

國土及公共治理

Public Governance Quarterly

季刊

國家建設跨域合作 與資源整合

《公共治理季刊》自本期更名為《國土及公共治理季刊》，分享國內外國土空間與公共治理政策理論及實務經驗，展望國家發展前瞻規劃，倡議推廣政府良善治理作為與各機關間標竿學習。本期以「國家建設跨域合作與資源整合」為主題，介紹我國跨域加值之規劃及推動現況與成效，也借鏡美國區域治理政策與作法，強化跨域資源能量之整合。

專訪

國家發展委員會 黃副主任委員萬翔

推動整合式公共建設，再造國家整體競爭力



國家發展委員會
NATIONAL DEVELOPMENT COUNCIL



活動花絮

國家發展委員會管主委代表政府接受日商白皮書活動報導

臺北市日本工商會於 103 年 11 月 5 日發表「2014 年白皮書」，由國家發展委員會管主任委員中閔出席並代表政府接受白皮書，管主委致詞時表示，白皮書是外界對政府各項施政的重要檢查報告，對我國推行法規改革工作具有重大意義。政府將加速推動經貿自由化，以積極融入區域經貿體系，並期盼臺日經貿關係更加緊密，共同攜手開拓國際市場。



提升地方治理效能策勵營活動紀實

為協助地方政府提升計畫管理效率與地方治理效能，國家發展委員會於 103 年 11 月 4 日、5 日假高雄市蓮潭國際會館舉辦「提升地方治理效能策勵營」活動，計有 64 位來自各直轄市及各縣（市）政府研考、農業及產業發展等單位科長級以上人員參加。曾主任秘書雪如於開幕時致詞，強調地方治理效能是政府改造的重要概念。





編輯室手札

國家建設跨域合作與資源整合

隨著全球化的經濟競爭與區域整合的深化發展，推動跨域合作、資源整合及區域綜合治理，已成為各國有效踐行國家整體建設與公共管理，提升國家競爭力的關鍵。在促進區域合作發展方面，我國近年推動五都合併升格的區域治理變革，後續並經各區域合作平臺的陸續成立，開啟地方政府間跨域合作與治理的契機，希望能推動各城市區域的優勢互補合作與特色化發展，以強化區域競爭力，因應全球化區域主義和城市競爭的新局勢。在國家總體建設方面，政府為因應當前財政困難造成公共投資支出縮減的負面影響，採行跨域增值公共建設的財務規劃策略，透過跨區域、跨部門的整合規劃建設，以期擴大公共建設之總體效能。

本期《國土及公共治理季刊》以「國家建設跨域合作與資源整合」為題，透過人物專訪單元探討當前主要政策方向、專題報導單元呈現國內外推動跨域合作與資源整合的現況與未來發展趨勢，另藉由政策交流道單元提供政府相關施政之推展情形。

人物專訪單元部分，特別專訪國家發展委員會（以下簡稱國發會）黃副主任委員萬翔，以統籌國家發展資源規劃的視野與高度，闡述國發會近年來在國家建設與國土發展的政策方向，包括公共建設如何從部門式建設，導向跨域增值及跨部門整合推動，以及鼓勵地方政府間跨域治理與合作，使公共建設資源的分派與運用發揮最大效益，促進各區域的均衡發展。

專題報導部分，邀請專家學者分別從國土規劃的理論觀點及實務觀點，探討分析中央及地方政府在推動跨部門、跨區域合作治理工作，所遭遇的相關課題及未來可行因應對策；同時並闡述公共建設之跨域增值整合式規劃的理論及實際案例與成果。

希望透過本期各篇專文，使各界更瞭解跨域合作與資源整合對於當前國家建設發展與公共治理的重要性，並給予政府相關單位多與支持協助，持續推升國家發展能量，實現國土永續發展。

目次

12月

編輯說明

◎本刊所載專論、譯著及政策交流道各種文章，其觀點及有關建議事項為作者之意見，不代表政府立場。

◎本刊自第1期（102年3月）起同步發行電子報。

◎本刊各期內容收錄於「臺灣期刊論文索引系統」與「華藝線上圖書館」。

◎本刊原刊名為《公共治理季刊》，自第2卷第4期（103年12月）起改刊名為《國土及公共治理季刊》，刊期繼續

發行人 | 管中閔

副發行人 | 黃萬翔、高仙桂

編輯委員 | 林麗貞、林德生、莊麗蘭、林至美、毛振泰、沈建中、莊明芬、徐耀宏

總編輯 | 李武育

編輯 | 邱承旭、宋玉珍、吳怡銘、許智閔

發行所 | 國家發展委員會

網址 | www.ndc.gov.tw

地址 | 10020 臺北市中正區寶慶路3號

電話 | (02) 2316-5300

I S S N | 2306-4811

G P N | 2010200008

專案執行 | 德屹科技創意有限公司

地址 | 220 新北市板橋區莊敬路48-2號2樓

電話 | (02) 8259-8599

訂閱有關郵費事宜，請逕洽

五南文化廣場：(04) 2437-8010

國家書店：(02) 2518-0207

訂閱一年4期新臺幣280元

零售每期新臺幣70元

中華郵政

臺北雜字第1951號執照登記為雜誌交寄

中華民國102年3月創刊

中華民國103年12月出刊

1 編輯室手札

人物專訪

- 3 專訪國家發展委員會黃副主任委員萬翔
推動整合式公共建設，再造國家整體競爭力

本期專題

◎國家建設跨域合作與資源整合

- 9 臺灣區域發展與縣市跨域整合治理之實踐：國土規劃觀點 周志龍
- 26 以跨域增值方式推動公共建設之作法與推動成效 郭翊玉 謝慧娟
- 37 美國區域治理之政策沿革及作法 焦國安
- 55 從跨域合作與資源整合論農村再生之實現 黃明耀 王志輝
王翔榆
- 69 以跨域整合建設打造魅力新城鄉 蕭家興
- 79 從淡水河流域整體治理談國土空間跨域治理之實踐 游進裕 李鴻源
黃筱婷 許文堯

政策交流道

◎政策新知

- 91 整合中央補助型計畫資源，提升公共建設效能 郭翊玉 宋玉珍
- 96 農村再生—農村的幸福進行曲 施美琴 羅光傑
陳明賢
- 102 城鎮風貌跨域整合計畫 曾大仁 陳興隆
- 109 原住民族經濟產業發展計畫 王美蘋 劉倩如
- 120 設置地方產業發展基金推動地方產業發展 蘇文玲
- 127 整備觀光遊憩設施建設計畫暨臺灣好行景點接駁旅遊服務 謝謂君
- 134 花東地區養生休閒及人才東移推動計畫 洪嘉宏

◎動態報導

- 145 第一屆空間資訊科學創新應用競賽報導 江衍緯
- 148 績優研考人員頒獎典禮活動紀實 蘇金錢山
- 149 提升地方治理效能策勵營活動紀實 陳姿穎
- 151 「行政院第二次公共治理協調會報」會議紀實 鄭清照

專訪國家發展委員會 黃副主任委員萬翔

推動整合式公共建設，再造國家整體競爭力

前言

在全球化與在地化的發展趨勢下，城市區域面臨國際的激烈競爭，因此世界各國推動區域治理、跨域合作的整合行動正方興未艾，透過國家或城市本身與周邊鄰近地區的跨域合作與資源整合，以圖強化在地特色與優勢發展，解決區域內共同面臨問題，擴大區域整體發展能量，提升區域的競爭實力。國際經濟合作暨發展組織（OECD）於 1996 年各國部長會議中，揭櫫以「跨政府層級管理」（Managing across Levels of Government）作為各會員國推動公共治理的重要策略，在跨政府層級管理的公共治理下，各層級政府透過凝聚政策共識，在共同目標的引導下，採行緊密的跨域合作行動，希望藉由跨域合作與跨域治理達成以下目標：一、促進國家總體目標的有效達成；二、減除政府施政非必要的內耗與浪費；三、將納稅人稅金作更高價值的運用；四、引導地方整體發展的公共服務；五、賦予公民更多參與公共決策的能力。

我國當前面臨嚴峻的國內外經濟環境挑戰，外有亞太區域經濟體快速整合，以及周邊國家強勢崛起的壓力，內部更有政府財政困難引發的國家公共建設經費緊縮，以及地方間資

源競爭加遽的情勢，政府當借鏡國際間推動跨域合作與治理的經驗，建立中央與地方政府間、公私部門間的跨區域、跨部門、跨領域的合作與資源整合機制，落實於各項施政與公共建設的推動中，以提升國家整體建設效能，強化各城市區域競爭力，並兼顧城鄉均衡發展的實現。

國土空間新布局

依據行政院於 2010 年核定通過的「國土空間發展策略計畫」，其中針對國土空間結構的三大城市區域及 7 個區域生活圈，依各區域特色與優勢條件，提出區域發展定位及發展構想。其中並強調北、中、南三大城市區域應採行彼此合作策略，各自發揮區域優勢，透過分工整合、優勢互補，實現以「城市區域整體帶動國家競爭力的發展策略」。基此國土空間發展架構，2010 年底通過臺北市、新北市、臺中市、臺南市及高雄市等 5 個直轄市升格，其轄區人口總數佔全國六成、幅員達全國國土的四分之一，確立以 5 個直轄市為核心的北、中、南三大城市區域發展格局。配合五都改制，必須加速縣市區域合作機制的建立與推展，期使五都能真正發揮帶動地區發展的領頭羊功能，並平衡五都與其他縣市之城鄉發展差距。



跨縣市區域合作

目前我國區域發展所面臨的關鍵課題，主要為地方受到本位利益與政黨競爭的驅動，不同地區為了獲取各自的地方利益，爭奪有限的區域發展資源而展開角逐，彼此間缺乏合作與協調，以致各地諸多建設重複投資，而發展雷同缺乏在地特色，形成區域內部的競爭與內耗，而受限於市場規模太小限制了發展格局的擴大，難以發揮城市區域的競爭優勢。

國家發展委員（以下簡稱國發會）在國土空間發展策略計畫的空間治理具體策略中，提出「推動區域合作平臺機制」，主要為形成區域內跨行政區的對話平臺，定期由首長或首長邀請中央相關部會與府內相關局處共同參與，協調跨域合作計畫的可行性與共識建立，形成地方間夥伴關係（如圖 1）。

所謂跨域合作可涵括跨區域、跨部門、跨時間、跨財務、跨領域的整合行動。合作的面向極為廣泛而多元，大致可概括為以下三類：一、服務範圍屬跨縣市之區域型公共設施與服務的提供，諸如區域型公共運輸及管理系統、衛生下水道、環保及廢棄物處理等設施；二、以上、中、下游流域治理及生態管理的概念，協調整合跨域保育及防救災工作；三、推動區域產業經濟發展，透過產業群聚策略進行及產業設施開發、產業跨域聯盟等，建立區域品牌與識別度，聯合對外行銷及吸引投資移入，增加產業競爭能量。

為鼓勵並協助各區域合作平臺的有效運作，國發會自 98 年起逐年編列經費推動「國家建設總合評估規劃」，用以補助縣市政府辦理相關跨域合作議題之專業規劃與平臺業務推展

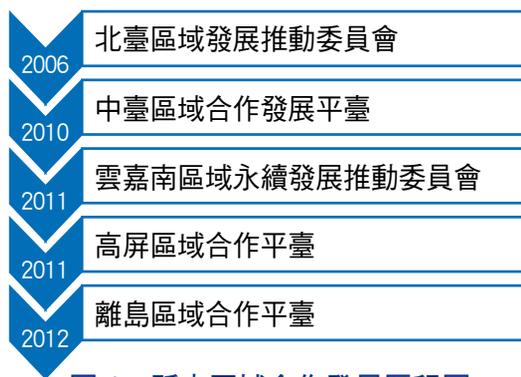


圖 1 縣市區域合作發展歷程圖

資料來源：國家發展委員會整理

工作。經由平臺內各縣市政府成員間相互磋商討論，以及相關中央主管部會的參與，一方面可增進縣市之間相互熟習彼此的施政與業務，以及知識、經驗、技術的交流分享，建立良性互動學習的夥伴關係；他方面透過平臺的協商機制，以及專業團隊協助規劃，提出可行的行動計畫與財務方案。對於有需中央經費補助推動者，可申請納入相關中央部門的中長程建設計畫，列為優先補助對象。

我國縣市跨域合作的歷史演進，最早可追溯至 2004 年臺北市政府發起「北臺區域內縣市都市發展跨域合作計畫」，是為北臺區域發展推動委員會的前身，其後各區域合作平臺陸續成立，開啟了縣市間對話與合作的契機，並有諸多整合行動與合作成果逐步展現（如表 1）。

創新的跨域增值公共建設財務規劃

近年我國財政狀況欠佳，中央政府債務未償餘額佔前 3 年度平均 GDP 之比率，從 98 年 32.8% 上升至 103 年的 38.5%，而重大公共建設平均年度需求約 3,500 億元，惟每年能編列的預算規模尚不足 2,000 億元。為因應政府財政困難造成公共投資建設限縮的困境，公共建

表 1 區域合作推動跨域合作成果

區域合作平臺	跨域合作推動成果
北臺區域發展推動委員會	<ol style="list-style-type: none"> 1、北臺八縣市將共同迎接 2016 年在臺灣舉辦的全球自行車城市大會（Velo-City GobaI），拓展北臺國際能見度。 2、辦理北臺八縣市藝術家聯展，以及北臺區域傑出演藝團體藝文交流，達成區域藝術合作目標及增進文化行銷推廣效益。 3、推動大貨車禁行區域與行駛路線管制措施合作計畫，降低違規行駛發生，並提高整體用路人的安全。 4、北臺八縣市共同防制及查緝跨域汽車竊盜集團，建立聯繫通報機制。 5、規劃推動「北臺區域休閒遊憩城鎮地貌改造整合」、「苗栗、桃園、宜蘭永續農業有機村產業提升」、「北臺自行車旅遊系統及北臺自行車友善環境建構」等跨域整合計畫。
中臺區域合作發展平臺	<ol style="list-style-type: none"> 1、推動中臺灣農業博覽會，迄今邁入第三年，成功打響中部農特產品及行銷中臺灣之特色農業。 2、舉辦「中彰投·Bravo！」三縣市傑出演藝團隊匯演，促進三縣市傑出演藝團隊之觀摩與交流。 3、推動三縣市聯合廢棄物欄檢，共同防阻廢棄物隨意棄置與有害廢棄物之汙染。
雲嘉南區域永續發展推動委員會	<ol style="list-style-type: none"> 1、102 年簽署文化合作備忘錄可進一步擴展區域四縣市城市文化品牌的影響力，積極提升區域四縣市文化創意產業的產值。 2、103 年簽署觀光合作備忘錄，同年並成立「雲嘉南觀光聯盟」，後續藉由觀光景點與大眾交通運輸等串連，透過跨域合作的方式，結合公部門與私部門的合作關係，將跨域加值的精神應用在觀光產業的發展。
高屏區域合作平臺	<ol style="list-style-type: none"> 1、開闢鳳鼻頭漁港至小琉球海上藍色公路航線，共同合作開發屏高觀光商機，對於各漁村、漁港行銷觀光及轉型，高屏整體觀光發展將有實質提升的效益。 2、建立高屏跨域農漁產之國際整合行銷推廣小組，使高屏區域之農漁產增加更多行銷通路與國內外知名度。 3、針對高屏地區海岸線流失及保護事宜，跨域整合進行海岸線監控的機制與相關聚落的共生問題之規劃研究。
離島區域合作平臺	<ol style="list-style-type: none"> 1、簽署 102 年離島共同宣言及合作備忘錄，主要包括：交通基本人權保障、醫療品質改善、離島 4G 資通訊網路建置，以及閒置營區總體規劃等四大議題相關訴求及倡議。 2、簽署 103 年離島共同宣言及合作備忘錄，主要包括：爭取兩岸協商談判過程之離島代表制度性參與、推動海洋島嶼精神立憲工程、倡議均衡發展正義下的區域財政重調整。 3、推動建構離島（觀光）免稅島嶼。 4、離島三縣聯席參加 2014 年第十四屆福州海峽兩岸經貿交易會。

資料來源：各區域合作平臺提供，國家發展委員會整理

設的推動方式亟需作通盤的檢討調整，唯有採取更為創新靈活的財務策略，透過大幅強化公共建設計畫的市場性與財務效益，擴大公共投資動能，提升建設整體效益。

鑒於過去政府公共建設計畫的規劃擬定與預算編列，皆以個別公共建設支出項目為主，未能整合周邊土地發展計畫與效益，產生了下列幾個問題，第一個問題是建設資金需求與財政預算間供給缺口日益擴大，造成建設量能不足與時效延宕，影響國家整體經濟與長遠發展；第二個問題的產生，主要為重大建設計畫未能與地區的整體開發作整合規劃，導致與周邊土

地發展脫節，公共建設外部效益未能內部化挹注公共建設財務，建設自償率普遍偏低，反為地主等少數個人獨享，一方面財源籌措困難，政府財政負擔沉重，他方面造成社會不公之弊，第三個問題是因應地方建設需求，未有合理公平的計畫決策機制，產生閒置建設（蚊子館）。

為解決上開公共建設各項關鍵課題，國發會在「國土空間發展策略計畫」中提出「建立整合型開發計畫與財務計畫制度」，101 年行政院並核定「跨域加值公共建設財務規劃方案」，成為各中央部會與地方政府推動公共建設投資計畫應優先採行的財務規劃模式。簡單



來說其核心精神，「跨域」就是跨區域、跨部門、跨時間、跨財務、跨領域，「加值」可概括為以蛋黃挹注蛋白式的全蛋計畫，以及蛋黃與蛋黃的資源整合工作二類，相關整合推動的五大策略原則包括：一、以整合規劃方式提高計畫自償能力。二、建設計畫、土地規劃、財務規劃、時程規劃整合推動；三、將閒置或低度利用之公地參與開發，活化土地創造價值；四、以長期的整合取代短期的規劃；五、將衝突轉化為合作。

此一公共建設財務操作模式目前在交通、文化、觀光、產業園區等相關部門重大建設已逐步落實，並獲致具體成果（如表 2）。歸納其主要效益包括：一、擴大財務效益：將外部效益內部化，大幅減少政府支出。二、擴大公共建設規模：如以平均 30% 自償率來看，1,680 億元的預算規模可推動 2,400 億元的公共建設，間接產生周邊投資與發展 6,400 億元的經濟效益。三、透過計畫整合，使公共建設有效帶動地方及產業發展。四、透過計畫間之時程整合，

發揮建設綜效；五、創造異業結合，提升財務創新策略；六、建立中央、地方與民間建設夥伴關係。

推動中央補助計畫資源整合

公共建設除以上開跨域加值的財務規劃模式整合推動外，國發會針對中央對於地方補助款的運用效能提升，亦提出「中央補助計畫資源整合機制」，期能改善過去中央在補助地方政府推動部門公共建設計畫的相關缺失，一方面地方提案因缺少地區整體規劃之發展藍圖作為計畫整合之指引，另一方面中央部會審核補助計畫，係從部門業務主管角度各自進行補助資源分配，審議過程中彼此對於補助地點及時程未經協調整合，致建設流於零星分散，難以發揮整體建設綜效，甚或造成重複或競合的投資浪費。

為此，「中央補助計畫資源整合機制」係依循「整體規劃、統合資源、循序建設」之政策方針，推動中央補助計畫資源的整合。透過

表 2 公共建設採行跨域加值公共建設方案之示案範例成果

單位：億元

計畫案名	計畫總經費	自償率	收益總值
1、淡水捷運延伸線綜合規劃	153.06 億元	65.77%	自償性經費 101.24 億元
2、高雄捷運環狀輕軌綜合規劃	165.37 億元	39.64%	自償性經費 53.57 億元
3、臺灣桃園國際機場聯外捷運系統延伸中壢火車站	138 億元	27.79%	自償性經費 38.465 億元
4、臺北捷運民生汐止線可行性研究	777.49 億元	45.3%	自償性經費 352.2 億元
5、阿里山林業村及檜意森活村計畫	10.8 億元	106.4%	民間投資暫列 8.5 億
6、建構加工區優質投資環境一園區老舊廠房再興計畫	3.93 億元	153.78%	10.68 億元
7、臺南及雲林榮家家區設施環境總體營造中程（103～106 年）計畫	11.05 億元	臺南榮家自償率： 35.54% 雲林榮家自償率： 31.98%	36.00 億元

資料來源：國家發展委員會整理

中央部會共同成立補助計畫資源整合平臺，先由地方政府「由下而上」以鄉鎮或跨鄉鎮為範圍進行整體規劃，並選定其中之重點發展地區及擬訂地區整合型建設計畫後，提交至資源整合平臺，由中央跨部會共同審核計畫，議定各相關部門計畫資源投入的優先次序，整合中央及地方預算資源在時間、空間循環共同投入。此一資源整合平臺的實施架構係依計畫空間範圍劃分，由城鎮（都市計畫地區）、鄉村（非都市計畫地區）及原民（原住民鄉鎮）地區等三大平臺分別推動，內政部、行政院農業委員會及原住民族委員會擔任平臺幕僚整合工作，目前各該平臺已啟動相關規劃及整合協調工作，初步獲致成果如表 3。

透過此資源整合機制的操作，期能促成中央及地方政府跨部門的橫向與縱向協調合作，在補助計畫提案、審議及執行各階段均能依循地區整體計畫作為指引，統合中央及地方預算資源循序共同投入，以適時、適地、適性進行地區各項公共建設，達到振興地方經濟，加速地區整體發展的目標。

強化國發計畫公共建設綱領，引導資源有效配置

國家推動公共建設的目的，不僅在於完善基礎設施、提升生活品質，更在於引進民間參與、增加投資效益、創造就業與所得、推升經濟成長動能，帶動國家永續發展。為使各部會

表 3 中央補助計畫資源整合推動成果

資源整合平臺	跨域合作推動成果
農村地區	<p>1、新北市五股區綠竹社區產業跨域合作示範計畫 以優質型作為農村社區產業發展定位，依產業價值鏈之研發、生產加工至行銷服務等階段之發展需求，結合公、私部門資源合作推展多元行銷及銷售通路。</p> <p>2、南投縣埔里鎮一新社區產業跨域合作示範計畫 以體驗型為農村社區產業發展定位，依產業價值鏈之研發、生產加工至行銷服務等階段之發展需求，結合公、私部門資源合作推展 LED 光照技術、綠保田標章與銷售通路。</p>
城鎮地區	<p>1、新竹縣臺鐵內灣支線周邊地區跨域整合規劃 在交通部觀光局補助內灣發展成為國內動漫園區之基礎下，就周邊地區進行整體規劃，擬結合交通部、教育部、內政部、經濟部、客委會等部會資源，透過交通運輸系統、旅遊特點、產業活動配套經營及城鄉生活空間之整體營造，發展內灣成為國內二日深度旅遊新據點。</p> <p>2、故宮南院嘉義田園城鄉計畫委託規劃設計 以故宮南院 104 年開館為契機，規劃發展本區為永續田園城鄉，透過綠色交通、自行車租賃系統開發、建構水綠宜居農村、閒置空間活化再利用、特色民宿輔導及資訊整合暨行銷 E 化平臺之建立等策略，結合農委會、教育部、內政部、交通部等部會資源，推動假日市集、節慶活動，並提供故宮南院遊客在餐飲、購物及遊憩服務，創造在地就業機會。</p>
原住民族地區	<p>1、花蓮縣光復鄉、卓溪鄉—花蓮縣傳統生態知識創新有機農業示範區計畫 規劃以傳統有機特色農業為產業發展定位，透過傳統田野生態知識傳承、傳統作物有機優質栽培、特色作物加工產品開發、產品行銷推廣等發展策略，結合農委會、交通部、經濟部、內政部等公部門資源，並與在地農場與農戶等地方資源合作，推動原民有機產業合作機制及相關完整產業鏈。</p> <p>2、屏東縣牡丹鄉—「Mudan 心旅遊」牡丹人文生態旅遊產業開發計畫 規劃以國際生態旅遊為產業發展定位，透過環境營造設計改革、產業輔導遊程革新、聚焦在地人才提升等發展策略，結合交通部、文化部、經濟部、內政部、勞動部等公部門資源，並與在地社區發展協會、其他社團等地方資源合作，拓展人文生態深度旅遊。</p>

資料來源：國家發展委員會整理



施政規劃及各項實質公共建設計畫符合國家發展目標，應強化國發計畫公共建設綱領之擬定，以發揮由上而下之指導功能，促進跨部會及部會內資源整合，以提升公共建設計畫之效益。

當前各部會研提公共建設個案計畫，多以「由下而上」、「問題導向」的方式不定時提出，計畫內容過於零散，缺乏整合及整體發展目標，不但不能凸顯部會施政的方向，部會內亦無法排列各項計畫之優先順序。另，同一性質（次類別）之公共建設計畫因無整體性的規劃方向指引及目標設定，使跨部會、跨類別的計畫無法有效整合，造成資源配置效率不彰。

因此，為落實國發計畫上位政策引導功能，未來應強化國發計畫公共建設綱領之研擬，秉持「以整體計畫引導跨域、跨機關分年預算」之原則，擬定未來 4 年公共建設整體規劃方向，

作為各部會研擬公共建設計畫之上位指導方針，透過整合性、前瞻性之公共建設發展目標，以引導跨部會、跨類別資源之配置，促進跨域整合，提高建設效益，以發揮公共建設計畫帶動國家持續發展的功能。

結語

以上所提到的各項跨域整合的政策方針，總結來說就是國土規劃的治理工作，從地方的「跨區域」合作、中央的「跨部會」合作、到計畫的「跨部門」合作、加上「跨時間」、「跨財務」，希望藉由這五個跨域的環節緊密扣合，國家各項主要建設與治理都能靈活運用跨域合作與資源整合模式加以推動，精進政府行政效能，發揮政府與民間上下左右的整體合作力量，帶動國家整體發展與競爭力的躍升。



臺灣區域發展與縣市跨域整合治理之實踐：國土規劃觀點

周志龍 國立臺北大學都市計劃研究所教授

摘要

本文（註 1）就國土規劃觀點，討論臺灣區域發展與縣市跨域整合治理之實踐問題。在參考國際重要研究文獻論述以及歐盟的政策經驗，本文的結論指出，在臺灣獨特的政治與制度環境之下，縣市跨域合作治理問題，有必要就國土發展模式的國家共識建立、國土規劃、行政區劃與縣市跨域治理機制等面向整體通盤的思考，來研議回應方案。

關鍵詞：國土發展模式、國土規劃、行政區劃、縣市跨域治理機制

壹、緣起

臺灣的國土空間發展政策進程，主要包括民國 68 年的「臺灣地區綜合開發計畫」、85 年的「國土綜合開發計畫」、98 年的「2030 國土空間發展策略規劃」等三個階段的演進。整理比較這三個階段國土計畫的「目標年期」、「規劃手法」、「規劃邏輯」、「規劃理念」、「空間結構」、「重要內容」及「政策工具」，可看出國土規劃的階段性問題與政策論述重點，雖有很大的不同，但在演化成長過程中，區域一直在國土規劃中，扮演重要的角色（如表 1）。事實上，在計畫體制中，國土計畫的下一層法定計畫，也就是區域計畫的擬定。但在多年實踐之後，它對臺灣國土的規劃引導功能卻是有限。也因此，早期臺灣地區綜合發展計畫對它所界定的承上轉下功能，並沒有被發揮出來。

然而，全球化發展所驅動的產業經濟空間及其網絡連結關係的改變，卻帶來全面性國土空間的影響，連帶促動國土發展的認知及治理政策的改變。特別是，全球產業空間網絡的全球化與競爭激化，衝擊到各國都市系統的結構關係。過去在城鄉分離發展的論述下，只強調非都市地區發展的區域觀念，也在近來城鄉整合的論述下，逐漸被一種具有城鄉發展混合體的城市區域概念內涵所取代（Webb and Colive 2000; Scott 1996; Lang and Knox 2010）。也因為全球化發展的衝擊，學術界以及先進國家特別是歐盟（歐洲聯盟，以下簡稱歐盟）的國土空間發展政策，也轉而強調這個全新城市區域的都市化發展形式，來理解分析與界定國土的發展。同時，對於治理這個新型式的城市區域發展的政策介入，也有了新的衝擊改變，而由過去強調由上而下的管理，轉變成為凸顯由



表 1 臺灣國土空間規劃演進

	臺灣地區綜合開發計畫	國土綜合開發計畫	2030 國土空間發展策略規劃
制定年期	民國 68 年	民國 85 年	民國 98 年
目標年期	民國 85 年	民國 100 年	2030 年
規劃手法	藍圖式規劃	藍圖式規劃	策略規劃
規劃邏輯	課題→目標→空間策略	課題→目標→空間結構→策略 →願景	願景→目標→課題→空間結構→策略
規劃理念	區域均衡發展	「國土經理」作為總體發展的 配套策略	以「國土空間願景」為核心的總體發展戰略
空間結構	北、中、南、東區域	一心、二軸、三都會帶、二十 個生活圈	一點多心、軸環、城市區域、都會生活圈
重要內容	有計畫地安排人口、土 地使用、經濟活動	國土經理、農地釋出 生活、生產、生態	國土空間願景→產業經濟、環境永續、城鄉永續、 交通運輸、區域治理
政策工具	(區域計畫法) 縣市綜合發展計畫 都市計畫法	(區域計畫法) 縣市綜合發展計畫 都市計畫法	國土法 國土署、跨部會 國土計畫

資料來源：本研究整理

下而上的治理 (EU 2010)。這當然與全球化所伴隨的國家政治經濟功能的轉型，所帶來的政治尺度關係的變遷有很大的關係 (Brenner 1999a; Brenner 1999b; Jones and Macleod 1999)。然而，這當中的政治尺度變遷重點，就在於大都會城市區域尺度的崛起，並在多尺度的全球政治經濟發展上，扮演越來越重要的角色 (Dicken 1998; Hall 2010; Keating 1998; Lang and Knox 2010; Neuman and Hull 2010)。這個新形式的都市化發展，也因此，可被界定成為是一個全球化時代的國土象徵。但它的發展地理邊界，通常不受行政系統的地理界線的制約，因此，也是個跨域的網絡化發展現象 (Storper 1992; Storper 1995; Storper 1997; Castells 2010)。無疑地，有關城市區域發展的跨域整合治理實踐，就成為當今國土規劃與國家發展的一個政策要項，但卻正是我們傳統國土規劃所忽略的面向。是以，本文主要目的就以國土規劃觀點，討論臺灣區域發展與縣市跨域整合治理之實踐問題。

為此，本文首先說明國際主流文獻，特別是 Castells (2010) 的大都會城市區域全球觀

察，以及歐盟治理策略的政策作為與論述，以協助我們對本主題的相關政策思考。隨後，再就近年來的全球化所帶來新的都市化發展，對臺灣國土空間結構與競爭力的衝擊，以及因此所造成的國土治理制度問題，進行必要的討論說明。最後在政策思考上，指出縣市跨域合作治理問題，就臺灣獨特的政治與制度環境而言，有必要就國土發展模式的國家共識、國土規劃、行政區劃與縣市跨域治理機制等面向，做整體通盤的思考，來研議回應方案。

貳、全球化、城市區域與跨域治理策略—論述與歐盟經驗

一、大都會城市區域的崛起

對大都會城市區域的發展，Castells (2010) 作了一個全球性的討論並指出，我們正處在人類歷史中，最大規模的都市化過程。越來越多的人口與活動是集中在一個以城市區域形式為主的大都會地區。然而，這是一個新的空間形式，他稱之為都會區域，藉以說明它是包含許多都市的都會。Hall and Pain (2006) 在他們西歐的研究中，則稱為多核心巨型城市

區域 (polycentric megacity regions) (註 2)。這個多核心是來自於兩個過程，即大城市的向鄰近區域擴散，以及現有城鎮的藉由新的通訊能力而相互聯結在一起。這個都市化模式同時也是新與舊並存的。Castells (2010) 就此進一步指出，都會區是個很普遍的都市形式。他說，這些城市不再是觀念上、制度或者文化上的城市。事實上，他們並沒有一個名字 (稱)。就他所住的地方，洛杉磯 (Los Angeles, LA) 而言，稱做 LA 的只有訪客或者住在洛杉磯城 (city of LA) 的少數人 (約 350 萬人)；相對地，南加州都市區域綿延約 100 海哩的大小城市，卻住約 2,000 萬人。面對這個沒有名稱的難題，南加州媒體為他們的電視市場，在晚間新聞開播時，創了所謂來自於南方的地方新聞之說法。但究竟是哪裡的南方，事實上，就是沒有界定的都會區域。這當中有 2,000 萬人卻在這裡，藉由高速路網、媒體報導、網路、無線通訊網絡，就業生活與聯繫通勤。同時，他們也被包在一個領域碎裂的在地政治，以及族群、年齡與社會網絡中，呈現他們的多元文化。因此，南方並沒有一個制度上的、文化的或地理邊界的界定；但卻是一個強的經濟與功能的單元。

又在都會空間形式的發展上，Castells 再深入提出他的看法，在歐洲，Hall and Pain (2006) 在他們所研究的 8 個都會，就定義了多核心都會的動態力量。他們發現的就是，區域核心的都市中心性的出現。雖然都市中心是相互連結的，但不同都市中心間功能的階層專業化，是存在的。整體的空間結構是多核心與階層關係，兩者是同時並存的。然而，Castells 認為這並不是蔓延。他指出在 1960 與 1970 年代在美國都市研究裡的傳統住宅區的郊區化蔓

延，不再是美國都會區的支配性型態。住宅開拓過程已然擴充到都市之外，同時許多郊區已然變成密集區域，有時有很多的高樓，而且經濟活動是沿著交通線分散開來；因此，在外圍的區域活動是混雜的，都市中心性功能也很多元化。作為支配性的都市型式，住宅的郊區蔓延的觀念，已然過時。今天，我們看到一個分散的中心性與多功能的空間分散化過程。關鍵特徵就是都會區域的人口與活動的擴散與網絡化，同時也混雜著依據專業化功能的階層關係，不同交互連結的不同中心的成長。何以如此？這些都會區形成的理由何在？Castells 認為，就是網絡。網絡社會是個全球社會，因為網絡沒有邊界。空間的轉變是這個新社會結構的基本面向。21 世紀我們所經歷的都市化全球過程，它的特徵是一個新空間構築，是由連結主要都會區域及其影響的全球網絡所組成。

他總結地認為，在很多的案例中 (多倫多以及加爾各答除外)，在這些都會區域中，都是沒有制度單位的；這導致了在這些超大的人居環境裡，政治上的不必負責任以及混亂的規劃。這些都會區域在人口與活動的集中，不只在規模上，是史無前例的空間形式。它也是一個新的空間形式，因為它是被含括在都市化區域、農地、開放空間與高密度住宅的同一個單元裡面：有許多的城市是座落在不連貫的鄉村地區。因為是多中心都會，它並不是個傳統上中心城市與郊區是分開隔離的。有各種不同規模與功能上重要的中心，是沿著交通路線而分布，並作大規模地擴充。有時，就如同歐洲都會區域，或紐約紐澤西等，這些中心是早就存在的都市；他們是被高鐵、高速公路網所整合，被先進的通訊網與電腦網絡所補強連結。有時，

這些中心雖仍是都市核心，如倫敦、巴黎與巴塞隆納。然而，往往，並沒有一個清晰的支配性都市中心。

二、國家尺度重構 (state rescaling) 與大都會城市區域的治理尺度崛起

多數學者的共識認為，隨著全球化的新空間形式發展，國族國家 (national state) 在形成與統合經濟政策上，已然變成是一個不適當的尺度。它一方面太小，以致於不能處理世界系統擴充的資本主義發展問題，但另一方面又太大，以致於不能有效地回應地方的快速變遷發展需求。國族國家所以一直被不斷地把它們的權力，往上移轉到超國族的組織，以及往下放權到次國族的機構 (Keating 1997, 1998)。這個所謂的國家空洞化，激勵了一種新型態的區域政策的出現，一種比以前更自發性、更多元的區域政策。這個區域政策是一種由下而上，與以前由上而下發展，完全不同。這個新政策機制特質，完全表現在「治理」這個字彙上。治理是不同尺度的多頭自我組織模式 (heterarchic self-organisation)，與伴隨於政府的階層式組織 (hierarchical mode of organization)，有相當大的不同 (Jessop 1998a, b)。治理的核心論述就是，立基在區域層次的廠商網絡與公私夥伴關係之調節與合作模式，從底層發展出來作為回應由上而下的政策，在處理全球化世界裡的地方與區域發展的細緻複雜性的失能。

1970 年代以來全球化的深化發展，明顯地，導致國家在經濟發展所扮演角色的變遷。先進國家的凱因斯福利國 (Keynesian welfare state)，為新自由主義國家所取代的結果，部

分的文獻甚至過火地認為國族國家業已死亡 (Ohame 1990, 1995)。全球化的經濟治理機制，不再是集中在國家機器上，而更重要的是在世界都市及其區域。這些世界都市及其周邊所連成的巨型都會區域，就被認為是取代過去國家的角色，而成為世界經濟調節網絡的最重要節點。這個論述的發展，儼然成為當今都市與區域研究的主流文獻。在區域研究領域裡，更出現了新區域論 (new regionalism)，並在政策上已然成為新主流 (Storper 1995, 1997; Morgan 1997; Keating 1998)。

區域，特別是大都會城市區域，所以就被認為應該透過制度能力的放權，藉以設計出適合特定都會區域經濟發展需要的政策。這些論述主要是架構在區域發展研究中，有關制度轉向 (institutional turn) (Morgan 1997; Amin 1999) 以及新網絡典範 (network paradigm) (Cooke and Morgan 1993; Cooke 1995)。制度指的就是組織機構及其行為、習慣、傳統、慣例等不斷重複的型態，而制度的轉向就是認識到這些制度在區域經濟發展過程的重要性。它的精髓就在於制度的倫範 (institutional norm) 如信任、合作與互惠，形塑了非交易性的依賴 (untraded interdependencies) (Storper 1995, 1997)，以致大大地影響到經濟行動者的行為，並對那些擁有「制度厚實 (institutional thickness)」的經濟創新能力產生正面效果。由於城市區域似乎就是制度網絡與制度厚實最好發展的尺度，因為它夠小以致於能在一般性的面對面互動建立信任與合作，但也夠大來支撐一個重要的人際與產業網絡。區域所以在資本主義發展過程中，佔有重要的位置，而變成經濟與社會生活的空間基礎。

制度的轉向／網絡典範與新熊彼得內生成長理論的整合，形成了新區域論的共識基礎。強調內生成長的新區域論，提出了很多的理念。它強調企業精神與競爭，作為創新導向的經濟成長，以及強調空間群聚的聚集經濟效益。新區域論的基本發現，就在於全球經濟中的持續競爭優勢越來越仰賴在地方上的東西，也就是知識、關係與動機等，在競爭上對手無法模仿趕上的東西。立基於此的政策建議，就是要擴充與深化這些東西的區域性制度基礎。學習型區域的觀念在此就變得很重要，因為學習能力本身就是支撐區域競爭優勢的主要因子（Morgan 1997）。也因此，在這裡重要的就是一個區域的制度能力，也就是地方知識、關係與動機互動，產生利於學習創新與成長氛圍（milieu）的方式。政策因此就在建構一個架構，來滋養城市區域的非交易性依賴，以加速制度性學習、強化社群網絡（networks of association）與產生創新的群聚。

三、城市區域發展政策與治理的歐盟政策經驗

隨著全球大都會城市區域空間形式以及他們在知識經濟時代的創新學習制度角色功能的新認識，在新區域論的學術論述影響之下，2000年以後歐盟城市區域與競爭力政策也有了新的發展，而呈現在兩個重要的文件與面向上，包括歐盟的空間發展遠景，以及知識經濟與創新學習的區域政策。

（一）歐盟城市區域與多核心政策：歐盟的空間發展遠景（Groth 2000）

歐盟的空間發展遠景（European spatial development perspective, ESDP）的主要觀念，是多核心論（polycentrism）與合作。ESDP認

為，歐洲的都會是由許多在相對上小型國家和小型城市所組成。也因此，藉由小城市間的合作，來發展大城市的優勢，就成了 ESDP 的重要課題。此外，歐洲的經濟活動是不對稱地分布在繁榮的核心區域（也就是所謂的藍色香蕉的區域）、小型的孤立都會（如巴塞隆納），以及其他邊陲區域。就空間發展趨勢言，高品質和全球性的經濟活動功能，會更集中在這些都會區域，趨勢明確（Groth 2000）。然而，經濟活動的集中，勢將進一步惡化核心與邊陲的不均衡關係。同時，這個現象也將隨著歐盟成員的擴充而擴大。為了區域均衡發展，ESDP 擬議在全歐洲建構幾個全球經濟整合的動態區域，藉以把國際性都會區域及其相連結的腹地（含各種不同規模的市鎮及鄉村區域）結成一個網絡。這些新的動態區域發展，主要就是建構在「多核心發展模式」以及「區域的歐洲」的觀念上（Groth 2000）。

多核心的都市發展，目的在把處在不同都市階層的都市，透過網絡互動，建構起互補合作關係；它是透過高低階都市間的都市功能的合作互補，使得在低位階的都市，能夠執行高階都市的部分功能。城鎮間互補合作關係的好處，將可克服城鎮間競爭的不利發展（Groth 2000）。以前歐盟的空間發展政策，主要重點擺在藉由基盤建設，強化中心邊陲地區間的連結關係。但這樣的策略似乎只在維持中心邊陲關係，並沒有對中心邊陲發展提供一個替選的可能性，而這正是多核心模式所要作的。它認為多核心都市系統的發展，可以由內生策略來形塑，而不是把資源從核心重分配到邊陲的方式來進行。合作的形式包括都市間的合作、跨邊界的合作、以及新城鄉夥伴關係的合作等（Groth 2000）。



（二）歐盟的科技區域計畫（Morgan 1997: 495-8）

歐盟間的區域不均衡狀況，是相當明顯的。主要表現在低所得與高失業上，但落後地區的最重要特徵，就是整體發展能力的不良，一般包括：實質基礎設施的缺乏、優質勞力和研究與技術開發（research and technology development, RTD）活動的不足等。除了這些傳統的缺點外，落後地區也缺乏社會資本（social capital），如區域的制度能力、能幹的政治機構、合力解決問題的風氣等。這些在經濟發展上看不見的因子，與其他的實質資本其實是一樣重要。事實上，歐盟在過去也推出許多政策來因應這些創新學習問題。Morgan（1997）指出，早期歐盟的區域體制方案（EU Framework Programme）主要是在處理區域性的失業等問題，而不是在處理多年來區域創新能力的低落問題。有關的批評指出來，體制方案之下的歐盟創新政策，全面性地集中在既有的卓越中心，主要是繁榮區域和那些所謂的「創新之島」，包括大倫敦、法蘭西島（Ile de France），法蘭克福、斯圖加特（Stuttgart），慕尼黑，里昂／格勒諾布爾（Lyon/Grenoble），杜林（Turin）與米蘭等。也因此，歐盟的區域體制方案，一直在擴大區域間的發展差距。他說，在面對美、日的外在威脅，歐盟的區域政策指導大綱（Regional Policy Directorate General）第 12，13，16 條，建構了整合歐盟結構與體制基金（Structural and Framework Funds）的原則，試圖藉由區域政策指導大綱，推展邊陲地區的創新學習能力。一般而言，歐盟的結構基金（structural fund）並沒有積極地應用在強化 RTD 能力的推展上，倒是區域政策指導大綱第 16 條，積極地鼓勵落後地區在這一方面發展。

在過去，Morgan（1997）進一步認為，創新往往被等同作 RTD 的活動，為一供給面的現象。換言之，第一代的歐盟體制方案由於對社會、制度與商業等創新面向的不夠關心而遭到批評，而且由於低的 RTD 活動被界定成是供給面的問題，最後的結果就是把問題答案歸到設施的沒有充分利用，而遭到批評。他說，歐盟的政策現在已接受網絡方法，作為設計落後地區的創新政策。強調區域規劃必須不只處理供給面的問題，包括 RTD 能力的缺乏與技術傳播機制。更要處理需求面的吸納能力問題。但這個問題由於涉及到廠商內部行事慣習的調整，是相當複雜困難的。這包括三個能力：1、技術能力，對特定技術熟悉應用能力。2、企業能力，整合相關技術的能力。3、學習能力。這些都涉及到建構廠商組織和管理慣性（routines），以吸收變遷中的市場資訊、新技術與創新組織結構。處理這些關於吸收能力問題的關鍵點，就在於認識到廠商對消費者、供應商和競爭者具有相當的敏感性，從他們的身上也可能學得最多。也因此，創新政策就必須仰仗在個體經濟實況上。歐盟所以據此自 1994 年頒行區域科技計畫（Regional Technology Plan, RTP），並在荷蘭、法國、德國、英國以及葡萄牙、希臘、義大利、西班牙等選定區域實施。

RTP 的主要目的在動員發展落後區域的公私部門，激勵集體學習的過程，從內部來促成區域再生的原始脈衝（initial impetus），發展區域的網絡能力和社會資本存量。這個策略涉及到互惠、know-how 正式的互動以及非正式的交易等新風氣的發展，是需要時間的。然而，RTP 基本上是一個由下而上的草根區域再生策略，但是就投資、技術的形塑、技術移轉和區

表 2 歐盟區域科技計畫的實踐綱領

<ul style="list-style-type: none"> • 由下而上的方法 需求導向，強調中小企業。亦即，每個區域必須以需求導向，來強化廠商、技術研發擴散能力與公部門間的對話。
<ul style="list-style-type: none"> • 區域性的方法 RTP 應有特定的空間向度，充分考量到國家與國際性的發展。更重要的，它的目的應該在區域的層次上，建構主要的行動者在行動上優先順序的共識。也因此，在 RTP 的擬議過程與管理上，不同的區域經濟施為者和公私機關團體的參與，是必要的。
<ul style="list-style-type: none"> • 策略性的方法 在區域的長程目標與優先次序，運用策略規劃方法，界定短中期的行動。
<ul style="list-style-type: none"> • 整合性方法 RTP 應該設法整合公（地方的、區域的、國家的、歐洲的）、私部門的努力，達到提升區域生產力與競爭力的目標，並設法盡量擴充區域的、國家的和結構基金等行動的經濟衝擊。
<ul style="list-style-type: none"> • 國際性的方法 RTP 應該保持一定的國際觀，就全球經濟趨勢分析和全國與國際性的合作需要等面向，更有效地推展 RTD 和創新。

資料來源：Morgan 1997: 497

域治理結構言，如果缺乏由上到下的整體宏觀環境的支持，RTP 的動態效果恐怕也難以維繫（如表 2）。

（三）歐盟的區域創新策略（Thomas 2000）

學者 Thomas（2000）指出，在全球競爭力政策上，歐盟除了關心競爭力之外，它同時還關心著歐盟區域間發展差距的擴大惡化。有很大的部分，這個區域差距是由於受到技術的持續性落差，而不斷擴大。最近歐盟政策中嘗試在研究、技術發展與創新上，協助非核心區域趕上核心區域的最主要政策，就是區域創新策略（Regional Innovation Strategies, RIS）。它為歐盟的 19 個發展落後區域提供了相關的協助，主要目的是在為這些區域：

- 1、探查現有的創新支援性基盤設施。
- 2、測度區域創新的企業潛力和方向。
- 3、發展有關創新需求的區域共識，以及開創網絡來建構創新策略，特別是對中小企業。
- 4、建立一個架構來實現區域創新和技術移轉潛能，特別是透過歐盟基金，以及在初步階段擬定一個行動計畫，來啟動 RIS。

Thomas（2000）指出，這個 RIS 策略主要是受到前一個區域創新政策，也就是區域科技計畫（Regional Technology Plans, RTP）試驗的影響。其中以 RTP 在英國威爾斯和荷蘭的試驗影響最為著名，特別是威爾斯部分。它發展出了一個細緻的創新支援系統，藉由鼓勵廠商運用區域及全球性的供應鏈，以及全球性的重要技術創新等重要方法，來推動區域的創新文化。這個方法主要是受到德國的制度性支援結構的影響。政策上的目的，在促使威爾斯變成一個學習型的區域（learning region）。它的重要策略，在於建立制度架構，鼓勵從大學等研發機構技術移轉到地方及區域性的中小企業。

他指出，RTP 的重點則在透過政策介入，開創一個整合性架構，來激勵創新；但後來的 RIS 相較於 RTP 則把這個政策試驗擴充到：

- 1、進一步更有效地利用商業的力量。
- 2、使策略能與廠商的需要進一步結合，特別是中小企業。
- 3、擴大中小企業的創新決策參與。

顯然地，RTP 是把政策焦點放在創新支援



系統 (innovation support system) 的供給面上，而 RIS 則進一步著重在企業的需求面向上。Thomas (2000) 就此指出，RIS 由於政策背景已有所改變，特別是網絡範型 (network paradigm) 論述的浮現，強調透過群聚 (cluster) 與網絡 (network) 等，來形塑集體廠商行為，就成為發展知識經濟的前提。也因此，在 RIS 19 個區域的補助原則，是建構在計畫競圖的基礎上，務實動員區域廠商來追求創新，並把中小企業的參與擴大到最大。

參、1990 年代以來全球化臺灣的城市區域與大都會發展

一、全球化臺灣的多尺度發展與大中小成長三角

一般全球化的發展界定，是以 1970 年代初期的世界經濟危機為其主要分界點。全球化

是 1970 年代資本主義的福特主義累積模式的危機與轉型結果。激勵全球化發展的結構性要素包括：

- (一) 凱因斯福利國家的崩潰，導致自由化與民營化的發展 (Dunford 1990)。
- (二) 1973 年布倫敦森林協定瓦解，國際彈性浮動匯率機制的建構，導致全球金融資本形成 (Harvey 1989)。
- (三) 電子通訊技術進步，激勵流動空間與資訊發展模式的形成發展，擴大了全球化影響的廣度與深度 (Castells 1989；1996)。
- (四) 福特主義生產組織的瓦解，取而代之的彈性生產組織，廠商的全球轉包 (global sourcing) 策略，導致全球生產系統的網絡化發展，最後串連並巢化了全球的經濟空間。

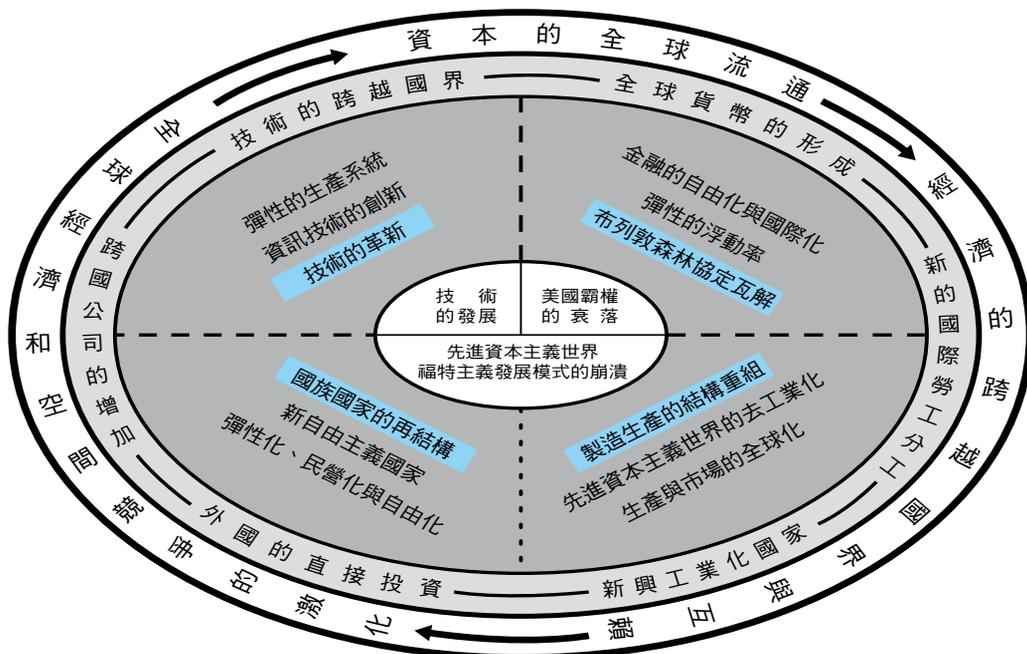


圖 1 經濟全球化發展的過程與結果

資料來源：本研究繪製

這些全球環境結構變遷與跨國企業策略的交互影響，不斷地激化廠商、產業與空間的競爭，造成世界經濟市場的不確定性不斷地升高，生產組織不斷地尋求彈性化與技術的創新，同時作跨界策略聯盟。這些發展的結果，使得經濟的跨界投資與依賴關係的加深，進一步深化產業經濟空間的跨界依賴關係。全球化發展到現在，業已變成一個吸收並累積來自四面八方的各種變遷能量，不斷自我攀升的發展過程（如圖 1）。然而，全球化的經濟空間互賴與巢化發展，就變成是激勵世界系統空間階層關係改變的一個重要動力。全球化顯然是透過空間層級的除結構化（destructuration）與再結構化（restructuration）過程，改變著資本主義世界系統的結構階層與網絡互賴關係，而成為影響地方發展無所不在的力量。

臺灣的發展進程，當然不能自外於這個全球空間的再層級化（global rescaling）過程。全球化所牽動的資本主義世界系統的空間尺度化與再尺度化（scaling and rescaling）過程中，架構臺灣發展的全球跨境流動，是緊密的立足在 3 個成長三角的流動網絡中（如圖 2）。臺灣的成長三角網絡關係，大致可依據長榮航空的國際航線的跨境全球連結凸顯出來。即：

- （一）大三角經濟板塊：北美、西歐及東南亞。
- （二）中三角：日本、中國及東協三個經濟板塊。
- （三）小三角：臺灣、珠三角、環渤海灣及長三角經濟板塊所構成。

臺灣的發展離不開這三個成長三角。因此，我們國家全球化策略必須透過 ECFA（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）、TPP

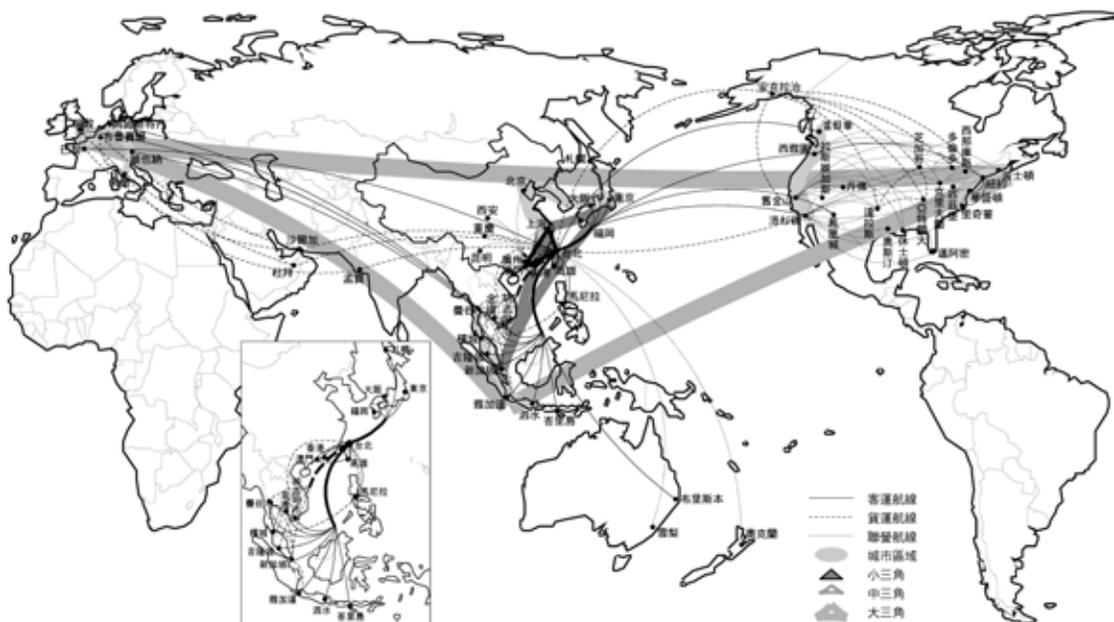


圖 2 臺灣大、中、小經濟板塊與成長三角

資料來源：本研究繪製



(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, TPP)、WTO (World Trade Organization, WTO) 及 FTA (Free Trade Agreement, FTA) 的廣泛協商簽署，加速臺灣向全世界的開放，強化國際經濟板塊的平衡連結與加速臺灣的轉型，建構成為世界體系網絡的一個重要節點。

二、臺灣城市區域與大都會的新發展

在落到全國尺度，臺灣國土空間發展也有很大的改變。十幾年前的 2002 年，我在都市與計劃期刊以「全球化、國土策略與臺灣都市系統變遷」為題（周志龍，2002），就臺灣的都市體系演進作了討論分析指出，臺灣北中南大都會城市區域的國土空間形式的形成與發展。這個大的趨勢描述，至今仍沒有太大的改變。茲節錄其重點如下：

「隨著全球化經濟競爭的進一步深化發展，在 1990 年代以後，臺灣產業生產鏈首先擴充了北中南三大都會的影響力。臺灣製造業群聚於都會，吸引了大量臺灣人口的結果，都市化人口百分比，即快速升漲到 1991 年的 72%。成長的市鎮則沿著高速公路的都會周邊市鎮為多，也帶來這些地區不動產前所未有的繁榮。這些都市化發展到 1990 年以後，由於高速公路拓寬工程、全臺東西向快速道路工程及都會區路網建設結果，有效地串連了北中南三大都會及其周邊新興市鎮。這個發展遂把都會核心都市與其鄰近的衛星市鎮串接起來，把過去工業化所形塑起來的臺灣都會經濟，轉變成為網絡都市 (networked cities)，北中南三大都會區。事實上，這也是由三大都市範圍的擴大並集化而成為的網絡城市區域 (networked city regions)。」

這個新的空間結構化 (spatial structuration)，概如圖 3 所示。1990 年代的全球化發展，激勵了臺灣產業鏈的深化發展，加速了臺灣北中南的三大都會城市區域的產業群聚效應。北部城市區域隨著電子科技產業的生產鏈發展，從臺北基隆一帶，沿著高速公路往南到了新竹，甚至苗栗，形成為「科技走廊」。中部城市區域，則是隨著五金／機械業相關的產業鏈發展，連結了臺中與彰化，沿著高速公路往北連接豐原，往東串連草屯南投，往南勾連到雲林的西螺、斗六等。至於南部城市區域，則也是沿著高速公路串接臺南、高雄、鳳山、屏東等地而成，為傳統與重化鋼鐵及面板科技產業的專業化區域。

涵構這個新都市網絡系統發展的力量，主要尚包括：（一）資訊技術進步與多媒體網路廣泛使用、（二）國家的交通及通訊基盤建設，包括北二高、高鐵、捷運與國家資訊高速公路建設，以及（三）國家全球化策略，主要就是加入 WTO 與 ECFA 的簽署兩岸經貿擴充，以及民營化、自由化的幅度等的發展。他們的一個共同的空間效果，就是加大加快了北中南大都會城市區域的影響範圍與群聚效應，使得產經社會活動益形集中。這個發展加快了 1990 年代以來北中南三大都會網絡形成市區域的崛起與支配性，成為後工業化的臺灣新空間形式。這當然是個全球化所帶來的跨行政界線的空間發展。Castells (2010) 指出，網絡社會是個全球社會，因為網絡沒有邊界。空間的轉變是這個新社會結構的基本面向。21 世紀我們所經歷的都市化全球過程，它的特徵是一個新空間構造的形塑，它是由連結主要都會區域及其影響的全球網絡所組成。由於領域安排的網絡化形式也擴充到都會內部結構，我們對當代都市化

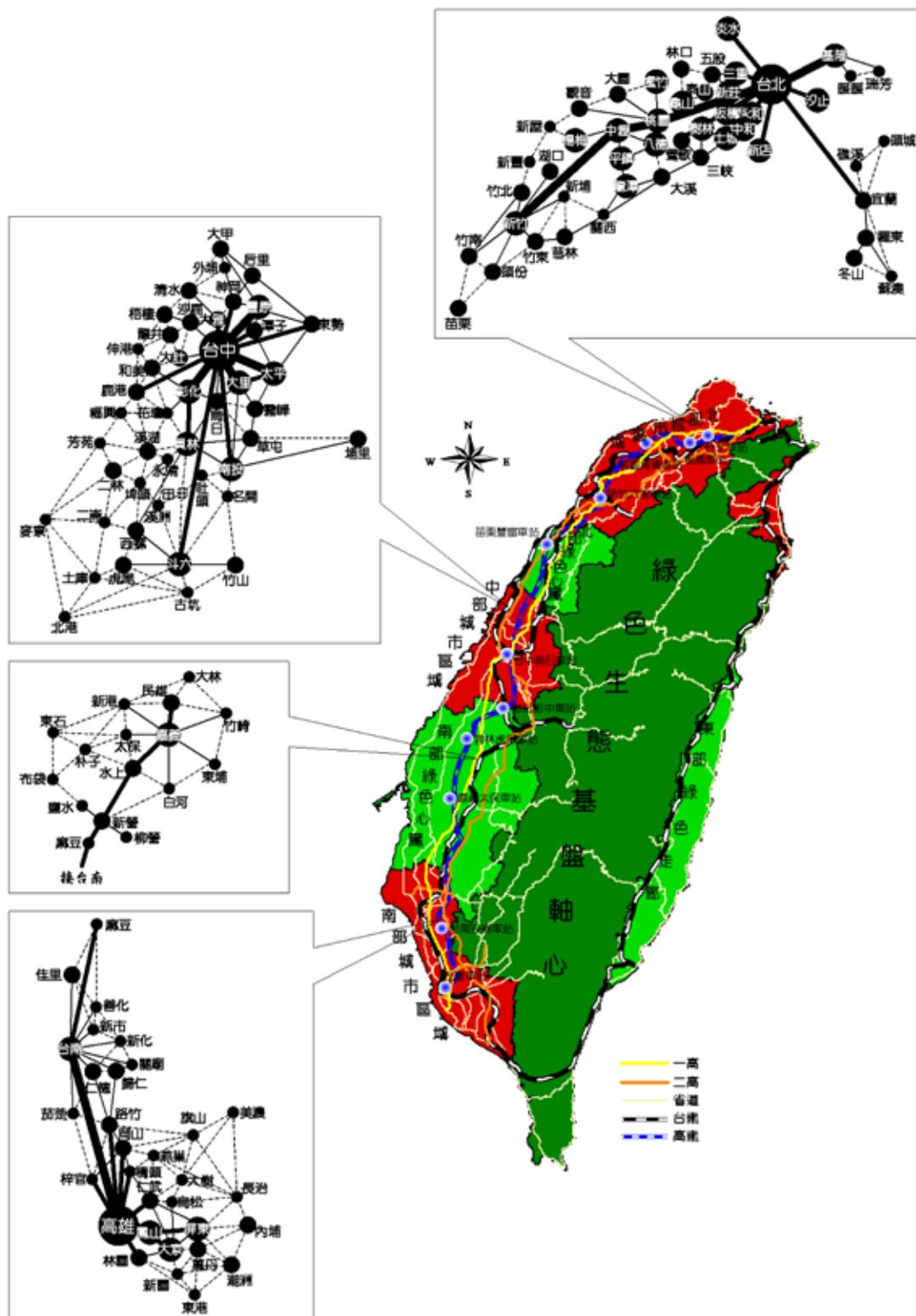


圖 3 臺灣的空間結構化與網絡城市區域

資料來源：本研究繪製



理解，也應從這些網絡的動態力量研究開始。這包括兩個地方，也就是被含括在網絡中的領域，以及被排除在全球空間整合的支配邏輯的地方。至於臺灣的空間發展中與全球化產生「去連結」的城市與區域，主要就是那些處在六都之外的縣市鄉鎮。

在這樣的網絡連結認知，以及全球化與實質建設與政策衝擊下，臺灣國土空間發展我們根據通勤資料分析顯示，臺灣都會區的發展逐漸從原本核心都市，向鄰近的中小型城鎮或周遭的鄉村地區擴張，形成多核心的城市區域空間型態的發展趨勢。根據第二次國土利用調查資料（95～97年），將建成區類別土地使用地區，透過 ESRI 的 Arcgis Spatial Analyst 中鄰域（Neighborhood）分析的焦點統計（Focal

Statistics）工具（註 3），計算每個網格鄰域範圍（4km*4km）內的建成區土地網格總和百分比，產生「都市化濃度指標」（如圖 4）。都市化濃度指標可以用來觀察城市區域或大都會地區，主要城市與鄰近中小城市及周圍鄉村地區的空間型態發展。圖 4 顯示主要的核心城市為臺北、臺中、臺南及高雄，且隨著網絡社會的發展，這些主要城市與鄰近的城鄉度區關係正愈來愈緊密。都市化濃度在 25% 以上之地區，經常扮演主要城市部分的生產、居住功能，例如新北市外圍行政區、桃園縣、彰化縣等等。

四、行政區劃與國土治理問題

上文所提的產業經濟網絡與都市化的新發展，顯然已造就了大都會臺灣的國土空間的結構化，以及生活圈的跨域（縣市轄區）發展的成形。然而，當下我們的國土規劃與發展治理，卻面臨著行政區域過於碎裂細分的問題。

自 1990 年代以來，隨著臺灣的解嚴與民主化以及地方放權（local devolution）的發展，在威權政體解構與政黨輪替環境下，地方政府角色在政策決策與執行上的重要性提升。特別是，1998 年精省後，這個影響使得地方政府，在臺灣垂直治理的功能體系中，變得明顯。地方放權是個不可避免的趨勢，但是也帶來臺灣在轉型治理的一個挑戰。一個重要原因，就是行政區劃過度細分，惡化地方政府間在城市位階定位、社會剩餘分配、國家策略性投資與都市開發等等的競爭。這個結果再加上政黨政治的惡性競爭，使得中央政策與資源運用，在執行治理上產生無效性，又不必為社會擔負必要的政策治理執行失效的政治責任，形成所謂的課責（accountability）問題。這個發展明顯對臺灣新都會的發展治理，帶來新的影響。

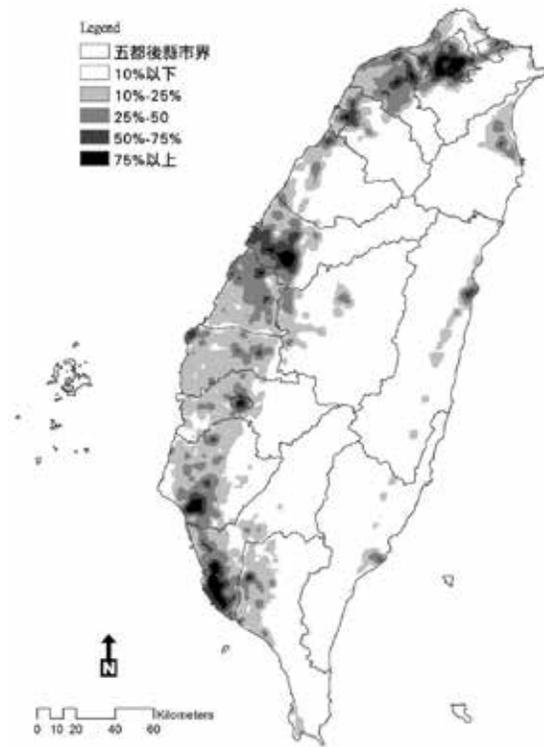


圖 4 大都會城市區域在臺灣的成形

資料來源：本研究繪製

2010年中央通過臺北縣、臺中縣市、臺南縣、高雄縣市之改制升格為直轄市，桃園縣升格為準直轄市。同時，附帶建議2012年臺北縣市合併（註4）。縣市改制直轄市的政策目標，是希望藉由縣市合併改制直轄市，對外提高國際競爭力，對內帶動週邊區域均衡發展。換言之，縣市改制的改革工程目的是：「期望未來的直轄市能扮演區域發展火車頭的角色，對外能提升城市的國際競爭力，對內則與其他縣（市）建立互攜關係，以縮短城鄉差距及化解零和競爭，進而提升資源運用的綜效（廖了乙，2009：5）。」

縣市合併的國家再尺度化過程（state rescaling process），是影響臺灣都市治理的一項新發展。也就是，把相關縣市升格為直轄市，提升他們的政治地位到首都的位階，給予地方財政與人員組織編制的自主權。然而，在缺乏一個實質有效且能負責任的（縣市跨域整合）大都會治理機制，2010年行政區劃調整後，距離原來合併升格的政策合作目標，仍然很遙遠，而且存在著難以跨越的阻礙。

以大臺北新都會的發展為例，大臺北新都會的空間形式，主要反映在人口與就業節點的集中以及通勤型態上，而且是沿著廊道或環形的輻射狀與線狀發展。在土地使用上，大臺北都市區域涵蓋著相當的農業區與保護區等不同規模的綠色區域。因此，保留外圍開放空間作為防災與生物多樣性功能區域，相當重要。然而，這個實際環境永續需求，在雙北市開發競爭壓力下，卻變得困難重重，甚至不可能。目前大臺北新都會的城市區域發展，必然加速都市蔓延，惡化郊山生態環境保育，以及河川流域土地開發治理的問題（周志龍、陳台智，

2013）。特別是，在雙北市都市的競爭氛圍下，發展飽和的臺北市更進一步試圖往環境敏感地進行開發。典型的案例就是洪水平原的社子島與關渡平原開發案的提出；這些地區在1960年代的兩岸經濟合作委員會（經合會）臺北盆地規劃時，被劃為基隆河滯洪平原（Darling and Buswell 1964）。臺北盆地的環境永續及洪水威脅，就變成是要付出的都市代價（周志龍、陳台智，2014）。

又按區域計畫法第四章專章規範區域建設委員會的城市區域治理機制，但多年來區域計畫法未被執行。這樣的結果，造就也加速了六都之後，中央與地方的尺度分配及矛盾的尖銳化，國家窮於應付這個尺度分配矛盾，無法推出並落實通盤性的國家轉型計畫，但卻又因地地方政治要脅，浪費許多的資源，重覆不必要的投資，以至於有許多蚊子館與長草特區的開發。這不只惡化國家財政，又見不著投資成果對國家轉型升級以及城市區域競爭力的提升效果。南方朔（2012）所指的「依賴而不發展」的臺灣，就成了碎裂細分的當前行政區劃制度實踐後的一個問題。這無疑地也讓我們許多的時間與資源，是浪費在處理尺度的垂直與水平對抗的政治問題，而忽略國家競爭力發展的處理，以及都會城市區域再結構的實質問題因應。此外，在六都之外的縣市，明顯缺乏資源與國家的策略支持，特別在國家政治光譜中，地位的被稀釋邊緣化就變成是個問題。然而，他們政治經濟規模狹小，環境資源、經濟群聚效應與人才欠缺，以至於沒有足夠的制度能力，來因應全球化以及氣候變遷所帶來的發展矛盾與極端氣候災難問題。



肆、國土發展規劃、行政區劃與縣市跨域治理策略之實踐議題

以上所提國土規劃與發展問題的治理，事實上，涉及到的一個主要關鍵，也就是縣市跨域整合治理的實踐。這個縣市跨域合作在公共行政領域（註5）已討論了許多（趙永茂，2003；劉明德、徐玉珍，2011；李長晏，2004；紀俊臣，2006）。但從國土規劃觀點，來討論縣市跨域治理的討論仍然不多。國土規劃的縣市跨域合作治理問題，就臺灣獨特的政治與制度環境而言，有必要就國土發展模式的國家共識、國土規劃、行政區劃與縣市跨域治理機制等面向，做整體通盤的思考研議回應方案。謹提以下三項政策建議，說明如下：

一、全球化與國土空間發展模式的全國共識之建立

面對經濟全球化、氣候變遷與城鄉發展的動態現實，各部會基於部門的職權分工，各自提出了不同的「國土空間發展模式」政策構想。舉例而言，（一）行政院經濟建設委員會在「2030 國土空間策略規劃」研提「一點多心、軸、環、三城市區域、二十生活圈」的國土空間構想；（二）內政部在區域計畫的概念下，除了傳統「北、中、南、東4個區域計畫」，近年積極推動「直轄市、縣（市）區域計畫」；（三）行政院研究發展考核委員會則依據國土治理的概念，提出「三大生活圈、七大區域」的國土空間構想。然而，由於「國土空間發展模式」關乎國家整體空間的經濟競爭效率、跨域的環境治理、城鄉的社會正義與文化等複雜議題，各部會如對於「國土空間發展模式」的政策構想及實踐的差異、甚至矛盾，勢必成為

「永續的國土空間發展、規劃及治理」的一大挑戰。因此，就此議題而言，有必要思考並加以因應的是，面對當前的不確定的全球化動態變局，臺灣應該透過什麼樣的國土空間發展模式，進行戰略性的回應。事實上，各部會如何共同研議臺灣的國土空間發展模式，並且據以做為各部會國土政策的重要參據。這特別關係到兩個重要國土的縣市跨域整合議題，即（一）大都會城市區域治理機制建構：行政區劃與地方自治，以及（二）城鄉蔓延與成長管理：由於交通基盤建設、都市計畫的實施以及政府與民間重大開發案，在缺乏策略性評估引導之下，不當的制度與土地市場交叉糾纏，造成臺灣國土開發的失序，也就是城鄉蔓延。這個都市與鄉村地區的土地開發結果，造成建成環境作攤大餅式的無秩序延伸，以致於區域空間型態（regional spatial pattern）作了不當的擴充發展，並對地方永續帶來負面的衝擊。

二、創新學習型城市區域的策略建構與第二階段行政區劃調整的推動

臺灣國土空間結構的近年變遷，明顯地，是以不可逆轉的方式邁向三大都會城市區域的空間形式來發展，而且都面臨不同程度與面向的都會結構轉型的危機與挑戰。特別是，在步入後工業化社會強調知識經濟的臺灣，在產業結構轉型與都會競爭力提升上，面臨的最大共同困難，就是大都會城市區域創新學習制度能力與競爭力建構的策略規劃上。這些新的空間形式發展，因此，亟需一個大都會格局的行政區劃與政府在創新學習制度能力的策略性作為，來回應有關大都會城市區域，在競爭力提升上所面對的問題與挑戰。

雖然如此，但目前的行政區劃及其調整，卻仍然制約在直轄市升格為核心思考的法規制度。這個以城市作為單元基礎的邏輯，明顯限制了我們對國土空間形式與大都會發展的想像，而在小城市治理的結構中打轉，使得關乎國家發展的國土策略規劃，在面對全球化，加入WTO以及隨之而來的兩岸ECFA、多元的FTA以及泛太平洋地區的TPP的簽署之後，難以因應調解。也因此，我們需要從國土空間發展模式與規劃的角度，就縣市跨域整合治理的策略需要，進一步研擬第二階段的行政區劃調整方案，以因應全球化大都會城市區域在臺灣發展的現實需要。

Thomas (2000) 事實上，2009年提出的國土空間規劃再結構與「三都十五縣」的新區域治理方案，特別強調全球經濟競爭策略的反應。在國土改造上，則採「三大生活圈、七個發展區域」的空間布局模式。內政部長廖了乙(2009:6)指出，除因勢利導以漸進方式推動臺灣北、中、南三大生活圈的整體發展，同時以政策工具來鼓勵地方政府進行跨縣市的區域治理，讓直轄市擔任區域發展的核心城市，承擔起帶動周邊縣市發展的責任，因此未來各縣市將建立「跨縣市合作平臺」，組成區域發展委員會，共同規劃區域發展事項，以避免小型縣市被邊緣化。然而，「三大生活圈、七個發展區域」的國土空間模式落實，最關鍵的就在縣市跨域治理的推動，但目前我們並沒有看到推動縣市跨域治理的機制。

當前國家發展委員會雖然為因應都市開發建設的政府財務壓力及需求的跨域合作治理項目，強調跨部門整合開發計畫的財務策略，透過「結合土地開發模式」、「建立使用者及受

益者付費機制」、「以異業結盟方式推動公司合作、共創投資收益」等方式將國家建設外部效益內部化策略。但是，就縣市的跨域整合，除了政府財務策略外，就長遠制度化發展的需要而言，臺灣有必要建構一套創新學習型區域的跨域治理機制。從歐盟體制的經驗，可清楚看出幾個重要的策略重點就是：

- (一) 成立專項的國土空間結構基金，並詳列由下而上的跨域補助政策基準，以協助地方政府從事跨域整合方式，推展國家建設項目。
- (二) 積極建構國土治理政策綱領，確認國土空間發展模式及建構新規劃體系，提出國土政策構想及策略，作為引導各部會政策資源投入，以及補助地方建設的基準。目前中央政府補助地方政府的經費項目極為龐大複雜，但在缺乏國土規劃治理政策的指引與統合情境之下，往往造成彼此重複浪費。
- (三) 依區域計畫法第四章專章規範，成立區域建設委員會建構並推動城市區域的跨域合作機制，以因應凍省後，區域發展失衡，跨區域間的縣市跨域合作問題。

伍、結論

全球化環境下，多尺度的發展與治理是當前國土規劃與政策的一個世界潮流與趨勢。本文在此謹就全球化的大都會城市區域發展趨勢，以及先進國家對這個發展從網絡的觀點，重新界定後，有關的城市區域發展政策態勢，作了簡要的介紹。設想藉此讓臺灣國土規劃在思考臺灣空間發展與治理政策時，作為一個比較對照與參考的基礎。當然，各個國家政策體



制與國土空間的規劃，以及城市區域發展的政治環境，截然不同。因此，不能作線性的政策模仿，特別所面對的國家競爭力、環境永續問題的差異也很大。但總體趨勢而言，我們可看出來的一個共同重點，就是國土規劃與政策的推展環境，已然在全球化的影響下，政府的治理角色已從過去由上而下的計畫管制，轉向了由下而上的政策治理。

因應這個趨勢，臺灣過去以由上而下為基礎，所建立起來的國土規劃體制與治理機制，已

然面臨著新的挑戰。我們對國土空間發展模式的認知，顯然也到了必須重新調整建立共識，來回應全球化的在地城市區域轉型發展的需要。在此，本文就過去傳統國土規劃研究領域，所忽略的產業經濟空間網絡、行政區劃與國土治理問題，研提了粗略觀察與提議，希望能開拓國土規劃的思考範疇及視野。在國家轉型發展過程中，對當前臺灣區域發展與縣市跨域整合治理的國土策略的擬議，本文當可視為政策思考的一個起點，如能對決策者幫助於萬一，則甚幸也。

附註

註 1：本文係依據 2012 年「縣市改制直轄市 2 週年回顧與展望」研討會論文：「臺灣大都會城市區域競爭與治理之新格局與挑戰：兼論 2010 年縣市合併之後行政區劃問題」乙文材料改寫而成。

註 2：Hall and Pain (2006) 指出，這個新形式，也就是，10～15 個城鎮與較大的一個或多個城市間，在實質上雖是分離，但在功能上是網絡連結的關係；他們的空間雖是分離，但又能從彼此的功能分工上汲取很多經濟優勢。這些地方是存在，同時也作為是在地住民與就業的個別單元，以及處理人流、物流、服務流與資訊流動的交通通訊網絡，所連結的功能區域。

註 3：此方法重要的目的是，可以平滑化小尺度和局部變化所造成的雜訊，以突顯不同程度都市化的空間範圍。

註 4：臺北縣市合併升格事實上是原先的規劃，但最後政策上由臺北縣單獨升格。

註 5：公共行政的討論著重的跨域合作概念，立基於資源共享、互惠與互利的基礎上，進行降低成本的合作關係，建立良好的互動溝通平臺，以達執行計畫措施的最大效益化。

參考文獻

1. 李長晏。2004。全球化治理：地方政府跨域合作分析。*研考雙月刊* 28(5)：55-65。
2. 南方朔。2012。依賴而不發展，中國大陸當中心，臺灣變邊陲！*新新聞* 1333。
3. 周志龍、陳臺智。2014。大臺北新都會都市再生策略的現實與挑戰—多重空間尺度的分析。*地理學報* 72:31-52。
4. 周志龍。2014。大都會城市區域崛起與全球化—臺灣的多尺度治理挑戰。*國科會人文與社會科學簡訊* 15(2):67-77。
5. 周志龍。2012 年 12 月 8 日。*臺灣大都會城市區域競爭與治理之新格局與挑戰：兼論 2010 年縣市合併之後行政區劃問題*。「縣市改制直轄市 2 週年回顧與展望」。臺北：臺大醫院國際會議中心 401 會議廳。
6. 周志龍。2002。全球化、國土策略與臺灣都市系統變遷。*都市與計劃* 29(4)：491-512。
7. 劉明德、徐玉珍。2011。地方政府跨域合作模式與案例分析—臺灣與德國之比較。*公共行政學報* 41:37-75。
8. 趙永茂。2003。臺灣輔寄關係與跨域治理：文獻回顧與策略途徑初探。*政治科學論叢* 18：53-70。
9. 紀俊臣。2006。跨域合作組織體制之設計。*中國地方自治* 59(6)：2-18。
10. Amin A. 1999. *An institutional perspective on regional economic development*. Int. J. Urban & Reg. Res. 23: 365-378.
11. Brenner, N. 1999a. Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalisation studies. *Theory and Society* 28: 39-78.
12. Brenner, N. 1999b. Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies* 36(3): 431-451.
13. Castells, M. 1989. *The Informational City*. New York: Blackwell.

14. Castells, M. 1996. *The Rise of the Network Society*. London: Blackwell.
15. Castells, M. 2010. Globalisation, networking, urbanization: reflections on the spatial dynamics of the information age. *Urban Studies* 47(13): 2737-2745.
16. Cooke, P. 1995. Keeping to the high road: learning, reflexivity and associative governance in regional economic development. In *The rise of the Rustbelt*. Edited by Cooke, P. London: UCL Press.
17. Cooke, P. and Morgan, K. 1993. The network paradigm: new departures in corporate and regional development. *Environment and Planning D* 11: 543-64.
18. Darling, W. D. and Buswell, J. M. 1964. Preliminary review of flood protection plan for Tam-shui River, Taipei Plain, Taiwan. Taichung: *Water Conservancy Agency*, Taiwan Province.
19. Dicken, P. 1998. *Global Shift: transforming the world economy*. London: Paul Chapman Publishing Ltd.
20. Dunford, M. 1990. Theories of regulation. *Environment and Planning D* 8: 297-321.
21. EU 2010 First ESPON 2013. *Synthesis Report. Luxembourg: The ESPON 2013 Programme*.
22. Groth, N. B. 2000. Urban systems between policy and geography. *Regional Studies* 34(6): 571-580.
23. Hall, P. 2010. Looking Backward, Looking Forward: The City Region of the Mid-21st Century. *Regional Studies* 43(6): 803-817.
24. Hall, P. and Pain K. 2006. *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe*. London: Earthscan.
25. Harvey, D. 1989. *The Urban Experience*. Oxford: Blackwell.
26. Jessop, B. 1998a. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development, International. *Social Science Journal* 155, 29-35
27. Jessop, B. 1998b. Globalisation and its (il)logic(s). in *Globalisation and the Asia-Pacific*. Edited by K. Olds. London: Routledge.
28. Jones, M. and Macleod, G. 1999. Towards a regional renaissance ? reconfiguring and rescaling England's economic governance. *Transactions Institution of British Geographers* 24: 295-313.
29. Keating, M. 1997. The political economy of regionalism. in KEATING M. and LOUGHLIN J. (Eds) *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass.
30. Keating, M. 1998. *The New Regionalism in Western Europe*. London: Edward Elgar
31. Lang, R. and Knox, P. K. 2010. The New Metropolis: Rethinking Megalopolis. *Regional Studies* 43(6): 789-802.
32. Morgan, K. 1997. The learning region: institutions, innovation and regional renewal. *Regional Studies* 31: 491-503.
33. Neuman, M. and Hull, a. 2010. The Futures of the City Region. *Regional Studies* 43(6): 777-787.
34. Ohmae, K. 1990. *The Borderless World: power and strategy in the interlinked economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
35. Ohmae, K. 1995. *The End of the Nation State: the rise of regional economies*. New York: Free Press.
36. Scott, A. J. 1988. *New Industrial Spaces*. Pion, London.
37. Scott, A. 1996. Regional motors of the global economy. *Future* 28(5): 391-411.
38. Storper, M.. 1992. The limits to globalisation: technology districts and international trade. *Economic Geography* 68: 60-93.
39. Storper, M.. 1993. Regional worlds of production: learning and innovation in the technology districts of France Italy and the USA. *Regional Studies* 27: 433-55.
40. Storper, M.. 1995. The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies. *European Urban and Regional Studies* 2: 191-221.
41. Storper, M.. 1997 *The Regional World: territorial development in a global economy*. New York: Guilford Press.
42. Thomas, K.. 2000. Creating regional cultures of innovation? The regional innovation strategies in England and Scotland. *Regional Studies* 34: 190-198.
43. Webb, D. and Colive, C.. 2000. Regional development agencies and the new regionalism in Engalnd. *Regional Studies* 34(9): 857-873.

以跨域加值方式推動公共建設 之作法與推動成效

郭翡玉 國家發展委員會國土區域離島發展處處長

謝慧娟 國家發展委員會國土區域離島發展處簡任技正兼任科長

摘要

為解決國內公共建設供需不足現象、與周邊發展配套措施之建設時效脫節、未整合規劃導致建設與周邊土地開發脫節、建設財源缺乏整合未有效運用民間資源、建設效益外溢及少數地主獨享收益等現象，國家發展委員會（以下簡稱國發會）已偕同相關部會擬具「跨域加值公共建設財務規劃方案」，並報奉行政院核可實施推動該方案，以協助部會將各類公共建設之外部效益內部化，並挹注建設及營運財源，同時並透過整合規劃之方式，整合不同計畫、不同領域、不同部門、不同產業、相關建設時程等內容，以跨時間、跨地域、跨領域、跨財務、跨部門的整合規劃方案，達成公共建設計畫之推動綜效。為有效推動「跨域加值公共建設財務規劃方案」，國發會已透過多媒體、文宣、講座等方式宣導相關規劃觀念，並持續透過審議公共建設之個案方式，協助部會審視個案計畫是否已切實遵照跨域加值之規劃精神來規劃及推動。

關鍵詞：跨域加值、公共建設

壹、前文

當國內經濟動能不足或國際經濟成長趨緩時，政府為提振經濟發展，提高政府公共建設投資，藉以帶動民間經濟動能，是政府部門常見之策略與手法。我國為因應全球不景氣對國內經濟之衝擊，自 2008 年起陸續推動 4 年 5 千億「振興經濟擴大公共建設投資計畫」及「愛臺 12 建設」，預計 8 年將投資 3.99 兆元，其中預計由民間投資金額約 1.2 兆元、政府投資金額約 2.79 兆元，顯示未來政府建設經費預算需求龐大。目前推動之重大公共建設中，屬「愛臺 12 建設」者每年平均需求約 3,500 億元（尚

不含非屬愛臺之公共建設），然而每年實際僅能提供之需求數卻不足 2,000 億元。此外，近年來地方政府為強化地區建設，也紛紛提出長期性之公共建設需求，如新北市政府以臺北都會區提出「三環三線」之捷運建設計畫，其資金需求至少 5,700 億元以上，以軌道建設平均 7～10 年估列，平均每年至少需求 570 億元以上，加上現有軌道需求 800 億元，然中央軌道建設經費每年僅能提供約 500 億元，顯見中央財政無法支應建設需求。以過去 3 年來看，交通部軌道建設已核定計畫透過程序修正增加經費額度需求已高達 703 億元，未來 3 年新興計

畫需求更高達 7,407 億元，顯示計畫經費需求持續增加，但近幾年來，因為預算無法充足供應，相關作業時程一再延後，致使經費更大幅成長。雖然這些建設對國家整體建設或有長期之助益，然而短期內這些建設的投資卻對政府財政造成不少的壓力。

近年來，為有效控制政府預算支應能力，已積極採取中程歲出概算方式來調控年度之經費配置狀況，然經部會以相關因應措施調整後，每年之預算缺口仍無法弭平，以 104 年供需差額估列仍有 437.5 億元缺口、105 年約有 278 億元缺口、106 年約有 126 億元缺口、107 年約有 105 億元缺口（如表 1）。

然隨著政府債務快速累積，中央政府債務未償餘額占前 3 年度平均 GNP 之比率，已從 2008 年的 29.97%、2009 年的 31.97%、2010 年的 34.87% 上升至 2013 年的 35.69%（預算數）（註 1），即將到達法定舉債上限 40%。又因 101 年度起公共建設額度不再編列特別預算，導致 101 年度以後預算額度大幅下降，投資建設規模縮小，對於經濟成長產生一定影響；在經費運用上，以往公共建設財務評估多僅考慮現有財務需求，倚賴中央公務預算來支應公共建設經費需求，長期忽視中央、地方政府與民間財政分擔與收益之夥伴關係之可能性，導致中央政府對重大建設之財政投入與責任分擔過於沉重。同時，財務規劃常忽略未來可能收

益，使財務收入與支出未能統合調度，讓收益因外溢效果，無法有效分析計畫自償性。

過去公共建設推動過程中，常因公共建設推動機關獨立規劃運作之習慣，使公共建設推動各自推動，造成公共建設未做整體規劃或將相關配套工程之時程納入計畫內一併控管，如機場捷運原訂於 102 年 6 月起分段通車（註 2），惟機場坑口站（A11）、大園站（A15）、橫山站（A16），因新訂都市計畫尚未核定，地方應辦理之周邊聯外道路尚未開發，至該等車站發生「有站無路」等怪異現象。又部分運動場館或活動中心之設置與規劃，係配合特定時期之大型賽事或活動，因未配合規劃永續營運使用方式，導致單一設置目的消失後，產生閒置建設（蚊子館）的現象。

同時，過去未有效積極整合關聯性之政策工具，單一公共建設推動效益有限或建設效益外溢，無適當機制將外溢效果合理挹注公共建設。以淡海新市鎮為例，自 77 年核定計畫以來，因聯外交通不便導致區內人口成長有限，95、96 年提出淡海輕軌構想及 99 年可行性計畫審議過程，淡海新市鎮之土地銷售情形均價量並揚，顯見住宅政策與交通建設整合性規劃效益具有加乘效果。再以高鐵建設計畫為例，自 81 年陸續規劃，站區規劃自 89 年核定，96 年陸續營運，惟高鐵車站土地開發緩慢，未能配合整體計畫，致車站周邊未開發比例偏高。

表 1 公共建設審議經費需求與部會中程概算分配額度差異情形

年度別	104 年	105 年	106 年	107 年
中程概算規劃額度	2008.775	2191.391	2374.007	2556.623
部會經費需求數	2681.360	2792.500	2577.220	2365.447
因應措施調節數	-238.496	-326.769	-162.483	143.301
調節後供需差額	-437.550	-278.938	-126.561	-105.746

資料來源：本會資料整理



另以臺北捷運初期路網建設為例，政府投資 4,444 億元，帶動地區發展及房價上漲，但僅周邊少數地主享有房價高漲效益，未符社會公平正義精神。

因此，如何在政府公共建設額度緊縮不足，又無法大額舉債支持下，未來財政資源將益形緊絀，因此必須採取新的財務策略，加強檢討計畫成本效益評估，並將外部效益內部化，挹注建設營運財源，以提升計畫自償率及建設效益，有效整合公共建設計畫，提高計畫整體規劃綜效，創造民間投資新契機，帶動國家持續發展，為政府未來面臨之主要挑戰。因此，行政院經濟建設委員會（國發會改制前名稱）陳報「跨域增值公共建設財務規劃方案」，並經行政院於 101 年 7 月 24 日核定。

貳、跨域增值公共建設財務規劃之作法

一、方案目標

公共建設投資能振興經濟、擴大內需，平衡區域發展，建立區域特色經濟，帶動民間投資，促進就業，提升生產及文化生活環境品質。考量國家財政資源日形緊絀，未來公共建設投資計畫必須以創新思維之財務規劃方式，透過整合型開發計畫，從規劃面、土地面、基金面、審議面等多元面向，將外部效益內部化，提高計畫自償性、挹注公共建設經費及籌措未來營運財源，以達成減輕政府財政負擔。

二、整合推動之概念

（一）以整合規劃方式提高計畫自償能力

整體規劃公共建設實施區域及周邊關聯發展機會及潛力發展地區，以落實外部效益內部

化精神，提高計畫自償能力。

（二）將建設計畫、土地規劃、財務規劃、時程規劃整合推動

為發揮整體規劃綜效，應將建設計畫、土地規劃及財務規劃依時程安排同時完成，以避免建設完成後，卻因周邊土地未開發、資金未到位、或無足夠使用公共建設人數，而造成公共建設使用無效率之情形。

（三）規劃及推動應化被動為主動、兼顧投資與收益

將過去僅注重計畫本體範圍，未來應主動將周邊地區共同納入，除以政府公共建設投資帶動地方發展，也應兼顧以財務策略將周邊外部收益轉化為挹注建設經費。

（四）將閒置或低度利用之公地參與開發，活化土地創造價值

檢討公共建設計畫周邊閒置或低度利用之公有土地，透過整體規劃及運用之方式，參與公共投資，以提高土地使用效率，創造計畫收益。

（五）以長期的整合取代短期的規劃

將過去所推動之短期規劃方式，改變為長期整體規劃、分期分區建設，從整合性長期營運之觀點進行財務規劃，以避免公共建設無效率或不經濟之使用。

（六）將衝突轉化為合作

將過去中央與地方、地方與地方間各別運作，產生之衝突競合現象，轉化為共同合作、共享資源。

（七）運用跨領域之專業整合

運用財政、稅務、都市規劃、地政、公共

建設工程等多向度的專業整合，提高計畫及財務可行性。

三、操作策略

因公共建設之型態差異很大，有些為地區基本設施需求、有些具開發型態、有些為保育性質，因應不同公共建設之投資需求，同時為協助不同型態公共建設之操作方式，建議各部會針對自己所轄管之公共建設，予以分門別類，規劃不同型態的操作策略及審查標準及門檻，以避免違反原公共設施建設之目的，有效發揮建設投資之效益。以下僅以軌道建設為例，就6個操作步驟加以說明，實際劃設影響範圍或外部效益收取方式，仍應按公共建設特性予以調整：

（一）劃設影響及受益範圍

按不同公共建設特性，找出關聯區域與範圍，擴大公共建設範圍之關聯發展機會及潛力發展區，連同公共建設區域整合規劃納入影響受益範圍，將整合區域成為一個整合性建設計畫。而關聯區域得依公共建設計畫類型，劃定不同型態之影響範圍，以軌道運輸為例，得以車站及路線劃分面狀及線狀之影響區域，其中面狀區域係以車站為中心之一定步行距離範圍之圈區域，而沿捷運路線二側一定範圍則為線狀之影響區域。

而前述影響範圍所稱之一定距離或步行距離，必需因公共建設類型，以因地制宜方式辦理。以捷運建設為例，目前採行之推估方式，有以地價或房價之影響範圍、以行人舒適及願意行走之步行時間或步行距離、以場站間距離、以策略性引導之距離等不同方式估算，目前臺北都會區之捷運系統一般均引用500公尺或以

10分鐘步行距離作為計畫影響範圍圈。

（二）創造外部利益

將影響範圍圈內可能之外部效益予以內部化之型態，其可能方式將因公共建設之不同形式，而有不同的型態，以下僅就軌道建設型態說明如下：

1、檢討變更土地使用計畫

就整體都市整體規劃之角度，重新就區域內產業型態、產業活動引進之角度，未來生活型態之轉變等，予以整合規劃，將現有之低度利用土地變更為都市適用之土地，並有效運用周邊公有土地資產活化方式，引導地區土地開發，透過都市計畫通盤檢討或個案變更方式將土地整合規劃方式，如都市更新或新社區建設等開發效益，提高整體土地運用效能，改變都市風貌。

2、提升都市發展增額容積

就交通可及性提高後，都市容受力也相對應提高，本項以大眾運輸為導向（transit-oriented development, TOD）之交通規劃概念，規劃未來10年都市自然成長之預期發展增額容積，提升「受益區域」平均粗容積。相關之作業流程則依據公共建設計畫可行性評估、草案規劃、審議、執行、管考等不同階段進行不同之作業內容，以下即分階段說明辦理之流程：

（1）重大公共建設計畫之可行性評估階段

公共建設計畫主辦機關（以下簡稱計畫主辦機關）會同地方政府，分析公共建設涉及之都市計畫地區，其原基準容積、獎勵容積、發展容受力及容積價值，綜合評估依都市計畫法第27條之1有關都市計畫變更精神，以變更都市計畫提高建築容積方式籌措財源，提高公



共建設自償性之可行性。

(2) 重大公共建設計畫草案規劃階段

地方政府與公共建設計畫主辦機關應分析各都市計畫地區重大公共建設影響範圍，初步規劃增額容積實施地區、分析影響範圍之增額容積量、初估增額容積可籌措財源數額，並以新設或指定既有基金，作為財務運作基金。完成上述規劃內容後，將規劃成果納入公共建設計畫草案後，送請公共建設計畫之中央主管機關審查。此外，為確保後續財務之籌措，地方政府應取得地方議會同意編列預算配合財務運作，並以新設或既有基金配合公共建設財務運作。

(3) 重大公共建設計畫審議階段

計畫主管機關邀請財主等相關單位審查財務可行性後，依作業規定循程序陳報行政院。國會奉行政院交議後，循公共建設計畫審議程序，邀集行政院主計總處、行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）、內政部、財政部、行政院研究發展考核委員會等相關機關審議。

(4) 重大公共建設計畫執行階段

計畫奉行政院核定後，應即落實執行，有關增額容積籌措財源部分，地方政府應儘速辦理下列事項：

- a、配合完成增額容積實施地區之相關都市計畫變更案。
- b、修正或訂定相關自治條例、基金收支保管及運用規定。
- c、申請建築者依都市計畫法第 27 條之 1 規定提供或捐贈增額容積價金之總額，如不足支應政府所需分擔之公共建設經費時，政府應依法編列預算或規劃其他替代財源支應。

d、政府對於增額容積價金等相關資料應列專冊管理，並依土地參考資訊檔作業要點規定程序登錄於土地參考檔，以提供相關機關及社會大眾參考。

e、如有預支增額容積價金挹注公共建設經費需要時，得依相關基金收支保管及運用辦法或依自治條例規定配合辦理。

f、如有其他未盡事宜得於自治條例規範之。

3、預估未來租稅增額財源 (Tax Increment Financing, TIF)

本項外部收益評估主要為預估「受益區域」未來 30 年因公共建設帶動增加之地價稅、房屋稅、土地增值稅、契稅等稅收。其主要精神係認為公共建設投資後，將引發周邊特定範圍內、一定期間、特定稅目之稅收成長增額部分，將配合建設計畫財務規劃，逐年將因公共建設投資後帶動之稅收增額部分（原始稅收之部分仍維持由課稅單位支配，不納入基金支配），撥入基金支應計畫需求，用以挹注計畫經費需求，為外部效益內部化之具體做法。倘地方政府另針對此建設計畫所需經費進行融資，並就基金累積的增額稅收作為償債財源，則計畫期間屆滿或 TIF（租稅增額融通，以下簡稱 TIF）負債償還完畢，TIF 計畫即告結束（如圖 1）。

其租稅增額財源之作業流程應區分為評估、規劃、審議、執行、管考等五階段分析辦理：

(1) 計畫評估階段

計畫主辦機關併同計畫內容、經濟效益及財務計畫，會同地方政府，綜合評估採行 TIF 可行性，以及可納入建設計畫增額稅收數。

(2) 計畫規劃階段

倘經確定採行 TIF，計畫主辦機關應與地

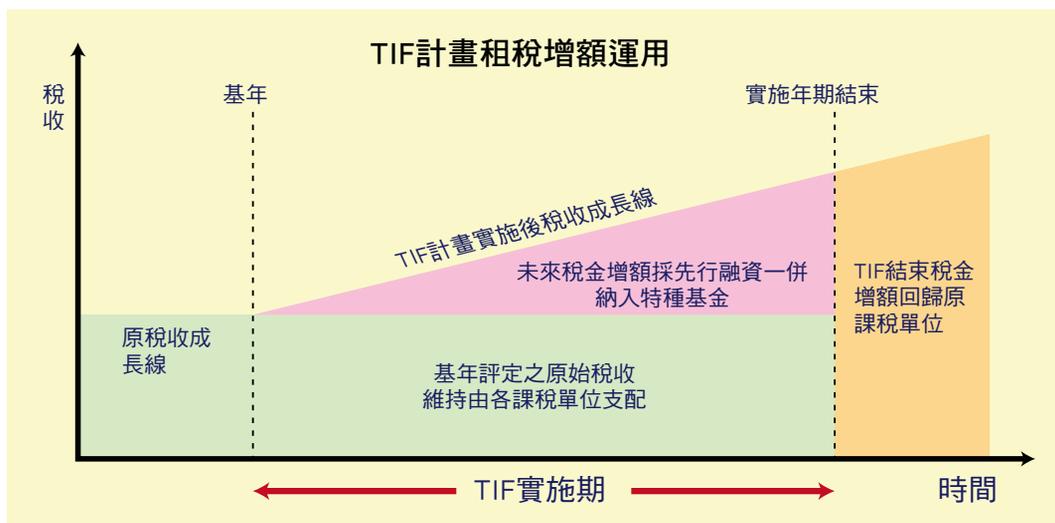


圖 1 租稅增額運用概念圖

資料來源：「跨域加值公共建設財務規劃方案」之「租稅增額財源機制作業流程及分工」

方政府等利害關係人協商下列事項，並審慎估算合理增額稅收數額，包括：

- a、劃定 TIF 區適用範圍。
- b、決定 TIF 實施期間及基年。
- c、決定納入 TIF 之稅目。
- d、地方政府確定以新設或既有基金（專戶）配合財務運作。
- e、地方政府確定逐年將納入計畫之增額稅收撥入基金（專戶）。

另外，主辦機關應取得地方政府（議會通過）同意文件，或地方政府以自治條例明定，將增額稅收納入計畫財源，方將完整之建設計畫陳報計畫主管機關審查。另地方政府同意文件或訂定自治條例內容，應敘明同意劃定○區域作為 TIF 適用範圍、實施期間自○年○月○日至○年○月○日止、納入之稅目包括○稅、……及○稅，總計以○元之稅收增額挹注計畫所需，未來若實徵稅收低於預估數，地方政府將編列歲出預算撥入基金（專戶）。

（3）計畫審議階段

主管機關依作業規定先就計畫財務策略規劃邀集財政部、行政院主計總處等相關單位先行審查，認為確有推動必要，且財務規劃（含 TIF）確實可行，方陳報行政院。而國發會奉行政院交議後，循公共建設計畫審議程序，邀集行政院主計總處、工程會、內政部、財政部等相關機關審議。TIF 僅為計畫內容之一部分，為利計畫奉核後能順利執行，審議時主辦機關與地方政府應確定納入計畫之增額稅收撥款作業事宜，方予支持，並循程序陳報行政院。

（4）計畫執行階段

計畫奉行政院核定後，應即落實執行，地方政府應按行政院核定計畫中，納入 TIF 各稅目之增額稅收數額，逐年編列歲出預算，並於固定期間撥入基金（專戶）。計畫融資貸款執行時，如有必要，由計畫主管機關洽商金融機構辦理，並請財政部、行政院金融監督管理委員會協助。



4、推動異業結合加值

整合捷運與周邊建設推案，包裝成為加值產品，除可加快發展速度，並達成投資者與使用者雙贏之目的。

上述雖已臚列 4 種外部效益內部化的可能型態，惟實際規劃時仍應按公共建設特性、視實際狀況納入其他創新策略，規劃可能收益方式，並儘量將收益的內容財務化。未來該類計畫提報審議時，除按相關部會自行研訂自償率門檻予以審視外，亦可針對個案特性需要，由主管部會就全部或一部分予以納入規劃。如前列之收益來源—增額容積部分，係以估算未來都市自然成長所需之發展容積，以都市計畫主要計畫提高地區粗容積、細部計畫依購入容積辦理個別基地容積率變更。其增額容積得以出售，或儲備作為未來社會福利政策（如合宜住宅、學生宿舍）或其它公益性目的之使用，因此如採儲備使用時或做其他公益使用，此時計畫內陳明該項收益之方式及納入之比例供審議之參考。

（三）回收外部效益納入基金

前項有關收入及外部效益逐年納入基金，透過規劃統合管理支用，作為建設資金之一部分財源。避免計畫因地方政府任意調度至相關經費運用，使計畫的經費來源確保無虞。

（四）財務計畫分擔

各部會應對各類公共建設訂定因地制宜之自償性門檻，作為擬定計畫之參據，並擬具核定之獎勵機制，如當公共建設之自償率越高者，1、計畫得優先核定；2、預算得優先編列；3、得就其餘非自償部分，中央補助比率越高；4、另如自償收益高於預期者，亦得提高地方收益

分配額度，如此將可創造雙贏，一方面可提高公共建設整體效益，另一方面地方亦得分享創造之效益。

此外前述所稱之因地制宜之自償性門檻，可以按地區之財政、地區之開發條件或政策擬鼓勵設置之地區，給予不同之條件，以使鼓勵地區優先獲得投資設置，達到區域規劃之目的。

（五）資金調度

以特種基金將前述各項收益納入基金經費來源，併同計畫核定，使該收支統合專款專用於該公共建設內。考量未來工程需要及政府財政支用情形，得分別採融資、編列公務預算及基金利益收入等彈性調度支應建設支出所需之額度與時程。然各公共建設之主辦機關之資金調度情況不一，如已有基金者，可直接以同主管機關所屬基金間建立資金融通機制。若原無適當基金者，可以新設特種基金方式辦理。

（六）風險評估及回饋修正

為確保計畫能確實依整合規劃內容執行無誤，整合計畫之相關配套工程或執行內容，如都市計畫變更時程、聯外道路工程之進度控管等，應詳實於計畫內確實進行時程控管，以使計畫確實按整合規劃之進程，如實如質完成，以達到原訂之整合規劃之綜效。

未來實際營運與計畫未能一致，應分析原因與責任，確認責任歸屬，適時檢討計畫，作必要之修正。如原定相關工程或配套措施均已按相關進度時程配合辦理，營運仍不如預期，經檢討工程執行單位確無歸責責任者，得依比例原則，由中央及地方共同分擔並由相關預算撥補，調整支應。但若仍有應辦理而未盡事項，該機關應負應較大之未盡責任。

四、預期推動效益

(一) 擴大財務效益

透過外部效益內部化，大幅減少政府支出，促進財務收益之公平化，且透過整合規劃將創造之收益與支出進行整合，以達財務平衡。

(二) 擴大公共建設規模

如以平均 30% 自償率來看，可以 1,680 億元的預算規模推動 2,400 億元的公共建設，並間接帶動周邊發展建設 6,400 億元以上之投資。

(三) 透過計畫整合，可使公共建設有效帶動地方及產業發展

- 1、因公共建設計畫及都市計畫等必須先經過公共建設部門、都市計畫（都市發展）、財政、稅務、產業等不同部門間之整合。例如交通與住宅、文化與創意園區、產業與服務設施，因此可透過公共建設之投資，作為地方及產業發展之起頭作業，發揮綜效。
- 2、計畫開發端與後續營運端之運量及收支面均已考量。

(四) 透過跨域計畫時程整合，發揮計畫綜效

將主要工程與配套工程、相關措施及策略一併控管時程，工程完成、相關配套作業也一併完成，建設綜效可同時發揮。

(五) 創造異業結合，提升財務創新策略

有異於以往單一目標之規劃與做法，透過整合規劃將公共建設設施主體與相關之衍伸性需求，透過異業結合方式，使公共建設透過多目標之財務策略，提升建設及財務之效益。

(六) 建立中央、地方與民間夥伴關係

透過整合規劃中央與地方及政府與民間應

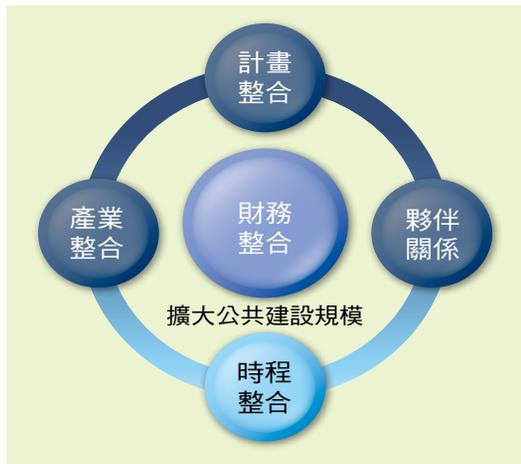


圖 2 跨域增值公共建設整合規劃概念圖

資料來源：國家發展委員會資料整理

負擔之責任與義務進行整合，聯繫中央與地方夥伴關係及建立公私合作。

(七) 透過資源整合平臺，對同一地區不同資源之整合運用

因地區建設常透過不同資源補助計畫，爭取建設經費，造成同一地區向不同部會申請計畫，為使這些不同來源之地區彙總型補助經費得以有效運用，將透過不同的資源整合平臺協助資源之整合運用。其彙總型補助地方補助計畫之整合運用方式係按所在區位，如位於都市計畫區由該計畫之中央補助機關應參與內政部城鄉風貌（都市地區）之資源合作平臺協調規劃，或位於非都市地區者，由行政院農業委員會（以下簡稱農委會）農村再生（非都市地區）之資源合作平臺協調規劃，以納入整體規劃範疇。

五、實施推動基本原則

本方案規劃內容為辦理跨域增值整合計畫之作業手冊，可作為相關部會擬定公共建設計畫之參據，未來各部會實際規劃時除得自行訂



定自償率門檻外，並可針對個案需要，由主管部會就全部或一部分予以納入規劃，並得視需要納入其他創新財務策略。相關實施基本原則如下：

- (一) 不溯及既往：新興計畫為主要實施對象，已核定計畫如大幅修正計畫經費及實施方式，將仍盡量依據跨域加值之精神，將可能之收益內容納入；但修正計畫如未申請變更修正經費者，將不溯及既往要求增列財務策略方案；已訂之者，如有實際困難，亦可以循程序報核或修正辦理。
- (二) 報院之新興或修正計畫，應審酌中程概算能否容納，並應考量個案需要，擬定具體可行之財務計畫報院核定。
- (三) 由各部會審酌訂定可行之自償率門檻，作為規劃審核相關計畫之參據，並由各部會自行訂定作業要點，作為計畫執行之參據。其中各類公共建設之財務策略選項，仍需視實際公共建設特性調整，不必然現行建議之增額容積或增額稅收財源為必須執行之項目。
- (四) 基金設置及自償收益應有獎勵規定，以鼓勵設置基金機關有一定比例收益。
- (五) 計畫因地制宜由各主管部會就個案審核衡酌研擬分析可行財務策略，作必要之處理。
- (六) 各部會對於不同類型之公共建設，可逐步推動辦理，並先選定執行面較為可行且財務效益較高之個案計畫，作為示範案例，再依示範案例操作經驗推廣辦理。

(七) 各計畫核定實施後，應衡酌實際執行情形，適時檢討回饋修正，以符實際需要。

參、推動成效

一、宣導跨域加值公共建設財務規劃方案之理念

- (一) 錄製跨域加值公共建設財務規劃方案宣導影片，以簡單之動畫協助各界瞭解方案內容及操作方式。
- (二) 編印跨域加值宣導手冊，連同前述錄製之動畫影片，通函與各部會，提供各部會辦理之參考。
- (三) 辦理跨域加值公共建設財務規劃方案宣導研習會，99年已舉辦1場次兩天期研習會，102年已舉辦2場次中央部會與4場次地方研習會。此外因應部會及地方政府及各研討會議邀請參加30餘場次之演講或研習會，專題講座並宣導跨域加值之觀念，俾利中央與地方各相關同仁均能充份瞭解方案之各項內容與辦理方式。
- (四) 完成「跨域加值公共建設財務規劃支援分析系統」之製作，以地理資訊系統(GIS)協助公共建設主辦機關估算影響範圍區內之租稅增額財源及增額容積之收益。
- (五) 完成「跨域加值公共建設財務規劃方案」等網頁製作，將跨域加值相關函文及教育研習會議簡報資料，以網頁方式提供各機關或委託辦理之規劃公司查詢，以即時有效瞭解跨域加值之相關概念，並進而配合規劃辦理。

二、各類公共建設作業要點之訂定

(一) 方案之作業規定

依據本方案之推動原則，已與各部會協商完成 11 項作業要點，包括：內政部完成「公共建設計畫結合土地開發計畫規劃及審議機制」及「以增額容積籌措重大公共建設財源運作要點」、財政部完成「租稅增額融通 (TIF) 機制作業流程及分工」及「國公有 (營) 土地參與公共建設結合土地開發計畫整合協調作業機制」、主計總處完成「推動建設相同主管基金間資金融通機制」及「自償性公共建設計畫擬新設特種基金辦理之作業流程」、國發會完成「公共建設財務策略規劃作業手冊」等。

(二) 各類公共建設審查作業

交通部公告實施「鐵路立體化建設及周邊土地開發計畫申請與審查作業要點」及「大眾捷運系統建設及周邊土地開發計畫申請與審查作業要點」、經濟部公告實施「經濟部園區公共建設計畫編審作業要點」、農委會公告實施「行政院農業委員會重大公共建設計畫財務規劃審查作業要點」。目前行政院國軍退除役官兵輔導委員會 (以下簡稱退輔會)、經濟部水利署、文化部等均已另行研議訂定該部之審查作業要點。針對尚未完成審查作業要點之機關，國發會並已分函各部會公共建設主管機關應儘速依據方案訂定各類公共建設之審查作業要點，未訂定要點之公共建設，國發會則另行訂頒「公共建設計畫及周邊整合規劃申請與審查作業要點」供各界遵循辦理。

三、個案建設計畫審查之結果

國發會在方案未實施前，為使方案之規劃內容具體可行，自 98 年起對於行政院交議之公

共建設個案計畫，陸續以「跨域整合」、「跨域增值」的概念，提出整合建設財務規劃之創新作法，包括高雄鐵路地下化延伸鳳山綜合規劃、萬大—中和—樹林捷運綜合規劃暨財務計畫、桃園捷運綠線可行性研究、民生汐止線可行性研究等案，隨著方案奉行政院核定及相關作業規範陸續地完成，除「淡水捷運延伸線」綜合規劃、高雄捷運環狀輕軌綜合規劃、臺灣桃園國際機場聯外捷運系統延伸中壢火車站財務計畫、臺北捷運三鶯線可行性研究、臺北捷運安坑線可行性研究、高雄岡山路竹延伸線第一階段可行性等軌道建設採行跨域增值之概念，將交通建設沿線周邊土地開發納入整體建設計畫，已陸續將跨域增值之精神，同時擴及至公路、文化、產業園區等各類公共建設計畫之審議，包括：公路類之淡江大橋及其連絡道路建設計畫；園區類之、中止宜蘭園區中興基地之開發並修訂新竹科學工業園區宜蘭園區籌設計畫書 (科技部)、建構加工區優質投資環境—園區老舊廠房再興計畫 (經濟部)；觀光類之日月潭國家風景區 (交通部)；社福類之臺南及雲林榮家家區設施環境總體營造中程 (103 ~ 106 年) 計畫 (退輔會)；文化類之大故宮計畫可行性研究 (國立故宮博物院)；會展類之國家會展中心 (南港展覽館擴建) 興建計畫 (經濟部)；農業發展類之阿里山林業村及檜意森活村計畫 (農委會) 等各項公共建設計畫。

其中，除軌道類計畫運用土地整合開發、增額容積、租稅增額稅收等項方式，使計畫自償率大幅提升 (如淡水捷運延伸線綜合規劃由自償率 40.44% 提升至 65.77%、高雄環狀輕軌捷運自償率由 22.51% 提升至 39.64%) 外，文



化類之大故宮計畫可行性研究則運用差別票價收取方式、禮品及餐飲委外、文創授權、產地出租等計畫粗估自償率達 80%，園區開發性之公共建設除調整原有展覽場所之需求外，同時整合周邊產業需求使計畫之自償性收益提高，如國家會展中心（南港展覽館擴建）興建計畫

（經濟部）、阿里山林業村及檜意森活村計畫（行政院農委會）之自償率也都分別高達 60.1% 及 100%。因此，未來各類公共建設之提報及審議，也都將秉持整合規劃及創意財務策略之方式，提高計畫之整合效益及財務可行性。

附註

註 1：資料來源：財政部網站統計資料。

註 2：機場捷運後因廠商爭議等議題，已延期至 104 年通車。



美國區域治理之政策沿革及作法

焦國安 世界銀行顧問、紐約大學工學院兼任教授、國際轉型規劃諮詢顧問公司總裁、前紐約都會區運輸委員會副執行長兼技術處處長

摘要

全球化競爭使臺灣的都會區必須要有一個更整合性的發展，而非零散眾多的小型經濟推動體。各行其政的分化管理往往造成經濟、政治、財政、環境或社會面難以承受的高代價。透過都市圈規劃組織，使都會區之治理以一種開放式的溝通與合作形式做更有效地整合與合作，就可以避免因為缺乏整體策劃與個別治理的缺點。都會治理機制的形成不僅可以有效的加強協調，同時也能減少基本設施與服務的浪費。此外，這種機制更可以催生跨區域的願景規劃、更有效的進行規劃與決策。

都市化地區的交通建設必須建立在持續、合作、與全面（3C）的都市交通規劃程序。政府應規範一定比例的資金預算，規定城市交通規劃程序與執行的規劃組織，並要求制定人員培訓計劃以有效地執行交通政策。交通規劃程序應包括數據蒐集、數據分析、交通需求預測、以及替代方法的評估。建立交通需求預測模型的目的是支援交通建設投資決策的科學化，並說明制定交通管理政策。對各地的發展起到關鍵作用的政府機構，會從精確可靠的交通需求預測中受益。只有長期不間斷的建模工作才能充分利用歷史積累的資料資訊和經驗，而不至於重複被間斷的工作而浪費大量的資源。

已有 50 年經驗的美國區域治理及運輸政策相關經驗，可為臺灣很好的參考借鏡。本文介紹了都會區規劃組織（MPO）、區域政府協會（COG）及郊區規劃組織（RPO）的成立依據、其相應區域範圍之決定方式、組織架構及成員、功能、權責、工作內容、監督方式、經費來源、運作方式、與地方縣市與州政府規劃部門的分工及整合。並以在都會區規劃組織的區域治理平臺上，所形成的紐約都會區策略規劃、紐約市 2030 整體規劃、及紐約市交通局策略規劃，在紐約都會區所形成一個環環相扣的區域治理及策略發展方向為案例介紹。

關鍵詞：區域治理、3C 都市交通規劃程序、都會區規劃組織（MPO）、區域政府協會（COG）、都市化地區、共享願景、完整街道、公眾參與



人們從世界各角落湧進城市，去體驗較高的生活水準、並成家立業，而形成了稱為城市化的遷移趨勢，將城市轉型為智慧、文化與金融中心。同時，也帶來了擁堵、污染和公共安全的問題。在過去 30 年，許多發展中國家大城市人口規模迅速膨脹。1950 年，世界上只有紐約和倫敦兩座城市的總人口達到 800 萬以上，到 1970 年，達到了這個規模的城市增加到 11 座。在 1994 年中期，全世界共有 22 座總人口超過 800 萬的大城市，其中 16 座在發展中國家。聯合國估計，到 2015 年，全球這個規模的大城市將會達到 33 座，而亞洲就會有 22 座。目前世界 15 座最大的城市有 11 座在亞洲。圖 1 比較了臺灣和美國、西歐、印度、巴西及中國大陸 1950 ~ 2045 的城市化人口比變化。在 1900 年，全世界只有 13%（2.2 億）的人居住在都市裡，到了 2010 年，世界都市人口，已超過了總人口的一半（35 億）。預測到 2030 年，

比例將達到 60%（49 億），早期建設的城市基礎設施，包括交通運輸、電力、醫療、教育、公共安全等服務，普遍不符合成本與時間效益，也將面對極大的考驗。

經濟全球化的影響，不斷呈現的新的產業格局，及人口的大量流動和重新布局，都對城市建設和管理提出了新的要求，新的挑戰，並提供了新的機遇。其中許多區域性的議題需要以戰略的思維、區域的角度、系統的方法、長遠的眼光以及服務的態度來和整個社會形成一套戰略發展和解決方案，以迎接新的挑戰。

全球化經濟快速的成長，帶來了城市機動車數量的不斷增長，交通運輸已成為許多城市空氣重要的污染源。中國國家環保總局的數據顯示，在城市空氣污染中，約 79% 來自機動車尾氣排放。北京城市空氣中機動車排放的 CO₂、NO_x，分別占全市各污染源環境濃度分擔

Urbanisation

Population living in urban areas, % of total

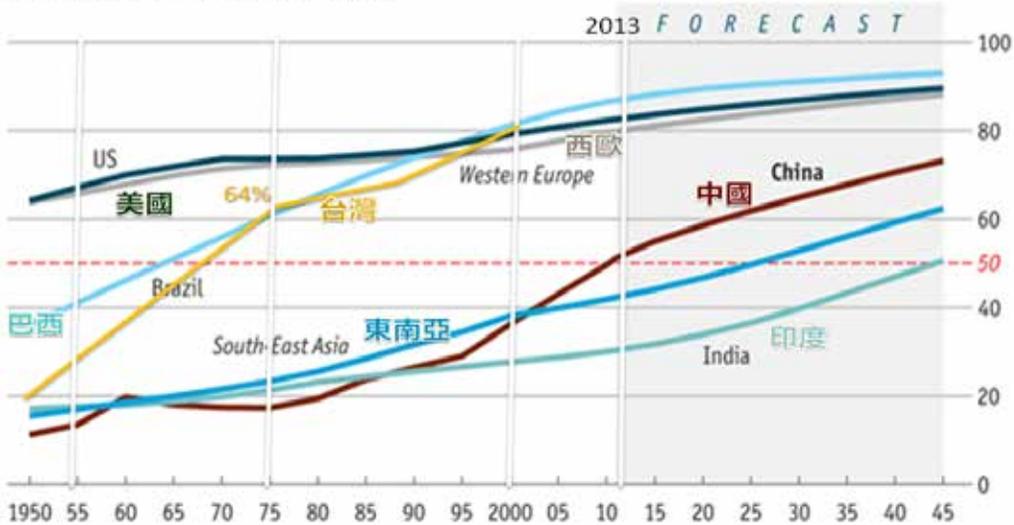


圖 1 全球城市化人口比 (1950 ~ 2045 年)

資料來源：CEIC; UN Population Division; The Economist

率的 84% 和 73%。交通部運研所的數據顯示民國 87 年臺灣地區空氣中之一氧化碳由運輸部門造成者占 70%，含鉛量由運輸部門造成者占 64%。中國最大的 500 個城市中，只有不到 1% 達到了世界衛生組織推薦的空氣品質標準；世界上污染最嚴重的 10 個城市之中，有 7 個在中國。中國的空氣污染每年造成的經濟損失，基於疾病成本估算相當於國內生產總值的 1.2%，基於支付意願估算則高達 3.8%。在海峽的這一邊臺灣地區於 2009 年的平均二氧化碳排放量居亞洲地區第一，成長率居世界第一。

缺乏妥善系統規劃的交通建設和土地開發，在促進經濟發展和社會進步的同時，將對其他的社會目標產生許多負面的影響，如環境污染、能源消耗、土地使用、社會公平等。伴隨著經濟成長的擁擠和污染將使生活質量下降。

從永續發展的角度出發，讓交通成為支持經濟發展，產業進步和人民生活的有力支柱，是製定和評估交通發展戰略、政策和執行的基本目的。城市交通規劃程序，則是實現交通發展戰略政策的基本過程。

面對全球化經濟快速的成長，城市決策官員和專業人員，必須要開始考慮轉變他們的思維模式及解決問題的方法，以便能在快速的經濟成長與交通需求變遷的環境之下，有能力蒐集與分析所需的交通數據與信息，使用合適的規劃與系統分析方法，制定出適宜的戰略規劃、交通決策和規劃程序，有效地管理複雜的交通系統，從而能夠在有限的資源之下，解決今日的交通問題並規劃理想的未來。如何在解決交通問題，及城市永續發展之間取得平衡雙贏的目標，是城市發展決策者和交通專家們所面臨的挑戰。

壹、美國經驗：持續的、合作的、全面的

已有 50 年經驗的美國區域治理及運輸政策相關立法經驗，可為臺灣很好的參考借鏡。1954 年美國住房法第 701 條款第一次將聯邦經費資助區域政府協會或其他的都會區規劃機構，促進分析和解決區域性問題的合作。

1961 年的一項由美國國會委託公共管理研究所（IPA）進行，名為都市交通和公共政策的研究，強力推薦都市交通應有聯邦政府的參與，並且支持交通規劃的要求：

「交通是形成城市的關鍵因素。因為社區用周密計畫的措施來指導他們的發展和改造。我們必須確定交通規劃和建設是總體發展規劃和專案緊密整合。只有在城市積極準備新的區域總體規劃，並且綜合考慮交通規劃和土地使用發展規劃，才能得到聯邦在都市交通方面的支持。都市交通政策的主要目標包括合理的土地使用方式，保證交通設施與整體交通系統的改善，以及以最少的費用滿足總體交通需求。只有一個平衡的交通系統能達到這些目的。在許多都市區域這些意味著擴展的大眾運輸網絡與公路和街道系統充分整合。」

美國交通授權法案提供了美國交通領域所有活動的法律依據，它規範了一段時間內（通常是 5 年）聯邦政府在美國各交通領域的總體目標、資金預算、資金分配原則和相關事項。自 1916 年聯邦公路局（聯邦交通部的前身）成立以來，歷次的交通授權法促進了美國多運具交通系統的建立和完善，也使得美國的交通系統立法、資金供給和分配成為所有交通活動不可或缺的一環。



從 1934 年的聯邦資助公路法案開始，國會同意各州可以將 1.5% 的年度公路建設費用用於調查、規劃、工程、和未來公路建設計畫的經濟分析。1944 年的聯邦資助公路法案通過公式分配資金，對主要的交通系統，資金依據地區、總人口、以及公路里程數來分配。對次要的交通系統，除了用鄉村人口代替總人口外，分配公式基本相同。1956 年公路稅收法案，建立了公路信託基金，來接受專用於公路目的的稅收。

1962 年聯邦資助公路法案要求 5 萬人口以上城市化地區的交通項目必須建立在持續的、合作的、全面的 3C 都市化地區交通規劃程序基礎上，並由都會區規劃組織 MPO (Metropolitan Planning Organization, MPO) 負責執行。3C 城市化地區交通規劃程序包括數據蒐集、數據分析、交通需求預測、以及替代方法的評估。1962 年法案同時開始限制全國 1.5% 的年度交通建設費用必須用於調查、規劃和未來建設計畫的經濟分析，自此，包括政策、法案、經費、組織與人員等五要素的「持續的、合作的、全面的都會區運輸規劃程序」得以在美國有系統地全面性的展開。

到 1965 年 7 月 1 日的截止日期，所有在 1962 年法案影響下的 224 個都市區域都有了正在實行中的都市交通規劃程序。此法案尤其重要的兩部分是關於執行規劃程序的組織安排。首先，它被稱作都市化地區，而不是城市的規劃程序，這就設定規劃範圍為大都市區域的層次。其次，要求此程序由州和地方政府聯合執行。因為在許多都市化地區，缺少合格的機構來執行此類交通規劃。美國公共道路局要求成立這種機構以能執行所要求的規劃程序。

依據美國人口普查局 1950 年普查開始使

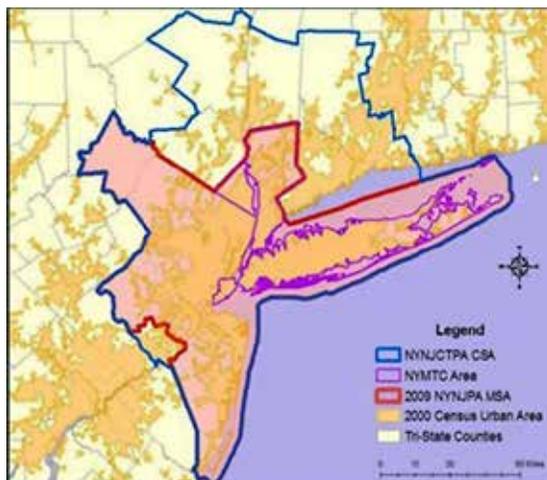


圖 2 紐約、紐澤西、康州都市圈都會區規劃組織與都市化地區

用的定義，美國的都市化地區在是指由至少有每平方英里 1,000 名居民（或 386 人每平方公里）人口密度連續的普查街廓組群，與任何圍繞著這一核心具有密度至少每平方英里 500 居民（或 193 人每平方公里）的普查街廓組群。這和行政院主計處「一個具有 20,000 人以上之聚居地，其人口密度達每平方公里 300 人以上者為都市化地區」的定義很接近。但是美國都市化地區的劃定，不考慮政治上的邊界；而臺灣則是人為地擴大了城市的行政邊界，部分新都將鄉村劃進了城市的轄區。這也許達到了某些城市管理整合的目的，但是並不能有效解決，甚至忽略了都市化地區內與外的議題與相關的解決方案是不同的問題。圖 2 展示了北紐約、紐澤西、康州都市圈內都會區規劃組織與都市化地區的關係。

都會區規劃組織的建立是基於都市化地區 (UZAs)，它的範圍由每十年一次的人口普查決定。都市化地區內的所有的土地面積，連同未來 20 年所有預計將成為都市化的土地，必須

納入 MPO 規劃區域。截至 2009 年，484 都市化地區內有 385 個法定 MPO。都會區規劃組織是一個由在都市化地區規劃地區內，有權責的州及地方的交通、規劃、環保政府機構所組成的決策組織。

都會區規劃組織的 5 個核心功能包括：建立並管理一套公平有效的區域決策機制，評估可選擇的方案，維持一個區域性長期運輸計畫，建立一個區域性交通工程改善計畫方案，以及公眾參與。

「持續的、合作的、全面的都會區運輸規劃程序」的核心工作包括通過 5 至 7 個法規要求的文件，加上數據蒐集與分析、交通需求預測、以及替代方法評估。這些文件包括描述 MPO 的規劃預算的統一規劃工作計畫（UPWP），指導本地區至少在未來 20 年的願景的都會區運輸計畫或長期運輸計畫（MTP，RTP 或 LRTP），包含一系列在 5 年內計畫興建工程項目的運輸改善實施方案（TIP），在 200,000 人以上的都市化地區必須完成一個擁堵管理計畫（CMP 或 CMS），在不符空氣質量標準地區內的 MPO 也必須執行 RTP 及 TIP 的空氣質量達標分析；此外，MPO 也可能需要執行其它由州法規或地方政府需要的工作。

一、MPO 法定工作項目：統一規劃工作實施方案

統一規劃工作實施方案（UPWP）描述 MPO 的規劃預算，詳列由 MPO 幕僚或成員機構將完成的工作，以及在未來 1、2 年需要招標的合同。由於 UPWP 反映當地議題及策略優先順序，每個 MPO 的 UPWP 內容都不相同，通常包括：

- （一）規劃工作（資料蒐集與分析、社會經濟預測、旅行行為調查、模型建立與使用、公眾宣傳、準備長期運輸計畫及交通改善實施方案），支持性規劃研究，及這些活動的產品。
- （二）所有使用聯邦經費的研究案及所有使用州或地方經費的研究案。
- （三）必須通過一個公眾參與計畫，指導該 MPO 在通過所有文件時所須有的公眾參與活動。
- （四）每一個項目的財源、負責的機構及所有工作的時間表。

二、MPO 法定工作項目：長期運輸計畫 LRTP

都會區運輸計畫或長期運輸計畫（MTP、RTP 或 LRTP）指導本地區至少在未來 20 年的願景。都會區運輸計畫包含的工程項目必須具有「可行的預算」，這意味著在都會區運輸計畫的 20 年內，項目將可由合理預期的資金建造。依據聯邦法的規定，必須包括長期和短期的策略與行動，以能發展一個可以有效地運送旅客及貨物的整合多運具運輸系統。計畫內容包括：

- （一）政策、策略、及未來的個別交通工程計畫。
- （二）考慮道路、大眾運輸、非機動交通、及不同運具連結的系統方法。
- （三）未來 20 年社會經濟發展與交通需求的預測。
- （四）區域土地使用、開發、住宅及就業的目標和計畫。
- （五）成本估計及營運、維修和建設投資的合理經費來源。

- (六) 保護現有道路設備及有效地使用現有系統。
- (七) 空氣品質達標地區每五年修訂一次。
- (八) 空氣品質未達標地區每四年修訂一次。

三、MPO 法定工作項目：運輸改善實施方案 TIP

以在長期運輸計畫內，這些具有可行預算的工程項目為基礎，MPO 通常選擇並排序一系列在 5 年內興建的工程項目。這種短期項目系列被稱為交通改善實施方案 (TIP)。

TIP 是基於明確的短期交通投資優先順序，一個區域在許多建設及營運需求中，分配有限的交通資源的一種方法。依據聯邦法，交通改善實施方案必須所有獲得聯邦經費的個別工程項目：

- (一) 包含至少 4 年的投資。
- (二) 至少每四年修定一次。
- (三) 必須具有財政約束，有足夠的財源而不是一份願望清單。
- (四) 空氣品質未達標地區必須達到州空氣品質實施計畫的要求。
- (五) 必須由 MPO 及州長批准。
- (六) 必須直接 (不能改變) 包含在州交通廳的交通改善實施方案中。

每個 MPO 都擁有一群幕僚，負責 MPO 規劃程序的監督及管理，以確保適切地達到聯邦法規的要求，包括在規定時間內完成法定文件，並從事如圖 3 所示的資料蒐集與分享，未來社

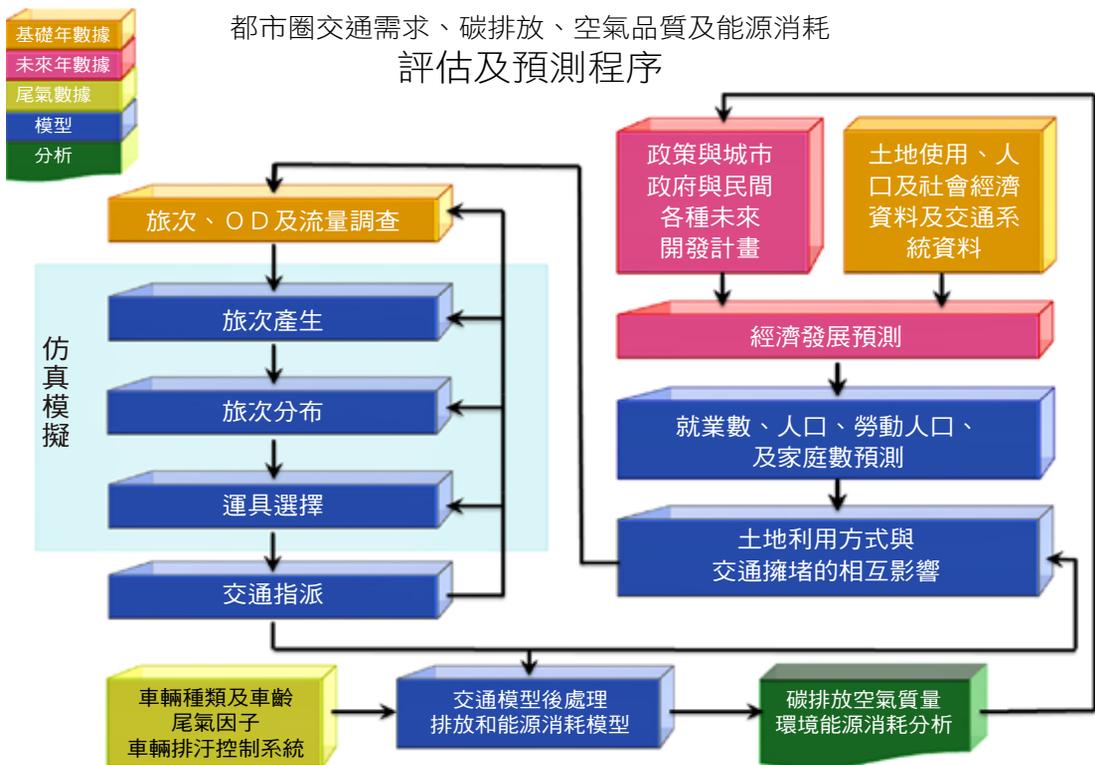


圖 3 都市圈交通需求、碳排放、空氣品質及能源耗損率及預測程序

資料來源：本研究繪製

會經濟發展預測，模型建立與應用。MPO 主要工作及規劃議題包括：空氣品質（達標程序），壅堵管理程序，財務規劃及編列預算，貨物運輸，土地使用與交通整合，系統性能指標，規劃及環境連鎖關係，公眾參與，安全及保安，系統管理及營運，科技在規劃的應用（需求模型，智慧運輸系統，地理資訊系統、可視化），民權及環境正義，以及交通資產管理。

大部分 MPO 都設立一個由各級政府技術人員組成的技術委員會，和 MPO 的幕僚互動，並依之提供給董事會對各種預算、項目、分析及研究的建議。大部分 MPO 也成立具有特地目的的委員會，以為利益相關者對相關議題的討論與工作平臺（如圖 4）。

聯邦、州及地方的交通、城市規劃、環保政府部門以及公共交通機構在都會區運輸規劃與決策程序中都占有非常重要的角色。聯邦公路總署（FHWA）及大眾運輸總署（FTA）制定國家願景政策，與國會協調完成法案，批准州交通改善執行方案（STIP），協助州交通廳監督規劃程序，頒布相關規範，進行試點計畫專案，提供技術移轉與訓練，建立知識庫與各種手冊「工具箱」，以及提供技術支援；而環保總署則批准州空氣品質執行計畫並批准都會區空氣品質達標決定文件。

如圖 5 所示，一個包括由利益相關者參與建立的願景與目的、目標與績效指標、未來需求、替代方案、分析評估、長期運輸計畫、行

- 紐約都會區規劃委員會由紐約州州長於1982年指定為紐約都會區的MPO
- 董事會由民選或政府機構負責人組成

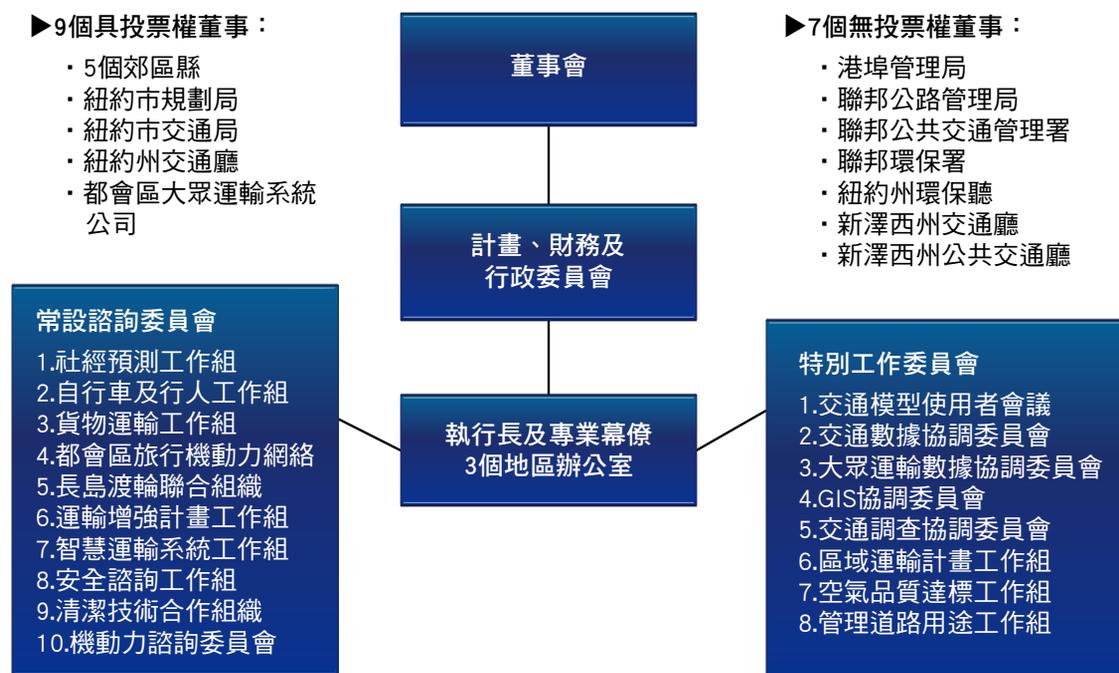


圖 4 紐約都會區規畫委員會組織結構

資料來源：本研究繪製



動方案與預算、個別專案及營運、以及監控與評估的「區域規劃決策程序」，可以有效地協助交通官員與專家執行都會區的規劃工作並面對新興的挑戰。

1966 年示範城市和都會區發展法和 1968 年的後續立法，要求所有申請聯邦府補助的規劃和房屋、道路及其它設施的興建，必須提交給一個區域性的規劃機構審查和評論。它的目標是確保申請案件符合區域計畫，並與其他聯邦補助專案協調。許多區域規劃機構和政府協會被賦予聯邦補助 A-95 資訊交流中心的功能。

都會區域政府協會（區域委員會）是一個由州和地方定義邊界，負責多項區域性市政業

務的組織，提供大量聯邦、州和地方的計畫方案，同時做為一個規劃組織、向其地方政府會員提供技術援助和「願景」。他們向地方政府負責，也是州和聯邦政府的有效夥伴。

它孕育於 20 世紀 60 年代，今天美國的區域政府協會是穩定的、有廣泛基礎的組織，善於建立共識，建立夥伴關係，提供服務，解決問題和財政管理。區域委員會的作用已因聯邦、州和地方政府不斷變化的關係，以及人們日益認識到區域是一個地方政府必須共同努力，解決社會和環境挑戰的舞臺，而日趨重要。

區域政府協會已為自己在美國建立了特殊的地位，作為區域內地方政府部門的可靠代理。

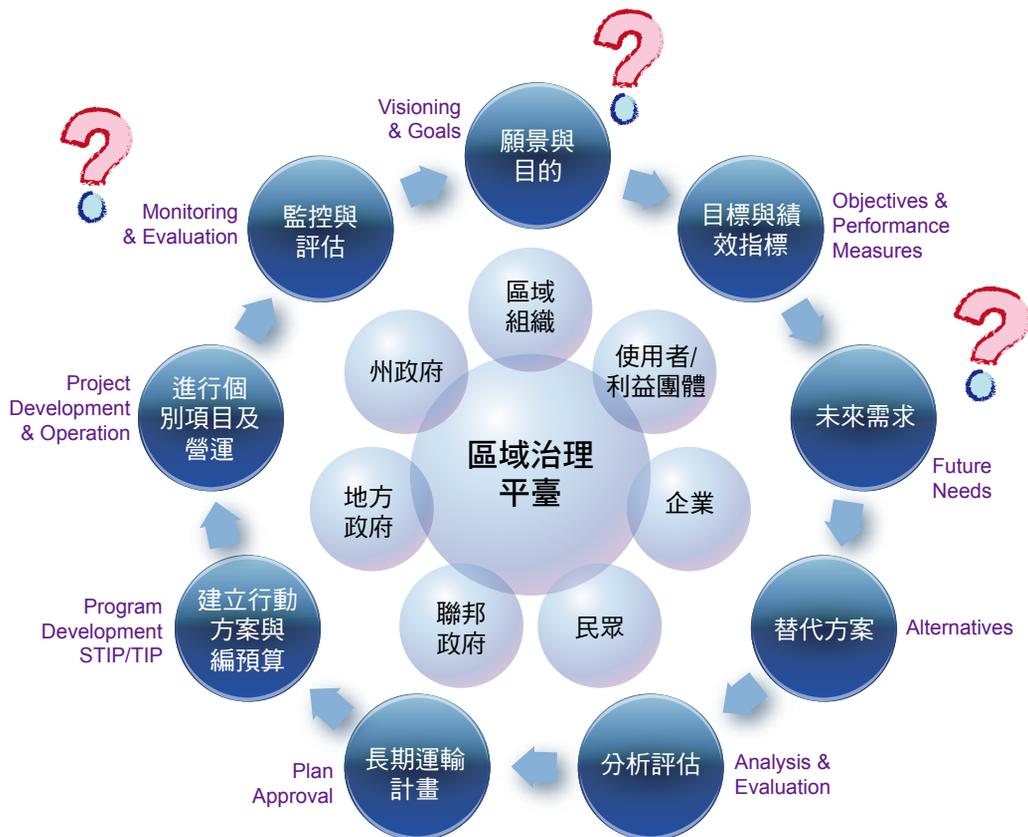


圖 5 美國區域規劃決策程序

資料來源：本研究繪製

貳、臺灣現況：轉型的契機

讓我們看回臺灣，和美國類似，臺灣各級政府有不同的機構處理不同的交通及區域相關事務，但缺乏以整個社會願景為依歸的整合機制與協調平臺。建立合適的組織架構，讓相關的政府機構與民間團體等利益相關的參與者能相互溝通合作，達成共有願景，並共享交通建設、規劃、管理及信息資源，是當前城市提升競爭力與永續發展的重要課題。交通部運研所曾經出版了兩次交通政策白皮書（84年與91年），以因應運輸需求與發展，各級運輸機構施政之「指導綱領」。包含35項運輸政策、96項策略與256項措施的91年版交通政策白皮書，並沒有相關的中央法案與預算之配套支持，也沒有特定的組織機構去協調執行這些政策，及有系統的訓練相關人員去瞭解並執行這些政策。

行政院於99年2月核定通過之「國土空間發展策略計畫」，將臺灣國土空間結構在區域階層，西部地區係朝向三大都市圈（city-clusters）發展，並以北、中、南都會區為核心都市。在行政運作上，除臺北市及新北市（臺北縣改制）外，則有臺中縣（市）、臺南縣（市）、及高雄縣（市）合併改制，及桃園縣（市）於103年升格直轄市，形成外界所稱之六都。行政院於同年修正公布《地方制度法》增訂條文第24之1條，地方政府得成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。

面對六都成立，各級政府之財政、組織結構等方面都有重大變化，國土及地方政府結構丕變，其合併升格縣市之建設經費及事務倍增，地方需求直接衝擊中央，各部會每年提報經建計畫多達數百項，合併縣市也面臨相關空間、

一些州，如喬治亞，已通過立法給區域政府協會一個法定的角色，依賴他們提供或協助州政府各種的計畫實施方案。美國的39,000個地方政府（縣、市、鄉鎮、城鎮、村莊、行政區）中，有超過35,000個由區域政府協會提供服務。其管理的工作包括：環境管理、地理資訊系統服務、運輸規劃與服務、資料交換中心、住宅、市政管理、為長者服務、商業發展貸款、綜合規劃、社區及經濟發展、急難反應、人力發展。

由於1991的ISTEA及1998的TEA-21兩個交通授權法案開始對郊區規劃的重視，於2003年美國聯邦公路總署及大眾運輸總署頒布了州交通官員和非都市化地區的地方官員對運輸計畫及投資執行方案的諮商程序。郊區規劃組織（RPO）財源多為聯邦給州政府的州規劃及研發經費（SPR），或混合部分其他聯邦及州的經費來源。近85%的RPO所在的州要求地方政府約20%的配合款。RPO的工作主要包括為協助地方政府公眾參與、地方官員參與州及區域的交通建設決策、走廊研究、地理資訊系統、智慧交通系統、土地使用規劃、大眾運輸規劃、行人及自行車規劃、景觀道路等。

區域規劃組織（MPO, COG, RPO）的組織型態因地制宜，並沒有一個統一的安排模式。美國的385個MPO中有31%為獨立法人組織，有26%由區域政府協會代理，有40%由市政府或縣政府代理。MPO有關的聯邦法案有很大的彈性。區域內的居民、工業、經濟、及文化，會成長、變遷、衰退；地方政府的大小及影響力會隨時間變遷；MPO組織也會隨著人員的職位改變、領導人離職、及科技的進步而改變。一個健康的MPO必須要定期的檢視組織結構及人力資源。



土地、產業等各項議題的整合問題。如果仍舊依照現階段之操作方式，各部門各自決定計畫項目、編列經費及決定地點，使有限的公共資源無法達到更有效率與公平的運用，與城市區域及國土結構關係脫勾。更重要的是，五都被賦予擔負的協調及協助區域發展之角色，將無法達成。

由臺北市出資，於 89 年 7 月完成的「臺北都會區重大都市發展課題縣市合作之規劃」，討論了臺北都會區縣市合作機制與合作方式，分析相關的法令機制、財政與機構等，並指出現行體制無法促成都會區內各行政體之合作，造成資源的重複、或浪費乃至抵銷的現象。99 年縣市合併改制後，經濟建設委員會開始協助成立區域合作平臺，引導各縣市進行合作。4 年以來補助四處區域合作平臺，累積了許多合作經驗，也觀察到一些問題，例如：

- 一、沒有適當的策略工具與配套措施引導區域合作。
- 二、平臺本身規劃功能薄弱，無法主動提出區域共同願景，並據以引導公共建設或產業的投資。
- 三、對於區域內的系統規劃以及包括數據蒐集、數據分析、交通需求預測、以及替代方法評估的交通規劃程序並沒有規範，因此無法從區域的角度分析問題性質、評估公共建設的可行性方案，並依之和部門計畫相結合。
- 四、由於各個平臺是由為期 1 年的合約聘請一個由顧問公司或是教授組成的團隊協助平臺的運作，平臺無法建立長期的規劃與工作方向，也無法培養顧問團隊與地方政府

的相關人力、專業知識及經驗的累積。

- 五、跨域規劃案的領域過於分散（例如包括宗教、觀光、運輸系統等差異性較大的項目），無法有效利用有限的經費規劃區域的發展與建設的方向。
- 六、中央部會對區域內之建設計畫尚缺乏明確的整合機制。

如何因應區域特性，適當分工，強化直轄市的區域核心功能、整合相關資源帶動區域成長，以提升國家整體競爭力，如何參考美國的成功經驗以及在臺灣過去操作區域治理及相關的區域合作經驗，規劃一套符合我國國情之區域治理機制，為現階段國家發展之重要課題。區域競爭力的重要支撐，是區域內完善的生活機能與優良的公共服務品質，而其中交通建設為經濟社會發展的基礎命脈，佔公共建設總預算之最大宗，尤應強化相關規劃及執行機制。如何有效地評估能適應新挑戰的交通政策措施，並確保交通政策的妥切執行，應是臺灣相關部門的挑戰課題。

美國為分權體制，早期沒有負責協調縣和市事務的區域政府，當時人口密度較低，各地區往來尚不十分密切，區域問題相較單純。但隨著經濟發展，都市興起，城市人口增長居住不易、汽車增加交通壅塞、各種運具整合不佳等問題愈來愈嚴重。經過美國政府及民間的長期努力，自 1960 年代以後，已以交通為綱，透過法令、組織、計畫等層面，將區域規劃視為聯邦資金補助的條件，環環相扣，形成一套有效而成熟的整合協調機制。

這些在美國已經很成熟的區域治理及相關的系統規劃、分析、管理、組織及預算的協調機

制是一門高度綜合性的軟科學。軟科學綜合運用多學科知識，側重研究人和社會因素在自然現象和科技項目中的作用，尋求解決問題的策略和方法。由於這些在美國研究發展形成的解決問題的方法，應用到其他的國家，須考慮當地的人和社會等隱性因素，透過試點計畫，採用系統分析方法，完善應有的配套措施，再依之建立相關的規範與制度，實施於所有的城市。

紐約都會區運輸委員會及紐約市的成功經驗應該是很好的參考。

參、紐約都會區策略：共享願景，共有未來

由於經濟發展的不確定性，紐約都會區的民選官員及都會區內相關縣市的交通、城市規劃、環保機構負責人，通過紐約都會區運輸委員會的決策平臺，於 2008 年開始對區域性的議題進行策略性對話。他們認識到包括人口、工作、經濟活動、出行活動、擁堵、尾氣排放、及居住需求的成長將決定大紐約地區的未來。基於以下的五項區域共享願景，他們主導完成了紐約都會區「共享願景，共有未來」的 25 年區域長期規劃：

- 一、改善區域環境。
- 二、提高區域經濟。
- 三、提升區域生活質量。
- 四、提供區域內便捷、彈性的交通。
- 五、建立區域共識，爭取資金。

美國交通運輸部長雷·拉護德在紐約都會區通過 2010 年至 2035 年區域交通計畫的會議上，給予該計畫極高的評價。拉護德部長在會

議的主題演講中，提及美國政府宣布的可持續發展社區計畫：「為了我們的下一代所爭取的健康的國家經濟和生活質量，將依賴於我們是否可實現更大的能源獨立性，降低能源成本，並讓我們的社區能夠真正的可持續發展。」

會後，拉護德部長在他的博客中說「紐約地區已在可持續發展上起了帶頭作用」：

「紐約都會區的『共享願景』長期規劃在提倡集中混合使用土地上做了非常好的指導工作，它更提出適於步行及騎自行車街區的設想。從第二大道地鐵站到曼哈頓的莫尼漢車站，到七號地鐵線的延伸，紐約都會區的區域規劃包括了一個世紀以來對公共交通和基礎設施最重要的投資。紐約都會區運輸委員會也推出了對全球氣候變遷的第一個真正基於區域協調的『正面進攻』。

除了『共享願景』長期規劃，該地區也正採取其他相關步驟。舉例來說，紐約正推廣新的自行車道和類似時代廣場步行街的開放空間。

我觀察到這裡出現一個主題，就是紐約地區不怕實驗，突破傳統思維，並展望一個增強機動性但是少擁塞、少污染，少城市擴張的未來。

這和歐巴馬總統所提出的『宜居社區』計畫是一致的。」

一、紐約市策略：一個更綠、更偉大的紐約市

在此同時，紐約市也著手進行前瞻性的 2030 年規劃：「一個更綠、更偉大的紐約市」。於 2006 年 12 月 12 日，紐約市長邁克爾·彭博發表了「紐約市 2030 年：接受這項挑戰」的重要講話。彭博市長指出我們的城市會越來越



大，我們的基礎建設會越來越老，我們的環境會越來越糟。彭博市長概述了永續發展（開放紐約、維護紐約、綠化紐約）的挑戰，並對紐約市民提出了十項 2030 年要達到的目標：

- (一) 為 100 萬新增的紐約居民提供較可負擔及可持續的住宅。
- (二) 保證公園在每一個社區、每一位紐約居民的 10 分鐘路程內。
- (三) 增加捷運容量以改善幾百萬新增居民、訪客及就業人口的旅程時間。
- (四) 發展至關緊要的備用供水系統，以確保長期的可靠度。
- (五) 達到紐約市歷史上第一次道路、地鐵及鐵路全面性的良好維修水準。
- (六) 改善能源基礎建設，為每一位紐約居民提供更乾淨、更可靠的能源。
- (七) 減少溫室效應尾氣排污量至少 30%。
- (八) 擁有所有美國大城市最潔淨的空氣。
- (九) 清理所有紐約市內遭到污染的土地。
- (十) 降低水污染及保護自然地區，開放 90% 的水域給休閒用途。

隨之紐約市開始進行為期 3 個月的意見諮詢過程，從各利益相關者廣泛徵詢對紐約城市未來的願景。其結果所呈現的是紐約近代歷史中，加強紐約城市環境最廣泛的一個計畫。紐約市並成立一個由 15 個紐約市府機構支援的「長期規劃及永續發展辦公室」。因為這是一個以社區為基礎的策略規劃，而非由上而下的中央計畫，這個團隊包括了社區活躍人士、公眾利益推動者、勞工領袖、及從私領域及非營利領域其他人士。結果，紐約市製定了一項重點，放在 5 個主要城市的環境層面—土地、空

氣、水、能源和運輸的計畫，這項計畫可以成為一個 21 世紀城市的典範。

於 2007 年 4 月 27 日，彭博市長公布了紐約市 2030 年長期規劃 PlaNYC：一個更綠、更偉大的紐約。

這個計畫從 2006 年，彭博市長要求一個長期土地使用計畫開始。但是他們發現所面對問題的規模之大，包括了問題的困難度、急迫性、及各個挑戰間的互相依存性。他們認識到：

- (一) 除非考慮面對全面性的挑戰，這城市所有至今的努力成果可能功虧一簣。
- (二) 為了給我們的下一代及後代子孫一個更強大、更乾淨、及更健康的城市，我們必須要及時行動。紐約所需要的，不是一個長期土地使用計畫，而是一個長期永續發展計畫。

彭博市長認為，「永續發展」已是一個近來常被使用的一個名詞。它的中心思想只是想要讓我們的城市更好，不單是為了我們自己，還要為我們的子子孫孫。我們需要把這個城市還給我們的小孩；這個城市將是一個更強大、更乾淨、更健康、更綠化及前所未有地偉大的城市。

二、紐約市交通局策略：全球領航

在「紐約市 2030 年長期規劃 PlaNYC」的上位規劃引導下，紐約市交通局於 2008 年完成了「紐約市的交通策略規劃」；包括讓全國最安全的城市更安全，建立安全上學路線，保障老年人安全的街道，改善高乘載車輛路網，擴大自行車網路到 2015 年前增加一倍自行車工作旅次量，以及：

- (一) 機動力政策：改善一個繁榮城市的交通、實施快速公車。

- (二) 綠化政策：讓交通局全面綠化、減少交通局車船隊尾氣排放。
- (三) 全球領航政策：成為一個 21 世紀的交通局。
- (四) 世界級街道政策：讓一個世界級的城市擁有世界級的街道、在每一個社區開發新的公共廣場。紐約市由時代廣場的道路改成道路廣場的實驗實施成效卓著。機動車輛駕駛人受傷降低 63%，行人受傷降低 35%。通過廣場的六大道及七大道行車時間改善為 15% 及 4%。時代廣場因而第一次登上世界十大零售地點排行榜。圖 6 展示時代廣場設施改變前後比較。

三、完整街道：創造更多選擇，鼓勵低碳交通

傳統上道路都只為汽車通行服務。一個完整

的街道系統可以使社區獲益：改善居民健康，促進使用公共交通，增加容量，降低成本，提高社區的經濟競爭力。一個可持續發展的街道系統照顧到殘障人群、老年人、兒童，可以改變交通方式，發展宜居社區。通過經常性回應人們對步行、公共交通和自行車使用的需求，步行、騎自行車與搭乘公共汽車與鐵路捷運，將對所有人變得更安全且更簡單。所有年齡層和能力層的人都會在去工作、學校、商店和走親訪友時享有更多的交通方式的選擇。完整街道創造更多選擇，縮短交通時間並鼓勵低碳交通。

步行和自行車騎行率最低的國家通常肥胖、糖尿病和高血壓發病率最高。通過合適的規劃與設計為公共交通使用者把公共交通系統與工作地點、商店、學校和居所連接起來。完整街道具有路緣緩坡、高可見度人行穿越道以



圖 6 時代廣場道路廣場設施前後比較（改變前／改變後）

資料來源：New York City Department of Transportation



及其他為殘障人士出行提供便利的設計。完整街道減少隔離和依賴。在大多數都市區域研究中，步行規模每增長一個百分點對應當地房產價值提高 500 ~ 3000 美元。很多街道設計、施工和營運的元素可以同時滿足服務於所有道路使用者的完整街道以及可達到環境可持續發展的綠色街道。在美國有超過 200 個城市、社區已經承諾逐步建立完整街道。紐約市則更進一步的製定了完整街道設計手冊，為所有紐約市整修、重建與新建街道所遵循。

四、公眾參與：建立遊戲規則，學習妥協藝術

在城市建設的初期階段，一些專家與政治菁英所規劃、執行的基礎建設，對社會進步及絕大多數居民的貢獻明顯。隨著城市發展日趨成熟，居民生活水準及教育程度日益提高，以及城市的土地與財政資源愈見缺乏，大部分的城市建設會面臨有限資源的競爭，以及社會上受到不同影響的利益相關居民、商家、團體的強烈不同意見。在公共建設或公共政策執行的過程中，人們對於有限的機會參與對他們有影響的決策益發感到不滿。人們以請願及抗議表達不滿。

在社會愈趨多元化的同時，在社區或交通規劃與建設的過程中，如何使用有效的規劃方法，建立一個獲得多數支持、並代表社會轉型變化的可行計畫，是一個重大挑戰。

諮詢公眾（社區或交通系統使用者）是一個確定公共價值和需要，蒐集資料，並為社區建設方案建立共識的關鍵方法。更重要的是促成公眾參與、認同決策，並共同找到促進更好的決策。公眾參與的方法有很多，包括時事通訊、資料便覽、議題文件、宣傳小冊、技術報告、特寫故事、與利益相關者面談、開放日、參觀、網路會議、

Charrettes 規劃程序、建立共識方法、工作坊、開放空間方法、尋求未來、願景建立等四十多種。重要的是要依據計畫特性，建立一套由不同方法組成的公眾參與程序。因為有許多方法需要專業的設計製作，必須由有實務經驗的專家協助訓練相關政府、顧問公司及民間團體相關人員，以求公眾參與程序的成功實施，並協助建立可行計畫。

臺灣的《大眾捷運法》第 10 條以及《環境影響評估法》第 8、10、12 條對於召開公聽會，公開徵求意見，將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示，舉行公開說明會，於公開說明會後邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範疇等都有一定的規定。可是通常是期末階段舉辦，成果難調整；資料公開陳列，但無深入對談，規劃單位與民眾間互動不足；雖有邀請民眾參與，但族群未規範，代表性未探討；規劃單位回覆意見是否到達民眾手中，未追蹤確認；說明會與公聽會行禮如儀，單向各自陳述；因互動不足，互信未建立，溝通成效有限；範疇界定屬高技術性協商，容易受對開發有意見者刻意杯葛。

一個成功的公眾參與程序應該遵循 5 個原則：（一）公眾參與不僅僅是遵守法律和法規，人們應有機會討論問題，形成替代解決方案，並影響最後的決定，同時尊重決策者的角色；（二）在交通與都市發展項目決策的過程中，從最初階段，到最後決定實施一個特定的解決方案為止。主管機構和受影響公眾間需要有持續的接觸；（三）使用各種不同的公眾參與的方法；（四）主動去找市民和改變不成功的方法，帶來更大的成果；（五）著眼於參與決策，而不是主辦法令所定要辦的參與活動。

公眾參與的目的是在取得共識，擬議策略和方法，進而可以協助決策以關閉循環（close the loop）。臺灣目前的情況是，一方面政府主管機關相關人員缺乏公眾參與方法的認識與訓練，並沒有提供一個合適的公眾參與平臺；另一方面在臺灣參與各種公共建設說明會或公聽會的常客大多認為他們的職責就在批評，而忽略了取得共識，找到妥協點的重要性。圖 7 展示紐約都市圈規畫委員會的公眾參與程序。

全球化競爭使臺灣的都會區必須要有一個更整合性的發展，而非零散眾多的小型經濟推動體。各行其政的分化管理往往造成經濟、政治、財政、環境或社會面難以承受的高代價。透過都市圈規劃組織，使都會區之治理以一種開放式的溝通與合作形式做更有效地整合與合作，就可以避免因為缺乏整體策劃與個別治理的缺點。都會治理機制的形成不僅可以有效的加強協調，同時也能減少基本設施與服務的浪費。此外，這種機制更可以催生跨區域的願景規劃、更有效的進行規劃與決策。

五、區域治理的機遇與挑戰

面對全球化的經濟競爭，區域必須合作以提升整體競爭力，一個有效的都會區規劃需要預算、政策、法令、規劃分析及財務工具。

都市化地區的交通建設必須建立在持續、合作、與全面（3C）的都市交通規劃程序。政府應規範一定比例的資金預算，規定城市交通

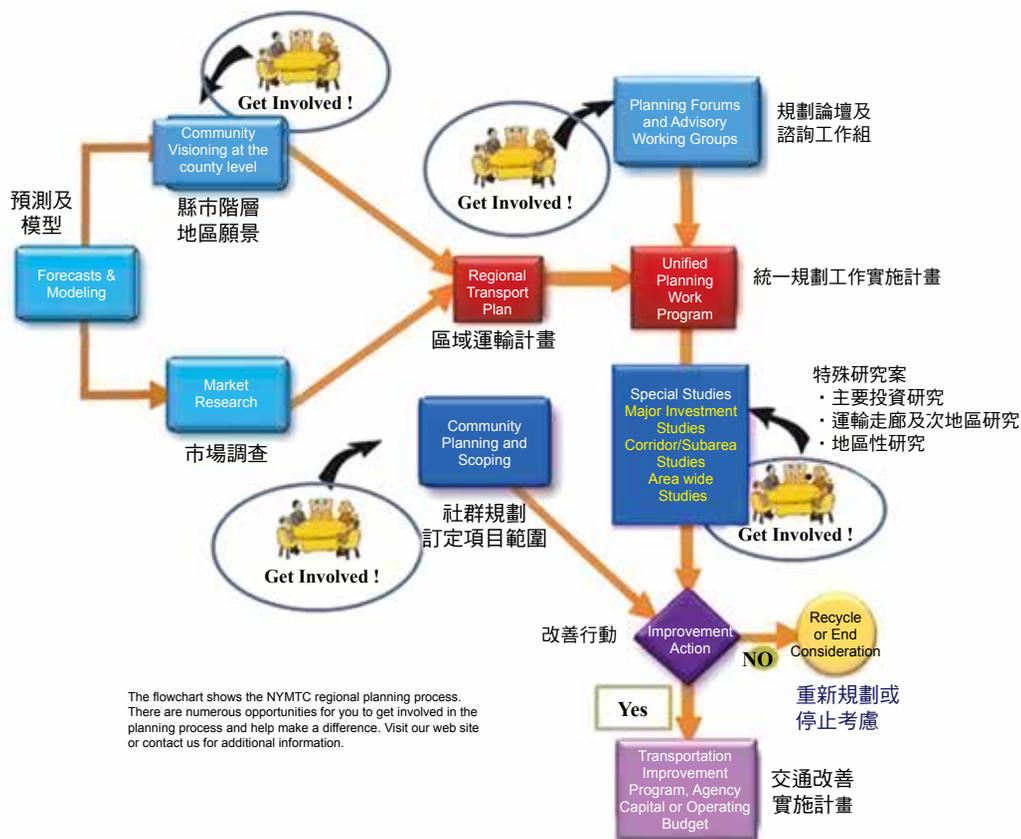


圖 7 紐約都市圈規劃委員會公眾參與程序

資料來源：NYMTC Public Participation Procedure



規劃程序與執行的規劃組織，並要求制定人員培訓計畫以有效地執行交通政策。交通規劃程序應包括數據蒐集、數據分析、交通需求預測、以及替代方法的評估。建立交通需求預測模型的目的是支援交通建設投資決策的科學化，並說明制定交通管理政策。對各地的發展起到關鍵作用的政府機構，會從精確可靠的交通需求預測中受益。只有長期不間斷的建模工作才能充分利用歷史積累的資料資訊和經驗，而不至於重複被間斷的工作而浪費大量的資源。

城市交通的空間組織與結構深刻影響著城市的發展方向，城市交通規劃與城市總體規劃之間存在著複雜的互動關係。轉變傳統理念，從規劃層面重新審視城市交通與城市發展之間的關係，堅持城市公共交通引導城市發展（TOD）的理念，優化交通方式與土地使用的關係，進一步強化交通規劃與城市規劃、空間布局、土地利用的銜接及城市的永續發展。

六、要成為全球化的競爭者，城市必須變得更有智慧

全球化及相關的貿易自由化和科技的快速變化，改變了生產、銷售及消費的關係，傳統的產業鏈已有非常大的變化，從以前的大量倉儲到現在的全球及時組裝送貨，對城市發展有很顯著的影響。需要將這些複雜和不連接，而且分散在城市各處的資料整合並轉換成有用的資訊，讓政府官員以及企業主管可以深入分析趨勢，並做出智慧和知情的決定。

臺灣各級政府有不同的機構處理不同的交通相關事務，但缺乏以社會願景為依歸的整合機制。臺灣的主要都會區，應考慮依《地方制度法》增訂條文第 24 之 1 條，成立區域合作組

織、訂定協議、行政契約合作，建立該地區的共有願景和協調機制與合適的組織架構，讓相關的政府機構與民間團體等利益相關的參與者能相互溝通合作，達成共有願景。並共享建設、規劃、管理及信息資源，使用區域決策的系統工程，將交通建設涉及的人口成長、經濟發展、空氣質量、土地使用、社會公平、機動可達、健康安全等納入策略思考的範疇，以達到各地區所建立的發展願景。

一個包括數據蒐集與分析、交通需求預測、以及替代方法評估的「持續的、合作的、全面的都會區運輸規劃程序」；以及一個包括由利益相關者參與建立的願景與目的、目標與績效指標、未來需求、替代方案、分析評估、長期運輸計畫、行動方案與預算、個別專案及營運、以及監控與評估的「區域規劃決策程序」可以有效地協助交通官員與專家面對這些新興的挑戰。

實現一個現代化的城市交通建設管理模式，是一個循序漸進、逐步規範的過程。首先，需要定期規範都會區交通投資建設方向，並制定都會區交通規劃、協調及管理的基本要求和須遵循的標準；其次，應由地方政府和中央主管部門提供常態性的固定經費，協助都會區成立「區域性交通規劃組織」以為都會區交通規劃、建設、管理以及投資方向的決策與協調平臺，並負責：（一）培訓規劃、工程及管理專業人員；（二）蒐集分析交通相關數據並提供公眾及專業資訊服務；（三）建立規劃工具並應用於城市化區域的交通規劃研究。

臺灣所面對問題之規模、困難度、急迫性、及各個挑戰間的互相依存性，可能和紐約所面對的不相上下。但是否會和紐約一樣，認識到

除非考慮面對全面性的挑戰，這地方所有至今的努力成果可能功虧一簣？臺灣城市的領導者也許應該考慮和彭博市長一樣，告訴大家：為了給我們的下一代及後代子孫一個更進步、更乾淨、及更健康的生活環境，我們必須要及時行動。我們所需要的，是一個能夠執行的永續發展計畫。

為了能迎接改變的挑戰，技術官僚必須能夠以開放的心胸，觀察變化、掌握趨勢、預測未來；以戰略的思維、區域的角度、系統的方

法、長遠的眼光以及服務的態度來和整個社會一起迎接新的挑戰。有了願景，才有夢想。有了計畫，才有希望。有了方法，才能實現夢想。

鳥瞰亞洲，放眼未來。中國大陸的城市正在經歷類似的區域整合與轉型挑戰。假如臺灣能夠走在前面，一個城市永續發展的臺灣經驗，將可成為兩岸合作的新機會。

誠如彭博市長對紐約市民所說：讓我們今天就開始著手工作，我們可以做到改變。

參考文獻

1. 交通部運研所。2002。交通政策白皮書 <<http://www.iot.gov.tw/np.asp?ctNode=1068>>
2. 經建會都市及住宅發展處。2011。 *Taiwan Economic Forum* 9(7)：6-33
3. 北臺區域發展合作委員會。 **臺北都會區重大都市發展課題縣市合作之規劃**。
4. 陳華昇。2010。建立「北臺灣區域合作平臺及運作機制」之評估 <<http://www.npf.org.tw/post/1/7197>>
5. 焦國安，楊永強，楊菲，金霞，鄒熙。2008。美國城市交通模型的立法歷史背景。 **城市交通** 6(2)73-76。
6. 焦國安，鄒熙，楊菲。2007。城市和諧發展及區域交通規劃。 **城市交通** 5(2)：29-34。
7. 顏聰玲，黃幹忠，羅仕堂。2011。「建立區域合作共識及運作機制關鍵因素之研究—以雲嘉南區域合作平臺為例」。第四屆城市學研究學術研討會論文。
8. 紐約都會區「共享願景，共有未來」的25年區域長期規劃 <<http://nymtc.org/rtp/default.aspx>>
9. 紐約市長邁克爾·彭博發表了「紐約市2030年：接受這項挑戰」的重要講話 <http://www.nyc.gov/portal/site/nycgov/menuitem.c0935b9a57bb4ef3daf2f1c701c789a0/index.jsp?pageID=mayor_press_release&catID=1194&doc_name=http%3A%2F%2Fwww.nyc.gov%2Fhtml%2Fom%2Fhtml%2F2006b%2Fpr432-06.html&c=unused1978&rc=1194&ndi=1>
10. 紐約市2030年長期規劃 PlaNYC <<http://www.nyc.gov/html/planyc2030/html/home/home.shtml>>
11. NY Metropolitan Transportation Council, NY Best Practice Model documents. New York, NY. <<http://www.nymtc.org/project/BPM/bpindex.html>>
12. NY Metropolitan Transportation Council Air Quality Conformity documents. New York, NY. <<http://www.nymtc.org/project/conformity/conformity.html>>
13. The World Commission on Environment and Development. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Geneva, Switzerland. 1987-6 <<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>>
14. 美國交通部前部長拉護德部長博客 <<http://fastlane.dot.gov/2009/09/on-sustainable-mobility-new-york-region-ready-to-lead.html>>
15. 歐巴馬總統所提出的「宜居社區」計畫 <<http://www.joc.com/government-regulation/epa-joins-dot-hud-interagency-partnership>>
16. 美國運輸政策相關立法 <<http://www.access.gpo.gov/uscode/title23/title23.html>>
17. 1962年聯邦資助公路法案 <<http://tmip.fhwa.dot.gov/clearinghouse/docs/utp/ch4.stm#4.3>>
18. 3C城市交通規劃程序 <<http://tmip.fhwa.dot.gov/clearinghouse/docs/utp/ch4.stm#4.5>>



19. U.S. Clean Air Act as amended in 1990. Washington, DC. <http://www.epa.gov/air/oaq_caa.html/>
20. USDOT, Federal Highway Administration. No date. Transportation Planning Process: Key Issues, Briefing Notebook, Washington, D.C. publication number FHWA-EP-03-041 (5/04).
21. USDOT, Federal Highway Administration. No date. A Citizen's Guide to Transportation Decision-making, Washington, D.C. publication number FHWA-EP-01-013 HEPH/3-01 (15M)E.
22. USDOT. Nov 1992. Urban Transportation Planning in the United States, An Historical Overview. Washington, D.C. publication number DOT-T-93-02.
23. Mark Solof, January 1998. History of Metropolitan Planning Organizations. *North Jersey Transportation Planning Authority Quarterly*.
24. METROPOLITAN PLANNING ORGANIZATIONS, Options Exist to Enhance Transportation Planning Capacity and Federal Oversight: Report to the Ranking Member, Committee on Environment and Public Works, U.S. Senate. Washington, D.C. publication number GAO-09-868.



從跨域合作與資源整合論農村再生之實現

黃明耀 行政院農業委員會水土保持局局長
 王志輝 行政院農業委員會水土保持局副組長
 王翔榆 行政院農業委員會水土保持局工程員

摘要

農村是人口與經濟活動聚集的地方，推動產業才能讓農村經濟活絡並永續發展，提高農村居民所得、增加農村就業機會並吸引年青人回鄉工作及生活，具備如此經濟基礎之農村社區也才有可能追求農村再生之實現。而農村社區產業發展涉及跨領域專業及資源，因此本局推動農村再生結合產業發展跨域合作示範計畫，以跨域合作為手段，媒合各部會及行政院農業委員會（以下簡稱行政院農委會）政策計畫資源，建立全國農村社區與公私部門跨域合作執行機制，促進農村社區產業增值與轉型，以振興農村經濟，強化農村社區競爭力與活化再生基礎，擴大農村再生政策綜效。

關鍵詞：農村再生、跨域合作、農村社區產業

壹、前言

農村社區產業是農村經濟活動的基本組成，關係著農村社區發展前景，能夠維繫或吸引人才回流農村，為農村注入源頭活水，係實現農村社區永續發展與活化再生的重要基礎，而具備農村社區產業的農村再生計畫，政策推動將更顯紮實完整，因此，農村再生以協助農村社區發展產業為重要工作。

農村社區產業發展牽涉非常多元的環節，包括有：農業相關的作物品種、栽培技術、土壤及肥料、病蟲害、安全用藥、生態環境、灌排水設施，農產品的製造、儲運、加工、包裝、品牌、行銷通路，及休閒體驗等等，涉及廣泛跨領域專

業，亟需跨部門技術與資源共同輔導協助，行政院農委會於 101 年試辦農村再生結合產業發展跨域合作示範計畫，建立跨域合作平臺機制，凝聚農村社區產業推動方向及輔導策略，深入探討農村社區所面臨的產業發展課題，嘗試整合行政院農委會所屬產業單位（輔導處、農糧署、各試驗改良場所等）、其他部會、私部門等相關資源，匯聚最大的力量協助農村社區產業發展，本文將分以下數個部分簡要說明之：

- 一、農村社區產業發展新思維。
- 二、跨域合作推動農村再生結合產業發展。
- 三、推動架構及原則。
- 四、跨域合作案例分享。



貳、農村社區產業發展新思維

隨著產業結構、交通建設、消費行為及社會價值觀等改變，農產業朝向多元發展，也成為農村社區產業發展的新契機，本局檢視農村社區產業之發展特性，從馬斯洛（Maslow）理論辨別農村經濟活動類型，從而歸納農村再生協助農村社區產業發展之輔導型態，並結合新價值鏈農業理念，建構系統性的輔導策略。

一、農村社區產業發展的契機

早期臺灣的經濟發展以農業為重，民國 40 年間的農產業占國內生產毛額比重超過 30%，農業就業人口占總就業人口比率約 50%，農產業充分扮演國內糧食安全、穩定物價及賺取外匯的重要角色，而後隨著國內貿易自由化等整體產業環境的轉變，農產業在整體經濟的比重不斷降低，至今農產業占國內生產毛額比重已降至約 1.5%，然若加計農產業相關一、二、三級產業則約占 11%，農產業就業人口占總就業人口比例則降至約 5.4%，農產業的角色轉變為兼顧糧食安全、鄉村發展、生態保育等多元功能。

臺灣產業結構的轉變帶來了科技的發達、所得的提升、觀念的改變以及消費習慣的改變，也開啟了農村社區產業多元發展之契機，如傳統農業轉型精緻農業、農村旅遊與休閒農業、農事體驗與地產地消等，讓農村在這快速變遷的環境中，因應消費需求而改變了過去傳統經營方式，也擁有更多元的發展機會。

（一）健康與安全的消費需求備受重視

生活水準、教育程度及國民所得的普遍提高，讓國人的生活、購買習慣逐漸轉變，對於健康生活的需求也逐年攀升，從近年倍受重視

的食品安全問題，如塑化劑、毒澱粉、油品添加物及種種黑心食品等事件，都顯示出國人比以往更加重視食品安全問題，購買食品時不再如過去僅以價格為主要考量，而漸趨向健康、安全為主。在目前以重視健康、安全為導向的消費需求下，農村社區可把握轉變契機，發展健康安全之農產業。

（二）運輸系統的改變提高農村地區之可及性

近年隨著高速鐵路、國道 3 號、各地快速道路的完工通車，大幅拉近了都市與農村間的距離，縮短旅行時間也使行程安排有更多的選擇性，據統計全國共有 83% 的鄉鎮可於 30 分鐘內到達（自交流道起算），讓國人前往農村的便利性增加，也促進了農村產品運銷及農村旅遊之發展。

（三）網路的發達促成農村與消費者的對話

網路普及與相關工具軟體的廣泛應用，影響了資訊流與金流。資訊流伴隨便利的資訊取得與散播，讓農村社區產業的宣傳行銷得以更多元且平價，而消費者透過網路除能瞭解產品資訊外，也能將購物經驗分享到網路社群，使得農村社區產業更易於推展口碑行銷。而網路金流的便利化，促使線上購物平臺大幅成長，也降低商家查帳及對帳等方面的人力成本。綜言之，網路行為促成農村社區產業與消費者的直接對話，也間接影響消費者購物的決策，結合網路金流與線上購物均帶動了農村優質產品的推廣與銷售。

（四）便捷的物流改變農村產業銷售方式

自民國 80 年開始，國內的科技產業、知識服務產業及交通路網等蓬勃發展，奠定現今物流服務的便利性，民眾可透過網路傳播，進而

瞭解在臺灣各角落農村地區的優質產品，並透過便利的物流即時取得產品，同時完成付款，讓民眾不出門就可從網路訂購商品並宅配到家，即便生產者位處偏遠地區，還是能在短時間內完成貨品交易，讓農村社區的產業因此能有更多元的銷售管道，不再侷限於空間的隔閡。

（五）都市人嚮往農村的幸福感

臺灣農村地區約占臺灣面積 80%，僅有 20% 的人口居住，卻有 80% 的人口集中於面積僅占 20% 的都市地區，都市人能夠嚮往舒壓、充實心靈的休閒旅遊，其消費行為亦趨向貼近自然、貼近農村。在週休二日及休閒農業發展的效應下，農村地區漸成為都市人休閒去處。同時，近年許多產業開始重視友善環境、友善土地的經營理念，如有機農業、公平交易等，其產品背後所訴求之社會意義與生態環境價值，獲得有相同理念的消費者充分支持，部分農企業大量提供農村社區居民工作機會，甚至將盈餘回饋員工、居民，以這樣不同以往的企業經營模式，增加各層消費者的黏著度，也開創臺灣農業新價值。

二、農村社區產業之定義與特性

農村社區產業因為前述發展契機，在面對快速變遷的市場競爭環境及國際貿易自由化的挑戰下，有了多元發展的可能性。為明確農村再生協助農村社區產業發展之方向及策略，本局依據行政院「新價值鏈農業」政策及農村再生條例精神，對於農村社區產業加以定義：「農村社區產業主要是以農村社區範圍內之生活、生產、生態或文化為基礎，並連結產業價值鏈相關資源所建構出來之產業，經營主體包括社區居民、社區組織或企業。」

農村社區常見有各式各樣的一級農事生產、二級加工業及三級服務業等，但其間的界線較為模糊而不易清楚界定，如苗栗縣苑裡鎮上館社區內主要產業為訴求鴨稻共生耕作之有機稻米，其雖屬一級產業，但社區透過農村再生之推動，開始發展農事體驗及爆米香 DIY 活動等，使其同時存在一級農事生產及三級服務業之產業型態。然而，檢視農村社區的產業特性，可以發現其皆以兼具生活、生產、生態或文化為基礎，並鏈結產業價值鏈相關資源所建構之產業，進而發展出具有在地特色的農村社區產業。

三、從馬斯洛理論推演農村社區產業輔導型態

農產業隨著消費行為改變、在地連結加深、重視產品來源品質、薪資水平的提升、強化社會認同與對環境反思的價值觀，加上農業產業的經營手法從傳統經營逐漸轉型朝向多元化經營，資訊流和物流便利等因素，使農村生產者得以更直接的方式接觸消費者。基於農村社區產業所面臨之環境特色，本局導入馬斯洛（Maslow）理論，自消費市場的需求面定位農村社區產業型態，以聚焦產業輔導策略。

「馬斯洛需求層級理論」將需求層級分為生理、安全、社交、尊重及自我實現需求，生理需求為人類最基本且與生俱來的需求，如食物、水、空氣等，安全需求則包括生活穩定、安全、遠離痛苦與疾病等，社交需求需感受他人的接受或歸屬感，像是友誼、愛情關係的隸屬感，而尊重需求則為獨立、達成目標、肯定及受到他人尊重的需求，如成就、名聲、地位等，最後，馬斯洛認為，最高層次的需求—自我實現是自我的追



求完滿，並達成自我性，自我實現需求也是一種能使潛能得以發揮與實踐的傾向。

運用此論述劃分農村產業經濟活動的類型（如表 1），第一階是傳統經濟型態，係屬於提供基本民生需求的產品；第二階是優質經濟型態，係屬於提供高品質的商品及服務；第三階是體驗經濟型態，提供參與連結農村與消費者間歸屬感的體驗；第四階是精品經濟型態，提供引發情感認同的品牌精神及其背後所彰顯社會意義的價值；第五階是迴游經濟型態，係屬於個人心靈層次的需求，故無明顯可對應之經濟活動。上述所界定之前四種類型均有其特性與目標客群，本局藉此論述區分農村社區產業發展之輔導型態，後續則可依社區產業資源及條件，選擇適合發展的型態，運用不同策略工具，協助農村社區產業創新增值，達到活絡農村社區產業之目標。

四、以新價值鏈農業概念協助農村社區產業發展

行政院於 102 年 2 月 25 日發布：「臺灣農業邁向創新與整合，共同努力從『生產型農業』擴大為『新價值鏈農業』推動傳統產業優化，開創精緻產業的高端市場、創意加值的文創市場」，新價值鏈農業是以「價值鏈」為核心思考來擴大農業的價值，包括了所有農業價值鏈系統中的關聯產業活動總值。

產業價值鏈是產業將投入轉換成顧客價值產出的一個系列的活動鏈，可概略區分為「研發」、「生產加工」及「行銷服務」等，在轉換過程中以降低成本而增加產業價值，或增加流程中的附加價值以提高利潤等策略，因此價值鏈有可能跨及產業中所有往來的合作夥伴，或是企業內部的運作。

表 1 農村社區產業輔導型態與特性

產業輔導型態	經濟提供物	特徵
傳統型	提供基本需求的產品，品質差異性小	價格受市場供需所決定，生產者
優質型	提供高品質的商品及服務	價格主要受品質所影響，好的包裝與設計也能提高其價格
體驗型	提供參與農村生活、情感交流等鏈結農村與消費者間歸屬感的體驗	由與消費者難忘的相處時間決定體驗感受，售價受難忘程度及時間決定
精品型	提供消費者能彰顯其社會地位及所得的奢侈品，包括上等的原料及高品味的設計。	價格由其品牌精神及社會意義所決定，一般多數倍於傳統型產品

資料來源：本研究整理

表 2 農村社區產業輔導型態與價值鏈增值策略

產業型態	傳統經濟型	優質經濟型	體驗經濟型	精品經濟型
原物料	自然資材	產品及服務	農村生活經驗	農村品牌
價值鏈	研發 品種改良	新技術導入	體驗遊程設計、社區資源整合	品牌價值定位
	生產加工 加工技術、生產環境改善	品質管理認證精進加工技術、提升包裝設計安全認證	改善體驗環境	社會意義創新個性化商品與服務、提升包裝設計
	行銷服務 通路策略	網路行銷、促銷活動、通路策略、品牌策略	網路行銷、促銷活動	品牌策略
產出物	穩定市場供需平衡及糧食供給安全	滿足消費者期待之產品及服務	難忘的農村生活體驗歷程	品牌價值及社會意義之認同

資料來源：本研究整理

運用產業價值鏈之概念分析農村社區產業發展上普遍遭遇的課題，結合農村社區產業輔導型態，可歸納出較常運用之輔導策略（如表2），包括農村再生計畫工具、跨域合作單位、包裝設計、網路行銷、促銷活動、通路、品牌、安全認證及體驗設計等，提供輔導社區各型態產業發展之運用參考。

參、跨域合作推動農村再生結合產業發展

一、跨域合作的重要理念

從相關的理論與文獻探討，可以看出跨域合作的推動，主要是基於幾個重要的理念：

（一）避免政策矛盾

公共政策的推動常存在著某種程度的矛盾衝突關係，政府機關或組織團體基於自身定位發展考量，經由各種職權或權力關係以確保本身的職務經營順利，並加以鞏固單位本身的執行方針、經費與人力資源、組織網絡等，致使各部門間往往有重複投入資源、三不管灰色地帶、缺乏共同目標、資源競奪等現象。因此當各政府機關或組織團體之間產生或存在非單一行動者可以解決的課題，即需要「跨域合作」以避免前述問題的發生，並「創造整體利益綜效最大化」，彼此協力將持有的不同資源，運用系統性的協商整合機制，使互利共享成為可能。

（二）政策資源整合與效益最大化

跨域合作常常涉及不同組織團體的自主性、政策或價值觀考量、承辦執行人員、專業領域相異等議題，均可能成為推動跨域合作的阻礙。是以，跨域合作機制需具備資訊流通分享、避免資源重複投入、多元協調合作機制、

降低投入成本等原則，以確保跨域合作的成效。

（三）過程的整合與學習

跨域合作的過程與執行程序，其實是參與合作之政府機關或組織團體間彼此磨合、共同學習的歷程，跨域合作機制應給予各合作單位主體性與調適空間。因此，它特別強調建立正式與非正式的互動平臺，以凝聚彼此合作默契，以及形塑共同的發展願景，來整合發揮各自機關單位的主體優勢，期間並藉由動態的彈性調整機制修正計畫目的與執行項目，促使資源投入生加乘的效應。

二、以跨域合作為手段，推動農村社區產業，為實現農村再生奠基

經濟合作與發展組織（OECD）的新農村政策典範強調：「以策略性投資來發展一個地區最有生產力的活動，透過聚焦在地的特殊性來創造新的競爭優勢，這些在地特殊性可能包含實質環境、文化氛圍或在地特色產品服務等，更多的注意力是集中到創造準公共財貨，或間接支持在地企業。治理策略也由過去單一部門政策，轉而訴求跨領域的施政作為，強調公私夥伴關係，並導入更多民間組織團體與部門的力量。」因此，農村社區產業的競爭力發展，應該建構在一個以在地產業與環境資源為基礎的跨域合作網絡制度之下。

農村社區產業的發展如前所述，各輔導型態在產業價值鏈的每個階段（研發、生產加工、行銷服務）有不同的發展策略，均非屬單一部門可以解決，而涉及許多跨域溝通及合作事項，從社區內部或外部產業的異業結盟，到公共行政的跨空間、跨部門治理或是地方發展的網絡整合連結，如何建立各部門間的合作模式，以



結合跨領域專業和資源共同參與增值，將是農村社區產業發展的必要手段，也將是體現農村再生的重要基礎。本局推動農村再生跨域合作，以農村社區產業為優先，期望引動農村社區內生而多元的創新學習發展，促進農村社區產業發展與產業結構轉型，引導青年留農或回農，創造農村就業機會，達成重振農村活力、文化保存與農村活化等綜效，茲就農村再生跨域合作推動主要目的歸納如下：

- (一) 厚實農村社區創新學習的內生能力，強化農村社區競爭力與活化再生基礎，擴大農村再生政策綜效。
- (二) 媒合各部會及行政院農委會政策計畫資源，強化農村再生跨域增值及資源整合，建立全國農村社區與公私部門跨域合作執行機制。
- (三) 促進農村社區產業增值與農村社區轉型發展，建構新的農業價值鏈，以振興農村經濟，吸引青年返鄉或留鄉經營。

肆、推動架構及原則

為推動農村再生跨域合作以協助農村社區

產業發展，本局於 101 年試辦農村再生結合產業發展跨域合作示範計畫，建立全國農村社區與公私各部門跨域合作執行機制，以示範社區為計畫範圍，由本局所屬各分局由上而下主動規劃。本局於試辦過程中滾動檢討，不斷修正調整跨域合作機制與執行架構，於 102 年正式推動，本節將就跨域合作示範計畫之推動架構、原則等進行說明。

一、推動體系

農村再生結合產業發展跨域合作示範計畫之推動體系，主要分為區域平臺、總平臺及執行單位三者，由區域平臺勘選社區、盤點資源及研擬計畫，總平臺審查計畫、協調資源配置，而產業發展行動計畫則依專業分工原則，分由各執行單位負責，其中跨域合作平臺的角色主要是扮演農村社區產業發展需求與部門資源的媒合者（如圖 1）。

(一) 區域平臺

- 1、由本局所屬各分局（以下簡稱分局）依其轄區，邀請相關部會、地方政府、行政院農委會所屬產業單位、農民團體、大專院校、社

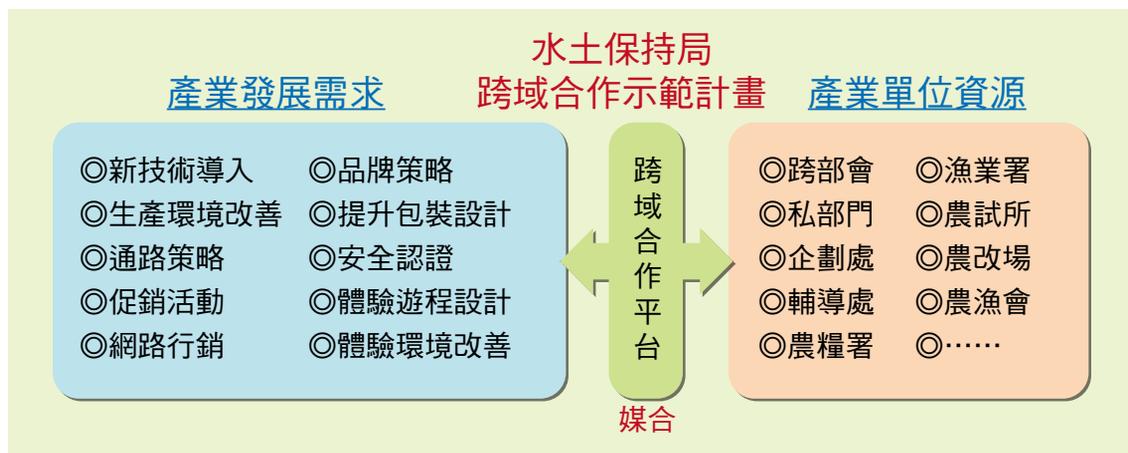


圖 1 農村再生跨域合作架構

資料來源：本研究繪製

區組織及私部門等組成。分為北部區域平臺（臺北分局）、中苗區域平臺（臺中分局）、投彰雲嘉區域平臺（南投分局）、南部區域平臺（臺南分局）、臺東區域平臺（臺東分局）、花蓮區域平臺（花蓮分局）。

- 2、負責勘選示範社區，盤點社區需求，規劃所需導入之產業資源，研擬跨域合作示範計畫，依循專業分工、優勢互補原則，訂定個別計畫與計畫主辦機關（單位），個別計畫包含各工作項目及其經費需求，經區域平臺會議研商確認後提報總平臺。

（二）總平臺

總平臺由本局邀請各部會及行政院農委會所屬產業單位組成，審查區域平臺提送之跨域合作示範計畫，確認個別計畫工作項目及其經費需求。

（三）執行單位

由核定之跨域合作示範計畫中各個別計畫之權責單位為執行單位，依個別計畫類型區分為：

- 1、個別計畫屬各部門既有計畫者，由各計畫主辦機關（單位）執行，並應優先納入該機關施政計畫。
- 2、屬新興計畫者，其計畫主辦機關（單位）依專業分工原則，分別為行政院農委會所屬機關、農民團體或大專院校、農村社區或分局等三類。

二、主要工作

（一）農村社區產業輔導規劃

- 1、進行農村社區產業資源盤點，確認示範社區之核心產業，並運用馬斯洛需求理論確認

核心產業之輔導型態，針對不同型態的農村社區產業，透過產業價值鏈的分析，歸納產業發展課題與需求。

- 2、依據產業發展課題與需求，媒合各部門資源或專業技術，研擬跨域合作策略及示範計畫內容。
- 3、其目的在於透過示範計畫之推動，確實解決產業發展課題，建構完整的產業價值鏈，強化示範社區的產業競爭力。

（二）跨域合作與資源整合協商

- 1、針對農村社區空間範疇內可運用之相關部門單位的政策資源進行盤點，並建立資訊公開平臺。
- 2、本局作為農村社區產業發展需求與各部門資源之媒合者，啟動跨域合作平臺，辦理各項產業發展研商會議、農村社區產業工作坊、拜訪跨域合作單位等各項正式或非正式協商，來強化各單位間的合作意識，開啟跨域合作的契機並凝聚共識。
- 3、區域平臺工作主要是媒合農村社區與各專業部門，以及研擬示範計畫。而總平臺主要任務則是就合作分工與經費需求進行協調規劃。
- 4、跨域合作初期以整合行政院農委會下各單位間的相關政策資源與意見為優先，藉由跨域合作機制之深化，將合作意識與概念擴及其他部會及非政府部門資源。

三、實施範圍

- （一）由本局所屬分局透過會商相關部會或產業單位，就具備產業基礎或已形成產業群聚之地區，遴選轄內農村社區優先推動示範計畫。



(二) 示範計畫空間範圍不限於單一社區或村里，得以跨區域方式推動。

四、推動策略

(一) 資訊公開共享

- 1、跨域合作首重資訊分享，藉由機關間資訊流動促使各機關瞭解彼此需求與資源，相輔相成，避免資源重複投入，並發揮施政綜效。為利各部會間共同推動農村再生跨域合作，本局彙整各相關部會可與農村再生結合之相關施政計畫或資源，建置於農村再生歷程網系統，作為跨域合作資訊分享平臺。
- 2、本局於 102 年及 103 年均曾進行各部會政策資源盤點，盤點對象除行政院農委會所屬各機關外，尚包含國家發展委員會、客家委員會、原住民族委員會、文化部、勞動部、內政部、經濟部、交通部、教育部、衛生福利部、環境保護署等共 12 個部會。各部會可與農村再生結合之政策資源類型分為環境整備、產業建構、組織培訓與推廣及其他等四

類，其中以產業建構和環境整備類為大宗，藉由跨域合作各部會專業領域與政策資源，將使農村社區產業發展事半功倍，其效益甚至可擴及農村文化保存、生態保育等面向，為體現農村再生更進一步。

(二) 跨領域、跨空間、跨財務、跨時間，多面向跨域合作

- 1、跨領域：相關部會依權管之部門計畫與專業提供支援、技術、諮詢、輔導、培訓、補助、建設、行銷等各領域之協助、配合與資源投入等。並積極結合私部門或第三部門資源共同投入農村社區產業發展，建構農村社區與政府部門、非政府部門的共同合作、互利共贏。從目前實際操作案例的跨域合作單位，可以發現農村再生跨域合作的參與者與資源整合面向可以分為「農委會相關單位」、「地域資源」與「其他跨界資源」（如圖 2），基於農村再生跨域合作尚於起步階段，各示範計畫之操作首先以行政院農委會轄下的農業農村相關單位之政策資源

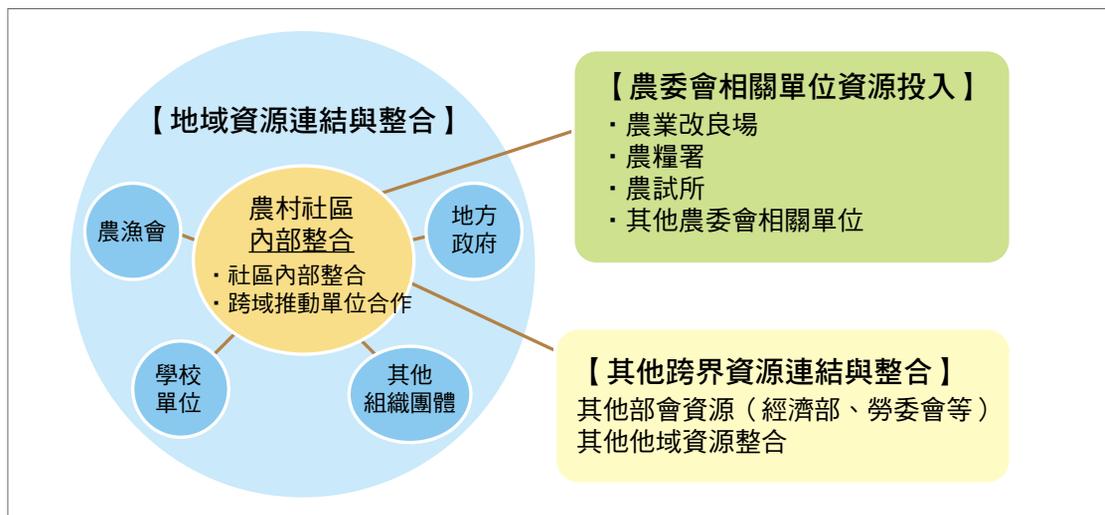


圖 2 農村再生跨域合作面向

資料來源：農村再生結合產業發展跨域合作示範計畫效益分析與模式探討，2014

媒合與合作為優先，其次則就地域資源進行整合，主要包括地方農漁會、地方政府、鄰近的學校單位及地方其他的組織團體，另外一方面則於推動過程擴及連結其他跨域資源，包括相關部會資源或其他跨界資源（分領域之專業者或企業，如電子商務、通路商等）的連結合作。

- 2、跨空間：以農村社區產業規劃為計畫範圍，不侷限於單一社區或行政轄區。
- 3、跨財務：以跨域合作示範計畫整合資源，但維持相關部會之預算分工，意即相關部門計畫之經費來源與執行方式回歸部門既有機制。因此，跨域合作示範計畫之經費來源包含政府各預算、基金等。
- 4、跨時間：相關部會應以一致性之時間軸，共同推動跨域合作示範計畫，各項資源或專業協助均視示範社區產業價值鏈發展需求，規劃投入優先次序、年期。

（三）尊重主體性、優勢互補、公私合夥

跨域合作尊重各機關主體性，透過正式或非正式對話，建立多層次及多元化的協調合作機制，以優勢互補的跨部門治理，讓各機關發揮專業優勢，形成夥伴關係。同時，參與合作之各單位應秉持合作夥伴的立場，提供社區諮詢、輔導、協助之角色，共同推動農村社區產業發展，而非上對下之指導或隸屬關係。

（四）滾動式檢討

因產業環境快速變遷及社區多元化發展需求，農村社區產業發展須長期輔導、投入資源，因此跨域合作採滾動式規劃管理，不以單一年度為限，並應視產業發展需要進行動態調整合作單位及參與成員，保持計畫彈性。

（五）聚焦核心產業

農村再生跨域合作初期的推動重點著眼於協助農村社區產業發展，因此跨域合作推動主軸聚焦於核心產業，各項資源或專業協助均以促進產業價值鏈增值創新為優先。

（六）培育青農

積極發掘與培育青年農民，於跨域合作過程中尋求有意願回農、留農之青年，結合行政院農委會各農業改良場、農業試驗所、農糧署等產業單位協助並輔導。

伍、跨域合作案例分享

本局自 101 年試辦農村再生結合產業發展跨域合作示範計畫，於 102 年正式推動，遴選 25 個示範社區優先推動，目前已核定 17 個社區之示範計畫，就示範社區產業發展進行完整規劃，並次第執行中。以下將就新北市五股區綠竹社區、南投縣埔里鎮一新社區等兩社區之示範計畫，進行簡要案例分享。

一、新北市五股區綠竹社區

（一）社區簡介與產業資源

綠竹社區位在新北市五股區成泰里內實際從事農業生產的「御史坑」地區，是臺北都會區周邊少見的農民集居聚落，屬林口臺地特定區的保護區，成緩坡上升地形，以旗竿湖為中心，周邊約 185 公頃的區域為社區範圍。

綠竹社區之綠竹筍產業發展約百餘年時間，因其土壤夾雜著觀音山沉積的火山灰，礦物質豐富、加上雨量適中，因此竹筍具有纖維較細的特性，為北臺灣極優質的綠竹筍產區。部分農戶積極投入、參與多項競賽，因此生產的綠竹筍細緻多汁甜度高，品質優良，生產面



積計有 100 公頃，年產量 36 萬公斤，產值可達 6,000 萬元。

(二) 核心產業與輔導型態：綠竹筍、優質型

綠竹社區產業跨域合作推動初始，經跨域合作平臺進行產業資源盤點與產業規劃研商後，以綠竹筍為核心產業，並以優質型產業為

輔導型態，以提供臺北都會區健康安全優質綠竹筍為產業發展方向。同時，為因應快速化、便利性及多元性的消費市場，並以提升社區產業之收益為出發點，期望改變過去由盤商收購或農戶至零售市場躡點的傳統通路。

(三) 產業發展課題與跨域合作策略 (如圖 3、表 3)



資料來源：本研究繪製

圖 3 綠竹社區跨域合作策略示意圖

表 3 綠竹社區產業發展課題與跨域合作策略

價值鏈定位	發展課題	合作策略	合作單位	預期效益
研發	氣候、水源、病蟲害等問題，易導致綠竹筍產量不穩定。	綠竹社區綠竹筍無病毒種苗示範栽培及輔導計畫	桃園區農業改良場、五股區蔬菜(綠竹筍)產銷班第九班	輔導無病毒種苗示範栽培，輔以栽培管理講習會及田間成果觀摩會，協助社區完成綠竹筍栽培管理技術輔導及田間管理，進而提升社區上筍產量、減少中下筍產量。
生產加工	綠竹筍鮮度控制較難，產量高時，無預冷設備以延長保鮮期。	購置預冷保鮮設備	綠竹社區產業合作社	有助於夏季綠竹筍產季時，保持綠竹筍鮮度、延長銷售時間、提升筍農收益。
生產加工	產業聚落空間動線、產業體驗基礎建設、產業空間串接不良，增加人力成本的負擔。	綠竹社區產業搬運道及其周邊環境改善第一、二期工程	水土保持局臺北分局	藉由社區南北區產業搬運道及周邊環境改善工程，平日可作為產業搬運道之用，有助於提升社區綠竹筍產業栽種與採收的效率；假日時提供社區做為農事體驗活動遊程中遊客的遊程動線，有助於產業生產效率與收益的提升。
行銷	社區產業推廣相關人力資源不足，缺乏導覽解說、產品行銷及通路管理人員。	新北市五股區綠竹社區產業品牌行銷與服務品質提升輔導計畫	臺北海洋技術學院	由臺北海洋技術學院協助進行綠竹筍產業市場調查分析與服務品質提升等工作項目，加速產業行銷的發展，提供社區產品販售的最佳消費者市場選擇，進而拓展社區行銷通路與客源的開發。
行銷	產量集中於夏季，時有滯銷或過剩，缺少多元配套行銷。	綠竹社區綠竹筍包裝設計及創意行銷計畫	喜歡多元文化股份有限公司	由喜歡多元文化股份有限公司協助進行綠竹筍產業創意行銷、文化故事導入與產品包裝設計提升等工作項目，行銷推廣專屬綠竹社區綠竹筍產業品牌知名度，透過多元化的行銷手法(如數位平臺、產業推廣活動……等)，加速社區產業行銷的發展，提供大臺北地區居民消費與體驗農村的最佳選擇。
行銷	產業推廣人力不足，缺乏導覽解說、行銷及通路管理人力。	多元就業開發方案—經濟型計畫	勞動部	針對社區現有人力資源不足的狀況，提供產業人力的補助，包括社區體驗遊程的導覽解說、活動企劃、產品包裝、網站行銷、環境維護、餐飲烹飪……等人力資源的培訓與補助。

資料來源：綠竹社區跨域合作示範計畫，2014

綠竹社區生產之綠竹筍雖然品質優良，惟長久以來，個別農戶單打獨鬥，行銷與通路規劃均屬傳統型態，無法提升收益。特別是當產季時產量大增，個別農戶間缺乏整體生產與銷售規劃，更加壓迫綠竹筍售價，此外，社區追求自然健康，在刻意尋求有別於傳統農法的栽培方式時，常面臨蟲害等問題，導致竹筍質量不穩定。

為此，跨域合作平臺規劃策略，於價值鏈前端以提升綠竹筍的品質為主要目標，包括穩定質量之栽培技術提升（如圖 4）、栽種環境改善等策略，以提升社區綠竹筍之上筍比例，降低中下筍比例。價值鏈後端則以綠竹筍的行銷推廣為主要目標，提出建立品牌（如圖 5）、通路規劃、多元行銷手法之建立等改善策略，執行產品精緻化，同時配合產業旅遊體驗活動，解決中下筍銷售問題。

綠竹社區在跨域合作示範計畫帶進嶄新產業經營概念的影響下，為促進社區產業整體提升，由社區組織幹部、農戶等 29 人集資成立社區產業合作社作為綠竹社區產業經營主體，負

責統籌運用資金及各項補助資源，成立之初，即投資購買綠竹筍預冷設備以解決竹筍鮮度保存之關鍵問題。

二、南投縣埔里鎮一新社區

（一）社區簡介與產業資源

一新社區位於南投縣埔里鎮一新里，位居埔里鎮西北部，人口數共約 1,134 人，社區人口偏向老化，農業經營者年齡偏大。主要的農作物為：茭白筍、百香果、絲瓜、咖啡……等。

在埔里種植茭白筍的面積就超過 1,200 公頃以上，是全臺最重要的茭白筍產區，而一新社區亦屬茭白筍田體驗農業專區，茭白筍種植已有 40 餘年，種植技術經驗豐富。社區內種植茭白筍面積約有 40 公頃，從業人員約 150 人，其中約 60 人為中壯年人；社區近年來在青年農民的帶動下，開始著力於茭白筍之產業升級，包括茭白筍泡菜加工以及茭白筍之農村遊程體驗服務，因此帶動了社區種植茭白筍之技術與服務創新。



圖 4 綠竹社區無毒種苗示範栽培

資料來源：綠竹社區跨域合作示範計畫，2014



圖 5 綠竹社區品牌建立

資料來源：綠竹社區跨域合作示範計畫，2014



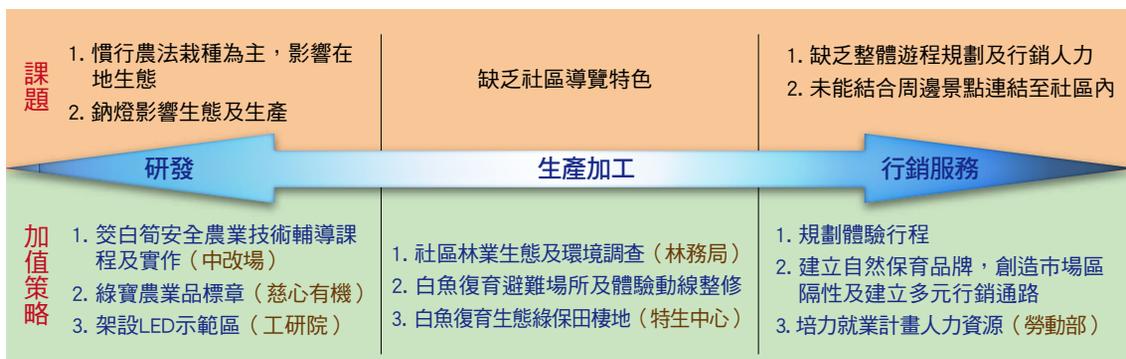
(二) 核心產業與輔導型態：茭白筍及白魚生態體驗、體驗型

一新社區產業定位為體驗型，為促進社區產業發展、體驗遊程的開發建立，在體驗遊程的發展主軸下，需要創造一新社區農產品市場區隔、規劃三級體驗遊程。而為了創造市場區隔，將推廣社區安全農業茭白筍田，並積極辦理社區生態調查、復育臺灣白魚、營造臺灣白

魚避難處所、建立綠保田標章，以保育進行品牌形塑，以體驗進行行銷推廣。

(三) 產業發展課題與跨域合作策略 (如圖 6、表 4)

一新社區的茭白筍生產方式多以慣行農法栽種為主，與其他產地並無市場區隔，又社區之農民為調節產期、提高產量，利用鈉燈進行夜間照明，以解決矮化症問題、穩定生長，惟



資料來源：本研究繪製

圖 6 一新社區跨域合作策略示意圖

表 4 一新社區產業發展課題與跨域合作策略

價值鏈定位	發展課題	合作策略	合作單位	預期效益
研發	慣行農法栽種為主，影響在地生態	茭白筍安全農業技術輔導課程及實作	臺中區農業改良場	透過臺中區農業改良場協助農業技術輔導課程，提升筍農栽培技術、知識之增長與提升農產品質，並減少慣行農法對生態環境之衝擊。
研發	以鈉燈進行夜間照明，耗電量高、電費相對也高，且對於環境光害影響甚大	茭白筍 LED 調控生長技術示範計畫	財團法人工業技術研究院	透過 LED 調控生長技術，於生活、生態的環境面上可減少社區夜間光害，降低對生態的影響，維護臺灣白魚棲地環境。而在生產面上可調節茭白筍產期，提高茭白筍品質之一致性，收益農民提升 10%。
生產加工	白魚棲地環境遭受威脅，不利於社區爭取綠色保育標章及品牌行銷	白魚復育生態綠保田棲地及渠道場所營造	一新社區發展協會、亞洲大學	完成臺灣白魚復育示範區，有助於爭取綠色保育田標章，並以綠保田標章創造社區茭白筍的市場區隔。
生產加工	白魚棲地環境遭受威脅，且復育、體驗場所動線缺乏	白魚復育避難場所體驗動線整修	一新社區發展協會、水土保持局南投分局	打造友善體驗環境，增加體驗遊程之安全性與舒適性，並連結綠保田及社區其他景點之動線。
生產加工	缺乏生態導覽人才	一新社區綠保田生態教育體驗輔導計畫	林務局、財團法人慈心有機農業基金會	完成相關生態教育教材，並培訓綠保田生態及環境教育導覽人員
行銷	缺乏綠保田行銷活動設計	一新社區生態農業活化活動計畫	一新社區發展協會、水土保持局南投分局	行銷社區綠保田理念，創造話題行銷，提升社區產業知名度

資料來源：一新社區跨域合作示範計畫，2014



圖 7 一新社區茭白筍體驗遊程

資料來源：一新社區跨域合作示範計畫，2014



圖 8 一新社區綠保田發展願景示意圖

資料來源：一新社區跨域合作示範計畫，2014



圖 9 一新社區與工研院合作茭白筍 LED 調控生長技術示範計畫

資料來源：一新社區跨域合作示範計畫，2014

鈉燈所產出的耗電量高、電費相對也高，且對於環境光害影響甚大，在社區生態保育上有相當的影響。

此外，社區農產銷售仍是與盤商配合販賣為主，價格易受盤商控制。為推廣社區核心產業，目前社區有休閒農園於採收期間有開放茭白筍田體驗行程（如圖 7），遊客進入社區農田體驗遊程，附帶販售茭白筍泡菜系列商品。在行銷販售上也仍是以較有限的管道進行販售，並無整合通路資源。

因此，一新社區示範計畫著眼於創造一新社區在市場上的區隔性，從生產環境之改善與體驗行銷發展著手，創造社區產品與其他競爭者的差異性（如圖 8）。其中與林務局、慈心有機農業發展基金會合作，以臺灣白魚復育推動綠保田標章，並且與臺中區農業改良場、工

業技術研究院合作（如圖 9），導入安全農業與科技農業技術，尋求農業生產與自然生態共存共榮，塑造自然安全的生態保育品牌為產業推動利基。

陸、結語

本局於 102 年正式推動農村再生結合產業發展跨域合作示範計畫以來，與社區組織、民間營利與非營利組織、政府機關等各單位，經過無數次的討論與研商，至今初步取得可行的操作模式，以目前優先推動的 25 個示範社區而言，媒合各部門既有政策計畫達 90 項，媒合各部門既有計畫項目達 90 項，預期配合農村再生基金之投入，將創造農村社區產業產值增加達新臺幣 5 億 6 千萬元，經評估示範計畫的波及效應將擴大示範社區之產業經營規模，並創造就業機會，吸引青年留農、回農，為農村社區



注入經濟活力，維繫自主發展動能。本局將針對目前發展成功的農村社區產業案例，將其模式及經驗複製至其他農村社區，並結合農村再生之推動，創造真正富饒宜居的農村。

而就現階段的推動經驗來看，目前的農村社區產業跨域合作多偏向以社區組織為經營主體的發展模式，這是因為過去農村再生政策推動主要依賴社區發展組織，然而以社區組織為

經營主體，可能面臨農村社區產業發展缺乏專業經理人、產業經營規劃技術等問題。因此未來農村再生結合產業發展將適度引進企業經營，朝向更具規模化、市場化競爭力的農企業經營型態的發展，如此，引導農村社區產業發展由專業企業及專職經理人領航，將使農村再生跨域合作更加事半功倍。

參考文獻

1. 行政院農業委員會水土保持局。2011。**農村社區產業振興策略規劃先期研究計畫**。南投：行政院農業委員會水土保持局。
2. 行政院農業委員會水土保持局。2014。**農村社區產業輔導手冊**。南投：行政院農業委員會水土保持局。
3. 行政院農業委員會水土保持局。2014。**農村再生結合產業發展跨域合作示範計畫效益分析與模式探討**。南投：行政院農業委員會水土保持局。



以跨域整合建設打造魅力新城鄉

蕭家興 行政院公共工程委員會技監兼執行秘書

摘要

為扭轉臺灣城鄉人居环境「擠、髒、亂、醜」的景觀亂象，以及自然環境的生態劣化，內政部營建署及行政院農業委員會（以下簡稱行政院農委會），分別陸續推動「城鄉風貌改造」及「農村再生」等計畫，利用環境景觀改造策略，進行國土空間改造，共同為臺灣打造有魅力的城鄉。

魅力城鄉即是魅力人居环境。人居环境係人類在大地討生活，為克服自然環境的限制，使用土地建設生活、生產所必需設施，而附著於設施建設的地域文化、民族色彩、歷史文脈、生態綠化等人文景觀所散發出來的人居文化美學，即為人居环境創造吸引人、有魅力的城鄉景觀。

城鄉建設除了要掌握人居环境的景觀美學來創造城鄉魅力之外，為有效運用所投入的龐大經費，必須以城鄉生活、生產所必要的設施為規劃建設標的，且要能整合人文及自然環境等所有資源，發揮跨域整合及加值綜效。本文首先回顧「城鄉風貌改造」計畫之實施成效，其次，針對魅力城鄉、跨域整合等理念與做法予以探討，最後針對城鄉風貌形塑提出跨域整合規劃建設之精進作為。

關鍵詞：城鄉風貌改造、跨域整合、魅力城鄉、人居环境景觀美學

壹、前言

福爾摩沙美麗之島臺灣，原本有著天然景色及人文風情，在人口快速都市化發展、經濟發展型態變遷、農業勞動力老化及產業經濟空洞化、農村生態紋理結構性破碎，臺灣城鄉空間有著累累傷痕亟待修補縫合。

臺灣城鄉風貌改造運動，歷經近 15 年的推動，目前以兩個軸線發展。其一為針對都市計畫地區，由內政部營建署為主導的「城鄉風貌

改造」及「城鎮風貌形塑跨域整合」，其二為針對非都市計畫地區，由行政院農委會主導的「農村再生」及由內政部營建署新近推出的「均衡城鄉發展推動方案」的「富麗農村風情小鎮整體規劃」。

限於篇幅，本文僅針對城鎮及鄉街風貌改造，並聚焦在城鄉魅力之打造，諸如：多樣風土民情、地方人文特色、獨特城市風貌、街區歷史紋理再現、生態綠地復原保育、野溪水岸



水體及濕地自然化等等。本文首先回顧「城鄉風貌改造」計畫之實施成效，其次，針對魅力城鄉、跨域整合等理念與做法予以探討，繼而為使建設計畫具備跨域整合及加值綜效，嘗試提出精準作為，冀供中央及地方公、私部門進一步之參考。

貳、城鄉風貌改造政策計畫實施概況

為扭轉臺灣城鄉人居環境「擠、髒、亂、醜」的景觀亂象，以及自然環境的生態劣化，內政部營建署自 1999 年下半年開始，陸續推動實施「創造城鄉新風貌行動方案」、「創造城鄉新風貌計畫」、「臺灣城鄉風貌整體規劃示範計畫」等，利用環境景觀改造策略，進行國土空間改造及城鄉風貌改造，冀期重新創造臺灣城鄉之美。2013 年更進一步秉持跨域整合的觀點，推動「城鎮風貌型塑整體計畫（102~105 年）」。茲就城鄉風貌改造之實施成效檢討，以及城鎮風貌型塑整體計畫之規劃機制，概述如下：

一、「城鄉風貌改造」階段之實施

（一）計畫實施成效

- 1、以環境美學為出發點，回歸素樸的環境本質，創造出有價值、符合永續發展的新城鄉風貌。
- 2、以小而美、設施減量的城鄉風貌營造，引導社區民眾參與，並以創意和永續元素營造不同的特色和魅力。
- 3、以微少的經費，落實在地參與的感染力與持續力，展現在地人文與自然特色，實踐為幸福美好的家園而努力改造的核心價值。

- 4、由「由上而下」的強力主導轉型為「由下而上」，提升在地創造力和競爭力。

（二）計畫執行檢討

- 1、創新性、系統性、優先性、獨特性及長期性計畫少，包裹式或套裝彙編性計畫較多。
- 2、計畫區位選擇邊陲較易施展之空間，諸如：河岸、海口、海岸、埤圳等水岸場域，少著力於聚落，對人居環境及景觀品質的實質效益較低。
- 3、挾產業地景、防洪滯水、營造環境教育、減碳及休閒等之名，復原生態地景，卻也增設不少不必要、與生活、生產關係較少的人為設施。
- 4、雖有綠覆率、公園綠地、綠美化、濕地、減碳、人行步道、增加透水或減少不透水鋪面等綠色內涵或生態指標，但欠缺社會及經濟效益之創造。

二、「城鎮風貌形塑跨域整合」階段之規劃機制（內政部營建署，2013）

（一）跨域整合建設計畫之規劃

- 1、以城鎮區域空間之發展，整合各部會資源及關聯性公共建設計畫。
- 2、檢討地區發展優勢及機會，結合在地自然及人文環境特色、地方特色產業，促進地方產業發展，突顯地方自明性及美質。
- 3、長遠、前瞻地結合周邊土地之使用規劃、土地開發模式、都市更新及都市設計等政策工具，並結合受益者付費、民間參與等財務籌措創新可行策略。
- 4、整合綠色基盤、綠色交通及國土防災功能，以因應氣候變遷之環境調適。

5、落實在地社區居民公共參與，減輕政府公共投資需求。

（二）計畫評估原則

- 1、符合設施減量、簡易綠美化、節能減碳等生態城鄉永續發展之內涵。
- 2、符合環保之綠色工法、材料及設計。
- 3、提升人均公園綠地或開放空間比率、投資報酬率、自償率及遊客進住率等，增加人行步道、透水鋪面，閒置空間再利用及河川、海岸水岸生態工程簡易綠美化等面積或長度、減低二氧化碳數量等衡量指標的達成率。

參、城鄉魅力與人居环境景觀美學之探討

魅力（Charisma）係經年累月發展出來具有獨特的吸引力。城鄉是人居的地域空間。魅力城鄉是有魅力的人居環境，亦即具備獨特性、自明性等吸引力之美的人居環境景觀，包括：人心之美、生活及生產環境之自然。茲說明如下：

一、城鄉風貌魅力

（一）魅力城鄉的景觀內涵

延續 1997 年 9 月推動實施「城鄉景觀風貌改造運動」（註 1）所揭櫫的創造「文化、綠意、美質新家園」之總目標，內政部營建署所編《魅力城鄉二部曲》，進一步闡釋城鄉風貌改造的終極目標，在於透過「還真」、「致善」、「尋美」等理念與做法，來「打造幸福新家園，期待美麗新臺灣」。茲摘述如下：

- 1、還真：真實最美。以環境美學作為指導原則，推展地區環境美化行動，還給人們最真的環境原樸況味，鼓勵民眾參與合力打造水綠的優質景觀與環境品質，讓民眾體

驗綠意新故鄉。

- 2、致善：好還要更好。以環境改造的核心價值，凝聚社區向心力，化冷漠為熱情，化被動為主動，以愚公移山的傻勁與精神，投入社區環境改造。既創造在地就業機會，繁榮地方經濟，也打造止於至善、詮釋文化的新故鄉。
- 3、尋美：美是永恆的追尋。在地居民與政府攜手合力，以創新實驗、勇於突破現狀的精神與策略，創造美質新故鄉，讓城鄉風貌美不勝收。

（二）魅力新城鄉的願景

- 1、乾淨衛生是城鄉風貌美感的關鍵：結合環境衛生、生態環保單位的創意發展模式，透過動員與動力持續維護環境乾淨。
- 2、關注生活場域：注視地方，參照庶民生活，融入地方生活空間的紋理特色，細心閱讀水系水脈、生態網路等地景地貌，以無窮的創意想像，重新書寫新的生活場域。
- 3、跨域創新生產體質：結合民間文化創意的軟實力，融入在地產業經濟發展，轉變城鄉風貌改造重工程的思維。

二、人居环境景觀美學的理念與做法

（一）人居环境共生與魅力城鄉之景觀系統

人居环境係人類在大地討生活，為克服自然環境的限制，諸如：為克服高山阻絕而開闢高山道路，為克服河川溪谷湍湍溪流而架橋，為飲用水而興建水庫，為農耕灌溉而引溝渠開埤塘，為防暴雨而建排水堤防，為居住而於土地上（包括山坡地）開發建築，為就近欣賞地景地貌而闢景區等食衣住行育樂活動而使用土



表 1 人居環境共生與魅力城鄉之景觀系統

四生類型	人居環境共生		魅力城鄉景觀		
	自然生態環境		人為設施建設	人文、自然生態及環境景觀類型	人文景觀紋理
	限制	資源利用			
生態	高山阻絕		高山鐵路、高山公路、隧道、橋梁	高山景觀、山林景觀、道路景觀	生物廊道、梯田
		山坡地		山城景觀、茶園景觀	山地部落
		地景、地貌		地理景觀	地景保全
	河川、溪谷分隔	溪流		溪谷景觀	拱橋、斜張橋
	低窪地、易淹水地區		滯洪池、生態池	藍帶景觀、海口景觀	人工生態池、綠色基盤
		平原	農地、建地	田園景觀	
	海岸、河口	自然保護區	港灣城市景觀、河岸景觀	濕地保育	
生存	暴風、豪雨	安全	水路、水系、堤防、排水	藍帶景觀	多孔隙護岸、生態工法
	土石流、洪患	安全	集水區治理、水患治理	山林景觀、綠帶景觀	防災、減災
		安全	邊坡、駁坎、圍牆、廣場	綠化彩繪景觀	矮牆綠籬化、廣場多功能、彩繪
生活		生活用水	水庫、湖泊	水岸建築景觀	節水、省水
		農耕灌溉用水	埤塘、水圳、溝渠	水體景觀	去水泥化、多孔隙化
		方便交通	鐵路、道路、高架道、人行道、自行車道、停車場、路平	路廊建築景觀、街道家具景觀	人本道路、無障礙空間、友善空間、綠色交通、林蔭停車場
		居住	部落、聚落、老街廟埕、客家庄	聚落景觀、鄉土建築文化景觀	騎樓、斜屋頂、綠建築
		休閒	公園綠地、行道樹	四季植栽、複層植栽	誘鳥引蝶花木、本土樹種、簡易綠美化
生產		維生設施	輸(配)線電路、電塔、基地臺	低碳城市景觀、低碳社區景觀	節能、減碳、管線地下化
		通商、通航	航空站、商港、漁港	入口門戶景觀	
		育樂	旅館、民宿	田園民宿景觀、山林民宿景觀	遊樂區、風景區、
		農產、漁產	農地、果園、漁塭、蚵田、鹽田	農村景觀、漁村景觀	花田、果園、莊園、民宿
		工業	觀光工廠	緩衝綠帶	太陽光電

資料來源：本研究繪製

地。這些設施均有其特定功能，也是城鄉建設的主軸。而如何在維持其必要的功能上附予地域文化、民族色彩、歷史文脈、生態綠化等人居文化美學，即為人居環境創造有魅力的城鄉景觀（如表 1）。

（二）環境景觀美學的體現原則

配合都市化的進程需要，協調土地與人的關係，尊重自然，保護環境，營造和諧的人居環境和城鄉空間景觀（如圖 1）。

- 1、生態性原則：以節約、簡約的方式親近自然、綠化人居環境。
- 2、功能化、地域化原則：在地理環境上創造舒適、和諧與合理利用的場域感。
- 3、文化傳承原則：歷史文脈、地景地貌及人文風俗。
- 4、設計適度化原則：富想像和創造力的時代精神、民族風格和文化特色。

（三）城鎮鄉街人居環境景觀美學的做法

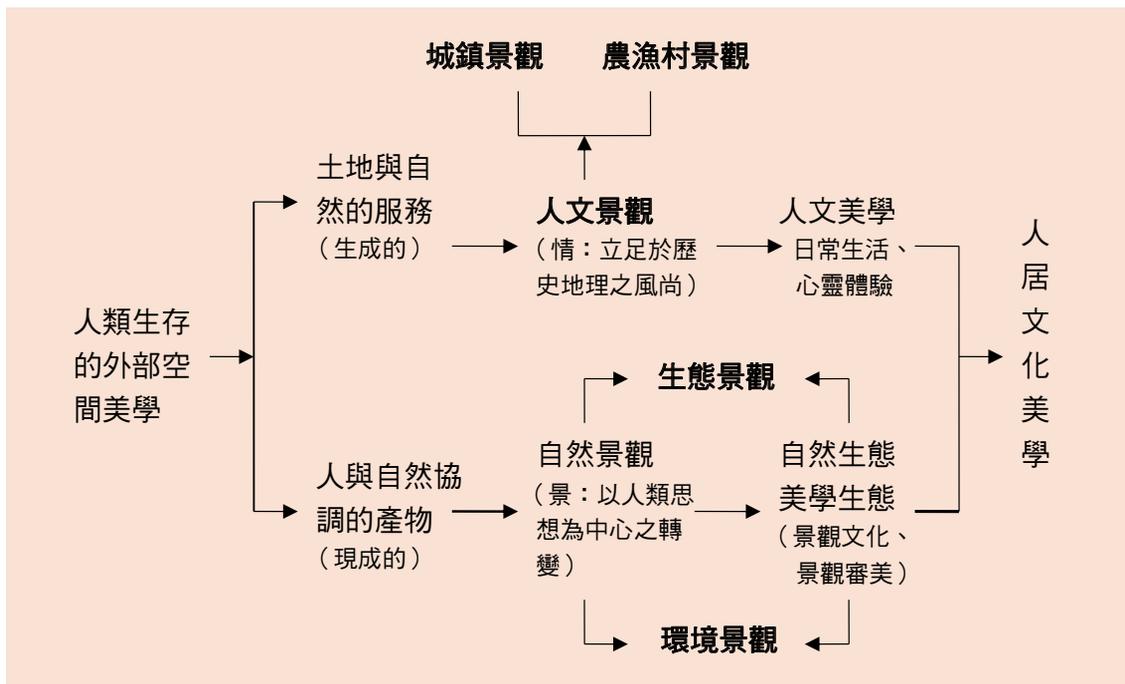


圖 1 人居文化美學系統

資料來源：本研究繪製

城鄉魅力在於獨特性、自明性等，其中城鎮環境景觀美學之作法如下：

1、生態景觀

- (1) 融合生態地理與人文歷史，加入在地建築美學及色彩、圖騰，凸顯在地精神的美與力感。
- (2) 生態滯洪（蓄水）湖、生態溪流（灌溉渠道）與在地生物多樣化生態鏈結，以在地生態永續均衡。
- (3) 種植火紅鳳凰花、木棉花，金黃阿勃勒花、黃花風鈴，褐萼飄落的小葉欖仁葉等具長久、四季變換、數大便是美的植栽景觀。
- (4) 捨去諸如鋪陳鳳仙花、一串紅等花卉裝飾安全島之短暫性、常換性的城市景觀環境美化手段。

2、建築景觀

- (1) 建築物本體景觀改善：建築物立面修繕、藝術裝置或綠美化，定期清洗。
- (2) 視覺及安全無障礙：無鐵窗、無鐵捲門、無鐵皮違建；勸導鐵皮屋之拆除與美化，降低城鄉臨時建物之視覺景觀衝擊。
- (3) 友善、整潔、人行無障礙的人本環境：騎樓整平；電線、電纜地下化；違規電線電纜剪除；住棟圍牆拆除改為退縮綠地或綠籬；學校圍牆拆除退縮作為人行通道及接送區。
- (4) 市街櫺窗明亮設計：大樓住戶窗簷、街區店鋪櫺窗照明設計。
- (5) 人為設施減量設計：減少不必要且非功能性之人為設施，必要之人為設施則以低調、平實之手法，貼近庶民需要和感覺。



3、空間景觀

- (1) 藍與綠系統復原與保育：全面檢討都市計畫水系統（含埤塘），復原水文水理及水體，並與都市計畫外野溪串連成生態綠網。
- (2) 植栽計畫：保存在地樹木，公園綠地均勻分布住宅區，以四季樹種將步道、自行車道兩側、廣場周邊及停車場林蔭化。
- (3) 都市或聚落內之公有畸零地或閒置空地，以容積或建坪移轉方式，作為都市及社區開放空間。
- (4) 主要交通幹道一定範圍的路廊，加強緩衝綠籬植栽，勸導拆除違建物。
- (5) 訂定都市設計準則，整體規範高山道路或山谷兩側、水岸周邊等地域之建築景觀。

肆、跨域整合規劃建設之探討

一、跨域整合規劃的目的與策略

（陳志銘，2013；宋玉珍，2012）

（一）跨域整合的目的

- 1、計畫整合：對地方而言，統合中央補助型計畫，引導地方以跨部門、跨區域合作的方式，推動整合型增值發展計畫，促使地區建設整體化、系統化、增值化、特色化發展，帶動地方成長。
- 2、資源整合：對中央而言，統合中央資源補助政策重點地區及時程之配置效能，強化政府財政效能，擴大公共投資加乘效益，避免產生重複式、零碎式、甚至衝突式之建設。
- 3、部門整合：中央各部會跨部門平行整合、中央與地方垂直整合、地方各局處跨部門平行整合、縣市跨域結盟合作投資及建設計畫時程整合、政府與民間企業多元合作等，

建置溝通對話的平臺及協調合作的機制，將部門本位導向的公共決策模式，轉向互利合作與資源共享。

（二）跨域整合規劃的策略原則

1、空間整合原則

- (1) 評估選定重點發展地區，以高密度發展地區之風貌改善為先，擬定示範地區整合型建設計畫，引導地方適地、適性、適量發展，以達地區整體發展效益最大化和成本最小化之目的。
- (2) 整合建設不止是城鄉景觀工程，必須結合單面向之水庫、集水區、生態環境、人居空間、人文產業及國土防災等作多面向、多向度轉化。

2、系統整合原則

- (1) 以生態、生活與生產的三生環境共生為規劃涵構，兼顧生態保育、生活環境、休閒遊憩、環境教育、空間美學等多功能，提出整體配套計畫，落實改造人居生活空間和生態環境，發揮事半功倍之效。
- (2) 地域空間點一線一面系統網路整合、自然及人文資源盤點與整合、共同發掘地方之競爭潛力。

3、跨域增值原則

- (1) 投資價值：以地區產業發展為核心，透過土地使用規劃、都市更新等創新發展增值；地區產業夥伴關係與異業結盟等活絡產業增值，找出地區發展主軸，強化在地特色與優勢，發揮計畫投資綜效。
- (2) 附加價值：依地區發展需要，融合景觀、文化、休閒、觀光、生態、產業及基礎設施的複合式軟硬體建設，透過跨部門

建設與經營治理，使城鄉公共建設產生 1+1>2 的附加價值。

二、城鎮風貌形塑跨域整合規劃建設之檢討（如表 2）

（一）跨域整合提案之計畫類型

目前內政部營建署初步核定之 30 餘處跨域整合建設計畫，依其發展主軸，可分成以下幾種類型：

- 1、以鐵、公路線狀串連節點，改造節點周邊環境。
- 2、以水岸、海岸、山林生態廊道線狀地景修護或圍合空間利用。

3、以觀光廊道線狀串連及改造宗教文化、民族文化、海洋文化據點周邊環境。

4、漁港、漁村聚落及離島環境改造。

5、舊城區中心活化、古鎮再生及環境改造。

（二）跨域整合規劃構想內容之檢討

- 1、就政策目的而言，計畫類型難以跨出環境景觀改善的框框，如：水岸闢建自行車道、街區改善人行道環境、水岸或海岸生態環境改善、漁港或漁村聚落環境改善等。
- 2、就總體規劃內容而言，只見特定地域之資源整合及計畫整合，不是綜合發展計畫，就

表 2 城鎮跨域整合建設計畫實質規劃內容檢核表

理念	實質規劃內容		
	正面表列		負面表列
城鎮	都市計畫區		非都市計畫區
	縣治或文化舊城、副都心、生活圈中心市鎮	生態城市、生態社區	聚落、部落
跨域	系統交集：聚焦、群聚、畫龍點睛、啟動引擎	系統節點（起點、中點、終點）、核心空間、輻湊地區	接駁與轉運站、站、文化及族群分布地區
	空間聯集：點線面	觀光路線、遊程及交通軸線套裝	鐵公路等幹線、藍綠帶圍合
整合	自然、人文資源與生活、生產需要性	地景、地貌	田園文化
	目標、部門及上下位計畫、法令、技術	土地使用規劃、土地開發模式、都市更新	老街文化、民族宗教文化
	公私組織及人力資源	夥伴關係、異業結合、產銷通路	地方產業、地方文化
視野	前瞻性、未來性（未來大方向）	可預見的長期願景、政治面多於專面	中、長期計畫
	宏觀（大尺度）、高度（態度決定高度）	全國性、區域性	由地方首長操盤、跨局處整合
	廣度（非單一角度）、廣闊、開放的國際觀	涵蓋經濟、環境與社會面	跨土地使用、產業、文化、交通、防災治理等專業
	深度（有內涵）、核心價值	文化格調（高尚）、格局（結構式樣完整）	創意文化產業
加值綜效	創意性、翻轉性	默默無聞、平平庸庸變赫赫有名、有特色主題	有機、綠能產業經濟發展
	資本門投資具市場性、投資生產具報酬及永續經營	帶來人潮、購物潮、錢潮並解決車潮	特色餐飲及商品、小型特產專賣店

資料來源：本研究整理



是特定場域或空間的計畫彙編；不是空有長遠願景而缺短中期建設項目，就是雖有具體建設事項卻無長遠願景。

- 3、就誘發地區經濟發展之加值綜效而言，除了蘇澳觀光漁市、田尾公路綠色花卉產業、林邊地層下陷地區發展綠能產業、嘉義BRT綠色交通等外，普遍欠缺具生產性之發展主軸，未能利用公有閒置空間，結合土地使用規劃、土地開發模式及都市更新等政策工具，誘發地區經濟發展。
- 4、就城鄉魅力之獨特性加值綜效而言，除了布農族、西拉雅平埔族、客家庄等聚落文化；馬祖軍事地景；故宮南院等外，計畫的獨特性不足。
- 5、就城鄉魅力之自明性加值綜效而言，除國際知名度的內灣動漫、平溪天燈、大甲媽祖宗教文化、后里薩克斯風產業等外，計畫的自明性不足。
- 6、就空間及部門整合而言，普遍未就地方轄區範圍，整合中央各部會機關或事業機構所主管事業的閒置發展用地。
- 7、就計畫作業而言，提案單位、執行單位與發包委託規劃單位不同，發包計畫需求不夠精準，受託單位之規劃，偏離跨域整合之內涵。
- 8、就計畫評估而言，將總體績效評估的綠色指標，本末倒置地作為整合型建設計畫提案、評選及執行績效評核的基準。

（三）跨域整合實質規劃內容之加強

- 1、拉高放大計畫目標的格局，諸如：振興地區產業，打造宜居城鄉；重視地區發展之總合經濟、環境與社會效益。

- 2、具休閒觀光之主要或大型景區，其周邊同質小景點之實質規劃內容宜以不同體驗加碼遊之方式，增加不同風格之主題。
- 3、具休閒觀光之主要或大型景區，其周邊異質小景點之實質規劃內容，宜以輔佐加碼遊之方式，擴大休閒觀光範圍及主題。
- 4、小亮點，實質規劃內容要創新軸線，擴大其亮點。
- 5、具空間節點之交通輻湊場域，實質規劃內容宜結合轉運及運具套票整合。
- 6、線狀或珠鍊狀、面狀均勻分布小亮點，實質規劃內容宜擇端點、中點或終點，或交通輻輳節點等作聚焦發展。
- 7、帶狀生態水域或海岸廊道地景修護，實質規劃內容宜克服狹長地形空間之障礙，以水平向度與社區網絡鏈結，擇節點橫向整合協調，與在地產業經濟之可持續發展相配套。

伍、政策與計畫作為之精進

一、聚焦城鎮街區與產業聚集規模之協調整合

（一）行政魄力與部門整合效能，推動前瞻性研發與實驗計畫之效益

- 1、透過自治條例之立法，將公有畸零地容積轉出，土地則供都市再生及社區開放空間使用，或阻止社區不當開發，鼓勵整修具傳統特色房舍。
- 2、協調市街區公有閒置低使用土地，透過土地使用規劃、土地開發模式、都市更新及閒置空間再利用等政策工具之運用，促進舊城區中心之活化。

3、公園綠地、易淹水地區等土地管制開發，作為野放型或復原型生態環境。

（二）提出對城鄉生活及生產環境具有震撼性、戲劇性深遠影響的建設事項

- 1、協調電力、電信等機構，將都市化地區、建成區或聚落的電線、電纜地下化，還給城鄉空間乾淨的天空。
- 2、配合商圈空間、捷運場站及轉運站共構，吸納路旁小巷窳陋、拼湊、破敗的小吃攤架，還給街區小巷乾淨、清爽、無障礙的景觀空間。
- 3、商圈或街區的夜間照明，宜結合街道兩旁住家、店家，透過櫥窗、廣告或窗台上簷之夜燈，建築立面及街區路面照明。
- 4、降低或縷空公共建築圍牆、街道巷弄一樓住家圍牆，清空法定空地並予以綠化。道路兩側路廊之公、私界面雜物清理、騎樓整平打通。

（三）重要旅遊休憩據點或景區，加強餐飲、住宿服務（特別是民宿）之專業訓練，提升餐飲及住宿文化

- 1、重要旅遊休憩據點或景區，改善當地生活及居住條件，突顯在地特質。
- 2、利用旱作或休耕農地，擴大休閒農業及花田農莊之發展規模，重現在地農業生活型態與歷史紋理。
- 3、傳承在地音樂、部落禮俗文化，在地工藝文化，發揮客家莊及各原住民族部落新舊建築文化特色與和諧，保存原住民與自然環境共生共存的智慧。

二、行政作為之改進

- （一）跨域整合規劃建設，應就空間、時間、公私部門等提出長遠願景以及長、中、短期建設事項之系統論述。
- （二）實質建設計畫應一併列出中央補助與地方配合辦理事項，及其工作內容及時程，兼同時提出兼顧軟、硬體之行動計畫，以彰顯計畫整合效果。
- （三）儘管轄區很多大型景區或設施非屬地方機關權責，但仍應就轄區整體發展，主動溝通協調轄區內之中央主管機關會同辦理整體規劃建設。
- （四）公有閒置空間較多之機關，常坐擁黃金地段，既無長遠使用構想，又無釋出打算。故宜分類找出充分再利用之議題與課題，透過部會協調，訂出合作使用策略與方針，以便地方就轄區發展有所依循。
- （五）將現行初步核定辦理規劃之 30 餘處規劃設計案，分成三類加強滾動式輔導。
- （六）鼓舞地方首長展現對美與文化的基本素養，並轉化成施政願景。

陸、結語

城鄉作為人居環境，面對大自然及環境，因生活、生產的需要，開發、改造大地，施作必要的人為設施。城鄉建設要掌握人居環境的人文美學的景觀理念與做法，因應不同地域之風土民情來營造地區紋理，才能創造有吸引力的魅力城鄉。城鎮風貌形塑計畫之規劃，則要整合空間、系統、資源、計畫及部門等，才能發揮跨域整合及加值綜效。



19 世紀的巴黎，以「髒亂、擁擠、危險」著稱，但卻在短短的 22 年內完成了現代史上最偉大的城市改造，並被視為城市之美的縮影，其獨特的魅力，在於：「美麗、歷史文化和生活方式」。其改造的成功，在於重視藝術價值

的巴黎人對拿破崙三世所勾劃「美化城市、改善市民的生活狀況」的改造願景始終忠誠，以及執行者歐仁·奧斯曼所制定的種種機制。相形之下，臺灣城鄉風貌改造所需戮力之處仍多，有待朝野、中央地方、公私部門齊心協力。

附註

註 1：臺灣城鄉風貌改造的肇始推動者為黃南淵先生，時任內政部營建署署長。

參考文獻

1. 蕭家興。2014 年 8 月 25 日。**桃花源之都—桃園城鄉環境景觀美學一二三**。103 年度桃園縣環境景觀總顧問服務計畫環境景觀教育訓練活動。桃園：桃園縣政府。
2. 蕭家興。2013 年 9 月 30 日。**城鎮風貌型塑跨域整合建設計畫之規劃提案計畫**。102 年度新北市城鎮風貌研習會。臺北：新北市政府。
3. 蕭家興。2011 年 9 月。**城鎮風貌規劃提案之挑戰**。臺灣城鄉風貌整體規劃示範計畫競爭型計畫提案彙編。臺北：內政部營建署。
4. 蕭家興。2010 年 6 月 24 日。**城鄉風貌整體規劃示範計畫之整合串連**。99 年度臺灣城鄉風貌整體規劃示範計畫—城鄉風貌教育訓練講習手冊。臺北：內政部營建署。
5. 宋玉珍。2013 年 6 月 25 日。**補助型計畫資源整合規劃**。101 年度宜蘭縣環境景觀總顧問計畫—環境景觀專題講座。宜蘭：宜蘭縣政府。
6. 陳志銘。2013 年 3 月 4 日。**補助型計畫資源整合規劃**。城鎮風貌型塑整體計畫（102~105 年）說明會。臺北：內政部營建署。
7. 內政部營建署。2013 年 3 月 4 日。**城鎮風貌型塑整體計畫（102~105 年）**。臺北：內政部營建署。
8. (美) 史蒂芬·柯克蘭著，鄭娜譯。2014 年 4 月。**巴黎的重生**。社會科學文獻出版社。



從淡水河流域整體治理談國土空間跨域治理之實踐

游進裕 財團法人臺灣水利環境科技研究發展教育基金會
(Taiwan International Institute For Water Education, TIWE) 研究員
李鴻源 國立臺灣大學土木工程學系教授
黃佼媆 TIWE 副研究員
許文堯 TIWE 助理研究員

摘要

過去政府治水事權分散，河流及流域因事權不同，同一河流及流域往往分成數個段落，分屬不同主管機關，平添治水難處。為有效落實流域整治工作，以流域觀念整合各管理單位，政府因而推動「淡水河流域整體治理綱要計畫」。

現行淡水河流域整體治理政策主要為「淡水河流域整體治理綱要計畫」及其經理實施計畫，其工作項目有六大類，分別為：水資源經營管理、水患災害防治、集水區經營、水質改善、環境生態景觀、維生系統安全維護及綜合業務。以民國 120 年為遠程願景目標，並分近程（101～104 年）、中程（105～108 年）、長程（109～120 年）三階段。

然而從制度及教育、自然環境、國土空間利用、糧食及產業、防救災、水資源、健康水環境、社會等面向來檢視淡水河流域的國土空間治理議題，發現其挑戰政府跨域治理的能力。

因此筆者運用邏輯框架法，邀請利益相關者參與，提出問題核心，擬定治理對策，提出公民大河流域願景，並提出成立淡水河治理專責機構、依據淡水河流域國土容受力，提出不同情境之總體調適策略等淡水河流域之國土空間跨域治理實踐與建議。

關鍵詞：流域整體治理、水環境、調適策略、國土容受力、邏輯框架法

壹、現行淡水河流域整體治理政策—淡水河流域整體治理綱要計畫及經理實施計畫

過去政府治水事權分散，河流及流域因事權不同，同一河流及流域往往分成數個段落，分屬不同主管機關，平添治水難處。為有效落

實流域整治工作，以流域觀念整合各管理單位，政府因而推動「淡水河流域整體治理綱要計畫（註 1）」。

「淡水河流域整體治理綱要計畫」之工作項目有六大類，分別為：水資源經營管理、水患災害防治、集水區經營、水質改善、環境生



態景觀、維生系統安全維護及綜合業務。以民國 120 年為遠程願景目標，並分近程（101～104 年）、中程（105～108 年）、長程（109～120 年）三階段。各項工作之預期績效指標及評估基準如下：

一、水資源經營管理

推動淡水河流域內水源利用率提升、既有水源設施永續經營、積極推動節約用水。近程目標為改善或擴充現有水源設施。中、長程目標則為落實水源多元化、水資源合理分配，石門水庫水源量確保及庫容維持。

二、水患災害防治

近程目標為持續進行中央管河川區排治理、改善、維護管理工作，以維持既有設施功能正常，保障人民生命財產安全。中、長程目標為達到全區域排水 10 年重現期距降雨不淹水之保護標準為目標。

三、集水區經營

近程目標為辦理野溪整治、崩塌地處理、坑溝治理、土砂災害防治等工作。中、長程目標為加強現有已開發地區之水土保持，增加集水區綠覆率，以保全下游人民安全及集水區整體環境的維持。

四、水質改善

積極辦理污染稽查管制暨水質監測、淡水河水體水質改善，並提升污水下水道系統建設及用戶接管率普及，以改善排放水質，減輕河川污染。近程目標為無中度污染河段；中、長程目標為水庫集水區內全河段水質達甲類陸域地面水體水質標準，中、下游河段無嚴重污染河段。

五、環境生態景觀

近程目標為改善河岸環境景觀，活絡河岸觀光，提供親水遊憩空間；完成淡水河流域內生態環境調查與監測，建置環境生態資料庫。中、長程目標為增加河道基流量、增加生物棲地、指標物種復育、減少高灘地人工設施、增加水岸可及性。

六、維生系統安全維護及綜合業務

維生系統安全維護部分，橋梁改建降低橋梁阻水效應，確保整治成果。近程目標為完成重要橋梁改建。中、長程目標為長期監測各橋梁、建立跨河橋梁封橋水位警戒機制及維生管線系統耐震能力補強。

有關綜合業務，近程目標為進行水環境巡守及宣導環境永續概念。中、長程目標為建議優先推動以流域學習為方向之教育宣導。

貳、淡水河流域的國土空間治理議題

從制度及教育、自然環境、國土空間利用、糧食及產業、防救災、水資源、健康水環境、社會等面向來檢視淡水河流域的國土空間治理議題，便可以發現政府跨域治理能力的挑戰。以下分別從各面向探討淡水河流域的國土空間治理議題。

一、制度及教育

（一）流域經理制度有待整合

從臺灣過去各議題協調情形來看，協調機制是否有一個專責單位，它的成員及專業性是否有說服性？日後相關管理單位的法令來源為何？相關法令及制度問題皆為後續各策略落實之關鍵。

（二）政府未建構友善水環境

《水利法》制定用水標的（註2）之優先順序乃以人及產業使用為主，且生態保育用水亦未在《水利法施行細則》第9條之其他用途範疇。而《水污染防治法》開宗明義即表示維護生態體系是立法目標之一，但該法係以管制方式研訂放流水標準，屬被動管制作為。目前政府尚未從「生物」角度思考「建構友善的水環境空間」。

（三）水環境教育能量不足

依據歷年調查顯示，國內目前水環境教育示範軟硬體措施與設備不足以及相關義工訓練尚待加強，無論在節水教育及宣導上之廣度及深度均應再向下紮根。欠缺水環境教育教師手冊，戶外實地教學太少，欠缺教師在職教育，環境教育經費不足以支應各項學校環境教育業務所需，經費、人力、及專業人才欠缺等，再再顯示目前環境教育不足問題。

目前學校教材未強調水資源及防救災，舉例來說，若要談20年後的用水，很多事情是孩子會帶著家長去做，所以應把水資源議題當作教材，在教育裡面把水資源的利用表達出來，讓大家知道水是一個很重要的商品。

二、國土空間利用

（一）國土空間發展不均衡，淡水河流域承載超過負荷

淡水河流域面積僅占全臺灣面積的7.5%，但居住人數卻占全臺灣人口26%，特別是淡水河本流居住人數占全流域人口75%，人口集中於臺北盆地造成城鄉發展不均、空間使用規劃不當，造成人口及資源過度集中。

以新北市為例，目前該區域人口已超過民國90年計畫人口數，預估未來人口將持續成長，居住空間需求增加，公共空間將受限。而國土過度開發之結果使得可作為減緩暴雨洪峰或增加入滲之土地減少，水患危機增加。

（二）天然蓄洪空間消失與水空間陸域化

淡水河流域快速都市化，致綠地、農地減少，使雨水逕流量增加、洪峰到達時間縮短，威脅既有防洪、排水等設施之防洪效果。都市開發造成地表不透水面積增加，逕流快速集中。若無適當之規劃，既有之雨水下水道系統勢必無法應付逐年增加之地表逕流量。

淡水河於禁止採砂後河床逐漸抬升、灘地生成及陸域化趨勢明顯，對整體河川環境之生態、景觀、河防均有相當程度的衝擊。

（三）集水區開發破壞水土資源

土壤沖蝕與土地利用開發有關，翡翠水庫集水區（註3）於12年期間，建地增加48.4%、農地增加29.6%。石門水庫集水區（註4）8年間，建地增加30%，農地總面積減少8.4%。集水區土地利用開發有導致水土資源破壞之虞。

淡水河流域近年於納莉、艾利、柯羅莎、辛樂克颱風等事件有發生較嚴重的土石災情。大漢河流域的崩塌地面積最高，淡水流域土石流最多。土壤沖蝕方面，石門水庫集水區因果園分布廣，其土壤沖蝕量是翡翠水庫集水區的三倍。

三、自然環境

（一）雨量約為世界平均三倍

整個淡水河流域的年平均面積雨量為2,939



毫米，約為全世界陸地平均降雨量的三倍。地面吸收太陽幅射熱之後，使水分汽化消失於大氣中的蒸發散量為年平均 858mm，所以長期平均每年有 2,081mm 會形成河水，相當於每年有 56.77 億 m^3 ，或是 180 m^3/sec 的平均河川逕流量。

（二）集水區集流時間短，河川洪枯比例極端

淡水河流域約一半坡度超過五級坡，導致降雨集流時間短。淡水河流域有 47.1% 土地屬五級坡（註 5），集中於流域上游山坡地區。二級坡至四級坡土地占淡水河流域 25.1%；27.8% 土地屬一級坡，集中於流域下游地區。

新店溪與淡水河主要降雨集中在 5 至 9 月，月平均降雨量均超過 200 mm，主要受梅雨季節及颱風所挾帶大量豪雨的影響，且受上游石門與翡翠水庫攔蓄操作之效應，因此造成淡水河流量之洪枯比例極端。

（三）溫室氣體排放過量，加劇氣候變遷

臺灣屬海島型國家，人民生活與海洋有極為密切之關係，面對海平面上升（註 6）之衝擊需嚴肅以待。1997 年我國使用能源部門所排放之 CO_2 約為 189 百萬公噸（與其他 135 個國家比較，排名第 22 位），約佔全球排放總量的 0.8%，人均排放量為 8.74 噸，排名第 31 名。統計我國燃料燃燒 CO_2 排放比例，從 1990 年至 1998 年，工業部門排放比例最高，均維持在 50% 以上。

四、糧食及產業

（一）農業旱災承受能力低，缺水恐致休耕

以整體國土規劃觀點來看，當前水資源的配置是個很嚴重的問題，因為當前積極地設置科學園區，像中南部的科學園區，再把農業用

水外移供工業使用，則農業只好辦理休耕。在全球可能面臨糧荒的危機下，農業用水不足所引發的問題的確應該重視。

流域內人口及資源過度集中，故未來面臨乾旱時，必調撥農業用水，優先供應民生用水，惟目前流域的農業培育或研發並未因應。

（二）工業節水動機低，且耐旱度低

工業對旱災的忍受程度最低，因其經濟損失最大，應積極實施雨水回收、中水利用及工業廢水回收再利用工作。惟在目前水價低廉的政策下，用水成本很低，企業家在評估成本效益後投資於水資源再利用設施之意願太低。

（三）未來產業用水短少危機

依據「臺灣地區水資源需求潛勢評估及經理策略檢討」報告資料，96 年淡水河流域內工業用水量為 1.79 億噸，並推估至 120 年若工業呈現低成長（註 7）則需水量為 2.59 億噸。在有限的水量下，未來流域內的產業用水勢必會面臨需求短缺之情況；除了規範工廠使用回收水外，更應該積極研發工業節水技術，以防未來缺水造成經濟莫大損失。

五、防救災

（一）潰壩風險增加

莫拉克事件於石門水庫之模擬出流量在未結合上游土石崩落量推估及河川輸砂等計算已接近水庫原設計最大可能洪水，若未來極端事件常態化，水庫淤積持續累積，潰壩風險將提高。

（二）河川防護不足，都市淹水機率提高

全球氣候變遷已成不爭事實，甚至過去的水文分析結果可能已不能符合統計定常性的假設。淡水河人口密集，交通建設發達，橋梁一

直在興建，橋梁興建在設計計算水理時覺得通洪差 1 ~ 2cm 不會差很多，考量建設成本多會採用跨距較小方案設計，但就水利單位而言疏濬量體就差很多。

受氣候變遷影響，未來河川溢堤、都市淹水等，超越設計洪水量的發生機率，會超過預期機率。

（三）維生系統中斷及公共衛生危機

颱風豪雨經常是維生及運輸系統等基礎建設最頻繁的破壞者，災損發生後之應變整備，是治理的重大挑戰。

氣候變遷可能造成暴雨淹水頻率與程度增加，暴雨淹水後可能間接導致環境衛生惡化，必須針對此問題加以分析；溫度升高則可能導致傳染病擴大（如登革熱）亦是不容忽視之課題。

六、水資源

（一）河川濁度增加，影響民生供水

颱風過後，河川濁度增加，造成原水濁度超過自來水廠處理能力時，民生及工業完全無法供水。民生用水停水造成人民生活不便，工業用水停水造成經濟上具大的損失，故如何保持原水穩定供應及如何調度清水為本區的重要議題，而主要有原水濁度過高問題的是石門水庫及大漢溪各自來水取水口，調度清水則為自來水公司的權責。

近年颱風來襲時，大漢溪上游帶來之大量土石使得石門水庫及大漢溪水源濁度抬升，超過淨水廠之處理能力，致使桃園地區及板新地區發生缺水，並可能會再度發生長時間停水之情況。

（二）水庫清淤與供水危機

石門水庫上游堰壩多且淤積大量之泥砂，

若不清淤則會造成供水量不足等情況，更嚴重可能會發生潰壩之危機。

石門水庫每年運用高達 4.5 次，98 年莫拉克颱風後崩塌土石大量流入水庫，造成淤積嚴重導致庫容量減低，威脅其供水量。

（三）用水標的與合理水價待調整

臺灣地區因水文、地文和人文條件之不利，長期來水土資源的分配不均，以致爭地與爭水之糾紛不斷。而農業、工業、民生用水標的分配之間又有著差異，未來民生與工業用水等標的需求量可能大幅提升，將經濟產值較低的農業用水適時移用至民生與工業用水乃必然趨勢，其用水分配不均之問題將日趨嚴重。

水價自 1994 年調整迄今逾 20 年未調整，臺灣自來水公司累積負債超過 500 億元，因應更益趨嚴格之飲用水水質標準及辦理自來水管線汰舊，亟需投入龐大資金。且我國水價與鄰近國家比較相對偏低，水費占家庭消費支出僅 0.5% 至 0.6%，與世界衛生組織認定合理值 2% 至 4% 相去甚遠，故我國卻乏合理水價及分級制度。

七、健康水環境

（一）污染物增加，水體惡臭

人口增加、工業發展及都市擴張，導致淡水河污染來源增加，包括家庭污水、工業廢水、垃圾及其滲出水、畜牧廢水以及一些非固定點的污染。

河川水質檢測結果有所改善時，若臭味還是明顯可嗅，民眾對於河川水質改善仍是無感，因此臭度亦可成為一個居住環境與生態評判優劣的指標。



（二）生態廊道破壞，生物棲地減少

河川除了提供水資源及灘地空間外，更是生物棲息之地。根據「淡水河系河川情勢調查計畫」報告顯示，淡水河魚類分布主要受水質與棲地破壞之影響，河川能提供生物棲地之功能受人為活動影響干擾或破壞。

許多河岸工程的建設，都未考量生態面的需求，進而破壞生態廊道；而都市化過程劇烈地轉變土地、空氣、能源資源和人口，這些轉變對於生態棲地都是重大的衝擊。

（三）河川基流量不足，生物多樣性減少

淡水河流域內有部分河段均有基流量不足的現象，這是一個急待解決的問題。基流量不足會導致水質情況惡化、生物棲息改變及原生物種滅絕，甚至使人類的生活環境品質下降。隨著生物棲地減少、河川基流量不足、都市過度開發等原因，使得流域內生物多樣性逐漸減少。

八、社會

（一）威脅住民安全

近年氣候變遷所帶來的災害越演越烈，而大臺北地區居住人口數又居全國之冠，若真實發生如莫拉克般的風災，生命損失的程度不敢想像；如何保障人民生命安全，實為全體政府之首要考量。

現今氣候變遷的威脅下有可能今天旱災、明天水災多重災害的情況產生，進而造成對都市莫大的衝擊，導致都市運作崩解。

（二）政府環境資訊不公開，治水欠缺公民參與機制

政府中缺乏有意義的參與管道，將導致民眾與政府之間的距離感；民眾沒有參與，對政

府的舉動將沒有擁有感及職責的感覺。由於政府缺乏公民參與機制，將增加政策落實之困難、衝突與阻力。

公民參與政府決策的過程需要與政府部門對等的資訊，不對等的資訊不利對話與溝通，往往是衝突的來源，故政府部門若不能將資訊公開，勢必有礙推動淡水河流域整體治理計畫。

（三）現有機制未廣納弱勢意見

弱勢族群是面臨災害的第一線，但現有機制沒有廣納弱勢意見，導致相關弱勢族群因苦於能力不足而無法發聲。

參、淡水河流域之國土空間跨域治理實踐與建議

淡水河流域整體治理規劃空間上涵蓋淡水河及其支流新店溪、大漢溪、基隆河、三峽河、景美溪，管理層面涵蓋中央部會的經濟部（水利署）、內政部（營建署）、農委會、環保署等部會及臺北市、新北市、即將升格的桃園縣3個直轄市、基隆市、新竹縣及宜蘭縣，發展層面涵蓋資源、環境、國土規劃等層面，而整體治理實需持續進行跨部門的對話以及公眾參與，共同擘劃公民大河流域願景。

102年行政院核定「淡水河流域整體治理綱要計畫」，配合每四年進行擬定流域整體經理實施計畫，筆者建議在建構淡水河為美好的公民大河之願景下，推動成立淡水河治理專責機構，依據淡水河流域國土容受力，來推動不同情境之總體調適策略，淡水河流域之國土空間跨域治理實踐。

一、利益相關者參與流域願景之形塑

為提出流域願景，筆者運用邏輯框架法

(Logical Framework Approach, LFA)，執行問題樹狀分析 (Problem Tree Analysis)、目標樹狀分析 (Objective Tree Analysis) 及策略應用選定 (Section of preferred implementation strategy) (如圖 1)，擬定治理對策。

為擬定流域整體治理對策，筆者群嘗試籌組了利益相關者 (註 8)，安排其彼此對話，規劃對話議題及公眾參與形式，以主題引導進行座談；將座談之結果作為工作坊之基礎，並萃取初步意見擬定工作坊議題 (如表 1)。由各主題工作坊所達成之共識問題，再藉由研討會的活動，擴大參與層面。

邏輯框架之問題樹狀分析主要是採用負面型式描述問題，先透過上述利益相關者 (Stakeholders) 小組討論，以腦力激盪方式探討目前所遭遇的處境；然後釐清何者為問題核心 (樹幹)、何者是造成問題的起因 (樹根)、以及何者是問題的影響 (樹冠)；最後確定整

表 1 利益相關者組織對話辦理成果一覽表

性質	訪談及座談	工作坊	研討會	總計
場 (次)	35	10	1	46
時數 (hr)	63.5	42	4.5	110
人數	210	177	60	447
對話人時	483	540.5	270	1293.5

資料來源：經濟部，民國 98 ~ 100 年，淡水河流域整體治理規劃

個邏輯架構有哪些的限制，並註記於邏輯框架矩陣表中。再根據問題樹的成果擬定出對應的目標樹，最終將淡水河流域內各機關之重點工作項目彙整成淡水河流域整體治理綱要計畫。

藉由利益相關者參與提出的問題樹及目標樹 (如圖 2)，歸結問題核心 (樹幹) 為法令及制度不周全，導致空間使用規劃不當、國土過度開發、人口及資源過度集中；因此提出因應目標核心 (樹幹) 為健全法令及制度，核心策略為合理空間使用規劃、國土規劃、資源合理分配 (如圖 3)。

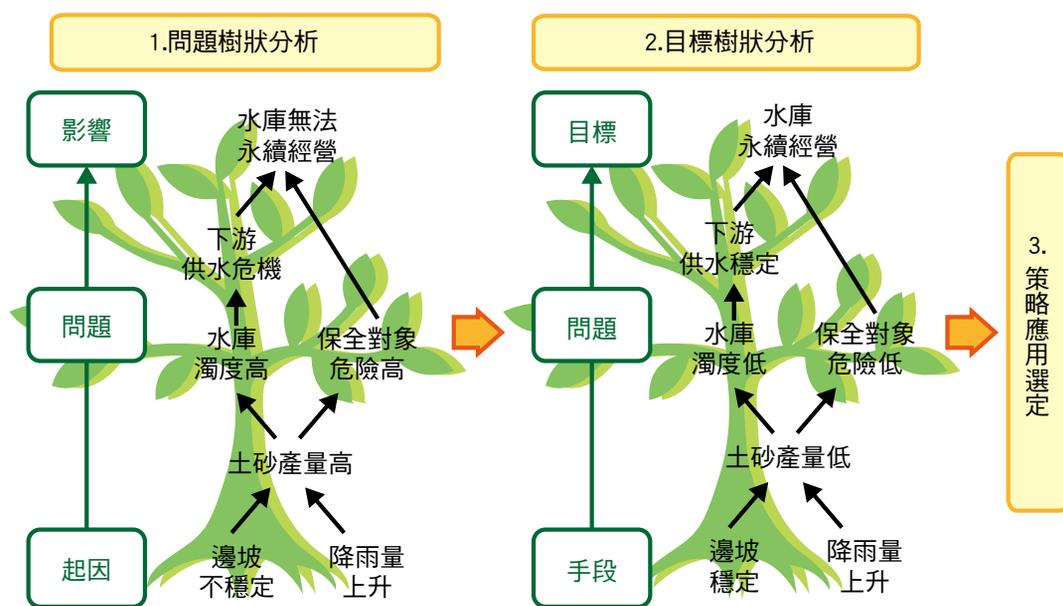


圖 1 邏輯框架法操作範例示意圖

資料來源：經濟部，民國 98 ~ 100 年，淡水河流域整體治理規劃

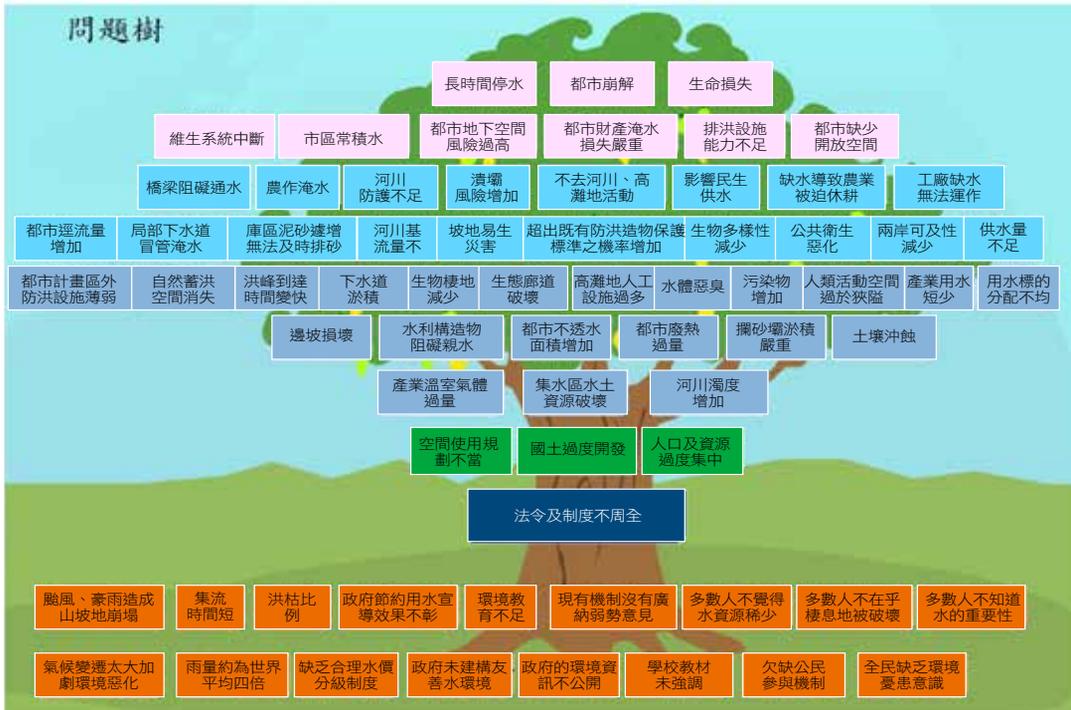


圖 2 淡水河流域整體治理公眾參與問題樹共識示意圖

資料來源：經濟部，民國 98 ~ 100 年，淡水河流域整體治理規劃

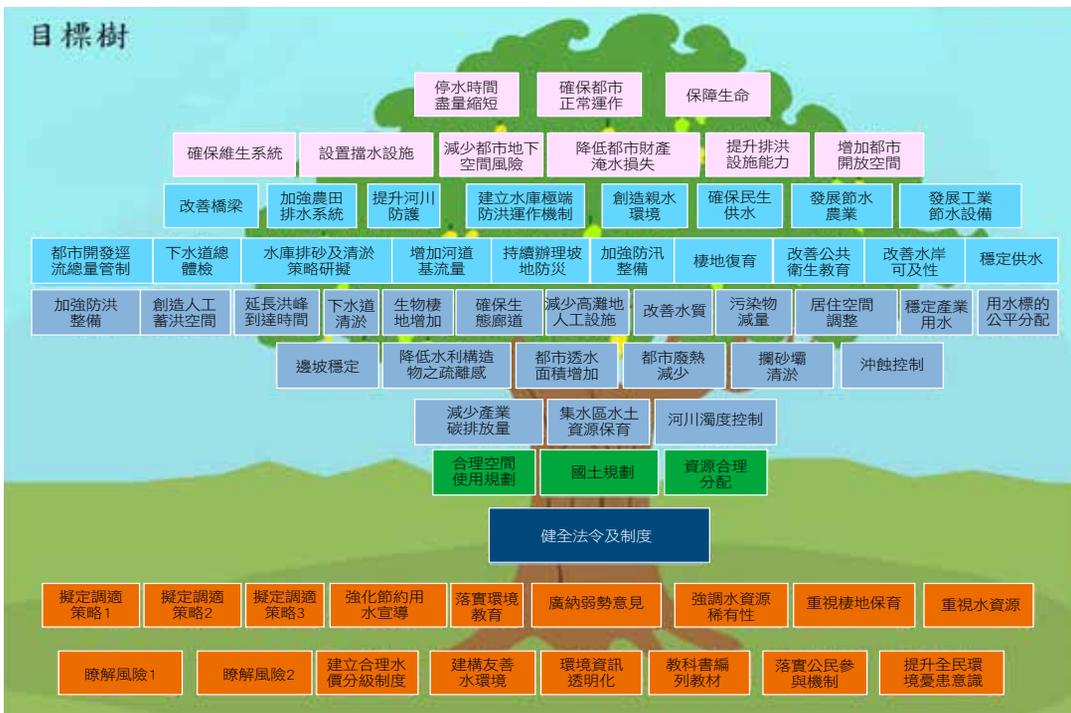


圖 3 淡水河流域整體治理公眾參與目標樹共識示意圖

資料來源：經濟部，民國 98 ~ 100 年，淡水河流域整體治理規劃

依據前述各項議題剖析後，並考慮政府整體政策推動方向，在建構淡水河為美好的公民大河之願景下，從友善自然水環境、珍惜利用水資源、有備無患防救災、公眾參與定決策等面向闡述該願景。

（一）友善自然水環境

無論是都市或鄉村，友善的水環境使人感受舒適、心情平靜；友善的水環境使人願意親近水、學習認識河川及自然環境並認識水資源的可貴及河川的力量；友善的水環境使生物得以棲息，避免朝向毀滅發展並使永續成為可能。但友善的水環境基本要求是水質良好，無有害廢棄物且水生或濱水生物豐富多樣。

（二）珍惜利用水資源

水是生活必需品，是產業發展的必要工具，也是環境保育的重要角色。淡水河的水資源利用不但以人的角度思考，更應兼顧公平正義、經濟發展及環境保育。政府的職責是提供適量的、優質的、穩定的生活用水給一般民眾使用以維持生活，並提供產業發展所需的水資源，但不能因此而犧牲環境保育所需用水，以維持生物多樣性方能永續。

（三）有備無患防救災

臺灣的都市發展、城鄉建設往往未考量環境的承載力，水利工程總是配合開發目標進行補救措施，衍生大量民眾生活於環境敏感地區，受災風險高，且減災工程施行困難度高、花費大量經費但保護程度低，或消耗大量資（能）源造成環境無法永續等問題。因此，政府之職責應能使民眾免於恐懼，災害不可能完全免除，無論是山區的坡地災害、平地的淹水災害或是旱災，若能教育民眾事先防備，遇事則不會驚

慌恐懼，並能將損失降低。

（四）公眾參與定決策

「公眾參與」本身就是一個解決複雜問題的重要態度展現，尤其是關乎到許多類別人群的相互利害關係，而技術工具不能充分發揮其客觀效果時，「公眾參與」就可成為不同利益關係群體間的互動與溝通平臺，對於問題的解決提供了化解僵局的一個重要機會。

二、流域跨域治理之建議

依據前述願景共識凝聚後，可以體會現有流域治理系統架構尚有不足以因應願景實踐策略之處。因此，針對後續決策支援系統不足之關鍵處，提出以下建議。

（一）成立淡水河治理專責機構

淡水河流域整體治理事涉中央與地方諸多權責機關，應及早建立相關運作機制。該整合協調機制使各部門間的工作有共同目標，並釐清與規範各部門間的互動及因果關係，避免產生阻礙工作推展之衝突及矛盾。

建議由行政院成立部會層級的「流域委員會」，由部長層級來擬定流域管理的大方向，再交由署長層級的單位每 2 到 3 個月召開政策會議、局長層級單位則每月開會，以「協調」為主。建議淡水河流域管理委員會之組織架構如圖 4，其運作模式如圖 5。

（二）依據淡水河流域國土容受力（註 9），提出不同情境之總體調適策略

淡水河流域生活人口已超過 800 萬人，對於土地、資源利用都是沉重的負擔。建議依據淡水河流域國土容受力，進行不同情境模擬（註 10），儘早展開空間調適規劃。



具體作法可包括：配合水利主管機關治水計畫等，研擬土地使用計畫、土地使用管制及開發方式，若有跨縣市總合治水需求，也得研訂流域、嚴重地層下陷地區等功能性特定區域計畫；將災害潛勢資料與現有「國土資訊系統資料倉儲及網路服務平臺」圖資進行整合套疊，並建立「全國災害潛勢地區分布地圖」。

最重要的是，目前對於淡水河流域可容受居住人口、資源供應限制、糧食生產產率及自給率等，並無機關可以做決策。使得淡水河流域國土治理並未考量不同情境模擬之對策，提出淡水河流域之水環境國土容受力，作為國土空間跨域治理之參考。

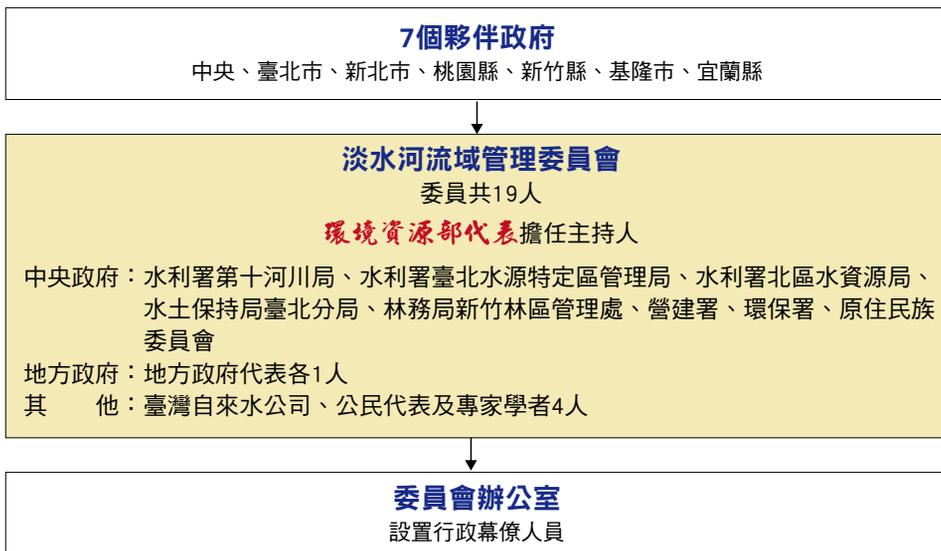


圖 4 淡水河流域管理委員會組織建議架構圖

資料來源：經濟部，民國 98 ~ 100 年，淡水河流域整體治理規劃

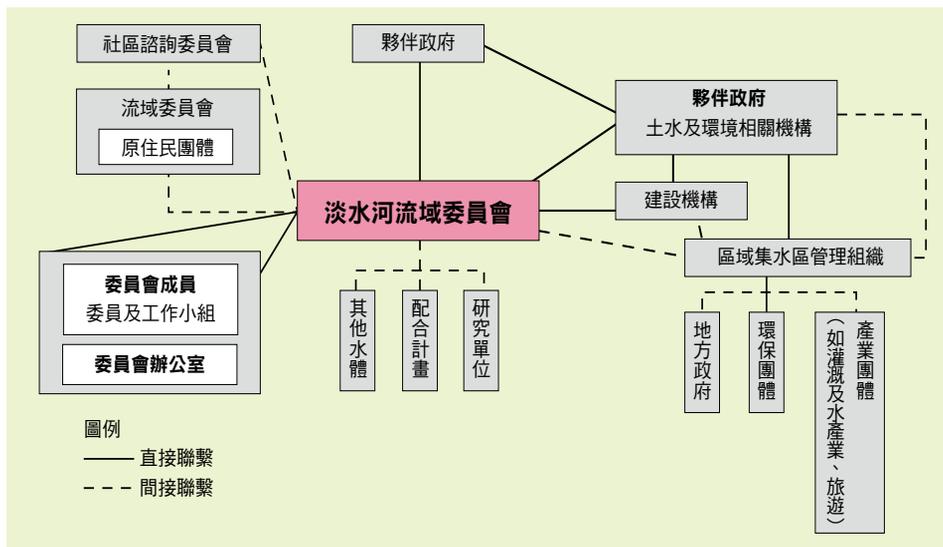


圖 5 淡水河流域管理委員會建議運作方式

資料來源：經濟部，民國 98 ~ 100 年，淡水河流域整體治理規劃

附註

- 註 1：「流域整體治理綱要計畫」每四年須擬定「流域整體經理實施計畫」據以執行，執行完成須進行執行檢討。
- 註 2：《水利法》第三章水權第 18 條：用水標的之順序如下：1、家用及公共給水；2、農業用水；3、水力用水；4、工業用水；5、水運；6、其他用途，前項順序，主管機關對於某一水道，或政府劃定之工業區，得酌量實際情形，報請中央主管機關核准變更之。
- 註 3：根據經濟部水資源統一規劃委員會 1992 年數位化資料及環保署 2004 年 SPOT 衛星影像資料比對。
- 註 4：根據北區水資源局 1996 年航攝影像及水利署 2004 年航測影像比對。
- 註 5：根據「山坡地土地可利用限度分類標準」規定，坡度指一坵塊土地之平均傾斜比，以百分比表示之，其分級如下：六級坡為坡度超過 55%。五級坡為坡度超過 40% 至 55%。四級坡為坡度超過 30% 至 40%。三級坡為坡度超過 15% 至 30%。二級坡為坡度超過 5% 至 15%。一級坡為坡度 5% 以下。
- 註 6：IPCC（聯合國政府間氣候變遷委員會 Intergovernmental Panel on Climate Change）預估全球到 21 世紀末將增溫 1.8 ~ 4°C，並指出氣候暖化、海平面上升與各地氣候改變，將可能造成熱浪、乾旱、極端暴風雨、颶風等災難性天氣頻繁出現，更將造成水資源平衡供應困難、洪災頻繁、海岸保護困難、各地國土流失、生態系統受威脅、農林漁牧生產受干擾等問題。
- 註 7：包括既有工業用水及開發中工業用地需水量。
- 註 8：利益相關者包括：風險承擔者（Who is at risk）、承擔與支付資源者（Who is paying）、負責者（Who is in charge）。
- 註 9：國土容受力：由自然資源供給以及人類需求的角度出發，探討某一特定地區能夠承載的人口規模以及都市發展程度，其計算方式可簡單表示為土地分之人（人／土地），指單位土地面積所能承載的人口規模。
- 註 10：不同情境條件變數可包括：可考量不同居住人口、不同降雨強度。

參考文獻

1. 臺灣省水利局。1964。淡水河防洪治本計畫書。
2. 經濟部水利署北區水資源局。1996。臺北防洪整體檢討計畫（一）。
3. 臺灣省水利局。1996。新店溪中上游治理基本計畫。
4. 經濟部水利署北區水資源局。1997。臺北防洪整體檢討計畫（二）。
5. 經濟部水資源統一規劃委員會。1970。臺北地區防洪計畫檢討報告。
6. 經濟部水利署北區水資源局。1998。臺北防洪整體檢討計畫（三）。
7. 經濟部水利署北區水資源局。1998。石門水庫集水區崩塌地及土地利用航測調查計畫整體報告書。
8. 監察院。2000。調查報告（案由：為調查有關國土保全總體檢）。
9. 經濟部。2003。基隆河整體治理計畫。
10. 經濟部水利署第十河川局。2004。淡水河流域跨河構造物及河道大斷面基樁埋設工作計畫測量成果報告書。
11. 經濟部水利署水利規劃試驗所。2004。臺灣現有防洪設施檢討評估及改進策略之探討。
12. 經濟部水利署水利規劃試驗所。2004。社子島地區防洪高保護設施整體評估計畫。
13. 內政部營建署。2005。石門水庫集水區土地利用整體規劃報告。
14. 經濟部水利署第十河川局。2005。淡水河系河川情勢調查。
15. 經濟部水利署水利規劃試驗所。2005。淡水河流域水資源調配利用調查規劃。
16. 經濟部水利署。2005。多元化水資源經營管理方案總報告。
17. 行政院環保署、農業委員會、內政部、經濟部、交通部、行政院原子能委員會。2005。環境資源部組織調整規劃報告修正稿（草案）。
18. 經濟部水利署。2006。石門水庫及其集水區整治計畫第一階段執行計畫。



19. 經濟部水利署。2006。基隆河整體治理計畫(前期計畫)結案報告。
20. 經濟部水利署第十河川局。2006。淡水河水系江子翠地區河防安全及河川生態棲地檢討規劃。
21. 經濟部水利署水利規劃試驗所。2007。河川廊道棲地改善復育技術及對策之研究。
22. 經濟部水利署水利規劃試驗所。2007。基隆河整體治理計畫後續追蹤及成效評估(1/3)。
23. 水利署水利規劃試驗所。2007。社子島地區防洪高保護設施整體評估計畫。
24. 經濟部水利署水利規劃試驗所。2007。翡翠及石門水庫共同用水調度機制規劃。
25. 行政院環境保護署。2007。淡水河系污整治後續實施方案第二期近程(97~100年)計畫。
26. 經濟部水利署北區水資源局。2008。石門水庫上游攔砂壩清淤方式可行性規劃。
27. 經濟部水利署。2008。重要河川流域管理政策與法規研訂(1/2)。
28. 經濟部水利署。2008。流域專責管理組織及其運作之規劃計畫。
29. 經濟部水利署。2008。水資源經理之備用水量與規劃階段供水基準研究報告。
30. 經濟部水利署。2008。2008年~2012年積極推動節約用水計畫。
31. 經濟部水利署。2008。石門水庫及其集水區整治計畫第二階段執行計畫。
32. 經濟部水利署第十河川局。2008。淡水河水系河川環境整體規劃。
33. 經濟部水利署第十河川局。2008。淡水河系河底淤泥分佈特性及再利用可行性研究。
34. 經濟部水利署第十河川局。2008。淡水河水系河川環境整體規劃(2/2)。
35. 經濟部水利署北區水資源局。2008。石門水庫集水區產砂量推估與數位式集水區綜合管理研究計畫。
36. 經濟部水利署臺北水源特定區管理局。2008。新店溪上游河川環境整體營造規劃計畫。
37. 經濟部水利署臺北水源特定區管理局。2008。臺北水源特定區保育實施計畫。
38. 臺北翡翠水庫管理局。2008。翡翠水庫泥沙運移特性解析與基本資料管理系統建置之研究(二)。
39. 黃金山。2009。「大臺北防洪講古」簡報。
40. 經濟部水利署。2009。五股疏左地區高保護及解除管制整體評估計畫。
41. 經濟部水利署。2009。臺北市士林區社子島開發對臺北地區防洪計畫之影響及其效益分析。
42. 經濟部水利署。2009。臺灣北部區域水資源經理基本計畫。
43. 經濟部水利署。2009。河川社群資源整合與智識網絡建構先期規劃。
44. 經濟部水利署北區水資源局。2009。石門水庫集水區泥沙推估與處置綜合評析計畫。
45. 行政院環境保護署。2009。淡水河系生態指標及生物指標分析。
46. 經濟部水利署。2010。水災災害防救策進計畫。
47. 行政院經濟建設委員會。2010。國土空間發展策略計畫。
48. 經濟部水利署。2013。淡水河流域整體治理綱要計畫(核定)。



整合中央補助型計畫資源， 提升公共建設效能

郭翦玉 國家發展委員會國土區域離島發展處處長
宋玉珍 國家發展委員會國土區域離島發展處專門委員

壹、前言

近年歐美先進國家出現政府巨額財政赤字及債務危機，影響全球經濟成長，我國亦面臨財政收入短缺及公共債務比率上揚，以致排擠公共建設編列額度，面對當前公共建設預算大幅限縮的情況下，地方政府財政狀況亦不佳，於是產生競相爭取中央經費補助的景況。為使中央與地方政府共同努力，達成強化公共建設經費資源的有效配置與運用，並以高效的公共建設帶動民間投資，促成地方整體建設與自主發展，國家發展委員會（以下簡稱國發會）乃積極謀求相關對策，以推動該等事務。

國發會職司政府公共建設計畫及預算審議之工作，在計畫審議過程中發現中央每年投入補助地方建設的經費極為龐大，以民國 102 年為例，中央對地方之計畫型補助款中，屬彙整式補助之重要公共建設計畫規模約計 500 餘億元，然而經費分配與運用方式，係分由各計畫補助單位各別規劃實施，建設零星分散甚或相互競合，無法達到公共建設加乘互補的整體建設效益，影響公共投資效能。因此，國發會在行政院 99 年核定的「國土空間發展策略計畫」中，有關空間治理具體策略即提出「各級政府預算與計畫之整合與分配」對策，透過「調整

預算及資源運用優先次序，鼓勵並優先補助跨部門、跨域之整合型公共建設計畫，以發揮資源運用最大效益。」同時，在審議相關公共建設計畫時，均籲請中央主管部會將跨域合作與資源整合納為計畫推動策略，俾能落實執行。

貳、中央補助計畫改進的關鍵課題

一、中央部會核定補助計畫過程未經協調整合，易造成建設零星分散

中央部會從部門業務主管角度進行補助計畫審核，審議過程中彼此對於相關補助建設計畫之地點及時程未經協調整合，計畫評核亦以單一部門效益為基準，缺乏整體效益評估，產生見樹不見林的缺點。因此，各部會的補助計畫資源無法作重點式集中投入與相互搭配，難以達成計畫型補助所應發揮的跨區域、效益涵蓋面廣泛的政策目標，甚或造成重複或競合的投資浪費。

二、地方提案缺乏地區整體規劃作為指導藍圖，建設難以帶動地區整體發展

中央計畫型補助款係採由下而上方式，由地方規劃、提案及執行，地方政府相關部門各自依據中央部會規範的計畫補助要點提案申



請，因缺乏地區整體計畫做為指引藍圖統合各部門提案，或因缺乏橫向整合協調，以致各部門建設常流於點狀或片段式建設，彼此缺乏配套連結或互補，以致建設無法發揮帶動地區整體發展之效能。

參、目標

- 一、有效統合中央及地方公共建設資源配置與運用，並以跨域加值之公共投資策略，提高政府財政效能，擴大公共建設加乘效果。
- 二、引導地方政府以跨域、跨部門合作模式推動重點地區整體建設，以設施資源共享、優勢互補策略，帶動城鄉特色化、自主化發展。

肆、計畫整合基本原則

有關中央補助計畫資源整合機制的建立，主要係以「整體規劃、統合資源、循序建設」的方式，促成中央及地方政府跨部門的橫向與縱向協調合作，在計畫提案、審議及執行各階段依循地區整體計畫作為指引，統合中央及地方預算資源循序共同投入，適時、適地、適性進行地區各項公共建設，使各項建設發揮相加相乘的效果，加速地區整體建設與發展。

一、以整體規劃引導地區整合式建設

未來地方建設將從空間、部門、時程、預算等四面向進行資源整合，透過地區整體規劃擬定地區整合型建設計畫，引導中央與地方、政府與民間之經費資源集中投入重點策略發展地區建設，以達成地區總合發展效益最大化為目標。

二、建立跨部門合作的公共決策模式

藉由中央補助計畫資源整合平臺的運作，促

成中央部會間、中央與地方政府，乃至地方政府內各部門間相互對話與協調合作，透過跨部門共同規劃及審議地區整合型建設計畫，議定各相關部門計畫資源投入的優先次序，此一新的跨部門合作公共決策模式，將使中央補助經費資源的配置更具效率，由過去關注於單一部門建設效益轉向地區整體發展與競爭力的提升。

三、尊重各部會預算分配之主體性，保持計畫彈性

鑒於各補助計畫中央主管部會依其部門政策重點均訂有相關專業特定要求與細部作業規範，且受年度預算所限，經整合平臺議決列入優先實施之地區整合型建設計畫，後續地方政府仍應循程序申請補助，由中央主管部會審查及核配年度補助經費。因此，整合型建設計畫規劃時應預留各分項計畫間的彈性調整空間，執行過程中並作滾動式檢討修正。

伍、具體作法

一、整合平臺之組成架構（如圖 1）

鑒於城鎮地區、鄉村地區與原住民地區之經濟、社會發展之差異與特性，相關公共建設之規劃實施與資源整合面向有所不同，因此中央補助計畫之資源整合及相關地區整合型建設計畫的審議與協調，依其計畫實施範圍分由城鎮（都市計畫地區）、鄉村（非都市計畫地區）及原民（原住民鄉鎮）地區等三大平臺分別推動，並由內政部、農委會及原民會擔任平臺幕僚整合工作。地方政府依此原則將整合型建設計畫提交各該平臺進行協商審議。

二、計畫資源整合作業流程

計畫資源整合之作業流程分為二階段進

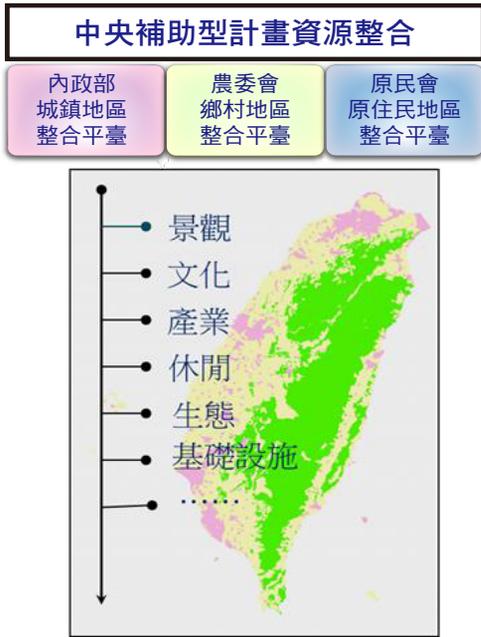


圖 1 中央補助計畫整合平臺架構圖

資料來源：國家發展委員會資料

行，第一階段為地區整合型建設計畫核定，第二階段為分項補助計畫之經費核定及執行，相關作業程序說明如下（如圖 2）：

（一）第一階段：地區整合型建設計畫核定

1、步驟 1：由直轄市及縣（市）政府以鄉鎮（或跨鄉鎮）為範圍進行整體規劃，據以選定重點策略發展地區，並擬訂該地區整合型建設計畫（年期原則以 4 年為限）。

（1）步驟 1-1：中央部會從部門主管角度，提供當前或未來 4 年之建設重點及地區，送交地方政府作為規劃參考。

（2）步驟 1-2：地方政府若有需要，由內政部運用城鎮風貌計畫經費補助辦理規劃。

（3）步驟 1-3：地區整合建設計畫提出前，直轄市或縣（市）政府相關局處配合成立推動小組，由副首長以上層級擔

任召集人，整合協調跨局處業務及分工事項。

2、步驟 2：每一縣市每年度以推動 3 個地區整合型建設計畫為原則，直轄市及縣（市）政府視計畫範圍，分別向中央資源整合平臺之幕僚機關（內政部、農委會或原民會）提送計畫。

3、步驟 3：召開中央資源整合平臺會議，審議地區整合型建設計畫。

（1）步驟 3-1：由整合平臺幕僚機關先作書面審查，計畫應符合相關程序要件（詳步驟 1-3）及內容要件（詳計畫主軸及規劃重點），符合者，送相關部會；不符合者退件。

（2）步驟 3-2：整合平臺召開會議，由相關部會共同審查，地方政府應列席報告，議決通過計畫清單及優先順序。

4、步驟 4：平臺幕僚機關將整合平臺審議通過之地區整合型建設示範計畫，陳報行政院。

5、步驟 5：行政院交國發會會商審議後核定計畫。

6、步驟 6：平臺幕僚機關將核定計畫送交相關中央部會錄案，中央部會應將該計畫列為後續年度優先補助之計畫。

（二）第二階段：分項補助計畫經費核定及執行

1、步驟 1：地方政府依據行政院核定之地區整合型建設計畫，就其中需中央補助之分項計畫，依程序申請中央部會審查，經獲核定年度經費補助後據以實施。

2、步驟 2：地方政府應定期向整合平臺提出整合型建設計畫執行情形報告，並視需要檢討調整計畫。

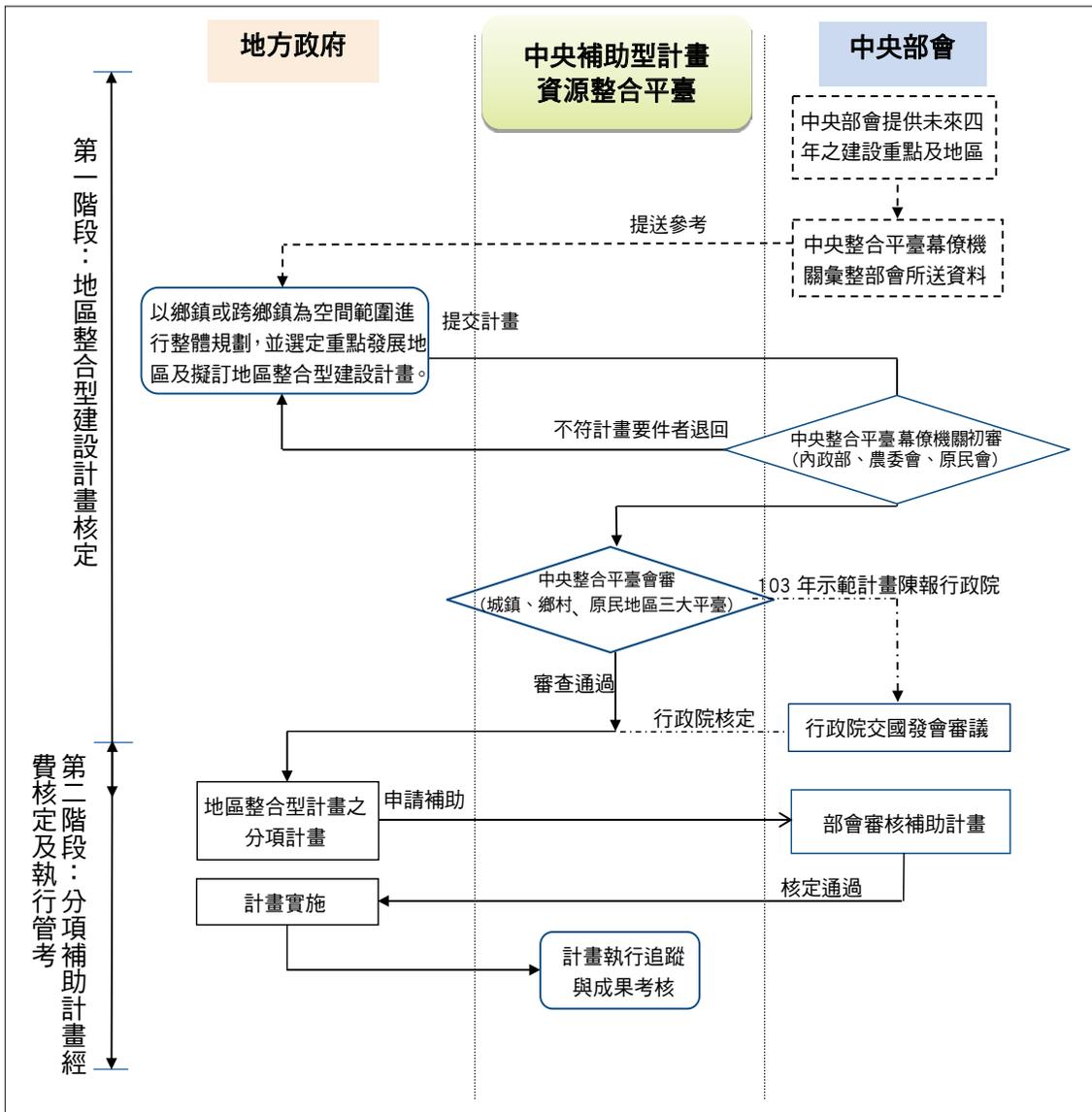


圖 2 計畫資源整合作業流程圖

資料來源：國家發展委員會資料

二、整合型建設之計畫主軸及規劃重點

(一) 計畫主軸

地方政府依循鄉鎮（或跨鄉鎮）地區整體規劃之地區產業及空間發展藍圖（如圖 3），擇定重點發展地區，就該地區特色產業發展、因應氣候變遷之環境調適、綠色基礎設施建構等面向，

擬定地區整合型建設計畫，計畫以達成地區總合經濟、環境與社會效益最大化為目標。

(二) 規劃重點

1、整合串聯各部門建設，強化功能互補與加乘效果

整合型建設在規劃與實施過程應進行地區



圖 3 地區整合型建設示意圖：以彰化大城鄉經濟振興計畫為例

資料來源：國家發展委員會資料

內及周邊之相關計畫資源盤點與整合工作，所稱計畫資源包含中央自辦、地方自辦以及中央補助地方辦理等三類軟硬體計畫，經由系統性的規劃導引地方發展圈進行整合式建設，統合各項部門計畫內容、推動時程及先後次序、執行單位分工等。

2、訂定計畫總體目標及績效指標

整合型建設計畫應具有誘發地區產業發展、整體環境改善之總體效益，並應訂定相關具體績效指標 (KPI)，以之作為計畫評核基準，以及各部門計畫滾動式檢討修正之指引。

3、進行跨域增值公共建設財務規劃

整合型建設計畫除強調建設總合效益極大化之外，也強調財務效益的同步提升，應以「跨域增值」進行靈活創新的財務策略規劃，將公共建設與周邊環境、土地、活動等結合，透過

「結合土地開發模式」、「建立使用者及受益者付費機制」、「以異業結盟方式推動公私合作、共創投資收益」等方式因勢利導，使建設外溢效果內部化與資本化，提高計畫自償性，減輕政府財政負擔。

陸、目前推動情形

本案相關中央補助計畫之資源整合平臺係自 102 年啟動，分由內政部「城鎮風貌型塑整體計畫」、農委會「農村再生整體計畫」、原民會「原住民族經濟產業發展計畫」為基礎加以推動，初期以提供地方政府相關先期規劃經費補助，選定重點示範地區進行整合式規劃，規劃過程並加強進行相關專業規劃輔導及跨部會協商工作，後續俟地區整體規劃完成並經平臺之各部會會審協商定案後，將陳報行政院核定後作為示範推動，並逐步擴大辦理。

農村再生—農村的幸福進行曲

施美琴 行政院農業委員會水土保持局正工程司
 羅光傑 行政院農業委員會水土保持局副工程司
 陳明賢 行政院農業委員會水土保持局建設組科長

壹、政策背景

農業是我國的根基，而農村則是孕育農業與農民的搖籃，然而在 20 世紀初之都市化風潮及工商蓬勃發展趨勢下，人口大量往都市集中，造成農村人口外移嚴重，居住之高齡者相對較多，造成農村發展相對落後，又因過去政府較少投入農村人文營造等軟體建設，導致農村生活及文化特色逐漸喪失。

鑑於臺灣農村長期缺乏有計畫及系統性來協助整體發展，行政院農業委員會（以下簡稱農委會）爰自民國 97 年起擬訂農村再生條例，並於 99 年公告施行，農村發展才得以有法源基礎，繼而全面推動農村活化再生事項。

貳、農村再生政策基本方針

為整體促進農村永續發展及活化再生，打造「活力、健康、幸福」的希望農村，特訂定基本方針，以指導農村再生相關計畫之規劃與實施。

一、活力農村

（一）農村再生，先做培根

優先推動啟發居民心靈革命與社區活化再生的培根工作，引領社區居民感觸農村特有的自然資源與人文價值，喚起對家鄉的熱愛，激

發築夢活力，自主思考多元創新的發展方向。

（二）強化農村人力培育

鼓勵青年返鄉，並導入農村人力培育體系，激發社區內部各種創意發想、經驗傳承、交流與合作，整體提升農村自主發展與永續經營的軟實力。

（三）提升生活尊嚴

以人為本，加強弱勢農村基礎建設及整體環境改善，營造適居安全之生活空間，積極維護農業發展環境，提高農業發展競爭力，讓生活在農村這塊土地上的社區居民得以安身立命，快意生活。

二、健康農村

（一）發展綠色產業

結合農村核心產業、在地文化與生態景觀等資源特性，活用農村多樣而豐富的動靜風貌與四季變化魅力，推展符合永續概念之優勢產業鏈，活絡農村經濟發展。

（二）人與土地和諧共生

引導合理利用並採取對環境友善之土地經營方式，在與自然生態和諧共生的理念下，加速農村水與綠空間環境復育，保護農村重要生態資源，建構多元化農村生態系。

（三）低碳社區建設

促進資源的永續循環利用，開發或應用適合農村風土環境條件之節省能源與資源再利用技術，實施具有效率性與功能性之低碳社區建設，同時滿足基本生活需求。

三、幸福農村

（一）加強人文關懷

配合人文關懷，主動提供質量適宜的公共設施建設與生活輔導，並結合社區與各界力量，導入合宜的社會照護服務與措施，營造舒適與溫馨的農村生活。

（二）活化人文資產

引導社區尋找並保存農村逐漸消失的在地智慧、文化資產與傳統技藝等，形塑並宣揚農村人地景的文化價值，進而活化運用，推動多元文化產業，落實農村文化財永續保存、傳承與創新。

（三）全民認同與共享農村價值

有效利用農村自然環境、產業活動、傳統文化等魅力，推展各類農村體驗學習與城鄉交流，促進國人對農村價值的重新認識與關懷，帶動居民榮耀感和促進農村活化。

參、農村再生整體推動機制與發展重點

一、建構農村再生相關法令與制度

鑑於農村活化再生推動事項廣泛，農委會為落實農村再生條例，已陸續建構農村再生相關法令與制度，包括：制訂《農村再生計畫審核及監督執行辦法》等 7 個子法規及方針發布施行，訂定《年度農村再生執行計畫作業注意

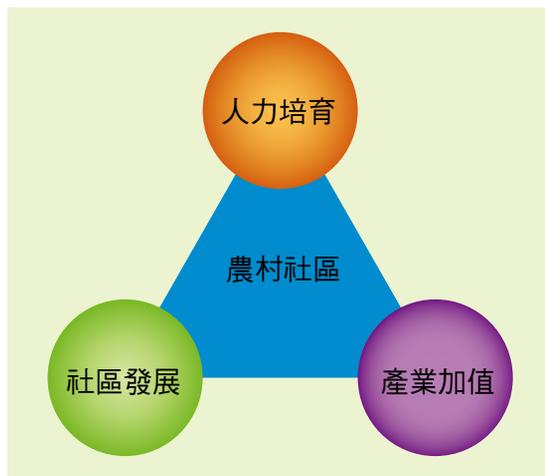


圖 1 農村再生三大發展構面

資料來源：本研究繪製

事項》等 12 項行政規則，並會商相關部會配合修正《非都市土地使用管制規則》等 5 項部會法規，以健全農村再生推動體制，奠定農村永續發展基磐，並據以積極推動「農村人力培育」、「農村社區發展」及「農村產業加值」等三大發展構面（如圖 1）。

二、深化農村人力培育

人的再生是希望所在，只有喚起對家鄉的熱愛、親身參與，才能打造自己的家園，農村也才能真正的再生。而透過參與農村再生之個人，生活方式之改變、生命價值之再確定，這樣的心靈革命已經全面展開。

（一）培根訓練，在地深耕

農村之根本在於人，因此農村再生條例特別明訂，農村社區提送農村再生計畫前須經培根訓練，藉由四階段的訓練課程，讓農村居民瞭解農村社區需要，當居民意識提高之後，才能研提各項對農村社區有助益的軟硬體建設項目，避免少數人的意見主導社區之發展。



農委會培根計畫透過深入社區，讓不同之意見與想法，可以經由彈性上課引起興趣，循循善誘，隨時檢討、累積社區之經驗，培植在地人才，凝聚眾人共識，並協助村民找回社區的生命力與價值，進而帶動社區有計畫、有目標、共同討論研擬農村社區之願景構想，並提出農村再生計畫，由政府提供資源予以協助。目前全國共有 4,232 個農村社區，至 103 年 9 月，參加培根訓練計畫共 2,198 社區，142,313 人。各階段培根訓練的目的與時數如圖 2。

(二) 永續陪伴，關懷不息

農村再生計畫係農村社區之願景計畫，為持續協助農村社區逐步落實各項農村再生工作，並因應在地發展特色所需之跨領域專業諮詢及技術輔導等需求，農委會特導入永續陪伴機制，配合農村再生計畫之各年度執行重點，適時引入各領域專家深入農村社區，提供相對

應之診斷、陪伴與輔導，以持續提升農村社區之規劃、建設、領導、永續經營等人才知能與經驗（如圖 3）。

三、活化農村社區發展

(一) 推動農村再生計畫，讓農村的幸福更完整

幸福農村的夢想必須實踐，而農村再生計畫即是一項為農村社區量身打造的幸福計畫，以完成培根訓練後的農村社區為主體，採尊重居民意願、切合在地需求的原則循序推動，打破單一部門領域的藩籬，以推動農村整體發展的創新觀點，支持營造農村在地幸福所需之各項農村社區整體環境改善、公共設施建設、產業活化、文化保存與活化及生態保育等執行計畫，並循序務實的改進各項農村發展問題，以系統性來協助農村活化再生。截至 103 年 9 月，全國已有 474 個社區自主提出農村再生計畫（如圖 4）。

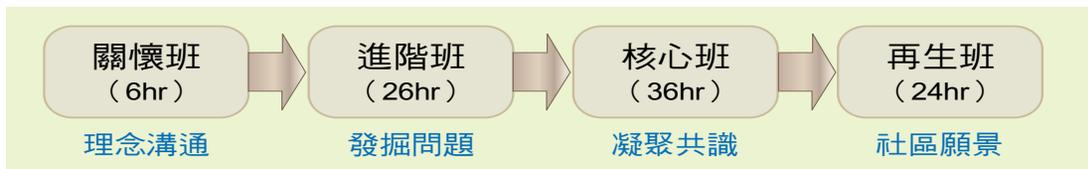


圖 2 各階段培根訓練的目的與時數

資料來源：本研究繪製



圖 3 開心參與農村問題討論的社區居民

資料來源：本研究提供

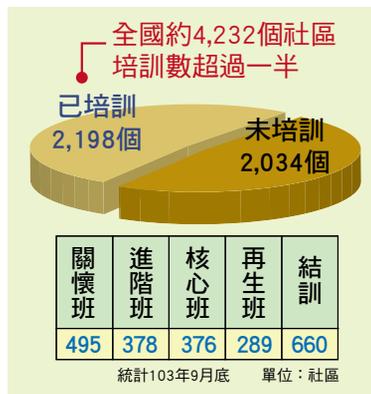


圖 4 培根訓練辦理情形

資料來源：本研究繪製

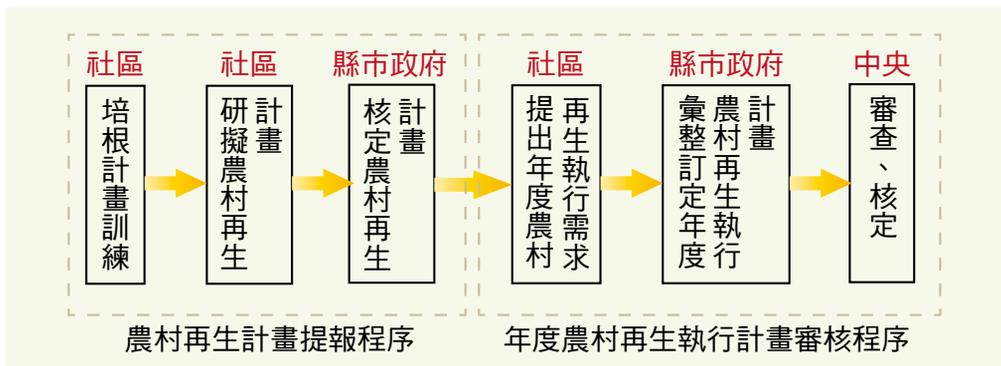


圖 5 農村再生計畫執行作業程序

資料來源：本研究繪製

正因農村再生計畫能夠尊重在地人的想法、農村的價值，且涵蓋大家共同追求的重要方向，迄今已成功吸引許多農村社區發揮獨特的創意與活力，自主發展出不同風貌的農村幸福進行曲，農村再生計畫執行作業程序如圖 5。

農村再生各項建設，堅持由農村社區居民當家作主、「由下而上」政策執行理念，並強調軟體建設應先於硬體，將引導社區重視自己的文化與資源列為最優先工作，改變重硬體輕軟體之舊思維。目前農村再生基金支用軟體經費部分包括僱工購料、產業活化、文化保存與活化、生態保育等比例占 64%，硬體農村建設工程包括基礎生產條件及生活環境改善、窳陋空間改善等占 36%，顯現農村社區經由培根計畫培訓後，均能自主思考整體發展需要，兼顧軟硬體建設。

（二）鼓勵居民參與，推動農村生活美學

除了持續投入農村再生計畫各項軟硬體建設外，農委會創辦農村窳陋空間改善競賽，鼓勵在地居民優先將農村社區內髒、亂、臭之窳陋空間找出來，透過僱工購料方式讓社區居民共同參與，將這些長年破敗荒廢、使居民間互動更加疏離冷漠，甚至成為衛生及治安死角的

空間環境進行自主整理，並納入社區產業、文化、生態、美學上的原始風貌特色。透過美學環境營造的過程，不僅環境整理乾淨了，人心也相互串連起來，也增加了在地居民對於自己社區土地與居民間的關懷，逐漸改變在地居民的「心境」，達成小花效應，成為社區永續發展的正向動能，目前累計有 678 個社區參與。

四、推動農村產業加值

產業是農村發展的生命力，也是農村再生最重要的一環，農委會自 102 年度起，積極於農村再生培根計畫及農村再生計畫中強化產業輔導機制，協助在地產業發展。此外，為更積極的協助農村社區延伸或創造產業價值鏈，更藉由跨域合作總平臺之成立與運作，結合各方專業與資源共同投入，以推動農村產業升級與多元加值發展，目前已累計輔導 398 個社區。

（一）培根訓練導入產業課程

藉由產業相關課程，如產業調查與盤點、產業優弱勢分析、產業特色發掘、產業發展願景等培訓，引導社區居民思考發覺在地特色及產業發展方向，結合實作課程及行動工作坊實際操作、累積經驗。



（二）農村再生計畫協助產業發展

輔導農村再生社區逐年提報各類型執行計畫，優先協助發展農產加工品、在地風味美食、品牌行銷、農村體驗活動、產業行銷活動等，並培育在地產業人才及組織運作、改善產業發展條件與環境，發展兼具生活文化、生態環境、生產技術及農村旅遊之多元化農村社區產業。

（三）推動農村再生產業跨域合作示範計畫

主動結合相關部會、地方政府、農民團體、大專院校或其他非政府部門等各機關單位，以農村社區既有農產業為根基，評估農村社區產業多元發展之特性與潛力，強化跨域資源合作機制，協同公私部門力量導入產業技術輔導及跨部門資源，以發揮特色化、整體化、加值化效益。

肆、感動案例分享

農村再生條例通過至今已歷經 4 年，推動迄今已有許多具體成效和社區案例，這些案例都真實的呈現出農村再生的理念與精神。

一、人心的轉變是夢想起飛的關鍵

過去花蓮縣壽豐鄉水璉社區居民就業機會少，社區到處都是斷垣殘壁荒廢破敗房子。在農村再生的觸發下，為心靈與生活找到了新的

目標與寄託，運用在地許多的漂流木素材發揮創意，展現了令人驚嘆的手作工藝，創造極具文化特色之生活空間，甚至還能為其他地方提供工藝服務（如圖 6）！

二、福爾摩沙上的農村美學—讓百年埤塘風華再現

苗栗縣三灣鄉北埔社區居民共同的童年記憶就是在大荒埔埤玩樂、戲水，帶著牛在草地嬉鬧，在埤塘裡追逐。但曾幾何時，埤塘乾涸了，被填埋了，失去了原有的農村風貌。參與農村再生後，全村人都動起來，不分彼此，只有一個目標，就是努力地將它回復原有風貌，最後在農村再生的協助和社區的共同努力下，不僅恢復了古時的埤塘，動植物也都回來了，現在已成為綠意盎然、鳥語花香的生態埤塘秘境（如圖 7）。

三、傳承在地產業文化與客家民族精神

「做酸酸，呷甜甜」是雲林縣大埤鄉西鎮社區早年最道地的滋味，在居民眼中，酸菜桶就是一座座生財的黃金窟，卻隨著時空環境變遷而停歇、荒廢。在農村再生的協助下，社區居民保留酸菜產業的過往歲月，讓昔日風光再現眼前，讓下一代永遠知道這特殊的在地文化與勞動精神（如圖 8）。



圖 6 社區居民運用在地素材—漂流木，讓破敗的鬼屋搖身一變為極具部落工藝文化之特色空間

資料來源：本研究提供



圖 7 原先雜草叢生、人煙罕至的埤塘重新成為人們喜愛的三聯埤

資料來源：本研究提供



圖 8 社區居民動起來，一起將荒廢的酸菜桶與環境重新整理深具文化教育意義的社區空間

資料來源：本研究提供



小林煎餅

麥之鄉麥芽糖

女兒紅婚宴會館

圖 9 媒合優質的農村社區產品與食品及餐飲企業結合，打開農村產業行銷通路，改善居民所得並創造就業機會

資料來源：本研究提供

四、加值行銷麥之鄉麥芽糖產業

臺中市大雅區是臺灣產麥最大之地區，其中又以員林社區最多，故稱麥之鄉。員林社區以古法提煉香醇美味之麥芽糖，雖健康美味，但缺乏銷售通路而難以發展，經農村再生之媒合與協助，乃與小林煎餅企業合作發展煎餅與麥芽糖組合產品，行銷國內外；並利用麥芽糖健康單糖之特性，與潮港城企業—女兒紅婚宴會館結合，將麥芽糖入婚宴菜色，成功打開行銷通路，不但提高居民收益，也吸引更多居民

投入發展（如圖 9）。

伍、結語

農村產業具多元發展特性，唯有透過人、土地與產業發展的整體性考量與規劃，並持續推動農村再生跨域合作，協同公私部門力量共同推動落實，才能因應在地資源特性與快速變遷的產業環境，跳脫既有框架積極協助在地生存與永續經營，實質協助農村再生發展，打造富饒的幸福農村。

城鎮風貌跨域整合計畫

曾大仁 內政部營建署署長
陳興隆 內政部營建署都計組組長

壹、前言

我國城鄉風貌改造之推動，源自於 1997 年「創造臺灣城鄉風貌改造運動」，以創造具有「文化・綠意・美質」的新家園為總目標，希望建立一個「與環境共生」、安全、舒適、富優美景觀、符合人性尺度、有獨特文化風格又充滿無限生機的生活環境。

1999 年因國內適逢亞洲金融風暴，為了擴大國內需求並且刺激景氣攀升，行政院經濟建設委員會（國家發展委員會前身，以下簡稱經建會）研擬「擴大國內需求方案」，由內政部負責推動「創造城鄉新風貌計畫」，針對景觀道路、公園綠地、商店街、人行徒步區、廣告物、攤販管理及河岸綠化美化等進行環境改善，試行階段因獲得相當成效，2001 年內政部進一步將城鄉風貌列入中程建設計畫推動，迄今已推行 3 期 4 年計畫，10 餘年來不斷地擴展城鄉空間整體發展政策內涵之深度與廣度，並鼓勵各地方依據其城鄉特質，扣合當今世界先進國家所追求生態、文化與永續發展等潮流，多元詮釋與反應自我城鄉風貌改造願景與作為，並具體實踐在公園綠地系統、公共開放空間系統、閒置空間活化再利用、都市生態水岸及城鄉鄰里生活空間之改造上，已完成許多膾炙人口的

建設成果，例如愛河水岸環境改善、宜蘭河濱公園、老街溪改造等。

近年來國際間在區域發展及空間治理經驗上，為提升城市競爭力，紛紛提出跨域整合或跨域治理之推動策略，經建會在國土空間治理上也提出跨行政區界的合作發展模式，於北、中、南、東、離島成立區域合作平臺，讓地方首長針對區域議題有一個平臺可進行溝通對話，彼此分工合作來強化區域競爭力，並帶動地方發展，另一方面，為利中央在空間治理分工的運作能有整合協調之功能與角色，亦提出在都市計畫地區由內政部負責，在非都市土地部分則由行政院農業委員會負責，在原住民地區則由原住民族委員會負責，透過各該地區整體發展計畫，引導目前分散在各部會的計畫型補助資源，在特定時間、空間下，進行整合投資，以發揮計畫投資綜效。

配合經建會推動空間跨域治理構想，內政部自 2013 年起也調整城鄉風貌推動模式，有別於過去單點式、小而美，單一部門、單一計畫之推動方式，而是朝向城鎮空間跨域整合方式，未來將透過「城鎮風貌型塑整體計畫」，來引導與城鎮風貌營造相關之公共建設計畫及軟體配套措施，未來除發揮中央計畫投資綜效外，也希望結合中央各部會及地方資源帶動城鎮之整體發展（如圖 1）。



圖 1 城鄉風貌計畫推動歷程

資料來源：本研究繪製

貳、城鎮風貌跨域合作

城鄉風貌政策過去 10 年在創造具有「文化・綠意・美質」的新家園之政策目標下，秉持競爭、創新、參與及學習的政策精神，透過中央與地方合作、景觀專業團隊及社區民眾之培力參與，採取小而美、小地方好場所，以相對較少的經費，一步步改善國內髒亂點，已發揮小兵立大功之效果；然而，面對下個 10 年，城鄉風貌政策除了面對全球化競爭及氣候變遷挑戰的外在環境挑戰外，對內也正面臨著人口高齡少子化問題、城鄉同質化發展惡性競爭以及財政緊縮公共建設支出逐年減少等發展困境，而面對充滿挑戰的未來，城鄉風貌正逐步進行轉型調整，導入跨域合作機制，針對跨縣市、跨鄉鎮之城鄉環境治理議題，透過整合平

臺進行不同領域專業之創造性對話，在既競爭又合作之機制下，重新省思未來城鄉風貌發展新的可能與機會，激發出具創意、多功能、跨域整合之行動方案，來實現自然環境保護及人居環境的營造兼顧的永續城鄉之願景。

目前推動中之「城鎮風貌型塑整體計畫」除深化過去以創造具有「文化・綠意・美質」的新家園，未來更將進一步透過跨域合作來達成以下要務：

一、提升計畫型補助資源的投資效率

各部會對地方政府的補助型計畫，過去因為欠缺橫向聯繫，以致整體投資效率無法彰顯；未來希望藉由城鎮風貌整體建設計畫來引導各部門建設計畫投入之時間、空間，擺脫過去地



方為爭取補助資源相互競爭，造成計畫過早投資或過度投資，城鎮同質性發展之情形，藉由跨域合作、部門對話提高計畫投資效益及凸顯城鎮在地特色風貌。

二、加強財務規劃，提升計畫投資自償能力

以往中央辦理之計畫型補助，因缺乏整合創造財務之機制，造成過去公共建設的推動長期倚賴政府以編列預算方式執行之現象，在未來政府面臨財政稅收減少、地方公共建設需求殷切之窘況，藉由整合規劃，將公共建設結合土地規劃、創新財源與計畫推動時程等作多面向之整合，有助激發地方創意，創造出政府與民間多元合作機制，共創中央與地方共生共榮之機會。

三、促進在地利基型產業發展

城鎮風貌改造除了結合相關部門建設計畫共同營造安全、舒適、移居之城鎮生活環境外，未來也希望透過公共建設的投入，帶動在地特色產業、文化創意產業及休閒旅遊相關微型產業的發展，促成地方發展的新動能。

參、城鎮風貌跨域整合推動原則及策略

一、推動原則

(一) 以城鎮空間整合規劃為原則

即透過城鎮整體規劃，通盤檢討過去年度各部會已經投入之相關公共建設計畫，並依未來城鎮空間發展構想及未來實際發展需求，提出主題型縫補或串聯建設計畫，推動主題如因應氣候變遷調適策略、整合綠色基礎建設、城

鎮街區風貌改造、觀光產業暨地區再發展等，提出整體改造願景及策略。

(二) 以整合各部會現行計畫型補助公共建設資源為原則

在城鎮整體規劃過程中，除提出未來城鎮整體發展願景目標外，對於各項未來投資建設計畫也應優先結合現有農村再生計畫等 21 項相關公共建設計畫，以彰顯計畫整合投資效益。

(三) 以具有自償性計畫優先為原則

城鎮風貌跨域整合建設計畫將採競爭方式，激勵地方政府配合跨域增值公共建設財務規劃方案之推動，進行計畫財務自償評估分析，並以計畫自償率高者、民間投資或具異業結合案件優先投資推動。

二、推動策略

(一) 成立跨域整合推動平臺

- 1、中央：由內政部邀集 10 個部會代表及各部會推薦之學者專家共同組成城鎮風貌跨域整合建設推動小組，負責有關城鎮跨域整合建設計畫之審查及分項建設計畫之部會分工協調與預算籌編事宜。
- 2、地方：由直轄市、縣（市）政府副首長以上層級組成跨局處整合建設計畫執行小組，負責跨域整合建設計畫之研擬、跨局處業務分工與執行。

(二) 協助地方辦理跨域整合規劃

鼓勵各直轄市、縣（市）政府從區域或城鎮整體發展角度，就各地區環境資源分布與空間發展條件，提出跨區域、跨部門、資源整合規劃及財務評估分析，務實的提出城鎮發展構想。

(三) 擴大跨域整合範疇

跨域整合計畫必須是對各地區環境資源分布與空間發展條件，作充分規劃分析，並優先整合中央現有 21 項建設計畫資源，提出城鎮發展有關之環境調適、綠色基盤、綠色休閒、友善空間及軟體配套行動，以提升城鎮生活、生產、生態及文化環境，帶動城鎮整體發展（如圖 2）。

(四) 建立跨域整合計畫之輔導協商機制

跨域整合重於不同部門及專業間之對話，故為提高部門間計畫合作之可行性，在城鎮跨域整體規劃過程中，有賴相關部會及學者專家充分參與、現地訪視，提供地區未來發展建議，

讓中央與地方能充分瞭解整合計畫之發展重點及未來應分擔之角色與工作。

(五) 加強財務規劃，提升計畫投資效益

藉由各部門建設計畫整合規劃之角度，將公共建設結合土地規劃、創新財源與計畫推動時程等作多面向之整合，有助激發地方創意，創造出政府與民間多元合作機制，共創中央與地方共生共榮之機會。

(六) 誘發在地特色產業，帶動地方經濟發展

推動城鎮整體環境改造的前提，並須是可促進可結合周邊之開放空間、文化、古蹟、或具地方特色及具國際競爭力之產業聚落，有助於促進在地產業、觀光及經濟發展者。

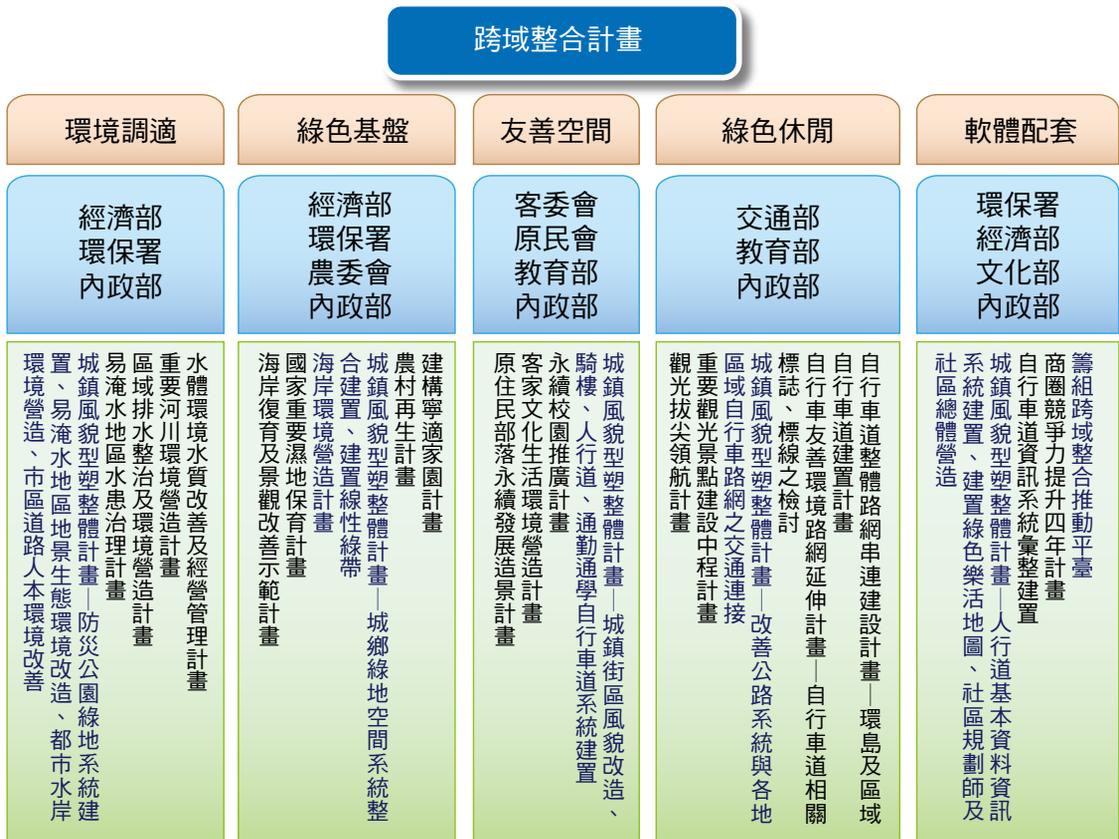


圖 2 城鎮風貌跨域整合計畫

資料來源：本研究繪製



（七）強化城鄉風貌入口網資訊平臺

強化城鄉風貌 E 化入口網之功能，作為跨域合作資訊分享平臺，以利機關間之資訊交流及快速掌握跨域整合計畫之推動進程，避免資源過早投資或不同部門間有重複投入之情形。

（八）鼓勵社區民眾及 NGO 參與後續營運管理

為利政府資本投資符合當地民眾需求及後續營運管理，在計畫整合協調過程中，應加強民眾或 NGO 參與，以凝聚社區意識，建立在地認同，並結合社區組織之力量認養維護公共開放空間，以維繫在地文化氛圍與生活美學。

伍、目前推動情形

一、計畫補助情形

依「城鎮風貌型塑整體計畫」分年推動期程，102 及 103 年為城鎮風貌跨域計畫之整合規劃期，主要辦理城鎮風貌跨域整合規劃作業及部門協商，截至目前為止，2 年期間共計核定補助 44 項整體規劃案，補助類型包括（如圖 3）：

（一）以鐵道、公路軸線，改造節點周邊環境及旅遊線串接。

（二）以水岸、海岸、山林生態廊道線狀地景修護或空間縫合。

（三）以宗教文化、民族文化及海洋文化據點周邊環境改造及文化創意產業發展。

（四）漁港、漁村聚落及離島環境改造。

（五）舊城改造及古鎮再生。

二、整合計畫推動之階段成果

有關「城鎮風貌型塑跨域整合建設計畫」，在歷經將近兩年時間，由各領域學者專家、各部會代表及地方政府與規劃團隊密集開會協商，並安排現地會勘瞭解地區發展現況及未來發展需要，各地方政府已逐漸掌握本期「城鎮風貌型塑整體計畫」之核心價值與操作方式。

為利後續實質建設之推展及有實際案例供其他地方政府學習觀摩，將自現有跨域整合規劃案件分三類處理，第一是整體規劃符合本期計畫政策方針者，將優先陳報行政院核定執行，第二是計畫具推動效益但尚未完成部門協商性及加值效益，將廣續輔導協商，第三是計畫整合推動效益不大者，將輔導地方政府另覓適當財源或自籌經費辦理。

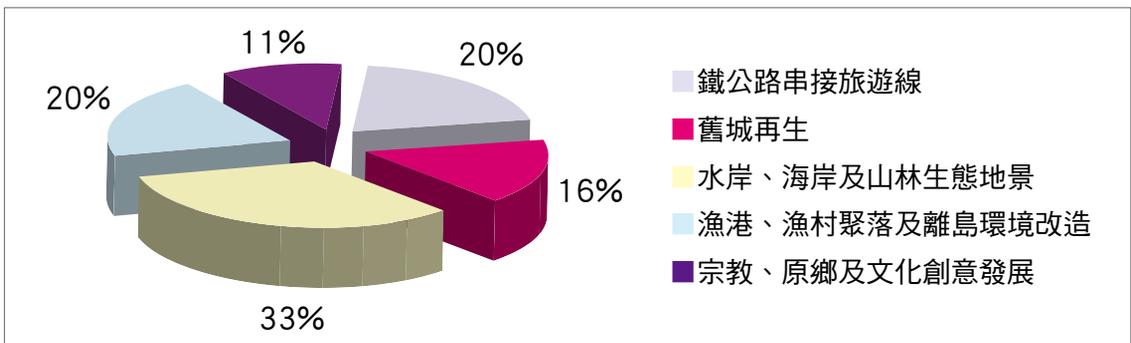


圖 3 城鎮風貌跨域整合計畫補助類型

資料來源：本研究繪製

有關「城鎮風貌型塑跨域整合建設計畫」之整合推動成果，未來將以整合軟體、硬體、民間參與投資及結合社區居民經營管理者優先推動，以下摘錄新竹內灣、嘉義故宮南院及嘉義縣林業鐵道藝文等三案整合效益說明如表 1。

肆、結論

城鄉風貌計畫過去長期關注於單點式或線狀之環境整理，但 102 至 105 年「城鎮風貌型塑整體計畫」，則是過去城鄉風貌計畫的轉型期，在目標上，雖然仍維持以打造文化綠意美質的新家園之目標，但在具體做法上，將秉持跨域合作、資源整合、縫補及串聯之精神，透

過在地資源之盤整，提出包括環境調適、綠色基盤、友善空間、觀光產業、歷史街區、文創空間、商圈輔導推廣等短中長期行動計畫。

未來希望透過跨域整合方式，除一方面能創造計畫整合投資效益，讓政府的公共建設資源發揮更大整合投資效果，另一方面也希望藉由整合投資來活絡地方產業、公有土地活化再利用以及提高民間投資與異業結合意願，創造計畫增值效益，透過結合中央、地方及民間力量，共同促成城鎮風貌整體形塑，促進城鄉景觀永續發展，並為下一個城鎮 10 年開創新的價值典範。

表 1 城鎮風貌型塑跨域整合建設計畫整體規劃之階段性成果

計畫名稱	中央相關計畫	執行策略	整合效益
1. 新竹縣臺鐵內灣支線周邊地區跨域整合規劃	優先整合以下部會計畫： 1. 文化部（村落文化發展計畫） 2. 文化部（歷史與文化資產維護發展計畫） 3. 內政部營建署（城鎮風貌型塑整體計畫） 4. 教育部青年發展署（青年社區參與行動計畫） 5. 經濟部水利署（重要河川環境營造計畫） 6. 行政院環保處生態方案工作室（推動低碳永續家園） 7. 交通部觀光局（整備觀光遊憩設施建設計畫） 8. 客家委員會（推動客家文化生活環境營造）	本案願景目標係希望透過交通運輸系統、旅遊特點、產業活動配套經營及城鄉生活空間整體營造，建構輕騎、慢活之美麗新家園；未來 10 年將推動六大策略及二亮點投資計畫，包括： 1. 策略一、整合生態體驗系統：將計畫區內徒步空間、環湖公園、地景步道等在地自然風貌及公共開放空間作整合串接。 2. 策略二、綠色運輸串聯：整合區內既有公路系統（道路、停車場及轉運站等）、軌道運輸系統（高鐵、臺鐵）、自行車道系統以及交通攔截圈之規劃，解決目前交通瓶頸問題，並提供安全、舒適、便利之公共運輸服務。 3. 策略三、生活文化觀光品質提升：針對內灣支線沿線兩側通學道、站前老街、車站周邊及閒置公有土地作整體環境改善，提供市民生活及遊客旅遊品質。 4. 策略四、在地人員教育培訓：結合社區發展協會及在地 NGO 團體，進行生態教育、產業記憶探訪及山城文化等不同主題面項之導覽人員培訓，以不同層次行銷內灣。 5. 策略五、產業資源創意行銷：依在地特色產業辦理綠色市集、農村市集、客家美食節、桐花季及漫畫夢工場行銷。 6. 策略六、智慧導覽系統建構：建構內灣支線沿線無線網路基礎服務，提供遊客輕鬆流覽各景點導覽資訊。 7. 亮點一、竹東之心臺泥鐵道空間再塑：結合既有竹東之心夢工廠，整理閒置公有地，建設為主題特色休憩空間。 8. 亮點二、合興車站及森林愛情鐵道園區整合：以 OT 方式吸引民間投資，經營餐飲、商品銷售及婚宴莊園。	本計畫預估重要效益如下： • 整體生態效益面：綠美化 1.6 公頃的土地，增加 20% 綠覆率。 • 公共空間效益面：利用 8.4 公頃的閒置空間，增加 7.5 公頃的公園綠地，增加 8.8 公頃的人行徒步空間，增加 15 個自行車轉乘站數及 305 格停車量。 • 生態工程效益面：增加透水鋪面 4.2 公頃，並減少 5.3 公頃的不透水鋪面，且運用生態工法改造 7.5 公頃的土地。 • 社會資源整合效益面：培訓 150 位導覽人員，增加 7 件產學合作案。 • 整體財務自償率為 5.9%，雖然偏低，但從經濟效益來看，觀光模式由一日淺層旅遊轉為二日深度旅遊，帶來約 82 億元的經濟收益，有效帶動地方發展。



計畫名稱	中央相關計畫	執行策略	整合效益
2. 故宮南院嘉義田園城鄉計畫委託規劃設計案	1. 交通部公路總局（公路公共運輸補助計畫） 2. 交通部觀光局（重要觀光景點建設中程計畫） 3. 教育部體育署（自行車道整體路網串連建設計畫） 4. 內政部營建署（城鎮風貌型塑整體計畫） 5. 農委會（農村再生計畫、輔導處民宿產業發展及輔導） 6. 經濟部水利署（重要河川環境營造計畫）	以「立足嘉義，放眼亞洲」為願景目標，希望建立以「故宮南院」為發展主軸之「永續田園城鄉」。 1. 發展綠色交通：以電動巴士做為高鐵站至故宮南院之接駁運具，並連結至計畫區內重要遊憩據點。 2. 發展自行車租賃系統：透過自行車與 BRT 站點的配合，連結至鄰近重要文化、遊憩點。 3. 建構水綠宜居農村：推動農村聚落再造，使故宮南院周邊聚落成為故宮南院遊客順遊景點，並藉由遊憩服務的提供（如民宿），吸引青年人返鄉工作。 4. 活化未開發之中心商業區：舉辦假日市集、節慶活動及設置路外停車場，提供故宮南院遊客在餐飲、購物及停車上的遊憩服務。 6. 發展特色民宿：推動故宮南院田園合院民宿產業發展及輔導計畫，以滿足故宮南院遊客住宿需求以及聚落閒置空屋再利用。 7. 建立資訊整合暨行銷 E 化平臺：整合景點資訊、交通、住宿、餐飲、伴手禮、文化、活動訊息等資訊平臺服務。	本計畫預估重要效益如下： • 電動巴士及自行車租賃 OT 民間廠商經營，由縣府每年權利金約可收取 421 萬元。 • 減碳量：透過綠色交通運輸系統，每年將可減少 232 公噸 CO ₂ 排放量。 • 民宿輔導：預計 3 年輔導 20 家民宿成立（滿足 50% 民宿住宿需求），並成立民宿產業聯盟，進行共同行銷、網路統一訂房窗口。 • 完成 5 處農村聚落再造。 • 建置低碳綠色旅遊網站。
3. 嘉義市林業鐵道藝文之都營造計畫	1. 內政部營建署（城鎮風貌型塑整體計畫） 2. 文化部（藝術村營運扶植計畫） 3. 文化部（新故鄉社區總體營造計畫） 4. 經濟部（地方特色產業輔導計畫） 5. 經濟部中小企業處（地方產業發展基金計畫） 6. 經濟部（技術處地方產業創新研發計畫） 7. 環保署、林務局、臺灣鐵路管理局（相關配合事項） 8. 交通部（公共自行車推動計畫）	計畫目標為建構嘉義市為林業鐵道藝文之都；以嘉義市林業及鐵道文化軸帶亮點及軸帶周邊地區進行整體規劃，並配合觀光導向之交通規劃（BRT、E-bike、人行步道、觀光公車、森林鐵路等），以多元運具與接駁系統進行配套規劃，據以研擬 104 及 105 年度分項執行策略概要如下： 1. 形塑林業及鐵道文化軸帶 4 區域：鐵道廣場及月台藝術化、林業景觀大道、森鐵軌道徒步區改建、森林鐵道特色商街形塑。 2. 生活木業營造：木業工坊、木業市集、木製老物回收與流通 3. 整合交通運輸系統：森鐵檜木車廂及區間車、觀光公車串連各重要景點以及建置公共自行車租賃系統（E-bike）。 4. 觀光導覽指標系統設置及導覽解說人員培訓。 5. 城市活水岸及綠廊營造、後驛社區總體營造。 6. 人行徒步空間系統串聯及及景觀改善。	本計畫預估重要效益如下： • 主要透過城市願景館展演賣場及 E-bike 等收益，整體計畫財務自償率 10.42%。 • 一年增加 10.8（萬人）觀光遊客數，創造 54,000（萬元）產值。 • 重要亮點創造就業機會 3,008 人以上。 • 輔導在地廠商家數兩年內預估至少 100 家。 • 增加綠美化面積 10,000 平方公尺以上。 • 增加文化展演空間 2,800 平方公尺。 • 增加林業歷史建築保存面積 7,200 平方公尺。

資料來源：本研究整理

參考文獻

- 內政部。2013。城鎮風貌型塑整體計畫（102～105年）。
- 陳志銘。2013。補助型計畫資源整合規劃。城鎮風貌型塑整體計畫說明會，內政部營建署。
- 新竹縣政府。2014。新竹縣臺鐵內灣支線周邊地區跨域整合規劃。城鎮風貌型塑跨域整合推動小組複審會議，內政部營建署。
- 嘉義縣政府。2014。故宮南院嘉義田園城鄉計畫委託規劃設計。城鎮風貌型塑跨域整合推動小組複審會議，內政部營建署。
- 嘉義市政府。2014。嘉義市一林業鐵道藝文之都營造計畫。城鎮風貌型塑跨域整合推動小組複審會議，內政部營建署。

原住民族經濟產業發展計畫

王美蘋 原住民族委員會經濟發展處處長
劉倩如 原住民族委員會經濟發展處專員

壹、前言

近年來，傳統產業在全球經濟景氣成長遲滯下，成長率與市場潛力已不若以往強勁，訴求與傳統文化與原生創意為基礎的文化創意產業則成為未來發展趨勢，於世界各國均受到矚目。近年來，臺灣消費者已對原住民族文化產生濃厚的喜愛與興趣，文化創意產業需求日殷，若能擷取原住民族獨特的文化元素，進而轉化為具有產業行銷價值的經營模式，則可創造部落就業機會，同時建立原住民族自信心，展現

部落在 21 世紀的「軟實力」，樹立清楚市場區隔，打造民族產業品牌。因此，原住民族委員會（以下簡稱原民會）「原住民族經濟產業發展計畫」，設立以「原住民族知識發展創意經濟」為核心，輔導群聚產業提升產業價值鏈，帶動在地經濟發展。

貳、原住民族產業發展現況

本節從原住民族人口、就業、產業、傳統知識與技術發展等現況，作為原民會研擬經濟發展與產業政策之依據。

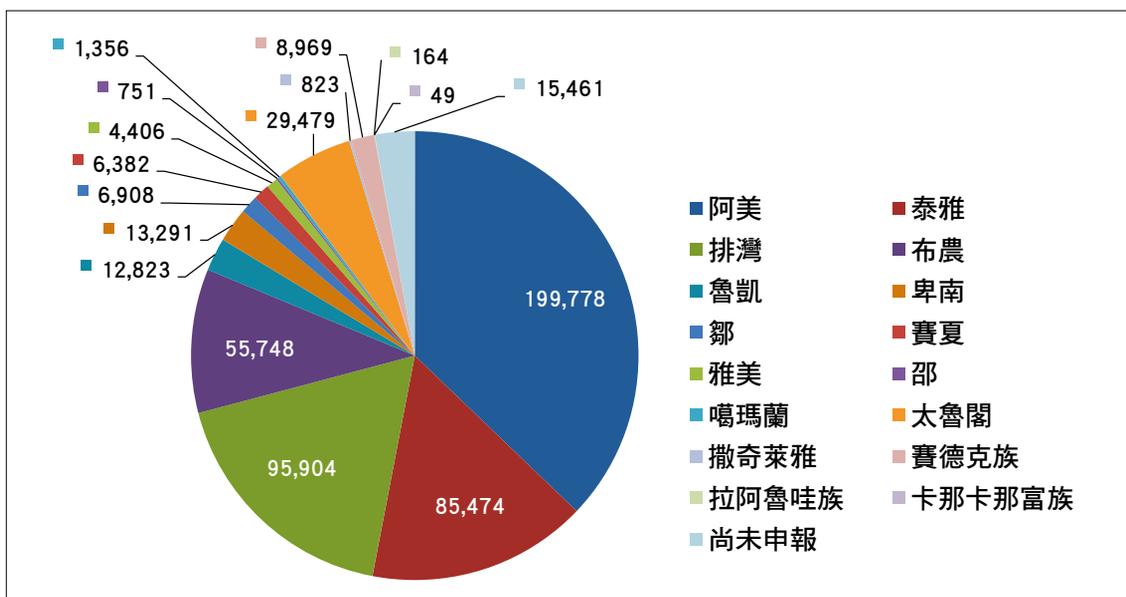


圖 1 臺灣原住民族各族群人口分布數

資料來源：原民會行政資訊網



一、人口現況

截至 103 年 8 月止，依據臺閩縣市鄉鎮市區原住民族人口人數統計，目前原住民族總人口數 537,766 人，佔全國總人口數 (23,404,243) 約 2.30%，其中以阿美族、排灣族、泰雅族為前三大族群。就縣市別來說，原住民人口數最多地區依序為花蓮縣、臺東縣、桃園縣及屏東縣，

占 54.74%。人數最少者皆為連江縣、澎湖縣及金門縣等離島縣市 (如圖 1、圖 2)。

二、就業現況

根據原民會公布 103 年第二次 (103 年 6 月) 原住民就業狀況調查結果，臺灣地區原住民 15 歲以上原住民人口數共計 424,252 人，勞動人數為 24 萬 4,818 人，勞動力參與率為

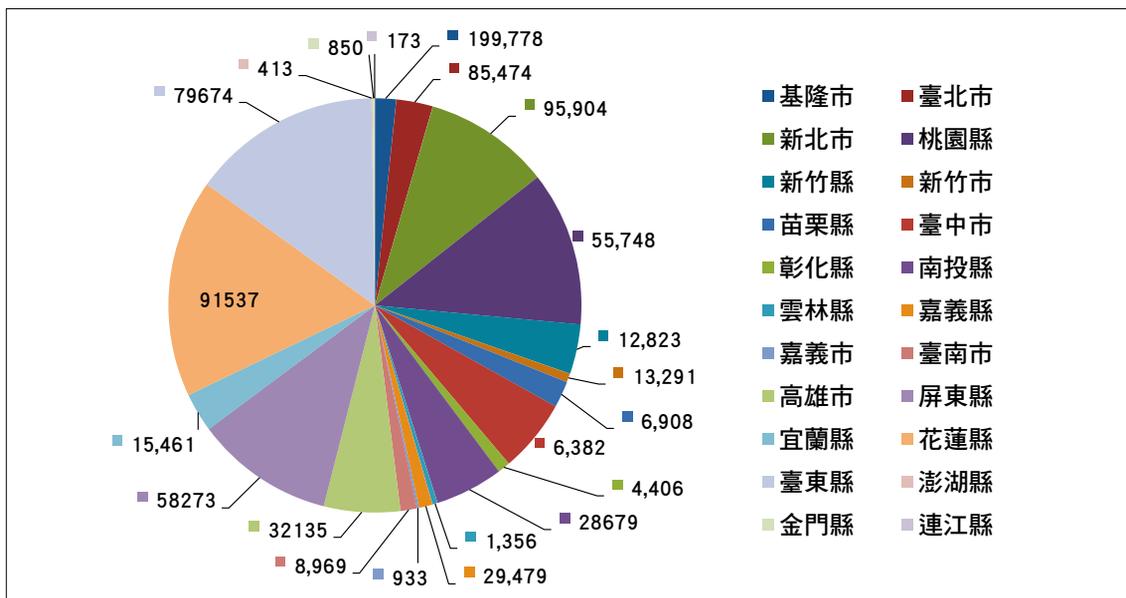


圖 2 臺灣原住民族各縣市人口分布圖

資料來源：原民會行政資訊網

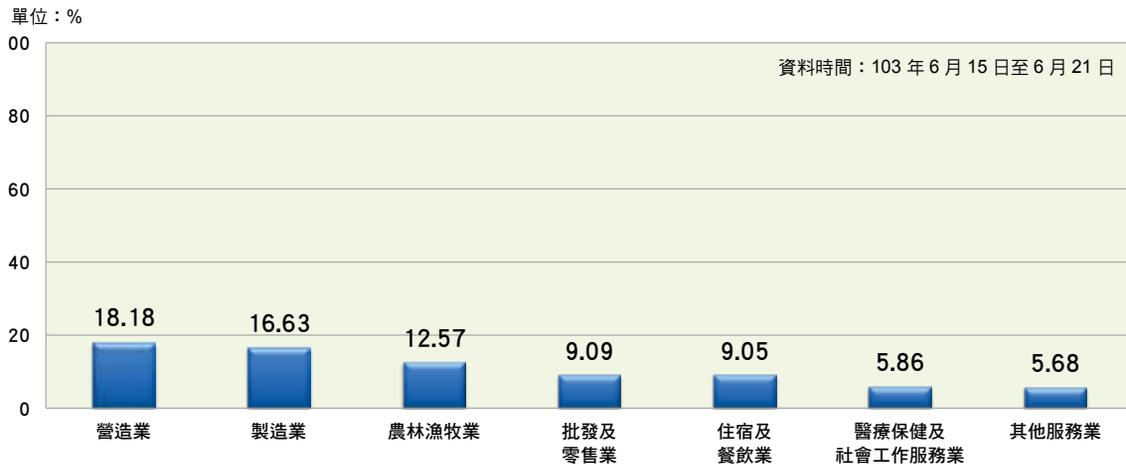


圖 3 原住民勞動力職業分布狀況圖

資料來源：103 年第二次原住民族就業狀況調查報告

59.71%。就業人數為 23 萬 4,969 人，而失業人數為 9,849 人，失業率 4.02%，原住民有酬業者每人每月主要工作收入為 27,096 元，從事的行業，以「營造業」（18.18%）及「製造業」（16.63%）的比例最高，其次是「農林漁牧業」（12.57%），從事其他行業的比例皆不足一成（如圖 3）。留在原鄉從事經濟活動的勞動人口不及總人口的四分之一，顯示原住民族地區人口外流情形頗為嚴重。

三、原住民族傳統知識與技術發展現況

原住民族社會長期與主流社會接觸的結果，逐漸失去原有的傳統文化。目前部落耆老仍保存豐富的民族知識記憶，但年輕一輩族人顯然在知識傳承上出現斷層。近年來原民會透過成立「部落大學」、推動「原住民族部落活力計畫」，以及陸續設立的「第三學期制一部落學校」等措施，對於引導部落重新找回傳統知識已發揮一定成效，逐漸將原住民族社會的價值觀與生活態度恢復起來。然而如何運用這些文化脈絡與深層結構，轉化成為部落經濟的主要特色，作為後續推動傳統產業維新的基礎架構與延伸脈絡，則是經濟產業發展計畫須克服的問題。

臺灣特殊的地理環境孕育出豐富獨特的原住民族文化，近年來傳統原住民族生活化的商品及產業逐漸變成具有文化、歷史意涵的精緻地方特色產業。原住民族的部落經濟也因其多元的文化與部落特性而具備多面向功能及型態，並非單純的屬於唯利是圖的經濟模式，而是另一種同時包含了傳承傳統文化、社會照護、維持部落生計的合作經濟模式。因此，未來在原住民族重點產業選取的過程中，需注入原住

民族的傳統價值，以現代的經營手法與策略，萃取納入傳統知識所蘊含的原住民族文化表現。並且應多多利用原住民族傳統智慧，以創造與主流社會不同的特色產業與生產模式。

參、原住民族產業發展課題

一、振興原住民族傳統文化，發展新興創意產業

隨著原住民族自我認同意識覺醒，許多原住民族部落開始思考如何在恢復祖先的傳統智慧與生活方式的同時，能夠以產業的形態來復振部落凋敝的經濟，使原住民青年願意回到自己的土地上生活，並使得原住民族部落的文化復振能夠有傳承的契機，而不會成為只能存放在博物館的文化。這類新興產業的特色，強調對原鄉土地及環境的保護，運用傳統生態知識、文化、技術及社會價值等地知識作為新產業的基礎；另一方面也引進主流社會流行的觀光休閒、有機農業、文化創意產業概念，以及新營運及行銷模式，成為當前部落產業發展特色。

例如新竹縣司馬庫斯部落、臺東縣巒山森林博物館及宜蘭縣不老部落發展生態旅遊產業，屏東縣三地門鄉琉璃珠工藝、花蓮縣豐濱鄉新社噶瑪蘭香蕉絲及苗栗縣泰安鄉野桐工坊編織等，多年來運用民族知識發展創意經濟，為部落找到為文化傳承的經濟基礎，在從事經濟活動中達成文化傳承的使命，並重新建構部落美學，符合部落經濟發展需要。

二、原住民族多為微型產業，無法與市場價格競爭，必須創造新價值

依據「產業微笑曲線」理論，各種產業未來要有競爭力，必須往曲線兩端移動。產業高



附加價值的來源，一端是在上游的智慧權（專利權）、知識經濟，一端是在下游的綜合服務、品牌，而中游的製造是附加價值最低的區域，競爭力也較差（如圖 4）。

原住民族在發展產業的過程中，若只考慮主流社會消費者的經濟價值，在價格競爭過程中易成為弱勢，只能獲取微薄利潤。因此，將原住民族知識應用於產業，具有上游的智慧權（專利權）及知識經濟之優勢。在微笑曲線右端的品牌服務方面，從消費者角度出發，結合科技、美學、管理、行銷與經營等新概念運用，協助部落提升研發、智慧創新能量，促進相關聯及上下游產業整合，提供國人體驗原住民族文化的商品及服務，方有助於提升產業的附加價值。

三、部落青壯人口外移，須創造回歸部落的誘因

原住民族地區主要生產係以傳統農林漁牧業等一級產業為主，惟近來在地傳統產業式微，傳統農業生產活動收入較差，致部落青壯年人口外移，支撐部落經濟主要人力減少。以 103 年 8 月人口統計分析，全國原住民族總人口 537,766 人，都會區原住民族人口 241,383 人，佔原住民族人口 44.89%，若加上現居住於都會區卻未設籍之原住民族人口，原住民族人口幾乎已超過半數居住於都會地區，造成部落文化傳承與經濟發展困境。

人才是原住民族產業發展關鍵。部落產業的空洞化與經濟的凋敝，使得青壯人口必須出外工作換得溫飽，人口外流的結果造成部落產業發展的問題更趨嚴重，原住民族部落的傳統價值體系更加難以維繫。因此須強化部落在地

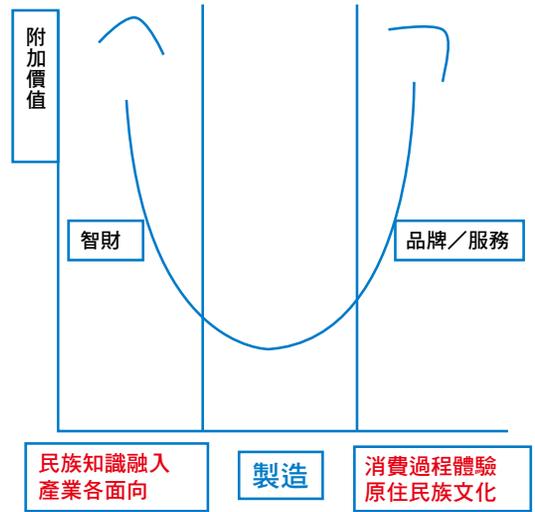


圖 4 原住民族產業發展微笑曲線

資料來源：本研究繪製

經濟發展，建構產業營運平臺，使青壯人口得以「在地就業」，結合部落組織的同步發展，讓原住民在自己的部落裡都能找到自己的位置，並且投入原住民族部落產業經濟的發展工作。

四、建構原住民族產業空間區位與發展模式

依據產業區位及資源特性進一步分析，現有在地產業可分為地產地銷型、外地通路依賴型的發展模式：

（一）地產地銷型

適合發展深度旅遊，吸引遊客長停留、多消費之產業經營模式。產業發展通過遊客導入來帶動和促進部落相關聯的其他產業，以及周邊地區經濟的發展模式。

（二）外地通路依賴型

部落不具深度旅遊條件，或因交通不佳遊客不易進入，以及部落無意願等因素，產品仰賴通路銷售之「出口導向」發展模式。

原住民族產業發展模式並非絕對，而是根據資源特性決定發展優先順序及投入的比重。地產地銷型仍需發展其他通路銷售產品，例如新竹縣尖石鄉司馬庫斯部落除發展生態旅遊外也擅長將當地農產品透過網路宅配銷售。外地通路依賴型的地區，一旦產品具市場知名度後，也常吸引遊客前來體驗，例如富里鄉達蘭埠部落金針在獲得國際有機農產品認證後，亦開始發展部落文化體驗產業。

肆、原住民族產業發展具體策略

一、計畫目標

(一) 依據區域及族群文化特色，結合原住民

族知識發展創意經濟，營造民族產業示範亮點。

(二) 開發國人體驗原住民族文化的商品及服務，推動傳統產業維新，創造部落產值，提升原住民族經濟收益。

(三) 營造部落型態的新微型合作產業，建構產業營運及行銷平臺，創造在地就業機會。

(四) 培育原住民族青壯年經營行銷管理人才，結合區域產業推動，提升民族產業軟實力，創造青年返鄉就業平臺。

二、執行策略

執行策略如圖 5。



圖 5 執行策略示意圖

資料來源：本研究繪製

(一) 找特色—發展適地適性產業

1、計畫範圍及分區定位

計畫以扶植原住民族文化創意產業、特色農業及生態旅遊產業為發展主軸，並以產業群聚區域為計畫範圍。原住民族群分布地理區位影響經濟產業型態，其空間分布及產業特色如下列圖示（如圖 6、圖 7、圖 8）。

2、民族知識融入產業特色

計畫以「原住民族知識發展創意經濟」為執行主軸，藉「由下而上」評選原則，選定文化創意、特色農業及生態永續三類產業群聚的示範區，再由專業團隊協助凝聚願景及執行計

畫後，透過跨域合作提升微笑曲線兩端附加價值，促進一至三級產業結構優化，經由多元增值，建構以原住民族知識為內涵的「體驗型消費」產業，以及部落為主體的合作經濟模式。

3、扶植具發展潛力對象

依據產業群聚空間分布、經濟規模、交通與部落生活等不同向度之連結條件，決定產業區位的空間尺度格局：

- (1) 具備在地產業群聚特徵，與原住民族知識傳承具關聯性。
- (2) 既有產值及就業人口，或已有一定規模、且能帶動其他相關聯產業的生產活動，並具示範效果者。

原住民族文化創意產業

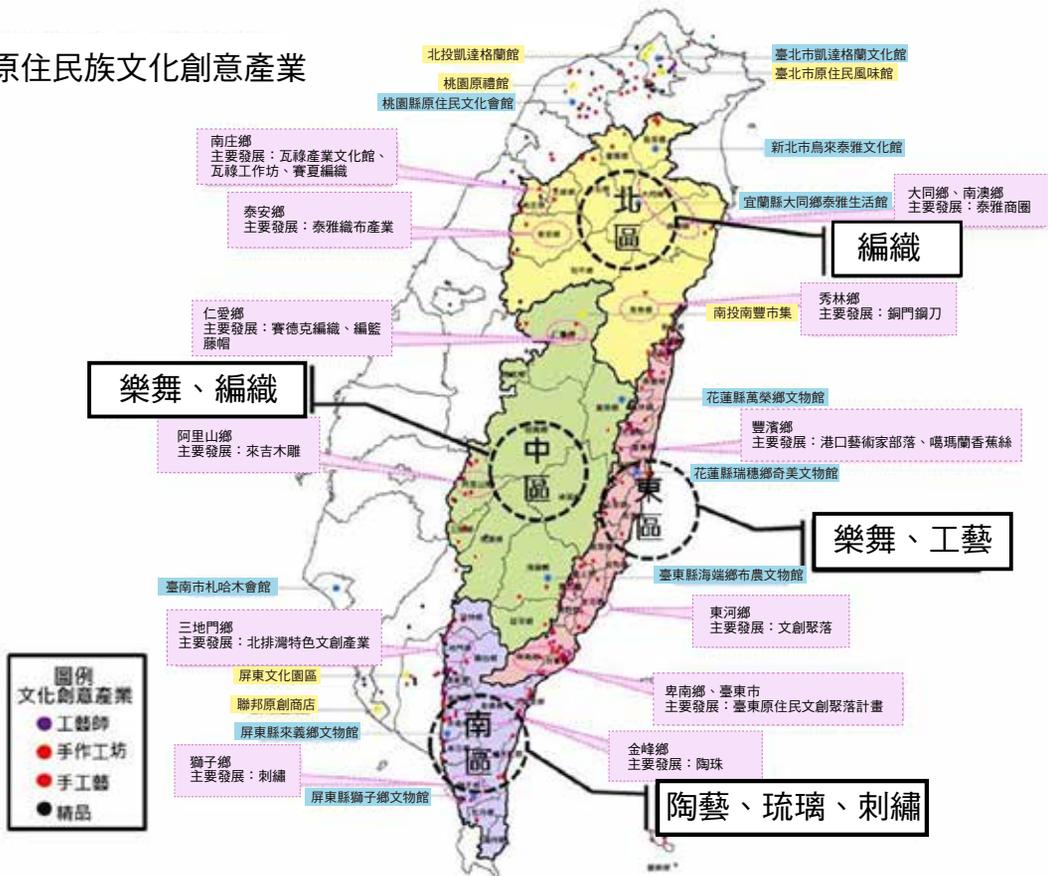


圖 6 文化創意產業可能發展區位圖

資料來源：本研究提供

原住民族特色農業

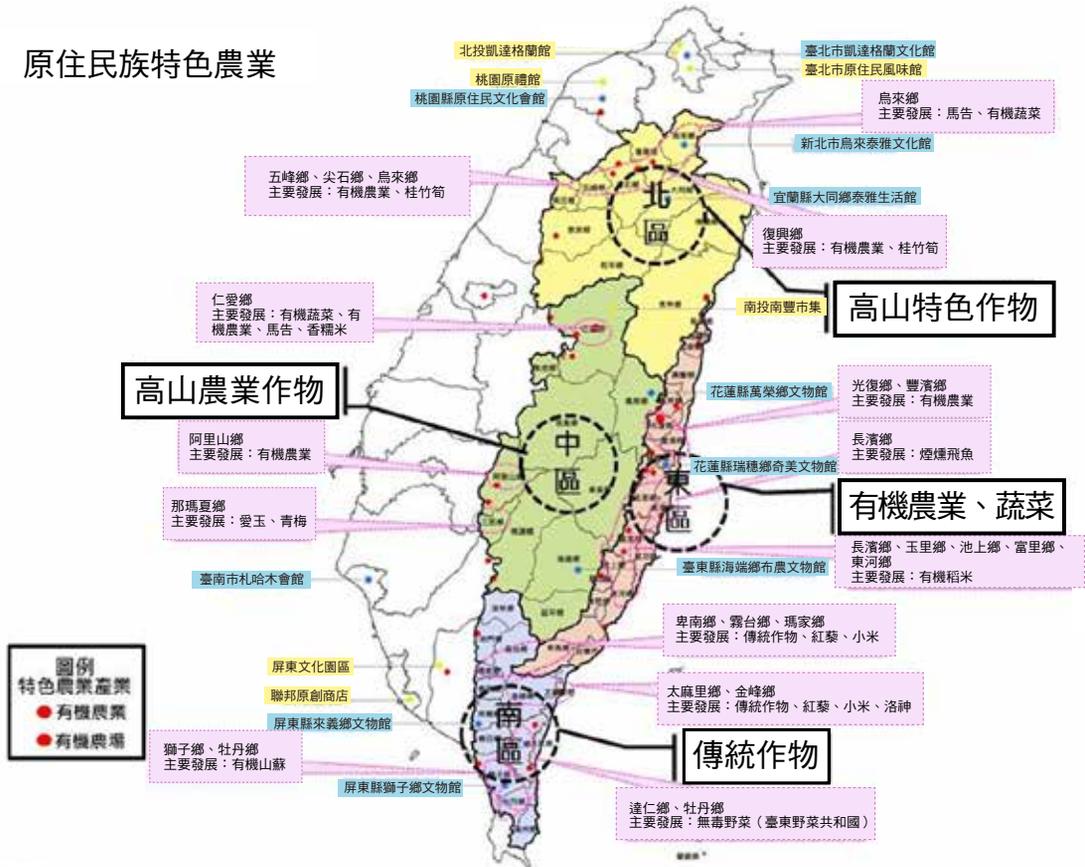


圖 7 特色農業可能發展區位圖

資料來源：本研究提供

- (3) 具有社區營造經驗及相關部會資源投入成果。
- (4) 具技術、市場及財務可行性者。
- (5) 產業經營須兼顧原住民族生計及原有土地利用型態。

(二) 補不足—跨域整合縫補產業發展缺口

整體規劃產業發展目標、願景與構想，使其成為地區經濟成長的領頭羊，帶動周邊區域發展。透過「點」的輔導，進行「線」的連結，擴大成「面」的整合綜效。

1、規劃整合

鼓勵地方政府針對產業環境資源分佈與空間發展條件，通盤檢討過去已經投入之相關計畫，依未來發展構想及需求，就提升產業競爭

優勢、強化產業發展環境、具備市場及財務可行性、建立社會公益機制及鼓勵民間參與等五個面向整體規劃，俾使所有的軟、硬體建設都能同步搭配投資。

2、資源整合

結合相關部會補助資源，共同籌組跨域整合推動平臺，結合中央相關公共建設補助資源，有計畫的引導建設經費投入，發揮資源整合效益。創造扶植原住民族產業發展之最大效益，吸引產業生根。

3、服務整合

主動深入瞭解並整合部落產業發展需求，運用跨域合作資源，提供產業輔導、資金融通、

原住民族生態旅遊產業

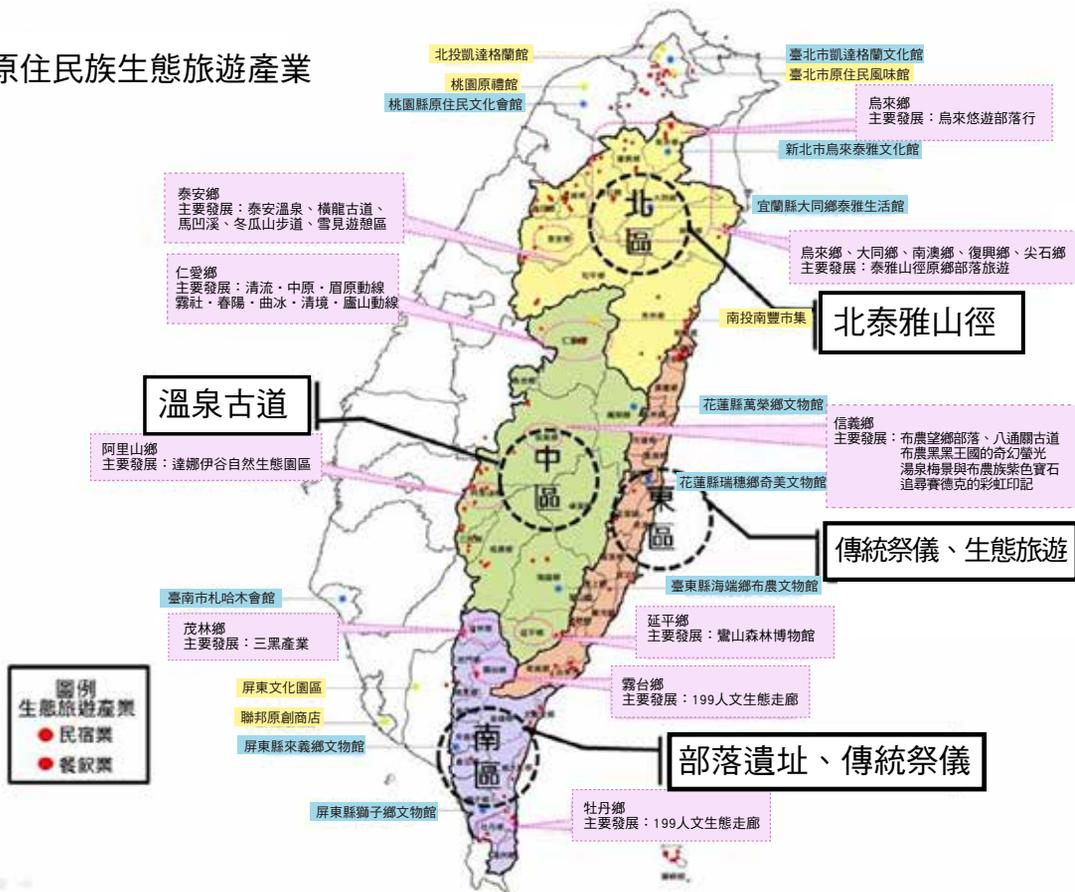


圖 8 生態旅遊產業可能發展區位圖

資料來源：本研究提供

人力培訓、土地利用、觀光推廣及整合行銷等一條龍客製化服務，以充分發揮中央補助資源效能及創造加值效益。

4、訓用整合

針對產業發展所需所需之人力需求，採「學訓考用合一」措施，培訓具創新能力之產業關鍵人才及第一線產業人力，建立職能養成及考核機制。

(三) 種希望—推動原住民族知識發展創意經濟計畫

計畫以原住民族傳統知識與智慧為基礎，透過選定產業示範區、建構產業營運平臺及培

育產業人才等具體策略，建構從生產到行銷之完整產業鏈。適宜之產業發展區位，成為部落產業營造核心主題，透過規劃整合、資源整合、服務整合及訓用整合等機制，以3年為期協助以原住民族知識融入產業發展各面向，提升商品及服務附加價值，並配合當地景觀，營造具有文化意象的生活空間，整合觀光資源發揮地產地銷的魅力，以吸引青壯人口返鄉回流，進而達到促進產業生根、振興部落經濟目標。各類型產業示範區操作模型，分述如下：

1、文化創意產業

以「始於文化，形於產品，用於生活，成於品牌」的思維，運用傳統智慧創作注入創新

元素，開發具設計美感商品及體驗，打造文創產業品牌及美感生活空間，形成工藝美學聚落群、傳統紋飾與創新生活織品應用、樂舞文化產業聚落等。

2、特色農業

原住民族傳統作物在食用、祭儀及族群文化生命的用途與傳承方面，有著極為重要的文化功能與價值，是部落中的靈魂作物，符合現代養生概念。此類型選定原住民族傳統主食作物、野菜及具在地特色的經濟作物三類優先推動，並以飲食文化貫穿部落的農業「生產」和「行銷」兩端。推動地產地銷，以在地食材提供消費者認識原住民族的「舌尖祖靈」，減少食物運送里程。

3、生態旅遊產業

生態旅遊產業強調自然與人文資源的保育與永續利用，小眾與深度，部落共同參與經營，提供消費者體驗傳統部落生活，學習生態、工藝及與自然和諧共生的傳統智慧，維持自給自足農業，慢活生活型態，實踐低碳生活。

三、跨域合作

原民會為推動跨域資源整合，擬定「原住民族知識發展創意經濟計畫跨域整合推動平臺」（草案），由主任委員擔任召集人，跨域合作重點包括產業輔導、人才培育、硬體建設及就業促進等四面向，其任務包括審查產業示範區申請計畫之可行性、依據業務分工縫補產業發展缺口及督導考核執行成效及提供專業諮



圖 9 原住民族知識發展創意經濟計畫跨域整合推動平臺架構圖

資料來源：本研究繪製



詢。102年12月24日召開第一次會議，有感於理論與操作實務落差，決定先依行政院函示，遴選14處產業示範區，並從其中選定3處優先推動，由規劃團隊協助地方瞭解發展的優勢及機會後，完成可行性評估、凝聚發展願景、盤點產業發展缺口、提出執行策略及經費需求，以利提出套裝跨域整合計畫，作為推動跨域合作之基礎（如圖9）。

跨域合作目標在有效運用政府各部門專業及資源，縫補產業發展缺口。經評選納入優先推動的計畫分別為屏東縣「【Mudan 心旅遊】牡丹人文生態旅遊產業開發計畫」、花蓮縣「傳統生態知識創新有機農業示範區計畫」及臺東縣「【普悠瑪】產業示範區」，產業特色含蓋生態旅遊、特色農業及文創產業三大類型，由地方政府甄選優質團隊進駐先期規劃，原民會及專案辦公室顧問團隊定期訪視諮詢，確保規劃方向符合運用原住民族知識發展創意經濟的目標，以及發揮跨越加值帶動區域經濟發展的效益。經過6個月規劃及定期溝通會議，已初具成果，3項計畫均已提出產業發展缺口及需投入之資源，103年8月22日至24日召開第二次跨域整合推動平臺會議，邀集文化部、行政院農業委員會（以下簡稱農委會）、交通部觀光局及臺灣鐵路管理局、內政部營建署、經濟部水利署及勞動部勞動力發展署等機關，以實地會勘方式討論合作分工及後續經費籌措事宜。

本次會議計提出37項跨域合作項目，與會機關代表提出具體建議及可供挹注之資源，對提升原鄉產業價值鏈及串聯確有助益。例如在人力培訓方面，勞動部勞動力發展署針對規劃單位所提培力計畫及多元就業方案需求，現場

特別提醒提報期限，並立即排定日期指派專人輔導計畫提報。農委會花蓮農業改良場對於當地農業技術及產銷瓶頸，提供輔導聯繫窗口。在觀光建設方面，交通部觀光局及公路總局就補助計畫申請程序，提供明確建議，對於後續計畫推動極具助益。

另一方面，跨域合作有其制度上限制。由於各部會均有獨立的作業規定及審查機制，跨域合作平臺無法決定可以補助的內容及經費額度；相關部會中長程個案計畫目標本身即存有差異，績效指標缺乏關聯性；申請單位計畫要對應不同提報格式及管考規定，恐力有未遑。為克服上開問題，規劃律定地方政府統一提案期間，提案內容除申請本會之計畫項目外，亦須檢送向跨域合作機關提案的子計畫，經由跨域合作機關會同初審，做為意見及資源整合平臺，再循各部會機制完成審查及核定作業。考量其他部會補助額度有其上限，未必滿足個別計畫需求，不足部分希望爭取由本計畫經費分攤。綜言之，原民會角色除發揮政策引導功能外，更應作為資源的「仲介」者，提供部落縫補產業缺口「一條龍」服務。

伍、結論

原住民族地區有相當好的自然條件可供運用，特別是充分的山林自然資源，與獨特的原住民族文化，是發展產業發展的優勢條例。未來在中央相關部會合作政策推動下，逐步選取幾個具備產業發展的重要地區，結合各部會資源有計畫、有系統的打造為產業示範亮點。

期待未來在原住民族地區，可以看見各類特色產業生根，也能將原住民族生活智慧與文化予以發揚，將高品質的產品及服務傳遞到國

人身上。同時藉由這些經濟活動的產生，帶來促進地方在地就業的效果；透過產值的創造，以改善原住民族生活條件，提升收入水準，促成地方經濟建設與發展。如能促成在地勞動力

的安定就業與穩定的產業發展，將能為原住民族帶來與環境永續生存與共存共榮的目標與價值。

參考文獻

1. 行政院主計總處相關統計資料 <<http://www.stat.gov.tw/>>
2. 原住民族委員會相關統計資料 <<http://www.apc.gov.tw/>>



設置地方產業發展基金 推動地方產業發展

蘇文玲 經濟部中小企業處副處長

壹、前言

產業發展是提升人民就業與生活水準的重要基盤，臺灣產業向以出口導向支撐，也為國家經濟發展奠下基礎。然而隨著經濟自由化、全球化與都市化的趨勢，雖造成城鄉差距擴大、地方產業式微，但也突顯出地方文化特色的價值。部分地方產業雖然規模小、產值低，卻仍能在區域內維持就業穩定及平衡全球風險，在都市化及區域經濟的競爭下，促進社會進步與發展。因此在全球在地化（Globalization）的思潮下，發展地方產業以帶動在地經濟成長成為眾所矚目的課題，地方特色與文化創意成為產業發展的新寵，引發地方產業推動的新契機，也成為國家整體經濟發展不可或缺的一環。

地方產業多為中小型及微型企業，就個別企業或產業來看，其產值及就業人數並不特別明顯，惟其在維繫在地居民生計及擔負在地歷史、文化及技藝之傳承有不可取代的貢獻。在地區經濟的發展上，地方產業之產業連動性高，可帶動周邊產業（如觀光旅遊業、製造業、餐飲與住宿服務業、零售業等）發展，活絡地方經濟，與國家產業發展願景「提升產業軟實力」、「擴大投資消費力」及「打造樂活好環境」相契合，不僅攸關地方經濟之發展，也是當地

居民賴以維生的命脈，是安定社會、穩定就業的重要力量，因此各國政府均致力於地方產業的發展，我國各部會依其專責的施政目標推動的策略措施中，亦與地方產業發展息息相關（如表 1）。

由於經營地方產業大多為中小型乃至微型企業，有限的營運、發展及人力資源，限縮了產業轉型與拓展。而政府也深知地方產業面臨經營環境與資源條件的掣肘，無論是在經營或發展上，都遭遇多重的困難，因此，為了協助地方產業保存在地文化特色並擴展經濟生機，於是自 1989 年開始，經濟部便承擔起地方產業的輔導先鋒，以協助產業發展為主軸，積極展開相關輔導計畫之推動。其後，再依據政府施政理念與國政藍圖，由行政院於 2008 年 8 月 22 日以院臺經字第 097003400 號函核准設立地方產業發展基金，協助各縣市發展地方特色產業，本「一鄉一品（One Town One Product, OTOP）」的精神，協助地方發展特色產業，以促進地區的經濟繁榮，增加就業機會，促進社會安定，並提高整體的國民所得。

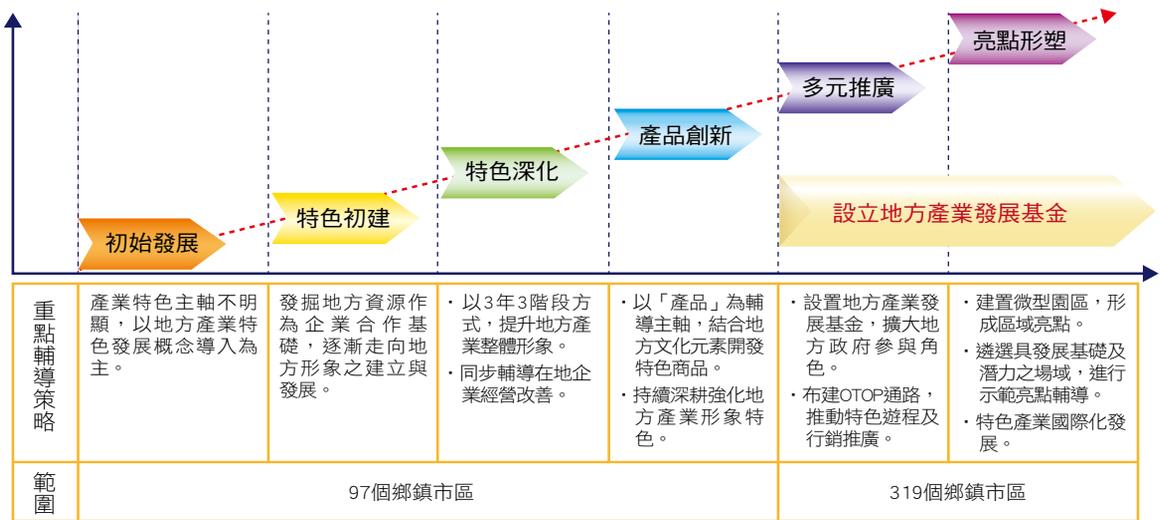
貳、地方特色產業發展歷程

經濟部從 1989 年開始即投入資源發展地方特色產業，透過歷史與時間的推移，加上產

表 1 政府相關單位與地方產業發展相關政策措施

政府部會		相關措施
經濟部	中小企業處	地方產業發展基金、地方特色產業國際化與亮點輔導、OTOP 地方特色產品通路布建與行銷推廣、地方產業服務團、地方休憩服務產業發展
	商業司	商圈發展
	工業局	創意生活產業發展
	技術處	地方型 SBIR 計畫
文化部		文化創意產業建構與創新
農業委員會		農特產品品牌形象及包裝設計輔導、行銷推廣、科技農企業輔導、地區休閒農業
原住民委員會		原住民族部落永續發展、部落特色產業、部落工藝產業
客家委員會		客家區域產業聚落輔導、客家特色產業發展、客家美食推廣與餐廳認證
交通部	觀光局	國際光點計畫
	各區域風景區管理處	地方 / 區域特色旅遊觀光
內政部 (營建署)		城鎮風貌形塑整體計畫
國家發展委員會		國家建設總合評估規劃中程計畫：補助地方政府辦理國家建設總合評估規劃

資料來源：本文研究整理



資料來源：本文研究繪製

圖 1 我國地方產業發展階段性輔導策略

業及經濟需求發展的結果，結合人文與產業，逐步發展成為具地方文化特色的地方特色產業，並產生豐富的結果，成為安定地方住民生活、繁榮地區經濟，促進國家產業發展的主要基盤。隨著總體環境的變遷及國家產業發展的轉型升級，地方產業的輔導策略在不同階段也擬訂不同的重點輔導策略，整理如下（如圖 1）：

經濟部於 1989 年起開始有系統的以計畫推動地方產業輔導，因地方產業特色尚未建立，初期以社區小企業為輔導對象，並逐步導入地方特色產業發展概念；1992 年起發掘地方資源作為企業合作基礎，逐漸走向地方形象之建立與發展，如鶯歌陶瓷產業、三義木雕產業等，均為此時期奠下之特色產業發展基礎。



2000年我國進入知識經濟時代，對產業發展的概念與方向也有較大的轉型。為更深化地方產業特色，本時期開始以3年三階段方式輔導地方產業發展。第一年為規劃整合，以地方產業發展共識的形成、地方產業形象的建立為輔導重點；第二年為扎根推廣，強化地方產業的特色形象，並培養在地組織與人力；第三年輔導成長與永續發展，透過廣宣推廣，深植地方產業形象，並培育在地組織自主經營之能力，使地方產業永續發展。2001年起在地方形象提升下，強化提升企業經營體質，以「產品」為主軸展開輔導，輔導重點在特色產品的創新開發，強化地方特色產品市場競爭力。

2009年地方產業發展基金成立，擴大地方政府參與角色，由地方政府主動規劃其地方特色產業發展藍圖及推動計畫，協助地方產業發展。此時期加強地方特色產品行銷推廣方式呈現更多元發展，除透過OTOP館的設立以及OTOP通路標章授權，廣布地方特色產品的行銷通路外，也結合地方文化特色與重要景點，開發地方特色遊程，以「人進」與「物出」兩大主軸，推廣地方產業特色。

目前地方產業發展基金補助地方政府推動之地方產業發展計畫累計200餘件，輔導區域涵蓋全國八成以上的鄉鎮市及行政區，除了「一鄉一品」的特色產業輔導外，也強化縣內跨鄉鎮與跨縣市的整合發展，在各鄉鎮已累積產業發展的基礎上，遴選具潛力的示範場域，導入創新科技，形成區域亮點，帶動示範學習的成長效果。此外，地方產業發展已不只侷限在特色的形塑與深化，如何讓地方產業永續發展，從根本解決企業取得小規模合法用地的需求，成為地方產業發展的重要課題。

參、地方產業發展策略

一、地方產業發展策略目標

在地方產業發展基金設立後，社會對政府發展地方產業的成果有更大的期許與要求。地方產業的存在，是為依賴產業行為提供就業機會，奠立安家立業的基礎。依據行政院核定之「地方產業發展基金設立計畫書」，地方產業發展基金設立目標包含以下八項：

- (一) 作為中央各部會執行地方產業計畫之協調平臺：設立基金管理會，由經濟部主管，相關機關代表及專家學者則擔任管理會委員，使中央政府部會所分別執行之地方產業計畫與輔導資源之挹注得以相輔相成、合作無間，發揮協調平臺之功能，凝聚政府資源、發揮整體綜效。
- (二) 運用專業團隊能力，協助地方政府規劃其地方產業發展，以解決地方政府人力不足之問題：借重輔導團隊專業能力之導入，進一步與在地輔導組織結合、協助培養在地輔導團隊，使輔導工作能扎根當地，以落實地方產業在地輔導之目標。
- (三) 發展具國際化潛力之地方特色產業：發掘具有國際化發展潛力之地方特色產業，彰顯其「特色在地化」的一面，在科技創新加值的輔導思維下，將臺灣地方特色產業推上國際市場，擴增地方產業發展效益。
- (四) 針對人口外移及所得偏低地區，提供適當協助，增加就業機會及提高所得收入：針對人口外移及所得偏低地區優先挹注資源，另設置北中南東地方產業服務團，

主動提供弱勢區域產業發展協助，均衡城鄉發展，吸引外移人口回流。

- (五) 配合地方產業發展需要設置微型園區，協助傳統產業及中小企業解決用地問題：依中小企業需求設置「微型園區」，並依園區產業屬性提供進駐企業生產、檢測、展示、行銷、觀光、學習等整合性服務。
- (六) 活化政府資源，幫助青年創業：借重青年創意想像力，融入協助地方產業發展的因子，從活化政府資源的角度切入，使閒置資源得以經由轉型、再造，而重新獲得生命力，達到資源再生、創造生機的目標，帶動地方產業與經濟活力。
- (七) 協助具潛力客家及原民特色產業發展：針對客家及原民部落之產經發展需求，導入專業輔導團隊，提供特色產業發展、

人才培訓以及市場行銷之整體規劃與協助，以引導客家及原民特色產業自立自主、文化延續，與技藝傳承。

- (八) 其他地方產業發展相關計畫或事項：主動規劃或積極配合相關部會所有有利於地方產業發展之計畫或事項，從周邊與支援之角度出發，以使臺灣地方產業之推動與發展得以更臻圓滿。

二、地方產業發展策略架構

為達到地方產業發展基金設立的八大目標，經濟部以「活絡地方經濟發展，創造在地就業機會」作為推動地方產業發展總體的政策目標，以中央 Top-Down 的產業政策引導，與地方 Bottom-up 的產業需求為基礎，促使中央與地方共同合作，再透過「深耕地方產業發展」及「擴大產品市場效益」二大策略主軸來推動地方產業的整體發展（如圖 2）。



圖 2 地方產業發展策略架構

資料來源：2014 中小企業白皮書



(一) 深耕地方產業發展

地方產業發展基金所指之地方產業，係指「以鄉、鎮（市）、社區或部落等為單位，發揮當地特有的歷史、文化、特性或創意，並運用當地素材、自然資源、傳統技藝、勞動力等，從事生產及提供服務，而形成地方群聚之產業（註1）。」有關地方 OTOP 的發展及縣內地方整合計畫，依地方產業發展基金設立宗旨，由縣（市）政府規劃發展藍圖後提出計畫，再由中央運用地方產業發展基金給予經費補助（註2），同時再輔以中央的「亮點」與「普及」的輔導，一方面以地方產業服務團及地方自主規劃發展的方式，將輔導資源普及到全國各鄉鎮市區；另一面則遴選潛力區域加強亮點輔導，以達到示範標竿的學習目的。

(二) 擴大產品市場效益

地方特色產業發展面臨最大的問題是行銷通路，因此在輔導策略上以強化 OTOP 產品的市場效益為重點工作，並從「廣度」及「深度」

兩個方向來促進地方產業發展的行銷效益。「廣度」部分，廣布地方特色產品行銷通路據點，以虛實整合的方式提供 OTOP 產品多元的行銷管道，除了經濟部設立委託營運的烏日高鐵站及日月潭 OTOP 館外，亦推動 OTOP 通路標章授權，與民間現有通路據點合作設立 OTOP 行銷通路，同時也以地方產業發展基金補助地方政府設立之 OTOP 館。目前經濟部布建之 OTOP 通路架構如圖 3。在「深度」部分，則透過事件行銷（Events Marketing）的方式吸引消費者的注意力，再搭配 OTOP 特色遊程推動，吸引遊客到各鄉鎮區進行深度特色旅遊，藉以導入消費客群，提振地方經濟。

肆、地方產業發展基金推動現況與成果

地方產業發展基金自 2009 年成立，已核定至 2015 年度補助計畫計 246 案，補助金額 22 億 2,199 萬 3 千元。在資源配置上相當平均，有關各區域及各縣（市）之補助情形如表 2 及表 3。



圖 3 地方特色產品通路架構

資料來源：本文研究繪製

表 2 地方產業發展基金區域資源挹注情形

區域	總補助案量 (案)	總補助金額 (仟元)	補助比例 (%)
北部地區	54	515,950	23.22%
中部地區	68	614,800	27.67%
南部地區	64	525,494	23.65%
東部及離島地區	53	477,749	21.50%
中央部會	7	88,000	3.96%
合計	246	2,22,1993	100.00%

資料來源：本文研究整理

地方產業發展基金在資源挹注上，也針對偏鄉優先協助。經濟部自 78 年推動地方特色產業輔導至 98 年地方產業發展基金成立前，20 年間計輔導 97 個鄉鎮發展地方特色產業。98 年基金成立迄今 6 年間，已輔導區域累計增加到 320 個，對地方經濟的活絡發展，有實質的貢獻。

在量化的成果方面，累計至 2014 年 8 月底止，各項補助計畫已輔導地方企業發展 10,415 家，帶動就業人數 12 萬 9,564 人，促進營業額增加 76 億 5,459 萬 7 仟元（註 3），促進民間投資金額 51 億 3,210 萬 4 仟元。

在質化的效益部分，基金影響面更為深遠。除了未受政府資源協助的鄉鎮數大幅減少外，亦有效整合區域資源，加強區域內的分工互補，促使地方政府重視偏鄉發展，重新盤點地方產業，發掘並關注具有聚落雛型、以往少有資源投入之特色產業，發展成為地方新興或潛在特色產業，有效促進各區域均衡發展。此外，在專業團隊的輔導下，也引導在地輔導能量自主發展，永續地方產業成長力。地方展現商機後，地方就業機會增加，吸引青年返鄉，穩定社會發展。另外地方產業也有效串聯整合多元族群的特色產業發展，將客家、原民及閩南、閩北的文化融入地方發展，在傳統文化保存的過程中，也同時促進經濟的發展。

表 3 各縣（市）補助情形

區域	縣市	98 ~ 104 案量	金額 (仟元)	補助比例
北部地區	基隆市	4	46,000	2.07%
	臺北市	6	62,000	2.79%
	新北市	11	98,000	4.41%
	桃園縣	11	81,200	3.65%
	新竹市	8	113,950	5.13%
	新竹縣	14	114,800	5.17%
中部地區	苗栗縣	10	82,850	3.73%
	臺中市	14	126,450	5.69%
	彰化縣	18	202,500	9.11%
	南投縣	13	94,000	4.23%
	雲林縣	13	109,000	4.91%
南部地區	嘉義市	7	69,000	3.11%
	嘉義縣	18	142,500	6.41%
	臺南市	13	110,000	4.95%
	高雄市	15	122,000	5.49%
	屏東縣	11	81,994	3.69%
東部地區	宜蘭縣	15	135,500	6.10%
	花蓮縣	10	92,280	4.15%
	臺東縣	10	79,300	3.57%
離島地區	澎湖縣	8	66,000	2.97%
	金門縣	4	39,169	1.76%
	連江縣	6	65,500	2.95%
中央部會		7	88,000	3.96%

資料來源：本文研究整理

伍、未來展望

地方產業發展基金的投入，不論在量化及質化效益上，皆已展現明顯的成果。惟培養地方產業自主發展的能力，以及強化其特色競爭力，乃為未來地方產業發展的重要方向。世界



各先進國家皆十分重視地方經濟發展，其發展模式隨著時空環境的變化與產業結構的調整而有所轉變，在全球化的風潮下，開始出現地方化的策略，該策略係以人、企業與在地社群所構成之地方產業網絡為主，在空間上產生群聚，透過緊密且具行動力的網絡聯結，運用在地智慧與資源增值產品與服務，創造具競爭力之產業，並帶動高品質與薪資的就業，其發展不僅滿足傳統經濟成長需求，亦兼顧社會公義與環境永續，除投入資源於偏鄉地區，也關注到市中心衰退區域，此為地方經濟發展的趨勢。而

我國地方產業發展政策也將順應此潮流，開始重視巧實力的展現，以在全球化的競爭環境中，找到自己的特色利基。

地方產業發展推動已數十年，近幾年由於基金的設置，更讓地方產業特色蓬勃發展。惟基金資源畢竟有限，為使基金資源有效運用，也讓地方政府參與、珍惜輔導資源，基金的補助機制上宜再強化地方政府的配合度。例如長期的產業發展藍圖擘劃，以及輔導經費的相關投入。相信在中央與地方協力之下，臺灣的地方產業將迎向更幸福燦爛的未來。

附註

註 1：地方產業發展基金補助要點第 2 點。

註 2：依據行政院 97 年 8 月 22 日院臺經字第 097003400 號函核准設立之「地方產業發展基金設立計畫書（核定本）」，地方產業發展基金以協助發展地方特色產業為主要目標，透過強化中央跨部會間以及中央與地方政府間合作關係，以中央補助經費協助地方產業發展，以深入亟需資源之地區，創造在地就業機會；另以推動地方發展「一鄉一品」之綜合輔導策略，帶動地方經濟繁榮發展、平衡城鄉差距。

註 3：由於輔導區域業者營業額變動的影響因素很多，計畫資源投入的績效認定不易切割，因此在營業額統計上，僅計畫內直接輔導業者之營業額增加。



整備觀光遊憩設施建設計畫 暨臺灣好行景點接駁旅遊服務

謝謂君 交通部觀光局局長

壹、前言

近年交通部觀光局鑒於國內觀光休閒旅遊活動日益增加，逐步規劃各風景區觀光遊憩設施之整備工作，及提供串接主要交通運輸場站至重要觀光景點間之公車接駁服務，推動至今確實改善了風景區之遊憩品質及旅運便利性，有效提升了整體觀光旅遊品質。

這些改變主要來自於「整備觀光遊憩設施建設計畫」及「臺灣好行景點接駁旅遊服務」這兩個專案計畫的推動，以下分別說明各計畫的推動歷程及未來展望。

貳、整備觀光遊憩設施建設計畫

鑒於國人生活水平提升，休閒度假品質愈受重視，為打造國內優質觀光旅遊環境，在觀光遊憩設施的規劃上需與時俱進，硬體上也需不斷地提升與更新，交通部觀光局爰推動辦理「整備觀光遊憩設施建設計畫」，逐年編列經費協助各地方政府辦理風景區觀光遊憩設施之整備工作。

「整備觀光遊憩設施建設計畫」係以「整備地方政府所轄觀光遊憩建設，塑造高品質之旅遊景點新形象」、「提升整體觀光遊憩品質，開創旅遊新契機」、「引導業者投資，增加旅遊收益」及「增加旅遊事業產值，活絡市場經

濟」等計畫目標，補助地方政府辦理轄內觀光遊憩環境整頓工作，包含場景印象塑造、觀光路廊營造、遊客服務設施改善、既有景點設施優化及景點串聯設施整備等面向。

計畫之執行以平衡各區域及縣市均衡發展之原則，扮演協助地方政府逐年維持風景區遊憩品質之重要角色。考量地方政府財政普遍不佳，相較於爭取競爭型計畫，地方政府需預先投入大量資源進行報告書之編擬，本案計畫在尊重地方需要及中央政策發展之合作中，直接給予需求區位實質之協助，更能立即獲得風景區品質改善之成果。

近年來協助地方政府辦理各項公共遊憩服務設施整建、景觀改善與環境綠美化等工程，因計畫執行著重區域均衡及全面觀光環境改善，其建設成果涵蓋全臺各地觀光景區及離島地區，除提升國內觀光休閒環境品質外，在振興地方觀光產業發展上，亦有顯著效益。僅就部分推動成果概述如下：

配合新北市致力於瑞芳猴硐平溪旅遊線的推展，在地方政府與觀光局密切合作推動下，進行硬體設施的整頓，加上軟體行銷及宣傳的加值，現已成為國內外旅客喜愛的旅遊路線之一；搭配貓村旅人印象所建置的人行陸橋（貓橋）及猴硐煤礦博物園區周邊環境的優化，除



了增加環境美質外，提供更活潑且融入當地歷史產業之旅遊氛圍。

宜蘭縣舉辦之大型活動已極具區域代表性，每年皆吸引大量的觀光人潮，在觀光局逐年投資建設下，逐步建置冬山河為完整的遊憩區帶，並具備環境教育功能，提供觀光與學習並存之旅遊環境。除冬山河親水公園外，串聯周邊重要景點如礁溪湯圍溝溫泉公園、龍潭湖等，打造多元遊憩型態供遊客選擇與暢遊。

桃園縣虎頭山風景區所規劃之生態步道，在鄰近生活圈的範圍內，提供遊客最近距離的自然體驗。已建置完成的童話樹屋化身為森林學堂，深受小朋友們的喜愛，也成為最佳的親子旅遊基地之一。另外，在兩蔣文化園區持續投資建設下，將前慈湖的莊嚴秀麗與後慈湖的自然幽靜完整呈現，僅需靜靜地悠閒漫步其間，都是人生的一大享受。

近年來自行車結合觀光體驗的活動，極受國人喜愛，觀光局與地方政府密切合作，善用既有自行車路線，進行周邊遊憩環境之整備工作，如臺中潭雅神綠園道、彰化臺糖舊鐵道綠色廊道、花蓮兩潭自行車道、嘉義市嘉油鐵馬道等，加上觀光局國家風景區內所推展之自行車路線，架構臺灣為單車旅遊王國之基本雛形，除改善自行車舒適安全的騎乘環境外，也提供遊客完善的休憩服務功能。

本計畫中更多的是建置山林生態體驗的遊憩設施，在尊重自然環境與休閒賞景之間取得平衡點，採最簡樸實用的工法，因地制宜建置舒適的步行空間，及適度增加停留賞景的休憩環境，讓遊客能盡情享受山林之美，徜徉在芬多精的環抱中，如新竹縣尖石鄉、雲林縣古坑

草嶺地區、嘉義竹崎梅山地區、苗栗臺3線旅遊帶、南投竹山埔里地區等，都是接觸體驗大自然的最好去處。

臺灣豐富的海岸遊憩廊帶上，處處皆有不同風情，不論是漫步的沙灘、礫岸，或是巖峻的峭壁，多樣的海洋風貌及豐富的海岸生態，成就最有潛力的觀光資源。海岸沿線景點規劃留設適當觀景空間，配合海岸散步道、自行車道的建置，提供遊客多元的遊憩型態，如新竹市風情海岸、臺南北門雙春濱海遊憩區、旗津海岸公園、花蓮七星潭風景區、臺東南迴線海濱休憩帶等，展現各具魅力的海島風情。

溫泉為臺灣重要的觀光資源，觀光局在烏來、礁溪、清泉尖石、泰安、東埔、四重溪等溫泉地區，過去皆投入相關遊憩設施之改善，並規劃周邊串遊的遊憩廊道及景觀設施，豐富溫泉養生之延伸遊程；另外，離島地區亦配合遊客需求建置完善的旅遊服務，如馬公漁港周邊遊憩設施的改善與夜間散步空間之營造，金門縣利用閒置軍事設施打造軍事體驗園區等，都為離島觀光遊憩打造了新氣象。

其他熱門景區如臺北指南風景區、基隆暖東峽谷、雲林北港、臺東知本溫泉區、嘉義蘭潭、八卦山大佛地區、高雄愛河周邊及臺南府城歷史散步空間等，在觀光遊憩品質方面已大幅提升；另配合新興遊憩活動之興起，協助臺東建置觀光飛行啟蒙基地，期結合遊憩體驗與人才培育，有助觀光產業在地扎根，永續經營發展。

本計畫從整體觀光遊憩品質提升方面，扮演著築底的基礎工作，願從小處著手，逐步提升整體環境美質；更期待以國際觀光客的角度，

找出各區域具國際吸引力之景點，在尊重自然、永續經營、人本友善之指導原則下，繼以輔導地方政府加強旅遊據點環境打造及整頓，配合包裝行銷遊程，創新旅遊內容，給國內及國際觀光客更深刻的旅行體驗與價值。

參、「臺灣好行」景點接駁旅遊服務

近年來，隨著臺灣觀光品牌於國際間的強力宣達，及國內觀光環境與服務水準的提升，帶動了來臺旅遊市場及國民旅遊市場的蓬勃發

展，遊客量屢創新高。回想我們在民國 98 年國內的旅遊變化及旅運環境，當 98 年在全球旅遊市場受國際金融海嘯衝擊呈現疲軟下，來臺旅客仍逆勢突圍，不僅創下近 440 萬人次的歷史新高，較前一年（97 年）成長 14.3%，更居亞太地區之冠；而計畫執行的第二年（99 年）來臺旅客更達 556 萬人次（如圖 1），較 98 年成長 26.7%，其中「觀光」目的別旅客為 324 萬人次，佔 58.3%（如圖 2），足見當時臺灣作為一國際旅遊目的之形象已逐漸確立，而國內旅遊人次也超過了 1 億人次（如圖 3），較 98

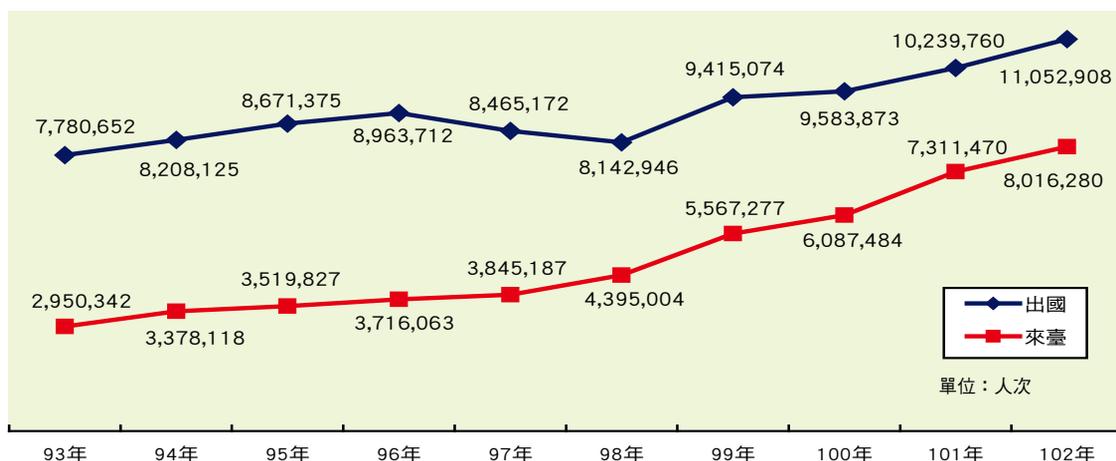


圖 1 近十年來臺旅客人次變化

資料來源：觀光局行政資訊系統

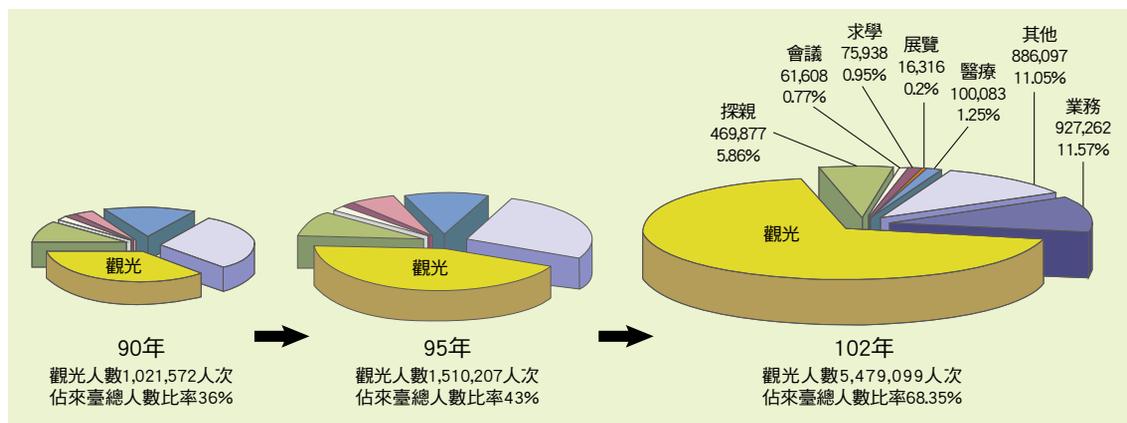


圖 2 近十年來臺旅客觀光目的別人數及占比變化

資料來源：觀光局行政資訊系統



圖 3 近十年國人國內旅遊總旅次變化

資料來源：觀光局行政資訊系統

年成長 26.5%；這不僅說明近年來臺灣觀光旅遊市場的活絡，也讓我們思考，面對越來越多以臺灣為觀光目的地的國際旅客，以及樂於留在臺灣旅遊的國人，如何營造一個服務無縫隙的旅遊環境，已顯迫切與重要。

今天在各項觀光資料顯示，去年（102年）來臺旅客數已達 801 萬人次、觀光人數比例達 68.3% 及國內旅客人次達 1 億 4,000 萬人次，均呈現成長趨勢，顯見我們 98 年看到觀光旅遊需求，並預期旅次將持續成長，當年須推動「臺灣好行」的想法是正確的。

另外，在計畫研議階段，從「國人旅遊狀況調查報告」中得知，民眾出遊主要利用的交通工具為自用汽車（約 66%），其次是搭乘遊覽車（約 12%），運用公車出遊的比例僅約 8%（如表 1），顯示國內民眾出遊仍多依賴自行駕車，使用公共運輸工具出遊比例偏低，造成各熱門景點遇到旅遊尖峰時段，常出現交通壅塞、停車空間不足等狀況，大幅降低旅遊品質。

此外，另依當 99 年的「來臺旅客消費及動向調查報告」資料，自行來臺且未請旅行社代辦安排之自由行者約佔 55%（如表 2），且呈大幅度成長之趨勢；而從「國人旅遊狀況調查報告」亦顯示國人從事國內旅遊有近九成係採

表 1 國人旅客人次主要利用交通工具表

單位：%

		99 年	98 年
自	用 汽 車	65.2 (1)	65.8 (1)
遊	覽 車	11.6 (2)	10.9 (2)
火 車	臺 鐵	0.4 0.0 5.8 (3)	0.4 0.0 5.6 (3)
	觀 光 列 車		
	遊 輪 式 列 車		
	其 他 一 般 列 車		
	高 鐵	3.1	2.9
機	車	8.6 (3)	8.7 (3)
公 民 營	客 運	8.3 (3)	7.9
捷	運	7.7 (3)	6.7
船	船	1.6	1.4
計	程 車	1.5	1.3
腳	踏 車	1.3	1.5
飛	機	0.8	0.9
出 租	汽 車	0.5	0.4
旅 遊 專 車	觀 光 巴 士	0.3	0.2
	幸 福 巴 士	—	0.0
	其 他	0.0	0.0
纜	車	0.1	—
其 他		0.2	0.3

附註：

- 1：旅遊時主要利用交通工具為複選。
- 2：() 表示前 3 名排序，數字相同者表示在 5% 的顯著水準下，無顯著差異。
- 3：— 代表無該項樣本，0.0 表示百分比小於 0.05。
- 4：其他交通工具包括徒步、校車、旅館接駁車等。

資料來源：觀光局行政資訊系統

自行規劃行程（如表 3），顯見交通運輸需求的殷切。

看到前面這些「選擇以臺灣觀光旅遊人數的快速增加」、「出遊多使用私人運具」及「以自由行為主的旅遊型態」的觀光發展趨勢，開

表 2 99 年旅客旅行方式－以主要目的區分

單位：%

目的別	參加旅行社規畫的行程，由旅行社包辦	自行規劃行程，由旅行社包辦	請旅行社安排住宿（及代訂機票）	自行來臺灣，抵達後曾請本地旅行社安排旅遊活動	自行來臺灣，抵達後未曾請本地旅行社安排旅遊活動
全體	42.55	3.11	24.70	0.48	29.16
觀光	63.11	3.87	14.88	0.46	17.68
業務	2.20	1.65	51.38	0.34	44.43
國際會議或展覽	12.04	1.85	49.07	0.93	36.11

附註：後三項為自由行，加總約 54.34%

資料來源：觀光局行政資訊系統

始讓我們省思，覺得臺灣真的有建置接待自由行背包客旅遊交通服務的迫切必要，所以從 98 年起，我們開始研議如何解決及滿足自助行旅客的旅遊接駁服務。

但是，要滿足龐大自由行旅客的旅運需求，一開始，我們還是有些猶豫，不知道究竟是要提高私人運具的便利性（如增加道路供給、小汽車租賃服務……），亦或推廣低成行人數的套裝行程（如半日或一日遊的觀光巴士），還是要推動以公共運輸為主的旅運服務，於是，我們嘗試先選定以「公共運輸」為推動方向，並藉由態勢分析法（SWOT）幫我們檢視此推動構想的妥適性後發現，要滿足臺灣地區龐大自由行旅客的旅運需求，採用「公共運輸」的政策並非唯一的正確解答，但綜整其優劣特性與未來機會威脅，並權衡整體觀光發展趨勢、政府交通政策推動重點、民眾習慣與需要、觀光與交通產業未來轉型方向等因素後，我們發現，提供自由行旅客快速串接觀光景點的便捷公共運輸服務，應該可以獲得最大的公共利益，也應該是這問題的最適解。所以，在確定了政策推動方向後，我們開始著手草擬「觀光景點無縫隙旅遊服務計畫」，惟考量計畫名稱過於拗口，不利行銷推廣，爰以「臺灣好行」景點接駁旅遊服務，即今日為人所知的「臺灣好行」

表 3 國內旅客旅遊方式

單位：%

旅遊方式	99 年	98 年
合計	100.0	100.0
自行規劃行程旅遊	88.4	89.0
機關公司舉辦的旅遊	2.6	2.2
學校班級舉辦的旅遊	1.6	1.2
宗教團體舉辦的旅遊	1.5	1.6
旅行社套裝旅遊	0.5	0.6
其他團體舉辦的旅遊	5.5	5.4
村里社區或老人會舉辦的旅遊	2.5	
民間團體舉辦的旅遊	2.2	
其他團體舉辦的旅遊	0.7	
其他	0.0	0.0

附註：

1：0.0 表示百分比小於 0.05。

2：99 年將其他團體舉辦的旅遊細分為村里社區或老人會舉辦的旅遊、民間團體舉辦的旅遊及其他團體舉辦的旅遊。

資料來源：觀光局行政資訊系統

廣宣，期許這樣的雙關語能讓本服務達成「臺灣真棒」及「臺灣易行」雙重目標。

另外，我們為了縮短推動時程及提升成功建置之機會，也同時借鏡美國阿卡迪亞國家公園及日本箱根地區等國外推動旅遊接駁服務的成功案例，並同步邀集觀光旅遊、交通運輸及廣告行銷等相關學者專家共同研商，逐步續確認了各項推動的方向及策略，在 98 年 7 月份評選出 10 個縣市政府，共計 21 條旅遊路線，經籌備後於隔年（99 年）4 月 5 日正式啟動，至今年（103）底將完成第一階段任務，後續並將納入「觀光大國行動方案」內持續推動「臺灣好行服務升級計畫」。



圖 4 臺灣好行識別 Logo 各項應用

資料來源：本研究提供

這幾年「臺灣好行」陸續進行了各項重點工作，概述如下：

- 一、第一年（99年）工作以「品牌建立」為主，我們藉由訂定統一識別規範，將各路線相關形象資訊（如 logo、站牌、車體、文宣等……）統一露出，讓旅客認識旅遊臺灣的交通新選擇（如圖 4）。
- 二、第二年（100年）為提升旅客搭乘興趣，則以「鼓勵搭乘，便利旅遊」為推動主軸，我們輔導了各路線整合交通及觀光相關元素規劃便利經濟之套票，以提升旅運附加價值，吸引旅客搭乘公共運輸出遊。
- 三、第三年（101年）推動重點為「建立品牌忠誠度」，針對「服務提供再進化」及「套票內涵再提升」等面向工作，分別規劃導入整合 GPS 導覽解說服務與推動示範性長途路線訂位機制，及檢討優惠套票朝更符合旅客需求發展，以提升「臺灣好行」回客率。
- 四、第四年（102年）則以「擴大公共運輸合作」

為主，我們首度整合了國內 5 種主要公共運具（「臺灣好行」、高鐵、臺鐵、臺北捷運及高雄捷運等）包裝全區型套票（臺灣周遊券），便利國內外旅客能「一票在手，旅行臺灣東西南北攏ㄟ通」。

- 五、今年（103年）推動重點將以「盤點階段成效」及「邁向智慧旅遊」兩部分，除持續發展臺灣周遊券及研商電子化外，並籌劃拍攝臺灣好行吉祥物（好行 Q 寶及喔熊）動畫 CF、微電影及紀錄片，並結合「回娘家」概念之活動，邀請一路陪伴「臺灣好行」從呱呱墜地、搖搖學步到幼稚園畢業的旅客及工作夥伴，共同回顧這段成長經驗，達成檢視、感染行銷及展望未來之目的。

「臺灣好行」是一個從 0 出發、無中生有的服務政策，當初我們以初生之犢的心態，「撈過界」地越過了業務職掌的藩籬，以簡單的現有人力編制，啟動了這項巨大的工程（如圖 5），首創由觀光單位主導推動交通運輸服務之建置，雖然有「公車不歸觀光局管」、「路線遍布全臺」及「員額沒有增加一兵一卒」等限

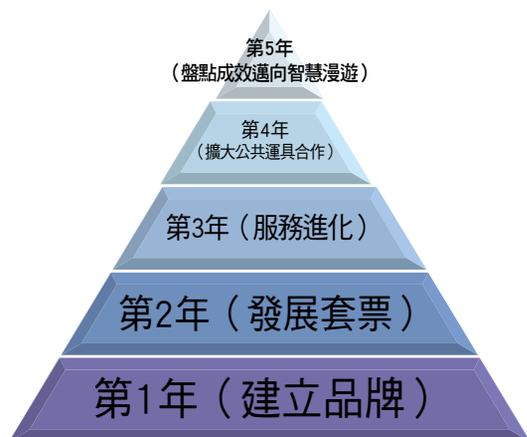


圖 5 臺灣好行歷年來各項重點工作

資料來源：本研究繪製

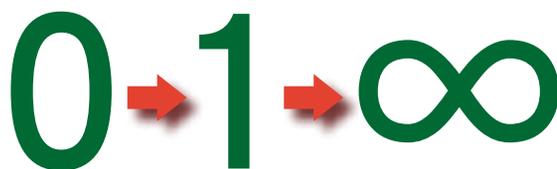


圖 6 臺灣好行從零開始邁向未來

資料來源：本研究繪製

制，過程備感艱辛，但同仁們以愚公移山的轟勁往前衝，仍順利將無縫隙運輸延伸用於觀光旅遊目的之旅次市場，讓國內外旅客旅行臺灣時有了新的選擇，目前全臺有 33 條旅遊路線，逾 800 萬人次搭乘，各路線並包裝 70 餘種優惠套票，導入 10 條無障礙公車路線，逐步達成循「綠的思維」，靠「人的合作」，展「景的魅力」，有效形塑旅行臺灣好自遊的國際形象（如圖 6）。

未來我們將持續輔導各路線朝「提升服務」、「精緻產品」及「加強行銷」三部分努力，相關構想如下（如圖 7）：

- 一、提升服務：輔導各「臺灣好行」路線持續提供穩定旅遊服務，並加強導入智慧型公車、導覽解說、旅遊行程查詢、規劃及產品訂付等服務，以提升旅客旅遊便利性及友善性。
- 二、精緻產品：擴大臺灣周遊券及各路線特色套票之電子化運用，並擴大與相關食、宿、遊、購等產業整合包裝，以吸引國內外自由行旅客使用搭乘及增加周邊產業收益。

三、擴大行銷：我們將利用各類行銷通路及活動，行銷「臺灣好行」良好的服務及產品，並擴大目標客層，讓全世界的旅客藉此輕鬆搭乘全島公共運具，認識美麗臺灣。

「臺灣好行」是一項旅運服務，我們不僅希望它便利友善，更希望以它為起點，串聯各類交通運具及旅遊元素，行銷國內外旅客多加利用，輕鬆走訪美麗臺灣。

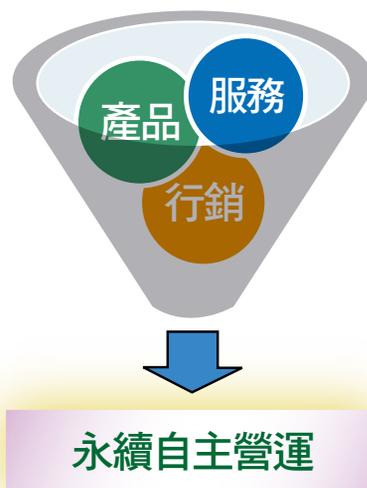


圖 7 臺灣好行未來發展方向

資料來源：本研究繪製

花東地區養生休閒及人才東移推動計畫

洪嘉宏 內政部營建署城鄉發展分署分署長

壹、前言

為促進花東地區永續發展，行政院自民國 96 年 3 月 20 日核定「東部永續發展綱要計畫」責成行政院經濟建設委員會（現已改組為國家發展委員會）籌組推動小組，統籌政府有限資源，交付各部會推動執行各項計畫，其中「推動養生休閒產業計畫」及「推動人才東移計畫」乃屬永續社會及永續經濟推動策略重要之一環；行政院 101 年 9 月 7 日核定「花東地區永續發展策略計畫」，其中「推動養生休閒產業發展」及「建立人才東移返鄉與東移的媒合平臺」亦為推動花東永續發展之重要發展策略。內政部營建署城鄉發展分署配合上開計畫之重要發展策略項目，於 97 ~ 102 年度辦理各項子計畫，以推動花東地區養生休閒產業及促進人才東移。

貳、計畫目標與內容

一、終極目標：推動養生休閒產業及促進人才東移、返鄉

將養生休閒產業定調為適合花東地區未來發展趨勢的新興產業及符合地方發展之新生活主題，並融合相關半農半 X、慢活及慢城概念加以推展，以營造建構花東人才媒合之基礎環境。

同時在面對花東地區鄉村嚴重的中空化問題，本計畫以人才東移為計畫核心，強調「人才媒合」（對象應廣義解釋包含移居者、返鄉者、在地人才等），以健全花東地區的社會建構，作為後續補助引導地方政府、鄉鎮公所持續推動執行之重點。

二、推動理念：有機鏈結—推動在地聯絡網

於地方推展上，配合花東地區整體空間與產業特性下，讓區域的自然與人文環境、社群組織、產業資源，甚至新舊移民（返鄉者）之間有最妥適、友善互惠的鏈結關係，以創造最大地方福祉。本計畫推動之在地聯絡網即以有機鏈結概念建立，地方政府及社區組織作為地區產業發展及人才媒合的對內／對外交流及推動平臺，強調區域內生活及產業面向之網絡建構及交流整合。

三、計畫概要

各年度計畫重點（如表 1）。97 ~ 98 年為確立計畫價值理念，97 年起進行先期規劃；98 年透過市場供給面、整體環境面、潛在需求面及產官學民進行訪談評估計畫的可行性，更確立東部地區除了發展實體園區外，在推廣養生休閒產業及人才東移的論述上，應奠基在東

部地區之自然、人文環境特性等基礎上進行土地滋養、農業生產、藝文創作、旅人接待等「微型創業規模」的整合發展模式，爰能創造出屬於東部之生活模式與核心價值，並保有別於臺灣西部地區之發展優勢。

99 ~ 101 年則以示範處及整合平臺建立，並配合進行推廣行銷為主。99 ~ 100 年除持續擴大推動養生樂活旅遊以帶動商機外，藉由選定示範處（池上、關山地區及玉里、富里地區）進行相關試驗性輔導作為未來推動機制之基礎，包含跨部會及花東縣府推動小組會議，整合相關部會資源，並輔導示範處成立策略聯盟、營造產業氛圍，推動因地適宜的人才培訓計畫，以提升產業服務品質。導向以「產業整體提升、策略聯盟」的方向進行，同時透過「行銷推廣」進行理念宣導，持續擴大相關效應。

101 年除延續理念價值的宣導行銷外，於臺東縣池上關山示範處，盤點公有土地與房舍資源，協調福原國小及池上國中舊教師宿舍作為示範房舍修繕，進行與在地實質空間規劃結合，提出符合示範處風土民情的養生休閒產業運作示範。此外，為實質建構人才東移促進機制，以舊宿舍作為推動人才招募活動試辦的實體空間，以擬定人才媒合機制之檢討依據。

經過前五年的醞釀及各方意見交流，潛在需求已漸次釐清，102 年度計畫配合補助作業規定之擬定，實質投注地方自主推動資源，以推動養生休閒產業及人才東移、返鄉為終極目標，藉由有機鏈結方式建立在地聯絡網系統，強調在地人與組織、生活及產業、與活化空間之鏈結。

表 1 97 ~ 102 年推動養生休閒產業及人才東移重點工作

計畫階段	年度	計畫名稱	計畫重點工作
價值理念建立	97 年	規劃推動養生醫療休閒園區先期作業	確立東部推動養生醫療休閒產業從運作機制著手。優先推動「虛擬式養生醫療休閒園區」以刺激地方產業發展。
	98 年	規劃推動東臺灣養生醫療休閒園區暨新移民部落計畫案	檢視市場供需情形，提出潛在需求者的需求及政府應辦事項。提出應先從法源訂定，落實鼓勵產業發展及吸引人口移居政策。
整合平臺建立及示範處	99 年	規劃推動東臺灣養生醫療休閒產業暨新移民部落計畫推廣行銷案	將「養生醫療休閒園區」與「新移民部落計畫」轉向為「養生休閒產業」與「促進人才東移」整合模式。建立「跨部會與宜花東三縣府推動小組」整合溝通平臺。評選推動示範處具體落實產業發展。故事行銷新移民、在地居民的精采生活。
全面推廣行銷階段	100 年	推廣行銷東臺灣養生休閒產業暨促進人才東移資源整合計畫	持續推動跨部會暨花東兩縣府之整合溝通平臺。落實示範處的具體產業輔導整合工作、培植在地經營團隊。透過名人長宿行銷推廣在地產業與生活價值。擴大網站社群平臺之運作，增加計畫理念推廣與示範處相關休閒產業發展之曝光度。
	101 年	推動東臺灣養生休閒產業暨促進人才東移計畫—新莊園經濟示範方案	進行示範處公有閒置空間進行盤點，並協助相關空間再利用規劃。辦理短期居遊 x 移住生活，遴選 10 名移住者進行長宿實驗，並針對在地發展進行提案計畫。
計畫精神深耕地方	102 年	推動東臺灣養生休閒產業暨促進人才東移計畫—在地網絡示範方案	針對在地產業、居民、組織及新移民進行整合，建構適合之「在地聯絡網」，以具體落實推動養生休閒產業及促進人才東移行動。為能落實在地推動的自主性與永續性，於 103 年度起進行相關補助計畫提案，本年度進行「專家輔導顧問團」於地方輔導之先期作業。

資料來源：本計畫整理

參、97 ~ 101 年計畫推動成果

一、建立地方對於推動養生休閒產業的共識

本計畫界定適合花東地區發展之九大面向之養生休閒產業，透過各種意象宣導、報導、專刊、媒體露出等方式推廣，並導入慢城、半農半X等理念加以結合。99 ~ 101 年間透過辦理至少 6 場次的產官學或推廣座談會、推動 6

位名人至花東進行長宿計畫、辦理相關成果記者會及市集活動，以推廣花東養生休閒產業新生活價值，促進在地新移民彼此交流連結，並透過主題專刊發行（TVBS 食尚玩家週刊）及相關電視媒體報導，讓讀者及觀眾藉由新移民故事之報導瞭解政策推動理念，並對花東在地環境有更深的認識（如圖 1）。

計畫推動至今已逐步建立地方對於花東地區推動養生休閒產業之共識，地方政府及社區



1



2



3



4



5



6



圖 1 1. 養生休閒產業推廣座談會（99 年）
2. 99 年產官學座談會（99 年）
3. 雜誌專刊報導（100 年）
4. 相關平面宣傳品（99 年）
5. 成果活動（99 年）
6. 成果活動（100 年）
7. 名人長宿：塩見直紀（100 年）
8. 名人長宿：莊月嬌（100 年）

資料來源：本計畫提供



圖 2 1. 跨部會及花東縣府推動小組會議、2. 具發展潛力特色示範房舍現勘

資料來源：本計畫提供

產業推動亦多與之相關，並延伸推展如：經濟部中小企業處地產基金補助輔導之健康居遊、產地餐桌等系列計畫，花東地區已達推動整合地方養生休閒產業之時機。

二、建立資源整合平臺

（一）推動跨部會及花東縣府推動小組會議

藉由跨部會及花東縣府推動小組會議，擴大跨部會間資源整合及協調，99～101 年間共辦理 7 場會議及兩場現勘，針對政策推動共識、

資源整合、示範處評選及推動事項協調等議題，邀集各相關部會及花東兩縣府相關單位進行協商討論（如圖 2）。

（二）建置資訊及網絡推廣平臺

為強化計畫資訊傳遞及交流，自 97 年即建置專屬網站，作為計畫資訊整合平臺，並於 100 年增設臉書粉絲團與瀏覽者提高互動機會。並自 100 年起發行主題電子報，針對年度計畫推動相關訊息、案例、在地故事等進行主題採訪撰寫，至今已發行至 17 期。

三、透過示範處之願景規劃及產業輔導，建立示範性操作方向

計畫選定以臺東縣池上、關山地區，以及花蓮縣玉里、富里地區為示範處，99～101年間針對示範處之輔導推動，共鏈結了10個以上社區及部落30多位幹部、100多家業者、10戶以上在地小農、40位新移民。其中針對示範處之養生休閒產業推動及人才媒合，共辦理2場地方發展願景培訓工作坊，並配合業者提案創意競賽，辦理超過20場產業研習、諮詢及實作工作坊，獲優選團隊發行成果手冊並持續推

動其套裝導覽行程。另針對示範處推動人才遴選活動，配合辦理提案、長宿體驗、微講堂、決選及成果發表，共有10位學員參與，其中1名已確定移居臺東，其餘學員以兩地往返方式與地方仍有鏈結。此外，本計畫亦希冀藉由結合公私部門力量共同合作推動，整合創意行銷推廣以活化地方經濟，並建立示範操作方向，包括：

- (一) 從培力示範區業者開始，引導地區組織整合，探討地方永續經營交流平臺建置之方向（如圖3）。



圖3 1. 願景培訓工作坊（99年） 2. 產業研習工作坊（100年） 3. 關山獲選業者團隊成果手冊（100年） 4. 池上獲選團隊成果DM（100年）

資料來源：本計畫提供

- (二) 試辦專業人才長宿生活徵選活動，開啟社區與新移民間的對話需求，探討未來發展成為常態機制的可能（如圖 4）。
- (三) 盤點示範處閒置空間，以公部門土地房舍為優先，並藉由田野調查與社區訪談，瞭解社區需求後，協調土地與房舍再利用，選取福原國小及池上國中舊教師宿舍

舍作為養生休閒產業之推廣與操作場域，舉辦人才東移遴選計畫，媒合人才進入池上、關山示範區內之閒置空間，進行長宿與微型創業的示範基地（如表 2）。期推動公有閒置空間活化，並作為未來推動養生休閒產業及媒合人才之示範空間。（如圖 5）



圖 4 1. 人才遴選活動提案決選（101 年） 2. 提案成果（101 年） 3. 成果發表（101 年） 4. 人才遴選活動成果發表會（101 年）

資料來源：本計畫提供

表 2 101 年度公有閒置房舍示範活化構想

示範房舍	福原國小舊教師宿舍	池上國中舊教師宿舍
基地狀況	民國 25 年興建，占地約 20 坪，緊鄰有百年歷史的福原國小校區。	紅磚尖頂建築，占地約 180 坪，有單身宿舍、家庭宿舍等，群落性強。
發展構想（註 1）	結合校史，變身為藝文性質的池上故事館	以在地居民與外來遊客交流空間為發展主軸，包括志工交流能量站、好物市集、村民食堂、鐵馬驛站等。
基地原貌		

註 1：102 年由臺東縣政府觀光旅遊處委託辦理池上地區示範據點空間及經營規劃案。

資料來源：本計畫整理



圖 5 102 年度推動養生休閒產業及人才東移計畫－池上地區示範據點空間及經營規劃案執行過程

1. 福原國小舊宿舍願景工作坊
2. 福原國小舊宿舍木作工作假期
3. 福原國小舊宿舍示範修繕工作坊
4. 池上國中舊宿舍願景工作坊
5. 手做燈飾點亮空間工作假期
6. 成果發表會

資料來源：本計畫 Facebook 粉絲團 <<https://zh-tw.facebook.com/TaitungSlowValle>>

四、透過示範處之推動成效，建立人才媒合之關鍵操作模式（如圖 6）

（一）優先鎖定具有地緣關係的人才來源

從示範處推動及相關案例經驗中，花東地區應優先鎖定包括第二代青壯年、在地大學學生，以及懷抱特定理想、認同東部價值的移居者等方向為人才供給來源，並著重就業、社交及生活價值宣導等議題。

（二）從地方的需求來媒合人才

人才媒合應從地方發展需求出發，同時考量移居（返鄉）目標及社區所需人才條件，並選擇適合鄉村特質、能與地方合作、協助提升地方活力的人才為主，協助地方同步從自身脈絡資源提升產業環境及發展，以創造吸引人才的环境條件。

（三）配合提供人才在地實踐所需之協助

在提升地方產業條件、推動人才媒合活動

的同時，應致力提供人才在地實踐所需之協助管道，包含居住房舍的媒合、資訊的提供、生活就業與創業之輔導、協助與地方交流融入之媒介、移居經驗分享等。

肆、102 年計畫推動策略（如圖 7）

經過前五年的蘊釀及各方意見交流，潛在需求已漸次釐清，102 年度計畫配合補助作業規定之擬定，以推動養生休閒產業及人才東移、返鄉為終極目標，藉由有機鏈結方式建立在地聯絡網系統，強調在地人與組織、生活及產業、活化空間之鏈結。

一、建立在地聯絡網

在地聯絡網以有機鏈結概念建立，強調區域內生活及產業面向之網絡建構及交流整合，一個「可運作」的在地聯絡網不應只有聯絡網本身的設置，還應包含推動上之相關支援體系，且長期可發展出財務自行運作的機制。

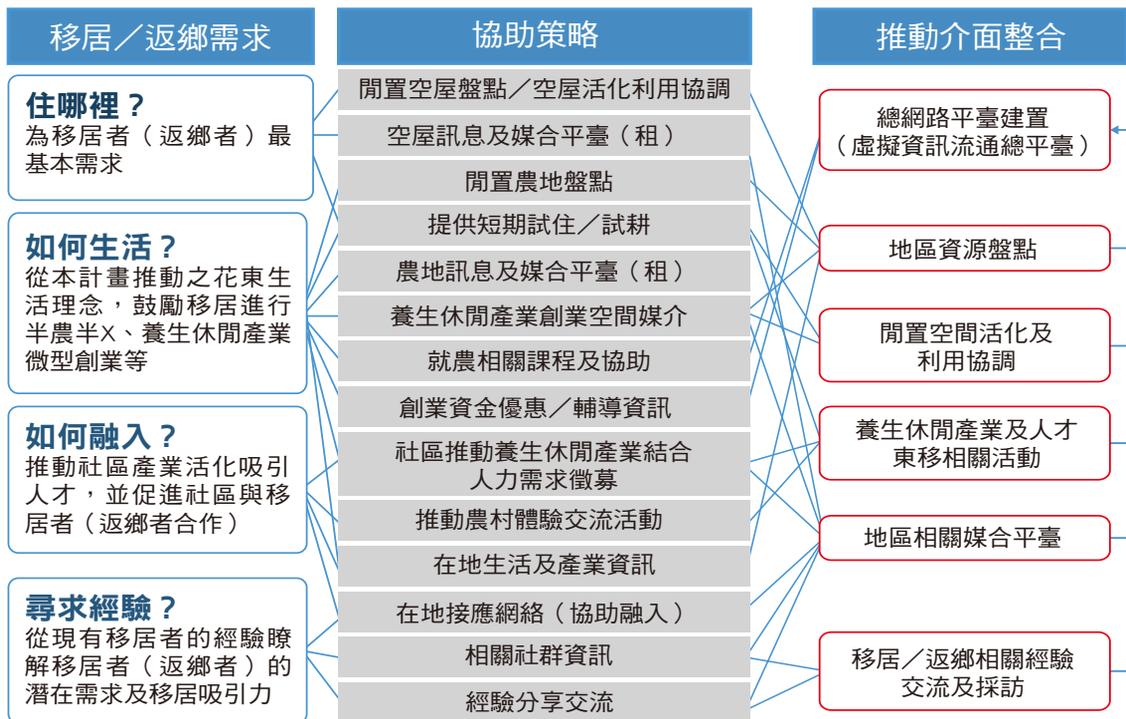


圖 6 相關人才在地實踐所需協助之內容

資料來源：本計畫提供

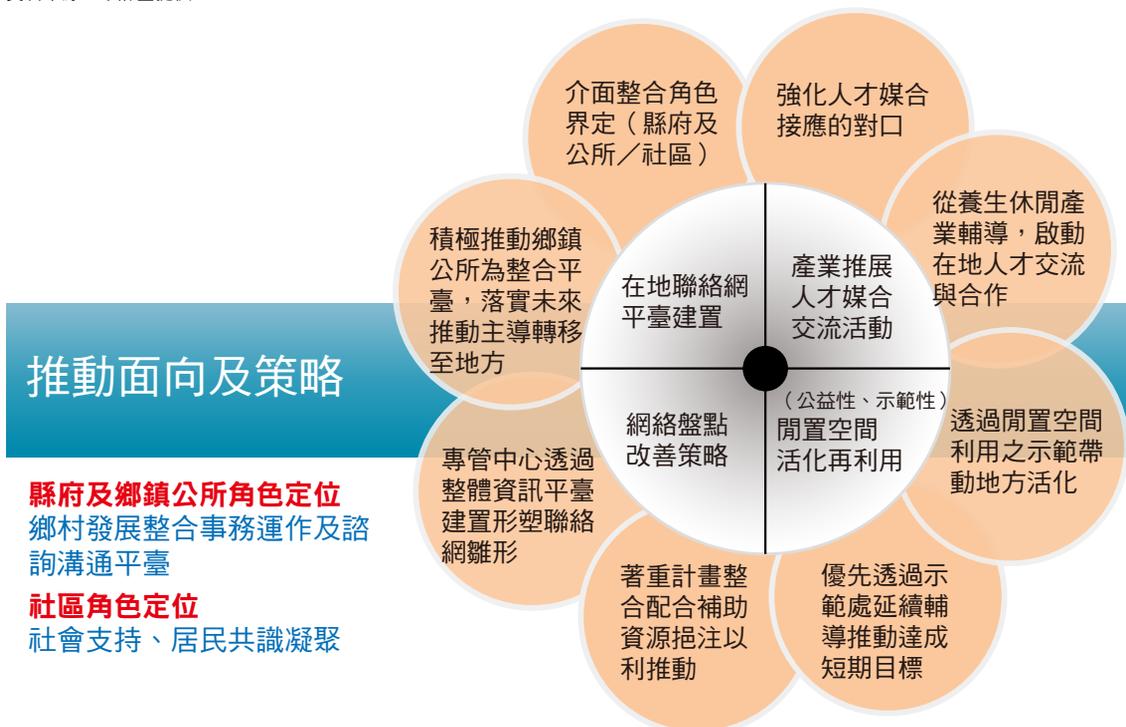


圖 7 在地聯絡網推動重點策略

資料來源：本計畫提供



圖 8 聯絡網體系三大體系

資料來源：本計畫提供

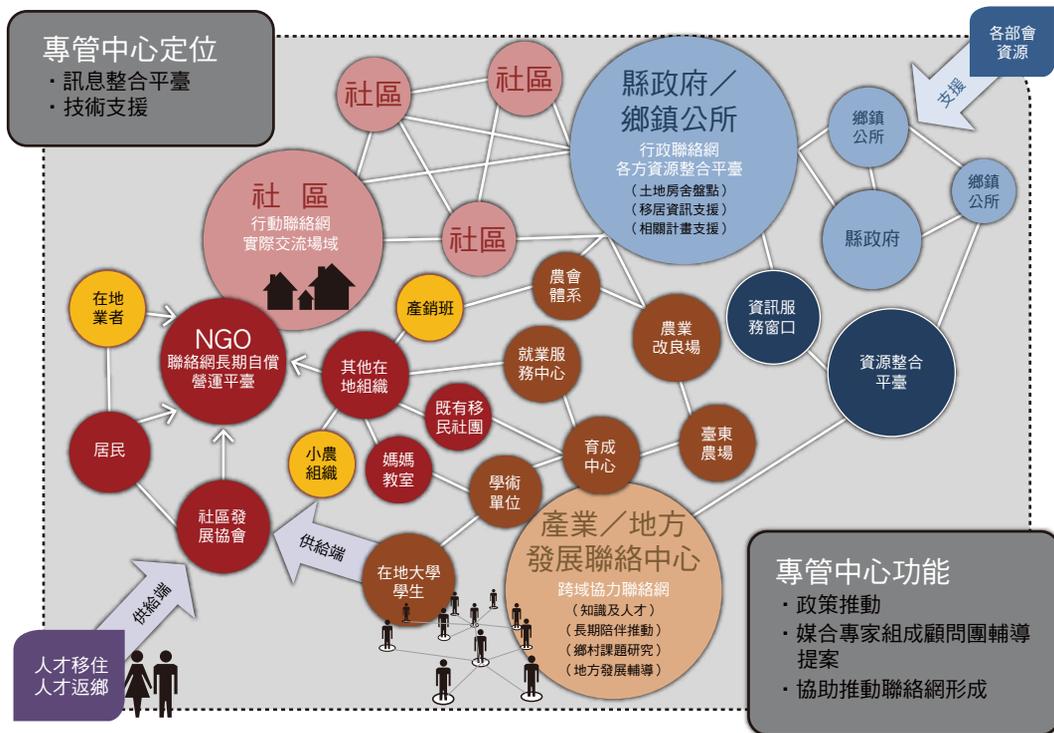


圖 9 聯絡網發展模式

資料來源：本計畫提供

在地聯絡網體系架構之概念，應包含社區—行動聯絡網、縣政府／鄉鎮公所—行政聯絡網及產業／地方發展聯絡中心—跨域協力聯絡網三大面向（如圖 8、圖 9），聯絡網乃透過資訊流，進而帶動其他人流、金流與其他回饋機制，執行之初須搭配專業團隊（即專案管理中心）協助推動，建立運作機制、界定聯絡網發布之資訊內容，從資訊發布與交流之過程中發現問題，透過地方聯絡網反應至行政聯絡網，再由後端政府或民間資源投入解決。

- （一）社區（行動聯絡網）：人才交流的實際場域，以既有承載能量為基礎，推動及串聯在地的人、事、物，強化人才進駐的基礎條件，建構出聯絡網最小單元的基礎平臺，著重於社會支持、居民共識凝聚等發展。
- （二）鄉鎮公所（行政聯絡網）：地方執行窗口及社區整合平臺，扮演鄉村發展整合事務運作及諮詢溝通平臺的角色，對內協調各社區生活、產業發展及空間活化；對外進行行銷推廣、人才招聘（返鄉）等相關生活、就業、創業等支援功能。
- （三）縣政府：為吸引人才移居或返鄉，主動推動相關活化策略。並為未來補助作業執行的地方窗口，透過縣政府內各局處的資源整合及全面性的評估，協助相關提案並進行初審作業。
- （四）產業／地方發展聯絡中心（跨域協力聯絡網）：由在地大學或技研單位推動相關產業及人力培育機制，提供地方長期陪伴及人才挹注。

- （五）專管中心：協助在地聯絡網的建置推動，階段性針對在地聯絡網政策性及整合性之推動項目進行輔導，並推動示範計畫，以培訓地方自主管理能量。

二、積極輔導鄉鎮公所為地方整合平臺，落實強化自主管理能力

從地方發展而言，地方整合平臺應以縣政府、鄉鎮公所、村里及社區之三層級進行推動，有助於地方產業、空間、資源的整合串連，其中鄉鎮公所層級目前執行能量最為不足，但也最具有關鍵地位。

因此，後續相關資源規劃及輔導策略，應首重鼓勵及輔導鄉鎮公所成為具有地方協調能力及行政權能的承載平臺，輔以社區組織之系統盤點及業者系統之串聯，期能落實地方整合之目標。

三、強化人才媒合接應之對口

從目前花東地區移居趨勢及相關人才招聘活動經驗，潛在有意願移居花東者（或返鄉者）一直有一定比例，重點在於推動人才媒合時，地方應有接應之對口，從地方產業發展凝聚方向，以發展需求來找尋人才招聘之推動重點，並以此策劃交流、長宿體驗及工作假期等活動，配合相關產業輔導資源結合，使地方人才媒合得以落實。

四、從養生休閒產業輔導啟動在地人才交流與合作

地方產業推展與人才媒合環環相扣，需穩定地方產業及生活環境之發展，並確立地方發展定位，才有人才媒合的機會。目前各鄉鎮已有新移民、二代返鄉或在地留鄉者，未來應從



推動在地人才交流及合作開始，結合地方養生休閒產業之推動輔導，以瞭解未來在地發展需求，進而建構地方與人才交流對應平臺。

五、透過閒置空間再利用之示範，帶動地方產業活化

閒置空間之盤點應從公有空間擴及至私有空間，並配合地方產業及人才媒合之推動，而推動上優先應以鄉鎮公所作為整合及媒合平臺角色，若公所不積極則考量評估是否以村里、社區的尺度進行先期推動。

六、著重計畫之整合，配合補助資源之挹注以利推動

補助資源之挹注（103年擬定花東地區養生休閒產業及促進人才東移補助作業規定），應考量推動平臺之承載能力，以縫補資源缺口之角度來進行推動輔導，並以人才東移、養生休閒產業提升、在地聯絡網建置等目的，導引產業推動方向，並強化系統鏈結整合。

七、專管中心透過整體訊息平臺建置，示範處延續輔導，形塑聯絡網雛形，達成短期目標

聯絡網初期將由專管中心協助進行虛擬網路平臺之建置及整合，並透過已有基礎之示範處開始推動在地聯絡網之建置，以達成初期目標。同時配合執行過程，逐步媒合當地大學與地方長期合作，未來視成熟度，轉由縣政府、鄉鎮市公所或 NGO 組織推動。

伍、計畫檢討與後續推動之建議

花東地區長期以來一直存在著地緣與歷史

遺留下來的問題，包含不同族群的傳統隔閡、殖民遷村的後遺症，以及新舊移民之間的矛盾等。直至城鄉發展失衡的現今，希望透過人才挹注及新興產業之營造以提振鄉村活力、活化花東鄉村發展，關鍵點應為強化地方，建置具有地方自治權力與能力之承載平臺，整合地方系統並串聯形成新的共同體，作為花東地區發展可長可久的基礎。

本計畫經過 97 ~ 101 年之操作，相關理念及價值透過廣泛行銷宣傳已達到階段性的目標；並透過跨部會推動小組之協調機制及示範處推動輔導經驗，進行各項資源盤點，亦具有資源整合之基礎，惟推動人才移居 / 返鄉涉及長久以來之議題，示範處輔導期間並非所有策略皆能成功延續，但也透過不同試辦計畫的推動，逐步修正及聚焦未來推動方向。

因此，102 年度進一步擬定補助作業規定，輔導啟動鄉鎮公所建立承載平臺，強化地方整合能力，期自 103 年度配合補助提案計畫，延續資源整合之概念，以「縫補缺口」之方式進行資源挹注，透過各鄉鎮公所或社區的實質計畫推動，以建置在地聯絡網為核心，串連整合地方人、組織、產業、環境等資源面向，期回應花東地區長期以來之關鍵議題，並達到資源整合、促進城鄉均衡發展之效果。

未來兩年若由鄉鎮市公所主導之在地聯絡網整合平臺推動策略成效佳，期望花東地區永續發展策略計畫中亦能延續將資源投入，協助強化鄉鎮市層級之自治能力，以作為花東地區永續發展之能量。

第一屆空間資訊科學創新 應用競賽報導

江衍緯 國家發展委員會國土區域離島發展處技正

為鼓勵各界善用國土資訊系統（National Geographic Information System, NGIS）成果，國家發展委員會（以下簡稱國發會）舉辦第一屆空間資訊科學創新應用競賽，特先以活力無限之學術單位為邀稿對象，由各學校單位師生合作共同激發出創意火花，以推廣國土資訊系統及提升國土空間資訊之教育與技能。本競賽於 103 年 2 月 17 日起公開邀稿 4 個月，計有 41 組團隊參與，經資格審查、複審及決賽 3 個關卡評選，最後計有 8 組團隊優勝獲獎，將報請國發會國土資訊系統推動小組委員會頒獎，以鼓勵獲獎團隊。

本次競賽邀集全全國大專院校在學學生與教師，結合學校現行課程及學生之想像力，引發空間資訊應用的無限可能，不但可應用於政府部門之國土規劃、國土復育及防救災等各項施政，並可廣泛運用於各項民間商業活動，如跨域產業應用、地圖導覽、觀光旅遊、不動產行銷等。

壹、空間資訊科學創新應用競賽推動構想

本次競賽依據系統增值應用特性，分作「空間資訊增值應用創意組」與「空間資訊應用程式開發組」兩組參賽組別：



圖 1 空間資訊科學創新應用競賽推動構想

資料來源：財團法人臺灣地理資訊中心繪製

- 一、空間資訊增值應用創意組：主要在於創意構想及發展服務，參賽團隊運用國土資訊系統所產製之圖資與開發平臺等資源，提出具實用性之創意構想。
- 二、空間資訊應用程式開發組：主要在於技術與開發成果，運用國土資訊系統所產製之圖資與開發平臺等資源，設計一套具整合性之應用程式。

參賽者可透過國土資訊系統推動小組各成員所產製之空間資料、系統或圖臺，及其他相關軟體為增值應用項目，提出參賽作品及創意



構想書進行評選，本會亦將相關參賽資訊置於 NGIS 國土資訊網「空間資訊科學創新應用競賽專區」<http://ngis.nat.gov.tw/race_competition.aspx>。

除此之外，為擴大跨科系組隊參賽，本會除運用各式媒體宣傳工具外，亦於 103 年 3 月 24 日至 4 月 22 日期間，至國內大專院校之環境學院、人文學院及資訊學院等相關系所辦理 8 場次（北、中、南、東）NGIS 校園巡迴說明會，共計 310 位學生參與，期望透過本次校園巡迴說明會，讓非空間資訊科系之大專院校學生，瞭解國土資訊現有的成果資源及其應用加值，提升參與競賽興趣。

本次競賽自 103 年 2 月 17 日至 6 月 20 日截止日止，共有 41 組報名，團隊籌組範圍擴及全國，繳交作品領域橫跨交通觀光、生活安全、

居住選擇、疾病醫療、防災避難、歷史尋根、自然生態等多種領域別外，更有 3D GIS 技術應用於觀光導覽。

在評選過程，主要分為資格審查、複選及決選三階段進行，除資格審查外，其餘各階段得分各占總成績 50%。為使評選過程具公平性，本會邀請 6 至 9 位產、官、學、研等各領域專家學者擔任評審委員，以「資料應用面」、「跨領域的創新思維」及「創意商業加值性」之多面項審查角度，於 8 月 5 日與 8 月 7 日進行兩場次決賽評選，由參賽團隊進行口頭簡報與委員問答，共有 31 名學生到場參與。

評選過程中評審委員對於本競賽活動目的表示肯定，可讓既有已建置完成的圖資，透過不同領域與角度進一步作多元化之運用，而本次競賽為第一次舉辦，報名團隊雖空間資訊領



圖 2 NGIS 校園巡迴說明會

（左上：東華大學、右上：中央大學、左下：臺北科技大學、右下：中原大學）



圖 3 空間資訊加值應用創意組評選



圖 4 師範大學地理系張委員國楨提問

域科系居多，但未來可進一步於非空間資訊領域宣傳，讓更多人文社會或其他科系提供更多不同領域之創意發想；至於程式開發組部分，因進入門檻較高，亦需要撰寫程式等專業知識，未來可再強化這部分的宣導，並納入學校課程中實際教學應用，以培訓及增加相關專業人才參與 NGIS 創意發想。

本次競賽評選共 8 組團隊獲得優勝，頒獎日將擇訂於國發會國土資訊系統推動小組委員會議辦理，邀請主任委員到場予以頒獎與勉勵。得獎團隊作品說明如下：

一、空間資訊加值應用創意組

第一名：從缺。

第二名：國立政治大學地政學系，廖婉彤、鄭乃誠、林柔安、黃虹荏、李政瑜，主題「『租好行』- 全臺低碳旅遊規劃系統」。

第三名：國立臺灣大學地理環境資源學系，王俞涵、洪偉程，主題「基礎建設改善系統：向民眾取經的整合平臺」。

佳作：國立交通大學土木工程學系，吳崑璋、金步遠、吳昌翰、吳采容、柯韋

豪、張正岳，主題「買屋租屋新利器好宅 App」。

佳作：國立東華大學自然資源與環境學系，李俊毅、甘浩廷、鄭雅云、葉芝穎，主題「在潛勢溪流的影響範圍內，誰要優先疏散避難？」。

二、空間資訊應用程式開發組

第一名：從缺。

第二名：國立臺灣大學地理環境資源學系，許景舜，主題「流行病警報與患病風險查詢系統」。

第三名：國立虎尾科技大學休閒遊憩系，石翔婷、朱育昀、郭梅香、黃莉詒、張雅婷，主題「Touch U Map 資源調查系統」。

佳作：嶺東科技大學觀光與休閒管理系，劉妍伶、陳奕甫、林家豪、黃佩琳、林美伶、陳家宜、錢美伊，主題「校園 3D 資訊應用 - 以嶺東科技大學春安校區為例」。

佳作：國立屏東商業技術學院資訊工程系，邱浩庭，主題「3D GIS 校園導覽系統」。

績優研考人員頒獎典禮 活動紀實

蘇金錢山 國家發展委員會管制考核處視察

103 年度績優研考人員頒獎典禮，於 103 年 8 月 20 日假臺大醫院國際會議中心舉行，總計有 58 位來自中央部會及地方基層機關的優秀研考人員獲得此項殊榮。

國家發展委員會（以下簡稱國發會）宋前副主任委員餘俠（現任行政院副秘書長）於頒獎典禮致詞表示，研考工作為各級政府施政的重要推手，藉由這些推手使得各級政府的施政可以落實執行，政府治理效能得以提升。研考人員在政府工作團隊裏，總是默默奉獻，對工作的執著與認真，值得大家給予掌聲與讚揚。國發會透過此次公開的表揚方式，對中央機關及地方政府研考人員的工作努力與付出給予肯定與實質獎勵。獲獎的績優研考人員，都是各

機關的研考精英，對研考工作的推動均有顯著的績效，他們的辛勞獲得服務機關的推薦，並在國發會舉辦的績優研考人員選拔活動中獲得肯定。

在政府施政重視民意的前提下，研考工作的推動益形重要，宋前副主任委員期許各機關的研考人員，除應繼續扮演政府優質治理的重要推手角色外，更應秉持「勇於創新、敢於突破、善於主動、長於效率」的理念，不斷充實研考專業知能，精進研考創新作為，塑造政府更具活力的施政風格，開創國家發展的新格局。

另國發會獲選為績優研考人員之同仁，於 103 年 9 月 25 日國發會業務會報上，由管主任委員中閱頒獎表揚。



圖 1 國發會宋前副主任委員餘俠與績優研考人員合影

提升地方治理效能策勵營 活動紀實

陳姿穎 國家發展委員會管制考核處科員

國家發展委員會（以下簡稱國發會）為協助地方政府提升計畫管理效率與地方治理效能，103年11月4日、5日假高雄市蓮潭國際會館舉辦「提升地方治理效能策勵營」活動，總計有64位來自各直轄市及各縣（市）政府之研考、農業及產業發展等單位科長級以上人員參加。

國發會曾主任秘書雪如於開幕致詞表示，地方治理是政府改造的重要概念之一，治理的關鍵在於透過具有發展性的政策規劃、適當的

管制作為及相輔相成的資訊管理技術，以更有效的整合各項網絡資源及關鍵策略，共同協力解決日益複雜的公共問題，來回應民眾的期待，進而引領地方的發展。面對全球化與在地化的趨勢，地方政府基於本身的發展需求與問題的紓解，越來越重視地方與地方之間的水平府際關係及中央與地方之間的垂直府際關係，期望透過協力合作的方式，提升地方治理的量能。

曾主任秘書同時表示，中央與地方施政事項之協調，為國發會重要工作之一，為協助地



圖 1 授課講座與在場人員進行意見交流



方政府提升地方治理量能，國發會建置「地方政府計畫管理資訊網」，提供地方政府作為施政計畫 e 化管理的資訊平臺，協助地方政府提升計畫管理效率。

策勵營活動除了聘請行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會陳前執行長振川講授「從莫拉克災後重建經驗談區域防救災合作」外，也聘請經濟部水利署楊署長偉甫講授「水患治理—中央與地方協力合作模式」，希望從莫拉克災後重建及水患治理的實際案例中，讓大家瞭解如何將分散在各縣（市）、各部門的既有資源，克服行政區域的空間限制，進行部門內部的縱向整合及跨部門的橫向整合，創造跨域資源整合的綜效；同時，配合行政院訂頒「強化政府治理效能實施要點」，本次活動聘請國發會管制考核處何處長全德講授「強化政府治理效能創新理念及做法」，就政策及計畫形成、執行及評估三面向，論述擴大社會多元參與、加強政策溝通協調及善用社會創新量能等理念及做法；另外，此次活動也聘請臺南市政府研究發展考核委員會王主任委員時思及新北市政府城鄉發展局邱代理局長敬斌，分別講授「地



圖 2 與會學員參與活動情形

方治理下的政策管理」及「北臺灣區域合作推動經驗」，與大家分享地方政府推動計畫 e 化管理的經驗及地方與地方之間在跨域合作平臺運作下，資源整合共創區域發展之協力模式。

本次活動並安排參訪屏東農業生物技術園區，在聽取屏東農業生物技術園區籌備處簡報後，前往亞太水族中心及臺灣福蝦公司、華錦顧問公司等園區進駐廠商觀賞水族生物及實地瞭解倉儲物流專區進出口報關、檢疫及通關程序，使參訪人員得以充份體驗瞭解自由經濟示範區「農業加值」於園區實務運作情形，有助於地方政府未來對自由經濟示範區政策之推動。



圖 3 全體人員合影留念

「行政院第二次公共治理 協調會報」會議紀實

鄭清照 國家發展委員會管制考核處專員

「行政院公共治理協調會報」為國家發展委員會（以下簡稱國發會）成立後第二次辦理，於 103 年 11 月 25 日假臺中國立臺灣美術館舉行，共有來自中央機關與地方政府研考暨相關業務主管同仁等約 107 位參與，由國發會高副主任委員仙桂協同文化部蕭主任秘書宗煌共同主持。

高副主任委員致詞表示，行政院公共治理協調會報是一個提供中央與地方相關人員溝通、互動的平臺，一方面進行國家重要施政方針的溝通，協調跨機關及跨中央與地方公共治理相關議題，另一方面運用此平臺連結跨機關及中央與地方，探討跨域公共治理的相關問題，並定期交換研考工作經驗。希望經由建構中央與地方溝通協調的平臺，透過面對面的討論，

除求取各種施政問題的解決共識，並進一步提出創新作為，以提升公共治理量能，精進政府效能。

高副主任委員特別提到，期待與會者能於會議議題討論及交流時間認識新朋友，建立未來業務經驗交流及工作聯繫的網絡，讓本會報成功扮演中央與地方相關公共治理業務互動平臺的角色功能。

本次會報議程規劃除有「臺灣工藝產業旗艦計畫之航向與續行」專題演講外，也專題報告「創業拔萃方案」、「財政健全方案」等兩項目前國家推動的重大政策之規劃重點及執行成果，並分享行政院管制「污水下水道建設計畫」執行績效及「中臺跨域治理的成果與展望」等兩項跨業務領域及區域的公共治理合作經



圖 1 國美館演講廳會報現場



圖 2 與會人員聆聽專案報告



驗，另針對「行政院公共治理協調會報政策交流平臺創新作為」、「行政院人事行政總處成立『地方治理研究中心』介紹」及「國立臺灣美術館及臺灣的美術發展」等3項治理資訊進行分享。8項議題報告均涉及優質政府治理透明、課責、參與、效率的要件，藉由本次會報讓與會機關進行充分討論及意見交流。

未來行政院公共治理協調會報將持續定期辦理，提供中央部會與地方政府研考人員雙向溝通、意見交流的平臺，會中高副主任委員對與會各機關同仁的辛勞與努力，表達肯定與嘉勉，並期許繼續落實良善公共治理，提升政府施政效能。

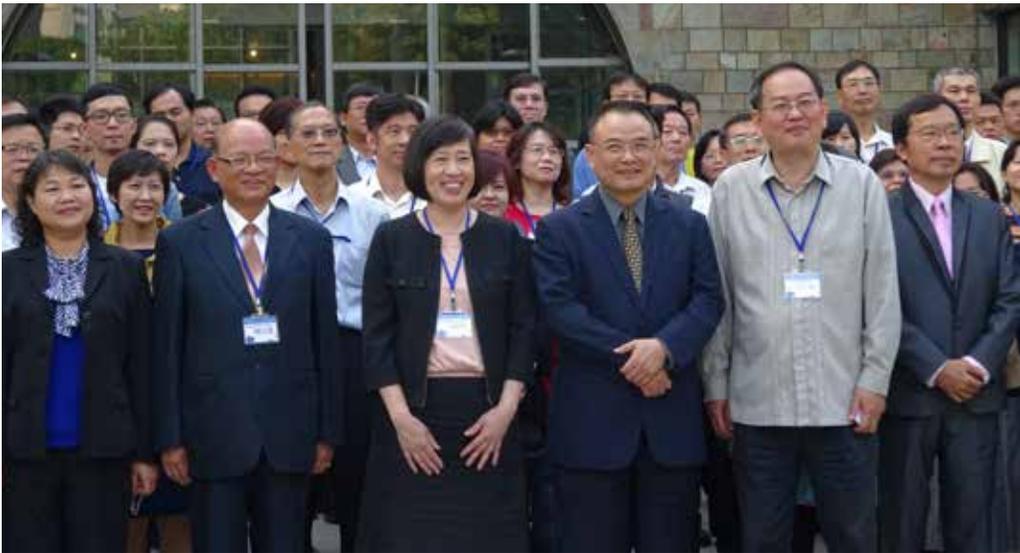


圖3 國發會高副主任委員仙桂與各機關出席人員合照





第一屆空間資訊科學創新應用競賽報導

為鼓勵各界善用「國土資訊系統」(National Geographic Information System, NGIS) 成果，國家發展委員會(以下簡稱國發會)舉辦第一屆空間資訊科學創新應用競賽，由各大學院校師生合作激發出創意火花，以推廣國土資訊系統及提升國土空間資訊的教育與技能。本競賽計有 41 組團隊參加，經資格審查、複審及決賽三個關卡評選，最後有 8 組優勝團隊接受國發會國土資訊系統推動小組委員會獎勵。



103 年度績優研考人員頒獎典禮活動紀實

103 年度績優研考人員頒獎典禮業於 103 年 8 月 20 日假臺大醫院國際會議中心舉行，總計有 58 位來自中央部會及地方基層機關的優秀研考人員獲得此項殊榮。國家發展委員會透過此次公開表揚方式，對中央機關及地方政府研考人員的工作努力與付出，給予肯定及獎勵。



Public Governance Quarterly

