

第 32 期，民國 101 年 1 月 11 日

發行人：陳立夫 系主任

本期主編：邊泰明

編輯：政治大學地政學系學術發展委員會

地址：臺北市 116 文山區指南路二段 64 號

電話：(02)2938-7106 傳真：(02)2939-0251

網址：<http://landeconomics.nccu.edu.tw>

## 專題報導

### 土地使用分區管制的雜異化 與交易成本

邊泰明、麻匡復

(政治大學地政學系教授、政治大學地  
政系學博士)

#### 1. 前言

排除不相容的土地使用是都市計畫的基本概念，也是土地使用分區管制的立論基礎。傳統都市理論是先劃定住宅區、商業區、工業區等使用分區，再透過分區管制規範各種使用分區的允許使用項目、建蔽率與容積率及建築外觀。然而，隨著生產技術日益變遷，都市型態益加複雜多元，剛性且僵化的土地使用分區管制逐漸與都市實際使用有了落差，也衍生出許多強調彈性的土地使用管制方法。

交易成本的概念起於諾貝爾經濟學得主 Coase 在 1937 年的經典文章「廠商的本質」。簡單來說，Coase 認為當時經濟學理論的完全競爭市場假設是可以被質疑的，現實世界的交易過程無可避免的會產生許多摩擦與爭議，資源配置也未必能達到最有效率

的境界；因此，要考量實際的交易情形，就必須把各種影響因素納入考慮，而這些因素總括而言，就是交易成本。

#### 2. 雜異化與交易成本

土地使用分區管制與交易成本，乍看之下是毫無關係的兩件事；但如果我們把土地使用分區管制要達成的結果當作是最有效率的資源配置，那麼，現實社會中種種因為外部性而衍生出的各種不相容使用，就是交易成本。Coase 曾經拿住宅與麵包師的案例來說明如何透過協商來降低交易成本，達成資源配置的效率。麵包烘焙產生的氣味，讓鄰近的住戶無法接受，該如何處理？如果土地使用分區管制來決定住宅區是否可以設置麵包烘焙，就是由政府直接界定財產權，決定麵包師傅應該停止烘焙。然而，這樣的作法往往會造成無止境的違規使用與無止境的抗議，絕非資源配置的效率境界。

都市發展是動態而多變的，缺乏彈性的土地使用分區管制勢必無法隨時滿足土地使用的快速變遷。舉例而言，現行土地使用分區管制的組別就

無法涵括隨著產業結構變遷而新發展的產業別，像是研究發展實驗室、育成中心等知識經濟時代的產業組別，當這樣的產業需要在臺北市尋找適合地點時，廠商必須花費更高的搜尋成本甚至遊說成本；相對來說，政府部門也必須付出更高的法令修正成本與後續執行成本，對雙方來說，都形成無謂的成本浪費，也無法達到資源配置的效率。

簡單來說，土地使用越多樣化，土地使用分區管制的規定就越複雜，以致政府的管制成本就越高。值得思考的是，政府真的有必要對土地使用做如此多的規範與管制嗎？都市計畫法開宗明義對都市計畫定義為：「在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地用作合理之規劃。」。然而，什麼樣的土地使用才是「合理」的規劃？對麵包師傅來說，住宅區不允許烘焙麵包就是不合理；對居民來講，則又是截然不同的論點，那麼，土地使用分區管制合理性究竟從何而來？都市計畫的各種特殊規定的意義又何在？下一段，我們先簡單介紹臺北市現行的土地使用分區管制規定，瞭解其中的複雜程度。

### 3. 臺北市土地使用分區管制的特殊規定與多樣性

臺北市最基本的土地使用分區管制，是在住宅區、商業區與工業區的基礎上再劃定不同的次分區，並規定不同的使用強度與組別。住宅區分為

住 1、住 2、住 3、住 3-1、住 3-2、住 4 及住 4-1；商業區為商 1、商 2 商 3 及商 4；工業區則分為工 2 及工 3。

隨著土地混和使用程度日益提高，某些地區的都市計畫為了達到特定發展目的，因而在都市計畫書中增加了特殊規定，以排除土地使用分區管制自治條例的限制。舉例而言，1995 年的「臺北市主要計畫商業區通盤檢討」，便制訂了全市性的商業區（特）原則，當時的規劃原意是在「使用強度不變」的大前提下，適度放寬部分使用分區的允許使用項目，以活絡地方商業的發展。檢討全市有商業發展潛力，但使用分區為住宅（或較低商業）的地區，將其分區變更為商特區。

當看到某筆土地使用分區記載：「第 3 種商業區（原屬第 3 種住宅區，須依都市計畫說明書規定辦理）」時，這就是所謂的「商 3（特）」，亦即這筆土地的允許使用組別可以從原先的第 3 種住宅區放寬到第 3 種商業區，但使用強度，也就是建蔽率與容積率，仍需依原第 3 種住宅區規定。

除了商特區以外，臺北市特殊的分區規定還有敦化南北路專用區 A、B 區；中山區金泰段商業區（供商業）、商業區（供觀光旅館）、商業區（供一般商業）；民生社區的住宅用地；內湖科技園區的科技工業區 A、B、C、D；士林官邸的特定商業區；以及其他都市計畫書中自行註明的住 3（特）、住 3-2（特）等等。臺北市其他的「特定專用區」也有著特殊規定。

有鑑於臺北市特定專用區與特區日漸普遍的現象，臺北市都市計畫委員會曾經請臺北市政府對此現象提出報告案。由此可知，各種繁雜的特殊規定，除了突顯臺北市土地使用的多樣性，表示通則性的土地使用分區管制自治條例無法符合所有的發展需求外，各種繁多特殊性規定也讓一般民眾暈頭轉向搞不清楚，更直接增加了政府的執行成本。

#### 4. 土地使用分區管制的交易成本處理方式—兩個截然不同的案例

臺北市現行複雜的土地使用分區規定，基本上仍是在最基本的「排除不相容使用」大原則下所產生的制度，如此複雜的制度對會產生哪些交易成本？又有沒有除了政府管制以外更好的處理方法？是這部分要探究的問題。

首先，在政府的成本方面，各種複雜的制度是逐步調適與調整的結果，當某些制度已經不符社會所需時，受到該制度限制的個人或團體就會提出制度變遷的需求，政府面臨制度變遷時所必須付出的就是法令修訂研商的成本，這部分必須透過政府內部以及利益團體不斷的協調與溝通才能達成折衷的結果。等新制度成形後，面臨全新不同的規定，則必須付出執行成本。然而弔詭的是，往往新制度一開始運作就會面臨因為制度變遷而造成利益受損的團體的杯葛或阻礙，讓政府還必須付出更多的成本來處理。

以臺北市中山區美麗華區段徵收地區為例，當地為基隆河截彎取直新生地，臺北市政府在規劃之初就將該地區的住宅與商業使用嚴格區分，以創造當地優質的商業娛樂環境，當地的商業區一律不允許做住宅使用。然而建商惟一的考量就是獲利，隨著美麗華、大型量販店及知名飯店進駐後，周邊確實形成高級住宅的環境條件，以致以一般事務所為名義，實際做住宅的案例不斷推出，也吸引許多名人、政治人物入住，該地區違規做住宅使用的現象，甚至成為壹週刊的頭條新聞！建商也不斷透過民意代表要求臺北市政府修訂當地的都市計畫規定，面對此狀況，臺北市政府只能透過都市計畫通盤檢討來做必要的調整，然而該通檢調整方案在市都委會被認為整體性不足而被打回了票，導致目前違規使用現象仍然持續，臺北市政府卻束手無策的困局。以上的案例說明了政府規劃與市場的落差，往往會產生資源配置的無效率，甚至陷入無解的困局。然而，與美麗華商圈毗鄰的內湖科技園區，卻是另一個截然不同的例子。

目前已經成為臺北市最多企業總部聚集的內科，在規劃之初只是被定位為進行工業生產的輕工業區，不允許辦公室使用。但 80 年代某家建商帶頭以廠辦大樓的物件在該地銷售，並因為地價因素吸引許多公司進駐後，讓內湖輕工業區產生了質變，成為以辦公為主的園區型態，而因為辦公所衍生出的商務、餐飲及交通等需求，都與當時的都市計畫法規定不符。當

時的臺北市政府則是透過與廠商座談的方式瞭解廠商需求，也實際瞭解當初輕工業區的規劃確實已經不需要，進而逐步修正法令放寬允許使用項目，讓內湖輕工業區的其他條件都已符合辦公的需求後，更進一步直接更名為「內湖科技園區」，並成為臺北市產業發展的宣傳樣版。

## 5. 結語

處在現實而非烏托邦的世界，任何規劃與現實都會有所落差，也都會產生交易成本。面對交易成本可能造成不效率時，政府可以制訂更多複雜的制度來降低交易成本；也可以尊重市場，讓市場機制在未界定的公共領域自行運作，進而達成相對的效率。

臺北市的美麗華與內湖科技園區就是兩個最明顯的案例。在美麗華商圈，政府試圖制訂新制度來解決違規住宅使用的問題，卻因為政治及其他因素的干擾而無以為繼，目前仍然無法解決。相對而言，內湖科技園區則是政府尊重市場機制，僅扮演協助者的角色，讓市場自行運作而形成內湖科技園區目前繁榮發展。

兩個截然不同的案例在開始時反映出政府規劃與市場需求的落差，而截然不同的處理方式也造成完全相反的結果。再對照臺北市政府現行繁複難明的土地使用分區管制規定，或許尊重市場機制，政府把自己定位在協助支援的立場，讓市場決定公共領域的運作，才是降低交易成本，真正達到土地使用合理性配置的作法。

# 複合式交通轉運中心及 高鐵與航空城新市鎮

蔡育新

(政治大學地政學系副教授)

## 1. 複合式交通轉運中心

交通轉運中心的簡單型定義，為提供乘客於兩種大眾運輸工具轉乘的設施或地點，尤其是城際交通與都會交通轉乘點，通常在一定規模以上。交通轉運中心通常為車潮、人潮聚集的地點，於都市發展歷程中，常自然發展為商業聚集的節點。1990年代後期，臺灣邁入都會捷運、城際高鐵時代，既有轉運中心老舊、不敷使用；同時因應 BOT 公私合作開發型態，以及聯合開發及 TOD 概念的發展，已有的轉運中心面臨轉型需求，以及新轉運中心於新的轉運點設立。

### 1.1 複合式交通轉運中心漸成趨勢

臺北、高雄、新北市、臺南新型轉運中心的發展形式，似乎有由單純的交通功能，轉型為多功能的複合式轉運中心，且已於部分大都會內營運或規劃中；複合性轉運中心除交通轉運功能外，另於轉運中心的建物本體、建築群或鄰接地下街，提供休閒、餐飲、百貨、商務、住宿等消費服務或融合 TOD 概念的住宅；如 2009 年開始營運的臺北車站的臺北轉運站（京站）、2010 年的臺北市信義計畫區的市府轉運站、2010 年開幕的新北市新板特區の臺鐵板橋車站購物中心、預計 2007 年竣工的新高雄車站、於規劃階段的臺南火車站站區的臺南轉運站。

## 1.2 複合式交通轉運中心的發展受轉運性質與都市發展影響

複合式交通轉運中心的發展，受轉運中心的交通路線多寡、交通工具種類、乘客性質、無縫接駁等交通性質，以及轉運中心本身與週遭都市發展的影響。

### 1.2.1 共構的大眾運輸系統越多，成功機率越大

城際與都會大眾運輸系統所建構的轉運中心，由高鐵、臺鐵、與公路客運等城際大眾運輸系統，及都會層級的捷運、鐵路捷運、BRT 與市區公車間的不同組合共同形成。不同交通系統若共同建構於同一建築物內，亦即共構，則提供較高空間面向的無縫接駁。乘客下車後可便利的走到欲轉乘的交通工具；若不同轉乘交通工具間的乘車時間安排，亦以無縫接軌為原則，則利於乘客即時轉乘，不必長時間候車，使旅客轉乘更方便；無縫接軌提供的空間與時間面向的高品質轉乘服務，有助提昇大眾運輸使用率，增加大眾運輸人口。若大眾運輸系統的共構種類越多，代表此轉運中心交通功能、規模與定位的層級越高、設施越完整、服務等級越高、乘客數量亦可能越高。共構的大眾運輸系統與路線越多，可服務的縣市越多，都會內可到達地點增加，選項亦加多，因此乘客數量可能提升。乘客多，代表複合式轉運中心經營成功機率越高。

### 1.2.2 銜接都會捷運系統的轉運中心成功機率較高

根據國際與捷運發展較成熟的臺北都會區經驗，捷運系統網路建設健全後，捷運成為居民、遊客、尤其是國際遊客的主要交通工具比率，較公車等其他交通工具為高。因此，若轉運中心為捷運銜接節點，則此轉運中心的成功機率較高。又若捷運路線越多，可服務的範圍越廣，轉運客源亦越多。除此之外，捷運的便利性及高載客量，可能為複合式轉運中心帶來都市內逛街、休閒與觀光人潮。反之，以市內公車為主的轉運中心，其交通機動性（速度高低）、可及性（到達地點的方便程度）、對外縣市與國際旅客的友善性較低，運載量亦較小，因此，以公車為主的轉運中心其功能性可能較弱。

### 1.2.3 高鐵車站、主要火車站、主要公路客運的轉運中心，成功機率可能較高

高鐵已逐漸成為臺灣長程交通的主要工具，且隨國民所得的增加、產業發展所帶來的旅次價值提高，其為城際交通工具的角色越為提昇。高鐵路線經過的西部縣市，以一縣市設立一車站的政策原則下，多數車站未來的旅客數，可達一定的水準以上。又高鐵開始營運後，臺鐵與公路客運的主要功能，轉化為以中短程的城際或都會旅次及時間成本較低的旅次；其於大都會中仍可能扮演一定的角色，旅運人數仍可達一定程度以上。因此，高鐵、大都會的主要臺鐵車站或大型公路客運所建置的複合式轉運中心，其營運成功的機率應較其他小型火車站、公路客運的轉運站為高。

#### 1.2.4 複合式轉運中心的永續經營之道，非僅以轉運乘客為主，更需依賴地區性消費者

城際間的交通需求，影響城際轉運中心的基本交通量；又轉運中心的區位、各交通工具間的轉運規劃與設計，進一步影響此轉運中心的旅客量；而乘客的聚集及其商業性、消費性需求，構成複合式轉運中心的第一波商業需求。此複合性轉運中心乘客量相關因素，為複合式轉運中心的成功營運的必要條件，應為廠商投資區位選擇的第一層考慮因子。

然而，複合性轉運中心永續經營的充分條件，可能是轉運中心與既有市區距離遠近的區位條件，以及基地周遭地區是否有其他休閒娛樂、大型展場等，共同建構地方居民的休閒娛樂中心；轉運中心距離市區較近，較接近消費市場，周遭具有其他休閒娛樂空間，則整體區位對消費者的吸引力高。若是複合式轉運中心屬於新市鎮型式，亦即距離市區遠，為蛙躍式的轉運中心，則影響地區對轉運中心需求，降低成功的機率。因此，複合式轉運中心的區位因子即周遭土地開發內容與程度，為其成功營運的充分條件，應是廠商投資區位選擇的第二層考慮因子。

#### 2. 高鐵與航空城新市鎮

市鎮的一般型定義，是指於尚未開發的地點，經由都市計畫過程所規劃出的新社區或都市；新市鎮是指由無到有、人為創造導向型的都市，不

同於因區位優勢所自然而然發展出的都市。全世界至少 39 個國家有創造新市鎮的經驗，主要分布於歐洲與亞洲，包括英國、法國、日本與新加坡。新市鎮最早可追溯的時代不容易界定，但至少可追溯至 12 世紀；現代新市鎮則始於二次世界大戰後，歐洲部分國家因應戰後重建所啟動的風潮，如英國於 1946 年實施的 New Town Act 後，大量新市鎮於英國各地規劃興建。

臺灣的新市鎮經驗，包含早期的林口新市鎮（新北市林口區）、臺中港新市鎮（臺中市梧棲區）、中興新村、大坪頂新市鎮（高雄市小港區）、南崁新市鎮（桃園縣蘆竹鄉）；1990 年代的淡海新市鎮（新北市淡水區）；2000 年代因應高鐵興建的桃園、新竹、臺中、嘉義、臺南高鐵特定區計畫以及桃園機場的桃園航空城計畫。高鐵特定區與桃園航空城新市鎮計畫，其未來發展情況能否達到計畫目標，創造出不同主軸的新市鎮，帶動地方發展與促進國家的經濟成長？這些基本資訊對於產業與廠商的投資決策，都扮演重要的角色。

#### 2.1 影響新市鎮成功的因素

客觀性衡量新市鎮的成敗，於實務上並不容易達成，原因包括都市發展過程需時甚久，常需數十年或更久；而衡量的方式，如成本效益因項目的考量，不易達成；且長時間（如數十年）衡量其影響的因子也因數量多且複雜，因此並不容易有客觀的評估。然而，一般觀察的現象是：短時間新市鎮的發展多不如預期，如 1990

年代開始開發的淡海新市鎮，現今五個高鐵特定區新市鎮；長（或非常長）時間的觀察新市鎮似乎可以達到某種發展程度，但原因或許是單純的人口與產業成長，所產生空間需求的結果，如目前的林口新市鎮，其成長原因可能包括，臺北都會區人口與產業成長產生的都市擴張需求與對外交通系統建設完整化。

衡量短時期新市鎮成功發展的因子，根據二次世界大戰後民主國家新市鎮的經驗，可區分為以下幾類：

### 2.1.1 市場對於新市鎮的一般性需求強弱程度

新市鎮成功與否的最主要因子，是市場對新市鎮所提供產業空間、住宅空間的需求強弱。於現代民主社會當中，政治制度、經濟運作模式，最終都反應出市場或民眾需求；民主社會中，政府無法以政治力強制民眾與產業搬遷至非理想區位；即使以規劃的計畫導向方式，於市場需求弱的區位社區設置公共設施，最終將因成本效益低而被市場淘汰，如蚊子館現象。

過去較成功的新市鎮，其需求主要以人口需求為主，此乃新市鎮發展的原動力。如香港、新加坡、法國新市鎮的成立，主要是為容納預期新增增加的人口。英國於二次世界大戰後，為解決因戰爭而失去家園的人民，共建立 28 個新鎮。英國又為減緩倫敦及其他大都會，因人口增加而產生的都市擴張課題，而嘗試以建立新市鎮的方式解決。烏克蘭為因應 1986 年車諾

比核災毀城，遷城至新興建的 Slavutych 新市鎮。除此之外，少部分新市鎮則是因應新產業所形成，如英國 Corby 新市鎮的建立，是為滿足新興鋼鐵工業及連動的住宅需求。

簡而言之，建設新市鎮如同建築新建物，若市場需求不足，則銷售產生問題。因此，若新市鎮僅考慮供給層面，而忽略最基本的住宅、產業空間需求，亦即計畫導向而非市場導向，則其短期發展可能難以樂觀。

又就臺灣整體人口變化趨勢分析，總體住宅需求並無未滿足的問題；而高鐵新市鎮與航空城所在都會，其住宅似乎未有不足。臺灣人口最高峰將出現於 2016-2025 年之間，之後人口即將邁入遞減時期；又臺灣都市計畫區提供的住宅空間，已遠超過全臺灣現有人口。因此，總體而言，總體住宅的需求似乎並無不足之處。但個別新市鎮的住宅與產業空間需求，仍須衡量當地需求狀況；若該區域內需求強度高，如住宅不足，則新市鎮發展住宅的供給可能吸引新住戶進駐，進而帶動新市鎮發展；反之，新市鎮的需求度可能偏低。

### 2.1.2 與已發展都市距離越近，發展可能越快

新市鎮若依其區位以二分法區分，可分為大都市旁的衛星市鎮、與距離遠的獨立自主型新市鎮兩類；但實際上可以距離衡量其與大都市於空間上的關係。衛星市鎮的角色通常是填補大都市住宅、產業空間供給的不

足；因此，其合理出現的時機，為都市感受到供給即將不足的時刻，故其成功機率較高。其次，大都市旁的衛星都市，因可及性高，就住宅功能而言，仍享有某種程度的高生活機能；就消費型產業而言，其市場仍然在接受範圍內；就生產型的產業而言，其人力資源亦仍於合理通勤範圍內，因此，衛星都市新市鎮的市場需求，較距離遠的獨立型新市鎮為高，其發展成功機率較高。衛星新市鎮包括保加利亞、香港、新加坡、日本的多數新市鎮。高鐵新市鎮中的桃園、嘉義、臺南都屬於較偏遠地區，因此就此因子分析，短期內其發展較不樂觀。

### 2.1.3 帶動獨立型新市鎮的主題式產業規劃成功因子

政府於促進獨立型新市鎮發展時，可能最佳的選項是規劃主題式都市發展模式，多半以產業發展為主，如製造型的生技園區，消費型的醫療服務產業；其次，以帶動人口產業移入的公共設施為輔，如大專院校、博物館。

主題式產業都市發展模式以帶動獨立自主型新市鎮，其成功關鍵在主題產業的整體市場需求，其次為該需求是否可移轉至此新市鎮。若此產業的市場需求強烈，則政府新市鎮政策，適合以供給面滿足市場需求，因此，吸引產業進駐成功的可能提高，如南科、中科；然而，若主題產業的市場需求有限，則其未來發展情況較不樂觀。需求導向的經濟發展主題新市鎮其成功機率較高，計畫導向主題

新市鎮的成功機率則有待觀察。

其次，若此新市鎮的主題產業的需求存在，新市鎮的其他條件是否為廠商的最佳區位選擇，則為是否可引進產業的充分條件。生產型產業的區位考量因子，可能包括公共設施、勞力資源、員工生活機能、政府財稅獎勵等；消費型產業的區位考量因子，可能包括地方、區域市場的大小。

### 2.1.4 帶動獨立型新市鎮的主題公共設施規劃成功因子

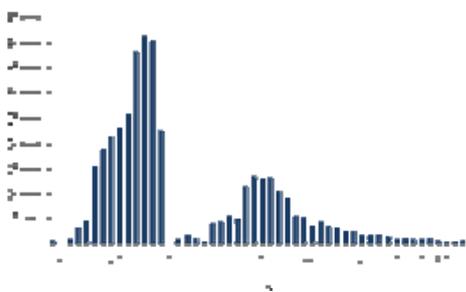
如同主題式產業新市鎮發展模式的概念，政府常規劃導入主題式公共設施型，如大學、博物館、國民住宅，其考量因素可能有二：其一，公共設施由政府主導，導入較為容易；其二，可區隔不同新市鎮的規劃主題，以區隔市場。公共設施導入於政治運作程序上雖然較為容易，但仍牽涉到公共設施的經營與區位選擇的課題，如大學分校設立，其資源分配、師資移地或新增，都影響新分校的運作水準；長期而言，可能影響其招生。其次，此區位也可能影響學校招生。因此，學校仍有其市場需求的考量因素。就導入國民住宅創造的新市鎮，如於新加坡、香港的成功案例，其成功因素，包括新加坡特有的政治地理文化環境：新加坡為城市國家，可及性高，人民對政府的政策依從性高，且主要住宅選項為國民住宅，因此新市鎮成功性高。香港地小、人稠、房價高，因此於鄰近新市鎮的國民住宅市場需求度高。

## 臺灣農地重劃之檢視與展望

丁秀吟

(政治大學地政學系助理教授)

臺灣實施農地重劃超過五十年，在以農業生產為主要經濟活動的時代，於促進農地利用與提高農業生產量的目標上扮演了相當重要的角色。圖一統計了臺灣自 1958 年開始實施農地重劃以來各年度的施行面積。整體而言，執行面積呈現逐漸減少的趨勢，其中 1963 到 1971 年間，每年農地重劃面積均超過 15,000 公頃，共完成 254,822 公頃，約占總農地重劃面積之 65%，為臺灣執行農地重劃制度的高峰期。之後隨著臺灣經濟的成長與產業結構的改變，重劃面積快速地減少，尤其在 2000 年以後，每年的重劃面積已少於 1,000 公頃。



圖一 臺灣 1958 至 2008 年農地重劃面積  
資料來源：作者收集整理

由於農地重劃曾經在提昇單位農地產值、改善農民所得，化解農村地區因土地糾紛所惡化的人際關係等方面有顯著的成就，成為促進國家經濟發展的重要政策之一。但由近期農地重劃的實施成果，不難發現其似未能

延續早期制度執行的優勢，只是政府部門支持但不積極推廣的一項消極農地改良政策。

農地重劃為一綜合性的農地利用改良計畫，透過農地所有權人間的集體行動(collective action)，藉由農地坵塊交換分合及共同提供設施用地方式，重新配置生產設施以降低農業生產之交易成本，達成改善農業生產環境之目的。其成果不僅可提昇農地生產效率、增加農民生產所得，在土地使用管制制度下，亦可維護農地繼續為農業使用。

由此觀之，農地重劃之實施對於農村的生產效率有直接的效益，也間接改善農村地區的生活環境。然隨著科技的發展，糧食生產不再是鄉村地區農地利用的唯一目的，現代化的鄉村發展往往趨向生產、生活及生態等多功能的方向發展。故無論從糧食安全、生活環境或永續生態等各種面向來看，農業生產及鄉村發展的重要性均不容置疑，此亦可由歐盟於 1997 年發表的 2000 年共同農業政策(common agricultural policy)之鄉村發展工作報告中獲得驗證。報告中強調鄉村發展在面臨現今經濟全球化及資訊技術快速發展下，鄉村的角色正在歷史潮流中產生關鍵性的變動，鄉村發展政策則成為凝聚經濟及社會的決定性力量，提昇了生產、社會及環境等三個面向的功能。

相較於強調生產效率的傳統鄉村發展觀念，現代化鄉村的機能隨著都市化及全球化的發展而有不同的內

涵，而農地重劃之實施被認為可以結合社會、生態與文化等面向，同時保有傳統整合農地坵塊細分與提供改善鄉村相關基礎設施、促進鄉村景觀、保護自然資源、以及執行各種遊憩計畫的功能，儼然成為一種多目標(multi-purpose objectives)的鄉村發展工具。換言之，隨著鄉村角色多功能化的改變，農地重劃制度的功能特性，或可因應現代化鄉村之需求，而調適為促進鄉村發展的工具。

## 臺北科技軸帶規劃分析 —北投士林科技園區

麻匡復

(政治大學地政學系博士)

### 1. 前言—北投士林科技園區對都市計畫實務的啟示

一個都市計畫的成形，需要長時間的在地觀察與經驗累積，2010年公告實施的北投士林科技園區都市計畫，是臺北市第一個，也是唯一一個結合生活、生產及生態功能的綜合性產業園區。然而，這個園區的計畫草案，早在1997年就已經開始規劃。北投士林科技園區的發展歷程變遷，就是一部最好的都市計畫實務課程範例，本文將透過這個計畫的演進過程，使各位了解都市計畫在理論與實務上是如何結合，土地所有權人的意見又該如何排解，以及都市規劃的願景與現實該如何妥協。

### 2. 為什麼選擇這裡—北投士林科技園

### 區的區位選擇

北投士林科技園區座落於臺北市雙溪以北、承德路六段東側與文林北路所圍地區，以及承德路六段西側部分地區，面積約90公頃。

周邊豐富的醫療資源是北投士林科技園區選址的重要考量，北科周邊有榮總、新光、振興、和信、陽明等醫療院所，另有陽明大學、臺北護理學院等學術支援機構，提供北科充足的產學合作與研發動能，讓北科的生技產業發展具有上的地理優勢，有助於合作網絡的建立。

除了產業群聚與網絡的思考外，帶動地方發展也是北科選址的重要因素。北投士林科技園區所在地長期以來規劃為農業區，然而隨著產業結構的變遷，當地實際作農業使用的比例極低，取而代之的則是二手車商行、加油站及營建混合物處理場等需要大面積但低地租的行業，而北投士林科技園區的開發，也改造了當地的地景，提高土地使用的效率。

### 3. 歷程—北投士林科技園區的規劃脈絡

北投士林科技園區在規劃初期是定位為「媒體文化」園區，主要提供媒體集團設置總部、攝影棚及廣播站等使用，值得一提的是，為了推廣電影產業，臺北市政府還配合新聞局指定一處基地作為「國家電影資料館」，依據當時的規劃構想，園區未來將成為媒體傳播產業的聚集地。

然而傳播產業的競爭速度超乎都市規劃的預期，各大媒體積極尋覓適當地點設置總部，以致媒體文化園區案公開展覽時已無市場需求，臺北市都市計畫委員會也認為「媒體文化園區」的定義與發展方向不夠明確，故將全案退請臺北市政府先釐清當地產業發展定位及未來發展構想。

臺北市政府隨後調整該地區產業發展定位，考量媒體產業發展日新月異且越趨高科技化，與資訊電子、通訊等產業關聯結合的程度日益提高，加上附近醫學研究單位之研究資源豐富，具發展生物技術產業之條件，為因應產業發展變遷並提供未來產業發展的空間需求，因而將之定位為臺北市生技及資訊、通訊產業的發展基地，並以「知識經濟產業園區」的名稱重新公開展覽。北投士林科技園區的整體發展構想自此確立。

#### 4. 發展構想—士林科技園區的特色與願景

北投士林科技園區是臺北市唯一的綜合性新開發案，園區規劃了住宅區、科技產業專用區、住商混合區及公園、綠地、學校等公共設施用地，相較於臺北市其他的單一都市計畫案，北投士林科技園區在規劃初期就定位為提供生活、就業及休憩機能的綜合園區，幾乎是小規模的新市鎮開發。

在營造生活環境而言，因為屬於新開發地區，規劃時受到既有環境限制較少，因而引入了較為先進的設計

概念，在建築物部分，將綠建築、照明的規範納入都市設計準則；公共設施部分則要求公園綠地的鋪面材質，並從當地人口年齡結構的趨勢來配置公園設施；在鼓勵公眾運輸方面，則預先留設自行車道及供捷運穿越地區，不再劃設 10 公尺以下計畫道路等設計。這些規劃設計，都提供北投士林科技園區未來發展成為生態社區的基本條件。

在創造就業機會上，規劃約 17 公頃的科技產業專用區供廠商設廠營運，並以較高的容積率誘導廠商以廠辦大樓型態進駐，與南港軟體園區的研發、內湖科技園區的總部概念互補，希望將北投士林科技園區兼具研發、總部及低污染生產的產業互動空間，提供廠商充足無礙的合作網絡環境。

在休憩機能的提供部分，該地區直接與臺北市最乾淨、水質最佳的雙溪相臨，提供民眾親水遊憩的條件。此外，園區北側的關渡平原農業區，則是臺北市最後的大面積未開發土地，同樣可供民眾休憩。

#### 5. 互動—北投士林科技園區的發展與困境

北投士林科技園區的挑戰，大致可從民眾意見與市政府產業發展定位兩方面分析。在臺北市政府的規劃方案剛提出之時，便遭到當地民眾的強烈反對，最主要的爭議在於區段徵收的土地發還比例。由於區位及「臺北市」的特殊性，臺北市辦理的區段徵

收案一律以 40% 為抵價地發還上限，相較其他縣市為低的發還比例，引發土地所有權人的強烈不滿。

除此之外，政府與在地的衝突還包括了使用分區配置、容積率、廟宇安置、拆遷補償及安置分配等與民眾切身相關的議題，而政府則是透過不斷的溝通與說明來緩和對立，讓規劃與在地有了對話的互動空間。在與民眾溝通的過程中，市政府調整了部分的使用分區配置以符合真正使用者需求，放寬廟宇重建的認定標準以尊重在地信仰。至於容積率、建蔽率等涉及開發強度的議題，市府則堅守原則不做任何退讓，以致到目前為止，仍有民眾不斷透過民意代表或新聞媒體表達意見，但均未獲得正面回應。

另一個挑戰，則是臺北市產業政策對北投士林科技園區的定位與都市計畫的一致性問題。在臺北市的產業政策中，從南港軟體園區經內湖科技園區到北投士林科技園區的連結，就是所謂的「臺北科技產業軸帶」，也是臺北市產業發展最重要的空間。然而，南港與內湖的實際進駐廠商仍然以辦公為主，而非原先設定的高階研發，北投士林科技園區未來的發展是否如同臺北市的產業規劃方向，形成生醫及資訊產業聚落，並發展出密集的互動網絡？還有待觀察。然而一個無可避免的問題，則是未來科技產業專用區的違規使用。

北科的科技產業專用區容積率為 300%，是當地各種分區中最高的，且臨接承德路六段及福國路延伸線，規

劃原意是要提供廠商較為便利的交通環境與設廠空間，但這些條件卻也成為高級住宅的基本條件。在住宅區的容積率只有 225% 的情況下，可以預期未來必定產生如同現行大彎北段、工業區違規作住宅使用的情形，而這也是臺北市高房價發展下無可避免，但政府卻無力取締的尷尬問題。

## 6. 結語—都市規劃、產業發展與在地聲音的互動

理性規劃 (rational planning) 論總是提醒規劃者，都市發展會循著規劃者的構想逐步發展，然而綜觀北投士林科技園區的規劃歷程發現，都市規劃是配合都市發展的腳步，提供更適宜的都市發展條件，打造都市所需產業的進駐環境，換言之，「市場」才是都市規劃的決定因素。就北投士林科技園區而言，引進產業由媒體文化轉為生技、資訊科技，正是市場引導規劃的例證。然而，這樣的規劃轉變是否真有成效，還有待時間驗證。

此外，「人」是都市規劃最重要的因素，在北投士林科技園區的規劃過程中，當地民眾的意見不斷透過民意代表反饋給市政府，從分區規劃配置、拆遷安置補償標準，乃至發展強度，都是透過反覆的溝通討論才形成最後的政策決定。儘管最後定案計畫與民眾期待未竟相符，但藉由與民眾溝通過程中去了解在地民眾的想法，願意去反思為何規劃草案與民眾期待落差的原因何在，才是規劃者面對民眾該有的態度，也是成長的關鍵。

## 保護區制度轉向開發許可與政府治理 -以貓空休閒農業特定專用區為例

廖皇傑

(政治大學地政學系博士生)

貓空因具有壺穴自然地景、鐵觀音茶葉文化等資源，雖曾經過地方農會及政府輔導，惟因位處臺北盆地邊緣山坡地保護區，為水土保持、天然資源及生態保育需要，卻無法依照休閒農業政策及中央法令，轉型朝向具有特色的休閒產業發展，反而因大量遊客湧入，茶園兼營餐飲的茶坊及土雞城林立，在沒有合理規劃的開發引導下，私人濫墾濫伐、違建及坡地流失崩塌等問題日漸嚴重，造成當地環境品質低落。類此過度開發之既存違建聚落，藉由都市計畫之機制設計，整合地區環境與產業發展，並顧及現有歷史文化發展空間結構的連結，方能同時控制自然環境資源受到保護，不被繼續擴大破壞，並輔導既有產業持續轉型，朝向合理永續發展。

### 1. 保護區既存違建聚落輔導轉型之政府治理

為兼顧具有水土保持、維護天然資源及保護生態之保護區功能，及具歷史特色資源茶文化產業發展，並結合既有觀光茶園朝向多角化休閒產業經營，臺北市政府自民國 92 年起進行原保護區都市計畫檢討，除委託專業團隊研究調查外，並進行地區環境勘查、地方民意訪查座談及都市計畫檢討草案之研擬，全案自 92 年起，經過都市計畫法定程序，包括二級都市計

畫委員會審議通過，於 97 年 8 月 22 日公告實施，該計畫主要內容包括擬定開發許可申請範圍，開發許可審議程序及審議原則，申請受理審議年期等相關規定；同時，為配合都市計畫檢討修訂，同步公告實施「臺北市貓空地區營利事業暫行輔導管理辦法」，進行包括產業輔導、環境改善、行銷推廣等多項工作。

另為解決貓空地區先天地形致腹地不足以及山區產業道路限制，於假日常造成嚴重的交通及停車問題，特別結合大眾運輸特性，以不需大興土木，可空中觀賞秀麗景緻並對環境影響最小之纜車運具來解決交通擁塞問題，希望藉此提升貓空地區觀光品質，促進地方繁榮，整個纜車興建計畫於 94 年提出，其纜車系統同時也為臺灣地區第一座興建於低海拔地區，兼具觀光與接駁的交通運具，由公部門投資經營為國內先例。貓空纜車全長 4.03 公里，設有 4 站，於 96 年 7 月 4 日正式啟用，並連接文湖線臺北市立動物園捷運站至貓空地區，截至 100 年貓空纜車系統旅運量累計突破 800 萬人次。

### 2. 制度設計兼顧休閒農業與山坡地開發管制之開發許可

貓空地區雖為臺北市民眾登山、品茗、賞夜景之熱門休閒遊憩地區，然受限法令申請面積規模限制，無法依照「休閒農業輔導管理辦法」申請為休閒農業區，同時因保護區依「臺北市土地使用分區管制自治條例」未允許新設餐飲業使用，因此在都市計

畫之制度設計上，以「休閒農業特定專用區」方式突破上開法令限制，餘則仍應符合山坡地保育、山坡地建築、水土保持、環境影響評估及建築等相關法令，在環境總量管制原則下，鼓勵朝精緻農業及休閒遊憩發展。

## 2.1 總量管制

可申請開發許可範圍之坡度平緩與地質穩定地區，依照臺北市政府產業發展局「測繪臺北市五千分之一環境地質圖及建立環境地質資料庫」資料分析包括坡度、山坡潛感性、土地利用潛力等土地適宜性疊圖，同時符合坡度小於 30%、中低度以下山崩潛感性地區、中度以上土地利用潛力地區等條件地區面積為 27.88 公頃，佔全區 239.25 公頃之 15.29%。

## 2.2 申請門檻

### 2.2.1 基地區位

需位於總量管制所劃設之開發許可範圍，且不得位於「臺北市環境地質資料庫」中土地利用潛力低及很低之地區，坡度計算則依「臺北市山坡地開發建築要點」辦理（坡度 30% 以上可計入基地範圍但不得檢討建蔽率與容積率），同時建築基地應以面臨 6 公尺以上道路為原則。

### 2.2.2 基地規模

既有建物申請基地 1000 平方公尺，新申請基地 1650 平方公尺。

## 2.3 申請期限

細部計畫公告實施後 3 年內完成

申請建築核准，核准後 2 年內建築完成。

## 2.4 辦理程序

### 2.4.1. 都市設計審議

檢具有關水土保持計畫、基地開發計畫（含基地開發、強度、配置、污水及廢水處理計畫、垃圾處理計畫、自來水接管或用水計畫、交通與停車改善計畫、建築計畫等），併送臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會審議，俟都市計畫公告實施暨開發許可審議通過後始得申請發照建築。

### 2.4.2 都市計畫變更

由申請人自行擬具主要計畫、細部計畫說明書，並依都市計畫法相關規定辦理都市計畫變更事宜。

## 2.5 變更回饋

### 2.5.1 公共設施用地回饋

申請變更為休閒農業專用區之土地，考量使用項目係以休閒農業為主要範疇，並符合保護區允許使用項目，使用強度未有大幅增加，故在減緩環境成本及使用者付費為原則下，因應地方特色發展需要，以必要性服務設施設置及景觀道路、人行空間退縮留設等項目為主要回饋項目，以符合未來整體地區發展需要。

### 2.5.2 現金回饋

申請變更為非農業使用時，仍應依「農業用地變更回饋金撥款及分配

利用辦法」、「山坡地開發利用回饋金繳交辦法」等規定辦理回饋。

### 3. 店家觀望與等待路徑依賴之集體行動致未符制度執行效益

開發許可 3 年受理期間，適逢貓空纜車因蕃蜜颱風危及塔柱安全而停駛 1 年半，同時委託建築師辦理建築設計、擬定水土保持計畫、水源取得計畫及地質鑽探等必要程序需一定辦理時間及大量資金，影響申請意願，造成店家集體觀望就地合法之可能性，並等待建築師與審查通過計畫書圖「路徑依賴」之申請範型。

### 4. 樂見政府積極輔導貓空地區業者申請開發許可之執行力

貓空地區開發許可之機制設計上係藉由劃定一定地區範圍及擬定保護區開發許可審議規範，據以引導貓空地區保護區土地申請變更為休閒產業特定專用區，制度篩選機制截至 100 年 8 月 22 日申請期限前提出開發許可申請計 61 件，基於協助並輔導貓空店家經營合法化之政策立場，並兼顧申請案審查之一致性與公平性，在「門檻不變、程序明確、時間調整」治理策略下，樂見政府積極輔導貓空地區業者之執行力。

#### 教師園地

1. 恭賀本系陳奉瑤老師、林子欽老師升等教授，孫振義老師升等副教授。

2. 徐世榮老師於民國 100 年 11 月 7 日至 11 月 21 日至中國大陸湖北省武漢市華中科技大學公共管理學院進行短期講學。
3. 本系名譽教授林英彥老師新著「認識地價」一書。內容包含：地價的概念、地價的理論、地價查估、地價政策及地價問題討論等五章，是瞭解地價的入門必備書籍。
4. 本系特聘教授張金鶚老師新著「張金鶚的都市更新九堂課」一書。內容包含：第一課 都更六大神話，破解不當迷思、第二課 都更要知道的六大權益……等；能使了解完整的都市更新觀念與做法，加速都市更新的正面推動。

#### 榮譽榜

1. 本系參加第四十五屆政大文化盃合唱比賽以指定曲：政大校歌及自選曲：Sing, Sing, Sing 優秀的表現下，於睽違十年後得到第六名。
2. (1)本系土管三周帝維、土管四杜宇璇、土資四郭雪芬、土資四陳令怡、土資四張紘璋、土測二柯心聽、土測三李哲安、土測四黃聖日、土測四許翎，碩三高安勤、碩三李健豪、碩三薛心淳，博五賴炳樹、博二鄧筱蓉同學榮獲永慶房屋獎學金。  
(2)本系碩士班白詩榮、李敏瑜、孔繁恩、曾凡綱、陳盈峻、廖家翎、廖振廷、單勇恩、梁平同學榮獲碩、博士班研究生獎學金。  
(3)本系土測三闕萱旻、土管四曾禹

瑄同學榮獲載陽獎學金；土管三黃郁婷、土資四陳軍豪同學榮獲照月獎學金。

(4)本系碩士班二年級郭哲璋同學榮獲羅志淵先生獎學金。

(5)本系土測三黃聖日同學榮獲中華民國航空測量及遙感探測學會獎學金。

(6)本系碩士在職專班二年級詹耀霆同學榮獲碩專班獎學金。

3. 黃鈺雯同學榮獲 2011 年都市計劃學會碩士論文獎；吳孟亭同學榮獲 2011 年全坤基金會研究碩士論文獎入圍（指導老師：蔡育新副教授）。

### 地政活動紀實

1. 本系於 100 年 11 月 24 日 14 時 10 分至 16 時，邀請財團法人資訊工業策進會蔡岳廷博士在綜合院館南棟六樓 270610 地理資訊系統 (GIS)教室演講，講題為「街景車科技-成果運用與影響」。
2. 本系於 100 年 11 月 25 日上午 8 時至 10 時，邀請世新大學社會發展研究所蔡培慧助理教授於綜合院館一樓 270111 教室演講，講題為「重識、介入與結伴同行的反圈地路途」。
3. 本系於 100 年 11 月 28 日上午 10 時至 12 時邀請行政院農業委員會水土保持局黃明耀局長，假綜合院館 270113 演講廳演講，講題為「農村再生-台灣農村心靈革命」。
4. 本系於 100 年 12 月 3 日下午與系

友會共同假綜合院館一樓 270114 演講廳舉行「大一親師茶會暨系友座談會」。

5. 國際認證不動產投資師協會 (Certified Commercial Investment Member Institute)理事長 Leil Koch 先生與臺灣分會創會理事長曾東茂先生於 100 年 12 月 6 日上午參訪本系，並由林左裕教授、陳奉瑤教授、林子欽教授及丁秀吟助理教授接待，商談推動不動產投資師認證與教育合作事宜。
6. 本系於 100 年 12 月 6 日 14 時至 17 時邀請日本金澤大學川上光彥教授與沈振江教授，假綜合院館 270104 教室演講，講題為「Urban Planning of Japanese City」與「Geosimulation, Geovisualization and Gis+Urbanization」。
7. 本系於 100 年 12 月 7 日 19 時至 20 時 30 分，邀請銘博大學都市規劃與防災學系洪啟東主任，假大勇樓 210201 教室演講，講題為「環境重建的另類想像與規劃設計-512 汶川災後重建案例」。
8. 本系系學會在 100 年 12 月 29 日晚於本校四維堂舉辦「地政之夜」表演晚會，以本系大學部一年級之同學擔綱主角，為本校所有師生帶來熱情有勁的盛大表演。

\* 本學訊可至地政學系網站 (<http://landeconomics.nccu.edu.tw>)下載