

# 桃園航空城計畫之治理問題與解決對策 —全觀型治理的觀點

呂美暄、柯于璋\*

## 《摘要》

近幾年國際興起一股機場特區開發的熱潮，結合空運、會議、展場或其他相關產業，帶動地區與經濟發展。桃園航空城是我國重要門戶，中央與地方政府為了發展經濟，也制定了「桃園航空城計畫」，並於2009年通過「國際機場園區發展條例」，惟桃園航空城計畫的後續推動計畫並不順利。本研究從全觀型治理的觀點，利用文獻蒐集與深度訪談，分析航空城開發的主要問題——碎裂治理，這些碎裂治理問題包括不同的政府層級、公私部門與專業功能，導致許多機關組織間的政策目標、策略的衝突，而延宕開發計畫。此外，本研究也從協調、整合的觀點，提供具體的改善策略及意見。桃園航空城是典型的跨域問題，跨越不同的政府層級、公私部門與專業功能；因此，本文的研究架構與過程，可以提供其他類似跨域議題的思考與解決途徑。

[關鍵詞]：桃園航空城計畫、全觀型治理、碎裂治理、協調、整合

---

投稿日期：104年5月29日。

\* 呂美暄為國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士；柯于璋為國立暨南國際大學公共行政與政策學系專任副教授，email: ycke@ncnu.edu.tw。

## 壹、前言

近年客貨運、展覽、會議等相關產業蓬勃發展，各國紛紛投入興建機場特區計畫，希望吸引更多相關產業投資發展，例如韓國仁川機場、新加坡樟宜機場及荷蘭史基浦機場，近年來已發展為區域轉運中心，其機場附近土地亦作整體規劃，發展為航空城的成功經驗與日俱增（鄭淑穗，2009）。桃園國際機場（以下簡稱桃園機場）為我國對外重要門戶，位居東亞航圈中心位置，具有地理優勢及增加轉運機會，因此，桃園機場具有發展為航空城的競爭優勢，成為帶動國內經濟產業發展的引擎，中央政府乃將其列為重要的施政目標（桃園縣政府，2009，2010；交通部、桃園縣政府、內政部營建署城鄉發展分屬，2013）。

2009年1月23日總統令公布「國際機場園區發展條例」，同年12月2日行政院核定通過愛臺12建設，將桃園國際航空城列為重要建設之一，隔年桃園縣政府公告「桃園航空城區域計畫」。該計畫構想將整合桃園國際機場周邊區域，以「蛋黃蛋白」為概念的特定計畫區，其中桃園國際機場為蛋黃，周邊地區、鄰近相關產業及自由貿易港區為蛋白，作為提供航空城核心所需的資源與養分，提升桃園機場與周邊地區的競爭力，使臺灣成為亞太地區航運樞紐（桃園縣政府，2009）。

桃園航空城是我國重要發展計畫，不僅是經濟成長，也包含地區發展與國家競爭力，其重要性不言可喻，惟目前不論中央與地方、新舊任首長或重要產業界代表均曾發表不同意見，顯示各層級政府、公私部門間存在目標、策略的差異。舉例來說，第一，2012年4月24日中國時報報導，前桃園縣縣長吳志揚表示：「發展桃園航空城，其實就是發展一個機場都市的概念，不必區分蛋黃、蛋白區，應該以整體『縣』的觀念，全面有計畫的執行招商政策；以現行國際機場園區發展條例為例，有關航空城部分僅有三條規定<sup>1</sup>，在毫無稅捐優惠補助措施的情況下，想要推動招商無法如預期樂觀。」第二，該計畫徵收土地規模非常龐大，由誰徵收、如何徵收，及補償和安置等措施都可能影響計畫推動，例如前桃園縣政府認為由於增建第三跑道須拆遷約4,700戶，且航空城農地價格已炒作過高，區段徵收規模太大等因素，已超過縣府執行能力，縣府恐無法獨自解決。第三，根據2014年12月2日

<sup>1</sup> 國際機場園區發展條例第七章航空城之規劃、開發及建設，僅有第36、37與38條。

TVBS 報導，新任桃園市長鄭文燦上任後，對於桃園航空城計畫的範圍、開發方式等有不同意見，引起不少人擔憂計畫生變。第四，2013 年 3 月 2 日蘋果日報報導，長榮航空董事長張國煒強烈抨擊航空計畫，認為航空城計畫只有夢想、沒有具體政策，根本是「只有蛋白沒有蛋黃的空包彈」。此外，政府拚命增開兩岸直航點，卻不爭取陸客在臺灣中轉業務，使臺灣離亞太航運中心越來越遠，他並宣布長榮集團跨足的航太製造業將出走桃園航空城，到別處投資設廠。

由以上說明可以了解，與桃園航空城計畫有關的各級政府機關、單位之間，存在許多目標、策略的差異。舉例來說，中央與地方政府就桃園航空城的開發方式、時程等均抱持不同意見，例如桃園航空城周圍都市計畫範圍大小；政府與民間、業者也都存在著重大差異，例如徵收方式、地價查估、徵收範圍與產業發展等。最後，在財源籌措、招商及權限劃分等問題，由於涉及不同機關如財政部、交通部等，導致桃園航空城計畫進度嚴重落後。由此可見，桃園航空城存在許多治理階層、功能與部門整合的問題。

以上桃園航空城開發計畫所遭遇的問題，涉及不同的政府層級、公私部門與專業功能，正是 Perri 6 等人所謂的碎裂治理（fragmented governance）（6, P., Leat, Seltzer, & Stoker, 2002: 36）。因此，本研究計畫以學者 Perri 6 等人所提「全觀型治理」（holistic governance）架構，進行桃園航空城計畫的碎裂治理（fragmentation）之問題診斷、協調與整合策略，研究目的包括：

- 一、藉由桃園航空城計畫的發展歷程與脈絡，整理相關部會的分工作業與權責關係，探討涉及該計畫主要機關、組織的政策目標與手段之衝突。
- 二、透過全觀型治理架構，從「治理階層整合」、「治理功能整合」與「公私部門整合」三個治理面向，探討桃園航空城計畫所涉及的治理問題。
- 三、依據全觀型治理中「協調」與「整合」概念，研提改革策略，凝聚各機關（單位）的資源與資訊，進而發展相互強化政策目標與手段之策略。

## 貳、全觀型治理介紹

面對日趨複雜與多元的治理模式，英國學者 Perri 6 首創全觀型政府之概念，提出面對政治、經濟、科技、及環境等問題與困境，應有的制度變革；因此，21 世紀

的公共治理不再是單一業務的處理，而是以跨層級、跨部門、跨領域、加入民間企業與第三部門、及公民參與模式來進行。全觀型治理的概念與傳統官僚及新公共管理典範最大不同點在於：把重心擺在解決人民的問題，而非政府問題，並以政府的整合運作為其實踐方針（江大樹、曾士璋，2009a）。

## 一、起源

從整體的觀點看待政府專業分工、部門化的問題，並不是一個全新的想法，在 Perri 6 等人提出全觀型治理的觀點之前，也有研究指出政府部門、專業化後產生的本位主義、專業偏執與資訊落差等問題（林水波、李長晏，2005；Hood, 1983; Alexander, 1993; Dunsire, 1990）。惟 Perri 6 等人的研究，可以說是其中少數長時間、一系列、且針對問題癥結與對策，提出有系統架構與觀點的研究，值得細心品味。

全觀型治理之研究與 1990 年代中葉英國保守黨的政策主張－市場化及競爭化措施（韓保中，2009；6, P., 1997: 16），有很大關係。回顧 1980 年代以來，新公共管理與新政府運動等改革措施，雖然席捲全球，但是解決政府財政、效率問題，並不一定要仿效市場機制。政府效能和效率。長期以來，政府依功能區分不同部會組織，造成各部會組織的分歧與高度分立的狀態，且缺乏協調機制，造成公共不信任感，以致在財政與管理出現更多問題（韓保中，2009）。Perri 6 等人主張下一世代之政府應為全觀型政府、預防性政府、文化變革的政府及結果導向的政府，必須跨越政府層級、部會功能分裂的差距，才能為人民提供更好的服務（彭錦鵬，2005；韓保中，2009；6, P., 1997; 6, P., Leat, Seltzer, & Stoker, 1999; 6, P. et al., 2002）。Perri 6 等人一系列的著作皆著重於如何建構新型態政府，及探討全觀型治理理論的基礎架構與策略。以下將藉由整理相關論述，瞭解該理論之基礎架構與核心理念。

## 二、概念架構

組織協調是全觀型治理的核心論點，因此 Perri 6 等學者以組織間的政策目標與手段是否衝突與整合為依據，將政府區分為以下四類（韓保中，2009：12；6, P. et al., 2002: 31）：

- (一) 全觀型政府 (holistic government)：指政府機關充分溝通與合作，彼此政策目標能夠連貫一致，政策執行手段能夠相互配合，進而達到「合作無間」之目的。
- (二) 漸進式政府 (incremental government)：指政府機關間目標相互衝突，政策執行手段相互強化。因為彼此政策目標相互衝突，使得合作成效是有限的，因此參與機關採取「得過且過」的態度，這種「合作有間」的情形，形成漸進式政府。
- (三) 領主式政府 (baronial government)：當政府機關間政策目標與執行手段皆相互衝突時，會產生缺乏中央政府統合的低度治理結果，其可稱為領主式政府。各機關間呈現自私自利、各自為政的情形。
- (四) 碎裂化政府 (fragmented government)：指機關間有共同或相近目標，卻缺乏互相溝通的管道，使得機關間執行工具或手段呈現相互衝突的情形，甚至導致地盤爭奪戰 (turf war)。

Perri 6 等學者認為政府因功能分化<sup>2</sup>及專業化<sup>3</sup>，後續造成機關間政策目標與手段的衝突，並非是組織內在面對棘手的問題時，無法充分處理，而是組織間無法相互溝通協調，此種現象稱之為「功能碎裂化治理」(functionally fragmented governance) (廖俊松，2006：202；6, P. et al., 2002: 39)。功能碎裂的根本原因並非組織「內」問題，而是組織「間」問題，而該問題源自於政府機關間的碎裂化發展；碎裂化是指不同功能及專業的機關間，缺乏協調而無法溝通、合作與團結，導致各自為政的局面，無法順利達成目標或失敗。此外，碎裂化不只是兩塊、多塊或均等的集團化裂解，而是不規則、大數量及畸零化方向發展；其成因包括組織數量與類型的多樣化，以及無心、善意 (benign) 與有意、惡意 (malign) 的碎裂化 (韓保中，2009：14)。Perri 6 等人以整體論提出全觀型治理的概念架構，以「政策、管制、服務提供與監督」四個主要活動作解釋，其中政策泛指政策內容形成及

<sup>2</sup> 分化指政府在面對日益複雜的環境時，舊有的政治系統結構無法充分或有效的發揮功能，造成問題的產生，甚至影響到系統的結構與存續，因此必須進行系統內部的結構功能分化，或另設其他新組織單位來提供新的功能，以維繫系統內的運行作業與生存。

<sup>3</sup> 專業化是指系統內部功能分殊化後，新功能執行者必須強化具備專門性知識及技能，以滿足新功能的履行。

其決策過程、政策執行的監督等；管制指對個人、私部門或政府內部，管制組織、內容與影響；服務提供指服務提供的相關組織、內容與影響；監督指政策、管制或服務提供過程中，相關的評估、審計、解釋與評量等活動（陳秋政，2011：3；6, P. et al., 2002: 28-30）。

從實際公共事務來看，公共事務可以區分為不同政府階層、公私部門與專業功能，因此，全觀型治理從「階層」、「功能」與「部門」三個面向，構成該理論的治理架構，進行有效整合，如圖 1，說明如下（彭錦鵬，2005：69-77；6, P. et al., 2002: 29）：

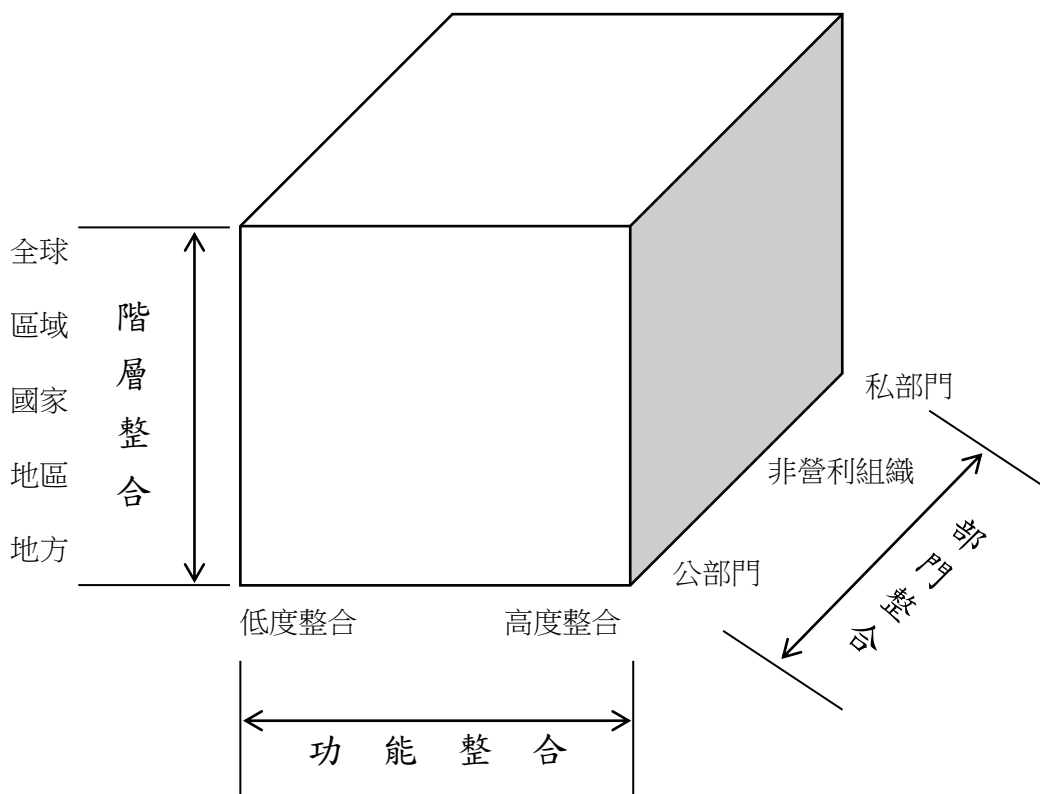


圖 1 全觀型治理的三個整合面向

資料來源：取自彭錦鵬，2005；6, P. et al., 2002。

第一，治理階層整合。它可以合併不同層級的政府單位，或是相同層級內，甚至包含全球與國家層級、中央與地方機關的整合等，更可細分為五個層級，地方、

地區、國家、區域及全球治理體制內的組織、法律規範及運作程序，予以有效整合不同政府層級，類似歐盟的多層次治理（multi-level governance）（Marks & Hooghe, 2004）。

第二，治理功能整合。整合具有不同功能的相關單位，不僅是機關內，也包括機關間的功能整合，以促進各機關間主動協調與密切合作，例如：陸、海、空三軍各具有不同的功能型態，國防部門應說服所有相關部門與軍隊一同合作，才能達到最佳的防禦效果，稱三軍聯合作戰；或是整合政府各機關同樣具有健保與社福功能、或是所有涉及都市更新的相關機構之整合、或成立類似「單一窗口」的服務型態。

第三，公私部門整合。除了新公共管理主張的政府再造措施，公部門業務採取委外、民營化、去任務化或行政法人化等作法，也應強調與其他非營利組織、私部門建立合作關係，以符合不同形式的合作所需，使公私部門協力關係能順利推動。

透過這四個主要活動及三個治理面向，建構出全觀型治理的概念架構，並以「協調」與「整合」做為主要策略，其協調與整合兩者間的關係型態略有不同，如表 1。「協調」是在政策形塑與規劃階段，考量策略發展對他人與他人對自身的影響，進行資訊交換，屬於暫時性聯合計畫或聯合工作，可能隨著時空變化、事件的不同而改變，組織間協調不可能持續而不間斷。因此，Perri 6 等人主張協調的意義在於政府機關主動積極的意願，並以行動落實組織間的協調，而非象徵性的結構表象（韓保中，2009：19；廖俊松，2006：204；6, P. et al., 2002: 78-88; 6, P., 2004: 108）。「整合」策略，係結合眾多公私部門與非營利部門等體系，透過公私部門參與者的互動、結盟、議價、協商，以共同運作的方式，跨越組織疆界，克服碎裂化的問題，達成具有共識的政策目標，以利政策執行。因此，若要將具有本位主義的專業部門進行整合，則必須先透過協調與整合之過程，再嘗試以共同規劃或長期合作的方式做考量，朝向聯盟與合併等緊密合作關係，最後才能形成相互包容的互動關係。由此可見，Perri 6 等希望以「協調」與「整合」兩個要素，做為面對多元與複雜政策問題時的解決途徑，並落實全觀型治理。

表 1 協調與整合關係型態分類表

關係類別	個體間關係型態	定義
協調	納入考量	考量到策略發展對其他人的衝擊，及他人對自身的影響
	對話、討論	資訊交換
	聯合性計畫	暫時加入方案或工作
整合	聯合性工作	短暫合作
	聯合及共同開發	在主要目標下，進行長期性共同規劃與合作
	附屬	創造一個獨立、負責整合但共有的機制
增加親近性與相互包容	策略聯盟	在一個議題範圍內，長期共同規劃與合作
	聯盟	正式行政聯合，但維持明確的自主性與身分
	合併	融合並創造單一主體及身分的新結構

資料來源：取自韓保中，2009；江大樹、梁鎧麟，2011；6, P., 2004。

Perri 6 等人所提的全觀型治理架構，針對現有治理碎裂的問題提出一針見血的批判，也提出了一套有系統的解決對策（6, P. et al., 2002: 49-54）。由於該架構兼具問題分析與解決策略的提出，目前許多國家均出現利用該架構探討治理議題的研究。這些研究與議題包括永續環境治理（Kotzé, 2006）、社會與教育政策（6, P., Rabb, & Bellamy, 2005）、都市治理（江大樹，2010；Catney, 2009）、衛生與福利（江大樹、梁鎧麟，2011；李武育、沈志勳，2012）、政府內部管理（朱鎮明，2012）與電子政府治理（崔灝東、李長彥、李中彥，2009；Gaoa, Song, & Zhu, 2013）等。

由全觀型治理理論探討桃園航空城計畫案，了解桃園航空城計畫涉及跨國家、跨地區、跨地方層級的議題。第一，透過治理階層的整合，將全球性因素列入公共治理型態，讓桃園國際機場跟上國際間腳步，進入全球航空運籌的核心，並吸引更多國際級航空公司到臺灣增設航線與航班，提升國家競爭力。第二，該計畫也跨越地方治理層級，透過結合政府不同的專業功能機關，例如行政、內政、交通、環保、城鄉發展等不同功能性機關，建構完善的區域計畫，並提升政府效率，避免造成各自為政或多頭馬車的情形。第三，該計畫結合公私部門，也就是公私整合的層面，共同討論協商，集結更多資訊與資源，透過功能整合與協調的方式，體現全觀



型治理的理念，達成桃園航空城的願景。由此可見，桃園航空城開發計畫應該適用全觀型治理的觀點與架構。

## 參、個案介紹

桃園航空城計畫主要是行政院參考國外機場案例，以及國內綜合發展趨勢，以 2001 年 4 月公布「桃園航空城整體發展綱要計畫」為主，以及後續訂定許多相關計畫。行政院民國 98 年 12 月 2 日院臺經字第 0980073417 號函核定通過「愛臺 12 建設」總體計畫，以「活力經濟、永續臺灣」的願景再創經濟新奇蹟，「桃園國際航空城」列為 12 項優先建設之一（內政部，2014）。桃園航空城計畫的主要發展概念係以桃園國際機場之相關產業鏈結，引入「國家重要發展產業」、「六大新興產業」及經濟部「臺灣產業結構優化—三業四化政策」，並結合桃園縣五大優勢產業群，引導航空城產業活動，未來應以航空城物流系統結合臺灣市場與技術之優勢，促進航空科技發展與產品增值運銷（內政部，2014）。

為配合上述產業發展策略，土地使用計畫共區分為機場專用區（1,732 公頃）、自由貿易港專用區（161 公頃）、產業專用區（6,961~7,061 公頃）、商業及車站專用區（679 公頃）、住宅區（700 公頃）與其他必要公共設施（373 公頃）等。本研究依據桃園航空城的發展歷程，將該計畫發展歷程區分為兩個時期，詳如表 2。以下並依照不同面向敘述桃園航空城計畫：

第一，推動立法期（2009 年以前）：2001 年行政院經建會審議通過「桃園航空城整體發展綱要計畫」，預定 2010 年將中正機場及其周邊地區發展成航空城；但在 2003 年到 2007 年間，偏重於自由貿易港區的發展，不見其他區域的規劃與開發，桃園航空城計畫發展仍不如預期；2008 年 10 月，航空城法案通過行政院會決議送交立法院，2009 年 1 月 12 日，立法院討論結束，在刪除「桃園」二字以保留臺中、高雄國際機場未來也可能比照園區的發展，該法案順利通過。

第二，準備建設期（2010 年之後）：完成立法程序與公告，中央政府開始提出較為積極的行動方案，確定桃園航空城的計畫名稱「新訂桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」與範圍；並將其他相關參與者一同納入核心計畫中，由跨部會小組共同來規劃與執行該項計畫，並交由內政部營建署城鄉發展分署來擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫。

表 2 桃園航空城重大歷程表

主要時期	時間	重大事件	主管機關
推動 立法期	2001.4.10.	行政院公告「桃園航空城整體發展綱要計畫」	交通部
	2008.4.	桃園縣政府公布「桃園縣城鄉發展政策綱領」	桃園縣政府
	2008.10.	行政院院會通過「桃園國際機場園區發展條例」草案	交通部
	2009.1.12.	立法院通過「國際機場園區發展條例」	立法院
	2009.1.23.	總統公布「國際機場園區發展條例」	交通部
準備 建設期	2010.3.29.	桃園縣政府成立「桃園航空城股份有限公司」	桃園縣政府
	2010.4.30.	行政院公告「桃園航空城區域計畫」	桃園縣政府
	2010.11.1.	交通部成立「國營國際機場園區股份有限公司」	交通部
	2011.4.11.	行政院核定「臺灣桃園國際機場園區綱要計畫」	交通部
	2012.9.18.	行政院宣布啟動「桃園國際機場園區及附近特定區計畫」，區段徵收面積達 3,200 公頃。	交通部、桃園縣政府
	2012.10.4.	行政院成立跨部會專案小組，推動桃園航空城計畫	行政院
	2013.1.11.	內政部區委會之專案小組辦理「新訂桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」現勘	內政部區委會
	2013.4.25.	內政部區委會審議通過「新訂桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」	內政部區委會
	2013.7.24.至 2013.8.22.	內政部辦理「擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」公開展覽 30 天與舉行地方說明會 12 場	內政部

資料來源：本研究整理。

由於涉及許多部會機關之專業分工，實際規劃與執行上該計畫仍面臨許多問題。例如土地區段徵收問題，不僅要與地方民眾溝通協調，也涉及各單位機關的權限與財源問題，以及區段徵收方式與規則有無異議；另外還包括航空城開發方式、招商合作等問題，這都需要中央與地方政府共同規劃與討論，並經過中央機關的個

別審查，方能開始執行。

## 肆、航空城計畫治理問題之分析—全觀型治理觀點

為了蒐集航空城發展現況與治理問題，本研究採取文獻分析與深度訪談兩種方法。前者包含文獻項目如下，例如報章雜誌、官方報告、專家學者會議或說明會、學術論文或期刊等各類型文獻、書籍。後者深度訪談則採半開放式問題訪談，訪談重點分成三項，包括工作權責、互動關係及執行現況，藉以了解當地民眾意見與想法，機關的回應與作為，以及釐清目前政策執行所遇到的問題，協助提出可能的解決對策。透過這些問題，本研究試圖與 Perri 6 的全觀型治理的問題診斷與解決策略進行連結；換言之，透過本研究分析與受訪者訪談內容，由筆者們釐清政府機關、私人組織或個人的職掌、目標或策略等，以及彼此間的互動，協助本研究進行治理階層、功能與部門間的資訊交流、聯繫等，最終發現問題所在，並提出問題解決策略。

訪談對象以桃園航空城政策規劃與執行之政府機關官員為主，包含交通部民用航空局人員 3 人、內政部營建署城鄉發展分署人員 1 人、桃園縣政府城鄉發展局人員 1 人、桃園縣政府地政局 2 人、桃園航空城自救會 1 人與大園鄉鄉民代表會代表 1 人，總計 9 人，其中政府官員職級均至少在專員層級以上，包括 6 位薦任官員、1 位簡任官員，並有 4 位擔任主管職位。訪談對象雖然包含公私部門，惟仍以政府官員為主，主要是因為私部門包括產業界、一般民眾的意見較容易透過其他管道取得，例如報章雜誌等平面或電子媒體，而透過匿名、深度訪談方式，較容易取得政府機關官員的真實看法；私部門訪談則是以電話訪談方式完成。本研究分別以 A（1~3），B（1）代表中央政府官員；C（1），D（1~2）代表地方政府官員；E（1~2）代表自救會成員或鄉民代表，詳如表 3。

表 3 受訪者單位、職級與職稱一覽表

受訪者單位	官等或職稱	代號
交通部民航局	薦任	A1
交通部民航局	薦任	A2
交通部民航局	簡任	A3
內政部營建署城鄉發展分署北區規劃隊	薦任	B1
桃園市城鄉發展局	薦任	C1
桃園市地政局航空城開發科	薦任	D1
桃園市地政局航空城開發科	薦任	D2
桃園航空城自救會	無	E1
大園鄉鄉民代表會代表	民代	E2

附註：為免洩漏受訪者身分，僅以官等表示。

資料來源：本研究。

本研究運用 Perri 6 等人的全觀型治理三個面向，包括治理階層整合、治理功能整合以及公私部門整合之架構，探討桃園航空城計畫現況發展的問題與缺失。這些問題與缺失係筆者們進行資料蒐集時，在媒體或報告中較常出現的問題，並加以歸納成三大類主要問題，包括開發問題（開發方式與範圍、計畫運作程序、開發與財務等）、土地問題（用地取得或土地徵收、都市計畫程序等）與產業發展問題（產業發展、招商策略等），藉以分析桃園航空城計畫之問題成因、解決策略與檢討。以下將從 Perri 6 的全觀型治理之觀點—階層、功能與部門整合，分析這些問題的成因：

## 一、治理階層問題

本研究探討中央及桃園縣政府規劃與執行該政策時，各組織工作項目與權限，以及各層級（單位）之間的互動關係，瞭解在不同階層的政府功能與關係中，產生哪些問題與缺失。主要區分為三個議題，包括開發方式與範圍、計畫運作程序、以及土地徵收財務計算。

### （一）開發方式與範圍

2010 年 4 月 30 日桃園縣政府所公告「桃園航空城區域計畫」後，至 2012 年成

效仍不如預期；同年中央政府宣布啟動桃園國際機場園區及附近特定區計畫，希望以新訂都市計畫特定區方式進行開發。地方原採區域計畫方式，中央則採新訂都市計畫方式，二者計畫並不相同，而且中央與地方政府的開發步驟也不一致，為何桃園縣、中央政府對於計畫會有差異？是否不同治理階層對於開發計畫內容存在歧見？為瞭解發展過程及不同政府階層的運作型態，本研究詢以「過去由縣府主導的桃園航空城區域計畫與中央主導的新訂桃園航空城核心計畫的差異為何？是否能達到預期的效果？」訪問受訪者，整理如下：

都市計畫是只能做推動，沒辦法形成實質上的進度，也因為當時的過程，中央並沒有那麼重視，桃園縣政府能夠促成航空城的力量非常有限，現在中央已經跳出來在主導了。（C1）

我覺得過去是在凝聚共識、訂定法令，在這個階段就是說中央跟地方同意接受去推動，這樣的一個概念是屬於被動式的開發，可是這被動裡面有一些還是交通部要先去做，比較被動是由土地開發所有權人來做申請開發。（D2）

另外透過推動航空城計畫的發展歷程來看，區域計畫雖是依照國際機場園區發展條例<sup>4</sup>所規定，為促進航空城之發展，桃園縣政府可於特定範圍擬定區域計畫，因此在位階關係上，雖區域計畫是由桃園縣政府為擬定機關，仍須依上位計畫<sup>5</sup>及中央部門計畫指導，土地使用與開發應與中央部門共同規劃整體策略方向。惟訪談顯示，中央政府受訪者皆認為區域計畫是無法被執行的，而地方政府卻認為是中央政府並不重視，且部分作業應交由中央政府來負責。顯示中央與地方政府間對於該項計畫的開發仍有許多差異。

因為區域計畫是現在內政部要求的，桃園縣自己要訂，但他的區域計畫只是一個指導，他沒有辦法落實到執行，都市計畫才能夠執行。（A2）

其實區域計畫還是要合作，只是在談分工沒有那麼明確，區域計畫裡面一

<sup>4</sup> 國際機場園區發展條例第 36 條，為促進航空城之發展，園區所在地之直轄市、縣（市）政府得依區域計畫法規定，於特定範圍擬定區域計畫；其循都市計畫程序擬訂計畫者，應依都市計畫法相關規定辦理。

<sup>5</sup> 國土空間發展策略計畫、北部區域計畫及中央部門計畫。

個大的蛋白包著，可是裡面還是要有中央、要有東西。(D2)

2011年4月11日行政院核定「臺灣桃園國際機場園區綱要計畫」，著重於機場園區及自由貿易港區的規劃，以及改善機場園區聯外道路系統，顯示中央政府開始展開「蛋黃區」的發展。惟桃園縣政府計畫重點則擺在「蛋白」部分，以機場為核心、結合周邊半徑6公里範圍為發展區域，搭配興建機場捷運，設置產業專用區，帶動桃園整體發展。其實，二者對於開發重點或有認知不同，但並不完全衝突，如果能夠發揮蛋黃蛋白理論，確實有可能相得益彰，惟實際情形並非如此。機場內外的發展由兩個計畫來分別執行，加上中央政府部會機關並無權責或法令依據需要來執行地方政府所提出的區域計畫，而地方政府則認為中央政府應協助規劃與執行相關區域的發展，推動航空城發展的力量是有限且分散的。所謂的蛋黃蛋白發展至今仍未見起色，顯示中央與地方政府沒有明確的分工作業以及完善的協調機制，以致蛋黃蛋白的計畫無法達到相互強化的作用。

一開始是開發範圍、計畫大小，交通部比較不傾向做大的計畫，縣政府想要涵蓋一個大的航空城計畫，所以針對開發範圍有很多的溝通跟協調，這是第一個爭議的地方。(C1)

因為區域計畫是現在內政部要求的，桃園縣自己要訂，但他的區域計畫只是一個指導，他沒有辦法落實到執行，都市計畫才能夠執行。(A2)

針對整個計畫區的發展重點我們意見會不一樣，我們桃園縣政府是認為在捷運站的周邊為發展重點，交通部認為是他開發範圍的部分，才是開發的重點。(C1)

## (二) 計畫運作程序

在真正進行開發之前，仍需辦理新訂都市計畫、政策環評、地價評議、特定區計畫等法定審議作業，以及辦理各種公聽會、座談會，對外說明規劃情形及預定徵收範圍，讓民眾參與瞭解並表達意見。因此，本研究訪問受訪者「在規劃與擬定計畫的過程，中央政府與地方政府間互動情形，有沒有發生過意見分歧？」

在整個議題裡面沒有衝突、爭議是不可能的，當然一定會有。在各小組裡面，中央有他的想法，地方也有地方的想法，除了各自表述以外，如果真

的沒辦法，會回到行政院推動小組，由副院長層級來做裁示，看怎麼做處理，原則上分歧的部分是這樣子來做溝通。(D2)

這樣跨部會、跨機關的關係，中央政府的立場是偏重於擴大發展機場內部之硬體建設，地方政府則因考量到地方經濟發展等實質面，較著重於地方公共建設的開發，因此產生意見分歧。例如執行區段徵收的作業、安置及補償的辦法、機場捷運的開發策略、以及公共設施的開發時程等。除了由行政院做裁示之外，還可利用不斷的溝通協調的方式，取得雙方都能接受的平衡點；若溝通過程仍無法建立共同目標，將會分散發展重點，無法相互支持與回應，也無法有效凝聚經濟效益。

### (三) 土地徵收財務計算

桃園航空城核心計畫涉及到兩個開發主體—交通部民航局與桃園縣政府，由於開發範圍是我國有史以來最大規模的土地徵收計畫，相關機關需各自計算開發經費的預算，評估是否能夠負擔起該計畫所需的開發費用，並符合法定程序，才能夠順利展開土地徵收程序。受訪者表示：

這是一個計畫，兩個開發案，一個中央，一個是桃園縣政府，所以說單純財務自償，區段徵收費用必須要自己去跟銀行去做財務籌措，不管是去借貸或什麼方式。這部分跟中央沒什麼關係，所以開發經費會蠻大的，負擔會比較重，可以未來在做財務的時候，可能要特別去規劃。(D2)

最大的問題是目前區段徵收範圍難以確定，上級主關機關認為規劃不夠周全完善，因此反覆計算可行的範圍。在土地規劃這部分所要考量的因素眾多，且情勢多變，以致先前窒礙難行；土地成本也是原因之一，並且要考量徵收範圍的效益問題，能否回收成本；再加上長官的因素，需行政院定案才能確定範圍。因此，直到行政院拍板定案，才有現在的新訂核心計畫，先前都在等上級定案。(A3)

在財務的部分，兩個開發主體，交通部民航局、桃園縣政府的財務預算是各自分開計算，必須經由財務可行性評估，並考量到財務自償的原則，計畫才能通過內政部都市計畫委員會的審查；且在土地辦理徵收作業時，還需經由土地徵收審議小組審核，確定土地徵收相關措施、地價評估標準等，才能實際辦理徵收作業。此

外，由於中央、地方政府對於開發方式、範圍遲遲無法決定，也導致區段徵收範圍、金額與作業時程等無法確定，增加地方民眾的疑慮與反彈。

## 二、治理功能問題

治理功能整合是指整合機關間或機關內不同功能的單位，促進各機關間主動積極的合作關係。本研究參考行政院專案小組架構中三項功能分組，分別為都市計畫與用地取得、開發建設、產業規劃及招商等三項功能加以探討。

### （一）都市計畫與用地取得

在擬定都市計畫的過程，主要參與機關為內政部營建署、交通部民航局、及桃園縣政府。內政部為主辦機關，負責開發計畫的都市規劃與審議作業，必須整合民航局與桃園縣政府提出的需求與建議；再透過審議委員會進行評估，過程中三個機關間的互動關係顯得特別重要。受訪者表示：

我們是負責規劃跟審議，只是就土地使用上面的合理性去做這個計畫，我只是希望他照我們內政部的想法去執行這個計畫，執行是他們去執行，內政部的角色就是這塊地要怎麼用，你就要照這個方式去用。（B1）

他今天草案進來我們會檢視，與我們的規劃原則符不符合，有一定的原則，如果不符合，我們一定會跟他講說這個不符合。（B1）

從細部分工作業可看出交通部與桃園縣政府尚未凝聚用地取得的共識，地方政府認為中央政府也應該分擔部分功能，中央政府則認為用地取得應屬地方政府職權。造成某一部門的問題或成本來自另一機構所造成，以及事情因為跨不同部門，但因為未能接續事實處理造成結果不佳等現象，這都是因政府部門的功能分化及專業化，造成機關間在政策規劃時有觀念上的差異。是故，需要透過不斷溝通協調才能解決產生的狀況與問題。受訪者表示：

公共工程包括一些地上物的查估、發價等這類的內容，希望請他們來做，這部分當然還是會有一些不同的態度，因為量很大，他們在人力…。（A2）

桃園縣政府負責的土地徵收等相關業務，主要是由地政局及城鄉發展局共同規



劃，範圍包括機場周圍的產業專用區、住宅區、商業及車站專用區等。在都市計畫方面主要由城鄉發展局負責，徵收執行的部分則由地政局來辦理，因此不僅是機關間的專業分工，需要溝通與協調，機關內組織之間若能主動積極的密切合作，針對問題讓計畫適時地做修正，產生相互回饋的效果，也可使計畫更為完整。受訪者表示：

桃園縣政府地政局在進行區段徵收的前置作業時會給我們意見，我們在計畫上哪邊要做修正，以後才能夠比較合理，或者是安置計畫能夠更完整，他們一直在回饋給我們意見，整個團隊是很緊密的，我們的互動很緊密的。（C1）

縣政府的立場是徵收範圍為同一縣市居民，不應有不同的補償機制與標準，故應凝聚共同一致的拆遷安置等標準，才能保障民眾權益。在訂定安置措施程序上，內政部認為只要沒有違反法令，又能實際執行，沒有道理不去做，就看要交由誰來執行，如何執行，內政部的工作就是負責在做把關的動作，以目前的都市計畫來看，在安置的部分仍有許多細節與問題待討論與解決。受訪者表示：

對桃園縣政府來講，部分是以原地保留的方式去處理，拆遷的土地就會比較小；但對我們交通部來講，第三跑道範圍是全部一定要清空，不管你這裡是怎麼密集的社區，都要清掉，所以我們沒有辦法對這些地主提出原地保留的安置措施。（A2）

## （二）開發建設

開發建設方面，主要是由交通部與桃園縣政府執行區段徵收工程，再搭配交通部所規劃的聯外運輸系統，以及機場公司開發機場專用區內部所需的相關建設。在交通運輸部分，包括聯外捷運系統及聯外道路系統，目前計畫區內僅規劃捷運機場線及航空城捷運線行徑，尚未提出如何將計畫區內的運輸系統做串聯，且對於大眾運輸系統場站周邊空間規劃也仍未有相關發展策略。受訪者表示：

原本他們規劃的航空城捷運線，是在我們的區段徵收範圍，所以在都市計畫當中就會把車站位置用地保留下來作為車站專用區，但是他現在又有變動，又說他的車站要改位置，這種事情還是會發生。（A2）

海軍桃園基地位於桃園機場南側，約 470 公頃土地，該地區受限於國防部於 1987 年 7 月 15 日發布禁限建及航高限制，使附近地區因受限於航高管制，不僅侷限地方發展，也計畫遲遲無法通過（王美珍、溫怡玲、張僑耘，2013）。在經過交通部與桃園縣政府多次和國防部協調，甚至透過高層，國防部方才同意遷移至其他地方，並解除附近地區禁限管制。2013 年 6 月 30 日解除海軍桃園基地飛航禁（限）建管制後，同年 7 月 31 日，國防部表示配合區段徵收作業，同意撤離海軍桃園基地，將土地移交予交通部協助維管，其航空噪音及航高限制也隨之遷移移交而解除（中華民國國防部，2013）。受訪者表示：

海軍基地遷走的事情，我們跟國防部喬了老半天喬不攏，後來是透過縣長跟總統報告，總統親自同意國防部還是要遷移，這就是透過最高層的決策方式來處理。（C1）

### （三）產業規劃及招商

在產業規劃及招商方面，成員包括：經濟部工業局、文化部、衛生署、農業委員會、交通部及轄下之民航局、觀光局、桃園國際機場股份有限公司、桃園縣政府工業發展局、桃園航空城股份有限公司，另外還有金融監督管理委員會、行政院全球招商服務中心、臺灣經濟研究院等單位，共同協力辦理航空城計畫國內、外招商引資等任務。

交通部依據桃園國際機場園區綱要計畫指導自由貿易港區擴建，預計擴建遠雄自由貿易港區周邊範圍約 161 公頃，以提供產業發展腹地，故著重於自由貿易港區與產業之規劃。地方政府則希望能運用蛋黃所帶來的外溢效果，將機場周圍地區打造成自由經濟示範區，吸引更多元與多樣化的產業進駐。另外，經濟部工業局設有航空產業發展推動小組，主要在推動航空產業發展計畫，協助國內廠商籌建技術與拓展市場，鼓勵國內廠商投入航空產業。

由此可見，中央與地方政府因為機關（交通部、經濟部與桃園市）、區位（蛋黃、蛋白）、產業（自由貿易港、航空產業與多元化產業）的不同，上述三個機關是與產業規劃與招商有關；由於招商目標與標的的不同，導致產業發展策略並未進行整體規劃，也無法提出相輔相成的發展策略，反而可能形成各自為政。

### 三、公私部門整合問題

公私部門整合強調公部門應與私部門、非營利組織或公民團體，建立合作關係，以公共治理為導向，凝聚各項資源，合力推動該項計畫。下列將分為兩個部分：公部門與民眾的互動關係、公部門與民間企業的互動關係，探討公私部門間產生哪些問題。

#### （一）土地徵收問題—公部門與民眾之互動

目前核心計畫所面臨到的問題就是區段徵收的實施，這關係所有地主權益，也是當地民眾最關切的問題。惟土地徵收作業必須等開發計畫、都市計畫作業完成後方能確定。依都市計畫法第 19 條規定，任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以審議參考。透過此種參與機制，民眾對於都市計畫有意見與想法時，仍須由民眾主動提出問題，才有機會與政府單位溝通和協調。惟民眾的資訊與資源較不充足，若沒有主動提出相關問題，將會喪失在正確的時間內與政府機關溝通的機會，影響到民眾的權益。受訪者表示：

原則上在拆遷戶部分，如何去做安置，跟民眾如何互動，這問題是我們以前沒有遇到過的，所以溝通是一個很大的挑戰。（D2）

桃園航空城開發範圍在徵收之前應該有公聽會，且要有官民合辦，邀集所有利害關係人進行討論。而且，桃園航空城不只是徵收問題，更嚴重是國土計畫不當、功能重疊。（E1）

是故，在都市計畫法上仍缺乏資訊公開與民眾參與機制的相關制度，容易造成政府組織運用意識形態之霸權，形塑民眾之價值觀，使民眾接受掌權者統治權力之正當性（鐘麗娜，2012：92），卻也忽略了民眾的自身權益。如何跳脫現有框架，建構真正具有調和公私權益的徵收機制，否則可能造成民眾反彈。以桃園縣大園鄉福海宮為例，該寺廟因納入區段徵收範圍內，於 2013 年曾發動 2000 多人聯署反對拆遷，且「神意」堅持不拆遷，目前廟方與信徒仍在爭取航空城劃設「宗教文化園區」，保留進出道路供民眾參拜。另外，當地許多居民曾在 1969 年桃園國際機場

興建時就被徵收過土地，當時的徵收費用極低，因此對這次徵收也缺乏信心（王美珍，2013）。

由此可知，民眾對於其宗教信仰所帶來的價值性，遠高於土地徵收的價值，故積極爭取保留該地區，以維持宗教文化信仰的精神。此外，民眾對於政府徵收缺乏信心，顯示民眾與政府部門間溝通仍有待加強，除了透過與民眾溝通協調外，也應思考是否仍有其他具體措施能凝聚政府部門與民眾之間的共識。

## （二）產業規劃及招商－公部門與民間企業之互動

在公部門與民間企業的互動關係中，最重要的莫過於產業規劃及招商部分。從目前發展作業來看，公部門與私部門間的溝通，在於未來開發產業的重點，哪些產業適合在航空城內發展，是需要政府部門、民間產業共同進行評估與考量。

2013年3月4日第1319期商業周刊報導，長榮公司董事長張國煒先生說：「桃園航空城就像沒有蛋黃的空包彈，沒有具體政策，若不爭取轉運業務，兩岸航點再多也無用，商機照樣會被中、日、韓搶走。長榮想在北側擴張維修機棚，卻卡在土地使用分配問題，造成長榮推掉上億元的維修訂單。」（呂國禎、萬年生，2013）機場用地使用屬於交通部民航局所管，而機場內部與自由貿易港區的營運與管理則是由機場公司負責；雖然私部門有私部門的需求與想法，公部門在規劃產業發展策略未必需要完全迎合私部門，但既然這麼重要、核心的產業或公司有異議，顯示公私部門相關協商與討論仍不足，必須即時處理。受訪者表示：

長榮之前說要維修用地，剛好在區段徵收範圍內，但既有時程無法配合。其實既有機場土地部分可以供它使用，我們是站在幫交通部來做監理機場公司的角色…跟機場有關的產業原則是機場公司的業務，另外自貿港區以前也是民航局在做招商，但是現在也是劃歸為機場公司的範圍。（A2）

## 伍、桃園航空城計畫治理問題之可能對策－全觀型治理 觀點

依照全觀型治理，治理碎裂問題主要來自協調與整合的不足，因此，協調策略的重點在於讓原本專業分立的部門間進行資訊交換，並透過不同的溝通與協調方式，化解組織內部的本位主義，進一步將各部門做整合。本文根據上述對桃園航空

城問題的分析、了解，並參考 Perri 6 全觀型治理所提出的協調與整合關係分類表（參見表 1），初步提出相關治理問題的「可能」整合策略，詳如表 4。該表區分為三個項目，包括整合項目、策略與方式，其中整合方式乃是依據上述 Perri 6 全觀型治理的觀點，利用強化領導、橫向聯繫、統一人事、整合機制等不同的整合方式，提出整合策略，試圖針對治理碎裂的問題進行診治。

表 4 航空城計畫之可能整合策略—全觀型治理之觀點

整合項目	整合策略	整合方式
中央政府與地方政府	1. 運用既有的跨部會、跨機關之專案小組，作為互動的平台，增加組織運作的整合機制	整合機制
	2. 藉由行政院院長、部長、或政務委員等來擔任仲裁者，以整合跨部會的資源，並強化小組內部各組織間的溝通	強化領導
	3. 抑或是可透過成立專案管理辦公室或新增具有審計功能的小組，負責績效管理與監督等相關業務	專案管理
	4. 藉由跨部會、跨機關單位的定期及不定期會議或活動，整合資訊	橫向聯繫
	5. 建立跨部會資訊系統，整合各部會的資訊與資源	整合資訊
	6. 聯合各專業人員一同共事，並共同訓練，充分利用其資源，並整合各部會機關間的資訊	共同人事
	7. 可採統一人事管理，避免重複利用資源在同一件事上	統一人事
	8. 加強工作站人員整合資訊之能力，並賦予工作站具有其他功能，強化各組織間的合作關係	聯合工作站
政府機關間或政府機關內部之整合	1. 建立整合型政府組織之機制，協助各部會機關協調，整合資訊	整合機制
	2. 整合各部會機關之預算經費，有效控制成本與資源的利用	整合預算
	3. 建立審計制度，有效控制各項成本	聯合審計
	4. 聯合人力資源，可採統一人事管理，避免重複運用資源在同一件事上	統一人事
政府機關與私部門	1. 透過聯合諮詢，鼓勵公民參與公共事務	諮詢
	2. 建立聯合憲章或聯合委員會，作為公私合議的機制	整合機制
	3. 資訊透明化，提升民眾對公共事務之理解與參與能力	公開資訊
	4. 訂定共同契約，保障各自權利及所需履行之義務	共同契約
	5. 建立一個回饋系統來強化公私部門間的整合關係	回饋系統
	6. 提供單一窗口的服務機制，或經由個案管理、個案會議，提升政府運作效率及服務品質	單一窗口
	7. 透過聯合性測量結果，評估出各參與者間的貢獻	結果評估

資料來源：本研究整理。

上述策略主要著眼於整合資訊與加強聯繫，即便如此，這些策略仍有程度、強度上的差異。例如在不變動既有組織、領導下，包括橫向聯繫、公開資訊、整合資訊與諮詢等策略；部分改變既有組織、領導模式下，包括強化領導、專案管理、聯合工作站、回饋系統、結果評估等策略；最後，涉及大幅度組織、領導變革，包括整合機制、共同或統一人事、整合預算、聯合審計、共同契約與單一窗口等策略。值得一提的是，本研究屬於研究性質，僅依據問題診斷提出政策建議，實務上進行政策改革時，仍須進一步檢視上述策略的可行性與政策資源等要素，這些相關議題應屬未來後續研究範疇。

## 一、治理階層的整合

在治理階層整合方面，為了有效達成政策目標，可運用「政策機制」進行整合，透過建構整合型政府組織，作為政策協調單位，整合不同功能組織的各項資訊。惟應該由哪個單位進行整合各部會機關之資訊與資源，並擔任仲裁者的角色？本研究認為行政院所組成的航空城專案小組架構，即可作為互動平台，成為組織運作的整合機制，小組內具有組織水平、垂直互動關係。此外，政府層級間的互動關係複雜，故更需要有一個仲裁者的角色，其仲裁者應為行政院院長、副院長或政務委員擔任；為了協助工作的進行，亦可成立專案管理辦公室或新增具有審計功能的小組，除了擔任仲裁者的幕僚外，也負責績效管理與監督等相關業務，並整合各部會資源，透過定期與不定期舉行跨部會、跨機關單位之會議，促進各部會間的溝通與協調，將會議中所獲得的訊息加以統整，發展成跨功能、跨學科的研究，解決各部會機關間因碎裂化治理所產生的問題，有效達成任務。

「單位機制」也適用於整合各機關之資訊與資源。為充分利用各單位資源或投資，避免重複投入資源，降低各機關間衝突並整合資訊，可成立「跨部會資訊系統」，統整各部會的資訊，共同分擔投資風險。同時透過「聯合計畫」、「聯合人員」、「聯合訓練」的方式，促進各部會機關間之共同協商；也可成立「工作站人員」，整合各部會人員共同運作，並授予適當之權責，可彈性化的調整；最後各單位間可「聯合監督」，檢查最新的發展進度。

在桃園航空城計畫規劃階段，目前已設置兩個駐地工作站，透過主要開發單位內政部營建署、交通部與桃園縣政府，分別派工作人員來現場，協助地方民眾瞭解

桃園航空城計畫範圍與區段徵收等後續作業方式，及解答民眾對該計畫所提出的相關問題。惟目前工作站之設置運作，較著重於為民眾服務解答，若非屬該單位負責之業務項目，則會轉交由其他權責單位負責解答民眾提問，整合各部會資訊部分之功能則較為薄弱。未來該項機制應可發展為整合各部會資訊，並聯合人力資源與訓練模式，使各部會皆能對工作站實際運作之狀況有清楚的瞭解；同時賦予工作站能有更多的功能，作為各單位之間的互動平台，促進各單位間進行有效的連結與諮商，強化共同合作關係。

## 二、治理功能的整合

為整合各組織意見，同樣也可運用上述提到，建立「整合型政府組織之機制」，協助各部會機關協調，並統整各單位機關間的資訊。航空城專案小組內部有三個功能分組，在都市計畫及用地取地的部分，涉及到由兩個開發主體共同開發，故交通部與桃園縣政府彼此間的經費預算是分開計算，且必須財務自償。惟計畫過程中因開發範圍大小一直未有共識，也影響預算規劃，並對後續土地徵收補償辦法與安置措施等作業產生影響。各組織在經過協調後，運用 Perri 6 等人所提之「組織目標整合策略」，藉由成本效率觀念，有效控制成本與資源利用，透過整合各部會機關之預算經費，以及聯合人力、資源，可避免重複投資或浪費資源於同一個問題上。

為增加組織運作的整合性機制，可透過「整合企劃部門和財政預算」，財政預算統整包括年度預算的機關部門分配以及多年期的財政預算制度（彭錦鵬，2005）。雖然目前在實際案例運作上仍有困難，因現行行政程序或法令規定仍未有相關機制能整合各部會機關之財務，預算部份各部會機關仍須自行負擔。未來若有同樣的案件，經由跨部會或跨機關共同執行土地開發作業等相關大型計畫，建議可考慮運用預算整合之策略，避免不必要的資源浪費；加上預算審計制度，能有效分配經費的使用方式，促使各部會機關有效銜接所負責的工作項目，使共同開發作業更有效率。

### 三、公私部門的整合

在公部門與民眾的互動中發現，由於目前都市計畫運作程序的公平性、公正性仍備受爭議，故在桃園航空城計畫中，區段徵收議題一直是民眾最為重視且關注的。有鑑於此，政府部門在規劃相關土地徵收措施時，應充分瞭解民眾的需求，才能給予合適的回應，讓民眾有機會共同參與。

本文建議，運用「客戶目標」之整合策略或透過「聯合諮詢」的方法，鼓勵公民參與公共事務，瞭解公民社會的需求，並建立「聯合性憲章」或「聯合委員會」，作為公私合議的宣言或機制。透過共同協商合議方式，整合公私部門的共識與資源，藉由凝聚共識，公私部門可以簽訂具有實際效益的合約書或相關契約，使未來公私部門的合作關係更具穩定性。公部門與民眾或非營利組織之間，可透過「公開聽證程序」促成民眾參與，彙整由下而上的參考意見進行協議，並將相關訊息放置「公開網站」上，讓民眾可以隨時提問並了解相關訊息，也兼顧依法行政及財產保障等不同權益（李福隆，2012：59）。抑或訂定類似「共同契約」合作規範，使政府部門能確實提供民眾所需的服務，並保障民眾的權利，反觀民眾也要接受與遵守合作規範中的條件，其遊戲規則應在共同契約中明訂，以保障各自權利。

藉由以上方法所凝聚之共識，除了具有規範效力，還能有效解決公私部門間的問題，由政府提供服務，再透過建立「回饋系統」強化公私部門間的互動關係，反應接受服務後的狀況與建議，讓政府部門可以適度地做調整與改善，達到更好的整合關係。此外，透過設置「單一窗口式」的服務，或是藉由「個案管理」、「個案會議」與「集中客戶資訊」，使政府部門參照實際民眾需求，提供更好的服務品質。最後，透過「聯合性測量結果」，評估各參與者的貢獻，作為未來改善互動關係之策略，建立合法性的參與機制，強化公民社會的福祉為整合目標，提升民眾對公共事務之理解與參與能力（江大樹、曾士瑋，2009b）。

### 陸、結論

許多研究顯示，由於機關、組織間的本位主義、專業偏執或資訊落差，常導致公共事務的跨域或碎裂治理的問題（李長晏、詹立煒，2004；李柏諭，2010）。在



這種情形下，許多著眼於整體的治理觀點紛紛被提出，希望改善上述問題，其中 Perri 6 等人所提的「全觀型治理」可能是其中最詳盡、有系統的架構之一。全觀型治理從整體概念切入，首先觀察現代政府治理碎裂化的特性；繼而提出全觀型治理架構，包含層級、部門與功能等三個面向，並提出具體、可行的改善策略，促進規劃階段的協調，以達成推動時的整合；最後，輔以資訊系統、課責與財務，構成完整的全觀型治理。目前該架構已廣泛地運用在不同專業領域、議題，並得到不錯的成果。

桃園航空城開發計畫是典型的跨域治理，跨越不同政府層級、部門與專業，但也難以避免地出現若干碎裂治理的問題。本研究從全觀型治理的觀點，鉅細靡遺地闡述這些問題，嘗試分析造成問題的原因，並試圖提出解決對策與建議。本研究所探討的碎裂治理問題包括：第一，因治理階層不同產生之差異，例如：開發方式與範圍、計畫運作程序、土地徵收財務計算等；第二，因治理功能不同產生之差異，例如：都市計畫與用地取得、開發建設、產業規劃及招商等；第三，因公私部門不同產生之差異，例如：公部門與民眾之互動、公部門與民間企業之互動等。研究結果顯示，桃園航空城開發計畫確實呈現碎裂治理的問題，亟待努力解決。

最後，本研究利用全觀型治理架構、現況分析與研究者本身的推論，研提桃園航空城計畫的改善建議與策略。這些策略著重於資訊溝通、共同政策目標與策略的形塑，希望能促進組織間的協調，並成立整合機制，達到協調整合的目標。這些策略包括：第一，中央、地方政府整合，例如：成立跨部會專案小組、仲裁者、專案管理辦公室或小組、聯席會議、人力共同訓練與統一管理等；第二，政府機關間或內部整合，例如：成立整合型組織、整合預算制度與審計制度、聯合人力資源等；第三，政府與私部門整合，例如：成立或落實聯合諮詢、聯合憲章（或委員會）、資訊透明化、共同契約、回饋系統、單一窗口、聯合性測量（評估）結果。

上述分析架構與成果，可能是大多數公共政策或事務面臨的共同問題與可能的解方，唯有了解問題根源、產生原因，並透過協調達成整合，而協調或整合的機制或策略是否能發揮成果，仍有待正確、詳實的分析與決策。基本上，全觀型治理已經協助踏出穩健的第一步，未來必須加強治理問題、肇因、診斷與對策的連結，才能針對治理問題提出正確的解方。

## 參考文獻

- 中華民國國防部（2013）。說明海軍桃園基地於 7 月 31 日撤離基地範圍內之兵力並委請交通部民用航空局協助維管，取自：<http://www.mnd.gov.tw/publish.aspx?cnid=65&p=58277>。
- 王美珍（2013）。航空城能否成功變臉，要看民眾是否賞臉。**遠見雜誌**，325，206-209。
- 王美珍、溫怡玲、張喬耘（2013）。如果，航空城與自貿區計畫成功。**遠見雜誌**，325，197。
- 內政部（2014）。**擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫。內政部都市計畫委員會第 832 次會議審定版**。臺北：內政部。
- 交通部、桃園縣政府、內政部營建署城鄉發展分署（2013）。**擬定桃園國際機場園區及附近特定區計畫－都市計畫區段徵收問與答**。臺北：交通部等共同編印。
- 江大樹、曾士瑋（2009a）。全球城市競爭與全觀型治理的新思維：兼論柏林經驗對臺中縣市合併升格之啟示。**研習論壇**，101，5-23。
- 江大樹、曾士瑋（2009b）。**臺中都會區的全球競爭力與全觀型治理初探**。行政民主與都會永續治理學術研討會（10月24日），南投。
- 江大樹（2010）。我國城市競爭力指標體系建構與運用之研究。**研考雙月刊**，34（6），33-48。
- 江大樹、梁鎧麟（2011）。長期照顧體系組織改造策略分析：全觀型治理觀點。**文官制度季刊**，3（1），1-25。
- 朱鎮明（2012）。各部會綜合規劃單位之功能分析：政策管理的觀點。**政策研究學報**，12，1-34。
- 呂國禎、萬年生（2013）。焦點人物張國煒：桃園航空城只有蛋白沒有蛋黃。**商業周刊**，1319，66-67。
- 李武育、沈志勳（2012）。建構衛生與福利安全網－我國長期照護組織及運作體系之探討。**研考雙月刊**，36（2），94-107。

- 李福隆（2012）。由都市計畫新典範及治理觀點評析土地使用分區管制法律—以苗栗大埔事件為例。**城市學學刊**，3（1），41-73。
- 李柏諭（2010）。跨域公共事務的管理邏輯：治理演化的類型分析。**文官制度季刊**，2（4），1-39。
- 李長晏、詹立煒（2004）。跨域治理的理論與策略途徑之初探。**中國地方自治**，57（3），4-31。
- 林水波、李長晏（2005）。**跨域治理**。臺北：五南。
- 桃園縣政府（2009）。**桃園航空城發展願景與策略規劃**。桃園：桃園縣政府。
- 桃園縣政府（2010）。**桃園航空城區域計畫**。桃園：桃園縣政府。
- 彭錦鵬（2005）。全觀型治理：理論與制度化策略。**政治科學論叢**，23，61-100。
- 崔灝東、李長彥、李中彥（2009）。全觀型政府電子治理的議題與挑戰。**多國籍企業管理評論**，3（2），101-114。
- 陳秋政（2011）。願景管理的內涵與應用：區域發展議題為例。**T&D 飛訊**，115，1-25。
- 廖俊松（2006）。全觀型治理：一個待檢證的未來命題。**臺灣民主季刊**，3（3），201-206。
- 鄭淑穗（2009）。從香港經驗看桃園航空城發展潛力。**臺灣經濟研究月刊**，32（9），51-57。
- 韓保中（2009）。全觀型治理之研究。**公共行政學報**，31，1-48。
- 鐘麗娜（2012）。再探區段徵收開發後可建築用地欲標售之問題沉疴—從監察院糾正行政院機場捷運 A7 站案談起。**土地問題研究季刊**，11（4），102-113。
- 6, P. (1997). *Holistic government*. London, England: Demos.
- 6, P., Leat, D., Seltzer, K., & Stoker, G. (1999). *Governing in the round-strategies for holistic government*. London, England: Demos.
- 6, P., Leat, D., Seltzer, K., & Stoker, G. (2002). *Towards holistic governance: The new reform agenda*. New York, NY: Palgrave.
- 6, P. (2004). Joined-up government in the western world in comparative perspective: a preliminary literature review and exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1), 103-138.
- 6, P., Rabb, C., & Bellamy, C. (2005). Joined-up government and privacy in the United

- Kingdom: Managing tensions between data protection and social policy. Part I. *Public Administration*, 83(1), 111-133.
- Alexander, E. R. (1993). Inter-organizational coordination: Theory and practice. *Journal of Planning Literature*, 7, 328-343.
- Catney, P. (2009). New labour and joined-up urban governance. *Public Administration*, 24(1), 47-66.
- Dunsire, A. (1990). Holistic governance. *Public Policy and Administration*, 5(1), 4-19.
- Gaoa, X., Song, Y., & Zhu, X. (2013). Integration and coordination: Advancing China's fragmented e-government to holistic governance. *Government Information Quarterly*, 30(2), 173-181.
- Hood, C. (1983). *The tools of government*. Basingstoke, UK: Macmillan.
- Kotzé, L. J. (2006). Improving unsustainable environmental governance in South Africa: The case for holistic governance. *Potchefstroom Electronic Law Journal*, 9(1).
- Marks, G., & Hooghe, L. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. In Bache, I., & Flinders, M. (Eds.), *Multi-level governance* (pp. 15-30). New York, NY: Oxford University Press.

# Governance Issues and Resolutions of the Taoyuan Aerotropolis Program: A Holistic Governance Perspective

Mei-Hsuan Lu, Yu-Chang Ke\*

## Abstract

There has been a wave of developing airport areas that integrates air transportation, conferences, exhibiting, and other industries to promote local and economic developments. Because Taiwan Taoyuan International Airport is the nation's gate, the Central and local governments passed the Taoyuan Metropolis Program and the "Enforcement Rules of International Airport Park Development Act" to develop economy. However, the implementation of the program did not go very well. This study analyzed the main issues of the development program-fragmented governance, from the viewpoint of holistic governance with the methods of literature review and depth interviewing. The issues of fragmented governance include different levels of governments, different sectors, and technical functions, leading to the conflicts of goals and strategies of a variety of bureaucrats and organizations, and hence delay the development program. The Taoyuan Aerotropolis program is basically a cross-boundary problem which crosses different levels of governments, different sectors, and functions. Therefore,

---

\* Mei-Hsuan Lu, M.A., Department of Public Policy and Administration of National Chi Nan University; Yu-Chang Ke, Associate professor, Department of Public Policy and Administration of National Chi Nan University, email: ycke@ncnu.edu.tw.

the analytic framework and process of this study has the potential to apply to other similar issues with thinking and resolutions.

**Keywords:** Taoyuan Aerotropolis Program, holistic governance, fragmented governance, coordination and integration.