

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報105年度中央政府總決算審核報告，政府引導區域合作治理現況，間有市縣政府區域合作平臺制度規章未臻周延、運作結果尚未發揮聯合治理效能，又相關計畫推動成效欠乏適切評估機制，且預算執行率欠佳等情，亟待通盤檢視區域合作推動情形，有效輔導市縣政府妥善運用區域合作平臺功能及資源案。

貳、調查意見：

本案緣自審計部函報「105年度中央政府總決算審核報告」所列查核意見，案經函請審計部、國家發展委員會（下稱國發會）、各直轄市及縣（市）政府就相關案情查復到院，嗣於民國（下同）107年4月2日邀請前行政院經濟建設委員會住宅及都市發展處處長張桂林、臺灣大學政治學系教授趙永茂、智慧城市股份有限公司執行長焦國安、中興大學國家政策與公共事務研究所教授李長晏、東華大學公共行政學系教授兼副校長朱景鵬、臺北大學公共行政暨政策學系教授呂育誠等6位專家學者參與諮詢會議，並函請國發會派員列席（該會由國土區域離島發展處處長郭翡玉率員列席）；再於107年5月7日及同年月14日約請各直轄市、縣（市）政府（不含離島之澎湖縣、金門縣及連江縣政府），包括臺北市政府副秘書長薛春明、新北市政府城鄉發展局局長柳宏典、宜蘭縣政府秘書長余聯興、基隆市政府副市長林永發、桃園市政府副市長游建華、新竹縣政府秘書長蔡榮光、新竹市政府都市發展處處長吳堂安、苗栗縣政府副縣長鄧桂菊、臺中市政府副秘書長郭坤明、彰化縣政府秘書長賴振溝、南投縣政府秘書長洪瑞智、花蓮縣政府秘書長顏

新章、臺東縣政府副縣長陳金虎、屏東縣政府秘書長邱黃肇崇、高雄市政府副秘書長陳鴻益、臺南市政府副市長吳宗榮、嘉義市政府副市長張惠博、嘉義縣政府秘書長顏旭明及雲林縣政府秘書長黃玉霜，率各該直轄市、縣（市）政府業務相關主管人員到院接受詢問，全案業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、現行國土空間法定計畫並無區域之劃分，行政院自99年2月核定「國土空間發展策略計畫」後，業已將近10年未再提出國土空間發展課題原則與策略發展方向。鑒於今日交通之便捷，以都會區為核心的生活圈已然形成，為改善城鄉落差及資源分配失衡並解決當前地方治理困境等問題，配合行政區域的重新調整，過往7大區域生活圈之重新檢視與規劃允為主管機關區域治理的重要思考課題。我國區域劃分（行政區劃）在提升「國家競爭力」與「地方政治力」間，如何尋求並體現最佳模式，亟待行政院研擬具體對策/方案。
 - （一）臺灣的行政區劃自99年縣市合併升格，以及103年桃園市升格以來，已確定為6都16縣（市）。參照行政院全球資訊網98年6月29日揭示「縣市改制說明」略以，「推動縣市改制的目的，旨在『提升國家競爭力』與『區域均衡發展』；縣市改制作業係就具備改制條件的縣市因勢利導，促使其帶動周邊區域的整體發展，以避免任何縣市被邊緣化；行政院並建議同一區域內的縣市能夠建立起跨縣市合作平臺，共同規劃攸關區域整體發展事務，其中『直轄市』尤應善盡責任；國土規劃將以建構『北臺灣』、『中臺灣』、『南臺灣』3大生活圈為目標；而在區域發展上，則以縣市改制為契機，朝向『北北基宜』、『桃竹苗』、『中彰投』、『雲嘉南』、『高屏』、『花

東』及『澎金馬』等7個區域的均衡發展。」

- (二)嗣行政院99年2月核定「國土空間發展策略計畫」，該計畫從國土規劃概念提出北中南3大生活圈，以及「北北基宜」、「桃竹苗」、「中彰投」、「雲嘉南」、「高屏」、「花東」及「澎金馬」等7大區域生活圈之空間結構，作為整合各該區域內公共建設及產業發展策略相關之指導綱領，期能導引區域整合及發揮政府資源最大效益，並達成區域均衡發展目標。該計畫並建議同一區域內的縣市能夠建立起跨縣市合作平臺，共同規劃攸關區域整體發展事宜。國發會乃自101年至106年推動「國家建設總合評估規劃中程計畫」，前期並補助北臺、中臺、雲嘉南、高屏及離島合作平臺相關策略規劃及執行之專案經費，透過專業協助區域合作平臺的有效運作，期強化區域競爭力，避免各直轄市、縣（市）政府各自為政，以實現整合各地資源，解決共同問題，發展區域經濟之目標。
- (三)惟查過往7大區域生活圈的概念，在歷經社會經濟快速變遷，以及快速道路、高速鐵路、雪山隧道開通、環島鐵公路等多項重大交通建設陸續完成的情況下，其概念是否仍然適用，有無檢討調整之必要，不無疑義。
- (四)又現行雖有「區域計畫法」及「全國區域計畫」，依「區域計畫法」第3條規定：「本法所稱區域計畫，係指基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，而制定之區域發展計畫。」第5條規定：「左列地區應擬定區域計畫：一、依全國性綜合開發計畫或地區性綜合開發計畫所指定之地區。二、以首都、直轄市、省會或省（縣）轄市為中心，為促進都市實質發展而劃定之地區。三、

其他經內政部指定之地區。」惟據國發會（內政部提供資料予該會彙整）函復本院表示，內政部為落實「區域計畫法」相關規定，前於70年間擬定北、中、南、東部區域計畫，並辦理各該計畫通盤檢討；嗣於82年間，依據行政院政策推動「國土計畫法」立法作業，因該法將取代現行「區域計畫法」，為使空間計畫體系順利銜接，內政部先行將前開4個區域計畫整合為「全國區域計畫」，經行政院以102年9月9日院臺建字第1020054408號函准予備案後，於同年10月17日公告實施；其後依據行政院指示，辦理全國區域計畫修正作業，補充納入農地、區域性部門計畫及建立基本容積制度等相關內容後，經行政院以106年4月24日院臺建字第1060009032號函准予備案，內政部於同年5月16日公告實施「修正全國區域計畫」。爰就國土空間法定計畫而言，目前並無區域之劃分等語。

- (五)惟查現行都市計畫【尤其是市（鎮）、鄉街計畫】均係由各直轄市、縣（市）政府依其個別需求規劃擬定，都市計畫地區內公共設施規模則依區內計畫人口據以規劃設置，並未顧及毗連地區與整體區域的發展。然而都會區域包括核心都市與鄰近鄉、鎮、市彼此關係密切、相互依賴，如交通運輸、水電管線及垃圾處理等，僅由單一的都市計畫不足以規劃周全。區域計畫本可由區域、宏觀的角度，以生活圈的觀點，指導城市間與城鄉間的發展，從而彌補各自訂定都市計畫的本位問題，惟現行區域計畫並未產生有效的指導功能。本院諮詢之專家學者即表示：「北北基桃或者雙北居然沒有共同的交通願景規劃，這在美國是不可想像的，因為交通會影響空氣污染、產業發展、人口發展、勞動力市場、水資

源等，這才是所謂的區域性議題；如果沒有規劃，無法考量區域治理；政府需要建立一個機制，讓區域內的不同縣市政府，能夠有資源來討論未來的發展；中央政策思維上要從區域面加以落實」等語。

(六)再據本院諮詢會議中，與會專家學者表示：「6都人口數達1,630萬人，所占比率約71%，其財源約新臺幣(下同)1,670億元，占64.8%。競相升格的背後，就是競相爭取資源。原先期待升格後能夠帶動周邊城市發展，好比桃園要帶動桃竹苗地區，臺中要帶動中彰投地區，但是執行上有落差，恐怕大的更大，小的更小；美國的區域發展是由交通引導區域發展，跟臺灣、大陸正好相反。臺灣跟大陸是城市引導交通發展；區域發展要有政策，用政策引導法案；區域發展一定要有產業人口、勞動力，而且要落實到每一個縣市，或是每一個行政區，如此才能做出真正的區域發展、交通規劃；國發會應該定期就臺灣北中南東各自的地方特色，進行國家發展的願景規劃。」

(七)復據本院詢問各直轄市、縣(市)政府時，與會代表亦表示：「各縣市有資源競合的問題(臺北市政府)；跨域治理部分，桃園市共參加了4個平臺(桃園市政府)；苗栗縣參加了北臺、桃竹竹苗，也參加了中彰投苗等合作平臺，苗栗縣似乎被邊緣了，好像屬於北部，又屬於中部(苗栗縣政府)；臺灣面積不大，但是行政區劃設過多，不利跨域治理。未來應該整合，配合行政區劃來辦理區域治理，而且應該由上而下指導，而非縣市自行推動(彰化縣政府)；國內城市要有競爭力，人口跟面積要整合到能跟亞洲、甚至是全世界競爭的層面，目前6都16縣的行政區劃稍顯薄弱，大戰略的思考是否考量

將國家行政區劃簡化（南投縣政府）；樂見行政院最近開始熱切討論行政區劃的問題，地方政府後續將依『行政區劃法』規定進行準備（屏東縣政府）；雲嘉嘉未合併，所耗行政協調成本太高，雲嘉嘉合併對於產業發展互補性非常強（嘉義縣政府）；經濟上有前瞻，行政治理上也需要前瞻，臺灣多年未辦理大規模行政區域檢討，應重新檢討（嘉義縣政府）；雲林縣除了雲嘉南、雲嘉嘉平臺之外，跟臺中市政府、中臺灣也有觀光旅遊、農產行銷等相關的合作機制（雲林縣政府）；雲林縣每年人口外流大約4千人，主要外移到臺中、桃園，與經濟人口、科學園區發展有重要關係。未來在劃分區域時，對於經濟人口的分布要有大數據分析，不要停留在過去行政區劃分思維（雲林縣政府）。」

- (八)由上觀之，不論是縣市改制或是區域合作，其目的均係為擴大都市規模、均衡區域發展與提升國家競爭力，進而與國際性都會區或經濟區相互抗衡。臺灣行政區原擬劃分為「3都15縣」，以漸進方式推動臺灣北、中、南三大生活圈的整體發展，並鼓勵地方政府發展特色、進行跨縣市的區域治理，惟經各地方角力的結果成為今天的「6都16縣」，不僅增加機能性合作之困難，且自103年桃園市升格為第6個直轄市，相關資源、人口及工商產業均向6都等大會區高度集中，形成「富都窮縣」、「大都小縣」的現象，原本期待升格後能夠帶動周邊城市發展之用意，囿於縣市政府彼此間的本位主義、政治色彩及選票考量，仍然各自為政、各行其是，不僅跨域治理事務難以達成既定目標，亦造成雲林、嘉義等地人口不斷外流，人口分布失衡，加速空洞化、邊緣化的危機，進而脫離了整合各地資源，解決共同

問題，發展區域經濟的目標，以致論者屢有檢討調整行政區劃之議。

(九)另查，行政院院會於107年5月17日通過內政部擬具之「行政區劃法」草案，將送請立法院審議。是日，內政部新聞稿亦自承，行政區域間規模差距甚大，且直轄市未能肩負起「領頭羊」角色，帶動區域整體發展，反而對於周邊地區的人口、資源、產業及建設造成強大磁吸效應，致使周邊縣市陸續產生留才不易、財政狀況欠佳及施政效能難以有效提升等困境。

(十)綜上，面對全球化的快速發展，以及亞太地區經濟整合的趨勢，臺灣不僅須提升國家競爭力，以確保在國際上的優勢，亦須兼顧區域均衡發展，以避免城鄉差距擴大，或貧富階層兩極化的後果。現行國土空間法定計畫並無區域之劃分，行政院自99年2月核定「國土空間發展策略計畫」後，業已將近10年未再提出國土空間發展課題原則與策略發展方向。鑒於今日交通之便捷，以都會區為核心的生活圈已然形成，為改善城鄉落差及資源分配失衡並解決當前地方治理困境等問題，配合行政區域的重新調整，過往七大區域生活圈之重新檢視與規劃允為主管機關區域治理的重要思考課題。我國區域劃分（行政區劃）在提升「國家競爭力」與「地方政治力」間，如何尋求並體現最佳模式，亟待行政院研擬具體對策/方案。

二、國發會為推動區域合作治理，報經行政院核定「國家建設總合評估規劃中程計畫」並編列預算補助中央及地方政府進行跨域合作。經該會補助之各直轄市、縣（市）政府跨域合作共計144案，惟其中經區域合作

平臺討論通過者僅28案，嗣經各主管部會納入計畫型補助者亦僅31案，不啻與計畫立意有悖，亦影響區域合作治理綜效之發揮；又國發會未確實評核計畫推動成效，適時檢討調整政策方向及作業方式，肇致績效管理機制形同虛設，及預算執行率不佳等情，均值檢討。又，在「國家建設總合評估規劃中程計畫」績效不明的情況下，政府卻迅行提出「前瞻基礎建設計畫」，冀以加速公共投資方式，帶動區域均衡發展，惟「前瞻基礎建設計畫」預算執行進度屢遭質疑，加以各縣市人力有限、發展方向不明，甚至區域隸屬不清之情勢下，對區域發展實效不無令人堪慮之虞。

- (一)為因應時空環境的變遷與國家整體發展需要，行政院繼68年、85年先後核定實施「臺灣地區綜合開發計畫」與「國土綜合開發計畫」，於99年2月核定「國土空間發展策略計畫」，就國土空間課題提出發展原則與策略發展方向。「國土空間發展策略計畫」由國土規劃概念提出北中南3大生活圈，以及「北北基宜」、「桃竹苗」、「中彰投」、「雲嘉南」、「高屏」、「花東」及「澎金馬」等7大區域生活圈之空間結構，作為整合各該區域內公共建設及產業發展相關策略之指導綱領，期能導引區域整合及發揮政府資源最大效益，並落實區域均衡發展目標。
- (二)近來臺灣面對全球市場的激烈競爭，以及亞太周邊國家快速崛起的挑戰，推動區域整合已成為強化競爭優勢，再造臺灣整體競爭力，促使國家進步發展的核心要務。為達上述目的，國發會報經行政院101年5月30日院臺經字第1010029053號函核定「國家建設總合評估規劃中程計畫」(下稱「國建計畫」)，計畫期程為101年至106年止，經費需求合計6.2億元，期透過提供補助經費，鼓勵鄰近縣市共同成立

區域合作平臺，進行議題導向式的跨域合作，整合規劃經區域平臺獲致共識的公共建設、產業發展、土地利用及城鄉開發等跨域合作建設與治理方案。

(三)按「國建計畫」就其執行方法明文規定：「為推動7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臺（平臺定位為推動區域合作之組織），對於區域內之共同事項，如整體發展規劃及重大公共建設，應先經過平臺討論、協調，以建立共識，再進行審議，最後形成共同提案，並推動實際建設。中央計畫型之補助，應符合平臺審議通過之整體發展規劃，或經該平臺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，且經平臺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。」經查，國發會透過「國建計畫」於101年至106年補助總件數為160案。其中，補助各直轄市及縣（市）政府者計144案，部分屬跨域總合評估規劃類之計畫，經由區域合作平臺審查通過後提交該會申請；部分則為該會設定相關補助計畫主軸，包括智慧國土發展、地方氣候變遷調適、海洋經濟整合發展、設計翻轉地方創生等，由縣市政府提案申請。惟補助各直轄市、縣（市）政府之案件中，經區域合作平臺通過者僅28案，其後被各主管部會納入計畫型補助者亦僅有31案（如表1），顯與「國建計畫」所定應先經過平臺討論，以建立共識，再進行審議之規範不符，進而影響推動區域合作治理綜效之發揮。本院辦理諮詢會議時，即有專家學者指出：「很多預算執行項目跟跨域議題無關；國發會雖然通過很多規劃案，可是爭取不到後續的實質建設經費，很多縣市因此已無意繼續。中央政府要多關心區域

性的議題，尤其國發會掌握許多資源，應該要用大型的政策連接區域發展，而不要讓各縣市爭取各自的資源。」另外，本院詢問各直轄市、縣（市）政府時，與會代表亦表示：「在區域合作上比較偏向事務性、軟性的事項（新北市政府）；『國建計畫』中央僅補助規劃費用，因財政困窘，希望中央補助實質建置經費（宜蘭縣政府）；區域治理如果有法令當基礎，中央有政策指導，編列專款執行，運作上會比較順暢（新竹縣政府）；『國建計畫』注重前階段的規劃面，進入實質建設較無中央補助，跨域建設事項應該要優先補助（南投縣政府）；跨區域治理的成效並不彰顯，畢竟選舉選票考量，地方還是會以發展各自的建設為優先考量（臺南市政府）」。

表1、「國建計畫」年度補助縣市計畫數統計表

單位：案件數

年度	101	102	103	104	105	106	合計
補助地方政府案件總數	20	33	23	16	30	22	144
經區域合作平臺通過數	9	13	3	1	1	1	28
被各主管部會納入補助數	6	6	4	5	10	0	31

資料來源：國發會。

(四)次按「國建計畫」明定其績效指標及評估基準包括：

- 1、合作性指標：每年完成跨區域合作、整合性計畫之數量至少25案(每縣市1案及中央部會3案)。
- 2、優良案例指標：每年補助計畫被各主管部會納入計畫型補助之件數至少12案(每個區域合作平臺每年至少推出2案可被相關主管部會接受，並納

入申請後續執行計畫補助)。

- 3、民間投資指標：計畫完成後，創造民間投資機會之件數至少6案(每個區域至少達成1案民間投資)。

經查實際辦理結果，優良案例指標部分，平均每年6案；民間投資指標部分，僅102年推動2案，其餘年度則無，均未達績效目標值(如表2)。國發會雖辯稱，相關補助計畫規劃完成後持續投入關聯性公共投資達9億4,390萬元，發揮公共投資加乘效果，並促進地區跨域合作及資源整合；並說明績效指標未達原定計畫目標之原因如次：

- 1、合作性指標：主要係部分縣市政府提案計畫未獲核定，或經核定後無法編列配合款而撤案、無法如期納入預算、未及辦理招標作業等，影響執行進度。
- 2、優良案例指標：主要係計畫性質屬策略規劃或展覽活動，後續較無須進行硬體實質工程建設，爰縣市政府未向中央部會申請補助辦理；因上位政策及法令調整，未賡續推動；中央無相關對應計畫可予申請或未獲核定補助，或地方缺乏自有財源辦理等。
- 3、民間投資指標：主要係地方政府申請補助之計畫性質，屬具有高自償率、可促進民間參與投資之計畫數較少所致。

惟，設定績效指標之立意，係為提高機關自主管理能力，藉由檢討評估計畫執行情形，適時調整決策與分配資源，以避免資源錯置或有虛擲的可能性。

故評估檢核計畫執行結果若未達預期目的，即應適時檢討反饋與改進。「國建計畫」自執行伊始，即未達成該計畫所訂之績效目標，國發會卻未迅行通盤檢討計畫推動成效，未即時檢討調整政策方向及作業方式，亦未建立並落實適切之追蹤評核機制，將管考結果作為爾後規劃推動區域合作相關政策、計畫之參考，績效管理機制形同虛設，顯有怠失。

表2、「國建計畫」績效指標達成情形一覽表

指標項目	目標值	達成情形					
		101年	102年	103年	104年	105年	106年
指標1 合作性指標 (每市縣1案、中央部會3案)	每年完成跨區域合作、整合性計畫之數量至少25案	中央:1案 縣市:20案	中央:3案 縣市:33案	中央:0案 縣市:23案	中央:5案 縣市:16案	中央:6案 縣市:30案 (7案未執行完成,保留至107年辦理。)	中央:1案 縣市:22案 (20案未執行完成,保留至107年辦理。)
指標2 優良案例 指標	每年度受評選為示範合作案例之補助計畫被各主管部會納入計畫型補助之件數至少12案	6案	6案	4案	5案	10案	(多數計畫尚未完成,爰未申請主管部會補助。)
指標3 民間投資 指標	計畫完成後,創造民間投資機會之件數至少6案	-	2案	-	-	-	-

資料來源：國發會。

(五)再按「國建計畫」期程為101年至106年止，經費需求合計6.2億元。截至106年底止，國發會累計編列預算計6億1,352萬餘元，惟累計決算數僅為3億9,413萬餘元，執行率僅約64.24%（如表3），預算執行情形未盡理想。雖據國發會說明，預算執行率偏低主要係因部分補助計畫因地方政府未能執行而註銷；部分補助計畫嗣後檢討調整辦理方式，致經費有結餘；部分行動計畫未經行政院核定，致相關機關未向國發會申請補助經費；部分提案計畫待加強，致補助計畫核定率偏低；配合政策規劃，部分計畫提案作業時程較為延後云云，惟其辯詞無法改變預算編列與計畫執行脫節之事實，不足為免責

之依據。國發會未能輔導各直轄市、縣（市）政府妥善運用區域合作平臺功能及資源，並督促渠等依時程落實辦理後續作業，影響預算資源運用效能，難辭其咎。

表3、「國建計畫」年度預算執行情形一覽表

單位：元、%

年度	預算數 (a)	決算數 (b)	執行率 (b/a)
101	102,945,000	52,911,310	51.40%
102	95,743,000	60,505,825	63.20%
103	88,107,000	52,004,494	59.02%
104	102,880,000	56,792,430	55.20%
105	108,782,000	94,037,783	86.45%
106	115,064,000	77,878,985	67.68%
合計	613,521,000	394,130,827	64.24%

資料來源：國發會。

(六)此外，為打造未來30年國家發展所需要的基礎建設，政府刻正推動「前瞻基礎建設計畫」(下稱「前瞻計畫」)，以4年為期程將編列4,200億元，用特別預算方式加速公共投資，期帶動區域的均衡發展。該計畫並稱，「已盤點地方建設的需求，優先推動可以配合區域聯合治理的跨縣市建設，以及過去投入不足、發展相對落後地區的重要基礎設施，藉以促進地方整體發展，以及區域平衡。」觀諸前瞻基礎建設所核定之計畫中，包括軌道、水環境、綠能、數位、城鄉等多項建設目標亦多涉及跨域治理課題。復據「前瞻計畫107年第2季執行進度檢討報告」顯示，該計畫第1期共97項，合計預算數為1,070.708億元；截至107年第2季(106年9月至107

年6月底止)，累積預定支用數427.254億元，實際執行數322.842億元；實際執行數占預定支用數比率（執行率）雖為75.56%（ $322.842/427.254 \div 75.56\%$ ），惟實際執行數占第1期預算總數比率則為30.15%（ $322.842/1,070.708 \div 30.15\%$ ），亦即截至107年6月底止，「前瞻計畫」第1期經費達成率僅約3成（如表4）。

表4、「前瞻計畫」107年第2季特別預算累計執行統計表
（106年9月至107年6月底止）

單位：億元、%

項次	類別	計畫項數	第1期預算數 (106.9-107.12) (A)	至107年第2季 預定支用數 (B)	實際執行數 (C)	分配數執行率 (D=C/B)	總預算達成率 (E=C/A)
1	軌道建設	36	165.666	64.303	51.372	79.89	31.01
2	水環境建設	12	251.180	143.237	137.405	95.93	54.70
3	綠能建設	10	80.344	44.628	35.012	78.45	43.58
4	數位建設	19	158.945	59.187	49.510	83.65	31.15
5	城鄉建設	12	350.349	97.869	35.653	36.43	10.18
6	因應少子化友善 育兒空間建設	2	19.605	1.500	1.000	66.67	5.10
7	食品空間建設	1	3.080	2.280	0.231	10.13	7.50
8	人才培育促進 就業建設	5	41.539	14.249	12.658	88.83	30.47
	合計	97	1,070.708	427.254	322.842	75.56	30.15

資料來源：「前瞻計畫107年第2季執行進度檢討報告」。

(七)據部分直轄市、縣(市)政府表示：「中央多採競爭型政策導向補助地方政府經費，建議未來可調整溝通補助方向(基隆市政府)；經費資源補助偏向競爭型計畫，對於區域合作議題並無太大幫助(新北市政府)；(苗栗縣)『前瞻計畫』部分得到補助約37.2億元。相較於全國各縣市，苗栗縣資源比較匱

乏，競爭居於劣勢，因此必須強調合作（苗栗縣政府）；『前瞻計畫』審核時遇到的問題是，競爭經費面臨全省性競爭。中央審核時會以全省性思維為考量，所以花東爭取經費較困難（花蓮縣政府）；爭取『前瞻計畫』時，中央屢屢質疑地方是否有人力可以執行，縣府人力編制上跟6都還是有很大的差距（屏東縣政府）。」申言之，政府原擬透過「國建計畫」推動區域整合，規劃並進行有共識之跨域合作建設與治理方案，以達成區域均衡發展。然，「國建計畫」101年至106年之執行結果並未達成預期成效，在「國建計畫」績效不明的情況下，政府卻迅行提出「前瞻計畫」，冀以加速公共投資方式，帶動區域均衡發展，惟於各縣市人力有限、發展方向不明，甚至區域隸屬不清之情勢下，對區域發展實效有令人堪慮之虞。再者，「前瞻計畫」由各地方政府研提競爭型計畫爭取經費補助，其結果反將造成資源過度集中，加劇都會區對周遭縣市的磁吸效應，對於區域均衡發展，平衡城鄉差距，恐未蒙其利，先受其害。本院諮詢之專家學者即表示：「中央政府要多關心區域性的議題，應該要用大型的政策連接區域發展，而不要讓各縣市爭取各自的資源。」併予敘明。

(八)綜上所述，國發會為推動區域合作治理，報經行政院核定「國建計畫」並編列預算補助中央及地方政府進行跨域合作。經該會補助之各直轄市、縣(市)政府跨域合作計144案，惟其中經區域合作平臺討論通過者僅28案，嗣經各主管部會納入計畫型補助者亦僅31案，不啻與計畫立意有悖，亦影響區域合作治理綜效之發揮；又國發會未確實評核計畫推動成效，適時檢討調整政策方向及作業方式，肇致績

效管理機制形同虛設，及預算執行率不佳等情，均值檢討。又，在「國建計畫」績效不明的情況下，政府卻迅行提出「前瞻計畫」，冀以加速公共投資方式，帶動區域均衡發展，惟「前瞻計畫」預算執行進度屢遭質疑，加以各縣市人力有限、發展方向不明，甚至區域隸屬不清之情勢下，對區域發展實效不無令人堪慮之虞。

三、依「地方制度法」第24條之1規定，直轄市、縣（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）成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作。國內各直轄市、縣（市）政府雖已建立區域合作平臺，推行跨域合作有年，惟多年來區域合作平臺所處理事項，仍多偏重事務性的協調與軟性議題，流於形式，至於縣市間所遇到的區域問題，例如交通運輸不連貫、社會福利不一致、垃圾處理爭議等，卻未能於區域合作平臺中獲得有效的討論與處理，殊值檢討。又，各地區因發展條件不一，實務運作結果，在政治面向、政策規劃、法制規範、財政資源上仍有諸多問題亟待解決。區域合作既有其必要性與需求性，中央相關主管機關除應因地制宜，賦予發展契機外，並應正視各直轄市、縣（市）政府於執行面遭遇之問題，積極檢討並妥謀解決對策。

（一）按政府為推動區域合作治理，除依「區域計畫法」相關規定，推動「區域計畫」相關事項，「區域計畫法」第18條並規定：「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。」復按為減少直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）行政界線之隔閡，增加地方治理量能並促進資源之運用效能，99年修正公布「地方制度法」第21條、第24條之1至第24條之3等相關規定。亦即直轄市、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，其「成立區域合作組織」之形式，包括會議、會報、聯盟等方式；「其他方式合作」，包括地方為處理跨區域事務時，得與非營利組織合作之方式，而上開條文亦明定涉及管轄權限移轉或調整等處理機制，且要求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跨區域合作事項，應優先給予補助或其他必要之協助。惟觀諸上開條文內容，其規定僅係提供地方自治團體處理跨區域合作事務，涉及各該權限調整、權利義務關係等事項之框架規範，僅係概要賦予各直轄市、縣（市）政府推行跨域合作的法源依據。

(二)國發會為鼓勵並協助各地方政府推動跨域合作，推動國家建設總合評估規劃，提供各縣市補助經費，鼓勵鄰近縣市共同成立區域合作平臺，進行跨域合作，整合規劃公共建設、產業發展、土地利用及城鄉開發等跨域合作建設與治理方案。相關區域合作平臺包括北臺區域發展推動委員會、中臺區域合作發展平臺（105年已成為中彰投苗區域治理平臺）、雲嘉南區域永續發展委員會（該委員會103年以後已停止運作；嗣104年起，雲林縣、嘉義縣、嘉義市共同成立「雲嘉嘉聯合治理會報」）、高屏區域合作平臺（105年已成為南高屏澎區域治理平臺）、離

島區域合作平臺等。據國發會復稱，該會係從鼓勵與協助各縣市推動跨域合作之角度出發，編列相關經費補助縣（市）政府規劃跨域、跨部門計畫，以鼓勵鄰近縣市以議題導向方式進行跨域合作。

(三)各直轄市、縣（市）政府推動區域合作治理多年，於實務運作上面臨諸多問題與挑戰，茲歸納渠等函復意見如下：

- 1、中央及地方對於區域發展方向，計畫優先性，或跨域議題的補助主軸不盡相同，造成規劃計畫與工程經費無法銜接。
- 2、跨域議題屬跨部門、跨縣市政策，非短期內一蹴可及，須長期推動，然，合作方案可能因政權輪替而需重新檢討。
- 3、主要區域政策資源仍以中央部會為主，中央對於地方區域合作應多加參與、瞭解與支持。
- 4、目前平臺走勢偏向地方政府合作，缺乏中央機關的指導與協助，難以配合目前國家政策方向。
- 5、跨域治理涉及之議題與層次甚廣，皆由現有人力兼辦，人員異動頻繁不利經驗累積與傳承，人力及經費不足，無法賡續建立長期的規劃與工作方向。
- 6、區域合作平臺係由地方政府自主形成的非正式組織，在缺乏法源依據的情況下，委員會的運作及效益的提升面臨許多困難，包括：縣市政府在考量民意、議會壓力及有限的人力和預算狀況下，缺乏積極推動跨縣市合作之動力；每年輪值主辦的模式讓區域合作計畫的推動產生經驗傳承上的斷裂；在無固定財源，且缺乏經費補助的情況下，縣市合作議題的推動顯得困難重重等。
- 7、區域治理實質上涉及我國整體國土規劃，惟中央

對於區域合作之協助及推動力道稍嫌不足。

8、縣市間因經濟發展程度上互有差異，為符各別的施政目標，往往各自努力，出現共同政策議題之歧見與爭議，易形成縣市間發展落差及發展失衡現象。

9、離島3縣（金門、連江、澎湖）因土地不相連，亦非共同生活圈，發展重點與需求也不盡相同，一般的公共建設難以共同辦理，建設的效益亦難以外溢至其他離島，影響合作意願與成效。

（四）區域發展已是全球許多先進國家提升國家競爭力與促進國家發展進步的核心課題之一。國內各直轄市、縣（市）政府雖已建立區域合作平臺，推行跨域合作多年，然而各地區發展條件不一，實務運作結果，在政治面向、政策規劃、法制規範、財政資源上仍有諸多問題亟待解決。區域合作既有其必要性與需求性，中央相關主管機關除應因地制宜，賦予發展契機外，並應正視各直轄市、縣（市）政府於執行上所遭遇之問題，積極檢討並妥謀解決對策。

（五）另外，針對區域合作平臺運作成效，經本院詢問各直轄市、縣（市）政府，渠等意見褒貶不一，部分認為成效良好，部分則認為成效不彰。本院諮詢之專家學者則表示：「如果只是將行政事務委外，或由學者專家發表文章、辦理研討會，這不叫區域合作，沒有實際成效；有無成效，要看成效如何定義。以前各機關間難有人員或經驗的分享，但是這幾年，開始建立關係跟分享經驗，算是有一定的成效。但如果是從解決區域問題的角度來看，成效不是那麼大；區域合作平臺的發展內部化，變成各機關間業務上的協調，對於區域問題難以發揮作用；

跨區域治理的問題，包括空污、垃圾處理、觀光、招商等，必須盤點檢視現在亟需跨域治理的問題有那些，並細部檢視，這些計畫的內容是否真正屬於跨域平臺可以發揮的效益。」

(六)然而，各直轄市、縣(市)政府與專家學者咸認「區域合作平臺處理的問題，偏重事務性的協調與軟性議題。」進一步言，無論是「區域發展推動委員會」，或是「區域合作平臺」，抑或是「聯合治理會報」，均非行政法人，均為非正式的跨域合作組織，並無相關法令規範具體之強制義務性，雖然有助於各縣市首長的溝通，可以針對跨域合作事項交換意見，甚至是聯合招商、產業行銷等，但是對於縣市間所遇到的區域問題，卻難使各直轄市、縣(市)政府進行實質的合作。例如屏東縣與臺東縣間阿塿壹古道的開闢與否、新竹縣市間的垃圾處理，或是各縣市間社會福利(如生育補助、老人福利)不一致等等的問題，都未能在區域合作平臺中獲得有效的討論與處理。換言之，既成區域合作平臺之運作，除在人才(交)流動與經驗分享略見功效外，往往流於形式。在政治意識形態與財政資源有限之影響下，民選縣市首長推動之施政計畫，往往以選舉為主要考量，不僅著重短期效益，亦缺乏跨縣市合作之意願。地方本位主義與僅關心政治(選舉)之思維，與當今全球追求城市/區域競爭力之大局勢，殊有扞格，不利臺灣區域(善)治理之發展。

(七)在全球化影響下，我國政治、經濟及社會結構快速變遷，各級政府所面臨的問題，已經從面對單一行政區域內的問題，演變成複雜且多面向的跨部門、跨區域事務，例如交通運輸、垃圾處理、社會福利、水電管線等。然而，多年來區域合作平臺處理的事

務，仍多偏重事務性的協調與軟性議題，流於形式，至於縣市間所遇到的區域問題，卻未能於區域合作平臺中獲得有效的討論與處理，殊值檢討。又，各地區因發展條件不一，實務運作結果，在政治面向、政策規劃、法制規範、財政資源上仍有諸多問題亟待解決。區域合作既有其必要性與需求性，中央相關主管機關除應因地制宜，賦予發展契機外，並應正視各直轄市、縣（市）政府於執行上所遭遇之問題，積極檢討並妥謀解決對策。

四、基於糧食安全考量，「國土計畫」由全國的高度定出農地控管分配比率，固有必要，惟該計畫對於農業縣市的貢獻（犧牲）卻未建立相應之補償等機制。內政部、行政院農業委員會等中央相關主管機關允應由區域均衡發展的角度，建構符合公平正義之對策。

（一）按「國土計畫法」業自105年5月1日施行，依該法第45條規定：「中央主管機關應於本法施行後2年內，公告實施全國國土計畫。」行政院並於107年4月27日核定「全國國土計畫」，且經內政部於107年4月30日公告實施。該計畫具全國性位階，係於追求國家永續發展願景下，就全國尺度所研訂具目標性、政策性及整體性之空間發展及土地使用指導原則。基於保育利用及管理之需要，該計畫根據土地資源特性，將全國劃設為四大功能分區，包括「國土保育地區」、「海洋資源地區」、「農業發展地區」及「城鄉發展地區」。另考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，在符合「國土計畫法」第20條規定國土功能分區劃設原則下，予以劃分其他必要分區，以適當管制土地使用。

（二）次按「國土計畫」針對「農業發展地區」係以維護

農業生產環境及確保糧食安全為原則，積極保護重要農地及基礎設施，並避免零星發展。復為確保糧食安全，該計畫規範國內應維持供糧食生產之農地資源，面積需求為74萬公頃至81萬公頃。為維持全國農地總量，「全國國土計畫」草案原將各縣市應分配的農地總量分別匡定。嗣經農業縣市強力反彈，復避免限縮各直轄市、縣（市）政府自主規劃的空間，最終不於該計畫中硬性賦予各縣市農地總量配額，而由直轄市、縣（市）政府於直轄市、縣（市）國土計畫載明供糧食生產之農地面積及分布區位，並由中央審議時，進行總量控管。

(三)本院詢問各直轄市、縣（市）政府時，農業縣市之與會代表紛紛表示：「中央沒有以國家立場來看東部區域發展。例如中央農業政策，基於我國農地不足，而將農地多劃設在東部地區，西部發展的成果應該要有個平衡機制，以彌補東部因農業生產所受之發展限制問題。臺東努力創造陸海空發展機會，但中央沒有提供相應之資源幫助，應要有魄力改善花東交通問題（臺東縣政府）；農業問題在農業產銷，我們努力暢通銷路，基礎建設如果到位，合作平臺建立就會較容易，而中央思考的都是全國通案公平性，政策的不公平在此（臺東縣政府）；中央對於農地的規劃，如果將大部分農地劃在屏東縣，面對屏東發展情何以堪，我們有提出想法，後來才有比較彈性的規範（屏東縣政府）；國土計畫中，臺南原本要有8.76萬公頃農地安全存量，因各縣市反對，已把農地安全存量取消，全國已經沒有總量管制。臺南面臨的國土爭議，優良農地的保留範圍，會不會跟產業發展區域有所衝突，如果沒有土地可以利用，就沒有辦法將產業留在臺灣，例如台

積電有擴廠需求，但南科用地不足，就可能需要變更農地使用（臺南市政府）；國土計畫按國內人口所需熱量計算，全國估計須保留70、80萬公頃農地，如果要保留農業需求，這些農地勢必又回到農業縣，對農地農用及縣市產業發展將產生衝擊，建議能夠建立農業權交易的機制（嘉義縣政府）；對於農業縣農地維護量的限制，未來應該要有回饋補貼等配套機制，以保障民眾的權益（嘉義縣政府）；雲林縣超過7成被劃為農業區（17.75萬公頃），加上非法定社福支出不均，造成年輕人外流。如果雲林縣要負擔這麼高的農業維護量，中央是否應該要考量稅收挹注或對地補貼¹等相關的配套機制（雲林縣政府）；雲林縣糧食可以自給自足，超出的部分，是否應該要有回饋機制，雲林縣農林漁牧總產值全國最高，達700多億，但農戶每戶平均年收入才20多萬，不利農地永續發展（雲林縣政府）。」

（四）全國國土計畫是土地規劃的最上位法定計畫，以全國的整體高度規劃未來20年在國土保育、海洋、農業、工業、交通、居住等面向的土地需求、使用與管理，以避免過去零星土地個案申請開發所造成的諸多弊端。是以，「全國國土計畫」基於全國的糧食安全，以全國的整體高度定出農地控管分配，自有其必要。而且，國土規劃強調「適地適用」、「適地適所」，從客觀的自然環境、地理條件與產業發展狀況來看，各縣市不可能齊頭式平等。然而，農地劃設過多確將影響地方稅收，並對產業發展產生衝擊，惟「全國國土計畫」對於如何確保縣市間公平正義卻未有相關規劃或處理機制。農業縣市除應

¹ 對地補貼係指以農地為補貼對象之直接給付措施。

思考提升農業競爭力，提高農民收入外，內政部、行政院農業委員會等中央相關主管機關更應參酌農業縣市的意見，從區域均衡發展的角度，透過農業政策，調整財稅分配規則或建立衡平機制，讓農業縣市的貢獻（犧牲）能得到平衡、補償。

(五)另據本院諮詢專家學者表示：「都市發展應該是由產業發展來帶動，透過經濟理論，做出經濟預估，而且有法律依據，要依照經濟預估來決定投資建設，以避免建設閒置或不敷需求；產業應該隨著空間的優勢進行配置；各地區的產業、公共建設與空間規劃應通盤檢視補足；空間跟產業可用區域生活圈來看，透過區域生活圈帶動社會跟經濟的發展。」從而，為避免公共建設與產業發展在區位規劃出現嚴重鴻溝，甚至造成產業的空間配置失準，亂無章法，中央允應建立機制為全盤規劃與考核監督，俾使國土計畫與經濟/產業發展計畫緊密鏈接。

(六)綜上所述，基於糧食安全考量，「國土計畫」由全國的高度定出農地控管分配比率，固有其必要，惟該計畫對於農業縣市的貢獻（犧牲）卻未建立相應之補償等衡平機制。內政部、行政院農業委員會等中央相關主管機關允應由區域均衡發展的角度，建構符合公平正義之對策。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請行政院督促所屬確實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函復審計部。

調查委員：陳小紅、仇桂美、章仁香

中 華 民 國 1 0 7 年 9 月