

大 學 用 書

區域計劃

Regional Planning

黃丙坤 編著

大行出版社印行

黃丙坤 韓國漢城人（五十歲）

學歷：

韓國外國語大學中語系肄業

中華民國國立台灣大學政治學系畢業（法學士）

中華民國國立政治大學政治研究所碩士班畢業（法學碩士）

大韓民國慶熙大學校大學院政治學科博士班畢業（政治學博士）

經歷：

韓國慶熙大學校中文系主任

國立成功大學都市計劃系教授

私立中國文化大學韓國研究所教授

著作（論文）：

韓國農村社會開發方向研究

韓國農村近代化與新鄉村運動

中華民國七十年八月 出版

書名：區域計劃（Regional Planning）

編著者：黃 丙 坤

發行人：裴 振 九

出版者：大 行 出 版 社

社址：台南市體育路41巷26號

電話：6 1 3 6 8 5 號

本社免費郵政劃撥帳號南字第32936號

本社登記證字號：行政院新聞局

局版台業字第0395號

總經銷：成大書局有限公司

台南市體育路41巷26號

電話：6 5 4 1 1 6 號

定價：新台幣一  元 一 百 八 十

※版權所有 翻印必究※

序

區域計劃是一門新興的學問。它上承國土計劃總體性的發展構想，並指導下級都市計劃實質性的建設工作，使國家建設與地方建設連成一體，形成有系統的規劃體制。

從事區域規劃的學者，除了要具備有關都市計劃的知識及規劃技巧外，更要具備國家及區域整體的概念，因為區域規劃須從大處著眼，處於一種協調及連接的地位，故對個體的特性及總體的均衡都要加以考慮。

在本書中，僅就區域計劃之各項學說、理論及實際情形做一概略性的介紹及分析。其內容共分四大類：

- 一、區域計劃的簡介，包括其來由、內涵及規劃體系。
- 二、區域計劃概要，講述區域計劃的功能、類型、其劃分之概念、其規劃程序、發展目標以及其課題及對策。
- 三、區域規劃之理論，淺講一些區域規劃所使用及依據的理論。
- 四、區域規劃之實質及模式，介紹實質發展的構想及規劃機構，並對各國各地所用的區域模型加以評介。

在此，本人要感謝劉玉山教授，在各方面給予我的幫助，尤其是他所提供的區域計劃資料，使本書能順利完成。

同時也要謝謝成功大學都市計劃系71級同學們，由於他們辛勤的收集資料，整理報告，才使本書略具雛型。

本書乃多位同學分別整理，經本人編纂之後，再由徐中強、陳彥仲同學協助校正而成，因本人歸國在即，時間倉促，故內容上若有不妥及不足之處，尚望各界人士不吝指正，謝謝！

最後！本人更誠心希望本書能對貴國區域計劃有關人士有所裨益，同時，本人也將携本書回國，以溝通兩國間的這方面交流及相互了解。

黃 丙 坤 謹誌 1981 年 8 月

于 中華民國國立成功大學

目 錄

序.....	1
第一章 區域規劃之來由與內涵.....	1
第一節 都市化與區域規劃.....	1
第二節 區域與區域計劃之內涵.....	5
第三節 區域計劃觀念之澄清.....	7
第二章 規劃體系與區域計劃性質.....	12
第一節 區域計劃的重要性.....	12
第二節 國土計劃.....	13
第三節 區域計劃.....	16
第四節 都市計劃.....	19
第三章 區域計劃的功能.....	23
第一節 人口之合理分佈與成長.....	23
第二節 土地使用的配合與管制.....	25
第三節 區域性實質建設的配合供應.....	27
第四節 天然資源的保育與利用.....	28

第五節	實質環境之改善與保育.....	30
第六節	特殊功能的區域計劃.....	30
第四章	區域計劃的類型.....	32
第一節	以單一實質目的而實施發展的區域計劃.....	33
第二節	以開發或保育天然資源為目的的區域計劃.....	34
第三節	以發展經濟為目的而實施的區域計劃.....	36
第四節	以農村建設為目的而實施的區域計劃.....	39
第五節	以都市或都市集團為中心的各項設施等作 綜合型的實質發展目的而實施的區域計劃.....	41
第六節	為人口分佈、土地使用、交通運輸與各項公 共設施之發展為目的而劃定區域之區域計劃.....	43
第五章	區域劃分的概要.....	44
第一節	區域劃分的要素.....	45
第二節	區域劃分的種類.....	47
第三節	區域發展的類型.....	48
第四節	台灣的區域劃分.....	54
第五節	從水資源看台灣區域劃分的重要性.....	57
第六章	區域規劃程序.....	60

第一節	都市與區域計劃程序比較·····	60
第二節	規劃程序·····	66
第三節	現代之規劃程序·····	67
第七章	區域發展目標·····	70
第一節	目標階層·····	71
第二節	區域發展之一般性目標與標的·····	74
第三節	台灣區綜合開發計劃之發展目標·····	76
第八章	課題與對策·····	81
第一節	人口成長率·····	82
第二節	人口迅速都市化及其分佈與都市發展 中心地址的選擇·····	85
第三節	非都市土地使用管制·····	88
第四節	水資源開發、遊憩與觀光設施·····	91
第五節	運輸系統·····	98
第九章	資料蒐集與分析·····	102
第一節	自然環境·····	103
第二節	歷史發展·····	105

第三節	社會與經濟	106
第四節	實質發展	111
第十章	經濟基礎理論	118
第一節	區域經濟的定義	118
第二節	經濟基礎法之理論	123
第三節	經濟基礎理論應用程序	126
第四節	區域發展政策的決定	130
第十一章	產業理論	136
第一節	產業部門理論	136
第二節	農業政策	137
第三節	工業發展政策	143
第四節	產業關連論	146
第十二章	區域工業發展理論	151
第一節	區域成長理論	152
第二節	成長極理論	153
第三節	工業發展的功能	156
第四節	如何促進合理的工業發展	158

第十三章	發展階段理論.....	160
第一節	都市成長理論.....	160
第二節	區域成長理論.....	170
第三節	台灣南區區域成長實例.....	173
第十四章	實質發展構想.....	174
第一節	人口之成長.....	174
第二節	人口之組成與都市化趨勢.....	176
第三節	都市發展模式.....	177
第四節	需水量與水資源分配.....	179
第五節	非都市土地之使用.....	180
第六節	運輸系統.....	182
第十五章	區域模型.....	184
第一節	紐約都會區模型.....	184
第二節	上中西區域模型.....	186
第三節	俄亥俄河流域模型.....	188
第四節	加利福尼亞區域模型.....	189
第五節	歐胡區域模型.....	191
第六節	畢可河谷流域模型.....	193

第十六章 區域計劃之實施機構·····	203
第一節 區域計劃之實施機構類型·····	203
第二節 實施機構之組成及職責·····	203

附 錄

區域計劃法·····	206
區域計劃施行細則·····	212
各級區域計劃委員會組織規程·····	219
非都市土地使用管制規則·····	221
製定非都市土地使用圖及編定各種使用地 作業須知·····	234
實施區域計劃地區建築管理辦法·····	254
參考書目·····	258

第一章 區域規劃之來由與內涵

第一節 都市化與區域規劃 (註1)

人類在地球上或已存在百萬年之久，都市發達却屬近二百年之現象，發展中國家開始注意都市成長所生之影響更是最近之事。都市在現代社會結構中之地位，在一區域中之功能，以及何種實質環境有益于城市與鄉村之均衡發展，至今無定論。然運用區域規劃對一區域之資源作整體性的經濟、社會及實質開發，可以防止某些都市化引起之不良社會現象，或能促進工業化而不引起嚴重之經濟分裂、社會失調及城市衰敗。世界各地都市化之速度日益增加。用來防止或改進都市急速膨脹所產生之社會病態的計劃，往往因無先例之人口增加與過剩之人口遷徙而失敗。

1 都市化現象

公共衛生所需費用比其他經濟發展投資少，加上人道理由，發展中國家多注重公共健康與衛生，結果人口死亡率大減。而可以改善人民生活之其他措施，又因為經費不足而不克實行。另方面工業先進國家中，城市之社區設施與社會服務不能滿足低收入人民社會及文化之需要。

台灣自民國四十二年以來，連續實施四期四年經濟建設計劃，社會經濟結構已自農業為主之型態逐漸步入以工業為主之型態。伴隨工業化以俱來，則為人口日益都市化之現象，此現象在人口集居規模較大而正在發展工業之城市尤為強烈。工業發達使生活水準提高與生活條件趨于複雜，台灣都市現有實質建設大多為過去發展之遺物，都市

計劃亦大多爲日據時代所遺留，或付缺如，自不能適應人口急增生活水準提高後之要求。

2 人口遷徙過速

在工業、農業、動力及運輸等現代技術影響之下；人口從鄉村移往城市日衆。廣大的城市與鄉村地區發生實質的擁擠與衰敗，從財政、組織和重建三方面言，此種擁擠與衰敗似無法克服。

國家經建計劃往往加重城市與鄉村間發展之不平衡。經建投資多在城市與其附近。鄉村社會環境日差，農民收益愈來愈不及都市居民，出售耕地往都市謀較好生活之引誘愈來愈大，城市之工作機會與繁華，使鄉村人口紛紛移往都市。

經建計劃往往擴大經濟衰敗地區與經濟發展擴張地區間之差距。經建投資常高度集中于經濟擴張地區，蓋此等地區發展潛力大，發展條件良好，因此投資後之成功勝算亦較大。於是造成工業、經濟與人口分佈之更大不平衡。

3 社會與實質之解體

城市有衆多從鄉下來的農人，無特殊技術，因此失業或無固定長期工作；城市中有大批新從鄉村來的家庭，追求更好工作與更高教育。因此世界各城市爆炸性之人口增加，破壞原有社會與經濟結構，而新的適合都市在社會中新任務的社會與經濟結構却未能及時產生。

實質上之缺乏則表現在住宅之不足與衰敗，社區服務之不足，公共設施與衛生設備之缺乏，交通之擁塞，及環境之髒亂等等。伴隨而來的還有社會組織之解體及各種團體與個人之失調，犯罪紀錄之上升，流氓與太保之橫行，違建之充斥等。在許多城市中，部分居民始終住在貧民窟，從來未成爲社區中真正之一份子。因此，都市化不僅是都會與都市之形成，而是一種生活方式，這種生活方式可以在城市和鄉村中找到，必須在區域開發中才能作有效處理。

快速都市化產生之不良影響，仍然為高度工業化國家之主要社經問題。發展中國家很少從事整體性與綜合性之都市與區域計劃，來減緩人口向大都會集中。在高度工業化國家，住宅及重要公用設施之供應往往無法與人口增加及都市化之速度配合。

落後國家在都市化與工業化將土地型態固定而無法改變之前，需要建立實際之政策與行動，擬訂區域計劃，以便引導都市化與工業化向適當方向發展。

4. 個別都市計劃之缺點

工業發展後，人口與工業集中都市之現象愈演愈烈，市內無法容納之時，則向市外擴張。換言之，都市化發展不受行政界綫之限制。根據行政單元，擬訂之個別市鎮都市計劃，對各該市鎮外之鄰接地區無約束力，相鄰地區因屬不同都市計劃，常有不同土地使用情況，造成土地使用之衝突，管理上之漏洞，致使各自為政之都市計劃不能產生原有之效力，達到預期之目的。

現代許多都市問題往往牽涉一個很廣大的區域，非單一都市所能涵蓋，如各都市間之運輸、空氣與水污染之防治，防洪與排水，水電之供應，新工業區之設立，新市鎮之建設，及大型遊憩觀光地區之開闢等等。

因上述原因，個別都市計劃已難解決都市化所產生之各種問題。為達到各城市與鄉村有秩序之均衡發展，避免個別都市計劃間產生之不協調與衝突，及節省人力物力，非有通盤遠大之計劃不可。於是以各主要都市為中心，連同鄰近鄉鎮，或形成都市集團，就其共同關聯之問題作全盤規劃之區域計劃遂應運而生。

5. 農村之重建

工業化與都市化吸引大量人口由農村移往都市。遷往城市之人口絕大多數為青年與壯年人，其中又以男性佔多數，留下的盡是老弱婦

孺。由於年青男子少，造成農村人力缺乏現象，因而工資高漲，影響農產成本，甚至農產產量。農村人力缺乏，亦導致農舍與村中公共設施之衰敗。

農村大量年青男子外移，父母妻子不能生活在一起，輕則雙方生活不便與精神寂寞，重則發生家庭破裂或其他社會問題。

台灣山地農村近年亦有大量人口遷往平地市鎮，但遷出者幾百分之百為剛成年女子，山地男子婚姻成為一大問題。山地姑娘到了平地，因無其他謀生技能，多進入人肉市場，其遭遇良堪浩嘆！

農村之維護與重建實為當務之急。維護與重建目的之達到，一方面依靠國家政策，二方面有賴擬訂與實施綜合區域計劃。

6. 綜合區域計劃

經濟和社會發展問題與複雜過程須要全盤考慮。都市化、工業化、社區發展與區域規劃無論就理論上、政策上與實務上皆有密切關係；四者聯合起來或許能對下列問題找出答案，工農之平衡發展，城鄉之合理關係，及對人力資源技術與熱誠之較佳運用。

每一社區在經濟、實質及社會各方面與其他社區皆有密切之關連。從開發觀點言，區域為社區與國家間橋樑，並提供一個環境以地方行動來實現國家目標。

區域規劃提供一個結構，在此結構內，人力、自然及經濟資源可以運用來作具有國家重要性與地方重要性之開發工作。在過去區域規劃往往限于都會區之再發展與河谷地帶之開發，都市化與水力成為改善當地之工具。核子動力之運用提供區域規劃中富有其他資源但缺乏動力地區新的開發機會，綜合區域規劃不僅要再發展都會區，且要開發新資源及重建鄉村地區。

世界性都市化問題，不僅在理論上亦且在行動上需要社會科學家。都市地區未來人口將更形集中，如不能引導城市作合理之成長，達

到社會經濟發展之平衡，則大部份人將不能在一合理之環境中過合理之生活。在高度工業化國家，會產生嚴重不經濟，大部份人民無法獲得經濟發展後應得之社會利益；在發展中國家，會減緩經濟建設之速度，甚或導致社會之退步。

爲達到經濟與社會發展之平衡，人類必須學習與了解都市化，工業化與農業發展之意義，並指導其發展步上正途。區域規劃，其目的在一特定時間內統合一特定區域之自然、經濟與人力資源，爲該區域人民之福利作一整體之開發，實爲達到經濟與社會平衡發展不可或缺之工具。

第二節 區域與區域計劃性質

而所謂區域及區域規畫之內涵如下：

「區域」一詞可指任何地理上之範圍，如東南亞區域，包括菲律賓、越南、寮國、柬埔寨、泰國、緬甸、馬來西亞、新加坡、印尼等，如我國之黃土高原，包括山西、陝西、及甘肅之一部分，或者如高雄台南區域，包括台南縣、台南市、高雄市、及高雄縣之大部與屏東縣之部分。「區域」一詞之意義隨使用人之目的不同而異，水利學家之區域根據集水區而定，農業區域根據農作種類而分，氣候區域依氣溫、雨量及其他要素分，地理區域隨地理條件而定。

區域之觀念隨國家與地方而異，在蘇聯、加拿大及美國，幅員廣大而人口稀少，其區域範圍皆很大。丹麥地狹人稠（面積四三、〇〇〇平方公里，人口四百多萬），比許多大國之區域小，全國在哥本哈根影響控制之下，顯然形成一單一區域，但丹麥人却將全國劃分爲六個至十個實質規劃區域。台灣面積三六、〇〇〇平方公里，人口一千五百多萬，共劃分爲六個區域。由是可知，範圍之大小不能作爲區域

劃分之標準。

區域觀念由一國之地理環境、經濟、政治與社會制度所決定。中央政府對地方實質與經濟問題參與愈多，則區域觀念愈清楚。實質規劃機構設在中央或區域級之國家，其區域觀念亦較明確。

區域計劃之區域應有多大？劃分區域之要素為何？正確之界綫如何建立？至今無定論。某些構成區域之要素亦會隨時間而變，故一區域之範圍當視當時之情況與需要予以調整。例如，台北基隆都會區域在初期研擬階段，為研究之方便，僅包括台北市、基隆市、台北縣廿五鄉鎮及桃園縣八鄉鎮，山地與沿海都市人口稀少地區未包括在內。到後來台灣北區建設委員會成立，為計劃執行時行政區劃之完整，乃將桃園縣其餘五鄉鎮及台北縣其餘四鄉鎮併入範圍。

區域計劃範圍之確立，其主要目的在研究與執行上之便利。

區域之劃定必須一個區域內各地區間有密切之相互關係，而這區域與其他區域有所不同，換言之，一個區域應當有區域特性，這個特性是該區內各地方所共有，而為其他區域所無。在區域劃定工作中，有四個主要要素要研究和考慮，這四要素是地理環境、社會情況、經濟情況、行政界綫。雖然所有區域界限之劃定工作皆相同，但各個不同要素在不同區域中有不同的比重，甲區域範圍之劃定，政治與社會是主要決定要素；乙區域中，也許地理環境具有決定作用。

一般言之，一個區域為一地區，該地區具有別於其他地區之特質，此種特質為實質性，經濟性或社會性，或兼而有之。適合規劃用途之區域須有足夠大之範圍，以便人口與工業分佈能作相當變動，然其區域又不可過大，以致妨礙對規劃問題作整體之了解。以台北市為中心，及四周基隆市、台北縣與桃園縣之鄉鎮向其覓求服務及貨物，即為一理想之區域。南部台南縣、台南市、高雄縣、高雄市及屏東縣亦為一合適之區域，此區域有高雄與台南兩中心城市，為其與北部區域

不同之處。

就工作之便利，由區域中心至該區邊緣任何地點，應可於一日內來回並有時間從事實地勘查工作，規劃人員，尤其資深年高規劃人員，方能時常出巡，對區域內現況有深刻之了解，不致閉門造車。

中華民國規劃機構將台灣分為六個區域，北部區域（台北基隆區域），台中區域、高雄台南區域、新竹苗栗區域、雲林嘉義區域與花蓮台東區域。此六區域之劃分，以各該區域之中心——城市與通勤範圍及經濟影響範圍為主，區域界綫為次要。換言之，台灣區域計劃區域範圍之劃定，以都市為重心，都市附近之鄉村而與都市有密切經濟社會，關連者亦包括于該區域之內，致于遠離都市人口稀少之山地，則未包括在初步研究區域範圍之內。

第三節 區域計劃觀念之澄清

中華民國從事區域計劃之研擬為最近之事，因之一般對區域計劃之觀念大多模糊不清，常產生誤解，為澄清計，今對最易發生誤解之幾個觀念加以闡釋。

1 區域的觀念

區域（region）這一名詞，引用得普遍。諸如區域合作，區域發展、區域會議等等，範圍有大有小。至今不曾有標準化的觀念，也並無一致的認定，更不曾有被普遍接受的定義。姑介紹幾種述釋如下：

(1)據辭海：「區」的解釋為「域」，地之有界域者皆曰區。說文：以「域」為邦。又據辭海：域亦泛指一地，如西域、絕域。域亦可作界的解釋，如周禮，地官大司徒：“周知九州之地域廣輪之數。”