

# 行政院組織再造需要的宏觀視野與急迫感

六都的區域治理與國家的永續發展

文/林盛豐（實踐大學建築學系教授、余紀忠文教基金會河川環境小組顧問）

**初**具規模的六都（五都與桃園市）與即將上場的政府組織再造是台灣國家治理的兩個重大變革，這兩個大動作都是為了提升國家及區域的治理效率與台灣的國際競爭力。

五都選後，台中縣市，台南縣市，高雄縣市合併，台灣區域治理的版圖發生結構性的變化。桃園縣日前也正式升格為準直轄市。台灣地方自治的版圖，實際上已成為六都十六縣。六都有較充裕的人事，預算及自治權限，十六縣則如舊。中央、六都及十六縣的人事，預算及治理權限勢必有一段動態的爭奪與磨合。但就法理與政治授權而言，中央向六都分權，雖然六都首長必稱資源仍然不足，但六都自治權限變大資源變多殆無疑義。中央權限資源變小，十六縣則面臨資

源競爭的劣勢，可能更趨邊緣化。

## 掌握契機 重新出發

台中市，台南市，與高雄市均為縣市合併，空間版圖大增，農業區，鄉村區的面積大幅增加。由國土計畫法草案的精神觀之，轄區內由原來以城鄉發展區為主，增加了廣大的農業發展區及生態保護區。其空間治理本質，由都市轉變為區域規畫與治理。原來市縣兩套治理人馬須整合，原來的都市治理論述，須修正為區域治理論述，也就是以城鄉共生共榮為前提的永續發展策略。

北部的三都，台北市，新北市及桃園市，其轄區與原來並無改變，只是新北市與桃園市被賦予較高的自治權限與行政資源。

台北市與新北市原來的甜甜圈型行政區畫極不合理，新北市因畸形的行政區畫而治理困難的問題仍然未改善。

觀諸台灣多年來的發展經驗，雖有其不得不重視發展的理由，但今後的發展，我們必須避免以下幾個缺失：

1. 唯發展取向，迷信開發，但建設與就業機會創造無關。
2. 忽視永續發展課題，投入明顯無法永續發展之建設。
3. 都市中心主義，忽略鄉村地區。
4. 缺乏策略規劃概念。
5. 缺乏整體規劃概念。
6. 缺乏區域治理機制。

多年來重發展輕保育，重都市輕農村，面對大型災害，農村凋敝，耕地破碎，流域治理這類問題，則因缺乏

策略規劃，整體規劃，橫向整合，區域治理機制，我們常常浪費龐大預算而徒勞無功。

我們的病灶出現在鄉村地區與生態敏感地區。農業凋零，農地流失，流域治理無法落實，生態保育地區，溼地海岸海洋破壞嚴重，城鄉發展不均衡。近年來極端氣候的出現，導致災害頻仍，政治動盪，甚至動搖國本。

六都底定之際，政府組織再造契機難逢，面對國家永續發展的明顯困境，我們應以什麼樣的宏觀視野與急迫感去推動六都的治理與相關新部會的規畫？在此提出三大課題希望能拋磚引玉，共謀良策。

課題一：國家永續發展之急迫危機，應以何種制度規畫因應？

眼下國家永續發展 至少有三大危機，尋求解決之道刻不容緩：

1. 災害防救與減災
2. 主要河川流域治理
3. 缺乏積極國土規劃導致農業發展區及生態保育區可能永劫不復

這三大危機環環相扣，除非深刻認識永續發展相關課題，並提出策略規劃，整體規劃，以及區域空間治理的有效機制，並假以時日，才有可能逐步解決。

但正如前述，這些問題正是台灣規劃治理文化與制度設計之嚴重缺失所在。換言之，就減災，流域治理與農業發展區及生態保護區之無法永續發展的困境，除非我們能矯正上述缺失，我們將持續提出無效的對策，浪費龐大的預算，繼續兵敗如山倒。



◆河川環境小組林盛豐顧問。



◆余紀忠文教基金會會同各方專家學者前往拜會行政院吳敦義院長。

課題二：針對上述三大危機，六都於升格之後，應有什麼不同的作為？中央地方的權責劃分應如何重新界定？

各都，尤其中南三都，版圖及自治權限預算均大幅增加。各都小內閣均為一跨部門整合平台，因此針對上述三大課題，均可開始思考策略性及整合性規畫，提出政策。但整併伊始，中央地方之權責也尚未釐清，可見在一兩年間，並不可能發揮區域整併之好處，可能先見中央，縣，市原來三套系統過渡時期的混亂。

課題三：十六縣在此新局之下，應

如何因應，並避免邊緣化？

本來核心城市應帶領次級城市與腹地進行整體發展。但國內政治文化重分工輕整合，除非有新的制度設計，十六縣不可能有任何正向變化，只能各自自求多福。

針對上述三大課題，提出建議如下：

一、中央政府應針對永續發展課題，需儘速建立積極之政策形成及整合平台

以前述之三大危機(減災，流域治理，農業發展區之破碎化)為例，就目前的實務經驗而言，政府長於政治性之危機處理，而無專業，治本之因

應能力。舉治水為例，以往之水利署只能處理行水區，上下游之整合已極困難，集水區之水土林整合就更束手無策，因此綜合治水寸步難行。觀諸政府組織再造之相關設計，也看不出針對此一被多年詬病的問題展現出企圖心。除非有所作為，否則南北各大主要河川之大型水災將輪流發生，政治人物唯有更信風水流年而已矣！

行政院層級，能提出策略性，整合性政策規畫，並具督導考核權限之制度設計必不可免。目前之芻議有設置於行政院之「永續發展辦公室」及設置於「國家發展委員會」下之「國土空間及永續發展處」。行政院之永續

發展辦公室建議由政務委員主持，專責國土交通安全、政策環境影響評估、能源政策、資源總體調度、流域管理、防救災減災等工作。

國土空間及永續發展處設於未來國家發展委員會之下，由經建會都市及住宅發展處、經建會部門處水資源組、及公共工程委員會技術處（計畫審議）等三個單位合併而成。國土空間及永續發展處只是一個幕僚單位，勢必難以推動相關的艱鉅任務。

衡諸以此一機制所涉及之策略性與整合性，以及政策形成之後之跨部會協調落實，若非政務委員擔綱，必不可行，因此，行政院之永續發展辦公室達成一政策形成與推動核心之可行性較高。

## 二、環境資源部之使命與制度設計

環境資源部的組織提案，引起關心永續發展議題的有識之士極大反彈。原因是主導決策的相關主事者，對環境資源部的使命認識不足。決策過程未能緊扣永續發展的國際趨勢以及台灣永續發展的特殊課題，環境資源部的使命透過兩大關鍵詞可原則掌握：環境與資源。環境此一關鍵詞之使命由原環保署對應無疑義，但資源一詞所代表之使命，卻被含混以對，嚴重失焦。資源一詞應理解為資源之永續發展，本應以國土，水土林海，大氣等資源之永續發展與生態保育為核心任務，但因相關單位由不同部會拆解重組，群龍無首，復以主事者無法理解環境資源部之核心理念，導致目

前的版本面貌模糊。以前述減災，流域治理及農業發展區與生態棲地破壞等三大危機之解決能力，檢視目前環境資源部之司署設計，其權責分工無以對應，立知目前制度設計顯有不足，必須修正。

## 三、縣市合併各都整體規劃刻不容緩

縣市合併後之各都應盡速展開下列課題之策略思考與整體規劃：1. 區內之各種交通運輸網絡。2. 區內之農、漁村之保育及永續發展。3. 主要河川流域、國土保育區等之水與綠網絡。4. 都會核心城市與城市群之角色定位與公共設施配套等等

## --流域規劃治理優先展開

台中，台南與高雄三都，均為洪泛之高危險區，應儘速展開以主要流域集水區為單元之流域整體規劃與治理，落實綜合治水，並形成生態網絡。高海拔地區及重要集水區，應積極保育，原住民生活領域與既有高山農業之發展，應妥善檢討、提出永續策略。境內河川流域應以生態、防洪及景觀之概念整體規劃，並建立全流域之河川治理機制。沿海河口地區、重要濕地及野生動物保護區，應給予串連及修補，連結高海拔山區、中低海拔山區及平原農業地區、海岸地區、形成完整的生態網絡。若能完成流域整體規畫，其實也已完成區域國土規劃之主體部分。進行此一規畫時，應一併檢討中央與各都之治水權責分工與各都之治水專業能力與人力

配置。

## --重視農村發展

縣市合併之後，都會區包括了大面積的農村，推動流域整體規劃、生態網絡、區域景觀及防災課題的急迫性大為提升。新農業與新農村成為區域發展的重大課題。農村應以低碳、慢活，與自然共生之生活哲學，發展社區農業、新的農村生活文化、農村產業型態以及空間美學。應以農村為基礎，推動永續農業政策，其政策範圍應涵蓋國土保育保安、防災、水資源、糧食安全、農業永續發展、農村空間等課題。

農村可以發展出低耗能，慢活的生活模式。農村是生活、生產、生態三



◆河川環境小組於幼華顧問。

生一體的整合性生活聚落，能脫離現代大規模高耗能基礎設施而存活。好的農村，正是未來低耗能都市發展的典範。農村是台灣永續發展、區域均衡的關鍵。台灣成為真正進步國家的契機不在發展已趨成熟的城市，而在細膩規劃二線城市與農村

#### 四、推動區域規畫，以都會區帶動十六縣的永續發展

六都的設立，其目的不在各都較多的人、權與錢，而在於更有效率的區域治理與良性競爭。區域治理必須及於都外，都會區域如北北基宜，桃竹苗，中彰投，雲嘉南，高屏，應以其中心都市帶領影響範圍內的次級都市形成的都市群及鄉村腹地，推動區域的共同永續發展。區域規畫是國家治

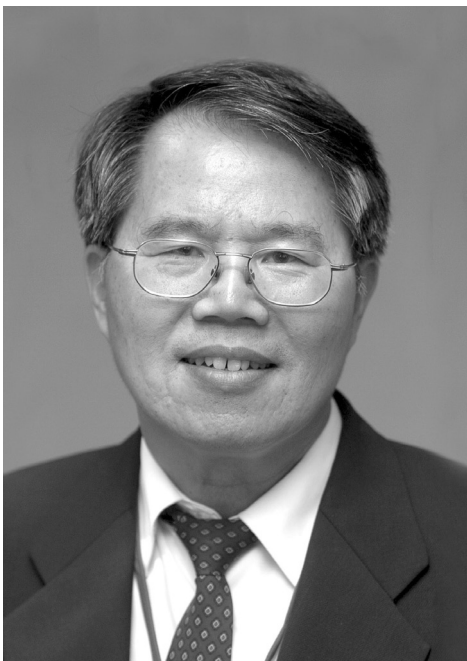
理最重要的政策工具，但台灣現行之區域規畫，只淪為以非都市土地使用管制為目的之末端政策工具，完全缺乏策略性規畫與整合性規畫之功能。美國區域治理實務上有一個模式，是由相關都市群首長形成市長俱樂部（Mayors' club），共同討論區域的發展策略。市長俱樂部不做土地利用規畫，而是就目標設定、區域發展策略及基礎大型建設的架構，形成共識。台灣也有類似之模式，如北北基及高屏之區域發展會議。目前此類會議似無法跨越黨派鴻溝。應由行政院推動具策略性及整合性意義之區域規畫，由中央各部會推出鼓勵區域整體發展之政策，優先補助區域發展之策略型及整合型規畫，並據以就有利區域發展之跨縣市區域型軟硬體建設進

行補助。東部地區及離島則另以特別預算鼓勵和永續發展之政策推動。

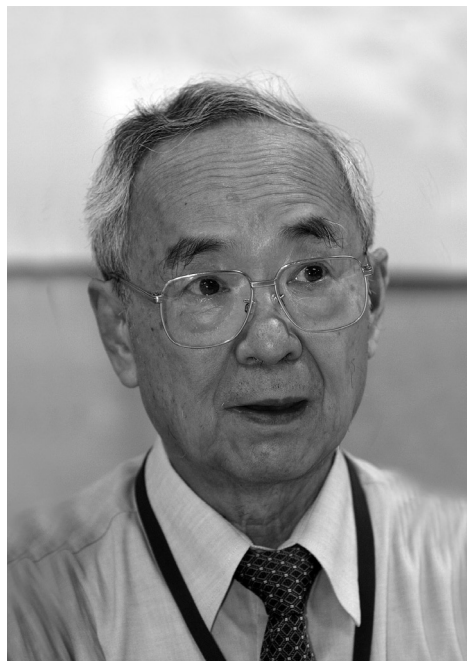
#### 奠定國家治理基礎

六都形成之後中央政府必須儘速思考推動新的國家治理模式。中央政府應推動以國家永續發展為目標的策略性規畫，整合性規畫。

以往以重大的交通建設，水利建設為主之部門計畫，其建設高峰期已過，台灣已無此類巨型基建之需要。我們需要的是國家發展策略規劃以及整合性的國土規劃，區域規劃，流域整體規畫，因應氣候變遷的減災，因應計畫等等。若不能利用六都升格及政府組織再造的契機，改弦更張，台灣將盡失國際競爭力，而且面臨永無止境的自然災害。



◆河川環境小組溫清光顧問。



◆河川環境小組歐陽嶠暉顧問。



◆河川環境小組林聖芬召集人。