

第三章 美國之成長管理實施經驗分析

第一節 美國國土規劃之背景

美國為聯邦制之國家，聯邦政府的角色主要為支持、鼓勵、協調各州政府，根據憲法增修條文規定賦予各州政府之權利 - 土地使用計畫的功能與權責，聯邦政府的權利僅侷限於提供指導方針、財政援助與協調各州之問題，而由州政府與地方政府擔任主要的實質規劃工作與責任。

一、國土規劃體系

美國的國土規劃體系並無國土計畫，也無全國統一的都市計畫法，主要是由部門計畫或區域計畫整合協調各州之發展；美國為聯邦制國家，在意識型態上，以市場機制為主，反對國家型的一切計畫；因此，聯邦政府的角色主要為支持、鼓勵、協調其他階層的政府，私人組織去追求其各自的利益，甚至將土地規劃的功能與權責重新配置到其他階層的相關政府部門；認為聯邦政府的權利應侷限於提供指導方針、財務支援與協調，而由州與地方政府負擔主要的實質規劃工作與責任。其國土規劃層級主要分為：州階層、區域階層、郡階層及市階層。其計畫體系分為州、區域、地方三個層級，其詳述如下³⁻¹：

（一）聯邦政府

- 1.法源：由於聯邦制，憲法規定州之權利，主管土地等內政，聯邦政府根據部門計畫及功能性須統一時，才有全國一致法律，如高速公路、電力系統等標準規範及法律，各地方政府依其所需採行適合該地方之法規，如消防法、建築法等。
- 2.主管機關：聯邦政府。
- 3.聯邦政府的國土規劃政策是屬於指導性質，實際的權力運作係分散於各州政府的區域計畫。但聯邦政府靠「補助金制度（Grants-in-aid）」的運用，取得權勢來控制州和郡市的權限或功能。州政府或地方政府為推行某事業或工作如能符合國家政府所規定的條件時，則由中央予以一定的補助金，

³⁻¹ 整理自郭瓊瑩、陳博雅（2000）、陳博雅（2006）。

在這條件的規定上，上級政府便取得控制權，使下級政府不得受其干涉。

- 4.除補助金外，聯邦對各州的補助尚有（1）分享稅收，（2）契約安排，（3）銀行貸款等方式。同時聯邦政府亦有租稅權徵稅及貨幣權、軍事權，而貨幣權使得聯邦得以合法參加國際貨幣穩定基金，而軍事權可用來推行其地方建設計畫。

（二）州政府

- 1.法源：由於憲法增修條文授與州之內政自主權，州政府對於土地使用規劃工作方面具有決策上的責任，其主要以三方面來從事規劃工作：
 - （1）州可以自行辦理州的各項土地使用規劃。
 - （2）可制定各種方針、規則或標準來責成地方政府加以遵守。
 - （3）併行上述兩種方式，由州來審查地方政府的計畫。
- 2.美國憲法第四條第一項明定：「每一州對於其他州的公共法律，應給予充份的信仰與信用。國會通過普通法律規定這些法律、文書、程序的方式與效力」。另外美國憲法第一條第十項規定：「各州不得與他州締結任何條約、結盟或組織聯邦」。州際協定或契約多半是有關各州疆界、河道、港口、水道、橋樑等問題。後來此項協定或契約亦有涉及經濟或行政問題者。事實上有許多州際協定或契約，並未經國會採取行動而生效的。
- 3.各州法律的不統一和不一致，構成行政上及司法上的困難與困惑。美國自1892年起曾有「州法統一會議」，與會人員係由各州州長指派代表參加。該會議曾擬定不少「模範法規」，此供各州參考採行。1935年有「州政府會議」的組織，每二年集會一次，每州參議員、眾議員及行政官各一人參加會議，謀求各州立法的協調。
- 4.州計畫主管機關，州計畫機構主要執掌為：擬訂州綜合工業發展計畫，並隨時修改使其合乎時代，並在實質、社會及經濟各方面改善州的經濟；探勘與開發州天然資源，並審慎計畫以保存此項經濟；在全州境內從事必要之研究與調查工作；聯繫州政府各部門與計畫目標有關之各項工作；與聯邦政府及其他州、區域、郡或市計畫機構合作；向市或區域計畫委員會提供意見，並聯繫其工作。
- 5.州政府以上區域計畫，類似特定區域計畫，計畫範圍跨越數個州，例如以集水區域為代表之田納西河流域區域計畫，設有田納西河流域管理局統籌

開發河流流域資源。

(三) 區域部門

- 1.區域計畫主管機關：二十一州法律准許設置特別區域計畫委員會。在其他各州，區域性綜合計畫係由其他型式之計畫機構負責。
- 2.美國自 18 世紀建國以來即採用地方均權制，政治權力分散於各州政府，享有充份的立法及執行權，這些特點充份反應於各類計畫的制度與實施，因此區域計畫由各種不同行政階層機構所制定；無上位計畫，各計畫無從屬或相互關連關係；執行亦各自獨立。

(四) 地方政府

- 1.法源：根據各地方政府要求，景觀管制法之法源為土地開發法或基地分區管制或土地使用分區管制。
- 2.郡計畫主管機關：二十七州之法律准許設置郡計畫委員會，但以居民人數在一定數目以上為限；其中一州並規定最低限度之土地價值。此種許可得限於特別指定之郡。
- 3.市計畫主管機關：都市計畫法得適用於州內之任何市（市、鎮、鄉、區）；或僅適用於一定人口之市或不同計畫權力依據其居民數而行於不同級之市；或制定適用於大多數市（市、鎮、鄉、區）之一般性計畫法，而另訂特別計畫法以適用於特定之市；或僅制定簡單條例適用於特定之市。

二、基本原則

美國國土規劃之基本原則可以歸納如下（陳博雅，2006）：

- (一) 美國土地使用觀念，係基於地方政府為謀求社區之衛生、安全、福利、道德之利益，而對於包括財產權在內之私權行使之管制方法。
- (二) 前項管制權在美國法律稱為警察權，由憲法賦予州政府行使之。州政府得將此項權力之全部或一部以契約或立法之方式授與地方政府（市郡政府）。
- (三) 前項管制權力表示於市郡立法機構依照授權所通過之法規內。
- (四) 管制權力之應用，如有認為違憲、專斷、無理或不合規定時，得向法院提起訴訟。

- (五) 就廣義而言，州憲法、市憲章、州計畫及土地使用分區管制、地方政府之各項法規、聯邦法院及州法院之有關判例，均為都市計畫及區域計畫之法令。
- (六) 州立法對地方政府關於計畫及其有關之區，實質上與形式上賦予不同之任務、權力及責任。

三、國土規劃主要可資參考經驗

- (一) 美國為聯邦制國家，實施資本主義之市場經濟，在意識型態上反對國家型計畫。
- (二) 美國國土幅員廣闊，各州地理環境條件不同，加上聯邦體制憲法賦予州權力負責州所有事項，聯邦係以部門計畫、事權統一來協調或補助各州之發展，州對於土地使用規劃有決策權，可自行辦理土地使用規劃或訂定方針規則或標準要求地方政府遵守。美國的國土規劃體系，分州、區域、郡、市等階層，各有法令依據，在郡、市主要實施土地使用分區管制。
- (三) 美國國土規劃非常重視「分權機制」，不外是聯邦政府支持、鼓勵其他階層政府甚至私人組織追求利益；由憲法賦予州之權限由下而上且具有非常大的彈性之企業精神，如有任何衝突，協調不成時，則透過司法制度加以解決。
- (四) 重視環境問題亦為美國國土規劃之特色之一，在環境主義的思想下，不僅繼承保育主義與保護主義的性格，更進一步跳出自然的範疇，關心到每一項與自然資源與環境有關的問題，如污染、再生能源及溼地保護等，其對美國國土規劃產生重大影響。

四、小結

美國的國土規劃是一種空間規劃，涵蓋土地、森林、水、礦產以及生態環境、居住、交通、娛樂設施等等。美國國土規劃實際上是自下而上的，都市規劃最具體、最詳細，州級規劃次之，到聯邦層級時，則僅有政策性指導意見。按規劃範圍分有流域綜合開發規劃、區域開發規劃、城市規劃等；按隸屬關係，分有跨州

規劃、各州規劃和各郡規劃等。美國國土規劃總特點是具有相對完善的規劃體系，不同層次的規劃功能明確，便於實施，而美國的流域開發規劃在全世界具有典範作用；其嚴肅性和靈活性並存，具有區域的綜合性和戰略性特點，私有制的國家體制對國土規劃的內容和實施具有重要影響。



第二節 美國成長管理發展沿革與實施體系

本節將整理美國成長管理的發展沿革上的演變，以瞭解美國五十多年各時期成長管理的實施目標與內容，並分析成長管理的內涵，整理美國成長管理之實施架構體系。

一、成長管理之發展沿革³⁻²

美國在第二次世界大戰後經歷了二十年的經濟成長。都市快速發展的同時，也導致社區生活品質的降低、空氣污染、交通擁擠、公共設施不足及環境土地資源的嚴重浪費等負面的外部效應，民眾逐漸了解在享受經濟快速成長所帶來利益的同時，伴隨的是高額公共成本的付出，而未經規劃與管理的成長，將降低居住及生活品質，同時對自然環境產生威脅。

地方政府亦警覺長期以來所依賴的土地使用分區管制方法，非但無法有效排除這些負面的外部效應，亦無法經由引導成長的手段來規範都市的擴張與發展，開始研究採行其他改良式的土地使用管制措施，引發美國「成長管理」運動的熱潮。

根據美國近半世紀來成長管理制度發展之過程，約可區分為三個時期（詳表 3-2-1）。從早期第一階段，「成長管制」以保護環境資源為目的，在郊區快速成長的社區進行管制策略，解決快速的人口成長與都市擴張現象；到第二階段，「成長管理」的相關立法層級提升，州政府以「平衡成長」的政策理念介入引導成長管理的立法與規劃工作；至近期進入第三階段，「優質型成長」以新都市主義的概念進行內都市改造，盼透過引導人口與產業回流都市空間，促成較緊密且兼顧生態環境的都市發展型態，以達到提升土地使用效率與生活品質之目標。以下將依循美國成長管理理念之三階段沿革過程，分別介紹成長管理之沿革與內涵。

³⁻² 整理自楊重信（2007）、賴宗裕（2005）、錢學陶（2006）。

表 3-2-1 美國成長管理演進對照表

演進階段	演進時程	實施層級	實施範圍	實施目標	實施內容
第一波 成長管制	1950-1970	社區 地方政府	地方	消除或彌平快速成長，導致之外部財政效應	因應地方經濟、人口成長，制訂政策性管制措施，以解決地方因成長壓力造成的財政與環境課題。
第二波 成長管理	1970-1990	州政府 區域政府	州 區域	擴增空間範圍，兼顧環境保護	重視區域經濟與環境的均衡發展、交通運輸和土地使用計畫的配合、中低收入住宅的興建等。
第三波 優質成長	1990-迄今	州政府 區域政府	全國	順應市場機制，利用地方發展政策、鼓勵緊密發展，提升社區生活品質	形塑緊密的居住及商業環境，以強化都市內機能以減少人口的蛙躍發展，並且更強調社區生活品質與便利性。

資料來源：整理自賴宗裕（2005）。

（一）成長管制

為解決第二次世界大戰後快速的人口成長與都市擴張現象，第一階段的成長管理運動自 1950 年在地方政府推行後延續至 1970 年，因其理念源自於環境運動（Environmental Movement），所以特別關心環境議題。

此階段實施的成長管理方案多著重在解決地方上面臨的問題，企圖將開發引導至階段性成長的目標，並依據社區成長速度、環境承载力、興建公共設施的財務能力等，控管土地開發的速度；多屬於管制性、地方性、及保護環境資源導向，並以控制人口成長為手段，企圖達到保護社區環境品質及調節公共支出之目的（楊重信，2007）。

成長管制理念之應用，最早可追溯至 1950 年代美國地方郡所實施的土地使用管制方案，如康乃迪克州的 Milford 郡於 1950 年初便要求開發業者證明開發案件所提供的公共設施足以提供新開發地區的需求，作為取得開發許可之條件。

由於此階段大部分成長管理方案多採高壓強力的管制措施以解決地方面臨的問題與需求，卻未先行評估管制措施施行後所可能引致的外部效應，產生所謂的策略外部性，反而造成鄰近未採用成長管理方案的地區出現人口快速成長、房價上漲、交通擁擠、環境品質降低等問題；例如總量管制的實施，使得受到管制的開發活動轉移至鄰近地區，伴隨房價（房租）上漲而來的承購（租）壓力，最後迫使中低收入戶移往相鄰都市居住。

再者，位於行政轄區交會之間的環境生態地區，因隸屬權責機關不清，未獲得適當保護，常因不當開發活動而遭到入侵破壞，引起環保團體的注意。為了解決上述外部效應及漸增的區域性問題，需由較高行政層級介入成長管理事務，一些由州政府籌設的區域性或跨州際組織機構，如保育及發展委員會（舊金山灣區）、愛德隆迪克公園署（紐約州）等於是紛紛成立，一方面解決個別都市間的外部性衝突，另一方面協調管理區域間的環境保育問題，以整合區域間資源與力量，協調各地區共同的問題與利益（楊重信，2007）。

由這些組織機構的成立間接證明，地方性管制措施所引致的負面效應，將擴大影響而成為區域性問題，必須透過更高層級權力機構間的合作協調來解決；而隨著州政府及區域部門開始接手成長管理體制的建立與執行，也將成長管理引領至另一個新的階段。

（二）成長管理

1970年代的成長管理特點，在於立法層級的提升，是美國成長管理運動的第二階段；在此階段係由州政府立法建立制度後，由計畫目標指導地方政府實施成長管理方案；從1973年奧勒岡州開始，至1992年馬里蘭州為止，二十年間有超過十個州相繼通過成長管理的立法與規劃工作，實施相關的成長管理制度。

第二階段的成長管理運動期間因適逢美國經濟蕭條，造成房地產不景氣及嚴重的能源危機，市場上亦逐漸出現部分反對政府法規管制的聲浪，造成行動阻力（DeGorve,1984）。所幸由於長期以來成長管理執行成效良好，民眾對於成長管理策略的施行多半投以支持的態度，因此，在環保聯盟、地方政治人物、乃至建商與開發業者的一致支持下，成長管理的立法與規劃工作持續在各州展開，並改以「平衡成長」（Balanced Growth）的政策理念，整合環境保護、經濟發展、生活品質、公共設施、平價住宅等

方面的需求 (Bollens,1992), 企圖藉由減緩都市成長壓力、引導都市發展、控制土地開發區位、速度與公共設施服務水準等手段, 達到維護自然環境、兼顧民眾生活品質與都市景觀的目標。

(三) 優質成長

自 1990 年代開始, 美國成長管理運動由原先注重的環境議題轉往順應經濟發展政策 (Zovanyi,1998), 美國規劃學會 (APA) 於 1994 年 10 月開始倡導優質成長 (Smart Growth), 希望協助州政府以更現代化的方式進行規劃並掌握環境變遷; 隨著 2002 年 1 月布希總統簽署與優質成長有關的聯邦法案 - H.R.2869, Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act, 國會議員也大力推動相關立法工作, 第三階段成長管理運動儼然已成為本世紀美國土地使用管理的主流意識。

優質成長是一種尋求開發者、環境主義者、政府官員及市民皆可接受成長做為基礎, 以便促成土地較緊密而混合的發展型態, 保留較多的開放空間, 經由成長管理策略的施行強化土地管理及公共設施效益, 鼓勵內都市地區的填入式開發 (Infill Development) 與再發展 (Redevelopment) 方案, 是一種強調經濟可行、環境可靠, 並具協調整合共識的成長模式 (Porter,2002); 其概念在於以較少的空間, 形塑一個較緊密而便利舒適的居住與商業環境, 提供具備生活、生產及文化休閒等多元化機能的都市領域。Michael Leavitt (EPA Administrator) 提到: 「優質成長是關係到我們社區、鄉村土地、公園及森林的良好管理方式。當我們營造一個有魅力、有活力及永續的新社區時, 同時能將過去最好的資產保存下來。」(錢學陶, 2006)。

換言之, 優質成長強調都市既有已發展地區的有效規劃與再利用, 同時重視新都市主義 (New Urbanism), 提倡以較高密度之土地混合使用 (Mixed-use Development) 與大眾運輸導向 (TOD) 之都市發展, 強調以都市設施間可及性 (Accessibility) 之提升取代系統移動性 (Mobility) 的觀念落實, 將都市設計、土地使用與大眾運輸系統做緊密結合, 形塑高適居性的都市環境與發展型態, 重建民眾對居住都市地區的信心與好感, 吸引居民與產業投資的回流, 以降低對都市外圍地區的開發活動。

優質成長具有下列原則: 1.土地複合使用; 2.推動集約式建築設計; 3.提供多樣性住宅選擇機會; 4.創造可不行的鄰里空間; 5.建構具強烈地方

感的獨特性、具有吸引力的社區；6.維護開放空間、農地、自然美景及環境敏感地區；7.強化引導既成社區的在開發；8.提供各種交通工具與方式；9.訂定具預測性、公平性及經濟的開發決策；10.鼓勵社區及利益關係人進行合作式開發決策（錢學陶，2006）。

優質成長所採行之方案模式相較於之前單純的成長管理手段，前者不僅擴大延伸後者的實施領域，更具有補強後者不足的多項特性如下：³⁻³

1.以市場導向的規劃原則擴大市場選擇

優質成長企圖以規劃管制的手段，促使開發業者配合將開發活動導引至預先規劃的區位，除能提供多元混合的住宅型態與寧適環境，又可達到避免影響生態環境系統之目的。隨著社會人口與經濟結構的改變，消費者對住宅市場產品的偏好亦隨之改變，因此優質成長方案必須以市場需求導向規劃整體區位配置，提供適居性之環境，並兼顧不同階層民眾之購屋能力與需求，擴大市場選擇，將可同時獲得消費民眾與環保團體的支持。

2.鼓勵以大眾運輸為導向的發展型態

都市逐步以蛙躍式、線狀、放射狀向郊區蔓延的發展型態，已衍生嚴重的交通建設成本增加、公共設施資源浪費、地方財政負擔日遽、住業失衡（Housing-Job Imbalance）以及生活及自然環境遭受入侵與污染等問題。大眾運輸導向的目的在於引導都市發展與土地使用區位，希望改善民眾過度依賴私人運具的習慣，鼓勵民眾充分利用大眾運輸系統，並逐漸將居住、商業行為及活動空間轉往鄰近捷運車站地區，以提升都市內適居性、道路服務水準、改善都市景觀及紓解現存都市蔓延課題。

3.改善既成郊區工作場域及居住環境

由於都市土地價格的逐漸上揚，產業據點因成本考量紛紛往郊區移動，隨著工作機會的遷徙移，郊區原有空間結構與旅運模式日漸惡化，在成長管理強調抑制零散發展（Scattered Development）的同時，住業失衡的問題卻日益嚴重。為防止由於郊區社區環境的提早老化與惡化，郊區居民與商業活動移往更偏遠郊區發展，導致都市蔓延情況更加惡劣，優質成長方案規劃檢討工作地點及住宅開發區位之合理關係，以減少交通旅次及旅運長度，同時提出策略改善既成郊區工作場域及居住環境，提供民眾生活

³⁻³ 整理自賴宗裕（2004）。

機能所需之公共設施，企圖降低再郊區化的情形。

4. 從抑制蔓延發展到內都市的環境改造

為抑制蛙躍式的開發行為蔓延，成長管理鼓勵緊密且高密度的混合式發展，使得不喜歡擁擠居住環境的美國民眾，因為擔心社區特色與居住品質遭受影響而產生疑慮。優質成長引進新都市主義之觀點，認為與其採取強硬策略抑制蔓延發展，不如重塑都市內居住環境，解決都市擁擠、髒亂、景觀不佳的問題，以吸引人們回流都市居住，因此結合都市設計與建築藝術進行都市環境改造，同時採取策略強化市中心機能，建構便利、高可及性的交通系統，配合誘因與賦稅減免方案，以吸引人口回流。

5. 從商場蔓延到都市的商機再造

隨著開發行為大規模的郊區化，民眾的消費場所與範圍轉往郊區，商業與服務業的投資意願亦隨之向郊區移動，造成市中心區商業與就業機會的流失。為解決日益衰退的商業環境，優質成長針對經營不佳或已歇業之廠房、辦公大樓或百貨商場給予獎勵策略，提供必要指導、稅費減免及公共設施修復等誘因，或透過土地使用分區管制規則之修訂，同時配合審議機制之特殊考量，以達到鼓勵投資之效果。

美國成長管理制度在不斷修正運作技巧的過程中，其直接或間接影響開發業者與社會大眾的權益，尤其以土地所有權人為甚。開發業者由最初的反對到最後的支持，反映成長管理機制提供開發業者明確的開發許可要求與審議流程，使業者清楚瞭解開發時程與投資成本，提升投資效益，降低投資風險；而社會大眾亦因成長管理的施行，享有更好的生活環境與更充足便利的公共設施。成長管理對於因策略施行可能影響地主權益部分，亦開放民眾先期參與的考量，於專案實施前召開公聽會協調各方不同意見，並將其列為決策時的重要考量(楊重信, 2007)。

經由美國成長管理實施經驗，可發現從成長管制階段強調引導土地開發，保護環境資源的作法，到成長管理階段重視「平衡成長」的政策理念，以達到維護生活品質與都市發展的目標，最後邁向優質成長階段，重視環境保護行動、兼顧土地資源有效開發與利用、實踐永續發展目標的行動，確是值得台灣省思借鏡。

二、成長管理實施體系³⁻⁴

(一) 規劃體系

成長管理的規劃體系乃配合州政組織架構而成，事實上，州政府所研擬的法案內容，已將此規劃體系勾畫出明確的輪廓，也規範計畫間之關係與各級政府應負責之職責。綜合言之，相關法規規範以下內容：

1. 州政府層級之計畫與政策目標。
2. 規劃體系與州政府對各計畫之督導職責。
3. 地方層級計畫之要求。
4. 區域間協調整合之授權。
5. 達成計畫與政策目標一致性之審查要求。
6. 申訴與衝突解決之程序。

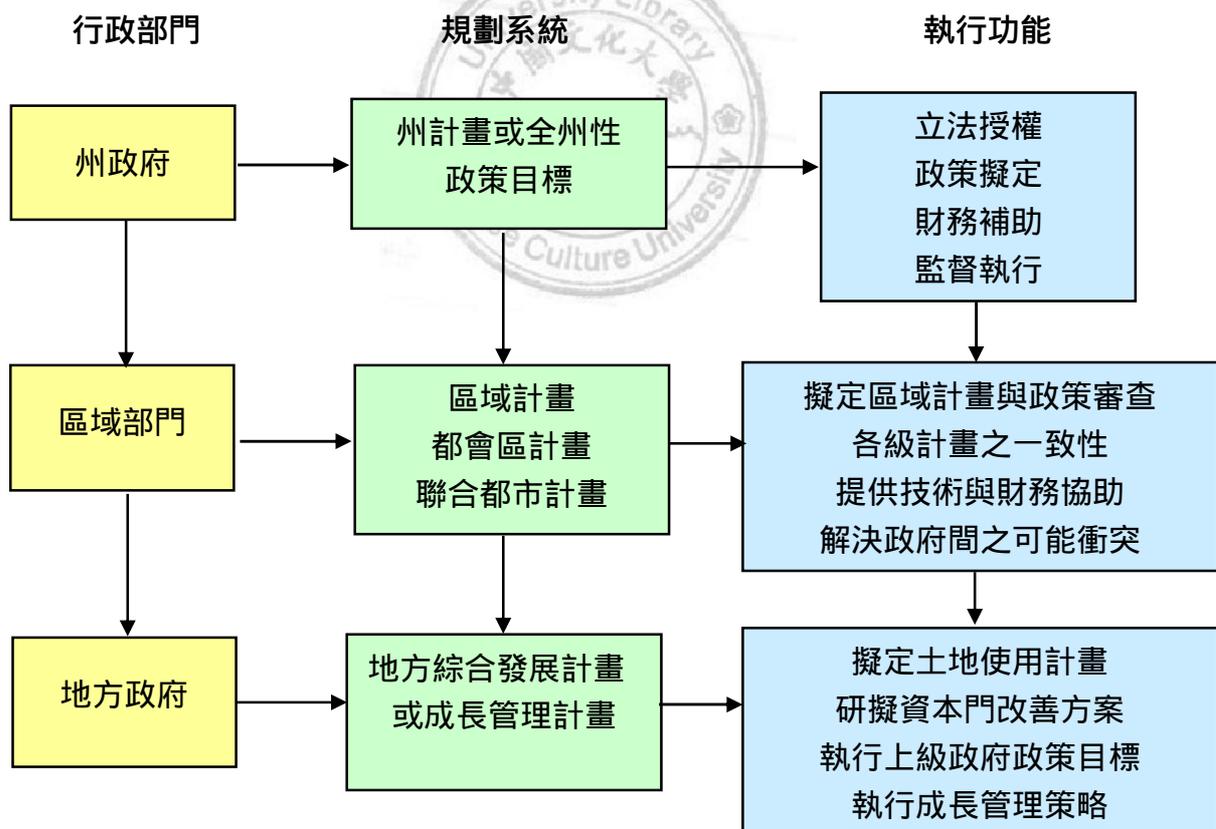


圖 3-2-1 美國成長管理體制基本架構圖

資料來源：賴宗裕(1998)

³⁻⁴ 整理自 Nelson and Duncan (1995)、楊重信(2007)、賴宗裕(1998)、錢學陶(1999)。

(二) 政府角色與組織運作方式

在本世紀初，美國州政府便實施具有類似成長管理型態之政策方案，例如 1915 年時麻州(Massachusetts)政府始推出全州性的保育計畫實施方針。羅斯福總統在 1934 年時，更極力敦促各州設置永久性的州規劃局。長期以來，州政府扮演指導性的角色，但自 1970 年代成長管理理念逐漸被接受後，政府之間的關係微妙的重新調整，而各級政府所擔負的職責與規劃功能，在各州不同的政治結構特性下因地制宜的實施。

1. 各級政府角色與職能

(1) 州政府

就整個成長管理制度而言，州政府扮演主導性的角色，它必須提出成長管理的執行方向，提供地方政府在技術上及財務上的支援協助，以助其完成計畫方案，並應監督各計畫彼此能否達成一致性之要求。為能有效執行州政府擬定政策目標，州政府亦訂有獎懲之規定。

值得注意的是，為有效執行政策目標及規劃方案，成長管理制度基於政府與民眾間的共識，已使政治結構走向中央化的傾向。例如，佛羅里達州、緬因州、奧勒岡州及羅德島州等便採取由上而下的運作方式，要求下級政府貫徹執行，且地方綜合計畫須由州政府同意，其中如佛羅里達州便召集了全州 457 個郡市政府一起規劃綜合計畫方案，來達到州及區域性的發展目標，奧勒岡州的 278 個郡市政府亦提出了與州政府的政策目標相符的地方計畫。

為促使州政府相關之行動能與州政府之政策目標一致，常見的方法是要求機關與土地使用部門提供如何與州目標達到一致的計畫或報告，如緬因州要求機關每年必須提出二次報告，以證明其努力實行州之成長管理目標。

(2) 區域部門

目前參與成長管理工作的區域部門，大約可分為以下幾種型態：區域計畫委員會、都會區規劃組織、區域性環境保育機構與其他區域性組織。本質上，政府設置之區域部門承繼州政府指派的任務，在協助州達到其擬定的目標中扮演重要的角色，執行成長管理的政策，而其責任包括：

A. 擬定區域計畫及政策。

- B. 審查及確定下級地方計畫方案能與區域及州的政策目標相一致。
- C. 提供下級政府在技術及財政上的協助，來擬定綜合計畫方案。
- D. 解決下級政府之間的衝突及計畫間的不一致。

(3) 地方政府

地方政府是執行成長管理的主體。過去土地使用管制的權限，多由地方政府來決定，但自從州政府接手後，地方政府的權限被消弱許多。例如，在奧勒岡州地方上的土地決策若不符合州政府擬定的政策目標，將被州級法院宣判無效。因此，在州政府的要求下，為執行成長管理政策，地方政府必須擬定地方綜合發展計畫及公共設施建設計畫，且這些計畫與區域及州的政策不能發生抵觸。另外，如果地方政府為能執行區域及州政府所交付的成長管理政策，將失去上級政府的財務補助，且可能喪失其執行權限。

此外，在成長管理實行的過程中，亦要求或鼓勵民眾參與。例如佛羅里達州、喬治亞州、奧勒岡州等州在採行地方計畫前提供公聽會作為雙向溝通的管道，透過公聽會的方式，地方政府可了解地方計畫或成長管理方案應有什麼樣的內容，而民眾亦能在計畫擬定的過程中表達其聲音及意見。如此則可以使地方計畫的擬定更能符合州與區域部門的要求。

(三) 政府組織運作方式

觀察美國在落實成長管理方案上，政府組織的架構有三種模式，分別為：由上而下、由下而上與交叉接受等三種方式。前兩種方式通常都有組織是否公平或效率的爭議。同時在不同的層級政府間產生如何尋求共識與利益分享之政治問題。故可知「政治因素」在政府組織運作模式的選擇中，扮演決定性的角色，將目前組織運作之三種模式簡述如下：

1. 由上而下的支配模式 (State Dominant/Top-Down Model)

此種模式乃由州政府藉由建立其指導原則與目標、擬定法規與政策、及建立開發審議與許可之程序等方式，給予州及區域部門較大的權限，可直接介入成長管理的實行。而透過審議與許可程序企圖達到一致性的要求，並給予下級政府較少的規劃權力。

2. 由下而上的合作模式 (Cooperative/Bottom-up Model)

此種模式乃由地方政府負責擬定地方計畫、執行分區管制、提供重大

投資計畫及管制土地開發等工作；州政府之法規則要求地方政府的行動達到州的政策目標，而地方政府仍保留決定地方事務的權力與執行的責任。通常此種模式亦要求地方綜合計畫需與州目標相一致，若未達到一致性的要求，則州政府訂有獎懲之規定來加以處理。

3. 交叉接受的協商模式 (Negotiated/Cross-Acceptance Process)

紐澤西州則採行交叉接受的協商模式。此種模式提供了州與地方政府間的協商空間，試圖在規劃與執行的過程中能和地方的觀點及期待相連結，使得區域的利益和州的目標與政策能獲得整合的效果。此種模式需要各個不同層級的政府彼此對個別利益的調整，以獲得相互都可接受的決策。

紐澤西州由於面積不大而沒有區域部門的設立，建立了一套複雜的「交叉接受」模式，以達到郡、自治市與州計畫間的一致性。其過程包含三個階段：

- (1) 郡與州計畫間的比較與調整。
- (2) 各地方與各郡間對於計畫差異處的協商。
- (3) 若未能藉由協商的方式解決問題，則需再思考其他解決之道。

第三節 美國成長管理目標、策略與應用工具

一、成長管理目標

成長管理制度是一個相當複雜的系統，各州政府針對其都市發展、土地使用情形及環境之特性自行訂定適用的計畫目標與管理策略，故成長管理計畫之目標是多元化的，如緬因州和奧勒岡州致力於追求資源保育與資本投資間的平衡；而佛羅里達州則要求有同步性的公共設施，亦及嚴格要求做到「成長付費」。惟成長管理乃起因於環境保護之重視，並走向提升生活品質之要求，近年來更因地方財政困窘，而有外部成本內部化之做法。因此，州政府在研擬計畫目標時，多以上述之環境資源保護、生活品質提升及財政平衡問題作為主要之規劃目標，而其共通性之計畫目標，整理如表 3-3-1 所示。

表 3-3-1 美國成長管理計畫目標說明表

計畫目標	意義
規劃執行一致性	為使成長管理之執行在各級政府相關單位及各層級計畫間能協調配合，以追求更高的執行成效，並減少衝突及避免規劃與管制間之脫節，故有一致性之要求。
公共設施同時性	為確保新開發地區能於開發完成後，提供必須充足之公共設施，以應居民日常生活之需，並避免不當之土地開發影響生活品質與地方財政，故有同時性之要求。
都市發展緊密性	為避免都市之蛙躍式發展，破壞都市景觀，以確保土地使用與開發行為之連續性、緊密性，提升土地使用之效率，並減少公共設施投資之浪費，故有緊密性之要求。
環境資源永續性	為尊重自然，關懷生態，避免開發行為破壞環境資源，以確保重要農業、林地、海岸、開放空間、人文歷史資源之永續利用，進而提升生活品質，故有永續性之要求。
區域發展均衡性	為確定各行政地區成長機會之均衡及合理分布，考量各地區之特性與資源條件，提供適當公共設施，規劃充足之工商發展區位，以創造工作機會與經濟前景，故有均衡性之要求。
經濟環保平衡性	為避免強調環境保護而減損經濟發展機會，在考量環境生態系統之特性與區位下，確定經濟發展所需之土地面積與區位，以滿足經濟活動之需求，故有平衡性之要求。

計畫目標	意義
住宅價格穩定性	為避免成長管理之實施影響土地供給，造成房價上漲，產生排他效果，以增加平價住宅之數量，提供開發誘因與租金補貼方式，增加低收入戶購屋機會，故有穩定性之要求。
民眾參與公開性	為增進民眾對政府的認同感，免除政策執行之抗拒，提高執行成效，透過民眾對政策內容的了解與意見表達，使得計畫內容更具正當性與客觀性，故有公開性之要求。

資料來源：賴宗裕（1998）。

二、成長管理策略

就技術層面來說，成長管理在本質上為一個以土地使用控制技術為中心的開發控制過程。它企圖影響地方成長的速度、數量、類型、位置及品質，使成長的正面影響加大，負面影響減少。而其在執行上則需要一些創新的策略工具，依據目標轉化為實質行動，將民眾共同的價值觀落實為可操作的管理過程。

整理目前美國運用於成長管理的多項策略，依據其適用地區特性與操作手法之不同，概分為資源地保存（Resource Land Preservation）、特別地區保護（Special-Area Protection）、農村成長管理（Rural Growth Management）、都市控制（Urban Containment）、公共設施供給（Facility Planning, Adequacy, and Timing）、公共設施定價（Facility Financing）及行政回應（Administrative Responsiveness）等七類，分別介紹如後³⁻⁵。

（一）資源地保存

資源地保存即在保護特別地區的資源土地，使其遠離都市發展壓力，它亦是「綜合都市控制方案」（Comprehensive Urban Containment Program）之一環。資源地之所以需要保存的理由，如以經濟角度觀之，乃是由於近年來都市區內已發展土地價值被不合理的高估（Overvaluation of Land for Urban Development）、外溢與農業用地價值被過分低估（Spillovers and the Undervaluation of Land for Farming）、資源地提供生態保存、開放空間、降低二氧化碳濃度等無法以市場價格衡量的效益（Unpriced Benefits）以及每開發一公頃都市土地，即連帶影響二公頃農地必須隨之休耕的短暫性併發效應（Impermanence Syndrome）等（Keene et al., 1975; Currier, 1978; Nelson

³⁻⁵ 整理自 Nelson and Duncan（1995）、楊重信（2007）、錢學陶（1999）、錢學陶（2006）。

et al.,1995)。

資源地保存強調集中社區發展的概念，藉由提高既有設施使用率等手段達到資源地保存的目的；目前較常被使用於資源地保存的策略，有稅收政策、耕作權法、發展權取得、農業與森林分區管制等。

(二) 特別地區保護

特別地區含括海岸地區 (Coastal Zone) 危急地區 (Critical Area) 瀕臨危險棲息地區 (Endangered Habitat Area) 景觀保護地區 (Scenic View Protection Area) 等地區；此項策略之運作，主要目的係希望能保護都市發展免於受到自然災害之威脅、保存瀕臨危險或受到威脅物種之棲息地、並維護空氣、土地與水的品質，同時也兼顧維護景觀、保護具有科學研究或生態重要性地區、保護歷史或文化資產等目的。

(三) 農村成長管理

都市蔓延後導致農村成長之因素，主要可歸納為：1.就業分散，使得農村與都市郊區之就業機會增加；2.運輸系統改善，使得農村與都市郊區之可及性提高；3.能源與使用道路費用偏低，民眾通勤成本偏低等三項。相對於都市成長管理，農村地區同樣必須配合施以成長管理策略，因其低密度發展所帶來的影響，已日漸將農村地區導向無計畫、不協調的發展模式，更連帶引致農地生產環境的破壞與公共設施成本增加。農村成長管理同樣強調集村的概念，目前較常被使用的策略有促進農村地區經濟活力、農村集合發展、績效評估，及農地整合等。

(四) 都市控制

都市控制的目的是在促進緊密、連續的發展型態，以提高公共設施成本之有效性，同時保存目前不適合發展的開放空間、農地，及環境敏感地。

由於都市控制策略期望能達成保存重要農地與森林、有效提供公共設施、減輕環境汙染、提供足夠之土地供住宅、工商業、遊憩、開放空間，以及其他各種都市活動使用等目標。因此，除都市控制線外土地必須指定做為非都市用地外，尚需考慮以下因素：

- 1.證明都市人口長期成長之需求，與州、區域以及地方的目標政策相符。
- 2.住宅、就業機會與可居性之需求。

- 3.有秩序、經濟地提供公共設施與服務。
- 4.既有都市邊緣土地之最大使用效率。
- 5.環境、能源、經濟與社會後果。
- 6.農地、森林與其他資源地之保留。
- 7.計畫都市用途與鄰近資源活動之相容性。

目前較常被使用的都市控制策略有都市服務與都市成長界線、都市分期發展、分區管制手段、工作 - 住宅平衡、鄰里保存、新社區開發等。其中都市分期發展策略的概念，是將都市發展視為一種動態的過程，因此需循分期發展的動態管制模式；而農地之轉用則是維持都市發展所不可避免的現象，預測未來土地需求以做為長期調適之依據，為都市成長管理規劃的功能之一；此外，當都市內部不斷發展與再發展時，都市外圍即應加以規劃以應市場需求，因此，建議都市服務界線有必要因應每十年之需要，定期（例如每五年一次）檢討與整理。

（五）設施完備率、時機與規劃

此項策略的目的在謀求開發時機、開發量、公共設施容量或社區所願意容納量間之平衡；整體策略中可區分為公共設施完備標準、分期成長系統、成長率系統、容受力系統等四大系統項目。其中公共設施完備標準策略的執行，以美國佛羅里達州為例，該州行政法認為新開發案件許可之核發必須具備：1.審查開發許可時已有足夠之公共設施；2.審查開發許可時已有足夠之公共設施興建中；3.當開發衝擊發生時將具備有足夠之公共設施，或開發者於開發協議中保證提供足夠之公共設施等三大要件。

（六）公共設施財務

公共設施財務策略的選擇涉及社會公平與經濟效率兩大課題。社會公平課題的討論，重點在於與成本相關的公共設施成本，是由既有居民或新居民負擔；經濟效率課題的討論，重點則在於所收之開發費用是否反應其所提供公共設施之實際成本。

目前較常被使用的公共設施財務策略為公共設施有效定價與公共設施財源籌措兩類，其中公共設施有效定價可分為以下三部分：

- 1.設備資本費：對自來水或污水處理廠建造成本等設備資本之收費，可採用

單一費率，如對每一接管者收取相同費用，其理由為設備之資本成本不受服務密度或服務距離之影響。

- 2.服務成本費：對將管線延伸至用戶等服務成本之收費，收費標準可依據將管線延伸至細分區住家之平均成本來計算個別費率，管線延伸愈長與密度愈低之地區，其服務成本費用將會愈高。
- 3.實際使用費：對用戶之實際使用量收費，收費標準依據提供該服務之單位成本決定；以污水處理而言，住家所需負擔之費用係依其排放量，或根據其自來水使用量而定。

公共設施財源籌措機制的選擇，除了必須評估邊際成本、規模經濟與服務地區、需求之價格彈性外，基於公平的考量，以及隨著基地而不同或額外成本等，都是選擇公共設施財源籌措採行機制時所應考量的準則。

公共設施財源籌措手段中的開發捐贈，是指私人提供資源作為新開發所衍生的基礎設施使用，一般操作的手法有強迫捐地（Mandatory Land Dedication Requirement）或協議捐贈（Negotiated Extractions）等。而另一手法衝擊影響與關聯費之收取，則包含衝擊影響費、關聯費（Linkage Fees）與公共設施保留費（Facility Reservation Fees）；其中衝擊影響費屬於一種警察權的延伸，係將因新基地開發所衍生對公共設施的需求或改善，基於「成長付費」的理念和「受益者付費」的原則，向開發者（或受益居民）收取相關設施的全部或部份建設費用，以期將外部成本內部化。

（七）行政回應

行政部門藉由作業與回覆時程的控制，作業流程之公開、透明化等所提供之行政上的支援，將有效降低人力成本與開發之不確定性、提昇開發意願。目前較常被使用的行政回應策略為有效許可、條件性標準、都市擴大審查及加速審查等。

前述各項成長管理策略如以「資源地保存」、「都市控制」、「公共設備效率」與「滿足市場需求」等四項因素進行評估；而一般認為最能達成成長管理目標之策略經整理摘錄為以下 12 項：

- 1.都市圍控制線及其過渡發展界線、都市服務與都市服務限制

奧勒岡州 1973 年的土地保護和發展方案（Land Conservation and Development Act），即要求轄區內各個城市應採取更嚴厲謹慎的策略以防

止都市蔓延，其中一項即是要求劃定都市發展界線。在 1977 年，奧勒岡州最高法院針對此予以規範。此項策略主要在引導都市開發落於計畫或有需要發展的地區，並讓其遠離農村或資源地。這些界線在都市發展與農地間劃出明顯的界線。因此，潛在農業用地可以免除來自都市的外溢作用，以及為都市地區提供重要之環境與經濟效益。

2. 公用設備資本與營運之適當定價

適當之財務工具是公用設備提供之效率與公平之關鍵因素，許多公共設備之經費籌措可以採用使用費（Use Fees）、改良區（Improvement Districts）以及各種衝擊費。

3. 公共建設方案與公共設備完備標準

這些策略可以確保公共設施能因應需求適時提供，以及避免遠離都市且公共設施不足地區之發展剝奪都市之再發展機會。此種技術可使開發者有明確訊息以考量開發時程與區位。

4. 採用專用區之指定以保存土地作為資源生產與環境保護用途

此等策略移除資源地開發之不當補貼與無效率之投機價值，以引導都市發展到都市地區以及幫助維持資源地之經濟貢獻與對都市地區提供重要之環境效益。此亦有助於維持大面積之資源地使其具經濟經營規模。

5. 最小密度標準

此策略可提高公共設備與服務之效率。

6. 填入與再發展

有效地促進都市之填入與再發展可確保都市維持活力、因應變化需要，以及減緩都市蔓延壓力。

7. 發展權移轉或購買

此策略可用來保護大面積資源地。

8. 農村土地整合

此策略透過農村集合發展，以重新整合農地。

9. 特定地區保護

此策略可以引導都市發展遠離需要保護之地區，並保護環境敏感區與

瀕臨危險之動植物。

10.有效許可

有效率之許可有利於都市地區之發展、再發展，以及滲入發展能因應市場之需要。

11.條件性標準

以合理、明確、目標性之標準取代模糊與不確定之標準，使開發者之不確定降至最低，以確保其發展能符合成長管理之目標、標的與政策。

12.快速審查

快速的限時審查可以降低開發者之不確定性。美國成長管理制度在不斷修正運作技巧的過程中，已跨越半個世紀，其直接或間接影響開發業者與社會大眾的權益，尤其以土地所有權人影響為最大。開發業者由最初的反對到最後的支持，反映了成長管理機制提供開發業者明確的開發許可要求與審議流程，使業者清楚瞭解開發時程與投資成本，提升投資效益，降低投資風險；對於因策略施行可能影響地主權益部分，亦開放民眾先期參與的考量，於專案實施前召開公聽會協調不同意見，並將其列為決策時的重要考量；而社會大眾亦因成長管理的施行，享有更好的生活環境與更充足便利的公共設施。簡言之，成長管理的運作已邁向從事實際環境保護行動、兼顧土地資源有效開發與利用、實踐永續發展目標，確是值得台灣借鏡省思之處。

三、成長管理應用工具

以下整理美國成長管理之技術工具，分為 12 大項，包含 1.公用徵收；2.公共建設；3.資源地保存；4.特別區域保護；5.土地使用分區管制技術；6.傳統細分管制系統；7.都市控制；8.勒捐；9.稅費系統；10.地理界線；11.人口設限或配額制度；12.其他開發管理技術。³⁻⁶

(一) 公用徵收

一般而言，地方政府取得土地通常藉著購買、贈與及宣告充公等手

³⁻⁶ 整理自 Nelson and Duncan (1995)、柯志昌 (1996)、陳玉嬌 (1998)、張景森 (1994)、楊重信 (2007)、錢學陶 (1999)、錢學陶 (2005)。

段，然而這些方法皆須根基於法令賦予權利才能達成。政府取得土地之方式，依取得成本之大小有不同程度的相關配合措施。

1. 土地儲備制度

被廣泛的定義為一公共機關預先取得土地供未來之使用，以實現公共土地使用政策，而所謂未來使用是指於土地取得時可能已知或未知道其使用時間。這個方法相當於不動產的積儲，主動運用來影響成長的品質及時程，由政府決定何時出售，出售對象與出售區位的限制，以備在適當時機提供公私部門作適當的使用。

土地儲備主要在減小或清除都市蔓延現象、舊市區再開發、降低都市土地使用成本、抑制土地投機、提供公用土地及保護特殊資源地區。這個制度經由土地賣出及土地取得的控制，使得地方土地使用計畫較不受限制。土地儲備銀行比起其他方法來說是較具彈性的。土地儲備的本質有以下幾項（Strong, 1979）：

- (1) 事先取得所需用之土地。
- (2) 於土地發展價值依附土地之前取得土地。
- (3) 合併土地隊供大開發計畫使用。
- (4) 公共開發決策所帶來之土地自然增值之歸公。
- (5) 抑制土地投機。
- (6) 土地可提供公共設施，然後再有秩序及有效率的開發。
- (7) 假如土地係被出租而非出售，則社會大眾將可繼續享有土地之自然增值。

(二) 公共建設

利用公共設施的可及性與服務水準來控制成長，影響成長特性及其造成的衝擊，已成為成長管理系統中重要的方法。相關公共建設的成長管理措施自然得面對其正當性的質疑，此類相關措施必須真正以公共利益目的為出發，方能得到民意的支持，在立法程序上給予認同且制定為合法的規則，立於司法上的正當性，以減少執行的阻力。以下為成長管理技術工具中，相關公共建設具有彈性空間的執行方式：

1. 適當的公共設施標準

適當的公共設施標準不但須符合現有土地利用的要求，而且新的土地開發亦須具有適當的公共設施與服務，否則即不准開發，佛羅里達州的「地方政府綜合計畫暨土地開發管理法」(Local Government Comprehensive Planning and Land Development Regulation Act)規定所有郡市均須採用「適當公共設施」的條文，要求所有新的開發至少須具有與目前相當的公共設施服務，否則禁止開發。

2. 公共建設計畫

在特定期間內，為改善與提高公共設施水準所擬的公共建設計畫，一般以五年或十年為期，但須視地方的財務狀況來修正年期。公共建設計畫藉著調整公共設施服務範圍的方式，可對成長的區位與時序等特性產生明顯的影響，同時也可能對成長的另一項特質成本有降低的作用。例如，將成長發展引導離開環境敏感地區，則減少破壞環境的機會，也相對降低維護環境的成本。另外，藉著時程控制緩和在缺乏公共設施地區的成長開發，也降低公共建設成本。

公共建設計畫對地方成長量的特性，亦有間接的影響。公共建設支出一向是地方財務主要的負擔，而這些財務來源通常是藉由稅收取得。當公共建設計畫預測未來公共設施所需財源以無法在未來稅收中平衡，則可能對地方成長提出人口總量限制的建議。換言之，公共建設計畫能預測公共設施服務水準的程度，反映在公共政策上，進而提出人口成長的限制。

3. 都市成長階段

按公共設施標準所推行的成長管理，土地開發須審查，因為有的公共設施，例如道路、下水道、學校等，除服務原有居民外，為迎合新的開發立即可增加，例如道路加寬、下水道增設、學校增班，但有的公共設施需要廣大投資，須有長期規劃，例如自來水廠、汙水處理廠、主要幹道等，故改訂每年可以開發的總量，此稱為「成長階段制度」(Growth-Phasing System)。

4. 都市成長率

若干成長快速的都市，為緩和或減少成長，改按成長率來控制都市的發展，雖然它和都市成長階段的措施類似，但並非以現有的公共設施為考量標準，而改按政策要求推行之。例如西雅圖在 1980 年代，市中心的辦

公大樓倍增，由 13 百萬平方呎增至 26 百萬平方呎，因為快速增加引起各項問題，由全市公民進行公投，規定 1994 年的興建量不得超過 50 萬平方呎，在 1994 至 1999 年，每年不得超過 1 百萬平方呎。

5. 容受力

「容受力」(Carrying Capacity)係借自生態科學的名詞，原意是某特定地區所能支持的人口成長上限，在規劃界卻具有兩個不同的意義，一個與土地開發的控制有關，另一個卻是提供人口成長累積影響的早期預警系統。容受力通常是在衡量自然環境的限制，有時也要注意人為環境，例如道路系統、上下水道系統、固體廢棄物處理系統等，故都市成長以及需求增加而致損害，故應計算其「臨界人口門檻」(Critical Population Threshold)，有的甚至還衡量社會制度對人口成長的容受力，例如公共財源、學校系統等。

(三) 資源地保存

資源地保存即在保護特別地區的資源土地，使其遠離都市發展壓力，它亦是「綜合都市控制方案」(Comprehensive Urban Containment Program)之一環。資源地之所以需要保存的理由，如以經濟角度觀之，乃是由於近年來都市區內已發展土地價值被不合理的高估、外溢與農業用地價值被過分低估、資源地提供生態保存、開放空間、降低二氧化碳濃度等無法以市場價格衡量的效益、以及每開發一公頃都市土地，即連帶影響二公頃農地必須隨之休耕的短暫性併發效應等。

資源地保存強調集中社區發展的概念，希望藉由提高既有設施使用率等手段達到資源地保存的目的；目前較常被使用於資源地保存的策略有稅收政策、耕作權法、發展權取得、農業與森林分區管制等。

(四) 特別區域保護

特別區域含括海岸地區、危急地區、瀕臨危險棲息地區、景觀保護地區等地區；主要希望經由此項策略之運作，保護都市發展免於受到自然災害之威脅、保存瀕臨危險或受到威脅物種之棲息地、維護空氣、土地與水的品質，同時也兼顧維護景觀、保護具有科學研究或生態重要性地區、保護歷史或文化資產等目的。

(五) 土地使用分區管制

1.傳統式分區管制

傳統式的土地使用分區管制，依其使用項目分門別類，例如分為住宅區、商業區、工業區等。傳統的分區管制包括之管制項目有：最小基地面積、最大樓地板面積、高度限制、基地附近公共設施與設備之要求、住宅型態的限制、活動類型的限制、建蔽率限制、容積率限制。

2.條件式分區管制（面積分區）

對某種使用性質，譬如教堂、加油站等土地開發行為，允許其在若干條件狀況，譬如捐地比例、基地合併使用、損毀建物拆除等之狀況能夠滿足下，得於某些使用區內開發設置。

3.契約式分區管制

允許政府和土地開發業者簽約，開發業者需依約定在某一時間內、依合約之規定執行土地開發工作。倘若開發業者未能履行合約之要求時，政府得重新變更土地使用分區，並將土地恢復原狀。

4.計畫單元整體開發（Planned Unit Development,PUD）

計畫單元整體開發是結合分區管制和土地細分的一種方法。在一較大宗土地開發案中，管制單位只要求開發者維持一定的人口密度、空地比及交通或公共設施水準等，其他則讓地主作彈性安排。惟開發時必須將許多居住單元作整體性開發，而非零星開發。且其開發計畫常在現行之分區使用管制規則中不受到基地大小、密度、基地建蔽率、留設空間、甚至使用類別等規定之限制。

5.彈性分區管制

彈性分區允許對基地的開發區位及密度進行調整，只要一單元的總數不超過一組數目或密度比率即可。彈性分區通常被用來保護環境敏感地，即基於坡度、植被、或其他因子的需要而限定開發，以過度保留開發土地。

6.績效分區管制（Performance Zoning）

績效分區起源於工業區公害防治之管制，早在 1951 年 Harrow 即已注意到運用作業標準作為考量工業區之依據，至 1970 年以後，績效標準應用到環境保護上，已不再是消極的保護政策，環境績效標準根據容受力之觀念所發展的土地使用管制方式，主要在管制人為土地使用行為對環境所

產生之衝擊影響，亦即使得開發行為與環境體系之間更能協調，其與傳統限制土地使用類別與強度的方式，雖然都是以環境保育為出發點，卻具有不同的意義，例如，開發地區開發後，所產生之地表逕流量不可高於開發前之地表逕流量，更能維持其自然過程。

7.獎勵誘導式分區管制 (Incentive Zoning)

獎勵式分區管制乃是政府鼓勵土地開發業者配合政府極希望達的目標 (譬如留設開放空間、或大型基地開發等)，若配合該目標者得受某種獎勵 (譬如提高容積率)。

8.浮動分區管制 (Floating Zoning)

浮動分區管制計畫者不必先劃分全部分區界限，只先將有把握地方先行劃定，待時機成熟時，配合都市發展的需要再作變動。一般而言，浮動分區是法規條文上規定分區的性質，但在實際的土地使用分區圖上並不劃定其位置，待開發者提出申請，再將其所申請之地區劃設為該使用區，其優點為規劃機構只須規定某種開發之標準，而由市場力量去決定浮動分區之實際位置。

9.特種許可管制

又稱特別區管制 (Special Districts)。由於有些都市存在較複雜的機能，其無法以簡單的分區，如住一、住二等加以管制，對於這些較特殊的地區，如醫院、大學宜以特別的分區來管制，另外訂定管制規則以符合因地制宜的原則。

10.變通許可管制

管制條例條款所聲明要求中，對於非必要及實際上的困難，予以特許，使土地做合理的使用。

11.衝擊管制分區管制 (Impact Zoning)

衝擊分區管制分析開發方案對當地社經及實質環境的衝擊，協助業者於適當地點按適當方式開發，並考慮交通日照公共設施等。

12.非過渡性分區管制

非過渡性分區是對時常造成擴散到鄉村地區低密度住宅非過渡性分區的一個回應。非過渡性分區在都市地區中建立適度而高的密度和緊密

土地使用。它幫助建立節點發展，特別在周圍運輸路徑和典型的十字路口，並且降低或排除都市圍堵區域和資源地區和環境敏感地區低密度發展。

13. 排除性使用分區管制

排除性使用分區禁止農業限定地作非農業活動使用，許多排除性分區有大基地開發面積，而土地的最小規模必須要符合能夠從事農場經營，也要符合地區的特性。

14. 包容性分區管制 (Inclusionary Zoning)

包容性分區管制要求大基地住宅，提供其新住宅一定比例須為平價住宅給中低收入戶家庭購買，以消除排他性分區管制漠視中低收入戶福利與需求之缺失。開發者突破早期既有排斥性技術與財物門檻限制問題，以達社會共享、照顧弱勢團體之社會目標，而都市版的包容性分區管制與開發影響費，可視為連鎖策略。

15. 重疊分區管制

重疊分區是在地圖上標示出來的分區，除了原基本的分區管制，又再加上一套要求，一旦重疊分區被建立，土地就會在兩種的條件及要求下發展。在重疊分區進行開發行為時，必須符合兩種分區的要求，或是符合兩者中要求較嚴格者，當該土地被開發為某種特定用途後，該分區使用則固定，而其他另一種分區要求則消失。這種管制手段通常用在實質環境比較特殊或者具有特別文化品質的地區，例如環境敏感地區的開發、維護完整的歷史古蹟、限制某區作公共使用、限制城市某些地區的建物高度。

(五) 傳統細分管制系統

1. 農業專用區或其他非住宅專用區。
2. 禁止多戶住宅、流動住宅、模塊住宅或工業化住宅。
3. 最小樓地板面積。
4. 最小基地面積。
5. 高度限制。
6. 密度管制。

(六) 都市控制

都市控制的目的是在促進緊密、連續的發展型態，以提高公共設施成本之有效性，同時保存目前不適合發展的開放空間、農地，及環境敏感地。而由於都市控制策略期望能達成保存重要農地與森林、有效提供公共設施、減輕環境汙染、提供足夠之土地供住宅、工商業、遊憩、開放空間，以及其他各種都市活動使用等目標，因此除都市控制線外土地必須指定做為非都市用地外，尚需考慮以下因素：

- 1.證明都市人口長期成長之需求，與州、區域以及地方的目標政策相符。
- 2.住宅、就業機會與可居性之需求。
- 3.有秩序、經濟地提供公共設施與服務。
- 4.既有都市邊緣土地之最大使用效率。
- 5.環境、能源、經濟與社會後果。
- 6.農地、森林與其他資源地之保留。
- 7.計畫都市用途與鄰近資源活動之相容性。

目前較常被使用的都市控制策略有都市服務與都市成長界線、都市分期發展、分區管制手段、工作 - 住宅平衡、鄰里保存、新社區開發等。其中都市分期發展策略的概念，是將都市發展視為一種動態的過程，因此需循分期發展的動態管制模式；而農地之轉用則是維持都市發展所不可避免的現象，預測未來土地需求以做為長期調適之依據，為都市成長管理規劃的功能之一。此外，當都市內部不斷發展與再發展時，都市外圍應加以規劃以應市場需求，因此建議都市服務界線有必要因應每十年之需要，定期（例如每五年一次）檢討與整理。

- 1.都市服務分區。
- 2.都市成長界線。
- 3.都市分期分區發展。
- 4.工作與住宅均衡。
- 5.填補式發展與都市更新。
- 6.鄰里地保存。
- 7.新社區開發。

(七) 勒捐

1. 強制性之捐出土地或設施

為要求開發者在土地細分時，依據其提供公共使用之道路、下水道、供水系統等公共設施，甚至包含對基地外的影響所需之設施，乃依新建故開發時所造成影響，對開發者徵收稅，及保有地租稅之方法。

2. 繳交土地或設施代金

與官方計畫合併使用，向開發者及法院確保其捐財是用於發展所需之處，比上述強制性捐出土地或設施較彈性。

3. 要求提供平價住宅

要求在土地細分中須含有一定比例的中低收入的住宅，聯邦、州及地方政府在公共住宅政策及住宅津貼方案中，並得以降低補助，以減少財政負擔。

(八) 稅費系統

稅費系統設立的主要目的在於增加公部門的財政收入，以支應其年度的公共建設。在土地使用控制方法上，稅制系統並非主要的成長管理技術工具，然其結合其他土地使用控制技術工具同時運用，卻能在地方成長管理系統內發揮莫大的作用，並提高地方政策目標的執行程度，因此，逐漸被視為成長管理技術工具之一。

1. 劃分都市與鄉村服務區。

2. 使用及受益者付費。

3. 特別捐 (Special Assessment)。

特別捐是因為地方公共設施及設備改善，對受益者的一種強制命令式課徵。這種稅收被廣泛的使用，課徵的項目經常是包括道路鋪設、人行步道、雨水處理、下水道系統、衛生管線、供水系統、道路照明及街外照明等公共設施的改善費用，課徵的對象是距離公共設施改善項目適當範圍距離內，完全或部分鄰接在其財產上，經估算後以受益者受益的多寡而分擔費用，我國類似的稅費措施，如「工程受益費」。

4. 優惠課徵 (Preferential Assessment)

以土地現況的增值能力為課稅的原則，與一般市場價值的課稅原則不

同，通常考量的要素包括使用分區的差異及土地發展的潛力。優惠課徵主要突顯土地使用價值與土地市場價值的差異現象，減輕土地所有權人賦稅的負擔。如市中心的宗地因具歷史教育功能，經土地使用分區規定劃設為保護區並指定其低強度發展者，其使用價值與市場價值便有不同。因此，通常是因為實施分區管制，土地使用受到限制不能發展；或是因為社會福利、健康等理由，土地不應發展的狀況下，藉著優惠課徵以補償土地所有權人的利益。

在美國大部分的地方對農地保護區普遍實施優惠課徵，亦有不少的地方同時對林地、開放空間、歷史古蹟及生態保護區採取此種稅負優惠措施。加州曾於土地保存法案中，為預防農民因都市開發壓力而出售農地，特別實施優惠課徵。這些規則使得該土地的估算價值（Assessor Value）降低，稅負因此減免，因為地價的評定標準是以該土地所能製造的收入（Income Producing）高低為準，而非最高使用價值（Brower,1984）以「使用價值」來評定土地的稅基是優惠課徵的主要特徵。

5.發展區

有管轄權者得以就開發土地予以課稅。

6.土地利得稅（Land Gains Taxation）

土地利得稅制，基於公平與效率的觀點，對持有土地資產，不做任何努力，在短期內即獲得土地增值利得者課徵稅收，以收社會公平合理性之效果。就土地增值而言，所有的增值未必完全都是不勞而獲的利得，若將增值完全歸公，很容易導致對土地之成本課稅。土地的所有權人在利潤誘因的前提下，尋求最佳的土地利用是土地市場運作的主要因素之一，若大部分土地的未來增值被賦稅課盡，勢必降低土地所有權人改良土地的意願，但若土地所有權人認為政府額外稅收將增加其公共建設額外之支出，而其土地也會因其公共建設額外支出而受惠，則土地所有權人仍然願意改良土地，因此基於提供良好公共服務水準的前提下，課徵土地利得稅將有助於減少土地投機的誘因，促進社會公平且不妨礙土地使用效率。

土地利得稅制較其他稅制（如優惠課徵）提供更全面性的好處，第一，土地利得稅是針對所有土地移轉個案，降低其土地短期擁有後便轉賣及試圖變更為特定使用的機會發生，在土地發展壓力上有較明顯的影響；第二，優惠課徵只能運用在特定的範圍內，減輕該範圍內土地所有權人出售

土地的壓力，而土地利得稅則是全面性的妨礙土地投機者進行土地炒作的勾結；第三，優惠課稅是直接壓低地方稅基，造成地方財政歲入減少的現象，而利得稅則是擴張地方財政收入的途徑，也減緩對地方整個土地市場的衝擊，是一個以較平等和諧的態度看待地方稅基的方式。

7.開發衝擊稅

開發衝擊稅，又稱為改良物稅，是在申請建築執照時，按新建築物的價值進行課稅，雖然並非針對現有建築課稅，但翻修屋頂、重建，或擴建均須課徵。開發影響費須按所需公共設施的成本進行計算，而且尚須研究開發影響費的徵收是否具正當性，相較之下，衝擊稅即具有較大彈性，而且稅收並不一定要專款專用。衝擊稅係源自政府的課稅權，而開發影響費係源自政府的警察權，故前者須由州立法才能執行，目前約有加州與亞利桑那州完成立法。

8.不動產移轉稅

不動產移轉稅係在不動產移轉時按其售價進行課徵，包括土地與改良物的價值，而上述的開發影響費一般僅課及新改良物的價值，移轉稅的稅收，與開發影響費或衝擊稅比較起來顯得穩定。以加州聖荷西為例，自1972年開徵不動產讓渡稅（Real Estate Conveyance Tax），以不動產買賣或移轉時的增值為稅基，稅收指定作為公園、圖書館、消防隊，與醫療急診的與建專款。

9.工程受益費

開發商捐獻對各開發者而言只能徵收一次，對公共設施的與建固然有益，但卻罔顧往後的維護與營運費用，只有繼續課徵工程受益費（Special Assessment Programs）才能保持公共設施營運的經費。以馬里蘭蒙歌馬利郡（Montgomery County）為例，已採用不同方式的工程受益費，有一種方法係由縣出資以改善州公路，隨即成立一種「參與基金」（Participation Fund），由受益的新住宅支付費用，負擔擴善後的費用，另一種是道路俱樂部（Road Club），由受益人支付完成工程的善後費用，或將稅款以五至十年的時間平均攤還（Caselia, 1990）。

表 3-3-2 美國成長管理技術工具分析表

	成長管理技術工具	內容
公用徵收	完全徵收	國家為了公共目的，如開放空間、學校或交通運輸用地，對土地取得完全的控制。
	土地儲備	在政府需用土地之前，預先購買預期擴張之土地，在適當時機提供公部門作為適當的使用。
	有償管制	公權力的運作可能奪取私人財產，而這樣的奪取可能是對財產的破壞造成損失，因此必須對那些被剝奪者進行補償。
	不完全徵收	地役權及發展權的取得是控制成長之方法，而非徵收土地的所有權。
公共建設	適當公共設施配置標準	<ol style="list-style-type: none"> 1.同時性管理，要求應於開發同時一併提供公共設施，或於開發前即應備有足夠可用之公共設施容量。 2.交通需求管理。 3.對公共設施足夠性之管制為一種自我管理方式，社區對每項公共設施訂定服務水準之標準，新申請開發案之服務需求如無法為既有或新申請案所提供之設施所容納，則拒絕此案開發。
	公共建設計畫	利用公共設施的可及性與服務水準來控制成長，影響成長特性及其造成的衝擊，為成長管理系統中重要的方法。
	都市成長階段	<ol style="list-style-type: none"> 1.農地保留方案。 2.實用性與地區主要計畫之整合協調。 3.準確精密的土地開發規範系統。
	都市成長率	<ol style="list-style-type: none"> 1.控制都市成長總量。 2.減緩都市成長率。 3.主要被運用於面臨快速成長與開發之社區。 4.與公共設施限制條件關連性較小。
	容受力	<ol style="list-style-type: none"> 1.源自於生態與自然科學之概念。 2.以人口成長上限為評估標準擬定之依據。 3.包含道路、自來水及污水、廢棄物等系統之評估。
資源地保	稅收政策	<ol style="list-style-type: none"> 1.財產稅誘因或抑制差別估價、延遲估價。 2.州所得稅退稅抵減。 3.資本利得懲罰。
	耕作權法	<ol style="list-style-type: none"> 1.耕作權法保護農人不受土地使用行動與限制之

	成長管理技術工具	內容
存		<p>影響。</p> <p>2.耕作權法使鄰近之非農住戶難以控告農業經營所產生之公害。</p> <p>3.根據耕作權法，農人只要是採取標準耕作方式，其合理之土地使用對鄰居財產所產生之負面影響是被容許的。</p>
	發展權取得	<p>1.發展權移轉。</p> <p>2.發展權購買。</p> <p>3.保育地役權。</p>
	農業與森林分區管制	<p>限制土地僅可作為農耕、畜牧、開放空間、以及有限之建築使用：</p> <p>1.非農業專用之分區管制。</p> <p>2.自願性農業區。</p> <p>3.農業專用分區管制。</p> <p>4.農業緩衝區。</p>
特別區域保護	海岸分區管理	<p>依據 1972 年州層級之海岸分區管理法案，由各州分別認養已劃定之海岸分區並進行相關之維護管理與涵養。</p>
	危急地區方案	<p>州政府運用多項可兼顧環境資源保護，同時鼓勵開發的創新的計畫與管理技術，在保育與開發間求取平衡。</p>
	瀕臨危險物種保護	<p>針對地區內瀕臨絕滅或面臨其他危險之物種進行特定之保護措施與計畫。</p>
	保育地役權	<p>1.資源地保育。</p> <p>2.農地保存。</p>
土地使用分區管制技術	傳統式分區管制	<p>傳統的土地使用分區管制，及土地只能作為法令所規定的用途使用。</p>
	條件式分區管制（面積分區）	<p>條件分區的使用本身並不涉及其中的行政單位，在獲得地主的承諾，及地主限制自己的土地使用或貢獻土地，以獲得特定方式開發，或以特定的方式限制分區變更。</p>
	契約式分區管制	<p>地主與政府共立契約，在合約中地主承諾以其土地一部份於分區交換中，立即接受限制，使地主的土地以異於同區中其他土地的方式來進行分區管制與使用。</p>
	規劃單元整體開發	<p>混合分區及細分規則，同時允許經過計畫、彈性。以大規模尺度為開發單元。其包含需要行政</p>

成長管理技術工具	內容
	<p>的特定計畫，並在標準分區及細分規則基礎上，以一宗接著一宗的方法來做。</p>
彈性分區管制	<ol style="list-style-type: none"> 1.彈性分區允許對基地的開發區數及密度進行調整，只要一單元的總數不超過一組數目或密度比率即可。 2.彈性分區通常被用來保護環境敏感地區，即基於坡度、植被、或其他因子的需要而限定開發，以過度保留開發土地。
績效分區管制	<p>績效標準是公害或開發的外部影響必須在可接受的範圍內。</p>
獎勵誘導式分區管制	<p>在一個社區的開發案中，以給予社區舒適的居住環境，及適度額外經濟利益作為交換。</p>
浮動分區管制	<p>未明確規定各種分區的區位，只規定開發標準，待開發時再由市場機制決定其適當區位。</p>
特種許可管制	<p>特種許可一般稱作有條件的允許或特例，運作的地區像是浮動分區。有一些可預期的固定活動，為了達到特殊的使用目的，但卻需要特別管制，而指示申請者要做到所有的條件。</p>
變通許可管制	<p>管制條例條款所聲明要求中，對於非必要及實際上的困難，予以特許，使土地做合理的使用。</p>
非過渡性分區管制	<ol style="list-style-type: none"> 1.非過渡性分區是對時常造成擴散到鄉村地區低密度住宅非過渡性分區的一個回應。 2.非過渡性分區在都市地區中建立適度而高的密度和緊密土地使用。 3.幫助建立節點發展，特別在周圍運輸路徑和典型的十字路口。並且降低或排除都市圍堵區域和資源地區和環境敏感地區低密度發展。
排除性使用分區管制	<ol style="list-style-type: none"> 1.排除性使用分區禁止農業限定地作非農業活動使用，許多排除性分區有大基地開發面積。 2.而土地的最小規模必須要符合能夠從事農場經營，也要符合地區的特性。
包容性分區管制	<ol style="list-style-type: none"> 1.包容性分區管制要求大基地住宅，提供其新住宅一定比例須為平價住給中低收入戶家庭購買，已消除排他性分區管制漠視中低收入戶福利與需求之缺失。 2.開發者突破早期既有排斥性技術與財物門檻限制問題，以達社會共享、照顧弱勢團體之社會

	成長管理技術工具	內容
		目標。而都市版的包容性分區管制與開發影響費，可視為連鎖策略。
	重疊分區管制	重疊分區是在地圖上標示出來的分區，除了原基本的分區管制，又再加上一套要求，一旦重疊分區被建立，土地就會在兩種的條件及要求下發展。
傳統細分管制系統	農業專用區或其他非住宅專用區	規定單一用途的分區，以排除居住使用，此規定直接限制區域內的住宅及人口發展。
	禁止多戶住宅、流動住宅、模貝住宅或工業化住宅	無論為何種目的，此類控制為防止其他用途實際或可能造成的不利影響，以維護土地的特定用途，其對於人口發展有顯著的影響。
	最小樓地板面積	常應用於確保最小財產的規模，使社區稅收達到最大。
	最小基地面積	利用最小面積限制，防止都市在農業地區發展，此措施會使成本增加，因此會妨害開發的進行或刺激高價值的開發。
	高度限制	用於以維護開發時確立之特質，而與最小宗地面積要求一樣，由限制基地上可能發生之活動量，達到各項服務設施的需求。
密度管制	對於人口進行密度管制，即限制每單位可容納人口數量。	
都市控制	都市服務分區與都市成長界線	劃設都市控制線 1.長期發展或服務界線：長程規劃地區定為 15 年至 20 年間都市發展地區，發展以外的周圍界則為農村使用。 2.短期服務地理界線：設定 5 年至 10 年間施行服務設施地區，並須與投資方案及總體計畫配合。
	都市分期分區發展	1.過渡成長界線。 2.都市保留區。 3.影子分割。
	工作與住宅均衡	1.1980 年代之規劃師與政策分析師發現交通擁擠之主要原因在於工作地點過於分散。 2.目的在於謀求就業及員工住宅之地理空間均衡，以減少通勤旅次。 3.有助於達成有效之都市發展型態，因此亦為都市控制政策之一環。

	成長管理技術工具	內容
		4.執行手段包括：混合使用、關聯方案、合理價位住宅密度獎勵、公私夥伴等。
	填入式發展與都市更新	1.高密度開發。 2.都市更新。
	鄰里地保存	1.都市控制策略之滲入與再發展方案之執行，通常引致鄰近居民反對，其反對重點在於高密度之發展。 2.避免於鄰近既有低密度地區做過高密度之發展，確保既有社區居民與團體能充分參與，將有助於減輕入滲與再發展方案之執行阻力新社區開發。
	新社區開發	1.新市鎮。 2.鄰里單元。 3.大計畫單元發展。 4.新古典傳統發展。 5.新社區類型包括：自給自足型、都市節點型、都市填入型、獨立渡假村型。
勒捐	強制性之捐出土地或設施	為要求開發者在土地細分時，設置供公共使用之道路、下水道、供水系統等公共設施，甚至包含對基地外的影響所需之設施，乃依新建物開發時所造成影響，對開發者徵收衝擊稅，及保有地租稅之方法。
	繳交土地或設施代金	與官方計畫圖合併使用，以向開發者及法院確保其捐贈是用於併發所需之處，上述強制性捐出土地或設施較彈性。
	要求提供平價住宅	要求在土地細分中須含有一定比例的中低住宅，聯邦、州及地方政府在公共住宅政策及住屋津貼方案中，並得以降低補助，以減少財政負擔。
	劃分都市與鄉村服務區	劃分都市和鄉村服務區，並按照各區的服務等級付稅，如此可將都市服務區限制在既定的範圍內，同時減少農地的繳稅負擔。
稅費系統	使用及受益者付費	政府因提供服務而向使用者和受益者收費，不僅所收的費用可以增加歲入，更引導開發。
	特別捐	依據受益者受益的多寡將道路鋪設、下水道或供水系統等公共設施費用，完全或部分加在臨接的開發使用上。
	優惠課徵	為預防農民因都市開發而大量出售農地，特別採

	成長管理技術工具	內容
		用優惠稅制來保護農地或保證區。
	發展區	有管轄權者得以就開發土地予以課稅。
	土地利得稅	土地利得稅制，基於公平與效率的觀點，對持有土地資產，不做任何努力，在短期內即獲得土地增值利得者課徵稅收，以收社會公平合理性之效果。
	衝擊費	開發衝擊稅，又稱為改良物稅，是在申請建築執照時，按新建築物的價值進行課稅，雖然並非針對現有建築課稅，但翻修屋頂、重建，或擴建均須課徵。
	不動產移轉稅	不動產移轉稅係在不動產移轉時按其售價進行課徵，包括土地與改良物的價值，而上述的開發影響費一般僅課及新改良物的價值，移轉稅的稅收，與開發影響費或衝擊稅比較起來顯得穩定。
	工程受益費	開發商捐獻對各開發者而言只能徵收一次，對公共設施的與建固然有益，但卻罔顧往後的維護與營運費用，只有繼續課徵工程受益費，才能保持公共設施營運的經費。
	長期發展或服務界線 (15-20年)	長程規劃地區定為15年至20年間都市發展地區，發展以外的周圍界則為農村使用。
地理界線	短期服務地理界線(5-10年)	設定5年至10年間施行服務設施地區，並須與投資方案及總體計畫配合。
	設定總人口	設定總人口，以控制都市的成長。
人口設限或配額制度	每年許可上限	透過建物技術的限制，以限制人口成長。
	人口及就業標的	設定每年新增加的人口及職業目標，為平均住戶和工作發展之衡量標準。
	公平分派	1.通常由都會或區域機構宣布這些計畫，藉以分配都市中的低收入或一區域中類似的土地使用。 2.這種方式存在於人口成長、密度、土地使用等活動的分擔基礎上，而沒有一個團體可有過度的量。
	資本內改善方案	運用中程建設方案的工具。
其他開	公共設施預定圖	1.用來提供未來的設施，如街道、公園，和排水系統之區位。 2.當開發者著手建設方案時，其具有告示的作用。

	成長管理技術工具	內容
發 管 理 技 術	基地外設施使用分區或是分管制規定	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為一項新的開發技術，通常應用於結合公共財政投資方案。 2. 開發案要要有足夠的服務設施才會被允許，同時這些設施對預定開發地提供服務。 3. 利用土地細分規定進行成長控制，使得規定的範圍不僅局限土地細分地區與其周邊環境，及社區綜合計畫的關係，更意圖連繫使用分區的警察權控制、周圍環境以及土地細分規定，以確保貿然或永久性的開發不會成為社會的負擔。
	計畫性合併	為開發管制規則中，對於合併的社區已過度發展或接近飽和，及行政區合併地區作特別有效管制，其中包括因時機性與條件性的邊界調整與服務設施之合併。
	總量管制	總量管制，其基本意涵是認為維持自然生態環境的平衡具有一容受力的限制，亦即任何生態環境皆具有維持一生物品種最大量之能力，超過此一數量將會導致生態系統的失衡，因此人為的開發建設等活動皆應在此限制下進行，以避免生態環境的破壞或自然資源的枯竭。
	傳統土地細分管制規則	此工具控制大規模開發後的宗地分割規則，在台灣尚未被採用。
	其他期間禁建及禁建期間開發	在計畫完成之別制訂一些暫時性的法令，以防止或限制更進一步的開發。該法令規定地方政府在未決定永久的施行規則前，保存特定地區的現況。
	基於環境因素的禁建	短期的環境禁建可以限制環境危險時的開發，面對快速成長，禁建常被採用，特別是開發單位未提供符合需要的設施時。此方法可有效執行環境禁建，並配合公共設施的計畫。
	行政處分及手續拖延	一個政府即使在欠缺法令時也可以運用「創造性的拖延法」，使開發活動減緩。而行政拖延法在市政府必須爭取時間來制訂或執行開發政策時，可以廣泛運用的技術。
	環境影響評估	<ol style="list-style-type: none"> 1. 評估開發案可能發生的環境影響過程。 2. 開發者必須隨申請或分區開發許可呈遞一份環境影響評估。

	成長管理技術工具	內容
		3.可運用環境影響評估方法，限制環境的負作用和拖延開發。
	成本效益分析	成本效益分析法是計算計畫導致的各種成本與效益之價值，然後以系統性方法分析以判定計畫方法之成效。因此分析的第一步是認定各個計畫方法影響所及之成本與效益項目，然後賦予成本與效益項目應有的價值，換算為同一時間之價值，最後計算成本效益之評估指標，以表達計畫方法之成效。
	資訊、教育、監測及技術協助	提供市場上低於土地價格、可獲得的服務、自然資源等問題，及一些機會等資訊，使開發能被妥善的規範，並藉由對其影響或衝擊的適時資訊，來改進公共開發的決定。

資料來源：整理自 Nelson and Duncan (1995)、柯志昌 (1996)、陳玉嬌 (1998)、張景森 (1994)、錢學陶 (1999)、錢學陶 (2006)。



第四節 美國成長管理相關案例分析

本節針對美國佛羅里達州進行案例分析，以作為後續研究參考之建議。³⁻⁷

一、佛羅里達州背景

佛羅里達州成立於 1845 年 3 月 3 日，第 27 個成立的州，位於美國的南部，寬 260 公里，長 800 公里，面積 170,451 平方公里為全美第 22 名，其中陸地 137,374 平方公里，水域 30,486 平方公里，主要的河流包括聖約翰河、阿帕拉契科瓦河、與蘇宛尼河。在境內擁有四座國家公園分別為比斯坎國家公園 (Biscayne National Park)、海龜國家公園 (Dry Tortugas National Park)、沼澤地國家公園 (Everglades National Park)、水杉國家保護區 (Big Cypress National Preserve)。在 2005 年人口總數 17,789,864 人，為全美第 4 名，平均人口密度 116.30 人/平方公里，是全美第 8 名。州府為塔拉哈西 (Tallahassee)，最大城市為傑克遜維爾 (Jacksonville)，其他主要城市包含，邁阿密 (Miami)，羅德岱堡 (Fort Lauderdale)，奧蘭多 (Orlando)，坦帕 (Tampa)，聖彼德斯堡市 (St. Petersburg)，基韋斯特 (Key West)，卡納維爾角 (Cape Canaveral)。

二、法源

(一) 佛羅里達州成長管理立法歷程

1.1972 年土地和水資源環境管理法案 (Environmental Land and Water Management Act of 1972)。

(1) 提供州指定州關鍵區域 (ACSC)，因為他們對州監督計畫和土地發展法規具有重要的環境意義。

(2) 定義地區發展衝擊。

2.1972 年佛羅里達州水資源法案 (Florida Water Resources Act of 1972)

(1) 宣佈州所有的水資源是州資源的公共利益。

³⁻⁷ 整理自 Dennis E Gale (1999)、Kolo, Jerry. Watson, Robert (1992)、Roy R.Carriker (2006)、<http://www.myflorida.com/>

- (2) 包含整個州在內，建立五個水資源管理地區。
- (3) 為各個地區建立決策委員會。
- (4) 適當地授權轄區內建築規則、管理和儲存地面水，和對州內水資源的消耗性的用途。
- (5) 要求州和區域的灌溉排水管理計畫。
- (6) 為水資源管理目的提供監視和研究。

3.1972 年佛羅里達州綜合計畫法案 (Florida State Comprehensive Planning Act of 1972)

- (1) 指定州和地方綜合計畫。
- (2) 管理佛羅里達州計畫與州的綜合計畫。

4.1975 年地方政府綜合計畫法案 (Local Government Comprehensive Planning Act of 1975)

- (1) 地方政府的認可在土地利用控制的傳統角色。
- (2) 要求地方政府採取綜合性計畫。
- (3) 規定發展必須依照計畫實施。

5.1979 年州長 Graham 的資源管理工作小組 (Governor Graham's 1979 Resource Management Task Force)

- (1) 這個工作小組審核佛羅里達州的計畫、土地利用，和環境管理系統並提出建議。
- (2) 為佛羅里達州成長管理需要聯合州，提出一個有效的系統、地區、地方計畫。

6.1982 年環境土地管理研究委員會 (1982 Environmental Land Management Study Committee)

- (1) 環境土地管理委員會審核估計環境和土地利用立法在進行立法的十年期間的衝擊。

7.1984 年州和區域計畫法案 (State and Regional Planning Act of 1984)

- (1) 要求州綜合計畫的發展，指示州長行政辦公室在六個月內準備草案計畫。

- (2) 要求各個州機關在一年州計畫的立法正式通過之內，準備一個「機構功能計畫」。
- (3) 要求每個州 11 個計畫的理事會在 18 個月州計畫的正式通過前，發展「綜合地區政策計畫」，和呈遞計畫給立法機關並獲得批准。

8.1985 年地方政府綜合計畫和土地發展法案 (Local Government Comprehensive Planning and Land Development Act of 1985)

- (1) 大幅度地修正 1975 年地方政府綜合計畫法案。
- (2) 要求地方政府修正他們現有的計畫，並保證州和地方計畫的一致性。
- (3) 要求地方計畫須由佛羅里達的公共事務部門證明。
- (4) 指示公共事務部門為地方計畫公布詳細的規則與標準。
- (5) 要求地方政府制定必要的實施的法令，在一年之內遞交他們的計畫給公共事務部門。

三、州機關檢視地方計畫的責任

(一) 公共事務部門

作為州制定計畫管理機構：

- 1. 審核地方綜合計畫和保證計畫改善遵照成長管理計畫的要求。
- 2. 協助地方政府發展和實施計畫。
- 3. 由地方政府法規要求為估價評估報告(EARS)採取說明規則和設置時間表。

(二) 環境保護部門

評論在地方計畫和計畫改善談到空氣和水汙染、固體廢料、汙水、飲用水、國家公園、綠帶和足跡、國有土地，和沼澤地。

(三) 水資源管理區

評論沼澤地、水源地，和消耗性水源的用途。

(四) 國務院

關於歷史和考古學資源的評論。

(五) 運輸部

關於路和運輸設施的評論。

(六) 魚和野生動物保護委員會

評論關於魚和野生動物問題，以及瀕臨絕種的物種。

(七) 農業部和消費者服務

關於農業、林業，和水產養殖的評論。

四、區域計畫機構

(一) 區域計畫委員會的工作

1. 必須採取地區的策略政策計畫。
2. 檢視地方計畫的一致性。
3. 協調影響多個政府發展的決定。
4. 檢視地方衝擊的發展。
5. 為地方社區管理津貼資金。
5. 在評論成長問題和做決策前，提供民眾溝通對話的論壇。
7. 在計畫中提供地方政府技術上的協助。

(二) 佛羅里達州的 11 個區域計畫委員會

佛羅里達州的 11 個區域計畫委員會包含西部佛羅里達、阿巴拉契灣、北部中央佛羅里達、東北佛羅里達、威斯拉庫奇灣、東部中央佛羅里達、中央佛羅里達、坦帕灣、西南佛羅里達、珍寶沿海、南佛羅里達。

(三) 水資源管理區

水資源管理區由九個成員治理的委員會是由地區的居民組成，由州長任命。水資源管理區是依於環境保護部門的一般監督權。佛羅里達被劃分成五個區：西北佛羅里達、薩旺尼河、聖約翰斯河、西南佛羅里達、南佛羅里達。它的工作包含下列八項：

- 1.處理水質和水量，包括沼澤地。
- 2.控調：水的消耗性、地下蓄水層再補給、水源的建管、水面管理。
- 3.修建和處理防洪系統。
- 4.對水源進行勘查的技術。
- 5.購買土地以保護水源。
- 6.在地區土地上營運娛樂設施。
- 7.採取地方供水計畫一致性：
 - (1) 州綜合計畫。
 - (2) 佛羅里達州水資源使用計畫(由佛羅里達州環境保護部門管制)。
- 8.幫助地方政府發展他們的地方綜合計畫必需的水元素。

(四) 佛羅里達州運輸部

有八個運輸地區在佛羅里達州交通部之下：七個區監督州選定的地區，有一個區監督佛羅里達高速公路系統。各個運輸區由區秘書處理其主要分為管理、計畫、生產，和操作四大項。其運輸地區責任有：

- 1.為佛羅里達州內高速公路系統設置和強制執行服務標準階級。
- 2.擔當聯繫大都會計畫組織（MPO）合併地方方案工作計畫。
- 3.執行計畫研究和幫助開發集中化計畫的計畫。

(五) 大都會計畫組織

大都會計畫組織顧問委員會包括當選官員被任命從內人口調查被定義都會化區域。各大都會計畫組織每年有一次公民的諮詢委員會。大都會計畫組織的工作包含以下五點：

- 1.檢視和設置優先權關於地方層級運輸問題。
- 2.採取遠程運輸計畫，亦稱為市區運輸研究。
- 3.有一個 20-25 年的計畫展望期。
- 4.處理改善主要道路的容量。
- 5.每四到五年更新計畫，包括二項計畫：
 - (1) 需要確認計畫在 20-25 年之內，所有需要改善的運輸。

(2) 計畫可行性建立個別方案支付的能力和優先權。

大都會計畫組織遞交方案名單給 FDOT、FDOT，根據資金和方案優先權的可及性，資助在它的五年工作計畫。大都會計畫組織發展每年運輸改進方案，確認未來五年資助方案，使他們有合法的州和聯邦基金。

五、區域計畫過程

佛羅里達州區域計畫主要分為三個階段：

(一) 關於州內關鍵區域

關於州內關鍵區域 (ACSC) 保護資源和公共設施主要的意義。包含以下五個區域：阿巴拉契科拉市、西礁島市、綠色沼澤(在波爾克和湖郡)、佛羅里達礁島群、大賽普里斯沼澤(達德、門羅和柯里爾郡)。

公共事務部門監督州內關鍵區域，它的工作包含以下兩點：

1. 檢視在這些選定的區域之內所有地方發展方案。它也許拒絕或服從管理委員會(包括州長和內閣)所有地方發展次序與州目標是不一致的懇求。
2. 檢視和認可由地方政府提議在這些選定區域之內的綜合計畫和土地開發法規的修正案。

(二) 地方發展衝擊

地方發展的衝擊是由於他們的特性、強度或區位，會有一項重要的功能超過一個郡的公民健康、安全，或福利的大規模發展。公共事務部門 (DCA) 和區域計畫委員會 (RPC) 使用佛羅里達行政代碼 9J-2 的規則，為遵照州法和認可他們的地方和州的衝擊而檢視地方發展的衝擊：

1. 公共事務部門和適當的區域計畫委員會提出建議，對地方政府提出的發展認同與否。
2. 公共事務部門和適當的區域計畫委員會也許建議緩和情況(核准必要發展) 提出的發展計畫的修改。
3. 地方政府發布允許批准進行的方案的發展命令。
4. 開發商、地方政府，或公共事務部門也許喜歡地方政府地方發展衝擊決定州長和內閣，現任的佛羅里達州土地和水資源裁決委員會。

(三) 部門計畫

部門計畫過程由佛羅里達州對地方發展衝擊過程建立一個可選擇的方案。部門計畫內容包含以下五點：

- 1.申請區域必須超過 5,000 英畝。
- 2.需要長期補償負擔（地圖）概念性發展，和具體詳細的區域計畫。
- 3.結合佛羅里達法規的第 380 條和 163 條的目的。
- 4.要求公開參與的機會。
- 5.強調都市形式和地方資源和設施的保護。

各地方政府建立一個可選擇的部門計畫：

- 1.須與公共事務部門達成協議。
- 2.採取綜合計畫實施部門計畫的修正案。
- 3.對公共事務部門和適當的部門計畫理事會，每年提交一份監督報告。

區域被選定根據部門計畫不必通過地方發展衝擊審議過程。公共事務部門批准建立五個可選擇的部門計畫；迄今，選定三處，包含貝郡、橘郡，和棕櫚灘郡。

六、地方政府綜合計畫過程

(一) 1985 年成長管理行動

要求佛羅里達州內各個城市和郡採取一個地方綜合計畫，必須與州和地方計畫是一致性，並要求地方綜合計畫有以下四點內容：

- 1.引導和控制未來發展。
- 2.處理現有的問題和未來能因為發展和土地利用出現的問題。
- 3.保存、促進、保護和改進公共衛生、安全、舒適和秩序。
- 4.保護人、環境、社會、和經濟資源。

(二) 計畫元素

地方綜合計畫（LCP）必須包括以下 12 項元素：

- 1.資本改良。
- 2.未來土地利用。
- 3.運輸。
- 4.有益健康的下水道系統。
- 5.廢棄垃圾。
- 6.排水設備。
- 7.飲用水和地下水再補給。
- 8.自然資源的保護。
- 9.休閒和開放空間。
- 10.住宅。
- 11.海岸管理。
- 12.政府間的協調。

地方綜合計畫必須描述資訊包含在元素和顯示所有未來土地利用區位的地圖。社區有 50,000 人，在他們的運輸元素中必須包括大規模運輸、海岸，和航空。在社區中，地方綜合計畫（概念性）擔任控制和引導發展的類型與數量是否被允許或鼓勵。

各元素間的標的、目標，和具體政策概述地方政府將完成各個元素意義。可選擇性元素則包含以下 5 項：

- 1.歷史保存。
- 2.藝術和文化。
- 3.經濟發展。
- 4.公共教育。
- 5.社區設計。

（三）未來土地利用地圖

- 1.未來土地利用地圖在地方綜合計畫中顯示的各種類型的土地利用，包括提議的分佈、區位、和範圍。
- 2.這些地圖經常對地方綜合計畫提出的計畫修正方案。

(四) 估價評估報告

地方政府必須每七年檢視綜合計畫：

- 1.不再是有效的更新條款。
- 2.考慮到改變的情況，譬如每 10 年的人口調查報告。
- 3.在估價報告中更新必要的內容，必須被合併通過計畫的修正方案。

(五) 計畫修正方案

一旦採取和核准的地方計畫和未來土地利用地圖，也許每年修正兩次。在每個案例中的計畫也許比每年兩次更頻繁地修正：

- 1.小規模修正案。
- 2.緊急狀態。
- 3.地方發展衝擊。
- 4.學校。
- 5.都市填入的方案。

修正計畫的過程和採取原始的計畫過程是類似的，且受同樣的限制：

- 1.修正方案有時由居民、地方政府或受影響的所有權人提議。
- 2.修正的正式方案也許牽動需要修正土地使用規則。

當地政府必須建立一個地方制定計畫管理機構（LPA）檢視所提出綜合計畫修正方案和在提出建議對執行機構在採取提出的修正案前。各地方政府執行機構可以：

- 1.選定自己作為地方制定計畫管理機構(增加一名棄權的審議委員會成員)。
- 2.選定地方計畫委員會或計畫部門作為計畫管理機構。
- 3.設立一個新委員會擔當計畫管理機構。

計畫管理機構也許由地方執行機構對土地使用規則和重新分區核准檢視和評論的請求。

七、佛羅里達州成長管理策略

佛羅里達州為使所有地區性計畫與州、區域綜合發展計畫之政策發展能具一致性，州政府層級計畫亦要求所有區域性、地區性計畫土地發展計畫之目標與執行計畫之內容，需與州政府年度計畫相符。佛羅里達州成長管理策略有五項：

- (一) 特別區保護
- (二) 都市控制
- (三) 公共設施供給
- (四) 公共設施財務
- (五) 行政回應

八、佛羅里達州案例³⁻⁸

(一) 佛羅里達州，波卡瑞頓 (Boca Raton)

Boca Raton 是美國佛羅里達州東部海邊一個退休者聚集的小型都市。由於人口快速成長、多戶住宅數量大幅增加，因此造成生活品質下降及環境負荷量過重。Boca Raton 透過公民投票，訂定人口及住宅上限，並採用完全徵收、建築許可、最小基地、禁建、開發控制等成長管理工具達到保護該地的環境與生活方式之目的。首先在 1972 年支持合理成長的市民組織通過提議將該市的住宅戶數限制在四萬戶，並在 1974 年通過土地使用分區管制的修正，將多戶住宅地區之容積率減少一半，並藉著降低多戶住宅的百分比和密度來降低人口數。

總之，市議會並通過緊急禁建法令停發獨戶住宅與雙併住宅以外所有住宅單位的建築許可。後來又通過「臨時禁建條例」及規劃人員訂定的「臨時分區密度」，要求多戶住宅的開發計畫在取得建築許可、細分與分區變更之前，必須由「禁建特許諮詢委員會」審查；此外，對於海岸地區，則採用完全徵收，以加強海岸地區的可接近性。

Boca Raton 的作法追塑到開發者的控告，不免產生一些負面的影響，如消耗雙方過度的金錢與時間、新增加的規定造成新遷者較高房價的負擔、中低收入之住宅無法存在此類退居者居住的都市，產生住宅需求轉移

³⁻⁸ 整理自張景森 (1994)。

至鄰近都市的現象。

(二) 佛羅里達州，達得郡 (Dade County)

由於郡內一些大、小區域不斷地進行分區變更，帶來了人口成長，尤其是海岸地區最顯著。於是採用分區變更、建築許可之控制、大型的開發委員會及縣政府回應委員會等成長管理策略，達到保護生活方式、避免環境遭受破壞之目的。首先由居民連署，公民投票通過禁建法令，授權政府停止「非合併地區」內的建築行為，後來郡委員會又通過審核程序之法令，加速禁建程序。第二階段則要求開發要與公共服務設施互相配合，以緩和人口成長，並降低因人口過度成長而產生公共設施需求的問題。

(三) 佛羅里達州，橘郡 (Orange County)

橘郡為了防止都市蛙躍發展，於 1980 年起，以訂定都市成長管制線 (Urban Service Area Boundary, USA) 的方法，作為其管理都市之策略。所謂都市成長管制線係指預設一個以現有公共設施所涵蓋的土地或未來 20 期間所規劃的公共設施土地為都市計畫發展地區，在此地區容許土地開發、提供充足適當的公共設施，並運用簇群開發觀念，鼓勵都市核心區高度、填補式開發，以減少公共設施之成本及增加公共設施服務的效率。

由於缺乏成長計畫間的一致性與協調性，使得橘郡周邊預期的成長由鄰近地區所吸收，原本想避免都市蛙躍發展，卻造成了大規模區域性蛙躍發展，及財政與環境上不利結果。歸結失敗原因為：

1. 該策略 20 年的成長預測為依據，僅能提供大範圍、長期的計畫來控制成長，未能確保中期或中間的土地開發能符合都市緊密、連續發展的要求。即 USA 沒有開發時序的法令規定，亦未配合考量其他公共設施分期開發型態機能，因此在該成長管制線內，涵蓋足以容納 20 年開發所需的土地，新開發地區與已都市化地區需經過許多年以後才能達到緊密性的連續性都市發展效果。
2. 依 USA 的概念，該郡綜合政策計畫每年必須強制修正更新一次。因此，綜合政策計畫每五年亦跟著重新檢討修正，並建立一新的 20 年開發範圍與成長管制線。換句話說，保留的農業資源只是暫時性的，經過幾年以後，成長管制線逐漸擴張至農業地區以容納另一新的 20 年的成長預測，故無法建立永久的開放空間與農業緩衝帶。

3. 許多人從成長管制線以外地區進入都市地區工作，但在交通通勤範圍地區之地方政府，皆有自己的法令與自治權，以及規劃與成長管理的策略與方法，並未將 USA 的概念擴張，因此雖然 USA 固定了橘郡都市成長的型態，但政府各部門間缺乏協調合作關係，卻使得成長由該郡都市邊緣移向鄰近其他地區，造成大規模的區域性蛙躍式發展。

橘郡以美國為背景的成長管理策略，未能達到預期結果，並造成更大規模的區域性蛙躍發展。於是乃改採評點方式為基礎的階段性發展計畫 (Point-Based, Phased Growth, PBPG)。即地方政府在審查地主或開發者申請土地開發案時，必須將開發許可建立在公共設施的承載能力上，除非公共設施的服務水準足以提供新開發地區所需，否則將不允許其開發。該方案不但考慮到公共設施提供的適當性與可及性，同時亦考慮到設定階段方案時不同的環境、經濟與土地使用。



第五節 美國成長管理經驗之借鏡

一、成長管理成功之因素

經由前面幾小節對美國成長管理文獻整理與回顧之後，可以發現整個成長管理雖源自於「土地使用分區管制」的管制方法，在美國實施成長管理多年之後已由最初的管制方法，演變成包含多樣管理工具所組合的管理策略，其包含環境保護、財源籌措、公共設施設立與行政審核制度改善等諸多策略，以創造更有生活品質、公平且具效率的都市發展型態與環境。總結成長管理在實施上要順利施行，可整理成以下幾點成功的因素，作為台灣實施成長管理的借鏡：

（一）成長管理的意見須一致

社會上有不同的利益團體，包含執政者、開發者、民眾等不同立場，宜用保護環境、公共設施過度負荷的客觀角度出發，獲取一致的意見，再推行成長管理計畫。

（二）執行者強力領導

一旦各界對成長管理取得一致的共識後，即須將其付諸實施，行政主管單位須爭取立法機關的合作，如此才能展開強力的領導，順利的推行成長管理政策與計畫。

（三）設立目標及願景

在推行成長管理的政策前，應先確定目標，以佛羅里達州為例，會先在各地舉辦立法公聽會，以篩選各地公民、利益團體，以及地方官員的建議，最後在州郡市舉行公聽會，以確定目標，之後便可著手推動成長管理相關實施計畫與方案。

（四）整合都市發展型態的意見

在制定成長管理政策前，最重要的問題莫過於設計最適的都市發展型態，亦即都市未來像，如美國的佛羅里達州、緬因州、新澤西州、奧勒岡州，以及華盛頓州均已確立都市發展的最終型態，奧勒岡州發展型態推行政策為，在都市成長界限內以抑制都市的成長，保存環境敏感地區、開放空間與資源地等作法。

(五) 強化民眾參與

民眾參與是有效推動成長管理的基石，惟有透過民眾的積極參與，地方的行動才能符合規劃的架構，民眾參與的方式有很多種，但一般的原則如下所述：各社區連續召開確認目標的場次，討論各項問題與機會，以後的規定即須容納該等討論的結果，其次由地方計畫委員會、公民諮詢組織，或地方政府召開正式的公聽會，將上述各項目標納入草案，公開由公民提出各項意見，最後再公開展覽正式文件，在一段時期內由相關人士提供建議，由此過程所產生的土地使用計畫即凝聚各方的共識，並具有合法性。

(六) 上級政府對財務與技術的支援

對州或區域而言，最具體的作法就是盡全力支援地方政府，奧勒岡州在十年來業已支付一億美元以進行全州的規劃，其中有大部分均撥交給地方規劃機關，州級政府的規劃單位亦對地方政府進行技術援助，以佛羅里達州與奧勒岡州為例，技術援助包括規劃內容與程序的制訂，以及計畫改進的建議。

(七) 跨政府的協調

除地方與區域政府外，許多州與聯邦機構亦從事計畫之擬定，例如州與聯邦機構須規劃公路、機場、排水系統等，因此州與聯邦政府的計畫如何與地方與區域規劃程序互相協調，即成為成長管理的重要課題，以佛羅里達州為例，全州的計畫已容納州的各項計畫以及各聯邦機構的計畫，地方政府須在該等限制條件進行規劃。

(八) 有效率的審核程序

凡對地方規劃有所訴願的案件，均係反應地方政府、公民，以及開發商的需求，其應按制度、簡要透明化的方式予以回應，在沒有法律授權的情況下，地方與區域政府可以自行規定審核的期限與程序。

(九) 適當的行政支援

有效的成長管理需有適當的行政資源，因為地方與區域政府需要較多以及較有訓練的規劃團隊，其應設法全力支援之，一個成功的成長管理計畫必定帶來各方的利益，例如有效的土地利用型態、公共設施與服務的成本降低、財政能力提高、運輸系統暢通與重要資源保存等。