公私團體及民眾之參與均甚為重要，而綜合發展計畫之規劃作業乃採公開運作方式，規劃期間可進行各種訪問、調查，並舉辦座談會或說明會，藉由充分公開之作業使之成為政府與民眾之間一多元層次之溝通、參與管道，並從而建立民眾對於地方建設之共識，並創造地方自治體制之重要基礎及發展機制。同時經由綜合計畫向全縣行政人員、民間及民意機關介紹計畫、溝通意見，讓大家瞭解計畫之重要性，並激發其參與建設之興趣。

五、資訊功能

綜合計畫提供自然環境、社會經濟及各部門現況分析與發展預測之資訊，能促進政府機關與民間對地方特色及資源分佈的瞭解與認知。

第三節 縣市綜合發展計畫內容之演變

綜合發展計畫之內容隨其發展歷程而隨之改變，最初由縣市政府自行委託時期，由於人力、時間與經費之限制，故計畫內容較為簡單；而在省府協助推動之後，因計畫較受重視，經費上較為充裕，故計畫內亦日漸豐富；而在「縣市綜合發展計畫實施要點」核定實施後，中央政府乃介入協助推動，一方面除計畫內容已有規劃可循外，在人力、經費方面更為充裕，且規劃經驗、規劃方法等皆有長足的進展，故計畫內容更加充足完善，報告格式更為豐富完整。下文即將綜合發展計畫內容之演進分成三個階段加以說明：

一、縣市政府自行推動時期

民國 65 年，台北市政府有鑑於在缺乏長程發展引導下，各部門之建設無法相互配合，甚或有彼此掣肘之現象，乃委託淡江大學研擬台北市綜合發展計畫，並於民國 67 年完成，是為我國綜合發展計畫之濫觴。

本階段完成綜合計畫之縣市包括有台北市、台中縣、新竹縣、嘉義縣及屏東縣，本階段因亦啟蒙期，各規劃單位限於人力、經費、時間，加以綜合發展計畫之觀念尚未成型，故成果內容較偏向於資料蒐集與分析研究，多屬學術性觀念之探討，僅可供縣市施政之參考，唯其已奠下日後之基礎。本階段計畫內容之特點包括：

- (一) 偏向於資料之整理分析及觀念之闡述。
- (二) 以實質性之分析為主。
- (三) 所涵蓋之部門相當有限。

二、省府推動期間

本階段各縣市政府紛紛成立計畫室，以協助綜合發展計畫之擬定，且因綜合計畫已漸受重視，故人力、經費、時間較為充裕，報告內容也較為周延。現階段擬定完成之縣市包括台北縣、澎湖縣、台東縣、基隆市、嘉義市、桃園縣、新竹市、宜蘭縣及高雄縣。本階段計畫內容之特點如次：

- (一) 內容逐漸朝向實用性，而非單純之觀念闡述。
- (二) 除實質計畫外，非實質計畫內容亦逐步增加。
- (三) 部份縣市所涵蓋之部門計畫已趨完整。

三、中央政府協助推動時期

本階段由於「縣市綜合發展計畫實施要點」業經報奉行政院核定實施，故計畫內容已有規劃可循。本階段完成之縣市包括台中市、彰化縣、苗栗縣、

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

屏東縣、台南市、高雄市、台北市、雲林縣、台北縣、花蓮縣、台南縣、台中縣、高雄縣等。

(一) 計畫內容部門及項目

而隨著各縣市需求及重視程度，其計畫內容除依所訂規範外，其部門計畫已大為增加，以下以擬訂中之南投縣為例，說明其計畫結果：

1. 總體發展計畫：

- (1) 人口發展計畫。
- (2) 生活圈與城鄉聚落體系發展計畫。
- (3) 區域角色定位與未來整體發展方向。
- (4) 重大建設發展計畫。

2. 部門發展計畫：

- (1) 經濟及產業計畫。
- (2) 公共設施與公用設備計畫。
- (3) 土地使用計畫。
- (4) 交通運輸計畫。
- (5) 觀光計畫。
- (6) 教育發展計畫。
- (7) 文化發展與古蹟保存計畫。
- (8) 公共安全計畫。

- (9) 醫療保健發展計畫。
- (10) 社會福利計畫。
- (11) 住宅建設計畫。
- (12) 環境保育與公害防治發展計畫。
- (13) 地方政府計畫
- (14) 財務計畫。
- (15) 公園綠地計畫。
- (16) 原住民計畫。
- (17) 資訊發展計畫。

3. 鄉鎮市綜合發展綱要計畫

4. 南投縣綜合發展計畫短中長程建設實施方案

5. 南投縣綜合發展計畫資訊系統

(二) 計畫內容特點

本階段計畫內容之特點如次：

1. 計畫內容強調實用性，與各部門之建設計畫緊密配合，中程建設計畫即為各單位中程計畫之基礎。
2. 計畫部門幾已涵蓋縣市各施政項目，已為完整之綜合發展計畫。
3. 報告格式除總體發展計畫外，並包含部門發展計畫、鄉鎮市發展綱要計畫、技術報告、規劃過程報告等，趨於完整。

四、國土綜合發展計畫法(草案)

在國土綜合發展計畫法(草案)中規定直轄市、縣(市)綜合發展計畫之內容應載明下列事項包括：直轄市、縣(市)發展目標及政策；未來發展預測及成長管理策略；限制發展地區及可發展地區之劃設；部門計畫發展策略；各鄉(鎮、市、區)發展構想及發展策略；跨鄉(鎮、市、區)公共建設計畫；其他相關事項。

由上述，已可瞭解綜合發展計畫內容之變化歷程，而在國土綜合發展計畫法(草案)中所規定之綜合發展計畫內容與現行之差異並不大，仍而隨著政府行政組織之調整，及主辦單位之職掌有限下，未來整體計畫內容亦將有所調整，目前討論中之作法包括：

- (一) 計畫內容為藍圖式之綱要性計畫性質，同時以土地使用部門為主要重點。
- (二) 維持現況包含實質與非實質部門之作法。

由此可知，對於下階段縣市綜合發展計畫之內容重點，仍存在著許多爭議。然而藉由前述之內容說明我們可發現，前階段綜合發展計畫之涵義、計畫性質是偏向於同時兼顧土地實質發展與推動計畫行政的需要，並考量都市發展願景與實施方案，以及涵蓋實質與非實質部門計畫，但依據經建會、營建署之相關文件資料顯示：中央在下階段修訂工作初步所採用的觀點可能與上一階段不同，實際上可能僅支持藍圖式之綱要性計畫性質；一方面除了是因為主管機關營建署之職權有限，以往涵蓋面過廣的計畫內容，已超出目前營建署職掌所能有效掌握與推動的範圍，另一方面也是因為現行綜合發展計畫之內容包含了縣市發展之十二年藍圖式計畫願景與短期實施方案，而在現行之政治體制下，後者因內容易受環境變遷及地方財政之影響，而在沒有良好的考核、修訂制度輔助下，使得兩者並未能有適當之配合，反而還會產生衝突，造成計畫實施之困難。因此，如何因應未來發展趨勢，以確認計畫內容之項目是當務之急。

另一方面，由縣市綜合發展計畫的規劃特性，可以明顯的認知綜合發展計畫應是專業學理、地方民眾需求及首長理念的結合，同時應是一可長期延續推動的計畫，唯由這幾個階段的推動情形觀之，仍有幾項重要特性未能被落實，而這正是前幾階段計畫推動所面臨共同的課題。

第四節 地方綜合發展規劃特性機制

事實上，除卻過去所衍生之課題，綜合發展計畫推動至今已面臨一相當關鍵的局勢，雖然前述綜合發展計畫具有相當全面的規劃特性，能有效解決地方發展之課題，並進一步引導其未來發展，然在主管單位權責不足的狀態下，下階段之推動工作似乎欲利用地方自主的方式來進行，不過在地方科室主管異動頻繁、文官制度尚不夠健全的年代，綜合發展規劃推動與建立制度的經驗實在難以由地方自行延續傳承，許多方面仍待中央主動協助輔導與積極協調推動事宜；此時欲期望地方政府首長自覺性地體會非實質發展（社會發展）與計畫性行動方案的重要，並不容易。影響所及，以往一、二十年逐步辛苦推展所建立的計畫性建設與行政制度卻可能面臨全盤瓦解的境地，重複、浪費、多頭馬車、追求短期實質經濟性利益的現象勢必再度更加頻繁出現，對已相當窘迫之中央與地方財政更是雪上加霜。

面對這種推動作法可能引發的缺失，非常有必要依據中央部會的權責功能劃分，另行協調其他相關部會支援，依相關部會之職掌來主動輔導及協助地方改善前述新階段推動作法的不足，相關部會可用「示範規劃」的方式，嘗試建立一套與營建署作法互補之新推動制度，藉以加強地方在非實質發展（社會發展）與計畫性行動方案的細部規劃與建設，並扮演著類似前省政府住都局輔導、進修訓練的角色，以彌補下階段推動作法所引發的工作缺口。

到目前為止，國內縣市綜合發展計畫的目的、內容應該包含哪些之問題，仍未有一致之看法，不同的看法引伸出相異的結論。類似的現象也曾在

先進國家出現。為了使地方綜合發展計畫之推動能更具體明確，將計畫之內容、結構特性以及主辦單位之事權加以詳細區分與說明是十分重要的，唯有完善的細部分工與詳盡的相關作法規定，方能有助於計畫的落實。基於此，本研究藉由舉辦座談會之方式，針對營建署、經建會、地方縣市政府之承辦人員，以及專家學者所提供之意見加以歸納，斟酌地方發展計畫之意義、內涵、功能及特性之考量，將計畫之結構特性分為短、中、長期三部分，藉由各時期不同特性之推動，建立良好的實施機制，將整個綜合發展計畫的導向更適切地方需要、更方便執行與落實的境界。

一、長期：縣市綜合發展（綱要）計畫

縣市綜合發展（綱要）計畫乃長程性之地方發展指導計畫，亦是地方發展建設之藍圖，所包含之內容著重於有關政策議題之實質性綱領或指導，這部分之內容十分少且較不易受環境變動所影響，且適合於新的計畫體系中給予法定化。亦即有關地方發展之構想與大方向，這種十年、二十年不易變動之政策，藉由縣市綜合發展綱要計畫加以法定，有了法源依據，未來推動的過程中也較有可遵循的依據。

目前縣市綜合發展計畫為營建署承辦，未來縣市綜合發展綱要計畫，亦可由營建署配合經建會持續推動，另外也可加入專業規劃組織或研考會之協助辦理，共同為地方的未來打造一套發展綱領。

二、中期：中程地方綜合發展計畫

綜合發展計畫的內容，有一些是有關細部的行動計畫及非實質的內容，此部分的內容相當詳細，有利發展工作之推動，但因內容易受環境變遷之影響，宜配合建置良好的考核、修訂制度，使計畫內容與發展需求能夠保持同步，這也是確保縣市綜合發展計畫更具研擬意義及使用價值的方法。中程地方綜合發展計畫乃針對地方實質推動計畫之整合規劃為主，首先訂定中程四年之發展目標，之後至少每四年需做一次目標修正與檢核，漸漸引導地方之

發展目標與長期的縣市綜合發展綱要計畫相契合。此部分一連串之工作事項可配合地方首長之任期，並由研考會指導各縣市政府之計畫室（或都發局、城鄉局）委託專業規劃團隊共同進行。

三、短期：年度地方行動計畫

年度地方行動計畫乃以每年預算編列執行的計畫為主，當中期地方綜合發展計畫研擬出未來四年欲達成之目標後，年度地方行動計畫則接著扮演逐步落實的角色。此部分之重點在於地方政府需針對該年之發展目標提出年度願景，並將年度計畫與預算之編列結合，使計畫之執行更具效率。另一方面亦可藉由成立計畫審核委員會、顧問團或管考系統等方式對年度地方行動計畫之執行進行監測與評估，利用對年度計畫執行面的瞭解，進一步持續的為中程綜合發展計畫進行修正，以達到縣市綜合發展綱要計畫、中程地方綜合發展計畫及年度地方行動計畫，短、中、長三期計畫相互配合的永續發展目的。此部分工作之執行偏重於地方各縣市政府各局科室，因此地方首長的認同度亦是一個相當重要的關鍵。

將地方綜合發展計畫分為三個部分，一方面可使各部分執行面包括主辦單位、內容項目、實行機制等更具體化之外，另一方面亦可解決計畫法不法定問題。面對此新的推動機制，尚有許多地方需要各部會共同去開創與努力，而有關計畫各方面之新定機制於下列各章節中將一一加以說明。

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

第四章 地方綜合發展規劃的系統機制

檢視地方綜合發展規劃之計畫體系架構，可反映各類型計畫在未來整體發展規劃中各自所扮演的角色與功能。本研究將檢視前階段探討綜合發展計畫體系之架構以及其修訂的演進過程。前階段為過去十二年之推動期間，中央（經建會、營建署）已逐漸形成的計畫體系，及其修正架構的共識，此架構曾以法案的形式送交立法院審查，雖被退回重修，但其擬議中的架構仍可反映出部份實質部門決策人士的看法。後續階段則在於未來縣市綜合發展計畫後續之規劃修訂與持續推動，而且無疑地這部份也顯著地受前一階段預定建構之計畫體系架構影響。

第一節 現行計畫體系架構

一、我國現行綜合發展計畫在國土計畫體系之架構

我國現行之計畫體系，臺灣地區綜合開發計畫為一最高位之計畫，與國防建設計畫、社會建設計畫及經濟建設計畫，充分協調配合。第二層次為各部門長期計畫及區域計畫，第三層次為縣市綜合發展計畫，第四層次為單一部門實施計畫、都市計畫、農村計畫及非都市土地使用管制（參見圖 4-1）。縣市綜合發展計畫居於第三層次地位，指導各縣市之發展。

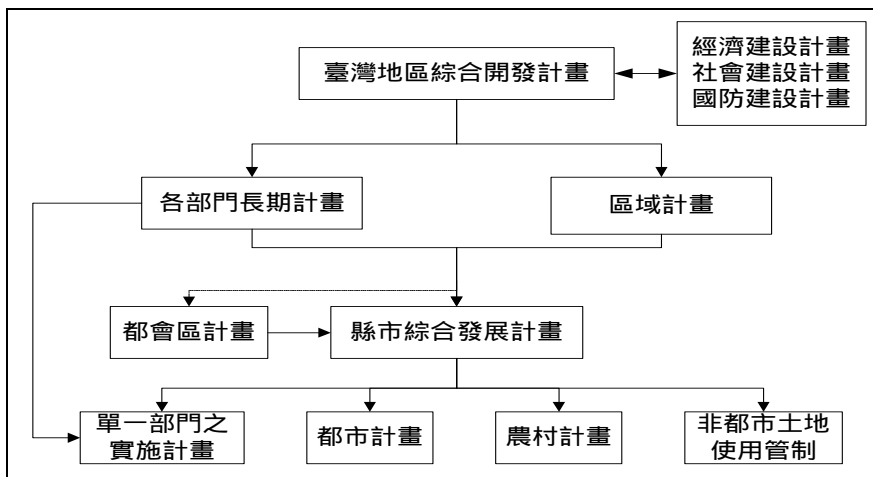
至於頃奉行政院核定之國土綜合發展計畫，是一目標性、政策性的長期發展綱要計畫，以合理應用國土資源。該計畫依據工作、居住、休閒、就業、醫療、購物等六項指標，並考量各項建設的推動，需與地方行政、財政事權的配合，故以直轄市或縣（市）自治體為單元，台灣及金門地區共規劃了二十個生活圈。因縣（市）為地方自治單元，有獨立的財政、人事與會計單位，因此，除以縣及毗鄰之直轄市或省轄市為生活圈的建設空間單元外，同時以縣（市）為推動建設的主體，結合目前正積極推動的「縣市綜合發展計畫」，落實生活圈之推動與建設。

就縣市綜合發展計畫的特性而言，如字面上所示，是「縣市」的「綜合

發展」計畫，在計畫範圍上以縣市轄區為界限，在計畫內容上除傳統實質建設部門計畫（如土地使用、交通、公共設施）外，尚包含非實質部門（如環境保護、教育文化、社會福利與安全）等計畫。

如前所述，「縣市綜合發展計畫」與「國土綜合開發計畫」之生活圈建設之理念與目的相當一致，生活圈建設工作可以縣市綜合發展計畫為藍本，以縣市綜合發展計畫之實施方案來實現生活圈建設之理想。

惟比較原「縣市綜合發展計畫」與「國土綜合開發計畫」部門發展整合的範疇與程度，顯示原「縣市綜合發展計畫」所欲整合之部門發展範疇遠比「國土綜合開發計畫」為多，可說是臺灣地區社會建設計畫、經濟建設計畫等計畫合併後的縣市縮影。同時內容深度上，「縣市綜合發展計畫」也達到提出「實施方案」的程度，較「國土綜合開發計畫」具體。但在經建會與營建署擬議中之新的國土規劃與審議架構，擬將「縣市綜合發展計畫」僅視為「國土綜合開發計畫」的縣市縮影，儘量降低其與社會建設計畫、經濟建設計畫等計畫之行政體系關係，故內容重點將配合所謂的「國土開發」，將範圍侷限於縣市土地發展相關內容，規劃深度一般也只達初步構想與策略。



資料來源：台灣省政府住宅及都市發展局（1992）

圖 4-1 我國現行計畫體系圖

二、現行體制所衍生之發展課題

在現行體制下與地方發展最為密切之中長程公共建設計畫之實施，多半為單一部門之實施計畫或應急性之規劃，往往缺乏整體發展的統籌與計畫的延續性，更不用說地區的永續經營或計畫的持續修正與執行成效查核，亦無法完全的整合各部門規劃構想，導致地方發展的規劃與建設雖多，卻無法呈現整體性或有系統的成果，這對地方政府的施政效率大大的打了折扣，另一方面也造成人力及物力方面之浪費。因此如何健全地方發展之規劃機制，使其能步入整體性的發展型態，尚存在一些重要課題：

（一）各級計畫功能部份重疊、審議機構權責分工不明確

目前計畫體系雖多，從國土綜合開發計畫、區域計畫至都市計畫，雖各具功能，但未充分發揮。各級審議機構方面，因權責分工不明確，而使計畫審議過程冗長，拖延計畫實施成效。各級審議委員會審議之議題未能明確分工，有時重複審議相同議題，甚至造成審議決議相異之結果。

當前各層級計畫之內容及性質尚未有良好的權責區分，尤其在綜合計畫方面，在國家的層面是由各相關部會依據其職權及功能分別提出其中長程的計畫方案，而國土綜合開發計畫因著重於土地利用管理之功能，對於綜合計畫掌控能力無法兼顧至屬於非實質開發之部門，造成國家層級的綜合發展計畫較缺乏跨部門綜合性的考量。

（二）各部門實施計畫缺乏協調

目前各縣市政府局科室自擬之規劃，多半採自行委託之方式進行，規劃之成果往往僅考量了該部門的構想，缺乏與其他部門之配合與溝通，容易造成規劃時各部門資源沒有充分利用，規劃後各部門資源互相重疊，執行時則勢必困難重重。另一方面，此種類型之發展計畫由於是單一目的，一旦計畫完成就乏人問津，忽略了計畫的永續性與執行成效的檢討，計畫的持續性必然相對減低，往往在計畫預定的完成年期前，就形成計畫停擺、報告書束之高閣或整個計畫重新規劃之狀況，這對地方發展來說無疑是一大殺傷力。

(三) 縣市中長程公共建設計畫往往淪為應急措施，缺乏計畫之前瞻性

中長程公共建設計畫為地方例行性之建設方針，亦為地方之重要發展構想，但在提出計畫的過程中，各部門多半僅針對近期地方需求之建設加以規劃，對於計畫發展的遠景則疏於考慮，不僅無法對地方長遠的發展做前瞻性的建議，且在計畫內容方面亦較為不明確，因此也容易造成地方建設斷斷續續、零零落落的狀況，政府施政之整體效率亦不容易被民眾所接受。

藉由以上種種課題之分析，若要改善計畫執行的品質使之更符合民眾之要求，必要重新審視與評估地方發展之機制，重新建構地方發展計畫體系及調整地方綜合發展計畫之定位。

第二節 外國國土計畫體系概述

一、日本地方發展計畫在國土計畫體系之地位

於日本之國土計畫體系中，與台灣現行之縣市綜合發展計畫地位相當的是都府縣綜合開發計畫、地方綜合開發計畫與特定區域綜合開發計畫。然事實上，只有全國綜合開發計畫與特定地域綜合開發計畫具有實質計畫功能。其他實質計畫則是以國土利用計畫體系中之全國計畫、都道府縣計畫、市町村計畫來執行。以下將介紹各相關計畫在日本國土利用計畫體系之地位。

(一) 國土綜合開發計畫法與國土綜合開發計畫

1. 國土綜合開發法之立法目的

1950年制定國土綜合開發法，立法目的在於依據國土自然條件，從經濟、社會、文化等綜合策劃上，謀求國土之綜合開發，保全與利用，以及產業地區之適當規劃，以提高社會福祉。

2. 國土綜合開發計畫定義

「國土」係指土地及一定空間中人的社會、文化之各種活動。而「開

發」係指積極的建設行為及利用與保有，強調開發與保有並重。國土綜合開發計畫係為國家或地方公共團體之綜合性、基本的施政計畫。其內容有：

- (1) 關於土地、水及其他天然資源之利用事項。
- (2) 水災、風災或其他災害之防備與處理事項。
- (3) 都市及農村之規模與配置調整事項。
- (4) 產業的適當區位之有關事項。
- (5) 電力、運輸、通信及其他重要公共設施之規模與配置，以及文化、衛生福利與觀光等資源之保護或其設施規模與配置事項。

3. 國土綜合開發計畫之種類與制定程序

(1) 種類

A. 全國綜合開發計畫

- a. 宣示國土開發之目標、構想、政策方向。
- b. 協調公部門公共建設。
- c. 指導區域綜合開發方向、策略。

B. 都府縣綜合開發計畫。

C. 地方綜合開發計畫一跨越二個以上都府縣時，由都府縣擬定。

D. 特定區域綜合開發計畫一由相關都府縣擬定，為興建水庫、電廠目的而擬定。

(2) 制定程序

A. 全國綜合開發計畫

內閣總理大臣聽取各有關行政機關首長之意見，並經國土審議會之調查審議後公告之。

B. 都府縣綜合開發計畫

由都府縣制定。制定時，應透過國土廳長官向內閣總理大臣報告。總

理大臣接到報告時，應向國土審議會諮詢，並同時將報告送交各有關行政機關首長。各有關行政機關首長將其意見向國土廳長官提出，經彙整後，向國土審議會提出。該審議會對於計畫作出報告或勸告時，總理大臣應基於是項報告或勸告對都府縣作必要之勸告或建議。

C. 地方綜合開發計畫

二個以上都府縣得經協議，並經各該都府縣議會之決議通過後，劃定區域，制定地方綜合開發計畫。制定時，應透過國土廳長官向內閣總理大臣報告。其餘程序同都府縣綜合開發計畫。

D. 特定區域綜合開發計畫

國土廳長官與建設大臣，依其協議，認為有其必要時，得向內閣總理大臣申請指定特定地域綜合開發計畫之地域。總理大臣經諮詢國土審議會時，基於其報告之內容指定規劃區域。國土廳長官與建設大臣為上開申請時，應與各有關行政機關首長協議，並應徵求相關都府縣之同意，相關都府縣為同意時，應經各該都府縣議會之決議通過。

特定地域經指定後，相關都府縣應經都府縣綜合開發審議會或地方綜合開發審議會之調查審議，擬定特定地域綜合開發計畫。計畫擬定時，應透過國土廳長官向總理大臣報告。總理大臣接到報告時，應向國土審議會諮詢，並同時將報告送交各有關行政機關首長。各有關行政機關首長將其意見向國土廳長官提出，經彙整後，向國土審議會提出。該審議會對於計畫作出報告或勸告時，總理大臣基於是項報告或勸告，經內閣會議議決後，核定計畫。

日本國土綜合開發計畫雖分為四種，然事實上，只制定全國綜合開發計畫與特定地域綜合開發計畫。日本自 1962 年發佈實施全國綜合開發計畫（第一次）以來，迄今已修訂四次（目前，實施中的計畫為 1987 年所公告實施），隨社會經濟之發展變遷，歷次全國綜合開發計畫內容各有不同。

(二) 國土利用計畫法之制定

1. 背景

戰後日本經濟發展，使人口、產業向都市集中，土地供需失調，加上土地投機、迫使地價高漲，土地問題日趨嚴重，為解決土地問題，則需將國土利用加以調整，即將國土綜合開發法融入國土利用有關之制度，然此新方案在執政黨與在野黨對決下，未能成立，另一方面，在野黨仍積極謀求對策，最後僅將國土利用有關之部分作成新法案，1974年立法完成國土利用計畫法。

2. 立法目的

明定關於國土利用計畫制定之必要事項，並藉由土地利用基本計畫之作成、土地交易之管制措施及其他為調整土地利用之措施，以謀求綜合性、計畫性之國土利用。換言之，即將國土利用之基本理念作明確的標示，對有限的國土空間作適當管理，擬定綜合性之國土利用政策。

3. 基本理念

國土乃是現在及將來國民之有限資源，而且是生活及生產活動之基礎，故國土利用應以公共福祉為優先，並求自然環境之保有，同時考慮各地區之自然、社會、經濟及文化條件，以期確保健康、文化的生活環境及促進國土均衡發展。

(三) 國土利用計畫體系

國土利用計畫體系是由全國計畫、都道府縣計畫、市町村計畫等三個階段所構成（如下圖 4-2）。

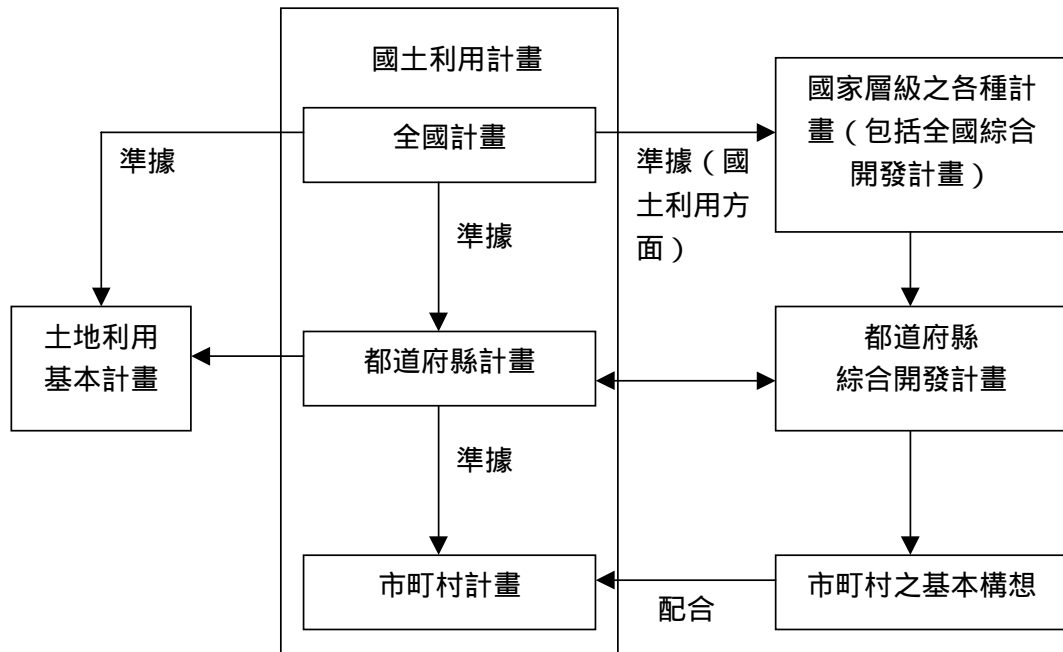


圖 4-2 日本國土利用計畫法上之計畫體系圖

國土利用計畫是以國土利用計畫法為依據，應訂定下列事項：

1. 有關國土綜合性、計畫性利用之基本方針。
2. 按國土利用目的訂定各分區（如農地、森林、宅地、市街地等）將來規模面積之目標，及其他地域別（三大都市圈及地方圈）之概要。
3. 達成上開事項目標之必要措施概要。

(四) 土地利用基本計畫

1. 意義

土地利用基本計畫是各個都道府縣區域之具體的土地利用計畫。

2. 功能

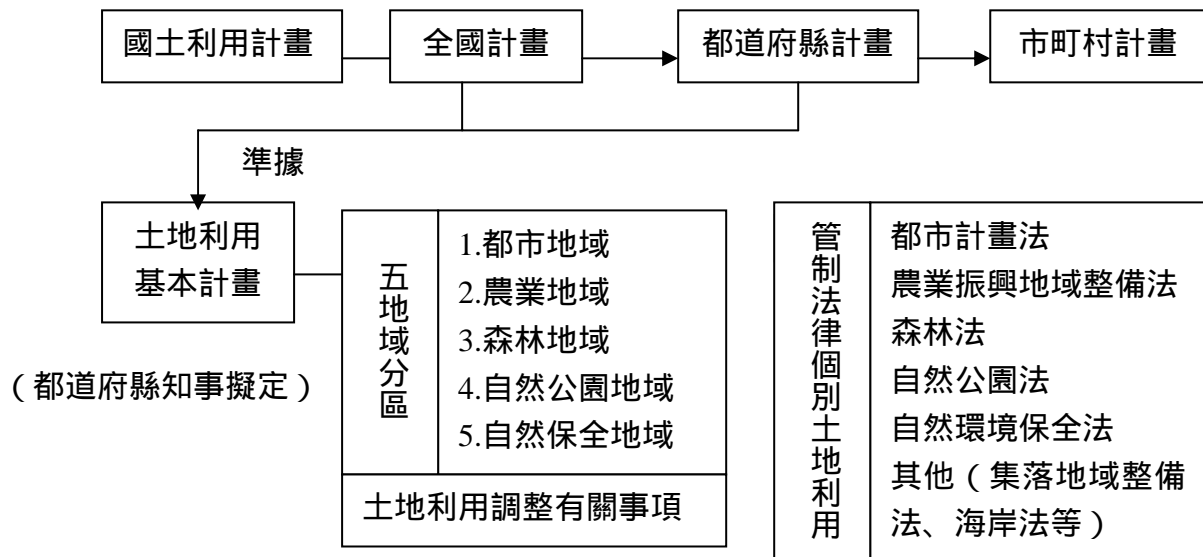
為使有關國土利用之諸計畫能有效實施，需由都道府縣作成土地利用

基本計畫，在地域上具體明示都市地域、農業地域等，以作為各法規的指導方針，且本計畫是依據都市計畫法、農業振興地域整備法、森林法等個別土地利用管制法所制定各種計畫之上位計畫，在土地利用上，可發揮綜合調整之功能。同時，土地利用基本計畫也與國土利用計畫法所規定之土地交易許可制度、勸告制度相連結。

3. 內容

土地利用基本計畫包含計畫圖及計畫書等項，計畫圖是在比例尺五萬分之一的地形圖上繪明都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域等五種地域。

計畫書主要是規定「土地利用的基本方向」、「五種地域重複地區之有關土地利用調整指導方針」及「土地利用上應有之政府部門的開發保全整備計畫」。關於土地利用基本計畫與國土利用計畫及個別土地利用管制法律之間的關係。請參閱圖 4-3。



資料來源：總務廳行政監察局，土地相關課題與對策

圖 4-3 土地利用基本計畫、國土利用計畫及個別土地利用管制法律之關係圖

(五) 依行政劃分之規劃體系

依前述計畫體系與日本行政組織相對應，規劃體系合為三級（如表 4-1）

1. 全國：全國綜合開發計畫及國土利用計畫。
2. 都道府縣：都道府縣、地方、特定區域綜合開發計畫、土地利用基本計畫。
3. 市町村：都市計畫、土地利用計畫。

(六) 各開發計畫間之關係

1. 全國綜合開發計畫，其關於國土利用方面是以全國計畫及國土利用計畫為準據。
2. 全國綜合開發計畫為都道府縣綜合開發計畫、地方綜合開發計畫及特定地域綜合開發計畫之準據。但後三種計畫之關係如何，在法上並無規定。
3. 都道府縣計畫是以全國計畫為準據；市町村計畫是以都道府縣計畫為準據，同時，應配合地方自治法上所規定基本構想。土地利用基本計畫制定時，應以全國計畫及都道府縣計畫為準據。
4. 日本全國各地亦有許多依個別區域開發法所制定之各個區域或大都會圈開發計畫。這些計畫與國土綜合開發計畫之關係，在法上並不明確。
5. 都市計畫應配合全國綜合開發計畫、都道府縣綜合開發計畫及其他國土計畫或地方計畫之內容。

(七) 計畫體系之檢討

1. 特色

(1) 日本計畫體系與台灣現行的都市計畫體系相似，唯國家（中央）層級之上位計畫與台灣之差別為：著重土地開發利用之實質計畫有全國計畫及國土利用計畫，著重各部門計畫之綜合考量與協調整合事宜之計畫為全國綜合開發計畫。

(2) 重視地方公共團體之意見，並尊重代表民意之議會的權限。

2. 課題

(1) 國土開發計畫亂立，為開發目的而作計畫，計畫無整體性。

(2) 計畫為抽象的訓示性規定，各級政府僅努力配合而已，下位計畫亦無強制性配合擬定之機制。

表 4-1 日本之國土規劃體系

規劃層次	全國層級	都道府縣層級	市町村層級
計畫名稱	1. 全國綜合開發計畫 2. 國土利用計畫	1. 土地利用基本計畫 2. 都府縣綜合開發計畫（各都府縣轄區） 3. 地方綜合開發計畫（二個以上都府縣轄區） 4. 特定區域綜合開發計畫（內閣總理大臣指定區域）	1. 都市計畫 2. 市町村土地利用計畫
法令依據	1. 國土綜合開發法 2. 國土利用計畫法	1. 國土綜合開發法 2. 國土利用計畫法 3. 都市計畫法	1. 都市計畫法 2. 國土利用計畫法
規劃地區	全國	1. 各都道府縣 2. 二個以上都道府縣 3. 特定區域 4. 都市計畫法第 15 條指定之地區	1. 都市計畫法第 15 條指定地區 2. 全市町村轄區
規劃機關	國土廳	都道府縣廳	市町村公所
審查機關	1. 國土審議會 2. 土地政策審議會	1. 國土利用地方審查會 2. 由國土審議會下之都府縣、地方、特定區域綜合發審議會為之 3. 由都市計畫中央審議會及都市計畫地方審議會為之	1. 市町村都市計畫審議會及都市計畫地方審議會 2. 國土利用地方審議會
核定機關	內閣總理大臣	1. 內閣總理大臣 2. 建設大臣	都道府縣知事
主要規劃內容	全國土地發展目標構想各區域之發展政策、構想	1. 全轄區之綜合性發展計畫 2. 都市計畫區內土地使用計畫	1. 都市計畫區內土地使用規劃 2. 市町村土地利用規劃

資料來源：陳立夫，日本的國土開發體系，1997。

二、德國地方綜合計畫與國土計畫規劃體制之關係

(一) 國土計畫規劃體制

1. 德國之國土規劃體系以統一前之情況而言，如圖 4-4 之架構，分為空間整體規劃與空間部門規劃，空間整體規劃分為聯邦、邦、區域及鄉鎮四級，部門規劃則可分為農業結構規劃、自然及景觀規劃、道路建設規劃及其他部門規劃等。

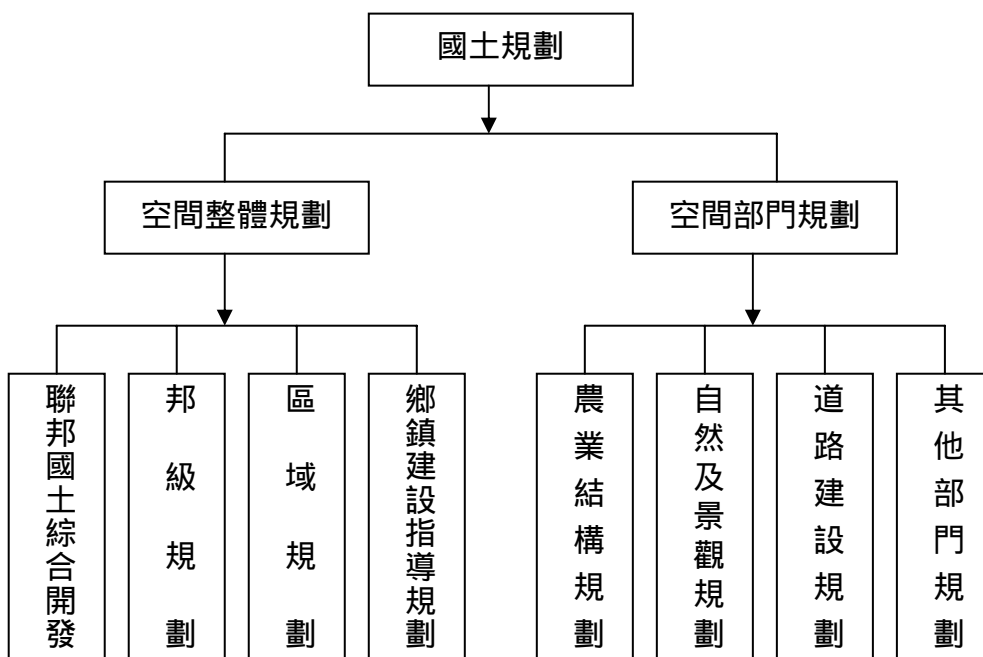


圖 4-4 德國國土規劃體系架構簡圖

2. 德國邦政府組織，各邦不盡相同，以北萊茵 - 威斯特法倫邦為例，德國國土規劃體系及其架構分為四級，如圖 4-5。

- (1) 全國 - 聯邦國土綜合開發法及聯邦國土綜合發展方案。
- (2) 邦 - 邦綜合發展方案及邦聯合發展計畫。
- (3) 區域 - 區域開發計畫。
- (4) 市鄉鎮 - 建設指導計畫包括土地使用計畫及營建計畫。

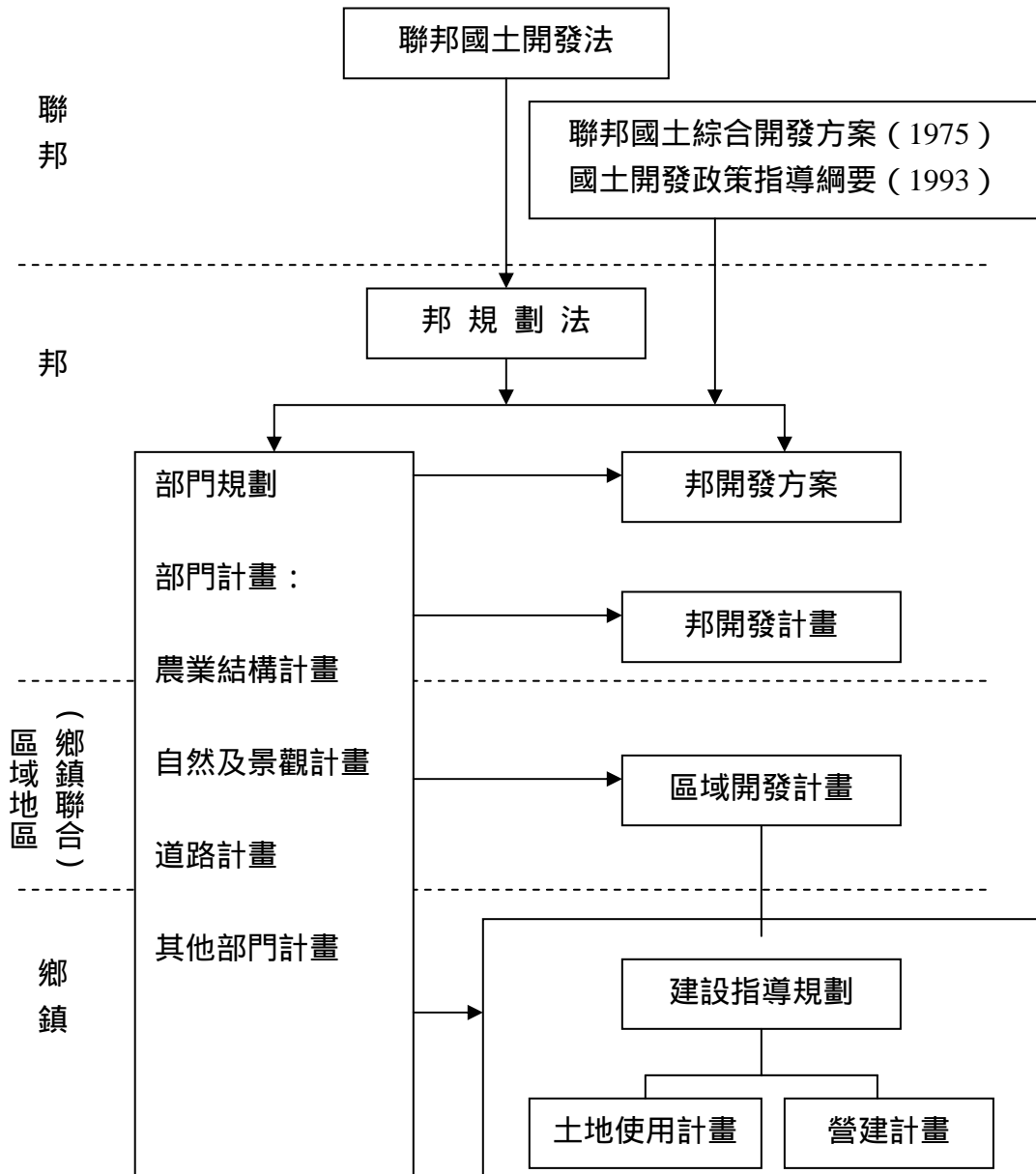


圖 4-5 德國北萊茵圖 - 威斯特法倫邦之國土規劃體系簡圖

(二) 各級計畫之功能、內容及其相互關係

1. 全國性計畫

(1) 聯邦國土綜合開發法 (聯邦空間秩序法)

以訂定聯邦法律的方式，將國土綜合開發之基本構想、基本原則訂入條文中，以規範聯邦有關部門、各邦之規劃或措施。基本原則對聯邦、聯邦直屬單位、事業、研究機構、公設基金會、邦級規劃具有直接效力（第三條）。基本原則（第二條）包括：

- A. 城鄉均衡關係之發展。
- B. 中心地之設定。
- C. 落後、邊境地區之經濟、社會結構改善。
- D. 高密度都市地區之環境改善。
- E. 鄉村地區功能之維持，生活環境改善。
- F. 農林土地利用之維護。
- G. 自然及景觀之保護，確保礦藏之開採。

（2）聯邦國土綜合發展方案

本方案乃空間上與部門間之綜合性上位計畫，指導各邦制定發展方案與計畫之方針，並作為聯邦政府分配補助經費之依據。其內容概要為：

- A. 將全國劃分為 38 個大空間（1975 年）來顯示其區域差距，說明其改進策略。其後因區域空間太大，配合各邦區域計畫改為 75 個空間秩序區域（1981 年），隨後因人口減少、經濟成長滯緩，其空間秩序之重點方針（1985 年）為基於機能分工原則、振興高密度空間、個別處理區域問題、重視環境問題等。
- B. 設定中心地，為創造農村地區與都市地區同等生活條件，設定上位、中位、下位及小中心地四種中心地，做為提供公共設施服務或就業中心之據點。
- C. 連結中心地與中心地之帶狀，規劃為開發軸，整建公用設施以發揮中心地之功能，重要開發軸連結高次中心地，低次開發軸連結低次中心地。

2. 邦

(1) 邦綜合發展方案與計畫

邦綜合發展方案係依據邦規劃法擬定之邦規劃建設之最上位計畫，為制定實施邦綜合發展政策之原則與目標，而以綜合發展計畫為擬定各部門邦綜合發展方案之實質計畫，內容大致包括：（各邦有差異）

A. 邦綜合發展方案

- (A) 國土綜合發展及邦計畫之基本原則。
- (B) 邦空間結構上綜合發展及邦計畫之目標。
- (C) 實質部門綜合發展及邦計畫之目標。
- (D) 邦綜合發展計畫綱目。

B. 邦綜合發展計畫

- (A) 空間結構。
- (B) 特殊功能地區。
- (C) 特定管制地區。
- (D) 採礦地區。
- (E) 大型建設。

(2) 區域計畫

為邦內部分地區之綜合性計畫，整合上位計畫、邦各部門計畫成為具體化區域發展目標及內容，為銜接邦計畫與市鄉鎮計畫之中間性計畫，屬邦發展計畫之下層計畫。內容包括：

- A. 人口分布、聚落體系與機能、中心地。
- B. 經濟、工作場所。
- C. 土地資源與景觀。
- D. 交通、管線。

E.資源之供給、處理。

F.休閒場所、設施。

3.市鄉鎮

(1) 建設管理計畫

係根據聯邦建設法為基本法擬定之建設管理計畫，以全市鄉鎮為計畫區域，相當於市鄉鎮基本構想之都市發展計畫，由土地使用計畫及地區細部計畫兩種計畫構成。

(三) 規劃組織及其運作

1.聯邦國土綜合開發法及聯邦國土綜合發展方案

(1) 聯邦政府內閣設有區域及都市發展部主管國土規劃相關業務。

(2) 在區域及都市發展部下面設有國土綜合開發諮詢委員會。

A. 負責有關國土綜合開發基本政策問題之顧問工作。

B. 成員來自地方自治團體、學術、邦級規劃、都市建設、經濟、農業、林業、自然保護及景觀維護、僱主、受僱者及運動界（法第九條）。

C. 功能在整合凝聚有關地方自治團體、邦級政府、民間團體對國土綜合開發之意見，集思廣義。

(3) 內閣下面設有國土及邦政府國土規劃部長會議。

A. 負責國土規劃。

B. 整合有關部會對國土規劃之功能。

(4) 聯邦政府設有國土計畫內閣委員會 - 就此委員會設置之位階推測，似為國土綜合開發行政部門之審議機構。

(5) 相對於聯邦政府行政部門，聯邦議會設有區域及都市發展委員會。

(6) 最後由聯邦議會通過核定聯邦國土綜合開發法及聯邦國土綜合發展方案。

- (7) 由以上之規劃組織及運作，得以了解德國之國土規劃。
- A. 由聯邦、部會、邦、地方自治機構、民間有關團體、學者共同參與擬定。
 - B. 由聯邦議會核定，有法案效力。
 - C. 計畫整合過程與計畫形成之政治過程相當周延。

2. 邦計畫、邦綜合發展方案、區域計畫

(1) 邦級規劃組織各邦各不相同，有置於環境部、或內政部、或發展環境部下之二級或三級機構、或直接置於邦政府一級機構之下。

(2) 邦計畫或邦綜合發展方案（以北萊因邦為例）

- A. 由邦政府及邦都市發展部下之邦發展處擬訂。
- B. 邦議會設置邦計畫委員會審議。
- C. 由邦議會通過核定。
- D. 邦計畫、邦綜合發展方案與聯邦綜合開發法及聯邦綜合發展方案之配合。各邦計畫主管部長參加聯邦國土及邦計畫部長會議，實際參與國土規劃，能充分掌握國土綜合開發基本原則。
- E. 負有配合義務之鄉鎮、鄉鎮協會或其聯合委員會須參與國土綜合開發及邦內規劃目標之擬定（法第五條之2）
- F. 國土綜合開發及邦級規劃之基本問題及疑義，應由聯邦政府及邦政府共同協商解決（法第八條之1）。

3. 區域計畫

(1) 區域計畫由邦政府下之區域行政官署擬訂，而各鄉鎮、各鄉鎮協會及其聯合委員會必須經由正式程序參與。或由鄉鎮聯合委員會及鄉鎮協會聯合會所組成之區域規劃協會擬訂。

(2) 另區域行政官署須負責組成區域計畫委員會審議，其成員包括區域內縣市民意代表、利益團體代表、黨團代表等。

4. 建設管理計畫（土地使用計畫、地區細部計畫）

- (1) 土地使用計畫僅對公家、公共機關有拘束力。
- (2) 地區細部計畫對公眾有法律拘束力。
- (3) 公家、行政機關、民意機關均可申請擬訂或變更計畫。
- (4) 由行政機關擬訂計畫，民意機關審議有無必要擬訂計畫，計畫草案及公眾意見處理情形。
- (5) 由區域行政官署核定計畫。

三、美國國土計畫規劃體制

美國為聯邦制國家，在意識型態上，主要以市場機制為首，堅決反對國家型的一切計畫；因此，聯邦政府的角色主要為支持、鼓勵、協調其他階層政府，甚至私人組織去追求其各自的利益，甚至將土地規劃的功能與權責重新配置到其他階層的相關政府部門；認為聯邦政府的權力應侷限於提供指導方針、財務支援與協調，而由州與地方政府負擔主要的實質規劃工作與責任。

(一) 國土規劃--聯邦政府階層

除了一些重要的法案[如國家環境政策法（NEPA）、住宅法、海岸管理法等]外，在美國土地使用之權責多已從聯邦政府分派至州與地方政府，主要負責土地使用規劃與管理制度區域的範圍為國有土地、牽涉多個州以上的區域及一條河流的流域等。主要以管理國家公園土地（國家公園系統）、考量資源永續發展的保留地（土地管理局（BLM））、森林地（國家林務署）及國家防禦性用地（國防部：軍隊、海軍、海洋、空軍及海岸防衛等）等保育與國防用地。在美國並沒有單一的單位負責國內所有的土地使用與資源規劃，大部分處理國內的土地與資源使用單位隸屬於內政部；其他相關的部會則包含農業部的森林局、水土保持局、國防部的陸軍兵工署（水利開發與防洪）、美國環保署、衛生、教育與福利部的供水與水污染防治、聯邦動力委員會的天然氣與動力資源管理局等。而一些與政策的制定與管理有關的獨立委員會

則包含田納西流域管理局 (TVA)、戶外遊憩資源委員會、總統物料政策委員會與總統水資源審查委員會等。由於相關部會牽涉甚廣，亦有權責劃分不清、缺乏規劃工作上的協調與統一等問題，因而亦有國土規劃機關整合之呼聲。

(二) 國土規劃--州階層

美國土地使用計畫的重點是在「州」，其在整個國土規劃體系中扮演著一個聯邦與地方的中介角色，對土地使用規劃工作方面具有其決策上的責任。其主要以三方面來從事其規劃工作，如下述：

1. 州可以自行從事在州的各項土地使用規劃工作。
2. 可制定各種方針、規則或標準來責成地方政府加以遵守。
3. 併行以上兩種方式，由州來審查地方政府的計畫。

以下即以加州為例，探討其相關之組織體系：

在加州，大部分州內土地的土地使用決策多隸屬於地方，即市、鄉、鎮層級。而在以獨立的許多資源管理部門運作了許多年之後，於雷根政府時代時，州政府將這些土地資源管理部門重新組織為單一的幕僚單位 (secretariat)，即加州資源局。同處各單位可如獨立的個體運作其必要的功能。但亦可藉著資源局長辦公室整合其所有執行的計畫。

除了資源局外，首長的規劃研究辦公室 (OPR) 亦有責任整合當地的土地使用規劃。需注意的重點為，加州的法律規定州內的每個市、鄉、鎮每五年需檢送修正過的土地使用計畫，這些計畫亦需依循由 OPR 所建立的準則，而 OPR 亦需核可計畫的形式與過程，但不具此計畫技術內容的許可權，其將此權力留給地方當局：OPR 亦提供州環境影響評估程序的準則與協調。在與資源局長的合作中，OPR 需負責提供州環境影響評估法的更新 (加州環境品質法案)。OPR 所扮演的角色就如同地方單位所完成之環境評估與州此層級的交流處，其收到地方單位的文件後，將其轉送至州與聯邦單位審查，最後再將這些審查重新送到原來呈送的地方單位。

四、英國國土計畫規劃體制

(一) 中央制訂政策計畫，地方擬訂發展計畫，國土規劃之體系見圖 4-6

1. 中央政府（環境部）：

(1) 訂定法令規章與研擬全國性政策指導

(2) 地方結構計畫的督導

(3) 特殊開發申請案的召進

(4) 接受開發許可的申訴

2. 地方政府：主要在擬訂發展計畫並據以執行開發許可

(1) 非都會地區：

A. 郡（縣）政府 - 結構計畫：如礦區與廢棄物處理地方計畫。

B. 區（市、鄉、鎮）政府 - 區地方計畫。

(2) 都會地區：區（市、鄉、鎮）政府 - 單一計畫

(3) 無論非都會區或都會區內地方政府皆可各自擬定輔助性的計畫或設計指引、簡要或規範。

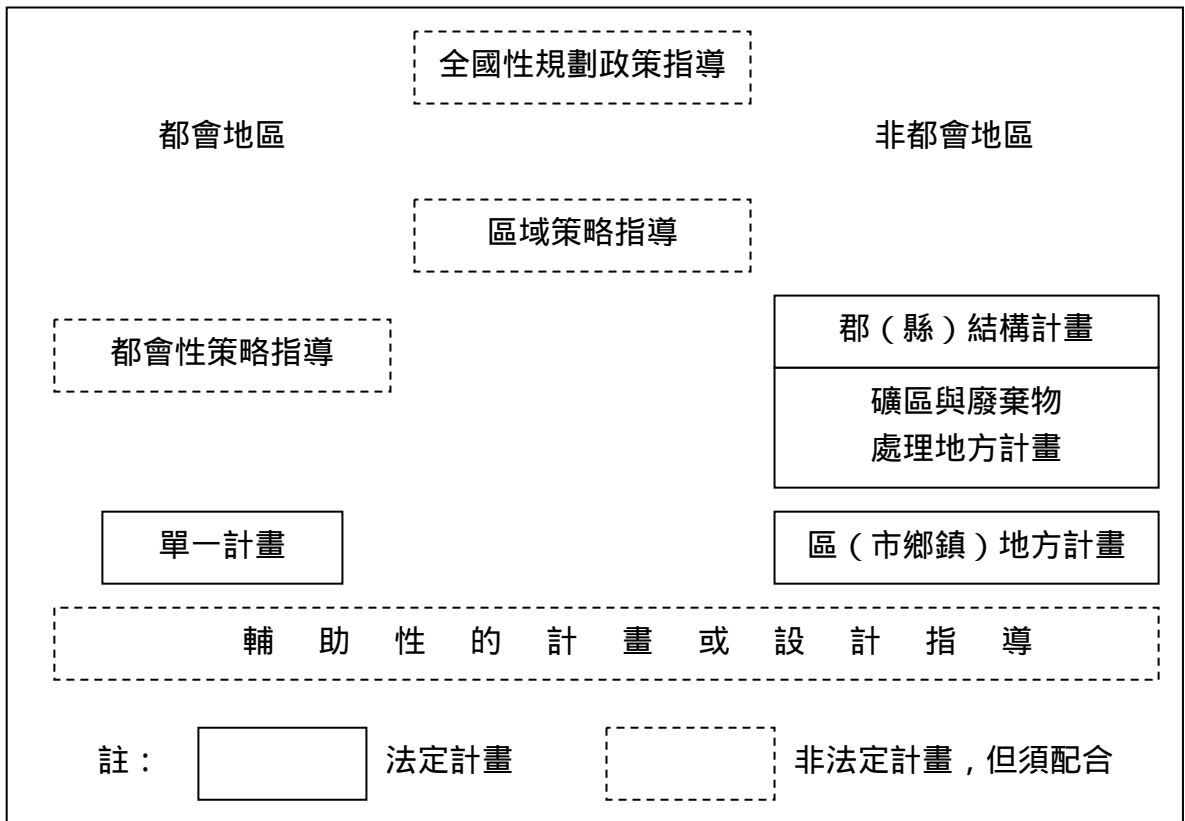


圖 4-6 英國國土規劃體系簡圖

第三節 未來擬議之計畫體系架構

為了更有效地落實縣市綜合發展計畫的實施，擬議中的新計畫體系嘗試將縣市綜合發展計畫由目前之行政性計畫提升為法定計畫；但是由於縣市綜合發展計畫內容性質兼顧非實質發展與長期分年實施方案，雖較為深入與具有彈性，但也易受政經環境影響而變動，故目前擬調整為法定計畫的方向還有些困難，學術界的看法也仍然有部份爭議。在這種情況下，比較好的處理方式，或許將原有計畫內容中屬於綱領性、藍圖式的土地實質發展內容另行抽離出來，並僅將這部份的內容予以法定化，形成類似英國計畫體系(Rydin, 1993)中之 sketch plans，俾一方面配合前述國土發展規劃體系的需要，另一方面也符合法定計畫不宜輕易更動的基本要求；至於其他之規劃工作內容，

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

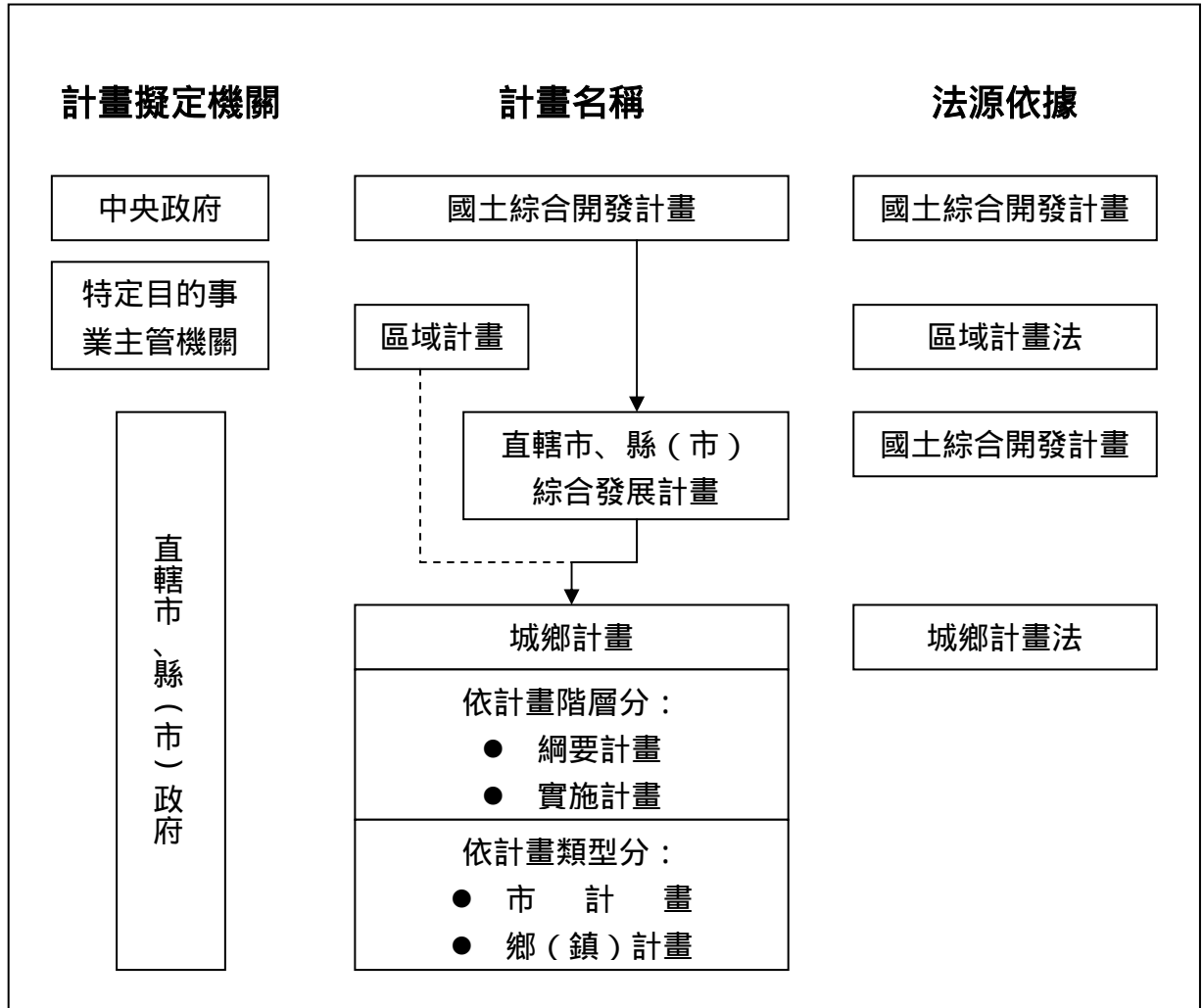
包括非實質發展規劃、細部規劃、研擬實施方案、建置管理決策支援系統等，甚至後續計畫推動狀況之追蹤、評估與輔導工作，則另以其他計畫形式包裝。二者在計畫體系中，同屬地方階層之綜合性計畫，但各有其關注的重點，在未來發展企劃上，並形成相輔相成之計畫夥伴關係。

在現行之計畫體系中，區域計畫與都市計畫均有專法可資規範，惟最上位的國土綜合開發計畫卻無專法可以依循，且國土綜合開發計畫、區域計畫及都市計畫雖各具功能，惟未充份發揮，計畫性質亦多所重疊；另一方面，都市土地與非都市土地分屬兩套使用管理系統，管制標準不一，經建會與營建署亟思將其納入一元化之管理。因此，目前在營建署正擬訂中的「國土綜合發展計畫法」（草案）（行政院經建會，1996）中，欲將未來國土規劃體系調整為「國土綜合發展計畫」、「縣市綜合發展計畫」、「城鄉計畫」三個層級，其中「縣市綜合發展計畫」更將提升為具法定效力的計畫，藉此建立以縣市完整轄區為範圍的空間計畫，來彌補區域計畫與都市計畫間的脫節現象，並藉縣市政府的獨立、完整組織來推動計畫，使計畫功能更為健全落實。（見表 4-2、圖 4-7）

表 4-2 經建會國土綜合發展計畫建議之計畫體系各層計畫功能定位表

計畫名稱	法源依據	計畫性質	計畫範圍	計畫之功能定位	計畫擬定機關
國土綜合發展計畫	國土綜合發展計畫法	政策性與指導性計畫	全國	<ol style="list-style-type: none"> 1. 確定國家未來長期展望與目標。 2. 研擬國土空間架構。 3. 研擬生活、生產、生態環境之基本政策及構想。 4. 研提限制發展區劃設準則。 5. 研訂各部門計畫長期建設方針。 	中央主管機關
區域計畫	區域計畫法	功能性計畫	功能區域	<ol style="list-style-type: none"> 1. 研訂各特定目的之發展及管理計畫，諸如河流流域管理、下水道系統建設、災害或落後地區振興建設、都會區等計畫。 2. 依據國土綜合發展計畫之指導劃設限制發展地區。 3. 協調研訂環境敏感地區保育政策或計畫。 	目的事業主管機關
縣市綜合發展計畫	國土綜合發展計畫法	實施計畫	縣市轄區	<ol style="list-style-type: none"> 1. 發展目標 2. 整體發展構想及部門發展計畫 3. 限制發展地區及可發展地區之劃設 4. 各鄉鎮市發展構想 	縣市政府
城鄉計畫	綱要計畫	城鄉原則性控制計畫	鄉鎮市轄區	<ol style="list-style-type: none"> 1. 城鄉發展模式 2. 自然及人文保育與開發 3. 限制發展地區及可發展地區之劃設 4. 發展總量、時序及成長管理 5. 生產、防災、公園綠地、觀光遊憩系統 	縣市政府
	實施計畫	城鄉規範管制之細部計畫		<ol style="list-style-type: none"> 1. 住商工及其他分區配置 2. 農村聚落、農業生產及其他特殊產業發展 3. 觀光遊憩、地區活動、水保、防災、都市設計、景觀計畫 4. 住宅建設、交通運輸、公共設施計畫 5. 新市區建設與舊市區更新計畫 6. 土地使用分區管制 7. 事業與財務計畫 	縣市政府

資料來源：曾漢洲（1999）



資料來源：1.國土綜合發展計畫法(草案), 1999.4 修訂。
 2.城鄉計畫法(草案), 2000.4 修訂。
 3.本研究整理。

圖 4-7 國土綜合發展計畫建議之計畫體系圖

第四節 地方綜合發展計畫系統機制之建立

根據前述有關當前地方綜合發展計畫在國土計畫體系之課題及未來發展趨勢，並參酌其他先進國家國土計畫架構之發展情形，本研究擬將地方綜合發展計畫建議其在國土計畫架構之地位，並建立一套完善的計畫系統機制。建議之做法如下所述：

一、建立國家層級綜合計畫整合機制

未來各部會提出之計畫分別由行政院經建會及研考會進行綜合性之考量及評估決定計畫之執行及其優先次序。屬於公共建設方面之計畫歸屬經建會決定，其餘如社會建設、科技發展等計畫則歸屬研考會依據各項指標進行綜合性的考量決定計畫之執行。

二、明確區分地方綜合發展計畫與區域計畫之規劃範疇

地方綜合發展計畫以行政區界劃分，區域計畫為特定功能（如水資源保護、自然環境保育、工業區發展 等）之規劃計畫。未來在計畫體系中，綜合發展計畫主要考量該行政區域內各部門計畫之綜合發展，並對下一層級之地方（鄉鎮市）政府提出指導性、綱要性之發展計畫。為因應城鄉計畫法之推動，區域計畫未來應將其功能限制於配合特殊功能之發展需要及協調跨縣市行政區界之特定功能計畫。

三、建立分工制之地方綜合發展計畫體系

參酌國外在國土計畫體系的發展歷程，以及我國國土體系之發展，為使各計畫內容能具有明確之功能，並兼顧各項實質建設計畫、非實質發展計畫（如社會計畫、經濟計畫 等）與土地開發利用綜合規劃管理之目的。

本研究建議將地方綜合發展計畫依據其規劃年期進行區隔，劃定不同計畫之功能及規範權責。首先在長期發展趨勢方面，是規範屬於綱領性、藍圖式的土地實質發展內容，並將這部份的內容配合新定之國土綜合發展計畫法中提及之縣市綜合發展計畫予以法定化，成為地方綜合發展之長期性綱要計

畫。在中程的綜合發展計畫方面則是協助地方政府擬定中程發展計畫，擬定中期之實施方案，及編列經費來源、用途，提供上級單位配合編列補助。短期綜合發展計畫之內容主要性質為年度行動計畫，規劃一年度地方應執行之計畫方案。（詳見圖 4-8）

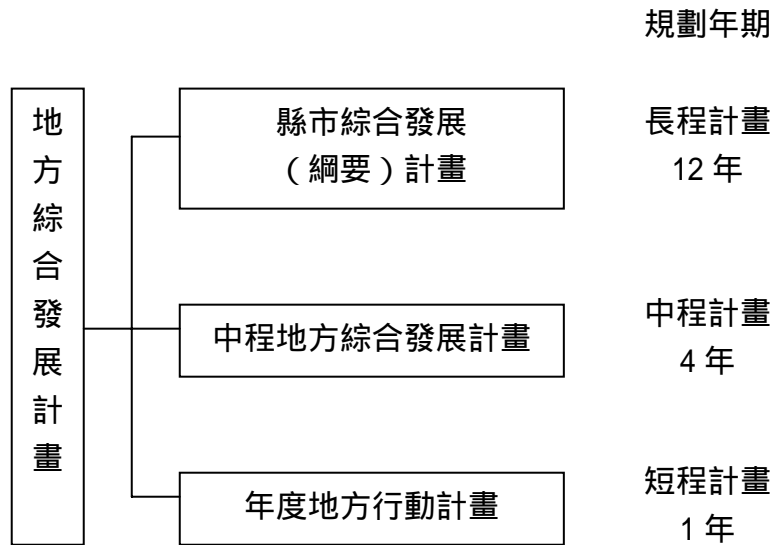


圖 4-8 擬議之地方綜合發展計畫架構圖

第五章 地方綜合發展規劃的法令機制

地方綜合發展規劃的法令機制，一方面回顧、探討國內目前與綜合發展規劃直接相關的法律條文和行政命令，就其內容，審視是否臻於完善；進一步分析其他法令或計畫實施要點與綜合發展規劃之間的關係進行比對和檢討，做後提出國內未來相關法令之改善建議。

第一節 地方綜合發展規劃主要法令分析

當前國土規劃體系包括國土綜合開發計畫、區域計畫及都市計畫。其中區域計畫及都市計畫均有專法可資規範，惟最上位的國土綜合開發計畫和向下指導都市計畫的縣市綜合發展計畫卻仍然無專法可以依循。

台灣地區目前直接規範、指導地方綜合發展規劃之法令只有內政部於民國 76 年 10 月 21 日發布的「縣市綜合發展計畫實施要點」，而內政部亦參酌先進國家之經驗與作法，擬具國土綜合發展計畫法（草案），給予國土綜合開發計畫和縣市綜合發展計畫正式的法源，並於民國 86 年 6 月 3 日台八十六內字第二二五 八號函送立法院審議中。底下分別就現有及未來推動縣市綜合發展計畫之縣市綜合發展計畫實施要點和國土綜合發展計畫法（草案）之內容加以分析之。

一、縣市綜合發展計畫實施要點之主要內容及制定修訂歷程

縣市綜合發展計畫實施要點係內政部營建署於民國 74 年邀集政府官員及專家學者草擬完成，經報奉行政院於民國 76 年 10 月 21 日以台內字營第五四二九七四號函發布實施，成為指導地區縣市綜合發展規劃之重要法規。該執行要點後於民國 78 年 11 月 11 日以台內字營第七五 九八七號函進行第一次修正，最近一次完成修正之日期為民國 88 年 7 月 12 日，以台內營字第八八七三八二二三號函修正公布實施。

本要點所稱之「縣市綜合發展計畫」（以下簡稱綜合計畫）係指為促進直轄市、縣市轄區之經濟發展，改善生活環境、對土地使用、公共設施、交

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

通運輸、教育文化、醫療保健、觀光遊憩、公害防治、產業發展、社會福利作有計畫之發展，而制定之綜合發展計畫。

於要點第十條規定，綜合計畫應表明下左列現況：

- (一) 自然環境與天然資源。
- (二) 人口、經濟與產業發展。
- (三) 都市與鄉村聚落體系。
- (四) 公共、公用設施。
- (五) 土地使用與分區管制。
- (六) 交通運輸。
- (七) 觀光遊憩。
- (八) 各市、鄉鎮發展現況。
- (九) 教育文化。
- (十) 社會安全與福利、醫療保健。
- (十一) 居民意願與需求。
- (十二) 財政收支分析。
- (十三) 其他有關事項。

第十四條規定，各部門計畫應分別表明左列事項：

- (一) 計畫目標與採行策略。
- (二) 與上位計畫、相關計畫之關係。
- (三) 計畫內容。
- (四) 分期分區發展計畫（應包括四年為期之中程建設實施方案）。
- (五) 實施法令、機構、財源。

在修正之條文部份，主要如下。

- (一) 第三點：綜合計畫由內政部推動之。
- (二) 第五點：擬定綜合計畫所需經費，直轄市、縣市政府應編列預算支應，內政部得視情況予以補助配合。
- (三) 第十五點：綜合計畫報內政部備查。
- (四) 第十六點：各部門計畫實施方案其屬重大建設或需要中央各部會經費補助者，應依規定行政程序報核。
- (五) 第十七點：綜合計畫為中央各部會補助及評核直轄市、縣市政府施政計畫及其績效之重要依據。

比較最近一次修正後之實施要點，其內容主要配合臺灣省政府功能業務與組織調整辦理，主要修正主管機關和報核程序，對於具體之計畫內容和後續執行機制方面，並未能就縣市綜合發展計畫推動十年來的經驗，以及地方發展之需求而加以調整，無法成為有效推動縣市綜合發展計畫和落實之重要法令。

二、國土綜合發展計畫法（草案）之制定修訂歷程

國土綜合發展計畫法（草案）係為確保國土資源永續利用，促進城鄉均衡發展，改善生活環境品質，健全經濟發展，增進公共福利所制定，由行政院於民國 86 年 5 月 22 日第二五二八次會議審查通過於民國八十六年六月三日台八十六內字第二二五 八號函送立法院的國土綜合發展計畫法（草案）共計 24 條，主要包括總則、計畫之擬訂審議及核定、限制發展地區之劃設及管理、附則等四章。

三、國土綜合發展計畫法（草案）與地方綜合發展規劃相關之內容分析與檢討

底下茲以檢討表之方式，說明目前國土綜合發展計畫法（草案）中，有關地方綜合發展規劃之規定，以及修改之方向。

表 5-1 國土綜合發展計畫法（草案）中有關地方綜合發展規劃法令檢討

條文	檢討
<p>第一條 直轄市、縣（市）綜合發展計畫：係指以直轄市、縣（市）行政轄區為範圍，依據國土綜合發展計畫之目標及政策，配合相關計畫訂定之綜合性發展計畫，作為直轄市、縣（市）政府施政及城鄉計畫訂定之依據。</p>	-
<p>第四條 國土綜合發展計畫體系分為國土綜合發展計畫及直轄市、縣（市）綜合發展計畫。部門計畫及事業計畫不得牴觸國土綜合發展計畫。</p>	-
<p>第五條 各級主管機關應分別設綜合發展計畫審議委員會；其組織準則由行政院定之。</p>	<p>由於綜合發展規劃涵蓋之部門甚廣，隨著區域性競爭的日趨激烈，對於一些議題的爭執不下，如科學園區、縣市合併，因此，不僅各級主管機關應分別設立審議委員會，亦應增加行政院層級的計畫審議委員會，作為協調各部門以及各縣市間的綜合發展計畫。</p>
<p>第九條 直轄市、縣（市）主管機關應依國土綜合發展計畫，擬訂直轄市、縣（市）綜合發展計畫，並依下列程序核定之：一、直轄市主管機關擬訂之綜合發展計畫，應經直轄市綜合發展計畫審議委員會審議通過，報請中央主管機關核定。二、直轄市、縣（市）綜合發展計畫擬訂後，送各該綜合發展計畫審議委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府公開展覽三十日，並應將公開展覽之日期及地點登報周知；</p>	<p>縣市綜合發展係由下而上的計畫，在注重民眾參與的前提下，僅於計畫審議前公開展覽三十日，無法充分反映民眾之需求，因此，宜於擬定過程中，藉由舉辦地區座談會或公聽會之規定，增加民眾參與的管道，有效整合民眾的意見和需求。</p>
<p>第十條 直轄市、縣（市）綜合發展計畫之內容應載明下列事項：一、直轄市、縣（市）發展目標及政策。二、未來發展預測及成長管理策略。三、限制發展地區及可發展地區之劃設。四、部門計畫發展策略。五、各鄉（鎮、市、區）發展構想及發展策略。六、跨鄉（鎮、市、區）公共建設計畫。七、其</p>	-

條文	檢討
他相關事項。	
第十二條 國土綜合發展計畫及直轄市、縣（市）綜合發展計畫經核定後，計畫擬訂機關應於接到核定公文之日起三十日內公告實施，並將計畫圖說函送各有關地方政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展示，供人民閱覽；其展示期間，不得少於九十日。前項直轄市、縣（市）綜合發展計畫未依限公告者，中央或省主管機關得代為公告。	-
第十六條 中央主管機關認為直轄市、縣（市）綜合發展計畫、部門計畫或事業計畫，其內容或執行措施有違反國土綜合發展計畫目標及政策者，得制止或協調修正；其辦法由中央主管機關定之。	-
第十八條 直轄市、縣（市）主管機關應於直轄市、縣（市）綜合發展計畫公告實施後，訂定城鄉計畫，實施發展許可制及土地使用分區管制。城鄉計畫法另定之。	-

第二節 地方綜合發展規劃間接相關法令分析

地方綜合發展規劃間接相關法令分析，主要在於歸納探討台灣地區目前引述、依循、參考縣市綜合發展計畫之相關規定。經資料蒐集及歸納分析後可以得知，主要相關之法令包含了離島建設條例等，茲分述如下：

一、離島建設條例

（一）要點概述

離島建設條例係為推動離島開發建設，健全產業發展，維護自然生態環境，保存文化特色，改善生活品質，增進居民福利，特制定本條例，條例中所稱之離島，係指與臺灣本島隔離屬我國管轄之島嶼。於民國 89 年 4 月 5

日總統華總一義字第八九〇〇〇八九二六〇號令制定公布，全文二十條。

(二) 與縣市綜合發展計畫有關之規定

1. 第五條：縣（市）主管機關應依據縣（市）綜合發展計畫，擬訂四年一期之離島綜合建設實施方案，其內容包括：一、方案目標及實施範圍；二、實施策略；三、基礎建設；四、產業建設；五、教育建設；六、文化建設；七、交通建設；八、醫療建設；九、觀光建設；十、警政建設；十一、社會福利建設；十二、天然災害防制及濫葬、濫墾、濫建之改善；十三、分年實施計畫及執行分工；十四、分年財務需求及經費來源；十五、其他。
2. 第六條：離島綜合建設實施方案應經離島建設指導委員會審議通過，報請行政院核定後實施。前項實施方案，縣（市）主管機關每四年應通盤檢討一次，或配合縣（市）綜合發展計畫之修正，進行必要之修正；其修正程序，依前項程序辦理。

二、新訂或擴大都市計畫執行要點

(一) 要點概述

本要點於民國 86 年 9 月 26 日以台內營字第八六八一七四 號函訂頒實施，主要為配合區域計畫通盤檢討之都市發展政策，以及有效規範申請辦理新訂或擴大都市計畫之核定程序及書圖文件，訂定之。後於民國 88 年 7 月 8 日以台內營字第八八七三八一二號函修正發布第 3、4 點條文。

(二) 與縣市綜合發展計畫有關之規定

第五條：本要點所稱之新訂或擴大都市計畫申請書內容，應以書圖就下列事項表明之：

1. 檢核表、辦理理由、目的及法令依據。
2. 擬定機關。

- 3.計畫年期、範圍、面積及行政區界。
- 4.自然、社會與經濟環境現況及區域環境分析， 。
- 5.上位計畫的指導及相關發展計畫，包括國土綜合開發計畫，各該區域計畫、縣（市）綜合發展計畫、其他相關實質發展與建設計畫、生活圈發展總量檢討及都市計畫地區發展現況等。
- 6.未來發展預測及調查分析。

三、基層建設計畫實施要點

（一）要點概述

基層建設係以國家重大建設及其他專案計畫未及而為地方所迫切需要之建設為主，目的在改善基層生活及生產環境，促進地方之發展。自民國 68 年起陸續推動，後於民國 83 年 10 月 13 日，行政院以台八十三內字第三八六七一號函公布實施（刊登於八十三年冬字第三十三期省府公報）。本要點之目標如下：

- 1.協助地方基本公共設施建設與維護，平衡城鄉發展。
- 2.改善地方民眾生活環境，提昇生活品質。
- 3.改善地方生產環境，提高民眾所得。

（二）與縣市綜合發展計畫有關之規定

- 1.第三條 實施週期：基層建設係地方經常性工作，其實施應配合縣市綜合發展計畫及縣市長任期作有計畫推動，以四年為一期，次期計畫於前期計畫執行成效檢討評估後，得視國家財力及地方建設需要，繼續辦理。
- 2.第七條 計畫研擬、審議與管考
 - （1）計畫之研擬以鄉鎮為規劃單位，依照縣（市）綜合發展計畫內容及區域計畫之指導原則，由下往上研提實施計畫，並循行政程序，送請縣（市）政府彙總核辦，研擬各該縣（市）基層建設計畫，送請台灣省

政府審核。

- (2) 各鄉鎮應根據地方特性及民眾需求，每年度就其迫切需要項目提出計畫核定實施，不必涵蓋所有項目，避免資源分散，以提高建設成果。
- (3) 基層建設應結合地方其他建設項目與資源，作整體規劃，視分配經費多寡分期實施，以達到相輔相成效果。

四、計畫法（草案）

（一）要點概述

內政部營建署為落實國土及直轄市、縣市綜合發展計畫，促進城市鄉村有計畫之均衡發展，提升生活環境品質，所制定之法令。根據民國 89 年 4 月 17 日之修訂條文，共計 74 條。明文規定所謂城鄉計畫，係以直轄市、省轄市、鄉（鎮、市）行政轄區或指定地區為範圍，針對有關城鄉生活之經濟、交通、衛生、福利、安全、國防、文化、教育、康樂、遊憩、環保等重要設施作有計畫之發展與建設，並對土地使用作合理之規劃與管制。

（二）與縣市綜合發展計畫有關之規定

1. 第一條：為落實國土及直轄市、縣市綜合發展計畫，促進城市鄉村有計畫之均衡發展，提升生活環境品質，特制定本法。
2. 第四條：城鄉計畫應依現在及既往情況、並依據直轄市、縣市綜合發展計畫之指導，預計未來二十年之發展情形訂定之。

第三節 地方綜合發展規劃法令發展缺失

承續先前對於地方綜合發展規劃相關法令的分析中，我們可以發現，地方綜合發展規劃目前仍未具有法令的基礎，目前主導推動的縣市綜合發展計畫實施要點屬於行政命令性質，該要點中僅概略性的說明主管機關、擬定機關、計畫內容和報核程序。要點中雖然亦述及「直轄市、縣市政府為擬定、

審議、推動綜合計畫得視需要設置綜合計畫推展委員會」、「縣市政府應編列預算支應，內政部得視情況予以補助配合」、「綜合計畫為中央各部會補助及評核直轄市、縣市政府施政計畫及其績效之重要依據」，期望藉由上述的措施和規定，一方面藉以增加縣市政府對於縣市綜合發展計畫之重視，另一方面期望藉由預算和經費的配合來提高計畫的可執行性和實施成效。但是，回歸目前相關法令的最大問題：缺乏法定地位，因此影響本身實施成效和相關計畫之推展。

台灣地區各縣市已陸續完成第一階段的縣市綜合發展計畫，近半的縣市已進入第二階段的修訂工作，非法定計畫的性質，不具強制執行效果，致使花費大量人力、金錢之規劃成果，無法具體落實，因此，亟需訂定法條，使其成為法定計畫。由先前之相關法令分析中可以得知，在新訂的離島建設條例、修訂的新訂或擴大都市計畫執行要點、研擬中的城鄉計畫法(草案)中，皆明文規定該計畫之擬定必須依循縣市綜合發展計畫，反映出縣市綜合發展計畫法治的急迫性和重要性。簡單歸納現階段縣市綜合發展計畫實施要點之缺失包括了缺乏法定地位、未建立審議制度、未建立通盤檢討規定、未建立考核辦法以及無法有效推動實施等等。

未來地方綜合發展規劃之法源基礎，端賴審議中的國土綜合發展計畫法(草案)，現有草案之內容已經修正原有縣市綜合發展計畫實施要點之部份缺失，並且給予縣市綜合發展計畫之法定地位，但是，由於仍屬草案階段，因此，從先前分析得知，仍然有值得改進的地方，未來宜從下列幾點加以修改。

- (一) 建立有關部會間、各級政府間協調配合之機制。
- (二) 建立第二層次的授權規定，據以擬定施行細則和實施辦法。
- (三) 建立與地方財源、預算計畫、跨行政轄區計畫的整合機制。

第四節 地方綜合發展規劃法令機制之擬定

一、未來縣市綜合發展計畫法令體系

未來地方綜合發展計畫之法令機制，首重藉由立法程序來訂定其法定計畫的地位，透過國土綜合發展計畫法（草案）的通過，成為縣市綜合發展計畫之法源，並且於國土綜合發展計畫法中，建立第二層次的授權規定，據以國土綜合發展計畫施行細則和各級計畫之實施辦法。

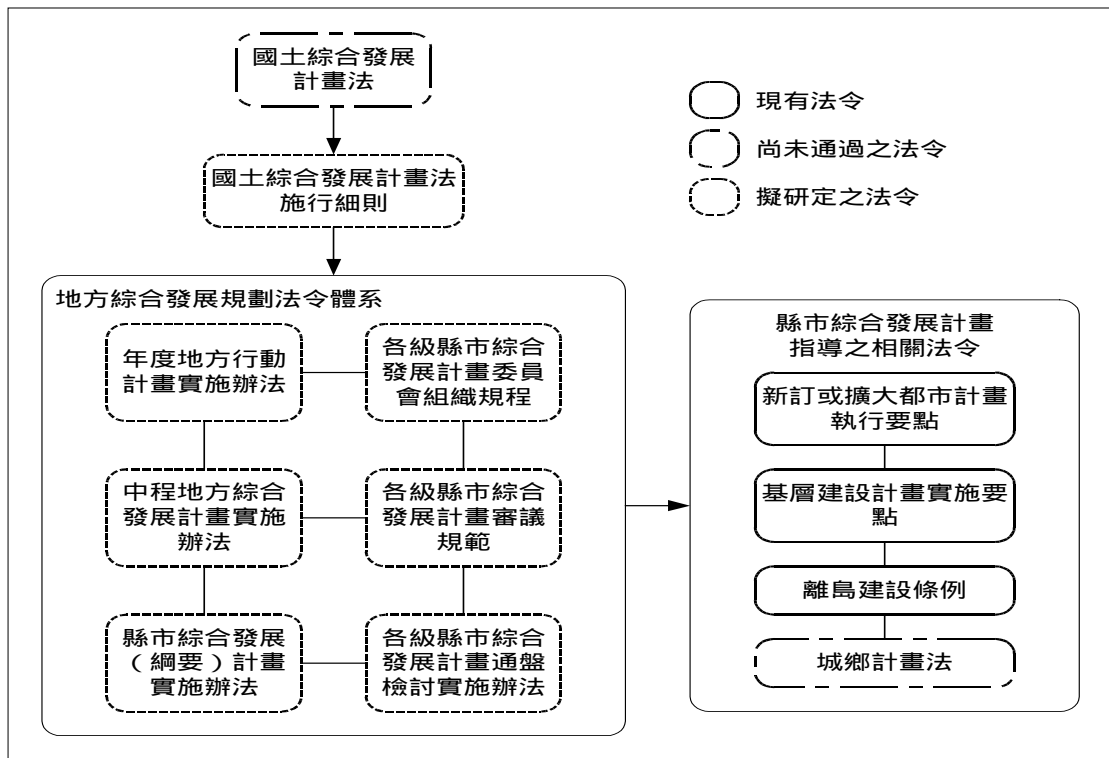


圖 5-1 未來縣市綜合發展計畫法令體系示意圖

未來縣市綜合發展計畫計畫之法令體系如圖 5-1 所示。配合先前所作有關地方綜合發展規劃系統和實施機制之結果，建議研擬三級地方綜合發展規劃之實施辦法，分別為年度地方行動計畫實施辦法、中程地方綜合發展計畫實施辦法、縣市綜合發展（綱要）計畫實施辦法，以及相對應之規範，分別為各級縣市綜合發展計畫委員會組織規程、各級縣市綜合發展審議規範和通

盤檢討實施辦法、各級縣市綜合發展計畫審議規範和各級縣市綜合發展計畫通盤檢討實施辦法。

二、各級縣市綜合發展計畫實施辦法和規範芻議

底下將就上述未來各級縣市綜合發展計畫實施辦法和相關規定進行原則性之說明，作為後續地方綜合發展規劃主管機關擬定相關實施辦法之參考。

(一) 縣市綜合發展(綱要)計畫實施辦法

1. 計畫依據：依據國土綜合發展計畫法和國土綜合發展計畫法施行細則，由主管機關研擬實施辦法。
2. 主管機關：由行政院經濟建設委員會及內政部營建署共同舉辦。
3. 協辦機關：由負責計畫考核的行政院研考會負責協辦。
4. 擬定機關：在直轄市為直轄市政府，在縣市為縣市政府。
5. 擬定經費：地方政府應編列預算支應負擔部份經費，剩餘部份由主管之內政部和經建會編列預算予以補助配合。
6. 計畫內容或重點：以擬定機關之行政轄區為計畫範圍，研擬該地區未來長期之發展定位，建立發展目標與策略，勾勒其整體意象與發展願景及未來在國土與區域發展架構中的定位與角色功能。
7. 計畫檢核：經審議委員會依照審議規範審議後，由主管機關公告實施，每十二年就地方總體發展定位和發展策略進行通盤檢討。

(二) 中程地方綜合發展計畫實施辦法

1. 計畫依據：依據國土綜合發展計畫法、國土綜合發展計畫法施行細則、預算法，由主管機關研擬實施辦法。
2. 主管機關：由行政院研考會主辦，藉以有效對相關政策、不同縣市間之計畫、協調配合，策進計畫之縱向與橫向整合。
3. 擬定機關：在直轄市為直轄市政府，在縣市為縣市政府。

4. 計畫內容或重點：承續縣市綜合發展（綱要）計畫之指導，擬定執行策略和實施計畫，規劃作業進行須與地方政府之預算制度相配合。
5. 計畫報核：經審議委員會依照審議規範審議，審議之重點在於規劃之中程計畫之重要建設是否與地方之施政計畫以及預算編列相結合，財政規劃及資源分配是否恰當。審議通過後由主管機關公告實施，依據年度施政計畫及預算執行情形定期檢討，檢討時間配合中央中程計畫預算制度的推動時程，每四年就計畫內容進行通盤檢討。

（三）年度地方行動計畫實施辦法

1. 計畫依據：依據國土綜合發展計畫法、國土綜合發展計畫法施行細則、預算法、臺灣省各縣市總預算編審辦法、中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法、中央對臺灣省各縣(市)政府計畫及預算考核要點等，由行政院研考會配合中程地方綜合發展計畫實施研擬實施辦法。
2. 主管及擬定機關：在直轄市為直轄市政府，在縣市為縣市政府。
3. 計畫內容或重點：由縣市政府負責地方綜合發展規劃之單位參與縣市政府年度計畫及預算審核會議，針對年度行動計畫編列預算，並於每年檢討年度計畫之實施成效，包括計畫執行進度控制、計畫目標達成情形等等，作為中央補助地方經費之參考。

第六章 地方綜合發展規劃的實施機制

計畫貴在可行，掌握民意脈動並結合地方需求乃是縣市綜合發展計畫付諸實現的最大憑藉，因此綜合發展計畫目的及本質的重點在於要有效率的解決問題，而非「為計畫而計畫」。但就目前辦理完成綜合發展計畫之地區，計畫之內容絕大部分僅剩總體發展構想大方向尚還能獲得地方推動發展時之參考，其餘各部門計畫以及實施方案，不是被束之高閣就是資料過時無法執行，尤其是實施方案部分大多都不到五成的達成率，這是令人十分惋惜的結果。然而計畫必須要能落實本土化且與現實社會相結合，不僅要蒐集正式的統計數字或資料，作其表象分析，亦必須考量到非正式及非量化的經濟、社會、政治、文化發展等趨勢，以確實結合本土社會政治的脈動。除此之外，更重要的是要能制訂一套積極的推動發展機制，一改以往計畫執行過程之缺點，提升計畫方案執行的可行性與品質，使計畫能夠真正達到增進民眾福祉目的。本研究將藉由探討目前綜合發展計畫執行之狀況與課題，進一步修正較為確實可行之實施機制。

第一節 綜合發展規劃推動工作之流程與內容

縣市綜合發展計畫為一長程綜合性的計畫，主要為擬定縣市施政方向並為決定計畫體系之參考依據與事業計畫之實施藍圖，亦是說綜合發展計畫乃「為促進直轄市、縣市轄區之經濟發展，改善生活環境，對土地使用、公共設施、交通運輸、教育文化、醫療保健、觀光遊憩、公害防治、產業發展、社會福利作有計畫之發展，而制定之綜合發展計畫」。可知縣市綜合發展計畫含括的層面極廣，對於計畫分析資料需求更行殷切，為使計畫周延及落實，對資料蒐集、分析預測與課題、對策之研擬更應審慎，以提供縣市發展計畫擬定及施政之參循。

由於綜合發展計畫所包含之部門繁多，因此對於計畫之定義與價值眾說

紛紜，但針對綜合發展不能僅偏重實質建設或單一部門計畫，以及規劃的過程是計畫的最重要目的之一的看法上卻是有志一同。然而原則上綜合發展計畫乃結合專家學者、中央與地方各層級政府以及地方民眾等，經由各種不同角色的參與者不斷互動與溝通，充份進行垂直與平行協調整合之過程。以下就地方綜合發展計畫各階段規劃內容實質推動作法加以說明。

一、第一階段：規劃籌備期

- (一) 成立工作團隊：遴選具有經驗及信譽之學術單位進行規劃，並與前省府住都處及縣市政府遴派之專責人員共同形成規劃工作團隊，以促進規劃過程與縣政實務的互動，原則上每週均定期討論。
- (二) 工作推動小組之成立：工作推動小組由規劃單位、營建署及縣市政府輪流召集討論，針對規劃工作上所面臨之課題與困難加以協調解決，提升規劃效率。
- (三) 擬定工作計畫與聯繫事項：先由住都處、規劃單位與縣市政府共同決定規劃作業方式、規劃程序及方法、工作人力分配及進度管制等事項，再由內政部邀請經建會、住都處及縣市政府依據規劃內容，針對經費運用、協調聯繫、資訊系統建立等事項作原則上之規定。

二、第二階段：規劃開始進行至第一次期中簡報

(一) 辦理工作說明會

邀集規劃單位、縣市政府各單位、附屬單位及各鄉鎮市公所共同參與，針對未來規劃進行之工作取得共識，使計畫順利推動。

(二) 資料蒐集、現況調查與訪談

資料蒐集包括上位計畫、綜合發展研討會實錄、該縣市已完成、正執行與研擬中之計畫、其他相關法令與鄰近發展計畫、自然環境與歷史沿革資料以及人口、經濟、土地、交通、財政等各部門相關之統計資料。現況

調查與訪談方面，為補充次級資料之不足，特針對各部門及各鄉鎮市分析規劃之需要，進行各種實地調查或訪談，包括土地使用調查、發展意見訪問調查、學校評鑑、資訊系統需求分析等項目。

(三) 總體部門分析

總體計畫一般包含人口發展計畫、生活圈與城鄉聚落體系發展計畫、區域角色定位與未來整體發展方向以及重大建設發展計畫。其研究方法包括下列所述：

1. 人口發展分析方法

(1) 人口空間分佈：採用空間自我相關分析方法(Spatial Autocorrelation Analysis, SAA)，所謂空間自我相關一般係被認為係指在地球表面的某些物件和其相鄰物件的相似程度。在方法學上，由於 SAA 可同時處理著區位和屬性的資訊，所以比較能夠處理有關空間分布之資訊，為空間分布之解析提供一種相當特殊且有效的分析技巧。

(2) 人口結構分析：利用人口金字塔、交替指數等方式進行資料分析。

(3) 人口預測：利用世代生存法推估人口不僅可推測出人口總量，同時可顯示出人口組成，是一種可適用於各種不同大小區域且相當準確的人口預測方法。另外經濟基礎法乃是將某項產業投入後所吸引而來的產業人口、衍生產業人口、扶養人口，利用影響距離函數分配至各鄉鎮市，以求得某項產業投入後，對所在鄉鎮市與相鄰各鄉鎮市人口數的影響。

2. 生活圈與城鄉聚落之發展

(1) 重點聚落分析：主要採用疊圖法進行，根據行政院主計處於民國 82 年「中華民國統計地區分類標準」第一次修訂結果，以縣市內各鄉鎮市，及其包含之村里為研究範圍，運用 PC ARC/INFO 軟體，將地理資訊之技術，結合普查之相關資料、聚居地分類之修訂標準，分析南投縣之聚落分佈情

形，並設定評選指標，以疊圖法分析出重點聚落。

(2) 都市結構分析：以因子分析與群落分析之方法進行。

因子分析可用於解釋現代都市環境存在的更多分歧與複雜關係。此法乃藉由分析許多不同變項間的相互關係，綜合他們取得的資料，再產生較少因子或組成要素，描述為原來眾多變項所依據的基本模式。且因子分析不因分析變項之多寡而改變，因此，使用因子分析於都市環境結構分析可產生一種一致與客觀的描述。故本研究藉由因子分析建立都市環境結構的基本面向，再從獲得之面向引出經驗通則，最後欲以面向條件檢視都市社會結構。因子分析的結果，是建立在受觀察單位及其特徵變項的矩陣。一種原來變相的相關矩陣可透過數學操作產生對角矩陣，其中包括特徵值與因子負荷量。主成份分析乃依常態變異最大值標準作為直角轉軸而獲得結果。每一最低特徵值表示變項的總變異量為相稱因子所解釋的部份，因子分析展示所有變項描述的因子。習慣上，這些因子是經由最低特徵值大於 1 來決定的，計畫中即是依循此標準來決定可用的因子，以說明都市環境內部結構之規則性。

而群落分析乃依其集結方式與群落架構型態之不同，可分為階層性群落分析與非階層性群落分析。一般而言，階層性群落分析可以表現出從個體經由中間性群集至包括所有個體之最終單一群落間的階層性聯繫關係。由於此一特點，一般目的分類多採用階層性群落分析建立階層性分類系統。而非階層性群落分析，則以能清楚有效地表現群落之異質性為目的，無法顯示出各類組其組成個體間，或各類組與全體間之聯繫關係。因此計畫中將採用階層性群落分析來進行分析。

3. 區位角色定位分析

(1) S.W.O.T. (Strength-Weakness-Opportunity-Threat Strategies Analysis) 策略分析

所謂 SWOT 策略分析 (Strength-Weakness-Opportunity-Threat Strategies Analysis)，亦即「市場競爭態勢」，著重於環境分析，是個兼

具前瞻性思考和耐久彈性的應變能力，在於掌握環境的『優勢/劣勢/機會/威脅』，將都市有限的資源作最有永續的經營。

SWOT 策略分析之項目，主要在於分析內部環境資源之優勢與劣勢，以及外部環境可能之機會與威脅。分析南投縣自身的「優勢」與「劣勢」，必須考量環境本身條件、限制及其擁有資源的轉變。環境的條件或資源隨時在變，如此則會造成優勢及劣勢的差異；同時，縣市之間的比較，也可以表現出強勢及弱勢。因此，內部環境的優、劣勢是相對性的，端視本身與其他競爭者的比較。所謂「機會」，指的是市場中極具吸引力的活動新領域，得以使南投縣獲得競爭優勢；而「威脅」意指來自組織業務、財務或行政主管、法令等上不利的經營成果出現的或然率，無法採取有效的因應措施，導致各項發展延滯者。因此南投縣應注重現有資源和能力的最有效分配與利用，便於掌握及開拓機會與避開其威脅，以活絡策略來發揮南投縣發展的優點及彌補缺點，讓南投縣經濟產業於多變的環境中，能因應時勢、創造時勢，或能肆變、制變、通權達變，以確保南投縣之生存、發展與永續經營，進而達成所追求的理想。

(2) 區域競爭力暨行銷分析

首先利用 SWOT 分析之結果，了解區域本身之特質，進行區域定位，其次進行市場環境分析、產品分析，以擬定策略區域單位的設定；接下來分析競爭結構，了解市場需求及競爭者，進行競爭能力分析；針對市場評估、策略性市場選擇結果來進行區域行銷綜合分析；進行市場定位，了解本身市場魅力度及市場佔有率，以擬定區域行銷組合，決定時間策略；最後決定經營策略。

(四) 部門計畫分析與預測

1. 計量方面之分析預測：將所蒐集之調查資料就已量化或可量化數值進行分析並推以計量數學模型預測其未來趨勢，可作為未來目標、課題研訂及計畫初擬之依據。

2. 非量化之社會導向分析預測：非量化之調查訪談資料，如滿意程度、法令體制意見、產業發展遭遇困難、社會變動氣息等，在分析時即使可以轉成量度式數值來表達，但仍無法進行數值預測。因此資料尚須依靠經驗之判斷，其雖然為較主觀之分析，但往往可以掌握社會脈動、抓住政治型態與產業結構性問題。

(五) 舉辦第一次鄉鎮市巡迴座談會

為了充份爭取民眾支持，凝聚鄉鎮市之向心力，特別對計畫加強宣導，於規劃期間辦理兩梯次之鄉鎮巡迴座談會，提供參與本計畫之機會，免除民眾疑慮，使民眾意見獲得充份表達。為使計畫在鄉鎮市辦理能夠順暢，第一次鄉鎮市巡迴座談會主要重點在於與地方民意之溝通與教育，並於規劃期間能夠保持聯繫，隨時提供最新資訊交流。

(六) 研擬發展構想

依據各部門資料蒐集分析並參酌上位計畫、民眾意願、及專家意見，加上鄉鎮巡迴座談會之結果，研擬各部門之發展構想。

(七) 部門協調會

協調同一部門縱向各層級政府之意見，協調的方式除正式開會協商外，更應重視邀請承辦人員或主管作非正式之溝通。

(八) 第一次期中簡報召開

第一次期中簡報以現況分析與預測為主，並擬定各部門發展構想，與會人員包含中央、省府、縣市、鄉鎮各部會局科室，以及相關規劃單位與地方民意代表、民眾等，多種不同角色的參與者共同溝通協調促使計畫進行。

三、第三階段：第一次期中簡報至第二次期中簡報

(一) 擬定鄉鎮市發展建設構想

藉由鄉鎮市蒐集之資料與訪談意見之分析，研擬各鄉鎮市未來可能之發展潛力與定位，使各鄉鎮市具有更明確可行之發展目標。

(二) 研擬初步發展計畫

計畫性質以部門來分，可分為實質與非實質計畫，現階段綜合發展計畫考慮兼顧計畫行政與執行觀點，區分為總體發展計畫(含重大建設發展計畫構想)、部門發展計畫(含實質、非實質部門，並增列執行所需配合之機關)、鄉鎮市發展綱要計畫、部門及鄉鎮市實施方案。

(三) 空間整體發展架構之建立與限制發展區構想之提出

依據地方未來發展之趨勢與可開發之潛能，建構地方空間整體發展架構，以作為地方未來發展之藍圖。另方面配合未來國土綜合開發計畫架構，初步提出地方可發展區與限制發展區之基本構想與原則。

(四) 舉辦第二次鄉鎮市巡迴座談會

(五) 辦理部門協調會與第二次期中簡報

四、第四階段：第二次期中簡報至規劃完成

(一) 具體研擬短、中、長程建設實施方案

就第二階段發展出的建設實施方案繼續深入檢討修正，並參酌縣政發展目標與區域發展需求，擬定短、中、長程建設實施方案。

(二) 按計畫及協商討論結果，擬定第一個四年近程實施方案。

(三) 舉辦部門協調會

就三階段發展出的建設實施方案繼續深入檢討修正，並參酌縣政發展目標與區域發展需求，與中央、省級相關單位協商，以確定計畫的可執行性。

(四) 期末簡報之召開與規劃報告書之完成

綜合各階段之具體成果，完成整體之書面報告，進行期末簡報與協商

會議，並根據簡報與協商結果，完成報告書定稿。

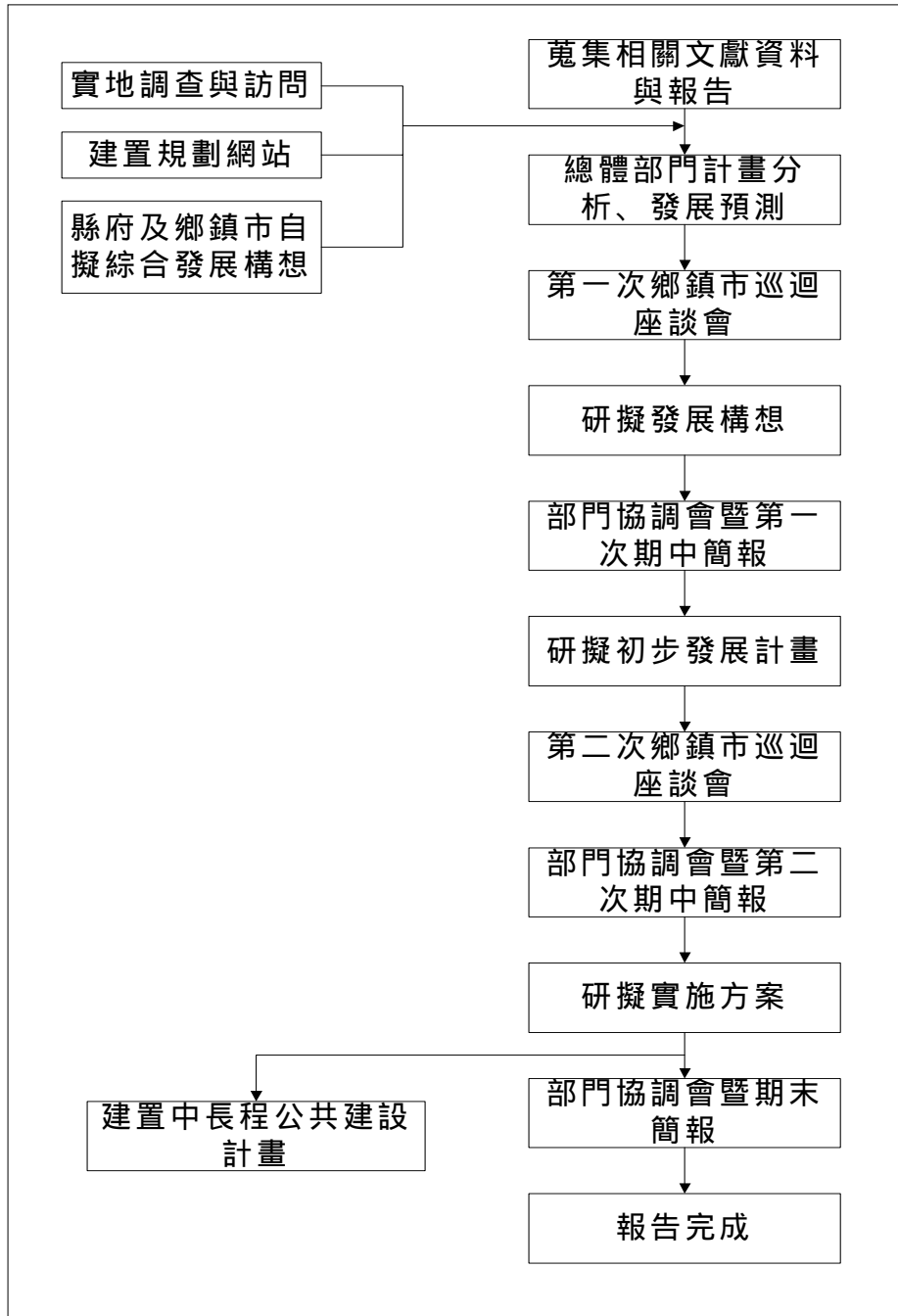


圖 6-1 綜合發展計劃規劃流程圖

第二節 綜合發展計畫方案推動落實與課題分析

為因應國內外環境的變遷，現代化政府必須加強整體性及前瞻性的政策規劃，才能不斷提升施政效能，因此行政院於民國七十五年第二次全國行政會議中決議，自七十六年起開始推動縣市綜合發展計畫規劃作業。為了能夠符合地方綜合發展的實際需求，十二年來計畫部門的調整與增補幾乎涵蓋縣市政府所有主管的業務，整合各單住層級縱向與橫向的協調，儼然形成縣市施政藍圖。

但是綜合發展計畫因為沒有法定地位，規劃內容落實方面較不具約束力，加上規劃作業與計畫預算制度未能配合，較欠缺中程的執行策略與實施計畫等因素之影響，綜合發展計畫雖費盡功夫完成，但實施方案之執行與落實卻乏人問津，導致計畫執行成效不彰，規劃報告書往往被束之高閣。因此如何具體推動綜合發展計畫，整體性的促進地方均衡發展，為當前迫切問題。以下便針對規劃內容推動可能之困難與課題加以說明：

一、地方規劃如何藉由民眾參與機制，發現實際問題並予以解決

在現今的民主社會中，民眾權益意識抬頭，因此如何藉由民眾參與之方式真正找尋出地方發展的問題，便民意能夠充分反應在計畫中，使政府能夠有效的利用資源並引導各部門之建設朝向具整體性、系統性、精緻性、前瞻性之方向發展，以滿足地方之需要，是地方發展在規劃過程中的一大課題。

二、缺乏計畫考核制度，規劃與執行品質難以掌控

由於縣市地方發展計畫缺乏修正與審核之機制，因此規劃成效容易成為形式上的作業或執行結果無法滿足民眾需求的狀況，計畫品質沒有正常運作的管道來加以監控，施政效率相對的也會逐漸降低。加上地方政府財源上較為窘困，重大建設均需中央補助的情況之下，許多地方建設所編列之預算往往不足，亦間接影響了計畫規劃與執行方面的品質。

三、年度預算編列與發展計畫之執行無法配合，計畫執行困難

由於國內地方政府所使用的財政計畫通常為一年，而地方綜合發展計畫卻常常超過二十年的情況下，兩者常常無法有效整合。在財政與計畫獨立的情況下，計畫得不到充足的財務支援，相對的計畫之落實便更加困難，另一方面也可能使一套完整的系統規劃因財源不足而出現缺口。

藉由以上種種課題之分析，若要改善計畫執行的品質使之更符合民眾之要求，必要重新審視與評估地方發展之機制，重新建構地方發展計畫體系及調整地方綜合發展計畫之定位。

第三節 地方綜合發展實施機制之推動

在美國，「以顧客為導向的政府」已經成為非常普遍的口號，用以描述縣市政府應該致力於他們的顧客需要什麼服務，以及如何來提供這些服務給他們。以顧客為導向的政府延攬該地方之利益團體及社區共同參與公共議題的決定，以及確認他們各項施政計畫目的、目標與策略。經由有效的溝通，美國很多地方政府已經重新思考他們任務，並且重新定義他們的顧客(民眾)所希望達成的目標與標的。而國內地方綜合發展計畫之機制仍不完全，尚存在許多課題需中央與地方各部門共同解決。

一、計畫權責之劃分

在地方自治逐漸落實的狀況之下，中央單位亦將不再全權管理一切地方發展建設事務，讓地方政府擁有自主權來決定各地區的發展定位與方向，中央應該逐漸朝向扮演「指導者」角色發展。另一方面，由於地方綜合發展計畫所涵蓋的部門廣泛，未來也將不再是單靠營建署所能完全掌握的，因此確實有必要將地方綜合發展計畫各部門之權責與中央指導單位加以釐清。

綜觀地方綜合發展計畫，大致可將其分為十二年長程規劃、四年中程計畫與年度短期建設等三個部分。其中在長程藍圖式的規劃中，歸屬綱要性部

門，以營建署與經建會主辦為原則，研考會可處於協辦之角色，除引導地方政府推動基礎建設之外，更可將其變動較少之綱要性政策藉由法定的程序加以規範，融入計畫體系之中；而四年中程地方發展綜合計畫則由研考會與縣市政府計畫室共同協定制訂，至於年度地方法展計畫則由計畫室協調各局科室配合年度預算之編列加以統合。各部分所應推動之事項說明如下：

(一) 長程縣市綜合發展(綱要)計畫

- 1.主協辦單位：綱要性內容之法定以營建署及經建會共同主辦，研考會則為協同辦理之角色。
- 2.法源依據：國土綜合發展計畫(草案)。
- 3.相關組織：包括營建署、經建會、研考會、國科會以及專業規劃團隊
- 4.工作項目：包括
 - (1)長程綜合發展綱要計畫之法定
 - (2)規劃經費之補助
 - (3)中央各部會計畫相關事宜之協調。等。

(二) 中程地方綜合發展計畫

- 1.主協辦單位：中程計畫由於可能遭遇實質方案跨區域之問題，因此由行政院研考會主辦，各縣市政府計畫室為協辦之角色。
- 2.法源依據：政府公共建設計畫先期作業實施要點、預算法。
- 3.相關組織：包括研考會、各縣市政府計畫室(城鄉局、都發局)、專業規劃團隊。

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

4.工作項目：包括

- (1) 首長之宣導
- (2) 規劃經費之補助
- (3) 中央與地方以及跨區域之各部會計畫相關事宜協調
- (4) 人員之培訓與教育(座談會、研習會之舉辦)
- (5) 民眾參與相關事宜之推動
- (6) 地方情勢分析之運作
- (7) 計畫之修正與檢討
- (8) 與專業規劃團隊技術結合。等。

(三) 年度地方行動計畫

- 1.主協辦單位：由縣市政府計畫室主辦，研考會則為協助與指導之角色
- 2.法源依據：預算法、各縣市總預算編列要點
- 3.相關組織：縣市政府各局科室以及專業規劃團隊
- 4.工作項目：包括
 - (1) 年度願景的提出
 - (2) 財務預算與年度願景之配合
 - (3) 民眾參與之推動
 - (4) 專業規劃團隊之遴選

- (5) 計畫委員會或顧問團之成立
- (6) 監測預警及評估審核系統之推動
- (7) 計畫之行銷與考核。 等。

二、地方發展機制之工作內容

(一) 年度願景的提出

責任政治是民主國家所應遵循的基本原則，如何衡量地方政府執行目標的施政能力是非常重要的。為了掌握責任政治的精神，地方決策者以及它們的專家，必須列出地方發展的願景，以及地方策略發展目標與標的。例如美國西雅圖市的綜合發展計畫即有非常明確的總體發展目標「永續發展的西雅圖」，以及「邁向永續西雅圖」等幾個長期的願景；而聖芭芭拉市亦有每年預期發展的年度願景，並對願景的達成狀況進行考核。因此年度願景的提出乃為地方發展機制重要因素之一，一方面可使每年度之發展方向有一明確目標可循，另一方面地方首長也可就由年度願景的提出，有計畫的實現其施政承諾，真正落實責任政治之機制。

(二) 財務預算與年度願景之配合

不只在國內，美國尚有許多地方政府仍然沒有辦法將財政計畫與地方發展願景作相互有效的結合，主要原因是財政計畫通常都是短期的活動，許多地方政府所使用的財政計畫通常都不超過一年，超過兩年的財政計畫更是非常的少，相對地，地方綜合發展計畫則常常超過二十年，在這種情況下，使兩者常常無法有效整合。不過，從學理上來看，地方財政方面應該很容易的發展成長期的計畫與實施監視系統。大多數政府部門的運作，通常缺乏合理的工具來衡量與報告他們所提供的服務設施，雖然這些服務可能一直在改變。1993年，南加州 Myrtle Beach 市，開始擬定分期之長期地方發展計畫，該市並且將他們的地方發展計畫與年度預算加以整合，在 1993 年年度預算計

畫中，即提出「該市想要有一個更具有顧客導向特質的地方政府」、「他們想要有一個適應力更強的可調適行政組織」、「他們想配合未來的發展方向改善公共教育」措施等等。他們把這些目標整合成為地方政府的發展報告，在這份報告中確認數個長期發展目標。其中一個最具有野心的目標是，發展一個計畫用以調整縣市公共設施，服務運送系統，及具有報酬回饋的架構，以適應縣市快速的成長。

事實上，在整個地方發展規劃制度中，年度的財政計畫是一個理想的手段，除了可以落實地方綜合計畫的推動外，而且可以利用年度報告的型式，扮演政策報告的角色。另一方面，如果將地方發展計畫作為每年財政政策形成的主要依據，其角色就好像是綜合發展計畫的年度更新，因此報告之內容就需要縣市的計畫委員會來準備與建議年度財政計畫中適當的地方政策、發展策略與程序以協助長程地方發展的推動。亦即年度財政報告必須要直接能夠反映其中每個實施計畫的願景與衡量的方法，同時也必須提供有關未來後續的財政需求及固定資產計畫的運作成本等資訊，並說明這些預算有多少是直接由地方綜合發展計畫所得。

（三）計畫之修正與檢討

綜合發展計畫雖企圖將未來短、中長期的發展方向與工作勾繪出來，但位處內外環境快速變遷與各地發展息息相關的年代，計畫易受許多外在不可預期的因素影響，一個多年完全未予修訂的發展計畫，很容易與變遷快速的發展環境脫節。因此地方綜合發展計畫完成後，仍應參考部份先進國家的作法，年年進行修正及提出報告(Rydin, 1993)，並配合首長任期四年做一次通盤檢討，才能使計畫內容能夠與當時最新的地方發展需求吻合，否則綜合發展計畫將隨時間越往後而變得越難執行，逐漸喪失其實施性與參考性，尤其是綜合發展計畫中之實施計畫更是如此。但目前這個機制並未建立，現況仍完全依賴地方首長是否自行意識到這項工作的重要性，中間曾有修訂者，因縣市綜合發展計畫較能符合最新情況，實施成效也較佳。以美國聖芭芭拉市進行的方式來看，該市每年均會提出年度願景，並針對各部門計畫執行之成

效進行審核，且將審視之結果向民眾公布，藉由計畫修正與審核不僅能使計畫滿足民眾的需求，亦能使施政效率獲得民眾的認同。



圖 6-2 聖芭芭拉市年度計畫執行審核摘要資料圖

(四) 監測預警及評估審核系統之推動

在計畫執行過程中，如何確保計畫品質能被民眾所接受，監測預警及評估審核系統的建立就顯得十分重要。藉由地方定期與不定期資料蒐集以及民眾意見調查等分析之結果建構計畫監測預警系統，當計畫執行成效低落或已經偏離民眾要求時，預警系統就會及時的告知計畫執行部門，對計畫進行修正工作，另外亦可成立計畫審核委員會對計畫進行審核，並利用計畫行銷的手法使民眾瞭解政府的施政效率，讓計畫達到最完美的狀況。

(五) 加強中央與地方及跨區域之協調功能

為統合國家建設目標與地方發展，亟需加強中央與地方協調會報功能，並建立以現代地方自治為中心的政治、經濟、社會、文化體制，藉由加強中央與地方政府間溝通與協調，以及府際關係之發展與合作，共同協力推動跨部會、跨縣市的廣域行政合作。

結合上述之說法，地方綜合發展規劃機制之內容大致為中央與地方共同規劃一套整體發展計畫，並由地方每年提出其年度願景，並將欲達成年度願景之計畫編入年度預算，使計畫有充足財源。之後進一步藉由民眾參與及部門共同制訂分期推動計畫，計畫推動的過程中可藉由預警系統修正其計畫方向。在計畫執行完後，亦有計畫委員會進行計畫審核，並修正下一年年度的年度願景以繼續執行，且每四年就對整體發展計畫做一次通盤檢討。最後將計畫執行的成果利用地方行銷的手法告知民眾，一方面使民眾瞭解政府施政方針與績效，另一方面使民眾對施政更具參與感。

三、機制引導策略

(一) 辦理地方發展公共論壇

由研考會定期開辦地方發展公共論壇，透過深度研討，激發改革創意，蒐集政策建議，整合當前重要施政目標，將地方建設案件以計畫整合方式納入國土規劃體系、縣市綜合發展計畫及中程計畫預算制度，擴大地方發展政策形成基礎，促進地方發展綜合協調及整合。短期視地方發展需要逐步舉辦，但長期應於每三至四個月定期舉辦地區性論壇，每年至少一次全國性論壇。

(二) 推動地方情勢分析

為充分掌握地方政府計畫動態，由研考會主導推動地方發展情勢調查研究，蒐集地方施政現況，精確了解地方脈動，建立地方發展政情、民情、規劃資料庫，並結合民間智庫團體，進行地方發展中長期情勢研判與預測分析，提供各地區整合性資訊，運用多維度資料倉儲及線上分析處理模組，萃取時

程導向、事件導向或議題導向之整合性管理資訊，及時支援決策參考，達成城鄉永續發展之目的。

（三）人員之培訓

為健全地方研考組織功能，地方研考業務輔導訓練日益重要，未來研考體制須導入知識管理理念，整理地方導向之施政問題個案經驗，探討地方施政議題及發展規劃重要論述，傳播地方研考人員學術新知與政府再造理念。

另一方面，地方綜合發展規劃因為長期計畫，加上縣市首長有一定任期，因此規劃與執行之負責人員必將異動頻繁。為使綜合發展計畫能夠持續執行，專業人員的培訓工作是必然的。中央指導單位應定期舉辦人員訓練講習或座談會，一方面將計畫的經驗傳承下去，另一方面亦可藉由人員訓練的過程中進行中央與地方發展構想之溝通與協調，使綜合發展計畫能夠持續且順利進行。

（四）經費之補助

計畫的執行往往因為經費的不足而導致缺失，因此將年度願景計畫編入年度預算中執行，一方面可以保障計畫有充分之財力支援，另一方面亦可藉由地方財政發展成長期的計畫與實施監視系統。

（五）首長的宣導

首長和決策者的實施意志可能是計畫實施最重要的決定性因素之一，許多計畫實施相關人員總以經費和法令問題作為發展計畫不能實施及排斥計畫的根由。其實只要決策主管有堅決強烈的意志，在既有法令經費內仍可積極作為，且亦可促進法令修改及爭取經費補助。在計畫研擬之初，如果首長和決策者能夠經由適當的溝通管道，瞭解發展計畫之重要性，並進而全程投入參與規劃過程中，則計畫成果可望真正獲得地方首長和決策者的瞭解與支持，此時計畫之實施成效通常很高，否則便可能淪為書架上的裝飾品或競選時拿來做為政見文宣的工具。

(六) 民眾參與

地方政府在擬定他們的發展計畫時候，如果缺乏民眾的參與，將很容易被當地的民眾認為政府缺乏擬定政策的能力。回顧過去之發展規劃程序，可發現規劃師也曾多方嘗試增加民眾參與地方發展政策制訂之機會，但受限於種種現實上不利的因素，通常都不太成功(Sandercock, 1998)。近幾年來，隨著通訊媒體科技與資訊網路的日漸蓬勃，提供更多可能參與互動的管道。因此，九〇年代後之規劃，除了關注資訊及通訊基礎建設所引發之地方競爭力改變外，強調經由更好的設計，暢通民眾合作參與計畫制訂程序(plan-making processes)的主張明顯增多(Fischer & Forester, 1993; Healey, 1997)，透過所謂的 participatory turn，形成一個「以民眾為中心」(people-centred)的新規劃理論(Forester, 1989; Fischer & Forester, 1993; Healey, 1997, 1998)嘗試更有效地提升計畫品質，事先化解各方利益團體潛在的衝突，凝聚多元化的地方發展共識。「結合網際網路技術、設置合作規劃工作站」、「加強利益團體的事前主動聯繫」等是新近縣市綜合發展計畫中部份反映合作規劃理論的例子，不過，受限於國內整體資訊環境不良、民眾合作參與計畫制訂之意識不足 等因素，在下一階段可能才有更大的規劃發展空間。

然而在一個以顧客為導向的環境中，計畫活動不再僅是反映專家的看法與偏好，而必須要加強民眾參與的程序，以便使計畫能夠反映該縣市民眾真正的需要。地方政府透過民眾參予以掌握計畫的方向與民眾的需求，並藉此轉化出整個中長期政策推動的重點。在美國的城市中，縣市首長，常常經由在假日或傍晚舉辦特定目的的公聽會或公共會議，來決定地方發展計畫的策略。這項工作持續每年進行，作為更新他們縣市綜合計畫的基礎。將地方民眾的偏好結構化，以形成發展的願景，並藉此融入發展計畫的架構中。

(七) 計畫之行銷與考核

為了執行責任政治，地方政府有責任提出對於未來發展的計畫，配合有效的監視機制，落實計畫的推動。另一方面地方行政官員亦可根據擬定出之藍圖式的發展計畫，將計畫理念以策略的型式融入年度預算中進行審核。也就

是說整個地方發展系統，其實是由年度財政預算與實施計畫、藍圖式的長程發展計畫、實施監視考核制度共同組成。而在監視考核方面除了地方發展預警系統的監視之外，地方財政計畫與計畫委員會都是不錯的審視機制，其次，在計畫完成考核後之成果，地方政府應將計畫執行成效考核結果告知民眾，藉由行銷與宣導之方式，使民眾瞭解政府的施政理念與效率，並接受民眾的評論，如此才算真正落實責任政治。

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

第七章 地方綜合發展計畫的監測與評估機制

第一節 監測預警指標建立之原則與重要性

一、監測及預警的意義

為確保計畫品質能為民眾所接受，並且達到其預期成果，執行過程的監測及預警系統的建立就顯得相當的重要。所謂的監測，是藉由地方定期及不定期的資料蒐集以及民眾意見調查，並透過相關之技術支援，以瞭解受監測單位之變化情形，並提供修正之參考依據。另外若當計畫之執行成效低落或已經偏離民眾的要求時則必須透過事前建立之預警系統來轉知計畫執行部門，以進行計畫的修正工作，因而監測及預警是相伴而生的。

以往的綜合發展計畫，對於監測及預警的過程常為規劃者及行政單位所忽略。計劃案在完成規劃後，雖已交由行政單位執行，然而並未隨時檢視其執行狀況及成果，並且對於未來可能發生之狀況未加以預測及預警，因而導致大多的行政單位在執行計畫案上的執行效率的不彰。

二、監測及預警系統運用的範圍

監測過程的運用，在其他領域相當的廣泛，如環境監測，其中包括噪音、水污染、空氣污染、土壤污染的監測 等以及區域的成長管理監測、工程進度、山坡地超限利用監測等。在監測預警的過程中，監測預警指標是不可缺少的，而且每一個監測預警指標項目針對其評估結果都應具有其評估意義，提供決策者更瞭解指標項目之發展狀況，以做為未來政策及策略擬定時之參考依據。

三、監測預警指標之建立

指標系統之建立首先必須對指標之定義、種類及特性加以瞭解，並分析整理出監測預警指標項目選取之原則，以下便針對指標選取加以說明：(黃書偉，1998)

(一) 指標的定義與種類

「指標」是一種建構、蒐集或整合資料，用來代表某一概念之程序(DeNeufville, 1979)，除了可以將複雜的數量資料簡化之外，更可幫助研究者解決較不易掌握之比較方案(Craik and Zube, 1976)，因此指標常用以描述內容複雜系統中之單一因素或變項，如都市環境中之住宅狀況、空氣污染或每人所享有的公園面積等(蔡勳雄, 1982)。由此可知，指標不能夠脫離概念架構而獨立存在，否則光有一堆量化的數字而不能表現出其含意，和沒有這一堆數字並沒有差別。嚴格說來，指標是在時間過程中，對相同現象所做的重複測度，因其各種的變數指標所示的時間數列資料，均能夠使我們明辨其中長期之趨勢、週期性的變動及變動率的波動情形。

雖然指標的類型有很多種，但基本而言對於測度量的技巧及特質則是相同的，而且指標的各種分類具有互斥性與重複性，因此在某一特定的時間序列中，可能是主觀指標、客觀指標、直接指標、間接指標或是敘述性、分析性、投入、產出等指標(洪啟東, 1988)，各類型指標分述如下：

1. 主觀指標與客觀指標：前者乃是基於個人直覺的感受態度對事物的評估；後者則是指在某種特定狀況或在有關的行為狀態下，所建立的指標。例如測量民眾對於交通的滿意程度便是主觀指標，而道路交通流量或是小汽車持有率則是客觀指標。
2. 直接指標與間接指標：前者為對變數本身之直接測度；後者則是基於經驗或理論之各項假設，而間接對所研究的變數加以測度，例如由地方小學的學生缺席率來推論當地小孩的一般健康指標。
3. 敘述性指標與分析性指標：前者指某些變數因子未包含在任一理論或模型中，不具模型或理論分析之作用，而是以敘述說明為主，反之則為分析指標(Land, 1971)。
4. 投入指標與產出指標：投入指標主要在反應達成某些特定結果的行動與資源的投入量；產出指標則描述我們想要達成的目標行為。
5. 狀態指標與狀態變遷指標：前者係指某段已知時間內某具有特殊屬性之資料，後者則為其屬性已轉變成另一屬性而言。例如 18 至 24 歲的青年身體

殘障的發生情形便為狀態指標，若轉變成每年高中生輟學率為若干則為狀態變遷指標。

(二) 指標選定之原則

有關指標選定之原則，學者 Dunn 於 1981 年曾提出七項指標的選定原則分別為：相關性、重要性、有效性、可靠性、客觀性、合時性及有用性；而學者楊建民(1987)對指標變數的選擇，則是再依據清晰性、廣博性、運作性及獨特性四個原則加以篩選。

而其他如 Liu B.C. (1975)於生活素質指標選定時採代表性、簡單性、適應性、中立性、有用性的原則；Liverman 等人(1988)於永續發展指標選定時採具有時間變動的敏感性、具有跨越空間變動的敏感性、具有超越社會分佈的敏感性等原則；周金柱(1993)於環境品質綜合指標選定時採描述性、時宜性、清晰性、一致性、可靠性等原則；另外郭百琪(1994)於區域發展環境、葉日新(1994)於都市公共服務外部績效、陳得發、葉順吉(1994)於社會經濟環境品質衡量、王淑妮(1996)於居住環境品質、許澤群(1996)於鄰里公園等開關優先順序評估、王曦芬(1998)於都市部門永續發展工作執行成效評估等研究中，均有其指標之參考原則。

然而在地方綜合發展計畫方面，目前尚無整合性或系統性之研究，因此不管在指標選定或是評估方面，均無明確性之準則，導致公部門與私部門皆無明確之標準可享，這也是造成地方綜合發展計畫策略執行困難的原因之一。

(三) 指標量測之特性與向度

在監測指標量測方面，量度方法及累進過程課題是必須考慮的。由於各類指標性質之不同，導致指標之量測就有差異，例如用水量與學校面積二者資料特性，前者為流量特性後者則為存量特性。另外，在指標量測時，針對指標之差異，亦有尖峰時段量測、平均值量測與總量值量測之不同。

其次，如何去分析二個指標間的相互比較，因此指標量測需要要建立某些共通尺度或標準，以作為評估作業時之參考。一般來說，指標應有一個民

眾或決策者所想達到之理想值或政策值，另外尚有一個指標能容許的臨界值(指標基準)以及現況值，當現況值超過理想值或政策值時，表示發展狀態已經產生壓力，反之則為發展較為緩慢，然而根據指標之不同，理想值或政策值的種類有：超過容受力的百分比、危險事故的影響範圍、事件發生的頻率以及比較於基準所得之值等類型。而指標基準一般都有其一定的標準，有些是國際標準，有些則可能是國家標準或專家標準。在此將指標量測之特性與向度整理分析如下(Banerjee, 1996)：

1. 指標特性：指標項目因其性質不同可分為

(1) 網路特性：此類指標所包含的內容及範圍通常較為寬廣，具有組織性及層級性之特性，如包含不同等級道路之道路系統、具有層級性之行政管理系統、資訊系統等，而對於此類指標之量測相對也較為複雜。

(2) 流量特性：此類指標於量測時，所得到的數值會隨其周遭環境或是時間的變動而不斷的改變，具有短時間變動之特性，如每日用水量、每小時交通流量等。

(3) 存量特性：此類指標在進行量測時，所得到的數值較不易即時改變，具有長時間改變或固定不變的特性，如學校面積、環境生態敏感地。

2. 量測類型：依據研究之需要，指標在量測上可分為：

(1) 尖峰時段量測：有些指標視研究需要而有尖峰與離峰資料量測之區別，此類之量測較常用在具有流量特性之指標上。

(2) 平均值量測：此類指標通常因為資料使用上的方便性，在量測時取其平均之數值，且常與具有存量特性之指標有關。

(3) 總量值量測：亦即將指標所發生的狀況加總計算，此為較通用之量測方法，以此適用性也較高。

3. 理想值或政策值種類：不同指標其理想值或政策值所表現出之種類亦不同，可分為：

- (1) 超過容受力的百分比：即是以百分比之形式來表現理想值。
- (2) 危險事故的影響範圍：利用面積、深度、寬度或界線等方式表現理想值。
- (3) 事件發生的頻率：此次數或是其週期性數值之表示方式來說明理想值。
- (4) 比較於基準所得之值：利用計算過程所得到之結果表示理想值。

4. 基準：指標之基準視其不同的標準來源可分為：

- (1) 國際標準：只國際間所認同之標準。
- (2) 國家標準：依據不同國家，而有其自己國家內之標準。
- (3) 專家標準：由研究報告或專家學者所提出之標準。
- (4) 拇指標準：能被一般民眾肯定，或是大家一致需求之標準。

表 7-1 指標量測特性與向度一覽表

指標特性	量測類型	理想值或政策值種類	基準
網路特性	尖峰時段量測	超過容受力的百分比	國際標準
流量特性	平均值量測	危險事故的影響範圍	國家標準
存量特性	總量直量測	事件發生的頻率	專家標準
		比較於基準所得之值	拇指標準

資料來源：本研究整理

四、監測預警指標相關應用與研究

由於地方綜合發展監測指標之相關研究相當缺乏且往往無法考慮區域全盤性之發展，因此在指標選項選取時，只能先根據相關研究求得之指標項目後，再進行專家訪談與問卷調查，最後建立最終監測預警指標系統。

(一) 監測指標之相關應用

目前有關監測指標之研究與案例中，多半與都市居住環境與永續發展為主，單純對計畫執行成效之監測並不多，但計畫執行成果的好壞，往往可以藉由民眾居住環境品質、對政府滿意度、社經發展狀況等方面的評估來獲得。

是故針對環境、社經等因子的監測亦可反應出綜合發展計畫落實之狀況。表 7-2 列舉了各方面不同之監測因子，可作為未來監測評估工作進行時之參考依據。

表 7-2 監測指標項目之相關研究及應用一覽表

指標項目名稱	研究主題	作者	年期	備註
總人口數	區域成長管理策略	聖地牙哥	1993	案例
	都市環境指標	UNCHS	1995	組織
	居住環境指標	王淑妮	1996	
	永續發展	黃書禮	1996	
人口密度	永續性指標	IUCN	1991	組織
	生活環境品質	曾國雄等	1994	
	生活素質指標	黃大洲	1981	
人口成長率	都市環境指標	UNCHS	1995	組織
	住宅社區發展控制系統	Petaluma	1970s	案例
人口老化指數	永續發展	黃書禮	1996	
小汽車持有率	永續發展	黃書禮	1996	
	都市環境指標	UNCHS	1995	組織
	生活素質指標	黃大洲	1981	
公路面積	居住環境品質	王淑妮	1996	
	土地開發評審標準	Ford Collins	-----	案例
	生活素質指標	黃大洲	1981	
農業生產面積	永續發展	黃書禮	1996	
	土地開發評審標準	Ford Collins	-----	案例
工業發展指數	區域成長管理策略	聖地牙哥	1993	案例
商業發展指數	科技產業投資環境評估	郭百琪	1994	
	商業成長管理技術	舊金山	1985	案例
都市超限發展指數	住宅社區發展控制系統	Petaluma	1970s	案例
山坡地開發面積比	永續發展	黃書禮	1996	
都市未開發面積比		本研究自訂		
每人享有公園綠地面積	永續發展	黃書禮	1996	
衛生下水道普及率	永續發展	黃書禮	1996	
	環境品質	曾國雄	1992	
	生活環境品質	顏永坤	1993	
公共設施面積比	永續發展	黃書禮	1996	
	住宅社區發展控制系統	Petaluma	1970s	案例

第七章 地方綜合發展計畫的監測與評估機制

指標項目名稱	研究主題	作者	年期	備註
公部門社會福利支出比	永續發展	黃書禮	1996	
平均每戶全年經常性收入	生活品質	胡志平	1988	
	新市區開發社會經濟影響	張瓊月	1996	
平均每人居住面積	居住環境品質	王淑妮	1996	
	生活環境品質之效用	Maeda等	1985	
產業結構歧異度	永續發展	黃書禮	1996	
每人每日用水量	永續發展	黃書禮	1996	
	生活素質指標	黃大洲	1981	
地區發展均衡指數		本研究自訂		
都市發展效率指數		本研究自訂		
環境敏感地比	區域成長管理策略	聖地牙哥	1993	案例
	土地開發評審標準	Ford Collins	-----	案例
公部門環境保護支出比	永續發展	黃書禮	1996	
	都市環境品質	周金柱	1993	

資料來源：黃書偉，1998，區域成長管理監測評估支援系統之研究，成功大學都市計畫研究所碩士論文

(二)預警系統之應用

另外在預警概念之運用範圍上，主要運用於如土壤保育、企業經營、銀行營運以及災害之預警 等範圍上。其近幾年之相關運用範圍如下：

表7-3 預警概念近幾年運用之範圍

研究主題	作者	年期
自然災害之預警		
土石流發生條件及發生機率	陳晉琪	1999
地文性淹水預報系統建構之研究	楊昌儒	1999
都市地區地震災害風險區劃設	王玟傑	1999
土石流潛在勢能及預警	劉哲欣	1999
地表逕流與地下水湧升與土石流發生機制關係	張博翔	1998
土石流發生之水文及地文條件應用於土石流預警研究	林森榮	1995
企業財務之預警		
上市電子公司財務預警模式	許瑞立	1999
企業財務危機預警資訊研究	林君玲	1988

研究主題	作者	年期
台灣毛豬產銷預警指標之建立	陳恆淑	1999
台灣地區紡織業財務危機預警	林鴻傑	1996
金融機構之預警		
通貨危機預警制度之建立	何宣萱	1999
財務危機理論與預警模式	紀榮泰	1999
匯率危機預警模型	蔡蘭馨	1999
建立票券金融公司預警	李玉蘭	1998
農會信用部金融預警系統	陳中河	1999

資料來源：本研究整理

因此可得知監測及預警之概念運用範圍相當的廣泛，且亦從中可獲知此二概念不管於何種領域上皆相當重要之地位。

第二節 計畫評估方法分析與探討

計畫的監測預警與評估亦是整個計畫執行過程的重點之一，上一節已將監測預警之重要性與指標選取時考量之原則加以說明，本節則針對評估之方法加以探討。一般來說，評估方法中最常見的不外乎評估方案最佳化的多準則評估方法與評估計畫執行效益的績效評估方式二種，其餘之計畫評估方式雖有其評估之特色與精確度，但評估過程大多較為複雜，如非以專業人員或組織進行評估，本研究較不建議使用其他評估方式。以下針對多準則評估方法與績效評估方法加以說明。

一、多準則評估方法

方案的評估是決策過程中不可或缺的一環，其發展由來已久，故評估方法不勝枚舉。傳統的評估方法。不外乎簡單地將可獲得的資料以圖表的方式陳列說明，但未進一步分析評估，或以成本最小、利益最大作為選擇方案的單一衡量指標。但時至今日、在日趨複雜的決策環境當中，倘以單一準則為

方案評估的依歸，不僅考慮有欠週延，且其評估結果之實用性，也值得商榷，同時更由於所有的成本與效益並非均能加以貨幣化，使得以成本效益為基礎的評估方法，漸漸顯露其缺失，因此多準則決策方法(Multiple Criteria Decision-Making Method, MCDM)便是在此需求下因應而生。(江俊良，1988；黃若津，1993；黃書偉，1998)

(一) 多準則評估方法之種類

多準則評估方法若根據其適用的狀況予以區分，可分成四大類：

1. 質化準則評估法：用以處理質化資訊的評估問題

(1) 預期值列等法(Rank-base Expected Value Method)

本法係針對各方案對某準則的達成程度以等級 (Rank) 的方式來表示，美國東南威斯康辛區域計劃委員會曾利用此方法來評估土地使用與運輸系統方案。該法於進行評估時，首先給予準則權重 W_i 與各方案對準則之達成程度 e_{ij} ，假設有 m 個準則，則按其相對重要性排列，最重要的準則給等級 m ，最不重要的準則給等級 1 ，然後再視各方案(假設有 n 個方案)對個別準則之達成程度給分，最滿意者給等級 n ，最不滿意者給等級 1 ，再配合方案的實現機率 P_i ，即可求得方案分數 S_i ，模式如下：

$$S_i = \left(\sum_j e_{ij} W_j \right) P_i$$

(2) 幾何化尺度法(Geometric Scaling Method)

幾何化尺度法或稱多元尺度法，該法是以幾何量度的方式，將替選方案的有效等級值予以轉換，而放置於一個多維空間的座標圖上，並以適合度來檢視其適宜性，倘通過檢定，則進一步尋求理想解(Ideal Solution)，

以此理想解為基礎，求得各方案之分數。

(3) 次數方法

a. 質化滿意法(Qualitative Concordance Method)

質化滿意法之最大特性，乃在於該法係用以處理資訊無法量化時，特別是準則的重要性與各方案在各準則之評估值，均無法加以數量化的情況。

b. 數值解說法(Numerical Interpretation Method)

數值解說法與質化滿意法之求解精神類似，均是考慮準則評估值，而進行成對比較，兩者都是用以處理質化的問題，惟本法之運作較質化滿意法有彈性，不必受限於準則權重之等級與優勢程度之規定。

c. 質化排列法(Qualitative Permutation Technique)

此方法又名Qualiflex法，該法於進行評估時，先排列出所有可能的方案順序，再利用矩陣計算各個可能方案的分數來決定優先順序。

(4) 分析階層程序法(Analytic Hierarchy Process, AHP)

AHP 法為 Saaty 於 1971 年所創，其目的是用以解決埃及國防部之應變計畫問題。本方法旨在利用層級結構的關係，將複雜的問題由高層次(High Level)往低層次(Low Level)逐步分解，並匯集有關決策人員進行評估，以求得各方案之優勢比重值(Priority)，凡該位愈大的方案，表示被採納之優先順序愈高。AHP 法之作業程序有四，分別為建立層級係、建立各層級之成對比較矩陣、求解各層級之權重並檢定其一致性、求解各方案的優勢比重值，以便排列方案之優先順序。

2. 質量中介法：即介於質化與量化準則評估法中間的方法

(1) ELECTRE 法(Elimination ET Choice Translating Reality)

ELECTR 法(評估與選擇轉換本質法)最初由 BenaYour 提出，由於 ELECTRE 法為一間斷模式(Discrete Model)，因此特別適用於方案數目不連續時之評估工作。

(2) 價值矩陣法(Value Matrix Method)

價值矩陣法是預期值列等法的一種延伸，其主要的不同點在於獲得方案對評估準則之實際影響數值後，就該數值與各方案相比較，分別給予 0 到 10 的級值(Rate)，而不是給等級值(Rank)，但也不是用實際的數值進行比較。

3. 量化準則評估法：適用於評估值可數量化的情況。

(1) 目標達成矩陣法(Goals Achievement Matrix)

此法基本觀念與成本有效性有些類同，均是在取代傳統的成本效益評估法。該法將目標達成的效果分成了貨幣化的成本與效益、無法貨幣化的成本與效益以及質化資料表示成本與效益等三類。由此可知本法係利用成本與效益來表示方案達成目標的程度，惟成本與效益有時必須做尺度的轉換頗為不易。

(2) 多屬性效用函數法(Multiattribute Utility Function Method)

此法之處理程序可分為二個步驟：首先界定必要的評估屬性與屬性的效用函數，其次再將屬性之效用函數加以整合求得總體效用。經此二步驟所得之效用最大方案，即為最佳方案。大體而言，假使各屬性效用函數之建立深具客觀性，則評估結果必能令人滿意，然而規劃者如何根據決策者

之偏好以建立效用函數並衡量之，是一件頗困難的事。

(3) TOPSIS 法(Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution)

TOPSIS 法之基本觀念在於先界定理想解與負理想解，所謂理想解是各替選方案利益面準則值最大者，成本面值最小者；反之，負理想解則為利益面準則值最小者，成本面值最大者。在選擇方案時則以距離理想解最近，而距負理想解最遠之方案為最佳方案。

(4) 加權線性評估法(weighted liner valuation model ,WLEM)

此法中每個方案的分數是由各準則與其相對權數乘積之和來表示，以分數之高低比較方案之優劣。但此法尚可加入理想點分析之概念，所謂理想點分析是指從一群有效的解答中去求得一理想的解答，而理想的解答是由特定的準則給予不同的權重而求得。其模式如下(何棟國，1997)：

$$d_{\min} = \sum_j (1 - e_{ij}) W_j$$
$$e_{ij} = \frac{\max S_{ij} - S_{ij}}{\max S_{ij} - \min S_{ij}}$$

其中： W_j 為第j個標準權重

e_{ij} 為一個標準化數值

S_{ij} 為i方案，j準則評估矩陣S的原始值

$\max S_{ij}$ 及 $\min S_{ij}$ 分別為評估矩陣之最大與最小原始值

為了評估 i 方案的吸引力，決策者根據個別的準則權衡與理想解答的距離而給予相同的權重。

(5) 滿足法

本法首先將每一個準則設定一個滿足水準，再就每一個方案的各個準則與其滿足水準相比較，如果方案中每一個準則皆可達到滿足水準以上則予以保留，否則則棄置。此法之決策規則雖簡單，但滿足水準的界定頗為不易。

4. 質化與量化準則評估法

其特性為可考慮質化準則又能兼顧量化準則。荷蘭學者 voogd 於 1983 年提出質化與量化多準則評估方法，由於該法不但能考慮質化準則(即無法數量化的準則)又能兼顧量化準則(即可以數量化的準則)，是一種屬於較新的評估方法。

(二) 多準則評估方法之優劣比較

由上述之評估方法中可知，任一方法均有其優缺點，且適用情況也不一，有些方法適合質化評估，有些則適合量化評估；有些簡單易於使用，有些則過於複雜使用不便。因此在選擇評估方法時，必須依據評估主題之內容、特性以及決策者之使用狀況等加以考量，並斟酌各評估方法之適用性與優缺點，才能真正選取出一個最適合的評估方法。各評估方法之優缺點如下表所示：

表 7-4 多準則評估方法之優缺點比較表

評估方法名稱	優點	缺點
預期值列等法	簡單明瞭	方案實現機率值對評估結果影響大
幾何化尺度法	用幾何觀念求解	求解過程複雜，使用不易
質化滿意法	能夠處理無法量化之評估問題	準則權重與評估值、均受限制，較無彈性

評估方法名稱	優點	缺點
數值解說法	簡單易懂	操作過程繁瑣
質化排列法	容易操作	不適合同時處理方案個數很多的狀況
分析階層程序法	權重求得後，用一致性檢定，較有理論基礎	準則權重的評比未能與實際方案所對應的準則量測值相結合，頗受爭議
ELECTRE 法	能排列各方案執行優先順序	門檻值不易求得，且不滿意指標的定義無法充分反應決策者之偏好
價值矩陣法	簡單易行	以級值 (Rate) 的方式來處理未必客觀
目標達成矩陣法	已考慮有形和無形的成本與效益	成本與效益的轉換頗為不易
多屬性效用函數法	假使各屬性效用函數之建立深具客觀性，則評估結果必能令人滿意	如何根據決策者之偏好建立效用函數並衡量之，是一件頗困難的事
TOPSIS 法	以理想解之相對進似值排列方案優先順序可避免無從比較的狀況	未能考慮質化準則
加權限性評估法	簡單明瞭，使用方便	理想點與權重之確定不易
滿足法	決策規則簡單	無法排列各方案執行的優先順序
質化與量化準則評估法	能同時考慮質化與量化的準則，且有理論基礎	求取權重之方法未必符合實際狀況

資料來源：整理自：江俊良，多準則評估方法在關渡平原開發型態評選之應用，1988。

二、績效評估方法

另外一類的評估方法是針對執行績效來做探討的評估方式，一般績效評估主要有下列幾種方法：（張曜麟，1997；許智翔，1997）

（一）比例分析法

比率分析法為傳統計算效率最常使用的方法，藉由計算投入與產出的比值，加以比較而衡量其效率。使用 "比例分析"法之優點為：評估結果之計

算簡單可靠，比例之意義明確易懂。其缺點除了在權數賦予上可能較主觀外，其並無法評估資源使用之效率性，一旦有部分指標高於其他單位而某些部分指標較低時，便很難評定該單位綜合成長之優劣，而且亦無法處理多投入、多產出之企業形式，同時亦無法提供改善績效之指導。

(二) 生產力比率衡量法

Eilon(1982)將生產力比率衡量法分為三種：

- 1.A 種比率 = 實際產出 / 實際投入，依產出或投入之數值指派方式有實物量、金額、約當量、近似值等四種，而有總體導向法、財務法、當量法、近似法等四種衡量方法。
- 2.B 種比率 = 最大產出 / 實際投入，其產出、投入之數值指派方式為實物量，係界限生產函數法。
- 3.C 種比率 = 實際產出 / 最小投入，其產出、投入之數值指派方式為金額，衡量方法為標準成本法。

生產力比率衡量法之優點為計算簡單，意義明確；其缺點則在於衡量指標甚多，不易判斷不同單位其相對績效優劣，其權數的設定亦涉及主觀認定問題，此外，其投入與產出數量之衡量單位須相同，否則即無法顧及多元產出、投入之狀況。

(三) 迴歸分析法

本法係利用最小平方法來求出自變數與因變數間具因果關係之迴歸線，惟必須先假設自變數與因變數之函數關係為線性、二次或其它型式，當被評估對象有三項投入與三項產出時，可導出三條產出項的迴歸方程式。然後比較各評估對象與迴歸方程式的殘差項大小，以評估彼此之間的效率高低。

採用迴歸分析法之優點在於其具有統計學理論基礎，且分析結果客觀且科學化。其缺點則有：(1)須事先假設自變數與因變數的函數關係，似乎因果倒置。(2)迴歸分析是找尋一個平均值或趨中性(Central Tendency)，無法指出組織間何者具有效率，何者缺乏效率，除非組織所有觀察值都位在迴歸線的上方或下方，才能斷定有否效率；而效率的比較應是受評估單位間的相互比較，是一種相對效率的觀念。(3)須有詳細的數量化個體資料，且產出變項如屬定性資料，則評估及解釋能力較差。

(四) 超越對數生產函數法(Translog Approach)

此法係利用經濟學的生產函數法求出被評估單位之生產函數，進而對受評單位衡量其生產力。Translog 成本函數係有母數法之效率衡量，適用於產業中某公司長期成本分析，找出該公司的最適生產函數，資料型態為時間數列。Martin & Paged(1983)運用效率的觀念，以超越對數型式之生產函數找出完全有效率之最大產量與實際產量相比即得效率。

此法優點為簡單，缺點為(1)所求出的生產函數只假設一種產出，而在面對多產出時即可能出現問題。(2)須預先假設生產函數型態。(3)所有投入產出項皆必須可以量化，否則無法求出生產函數。

(五) 多目標衡量分析法

此方法使用之前題是確定所要評估的組織其效率是由多項因素所組成，故將評定標準設定為各種多屬性或多目標的各種形式，不失為良好的多投入與多產出衡量效率方法。

本法之優點在於評估時可以考量多目標或多屬性，較符合現實狀況，其缺點則在於各指標之權重值如何決定相當困難且不易客觀。

(六) 資料包絡分析

資料包絡分析法(Data Envelopment Analysis, 簡稱 DEA)是一種績效評估的方法, 它是以數學線性規劃的方法來評估一組可以比較的決策單位(簡稱 DUM, 或稱受評單位), 並衡量各受評估單位之相對效率值。其在經濟上的意義係指所有可能最佳之點所組成的邊界, 即形成一條包絡線。

本法係藉助數學規劃的技巧, 運用事後資料來評估效率, 以建立效率前緣的方式, 進行相對效率之評估。其優點在於能整合各類績效因素, 可免除主觀賦予權重之問題, 進而可達到客觀地對其同質性之受評單位進行相對績效評估之目的, 同時其並能提供如何改善管理之訊息, 探究如何有效利用可用資源, 使其發揮最大效用。缺點則在於其擁有固定規模報酬的限制, 同時對於極值和測量誤差特別敏感, 除非資料數據十分精確, 否則所得效率前緣可能有誤。

綜合來說, 超越對數生產函數法不適用於多產出之評估; 比率分析、迴歸分析與多目標衡量分析法在面對多投入與多產出的情況必須設定相關乘數或權重, 以反應各種分析結果的重要性程度。對於營利單位而言, 其投入、產出項大多具有市場價值, 可將其轉換成貨幣單位, 以獲利率來評估其效率。而對於非營利組織而言, 其投入、產出項很多無法貨幣化, 而無統一的比較基準, 所以如何將投入、產出項轉化為相同的單位, 或如何設定一種權數便成一大問題。尤其權數的設定影響評估結果甚大, 若不客觀則缺乏公信力, 而一般傳統績效評估方法並不具備客觀設定權數的特性。

第三節 監測評估機制與綜合發展計畫

一、監測及預警系統運用於綜合發展計畫

在考量此兩者之意義及重要性之後，因而將之運用於綜合發展計畫上，對於監測系統項目而言，必須考量的包括：

(一) 外在環境的監測：

計畫一擬定之後，雖對該縣市之未來發展擬定了一個目標，然而，隨著大環境的改變，因而縣市本身所擁有的條件及資源亦會隨之變化，因而有必要對整體環境之變化進行監測之工作，包括水資源、土壤、空氣品質、山坡地、都市中的開發用地、綠地 等，以賦予計畫本身有調整的彈性，亦可更符合現況需求。

(二) 計畫本身的監測：

在計畫的執行面上，必須掌握計畫的執行進度以及其執行成果，並且評量是否有達成計畫本身之預期目標 等。另外，在預警上，透過預警系統的建立，對於在計畫上執行績效不彰或未達該計畫預期成果之行政執行過程，提供事前之警訊，以促使其提早進行調整，以符合計畫之需求。

(三) 監測預警與評估之工作流程

綜合以上所述，監測及預警系統之重要性可將之歸納為以下幾項：

1. 藉此掌握計畫之執行進度。
2. 增加計畫之可調整性。
3. 透過民眾意見之調查，促進民眾之參與。
4. 提供事前之資訊，避免不必要之疏失。

- 5. 提供地方發展評估之依據。
- 6. 確實符合民眾之需求

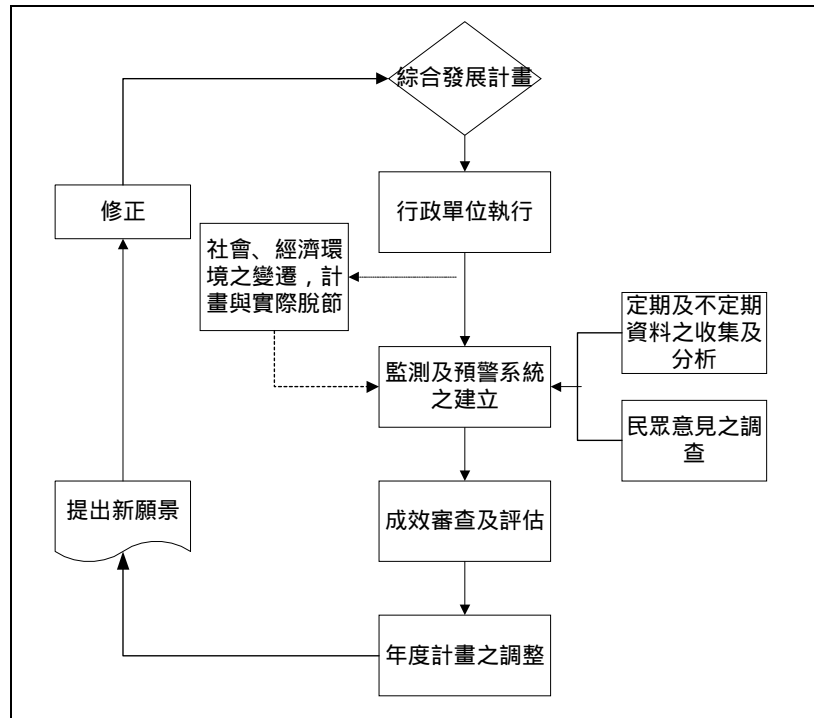


圖 7-1 監測及預警系統之運用流程

二、綜合發展計畫監測與評估現況

(一) 國內縣市綜合發展計畫之執行現況

在現今台灣的國土空規劃架構中，台灣地區綜合開發計畫為最高位之上位計畫，次為各部門長期計畫及區域計畫，第三層次為縣市綜合發展計畫，第四層次為單一部門實施計畫、都市計畫、農村計畫及非都市土地使用管制，其中縣市綜合發展計畫居於第三層次地位，指導各縣市發展。

雖然縣市綜合發展計畫在功能定位上被賦予以上之功能，然而在現今的

台灣，綜合發展計畫於規劃完成，送經省政府備查之後，便束之高閣。其原因主要乃是因為綜合發展計畫一般所定的多為長期性的發展計畫。然而，在現今台灣政治生態的不健全社會下，施政者並非會確實執行前期未完成之計畫。況且，在現行之體制下，各部門間所實施之計畫缺乏協調，且縣市中長程公共建設計畫往往淪為地方上應急之措施，以致於計畫缺乏前瞻性，並且計畫在執行上亦欠缺考核制度，遂使計畫與執行品質難以掌控，因而造成現今台灣之縣市綜合發展計畫中諸多願景亦因而無法實現。

二、國外情況之概述

在國外，如美國的猶他州地方政府的綜合發展計畫，主要是協助該地方政府在發展及執行他本身的一般性計畫，因而州政府必須提供預算、經費以及相關統計資料，以便利計畫案的推行。然而該州並未要求每個地方政府皆必須進行綜合計畫的規劃，而是視各個地方政府的實際需求而定。

值得注意的是，該州要求各地方政府在進行其規劃案之規劃過程上，必須成立的委員會包括：

(一) 地方的規劃委員會

此委員會主要的功能為對於地方上之一般計畫提出建議予立法機構、對於土地使用分區管制條文及圖提出建議、建議許可或否定對於土地細分之申請等。然而委員會的成員並不必須有任何技術的規劃經驗或是特殊的背景，反而主要是以當地的居民以及關心當地生活品質狀況的民眾為主。

因而有此可看出，對於地方上之規劃事項，透過此一機制，可充分的反應當地民眾的意見，達到真正的民眾參與。

(二) 市民的計畫諮詢委員會

既然民眾為此一地區的居民，且地方上之公共計畫必須成功，居民方得享受其成果，因而居民可透過本身之知識及能力，收集相關之資料並給予地方上之計畫建議。既然民眾之意見是相當重要，為了解決此一問題，一個最有效率的方法就是成立一個市民的計畫諮詢委員會，此一委員會的成員主要是由對公共事務熱心的民眾所組成，並且此委員會所扮演的乃是幫助決定哪些議題在規劃的過程中必須被加以納進來，以更符合民眾的需求。

因而由以上之資料可知，國外在規劃過程上充分的納入民意的考量，並且藉由民眾的參與，實際監督了政府施政的進度及品質，真正的將計畫願景實現。

第四節 地方綜合發展監測與評估機制之探討

一、民眾意見之調查

(一) 民眾意見調查之重要性

在美國，「以顧客為導向的政府」已經成為相當普遍的口號，而這是以描述地方政府應該致力於他們的顧客需要什麼，以及該如何提供這些服務給他們。由於計畫的擬定最終仍是要實行於民眾身上，因而在擬定攸關民眾之計畫時，如果缺乏民眾之意見，在計畫支推動時將遭遇相當大之困境。回顧以往之發展規劃程序，可發現規劃師也曾多方嘗試增加民眾參與地方發展政策制訂之機會，但受限於種種現實上之限制，通常都不太成功（Sandercock, 1998）。

近幾年來，資訊及基礎通訊設施的提供，提供了民眾與政府間之多方溝

通管道；民眾自主意識的高漲，促使民眾參與之需求日益升高，因而逐漸形成在規劃過程中之必要步驟。除此之外，由於計畫與民眾之權益關係至為密切，且民眾的支持與否為計畫能否具體落實之重要條件之一，因此，在計畫之規劃與審議過程中如能適切地採取納入民眾之意見，將可減少民眾對於計畫之規劃與審議過程黑箱作業之疑慮，且能進一步化解民眾反對或抗爭之阻力，轉化為促進計畫實施之最大助力，達到改善居民生活環境，促進該地區均衡發展之政策目標。

另外，透過定期與不定期之民眾意見調查，亦可瞭解民眾在不同時期之不同需求，並且藉此調整計畫，以更契合民眾之需求。

（二）民眾意見調查之方式

因此民眾意見之調查之方式，可透過以下幾項手法來得知民眾之需求：

1. 藉由問卷訪談之方式
2. 透過類似公聽會之方式
3. 設立專責之民眾意見提供管道
4. 藉由廣佈之通訊設備，如電話來調查統計

二、定期與不定期資料之蒐集與分析

綜合發展計畫之主要功能雖提供一個中、長期的發展方向，然而由於內、外在環境的快速變遷以及地區之發展並非皆能如我們所預期的一般，且計畫常受許多不可預期之因素影響，使得一個計畫在訂定多年之後，形成與實際之發展環境脫節。因此綜合發展計畫在規劃完成後，仍應參考部分先進國家之作法，每年進行修正及提出報告（Rydin, 1993），而每年進行修正及提出相關之建議之基礎便必須立基於定期與不定期的對地區上之變動情形進行資料之蒐集，如此方能提供一適切之修正計畫。

因此在此部分之資料蒐集調查及分析可透過實地訪談、調查來取得第一手資料；或是透過官方或民間相關之統計資料、研究文獻等二手資料來取得。至於資料取得之後，則需針對資料之屬性、年期上的不同加以分門別類，並藉著相關技術之應用，以資料庫的型式來呈現，以利往後使用上之便利。

三、計畫之內容與地方年度預算配合，並且透過管理考核系統，掌控規劃及執行的品質

事實上，在整個地方發展規劃制度中，年度的財政計畫是一個理想的手段，除了可以落實地方綜合計畫的推動外，而且可以利用年度報告的型式，扮演政策報告的角色。另一方面，如果將地方發展計畫作為每年財政政策形成的主要依據，其角色就好像是綜合發展計畫的年度更新，因此報告之內容就需要縣市的計畫委員會來準備與建議年度財政計畫中適當的地方政策、發展策略與程序以協助長程地方發展的推動。亦即年度財政報告必須要直接能夠反映其中每個實施計畫的願景與衡量的方法，同時也必須提供有關未來後續的財政需求及固定資產計畫的運作成本等資訊，並說明這些預算有多少是直接由地方綜合發展計畫所得。

至於規劃執行品質之掌控上，則可建立管理及考核系統，如加強各行政單位（局、室）對於規劃案之實際執行狀況之瞭解或者建立一個綜合的考核組織，如專責之計畫委員會，其成原則由相關人員及當地民眾所組成，專門針對各計畫案之執行狀況及進度實質監督及掌控，以期能真正達成預期之規劃品質及目標。

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

第八章 地方綜合規劃的組織機制

綜合發展計畫是否能夠有效實施，並非僅取決於初擬計畫之內容本身或是否為法定計畫，事實上反而可能與計畫推動輔導組織機關、地方首長之意志、計畫追蹤考評機制等有關執行者更有關係；這方面的工作以往一直為中央與地方政府所忽略，以致造成發展計畫無法有效實施或用途不如預期的錯誤印象。改善之道，惟有在新一階段的規劃進行期間，配合中央與地方組織功能的調整，重新根據計畫內容之分工，確立對應之權責機關及補充建置這方面的推動機制與辦法，彌補現有地方發展規劃系統的缺口。

本文嘗試以綜合發展規劃之現行組織發展、國外相關組織探討等為基礎，從確保綜合發展規劃行政體系及制度能長時間保持有效運作的永續觀點，針對地方綜合發展規劃的組織體系作一系統的策略設計。

第一節 現行組織發展概況

一、機構

依照「縣市綜合發展計畫實施要點」（內政部 88.7.12 台內營字第八八七三八二二號函修正）有關綜合發展計畫之推動、擬定、審議機構之相關規定如下：

第三點 綜合計畫由內政部推動之。

第四點 綜合計畫之擬定機關在直轄市為直轄市政府，在縣市為縣市政府。

直轄市、縣市政府為擬定綜合計畫於必要時得委託有關機關或學術機構辦理。

第七點 直轄市、縣市政府為擬定、審議、推動綜合計畫得視需要設置綜合計畫推展委員會（以下簡稱推展委員會）。

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

(一) 推展委員會以直轄市、縣市政府首長為召集人，置委員十五人至二十五人，由下列人員組成：

1. 主管台灣地區綜合開發計畫、區域計畫及其他有關上位計畫之機關代表。
2. 直轄市、縣市政府有關單位主管。
3. 具有專門學術經驗之專家學者。
4. 民意機關代表。

推展委員會之職能如下：

1. 綜合計畫之發展目標與發展方針之策訂。
2. 綜合計畫部門計畫之審議。
3. 綜合計畫之推動。
4. 其他有關事項。

二、縣市綜合發展計畫之組織發展

縣市綜合發展計畫之組織發展，依其計畫推動方式及決策環境之轉變大致可分為下述幾個階段：

(一) 縣市政府自行委託研究時期（民國七十二年以前）

國內縣市綜合發展計畫之規劃，最早為臺北市政府委託淡江大學於民國六十七年完成之「臺北市綜合發展計畫」，此一時期各縣市綜合發展計畫之規劃，均由縣市政府編列預算，次依各部門結合專家顧問、縣市、省及中央行政單位人員等共同組成規劃團隊辦理。

(二) 台灣省政府住宅及都市發展局推動時期（民國七十三年至七十五年）

民國六十八年三月台灣省建設廳之公共工程局與台灣省國民住宅興建委員會合併改制成為台灣省住宅及都市發展局。

民國七十二年，台灣省政府頒布「臺灣省鄉鎮縣轄市行政革新實施方案」，要求地方基層單位擬定發揮地方特性之整體發展計畫。同年全台灣省行政會議，決議推動「縣市綜合發展計畫」，及協助各縣市舉行「縣市綜合發展研討會」，前者由台灣省住宅及都市局負責推動，後者由內政部營建署及省建設廳協助縣市政府辦理。

(三) 實驗規劃辦理時期 (民國七十五年至七十七年)

七十年五月二十八日台灣省政府為推動縣市基層建設，行政院第一七三二次會議核定「臺灣省各縣市政府組織編制及員額改進方案」，將原「行政室」改制為「計畫室」，專辦研考業務，對健全地方政府研考組織職能，奠定法制化基礎。

中央鑒於縣市綜合發展計畫之重要，於七十五年六月廿八日全國行政會議第三中心議題，將擬定各縣市綜合發展計畫案列為四個討論主題之一，並作成決議，結論經內政部會同省府邀請行政院經建會、研考會及有關機關共同研訂「推動縣市綜合發展計畫工作計畫」。

(四) 中央、省共同推動時期 (民國七十八年至民國八十六年)

內政部為有效推動縣市綜合發展計畫規劃工作，由中央內政部營建署管轄，並請台灣省住宅及都市局負責推動規劃作業，並由局內企劃課專職負責有關規劃事宜，再委託學術單位協助規劃。而縣市政府方面由計畫室等有關單位協助辦理。

(五) 精省之後綜發辦理時期 (民國八十七年以後)

為配合精省作業，民國八十六年四月二日更名為臺灣省政府住宅及都市發展處，而住宅及都市發展局內的綜合發展計畫的推動小組—企劃處也更名為企劃組。

民國八十八年七月十二日配合臺灣省政府功能業務與組織調整，省屬機關有關營建類部分與內政部營建署整併後之組織，及其行政作業流程，業已規劃協調完竣，並於民國八十八年七月一日正式掛牌運作。其中臺灣省政府

住宅及都市發展處市鄉規劃局改隸內政部營建署，改隸後機關名稱為「內政部營建署市鄉規劃局」，而原本台灣省住宅及都市發展局內企劃組的綜合發展計畫有業務改由「營建署」的「綜合計畫組」來負責綜合發展計畫有關業務。

此時在組織編制上，由於縣市政府計畫室的上級對口單位為研考會，當綜合發展計畫規劃完成後，由於「營建署」的「綜合計畫組」所扮演者非專辦研考業務，因此督導推動縣市政府推行綜合發展計畫的角色就稍嫌薄弱，而縣市政府的有關單位在執行綜合發展計畫的成效，也往往因為計畫室的督導功能有限，而造成綜合發展計畫在完成後的實施率有限。

三、現行綜合發展計畫規劃作業之角色分工

(一) 內政部營建署綜合計畫組

1. 研擬推動縣市綜合發展計畫連繫事項。
2. 訂定委託協助規劃合約書，審查工作計畫書。
3. 監督協助規劃單位工作進度及品質。
4. 協調各機構提供意見及資料。
5. 參與規劃工作及定期討論。
6. 辦理航空拍照事宜。
7. 邀請中央各單位參與期中、末簡報及部門協調會。

(二) 縣(市)政府

1. 提供相關資料及縣(市)府對未來之發展構想。
2. 隨時參與規劃工作及定期討論。
3. 舉辦鄉鎮市(區)座談會及部門協調會。
4. 舉辦期中、末簡報。

5. 審查計畫並推動實施，可視實際需要成立推展委員會辦理。
6. 編纂有關綜合計畫書籍，以廣為推介、宣導。

(三) 協助規劃單位(學術單位)

1. 蒐集相關資料，加以整理分析、預測(包括土地使用調查)。
2. 研擬課題、目標及發展構想。
3. 研訂總體及部門發展計畫。
4. 撰擬部門協調會、鄉鎮座談會及定期討論資料，以及期中、末報告。
5. 代辦期中、末報告印刷事宜。
6. 定期舉辦討論會或研討會。

四、現行綜合發展計畫有關業務單位編制概況

(一) 內政部營建署綜合計畫組

民國八十八年七月一日配合台灣省政府組織員額調整，縣市綜合發展計畫業務轉由內政部營建署綜合計畫組辦理。綜合計畫組業務執掌除了協助並補助各縣市政府擬訂或修訂縣市綜合發展計畫之外，並負責掌理全國土地綜合開發之策劃，區域計畫之調查、規劃、審核，區域建設之督導推動與協調配合事項。目前內政部營建署綜合計畫組內編制人員中僅有一人兼辦綜合發展計畫業務。

以目前綜合發展計畫推動的情況來看，縣市政府由於人力與經費之限制，難以成為綜合發展計畫推動之主體。現階段綜合發展計畫之規劃與推動，實際仍由中央單位主導，但是從精省裁併以來，內政部營建署綜合計畫組以目前人力不足的情況下，運作相當困難，且有關計畫業務未見減少，反而激增，目前組織編制型態已不敷業務成長需要，專責人員對於縣市綜合發展計畫工作的推動與督導有其實行上的困難。

(二) 現行各地方政府綜合發展計畫承辦單位編制概況

1. 業務職掌

現行各地方政府負責綜合發展計畫的推動主要為研考單位負責，目前各地方政府的研考單位名稱仍為「計畫室」者，計十九個縣市政府，改稱「研考室」者有台北縣政府，改稱「企劃室」者有嘉義市政府，連江縣政府則在秘書室下設研考課，較特殊是台南縣政府及台南市政府，台南縣政府將研考業務分交城鄉發展局（綜合發展計畫）及行政室（研考課）兼辦；而台南市政府則除了由計畫室之外，並有都市發展局綜合規劃課辦理綜合發展計畫相關業務。此外，彰化縣綜合發展計畫由於目前正在修訂中，因此彰化縣政府除了計畫室承辦綜合發展業務之外，另設有執行小組及推動小組協助推動綜合發展計畫修訂工作。依據各地方政府資料綜合發展計畫負責單位與職掌事項如下表：

表 8-1 地方政府綜合發展計畫負責單位與職掌事項

縣市別	單位名稱	職 掌 事 項
台北縣政府	研考室	掌理綜合設計規劃、研究發展、管制考核、推動為民服務及資訊電腦化等事項。
宜蘭縣政府	計畫室	掌理綜合設計規劃、研究發展、管制考核、推動為民服務及受理民眾申訴等事項
	資訊室	掌理資訊之規劃、設計、推動、管理、維護、操作、訓練及資訊公開、科技推動等事項。
桃園縣政府	計畫室	掌理研究發展、綜合規劃、管制考核及資訊管理等事項。
新竹縣政府	計畫室	掌理綜合發展設計規劃、研究發展、管制考核、資訊相關業務及推動為民服務等事項。
苗栗縣政府	計畫室	掌理綜合規劃、研究發展、管制考核、資訊管理等事項。
台中縣政府	計畫室	掌理研究發展、綜合規劃、計畫審議、管制考核、為民服務及大陸事務綜合業務等事項。
	資訊室	掌理資訊業務之策劃與管理、資訊系統軟體管理與維護、資訊應用訓練與諮商、辦公室自動化之規劃與推動等事項。
彰化縣政府	計畫室	掌理綜合設計規劃、研究發展、管制考核、資訊業務及推動為民服務等事項。
南投縣政府	計畫室	掌理綜合設計規劃、研究發展、管制考核、為民服務、資訊、圖書及兩岸事務綜合業務等事項。
雲林縣政府	計畫室	掌理綜合設計規劃、研究發展、管制考核、推動為民服務、大陸事務綜合業務及資訊管理等事項。
嘉義縣政府	計畫室	掌理綜合設計規劃、研究發展、管制考核、推動為民服務、消費者保護及資訊管理等事項。
台南縣政府	城鄉發展局	掌理全縣綜合發展計畫、都市計畫、都市設計、都市更新、非都市土地之規劃變更及管制、住宅規劃、區段徵收及市地重劃等事項。
	行政室	掌理印信、文書、檔案、庶務、出納、採購發包、研考發展、管制考核等事項。
	資訊室	掌理資訊規劃設計、資訊系統設備需求之審查及維護、資訊課程教育訓練及資訊處理、提供等事項。

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

縣市別	單位名稱	職 掌 事 項
高雄縣政府	計畫室	掌理綜合設計規劃、研究發展、管制考核、資訊管理及推動為民服務等事項。
屏東縣政府	計畫室	掌理綜合設計規劃、研究發展、管制考核、資訊管理及為民服務等事項。
台東縣政府	計畫室	掌理綜合設計規劃、資訊管理、研究發展、管制考核及推動為民服務、大陸事務綜合業務等事項。
花蓮縣政府	計畫室	掌理縣政綜合設計規劃、研究發展、管制考核、資訊管理、為民服務及諮詢等事項。
澎湖縣政府	計畫室	掌理綜合計畫、研究發展、管制考核、推動為民服務及資訊管理等事項。
基隆市政府	計畫室	掌理綜合設計規劃、研究發展、管制考核及推動為民服務等事項。
新竹市政府	計畫室	掌理綜合設計規劃、研究發展、管制考核、推動為民服務、資訊規劃及管理 etc. 等事項。
台中市政府	計畫室	掌理綜合設計規劃、研究發展、管制考核、資訊管理及為民服務等事項。
嘉義市政府	企劃室	掌理綜合規劃、研究發展、管制考核、資訊管理、為民服務及大陸事務等事項。
台南市政府	計畫室	掌理綜合設計規劃、研究發展、管制考核、資訊管理及推動為民服務等事項。
	都市發展局 綜合規劃課	掌理全市性都市發展及重要建設地區之綜合規劃研究及協調相關業務。
連江縣政府	秘書室	掌理法制、訴願、國家賠償、消費者保護、資訊管理、研考、新聞、公共關係、印信、文書、檔案管理、庶務、出納、採購行政及其他不屬各局、室之業務等事項。
金門縣政府	計畫室	掌理綜合設計規劃、研究發展、管制考核、推動為民服務、公文稽催、縣務會議、消費者保護、資訊管理及其他有關管考、資訊等事項。

資料來源：行政院研考會中部辦公室，地方政府研考組織發展現況
(89.4.12)：本研究整理

2. 人員編制

就人員編制，各縣市政府研考單位中，台北縣研考室設有五課規模

最大，正式人員計有四十二人，桃園縣、台中縣、彰化縣、雲林縣、高雄縣、台中市及台南市設四個課，人員編制約十四人至三十一人。宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、南投縣、嘉義縣、屏東縣、花蓮縣、台東縣、澎湖縣、基隆市、新竹市及嘉義市設三個課，人員編制約十二人至二十一人。金門縣設二個課，人員編制三人，台南縣及連江縣設一個課，人員編制分別為五人及三人。（詳見表 8-2）

其中地方政府各有關單位的綜合發展業務專責人員組成，本研究初步調查除了台北縣計畫室編有八人負責推動綜合發展計畫業務，而雲林縣設有推展委員會；彰化縣設有執行小組及推動小組協助修訂綜合發展計畫工作之外，其他各縣市政府的綜合發展計畫的承辦人員數大多僅編列一至二人（詳見表 8-2）。

表 8-2 地方政府綜合發展計畫承辦單位人員概況統計表

縣市別	單位名稱	單位數	編制人數	綜合發展計畫承辦人員數
台北縣政府	研考室	5	42	8
宜蘭縣政府	計畫室	3	21	
桃園縣政府	計畫室	4	14	0
新竹縣政府	計畫室	3	13	2
苗栗縣政府	計畫室	3	15	1
台中縣政府	計畫室	4	17	1
彰化縣政府	計畫室	4	28	1
南投縣政府	計畫室	3	17	
雲林縣政府	計畫室	4	17	1
嘉義縣政府	計畫室	3	21	1
台南縣政府	行政室	1	10	-
	綜合規劃課	1	5	1
高雄縣政府	計畫室	4	21	1
屏東縣政府	計畫室	3	15	1
台東縣政府	計畫室	3	14	1
花蓮縣政府	計畫室	3	16	1

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

縣市別	單位名稱	單位數	編制人數	綜合發展計畫 承辦人員數
澎湖縣政府	計畫室	3	12	1
基隆市政府	計畫室	3	15	2
新竹市政府	計畫室	3	18	1
台中市政府	計畫室	4	31	2
嘉義市政府	計畫室	3	14	1
台南市政府	計畫室	4	25	-
	綜合規劃股	1	10	1
連江縣政府	秘書室	1	3	1
金門縣政府	計畫室	2	3	1

資料來源：行政院研考會中部辦公室，地方政府研考組織發展現況

(89.4.12)：本研究整理

從上述對綜合發展計畫現行組織發展概況的分析可以發現，以下幾點缺點：

1. 現行「縣市綜合發展計畫實施要點」內所指定之推動、擬定、審議機構，目前執行面僅於規劃，並不包括實施面，且縣市綜合發展計畫之中央主管機關內政部營建署第二辦公室綜合計畫組，然縣級主管機關則主要屬於研考單位之計畫室及工務單位，形成對口單位不一，指揮體系不一致。
2. 依據「縣市綜合發展計畫實施要點」第七點之規定，直轄市、縣市政府為擬定、審議、推動綜合計畫得視需要設置綜合計畫推展委員會，然而因為非強制性規定須成立，所以僅有雲林縣政府成立推動委員會，彰化縣設有執行小組及推動小組協助修訂綜合發展計畫工作之外，其他縣市均未成立。
3. 縣市政府由於人力與經費之限制，難以成為綜合發展計畫之推動主體，因此現階段綜合發展計畫之規劃與推動，實際是由中央負責主導，然而精省之後，中央負責綜合發展計畫之單位—內政部營建署第二辦公室綜合計畫組的編制人員中僅有一人兼辦綜合發展計畫業務，因此人力的限制在綜合發展計畫的推動工作過程中將成為一項問題。

4. 縣市綜合發展計畫完成後，本應經常回饋檢討修訂，以適應地方實際發展需要，然而現行各縣市政府的綜合發展計畫承辦人員大多僅有一或二人負責，因此目前各縣市政府限於人力與經費，未能確實辦理綜合發展計畫的推行與回饋檢討。

第二節 國外地方綜合發展計畫組織探討

雖然台灣目前的縣市綜合發展計畫已實施多年且略具雛型，而相關之組織體制雖已逐步建立，但仍有諸多缺失尚待改進。且縣市綜合發展計畫完成後卻往往出現實施率不高，使得目前縣市綜合發展計畫的作業僅於規劃，無法確實進入實施階段。綜合發展計畫性質需與時間並行，必須隨時檢討更新以符合民意，不致與現實脫節，因而參考國外在辦理同類型計畫時所採用的方法與經驗實屬必要。

因此本研究擬從美國、日本及英國在綜合發展計畫的體制下，初探其綜合發展計畫實務上的運作組織，並從中了解綜合發展計畫體系下，各有關組織機關所扮演的角色及功能，以從中學習的其優點。

一、美國地方綜合發展計畫 (Local Government Comprehensive Planning Project) 有關推動組織

美國地方自治體系的歷史相當悠久，自然形成許多人文方面的特色，加上美國各州各有其不同的法源與行政體系，所以各州郡所呈現的綜合發展計畫內容與其推動組織，相當多樣化且具變化性，因此本研究僅擷取美國猶他州、伊利諾州、馬里蘭州及維吉尼亞州的綜合發展計畫中較具特色的組織體制加以說明。

美國猶他州政府為協助綜合發展計畫的規劃與推動而設有「規劃與預算辦公室」(Governor's Office of Planning and Budget, GOPB)，該組織職掌主要在負責協助與經費支援州內各郡規劃綜合發展計畫。

另外，猶他州郡級單位並設有「郡級規劃委員會」專責郡級綜合發展計畫推動，猶他州內的卡其郡（Cache County）、必佛郡（Beaver County）、大旗郡（Dagget County）以及卡彭郡（Carbon County）等的郡級綜合發展計畫皆是由郡級規劃委員會所規劃，同時上述各郡皆成立「公民諮詢委員會」（Citizen's Planning Advisory Committee）以提高公共參與（public involvement），使郡級綜合發展計畫更具可行性。

另外，猶他州的布愛德郡（Box Elder County）除上述機構組織之外，另成立七個「公民任務組」（Citizen Task Groups）研擬布愛德郡綜合發展計畫相關政策。伊利諾州的首善地區庫克郡（Cook County）亦設有類似猶他州的組織。

美國馬里蘭州的卡羅郡（Carroll County）設有「郡規劃委員會」，負責研擬與執行綜合發展計畫；卡羅郡的綜合發展計畫是由「郡規劃委員會綜發規劃組」所研擬，目前有六個專職工作人員負責卡羅郡綜合發展計畫的規劃、修訂與推動工作。

維吉尼亞州的勞登郡（Loudoun County）則以「政府財務研究中心」（Government Finance Research Center, GFRC）的研究人員負責研究勞登郡綜合發展計畫相關之衝擊評估。馬里蘭州豪爾郡（Howard County）則是聘請顧問公司來研究該郡 20 年期的綜合發展計畫。

二、日本縣市綜合發展計畫有關推動組織

日本雖為相當程度的中央集權國家，然而其地方自治體系的發展亦同樣有其悠久歷史，加上日本目前 47 個都道府縣的綜合發展計畫並無法源依據，因此各地方所呈現的綜合發展計畫內容也各具特色，因此同樣地本研究僅擷取部份較具特色的組織體制加以說明。

日本綜合發展計畫的推動組織的有關規定，依據「國土利用計畫法」第七條（都道府縣計畫）：

第三項，都道府縣於訂定都道府縣計畫時，應事先聽國土利用計畫地方審議

會，及市町村長意見，並經該都道府縣議會之決議。

第四項，都道府縣除依前項之規定，聽取市町村長之意見外，並應謀所需措施，使市町村長之意見能在都道府縣計畫案中充分反映。

日本埼玉縣的「埼玉縣新長期構想改訂版」在制定時設有「改定案制定委員會」進行策劃事宜，同時間縣民、市町及「埼玉縣綜合行政施策審議會」之意見反應在改定案中，「埼玉縣綜合行政施策審議會」委員約五十餘人，成員包括縣議員、各界人士、甚至花道家、歌星、詩人等。計畫完成後，為審查此計畫內容，縣議會設置「長期構想・中期計畫特別委員會」，由委員會將計畫的檢討意見整合後提交委員長，以作為決議之參考。

除募集各市町村對計畫的意見外，亦主動召開市町村的說明會以期達成共識。計畫完成後，後續工作並透過「縣民通訊」、召開公聽會及問卷調查方式，加強民眾參與計畫，並強化縣民對地方的認同感。

橫濱市之「夢幻橫濱二〇一〇計畫—新開國都市宣言—」計畫案之策定過程，首先係由市府相關各局組成類似企劃調整局的組織來制定協調達成市政府案，並公告於民以募集提案，並將意見反應於計畫中。後續交由「橫濱國際港都建設審議會」審議：「橫濱國際港都建設審議會」分為四個部會，既有企劃委員會、都市建設部、生活部會、及市民活動部會，委員八十人左右，成員包括市議員、市政議員、公益團體代表等，甚至有畫家、護士、消防隊員、演員的參與。待計畫審議後交由市議會決議，後續並召開市民集會、區民會議、以及地區懇談會募集民眾意見。

兵庫縣之「兵庫縣二〇〇一年計畫」亦設有類似企劃調整局的組織來負責規劃單位，並有類似審議機構—「綜合計畫審議會」專責計畫審議事項，審議會設置二個小委員會，分別是第一小委員會，審議有關「教育、文化」及「健康、福祉」事宜；第二小委員會則審議有關「產業、雇用」及「地區整建」事宜者。委員約六十餘人，由縣長任命，委託專業人士及町長參與。此計畫策劃過程中特別著重縣民意見，地區懇談會的召開次數相當多，而懇

談會之召開性質亦依對象而有所差異，分別有縣議會各黨派的政策協調會、地區別懇談會、縣市計畫調整會議暨市町為對象的調查、地區別縣民會議等。

熊本縣綜合計畫之策劃有亦一類似的統籌策劃單位為「熊本縣綜合計畫委員會·企劃部」，該會主要針對縣綜合計畫策劃之相關重要事項進行審議調查。委員約八十人，由縣長任命，組成成員遍及各領域，包括工商界、農林漁界、交通服務界、體育界、金融界、教育界、青年團體、殘障人士、老人團體等各階層代表，甚至有主婦、護士的參與。

三、英國規劃機關的組織架構

英國在規劃事務的權力劃分上，中央規劃主管機關為環境、運輸及區域部（Department of Environment, Transport and Regions），位居監督和諮詢者的角色，負責擬定全國性的計畫綱要與目標。至於地方政府，根據 1972 年的地方政府法（Local Government Act 1972），地方規劃機關為郡議會（county council）與地區議會（district county），前者負責「結構計畫」以及郡事項（county mater）之申請案的規劃許可，而後者負責「地方計畫」或「單一發展計畫」（僅都會區）的擬定以及所有規劃許可的開發申請案，因此在中央地方權力的劃分上，中央負責指導、監督，而地方負責擬定計畫並執行之。

在計畫執行機關方面，以「郡」、「地區」議會規劃委員為主，另以中央直設的「半官方組織」（Quangos）如都市開發公司（UDC）為輔，負責部份地區的規劃，由於英國政府中有大量的這種半官方組織介入建設開發，且直接受控於中央，因此地方政府的裁量權有減少或移轉中央的現象。加以近年來環境部的通告、發展管制要點、規劃政策綱要等大量運用的結果，簡化土地使用管制與規劃程序，地方規劃機關只需依法行事，其規劃方式呈現大陸法系明確易行之運作方式。

中央與地方關係方面，除指導性政策的增加外，執行規劃事務之財源，在「郡」與「地區」議會以中央財務補助基金（RGS, Rate Support Grant）

為主，中央也設置各類基金，如「都市建設公司」、「都市方案基金」等，主要供「半官方組織」所需，但地方政府亦可申請，由於地方規劃機關須透過協商制度或競爭中央補助金的方式以取得財源。

此外，在英國的計畫體系內尚有民眾參與以及申訴系統（包括訴願與訴訟）的建立等，在審議前階段，民眾參與管道包括多方的公開和協商活動，以制衡政府機關獨大的計畫擬定權。儘管管制過程中，地方政府的裁量權很大，但民眾對於地方規劃機關所做的決定有不滿意時，有三種提出異議的權力：（1）向地方政府提出購買通知（Purchase Notice）；（2）向地方規劃機關請求補償（Compensation）；（3）向環境部國務大臣提出上訴（Appeals）等。

在訴願方面，對於處理民眾的異議，環境部有很大的裁量空間運用專業知識與公開程序協調開發者與地方規劃機關間不一致的想法，所扮演的是一種準司法（quasi-judicial）的角色，以公開的聽證程序解決行政糾紛的一大特色，雖然程序複雜，但能夠尊重地方規劃機關的決策權力與申訴者的申訴權，在程序中各方意見也能充份溝通，這是一方面從人民權利的觀點出發，一方面尊重地方規劃機關專業裁決的結果。

所以，雖然地方規劃機關在開發管制系統上有很大的裁量權，但為制衡並防止自由裁量權的濫用，英國的規劃系統中有暢通的申訴系統可向規劃部門表達異議，並且於計畫各階段都確實提供民眾參與的時間，以充分表達並瞭解地方計畫。而在申訴系統中，環境部在判決的權力上較法官大，在都市計畫問題的判決權是交回環境部手中。

由上述有關美國、日本或英國的綜合計畫體制可以發現，由於地方人文特色、法源與行政體系之不同，因此在計畫體制方面也是各地方政府自行規範，然而仍可以發現各地方政府在推行綜合發展計畫的組織，仍有其共通的特性。在綜合發展計畫規劃推動之期間，在地方政府的上級單位接設有一專責推動綜合發展計畫的組織，而該組織職掌主要在負責協助與經費支援各地方規劃綜合發展計畫。

而在地方層級，各地方政府內皆設有一專門負責規劃推動之單位，例如美過猶他州郡級單位設有「郡級規劃委員會」；而日本埼玉縣的設有「改定案制定委員會」；英國在規劃事務的權力劃分上，地方規劃機關為郡議會（county council）與地區議會（district county）。這些組織的任務主要在於配合年度預算調整各局部事業計畫之優先順序，並對計畫的執行有考核、管理的功能。計畫能否順利執行，主要在於財務預算的配合，因此企劃調整組織的協調、整合功能，將是計畫成敗之關鍵。此外，美、日在綜合發展計畫的規劃亦相當注重縣民及各個不同領域意見，因此除多次召開說明會之外，並設有類似綜合發展計畫常務委員會的組織，廣納各界成員，組織成員之多樣性包含了政府主管、民意代表、專家學者、各階層市民代表等，甚至有主婦、演員的參與。

比較台灣縣市綜合發展計畫的推動工作，中央負責綜合發展計畫的單位—內政部營建署綜合計畫組所扮演的角色主要是研擬推動縣市綜合發展計畫連繫事項以及提供技術協助；而縣市政府承辦單位—計畫室因為基於人力與經費的限制，使得其功能有限，計畫推動實施的效果也受到了限制。而美、日的綜合發展計畫的策劃與推動有專責之承辦單位，在人力與組織上均較完整，且能要求各部局做前置調置，並且配合預算，整合、協調各部局的年度計畫，所以可以得到較好的推動成效。

第三節 未來組織機制發展方向

綜合發展計畫之推動實施係一長期性、持續性之工作，如有固定之人力組織，進行相關計畫推動之追蹤、輔導、評估與考核，方能有效確保計畫實施工作的落實。而綜合前述之分析，可獲得如次的簡單結論：縣市綜合發展計畫實施成敗的關鍵可能是在於人與修訂、追蹤考核制度問題，而非部份人士所稱之縣市綜合發展計畫內容本身。

雖然現階段綜合發展計畫之涵義、計畫性質是偏向於同時兼顧土地實質

發展與推動計畫行政的需要；但依據經建會、營建署之相關文件資料顯示：中央在下階段修訂工作初步所採用的觀點可能與上一階段不同，實際上可能僅支持藍圖式之綱要性計畫性質；此外推動及實施辦法的調整與目前中央主管機關營建署的職掌範圍有關，由其權責關係與行政位階的角度來看，以往涵蓋面過廣的計畫內容，已超出目前營建署職掌所能有效掌握與推動的範圍。因此由營建署的觀點而言，這樣的調整方式無可厚非；同時，表面上好像也可將權力下放地方，完全改由縣市自主。

不過在地方科室主管異動頻繁、文官制度尚不夠健全的年代，綜合發展規劃推動與建立制度的經驗實在難以由地方自行延續傳承，許多方面仍待中央主動協助輔導與積極協調推動事宜；尤其在近些年來，受政治改革等影響，地方政府人員也異動頻繁，延續性計畫實施工作常因人員更迭而停頓了，以致最終不了了之。由地方政府之行政組織來看，計畫室應該是最適合負責承辦此項工作，可惜過去或許因為「多一事不如少一事」、「主管對於計畫認識不足」、「其他行政工作繁重」等原因，使得大多數的計畫室並未如先進國家之地方政府單位一樣，肩負起此一重擔。再加上中央政府亦缺乏專責的輔導協助單位與機制，無法適當地輔助或支援計畫室。在這種情況下，惟有少數之計畫室能夠摒除前述種種困難與因素的影響，擔當起部份實施工作推動的責任，並獲得較佳的推動成果。

因此此時欲期望地方政府首長自覺性地體會非實質發展（社會發展）與計畫性行動方案的重要，實際非常不容易。影響所及，以往一、二十年逐步辛苦推展所建立的計畫性建設與行政制度卻可能面臨全盤瓦解的境地，重複、浪費、多頭馬車、追求短期實質經濟性利益的現象勢必再度更加頻繁出現，對已相當窘迫之中央與地方財政更是雪上加霜。

面對這種推動作法可能引發的缺失，非常有必要依據中央部會的權責功能劃分，另行協調其他相關部會支援，依相關部會之職掌來主動輔導及協助地方改善前述新階段推動作法的不足，相關部會可用「示範規劃」的方式，嘗試建立一套與營建署作法互補之新推動制度，藉以加強地方在非實質發展（社會發展）與計畫性行動方案的細部規劃與建設，並扮演著類似前省政府

住都局輔導、進修訓練的角色，以彌補下階段推動作法所引發的工作缺口。

針對確保綜合發展規劃行政體系及制度能長時間保持有效運作的永續觀點，本研究嘗試從上述綜合發展規劃之現行組織發展、國外相關組織探討結果，針對地方綜合發展規劃的組織機制提出幾點策略設計。

(一) 中央主管機關執掌的調整

現行縣市綜合發展計畫之中央主管機關內政部營建署第二辦公室綜合計畫組，然縣級主管機關則主要屬於研考單位之計畫室及工務單位，形成對口單位不一，指揮體系不一致。加上精省之後，中央負責綜合發展計畫之單位—內政部營建署第二辦公室綜合計畫組的編制人員中僅有一人兼辦綜合發展計畫業務，因此人力的限制在綜合發展計畫的推動工作過程中已成為一項問題。因此，未來在新一階段的規劃進行期間，應配合中央與地方組織功能的調整，重新計畫內容之分工，確立對應之權責機關及補充建置這方面的推動機制與辦法，彌補現有地方發展規劃系統的缺口。

而從上述有關國外綜合發展計畫之組織說明，美、日之主要負責企劃推動單位該機構相當於台灣之研考會，且以目前之人力組織來看，台灣省政府於精省後，研考業務由秘書室綜合計畫科辦理，專責人員三人，福建省政府則由第三組兼辦，兼辦人員一人。直轄市部份仍設研考會主辦研考業務，台北市政府研考會設四組及綜合計畫室，共六十四人，高雄市政府研考會設三組、秘書室及聯合服務中心，共三十人；各縣市政府研考單位中，總計辦理研考業務人員共四十九人。因此以人力組織而言，研考會具有較充足的人力與完整的組織體系。

因此針對未來配合地方綜合發展計畫的實施機制調整，建議下階段地方綜合發展計畫中屬於長期性，支持藍圖式之「縣市綜合發展（綱要）計畫」由內政部營建署統籌辦理；而為了加強地方綜合發展計畫理念的實踐與推行，建議未來配合地方首長四年任期，另外擬定「中程地方綜合發展計畫」，以及「年度地方行動計畫」並將中央主管機關改為行政院研考會，由研考會扮演統籌推動角色，並由研考會以全國性或區域性均衡發展的觀點，協調各地

方政府的施政方向與發展願景。此外，研考會除了扮演規劃時的計畫指導者，及計畫完成後的審議者角色外，亦同時扮演協調紛爭的積極角色，減少形式化的監督，強化地方自治的計畫功能，讓地方有提出理由申訴的空間，讓研考會進行審查與辯證程序，以補上位計畫的不足與缺失。

然而由於研考會業務較屬於行政考核工作性質，因此建議與學術單位合作，成立一專責組織，專門扮演提供技術協助之工作角色（有關內容詳見下文）。

（二）地方政府設置專責統籌策劃單位

縣市綜合發展計畫為因應縣市政府發展建設之需要而擬定，因此必須以縣市政府為主體，始能真正了解並符合地方需要。然而過去縣市政府由於人力與經費之限制，難以成為綜合發展計畫之推動主體，且縣市綜合發展計畫完成後，本應經常回饋檢討修訂，以適應地方實際發展需要，然而現行各縣市政府的綜合發展計畫承辦人員大多僅有一或二人負責，因此目前各縣市政府由於承辦單位組織編制的限制，未能確實辦理綜合發展計畫的推行與回饋檢討。

因此可以考量將原本主管縣市綜合發展計畫之單位（如計畫室）調整其職系成立一專責機構，以有效運用人力，擴充其員額编制，使其有足夠之專業人員負責主管企劃縣市綜合發展計畫之擬定、修訂與推動，扮演計畫的執行者與開發品質的管制者、諮詢者，並有負責管考之人員執行追蹤管制考核，積極監督開發。

（三）建立綜合發展計畫之審議制度

都市計畫及區域計畫之審議均設有各級都市計畫委員會及區域計畫委員會，循法定程序逐級審議核定後使發佈實施。惟綜合發展計畫之審議，目前僅在「縣市綜合發展計畫實施要點」第七點中規定，而事實上，目前除雲林縣政府外，其他個縣市政府均未設置審議委員會，綜合發展計畫未經嚴謹之審議過程，即陳報上級單位，是一大缺失。為了執行責任政治，地方政府

有責任提出對於未來發展的計畫，配合有效的監視機制，落實計畫的推動。另方面地方行政官員亦可根據擬定出之藍圖式的發展計畫，將計畫理念以策略的型式融入年度預算中進行審核。

也就是說整個地方發展系統，其實是由年度財政預算與實施計畫、藍圖式的長程發展計畫、實施監視考核制度共同組成。而在監視考核方面除了地方發展預警系統的監視之外，地方財政計畫與計畫委員會都是不錯的審視機制，其次，在計畫完成考核後之成果，地方政府應將計畫執行成效考核結果告知民眾，藉由行銷與宣導之方式，使民眾瞭解政府的施政理念與效率，並接受民眾的評論，如此才算真正落實責任政治。因此建議未來綜合發展計畫法制化後，各縣市應設置計畫審議機構，屆時綜合發展計畫之總體發展計畫及部門發展計畫宜提審議機構審查。而上級政府在補助縣市政府實施計畫時，需視其有無配合綜合發展計畫之執行。

(四) 成立綜合發展計畫推展委員會

依照「縣市綜合發展計畫實施要點」第七點有關綜合發展計畫之推動機構之相關規定，直轄市、縣市政府為擬定、審議、推動綜合計畫得視需要設置綜合計畫推展委員會。而台灣現行綜合發展計畫推展委員會較屬臨時性組織，往往在綜合發展計畫規劃完成後即解散，惟綜合發展計畫係一長期縣政推動工作，因此未來建議參考國外有關組織做法，廣納地方政府主管、學者專家、民意代表、地方民意團體等，由縣府主導成立一常任性「綜合發展計畫推展委員會」協助地方政府之專責單位，進行計畫檢核、修訂與督導工作，加強綜合發展計畫之推動實施。

(五) 與學術機構合作成立提供專業經驗與技術的專責單位

地方綜合發展規劃因為長期計畫，加上縣市首長有一定任期，因此規劃與執行之負責人員必將異動頻繁，且縣市綜合發展計畫之規劃多委託學術機構辦理，若同一計畫之擬定與後續修訂工作係委託不同學術機構辦理，則規劃所需之基本資料及專業經驗未能長期累積。再加上不論中央或地方政府之公務單位的業務執掌大多偏向行政業務或是計畫管考，對於綜合發展計畫的

相關專業資訊或分析應用技術方面的能力相對較為薄弱。為使綜合發展計畫能完善規劃，充分發揮功能，並且能夠因時空轉變而適時修訂，可以參考英國的組織架構，由中央單位直接任命成立一半官方機構，未來可以長期固定與學術機構合作，成立一類似專職機構，此一專職機構提供專業經驗與規劃相關技術，並持續辦理規劃工作，以使綜合發展計畫的基本資料與專業經驗能長期累積，使綜合發展計畫能夠持續且順利進行。

而專責單位在資訊分析的支援任務方面，受委託之學術機構可採「資料開採(Data Mining)」之方法進行資訊分析，以因應資料累積的速度並避免資源的浪費。所謂資料開採即是利用許多統計分析、模式或人工智慧的方法，在資料庫中進行資料開採的工作。利用現有之資料，重覆揀選所有資料紀錄，辨識所有紀錄的各種變數間，精微的關聯性，尋找出具有意義的知識，將之整理成特定的型樣、模型或關係。其和目前一般使用之資料分析工具最大差異處在於其不只能由使用者主導分析主題、項目，同時資料開採能主動地探索有意義的資訊。基本上，資料開採必須能交互反覆的執行下列步驟(Fayyad & Uthurusamy, 1995)：

1. 資料之選取、整理、轉換及預測。
2. 擷取資料之型態及最適模型。
3. 評估並解釋所擷取之資料型態，並決定其所構成之知識。
4. 強化知識，解釋先前擷取所得知識之矛盾。
5. 將擷取所得知識轉為系統所需且可行的狀態。

資料開採之目的在於使用現存的資料去創造、發掘先前隱藏在資料庫中、甚至是專家也不甚了解的資訊，如此即可協助決策者更進一步地組合這些資訊來產生新的應用知識，讓資料庫中的資訊完全地被應用。基於理論特性，資料開採適用的時機有下列幾種：大型資料庫；資料結構複雜，涉及多個無法確定其相互關係的變數；現有查詢技術、決策模式及統計技術不足以發掘新知識，或是組織在該領域缺乏專家；需要較佳的預測模式時(Grupe &

Owrange, 1995)。資料開採之執行工作種類相當多，其主要功能一般則可歸納為下列六項(Berry & Linoff, 1997)：分類(Classification)、估計(Estimation)、預測(Prediction)、共生性分類(Affinity Grouping)、分群(Clustering)、描述(Description)等。而資料開採之程序一般包含下列幾個步驟(Frawley et al., 1992)：

1. 確認欲進行分析之大型資料庫。
2. 決定利用資料開採工具來驗證假設或是利用資料開採工具來產生假設。
3. 選擇適當的技術。
4. 產生並驗證假設。
5. 確認開發所得之知識。

資料分析是進行方案研擬與決策制定的基礎，然而現今的資料庫規模日益龐大，結構愈形複雜，同時分散於各地，在這種狀況下，如欲以人類的思考能力加以全面整合並不容易，但拜科技進步之賜，電腦運算速度快速提昇，有效地支援資料開採所需之數學運算，同時配合新軟體的輔助，諸如類神經網路(Neural Networks)、專家系統(Expert Systems)、案例式推理系統(Case-Based Reasoning Systems)、資料庫相關軟體及相關數學規劃理論技術等，終於有目前資料開採理論的產生，同時逐漸廣泛的應用於各領域中。而以都市資訊系統而言，其起步較慢，且多數的系統仍在建構之中，因此前述之問題尚未顯現，唯隨著系統逐步建構完成及資料累積，其問題必須加以正視，故有必要引入資料開採技術，以有效提昇資訊價值。

目前在一個以顧客為導向的環境中，計畫活動不再僅是反映專家的看法與偏好，而必須要加強民眾參與的程序，以便使計畫能夠反映該縣市民眾真正的需要。地方政府透過民眾參予以掌握計畫的方向與民眾的需求，並藉此轉化出整個中長期政策推動的重點。在美國的城市中縣市首長，常常經由在假日或傍晚舉辦特定目的之公聽會或公共會議，來決定地方發展計畫的策略。這項工作持續每年進行，作為更新他們縣市綜合計畫的基礎。將地方民

眾的偏好結構化，以形成發展的願景，並藉此融入發展計畫的架構中。

由前文探討美、日在綜合發展計畫的規劃組織，可以發現美、日亦相當注重各個不同領域意見以及民眾參與，因此除多次召開說明會之外，並設有類似綜合發展計畫常務委員會的組織，廣納各界及民眾意見。相較之下以台灣目前的綜合發展計畫推動組織概況來看，這樣一個屬於公共論壇的組織（或稱委員會）是相當缺乏的，台灣的民眾參與大多只限於規劃過程中之巡迴座談會或計畫完成後之公開說明會，然而綜合發展計畫是一中長程的計畫，在計畫的實施期程中，能不斷地廣納各界意見，適當修正檢討，將是未來綜合發展計畫發展的重要方向。因此建議可以與行政院研考會主導之「地方發展公共論壇」結合，請各縣市政府就地方發展相關議題與策略，共同邀請相關機關、專家學者、民意代表或民間人士、大眾傳播機構與其他適當人員，舉辦地方發展公共論壇，增進學術研究及實務交流，以凝聚地方發展共識，擴大政策形成基礎。透過深度研討，激發改革創意，蒐集政策建議，整合當前重要施政目標，將地方建設案件以計畫整合方式納入縣市綜合發展計畫，擴大民意以及地方發展政策形成基礎，促進地方發展綜合協調及整合。

面對近些年來全球化(globalization)與民營化(privatization)的浪潮，地方政府的角色與組織功能也將逐漸異於往常，環境改善自主能力降低，許多建設與管理工作逐漸由民間取代。不過，由歐洲先進國家的經驗顯示(Hull, 1998)：在這樣的轉變過程中，地方發展計畫的地位不僅沒有降低，而且顯得更為重要；一個良好的地方發展計畫，可發揮「指導性」，透過井然有序的引導，以非常有限的財源結合民間無窮的活力，重新型塑地方生活空間與全球競爭力，並進而激發出地方發展的潛力。地方政府組織宜配合建置良好的考核、修訂制度，例如採用類似部份先進國家的組織體制，發揮政策規劃與組織研析功能，定期進行考核報告及計畫修訂，使計畫內容與發展需求能夠保持同步，這也是確保縣市綜合發展計畫更具有研擬意義及使用價值的方法。

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

第九章 研究發現與建議

第一節 研究發現

縣市綜合發展計畫的推動迄今以歷經十二年，在前省府住都局的努力推動，包括新縣市首長及科室主管之溝通、計畫的宣導、資訊系統的建置以及教育的訓練等，方能使縣市綜合發展計畫的施行順利推動。然而隨著大環境的變遷，包括精省以及地方政府施行權力受限，使得現今縣市綜合發展計畫的推動缺乏實質的成果。在此研究中發現，地方綜合發展計畫，依其目標及地方未來之發展架構，係以中長期可持續發展之角度來進行規劃；然而在此一規劃角度之下，卻反而侷限了地方首長在其任期上短期之即時性施政揮灑空間，而使得地方綜合發展計畫在時值進行上之成果有限；另外再加上諸決策主管雖有特定之技術專長，但卻缺乏對「計畫行政」的基本認識以及地方綜合發展計畫的規劃過程複雜...等種種因素的侷限，使得現今在地方綜合發展計畫之推動上，地方政府不易自發地推動綜合發展計畫，因而有賴一套良好的引導機制來推動。

除此之外，另一重大問題為「地方綜合開發計畫」及「地方綜合發展計畫」兩者間觀念上之混淆。地方綜合開發計畫所注重的為土地等實質面的建設發展，而地方綜合發展計畫的意義則兼顧實質與非實質（社會）方面的發展，所涵蓋的層面較地方綜合開發計畫來的廣。由於部分學者及官員常將此二者混為一談，因而在認知不同之情形下，常因而影響在實質推動上共識的達成。

據此，針對於現今社會環境體制下推動地方綜合發展計畫得保留、參考之長處及其所遭遇之問題加以整理探討，並且分析國外美、日、歐等先進國家推動地方綜合發展計畫之情況與機制，其推動上之特性，歸納如下：

一、過去地方綜合發展計畫於推動上之長處

國內正式推動縣市綜合發展計畫以來，已取得相當的績效。檢討過去十二年來的推動情形，可發現有如下四個長處值得後續建立新推動機制時之參考：

(一)中央及省政府事先已研擬一套長期推動方案與實施要點，配合規劃預算補助辦法，引導地方政府研擬綜合發展計畫。

由於「縣市綜合發展計畫實施要點」的核定及實施，促使了縣市政府在進行綜合發展計畫之規劃過程有所依據，而該實施要點除了包含其整體發展計畫之外，更包含各部門發展計畫、鄉鎮市發展綱要計畫、中長程實質建設方案等；另外更配合規劃預算補助之辦法，以引導地方政府研擬綜合發展計畫。

前省政府住都局企畫處人員的積極參與，有效爭取到地方首長的認同與支援。

(三)中央、省、地方規劃單位共同成立規劃作業小組，大幅提昇計畫之參與層面，有效掌握發展共識。

(四)上級單位主動協調地方政府共同發展綜合發展計畫資訊系統，提供地方發展情勢分析。

二、過去綜合發展計畫推動上之改進方向

(一)計畫主題與重點不易掌握，影響日後檢討方向

一般來說，地方綜合發展計畫為擬定長期之發展方向及架構，計畫重點通常同時涵蓋三個大方向，包括長期性的願景與策略、中長期性的推動計畫與中短期性的推動方案，然而受限於地方上實際執行人員的素質不一以及執行過程的複雜等，使得計畫主題與重點不易掌握，也嚴重影響日後的檢討方向。

(二) 計畫內容涵蓋實質及非實質(社會)部門,使得管理上困難度的提高

綜合發展計畫為達到計畫的完整性,其內容通常包括實質及非實質(社會)部門的規劃。然而也由於計畫範圍的廣泛,因此逐漸超出中央主導單位(營建署及經建會)業務管轄之範疇,也因而造成中央主導單位認為縣市綜合發展計畫已非其能所掌握。

(三) 地方綜合發展計畫仍然缺乏法源依據

目前主導推動的縣市綜合發展計畫實施要點屬於行政命令性質,該要點中僅概略性的說明主管機關、擬定機關、計畫內容和報核程序。要點中雖然亦述及「直轄市、縣市政府為擬定、審議、推動綜合計畫得視需要設置綜合計畫推展委員會」、「縣市政府應編列預算支應,內政部得視情況予以補助配合」、「綜合計畫為中央各部會補助及評核直轄市、縣市政府施政計畫及其績效之重要依據」,期望藉由上述的措施和規定,一方面藉以增加縣市政府對於縣市綜合發展計畫之重視,另一方面期望藉由預算和經費的配合來提高計畫的可執行性和實施成效。然而,非法定計畫的性質,不具強制執行效果,致使花費大量人力、金錢之規劃成果,無法具體落實,因此,亟需訂定法條,使其成為法定計畫。

(四) 地方發展計畫體系不夠完整,影響計畫發展與推動的連慣性

在現行體制下,與地方發展最為密切之中長程公共建設計畫之實施,多半為單一部門之實施計畫或應急性之規劃,往往缺乏整體發展的統籌與計畫的延續性,更遑論地區的永續經營或計畫的持續修正與執行成效查核,亦無法完全的整合各部門的規劃構想,導致地方發展的規劃與建設雖多,卻無法呈現整體性或有系統的成果。這對地方政府的施政效率大大的打了折扣,也造成人力及物力的浪費。

(五) 缺乏相配合之監督與管考制度,使後續計畫推動工作面臨斷層

由於縣市地方發展計畫缺乏修正與審核之機制,因此規劃成效容易成為

形式上的作業或執行結果無法滿足民眾需求的狀況，計畫品質沒有正常運作的管道來加以監控，施政效率相對的也會逐漸降低。加上地方政府財源上較為窘困，重大建設均需中央補助的情況之下，許多地方建設所編列之預算往往不足，亦間接影響了計畫規劃與執行方面的品質。

(六) 階段二之綜合發展計畫推動過於消極

台灣地區各縣市已陸續完成第一階段的縣市綜合發展計畫，近半的縣市已進入第二階段的修訂工作。然而由於欠缺定計畫的基礎，不具強制執行效果，致使花費人力、物力亦無法獲得具體之成果，也因而導致了推動單位在推動上的無力感；除此之外，除了第一階段之缺點，中央參與人力的嚴重不足、規劃作法缺乏共識與指引、地方首長認識不足等皆是現今此一階段新增之問題。

三、國外推動地方綜合發展計畫之機制特性

(一) 近些年來美、日、歐等這些先進國愈加重視地方綜合發展計畫，透過預算、法令、宣導等方式，強制或鼓勵社區、鄉鎮市、縣市及區域各自發展其綜合發展計畫，以建構良好的「由下而上」或是「由上而下」的良好規劃體系。

(二) 計畫內容方面都是將長期性發展綱要計畫、中程性的綜合發展推動計畫與年度性的推動實施方案分別規劃，各有其不同之規劃年期、目標及內容，另外其相關之推動機制也不一樣。

(三) 為協調與處理地方及政府間之發展關係，並提供地方之發展情勢，在不增加政府人力之情形下，美國有部分之州以成立區域發展中心的方式(類似地方發展智庫之單位)，來協助地方之發展。

(四) 大多數之地區均配合計畫之推展需要，成立推展委員會，並且制訂相關審議與推動辦法，以強化計畫推動之效能。

第二節 研究建議

經由以上之研究發現，在此針對地方綜合發展計畫於推動上所面臨之瓶頸，來考量國內政經環境發展特性，回顧檢討現今的地方發展計畫體系，並分別從計畫性質及定位、規劃範疇及內容、推動機制與成效等方面來探討與評估現有縣市綜合發展計畫所面臨之問題，以及現今組織體制下的優缺點，以據此提供解決策略。其建議如下：

一、立即可行之建議

(一) 地方綜合發展計畫特性區分

由於地方發展計畫所包含之計畫內容繁多，所涉及之單位甚廣，因此執行上有必要將其依據計畫特性加以區分為三類：

1. 縣市綜合發展(綱要)計畫：內容偏重於地方綱要性之發展藍圖，由於為綱要性不易變化，可由營建署與經建會主導，研考會協助辦理，將此部份之計畫予以法定。
2. 中程地方綜合發展計畫：內容著重於地方建設實施方案之執行，配合地方首長的任期與民眾的需求，每四年應該進行一次全盤性的檢討。由於在執行面上較為複雜且溝通協調之工作量較大，因此由研考會來主辦可說是相當合適，一方面繼承以往省住都處協助地方辦理計畫與首長宣導的責任，另方面更可扮演中央與地方以及地方跨區域部會協調的角色，可使計畫的執行達到事半功倍的效果。
3. 年度地方行動計畫：此部分乃是與地方發展最直接的計畫，在研考會藉由地方情勢分析、地方發展公共論壇以及與縣市政府計畫室溝通協調等方式，並委託專業規劃團隊擬定中程地方中程目標開始發展。配合年度預算的編列、評估管考系統及計畫委員會等工作之進行，更可提高計畫執行之效率與品質。

(二) 研考會中部辦公室轉型為地方發展處

未來縣市綜合發展計畫轉為由經建會與營建署主導之情形下，針對非實質發展的社會發展部分，所能支援之程度則會因業務範圍的限制下而減少，此即無法落實綜合發展計畫全盤且整體的規劃精神。然而綜觀國內政府行政組織之業務執掌，有關社會發展非實質部門計畫之執行與考核，由行政院研考會負責統籌是最適合的，因此建議行政院研考會將中部辦公室轉型為地方發展處，並負責有關區域及地方社會發展計畫之整合、執行與考核。

(三) 成立綜合發展計畫推展委員會

台灣現行綜合發展計畫推展委員會較屬臨時性組織，往往在綜合發展計畫規劃完成後即解散，惟綜合發展計畫係一長期縣政推動工作，因此未來建議參考國外有關組織做法，廣納地方政府主管、學者專家、民意代表、地方民意團體等，由縣府主導成立一常任性「綜合發展計畫推展委員會」協助地方政府之專責單位，進行計畫檢核、修訂與督導工作，加強綜合發展計畫之推動實施。

(四) 財務預算與年度願景之配合

國外許多地方政府所使用的財政計畫通常都不超過一年，超過兩年的財政計畫更是非常的少，相對地，地方綜合發展計畫則常常超過二十年，在這種情況下，使兩者常常無法有效整合。不過，從學理上來看，地方財政方面應該很容易的發展成長期的計畫與實施監視系統。

二、中長程建議

(一) 監測預警及評估審核系統之推動

藉由地方定期與不定期資料蒐集以及民眾意見調查等分析之結果建構計畫監測預警系統，當計畫執行成效低落或已經偏離民眾要求時，預警系統

就會及時的告知計畫執行部門，對計畫進行修正工作，另外亦可成立計畫審核委員會對計畫進行審核，並利用計畫行銷的手法使民眾瞭解政府的施政效率，讓計畫達到最完美的狀況。

(二) 加強中央與地方及跨區域之協調功能

為統合國家建設目標與地方發展，亟需加強中央與地方協調會報功能，並建立以現代地方自治為中心的政治、經濟、社會、文化體制，藉由加強中央與地方政府間溝通與協調，以及府際關係之發展與合作，共同協力推動跨部會、跨縣市的廣域行政合作。

(三) 建立綜合發展計畫之審議制度

都市計畫及區域計畫之審議均設有各級都市計畫委員會及區域計畫委員會，循法定程序逐級審議核定後便發佈實施。惟綜合發展計畫之審議，目前除雲林縣政府外，其他個縣市政府均未設置審議委員會，綜合發展計畫未經嚴謹之審議過程，即陳報上級單位，是一大缺失。為了執行責任政治，地方政府有責任提出對於未來發展的計畫，配合有效的監視機制，落實計畫的推動。另一方面地方行政官員亦可根據擬定出之藍圖式的發展計畫，將計畫理念以策略的型式融入年度預算中進行審核。

(四) 地方綜合發展規劃推動機制之設計

地方綜合發展規劃推動之機制大致可分為系統、法令、實施、監測與評估、組織等方面進行探討，整個推動機制之系統如圖 9-1 所示。

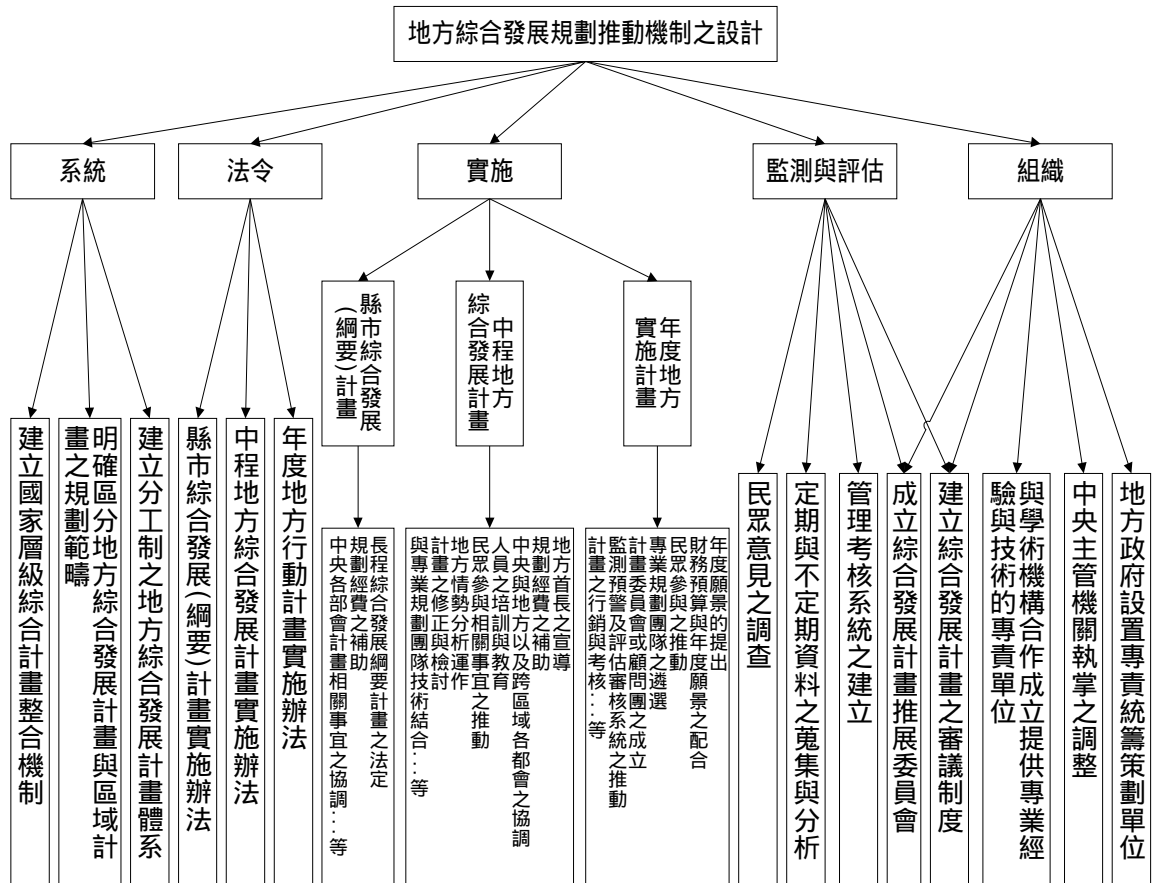


圖 9-1 地方綜合發展規劃推動機制體系圖

第三節 後續推動之作法

一、短程措施

(一) 成立地方發展處 (行政院研考會主辦)

目前縣市綜合發展計畫之修訂計畫乃由營建署與經建會共同辦理的狀況

況之下，由於組織人力與著重點不同，加上社會發展（如教育文化、衛生醫療、社會福利等）部分亦超出該二單位業務管轄範圍，因此容易造成綜合發展計畫的整體實施計畫形成缺漏。為延續縣市綜合發展計畫整體性、整合性與協調性等功能，成立地方發展處以統籌地方發展各項措施確實有其必要性，然而綜觀國內行整組織，乃以行政院研究發展考核委員會成立地方發展處最為適當，將研考會中部辦公室轉型為地方發展處，更可藉由其研考之專長，評估計畫之可行性與考核計畫之執行成效，真正落實為民謀福的計畫。

(二) 建立層級性之綜合計畫整合機制(經建會及營建署主辦，行政院研考會協辦)

在中央政府方面，縣市綜合發展(綱要)計畫由經建會、營建署主導，行政院研考會協辦；研考會並配合現行機制，加入正進行修訂之綜合發展計畫及年度地方行動計畫之縣市推動小組，以符周全之考量。中程之地方綜合發展計畫及年度地方行動計畫則由研考會主導，經建會及營建署協辦。另外，未來各部門提出之計畫分別由經建會及研考會進行綜合性之考量，並評定之計畫執行極其優先順序。屬於公共建設方面之計畫歸屬經建會決定，其餘如社會建設、科技發展等則歸屬研考會依據各項指標進行綜合性的考量，以決定計畫之執行。

(三) 與學術機構合作成立地方發展之支援中心(行政院研考會主辦，成大國土研究中心協辦)

地方綜合發展規劃因為長期計畫，加上縣市首長有一定任期，因此規劃與執行之負責人員必將異動頻繁，且縣市綜合發展計畫之規劃多委託學術機構辦理，若同一計畫之擬定與後續修訂工作係委託不同學術機構辦理，則規劃所需之基本資料及專業經驗未能長期累積。再加上不論中央或地方政府之公務單位的業務執掌大多偏向行政業務或是計畫管考，對於綜合發展計畫的相關專業資訊或分析應用技術方面的能力相對較為薄弱。為使綜合發展計畫能完善規劃，充分發揮功能，並且能夠因時空轉變而適時修訂，可由中央單

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

位直接任命成立一半官方機構，未來可以長期固定與學術機構合作，成立一類似專職機構，此一專職機構提供專業經驗與規劃相關技術，並持續辦理規劃工作，以使綜合發展計畫的基本資料與專業經驗能長期累積，使綜合發展計畫能夠持續且順利進行。因而在實質做作法上，短期內可先成立一個全國性的支援中心，中長期再分別於北部、中部等其他三個區域成立支援中心分部。

(四) 辦理地方發展公共論壇(行政院研考會主辦，縣市政府協辦)

由行政院研考會定期開辦地方發展公共論壇，透過深度研討，激發改革創意，蒐集政策建議，整合當前重要施政目標，將地方建設案件以計畫整合方式納入國土規劃體系、縣市綜合發展計畫及中程計畫預算制度，擴大地方發展政策形成基礎，促進地方發展綜合協調及整合。

二、長程措施

(一) 推動地方情勢分析(行政院研考會主辦，地方發展支援中心與縣市政府協辦)

為充分掌握地方政府計畫動態，由行政院研考會主導推動地方發展情勢調查研究，蒐集地方施政現況，精確了解地方脈動，建立地方發展政情、民情、規劃資料庫，並結合民間智庫團體，進行地方發展中長期情勢研判與預測分析，提供各地區整合性資訊，運用多維度資料倉儲及線上分析處理模組，萃取時程導向、事件導向或議題導向之整合性管理資訊，及時支援決策參考，達成城鄉永續發展之目的。

(二) 示範區的推動(行政院研考會主辦，地方發展支援中心與縣市政府協辦)

研考會可於民國九十一年初地方完成首長改選之後，遴選二至四個縣市進行示範性的綜合地方發展計畫，並配合逐步建立相關組織及推動機制，以

作為整體推動之先前步驟。另外，為更有效的整合縣市間之發展，並配合縣市綜合發展計畫修訂的進程，可由行政院研考會（地方發展處）於民國九十一年選擇南部與中部區域，視區域整合發展需要，研定區域性、單一主題性之社會發展計畫（例如教育、公共安全），由經建會負責經濟發展面之推動計畫。

（三）建立監測、預警及評估機制（行政院研考會主辦，地方發展支援中心與縣市政府協辦）

在現今的台灣，綜合發展計畫於規劃完成，便束之高閣，主要乃是因為綜合發展計畫一般所定的多為長期性的發展計畫。然而，在現今台灣政治生態的不健全社會下，施政者並非會確實執行前期未完成之計畫；況且，在現行之體制下，各部門間所實施之計畫缺乏協調，且縣市中長程公共建設計畫往往淪為地方上應急之措施，以致於計畫缺乏前瞻性，並且計畫在執行上亦欠缺考核制度，遂使計畫與執行品質難以掌控，因而造成現今台灣之縣市綜合發展計畫中諸多願景亦因而無法實現。

為提高計畫之可行性並且掌握計畫之執行進度及品質，在此提出三點實質之作法：

1. 民眾意見之調查：計畫之規劃與審議過程中如能適切地採取納入民眾之意見，將可減少民眾對於計畫之規劃與審議過程黑箱作業之疑慮，且能進一步化解民眾反對或抗爭之阻力，轉化為促進計畫實施之最大助力。
2. 定期與不定期資料之蒐集與分析：綜合發展計畫在規劃完成後，仍應參考部分先進國家之作法，每年進行修正及提出報告。而其資料蒐集調查及分析可透過實地訪談、調查來取得第一手資料；或是透過官方或民間相關之統計資料、研究文獻等二手資料來取得。至於資料取得之後，則需針對資料之屬性、年期上的不同加以分門別類，並藉著相關技術之應用，以資料庫的型式來呈現，以利往後使用上之便利。
3. 計畫之內容與地方年度預算配合，並且透過管理考核系統，掌控規劃及

執行的品質：在整個地方發展規劃制度中，年度的財政計畫是一個理想的手段，除了可以落實地方綜合計畫的推動外，而且可以利用年度報告的型式，扮演政策報告的角色，因此報告之內容就需要縣市的計畫委員會來準備與建議年度財政計畫中適當的地方政策、發展策略與程序以協助長程地方發展的推動。至於規劃執行品質之掌控上，則可建立管理及考核系統，如加強各行政單位（局、室）對於規劃案之實際執行狀況之瞭解或者建立一個綜合的考核組織，如專責之計畫委員會，其成原則由相關人員及當地民眾所組成，專門針對各計畫案之執行狀況及進度實質監督及掌控，以期能真正達成預期之規劃品質及目標。

三、計畫推動之建議

（一）面對近些年來全球化(globalization)與民營化(privatization)的浪潮，地方政府的角色與組織功能也將逐漸異於往常，環境改善自主能力降低，許多建設與管理工作逐漸由民間取代。不過，由歐洲先進國家的經驗顯示(Hull, 1998)：在這樣的轉變過程中，地方發展計畫的地位不僅沒有降低，而且顯得更為重要；一個良好的地方發展計畫，可發揮「指導性」，透過井然有序的引導，以非常有限的財源結合民間無窮的活力，重新型塑地方生活空間與全球競爭力，並進而激發出地方發展的潛力。

（二）到目前為止，國內縣市綜合發展計畫之目的、內容應該包含那些之問題，仍未有完全一致的看法，不同的看法引申出相異的結論。類似的現象也曾在先進國家出現，較合理的方式或許是參考部份先進國家的作法(Kitchen, 1996b)，依內容性質逕分成二部份，一部份是有關政策議題之實質性綱領或指導，這部份的內容十分少且較不易受環境變動的影響，且適合於在新的計畫體系中給予法定化；另一部份則是有關細部的行動計畫及非實質內容相當詳細，有利發展工作之推動，但因內容易受環境變遷之影響，宜配合建置良好的考核、修訂制度，例如採用類似部份。先進國家的方式，每年進行年度考核報告及計畫修訂，使計畫內容與發展需求能夠

保持同步，這也是確保縣市綜合發展計畫更具有研擬意義及使用價值的方法。

(三)發展計畫是否能夠有效實施，並非完全取決於初擬計畫之內容本身或是否為法定計畫，事實上反而可能與地方首長之意志、計畫修訂制度、計畫追蹤考評機制等有關執行者及推動輔導制度更有關係；這方面的工作以往一直為中央與地方政府所忽略，以致造成發展計畫無法有效實施或用途不如預期的錯誤印象。改善之道，惟有在新一階段的規劃進行期間，配合中央與地方組織能力的調整，重新根據上述計畫內容之分工，確立對應之權責機關及補充建置這方面的推動機制與辦法，彌補現有地方發展規劃系統的缺口。

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

附錄一 相關法令

國土綜合發展計畫法（草案）

行政院八十六年五月二十二日第二五二八次會議審查通過
八十六年六月三日台八十六內字第二五二八號函送立法院

當前國土規劃體系包括國土綜合開發計畫、區域計畫及都市計畫。其中區域計畫及都市計畫均有專法可資規範，惟最上位的國土綜合開發計畫卻無專法可以依循，且國土綜合開發計畫、區域計畫及都市計畫雖各具功能，惟未充分發揮，計畫性質亦多所重疊，未能符合社經快速發展；加之都市土地與非都市土地分屬兩套使用管制系統，且管制標準不一，亟應納入一元化之管理。爰參酌先進國家之經驗與作法，擬具本法草案，將目前國土規劃體系調整為國土綜合發展計畫及直轄市、縣（市）綜合發展計畫。

條 文	說 明
第一章 總則	章名。
第一條 為確保國土資源永續利用，促進城鄉均衡發展，改善生活環境品質，健全經濟發展，增進公共福利，特制定本法。 本法未規定者，適用其他法律之規定。	明定本法立法目的，並規定本法與其他法律適用之優先順序。
第二條 本法之主管機關，在中央為內政部，在省（市）為省（市）政府，在縣（市）為縣（市）政府。	明定本法主管機關。
第三條 本法之用語定義如下： 一、國土綜合發展計畫：係指配合國土自然資源條件及社會經濟發展情況，對全國人口、產業及公共設施在空間上為適當配置，並對土地、水等自然資源分配預為規劃之目標性及政策性長期發展計畫，作為直轄市、縣（市）綜合發展計畫與城鄉計畫及部門計畫之依據。	一、明定本法用語定義。 二、第一款明定國土綜合發展計畫為目標性、政策性的長期發展計畫，作為指導直轄市、縣（市）綜合發展計畫與城鄉計畫及部門計畫之依據。 三、第二款明定直轄市、縣（市）綜合發展計畫以直轄市、縣（市）行政轄區為範圍，上承國土綜合發展計畫，下接城鄉計畫，為直轄市、縣

<p>二、直轄市、縣(市)綜合發展計畫：係指以直轄市、縣(市)行政轄區為範圍，依據國土綜合發展計畫之目標及政策，配合相關計畫訂定之綜合性發展計畫，作為直轄市、縣(市)政府施政及城鄉計畫訂定之依據。</p> <p>三、城鄉計畫：係指以直轄市、市、鄉(鎮、市)行政轄區或指定地區為範圍，依據直轄市、縣(市)綜合發展計畫之目標及政策，實施發展許可制度及土地使用分區管制。</p> <p>四、部門計畫：係指供公共使用或促進全民福祉有關之全國性或跨越二以上省(市)、縣(市)之交通運輸設施、公共設施、公用設備、產業設施、環境保護設施、觀光遊憩設施、住宅建設或其他開發建設計畫，及為保護國土自然資源、促進國土保安、國防安全、維護自然環境、文化史蹟、促進教育、醫療、社會福利、公共安全或其他特定目的事業之需要，進行之各項計畫。</p> <p>五、目的事業主管機關：係指部門計畫之主管機關。</p> <p>六、事業計畫：係指由目的事業主管機關依其相關法令，配合綜合發展計畫訂定之中、長程事業發展計畫。</p> <p>七、限制發展地區：係指為保護國土自然資源、維護自然景觀、防治天然災害、確保國防及居住安全，依一定程序劃設，限制開發使用之地區。</p>	<p>(市)政府施政及城鄉計畫訂定之依據。</p> <p>四、第三款明定城鄉計畫以直轄市、市、鄉(鎮、市)或指定地區為範圍，為依據直轄市、縣(市)綜合發展計畫之目標及政策，實施發展許可制及分區使用管制之實質建設計畫，乃國土綜合發展計畫體系最下層計畫。有關發展許可制，由城鄉計畫法另定之。</p> <p>五、第四款明定部門計畫係指在國家經濟政策、社會文化及實質規劃政策之下因分成農業、工業、交通運輸、國防、自然保育、教育及能源供給等部門，由各目的事業主管機關為全國性、區域性或其特定目的事業需要，進行之各項計畫。</p> <p>六、第五款明定目的事業主管機關係指部門計畫之各級主管機關。</p> <p>七、第六款明定事業計畫係指由目的事業主管機關依其相關法令，配合國土綜合發展計畫或直轄市、縣(市)綜合發展計畫訂定之中、長程事業發展計畫。例如經濟部工業局擬定全國性的工業區開發計畫(類似現今工業區設置方針)為部門計畫，依據國土綜合發展計畫之指導，再訂定各縣市工業區開發計畫或各類工業區計畫之中、長程計畫則為事業計畫。</p> <p>八、第七款明定限制發展地區係指為達保護、保育、防災、安全等目的，依一定程序所劃設限制開發使用之地區。</p>
<p>第四條 國土綜合發展計畫體系分為國土綜合發展計畫及直轄市、縣(市)綜合發展計畫。 部門計畫及事業計畫不得牴觸國土綜合發展計畫。</p>	<p>一、第一項明定國土綜合發展計畫體系分為國土綜合發展計畫及直轄市、縣(市)綜合發展計畫。 二、第二項規範部門計畫及事業計畫與國土綜合發展計畫間之關係。</p>
<p>第五條 各級主管機關應分別設綜合發</p>	<p>明定各級主管機關應分別設綜合發展計</p>

	展計畫審議委員會；其組織準則由行政院定之。	畫審議委員會，其組織準則由行政院定之。
第六條	中央主管機關應會同有關機關建立國土利用之基本資料庫，從事國土調查研究。各有關機關並應配合提供必要之資料。	明定中央主管機關應會同有關機關建立國土利用之基本資料庫，同時各有關機關應配合提供必要之資料。
第二章	計畫之擬訂、審議及核定	章名。
第七條	中央主管機關應視國土之自然資源條件及社會經濟發展情況，會商有關機關擬訂國土綜合發展計畫，經中央綜合發展計畫審議委員會審議通過，報請行政院核定。	明定國土綜合發展計畫由中央主管機關擬訂，經中央綜合發展計畫審議委員會審議通過，報請行政院核定。中央主管機關擬訂前，必須會商有關機關就各部門計畫衝突之處予以協調。
第八條	國土綜合發展計畫之內容應載明下列事項： 一、國土發展目標及政策。 二、人口、產業與公共設施在國土空間發展架構及土地、水等自然資源之分配規劃。 三、各部門計畫發展構想。 四、土地使用基本策略。 五、限制發展地區及可發展地區劃設原則。 六、直轄市、縣（市）發展政策及總量管制之指導。 七、其他相關事項。	明定國土綜合發展計畫內容應載明之事項，以指導下級計畫、部門計畫及事業計畫。
第九條	直轄市、縣（市）主管機關應依國土綜合發展計畫，擬訂直轄市、縣（市）綜合發展計畫，並依下列程序核定之： 一、直轄市主管機關擬訂之綜合發展計畫，應經直轄市綜合發展計畫審議委員會審議通過，報請中央主管機關核定。 二、縣（市）主管機關擬訂之綜合發展計畫，應經縣（市）綜合發展計畫審議委員會審議通過，報請省主管機關核定後，轉報中央主管機關備查。 直轄市、縣（市）綜合發展計畫擬訂過程中應舉辦說明會。	一、明定直轄市、縣（市）主管機關應依國土綜合發展計畫，擬訂直轄市、縣（市）綜合發展計畫，並經其綜合發展計畫審議委員會審議通過，分由上一級主管機關核定。縣（市）綜合發展計畫並須轉報中央主管機關備查。 二、明定直轄市、縣（市）綜合發展計畫擬訂過程中應舉辦說明會，加強民眾參與。 三、明定直轄市、縣（市）綜合發展計畫之公開展覽，及公開展覽期間任何公民或團體提出意見之方式，與對該等意見之處理。

<p>直轄市、縣(市)綜合發展計畫擬訂後,送各該綜合發展計畫審議委員會審議前,應於各該直轄市、縣(市)政府公開展覽三十日,並應將公開展覽之日期及地點登報周知;任何公民或團體得於公開展覽期間內,以書面載明姓名或名稱及地址,向該管政府提出意見,由各該綜合發展計畫審議委員會予以參考審議,連同審議結果及計畫一併報請上級主管機關核定。</p>	
<p>第十條 直轄市、縣(市)綜合發展計畫之內容應載明下列事項： 一、直轄市、縣(市)發展目標及政策。 二、未來發展預測及成長管理策略。 三、限制發展地區及可發展地區之劃設。 四、部門計畫發展策略。 五、各鄉(鎮、市、區)發展構想及發展策略。 六、跨鄉(鎮、市、區)公共建設計畫。 七、其他相關事項。</p>	<p>一、明定直轄市、縣(市)綜合發展計畫應載明之事項。 二、第六款跨鄉(鎮、市、區)公共建設計畫,為直轄市、縣(市)綜合發展計畫之一項,係指直轄市、縣(市)範圍內跨鄉(鎮、市、區)之各項公共設施或公用設備建設計畫,如道路、上下水道、區域性公園及垃圾場等,與第四條事業計畫係指由目的事業主管機關依其相關法令,配合綜合發展計畫訂定個別之中、長程事業發展計畫者(如科技工業區計畫)有所不同。</p>
<p>第十一條 各目的事業主管機關依據國土綜合發展計畫擬訂其部門計畫及事業計畫時,應於可行性規劃階段,先徵詢中央綜合發展計畫審議委員會之意見。該委員會如發現其計畫內容抵觸國土綜合發展計畫,得請其修正之。</p>	<p>明定部門計畫及事業計畫,應於可行性規劃階段,先徵詢中央綜合發展計畫審議委員會之意見。該委員會如發現其計畫內容抵觸國土綜合發展計畫,得請其修正之。</p>
<p>第十二條 國土綜合發展計畫及直轄市、縣(市)綜合發展計畫經核定後,計畫擬訂機關應於接到核定公文之日起三十日內公告實施,並將計畫圖說函送各有關地方政府及鄉(鎮、市、區)公所分別公開展示,供人民閱覽;其展示期間,不得少於九十日。</p>	<p>明定國土綜合發展計畫及直轄市、縣(市)綜合發展計畫之公告事宜。</p>

<p>前項直轄市、縣（市）綜合發展計畫未依限公告者，中央或省主管機關得代為公告。</p>	
<p>第十三條 直轄市及縣（市）主管機關對於上級主管機關核定之直轄市、縣（市）綜合發展計畫，如有申請覆議之必要時，應於接到核定公文之日起三十日內提出，並以一次為限。經上級主管機關覆議仍維持原核定計畫時，應依前條規定公告實施。</p>	<p>明定直轄市、縣（市）政府擬訂綜合發展計畫經上級主管機關核定後，如必要得申請覆議，並以一次為限。</p>
<p>第十四條 國土綜合發展計畫及直轄市、縣（市）綜合發展計畫公告實施後，計畫擬訂機關至少應分別每十年及每五年通盤檢討一次。但有下列情事之一者，得隨時檢討修正：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。 二、為避免重大災害發生時。 三、為興辦重大開發或建設計畫時。 四、各級綜合發展計畫審議委員會為建議時。 <p>國土綜合發展計畫及直轄市、縣（市）綜合發展計畫之檢討修正，依本章規定程序辦理。</p> <p>國土綜合發展計畫公告實施後，依本法應擬訂直轄市、縣（市）綜合發展計畫或已有計畫須變更者，該直轄市、縣（市）主管機關應依規定期限辦理擬訂或變更手續，未依限辦理者，其上級主管機關得代為訂定或變更之。</p>	<p>明定國土綜合發展計畫及直轄市、縣（市）綜合發展計畫通盤檢討及隨時檢討之時機。直轄市、縣（市）主管機關未依限辦理擬訂或變更直轄市、縣（市）綜合發展計畫，其上級主管機關得代為訂定或變更之。</p>
<p>第十五條 直轄市、縣（市）主管機關或目的事業主管機關，對國土綜合發展計畫所訂定事項執行確有困難時，得提請中央綜合發展計畫審議委員會審查協調，協調不成時得提請行政院核處，必要時得修正國土綜合發</p>	<p>明定直轄市、縣（市）主管機關及目的事業主管機關，對國土綜合發展計畫所定事項執行確有困難，符合一定條件得提請行政院核處或修正國土綜合發展計畫。</p>

展計畫。	
第十六條 中央主管機關認為直轄市、縣（市）綜合發展計畫、部門計畫或事業計畫，其內容或執行措施有違反國土綜合發展計畫目標及政策者，得制止或協調修正；其辦法由中央主管機關定之。	明定直轄市、縣（市）綜合發展計畫或部門計畫或事業計畫，其內容或執行措施違反國土綜合發展計畫目標及政策者，中央主管機關得予以制止或協調修正；其辦法由中央主管機關定之。
第十七條 各級綜合發展計畫審議委員會審議計畫時，有關機關或民間團體應提供資料及必要之協助。	明定各級綜合發展計畫審議委員會於審議各相關計畫時，有關機關或民間團體應提供必要之協助。
第十八條 直轄市、縣（市）主管機關應於直轄市、縣（市）綜合發展計畫公告實施後，訂定城鄉計畫，實施發展許可制及土地使用分區管制。城鄉計畫法另定之。	國土綜合發展計畫及直轄市、縣（市）綜合發展計畫，計畫性質屬政策性、原則性及指導性。惟為落實土地開發與管理，爰明定由直轄市、縣（市）政府依直轄市、縣（市）綜合發展計畫，統合都市及非都市土地，訂定城鄉計畫，實施發展許可制及土地使用分區管制；並另定城鄉計畫法，作為法據。
第三章 限制發展地區之劃設及管理	章名。
第十九條 直轄市、縣（市）主管機關於國土綜合發展計畫公告後，應依據其限制發展地區劃設原則，劃設限制發展地區並以圖說公告之。直轄市、縣（市）主管機關未劃設、公告者，上級主管機關得代為劃設、公告。前項劃設限制發展地區作業方式、期限、程序及圖說內容，由中央主管機關定之。	限制發展地區之劃設係為保護國土自然資源、維護自然景觀、防治天然災害、確保國防及居住安全，為直轄市、縣（市）綜合發展計畫內容之一部分，惟該計畫之修訂至少得五年，基於前述劃設理由之需要，限制發展地區之劃設應在國土綜合發展計畫公告後，直轄市、縣（市）綜合發展計畫擬訂之前為之。 明定直轄市、縣（市）主管機關應依據國土綜合發展計畫之限制發展地區劃設原則，劃設限制發展地區，並以圖說公告。地方主管機關未劃設、公告者，上級主管機關得代為劃設、公告之。 明定劃設限制發展地區之作業方式、期限、程序及圖說內容，由中央主管機關定之。
第二十條 部門計畫涉及限制發展地區者，應與直轄市、縣（市）主	明定部門計畫與直轄市、縣（市）主管機關劃設限制發展地區衝突之協調核處。

<p>管機關妥予協調，必要時得請中央主管機關再協調，再協調不成，得提請行政院核處。</p>	
<p>第二十一條 限制發展地區應依其相關法令加以必要之管制，以維護生態環境及資源。</p>	<p>明定限制發展地區應加以必要之管制，以維護生態環境及資源。其相關管制事項，將於施行細則定之。</p>
<p>第二十二條 經公告為限制發展地區之範圍界線及其性質內容，非依下列情況，不得變更： 一、經該管目的事業主管機關之檢討修正所為之建議。 二、各級綜合發展計畫審議委員會之建議。 三、中央主管機關之建議。 前項限制發展地區之變更，依第十九條規定辦理；直轄市、縣（市）主管機關並應即檢討修正直轄市、縣（市）綜合發展計畫。</p>	<p>明定限制發展地區變更之時機。由於直轄市、縣（市）綜合發展計畫每五年通盤檢討一次，但限制發展地區為其計畫一部分，且為發展許可制施行依據，為因應申請發展許可案件，因時空或目的事業主管機關法令之變化，而有所調整之必要時（例如發生重大災害或水源保護區因取水口位置上移而調整等），爰作此彈性變更之規定。此外為避免與第十五條規定循通盤檢討變更有扞格之虞，規定限制發展地區變更除依第十九條規定辦理外，直轄市、縣（市）主管機關並應即檢討修正直轄市、縣（市）綜合發展計畫。。</p>
<p>第四章 附則</p>	<p>章名。</p>
<p>第二十三條 本法施行細則，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。</p>	<p>明定本法施行細則之擬訂報核程序。</p>
<p>第二十四條 本法施行日期，由行政院定之。</p>	<p>為配合國土規劃其他相關法律之制定，爰明定本法施行日期，由行政院定之。</p>

縣市綜合發展計畫實施要點

內政部 76.10.21 台內字營第五四二九七四號函發布

內政部 78.11.11 台內字營第七五 九八七號函修正

內政部 88.7.12 台內營字第八八七三八二三號函修正

- 一、為有效推動「縣市綜合發展計畫」，特訂定本要點。
- 二、本要點所稱之「縣市綜合發展計畫」(以下簡稱綜合計畫)係指為促進直轄市、縣市轄區之經濟發展，改善生活環境、對土地使用、公共設施、交通運輸、教育文化、醫療保健、觀光遊憩、公害防治、產業發展、社會福利作有計畫之發展，而制定之綜合發展計畫。
- 三、綜合計畫由內政部推動之。
- 四、綜合計畫之擬定機關在直轄市為直轄市政府，在縣市為縣市政府。
直轄市、縣市政府為擬定綜合計畫於必要時得委託有關機關或學術機構辦理。
- 五、擬定綜合計畫所需經費，直轄市、縣市政府應編列預算支應，內政部得視情況予以補助配合。
- 六、綜合計畫以直轄市、縣市之轄區為計畫範圍。
- 七、直轄市、縣市政府為擬定、審議、推動綜合計畫得視需要設置綜合計畫推展委員會(以下簡稱推展委員會)
 - (一)推展委員會以直轄市、縣市政府首長為召集人，置委員十五人至二十五人，由左列人員組成：
 - 1.主管台灣地區綜合開發計畫主管台灣地區綜合開發計畫、區域計畫及其他有關上位計畫之機關代表。
 - 2.直轄市、縣市政府有關單位主管。
 - 3.具有專門學術經驗之專家學者。
 - 4.民意機關代表。
 - (二)推展委員會之職能如左：
 - 1.綜合計畫之發展目標與發展方針之策訂。
 - 2.綜合計畫部門計畫之審議。
 - 3.綜合計畫之推動。

4.其他有關事項。

八、綜合計畫以區域計畫之計畫目標年為計畫年期。

九、綜合計畫應說明相關計畫、政策與本計畫之關係。

十、綜合計畫應表明左列現況：

- (一) 自然環境與天然資源。
- (二) 人口、經濟與產業發展。
- (三) 都市與鄉村聚落體系。
- (四) 公共、公用設施。
- (五) 土地使用與分區管制。
- (六) 交通運輸。
- (七) 觀光遊憩。
- (八) 各市、鄉鎮發展現況。
- (九) 教育文化。
- (十) 社會安全與福利、醫療保健。
- (十一) 居民意願與需求。
- (十二) 財政收支分析。
- (十三) 其他有關事項。

十一、綜合計畫之規劃應包括土地使用調查及規劃資訊系統之建立，其內容由內政部另定之。

十二、發展目標與發展方針應依據台灣地區綜合開發計畫、區域計畫及相關上位計畫之指導，參酌地方特性及民意機關意見訂定。

十三、綜合計畫依照計畫年期展望左列事項及擬訂部門計畫：

- (一) 本直轄市、縣市在未來國土、區域發展架構中之功能。
- (二) 參照區域計畫相關內容，預測人口、經濟發展、就業需求、空間發展、聚落體系，區域性公共設施、生活環境水準等事項。
- (三) 都市與鄉村聚落體系發展計畫。
- (四) 公共設施計畫。
- (五) 土地使用計畫。
- (六) 交通運輸計畫。
- (七) 教育文化發展計畫。
- (八) 醫療保健計畫。

前項第(三)(四)(六)款以地形圖標示計畫內容，第(五)款以二

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

萬五千分之一比例尺製定土地使用分區圖。綜合計畫除前列必要部門計畫外，得視地方實際需要就其他項目如觀光遊憩計畫、公害防治計畫、自然資源保育計畫、社會福利計畫及產業發展計畫等訂定部門計畫。

十四、各部門計畫應分別表明左列事項：

- (一) 計畫目標與採行策略。
- (二) 與上位計畫、相關計畫之關係。
- (三) 計畫內容。
- (四) 分期分區發展計畫（應包括四年為期之中程建設實施方案）。
- (五) 實施法令、機構、財源。

十五、綜合計畫報內政部備查。

十六、各部門計畫實施方案其屬重大建設或需要中央各部會經費補助者，應依規定行政程序報核。

十七、綜合計畫為中央各部會補助及評核直轄市、縣市政府施政計畫及其績效之重要依據。

基層建設計畫實施要點

行政院 83.10.13 台八十三內字第三八六七一號函(刊於八十三年冬字第三十三期省府公報)

一、定義

基層建設係以國家重大建設及其他專案計畫未及而為地方所迫切需要之建設為主，目的在改善基層生活及生產環境，促進地方之發展。

二、計畫目標

- (一) 協助地方基本公共設施建設與維護，平衡城鄉發展。
- (二) 改善地方民眾生活環境，提昇生活品質。
- (三) 改善地方生產環境，提高民眾所得。

三、實施週期

基層建設係地方經常性工作，其實施應配合縣市綜合發展計畫及縣市長任期作有計畫推動，以四年為一期，次期計畫於前期計畫執行成效檢討評估後，得視國家財力及地方建設需要，廣續辦理。

四、實施地區

包括台灣省、台北市、高雄市及金馬地區。

五、基層建設項目

- (一) 台灣省建設項目
 1. 協助地方基本公共設施建設與維護，平衡城鄉發展。
 - (1) 道路建設
 - 鄉道改善工程
 - 村里聯絡道路排水改善
 - (2) 排水設施
 - 鄉鎮市排水系統
 - 中小排水銜接工程
 2. 改善地方民眾生活環境，提昇生活品質。
 - (1) 山地鄉道路系統建設
 - (2) 改善偏遠地區居民生活計畫
 - (3) 改善無自來水地區給水計畫
 - (4) 社區發展計畫
 - (5) 改善喪葬設施

(6) 興修建零售及攤販市場

3. 改善地方生產環境，提高民眾所得。

(1) 產業道路及農路之興修建改善

(2) 重劃區內農路之整修及改善

4. 均衡城鄉發展計畫

(二) 台北市、高雄市建設範圍及項目，得視其需求，自行選定相關之計畫研訂辦理。

金馬地區之建設範圍及項目，得視其需求，由行政院農委會協助研擬四年計畫，分年辦理。

六、計畫經費

(一) 本要點所列各分項計畫所須經費，依照『中央對省市政府補助事項處理原則』規定辦理。金馬地區得視情況由中央酌予補助。

(二) 台灣省均衡城鄉發展計畫原則上依照鄉、鎮、市財政狀況，分為不同等級，每等級給予不同額度之經費補助，所需經費由中央與省府各半負擔。

(三) 中央政府依據本實施要點並視財政負擔能力，每年按照「政府重要經建投資計畫先期作業」程序審核省、市政府及金馬地區所提之計畫後，決定補助額度。

(四) 為達到促進地方發展及考慮地方負擔能力，省府應根據地方財政狀況、自籌經費能力及基層建設項目性質，訂定不同配合款比率，以利計畫之推行。

(五) 計畫工程用地，原則上由地方政府提供，不予補助。

七、計畫研擬、審議與管考

(一) 計畫研擬

1. 計畫之研擬以鄉鎮為規劃單位，依照縣(市)綜合發展計畫內容及區域計畫之指導原則，由下往上研提實施計畫，並循行政程序，送請縣(市)政府彙總核辦，研擬各該縣(市)基層建設計畫，送請台灣省政府審核。

2. 各鄉鎮應根據地方特性及民眾需求，每年度就其迫切需要項目提出計畫核定實施，不必涵蓋所有項目，避免資源分散，以提高建設成果。

3. 基層建設應結合地方其他建設項目與資源，作整體規劃，視分配經費多寡分期實施，以達到相輔相成效果。

(二) 計畫審議

各主管機關審核基層建設年度計畫時，應召集主辦單位舉行初審會議，並邀中央有關機關列席。各分項計畫經修正定案後，由主管機關彙編基層建設計畫，送請行政院經濟建設委員會、農業委員會分別審議後，由行政院經濟建設委員會、農業委員會分別審議後，由行政院經濟建設委員會彙整報請行政院核定實施。

(三) 計畫管考

年度計畫核定執行後，列管追蹤按季提報執行情形，並依照行政院頒「行政院各機關年終考成作業要點」辦理年終檢討。四年整體計畫執行完成後，各主管機關應於二個月內提出績效檢討總報告函送行政院經濟建設委員會、農業委員會會同審核後陳報行政院。

八、推動組織與職掌

基層建設各分項計畫之審議、推動、協調及管考事宜，中央由行政院經濟建設委員會、農業委員會協商分工，並由行政院經濟建設委員會負責綜合業務。省、市及金馬地區則由台灣省政府、台北市政府、高雄市政府及福建省政府分別指定綜合業務單位及分項計畫主辦單位負責各分項計畫之推動、協調、管考及綜合業務等事宜。

新訂或擴大都市計畫執行要點

中華民國八十六年九月二十六日內政部 86 台內營字第八六八一七四 號函訂頒

中華民國八十八年七月八日內政部 88 台內營字第八八七三八一二號函修正發布第 3、4 點條文

第一條 為配合區域計畫通盤檢討之都市發展政策，以及有效規範申請辦理新訂或擴大都市計畫之核定程序及書圖文件，特訂定本要點。

第二條 辦理新訂或擴大都市計畫，應以配合區域或都市發展所必需者為主。但有下列情形之一者，不在此限：

- (一) 配合國家重大建設。
- (二) 配合地方重大建設。
- (三) 辦理公共工程拆遷安置計畫。
- (四) 其他經行政院專案核定計畫。

第三條 須辦理新訂或擴大都市計畫之地區，各級都市計畫擬定機關應先檢具新訂或擴大都市計畫申請書，報請內政部區域計畫委員會審議通過，由內政部核可後，始得依法定程序辦理。

第四條 新訂或擴大都市計畫地區所屬之直轄市、縣（市）政府應依據本要點所規定之申請書內容及其檢核表先行審核，始得報請內政部區域計畫委員會審議。

內政部訂定或直轄市政府所擬定之計畫，得逕送內政部區域計畫委員會審議。

直轄市、縣（市）政府所需檢核項目如附表一至九。（編：附表一九請參閱 內政部公報第 5 卷 2 期 96-104 頁）

第五條 本要點所稱之新訂或擴大都市計畫申請書內容，應以書圖就下列事項表明之：

- (一) 檢核表、辦理理由、目的及法令依據。
- (二) 擬定機關。
- (三) 計畫年期、範圍、面積及行政區界。
- (四) 自然、社會與經濟環境現況及區域環境分析，包括計畫範圍之基地自然環境分析、土地使用現況、土地權屬、非都市土地使用分區及用地編定情形、土地使用潛力與限制、適宜性分析及山坡地土地可利用限度等級分布情形與比例等。

- (五) 上位計畫的指導及相關發展計畫，包括國土綜合開發計畫，各該區域計畫、縣（市）綜合發展計畫、其他相關實質發展與建設計畫、生活圈發展總量檢討及都市計畫地區發展現況等。
 - (六) 未來發展預測及調查分析，包括計畫人口及用地需求規模推估、人口引進策略、產業活動、交通運輸、公共設施等供需預測分析及調查研究等。
 - (七) 實質發展計畫構想，包括規劃原則、土地使用、交通運輸、公共設施及公用設備計畫之配置、土地使用分區管制規定等發展構想。
 - (八) 事業及財務計畫，包括土地開發方式及範圍、土地開發計畫構想、分期分區發展計畫、財務計畫等。
- 第六條 第五點第四款所稱之區域環境分析，應以縮圖方式製作示意圖，表明下列事項，納入計畫申請書：
- (一) 以比例尺二萬五千分之一臺灣地區經建版地形圖為基本圖，表明計畫範圍通往該地區生活圈中心都市之高速公路、主要幹道（含道路編號）、鐵路、周邊十公里範圍內之鄰近都市計畫、重要水庫及集水區、河流、水源水質水量保護區、依相關法令劃定之特定地區、重要土地使用與公共設施，以及與整個生活圈之關係位置。
 - (二) 如涉及前款相關法令所劃定特定地區（如附表三）之開發，除應依主管機關公告之管制事項管制外，於納入新訂或擴大都市計畫範圍時，應先徵詢主管機關之意見。（編：附表三請參閱內政部公報第3卷4期119-120頁）
- 第七條 新訂或擴大都市計畫應依下列規定辦理：
- (一) 遵循各該區域計畫所指示之都市發展政策、公共設施用地取得及建設原則。
 - (二) 依據各該區域計畫對於人口與用地需求總量管制及成長管理之指導，考量鄰近地區相關都市計畫發展，合理推估人口成長與分布，以及實際用地需求。
 - (三) 考量土地使用與環境之限制因素，審慎劃定計畫範圍，適當引導住宅社區開發及選定產業發展區位，避免土地資源不當利用。
 - (四) 全面實施容積管制，以管制都市發展強度。
 - (五) 規定開發期限及相關土地使用分區管制規定，並實施都市設計，以提高生活環境及都市計畫品質。

第八條 土地使用計畫之分區及用地劃設原則如下：

- (一) 計畫範圍依實際需要核實劃設。
- (二) 依據都市計畫定期通盤檢討實施辦法之檢討標準，核實劃設公共設施用地面積。
- (三) 依照改善停車問題方案及災害防救方案規定，加強全區之都市設計、都市防災（防洪、防震、防火）、植栽綠化等計畫，設置必要之公共停車空間，劃設足夠之都市防災設施及設備、開放空間、消防救災路線等用地。
- (四) 於適當區位規劃足夠之環保設施用地（如廢棄物處理廠、污水處理處、垃圾焚化爐、掩埋場用地等）及上下水道系統。

第九條 事業及財務計畫內容如下：

- (一) 事業計畫應包括開發主體、土地開發與處分方式、實施進度及各目的事業主管機關之協調情形等。
- (二) 財務計畫應確實依需求查明估算，包括開發成本概算、效益分析、收支平衡預估、分年財務支出概算、經費需求及籌措方式等。土地開發方式應依下列規定辦理，並符合現行政策及相關規定，兼顧計畫之公平性及可行性：
 1. 評估未來土地開發計畫之實施與事業及財務計畫之可行性。
 2. 都市計畫之新訂或擴大，除特殊原因報院核准者，應以區段徵收方式辦理開發。
 3. 施行區段徵收前，應擬具多種不同地區之替選方案，妥與土地所有權人說明，並尊重民意後再選定施行範圍。
 4. 以區段徵收方式開發時，應衡酌地方政府之財務現況及省（市）縣（市）及鄉（鎮、市）所能舉借之公共債務未償餘額上限規定。

第十條 未依本要點規定辦理之新訂或擴大都市計畫案，不得列入政府年度施政計畫內辦理。

離島建設條例

中華民國八十九年四月五日公布

- 第一條 為推動離島開發建設，健全產業發展，維護自然生態環境，保存文化特色，改善生活品質，增進居民福利，特制定本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規定。
- 第二條 本條例所稱之離島，係指與臺灣本島隔離屬我國管轄之島嶼。
- 第三條 本條例所稱重大建設投資計畫，係指經中央主管機關認定之重要產業投資或交由民間機構辦理公共建設之計畫。
- 第四條 本條例之主管機關：在中央為行政院；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府為審議、監督、協調及指導離島建設，中央主管機關得設置離島建設指導委員會，由行政院院長召集之。前項指導委員會之主要職掌為審議離島綜合建設實施方案及協調有關離島重大建設計畫推動等事項；其設置要點，由行政院定之。
- 第五條 縣（市）主管機關應依據縣（市）綜合發展計畫，擬訂四年一期之離島綜合建設實施方案，其內容如下：
- 一、方案目標及實施範圍。
 - 二、實施策略。
 - 三、基礎建設。
 - 四、產業建設。
 - 五、教育建設。
 - 六、文化建設。
 - 七、交通建設。
 - 八、醫療建設。
 - 九、觀光建設。
 - 十、警政建設。
 - 十一、社會福利建設。
 - 十二、天然災害防制及濫葬、濫墾、濫建之改善。
 - 十三、分年實施計畫及執行分工。
 - 十四、分年財務需求及經費來源。
 - 十五、其他。

第六條 離島綜合建設實施方案應經離島建設指導委員會審議通過，報請行政院核定後實施。

前項實施方案，縣（市）主管機關每四年應通盤檢討一次，或配合縣（市）綜合發展計畫之修正，進行必要之修正；其修正程序，依前項程序辦理。

第七條 為鼓勵離島產業發展，經中央主管機關認定為重大建設投資計畫者，其土地使用變更審議程序，自申請人送件至土地使用分區或用地變更完成審查，以不超過一年為限。

前項重大建設投資計畫之認定標準，由離島建設指導委員會擬訂，報請行政院核定之。

重大建設投資計畫其土地使用變更由縣（市）政府核定之，不受非都市土地使用管制規則暨相關法令之限制。

第八條 離島重大建設投資計畫所需用地，屬公有土地者，目的事業主管機關得辦理撥用後，訂定期限以出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式，提供民間機構使用，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條或地方政府公產管理法令之限制。離島重大建設投資計畫屬交由民間機構辦理公共建設者，其所需用地屬私有土地時，由目的事業主管機關或民間機構與土地所有權人協議以一般買賣價格價購，協議不成或無法協議時，目的事業主管機關得辦理徵收；於徵收計畫中載明以聯合開發、委託開發、合作經營、出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式，提供民間機構開發、興建、營運，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條或地方政府公產管理法令之限制。

目的事業主管機關或縣（市）政府為因應民間機構投資離島重大建設取得所需土地，得選定適當地區，報請中央主管機關核准後逕行辦理區段徵收；區段徵收範圍確定後，經規劃為因應民間機構投資之土地得預為標售，不受平均地權條例第五十三條及第五十五條之二之限制。

第九條 本條例適用之地區，於實施戰地政務終止前，因徵收、價購或徵購後登記為公有之土地，土地管理機關已無使用或事實已廢棄使用者，原土地所有權人或其繼承人得於本條例公布之日起三年內向該管土地管理機關申請按收件日當年度公告土地現值計算之地價購

回其土地。但徵收、價購或徵購之價額超出該計算所得之地價時，應照原徵收、價購或徵購之價額購回，土地管理機關接受申請審查合於規定者，應通知該申請人於三十日內繳價，逾期不繳價者，視為放棄。土地管理機關於接受申請後，應於三十日內答覆申請人，申請人得向土地所在地縣（市）政府申請調處。

縣（市）政府為前項調處時，得準用土地法第五十九條規定處理。澎湖地區之土地，凡未經政府法定程序徵收、價購或徵購者，應比照辦理。

第十條 澎湖、金門及馬祖地區之營業人，於當地銷售並交付使用之貨物或於當地提供之勞務，免徵營業稅。

澎湖、金門及馬祖地區之營業人進口並於當地銷售之商品，免徵關稅；其免稅項目及實施辦法，由財政部定之。

第十一條 國防部應配合離島開發建設計畫減少離島軍事管制。

第十二條 離島地區接受國民義務教育之學生，其書籍費及雜費，由教育部編列預算補助之。

因該離島無學校致有必要至臺灣本島或其他離島受義務教育之學生，其往返之交通費用，由教育部編列預算補助之。

第十三條 為維護離島居民之生命安全及身體健康，行政院應編列預算補助在離島開業之醫療機構，並訂定特別獎勵及輔導辦法。

對於應由離島緊急送往臺灣本島就醫之急、重症病人，其往返交通費用，由行政院衛生署補助之。

第十四條 離島用水、用電，比照臺灣本島平均費率收取；其營運單位因依該項費率收費致產生之合理虧損，由中央目的事業主管機關審核後，編列預算撥補之。

第十五條 依本條例所為之離島開發建設，由中央政府編列預算專款支應，若有不足，由離島開發建設基金補足之。

第十六條 為加速離島建設，中央主管機關應設置離島建設基金，基金總額不得低於新臺幣參佰億元，基金來源如下：

- 一、中央政府分十年編列預算或指定財源撥入。
- 二、縣（市）主管機關編列預算撥入。
- 三、基金孳息。
- 四、人民或團體之捐助。

五、其他收入。

離島建設基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。

第十七條 第十二條至第十四條之補助辦法，由離島建設指導委員會會同各目的事業主管機關擬訂，報請行政院核定之。

第十八條 為促進離島發展，在臺灣本島與大陸地區全面通航之前，得先行試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航，不受臺灣地區與大陸地區人民關係條例等法令限制；其實施辦法，由行政院定之。

第十九條 本條例施行細則，由中央主管機關定之。

第二十條 本條例自公布日施行。

預算法（部份條文）

中華民國二十一年九月二十四日國民政府制定公布全文九十六條

中華民國二十六年四月二十七日國民政府修正公布全文八十九條

中華民國二十七年一月一日施行

中華民國三十七年五月二十七日總統令修正公布全文六十四條

中華民國四十二年六月二十日總統令修正公布全文七十四條

中華民國四十六年四月十九日總統令修正公布第四十八條至第五十條條文

中華民國四十八年八月十二日總統令修正公布第十條條文

中華民國六十年十二月十七日總統令修正公布全文七十九條

中華民國八十七年十月二十九日總統令修正公布全文一百條

同年月日行政院台（87）忠授字第 九二六 號令定於同年月日施行

第三章 預算之審議

第四十八條 立法院審議總預算案時，由行政院長、主計長及財政部長列席，分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過。

第四十九條 預算案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序，其中歲入以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別決定之；歲出以擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別決定之。

第五十條 特種基金預算之審議，在營業基金以業務計畫、營業收支、生產成本、資金運用、轉投資及重大之建設事業為主；在其他特種基金，以基金運用計畫為主。

第五十一條 總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決，並於會計年度開始十五日前由總統公布之；預算中有應守秘密之部分，不予公布。

第五十二條 法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律所不許者，不在此限。

立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理。

第五十三條 總預算案於立法院全院各委員會聯席會議及院會審查時，得限定議題及人數，進行正反辯論或政黨辯論。

第五十四條 總預算案之審議，如有部分未經通過，致總預算全案不能依第五十一條期限完成時，各機關預算之執行，依下列規定為之：

一、收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。二、支出部分：

(一)新興資本支出及新增科目，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。但依第八十八條規定辦理者，不在此限。

(二)前目以外之科目得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。

三、履行其他法定義務之收支。四、因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。

第四章 預算之執行

第五十五條 各機關應按其法定預算，並依中央主計機關之規定編造歲入、歲出分配預算。

前項分配預算，應依實施計畫按月或按期分配，均於預算實施前為之。

第五十六條 各機關分配預算，應遞轉中央主計機關核定之。

第五十七條 前條核定之分配預算，應即由中央主計機關通知中央財政主管機關及審計機關，並將核定情形，通知其主管機關及原編造機關。

第五十八條 各機關於分配預算執行期間，如因變更原定實施計畫，或調整實施進度及分配數，而有修改分配預算之必要者，其程序準用前三條之規定。

第五十九條 各機關執行歲入分配預算，應按各月或各期實際收納數額考核之；其超收應一律解庫，不得逕行坐抵或挪移墊用。

第六十條 依法得出售之國有財產及股票，市價高於預算者，應依市價出售

第六十一條 各機關執行歲出分配預算，應按月或分期實施計畫之完成進度與經費支用之實際狀況逐級考核之，並由中央主計機關將重要事項考核報告送立法院備查；其下月或下期之經費不得提前支用，遇有賸餘時，除依第六十九條辦理外，得轉入下月或下期繼續支用。但以同年度為限。

第六十二條 總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用。但法定由行政院統籌支撥之科目及第一預備金，不在此限。

第六十三條 各機關之歲出分配預算，其計畫或業務科目之各用途別科目中有一科目之經費不足，而他科目有賸餘時，應按中央主計機關之規

定流用之。但不得流用為用人經費。

第六十四條 各機關執行歲出分配預算遇經費有不足時，應報請上級主管機關核定，轉請中央主計機關備案，始得支用第一預備金，並由中央主計機關通知審計機關及中央財政主管機關。

第六十五條 各機關應就預算配合計畫執行情形，按照中央主計機關之規定編製報告，呈報主管機關核轉中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關。

第六十六條 中央主計機關對於各機關執行預算之情形，得視事實需要，隨時派員調查之。

第六十七條 各機關重大工程之投資計畫，超過五年未動用預算者，其預算應重行審查。

第六十八條 中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關得實地調查預算及其對待給付之運用狀況，並得要求左列之人提供報告：

- 一、預算執行機關。
- 二、公共工程之承攬人。
- 三、物品或勞務之提供者。
- 四、接受國家投資、合作、補助金或委辦費者。
- 五、管理國家經費或財產者。
- 六、接受國家分配預算者。
- 七、由預算經費提供貸款、擔保或保證者。
- 八、受託辦理調查、試驗、研究者。
- 九、其他最終領取經費之人或受益者。

第六十九條 中央主計機關審核各機關報告，或依第六十六條規定實地調查結果發現該機關未按季或按期之進度完成預定工作，或原定歲出預算有節減之必要時，得協商其主管機關呈報行政院核定，將其已定分配數或以後各期分配數之一部或全部，列為準備，俟有實際需要，專案核准動支或列入賸餘辦理。

第七十條 各機關有左列情形之一，得經行政院核准動支第二預備金及其歸屬科目金額之調整，事後由行政院編具動支數額表，送請立法院審議

- 一、原列計畫費用因事實需要奉准修訂致原列經費不敷時。
- 二、原列計畫費用因增加業務量致增加經費時。

三、因應政事臨時需要必須增加計畫及經費時。

第七十一條 預算之執行，遇國家發生特殊事故而有裁減經費之必要時，得經行政院會議之決議，呈請總統以令裁減之。

第七十二條 會計年度結束後，各機關已發生尚未收得之收入，應即轉入下年度列為以前年度應收款；其經費未經使用者，應即停止使用。但已發生而尚未清償之債務或契約責任部分，經核准者，得轉入下年度列為以前年度應付款或保留數準備。

第七十三條 會計年度結束後，國庫賸餘應即轉入下年度。

第七十四條 第七十二條規定，轉入下年度之應付款及保留數準備，應於會計年度結束期間後十日內，報由主管機關核轉行政院核定，分別通知中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關。

第七十五條 誤付透付之金額及依法墊付金額，或預付估付之賸餘金額，在會計年度結束後繳還者，均視為結餘，轉帳加入下年度之收入。

第七十六條 繼續經費之按年分配額，在一會計年度結束後，未經使用部分，得轉入下年度支用之。

第七十七條 總預算所列各附屬單位預算機關應行繳庫數，經立法程序審定後如有差異時，由行政院依照立法院最後審定數額，調整預算所列數額並執行之。

第七十八條 各附屬單位預算機關應行繳庫數，應依預算所列，由主管機關列入歲入分配預算依期報解。年度決算時，應按其決算及法定程序分配結果調整之，分配結果，應行繳庫數超過預算者，一律解庫。

第七章 附則

第九十一條 立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律。

第九十二條 未依組織法令設立之機關，不得編列預算。

第九十三條 司法院得獨立編列司法概算。行政院就司法院所提之年度司法概算，得加註意見，編入中央政府總預算案，併送立法院審議。司法院院長認為必要時，得請求列席立法院全院各委員會聯席會議。

第九十四條 配額、頻率及其他限量或定額特許執照之授與，除法律另有規定外，應依公開拍賣或招標之方式為之，其收入歸屬於國庫。

第九十五條 監察委員、主計官、審計官、檢察官就預算事件，得為機關或附屬單位起訴、上訴或參加其訴訟。

第九十六條 地方政府預算，另以法律定之。前項法律未制定前，準用本法之規定。

第九十七條 預算科目名稱應顯示其事項之性質。歲入來源別科目之名稱及其分類，依財政收支劃分法之規定；歲出政事別、計畫或業務別與用途別科目之名稱及其分類，由中央主計機關定之。

第九十八條 預算書表格式，由中央主計機關定之。

第九十九條 本法修正施行後，因新舊會計年度之銜接，行政院應編製一次一年六個月之預算，以資調整。

第一百條 本法自公布日施行。本法修正條文施行日期，由行政院於修正條文公布後兩個會計年度內定之。

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

附錄二 美國喬治亞 (Georgia 州) 的綜合發展規劃機制

簡介

<http://www.dca.state.ga.us/planning/index.html>

1989 年喬治亞州議會通過「喬治亞規劃實施法」(The Georgia Planning Act)，這項實施法建立一套“由下而上”(bottom-up)的綜合發展規劃機制，先進行地方政府層次的綜合發展計畫，然後再協調統合設計出區域層次的綜合發展計畫，最後才形成州層次的綜合發展計畫。過程中，州政府社區事務部(Department of Community Affairs)依據「喬治亞規劃實施法」之規定，制訂一項「協調規劃工作方案」(DCA's Coordinated Planning Program)，擔負起各綜合發展計畫協調、統合與管理的工作。亦即地方政府擬訂與修正綜合發展計畫時，州政府提供多種形式的協助，包括：提供指導、審查 (reviewing)綜合發展計畫、確保地方綜合發展計畫之內容與州的方向一致、提供計畫實施時技術與財政上的支援等。

「協調規劃工作方案」的核心工作之一是：州內各地方政府必須準備長期綜合發展計畫，明確提出地方未來發展的目標與標的，並制訂達成前述發展目標與標的之作法；同時希望綜合發展計畫能成為引導地方政府各項決策的基礎。此外，地方政府也必須另行準備「短期推動方案」(Short Term Work Program, STWP)，所謂的「短期推動方案」是以五年為期，規劃出未來五年擬分期推動的綜合發展計畫實施計畫。

「喬治亞規劃實施法」規定地方政府至少每五年更新一次，每十年至少全面更新綜合發展計畫一次。惟有依照規定研訂綜合發展計畫與「短期推動方案」之地方政府方具有州政府補助之資格。

到一九九七年六月為止，99%的地方政府已完成綜合發展計畫，23%的地方政府並已修訂綜合發展計畫一次。

「喬治亞規劃實施法」也規定：如果綜合發展計畫或短期推動方案中的個別大規模發展計畫之影響範圍，超越地方政府行政管轄之範圍時，該項發展計畫必須另行提出「區域衝擊發展」(Developments of Regional Impact，

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

DRI)報告。每個 DRI 均必須送往「區域發展中心」(Regional Development Center, RDC)接受審議與建議。「區域發展中心」在地方政府擬訂綜合發展計畫時，扮演著顧問、協調的角色；過程中，「區域發展中心」也會將 DRI 送往受影響的鄰近地方政府，以聽取相關的意見及瞭解他們是否贊同；這項制度的運作十分順暢，頗受地方政府好評。

至於「區域發展中心」的運作經費則是以「工作季報」的方式向州政府報告及申請（參閱資料篇）。

整體而言，地方綜合發展規劃推動的成效十分良好，州政府也持續藉由補助及貸款的手段來敦促地方政府儘量依照綜合發展計畫之內容來進行各項的施政。

附錄三 英國地方綜合發展規劃機制簡介

英國地方發展計畫有三種

(<http://www.planning.detr.gov.uk/ppg12/7.htm>) (參閱資料篇)：

- 一、 結構計畫(structure plans)：結構計畫有三個特性：(一)針對地方之規劃與發展控制工作，提供策略性的政策架構；(二)確保未來發展的準備工作是務實的，而且與國家及區域政策一致；(三)使鄰里社區性之地方計畫彼此一致。英國境內每個地方政府均應擬訂該地區之結構計畫，其規劃年期至少為十五年以上。
- 二、 地方計畫(local plans)：地方計畫則進一步列出地方發展的政策細節及具體的發展建議，可引導大多數的日常規劃決策；地方計畫也可指定行政轄區內任何一個地區為所謂的「行動區」(action areas)，另行擬訂更詳細的綜合發展(或再發展)計畫，其規劃年期為十年。1991年所通過的法律即強制各地必須擬訂地區性(district-wide)的地方計畫。
- 三、 單位發展計畫(unitary development plans)：類似國家公園等也被鼓勵擬訂單位發展計畫，具內容分成二部份：第一部份類似非都會區的結構計畫，第二部份則類似非都會區的地方計畫。

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

附錄四 「國土綜合開發計畫法」圓桌會議會議記錄

中華民國八十八年三月十九日

附表 4-1 全國國土及水資源會議結論與建議具體行動計畫分工表

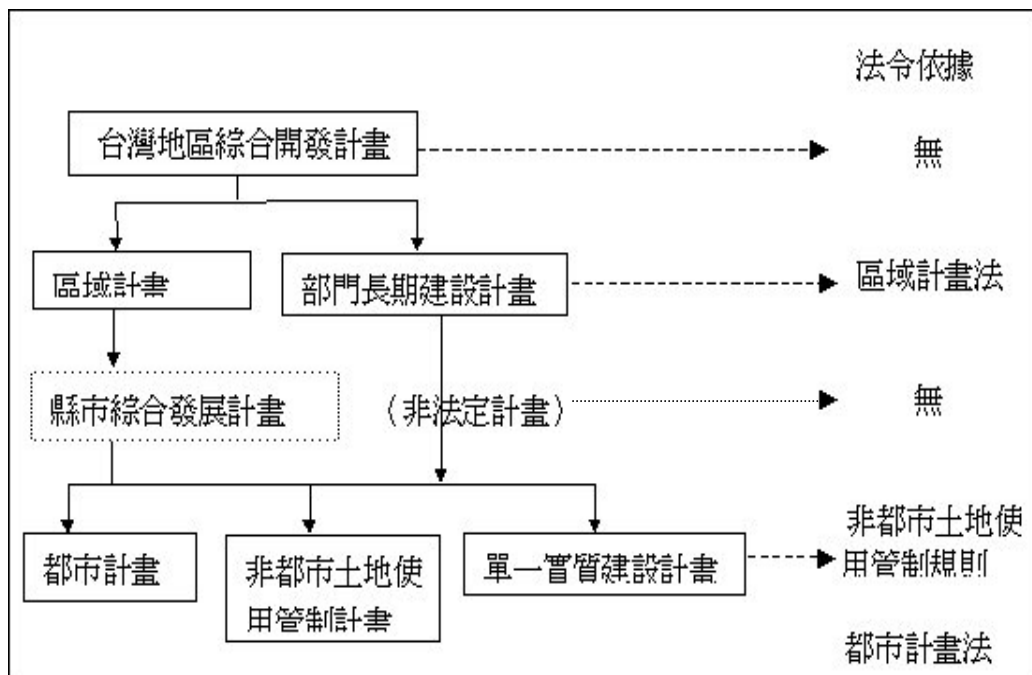
採行措施	具體行動計畫之內容	說 明	主/協辦單位	完成時程
加強國土綜合開發計畫以及縣市綜合發展計畫之規劃,並與中長程公共建設計畫制度、中長程預算制度相結合	一、制定「國土綜合發展計畫法」	研訂「國土綜合發展計畫法」(草案)。	內政部	八十九年十二月
	二、修訂「國土綜合開發計畫」	於「國土綜合發展計畫法」完成立法後,配合國土資料庫的建立,修訂「國土綜合開發計畫」。	內政部	俟國土法完成立法後一年內完成
	三、制(修)訂縣市綜合發展計畫	一、配合國土綜合發展計畫法內容,重新擬訂縣市綜合發展計畫。	經建會、縣市政府	俟國土法完成立法後一年內完成
	四、建立完成「中長程公共建設計畫」	二、推動國土綜合開發計畫體制建立,落實有關縣市綜合發展計畫之構想措施,及配合推動政府中長程公共建設計畫,全面修訂縣市綜合發展計畫。	經建會	九十年十二月
	五、積極推動中長程預算之建立及落實	配合中長程預算制度之建立,各部會自九十年度開始建立中長程公共建設計畫。	經建會	八十九年十二月
		依據行政院核定之「確立中程計畫預算作業制度推動方案」,於編製九十年度中央政府總預算案時,全面推動實施,並將依實施結果逐年檢討改進。	主計處	經常辦理

國土綜合發展體系之架構

李永展 前國立政治大學地政學系教授

一、目前國土計畫體系架構

台灣地區的國土計畫體系(如附圖 4-1 所示)以民國 68 年所擬定的台灣地區綜合開發計畫為最上位的實質發展計畫，其範圍以台灣地區為對象，其內容為目標性、指導性、政策性的長期理想性計畫策略；區域計畫則在整個計畫體系中位於中間協調的地位，透過區域性管轄權的發揮，協調縣市關係並擬定區域成長及區域間均衡發展計畫；都市計畫及非都市土地使用管制規則針對實質土地使用發揮管制作用，明定土地的發展限度，多為抑制性質的規範。縣市綜合發展計畫在目前體制中尚未立法明定，但多數縣市基於縣市長的施政理念及地方的發展前景，相繼邀請有關學術研究單位，依各縣市的發展潛力及限制及配合上位計畫，擬訂整合性的縣市綜合發展計畫，作為各縣市的施政藍圖。



附圖 4-1 台灣地區國土計畫體系圖

二、計畫體系結構性的匱乏

以下將從國土計畫體系的計畫擬定、計畫審議、及計畫實施等三個向度來檢視國土計畫體系結構性的匱乏與開發和管理制度面臨的問題。

(一) 計畫擬定的缺失

《台灣地區綜合開發計畫》是國家發展計畫的空間計畫，具體而言，即對人口、產業、實質設施和天然資源等在空間上的發展及保育計畫，透過空間計畫協調經濟、社會、國防及文化等項建設，謀求實質設施在空間上合理的發展（蔡勳雄、郭翡玉，1986；張景森，1992）。但是，國家長期發展目標模糊，短期經建計畫掛帥，以至於綜開計畫的擬定與修訂都配合著國家經濟建設計畫的腳步，完全根據短期的六年國建計畫來修改長程的綜開計畫，這也正反應綜開計畫在目前政治體制中的地位與綜開計畫擬定之目的（張景森，1992）。正因如此，上位綜開計畫一直缺乏法源依據，使得下位計畫（都市計畫與區域計畫）缺乏上位計畫或政策的指導，導致下位計畫在管理層面失去全面性的管制目的、標準與總量控制，而且不同使用性質與強度的國土資源卻適用相同之規劃標準，以至於都市地區的環境品質惡劣；非都市地區的土地資源遭受破壞（王鴻楷，1994）。

(二) 計畫審議制度的課題

現有立法依據的區域計畫與都市計畫，其計畫審議制度係建構在台灣特殊的政治經濟脈絡之下，並反映出我國中央集權、上級政府對下級政府事事管制的組織特性，因此審議過程冗長、地方自治權力受損。在綜開計畫審議方面，經建會雖透過《政府重要經建投資計畫先期作業實施要點》對重大建設予以審核，但是審核作業單位並非全然是國土政策主管單位，且審核作業偏向成本效益、技術方法、財務方案、市場狀況等經濟性分析，對於國土及區域發展需要無法通盤考量（蕭家興，1985；張景森，1992）。此外，經建會雖然可以透過經建計畫的擬定，指導與協調各部門發展計畫，以及透過行政院交議的重要議案之審議、各級政府與各級事業單位施政計畫之審議、每年或定期提出綜開計畫執行情形之檢討以推動綜開計畫之實施（蔡勳雄、郭翡

玉，1986；張景森，1992），但是，一直到1985年的《經建會組織條例》完成之前，經建會只是行政院幕僚單位，對綜開計畫的審核權只不過是審議的建議權，欲推動實質綜開計畫，實有困難（蔡勳雄、郭翡玉，1986；張景森，1992）。另外，以都市計畫層次而言，計畫審議的體系基本上是一由上而下的審議過程：計畫由地方政府擬訂，然而是否採用則需經三級（中央、省、市縣）的審議過程，主要的審議單位為各級都委會。且由於地方行政首長是委員會的主委，同時也擁有委員任命權，既是球員也是裁判，因此在決策過程中，想維持民主方式的制衡機制幾乎是不可能的。都委會成為行政體系的橡皮圖章，對於計畫執行的監督功能可謂蕩然無存。再者，各級都委會間的權責與功能劃分不清，因此各級都委會只是重複地審查計畫的內容，中央都委會忽略了基層政策與作業的運作模式，可以輕易推翻地方都委會所作的決議，與加諸地方基層認為不合理的要求，結果造成中央與地方的認知差異和關係絕裂，以及地方無權、中央無政策，計畫的審議全無章法可言（王鴻楷，1994）。

（三）計畫實施面的缺失

綜觀整個國土計畫體系的實施層面，上位計畫之台灣地區綜開計畫缺乏法源依據，造成指導正當性的匱乏；區域計畫演化成具體可行之都市計畫與地方行政單位日常決策之指導方針，則遭遇到以下的困難：

1. 沒有區域層級政府負責區域計畫的執行

由於現行區域計畫功能過於一般性，等於是一區域政府，但是又沒有政府之一般權力，致使區域計畫在執行上遭遇相當的困難。在台灣特殊的中央集權體制下，地方的重大建設均由中央決策，實際執行擬定機關（內政部營建署或台灣省政府住都局）與各事業主管機關間並無上下統屬之關係，而且只是內政部之二級單位及省政府之三級單位，層級偏低且人力短缺，不易建立區域計畫之權威指導地位以指導各項基本建設計畫。即使是對各部門之協調功能，由於法定的協調配合機會，僅於區域計畫審議階段，透過區域計畫委員會之組成，進行協調配合。對於區域計畫之推動、各項基本建設之規劃、部門之協調配合則無法定之約束力（夏正鐘、郭翡玉，1986；張景森，1992：-10）。

2. 功能不明、內容空泛

由於欠缺區域政策的具體指導，台灣地區的四個區域計畫成為沒有具體任務的一般性計畫與綜開計畫的細部計畫，目的即為了使目標性、指導性、政策性之長期發展構想與綱要得以實現。這種將區域計畫視為小一號綜開計畫的作法，模糊了區域計畫跨行政區規劃的特有功能，而使得規劃內容空泛，缺乏權威。區域計畫係針對特定功能區域（水源區、海岸區、森林、溼地、洪水平原、地下水補注區等功能區域）所作之區域機能之分布政策、成長管理措施、基本建設計畫、資源開發保育計畫與地域振興計畫等，而不應以行政區界作為區域範圍之界定（張景森，1992）。此外，區域計畫傾向實質取向，對於區域發展規劃並不明確，因此無法為地方發展規劃出全盤而直接可用的指導原則（王鴻楷，1994）。

在都市計畫法實施方面，《都市計畫法》第十五條及第十七條規定：市鎮計畫應先擬訂主要計畫書，並就其計畫地區範圍預計之發展趨勢及地方財力，訂定分區發展優先次序。但是，由於地方派系的運作與地主對土地開發預期暴利的投機心態，而無法忍受土地的延緩開發，透過對縣市都市計畫委員會決策的操控，迫使地方政府予以妥協，從中得到利益的保障與權力的擴張（陳東升、周素卿，1992）。於是，在公共設施建設及建管上無視分期分區管制的存在，造成都市成長的失控，以及加重地方政府沈重的財政負擔（王鴻楷，1994）。

三、國土綜合開發計畫法草案之主要內容

根據行政院經建會多次召開國土綜合開發計畫研討會的成果歸納，於民國 84 年 8 月推出《國土綜合開發計畫法草案》，其主要內容如下：

（一）釐清國土空間計畫體系之相互關係

為有效達成國土綜合開發計畫之規劃與執行目的，兼顧現有行政組織之權責，國土規劃之體系將擬定為：

1. 國土綜合開發計畫與縣市綜合發展計畫兩級制。國土綜合開發計畫制訂目標與政策，以指導中央及地方各公私部門之開發建設工作；縣市綜合發展計畫秉承國土綜合開發計畫之指導，就個別縣市研擬土地使用計畫並實施發展許可制度加以管理，同時研擬推動縣市內各部門施政短中程計畫，

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

以進行公共建設。

2. 區域計畫之定位則調整為功能性計畫，依不同性質目的及相關法令，指定特定區域範圍，進行保育、防治、開發建設、管理計畫，並訂名為特定區域計畫。
3. 都市計畫以加強都市建設與管理為重點，進行都市更新整建及都市設計工作，以提升都市生活環境品質。

(二) 設置國土綜合開發計畫審議委員會

作為審議客觀公正與保持超然於主管機關之地位，國土綜合開發計畫審議委員會之職掌為：

1. 綜合開發計畫基本目標、發展政策之訂定。
2. 國土綜合開發計畫之審議。
3. 特定區域發展建設或保育計畫有關政策之審議。
4. 部門計畫有關政策方針之審議。
5. 限制發展地區劃設、調整事宜。
6. 其他有關國土綜合開發計畫事項之協調或審議。

四、國土綜合開發計畫之土地資源利用原則

經建會於民國八十四年八月提出《國土綜合開發計畫法草案》為將來國土開發計畫的法令依據，其中對於區域土地資源利用之原則，將台灣地區之國土資源區分為「限制發展地區」與「可發展地區」，以下就《國土綜合開發計畫法草案》中初擬之限制發展地區與可發展地區土地資源利用原則，分述如下（經建會，1995）：

(一) 區域土地資源之限制發展地區

1. 限制發展地區之劃設

根據永續發展之理念，在土地經營管理方面，為確保生態環境保育及安全的生活與生產環境，依現行法令及計畫體系指定限制發展地區，依其特性分為下列六類：生態敏感地區、文化景觀敏感地區、資源生產敏感地區、天然災害敏感地區、國防安全用地及其他。

2. 限制發展地區之經營管理原則

為維護區域土地資源與生態環境資源之永續發展，以及保育國土資源、維護自然景觀、確保國民生活安全，對於區域土地資源之限制發展地區，應加於必要之管制，禁止一切人為開發與使用，非經中央主管機關之審議同意，不得變更。另外對於特定區域計畫性質涉及國防安全、災害防護、自然或生態資源保育、文化古蹟景觀保護者，其計畫內容應作為限制發展區劃設之依據。

(二) 區域土地資源之可發展地區

可發展地區之開發利用應建立「土地發展許可制」，直轄市、縣市政府得依據各該縣市綜合發展計畫之目標與構想，劃設指定實施發展許可地區，並視規模、大小與機能，區分為下列三階段：

1. 規劃許可

凡為建設開發或保育管制之需要，變更土地使用性質分區者，均需申請規劃許可，以區位、外部設施及對社會、經濟與自然環境影響為主。由中央或省級國土綜合計畫審議委員會審查核發，必要時得授權各目的事業主管機關核發。

2. 開發許可

凡需配置公共設施者，均需申請開發許可，以開發區內之內部設施與對自然環境之衝擊考量為主。由地方主管機關核發。

3. 建築許可

凡需開發建築基地者，均需申請建築許可，以規範建築基地之建築。由地方主管機關核發。

(三) 新國土計畫體系

新的國土計畫體系是一個四階層的上下統屬的組織結構。與現行體制最大的不同點有四點（王鴻楷，1994）：

1. 區域計畫為縣市綜合發展計畫所取代，區域層級僅剩下都會區發展計畫、環境敏感地區保育計畫及特殊地區振興計畫。
2. 全國性之國土綜合發展計畫及院轄市與縣市級的綜合發展計畫予以法制化。
3. 區、鄉鎮市級之計畫予以充實，使之成為指導區、鄉鎮市級整體發展的計畫（非僅現行之都市計畫主要計畫或非都市土地分區使用計畫），其下有類似現行都市計畫的細部計畫。
4. 都市計畫地區與非都市地區併入同一城相計畫體系管理。各級計畫間之關係及內容大要如圖二所示。

上述第三點所提及之區、鄉鎮市級計畫，定義為：將都市與非都市土地納入同一的管理系統，受縣市綜合發展計畫之指導，主要分為兩個層次：市鎮土地使用計畫 - - 以全市鎮土地為範圍，將各部門作明確的政策陳述，以小比例尺示意圖表達開發構想；地區計畫與開發計畫 - - 依市鎮土地使用計畫指定可供發展地區擬定計畫，進行細部的規劃與設計（林子瑜，1993）。

（四）新行政、決策體系的設計原則

針對現有計畫體系，在計畫擬定方面、計畫審議方面、計畫實施方面產生的課題，解決之道即重新建構一新的行政、決策體系，而它的設計原則包括：分權與參與原則、制衡原則、溝通與協調原則、依法行政原則、簡化計畫核定程序原則、計畫區與單一政府轄區重合原則等六項，分述如下（王鴻楷，1994；p：565-570）：

1. 分權與參與原則

從政治的層面看，參與是一種社會學習過程，新制度的建立應設計符合決策權向下分散、民眾能充分參與影響其權益之決策過程的要求。而一個充分民主、公平的國土計畫決策，應該為所有的環境使用者以及對社會或環境發展有進步立場的團體提供參與的機會，以反應社會多元價值與發

展可能性的過程。從這個角度思考，國土計畫之分權與參與原則有其正當理由及可欲性：(1)國土開發最直接的土地使用效應與環境品質影響是地區性的，民眾既為此後果的最終承受者，當然對相關的決策過程有參與權；(2)分權（以及審議層級的減少）有助於克服官僚體系資訊流通不暢與資訊扭曲的問題，並且產生對體系中從上到下之決策模式的糾正作用；(3)因地制宜的分權原則，使地方文化、環境特色更易於維護與發展；(4)分權與參與的程度即是台灣民主化政治發展程度；(5)增強民眾對社區、國家的認同感；(6)讓民眾在日常生活經驗上，自我經營社區與環境的發展；(7)減低公部門計畫的阻力。

2. 制衡原則

針對官僚體系縱向階層式分離與橫向分責所產生的決策疏於協調、整合之先天性弊病，極需外來壓力形成的制衡機構，以監督並改正國土規劃體系的技術官僚部門，然而，這個新的制衡機構，決不是由長期共生共利的民意機構擔任，而是期望建立另一種形式的政府部門間的功能與權力再轉化關係。

3. 溝通與協調原則

國土計畫體系是一多層級的結構，因此各計畫層級之間的指導、承接關係是構造的意義，因此關係的密切性對整個體系的運作成敗有基本的重要性。為了使此密切性得以形成，自上至下的指導（政策、上位計畫的要求、相關規劃及決策規範）與由下而上的反應（資料、問題的界定、相關意見及要求）再新決策體系中應有順暢的、直接的、不可避免的流通機制。

4. 依法行政原則

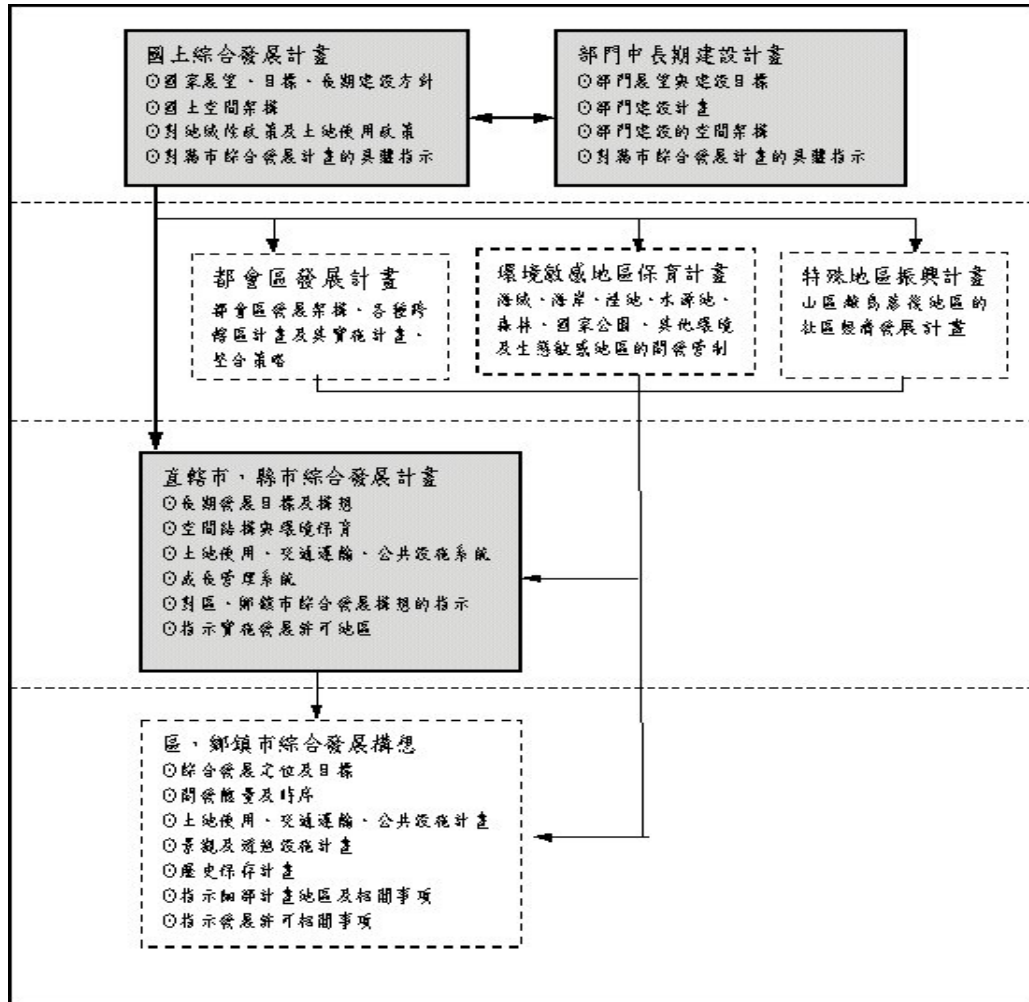
為落實國土開發體系的構想，針對具強制性的要求、規範及程序，應透過立法之方式行之，以求其可靠性。此外應考慮國土計畫體系不同層級的差異性、功能性、目的性，分別立法與整合多種法案，使計畫體系成為內容完整統一、組織嚴明的法律體系，與依法行政的最高指導原則。

5. 簡化計畫核定程序原則

因應台灣社會快速發展需要，以及貫徹計畫決策分權原則，並糾正遭詬病的計畫審議核定程序耗時冗長的缺陷，應建立國土計畫簡化核定程序原則，透過審議層級的減少，促使整個計畫體系實質內容的整合性，以及

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

建立合理的上級政府和下級政府的權責關係。



資料來源：本研究修正自王鴻楷，1994

附圖 4-2 新世紀的國土計畫體系圖

國土綜合發展計畫法與城鄉計畫法之內涵

台大城鄉所 王鴻楷教授

「城鄉計畫法草案」(依據內政部 87 年 10 月版)

大體言之，草案較現行之都市計畫法及相關立法已有相當的進步性，例如計畫管制之工具增加、公共設施成本負擔的公平化等，但為了責備求全，仍願提出以下的缺點，供討論時參考：

所有綱要計畫、實施計畫均由中央核定，而且鄉鎮的規劃權完全被剝奪，是開民主的倒車；應對地方政府充分授權，但相對的須要求地方遵守中央的政策、規範，而且在作業過程中與上下級政府、橫向的各機關、民間團體、社區充分溝通。

計畫研擬後送審前，只辦公開展覽(僅一次)及說明會，有違民眾參與原則；相反的，土地權力關係人卻可自擬或申請變更實施計畫，而被拒絕時，並得向中央主管機關請求處理，經處理後，若仍然不服，還得向法院提起行政訴訟，相較之下，草案顯得重視財產權而輕忽環境權。另外草案也缺少對規劃品質影響重大的規劃準則的要求，故應將綱要計畫之擬訂分為兩步驟：計畫綱要、計畫草案。兩步驟均應辦理公開展覽、公聽會、聽證會；而且非地主及公民團體亦應具有與地主一樣的研提計畫之權力。

公共設施成本之由使用者負擔的規定是正確的，但未能明確地要求地方政府徹底實施「工程受益費」，則將形成很多漏洞，仍有所不足；故應明定「工程受益費」之徵收下限，使之成為地方政府必須執行的依據。

「城鄉計畫委員會」(或城鄉計畫審議委員會?)與行政部門之關係不明(但似乎擬維持現行之由行政部門主導之形式)對此一重要議題應再作深入的檢討、斟酌，設計一合理可行的制度，俾矯正現存之地方首長對都市計畫決策影響過大的弊病。可能的方式之一是地方首長不擔任委員，但是由地方首長提名，經議會同意而產生委員，且每一屆首長只能調整一部份委員人選。如此應可以提高委員會的獨立性與公正性，以及對計畫理念長期堅持的可能性。

整體而言，新草案在地主間之利益層次，較原法公平，但由於未能公正

處理公有地問題，忽視地主（或開發者）與社會大眾間的公平；但是私人申請新設發展地區之開發或公共設施用地的取得時之得由政府代為徵收，則是忽視少數地主或很可能是小地主的權益。

計畫管制之工具增多（例如容積移轉、綜合分區、浮動分區等），是一正確的方向，但應可考慮列入更多的工具（例如績效分區、重疊分區等重要手段）。

計畫與財政之關聯性有相當幅度的加強（例如：開發影響費、公債、土地債券、工程受益費、建設捐、特別稅之徵收或發行的授權；成立城鄉建設基金等之授權），可望有助於計畫建設之落實及社會公平之維持，是一可喜的企圖；但許多有關社會公平維持手段之採行，應改為強制性，而非僅授權而已；另，資本門改善方案、土地儲備、地價基準日等也是重要而有效的制度手段，應可考慮列入。

引入專業技師保護，因有礙規劃專業工作之市場競爭，長期來看，因而不利於整體規劃水準的提昇，其必要性似應再審慎考慮。如為維持近期內的規劃品質，應可採取其他比較不具有市場閉鎖效應的方式（例如獎勵民間團體做資格測驗的工作等）。

綜合言之，城鄉計畫法草案在公共設施成本負擔及地用管制技術與財政手段層面有局部性的進步，但在規劃決策民主化與如何透過決策機制的設計來糾正現有的行政專權的弊病，尚有許多改進的餘地。

結論

張隆盛委員

今天之討論非常具體且有成果，請李教授及王教授參考相關人員的意見酌予修改後提大會討論。國土綜開計畫的推動關係國家的永續發展相當重要。當前國家處境特殊，過去的做法有許多成就，亦存在若干問題，未來應以保育重於開發的觀念為主，但是短期內是不可能完全改觀。兩岸問題、國際競爭力都是現實的困難。

我國之現有國土規劃體系，在運作時都是靜態被動的，而最重要的研究及規劃機制從中央 地方都不具備，地方的都市計畫單位多配合建築管理而繁忙，自然無法發揮應有的功能。

舊制度存在什麼問題，新制度能否解決問題，是否以修舊法來著手？此為重新考量國土法時應同時研究的重點。舊法局部調整，或重新訂定，舊新之間如何銜接，機制如何建立，政府再造國土主管機關之整合及確立亦有影響。國土計畫如係政策性計畫需不需要立法，亦需予以思考。

都市土地規劃變更程序太過冗長，是訂定國土綜開計畫法的原因之一，但該法實施後需要數年的時間調整相關法令，變數極多，如不週詳考量則其目標能否達成，不無疑問。此外國土永續利用的精神應予以堅持。目前種種問題主要原因是土地過度炒作，土地問題又與地方政治相糾葛，如何減少不勞而獲，回歸憲法的精神值得深思。

制度的變革要考重視新舊制度之間如何調節的問題，宜針對相關問題依其屬性分別處理再提出新的架構體系，現有的體制和程序也可以作局部檢討和調整以應急需。屬於地方問題者，中央不必插手，可考慮不必修法而改以直接授權方式，來減少層次及簡化程序。

公有地之管理也是重要問題，國營事業公司化以後其所有土地之處份可以成為無法管理之大漏洞。

多年來，政府實施經濟計畫造就台灣經濟奇蹟，但並沒有訂定經濟計畫法，主要問題是看有無受到相關部會的重視，國土綜開計畫法的訂定並不能保證將來推動的成功，這還要看政府上下對這個規劃的重視程度。

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

附錄五 行政院研考會研商「縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究」學者專家座談會

- 一、開會時間：民國八十九年十二月八日下午二點
- 二、開會地點：成功大學都市計劃學系會議室
- 三、主持人：成功大學鄒克萬副教授
- 四、出席單位及人員：如簽到簿
- 五、紀錄：成功大學國土研究中心

主持人致詞

成功大學鄒克萬副教授

我先將這個會議的目的說明一下，因為綜發自民國 75 年開始推動已經經過 12 年第一階段的計畫，從今年度開始對幾個縣市陸續開始作第二階段的，可是這個計畫在進行第二個階段的時候到底應該如何來進行，第一階段到底有怎樣的問題。

過去之中，我們常常被問到這樣的問題，第一階段做的成果如何，實施的結果到底如何 等等。為了掌握第一階段的問題，及第二階段應該如何運作比較好，那我們希望得到一個共識，我們在今年七月偶然與研考會聯繫上，針對這些問題與他們溝通，溝通之後他們覺得這個議題很重要，也有必要由他們單位出面探討一階段的作法，所以七月時以很小的經費承接了這一個計畫：縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究。

在這個背景中可以說，如果用表象看，綜發常被問之問題為，績效好嗎？成效如何？大多數感覺都是不太好，不過到底原因何在？第二階段中我們可以做一個修正，也是我們要思考的一個問題，在做這個研究的時候，我們先前是將第一階段的工作分成幾個方面來回顧，這些回顧基本上都牽扯到這個

計畫執行的到底好不好的關係的幾個層面來考慮。

從計畫內容看來，自民國 75 年綜合發展計畫開始作示範性的規劃時，一開始就曾對計畫內容提出不同的看法，有些人認為應該只做實質計畫部分，有些認為非實質計畫也要做，有些說只做綱要性的，有些說行動計畫也要做，廣泛度與深度都必須考量。

一開始在七十五年就有許多不同的看法，七十五年之前做由縣市政府自發性的想到要，少數如台中縣、宜蘭 要求要做綜發，這一些自發性的計畫中，大多數屬於綱要性的，屬於實質性的內容為主的計畫，計畫中也沒有所謂的實施方案的東西，大多數屬於策略性的實質計畫的內容，當時當然沒有法定計畫，這計畫內容一直到七十五年推動台中縣彰化縣示範計畫時，當時就是後來產生一個共識：地方政府意見有關，走向決定是內容上實質面與非實質面都要做，深度也要做到行動計畫(實施方案)，這是當時到最後包括經過與地方政府協調、中央與省府協調、及大多數專家學者的意見之後，產生這樣的共識，所以彰化台中便以這樣的型態開始進行，對地方首長之後事情的演變也是，不僅涵蓋的部門越來越廣，行動的實施方案也更多，使綜合計畫的頁數從二千多暴增到五千頁，大家都算到底有幾公斤，為什麼這樣的情形，綜發對地方首長而言，他們覺得說既然講綜合發展計畫嘛，當然每一個東西都應該涵蓋在裡面，第二個是說，剛提到說，內容是經過大家的協調，協調之後呢，各局科室都會參加，通常不太會有參與的局科事願意被疏漏，即使如人事室他也希望能夠參一腳，希望幫他們做一些人事規劃，結果呢？綜發的部門不減反增，對首長而言，如果內容應該有行動方案，這樣他可以實施，所以內容上也進入到行動計劃，結果這個計畫就跟在綜合計畫尚未出現之前之中程計畫，屬於研考會推動的，目前為止中程計畫仍未消失，是四年的綜合計畫，要求地方政府來做的，其實有一點類似綜發四年的短程的實施計畫，不過當時七十五年做的時候，各科室如果沒有綜發，就請各科室填一填，彙總一下，就發到省政府各個單位去，裡面呢有一些分析是各科室自行擬定的計畫，彙成一冊，成為一個四年的中程計畫，表面上是有，內容上則為拼湊式的形式，計畫內容中有這樣一個變化。

那下一階段中的內容應如何處理，第二階段中應突顯怎樣的特色，應該從哪一些向度來談？對內容方面我們的態度要如何？這是針對計畫內容改革的部分。

第二個問題是說，誰來輔導？誰來輔導做綜合發展計畫？在第一階段中，我剛已經提到，在第一階段之中，也就是民國 75 年之前，是地方首長經過某些給予他的建議，建議他做綜發所以他就做了！那到底綜發是什麼樣的東西大家搞不太清楚，從民國 60 年代就有人做了，但是到 74 年省府行政會議說，決定要做的時候誰來輔導的事，當時的決定是住都局的企劃處，說到輔導的工作，從文獻回顧中我們可以發現，其實不僅是綜發，甚至綜合計畫、綜合發展計畫等這些與計畫預算制度有關的計畫，本身就有先天性的障礙，這些障礙主要是來自於從 1960 年有許多文章在探討，對地方首長而言，好不容易由選舉脫穎而出，事實上並不太願意有一個明確的計畫向他說明你一定要如何，反而希望有更大的空間讓他發揮，以苗栗而言，每屆都會推翻掉前一屆的計畫，基本上首長本身就有這一種態度，易於重起爐灶，若完全重起爐灶的話，綜發就完全沒有他的作用了。

在先天性而言，地方首長不會直接地想到要做綜發，或者遵守前一位首長之綜發，也無意去了解即使是不錯的計畫，這一點我們也從苗栗中看到了這樣的現象，前一任首長做的計畫，到新一任首長就全被堆在櫃子上了，可是他們後來重塑的格局藍圖基本上還是不脫原本綜發既定的思考範本與內容架構，雖然說他沒有參考綜發在加上人事的異動，但他後來提的計畫總還跟原本的不謀而合，當然實施計劃變化很大，但是他的基本內容與策略是完全一樣的。

當時住都局的一批人，有個計畫是兩年做三個縣市預計十二年做完全省，但當時有些縣市發現他會有一些好處，所以他也要一起先做了，所以前幾年就有好多的縣市一起做了，到了後面這四年就出現一次要做五個縣市。

住都局是一個上級單位，以首長長官的態度與縣市首長及計畫室主任說明綜發室怎樣的東西，對他們有怎樣的好處？所以許多首長在住都局的遊說

之下，他願意來做這個事，那第二個是因為有補助款，補助三分之一，中央補助三分之一，地方政府三分之一，不過在住都局的遊說及說明綜發好處之後，縣市首長願意多出錢來做，比如說我們可以看到最多的大概是台南縣吧，台南縣的錢大概是兩千多萬包括林林總總的。

那他們有這樣的效力在，當時綜發沒有法令計畫，但他是透過補助款、住都局遊說、教育的方式讓他們自動地做。那麼這個機制在第二階段看來是瓦解的，精省了之後住都局消失了，營建署僅剩一個人兼辦 12 個縣市，他也不去參與計畫僅做行政工作與當初積極輔導的角色不同，但是他還是出了一點點錢，這個錢與過去相比少了許多。

所以誰將來要扮演這個角色，或是有人說要立法強迫你來做，不過法是尚未完成，不過依據我們分析，基本上是認為通過這個法就可以實施，所以下一個階段中綜發再沒有人來輔導，綜發到底應該怎樣走，會走到怎樣的地步？會自生自滅或如何？

第三，由法令上看，一開始沒有法令規定要做綜發，所以中央與省府制定了一個實施辦法，實施要點，初步規範了綜發的內容，不過實施要點並無法定的位階，過去中，所有國土發展的問題都歸咎於沒有法律，沒有國土計畫法，沒有綜合計畫法，都僅是這樣說，以為只要有法律問題就可以解決了，故設計了國土綜合計畫法，也做了城鄉計畫法，雖然沒有通過，不過至少做了，但綜合發展計畫法中大家就有意見了，它是不適合法定？營建署本來在去年要辦分區座談會，到最後是無疾而終，不過在台北辦的會議中，正反意見僵持不下，卻無共識產生。

會有這樣的問題，我個人初步是覺得說，因為大家想的綜發都不一樣，有些想的是綱要性的、實質性的，藍圖式的、二十年不變的，所以可以法定，就像都市計畫法，很難變動，有的人想的是包含行動計畫，每年要做的工作，當首長異動，即使首長沒有異動，局科室首長異動後實施計畫都可能變動，這種情形下若法定的話將如何？那會發生說法定的計畫第二年就無法實施，可能癥結是在於大家對所討論的主體—綜發，沒有一定的定義與看法。

現在即使國土綜合計畫法快要出爐，但癥結問題沒有解決仍無法在第二階段綜發的做法上得到共識，問題仍無法解決。也可能就跟實施要點一樣，到最後會很難執行。今天邀請各位，包括了目前正在進行的綜發，有彰化、南投、雲林、台南縣市、屏東、花蓮，大家有個機會切磋一下看法，下星期一我們將邀請各縣市政府、計畫室的參與人員，就執行的觀點來探討。

第三點，組織的問題。這裡面有哪一些組織在參與？一開始由住都局、營建署、經建會，營建署與經建會的角色是出錢，住都局則是出錢出力的角色，做輔導。

一般住都局教育的對象是計畫室主任、建設局局長，當首長同意之後，導入階段需要住都局與縣市政府在事者共同，執政者對於綜發的了解直接影響綜發的成敗。做了之後，大多數由計畫室負責，少數一兩個由建設局負責，計畫室人力上很缺乏，故通常在與縣市長遊說的時候都會說服讓計畫室徵人，通常縣市長輩遊說成功以後都會出錢也出人，平常計畫是有他的功能與角色，雖然他有一個綜合計畫課，但經辦的事務很多，所以我們人員需要去分析他過去的情形如何？下一個階段計畫室與城鄉局應扮演怎樣的角色？所以這個階段中計畫室是待首長同意之後便著手參與，台中市也成立綜合計畫推展實務委員會，因為計畫是位階不夠高，為了將各個局科室都拉進來參與，由各局局長與市長組成，是屬於臨時性的編制，大約兩個月開一次會，與營建署科長駐都局經建會會有一個推展委員會，他們希望將來成立一個審議委員會，因為當時的構想是這樣。

這個計畫後來在別的縣市並沒有成立審議委員會，主因為這個工作很花功夫，若首長時間一直湊不出來開會的時間也不會有著落，故有些縣市無法成立審議委員會，僅成立規劃參與小組，由各科室選派技正、課長等，各局科室都要派遣一位參與小組，不過台中市的案例中此二個單位都有，平常是參與小組，負責綜合計畫跟各科室之間的聯繫，每兩個月跟推展小組報告綜合計畫的進度還有遇到的困難跟初步的結論，與各科室主管及中央官員報告，所以兩個小組一個是實際參與小組，一個是針對具備協調性重大政策性的就由推展委員會來決策，所以當時組織比較完整，但相對應的工作會比較

多，縣市首長需要有意願，推展委員會才可能出現。做完之後，過程中的參予是透過座談會的形式來參與，經過兩次規模龐大的座談會，鄰長以上都需列席參予，地點均於國小的禮堂，但之後政治敏感度提高以後，就開始縮水，這些都是規劃主持人深切了解的問題，還不是提到正式體系。

住都局在這樣的過程之中為了管控計畫所以他每週都要到兩個學校去開進度會議，管控嚴格，後來管控之所以疏散的原因在於計畫一下子增加太多，超過住都局所能負荷，所以管控的次數也減少了許多，到下一階段計畫完成之後，住都局(地方政府)將計畫送中央就算完成，但首長對完成的綜發態度不盡相同，有些做完送出去之後就遺忘了，尤其是那些當初被迫不得已要做的縣市，有些對於綜發仍念念不忘，許多計畫就被置之高樓。其影響是很大的，很多實施方案被擱置，但分析部分因為資料詳盡內容廣泛，先前做的許多計畫至今其分析部分仍頻繁地被參考引用，因為綜發常是縣市政府幾年來唯一一套綜合說明到全縣情形的報告，甚至縣市之後的計畫，都沒有超過綜發百分之三十的計畫，可見綜發是內容廣泛的龐大計畫。

後來許多計畫室主任檢閱綜發的執行成效，會覺得方案的實施率不高，有些甚至不到兩成，有些好一點如雲林縣會有三成多四成左右，實施率普遍偏低，有些人便向首長建議，做綜發沒有實際的用途，花這麼多錢，不過對於這一點，我個人覺得實施方案的實施率會這麼低主要是因為地方首長包括局科市首長都希望多列方案，因為當時的財政情況你有列方案他們才有名義去爭取經費，基本上的態度是希望多列導致方案數量幾乎超過他們可以掌握財務的一半以上，使得至少會有一半的執行費用，一半之中再加上疏忽的，根本沒有去看計畫，所以根本沒有去實施，但為什麼仍有兩成的實施率呢？因為這些實施方案都是經過局科室擬定出來的，他們實際參與過方案的提出，自然而然在經常性的工作之中，無須看報告，有些就會被執行，因此局科室的參與基本上就是讓綜發能夠自然執行的機制。這是其他計畫跟綜發較不同的地方。但不管如何執行率仍是偏低的，故這個實施的情形是最常被問到的問題，我想這個也是我們南投第二階段到鄉鎮市去可能面臨最大的窘境，有些人可能會當場讓我們難看，說我們做出來的東西反正也沒有用。

除此之外，住都局沒有一個單位包過計畫，或是沒有一個單位負責推動這個計畫，所以綜發第二階段我們希望有一個實施的機制，能夠有一個單位負責推行綜發的實施，不要說各位修正完了之後計畫就放在那裡，沒有去動他，這樣效果就不好，沒有人來推。

以上是現階段中面臨的問題，第二階段的情況是很嚴峻的，經費大量縮減，低的可能只有三百二十多萬，高的可能一千多萬，又雜七雜八加一些好奇怪的東西，經費上基本上是非常嚴峻的，根本就沒有人會去做，另外時間很緊湊，今年以內要完成修正的動作，又面臨到縣市長的選舉，可能剛做完甚至還沒做完就要改了，或是做完之後新縣長上台，又推掉原先的計畫了。所以實施的問題很嚴重。第三，另外也沒有人在教育訓練，以前審訊團每年至少辦兩個禮拜的各縣市的人員做訓練，現在也沒有了，綜發甚至回到七十五年以前更模糊的概念，法令、實施要點也沒有實施了，國土綜合計劃法何時會完成，到底完成之後對綜發的實施有沒有幫助，顯然是對第二階段的綜發是一個晉級。

所以說我們剛剛講的事前一個階段所面臨的一些問題，等一下大家可以提一下，分別提案來說一下。至於我們再第二階段中所研擬的機制，是屬於第二個跟第三個議題，現在將第二、三個議題我一併在這兒說明一下初步的想法。

這段期間之內呢，我們回顧了美國、日本、英國(英日資料較少)，因為美國的資料大家比較熟，那我們大量的回顧了美國，情況大出我們意料，因為我們原本以為他們是非常地方分權的，應該不太會想做綜發，因為那些出去考察的最喜歡說日本日本如何，偶而有幾個去英國考察的會說英國英國怎樣，從來沒有聽說美國美國如何的，所以我們原本以為美國沒有在做綜發的，其實我自己也沒有探討美國綜發怎麼樣的，直到最近這半年來才開始看美國綜發的情形，結果發現真的事大出所料，竟然執行得比日本更徹底，英國更不用說了，他的每一個州絕大多數都要求要做綜發計畫，都有立法，成長管理法，有不同的法，不過大多數的名稱叫成長管理法。

第二點，有些州他也用半恐嚇的方式要求縣市政府要做綜發，你不做綜發會有怎樣的後果，不只法令這樣說，向喬治亞州政府威嚇說，你若不做綜發，你就沒有資格申請州的補助款，他很明確地就這樣說，猶他州跟地方政府說，你最好做綜發會好一點，當然你可以不要做，法令中是這樣說的。

華盛頓州、密蘇里州幾乎我們看到的每一個州都有做綜發，但他們果然不一樣，他們將綜發的內容分為三個部分，拆解成三個：二十年到 25 年有一個長程的綜合發展計畫，接著是五年的短程計畫，還有年度的實施計劃，三個計畫是不同的。喬治亞州是每十年綜合發展計畫全部翻修一次，短程計畫每五年一次，內容我們可以看得出來有法令的支持。計畫內容是分開的，不像我們綜發全都合在一起，故新的計畫想法中我們也是希望將內容拆開。

第三，美國制度中除法令以外，還有經費的補助外，另一點中央與州所扮演的角色多少有一點重複，有的州會要求或建立一些支援系統支援綜合計畫的進行，有些縣市政府則更詳細，每年度會有一個計畫，會有地方情勢的報告，另外有委員會叫地方綜合發展常務委員會，常務委員會每週會收集地方資料，年度會評估地方發展報告，地方計畫有一個地方預算局，地方計畫局要說明年度計畫中哪一些屬於綜發有的、哪一些沒有、哪一些是地方情勢發展委員會建議要做的，委員會由十四到廿四人組成，由地方士紳組成，下一階段我們要讓它落實是不是我們應該形成一個像這樣的顧問團，形成向美國這樣一個綜合計畫推展審議委員會，來做推行的工作。

接下來的提案分成三個，第一階段大家提提看綜合計畫的規劃機制，除我剛剛的簡報之外，大家也說明看看你們的看法怎樣，包括綜發的體制地位組織跟法律，另外一個是規劃過程人力財政與地方首長認同度的問題，還有計畫實行的困難與課題，還有其他，我想大家有一點經驗。另外我們在針對新的規劃機制等一下大家看一看看法怎樣。第三個是說第二階段中，假如我們有這樣新的機制，對於第二階段綜發修訂的工作，大家有怎樣的看法，目前我與研考會有初步的共識，我們這個出來之後，我們可能取兩個縣市做示範，就像早先的綜發一樣的示範計畫，如果我們將綜發拆成三個部份，可能依照新的機制由行政會的地方發展處來出經費，做第二階段的規劃，與後續方案實施的經費來源。

中央的計畫目前是這樣分的：經建會經建、國科會國家科技發展、國防部負責軍事、社會發展計畫由研考會負責，基本上現在就是經建會比較弱勢，營建署位階也太低，人力也不足，存在種種的問題，可能後續計畫中，類似四到五年的中程計畫中，跟地方發展的情勢報告，也許就由研考會來負責，每年針對縣市提出情勢報告，也許等一下再說明一下我們計畫由學校成立嚴格技術支援中心，因為研考會是行政單位沒有技術的資源，所以也許成立這樣一個單位做支援的工作。住都局原本有一些想法，請林豐田老師做一些分析系統，卻發現到地方政府不會用，跟他訓練完了也沒有機會也沒有時間，去使用，結果只有統計要覽的資料在裡頭，沒有去解釋他數字的意涵，各年度的情勢，因為這些地方政府會有一些情治單位會去關心，所以也許綜發可以提供一些地方情勢的分析報告，由推展委員會配合綜發來執行，細節等大家提完意見以後我再做一些細節上的補充，因為這邊因為要由我們整理，過程中有一些想法一直在改變。

討論提案一：第一階段縣市綜合發展計畫規劃機制課題之探討。

說明

縣市綜合發展計畫自民國 76 年依據「縣市綜合發展計畫實施要點」規定辦理彰化縣與台中市起，至今南投縣與宜蘭縣即將辦理完成，第一階段之規劃也將告一段落。在過去辦理規劃的過程中，各部門單位經過不斷的溝通與協調，雖將計畫以最完善的方式完成，但整個過程中卻面臨了許多的課題。有關規劃內容方面之課題大致上都有解決之法，然而方案執行的落實卻有點差強人意，因此對於課題解決的經驗傳承以及計畫方案實施的構想，非常有必要提出加以探討。

討論題綱

- (一) 綜合發展計畫體制、地位、組織與法令相關機制問題之討論。
- (二) 規劃過程人力、財政支援與地方首長認同度之問題探討。

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

(三) 計畫方案執行之困難與課題。

(四) 其他相關討論事項

成功大學鄒克萬副教授

就大家第一階段的經驗，除了我剛剛說明的課題之外，還有哪一些重要的課題與這些機制的問題有關，也許在我們的研討中沒有注意到的課題，也許可以透過各位的建議之後，我們來檢討一下我們的課題到底情形如何，我們先請中央的林小姐說明一下現在彰化進行的情況說明一下。

中央大學林儷蓉

我們現在大約是進行了大約一個月的準備期間，我們預定在下個禮拜三到彰化縣政府，協同中央階層包括營建署，與彰化縣政府開一個期初的說明會，我們首先先邀請營建署的工作人員對整個縣綜合發展計畫做一個說明，本單位再依據縣政府的要求對縣府內部人員做一個教育訓練的說明，對府內人員講解縣綜合發展計畫，然後再對各個部門初步的發展構想做簡單的說明，我們截至目前為止所遭遇到的問題，因為彰化縣政府計畫室人員很用心，一直希望可以將綜發好好地做，那他們也已經針對彰化縣境內發展最主要的課題提出探討，包括地層下陷等問題提出，那我們將在下個星期三針對他們所提出的課題做探討。

我深感他們對於現階段彰化縣應該發展的方向的關切大過於對過去計劃與現在的比較，他們將大部分心力投注在現在正進行的綜發，而非研究過去綜發所提的重大方案或是發展構想的實施結果。第一階段比較像是中央重視現階段彰化縣現在遇到的問題，我們已擬定了初步的策略。

成功大學鄒克萬副教授

陳老師對於第一階段經驗中，對於整個的機制，有沒有一些看法或建議？

成功大學陳麗紅副教授

第一階段其實最大的問題應該都是在計畫實際執行上所遭遇的問題，不管是綜合計畫或者是部門計畫。一方面他們覺得執行率不高，原因呢，因為計畫的方案提列得很多，經費列得很龐大，如果其中有個方案執行的話對地方而言可行性就變得很低，但我覺得這不是很嚴重的，因為雖然部門計畫在提的時候各個部門都有參與，但是在提列經費的時候，中央或者是提列經費的單位他並未依照近程計畫或是其他因素，使得中央他也不見得會照你的做，或許中央有些新的計畫，地方便想要爭取，剛巧碰到我們近程計畫，有所衝突，所以綜合計畫的實施便因為這樣的問題而難於執行，故這些推動上的障礙問題一直存在，導致綜合發展計畫沒有辦法順利地推行。

另外要真能推動綜發的一個關鍵在於管考，計畫室在推動綜發的角色上有沒有這樣的能力，在各個部門提列計畫編列預算的時候計畫室有沒有可以檢核有無遵循綜合發展計畫的近程計畫的管考能力，可是實際上他並沒有這樣的機制，就是您所謂一個這樣管理的機制，另外呢，就是牽涉到他有沒有這個權力及能力。

再來呢就是縣市首長對他來說推動這個計畫是不是有這個必要的問題，縣市首長的企圖心大概是影響到綜發執行的推動一個重要的影響因素。

第一階段我覺得針對執行面來說最主要的問題就是這幾個。公務人員其實也很現實的，縣市首長在交接或即將卸任等等的時間點上，對於計畫的態度甚至將來計畫會否繼續被使用或是其他變數都會影響計畫參與人員的參與態度及計畫的執行性。

討論提案二：縣市綜合發展計畫與新地方發展規劃機制之探討。

說明

為了符合地方綜合發展的實際需要，歷經十多年的調整與增補後，縣市綜合發展計畫所整合規劃的部門日益增多，幾乎涵蓋縣市政府所有主管的業務。這種計畫特性與內容雖然較符合「縣市綜合發展」的精神及滿足地方發展的需要，但是因涵蓋的層面太廣，已逐漸超出中央政府營建主管部門認知

中的土地規劃業務範疇，以致有侷限縣市綜合發展計畫工作內容之議。

以往縣市綜合發展計畫皆是由原台灣省政府住都處協助規劃或推動，包括新縣市長及科室主管之溝通，宣達計畫行政之理念與縣市綜合發展計畫之關係；每年定期以縣市綜合發展計畫為主題，進行縣市政府基層科室人員（主要為計畫室）之教育訓練；建置共同性的「縣市綜合發展計畫資訊系統」，及時提供地方綜合性發展資訊、進行有關未來發展問題與計畫之民意調查及行銷等。由於過去原台灣省政府住都處的努力，縣市綜合發展計畫之推動方能成功，但在中央精省後，承辦人員驟減，目前只剩一、二人，只能被動性地提供資訊。由中央政府業務分工的角度來看，並不能完全認定此為內政部營建署的不是，歸根究底的原因主要在於縣市綜合發展計畫橫跨地方各發展部門，性質上與過去所謂的「中程計畫」更為接近，或許較適合由主管行政研究整合的部會（研考會）來主導，且過去縣市綜合發展計畫通常亦由縣市政府計畫室來承辦。此種推動體制上的不一致與矛盾，種下現今縣市綜合發展計畫面臨大幅度縮減規劃範疇的窘境。

面對此一發展變遷，非常有必要重新審視與評估地方綜合發展計畫與地方發展規劃機制，探討與評估現有地方綜合發展計畫所面臨之課題與解決策略。

討論題綱

- (一) 地方綜合發展規劃的系統與法令機制。
- (二) 地方綜合發展規劃的實施機制與組織機制。
- (三) 地方綜合發展的監視與預警機制。
- (四) 各地方發展的協調機制
- (五) 其他相關討論事項

成功大學鄒克萬副教授

我想趁這個機會跟我助理考一下，剛剛陳老師提到的幾個問題，執行是最主要的問題，另外也提到了時間的問題，綜合計畫何時推比較好？就剛剛陳老師的想法似乎是第二任的頭推起來比較好。第一任縣長為了連任，在第一任的尾端就急著想知道下一任應該怎麼做，所以他就願意多出錢，來做綜發。

另外呢陳老師也提出了一個重點，就是實施的問題，計畫室的位階在實施的時候能否達到推動的機制？

計畫室雖然也是一級單位，但是在過去發展的過程及其他種種的因素，並未獲得很大的重視，要實施的話就要預算編列，這個預算編列是如何進行，我們助理去查一下，第一階段中在編列年度預算的時候就我所知，雲林是有參考，縣長要求要參考。若編列預算的小組若未參與計畫過程，通常就不會在編列預算的時候提出來，所以在美國他們將編列預算與計畫擬定的單位合在一起，預算計畫局等。計畫室主任或許沒有那個能耐或甚至也不會將計畫拿出來。

其次又是參與的問題，在美國將計畫內容分成三種計畫，若第二階段我們仍依循第一階段問題本身還是會存在，若將計畫拆開，我想問題應開會比較單純一點，就像現在合約書中要求的營建署的想法就要綱要性策略性的計畫，不要寫實施方案，但營建署的計畫中並無提到如何來堆動，那一環他動不到，因為他是管土地的，他只想說他這個弄出來，敏感地畫出來，其他的事他不管。

所以也許比較好的方式或許是拆開，上面也配合一下，也許第一任的時候就開始，我剛剛提到美國新的機制，整個大綜發十年來做，四五年有短期計畫，四年的是另外一套，每四年就做一次計畫，年度的本來每年就有，若說他們有一個顧問團可以讓他們年度再審預算的時候，可以讓參與計畫擬定的意見加入預算審查之中，不會像現在將計畫是全部排除在外。

也許機制設計中，我們可以建議以後成立顧問團，但沒有分析資料，顧問團在提供意見的時候沒有依循的分析資料，或與以後我們也來弄一個年度

的地方情勢報告，由研考會來督導，可以反映民情，提供給顧問團參考。

成功大學王振英副教授

我現在先從另一個角度來看，我是想說我們做了這麼多的綜合發展計畫，我們綜發一直想說他要法定計畫這個我們先不談，就我們目前擬定的綜發中最大的效果是權限是資料的蒐集，算是蒐集資料最完整的組織機構，就是藉由綜發的擬定時蒐集資料可說是最為完整，這算是綜發的一個很大的貢獻。

另外，為什麼要在第一任上任的時候做，我們知道縣市長在競選的時候會有一些競選的白皮書，這些白皮書怎麼出來的？這跟縣市長上任之後綜合發展計畫所要做的事情有某一種的關係存在，部門白皮書與綜發白皮書可以做個檢驗。另外在綜發的執行的問題上我要做一個逆向的思考，因為上一次我們做雲林的時候劉金松就在巡迴座談的時候說我們這個執行率有多少多少，我都很心虛。

執行面我們可由兩個方面來看，一個就是我們列的實施方案到底做了哪些，由這個來檢查我們做的方案的執行中，那我們如果從地方建設的內容來檢查，有多少地方建設的計畫方案是出自我們所做的綜發，搞不好我們十個方案只有一個被執行，但問題是這個地方在當年度地方建設僅做了這幾個東西，這幾項卻剛好都有在我們綜發中被提出，從這個角度看來我們的執行裡說不定是百分之百，那是因為地方政府每一年經費預算不多，所以不能以我們提列的所有方案被執行的比例來計算，而是看地方政府實施了多少方案，而這些方案綜發提列的多少來想，所以這個地方又顯示了，假設施政的內容沒有很高的比例在綜發中被提列，這個我們就要檢討了，為什麼沒有在裡面？我們遺漏了？當初綜發也是由地方這樣由下而上擬定綜合出來的，為什麼沒在裡面？這我倒覺得是重點。

當然剛剛說的地方政府在編列預算的時候，到底是哪一些人在弄？為什麼提列計畫的人反而不能參與經費的編列？能參與到什麼樣的程度？通常編列預算都是編訂實質的經建計畫，非實質會被編列的也是看得到落實在經建

的部分。所以在提列方案的時候我們應該要檢討到底問題出在哪邊。

成功大學鄒克萬副教授

所以這個很重要，星期一各個縣市政府來的時候我們可以問一下，聽聽縣市政府的意見。計畫室的位階若是不能發揮計畫引導預算的功能的話，星期一也可問一問要如何協助他讓他的角色可以發揮，比如中央要如何幫助他們在地位的提昇。

我剛剛的想法是要有顧問團的產生，直接切入我們綜發的實施與預算之間的連結，或是由計畫室的位階提昇來達成。另外王老師提到綜發的資訊性，這樣一個資訊在上一階段有哪一些問題，但資訊會隨著時間而折扣，時間愈久愈無價值，假若我們將綜發的內容拆解掉，屬於長程的部分，一本報告多少年更新一次，中程的如何，短程的又如何，而資訊的部分呢，應該每年協助政府做一個地方的情勢報告呢，還是也許一年一次還是兩年一次，還是怎樣，這與資訊價值的衰減或許有點關係。另外，對於實施方案的比例來說，假如第一年僅實施了綜發所提五個計畫其中的一個，那第二年要實施第一年所餘的四個還是第二年的五個？排序表就有問題。

目前我們可能是過於僵化，應該如何評估這個評估效力計畫大家的意見不太一樣，所以減少爭議，未來要著重於如何解決計畫與預算鏈結的問題。

成功大學王振英副教授

更新資料的問題，我記得縣市政府每一年會撥預算，少數一點點的錢啦，做一個都市計畫的年報，可能可以將這個早期就已經存在的經費，配合都市計畫年報將其擴大，轉變成我們所需要的經常性資訊的報告。

成功大學鄒克萬副教授

那這個是由縣市政府自行做呢？還是由規劃單位做？

成功大學王振英副教授

這不是說怎樣的，而是說地方政府會有這樣的概念。

成功大學鄒克萬副教授

所以說這個情報呢，我們就寫給研考會做，我們叫他們出錢，給各位做。多久做一次？每年做？兩年一次？四年一次情勢報告。

情勢報告在美國尚包括民意，在美國綜發民意參與的很深，民眾參與在我們工作上很重要，他們參與的方式很多，透過網路、電視的參與，他們稱為無紙化。他們參與的形式還有幾個趨勢，包括區域導向，過去強調草根主義社區，在二十世紀發現有些問題。

在喬治亞州先做縣市的綜發，再做區域的綜發，再做全州的綜發，在他們 1989 年的計畫法規定要由下而上，但縣市做綜發時，實施計劃影響範圍超過權限，必須由區域發展中心，由一個組織綜合處理各縣市類似的計畫，將各縣市送過來的區域衝擊發展報告，由區域發展中心協調，再發至各個影響地區，請求給予建議，由區域發展中心協調，但仍發回原縣市政府自行決定計畫之可行與否。

我們現在發現這些計畫都有這樣的問題，這縣市做的綜發，同質性等重複的問題皆存在，各縣市的計劃則未有協調。

成功大學孔憲法副教授

我覺得國外的經驗不一定可取，美國的系统都非常的浪費，我們不一定能負荷。另一個是未來的想法，就資訊的貧富不均的問題，還是在於是不是習慣去攝取，有沒有得到資料以後就去分析，而且是不是就成為參與計畫其中？我想都是問題值得我們去探討。

地方組織制度被破壞加深中央的職權等前提下，計畫預算制度應該怎麼做？就我參與台北市的經驗來說，台北市不是以一個強制的方式來做，可能我們要先檢討地方計畫室的位階太低，應該想辦法將他提高，剛剛王老師提到，一個是副首長、扮演計畫室真正首長的角色，但我覺得這樣還不夠，因為副首長是一個政務官，如果是政務官延續性會，但最好是在文官體系中的最

高位者，他是整個縣市的大政可以延續，應該是主秘，以前主秘都是秘書室的老大，以前不太重視研究發展計畫，主要以公文為主，計畫室主任及秘書室主秘應該兩個最重要的官，由這兩個來做計畫最後總合工作，我是認為過去台北市他能夠做的原因是，市長換來換去都沒有影響，主要是秘書室。

根據我的觀察，縣市長就任之後，他必須先確認主秘的重要地位，他想要動得了龐大的縣府人力資源，必須先好好用這個主秘。

成功大學鄒克萬副教授

不過這個主秘要怎樣喊得動叫他參與這個機制？誰來叫他參與？

成功大學孔憲法副教授

就是從研考會這邊，我覺得研考會既然有心做這一個事情，而且我們也談到了，如果最後結論大家都覺得這樣做是對的，那研考會這邊就應該要有個認知去做。

關於年度計畫室縣市政府真正在執行預算的核心的東西，任何計畫如果不能夠跟預算結合都不能算是真正的計畫，年度計畫室一個要經過立法程序才能夠執行的東西，所以怎麼樣去結合這兩樣部分，年度計畫其實之前都還有概算，台北市以前是透過每年的概算在修他的東西，所以實際上變成是類似縣市綜合計畫一直在滾，不要等已經提年度計畫的時候才發現有那麼多的計畫沒有辦法做，共識必須要在再早一點的時候建立，所以這裡要解決的是一年以前沒有辦法解決的計畫，再第二年中究竟要放在什麼位置，先利用概算結合程序就先運作過一次，這樣會減少後面加入的計畫，至少初估的時候可以有優先順位的干擾。但這有一個壞處，壞處就是說，他需要比較多的作業，因為多所以不太有可能由府外的單位來執行，但是在一般縣市政府人力不足的情形之下，有沒有什麼辦法來解決？

也許一個替代的方法是利用民意的調查，來確定優先順位需不需要調整，我想過去比較務實地做年度計畫，一定有幾個民意調查一定要放進來，上意，縣市首長的意見，白皮書，還有民代的意見，還有客觀的資料所看到

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

的問題。

成功大學王振英副教授

其實縣市政府都有在花經費做民意調查的事情，只是做了調查之後對於計畫與施政的方向能否有影響或修正的力量，都是一個問題，並非在於縣市政府做民調的意願上。

討論提案三：在新的綜合規劃機制下，目前正進行「縣市綜合發展計畫修訂計畫」規劃工作如何加以因應配合。

說明

依照中央的工作計畫，到民國八十八年止，台灣地區各縣市至少均曾初擬過縣市綜合發展計畫，並擬自八十九年起續推第二階段修訂工作。值此第一階段推動工作完成、第二階段修訂工作即將展開之際，加上修訂工作經費與資源大幅短縮的情況下，有必要重新回顧、檢視過去整個發展歷程，並依據下階段修正工作之實際需要性，針對規劃內容、工作流程以及計畫落實可行性方面加以評估與探討，以利未來修訂工作之推展。

討論題綱

- (一) 計畫內容、規劃項目與工作流程等事項之研擬討論。
- (二) 預期成果達成與展現等相關事宜之探討。
- (三) 未來願景與規劃構想之意見交換。
- (四) 其他修正工作相關事項討論與意見交換。

成功大學鄒克萬副教授

在計畫體制中一個大問題，怎麼讓他們知道做這個事，誰來做比較恰當，法令怎麼樣？若地方政府是自發性的還是制度性的，目前這就是我們面臨比

較大的挑戰，也就是說，好，民意調查要做，誰來做？是自發性的？還是說有一個中央用某樣的方式來協助他會去做？比較有效，或是說下一張公文說你們都要做民調呢？還是說我給你們一點錢？還是說我中央我研考會我就固定地做一些民調，傳回給地方政府？所以說這個到底誰來做？哪一個機制比較好？就好像綜發一樣，時間到了，誰來叫他們做綜發？機制誰來定？經費誰來出？誰來做訓練？情勢資料誰來提供？是說我給你錢你自己來弄呢？依照我們的提案是說，成立一個技術支援中心，就是共享的想法，鄉鎮市公所的電腦化也由研考會出錢先做，建立了一套標準之後，去幫各縣市政府做，這裡面就有一些分析的問題，那一些由中央做？哪一些由中央輔導縣市來做？

立德管理學院張學聖助理教授

我想我主要就將我們現在手邊進行的兩個綜合發展計畫：台南縣市的綜合發展計劃的現況做說明及比較。

我們現在面臨最主要的問題簡單來說就是認知的差別，就是重要性的認知，以及內容上的認知，現在重要性的認知這個問題是我們最感覺到無力的一點，地方政府對這個計畫的重視程度，直接影響到剛剛老師提到的會不會將它列為年度預算計畫的主要原因。現在直接在進行的是內容的商討部份，內容部份台南縣及台南市的差異是很大的，台南縣基本上要求要延續以前的縣綜合，就是所有的部門計畫到鄉鎮市計畫都要列入修正版計畫當中，所有的資料要更新，同時要求要兼顧到總體的空間發展、環境敏感地限制發展區以及成長管理、總量管制通通要包含在裡面，但他的預算是最少的，議價之後是三百三，存在很多執行上的問題，那我們還是在溝通，除了合約上的，合約上還是有定義上的彈性可以談，那我們自己有一些構想，我們對綜合發展計畫也有自己的看法，希望我們不要實施計畫執行計畫全部都大雜燴在一起，是希望能考慮其規模與時間的因素下，它應該是一個通盤考量各部門計畫的一個整合的角色，比如說台南縣也做了環境敏感地的劃設，也做了住宅建設計畫，做了很多的主題計畫，我們現在三百多萬的經費不可

能每個計畫都一一地去檢討，所以我們的角色希望是在一個整合的地

位，去分項整合每一個主題計畫，當然為了要爭取到這個計畫我們也提出了要為他們環境敏感地的劃設限制發展區這個部份，台南縣有一個比較大的問題在於他們水質水量保護區面積比較大，他們特別提出這樣一個需求，是不是在限制發展區這個部份能多加研究，那我們在這個部份承諾能在劃設的條件上多加研究。

至於台南市的部份，相對而言，目前在配合度及彈性上都比較大，因為現在台南市正在進行四通，在幾個大的計畫整合之下，台南市的主要發展方向就出來了，目前接受度是較高。另外在剛剛提到民意調查的構想上，我們也有構想要幫台南來做這一件事，因為台南市每年調查都是在最後面，他們的看法覺得這是行銷的問題，他們覺得每年的預算執行的效果都不錯，因此我們由一個較為客觀的角度，以一些比較實際成果的指標來衡量都市效率，對績效來做一個評估，幫助台南市做分析，是有構想但計畫都沒有落實？還是有落實有績效民眾體會不到？這個部份跟民意調查與民眾調查的結果做一個交叉的分析，來了解台南市的問題到底出在哪裡。

成功大學孔憲法副教授

綜合發展計畫有一個最有意思的地方，經常要一些專家學者來對地方的發展提出一些構想，地方首長的參與了不起就是參與一場座談會，在這種情形之下，擬提出來的常常會是地方首長或是各局科室首長不覺得怎麼樣的東西，那這種東西要叫他來執行他怎麼可能會照做呢？甚至上面有補助款下來他都不見得願意去做，所以它有這種問題，這就是外部單位介入地方行政政府做計畫最大的困境，我看在機制裡要想辦法突破，這恐怕不是你去給他叫好，去捧他兩下就有辦法解決的。那如果能夠減少自行提的新計畫的比例，或許能比較符合地方政治的生態及期望，減少對規劃單位的困擾，優先對地方政府所需要的計畫提列，就是剛剛張學聖說的為縣市政府對各部們的計畫做一個整合，計畫之間的配合及優先順序之間的調配，這些可能是最重要的，去想新的計畫可能會吃力不討好，他會客氣地告訴說這太天馬行空，但是主要原因在於他或許要額外花錢去請人做規劃。

結語

成功大學鄒克萬副教授

今天感謝各位對綜合發展計畫深具經驗的幾位撥冗過來參與我們幫研考會做的縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究的專家學者座談會，提供寶貴的規劃經驗及感想，我們會針對各位所提的意見在研擬機制的時候審慎考慮，在將來第二階段綜發的修正時我們應該用怎樣的角色，建議由誰來推動，中央及地方政府以及規劃單位各應司怎樣的職位，做一通盤有效的建議。

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

附錄六 行政院研考會研商「縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究」地方政府座談會

- 一、開會時間：民國八十九年十二月十一日上午九點
- 二、開會地點：成功大學都市計劃學系會議室
- 三、主持人：都市計劃學系鄒克萬副教授
- 四、出席單位及人員：如簽到簿
- 五、紀錄：成功大學國土研究中心

主持人致詞

都市計劃學系鄒克萬副教授

本次座談會舉行的原因在於第一階段的綜合發展計畫即將告一個段落，而地案階段的綜合發展計畫也即將開始推動。在此時期，研考會希望先探討中央機制如何建立以使綜合發展計畫工作的推動更臻完善。早期中央各部會對於綜合發展計畫推動以及法治畫化的推動皆未達成共識，有鑑於此，希望能夠透過此一研究，解決前述問題。因此，在此研究中有三個重點：

第一個重點是在探討是否需要實施綜合發展計畫，以國外實施的經驗，探討綜合發展計畫推動情形。

第二，針對第一階段綜合發展計畫推動情形予以分析，歸納問題所在，以利日後作為修正之依據。

第三，藉由各位承辦業務的經驗了解過去有什麼問題，未來應如何加以改善推動較佳，故在此次案子之推動舉辦了兩次座談會，一次邀請專家學者進行座談，另一次即邀請已簽約實施之縣市承辦人員參與，因地緣關係，邀請中部以南之縣市參加。該項計畫於十二月下旬，對研考會做報告，針對各

位之意見，請中央協助。

討論提案一：綜合發展計畫規劃進行時是否遭遇困難，該如何解決。

內容

- (一) 地方首長對計畫的認同度是否影響計畫之推動。
- (二) 業務承辦人力是否充足，該如何尋求幫助。
- (三) 縣市地方政府是否有足夠財源獨自辦理綜合發展計畫。
- (四) 若行政院研考會願意協助辦理綜合發展計畫，希望該單位如何協助。
- (五) 其他相關議題討論。

都市計畫學系鄒克萬副教授

綜合發展計畫工作之進行可分為三個階段，計畫之導入階段，於民國七十五年前綜合發展計畫實施及擬定是由各縣市首長或局科室自行進行，屬於自發性的工作。75年以後有實施要點，配合住都局十二年計畫推動，一併推動。國外的推動情形，以美國及英國而言，於法律直接要求應制定綜合發展計畫，先進國家以法律要求強制執行，包括綜合發展計畫多久做一次，同都市計畫法一般，於法律中皆有規定，必須強制執行。對台灣而言，此一部份有一些也納入國土綜合發展計畫之中，想要立法，但目前立法之工作受到許多嚴重阻礙，何時方能通過是一未知數。因此對於立法，在短期之內有困難性。然而由先進國家的實施經驗可以得知，綜合發展工作事十分重要的，因此訴諸法令予以約束，修正的年期亦在強制的範圍之內。

執行階段，國內以委託學術單位進行為主，在先進國家有部份有補助，有部份無明顯的補助，但提供技術上的支援。例如成立一個中心提供分析技術，計畫的作業亦由縣市政府進行，以減輕委外工作的執行。

管考階段，一個計畫如無良好的推動機制，計畫則無法有效執行。管考

之推動在先進國家做的比較徹底，於英國要求在年度提出計畫執行報告，於美國甚至要求再提出下年度計畫推動實行事項。其計畫推動較台灣之推行嚴密許多。於台灣計畫推動，除了首長要求各科室首長配合綜合發展計畫提出相關計畫以外，其他可能因人員異動等問題，較少追蹤其是否與綜合發展配合，致使計畫在推行時毫無管考可言。

行銷階段，在先進國家其行銷活動是具持續性且重要的，行銷主要對象為地方居民，計畫完成後，持續性進行計畫、居民參與的工作，故其行銷是有較完整之策略。於台灣較無所謂的行銷，且忽略民意支援，並非針對綜合發展計畫對地方做調查，故行銷與民眾參與是明顯不足。

在英國無強制要求，但於美國有強制要求必須有地方行銷活動，在美國，設有計畫推展委員會，該委員會之委員必須接受提出地方情勢報告，以及地方情勢分析，以上皆屬於行銷的範疇。

就內容方面而言，民國 75 年有些是綱要性計畫，有一些是持續性推動計畫，有些屬年度性的計畫。故在台灣之綜合發展計畫是屬於三者合一之計畫。先進國家則將之分成三層次，一為長期的綜合發展計畫或是綜合發展綱要計畫。英國之綜合發展計畫是 15 年以上，美國則 20 年以上，台灣則為 12 年。其次為，短期計畫，英國與美國有規定四年或五年，且與綜合發展計畫分開策劃。對於長期計畫（15 年以上的計畫）則定至少 10 年內要做一次檢討。4-5 年的計畫也規定 4-5 年要做一次檢討，年度計畫則規定地方在做年度預算時，應針對地方情勢做分析報告，提出新的年度建議事項，因此財政局編列預算時必須標明計畫之屬性，何者屬於中程性的計畫，何者屬於臨時性的需求計畫，並向民眾報告。

基於上述執行時所面臨之問題，本此座談會，所要討論的主要議題包括：

- 一、法令，因法令具有強制性，因此在台灣法令之問題應如何探討。補助跟貸款，美國喬治亞洲有一優質地方政府計畫，具有優質地方政府計畫特質才能提出補助跟貸款，其必須提出綜合發展計畫。英國亦採取此一方式。

- 二、協助，過去住都局、研考會、經建會、營建署有提出協助，其中以研考會為技術協助，其他為經費補助。
- 三、教育訓練，過去台灣有省訊團之教育機構，教育機構目前需求與資訊提供等。然因精省，省訊團之功能一廢除，其工作性質及執行成效為何，以及其需求性須予以討論。美國目前並無專業教育中心，但有許多技術支援中心。
- 四、技術支援，什麼單位可以幫助地方政府做技術支援，有無其存在必要。
- 五、宣導，宣導與行銷，包括對首長與居民之宣導，如何配合？
- 六、區域性協調，地方發展計畫有發生許多競合現象。在國外有區域發展中心協調各項計畫工作，由州政府成立，尋求專業人士之協助，與地方意見整合，中央並未剝奪地方之主導權。目前於台灣無區域性協調之機制，沒有一個積極性的協調機制，但於美國與歐洲有許多類似之協調性機制，值得學習。

其實在計畫的研究中，綜合發展計畫本來就很難以去推動，為什麼需要法令、政府、中央去管理此事。理論上，新的首長不是很能接受受到舊計畫之牽絆。未來如何謹守中央與地方分權，又能協助計畫單位有效的達成預期的目標，都是未來綜合發展計畫推動的思考重點。

日本算是綜合發展計畫推動較早的國家，但其屬於集權性國家；對目前為止之各項制度，美國之綜合發展計畫機制與實行面則較完整與強勢。原因是其地方首長之遠視，注意到地方永續發展便成為全球地區發展的一個重要議題，因此在歐美長期永續性發展是綜合發展計畫之重要原則。

討論提案二：綜合發展計畫方案推動之課題探討。

內容

- (一) 縣市地方政府施政方向是否有以綜合發展計畫做為參考依據。
- (二) 年度預算編列之程序為何，是否有將綜合發展計畫之方案列為參考。

- (三) 地方情勢報告是否有推動之必要，執行上的困難處為何，需要怎樣的協助。
- (四) 綜合發展計畫法定與否是否關係著計畫落實的可行性。
- (五) 其他相關議題討論。

彰化縣政府計畫室林淑連主任

1. 綜合發展計畫從制定後並無再做年度性檢討。原因有許多，如首長交替，因政黨理念問題。原首長為了連任，在上任時先進行硬體建設，實現競選承諾。事實上，地方首長對於計畫的認同感十分重要。
2. 中央對於中長程公共建設計畫十分重視，因此若中長程公共建設計畫，能夠結合綜合發展計畫，中央各部會併能依此計畫經費補助之標準，則縣市首長較易按此計畫執行，計畫則較能落實。至於國土計畫法，期能早日完成立法
3. 在執行機制方面，新政府能將中央部會裡，照著原先所期望之制度與機制實行，則縣市首長將會照此腳步走。
4. 十分認可研考會在執行機制推動方面的協助，行政院研考會目前的角色與地位，能夠去整合各部會，透過中長程公共建設計畫，結合綜合發展計畫資訊系統，由中央往下做一一致性之管考，結合網際網路，建立透明化的流程處理，對整個國家建設有相當助益。
5. 地方發展局所扮演的角色及功能，不是只有公文上的管制與呈轉，有實質上的能力做地方協調工作。自精省以後，中央與地方直接面對，沒有透過省做協調工作，使許多計畫變成急就章，計畫的實施可行性與效率則大打折扣。希望能有一個窗口，實際執行。同時希望政策與政黨能夠釐清，則對計畫的落實將有較大之助益。

南投縣政府計畫室黃富鈴課長

縣市長的態度很重要，是否於法令部份給予其適當定位。而財源部份，應該給予地方各縣市財源一定比例的補助。

南投縣政府計畫室鄭坤益課員

希望中央能夠協助辦理綜合發展計畫，並對地方首長宣導。地方首

長對綜合發展計畫之認同度，希望透過研考會提出一有力之說明，如此地方縣市首長之接受度應該能夠大幅提高。

台南縣城鄉發展局蔡宜哲代理技士

1. 縣市綜合發展計畫其法定地位是首要確認之工作，法定地位確認，則許多課題諸如執行機制、縣市長認同、財源補助等問題即可解決，但目前無法確認，其角色模糊，使許多工作無法推行，希望國土發展計畫與城鄉發展計畫法令的修訂時，能將綜合發展計畫予以串連。
2. 對於地方省長認同問題，本縣陳縣長，對於綜合發展計畫十分重視。而財源問題，本次修訂幸獲經建會之補助，能對綜合發展計畫做部份修訂。至於承辦能力方面，人力嚴重不足。本局目前僅有四名人員，同時兼管國宅及綜合發展的業務，目前綜合發展的業務僅有一人執行，因此人力明顯不足。
3. 綜合發展計畫若能做的好，則可減少議員的質詢以及民眾詢問所需耗費的人力及時間。
4. 因應 E 世代的來臨，希望將資訊透明化，同時資訊查詢系統的建立，可以節省人力。

台南市政府都發局黃迪南技士

1. 綜合發展計畫在之前有其彈性與選擇性如果立法強制其是否能執行，如無法反應地方財源，在執行尚將會遇到很大的困難。
2. 中央與地方補助之依循，確保期能妥善執行。
3. 目前執行構想比較偏向對於地區環境的發展願景與策略。會比較偏重，空間規劃的方向進行。
4. 對於綜合發展計畫對於跨部門的工作較無法掌握，因此各行政部門要實際推動實有困難，因此對於社會福利方面在內容上減少其比重。

屏東縣政府研考室鍾志上課長

綜合發展計畫的內容要推動必須投入相當大的經費，應該要有相當的補助會比較好。因此政府投入之經費及人力應加以法制化。經費編制應以綜合發展計畫為主。中央協助辦理往往因業務要求而影響計畫之彈性。縣市政府

人力不足，計畫室又缺乏都市計畫規劃能力，教育訓練有時也是濫竽充數，且就實際面而言，仍有辦理之需要。

行政院研考會要協助辦理的立意很好，但其協助的項目與內容必須符合地方的實際需求，同時與中央其他各部會之間的權責必須釐清，避免造成計畫推動的盲點。

台南縣城鄉發展局蔡宜哲代理技士

關於中央經費補助的問題，中央現在有經建會以及營建署，再加上行政會研考會，中央各部會彼此間之立場定位不清，對於經費補助的事權區分並不很清楚，因此對於研考會在介入綜合發展計畫的同時，中央各部會應將各自的角色立場澄清。

人力明顯不足：民眾詢問國宅的相關業務，僅指定要詢問「國宅局」，對於國宅業務併入城鄉發展局中，並無不了解，顯示人力明顯不足。其次，對於參與教育訓練有其必要性，礙於人員缺乏，公文業務量很大，若參加就教育訓練之後，所累積未處理的公文，需再花費更多的時間去處理。

法制上的落差：區域計畫法與都市計畫法之間有落差，所以提出綜合發展計畫用以銜接不同法系之間的落差，因此縣市綜合發展對於本縣亦顯重要。

台南市政府都發局黃迪南技士

立法與強制性問題，實際上，立法應去考慮立法的目的，目前一些研究案在執行，會考慮到財政、縣市長的重視程度，以及計畫本身的時空環境的變遷到會影響到計畫的執行。如果立法的話，應該可以讓計畫接的上來，而非規範地方一定要達到多少的預算。

成功大學國土研究中心劉金松研究員

過去十二年綜合發展計畫推動中，有一很重要觀念，包括內政部、住都局以及地方政府編列預算的重要依據，到南投的這個階段剛好是一個循環。在此一計畫將屆滿之前，特別訂定一個後續的 12 年推動計畫。經建會呼應其中長程公共建設計畫機制的推動，認同地方應提出自治性的地方計畫，也認為中央能夠針對地方的基礎計畫，將中央的資源分配到地方，因此對於各縣

市的進行綜合發展計畫的檢討。經費來源的部份，前一階段由中美基金補助，現階段則由經建會自行補助。

中長程建設計畫的體系必須與國家建設計畫聯繫。目前中長程公共建設計畫僅經建會了解其體制，其餘單位不知如何去執行，因此應該將中長程公共建設成為各部會的共識共同來執行，並由經建會來主導跨部會的計畫執行。在推動上的問題，經建會在自己業務範圍內之說明與做法較為明確，其他部會之計畫與方案就顯得比較不明確。

中長程建設計畫互動的機制並不成熟，目前並無任何縣市將其中長程公共建設計畫報到經建會，其中最大的問題在於補助的建是不是十分完整，中央各部會對於組織的架構並非十分完整，如果在國土計畫法未能完成，是否能夠比照離島建設計畫，作為替代的方案。

在國土計畫法中，基本架構希望能夠在既有的架構下進行，因此對於跨部會的計畫以營建署的位階無法推動，因此包括環境敏感地區、教育等部份，須由經建會加以整合。

省府補助的各項計畫中要求列入綜合發展計畫的有四項，第一項為基層建設計畫亦即生活品質計畫。第二項為原省府住都處補助各縣市政府所進行的工程計畫。第三為農地釋出方案，第四為地層下陷防治方案，該四部份應納入綜合發展計畫。然目前操作的過程中，仍各自為政，並未真正列入綜合發展計畫的施行項目之中。

關於人力的部份：以前省住都局有專門的人力負責綜合發展計畫，目前中央僅做政策性的指導，因此主力在縣市政府，然而地方政府的人力上明顯不足。最重要的是機制要作好，否則計畫經常被質疑。

都市計劃學系鄒克萬副教授

綜合發展計畫在民國 74 年的全國行政會議中規定，將其納入計畫之中。該項計畫與財政局的計畫有一點關係，一個強調的是建設，另一個強調的是土地管理。該項計畫執行的是營建署，然其位階不高，開始執行的時候，對於執行的內容應為何有一些考量，考慮是做一般的土地管理，或是進行地方建設，協調的結果，決定兩者皆做。然而，每個首長上台的時候，皆說所有

的施政理念皆要進行，因此計畫內容不減反增。

營建署關心土地管理，發展建設非其業務範圍。營建署目前是兼辦單位，並非主辦單位，經建會也因為經費與組織刪減的關係，因此希望能夠由營建署主辦綜合發展計畫的業務。首長下台之後，原定的計畫能否繼續推動是一個問題，端看首長與中央之關係。在學術計畫體制中，社會發展是屬於研考會的範圍，到底綜合計畫何去何從，十分重要。該計畫有兩個主要要點：

需求性為何？歐美沒有做的話，也許台灣也不見得需要實行。在文獻的回顧中，以美國為主，以英國為輔，因此最重要的是到底應不應該做。機制上來講，連屬於財政分權的地方皆做了，在走向優質政治的同時我們也應當去做。

應該由誰執行？目前各單位皆不想做，因此才建議由研考會來扮演推角色，其中所涉及的是分工的問題，因此同時注意到兩個問題。需不需要法定？反對與贊成者皆各有立場，反對立法的針對地方首長之執行權與執行的彈性，如果不能執行之法定計畫將如何？贊成立法針對長期發展需要訂定法定計畫。因此在機制上，可以學習美國體系，將長遠性、藍圖性、綱要性、策略性、構想性不會改變之原則可以由經建會來執行。其次是四年建設計畫，應該由地方政府首長上任的第一年開始訂定但並非各科室整合一個計畫交給計畫室彙整，應該是由一種比較長遠的計畫的考量來進行。亦即將原來的綜合發展計畫的計畫部份分為兩部份，另外在年度計畫中由縣政顧問提出建議，並根據預算制度以及財政計畫來落實。其中最重要的是，各階層的計畫之間必須有聯繫性。

機制設計裡，可以把內容依照其需求與執行業務內容，將計畫內容分開。避免一個計畫有很多單位管理。上層的計畫由中央營建署與住都局及經建會處理，研考會則針對短程的計畫進行管考之工作，然此一構想尚未與各單位進行溝通。第二是配合計畫的性質，因目前中央對於修正計畫的性質並不一致，地方對於綜合發展將如何修正也不一致，因此規劃者，應規劃之內容必須有一個基本的要求與基本的確認。因為新的機制建立應該針對尚未辦理縣市，

依照新的架構來推動，新的架構應為何，應有一一的單位來統合。希望藉由溝通整各位意見建立新的機制。

執行問題，綜合發展計畫執行情況是否良好？在新的統計及分析方法之下，其執行程度不低。以前覺得執行度較低的原因在於財源的限制，因此重新估算的結果，發現，效果比較好。若以編列之經費來算執行程度的話，就會覺得執行度偏低，且若就實際執行的需要來看得話，執行程度尚高。

如何將計畫落實到財政的計畫中，在美國有財政計畫局或是計畫財政局，目前我國計畫與財政是分開的，但如何將其永續性的理念納入是一項十分重要的工作，未來機制方面要如何配合十分重要。

彰化縣政府計畫室林淑連主任

在機制建立上，各部會權責的分工方面，土地管理的部份由營建署及經建會來推動，一般行政計畫由研考會進行。

中央很多部會過去提出很多中長期的公共建設計畫，但執行程度不高。

若有經費的補助，即可推動計畫，當計畫完善或達到一定績效時，自然可以獲得縣市首長的重視。

過去許多計畫的執行機制並未釐清，因此有許多計畫的性質雷同，造成資源浪費，若能釐清各項計畫的性質，對於國家整體建設將會有很大的注意，並非只是經費預算的浪費。

對於各項計畫應予以分類，使整個國家的計畫具有一致性。

南投縣政府計畫室鄭坤益課員

將來研考會所負責的業務應能與中央部會配合。

討論提案三：對未來綜合發展計畫之願景與意見交流。

內容

- (一) 對未來將綜合發展計畫分為長程綱要性計畫、四年中程地方綜合發展計畫與年度推動計畫有何看法。

- (二) 針對綜合發展計畫修訂工作之推動有何願景與期許，該如何進行方能更具效率且更能落實。
- (三) 地方政府對綜合發展計畫修訂工作規劃內容之要求與成果展現之探討
- (四) 其他相關議題之討論。

都市計畫學系鄒克萬副教授

1. 希望計畫與中央預算可以配合，住都局有自己所掌控的預算，計畫的配合程度高，因此希望中央仍有補助款，引導地方的計畫。
2. 由國外的經驗可知，綜合發展計畫基本上是一種由下而上的計畫，先由各社區做起，進而推廣到全國，此種做法，對於計畫的推動與執行較易落實，也較能符合地方發展需求。
3. 研考會必須有一個考核的機制，考核預算。
4. 建立考管機制，然而由誰來作十分重要，在機制的執行上，目前正在進行協調工作。其中一個構想是由計畫室來進行管考的工作，然而礙於人力的問題，因此目前仍在協商之中。

彰化縣政府計畫室林淑連主任

控管機制：可以藉由網際網路來進行控管，若要求各縣市將計畫執行成果於網站上公佈、呈報，即可達到控管之功用。但網路機制的建立不宜再投入更多的人力。

屏東縣政府研考室鍾志上課長

管考制度：該制度建立如何推行，對於計畫的整合以及進度的監控，中央必須有一個腹案，對於考核的內容應是先規劃，而非等到作好之後才進行管考，喪失其意義。

都市計畫學系鄒克萬副教授

1. 對於事前的管考，從地方政府的財務來看，對於年度計畫編列時，與財政局有所聯繫將能有較高的效益。

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

2. 部份地方縣市對於計畫的提出，多以個人意見提出為主，屬於整體計畫的較少，僅有部份縣市提出期縣市綜合發展計畫的構想與內容。
3. 很多縣市計畫每年都在做，前一計畫完工不久，即又推動其他計畫，使得前一計畫未見成效即遭改變，造成資源的浪費。對於此一問題，希望能夠藉由計畫室對各科室計畫進行檢核，以減少前述問題的發生。

彰化縣政府計畫室林淑連主任

1. 機制的建立要看首長的理念。
2. 若有 GIS 的執行系統，可以看出計畫執行情形，則可避免同一地點重複實施計畫、浪費公帑的現象。但在建立資訊系統時必須配合中央的規範，避免投入大量的金額，卻成效不彰。
3. 中央有很多部會，不應只有一個部會做，應該是進行跨部門的整合。例如研考會與主計處應有所聯繫，以使經費的補助與預算可以達到最佳的成效。

成功大學國土研究中心劉金松研究員

1. 早期在整體台灣的土地管理計畫中，位階最高的是台灣綜合開發計畫，此一計畫時間較久，目前由行政院經建會提出國土綜合開發計畫，業已經行政院頒佈。
2. 精省之前，將想要將研考會與經建會併在一起，然未實施。
3. 因為中長程公共建設計畫目前由經建會來推動，未來地方的各項計畫必須加以整合，再加上綜合發展計畫是屬於跨部會的計畫，經建會本身即屬於一種跨部會的行政機關，因此建議在體制的建立上，中央體制執行方面，由經建會來進行，地方各計畫必須整合到經建會，方有一致性的做法。其中相關土地或都市計畫等必較屬於實質發展方面的計畫，由營建署來推動，屬於社會屬性的由研考會來執行。

結論

都市計劃學系鄒克萬副教授

計畫的改良並非短期即可完成的，因此期間若有其他的意見，亦請各位提供，以使計畫更臻完善，謝謝！

附錄七 中央單位訪談記錄

一、開會時間：民國八十九年十二月二十一日上午九點

二、訪問地點：行政院經建會

三、受訪者：郭翡玉技正

四、訪問者：黃書偉

五、訪問內容：

一、討論提案一：第一階段縣市綜合發展計畫規劃機制課題之探討

個人認為第一階段的縣綜內容的恰當性值得討論。縣綜為一綜合性計畫，包括總體土地使用計畫、產業發展、交通、環境、教育文化、各鄉鎮市發展構想、各部門的建設實施計畫等。應有盡有，惟缺乏執行的機制，或與現有計畫執行機制無法配合，以致計畫落實執行不佳。

計畫貴在能落實執行，針對第一階段縣市綜合發展計畫中實施建設方案執行的落實不盡理想。分析其原因可能有下列幾項：

- (一) 實施方案的提出並未充分考量地方財力限制及中央對地方補助原則之限制。
- (二) 規劃過程地方首長認同度及各局處室參與不足。
- (三) 中央政府政策未明，以致配合困難。另規劃過程中央部會的參與情形不佳。
- (四) 規劃單位並未延攬財務專家，故少有對各項實施計畫做深入的財務分析。

二、討論提案二：在新的綜合規劃機制下，目前正進行「縣市綜合發展計畫修訂計畫」規劃工作如何加以因應配合。

(一) 定位及功能

1. 縣市綜合發展計畫為綜合性的土地使用計畫，其上承國土綜合發展計畫，下指導土地使用規劃及管理之城鄉計畫及部門建設之公共建設計畫。
2. 縣市綜合發展計畫亦應遵照上位計畫訂定總量的原則，由各縣市政府透過規劃過程及民眾參與，依據全縣發展目標及對生活環境品質的要求，以及自然環境保育政策，一方面劃定限制發展地區，限制發展以外的地區，為可發展地區，或已發展地區。今後可透過發展許可制度，申請開發為工業區、工商綜合區、遊樂區或一般社區。若干地區則應實施成長管理，以疏解過度密集之發展。
3. 配合縣市轄區內各地區實際需要，訂定各鄉鎮市發展構想，以推動城鄉建設，改善居住環境品質。

(二) 內容

1. 總體計畫：
 - (1) 勾勒出各縣(市)整體意象與發展願景(Vision)，以及未來在國土與區域發展架構中之定位及角色功能。
 - (2) 參照相關上位計畫內容，分析預測人口、產經、就業、生活環境等指標，建立縣(市)發展之目標體系。
 - (3) 整體空間規劃與實質建設發展構想之規劃，針對未來縣(市)發展目標及政策，擬訂未來縣(市)之發展與成長管理策略。
 - (4) 配合發展許可制的推行，劃設出限制發展地區與可發展地區的實施管制與設計規範。
2. 部門計畫與發展策略及方向：包括產業發展、都市建設、交通建設、水資源發展、文化教育、觀光遊憩、環境保護之發展課題、計畫構想與策

略。

3. 地區發展構想：含各鄉、鎮、市（區）之發展策略與構想。

4. 特點：新空間計畫體制下的縣（市）綜合發展計畫具有下列特點：

（1）國土綜合發展計畫法界定縣（市）綜合發展計畫為以縣（市）為主體的空間計畫，以「土地使用計畫」為縣市綜合發展計畫之主要內容

（2）賦予縣（市）綜合發展計畫優於部門計畫的法源依據

（3）以總量管制、限制發展地區、民眾參與機制確立成長管理內涵

三、討論提案三：縣市綜合發展計畫與新地方發展規劃機制之探討。

過去地方之施政計畫，多係由計畫室採彙辦方式，與縣市綜合發展計畫欲引導地方土地使用規劃管理及公共建設之理想有許多差距。惟達成此一理想則有賴：

1. 賦予縣（市）綜合發展計畫優於部門計畫的法源依據

2. 賦予縣（市）綜合發展計畫推動單位，優於各部門計畫單位的層級

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

附錄八 期末報告學者專家座談會紀錄

- 一、時間：九十年元月十二日（星期五）上午九時正
- 二、地點：行政院原住民委員會十七樓會議室
- 三、主席：陳主任進陽
- 四、出（列）席人員：如簽到單
- 五、主席致詞：略
- 六、研究小組報告：略
- 七、記錄：黃郁卿
- 八、發言要點（依發言順序）：
 - （一）謝教授浩明（中央大學資訊管理系）
 1. 研究目的與重點：研究目的清楚，重點得宜。
 2. 研究內容：基本理論與假設得宜；研究架構完整；研究範圍清晰定義。
 3. 資料蒐集分析方法及說明：本報告資料蒐集分析方法及說明為妥適，對所蒐集資料皆有進行評析，若可進一步作交叉綜合評析更為完整。
 4. 研究發現與結論：本研究發現與結論已掌握住重點，並指出「監督與管考機制不足」更是癥結所在，惟若將監督指標資料的蒐集與分析詳加說明，則更具體、適切。此外，建議再增加綜合發展計畫修訂流程及辦法等有關論述。
 5. 建議事項：本研究所建議事項具參考價值，惟部分建議雖已掌握重點及方向，詳細配套措施及執行細節仍待進一步說明。
 6. 文字措辭：文字措辭大體而言甚為得宜，惟仍有少數文句較流於主觀認定，宜以較中性之論文語言陳述。

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

7. 總評：本報告經修訂後應具有極高之參考價值，值得出版與推動，可做為大專相關科系，政府部門相關業務人員，受委託規劃學術單位及民間顧問公司的參考。

(二) 郭技正翡玉（行政院經建會都住處）

1. 就本報告書研究建議方面的建議：

- (1) 本報告建議第一點，未來綜合發展計畫分為縣市綜合發展（綱要）計畫、中程地方綜合發展計畫、年度地方行動計畫三類計畫，研究單位將縣市綜合發展（綱要）計畫界定為未來發展藍圖，中程地方綜合發展計畫為地方建設實施方案，至於年度地方行動計畫看不出內涵，希望能將此三項計畫的內容、性質更清楚界定釐清，才能瞭解如此的劃分是否合理；並指出其長中短程的關係。
 - (2) 其次，前述區分建議，和現有的地方計畫體系之間，如何調整，如何轉變，請清楚具體區分。目前縣市綜合發展計畫中央主管機關是內政部營建署，而每年各縣市政府的中長程施政計畫或年度施政計畫是由研考單位主辦，如何將內政部主導的較偏向實質發展的縣市綜發計畫，與研考單位推動較偏向行政計畫的中長程施政計畫，如何配合請再做進一步的討論。
 - (3) 目前體制無論是實質或非實質計畫，依照政府的預算審查分工，研考會主管社會發展計畫、經建會主管公共建設計畫、國科會主管科技計畫，本案研究建議與現有體制間，再進一步調整，確有必要。尤其縣綜發計畫與中長程施政計畫，屬性上雖有不同，但在實際上運作時，是應結合在一起。
2. 最近在研商國土綜合發展計畫法（草案）會議，傾向縣市綜合發展計畫將強調空間計畫，也就是實質計畫，與中長程施政計畫或非實質計畫，清楚切割。未來國土發展計畫在營建署的規劃下，方向就是空間計畫，主導機關是內政部。另中程地方綜合發展計畫及年度行動計畫視為現行施政計畫的延伸，則是由研考單位來推動，權責機關分工的相當清楚。

3. 建議成立資源中心的構想甚佳，值得推廣。

(三) 朱視察慶倫 (內政部營建署綜合計畫組)

1. 政府自七十六年起依「縣市綜合發展計畫實施要點」，全面推動縣市綜合發展計畫，目前除南投縣現正辦理外，其餘均已完成。本署正制定國土綜合發展計畫法草案，將縣市綜合發展計畫定位為土地使用計畫且為法定計畫，因此本署並非如報告書所稱缺乏真正推動的意願，而是朝土地使用規劃為重點及法制化方向來推動，目前各縣市推動第二次縣市綜合發展計畫，均以國土綜合發展計畫法草案內容來辦理。

2. 有關縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究乙案，提供下列意見，謹供參考：

- (1) 請考量中央與地方政府組織重整因素，就本項業務歸屬明確劃分，以利推動。
- (2) 對於檢討財政收支劃分及落實地方自治的時代潮流，有關縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制的內容應具體反映。
- (3) 過去土地使用規劃缺乏良好財務規劃及縣市綜合發展計畫包羅萬象難以具體落實，都是建立新制度應該去考量的，同意簡報建議方向，在業務權責上予以明確切割。

(四) 林幫工程司啟聖 (內政部營建署企劃組)

1. 有關報告書第 141 及 151 頁中所整理「英國規劃機關的組織架構」之內容部分與現行體制有所出入，請再查核修正。如中央主管機關應為環境、運輸及區域部 (Department of Environment, Transport and Regions)，地方規劃機關為郡議會 (County Council) 及地區議會 (District Council 或 Borough Council)，地方所負責的計畫在都會區為單一發展計畫，在非都會區若屬單一規劃行政區 (Non-metropolitan Unitary Council) 時，則由相關地區議會聯合研擬結構計畫；二級規劃行政區 (Two Tiers) 除由郡議會研擬結構計畫，並由地區議會依據郡網要計畫研擬地區計畫 (District Plan)。

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

2. 報告書第一二九頁最後一行企劃課請修正為企劃處，第 130-132 頁中有關內政部營建署第二辦公室綜合計畫組請刪除第二辦公室字句。

(五) 吳副主任松林 (研考會中部辦公室)

1. 行政程序法自九十年一月一日起施行，依該法第五章第一六四條規定，行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，應以公開及聽證程序為之。以往擬訂綜合發展計畫並未實踐此一程序，未來修訂第二階段作業時，應特別注意行政程序法規定。
2. 縣市綜合發展計畫以往為基層建設計畫推動依據，惟財政收支劃分法及地方制度法於八十八年一月二十五日修正後，中央對地方之財政補助制度，自九十年度起已有重大變革。未來擬修訂第二階段作業時，應注意地方財政補助制度此一變遷。

(六) 林主任淑連 (彰化縣政府)

1. 彰化縣正修訂之縣綜合發展計畫已配合行政程序法規定辦理，並已將過去及期初的計畫內容上網，有意見溝通的網站。
2. 請加速國土計畫法立法腳步，並成立輔導協助縣市政府辦理綜合發展計畫單位窗口，以建立中央與地方的伙伴關係。

(七) 林教授峰田 (台灣大學建築與城鄉研究所；書面意見)

1. 在過去十二年來縣市綜合發展資訊系統在省住都局持續推動之下，已陸續完成六期十二年之系統發展，這些系統發展成果，雖然上有許多有待強化改進的地方，但仍可做為地方發展資訊系統之重要參考或發展基礎，因此建議在報告中補列建議研考會向營建署要求提供過去有關縣市綜合發展計畫資訊系統之成果，並以此結果為基礎，再進一步建構地方發展資訊系統或地方情勢分析系統。
2. 無論是資訊系統中所謂的資料分析或資料開採(Data Mining)均涉及許多先進之專業技能，故建議在報告書第 148 頁(五)所述之專責單位中，

增列這方面的資訊分析技術支援任務。

(八) 陳副教授麗紅 (成功大學都市計劃學系; 書面意見)

依據現有之規劃空間單元體系分析,全國有中央政府之經建會在研擬與推動國土綜合發展計畫,區域也有中央政府之營建署在研擬推動區域計畫,縣市則有中央經建會、營建署與地方政府共同研擬推動縣市綜合發展計畫,社區方面也有中央政府之文建會、農委會、營建署等單位與地方政府共同研擬推動社區綜合發展計畫(如社區總體營造),唯獨居於縣市與社區之間的鄉鎮市並未有個別之綜合發展計畫,使得整個空間規劃體系缺少一環。雖然以往之縣市綜合發展計畫中通常列有鄉鎮市發展綱要計畫,但受限於計畫經費與重點,研擬過程與內容上均無法達到類似先進國家鄉鎮市綜合發展計畫之理想,因此建議在研究報告中考慮增列有關鄉鎮市綜合發展計畫之推動機制與辦法。

(九) 林課長國華 (台南縣政府)

1. 政府施政理念已不再是傳統單向,現階段民意(包含民意機關)儼然是一大決策考量要項,如何於「縣市綜合發展計畫」內,納入民意參與之機制,應為訂定綜合發展計畫一大課題。
2. 現階段受限於有關法令之規定,綜合計畫通檢時程無法適時配合,計畫過於僵固,流於形式。
3. 綜合計畫屬中長程計畫,年度預算卻常有各部門資源排擠問題,此常導致綜合計畫空談,政策跳票,地方首長視計畫為政策絆腳石,導致縣市綜合發展計畫主導施政之美意喪失。
4. 綜合計畫包羅萬象,各部門優先計畫過多,以致每樣都無法執行,更使施政不明確,成為拼湊計畫,應訂定合理的綜合計畫內容與期程,計畫之法源及年度經費補助之關連,使計畫具切實性及有效性。
5. 建議配合國土計畫、城鄉計畫法等有關規定,擬訂一套縣市綜合發展計畫訂定及執行機制,減少非實質部門計畫,改以空間規劃或決策支援計

畫方式為之。

6. 建議由中央主導推動縣市綜合發展計畫，藉有系統地宣導爭取地方首長認同，另建請一併規劃推動人力，以免無法因應未來縣市綜合發展計畫業務之推行。

(十) 林課長雪花 (台中市政府)

1. 縣市政府在研訂或修訂綜合發展計畫時，因限於計畫室人力多半缺少空間規劃背景。尤其社會發展計畫方面，仍亟輔導，由研考會主導應較能落實綜合發展計畫整體之推動。
2. 有關研究團隊提出的建議，台中市政府表示十分贊同與感謝，由於團隊早期接觸綜合發展計畫之研擬，深知地方政府需求，無論成立全國性資源中心，提供智庫資料，或是遴選示範縣市，或研訂區域性、主題性之社會發展計畫，將有助於即縣市落實計畫之研擬與修訂。
3. 建議中央政府在制訂計畫及政策時，要重新考量中央與地方的新關係、財政收支劃分及預算補助的公平性。
4. 有關各部門計畫的掌控性問題，以台中市政府為例，目前修訂的十四個部門計畫，成立十四個工作小組，計畫室全員參與，且已召開過各部門協調會議。

(十一) 王課長屯電 (高雄縣政府；書面意見)

今天參加這個會議聽到各與會代表與鄒教授之發表，感到受益良多，在此提出對本研究之期望：高雄縣余縣長對於縣綜的推動非常支持，在連任時亦依據縣綜的指導，提出競選政見，並由計畫室列管政見，但是在執行多年後，仍然發現縣綜的執行率很低，我們感覺到這其中必然存在某些盲點，今年高雄縣要辦理縣綜的修訂，我們期望在此財政困難之際，花費大筆預算辦理修訂，能得到寶貴的效益，因此本計畫在修訂時，與修訂完成時，應注意哪些重點，方能修訂出具有願景又能執行的計畫 (甚至可評估執行率)，期望在本研究能提示一些重點，供縣市政府參考，未來也能

有指導單位提供協助。

(十二) 主席結論

1. 本報告書初稿同意備查。
2. 有關台中市政府所提的中央與地方的新關係、財政收支劃分及預算補助的公平性問題，會列入紀錄，研考會在參與的會議場合中適時提出。並請研究單位在報告中提及，使有關單位重視。
3. 請研究單位參酌各方意見，於兩週內完成研究報告之修正本，提送期末報告修正本到本會中部辦公室，同時檢具經費支出報告表，本會依實施校務基金學校之相關規定辦理撥款事宜。

(十三) 散會：中午十二時。

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

附錄九 期末報告學者專家座談會建議事項處理情形對照表

發言順序	發言機關代表	發言內容摘要	處理情形
1	中央大學資訊管理系 謝副教授浩明	本研究所建議事項具參考價值，惟部分建議雖已掌握重點及方向，詳細配套措施及執行細節仍待進一步說明。	所提建議符合本專案研究精神，已據以通盤考量並綜合修正報告內容。
2	行政院經建會 郭技正翡玉	年度地方行動計畫看不出內涵，希望能將此三項計畫的內容、性質更清楚界定釐清，才能瞭解如此的劃分是否合理；並指出其長中短程的關係。	參考報告書第三章第四節與第六章第三節部分。
3	內政部營建署 朱視察慶倫	1. 請考量中央與地方政府組織重整因素，就本項業務歸屬明確劃分，以利推動。 2. 對於檢討財政收支劃分及落實地方自治的時代潮流，有關縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制的內容應具體反映。 3. 過去土地使用規劃缺乏良好財務規劃及縣市綜合發展計畫包羅萬象難以具體落實，都是建立新制度應該去考量的，同意簡報建議方向，在業務權責上予以明確切割。	1. 未來將持續與各層級單位溝通協調，使其組織與分工能更明確。 2. 所提建議符合本專案研究精神，已據以通盤考量綜合修正報告內容，並請參考報告書第六章、第八章與第九章。 3. 所提建議研究小組洽悉，並援引為後續研究重要參據。
4	內政部營建署 林幫工程司啟聖	1. 有關報告書第 141 及 151 頁中所整理「英國規劃機關的組織架構」之內容部分與線型體制有所出入，請再查核修正。 2. 報告書第 129 頁最後一行企劃課請修正為企劃處，第 130-132 頁中有關內政部營建署第二辦公室綜合計畫組請刪除第二辦公室字句。	1. 原報告書 141 頁之內容，已於報告書 128 中修改。原報告書 151 頁並無英國組織架構相關內容。 2. 第二辦公室之字句已於報告書中刪除。
5	研考會中部辦公室 吳副主任松林	未來修訂第二階段作業時，應特別注意行政程序法規定與地方財政補助制度之變遷。	所提建議研究小組洽悉，並援引為後續研究重要參據。

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

發言 順序	發 言 機 關 代 表	發 言 內 容 摘 要	處 理 情 形
6	彰化縣政府 林主任淑連	請加速國土計畫法立法腳步，並成立輔導協助縣市政府辦理綜合發展計畫單位窗口，以建立中央與地方的伙伴關係。	所提建議研究小組洽悉，並援引為後續研究重要參據。
7	台大建築與城鄉研究所 林教授峰田 (書面意見)	再進一步建構地方發展資訊系統或地方情勢分析系統。	所提建議符合本專案研究精神，已於報告書第 135-137 頁中增列內容。
8	成功大學都市計劃學系 陳副教授麗紅 (書面意見)	建議在研究報告中考慮增列有關鄉鎮市綜合發展計畫之推動機制與辦法。	建議極具參考價值，研究小組將列為後續相關研究重要參考。
9	台南縣政府 林課長國華	建議由中央主導推動縣市綜合發展計畫。	所提建議研究小組洽悉，並援引為後續研究重要參據。
10	台中市政府 林課長雪花	建議中央政府在制訂計畫及政策時，要重新考量中央與地方的新關係、財政收支劃分及預算補助的公平性。	所提建議研究小組洽悉，並援引為後續研究重要參據。
11	高雄縣政府 王課長屯電 (書面意見)	期望在本研究能提示一些綜合發展計畫執行方面之重點，供縣市政府參考，未來也能有指導單位提供協助。	所提建議符合本專案研究精神，已據以通盤考量並綜合修正報告內容。

資料一 美國喬治亞州區域發展中心工作季報型式

Completion of Quarterly Progress Reports is the primary means by which a Regional Development Center (RDC) documents its work and requests payments from the Georgia Department of Community Affairs (DCA) for services performed under the annual contract between DCA and the RDC. This publication is intended to provide guidance in completing Quarterly Progress Reports. It contains each of the forms to be included in a Quarterly Progress Report and instructions on proper use of these forms.

QUARTERLY

PROGRESS REPORT

GUIDEBOOK

FY 2001 EDITION

I. INTRODUCTION Completion of Quarterly Progress Reports is the primary means by which a Regional Development Center (RDC) documents its work and requests payments from the Georgia Department of Community Affairs (DCA) for services performed under the annual contract between DCA and the RDC. This publication is intended to provide guidance in completing Quarterly Progress Reports. It contains each of the forms to be included in a Quarterly Progress Report and instructions on proper use of these forms.

Quarterly Progress Reports are intended to provide a simple means for the RDC to keep DCA informed of progress on the various activities performed under the annual contract. RDC staff may also find this regular reporting mechanism to be useful for internal management of these activities.

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

Questions about
Quarterly Progress
Reports should be
directed to the following
DCA staff:

DCA Staff	Regarding	Telephone	Fax	email
Rick Brooks	General Information	404/679-0608	404/679-0646	rbrooks@dca.state.ga.us
Mike Gleaton	General Information	404/679-3107	404/679-0646	mgleaton@dca.state.ga.us
Karen Pappas	Planning / Payments	404/679-0602	404/679-0646	kpappas@dca.state.ga.us
Terry Jackson	Data / GIS	404/679-4946	404/679-0572	tjackson@dca.state.ga.us

II. SCHEDULE FOR FILING OF QUARTERLY PROGRESS REPORTS

Quarterly Progress
Reports are due to DCA
by the following

Period Covered	Due Date
July 1 to September 30	October 31
October 1 to December 31	January 31
January 1 to March 31	April 30
April 1 to June 30	July 31

III. INSTRUCTIONS ON USE OF THE REPORT FORMS

Completing a Quarterly Progress
Report requires use of four forms:

- State Work Program (SWP) Progress Report
- Discretionary Work Program (DWP) Progress Report

- Special FY 2001 Work Program Progress Report
- Quarterly Request for Payment

The State Work Program, Discretionary Work Program, and Special FY 2001 Work Program Progress Report forms must be type-written using the electronic versions of these forms as templates. An electronic version of these three forms will be emailed to each RDC Executive Director and these forms will also be available on DCA's web site at the following address:
www.dca.state.ga.us/planning/rdcquarterly2001.html

**A. STATE WORK
PROGRAM
PROGRESS
REPORT**

Only one copy of this form should be included in each Quarterly Progress Report submittal. Additional sheets may be attached as necessary; however, the need for additional sheets should be minimized in FY 2001, since the electronic version of the SWP Progress Report will expand to allow additional rows to be created for the entry of additional information (see instructions below).

This form must be completed on a cumulative basis throughout the fiscal year. In other words, all work completed since the contract went into effect (July 1) should be listed on this form each quarter. Consequently, the fourth Quarterly Progress Report, which will serve as the Annual Report, should list all work that was accomplished during the fiscal year.

For FY 2001, RDCs are required to complete this form in a type-written format for the first, second, third and fourth quarters. Additional rows to each table of the SWP Quarterly Progress Report can be added to this form to allow for cumulative reporting for each work element. Once completed, each SWP Quarterly Report should be "saved" and the next SWP Report can begin by entering additional information describing all work completed during the quarter just ended.

An additional row may be added to each table in the SWP Report by placing the cursor at the right end of the last row of the table and pressing “enter” once. This action will create a new row in which additional information can be entered. Repeat this sequence for each additional row needed. Once completed, a copy of the SWP Progress Report should be printed and included in the RDC’s Quarterly Report that is forwarded to DCA.

**B. DISCRETIONARY
WORK
PROGRAM
PROGRESS
REPORT**

At a minimum, one of these forms must be completed for each work element (e.g. I - Local Plans and Updates, II – Local Plan Implementation, etc.) undertaken under the Discretionary Work Program portion of the annual contract. For example, if the RDC is undertaking four work elements in the Discretionary Work Program, a separate Progress Report form must be filled out for each element.

For Discretionary Work Program elements (I), (II), (III) and (IV), a separate Progress Report form must be completed for each local government being assisted. Once any of these projects are 100% completed, one copy of any product produced under the contract must be attached to this reporting form and forwarded to DCA. Also, if Progress Report forms are submitted for work element (III) – Financial Packaging Technical Assistance, the front page(s) for the grant or loan applications prepared under this work element must be submitted as an attachment to this form.

Each DWP form must also be completed on a cumulative basis throughout the fiscal year. This means that progress made since the contract went into effect (July 1) should be indicated on this form each quarter. Consequently, the fourth Quarterly Progress Report, which will serve as the Annual Report, should reflect all progress made with that activity during the fiscal year.

This reporting form, like the State Work Program reporting form, must be type-written utilizing the electronic version of this form as a template. The same procedures used to create additional rows on the SWP form need to be followed to create additional rows on this form.

**C. SPECIAL FY
2001 WORK
PROGRAM
PROGRESS
REPORT**

Only one copy of this form should be included in each Quarterly Progress Report submittal. **This form must also be completed on a cumulative basis throughout the fiscal year.** In other words, all work completed since the contract went into effect (July 1) should be listed on this form each quarter. Consequently, the fourth Quarterly Progress Report, which will serve as the Annual Report, should list all work that was accomplished during the fiscal year.


This reporting form, like the State and Discretionary Work Program reporting forms, must be type-written utilizing the electronic version of this form as a template. The same procedures used to create additional rows on the SWP and DWP forms need to be followed to create additional rows on this form.

**D. QUARTERLY
REQUEST FOR
PAYMENT**

One copy of this form must be included with each Quarterly Progress Report. The amount requested under each separate part of the Scope of Services (i.e., State Work Program, Discretionary Work Program, etc.) must be indicated on this form. The amount requested should be based on the accounting records for the time period covered by the progress report. This form must be signed and dated by the RDC's Executive Director.

For the Discretionary Work Program portion of the Agreement, the Department will retain 25% of the DCA funds assigned until the Department evaluates the work, products prepared, services provided, etc. and determines that they meet contractual requirements. (The Department reserves this right for the State Work Program also.) The final 25% will be released to the Center once the Department has concluded its evaluation and judged the work satisfactory.

This provision shall not negate any additional rights the Department has under Sections IV or VI of the Agreement. DCA funds not expended for eligible contract activities at the end of the contract period may be budgeted for related activities in the subsequent fiscal year, subject to approval by DCA.

	<p>STATE WORK PROGRAM PROGRESS REPORT (PLANNING) FY 2001 RDC CONTRACT CUMULATIVE LISTING</p>																																				
Regional Development Center Name: _____	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">Quarter</td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">1</td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">2_</td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">3_</td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">4_</td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">5_</td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">6</td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px solid black;"></td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">-</td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">-</td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">-</td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">-</td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">-</td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">-</td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px solid black;"></td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">-</td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;"></td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;"></td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;"></td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;"></td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;"></td> </tr> </table>	Quarter	1	2_	3_	4_	5_	6		-	-	-	-	-	-		-																				
Quarter	1	2_	3_	4_	5_	6																															
	-	-	-	-	-	-																															
	-																																				
<p>See Section III.A of the instructions on how to create additional rows.</p>																																					
<p>A. Guidance in Comp. and Solid Waste Planning Requirements</p>																																					
<p>RDC Contact and Phone No _____</p>																																					
Local Government Assisted and Local Contact (name, title, phone number): _____	Type of Assistance Provided: _____																																				

<p>To report on providing written "reminder" notifications to local governments with upcoming Comprehensive or Solid Waste Planning deadlines, your RDC may either: (1) enter each local government's name on the form above and describe the type of reminder provided (e.g., Comprehensive Plan, STWP Update, etc.) and the government's upcoming deadline; or (2) attach a listing to the SWP Quarterly Report that identifies this same information.</p>																																					
<p>B. Comp. and Solid Waste Plan Review</p>																																					
<p>RDC Contact & Phone No. _____</p>																																					
Local Government: _____	Government Contact (Name, Title and Phone No.): _____																																				
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 12.5%; height: 40px;">C P U</td> <td style="width: 12.5%;">S W U</td> <td style="width: 12.5%;">C PA</td> <td style="width: 12.5%;">S W A</td> <td style="width: 12.5%;">C ST W P U</td> <td style="width: 12.5%;">SS T W P U</td> </tr> <tr> <td style="height: 40px;"></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="height: 40px;"></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </table>	C P U	S W U	C PA	S W A	C ST W P U	SS T W P U													<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 12.5%; height: 40px;"></td> <td style="width: 12.5%;"></td> <td style="width: 12.5%;"></td> <td style="width: 12.5%;"></td> <td style="width: 12.5%;"></td> <td style="width: 12.5%;"></td> </tr> <tr> <td style="height: 40px;"></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="height: 40px;"></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </table>																		
C P U	S W U	C PA	S W A	C ST W P U	SS T W P U																																
<p><small>CPU - Comp. Plan Update: SWU – S.W. Plan Update: CPA – Comp. Plan Amendment: SWA – S. W. Plan Amendment: CSTWPU – Comp. Plan STWP Update: SSTWPU – S.W. Plan STWP Update</small></p>																																					

資料一 美國喬治亞州區域發展中心工作季報型式

C. DRI Review and Coordination		RDC Contact & Phone No.			
Local Government submitting DRI and Contact (name, title, phone number):	Name of DRI:	RDC Finding			Date of Finding
		In Process	In the Best Interest	Not in the Best Interest	

D. Mediation		RDC
Contact & Phone No. _____		
Local Government Assisted:	Issue:	Government Contact (Name, Title and Phone No.):

F. State Intergovernmental Consultation Process			
RDC Contact & Phone No. _____			
Local Government / Other Applicant and Contact (name, title, phone number):	Project / Activity:	RDC Regional Plan Consistency Finding	
		Consistent	Not Consistent and Summary of Supporting Reasons

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

資料二 二十一世紀的綜合計畫

2100 Comprehensive Planning

The last issue of the Planning Commissioners Journal featured an excellent article by planning historian Larry Gerckens reviewing ten key events that helped shape the growth of cities and towns into the 20th Century.

After reading Gerckens' article, I started thinking about the future and what form planning and plans might take in the coming century. Although many factors will undoubtedly shape and influence planning, I want to focus on five ways in which local plans are already starting to change as we near the new century.

1. Vision Driven

Comprehensive planning experienced a boom following World War II. In fact, most communities developed their initial land use plans during the 1950s. A look back at those plans reveals, in general, a problem driven approach. Problems and issues were identified, and solutions proposed.

The problem driven model continues to the present day, but with a new twist. Instead of beginning the planning process with a listing of issues and concerns, communities, through the use of a visioning exercise, craft a picture or image of what the locality intends to make of itself, what it wishes to achieve or become.

Once developed and adopted, the preferred vision becomes the rallying point or goal to be achieved. The resulting planning process outlines the sequence of events and actions the community will need to take if the preferred vision is to be realized.

2. Thematic Based

Traditions in planning change slowly. For example, consider your comprehensive plan and its content. I would venture a guess that your plan features chapters or elements devoted to housing, transportation, community facilities, and the like. As a result of this style of organization, the reader, as well as the community, sometimes assumes each chapter or element is independent of the other.

As most commissioners know, this is an erroneous assumption. To overcome this mindset, plans are beginning to reflect a thematic style. Instead of having discrete chapters addressing single topics, plans focus on broader themes such as balanced growth, the preservation of rural character, enhanced economic vitality, and so on. This style of integrated planning helps the reader understand the interdependencies and relationships that are present in the community.

3. Collaborative Effort

For planning to be meaningful, citizens must be involved in the process. Planners, regardless of their personal talents and capabilities, working in isolation and apart from the clients of planning, will not be able to craft plans communities will embrace. A collaborative planning process provides a more open, inclusive, and interactive way of involving citizens in the total planning process.

Today, as well as in the next century, a collaborative effort will be needed to provide a framework wherein "stakeholders" can work together to achieve desired outcomes.

4. Regional Focus

For much of this century, community land use plans were developed with little consideration shown for surrounding localities. Over the past decade, however, changes in technology, in business and economic systems, and in federal and state policies that bear on land use, have made clear that localities are interdependent. As such, localities are increasingly aware that they must work together to solve common problems. Inclusion of a regional assessment or impact strategy section in local plans -- as well as broader efforts to ensure that neighboring communities' plans are consistent with each other -- will undoubtedly become a more common practice in coming years.

5. Beyond Paper

Twenty-first century plans will also reflect the information age. In recent years, many communities have made use of local access television to introduce community planning issues to the broader public. Similarly, a number of communities are starting to use the Internet to post draft sections of their plans, as well as the final product. In the future, virtual reality images and computer simulations of land use changes will become commonplace, allowing people to actually "see" how the physical nature of their town or city might change in response to differing policies.

In sum, planning will not remain static as we transition to a new century. The next century promises to be an exciting time. It will be our challenge to make sure our plans remain dynamic and relevant.

資料三 Department of the Environment, Transport and the Regions Planning Policy Guidance Note 12: Development Plans

FOREWORD

Planning Policy Guidance (PPG) notes set out the Government's policies on different aspects of planning. Local planning authorities must take their content into account in preparing their development plans. The guidance may also be material to decisions on individual planning applications and appeals.

This Planning Policy Guidance note is a revision of PPG12 published in February 1992. It has been refocused to provide a more strategic overview of the role and importance of development plans within the planning system. It outlines key issues on plan content and procedures. It does not attempt to summarise the Government's planning policies for particular issues or subjects. These are set out elsewhere in Regional Planning Guidance, other PPGs, mineral planning guidance and circulars. The section in the February 1992 version of PPG12 on Regional Planning Guidance has been expanded and is being published as PPG11.

This PPG:

- re-emphasises the Government's commitment to a planning system which is plan-led;
- stresses the importance that the Government attaches to the need for plans to be prepared, and updated, more quickly and efficiently than has been the case in the past;
- emphasises that plans should be clear, succinct, relevant and easily understood, avoiding over-elaborate and unnecessary detail;
- outlines the new procedures that have been introduced for the preparation of local plans and UDPs;
- stresses the importance of integrating sustainable development and transport and land-use policies in development plans;
- establishes some key procedural issues in the preparation, alteration, and replacement of development plans;
- provides advice on the content of, and level of detail in, plans; and
- identifies sources of best practice on a range of plan preparation issues.

CHAPTER 1 Development plans in the planning system

INTRODUCTION

1.1 PPG1 *General Policy and Principles* (1997) sets out the purposes of the planning system and the role of development plans. It says (paragraph 39):

"The planning system regulates the development and use of land in the public interest. The system as a whole, and the preparation of development plans in particular, is the most effective way of reconciling the demand for development and the protection of the environment. Thus it has a key role to play in contributing to the Government's strategy for sustainable development by helping to provide for necessary development in locations which do not compromise the ability of future generations to meet their needs'.

The Government remains fully committed to the plan-led system, given statutory force by section 54A of the Town and Country Planning Act 1990 ('the 1990 Act'). Where an adopted or approved development plan contains relevant policies, section 54A requires that an application for planning permission or an appeal shall be determined in accordance with the plan, unless material considerations indicate otherwise. This provides a framework for rational and consistent decision making. It also provides a system which enables the whole community businesses, other organisations, and the general public to be fully involved in the shaping of planning policies for their area, through public participation processes.

1.2 The plan-led system can only be successful and command public confidence if plans are in place and are kept up to date. Structure plans exist in all areas and are now going through cycles of alteration and replacement. However, progress on achieving coverage of authority wide local plans and unitary plans has been much slower and full coverage across the country will not be achieved until after 2000.

1.3 The Government regards this delay in implementing the plan-led system as unacceptable and expects those local authorities which have not yet adopted

their plans to fulfil their statutory responsibility without further delay, and progress their plan to adoption as quickly as possible. It will closely monitor progress. The Government also wishes to ensure that as local plans and UDPs are reviewed, any subsequent alterations or replacements are adopted far more quickly than in the past. Following a review of local plan procedures, the Government is introducing revised arrangements. These are reflected in this guidance and in new regulations (The Town and Country Planning (Development Plan) (England) Regulations 1999).

NATIONAL AND REGIONAL PLANNING GUIDANCE

1.4 Local planning authorities are required, in formulating the policies in their development plans, to have regard to any regional and strategic planning guidance and to current national policies. Since 1988 the Government has been issuing national guidance in the form of Planning Policy Guidance notes (PPGs), and Minerals Planning Guidance notes (MPGs).

1.5 In addition, Regional Planning Guidance (RPG), which is issued by the Secretary of State, sets out broad strategic policies for land use and development where there are issues which, though not of national scope, apply across regions or parts of regions and need to be considered on a scale wider than the area of a single authority. More details on the purpose, content of and procedures for preparing RPG are set out in PPG11.

THE DEVELOPMENT PLAN

1.6 Planning decisions on proposals to build on land, or change its use, should not be arbitrary. They must be considered against clearly set out criteria. The statutory development plan provides the primary basis for this consideration, but decisions must also take account of other material considerations, including the Government's national and regional planning guidance and material representations from interested parties. The development plan, therefore, provides an essential framework for planning decisions.

1.7 The development plan is rarely a single document. Once all the plans

required by legislation are in place, the development plan for an area may comprise one or more types of plan depending on geographical location. Annex A sets out in more detail the purposes of the different types of plan, and the areas to which they relate. Outside metropolitan areas, and certain non-metropolitan unitary local authority areas, the development plan will comprise:

Structure Plans: produced by county councils, some unitary authorities and National Park authorities (in many cases on a joint basis) which set out key, strategic policies and provide a framework for local plans. Annex A gives further details of the current arrangements for structure planning, including the Government's proposed arrangements for joint working between authorities.

Local Plans: produced by district councils, some unitary and National Park authorities in which more detailed policies are set out to guide development in a particular local authority area. The plans cover the whole of a local authority area and may include detailed proposals for specific sites.

Minerals and Waste Local Plans: produced by county councils, some unitary authorities, and National Park authorities (who are usually the development control authorities for these issues).

1.8 Within metropolitan areas, and in some non-metropolitan unitary authorities, the development plan comprises a single:

Unitary Development Plan (UDP): this contains all the planning policies relevant to those areas. Part I of a UDP consists of a written statement of the local authority's strategic policies for the development and use of land in their area. This then forms the framework for the detailed proposals for the use and development of land in Part II of the UDP. A list of those local authorities who have prepared or are preparing UDPs is included as part of Annex A.

1.9 In London, new arrangements for a directly elected Mayor with responsibilities for the preparation of a 'spatial development strategy' will mean changes to legislative background against which UDPs are prepared. Further guidance on the relationship between the spatial development strategy and UDPs

資料三 Department of the Environment, Transport and the Regions
Planning Policy Guidance Note 12: Development Plans

will be provided.

CHAPTER 2 Improving the process of plan preparation

BETTER MANAGEMENT OF THE PROCESS

2.1 The Government is introducing new local plans and UDP procedures which will, if operated effectively, help local authorities to reduce the time taken in plan adoption. Guidance on these changes is set out below. However, changes to procedures can only *facilitate* improved performance. It is also vital that authorities give adequate priority to plan preparation and review and improve their handling of the plan preparation process through better project management.

Local Plans

2.2 Local authorities should improve the management of the plan preparation process by:

considering how long a plan will take to reach adoption and the staffing resources and budgets that are needed at various stages in the process. This should be done as soon as a decision is taken to prepare a plan, its alteration, or replacement;

publicly adopting a timetable leading to the adoption of the plan at the start of the plan preparation process. Such a timetable may need to be indicative until the scale of objections to plan proposals are known;

using principles of good project management to enable monitoring and review of progress towards adoption against the publicly adopted timetable.

2.3 Setting targets and the measurement of performance against those targets will need to be consistent with the framework of Best Value once the necessary legislation is in place. Best Value will apply to planning services on the same basis as all other services provided by local authorities. The processes of preparation, alteration and replacement of development plans, as well as monitoring and review procedures, will therefore be subject to fundamental

performance reviews, with new targets set for economy, efficiency and effectiveness in local performance plans. Local authorities will be expected to justify the way in which they choose to carry out their development plan responsibilities. The Government will be consulting on the performance indicators and targets to be adopted for Best Value later this year.

2.4 The procedures leading to the adoption of plans, including the procedures as revised (see below), have few statutory periods established for stages in the process. A standard prescribed timetable, applicable to all plans across the country, is not appropriate in circumstances where there will be substantial variations in the nature of planning issues being addressed by authorities and where the degree of support or objection to plan proposals will not be known at the start of the plan preparation process. Timetables will also vary depending on whether plans are being altered or replaced.

2.5 However, the Government does consider that local authorities should set out a timetable for the key stages in the plan preparation, alteration or replacement process, and be publicly accountable for any variation from it. That timetable should be prepared in discussion with the Government Office and should be adopted by the local authority through a formal resolution of the Council. The Planning Inspectorate should be consulted in respect of the organisational arrangements and timing of the public inquiry, and local authorities should discuss with them a service level agreement covering the local plan inquiry part of the overall development plan process.

Structure Plans

2.6 The new Development Plan Regulations do not change the procedures that local authorities must go through in the adoption of alterations to, or the replacement of, structure plans. Nonetheless, the principles of project management which are seen as good practice for local plans (establishing an indicative timetable, the resources required to meet that timetable, and the public adoption of the timetable by the local authority) are equally applicable to structure plans as they are to local plans and UDPs.

NEW PROCEDURES FOR LOCAL PLANS AND UDPS

2.7 The new procedures for preparing local plans and UDPs come into effect in January 2000. The statutory requirements are contained in the Town and Country Planning (Development Plan) (England) Regulations 1999. There is also a new Code of Practice for local plans and UDPs, which is being published in tandem with this PPG.

2.8 The new procedures include:

ending the requirement for consultation with statutory consultees prior to finalising local plan proposals. Instead, pre-deposit consultation should be based on a key issues approach which identifies the main matters and choices which need to be resolved by the plan, and which focuses on those local communities, businesses, organisations and individuals relevant to the proposals being put forward. Statutory consultees will however receive copies of the proposals when they are deposited by the local planning authority;

provision for two separate periods of deposit during which objections can be made, and a period between these two deposit periods to allow local authorities to assess the objections made at the initial deposit and then undertake a period of negotiation with objectors. This should allow the local authority to make formal changes to the plan proposals before the plan reaches inquiry; and

a requirement for the report by an inspector of a local plan inquiry to be published within 8 weeks of its receipt by the local planning authority.

2.9 The aim of these changes is to formalise the existing arrangements for pre-public inquiry changes to plans, and to reduce the number of issues, and therefore the time spent, during the subsequent public inquiry process. It should also help reduce the number and scope of modifications that are needed after the public inquiry. The Government expects this to result in a shorter overall timescale for the plan to reach adoption. A more detailed outline of the new procedures is given at [Annex B](#) and also in the booklet *Local Plans and Unitary Development Plans A Guide to Procedures* which includes the new Code of

Practice.

CONSULTATION, NEGOTIATION, AND PUBLIC PARTICIPATION

Pre-Deposit Consultation

2.10 Local people and other interested bodies should have the opportunity to express their views on plan proposals before those proposals are finalised. The aim should be to encourage local people to participate actively in the preparation of plans from the earliest stages so that they can be fully involved in decisions about the pattern of development in their area. Consultation with the general public, community groups, conservation and amenity groups, business, development and infrastructure interests helps local planning authorities secure a degree of consensus over the future development and use of land in their area. It can also assist in reducing the time taken for plans to reach adoption by reducing the numbers of formal objections to policies and the time spent in the later stages of the plan preparation process.

2.11 The Development Plan Regulations do not specify how pre-deposit consultation should be undertaken by local authorities. The only requirements are to consider representations made by consultees, and for the preparation of a statement explaining whom the local authority have consulted, the steps taken to publicise their proposals, and how they have provided an opportunity for interested parties to make representations. For structure plans, there remains a list of statutory consultees defined by the regulations. For local plans and UDPs, the new regulations no longer define any statutory consultees. However, it is important for local authorities to ensure that publicity for their proposals and mechanisms established for comment are sufficient to encourage all sectors of the community to be involved. Annex C identifies a wide range of other bodies which local authorities are advised to consult where aspects of a development plan's policies and proposals appear to affect their interests.

2.12 The form of consultation required in particular circumstances is for local authorities to determine. Consultation on a minor alteration to a local plan,

for example, will require a less intensive process than for the full replacement of an area-wide local plan. However, the Government is keen to stress to local authorities that it is *not* necessary for them to produce a full draft of a plan for the consultation process. Best practice suggests that consultation based on issues papers concerned with the broad strategy and direction of the plan is a better way of identifying the likely general acceptability of plan policy and proposals during consultation. Some examples of different consultation techniques and advice on best practice are included in *Development Plans A Good Practice Guide* published by the then Department of the Environment in 1992.

2.13 In the case of structure plans, a full consultation draft of a plan may not be the most effective means of engaging the public and key interest groups in the plan process. Where full replacement plans are being prepared, local authorities should aim to consult with a range of key organisations and business interests on the strategic principles that will ultimately underpin the policies in the structure plan. But different forms of consultation may be needed for the public at large. Consultation based on a number of options for particular policy areas (for example the location of new housing within a county) with the advantages and disadvantages of each option explained, may be a more meaningful way of involving the general public in strategic planning issues.

Negotiation with Objectors

2.14 The revised procedures involving a two-stage deposit for local plans and UDPs gives local authorities the opportunity for a period of negotiation between the two deposit stages and allows them to incorporate formal changes to the plan prior to the public inquiry. Local authorities may seek agreement with an objector on a change to a plan (to be made at the revised deposit stage) which would meet, either completely, or in part, their objection. In order to facilitate this process of negotiation, objectors should, wherever possible, state as part of their objection what changes to the plan would meet their objection.

2.15 Local authorities should attempt to identify at an early stage those objections, which raise issues on which it may be prepared to make changes to

the plan, and should contact objectors with a view to discussing possible changes. In considering changes to the plan, local authorities should consider carefully the impact of negotiated changes on the overall consistency of the plan and its strategy. Where a number of objections raise issues of a similar nature, a discussion involving all the objectors on those issues may prove useful. In other cases, it may be more appropriate for negotiations to be undertaken with individuals, for example, potential developers of particular sites identified in the plan. In many cases, it may not be possible to resolve an objection in its entirety through negotiated changes to the plan. In these circumstances it is important that the objector and local authority are clear as to what the outstanding matters of disagreement are. This will assist the Inspector at a subsequent local inquiry into the plan. Further advice on such procedural matters is given in the Department's Code of Practice for local plans, published as the booklet *Local Plans and Unitary Development Plans A Guide to Procedures*.

2.16 Although the new procedures, which allow a formal period of negotiation between two stages of deposit, apply only to local plans and UDPs, local authorities preparing structure plans should also consider the extent to which discussion and negotiation with objectors could resolve matters objected to.

MONITORING, REVIEW, AND THE ALTERATION AND REPLACEMENT OF PLANS

Monitoring Effectiveness

2.17 Local planning authorities are required to keep under review the matters which may be expected to affect the development of their area or the planning of that area. As far as possible, policies and proposals of all development plans should be expressed in a form which will facilitate monitoring and review. The explanatory memorandum or reasoned justification should include an indication of how monitoring and review are to be carried out, emphasising the critical features upon which the plan is based.

2.18 Any system for reaching judgements on the effectiveness of plans needs, like the plans themselves, to be straightforward. Aims, objectives and targets have the added advantage of helping to identify priorities and focusing the plan on major land use issues in the area concerned. As such they provide a consistent basis both for monitoring whether the plan is achieving what it sets out to achieve, and identifying where policies need to be strengthened, maintained, changed in some way, or, in cases where the policy has served no purpose, removed from the plan. Such a system can contribute to monitoring the effectiveness of the planning system locally. Local authorities will then have a clear framework for measuring progress in implementing their plans. This monitoring process can then form part of the decision making process when it comes to making a decision on the need for, and scope of, a plan review.

2.19 Local authorities should publish the results of plan monitoring on a regular basis. A number of local authorities already do this in the form of an annual monitoring report. *Development Plans A Good Practice Guide* includes further examples of good practice in the monitoring and evaluation of plans.

Plan Review

2.20 Plans should be as up-to-date as possible, particularly in view of their status in the determination of planning applications and as a means of encouraging development in appropriate locations. Under Part II of the 1990 Act, local planning authorities are required to keep all matters under review that are expected to affect the development of their area, or the planning of its development. The Act empowers them to institute surveys of their area to examine such matters, and requires them to keep under review:

the principal physical and economic characteristics of the area;

the size, composition and distribution of population (whether resident or otherwise) of the area; and

the communications, transport system and traffic of the area.

Authorities also have to take account of the effects for their areas of similar matters in neighbouring areas in consultation with the authorities concerned. In addition, the Secretary of State may prescribe or direct particular matters to be surveyed.

2.21 Plans should therefore be reviewed regularly. The timing and frequency of review will depend upon local circumstances, but effective monitoring of a plan can provide the necessary information on which a decision to review can be taken. Unforeseen matters or the issue of new or revised national policy guidance will have a significant bearing on the policies or proposals in a plan and make it sensible to review all or part of it. The publication of new RPG may prompt the need for a review of structure plans or UDPs. Similarly, alterations or replacement of a structure plan may prompt the need for a review of local plans for example, proposals for alteration or replacement of a structure plan may have been adopted which render a local plan out of general conformity with the structure plan, thereby prompting the need to prepare proposals for its alteration or replacement.

2.22 Plan reviews should also be the opportunity for local authorities to consider whether the policies and/or proposals in the plan have proved useful in either encouraging development where it was sought or in preventing development in areas where it was not appropriate. The review process offers a positive opportunity to make development plans slimmer and more focused. Evidence that policies or proposals have served no useful purpose may be a trigger for removing them from the plan. Plan review offers the opportunity to replace policies for individual types of development which repeat the same development control criteria with a limited number of carefully framed generic policies which can cover a variety of types of development. It is also the opportunity to re-assess existing site allocations where development has not yet been given planning permission. Account will need to be taken of any revised national policy guidance and the opportunity taken to remove less sustainable site allocations and replacing them with more sustainable ones. It may also be an opportunity to consider the realism of site allocations made and whether

alternative uses might now be more appropriate (for example, a site allocated in a plan for employment use, but where the prospects of development seem slim, might be suitable for housing or mixed-use development).

2.23 While there are thus no hard and fast rules on how often a plan should be reviewed, it is expected that, subject to the above, plans should be reviewed in full at least once every 5 years, and partial reviews may be appropriate (eg on particular topic areas) on a more frequent basis.

Alteration and Replacement of Plans

2.24 Whether to replace or alter existing plans will depend upon the local circumstances. Replacement (ie a complete new plan) will be justified where a review has indicated that the existing plan is substantially out-of-date and the scale of alterations therefore needed is fundamental. Alterations to plans are more likely to be appropriate where a partial rolling forward of the plan is needed, or where forecasts and assumptions have changed, or where additional policies are needed to deal with previously unforeseen issues. Within this broad framework, the Government stresses that a rolling programme of alterations following regular review of plans will mean that plans remain up-to-date and will thereby support the objectives of the plan-led system of providing certainty; quicker, rational and consistent decisions; and a reduction in the number of misconceived planning applications and appeals.

2.25 Where alterations are proposed it is helpful to indicate clearly the changes from the existing policies and proposals when the alterations are made available for public inspection. In deciding to make alterations to a plan, local authorities should consider the degree of inter-relationship between policies and the potential effects of changing one policy on others in the plan. Selective alterations which do not consider the implications of connections between different policy areas in the plan may have damaging consequences for the coherence and effectiveness of the plan as a whole. In deciding the structure and content of their development plans, local authorities should consider the extent to which the way in which a plan is set out will facilitate the easy review and

alteration of those plans at a subsequent date. For example, it may be possible to undertake selective reviews of parts of local plans on a geographical basis if the original plan includes separate sections with specific policies and proposals for sub-areas within the plan. This will also provide the flexibility that may be required to deal with issues that arise in a particular area which were not apparent when the plan was originally adopted.

2.26 Where alterations to a plan are being made, the Development Plan Regulations do not allow objectors to make objections on the basis that a local authority has decided not to alter a particular policy. To be duly made, objections must focus on the alterations proposed, including any implications of the alterations for other parts of the plan which are not being altered. To assist in this process, local authorities may choose, when depositing alterations to the plan, to identify those policies in the plan which are not being altered but which they consider to be linked in a direct way to those that are being altered. This will assist objectors in identifying the scope of what will be considered as valid objections to the alterations proposed. It will, however, be for the authority to determine whether a representation about a linked policy is properly to be considered as an objection to the proposals which must be considered at an inquiry.

2.27 Local authorities may find it helpful to discuss the scope of alterations with the Government Office for the Region prior to any consultation or the formal deposit of the proposals. The Secretary of State has powers to direct the preparation, alteration or replacement of plans within specified timescales. The use of these powers will be considered in circumstances where it is thought that local authorities are not taking adequate steps to keep their development plans up-to-date.

BEST PRACTICE

2.28 The Government considers that many authorities will be able to improve their management of the plan preparation and adoption process by learning from the best practice of others. Good practice advice is already

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

contained in *Development Plans - A Good Practice Guide* published by the Department of the Environment in 1992 (see also paragraph 3.13 for advice on good practice in policy formulation). However, the Department proposes to commission fresh research on best practice on such issues as plan project management, effective consultation techniques, negotiation and monitoring and review.

CHAPTER 3 Plans content and level of detail PRINCIPLES

3.1 The Government is against over-elaborate plan-making. Plans need to be clear, succinct, and easily understood by all who need to know about the planning policies and proposals in the area. A brief and clearly presented explanation of such policies will carry more conviction with local residents, developers and others concerned with development issues. Lengthy, over-detailed plans may also work against effective implementation.

3.2 Development plans should contain the local planning authority's policies and proposals for the development and use of land. The 1990 Act also requires structure, local and unitary development plans to include policies in respect of:

- the conservation of the natural beauty and amenity of the land;
- the improvement of the physical environment; and
- the management of traffic.

Other PPGs provide guidance on the planning policies on specific topics which might be appropriate for inclusion in a development plan in a particular area.

3.3 In drawing up development plans, the Act and Regulations together require authorities to have regard to:

- any regional or strategic guidance given by the Secretary of State;
- current national policies;
- the resources likely to be available; and
- social, economic and environmental considerations.

In preparing plans, **local authorities must have regard to national policies set out in PPGs and MPGs**. However, authorities should not repeat large sections of such documents in plans. The emphasis should be on producing development plan policies which implement national and regional policy at the local level. Where the local authority intends to propose a policy in their plan which departs from guidance provided in a PPG or MPG, they should ensure that they have adequate reasons for doing so. The Secretary of State may intervene in

cases where a structure plan, UDP or local plan goes against national policy guidance without justifiable reasons being provided.

3.4 New arrangements for the preparation of Regional Planning Guidance (RPG) have been introduced (PPG11). The objective is to make RPG a more effective policy framework for development plans, resolving those issues which need to be addressed at a regional or sub-regional level. Greater responsibility now rests with the regional planning bodies (made up entirely or largely of local authorities), working with other regional stakeholders, to prepare the draft RPG. Together with the more open and transparent procedures for debating the content of RPG before it is finalised, this should mean that the regional strategy, including priorities and targets, will command greater ownership within the region. The Secretary of State will expect RPG prepared on this basis to be taken fully into account in structure plans and unitary development plans as effective regional planning depends upon consistent implementation by local planning authorities. RPG will not, however, descend into the level of detail more appropriate for structure plans and unitary development plans.

3.5 Whilst development plans should not contain policies for matters other than the development and use of land (and should not contain policies which duplicate provisions in other legislative regimes, for example in environmental health, building regulation and health and safety legislation) it is important that they have regard to wider sustainable development objectives (see paragraph 4.1 below). To justify and explain the plan it will be necessary to refer to environmental, economic, social, and other relevant considerations in the explanatory memorandum of a structure plan or reasoned justification to a UDP or local plan. It may also be appropriate to include references to other local authority strategies, as well as to strategies of other bodies (eg Regional Development Agencies) where they are relevant in the formulation of a particular land use policy.

3.6 Development plans should not seek to designate, by means of policies or proposals, areas where special facilities or grants will be available, or where

special consultation arrangements will apply (although minerals and waste plans may include Mineral Consultation Areas where some special consultation arrangements do exist). All plans should, however, indicate any land use policies to be applied within any areas designated through other regimes.

STRUCTURE PLANS AND GENERAL POLICIES IN PART I OF UDPS

3.7 The main function of the structure plan and Part I of a UDP is to state in broad terms the general policies and proposals of strategic importance for the development and use of land in the area, taking account of national and regional policies. Structure plans and Part I of UDPs should avoid over-elaborate or detailed policies and **should concentrate on providing a strategic framework within which detailed policies can then be framed in local plans or in Part II of the UDP. They should not include detailed development control policies.** While there may be justification for extending the scope of structure plan policies in particular cases, the Secretary of State may use his powers of intervention to delete policies which he considers are not strategic in nature or the level of detail is not justified.

3.8 Structure plans and Part I of UDPs should provide a statement of the overall strategy for development and the use of land in the area. This should be set within the context of sustainable development objectives (as set out in paragraph 4.1 below), and should indicate how development will be served by transport and other infrastructure. Policies should therefore be limited to strategic policies and proposals which provide an appropriate framework for local plans and development control, by:

- setting out the local authority's policies on each of the topics required by legislation (see paragraph 3.2 above) and those listed in the box below, where they are appropriate to the area;
- indicating the scale of provision to be made in the area as a whole, including, for example, figures for housing in each district and, where appropriate, the broad location of major growth areas and preferred locations for specific types of major developments (eg retail, leisure and

employment);

- indicating the general location of individual major and strategic developments likely to have a significant effect on the plan area (eg a new settlement); and
- indicating broad areas of restraint on development.

Housing or employment provisions below district level should only be included in structure plans where it is necessary to distinguish between the needs of different areas within a district for strategic purposes (eg by making housing provision within a given distance of a main employment centre, or in order to assess the general conformity of plans).

3.9 Having regard to the legal requirements listed above, structure plans and Part I of UDPs should include land use policies on the topics in the box below where they are relevant to the particular area covered. Plans should include both the urban and rural dimension of all relevant land use policies and should take particular account of the differing features of rural areas, for example their sparsity of population, small settlements, narrow economic base, accessibility issues, remoteness and peripherality.

3.10 Local authorities should ensure that interactions between policies are fully considered; that the policies formulated under the headings above form an integrated whole (for example, by forming an overall strategy for a coastal area); and that full account is taken of their environmental, economic and social effects.

Subjects for Inclusion in Structure Plans and Part I of UDPs

- housing, including figures for additional housing requirements in each district, and targets for development on previously developed sites;
- green belts;
- the conservation and improvement of the natural and built environment, including through better urban design;
- the economy of area, including major industrial, business, retail and other employment-generating and wealth-creating development;
- a transport and land use strategy and the provision of strategic transport facilities including, highways, railways, and other infrastructure requirements;
- mineral working (including disposal of mineral waste) and protection of mineral resources;
- waste treatment and disposal, land reclamation and reuse;
- tourism, leisure, sport and recreation; and
- energy generation, including renewable energy.

LOCAL PLANS

3.11 The local plan, or UDP Part II, sets out the local planning authority's detailed policies and specific proposals for the development and use of land which will guide its day-to-day planning decisions. **Authorities should bear in mind that lengthy, over-detailed, plans are likely to lead to an increased number of objections and that this may mean that the plan takes longer to reach adoption.** There will then be a greater risk that it will not be up-to-date when it is adopted. On adoption, over-elaborate local plan policies can also make development control decisions more complicated and less transparent.

3.12 Policies in local plans may include those which relate to the whole or part of the plan area, setting out the criteria which will be used to judge whether planning applications should be allowed, and those related to individual sites. Site specific proposals in local plans provide a positive lead for development and help create certainty, both for developers and the local community. By identifying sites for development, an authority can demonstrate in a positive way how the vision and strategy in the plan will be implemented in practical terms. However, too many site specific policies can lead to an inflexible plan which may become outdated and need early replacement or alteration as circumstances

change. Properly framed criteria based policies can help simplify plans, and provide flexibility in areas where that is desired. Criteria can be adopted which can be used to judge planning applications in a broad range of circumstances. Care needs to be taken not to include too many criteria based policies, as this can make development control decisions more complicated and may lead to conflicting policies within the plan.

3.13 In framing local plan policies **there is considerable potential for local authorities to learn from the experience of other local plans.** The Planning Officers Society have produced a guide to good practice (*Better Local Plans A Guide to Writing Effective Policies* 1997). This gives valuable advice covering the fundamental principles behind the drafting of effective plan policies; it also contains a number of examples of policies which can be adapted to local circumstances if appropriate. *Development Plans A Good Practice Guide* published by the Department in 1992, also contains advice on the content of plan policies and proposals.

3.14 As indicated above, policies in development plans should concentrate on those matters which are likely to provide the basis for considering planning applications or for determining conditions to be attached to planning permissions. Excessive detail should be avoided. Local authorities should therefore consider the use of supplementary planning guidance as a means of setting out more detailed guidance on the way in which the policies in the plan will be applied in particular circumstances or areas.

SUPPLEMENTARY PLANNING GUIDANCE

3.15 Supplementary planning guidance (SPG) does not form a part of the plan. It can take the form of design guides or area development briefs, or supplement other specific policies in a plan. SPG must itself be consistent with national and regional planning guidance, as well as the policies set out in the adopted development plan. It should be clearly cross-referenced to the relevant plan policy or proposal which it supplements. It should be issued separately from the plan and made publicly available; consultation should be undertaken, and the

status of the SPG should be made clear. SPG should be reviewed on a regular basis alongside reviews of the development plan policies or proposals to which it relates.

3.16 While only the policies in the development plan can have the status that Section 54A of the 1990 Act provides in deciding planning applications, SPG may be taken into account as a material consideration. The Secretary of State will give substantial weight in making decisions on matters that come before him to SPG which derives out of and is consistent with the development plan, and has been prepared in the proper manner. SPG should be prepared in consultation with the general public, businesses, and other interested parties and their views should be taken into account before it is finalised. It should then be the subject of a council resolution to adopt it as supplementary guidance. On adoption, a statement of the consultation undertaken, the representations received and the local authorities response to those representations should be made available with each copy of the SPG (either in an annex or in a separate document).

3.17 SPG can play a valuable role in supplementing plan policies and proposals. However, it is emphasised that SPG must not be used to avoid subjecting to public scrutiny, in accordance with the statutory procedures, policies and proposals which should be included in the plan. Plan policies should not attempt to delegate the criteria for decisions on planning applications to SPG or to development briefs.

3.18 Before preparing SPG, local authorities may find it useful to discuss its proposed scope and content with the appropriate Government Office for the Region. Further guidance on good practice, particularly in respect of site specific SPG is contained in *Planning and Development Briefs : A Guide to Better Practice* (DETR, 1998).

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

參考文獻

一、中文部分

1. 中華民國都市計畫學會，1983，縣市綜合發展計畫制度之研究，內政部營建署
2. 中華民國都市計畫學會，1986，修訂綜合發展計畫-永續發展城市之發展目標及策略之研擬，台北市政府都市發展局
2. 內政部營建署市鄉規劃局，1999，國土綜合發展計畫法(草案)，內政部營建署市鄉規劃局
4. 內政部營建署，2000，國土規劃體系與執行組織架構之研究，內政部營建署
5. 行政院經建會，1996，國土綜合開發計畫，行政院經建會
6. 江俊良，1988，多準則評估方法在關渡平原開發型態評選之應用，交通大學交通運輸研究所碩士論文
7. 成功大學都市計劃學系，1997，嘉義縣綜合發展計畫，嘉義縣政府
8. 何德富、王鴻裕，1998，縣市綜合發展計畫概論，縣市綜合發展計畫講習班 第十三期專業課程講義彙編，臺灣省住宅及都市發展局
9. 高孟定，1995，台灣地區地方計畫體制之研究，行政院國科會
10. 許介麟，1996，中日縣市綜合發展計畫策略之比較研究，臺灣省政府研考會
11. 許智翔，1997，工商綜合區區位選定規劃支援系統雛形建構之研究—以購物中心分區與物流專業分區為例，成功大學都市計劃研究所碩士論文
12. 郭年雄，1998，落實地方自治推動縣市綜合發展計畫之理念與方式，縣市

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

綜合發展計畫講習班 第十三期專業課程講義彙編，臺灣省住宅及都市發展局

13. 游文德，1995，行政計畫與縣市綜合發展計畫之配合，縣市綜合發展計畫講習班 第十期專業課程講義彙編，臺灣省住宅及都市發展局
14. 國立中興大學都市計畫研究所，1996，台北市都市永續發展指標與策略研擬之研究，台北市政府都市發展局
15. 張曜麟，1997，台灣地區都市發展效率之研究，成功大學都市計劃研究所碩士論文
16. 黃世孟，1988，縣市綜合發展計畫與中程計畫整合之研究：以宜蘭縣為例，臺灣省政府研考會
17. 黃若津，1993，群體模糊多準則決策於不同情境類型運用於土地使用方案之研究，成功大學都市計劃研究所碩士論文
18. 黃書偉，1998，區域成長管理監測評估支援系統之研究，成功大學都市計劃研究所碩士論文
19. 黃建二，1995，縣市綜合發展計畫 國外規劃實務（日本埼玉縣為例），縣市綜合發展計畫講習班 第十期專業課程講義彙編，臺灣省住宅及都市發展局
20. 曾漢洲，1999，國土計畫法通過後計畫審議機制建構之研究 - 以重大建設為例，國立成功大學都市計劃系碩士論文
21. 鄒克萬，1992，縣市綜合發展計畫規劃手冊初步研究報告，臺灣省政府住宅及都市發展局委託研究報告（住都企 072-81）

二、英文部分

1. Berke, P. R., 2000, Are we planning for sustainable development? *Journal of the American Planning Association*, 66(1), pp. 21-33
2. Branch, M. C., 1983, *Comprehensive Planning: General Theory and Principles*, New York: Palisades Publishers.
3. Cartwright, L. E., 2000, Selecting local sustainable development indicators: does consensus exist in their choice and purpose? *Planning Practice & Research*, 1/2, pp. 65-78
4. Fischer, F. & Forester, J., 1993, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (London: UCL Press).
5. Forester, J., 1989, *Planning in the Face of Power* (Berkeley, CA: California University Press).
6. Healey, P., 1996, Consensus-building across difficult divisions: new approaches to collaborative strategy making, *Planning Practice and Research*, 11(2), pp. 207-216.
7. Healey, P., 1997, *Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented Societies* (London: Macmillan Press).
8. Healey, P., 1998, Collaborative planning in a stakeholder society, *Town Planning Review*, 69(1), pp. 1-21.
9. Hull, A., 1998, Spatial planning: The development plan as a vehicle to unlock development potential, *Cities*, 15, pp. 327-335
10. Kitchen, T., 1996a, A future for strategic planning- a Manchester perspective, In M Tewdwr-Jones (ed.), *British Planning Policy in Transition* (London: UCL Press)
11. Kitchen, T., 1996b, A future of development plans- Reflections on

縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究

Manchester's experiences 1945-1995, *Town Planning Review*, 67(3), pp. 331-353.

12. Rydin, Y., 1993, *The British Planning systems: an Introduction* (Basingstoke: Macmillan).

13. Sandercock, L., 1998, *Towards Cosmopolis* (New York: John Wiley and Sons).

三、行政院研考會完成之相關研究報告

1. 史美強，1999，台灣省政府關組織結構彈性化之研究，行政院研究發展考核委員會。
2. 李惠宗，1997，省、縣、鄉（鎮、市）自治事項之研究，行政院研究發展考核委員會。
3. 李朝賢，1989，均衡地方經濟發展理論與實證之研究，行政院研究發展考核委員會。
4. 施鴻志，1989，臺灣省都市計畫地區實施容積管制之適宜性研究，行政院研究發展考核委員會。
5. 張金鶚，1997，土地使用分區規劃之研究 - 兼論分區管制規則之探討，行政院研究發展考核委員會。
6. 許介麟，1996，中日縣市綜合發展計畫策略之比較研究，行政院研究發展考核委員會。
7. 黃世孟，1988，縣市綜合發展計畫與中程計畫整合之研究 以宜蘭縣為例，行政院研究發展考核委員會。
8. 黃俊英，1990，臺灣省政府集中辦公及促進內外聯繫問題之研究，行政院研究發展考核委員會。
9. 黃茂榮，1997，如何改善省政府財政困境擬定開源節流措施，行政院研究

發展考核委員會。

10. 趙永茂，1999，地方自治立法監督之研究，行政院研究發展考核委員會。
11. 蔡添壁，1993，臺灣省都市計畫定期通盤檢討作業規範之研究，行政院研究發展考核委員會。