

政治大學地政系 WEEK#4

都市計畫

- 台灣地區的都市計畫體系

授課老師：白仁德



簡報大綱

1. 前言
2. 台灣現行土地使用計畫體系
3. 計畫實質內容
4. 計畫體系課題探討
5. 土地使用計畫體系方向
6. 結論



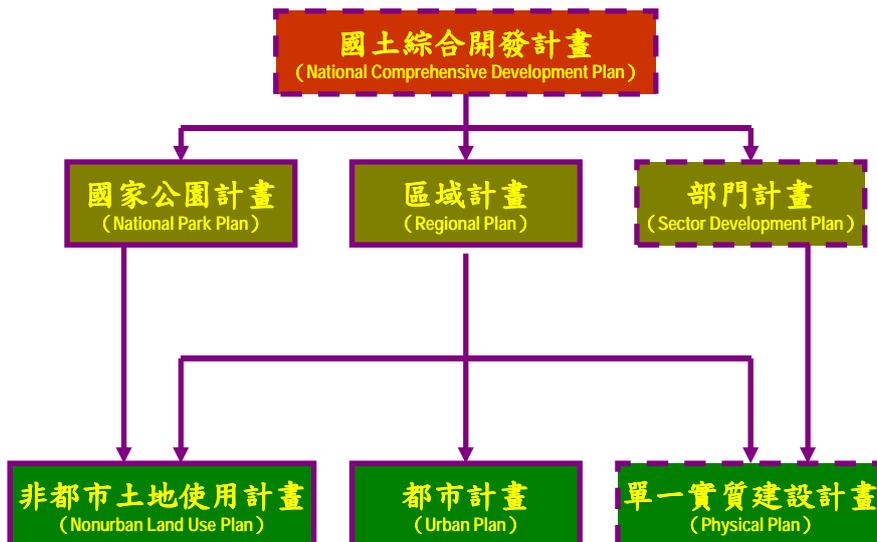
1.前言

如何因應未來空間規劃思潮的變遷，並改善以往因空間計畫體系之缺失所產生的土地利用問題，一直是台灣的都市及區域規劃界所密切關注之課題。



3

2.台灣現行土地使用計畫體系



4

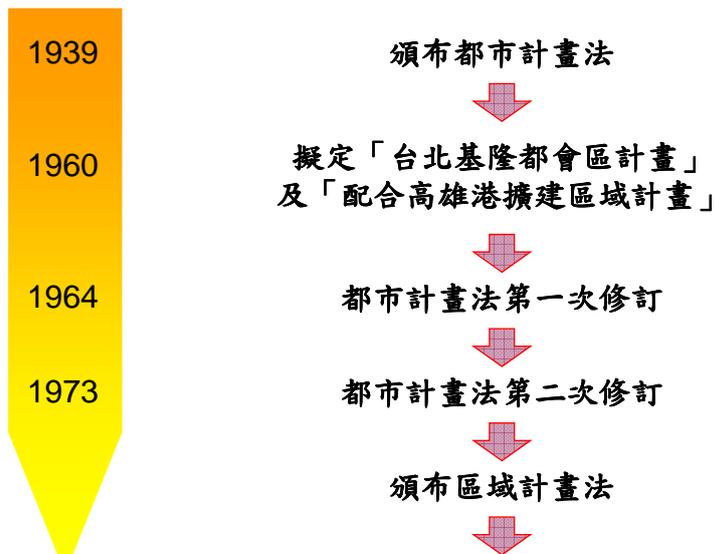
2.1 土地使用計畫體系形成沿革

台灣土地使用計畫體系是由下而上
逆向發展而成，先有『都市計畫』
，次有『區域計畫』，最後才有全
國性之『國土綜合開發計畫』。



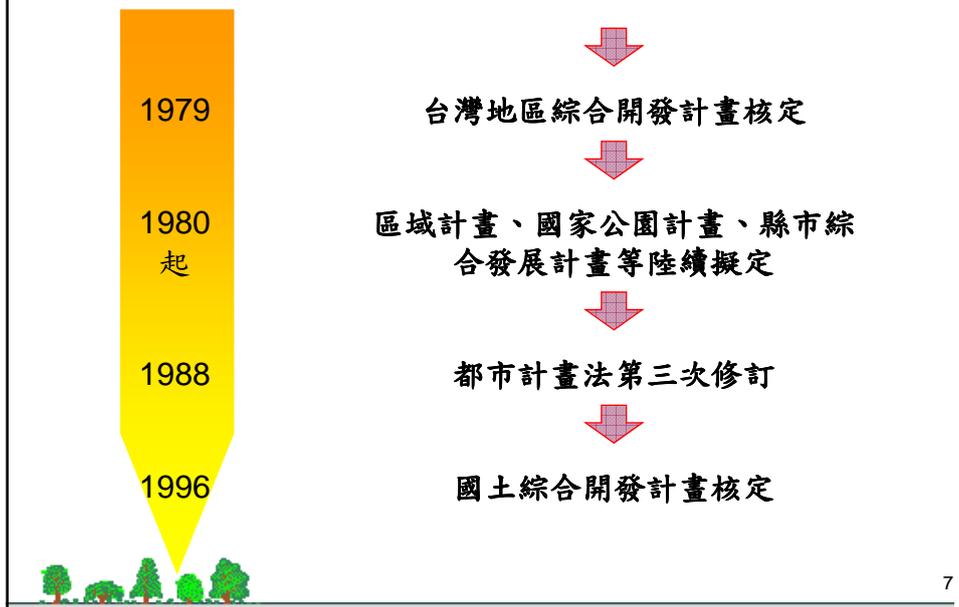
5

2.1 土地使用計畫體系形成之沿革



6

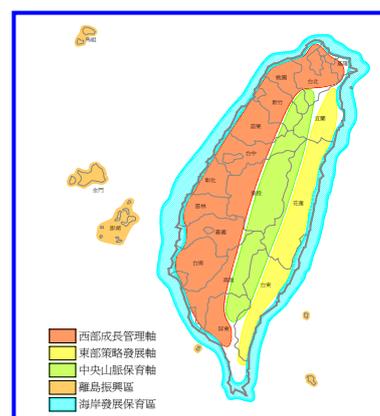
2.1 土地使用計畫體系形成之沿革



2.2 計畫性質

國土綜合開發計畫

以台灣地區（含台灣、澎湖、金門及馬祖）之空間為規劃範圍，屬於一種目標性、政策性的長期發展綱要計畫，據以指導國家的實質建設，為土地使用計畫體系中最高層級之計畫。



2.2 計畫性質

區域計畫

係基於地理、人口、資源及經濟活動等相互依賴及共同利益關係而制定之區域發展計畫。其上承國土綜合開發計畫之政策構想，對於土地與天然資源的保育利用、人口與產業的分布及公共建設等進行規劃，並作為下位之都市計畫及非都市土地使用計畫之指導。目前台灣地區則分為北、中、南、東四個區域。



東部區域計畫 9

2.2 計畫性質

國家公園計畫

為保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究，依《國家公園法》之規定，主管機關得選定範圍劃設為國家公園並研擬國家公園計畫。目前台灣共劃定了陽明山、玉山、雪霸、太魯閣、墾丁及金門等六處國家公園，其範圍內之土地開發及管理，即以《國家公園法》及國家公園計畫為依據。



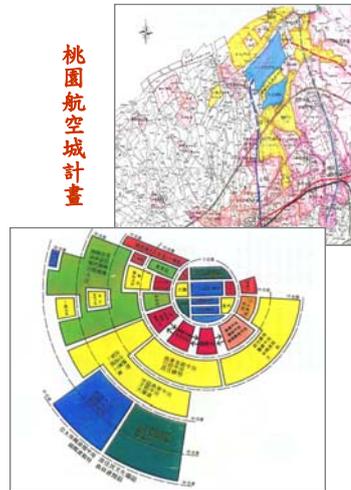
墾丁國家公園

2.2 計畫性質

部門計畫

部門計畫係指在國家經濟政策、社會文化及相關實質規劃政策指導之下，由各目的事業主管機關為全國性、區域性或其特定目的事業需要，所擬定之重大經建計畫，例如桃園航空城綱要計畫、台北都會區大眾捷運計畫或高速鐵路建設計畫等。

桃園航空城計畫



11

2.2 計畫性質

縣市綜合發展計畫

為解決區域計畫與都市計畫間的落差，另擬定以縣市完整行政轄區為範圍的縣市綜合發展計畫，其屬於一種綜合性的發展計畫，並為全縣市未來短、中、長程的整體建設藍圖。



宜蘭縣綜合發展計畫

12

2.2 計畫性質

都市計畫

就都市計畫區範圍內之人口、土地使用、公共設施、交通系統、都市設計、都市防災、財務計畫及土地使用分區管制(Zoning)等方面研擬計畫，作為政府進行都市計畫之開發及管理之依據。至2002年底為止，全台灣已發布實施456處都市計畫。



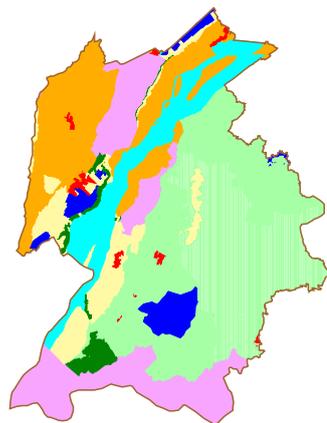
桃園高鐵車站特定區計畫

13

2.2 計畫性質

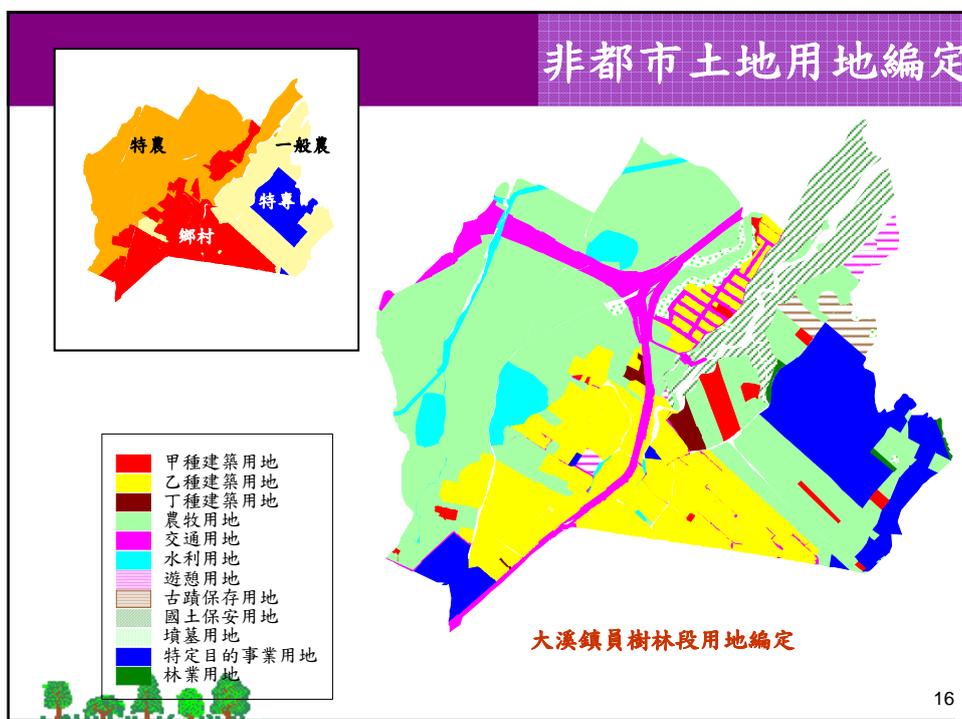
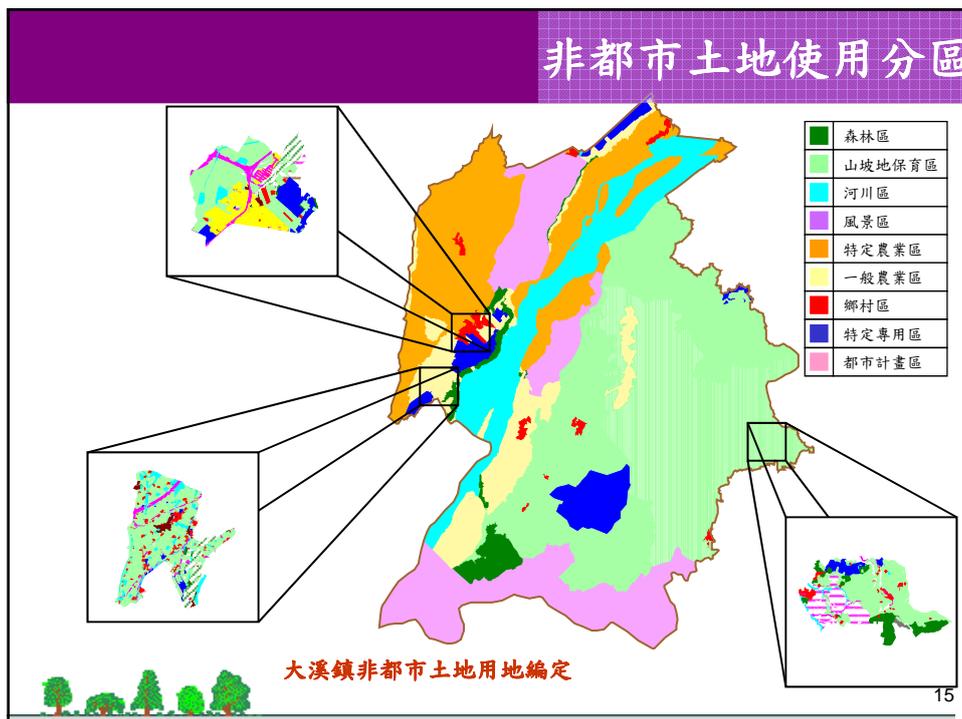
非都市土地使用計畫

非都市土地部分，劃分為森林區、工業區、鄉村區、國家公園區等十種使用分區，而各使用分區內之土地再依使用性質編定為建築、農牧、林業、古蹟保存、生態保護、國土保安等十八種用地。當中除國家公園區另依《國家公園法》進行管制外，其餘則依《非都市土地使用管制規則》進行管制。



大溪鎮非都市土地使用分區

14



2.2 計畫性質

單一實質建設計畫

指由目的事業主管機關依相關法令，配合國土綜合開發計畫、縣市綜合發展計畫或部門計畫，所訂定之中、長程事業發展計畫，例如各縣市政府之工業區開發計畫。



雲林離島工業區計畫



17

3.1 國土計畫實質內容

台灣地區綜合開發計畫【民國68年】

計畫主要概念

解決空間資源配置及土地使用差異問題，平衡區域間發展差距。

主要課題

1. 兩大特徵：工業化與都市化。
2. 人口移動⇒人口集中。
3. 未有計畫的產業區位。
4. 邊際土地使用轉變⇒環境污染。
5. 與增加生產有關的公共實質設施投資保守、與增進公共福祉有關的實質設施不敷需求。

藍圖式計畫



18

3.1 國土計畫實質內容

國土綜合開發計畫【民國85年】

計畫主要概念

1. 尊重市場力量、建立有效率發展機制
2. 保障國土開發公平性。
3. 落實永續發展理念，強調三生環境並重。
4. 落實地方自治，提昇地方政府及民間參與國土發展份量。

主要課題

1. 土地經營管理僵化與不當利用，土地資源未能有效利用。
2. 區域內城鄉發展差距增大。
3. 各部門軟、硬體建設不足，影響國民生活品質與產業發展。

政策式計畫



19

3.2 區域計畫實質內容

以北部區域計畫（一通）為例

1. 區域發展政策
2. 計畫目標與構想
3. 發展現況與預測
4. 發展計畫
 - 都市發展與住宅建設
 - 生活圈發展與建設
 - 工業區建設
 - 自然及人文資源保育利用
 - 水資源開發
 - 觀光遊憩
 - 交通運輸
 - 公用及公共設施
5. 土地分區使用計畫與土地使用管制
6. 計畫實施



20

3.2 區域計畫實質內容

北部區域計畫（二通）

以「策略性計畫」取代「藍圖式計畫」
未來二十年會如何變化？

趨勢的延伸不代表未來的發展！

重要的是規劃好發展方向與因應策略。

最好把機制設計都做好，

因為我們都不是「神」！

所以遊戲規則比空間區位更重要。

 依遊戲規則協商出來的



21

3.2 區域計畫實質內容

北部區域計畫（二通）

每個計畫都該有它的歷史任務！

通盤檢討其實有兩種意義：

一、政策的通盤檢討：可以因應環境作大翻修。

二、土地利用的通盤檢討：迫於現實的考量，只能局部調整。

區域計畫通盤檢討的定位該是如何呢？

 依遊戲規則協商出來的



22

3.2 區域計畫實質內容

北部區域計畫 (二通)



23

3.2 區域計畫實質內容

(二通)

Chap1 規劃概述	1.1 修訂緣起與背景	1.2 計畫範圍與年期	1.3 計畫特性	1.4 計畫內容
Chap2 現況診斷	2.1 區域發展課題	2.2 區域基礎條件	2.3 挑戰2008	
Chap3 總體部門	3.1 人口與經濟規模	3.2 保育與發展政策目標	3.3 規劃原則	3.4 空間架構
Chap4 生態環境	4.1 自然保育與環境敏感地	4.2 資源永續利用		
Chap5 生活環境	5.1 新市鎮開發策略	5.2 公共設施配套	5.3 觀光遊憩	5.4 國防安全
Chap6 生產環境	6.1 農地利用	6.2 工業發展	6.3 營運總部	
Chap7 高速交通運輸 與通信網路	7.1 國際交通	7.2 城際交通	7.3 通信網路	
Chap8 特別地區	8.1 台北都會區	8.2 海岸地區	8.3 原住民地區	
Chap9 計畫實施	9.1 土地分區使用計畫	9.2 縣市合作推動機制		
Chap10 規劃圖套	10.1 整體空間規劃概念圖	10.2 功能分區圖	10.3 交通網絡圖	10.4 藍與綠圖

24

3.3都市計畫實質內容

傳統的都市計畫【靜態型】

1. 相關重大建設計畫
2. 發展現況分析
3. 計畫原則與構想
4. 實質計畫—土地使用分區計畫
 - 公共設施計畫
 - 交通系統計畫
 - 防災計畫
5. 土地使用管制計畫（含都市設計）
6. 事業及財務計畫



25

3.3都市計畫實質內容

開發許可的都市計畫【動態型】

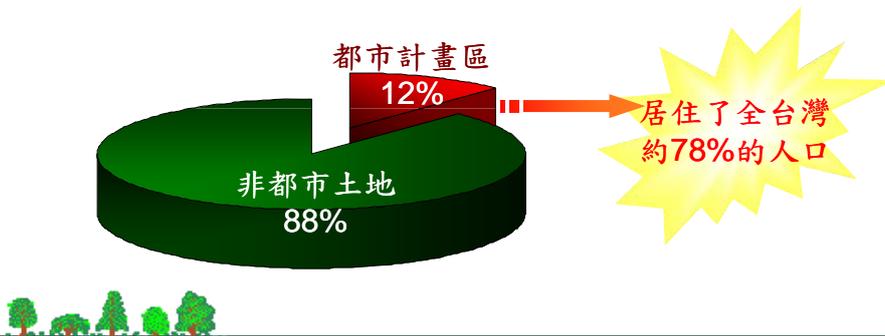
1. 上位及相關計畫
2. 自然環境及發展現況分析
3. 規劃原則與構想
4. 公共設施負擔與容積試算
5. 開發機制
6. 開發許可審議要點



26

4. 土地使用計畫體系課題之探討

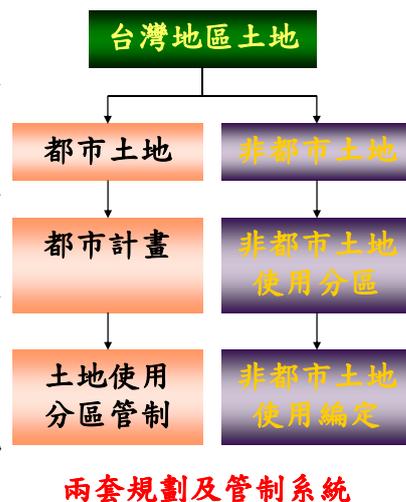
目前全台灣2,300萬的人口中，約78.3%居住在土地面積僅約12.5%的都市計畫地區。
發生了什麼問題？



27

4.3 都市與非都市規劃及管制方式差異

目前都市土地與非都市土地之兩套管制系統的內容，不但計畫之擬定或編定及變更程序迥異，土地使用管制之規定亦寬嚴不一，此對地方主管機關之使用管理帶來相當的困擾。而將土地區分為都市及非都市進行規劃及管制的觀念亦是陳舊且不合時宜。



28

4.4 土地使用分區劃定及管制制度僵化

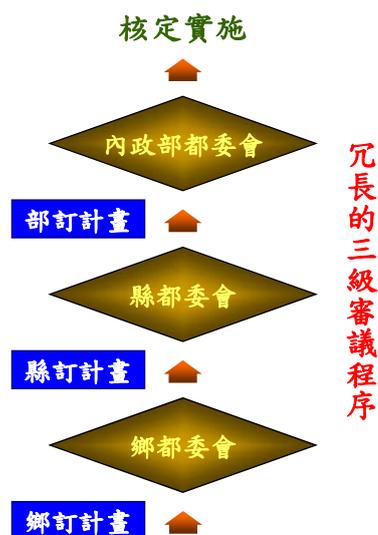
目前全台灣都市計畫區之住宅區及商業區土地，開闢率僅46.7%，而工業區之開闢率亦僅有50.2%。但政府卻仍不斷接收到民眾要求增加住宅、商業及工業用地供給之陳情，此一現象反應了政府主導之都市計畫未能符合民眾及市場之需求，進而導致土地供需失調之結果。剛性的土地使用分區管制規定無法適時因應社會及科技發展型態的需要而改變，造成許多違法使用的現象；更有甚者，某些可能有益地方發展的開發機會亦因而消失。



29

4.5 都市計畫審議及核定程序冗長

各級都市計畫須經二至三級政府之都市計畫委員會審議通過後，始得依法核定、公告發布實施。而各級都委會間之審議內容亦有重複之情況。由於審議流程過長，而審議之內容又欠缺效率，使都市計畫之擬定曠日廢時，無法因應都市快速發展變遷之需要。



30

4.6 環境敏感地的不當開發

台灣地區地形起伏變化大，地質脆弱、易生自然災害，但以往傾向以開發為導向之觀念，加上欠缺完整之國土資料庫，國人對於在環境敏感地開發可能造成危害之認知及警覺都較為不足且不夠重視。於是近年來各地因不當開發引起大自然反撲，造成人民生命及財產重大損失之案件不斷發生，而國土資源亦因此受到不可回復之破壞。



31

4.7 國土發展基本資料不足

我國雖有所謂「國土資訊系統」，但乃是由下而上集合各機構現有調查成果而組成，並未設定明確的應用標的，且無系統化的規劃與架構，因此缺乏規劃、管理及執行的機制，而且不利於資料的互通，以致原本即有限的資料亦無法做到有效的分享與利用。

國土資訊系統

自然環境

自然資源與生態

環境品質

社會經濟

土地

區域及都市計畫

交通網路

公共設施管線

基本地形圖



32

4.8 公共建設與政府財務計畫脫節

雖然《都市計畫法》已有明文規定，都市計畫必須擬具事業及財務計畫，都市計畫書中亦多表列事業及財務計畫之經費預估、來源、實施期程等內容，惟因各計畫之擬定未與財政主計單位研商及配合首長之施政計畫，致都市計畫之公共建設常因政府之財政不足而無法落實執行，不僅造成公共設施用地所有權人因土地被限制開發卻未補償之損失，也造成地方公共建設延宕，影響環境品質。



33

5. 未來土地使用計畫體系之改進方向



34

5.1 當前重點：推動國土計畫法之立法

1. 國土規劃體制法制化

- 確立土地使用計畫體系之層級、功能及階層關係。
- 建立國土綜合發展計畫與縣市綜合發展計畫之法定地位。
- 釐清各級政府、目的事業主管機關之規劃、審議及執行權責。
- 確定各層級計畫的主要內涵。

2. 建立公平有效率的土地使用、開發、管理制度

- 確立發展許可制之架構及法律基礎。
- 建立國土經營管理及土地開發之公平制度。



35

5.2 當前重點：簡化都市計畫審議法定程序

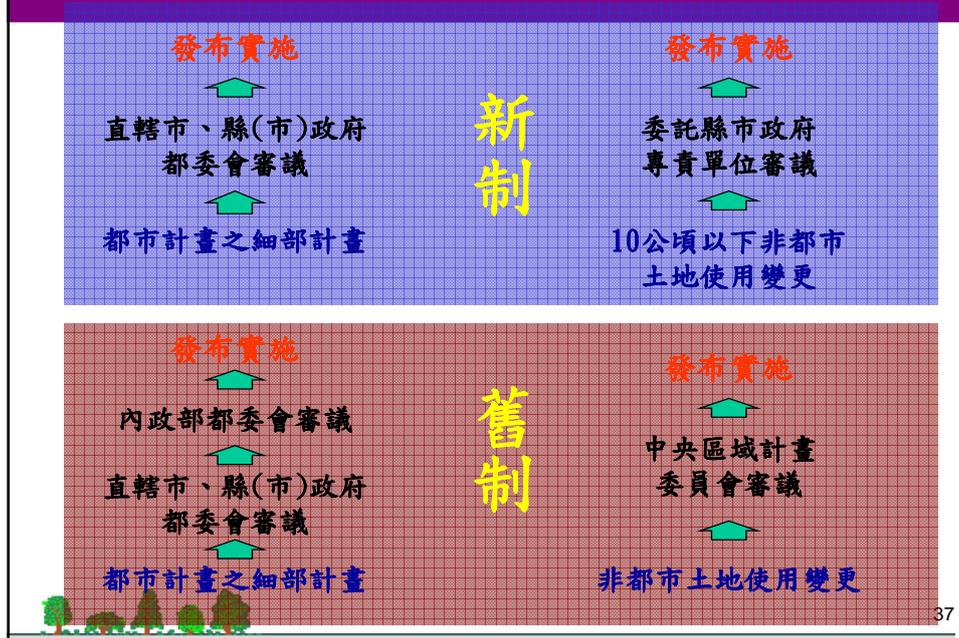
落實地方自治為今後國土計畫推動的主要關鍵，中央政府就全國性的角度制定有關資源分配與管理制度，而地方政府均應本著地方自治的精神，依據地方的特性，擬訂計畫並執行，發揮地方應有的功能。

此外，未來應配合地方自治的落實，釐清中央與地方之權責分工，使各級都市計畫之審議核定程序簡化至一至二級，以求大幅提升都市計畫擬定之效率。



36

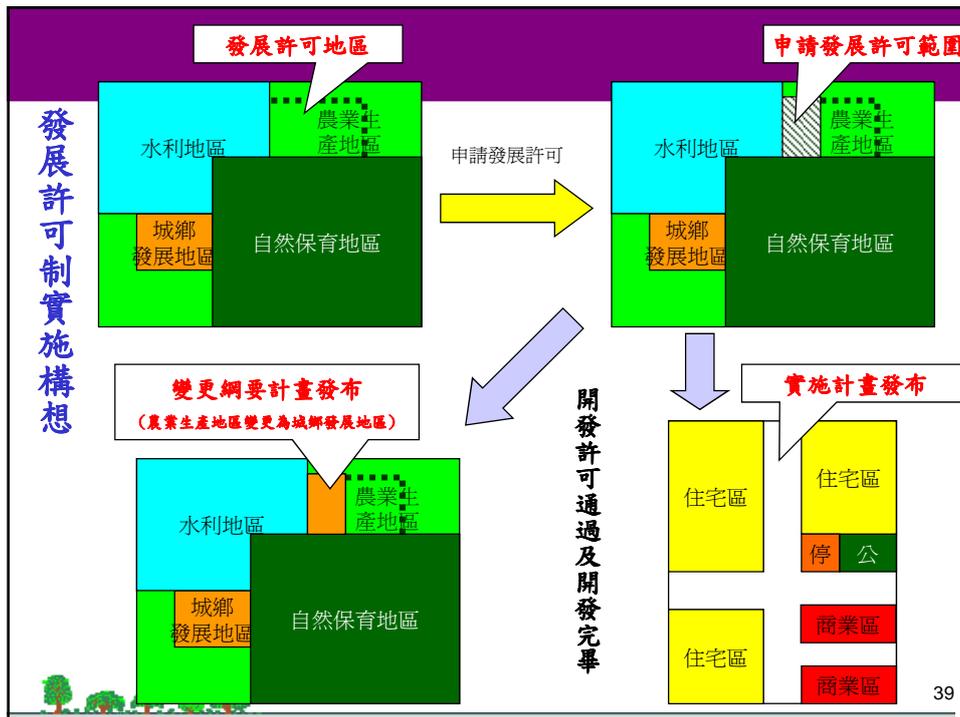
簡化土地使用變更層級



5.3 推動發展許可制

建立「動態性」的規劃及管理制度，即利用原則性、指導性之計畫內容，在現行既有土地使用分區架構下，逐步推動發展許可制(Development Permission)。在政府所指定之地區並依開發許可之相關規範，由開發者研擬整體開發計畫向政府申請開發，並自行負擔土地開發之義務。

如此將突破以往土地使用僵硬的管制，增加可開發利用土地之供給，而政府亦可藉由向開發者要求相關的義務負擔，完成地區之公共設施，改善以往公共設施興建經費不足及進度緩慢之情況。



5.4 建立公平合理之開發義務回饋制度

未來將以建立透明化、標準化、合理化與制度化之開發義務制度為目標。要求土地開發者基於受益者負擔原則，提供土地開發相當比例之回饋，該項回饋主要包括有內部性設施負擔（開發基地內之公共設施負擔）、外部性影響負擔（開發行為造成環境影響負擔）及其他義務負擔等。政府得藉此獲得地方建設之財源，而開發者的獲益亦因此更為公平合理。例如配合發展許可制的推動，建立開發影響費 (Development Impact Fees) 之機制。

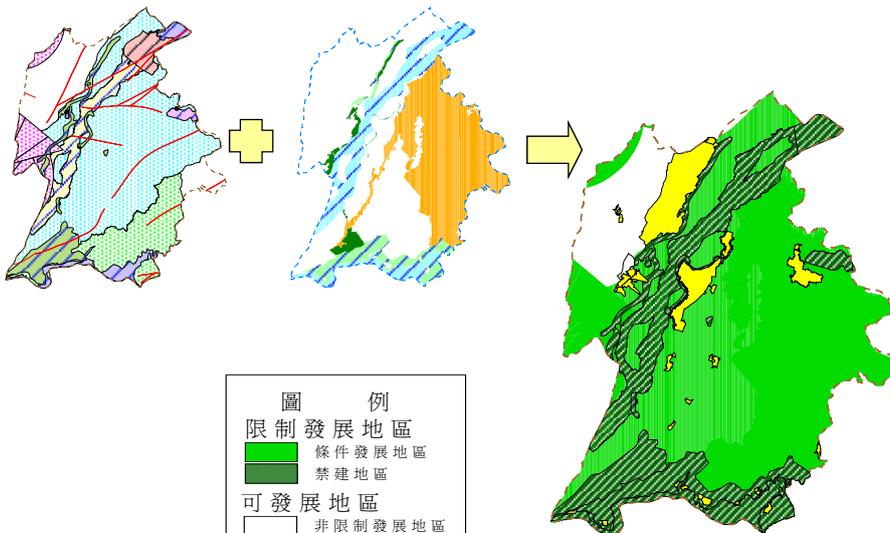
5.5 限制發展地區之劃設

1998年行政院經建會召開「全國及國土及水資源會議」中，針對未來國土開發及利用之方向決議將國土依土地之環境特性及功能，劃分為限制發展地區及可發展地區，並分別採計畫管制及發展許可方式管理之建議。其目的乃在藉由限制發展地區及可發展地區之劃設，明確告知開發者何處可開發，何處不可開發，除減少開發者之開發風險外，更可確保國土資源不致因不當開發造成不可回復之災害。



41

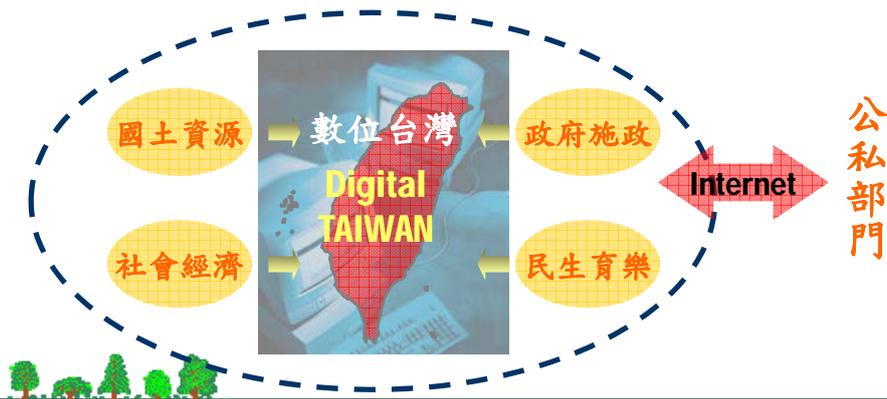
限制發展地區劃設構想



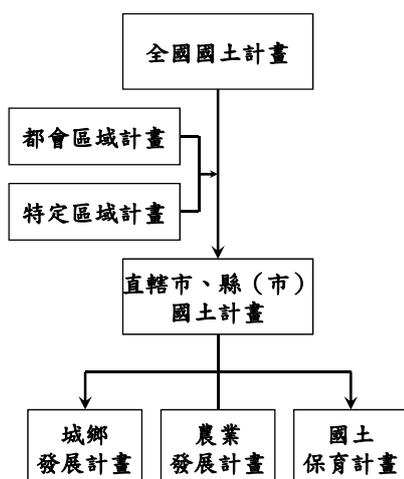
42

5.6 加速國土調查，建構國土資訊系統

加速建構國土資訊系統，提供客觀、詳實與精確之訊息予決策者、規劃師及社會大眾，做為進行國土規劃、開發及管理上之參考。



6. 結論



【未來計畫體系】

台灣如何在土地相關資源不足的限制條件下，透過合理的規劃及開發，完成重要之硬體建設並適時提供產業足夠之發展空間，完善之土地使用計畫體系將扮演關鍵的角色。

簡報完畢

敬請指教！

