

肆、有效利用市地與都市發展用地模式策略

一、選擇適當都市發展用地，提高土地利用效能，減少都市發展用地之成本

(一)都市發展（包括工業）用地之區位選擇，應配合區域人口、經濟發展政策之需要，提高選擇用地之經濟理性決策層次。

(二)減少發展用地之成本：

此處所謂之成本指：機會成本、開發利用成本及外部社會成本。

1. 減少發展用地機會成本之途徑。

為配合工業化、都市化之需要而選擇都市發展用地，原則上宜避免使用土壤肥沃之農地。都市發展用地，主要是利用土地之物理性及空間，與農業之着重土地養力者不同，土地肥沃之農地亦未必即是優良都市發展用地，都市發展用地，若能選用土壤較貧窮、等則較低之土地，就是減少都市發展用地機會成本之途徑。

台灣地區近年規劃之新市鎮類皆選用山坡地、低等則農地，目的即是在減少都市發展用地機會成本。

2. 減少開發利用成本：

從社會觀點言之，影響市地開發利用成本之土地自然因素為地形、地質、區位可及性。一般言之，坡地、低窪地區之開發利用，由於需要挖方、填方、建築堤防、排水設施等等，是故其成本一般較高。減少開發利用成本有效之途徑就是避免開發利用需要重大改變自然條件之土地。

3. 減少外部社會成本之途徑：

開發利用一塊地方，除了應考慮其直接之成本外，尚須考慮其所付出之外部社

會成本：如山坡地不當之開發利用導致土壤沖刷、造成水災、為害農田、住家；設廠不當污染農田住區等等，均是土地利用造成外部社會成本之例。

二、選擇適當都會發展模式，經濟利用土地

台灣地區，以往為配合高速公路興建使用所考慮都會發展替選模式主要有三；茲簡單說明如下：

(一)自然成長型：即任令都會自然成長，不管制或規劃都市發展模式。

(二)都市中心型：此模式係「以個別市鄉鎮為核心之發展計畫及有效之土地使用與居住密度管制下，形成層次分明之都市階層，全區因土地使用強度之提高，以及政府在政策上積極投資建設新市鎮及擴大舊市鎮，使可能零散分佈於都市計畫範圍外之都市用地減至最低程度，而能經濟有效利用都市土地。」

〔註九〕

(三)都市走廊型：這是配合疏散中心都市持續成長人口及就業機會之政策、及高速公路之興建使用，沿高速公路線適當地段集中興建幾處新鎮之發展模式。

以上三種發展替選模式，單就都市用地言，當以都市中心型最為經濟有效，惟如綜合考慮都市用地及運輸用地、設施有效配合，則以都市走廊型較為適當。

如何合理經濟有效利用土地，防止土地資源不用，不當使用，其實均為區域計畫及台灣地區綜合開發計畫之計劃目標之一，而上述各種策略，實際上也是區域計畫及綜合計畫之主要計劃事項。是故，如何有效利用都市土地問題，在區域層次上，實際上也就是如何適當研擬及實施區域計畫的問題。台灣地區自民國四十九年開始由省公共工程局研擬區域計劃（第一個研擬的區域計畫就是「台北——基隆」都會區域計畫），民國五十九年，開始研擬台灣地區綜合開發計畫。惟以往區域計畫及台灣地區綜合開發計畫，執行效果未合理想，主要的原因是：(一)綜開計畫，只是建議參考性的計畫，並未具法定強制效力。(二)區域計畫未建立其真正指導規範的功能，政府經濟部門未能充分了解並尊重區域計畫之性質及指導地位；(三)區域計畫重要策

略手段，未能積極有效實施，以北區區域建設計畫、北區區域計畫為例，開發新鎮、防洪治本計畫、執行均遭遇困難，影響計劃目標之實現。(四)計劃所依據之資訊(尤其是自然環境資料)，尚未臻完備；(五)以往非都市土地使用計劃及管制行政未臻健全。(六)征收補償與工程受益費及增值稅制未臻健全。

今後為促使都市土地合理經濟有效利用，在區域發展政策及策略層次上宜應：

- 一、健全區域計劃體制，強化綜合計劃協調及指導部門發展之功能。
- 二、健全計劃資訊，尤其應該加強坡地自然環境之調查及利用潛力之分析。
- 三、加強縣級市鄉土地使用整體計劃及管制。
- 四、有效推行計畫策略。
- 五、研究改進計畫損害征收補償與工程受益費及增值稅制，減少地主間因計畫發展所產生之損益不平，及有地與無地國民間土地受益分配之不平。