

新北市政府 113 年度自行研究報告

新北市都市公共開放空間 多元增加之策略探討

研究機關：新北市政府城鄉發展局

研究人員：陳冠良、王靜雯

研究期程：自 113 年 01 月 01 日

至 113 年 12 月 31 日

新北市政府 113 年度自行研究成果摘要表

計 畫 名 稱	新北市都市公共開放空間多元增加之策略探討
期 程	自 113 年 01 月 01 日至 113 年 12 月 31 日
經 費	無
研 究 目 的	<p>一、 參考國內、外相關增加都市開放空間案例，檢視可供借鏡之處，作為施政之參考。</p> <p>二、 以增加開放空間相關政策之實際經驗遭遇課題為基礎，提出後續增加開放空間檢討策略執行之建議。</p>
研 究 方 法	文獻回顧、經驗總結
研 究 發 現 及 建 議	<p>一、 以短期的「空地活化」與中長期的「都市計畫」、「土地使用管制」等多元策略精進，持續提升開放空間開闢、取得之效率。</p> <p>二、 藉由多元部門的政策協助、新訂擴大都市計畫公設比的提高、退縮空間規定適度提升以及交通節點串聯建築頂層規劃開放空間的思考，以增加民眾實質可使用之開放空間。</p> <p>三、 容移代金可提供開闢、取得公共設施之經費，但礙於相關規定目前無法跨區使用，爰推動容移代金靈活運用，可提升取得、開闢公共設施效率，由地方政府專案提經地方或中央都委會審議代金跨區使用的公益必要性，確保代金合理運用，將土地利用價值最大化。</p> <p>四、 借鏡日本 PFI 政策，透過政府公開招募管理者(企業)，經審查後獲選之管理者得營運公園相關設施二十年權利，而政府方將取得維運或開闢公園(開放性公共設施)經費，以此方式減輕財政負擔，突破公共建設財政困境。</p>
備 註	無

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景	1
第二節 研究範圍與目的.....	2
第二章 文獻回顧	3
第一節 都市開放空間.....	3
第二節 增加開放空間之政策案例.....	5
第三章 新北市多元策略增加開放空間之情形	21
第一節 新北市綠家園.....	22
第二節 都市更新	24
第三節 新訂擴大都市計畫與整體開發地區.....	25
第四節 容移代金	26
第四章 課題分析及策略	27
第五章 結論與建議	33
第一節 研究結論	33
第二節 後續建議	35
參考文獻	36

第一章 緒論

第一節 研究背景

新北市都市計畫總面積約 1,248.15 平方公里(占全市面積之 60.79%)，總人口數亦達 400 萬人，為全國最多人口之直轄市。近年來，因都市發展快速也帶動了人口的成長。隨著市中心核心區的密度不斷增加，在人口密集、空間有限的都市裡，如何增加都市公共開放空間提供民眾使用，為新北市的核心議題。

依都市計畫法第 45 條規定，都市計畫土地內之公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場等公共設施，時常作為都市計畫檢討面積之標準，通稱為五項公共設施，其土地總面積占比不得少於全部計畫面積百分之十。除符合都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 17 條第 2 項規定但書「情形特殊」審議原則，得不受劃設面積限制之情形外，其餘部分應核實予以檢討。

根據內政部國土管理署 112 年統計年報，新北市都市計畫範圍內劃設之 5 項公共設施用地計畫面積為 1,487.35 公頃，占新北市都市計畫總面積比例約 1.19%，未達法定五項公設占全部計畫面積 10%之規定。惟新北市幅員廣闊各行政區地形地貌有很大的差異，並有水源保護區、河流支系覆蓋，使新北市都市計畫範圍內涵蓋有多個水源特定區計畫及劃有大面積的林地、山坡地及河川區等非都市發展用地，同時部分如河濱公園、森林保護區等開放空間實質亦非屬都市計畫範圍內之公共設施用地，依法規並不納入五項公共設施比例之計算，但實際確有提供開放空間的功能。

目前實務上都市計畫開放空間之開闢及取得面臨許多課題，如地方政府礙於經費不足，取得私有土地及開闢公共設施需逐年編列預算執行、劃設公共設施用地後若未有開闢預算，造成增加公共設施保留地，影響民眾權益甚鉅、公共設施用地檢討解編後開放性公共設施用地面積減少、公共設施用地負擔比例超過地政主管機關之建議，形成財務計畫不可行之局面等，皆造成地方政

府難以增加取得及開闢開放性公共設施，為回應民眾對開放性公共設施之需求，本研究將就增加開放空間的做法進行探討，並提出相關建議。

第二節 研究範圍與目的

一、研究範圍

本研究擬以新北市都市計畫範圍內五項開放性公共設施進行探討，期能改善都市人口密集區開放空間不足之問題。

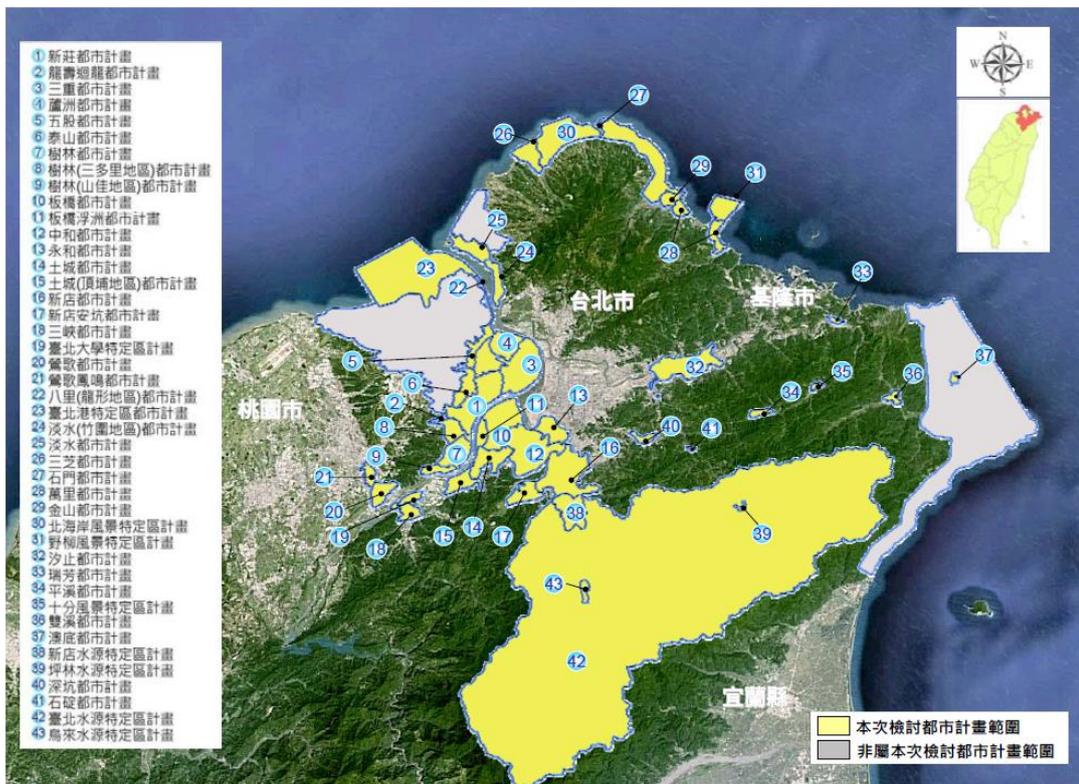


圖 1-1 新北市都市計畫範圍示意圖

資料來源：新北市政府城鄉發展局

二、研究目的

- (一) 參考國內、外相關增加都市開放空間案例，檢視可供借鏡之處，作為施政之參考。
- (二) 以增加開放空間相關政策之實際經驗遭遇課題為基礎，提出後續增加開放空間檢討策略執行之建議。

第二章 文獻回顧

第一節 都市開放空間

一、都市開放空間之定義

開放空間可以定義為城市內沒有汽車或建築物覆蓋的土地和水，也可以定義為城市內任何未開發的土地（Gold，1980）。Heckscher（1977）認為「開放空間」不限於公園或廣場，包括各區域間大尺度的自然容貌及市區開放性的人工基盤，無論其的尺度或形式如何，開放空間對都市生活品質的提升具有正面、積極的作用。Stuart（1979）提出「開放空間」為都市計畫上待開發的空間，一方面保留土地以備都市未來再發展所需，另一方面提供都市居民戶外活動的場所、促進都市經濟發展，同時兼具景觀、防災及教育功能。

根據國家教育研究院辭書對於「開放空間」的定義為，開放空間係指開放的、無遮蓋的、且供公共使用的空間。原則上開放空間為由自然物構成之土地，屬都市景觀組成之一部份。除保留自然狀態，如農業、休憩等未建設之土地之外，都市地區之公園、廣場、庭院及體育場所等皆可視之。綜上所述，本研究所指之「開放空間」係都市中之可供市民自由活動及使用，滿足民眾需求之戶外、半戶外、室內等活動空間。

二、都市開放空間之類型

都市中之開放空間大多數屬於「公共設施用地」，而公共設施用地應就人口、土地使用、交通等現狀及未來發展趨勢，決定其項目、位置與面積，以增進市民活動之便利，並確保良好之都市生活環境。依據都市計畫法第45條規定，公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場等五項公共設施，應依計畫人口密度及自然環境，作有系統之布置，除具有特殊情形外，其占用土地總面積不得少於全部計畫面積百分之十。

本研究依相關文獻歸納出五項公共設施用地說明如下：

- (一) 公園：學者歐陽嶠暉將公園分成七種類型，包含基本公園、特殊公園、大規模公園、緩沖公園、都市綠地、綠道及國立公園(歐陽嶠暉，2005)。而公園類型又分類公園機能與供應對象與範圍。而依機能性質又分類成休憩性公園、作育性公園、康樂性運動場、遊覽性公園、生產性綠地及管制性綠地。(行政院研考會，2008)
- (二) 兒童遊樂場：國內外有關兒童遊戲場的研究，多以小學和幼稚園遊戲場、住宅戶外空間、公園等遊戲環境去作探討，有遊戲安全評估、遊戲行為觀察、遊戲設施種類選擇等研究面向。(林怡君，2015)
- (三) 綠地用地：1996年3月內政部營建署所舉辦的「全國公園綠地會議」中指出，「綠地」泛指穩定保持著植物生長的土地或水域，其廣義定義係指可供生態、景觀、防災、遊憩等功能之開放空間。
- (四) 體育場用地：係都市中戶外、半戶外及室內等空間型態，提供體育、運動相關活動進行之場所。
- (五) 廣場：都市廣場在開放空間系統中，屬於面狀的活動空間(郭瓊瑩，2003)，其空間型式應為建築、公共設施或柱列等量體所圍塑，可供民眾多元活動使用的無遮蔽(具連續性的硬鋪面)場所，扮演著活化都市的重要角色。

公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場等五項公共設施為都市環境中重要的公共設施，具有無排他性、可及性高及開放性等特性，為都市中人們的重要開放性活動空間，本研究後續將進一步針對國內、外增加開放性公共設施策略進行分析。

第二節 增加開放空間之政策案例

都市計畫層面開放空間的增加，主要有兩種模式，一種是透過新訂或擴大都市計畫，劃設更多的公共設施用地。另一種則是透過通盤檢討與個案變更，對既有的都市土地進行檢討，進而增加更多的公共空間。然而由於後者涉及既有發展地區之檢討，相較於新訂或擴大都市計畫等整體開發案件，較難有整體性的公共設施用地規劃，因此在達成公共設施增加的政策目標上，各地方政府更偏重於在新開發區劃設高比例的公共設施供民眾使用。

然而由於都市計畫涉及長期的規劃與審議流程，因此我國各地方政府大多有不涉及都市計畫變更的開放空間增加政策，這些多元政策包含推動都市更新、閒置空地活化等，其目的是在長期的都市計畫變更外，提供額外能產生效益的方式來反映民眾對於開放空間的使用需求，不須經過漫長的都市計畫審議程序，使政策更具彈性。

本研究針對其他五都，以城市內公共空間需求的相關政策為基礎，透過分析其他縣市的政策措施，了解各縣市如何回應民眾所需，並進一步延伸納入國外的政策案例進行分析。透過這些案例的了解與分析，精進新北市的相關政策作為。

一、國內案例

(一) 臺北市

1. 閒置空地活化

臺北市針對市有土地頒訂定「臺北市市有閒置土地提供綠美化及認養作業要點」，經評估無規劃短期利用作臨時停車場或其他臨時使用之需求，或徵收取得之土地無徵收法令規定原所有權人得申請照原徵收補償價額收回之情形後，得辦理綠美化事宜。

2. 都市更新策略

都市更新容積獎勵項目目前有三大類包含都市環境之貢獻、新技術之應用及有助於都市更新事業之實施等三類，其中都市環境之貢獻，可透過建物退縮、公眾通行通道、開放空間、留設供人行走之地面道路或騎樓等方式獲得容積獎勵，也有助於增加都市開放性空間。

3. 都市整體開發

臺北市已辦竣及辦理中的整體開發區面積約達 2144.6 公頃，約占臺北市都市發展用地比率的 16%，取得公共設施用地總面積超過 800 公頃，且大多屬於無償取得，不僅提升市容環境品質，也減輕政府財政壓力，較為近期辦竣的整體開發案有文山一期、南港三期市地重劃案以及北投士林科技園區區段徵收案等案件。

4. 容積移轉代金

臺北市容積代金之運用皆依照「臺北市容積代金基金收支保管及運用自治條例」，統計至 113 年 5 月 31 日收入約 338 億元、支出約 149 億元，共取得約 32 公頃公保地，惟公保地待取得數量龐大，仍有約近 800 公頃公保地尚待取得，故目前容積代金基金餘額，仍應留供運用在公保地標購，暫無運用於公共建設興闢規畫。

(二) 桃園市

1. 閒置空地活化

桃園市針對市有土地頒訂定「桃園市市有土地提供綠美化作業要點」，在無處分、利用計畫前，經同意他人以認養方式施以綠美化或代為整理維護環境。另也積極盤點閒置空間，積極開發鄰里型公園，推動周邊綠美化設施，大大提升在地居民生活品質。

2. 都市更新策略

桃園市都市更新策略多依循中央相關法規訂定，如符合完整街廓、鄰接二條路以上計畫道路，且面積達 1000 平方公尺等等相關規定可獲得容積獎勵，目前較無針對增加公共開放性空間訂定之都更獎勵規定。

3. 都市整體開發

桃園市配合交通節點及相關公共設施規畫辦理整體開發，近期推動案件如桃園機捷 A20、A21、中壢運動公園及大湳森林公園等，總開發面積約 194.34 公頃，共計增加 88.81 公頃的公共設施用地，尤其是大湳森林公園計畫面積總面積約 15.67 公頃，劃設為公共設施用地面積 12.12 公頃，佔計畫面積 77%。且隨著桃園鐵路地下化工程陸續通車，將釋出 16 公里的騰空廊道，桃園市以騰空路廊生活圈 800m 範圍進行規劃，積極實現城市美學建構桃園新生活圈空間發展模式。

4. 容積移轉代金

桃園市政府都市計畫增額容積與容積移轉代金及捐贈重大公共設施建設計畫土地申請案件審查許可要點，容積移轉累計代金收入已逾百億元，透過容積移轉自 112 年至 113 年取得公共設施用地計約 9,602.25 平方公尺。以代金取得公設用地，包括台鐵地下化中路站前廣場及園道用地，2023 年支應 3.33 億元，中壢區興隆街道路拓寬、龜山區大坪頂公九公園今年支應 10.7 億元；林口都計文高三用地（大崗高中）今年預計支應 17.72 億元，使用在原本收代金的都市計畫區。

(三) 臺中市

1. 閒置空地活化

臺中市針對閒置空地的活化於 105 年至 108 年持續推動「空地綠美化」政策，由環保局擬定「臺中市空地管理自治條例」，賦予空地相關所有人、管理人及使用人應自主維護管理空地的責任。其所有權人包含私有及公有地。

由於臺中市有多期重劃區域，其中涉及許多建商，因此臺中市的作法強調由所有權人、使用者對空地的管理維護。並於自治條例第 5 條明定：「新北市空地提供政府機關使用者，無償使用期間免徵地價稅。合於前項免徵規定者，應由用地機關造冊送稅捐稽徵機關辦理。項所規定用地機關，為私有空地經締結行政契約後，執行綠美化工作之機關。」。在獎勵誘因上直接將「空地綠美化」納入給予地價稅全免的優待項目，來吸引民間單位提供空地供政府機關使用。

2. 都市更新策略

針對都市更新後城市開放空間的提供，臺中市於中央的獎勵項目之外新訂 5 類獎勵方案，分別是：「沿街退縮人行步道」、「留設廣場、街角廣場等開放空間」、「縮減建蔽率」、「建築量體與環境調合」及「提供綠美化」等五大類，持續透過獎勵的給予，增加都市的開放性空間。

3. 都市整體開發

臺中市已劃設有 15 期的整體開發單元，辦理面積約達 1404.69 公頃，可取得公共設施用地總面積超過 460 公頃。後續也持續配合市府建設推動各整體開發案，來促進城市建設，並重新調整城市內的環境，臺中市的整體開發區主要是以低密度、高綠覆的方向進行規劃，期望透過新案的開發來帶動臺中市的發展。

4. 容積移轉代金

臺中市容移代金依中央規定訂定「臺中市容積代金基金收支保管及運用自治條例」，公設地抵繳與容移代金雙軌制，同時訂有「臺中市容積代金基金管理委員會設置辦法」。自2020年11月起，推動容移代金或捐地雙軌制，截至去年底收到49筆容移代金，總金額超過200億元，已支出100多億，用於購買公設保留地。

(四) 臺南市

1. 閒置空地活化

在空地活化政策的面向，臺南市針對閒置空地的活化政策，是由民政局推動「空地認養」政策來活化社區空間，並由都發局制定「臺南市空地空屋管理自治條例」輔助前項政策執行。

(1) 空地認養

該政策主要透過民政局制定「臺南市空地認養及代管維護作業要點」來執行政策，其政策中的「標的土地」，包含公有與私有土地，同時政策本身以暫時性、公益性為原則，並規定由特定的「代管者」檢具綠美化計畫書後申請認養，這些申請者除了機關學校外，也包含立案登記之法人團體與公司企業等民間單位。

臺南市民政局再進一步透過「臺南市政府民政局對空地認養團體補助作業規範」，針對有立案登記之非營利空地認養團體對其辦理空地認養的成效給予金額補助，其補助項目包含研習、觀摩與公益性活動，這些補助使民間有更多動力來將都市閒置空地重新整合再利用，以持續推展相關政策的實施。

(2) 空地空屋管理

由於空地認養政策的主政單位為民政局，其政策上的獎勵是以補助認養團體活動成效的面向進行，然而針對提供土地者的優待措施，則並非民政局管轄的範疇，而是由都發局制定「臺南市空地空屋管理自治條例」來進行管理。

該條例第 6 條第 1 項規定(略以)：「…空地提供政府機關使用者，無償使用期間免徵地價稅。」，透過稅務減免吸引地主將閒置空地無償供所轄區公所使用，再由區公所依空地認養政策將土地委託與認養團體。

透過提供補助將管理維護的任務轉嫁予代管者，由代管者負責環境的後續維持，並依前述自治條例規定提供地主地價稅的減免，以減輕地主每年的地價稅負擔。

2. 都市更新策略

臺南市針對「都更單元內或周邊地區給予開闢、管理與維護公共設施」及「更新單元內退縮建築規劃設計」給予額外的容積獎勵，期望透過相關獎勵的設置，提高公共設施用地的實質開闢。亦配合軍方老舊眷村土地的活化政策，以公辦都更方式進行眷村改建，其主要針對臺南市範圍內的老舊眷村進行都市更新。包含二空新村、精忠二村、中興新城、自強新村、大鵬五村及九六新村等土地，透過老舊眷村的公辦都更，預計將取得約 7.75 公頃的公共設施用地。

3. 都市整體開發

臺南市配合市府建設推動各整體開發案，來促進城市建設，同時也持續推動市地重劃與區段徵收計畫來重新調整城市內的環境，近期包含麻豆工業區、九份子、永康新設鹽行國中暨附近地區、中國城暨運河星鑽地區及永康物流及貨物轉運中心等開發區，辦理面積約達 295.34 公頃，可取得公共設施用地總面積超過 90 公頃。

4. 容積移轉代金

臺南市容移代金依中央相關規定，訂定「臺南市都市計畫容積移轉許可審查要點」，依臺南市府新聞稿內容，目前採申請容積移轉採捐公設地、繳代金雙軌制並行，有利於加速取得道路、公園綠地等公共設施保留地進行開闢，提升都市環境品質，共取得約 15 公頃公保地。

(五) 高雄市

1. 閒置空地活化

在空地活化的政策上，高雄市主要係由工務局推動「空地綠美化」計畫，政策於 96 年度啟動後，訂有「高雄市市有閒置土地綠美化及巡查作業要點」以執行其政策目標，其核心目標是將市有的閒置空地辦理土地綠美化，以提供民眾更多的開放空間並同時改善市容。

高雄市在政策推動的過程中也逐漸擴大政策的適用範圍，於 102 年由高市工務局透過「高雄市私有空地綠美化地價稅補助辦法」的訂定，將空地綠美化的適用納入私有空地。以增加地價稅補助的方式來提供誘因，讓原本無法觸及的私有空地也納入綠美化政策的範圍內。並明訂補助標準依據當年度完成綠美化土地計算，約可減免地價稅 20%至 25%。

高雄市以此政策的推動，持續改善市容。依據高雄市政府官網數據顯示，綠美化計畫推行至今，已完成 467 處的空地綠美化，累積面積達 152 公頃。

2. 都市更新策略

高雄市在都市更新的政策上，配合捷運與輕軌的鋪設，辦理多個公辦都更案，包含特貿三、高雄市舊市議會、左營機 20、岡山新行政中心、左營高鐵科技之心等案件，上述案件透過都市計畫的變更，共計增加 1.1 公頃的公共設施用地。其餘部分較無針對都市設計項目提供的多元性開放空間給予額外的容積獎勵。

3. 都市整體開發

高雄市配合重大交通建設併同推動各聯開案，來促進城市建設，同時也持續推動市地重劃與區段徵收計畫來重新調整城市內的環境，近期推動的案件包含第 205 兵工廠區段徵收、高雄新市鎮第二期發展區(配合科學園區)開發案區段徵收及城中城暨七賢國中舊址跨區區段徵收，這些整開案總開發面積約 412.3 公頃，共計增加 155.51 公頃的公共設施用地。

4. 容積移轉代金

高雄市以中央容積移轉代金的規定為基礎，規定須強制以「50%公設地抵換、50%以公告現值計價繳交代金」方式辦理，110 年至今共收入約 14.15 億，取得公保地約 4.27 公頃。後於今年 10 月修正「高雄市政府審查容積移轉申請案件許可要點」，將現有的公設地抵繳與容移代金雙軌制，修正為接受兩者混搭。相關新制修正內容主要是由「50%公設地抵換、50%以公告現值計價繳交代金」之規定變更為「當建商申請容積移入時，可自行單一選擇 100%公設地抵繳、或 100%繳交代金，也可二者做不同比例的混搭。」期望透過制度修正，擴大容移代金政策的適用範圍及政策執行成效。

表 2-1 五都增加開放空間策略表

-	空地活化	都市更新	整體開發	容移代金
臺北市	(1) 產權：市有地 (2) 誘因：無 (3) 罰則：無 (4) 執行單位：財政局	針對公共設施及開放性空間的容積獎勵： (1) 建物退縮 (2) 公眾通行通道 (3) 開放空間 (4) 留設供人行走之地面道路 (5) 留設騎樓	整體開發區面積約 2144.6 公頃，取得公共設施用地總面積超過 800 公頃。	(1) 容移代金與捐地雙軌制。 (2) 用途：取得公設保留地。 (3) 成效：代金總收入約 338 億。
桃園市	(1) 產權：市有地 (2) 誘因：無 (3) 罰則：無 (4) 執行單位：財政局	目前較無針對增加公共開放性空間訂定之都更獎勵規定。	近期推動案件總開發面積約 194.34 公頃，共計增加 88.81 公頃的公共設施用地	(1) 容移代金與捐地雙軌制。 (2) 用途：取得公設保留地。 (3) 成效：代金總收入約逾百億。
臺中市	(1) 產權：公有地及私有地皆適用 (2) 誘因：提供土地所有權人免徵地價稅獎勵 (3) 罰則：違反管理義務需限期改善、未改善處新台幣 1200 至 6000 元之罰鍰(得按次連續處罰) (4) 執行單位：環保局	針對公共設施及開放性空間的容積獎勵： (1) 沿街退縮人行步道 (2) 留設廣場、街角廣場等開放空間 (3) 縮減建蔽率 (4) 建築量體與環境調合 (5) 提供綠美化	已劃設有 15 期的整體開發單元，辦理面積約達 1404.69 公頃，可取得公共設施用地總面積超過 460 公頃。	(1) 容移代金與捐地雙軌制。 (2) 用途：取得公設保留地。 (3) 成效：代金總收入約 200 億。
臺南市	(1) 產權：公有地及私有地皆適用 (2) 誘因：提供土地所有權人免徵地價稅獎勵、提供認養單位活動成效補助 (3) 罰則：無 (4) 執行單位：民政局、空地管理單位為都發局	針對公共設施及開放性空間的容積獎勵： (1) 單元內或周邊地區協助開闢、管理與維護公共設施 (2) 單元內退縮建築規劃設計	近期推動案件辦理面積約達 295.34 公頃，可取得公共設施用地總面積超過 90 公頃。	(1) 容移代金與捐地雙軌制。 (2) 用途：取得公設保留地。 (3) 成效：公保地取得約 15 公頃。
高雄市	(1) 公有地及私有地皆適用 (2) 提供土地所有權人減免地價稅獎勵，約 20%至 25% (3) 罰則：無 (4) 執行單位：工務局	無針對增加開放性空間訂定容積獎勵。	近期推動整開案總開發面積約 412.3 公頃，共計增加 155.51 公頃的公共設施用地。	(1) 容移代金與捐地比例混搭制。 (2) 用途：取得公設保留地。 (3) 成效：代金總收入約 14.15 億，公保地取得約 4.27 公頃。

資料來源：本研究統整

二、國外案例

(一) 日本 PFI (Private finance initiative, 民間融資提案)

臺灣與日本社會型態同樣面臨少子化、高齡社會及財政壓力威脅，日本藉由推動民間資金參與公共建設之政策擬定、推動過程及支援協調等方式，籌措公共設施開闢經費，稱作「PFI」。

PFI 適用基本條件如下：(劉愛廷，2019)

1. 具有公共性之公共事業。
2. 特定事業選定應以該公共建設整備為必要前提下為之。
3. 由民間業者實施為適當者。
4. 該計畫之範圍(包含實質與責任範圍)須明確，以利公私部門間可以清楚劃分工作內容。
5. PFI 事業經營須一併交由民間業者長期營運，故該事業應具可藉由活用民間資金、經營能力與技術使事業其運作更有效率特質。



圖 2-1 (Park -PFI) 概念說明

資料來源：日本國土交通省，2017

Park-PFI(P-PFI)是2017年6月修訂的《城市公園法》創立的「公共設施管理系統」的通用名稱。透過公開招募選擇私人企業來安裝或管理創收設施的過程，如城市公園中的餐廳和商店（公開招募的公園設施）。條件是將公開徵集的公園設施獲得的營業利潤返還給公眾，並用於公園道路、廣場等公共設施（特定公園設施）進行全面維護，其特別措施說明如下：

設施管理許可期限的特別規定：在以往的設施管理許可證制度，意即允許公園管理者以外的民間企業設置、管理公園設施的制度，設施管理許可期限的上限為10年(可展延)，Park-PFI的最長管理期限為20年。

建築覆蓋率相關規範：私人企業設立和經營的餐廳、商店等便利設施的建築覆蓋率原則上為城市公園用地面積的2%，但如果該設施是公共設施公園設施，總共可以增加10%(最高至12%)。

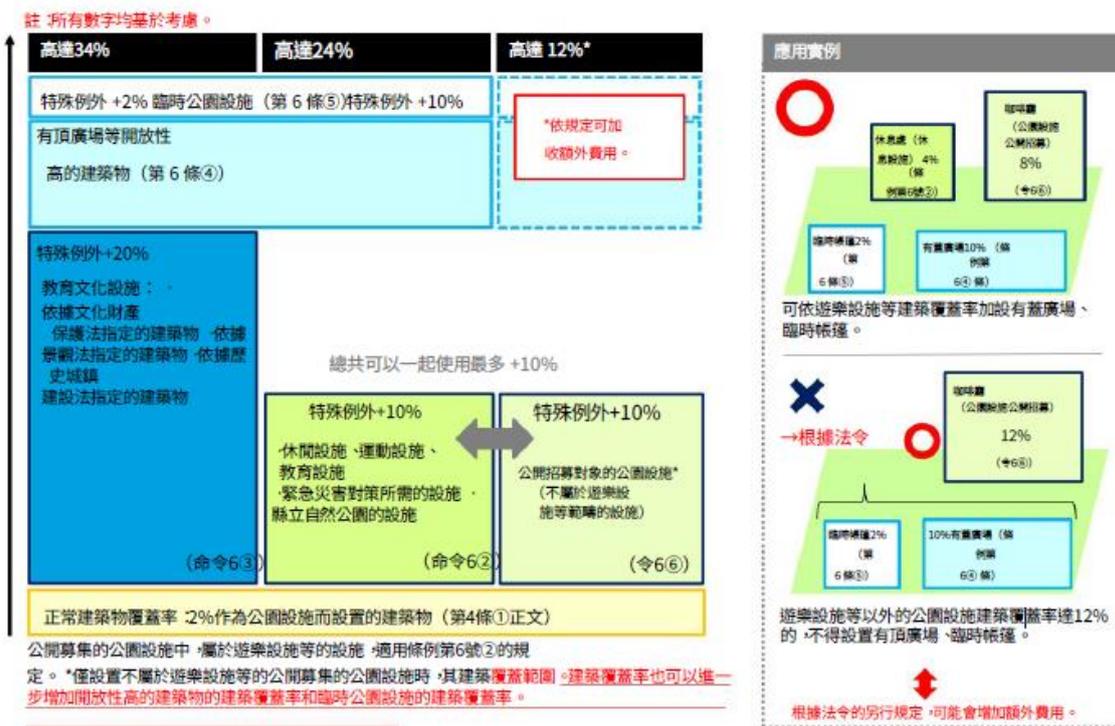


圖 2-2 P-PFI 公園內建築覆蓋率特殊規定

資料來源：日本國土交通省，2017

此外，對於指定公園設施的開發，政府向私人企業提供用於增加遊客數量的商業活動資金(城市發展基金)，並透過一般補助金從中央政府向地方政府提供支持社會基礎設施發展。

多數民間參與公共建設都是以 BOT 方式進行，多使用於自償率較高之公共設施，由於這類公共建設自償性較高，所以不需額外提供誘因吸引民間參與，但政府需制訂公平、公開的遊戲規則，以確保民眾能夠有最佳的設施選擇。此外，若公共建設本身為民眾日常生活的一部份，如公園綠地、運動設施、觀光遊憩設施等，雖自償性不高，但可以吸引大量人潮，亦能創造附屬設施的商業價值，未來可嘗試透過引進「P-PFI」平衡公共設施後續維管經費。

以東京澀谷的宮下公園為例，透過公私協力的方式將公園交給三井不動產開發管理，以「垂直都市公園系統」的方式將公園架高在下方置入旅館與商場，上方則做為公園以及開放空間使用，在密集的都市中，也可利用建築物之頂層規劃開放空間。除了保留多層的樓梯、平台與走道以增加居民活動的開放空間外也以攀岩設施及滑板場保留澀谷街頭文化同時提供民眾娛樂機能；此外鑑於架高之樓層不易種植樹木便以爬藤植物做為綠化達到美觀效果與生態串聯。



圖 2-3 宮下公園示意圖

資料來源：ppaper.net，2024

(二) 韓國「公私合夥的公共服務提供模式」

韓國於 1990 年代起，便透過推動民間參與的方式來進行公共設施建設的推動，因此首先立法引入了公私合夥的公共設施建設模式(Public-Private Partnership (以下簡稱 PPP))。其政策目標是讓私營部門的資本與專業技術能投入傳統由政府負責的基礎設施上(如道路、學校、汙水處理等)。並且隨著政策的推行，這些適用對象也逐步擴大，讓公私合夥的公共設施項目從集中在交通設施上，延伸至學校、醫院、文化及體育中心、城市公園等更加日常的社會基礎項目。

PPP 項目有兩種模式，依循著目標設施的不同而各有所適用，一是 BTO(興建-移轉-營運)模式，一種是 BTL(興建-移轉-租賃)模式，BTO 模式是使民間資金同時獲得長期經營該設施的權利，並能透過向使用者收取規費來實現其投資的報酬，BTL 模式則是透過接受政府部門的雇傭讓政府支付設施本身的租金與營運成本。

故 BTL 模式更多運用在具有公益性質的開放公共設施上，諸如道路、公園綠地等。透過該模式的運作，引入民間資金去開闢更多的開放性公共設施。相較於傳統由政府部門出資興建公共設施，BTL 模式是由民間資本興建完畢之後，由政府與民間簽訂長期的租賃契約，這種模式將政府所應負擔的興建成本以分期的方式轉嫁為租金，且不需直接負擔通貨膨脹或利率波動等市場成本。

在 BTL 模式下，韓國政府主要以「設施租金」與「營運費用」兩種款項向民間單位簽訂租賃契約，在設施租金方面，是將私人單位投資的興建本金以回報率計算後將其分期。同時在本金之外，營運費用的計算上，也包含環境與市場的風險評估，並將風險的波動加入營運租金的計算中，而給予民間經營者更多的彈性。以吸引民間資本投入 BTL 模式的運作之中。

韓國政府透過 BTL 模式的推動，積極引入中小型建築公司參與城市內公園設施的興建計畫，來試圖彌補在城市中公園綠地不

足的城市現況，並成功建造包含首爾市江南區「大峙洞運動公園」、濟州島「神話歷史主體公園」、仁川市「松島第 23 號鄰里公園(松島月光祭公園)」等項目。而從目前所能查詢到的案例，可以發現雖然韓國政府嘗試透過這種模式的推進來增加城市內的開放公共設施興建，但是目前的成功案例仍須具有一定的主題性或特色，而能透過該特色吸引使用者使用該公園綠地並持續經營。

而回歸到 PPP 項目本身可以發現，韓國的做法中最主要的資本進駐仍然是以民間資本為主軸，並實際影響了公共設施建設的施行。韓國透過對於 PPP 項目的持續推動，彌補了政府財政上對於公共設施建設預算的不足，而成功透過公私合力的概念，為城市創造新的可能性。



圖 2-4 韓國 PPP 項目大峙洞運動公園鳥瞰圖



圖 2-5 韓國 PPP 項目松島第 23 號鄰里公園(松島月光祭公園)鳥瞰圖

資料來源：首爾市政府、仁川廣域市政府網站

三、小節

比較國內其餘五都與國外的開放空間增加政策，可以將這些政策區分為「政府力量直接主導」與「民間力量間接引入」兩種類型。

「政府力量直接主導」類型的政策，主要對應到都市計畫層面上直接的增加手段，除了定期的通盤檢討與針對個案的都市計畫變更外。各縣市也持續進行新的開發區計畫，以新訂、擴大都市計畫的方式劃設高比例的公共設施用地，再透過市地重劃、區段徵收等手段，確保設施的實質開闢。

除了區段徵收與市地重劃外，各縣市也因應不同的需求與環境，由市府在不同方向上進行切入，透過公辦都更的推動，持續開闢更多的開放空間供民眾使用。同時也將閒置的公有土地以空地活化的方式，進行簡易綠美化的工程，以提供短期的開放性公共空間供民眾使用。

「民間力量間接引入」類型的政策則屬於間接的增加手段，是在政府的資源之外，試圖引入更多民間的力量。其關鍵核心要素為「強化引入民間資源參與開放性公設取得」。以日本、韓國對於公共設施的規劃為例，在政府財源不足的現況下，透過引入民間資金的方式來促進公共設施的建設。尤其以韓國的 PPP 項目為例，韓國政府所推動的 PPP 項目，包含各地的開放性公園綠地，如首爾的大峙洞運動公園，仁川的松島月光祭公園等項目都是 BTL 模式運作下的典範。

而國內各縣市的作法則主要係以中央規定為基礎進行在地化的延伸，以都市更新相關政策為例，主要是透過容積獎勵策略來提高民眾參與都市更新的基礎誘因，各縣市在中央規定的基礎下，依地方條件訂有不同的容積獎勵項目，其核心目的是希望透過這些獎勵，提高都市更新的執行率，間接以都更的開放空間回饋方式增加城市內的開放空間。

在容積移轉的相關政策上，各縣市配合容移代金與公設地捐贈雙軌制的推動，來提高民眾申請容積移轉的意願，強化政策執行率的同時，也能實際獲得更多的公設用地或是同等價值的代金可供政府向民間購買公保地。透過政策的放寬強化參與政策的誘因，以提高申請的意願，在這樣的基礎上，各縣市也以中央規範為基礎進行放寬。如高雄在容移代金與公設地捐贈雙軌制之上，將其適用比例進一步放寬，修正為比例混搭制，試圖進一步提高民眾辦理容積移轉的意願。

而在空地活化的政策上，有些縣市在「閒置公有土地空地活化」的基礎上，進一步擴大政策的涵蓋對象，嘗試將私有地主間接引入相關政策中。

這些政策雖然核心目的相同，但是在獎勵機制、目標對象、執行方式等面向都有一定程度的差異，這些差異源自於城市之間環境條件、主責單位以及各縣市政策的需要。如臺南市將空地活化的管理者交由經其認證過的認養單位，針對其成效給予補助，高雄市、臺中市則透過給予私地主地價稅的減免來擴大民眾參與的誘因。

第三章 新北市多元策略增加開放空間情形

為改善新北市五項公共設施比例不足的問題，本研究歸納出新北市目前已有四種策略，希冀以多元策略增加都市內公園、兒童遊樂場、綠地、體育場及廣場等都市開放空間之實質開闢及取得比例，四種策略說明如下：

- 一、 新北綠家園專案將人口稠密地區的閒置公有土地推動簡易綠美化，增加市民實際可用的綠地空間。
- 二、 以都市更新方式增加綠地、公園等公共設施。
- 三、 整體開發地區積極辦理市地重劃及區段徵收取得公共設施。
- 四、 推動容移代金以基金方式提供市府公共設施興闢財源。

透過多種策略的同步推動，增加新北市居民實際可使用的開放空間，以提高新北市民的生活品質，並逐步達成都市計畫法所規範之公共設施土地面積。



圖 3-1 多元策略示意圖

第一節 新北綠家園

新北綠家園計畫是市府重要專案計畫，市府透過跨部門的協商與公有土地清查，針對近年內無使用計畫的閒置公有土地施作簡易綠美化，不但開闢的期程較短，對市府來說也節省經費，在擁擠的市區中提供給市民更多的開放性閒置綠地，也提升了居住環境品質，相當具公益性。

近幾年「新北綠家園」專案已經陸續在新北市多個人口稠密地區內，利用閒置公有地，如尚未開闢的學校用地、市場用地、機關用地等，以綠美化施作方式來加速綠地面積的增加。經過府內幾年來相關單位共同努力，至 112 年底已完成 367 處「新北綠家園」專案基地，顯已有相當成效。

本專案的適用對象，著重於「公有」、「閒置」的土地，在標的土地上由工程單位進行簡易綠美化工程後，交由區公所進行維護管理，以穩定提供城市居民新的開放空間。然而受限於城鄉局權責，本專案僅適用公有地之活化，閒置空間的轉化尚無觸及私有土地。

是以參酌國內其他縣市的空地活化策略，針對城市內閒置空間的利用，因由各局處間一起努力，如財政單位可進一步提供稅收上的優惠，透過一定比例的地價稅減免，並由環境管理單位進行管制，促進閒置私有土地的綠美化，以補足新北綠家園專案的未竟之處。



圖 3-2 三重區中正北路 315 巷綠家園
成果



圖 3-3 五股區蓬萊路綠家園成果



圖 3-4 永和區安樂路 198 巷綠家園成
果



圖 3-5 板橋區新民街綠家園成果

資料來源：新北市政府城鄉發展局

第二節 都市更新

在都市更新面向，市府針對公共開放性空間的留設，訂有容積獎勵之規定，這些規定包含於基地範圍內「留設無頂蓋街角廣場，並配合其周邊無遮簷人行步道或騎樓整體規劃」及「留設四公尺以上等寬之通道，供不特定之公眾通行」等，主要透過軟性開放性空間的留設，提高周邊居民的生活水準。

針對市區內老舊建物問題，市府也透過「都更 3 箭」政策積極推動都市更新，包括「捷運蓋到哪，都更做到哪」、「主幹道沿線都更，讓城市風貌改變」、「以防災角度，優先協助危老建築都更」三大面向來加速建築物更新提高居住安全、促進城市發展，以及改善住宅環境品質。

在都更政策的積極推動下，市府透過都市更新解決城市內老舊建物的問題，並透過都更來積極取得更多開放性公設，以提高居住安全、改善都市環境品質。新北市都市更新策略推行至今，已從 161 件都市更新案中，取得共計約 20 公頃的開放空間(人行步道、公園、綠地、廣場、開放空間等)。市府積極推動都市更新策略，在板橋、中和、新莊、三重、土城、永和等較早開發，老舊建物較多的舊市區，持續透過更新策略改善城市的整體風貌。

第三節 新訂擴大都市計畫與整體開發地區

新北市持續透過多元方式增加公園綠地等開放空間之劃設面積，市府持續推動新訂擴大都市計畫與整體開發地區，透過區段徵收及市地重劃方式取得並開闢開放性公共設施供民眾使用。

目前包含林口工一、新莊塹仔圳、中永和秀朗橋北側區域、土城司法園區與新店 B、J 單元等案件，皆業經兩級都市計畫委員會審竣，刻正辦理開發作業，預計近年將再有 110.69 公頃之開放性公共設施用地實際開發完成，詳如下表。

表 3-2 新北市刻正開發中整體開發案五項公設面積

整體開發案名	開發方式	五項公設用地面積(公頃)					合計
		公園	綠地	廣場	體育場所	兒童遊樂場	
林口工一	市地重劃	7.75	16.49	0	0	0	24.24
新莊塹仔圳	市地重劃	15.40	23.34	1.81	0	3.24	43.79
泰山塹仔圳	市地重劃	17.40	2.37	0.82	0	5.60	26.19
中永和秀朗橋北側地區	區段徵收	0.96	0.03	0.18	0	0	1.17
土城司法園區	區段徵收	6.65	2.19	0.06	0	0	8.9
新店 B 單元	區段徵收	6.09	0	0	0	0	6.09
新店 J 單元	區段徵收	0.31	0	0	0	0	0.31
合計		54.55	44.42	2.88	0.00	8.84	110.69

資料來源：以市府城鄉局 112 年 12 月統計資料為準。

第四節 容移代金

受限於財政壓力，對於都市計畫中劃設為公共設施用地之私有土地無法編列預算徵收的問題，市府透過容積移轉捐地及代金雙軌制的修訂，來挹注市府財政的缺口。藉由代金制度的實施，市府可透過容移代金加速取得瓶頸道路、公園綠地等重點地區公保地進行開闢，提升都市環境品質。

新北市採取容移代金與捐地雙軌制，於 110 年正式公告上路後，截至 112 年底已繳入 211 億餘元的建設基金，可供市府其他單位辦理公共設施保留地的取得與闢。代金主要來源主要集中在三重、土城、林口、泰山及板橋都市計畫區。

同時市府亦持續修訂容積移轉要點，並以三大亮點為核心進行修法，期能加速開放性公共設施用地之取得，三大亮點包含 1. 貼近民眾休閒生活五項公共設施優先捐贈、2. 要求全持分以加速公共設施開闢效率以及 3. 授權各需地機關得自行公告送出基地受贈作業標準以利受贈土地管理，市府期望藉此積極提升新北市舊市區綠地服務水準，讓居住環境周邊公園綠地面積有感提升，改善都市環境居住品質。

第四章 課題分析及策略

目前實務上都市計畫地區開放空間之開闢及取得面臨許多課題，以新北市為例原先規劃公共設施面積就不足，若開闢公共設施或取得私有土地亦需逐年編列預算執行、都市計畫區域內公共設施分布不均，部分既有發展地區缺乏公共設施等困難，皆造成地方政府難以取得或開闢開放性公共設施。本研究綜整相關國內、外之市政經驗，研提過去面對之課題及初步對策，歸納相關課題及策略。

一、新北市都市計畫區域內 5 項開放性公共設施用地劃設比例過低，未達都市計畫法規定需佔 10% 之標準

(一) 說明：

依據內政部國土管理署 112 年統計年報數據，新北市都市計畫範圍內五項公共設施用地面積為 1,487.35 公頃，佔全市都市計畫總面積比例僅 1.19%，未達都市計畫法規定應劃設 10% 之標準。

雖新北市為涵養翡翠水庫水源，劃設有性質與一般都市計畫具較大差異之水源特定區計畫，且其面積佔全市都市計畫總面積的一半以上。然而倘扣除水源特定區計畫面積，都市計畫範圍內五項公共設施用地仍未達 5%。隨著近十年來都市人口持續增長所導致開放性公設使用需求增加，五項公設用地劃設不足之問題也進一步被凸顯，而成為城市規劃上的重大問題。

(二) 對策：

就都市計畫層面對現有開放性公設用地規劃不足的問題，新北市依循一般都市計畫理論，以「定期檢討」與「整體開發」兩大政策面向切入來進行政策的執行。

「定期檢討」面向的政策執行主要著重在既有發展地區，透過針對各都市計畫區域進行的「定期通盤檢討」來進行。市府考量城市環境條件的變化，依都市計畫法規定，約每三至五年進行

都市計畫的通盤檢討，就城市內既有發展區的現況重新檢視。

「整體開發」則面向於新市區開發，主要針對既有都市區域周邊的新開發地區，於新開發區域規劃層級較高的公共設施，如大型體育場館、大型公園等項目，來擴大該公共設施的服務範圍，而使周邊舊市區民眾亦能使用，進一步滿足其需求。主要配合不同都市計畫區的基地條件，透過區段徵收與市地重劃的方式，實際開闢大面積比例的開放空間。以新泰塭仔圳整體開發案為例，透過大型公園綠地的興建，並結合大學城意象與捷運站點的設置擴大民眾可及性，創造出城市民眾皆可以善加利用的開放性大型公設，提高城市居民的居住品質。

以上兩類政策皆是在一般都市計畫理論下能實際增設公共設施用地常見作法，然而由於「定期檢討」政策之標的為新北市都市之既有發展地區，該類地區通常具有建築物密集且人口稠密的特性，且其檢討所涉及範圍、需考量的面向都較為繁複。相較之下，「整體開發」地區，具有更多可建築的素地進行整體性的規劃，在開放空間的規模上，也較能提供完整、多樣性的服務機能，並且能更有彈性的考量周邊環境的需要提供不同種類的開放空間供民眾使用。

故針對都市計畫區內開放性公設用地劃設不足的問題，建議可持續就「整體開發」案件在公共設施用地劃設上的比例進行強化，並以大型、整體性的公設用地規劃為主，來提高新設公設用地的外溢效果。

二、既有都市地區建物密集、人口稠密之特性，難以於其中新增具有一定規模的公共設施用地滿足新北市不斷增加的人口需求。

(一) 說明：

新北市多數的都市計畫地區，如板橋、中和、永和等區域，其開發時間較早，於日治時期就已形成具有一定規模的既成社區。隨著戰後至今人口的快速增加，許多既有都市地區的公設用地已不敷使用。然而城市內超出原本預期的人口數不僅僅導致城市內可建地缺少，城市內的建物、土地權屬組成也複雜化。而提高了既有都市地區增設公共設施用地的難度。

(二) 策略：

有關都市地區公設不足的問題，考量既有發展區缺乏足夠空地設置完善的公共設施空間，新北市主要以「都市更新」、「土地使用管制」及「空地活化」等多個政策面向來回應相關需求。

1. 「都市更新」

針對既有都市地區，市府持續推動「都市更新」來調整整個城市空間。除了透過大型、整體性的公辦都更案來重新塑造城市風貌，開闢更多開放性公共設施之外，市府也持續透過如都更三箭等政策強化民間都市更新單元的整合，來積極透過都更取得更多公共設施空間。這些案件包含永和大陳社區、新店行政園區等。

新北市透過都市更新，試圖重新將舊城區重新改造，以回應市民對於公共設施的需求，故持續透過都更三箭、防災都更等促進措施，來加強都更政策的執行。這類型的措施著重在「民間力量間接引入」層面，給予足夠的獎勵來吸引民間資本進行整合，來提高都市更新案件的辦理效率，進而重新調整城市空間內的既有發展區域，提供更多的開放性公共設施供民眾使用。

2. 土地使用管制

「都市更新」政策作為直接改造城市的手段，「土地使用管制」則接續以彈性的方式增加民眾可用的開放空間，主要有配合都市更新增訂有關建築物退縮的相關容積獎勵規定，以及在土地使用管制要點的規定上，訂定建物退縮的相關規定，而使後續建築物興建、重建時，得以留設一定的開放空間供民眾通行或使用。

3. 空地活化

除了都市更新、土地使用管制層面的政策，既有都市地區內也存在因其新建成本或因產權複雜等問題而尚未開闢之閒置空地，故新北市則進一步以新北綠家園專案，來進行公有閒置土地的「空地活化」，透過簡易綠美化的方式，將城市內的閒置空間轉化為可供民眾使用的綠地空間。

4. 小結

新北市透過都市更新，試圖重新將舊城區重新改造，以回應市民對於公共設施的需求，故持續透過都更三箭、防災都更等促進措施，來加強都更政策的執行。這類型的措施著重在「民間力量間接引入」層面，給予足夠的獎勵來吸引民間資本進行整合，來提高都市更新案件的辦理效率，進而重新調整城市空間內的既有發展區域，提供更多的開放性公共設施供民眾使用。

同時也透過「土地使用管制」、「空地活化」的手段，創造「軟性開放空間」，這類空間並不屬於都市計畫意義上的公共設施用地，但卻也能作為軟性的開放空間供民眾使用。在都市計畫程序較長且限制較多的情況下，針對「提供軟性開放空間」持續進行相關政策的推動，就成為回應市民需要的新解方。

三、政府因財政嚴苛困境導致公共設施長期未取得或未依計畫開闢

(一) 說明：

數量龐大的公共設施保留地在都市計畫地區，長期未經取得並進行依計畫之利用或建設，其實是台灣都市計畫運作實務上的普遍現象(戴秀雄，2022)。造成此現象為都市規劃與實際執行間的落差，另一方面則涉及公共設施保留地所有權人權益保障與都市計畫所追求之願景產生的矛盾。以現實面而言，都市規劃與實際需求落差過大，或是政府機關財務狀態不佳，無力執行規劃內容，而這樣的執行面問題卻轉化成人民私財產權無限期的限制與負擔。

(二) 策略：

以日本為例，日本政府為突破政府財力困頓的困境，便考慮藉助民間之力來參與大型公共建設，便訂定「藉由民間資金活用以促進整備公共建設法」(簡稱PFI)，該法藉由推動民間資金參與公共建設之政策擬定、推動過程及支援協調等方式，籌措公共設施開闢經費，期能達成促進國家社會的經濟發展，幫助提升公共建設效率與服務品質，減輕政府財政負擔。

政府公開招募管理者(企業)並經過審查、選定後讓獲得進入公園(公共設施)營運二十年之權利。如在公園內部設立餐廳、商店(具建蔽率的限制)，以此獲利並以獲得利益之一部份進行環境綠化、護、廣場、路燈及道路等公共設置的提供，藉此方式減輕政府投入公共空間護之資金與負擔；此外為鼓勵企業於公園內增設提高都市生活機能的設施 教育、休憩、運動、遊戲...等不同設施之供給將能獲得額外建蔽率的提升。

四、容移代金現有制度缺乏使用運用彈性

(一) 說明：

新北市自 110 年起實施多元容移新制，至 113 年 5 月底止，已收受 144 案所繳納之容移代金，總計金額 236 億餘元，惟申請案件大多位於都市發展程度較高之核心地區及都市計畫指定整體開發地區，容移代金收入集中於特定區域，與優先開闢不一致，且依法定用途僅限於取得同一主要都市計畫之公保地，無法跨區彈性運用，目前容移代金支出缺乏運用彈性，如未能及時取得亟需闢建之公設用地，公告現值因反映市價逐年調漲，將造成未來取得成本暴增，取得更加困難。

(二) 策略：

因公共設施有跨都市計畫區服務之特性，且道路橋樑、公園綠地闢建時應具整體性及延續性，建議中央酌予放寬容移代金跨區使用之限制，如屬同一都市生活圈（如三重、蘆洲或中和、永和），應適度放寬可取得鄰近區域之公保地，以加速執行效率。

容移代金制度設計本意係為解決公保地長久未徵收問題，支用效率不彰亦影響私有公保地主權益，為提升代金運用效率，建議中央可比照跨區容移方式建立監督審核機制，於符合一定條件下，由地方政府經提地方或中央都委會審議代金跨區使用的公益必要性，確保代金合理運用，將土地利用價值最大化。

第五章 結論與建議

本研究旨在探究增加開放空間相關政策遭遇之課題，並參考國內、外案例，進而提出增加開放空間之精進策略，以期強化新北市實質開闢及取得的效率，加速取得五項開放性公設用地。

第一節 研究結論

一、短中長期多元策略提升開放空間

為改善都市區域公設不足的問題，就新北市既有的政策作法，本研究建議可以短中長期的多元層面政策來提升開放空間取得之效率。本研究分別就短期的「空地活化」與中長期的「都市計畫」、「土地使用管制」等政策面向持續精進。

(一)多元部門的政策協助

在「空地活化」的政策面向上，新北市現行係以「新北綠家園」專案來執行閒置、公有空地的簡易綠美化，以提供非都市計畫公園綠地的開放空間供民眾使用。而針對私人土地之空地活化，本研究建議可參照其他縣市以跨局處合作的方式，由相關局處再依其權責推行相關獎勵或管理措施，如台中市環保局就空地環境的獎懲規定、台南市民政局就空地認養成效的補助規定等，由市府所有局處共同努力，以提高新北市的居住環境。

(二)提高新訂擴大都市計畫之公設比

「都市計畫」的政策面向上，新北市配合整體開發計畫，劃設較大比例的公共設施用地，由於既有都市地區具有開發時間早、產權複雜及已具有一定規模既成社區等特性，使提高既有都市計畫增設公共設施用地具困難度，是以應持續強化整體開發計畫內公共設施用地的劃設比例與規模。提高劃設面積的同時，也將其進行整體性的規劃，設置大型的公共設施用地，以期發揮更強的外溢效果來提供新北市民眾的使用需求。

(三)退縮空間規定適度提高

在「土地使用管制」的層面，則透過留設更多建築物退縮的方式來間接增加民眾可使用的開放性設施。這種間接作法雖然無法直接增加都市計畫劃設的公共設施用地，但仍得以增加時既可供民眾使用的軟性開放性空間，對城市空間帶來正面的影響。

(四)立體化多目標的創意思考

受限於政府財源及既有發展區內素地不足等議題，在公共設施的興闢上應再嘗試更多面向的思考維度。參考日本、韓國引入民間資金來進行公共設施興建的作法，如引入 P-PFI 模式等機制來達到公私協力，在城市內創造更多的開放空間。

公園綠地的建築模式也可以跳脫一般的平面規劃，以反向的立體多目標模式來建造更多的都市公園、綠地供居民使用。如東京澀谷宮下公園「垂直都市公園系統」的多目標使用案例，將公園綠地設置在建築物頂層，下方則置入旅館商場等營利項目，以吸引民間資金的進駐。

二、推動容移代金靈活運用，增加取得、開闢公共設施效率

為改善容移代金現有制度缺乏使用運用彈性，容移代金應依都市生活圈概念放寬取得公保地，公共設施有跨都市計畫區服務之特性，且道路橋樑、公園綠地闢建時應具整體性及延續性，建議中央酌予放寬容移代金跨區使用之限制，如屬同一都市生活圈（如三重、蘆洲或中和、永和），應適度放寬可取得鄰近區域之公保地，以加速執行效率。代金跨區使用建立監督審核機制，建議中央可比照跨區容移方式建立監督審核機制，於符合一定條件下，由地方政府專案提經地方或中央都委會審議代金跨區使用的公益必要性，確保代金合理運用，將土地利用價值最大化。

三、突破公共建設財政困境的新方案

為改善政府因財政嚴苛困境導致公共設施長期未取得或未依

計畫開闢之情形等問題，日本政府便考慮藉助民間之力來參與大型公共建設，便制定「藉由民間資金活用以促進整備公共建設法」(簡稱 PFI)，期能達成促進國家社會的經濟發展，幫助提升公共建設效率與服務品質，減輕政府財政負擔。其運作方式為，政府公開招募管理者(企業)並經過審查、選定後，讓獲選之管理者得到營運公園(公共設施)二十年權利，如在公園內部設立餐廳、商店等營利設施(具相關建蔽率限制)，且一部份獲利需負擔維護公園相關設施，藉此方式減輕政府財政壓力。

第二節 後續建議

本研究目前就公共設施開闢、取得等課題，以及現有執行策略提出建議，其他仍有待解決課題，將持續滾動式檢討，下列就中、長期策略提出建議，以改善開放性公共空間不足之課題。

- 一、借鏡國外案例可看出，日本、韓國於籌措財源方面與臺灣有相同之困境，但日韓透過不同的與民間合作方式來突破財政困境，尤其自償率較低之公共建設受限於資金的回收，如本研究提出之五項公設(公園、兒童遊樂場、綠地、體育場、廣場)，比較難有商業設施可以回收投入之建設資金，建議未來可針對自償率較低之公共設施進行衍伸研究。
- 二、雖 PPP 模式成功在韓國運作並興建多處城市公園空間供民眾使用，為後續促參相關法規的制定時可以持續精進的方向。但礙於語言資料收集的難度較高，針對韓國相關案例的實際運作方式仍無法以全面角度進行檢視，建議後續可針對韓國執行模式進一步分析，並參考更多案例。

參考文獻

(一) 專書

1. 歐陽橋暉 (2001), 都市環境學, 台北: 詹氏書局。

(二) 碩、博士論文

1. 林秋綿、劉爰廷, 2018, 「民間融資提案(PFI)制度運用於政府主導都市更新之研究」, 國立臺北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文: 臺北。
2. 王大立、林怡君, 2015, 「兒童遊戲場之空間化配置探討-以原臺中市為例」, 逢甲大學都市計畫與空間資訊學系碩士論文: 臺中。

(三) 其他

1. 徐振文, 2018, 「日本地方政府公共設施總和管理計畫之探討」, 財政部, 財稅研究第 47 卷第 1 期。
2. 桃園市政府都市發展局, 2024, 「桃園市議會第 3 屆第 4 次定期會都市發展局工作報告」, 桃園市政府, 桃園市。
3. 林秋綿、劉爰廷, 2021, 「政府有償取得公共服務機制(PFI)應用於民間參與公共建設之探討—法律制度面分析」, 財政部, 財稅研究第 50 卷第 6 期。
4. 趙禹翔、游政諭, 2018, 「開放空間系統的斷裂點暨縫補機制—以臺北市信義計畫區為例」, 設計與環境學報第 19 期。
5. 王小璘、司徒世翰, 1998, 「都市開放空間及其活動型態之探討-以台中市都市開放空間為例」, 設計學報第 3 卷第 1 期。
6. 內政部營建署(1999)《公園綠地法草案》, 內政部營建署, 台北市。
7. 郭瓊瑩, 王秀娟(1999)《全國公園綠地發展綱領之研訂--全國綠政發展策略暨實施方案》, 內政部營建署, 台北市。

(四) 外文文獻

1. 日本国土交通省 都市局公園綠地・景觀課, 2017, 都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン。
2. Korea Development Institute. (2024, August 26). PPP Projects.

Public and Private Infrastructure Investment Management Center
(PIMAC).

3. 辛桑達.崔道成.崔錫俊.黃利錫.金成民.鄭建浩.樸慶愛.崔智恩
(2005), 社會基礎設施民間投資項目風險計量與分析研究
4. 金重洙 (2006), 民間投資政策研究報告—BTL 事業政府支付
金支付方案研究, 韓國開發研究院
5. 公共投資管理中心 (2006), 租賃型民間投資事業 (BTL) 居民
參與活化方案研究, 韓國開發研究院
6. 羅昌浩 (2013), 「城市公園」是中小型建築企業的民間投資項
目之一。https://www.lafent.com/inews/news_view.html?news_id=109978.

(五) 參考網站

1. 新北市政府城鄉發展局, <https://www.planning.ntpc.gov.tw/>
2. 台北市政府都市發展局, <https://udd.gov.taipei/>
3. 台中市政府地政局, <https://www.land.taichung.gov.tw/>
4. 台中市政府都市發展局, <https://www.ud.taichung.gov.tw/>
5. 台南市政府地政局, <https://land.tainan.gov.tw/>
6. 台南市政府都市發展局, <https://udweb.tainan.gov.tw/>
7. 高雄市政府地政局, <https://landp.kcg.gov.tw/>
8. 高雄市政府都市發展局, <https://urban-web.kcg.gov.tw/>