



新台灣發展基金會叢書 1

跨世紀台灣



人口、社會 產經與環境

尤 清博士 主編

跨世紀台灣

人口、社會、產經與環境

企劃◎新台灣發展文教基金會

主編◎尤清博士

跨世紀台灣

人口、社會、產經與環境

企 劃：財團法人新台灣發展文教基金會

地址／台北縣板橋市文化路一段 135 號 3 樓

電話／02-9601738 傳真／02-9691390

主 編：尤清博士

出 版 者：前衛出版社

台北市和平東路一段 200 號 10 樓

電話：(02)3650091

傳真：(02)3679041

郵撥：05625551 前衛出版社

登記證／局版台業字第 2746 號

發 行 人：林文欽

法律顧問：謝長廷・汪紹銘律師

印 刷 所：松霖彩色印刷公司

出版日期：1995 年 3 月初版第一刷

定 價：160 元

編者的話

一九九〇年代以來，台灣經過戒嚴時代的終止、刑法第一百條的修正，過去威權命令式的發言空間已成了明日黃花，代之而起的是一片新發的枝芽綠葉在台灣這一塊大地上各展其長的欣欣向榮氣氛。令人不禁對台灣的前途寄以無限的厚望。

新台灣發展文教基金會，將其所企劃各種領域的研討會成果整理成冊，本於基金會「取之於社會，用之於社會」的出發點，將社會各界先進參與研討會所累積的睿智、真知與灼見呈現出來，作為台灣跨世紀社會發展方向的思考。

由這一系列的書，讀者除了可以看到跨世紀台灣社會發展所面對的現況與困難及各方專家思考後所提出的建議外，更令人興奮的是讀者應能感受到台灣到處充滿著作為台灣社會一份子對台灣鄉土關愛的深情。這些點點滴滴的愛心將鋪設成台灣進入廿一紀的康莊大道。

懷著感動的心、體驗台灣土地的脈動及新社會誕生的胎動，必須感謝每一位論文的作者、研討會的召集人、主持人、評論人及討論者的用心。同時，也感受到一個公平正義的社會必將在台灣新生奠基。編集之餘，更加堅定信心，是以為序。

新台灣發展文教基金會叢書序

張 國 龍

新台灣發展文教基金會董事會
國立台灣大學物理系

本著來自社會用於社會的理念，尤清在 1993 年底競選連任台北縣長後，即將選舉補助費成立了以研究規畫台灣未來發展方針和策略為宗旨的財團法人新台灣發展文教基金會。

基金會自 1994 年 5 月設立以來，幸得社會人士、專家和學界的支持與鼓勵，很順利的展開一系列以人為本的研討會，包括(一)跨世紀台灣人口、社會、產經與環境；(二)跨世紀台灣水資源問題與對策；(三)跨世紀台灣運輸與區域發展。即將舉辦的尚有(四)跨世紀台灣運輸問題與對策；以及(五)跨世紀台灣電信與資訊基本建設之問題與對策。另外，諸如台灣戰略與國際事務等研討會亦在積極籌劃之中。基金會更延攬百餘位專家與學者，就國防、外交、內政、財政、經濟……等二

十四個領域全方位進行研究，為今後國家政策繪製藍圖，做為台灣未來新發展方向上的參考。

鑑於基金會研究成果均為參與者的智慧結晶，有必要公諸於世與國人共享。因此決定依次付梓出版。我們期待這套叢書可以發揮拋磚引玉的功效，引發更多的學者、專家和社會人士，共同為台灣凝聚更多的智慧與心力。

當本叢書發行之際，謹誌序文感謝尤清夫婦持續的贊助與支持，蔡丁貴教授對會務的鼎力協助，以及專家學者和社會人士對基金會研究工作的熱心參與。我們也一并感謝基金會的工作同仁，他們的努力使會務得以順利的推展。承前衛出版社協助出版發行這套叢書，基金會亦誌謝忱。

目 錄

新台灣發展文教基金會叢書序	張國龍	i
一、人爲本位作爲國土規劃目標	尤 清	1
二、台灣人口		
1. 二十一世紀台灣人口遷移與分布 的預測與展望	蔡宏進	11
2. 評論一	張明正	41
3. 評論二	林瑞穗	45
4. 討論一		47
三、人與社會		
1. 跨世紀台灣的人口、族群、階級與文化	蕭新煌	55
2. 高齡化與高學歷化的社會調適	陳小紅	61
3. 人力規劃與社會發展	張丕繼	67
4. 人力資源與產經發展	吳惠林	73
5. 討論二		79
四、國民生活與產業經濟		
1. 國民生活與產業經濟	朱雲鵬	85
2. 評論一	王塗發	117
3. 評論二	陳師孟	121
4. 討論三		127

五、生活環境與產業

- | | | |
|---------------|-----|-----|
| 1. 台灣的環境與未來展望 | 鄭欽龍 | 137 |
| 2. 評論一 | 鄭先祐 | 165 |
| 3. 評論二 | 陳式千 | 181 |
| 4. 討論四 | | 185 |

六、綜合討論 191

附 錄；

- | | |
|-------------|-----|
| 1. 研討會議程 | 197 |
| 2. 研討會出席者名單 | 198 |

人為本位作為國土規劃目標

尤 清

台北縣政府

綱 要

- 一、國土規劃目標體系
- 二、人為本位作為最高目標
- 三、國土規劃目標及次位目標
- 四、法制化之探討（德國立法例）
- 五、綱領、計畫之落實（德國巴伐利亞邦案例）
- 六、結 語

一、國土規劃目標體系

國土規劃形成「目標－方法」的環鏈，目標只具有相對

性（上位與下位目標的相對性），在目標之下，再有方法。以目標作為產出下位目標及方法的準據，目標也是判斷下位目標及選擇實施方法的基準。也因此，目標之發見及形成過程上，各種立場、黨派、利益團體之間爭執最劇烈，尤其上位目標最具原則性及抽象性，往往只是空白概括的原則，在其實踐上，更有爭議。目標與目標之間也衝突不斷，爭議互生。國土規劃涉及人的意識型態、法政社經哲理、人文地理生態等因素，決定目標並排定其層級序列，最為困難。（註 1）

二、人爲本位作為最高目標

人本主義在這二千年來，東方西方皆已認同，而且近代法（憲法）政（政黨綱領）也予贊同。茲歸納其主張為：

1. 人是目的，而非工具，肯定人的價值。
 2. 以人爲本位，重視人對於自然界之優越性。
 3. 重視人的自由意志與人格自由發展。
 4. 個人之間具有平等價值，重視社會公義與機會均等。
- （註 2）

以上述人本主義主張作為國土規劃的最高位階的目標。國土規劃應開啓個人以人格發展的自由空間，也為此使個人得自由選擇就業工作及營業。因此，應在各區域提供質量適

當的基本公共設施、工作機會、貨物與服務以及健康的環境。爲達上述目標之實現，應在各區域設置平等價值且健康的生活與工作條件。

三、國土規劃目標及次位目標

第一位階目標 以人爲本位，重視人格的自由發展目標。

第二位階目標

1. 滿足生存之基本功能
2. 調整個別空間與整體空間的衝突與和諧
3. 改善整體空間之生活基礎與工作條件
4. 不同空間創設具有平等價值的生活基礎與工作條件（等值、公義）

第三位階目標

1. 居住人口平均分布及良性發展
2. 保護土地與天然資源
3. 保護文化財、促進科技
4. 開拓財源
5. 提供工作與就業機會
6. 提供住宅
7. 提供貨物與勞務
8. 提供教育與職業訓練
9. 提供休憩與旅遊
10. 提供交通及資訊

11.提供處理及服務措施

12.提供公安及防衛

規劃目標依上述位階而排列。第一位階之目標為以人爲本、重視人格的自由發展。此一目標，爲民主自由的憲法所確立，而進一步具體落實到國土（空間）規畫及城鄉建設上。次位階的目標或具體建設計畫（工具）就會有：分區均勻提供就學及職業訓練、在可期待之近距離獲得行政、立法及交通等公共設施之服務。再進一步，後次位目標或措施（工具／方法）上具體實現上位目標。最具體的，有就業、住宅、（廢物、廢水等）處理設施、教育訓練、休閒、交通資訊、公安防衛等計畫及具體實施方案（工具）。另外在除弊方面，針對人口及建物密集擁擠之地區，加以改善交通等公共設施，對於發展落後地區增加工商就業機會等。在生存的基本功能方面，大多從需求面考慮，倘換到供給面的考慮，當然考慮滿足個人或整體的需求上，自然（土地、空間、農林業產品、水、礦產等）及產經資源（如資金、金融及人力資源等）有其有限性、甚至可能匱缺、短期內可供給，但中、長程的將來，如何因應？此在水平或垂直（上下位）目標序列位次的選擇上，頗費斟酌。

至於人人平等、社會公義等目標之實現（實踐）爭議最多。如何在全國各區域創建平等價值的生活及工作條件是平等及公義目標的首要工作。城市與鄉村、發展地區與未開發

地區之既有條件，本來就有大差距（不平等！）。如何達成均衡或平等，也涉及當地之工作就業、文化、社經及政府財政等層面。對於偏遠落後地區大致上可從增加工商就業機會、增設學校、住宅及建立近程交通網路等，以提升發展機會。但此為治標的途徑，在治本上應從加強區域主義 (Regionalismus) 著手。加強區域之行政、財政的自主權力，尤其加強區域計畫擬定及實施之自主性。如能配合區域計畫（例如台灣劃分為北部、中部、南部、東部、等區域計畫）而相配合地成立政府及議會，由行政及立法之自主性，逐步自主提升其發展潛能。

四、法制化之探討（德國立法例）

國土規畫法制化為目前國家的立法方向。本來在國土規劃法中，宜將國土及區域計畫之任務、目標及基本原則加以明文規定。

德國空間規劃法（Raumordnungsgesetz, 1935; 1965; 1991）將人格自由發展、人人平等等人本主義的主張規定在第一條作為規畫目標；茲摘譯德國空間規劃法如次：

第一條：空間規畫之任務與目標（主導理念）

1. 德意志聯邦共和國空間之結構必須在顧慮天然稟賦、人口發展以及經濟、基本設施、社會及文化的需求並尊重下列

主導理念而發展：

- (1)爲在整體中，人格的自由發展作最佳之服務。
- (2)爲確定保障、維護及發展天然的生活基礎。
- (3)爲未來遠程發展預留空間。
- (4)爲提供或藉此進行各部分空間之人類具有平等價值之生活條件。

上述主導理念（目標）也再分別在各邦之邦計畫法 (Landesplanungsgesetz) (註 3)

德國規定空間規劃法（第二條）及各邦計畫法也分別再規定空間規劃之原則，藉此落實上述目標。

上述國土（空間）規畫及邦計畫之目標及基本原則，對於實際從事建設之縣、鄉鎮市建設計畫有其拘束力。蓋依建設法 (Baugesetz) 規定，建設主導計畫 (Bauleitplan) 必經符合空間（國土）規劃及邦計畫之目標。（第一條第四項）。

德國計畫及建設的法律位階如下：

空間規劃法 (Raumordnungsgesetz)

邦計畫法 (Landesplanungsgesetz)

建設法 (Baugesetzbuch)

依上述法律位階層層相扣，密集接合，規劃之目標才能經由計畫、綱領而落實到具體的建設措施上。

五、綱領、計畫之落實（德國巴伐利亞案例）

為實踐落實主導理念（目標），除法制化外，最具體的，莫過於「計畫綱領」。茲就德國巴伐利亞「邦發展綱領」（註4）加以說明。

該綱領首先揭櫫：

1. 巴伐利亞應在整體或部分空間保存並發展，俾使其人民在整體中人格可以自由發展並確保社會公義及機會平等。因此，應透過保持與創設在邦之各部分平等價值及健康的生活及工作條件加以發展。
2. 個人與整體對於空間之要求必須並列且以保障人民自由、維護整體價值及長期預留空間利用機會目標加以調和決定。
3. 在全邦及部分空間發展之際，應確保優良的空間結構。對此也應特別維持並加強結構之多樣性、豐沛的文化資產、空間的、歷史的及本土的認同以及建立其上的分散性的空間及聚居結構。
- 4-5（略）
6. 邦及其部分空間之自然生活基礎應加以確保並在此需要下，儘可能再加以改善，以達成下列目標：
 - (1) 確保天然資源之持續給付效率、天然資財之利用能力、植物及動物世界以及天然景觀之多樣、特質及美麗並維持且造成健康的環境條件。

(2)確保並提升本地對於人口及經濟的吸引力，也為此加強創建具有保護價值之景觀聯合體系。

7. 全邦及其部分空間之經濟力應加維持並加強，尤其有鑒於統一後德國歐洲共同市場，全歐經濟領域及東歐、南歐開放市場所面對之必然的營業競爭。

加強並建設巴伐利亞及其部分空間使其具有產經、手工藝及勞務之吸引力，形成基本條件以引進科技設施。

中產階級之經濟結構應予維持並加強。

8. 全邦及其部分空間之經濟的、聚落的及基本設施的發展應儘可能節用空間且不顯著傷害自然的生活基礎而進行。在空間利用請求與生態之負荷相互衝突之情況下，倘其重大且長期侵害自然生活基礎，應以生態價值列為優先。

9-10 (略)

另外在「專項目標」篇 (Teil B Fachliche Ziele) 從天然資源，聚居住宅、農林業、產經、區域經濟結構、勞動市場、教育文化、休憩、社會保健、交通資訊、能源、水資源、科技環保、行政司法及公安防衛等專項方面進一步落實上位階的目標。

六、結語

1. 台灣有關國土規劃及城市建設的法律，正逐漸立法之中，

近來也擬提出國土規劃法，城市建設法、土地徵用法，新市鎮開發條例、舊市區更新條例等法律案。

2. 但以立法院立法緩慢，而且計畫及土地法規業已繁多，似沒有必要再制定過多法律，宜將國土規劃法草案與區域計畫法合併；另外將擬議中的城鄉建設法，新市鎮開發條例，舊市區更新條例合併都市計畫法而成爲「市鄉計畫建設法」，至於土地徵收條例之主要內容，作爲修訂土地法「徵收補償」之主條文。
3. 在上述「國土規劃區域計畫法」，「市鄉計畫建設法」中，明文規定計畫建設的目標及基本原則。
4. 至於「目標及原則」，宜透過各界，政界（行政及立法）人士多方研議後，以草根式、民主的方式形成共識。
5. 人本主義的主張可列入考量。

附 註：

註1) 國土規劃政策目標體系

參考：Ulrich Broesse, Raumordnungspolitik W. de Gruyter, 1982, 第44頁

註2) 大英百科全書中文「人文主義」英文 Humanism 德文 Evangelisches Staatslexikon, Humanismus 皆有詳細說明並附參考文獻。

註3) 例如 Baden-Wuerttemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland Nordrhein-Westfalen 等。

聯邦空間規畫法及各計畫法之條文及詮釋、詳見：Bielenberg /