

行政院及所屬各機關出國報告

【出國類別：短期考察】

赴歐考察「永續國土規劃」報告

服務機關：行政院經濟建設委員會

出國人職稱：簡任技正

姓名：郭翊玉

出國地區：英國、奧地利

出國時間：九十一年七月二日至八月二日

報告日期：九十一年十二月二十八日

B1/e09105405

系統識別號:C09105405

公務出國報告提要

頁數: 38 含附件: 否

報告名稱:

考察永續國土規劃

主辦機關:

行政院經濟建設委員會

聯絡人/電話:

/

出國人員:

郭翊玉 行政院經濟建設委員會 都住處 簡任技正

出國類別: 考察

出國地區: 奧地利 英國

出國期間: 民國 91 年 07 月 02 日 - 民國 91 年 08 月 02 日

報告日期: 民國 91 年 12 月 28 日

分類號/目: B1/社區發展與計畫 B1/社區發展與計畫

關鍵詞: 國土規劃, 規劃許可制, 永續發展評估, 都市治理

內容摘要: 本次考察就英國在國土規劃及落實永續發展的經驗進行了解，並針對國土災害之預防與減輕的課題，藉參與IIASA所舉辦之國際天然災害風險管理會議，吸收各國之經驗。英國的國土規劃體制，採取規劃許可，強調計畫之彈性，是長久以來很受推崇的。英國規劃許可的決定，除非有很好的理由，否則均需與當地的發展計畫一致。所以雖然強調市場導向，但實際上仍是在計畫的框架下來管制土地的開發使用。我國開發許可制卻忽略了計畫的指導，只就個案之內容考量，視其是否符合相關審議規範或法令規定，實應加以檢討。英國在落實推動永續發展上有下列二項重要的特性：一是永續發展的落實與發展計畫之密切結合，另為地方發動之永續發展行動等皆是我國仍待加強的。英國透過永續發展評估制度，確實將永續發展理念及目標整合於各項國土發展政策及開發計畫中。並且將永續發展以經濟、環境及社會三個向度全面推動，這與我國過去常將永續發展視為狹義之環境保護，視為一部門計畫處理的方式決然不同。經由先進國家的經驗了解，從災害風險管理的角度探討國土保安目標之達成，可採取的策略包含四個層面：第一個層面為風險的免除；第二個層面為風險的降低，如藉由防災工程降低災害發生後的損失與傷亡。第三個層面為風險的轉移與承擔；第四個層面為風險分攤，如利用環境災害保險或其他公私合作的財務機制分攤災害的損失。惟我國過去的防救災政策，多偏向防災工程的治標手段，而忽略受災地區實質社經環境之有效管理，尤其是土地使用的規劃與管理，及長期忽略災害風險分攤與轉移的策略等問題亟需加以調整改善。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網

赴歐考察「永續國土規劃」報告

摘要

本次考察就英國在國土規劃及落實永續發展的經驗進行了解，並針對國土災害之預防與減輕的課題，藉參與 IIASA 所舉辦之國際天然災害風險管理會議，吸收各國之經驗。英國的國土規劃體制，採取規劃許可，強調計畫之彈性，是長久以來很受推崇的。英國規劃許可的決定，除非有很好的理由，否則均需與當地的發展計畫一致。所以雖然強調市場導向，但實際上仍是在計畫的框架下來管制土地的開發使用。我國開發許可制卻忽略了計畫的指導，只就個案之內容考量，視其是否符合相關審議規範或法令規定，實應加以檢討。

英國在落實推動永續發展上有下列二項重要的特性：一是永續發展的落實與發展計畫之密切結合，另為地方發動之永續發展行動等皆是我國仍待加強的。英國透過永續發展評估制度，確實將永續發展理念及目標整合於各項國土發展政策及開發計畫中。並且將永續發展以經濟、環境及社會三個向度全面推動，這與我國過去常將永續發展視為狹義之環境保護，視為一部門計畫處理的方式決然不同。

經由先進國家的經驗了解，從災害風險管理的角度探討國土保安目標之達成，可採取的策略包含四個層面：第一個層面為風險的免除；第二個層面為風險的降低，如藉由防災工程降低災害發生後的損失與傷亡。第三個層面為風險的轉移與承擔；第四個層面為風險分攤，如利用環境災害保險或其他公私合作的財務機制分攤災害的損失。惟我國過去的防救災政策，多偏向防災工程的治標手段，而忽略受災地區實質社經環境之有效管理，尤其是土地使用的規劃與管理，及長期忽略災害風險分攤與轉移的策略等問題亟需加以調整改善。

赴歐考察「永續國土規劃」報告

目 錄

摘要

第一章 考察目的與行程概要

一、目的

二、行程

第二章 英國國土規劃體制與規劃許可制

一、背景

二、計畫體系

三、英國的規劃許可制度

四、英國與台灣開發許可制比較

第三章 永續發展評估制度

一、永續發展與計畫體系

二、永續發展評估之內涵及特點

三、 **Bath & North East Somerset Local Plan** 之案例介紹

第四章 因應全球化都市治理策略--英國 Sheffield 及 Cardiff 二個都市的經驗

一、因應全球化之都市治理策略---地方制度之厚實

二、由鋼鐵城至創新企業城市---Sheffield

三、由煤礦都市到 capital of quangoland —Cardiff

第五章 出席 Second Annual IIASA-DPRI Meeting 2002 :Disaster risk Management

第六章 心得與建議

赴英考察「永續國土規劃」報告

第一章 考察目的與行程概要

一、目的

土地是國家重要資源，也是人口、社經發展之所繫，國土規劃的目的則是希望利用最佳的知識，對國土資源作最有效率及符合社會公平正義的利用。我國是屬於人口與土地關係緊張的國家，故相當重視全國性的國土規劃，民國六十八年行政院核定公告實施「台灣地區綜合開發計畫」，並於八十五年十一月核定實施「國土綜合開發計畫」，確立國土空間架構、國土經營管理之架構、生態環境之維護、農地釋出等政策。國土綜合開發計畫的總目標是：在環境保育與永續發展的前提下，促進國土的合理利用，提高人民的生活品質，並兼顧生產環境的需要，達成生態環境的維護、生產環境的建設、生活環境的改善之目標。然而檢視多年來我國國土開發利用、實質建設、環境品質等仍有許多的問題，尤其是近來嚴重的國土保安問題，更突顯國土開發管理之窘境。另外，面對全球化之趨勢，在國土規劃上應如何因應，以提升國家、區域及城市的競爭力，亦是當前國土規劃面臨之重要課題。而永續發展意味著環境的保護、經濟的發展及社會之公平正義，實則為國土規劃之最高目標。

針對前述課題，本次乃就英國在國土規劃及落實永續發展的經驗進行考察。英國的國土規劃體制，採取規劃許可，強調計畫之彈性，是長久以來很受推崇的，在我國正進行國土規劃法制建立之際，擬重建計畫體系、並逐步推動開發許可制度，因此英國過去三十餘年來推動規劃許可制度之經驗，確值得參考。另針對國土災害之預防與減輕的課題，藉參與 IIASA 所舉辦之國際防災會議，吸收各國之經驗。

二、行程

本次考察時間總計四週，考察內容主要為：參訪相關單位，了解美國土地開發管理，尤其是有關農地開發之管理及相關課題之解決。

參訪機構如次：

日期		起訖地點	住 宿	研習內容	前往機構或地區
月	日				
7	2	台北→倫敦	倫敦		
7	3	倫敦→里丁	里丁		
7	4	里丁→倫敦	倫敦	拜訪機關	Dr. Joe Doak Lecturer in Environmental Planning and development Department of Real Estate and Planning, Reading University
7	5-9	倫敦	倫敦	拜訪專業 機構 實地勘查	Environmental Resource Management group
7	10	倫敦→曼徹 斯特.	曼徹斯特.		
7	11 至 24	曼徹斯特.	曼徹斯特.	拜訪機關 實地勘察	Professor Ian Douglas School of Geography University of Manchester
7	25	曼徹斯特→ 倫敦	倫敦		
7	26	倫敦	倫敦	蒐集資料	赴政府出版品中心蒐集資料
7	28	倫敦→維也 納	維也納		
7	29 至 31	維也納	維也納	拜訪機關 參加研討 會	1.拜訪 International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA) 2.參加 Second Annual IIASA-DPRI Meeting 2002 Topic :Disaster risk Management
8	1	維也納→台 北			

第二章 英國國土規劃體制與開發許可

一、背景

地理空間

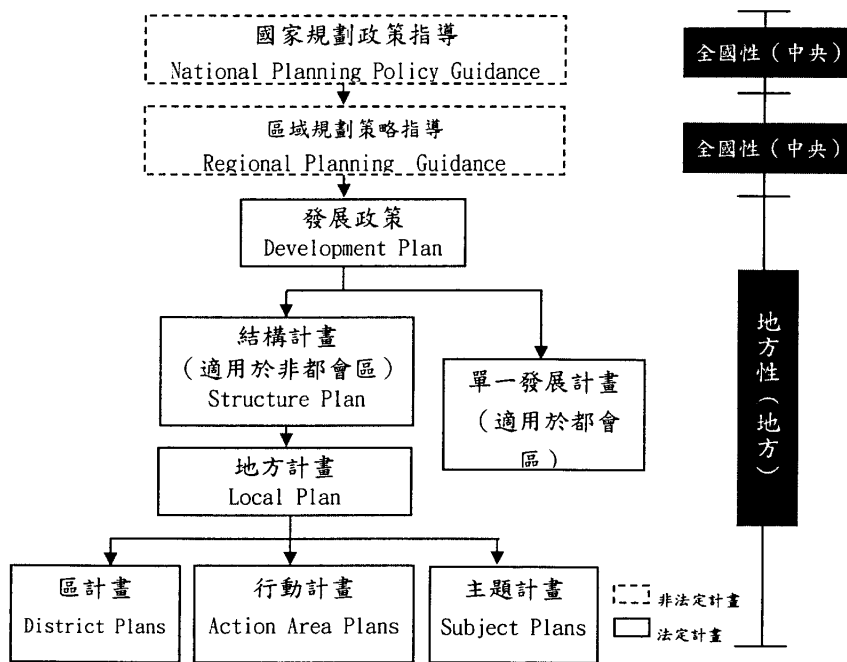
英國由英格蘭、威爾斯、蘇格蘭及北愛爾蘭等四邦所組成，有『聯合王國』之稱。政治上，英格蘭和威爾斯歷史背景和地理關係已趨一致，其餘蘇格蘭和北愛爾蘭兩邦在風情民俗上稍有不同。目前探討之英國管制制度以英格蘭和威爾斯為主。

政府組織

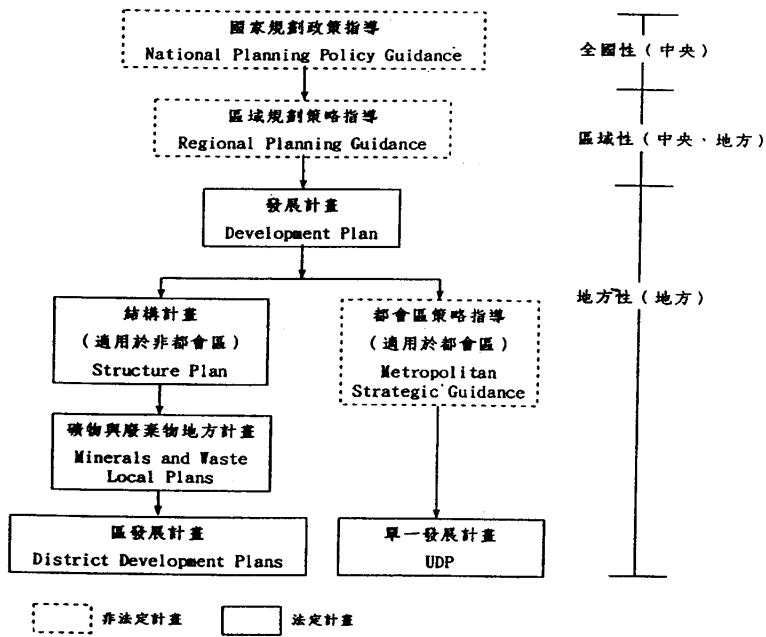
- 內閣制國家，多數黨負責組閣，行政權與立法權合而為一，非相互牽制對立體。
- 地方政府之政治體制亦循此方式運作，地方政府分郡（County）及區（District）二個層次。
- 立法及行政機關：議會。
- 地方規劃機關：郡-郡議會，區-區議會。

二、計畫體系

英國並無法定國土或區域計畫，透過中央政府公報（Circular）或規劃政策綱領（Planning Policy Guidance）、區域政策等指引地方發展。地方規劃機關擬定發展計畫，並據以審查轄區內各項開發案。其於城鄉發展計畫法修訂前後之規劃體系於分別詳如圖一及圖二，茲分別就目前規劃體系說明如次：



圖一 英國計畫體系圖 (1986-1991年)



圖二 英國 1991 年以後之計畫體系

(一)中央—全國性計畫政策指導(National Planning Policy Guidance)

事實上英國並無「法定」的國土計畫或區域計畫，在中央階層乃由中央的環境交通區域部(DETR)所擬定的國家規劃政策指導綱要(National Planning Policy Guidance)，指導地方政府的規劃決策。其主要的目的在於平衡國土開發及環境自然保育，沒有計畫圖，只有一些敘述(Statement)，它被視為政策導向，是可協商的，政府也可針對新的課題加以制訂新綱領，適時反應社會的需要及政府的態度，做為國民及產業界進行投資開發的參考。此等綱要並無法定效力，但政府主管部門卻被要求遵從，因為它反應國家的整體利益及內閣大臣做決策時所考慮之觀點。

(二)區域—區域規劃策略指導(Regional Planning Guidance)

在區域階層而言，各區域均訂有區域規劃策略指導(Regional Planning Guidance)，其性質類似全國性的國家規劃指導綱要，僅是一些書面文字陳述，沒有計畫圖，目前係由各區域之區域議會(Regional Chamber)負責研擬區域規劃策略指導。區域議會是個非正式的義務性組織，主要是由區域內各地方政府代表及相關單位等組成，由各地方政府共同分擔運作經費及人力。區域規劃策略指導並無法定效力，卻是協調區域內各地方政府規劃策略的重要機制，也是地方研擬發展計畫時之重要指導。

(三)地方—發展計畫(Development Plan)

在地方階層，則為計畫體制中最重要之「發展計畫」(Development Plan)各個地方的議會必須研擬並實施該地區的發展計畫，該地區的發展計畫將包括有關地方商業及工業發展的政策。

發展計畫主要是藉由詳細的規定地區內允許或不允許的發展形式，以提供合理與一致的計畫決策基礎。公部門與企業因受到鼓勵而逐漸開始牽涉到這類計畫的研擬，因此他們能夠對於地區的發展有足夠的說明。

依 1990 年城鄉計畫法規定，發展計畫包括都會區(Metropolitan Areas)的單一發展計畫，以及非都會區(Non--Metropolitan Areas)的結構計畫與地方計畫。茲將發展計畫說明如下：

1. 結構計畫(Structure Plan)

結構計畫係由郡議會(County Council)負責擬訂，且經國務大臣(Secretary of State)核准的策略性計畫。根據 1990 年城鄉計畫法規定：任何地區的結構計畫均需有說明書，陳述地方規劃機關對於該轄區土地開發及其他土地使用之政策及一般性方案，另外須包括其他依法之規定或大臣之政令。

結構計畫為一書面的政策文件，其形式通常包括一本書的計畫說明書(A Written Statement)，並輔以一些示意圖(Schematic Diagrams)及相關圖表，有系統的表明郡區內概略的土地使用政策(包括開發管制)、交通管理及改善實質環境的方法，並說明這些發展策略與鄰近可能受影響地區土地使用的關係'以作為研擬地方計畫及實施開發管制的指南。其功能如下：

- (1)說明全國及區域的政策。
- (2)建立目標、政策及一般建議。
- (3)為地方計畫提供計畫架構。
- (4)行動區(Action Areas)的指定。
- (5)提供開發管制的方針。

(6)提供協調的基礎。

(7)提供計畫過程主要結論與對策給部長並公告。

其中第四點指定「行動區」的區位及其處理要點，訂定發展規模等相關政策，如人口規模、新的住宅土地區位、或購物區的樓地板空間大小等之上下限，以作為地方計畫擬定的依據，是結構計畫的重要特點之一。

2. 地方計畫(Local Plan)

地方計畫是法定計畫。當認為有需要時，才由區議會(District Council)擬定，經郡議會(County Council)核定後由區議會採行。

除了計畫說明書外，地方計畫的組成包括一張計畫圖(Proposals map)，用以說明各個詳細的政策，以及此類的示意圖(diagrams)、圖表或其他關於國務大臣規定的政策敘述或解釋內容，以及地方規劃主管機關認為計畫中應解釋或敘述的事項，包括未來發展地區的區位分佈、設置準則、開發順序、及土地使用管制，以提供開發者申請開發許可的指引。

舊的地方計畫類型主要包括以下三種：

(1)區計畫(District Plans)

是整個區的長期綜合性計畫，地方規劃機關可於行動區計畫範圍外任何地區劃定為區計畫範圍，但需基於土地開發與使用之綜合考慮。

(2)行動區計畫(Action Area Plans)

是為了最近的未來需要而計劃，針對那些該改善、開發或再開發的地區所擬定的短期綜合性計畫。

(3)主題計畫(Subject Plans)

這些係設計為能夠詳細處理作為特別觀點的規劃'例如綠帶、(環境或農業)保護區或需要幹道改善的土地。其可能也作為地區中的並非立即需要區或行動區計畫的特別規劃案,例如採礦作業、無主地或國家公園的開墾。

新的地方計畫系統,主要分為區發展計畫(District Development Plans)、礦物地方計畫(Minerals Local Plan),以及廢棄物地方計畫(waste Local Plan),其中礦物與廢棄物地方計畫由於牽涉地方範圍較廣,故其計畫層級較接近於結構計畫的計畫層級(參照圖2)。

3. 單一發展計畫(Unitary Development Plan, UDP)

單一發展計畫主要適用於都會區(Metropolitan Areas),包括大倫敦地區(Greater London)及其他都會郡(metropolitan counties)[Town and Country Planning Act, 1990]。1990年城鄉計畫法對單一發展計畫的內容及採用、計畫的變更等均有詳細的規定。

此單一發展計畫結合了結構計畫的政策及地方計畫的實質措施,內容包括兩個部分。

(1) 第一部份:

包括一份書面說明書,陳述有關主管機關對該地區之一般性發展政策,包括對實質環境改善及交通管理等措施。重點置於該地區內影響較大之土地使用並提供一個草擬第二部份的架構。沒有定型的格式規定,基本上涵蓋原結構計畫之內涵。

(2) 第二部份:

包括一書面說明書,詳細陳述主管單任認為適當(或與其他計畫不同)之發展方案及土地使用計畫,並描述對土地的開發及使用方

式、對開發所提具體構想，及對土地的開發規劃許可的政策等。

此部份還包括一地理基礎的計畫圖(Proposals Map)，及解釋有關國家在空間部門領域所頒佈之相關政策，並包含國務大臣的指示及法令規定的其他事項。因為計畫第二部分之各種方案與第一部分之一般政策必須相配合，故計畫內容必須包括此二部分相配合之合理說明。

在新的地方計畫系統中(參照圖 2)，各地方的單一發展計畫直接由中央政府所擬訂的都會區策略指導所指導，取消都會政府的行政層級。

(四)小結

經由前述說明，可以瞭解到英國整個計畫體系的基本內涵。雖然英國的政府組織結構係以中央與地方二級制為主，但為兼顧中央整體考量與地方利益，因此在區域階層的部分，增設了非正式的區域議會組織，以擔負協調的功能。而英國規劃許可制的計畫體系，無論就全國、區域或地方階層而言，都有一個計畫作為指導規劃許可制的核心，在全國是國家規劃政策指導，在區域是區域規劃策略指導，在地方則是發展計畫，又分別依都會區或非都會區以單一發展計畫(後為都會區策略指導)或結構計畫指導規劃許可制，而各個階層的計畫間亦具有上下位指導的關係，雖然國家規劃政策指導及區域規劃政策指導缺乏法定效力，但由於兩者均能反映國家的整體利益，且因中央與地方均採權力一元制(Union of Powers)的緣故，在政策協調與推動上較易。

三、英國的規劃許可制度

(一) 規劃許可制 (Planning Permission) 的發展變革

規劃許可制的實施以英國為最早，經驗及規劃系統最完備。源自1922年城鄉計劃法-暫時開發令，1943年開始實施。規劃許可正式法治化-1947年城鄉計畫法。其方式係透過先審後開發的方式，以達土地使用管制的目標。其發展階段及成因詳下表：

發展階段	發展管制制度成因
1909年以前	土地使用分區管制 為解決住宅的環境及衛生問題。
1909-1946年	管制日漸嚴重-都市擴張、郊區化及農地保護問題，將都市與鄉村地區的土地，納入同一體系下進行管制。
1947-1967年	規劃許可制計畫應更有彈性地去因應市場機能。
1968年至今	解決計畫延遲 (Delay) 問題。

Step1 計劃方案：土地使用分區管制

- 工業化，人口集中，都市快速發展，工業化後帶給工業市鎮中的衛生及環境惡化問題。
- 1909年頒佈『城鄉計劃法』，授權地方政府研擬『計劃方案』(Planning Schemes)。計劃方案包括特別規則及圖。

Step2 發展管制：發展計畫與規劃許可制

- 二次大戰破壞，都市擴展加劇，為土地使用能按計畫發展，捨棄以往計劃方案，發明『發展管制』。
- 發展管制：發展計畫-土地使用及發展之指導原則
 規劃許可制-開發案執行前均需進行審理
- 發展權國有化觀念之建立。

- 開發申請案地方議會的規劃委員會具有充份的裁量權。

Step3 規劃協議：規劃利得歸公與規劃義務負擔

- 協議項目：公共設施、公路、土地使用限制、環境衝擊..。
- 地方規劃機關與開發者有協商空間，管制土地發展與提供公共設施。將不勞而獲規劃利得，適度回饋社會或增加土地開發者社會責任，減輕地方政府財政負擔。

Step4 企業分區及簡化計畫分區

- 開發許可具有延遲 (Delay)、無效率與不確定性等缺點，造成開發者延遲和成本負擔。
 - 改善規劃許可的缺陷，塑造有利投資環境，活絡產業投資。
- 『企業分區』計畫方式指定經濟特區，對區內實施各種獎勵投資及稅捐減免。
- 『簡化計畫分區』配合企業分區，類似土地使用分區管制方式，簡化計畫及書圖規則。

(二)開發許可制的意義

- 須向地方規劃主管機關申請開發許可，地方主管機關對申請案件：許可、附帶條件許可或拒絕開發裁定。
- 對一定地區內土地利用，就其開發前所進行之審核(維護環境品質、兼顧公設公平分擔)。
- 基於公共利益立場，利用公權力運作，藉由審核私人土地開發計畫方式，控制土地開發時序，消除土地使用外部性。

(三)開發許可制內容及申請流程

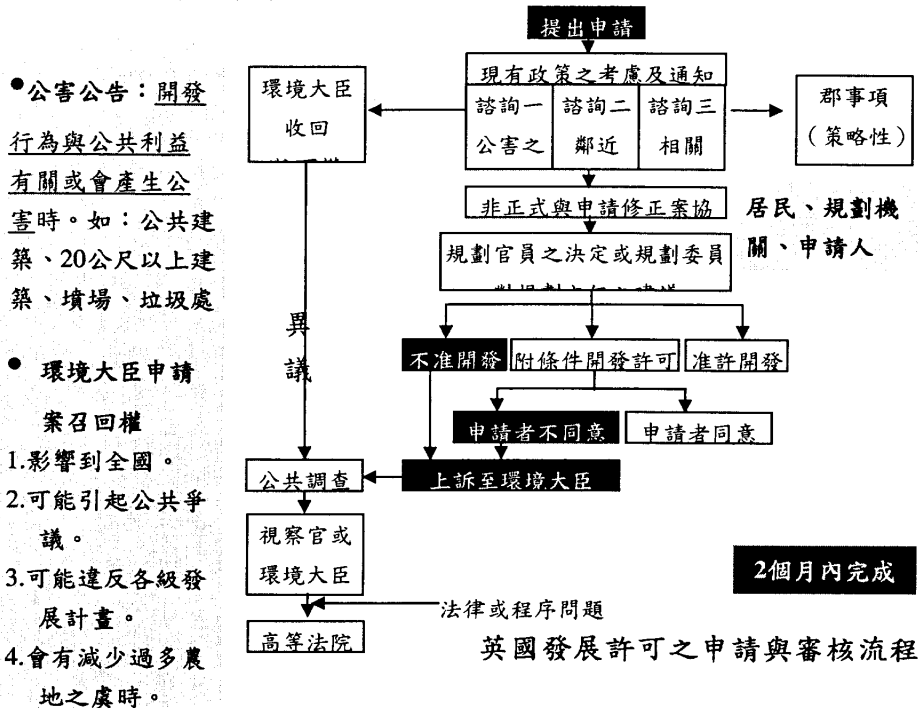
開發的定義根據 1990 年城鄉計畫法第 55 條規定：

1. 操作性的開發：指地中、地表、地下、地上，從事建築、土木工程、

採礦或其他工事等行為。

2. 變更使用：指對土地或建築之任何使用的實質改變。

開發許可申請程序詳下圖所示。



(四) 開發許可的效力

- 被授予開發許可者，須於五年內進行開發行為，期滿尚未開發者，期開發許可即失效。
- 開發許可效力終止前一年，地方規劃機關應發出終止通知。
- 惟若接獲終止通知之開發者有意見，可於 28 天內要求檢察官進行私人聽證，以延長時效。

(五) 開發許可的缺點

- 因公共參與、機關諮詢過頻而產生開發許可核發遲延問題。
- 審查標準訂定不具說服力。
- 計畫不確定導致開發者財務風險。

(六)開發許可的優點

1. 提升經濟效率

- 順應動態的社經發展需求，採彈性調整的管制方式。
- 先審查後開發的管制方式，可避免不當的土地開發行為。

2. 促進社會公平

- 土地開發變更利益，應課徵發展土地稅，歸諸社會。
- 經規劃協議達成，予以管制土地開發與提供公設，可使外部成本內部化，舒緩對週遭環境負面影響。

3. 促使都市有秩序發展：控制都市開發時序、防止都市蔓延。

四、英國與台灣開發許可制比較

英國與台灣的台灣開發許可制，可就實施地區、審查依據、目標、發展權歸屬、審查期限、及民眾參與等向度加以比較如下：

項目	英 國	台 灣
許可制之實施地區	許可主體，Zoning 為輔	非都市土地
據以審查目標	地區發展計畫	非都市土地變更審議規範
目標或結果	防止蔓延	加速蔓延
發展權歸屬	國有	私有？
審查時限	2 個月	無
民眾參與	諮詢	無-不明確
申訴管道	公共調查、高等法院	無

第三章、永續發展評估制度

一、永續發展與計畫體系

英國政府在永續發展的目標是確保當代及下一代的每一個人生活品質更好。在國家的永續發展策略--- ‘A Better Quality of Life: A Strategy for Sustainable Development for the UK’ (May 1999) 已建立一些關鍵的指標去衡量永續發展的成就。主要的策略目標如下：

- 維持高水平及平穩的經濟成長及就業
- 體認民眾需求的社會發展
- 有效的保護環境及善用自然資源

發展計畫的政策綱領 (PPG12, 1999 年 12 月) 強調透過發展計畫可以達成永續發展的目標。要求地方政府研擬綱要計畫及地區計畫時應同時考量環境、社會及經濟發展。發展計畫應是落實永續發展的土地使用規劃政策，亦即透過土地使用規劃達成永續發展的目標。

二、永續發展評估 (SUSTAINABLE DEVELOPMENT APPRAISAL)

雖然永續發展評估系統並不是依法要求的程序，政府希望所有的發展政策、方案、計畫都能進行環境評估。依據 PPG12：在發展計畫規劃過程中，評估的工作是很重要的一環。在規劃中的每一階段皆應進行評估，將其結果納入下一階段之規劃考量。由於永續發展的內涵不僅包括環境的議題，亦須兼顧社會及經濟，因此在中央或地方政府相關計畫所進行的環境評估系統，實即永續發展評估。

- 評估制度之內涵及特點

評估系統是地區計畫規劃過程中不可或缺的，是一個互動的過程，且可提供政策構想及替選方案方向等資訊。地區計畫的永續發展評估必須：

- 針對應進行評估之策略或政策，界定規劃過程中需評估的主要階段
- 建立及定義永續發展指標
- 建立評估的機制

相關的綱領也清楚的指出評估過程必須具備下列特點：

- 方法及觀念應簡單易明瞭，包括執行方式與程序，以及資料的處理等。
- 方法及技術之透明化，有助於了解相關替選政策是如何與為何被選擇。
- 系統化的，以確保所有的環境議題皆予以考量。
- 具包容性的，使規劃的每個階段都能使用，而且相關技術、知識及資源皆可及。
- 有彈性的，使之能支援整個決策所需的資訊。
- 革新的，因為它能隨時加入及轉換資料及新的技術。
- 一致的，透過發展計畫之永續評估，有助於各層級政府與環境議題有關的機關間之整合與互動。

- 評估方法 (APPRAISAL METHODOLOGY)

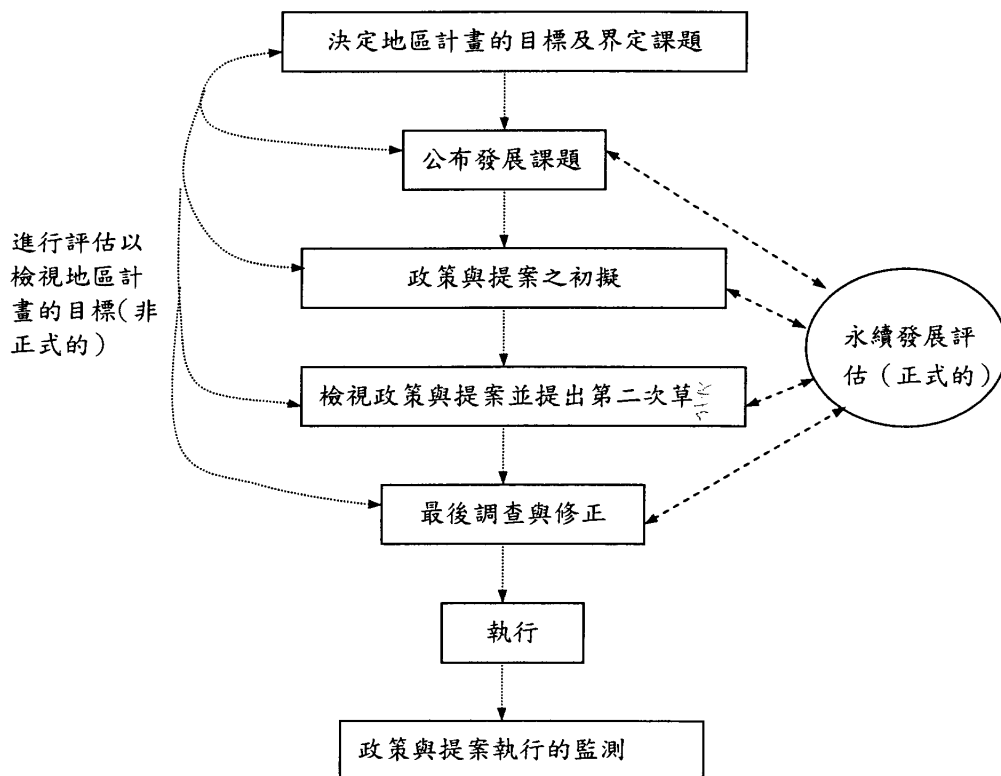
在評估方法的建立上，參考既有的環境評估方法

--Environmental Appraisal of Development Plans: A Good

Practice Guide (DoE, 1993)的架構)及 'Planning for Sustainable Development: Towards Better Practice' (DETR, 1998)中有關社會與經濟議題的建議。

在地區計畫準備過程中，所有的策略、政策及提案皆必須按照地區計畫的目標而制定；評估系統亦必須建立在永續發展目標的基礎下，評估工作是連續性且非正式的過程。換言之，永續發展評估系統的目的，是去評估每個計畫的策略、政策與提案是否有違已設定之永續發展指標。圖四即是說明此過程。

圖四 地區計畫永續發展評估系統



三、Bath & North East Somerset 之案例

Bath 及 North East Somerset 地區計畫（草案）的永續發展評估報告是 2002 年完成的。地區計畫包括規範土地使用的策略與提案，是開發許可決策的重要依據。永續發展評估系統的目的是為了改善地區計畫落實永續發展的可能性。這個評估工作係於地區計畫草案發佈前，於市議會策略委員會在 2001 年 3 月 10 日及 2001 年 10 月 25 日的市議會中討論，相關建議並已納入地區計畫草案的修正。永續發展評估是一個互動的過程，地區計畫公佈的前兩年就開始，針對區計畫草案可能的成果進行評估。

評估的過程由永續發展的顧問 Riki Therivel 及 Jake Piper 建議評估標準及格式，利用篩選的方式先將影響輕微的計畫項目剔除，然後經過三天密集的評估過程完成評估報告。

這份文件詳細描述永續發展評估系統的內容，包括執行的過程及評估結果，其附錄包括評估矩陣等所有的評估工作的紀錄。於 2002 年 1 月 18 日到 2 月 28 日期間，永續發展評估報告與地區計畫草案同時間公開接受一般市民及專家意見。評估及徵詢的結果則需運用政策及提案之規劃。

● 永續發展政策

B&NES 已建立達成永續發展目標的相關政策，包括確保各項設施、服務及產品的獲得並不會增加環境代價，避免資源浪費並有效的利用，自然是有價值的應予保護，地方特色亦需加以保護。永續發展亦與 B&NES 的發展願景及價值觀結合，州的職責是促進長期的社會、文化、經濟、環境健康及活力，使個人的現在及後代皆有好的生活品質。

為落實永續土地使用， Bath and North East Somerset 地區計畫扮演重要的角色。永續發展的理念會影響住宅、工作、購物、公共設施及休憩需求，進而影響土地使用發展模式；地區計畫對保護環境資產及強化地方特色。為確保地區計畫能確實落實永續發展的目標，藉由策略評估系統達成事前的計畫。即當地區計畫檢討修訂時相關政策與提案需要再進行評估；以及政策與提案需再做調查與修正時，接應進行永續發展評估。

● 永續發展指標 (Sustainability Criteria)

評估過程最初必須基於永續發展原則建立評估的指標。評估指標的選擇是依據政府環境與永續發展相關綱領、B&NES 永續發展政策與地方二十一世紀議程中有關永續發展的目標而訂，並針對與土地使用有關之永續發展目標訂之。永續發展指標包括：

<ul style="list-style-type: none"> ■ 空氣品質 (Air quality) ■ 水資源與品質 (Water resources & quality) ■ 土地與土壤 (Land and soil) ■ 景觀 (Landscape) ■ 自然保存 (Nature conservation) ■ 開放空間 (Open space) ■ 住宅 (Housing) ■ 有活力/可存續之中心 (Vitality/viability of centres) ■ 建築資產等 (Built heritage etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 天然資源 (Minerals resources) ■ 經濟與就業 (Economy and employment) ■ 健康 (Health) ■ 安全 (Safety and security) ■ 文化、教育及平等 (Culture, education and equality) ■ 能源使用 (Use of energy) ■ 旅次與可及性 (Travel and access) ■ 廢棄物產生及處理 (Waste production and treatment)
---	---

針對每個指標採取問項方式，提問政策如何去符合每個指標，如問”本項政策是否有助於維護及提高「水質」或「自然保存」？”相關課題如下表：

指標	如何達成指標之策略：	與指標相關之策略
自然環境：保護與提升之策略		
空氣品質	減少釋放空氣污染，維持或降低噪音。	Policy 1f, and ES.12
水質	減少水污染，提升溪流生物多樣性；提升水循環再利用，從使用效率及永續都市排水系統中維護水資源。	ES. 4 and ES. 5
土地與土壤	維持土壤品質及永續性；促進國土發展；提升回復廢棄土地再使用；保護洪水氾濫區及沖刷平原；保護特定區域，包括地質學的區域。	Policy 1e, and NE.9
景觀	維持及提升優美與具特色之景觀；維持綠色隧道。	Policy 1d, and NE.1
自然保存	維持及提升生物多樣性、保護野生生物生態走廊；維持或加強生態區域網絡。	NE.12
開放空間 (可及性)	提升與增加開放面積及其品質；加強開放空間的連結（給人們或野生生物）；促進接觸開放空間之機會。	BH.15, SR.1, and SR.2
建造環境：改建、維護保存及新建之策略		
住宅-聚集需求與足夠使用	在不同的地區應該根據人口需求提供合理的建築型態，維持及改善建築的使用需求。	HG.2, HG.8, and HG.9
有活力/	維持及提升市中心有吸引力、有活力及	S.1, S.2,

可存續	在經濟上的生存能力，並提供都市與鄉村之地區服務中心；促進地區服務需求；提高社會機能需求。	S. 5, S. 8 & S. 9. CF. 1, and CF. 3
古蹟、特殊建築、城鄉風貌	保護建築資產；維持與提升城鄉風貌及城市特色；建築更新再利用；促進永續設計；保護古蹟區域。	All D and BH policies, and Policy 1
天然資源	原地保護天然資源；減少天然資源地的再使用與設計；促進天然資源再利用	Policy 1e
社會環境 A：提升與保護策略		
經濟與就業	在多樣化經濟下促進永續經濟成長；提供就業機會及就業訓練。	Policy 1c
健康	改善環境品質去保持公共衛生及降低健康風險（如輻射、空氣污染）；增加娛樂休閒機能	ES. 9 and ES. 10
安全設施與安全感	增加安全措施（如有關洪水風險與運輸方面）；防止犯罪率。	D. 2, BH. 21 and NE. 14
文化、教育及平等	維持文化資產；提升教育機會及社會平等並考慮下一代；列舉地區需求；加強正確的社會聯絡網絡的方法，杜絕隔離作法。	All CF policies, S. 8 and S. 9
資源消耗：促進更永續的資源使用策略		
能源使用	提升能源再利用及減低能源消耗	ES. 1 and ES. 2
旅次與可及性	減少運輸需求；促進運輸系統方式的選擇（尤其是公共運輸、自行車及不行）及促進運輸便利性、服務及機能。	Policy 1a and T. 1
廢棄物處理	減少廢棄物產生及促進回收再利用；地區性垃圾處理，減少廢棄物運輸。	Policy 1f, and WM. 1-4

● 無須評估之政策、提案

並不是所有的策略、政策皆須進行評估的，為了加速計畫評估的過程，對於有些對永續發展影響較小者予以省略，另外，針對計畫特性如不確定性高或有時間限制者亦可省略評估。下列計畫或政策於地區計畫修正前應進行評估：

1. 因為影響較小而不需評估者：

CF. 6 新社區發展所需的社區設施計畫

CF. 8 土地分配

SR. 3 兒童遊戲區新發展計畫

SR. 6 新發展地區所需的休閒遊憩設施

ES. 3 天然氣及電力服務

ES. 4 供水系統

ES. 5 雨、污水處理

ES. 8 電信通訊服務

ES. 9 污染與公害行為

ES. 10 空氣品質

ES. 11 污水處理系統發展限制地區

ES. 12 噪音與振動

T. 23 機場預防措施地區

2. 因不確定性或時間限制者

ET. 2 可利用於工作使用的土地 Employment land availability

SR. 11 水濱遊憩活動區外之遊憩發展計畫

WM. 6 垃圾掩埋場之廢棄物循環再利用

WM. 7 家庭廢棄物回收中心

- WM. 8 堆肥設施
- WM. 9 社區堆肥設施
- WM. 10 熱能源再利用
- WM. 11 未再利用之熱能處理
- WM. 12 垃圾掩埋場
- WM. 13 土地開挖 Landraising
- WM. 14 農地改良措施
- WM. 15 垃圾掩埋場或農地改良措施之延長使用
- M. 9 礦產之開發影響運輸及高速公路
- M. 11 開採及研究優先地區之分派
- M. 12 礦產回復地
- T. 2 策略性的運輸走廊
- T. 3 步行政策：徒步區的安全措施與便利性
- T. 8 公車政策：改善運輸效率及可靠性之設施及運輸管理
- T. 12 公共運輸轉運地區
- T. 25 運輸評估及旅次計畫

● 評估結果的紀錄

策略及提案對永續發展的影響評估的結果，係以矩陣的方式表示（詳表三），它可將每個指標受影響的程度有系統的評估。

表三 評估矩陣範例

策略：			
評估指標	影響	評論	建議修正策略
自然環境：保護與提升之策略			
空氣品質			
水資源與品質			
土地與土壤			
景觀			
自然保存			
開放空間（可及性）			
建造環境：改建、維護保存及新建之策略			
建築物-聚集需求與足夠使用			
有活力/可存續之中心			
建築資產、古蹟、特殊建築、城鄉風貌			
天然資源			
社會環境 A：提升與保護策略			
經濟與就業			
健康			
安全設施與安全感			
文化、教育及平等			
資源消耗：促進更永續的資源使用策略			
-提升能源再利用及減低能源消耗			
-減少運輸需求； -促進運輸系統方式的選擇及可及性。			
減少廢棄物產生及促進回收再利用			

● 評估過程

第一階段 - Issues Report

針對地區發展計畫課題報告之永續發展評估作業於1999年11、12月完成，評估報告並已於2000年2月刊印。評估結果與民眾之意見，皆提供地區發展計畫草案研擬之參考。

第二階段 - Deposit Draft

針對地區發展計畫草案之評估係於於2001年10月進行，為了進行此項評估，動員相關不同專業機關的12個官員，分成3小組，每組針對分派的主題進行評估。

第三階段: Future Stages

針對已公佈及執行的地區發展計畫進行評估

第四章 因應全球化之都市治理策略—英國 Sheffield 及 Cardiff 二個都市的經驗

一、因應全球化之都市治理策略——地方制度之厚實

地方經濟的發展及城市的治理是近來重要的課題，而都市地區的去工業化及其衍生的社經問題是城市治理面對的難題。同時當地方經濟面臨強烈的全球競爭之際，在英國非自由化的治理再現，也產生減少地方治理權限的現象。因應這些課題，許多都市當局需要擬定一套制度性的地方網絡及利益代表的結盟，以使得地方可以抓住更多全球化的經濟力量。制度學者根據對全球地方關係的了解，研究指出在全球化的競爭下一些成功的發展地區，都是因其制度的著床及厚實，以創造有力的經濟活動的地方節點之結果。制度地關係是有助於地方經濟、社會及文化聚集的重要因素。制度提供社會經濟網絡及接觸的基礎，好的地方制度的關係是區域經濟成功的先決條件。

在英國當代的地方治理，制度者所提出的想法獲得許多共鳴。因為都市地區正面臨許多社經問題，如因經濟及建設衰退及停滯，帶來的失業問題等，不論國家或地方都提出一些專案或零星的對策以為因應。許多的案例顯示在面對全球化的競爭下，發展強的地方制度關係或所謂的制度厚實，可以鼓勵地方經濟的再發展。

無論如何，制度主義視好的制度關係是地方經濟成長的來源是近似功能性主義的說法。在英國東北地區，有厚實的制度但其卻未必是經濟繁榮的地區。事實上，在都市地區制度的關係反映著中央政府的新自由(neoliberal)政策。地方由下而上式地建構制度策略，仍受中央政府由上而下的許多措施導引著。地方單位間伙伴關係的調整，常

為因應中央政府的補助改變，而非因應強化地方治理新結構之需要而調整。

因此，目前成立許多由中央政府立法的特別行政單位及行政措施，致力於創新的地方經濟發展策略。其中 Quangos 代表著對日益重要的福利服務的提供並主導著地方決策過程。許多地方組織機構由中央政府在財物上及政治上的支援，形成中央政府在結構的一部份。中央政府對地方的影響力是日益增加的。雖然有來自強調地方化人士的批評：中央決策組織機構之決策與執行，並未與地方社區緊密關連。惟這個新地方主義代表著對地方的治理已轉移到後福特主義的治理方式，以利全球資本的投資。

在強而有力的地方組織關係被視為有助於經濟發展主張下，制度厚實是鼓勵開發者或投資者的唯一途徑。部分地區如 Sheffield 及 Cardiff 二個都市的經驗也證實一個都市在政治上反應經濟改變及國家政策鬆綁下，透過適當的地方組織將導致經濟發展的說法。茲分別說明其經驗如次：

二、由鋼鐵城至創新企業城市---Sheffield

Sheffield 組織關係的建立與其自 19 世紀製造業城市的發展緊密的結合。許多勞工社區沿著主要的製造業地區發展，特別是 Lower Don Valley(LDV)到市中心的東邊。這些社區形成這個城市特殊的勞工階層政治形態。地方政府也反映這個勞工政治的權力形式，從 1926 年至今僅有二年不是由工黨執政。

戰後地方政府的角色及權力持續擴張。尤其是合夥的福利的地方政府形式隨著全國性的福利需求的提升，地方政府的角色也擴張到最

大。地方制度的厚實以 SCC 及其與 Chamber of Commerce 及地方 Trade Union、主要的勞工僱主間的雙邊關係為中心。

1980 年代由於經濟蕭條及再發展，地方組織機構的形態改變，政治上移轉至中央—地方政府關係。1979-1981 年的經濟大蕭條，結束了戰後穩定成長的局勢，造成高失業率，特別是鋼鐵製造業。地方當局開始一個基於地方勞工政治的傳統的 local socialism 計畫。同時 Thatcher 政府也開始要求地方治理的激烈改革。因此，其地方制度的厚實自此開始轉變。

1. 與地方治理有關的機構增加

中央政府建立許多 localist institutions 如 STEC、SDC、SHA 地方制度厚實的型態改變了，中央支持的 QUANGOS 在社會福利的提供、訓練及就業政策上及中心地區的更新都扮演重要的角色。

2. SCC 權力大幅減少，開始與中央的地方機構（如 SDC & STEC）及私部門建立合夥關係。原本公私部門間的緊張關係也獲得改善。

3. 地方私部門也很明顯的負起合夥關係的責任

有一小部分地方精英企圖將原商會發展成私部門的代表，由於長期來地方私部門是分裂的，因此，要發展成為意見一致的情況是相當困難的。由地方企業代表少數人組成的地方菁英團形成地方合夥的聯盟。公私合夥關係為 SERC 奠下基礎，SERC 由公私部門的代表組成，也代表新一波組織關係的形成。SERC 規劃了地方未來發展的網絡—SHEFFIELD 2000，整合各項資源及設施來促成地方的發展。

4. 1992 年 SCLG 成立扮演下列四項功能：

(1) 論壇功能，提供相關機構對發展議題私下辯論的場所

- (2) 發展出都市再造策略
- (3) 推動都市再造策略的落實執行
- (4) A UNITED FRONT TO 中央政府

現階段 Sheffield 的制度厚實過程，被少數的利益團體尤其是具有權力的組織機構引導，而非一個合作的及集體的經濟生活。少數的意見會在整體利益的前提下被犧牲。然而地方制度厚實的過程確實鼓勵地方由多元主義朝向地點行銷的企業發展策略。

三、由煤礦都市到 capital of quangoland —Cardiff

Cardiff 人口在十九世紀快速的增加都市的結構及生活方式，由農業基礎的都市，轉為煤產業的都市。Cardiff 變成世界煤貿易及出口中心。戰後藉著建立制度的厚實，使都市的經濟得以復甦。煤礦讓 Cardiff 成為威爾斯的最大都市，且具有區域性的都市功能，這些基礎使其能夠繼續其行政管理的角色，即使原本產業發展的因素已經消失。尤其是在福利社會來臨時其區域性的重要性使其成為一個多項服務之中心都市。

1955 年 Cardiff 成為 Wales 的首府，對其政治及經濟都有很重要的影響。地方組織也順應著行政功能的改變而調整。1964 年為了因應能源政策的改變所帶來的城市社會及經濟困境，成立 Welsh Office (WO)，企圖將該 Cardiff 發展成為全國第三大中心都市。地方的組織也隨著首都的建設而有所改變。戰後公私部門的合作及互動關係良好，惟隨著煤產業的衰落，有影響力的私部門由原本的煤礦主及運輸業者轉為地產開發者。為了將該都市建設成為一個首府，而非僅是一個區域的服務中心，讓地產開發者有機會在城市裡快速發

展。許多國家級組織的成立，帶來許多的開發案。地方政治的關係是為 Local corporatist relations。這種不動產發展引導的都市再造，需依賴公私部門共同的努力促成。公私合夥關係的建立是地方為發展經濟而進行制度厚實中最为重要的部分。

1980s 以後相較於 1960s & 1970s 中央政府及地方的 Quangos 對該城市的影響更大了，政府中尤以 WO 對地方經濟的再發展扮演重要的角色。Quangoland 的發展，其中有許多是 WO 支援的 Quangos。Quangos 在 WO 的協調下，扮演著個別計畫的協調及財務支援的角色。透過公部門的刺激之民營化的發展趨勢，對地區的在發展有一定程度的影響。不動產開發引導的都市再造，加速地方發展的差距及並減低互惠關係。

第五章 出席 Second Annual IIASA-DPRI Meeting 2002 : Disaster risk Management

一、IIASA

IIASA 是一所位於奧地利的非政府研究機構，成員包含世界各領域的專家，研究主題為全球溫室效應所引起關於環境，經濟，科技與社會的問題。機構經費由北美，歐洲及亞洲的國家會員機構 (National Member Organizations) 所支持。其位置在奧地利首都南方 15 公里處的一個名叫 Laxenburg 小鎮中的 Habsburg 宮殿，此宮殿自 18 世紀便座落於此。IIASA 研究學者對環境、經濟、科技及社會發展等研究提出許多有助於決策者與科學界的解決方法與工具。自 1972 年創立以來，IIASA 成功的成為國際合作交流的組織，舉凡在能源、水利、環保、公安及人類住所等先進機構間，IIASA 都扮演著重要的協調角色。

二、會議主題及內容

本次會議是 IIASA-DPRI 第二次舉行有關災害風險管理的會議，針對都會或區域天然災害包括地震、洪水、土石流等災害的預防減輕，由自然科學、社會、經濟等層面分析及探討有關的課題與對策。此外，針對美國九一一事件，有關恐怖攻擊之緊急應變提出研究建議。會議共有來自二十多國家一百餘人參加。會議相關議題詳附件一。

就研討內容綜而言之，從災害風險管理的角度探討國土保安目標之達成，可採取的策略包含四個層面：第一個層面為風險的免除；第二個層面為風險的降低，如藉由防災工程降低災害發生後的損失與傷亡。第三個層面為風險的轉移與承擔，即清楚界定災害防範的責任歸屬與義務分攤之權限，使災害防救的權責、社區抗災組織能分攤與轉

移過於依賴政府的防救災體系；第四個層面為風險分攤，如利用環境災害保險或其他公私合作的財務機制分攤災害的損失。

第六章 結論與建議

一、英國城鄉規劃與規劃許可制

都市是一個『有機體』，不斷地在變動，因此需要一有理想的整體發展計畫，更需要一套合理的制度以控制成長的過程，或許不要太侷限現實的考量。從英國經驗-回頭檢視我國的計畫管制，針對僵硬的體制雖然仿英國，對非都市土地之管理，引進開發許可制，然而卻忽略了英國規劃許可制運作的精神。英國規劃許可的決定，除非有很好的理由，否則均需與當地的發展計畫一致。所以雖然強調市場導向，但實際上仍是在計畫的框架下來管制土地的開發使用。

我國開發許可制卻完全忽略了計畫的指導，指就個案之內容考量，是其是否符合相關審議規範或法令規定，即可變更計畫中所化訂之分區或用地。另外我國在申訴及監測制度等相關配套措施亦不完全，以致開發許可的推動反而造成更漫延式的開發。另審查程序長及目前欲更改的體制仍侷限於實行現況，無太大變動，缺乏建設性。

所以當前『國土綜合計畫法草案』強調『開發許可制』，對其相關計畫指導功能、回饋、申訴制度、及監測管理等等配套亦應同時規劃？並期望英國之城鄉計畫體系及推動的經驗，能對國內現行二大系統，都市-僵化，非都市-零星等課題有所助益，並期於國土綜合發展計畫中對國內現存兩大管制系統加予整合。

二、永續發展與國土規劃體制

英國在落實推動永續發展上有下列二項重要的特性是目前我國仍待加強的。

(一) 永續發展的落實與發展計畫之密切結合

透過永續發展評估制度，確實將永續發展理念及目標整合於各項

國土發展政策及開發計畫中。並且將永續發展以經濟、環境及社會三個向度全面推動，這與我國過去常將永續發展視為狹義之環境保護，視為一部門計畫處理的方式決然不同。目前我國雖已體認到應將永續發展落實於國土規劃、交通、產業發展...等之政策與計畫中，正推動永續發展決策支援模型的建置工作，惟若無法與計畫決策及預算制度結合，則仍難落實推動。

(二) 地方發動之永續發展行動

在英國多數的永續發展落實工作都是由地方政府推動，中央僅負責相關政策之研擬，許多具體措施都由各地方政府倡議。惟我國目前永續工作之推動，多僅限於中央政府層級，在地方政府層級永續發展的概念仍極為陌生，更遑論落實推動。惟地方才應是推動永續發展的第一線。因此，中央政府尤其是行政院永續發展委員會應該積極協助地方建立永續發展理念，並研擬地方之二十一世紀議程作為推動相關工作之目標與依據。

三、面對全球化之都市治理

面對全球化國際競爭，各地方都積極的行銷自己，並且吸引外資，而不是被動地站在一旁來面對地區經濟發展。英國許多的城市在去工業化後，因為都市地區正面臨許多社經問題，如因經濟及建設衰退及停滯，帶來的失業問題等，不論國家或地方都提出一些專案或零星的對策以為因應，以成就都市的再發展。許多的案例顯示在面對全球化的競爭下，發展強的地方制度關係或所謂的制度厚實，亦即地方治理能力之強化，可以鼓勵地方經濟的再發展。

此外，面對全球化經濟競爭，已不是單一城市足以面對的，城市區域或都會的概念及發展趨勢，已是不可必免的。因此國土規劃應對

有關城市（都會）區域之發展預為規劃，並強化都會區域治理，提供不同行政區間發展課題之協調整合機制等方面發揮功能。

四、國土防災

災害的產生有兩個基本構成要素：災害或風險源特性，及暴露於災害源影響範圍內的實質、社經環境與人文特質。災害會產生傷亡或損失，只有藉由此兩個要素的互動才可能產生。

經由參與國際天然災害風險管理研討，由美國、瑞士、日本及其他許多先進國家的經驗了解，從災害風險管理的角度探討國土保安目標之達成，可採取的策略包含四個層面：第一個層面為風險的免除；第二個層面為風險的降低，如藉由防災工程降低災害發生後的損失與傷亡。第三個層面為風險的轉移與承擔，即清楚界定災害防範的責任歸屬與義務分攤之權限，使災害防救的權責、社區抗災組織能分攤與轉移過於依賴政府的防救災體系；第四個層面為風險分攤，如利用環境災害保險或其他公私合作的財務機制分攤災害的損失。惟我國在天然災害風險的管理上仍有下列的問題需予調整改善：

（一）土地使用規劃與管理無法發揮防災及減災的功能

以災害風險管理的向度進行防救災，主要目的在降低災害損害程度；如欲達成此目的主要的著手點，即在於「災害作用」與「暴露」兩個過程。亦即，可從此兩個向度，進行災害作用的降低，及透過災感度的改善，使社區暴露於災害的潛勢降低，而達成防災的目的。而這一部分工作主要需賴土地之規劃開發管理著手。

（二）防災工作重工程輕管理

過去政府的防救災政策，多偏向防災工程的治標手段，而忽略受災地區實質社經環境之有效管理，尤其是土地使用的規劃與管理。每

年雖有龐大支出與無數計畫，但隨愈來愈大的災害，這些工程經常無法發揮功能，甚至許多措施反而引發或鼓勵更多的潛在災害損失發生。此事實可反映在兩個層面：1. 過去 20 年來高災害潛勢地區的開發不減反增；2. 地方政府無力抵擋高災害潛勢地區的開發。此兩種現象使許多社區的災感度（vulnerability）大幅提昇，隱含政府的防救災政策將陷入永無止境的巨災侵襲→釀成巨大傷亡與損失→搶救災與興建防災工程→挨罵檢討之惡性循環，亦造成防救災財政與資源支出，隨不當的土地使用蔓延而陷入無底洞的情境。

（三）長期忽略災害風險分攤與轉移的策略

災害風險分攤與轉移的策略，在台灣長期遭受忽略。此層面的策略主要乃藉由防救災組織與災害保險的策略，達成災害防救的目標。在災害防救法第 22 條雖將災害保險列為防災的策略之一，但目前只在於地震險與火險之消極推動，對於洪水災害險與土石流災害險的推動仍只停留在評估階段。另在於災害風險轉移層面，災害保險雖亦為策略之一。