# 論台灣城鄉規劃與發展

●劉曜華／逢甲大學都市計畫與空間資訊系副教授

## 壹、世界地球日與第三屆人類居宅會議

聯合國大會於2013年12月27日通過決議，指定自2014年起，每年的10月31日為「世界城市日」（World Cities Day），凸顯適切的城市規劃、有效的城市管理，創造大量的就業機會與經濟發展的動能之外，建立不同階層、文化、族群間聯繫與互動，強化市民的凝聚力與共同生活的重要性。今年是世界城市日活動第三年，也是聯合國世界人類居宅會議第三屆高峰會議，從1976年溫哥華會議（Habitat）及1996年伊斯坦堡會議（Habitat II）後，今年在厄瓜多爾首都基多的大會（Habitat III），世界人口從1975年的40億人，短短四十年，又增加了32億人，都市化現象也日益顯著，至今已有54%人口居住在都市。

根據聯合國統計，都市占世界2%土地，支撐70%世界經濟，消耗60%能源，70%溫室氣體排放及垃圾，前600名都市擁有世界1/5人口，卻創造60%GDP，且多數位於已開發國家，1995年全世界只有14個超過千萬人口的巨大都市，二十年後巨大都市數量多了一倍達29處，且多數位於亞太地區及開發中國家。

有鑑於都市時代來臨帶來的挑戰與機會，聯合國人類居宅會議於2016年大會前發表了新的都市議程（new urban agenda），議程內容包括：

- 必須大膽，前瞻性、聚焦問題解決
- 必須要有明確的執行機制
- 採取全市性作法
- 提出具體策略與行動方案
- 在都市化與發展間建立互為強化的關係
- 支持典範移轉
- 設計可以輕易啟動的策略
- 將都市化轉化為發展的工具

- 建立合作的架構
- 傳達緊急性

## 貳、亞太都市發展現況

根據2016年聯合國亞太城市發展現況報告，區域內58個國家的都市正面臨轉型，如何從數量增加提升到品質優化是今年的報告主題，該報告指出，世界人口增加的重鎮就在亞太地區，超過百分之六十的人口居住在此，亞太地區都市化程度超過百分之五十五，經濟與文化重心就在都市地區。

不管是中國的一帶一路戰略，或者泰國另有所圖的大威港亞洲巴拿馬運河計畫，亞洲已經成為全球經濟投資與建設的焦點。然而在經濟發展熱潮之餘，我們還是要關心亞洲地區新興都會區日益嚴重的生活品質問題，尤其是比照已開發國家熱潮的汽車依賴特性正在侵蝕各大都會區的環境品質。有鑑於此，聯合國也對亞太地區大都會區的捷運建設特別提出建言：綠色都市主義，分別在能源與材料、水及生物多樣性、社會文化特性及都市規劃與交通四大領域提出15項行動建議。

## 參、台灣城鄉發展

臺灣原分北、中、南、東4個區域計畫，2013年將上述4個區域計畫整合為全國區域計畫，在區域計畫下分為都市與非都市兩大土地使用管制體系。都市計畫區面積約48萬公頃，非都市土地面積約312萬公頃（包含國家（自然）公園陸域面積約31萬公頃），分別占全國面積之13.3%及86.7%。

2016年1月6日公布之國土計畫法，明確規範未來中央及地方空間計畫體系、國土計畫範圍（含括陸域及海域）及確定國土四大功能分區管制架構（國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區）等，為最上位之法定空間發展指導，以健全國土規劃法制。

現行區域計畫法與（全國、縣市）區域計畫屆時將配合國土計畫法施行與直轄市及縣（市）國土功能分區圖公告之日起停止適用。

截至2015年底，全國共有433處法定都市計畫，各縣（市）政府轄區內之都市計畫處數不一，少則1處、多則達46處，單一行政轄區內存有多處都市計畫，計畫眾多零散亟待整合，土地總面積約48萬公頃。

都市計畫發展用地包括：住宅區、商業區、工業區、行政區、文教區、公共設施用地、特定專用區及其他等，總面積20萬9,319公頃，占總面積43.5%。

都市計畫總計畫人口數為2,513萬人，現況人口數1,871萬人，尚可容納約642萬人，

都市發展用地顯有供過於求之情形。

中央政府沒搞懂的是：中央控管的五大類產業園區加起來並不等於產業用地供給。各地方工業區剩餘土地、農地上幾萬家未登記工廠至今與供給體系絕緣，變成兩條平行線。

對台灣而言，如何提升公共運輸市佔率是環境永續、國土再造的重大工程。

## 肆、土地問題與機會

國家財產管理單位的數據顯示，國公有土地面積236萬公頃，約65％總價值，分屬至少5,000多個管理機關。國公有土地定位不明，權責分散導致公私有土地間長期爭議不休。

全國349萬公頃土地總值107兆元，六都只有30％土地卻占了79％總值，反之，剩餘的十六個縣市土地面積占了七成，卻只分到21％總值，土地財富集中在都市的現象相當明顯。這其中又以台北市的28兆元為最，這個總值等於新北市與高雄市的加總，只比台中市、桃園市及台南市的加總略低，而土地面積是台北市98倍的其餘縣市之總值比台北市單一都市還少了6兆元。

除了地區土地價值差異，人均財富分配差距也日益加劇。土地所有權集中向來為嚴重社會問題，為了防止私人壟斷土地，土地法第28條、土地法施行法第7條、及平均地權條例第71條皆有私有土地面積最高額之限制。法條規定已經建築及尚未建築土地，其合併面積最高額約為61.44公畝（1858.56坪），其中尚未建築之土地，最高額上限為10公畝（302.5坪）。但是，根據瑞士信貸銀行2014年《全球財富報告》，台灣前10％的富人占全國總財富比例，已由2000年的54.3％，增加到2007年的54.7％，一路攀升到2014年的62.0％，增加速度飛快。其餘90％的人，擁有僅剩的38％財務。台灣40大富豪榜前十名，有三位以房地產為主要業務。

都市計畫區內公共設施用地興闢與地區環境品質息息相關，然而根據內政部資料，全國將近10萬公頃的公共設施用地，至今仍有2.5萬公頃、將近三成尚未取得，總價值超過7兆元（地方財力根本沒辦法負擔），其中又以基隆、新北市及苗栗縣為最。即便如此，中央政府卻又對全國農地總量採取強硬的立場，堅持全國應該保留至少74萬公頃以上的農地，且多數集中在中南部縣市，導致各縣市政府無法誠實面對既有違規使用問題，計畫與現實持續嚴重脫節。

## 伍、願景方案

### 一、國公有土地計畫

國公有土地數量龐大，約為國土面積2/3，然而不知有意還是無意，國公有土地的統

計數據相當混亂，某種程度代表政府單位對全國2/3土地的利用與管理缺乏全盤考量，混水摸魚的結果，國土被占用、賤賣等新聞不斷。基於此認知，國公有土地除了國防軍事及國土保育優先考量外，宜盡速定位國有土地公共化使用計畫，降低財政貢獻重要性。這才是中央政府與國土計畫應該優先辦理的工作。

個人建議，中央與地方針對國土計畫四大分區的畫設與管理充份分工。國土保育、海洋資源土地全部公有化、公共化、去發展化。農業發展及城鄉發展土地盡速地方化，授權地方以負責任態度生出可供檢驗的縣市國土計畫，透明化、興利化、優質化。

## 二、建都與國會先行

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。

立法院早於1993年與1999年分別通過兩三百億元遷建案，若能透過國際競圖方案，引發台灣國家立法機構新建案的想像，除了國際能見度提高外，更能帶動國土計畫新動能。遷建有四個選項：留在北部、遷到中部、遷到南部、遷到東部。若以高鐵為西部大都會運輸軸線，遷到台中高鐵車站周邊為最佳選項。考量台灣南、北核能發電廠存在的現實，國家首都機能部分抽離有其正當性。台北首都不減壓，區域發展不可能均衡化。國會先行，當代台灣人才有機會創造與見證自己的國家首都，開創國土計畫新契機。

## 三、六都新南向駐外代表處

從亞太區域成長趨勢看，都市是主要戰場，也是經濟、知識、文化交流的重鎮。城市外交跳脫國家既定框架，引入不同類型人才。六都分工進軍東協主要都市，建立策略聯盟夥伴關係。中央與地方重新思考外交內涵，培養地方外交經貿人才，鬆綁僵硬地方人事制度。城市新南向行動除了經濟資源互惠，更重要的是在地文化發掘與交流。◆