

如何有效利用都市土地

——課題與建議——

辛 晚 教*

壹、緒 言

一、研討「如何有效利用都市土地」之目的及項目

台灣地區，由於人口持續成長，經濟持續發展，不斷需要更多的生產經濟活動、居住及公共服務空間，而可用的土地資源空間非常有限，如何合理經濟有效分配各類用地，各類用地如何合理經濟有效計劃利用及管制，遂為政府行政重要的課題。

都市土地是土地使用重要類別之一，是使用集約度最高，競爭性（或侵略性）最強、也是最易產生經濟社會問題的土地使用。台灣地區以往都市之發展（包括工業區之興建）由於缺乏適當的政策指導及健全的法令規範，以致產生了許多利用之經濟及社會問題，影響到民生主義建設。本研究的目的是確認台灣地區都市土地問題性質並依據民生主義都市土地政策目標，研討有效利用都市土地之政策、計劃策略、發展方式、公共設施用地取得、使用管制制體及適當配合措施事項。

*中央研究院三民主義研究所研究員；中興大學都市計劃研究所教授。

本文研討項目主要包括：

- (一)台灣都市土地利用問題、成因及性質。
- (二)民生主義土地政策目標。
- (三)選擇都市發展計劃用地政策途徑。
- (四)都市土地合理有效利用計劃策略途徑。
- (五)促進都市土地之合理有效發展利用方式。
- (六)公共設施保留地問題及解決途徑。
- (七)都市土地合理經濟利用之管制辦法。
- (八)促進都市土地合理有效利用之配合措施事項。

二、研討觀點及方法

本文論述嘗試從「民生主義價值體系、綜合計劃」觀點，分析問題研提策略辦法。

本研究方法，主要採（系統）分析法。

三、「都市土地」

我國區域計劃法將區域土地分爲「都市土地」與「非都市土地」兩類。所謂「都市土地」係指「已公布都市計劃及依區域計畫應擬定都市計畫地區之土地。」（區域計劃施行細則第八條）。

依據都市計劃法（第九條）之規定，都市計畫分爲（一）市鎮計畫，（二）鄉街計畫，（三）特定區計畫等三種。應擬訂都市計畫之地區分別如下：

（一）應擬訂市鎮計畫之地區（計畫法第十條）。

1. 首都、直轄市。
2. 省會、省轄市。
3. 縣政府所在地、及縣轄市。
4. 鎮。

5. 經內政部或省政府指定應擬定市鎮計畫之地區。

(二)應擬定鄉、街計畫之地區（計畫法第十一條）

1. 鄉公所之所在地。

2. 人口集居，在五年前已達三千人口，而最近五年內，又已增加三分之一以上之地區。

3. 人口集居已達三千人，其中工商從業人口，占就業總人口在百分之五十以上地區。

4. 其他經省、縣政府所指定，依都市計畫法，應擬定鄉街計畫之地區。

(三)應擬定特定區計畫之地區（計畫法第十二條）

為發展工業或為保持優美風景或其他目的而劃定之特定地區，應擬訂特訂區計畫。

以上所述是我國都市及區域計畫法有關「都市土地」之法定意義。法定「都市土地」意義與一般學者「都市土地」的定義主要的不同在於學者研究「都市」之定義，偏重已有已然實然「都市」之界定標準，而法定所稱之「都市」包括已然及將然應然的都市。

四、市地利用

(一)市地利用特性：

1. 市地利用主要是利用土地之負載力及空間。

2. 市地利用是屬三度空間甚至是四度空間的使用。

3. 市地利用集約度較農林使用高。

4. 隨着都市之成長、市地使用愈趨集約化，使用項目愈趨複雜化、市地範圍愈趨擴展化。

5. 市地各種使用尤其強調相對區位條件，市地地租競標曲線最高且其斜率也最陡。

(二)市地利用重要影響因素系統〔註一〕

1. 居住、經濟及公共服務活動系統。
2. 自然環境之資源及限制條件。
3. 政府計畫發展系統。
4. 市場系統。

外生因素：技術。

(三)「市地利用」項目主要包括三大類：

1. 居住利用。
2. 經濟生產活動利用地。
3. 公共服務（及交通運輸）設施用地。

五、「有效」之涵義

經濟分析作業稱「有效」，主要係指「有效率」（efficiency）而言，而都市土地使用計劃者所謂「有效」，概念上常包括「有效能」（effectiveness）及「有效率」兩層涵義。

由於「效能」的衡量涉及基本目標及價值方針的問題，比較複雜，而且不易全部量化，是故市地利用，似難有一理想的綜合有效作業模型，亦難有所謂最理想「有效」利用型態可資運用、依循。以往雖然不乏學者嘗試建立所謂最好的土地利用規劃、或都市經濟規模標準，惟從計劃者觀點言之，這些標準均不免失之於偏，無法做為綜合計劃唯一依據（例如銳特克利扶（Richard U. Ratcliff）認為最好之土地利用計畫就是「交通運輸成本和」最低，「社會地價總值」為最少之計畫。又如有些學者嘗試以最低平均公共服務成本、或個人可支配所得、或社會總利益等指標當做決定都市規模標準，惜均非係綜合性標準）。是故本文以下所謂「有效利用市地」，側重重要課題之發掘及改善策略途徑探討。