

第一章 緒論

1-1 計畫緣起

為推動花東地區發展，將順應全球「永續發展」願景趨勢、正視花東地區在我國國土獨特的空間條件，依據花東地區特殊自然人文條件，擘劃、推動地方建設，塑造出臺灣東部區域特色，並達到均衡、永續發展。

花東地區因深受自然及地理環境影響，產業發展條件較西部區域不彰，故為促進花東地區永續發展，將透過中央、地方與民間三方合作，積極維護自然生態景觀、發展多元文化特色、提升生活環境品質及增進居民福祉，並推動花東地區產業發展，建立產業品牌特色。民國 100 年 6 月 13 日立法院三讀通過「花東地區發展條例」，並總統於民國 100 年 6 月 29 日公布「花東地區發展條例」，依該條例第 5 條規定，花蓮縣政府應依行政院訂頒之「花東地區永續發展策略計畫」做為上位指導原則，擬定四年一期之縣綜合發展實施方案(以下簡稱實施方案)，並報經行政院核定後據以執行。

擘劃綜合發展實施方案，將跳脫西部發展模式，結合縣轄內各特色人文、地景、產業、文化等在地優勢條件，建構、落實相關執行計畫，並藉由各計畫間之加乘效益，具體提升花蓮縣生活環境品質、增進縣民福祉，推動地區產業發展、追求社會公義，暨整體永續發展等目標。

1-2 實施範圍

本計畫之實施範圍為花蓮縣行政轄區之全部，包含：1 市(花蓮市)、2 鎮(鳳林鎮、玉里鎮)、10 鄉(吉安鄉、新城鄉、壽豐鄉、光復鄉、豐濱鄉、瑞穗鄉、富里鄉、秀林鄉、萬榮鄉、卓溪鄉)，總面積約 4,628.57 平方公里，約佔全臺灣總面積之 12.79%。

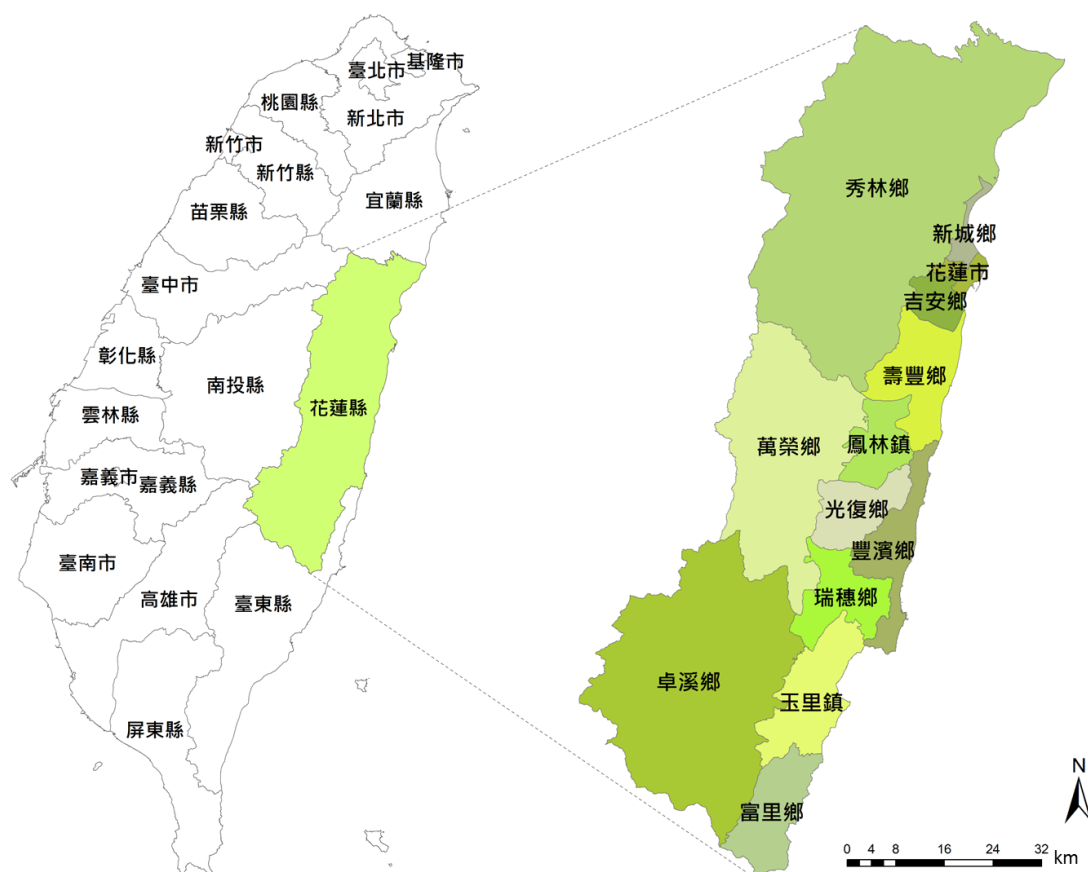


圖 1-1-1 計畫實施範圍

資料來源：本計畫繪製

1-3 上位及相關計畫

依循過去推動花蓮地區相關發展計畫，包括東部永續發展綱要計畫、愛台 12 項建設、觀光拔尖計畫、蘇花改、國土規劃等計畫延續，以及於 100 年 6 月立法院通過之「花東地區發展條例」，並因應其規定之「花東地區永續發展策略計畫」作為花東地區發展的上位指導原則，茲就上位與相關計畫說明。

表 1-1-1 本計畫上位計畫與相關計畫彙整表

計畫名稱	內容概述	主辦單位/年份
國土空間發展策略規劃	<p>確立國土空間發展的 3 個新願景：</p> <p>(一)安全自然生態島。</p> <p>(二)優質生活健康島。</p> <p>(三)知識經濟運籌島。</p> <p>國土空間結構以一點多心的網絡佈局模式，將全國劃分為三軸、河廊、海環等 3 階層，依發展條件不同分為 6 大治理區塊。</p> <p>東部地區屬三軸中強調國土空間獨特性的東部策略發展軸。</p>	行政院經濟建設委員會 /民國 98 年

計畫名稱	內容概述	主辦單位/年份
愛台十二建設	<p>愛台十二建設為當前政府施政計畫中實質建設之主軸，經建會已將政府繼續執行中及未來將開始推動的新計畫在愛台十二建設架構下，彙整為施政計畫，其中關係最密切者當為「農村再生」。</p> <p>農村再生計畫包括推動農村再生計畫，建設富麗新農村；加值發展休閒農業；建立老農退休機制，並照顧其生活；調整農民勞動結構，擴大農場經營規模，促進耕地活化。</p> <p>花蓮縣境內之農村可配合再生計畫，強化農村環境改善與活化再生、強化農村人力培育與交流，及推動農村旅遊等。且可配合政策措施解決原住民部落的生活，發展生態旅遊。</p>	行政院經濟建設委員會 /民國 98 年
振興經濟擴大公共建設投資計畫—東部鐵路效能提升	<p>為提升東部鐵路運輸水準、平衡東西部鐵路運落差等運輸需求，並解決往返花東線間之列車更換動力車或旅客換乘列車耗時。進行台鐵花東線花蓮站至台東站全線電氣化及瓶頸路段雙軌化工程，全長約 155.46 公里。計畫項目包括：花東線鐵路瓶頸路段雙軌化暨全線電氣化計畫及花東線鐵路車站整體服務效能提升計畫。計畫所帶來之效益包括：</p> <p>(一)大幅縮短花東線行車時間。</p> <p>(二)可以使用車輛性能較佳、汙染較少之電力動力車。</p> <p>(三)局部路段雙軌化將可提高路線容量。</p>	交通部 /民國 98 年
產業創新走廊推動方案	<p>東部區域以優質生活及國際級有機觀光休閒產業為發展主軸。主力產業群聚以香精生技、生態科技、醫衛保健科技及養生科技為重點，並在產業聚落空間提出 4 大走廊，包括：太魯閣創新走廊，綠谷創新走廊、東海岸創新走廊及玉里知本創新走廊。</p> <p>設定 2015 年太魯閣創新走廊以觀光、醫衛保健為主要產業。綠谷創新走廊、東海岸創新走廊及玉里知本創新走廊皆以農業及生物科技、觀光為主要產業。</p>	行政院 /民國 98 年
台灣地區城際陸路	東部運輸系統發展模式應別於西部之概念，透過系統整合、需求管理滿足與產業運輸	交通部運輸研究所

計畫名稱	內容概述	主辦單位/年份
運輸發展策略—東部區域	需要的永續模式，採行管理空間與生活運輸需求及低污染運輸方式的深綠模式。 以鐵路運輸帶動地區觀光發展，重視綠色人本運輸、公共運輸、海洋運輸等面向，爭取中央資源。	/民國 98 年
東部永續發展綱要計畫	目前已完成第一期計畫，正進入第二期。但由於花東地區發展條例的通過，目前第二期主要執行第一期未完成後續工作。永續發展推動原則如下： (一)善用東部優勢資源、追求經濟、社會及環境的永續發展。 (二)三心二軸雙環發展模式。 (三)引進觀光渡假、文化創意、海洋生技、優質生活、有機休閒等東部 5 大利基型產業及推動 10 大主軸之方式，推動永續東部發展。	行政院經濟建設委員會 /民國 96 年
東部區域計畫(第二次通盤檢討)規劃草案	以民國 110 年為目標年，區域計畫受上位計畫之指導，將其發展構想、政策調合為地方之發展計畫，而各地方發展計畫則由區域計畫引導，故區域計畫在整個計畫體系中居中間協調指導之地位。計畫目標為： (一)永續的生活環境 1.舒適安全的生活空間。 2.精緻的社區文化發展。 3.質量均衡的公共投資。 (二)永續的生產環境 1.環境資源為依附的產業發展模式。 2.循環減廢的產業生產方式。 3.環境友善的產業生產活動。 4.高附加價值產品的產業生產。 (三)永續的生態環境 1.穩定的環境機能。 2.完整連續的生態空間。 3.多樣化的生態環境。 4.充分的保育措施。	行政院經濟建設委員會 /民國 101 年
花東地區永續發展策略計畫	行政院經建會已完成推動計畫，目前正進行永續發展策略計畫及部門中程計畫之研擬。並於 101 年預算中由國庫撥入基金 40 億，其中	行政院 /民國 101 年

計畫名稱	內容概述	主辦單位/年份
	<p>編列 5 億元作為 101 年補助花東二縣永續發展相關計畫。推動方向如下：</p> <p>(一)注重自然生態保育、保護特殊景觀環境及維護原住民族文化，以達永續發展。</p> <p>(二)提供東部區域與西部區域具備均等發展機會。</p> <p>(三)發展具東部區域品牌特色之利基產業。</p>	
花東地區交通部門整體施政中程計畫	<p>以「紓解壓力、彌補縫隙」的交通服務政策為基調，以聯外運輸鐵路為主幹、公路為輔助，並以鐵路作為區內幹線服務，透過公路客運、市區公車、計程車及需求反應式公車構成面狀公共運輸服務。</p> <p>在此中程計畫將目標訂為將「臺北與臺東間之鐵路行車時間縮短為 3.5 小時」，長期目標則希望「由台東出發，經電氣化之南迴鐵路至左營轉乘高鐵到臺北，或以電氣化之花東鐵路經北宜直鐵到臺北，均可在 3 小時內抵達」。</p> <p>而在系統整合方面，將強化運輸系統與觀光發展的整合。聯外運輸部分，將搭配郵輪列車、兩鐵(鐵馬、臺鐵)環保專車及自行車補給轉運站，使車站融入地方文化特色，兼具兩鐵共 GO 之機能；區內運輸，將透過東部地區自行車遊憩路網規劃、相關車站動線、旅遊服務設施、景觀等整合規劃，以形成連貫、完整並具特色之東部、完整並具特色之東部自行車路網。</p>	交通部 /民國 101 年
台 9 線蘇花公路山區路段改善計畫	<p>蘇花高速公路係屬交通部規劃之環島高速公路之一環，自民國 80 年代起即開始推動規劃，民國 97 年 10 月提報台 9 線蘇花公路山區路段改善計畫可行性研究、規劃報告及環評等相關委託預算，奉行政院 97 年 11 月 10 日核復原則同意。為回應東部民意「安全回家的路」之訴求，交通部從「社會正義」之觀點切入，並兼顧「環境保護」之理念。計畫改善路段計有：</p> <p>(一)蘇澳-東澳段：道路線形不佳為易肇事路段。將於民國 105 年底前竣工。</p>	交通部公路總局 /民國 99 年

計畫名稱	內容概述	主辦單位/年份
	(二)南澳-和平段：落石坍方阻斷頻繁。預計於民國 106 年底竣工。 (三)和中-大清水段：路基狹窄且常落石坍方。預計於民國 106 年底竣工。	

資料來源：本計畫彙整(2014 年 12 月)

上述的上位計畫中，以「花東地區永續發展策略計畫」為本計畫最直接之上位計畫，本次花蓮縣綜合發展實施方案在行政院民國 101 年 9 月核定之「花東地區永續發展策略計畫」引導下，規劃 4 年一期的綜合發展實施方案。

行政院提出之「花東地區永續發展策略計畫」以「永續發展」為規劃方向，並延續「國土空間發展策略計畫」中將花東地區定位為「優質生活產業軸」之發展，該計畫重要規劃理念如下：

一、整合世代公平的規劃

為維護及確保資源的永續，各項策略之研擬與計畫、措施之推動，均必須考量多個世代的影響與衝擊，並符合與滿足區域發展的公平與正義。

二、環境承載與均衡考量

平衡考量環境保護、經濟發展及社會正義，並透過區域內部生產、生態及生活之均衡發展，落實環境成本內部化與採取優先預防措施。

三、公眾參與與公私合作

尊重多元發展與在地需求，透過充分溝通之決策過程，凝聚各方共識，整合政府及民間部門，獲致最大共同利益。

四、創新品牌與有機鏈結

營造花東地區為一處實驗創新的場域，為地區注入發展的活力；並加強各產業間縱向及橫向之合作與交流，形成產業間鏈結，為在地產業提供轉型與創新發展之能量，創造地區整體發展品牌。

五、跨域加值及利益分享

透過整合規劃概念，加強各項計畫在財務、計畫、產業、時程及參與等面向之整合，以創造計畫外部效益並予內部化，提高計畫自償性；加速公共建設推動及創造民間參與。

花東地區為台灣特有的一塊環境淨土，在全球追求樂活與慢活發展趨勢下，花東地區豐富多元的民族組成與文化特質、優美的自然環境與景觀、乾淨的空氣與土地、豐富的海洋資源、儉樸的城鄉生活與住民樂天特質，構成追求永續生活及發展得天獨厚的區域條件。因此，藉由「花東地區永續發展策略計畫」，開展各項永續行動方案，期待啟動生態與健康的生活方式、安心與優質的生存環境、與永續與全球在地化發展的生產型態，創造花東地區之「富足」與「樂活」，並為台灣區域永續發展的典範。

1-4 規劃方法

常見的規劃方法包括藍圖規劃、理性規劃、漸進調整規劃、辯護式規劃、策略式規劃、執行導向規劃、互動式規劃、以及協議式規劃等。不同的規劃方法源自於對經濟、社會及政治結構或其力量，在影響或形塑人們行為上具有不同的觀察與理論。惟絕大多數情況下，不同的規劃方法可以相互依存。其主要原因是規劃內容相當廣泛，垂直面向有從政策到具體的工程實作；水平面向有不同的部門，也有不同的規劃空間範圍。而往往隨著事務的性質不同時，經濟市場運作的績效當然會有不同，也因此規劃過程中對介入市場應採取的態度也需有不同。以下先簡要介紹規劃理念的種類如下。

一、藍圖式規劃(blue print)

嚴格說來並非是一種規劃理念，它只是規劃成果的一種。惟早期的許多規劃成果僅描繪出前瞻的狀態或是提供理想的未來願景，其功能在提供作為後續大家共同行動方向的指導，故藍圖規劃在某種程度上也成為一種規劃理念。藍圖規劃明顯的欠缺達成藍圖或目標的行動步驟之考量。

二、理性規劃(rational comprehensive planning)

理性規劃理念將計畫視為達成有效利用資源或是達成既定社會價值觀的手段。在理性規劃理念下，規劃方案的評估過程或方法是系統最適化的分析方法，它會進行許多的量化預測；其所需要的資訊通常非常龐大。然由於資訊通常有限，社會價值體系亦不明朗，理性規劃理念的適用性近年來遭遇到許多批評，其使用有逐漸衰減的趨勢。

三、漸進調整的規劃理念(incrementalism)

該理念指出在資訊或資源有限的前提下，能夠找出的替選方案是非常有限的。決定那一替選方案會被採行的因素絕大部份並非技術性因素，反而是政治因素。且社會選擇的決策通常是分散在許多的行動者身上，而非集中在單一的決策者。這些多個行動者每個人的資訊和資源均是有限的，他們通常依其個人偏好進行決策。每一決策在本質上是漸進的，因其僅改變整個政策的一小部份，這種改變方式是可接受的(可行的)方案。因此，社會決策過程通常並非屬於整體完整的評估，而是一種「混合式的帶過(muddling through)」的方式。

四、辯護式規劃理念(advocacy planning)

主張社會價值體系是多元的，公共利益並非獨一無二的。至少社會是由不同價值偏好的許多團體所組成。而往往公共領域被某些利益團體把持，通常弱勢團體的需求或利益並無法正常的納入社會選擇的決策中。而規劃係屬於一種介入政治運作的過程，其功能或角色之一就是在將弱勢團體的需求反應出來。辯護式規劃理念認為應允許弱勢團體單獨提出其替選方案，再來和主流民意所提出的替選方案進行辯護。方案評估是一種比較分析的過程。

五、策略式規劃(strategic planning)

策略式規劃(strategic planning)理念則認為規劃面臨的問題通常是複雜的，且未來通常具有太多的不確定性，加上未來的質與量的變化均難以預期，故規劃提出的解決方案應該具有很大的彈性。規劃的結果是一種對未來的承諾，而非是最終的解答。未來的承諾是具有彈性的，它可以隨新資訊的出現(或是客觀情況的改變)而勾繪出具體的答案。根據策略式規劃理念，理性規劃的分析與決策工作

均被大量的簡化，尤其是資訊蒐集與預測的工作被大量減少。評估的過程是各種可能的行動方案相對於目標達成有效性(effectiveness)之比較和判斷。

六、執行導向的規劃(implementation-oriented planning)

強調目標或政策與執行之間的關係，執行包括到組織與預算。執行導向規劃所獲得的計畫成果必需具有可行性，故其要求規劃者與決策者協調溝通，以取得規劃內容與替選方案的政治和行政的可行性。

七、互動式規劃(transactive planning)

規劃是一種社會學習與溝通的過程，其主張規劃應是行動者(包括專業規劃者與民眾)之間互動的過程，參與者在互動中能夠學習到合作，並找出共同利益，甚至還能夠有利於制度建構或是創新。不過這種互動式規劃理念通常比較適合於地區範圍較小(譬如鄰里社區)或是單一議題的規劃範疇；地區範圍較大者的互動式規劃需要找到關鍵行動者(譬如利害關係人)進行互動。

八、協議式規劃(negotiative planning)

認為純粹的市場機制與純粹的政治過程均無法解決人民的需求，其主張規劃過程中所涉及的相關利益團體之間應建立對話的機制，藉由溝通能夠協議來找出共同利益所在，經由彼此的承諾與行動來創造合作的剩餘價值。

1-5 計畫執行架構

依照本計畫需求書之說明，本計畫主要之工作內容包括第一期綜合發展實施方案之執行檢討、研擬第二期綜合實施方案、舉辦三場次地方座談會(或公聽會)、兩場次產官學會議、一場次全縣公聽會、一場次小型論壇、一場次副首長會議、網站建置與更新、多媒體成果、105 年度工作計畫草案，按時程繳交工作計畫書、期中報告、期末報告及結案成果，各項之具體計畫內容及預期進度彙整如下圖所示。

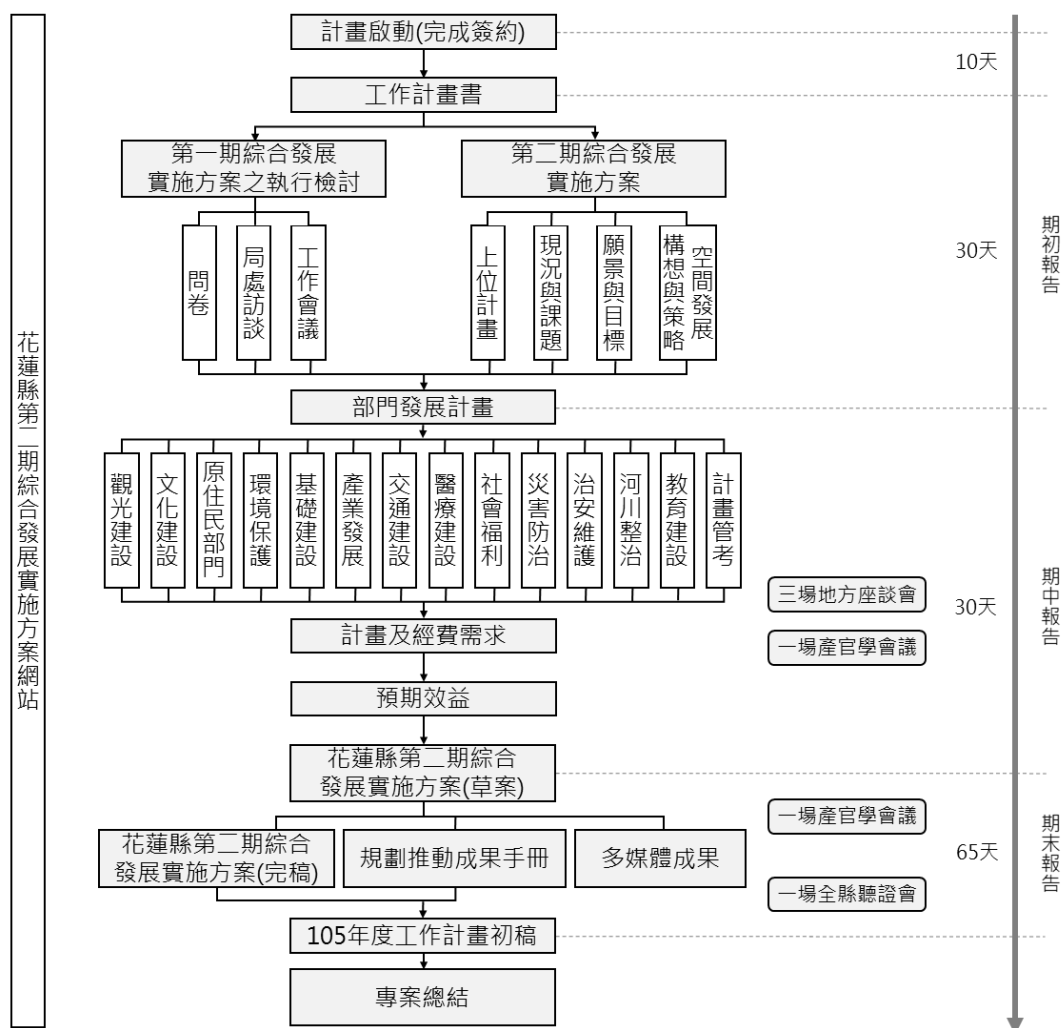


圖 1-5-1 計畫執行架構圖

資料來源：本計畫繪製

1-6 本計畫操作方式及規劃定位

依花東地區發展條例之精神，為促進花東地區永續發展，由中央設置花東地區永續發展基金，十年期間逐年編列預算挹注花東建設發展。花蓮縣第一期綜合發展實施方案（101-104年），已針對觀光、文化、建設、教育及醫療等多項基礎建設提出相關行動計畫，以培養花蓮縣具足夠競爭力，並埋下未來發展的希望。

據此，本計畫為花蓮縣第二期綜合發展實施方案（105-108年），除延續行政院提出之「花東地區永續發展策略計畫」以「永續發展」為規劃方向外，第一期計畫中未審核通過之計畫，則參考中央意見回復另行修正，並另行評估是否有納入第二期方案之需求。

以科學方法作為規劃理念基礎，掌握地區的環境特質與發展需求，進而延伸出規劃構想，於規劃過程中強調垂直與水平面向之整合，期初積極與花蓮縣政府各局處以及相關利益團體進行討論，進而整合各相關單位的發展計畫與政策，並蒐集相關一手及二手資訊；除政府各部門之協調外，本計畫進而運用合作式規劃理念與作法，納入相關專業學者、地區民眾及相關權益關係人之意見進行共同規劃。最後，在行動方案研擬與執行機制建立上，將能提出更適切的規劃方案，詳下圖 1-6-1。



圖 1-6-1 計畫規劃定位示意圖

資料來源：本計畫繪製