



北臺區域 Northern Taiwan
發展推動 委員會 Development Commission

北臺區域發展推動委員會
北臺區域合作系列—青年論壇

會議手冊

時間：99年10月8日（星期五）13:30 pm

地點：台大集思國際會議中心

主辦單位：宜蘭縣政府·基隆市政府

臺北縣政府·臺北市政府

桃園縣政府·新竹縣政府

新竹市政府·苗栗縣政府

承辦單位：苗栗縣政府·臺北市政府





區域整合不能沒有你，青年論壇等你來發聲

——北臺區域合作發展 首次舉辦青年論壇

區域整合是全球國際競爭下的必然發展方向。當歐洲、美洲、東南亞紛紛跳脫單一城市邊界，以區域經濟的格局進行發展時，臺灣如何因應？北臺灣作為對外國際窗口，如何進行資源整合，實踐專屬於北臺區域的國際企圖、高度與視野？

區域發展議題，涉及遊憩、交通、社福、環境、文化等議題，需要規劃專業的通盤想像，進行跨領域整合的推動工作與政策建議；更需要不同專業領域的思維與眼光。

青年世代，是區域整合發展議題，不可或缺的行動力量。上海世博可以因為一位大學生的意見，將園區規劃在黃埔江兩岸的市中心進行一連串大改造，未來受到區域合作發展影響深遠的臺灣青年，也應該在規劃過程中有所發聲，讓決策者看見青年世代的北臺視野。

本次「北臺區域合作青年論壇」，將邀請相關系所教授與研究生，請青年學子針對各議題提出對北臺區域發展推動工作的觀點，與國內知名專家學者進行激盪對話。

在世界經濟快速變遷，都會區域間的競爭成為未來全球競爭新模式。本次論壇精采可期，更歡迎您的參與！

北臺區域發展推動委員會 敬邀





北臺區域合作系列—青年論壇議程

時間	議程	講者/與談人
13:30~13:35	開場致詞	邀請臺北市市長、副市長出席致詞
13:35~13:40	論壇主軸說明	邀請臺北市都市發展局長丁育群
13:40~13:45	場次一 北臺區域合作的前瞻願景	主持人：臺北科技大學設計學院 彭光輝 院長
13:45~13:57	從法令規範與治理策略論區域合作的挑戰與未來	臺灣大學建築與城鄉研究所 博士班 連振佑
13:57~14:09	臺灣北部區域治理脈絡與治理性：規劃不可能與空間治理的可能的理論初探與對話	臺灣大學建築與城鄉研究所博士班 徐燕興
14:09~14:21	全球變遷與時空收斂之回應—— 北臺區域再整合	臺灣大學建築與城鄉研究所 碩士生 林相伯
14:21~14:45	意見評論	臺北科技大學設計學院 彭光輝 院長 中興大學國家政策與公共事務研究所李 長晏 教授 輔仁大學 楊子葆 客座教授
14:45~15:05	開放討論	
15:05~15:15	茶點&交流時間	
15:15~15:20	場次二 北臺區域發展的關鍵議題	主持人：政治大學地政系顏愛靜 教授
15:20~15:32	北臺區域發展之合作模式初探— 以復康巴士福利服務輸送為例	文化大學中山與中國大陸研究所 博士候選人 陳麗芬
15:32~15:44	北臺區域危機管理機制之建立與 挑戰：台美風災經驗的檢視	臺北大學公共行政暨政策學系 博士候選人 方志豪
15:44~15:56	北臺土地徵收議題的困境與反思	政大公共行政學系 研究助理 許靜娟
15:56~16:20	意見評論	開南大學健康照護管理學院 裴晉國 教授 臺北大學不動產與城鄉學系 洪鴻智 教授 政治大學地政系顏愛靜 教授
16:20~16:40	開放討論	
16:40~17:00	總結座談	邀請與會學者及貴賓給予指教





場次一

北臺區域合作的前瞻願景



<子題一>從法令規範與治理策略論區域合作的挑戰與未來

發表人 臺灣大學建築與城鄉研究所 博士班 連振佑

評論人 臺北科技大學設計學院 彭光輝 院長





從法令規範與治理策略論區域合作的挑戰與未來

連振佑¹

臺灣大學建築與城鄉研究所博士班

摘要

臺灣地區自 1964 年起即增訂「區域計畫」為都市計畫體系中之一種，1974 年公布「區域計畫法」，兩者皆將區域計畫做為都市計畫上位指導計畫。歷經多次政策與法令演替，目前正在草擬「國土計畫法」，對於臺灣土地利用與政策架構均將再次有重大變革。

在既有法令體系中，臺灣各區欲透過各縣市自主性的串連，嘗試摸索實際的合作，其機制與策略多脫離既有法令規範精神與原則，成效大幅仰賴首長意志貫徹與否。

1996 年高雄市、高雄縣及屏東縣政府即成立「高高屏首長會報」，由高高屏三縣市每年由三縣市輪辦兩次首長暨主管會報，並召開有「高高屏地區永續發展委員會」，2007 年南部七縣市地方行政首長更進一步成立首長論壇；而雲嘉南為彙整行政院經濟建設委員會 98 年度辦理國家建設整合計畫補助雲嘉南區域申請提案，2010 年 7 月召開首次「雲嘉南區域合作聯盟會議」，預計每年至少開二次「雲嘉南區域合作聯盟會議」；除此之外中彰投縣市首長 2008 年簽署「中臺灣縣市區域合作聯盟」，定期舉辦「中臺區域發展聯盟五縣市首長早餐會報」，簽訂合作協議、成立包括「中臺灣產業聯盟」，計劃在觀光、農業、工業等項目進行跨縣市合作；北臺區域合作於 2004 年由縣市首長共同簽署「北臺區域合作備忘錄」，2005 年由各縣市首長共同簽署成立「北臺區域發展推動委員會」，開始每年舉辦「北臺區域合作發展論壇」、「首長年會」等活動。

綜觀各區域所展開之各種不同形式的跨縣市合作機制與成果，「區域計畫」進入法令之後已近 50 年仍未落實區域發展機制，顯見臺灣對於區域治理、區域合作的相關法令、政策與施政方針均有待提升、重整。

本文針對臺灣地區各區域及縣市推動區域合作之機制模式進行初步探討，透過各區域合作平臺現行所採取的策略面臨之各種限制與瓶頸，藉以釐清現行法令、施政方針對於區域合作的圍限或未能充分落實之處。

關鍵字：區域合作、區域治理、國土計畫、都市計畫

¹ Email : d96544002@ntu.edu.tw





壹、前言

臺灣地區自 1964 年起即增訂「區域計畫」為都市計畫體系中之一種，1974 年公布「區域計畫法」，兩者皆將區域計畫做為都市計畫上位指導計畫，也賦予了中央主關機關擬定區域計畫的職權。歷經多次政策與法令演替及修訂，目前則刻正草擬「國土計畫法」，希冀能夠整合所有相關法令，重新定位各種階層土地使用與操作機制，對於臺灣土地利用與政策架構均將再次有重大變革。

值此之際，我們檢視臺灣地區實質上國土之利用、土地資源相互補充方式、行政區域跨域合作模式等面向，從歷史的縱深來看，自「區域計畫」邁入「國土計畫」的整個歷程裡，可以說雖有法令參考，卻高度依賴縣市首長與行政風格來自主摸索與執行，其成果在臺灣北、中、南各地區域均呈現出不同的嘗試與方向。

當桃園縣已經要成為准直轄市，當五都選舉都即將塵埃落定，中央政府也正在積極依據今年度核定之「國土空間發展策略計畫」推動各地區成立區域合作平台，我們可以預見臺灣更全面性的展開跨域合作，擾動民眾思考縣市合作的需要與觀念。

因此，針對臺灣地區過去如何推動區域合作，在既有現行的法令中是如何「摸著石頭過河」，如何銜接未來的「國土計畫法」，其挑戰與展望，是此刻重要的研究與分析課題。

貳、背景

依據辛晚教(1989)研究，臺灣地區地域性計畫階層組織之發展分為四個階段，首先是臺灣光復後訂頒「都市計畫法」，針對個別市鎮土地之規劃與消極管制；進入第二階段以後即在都市計畫法中訂定計畫種類包括「區域計畫」，並曾研擬「臺北基隆都會區域計畫」，但未付諸實施，沒有實質產生指導發展的效果；第三階段則更進一步於 1974 年公布實行「區域計畫法」，體制上區域計畫為都市計畫之上為指導計畫，但分別予以立法，並隨後發布「區域計畫法施行細則」，在法律層次上完備區域計畫體制；第四階段 1979 年以後，以行政院核定「臺灣地區綜合開發計畫」為開始，以此計畫做為全臺空間區位分配指導的最高位階計畫，試圖調和區域均衡發展、農地環境保護等等。

臺灣各地陸陸續續擬定公布各地的都市計畫、縣市綜合發展計畫，隨著經濟發展、各地迅速都市化，實際上都市計畫與土地使用情形有的已經超過當初人口預估，甚至出現公共設施不足、鄰近都市計畫無法相互銜接等問題，引動了區域內鄉鎮、縣市資源重新整合、整體



檢討的浪潮，讓過去未能具體實踐的「區域合作」重現一道曙光。

在區域計畫法第 18 條原即規定，中央、直轄市、縣（市）主管機關為推動區域計畫之實施及區域公共設施之興修，得邀同有關政府機關、民意機關、學術機構、人民團體、公私企業等組成區域建設推行委員會。但過去施政均以縣市為本位，中央雖設有各地聯合辦公室，以單一窗口之方式加強服務中、南部地區民眾，期待就近提供服務、促進區域均衡發展，但並無依照區域計畫法及相關法令規定來辦理區域建設推行委員會。

直到現任總統馬英九先生提出「三都十五縣」的國土空間重整、行政區域重劃的構想，參酌過去擔任臺北市長任內推動地方政府自主串連成立「北臺區域發展推動委員會」的經驗，中央政府由行政院經濟建設委員會陸續召開「國土空間發展策略規劃」會議，邀請全國產官學各界代表就 2030 年中長期國土發展願景定位與空間架構、產業、環境、城鄉、交通，及區域治理等各面向議題，透過密集研討以凝聚政策及行動方向共識。正式啟動了區域合作與治理的相關行動。

行政院於 99 年 2 月 22 日正式核定「國土空間發展策略計畫」，指示空間治理之具體策略應採跨行政區界的合作發展模式，各區域範圍內直轄市、縣（市）政府應就共同事項，透過平台討論、協調，建立共識後，再推動實施建設；且不論中央計畫型補助案件或地方申請中央補助案件，均以經平台討論後具共識者列為優先考量補助對象。至此全國各地區域合作平台將躍為潮流，為爭取補助產生的合作也勢必更加緊密與頻繁密集。

依據「國土空間發展策略計畫」內容，目前內政部刻正邀集專家學者討論研擬「直轄市、縣（市）政府籌組區域建設推行委員會相關運作機制及配合事項」，鼓勵各區域計畫範圍內直轄市、縣（市）政府應主動依區域計畫法規定組成「區域建設推行委員會」，以共同推動區域計畫之實施及區域公共設施之興修；未參與或設置區域建設推行委員會之直轄市、縣（市）政府，內政部將予以協調輔導，促其參與所屬區域生活圈之區域建設推行委員會，使其與其他地方政府建立合作機制。

就上述歷程與背景來看，「區域合作」或「區域治理」的概念存在已久，然因為時空條件的差異，使得每個階段或偏廢或重啟。目前國內仍尚未有依區域計畫法成立之「區域建設推行委員會」，但北臺八縣市整府早已自發性成立「北臺區域發展推動委員會」，由八個地方政府橫向串連；另高雄縣、高雄市及屏東縣政府亦有「高高屏首長暨主管會報」機制，2007 年南部七縣市地方行政首長更進一步成立首長論壇；臺中縣、市、南投縣、彰化縣等中部 4 縣市首長，2010 年 10 月召開中臺區域合作發展平台籌備大會，預定年底前正式成立「中臺區域發展推動委員會」。





跨縣市之區域合作已是臺灣下階段發展之趨勢，各地方政府在資源有限、土地已高度開發使用下，必須相互合作謀求區域與各地方最大發展利益。此間重要的課題，乃是從過去自發性成立的各種合作機制中，找尋下一階段更有利中央、地方及區域合作的策略與願景。

參、 相關法令與計畫分析

臺灣現行法令規範中，有關區域合作之規範散見於各不同法規中。為了促成實質的合作，各地方政府目前依據不同的法令各自詮釋與解讀，並就各區域不同的行政風格、地域特色採行不同的跨域合作。

區域計畫法明定中央機關得擬定區域計畫應經審議通過報請行政院備案，並得邀同有關政府機關、民意機關、學術機構、人民團體、公私企業等組成區域建設推行委員會。地方制度法中指出地方自治事項涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）區域時，由各該地方自治團體協商辦理；必要時由共同上級業務主管機關協調各相關地方自治團體共同辦理或指定其中一地方自治團體限期辦理。國土計畫法(草案) 規範有都會區域計畫，由中央主管機關遴聘（派）都會區域計畫範圍內之直轄市、縣（市）主管機關首長、中央機關、民意機關、民間團體及學術機構代表，研議有關都會區域內相關事項，經擬訂、審議後報請行政院核定。





一、 區域計畫法

依據區域計畫法之規定，區域計畫如跨越兩個縣（市）行政區以上之區域計畫，由中央主管機關擬定，送經中央區域計畫委員會審議通過後報請行政院備案。由此看來，區域計畫並非「由下而上」的擬定過程，其「中央集權」的精神仍在。

而同法第四章「區域開發建設之推動」則補充敘明，中央、直轄市、縣（市）主管機關為推動區域計畫之實施及區域公共設施之興修，得邀同有關政府機關、民意機關、學術機構、人民團體、公私企業等組成區域建設推行委員會(第十八條)。其立法意旨在於讓區域內各縣市得以順利推動區域計畫之實施及區域公共設施之興修，而非研擬區域計畫之主要內容。

這一點可以在同法第十九條有關「區域建設推行委員會之任務」可見一斑：

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

可見其任務多為「建議」、「協調」、「協助」、「促進」等事項，賦予各區域建設推行委員會作為區域計畫主體、自主的空間仍顯不足。以及同法第二十條：區域計畫公告實施後，區域內個別事業主管機關，應配合區域計畫及區域建設推行委員會之建議，分別訂定開發或建設進度及編列年度預算，依期辦理之。都屬於「執行單位」的角色與功能定位。

因此在過去中央政府並未落實擬定頒布區域計畫的這段期間，地方政府顯然不會自主性的成立「區域建設推行委員會」，一方面沒有理由成立一個沒有業務可以執行的單位，再一方面隨著臺灣逐步落實地方自治，各地方政府、各區域的發展，都已經展開了自我檢視、自我提出策略與願景的工作，實沒有必要自我矮化為末端執行單位(跨縣市之合作組織單位)。

二、 地方制度法

地方制度法中有關區域合作的部分主要在第二十一條，法條中規定「地方自治事項涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）區域時，由各該地方自治團體協商辦理；必要時，由共同上級業務主管機關協調各相關地方自治團體共同辦理或指定其中一地方自治團體限期辦理。」

因此有關地方自治事項如社會福利、教育文化及體育、勞工行政、都市計畫及營建、經濟服務、自然保育、河川整治及管理、集水區保育及管理、防洪排水設施興建管理、衛生及

環境保護、交通及觀光、公共安全等等相關事項，如涉及跨縣市議題者，各自治團體可以協商辦理。這也是目前大部分區域合作組織自發性聚會的依據與操作模式。

另一方面，在同法第二十四條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）合辦之事業，經有關直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會通過後，得設組織經營之」。第二十四條之一明載：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查」。

是以在現行地方制度法中，已賦予各地方政府經各縣市議會通過，可以成立區域合作組織，獲得民意支持，取得相當的法定定位。

除此之外，同法第二十四條之一規定：「……共同上級業務主管機關對於直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）所提跨區域之建設計畫或第一項跨區域合作事項，應優先給予補助或其他必要之協助。」在法律中明文規定共同上級業務主管機關應優先給予補助跨區域建設計畫，讓各地方政府自發性串聯，以及由下而上提出區域發展計畫逐一爭取補助、落實執行的治理策略取得了一個有利的主張依據。

目前地方制度法可以說是提供了各縣市政府橫向協商共同辦理的法源依據，讓各縣市議會有所參照、審議跨縣市的協議。但由於臺灣現行政治運作多採本位主義，議員對於跨縣市的提案仍會嚴格監督對本地的效益，因此也尚未有依據本法經議會決議所設之經營組織。

如無涉及直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會職權者，則可彈性成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，報共同上級業務主管機關備查。這是北臺、中臺、雲嘉南、高高屏等區域合作現行的主要模式。

三、 國土計畫法(草案)

為了整合國內國土利用規範散落在各法令中多頭馬車的情況，將都市土地與非都市土地做一個整體性的管理，整合從中央到各級地方政府對於土地使用的規範與管制，因此各界均引頸期盼一部全新、整合性的國土計畫法。一旦國土計畫法立法通過，直轄市、縣（市）國土計畫均公告實施後，與區域合作有關之區域計畫法亦不再適用。

在目前所公告的國土計畫法草案中，第九條明定：國土計畫包括全國國土、都會區域、特定區域及直轄市、縣（市）國土計畫四種。其中「都會區域計畫」指遵循全國國土計畫，所訂定都會區域策略性及協調性之國土計畫(第三條)。都會區域應配合區域特色與整體發展需要，加強跨域整合，達成資源互補、強化區域機能，提升競爭力(第六條)。



此一草案中所稱都會區域計畫係由中央主管機關擬訂、審議，報請行政院核定(第十五條)。與原來區域計畫法的立法精神與操作機制相仿。

為使都會區域計畫之協調及推動符合公平公開原則及踐行一定程序，同法草案第八條明定研議都會區域計畫應由中央主管機關，即內政部，遴聘(派)都會區域計畫範圍內之直轄市、縣(市)主管機關首長、中央機關、民意機關、民間團體及學術機構代表，研議下列有關都會區域內相關事項：

- 一、都會區域計畫發展課題、目標及策略。
- 二、都會區域計畫範圍內各項部門計畫建設時程及經費運用之協調。
- 三、其他有關都會區域計畫建設之推行事項。

在都會區域計畫中則應載明下列事項：(第十二條)

- 一、計畫範圍及計畫年期。
- 二、全國國土計畫之指導事項。
- 三、都會區域發展之目標及成長管理計畫。
- 四、都會區域部門綱要計畫。
- 五、都會區域景觀綱要計畫。
- 六、都會區域防災綱要計畫。
- 七、實施及財務計畫。
- 八、其他相關事項。

這些跨縣市之部門綱要計畫、景觀綱要計畫、防災綱要計畫等等計畫，在國土計畫法通過以前，現行北臺區域發展推動委員會的運作中，雖非由中央主管機關召集研擬，但已經透過八大議題組分組運作討論，由各縣市主動拋出合作議題，共同向上級主管機關聯合提案。

究竟我們需要一部怎樣的國土計畫法，實應由目前已經在摸索中的區域合作案例中，找出一個對於各縣市、各區域能臨門一腳、促成推動的立法原則與內容。

四、 國土空間發展策略計畫

有鑑於自 1996 年制訂「國土綜合開發計畫」以後，期間國內外環境、經濟與社會發展歷經諸多的巨大變遷，國土空間發展方向已大幅改變。因此經建會為因應國內外時空環境的快速變遷與國家整體發展需要，重新妥適規劃國土空間發展，因此繼 1979 年、1996 年先後推出「臺灣地區綜合開發計畫」與「國土綜合開發計畫」之後，經行政院於 99 年 2 月 22 日正式核定「國土空間發展策略計畫」。

依據「國土空間發展策略計畫(核定本)」所載，本計畫有別於前二次國土綜合開發計畫

之藍圖式規劃，主要就關鍵性之國土空間課題，提出原則性、指導性之空間發展策略方向；並強調跨域、跨部門及多功能整合發展與治理，以因應國內外瞬息萬變之社會經濟與環境變化。

此一計畫在空間治理的具體策略部分，確認「推動區域合作平台與機制」，推動七大區域內之直轄市及縣（市）政府共同參與成立各區域發展合作平台，將該平台定位為推動區域合作之組織(RPO, Regional Planning Organization)。

往後區域內之共同事項，如整體發展規劃及重大公共建設，應先經過平台討論、協調，以建立共識，再進行審議，最後形成共同提案，並推動實施建設。中央計畫型之補助，應符合平台審議通過之整體發展規劃，或經該平台審議通過之區域型計畫為優先補助對象；地方申請中央補助者，亦應以跨縣市之區域型計畫，且經平台討論後具共識者為優先，以達到區域內各縣市共享共榮的效果。

內政部正是依據上述「國土空間發展策略計畫」內容，正邀集專家學者討論研擬「直轄市、縣（市）政府籌組區域建設推行委員會相關運作機制及配合事項」，鼓勵各區域計畫範圍內直轄市、縣（市）政府應主動依區域計畫法規定組成「區域建設推行委員會」，以共同推動區域內縣市合作提案，達到區域合作與區域治理的目標。

另一方面，國土空間經營及管理需要於組織改造中仔細設計。該計畫已宣示在組織部分將以區域縣市合作組織銜接未來成立之環境資源部、國家發展委員會，並於國家發展委員會下設置國土規劃研究院，支援各區域的發展研究。

在這些中長程的目標逐步落實之前，各縣市政府正依現行法令摸索、嘗試與創新，邁向區域資源整合經營管理。在相關法令修（立）法完成前，如何依現行法令之相關規定，由各區域、各合作之地方縣市政府，採行各種宏觀與積極、創意的觀點與做法。但已顯現的需求則是一個具有跨部會政策計畫整合，研考、追蹤與管理的任務小組，由具有高度的副院長或政務委員來主持。



肆、各區域合作概況及分析

除了從法令規範進行回顧、追索我國區域合作的法制脈絡之外，另一個可以具體看出我國區域合作實際需求、課題與挑戰的面向，就是在上述散落各法令的區域合作概念、法條下，各區域、各縣市地方政府如何自主性嘗試聯合形成區域合作組織與行動。

這部分包括北臺八縣市成立「北臺區域發展推動委員會」、中彰投縣市首長 2008 年簽署成立「中臺灣縣市區域合作聯盟」、雲嘉南召開「雲嘉南區域合作聯盟會議」、高雄市、高雄縣及屏東縣政府成立「高高屏首長會報」等等。

一、北臺區域合作

北臺區域合作於 2004 年由縣市首長共同簽署「北臺區域合作備忘錄」，2005 年由各縣市首長共同簽署成立「北臺區域發展推動委員會」，緊接著每年舉辦「北臺區域合作發展論壇」、「首長年會」等。

北臺區域發展推動委員會係由地方政府橫向串連主動發起，採取各縣市首長簽署意向書的方式辦理，將八縣市合作議題分為休閒遊憩、交通運輸、產業發展、環境資源、防災治安、文化教育、健康社福、原住民客家族群與新移民等八大議題分別主政負責展開建立跨縣市的合作網絡，並設有發展推動組擔任委員會幕僚工作。

這個操作概念就是地方制度法第二十四條之一所載：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查」之具體落實，為了處理跨區的自治事務、促進區域合作，成立了區域合作組織—北臺區域發展推動委員會。

經過幾年的摸索嘗試之後，適逢馬英九總統提出三都十五縣的政策方向，北臺區域發展推動委員會曾就是否依據「區域計畫法」將該委員會轉型成立「區域建設推行委員會」進行討論。經八縣市副首長會議熱烈討論後，咸認為區域計畫法主管機關乃由內政部營建署所主管的法令，囿限於營建署主管項目，無法落實跨部門的計畫審議與推動。因此暫緩轉型成立「區域建設推行委員會」，期待如「國土空間發展策略計畫」所述，由中央單位成立一個院級、跨部會的整合、領導單位。讓原有超出營建署主管事項之所有八大議題均能從中央獲得區域合作的支援與行政協助。

另一方面，北臺區域合作組織運作多年後，發現現行的運作模式已不敷實際需求，各議題組需要委託專業顧問團隊來陪伴討論，以突破過去北臺區域發展各議題各自為政、發展程



度與成過有所落差的瓶頸，因此於 2010 年委託專業團隊成立「總顧問團隊」，協助北臺區域發展推動各議題的研商工作，延續實質運作機制與合作方向。

這個團隊設總顧問 1 人，負責各議題顧問間專業領域聯繫協調與督導，並提供各議題顧問專業領域計畫諮詢與指導、整合各議題計畫審查、協助檢視北臺區域總體發展政策諮詢與建議、綜整北臺區域整體發展策略規劃等工作內容；並有各別議題組顧問，提供各議題專業領域諮詢，輔導各議題組提出可行之跨縣市合作計畫，參加各議題組工作會議、協助議題決策建議等工作內容，提出客觀、務實之專業諮詢與具體建議。

此一再創新的制度，將有助於未來國土計畫法通過後，試圖由下而上提出「都會區域計畫」中則應載明之各項計畫，由在地的專業顧問團隊與各縣市、各主政議題單位共同研商討論，提出最貼近區域需求的「都會區域計畫」，值得拭目以待。

二、 中臺區域合作

中彰投縣市首長 2008 年簽署「中臺灣縣市區域合作聯盟」，定期舉辦「中臺區域發展聯盟五縣市首長早餐會報」，簽訂合作協議、成立包括「中臺灣產業聯盟」，預計在觀光、農業、工業等項目進行跨縣市合作，惟實際上仍以業務聯繫會報為主，特別針對臺中縣市府際間進行事務性協商以及資訊交流。

這與北臺區域合作將各縣市分派認養八大議題各為一個主政縣市，由各該縣市召集議題下的各縣市相關局處共同研商、討論聯合提案的做法不同，合作模式屬於聯繫協調關係。

然因為「國土空間發展策略計畫」之公布，各區域未來聯合提案將優先獲得補助，因此「中臺灣產業聯盟」於 2010 年 10 月 3 日舉行之「中彰投四縣市首長早餐會報」中由四縣市首長簽署「中臺區域合作發展平台共同聲明」，決議於年底前正式成立「中臺區域發展推動委員會」，由區域內各縣市首長輪流擔任主任委員，以互惠互利、優勢互補、整體行銷，攜手為中臺灣永續發展努力。將從聯繫協調關係，轉為區域聯盟合作組織。

三、 雲嘉區域合作

曾淑娟(2009)研究指出，在次區域的重塑上，「雲嘉南」具備精緻農業基礎及傳統文化特色，惟需建立區內協調合作平台。

雲嘉南為彙整行政院經濟建設委員會 98 年度辦理國家建設整合計畫補助雲嘉南區域申請提案，2010 年 7 月召開首次「雲嘉南區域合作聯盟會議」，預計每年至少開二次「雲嘉南區域合作聯盟會議」。





四、南臺區域合作

1996 年高雄市、高雄縣及屏東縣政府即成立「高高屏首長會報」，由高高屏三縣市每年由三縣市輪辦兩次首長暨主管會報，並召開有「高高屏地區永續發展委員會」。

曾淑娟(2009)研究指出，高高屏次區域的合作，在共同經濟發展利益與危機、同質性文化以及政黨一致、直轄市發起的助益下，形成深厚緊密的合作關係，自 88 年發表「高高屏區域聯盟共同聲明」，三縣市即定期舉辦高高屏首長暨主管會報，以解決個案問題促進合作。

在「高高屏區域聯盟共同聲明」中，其目標共有十項，與北臺區域發展推動委員會所分八大議題相仿，僅健康社福、原住民客家族群與新移民兩項議題不在高高屏區域合作的十大目標中。如下表：(經本研究整理)

高高屏區域聯盟合作目標	對應北臺之八大議題
(一) 推動高高屏區域捷運路網之興建	交通運輸
(二) 爭取第三座科學園區之設置	產業發展
(三) 新增大學及研究中心	文化教育
(四) 營造社區及地方產業特色，促進區域產業之整合與發展	產業發展 文化教育
(五) 建立跨縣市治安合作機制	防災治安
(六) 共同處理區域性環保污染問題	環境資源
(七) 改善市縣交界公共設施銜接與配合	交通運輸
(八) 爭取新高雄國際機場之設置	交通運輸
(九) 聯合整治河川污染，澈底改善飲用水品質	環境資源
(十) 塑造海洋文化新風貌，建構海洋遊憩帶	休閒遊憩

但其區域合作推動做法明顯有其特殊性，採取成立高高屏首長聯繫會報方式辦理，以每 3 個月召開會議 1 次為原則。(於 91 年 4 月 27 日通過修正為 4 個月召開會議 1 次)，每次會議以議題討論為導向，同時委託民間團體或學術界研擬議題；並無將各縣市予以分組、賦予議題主導、由下而上橫向串連的運作機制。展現之辦理績效即為自 88 年 1 月至 98 年 9 月 19 日共舉辦 27 次會報，計討論 242 案。



伍、 研究分析

在既有已實施之法令體系中，區域計畫法賦予中央主管機關權力，為推動區域計畫之實施及區域公共設施之興修，得邀請有關政府機關、民意機關、學術機構、人民團體、公私企業等組成區域建設推行委員會，擬定區域計畫審議後公布，由縣市聯合執行。但實際上整套機制卻無具體落實運作，各縣市多以本位主義進行縣市轄內的建設，分別向不同事項的中央主管機關各自申請補助經費，缺乏跨縣市的區域整合。

另一方面，由於各自縣市內發展飽和，部分跨縣市的議題長年未解決，終於使得臺灣各區域展開自主性的串連，嘗試摸索實際合作的可能性；其運作機制如上文所述，各區域有不同的聯合策略，但多脫離既有法令之硬性規範，以更具地方特性之精神與原則展開運作，例如這開首長聯繫會報、成立區域合作聯盟，或具體的將合作組織分為八大組，各自推動相關合作工作，透過年度成果展來驗收所有議題的努力結果。總的來說，這些運作方式其成效大幅仰賴首長意志貫徹與否，遇有首長或政黨輪替、首長隊合作組織的意願差異等等，都會影響整各區域合作的成效。

吳濟華(2007)研究高高屏區域治理機制架構時提出六種可能制度途徑，即「首長會報」、「區域發展委員會」、「簽訂合作備忘錄」、「地方策略夥伴關係」、「區域經理制」、「區域政府」，每一種途徑固然均可產生不同效益，但相對地，每類卻也有監督約束，或是凝聚共識上的問題。

呂育誠(2008)依據 Atkins 的資料整理美國地方政府間進行之 25 個制度選擇方式合作，將府際合作的策略類型與制度選擇分為：(一)、開放民間參與，(二)、調整現行政府功能與運作模式，(三)、改變現行政府組織或架構，(四)、增設專責組織或機制，認為從整理表中所獲得的啟示是：府際合作制度建立的重點不在於如何合作，而是合作所欲達成的目標內涵。

策略類型	具體制度設計
開放民間參與	志願人力(volunteerism)；民營化(privatization)；建立多社區夥伴關係(multicomunity partnerships)
調整現行政府功能與運作模式	非正式協定(informal agreement)；正式府際協定(formal interlocal agreement)；府際服務契約(interlocal service contract)；部際合作(intersectoral cooperation)；業務移轉其他政府部門(transfers of functions)；稅基一致化基礎下進行責任分攤(unify property tax base sharing)；基於公式或其他公平原則攤提成立基金(government equality fund)；服務統合(service consolidation)



改變現行政府組織或架構	單位業務合併(annexation)；業務經由法定程序獨立化(incorporation)；進行政府組織再造並調整業務內容(reformed urban county government)；地方政府合併(consolidated government)；合併地方政府並擴大規模(federated metropolitan government)；成立都會政府或區域政府(metropolitan government, regional government)
增設專責組織或機制	非營利公法人(nonprofit public corporation)；專責跨區域服務機構(extraterritorial power)；區域議會(regional council)；聯邦成立區域業務專責機構(federal induces regional body)；地方設置之專責業務特區(local special purpose service district)；區域專責服務特區(regional special purpose service district)；區域級特區(regional special authority)；區域以達成特定目標為導向的特區(regional delimited purpose district)

資料來源：呂育誠，2008，〈高高屏府際合作制度建構與整合之研究〉

各區域目前自發的合作情況多屬於第二種：「調整現行政府功能與運作模式」—以非正式協定或正式府際協定來促進區域內的縣市合作；未來由中央所發動、地方爭取而來的縣市合併，則屬於第三種：「改變現行政府組織或架構」—地方政府合併、合併地方政府並擴大規模。經由北臺區域發展推動委員會的經驗，該合作組織自行「調整現行政府功能與運作模式」，並邀請民間專家學者組成顧問團，試圖「開放民間參與」（第一種合作類型），並且有自覺的擱置自動申請轉型為營建署單一部會所主管的區域建設推行委員會，期待中央政府「增設專責組織或機制」（第四種合作類型）來輔導、跨中央政府各部會聯繫整合區域合作事項。

回到法令規範的角度來詮釋，我們可以說北臺、中臺、雲嘉與南臺，都是實踐了地方制度法所稱直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。但此一運作過程屢屢遭到縣市議會議員的質詢，追究跨縣市的合作對各自選區選民的助益何在，乃是規劃與治理的概念與策略仍未落實到民間與民意代表的表現。

而在經建會公布了「國土空間發展策略計畫(核定本)」，確認「推動區域合作平台與機制」，推動七大區域內之直轄市及縣（市）政府共同參與成立各區域發展合作平台，將該平台定位為推動區域合作之組織(RPO, Regional Planning Organization)。緊接著內政部正是依據「國土空間發展策略計畫」內容研擬「直轄市、縣（市）政府籌組區域建設推行委員會相關運作機制及配合事項」，鑒於在體制上聯合提案、跨區域的合作優先補助的誘因，這股區域合作的浪潮勢必快速的捲動各區域的合作能量，接下來各區域將沒有時間像過去幾年一樣邊

做邊摸索、邊嘗試邊修正的慢慢前進。

緊接著的挑戰將是，各縣市政府能否主動的銜起勾勒「都會區域計畫」的能力與工作，透過各區域內的行政合作，由下而上共組計畫擬定團隊，邀請專業顧問團隊協力，打造一個主題性、旗艦型的區域合作機制與計畫，將過去備而不用區域計畫概念，翻轉成為地方自主提出、中央院級跨部會支援的推行模式。

陸、 結論暨建議

臺灣各地在區域計畫法、地方制度法、都市計畫體系等法令制度交錯下，仍然展現了各區域所開展各種不同形式的跨縣市合作機制與成果，這已然是開啟下一階段區域合作重要的養分與參考。我們需要怎樣的區域合作機制、法令體系，是否穿著舊衣改舊衣，端視我們如何珍視應用這些寶貴的經驗。

一、 提昇區建會位階，橫跨各部會業務事項

未來「區域建設推行委員會」依「區域計畫法」由內政部營建署主管，北臺各縣市仍憂慮其將有無法跨部會協調的疑慮及窘境，內政部研擬之「直轄市、縣（市）政府籌組區域建設推行委員會相關運作機制及配合事項」，鼓勵各區域計畫範圍內直轄市、縣（市）政府應主動依區域計畫法規定組成「區域建設推行委員會」，需要特別注意勿因此侷限了區域建設推行的範疇與事項，仍應跨越主管機關——內政部營建署的權管業務，跨區域推動各種包括社會福利、治安防災、文化教育……等等合作事項。

二、 由下而上起草區域合作計畫，中央支援區域合作

目前各區域合作平台均因應「直轄市、縣（市）政府籌組區域建設推行委員會相關運作機制及配合事項」的內容積極成立區域合作平台，以利經過各該區域合作平台的跨縣市計畫能夠優先獲得補助。而北臺歷經多年八大議題組的分組操練與合作，檢視 2009、2010 年國家建設整合計畫審查結過，仍有各議題程度不一的現象，可再積極提升全體計畫相互搭配、銜接，共創一個更旗艦、主題性焦點、成果的可能性。

其中的關鍵不在於中央主關機關未能落實擬定區域計畫，而是各縣市政府能否更進一步產生實質的計畫討論、行政合作與操作執行。北臺 2010 年起委託成立總顧問團隊，就是要由



各議題小組與各縣市深入互動，從第一線的討論開始，由下而上擬具各該議題未來的短、中、長期計畫，並與其他議題相互輝映，互相補充完成一個優質的區域生活環境。

本文雖多次指出區域計畫法中明定的中央主管機關權力多年未發揮其最大功效，但也因此巧合地讓各縣市、各區域發展出目前由下而上、相互之間的互動關係。未來國土計畫法有關「都會區域計畫」之擬定，應建構一個由各區域內地方政府由下而上提出計畫的機制設計，以這幾年區域合作的經驗，審慎思考如何讓中央政府各部會及跨部會之「國家發展委員會」以支援性的角色支援、支持、鼓勵及促成區域合作。





參考文獻

1. 裴晉國、施聖亭、陳麗芬，2010，〈區域發展合作模式之研究－以北臺八縣市為例〉刊於國政研究報告。(http://www.npf.org.tw/post/2/7821)
2. 行政院，2010，《國土空間發展策略計畫（核定本）》。臺北：行政院。(http://land.cepd.gov.tw/index.html)
3. 吳濟華，2007，《高高屏區域治理機制建構之研究：都會發展憲章之探討》，高雄市政府研究發展考核委員會委託研究。
4. 呂育誠，2008，〈高高屏府際合作制度建構與整合之研究〉發表於2008 高高屏永續治理研討會。高雄：高雄市都市計劃委員會主辦。
5. 李長晏，2007，《邁向府際合作治理：理論與實踐》。臺北：元照。
6. 汪明生、邱靖蓉，2008，〈課責與南部地方政府間夥伴關係建立之研究：PAM 與 IAD 觀點〉發表於2008 TASPAA 夥伴關係與永續發展國際學術研討會。(http://web.thu.edu.tw/g96540022/www/taspaa/essay/taspaa2.htm)
7. 辛晚教，1989，《各國地域性計畫體制》，臺北：內政部營建署。
8. 宜蘭縣政府、臺北市政府、新竹市政府等，2009，《驅動北臺領航未來：2009 年國土及區域發展推動研討會》。宜蘭市：宜蘭縣政府。
9. 曾淑娟，2009，〈臺灣各縣市間區域合作現況與前瞻〉刊於《研考雙月刊》；第33卷第5期2009.10。
10. 臺北市政府都市發展局，2009，《北臺領航－北臺區域整合發展二部曲》。臺北：臺北市政府都市發展局。



<子題二>

臺灣北部區域治理脈絡與治理性：規劃不可能
與空間治理的可能的理論初探與對話

發表人 臺灣大學建築與城鄉研究所博士班 徐燕興

評論人 中興大學國家政策與公共事務研究所李長晏 教授





臺灣北部區域治理脈絡與治理性:規劃不可能 與空間治理的可能的理論初探與對話

臺灣北部區域治理脈絡與治理性

徐燕興
台灣大學建築與城鄉研究所博士班

Contents

1. 簡介
2. 臺灣北部區域計劃知識考古初探
3. 臺灣區域治理理論初探
4. 臺灣區域治理可能性提綱
5. 暫時性結論與建議



攜手合作
共創新局

Introduction

1.1 問題發問

- 隨著全球化的風潮和地方政治與中央逐漸密集互動，各國開始提出城市區域、都會區等及新的區域治理模式，但不同國家各個不同的區域治理做法，背後是不同的脈絡，臺灣最適當回應為何？
- 地方、社會和中央的政治權力互動，與全球化與新自由主義的發展意識地席捲，臺灣區域治理的是當回應為何？
- 如果區域治理是政府再造的核心概念，我們的焦點應該是討論何種機能需要什麼的區域空間，以及釐清治理 (governance) 與政府(government)間差異。

Introduction

1.2 北台挑戰

- 全球化與創新經濟在地的接合與衝擊的回應與轉化
- 氣候變遷回應、能源管理與永續地區建構
- 中央政府組織變動與縣市合併的新局勢
- 人口組成變化與社會回應

Introduction

1.2.1 北台挑戰

● 全球化與創新經濟在地的接合與衝擊的回應與轉化

主要論述:

- 都會區空間再結構以增加競爭力
- 吸引FDI刺激與增長區域或國家經濟
- 基礎設施調整回應全球化的挑戰與強化新的快速流動的資本、人才與物流
- 鼓勵PPP以再調節與回應資源的應用
- 啟動新的社會包容social inclusion的行動面對社會與經濟極化的衝擊

臺灣北部區域治理是回應全球化與創新經濟的空間具體回應，且是衝擊調節與轉化的機會

New Regional Governance is a regulation platform (is it should be constructing a new authority?) to re-intensify and re-adjust the globalization and new innovative economics.

Introduction

1.2.1 北台挑戰

● 氣候變遷回應、能源管理與永續地區建構

主要論述:

- 氣候變遷與永續概念，區域將是最適當的空間單元
- 氣候變遷下的區域防災、減災系統與基礎設施檢討與執行
- 能源稀少性、風險、多樣性與分配問題的 control 與規劃
- 生態區域的建構
- 都市與鄉村的定義重新思考與認識
- 何種機構可以執行以上幾個政策??
- 永續經濟是順應全球經濟、在地經濟還是其他??

Tree

綠意
See the green
• 提高都市綠意
• 發展都市農業

Aqua

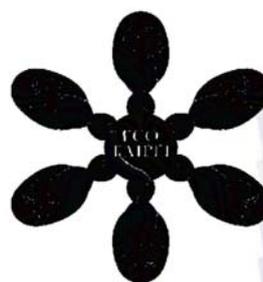
親水
Touch the water
• 改善水質
• 有效管理洪患/暴雨
• 落實親水規劃

Infrastructure

綠色公設
Green infrastructure
• 提高大眾運輸使用率
• 改善人行道及自行車道
• 改善街道照明燈具

People

綠生活圈
Lifestyle
• 建構20分鐘生活型態
• 推廣環保教育



GREEN in T.A.I.P.E.I.

臺灣北部區域治理當務之急是回應氣候變遷與建構永續地區新出路

New Regional Governance is a good opportunities to response climate change and construct sustainable region. It is not only a plan, but also need a strong 6 delivery body.

Introduction

1.2.1 北台挑戰

● 中央政府組織變動與縣市合併的新局勢(rescaling)

- Urbanization
- Globalization
- Informalization
- Privatization
- Decentralization

Regional Governance

The regional urban governance is a new governing technologies to adapt the urban crisis.

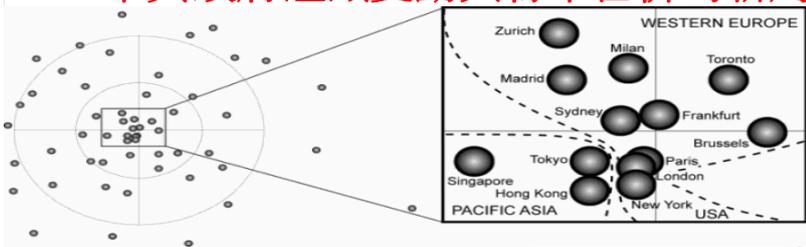
攜手合作
共創新局



Introduction

1.2.1 北台挑戰

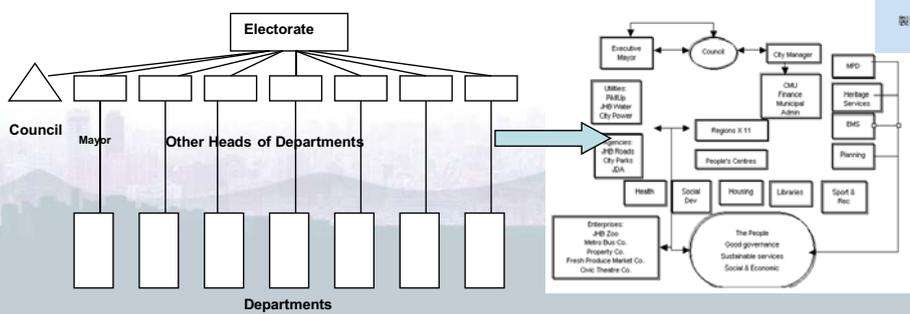
● 中央政府組織變動與縣市合併的新局勢(rescaling)



3都15縣規畫



註：縣、縣的實際名稱與行政區劃，選會給部微調，有待討論。製表/范凌嘉



The Weak Mayor-Council Structure

Introduction

1.2.1 北台挑戰

● 人口組成變化與社會回應

主要論述:

- 社會福利國家(welfare state)或是工作福利國家(workfare state)的人口與社會政策(以上是國家層次) · 以及快速流動的區域(如:托育設施是在家還是在工作旁、社會住宅是地方政府還是國家政策還是其他??)
- 創新經濟思維與人才養成區域合作的必要性
- 老年化、少子化的區域合作與區域機構可能性??
- 新的社會包容social inclusion的行動與面對人口新組成(原住民、新移民、單身婦女、老年人、托育、科技移民、高與低階層的流動人口...)

臺灣北部區域治理可以回應人口組成變化的國家與地方不足

New Regional Governance is a action to response which the level of state and local could not arrive.

9

Intruduction

1.3 The regional governance theory review

五個理論脈絡:

- **New regionalism**
(Appadurai, 2001; Miller, 2001; Heywood, 2006);
- **Globalization, urban transformation, capital accumulation and neoliberalism**
(Fainstein, 1986; Harvey, 1985, 1989, 2000; Douglass, 2000);
- **Growth machine, regime theory, regulation school**
(Logan & Molotch, 1987; Harding, 1994; Stoker, 1995, Stone 2005) ;
- **PPP. and new governance**
(Stoker, 1995; Goodwin & Painter, 1996; Lauria, 1997; 1999; Jessop, 1997; Kearns & Paddison; 2000; Painter, 2000; Geddes, 2006);
- **New institutionalism**
(Bevir, 2001; Hohn, 2005; Salet, 2005;).

10

Introduction

1.3 The regional governance theory review

The regional governance includes various methodologies; yet, to conclude them, four important methodologies are included.

- **Kuhn's paradigm shift**

Exploring the importance of transformation.

- **Giddens' structuration theory**

Referring the policy development depending on dialogue between actor and structure.

- **Foucault's governmentality**

Allocating ways to distinguish between where urban regeneration's "power to", "power over" and "power (self-) in".

- **Collective action, new institutionalism methods**

Introducing micro-method to realize the how stakeholders decide and evaluate.

11

台灣北部區域計畫知識考古初探

2.1 台灣北部區域計畫知識考古

- 1965年由聯合國聘請孟松先生為顧問團團長，另聘若干專家：柯義爾、貝爾賽、辛慈、艾姆斯、羅森、高德、葛拉瓦等人來台協助，為配合聯合國專家來台，計畫推動台灣的都市發展、區域計畫、國民住宅工作等；1966年經合會成立「都市建設及住宅計畫小組」（Urban and Housing Development Committee, 以下簡稱UHDC）。

- 台灣區域計畫的擬定之初，在於都市計畫專家盧毓駿先生率領市政建設考察團（1953~1954）進行全台各縣市鄉鎮調查之後，目的是為了促進農工業均衡發展，積極的建議推動制度的研擬。

- UHDC小組在專家顧問的指導下，相繼完成台北基隆都會區域計畫（後來修訂為台灣北區區建設計畫）、台中區域計畫初步報告、高雄台南區域計畫、新竹苗栗區域計畫等，對於

- 台灣在60年代訂定區域計畫法有實質的關係。

2.1 台灣北部區域計畫知識考古

●盧毓駿先生在視察後，曾述：「完整有機體之區域：吾人應為一區域為一完整有機體，其整體有關於部份，部份可以影響整體。所以得稱為一區域者，必有其所以存在...本省地理環境，地形，地質特殊，工業化台灣，除充實城鄉計畫外，尚宜及時加強區域計畫，以預防社會之畸形發展。」並提出區域計畫能兼顧城鄉均衡發展，並使農、工業互蒙其利之觀念。

●當時區域計畫啟動理念係要針對國家空間均衡發展與各階及公平問題，經濟效率非區域計劃核心關切問題

2.1 台灣北部區域計畫知識考古

●聯合國顧問之一孟松·愛莉斯夫人也建議以下重點；(1)區域計畫及縣市綜合發展計畫未實施前，應禁止高等則農地變更作為都市建築用地使用、(2)都市計畫藍圖以外的地區，政府不應提供任何公用設施，並禁止任何建築興建、(3)都市化發展地區，其地價評定的標準應依據區域計畫、(4)縣市綜合發展計畫及都市計畫的土地使用及人口密度預估，不以投機價格為基礎。

●聯合國顧問建議，進一步進行都市與非都市劃分。主要是想控制自由土地使用的市場，導至都市擴張和土地使用的正義問題。

2.1 台灣北部區域計畫知識考古

- 前副總統嚴家淦先生於1968年12月6日在中國都市計畫學會成立大會上，提過擬定都市計畫的原則；第一是都市計畫必須與區域計畫有密切配合，發揮合理而均衡發展的功用。
- 經濟部李部長國鼎在開幕致詞時特別指出區域規劃與區域合作的意義及重要性：「台灣地方很小，而各地環境不同，有的宜農、有的宜工，有的水資源多，有的水資源少。如果只就一個地方來看，那就很難以建設。現在新的觀念是要從區域著手，例如台北市的屠宰場、蔬菜批發市場等生活所需的設施不一定在台北市內解決、而是與台北縣息息相關的。因此政府要成立一個台灣北區區域建設委員會，幫助省市雙方解決建設問題」。
- 由文獻所得當時上至副總統、李國鼎等人雖對於區域計劃有不同的思維，但對於區域計劃處理都市化嚴重問題都有共識

2.1 台灣北部區域計畫知識考古

- 民國57年8月都市計畫小組亦研提「限制耕地變更使用及保護郊區綠帶土地方案」，該方案主要建議：1.從速建立區域計畫或省土計畫2.從速編定台灣地區土地使用3.積極推行都市土地重劃。4.開放市內低度利用之公有土地5.積極建設新社區6.積極開發新工業區7.鼓勵山坡地的開發與建築8.實施舊市區更新9.從速制訂「台灣省及台北市郊區綠帶土地保護辦法」及「台灣省及台北市帶狀發展限制辦法」。10.凡平坦肥沃之水田，市郊綠帶之農地，低窪地之有蓄洪作用應保留為洪水平原者，應請省市政府限期調查製圖，列為管制或禁建地區，禁止其為工業、住宅或任何都市化用途。11.全省各地歷年各類建地應由省市政府儘速調查，以明瞭事實真相，並作為制訂更具體計畫之可靠依據。
- UHDC帶來規劃思維，並且將控制都市化為主要手段，符合當時的世界規劃主流
- 區域計畫在當時其實已有完整想法，和高層共識(支持??)有趣的是在如此威權體制下，卻未能有效實踐，其規劃實踐的問題核心，才是區域計劃或當今區域治理須思考重點。

2.1 台灣北部區域計畫知識考古

- 區域計畫法工作會議於1967年10月至1968年6月期間(1)計畫範圍、法令研討範圍、計畫之種類、區委會權責、計畫地區應實施建築管理、(2)法規目的、定義、內容及區域(計劃)類型、實質計畫與特定區計畫之配合、(3)計劃制程及經費籌畫分擔權責、(4)區委會組織職掌、計劃執行機構及建築管理辦理、(5)續前項、(6)擬定及公布之機關單位、(7)計畫內之使用計畫及使用管理辦法或尚未有都市計畫者等之建築管理及許可土地使用變更改良之單位、(8)區委會之職掌修訂、(9)個別都市計畫以外地區之建築管理規則、區委會職掌編制區分。
- 當時技術官僚依據聯合國顧問與高層指導，對於區域計劃整個政策架構，進行相當完整的建議。
- 但未能有效實踐，國家體制未能有效穿透地方，也未能穿透區域。

2.1 台灣北部區域計畫知識考古

- 1968年12月《都市發展法令規章研究報告(一)》「都市及區域計畫法草案摘要」；研究小組將區域計畫法併入都市計畫法稱「都市及區域計畫法」。將原「都市計畫法」更顯充實並增訂條文(即都市計畫法第二次修訂頒佈內容)¹；第二章有關「都市計畫及區域計畫之擬定、變更、公佈、實施」及第七章有關區域計劃之組織及經費分別釐清法條，以利執行。
- 省府於1973年第二次修訂公佈「都市計畫法」，1974年公佈「區域計畫法」，才將區域計畫法獨自頒布。此以1968年「都市及區域計畫法草案」之區域計畫內容部份與後來1974年公布「區域計畫法」作歸納重點比較(如表三)，以顯示出其關聯性之演變。
- 當時都市化問題、區域計劃逐漸被高層視為區域建設，造成區域計劃或國土規劃與都市計劃脫鉤(形式上的階層概念)。
- 失去地方政府行政支持與區域建設所引動的交通、工業區建設，區域計畫命定地註定不容易推動。誰阻擋或控制空間的公平與正義及合理經濟轉型的區域重分配力量??

台灣北部區域計畫知識考古初探

2.1 台灣北部區域計畫知識考古

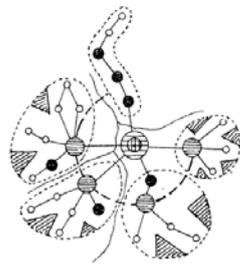
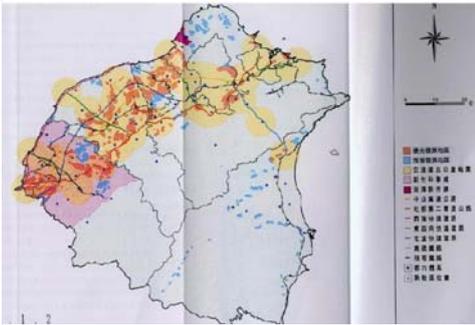


圖 6.3.1：都市發展地域的空間發展構想圖
資料來源：本研究整理

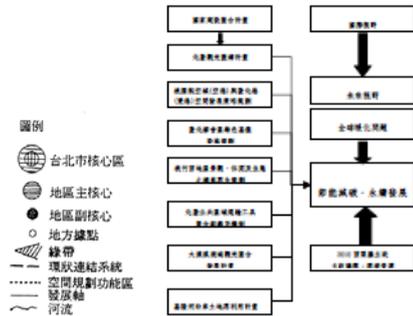


圖 24：北臺區域議題未來整合方向

臺灣北部區域計畫

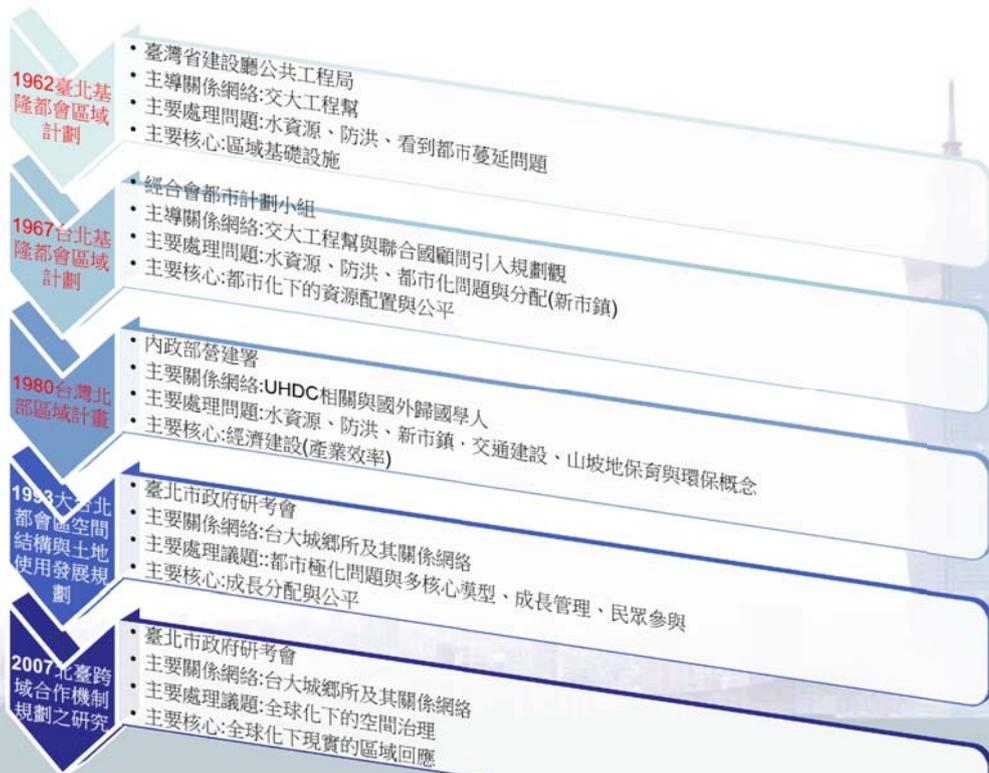
大台北都會區空間結構與土地使用規劃

建立北臺區域合作平臺及運作機制第四階段報告書

從多點漫延控制的北部區域計畫，到都市系統延伸的都會中心與分配的空間模型，到議題回應區域發展之策略，區域計畫以逐漸跳脫單一價值與機能核心的規劃觀

台灣北部區域計畫知識考古初探

2.1 台灣北部區域計畫知識考古



攜手合作
共創新局

2.2 台灣空間治理性(governmentality)和北部區域計畫

- 臺北市的空間治理「商業組織」、「地方派系」、「國家角色」、「技術官僚」的相互互動展現了今日的都市地景。
- 國家合法性從「發展國家」(developmental state)的意識與「商業組織」、「地方派系」媾和，為其合法性基礎。
- 公民社會與分配公平與正義，為理性規劃與國家系統內技術官僚在次要領域中運作。
- 地方政府則是遵循國家政策與配合國家扶植的地方派系。
- 「商業組織」作為另類的地方自治系統，其可控制地方經濟，使得國家機器與其達成經濟方面的共識，並相互交換，讓城市發展。
- 公民社會與政府互動的經驗薄弱，公共生活往往落後於發展的物質社會
- 在公民社會長期在空間治理缺席，1980在政治民主化，隨同中產階級發展，暫時性浮現。底層社會成為空間治理技術的想像而從未成為主導或制度化。
- 全球化下新自由主義，結合發展國家與「商業組織」、「地方派系」，再次將公民社會與繁榮幸福，以成長、發展與市場替代。

2.2 台灣空間治理性(governmentality)和北部區域計畫

區域計畫技術

均衡發展

發展與效率

回應全球化

社會權力運作之意識

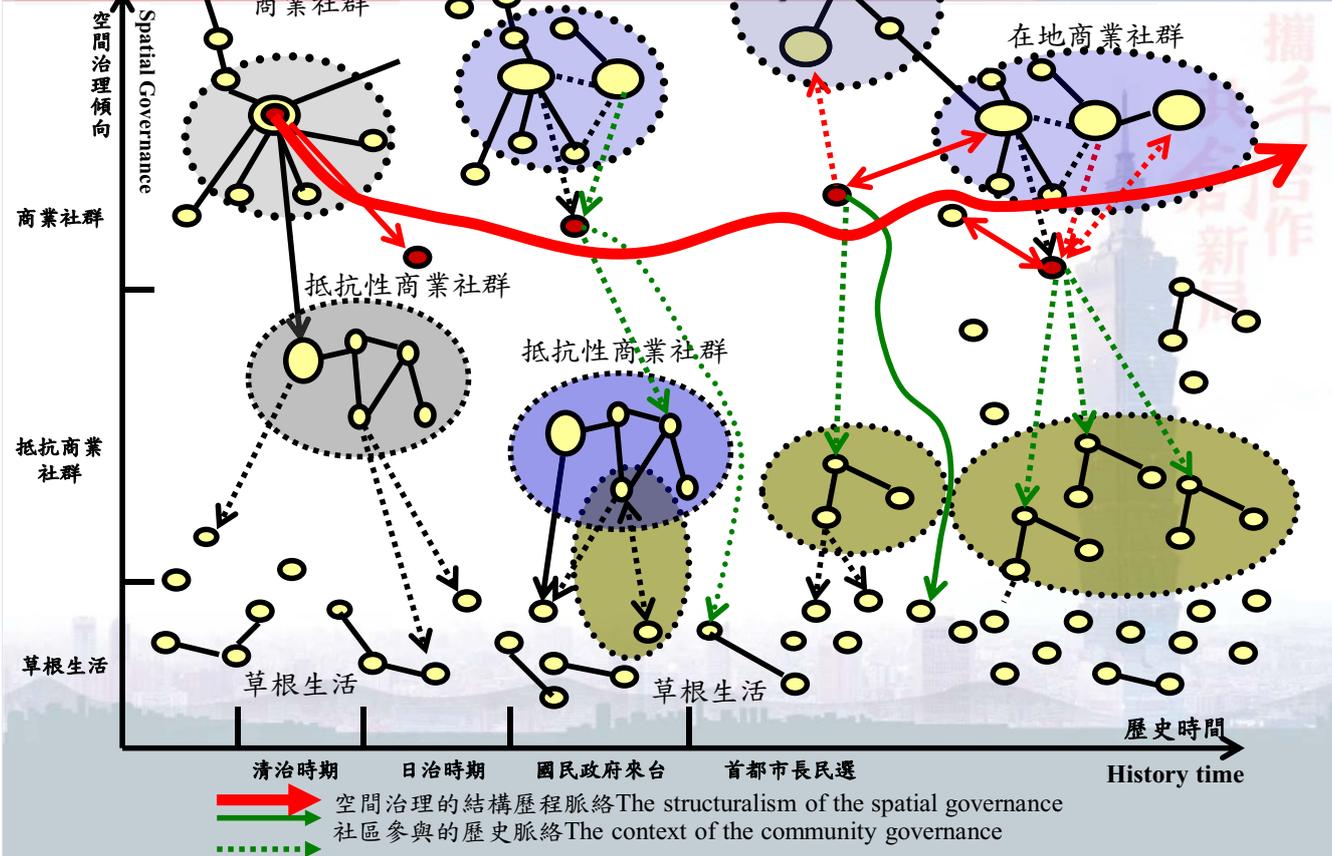
移民社會

打拼精神
到竭澤而漁

新自由主義下的國家發展主義

從區域計畫技術和社會權力運作之意識來看，臺北空間治理性

2.2 台灣空間治理性(governmentality)和北部區域計畫



2.2 台灣空間治理性(governmentality)和北部區域計畫

- 治理性(governmentality)的觀念拉出一套嶄新視野
- 從臺灣北部區域計畫的規劃文本的考古和其背後發展脈絡簡史中爬梳，初步發現區域的觀念原本沒有地方的思維，其概念在中央也散落在農業、工業、交通與經濟單位中。
- 「區域」只是國家的機能下的單位，彼此間不被統合。
- 隨著美帝壓力下進口替代走向出口導向的計劃經濟思維，而歷史性且巧合的由工程(有名的交大幫)報國者主導經濟發展，區域規劃則為國家發展經濟的基礎，這從十大建設規劃與區域規劃論述的高度相關可以得知。
- 區域治理是與地方脈絡與社會脈絡低度的連結。
- 從上面分析，區域治理做為臺灣空間層級補充的另類資源的集中與重分配的治理技術(行動)，它是要強化既有的地方社會運作、國家發展與新自由主義，還是新的社會經濟合能(synergy)?

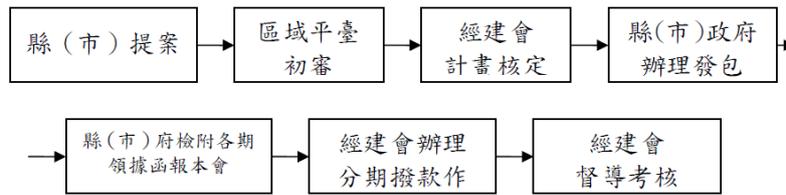
台灣區域治理理論初探

3.1 北部區域治理論述

●中央政策:2009「新世紀第三期國家建設計畫(98-101年四年計畫)」,提出以「空間改造」、「產業再造」、「全球連結」、「創新人力」、「公義社會」、「永續環境」六大政策主軸,使臺灣能成為「活力創新、均富公義、永續節能」的先進國家之列。

●策略:區域治理與合作的推動工作特別重視(1)區域合作及城鄉新夥伴之規劃建設機制;(2)公共建設財源合理分擔及整合運用;(3)推動區域合作發展規劃輔助弱勢地區發展等行動計畫的落實。

●機制:



●分析:原則仍以中央/地方來看「區域」,原有治理權力操作仍極有可能如往常影響區域治理的過程與分配的正義

台灣區域治理理論初探

3.1 北部區域治理論述

●計畫內容:

●北臺區域計有「北臺觀光藍海計畫」、「臺北都會區綠色基盤設施規劃」、「基隆河沿岸土地再利用計畫」、「桃竹苗地區景觀、休閒及生態之海岸再生規劃」、「北臺公共區域運輸工具整合組織及機制」、「大漢溪流域觀光整合發展計畫」、「建立北臺區域合作平臺及運作機制」、「桃園航空城(空港)與臺北港(雙港)空間發展策略規劃」等八項計劃

●分析:此項計畫內容回應北部區域面臨生態、永續、全球化觀光(消費)及治理失能的空間治理課題,但努力更細緻回應

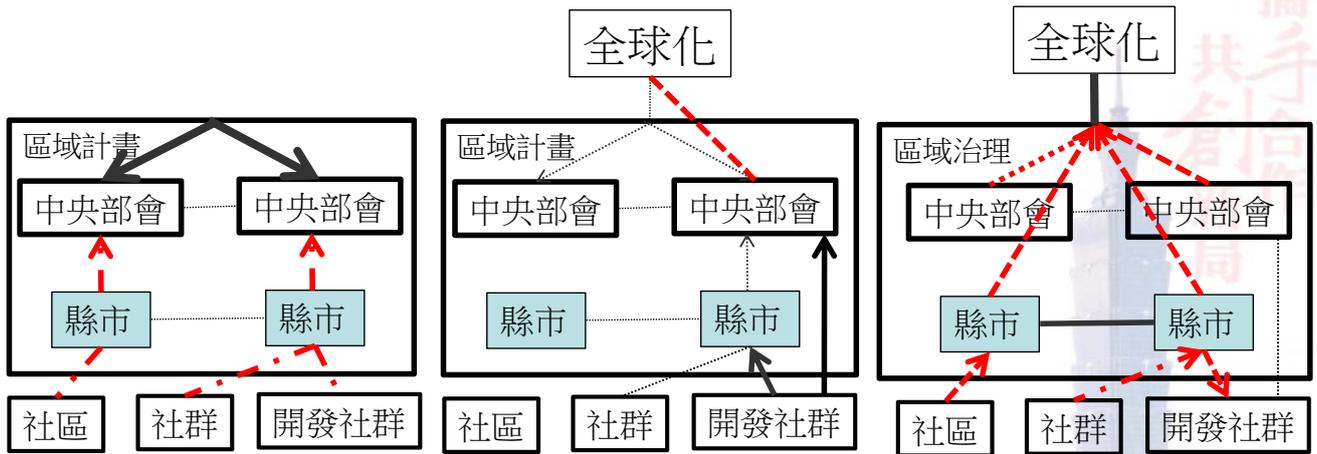
■全球化與創新經濟在地的接合與衝擊的回應與轉化

■氣候變遷回應、能源管理與永續地區建構

■中央政府組織變動與縣市合併的新局勢

■人口組成變化與社會回應

●分析:空間規劃的導向,雖融入新的規劃議題,偏向區域計畫層次,缺少治理層次課責機制、公共參與,以及社會、文化創新計畫(住宅、青年人、創意文化..),及經濟永續的評估與推動



區域計劃理想治理圖

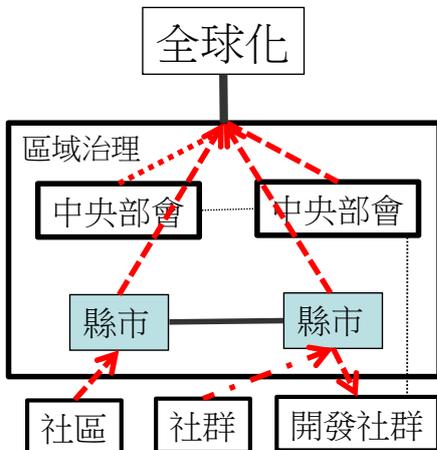
區域計劃現況治理圖

區域治理理想治理圖

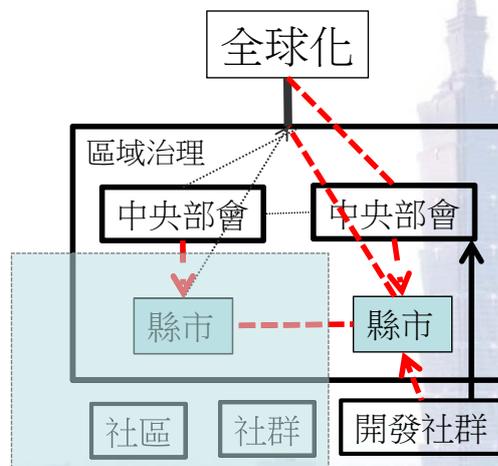
區域計劃與區域治理關係網絡想像概念圖



- 過去治理失能，問題尚未真正面對
- 區域計劃面臨困境，仍未解決
- 不管區域計畫和區域治理都較不重視執行與推動機構



區域治理理想治理圖



臺灣空間治理性下
區域治理圖



區域治理政策推動的方法論初探

- Level 1: Specific episodes (governmentality):
- Level 2: Governance processes (contextualization):
- Level 3: Good governance (strategies):



規劃趨勢

	傳統系統規劃	傳統漸進式規劃	新策略規劃
目標	土地區位指定	空間再開發與基礎設施增長	經濟發展、環境與社會永續
概念(動態)	開發事業	開放性規劃	策略觀點
機能	公共服務提供	計劃導向	鼓勵創新、納入風險的發展
空間型式(靜態)	理性中心/邊緣	市中心再發展/強化鄉村與都市連結	多元中心與都會廊道規劃
主導者	公家機構	私部門引入參與	權利關係人與PPP
區域和地方面向	階層式/中央集權	區域角色的浮現	策略導向與快速去中心化

摘自:OECD,2007, *Competitive Cities : A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development*

- 從規劃趨勢，北台區域合作相關計劃，已經確實掌握新的規劃趨勢，但須掌握如何落實的老問題。
- 另外，策略規劃首重，策略訂定後如何堅定被推動，這需要法制、專業者能力倫理與大眾溝通的設計與能力的配套

台灣區域治理可能性提綱

4.1 區域治理與區域規劃分野

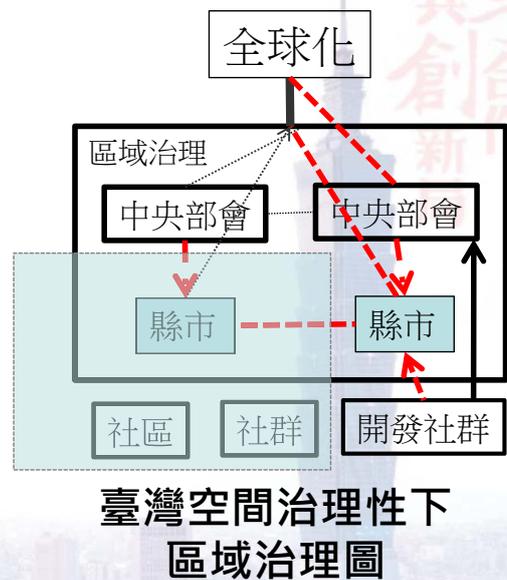
計畫名稱	第三次北部區域計畫	北台區域合作機制
子計畫	台3省道改善計畫 、西部濱海公路提昇快速公路計畫、北部第二、西部走廊東西向快速公路建設計畫、北宜高速公路、台北都會區大眾捷運系統初期路網、高速鐵路、新竹科學城 、淡海新市鎮、林口新市鎮三、四期開發、南港經貿園區、觀音擴大(外海)工業區等十一項	北臺觀光藍海計畫、臺北都會區綠色基盤設施規劃、基隆河沿岸土地再利用計畫、桃竹苗地區景觀、休閒及生態之海岸再生規劃、北臺公共區域運輸工具整合組織及機制、大漢溪流域觀光整合發展計畫、建立北臺區域合作平臺及運作機制、桃園航空城(空港)與臺北港(雙港)空間發展策略規劃等八項

- 從經濟建設計畫轉為觀光、生態設施、河岸都會廊道、消費、及交通與機場整合機制
- 改由縣市整合提出
- 都缺乏執行推動專責機制

台灣區域治理可能性提綱

4.3 台灣區域治理政策推動的可能性提綱

- 區域層次NGO、社區與社群賦權計畫
- 強化區域的全球化聯結(學術交流、NGO交流、產業園區交流等...)
- 區域層次公共領域建立，如交流對話機制、開放參與機制、課責機制建立
- 強化縣市合作的區域賦權(財務、稅制與行政協助)
- 區域機構建立，但機制設計須考量避免過度既有權力穿透，造成無法達到政策目標。獨立於現實政治，但須與全球、社區與公民連結與對話(政府、行政法人、公共基金會、研究機構、私法人、民間公司，都只是形式，重點是原則如何在現有臺灣政治氛圍可堅持)
- 推動機構與規劃策略機構須分開



暫時性結論

1. 以治理性觀點，區域治理應該做為空間治理的另類替代路徑，解決臺灣社會公平、生態與經濟永續的問題
2. 區域治理應該建構與設計**聰慧地**繞過民粹與既有不良善的權力統治基礎
3. 區域治理不等同於區域計畫，也非由中央集權的計畫，改革從地方整合協調的層次
4. 區域治理是一個新的權力集結與分散的可能性。區域層次公共領域建立，如交流對話機制、開放參與機制、課責機制建立
5. 過去區域計畫從規劃理性的公平與分配正義，到為指導國家經濟建設的建議，到成為新自由主義與開發的絆腳石。區域計畫推動缺少的是公共領域建立與公民對話機制與資源
6. 目前推動新的區域計畫(治理)的變革，回應規劃方法論的趨勢，但可惜未回應方法論背後的認識論
7. 需要更多資料蒐集與常態性資料蒐集的研究
8. 我們應該放置更多資源於各個層面的區域整理
9. 區域治理應該放置更多資源於社會包容social inclusion(或整合integration、合能synergy)計畫
10. 區域推動機構建立，建議政策策略擬訂與執行推動要分開。另外推動可以不用整合性，而可以單一目的或任務性(區域住宅、區域托育、區域治水、區域能源等...)

33



<子題三>

全球變遷與時空收斂之回應—北臺區域再整合

發表人：臺灣大學建築與城鄉研究所 碩士生 林相伯

評論人：輔仁大學 楊子葆 客座教授



全球變遷與時空收斂之回應—北臺區域再整合

林相伯

國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士生

摘要

在雪山隧道開通（2006年）與臺灣高鐵通車（2007年）以後，因人口流動和時空收斂（Time-space Compression）所形成之連續都市化區域，儼然已成為了所謂的北臺都會區域。北臺灣八縣市，佔台灣四分之一的土地面積，擁有近半之戶籍人口和工業產值。

因著全球化資本擴張和區域內的人口流動，臺北與北臺灣已形成了都會和外擴都會區域（Extended Metropolitan Region）的北臺區域關係，並被併入全球之跨界生產網絡。北臺區域不斷地人口和資本快速流動與集中，空間極化的過程將導致部分地區被排除（Excluded）在北臺區域網絡當中，成為北臺區域中的城鎮邊陲。面對此種全球化空間形式，北臺區域勢必要進行回應，避免過時且僵化的行政區劃。因此，北臺區域對外要能回應全球變遷和急速加快的資本周轉時間；對內則需反應區域內人口、資本和節點之流動，並避免城鎮邊陲化（Marginalized）。

本文所論之北臺區域再整合，將以全球變遷、時空收斂和都市區域（City-region）作為行政區劃再整合之討論基礎，減少行政區所造成的生產網絡邊界（Border）和區域所產生的都市化障礙（Barrier），促成北臺區域內有更靈活的資本流動和周轉時間，以及更為迅速的決策執行反應。

關鍵字：全球變遷，時空收斂，都市區域



壹、前言

在雪山隧道開通（2006年）與臺灣高鐵通車（2007年）以後，因人口流動和時空收斂（Time-space Compression）所形成之連續都市化區域，儼然已成為了所謂的北臺都會區域。日前，北臺灣八縣市所組成推動的北臺區域發展委員會成為了八縣市跨域合作的治理平台。事實上，北臺灣八縣市擁有九千一百餘平方公里，佔台灣四分之一強的土地面積，更擁有近半之戶籍人口和工業產值，實為臺灣相當重要之都會區域。

隨著不斷加速的全球變遷與時空收斂進程，所謂的鉅型城市（Megacity）或鉅型都會區域（Mega Metropolitan Area）在世界各地不斷蔓延成型。對此，北臺區域應當參考作為借鏡，順應城市發展與蔓延，形成更為實質的北臺都會區域，串聯臺灣西部城市群，引領臺灣作為對外全球連結的主要節點。

在臺灣的都市化過程中，一個「都市連續體」也已經形成，由臺北到高雄，沿著臺灣西海岸，以三個都會區為中心，其中尤以北臺都會區域為首要核心，聯繫起城市、城郊和城鎮²。此種都市連續體，在面對全球發展和時空收斂的進程當中，將不斷以高速鐵路和高快速道路，串聯臺灣西部城市群，而國道五號伴隨雪山隧道的通車，亦將宜蘭縣納入了此都市連續體當中。

在臺灣西部城市群形成鉅型城市或鉅型都會區域的發展過程中，應當避免都會首要化（Urban Primacy）所帶來的資訊、人口和資源過度集中之現象，亦應避免都會首要化造成城市之間的惡性競爭和不平衡發展。過度的都會首要化，亦可能使都會區域成為過於龐大而遲緩的都會機器，失去面對全球資訊與資本流動的快速應對反應。

北臺都會區域的整合，應當具有實質都會的前瞻概念，在都會內部能充分達成資訊和資源的流動；亦應當有都會區域合作的前瞻構想，絕非單一鉅型都市的獨大和壟斷。因此，北臺八縣市的合作機制和發展模式，成了臺灣空間整合過程之關鍵。

北臺區域的整合，攸關了臺灣整體對內串連的城鄉區域關係，亦是對外串聯納入全球網絡節點的重要媒介。因此，應以所謂的「國土規劃」來看待北臺區域整合，並檢討行政區劃之間的關聯，以實質的整併和整合，取代口號式的合作和宣示。北臺區域的整合，將要面對全球變遷與時空收斂，因此應當將臺灣西部城市群作為發展基點，以西部都市群所串連的都市連續體作為鉅型都會區域的範疇，並以北臺八縣市作為北臺都會區域的行政區劃再整合。

² 夏鑄九(2007)

貳、研究範圍

本文將以北臺八縣市作為討論範圍，包含了臺北市十二區、臺北縣十市四鎮十五鄉、基隆市七區、宜蘭縣一市三鎮八鄉、桃園縣五市一鎮七鄉、新竹縣一市三鎮九鄉、新竹市三區，以及苗栗縣一市六鎮十一鄉，共十二個直轄市轄區、十個市轄區、十八個縣轄市、十七個縣轄鎮，以及五十個縣轄鄉，在一百零七個鄉鎮市區當中包含了十個原住民鄉鎮市。

在北臺八縣市所轄之鄉鎮市區當中，人口最多的板橋市達五十五萬人；新竹縣五峰鄉則不足五千人。面積最大者為宜蘭縣南澳鄉，面積達七千四百平方公里，但人口僅六千人；面積最小者為基隆市仁愛區，面積僅四平方公里，人口卻有五萬餘人。從人口和面積的基本統計資料當中，可發現北臺八縣市隱含了極大的城鄉差異，這樣的城鄉差異是北臺區域多元化的契機，亦是整合過程中的摩擦。

在北臺八縣市中，依都市計畫法所擬定之都市計畫超過五十個，但其實許多都市計畫區內的建成區域早已和鄰近的都市計畫區或非都市計畫區連成一片，在概念上已可適用擴大都市計畫或聯合都市計畫的概念。但可惜的時候，大多是都市計畫仍由各地自行其是，而未能有都市計畫上的聯合。

另一方面，北臺八縣市的都會區域合作與發展構想，因國土計畫和國土計畫法的難產，僅止於地方政府的合作交流，亦未形成依區域計畫法第5條所稱之區域計畫。無論是都市計畫法或區域計畫法在法令條文內的跨行政區計畫，都因諸多外在因素而無法執行。在都會區域合作和發展構想的範疇上，自然有其先天上的缺陷，亦即縣市本位主義、政黨政治運作的制肘，而合作往往止於構想階段，真要付諸行動，成為依法擬定的都市計畫或區域計畫時，卻又舉步維艱。

在日本的行政區域合併經驗當中，歷經三次明治大合併、昭和大合併，以至仍在進行中的平成大合併，一百年來，最底層的地方自治體市町村的数量（相當於臺灣的鄉鎮市區），從七萬餘縮減到目前的三千多個。平成大合併之目標，則是希望將市町村之數量降至一千個左右³。在另外一方面，都道府縣下轄的第二級行政單位——市，也以政令指令市、中核市和特例市的型態，進行都市週邊的整併，逐漸擴大其都市實質區域和權限⁴。簡言之，市町村合併與市的擴權是同步在進行的。

事實上，都會區域整合的目標，應從都會區域合作和共同發展作為前瞻思考的試金石，

³ 都道府縣市區町村(2010)，市區町村變遷情報

⁴ 日本總務省(2010)



為求縣市層級中更為具體的整併與合作發展，應先以鄉鎮市區的整併作為起點，從下而上進行逐步整併，整併是行政區劃的再整合，藉由北臺區域再整合的發展經驗，再擴展到臺灣西部區域都市群，逐步穩定城鄉發展差異，避免過速的整併所帶來之政策不適應和政策錯誤。

北臺區域再整合，作為全球變遷與時空收斂之回應，自然應當在整合的過程當中，以全球變遷和時空收斂作為討論基礎，再納入人口流動和自然流域的概念，將全球化、自然環境與人文社會的變，作為整合性的區域合作與共同發展的前瞻構想。

參、文獻回顧

全球化 (Globalization) 作為以全球為範圍，涉及社會、政治、經濟、文化和都市活動等，為空間領域持續向外擴張、侵入的過程。此種過程連帶著資源、人口和資訊不斷地流動，形成流動空間 (Space of Flows)，而此種流動空間，成為社會支配性權力與功能之空間展現。在這當中，流動空間由節點 (Node) 和核心 (Hub) 所構成，節點和核心根據它們在網絡中的相對重要性，而形成具階層之組織⁵。

全球變遷當中，都市所競逐的，便是時空收斂之後，該都市與節點、核心的連結性。都市若能和節點接軌，形成充分的互動網絡關係，則能成為核心，反之則逐漸淪為世界邊陲，從地圖上消失。在不同尺度之下，節點和核心的概念應有所變化，在全球尺度當中，可將臺灣西部城市群視為線狀節點，對外向亞洲太平洋地區各節點連結，尋找成為核心的契機；而在臺灣尺度當中，則可將臺灣西部城市群之各城市作為節點，而以一都會為核心，彼此串聯，成為緊密的臺灣西部都會區域走廊。

此種臺灣西部都會區域走廊的概念，即是目前 2030 國土空間發展策略規劃所提出之一點 (Hub) 多心 (Center) 之概念。在全球化的空間網絡當中，臺灣扮演一個重要節點，而使關鍵節點於全球網絡中具有競爭力的關鍵，便時臺灣內部的各個核心，對外與世界接軌，對內則彼此優勢互補，不斷創造出空間整合的綜效⁶，藉此在全球階層 (Global Hierarchy) 中取得競爭位置。

事實上，每個城市在全球階層當中都佔有某種位置，其位置反映出它在經濟或金融活動之空間接合中的相對重要性，或者可說是個城市相對之經濟權力。而影響其權力之一的原因便是在全球競爭情勢下的經濟再結構過程，以及城市回應外部變遷的能力⁷。

以荷蘭 (Nederland) 為例，由該國四個最大城市 (阿姆斯特丹、鹿特丹、海牙與烏特勒

⁵ Manuel Castells, 王志弘譯(1997)

⁶ 姜渝生(2009)

⁷ John Friedmann 著, 杜歆穎譯(1997)



支)所組成的集合城市(Conurbation)——蘭德斯達(Randstad,意為:外環城市)擁有一千萬人口,佔有荷蘭三分之二的人口數,除四個主要城市外,亦包含了周圍十餘個城鎮。在蘭德斯達的環形區域中間,有一以農業、生態和休閒為主的綠心(Green Heart),而荷蘭政府則提出了相關的計畫,確保該綠心的水域和森林的環境保護。事實上,對於蘭德斯達的概念隨著時代變遷而有不同的概念與願景,而對於綠心的環境保護政策,演變至今日,並非將綠心視為一獨立區域,而是將其視為整體集合城市的一部份,並成為永續發展下的開放空間⁸。

日本除了市町村的合併政策外,在2005新修正的國土形成計畫法當中⁹,明訂出了三個廣域地方計畫區域,分別為首都圈(東京圈)、近畿圈(大阪圈)和中部圈(名古屋、中京圈),而廣域地方計畫應訂定區域內共同的國土形成方針和目標,以及跨都道府縣的共同施政事項。其中,首都圈和近畿圈,亦是具有全球經濟與金融之接合能力的世界城市(World City)¹⁰。

無論是都市、都市群、都會、區域或者都會區域的概念與範疇在全球變遷和時空收斂當中,不斷地被討論,各政府或學者們亦根據其所在的政治狀態、社會、人文和歷史經驗等,選擇適合其發展且能競逐於世界舞台的各種世界城市型態。在全球化的都市化過程中,空間發展不斷的其中與蔓延,多個城市與周邊地區會共同構成一個關係密切的城市區域(City-region),城市區域當中的各組成單元之功能與特性,將除漸被界定¹¹。換句話說,資源、人口和資訊將不斷朝區域核心的都市集中,而該都市所提供的都市機能和影響將不斷向外蔓延至整個區域,超越原有的行政區劃邊界。

事實上,臺北與北臺灣已形成了都會和外擴都會區域(Extended Metropolitan Region)的北台灣都市區域(City-region)的關係。在此都市區域關係當中,北臺都會區域則面臨了行政區劃和重複建設的問題,基隆除了港口外,其發展腹地有限,卻礙於行政區劃只能與臺北市各行其是。而早已和臺北市連成一片的淡水河西岸,亦不可能由臺北縣劃歸臺北市¹²。臺北的影響力早已將臺北縣市與基隆市涵蓋在一概念區域當中,甚至遠達桃園、新竹。若以都市區域(City-region)的概念來作討論,則早已連成一片的都市建成區域,確實有行政區劃調整的必要性。

北臺都會區域面對全球化的挑戰,若欲持續保有在全球階層中競逐的能力,則應當將區域內部各鄉鎮市區整合成為實質的分工節點,彼此緊密結合形成強而有力的都市區域網絡,

⁸ Arjen J. van der Burg and Bart L. Vink(2008)

⁹ 林相伯、孫振義(2010)

¹⁰ John Friedmann 著,杜歆穎譯(1997)

¹¹ 黃萬翔(2009)

¹² 陳小紅(2004)



藉由此種空間區劃再結構的過程，回應時空收斂和全球變遷的影響，並達成北臺區域再結構的目標。藉由北臺區域再結構的過程，調整各節點和網絡之關係，形成更為實質的北臺都會，一個臺北都市與北臺都會的北臺都會區域，藉此成為臺灣西部都會區域走廊之核心，串聯西部走廊各都市節點，集結整體都市與都會機能，進而爭取在全球階層中的重要位置。

肆、全球變遷與時空收斂之回應

當人口往都市集中，都市不斷擴張，市政需求亦不斷的增加，而市政所涉及的地域亦隨著都市機能而向四周擴張。人口集中，產生更多需求，亦產生更多外部性。但是，此種都市擴張所帶來的人口集中，往往是以流動的方式呈現，居民以通勤的方式因不同目的、在不同時刻，往來於不同的行政區域。此種，此種因通勤而產生之流動需求，亦連帶產生配置的不經濟。簡言之，跨行政區域的人口流動所造成之影響，往往是增加一地的產值和稅收，亦同時增加另一地財政支出和社會福利的負擔。

市政需求往往伴隨著人口、資訊和資源的流動、集中和擴張，而產生變化。一都市內所提供的市政服務，例如能源供給、廢棄物處理、財稅政策和社會福利等，已經無法以該都市內之戶籍人口來作為單純的供給對象，外圍城鎮進入該都市的流動人口，亦必須納入該都市的市政服務對象。

隨著人口流動和都市擴張，生活圈或共同社群（Community）的概念也逐漸擴大，許多地方的生活圈早已跨行政區，卻仍必須受到行政區劃的限制。以臺北縣瑞芳鎮為例，因瑞芳鎮屬臺北縣所轄之縣轄鎮，瑞芳鎮居民若有公務需求，需至臺北縣政府所在之板橋市洽公，則需先由臺北縣瑞芳鎮進入基隆市，經臺北縣汐止鎮，跨越臺北市之後，才能抵達板橋市。然而，瑞芳鎮距離基隆市不過半小時之車程，遠遠短於至板橋市動輒一個半小時之車程。此種情形，常見於位在縣、市邊緣的鄉鎮市，隨著生活圈的轉移和擴張，其市政和生活需求的便利，早已非原先的縣市政府所能關照。

除了人口流動和都市擴張所延伸出的區域整合需求之外，都市化地區和非都市化地區，在面對全球變遷和時空收斂，有各自不同的整合需求。

都市對外必須在全球階層中競逐，對內則需都市服務和工商價值。一方面要能反應瞬息萬變的全球變遷，一方面要能在不斷時空收斂的情況下確保都市機能。

在規模經濟（Economies of Scale）和聚集經濟（Agglomeration）的概念下，各地相繼提出了擴大或聯合都市的概念，無論是日本的廣域地方計畫區域、荷蘭的蘭達斯德組合城市，又或是中國的長三角和珠三角經濟圈、歐盟內的藍香蕉空間構想（Blue Banana）和紅章魚空間構想（Red Octopus），皆是藉由都市群的聚集合作，產生規模經濟的效益。



在一都會區內的城市群，需經過溝通和合作，以避免各種都市服務和建設重複疊床架屋的問題，而都會區內所需的管線和交通設施亦可共同規劃和興建。若各城市皆建設自己的國際空港、海港和軌道運輸系統，相互競爭有其優點，但大多時候所見的，則是重複建設所帶來的資源浪費。

城市群之間的合作，往往耗時且容易受到政治環境的影響，除以法令和政策擬定其城市間的溝通平台和共同區域計畫外，亦可將相鄰之都市納入單一地方自治體系當中，整合成為單一都市，集中市政資源，藉此增加都市發展的效率。另一方面，亦可藉由都會區內各城市供給不同的資源、建設和特色，城市群內彼此分工和合作，共同增進都會區整體的國際競爭力和各種公共服務。

都市財政和行政資源集中，有助於地方分權制度的建立，整合的財政和行政資源，可更迅速的推行各式政策，減少了中央和地方公文往來的時程，增加都市內部所需之服務以及對外全球競爭的反應速度，整合後的都市或都會亦能掌握更多的籌碼進行投資、運用與談判。

伍、北臺區域再整合

臺灣的空間組成，除了所謂的都市計畫地區、都市化地區和建成區以外，尚有農鄉村地區、山林與水系地區、濱海地區、國家公園和環境保護區等，所謂的非都市地區。目前臺灣的非都市土地面積約兩萬七千平方公里，佔臺灣總體面積的四分之三。而非都市地區的戶籍人口數為一千六百萬¹³，約佔臺灣人口的六成，但這僅包含了戶籍人口，並不計入進入都市的區工作、就學和長住的人口，若計入這些流動人口，應有一半以上的人口，住在都市計畫地區。

在面積上，非都市地區遠大於都市地區，而人口數卻相對稀少，以致非都市計畫地區無論是在經濟產值上、政治權利代表性上，或者國土規劃、國家政策的制定上，都相對處於弱勢——弱勢的四分之三土地與半數人口

一般而言，非都市地區是以支持性、輔助性的產業為主，對都市地區而言，非都市地區所扮演的是一種輔助的角色，例如：農工業原料提供、集水區和水庫的水源提供、各式發電廠，甚至可能還會有各種鄰避設施（NIMBY，Not in My Backyard）。

然而，隨著都市化發展進程，都市區域和非都市區域的差異化愈加明顯，此種差異連帶引響了政治上和經濟上的改變。使得都市地區往往以都市地區為主要思想脈絡，而忽略了廣大的非都市地區。

¹³ 內政部統計年報(2010)

希望藉由都市地區和非都市地區的整合，亦即都市區域（City-region）的整合，避免都市地區和非都市地區的差異化發展，並回應全球變遷和時空收斂，增加競逐國際階層的國際競爭力，避免城市集中和蔓延所帶來的負面影響，減少行政區劃所帶來的生產網絡障礙和都市化障礙，促成整體區域內正常的人口、資源與資訊流動。

都市區域（City-region）的概念，類於所謂的城鄉合作，或者所謂的城鄉融合、城鄉一體化（Rural-Urban Integration）。本文所稱之都市區域，主要是有幾項概念。首先，在都市和非都市的城鄉分治下，容易產生中心和邊陲的對立（Versus），位處中心的都市，對立於處在邊陲的非都市地區。此種因分治而產生的對立，將產生彼此在發展上無法協調，以至於日後的差異越見明顯。而且，雖非都市地區位在邊陲，但大多掌握了生態觀光、水資源、農產品和城市對外幹道，都市地區勢必要與之進行緊密之合作。

其次，城鄉分治所造成的邊界和差異，因行政區劃而在政治和經濟發展上產生的區域差異，將直接影響了國土發展，相互削弱了都市和非都市地區的競爭力，使得都市和非都市地區的協調成了極困難的事件，甚至失去了合作的可能性。因此，從國土均衡發展的立場，可將建成區的都市地區周圍結合成一都市，而鄰近非都市地區亦相互整合，形成主要的都市和數個非都市地區，彼此結合成都市與區域的關係，形成都市區域（City-region）。

在此種都市區域（City-region）關係的發展下，較於合乎當今幾種區域發展論述，例如荷蘭的集合城市（Conurbation）蘭德斯達（Randstad），該集合城市，除了四大城市外，亦包含了許多小城鎮和廣大的綠心（Green Heart）非都市地區。日本的廣域地方區域計畫除了將大都市連綿起來外，亦將山、海等環境資源納入該廣域地方區域計畫內。

因此，綜觀而言，都市在全球變遷和時空收斂下，不斷地蔓延、集中，北臺區域應選擇都市化地區的整合以及非都市地區的整合，並將都市化和非都市地區再整合為都市區域的關係，納入同一行政區畫當中。如圖 1 所示，將原本分屬數個直轄市、市和縣的都市和非都市地區，進行區域再整合，整合成為單一的區域，而在區域內轄有幾個都市，形成都市區域（City-region）關係。



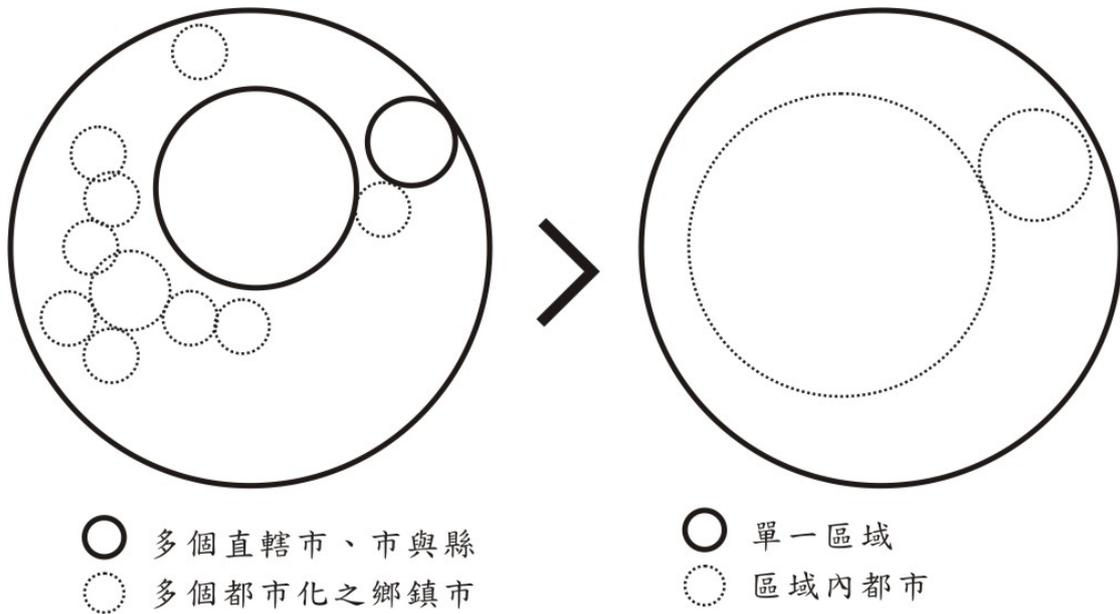


圖 1：區域再整合示意圖

在此情況下，北臺區域能減少行政區所產生的生產和行政網絡邊界和都市化障礙，並因為資源、人口和資訊的整合，更快速回應全球變遷和資本周轉時；也能統籌反映區域內部各項節點之需求和流動，並減少城鎮邊陲化的隱憂。

陸、結論與建議

面對全球變遷與時空收斂，北臺區域應進行區域再整合以回應整體變局。此再整合乃是將都市化地區彼此整合，而非都市化地區進行行政區劃的調整，並將都市地區和非都市地區納入同一行政區劃內，形成都市區域（City-region）關係。單一行政區劃內含有都市地區和非都市地區，藉由行政區劃調整和區域再整合，以更大範圍，統籌整體的資源、人口和資訊流動，並以此回應全球變遷與時空收斂。

在這樣的北臺區域再整合概念下，需避免都市系統之短路¹⁴，此種短路為非都市地區不再與其他非都市地區互動，而直接與首要的都市地區往來，反造成非都市地區的發展停滯。因此，北臺區域再整合，是面對全球變遷和時空收斂的必要改變，但此改變仍有其持續性的挑戰和課題將面對，

¹⁴孫義崇(1988)





北臺區域作為臺灣發展最重要的部分之一，城鄉差異是多元化發展的契機，亦是整合過程中的摩擦。面對國際競爭的舞台，仍需針對這些挑戰和課題，提供更多的參與和討論機會，屏除地方政府之歧異、減少官民之間的認知差異，共同參與並創造更加美好的北臺區域。

參考書目

1. Arjen J. van der Burg and Bart L. Vink(2008) 〈Randstad Holland 2040〉，《44th ISOCARP Congress》，Dalian，2008/9/19-23。
2. John Friedmann 著，杜歆穎譯(1997) 〈世界城市之未來：都市與區域政策在亞太區域的角色〉，《城市與設計學報》第 2-3 期：1-24。
3. Manuel Castells，王志弘譯(1997) 〈流動空間：資訊化社會的空間理論〉，《城市與設計學報》第 1 期：1-15。
4. 林相伯、孫振義(2010) 〈臺灣、日本、中國及南韓國土計畫法令之比較分析〉，《第十四屆國土規劃論壇》，國立成功大學，臺南，2010 年 3 月 27 日。
5. 姜渝生(2009) 〈國土發展新願景與新挑戰〉，《研考雙月刊》，第 33 卷第 4 期：24-43。
6. 孫義崇(1988) 〈台灣的區域空間政策〉，《台灣社會研究季刊》第 1 期：33-96。
7. 陳小紅(2004) 《由港口城市到世界／全球城市：珠三角、長三角、環渤海暨台灣主要城市與其週邊區域之比較研究》，行政院國家科學委員會。
8. 黃萬翔(2009) 〈從全球競爭觀點看臺灣區域發展與區域合作〉，《研考雙月刊》，第 33 卷第 4 期，頁 13-23。
9. 夏鑄九(2007) 〈2007 城流鄉動——台灣西海岸全球阿會區域的形構〉，《2007 年文化研究會議—城流鄉動》，文化研究學會暨台灣大學建築與城鄉研究所，臺北，2007 年 1 月 6-7 日。
10. 內政部，內政統計年報(2010)。台北，
<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>。
11. 日本總務省(2010)，中核市×特例市。日本，<http://www.soumu.go.jp/cyukaku/>。
12. 都道府縣市區町村(2010)，市區町村變遷情報。日本，<http://uub.jp/upd/>。





場次二

北臺區域合作的關鍵議題



<子題一>

北臺區域發展之合作模式初探-以復康巴士福利服務輸送為例

發表人：文化大學中山與中國大陸研究所 博士候選人 陳麗芬

評論人：開南大學健康照護管理學院裴晉國 教授





北臺區域發展之合作模式初探—以復康巴士福利服務輸送為例

陳麗芬

文化大學中山與中國大陸研究所 博士候選人

壹、前言

2007年6月修訂公布之「身心障礙者權益保障法」，其修法的重點強調連續性、多元化的規劃辦理原則，提供身心障礙者（簡稱身心障礙者）個人照顧、家庭支持及社會參與三大面向之相關支持服務措施，以協助身心障礙者公平接近教育、就業、醫療與福利等服務機會，並以藉此達到促進身心障礙者能達到自立、參與、照顧、自我實現等的目標。

現代社會中身心障礙者屬於相對弱勢的人口族群，在福利思潮與人權意識的影響下，近年來對身心障礙者的人身保護及相關福利服務措施已逐漸受到社會的重視。依內政部2009年臺閩地區身障人口調查領有身障手冊者計有1,071,073人（2009，內政部），北臺區域八縣市身障人口數計有440,036人，佔所有身障人口比例37%，顯見身心障礙者在北臺區域中佔有相當之比例，有被關注與探討的空間。對於區域合作的理念已在北臺縣市逐漸形塑下，藉由區域合作的共同理念，逐步推動並整合身心障礙者的需求與福利服務。

社會福利之所以被稱為看不見的績效，加上服務對象多元跨及不同局處所以面臨整合資源的困境，無法具體落實在區域合作議題當中進行實質的福利資源連結，以造福更多身心障礙者。在過去北臺區域對於身心障礙者福利資源服務的提供，各縣市除依身障法提供之服務內容外，另參酌各縣市辦理身心障礙者生活狀況與需求調查之結果，提供適宜該縣特性之服務，然而各縣市服務資源與不盡相同的情形下，呈現出縣市間服務提供的資源落差，更突顯建構區域間的合作夥伴關係，達到資源整合與共享之重要性。

國內有關身心障礙者在「交通服務」部分相關權益顯少被研究與討論，使得身心障礙者在面臨交通問題與需求時，較少被關注，對於可及式交通（accessible transport）的提倡，在促使身心障礙者獨力生活上有極大的助益，因而在身心障礙者就業、教育及使用各項服務上扮演著重要的關鍵性角色，故而在政策研擬上，對於身心障礙者的交通服務措施應有更遠觀的規劃才是（Wilson, 2003, p4）。

對於身心障礙者交通服務事項的關注，係因近期北北基¹⁵及北桃¹⁶「復康巴士簽署互惠合作備忘錄」跨縣市合作的新聞訊息，進而促使研究者思考如何在復康巴士服務的服務輸

¹⁵ 北北基復康巴士，年底攜手服務，2009年10月8日，自由時報電子報。瀏覽網址：
<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/oct/8/today-taipei5.htm>

¹⁶ 提供身障朋友交通服務，桃、北簽署復康巴士互惠備忘錄，2010年6月21日，轉載奇摩新聞。瀏覽網址：



送過程中，反思身權法所賦予提供身心障礙者交通服務的政策思維上，以及如何延續發展以區域合作基礎的資源整合運作途徑。因此，本文嘗透過檢視我國復康巴士政策理念與發展脈絡，北臺區域復康巴士服務提供概況分析、復康巴士政策執行之問題反思，做為未來北臺區域合作推動復康巴士福利服務輸送之參考。

貳、我國復康巴士服務之政策理念與發展背景

身心障礙者之權益保障屬近幾年社會各界所關注之焦點，對以往較不關注身心障礙者交通服務政策，藉由聯合國身心障礙者權利公約與身權法之修訂其背後隱含之政策思維，探討我國「復康巴士」服務之實施與發展。

一、政策理念

障礙者權利公約是 21 世紀的第一個人權公約，聯合國期待此公約能帶來巨大改善，促使全球所有障礙者得以被平等對待，包括先進國家障礙者運動的訴求「nothing about us without us」可以真正落實在更多國家的相關政策。此公約同時強調障礙者是「can do」，而非過去的思維只討論障礙者「can't do」。因此，期待公約帶來的影響，包括影響各個國家的相關政策與服務，改變過去的慈善思維，而是確保障礙者如同一般人是具有平等權利參與社會，並且接近所有的公共領域，包括交通、資訊及溝通等（Adams-Spink, 2008）。

聯合國的障礙者公約（Convention on the Rights of Persons with Disabilities（簡稱 CRPD），2006）15 項訴求中，強調國家必須破除所有障礙，提供障礙者環境、交通、公共設施及溝通與資訊，使障礙者有自主的能力（周月清，2008）。

另為維護身心障礙者合法權益及生活，結合政府與民間資源，規劃並推行各項扶助及福利措施，我國於 1980 年制訂「殘障福利法」，於 1997 年更名為「身心障礙者保護法」，並在 2007 年再度更名為「身心障礙者權益保護法」（簡稱身權法），該法對身心障礙者有關權益的維護，則包含保健醫療權益、教育權益、支持服務經濟安全及保護安全等五方面。因此，無論是身心障礙者權利公約或身心障礙者權益保障法其制訂背後之政策理念，其共同之理念如以下說明：

（一）重視身心障礙者的社會參與

公約第 9 章及我國身權法第 1 條之規定，皆特別強調應以促進身心障礙者獨力生活，且全方位的社會參與。而所謂的可近性，是指建築環境、交通、資訊溝通（包括資訊技術與系統）與其他任何開放給大眾公開使用的設施、設備，無論這些設施設備是在都會或鄉

村地區。在促進身心障礙者『社會參與』和『獨立生活』的兩大目標之下，國家政府需以消除或降低身心障礙者的使用困難（United Nations, 2008；王國羽，2008）。

（二）重視社會的態度與環境因素的考量

對障礙（disability）的定義係指一個發展的概念，障礙是經由個人的損傷、態度及環境阻礙，和一般人一樣在平等基礎下，未能完全有效社會參與導致的。公約與我國身權法修法後不再使用「殘障」（handicapped）一詞，而是使用「persons with disability」。而使用「障礙」定義，即指「障礙是導致於一個非包含於的社會和個人的互動」。譬如，一個人使用輪椅的人有就業的困難，不是因為輪椅，源而是自障礙的環境，譬如，不便利的公車和階梯的阻礙（周月清，2008）。

（三）重視身心障礙者的人權與尊嚴

公約第 1 條指出：「在於促進、保障及確認全球所有障礙者完全及平等享有人權和基本自由，以及促使其尊嚴的被尊重」；我國身權法第一條開宗明義則指出：「為維護身心障礙者之權益，保障其平等參與社會、政治、經濟、文化等之機會，促進其自立及發展」。因此，身心障礙者的人權維護是無條件的社會責任與義務，權利的保障不只是給予補助與給付，權利的保障是無法在無窮盡的行政程序與規範中完成的。因此，身心障礙者權利公約對台灣來說，剛好是可以促進我們內部改善的契機，採取積極正面的態度，負責任的面對無可逃避的社會道德責任與義務。

因此，如上述所言身心障礙者的權益保障與女性、少數民族等相同，都需要國家採取必要的措施給予協助。如何改善身心障礙者所處社會環境的不友善，保障其平等參與社會，亦是政策理念急需落實之關鍵。

二、發展背景

行政院 91 年 1 月 9 日第二次身心障礙者權益促進委員會中通過之「身心障礙者權益促進實施方案」，除了要求落實交通無障礙生活環境之外，另外更增加到府式服務包含特約無線計程車及復康巴士的特殊運輸服務等兩項。至此，對身心障礙者交通服務規劃上，大致可區分為一般大眾運輸系統落實無障礙環境的要求，以及提供身心障礙者特殊服務需求的交通措施等兩大類。

依內政部 95 年全國身心障礙者生活需求調查資料顯示，障礙者通常外出最常使用的方法以自行開車或騎車者佔 21.86%，由親友接送者佔 21.06%，公共交通工具部分則以市區公車佔 4.30% 最高，而從未外出者比例將近 10%（2007，內政部），顯示身心障礙者外出須他人





協助的比例較高，使得交通上的自主性較低。另 95 年度新增調查之工作項目中，以就醫需要外出者佔 41.29%，相較於 89 年度主要以就醫為主（29.24%）及 92 年年度，就醫外出者佔 36.84%，均有顯著性的增加。在障礙就醫的問題上，交通問題難以解決的佔有 48.86%，其中又以沒人可接送佔 44.47%。從上述資料分析顯示身心障礙者所處之交通環境屬相對弱勢，雖然復康巴士已開辦多年，仍有部分身心障礙者之交通服務需求無法獲得改善。

有關身心障礙者現行交通服務之法令，包括憲法增修條文第 10 條、身心障礙者權益保障法第 52、53 條、大眾運輸工具無障礙設施設置辦法第 3、8、9、11 條。其中又身心障礙者權益保障法第 1 條主張維護身心障礙者之權益，保障其平等參與社會、政治、經濟、文化等之機會，促進其自立及發展；第 52、53 條無障礙環境及運輸服務之提供為主要精神。而對於身心障礙者在交通運輸規劃方面，則以使用對象為主，區分為大眾運輸系統、個人運輸及特殊化交通服務等三種為主。（交通運輸研究所，1996）。第一，大眾運輸方面，不特定對象特質，提供障礙者搭乘時半價的優惠，並於身權法第 53 條中規範交通工具應落實無障礙交通工具，以便於障礙者使用；第二，個人運輸方面，內政部所訂「身心障礙者輔助器具補助標準表」補助身心障礙者在汽機車改裝費用，以利身心障礙者自行駕駛，協助自立；第三，在特殊化交通服務方面，依各地方政府也因應各障礙團體之要求，逐步開辦個別化交通服務，一般統稱為「復康巴士」，全臺計有 614 輛復康巴士（內政部社會司，2010）。¹⁷

反觀國外推行之特殊化交通服務，最早由瑞典與英國於 1970 年開始推行使用小型車子或計程車提供此項服務，在許多國家中，多由社政單位提供服務（Rickert, 2003），然而國內開辦此項服務時，對於政府應扮演的角色與功能及如何看待各項交通服務措施上仍缺乏更多實質的討論與考量。因此，若期待以此項服務作為協助身心障礙者交通議題上的主要模式，在現行、人力、經費的不充裕下，如何強化資源整合的功能實有探討之必要。

以美國為例，主張應落實執行一般大眾交通運輸系統的無障礙環境，並反對政府偏重特殊交通服務。而美國障礙權利運動者則強調特殊化的交通服務，應是有限制性且不普遍，無法符合「完全參與、機會均等」之原則（Johnson & Shaw, 2001），亦有社會排除之意涵存在，所應強調的是身心障礙者融入並參與社會的理念。

目前復康巴士服務已在各縣市實施中，然而相關服務實施辦法及運作流程未有一套完善的服務措施，雖目前國內相關交通服務措施研究及規劃尚屬少數，仍期盼透過政策理念之釐清能有助於建構身心障礙者交通服務工作。

¹⁷ 內政部社會司身心障礙福利網頁，各直轄市、縣市政府辦理身心障礙者復康巴士服務彙整表，瀏覽網頁，<http://sowf.moi.gov.tw/05/new05.htm>



參、北臺區域身心障礙人口概況與復康巴士服務提供之實施情形

北臺區域為全臺人口密度及交通運輸服務便捷度較高之區域，基於 2004 年北臺區域合作的倡導與推動，其合作議題區分為八大類別，其中更包含健康社福議題，由於該議題涉及雙主題既為健康又有社福，在廣泛的議題中實難有確實聚焦之困境。研究者有鑑於北北基、北桃地區相繼於 98 年、99 年簽署合作備忘錄推行復康巴士合作一案，藉以檢視現行北臺區域復康巴士服務實施概況與合作基礎進行初步之探討，提供該議題未來區域合作之參考。

表 1：2009 年北臺區域身心障礙者人數統計一覽表

單位：人、%

指標	全國	北臺	臺北縣	臺北市	基隆市	宜蘭縣	桃園縣	新竹縣	新竹市	苗栗縣
身障人數	1,071,073	44,0036	139,298	112,643	18,992	34,523	70,374	18,723	14,162	30,291
身障比率	4.63	37	3.60	4.32	4.89	7.48	3.56	3.85	3.44	5.39
65 歲以上老人領有身障手冊比例	16.13	16	14.56	13.58	15.34	25.78	14.47	12.93	12.84	16.27
視障者	56,928	21,338	6,438	5,987	1,176	1,858	3,131	898	632	1,218
聽障者	115,322	51,953	14,944	14,102	2,169	3,445	8,720	2,538	1,806	4,229
語障	13,318	4,853	1,640	1032	182	344	935	197	136	387
肢障	396,652	148,435	48,249	31,964	6,275	13,451	25,051	6,980	4,978	11,487
智障	95,375	38,308	12,473	7,984	1,566	2,600	7,061	2,106	1,510	3,008
重器失去者	116,889	49,362	16,441	13,754	2,285	3,198	7,474	1,933	1,511	2,766
失智症	30,605	13,747	3,957	5,004	482	1,055	1,757	549	323	620
自閉症	9,160	5,753	1,789	2,310	193	182	783	138	243	115
精障	107,663	46,888	14,575	13,648	2,400	3,861	6,586	1,877	1,373	2,568
多重	107,317	49,810	15,357	14,366	1,856	3,942	7,381	2,108	1,370	3,430
其它	21,844	9,559	3,435	2,492	408	587	1,495	399	280	463

備註：(1) 65 歲以上領有身障手冊之統計係以平均值而論。

(2) 其他障礙包括平衡機能障礙、顏面傷殘、植物人、頑性（難治型）癲癇症者、罕見疾病致身心障礙及其他。

資料來源：內政統計資訊服務網。

一、北臺區域身心障礙人口概況

(一) 身心障礙者障礙類別

截至 2009 年底為止，北臺區域領有身心障礙手冊者計有 440,036 人，以障礙類型來看，人數最多的前六項依次為：肢體障占 148,435 人最多，其次為聽覺機能障礙 51,953 人、多重障礙 49,810 人、重要器官失去有 49,362 人、精神障礙有 46,888 人、智能障礙有 38,308 人；與全臺障礙類型排名相去不遠（詳表 1）。值得關注的是，六項障礙類別的人口數已佔北臺區域全體身心障礙人口的 87%。對此，北臺區域多以依據身權法之相關規範開辦服



務、提供諮詢、多元需求服務、資源處遇與持續追蹤，然亦無論是需求評估、過程評估、結果評估抑或是效益評估，是否能確實回應身心障礙者實質需求之滿足，在在都有通盤檢視之必要，以建構適宜而完善的身心障礙者服務輸送之網絡。

(二) 身心障礙者年齡

內政部 2009 年統計北臺縣市各年齡層身障人口中，前三名的年齡層分佈皆以「65 歲以上」人口數最多，計有 396,479 人，其次為「45-59 歲」290,051 人，第三則為「30-44 歲」164,809 人，資料顯示年齡層偏向為「30-44 歲」、「45-59 歲」之青壯年人口，而「65 歲以上」之年齡層居於第一，顯示身障人口老化問題已逐漸嚴重，值得關注（詳表 2）。

表 2：2009 年北臺區域身心障礙者人數分佈年齡層統計一覽表

區域年齡	總計	0-2 歲	3-5 歲	6-11 歲	12-14 歲	15-17 歲	18-29 歲	30-44 歲	45-59 歲	60-64 歲	65 歲以上
總計	1,071,073	1,727	6,571	24,580	14,566	15,996	79,739	164,809	290,051	76,555	396,479
臺北市	112,643	183	805	2,629	1,608	1,631	7,815	16,214	29,599	7,569	44,590
臺北縣	139,298	264	1,139	3,927	2,123	2,343	11,624	22,696	40,352	9,505	45,325
基隆市	18,992	27	125	433	246	289	1,311	2,968	5,759	1,309	6,525
宜蘭縣	34,523	35	156	615	353	453	2,130	4,836	8,320	2,142	15,483
桃園縣	70,374	182	606	2,160	1,306	1,445	5,958	12,145	18,682	4,450	23,440
新竹縣	19,723	54	112	547	346	377	1,543	3,197	4,855	1,245	7,447
新竹市	14,162	34	143	488	272	275	1,119	2,243	3,745	892	4,951
苗栗縣	30,291	42	169	616	415	485	2,294	4,409	7,535	2,149	12,177

資料來源：內政統計資訊服務網。

(三) 身心障礙者性別概況

內政部 2009 年統計北臺縣市身障人口性別中，皆以「男性」人口數最多，計有 253,737 人，佔全臺總人口比例 5.29%，「女性」則有 186,269 人，佔全臺總人口比例 3.97%，資料顯示身障性別人口中以「男性」居多，而北臺區域中佔全臺總人口比例為 4.63%（詳表 3）。

表 3：2009 年北臺區域身心障礙者人數分佈性別統計一覽表

地區別	總計			佔全臺總人口比例 (%)		
	計	男	女	計	男	女
總計	440,036	253,737	186,269	4.63	5.29	3.97
臺北市	112,643	62,846	49,797	3.44	4.02	2.87
臺北縣	139,298	81,540	57,758	3.60	4.23	2.97
基隆市	18,992	10,742	8,250	4.89	5.48	4.29
宜蘭縣	34,523	19,312	15,211	7.48	8.19	6.73
桃園縣	70,374	41,598	28,776	3.56	4.16	2.94
新竹縣	19,723	11,710	8,013	3.86	4.45	3.24
新竹市	14,162	8,222	5,940	4.32	4.99	3.70
苗栗縣	30,291	17,767	12,524	5.39	6.08	4.65

資料來源：內政統計資訊服務網。



(四) 北臺區域身心障礙者障礙等級概況

內政部 2009 年統計北臺縣市身障人口障礙等級中，各縣市皆以「輕度」人口數最多，計有 159,005 人，其次為「中度」則有 145,561 人，「重度」有 8,1475 人，「極重度」有 53,947 人（詳表 4）。

表 4：2009 年北臺區域身心障礙者人數障礙等級統計一覽表

地區別	總計	極重度	重度	中度	輕度
	計	計	計	計	計
總計	440,036	53,947	8,1475	145,561	159,005
臺北市	112,643	15,056	23,072	37,264	37,251
臺北縣	139,298	17,593	24,574	45,520	51,611
基隆市	18,992	1,874	3,092	6,431	7,595
宜蘭縣	34,523	3,418	5,794	11,622	13,689
桃園縣	70,374	8,560	12,629	23,372	25,813
新竹縣	19,723	2,444	3,818	6,512	6,949
新竹市	14,162	1,698	2,682	4,532	5,250
苗栗縣	30,291	3,304	5,814	10,326	10,847

資料來源：內政統計資訊服務網。

從上述資料得知，北臺區域身障人口類別以肢體障礙、聽覺障礙、多重障礙、重要器官失去、精神障礙及智能障礙者為多；身心障礙者性別及障礙等級分別以男性及輕度障礙為多，而身心障礙者年齡層分佈情形「65 歲以上」最多，由於北臺區域並未進行復康巴士區域合作之調查研究，僅就現行資料進行初步分析，並提出進一步協助身心障礙者交通服務措施探討。

二、北臺區域復康巴士服務提供之實施情形

高迪理（2005）在宜蘭縣身心障礙者需求調查研究指出，身心障礙者無論在行使日常生活中，或就醫復健過程中、從事休閒娛樂社交活動、就學和就業時，常會面臨交通行動方面的困境，雖有部分的身心障礙者能透過各種輔助交通工具來滿足需求，但半數以上卻需要家人親屬在交通方面的接送，顯見對身心障礙者而言交通部分的協助仍有其必要性的存在。身心障礙者外出最常使用的搭乘復康巴士為主要交通工具，依 92 年及 95 年之調查資料顯示，有逐年上升的趨勢。¹⁸而身心障礙者對政府提供之福利服務措施利用情形，以復康巴士為例有高達 62.39% 的身心障礙者不知道此項服務措施；而對於已知道且利用之滿意情形，有 44.94% 感到滿意，40.22% 的人認為尚可，14.83% 的人感到不滿意，顯示對於復康巴士服務的提供狀況，仍有其進步空間。

¹⁸ 依據內政部身心障礙者生活狀況調查資料顯示，「復康巴士」為 92 年度調查之新選項，因此由 92 年度調查統計數據為 9757（1.15%）及 95 年調查結果 11753（1.23），資料顯示有使用率上升的趨勢。



目前北臺區域大型復康巴士以基隆市及臺北市為主，計有 7 輛車輛；而小型復康巴士計有 408 輛；從運輸服務車輛的大小、服務路線類型、預約或即時服務等方式，可區分為固定路線及彈性路線，對於身心障礙者而言，彈性路線可以依其需要而調整行駛路線，但須先提出預約，以便於安排路線，因而造成限制。而固定路線的安排，可專屬提供身心障礙者服務，但容易因班次少、身心障礙者須至固定點等候等問題，造成使用上的困難。以下將針對現行北臺區域各縣市復康巴士相關規範，提出簡單說明：

(一) 辦理方式

除基隆市、苗栗縣屬自行辦理外，臺北縣市、新竹縣市、桃園縣、宜蘭縣則委託辦理（詳表 5）。

表 5：北臺區域復康巴士辦理情形一覽表

主辦單位	辦理情形	復康巴士數量
基隆市社會處	自行辦理	4（大復康 1 輛，配有 8 個輪椅座位；3 輛小復康，2 個輪椅座位）
臺北市公共運輸處	委託辦理	6（大復康，配有 18 個輪椅座位），147（小復康）
臺北縣交通局	委託辦理	166（小復康）
桃園縣社會處	委託辦理	58（小復康）（ <u>23 輛縣府自有；35 輛受委託單位自備車輛</u> ）
新竹縣社會處	委託辦理	4（小復康）
新竹市社會處	委託辦理	9（小復康）
苗栗縣社會處	自行辦理	10（小復康）
宜蘭縣社會處	自行辦理	12（小復康）

資料來源：內政部社會司，<http://sowf.moi.gov.tw/05/new05.htm>

(二) 服務對象及服務項目

北臺各縣市皆以領有身心障礙者手冊為主。除宜蘭縣、新竹縣未限制障礙類別、障礙等級之外，基隆市以領有身障手冊並需乘坐輪椅或經長照中心評估有需求者為主；新竹市則其障礙類別以肢障、視障、多重障礙（含肢障）為對象，其障礙等級屬重度及極重度為主要服務對象；桃園縣分為 A、B 等級，以 A 等級則以器障重度且乘坐輪椅、重度以上肢障者、重度以上視障者及多重障礙（含肢障）重度者；B 等級則為其他；臺北縣分第一類及第二類，並以重度以上障礙等級為第一類優先，障礙類別則以肢障、多重障礙（含肢障）者、視障、植物人及罕見疾病（可坐輪椅者），65 歲以上失能者、55 歲以上原住民重度失能者及 50 歲以上身障重度失能者（須經長照中心評估通過）。臺北市則為特 A、A、B 三級，





依序為特 A 等級（植物人或重度以上下肢體障礙需撐雙拐或乘坐輪椅者）、A 等級（重度以上殘障者）、B 等級（其他類別）；苗栗縣另設有年滿 65 歲以上行動不便之老年人可申請之規定（詳表 6）。

北臺各縣市之服務項目，如基隆市、新竹市、苗栗縣對身心障礙者則以就醫為主；而桃園縣、新竹縣則為詳列；台北市、台北縣、宜蘭縣服務項目較廣涵蓋就醫、就業、復健、就學、休閒娛樂或外出購物等及其他必要之運輸服務。

表 6：北臺區域復康巴士服務對象及服務項目一覽表

縣市	服務對象	服務項目
臺北市	<ol style="list-style-type: none"> 領有身障手冊且設籍臺北市者。 特 A 等級（植物人或重度以上下肢體障礙需撐雙拐或乘坐輪椅者）：用車日前 5 日預約；· A 等級（重度以上殘障者）：用車日前 4 日預約；B 等級（其他類別）：用車日前日預約。 經相關團體邀請至臺北市進行公益性參訪活動確有需要，且報經臺北市公共運輸處核准之外籍及外縣市身心障礙者（以大型復康巴士為主）。 	就醫、就業、就學、休閒娛樂或外出購物等。
臺北縣	<ol style="list-style-type: none"> 領有身障手冊且設籍臺北縣者。 第一類：用車前七日起至前二日 (1) 重度以上之肢體障礙者；(2) 含肢體障礙之重度多重障礙者；(3) 重度視覺障礙者；(4) 植物人（可坐輪椅者）；(5) 罕見疾病（須備醫生證明需乘坐輪椅者）。 另設籍且居住臺北縣 65 歲以上重度失能者、55 歲以上山地原住民重度失能者及 50 歲以上身心障礙者之重度失能者（以上皆須經長期照顧管理中心評估通過）。 第二類：用車前五日起至前二日 (1) 中度肢體障礙者；(2) 含肢體障礙之中度多重障礙者；(3) 重度以上之身心障礙者；(4) 65 歲以上之身心障礙者；以上(1)至(4)皆須備醫生證明需乘坐輪椅者；(5) 需至「臺北縣輔具資源中心」作評估之身心障礙者；(6) 需至「臺北縣身心障礙勞工職業輔導評量中心」進行職業評量之身心障礙者。 另設籍且居住臺北縣 65 歲以上中度失能者、55 歲以上山地原住民中度失能者及 50 歲以上身心障礙者之中度失能者（以上皆須經長期照顧管理中心評估通過）。 	<ol style="list-style-type: none"> 以就業、就醫、就學為目的。 另經主管機關配合公益活動專案核准者不在此限。
基隆市	<ol style="list-style-type: none"> 領有身障手冊且設籍基隆市者。 小復康巴士：設籍本市領有本市核（換）發身心障礙手冊並需乘坐輪椅之身心障礙者或經長照中心評估有需求者； 大復康巴士：立案之身心障礙團體或福利機構，舉辦有關身心障礙者之各項活動需要提供重度身心障礙者載送服務皆可提出申請，經本府核可後始得借用。 	就醫、復健優先，其他次之。
宜蘭縣	宜蘭縣身心障礙人士。	就醫、復健、就養、就學、就業、職訓及其他必要之運輸服務。
桃	1. 領有身障手冊且設籍桃園縣者。	未說明。





園縣	2. A 等級者為第一順位，B 等級者為第二順位。A 等級：器障重度且乘坐輪椅者、重度以上肢障者、重度以上視障者及多障(含肢障)重度者。	
新竹縣	1. 領有身障手冊且設籍新竹縣者。 2. 外籍及外縣市身心障礙者經相關團體邀請至新竹縣進行公益性參訪活動確有需要者。	未說明。
新竹市	1. 領有身障手冊且設籍新竹市者。 2. 領有肢障重度、極重度；多重障礙(含肢障)；視障重度、極重度之身心障礙手冊者為預約及臨時訂車之服務對象。 3. 另肢障中度及器官重度、極重度者，僅可當日臨時訂車。	以就醫為優先，其它次之。
苗栗縣	1. 設籍在本縣並領有身心障礙手冊之民眾。 2. 設籍在本縣年滿 65 歲以上行動不便之老年人。 3. 符合上述其中一項條件，且無法使用公共交通工具或使用上有困難者均可申請，例如：乘坐輪椅、使用輔具、多重傷殘或經認定事實者。	以就醫為優先，其它次之。

資料來源：各縣市政府社會局(處)網站，研究自行整理

(三) 服務區域及時間

以北臺縣市復康巴士服務區域而言，除宜蘭縣、基隆市為縣市內交通需求為主外，其他縣市如台北縣市、新竹縣市、桃園縣、苗栗縣多以考量服務區域的範圍性，多以跨域性服務為主，如臺北縣市、新竹縣市、北桃、北北基桃等橫跨二個區域或最多至四個區域的服務概念，以造福更多身心障礙者之服務需求(詳表 7)

另以服務時間而定，可區分為一般服務時段、特殊服務時段、全年無休服務(1)一般服務時段：指週一至週五上下班時間，如基隆市、台北市、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣、宜蘭縣多以此為服務時間，並於例假日及國定假日休息；(2)特殊服務時段：指延長服務時間：台北市有另外延長服務時間至晚上 11 點至隔日的 2 點；(3)全年無休服務：台北縣週一至週日服務時間為 24 小時，服務時段最為周全。

表 7：北臺區域縣市辦理身心障礙者復康巴士服務區域及時間彙整表

主辦單位	服務區域(範圍)	服務時間
台北市公共運輸處	1. 以聯營公車服務區域為限。 2. 起點或迄點位於臺北市內，以聯營公車服務區域為限，早上十一點前起點不能在本市以外地區(臺北縣境可達淡水、八里、蘆洲、三重、五股、新莊、板橋、永和、中和、土城、新店、汐止、樹林、鶯歌、三峽、泰山、深坑、石碇等)。	1. 一般服務時段：每日上午 6 時至晚上 11 時。 2. 延長服務時段：晚上 11 時至翌日 6 時增開 2 輛車。
台北縣交通局	台北縣、市及基隆市，起迄點須有一端位於台北縣境內。	每週一至週日服務時間為 24 小時，全年無休。
基隆市社會處	1. 小復康巴士：基隆市轄內各大醫療院所。 2. 大復康巴士：以中、北部為原則，山區、離島除外。	1. 小復康巴士：週一至週五上午 8:00~12:00 下午 13:00~17:30(國定例假日休息)。 2. 大復康巴士：依申請核定後調派





宜蘭縣 社會處	1. 宜蘭縣內為主 2. 有就醫需求者可至台北縣市。	週一至週五上午 8:00 至下午 5:00。
桃園縣 社會處	最北至宜蘭縣，南至南投縣，起點或訖點必須在桃園縣境內。	自每日上午 6:30 分發頭班車至晚間 18:30 分。(依例假日調整服務運量)
新竹縣 社會處	桃園縣(含)以南、苗栗縣(含)以北及林口長庚紀念醫院，但起點或訖點必須位於新竹縣境內。	1. 每日上午 6:30 起發頭班車至晚上 18:30 分。 2. 週六、週日及國定假日車輛減半。
新竹市 社會處	1. 新竹縣、市為服務範圍。 2. 新竹市重度傷殘市民，有就醫需求者可至新竹縣。	1. 每週一至週五上午 8:00 發頭班車，至下午 5:30 為末班車。 2. 週六、日及國定假日休息。
苗栗縣 社會處	1. 服務起訖地點須有一地位於苗栗縣 2. 因應特殊醫療需求，最遠北至台北縣(市)南至彰化縣。	1. 週一至週五上午 8:00 至下午 5:00。 2. 例假日與國定假日停止服務。

資料來源：內政部社會司，<http://sowf.moi.gov.tw/05/new05.htm>；各縣市政府社會局(處)網站

(四) 服務費用

北臺各縣市服務費用收取方式，可區分為(1)低收入戶部分：台北市、基隆市、桃園縣並未具體說明；而新竹縣、宜蘭縣則採取免費措施；台北縣、苗栗縣此取每月免費搭乘 8 次(16 趟)，而基隆市並未說明。(2)搭乘一般費用：台北市、台北縣比照計程車費率三分之一計算，過路費用使用者付費；桃園縣、新竹縣比照計程車費率二分之一計算，過路費用由使用者付費；宜蘭縣採出車基本費用 50 元，每公里收 10 元；苗栗縣按車輛里程表計算，每次收取基本費 50 元，另每 5 公里收費 30 元，經高速公路或停車等候須由使用者付費(詳表 8)。

因此，北臺八縣市中僅新竹市針對身心障礙者全額免費，宜蘭縣低收入戶免費外，台北縣、新竹縣、苗栗縣有針對低收入戶使用優惠之服務；而台北市、台北縣、桃園縣、新竹縣，分別以計程車費率 1/3 及 1/2 計算；宜蘭縣及苗栗縣則以車輛公里數計算。

表 8：北臺區域縣市辦理身心障礙者復康巴士服務費用一覽表

主辦單位	服務費用
台北市 公共運輸處	1. 一般費率：比照臺北市之計程車費率之 1/3 計算，小數點以下無條件進位。 2. 共乘費率：共乘趟次里程，以 66% 優惠計之。乘客可於下車時向駕駛員索取服務費用收據。
台北縣 交通局	1. 臺北縣政府核定之計程車費率乘以三分之一計價，小數點以下無條件捨去； 2. 安排共乘時，則以同時按下兩個計程錶之共乘費率鍵，其費率自動以 6.6 折優惠計價，駕駛員依各錶所列費用，按錶收費。 3. 低收入乘客者每月前 8 趟免付費(須檢附低收入證明)。 4. 若需行駛高速公路段時，乘客須自付高速公路過路費。
基隆市 社會處	1. 小型復康巴士使用費用未說明。 2. 大型復康巴士所需之停車費、過路(橋)費、本車司機膳宿費及有關乘車者之平安保險費等，由借用單位自行辦理負擔。



宜蘭縣社會處	1. 低收入戶者免費。 2. 使用福祉車者需自負部分費用，收費標準如下： (1) 出車基本費用為 50 元，每公里收費 10 元（陪同者以 1 人為限）；(2) 宜蘭市區內服務不計里程，限來回各一趟，收費為 80 元（包含出車費用）；(3) 車輛里程數收費起算點為車輛停放處（協會），結算點為使用服務者下車處。
桃園縣社會處	1. 比照桃園縣計程車費率計程計時二分之一計算，小數點以下無條件進位。 2. 共乘時，則以同時按下兩個計程錶之共乘計費鍵，其費率自動以七折計算，駕駛員依各錶所列費用，按錶收費。（乘客可於下車時向駕駛索取收據。）
新竹縣社會處	依本服務案核定之收費標準計費，另遇計程車費率調整時，須隨之調整。 1. 低收入戶檢附證明文件者免付費。 2. 一般費率：參照新竹縣計程車費計程計時二分之一收費，小數點以下無條件進位。 3. 共乘費率：為鼓勵乘客儘量以順路共乘，每車內裝設有二部計程收費錶，搭乘時同時按下兩計程錶之共乘計費鍵，其費率自動以七折計算，駕駛員依各表所列費用，按錶收費。 4. 其他：過路費由乘客自付，駕駛將會於下車時提供過路費收據予乘客。
新竹市社會處	均不予收費。
苗栗縣社會處	1. 持有低收入戶證明文件者每月免費搭乘 8 次（16 趟）。 2. 按車輛里程表計算，從民眾家或醫院為起算點；每次（單趟或雙趟）服務收取基本費 50 元，再依實際行駛里程，每 5 公里收費 30 元，未滿 5 公里者以 5 公里計算；經由高速公路或停車等候之費用由使用者付費。

資料來源：各縣市政府社會局（處）網站，研究自行整理

（五）其他項目

北臺各縣市服務機制的規劃與設計，因應縣市間的資源差異有所不同，故經參閱各縣市相關辦法後，整理出以下其他項目內容：

1. 共乘制：

為有效而合理分配公共資源及資源共享之原則，其台北市、台北縣、桃園縣、新竹市、新竹縣採服務提供以「共乘」服務為主，而基隆市、宜蘭縣、苗栗縣則無提供此項服務。

2. 使用優先順序及次數限制

北臺各縣市在服務對象使用上已有其優先順序之考量（如重度以上之對象），且多以就醫為主要服務項目；至於服務次數的限制，因服務多採預約制，除宜蘭縣未有限制之外，基隆市以較少借用者為優先外，北臺其他縣市多以每人每日僅可訂來回各一趟次，以避免排擠其他身心障礙者之需求。

3. 乘客服務取消之處理機制（違規扣點）

除宜蘭縣、基隆市、台北市在相關辦法中未明訂乘客取消服務之違規處理機制外，如新竹市分為已告知取消即未告知取消兩種處理機制；桃園縣、新竹縣以採取扣點方式，並寄出通知書，累積達一定次數者，則以停止一或三個月服務做為懲罰，對於不服結果亦可提出書面說明佐證；台北縣第一營運中心以服務取消或爽約皆以停派一個月做為處



- 理，而第二營運中心以採取扣點方式，累積達一定次數者，則以停止一或三個月服務做為懲罰；苗栗縣以無故取消或未能指定接送，則採取消資格 2 週；
4. 乘客申訴制度（駕駛員服務品質、車輛品質、綜合服務品質）
經北臺區域相關辦法後，有關乘客申訴制度中，除宜蘭縣、基隆市、台北市、苗栗縣未有明訂之外，其新竹縣、新竹市、台北縣、桃園縣皆明訂於相關辦法之中，並以駕駛服務品質、車輛品質、綜合服務等三項作為申訴之基準。
 5. 標準申請流程（預約或臨時訂車）
關於預約或臨時叫車的服務，皆將其申請步驟流程說明明訂於相關辦法及表格程序中，供身心障礙者參考。

肆、復康巴士服務執行問題之反思

一、強調身心障礙者全方位社會參與政策理念

身心障礙權益保障法第一條規定：「為維護身心障礙者之權益，保障其平等參與社會、政治、經濟、文化等之機會，促進其自立及發展，特制定本法。」然而透過北臺區域復康巴士服務之概況分析，目前身心障礙者接受復康巴士服務之主要項目多以「就醫」為主要需求項目，對於身心障礙者其他服務所佔情形相對受到排除，分析原因其一，可能復康巴士經費預算與車輛服務有限下，無法提供全面性的服務；其二，接受服務之對象多以中重度以上障礙類別為主，其醫療復健需求項目較高；其三，北臺各縣市政府實施辦法規定過於強調就醫為主，使得需接收服務之對象自然受到排擠；最後，縣市政府委託單位多數以社福單位承辦，其團體服務皆以會員制身份進行，亦調查服務之是否淪為主要障別服務團體之使用，相對地排擠其他服務對象。

然而值得探究的是，復康巴士之定位究竟屬支持性服務或補充性服務，抑或替代性服務，若能釐清其服務地位將有助於復康巴士之使用規範與實施順序，如可進行交通服務之需求調查（如受益人次、用途、障別及程度分佈），建立需求安排之優先順序，或因應大量使用需求除到府服務外，亦可增列定點服務，皆可滿足相關身心障礙者之服務需求。

因此，對於身心障礙者服務項目之提供，應全面擴及就學、就醫、就養、休閒娛樂等範疇，而非單一服務提供為主，若復康巴士之服務僅停留於基本服務而無法有效解決相關配套問題，則應以其他方式如車輛補助、車券、增加計程車投入服務等方式解決相關問題。

二、回歸身權法「無障礙環境的提供」立法精神

身心障礙者權益保障法五十二條規定：「直轄市、縣（市）主管機關應辦理下列服務，以協助身心障礙者參與社會：一、休閒及文化活動。二、體育活動。三、公共資訊無障礙。四、





公平之政治參與。五、法律諮詢及協助。六、無障礙環境。七、輔助科技設備及服務。八、社會宣導及社會教育。九、其他有關身心障礙者社會參與之服務。」又第 53 條第 1 項規定：「各級交通主管機關應依實際需求，邀集相關身心障礙者團體代表、當地運輸營運者及該管社政主管機關共同研商，於運輸營運者所服務之路線、航線或區域內，規劃適當路線、航線、班次、客車（機船）廂（艙），提供無障礙運輸服務。」皆強調對於身心障礙者全面進行社會參與的宣示。

若現行復康巴士服務無法有效回應身心障礙者之服務需求，則應回歸身心障礙者法令制度本身之立法精神，而服務之制度設計。若僅為少數身心障礙者提供服務時，則易為服務資源壟斷之情形。過去針對身心障礙者所提供之無障礙環境為人詬病，其主因皆是其相關無障礙設施建置並未完全符合需求，使得身心障礙者不願使用大眾運輸工具，降低參與社會的動機。

因此，規劃與提供完整之身心障礙者友善的環境，亦即大眾運輸工具提供之無障礙環境及空間、動線、設備等等基礎設施，藉以補充復康巴士服務提供之不足，並增加身心障礙者融入社會生活的積極參與度。

三、服務提供之制度與資源之整合

在許多國家中，社會服務方案提供多以社政單位提供居多，服務政策的得以順利制訂、推行到落實執行，此過程急需透過各階段相關主責單位與人員的配合與協助，此亦為政策落實之關鍵。然而服務政策的制訂者（中央政府）與服務政策的推行者（地方政府）、服務政策的推行者（地方政府）與政策執行者（民間委託單位）間的權責關係如何釐清，將因服務提供之內容與權責劃分，而有不同。

目前復康巴士服務之提供涉及交通運輸部門、社會福利部門、監理單位等等相關機關，在制度面向而言，屬於垂直制度之整合，其中公部門扮演著政策制定者、遊戲制定者、財物提供者、行政支援者的角色，而私部門則扮演實際執行者並落實服務方案的推動，兩者間進而產生契約服務關係，形成互利與權衡的微妙關係。然而私部門透過契約關係是否獨厚相關利益團體，造成服務資訊來源的不對等，這當中權責關係究竟為誰解套，仍值得玩味。

在服務整合面向而言，如前段所提涵蓋社政、交通、監理等相關部門屬橫向資源整合，社會福利單位長期以來在政府部門當中，屬相對弱勢之組織，其主因在於復康巴士服務屬交通主管機關主責，而服務身心障礙者屬社福單位之權責，故彼此間業務主導性與權責劃分自然無法由社政單位主導，加上各相關單位有其本位主義與專業主義之思維，更易造成整合的困難。



因此，在權責性上可建立定期諮詢機制與監督組織，增加身障者的參與；服務運作過程應建立透明機制，如排班過程選擇機制，應公告週知，藉以監督；相關管理服務機制與服務分析數據應採公開而透明，以使關注身心障礙者權益之社會大眾與團體，得以協助政府機關提出建議與監督。

四、服務輸送過程可及性、可近性、整合性、權責性之困境

王麗容教授對於臺灣地區福利輸送過程提出以下批評：（1）行政運作疊床架屋，缺乏整合和不經濟；（2）福利內容形成水平式、垂直式不平等現象；（3）資源分配缺乏「目標群」導向；（4）方案內容缺乏「激勵工作」之誘因；（5）整體服務各福利輸送上、項目上、分佈上過於分散、及可及性不足，甚至由於轉介網絡整合之不力，使得服務缺乏連續性（萬育維，2007）。

觀諸先進國家對身心障礙者的觀點，已逐漸由醫療導向與個人模式，轉為權益導向與社會模式為主的服務提供概念。¹⁹而落實理念與政策之關鍵在於服務輸送之過程，而服務輸送責關連到能否滿足身心障礙者的需求以及所面臨之問題，因此更須探討其服務輸送過程的現況與困難，如此才可解決供給與需求間的落差，而更有助服務輸送過程的改善。

依萬育維（2007）所提出福利服務輸送若以內涵因素為架構，用可近性、可及性、權責性、整合性等概念作為評估之工具，因目前北臺區域尚未有相關身障者福利服務輸送的調查報告資料，僅能藉由過去中央辦理之身心障礙者生活狀況調查報告作為參考資訊，並整合北臺區域推行復康巴士之相關服務輸送資源，作為初步分析相關說明如下：

（一）可近性（accessibility）

「可近性」是指有需要案主接近福利服務的能力，若以 95 年度身心障礙者生活狀況調查報告顯示，依身心障礙者對政府提供之福利服務措施利用情形，「復康巴士」的項目，竟有高達 62.39% 的身障者不知道此項服務措施；而對於已知道且利用之滿意情形，有 44.94% 感到滿意，40.22% 的人認為尚可，14.83% 的人感到不滿意，顯示對於復康巴士提供之資訊不足或者身障者不知道如何去申請等問題，未來可再強化及宣導復康巴士相關服務訊息，供有需求之身障者參考。

（二）可及性（availability）

可及性的評估，係指執行復康巴士服務輸送的過程是否符合身障者之服務需求，如居住區域、服務內容、服務限制、使用限制等皆屬可及面向之指標。依北臺區域現行的

¹⁹ 所謂的「個人模式」是指透過醫療復健的方式，增強個人的能力來加以改善，而「社會模式」是強調要求提供應有的服務，屬權益的彰顯。

復康巴士服務提供資料顯示，居住區域的服務已擴及區域間的流動；服務內容方面雖有就醫、就學、就養、就業等相關內容，但多以身障者就醫為主，而有其限制性；服務限制則各縣市有限定障礙對象及障礙等級，而易排擠需要服務之身障者。

因此，未來若要在北臺區域全面推行復康巴士服務，則需先統一規範服務對象、內容、申請之單一窗口及服務流程等等，以使區域內身障者提出申請時，簡化申請程序解決立即之需要。

（三）權責性（accountability）

權責性的評估，係指中央政府與地方政府、地方政府與民間委託單位間的權責關係，以及彼此的則任亦與義務關係是否清楚而明確。以北臺區域各縣市而言，中央政府依身心障礙者權益保障法提供相關補助及促進方案，而地方政府研擬相關計畫負責向中央申請補助預算，經查北臺各縣市網站，其資訊並未完全公開，亦即無法得知各縣市服務使用概況。因此，可透過即時之溝通平臺建置，如聯繫會報或各縣市身心障礙者權益小組會議等方式進行溝通，邀集相關服務人員、身障團體、委辦單位等針對復康巴士執行概況進行討論與監督。

（四）整合性（integration）

係指復康巴士受益者為身障者最直接接觸並提供服務的地方政府及委託單位兩者間的配合，亦無論是服務資訊的宣傳與提供、委辦單位進行服務輸送的等合作事宜，是否能從里長、村里幹事等相關人員中，獲得完整的服務。亦如前段可近性分析所言，有高達 62.39% 的身障者不知道此項服務措施，顯見政策推行者（地方政府）及政策執行者（民間委辦單位）對於資源間的聯繫與整合並未完整連結，使得身障者無法有效獲知相關訊息。

伍、 結論-復康巴士服務區域整合基礎建制化

落實身心障礙者服務政策之關鍵在於服務輸送過程，因服務輸送關係關係到能否滿足服務使用者之之需求與所面臨的困境。而「復康巴士」的提供確實為身心障礙者解決部分交通問題。因此，如何透過人力、物力、財力與資訊管理的積極作為，提供北臺區域未來合作之基礎，仍是研究者關注之焦點。

一、人力方面



由於各縣市政府提供身心障礙者復康巴士服務，皆由各縣市自行辦理或委託辦理，其中北臺區域多以委託辦理居多。然而該服務並未如其他身障者職務再設計、鑑定與評估等過程有其個案管中心理的服務思維，提供該項服務同時亦為主要照顧者解決交通照顧之問題。

未來若以跨域思維進行整合，則應設置統一排班與申請管控中心、調度排班人力，並整合各縣市相關服務需求，建構完善之標準化作業流程（SOP），解決人力上問題。

二、物力方面

實施復康巴士服務最重要的就是巴士車輛的配置與管理機制，倘若實施兩個縣市間、三個縣市間、甚至更多縣市間的跨越小區域、中區域、全北臺區域的範圍，則在車輛有限的情形下，如共乘制度實施則有存在的必要性，目前北臺縣市中有多台北縣市、桃園縣、新竹縣等縣市實施。如何在現有車輛配置下發揮最大實施效益，仍無法有效解套身障者服務需求時，則可搭配無線計程車機制，一併納入考量，以解決問題。

三、財力方面

復康巴士之服務經費來源，多由中央政府補助或地方自籌、民間捐助等相關經費，若要有效擴充人力及、車輛使用的服務量，經費不足的困境仍是急需面對的棘手問題。其中雖可透過服務使用者解決交通費用問題，但各縣市交通費率基點標準不一，實宜進一步討論。另研究者查閱身心障礙者權益相關辦法中，並無提及相關實施復康巴士服務的管理與績效獎勵措施，倘若各縣市實施復康巴士服務績效良好，確實協助身心障礙者解決交通問題，實應提出相關獎勵與補助措施，在政府人力有限情形下，透過鼓勵民間單位參與投資，公私部門協力合作，以創造出多元適宜身心障礙者交通服務之福利措施。

四、資訊管理方面

因應高科技時代的來臨，臺灣素有被稱為科技之島的美稱，自然對於相關服務資訊的建置與管理，應更有效而彈性。因此，未來北臺區域應透過現行推動之雲端科技服務，整合身心障礙者從申請、審核、登錄、人員調度、車輛服務管控等復康巴士相關資料整合，以立即而有效的服務措施解決身心障礙問題。

綜合上述所言，復康巴士的服務提供確實為身心障礙者解決行的問題，雖目前北臺區域已有復康巴士跨域合作的經驗，目前權責劃分與整合情形仍不得而知。然未來北臺區域如要擴大實施復康巴士服務功能、服務運量、服務範圍、服務費用、服務時間等相關規劃，仍應



優先詳加思考人力、物力、財力、資訊管理等四個面向所需面對的問題，如此一來必可使復康巴士服務的提供，為北臺區域身心障礙者帶來更優質的交通服務。





參考書目

一、中文文獻

身心障礙者權益保障法。取自：<http://law.moj.gov.tw>，取得日期：2010. 8. 30。

內政部（2007），身心障礙者生活需求調查報告，台北市：內政部。

內政部（2005），身心障礙者權益促進實施方案 94 年上半年各單位辦理情形。取自網址
<http://sowf.moi.gov.tw/05/94> 上辦理情形（第 5 項）。

王基祥（2008）。身心障礙者交通服務之研究—以南投縣溫馨巴士交通服務為例。南投：暨南大學社會政策與社會工作學系。

王國羽（2008）。聯合國身心障礙者權利公約對我國的啟示。社區發展季刊，123 期，P106-116。

交通部運輸研究所（1996）彈性路線無障礙運輸服務之規劃設計。台北：交通部運研所。

周月清（2008）2006 年身心障礙者權利公約。社區發展季刊，123 期，P79-15。

[吳秀照（2005），從理論到實踐：身心障礙就業服務之理念與服務輸送之探討，社區發展季刊，112 期，P105-p116。](#)

萬育維（2007）社會福利服務—理論與實踐（修訂二版）。台北：三民書局。

二、網路參考書目

內政部社會司（2010）。各直轄市、縣市政府辦理身心障礙者復康巴士服務彙整表。上網日期：2010 年 08 年 30 日。檢自：<http://sowf.moi.gov.tw/05/new05.htm>

內政部社會司（2010）。身心障礙者權益促進實施方案。上網日期：2010 年 08 年 30 日。檢自：<http://sowf.moi.gov.tw/05/new05.htm>

三、西文文獻

CRPD Ratifynow. (2008). A website to support the global grassroots efforts to ratify the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. July 6, 2008, <http://ratifynow.org/ratifynow-fag/>

Johnson M. & Shaw B. (2001), To ride the public's buses—the fight that built a movement. the advocate press. Louisville, KY.

Megret, Frederic. (2008) The Disabilities Convention: Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights? Human Rights Quarterly, 30. 494-516.

Rickert T. (2003), Mobility for All, Accessible transportation around the world, Retrieved May 20, 2007, <http://www.independentliving.org/mobility>.

Wilson, L.M.(2003), An Overview of the literature on Disability and transport, Retrieved May 22,2008, <http://www.leeds.ac.uk/disability-studies/archiveuk/wilson%20louca/DRCTransportLitreview.pdf>



<子題二>

北臺區域危機管理機制之建立與挑戰：台美風災經驗的檢視

發表人：臺北大學公共行政暨政策學系 博士候選人 方志豪

評論人：臺北大學不動產與城鄉學系 洪鴻智 教授





北臺區域危機管理機制之建立與挑戰： 台美風災經驗的檢視

方志豪

國立台北大學公共行政暨政策學系博士候選人

摘要

本文希藉由國外 Katrina 風災經驗與我國八八風災所顯示的相關區域危機治理課題作一檢視，探究如何建立我國健全的跨域危機治理制度，促進區域或地方的危機管理合作及整合，有效解決跨域公共災害問題。其次，說明美台政府能力在風災期間無法有效的發揮，進行整個事件中政府治理失靈的說明；第三部分輔以政府的官方調查報告及相關研究論文，加以說明美台各級政府在風災事件中的應變檢討；第四部分，提出區域危機模式的分析，並為下一階段北臺緊急應變組織建立的架構提出建言，最後在結論部分，說明如何在北臺聯盟架構上有更好的區域危機治理運作，更有效的確保區域合作平台在緊急狀況時危機治理功能的履行。

其主要安排章節如下：

- 一、 前言
- 二、 危機始於危險降臨下的制度失序
- 三、 Katrina 颶風與 Morakot 風災的應變評估與檢討
- 四、 區域危機治理組織模式之運作
- 伍、 結論

關鍵字：危機管理、卡崔那、莫拉克、區域治理





壹、前言

在全球化與地方化的治理環境發展趨勢下，許多國家與政府均在思索如何將國內資源做充分整合，以提昇國家競爭力，「區域治理」的概念即是在超越不同範圍的行政區域下，建立以功能為導向的治理體制，以解決區內地方資源與建設不易協調或配合的問題。台灣過去在不斷都市化的過程中，過度強調一元化的經濟發展，導致城鄉差距不斷增加，區域發展資源無法有效整合與運用，不但嚴重地阻礙了地方整體發展，在面對全球氣候急遽變遷的衝擊下，區域內各政府的各自為政不但無法因應跨地區性的災難預防，也無法做有效的區域性危機處理。

鑑於美國在 2005 年 8 月 29 日颶風 Katrina 襲擊 Mississippi 灣，並對 New Orleans 造成空前的災難，Katrina 颶風對美國聯邦、州與地方政府的回應能力都形成了一種挑戰。而我國在去年（2009 年）的 Morakot 風災，造成東部台東與南部嘉義、台南、高雄與屏東多縣市的災情慘重，也造成中央與地方對災害防救的資源整合與救災指揮權的所屬多所衝突與齟齬。本文希藉由國外 Katrina 風災經驗與我國 Morakot 風災所顯示的相關區域危機治理課題作一檢視，探究如何建立我國健全的跨域危機管理制度，促進區域或地方間的危機管理合作及行動整合，有效解決跨域公共災害問題。

此文的主要目的並非分析 Katrina 風災與八八風災中所顯示的政府制度缺失或企圖對所有可促成區域安全要素的全面分析。相反的，在此是要分析重大災害所帶來的課責意涵與危機治理措施，使北臺區域合作可以以此為鑑，在其自身的北臺聯盟架構上有更好的區域危機治理運作，更有效的確保區域合作平台在緊急狀況時危機治理功能的履行。

貳、危機始於危險降臨下的制度失序

自危機的發生、對危機應變的內容以及民眾對政府解決危機的要求，已然對政府組織傳遞了一項訊息，讓政府了解危機管理已經是「刻不容緩的必要行動」了。以下則針對危機的意涵、美台兩國災害管理的應變機制及未來危機治理的重要性加以說明：

一、危機的意涵

對於如何理解危機，首先我們應從危機的定義開始認識，危機的概念可追溯至古希臘時代。”crisis”在希臘文中即為”crinein”，其意為「決定」(to decide)(詹中原，1993：2)。韋氏大字典(Webster’s definition)認為「危機是事件轉機與惡化間的轉捩點」(turning point of better or worse)。學者對危機一詞曾提出許多不同的定義。例如 Shrivastava 等人(1988：285)將危機定義為「一種組織性的災難，它會造成嚴重的損害及社會紛擾，這涉及不同的利害關係人(stakeholder)，並透過複雜的技術、組織及社會過程來加以呈現」。

國內學者孫本初（2001：338）則是指出危機是組織因內外環境因素所引起的一種對組織生存具有立即且嚴重威脅性的情境或事件。Pauchant 及 Mitroff（1992：15）則是發展出一種能超越組織性事件的危機定義，他們認為危機是「一種實際上影響到整體系統的崩潰，它威脅到系統的基本假定、自我主觀認知及存在核心」。這種定義涵蓋非組織性的危機，例如自然災害的危機就超越單一組織的限制，而擴及影響整體系統。Coombs（1999）則將危機描述為使組織特質日趨複雜或是受到挑戰的事物，而其需要一種解釋或說明。Coombs 及 Holladay（2001：324）則將危機界定為「在組織及其利益相關者之間關係中的事件或互動，而此事件或互動會損害或威脅此關係的良善與否」。

綜合上述學者對危機的定義，吾人可發現其基本原則在於將危機視為對組織存續能力有重大影響的事件，因此危機管理的主體在於組織，尤其現代危機的產生通常非個人所能解決，必須依賴組織的運作方能有資源進行處理。是故，即使如自然災害所造成的損害，亦能視為對相關組織（如政府機關、民間企業）的重大危機事件，促使其必須有效解決，方能維繫組織的生存（夏道維，2006：4）。

二、美國災害管理的應變機制

美國早期的災害應變體制原隸屬於白宮之應變幕僚機構，三哩島事件後成立「聯邦緊急救難管理總署」（FEMA），至 911 事件後成立國土安全部，彰顯不同的世代面對瞬息萬變的災害挑戰時，應具備之宏觀新思維，也試圖開展更全面之危機管理網絡。

美國災害防救體系可溯自 1930 年代，當時尚缺乏災害之專門機構，各項災害防救體系直接受命於白宮，當時災害防救體系的機構包括「國家緊急會議」（1933）和「緊急災難管理辦公室」（1940-1950）。迨至 1950 年代美國政府通過「聯邦民防法」（Federal Civil Defense Act）及「災難救助法」（Disaster Relief Act），使得原本屬於總統辦公室的「緊急災難管理辦公室」加入民防業務，改制成立「聯邦民防局」（Federal Civil Defense Administration）（1950-1956），並於 1958 年改名為「民防與動員辦公室」（Office of Civil Defense Mobilization），之後再改為「緊急災難計劃辦公室」與「緊急災難準備辦公室」。美國災害防救體系至此儼然成型，建立專責處理災害之機構，促使聯邦政府與地方災害防救體制相結合，經由危機管理過程的聯繫、支援與協調，聯邦政府與州政府間形成密切的夥伴關係。

1979 年美國三哩島核能電廠發生輻射外洩重大危機事件，聯邦政府有鑑於整合部會災害防救業務的必要性，卡特總統於同年三月三十一日依據「總統第三號行政體系重組計劃」（Presidential Reorganization Plan No. 3），合併五個聯邦行政部門之十項災害防救業務，成立美國聯邦緊急救難管理總署（Federal Emergency Management Agency, FEMA），聯邦緊急救難總署（FEMA）是專責處理天災與人禍（natural and man-made disasters）的政府機構。回顧 FEMA 的歷史，其主要有 2 個策略任務（Takeda and Helms, 2006：398）：提升聯邦

政府在遭受外國攻擊之後的倖存能力與協助州與地方政府在天然災害之中的應變 (responding)。

聯邦緊急救難管理總署 (FEMA) 總部設於華盛頓特區 (Washington, D.C.)，直接受美國總統指揮，乃美國獨立及常設之最高防災專責機構，將災難工作分成天然災害 (Natural Disasters) 及人為科技災害 (Technological Disasters)，負責聯邦政府對大型災害的減災、整備、應變及復建之整體規劃，對地方政府提供整體的救災計畫及經濟上的援助。

美國聯邦緊急救難管理總署 (FEMA) 自成一體系，其組織設計兼具變動性、持續性、整合性的功能，不受官僚體系層級節制的束縛，並非直接的救災機構，而是政府與民間處理緊急事件之支援機構，藉由提供基金、技術、補給品、設備及必要的訓練，協助州及地方政府復建與減輕災害，其任務涵蓋單一災害與複合災害，整併所有獨立或設在其他部、署中有關災害防救之組織與機構，經由功能性組織合併與重組過程，達到整合、合作及集中規劃全國危機管理政策之目的。

美國聯邦政府經歷 911 事件後，體認未來災害發生之面向將更趨多元化與複雜化，並因應「反恐」災害處理的困難度，研擬「國土安全法」(Homeland Security Act)，將聯邦緊急救難管理總署 (FEMA) 與其他反恐功能的相關部會組織再度整編，2002 年的國土安全法 (Homeland Security Act of 2002) 改變了聯邦緊急救難管理總署 (FEMA) 的架構，並使其在國土安全的大架構下將資源移轉給國土安全部 (DHS) 的緊急防治與應變理事會 (Emergency Preparedness and Response Directorate) (Takeda and Helms, 2006: 398)，其中的例外是將原本負責防範恐怖攻擊任務的國家聯勤局移轉至國土安全部下的邊防運輸安全理事會 (Border and Transportation Directorate)，這種變化的設計，主要是要使 FEMA 能更專注於天然災害的預防與應變 (Carafano and Weitz, 2005)。

2003 年成立「國土安全部」(DHS)，部長為最高指揮官，下設五個事務副部長，包括管理、科技、資訊分析及維生系統防護、國界及運輸安全，緊急整備及應變等五個副部長，統整災害防救各項工作。國土安全部於 2004 年 12 月公佈「國家重大事件管理系統」(National Incident Management System, NIMS)，為美國現行防災體系之法令基礎。依據「國家應變計畫」規定，當大型災害發生時，受災地區州長向中央請求支援，經聯邦緊急救難管理總署 (FEMA) 評估災情後由總統宣布為災區，並由 FEMA 負責通知相關部會進駐，成立災害應變中心 (Emergency Operation Center, EOC)，對地方政府提供下列 12 項緊急支援任務 (Emergency Support Function, ESF)：

1. 交通運輸協助：負責民間和軍方交通運輸，由交通部主持。
2. 通訊聯防輔助：提供通訊支援，由國家通訊系統負責。
3. 公共工程協助：恢復公共事業及工程設備，由陸軍部之工兵團負責。



4. 森林防災救火：防阻大火及救火，由農業部主導。
5. 資訊計畫協助：FEMA 負責收集、分析及傳遞各種資料使救災體系運作完備
6. 災民緊急安置：由美國紅十字會負責，包括避難所需管理及食物分配。
7. 民生資源補給：由總務署負責。
8. 醫療衛生提供：由衛生署負責。
9. 都市搜索救援：在倒塌的建築物中從事救人工作，由 FEMA 的消防署負責。
10. 有害物質處理：由環保署負責處理。
11. 民生食物供給：由農業部負責補給。
12. 民生能源提供：修復能源及提供燃料，由能源部負責。

自 2003 年起聯邦緊急救難管理總署 (FEMA) 併入國土安全部後，專注負責天然災害之管理與協調工作。一方面，由於該部組織結構龐大，運作上亟需緊密的縱向與橫向合作來執行各項災害應變計畫，方能避免龐大行政體系影響防救災孤坐的品質與效率，況且以往聯邦緊急救難管理總署 (FEMA) 為內閣成員可直接向總統報告災情，現為國土安全部之二級單位，現在需透過國土安全部傳遞，無法及時反應重大災情。另一方面，其現金預算之編列與工作方向，均以反恐為第一優先，同年國會批准白宮將 FEMA 於防災計畫 (Hazard Mitigation Grant Program) 的經費減一半，而 2006 年的預算編列中，有 75% 是用於反恐工作上。

颶風卡崔娜 (Katrina) 不僅是考驗聯邦、州與地方政府的回應能力，也是其對颶風或自然災害的一種應變能力的檢視。在 911 事件的危機應變後，聯邦、州與地方政府在夥伴關係上雖是提出了“一致的訓練、應變的方案與建立單一、全面的國內災變管理架構” (all-discipline, all hazards plan that establishes a single, comprehensive framework for management of domestic incidents) (Wise, 2006: 302)，不幸的是，從卡崔娜 (Katrina) 的災變中我們印證了各級政府沒能把這些事情做好。

同時，聯邦緊急救難管理總署 (FEMA) 在併入國土安全部後，高階人員相繼離職，有的仍未補實，而在卡崔娜 (Katrina) 肆虐時，兩個單位的主管皆無參與重大災害搶救作業的經驗²⁰。因卡崔娜 (Katrina) 災情重大，國土安全部應變拙劣，對美國防災體系的定位恐有影響，包含：聯邦緊急救難管理總署 (FEMA) 的組織定位、防恐與防災的資源分配、防災預算的編列與執行，地區防災計畫的修訂等。對當前的美國政府在颶風卡崔娜 (Katrina) 所受到的教訓而言，國土安全應在反恐任務與防災工作上尋求平衡點，因為兩者均攸關國家安全與人民福祉，避免偏廢才是因應世局變化與環境變遷之萬全策略。

²⁰ 國土安全部部長 Michael Brown 為共和黨籍律師，毫無災難應變管理之經驗，被媒體抨擊為只是擁有阿拉伯名馬的富豪之法律顧問，緊急救難署長 Michael Chertoff 在過去也未曾在 FEMA 任職，他們兩人過去都缺乏專業技術來處理相關危機訊息與評估 Hurricane Katrina 災害，以致於無法準確動員到所需的聯邦資源 (Ink, 2006:803)。





三、台灣災害管理的應變機制

九二一大地震造成重大傷亡，政府為救災發佈緊急命令，去年莫拉克颱風引起的八八水災，造成重大傷亡。有人主張應該也發佈緊急命令，以因應此一重大災害。惟馬總統認為當時災害防救法已足以應用，無需發布緊急命令。莫拉克風災帶來了極端降雨，是一規模極大且複合型之災害，暴露現行災害防救體系已無法因應此類重大災害（何展旭，2009；張孟湧，2009；熊光華、吳秀光、葉俊興，2010）），經過近一年的修正災害防救法制的探討，立法院已於今年（2010）7月13日三讀通過「災害防救法修正案」。

以下擬自我國災害防救法制之沿革與分析，說明我國危機管理的應變機制。學者指出我國災害防救法制的發展歷程，可分為法治空窗期、草創期、奠基期與發展期等四個時期（何展旭，2009），各期之演變與內含試說明如下：第一階段為草法治空窗期，又稱為防救天然災害及善後處理辦法時期，期間為1945年至1965年5月，依據的是「防救天然災害及善後處理辦法」的頒訂，此一時期並無災害防救之法規，遇到天然災害發生時，強調的是天然災害發生後之處理，並無整體之災害管理（減災、整備、應變及復原）之概念（熊光華、吳秀光、葉俊興，2010：7-9），例如八七水災、白河地震等多起重大災害，當時均由軍警與行政機關人員進行救災工作，此一時期的相關應變架構及運作機制係由警政體系主導。

草創期，自1965年5月臺灣省政府於頒訂「臺灣省防救天然災害及善後處理辦法」，做為執行應變救災時的依據，災害防救法制始初建雛型。此辦法主要適用於風災、水災、震災等天然災害。災害防救組織體系為三級，最高組織由省府各災害相關單位首長組成之災害防救會報，各地方縣市設防救災害指揮部，由轄內各災害相關管理單位主管組成，以縣市長為指揮官，警察局局長為副指揮官。在鄉鎮縣轄市層級則設防救災害執行中心。在任務分工上，由災害防救會報負責處理天然災害防救聯繫、協調與監督事宜，其下設綜合防救中心，處理災害中的緊急防救事宜。各地方縣市設防救災害指揮部受會報的指導、指揮監督，辦理災害的防救、查報及善後處理事宜。鄉鎮市防救災害執行中心則受防救災害指揮部指揮監督，執行災害防救事宜。

第三時期為奠基期，又稱為災害防救方案時期。有鑑於1994年美國洛杉磯大地震及日本名古屋華航空難，行政院取法日本處理各項災後應變措施之經驗與方式，於同年8月函頒「災害防救方案」，作為因應各種天然或人為災害之防救依據，此時始建構我國堪稱較具災害防救專業基礎之施政計畫。依據此方案，將全國災害防救體系，規劃為中央、省（市）、縣（市）及鄉（鎮、市、區）四級，但仍然強調的是災後緊急處理，雖成立消防署並擔任主要承辦角色，但其組織任務僅以火災處理為主其他災害為輔（熊光華、吳秀光、葉俊興，2010：7-9）。



第四時期為發展期，又稱為災害防救法時期。1999年發生921大地震，造成台灣嚴重損失，使得國家整體災害防救體系及緊急應變能力，遭受空前未有的考驗與挑戰，更讓我們感受到災害防救專責單位之迫切性。為使日後各項災害防救工作有明確的法源依據與規範，於隔年2000年7月頒布實施「災害防救法」，我國正式邁入災害防治法制化，確立我國三層級之災害防救組織，法中規範中央、直轄市縣（市）、鄉（鎮市）三級指揮系統；依該法行政院於2000年8月25日正式成立災害防救委員會，主任委員由行政院副院長兼，並配置專職人員，設減災規劃組、管考協調組、資訊資料組、整備訓練組、應變復健組及總務後勤組，分六組處理有關災害防救業務，下轄行政院災害防救專家諮詢委員會與國家災害防救科技中心；另於2001年12月16日配合消防署組織編修，又增加一災害管理組，負責承辦防災業務，成立直屬消防署的特總搜救隊及空中消防隊，其中空中消防隊於2005年擴編改制成內政部空中勤務總隊。

此一災害防救法時期建構了我國全國災害防救體系及應變機制。惟此時期不管是「中央災害防救會報」或「行政院災害防救委員會」之幕僚人員，接由內政部消防署成員為主，其他專業成員亦僅屬於兼任性質，再者中央災害應變中心開設之主導單位亦屬內政部消防署，而以消防署之專業背景仍較著重於整備及應變階段，整體防災功能無法充分發揮（熊光華、吳秀光、葉俊興，2010：7-9）。

在莫拉克風災帶來的巨大災害後，歷經近一年的修正災害防救法制的探討，立法院於今年（2010）7月三讀通過「災害防救法修正案」，將行政院災害防救委員會改為「中央災害防救委員會」，並設「行政院災害防救辦公室」，設專職人員，處理有關業務，並將內政部消防署轉型為內政部「災害防救署，以強化執行災害防救任務」；另要求直轄市縣（市）、鄉（鎮市）設置「災害防救辦公室」以執行各該地方災害防救會報事物，而區公所得比照鄉（鎮市）公所設災害防救會報及災害防救辦公室。其中有關行政院災害防救辦公室已於今年（2010）2月1日正式成立，由行政院副院長兼任督導官，並置主任一人由內政部消防署副署長兼任，納入相關部會與防災、救災業務人力共50人，分六組，負責減災規劃、人力與物資的訓練整備、災害應變措施、災害調查復原、資通規劃、管考協調等，成為我國防災、救災的心臟與中樞。可知我國災害防救體系又將邁入新一里程碑（熊光華、吳秀光、葉俊興，2010：7-9）。

參、Katrina 颶風與 Morakot 風災事件的應變評估與檢討

近幾年來國際間重大的天然災害不斷的發生，2004年的南亞海嘯、伊朗地震、2005年的南亞大地震、美國卡崔娜颶風、2006年的菲律賓土石流、2007年希臘森林大火、2008年中國元月的雪災、五月的汶川大地震、2009年台灣的莫拉克風災、2010年的海地強震、歐洲熱浪、莫斯科大火、巴基斯坦洪水…等，皆在在顯示氣候劇烈的變遷、全球環境日益的惡化，都導致人類的日常生活環境更易招受各種災害的侵襲。而如何在這些災害事件的慘痛經驗裡記取教訓，為我國中央與地方政府的整體救災行動，提供更好的預防措施與應變作為，本文

以先進國家美國在卡崔那(Katrina)颶風應變失當的經驗與我國去年(2009)莫拉克(Morakot)風災回應不足的例子做為借鏡，共同檢視在危機管理機制建立上所需面對的相關挑戰。

一、美國 Katrina 颶風的應變評估與檢討

學者 Takeda 和 Helms (2006: 397) 在政府對於卡崔娜 (Katrina) 的應變報告中，點出了在官僚體制在管理上的關鍵問題，包括了決策緩慢，無能力去吸收與處理外部資訊，在擴展責任與義務上的相關作為上也多所失靈。

(一) Katrina 颶風災害的應變評估

作者則對美國政府在卡崔娜 (Katrina) 颶風中有關決策、通訊與作為的應變上做進一步說明：

1. 決策緩慢

在 Katrina 事件中，有關何時需要下達撤離居民的命令，則引起廣泛的爭論，為什麼紐奧良和路易斯安那州沒有早在命令發布前撤退，聯邦官員證實他們早在星期六就已發布颶風卡崔娜 (Katrina) 來臨前的撤退命令，而州政府卻遲至星期天才發布。據調查在登陸前的 56 小時氣象單位已作出足夠的警示，而路易斯安那州州長布蘭科 (Blanco) 夫人和紐奧良市長納金 (Nagin)²¹ 則將是將命令延至登陸前 19 小時才發布，不但未及時命令人員的撤退，且對撤退是採非全面性的部份撤退，因而導致了颶風登陸後的重傷亡與損失 (U. S. House, 2006: 2, 轉引自 Wise, 2006: 305)。

在此爭論中，對於不同的意見，聯邦政府實應有更具體行動的方法，來取代州政府的撤退命令。在國家緊急應變方案 (National Response Plan, NRP) 的災難事件中，聯邦政府即被賦予特別權限去在州政府行使某些權責；而是否一個災難的層級得以升高至由聯邦統籌，則須由總統來正式宣告 (Wise, 2006: 305)。而在此居民撤退的爭議上，國土安全的應變過程有著一定的宣告程序，州政府擔憂聯邦過度的介入地方撤退命令的行使。FEMA 的代理局長，證實了撤退命令是屬州及地方層級的權限，而事實上 NRP 也列舉出撤退命令是當地行政首長的權限。

國會的卡崔娜調查委員會 (The House Katrina Investigation Committee) 發現在 Katrina 颶風登陸期間，每一層級的政府在傳達命令與控制災害上都有所缺失 (U. S. House, 2006: 183)。白宮的報告也發現“就聯邦體制的應變而言，我們的命令層級與控制機制在現存的方案結構下運作是不良的”，國土安全部的控制中心 (Command centers in the

²¹ 路易斯安那州州長布蘭科 (Blanco) 夫人為民主黨籍，紐奧良市市長納金 (Nagin) 也是民主黨籍的黑人，紐奧良市人口約 144.5 萬人，其中的 69% 為黑人，總人口中的四分之一處於美國的平均貧困線之下，在颶風來臨時沒有能力撤離開的都是少數族裔和黑人，因此颶風也暴露了美國內某些潛在的種族和階級區別。

Department of Homeland security) 角色在聯邦政府中並不清楚，甚至在處理災難時其角色與職責上也常有所重疊 (overlapping roles and responsibilities) (White House, 2006)。會計總署的報告直接指陳我們的政府“有多元的命令鏈”(multiple chains of command) 使各級政府間在彼此請求與提供幫助的過程中，常混淆了究竟是何者真正需要幫忙，與什麼資源要在什麼時間內提供，以滿足哪些特定的需求 (GAO, 2006:4)。

2. 資訊不全

危機事件當中，領導力需要好的風險管控資訊，分享資訊之機制和願意使用資訊 (縱使不完全或不完整)，以採取行動，然而美國在卡崔娜 (Katrina) 颶風災害中，其政府間資訊的傳輸則出了極大的問題。到目前為止，美國聯邦政府是世界上資訊科技的最大採購者，可能會想見美政府應可以共享資訊，但卡翠娜事件卻證明美國政府不能達成資訊的共享，以致救災系統紊亂，橫向及垂直溝通協調幾近癱瘓，導致損害持續擴大，尤其是該災害由原先的天然災害，逐漸轉化成人為誘發的災害 (induced catastrophes)²²。

布希總統也對政府的危機應變表現認為：“結果難以接受”，他並主張行政與國會二造應審慎檢視國家在處理顯著問題和災難上應做出相對的補救 (Jackson, 2005)。在 911 事件之後的四年和成立國土安全部之後的第三年，政府組織在對卡崔娜 (Katrina) 的危機處理應變期間，國土安全部的努力實受限於缺乏地方資訊的有效提供。災害造成大量資訊系統損壞，連帶也使得適當的應變替代方案失敗 (Wise, 2007:304)：

- (1) 大量通訊系統損壞和失靈，使得指揮、資源的控制、和災情的掌握受到限制，且聯邦、州與地方官員只能經由無事實根據的媒體報導來了解。
- (2) 有些州和地方的應變，能對於通訊器材損失迅速做出整備，這已是經驗的問題，而其他部門則可能毫無整備。
- (3) 國家通訊系統受到卡翠娜颶風的許多挑戰。在應變時能有重要的通訊，但系統內的隔閡，造成應變延遲和救災物質不適當的運送。

通訊設備的損壞導致了獲致精確報告的能力大幅被削減，此外缺乏溝通與欠缺情勢自覺，也使得政府的指揮命令系統陷入麻痺。因此在改善這些問題上，在面對災難時，應要有相應的指揮通訊管理作為 (Wise, 2007:307)：

- (1) 立即、可靠、不易受損和靈活的通訊系統。
- (2) 這些通訊系統要可移動、安全、並且兼具語音和數據能力。
- (3) 各級政府應整合出一個綜合的策略去改善和操作緊急應變的需求。
- (4) 在各級政府間應建立可清楚協調和溝通的管道，使命令得以一以貫之。

²² 詹中原教授指出危機的類型可風為天然災害、交通意外事件、科技意外事件、人為又發之災害及國際危機，而一些事件也可能同時涵蓋不同的類型，而彼此會產生轉化的現象。



由上述的說明可知，較佳的資訊是對付卡翠娜最佳的武器，資訊需在正確的時間送到正確的地方給正確的人，資訊在機構內、部門間、和地方政府之間應無缺陷地、安全地、有效地流動。危機時代的領導力需要好的風險管控資訊，分享資訊之機制和願意使用資訊（縱使不完全或不完整），以採取行動。

3. 作為不足

依據危機階段模式的觀點，類似卡崔娜颶風這種自然災害的發生多半是可以預知並加以因應的，因為有足夠的歷史資料可供決策者參考及模擬運用，而不致成為完全無法預知的突發事件。

聯邦會計署（GAO）在對 1992 年颶風 Andrew 和 Iniki 的檢討報告中所提的檢討問題也預示了政府今天對卡崔娜（Katrina）應變的結果：“聯邦政府在面對災難事件所造成的重大損害是需要加以評估，而不完全的溝通、不明確的法律授權和未曾做的預防措施、未經訓練的州與地方的特定機構之應變系統，因此聯邦會計署（GAO）要求透過政府的機構與各級政府來加以共同解決”（GAO, 1993：11）。

此次風災表面上雖係不可抗力的天然災害事件，惟檢視其展歷程，當可發現促使其成為嚴重危機的原因早已潛藏在整體系統結構中。例如，保護紐澳良地區的堤防在颶風來襲時因故失靈，而造成整個城市幾近被洪水所淹沒。就其原因，在於相關修繕經費為因應伊拉克戰事，而遲遲未發放至政府妥善處理，以致洪水來犯時，防堵設備完全無法發揮效用。

在洪水為患後，政府救災體系無法即時發揮效用，任由情勢惡化，亦使災情更加嚴重，這些均顯示整體危機管理體系存在結構性的缺陷。其次，由該案例中可發現，涵蓋不同類型的危機，而危機之間有時會呈現連鎖反應及相承效果，使得情勢益加難以處理。例如，颶風過後，由於應變系統的失能，使得危機由原先的自然災害危機逐漸轉變為人為誘發的危機，相關地區不斷傳出暴動事件，既有的社會秩序幾乎全面崩潰，使得災後復原工作更加難以開展，危機也就如山洪爆發般，一發不可收拾。

二、Katrina 颶風災害的應變檢討

Wise（2007：307）指出卡崔娜（Katrina）颶風是對國家緊急應變方案（NPR）與國家重大事件管理系統（NIMS）在重大個案上的首次檢視。在檢視相關部門在執行國家緊急應變方案（NPR）與國家重大事件管理系統（NIMS）上，其出現的問題有（Wise, 2007：306）：

1. 國土安全部認為此次對 Katrina 颶風應變所產生的問題，有百分之八十以上是需要有預先規劃的準備。
2. 在 Katrina 的國會調查委員會報告中，則是發現了國家的緊急應變方案（NPR），不是執行的太晚、就是無效率，甚至是無法發揮作用。
3. 白宮報告則是指出“在基本的層次上，決策者對 Katrina 的危機應變，並未做出規劃”。





而這些報告的觀察也指出國家緊急應變方案(National Response Plan, NRP)只是一“基礎計畫”(base plan)，需要進一步的操作與發展，而在 Katrina 事件中明顯可見的則是，這樣的行動不是不存在就是還未去做進一步的發展。Katrina 暴露出國家應變方案(NRP)的弱點—對於特定議題與跨州的災難管理並未提出具體的管理作為(Wise, 2007: 304)

不論災害的大小，其管理的重點都在應變，在由下而上的應變系統，是祇適用於中、小型災害或部分的重大災害上。國會調查委員會總結指出聯邦政府對於災難的發生應積極主動的回應，而非坐視的等待地方請求才伸出援手行動(U. S. Hose, 2006: 136)。

有鑑於颶風卡崔娜(Katrina)導致的重大財產損失與人命傷亡，國會著手調查各級政府的緊急因應方案，具體指出政府對災難救援的行動是缺乏常態的檢測與實施(put to the test, and came up short)(Townsend, 2006)，在此次的 Katrina 災後應變調查中，國會對 Katrina 事件的「H. R. 437」專案報告也指出，政府失靈的相關具體內容如下(Ink, 2006: 801-802):

- (1) 海防堤壩的潰堤 (Levee failure)
- (2) 輕忽洪災的預警 (Warnings not heeded)
- (3) 通訊溝通的失靈 (Communication failure)
- (4) 資訊不全的落差 (Information gap)
- (5) 缺乏協調的行動 (Lack of coordination)
- (6) 不夠充足的訓練 (Inadequate Training)
- (7) 醫療資源的短缺 (Medical Shortcomings)
- (8) 忽視私部門角色 (Role of the private sector)
- (9) 避難場所的不足 (Lack of shelter)
- (10) 基礎方案的失靈 (lack of Initiative)

卡崔娜(Katrina)所造成的衝擊是史無前例的龐大損失，和在因應挑戰上的高難度作為，颶風與其所造成的水患，形成了各級政府在應變上的空前複雜。卡崔娜(Katrina)對我們所謂的最佳功能應變(best-functioning response)造成了重大的影響，其教訓是所有單位與功能都反應太慢與失靈了(delays and failures)(Ink, 2006: 802)。其中更難理解的則是竟然在同一災難時期，又發生了如此多的嚴重缺失。對於卡翠娜颶風的整備和應變，顯示在數位資訊時代裡的美國政府卻仍活在以前的類比資訊模式中。

在卡崔娜事件中，美國國家調查委員會發現危機擴大的共通原因，是美國各級政府可靠的資訊沒有很快的傳達給各個相關單位所致。此外，依賴州和地方政府去辨認需求和要求資源的國家緊急管理系統，在大部分的災害中是適當的，但是在像卡崔娜(Katrina)一樣的大型災害則是超出此系統的應變能力範圍。

行政部門白宮的報告則進一步揭露了卡崔娜(Katrina)對美國國家災害應變形成了多項挑戰(Ink, 2006: 802):





- (1) 政府對災難應變缺乏聯合的統一管理 (lack of unified management)
- (2) 聯邦政府靠的是薄弱的命令與控制鍊 (weakness of command and control within the federal government)
- (3) 將匱乏的知識與經驗結合至計劃當中 (insufficient knowledge practice incorporated into the plans)
- (4) 應變行動在區域規劃與協調上不充分 (insufficient regional planning and coordination)

在討論各級政府的應變責任歸屬上，我們首先必須瞭解，美國的聯邦體制是相當尊重州與地方政府的第一線自治角色，聯邦政府只是站在輔助州及地方政府的角色上。但對於嚴重的危機事件，聯邦政府不應也不會迴避對災難的應變，聯邦政府在卡崔娜 (Katrina) 所造成衝擊的檢討中，也重新展開新的訓練計畫，而國土安全部 (DHS) 的監察長則在訓練期間去評鑑所知的績效，並且發展總體的目標；此外監察長則對卡崔娜 (Katrina) 肆虐期間所產生的問題加以歸結出下列結論 (DHS, 2005:19)：

- (1) 在國家緊急應變方案 (National Response Plan, NRP) 與其過程中所導出的因果問題，都尚未做事先規劃與應變。
- (2) 缺乏對國家緊急應變方案 (NRP) 與國家重大事件管理系統 (NIMS) 上，對其基礎原則與協議計畫的了解。
- (3) 必需要去參與回應，如同對部門與機構間有進一步的協調，連結出共同的運作關係，並建立有用且有效能的共同指揮與管制結構。

最後白宮的報告肯定的指出，當一災難事件發生時，不論是巨大災變或意外事件，聯邦政府不應只倚賴傳統的管道去接觸，而應更為積極主動的直接提供需求 (White House, 2006)。會計總署也對國會提出建議，認為在一些災難性的準備工作上應可再賦予更多預防性的明確權力，使整體救災的回應能更為快速與明確 (GAO, 2006:12-13)。

二、台灣 Morakot 颱風的應變評估與檢討

台灣地處西太平洋颱風地區，又位於歐亞板塊與太平洋板塊交接之環太平洋地震帶上，我國的地理環境極易受到自然災害之侵擾，颱風、地震尤其顯著，九二一地震、賀伯颱風、桃芝颱風、娜莉風災、龍王颱風、莫拉克風災...等，每次的自然災害都為台灣帶來重大的生命與財產損失，本文以去年嚴重的莫拉克風災 (又稱八八風災) 作為檢視的個案，希冀由此案的經驗進行深入之危機管理機制的應變評估與檢討。



(一) Morakot 颱風的應變評估

2009 年 8 月 8 日，一場超過台灣現行氣象紀錄之驚人雨量，造成了我國南部地區難以抹滅的的重大災難。莫拉克颱風所挾帶的超大豪雨重創南台灣的南投縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣與台東縣等，全國計有 173 鄉鎮受創，是我國近五十年來影響最大、規模最嚴重的水患。莫拉克風災共造成了 677 人死亡、22 人失蹤，農林漁牧產物與民間設施的損失約有 164.68 億元。災情最為慘重的地區是高雄縣的甲仙鄉小林村與那瑪夏鄉民族村等部落幾近滅村。而其他有形與無形的損失更是難以計數。

筆者試以 Morakot 風災為例，透過監察院的相關調查告、媒體相關災害報導與期刊文獻作為檢證資料，利用多元資料的蒐集，探討此次八八風災在台灣災害防制與危機管理機制上的缺失與不足，並提出相關改進之政策建議。監察院針對莫拉克風災所做的相關調查報告中，指出了我國行政體系在危機應變上的關鍵缺失，包括了氣象預警功能不佳、政府防災體系未能發揮作用、災情資訊不明、交通電訊中斷等。以下即針對我國政府此次對 Morakot 風災中有關的應變作為做進一步的說明：

1. 救災指揮權責紊亂。

當時「災害防救法」係於 89 年 7 月 19 日公布施行，該法規範中央、直轄市縣（市）、鄉（鎮市）三級指揮系統，確立我國三層級之災害防救體系；並以業務權責為導向，律定內政部、經濟部及農委會分別為風災、水災、土石流災害之中央災害防救業務主管機關。在三級防災體系中，平時中央負責災害防救政策及基本計畫訂定，實際防災工作由業務主管機關及地方政府執行。災害緊急應變則一地區特性及災情，由下而上，以地方政府之縣市及鄉鎮市災害應變中心為救災主體，中央提供救災資源²³。

惟在監察院的調查發現，即便中央與地方政府事前即已掌握莫拉克颱風將挾帶超大豪雨之資訊，其預估雨量遠逾地方災害潛勢及模擬境況上限之數倍，其後所造成的大規模崩山、洪氾災害，亦遠超過地方政府救災能量。依災害防救法第 34 條規定中央災害防救主管機關應依職權主動派員協助，然當時因進駐地方之人員層級不高兒衛發揮協調整合功能，加以中央下達之指令不明確，災害預警流於形式，縣市政府應變中心，亦僅循各業務系統陳報中央要求鄉鎮市公所執行，而中央及地方三級指揮體系整合不易，形成多頭馬車，權責不清，交相指責。而鄉鎮公所擔負實際救災、指揮、調度、協調與整合之重任，竟欠缺救災之必要人力、物力及財力，超出其掌握之資源，即無法指揮。對此前行政院長劉兆玄亦表示「八八水災災情遠超過災害防救法立法的預想狀況，該法救災的中樞神經在中央應變中心，手腳在地方政府及消防署，形成中央應變中心、指揮官、前進指揮所三者分離現象」²⁴。

²³ 監察院 098000535 調查報告，頁 19-20，網址 <http://www.cy.gov.tw/tscripts/tornado/searcher.exe>，下載時間 2010/09/20

²⁴ 監察院 099000084 調查報告，頁 1-2，網址 http://www.cy.gov.tw/AP_Home/Op_Upload/eDoc/調查報告/99/099000084

2. 氣象預報警示不足。

莫拉克颱風為 98 年度第 8 號颱風，氣象局於 2009 年 8 月 5 日 20 時 30 分及 8 月 8 日 8 時 30 分發佈海上、陸上颱風警報，氣象局預估莫拉克颱風將帶來驚人雨量，並不斷上修預估雨量。此時中央災害應變中心既已研判南部將有超大豪雨，且雨量值遠超過各縣防災資料庫上限，而地方政府欠缺大規模巨型災害之分析研判能力²⁵，中央災害應變中心自應依災害防救法第 34 條主動提供各縣市政府具體之災害潛勢及境況模擬。但觀諸中央氣象局預報之上修次數明顯過多，通報內容又與實際狀況有所落差，因此導致救災防災處理單位無法做出正確指揮決斷，民眾也因氣象資訊僅抽象要求各地區縣市注意，未能具體指出該等雨量與過去豪雨量之比較及可能引發之災害規模，導致許多基層鄉鎮與地區民眾疏於防範²⁶。

3. 災情通報系統失靈。

依災害防救法第 30 條雖明訂各級政府、民眾、警察、消防單位、村里長或村里幹事應通報災情並採取必要之措施，內政部並發函「執行災情查報通報複式佈建措施」，建置民政、警政、消防之災情通報體系，九二一地震後，政府亦採購衛星行動電話等通信設備，分發全國各鄉鎮市供做災情通報使用。惟莫拉克災害期間南部山區受災嚴重，高雄縣所轄之甲仙鄉、桃源鄉、那瑪夏鄉、六龜鄉等山區部落災變訊息均無法及時傳遞，延誤救災工作，非但第一時間未掌握災區狀況，且災後一週仍有失聯之「孤島」。

據監察院調查，約詢災區相關人員表示，山區有線電話因聯外道路中斷及橋樑沖毀導致斷訊，警用無線電因站台電力中斷而無法使用，災防會配置在各鄉公所之衛星電話，則因豪雨及雲層因素影響通訊品質，且因通話費用昂貴、村長難以閱讀英文操作說明，幾乎完全失靈。此次莫拉克風災暴露出現有防救災通訊設備不足，相關救災人員長期疏於維護演練。有鑑於受雲層太密或豪大雨影響，衛星電話聯絡受阻失效，有線電話受山崩或淹水、線路斷落、無線電話轉播塔崩壞均無法聯繫，允應強化警用無線電相關設備，並建置多元之防救災通訊系統，確保災害發生時，相關通訊能夠保持暢通，迅速提供災區資訊回中央災害應變中心，即時掌握災區各項資訊，有效投入所需的救援及物資，掌握黃金 72 小時的救援時間²⁷。

4. 高危險潛勢區未能強制撤離。

目前高危險潛勢區是土石流防範之預測區域，而本次莫拉克風災造成大規模山崩，倘以土石流潛勢區域斷定則明顯不足，山崩地點並非土石流監控地點，若稍有誤判則災情之戕害

八八救災防災總案調查意見上網.PDF，下載時間 2010/09/20

²⁵ 監察院 099000084 調查報告，頁 6，網址 http://www.cy.gov.tw/AP_Home/Op_Upload/eDoc/調查報告/99/099000084
八八救災防災總案調查意見上網.PDF，下載時間 2010/09/20

²⁶ 監察院 098000535 調查報告，頁 20，網址 <http://www.cy.gov.tw/tscripts/tornado/searcher.exe>，下載時間 2010/09/20

²⁷ 監察院 099000084 調查報告，頁 9-10，網址 http://www.cy.gov.tw/AP_Home/Op_Upload/eDoc/調查報告/99/099000084
八八救災防災總案調查意見上網.PDF，下載時間 2010/09/20



將難以挽救，因此所謂的高危險潛勢區是否有重新律定之必要，實所值得檢討。當時中央災害應變中心雖一造告知並催促地方政府對危險潛勢區民眾進行勸導疏散及強制撤離，惟部分縣政府災害應變中心僅將相關警示轉知鄉長及村長，未明確下達強制撤離指令，行政作為顯有失當。

5. 各級應變中心能力不堪負荷。

在莫拉克颱風之前，以往面對小型災害，當時設計之組織或許尚足以勉為應對，然本次莫拉克颱風造成之山崩災害實屬百年浩劫，災區影響範圍及救災人力、物力投入之廣，無法估算，已非二、三級應變中心可以獨立完成，且中央至地方一、二、三級應變中心串連仍有諸多改善空間，縱向與橫向功能雖美其名為複式通報，惟也易造成多頭馬車、整合不易之盲點，更難以承擔與因應如此嚴重巨災之衝擊²⁸。

6. 國軍救災資源未能適時投入。

在九二一地震、莫拉克風災等重大災害上，衡量地方、縣市之人力，勢必無法及時達成救災任務，況以目前全球氣候變遷加劇，溫室效應造成氣候暖化，大大加強了颱風的威力，豪雨成災已非現行科技可以完全預測。八八水災，災區遼闊，國軍依「集中運用、統一指揮」原則，報奉中央災害應變中心之後，始通知待命之救災部隊出發，雖合於有關規定，但地方層層轉送的請求支援救災資訊至國軍單位時，卻已與實際情況有所落差，軍方無法掌握確實災情，以致有多起國軍重機具開拔救災區域，不是受限淹水過深就是卻無法符合災區需求，國軍無法發揮救災作用，遺誤救災黃金時間，顯示國軍對主動救災、災情掌握及與地方聯繫機制不足等都有檢討必要²⁹。

依據過往重大災害的經驗，國軍係大規模災害不可或缺之重要救援力量，應化被動為主動，提升救災調動之靈活度，並強化災情掌握及與地方政府之聯繫機制。台灣各縣市均有易受豪雨成災之地區，面對日後颱風來襲，設若能於預警階段即提前進駐易受災地區，搭配國軍其精良之救災器具，當可於救災最緊急時刻投入救援，延緩調度之時間浪費³⁰。

(一) Morakot 颱風的應變檢討

依據台灣治理研究中心之研究，將各界於八八水災所提出之建言資料，大致歸類為五大面向，包括有：政府組織、法令層面、防災科技、政策執行與災後重建等面向。茲分述說明如下（章光明、吳秀光、洪文玲、鄧子正、張淵菘、詹立煒、鄭陽錫、陳敬華，2010：24-25）：

1. 政府組織方面

²⁸ 監察院 098000535 調查報告，頁 19-20，網址 <http://www.cy.gov.tw/tscripts/tornado/searcher.exe>，下載時間 2010/09/20

²⁹ 監察院調查報告，2010，098000535 調查報告，頁 19-20，網址 <http://www.cy.gov.tw/tscripts/tornado/searcher.exe>，下載時間 2010/09/20

³⁰ 監察院調查報告，2010，098000535 調查報告，頁 21，網址 <http://www.cy.gov.tw/tscripts/tornado/searcher.exe>，下載時間 2010/09/20

學者指出為因應自然生態環境之變化、氣候變遷之影響，消防與救濟應該合而為一，政府應成立消防救濟總署（陳鵬仁，2009³¹）；媒體也指出作為應變颱風的主要單位消防署，並無法發揮統合各救災單位的任務，此外消防署層級過低，建議是否要仿效美國成立聯邦緊急應變管理總署的作法。

2. 法令規章層面

國軍在大規模災害中扮演重要的救災支援角色，亦屬安定民心之最大力量，然國軍受限於現有法令之限制，未能主動預置兵力因應防災救災之需求，建議法規增加規定授權主管機關因執行災害防救之兵力不足，得實施災害防救勤務召集，不受兵役法第 37 條之限制，以及增修法規授權國軍不待申請、不需層層報准之程序，主動派員協助，但應循指揮系統向上一級主官回報，以利國軍之整體調度以及後續之災害防救（劉孔中，2009）³²

推動國土計畫立法及建議國土復育條例合併立法，並制訂周延的過渡及配套條款；更多重視溝通、遷居後安頓照顧的方案；景觀綱要計畫、防災綱要計畫之內容及必要性可以再加考量；規劃權限宜集於中央，並賦予地方更多執行之能力；對於國土功能分區之原則，應提供更多明確說明（謝宇程，2009）³³。

3. 防救災科技面

建議強化防災體系，包含擬定規範，指導各相關部會首長與天災警戒時的因應作為；觀察災害發生時民間救災資訊流通的狀態，設計相應的資訊蒐集機制；就強大的資訊系統，蒐羅政府及民間救災人力及物資，並及時媒合；靈活運用緊急命令、救災準則，引導軍、警、消體系靈活支援救助民眾（謝宇程，2009）。

4. 政策執行工作

災後重建工作牽涉甚廣，學者詹火生、林昭禎（2009）參考九二一災後重建的相關作法，指出災後重建除需本著「政府與災民結合」、「政府主導、民間配合」、「重建資源必須整合」的三合精神外，也要同時尊重災民主體與社會對話機制的原則，並提出政府政策執行上的「六順」對策方針，包括有：成立「災區重建協調中心」、建立「災後重建委員會」、建構「災區志工服務團」、尊重災民主體性、政府在重建中應多扮演「增強者」的角色、行政作業應以「簡政便民」為原則。

5. 災後復原重建

³¹ 陳鵬仁，2009，面對災變政府應有的責任，國安（評）098-179 號，網址 <http://www.npf.org.tw/post/1/6380>，財團法人國家政策研究基金會，下載時間 2010/9/10

³² 劉孔中，2009，如何完善我國災害防救法制？憲政（評）098-129 號，網址 <http://www.npf.org.tw/post/1/6546>，財團法人國家政策研究基金會，下載時間 2010/09/10

³³ 謝宇程，2009，國土計畫法分析及立法建議，內政（評）098-154 號，網址 <http://www.npf.org.tw/post/1/6395>，財團法人國家政策研究基金會，下載時間 2010/09/05



有關災後重建工作的建議，有以社區重建方式安置災民、嚴格管制重建公共工程品質、嚴格限制山坡地開發、強力取締濫墾濫建（江清謙，2009）。在統籌分配善款與物資的建議模式上，則包括有協助地方政府進行災區需求調查、儘速規劃急難救助資源的輸送網絡、政府與民間充分合作、救災資源與人力投入等相關資訊務求透明化等（詹火生、林建成，2009）³⁴

從上述的建言面向，再檢視台灣防災救災法治規範及體系之缺失，包括救災指揮權責紊亂、氣象預報警示不足、災情通報系統失靈，高危險潛勢區未強制撤離、各級應變中心能力不堪負荷、國軍救災資源未能適時投入等問題，在八八風災後，政府深自檢討並修正災害防救法，以因應未來災害的挑戰。行政院於 2009 年 11 月 24 日向立法院提出「災害防救法部分條文修正草案」，今年（2010）7 月 12 日經立法院正式通過該修正案，本次災害防救法的修正要點包括：

1. 強化地方政府應負責地方災害防救事項。（修正條文第 4 條）
2. 整併中央災害防救會報及行政院災害防救委員會之組織及功能，行政院災害防救辦公室執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，並將消防署轉型為「災害防救署」。（修正條文第 7 條、第 16 條、第 17 條、第 21 條及第 44 條）
3. 直轄市、縣市、鄉鎮市災害防救辦公室執行各該地方災害防救會報事務。（修正條文第 9 條及第 11 條）
4. 增訂劃定防救災微波通訊傳輸障礙防止區域，及傳輸障礙之協商改善或以最小損失之方法使用建築物頂層架設電台機制，確保防救災微波通信之暢通（修正條文第 23 條）
5. 增訂國軍主動進行救災任務，及國防部得為災害防救之需要，運用應召之後備軍人支援災害防救（修正條文第 34 條）

從災害防救法修法的內容來看，針對此次八八風災政府應變不足之處，政府成立危機處理的專責單位「行政院災害防救辦公室」，並賦予正式的法源依據，將消防署更名改制為「災害防救署」，為補強國軍支援救災程序僵化遲鈍，平時防災缺乏演練等問題。新法修正也將災害防救納為國軍中心任務之一，可使國軍於重大災害發生時，國軍能不待申請，主動協助災害防救。

三、美台風災的應變比較

2005 年 8 月 29 日美國遭受颶風 Katrina 襲擊造成了美百年來空前的災難。而我國在去年（2009 年）的 Morakot 風災，也是我國五十年來的最大水患，這兩場天然的風災，不約而同喚醒我們對自然更加崇敬與畏懼的心，Katrina 是颶風等級最高也是史上最強大的超級颶風，Morakot 是夾帶雨量最龐大被 CNN 稱為「超級颱風」的歷史性強大颱風，美台兩國都各

³⁴ 詹火生、林建成，2009，如何完善災後急難救助的資源統籌與配置？，社會（評）098-062 號，網址 <http://www.npf.org.tw/post/1/6322>，財團法人國家政策研究基金會，下載時間 2010/09/01





自為風災付出慘痛的代價。

表 1：Katrina 颶風與 Morakot 颱風的受災規模比較

	莫拉克 (Morakot) 颱風	卡崔娜 (Katrina) 颶風
規模大小	中度颱風	5 級颶風
最大風速	13 級風 最大風速 150km/h	最高風速 280 km/h
暴風半徑	250 公里	200 公里
風災影響	48 小時累積降雨量超過 2300mm 創下台灣單日降雨量最高	洪峰最高 8.5 公尺 造成美國風災淹水面積最廣
歷史紀錄	台灣 50 年來最嚴重災情	美國近百年來最大自然災害
受創地區	全台計有 173 個鄉鎮	襲擊美國 5 大州
動員軍隊	國軍出動 53 萬 4,955 (人次)	出動 4 萬國民兵 7,000 名正規軍

資料來源：作者自行整理

Katrina 颶風與 Morakot 颱風無疑都對兩國政府的危機治理能力打上問！政府事前預防作為不足，危機應變失當、救災不力，都導致政府治理基礎受到民眾質疑與媒體撻伐，檢視前述段落美台兩國政府各自對 Katrina 與 Morakot 風災的處理，作者整理出兩國在危機應變當中有許多相同的地方，包括對受災地區居民的疏散，在美國 Katrina 事件中，有關何時需要下達撤離居民的命令，便引起廣泛的爭論，重災區紐奧良和路易斯安那州沒有及早因應颶風警報發布提前撤退，聯邦官員證實他們早在星期六就已發布颶風卡崔娜 (Katrina) 來臨前的撤退命令，而州政府卻遲至星期日才發布。據調查在登陸前的 56 小時氣象單位已作出足夠的警示，而路易斯安那州州長布蘭科 (Blanco) 夫人和紐奧良市長納金 (Nagin) 則將是將撤退命令延至登陸前 19 小時才發布，不但未及時命令人員的撤退，且對撤退是採非全面性的部份撤退，因而導致了颶風登陸後的重傷亡與損失；我國同樣是中央災害應變中心一再告知並催促地方政府對危險潛勢區民眾進行勸導疏散及強制撤離，惟部分縣政府災害應變中心僅將相關警示轉知鄉長及村長，未明確下達強制撤離指令，因此造成許多民眾受困如孤島般的山區，對撤離民眾的警示命令不作為顯有失當。

美台兩國政府對於災區交通與通訊的中斷，同樣表現的束手無力，無法及時獲得正確救災資訊，導致救災行動事倍功半或錯置資源的情事一再發生；在 Katrina 颶風與 Morakot 颱風所造成嚴重與大規模的受災面積下，美國州政府與台灣的地方政府都顯示出其傾全力也無法應對如此巨災，實需聯邦與中央政府加以馳援。國軍的救災角色不論是在哪一國家都很重要，但在 Katrina 風災與 Morakot 風災中，美台兩國軍隊的資源都未能適時投入，美國因採聯邦制，州政府擁有高度的自治權，聯邦政府未接到州長向總統請求國軍支援，總統不得貿然調動軍隊至該州救災，因此貽誤黃金救援時刻；我國則是國軍救災程序僵化，軍隊未接獲中央政府命令，無法主動救災等。美台兩國在 Katrina 颶風與 Morakot 颱風的應變上都有著



太多相似背影的錯誤，值得我們在危機應變上深自檢討與反省。

美台兩國在 Katrina 颶風與 Morakot 颱風上仍有不同之處是需注意的，例如美國在聯邦制下，救災指揮權是相對明確，由災害屬地的州政府所轄；我們台灣則是劃分三級的防災體制，在中央及地方三級指揮體系已整合不易，形成多頭馬車，權責不清，加以我國又以專業部會的業務權責為導向，將內政部、經濟部及農委會分別為風災、水災、土石流災害之中央災害防救業務主管機關。在三級防災體系中，中央及地方三級指揮體系已整合不易，在加上各專業機關，本位主義充斥，爭功諉過交相指責。

另一不同點則是美國氣象單位對 Katrina 颶風的路徑評估、雨量與風速規模等預報是相當精準，聯邦政府充分感受到颶風災害登陸後的可怕，惟各州政府輕忽警示導致嚴重災情；我國則是中央氣象局在氣象預報上，雨量預估值上修次數明顯過多，通報內容又與實際狀況有所落差，因此導致地方政府救災防災處理單位無法做出正確指揮決斷，民眾也因氣象資訊抽象，導致許多基層鄉鎮與地區民眾疏於防範。美台兩國政府的救災行動，不是未盡其力，只是沒有良好的規劃、整合、指揮與協調，當然力有未逮、未竟其功。

表 2：美台政府在 Katrina 颶風與 Morakot 颱風中危機應變之比較

	Katrina 颶風	Morakot 颱風
相同點	1. 地方政府太慢或未撤離民眾，導致民眾疏散不及 2. 災情通報系統損壞，受災資訊不明 3. 地方政府應變能力不堪負荷 4. 國軍救災資源未能適時投入 5. 地方政府間缺乏協調的聯合行動 6. 政府基礎救災方案的失靈 7. 政府對災難應變系統缺乏統一的管理	
相異點	1. 聯邦制，救災指揮權明確 2. 氣象預報警示明確	1. 三級防災體系，指揮權紊亂 2. 氣象預報警示不足

資料來源：作者自行整理



肆、區域危機治理組織模式之運作

一、區域性公共危機

在現代社會，隨著城市化和生活圈的形成，各種人類活類在區域內高度集聚與頻繁增加，因此當危機事件發生時，公共危機也越來越呈現跨地區性的特徵。在應對與處理這些跨地域、跨轄區、跨府際的公共危機上，我們更需要重視與加強地方政府間的合作。然而檢視我國地方政府間透過合作來共同處理公共危機，仍處於初步的規劃議題，而尚未進入實質的制度化行動。

我們回顧公共危機的特性，我們可以發現公共危機總是發生在一定的行政區劃和地理疆域內，因而公共危機往往首先表現的是一種區域性危機。此種區域性危機不論是自然或人為因素引發，在一定範圍內一定會引起該區域社會內其社會秩序、公共安全、人民財產、法律制度與人身安全的負面影響或侵害，造成社會輿論的重大關注與檢討，對社會人心形成一種恐慌效應。因此區域性公共危機除了具有突發性、破壞性與重大危害性等突發事件的共同特質外，還具有一些自身特徵包括有跨行政區域分佈、管轄權難以確定、超出應急方案、存在溢出效應和漣漪效應等，其說明如下（楊龍、鄭春勇，2010：185-186）：

（一） 跨行政區分佈

區域性公共危機的分佈有兩種型態：帶狀分佈與塊狀分佈。區域性公共危機的帶狀分佈往往是地方性危機的規則性與不規則性交織而成的，主要是受到自然條件和人類社會活動軌跡的影響。例如沿颱風路徑所形成的颱風洪澇災害帶，Katrina 與 Morakot 風災便是典型的帶狀性區域公共危機。塊狀性區域公共危機則分有兩種類型，一種是全國性危機的區域性體現，例如全國性金融危機的區域性體現；另一種則是地方性危機的擴散，例如重工業違法排放污水至河川造成的農作物重金屬物染等。

（二） 行政管轄權難以確定

區域性公共危機常常涉及到政府管轄層級、專業主管機關與屬地管轄權的多元權責問題。地方政府在其行政區內通常都享有其對危機事件處理的優先行動權，同時也對該轄區內的危機事件責無旁貸，但在跨行政區的公共危機上，行政區劃的限制也往往造成危機處理時行政協調上的困難，行政管轄權的歸屬往往也難以釐清，責任的劃分也存在困難，因此區域性危機事件，經常會錯過危機處理的最佳時機，導致事態的擴大和惡化，例如此次凡那比風災造成大高雄地區的淹水，高雄縣市之間對淹水問題的齟齬即可見一二。

（三） 超出地方政府的應急方案

為應對危機事件，我國在九二一地震後，2000年7月頒布實施「災害防救法」，建構全

國災害防救體系及應變機制。本法各災害防救單位之職責，以及災前、災時、災後等重要工作項目與運作，俱有明確規範。但是就區域性公共危機而言，現有的應急方案仍是不夠，各地方政府的應急方案往往是從本身行政區的角度出發，其所觀照的面向也是依其行政區的人力、物力、財力等資源來做規劃，較少宏觀性的考慮從毗鄰地區的銜接，整體生活圈的角度等，作一休戚與共的危機應變處置方案。使得一旦發生超出一個行政區或造成幾個行政區災害受損的範圍，地方政府即使啟動了危機處理的應變方案，也仍然會在危機處理中顯的捉襟見肘。因此，跨行政區的危機如能不待中央的協調下，地方政府彼此間已能主動彼此協調、合作與互相支援，那麼跨區域性的危機更能獲得快速的減災與得到有效的控制。

（四） 存在溢出效應

區域性公共危機發生後，地方正負可能會採取“搭便車”策略或互相推諉卸責。這是因為在區域公共危機的處理中存在著較明顯的溢出效應。一方面難以排除區域內某一地方政府對公共危機事件採取積極行動所產生的效應被其他地方政府共用的可能性；另一方面，應對區域性公共危機會產生成本分擔問題，在理性自利的地方政府角度來看，總是希望自己可以盡可能減少承擔危機處理的成本。因此跨區域問題的危機處理成本分攤常是區域間合作的現實考慮因素。

（五） 具有漣漪效應

區域性公共危機不同於單一地方性危機，其影響是深遠的，往往會導致一連串事件的發生，即具有所謂的漣漪效應。在 Katrina 與 Morakot 風災發生後，由於政府組織處理危機反應緩慢、救援不及，道路與通訊設備等沒有第一時間搶通，都引發了民眾對政府和軍隊的信任危機；再加上在野黨對執政當局的救災不力批評又引發了黨派鬥爭。這些災難所造成連鎖性的反應都曾影響台灣、美國的各自政局，因此區域性災難所形成的相關影響，常是形成一波又一波令人複雜難解的公共議題爭端。

面對上述區域性公共危機的共同特點，我們必須要在這些複雜的區域危機應變問題上，積極的去型塑地方政府間同舟共濟、休戚與共的夥伴關係。

二、突發管理系統的形塑

地方政府面對突如其來的洪水、地震、海嘯等大規模自然災害，除非能有效的管控危機，否則危機只會導致更嚴重的後果，而使政府作為難以有效因應。就危機的產生我們可知危機通常是源自於其應變計畫與準備未能有效結合，加上沒有事前的充分準備（earlier ill preparation）、困窘貧乏的治理（poor governance）、錯誤失落的管理（mismanagement）或是管理經營不善（maladministration.）（Farazmand 2007:149），因而使危機所造成的後果更加嚴重與無法承受。





有許多隨機發生的危機，不論先前是多麼的混亂、突然、非線性的高度複雜危機或是具有潛在未知的後果，這些危機都有一個主要的特徵，對於管理有一種迫切需求的感覺（sense of urgency demanded），這在古今中外的危機管理系統中皆然，然而我們所面對的明日世界是更為棘手與複雜的，其挑戰還更包括了“不可思議”（inconceivable）（Dror 2001）、“不能想像”（unthinkable）（Handy 1998）和“不可知”（unknowable）（Stacey 1992）的種種事件，在在都使得傳統的組織結構無法有效因應。

一般而言，危機來自於事件的連鎖反應，通常不但是不可預料（unpredicted）且又突如其來（unexpected），危機事件的開展是一動態的呈現過程，也許是長達一月或是一天，甚或短至一小時，幾分鐘，而這都將使生活或治理的例行性事務受到裂解，妨礙到現行已建立運作的制度，造成人們嚴重的憂鬱，危機所導致的動態過程既無法預料也難以完全預防。

藉由 Katrina 與 Morakot 事件，我們知道這對美台兩國都是一個遭受重大挫敗（grand failure）的危機管理，從中我們應習得更多的知識，瞭解如何的扭轉劣勢，進一步加以回應未來可能如此巨大的危機。著名危機管理學者 Farazmand（2007）提出面對危機與更複雜的險境，我們應有新的思考方式、新的思維和複雜的管理系統來精確的解析混亂與危機情境，開展出一種動態的（dynamics）、突發的（surprise）、能管理（manage）的系統，他稱之為“突發管理系統”（surprise management system）。

Farazmand（2007：151）指出突發管理系統是為因應在未來“快速全球化”（rapid globalization）、“高度變遷”（hyperchange）、“極度繁複”（hypercomplexity）與“未知世界”（unknowable world）所建立能生存的重要管理模式。依據危機所及時啟動建立的突發管理，不純然是管理日常行政與治理中的混亂，突發管理是要建立與發展一種去管理緊急治理的能力、去管理全球化後各種可能產生的危機，它所關注的不只是短期的利益，還包括長期我們地球上的策略議題。Farazmand（2007：157）進一步表示要建立突發管理必須植基於下列五項原則：

1. 它不同於日常與可預期的一般事件。
2. 具有延展性，其本質是在於恆久不變的變遷，高度的彈性與可調適性。
3. 其先決條件是突發、混亂、非線性與無法因果言證的行為。
4. 突發管理是追求多數人在日常治理以外的無邊界知識技能和態度。
5. 它需要由經過訓練而能自我約束的權力來支配無所窮盡的資源。

突發管理除了需遵循上述的原則外，尚須具有大量的資源以資運作，一方面資源的配置不受現有窠臼或程序所限制，但另一方面，其也必須有清楚明確的課責機制。突發管理在實務運作上，是在一重要關鍵時刻的權變作為，它需具備了全方面的聚焦能力、聰穎天資、多種語言與極佳的個人溝通技巧（full attention, talent, language, and communication as well as personality skills）；突發管理也需具備有充分之自治權與所需創造績效的相關職



權 (autonomy and authority in performance) (Farazmand 2007:158)，突發管理的權力在應付危機時雖將呈現廣大的控制幅度，但危機的應變必然是權力的合理擴張使用，且無法自外於民主機制的監督與節制。

突發管理的理論也整合了權威性 (authoritative)、協力性 (collaborative)、參與性 (participative) 以及適應性模式的品質 (adaptive models with a quality)，自我組織的流動性和高度彈性 (self-organizing fluidity and hyperflexibility)，突發管理是展現對於危機與緊急管理上具有無與倫比的能力 (Farazmand 2007:158)。

以新的管理模式進一步對 Katrina 與 Morakot 這樣大規模風災事件的研究是必要的，特別是預防再一次發生像 Katrina 與 Morakot 災害事件的重演。本文嘗試梳整出在一真實的災難應變中一個較不笨重而又有效的組織，而我們相信文內所提的一些加強項目是未來的發展趨勢，每個災難都不可能相同，經驗告訴我們不論在何種類型威脅下，我們要快速的對其採取多方觀照的準備、突發的管理，而非為迎合複雜的應變系統，而將災難置於僵化的計畫之中。

透過上述對區域性公共危機特質的描述，與突發式管理的型塑，對於北臺區域聯盟危機管理機制之建立，作者建議應朝向縱向指揮連結、橫向部門聯動、區域救災整合、各方資源參與與立體防災整備等方向努力。說明如下

1. **縱向指揮連結**：首先在縱向指揮連結方面，北臺各縣市首長應對區域危機事件授權災害主要屬地縣市首長指揮調度，並提供一切有用資源，供其進行防災、救災之工作；
2. **橫向部門聯動**：其次在橫向部門聯動方面，加強各縣市救災單位如消防、警政、環保等同業務主管間部門的相互瞭解與合作，例如定期舉辦跨縣市之研習會議與聯合防災演練；
3. **區域救災整合**：第三在區域救災整合上，則是打破以縣市救災資源為主的防災觀念，應以區域性救災資源的可及性、便利性與效能性為災害防救指揮調度的全觀性為之；
4. **各方資源參與**：第四在各方資源參與上，則是希冀透過公部門與私部門的防救災資源的資訊彙整、專業人力庫的建立與各項防救災工具的安置點，進行平時的資料檢索與登錄，建立強大防救災資料庫；
5. **立體防災整備**：在立體防救災整備上，北臺縣市應共同妥善運用彼此的防救災資源，互通有無，共同建立空中、地面、水上與網路的立體防災整備。

上述建立北臺危機管理機制努力的方向，需透過各區地方政府間建立共同的合作默契與夥伴關係，甚至是行政契約的結盟關係始可達成，作者建議在區域危機管理機制建立上可分短、中、長期之規劃進行逐步推展，說明如下：

1. **短期規劃**：北臺八縣市聯合救災演習常態化



首先在短期規劃上將 2008 年 12 月 17 日首次舉辦的北臺八縣市相互支援機制-「北臺八縣市聯合救災演習」常態化，建立一年一度的大型跨縣市聯合防災演習，要求北臺各縣市正副首長、消防救災等相關單位人員與鄉鎮市長等參與活動或觀摩，建立聯合救災之整體觀念與互助協力之默契。

2. 中期規劃：建立北臺防災論壇年會制

在北臺八縣市的相互支援機制運作與各自縣市的救災經驗上，應有許多值得分享與檢討的個案成果與行動計畫，邀集北臺相關防災救災人員與學者專家共同舉辦防災論壇等一系列的研習活動，透過北臺經驗與學者專家帶來的國外案例分享等，一同為區域防救災工作做到「止於至善」的最佳整備。

進入區域危機管理機制中期之後，可將北臺八縣市聯合救災演習安排於上半年度汛期之前，一方面強化夏秋自然災害高峰期的防災整備與演練，另一方面下半年度可在年終前進行北臺防災論壇年會，總結今年北臺各縣市與聯合防災的相關成果。

3. 長期規劃：建立北臺區域防災緊急救難辦公室

設立常態性區域防災緊急救難辦公室，面對區域危機可不待中央整合，即刻採取一切區域性的必要聯合行動，區域防災緊急救難辦公室專責指揮、處理與協調區域性災害之防災救災與復原工作，建議由各縣市首長每年輪值擔任辦公室主任，訓練各縣市首長衡盱區域性防災救災事務，未輪值之其餘縣市首長為巡迴監察員，監督防災緊急救難辦公室運作，輪值縣市之消防局長為辦公室執行長，承主任之命負責指揮、監督辦公室之運作，各縣市消防局長擔任執行委員，協助辦理區域性防災救災之規劃、演練與執行。北臺區域防災緊急救難辦公室的制度化，勢將有助於區域性危機事件的預防與處理。

在 Katrina 與 Morakot 事件中，我們知道區域性危機管理的執行充滿複雜性與不確定性，制度的相互倚賴性、政策的協調與學習是區域危機管理政策成功的重要指標，政府雖然是危機管理的重要結構之一，惟政府對環境不確定性產生的危機，仍有賴制度次級系統的產生以及透過參與發展夥伴關係，方能眾志成城解決新出現的危機議題與事件，我們期盼北臺危機管理機制得以不斷萌發、成長與茁壯，為北臺區域安全做出貢獻。



伍、結論

隨著社會的快速發展，政府面臨的風險層出不窮。地震、洪水、海嘯等自然災害、SARS、禽流感、恐怖襲擊、抗爭遊行、暴力衝突等突發性危機不斷發生。同時，由於科技的日新月異，政府與社會活動都面對了一些不確定性更高的新型區域性風險，而這些風險無一不對我們生命與財產構成嚴重威脅，對區域活動和發展形成了嚴峻挑戰。因此，各地方政府在領導區域性風險防範和應對危機方面承擔著不容推卻的責任。

我們的應變體制所面對的生態環境系統既然是動態的，危機管理的區域性整合發展因而也不會是一種靜態的觀念，且環境中蘊含極大的不確定性（uncertainty），不確定性的背景脈絡依分析主要包括三個部分，第一個部分是短期衝擊，例如天然災害、疫情爆發；第二部分是長期趨勢，例如人口變遷、能源消耗；第三部分則為季節性衝擊，包括氣候的變遷、市場價格變動、就業機會等。此三部分都呈現人與環境互動的複雜性以及其動態的面向，都將是我們地方政府所面對的主要挑戰。

另一方面，在組織的議程上，危機管理的應變與執行過程不是單一的直線性質，而是屬於多元組織系絡的分割性、非線性特質，沒有單一組織可以獨自面對危機、化解危難。任何政府的緊急應變計畫都需要在研究與準備上投注大規模成本，府際之間的合作（intergovernment cooperation）可以減低資訊收集的成本、動員資源並產生問題解決的具體方案，與教育研究機關合作，可以降低研究的成本，最佳化資訊的品質，爰此，本文提出北臺危機管理機制應努力共同面向：

1. 地方政府間應建立合作夥伴關係，藉由參與機制強化決策正當性，在防災、救災任務上進而有所分工與互補。
2. 中央與地方政府不要一味追求明確的權責歸屬，而是要創造雙贏的良性溝通機制，視解決危機為共同的任務。
3. 成立區域級統合救災的專責機構，並廣納民間團體與資源，在災害發生時統整一切官方與民間的所需資源。
4. 深化危機管理研究的學術能量，對各國與各種多變災害之應變加以探討分析，以做我國因應對策之研擬。

上述這些工作都是我們北臺區域未來需加以努力的方向。此外，大部分區域性危機問題性質複雜，所造成的經濟、環境、社會問題又相互倚賴，危機變遷、演化的影響具有高度不確定性，本文認為北臺組織的危機管理核心理念不僅在於降低威脅，也是在促成北臺行政部門提供更好的服務、資源的更有效利用及更佳計畫管理，另一方面也在防止貪瀆與浪費公帑，並鼓勵各種專業人才的合作溝通與互動創新，其北臺區域危機管理機制的永續行動正是追求行政機關的創新機會與達成公共安全的價值提升。





參考文獻

- 于樹偉，2006，「先進國家風險管理理念與架構」，《研考雙月刊》，第30卷第2期，頁12-24。
- 于鳳娟譯，Lerbinger Otto 著，2001 《危機管理》，台北：五南出版社。
- 于宗先，2006，「台灣永續發展的前途：風暴與陷阱」，《經濟前瞻》，頁22-26。
- 丘昌泰，2000，《災難管理學：地震篇》，台北：元照。
- 朱愛群，2002，《危機管理—解毒災難謎咒》，台北：五南。
- 林玉華，2008，「永續發展所需的制度改革—以歐盟治理改革為例」，《人文與社會學報》，第2卷第1期，頁35-65。
- 林文益等譯，W Timothy Coombs 著，2002，《危機管理與傳播》，台北：風雲。
- 邱志淳、楊俊煌，2010，「台灣災害管理機制之探討—莫拉克颱風事件為例」，2010兩岸公共治理論壇—《公共行政、災害防救與危機管理學術研討會》頁37-63。
- 汪慧芳，2007，「因應緊急災害之公部門訓練—美國911恐怖攻擊及卡翠娜暴風襲擊事件所引發之省思」，第44卷第1期，頁44-48。
- 孫本初，1996，「危機管理策略之探討」，《人事月刊》，第22卷第6期，頁17-29。
- 孫本初，2001，《公共管理》，頁337-353。
- 范玫芳，2007，「通往永續發展的另一條路：環境公民身份」，《公共行政學報》第24期，頁147-152。
- 紀駿傑，1998，「我們沒有共同的未來：西方主流環保關懷的政治經濟學」，《台灣社會研究季刊》，第31期，頁141-168。
- 章光明，吳秀光、鄧子正、洪文玲、張淵菘、詹立煒、鄭陽錫、陳敬華，2010，「災害防救中央與地方職能與角色之分析—以八八水災為例」，2010兩岸公共治理論壇—《公共行政、災害防救與危機管理學術研討會》，頁21-36。
- 郭實淪，2007，「永續概念—兩個主張的探討」，《環境教育研究》，第4卷第2期，頁59-77。
- 楊龍、鄭春勇，2010，「地方合作在區域性公共危機處理中的作用」，2010兩岸公共治理論壇—《公共行政、災害防救與危機管理學術研討會》，頁184-200。
- 詹中原，1993，「公共危機管理網絡之分析—以台灣921地震為例」第二屆《21世紀的公共管理：機遇與挑戰國際學術研討會》
- 詹中原，2004，《危機管理—理論架構》，台北：聯經出版社。
- 葉俊榮，2005，「轉型與發展：台灣21世紀議程—國家永續發展遠景與策略綱領」，《研考雙月刊》，第29卷第5期，頁6-18。
- 葉欣誠等，2006，「環境永續性指數之再檢討以台灣評分為例」，《都市與計劃》，第32卷第2期，頁111-141。
- 葉秀珍等，2007，「災害管理與其因應制度的探討」，《台灣社會福利學刊》，第6卷第1期，





頁 51-92。

熊光華、吳秀光、葉俊興，2010，「台灣災害防救體系變革之分析」，2010 兩岸公共治理論壇－《公共行政、災害防救與危機管理學術研討會》，頁 1-20。

盧建強，2006，「政府災害救援與軍隊動員—美國卡翠娜颶風與我國九二一地震之比較」，《國防雜誌》，第 21 卷第 3 期，頁 52-60。

翁興利，1996，《環境風險評估與管理之基礎性研究》，行政院國家科學委員會專題研究報告。

翁興利，2004，《政策規劃與行銷》，台北：華泰。

戴興盛，2007，「反思經濟誘因、自然保育與集體行動」，《環境教育研究》，第 5 卷第 1 期，頁 1-39。

廖洲棚、吳秀光，2007，「政府危機管理之協調行動模式：概念與模式建立」，《行政暨政策學報》，第 45 期，頁 35-72。

廖俊松，2004，「地方二十一世紀永續發展之策略」，《中國行政評論》，第 13 卷第 2 期，頁 183-212。

夏道維，2006，「美國卡翠娜颶風對危機管理的啟示：系統動力學的觀點」開南大學《全球化與公共治理國際學術研討會》

Amy K Donahue, Sean O' Keefe, 2007 "Universal Lessons from Unique Events: Perspectives from Columbia and Katrina" *Public Administration Review*, Vol.67, pp.77-81.

Ali Farazmand, 2007 "Learning from the Katrina Crisis: A Global and International Perspective with Implications for Future Crisis Management" *Public Administration Review*, Vol.67, pp.149-159.

Beverly A Cigler, 2007 "The Big Questions of Katrina and the 2005 great Flood of New Orleans" *Public Administration Review*, Vol.67, pp.64-76.

Coombs W. Timothy，林文益等譯，2002，《危機管理與傳播》，台北：風雲論壇。

Carafano, J. and Weitz, R. 2005. The Truth about FEMA: Analysis and Proposal, No. 1901, The Heritage Foundation. Washington, DC, December 7.

Camilla Stivers. 2007. "So Poor and So Black: Hurricane Katrina, Public Administration, and the Issue of race" *Public Administration Review*, Vol.67, pp.48-56.

Carole L Jurkiewicz, 2007 "Louisiana's Ethical Culture and Its Effect on the Administrative Failures Following Katrina" *Public Administration Review*, Vol.67, pp.57-63.

Daft, R.L. and Weick, K.E. 1984. "Toward a model of organizations as interpretation systems." *Academy of Management Review*, Vol. 9, pp. 284-95.

Davis, L.E. and Taylor, J.C., 1976. "Technology, organizations, and job structure", in Dubin, R. (Ed.), Handbook of Work, Organization and Society, ©Rand McNally, Chicago, IL.

David A McEntire, Christopher Fuller, Chad W Johnston, Richard Weber, 2002 "A Comparison of Disaster Paradigms: The Search for a Holistic Policy Guide" *Public Administration Review*, Vol.62, No.3, pp.267-281.



- Donald E Klingner, 2006 “Building Global Public Management Governance Capacity: The Road not Taken” *Public Administration Review*, Vol.66, No.5, pp.775-779.
- Donald P Moynihan, 2008 “Learning under Uncertainty: Networks in Crisis Management” *Public Administration Review*, Vol.68, No.2, pp.350-365.
- Ink Dwight., 2006. “An Analysis of the House Select Committee and White House Report on Hurricane Katrina.” *Public Administration Review*, Vol. 66, No.6, pp.800-807.
- Jackson, Michael., 2005. Statement before the House Committee on Armed Services, Subcommittee on Terrorism, Unconventional Threats, and Capabilities, November 9.
- John J Kiefer et al., 2006. “Incrementalism before the Storm: Network Performance for the Evacuation of New Orleans.” *Public Administration Review*, Vol.66, pp.122-130.
- James L GARNETT, Alexander Kouzmin, 2007 “Communicating throughout Katrina: Competing and Complementary Conceptual Lenses on Crisis Communication ” *Public Administration Review*, Vol.67, pp.171-188.
- Jeanne-Marie Col, 2007 “Managing Disasters: The Role of Local Government” *Public Administration Review*, Vol.67, pp.114-124.
- John C Morris, Elizabeth D Morris, 2007 “Reaching for the Philosopher’ s Stone: Contingent Coordination and the Military’ s Response to Hurricane Katrina” *Public Administration Review*, Vol.67, pp.94-106.
- John A Hird , 2008 “The Realities of Environmental Governance” *Public Administration Review*, Vol.68, pp.395-398.
- Kilmann, R., 1989, *Managing Beyond the Quick Fix: A Completely Integrated Program for Creating and Maintaining Organizational Success*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Lees, F. P., 1996. *Loss Prevention in the Process Industries*, 2nd edition, Butterworths. London, UK.
- Louise K Comfort, 2007 “Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control” *Public Administration Review*, Vol.67, pp.189-197.
- Menzel C Donald., 2006. “The Katrina Aftermath: A Failure of Federalism or Leadership” *Public Administration Review*, Vol. 66, No.6, pp.808-812.
- Mitroff I Ian.,1987. "Effective crisis management." *The academy of management Executive*, Vol. 1, No. 3, p.285.
- Mitroff, Ian I. & Christine M. Pearson., 1993.” From Crisis Prone to Crisis Prepared: a framework for crisis management.” *Journal of Management Executive*, Vol.7, No.1, pp.48-59.
- Mortlock Mick., 2006. “A Disaster Report Card.” *Public Manager*, Vol.35, No.1, pp26-29.
- Martha Derthick, 2007 “Where Federalism Didn’ t Fail” *Public Administration Review*, Vol.67, pp.36-47.
- Nudell, Mayer and Norman Antokol., 1989. *The Handbook for Effective Emergency and Crisis Management*. Lexington, Mass.: Lexington Books.



- Piotrowski Chris., 2006. "Hurricane Katrina and Organization Development: Part 1." *Organization Development Journal*, Vol.24, No.3, pp.10-19.
- Senge, P., 1990, *The Fifth Discipline: Strategies for Building a Learning Organization*, Doubleday, New York, NY.
- Schneider, S.K., 2001, *Flirting With Disaster: Public Management in Crisis Situations*, M.E. Sharpe, New York, NY.
- Smith F James., 2006. "Budgeting for Disasters: Part 1. Overview of the Problem." *Public Manager*, Vol.35, No.1, pp.11-19.
- Smith F James., 2006. "Budgeting for Disasters: Part 2. Solutions." *Public Manager*, Vol.35, No.2, pp.58-62.
- Sang Ok Choi, Bok-Tae Kim, 2007 "Power and Cognitive Accuracy in Local Emergency Management Networks" *Public Administration Review*, Vol.67, pp.198-209.
- Takeda and Helms M.Marilyn., 2006. "Bureaucracy, meet catastrophe-Analysis of Hurricane Katrina relief efforts and their implications for emergency response governance." *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 19, No. 4, pp. 397-411.
- Tomas M Koontz, Craig W Thomas., 2006 "What do we know and need to know about the environmental outcomes of collaborative management?" *Public Administration Review*, Vol.66, pp.111-121.
- Townsend, Frances Fragos., 2006. Letter to President George W. Bush, February 23. www.whitehouse.gov/reports/katrina-lessons-learned/letter.html .
- U.S. Government Accountability Office (GAO),, 1993. *Disaster Management: Improving the Nations Response to Catastrophic Disasters*. Washington DC: Government Printing Office. GAO/IRCED-93-186.
- U.S. Government Accountability Office (GAO),, 2006. Statement by Comptroller General David M. Walker on GAOs Preliminary Observations Regarding Preparedness and Response to Hurricanes Katrina and Rita, before the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricanes Katrina and Rita. February 1. Washington, DC: Government Printing Office. GAO-06-365R.
- William L Waugh Jr et al.,2006. "Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management." *Public Administration Review*, Vol.66, pp.131-140.
- Weber, M.,1958 in Gerth, H.H. and Wright Mills, C. Transl. (Eds), *From Max Weber: Essays in Sociology*, [Oxford University Press](http://www.oxforduniversitypress.com), New York, NY.
- Wheatley, M., 1992, *Leadership and the New Science: Learning about Organizations from an Orderly Universe*, Berret-Kohler Publishers, San Francisco, CA.
- White House., 2006. *The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*. Washington, DC: Executive Office of the President, www.whitehouse.gov/reports/Katrina-lessons-learned.pdf.



Wise R Charles, 2006. “Organizing for Homeland Security after Katrina: Is Adaptive Management What’ s Missing ?” *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 3, pp.302-318.



<子題三>

北臺土地徵收議題的困境與反思

發表人：政大公共行政學系 研究助理 許靜娟

評論人：政治大學地政系顏愛靜 教授





北臺土地徵收議題的困境與反思

許靜娟

政治大學公共行政學系 研究助理

摘要

高科技產業從 80 年代起，在政府的有意培養下，一向被視為國家經濟發展的驕傲與寄託。然而科學園區的開發，也帶來地價上漲、人口擁擠、環境污染等問題，科學園區「低耗能」、「低污染」的神話，也隨著污染事件的爆發與相關研究的累積揭露而逐漸被破解。

近來北臺灣數起農地徵收爭議，大多起於科學園區或科技園區，透過土地使用變更及土地徵收程序，將鄰近農業區、住宅區變更為科學園區、高科技產業用地，更引發科學園區與農業用地之爭。

本文透過文獻資料收集，首先耙梳北部科學園區及高科技產業發展過程中的環境爭議，指出北臺區域高科技發展背後的环境、社會成本；進而討論北臺區域數個園區土地使用規劃、取得過程中，與現行上位規劃之間的關係及矛盾之處，指出北臺高科技產業發展在土地與自然資源方面所造成的外部成本與環境代價。

關鍵字：土地徵收、區域計畫、高科技產業





壹、高科技產業的環境衝擊

1980 年代，台灣以美國加州矽谷為典範，籌設了新竹科學園區。此後，國內的科學園區快速成長。科學園區的設立，透過地理區位的據及產生產業空間上群聚，以及科技人才的網絡基礎，創造競爭優勢。

表 1：台灣三大科學園區概況

名稱	創設時間	佔地面積	主要產業
新竹科學園區	1980	1342 公頃	積體電路、光電、電腦週邊
台南科學園區	1995	1613 公頃	半導體、精密機械、光電
中部科學園區	2002	1663 公頃	光電、半導體以及精密機械產業

(資料來源：整理自行政院國科會)

台灣的科學園區與歐美先進國家的差異在於，兼具研發與量產兩大特性。也由於這樣的特性，製程中所引發的環境風險，也成為不得不面對的代價。成立最早的竹科起初並無環境爭議，直到 1997 年，中國時報記者陳權欣揭露竹科汙水處理廠偷排廢水至灌溉渠道隆恩圳、園區汙染設施長期不足，2000 至 2001 年則爆發竹科委託的廢棄物清理廠商昇利化工汙染高屏溪、放流水管流經的聖經書院，因放流水中含有機化合物導致身體不適、以及香山綠牡蠣事件等(朱柔若，2010)。卻在國家環保部門的合法等於無汙染的宣稱、學術研究的侷限和「難以論斷因果關係」的結論中不了了之。(陳慧敏，2001；杜文苓，2009)

高科技產業放流水水質，近年在相關環境風險爭議中愈受重視。例如光電業放流水「導電度」高會造成土壤鹽化、稻子難以結穗。中科后里基地瑞晶電子公司、桃園龍潭友達與華映光電廠所在的霄裡河流域，皆曾爆發排放水導電度不符合灌溉水標準之問題。

環境主管機關環保署，也承認現行法規對高科技製造業的汙水並無法有效規範，故曾委外進行「高科技產業廢水水質特行分析及管制標準探討計畫」，針對高科技產業製程中排放、衍生物質的管制進行探討³⁵。不過，面對許多未管制的物質或指標，在考慮廠商處理成本、技術、廠商用藥缺乏相關環境影響資料、以及規範執行之可行性，許多高科技放流水中常見的總有機碳 (TOC)、總有機毒物 (TTO)、重金屬、有機物、導電度與生物毒性、氮磷等，最後

³⁵ 包括陰離子、重金屬、兩性元素、生物毒性、有機物、總量指標等



多以不建議管制作為結論。環境標準的制定，在廠商經濟成本的考量下受到犧牲，環境土地的基本安全也難以受到保障。(杜文苓，2009；朱柔若，2010)

台灣的高科技產業，在國家資源的刻意傾注下，造就了它在全球化經濟中的高度優勢，但是這些經濟優勢的背後，卻暗示著環境治理上的限制：製程中使用多種新興化學物質，所引起的環境風險問題，常超越現行法令規範，輔以廠商運用商業機密為由，拒絕公開製程使用之化合物，在毒物資訊不清、健康風險未明的狀況下，相關環境爭議往往在不同利害關係人各執一詞中越演越烈。環境汙染事件也成為難以歸責的羅生門，「確切」科學證據的缺乏，以及「廠商成本」的考量，成為產官無以回應高科技風險的最佳擋箭牌。

近年，在中科三、四期的環評司法爭議，以及相關開發案的土地徵收議題的爭辯過程中，「綠色砂島」高科技、低汙染的神話，正逐漸被打破。民眾開始察覺，高科技產業並非真空於土地與環境脈絡之外，而是緊鄰田野、溪流之間，「創造就業與繁榮地方的背後，是土地被徵收、飲水與農地被汙染的疑慮」，晶圓、面板廠逐農地而設，汙染處理效能有限的製程廢水，也流入灌、排不分的渠道中，成為農民灌溉的來源³⁶。台灣高科技產業的環境與社會成本，前所未有地被國人看見、反省與討論。

³⁶呂國禎，2010/08/16，〈閒置工業區淹腳目 還要徵良田種面板中科爭議背後〉台灣國土規畫哪裡錯了？商業周刊 1186 期





貳、台灣農地的制度性弱勢

農地釋出作為支持工業發展用地，並非獨厚高科技產業，徐世榮(2007)指出早在1960年底訂定的「獎勵投資條例」³⁷中，就可以看出其政策方向。條文中明定，工業用地之取得「可由政府主動就公有土地或私有農地加以變更；或凡創辦工業或擴展原有工業經經濟部證明確有特殊需要者，得購買或租用編為工業用地區域以外之私有農地，變更為工業用地。」該條例雖經多次修定，但基本上維持上述便利興辦工業人取得所需之建廠用地的主軸。³⁸

根據毛育剛(2002)的研究，政府為了支持工業發展，在1995年訂定「農地釋出方案」以及農地變更使用原則，使得農地在農業政策中，從生產資源變成經濟發展的儲備用地，也使得農地轉移更加自由化。也就是說，釋出農地轉為工業用地，一直有著法令和政策的制度性支持。

但是，在農地釋出作為其它土地使用的實施過程，卻有許多實踐上的問題。根據賴宗裕(2005)的研究，農地釋出的幾個課題包括：

- (1) 供需區位不合：農地釋出方案中優先釋出的農業用地面積達八萬頃，但民間業者多半申請優良農業用地進行零星開發。
- (2) 僅控制農地釋出的量，未控制品質，諸如哪裡的農地、什麼樣的農地可以被釋出。
- (3) 土地使用變更名實不符：農地釋出後仍維持農業使用，要求原有稅賦優惠。
- (4) 管制體系中上位及執行法制不完整：現行土地變更審議制度中出農地變更使用管制體制不一，會因土地屬性相異，由都市計畫體系和非都市計畫體系予以規範，而這兩者的管制單位事權，又不統一。

表 2：都市及非都市計畫體系農地變更課題之差異

類別	審議機制	情形	課題
都市計畫	都市計畫委員會	變更門檻高，不易申請	有利可圖，易有利益試圖團體介入影響
非都市計畫	區域計畫委員會	符合法令之變更編定原則即可申請 10公頃以下不需區域計畫同意	趨向單筆土地零星變更

(資料來源：整理自賴宗裕，2005)

³⁷本條例已於1991年由行政院公告廢止





該研究也指出，農地釋出就體系面而言，國土規劃的上位法制及土地變更執行法治不完整；就執行層面而言，存在農地整地用地面積與區位，缺乏長期規劃、土地使用長期違規等現象。

從上述資料可以得知，由於國土規劃體系的紊亂，以及農業用地在土地政策中所處的邊緣位置，農地的釋出與變更，在釋出的決策以及釋出後的管理上，常有違規、名實不符的狀況。也有學者進一步指出，國家經濟發展著重於工業、科技業，重大建設凌駕一切，透過徵收私人土地的土地，以支持建設的模式，其實太過浮濫。在「土地徵收條例」中，政府對於何為「公益需要」擁有詮釋權，以經濟量化數據作為公共利益的衡量標準，忽視社會、環境衝擊，尤其在不斷釋出的農地中，不乏生產力高之優良農地。重大建設凌駕、土地徵收浮濫、審議制度缺漏、補償地價過低等問題，仍在實際審議經驗中不時發生。³⁹

面對台灣高科技產業發展與農業用地之間的衝突，也使得這使得體制的把關捍衛功能，受到嚴厲的考驗。有學者呼籲，根據農業發展條例第十條，「農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意。」而在區域計畫審議過程中，委員會也需要檢視該開發於國土利用是否「適當而合理」。土地規劃與管理，不應淪為虛無。⁴⁰

釋出農地以作為工業用地的政策背景，在高科技業者所提出的用地需求下，土地徵收，也成為執政者回應高科技業者用地需求的最快方式。以下就三個北臺近年高科技產業用地徵收的案例，討論北臺區域土地徵收議題的困境與反思

參、個案簡述：

一、苗栗大埔竹科竹南基地

苗栗大埔緊鄰竹科竹南基地，2004年即有新竹科學園區擴大徵收計畫，原徵收範圍為23公頃，2008年3月，都市計畫審議公開展覽期間，群創光電(今奇美電子)向縣府提出5000億元投資意向書，陳情將23公頃「園區事業專區」擴大至28公頃，同年4月，內政部都市計畫委員會第679次會議通過徵收。因計畫有重大改變，於5月份辦理第二次公開展覽。⁴¹由於變更後之範圍，近五公頃之民宅、農地被大量劃入，2008年6月，竹南大南埔自救會成立。

³⁹ 顏愛靜，2010/07/29，從區域計畫委員會審議經驗，反思國土保育與開發許可制的缺憾。台灣農村陣線 <http://www.todei.org/node/179>

⁴⁰ 廖本全，2009

⁴¹ 內政部都市計畫委員會第679次會議紀錄





表 3：苗栗縣大埔徵收事件大事紀

2004 年~2007 年	都市計畫原地原配 23 公頃。
2008 年 03 月	群創光電陳情增地 4.98 公頃。
2008 年 04 月 01 日	都委會 679 會議通過群創案。
2008 年 05 月	公告區段徵收。
2008 年 06 月 03 日	竹南大南埔自救會成立。
2008 年 08 月 26 日	都委會 689 會議劉縣長允諾「從優從寬」。
2009 年 11 月 10 日	都委會第 718 次會議(12/31 前交權狀)。
2010 年 04 月 15 日	拆屋期限。
2010 年 05 月	苗縣議會通過決議，縣府應以「重優重寬」條件與居民協調後才能啟動徵收程序。
2010 年 06 月 09 日	縣府動用警力與怪手破壞將收成的稻田。
2010 年 06 月 23 日	居民北上總統府與監察院陳情。
2010 年 06 月	怪手再度挖田，不論是否繳交權狀者皆然。
2010 年 06 月 30 日	居民北上政院與總統陳情，總統馬英九及縣長劉政鴻不願回應。
2010 年 7 月 17 日	大埔自救會夜宿凱道，抗議政府與財團合謀，強制圈收農地
2010 年 7 月 22 日	吳敦義、劉政鴻宣布在專用區劃設 5 公頃農業區，滿足自救會繼續農耕訴求。

(資料來源:公視新聞議題中心、本研究整理)





該案採區段徵收方式，補償方式有二：一為領取補償金，土地按照公告現值來徵收。第二種補償方式則為領取「抵價地」，一般的說法是參加配地，本案內政部核定發還抵價地比例為非農地重劃區 41%，農地重劃區 46%。此外，未來地主領回的土地並非位於原本的土地，而是在新規劃的住宅區抽籤取得。某些地主原本土地位於繁榮的大馬路旁，其他則為平坦的優良耕地，但是這些新規劃的住宅區位置偏僻，有些為三角形的畸零地、陡坡、變電廠、墳墓旁，區位不佳。⁴²

再者，金融海嘯後，奇美電子、群創光電、統寶光電，合併成新奇美電，由於南科土地仍有餘裕，8.5 代線另覓生產基地的需求不再。也使徵收的必要性受到質疑。苗栗縣政府則回應，事業專區開發，絕非「指定」供群創公司使用，依法仍要公開標售或招租⁴³。

大埔事件經網路媒體揭露後，引發全台對土地徵收議題的關注與反省，中央與地方政府也提出房屋保留、以地易地的解套方式⁴⁴，但具體作法尚不清楚。

二、苗栗灣寶後龍科技園區

位於苗栗縣後龍的科技園區開發案，開發面積近 362 公頃，苗栗縣政府 2007 年，將此案送行政院審查，2008 年底，縣政府發文表示要進行地上物清查，居民首次得知土地即將變為工業區。據苗栗縣工商發展處評估，後龍科技園區開發後將帶來 15000 個就業機會，園區除新招商外，也可輔導違規工廠進駐⁴⁵。

表 4：苗栗後龍灣寶開發案簡易大事紀

2008 年 11 月	苗栗縣府發文灣寶居民表示要進行地上物查估，居民首次得知被劃為特定農業區的良質土地將變更為工業區。
2008 年 12 月 13 日	營建署區委會第一次審查，農委會認為灣寶是農業高適宜區，原則不同意變更，決議退回專案小組審查，待大會確認。
2008 年 12 月	後龍科技園區開發案通過環評審查，居民於 12/30 日向監院發文陳情。
2009 年 03 月 09 日	環保署環評大會對後龍科技園區開發案進行確認，灣寶居民北上抗議，環委決議退回專案小組再審。

⁴²清大農村讀書會，2010/06/16，小地方新聞網 <http://www.dfun.com.tw/?p=27786>

⁴³陳梅英、李信宏，2010/07/13，大埔「徵」議／新奇美：竹南基地 需求不再迫切，自由時報

⁴⁴ 陳洛薇，2010/08/18，政院提以地易地，大埔考慮，聯合報

⁴⁵ 胡慕情，2009/06/18，膨風後龍科技園區計畫 區委會不審



2009 年 04 月 06 日	灣寶居民在苗栗縣後龍鎮公所針對縣府舉辦的政策說明會抗議，指出居民未收到任何開發說明通知
2009 年 04 月 10 日	環署舉辦研商會議，決議環評專案小組未來應就農地變更衝擊及居民溝通進行確認，也要求苗栗縣政府重新與居民協商。
2009 年 06 月 19 日	區委會大會將後龍案退回專案小組
2010 年 04 月 24、25 日	苗栗縣政府於灣寶里舉辦徵收說明會，未獲任何共識
2010 年 05 月 14 日	灣寶居民北上行政院陳情，要求中央勿介入後龍科技園區開發案審查
2010 年 06 月 04 日	營建署區委會再度審查後龍科技園區案，外聘專業學者一致認為區位不宜、應直接退案，卻因經濟部工業局介入而獲得再次審議機會

(資料來源:公視新聞議題中心)

園區預定地，屬於稻米及其他作物高適宜地區，並生產西瓜、有機地瓜等高經濟作物，交由主婦聯盟等有機產銷管道進行銷售，灣寶社區的西瓜更是聞名全國，已舉辦九年的西瓜節，為當地一年一度的盛會。

根據農業發展條例第 10 條，農業用地變更作非農業使用，應先徵得農業主管機關同意，農委會曾對本案表明不該變更為工業區⁴⁶。在內政部審查會上，亦有委員與列席學者指出，農地是非商品價值，當地具有的的文化、生物多樣性，價值可能被低估，當開發效益僅提及引進的產值、就業機會與稅收時，卻未評估所損失的農業價值。依據「非都市土地農業用地申請開發使用原則」規定：經辦竣農地重劃之農業用地，應以農業使用為原則，並應維護其良好農業生產環境及設施。當地未被建築使用土地包圍、灌排設施完整，且為農作高適宜地區，完全不符合申請開發使用原則⁴⁷。

此外，本案開發區位適宜性也極受質疑。苗栗縣內有高達兩千多公頃的未實際開發的閒置工業用地，後龍園區在「區位選址」上是否適當？苗栗縣政府表示，選址是基於交通便利，加上水電無虞，而且未來可以結合中科、竹科，成為西部科技走廊。後龍緊臨高速公路交流

⁴⁶ 公視新聞議題中心，土地徵收事件簿

⁴⁷ 朱淑娟，2009/06/18，漂流的灣寶西瓜，http://shuchuan7.blogspot.com/2009/06/blog-post_19.html

道與未來可能增設之高鐵苗栗站，成為「科技大老交通方便」的最佳選址，從竹科到後龍約 40 分鐘就可以到，委員卻質疑，本地未來究竟如何與中科、竹科形成產業鏈結⁴⁸。

在區委會的審查中，開發單位所提供的資料真實性，也受到委員質疑，苗栗縣府指當地農業使用率 16.4%，農委會的說法則為 60%。苗栗縣府指 80% 民眾贊成開發案，也受到委員質疑所謂的 80%，調查對象是否為土地關係人。又依農發條例第 3 條規定，「休耕農地應視為農業使用」，而且農民休耕是配合政策，相關資料中，若將強制休耕地計入廢耕地，可能失真。

基於上述種種爭議，在 2009 及 2010 年的兩次區域計畫審查會中，本案兩次被要求退回專案小組補件重審，目前尚未通過。

三、竹科宜蘭城南基地

宜蘭縣政府從 2003 年起，積極爭取竹科宜蘭城南基地的規劃，提報了頭城、中興、利澤工業區、城南基地等四處基地，作為國科會科學園區選址考量。其中城南基地，城南基地 70.63 公頃，四分之三為私有地，地主 200 多人，由於區位鄰近於縣府所在地，且未來周圍將大學院校環繞，區位十分良好故被納入。當地預計引進知識服務、數位創意、研發產業，預估投資 30 億元。該案於 2007 年 9 月通過環評，決議要求園區「不從事產品量產行為」。同年 11 月，於內政部區域計畫委員會通過非都市土地變更，2009 年 10 月動工⁴⁹。

表 5：竹科宜蘭城南基地開發簡易大記事

2004 年 3 月 17 日	國科會同意於宜蘭設至基地
2004 年 6 月 22 日	提報基地選址
2004 年 8 月 31 日	基地選定
2007 年 9 月	通過環境影響評估
2007 年 11 月	於內政部區委會通過土地變更
2009 年 10 月	動工

(資料來源:杜文苓、陳致中，2007、本研究整理)

⁴⁸ 朱淑娟，2010/06/04，「後龍科技園區」再審，委員一致認應駁回 中央介入讓縣府補件，<http://www.dfun.com.tw/?p=27545>

⁴⁹ 劉開元，2009/11/17，宜蘭把關嚴 環委痛批:頂著科技光環，從事不環保行為，聯合晚報；戴永華，2007/11/09，城南基地開發，中央有條件通過，聯合報。

關於城南基地的開發計畫與土地劃設過程，居民事前並不知情，除了鄉公所辦過一次問卷調查，詢問當地居民對科學園區的看法及意見外，之後就未有關科學園區開發案的資訊傳達給社區，在城南基地環評公開說明會上，整個會議進行的焦點在基地劃分範圍的爭議，民眾除了表達對徵收土地的不滿外，也抗議相關規劃過程未與民眾充分溝通。

徵收過程中也涉及補償地價爭議：居民以 2006 至 2007 年，臨近土地公告現值漲幅為 2 到 4 倍，城南基地漲幅卻不到 5%，抗議徵收地價不公，無法反應市價行情⁵⁰。

而上述「不從事量產行為」的環評結論，在環評大會有條件通過後兩年，宜蘭縣政府及竹科管理局以招商不順利為由，以提送環境差異分析的方式，要求變更環評結論，將原先「不從事量產行為」的結論，修正為「除通訊知識及數位創意產業外，不從事量產行為」。未來是否可能衍生出相關環境問題，也值得觀察。

肆、討論與反思

上述三個案中，地方政府在相關選址、徵收的執行過程皆扮演關鍵角色。若回到區域發展的視野，根據相關的區域計畫以及通盤檢討，指陳都市計畫工業區使用率偏低、已編定之工業區未能有效利用等問題，產生現有閒置土地使用浪費的同時，同時卻有許多良田及住宅正在被劃入徵收範圍的矛盾現象。

為了提供廠商優良的投資環境，台灣科學園區的開發，乃是先藉由作業基金舉債開發，再透由營運期間穩定收入償還借款⁵¹。根據立法院 99 年度的國科會預算書，科學園區作業基金至 98 年 3 月底借款總餘額為 1108.68 億，預計 105 年將達 1901.3 億。這樣的數字顯示，綠色矽島經濟奇蹟故事的另一面，是全民的負債。加上土地徵收所付出的社會、環境代價，造成前述的汙染疑慮和程序正義的爭議，「土地徵收條例」第三條中，所宣稱的公共利益，需要重新被檢視、反省。

根據經濟部工業局新公布的工業區使用狀況，目前仍在開發中的彰化濱海工業區、台南科技工業區與雲林離島新興區的閒置率逾兩成，其中雲林離島新興區一千多公頃的土地，並未利用，這些土地卻因為缺乏科學園區的種種優惠，無法受到廠商青睞，而必須另外徵收良田，進行新的開發。⁵²

尤其在 2009 年 4 月，營建署修正「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委託直轄市縣(市)政府辦理審查作業要點」，原先 10 公頃以下的限制，提高至 30 公頃以下非都市開發案，授權地方政府審核⁵³。地方政府在非都市土地使用變更作業中，被賦予更大的實權，但是

⁵⁰ 吳淑君，2007/09/20，城南基地地主 批政府奪產，聯合報

⁵¹ 新竹科學園區網頁 http://www.sipa.gov.tw/pda/06_view.jsp?dataserno=201009160002

⁵² 同註 3

⁵³ 非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點

在國土計畫法草案尚未通過、國土綜合開發計畫又缺乏法定地位時，落實到最真實的土地資源配置個案與決策議題中，在在顯示「地方自治」與「區域整合」的視野拉扯與困境。

面對這樣的議題與困境，「北臺區域推動發展委員會」和所屬的專業團隊，又能如何透過跨領域的思維，讓各縣市在進行相關決策權衡時，能夠和既有的區域計畫機制真正接軌，跳脫縣市格局的角度，從北臺整體區域規劃的土地使用、環境資源考量，重新思考高科技產業用地與農地的資源配置與取捨，是規劃者將面臨的重大挑戰與課題。





參考書目

- 朱柔若，2010，科學園區的經濟效益與環境負債：台灣個案探討。第二屆 STS 研討會。
- 陳慧敏，2001，解構竹科與高科技產業之環境神話。國立政治大學新聞研究所碩士論文。
- 杜文苓，2009，高科技產業的風險論辯。第一屆 STS 研討會。
- 毛育剛。2002。「台灣農地保護政策之演變」。土地問題研究季刊，1：4，頁 11-13。
- 賴宗裕，2005，農地釋出土地未來發展利用之研究。內政部營建署
- 徐世榮，2007，土壤污染及其整治策略之深思。地政學訊，2，頁 3
- 杜文苓、陳致中，2007，民眾參與公共決策的反思—以竹科宜蘭基地設置為例，台灣民主季刊，4:3，頁 33-62
- 廖本全，2009，吞食土地的野蠻遊戲。臺灣生態學會電子報，259



2-3

會議討論記錄

(第一場次)

■司儀：

在聽完三位發表人精彩的報告之後，我們要邀請三位評論的老師上台，針對論文的内容給予指教。我們先請彭光輝彭院長、李長晏李教授、楊子葆楊教授先行上台，另外也請三位發表人跟評論人一起上台參與討論。

■彭院長光輝：

剛剛我們連同學發表的論文，提到法令的規範與治理策略來論述區域合作的挑戰跟未來。所謂的法令，從他的報告當中了解所謂的法是指區域計劃法、地方制度法、還有包括國土規劃等法規；而令的部分，剛剛提到的包括國土計劃、區域計劃、都會區計劃及國土空間發展特別計劃等，這比較是屬於令的方面。那麼挑戰的方面，就剛剛報告也有提到一些問題出來，以及未來如何因應與期許。他的報告内容，我想除了法令部分以外，還可以提出幾點問題增加一些新的討論。

剛剛所談到的，通常是我們過去比較在談的，通常是比較單向合作的，像整治橋樑、限制橋樑等比較單向合作的，我們寄望能夠邁向比較雙向、區域性、或都會性，所謂一種的聯盟、論壇或平台，大概有這樣的趨勢。

而第二個趨勢是希望比較從過去的非正式、地方政府自主自發性的非正式合作走向正式的。在這種正式合作的部分之中，剛剛他提到的法令偏向區域計劃、國土計劃的部分滿高的。這些國土計劃等透過法令的相關規範，能夠賦予相關單位如區域推動委員會等等一些職權，由非正式走向正式，這是同學報告的第二個趨勢。

第三個趨勢是從非體制面走向一個體制面的過程，在體制面當中，應該建立一些依據與準則讓政府作為施政依循，這是他談到的第三個趨勢。

第四個趨勢是地方政府往往會靠關係、靠黨派搶奪資源，建議從這樣的結果走向一個比較公平、有計劃取得資源的途徑。而在治理策略的層面上，他把現況用一個比較完整的報告來呈現，譬如我們現在有北台、有中台、南台、雲嘉等等，我記得這當中有一個不錯的案例可以提，不過很可惜同學沒有提，就是台北契約，就是民92年時，台北興建垃圾焚化爐，92年到94年的計劃，那個計劃是還滿成功的，當時的基隆市市長是民進黨的，當時可以合作成功這部分其實放在這裡也是可以談的。

另外在結論當中，我們連同學提出兩個建議，一個是希望可以提升區域建設委員會的位階，能夠橫跨各部會。在同學寫論文時，往往都會提到位階、增加預算、增加人力，我想這也是其中之一，提高位階的部分。

而第二個建議是，希望能透過由下而上的方式去自行研擬區域合作的計劃，中央政府在這裡作為一個提供區域資源整合的角色。這些大概是同學今天報告的重點。

不過今天我作為評論人，也提出一些建議供大家參考。第一點是對於法令裡面的分析部分，報告中提及的四個法令，包括區域計劃法、地制法、國土法草案、國土空間發展策略空間等這幾個分析，是比較沒有的。實際上我們在進行合作的時候，其實大概比較偏規劃部分較多，包含像跟相關的主管機關協調，如交通等，其實這些也可以納進來談談。因為區域合作其實不是只有在規劃當中，實際上有共同方向，如教育學區、流域、變地等等，與公民相關的，這些似乎都可以再談談。

？

另外，關於法令的計劃，連同學剛開始說明區域計劃的可行性很高，之後又談到了國土計劃法，但是對於這兩者好像沒有再深一層的琢磨。既然我們連同學對於區域計劃有那麼多的期待，那麼對於我們國土計劃法條案中，好像是偏都會區規劃，那麼對於區域計劃好像沒什麼差別，都會區與區域計劃這兩者之間是不是有什麼關係假如這些能夠在報告中講解地更詳細一點，我想對於整個報告的體系會更完整。

那麼，另外連同學也提出來兩個建議，我對於這兩個建議也提出一點建議。第一個是提升區建會的位階，這個為接孩這個位階還必須橫跨各部會，事實上我從這個文中的大意來看，賦給區建會職權，可能比這個行政位階還來的強，我為什麼這樣說？記得幾年前，關於都市更新的議題也是有案例，當時將負責的機構行政位階提升到一定層級，對於跨部會的統合還不如直接給予其相當的權力。位階我想可能也是有一些影響，但直接的賦權可能在編列預算的能力、規劃評估的能力上，比較有直接決定力。

第二就是你提到由下而上的區域計劃，中央支援就好，這個好像跟你剛剛對區域計劃的期待概括了，所以我覺得你這個結論還可以再修，關鍵不在區域計劃能不能熱絡，而是地方政府對於區域計劃能不能產生一個共識，你地方政府要搞區域計劃，也要給出一個標竿，沒有標竿的話，我中央政府要怎樣來支援呢？如果從你的論述來說，區域計劃的執行可能在職權權力這部分比其他部分還來的重要。這是我給連同學一些建議，不過也很不容易，蒐集資料已經很豐富，這個可讀性很高，謝謝。

■司儀：下一位請李教授來評論。

■李教授長晏：主席、在座各位、還有同學們，很高興今天有這個機會來這裡參加這樣的學術與實踐並行的盛會，基本上我對於徐博士，這個研究生他以一個Power Point來呈現，比較不是一個完整的文章形式，不過能夠把那麼多的內容、關於一個長時間、歷史性、縱向的觀察來看台灣的區域計劃與發展，主要是集中在北台這一塊來看，將區域發展規劃中一些可能比較不能治理的因素提出來說明，這些不可治理的因素報告也滿多的，我歸納大概透過一個有利的分析，包含縱向的一些觀察，從這個簡報中的圖表呈現，可以看出報告人的企圖心，光看這個題目，大概也是要好幾本論文才能完成，這個相當不容易。

從主要講的內容來看，談的是北部的整個區域的走向與過程。在過程當中，提到有外在全球化的影響、內部制度面臨的挑戰、及社會的期許等，報告也提到所謂的客主機制對於區域計劃的規劃實施也相當重要的影響，機制的建立與公民的參與在報告當中也都有提出來。另外，我們常常聽到人家說，這個北台區域的建立是出自於某些因素、政治權力上不一樣時，會不會發生改變？也就是說要避免掉政治力的穿透，將北台區域透過建立一個法治化的機構，有沒有可能去避免掉權力的一個穿透。這成立的這個機構，跟當初所建立的區建會，有何原因的介入，功能變得有些不一樣，我想我提一些建議，給報告人參考一下。

首先，我們在談論這個議題的時候，先了解什麼叫做governmental？在翻譯上這個名詞界定也不是說得很準確，我們將它翻成治理性，那這個治理性到底指什麼？從涵義來看我們沒有辦法很清楚知道明確的界定，若從歐洲發展的體制制度來看，整個都市空間的治理政策的協調，從中央到地方其實是沒有辦法配合的，所以才導致區域治理、都市的區域空間要重構這樣一個的原因。在這樣情況之下，我想這裡你提到的文字，要更清楚地界定它，不然我們沒辦法容易去理解，很容易誤會掉。

第二個是所謂規劃的不可能與空間治理的可能，它的理論與對話，在報告當中，似乎是有嘗試要去作對話，但是在理論上面的對話，可能是比較少的。雖然有列出大概五項的特點，但如果依照討論的脈絡，其中提到一點是歷史制度的脈絡，可以用來觀察北台區域發展的空間是否有路徑依賴的趨勢？在這個時間點，路徑依賴是否有轉變的可能？我想這是在報告當中，可以再多加論述的地方，透過歷史脈絡來進行對話。

另外，關於國土空間的策略部分，為何講國土空間策略，而不講國土規劃呢？因為在土地空間的利用，根據不同的使用情形、自然人文聚落等條件，必須要以不同的策略來考量空間的利用，以利其適性的能力。目前政策走向是以空間適性為基準，並且要達到共生共榮的目標。在這裡可以建議徐同學，可以在如何與空間適性發展的規劃策略上多加論述，在空間的利用上，又如何可以依循既有的區域結構框架上進行而不會衝突。

另外，從過去的歷史脈絡來看，區域計劃都是依循政府政策、官僚、國外經驗等來規劃進行，很少從地方的實際需要來考量。所以現在進行的區域空間重構，你怎麼根據當地的自然人文環境來進行配合與對話。我想最後同學在報告的時候也有提及，不過再更多一點的論述對於理論與實踐的對話將有助於實際操作的成效。因為時間關係，我的評論大概就到這裡，謝謝。

■楊教授子葆：主席、各位同學，在三位發表人之中，第三位由我評論這一位林同學，是最年輕的。談關於全球變遷與區域整合這個部分，我看你的論文之後，包含我自己都覺得很重要，也很有趣，但要我評論的話，我覺得你還年輕，報告應該更大膽、更有野心一點，不要太拘泥於規矩，我就說我的看法。我覺得你抓到一個重點，用地理學或文化地理學，嚴格來說是左派的文化地理學的概念，論述全球變遷的壓力、時空收斂（壓縮）、區域整合的規劃，也談到城鎮的邊陲化。

我想利用文化地理學來解釋是很好的，但我的建議是不要太早下結論，遽下結論也不是我們對年輕人的期待。我希望當你們拿到一個理論，尤其是全球適用的理論，要先想想是否適合用於台灣？因為用在台灣可能都有陷阱，這個理論也許會跟台灣情況有所差異。時空收斂這個概念，字面上的涵義其實是有誤的，收斂是指物學、物理學或哲學的概念，是講一個發展的過程，而你這邊談到應該是指時空壓縮的概念，所以在名詞定義上就有問題了，使用要非常小心，所以我剛剛是講時空壓縮、而不願講收斂。

時空壓縮在台灣有很奇怪的現象，而你提到的一個對台灣有幫助的現象是增加多元差異的部分，我的理解是反過來看，多元差異、多元社會的發展不一定是時空壓縮所造成的結果，不要那麼快就下結論。但對於你多注意一個現象、多注意一個論辯與討論我覺得也是好的，對你的思緒與邏輯推演也會有一定的幫助。這是我給你的建議，用字小心，停留在思辨的部分多一點。

在推論的過程中，有些忽略其他外部的因素對於北台區域整合的影響，幾乎沒有提到，如長三角、珠三角整合對於北台的壓力，更不要說跟美國的關係、跟日本的關係，我覺得在這個基礎上再來談經濟、談觀光、談社會才會有意義。感覺你的報告好像把全球化的因素壓縮在區域裡面了，全球化所面臨的挑戰也是你在報告中比較忽略的一部分，這個全球與在地的關係，也就是說在全球化的過程中，如何將國外經驗移植本國進行在地化，在地化的特色變得非常重要，如何在全球化的壓力下凸顯出自己在地的特色？

而你在前面的論述全球化的面臨的問題，在結論又告訴我們全球化的整合對於經濟等的效益，其實是有些矛盾的，我想這是你對在地化以及思辨的過程中的用功不夠所導致的，結論不必下太快。多闡述一些在地化的特色與時空背景、在時空壓縮下所面臨的問題對於整個邏輯的推演將有一定助益。剛剛前面也有老師講，提升位階都不一定是萬靈丹，往往還有一些內外部因素考量。

對於研究生的訓練，是先培養自己思辨、看事情的角度、方法的能力，研究出來的東西不一定是正確答案，也許也找不到答案，但可貴的是過程中對於思辨能力的建立，以及邏輯的推演能力，這是最重要的，所以不用太早下結論，研究上可以多和兩位學長學習。我希望你們可以多一些熱情，多發掘一些不一樣的問題，從不同的角度處理問題，以及理論拿來套用在台灣要麼適合不適合，這其中的變數是什麼，這些都可以拿來思考與討論。這是我大概給報告人的一些建議，謝謝。

■司儀：我想根據大會規定，你們可以有一分鐘時間來回應。

■連同學振佑：非常謝謝老師在事前已非常詳細閱讀過我的論文，所以提出非常精闢的批評。坦白說我覺得讓我的論文還需要再紮實地修改，在論述的過程中可能有些隱晦，可能是在整理的過程中思考還沒太成熟，但我想把我整理出來的東西提出來參考。我是希望透過歷史的推演與事件整理建構出對於區域計劃發展的一個流變過程，也有整理到以前的一些資料，不過很可惜做出來的不多。我思考的是區域計劃或國土規劃的下一步怎麼進行，其實就像剛才老師說的建立一個標竿，怎麼建立？對於跨部會的統合機制我認為的確是很重要的，老師評論的這點我也非常同意，談到賦予實權的確對整合重構過程有絕對影響，但如果又特別提到賦予預算權等等，這又牽涉到一些細節，包含怎麼運作，拿國外的例子來比照？台灣的適用情形等等。各部會如何協調、機制運作是我可能比較想要再細追問的部分，那老師剛才也補充了很多相關建議，對我的思考幫助也很大，謝謝老師，謝謝。

■徐同學燕興：我盡量用一分鐘嘗試回應。第一件事情，我非常抱歉沒有用文章的形式來發表，真的要請大家見諒。但我花了很多時間在想、在思考區域計劃的未來，彰顯在PPT上，對於李老師的批評我也虛心接受。我覺得我很高興自己對於區域計劃已進行到策略、如何進行的部分，剛剛老師也談了很多，對於質的部分，如何推動？與區域空間的關係如何維持，在老師提出的一些理論想法之中，坦白說這些我並沒有想得很清楚，在思索這個規劃的理論脈絡中，一直到前一陣子學校修課才有了一些想法，讓我對於北台區域未來的發展脈絡的進行有一些思路，我一直關心這個問題，而這部分也是我當前最著手處理的部分，但路上將會碰到的困境又一直是我的痛處，還有待思考解決的辦法。

另外一點很重要的是，進行中遇到的困境，將會做了就會失敗，所以我寧願這種研討會多辦幾場來討論，集思廣益，直到討論出最有可能解決的辦法，也不願輕易就著手，民衆要是首次不領情，往後再推行政策時的被接受度就更小了。從過去的發展經驗來看，1950-60年代，包含像李國鼎等都想做這個區域計劃發展，可是都沒做成，讓我覺得研擬出最好的辦法再來實行，受到的成效才會最大，而阻力才會最小，謝謝大家。

林同學相伯：我很高興我碩一的時候就能接受到楊老師對我的建議與指教，在老師剛剛的建議中，包含求證過程中的確實，大膽假設小心求證的部分，多嘗試思考因果關係之中的可能性，那我想這些建議也可以讓其他人作為自身研究過程的參考，像台下很多是三大四的學生，那我就私自也把老師的建議轉讓給其他人一同分享。我希望在我未來的研究生活還能繼續往這方面進行更細部的探討，也會將楊老師的建議放在心裡，小心地求證與找答案，懷著戒慎恐懼的心，大膽找問題與找答案和小心求證這部分，可能是一種掙扎吧，那這方面可能和同學老師多討論是可以幫助突破困境的方式吧，謝謝大家。

■司儀：接下來開放五分鐘讓現場人員提問。

■台下同學：剛剛有一位同學提到瑞芳到板橋的空間距離，所造成一個行政資源的浪費，那我知道一個例子，南非的幅員比我們還要廣大，但是它行政、立法、司法設了三個總督，那我們台灣有沒有可能仿照這樣的模式來促進區域發展呢？

■丁局長育群：我來回應這位同學好了，這個提問很好，將區域發展涉及到的行政、立法、司法問題統歸到中央的同一層級協調處理，台灣的情形目前在於統整的機構與土地利用規劃的過程，有一些在地的歷史因素所左右，國外模式可以拿來比照參考，但是實際上的區域規劃還是要考量到現實的台灣因素，以及空間重劃利用的適用性等，還有地方政府的資源與預算分配，這些是中央可能無法單獨決定部分，各相關部會的權力介入，特別是在地方政府仍握有一些行政決定權的條件之下必須被納入考量的部分。

■台下同學：剛剛提到的區域計劃部分，是各自發展還是將兩個或多個區域計劃合併共同發展會比較好？在資源的取得與各部會協調上；另外一個是公民參與的部分，是不是從地方基層開始推廣、宣傳會來得更有效？例如透過地方或中央民代的帶動？

■徐同學燕興：回應這位同學的問題，併購發展或許不一定是好事，其中仍牽涉到利益與主導權等等問題；而分權讓地方各自進行發展也不見得是壞事，所以我還是主張以溝通、對話的方式來找尋一個雙方都好的發展進程，而對話也回應你的第二個問題，不斷與民衆溝通讓他們了解區域計劃的目的與好處，讓他們了解後也能主動來投入參與與支持，我想這也是最好的方式之一。

■彭院長光輝：回應一下同學的問題，可行的方式有很多，到底要用契約的方式、區域發展的方式、還是仿聯邦管理的制度、協會的運作等，合併的方式有很多，但要找尋一個適合台灣國情的才是最好的，這必須要相關機構、學者人員不斷討論研議出一套機制，或許才能進行概念上的運用。

■文化社福所李同學：假設在公民社會之下，公民參與是熱絡的前提，如何將社會福利、經濟發展、國土復育與環境評管這些考量，透過徐同學剛剛報告的理論脈絡來整合？

■徐同學燕興：回應李同學的問題，我覺得最重要的是時間拉長的問題，這是一個需要長時間在做的機制，公民社會的參與也必須仰賴長時間的配合與孕育。如同剛剛李老師所談到的，機構的統合能力也是一大關鍵，社會福利、經濟發展、國土規劃等等都需要仰賴一個具有強大執行力的機構來進行配套措施與管理，我想在這些因素介入之下，理論對於這些才有意義。

■彭院長光輝：今天很高興能夠在這裡討論區域計劃的實施與未來，透過三位發表人與三位評論人的互動，讓我們對於這個議題有更深一層的了解，討論也很熱烈，希望將來也能多辦幾場這樣的會議，大家集思廣益，對於我們所生活的環境有更多的關懷。今天很謝謝大家熱情的參與與蒞臨，謝謝各位。

（第一場次結束）

(第二場次 北臺區域合作的關鍵議題)

■洪教授鴻智：好，那個主持人，還有發表人，在座各位的女士先生大家午安，好，那我只有三分鐘，所以我只能長話短說。那首先非常感謝主辦單位能夠給我這個機會，來跟志豪，來有些觀點我們或許可以溝通。

我覺得這個文章非常重要，就是說他事實上顯出台灣在防救災，特別是體系這一塊，有一些我覺得滿值得去溝通的一些觀念。藉這個機會，我先不敢說評論，只是說希望有一些觀念，或許可以做一下互動。我覺得這個，對於後續，特別在防災或是救災體系這一塊應該是我覺得是非常有意義。

那現在就是我們的那個，這篇文章我覺得有非常重要貢獻，第一個貢獻就是說這篇文章提出一個概念就是叫做危機管理，或是災害管理這樣的概念。然後這樣的概念我想在整個防救災的體系當中我覺得很重要。

特別是在今年災害防治法修法之後，修法之後，事實上我們都覺得國內一些防治災體系問題好像解決了，但是你可以注意看那個條文，其實只是動了一些小手術，對於現況其實很大的妥協。

那這篇文章我覺得對災害防治法所修改的一些東西，我想大家都不會滿意。這篇文章他觸及對於我們現在防救災停在現在的現有窠臼，那這篇文章點出，我們可以透過一些像區域的合作，或者一些橫向整合，這樣的方式或許可以突破現在防救災的一些僵局。所以我覺得在整個體制建立上，我想是他是非常有幫助的。

另外一個，這我覺得很大的貢獻他從美國Katrina，國內的莫拉克風災一些談起，然後去提出我們現在對於災害管理防治的模式。

我想，就是國內做這個其實不多，像我們，或是很多人，大概都從一些技術，或是比較工程的角度看這個問題，那這篇文章是從一些治理，或者管理，或是比較軟性角度去談這個課題。我想這樣的談角度是我想對整個災害防救非常有意義的。

我現在有幾個觀念希望可以拋出來跟各位做一下溝通，或是有一些互動。

第一，我們在這篇文章一直強調就是叫危機管理，那危機管理這樣的詞，在災害防救裡面的人，他也覺得說災害他是個危機，災害管理這個詞興起1970年代日本，災害他真的是一個突發事件，突然來一個颱風，突然來一個地震，突然來一個怎麼樣大型災害。可是，這樣的事情，你就發現如果把事情這樣想，你會非常危險，因為你會覺得說，如果這樣子的話，這是突然發生，可能二十年，三十年，可能十年才發生一次大事件，所以我可能把所謂的應變做好就好。

反正災害來了，我只要兵來將擋，水來土淹，那其他事情都不care，所以很容易把導向應變型救災。

可是我們從Katrina，或者是莫拉克災害的反省，其實你可以發現事情沒那麼簡單。也就是說一個災害來會造成你的災害的大，小，或是他災害特性，其實

跟你這個地方天然的條件是有關係的，比如說，像Katrina最大風景牛奶湖那個地方，牛奶湖你知道他那個地方不能根本就不會住人，他是在海平面底下，他本來區域條件就很差，所以他今天災害來時，當然會引發很多的災難。所以你事前的一些檢項沒有做的好，你光做應變，其實效果是有限的。

然後你可以發現就是說呢，像是莫拉克風災，當時我們可能是那個地方做得不好，所以應變救災，雖然我們當時有點瑕疵，可是他很多問題是很全面的事情。這是這兩個災害目前在重建其實都面對很大的課題。

那個災害其實不會只有危機管理這樣的事情。他事實上是個綜合性的觀念，從事前的檢災應變到事後重建，其實他是一個很整體的，那從這樣的角度來看，我們都知道，如果我們要建立一個管理的整系，或機制，或是政府的架構，我們應該怎麼進行。

那這樣的事情，我想可能是這篇文章我們值得去討論的。

另一個，我覺得提出一個觀念，我覺得非常有意思，叫是突發管理系統，突發管理系統這個機制其實主要來自於保險，因為保險他們是最重要管理一個突發事件，比如說一個巨災來，或者是在管理學界，現在很流行一個觀念叫黑天鵝，黑天鵝他是很少出現。所以這個時後要有一套危機管理或是風險管理的機制。

那這個機制，隱含把災害設成一少數偶發事件，那這樣的機制我想，可能在我們的災害機制要去省思，如果把他這樣看的話，可能會有一些課題。

回來反思，我們如果把一個災害的管理視為一個整體的機制。在北臺他的意義是什麼。因為北台是一個單位，我們把他整理跨 8 縣市，相關地方，這樣的機制要怎麼建立，是政府去做一個平台，還是某個功能的整合，比如說水災的整合，整確的整合，支援工程的整合，到底是一個常設的，還是功能性的，還是平台性的，那這個或許在這篇文章後面是可以去仔細思考這件事情。那這個我想志豪如果能夠想出來，對北臺事實上是有非常大貢獻。這大概是我想說的概念。

最後，我想這文章有些小小建議，在表二，把Katrina跟莫拉克一些比較，這個比較我覺得可能要斟酌一下我舉個小例子，比如表列出說Katrina的氣象報告一直比我們準一點。其實我跟你們講沒有。為什麼，我舉個例子，我是跟據美國一直在痛批這個事情，當時Katrina颶風，我們這邊颶風他們叫颶風，那個當時路預測跟實際登陸差一百英哩，一百英哩大概一百六十公里，意思就是說你如果投棒球的話，你本來要投到捕手位置，但他投到左外野，捕手準備再好，他投到左外野，一樣會有問題。那個左外野會。所以這個隱含就是說，你很多課題其實美國跟台灣是類似的，只是說不同政治文化背景會產生一些課題。

所以那個表可以再思考一下，我的意思不是說表整理的不好，其實很多課題要認真去思考。以上大概一些基本概念的溝通，謝謝。

■顏教授愛靜：謝謝各位，不好意思我是政治大學的顏愛靜。

我想接下來我來對於靜娟的這篇文章有一些這個建議，那當然因為剛靜娟這篇文章基本上，其實他的標題是涉及到北台地區的土地徵收的困境跟反思，但是我們可以看出來，似乎好像在裡面談的比較多的是高科技產業的環境衝擊。

那麼反而對於那個土地徵收這部份好像談得比較少，所以我是覺得說，這篇的重點將來如果還要放在土地徵收的話呢，那可能土地徵收的層面就必須要去好好的思考。加上他這裡面也打破對高科技一些神話，比方說沒有汙染，創造高價值。

這個部份呢，其實值得我們去深思。但是在這裡面呢，我們也發現，其實剛剛那個靜娟主要要談的好像是把這個土地徵收跟高科技產業做了很快的一個連結。

可是我們要了解，其實高科技產業的那個發展其實是要透過規劃，那麼以及執行。那麼土地徵收不過是取得的一個手段，只是說我們台灣用得實在是太過於浮濫了。

那麼首先在大埔事件裡面，當然有特別提到徵收的必要性，可是事實上我身為土地徵收委員會的委員的一員，其實我要很慚愧的跟各位講，我們在整個一個徵審會的進行當中，其實對於土地徵收的必要性這個地方，我們並沒辦法去著墨多少。為什麼呢？因為我們的土地徵收條列裡面就講得很清楚，當你辦理這個什麼交通事業，公共事業，甚至於我們現在要辦那個文化園區，或是學校等等你都可以用土地徵收的手段，當然還有一項是其他，其他就是從我們那麼促產條例以及最近新修訂的所謂產創條例的規範裡面來的，也就是說今天要興辦工業區你也可以用土地徵收的手段。

所以這樣一來的話，變成說為了要興辦工業區，我就有這個徵收的一個必要性，那他本身就有這個公益性。

但事實上呢，這裡面當然我們還可以再去討論的，到底是農業就比工業他的這個產值創造的更多，那麼就表示說工業更有價值嗎？其實這部份還值得深思。

等一下到灣寶的時候我們再來談。

其實我們可以看到，特別談到有關於苗栗在談大埔徵收農地的時候，我不見得

是指定給這個單位使用，可是剛剛我們也有聽到，剛剛特別提到地價徵收，徵收的時候地價補償金是偏低的，那麼我們也就是說，從這個事情，

為什麼偏低，我可以簡單的跟各位講一下，因為我們現在事實上在土地徵收的時候，當然按公告現值，那公告現值他的評估是按區段定價，根本不是按區位特殊性做考量，其實是管你是不是大馬路旁邊的，一律都按照區段定價來評估。

所以其實是這中間有相當的不合理性。而且呢我們可以看出這整個事件好像有這樣的情形，政府用比較低的價錢來徵收，最後他說，他還告訴社會大眾說，我還可以用標售的方式，或是標租的方式。那事實上，從這裡看起來的話，好像有點低價買進高價賣出，似乎在這個上面其實是有相當大的問題。

苗栗後龍科技的這裡面一個區位選址，其實這也是我們剛講灣寶那個地方，當初在區委會審的時候，我們都相當質疑區位事宜性。

各位都曉得，農業多功能，現在在歐洲是非常流行的概念，也就是說在農業生產過程當中，除了會創造糧食所需要的商品價值以外，其實還有所謂的文化地景，水源，清潔空氣，還有社會結構的凝聚性等等，很多其他所謂非商品的價值。

當時在審議時，我就說，其實你這邊所謂的非商品性的多功能價值你根本沒有估出來，所以認為說一公頃一年只有兩萬八的價值，對於一般農民來講是一件非常不公平的事情，更何況那個地方根本就是曾經農委會辦過農地重劃的優良農地地區。所以你在區位選擇上也是很奇怪的。

然後呢，剛靜娟也有特別提到的，我們如果從整個北台灣區域治理的觀點來看的話，那我們北臺地區所謂高科技工業園區，根本就面積已經夠大了，還有很多地方根本就還沒有開發，所以呢到底他的徵收有必要性嗎？其實是值得懷疑的。

這個部份呢，其實值得我們去深思。但是在這裡面呢，我們也發現，其實剛剛那個靜娟主要要談的好像是把這個土地徵收跟高科技產業做了很快的一個連結。

可是我們要了解，其實高科技產業的那個發展其實是要透過規劃，那麼以及執行。那麼土地徵收不過是取得的一個手段，只是說我們台灣用得實在是太過於浮濫了。

那麼首先在大埔事件裡面，當然有特別提到徵收的必要性，可是事實上我身為土地徵收委員會的委員的一員，其實我要很慚愧的跟各位講，我們在整個一個徵審會的進行當中，其實對於土地徵收的必要性這個地方，我們並沒辦法去著墨多少。為什麼呢？因為我們的土地徵收條列裡面就講得很清楚，當你辦理這個什麼交通事業，公共事業，甚至於我們現在要辦那個文化園區，或是學校等等你都可以用土地徵收的手段，當然還有一項是其他，其他就是從我們那麼促產條例以及最近新修訂的所謂產創條例的規範裡面來的，也就是說今天要興辦工業區你也可以用土地徵收的手段。

所以這樣一來的話，變成說為了要興辦工業區，我就有這個徵收的一個必要性，那他本身就有這個公益性。

但事實上呢，這裡面當然我們還可以再去討論的，到底是農業就比工業他的這個產值創造的更多，那麼就表示說工業更有價值嗎？其實這部份還值得深思。

等一下到灣寶的時候我們再來談。

其實我們可以看到，特別談到有關於苗栗在談大埔徵收農地的時候，我不見得

是指定給這個單位使用，可是剛剛我們也有聽到，剛剛特別提到地價徵收，徵收的時候地價補償金是偏低的，那麼我們也就是說，從這個事情，

為什麼偏低，我可以簡單的跟各位講一下，因為我們現在事實上在土地徵收的時候，當然按公告現值，那公告現值他的評估是按區段定價，根本不是按區位特殊性做考量，其實是管你是不是大馬路旁邊的，一律都按照區段定價來評估。

所以其實是這中間有相當的不合理性。而且呢我們可以看出這整個事件好像有這樣的情形，政府用比較低的價錢來徵收，最後他說，他還告訴社會大眾說，我還是可以用標售的方式，或是標租的方式。那事實上，從這裡看起來的話，好像有點低價買進高價賣出，似乎在這個上面其實是有相當大的問題。

苗栗後龍科技的這裡面一個區位選址，其實這也是我們剛講灣寶那個地方，當初在區委會審的時候，我們都相當質疑區位事宜性。

各位都曉得，農業多功能，現在在歐洲是非常流行的概念，也就是說在農業生產過程當中，除了會創造糧食所需要的商品價值以外，其實還有所謂的文化地景，水源，清潔空氣，還有社會結構的凝聚性等等，很多其他所謂非商品的價值。

當時在審議時，我就說，其實你這邊所謂的非商品性的多功能價值你根本沒有估出來，所以認為說一公頃一年只有兩萬八的價值，對於一般農民來講是一件非常不公平的事情，更何況那個地方根本就是曾經農委會辦過農地重劃的優良農地地區。所以你在區位選擇上也是很奇怪的。

然後呢，剛靜娟也有特別提到的，我們如果從整個北台灣區域治理的觀點來看的話，那我們北臺地區所謂高科技工業園區，根本就面積已經夠大了，還有很多地方根本就還沒有開發，所以呢到底他的徵收有必要性嗎？其實是值得懷疑的。

另外呢，我是覺得這樣子，因為如果說我們靜娟她要繼續的把土地徵收這個議題再好好的著墨的話，那麼首先有關於土地徵收的必要性，公益性這部份，可能就好好去思考一下，那怎麼樣加到這裡面去探討。那另外呢，其實我跟各位說明一下，那個剛剛我們說到的好幾個案子，那都是像那個非都市土地開發審議的時候，根據開發計畫法15條之二，就這五個條件，再加以審議，那其實未來從北臺這個地方，整體性去思考的話其實，國土利用是合理的，光是這一點就要整體情去思考。

像我剛提到的，我們真的要那麼多的科學園區嗎？我們真的科技園區是缺少嗎？其實我們看到很多案例，來申請科學園區，科技園區，旁邊就有就有很多空置的工業區，所以就整體條件來看的話，我覺得縣市長等等都應該好好思考這個問題

那麼當然拉，環境保護的議題，成長管理也應該好好去考慮。

最後這裡面提到三個案例，跟我們土地徵收的之間的關連性等等，可能對於涉及法令的問題呢，將來如果說題目不修改的話，也可以在這方面多多去著墨。以上建議就請大家來參考。

最後如果最後可以提到一些解決方案或者是政策建議，剛剛也有老師提到說，年輕人多爆發一些火力最後也有多一點批判性的東西會更好。

以上各點就教於各位。

■裴教授晉國：主持人，丁局長，各位老師，還有在座值得尊敬的各位好朋友，可能很多已經都是從一點半坐到現在，我的部份是針對陳麗芬陳老師做簡單回應。

其實今天如果聽了六場次的報告，一定會覺得收獲很大，因為後面的場次，就是有故事性的呢，有兩個主要的，一個就是我們靜娟所提到土地徵收的部份，還有一個是Katrina風災跟台灣莫拉克。這兩個都是因為大故事所串連出來的論文，沒有特別故事的發表人，也都特別提了故事，所以故事很重要，那也提供給在座如果是同學，也可以參考一下，就是未來其實在論文寫作上，可能有故事可以讓大家都更清楚你的動機。

那麼此外，陳麗芬老師的這篇論文，我要特別補充就是我們在身心障礙者權利發展過程當中，剛開始殘障這種所謂譬古式或者是一種比較鄙視性，更悲慘的是他是從天譴論的概念出發，天譴論觀點，甚至禍及他的父母親，說做壞事所以生小孩會怎麼樣，那麼到現在逐漸已經落實到基本人權的確立，我想是我們非常大的進步。那麼就論文本身而言，因為我過去也跟陳老師合作過其他的論文，特別就是針對於北臺為例，一個區域發展合作模式的探討，所以今天這篇文章，其實是為什麼我們後面這三篇文章跟前面不一樣，就是因為我們覺得有一些特殊性的，議題式的，我們就留在後面，那如果比較屬於形而上的，我們在第一場次報告，所以第二場次部份，也許就是剛剛特別就是楊子葆老師所提到的，我們有很多功能取向，相關主管機關就相關議題來提出我們的看法部份，所以我覺得這題目可以斟酌為，功能合作模式，或是合作的模式的一個探討。那麼在這樣的一個主題之下，我覺得論文寫得滿好的，尤其是比較了非常多的縣市，各種不用的一些規範，也讓我們了解到復康巴士不是一國兩治，北臺就多治的，在這麼多治的狀況下，有沒有回應到原來民衆的需求，尤其是使用者的需求，我覺得這個部份也許可以再加強。

第二個就是在北臺八縣市這樣的一個合作模式裡面呢，我們特別留意到裡面的一些跨區域的需求，這種跨區域需求也是陳老師在最後有報告到的。就是我們大概可以區分為小區域，中區域，跟城區域的服務。那麼小區域看起來在復康巴士的需求上比較密切，因為可能比較不容易說宜蘭的身心障礙者想要到苗栗去做就醫跟復建的需求。跨了這麼大的區域的模式，也許在復康巴士裡面我們比較看不到。所以如何再去突顯出小區域裡面的跨區域需求，或者是中區域的跨區域需求可能是可以再加強的部份。

那麼第三點，各縣市管理原則非常複雜，非常的不同，甚至這個身心障礙者看到新竹市的復康巴士就不收費，那其他縣市的身心障礙者可能就非常的不能接受。為什麼他有這樣的一個政策制定，他的治理的原則目的在哪裡，與他們的民衆需求是不是能夠配合相關，這個也是可以深入去探討的。

第四個就是我們這樣的一個議題說真的也不是健康社福類，單一議題可以解決的。所以復康加上巴士，其實已經涵蓋到我們交通運輸組應該要結合的部份，所以我們不要常常只講說北臺八縣市中間好像不太合作，我們八個議題到九個議題組也都應該要合作。而且復康巴士的需求者，政府由上而下思考，就醫，復建，就學，他為什麼沒有特別想到我們在休閒觀光類的部份，有些部份有寫到，有些部份就不願意再跨出去了，北北基就而已，你不要再跨出去了。所以我們其實更應該開放一些對於身障者是不是在北臺休閒遊憩裡面，這種又跟休閒遊憩組又可以結合，因為既然是巴士，所以剛剛有一個例子說從瑞芳到板橋好像非常因難，可是如果是用巴士的模式似乎是比較容易解決。所以同樣的身心障礙者有休閒觀光需求的部份，其實可能可以從我們這樣的一個主題裡面來解決他們的一些想法，那麼也才能過達到我們下一個階段，也就是總顧問計劃案裡面，希望有好多的目標達到，這個目標就是希望達到一個友善的環境。

最後對這個論文的部份，我還特別還想到就是，我們在總顧問那裡希望達到節能減碳的一個目標，那麼節能減碳跟復康巴士我覺得關係就很密切，也就是我們不要一直著墨在這個巴士一定要去跑，一定要去運用，我們可不可以思考說，身心障礙者的他的就醫跟復健，或者是相關的社福需求，照護，我們盡量落實我們的社區服務，如果落實了社區服務，他的可近性就更方便，他也不用透過復康巴士去運輸，那麼也可能可以達到照護是更有效益。

大概就回應剛提到的幾個問題，第一個問題就是，區域互相合作真的非常重要，我也在思考說，假如我們剛剛講到復康巴士的例子，是不是可以不要每一個縣市都辦，例如新竹縣市，還是回歸到民國71年以前，是一個行政區域，他們真的有需要分開嗎？他們可不可以像捷運一樣，我們兩邊都做，但是我們委託台北市捷運公司負責捷運的管理。同樣的新竹縣市是不是只要有一個復康巴士管理中心，可能是可行的方向。

同樣的像台北市遊民收留中心是設在台北縣的中和市，剛局長有提到，台北市有些用地取得不易。那麼像這些已經既成了，也有可能未來更多的談這個互助合作的空間，使用可以運用的部份。

第二部份就是剛剛可能有在座的與會貴賓提到公民參與的問題，據我所知國土計画法其實在全國各地開過四次以上的公聽會。相關的公聽會其實是現在我們行政程序法裡面都規定非常明確的，不管是政府的法律層面，或者是行政命令的制定，都必須要有公聽會跟公民參與。所以假如關心相關議題，甚至我們北臺未來的發展議題，其實我們如果有制定到相關行政命令，甚至是法律，我們北臺的總顧問案，都會有很多類似這種跟民衆交談，然後提升公民參與的機會，所以如果有這樣的機會，又非常有熱情想要投入的民衆，其實透過這樣的機制，都可以提出，而比較不會像剛剛有一位同學可能提到就是是不是都是立法委員立的，其實大部份的立法也不是立法委員立的，是這個行政部門草擬的草案，那以這樣的觀點來看，我相信未來我們公民參與的機會一定會更多。

由下而上民衆把需求提出來，最後形成所謂的政策落實，可能才會造成雙贏的機會。我的評論到這邊為止。謝謝各位。

■丁局長育群：我想場次二這一部份，事實上我看來這三個議題，好像都屬於環境的議題，在剛第一篇所講的復康巴士這個議題，我跟各位講，在民國75、76年的時候，我剛好服務替內政部訂定了無障礙設施一個專章，在建築技術規則裡面要規範，就是我們剛所提到，就是我們在視障那部份，導盲磚這部份，事實上我是覺得不好，但當時我沒有經驗，所以整個裡面，在日本，他那邊做法，我們把他引進來用，事實上有涉及到專利問題，當然後來陸續有做修正，第一個在我在這邊給你回應。

第二個就是說，在我所看到的問題，剛好跟你們面向不太一樣，那我覺得，以我們市府的立場，或者要結合中央這些交通建設的話，我所介入的議題，可能就是說，最好我們台北火車站，三鐵共構高鐵，台鐵、捷運，目前以後是五鐵共構MRT三條線，加這個台鐵跟高鐵就五條線，最好出來的時候，要在同一個平面上，要不然就下去一次以後，不要再上上下下的，我覺得這才是最尊重人的方式，非常非常的重要。如果不行，那就做人工平台，現在很多的國際化都市，不管香港，倫敦，Birmingham，東京，大概都做人工平台，在工程技術上一開始就可以克服的，在地的去討論這個問題，為什麼不是從源頭上去處理。

所以這個呢，我個人覺得，不管怎麼做，在源頭弄好，一下車你就可以送他了

我覺得今天就是因為呢，他上下車非常不方便，所以我常常看到捷運局或交通局的首長，跟他們講說，拜託，是不是你們可以做一個人工平台，或者是直接往下挖，讓他水平移動，到機場也是一樣。

各位如果有到國外去，頂多下去一次，再上來一次就結束，我們上上下下上上下下，這是很折騰人的，光我們普通人要拿行李箱就很不方便，不要講說對身心障礙者，所以我覺得要從源頭做起。

那第二篇，我真得覺得志豪，你真的可以做危機管理，非常的平穩，按鈴按得不肯多講一點，所以呢，沉穩。所以呢，我跟你講，在這個1978年的時候，Jimmy Carter就是因為這個Hugo，他就把十幾個緊急應變單位，全部變成FEMA，f-e-m-a。我在1990年的時候呢，我過去訪問這個單位，把這個組織看得很了解，基本上跟他對口，自己直屬有16個分隊，每個隊裡面有64個人。登山，醫生，工程師，任何的人他都有，那個單位叫做 response team

查他過去資料理面，我個人覺得，像這個team就像防恐組織一樣，非常快速的反應防災的部份，所以他在911之後，因為成立國土安全部以後，效力就降低了，但我覺得似乎沒有影響到每一個州裡面的OEA，office for emergency service。我也曾經在加州，還有另外一個不曉得是哪一個州，兩個州我過去看，他們是24小時在作業的，所以為什麼沒有檢討到他州，州長辦公室隔壁就有一個oeas的這個服務。當然，我還是一樣，主要的問題，還是環境的問題，還是往上游追。要追的就是說，他整個州New Orleans整個city他低於海平面，那為什麼當時整個堤防，跟他整體防治計劃，跟他都市計劃土地使用一開始沒有注意，到後面要轉換，上游的這些計劃層面沒有處理，反而下游去緊急搶救，去檢討那些搶救的人。事實上我想那一部份，搶救部份確實是有一定難度的。

過去921，民國93年72水災，跟去年88風災這幾個來講，如果我們把當時衛星的這些圖再調出來再來比對的話，你會看得不勝唏噓。那些都本來我們把老天的地拿來用，現在再還給老天而已。不管是在都市計劃內，或是在非都市土地內，都是如此。我講的，在很多資料裡面都有，所以對環境的調查，是最根本的，那個地方是如果說敏感地質，我們看地震比較快，地震假設說在市區裡面，只要既有建築物，老舊建築物反而他的技術，科技部份都已經可以降到1/4，1/12的能量，大部份都已經吸收了，只要肯花錢，所有技術都已經在了。只是老舊建築物97%的部份都是舊法規的，這是我們要去努力的。我想在後段的這部份管理，在災害防救法裡面，事實上我想這裡面有很多組織跟組織間的這種關係在，過去每次災害一發生，都要坐檯，就開始到那邊24小時，事實上這樣也很辛苦，地方有地方的部份。整個從中央連下來到各縣市。在台北市怎麼做？每個區公所裡面都有應變中心，可以有效率去執行，滿重要的還是在土地使用的這一部份，一開始一定要尊重這個專家學者對於土地裡面所隱藏的問題，跟他可能要注意的事項，哪些可以工程解決，哪些連工程也沒辦法解決，哪些土地一定要分出來，事後再來看怎麼方式做處理。

最後一篇，靜娟寫的這篇，也非常，我怎麼看，我覺得還是環境議題但是我覺得目前我們也都是公職在身，在執行很多業務。我想我們常常都是被投訴的對象，被抗議的對象，我們也都是被抗爭的標的之一。

所以在這裡，我使終覺得我們在很多科技的進步，我想有一次我曾經跟知名作家對談，但我後來發現我一點說服力都沒有，那為什麼呢？我想事實上在土地徵收這部份，為什麼民間不能自己辦BOT呢，就是你去投，那你賺得錢是不是要分給我們一點？我給你們，好像你就把他買斷了，

剛剛顏老師所講的他低價買進，高價賣出，這不合理。他如果是未來他經營成員之一的話，他也不一定要反對啊，所以這個機制使終沒有在。所以為什麼我們在這邊講，我們關注社子島這邊的開發，我就一直很希望，是一個環保人士他可以接受，然後所有權人他也認為合理，基本上就是一個可行的方式，那我政府呢？政府如何站在中間，讓這個制度能夠很正常去運作。所以我跟各位報告，也是過去工作的關係，我們環保科技也是非常非常的進步，可是似乎我們的環保科技，無法帶給現在這些所有權人任何的補償，或者合理的說明，反正他就抵抗到底。那所以我們現在綠建築，生物多樣化，生態都市所有發展出來這些科技，用於生活之中的東西等於零。這也很不合理的。

但是我在我台北市都市設計審議委員會裡面，我覺得常常來這邊曾經提案的團體，慢慢的，事實上我沒有跟他們直接溝通過，一次都沒有，可是我幾次對於專案裡面一些論述，後來我覺得彼此都有尊重，他們也能接受，我覺得這才是真正在台灣，不管在哪個層次，應該要扎根的部份。我們曾經在河堤，水利法非常重要的法規，台北市之所以難看，是因為堤防擋得太久了，真正要去做，水利法又在前面，所以我們在生態，生物多樣化部份，再怎麼努力，都有一層膜擋在那裡。

只要我審到設計案，通常這個地方就會有問題。那有一次我跟他們，這些都是非常知名的團體，我也很佩服他們，我說你這樣講，我約幾顆樹，你就在那邊一直有意見，綠化那麼多，我們是不是我們來算一下二氧化碳的固定量，我們可以算啊。這樣子。

我覺得今天我們科技的東西，大家，有一批人一直在外為環保所努力，結果他努力來很科技的東西居然沒有辦法運用到一些所有權人身上，我覺得很不合理。如何建構他一個關係，我想大家一起努力，我想這麼多的老師在這邊，應該可以給我們很多的希望。我講到這邊，謝謝。

■司儀：三個報告人對評論人有點回應，再開放給現場來賓。看有什麼需要討論的

■陳同學麗芬：謝謝顏主持人，剛剛針對局長所提提到無障礙空間部份，未來我在論文戰術部分應該要把他加進去，剛剛針對裴老師的評論的部份，我們現行一個北臺合作概念來講，不管是小區域，中區域，甚至是全區域的概念上來講，其實都是為了未來身心障礙者在能夠交通服務便利性上會更好，也能夠回歸到整個生權法組織概念裡面，所謂完全參與，完全融合的精神，謝謝。

■方同學志豪：謝謝顏老師，謝謝剛評論人洪老師提出的一些意見，那這些相關意見也值得我回去更深的省思跟檢討，老師也有提到北臺區域危機治理平台怎麼樣跟你的突發管理系統做一個連結，我想的確，提過很多危機管理的方面，在突發管理應變系統當中，不管是領導者，或者是對於更突發型態的應變跟管理，那麼北臺區域的話，那麼各領導人，也就是說縣市首長他願意分享他的權利給一個適合的領導人來統領區域危機的一個治理平台嗎？我覺得可以做更實務的一些探討，謝謝洪老師一些批評，跟一些讓我值得思考的方向。謝謝洪老師。

■許同學靜娟：非常感謝老師給我的指導和補充，那今天完全被顏老師看破手腳，因為我其實接觸這個議題，的確是從高科技產業的環境衝擊開始，最近才開始引發這股對土地徵收這議題的好奇，也要特別感謝局長，也是我們今天這整個場子的主人，感謝局長給我們這樣子的場合，能夠暢所欲言，有這樣的胸襟讓我們提出建議也好，反思也好，謝謝。

丁局長育群：這邊場地租借的時間大概應該都有規定了，本來我們是在五點多要結束，我們是不是就到五點半，還有十分鐘的時間，我們開放五個問題，一個一個，一起提問，一次回答。好不好？五個。

來文化大學今天不是來很多嗎？要點名？請，先說明一下你是哪個單位，或是哪個學校。

許教授世宜：主持人，金局長，各位老師各位同學大家好，我是文化大學市政暨環境規劃學系，許世宜。今天很高興來參加這樣一個論壇，本來應該忍住不講話，可是還是忍不住，那從這邊其實我也是學到很多，從年青人角度來看整個北臺區域合作議題部份。我們知道現在區域合作滿重要，國家之間區域合作，縣市政府之間區域合作。因為今天場次真的有點少，六篇文章其實很難看出說。因為我其實聽不太出來整個第一場次的願景在哪裡，那第二場重要議題，很多重要議題還是沒有辦法提到，所以建議主辦單位以後可以多給年青人一些發表的機會。剛彭院長也有提到，應該可以有很多apply一個夢想發揮部份。

第二篇這邊比較少談到政治影響的部份，比如說馬總統提到三都十五區這樣的觀念，政治一個演進，現在五都，變成六都，還有不同政黨之間，那我就很好奇比如現在宜蘭縣，現在可能民進黨，跟以前之前國民黨，在合作上會不會有些差異，或者說從綜合性的觀念來看，比如說苗栗縣，他比較接近台中這個部份，他參加北臺區域合作，他的意願怎麼樣，我真的滿好奇。那宜蘭比較偏到花東這個部份，我們也很好奇他參加這邊的意願怎麼樣，比如說剛還有提到行政計劃法這個部份，三個縣市這個部份，那麼久了，可以來做一些調整，從廣義行政角度來看，經濟效益的角度來看，劃分成這麼多縣市真的有必要嗎？剛有同學提出這樣，其實這也是個滿好探討的議題，謝謝。

左右國際施聖廷總經理：

我是左右國際，今天的承辦單位，但因為既然都沒有人問的話，我就提一個問題，以前在上課的時候，支撐到最後同學有兩種，一種是非常認真有熱忱，另外一種就是睡過頭的。我有注意看，今天大部份都是認真，有熱忱的，第二個報告人他提到的結論就是說，北臺區域未來在我們在座的年青人，我也想請是在場的老師，局長，可不可以給我們在場的年青人一點建議，未來可以做些什麼，可以怎麼做？謝謝。

第三位發問者：

主持人你好，我是來自於東海大學政治系的學生，就是我在想北臺區域合作，中小區域合作也有在實行，現在台中縣市合併，台中縣也會擔心邊緣化的問題，所以未來，北臺區域合作，苗栗跟宜蘭縣，事實上在北臺區域裡面算比較偏遠的地方，他們會擔心區域合作下，會把核心移在台北市或台北縣，新北市跟北市，我自己是宜蘭人，我們自己也擔心北宜高開通後，外流人數也會變多，變成台北一日生活圈而已，以觀光為主。第一個問題，偏遠地區會不會擔心邊緣化？第二個就是觀光上的問題，區域合作上怎麼樣來探討？

第四位發問者：

主辦單位你好，我是台北市教育大學社會暨公共事務的學生。我比較想到建議的方面，這次我會來青年論壇，之前在有參加過青輔會舉辦的活動，星海政策論壇，也是像一這種大家一起互相溝通的，而不是只是由前面的主講人來發表論文，我覺得之後可以如果再次舉辦的話，可以大家拋出議題，就大家一起溝通，而不是只有做這樣子，比較像圭臬的感覺。謝謝。

丁局長育群：

在座的老師一人一分鐘還是一人30秒？是這樣子，剛徐老師講說第一和第四位講得是一樣，就是說對我們舉辦的方式有些意見，也說好人不能做，第一個好人，可能到最後都是批評，沒有關係，我們就第一次做，有第一次做，才會改進，才會有不同的聲音，我想大家知道，我們要爭取錢是相當不容易，我講真的，而且要用一個比較liberal的方式呈現，也更不容易。這一點，我一定記得各位的意見，以後再來擴充，再來處理。

第二位，我想剛提到就是說，左右負責人說，我們要給年輕人什麼樣的意見，第一個要關心時事，第二個要上課認真，第三個要多旅遊，多看相關議題，相關議題的一些政策。今天非常柔，假設今天你是議員或是媒體，跟我之間，我是非常緊張，在攻防之間，也不會用這麼客氣的方式講，我們一樣在學習，因為我是在政府部門做事，如果我坐在下面，我也可能弄得跟各位去陳情，也可以用很劇烈的方式去表達，可是我今天如果坐在政府機關裡面，可能我在面對時，我只能一種方式去表達，一定要記得，所以我講的，如果太劇烈不適當的反應，事實上我也很怕公務人員有不當的抗拒力，他也會有另外的力量，所以這些我都覺得負面的東西慢慢要降下來，回到理性上面的探討。

所以青年人我還是覺得要多看，要多旅遊，我想接觸自然會讓我們非常的心平氣和，然後發現環境議題在哪裡，別笑，真的都是環境議題，那個災害你要去找disaster一定要到environment裡面去找他的sub keyword，我想各位一定要注意。到最後非常感謝我們六位老師，還有在座的各位主講人跟與談人，還有各位同學，還有我們第一次，可能比較草創，下次我會找徐燕興，我們再努力一點，好不好，下一次辦得更好一點，也謝謝左右公司。

（討論結束）

2-4

論壇現場

報到接待區

報到接待區



報到接待區

報到接待區



會場內佈置

會場內佈置



場次一

論壇現場

開場致詞：丁育局局長



司儀：李筱薇小姐

講者：臺灣大學建築與城鄉研究所
博士班 連振佑



講者：臺灣大學建築與城鄉研究所
博士班 徐燕興

講者：臺灣大學建築與城鄉研究所
碩士生 林相伯



場次二

3位與談人



講者：臺北大學公共行政暨政策學系
博士候選人 方志豪

3位講者



講者：文化大學中山與中國大陸研究所
博士候選人 陳麗芬



政大公共行政學系 研究助理 許靜娟



評論時間：政治大學地政系顏愛靜
教授



左右國際股份有限公司



論壇現場

現場參與來賓



茶點時間



開放提問



局長回應



講者簡報



開放討論

