

第七章 結論與建議

一、銜接縣級區域計畫（已於 2012 年 10 月啟動）

在以往各層級的空間計畫中，縣市綜合發展計畫扮演著上承國土綜合發展計畫、（北中南東）區域計畫，下接都市計畫的功能。然而作為全縣的空間發展指導，縣綜發最大的問題就是它並不具有法定定位，影響了後續管制與資源分派的正當性。而這種現象，在中央推動「國土計畫法」與「推動直轄市、縣(市)政府擬定區域計畫方案」等種種相關政策後，可望有所改善。具體而言，雲林縣接下來要擬定的縣級區域計畫，許多規劃內容可從本綜發案中獲得啟發，其發展構想，則因縣級區域計畫的法定位階，獲得落實及延續。縣級區域計畫作為本階段綜發案重要的推動工具與平台，可進一步說明如下：

（一）縣尺度的法定空間計畫，發揮銜接功能

繼民國 68 年的「台灣地區綜合開發計畫」、民國 85 年的「國土綜合發展計畫」後，「國土空間發展策略計畫」已於民國 99 年核定，指導了我國新一代的國土發展方向。於此同時，國土計畫法（草案）的推動仍在持續努力中，以期將都市土地、非都市土地一元化管理。依國土計畫法，未來將依不同空間尺度與規劃內容，擬定全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計畫與縣市國土計畫，下級計畫依上級計畫指導，使中央—區域—地方等各層次空間能上下銜接、資源獲得有效分配及使用。在國土計畫法未通過前，區域計畫的角色將轉為積極，營建署的「推動直轄市、縣(市)政府擬定區域計畫方案」，即是因應以往全國只有北、中、南、東四大區域計畫的缺失，回歸區域計畫法精神，編列經費，使得地方政府得以擬定其自治區範圍內的區域計畫。而待國土計畫法通過後，區域計畫法將廢止，縣（市）級區域計畫將轉軌為縣（市）國土計畫。以現況而言，縣級區域計畫仍是重要平台，綜發案之理念藉由其法定位階所賦予的治理工具，往下可指導縣內都市土地與非都市土地發展，往上可向中央爭取經費；同時，未來再與國土計畫層層銜接，使規劃目標得以延續、落實。

（二）承接縣綜發案構想，引導、調控空間發展

就縣綜合發展計畫與縣級區域計畫兩者而言，其規劃範圍相同，此外在規劃內容上，兩者在空間、產業、環境等諸多部門亦多所重疊，故前後兩案應在理念上相互銜接。在兼顧農業首都、水土人與三生的價值下，縣綜發案提出了一個環型城市、二條發展軸帶（新農業創新軸帶、草根文化創意軸帶）、三大生活圈

(環形城市生活圈、麥寮生活圈、北港生活圈) 與四大環境治理區的概念，這樣空間發展架構，需要接續的區域計畫予以強化。依區域計畫法第七條規定，除基礎的分析預測外，區域計畫需建構城鄉發展模式，並提出產業發展、運輸系統、公共設施、觀光遊憩設施、環境保護設施等計畫，同時擬定實質設施的發展順序。這些分期分區的部門計畫，將具體引導、調控縣內的實質空間發展，使雲林縣的一環二軸三圈四區構想得以落實。

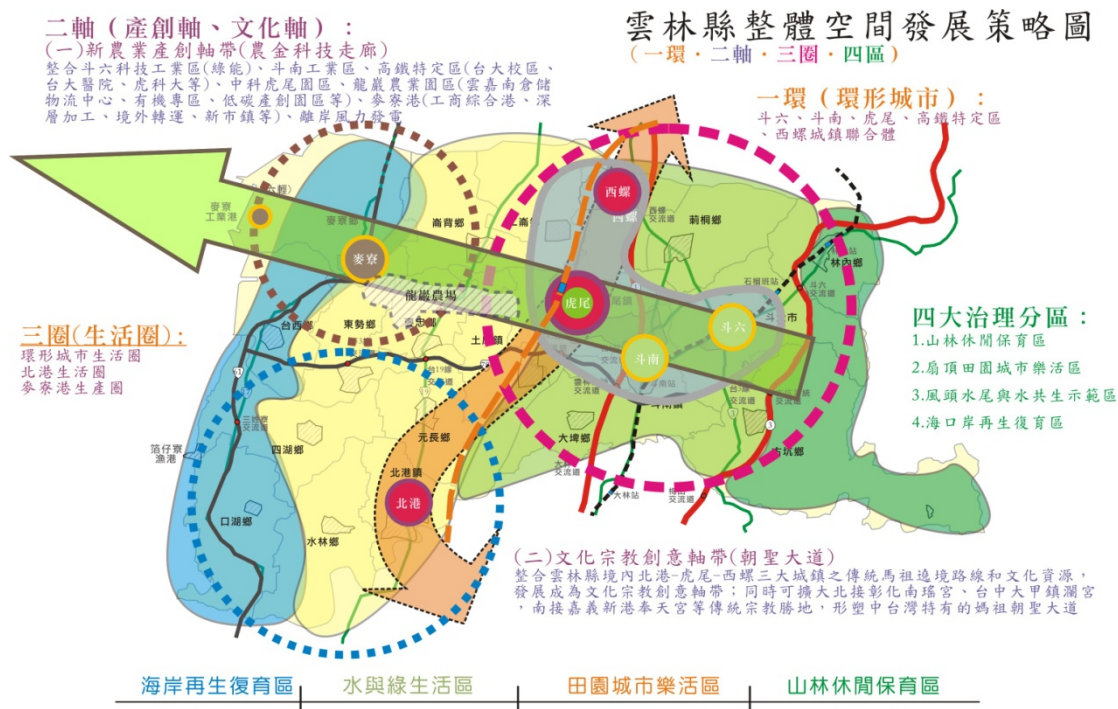


圖 1-1 雲林縣整體空間發展策略圖

表 7-1 縣級區域計畫主要分區與縣綜發空間發展構想區位對照表

未來再銜接國土計畫四大功能分區：國土保育、城鄉發展、農業發展、海洋資源

		一般發展區		條件發展區	限制發展區
		優先發展區	一般發展區		
一環	環形城市	主要	次要		
二軸	新農業創新軸帶	主要	次要	次要	
	草根文化創意軸帶	主要	次要		
三圈	環形城市生活圈	主要	次要		

	麥寮生活圈		主要	次要	
	北港生活圈		主要	次要	
四區	海岸復育區			次要	主要
	與水共存區		主要	次要	
	田園城市區	主要	次要		
	地景保育區			次要	主要

(三) 落實土地使用管制

縣級區域計畫本質上仍為一空間計畫，故土地使用計畫為其核心。即擬定區域計畫法規定之「土地分區使用計畫及土地分區管制」，為落實綜合發展計畫之一環二軸三圈四區的空間發展構想最有效的工具，依其性質劃設為限制發展區、條件發展地區、一般發展區（內含優先發展區），並據以訂定具前瞻性的土地使用分區管制原則（如規定透水率、綠化率等等），以規範、誘導縣內的都市土地與非都市土地之發展。如在環境治理面向的海岸復育區、地景保育區，就以限制發展及條件發展為主。其中限制發展區劃設後之損失，未來在國土計畫法中設有「國土永續發展基金」，可資因應，惟該法通過前，中央仍應擬定補償與補貼機制，這亦是區域計畫需面對的問題。

而在策略誘導面向，一環（結合斗六、斗南、虎尾、西螺城鎮聯合體的環形城市）與二條產業、文化發展軸為雲林縣的空間發展引擎，應劃為優先發展區。如環形城市轄內的六處都市計畫區，可朝聯合通盤檢討方向進行，以整體結合資源。又如位於新農業創新軸帶上的龍巖糖廠為非都土地，在開發許可制的審議下，應在政策上促成其變更發展。

(四) 配合區域治理趨勢，推動區域性事務

依區域計畫法規定，縣市政府得設置「區域建設推行委員會」，以推動下列事項：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。隨著縣市政府推動縣級區域計畫，這個以往淪為空談的組織便有成立及運行的必要，使得區域性事務有專責組織主導。

又依據「國土空間發展策略計畫」，區域治理為當前國土規劃的重要策略，未來中央對地方的補助，亦以區域協商下的計畫優先補助。目前雲嘉南以成立「雲嘉南區域永續發展委員會」，未來雲林縣內的「區域建設推行委員會」，即應與此平台維持密切互動，以積極進行跨區事務的討論與整合。此外，縣級區域計畫應訂出該區域之機能與定位，這個問題必須放在國土計畫的層級下才能釐清。針對此點，綜發案已提出雲林縣在中台與南台間扮演的連結角色。同時指出，在產業、環境、城鄉結構、社福醫療長照等議題上，雲嘉南區域具有合作的潛力。如田園生態城市（以環形城市為基礎）、農業經濟特區（以新農業創新軸帶為基礎）、易淹水區等，未來皆可爭取以都會區域計畫或特定區域計畫的形式，進行特定議題的、跨區的法定計畫¹。

二、善用博覽工具檢核與展現施政願景與成果

（一）博覽會核心概念

基本上博覽會是一種展示型態，主要宗旨仍在於**教育大眾**。它可以展示人類所掌握的滿足文明需要的手段，以展現人類在某一個或多個領域經過奮鬥所取得的進步，或展望發展前景。

（二）雲林縣的潛力與優勢

- 1.台灣糧倉：扮演台灣維生系統之角色，但在國土定位上未被突顯與強化。
- 2.區域農產產銷中心：西螺果菜批發市場、雲嘉南倉儲物流中心、雲端農業。
- 3.深厚的農村文化底蘊：以農為主的社會結構（農業人口約佔四成）、農村文化（聚落空間、田園景觀生態、農村禮俗文化、地方節慶等）。
- 4.獨特的台灣本土草根文化：布袋戲、三太子、武術團練、詔安客。
- 5.廣裕完整的農地資源：三大糖都（北港、虎尾、斗六糖廠）、國有地（龍巖農場、崁腳農場等）。
- 6.地層下陷和易淹水區之低地再發展治理。
- 7.綠能和低碳經濟：鹽地轉型為綠能作物、再生能源、生質能源、節能減碳技術。

¹ 如桃園航空城區域計畫為特定議題劃定之區域計畫。中央的推動與否亦顯示對特定議題的重視程度。因此未來爭取擬定諸如農業特定區計畫、易淹水區特定區計畫、田園城市特定區計畫等，在策略上是要求中央對雲嘉南地區特殊環境議題的具體回應，並回饋到後續的政策落實與資源分配上。

(一) 雲林縣的潛力與優勢

1. 定位策略

在定位策略上，建議以專業優勢取代博覽優勢：揆諸世界博覽會的發展歷程，整體而言博覽會的過去在性質上是個政治意義大於經濟發展的活動，作為彰顯國力（或殖民成就）的政治場域，內容包山包海；爾後則逐漸轉向促進商貿機制發展和強調教育學習之重要性，同時也是許多城市再發展、新市鎮開發、新技術發展、擴大公共投資、或作為促進經濟活絡的振興手段之一，議題式、專題化導向越驅明顯。台灣長期因受制於國際孤立，而博覽會恰是絕佳的拓展外交的場域，為突破外交困境和提升國際能見度，有關辦理博覽會的主題應取向思索如何與國際議題接軌，例如台灣擁有廣為世界所知的高科技產業、農業技術、醫療照顧、生物科技等都是台灣辦理博覽會可以著墨的議題。因此建議農博主題和內容應聚焦在與農業發展有關之氣候變遷、糧食安全、永續農業科技之新農業社會創新體系和全球暖化治理等議題上，事實與國際關注議題接軌並藉此突顯雲林做為台灣糧倉和邁向永續農經科技轉型之成就和區域治理創新成果。

2. 執行機制

建立地方博覽會制度化工具和機制，培力地方自主發展和累積籌辦大型活動的專業能量與視野，並作為平衡區域差距（城鄉差距）的制度化工具。

3. 推動策略

- (1). 全縣動員與地域振興：應結合地方發展需求，以能具體連結世界、想像未來的議題作為博覽會的主題，例如全球暖化、糧食安全與永續農業科技；並規劃全縣（跨域）作為展演場域，藉由博覽會協助整體地域再發展與活化振興。
- (2). 國際串連：藉此進行國際交流和地方行銷，西班牙（薩拉戈賽）、以色列（奇布茲集體農場）、德國豪斯農業生態村、荷蘭須德海經驗、巴西庫理提巴（人口約 70 萬）、拉美國家（古巴、巴西）；不僅提升雲林的國際能見度，並藉此提升公民視野與社會培力，獲致在地行動、全流連結之國際交流合作之效益。