

貳、臺灣地區都市發展與市地利用問題

一、臺灣地區土地之自然供給概況

臺灣地區包括台灣、澎湖七十九個島嶼。

台灣陸地面積，民國五十八年以前原為 35,966 平方公里，嗣因新生海埔地，目前丈量總面積增至 36,002.31 平方公里。其中高山林區面積佔 46.60%，山坡地佔 27.05%，而平地面積僅佔 26.35%，約 948,202 公頃。

若依坡度不同分，坡度 10% 以下土地佔 33.97%，坡度 11~40% 間土地佔 16.03%，其餘 50% 之土地面積其坡度均在 40% 以上〔註二〕。

二、臺灣地區人口之成長與都市人口之成長

依據表 2-1 第一行資料顯示，台灣地區近八年來，人口成長率約在百分之 1.9，人口成長仍然相當迅速。

而同表第二行資料顯示：八年來農戶人口數，不僅沒有增加，反而略有下降之趨勢，亦即所有增加人口數，幾乎都成為非農戶人口數或都市人口數〔註三〕。此種現象顯示兩種重要問題：

(一) 台灣地區農地資源有限，或經濟條件較差，無法容納或吸引更多的就業人口。台灣地區近年增加人口，多係都市人口。

(二) 為容納台灣地區未來持續增加之人口數，應提供更多之工商就業機會，需要規劃更多之都市用地。

依據（中等）推計，公元二千年時，台灣地區總人口將達二千三百多萬。屆時都市人口估計一千九百萬，為全台灣地區總人口數百分之八十強。

表 2-1 台灣地區人口與都市人口之成長

民國(年)	總人口	成長率	農戶人口	都市人口	成長率	都市人口占總人口之%	成長率
62	15,564,830	1.79	5,867,792	9,697,038		62.4	
63	15,852,224	1.83	3,801,522	10,050,702	3.6	63.4	1.6
64	16,149,702	1.86	5,598,300	10,551,402	4.98	65.4	3.2
65	16,508,190	2.19	5,563,354	10,944,836	3.73	66.3	1.8
66	16,813,127	1.83	5,572,130	11,240,997	2.63	66.9	0.9
67	17,135,714	1.90	5,638,061	11,497,653	2.28	67.1	0.3
68	17,479,314	1.99	5,638,810	11,840,504	2.98	67.7	0.9
69	17,805,067	1.85	5,287,596	12,517,471	5.72	70.3	3.8

註：都市及區域發展統計彙編表 13-1，13-3，經建會住都處，民國七十年。

三、臺灣地區都市計劃面積與計劃區人口

(一)都市計劃面積

表 2-2是台灣地區近年來各年都市計劃面積及增加情形。

(二)都市計劃區計劃容納人口數與目前居住人口數

前述所謂都市人口，或非農戶人口，雖然不一定完全居住於都市計劃區內，而都市計劃區內居住人口，亦非完全屬非農戶人口或所謂之都市人口，惟一般言之，所謂都市人口絕大多數均居住於都市計劃區內，而都市計劃區內居住人口亦大多屬都市人口。

表 2-3說明台灣地區都市計劃區計劃容納人口數及民國六十九年年底實際居住人口數。由表顯示，除了台南縣及屏東縣外，其他各市、縣實際居住人口數尚未達計劃容納飽和人口數。是故若純就都市土地之計劃供給面積言，目前似多足夠都市

表 2-2 每年新增都市計畫面積

民國 (年)	都市計畫面積(平方公里)	各年增加計畫面積(平方公里)
62	1,709.39	
63	1,900.23	190.84
64	2,064.87	164.64
65	2,157.51	92.64
66	2,373.79	216.28
67	2,524.03	150.24
68	2,890.66	366.63
69	3,005.92	115.26

註：中華民國七十年都市及區域發展統計彙編表 1-2，經建會住都處。

人口居住活動所需，惟實際上，由於計劃區內有些土地尚未開發，有些土地雖已完成公共設施，而未善加利用等等，造成市場上之供需失調情事，因而就局部而言，仍有都市用地不足、取得不易或價格過於昂貴之情事。

四、市地發展及利用問題

台灣地區目前以及未來可能產生之市地發展及利用問題茲歸納如下：

(一)市地發展、侵蝕農田、影響糧食生產問題

人口持續增加，不斷需要更多的糧食，也不斷需要更多的工商就業機會、住所及交通、公共設施。生產糧食及提供工作機會、住所、交通等公共設施，均需使用土地，而土地自然供給原有定量，因此必然產生農業與工商都市等爭用土地之問題。

農地利用其單位設施之勞力資本之集約度，遠較各種都市活動之利用集約度低，使用價值自亦遠較都市活動使用低，因此在自由使用競合情況下，農業使用活動

表 2-3 都市計畫區面積、計畫人口數、及六十九年底之居住人口數

計畫地區	都市計畫區面積(公頃)			計量人口 (千人)	69年底人 口(千人)
	合 計	分區使用面積	未分區使用 面積		
台灣地區計	300,592.22	276,948.62	23,643.60	17,126.2	12,325.2
台北市	27,214.00	27,214.00	—	3,500.0	2,220.4
高雄市	12,388.50	12,388.50	—	1,886.0	1,202.1
台灣省	260,989.72	237,346.12	23,643.60	11,740.2	8,902.7
台北縣	37,478.82	20,469.92	17,008.90	2,093.4	1,950.1
宜蘭縣	4,659.49	4,181.49	478.00	263.5	235.5
桃園縣	18,128.40	18,128.40	—	696.2	610.3
新竹縣	6,487.85	6,487.85	—	391.0	384.4
苗栗縣	6,317.45	6,263.45	54.00	387.9	241.0
台中縣	30,844.15	30,844.15	—	1,140.4	684.8
彰化縣	11,275.45	11,275.45	—	679.7	515.1
南投縣	9,063.32	8,495.32	568.00	315.4	241.0
雲林縣	7,719.66	7,457.66	262.00	354.6	239.0
嘉義縣	16,585.87	12,532.17	4,053.70	494.4	383.2
台南縣	22,132.07	20,997.07	1,135.00	475.6	512.6
高雄縣	23,921.36	23,921.36	—	1,145.5	655.9
屏東縣	14,880.03	14,880.03	—	334.6	381.9
台東縣	3,299.60	3,215.60	84.00	193.5	109.0
花蓮縣	6,828.90	6,828.90	—	379.4	208.4
澎湖縣	653.31	653.31	—	110.0	35.1
基隆市	7,004.87	7,004.87	—	500.0	339.2
台中市	16,144.56	16,144.56	—	1,022.1	592.4
台南市	17,564.56	17,564.56	—	763.0	583.8

註：本表摘自都市及區域發展統計彙編(民國七十年)表1-3 經建會住都處。

原始資料來源：1.台灣省政府建設廳

2.台北市政府

3.高雄市政府

本表所謂都市計劃，係以業經公布者為限。

表 2-4 台灣地區水田變更使用面積統計

單位：公頃

使用別 等別 年度	合 計				改 為 魚 塢 魚 池				改 為 住 宅、工 業、交 通 及 其 他 使 用			
	1-8等則	9-12等則	13等則以下	小 計	1-8等則	9-12等則	13等則以下	小 計	1-8等則	9-12等則	13等則以下	小 計
58年	696.04	2,366.67	299.36	861.48	22.24	656.33	182.91	2,500.59	673.80	1,710.34	116.45	2,500.59
59年	510.29	2,516.00	506.18	1,024.87	49.54	781.80	193.53	2,507.60	460.75	1,734.20	312.65	2,507.60
60年	589.65	3,540.04	385.60	1,732.67	78.47	1,362.71	291.49	2,782.62	511.18	2,177.33	94.11	2,782.62
61年	526.39	4,299.00	685.24	2,725.45	76.48	2,060.16	588.81	2,785.18	449.91	2,238.84	96.43	2,785.18
62年	711.17	4,957.31	348.11	1,589.09	72.89	1,313.39	202.81	4,427.50	638.28	3,643.92	145.30	4,427.50
63年	1,304.34	2,451.68	698.22	977.40	89.40	504.98	383.02	3,476.84	1,214.94	1,946.70	315.20	3,476.84
64年	1,241.99	2,368.01	661.75	408.43	26.67	141.70	240.06	3,863.32	1,215.32	2,226.31	421.69	3,863.32
65年	1,465.12	1,688.42	725.23	712.87	46.26	221.98	444.63	3,165.90	1,418.86	1,466.44	280.60	3,165.90
66年	995.00	964.00	620.23	662.29	37.97	256.35	367.97	1,916.94	957.03	707.65	252.26	1,916.94
67年	1,285.24	1,854.59	1,089.40	1,311.99	108.58	682.88	520.53	2,917.24	1,176.66	1,171.71	568.87	2,917.24
總 計	9,325.23	27,005.72	6,019.32	12,006.54	608.50	7,982.28	3,415.76	30,343.73	8,716.73	19,023.44	2,603.56	30,343.73

註：本表所列58年至62年之等則分數為「1~6等則」、「7~15等則」及「16等則以下」。

資料原始來源：糧食局歷年調查資料

本表引自台灣地區農業區域發展初步規劃總報告 21 頁表 2-3——行政院農業發展委員會——民國 69 年 7 月。

無法與都市活動使用相敵，只有退讓之一途了。

依據糧食局調查資料顯示自民國五十八年至六十七年計十年間，由水田變更為住宅、工業、交通及其他（除魚塭魚池外）使用之面積達 30,343.73 公頃，台灣地區水田面積僅五十六萬多公頃，而且生產量已難足數所需，設如未加積極保護，在未來都市更加速發展之下，水田面積減少必更加快速，未來糧食問題恐更加嚴重。

(二)都市蛙躍帶狀蔓延發展、坡地無計劃發展、浪費土地資源、破壞景觀及生態環境。

由於工業化、都市化非常迅速，復由於私人設廠、及都市化過程中，未能妥加計劃及管制，導致工廠、都市蛙躍四散蔓延發展，不僅蠶食良田，同時破壞景觀、損及生態環境、浪費土地資源。

以台北地區為例，景美、新店等地原有風景優美之山坡，為都市自然綠帶，近來由於任意開發，貪婪建築使用，因而破壞景觀，也造成了山崩水患的問題，又如市郊中和、永和原為良好天然洩洪的農田，政府不僅未能管制發展，而且築堤防洪，以致加深其他地區之洪患，又如台北地區其他很多洪水平原區，以往發展均未適予引導管制，以致造成發展雜亂無章，土地資源公共設施，均極浪費，居住、工作環境均差。

(三)工業區用地之選擇未完全配合區域人口分配及經濟發展政策需要、影響工業區之利用發展、響影土地之經濟利用。

工業用地之選擇，取得難易常為主要決定因素，以致無法配合區域經濟發展政策實際之需要，宜乎許多工業區實際之利用發展未臻理想，影響土地資源之有效利用。依據經建會資料顯示，至民國七十年六月底止，經編定工業用地計 136 處，面積 21,534 公頃而實際使用率不及三分之一。〔註四〕

(四)市地發展零亂無序影響土地投資利用效率。

台灣地區以往都市用地之使用發展，缺乏消極的分期分區發展計畫管制，及積極整體開發措施，發展零亂無章以致公私間、政府部門間、私人間之土地投資使用活動不能有效配合，降低土地投資利用效率，浪費財源及土地資源。

(戊)都市土地使用計畫未臻理想，未能經濟有效利用市地資源。

不適當的土地使用計畫，使各種（或有些）土地使用活動，相互（受到）干擾或妨害，影響到土地經濟利用，浪費土地等資源。

如住家與工作地點距離過遠，學校、市場及其他公共服務設施之區位及規模未能配合需要，增加不必要的旅次，浪費道路空間。

又如不當配置令人厭惡之設施（如殯儀館），或危險設施（如瓦斯槽）以致影響附近土地之有效使用。

又如不當之使用分區，道路系統，均足以降低土地使用活動之效率，且降低生活環境品質。

(內)公共設施普遍不足，影響都市經濟活動效率及生活、工作環境之品質。

台灣地區二十幾年來，由於都市發展過於迅速，復由於都市建設財源有限，許多公共設施保留地迄未征購興關，自然影響到都市經濟活動效率及生活、工作環境之品質。

據內政部統計，迄至民國六十八年年底，已公告實施都市計畫地區，迄未開關之公共設施保留地面積計二萬七二九九公頃，占全部公共設施面積百分之五十六強。其中屬民國六十二年以前即已劃設而尚未征購開關者計達一萬五九二二公頃，為數不少，足見公共設施不敷所需問題相當嚴重。

(七)都市計劃用地之不用及低度使用

都市計劃供給土地面積，雖綽有餘裕，惟實際市場上之供給未必足夠，主要的原因是，有些可以利用且應該利用之土地，或因地主之壟斷居奇、待價而沽、或限於財務、或因糾紛纏訟、或不善經營利用致閑置不用或未善加利用，浪費土地資源，也降低了公共設施的經濟、財政效益。

依據台北市政府地政處民國六十八年調查資料顯示，台北市可建而未建之私有土地達 8,142 筆。面積計 341.5564 公頃。

上述空地尚未計入公有空地、公私共有空地，以及低度利用之土地，（如平均

地權條例第九條規定建築改良物價值不及所占基地申報地價百分之十之標準者。) (六)都市土地之誤用及濫用。

土地雖然使用，但未用其當用，甚而過份濫用，損害土地使用正常之功能，降低了生活環境品質及活動之效能。例如住家地區混雜有公害性之工廠、汽車修理廠、違章建築、違法使用活動，或建物窳陋髒亂等。

依據台北市工務局都市計畫處之資料顯示〔註五〕台北市經區公所填報、市民建議、及依建物實質環境、土地不盡利用等原因現況勘選窳陋或不當或濫用或未盡利用地計 135 處，面積約 1,180 公頃（其中 43.15 公頃係屬公園等公共設施預定地，約 188 公頃屬行水區及農業區）。

由以上資料得知，台北市未利用、低度利用、及較嚴重不當誤用或濫用等土地面積為台北市（除保護區外）全部面積之十分之一。都市土地利用問題之嚴重有如此者。

市地發展利用問題之原因，涉及層面很多很廣，包括發展用地政策、計畫策略、發展方式、公共設施公共投資、管制辦法及各種配合措施。