

# 都會區實施聯合成長管理計畫 必要性之探討

賴宗裕\*

## 摘要

台灣歷經數十年快速的經濟成長與都市發展，使得都市計畫地區內之人口數，由民國 50 年的 4,619,000 人增加至民國 85 年的 16,565,600 人，平均每年約以 33 萬人的速度增加。隨著經濟發展與產業結構的改變，大量的人口由鄉村地區湧入都市地區，為了容納快速增加的人口，產生土地供需失調問題，進而迫使都市發展往郊區蔓延，引發了資源競爭的衝突現象。同時都市內的交通擁擠、公共設施不足、都市景觀劣化等問題，都隨著人口成長而更形嚴重。在空間結構上，這些都市化與郊區化所伴隨的衝突問題，已跨越行政界線引起都會區發展之課題。因此，如何思考新的策略來指導都會發展與有效利用土地，將是政府必須立即解決的重要課題。

本文認為，現代的都會發展規劃有責任建立計畫指導系統，統合都會區內各計畫間之協調配合，在整體區域均衡考量下，重新架構人類活動系統、土地開發系統、與自然生態系統間之空間關係，打破過去都市成長是一種線性發展過程之規劃概念，強調都市發展與土地開發之時間性、外部性與均衡性問題，探討土地開發與公共設施之同時性、效率性與公平性問題，結合發展許可制管制開發總量與品質，運用成長管理策略指導發展時序、區位及速度，以達到都會永續發展之目標。

\* 國立政治大學地政學系專任副教授

本文藉成長管理(Growth Management)理念，以均衡成長之概念為基礎，利用管理之內涵分別從組織、規劃與管制之觀點，探討當前土地利用與都會發展之課題。接著以國外個案比較分析方式，探討國外關於都市及都會發展問題的處理經驗，以便尋求解決土地利用與都會發展課題之有效策略。本文發現，在組織上強化行政單位之協調合作能力，在規劃上指導都市建設之區位與速度，在管制上管理土地開發之外部效果，才能解決當前土地利用與都會發展之課題。最後，本文建議採行縣市「聯合成長管理計畫」，研擬發展政策以達成都市發展緊密性、公共設施同時性、環境資源永續性、規劃執行一致性及政府決策公平性之計畫目標。

## 壹、前言

我國歷經數十年快速的經濟發展與產業結構改變，使得農村人口移向都市地區，快速的都市化結果，產生了土地使用與公共設施需求問題。一方面，迫使都市發展形成郊區化的現象；另一方面，由於都市規劃與開發管制產生脫節，造成土地開發過快，導致都市內的公共設施不足、都市景觀劣化、交通規劃不易等問題。在空間結構上，這些都市化與郊區化所伴隨的衝突問題，已跨越行政界線引起都會區發展之課題。由於都市發展與都會發展之間，有著空間互動關係。因此，如何從都市發展層面探討都會發展課題，並從區域空間關係去整合都市發展問題，進而思考新的策略來指導都會發展與土地有效利用，將是政府必須立即解決的重要課題。

都市擴張所產生的都會發展課題，其他國家常透過都會區內之縣市政府間協調合作，共同規劃管理策略加以紓解。惟長期以來，國內行政組織的分工設計，常使得縣市政府間各行其是，缺乏協調誘因與整合性都市發展計畫；而人口成長所產生的土地開發需求，地方政府在管制開發行為時，缺乏社會義務之規範，以致造成資源利用不公平的現象。這些情況更在政府經濟導向的政策考量下，忽略政策執行的外部效果，因而加速土地資源的耗損，更使得都會發展難以獲得合理有效管理。是故，都會發展之課題不僅起因於都市化、郊區化的結果，如何從組織、規劃、管制等層面，構思整體指導策略，已是政府必須面對的挑戰。

本文藉成長管理理念，以均衡成長(balanced growth)之概念為基礎，利用管理之內涵分別從組織、規劃與管制之觀點，探討當前土地利用與都會發展之課題。接著以國外個案比較分析方式，尋求土地利用與都會發展之有效策略。最後，本文建議採行縣市「聯合成長管理計畫」，在尊重現行相關法令與經建會國土綜合開發計畫的精神下，研擬發展政策以達成都市發展緊密性、公共設施同時性、環境資源永續性、規劃執行一致性及政府決策公平性之計畫目標，並在成長管理之理念下，達到都會之永續發展。

## 貳、理論與理念分析

在資本主義的社會中，經濟成長往往比環境保護來得重要，政府政策常以促進成長為要務，無形中鼓勵競爭，追求財富，並重視個別差異，以獲取更大的資源與權力。在此過程中，產生許多衝突與挑戰，也引發了如何兼顧成長與維持永續發展之思考。依據衝突理論(Conflict Theories)之主張，社會是人類競爭稀有財貨之競技場，衝突是不可避免且是社會進步的重要因素。Coser (1956) 認為衝突是促進社會改變的手段。因此人類在競爭稀有的土地資源時，不可避免的會發生衝突的情況；而人類在解決衝突之同時，可能會製造另一個不可避免的衝突。衝突理論認為，衝突本身提供衝突雙方正面的互相調整角色與立場，增加溝通與適應之機會以取得共識，分享資源與利益。

國土計畫之主要目的在於改善都市的實質環境，指導城鄉均衡發展，規範土地開發行為，協調土地資源合理使用。然而，台灣地區面積約有百分之七十三的土地為山坡地與高山地區，可開發資源非常有限，卻須面對經濟發展與人口成長的壓力。因而公私部門在競爭稀有土地資源的過程中，可能產生以下三種型態的衝突影響都會發展：

1. 組織結構衝突：一個被分工切割而無法協調整合的組織結構，將無法處理一個複雜的生態環境與都市發展系統所產生的種種問題。開發許可審查機關擁有極大裁量權，但有權者未必瞭解或重視土地開發與都市發展之因果關係，使得開發管制之決策常產生負面的外部效果。研究顯示，法令與政策之執行，具有空間上之外部效果(Feitelson, 1993)，當組織結構的設計忽略政策決策與執行的協調工作時，缺乏協調各自為政的結果，政府失靈現象便容易發

生，進而造成規劃與管制之間的脫節問題。

2. 權利義務衝突：開發利益之實現所產生之外部性，忽略社會義務之平衡，這種義務不僅包括公共設施的提供，尚有環境資源之維護與關懷及土地利用之道德觀念。因此，當政府授與業者土地開發權利，卻忽略社會義務之規範時，則因開發所產生的外部成本，將使得社會大眾成了最大的受害者。

3. 經濟利益衝突：經濟利益之衝突發生在開發業者對土地開發利得實現之期待與政府土地使用管制間的衝突。另一方面，政府經濟導向之政策，常將經濟成長的希望過度寄託在有限的土地資源上。從政治經濟學之觀點，經濟導向之政策效果，在時效上，遠比環境導向之管制措施來得顯而易見，且易達到特定之政治目的。因此，一個追求財富與經濟掛帥來主宰自然的社會，將衝擊稀有土地資源之永續性，進而扭曲都市風格之塑造，不可能達到永續發展之目標。

二次世界大戰後，多數國家都採取規劃管制的方法，來管理土地開發與都市發展所產生的問題。然而管制本身具有空間上的外部效果卻常被忽略，因而產生許多政策失衡的現象。例如，美國在戰後因應地方上快速的成長，所採取的管制策略如總量管制等，便造成房價上漲甚至產生波及效果，造成鄰近行政區之土地供需失衡的現象。為解決這些問題，引發了後來美國許多州採用的成長管理制度，以“均衡成長”的理念，來規範土地開發之時序、總量、區位與成本，進而引導都市之健全發展。

美國實施成長管理制度已有四十年的時間，其成長管理制度之內容主要由規劃、管理與法令三者，相互融合運用而成，以適應不同空間與時間的發展趨勢需要。而成長管理之成功，主要得自環保團體、民眾參與及政府首長的支持。

實施成長管理之最終目的，則在改善生活品質(Nelson and Duncan, 1996)。為達此目的則必須解決因都市發展與土地使用所產生之公平與效率的問題。因此，由州政府立法訂立全州性實施的計畫目標與發展政策，規範組織間與計畫層級間之一致性(consistency)做法，並以財務補助之獎懲辦法來要求地方政府配合上級政府之政策目標，以提升計畫可行性與行政部門執行之成效。為了提升土地資源使用之效率，則透過規劃管制策略來引導成長，並指導土地開發之區位、時序、速度、與品質，例如以階段性成長方案(growth phasing programs)來影響

## 都會區實施聯合成長管理計畫必要性之探討

都市發展速度，Fagin(1955)曾指出，規範都市發展之時序可提升公共設施投資之經濟效益，換言之，成長管理採階段性成長或分期分區發展方案，可達到調節財政支出與有效運用財政資源之目的。Tiebout(1956)的理論中指出，消費者選擇居所會考量公共設施水準及稅捐之課徵，而在成長管理策略中便強調以公共設施之提供來引導人口成長，更以公共設施同時性(concurrency)之要求，一方面確保土地開發與居住環境之品質，同時藉由成長付費(paying for growth)之方式達到權利義務之公平性目標。此外，為了保育生態與生產資源或文化歷史古蹟，則以都市成長管制線(urban growth boundaries)來規範開發區位，避免蛙躍發展，保護重要環境資源；並以發展權移轉辦法來保障私人財產權，以符合公平正義原則。

綜觀美國成長管理的發展，從早期第一波的引導土地開發，保護自然資源，到第二波以提昇生活品質為目標，其間不外乎在於解決公平與效率之問題。惟公平與效率之間存在著抵換(trade off)的關係，為使兩者都能兼顧，因而發展出以「均衡」之概念，透過策略組合之方法，達到公平與效率之目標。因此，成長管理發展的特色之一即在於採取「均衡成長」的概念(Bollens, 1993)，各州透過本身所需的成長管理策略的實行，來達成上述目標。而此「均衡」的概念有以下幾點理論上之特性：

1. 成長管理確認了在都市規模擴充的過程中，市場失靈及快速的都市化，產生了建立適當的法律及行政架構與政策性策略，來管理土地開發及都市發展之迫切需要。在此情況下，為了達到既定目標及妥善控制潛在的衝突，政府有必要採取規劃導向之綜合性方法，以提升執行之成效。

2. 成長管理確認了都市發展是一個動態的機制系統，在此系統下，土地開發與實質建設、公共設施需求、環境保護、人口預測、土地權屬形態、及土地所有權人個人之經濟目的，有著密切關係，這些因素實際關係著土地開發的時機、區位、總量、成本、品質，也直接影響土地資源使用之公平與效率問題。

3. 成長管理追求土地開發與公共設施提供之間、公共設施需求與財政能力之間、土地開發與環境生態保護之間、永續發展與永續成長（經濟成長）之間、以及有效之土地利用與公平之土地分配之間的持續的均衡。換言之，成長管理不是反對成長，而是在適當的時機引導土地開發至適當的地點，以便最後能提升生活品質。

4. 為了有效達到成長管理的目標，必須根據地方發展的背景（例如歷史傳統、地理環境、政治結構…等）、需要及所面臨的問題，選擇適當的成長管理策略來實行。因此，在成長管理策略研擬的過程中，同時需考慮「策略運用外部性的均衡」。換言之，政府提出之政策與策略，不能忽略政策效果所影響的空間互動關係，及必須考量其外部性與協調性，政策間必須協調配合，同時地方政府研擬管制措施時，必須站在區域空間的觀點來設計。

5. 成長管理的實行，亦需考慮到各個組織（行政單位）間發展機會與資源分配的均衡。例如所謂之「城鄉均衡發展」其概念並非城鄉的發展都得一致，如人口、所得等，最後形成一同質性的現象，而應是城鄉的發展機會與資源分配的立足點平等，再根據本身的環境、需要來發展。此外，「垂直--上、下級組織間」與「水平--同級組織間」的組織間均衡亦可各透過彼此的協調合作，使得上、下級或同級組織間可在共同目標的考量下，打破原有的個別發展計畫，以一整體發展的概念共同成長。

成長管理運用管理之功能與內涵，在實施上，從調整組織職能著手，運用都市規劃之手段，採用多目標之管制策略，來追求都市發展與生活品質的兼顧，經濟發展與環境保護的平衡，土地開發與公共設施投資的並重，同時考量開發者權利義務的平衡性，及政策導向間的均衡性，企圖以成長管理之理念結合地方發展計畫，引導土地開發與公共投資，達到促進都市健全發展之目的。職是之故，本文擬以管理之功能探討當前土地利用與都會發展之課題，並以成長管理之公平、效率及均衡成長概念，建議都會發展與土地使用之策略，提供政府相關部門之參考。

## 參、問題探討

根據經建會之統計，台灣都市計畫區內之人口數，由民國 50 年的 4,619,000 人增加至民國 85 年的 16,565,600 人，平均每年約以 33 萬人的速度增加。隨著經濟發展與產業結構的改變，大量的人口由鄉村地區湧入都市地區，為了容納快速增加的人口，產生土地供需失調問題，進而迫使都市發展往郊區蔓延，引發了資源競爭的衝突現象。在空間結構上，這些都市化與郊區化所伴隨的衝突問題，將跨越行政界線引起都會區發展之課題。如前面理論分析所述，這些衝突的發生，可運用管理之手段予以紓解。因此，本文將以管理功能中的規劃（Planning）、

## 都會區實施聯合成長管理計畫必要性之探討

組織(Organizing) 與管制(Controlling)三個層面，來分析探討當前都會發展所面臨的課題。

### 一、規劃層面

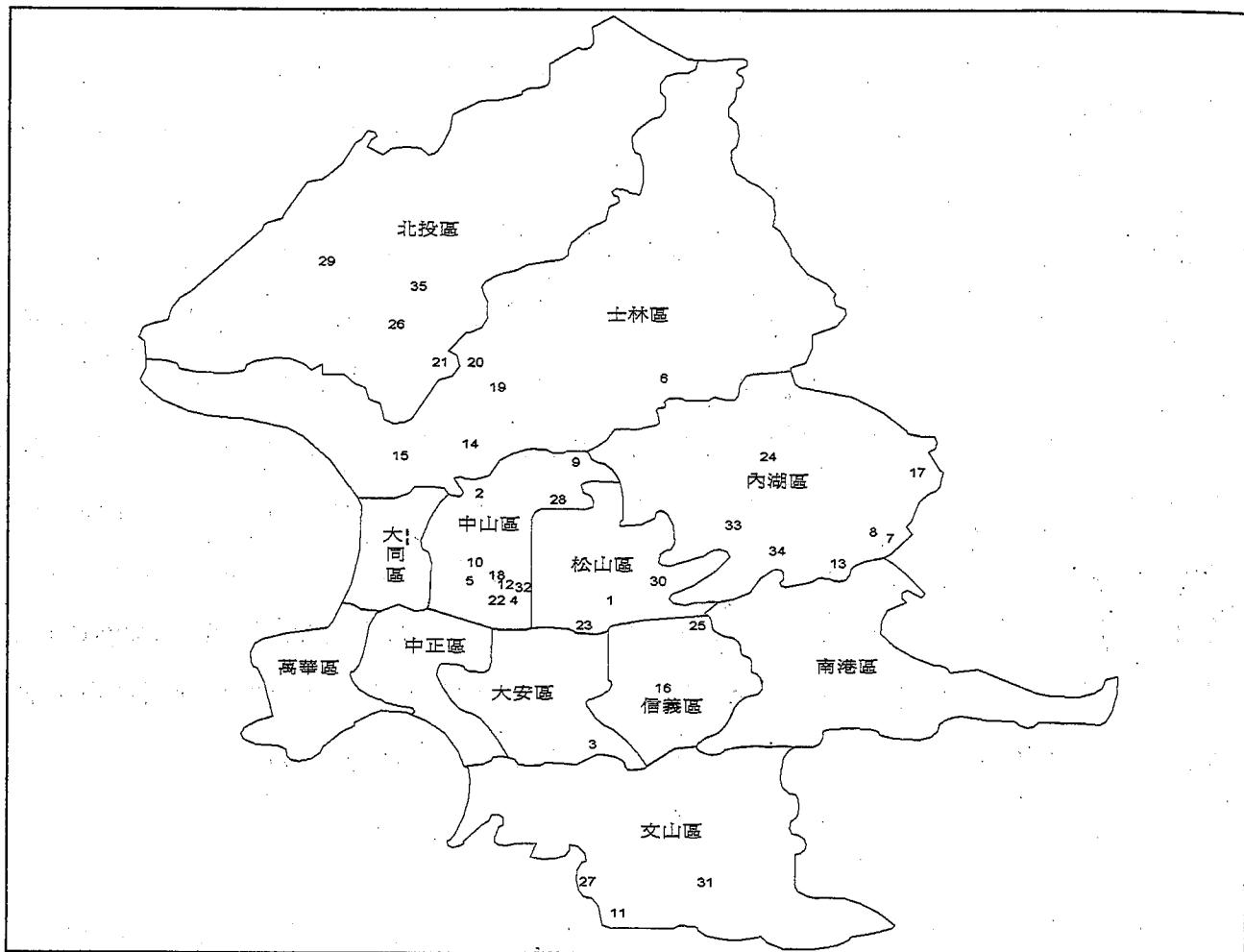
#### 1. 土地使用計畫之再思考

影響土地使用之系統因素包括：自然環境系統、人類活動系統及市場系統（或土地開發系統）。土地使用計畫便是在均衡考量下，協助解決各系統之需要。然而，現有的土地使用計畫體系未能如美國成長管理策略，以結合公共設施之提供來主導各系統活動在空間上的均衡分佈，反而任由都市中各種具經濟特性的活動主導都市及都會區的發展（馮正民等，1990）；同時土地使用分區之規劃分派忽視都市機能之平衡性，因而形成工作機會過於集中少數地區，住宅聚落散佈在都市邊緣，造成工作與居住地點分佈不均衡的情況，而交通系統與公共設施系統亦未能配合規劃，引發交通旅次增加，造成交通壅塞、環境污染、能源浪費、公共設施不足等都市問題。事實上，美國近年來許多學者，以成長管理之概念開始反思居住與工作區位之問題，並對過於清楚區隔的分區使用產生質疑，他們認為居住與工作地點過於分離，將造成蛙躍發展，交通旅次的增加，土地使用缺乏效率之情形，因而開始鼓勵緊密性(compactness)、混合使用的都市形態(Kelly, 1993)。因此，如何以都會空間之立場，再思考土地使用與生活機能之空間分派關係，是未來生活便利性與土地使用效率能否提昇之關鍵。

#### 2. 缺乏全面性的都市發展計畫

都市發展需要計畫性的指導方針，目的在於希望透過有計畫的指導都市發展方向與區位，進而達到提昇土地使用效率，降低公共設施成本，減少交通問題及改善都市景觀等目標。然而，吾人觀察台灣目前都市發展的現況，不難發現這種希望的落空，歸因於公部門未能提出全面性的都市發展計畫來指導土地開發與發展速度。以台北市為例，目前約有四萬多戶的國宅是以都市更新的方式來興建提供（台北市政府，1992），其辦理地區卻多選在人口已十分稠密的老舊市區（例如萬華區、中正區等），使得新移入的大量人口導致該地區原有的公共設施更形不足。又如圖一所示，本文整理台北市過去30年期間所辦理之公辦市地重劃，圖中以號碼代表各期辦理時間之先後次序，從觀察全部35期的市地重劃區位，可以發現區位之遴

選缺乏對都市發展作整體性之配合考量，造成都市內蛙躍式發展之情形。因此，這種任由土地漫無規劃的開發，並忽略土地開發的區位、時序、總量與品質對都市發展之重要性，將造成環境品質的惡化與都市景觀的破壞。



圖一：台北市市地重劃區位圖（1965-1996）

資料來源：作者整理

### 3. 都會區計畫之省思

都會區計畫目前並無法定地位，係屬於跨縣市轄區之發展計畫，以都會區之觀點，擬訂未來空間發展之計畫方案。惟都會區內所面對的社會、經濟、政治及實質建設上的課題，常

## 都會區實施聯合成長管理計畫必要性之探討

來自不同層級之市、鄉、鎮。由於行政體制不相隸屬，轄區範圍與行政位階亦有不同，美國學者 Lewis Mumford(1976)便憂心的指出，都會區中的主要都市常代表著一種龐大的既得利益體，透過都會區計畫將其鄰近行政區域視同附屬地區，未能均衡考量資源的合理分派，致使都會區的實質發展問題日趨嚴重，而城鄉發展日益不均。目前經建會所提出的國土綜合開發計畫法（草案）及營建署所研擬的國土綜合發展計畫法（草案），皆未將都會區計畫納入計畫體系，而以縣市綜合發展計畫來取代。是故，如何均衡考量縣市間存在的都會發展課題，並作整體規劃與管理，不僅是規劃問題，更是行政組織協調配合所必須面對的問題。

## 二、組織層面

### 1. 缺乏協調、各自為政

從地方行政結構來看，都會區域內包含不同層級之地方政府。雖然地緣上，都會區內的生活、生產、生態關係，拉近區域內人民的距離，也緊密了區域內的空間結構關係，例如台北縣之發展雖依附於台北市，但尤清在營建署所舉辦的「台北都會區發展規劃研討會」(1990)上聲稱，台北市有十四項公共設施或設備等有求於台北縣，包括：鐵公路、橋、捷運、水源、污水處理、排水防洪、垃圾、國民教育、國民住宅、就業、納稅、旅遊、農、工業等十四項，因此他主張台北市、縣政府應互相協調來解決。但政治體系內，各地方政府間或是互不隸屬或是缺乏法定聯繫管道的情況下，地方各有一套施政藍圖，卻缺乏整體區域觀念的考量，忽略了區域問題的外部效果有賴地緣關係的地方政府共同解決。因此，在政治上各自為政，在計畫間缺乏協調的情況下，現存的都會問題難以獲得紓解。

### 2. 機構重疊、權責不清

目前南北兩區之區域計畫由內政部營建署擬定，東西兩區由省住都局負責。由於擬定機關層級各不相同，而各區涵蓋範圍未與地方行政範圍相符，造成行政體系之協調與執行不一致，很難有效據以指導都會區發展；此外，都會區內包含都市與非都市用地，分別屬於不同

計畫層次與機構管理，在事權未能統一的情況下，未能協調整體規劃管制事宜，而其上屬的區域計畫主管機關缺乏事業計畫與預算之審議或同意權，難以執行整合與督導工作，也無法發揮協調及指導之功能（辛晚教，1991），以致都會區內的土地開發無法獲致有效的管理。例如，民國八十五年的賀伯颱風，不僅吹出台灣的土地開發問題，也吹出組織機關重疊、權責不清的相關問題。例如目前國內管水的單位至少十八個，使得北部水患造成的損失，在經濟部、省府、北縣府互相指責、互踢皮球的情況下，管的人不少，就是管不好，因為機關重疊，踢皮球的人不少。

### 3. 政策失衡、浪費資源

目前土地供給是否不足，乃一見仁見智的看法，但可確信的是，好的區位不足，以致於即使目前有上萬公頃的已規劃工業用地尚未開發，政府仍呼應業者供給不足的要求下，提出經濟導向的土地政策。依據公共選擇理論(Public Choice Theory)的觀點，政府提出的振興經濟方案、農地釋出辦法等都具有紓解土地供給不足問題的政治目的，以解決特定團體的經濟需求。吾人擔心的是，釋出的不是好的區位，對房價及居住品質難有實質的影響，徒具宣示效果，無法達到政策目標（林森田，1996），卻只滿足了土地投機炒作之私人目的，衝擊我們稀有的土地資源。事實上，研究顯示，在一個先進的工業化社會中，過度強調經濟成長，可能帶來社會福祉的減少，因為成長可能伴隨污染、擁擠、景觀惡化的情況(Humphrey & Buttell, 1982)，這無異警告我們政策失衡的可能後果。此外，政府六萬元一坪的勞工住宅政策，也凸顯了政策失當所造成組織人力與土地資源浪費之情形，勞宅政策漠視都會發展與土地使用之合理性，而下屬執行機關運用行政組織力量，為不成熟之政策尋找合理答案，三年來成效相當有限，至民國八十六年九月只提供八百多戶之勞工住宅，其間付出的行政成本及未來將付出的社會成本，將遠超過滿足少數人所產生的利益。

## 三、管制層面

### 1. 規劃與開發之脫節

## 都會區實施聯合成長管理計畫必要性之探討

(1) 目前各縣市政府辦理的主要土地開發方式，包括市地重劃、都市更新、區段徵收。這些影響都市發展甚鉅的開發方案，多自外於都市計畫系統，未能考量整體都市計畫的內容與都市發展之速度進而相互配合，各行其是的結果，常造成都市發展的瓶頸。例如台中都會區曾經在短短三年內，密集規劃了七到十二期的市地重劃工作，平均每六個月就完成一期重劃；而經由市地重劃所釋出的土地則高達一千七百公頃以上，這些從農地變為市地的大量土地，成為財團炒作的目標，造成土地資源的浪費（新新聞週刊，337期，1993）。

(2) 美國現況成長管理策略中，階段性成長方案很受各地方政府之歡迎(Kelly, 1993)，在屬性上該方案與我國都市計畫法第十七條規範的分期分區發展相似，目的皆在考量都市發展趨勢與地方財力的情況下，促使土地有秩序的開發；惟在都市計畫法第十七條同一法條中，又自相矛盾地允許在缺乏細部計畫下亦可建築開發之規定，這種消極的管制計畫方式，成為土地不當開發與都市內蛙躍發展的主因之一。

(3) 傳統的土地使用規劃多偏重於區位與使用強度上，而以25年之計畫年期推估計畫人口來分派空間需求。如此一來，漠視都市機能的動態特性，亦忽略計畫人口與地區實際人口之差異，導致土地供需與公共設施之推估，無法反應真實之市場效果與居民之需求。在計畫無法指導都市發展並反應開發需求下，產生土地不當利用之問題，影響都市景觀，形成混亂的都市型態。

## 2. 缺乏計畫性指導

我國土地開發使用採分區管制（Zoning）系統，惟土地使用分區管制忽略了都市是一個動態的組織系統。因此，對於都市成長所產生的時程（timing）、成本及區位等問題，未能提出有效的管制方法與原則；章英華(1995)研究台灣四大都會區之空間結構，曾指出中心都市核心地區的人口數和人口密度均已開始遞減，而都會外圍的人口分量逐漸提升，整個都會都以高密度向外擴張。事實上，人口向外擴張與產業分布間有著關連性，而人口移動不會只在單一都市內進行，往往在不同行政地區之間遷移，進而影響都市機能之分派與土地使用之空間關係的重新調整。因此，對於因人口移動及產業經濟發展，造成都市向郊區發展擴張的壓力，目前的規劃管制系統也未能提供有效的指導，因而在前述的規劃與開發脫節的情形下，

常造成蛙躍式的發展，形成資源使用上的衝突，更使得都會區呈現無規則、缺乏計畫性發展的狀況。黃南淵（1996）便批評都市發展缺乏計畫性指導，以致產生擠、亂、醜之都市現象。因此，他建議應從機制、制度、立法、計畫與建設等方面著手，落實成長管理，以指導都市發展。

### 3. 忽視地區發展極限

目前台灣地區土地使用並未依計畫人口實施容積管制，同時都會區又缺乏整體密度管制上之規劃，以致都會區人口分佈不均，都市發展形成過度與不當的問題，都會區風格難以塑造（黃南淵，1996）。影響所及，公共設施無法合理配置，而公共設施不足的情形，更是普遍存在於台灣各地。根據省府建設廳民國八十二年的統計資料顯示，台灣省在民國八十年以前，尚未取得之公共設施用地佔其計畫面積的 43%，若計算民國六十六年至八十年這段期間，未取得之比率則高達 60%，顯示地方上公共設施服務水準嚴重不足。因此，令人擔心未來實施發展許可制時，若審查機關只考慮開發基地之條件與開發計畫之內容，而忽略發展許可與整體都市計畫的配合，與公共設施服務水準之考量，與地區發展容量、開發時序及整體都會發展之關係，那麼未來的都會發展問題，可能更形惡化。

## 肆、個案比較分析

經由上述針對當前都會發展所面臨的課題加以分析後，本文擬以個案分析的方式，探討國外關於都市及都會發展問題的處理經驗，以便提供我們在解決相關課題時，研擬對策之參考。

### 一、韓國個案

韓國在脫離日本 36 年的統治之後，其都市發展有兩個特徵頗似台灣的情形：都市化快速及人口過度集中於大都市。這種現象尤其在 1960 年之後特別明顯，例如 1960 年的都市人口佔南韓總人口的 28%，到了 1990 年便高達 75%。這種情形的發生主因在於南韓政府過度強調經

## 都會區實施聯合成長管理計畫必要性之探討

濟發展，在政府經濟政策主導下，產業經濟活動多集中於都會區，因而吸引大量人口的移入，尤其首都漢城都會區更是人口、產業流向的主要目標，更因此產生了土地需求與土地投機的問題。

1960年末期漢城都會區在快速成長後，經歷了交通擁擠、住宅用地短缺等問題，南韓政府便著手提出方案企圖解決都會發展課題。而於1972年提出「國土利用與管理法案」(The National Land Use and Management Act)，將全國所有土地分成十種使用分區。同時指定了所謂的發展限制區，稱為綠帶(greenbelts)，在此限制區內除現有建築物必要之維修外，禁止任何開發，企圖利用綠帶隔離方式來控制都市蛙躍發展，保護農地及遊憩資源，及確保住宅用地之合理提供等。

1972年南韓政府另外提出一個十年期的「國家綜合實質發展計畫」(The Ten-year Comprehensive National Physical Development Plan)，目的在分散大都市的人口，同時又配合「區域發展方案」來刺激偏遠地區的成長，希望能帶動產業的投資，以吸引人口回流。接著南韓在1981年又提出所謂的「首都地區管理計畫」，禁止在首都地區進行大規模開發，以避免更多人口流入，其次採取總量管制方式，管制漢城地區大學的入學招生人數(Lee, 1993)。事實上，南韓經過二、三十年的努力，最後仍然面對失敗的命運。而其所採取的“綠帶政策”反而造成房價上漲，並使得土地補償費太高，政府公共設施用地取得困難之窘境。

我們探究其失敗之原因，不難發現當南韓面對快速都市化與人口過度集中時，一方面採取管制政策，另一方面政府提出之經濟政策，卻又直接或間接地鼓勵個人及公司企業到首都地區發展。因此，在政策與政策間缺乏相互協調，又忽略經濟政策會改變人類活動系統，產生地域空間結構上之影響，因而在政策失衡的情況下，都會發展的課題未能因一連串的管制措施而獲得紓解。

## 二、美國 Indianapolis 都會區

都市化是經濟發展的特徵之一，而經濟發展所產生的工作機會與人口成長之間，有著一種函數關係。因而經濟發展的結果常產生土地需求，進而如上述韓國例子，產生都市擴張現象，對都會發展形成衝擊。公共選擇理論認為，縣市間競爭產業活動及企業投資，會帶來不

同稅源及公共設施的提供。事實上，這種經濟導向的競爭極易扭曲區域間的均衡發展。Nunn(1995)便認為，地方政府間的合作是改善都會發展的最佳策略。然而，縣市間的合作基礎常受到地方上以經濟導向所提出的發展政策的影響，尤其是透過公共設施的特別提供與經濟誘因措施，來吸引產業投資，以便創造地方上的就業機會。

Nunn研究 Indianapolis都會區內的八個郡(County)，針對這些地方政府提供的公共設施項目與經濟發展誘因措施進行分析。研究發現，沒有任何一個地方政府提出的誘因條件是相同的。例如開發業者對公共設施的負擔，則有全部負擔到政府免費特別提供的；而經濟誘因方面，各地方分別提供減稅、優惠稅率、貸款補助等。地方政府在提供誘因的範圍時，完全是個案考量方式(case-by-case)，取決於企業本身對地方經濟發展的重要性程度。如此一來，形成廠商或企業體可在縣市間遊走，尋找有利條件來決定投資區位；這種競爭現象凸顯公私部門漠視都市規劃與都市合理發展的重要性。而廠商選定的區位也常常擾亂了空間系統因素間的均衡性，更使得公共設施的合理配置與資源有效利用受到破壞。

由於縣市間發展經濟爭取廠商，不可避免地產生經濟利益衝突，透過各地方政府提出的經濟誘因，進而形成了權利義務的衝突問題，這些源起於都會區內各自為政的組織結構衝突，導致政府在個案(case-by-case)的考量下，使得一般民眾補貼大企業公共設施的提供，形成了一種資源不公平分配負擔的情形；又原本在都會區內有著地緣空間關係的地方政府，可在合作協調下，共同規劃公共設施系統，減少財政負擔，如今卻因爭取工作機會，而各自建立系統提供公共設施，不僅形成浪費，也增加民眾負擔。

### 三、美國加州洛杉磯郡(The County of Los Angeles, CA)

美國洛杉磯郡在 1980 年所實施之一般計畫(General Plan of the County of Los Angeles)(類似主要計畫)中，曾規定未來都市擴張與發展須有適當充分的公共設施來引導，以避免不成熟的土地開發導致蛙躍發展情形；而土地開發所產生的邊際成本，也規定必須由開發業者自行內部化。郡方並於 1987 年建立一套開發偵測系統(the Development Monitoring System)，來指導都市成長之速度與範圍。

這一套開發偵測系統利用電腦記錄各地區的公共設施服務能力，以協助決定開發許可並

## 都會區實施聯合成長管理計畫必要性之探討

可監測地方發展情形，其內容包括(Kushner, 1988):

1. 公共設施需求與供給能力之量化分析系統：此系統隨時收集基礎設施服務能力之變動資料及地區開發情形，以確定開發許可之審核能達計畫均衡性之要求。
2. 防止蛙躍發展之規則：為引導都市有秩序之擴展，規定新開發地區須距離現有開發地區或現有設施配置地區一英里內，且新開發地區須距離商業設施與工作地點五英里內。
3. 資本門改善方案(CIP)：五年期的資本門改善方案目的在確定提供適當充分的公共設施來服務預期之開發行為。
4. 地區發展總量：依據一般計畫所預測之未來 20 年人口成長數，設定地區發展門檻，以確定未來發展所吸納之人口不會超過一般計畫所定之計畫人口。
5. 成長偵測年度報告書：年度報告以二年為一期，說明地區開發情形、公共設施之需求與供給狀況、所需成本等資料以供公私部門之參考；如果地區開發不足或過多，導致與計畫人口差距連續二年達 20% 以上，則須考慮修正計畫內容並重新分析現況問題。

上述這一套開發偵測系統提供我們解決公私部門失靈之正確方向，使我們能隨時了解地區發展概況，透過公共設施之提供引導都市發展，而地區之開發許可須視公共設施之多寡決定開發總量與速度，以達計畫均衡性之目標。

## 四、美國賓州 Lancaster 郡

Lancaster 郡位於賓州東南方，人口約 423,000 人，面積 60 萬公畝，由 60 個鄉鎮市行政單位所組成的都會型的郡(metropolitan county)，是美國很重要的農產品生產地。其土地約有三分之二從事農業活動，全郡並有約 800 家工廠及 600 個旅遊設施。由於全郡有著許多十八、十九世紀的建築物，同時聞名的 Amish 人散居全郡各地，這些有利的資源使得 Lancaster 郡成為農產、文化、旅遊的中心，也使得 Lancaster 郡被賓州經濟學者稱為經濟超人(Economic Superman)，其在 1980 年間之經濟成長佔了賓州的 58% (Einsweiler and Miness, 1992)。

然而，因為 Lancaster 郡具備良好的環境與條件，使其自 1950 年以來，平均每十年人口成長達 16%，而農地變更情形自 1950 年以來不斷加速，每年平均已達 2800 公畝；因此，當 Lancaster 郡經歷了數十年快速的經濟成長與人口增加後，產生了蛙躍式發展、交通擁擠、公共設施不

足、平價住宅缺乏等問題，尤其當農業資源逐漸被侵蝕的情況下，郡方採取了下列 4 個方案策略，企圖保護農業資源及引導都會發展(Southwestern Pennsylvania Regional Planning Commission, 1990):

1. 政策計畫(Policy Plan):這是整個方案的基礎，包括 11 個計畫目標，如平價住宅的提供、農地保護等，針對這些目標提出政策執行上之建議。
2. 成長管理計畫(Growth Management Plan):將政策計畫內容轉換成土地使用分類規劃，並在郡內劃設都市成長管制線(Urban Growth Boundaries)，來規範適當的都市成長地區及限制發展地區，同時協調不同的行政單位之間的配合，以有效抑制蛙躍式發展。
3. 行動計畫(Action Plan):將政策計畫之內容按年度安排執行之優先次序，同時考量郡方年度工作計畫、公共設施建設計畫、財政預算等配合問題。每年評估計畫目標達成情形，並提出年度執行報告書，其目的在使郡方之計畫內容，能適時機動地配合並檢討地方實際的需要。
4. 區域計畫(Regional Plans):郡方將區域計畫視為一個催化劑，企圖使得相鄰縣市之間的公共系統，特別是交通方面，以及其他基於地緣關係上的需要，透過區域計畫的整合來加強地方政府間的合作，共同研擬計畫方案來提供彼此所需的公共設施系統。

## 五、綜合分析

經由上述四個地區有關都市及都會發展個案的探討，雖然其地理位置、文化背景與台灣有所差異，但其都會發展所面臨的課題卻有著相似之處，頗能提供我們研究上之參考，本文歸納其經驗可得以下之看法：

1. 台灣在戰後經歷了快速的都市化及人口集中大都市之現象，造成都市發展與資源競用之課題，這種情形頗似韓國在 1960 年代發生的現象。但從上述韓國個案分析可知，政府提出之政策，不能忽略政策效果所影響的空間互動關係，即必須考量其外部性與協調性，不同性質的政策間必須協調配合，同時地方政府研擬管制措施時，必須站在區域空間的觀點來設計。
2. 從 Indianapolis 個案中可以瞭解，在追求經濟成長與規範都市發展上，地方政府之間的關係可以是合作而非全然的競爭，可透過整合地方政府間的規劃方向，協調各地方之資源系

## 都會區實施聯合成長管理計畫必要性之探討

統，在縣市政府合作下，聯合規劃土地資源與公共系統之配置，使得資源之使用獲得最大的效率。此外，地方政府所提出之規劃管制方案，不能忽略土地開發的外部性問題，應考慮公私部門對土地開發權利義務之公平規範，及民眾於規劃過程中的適當參與，以爭取民眾支持及解決公共設施成本負擔問題。

3. 透過美國加州洛杉磯郡的做法可以瞭解，地方政府應儘可能隨時掌握都市發展的速度與區位，同時考量公共設施之需求情形，進行合理的空間分派設計工作，才能有效引導都市發展與規範土地開發行為。此外，政府採取的成長管理策略必須考量市場因素及地區發展總量，配合階段性成長策略來指導都會發展，提升資源使用效率。

4. 由美國賓州 Lancaster 郡的個案中，該郡透過了區域行政轄區間的協調合作來提供地方彼此所需的公共建設，以達到區域均衡發展的目標。對台灣而言，相鄰行政轄區的發展往往因資源分配的不均導致區域發展失衡的現象。因此，如何透過地方政府間的合作來達到共同發展的目標， Lancaster 郡的經驗可提供作為參考。

## 伍、成長管理對策

現代的都會發展規劃有責任建立計畫指導系統，統合都會區內各計畫間之協調配合，在整體區域均衡考量下，重新架構人類活動系統、土地開發系統、與自然生態系統間之空間關係，打破過去都市成長是一種線性發展過程之規劃概念，強調都市發展與土地開發之時間性、外部性與均衡性問題，探討土地開發與公共設施之同時性、效率性與公平性問題，結合發展許可制管制開發總量與品質，運用成長管理策略指導發展時序、區位及速度，在均衡成長之概念下，達到都會永續發展之目標。

本文基於台灣現況都會發展課題之探討，並在分析國外經驗後，認為都會發展的問題不是單獨一個縣市所造成的，主要是來自於有地緣關係的行政地區，基於空間互動關係所形成；因此，必須透過都會區內各行政單位的協調合作，站在區域均衡成長的觀念下，共同研擬發展計畫與管制策略，才能有效紓解當前的問題。惟目前都會區計畫缺乏法源依據，又無執行上之人力與財力，在規劃上又可能陷入本文所述之缺失；另方面，營建署之國土綜合發展計

畫法草案雖將以縣市綜合發展計畫取代都會區計畫，惟縣市綜合發展計畫乃以直轄市、縣(市)行政轄區為範圍(草案第十條)，如何能兼顧指導都會區發展課題，值得懷疑；加以目前該計畫亦無法源依據無法執行。爰此，本文建議引用都市計畫法第十三條第三款之規定，相鄰接之行政地區得會同擬定聯合都市計畫，做為基於地緣關係上之都會區內各行政地區共同研擬都會發展計畫之法源依據，並在均衡成長的成長管理理念下，為避免都會發展之可能衝突，來構思未來成長管理之對策。

是故，為紓解當前的都會發展課題，本文建議都會區內之縣市政府共同合作，研擬「聯合成長管理計畫」，其基本架構如圖二所示。本文將以計畫階段、規劃管制階段、及組織協調監督階段，分述其主要內容。

## 一、計畫階段

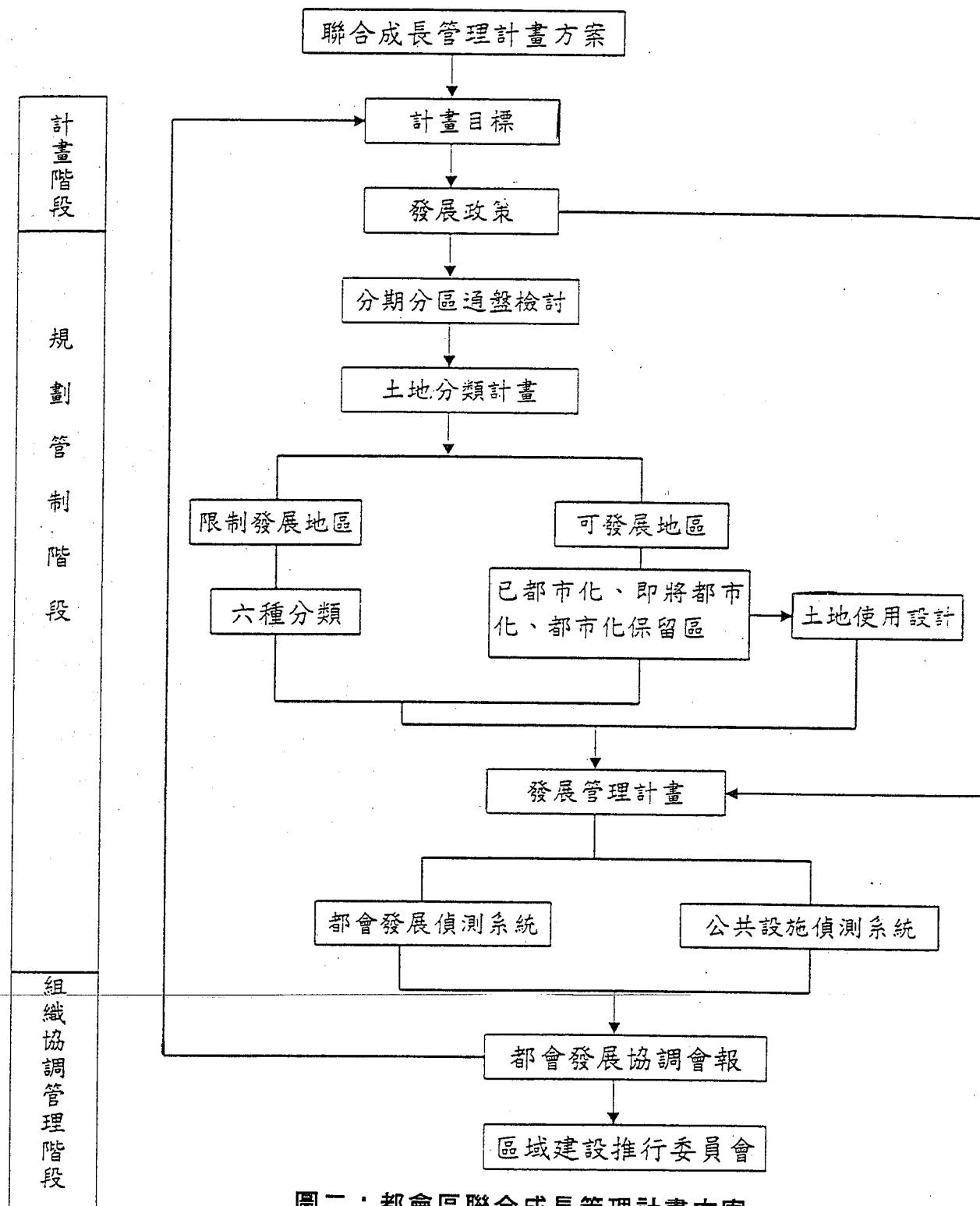
### 1. 計畫目標

本計畫上承「國土綜合開發計畫」之精神，結合區域計畫均衡成長之理念，企圖提昇國民生活品質，促進人口及產業活動之合理分布，健全土地合理有效利用，確保國土資源永續發展。同時為配合未來發展許可制之實施及因應目前都會發展之課題與未來之需要，本文建議計畫應以達成規劃執行一致性、公共設施同時性、都市發展緊密性、環境資源永續性、及政府決策公平性為目標。

### 2. 發展政策

在計畫目標的指導下，未來都市發展政策應結合成長管理理念，在組織上強化行政單位之協調合作能力，在規劃上指導都市建設之區位與速度，在管制上管理土地開發之外部效果。其綱要性之發展政策如表一所示。

都會區實施聯合成長管理計畫必要性之探討



圖二：都會區聯合成長管理計畫方案

資料來源：作者整理

表一：計畫目標與發展政策

計畫目標	發展政策與策略
規劃執行一致性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 確定聯合成長管理計畫與上位計畫之一致性</li> <li>● 確定都會區內各計畫間之協調配合</li> <li>● 確定都會區內各級政府單位之協調配合</li> <li>● 確定都會區內之土地開發方案，須納入都市計畫體系，並考量都市發展趨勢之協調配合</li> </ul>
公共設施同時性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 確定進行土地開發的同時，能有足夠適當的公共設施服務新開發地區之居民</li> <li>● 確定公共設施之提供，必須考量現況各地區之需求、未來都市發展趨勢、人口成長情形，有效率及有秩序地配置</li> <li>● 確定公共系統之規劃，必須考量都會區內各行政地區之協調配合</li> <li>● 確定公共設施之提供，必須考量權利義務之公平性與合理性</li> </ul>
都市發展緊密性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 確定土地使用與開發行為之連續性、緊密性，以避免蛙躍式發展</li> <li>● 鼓勵都市內之土地進行再開發或都市更新方案，以及獎勵填補式開發（Infill Development），改善都市景觀</li> <li>● 對舊市區及新市鎮開發地區，提供適當開發方式之指導</li> <li>● 以公共設施提供引導都市發展之區位、速度、總量，使都市景觀與品質能獲提昇</li> </ul>
環境資源永續性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 嘉獎文化與遊憩資源之有效規劃管制利用</li> <li>● 確定土地變更行為不違反保護重要農業與森林資源之政策目標</li> <li>● 尊重自然，關懷生態，規劃限制發展地區，以避免土地開發侵蝕重要環境資源</li> <li>● 確定開發行為不破壞自然、人文、歷史資源，特別是農地、濕地、古蹟、開放空間與海岸地區之保護</li> </ul>
政府決策公平性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 從區域性觀點，確定各行政地區發展政策之均衡性與合理性</li> <li>● 規劃適當之土地面積與區位，提供工商業發展之需，並考量環境保護之均衡性</li> <li>● 確定適當充足之公共設施，以滿足經濟活動之需求</li> <li>● 確定區域性經濟發展策略，以創造工作機會與經濟前景</li> <li>● 確定區域均衡之成長機會，並考量成本效益分配之公平性</li> </ul>

資料來源：作者整理

## 都會區實施聯合成長管理計畫必要性之探討

上述基於成長管理理念所建議的計畫目標與成長管理策略，可提供政府指導都會發展與規範土地使用之參考。惟在運用實應以策略組合之方式來實施，例如追求環境資源永續利用時，應同時考量地方上經濟成長之需求，亦即須以均衡成長之概念，因應各地區不同之課題，採取不同策略來達成既定之政策目標。

### 二、 規劃管制階段

由於都會發展係由政府部門來主導。因此，都會區內之都會發展與空間使用分配不均衡之現象，可歸因於政府失靈之結果（黃世鑫，1990），為了避免規劃管制脫節的政府失靈問題，政府部門間應有一致性的做法。因此，本文建議可先從分期分區通盤檢討工作著手，做為均衡規劃的基礎，再根據通盤檢討結果，設定地區發展總量與公共設施需求，進行土地分類工作，以便研擬管制策略，掌握都會發展狀況，達到均衡成長之目標。

#### 1. 全面分期分區通盤檢討

都市計畫法第二十六條訂有通盤檢討之規定，然而各縣市長期以來，或因人力不足，或因特殊考量，因而未能定期實施，或是執行時有著跳躍式檢討之情形，各地區檢討之時序或次序凌亂，以致無法通盤因應都市發展之需要而調整計畫內容，反而通盤檢討常成了消弭民意抗爭、滿足個人開發利益之工具。是以，本文建議在計畫範圍內之縣市政府，應採分期分區通盤檢討之方式，期能有序地找出地方上都市發展的問題。

本文建議，分期分區通盤檢討之內容至少應包括以下各端：

- (1) 地區發展之機會與限制：包括發展總量與發展潛力，以做為規範容積管制與開發時序之參考。
- (2) 公共設施之需求與配置情形：包括需求之項目、總量、區位，以做為公共設施興建優先順序、財務計畫、及公共空間規劃之基礎。
- (3) 土地使用分區之檢討：依據地區發展總量、人口分佈、交通動線、生態環境、及未來發展趨勢，全面檢討現有使用分區及使用強度之規定，以做為土地分類、土地使用設計與地區發展管理之基礎。

- (4) 土地開發方式之檢討：針對各種主要土地開發方式，如都市更新、市地重劃等，評估其開發區位與時序對都市發展之影響，以及探討其與規劃機關與管理機關之間的互動關係。
- (5) 環境敏感地區之劃設：針對已劃定之限制發展地區（如保護區），或未劃設但屬環境敏感地區，檢討其存在之意義、法令規範之合理性、當地違規開發之情形，以做為土地分類、法令修訂及研擬管制措施之參考。

## 2. 土地分類計畫

土地分類之概念自 1960 年代便開始。基本上，土地分類計畫是發展政策上的一種空間關係的敘述，其基本工作本文建議如下：

- (1) 針對都會區內各行政地區間土地分區之課題進行分析工作，並據以設定土地分類計畫目標及研擬一般性之土地分類指導原則，提供各行政地區之規劃參考。
- (2) 設計土地分類系統，例如國土綜合開發計畫法草案便將土地分成可發展地區與限制發展地區（依其特性分成：生態敏感地區、文化景觀敏感地區、資源生態敏感地區、天然災害敏感地區、國防安全用地及其他等六類）。
- (3) 可將上述之分類系統依現況與未來之需要再予細分，以形成分期分區階段性發展之效果，並依照前述之計畫目標於每一土地分類設定不同之發展政策，以引導地區發展型態。例如美國北卡羅萊那州的海岸地區管理法便將州內土地分成五個系統：都市、都市轉化地區、鄉村、鄉村社區、及保育地區，並對每一分區予以再細分，同時給予每一分區政策指示、使用性質規範、及使用限制等之說明(Kaiser,Godschalk, and Chapin,1995)。

## 3. 土地使用設計

在都市範圍內，土地使用設計係對土地使用的活動，諸如居住、工作、購物、休閒等作出空間上的分派。就一個都會區範圍而言，本文主張公共系統應該打破行政界限作整體之規劃，為了顧及都會區內生活空間之便利性及公共投資之公平與效率，可利用土地使用設計之

## 都會區實施聯合成長管理計畫必要性之探討

概念，依地區之不同分區特性與功能，及地區與地區之間的關係來設計，使土地發揮有效的功能，在整體考量都會區內之生活空間、經濟空間與開放空間的情況下，強調住宅市場之分析與公共設施服務水準之了解，以便對社區環境作良善之設計，進行分派公共設施之空間位置與需求推估，使能達到空間上的均衡目標。

### 4. 發展管理計畫

發展管理規劃體認土地開發與公共設施投資速度的衝突、環境保護與經濟發展之間的衝突、公部門土地使用管制與私部門土地開發期望間的衝突。發展管理計畫在既有的土地分類的基礎上，結合成長管理與土地使用設計理念，企圖去影響土地開發之區位、速度、總量、型態、成本、及品質，期望透過管理策略之運用，降低資源利用上之衝突，提昇土地使用與公共設施投資之效率，並能引導都市發展之方向，以期建構理想的都市風格。

為落實上述發展管理計畫之目的，從引導都市發展達臻指導都會發展之目標，本文建議建立「都會發展偵測系統」與「公共設施偵測系統」，同時利用地理資訊系統(GIS)，隨時反應各縣市土地開發與公共設施服務水準及需求情形，協助發展政策與管制策略之執行，來指導都市發展與生活品質之提昇。

#### (1) 都會發展偵測系統

為達前述之計畫目標，引導都市健全發展，避免不經濟之土地使用，以達計畫性指導土地使用之目的，本系統所需資料主要包括：

- (1) 土地資訊：即每一筆土地所有權相關之測量、登記、地價、地權及地用等資料。
- (2) 規劃資訊：即都市暨區域計畫相關之土地使用規範與政策相關資料。
- (3) 基本圖：包括測量控制點、地形圖、地籍圖、交通系統、水系、公共設備網路、地質圖、土地使用現況圖、地貌、數值地形模型、圖幅整飾及註記等資料。

將上述各縣市之基本資料輸入電腦，透過地理資訊系統協助資料分析，來顯示各縣市發展現況、土地使用型態與都會空間之關係，據以協助建立都會區發展模式與公共設施系統之規劃，以達均衡成長之目標。

## (2) 公共設施偵測系統

當吾人將現有之土地開發情形與新的開發計畫輸入系統，決策者可透過系統了解各地區之公共設施的服務能力與需求，並可顯示出與開發總量（發展容積）之均衡情形，以供決策者在每一發展許可申請審核階段都能迅速客觀的作出決定，以達成均衡許可之策略目標。即當系統顯示公共設施不足時，決策者可有數種決策選擇，例如：

- (1) 同意該地區擴充興建所需之公共設施，以達公共設施同時性之目標；
- (2) 將開發所造成公共設施不足之項目與數量，依規定由開發業者自行負擔，以符合成長付費之原則；
- (3) 在地區發展政策之規範下，依據地理資訊系統顯示之地區發展現況與速度，決定是否同意給予許可，或以未達公共設施同時性目標之理由，作出延緩開發之決定。

上述兩個系統之建立，有助於了解都市發展機能間之空間關係，並可回饋修正計畫目標與內容，提供研擬都市發展政策之參考，據以引導都市發展之型態與風格，並有助於決定發展方向、區位與總量。對於農地釋出區位之決定更能提供一客觀公平之決策依據，使得農地釋出能配合整體都會發展，減少不成熟的土地開發，提高公共投資效率。同時可減少主觀與政治性的決策考量，提供決策者客觀公平的決策基礎，以提昇決策品質，達臻政府決策公平性之目標；並能透過民眾之參與與監督，獲得社會大眾對政策之支持。

## 三、組織協調監督階段

長期以來，各地方政府各自為政的結果，使得都市計畫功能喪失，增加社會成本，也使得資源使用不經濟，土地開發管制成效不彰，進而造成都會問題日益惡化。是故，為了使計畫目標能夠落實，規劃管制之效果能在計畫指導下，有效引導都會發展與土地使用，必須透過各縣市政府之協調合作，在上級單位的監督指導下，才能達成健全都會發展之目標。

### (一) 協調

本文建議由都會區內之各縣市政府，共同組成「都會發展協調會報」，做為行政組織之間合作的基礎，透過定期會報之召開，來協調以下之事項：

## 都會區實施聯合成長管理計畫必要性之探討

1. 地區發展政策:每個地區各有其發展之優勢與限制，而發展過程中又可能引起外部效果，地區發展政策之協調便是在整合各地區之發展潛力，解決發展限制，規範發展總量，在均衡成長之考量下，確定各地區可接受之發展政策，進而形成都會發展政策，才能落實規劃管制與計畫指導之成效。
2. 公共系統之規劃:美國有四個都會區(Dayton--Montgomery County, Ohio； the New Jersey Meadowlands； Minneapolis--St. Paul； and Louisville--Jefferson County, Kentucky)採取合作方式，共同規劃公共系統，並設計成本效益分擔方式，共同分享區域間之資源，節省縣市間之設施經費，創造投資經濟規模；反觀國內，如台北縣市之間必須共同面對水源、污水處理、排水防洪、捷運系統規劃興建等問題，卻缺乏協調溝通，以致上述問題影響生活品質，阻礙都市合理發展。是故，應透過協調建構都會區公共系統，以達資源分享，權利義務均衡之目標。
3. 鄰避設施之區位:在人口成長、所得增加之情況下，鄰避設施之需求日殷，卻也是民眾拒絕為鄰的對象。縣市政府對這些設施如垃圾場、墳場、污水處理場等，或是地方難覓，或是將之設置於行政區之邊界，緊鄰其他行政區之間。造成區域間之衝突與民眾抗爭。是故，鄰避設施區位之協調，已是減少社會抗爭，改善都會生活環境品質，必須優先處理的課題之一。
4. 通盤檢討之行政程序:前述規劃管制階段所建議之全面分期分區通盤檢討，乃是探討都會發展課題之基礎。是故，都會發展協調會報應協調各縣市政府，定出通盤檢討執行計畫與時間表，同步實施；並於定期會報召開時，由各縣市政府報告執行情形，據以做為研擬發展政策、規劃公共系統、及執行管理策略之重要參考，以達規劃執行一致性之目標。

## (二)監督

聯合成長管理計畫要能落實必須兼顧規劃、管理與執行工作，為有效執行計畫內容與發展政策，達到計畫目標，則有賴監督機制之建立。

1. 區域計畫委員會:由於現行都會區計畫與縣市綜合發展計畫未有法定地位，而本文

建議之聯合成長管理計畫係屬跨縣市之發展計畫，可依據區域計畫法第十九條之規定，採廣義之解釋，由合作之縣市政府就其涵蓋之計畫區域，為促進區域開發建設事業與計畫之推行，成立區域建設推行委員會審查「聯合成長管理計畫」之內容，以行實質監督之責，並可達協調指導都會與區域發展之目標。

2. 民眾參與：民眾參與之目的，在於使政府官員傾聽人民不同的聲音，增進民眾對政策的認同感，在政策形成的過程中，贏取社區民眾之支持，免除政策執行時之抗拒，提高執行成效。同時在民眾參與過程中，透過對政策內容的了解與意見表達，可達到實質監督政府之功能，使得計畫內容更具正當性與客觀性。因此，在計畫擬定的過程中及定期會報召開時，應給予民眾參與之機會，並規範民眾參與之時機、次數、性質及參與之對象等。

## 陸、結論

明日都會發展的瓶頸，可能是今日漫無計畫的結果。過去我們追求經濟成長，創造了經濟奇蹟，然而所得水準的提高並未帶給社會大眾生活品質的相對提昇。長期以來，都會發展的問題，來自於政策失衡的影響，來自於規劃管制的脫節，也來自於各自為政的官僚心態。因此，如何重新思考新的方向，來管理脫序的都會發展課題，以及因應經濟發展與資源保育失衡所產生的問題，進而指導都會合理之發展，已是政府必須面對的挑戰。

本文企圖透過現況相關課題之檢討與整合國外個案之啟示，建議採取「聯合成長管理計畫」，共同解決都市發展所面臨之課題，並指導都會區未來的發展，期望能強調計畫之均衡性、公平性與實用性，指導都市發展之區位與時機，加速提供公共設施與規劃公共空間；鼓勵縣市政府間，以資源共享、互補所需、共同規劃管理都市成長之觀念，以誠意代替利益考量，協商出更美好的明天；在成長管理之理念下，以均衡成長之策略，達到都會永續發展之目標。而為了達到上述之目標，茲建議以下幾個後續研究的方向：

1. 本文強調解決都會區發展問題，有實施聯合成長管理計畫之「必要性」，但觀察過去台北都會區的經驗，是否具有行政可行性及政治可行性，值得進一步研討，

## 都會區實施聯合成長管理計畫必要性之探討

並找出影響可行性之限制因素，研究如何提升可行性。亦即本文建議的聯合成長管理計畫如何融入台灣現行的計畫體制與行政體制，有待進一步研究，期使具有階層關係的都會區內各行政單位，能產生共識共同推動成長管理計畫事業。

2. 經由本文之探討，已進一步確認縣市之間應有合作共同解決都市發展與資源使用問題之必要性。而這種觀念能否應用到同樣具有階層性的生活圈規劃工作，甚至區域性層級的功能性議題上，來協調解決基於空間結構關係所產生的經濟、社會、環境、公共設施建設等問題，值得吾人進一步的研究探討。
3. 在執行本文所建議的相關事項時，可能會面臨缺乏法源或適法性的問題，同時由於聯合成長管理計畫係跨行政區域之事業，關係到不同地緣關係的人民權益，本文對此亦建議納入民眾參與機制。因此，對於相關法令之修改及增訂應加以探討；而對於民眾參與之項目、原則、時機、對象、程序、方式與範圍，亦值得深入的研究分析。

## 參考文獻

### 一、中文部份

1. 台北市政府工務局都市計畫處，台北市綜合發展計畫，民國八十一年六月。
2. 辛晚教，台灣地區地域性計畫功能體系研究 - 區域計畫體系中之功能地位，經社法治論叢，第 7 期，民國八十年一月，頁 1-38。
3. 林森田，農地釋出對我國社會經濟之影響，農地釋出對我國自然與人文資源之衝擊及因應策略研討會論文集，民國八十五年一月，頁 157-169。
4. 黃世鑫，都會區發展財源之最適籌措策略，台北都會區發展規劃研討會論文集，內政部營建署，民國七十九年，頁 295-324。
5. 黃南淵，現階段都市發展課題及未來趨勢，都市計畫業務講習班，內政部營建署，民國八十五年六月，頁 1-3。
6. 章英華，台灣都市的內部結構：社會生態的與歷史的探討，台北：巨流圖書公司，民國八十四年二月。
7. 馮正民、曾平毅、林楨家、陳慧君，從交通運輸觀點探討台北都會區工作與居住均衡之分佈，台北都會區發展規劃研討會論文集，內政部營建署，民國七十九年，頁 251-277。
8. 董翔飛，都會行政組織及其問題，台北都會區發展規劃研討會論文集，內政部營建署，民國七十九年，頁 279-293。

9. 新新聞週刊，337期，1993，頁72-76。
10. 賴宗裕，土地使用規劃與偵測系統之建立，第十五屆測量學術及應用研討會論文集，國立政治大學地政系，民國八十五年九月，頁41-50。

## 二、英文部份

1. Bollens, Scott A., 1993, "Integrating Environmental and Economic Policies at the State Level," in Growth Management: The Planning Challenge of the 1990s, Jay M. Stein, ed. (Newbury Park, CA: Sage Publications), pp. 143-161.
2. Coser, Lewis, 1956, The Functions of Social Conflict (New York: Free Press)
3. Einsweiler and Miness, 1992, Managing Growth and Change: Volume I of Managing Community Growth and Change (Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy)
4. Fagin, Henry, 1955, "Regulating the Timing of Urban Development," Law and Contemporary Problems, Vol. 20.
5. Feitelson, Eran, Autumn 1993, "The Spatial Effects of Land Use Regulations: A Missing Link in Growth Control Evaluations," APA Journal, Vol. 59, No. 4, pp. 461-472.
6. Humphrey and Buttler, 1982, Environment, Energy, & Society (Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company)
7. Kaiser, Godschalk, and Chapin, Jr., 1995, Urban Land Use Planning, Fourth ed. (Chicago, Ill: University of Illinois Press)
8. Kelly, Eric Damian, Managing Community Growth: Policies, Techniques, and Impacts (Westport, CT: Praeger Publishers)
9. Kushner, James A., May 1988, "The Development Monitoring System (DMS): Computer Technology For Subdivision Review And Growth Management," Zoning And Planning Law Report, Vol. 11, No. 5, pp. 33-40.
10. Lai, Tsung-Yu, August 1996, Urban Development in Taiwan: System, Issues, and Strategies, International Symposium on City Planning 1996: Reshaping Urban Vision and Development Toward 21st Century, Taichung, Taiwan, pp.6-10~6-20.
11. Lee, Tae-II, 1993, "Selected Papers on Korean Land Policy," Working Papers (Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy)
12. Mumford, Lewis, 1976, "Regional Planning," in Carl Sussman, ed., Planning the Fourth Migration: The Neglected Vision of the Regional Planning Association of America (Cambridge, MA: The MIT Press), pp. 199-208.
13. Nelson and Duncan, 1996, Growth Management Principles and Practices (Chicago, Ill: American Planning Association)
14. Nunn, Samuel, 1995, "Role of Local Infrastructure Policies and Economic Development Incentives in Metropolitan Interjurisdictional Cooperation," Journal of Urban Planning and Development, Vol. 121, No. 2, pp. 41-56.

都會區實施聯合成長管理計畫必要性之探討

15. Southwestern Pennsylvania Regional Planning Commission, 1990, Growth Management: A Review of Seven State Systems and the Outlook for Pennsylvania (Pittsburgh, PA: Southwestern Pennsylvania Regional Planning Commission)
16. Tiebout, C. M., 1956, "A Pure Theory of Local Expenditure," Journal of Political Economy, Vol. 64, pp. 416-437.