

結合官學界智慧經驗・剖析國土規劃、都市更新

都市規劃 與 區域發展

大學用書 7005

大元書局／出版發行

吳惠巧博士 ◎ 著

結合產官學界智慧經驗・替國土規劃

、都更問題解凍

都市規劃 與

區域發展

大學用書 7005

大元書局／出版發行

吳惠巧博士

◎ 著

都市計畫與區域發展 吳惠巧／著

大元書局，2012（民101）9月 初版. 台北市

660頁； 23×17公分. ----(大學用書7005)

ISBN 978-986-6171-88-8（平裝）

1. 都市計畫 2. 區域計畫

445.1

101018336

大學用書7005

都市計畫與區域發展

作者／吳惠巧

出版／大元書局

負責人／顏國民

地址／10851台北市萬華區南寧路35號

電話／（02）23087171，傳真：（02）23080055

郵政劃撥帳號19634769大元書局

網址／www.life16888.com.tw

E-mail／aia.w168@msa.hinet.net

總經銷／旭昇圖書有限公司

地址／235新北市中和區中山路二段352號2樓

電話／（02）22451480 傳真／（02）22451479

定價／650元

初版／2012年9月

ISBN 978-986-6171-88-8（平裝） 版權所有・翻印必究

張榮發總裁序

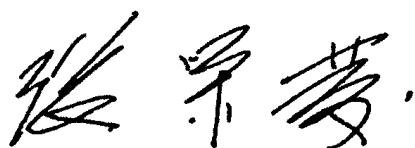
「都市規劃」的好壞，攸關都市的發展與國家的競爭力，當今 21 世紀的都市發展，已在國際化、自由化、全球化的趨勢下，隨著時空的推移，都市規劃的專業性、普及性與觀念、內容及方法等，皆已不斷地加強、改進與創新。如這本《都市規劃與區域發展》即是作者吳惠巧博士特別為「銘傳大學公共事務學系」的學生，以一個學期學習「都市規劃」課程撰寫的授課教材，內容異於傳統的「都市規劃」教科書以規劃為主。除了依照教育部規定的「認知」、「技能」、「情意」教學原則，分為三大部分：第壹篇的「認知基礎篇」介紹「都市規劃」的核心內容；第貳篇的「技能運用篇」是在「都市規劃」基礎上，運用在「都市更新」、「新市鎮開發」、「土地變更」、「土地開發」的範疇；第參篇的「情意素養篇」針對臺灣特殊又棘手且難以根本治理的「違章建築問題」、「宗教土地問題」做實質探討，並論述「社區發展」的區域發展內涵、最後在上述的基礎上，探討「房地產投資」的課題。因此，這是一本概念性的「都市規劃」教材，結合理論與實務，超越「都市規劃」的學術領域，結合案例，目的為了讓學生能學以致用並傳授相關的人文素養之創新的「活用教材」。

近三年來惠巧多次請教本人相關議題，她以虛心求好的態度，來籌劃與醞釀出版此書。惠巧所撰寫的每一個章節都是經過請教相關領域的政府官員、業界專家及各領域的專業人才，都很熱誠地協助此書的定稿。因此，這是一本結合產、官、學三方面領域之智慧與經驗的大學用書；且全書內容綱舉目張，條例縷析，實務與理論並重，實為國土及都市規劃界值得推薦的好書。

本書作者惠巧博士曾任職「長榮集團」，並擔任過本人的秘書。惠巧雖然離開長榮集團多年，但她一直秉持著「挑戰」、「創新」的長榮精神努力不懈，對於她自己人生的願景、理想與目標都很有計畫，且積極地朝向多元領域拓展人生的面向；一路走來，始終散發著認真學習、追求創新、勇於自我突破的特質。

惠巧在各專業領域都相當有成就，且不間斷地利用公餘寫作，將她可貴的經驗和心得指導後進及學生，令人深感敬佩！最後，本人樂意藉此序文勉勵惠巧，不斷地成長、奮發向上，永保一顆陽光的心，為國家與社會做更多的服務與回饋。

長榮集團總裁張榮發

A handwritten signature in black ink, reading '張榮發' (Zhang Rongfa) in a cursive style.

2012年9月6日

目錄

張榮發總裁序.....	I
壹、認知基礎篇	1
第一章 國土規劃.....	2
第一節 臺灣國土計畫體系概要.....	2
第二節 國土空間發展策略計畫.....	10
第三節 國土規劃空間治理概要.....	40
第二章 區域計畫.....	50
第一節 區域計畫之內涵.....	50
第二節 區域計畫之實施.....	58
第三節 區域計畫之案例.....	67
第三章 都市計畫.....	87
第一節 都市意涵與發展.....	87
第二節 都市計畫之內涵.....	93
第三節 都市計畫之制度.....	101
第四章 土地使用計畫.....	114
第一節 土地使用計畫之主要內涵.....	114
第二節 土地使用分區管制之概要.....	125
第三節 臺灣土地使用計畫之評析.....	139

第五章 交通運輸計畫	147
第一節 陸路交通運輸.....	147
第二節 海運交通運輸.....	171
第三節 航空交通運輸.....	202
第六章 公共設施計畫	243
第一節 公共設施之內涵.....	243
第二節 公共設施之案例.....	255
第三節 公共設施保留地.....	269
貳、技能應用篇	274
第七章 都市更新	275
第一節 都市更新之概要與國外案例.....	275
第二節 臺灣都市更新之實施與案例.....	291
第三節 臺灣實施都市更新成敗關鍵.....	335
第八章 新市鎮開發	343
第一節 新市鎮開發內涵與方式.....	343
第二節 臺灣新市鎮開發之案例.....	359
第三節 國外新市鎮開發之案例.....	364
第九章 土地變更	379
第一節 都市土地之變更.....	379
第二節 非都市土地變更.....	403
第三節 土地變更之案例.....	415
第十章 土地開發	426
第一節 臺灣近代土地開發概況.....	426
第二節 土地開發之實施與問題.....	440
第三節 土地開發之案例與檢討.....	455

參、情意素養篇	475
第十一章 違章建築問題	476
第一節 違章建築問題之概況	476
第二節 臺灣違章建築之議題	484
第三節 政府之違章建築治理	495
第十二章 宗教土地問題	507
第一節 臺灣宗教治理變遷與設施概要	507
第二節 臺灣宗教團體土地特性與問題	518
第三節 臺灣宗教團體土地之案例分析	531
第十三章 社區發展	540
第一節 社區發展之概要	540
第二節 社區發展之案例	557
第三節 社區發展之評析	568
第十四章 房地產投資	581
第一節 房地產與房地產業內涵	581
第二節 臺灣房地產之投資運作	604
第三節 臺灣房地產之省思議題	627
參考書目	637

壹、認知基礎篇

第一章	國土規劃
第二章	區域計畫
第三章	都市計畫
第四章	土地使用計畫
第五章	交通運輸計畫
第六章	公共設施計畫

第一章 國土規劃

國土是國家發展與人民生存的根本，國土的永續發展是國家長治久安之所繫、人民幸福生活之所依。政府的職責即在透過國土規劃與建設，締造滿足臺灣住民的宜家、宜業之所在，並向國家的長治久安、人民的幸福生活之目標邁進。臺灣因地狹人稠，在有限的土地上，需有完整又合理的土地規劃，並對土地進行有效的管理，以避免土地的不當開發與利用。依據世界銀行評估：全球僅有 5% 地區，約 35 個區域有 3 種複合式的災害，而臺灣需面臨 2 種災害的可能性有 90%、面臨 3 種複合式災害的人口約 73%，此地形特色，使臺灣在全球災害地區排名第一。¹因此，國人對國土運用與保育應有必要建立永續發展的共識，如不要在山坡地種植農作物或檳榔，避免上游土石往下游沖刷造成土石流災害、颱風來襲豪雨成災而造成人員的傷亡。期盼臺灣早日走出天災來臨就面臨重大災害的問題，且避免社會一再付出災毀重建的代價卻無法有效改善的困境，本章節讓吾人對國土規劃有基本的認識。

第一節 臺灣國土計畫體系概要

國家對於國土資源的運用、經營與管理，須有一定的規劃，即是「國土規劃」，它具備三個基本原則：1. 建立國土利用系統之整體觀；2. 建構國土的空間秩序，提供良好的城鄉景觀環境與空間運用品質；3. 以永續發展為國土規劃與資源利用的最高規劃原則及政策目標。世界各國以全國領域為範圍，並發展出以整個國家為規劃對象的國土規劃，始於德國在第二次世界大戰之前，就以「空間秩序」(National Spatial Orders) 的

¹<http://paper.wenweipo.com> (搜尋日期：2011 年 3 月 29 日)

理念，將國土作有效地規劃利用，如合理分布人口、適當區分工業、積極振興農業與興建完整的交通系統，達到德國的繁榮與進步。日本受到德國的影響，1940 年通過國土計畫設定綱要、1950 年制訂國土綜合開發法、1962 年通過全國綜合開發計畫；韓國受到日本的影響，1963 年制定國土建設綜合計畫法，1973 年擬訂國土綜合開發計畫；臺灣亦受到日本的影響，自 1970 年代起，引進日本國土綜合開發理念，進行臺灣地區的國土規劃事宜。

一、國土計畫之定義

國土計畫（National Plans）的名詞最早見於日本，它是從政治、經濟、社會與文化等各個層面做考量，將整個國土領域做綜合性與有效性地開發、利用和保育等空間的配置，其範疇主要是國家的領土、地理、實質生活及各項主、客觀條件。國土計畫同時也將國民的多項空間活動，例如：產業、購物、交通、居家、遊憩、教育……等活動，就其所需要的區位與數量，依據時間順序和空間位置做適當的安排和配置。因此，臺灣的國土計畫稱為「國土空間發展策略計畫」（臺灣的國土計畫從 1979 年「臺灣地區綜合開發計畫」的藍圖式規劃、1996 年「國土綜合發展計畫」的策略式規劃、2010 年「國土空間發展策略計畫」的空間策略式規劃，雖有其時代背景的不同規劃方式），其目的是將臺灣境內的各種資源利用之互動與分配，以達到效率、公平與永續發展的目標。

1996 年「國土綜合發展計畫」將國土分為「限制發展地區」²與「可發展地區」³二類，並由區域計畫訂定上述二類地區之劃定與發展的指導原則。因此，在區域計畫之下的「縣市綜合發展計畫」需考量生活圈計畫之所需，上承區域計畫與部門建設計畫，下則協調都市與鄉村計畫，需透過縣市政府的施政與年度預算，推動各項建設工作。原則上，

2限制發展地區之目的，是為了維護生態、自然資源保育及國防安全，區內除必要的維護行為及國家重要建設由政府循環環境影響評估程序開發外，不能做其他開發使用，係由各目的事業主管機關依各目的事業主管法令，以為管理依據。

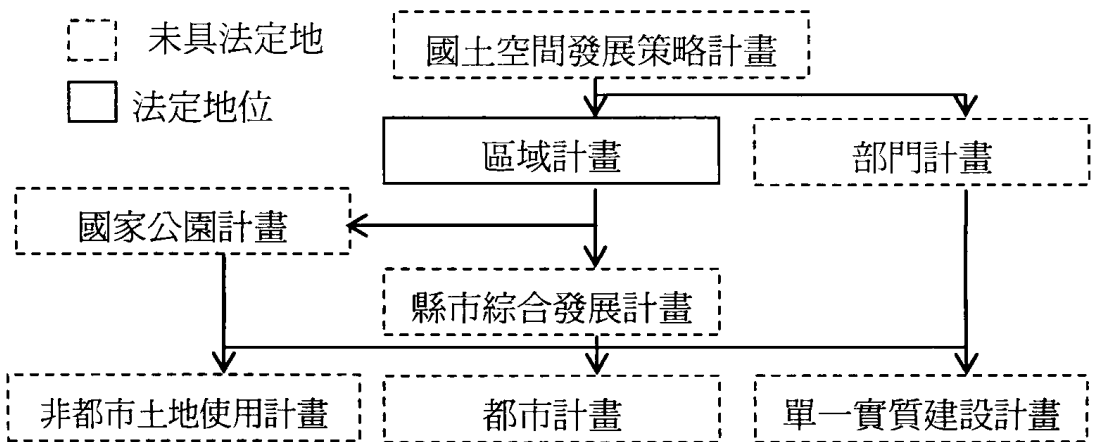
3限制發展地區以外的地區則為可發展地區，投資開發者可透過發展許可制提出發展計畫，開發者於提供開發區內所需之公共設施及繳交關聯費後，土地即可准予進行開發行為。

都市土地須依照都市計畫所規範的都市發展。非都市土地的開發行為，則依據非都市土地使用管制規則所規範的土地使用類別，進行開發。所謂「開發」，意指將土地、勞力、資本、知識以及創造精神相互配合，以開創新的局勢、新的機運之意。所以，國土計畫的規劃重點，即是將有限的國土資源，有效地分配於各區域的各種產業活動與各項實質建設，以達成國家建設的預期目標。

二、國土計畫之架構

(一) 臺灣現行之國土計畫體系

臺灣的國土計畫體系，如圖 1-1，其架構依序為「國土空間發展策略計畫」、「區域計畫」、「都市計畫」與「非都市土地分區使用計畫」四大計畫。其中，國家公園計畫依照 1990 年（民國 79 年）6 月 13 日發布的國家計畫內容實施；都市計畫依照都市計畫法實施；非都市土地使用計畫依據非都市土地使用管制規則，限制其土地利用與變更使用類別；單一實質建設計畫依部門計畫實施。亦即當前臺灣國土計畫的最上位計畫是「國土空間發展策略計畫」，將國土的人口、產業、實質設施在空間的配置以及土地、水、自然景觀等空間規劃，提出原則性、指導性的空間發展策略方向。



資料來源：內政部。

圖 1-1 臺灣現行之國土計畫體系

1. 國土計畫之建構背景

1970 年代臺灣開始建構國土計畫體系，當時在外銷導向與工業化政策的前提下，國土計畫與都市的基礎設施最主要是用來支持工業發展，以取得臺灣在世界經濟體系的地位；另爲了讓規劃能符合所需求的國土計畫體系，將臺灣的都市計畫擴充爲區域計畫，又將區域計畫再擴充爲臺灣地區縣市綜合開發計畫，使得整個國土計畫體系，自 1970 到 1980 年代初期大致建構完成，歷經三度修改，於 1979 年（民國 68 年）核定實施「臺灣地區綜合開發計畫」，主要重視國土的開發與保育；1996 年（民國 85 年）制訂「國土綜合發展計畫」之後，具有主導國家實質空間發展、落實國家各部門發展計畫的功能。此項體系的完成，在臺灣的政治、經濟與社會的發展變遷下，曾使臺灣獲得很高的經濟成長，但高度的經濟發展背後，也相對帶來都會區發展的失衡現象、陸續出現的城鄉差距、都會區擴展的衝擊、農村的相對落後、生態的漠視等所造成對環境的空前破壞、交通的擁擠與失序、住宅的供需失調、公共設施的基礎建設不足等問題。

2. 國土空間發展策略計畫

爲了因應上述的問題，2008 年經建會提出「國土空間發展策略計畫」，以彈性的作法，講求國土的空間發展策略。檢視「國土空間發展策略計畫」有別於前兩次國土計畫之處，主要就關鍵性的國土空間課題，提出原則性、指導性的空間發展策略方向；強調跨域、跨部門及多功能整合發展與治理，以因應國內外瞬息萬變的社會經濟與環境的變遷。如針對全球化、區域整合與城市競爭的空間發展新趨勢，構成流動國土（國家疆界模糊化）的新概念。因此，臺灣現行的國土規劃將原屬於封閉型系統的體系，改爲開放型的系統，並且不設年期、課題導向，以動態檢討的調整方式，彈性因應未來時空環境的變遷。2010 年經由行政院核定的「國土空間發展策略計畫」即是當前臺灣在國土發展的最高位階計畫。

（二）國土計畫之基本原則

爲了確保領土主權、促進國土永續發展及兼顧效率、公平起見，國土計畫法之基本原則分述如次：

- 1.應維護領海、鄰接區、專屬經濟海域及大陸礁層的主權，保障無害通過、公共安全、公共通行及公共使用。
- 2.國土保育地區應以保育與保安爲最高的指導原則，海域、海岸、森林及山坡地等環境敏感地區應限制開發。涉及國土保安與生態敏感的保育地區，土地應以維持公有爲原則。
- 3.國土保育地區範圍內的水、土、林之土地管理業務，應予整合，並作整體規劃。
- 4.農業發展地區應考量農業發展、基本糧食供應量的安全，積極保護重要的農業生產環境及其基礎設施，並應避免零星散漫的發展，以確保農業生產環境的完整。
- 5.城鄉發展地區應以永續發展、成長管理爲原則，創造寧適的生活環境以及有效率的生產環境，並確保有完整配套的公共設施。
- 6.國土開發及建設應依循開發者付費的原則，並建立公平有效率的審議機制。
- 7.應依全國國土計畫的指導，由中央主管機關擬訂及推動都會區域計畫，以提升國家的競爭力，塑造良好的都會區域發展環境。
- 8.應依全國國土計畫的指導，由中央目的事業主管機關擬訂及推動特定區域計畫；必要時得制定專法加強管理，以解決跨行政區域或一定地區範圍內的特殊課題。
- 9.性質重要且在一定規模以上的部門計畫，應於先期的規劃階段與主管機關妥予協調，避免重複投資，以發揮整體建設的效益。
- 10.全國國土計畫、都會區域計畫及直轄市、縣（市）國土計畫內容，應加強景觀及防災的規劃，以確保國土景觀及減少災害損失。

（三）國土計畫之目標

依國土計畫的基本原則所規劃之國土有三項目標：第一是增進國民福祉；第二是創造優良的生活環境；第三是資源的開發、利用與保

育，茲分述如次：

1.增進國民福祉

國土計畫的第一個目標「增進國民福祉」有下列三種策略：

(1) 促進人口與產業均衡發展

一國的國土可依照其天然的地理環境以及人文背景條件，劃分為許多不同大小的區域，這些區域或由於歷史淵源的綿延流長因素、或因地理位置的特殊條件、氣候的好壞、土壤肥沃或貧瘠，有些地區較富裕、有些區域較貧窮，此種差異在地理空間的不均衡分佈，容易造成人口與產業發展的不均衡問題，甚至導致地域間的隔閡以及人心的不平感和疏離感，或形成雙元的社會型態（Dual Societies）。政府應如何調和並促進國土在區域間的均衡發展，平均國家財富的空間分配，實為國土開發的重要思維與內容及其重要的策略之一。

(2) 都市體系與整體建設策略

在現代化過程中，最普遍的現象是人口集中於都市，由於公共建設的速度常落後於人口集中都市的發展速度，導致都市公共設施（Public Facilities）和基本設備（Infrastructures）的普遍缺乏或不足，因而產生許多都市的公害問題，如污染、擁擠、噪音等。所以，如何在都市發展的過程中，適時建立或調整合理的都市體系（Urban Hierarchy），並依照其都市機能（Urban Function）來配置適當的公共設施或基本設備，實為都市整體建設的重要策略之一。

(3) 整體交通通訊系統之建立

國土計畫強調區域間的均衡發展與都市體系的建立。國土計畫為了適應未來社會與經濟活動的需要，在區域與區域間、市鎮與市鎮間，如何建立既快捷，又有效率的運輸網絡（Transportation Network）與通訊系統（Communication System），藉以引導都市的開發與發展，實為增進國民福祉的重要策略之一。

2.創造優良之生活環境

國土計畫的第二個目標為「創造優良的生活環境」，可採取之策略有二：

(1) 整頓都市與農村生活環境

都市化是現代化都市的必經過程，也是現代化社會的產物。都市能為人類帶來高度的物質享受與精神文明的體驗，但也會因都市的不適當與無計畫的發展，帶來人們在精神方面的煩躁緊張及感官上的過度不適應感。此外，鑒於農村的人口大量湧向都市聚集，導致農村經濟的生產力減退，相對使得生活環境日趨萎縮或惡化。

(2) 適當提供公共設施之需求

公共設施的提供必須考量的因素，包括：人口規模、所得水準、區域機能、產業類別、文化特質、人口集中度、都市位階等項目。各地區的公共設施需求，會因為本身的發展潛力或所面臨的問題不同，對於公共設施的需求也會不盡相同，其所需要的公共設施種類與性質亦不同。如何因應地方之所需，適時提供適宜的公共設施，以滿足區域發展的需要，乃是創造優良生活環境的策略之一。

3.資源之開發與利用及保育

國土計畫的第三項目標是「資源的開發、利用與保育」。國土中的天然資源（Natural Resources）種類繁多，如依照其存在的數量與可能再生產的程度，可將其分為：限量資源（Fund Resources）、流動資源（Flow Resources）及生物資源（Biological Resources）三大類，茲分述如次：

(1) 限量資源

又稱為儲存資源（Stock Resources），泛指地球上某些存在數量有限的天然資源，經過開發利用一次後，其數量就減少一次，而且不能再生產或補充已開採的數量，如煤、銅、鐵、石油、天然氣……等。

(2) 流動資源

指在自然界中，數量無限且經常流動的資源，如陽光、空氣、雨水、風力……等。這類資源在自然界的數量相當多，且循環運行不息，經濟學將其稱為自由財（Free Goods），當人們在使用時往往不需要付出代價。將其利用後並不感覺有任何減損，且若不利用它，也會自然消逝。

(3) 生物資源

生物資源兼具上述兩種資源的特色，包括：自然生產的一切動物、植物，如森林、鳥獸、微生物……等。其生產力可能受到不當利用而減少（類似限量資源），也可能維持既有的水準不變，或可能運用人為的協助，而使其產量增加（類似流動資源）。人類須仰賴自然資源而生存，對於天然資源的開發與利用，固然解決了不少人類的需求，但因人類漫無節制的開發與利用，已經破壞了自然生態系統本身的平衡作用，如大面積砍伐森林、植被遭到破壞，山坡地的濫墾濫建使得土壤流失、公害污染、生態失衡等。因此，如何促進資源的開發、保育與利用，便成為國土計畫的重要目標。

(三) 國土計畫各層級計畫之功能

1. 國土空間發展策略計畫之功能

依據經建會提出的「國土空間發展策略計畫」，有下列三項主要功能：

- (1) 國土空間發展基本政策方針與目標。
- (2) 課題解決導向的規劃。
- (3) 空間資源合理分配的根本。

2. 區域計畫之功能

- (1) 人口與產業的合理分布。
- (2) 土地使用的協調與管制。
- (3) 天然資源的保育與利用。
- (4) 都市發展及重大建設區位的規劃。