國土計畫新思維、新想像、新分區

●劉曜華／逢甲大學都市計畫與空間資訊學系副教授、台灣中社秘書長

區域發展嚴重不均衡

台灣將近四百年的發展歷程中，中台灣一直處於尷尬局面，由南向北的開發歷史中，中台灣一直屬於過境地帶，人口與聚落成長相對穩定，對生活環境的重視更是四大區域之首。

中台灣作為過渡的現象直到清朝末期，台中被選為台灣省城後，出現些許轉機，同樣的情形也在二次戰後台灣省政府搬遷中興新村出現過。這兩次經驗充分說明，當台灣面臨重大改變之際，中台灣可以扮演重要的角色。當前的台灣正面臨另一個重大轉變：中國的崛起與磁吸效應正在擴大中。

其次，從區域人口流動數據觀察，過去十八年北部區域人口呈現一枝獨秀，中部及南部區域次之，東部則持續呈現人口負成長。目前看不到任何有效的政策可以緩和北部獨大的局面，一旦北台灣（天龍國）在經濟上失守，台灣馬上陷入無可挽救的危機，從風險分散的觀點看來，中台灣可以在這個歷史當下，扮演緩和北部過度發展的危機，分攤北部區域部分重要機能，例如政治分都、生活美學首都等。

表一、1992年至2010年台灣各大區域人口變化表

區域別	1992年	2000年	2010年	十八年變化
北部區域	8,808,679	9,608,750	10,291,178	**1,482,499**
中部區域	5,227,214	5,615,237	5,760,817	533,603
南部區域	6,105,630	6,393,178	6,433,342	327,712
東部區域	610,971	598,942	569,478	-41,493

表二、台灣人口兩百年分布變遷（％）

區域／年代	1811年	1893年	1940年	1980年	2000年	2010年
北部	13	26	33	39	43	45
中部	**18**	**30**	**22**	**26**	**25**	**24**
南部	67	43	41	31	29	28
東部	2	2	4	4	3	2

台灣是地大物博國家

台灣土地面積360萬公頃，總人口數二千三百萬人，人口規模世界排名第48，遠超過愛爾蘭、紐西蘭、澳大利亞、比利時、荷蘭等先進國家。

台灣也是一個高度都市化國家，全台灣430多處都市計畫區可以容納二千五百多萬人，都市計畫土地約45萬公頃（占全國土地百分之十三），目前約一千八百多萬人居住在大小不一的都市計畫區，占總人口八成。也就是說，台灣有兩成的人口住在其餘百分之八十七的國土。

其次，45萬公頃都市土地中，北部占了20.5萬公頃，南部則有13.3萬公頃，中部9.1萬公頃，東部則只有2.1萬公頃，北部都市人口將近九成，中部最低約七成，很明顯地，北部的都市化程度與都市規模遠超過其它區域。

人口變化是地方發展的動力，以此為基礎，下表呈現一個區域間城鄉發展差距的圖像，過去十八年台灣地區增加二百三十萬人口，北部區域就占了三分之二，將近一百五十萬人，中南部占了三分之一，東部則呈現人口負成長現象。

北部與其它區域的成長現象正在擴大中，大者恆大的現象如果沒有解除，且南部的成長動力持續下降的話，南北差距將持續擴大。

依農業發展條例規定，指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供農業使用之土地（含農林漁牧水利國土保安等相關用地）合計約253萬公頃。耕地依農業發展條例規定，依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地，合計約76萬公頃，其中特定農業區之農牧用地27萬公頃、一般農業區之農牧用地17.6萬公頃，兩者合計44.6萬公頃，與都市計畫總面積幾乎相同。已完成農地重劃之土地約39萬公頃，這也是生產力最高的農業生產區。

物博代表物種多元、生態豐富。台灣是生物多樣性之島，陸地面積占全球萬分之二，0.02％，生物多樣性卻十分豐富，據估計至少應有15～20萬種生物。以植物為例，台灣島上即擁有2.8％的物種。

台灣生物多樣性資訊網（TaiBNET）已收錄之資料，台灣島上共有病毒495種，細菌436種，古菌6種，原生生物1,377種，原藻1,943種，真菌5,921種，植物7,632種，動物35,443種，總計：8界60門132綱642目3,059科17,393屬53,346種。

兩個國土開發回應機制

垂直回應台灣特有自然與生態環境，根據台灣地形特性，以海岸省道、海拔五百公尺及海拔一千五百公尺為界線，分成四類發展區，海岸到省道範圍是濱海區、省道到海

拔五百公尺是平原區，海拔五百到一千五百公尺是有限度保育區，海拔一千五百公尺以上是絕對保育區。

水平回應台灣社會與經濟環境，依據天龍國分區，畫分為大台北及大台北以外兩大區，兩區內分創設核心區、二線城市、農業基地及保育區。

民進黨十年政綱中有關區域發展政策的核心價值是多核心國土架構，並且提出首都伸展、經濟南進、鄉村活化三部曲，一方面營造國家經濟社會活動妥適的區位配置，並建設適合居住的城鄉。同時尊重多元及在地需求，藉由跨域合作，提升資源的使用效率，促進各區域的潛力可充分發揮，讓每個區域都有公平均等的發展機會。

重新調整國土計畫架構、發展本土城鄉發展特色：三大分區

尊重城鄉差異必須立足在拉近城鄉人口生活水準差距的基礎上，以此為基礎，個人建議未來國土分成三部分：城鄉發展區、國家農業糧食園區及國家公園。

首先，城鄉發展區係以都市地區為核心，整合現有都市與非都市土地的不當分離管理體系，配合五都行政範圍擴大的現實，提供既有都市地區發展外圍鄉村風貌區的機會，強化都會區自治能力與競爭力。初估城鄉發展面積約50～60萬公頃。

其次，國家農業糧食園區，這是面對糧食安全與自足率的國家級特區，且以非五都縣市為主，比照既有國家公園及科學園區作業模式，成立糧食園區專責機構統籌園區內農業生產環境的營造與改善，並且適度允許莊園經濟模式，鼓勵複合型經濟體的進駐。初估農業糧食園區面積約60～80萬公頃。

最後，國家公園機制，這是目前台灣地區發展比較健全且完善的環境經營模式，除了既有八座國家公園及兩座國家自然公園外，所有國土保育及海洋資源保護區皆納入國家公園體系，以永續發展為核心價值，整合森林、水土保持、海洋等機構，保存下一代的生存與生態環境。初估國家公園面積約在220～250萬公頃。

總結而言，現行土地規劃與管理體系早以穿腸破孔，城鄉發展失序與失控的現象需要結構性整頓，唯有面對本土及各區域城鄉發展特色，才能走出新的格局，創造有競爭力的都會區、有生產力的糧食區及永續保存的國家公園區，走入城鄉發展差異均衡的新境界。◆