

都市前瞻

URBAN VISION 年刊

NO.1 創刊號

2008.01.01



高雄市都市計畫技師公會
Kaohsiung Urban Planner Association

總編輯的話

我國都市計畫發展歷程悠久，自民國五十七年由中興大學地政研究所轉型都市計畫研究所以來，成功大學、逢甲大學、淡江大學、中國文化大學等紛紛跟進，培育大量都市計畫人才。都市計畫技師在民國七十九年國家高考及普考開科，象徵政府認可並扶持都市計畫專業。隨著技師人數增加，在產業界的重要性與日俱增，已於民國八十三年成立臺灣省都市計畫技師公會、民國八十四年成立台北市都市計畫技師公會、民國九十三年成立高雄市都市計畫技師公會，更於民國九十四年中華民國都市計畫公會全國聯合會。至此都市計畫業已在產、官、學具完備組織與全國地位，成為全國第六大技師科別，擁有技師公會全國聯合會的九大技師科別之一。

都市計畫專業不斷在學術領域上追求卓越，學術論文成果豐碩，成功大學都市計畫學系主編的《規劃學報》，截至民國九十五年十二月已出版三十三期了。中華民國都市計劃學會也發行《都市與計劃》，皆是相關從業人員必讀的學術專刊。然而就「技師執業執照換發辦法」第五條第一項第四款所訂「國內外專業期刊」一覽表所列各科期刊，不乏由技師公會發行，學術與實務兼具的權威刊物，本科卻缺乏此類刊物，甚至要投稿刊登於它科技師公會刊物，其專業實務研究能力始獲得認可。為提供都市計畫同業發表學術與實務兼具的專業研究成果，本人忝為高雄市都市計畫技師公會理事長，發風氣之先，創刊《都市前瞻》，以盡棉薄之力。本人才疏學淺，盼先進不吝賜教，俾能於下期出刊更精進。

徐弘宇 民國九十七年一月於
高雄市都市計畫技師公會

都市前瞻

年刊，民國九十七年一月創刊
第一期
民國九十七年一月出版

創辦人／徐弘宇

榮譽總編輯／詹達穎

發行人兼總編輯／徐弘宇

編輯／陳添進、林振和、劉信宏、張鴻斌、
葉晉嘉

執行編輯／詹秋賢

編輯助理／洪家晶

發行所／高雄市都市計畫技師公會

地 址／高雄市苓雅區 802 新光路 38 號 25
樓之 4

電 話／07-5350332

傳 真／07-5350326

網 址／<http://202.145.94.2/kaohsiung.upa/>

電子信箱／kupa@urbanet.com.tw

服務專線／07-5350332

印刷廠／良錄事務機器有限公司

高雄市新興區六合路 105 號

07-2222963

經銷處／高雄市都市計畫技師公會會址

版權所有・翻印必究

目錄

總編輯的話／徐弘宇

創會專文	1
風雲起·巔峰造——理事長創會感言／徐弘宇	1
築夢踏實·薪火相傳——創會歷程.....	2
耕耘·創新·卓越·前瞻——組織簡介.....	4
公會會訊	6
民國九十四年至九十六年會務實績.....	6
創會至民國九十六年十二月大事記.....	9
業務報導	12
上海市城市規劃協會參訪紀實.....	12
招待泰州市賈春林一行五人建築訪問團.....	13
唐榮鐵工廠股份有限公司說明會議.....	15
專題分析	17
捷運場站周邊土地開發策略分析——以高雄市多功能經貿園區交通用地為 例／徐弘宇.....	17
「義務職申護師制度」試行成果評析——以「變更高雄市都市計畫主要計畫 道路用地（部分楠梓立體交叉道）為農業區案」申護為例／李慶賢	26
都市計畫農業區再發展策略分析——以高雄市都市計畫農業區為例／徐弘 宇.....	31
都市計畫工業區再生策略初擬——以高雄市水泥工業區為例／徐弘宇、李慶 賢.....	46
學術論文	51
中國大陸土地儲備制度之供需模型分析／李慶賢	51
從區域理論分析我國區域經濟發展策略／李慶賢	59

【創會專文】

風雲起·巔峰造

理事長創會感言

民國九十二年，鑒於高雄市都市計畫業務因為缺乏高雄市都市計畫技師公會（以下簡稱本公會）的支持，使得設籍高雄市的技師同仁權益缺乏保障，高雄市政府都市計畫相關業務機關也缺乏民間專業對口單位，推動業務面臨部分難題。影響所及，就全國而言，台灣省都市計畫技師公會及台北市都市計畫技師公會都已經成立許久，卻因為本公會遲遲未能創建，使得中華民國都市計畫技師公會全國聯合會無法成立，缺乏與中央政府機關對話的全國代表性組織，對於全國都市計畫技師的權益的爭取維護不足，於是興起創辦本公會的念頭。感謝詹教授達穎博士的指導，招募創會會員的過程在一年半內完成，終於在民國九十三年底順利創會，再經過全國技師同仁的合作努力之下，本公會創立半年之後就成立中華民國都市計畫技師公會全國聯合會，完成都市計畫界先進們長達四十餘年的夙願，本公會成功創立實居於關鍵地位，弘宇能夠參與此次創會歷程，完成此一歷史使命，倍覺榮幸與感恩。

在創會的歷程中，首先要感謝在民國九十二年春高雄市金園飯店餐會的所有與會先進，台北市都市計畫技師公會黃理事長隆仁先生與台灣省都市計畫技師公會黃理事長代碩先生的積極鼓勵之下，堅定弘宇戮力創會的決心。創會期間，感謝前高雄市都市計畫委員會執行秘書陳執祕添進先生及前執行秘書吳執祕義隆先生，對弘宇給予正面的鼓勵，並指導申辦歷程的行政作業，使行文程序得以順遂進行。感謝前台北市都市計畫技師公會黃理事長隆仁先生提供公會章程草案給本會參考依循，並指點如何執行創會申辦事宜。感謝前高雄市政府社會局洪局長富峰先生核備本公會創會文獻，完成創會法定程序，並且感謝高雄市政府社會局周指導員泓伶小姐的專業指導。

感謝本公會創會會員陳銀河技師、唐一凡技師、邱淑華技師、張鴻斌技師、葉晉嘉技師及李慶賢技師協助弘宇完成所有歷程的行政業務，弘宇致表感謝之意。

最感謝的是詹教授達穎博士，詹教授早年就已經為成立本公會而奔走，累積豐碩成果，並主動叮囑弘宇創會不得須臾緩，給予弘宇莫大的信心與力量。創會過程中協助弘宇甚多，終使創會歷程完滿成功，如今會務順利運行，詹教授依然勤於參與本公會各項事務，對本公會的功績如涓滴江海、不可計數，弘宇謹向詹教授致上十二萬分謝忱，感恩其對本公會的重大貢獻。

（徐弘宇編輯）

築夢踏實·薪火相傳

創會歷程

在高雄市都市計畫技師公會（以下簡稱本公會）尚未成立以前，有以下諸多問題：首先高雄市政府缺乏對口單位，許多屬於都市計畫業務的案件都被委託給其他非都市計畫專業組織，計畫品質難以保障。缺乏公會，高雄都市計畫技師難以在高雄市執業，只好轉移至台北市公會及台灣省公會登記，造成在地人才流失。台北市及台灣省分別在民國八十三年及民國八十四年成立公會，缺乏本公會，無法成立全國聯合會；缺乏全國性的代表組織和中央政府對話，無法爭取都市計畫技師權益，營建署不願意與台北市及台灣省等地方性質的公會交涉，許多攸關都市計畫的法案無權參與，中央法規不授權都市計畫技師普遍簽證能力等。

高雄市都市計畫技師公會要組織起來，本身就是困難工程，主要在於設籍高雄市，具有執業資格的都市計畫技師人數不足，原因有以下諸項：首先是每年國家專技高考都市計畫科錄取的人數只有十幾個，超過一半會轉服公務員，其餘人員累積兩年業界資歷取得執業證書，則為了執業不得不登記在台北市及台灣省公會，對設籍高雄市意願不高。高雄在地的工程顧問公司執行都市計畫技師業務者較少，有許多總公司在中北部的公司南下設分公司或爭取業務，使得戶籍在南部技師同仁，也是登記在台北市及台灣省公會，以維持生計。這使得高雄市執業技師人數在民國九十二年以前不足五位，成立公會至少要有七位技師，人員嚴重不足。

詹教授達穎博士（以下簡稱詹教授）在民國九十二年春高雄市九如二路金園大飯店設宴邀請都市計畫界人士聚會，提倡籌備本公會，受到與會人士的一致贊同，並敦請城都國際開發規劃管理顧問有限公司徐總經理同慶（弘宇）技師（以下簡稱理事長）執行籌備事宜，理事長於餐會後發起創會工作，成立「高雄市都市計畫技師公會籌備會」。

另一方面，張鴻斌技師在鴻兆基業國際開發顧問有限公司擔任規劃部經理，葉晉嘉技師擔任公司規劃師，儘管兩人已經累積兩年從業資歷，可慶的是，民國九十一年雙雙高中國立中山大學公共事務管理研究所博士班，初期以學業為重，對於登記執業沒有迫切需要，經理事長勉力溝通後，同意參與創會事業。

最後一位技師則在理事長業界廣為徵詢後，得到好友蘇昱華建築師事務所景觀設計師廖信發先生的正面回應，介紹李慶賢技師入會。李技師出國留學攻讀博士，在民國九十三年六月暫時完成學分課程歸國，旋即至國內大專校院兼任講師，也沒有登記執業的迫切需要，經理事長說明創會原委後，李技師欣然同意，成為最後一位發起人。

自民國九十二年春理事長決定推動創會業務，到民國九十三年九月完成七位發起人參與，歷程僅約一年半的時間，便達到多年來技師同仁期盼的成果，旋即於民國九十三年九月二十四日發函附申請書至高雄市政府社會局，聯名申請發起組織「高雄市都市計畫技師公會」，終於在民國九十三年十月二十六日得到正面回應，高雄市政府社會局函文告知經審核確認符合相關規定，准予籌備，並指派該局周泓伶小姐為輔導員，負責輔導籌備工作，於是

本公會籌備工作便緊鑼密鼓地進行。

首先是完成向高雄市政府社會局申請召開「發起人會議」，推舉理事長、張鴻賓技師、唐一凡技師、葉晉嘉技師為籌備委員，成立籌備委員會，推舉理事長為主任委員兼召集人，負責辦理籌備事項。

籌備委員會先後辦理兩次，皆由籌備會主任委員召集，完成本公會章程草案、會員名冊、選任職員簡歷冊等籌備資料。

理事長以籌備會主任委員得身分召集創會會員，於民國九十三年十二月十日假創會會址高雄市苓雅區新光路三十八號二十五樓之四召開成立大會，會中完成以下諸多事項：

- 1.完成向高雄市政府社會局的申請，奉核可後派周泓伶小姐列席輔導。
- 2.完成通過資格審查之會員名冊，共有七位發起人擔任創會會員。
- 3.通過「高雄市都市計畫技師公會章程」，共九章三十六條。
- 4.完成本公會理監事會組織，由理事長、陳銀河技師、唐一凡技師、葉晉嘉技師擔任第一屆理事，張鴻斌技師擔任候補理事，邱淑華技師擔任第一屆監事，李慶賢技師擔任候補監事。
- 5.完成籌備工作及籌備工作期間經費收支審查。
- 6.通過民國九十四年度工作計畫。

完成理監事會選舉後，旋即召開第一屆第一次理監事會議，通過申請立案登記文件審查。提名本公會籌備會主任委員徐同慶（弘宇）技師擔任第一屆理事長，獲全體理事一致通過，詹達穎教授擔任本公會榮譽理事長。同意以理事長所屬公司所在地為本公會會址。

完成第一屆第一次理監事會議後，本公會旋即備文於民國九十三年十二月三十日函發高雄市政府社會局，檢附成立大會紀錄暨第一屆第一次理監事會議紀錄、會址使用同意書、章程四份並蓋圖記、年度工作計畫、預算書及組織總結報告表與會務人員一覽表等，呈高雄市政府社會局申請立案登記。獲同意備查並予立案登記，於民國九十四年一月十一日高雄市政府社會局函知，頒發立案證書乙紙及圖記印鑑證明書、章程各一式二份。至此完成所有創會程序，本公會取得法定地位。

本公會成立後，台灣省都市計畫技師公會及台北市都市計畫技師即主導中華民國都市計畫技師公會全國聯合會的籌備事宜，在民國九十四年八月二十日召開「中華民國都市計畫技師公會全國聯合會發起人會議」，獲得全國都市計畫技師響應，本公會積極參與，推薦理事長、葉晉嘉技師、林振和技師、李慶賢技師擔任發起人，理事長當選籌備會籌備委員。以極度精簡人事預算之下，憑藉同仁們無私無我的奉獻，超高效率地在短短二個月內完成籌備，終於在民國九十四年十月二十二日召開「中華民國都市計畫技師公會全國聯合會成立大會」，其中理事長、林振和技師、葉晉嘉技師、張鴻斌技師、李慶賢技師擔任會員代表參與此次盛會，理事長榮任全國聯合會理事。大會之後立刻召開第一屆第一次理監事會議，理事長更獲選擔任常務理事，是中華民國都市計畫技師公會全國聯合會重要的一刻。

（徐弘宇口述，李慶賢編輯整理）

耕耘·創新·卓越·前瞻

組織簡介

高雄市都市計畫技師公會（以下簡稱本公會）自民國九十二年春開始籌備，至民國九十三年九月二十四日達到創會門檻，向高雄市政府社會局函請創建本公會，經核備後至民國九十三年十二月十日召開成立大會，正式成立本公會，創會會員計有徐弘宇技師、陳銀河技師、唐一凡技師、邱淑華技師、張鴻斌技師、葉晉嘉技師以及李慶賢技師等七位，徐弘宇技師為首任理事長。自創會後，會務蒸蒸日上，組織規模擴大，除敦請詹教授達穎博士擔任榮譽理事長外，會員數不斷增加，截至民國九十六年十二月止，本公會會員已增加至十二名技師。

台灣省都市計畫技師公會已於民國八十三年成立，台北市都市計畫技師公會旋即於民國八十四年成立，卻苦於缺乏全國性的公會代表組織，無法建構與中央政府機關的對口單位，致使攸關都市計畫技師業務的全國法規難以爭取，影響權益甚鉅。本公會的成立，使籌備全國聯合會的條件具備，在民國九十四年八月二十日召開「中華民國都市計畫技師公會全國聯合會發起人會議」起開始籌備，至民國九十四年十月二十二日召開「中華民國都市計畫技師公會全國聯合會成立大會」，終於成立都市計畫技師的全國性代表組織，本公會的成立實扮演關鍵性的角色。

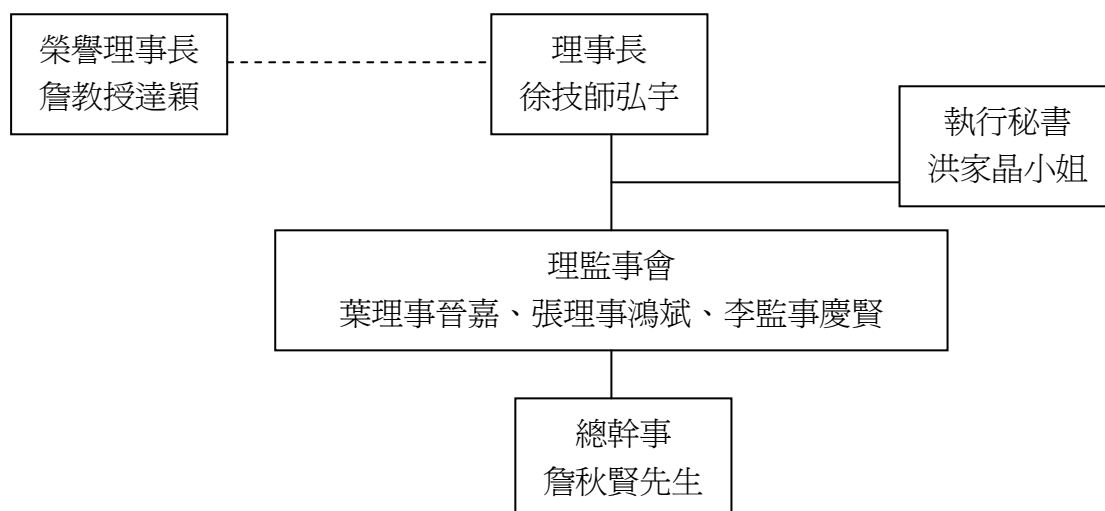
本公會以促進同業聯繫，保障應有權益，提升都市計畫及都市發展之品質，推廣市民參與，協助政府致力市政建設及相關之計畫與研究為宗旨。依據章程執行以下任務：

- (一) 促進同業之聯繫。
- (二) 調解同業之糾紛。
- (三) 實施會員之福利。
- (四) 保障會員之權益。
- (五) 訂定業務章則及公約。
- (六) 推動規劃技術之研究發展。
- (七) 解答業務上的問題。
- (八) 推廣市民之參與。
- (九) 保持對外之聯絡。
- (十) 執行會務及決議。
- (十一) 協助政府辦理都市計畫事項之研究及建議。
- (十二) 接受各界委託辦理區域計畫、都市計畫及土地利用相關研究。
- (十三) 編印文宣品及出版刊物。
- (十四) 舉辦研究、展覽、訓練、講習等學術或教育相關活動。
- (十五) 協助會員發展會務及業務。

本公會自創立以來完成許多業務實績（詳見本刊業務實績章），累積豐碩成果，以此為會務推展的基礎，在榮譽理事長詹教授達穎博士的指導及徐理事長弘宇技師的領導下，展望未來會務將朝向以下目標邁進：

- (一) 協助本公會會員全力推動都市計畫業務，爭取公部門委託研究案，以提升本公會學術研究及技術研究能量。
- (二) 發揮本公會公益團體初衷，配合公部門社會服務政策，積極參與服務民眾工作，提供正面有效的互動機制。
- (三) 爭取本公會會員出任各級都市計畫委員會、區域計畫委員會、都市設計審議委員會、環境影響評估審查委員會等與都市計畫技師職業範圍相關委員會之審查委員。
- (四) 辦理都市計畫專業技術養成訓練，藉由研習會、研討會等舉辦機會，邀請產、官、學等相關從業人員與會，彼此交流互動，提升都市計畫專業技能。
- (五) 擴大國內外及兩岸都市計畫業務之民間交流活動，進行專業互動觀摩學習，增進國際規劃研究案的執行能力。
- (六) 藉由公會此一平台（例如本公會出版刊物），提供都市計畫技師與產、官、學等各界的交流管道，增加影響力。

本公會自創會以來至民國九十六年十二月之組織架構如下圖所示：



(詹秋賢編輯)

【公會會訊】

民國九十四年至九十六年會務實績

(一) 促進同業之聯繫

- 1.民國九十四年六月二十八日假高雄市金典酒店與由上海市規劃設計院葉貴勳院長率領之上海市城市規劃協會十人參訪團舉行交流活動。
- 2.民國九十四年八月二十日本公會推薦徐同慶(弘宇)技師、葉晉嘉技師、林振和技師、李慶賢技師擔任發起人，參加「中華民國都市計畫技師公會全國聯合會發起人會議」。本公會理事長徐同慶(弘宇)技師當選籌備會籌備委員。
- 3.民國九十四年十月二十二日本公會推薦徐同慶(弘宇)技師、林振和技師、葉晉嘉技師、張鴻斌技師、李慶賢技師擔任「中華民國都市計畫技師公會全國聯合會成立大會」會員代表，本公會理事長徐同慶技師當選常務理事。
- 4.本公會於民國九十五年十一月八日接待泰州市賈春林一行五人建築訪問團，參與「社會轉型中的城市更新」研討會。

(二) 實施會員之福利

- 1.民國九十六年八月十四日假本公會址舉辦「不動產證券化研討會」，聘請國立屏東商業技術學院不動產經營系副教授白金安博士主講，與會會員授予三小時訓練積分。
- 2.本公會編制專屬刊物「高雄都市」(暫名)，每年出刊乙次，提供會員發表學術研究著作及技術研究著作，提升會員研究能力，爭取作為技師訓練積分依據。

(三) 保障會員之權益

- 1.金管會將開放投信公司可以募集都市更新基金，而專責處理都市更新投資信託業務人員列有工作經驗五年以上之建築師、土木技師、結構技師或不動產估價師，惟未列入都市計畫技師，本公會發函提出說明。
- 2.截至民國九十六年五月止，審核通過林振和技師等七位技師入會申請成為本公會會員，確立保障會員權益之資格。

(四) 訂定業務章則及公約

- 1.民國九十三年十一月五日召開「高雄市都市計畫技師公會第一次籌備會議」，通過章程草案，民國九十三年十二月十日召開「高雄市都市計畫技師公會成立大會」，通過本公會章程。

(五) 推動規劃技術之研究發展

- 1.配合行政院公共工程委員會於民國九十五年一月二十七日函知本公會研究技師公會制度及組織之調整案，本公會建議維持原制度。

(六) 解答業務上之問題

- 1.協辦高雄市新市鎮特定區招商說明會及座談會，與產官學者交流。
- 2.本公會接受唐榮鐵工廠股份有限公司邀請，於民國九十五年十月三日假該公司五樓會議室參加「高雄市中都地臨區特定商業區整體開發計畫書」研討會，提供專業諮詢服務。

(七) 保持對外之聯絡

- 1.接受政府機關及民間團體的函件，包括行政院公共工程委員會、內政部營建署、內政部建築研究所、經濟部工業局、高雄市政府、國立成功大學、高雄市都市計畫委員會、國立屏東商業技術學院、中華民國都市計畫技師公會全國聯合會、中華民國都市計畫學會、財團法人中華建築中心、財團法人台灣產業服務基金會、台灣汽電共生協會、逢甲大學等，由本公會以電子郵件與紙本轉寄的方式寄發至本公會會員。
- 2.本公會執行的各項公示及舉辦的各項業務活動，以公函及通知單等方式送達各業務主管機關如行政院公共工程委員會、內政部營建署、高雄市政府都市發展局、高雄市政府社會局、中華民國都市計畫技師公會全國聯合會、台灣省都市計畫技師公會、台北市都市計畫技師公會等。由本公會以電子郵件與紙本轉寄的方式函發至業務相關單位。

(八) 執行會務及決議

- 1.民國九十三年十二月十日召開「高雄市都市計畫技師公會成立大會」，通九十四年度計畫案及年度經費收支預算案，依通過計畫預算執行。
- 2.民國九十四年十二月二十日召開「高雄市都市計畫技師公會第一屆會員大會」，通過九十五年年度工作計畫案及年度經費收支預算案，依通過計畫預算執行。
- 3.本公會接受行政院公共工程委員會函請推薦「採購評選委員會及促進參甄審委員會專家學者推薦名單」，民國九十五年八月三十一日決議推薦本公會徐弘宇理事長加入推薦名單。
- 4.民國九十五年十二月二十二日召開「高雄市都市計畫技師公會第一屆九十五年度會員大會」，通過九十六年度工作計畫案及年度經費收支預算案。
- 5.民國九十六年四月二十四日推薦本公會李慶賢技師擔任行政院公共工程委員會第四屆技師懲戒委員會技師代表委員。

(九) 協助政府辦理都市計畫事項之研究及建議

- 1.協助高雄市都市計畫委員會申護師辯護制度執行，推薦理事長徐同慶（弘宇）技師、唐一凡技師、林振和技師、葉晉嘉技師、李慶賢技師已協助計畫如下：
 - (1) 變更高雄市都市計畫（楠梓區兒童遊樂場用地維學校用地【配合楠梓國小擴校】）
 - (2) 變更高雄市都市計畫（楠梓加工出口區及中油莒光弘毅新村一帶）細部計畫乙種工業區【工七】容積率及土地使用分區管制相關規定案
 - (3) 變更高雄市都市計畫（凹子底地區）細部計畫（第三次通盤檢討）案
 - (4) 變更高雄市都市計畫（灣子內地區）細部計畫（第三次通盤檢討）案
 - (5) 變更高雄市主要計畫部分學校用地（前鎮文小九）為住宅區案
 - (6) 擬定高雄市前鎮區住宅區（原部份文小九）細部計畫案
 - (7) 變更高雄市多功能經貿園區特定區細部計畫（第一次通盤檢討）案
 - (8) 變更高雄市都市計畫（崗山仔地區）細部計畫（第三次通盤檢討）案
 - (9) 變更高雄市都市計畫主要計畫道路用地（部分楠梓立體交叉道）為農業區案
- 2.辦理民國九十五年高雄市政府都市發展局委託「本市旗津海岸公園部分公園用地及其東側部分機關用地、住宅區作為纜車場站及轉運之整體規劃」研究案。
- 3.辦理民國九十五年高雄市政府都市發展局委託「高雄市左營區蓮潭路西側保存區都市更

新可行性研究」研究案。

- 4.本公會參與高雄市政府於民國九十五年四月十日、二十七日兩日召開「評估規劃洲際貨櫃中心跨港高架銜接中山高速公路之可行性，及沿海路、台十七線、沿海路高架銜接高雄潮州快速道路之可行性」案—研擬新台十七線（龍骨林蔭大道）路線評估研商會議
 - 5.協辦「高雄市新市鎮特定區第一期發展地區土地標售案」民國九十五年九月十三日、十二月十三日說明會。
 - 6.高雄市政府都市發展局於民國九十五年十一月六日假高雄市漢來大飯店會展廳會展廳舉辦「提升南部產業競爭力與區域複合運輸規劃論壇」，本公會徐弘宇理事長、林振和技師、葉晉嘉技師、李慶賢技師與會。
 - 7.協辦民國九十五年十一月二十三日高雄市都市計畫委員會舉行「當前都市發展政策如何落實於本市主要計畫座談會」
 - 8.內政部營建署於民國九十五年十二月八日假營建署五樓大禮堂舉辦「九十五年度都市計畫規劃與審議案例觀摩會議」，本公會派遣李慶賢技師代表與會。
 - 9.推薦唐一凡技師參加高雄市都市計畫委會、高雄縣燕巢鄉都市計畫委員會、高雄縣岡山鎮都市計畫委員會。
 - 10.協辦民國九十五年高雄市政府都市設計審議研習營。
- (十) 接受各界委託辦理區域計畫、都市計畫及土地利用相關研究。
- 1.辦理高雄市政府都市發展局委託民國九十四年「高雄市都市發展年報」，由葉晉嘉技師主編。
 - 2.協辦民國九十五年度高雄市政府第二屆優良都市評選大獎
 - 3.協辦九十年度高雄市政府「亮麗秀高雄」水岸港都、鳥語花香空間攝影比賽。
 - 4.協辦民國九十五年十二月十九日高雄市政府都市發展局都市開發處辦理之水岸花香願景館開館揭幕活動。
 - 5.協辦民國九十五年十月二日高雄市政府假十三號碼頭舉行「擁抱水岸～光榮延續—推牆活動」
 - 6.協辦民國九十五年十月十三日高雄市政府都市發展局假美麗島大道（新田路至五福路段）舉行「高雄厝來挽面」創意徵圖頒獎暨補助首案啓動儀式。
 - 7.協辦民國九十五年十月二十二日高雄市政府舉行多功能經貿園區百米園道捐贈及通車典禮。
 - 8.辦理民國九十五年「嘉義縣大埔鄉公所委託本鄉人文、歷史、特色風景及螢火蟲生態田野調查」，委派李慶賢技師擔任計畫主持人。

(洪家晶編輯整理)

創會至民國九十六年十二月大事記

- 民國九十三年九月二十四日 由徐同慶（弘宇）技師、陳銀河技師、唐一凡技師、邱淑華技師、張鴻斌技師、葉晉嘉技師、李慶賢技師聯名發起，向高雄市政府社會局申請本公會籌組。
- 民國九十三年十月二十六日 高雄市政府社會局函知准予籌組本公會。
- 民國九十三年十一月五日 召開「高雄市都市計畫技師公會發起人會議」，推選徐同慶（弘宇）技師、唐一凡技師、葉晉嘉技師擔任籌備委員。
召開「高雄市都市計畫技師公會第一次籌備會議」，推選徐同慶（弘宇）技師擔任籌備會主任委員，通過章程草案，會員入會申請書格式，登報公開徵求會員，確立籌備會址。
- 民國九十三年十一月十二日 召開「高雄市都市計畫技師公會第二次籌備會議」，審定創會會員名冊，確立成立大會召開事宜，擬定年度工作計畫。
- 民國九十三年十二月十日 召開「高雄市都市計畫技師公會成立大會」，完成第一屆理監事選舉，徐同慶（弘宇）技師、唐一凡技師、葉晉嘉技師當選第一屆理事，張鴻斌當選候補理事，邱淑華技師當選第一任監事，李慶賢技師當選候補監事。通過本公會章程。通過年度計畫案及年度經費收支預算案。
召開「高雄市都市計畫技師公會第一屆第一次理監事會議」，徐同慶（弘宇）技師當選本公會第一屆理事長，確立本公會會址，張鴻斌技師擔任本公會第一任總幹事。
- 民國九十三年十二月三十日 向高雄市政府社會局函報本公會成立大會暨理監事會議等有關資料。
- 民國九十四年一月十一日 高雄市政府社會局函知本公會准予登記立案。
- 民國九十四年六月二十八日 假高雄市金典酒店與由上海市規劃設計院葉貴勳院長率領之十人參訪團舉行交流活動。
- 民國九十四年八月十一日 召開「高雄市都市計畫技師公會第一屆第二次理監事會議」，張鴻斌技師遞補第一屆理事，李慶賢技師遞補第一屆監事，聘請城都國際開發規劃管理顧問有限公司副總經理陳呈任先生擔任總幹事。
召開「高雄市都市計畫技師公會第一屆第三次理監事會議」，議決參與中華民國都市計畫技師公會全國聯合會籌備事宜，辦理高雄市都市計畫委員會委請本公會協辦都市計畫審議申護制相關事宜。
- 民國九十四年八月二十日 本公會推薦徐同慶（弘宇）技師、葉晉嘉技師、林振和技師、李慶賢技師擔任發起人，參加「中華民國都市計畫技師公會全國聯合會發起人會議」。本公會理事長徐同慶技師當選籌備會

- 籌備委員。
- 民國九十四年十月二十二日 本公會推薦徐同慶（弘宇）技師、林振和技師、葉晉嘉技師、張鴻斌技師、李慶賢技師擔任「中華民國都市計畫技師公會全國聯合會成立大會」會員代表，本公會理事長徐同慶（弘宇）技師當選常務理事。
- 民國九十四年十二月二十日 召開「高雄市都市計畫技師公會第一屆會員大會」，通過九十五年度工作計畫案及年度經費收支預算案。
召開「高雄市都市計畫技師公會第一屆第四次理監事會議」，總結九十四年度本公會協助參與之公共服務事項。
- 民國九十五年四月二十一日 召開「高雄市都市計畫技師公會第一屆第五次理監事會議」，議決技師公會制度及組織之調整研究案。討論「細部計畫何去何從」座談會籌備事宜。
- 民國九十五年八月十八日 召開「高雄市都市計畫技師公會第一屆第六次理監事會議」，聘請城都國際開發規劃管理顧問有限公司專業經理詹秋賢先生擔任總幹事。討論「細部計畫何去何從」座談會籌備事宜。
- 民國九十五年十月三日 唐榮鐵工廠股份有限公司邀請本公會參與「高雄市中都地臨區特定商業區整體開發計畫書」研討會。
- 民國九十五年十月十三日 召開「高雄市都市計畫技師公會第一屆第七次理監事會議」，商討採購評選委員會及促進參甄審委員會專家學者推薦名單。
- 民國九十五年十二月二十二日 召開「高雄市都市計畫技師公會第一屆第八次理監事會議」，擬定九十六年度工作計畫及收支預算表，查核九十五年度收支決算表。發文推薦本公會技師加入高雄縣市及屏東縣市相關審議會議之專家學者名單。
召開「高雄市都市計畫技師公會第一屆九十五年度會員大會」，議決九十六年度工作計畫及收支預算表，以及九十五年度收支決算表。
- 民國九十五年十二月三十日 本公會中華民國都市計畫技師公會全國聯合會會員代表徐同慶（弘宇）技師、林振和技師、葉晉嘉技師、張鴻斌技師、李慶賢技師參加「中華民國都市計畫技師公會全國聯合會第一屆第二次會員大會」。
- 民國九十六年四月二十四日 推薦本公會李慶賢技師擔任行政院公共工程委員會第四屆技師懲戒委員會技師代表委員。
- 民國九十六年五月二十五日 召開「高雄市都市計畫技師公會第一屆第九次理監事會議」，審查陳添進技師與馮德麟技師加入本公會為新會員案，同意兩人入會。
- 民國九十六年八月十四日 假本公會會址舉辦「不動產證券化講座」，邀請聘請國立屏東商業技術學院不動產經營系副教授白金安博士主講，與會會員授予三小時訓練積分。

- 召開「高雄市都市計畫技師公會第一屆第十次理監事會議」，審查陳永森技師加入本公會為新會員案，審議本公會電子報及出版刊物草案。同意陳永森技師入會，電子報內容再行修改，同意出版本公會刊物及申請出版品預行編目。
- 民國九十六年十月十二日 召開「高雄市都市計畫技師公會第一屆第十一次理監事會議」，審查林聰達技師加入本公會為新會員案，討論修改後公會電子報草案，研議本公會會員大會以研討會方式辦理的可行性，推動辦理「細部計畫何去何從」座談會。會中決議同意林聰達技師入會，大事紀納入公會網站，研討會擬邀高雄市政府都市發展局吳義隆局長及全聯會周宜強理事長主講，座談會確定要舉辦並籌備中。
- 民國九十六年十月二十七日 本公會中華民國都市計畫技師公會全國聯合會會員代表徐理事長弘宇技師、李慶賢技師參加「中華民國都市計畫技師公會全國聯合會第一屆第三次會員大會」。會中報告本公會第一屆九十六年度會員大會籌備活動，會中決議本公會要提供會員全方位協助，關注都市計畫教育與實務脫節問題，依據地域方式推薦各級政府審查委員，本公會在會員代表人數依全聯會組織章程辦理。
- 民國九十六年十二月二十二日 召開「高雄市都市計畫技師公會第一屆第十二次理監事會議」，完成擬定 97 年度工作計畫、97 年度收支預算表及 96 年度收支決算表，以及查核 96 年度收支決算表。
- 召開「高雄市都市計畫技師公會第一屆 96 年度會員大會」，議決 97 年度工作計畫、97 年度收支預算表及 96 年度收支決算表，增修本公會章程條款，福利委員會、法規研究委員會、學術委員會、總務委員會、公共關係委員會、紀律委員會、法益維護委員會等組織辦法。

(洪家晶編輯整理)

【業務報導】

上海市城市規劃協會參訪紀實

上海市城市規劃協會由上海市城市規劃設計研究院教授級高級規劃師葉院長貴勛先生（以下簡稱葉院長）率團一行十人，於民國九十四年六月二十八日來本公會訪問，本公會由徐理事長弘宇技師（以下簡稱理事長）率領林振和技師、張鴻斌技師、葉晉嘉技師及李慶賢技師接待。訪問團先至本公會會址參觀，由理事長導覽說明，接著安排所有人員至高雄亞太財經大樓宏總集團會議室進行座談，會中由理事長致歡迎詞，並一一介紹與會技師，隨後由葉院長致到賀詞，並一一介紹來訪專家學者。

首先由理事長代表本公會介紹會務，簡介高雄市都市計畫概況，再由葉院長代表參訪團發言，介紹上海市城市規劃設計研究院工作內容及服務性質，現階段所執行國務院及上海市人民政府所委託的案件概況。兩人發言完畢後，參訪團各成員針對我國都市計畫現況提問，由理事長代表發言回答，提問內容包羅萬象，舉凡都市計畫程序、土地使用規劃內容、都市計畫技師產生方式、對拆遷戶的處理等，皆與當前中國大陸所發生城市規劃的問題緊密相關，理事長皆以其豐富的專業知識給予最完善的解答，會中交流熱絡，氣氛融洽，參訪團成員皆對此一正式拜會所取得豐碩成果感到滿意，歷時約一個小時，在理事長與葉院長代表雙方互贈紀念品後寫下完美的句點。

會後由本公會設宴於金典酒店，品嚐海鮮美食，席中本會成員與參訪團部份成員除葉院長外，包括高級規劃師、所總工程師、規劃一所副所長韋冬先生（以下簡稱韋副所長），教授級高級工程師、國家特許註冊城市規劃師耿毓修先生，上海陸家嘴（集團）有限公司陳敏先生，上海市城市規劃設計研究院與交通規劃所高級工程師、國家註冊規劃師邵瑛女士等進行兩岸都市計畫專業議題交流，增進對彼此專業的認識。

本公會於餐會後安排登臨高雄市第一高樓—八五大樓的第八十二層觀景台俯瞰整個高雄市區，由理事長親自導覽所有參訪團成員瀏覽高雄市重大建設成果，其中以高雄港的講解最為精闢，獲得參訪團員一致讚賞推崇。隨後由本會成員各自接待參訪團員，參訪團員提出許多我國及高雄市都市計畫的諸多問題，表現出強烈的興趣，包括中心商業區開發、經貿園區、高雄市都市計畫沿革理念、房地產等，本會成員皆盡其專業答覆，參訪團員滿足於此次活動所得到豐富之我國都市計畫實務現況資訊。

參訪團員在八五大樓側自強三路坐定遊覽車，理事長率領林振和技師與李慶賢技師列隊歡送，高舉右手揮別，參訪團成員猶依依不捨地貼近車窗目視送別，留下兩岸都市計畫交流的豐碩成果，令人回味無窮。

（李慶賢編輯）

招待泰州市賈春林一行五人建築訪問團

民國九十五年十一月八日，泰州市賈春林一行五人建築訪問團拜會本公會，本公會由徐理事長弘宇先生代表迎接招待，並舉行簡單的說明會，說明高雄地區都市計畫相關概況，隨後並參與「社會轉型中的城市更新研討會」。上午十時五十分至十二時由泰州市人民政府建設局長兼黨委書記賈春林先生主講專題「轉型期城市土地利用結構及制度分析」，下午十三時三十分至十四時四十分由泰州市基礎設施建設發展有限公司總經理徐康先生主講專題「產業建築遺存與轉型住屋」。茲將兩篇專題論文摘錄於後：

（一）賈春林先生主講「轉型期城市土地利用結構及制度分析」

轉型期城市土地利用處於一個不斷變化調整的時期，這與經濟發達發展、社會持續變化和制度不斷深化變革是密切相關的。從城市內部更新來看，為改善居住條件而進行的大片住宅區的開發改造，為改善城區內環境品質而進行的污染企業外遷，為發展第三產業而鼓勵實施的沿街單位和居民的「破牆開店」，為緩解城區內交通壓力而進行的大規模道路拓寬改造，為籌措城市建設資金而實施的「以地鋪路」政策，及先修路再取得開發用地，為凸顯城市歷史文化內涵，改善人居環境而進行的老城環境整治等，使城市內部土地利用結構不斷調整和優化。

從城市規模不斷向外擴張來看，第二十世紀九〇年代初的「填平補齊」，到城郊結合部的蔓延，高新技術開發區、工業園區的建設發展，隨著對外交通改善而實施的新區成片建設，以及高等教育發展帶來的大學城建設，使城市發展空間急劇擴展。在這個過程中，城市土地利用方式也發生了根本性的變化；從土地利用制度來看，由土地的無償、無流動、無期限的行政劃撥制度，向有償、有流動、有期限的使用制度轉變。從土地資源配置方式來看，由計畫經濟配置向市場配置轉變。從土地市場建設看，由協議出讓為主向更為公平公開的招標掛牌出讓方式轉變。從城市土地利用現象看，城市內部不斷集聚，土地集約利用和粗放利用並存。從政府職能角度看，由政府自己建設為主，向政府主導下的政府、市場共同建設為主方向轉變。從城市利用權屬結構看，居住用地由單位制為主向社區化轉變。

（二）徐康先生主講「產業建築遺存與轉型住屋」

產業建築遺存最重要的現象之一是「原有物質功能的逐漸喪失」，曾經在城市中，特別是大工業城市的城市結構中，佔有重要地位。二十世紀九〇年代後，隨著城市產業結構的調整，很多城市的空間格局發生了重大的變化。一方面第三產業的興起和高新技術的引進與開發，使傳統工業的發展陷入困境，很多老的工廠企業面臨「關、停、併、轉」的局面；另一方面城市的擴張使老的產業建築夾雜在新建成的區段中，顯得格格不入，城市規劃也有意識地將老的工業區向新興工業區或郊外轉移。這樣，許多產業建築就喪失了其物質功能，併因為長時間地被空置、儀器而日漸破敗，成為城市環境建設的負擔。

產業建築遺存曾是中國大陸某一時期新技術、新材料、新結構的代表，是城市發展脈絡的重要一環，是城市完整形象和歷史嚴格的見證，「仍然承載著重要的精神功能」。二十世紀上半葉，中國大陸完成了工業化積累的重要階段，在積極地向世界科技先進國家學習的過程中，產業建築的設計夠多地受到西方新建築的影響，較多採用新技術、新結構、新材料，代

表了當時的科學技術發展水準。以上海爲例，原怡和紗廠的廢紡車間在當時率先採用了鋼筋混凝土的鋸齒型屋頂。楊樹浦煤氣廠的碳化爐房採用了鉚接工字鋼架構結構。啤酒廠及密豐絨線廠倉庫使用了無樑樓蓋。從這些老建築可以看出當時科學技術發展的水平，同時產業建築亦承載了勞動者和建設者對於特定歷史年代的記憶。從這個意義上講，產業建築遺存是成是歷史的記憶載體，記載著我國近代產業發展的文化景觀。隨著時間的流逝，產業建築遺存作爲近代工業文明的產物，必將日益顯示出其歷史文化價值與精神審美意義。

(洪家晶編輯)

唐榮鐵工廠股份有限公司說明會議

唐榮鐵工廠股份有限公司（以下簡稱唐榮公司）接受高雄市政府都市發展局（以下簡稱都發局）的建議，將現有高雄市中都地區的土地進行整體開發，已於民國九十五年八月委託建築師事務所完成「擬定及變更高雄市原都市計畫區（三民區部份）高雄市中都地區特定商業區整體開發計畫書」，並即將於民國九十五年十一月底前向高雄市政府提出申請，就在提出申請前的一個月，唐榮公司要徵詢更多專業意見，於是邀請本公會在民國九十五年十月三日赴唐榮公司五樓會議室舉行說明會。

本公會理事長徐技師弘宇先生（以下簡稱理事長）率領葉晉嘉技師、李慶賢技師、總幹事詹秋賢先生（以下簡稱總幹事）與會。唐榮公司人員由總經理率業務承辦單位相關人員，連同建築師共計五人參加

唐榮公司在中都地區所擁有的土地，經過整體開發計畫後，其中負擔公共設施用地面積占全面積近四成，作為學校及公園用地；特定商業區面積約有六成，將土地整併後形成完整的超大街廓，並且經高雄市都市計畫委員會決議，容許建築面積超過三萬平方公尺，總樓地板面積將近二十三萬平方公尺，在計畫區內都市設計管制下，建築物樓層約可達十樓左右。由於該街廓區位良好、交通便捷、環境清幽，又鄰近中都窯廠及唐榮舊辦公室等古蹟，深具人文氣息，因此適合作為高層次的產業型態，諸如商務中心、多功能商業中心、營運企業總部、跨國連鎖企業、多功能商務會館等。

開發方式是採開發許可制，也就是按都發局所規劃案比例負擔及興關公共設施後，變更為特定商業區，若申請程序順利，預計十年後完工啟用。

理事長在總幹事的協助下，和與會技師也提出專業建議，總共提出的意見多達三十餘項，建築師表示願意改善，該計畫書已經和高雄市政府都市發展局承辦人溝通協調，是向高雄市政府提出開發申請，重點在於開發方式及負擔計畫，還沒有進入實質規劃階段，擬在核准之後於擬定計畫書圖再行詳細規劃。理事長採取審慎態度，期待該計畫書能更為完善，以獲得高雄市都市發展委員會通過。

唐榮公司方面則顧慮到變更為特定商業區後，要負擔四成的公共設施用地，且依據文化資產保護法，將中都窯廠及唐榮舊辦公室所在地提供出來作古蹟園區，已無法再利用，若又要負擔大面積的公共設施用地，覺得負擔沉重。

理事長表示，原土地大都是工業區，已難再建工廠，而且中都地區地理位置優越，很適合合作都市再生使用，與其維持工業區而閒置，還不如藉由此次開發案將土地變更，市政府其實是替 貴公司解套，讓土地可以活用。中都地區未來按照市地重劃程序，市政府只會發還原地主約 55%的土地，不但面積變小了，還要接受所有權配置，發還後的土地將會更為零散，難以綜合使用。都發局顧慮到未來市地重劃的問題，建議趁現在將土地集中配置，在提供相同的公共設施用地比例的情況下，獲得更大更完整的街廓，作最有效的使用，是比較有利於 貴公司的。本開發案最有力的是土地使用分區，要依照市地重劃發還的土地依然是工業區，要使用或銷售比較困難，藉由此次開發計畫，負擔部分公共設施用地，市政府給予將工業區土地變更為特定商業區土地的機會。至於中都窯場可以適用於容積率移轉，留待未來

有其他開發案需要時再行轉賣。

至於樓地板面積被限制住，對於未來經營效益影響不大，主要是該分區若不是自行建設經營，而是提供土地，會和其他業者合作開發，樓地板的獲利績效主要是由實際的經營業者承擔，只要收租金就可以獲利，比較沒有經營風險。若照往例，工業區要變更商業區，地價就會上漲，經轉售將會是一筆可觀的收益，本次開發案其實以地價觀察比較實際。

在唐榮公司董事長親臨致詞後，一一向本公會與會人員握手致意，在和諧的氣氛中完成此次任務。

(詹秋賢紀錄編輯)

捷運場站周邊土地開發策略分析－以高雄市多功能經貿園區交通用地為例

徐弘宇

(高雄市都市計畫技師公會理事長)

壹、前言

「多功能經貿園區交通用地」(以下簡稱本基地)屬於「高雄多功能經貿園區特定區」計畫中整體計畫之一環,同時亦是高雄市重要的建設計畫方案,為提供未來亞太營運計畫之海運中心計畫所需服務機能。就高雄市整體區位而言,本基地扮演著相當重要之交通及入口轉運機能,故本基地之開發,極具高雄門戶轉運之指標性意義。因此為完善本基地的開發,須進行整體規劃構想來達到以下研究目的:首先是界定區域中之發展定位;其次是制定引進產業及服務機能之空間需求與配置方式;最後是建立開發規模,使成本發揮大效益。

貳、基地現況

多功能經貿園區本基地(以下簡稱本基地)為多功能經貿園區內之交通用地,東鄰中山路,南至凱旋路,北鄰特貿五B(現為台塑前鎮廠),面積約1.63公頃。位於多功能經貿園區中,鄰近高雄港及國際機場之雙港,在高雄市南北運輸重要幹道中山路旁,又與中山高速公路末端交流道相距不遠,本基地可沿中山路可銜接中山高速公路、高雄車站及小港機場,東沿凱旋路可至鳳山市,以西則可至高雄港,且目前興建中的高雄捷運紅線沿中山路於本基地設置有世貿站(R6站),可見無論陸海、及空運條件均相當優良,交通聯線便利。

就區位條件而言,本基地鄰近臨海工業區、高雄及楠梓加工出口區等產業資源之核心,有利成為都市網路結構中扮演重要的交通核心及門戶節點。高雄市政府亦於民國九十二年將高雄海港及空港鄰近土地規劃為自由貿易港區,預計作為台商及跨國企業設置區域營運總部及相關產業之進駐,並積極推動高雄觀光港旅遊線計畫,基地所在區域已成為高雄市重點發展區域。

本基地為高雄捷運R6站所在地,高雄捷運紅線預計民國九十五年底完工通車,高雄輕軌G11場站亦鄰接本基地,未來將成為聯繫港區及市區的旅遊環線。

參、SWOT 綜合分析

一、優勢

(一) 地理位置優越

計畫基地位於多功能經貿園區中，鄰近高雄港及國際機場之雙港，位於高雄市南北運輸重要幹道中山路旁，又與中山高速公路末端交流道相距不遠，可說在交通運輸上享有地利之便。另與產業資源的位置分布來看，本計畫基地位於高雄地區如多功能經貿園區、臨海工業區、高雄及楠梓加工出口區等產業資源之核心，有利成為都市網路結構中扮演重要的交通核心及門戶節點。

(二) 捷運 R6 站及輕軌 G11 站的連通

捷運紅線 R6 站體及出入口位於本基地內，且輕軌 G11 站隔凱旋路與基地南側相鄰，未來可連通 R6 站及 G11 站，提高基地交通轉運機能及相關產業進駐之意願。

二、劣勢

(一) 土地多屬私人所有，須積極協調及開發

本基地土地權屬多屬台塑公司所有，如何取得或合作開發將影響本基地之開發基程，依據「擬定高雄多功能經貿園區特定計畫」，交一與特貿五 B 為一完整開發計畫區，應於民國九十一年底提出開發許可申請，逾期則由市政府以市地重劃、區段徵收或其他法定開發方式進行開發。

(二) 發展腹地不大

本基地面積共計約 1.6 公頃，發展腹地不大，無法提供大量停車等之需求，必須結合交二用地規劃，完善劃分相關轉運之機能需求。

三、機會

(一) 多功能經貿園區內及鄰近地區多項開發案正進行或已營運

基地鄰近地區包括高雄世貿展覽中心、金銀島購物中心、布魯樂谷水上世界等已開發營運，且多功能經貿園區內統一、中欣等大型開發案亦正進行開發中。

(二) 自由貿易港及觀光港旅遊線計畫的推動

高雄海港及空港鄰近土地規劃為自由貿易港區，預計作為台商及跨國企業設置區域營運總部及相關產業之進駐，另高雄觀光港旅遊線計畫亦加速推動中，未來將成為跨國及國內之重點發展區域。

四、威脅

(一) 臨近開發案營運後造成之交通衝擊與影響

多功能經貿園區內統一、中欣等大型開發案開發營運後，勢必造成現有道路系統之衝擊，並影響基地鄰近之道路及路口服務水準及品質。

(二) 目前高雄都會區大眾運輸系統整體使用率偏低

就高雄都會區大眾運輸系統而言，目前整體使用率偏低，主要係因公車路線規劃及習性所致。

經由前述 SWOT 分析，可以知道本基地對於多功能經貿於區及高雄市，具有相當重要的意義與功能，並參考國外相關案條之經驗，必須有效利用交通轉運所提供及衍生之效益，

提升都市整體發展之機能。因此本研究將本基地整體發展定位如下：

(一) 以交通轉運為主—建構為具轉接型與集散型之轉運站

本基地位於高雄市多功能經貿園區之交通用地，位置優越且可與捷運、輕軌連通，並主要服務前鎮區、苓雅區、旗津區、小港區、鳳山五甲地區之旅客，應開發為兼具轉接型與集散型之轉運站。

(二) 採多目標使用開發為輔—充分掌握交通衍生之經濟效益

運用捷運、輕軌、客運車站之交通運輸多元發展之契機，運用多目標使用的開發方式，導入多樣化的商業活動，充分掌握交通及商業機能相輔發展之經濟效益。

(三) 塑造多功能經貿園區之門戶地標

基於本基地具多功能經貿園區之交通樞紐地位，對外流通便捷快速，而塑造為園區之門戶地標。

肆、課題與對策

本基地開發涉及各項領域，以下分就各界面處理、市場定位與最適量體、土地權屬、土地競合、交通定位、運具整合、交通衝擊、環境景觀等課題加以說明。

一、各界面處理課題

課題一：本基地為捷運 R6 站、輕軌 G11 站、轉乘中心等交通機能介面，鄰近之百米園道、統一、中欣等開發，具繁雜之界面關係。

對策：1. 界定本基地定位與機能，及其與鄰近土地之關係。

2. 利用交通手法（客運車路線調整等）、設計方式（空橋、地下通道等）將各界面關係完善安排。

課題二：台電興邦變電所獨棟規劃設計需 8638m²之樓地板空間，地下一層、地下四層（一樓高度需 8.2M，其餘需 4.2M），將引入本基地內，其空間需求與交通轉運空間之界面處理妥善規劃。

對策：1. 該變電所須臨路或留設 8M 道路通達。

2. 以植栽方式降低景觀上影響。

3. 以獨立之動線加以規劃。

4. 考量變電所對電子、通訊等品質之影響，對相關之空間作一區劃。

二、市場定位與最適量體課題

課題三：本基地開發搭配相關商業服務空間，可能與鄰近不動產開發產品性相近。

對策：1. 藉由交通機能特殊性，妥善擬定配坪計畫，進行市場區隔及定位以降低投資風險。

2. 分期分區等彈性處理，因應市場景氣之變化。

三、土地權屬課題

課題四：本基地土地權屬多屬台塑公司所有，如何取得或合作開發將影響本基地之開發期程。

對策：1. 若市府認為具急迫性及財政可自償之情況，可採徵收之方式取得，並主導本基地開發，

2. 以聯合開發之方式並提供相關財稅誘因降低政府資金之籌措。

四、土地競合課題

課題五：多功能經貿園區特定區共劃設交通用地二處，位於中山、凱旋路二側，分別是本基地與交二用地。兩者之定位將影響彼此開發競合之關係。

對策：二者應相互合作、互補，規劃分配屬於長途客運、市區公車轉運、停車服務等使用。

五、交通定位課題

課題六：配合高雄都會區發展與高雄多功能經貿園區之開發計畫、以及基地周邊相關計畫之需求，於本基地開發後，除捷運（高雄捷運紅線）與輕軌（臨港線鐵路修築）系統外，市區公車、長途客運與其他運具之引進，應優先定位。

對策：1.擬定交通轉運中心功能需要。

2.確認交通轉運中心運具種類。

3.規劃交通轉運功能（包含公路客運服務、軌道運輸服務及轉乘等功能）。

六、運具整合課題

課題七：本基地開發後，將包含捷運、輕軌、小客車、計程車、機踏車、市區公車、長途客運等多重運具使用，各種運具與行人動線交織複雜。

對策：1.轉運中心場站結合高雄捷運紅線 R6 站與輕軌 G11 站出入口規劃，有效整合公路與軌道系統運具，提供乘客轉乘介面。

2.透過立體化設計，區隔各類運具之候車空間、進出場動線與車道。

3.經由不同運具間之轉乘動線與介面規劃，有效整合各類運具，提供乘客優質之轉運空間與功能。

課題八：本基地除具備交通轉運之基地功能外，尚可包含部份商務辦公、休閒娛樂、文化展演等服務性功能，因此具有多種屬性之運輸需求特性。

對策：1.依據基地之間開發規模與容積，經由旅次產生率之調查計算，求得目標年基地衍生之人、車旅次等交通需求，以進行基地開發後之運輸需求分析與預測。

2.以運輸需求預測結果為基礎，配合未來轉運站功能，分析旅客（候車室、餐飲服務、盥洗設備、資訊服務等）及業務（如月台、售票口、辦公室等）使用所需空間。

3.估算應設置之城際客運月台及市區公車灣數量，市區公車、計程車及接送臨停小客車等之站緣臨停車位數，及機車、小客車停車位數量、貨物裝卸等空間需求。

七、交通衝擊課題

課題九：本基地開發後，對鄰近地區將產生交通衝擊影響，其中並以中山路與凱旋路口之交通結點衝擊最為顯著。

對策：1.配合高雄多功能經貿園區開發計畫及周邊相關建設計畫，擬定基地開發之影響範圍。

2.進行目標年基地開發之交通需求與服務水準分析。

3.規劃交通減輕方案（如路口號誌時制計畫調整、車道重新配置等），以減少基地開發對周邊交通之衝擊。

4.基地內部可透過臨停設施位置與車輛行進動線規劃，達到快速上下旅客與疏導車流之效果。

5.透過交通工程設計策略，減緩對中山路及凱旋路出入口之交通衝擊。

八、環境景觀課題

課題十：本基地東側中山路高架路橋，影響人行活動延續及視覺景觀。

對策：1.運用都市設計方式降低壓迫感。

2.採立體連通、退縮劃設與開放空間集中留設方式處理。

3.沿凱旋路部份配合退縮處理，留設沿街型開放空間，創造沿街面連續性。

九、法令層面課題

課題十一：依多功能經貿園區特定區計畫規定，本基地可採多目標使用方式聯合開發之內容僅園區管理中心、捷運場站、長途客運站、公車轉運站等使用，並容許設置變電所，故無法作為商業或其他使用。

對策：應修改多功能經貿園區特定區計畫書規定，建議同特貿五 B 所允許使用組別之規定。

伍、開發規劃構想

藉由上述課題與對策整合後，將擬出整體規劃構想方案如下：

一、分期分區發展策略

依據本研究之開發影響及需求，為提昇捷運等大眾運輸之運量，第一期以轉運站開發為主，待運量成長提高民間投資誘因後，第二期方以轉運站及商業服務、展演空間為主，茲將分期分區策略內容詳述如後：

(一) 第一期(民國 94~109 年)：以交通轉運站開發為主，並可引入變電所設置

配合大眾捷運系統紅線之通車時程，提高交通可及性及易行性故應提供交通轉乘(市區公車、中長途客運、接駁車等)，並可提供變電所(興邦變電所)至本基地內設置。

(二) 第二期(民國 110 至 119 年)：增加商業服務及辦公機能

將捷運因果效應所衍生零售、服務業等商業活動適度引入，以目前市場競爭高、需專業廠商經營、財務需求中等、未來發展性佳之業別為主，及配合高雄港整體規劃及未來發展計畫及自由貿易港區計畫之營運，提供商務服務之機能設施，並配合高雄輕軌 G11 站開發，結合輕軌觀光及展示需求，提供文化展演使用，並強化商業零售機能。

二、各介面處理及交通動線整合策略

(一) 交一轉運站交通功能定位

交一轉運站以配合大眾運輸導向發展(TOD)策略規劃，提供多功能經貿園區、南高雄都會區交通(接駁轉乘)服務，以接駁轉乘(K&R)為主、停車轉乘(P&R)為轉之轉乘策略，並以地區轉運需求為主要功能、長途城際客運為次要功能。

(二) 交一轉運站服務內容與旅次

交一轉運站係作為多功能經貿園區轉運站及南高雄都會轉運中繼站，其服務行政區域範圍包括：高雄市-鹽埕、前金、新興、苓雅、前鎮、小港、旗津、高雄縣-鳳山五甲(捷運橘線以南、高速公路以西、小港機場以北、包含旗津)。則服務之旅次包括：高雄多功能經貿園區之商務旅次、休閒旅次，南高雄都會區轉運旅之市區轉運旅次、長途客運旅次，海運休

閒旅次之鼓山-旗津、前鎮-中州、藍色公路（新光碼頭）等。

（三）服務運具

服務運具包括捷運、輕軌、市區公車、長途客運、接駁巴士、計程車、私人運具等，其長途客運主要為往南（屏東、潮州、墾丁）之長途客運。

（四）運量推估

民國 109 年（第一期）全日運量：進站約 2 萬 6 千 4 百人次、出站約 2 萬 6 千 5 百人次，民國 119 年（第二期）全日運量：進站約 3 萬 3 千 1 百人次、出站約 3 萬 4 千 2 百人次。

（五）轉運設施需求

1、臨停設施需求

- （1）第一期：公車灣 5 席、臨停接送區 5 席、計程車招呼站 2 席。
- （2）第二期：公車灣 5 席、臨停接送區 6 席、計程車招呼站 3 席。

2、停車設施需求

- （1）第一期：機車 433 席、腳踏車 235 席。
- （2）第二期：機車 523 席、腳踏車 288 席。

（六）本基地出入口佈設與動線規劃

出口佈設原則包括：出口避免設置於中山路陸橋旁；善用凱旋路向設計出入口；規劃本基地西側計畫道路；先進後出之方式配置出口；人車動線分離（立體連通設計）；人行動線以行人通行安全由優先考量；車行動線以車輛運轉順暢為優先。至於交通動線規劃原則包括：善用 R6 站 B、C 出口規劃人行動線；市區公車動線配合修正路線規劃；長途客運動線以短時間停靠為考量；臨停接送動線考量中山陸橋限制規劃臨停接運具停車動線。

（七）捷運 R6 站與輕軌 G11 站之介面處理

- 1、捷運 R6 介面處理：捷運 R6 站與本基地之介面銜接，第一期利用既有捷運 A 出口共構架以銜接，第二期轉運站與捷運 R6 站連接於穿堂層（約為地下三層處），利用垂直運輸動線連接至地面層，搭市區公車、接駁公車、長途客運或輕軌 G11 轉乘。
- 2、輕軌 G11 站介面處理：輕軌 G11 與本基地之介面銜接，第一期以平面人行道銜接，第二期以天橋或地下通道銜接。

三、定性定量及空間規劃

考量整體景氣分析、高雄市產業概況、高雄市不動產市場分析、多功能經貿園區開發現況、捷運輕軌交通衍生量分析、相關場站開發案例分析等，本基地引入之業種業態及規模如下：

- 1.轉運站及設施規劃：包括市區公車灣、長途客運月台、接駁巴士月台、轉運大廳、辦公室、休息室、等候區、餐飲服務設施。
- 2.多用途平面廣場：第一期可供停車空間使用，第二期可供展演廣場使用。

四、經營管理機制

經營管理機制規劃的目的在於結合政府與民間共同之參與創造雙贏局面，共享高雄門戶開發榮景。分成兩期，第一期係於政府興建完成後，公開徵求民間經營；如無民間經營，則由政府單位轉導成立公司或財團法人經織經營；第二期則採 BOT 方式，由民間投資興建並為營運。在營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。

五、財務分析

可分成兩期，第一期屬於高雄市政府的投資效益分析，第二期則為民間開發商投資效益分析，茲分述如下：

(一) 第一期

- 1.有變電所收入：由高雄市政府興建後，出租給民間業者經營，以高雄市政府角度進行投資效益分析，經現金流量表試算後淨現值 (NPV) 為 52,600 萬元且於第一年即可回收。
- 2.無變電所設施：由高雄市政府興建後，出租給民間業者經營，以高雄市政府角度進行投資效益分析，經現金流量表試算後淨現值 (NPV) 為 1,880 萬元且於第九年即可回收。

(二) 第二期

第二期採 BOT 方式，以開發商角度進行投資效益分析，假設辦公室出租率第一年為一年為六成、第二年為七成、第三年為八成、第四年後為九成，則會有以下兩種投資效益。

- 1.有變電所收入：經現金流量表試算後淨現值 (NPV) 為 82,692 萬元，須至第十二年始可回收。
- 2.無變電所設施：經現金流量表試算後淨現值 (NPV) 為 133,286 萬元，須至第十一年始可回收。

(三) 風險分析

為求穩健與風險控管，以敏感性分析找出計畫穩藏之不確定性，探究後辦公室出租率需達五成以上 NPV 方為正值；貸款利率若大於 10%時 NPV 為負值；辦公室出租價格為每坪 1,000 元時 (含管理費) 方可於第 9 年回收。

六、交通衝擊評估

(一) 第一期

基地開發後對於中華路、成功路、三多路、復興路與正勤路之影響較小，道路服務水準與現況並無太大之衝擊。此外，多功能經貿園區園道五開闢後可負擔東西向之交通運輸需求，且考量多功能經貿園區旅次起迄關係，園道五之交通需求尚低，服務水準可達 A 級以上。另平常日時中山路、凱旋路與擴建路之通勤車輛龐大，且南、北凱旋與擴建路之上下午車流具有明顯之方向性，道路服務水準呈現 D~E 級。

(二) 第二期

基地交通設施與商辦大樓開發後對於中華路、成功路、三多路、復興路與正勤路之影響仍較小，道路服務水準與現況並無太大之衝擊。另平日中山路、凱旋路與擴建路之通勤車輛龐大，且南、北凱旋與擴建路之上下午車流具有明顯之方向性，道路服務水準呈現 D~E 級，而假日則無明顯之重大衝擊。

陸、結論與建議

本基地扮演著高雄市相當重要之交通及入口轉運機能，開發後可帶動多功能經貿園區之建設及高雄市轉運門戶之形成，極具高雄門戶轉運之指標性意義。本研究策略規劃為導向由基地位定、空間秩序、地區劃定、空間組織及最適量體等面向予以分析，經綜合研究後，形成前述整體規劃開發構想。要將構想化為實際的建設成果，還須進行其他方面的調整，可綜

合整理出以下之建議：

一、修正多功能經貿園區都市計畫書之建議

依多功能經貿園區特定區計畫規定，本基地（建蔽率 80%，客積率 960%）可採多目標使用方式聯合開發之內容僅園區管理中心、捷運場站、長途客運站、公車轉運站等使用，並容許設置變電所，故無法作為商業或其他使用。應修改多功能經貿園區特定區計畫書規定，建議同特貿五 B 所允許之使用組別之規定，以促進本基地之開發利用。

二、輕軌佈設之建議

考量輕軌路權係採 B 型路權（專用路權，交會處將以柵欄等方式分隔），在考量對本基地之可能出入口佈設位置及凱旋路車道配置狀況下，若採平面佈設，路線緊鄰本基地，將嚴重造成本基地開發之困難，建議 G11 站體位置及路線應設置於凱旋路南側為佳，並與台鐵臨港線等一併使用凱旋路路權，避免於中山路產生過多阻隔。此外亦可維持本基地臨凱旋路側之使用，月台型式建議採中央島式月台，將可降低對道路之衝擊（路幅較寬），並與交一轉運站連通設計（第一期：平面連通設計、第二期：地下或空橋連通設計）。輕軌未來若採平面佈設，於徵選 BOT 廠商時，建議於招標文件及合約中，明訂凱旋路路線之限制（凱旋路南側鄰台鐵側），以達雙方開發之效益。

三、興邦變電所設置建議

興邦變電所設置建議，分構以設置於基地西側為佳，亦可與轉運站共構，經台電考量多功能經貿園區發展及未來用電之需求，認為電變所之設置確有其必要性，並經多次會議討論之後，決議將部分本基地出售給台電公司。考量多功能經貿園區限縮之規定（凱旋路退縮 15M 建築）及細部計畫審議規範之規定（細部計畫道路退縮 5M 建議），經模擬試算後，初估興邦變電所所需之土地面積為 3,418.36m²。

四、特貿五 B 細部計畫道路劃設之建議

為提供多功能經貿園區聯絡動線，因應特貿 5B 未來運輸需求使用，並提供本基地西側聯絡面向、改善中山橋產生之本基地動線限制，建議於特貿五 B 中（本基地西側）劃設一南北向之細部計畫道路，道路寬度建議以 20M 為最佳（至少應於 15M 以上）。

五、動線配套規劃建議

動線配套規劃包括：中山路、凱旋路 R6 站 B、C 出口新增市區公車灣及臨停接送區、轉運站前提供長途客運停靠站及候車使用、凱旋路（新路）新增市區公車灣、地下連通出入口、留設計程車排班區、規劃凱旋路接駁巴士站（與市區公車灣共用）。

六、交二開發定位建議

本基地未來開發將朝分期分區原則發展，第一期以設置交通轉運站為主，第二期則考量採用多目標聯合開發方式，因此可利用交二用地負擔部份轉運需求，朝構建交一交二轉運中心規劃，將部分市區公車、長途客運班次一併規劃納入，以減少北行公車路線之行車動線不便與交通衝突，配合捷運 R6 站規劃，採取設置地下通道之連通方式，並與交一共同塑造高雄市中山路入口意象特色。

參考書目

- 1.高雄市政府都市發展局（2006），《高雄多功能經貿園區特定區開發許可審議規範》，高雄：高雄市政府都市發展局
- 2.高雄市政府都市發展局（2006），《高雄多功能經貿園區特定區分期分區開發計畫》，高雄市政府都市發展局
- 3.中欣開發股份有限公司（2004），《高雄多功能經貿園區特定區第四開發計畫區開發案》，高雄：中欣開發股份有限公司
- 4.中華民國物流協會（2002），《高雄市海空物流增值再出口產業區位規劃研究案服務建議書》，台北：中華民國物流協會
- 5.高雄市政府捷運局（2002），《臨港線發展為輕軌運輸系統之規劃報告》，高雄：高雄市政府捷運局
- 6.經濟部加工出口區管理處（2001），《高雄軟體科技園區開發計畫》，台北：經濟部加工出口區管理處
- 7.統正開發股份有限公司（2001），《統一高雄複合商業中心開發案》，台北：統正開發股份有限公司
- 8.港灣技術研究所委託中華顧問工程司（2001），《高雄港整體規劃及未來發展計畫》，台北：交通部港灣技術研究所
- 9.高雄市政府工務局（2000），《高雄港聯外道路系統建設計畫》，高雄：高雄市政府工務局
- 10.高雄市政府委託國際亞新工程顧問有限公司（1999），《多功能經貿園區特定區計畫》，高雄：高雄市政府都市發展局
- 11.高雄市政府地政處委託宇泰工程顧問公司（1997），《高雄都會區發展用地填海造陸實施計畫總報告》，高雄：高雄市政府地政處
- 12.高雄市政府工務局委託京華環境顧問公司（1996），《高雄市多功能經貿園區計畫》，高雄：高雄市政府工務局
- 13.行政院經濟建設委員會（1996），《高雄設置亞太海運轉運中心計畫》，台北：行政院經濟建設委員會
- 14.經濟部加工出口區管理處委託京華環境顧問公司（1995），《加工出口區設置倉儲轉運專區(含擴區)整體規劃計畫》，台北：經濟部加工出口區管理處
- 15.高雄市政府工務局（1993），《高雄都會區快速道路系統發展計畫》，高雄：高雄市政府工務局
- 16.高雄市政府捷運工程局（1992），《高雄都會區大眾捷運系統第一期發展計畫》，高雄：高雄市政府捷運工程局

【專題分析】

「義務職申護師制度」試行成果評析—以「變更高雄市都市計畫主要計畫道路用地（部分楠梓立體交叉道）為農業區案」申護為例

李慶賢

壹、前言

「義務職申護師制度」是高雄市政府都市計畫委員會所試行的一項制度，鑑於都市計畫審議過程中，利害關係之公民及團體並不了解都市計畫相關法規實體內容及程序，公開展覽期間公民或團體異議案件，與適法性有誤差，審議結果若不符合異議公民或團體的期待，造成對都市計畫委員會（以下簡稱都委會）的誤解。因此請與都市計畫專業相關人士如都市計畫技師、交通技師、建築師等擔任義務職申護師，一方面針對民眾所誤解的都市計畫審議內容提出解釋，以溝通民眾正確的法律概念；另一方面將民眾訴求整理歸納，成為符合審議原則的內容，方便都市計畫委員作出正確決議，可以說義務職申護師是都市計畫委員會與異議公民或團體的橋樑。

本公會大力支持協助「義務職申護師制度」，已推薦本公會會員理事長徐同慶（弘宇）技師、唐一凡技師、林振和技師、葉晉嘉技師、李慶賢技師等參與高雄市政府都市計畫委員會審議，試行期間協助計畫有「變更高雄市都市計畫（楠梓區兒童遊樂場用地維學校用地【配合楠梓國小擴校】）」、「變更高雄市都市計畫（楠梓加工出口區及中油莒光弘毅新村一帶）細部計畫乙種工業區【工七】容積率及土地使用分區管制相關規定案、變更高雄市都市計畫（凹子底地區）細部計畫（第三次通盤檢討）案」、「變更高雄市都市計畫（灣子內地區）細部計畫（第三次通盤檢討）案」、「變更高雄市主要計畫部分學校用地（前鎮文小九）為住宅區案」、「擬定高雄市前鎮區住宅區（原部份文小九）細部計畫案、變更高雄市多功能經貿園區特定區細部計畫（第一次通盤檢討）案」、「變更高雄市都市計畫（崗山仔地區）細部計畫（第三次通盤檢討）案」、「變更高雄市都市計畫主要計畫道路用地（部分楠梓立體交叉道）為農業區案」等。

本文為探討「義務職申護師制度」的試行成果，茲舉「變更高雄市都市計畫主要計畫道路用地（部分楠梓立體交叉道）為農業區案」為案例，研究義務職申護師在都市計畫審議過程中所帶來的績效，檢討可茲改善的建議。

貳、案例簡介

民國九十四年八月二十六日，高雄市政府都市計畫委員會為「變更高雄市都市計畫主要計畫道路用地（部分楠梓立體交叉道）為農業區案」（以下簡稱本案）試行義務職申護師制度，

聘請建築師、交通工程技師，以及都市計畫技師三名擔任，本公會派遣李慶賢技師代表參與本案專案小組會議。當日列席者包括都市計畫委員、高雄市政府都市發展局代表、高雄市建設局代表、高雄市政府工務局新建工程處代表、高雄市政府工務局建築管理處代表、異議人兩名等人士。

本案計畫範圍在高雄市楠梓區楠梓陸橋東側，鄰近楠梓舊部落及中油高雄煉油廠，面積約 5.8890 公頃，現行為都市計畫道路用地，屬於楠梓立體交叉道的範圍。本案源自於民國六十一年四月十日在楠梓區主要計畫案中，劃設楠梓陸橋立體交叉道約四十公頃，劃設目的主要是解決楠梓陸橋附近縱貫鐵路、後勁溪穿越及當地錯綜複雜之交通問題。第一期公共設施保留地已於民國七十八年完成徵收，開闢期限至民國九十三年七月底止¹。

本案公共設施用地面積過大，當地居民向高雄市政府陳情，要求縮小公共設施用地範圍，使其餘土地能為當地居民使用，於是民國七十八年七月十七日工務局新工處函覆陳請人簡單說明，只要楠梓交流道完成時，即將不需之土地變更都市計畫為非公共設施用地，俟完成法定程序後辦理撤銷徵收，將土地還原地主。事過境遷，原公共設施用地又有立體交叉工程第三期工程，也就是十七公尺寬的朝新路，以及捷運紅線的規劃尚未定案，使得發還土地的範圍無法確定。此事延宕十年之久，當地陳情民意高漲，在民國八十八年三月二十九日周鍾 立法委員求見前高雄市長謝長廷先生，得到本案將不需使用土地發還地主的承諾仍應維持；繼而在民國八十八年十月二十五日謝前市長接見黃石龍、陳萬達議員及當地居民代表，經討論後得到兩項共識，一是請新工處先行確定該立體交叉工程不需使用土地範圍後，再辦理後續撤銷徵收作業；二是有關都市計畫變更部分，俟土地發還原地主後，視需要辦理都市計畫變更作業。

過了三年，民國九十一年十月八日第二七八次高雄市都市計畫委員會研究後決議，對於本案『工程不需使用土地』之發還，非都委會的職權，請工務局新工處逕依有關法令處理，至於發還土地之都市計畫變更，工務局可納入正辦理中之主要計畫通檢討案通盤檢討，朝低度非住宅使用方向區規劃。至於朝向何種規劃方向都委會並未立即作決議，僅於民國九十四年三月十日第二九七次市都委會研議結論，本案『工程不需使用土地』宜以維持原政府承諾與公平為原則，其都市計畫檢討變更先行組專案小組現勘就未來發展適宜性研討後，再行提會討論。經現勘調查後一個月，於是在民國九十四年四月十四日第二九九次市都委會決議將該不需使用的土地先行變更為農業區，以保留供未來都市待發展使用，視該地區未來發展情形與地方需求，再予以檢討併納入主要計畫通盤檢討辦理，俾該土地可作最佳之利用。若該農業區變更檢討為其他都市發展用地，其負擔比例基準則適用全市通案規定之公共設施用地檢討變更之負擔比例基準。

異議人表示楠梓立體交叉道計畫早在民國六十八年就已經公佈，土地就限制發展了，等到民國九十二年完工，土地依然無法正常使用，受限制長達三十年。現在政府要發還土地，卻以農業區地目發還，就算是重新取回土地，依然不能成為建地。在朝新路旁僅一路之隔，對面已是商業區，無法落實公平原則。另一方面，楠梓火車站商業區已經發展成熟，卻要以農業區發還，有阻礙地方經濟發展之虞，並未考慮地區發展。發還農業區土地還要面臨土地使用變更，手續極為繁雜，難免擾民，請都委會作出符合實情的決議。

參、規劃機關研析意見

本案規劃機關對於異議案件的研析意見主要來自兩個會議決議：一是都委會九十一年十月八日第二七八次會議結論，朝低度非住宅使用方向去規劃。一是九十四年四月十四日第二九九次會議結論，宜以維持原政府承諾為原則並考量未來都市發展需求，故該不需使用土地（道路用地）先行變更為農業區，以保留供未來都市待發展使用，視該地區未來發展情形與地方需求，再予以檢討並納入主要計畫通盤檢討辦理，俾該土地可作最佳之利用。

由於本案最大癥結在於以農業區發還不為異議人所接受，因為異議人認為農業區已不適合該地區發展，宜以更符合當地現況之其他土地使用分區發還。因此都委會幕僚提出研析意見，請規劃機關就本案計畫範圍未來發展定位適宜性補充說明，以供委員審酌參考²。

肆、申護意見

義務職申護師參考高雄市政府提供之本案計畫書及案情說明書，與異議人協談，針對「農業區土地發還原地主是否符合該地區未來發展定位適宜性」為主題進行申護，申護意見如下：

- 一、依據市都委會第二九九次會議決議，就已經要對該農業區檢討變更為其他都市發展用地作出討論，本次專案小組會議應就農業區要變為何種使用區為主題，以提供作為未來主要計畫檢討的參考，而不是還在就農業區的部分討論發還土地問題，建議根據當地情況對未來都市發展用地研議決定。
- 二、十七公尺寬的朝新路並不是主要幹道，屬於地方性服務道路，在都市計畫實務上這種道路比較少作為土地使用分區的界線，實務上是納入同一個土地使用分區範圍，更何況是作為商業區及農業區的界線，道路兩旁的土地使用未免差距太大，為尋求適宜的都市發展，對維持農業區是否合情合理值得斟酌。
- 三、本案土地鄰近楠梓舊部落，已經是發展完全的商業區，鄰近商業區卻是農業區，地主並未作農地使用，不是遭到違法工廠、商店及住宅使用入侵，就是地主任其荒廢而閒置，成為傾倒廢棄物的場所，無任何農業生產行為，就算是依照《農業發展條例》所允許的建築使用及設施建設，諸如住宿、餐飲、農產品展售等休閒農場設施，在該地區也完全不見，本案計畫範圍現況已非農業使用。
- 四、就土地使用強度而言，由強至弱依序是商業使用→住宅使用→農業使用，當地隔朝新路居然面對商業區，兩者土地使用落差太大，若依然以農業區發還土地顯非合理。
- 五、道路兩旁可指定建築線，作為可建築用地，朝新路才十七公尺寬，兩側土地原本就是可建築用地，卻因為農業區的緣故，就使同一條道路北側為可建築用地，南側為非建築用地，有合理性的爭議。
- 六、本案土地早在民國六十八年即已劃設為道路用地，距今（民國九十四年）已是二十六年，楠梓區發展成商業重鎮。都市計畫通盤檢討最長也不過是二十五年，如今已是主要計畫通盤檢討的時機，所謂『未來都市發展』，其實就是指『現在』。
- 七、考量楠梓立體交叉道與鐵路用地會對當地區產生環境衝擊，只要在鄰接區域劃設緩衝綠帶或其他公共設施用地，並不礙於本案土地整體開發利用。因此可檢討農業區變更為其

他都市發展用地之適宜性，而後再進行適用全市通案規定之公共設施用地檢討變更之負擔比例基準。

八、楠梓立體交叉道與縱貫鐵路與本案土地彼此隔離，並未對當地交通造成衝擊，而且服務道路朝新路已經建成，出入交通沒有問題，適合作其他土地使用，對農業區變更爲其他都市發展用地沒有異議。

伍、試行成效評析

本次都委會專案小組會議由於有義務職申護師的參與，而非由異議人面對都委會委員及規劃機關官員，會議過程平和順利，其試行成效至少有以下諸項：

- 一、在缺乏義務職申護師協助下，異議人只能根據自己的需求及想法發言，與都市計畫所討論的議題缺乏契合，有了義務職申護師可以針對都委會審議主題提出異議，討論起來比較方便。
- 二、都市計畫審議依據都市計畫法相關法規審議，異議人若提出非都市計畫法規範圍以外的要求，依法不予究辦，異議人就會誤解反彈，義務職申護師可以協助將異議意見整理規劃在法令限定的內容，使都市計畫審議過程侷限在適法範圍內，有助於審議會會議的進行。
- 三、都委會委員面對義務職申護師而不是異議人，由於後者是利害關係人，爲爭取個人權益常有情緒反應。前者可以從理性的角度對個案進行分析申護，少了情緒反應，究事論事，比較容易提出異議人的意見重點供委員參考。
- 四、規劃機關具有都市計畫專業能力，能夠引用公函及法規爲依據，異議人缺乏此一優勢，兩者在都委會專案小組審查會議處於「資訊不對稱」的狀態，對異議人不利。義務職申護師整合異議人資訊，以專業立場提出申護意見，拉近與規劃單位的差距，使規劃機關與異議人兩造立於趨向平等的地位，有助於委員判斷。
- 五、就義務職申護師而言，在受理規劃單位委辦都市計畫案時，主要依據本身的專業能力辦理規劃，接受規劃單位建議及都委會審議意見修正，與被規劃的原地主及其利害關係人較少接觸。該制度則以異議人爲服務對象，直接面對被規劃者，能在申護過程了解其需求，有助於未來都市計畫案件朝符合最大多數人福利的規劃方向邁進。

陸、結論與建議

「義務職申護師制度」在高雄市政府都市發展局、高雄市政府都市計畫委員會的主導推動，以及義務職申護師不計個人時間、專業付出的代價，戮力爲民眾服務的精神，能夠推展順利，開創都市計畫審議的新模式。以本案爲例，都委會委員參與專案小組會議面臨到會議程序新模式，皆能認同此一良善的互動過程。異議人接受義務職申護師的協助，無須直接面對委員及規劃機關，減少發言失常機會，與會過程平和順利，也使該制度充分發揮申護功能，是值得持續推動的良善制度。

在申護的過程中，突顯了都市計畫審議過程中異議人民及團體的弱勢。規劃機關具備完

整的組織架構與專業人才的公法人，具有貫徹規劃意志的能力，異議人僅能在都市計畫書圖公開閱覽時了解規劃資訊，以個人身分提出異議，既無與規劃單位相當的專業知識，也沒有完整組織架構、代表利害關係人意志的私法人地位，進行審議時規劃單位不斷要求異議人提出代表全體地主意見的證明文件，與會異議人屬於個人意見，只能供都委會參考，而非可以正式討論的案由，對利害關係人權益保障不足。為改善此一制度瑕疵，或許能朝將都市計畫範圍內地主成立與規劃機關公法人相對應的法人團體，賦予義務職申護師為其「代理人」地位的方向討論。

參考資料

¹高雄市政府都市發展局編 「變更高雄市都市計畫主要計畫道路用地（部分楠梓立體交叉道）為農業區案」都市計畫書 高雄：高雄市政府都市發展局，民國 94 年。

²高雄市政府都市計畫委員會編 「變更高雄市都市計畫主要計畫道路用地（部分楠梓立體交叉道）為農業區案」審議議案案情說明 高雄：高雄市政府都市發展局，民國 94 年。

都市計畫農業區再發展策略分析－以高雄市都市計畫農業區為例

徐弘宇

(高雄市都市計畫技師公會理事長)

壹、前言

高雄市現行都市計畫之農業區面積約 274.10 公頃，佔全市總面積約 1.79%。因歷年於辦理主要計畫通盤檢討時，迭有地方里民提出農業區之陳情變更，但依行政院 88 年 2 月 8 日函示，因農業區之變更涉及整體開發之規定，若由民眾循「都市計畫農業區變更審議規範」規定整合後提出，依目前之情形仍有困難，如凹子底榮總右側之農 1、愛河兩側之農 20、農 21、農 26 及機場北側農業區等。故為考量高雄市愛河周邊水岸休憩藍帶之發展、提高土地利用效益、避免窳陋混亂之土地使用影響都市景觀與安全及配合都市發展需要，進行高雄市農業區整體研究規劃。目的如下：

- (一) 研擬農業區未來發展定位及分期開發時序，作為後續整體都市發展及變更之參考依據。
- (二) 提供可行之開發方式與機制，作為土地所有權人解決因整體開發限制所產生之土地開發問題。
- (三) 檢討規劃愛河沿岸之農業區土地，以有效串聯愛河綠帶及藍帶之生態廊道。
- (四) 減少窳陋混亂之土地使用現況，創造優美之都市景觀及提昇都市防災安全。
- (五) 評估農業區開發之財務可行性，作為未來選擇土地開發方式之參考依據。

貳、文獻回顧

農業用地主管機關為農委會，但因都市計畫農業區屬於次要農業用地，因此農委會將農業區土地使用管制規定交由土地使用之主管機關研擬現況管理則由地方政府負責。以高雄市都市計畫農業區而言，依據農業發展條例規定，依法供農業相關使用的都市計畫農業區土地屬於農業用地。由於都市計畫農業區為次要農業用地，農委會並未特別針對都市計畫農業區研擬相關管制規定或利用計畫，而將分區變更同意權授權地方政府執行。因此高雄市都市計畫農業區之主管機關在中央為行政院農業委員會、在地方為高雄市政府。

農委會於民國 89 年 4 月訂頒「農地違規使用檢舉獎勵辦法」(民國 92 年修正為「農業用地違規使用檢舉獎勵辦法」)，其中規定農業違規使用檢舉，直轄市或縣(市)主管機關應指派專人受理。因此，土地使用現況管理屬於高雄市管轄業務，土地、建築物違規使用的檢舉、報拆通常由高雄市政府建管課辦理。違章建築物報拆，優先考量其是否影響公共安全、防火、交通、避難逃生路線等，報拆範圍主要以都市發展用地為主，若有餘力，則擴及非都市發展用地。

目前高雄市農業區容許使用項目的管制見諸於「都市計畫法高雄市施行細則」。在使用類別方面，除農業生產外，僅得申請建築農舍，而不可作為其他社會福利、安全設施或公用事業設施使用。至於建物管制項目，農舍部分建蔽率以 10% 為限，容積率其建物簷高物不得超過 10.5 公尺、並以三層樓為限，對於農業區農舍最大基層建築面積之上限、建物鄰接都市計畫道路退縮牆面線及道路境界線之距離等皆有較為明確嚴格之規定。農業區原為「建」地目之土地，建蔽率不得超過 60%，容積率方面，兩市皆規定其建物簷高均不得超過 10.5 公尺、以三層樓為限，並規定建築面積不得超過 165 平方公尺。

農業區開發方式則依據農業發展條例第九之一條規定，為使農業用地資源有效利用與生產環境之維護，縣（市）主管機關可依據當地農業用地資源規劃及其需求，徵詢農業用地所有權人意願，會同有關機關，以上地重劃或區段徵收等方式，規劃辦理農業用地開發利用。另依土地徵收條例第四條第三款規定，都市土地之農業區、保護區變更為建築用地得為區段徵收。基於公共設施用地取得不易，考量區段徵收方式較可取得大部分公共建設用地之因素，因此，行政院於民國九十一年、九十二年函令「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時應辦理區段徵收」(台內營字第 0910087406 號、台內營字第 0920084077 號)。此項函令嚴格限制非都市發展地區（農業區、保護區）轉用為可建築用地，地方政府在變更非都市發展地區時應同時考量提供公共設施。

至於農業用地變更回饋規定，主要分為土地使用變更公共設施負擔、變更回饋金等兩項的議題。在土地使用變更公共設施負擔方面，高雄市於「第二次擴大及變更高雄市主要計畫（通盤檢討）計畫書（民國八十五年）」中，為配合都市發展構想，促使部分土地做更有效之利用，因此劃定了可供變更的土地，且為使相關土地使用分區變更及公共設施負擔有所依據，因而研擬了土地變更負擔之規定。若變更為住宅區之土地負擔比例為 50%，變更為商業區時之土地負擔則為 61.6%，然而都市計畫農業區受到都市化發展趨勢影響，及產業發展轉趨工業化、服務業化之情況下，嚴格的農業區管理政策可能造成地主對於農業區土地失去發展意願、預期土地變更以提高土地利用程度及土地違規使用之情形。

參、基地概述

本研究之規劃範圍包括高雄市現行農業區，包括農 1、農 3、農 20、農 21、農 26、旗楠路東側、都會公園東側、興楠路北側、後勁溪南側、楠梓批發市場南側、機場北側、大坪頂、二苓及大林蒲等農業區（包含基於整體考量，經指定須將農業區周邊併同整體規劃之土地）面積約為 274.10 公頃，主要分布行政區域位於楠梓區、三民區、小港區及鼓山區。台泥工業區範圍及楠梓陸橋立體交叉道路工程不需使用土地，面積合計約 308.07 公頃。

依現行都市計畫分區，分市農業區分別劃設於楠梓區都市計畫、灣子內與凹子底都市計畫、高速公路五甲交流道附近特定區計畫、大坪頂特定區計畫、二苓都市計畫及大林蒲都市計畫等，其中以高速公路五甲交流道附近特定區計畫內機場北側農業區面積約 38.41% 最多。茲分述如下：

一、楠梓區都市計畫

位於楠梓區都市計畫內之農業區包古旗楠路東側、都會公園東側、興楠路北側、後勁溪楠側、楠梓批發市場南側及楠梓陸橋立體交叉道路工程不需使用土地回復原狀之農業區等 6 處，面積為 34.13 公頃。其分別與高雄新市鎮特定區、大社都市計畫區、楠梓交流道（鳳山厝地區、仁武地區）特定區及仁武都市計畫區等交界。在公共設施用地需求上，公園用地與國小用地均足夠，但在兒童遊樂場與國中用地上均屬不足。

二、灣子內與凹子底都市計畫

位於灣子內與凹子底都市計畫內之農業區包括農 1、農 3、農 20、農 21 及農 26 等 5 處，面積為 64.35 公頃。其中農 1 與農 3 緊鄰澄清湖特定區計畫。由表 得知，灣子內與凹子底農業區內之公共設施用地需求，僅凹子底內之停車場足夠外，其餘公共設施用地尚屬不足。

三、高速公路五甲交流道附近特定區及大坪頂特定區計畫

機場北側農業區位於高速公路五甲交流道附近，面積為 05.28 公頃；大坪頂特定區部分主要位於臨海工業區東側之農業區，面積為 57.51 公頃。五甲交流道附近特定區及大坪頂特定區內在公共設施用地需求上，五甲交流道附近特定區僅公園用地屬足夠，而大坪頂特定區則在公園用地、停車場與國中用地為足夠外，其餘之公共設施用地尚屬不足。

四、二苓都市計畫及大林蒲都市計畫

二苓農業區則位於二苓都市計畫與大坪頂特定區計畫交界部分，面積為 12.03 公頃；大林蒲農業區位於鳳鼻頭漁港附近，面積為 0.80 公頃。二苓都市計畫區內之公共設施用地需求僅停車場與國小用地為足夠，而大林蒲都市計畫則僅公園用地為足夠外，二者之其他公共設施用地尚屬不足。

究其農業區發展類別方面，高雄市農業區中屬私有土地計 211.92 公頃（佔總面積之 77.31%），屬公有土地計 62.18 公頃（佔總面積之 22.69%）。依據現行主要計畫劃設目的之分類，可將高雄市農業區分為以下三種類型：

一、儲備型農業區

高雄市之農業區如鼎金系統交流道北側（農 1）、灣子內細部計畫區之金獅湖東側（農 3）、後勁溪南側農業區、都會公園東側農業區、旗楠路東側農業區、興楠路北側農業區、楠梓陸橋立體交叉道路工程不需使用土地與位於愛河沿線之農 20、農 21 及農 26 等，於主要計畫中均屬劃設儲備型農業區。先保留為農業區使用，俟發展需要時再予變更規劃。

二、緩衝型農業區

高雄市之緩衝型農業區如有大坪頂地區、小港機場北側農業區及大林蒲農業區。本型之農業區，臨小港機場飛航設施邊，在具有航高限制、隔離綠帶等法令面之管制需求，其周邊之農業區多半較為完整且分佈面積較廣，且亦因受到飛航管制之航高限制或肩負北側五甲交流道特定區都市發展用地之隔離綠帶功能，目前仍多維持農業使用之型態。

三、生產型農業區

高雄市區內屬於生產型農業區僅分別位於高雄市轄區邊界之楠梓批發市場南側農業區與小港機場周邊之二苓農業區。在分別受交流道、高速公路與機場之人為設施影響，目前仍多維持農業使用的型態。

肆、課題與對策

課題一：農業區生產功能已逐年萎縮，應調整農業區發展定位

說明：依據高雄市都市計畫農業區之變遷態勢及現況發展分析，目前都市計畫農業區受都市發展壓力影響，其農業生產功能多已萎縮喪失，並有土地廢耕或違規使用之情形，應重新調整其發展定位，以利農業區土地之有效利用。

對策：

- 1.楠梓區、三民區零星農業區－都市發展緩衝土地：高雄市楠梓區及三民區等零星之都市計畫農業區除農 1 農業區因面積較大，可配合周邊土地發展調整為較高強度使用外，屬零碎分佈者，建議應作為都市發展緩衝土地，維持其農業使用或長期配合周邊綠地及水岸規劃為生態景觀綠廊，以提升都市環境品質。
- 2.愛河沿岸農業區－河岸景觀綠帶：農 20、農 21 農業區因毗鄰愛河水岸，建議應延續愛河景觀之整體規劃，並考慮治洪及生態緩衝功能，妥善調配河岸景觀綠帶及住宅區位，以發展愛河藍綠軸帶。
- 3.機場北側農業區及大坪頂農業區－都市發展緩衝用地：短期建議機場北側或大坪頂農業區維持農業使用，以發揮隔離綠帶之功能並作為都市發展緩衝用地，長期除機場北側農業區未來應視周邊土地使用發展調整其發展定位外，其餘農業區仍建議維持農業使用。

課題二：依據農業區發展定位及特性，研擬適切之開發方式

說明：依現行法定開發方式，農業區變更使用之開發方式包括區段徵收、市地重劃、開發許可等方式，未來應依據農業區發展定位及特性，研擬適切之開發方式。

對策：

- 1.為配合都市發展需要具開發時效性之地區，由需地機關視財務評估結果採區段徵收或市地重劃方式主導開發。
- 2.非屬短期發展區或地主積極意願者，由地主自行整合以開發許可方式辦理。

課題三：楠梓區農業區土地畸零狹小，不適宜採整體開發

說明：位於楠梓區之都會公園東側農業區及興楠路北側農業區等，面積多未達 1 公頃，土地土地畸零狹小，不適區段徵收或市地重劃等方式。

對策：

- 1.興楠路北側農業區、楠梓批發市場屬於高雄縣農業區之延伸，因此建議維持原農業區之使用。
- 2.都會公園東側可檢討變更為河岸景觀公園或綠地，都會公園東側農業區則延續後勁溪水岸公園意象，變更為綠地公園使用；旗楠路東側農業區則以延續公 1 及溪河之帶狀公園，增加該地區休憩空間。
- 3.未來土地開發需求，建議透過市場機制進行容積移轉，將農業區作為容積移出地區，多餘之容積移入新開發地區或捷運場站，以增加土地開發彈性。

課題四：「都市計畫農業區變更審議規範」基地條件門檻高，且須經土地所有權人同意

說明：申請變更使用時，應檢具土地使用同意書，部分基地土地權屬分散，地主整合不易。而且依「都市計畫農業區變更審議規範」，都市計畫農業區申請變更使用之土地之基地條件門檻高，使地主變更意願降低

對策：

- 1.如屬配合都市發展整體需求而有必要變更者（如農 20、農 21、農 26 等），應先行擬定發展計畫並公告，依據分期發展計畫，鼓勵民間自行整合地主申請變更使用，或由需地機關辦理整體開發。
- 2.如屬面積畸零狹小或後期發展地區無變更之迫切需要者，由地主視其需要依「都市計畫農業區變更審議規範」規定申請辦理。

課題五：依高雄市現行主要計畫規定，農業區變更使用負擔達 40%~60%，影響開發意願及財務可行性

說明：依民國 85 年「擴大及變更高雄市主要計畫（通盤盤討）」規定，農業區變更為工業區之負擔比例為 40%以上，變更為住宅區之負擔比例為 50%以上，變更為商業區之負擔比例為 60%以上。然而部份地區恐因負擔比例提高，而造成財務自償性不足，降低開發意願。

對策：

- 1.如區段徵收方式經評估財務不可行，應透過其他法令規定方式如市地重劃等，經可行性研擬替選評估後，取得高雄市政府同意進行開發。
- 2.配合部分地區提高土地使用強度或調降公告地價，提高財務計畫自償性。

課題六：「農業發展條例」應放寬農地得作農村集舍及休閒農場之使用限制

說明：依「都市計畫法高雄市施行細則」第 25 條規定，農業區應保持生產使用；農業區之申請建築農舍或農業相關設施應依農業發展條例及其相關法規辦理。而依「農業發展條例」規定，於不影響農業生產環境及農村發展，得申請以集村方式或在自有農業用地興建農舍；另外亦得申請設置休閒農場，增加農業區使用多元化。

對策：

- 1.農業區經檢討評估以發展休閒產業為發展定位，在現行法令規定下，即可申請容許作為休閒農場使用。
- 2.如檢討適宜發展作為都市發展用地者，為維護生活環境品質，仍應循「都市計畫農業區檢討變更審議規範」以整體開發方式辦理。
- 3.長期則建議參考「都市計畫法台灣省施行細則」第 29 條、及「臺北市土地使用區管制規則」第 71 條有關農業區使用之規定，放寬農業區內允許使用項目，以提高土地利用彈性。

課題七：機場北側農業區未來開發建築應考量航高之限制

說明：機場北側農業區應依據「航空站飛行場助航設備四周禁止限制建築物及其他障礙物高度管理辦法」規定辦理。在未來開發利用時，應考量建築高度之限制，使用強度及建築高度不宜過高，以避免影響飛航安全。

對策：

- 1.該農業區具有隔離綠帶及預留機場擴充腹地之功能定位，短期仍維持農業區之劃設。
- 2.若小港機場仍維持原址，則本基地之中長期發展則應配合機場周邊小港航空倉儲專用區等使用，變更轉型為航空、倉儲事業等產業專區。

課題八：「南星計畫」若通過將取代小港機場成為南部國際機場

說明：依據「高雄國際機場主計畫」預估，小港機場在民國 110 年時，跑道、客機機坪、客運航站、航站停車場、貨機機坪及貨機航站等設施將出現不敷使用的現象，因此提出小港機場遷建南星外海計畫。若此計畫案通過，將使本基地的使用發生變化。

對策：

- 1.短期建議本基地應維持農業區使用，作為隔離綠帶、及短期擴充小港機場機坪容量之用。
- 2.長期（民國 130 年完工營運）在機場遷移之後，則可視高雄市整體規劃，將本基地與小港機場、及其周邊可供開發土地（中油儲運所工業區、花卉批發市場用地、台糖西側貨櫃停車場用地等，總面積 287.5 公頃）整體規劃，以利未來發展。

課題九：愛河沿線農 20、農 21 現況建物密集開發阻力大

說明：農 20、農 21 位於愛河沿岸，屬配合都市發展需要應先行辦理變更之地區，然而本基地建物密集，拆遷工程較複雜且補償費用高。

對策：

- 1.由於農業區現址建物密集，應優先清查合法建物分佈後，建議配合毗鄰土地如農 16 之發展，以及愛河景觀之整體規劃，將聚集之合法住宅族群，適度變更為住宅區，並留設開放空間。
- 2.應就開發方式先行評估，如區段徵收方式經評估財務不可行，應透過其他法令規定方式如市地重劃等，經可行性研擬替選評估後，取得高雄市政府同意進行開發。
- 3.依愛河沿岸之發展時序，農 21 應規劃為優先發展地區；並配合調降公告現值等獎勵方式，鼓勵民間以開發許可方式進行整體開發。
- 4.以獎勵容積方式，促使開發商能留設臨岸空間，做為愛河綠帶之延伸，以提高生活品質。

課題十：應有效串連愛河沿岸農業區，以建構高雄市藍綠網路系統

說明：高雄藍綠網路可分為壽山與屏山區域、高雄港至紅毛港的海岸軸帶、捷運路線軸帶、大坪頂與鳳山水庫區域等四個區域。以此四個區域為中心，發展高雄市的藍綠網路，並積極經營軸帶內之各段特色，以建立此開放空間系統的核心部分。並以道路與河道等線狀空間串聯此四區域，並連繫各生活圈與此四區。目前愛河南側地區多已規劃為公園等綠帶廊道（三民一號公園等），北側部分尚未規劃作都市發展用地使用，目前土地使用分區為農業區（包括農 21、農 20、農 26 等）。

對策：

- 1.愛河沿線農業區之開發，應配合鄰近土地使用（如農 16），以住宅區及愛河延續性綠帶進行土地調整規劃。
- 2.農 21 既有建築部分，以獎勵基地合併方式，鼓勵開發商提供可聯繫生態綠廊之機制。
- 3.愛河沿線之農業區應結合沿線既有公園綠地，以建國橋、大順橋為界、由下、中、上游分為三段依序定位沿岸開放空間。
- 4.藍綠軸帶進入生活場域應逐步改善深入社區的親水綠化空間，並將愛河沿岸二側土地或

街廓納入都市設計審議範圍。

課題十一：降低農業區被轉用之衝擊及現況使用的導正

說明：由於都市空間之發展，造成部份農業區已無灌溉水源，且原有溝渠遭周圍住宅之污水排放污染，現況已成廢耕狀態，已被轉用為不同形式之土地使用型態，包括住宅、工廠或儲藏倉庫等多種建物。

對策：

- 1.調查現有農業區之合法建物分佈狀況，再配合周邊土地使用情形，分別在可變更使用分區或維持原使用分區原則下，訂定使用分區的「舒緩措施」，將所有不合土地使用之土地與建物納入管制，以避免不當開發行為的蔓延。
- 2.重新檢討農業區之土地使用容許使用項目與限制使用項目，允許農業多角化經營之可能性，建立農地轉用許可制度。
- 3.為維持水岸空間之品質及綠化效果，於面臨愛河區域之農地，應考量帶狀綠地的建設與其他使用管制。

課題十二：配合都市發展趨勢及定位，訂定分期開發時序

說明：未來應考量各農業區之發展趨勢、定位及財力，訂定分期優先發展次序，以資依循。

對策：配合高雄市主要計畫通盤檢討年期，依都市發展需要性劃設優先發展區及後期發展區。

課題十三：公部門以區段徵收方式開發應具財務自償性。

說明：區段徵收係政府基於新都市開發建設、舊都市更新、農村社區更新或其他開發目的的需要，對於一定區域內之土地全部予以徵收，並重新規劃整理。並採自償性開發事業，未來本案若以區段徵收方式為之，需達財務收支平衡。

對策：

- 1.調降公告地價，降低土地開發成本，擲節政府財政支出。
- 2.以可自償為原則，考量風險情境擬定合理之財務計畫。
- 3.變更都市計畫、剔除部分建物密集區於區段徵收範圍外提高財務自償性；提高容積率、放寬土地使用管制提高土地價值，增加本案可行性。
- 4.未來可依據各農業區之發展定位及特性，擇定適當之開發方式如徵收、市地重劃等方式，以達財務自償目標。

課題十四：公部門採區段徵收方式獨立開發恐面臨財務籌措困境

說明：以凹子底農業區（農 16）區段徵收案例來看，農 16 面積約 67 公頃、開發總費用約 92 億元（高雄市政府地政處，地政業務統計資訊）。而本案規劃面積約 308.07 公頃，若估計半數土地進行開發，以凹子底農 16 案例概算則本案開發資金約需 211 億元，開發資金過於龐大，公部門獨立開發不易，恐面臨財務籌措困境。

對策：

- 1.未來可向財政部申請地方建設基金貸款、金融機構貸款、需地機關籌措及引入民間資金等方式籌措財源，挹注本案開發資金。
- 2.採分期分區開發方式紓解財務壓力，或鼓勵私部門進行投資興辦，降低政府財政負擔。

課題十五：鼓勵民間投資興辦，降低政府財政負擔

對策：

- 1.公部門可擇定開發示範區施作（如農 21 或台泥工業區），定期舉辦座談研討會，提高其使用率以建立指標區域，讓民間團體或私有地主得以了解農業區開發後所帶來之特色效益，藉以鼓勵民間投資興辦。
- 2.釋出相關獎勵措施，如解除原計畫區段徵收等整體開發方式限制，並增列開發許可、（一般）徵收及市地重劃等開發方式。民間投資者應以開發許可方式申辦開發事宜，在開發許可之規定下，得採行自辦市地重劃等開發方式進行整體開發。
- 3.得由公共設施主管機關優先興闢部分重要公共設施，提高土地開發利用潛力並增加開發許可之可行性。
- 4.以市場經濟為導向，鼓勵私部門投資開發，降低政府財務支出，並達到開發利益共享之三贏利基。

課題十六：私部門投資興辦可加速土地開發及利用，用地變更需具財務可行誘因

對策：

- 1.依農業區發展定位及特性擇定較適私部門投資興辦區位，並擬定完整財務評估模式及投資效益分析增加財務投資誘因。
- 2.同時進行敏感性分析找出計畫隱藏之不確定性，降低本案風險，落實實質建設項目，確保永續經營能力。

伍、整體規劃構想

綜合上述課題與對策，本研究將之整理以下整體規劃構想如下：

一、現行農業區管制法令及相關規定

- （一）土地使用管制面：高雄市都市計畫農業區政策採取較為嚴格而保守之管理方式，地主限於嚴格之管制規定，多期望能藉由土地分區使用變更等手段放寬土地使用管制，亦較容易引起土地違規使用之狀況。
- （二）農地開發利用面：依據行政院於民國九十一年、九十二年函令「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時應辦理區段徵收」（台內營字第 0910087406 號、台內營字第 0920084077 號），都市計畫範圍內農業區變更使用開發方式以區段徵收為優先。但可視個案報請行政院同意後，採其他開發方式辦理如市地重劃、容積移轉等。
- （三）農業區土地變更回饋面：關於土地使用變更回饋規定，中央訂定之審議規範與「擴大及變更高雄市主要計畫通檢」之都市計畫土地使用分區變更後公共設施用地及其他都市發展用地負擔比例規定標準不一，高雄市規定趨於嚴格，不易吸引土地所有權人提出開發申請。使得變更為任一強度住宅區之負擔均相同，傾向申請最高容積使用之住宅區類別，無法有效誘導低密度優質社區的產生。

二、農業區規劃方向建議

- (一) 都市計畫農業區多屬於非主要農業地區，其農業生產行為衰退，因此針對都市計畫農業區區位與使用－在維護生態功能之前提下，作為主要變更使用地區，以提供都市發展用地需求。
- (二) 都市計畫農業區之變更，應考量對鄰近地區之衝擊，應優先變更為公共設施，並考量對鄰近地區之衝擊，避免個案開發對於都市整體發展之不良影響。
- (三) 都市計畫農業區變更回饋－變更回饋應著重公平與效率，以金錢及公共設施回饋並行方式，以減少外部不經濟。

三、高雄市農業區實質發展規劃

- (一) 發展機能面上，可依循高雄市農業區發展策略、都市發展需求及各區位農業區之現況環境，賦予不同之都市機能，於發展機能上可分為重點機能發展區及都市緩衝區兩大類型。

1. 重點機能發展區

- (1) 水岸機能重點發展區→農 20、21、26 農業區、台泥工業區：水岸機能重點發展區之發展係延伸愛河景觀改善第一至第五期工程之規劃，先期以農 21、台泥工業區為機能重點發展區，優先申連愛河藍綠帶水岸，並配合適度引入服務性或創意性產業，成為推動示範成果，長期則帶動愛河後段農業區農 20 及農 26 農業區之發展，推動愛河藍綠帶之完整串連。
- (2) 福利機能重點發展區→農 1 農業區：由於地塊完整，又毗鄰榮總高雄院區及左營新興住宅區，未來因應高雄地區老年人口成長、少子化家庭等家庭結構改變趨勢而對於醫療照護服務及福利養生住宅之需求，建議可結合榮總等醫療院區資源，發展醫療福利事業，並配合提供平價福祉養生住宅，以提高高雄都會區之醫療照護與社會福利品質。

2. 都市緩衝發展區：除上述農業區配合都市發展機能而定位為重點機能發展區外，轄區邊緣農業區、特定設施周邊或特定目的農業區則納入都市緩衝發展區，側重於現有農業區之功能與未來發展性之確保，未來使用之功能與型態，係以預測方式做為討論方向，仍有保留土地發展之彈性，以景觀綠帶、環境保全與都市防災系統的完整串連為主要發展機能。

(二) 發展變更時序

依據現正規劃中高雄市主要計畫第四次通盤檢討之指導、各農業區之變更及開發可行性評估，本研究農業區之變更原則及建議變更地區為農 1 農業區、農 21 農業區、台泥工業區及楠梓立體交叉道用地農業區。至於其他非屬可行開發變更地區之農業區，於本研究之發展時序中作為舒緩發展區，其土地使用應依本研究所建議之短長期發展策略進行規劃，並配合本研究後續建議之農業區管理及活化機制促進其土地之活化使用，以循序達成高雄市整體都市計畫發展並兼顧都市農地資源機能之完整性。

(三) 各可行開發變更地區建議之開發方式及財務評估

1.農 1 農業區

- (1) 財務評估結果：區段徵收，財務計畫屬可行；市地重劃負擔比例過高，需徵得半數以上土地所有權人同意，且其同意市地重劃地主所有之土地面積超過計畫面積之 50%。
- (2) 開發方式建議：若政府財力許可，建議採區段徵收辦理；若取得地主同意，財優先以市地重劃辦理。

本研究區之開發方式採市地重劃開發者，其土地受限於公共設施負擔比例過高，需取得半數以上土地所有權人同意，且其同意市地重劃地主所有之土地面積應超過計畫面積之 50%，方能進行市地重劃，並建議利用提高容積率或降低公共設施用地比例等方式補償其因負擔過重而損失之可建樓地板面積，補償領回缺少之土地面積。在區段徵收方面，則需以徵收當期公告土地現值做為補償或全部領取土地時計算，且標售年期應於四年完成，此時財務方具可行性。

本研究建議若考量開發時程等因素，則應由需地機關辦理區段徵收作業，並以則需以徵收當期公告土地現值做為補償或全部領取土地時計算，且標售年期應於四年完成，此時財務方具可行性。若基於政府財力考量而需採市地重劃作業，則需先考量土地所有權人參與市地重劃之意願，並適當提高建蔽容積率或劃設高強度之土地使用分區，以提高地主參與重劃之意願。如土地所有權人希望以市地重劃方式開發者，則優先以市地重劃做為本研究區之開發方式。

2.農 21 農業區

- (1) 財務評估結果：區段徵收可達自償，財務計畫屬可行；市地重劃負擔比例過高，原因同前款所述。
- (2) 開發方式建議：若政府財力許可，建議採區段徵收辦理；若取得地主同意，則優先以市地重劃辦理。

本研究區之開發方式採市地重劃開發者，其土地受限於公共設施負擔比例過高，需取得半數以上土地所有權人同意，且其同意市地重劃地主所有之土地面積應超過計畫面積之 50%，方能進行市地重劃，並建議利用提高容積率或降低公共設施用地比例等方式補償其因負擔過重而損失之可建樓地板面積，補償領回缺少之土地面積。在區段徵收方面，以徵收當期公告土地現值計算補償價格，且領取現金比例需高於 20%（含 20%）時，標售年期於四年完成，此持財務方具可行性。另以徵以當期公告土地現值加四成計算補償價格，領取現金比例需高於 30%（含 30%），標售年期於四年完成，此時財務方具可行性。

本研究建議若考量開發時程等因素，則應由當地機關辦理區段收作業，收徵收當期公告土地現值計算補償價格，且領取現金比例需高於 20%（含 20%），及另以徵收當期公告土地現值加四成計算補償價格，領取現金比例需高於 30%（含 30%），此時財務方具可行性。若基盡政府財力考量而需採市地重劃作業，則需先考量土地所有權人參與市地重劃之意願，並適當提高建蔽容積率或劃設高強度之土地使用分區，以提高地主參與重劃之意願。如土地所有權人希望以市地重劃方式開發者，則優先以市地重劃做為本研究區之開發方式。

3. 台泥工業區

(1) 財務評估結果：市地重劃負擔比例為 45.08%，略微高出平均地權條例規定之上限 45%，需取得台泥同意方可進行市地重劃。

(2) 開發方式建議：以市地重劃辦理

本研究土地權屬集中於台泥及其關係企業（佔 97.32%），與以市地重劃在地主負擔比例僅稍高於 45%，依法令規定重劃負擔超過 45%時，須經區私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意，納入重劃共同負擔；基於本研究區土地權屬單純性等特殊性，仍擬建議本研究區採自辦市地重劃做為開發方式，並可配合提高容積之方式補償其因負擔過重而損失之可建樓地板面積，補償領回缺少之土地面積並提高台泥辦理重劃意願。

4. 楠梓立體交叉道農業區

(1) 財務評估結果：區段徵收可達自償，財務計畫屬可行；市地重劃負擔比例過高，原因同前款所述。

(2) 開發方式建議：若政府財力許可，建議採區段徵收辦理；若取得地主同意，則優先以市地重劃辦理本研究區之開發。

(3) 開發方式建議：待現有道路用地土地發還原地主後，徵詢地主意願，優先以市地重劃辦理。

本研究區之開發方式採市地重劃開發者，其土地受限於公共設施負擔比例過高，需取得半數以上土地所有權人同意，且其同意市地重劃地主所有之土地面積應超過計畫面積之 50%，方能進行市地重劃，並建議利用提高容積率或降低公共設施用地比例等方式補償其因負擔過重而損失之可建樓地板面積，補償領回缺少之土地面積。在區段徵收方面，以當徵收當期公告土地現值補償計算時，標售年期得於六年內完成銷售，此時財務方具可行性；如以徵收當期公告土地現值加四成補償計算時，則領取現金比例需在 20%以下（含 20%），標售年期需於四年內完成銷售，此時財務方具可行性。

本研究土地權屬雖為市有土地，惟現正辦理公共設施用地恢復為農業區，並於恢復後辦理原地主價購領回之作業，因此未來之開發，需等待原地主領回後，再徵詢地主參與重劃之意願，若半數以上地主同意參與市地重劃，且其擁有土地面積超過重劃面積之 50%，則建議本研究區採公辦市地重劃做為開發方式。

陸、結論與建議

本研究針對高雄市都市計畫農業區之規劃，可分為高雄市各主要都市計畫農業區之發展定位及土地使用等之實質檢討及規劃調整，及未來高雄市都市計畫農業區之發展及管理執行機制等法令機制面之研究，綜合上述整體規劃構想，可將之整理如下表所示：

表一 高雄市農業區開發可行評估表

名稱	開發策略	建議開發方式
農 1	1.土地開發面－公告發展計畫，獎勵民間提出開發許可申請辦理開發 2.都市計畫面－訂定大基地開發建築容積獎勵措施，鼓勵地主申請合併開發	獎勵私人申請開發許可，惟一定期限內未提出申請時，則由公部門視其發展用地需求以區段徵收方式辦理開發
農 3	1.土地開發面－短期保留為隔離綠帶，長期即公告發展計畫，獎勵民間提出開發許可申請辦理開發 2.都市計畫面－訂定大基地開發建築容積獎勵措施，鼓勵地主申請合併開發	開發許可或徵收必要性公共設施用地
旗楠路東側農業區	1.短期主要透過獎勵機制保留農業區使用，並鼓勵閒置土地提供作為綠美化 2.長期有必要變更為公共設施用地者，應由需地機關進行徵收及開發作業	保留農業區使用或由需地機關徵收（有變更為公共設施需求者）
都會公園東側農業區		
興楠路北側農業區		
大林蒲農業區		
農 20	1.土地開發面－以原位次分配之市地重劃執行方式進行地籍重整，以降低地上物拆遷補償費之負擔 2.都市計畫面－研擬替選開發方案並明訂回饋辦法	市地重劃
農 21		
農 26		
後勁溪南側農業區	短期維持農業區使用，長期則規劃為公園綠地	區段徵收或徵收公共設施用地
楠梓批發市場南側農業區		
機場北側農業區	1.短期維持農業區之劃設 2.長期視同周邊土地發展予以整體規劃開發	開發許可
大坪頂農業區	透過獎勵機制保留農業區使用，鼓勵休閒農業發展	保留農業區使用
楠梓陸橋立體交叉道路工程不需使用土地	短期維持農業區之劃設，長期視周邊土地發展予以整體規劃開發	市地重劃

資料來源：本研究整理

本研究參酌現行農業區之管理政策經驗，對於發展時序屬舒緩發展區之各農業區提出管理及獎勵活化之政策建議如下：

一、高雄市都市計畫農業區土地使用管制內容調整建議

為避免都市計畫農業區土地管制過嚴，造成農業土地閒置或違規使用之情況，而形成土

地資源之浪費，本研究以都市計畫農業區之農業資源應盡量予以保存並發展休閒農業為原則，參考臺灣省、臺北市相關都市計畫法規對於都市計畫農業區土地使用管制之標準，建議將都市計畫法高雄市施行細則對於農業區之土地容許使用項目予以適度放寬。至於土地使用管制之修訂調整方向，建議應由都市發展局會同建設局、高雄市農會等相關主管單位共同研商修訂，以能符合高雄市規劃及農業發展需求。

二、都市計畫農業區土地活化策略建議

本研究除建議由土地使用管制面鬆綁以賦予農業區土地彈性發展之空間外，並建議應由市府農業使用主管機關（如建設局等）推動農業區土地活化機制，並參酌其他相關業務單位意見，以有效輔導發展都市農業。本研究謹建議未來農業主管機關可推行之都市計畫農業區土地活化策略建議如下：

（一）發展休閒農業輔導策略建議

為有效活絡都市計畫農業區土地使用，保存農地資源並促進都市農業發展，本研究針對高雄市之都市計畫農業區提出休閒農業實質之規劃管理策略建議。

在規劃方面，依據現行「休閒農業輔導管理辦法」規範，休閒農場分為「農業體驗型」與「農業體驗區加遊客休憩區」二類，惟該規定中，其經營型態與實際容許項目除遊客設施外，並無明確之差異定位，致使業者於設置農業體驗設施時，較無明確可循之項目依據，亦容易造成假休閒農場設置名目而從事非休閒農業範疇經營事項（如設置停車場收費）之情事，因而造成都市計畫農地之誤用。

本研究建議未來高雄市休閒農業之推動，應以整體性土地利用效益為考量，於本研究所提出之舒緩發展區推廣休閒農業，並賦予功能性分區之概念，強調績效管理與目標，建立實習之規劃項目。在短期方面，針對土地使用管制措施中，有關農業區內農舍等建物作為農業體驗設施之內容，應予以明確設置，以利未來休閒農業之管理稽核。在長期方面，應配合高雄市農業區發展，推動研訂休閒農業設施規劃技術手冊，使休閒農業經營特色得以發揮，建立休閒農場之經營特色。

在審查方面，則有以下兩方面建議事項：

1. 建立整合性休閒農場審查機制

現行高雄市都市計畫農業區內設置休閒農場之審查機制，係依據「都市計畫農業區保護區變更使用審議規範」辦理，雖有審查項目之訂定，但僅適用一般性之農地變更個案，而非針對建立休閒農業發展特性之審查機制，甚至未牽涉土地變更使用者，即無明確審且機制之監督；且因未訂定檢核機制，以作為檢討審查標準之參考，使休閒農場設置之審查流於形式。

本研究建議未來除依據「都市計畫農業區保護區變更使用審議規範」進行土地變更使用審查外，應設置休閒農場審議小組，並廣納具休閒農業經營及都市發展規劃之專家學者作為審查成員，以強化休閒農場與都市計畫農業區審議機制之功能，達到確實以休閒農業發展特色輔導補強都市農業區發展機制之目的。

2. 專業管理人員之培訓

高雄市屬於都市土地，其土地使用管理方向多偏向都市發展用地之使用管理為主，而在休閒農場管理方面則因人力考量或專業性較弱之困難，而難以落實休閒農業區之管理，致使休閒農場之實質經營常與申請計畫內容產生落差，甚至造成違規使用之狀況。可針對承辦人

員定期作休閒農場法規面之講習及實習管理之研討活動，以就實際審查標準及休閒農業實質經營管理之課題，提供承辦人員操作與審查之方向，並藉以瞭解休閒農業區實質經營特性，以利管理審查單位能掌握審查之重點。

在管理推廣方面，則有以下三點建議：

1. 針對合法申請休閒農場核准者，准予使用休閒農業及懸掛官方認證標章，以區分合法及違規經營業者之區別，以增進合法休閒農場之辨識度。
2. 針對違規經營業者經勸導改善未果者，應依據土地違規處理規定，就其違規事實彙整相關資料提供土地主管機關進行適當之處分。
3. 配合舉行宣導推廣活動，並結合社區參與，活絡休閒農業之經營，使休閒農業區與鄰近社區結合，使都市農業之推廣概念生根於社區，並提供居民良好休閒環境。

(二) 閒置農地獎勵綠美化策略建議

除以休閒農業輔導機制活絡都市計畫農業區之土地使用機能外，針對本研究規劃屬於周邊都市發展尚未成熟之舒緩發展區，但已喪失農業灌溉機能、或現況土地面積過於畸零、不適休閒農業發展之休閒農地，提出下列閒置農地獎勵綠美化策略建議：

(1) 閒置農地綠美化稅捐減免獎勵辦法

針對因喪失農業灌溉機能、或現況土地面積過於畸零、致使不適休閒農業發展之農業區，其面積低於 500 平方公尺者，以提供休憩使用及美化景觀為目標，鼓勵地主提供閒置農地，由市府、公所或民間社區團體認養整理綠化。土地取得方式及優惠條件包括地主應出具無償提供土地使用同意書；無償綠化使用年限每次至少三年，期滿得續約；綠美化工作應指定由市府、公所、社區團體或私人地主合作進行土地整理及綠美化、養護等工作；無償綠化使用期間，基地免徵地價稅。

(2) 加強農地閒置或違規使用情形之稽查

目前都市計畫農業區由於受週邊都市發展壓力之影響，常有農地閒置或遭違規使用之情形，建議農地主管機關在推動獎勵閒置農地之綠美化獎勵策略時，亦應配合加強稽查農地閒置或違規使用之情形，以確實掌握農地使用現況，並針對農地使用情形確實予以賞罰，以達到土地利用公平之目的。

(三) 市民農園推廣策略建議

為改善都市近郊農業生產結構，配合國人休閒遊憩需求，促進都市居民與農村生活密切結合，提供市民體驗農耕生活並充實家庭親子活動，行政院農委會以都市農業發展計畫之執行，透過高雄市政府及農會輔導設立包括以「市民農園」為主的「花卉公園」、「教育農園」、「市民農園」，以在高雄市推廣市民農園。

參考書目

1. 交通部民用航空局 (2004)，《高雄國際機場主計畫》，台北：交通部民用航空局
2. 行政院農業委員會 (2003)，《農業用地違規使用檢舉獎勵辦法》，台北：行政院農業委員會
3. 澎湖縣政府 (2002)，《澎湖縣青青草原營造計畫》，澎湖：澎湖縣政府
4. 行政院農業委員會 (2000)，《農業用地變更回饋金繳撥及分配利用辦法》，台北：行政院

農業委員會

- 5.內政部營建署（1999），《建立土地開發義務制度方案》，台北：內政部營建署
- 6.高雄市政府（1998），《擴大及變更高雄市主要計畫（通盤檢討）》，高雄：高雄市政府
- 7.內政部營建署（1997），《都市計畫農業區變更使用審議規範》，台北：內政部營建署
- 8.高雄市政府（1996），《第二次擴大及變更高雄市主要計畫（通盤檢討）計畫書》，高雄：
高雄市政府
- 9.內政部營建署（1993），《高雄都會區實質發展計畫》，台北：內政部營建署

都市計畫工業區再生策略初擬—以高雄市水泥工業區為例

徐弘宇、李慶賢

壹、前言

高雄都會區持續發展中，市民生活品質提高及高鐵站、捷運路網等陸續完工啓用，衝擊到高雄市既有的空間結構，在商業區及住宅區不斷地向外擴張之下，以侵入舊工業區，迫使舊工業區變更使用內容，朝向商業、住宅、文外、教育、娛樂、休閒等服務機能轉型，使都市土地得到最適當的利用。高雄市水泥工業區便是其中顯著的例子，在面臨高雄都會區更新舊工業區土地使用內容的需求下，如何進行變更，本文將提出規劃構想。

本文依據高雄市現行法規及都市計畫將高雄市水泥工業區定位其發展方向及策略，透過基地特性分析可行的開發內容，針對各項課題提出對策，在整合成爲規劃構想，賦予土地使用分區、交通系統、公共設施、財務規劃等內容，並提供廠商從事開發的策略建議。

貳、文獻回顧

一、高雄市現行土地使用變更回饋規定

民國八十七年通過實施的「修正『擴大及變更高雄市主要計畫（通盤檢討）案』之都市計畫土地使用分區變更後公共設施用地及其他都市發展用地負擔比例規定案」，在有關工業區變更的規定，若變更爲住宅區，其負擔土地比例爲 32%，變更後容積率依據各該細部計畫計畫區通案標準認定。若變更爲商業區，則容積率增加部分，除依原商業區負擔比例外，按扣除負擔後的之剩餘商業區面積，再就其提升之容積率乘以 2.5% 計算增加其負擔比例。若以繳納代金方式回饋，以實際提升容積面積爲準。

二、高雄都會區實質發展計畫（民國 82 年）

該計畫認爲目前高雄都會區空間結構仍以高雄市爲中心，高雄都會區發展模式走向均以衛星市鎮—運輸走廊發展模式爲主，各項活動除沿鐵、公路運輸走廊帶形成之發展主軸外，仍將以高雄市之鹽埕、新興、苓雅、前金等市中心區爲核心，並於鳳山、左營一帶都會區副中心，同時發展成北向、南向、東向三個廊帶及幾個主要之功能分區。

高雄都會區未來空間發展以雙軸、四圈（核心圈、邊緣圈、郊區圈及影響圈等）、多核心構想發展，本研究針對發展構想進行檢討，有關土地使用分區發展強度與性質之變更，以此發展架構落實到 T 工業區之檢討中。T 工業區位於北向廊帶軸線上，其中高雄新市鎮、左營高鐵站及其鄰近地區之開發、凹子底副都心等建設計畫，具備居住、商業、科技工業、休閒等機能；未來 T 工業區於北向廊帶結合愛河沿線農業區之規劃，可加強北高地區之生活品質及休閒居住機能。

參、基地 STOW 分析

高雄市水泥工業區（以下簡稱 T 工業區），土地使用分區編定為工特、工乙，總面積約 33.97 公頃，位於壽山東側，其土地權屬單純，位於鼓山細部計畫地區。過去自壽山採取水泥原料，並於 T 工業區進行水泥加工製造作業，高雄市政府已於民國 81 年終止壽山礦權，並配合停止熟料之製造。目前工業區現地設施餘有水泥廠、土敏機械廠及鼓山預拌混凝土廠，南北側皆為住宅區，並沿鼓山三路設置加油站、量販倉儲等商業設施，周邊相關之公共設施為鼓山國中及九如國小等學校。主要聯外道路為鼓山三路，向北連繕至左營區，並可透過青海路、九如四路通往愛河及高雄市區。

T 工業區的整體分析如下：

一、優勢

- (一) 屬於舊工業區，擁有豐富的產業文化資源。
- (二) 依傍壽山，自然環境優越，適合劃設為保護區、公園、綠地等開放空間。
- (三) 擁有鼓山三路西側及愛河沿岸部分土地，適合發展低強度住宅或商業區使用。
- (四) 土地權屬單純，避免產權爭議，適合整體開發。

二、劣勢

- (一) 位於地下水管制區、空氣污染三級防治區等環境敏感區位。
- (二) 基地位於地質敏感區，需要降低開發衝擊度。
- (三) 開發財務需廠商自行籌措。

三、機會

- (一) 鄰近壽山，是高雄市自然生態保育與市民戶外遊憩主要空間，有登山路線與登山口。
- (二) 以七號運河與愛河相連接，成為從高雄市愛河藍帶與柴山綠區域聯接之樞紐位置。
- (三) 鄰近中都地區產業文化園區，適合延續其開發作業。

四、威脅

- (一) 我國少有水泥工業區變更規劃及轉型成功的案例。

肆、課題與對策

課題一：T 工業區位經地下水管制區、空氣污染三級防治區等環境敏感區位，其開發應依法辦理環境影響評估

說明：開發 T 工業區依法應辦理環境影響評估，而現正進行環評審查作業中，經調查結果顯示，T 工業區位經地下水管制區、空氣污染三級防治區等環境敏感區位，且 T 工業區西側屬地質屬順向坡，易引起災害。

對策：

參考 94.5.25 召開之專家學者座談會意見，會中學者針對 T 工業區之開發規劃，提出以下建議：

1. T 工業區範圍內屬地質不穩定及環境敏感地區的部份，應依法劃設為保護區、公園、綠地等開放空間，區內禁止建築開發。
2. 鼓山三路西側及愛河沿岸部分土地，可配合愛河水岸整體發展及分期分區計畫之研擬，以都市計畫變更方式，透過區段徵收或市地重劃手段開發作低強度住宅或商業區使用。

課題二：開發時應考量地質敏感性並降低開發衝擊度

說明：T 工業區位於古亭坑層與高雄石灰層之交界地區，且受西北、東南走向之擠壓，產生折皺及岩石裂隙呈東北、西南走向；而坡向則為順向坡，易產生地層滑動；另一方面，壽山地區為全台第一個保安林地，為了經濟因素於 1914 年開始設水泥廠，於 1918 年建廠完成開採石灰岩，直到 1992 年才停止採礦。對鼓山地區的環境影響達 74 年之久。

對策：考量高雄市鼓山區之永續發展與社會公平性的原則，T 工業區宜採低度使用方式來開發，從廠商不同區位環境與地質敏感性重新劃分開發範圍與土地使用型態。

課題三：都市遊憩需求與自然景觀復育的調和

說明：壽山地區為高雄市自然生態保育與市民戶外遊憩主要空間，因此壽山地區的遊憩規劃與環境復育與本區之開發內容息息相關，且鄰近廠區有壽山之登山路線與登山口，應配合整體規劃。另一方面，民國 75 年 9 月 2 日曾發生壽山 356 高地崩塌事件；83 年 8 月 12 日發生 812 水災，造成廠區附近地區遭受大水及泥土淹沒道路、溝渠、住宅、地下室等嚴重積水事件；後於民國 90 年 7 月 11 日潭美颱風亦造成鼓山路淹水、土石流災情。

對策：

- 1.於都市區域防災與自然景觀復育應納入開發的考量重點，並於開發區內留設大面積綠地做區域性的防災調節功能。
- 2.配合柴山地區之遊憩規劃，應考量遊憩需求交通設施的規劃，以容納及調節遊憩人潮，對鼓山路及鄰近地區之交通衝擊，並可考量發展森林遊憩事業。

課題四：產業文化之再發展應與城市紋理相結合

說明：T 工業區擁有我國水泥業最早之工廠設施，具有相當程度的歷史意義，且以七號運河與愛河相連接，成為從高雄市愛河藍帶與柴山綠區域聯接之樞紐位置，鄰近地區中都唐榮磚窯廠透過都市計畫變更手段，劃設為保存區並對周邊土地進行彈性開發，T 工業區亦可延續中都地區工業區都市計畫變更之規劃方式，進行發展。

對策：

- 1.建議比照中都地區工業區都市計畫變更之規劃模式，適度保育部份產業設施，以塑造新的「工業文化地景」，並與中都地區結合成「產業文化園區」。
- 2.工業區東側土地可依市場需求，檢討變更土地使用分區以增加地用彈性。
- 3.位於環境敏感區土地應剔除於開發範圍外，作為保存區及隔離綠帶。

伍、整體規劃構想

T 工業區的開發應考量柴山生態及山坡地質與走向，以發展生態保育及低密度開發為原則，同時運用七號運河及河岸空間的建設，串聯愛河、柴山二大藍帶與綠地。因此在發展策略上，首先要針對柴山生態及山坡地地質之部分地質敏感區，劃設為保護區並進行地貌復育；再者，面臨鼓山三路西側土地，配合周邊土地使用及居住及商業活動需求，劃設為使用強度較低之住宅區與商業區；最後是運用舊工業設施，導入新環境意識創造新的產業空間，整體活動機能朝生態、文化、創意、休憩等產業發展，與鄰近產業文化公園結合串聯，形成

「工業文化複合園區」。其規劃構想分述如下：

一、土地使用分區規劃

(一) 生產復育及展望區

廠區西側山坡地部份，規劃為生態復育及展望區，形塑為山林花苑意象，透過生態保育與植栽種植方式，結合柴山景觀與林相。

(二) 地景花園及產業博物館區

於現有閒置工業廠房部份，考量閒置空間再利用及空間活化轉化的思考，並以地景花園與生態復育區及山坡地相連接，做為柴山綠地的延伸及地景特色的改造。

(三) 休閒購物廊道與創意工作區

臨鼓山三路西側工 24 乙、工 25 特工業區土地，配合地景花園及產業博物館區之發展，延續鹽埕區及鼓山區商業活動，以都市線性聚落方式，形成生產性社區和動態空間的出現，促使地方經濟發展。

(四) 休閒娛樂及入口樞紐區

基地南側（臨鼓山三路西側）土地，面臨七號運河末端，可發展為地景花園與博物館區的入口區，且為柴山中段山區登山的起點，因此本區域須規劃停車運轉、廣場、資訊服務、餐飲、行政管理、親水遊憩等空間。

(五) 旅館、渡假、會議中心、商務多元複合區

以七號運河為發展媒介，以旅館渡假娛樂為主題，商務與會議中心為另一發展主軸的多元複合區，建議以水為主題，創造新的水域商業空間型態。

二、交通系統規劃構想

(一) 聯外交通系統

T 工業區鄰近愛河及鐵路西側，為水域與陸域交通之交叉點，且地形較狹長，本區之發展以公共運輸為主題，營造另類的公共運輸場站空間，作為未來輕軌或公共轉運設施及本區主要入口門戶。

(二) 區內交通系統

將區內交通劃分兩級，分別是主要道路及出入道路，前者聯繫區內各土地使用分區，聯絡入口樞紐區及公共運輸場站，成為區外車輛進入本區的交通幹道；後者是各使用分區的服務性車道。

(三) 停車場

T 工業區面積僅 33.97 公頃，且形狀狹長，不適合設置大型戶外停車場，除了入口樞紐區及公共運輸場站需要因應轉乘交通工具的需求而設置停車場外，其餘各區需結合建築物設置室內停車場。

三、公共設施規劃構想

在各使用區中設置供水、消防、雨污排水、警備、廢棄物處理等公共設施，在開放空間設置綠地。並於地景花園產業博物館區與休閒購物廊道區間，留設後勤支援服務區，其空間須包括廢棄物處理、卸貨、供應、及員工休憩、停車等。

四、財務規劃

(一) 財務評估結果：市地重劃負擔比例為 45.08%，略微高出平均地權條例規定之上限 45%，需取得台泥同意方可進行市地重劃。

(二) 開發方式建議：以市地重劃辦理

本研究土地權屬 97.32% 集中於單一企業，與以市地重劃在地主負擔比例僅稍高於 45%，依法令規定重劃負擔超過 45% 時，須經區私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意，納入重劃共同負擔；基於本研究區土地權屬單純性等特殊性，仍擬建議本研究區採自辦市地重劃做為開發方式，並可配合提高容積之方式補償其因負擔過重而損失之可建樓地板面積，補償領回缺少土地面積並提高廠商辦理重劃意願。

陸、結論與建議

產業的沒落及轉型，似乎是每個國家及地域都會面臨的共同課題。舊工業區的再利用屬於歷史文化資產保存的一環，作為都市文化認同的對象，工廠或礦場舊址以及上方具有歷史見證意義之工業建築被積極的保存及再利用，可豐富都市文化的內涵。透過新產業及新活動的引進，同時帶入空間及意象的轉化，往往構成都市特色形塑的重要機制。以 T 工業區而言，鄰近中都地區的產業文化園區、加上本身的水泥工業，都是可做為產業教育、博物館的最佳題材。

要鼓勵 T 工業區朝產業文化區發展，本計畫建議配合高雄國際觀光港旅遊線計畫，發展產業藝文博物館鏈，使 T 工業區成為鏈上的重要環節之一。結合萬壽山之自然資源，開發為高綠覆率之生活環境，發展為住宅、商業、休閒兼具之自給自足之社區。要完成前述規劃構想，土地開發方面，需剔除地質敏感地區於開發範圍外，以避免潛在地質災害發生；在都市計畫方面，透過都市計畫手段進行變更，提供開發誘因以鼓勵廠商進行開發，以自辦市地重劃的方式較為可行。

參考書目

- 1.內政部營建署（1999），《建立土地開發義務制度方案》，台北：內政部營建署
- 2.高雄市政府（1998），《擴大及變更高雄市主要計畫（通盤檢討）》，高雄：高雄市政府
- 3.高雄市政府（1996），《第二次擴大及變更高雄市主要計畫（通盤檢討）計畫書》，高雄：高雄市政府
- 4.內政部營建署（1993），《高雄都會區實質發展計畫》，台北：內政部營建署

【學術論文】

中國大陸土地儲備制度之供需模型分析

李慶賢

壹、前言

中國大陸在改革開放之後，逐漸接受西方經濟制度中有關於私有產權的概念，將商品私有化以進行交易，甚至連土地也成為交易對象。由於中國大陸奉行土地國有制度為立國精神之一，為避免土地所有權交易，創設土地使用權，而其交易程序則以土地儲備制度來進行，所以土地儲備制度是因應中國大陸特殊政治經濟背景，自行發展出來的一套土地私有化及交易模式，具有哪些特徵？該制度在實施之後產生何種後果？是值得假以研究探討的。

本文先行說明土地儲備制度的意義及在中國大陸法律的規範，歸納整理初四個歷程，分別是所有權轉讓市場、土地儲備、使用權交易市場、二級交易市場，透過經濟學之供需模型分析其特徵，說明該制度實施後出現的經濟學現象，最後尋求該制度改善的關鍵因素。

貳、中國大陸土地儲備制度

土地儲備制度，是指由政府委託的機構通過徵用、收購、換地、轉制和到期回收等方式，把土地集中起來，進行土地開發後，根據城市土地出讓年度計畫，有計畫地將土地投入市場，其目的是要使政府完全壟斷了土地一級市場，以建立開放的土地市場；其次是透過招標、拍賣等市場供開方式出讓、出租土地，避免個人進行‘尋租’行為；再次是要提高政府對土地市場的調控能力，以充分提供一級市場訊息，簡化投資者的用地審批手續；最後是實行有償使用制度，使土地收入應成為政府財政收入的一種主要來源（郭鴻懋等，2002）。政府依據《土地管理法》第二條第四款規定：國家為公共利益的需要，可以對集體所有的土地實行徵用，及第四十七條規定：徵用土地的，按照被徵用土地的原用途給予補償。像農村徵收土地，僅補償農地收益，不補償未來的土地升值利益，使得原本屬於集體經濟的土地轉換成為國有土地。政府將徵收而來，尚未開發建設的‘生地’。透過實施基礎建設成為‘熟地’，以等待出讓出租，或是直接協議出讓。為提高土地使用權的價值，政府透過招標拍賣競價的方式出脫政府儲備的土地給開發商，獲取土地收益，整個土地制度的經濟模型簡述如下：

一、土地市場

憲法修正案第十二條規定，任何組織或者個人不得侵占、買賣、出租或者以其他形式非法轉讓土地；土地的使用權可以依照法律的規定轉讓。於是建立了以「土地使用權」為交易對象的土地市場，係以通過劃撥、協調、招標及拍賣等形式實現土地利用配置，為普遍定義的土地市場。另一方面，《土地管理法》第二條第四款規定：國家為公共利益的需要，可以

對集體所有的土地實行徵用。第四十七條規定：徵用土地的，按照被徵用土地的原用途給予補償（國務院法制辦公室，2003）。這是以「土地所有權」為轉讓對象的土地市場，與土地使用權之土地市場不同觸在於，前者是將「農民集體所有土地」轉讓於城市政府成為「國家所有土地」，政府以支付用補償作為代價，具單向轉讓的性質及國家行政權作用，不是一般定義的土地市場，本文將兩者加以區別，前者稱「使用權交易市場」，後者稱「所有權轉讓市場」。

二、土地使用權與土地所有權

依據中共憲法修正案立法授權，一九九〇年國務院頒布《城鎮土地使用權出讓轉讓暫行條例》，城鎮用地土地使用權和土地所有權分離，土地使用者可以通過拍賣、招標、協議等方式出讓土地使用權，確立土地使用權交易的合法性。一九九八年《土地管理法》第九條也規定：國有土地和農民集體所有土地，可以依法券定給單位或者個人使用（國務院法制辦公室，2003）。上述法律規定使土地使用權得以交易，產生了現行土地儲備制度之土地市場交易型態。

土地除儲備制度建立的初衷，是改變土地使用權存在劃撥協議及招標拍賣之兩種體制，使房地產能統一，利用地價及地租使土地利用合理化，對不合城市發展需求的國有土地進行置換，由市政府壟斷土地一級市場，成為土地所有權轉讓市場唯一的需求者，也是土地使用權交易市場唯一的供給者。

在土地儲備制度的交易過程中，主要經過以下程序，茲分別敘述如下：

一、所有權轉讓市場

本制度的土地來源是農村集體經濟組織擁有所有權的土地，簡稱為集體所有土地，並不是國有土地可供城市政府使用，需要經過所有權轉讓的過程。市政府成立「土地儲備中心」，由其出面透過「徵收」將集體所有土地轉變為國有土地，土地從集體經濟組織流向土地儲備中心。資金以徵收補償費的形式流向集體經濟組織。不過所謂的徵收補償金，是政府為了節省財政支出，是以「原用途」折價補償，費用過低，農民享受不到土地所有權轉讓的未來增值利益。農民避免土地利益剝奪也有尋租行為，產權不一定要轉讓給市政府，可以尋求其他可以給付更高的補償金，以協議方式轉讓給需地單位，或是非發交易售予開發商，或以大學城及開發區的名義轉讓給中央政府及省人民政府，甚至連市政府會以優惠政策不讓土地流向土地儲備中心。所以是政府無法成為土地所有權轉讓市場的唯一需求者，與制度初衷有差異。

二、土地儲備

土地儲備中心將徵收而來，尚未開發建設的「生地」儲備起來，此時土地並未流動，並無產生土地市場。不過資金卻流動了，以開發建設費、儲備利息等形式由市政府流向土地開發建設，使土地可以使用，讓生地成為「熟地」。在實務上市政府為了節省預算支出，部分生地不作開發，而以開發區、大學城、城市新區等名義圈地後直接協議出讓，導致出讓價格偏低，市政府也有「尋租」行為，土地資源並非完全由市民所分享使用。

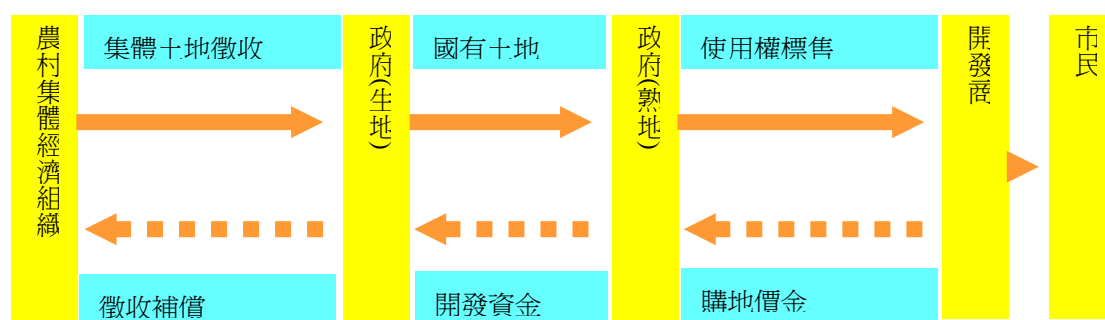
三、使用權交易市場

將生地的開發建設提高土地價值後，土地儲備中心透過招標拍賣程序將儲備土地以土地使用權的形式售予開發商，土地從市政府流向開發商。而土地儲備中心依據支付徵收補償費、開發建設費及儲備利息等支出為基礎建構招標底價，在由開發商競標，以最後以最高

競標價得標後支付價金，資金從開發商以購地標金的形式流向市政府。在實務上，市政府必須將土地出讓所得提取作為其他財政支出，並非完全用於土地儲備流程上，需要在招標出賣時取得超額利潤，於是要哄抬售價，要開發商支付價金來實質補償市政府財政負擔。另一方面，開發商為了節省購地成本，不一定要向土地儲備中心標購土地使用權，而是向農村集體經濟組織、用地單位、其他各級政府議價取得土地使用權，使是市政府不是唯一的土地供給者，無法壟斷土地使用權交易市場。

四、二級交易市場

開發商將標得土地進行更細部開發，建設生活設施，再分割土地使用權及建物售以市民。市民以價金向開發商購買使用權，土地從開發商流向市民，資金則由市民流向開發商，由於開發商在標得土地使用權後支付超額價金，為了反映成本及取得超額利潤，需要提高售價，導致房地產價格上漲，市民成為最後承受高格地價得消費者。



圖一 土地儲備制度流程

參、土地儲備制度經濟模型

土地儲備制度的交易行為有何特殊性，本文以古典經濟學供需模型來分析如下：

一、土地所有權轉讓市場

本市場假定以下各項：

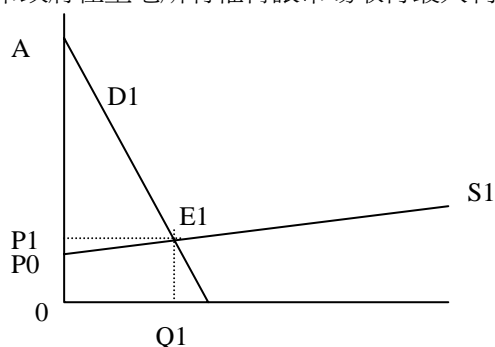
- (一) 城市邊緣集體所有土地數量有限，市政府可以對大多數的集體所有土地進行壟斷徵收。
- (二) 土地價格受到限制，僅能以補償金的形式進行交易，其金額的增減隨著徵收土地的多寡而改變。
- (三) 市政府是唯一的土地需求者，代表國家取得集體所有土地轉變成為國有土地，沒有其他機關與市政府競爭。
- (四) 農村集體經濟組織為城市邊緣的農民，並未賦予與市政府相同地位，只能被動地接受市政府徵收政策，無法向市政府「尋租」。

由於農村集體經濟組織無法與市政府討價還價，成為價格的接受者，土地價格由是政府決定，用極低的價格取得大量土地，其模型如圖二所示：

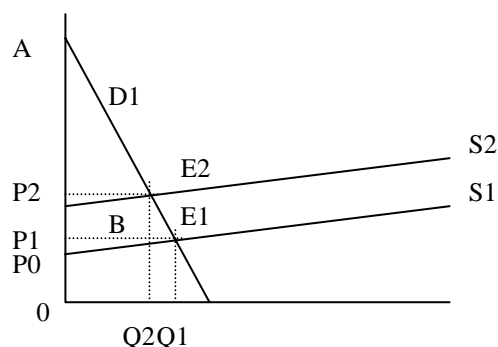
- (一) 農民只能取得少量徵收補償金，不論土地供給量多少，所取得的補償金幾乎相同，形成價格彈性極小的供給曲線 S_1 。
- (二) 市政府具有決定價格的法定權力，補償金的多寡由市政府自行決定，形成彈性極大的需求曲線 D_1 。

(三) 供需曲線交會於 E_1 ，決定土地市場價格 P_1 ，土地需求量為 Q_1 ， P_0 是未徵收前法律所規定的土地補償金額。

從該模型可以發現，生產者剩餘為 $\triangle P E_1 P_0$ ，面積極小，代表農村集體經濟組織所得的徵收補償金額度過低，難以享受所有權轉讓利益。市政府的消費者剩餘為 $\triangle P_1 E_1 A$ ，面積極大，代表市政府在徵收土地後，幾乎囊括土地所有權轉讓的利益，遠遠超過生產者剩餘，市政府在土地所有權轉讓市場取得最大利益。



圖二 所有權轉讓市場供需模型



圖三 土地儲備供需模型

二、土地儲備

市政府將徵收土地進行開發建設，並不在土地市場上交易，卻造成價格變動，假設如下：

- (一) 市政府是唯一的土地供給者，土地數量限制在已徵收土地，數量固定，供給曲線為 S_1 ，價格彈性極小。
- (二) 市政府是土地唯一的需求者，透過建設經費及儲備利息的投入完成購買行為，將「生地」轉變為「熟地」，以部分土地因為建設成公共設施而無法標售造成土地損失外，其餘熟地以土地使用權的型態等待被標售，需求曲線為 D_1 。
- (三) 土地價格依據建設經費及儲備利息來決定，金額市政府可自由運用，價格彈性極大。

由於只是市政府內部的交易行為，沒有競爭者，土地交易量變動幅度小，整條供給曲線隨建設經費及儲備利息的投入而變動，如圖三所示：

- (一) 市政府投入資本從事建設，而土地儲備期間則有貸款利息的支付，所以土地價格是徵收補償金、建設經費及儲備利息的總和。供給曲線由 S_1 上升至 S_2 ，與 D_1 相交於 E_1 。
- (二) 生地轉變成熟地時，決定為招標前的土地價格由 P_1 上升至 P_2 。
- (三) 建設時有部分土地作為公共設施之用，無法參與土地使用權交易，造成可交易土地得損失，土地數量由 Q_1 減少至 Q_2 ，實際儲備的土地為 Q_2 。
- (四) 市政府原有的消費者剩餘為 $\triangle P E_1 P_0$ ，在建設經費及儲備利息投入之後，生產者剩餘於減少至 $\triangle P_2 E_2 A$ ，其中 $\square P_2 E_2 B P_1$ 為市政府支出費用， $\triangle B E_1 E_2$ 是開發建設過程中所犧牲的利息損失及維持農業生產的創收。

從土地儲備供需模型可以看出，市政府壟斷土地後，由於缺乏自由市場消費者的競爭，必須完全負擔所有開發建設及徵收費用，無法藉由市場交易將成本轉嫁給開發商，只好全部反應在土地價格上以獲取財政收入，導致土地標售價格的上揚。

三、土地使用權交易市場

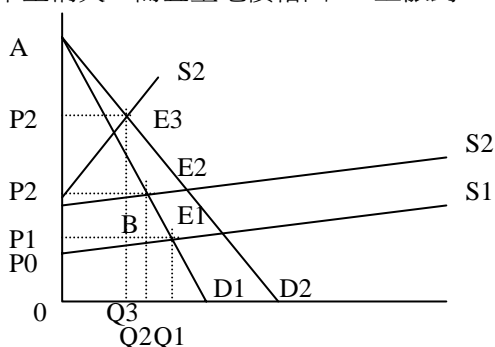
土地使用權交易市場在土地儲備中心的控制之下，參與土地交易的只有開發商而非一般市民，形成不自由的特殊市場，其假設如下：

- (一) 市政府是唯一土地供給者，由於土地儲備，市政府分批釋出土地，只能透過招標進行。
- (二) 開發商是土地需求者，但土地儲備中心限制開發商的與標資格，能夠參與投標的開發商有限，數個開發商參與投標，得標價格是同業競標的結果，開發商是價格接受者。
- (三) 市政府將儲備土地分批標售，依個案一區塊一區塊地釋出，招標土地數量由市政府決定，數量有限。
- (四) 土地價格由市政府與開發商共同決定，市政府決定底標價格，若低於底標價格就會流標，交易無法進行。而開發商得標價則依同業競標結果決定，價格由釋出土地的多寡及開發商支付標價的能力來決定。

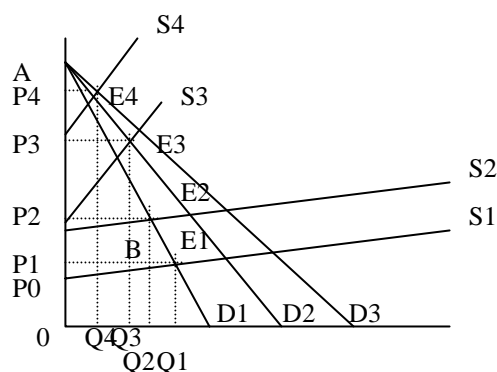
市政府委託土地儲備中心所進行的土地使用權交易市場，以招標的方式來供給土地，形成極為特殊的交易型態如下圖所示：

- (一) 底標價格在 P_2 ，在其價格以上才能發生交易行為，但市政府不是一次將所有儲備土地提供標售，而是分批標售，供給量少，形成價格彈性大的供給曲線 S_3 。
- (二) 需求曲線為開發商需求曲線 D_2 ，與供給曲線 S_3 交會於 E_3 。
- (三) 市政府提供土地使用權的交易量小，實際完成交易的結果為 Q_3 ，土地價格受到開發商競標的影響，由 P_2 上漲至 P_3 。

從土地使用權交易市場供需模型可以發現，市政府的生產者剩餘只剩下 $\triangle P_2P_3E_3$ ，與市政府尚未交易前生產者剩餘明顯變小，損失的是土地儲備後所支付的建設經費貸款利息、公共設施折舊、土地儲備管理費用、土地儲備中心維護成本等。實際交易的土地為 Q_3 ，較原儲備土地 Q_2 少，其中 $\square P_1BQ_2Q_3$ 為空地機會成本。開發商的消費者剩餘為 $\triangle P_3E_3C$ ，與市政府在招標前的消費者剩餘 $\triangle P_2E_2A$ 比較，面積明顯變小，顯示在招標過程中，土地利益平空消失，而且土地價格由 P_2 上漲到 P_3 。



圖四 使用權交易市場供需模型



圖五 二級土地交易市場供需模型

四、二級土地交易市場

開發商得標後的土地，進行細部建設並分割土地使用權，成為可以直接售予市民的房地產，所以開發商並非土地最終消費者，在二級土地交易市場中，開發商成為土地供給者，市民為最終土地需求者，構成二級土地交易市場供需模型，其假設如下：

- (一) 開發商經土地儲備中心資格限制後，能夠取得招標土地者僅少數開發商，因此開發商在該市場中成爲供給寡占者，具有價格決定的能力。
- (二) 一般市民數量眾多，只能選擇由開發商所提供的房地產購買，不具選擇性，只能被動地接受市場價格，沒有價格決定的能力。
- (三) 開發商經招標所獲得的土地並非一次銷售完畢，而是分期分區逐步釋出，所以銷售土地數量由開發商決定，數量有限。
- (四) 土地價格是由開發商決定底價後，再依據市民對房地產的需求購買後所共同決定。開發商基於得標所付價金及細部建設至銷售完成的成本，加上超額利潤等考量決定最低銷售底價，低於底價就無法進行交易。因此成交價格的高低由開發商所供給的土地數量及市民對房地產的需求共同決定。

二級土地交易市場雖然是自由交易市場，由於開發商基於土地供給寡占者的地位，並不是完全符合自由市場的供需模型，如圖五所示：

- (一) 銷售底價爲 P_3 ，在 P_3 以上開發商才願意銷售土地，而且土地並非一次性全面釋出，能交易的土地有限，供給量少，形成價格彈性極大的的供給曲線 S_4 。
- (二) 由市民需求所形成的需求曲線 D_3 ，由於缺乏價格決定能力以及數量眾多，價格彈性小，與 S_4 交會於 E_3 。
- (三) 開發商實際供給市場交易的土地數量少，完成交易的土地數量爲 Q_4 ，市場價格爲 P_4 。

經過二級土地交易市場供需模型可以發現，開發商生產者剩餘爲 $\triangle P_4P_3E_4$ ，較市民的消費者剩餘 $\triangle P_4E_4C$ 面積來的大，顯示開發商可以在二級土地交易市場中獲得超額利潤。市民則需要承受飆高的房地產價格 P_4 。

肆、中國大陸土地儲備制度評析

中國大陸長期實施土地國有政策，對於城市土地開發以行政措施如劃撥、轉讓等方式處理，私部門無法參與城市土地開發作業。該制度提供私部門取得土地使用權，發展成是房地產事業的機會，無疑是中國大陸國有土地管理制度的一大突破，至少產生以下後果。

一、建立土地交易市場

在土地儲備制度尚未實施以前，國有土地沒有交易市場，僅靠政府之間的移動，無法使土地利用符合市場需求，造成土地資源的錯置使用。透過該制度將市場機制引進城市國有土地，讓私部門有取得土地的機會，城市土地獲得適當使用。

二、促進城市土地開發

城市土地原本受計畫經濟的制約控制，以工業生產爲主，比較不考慮商業及住宅使用。土地儲備制度開創以「土地使用權」的概念讓私部門參與土地開發，使城市土地發展商業及住宅使用內容，讓城市機能得到應有的發展，對改革開放後中國大陸城市以驚人速度開發建設貢獻卓著，功不可沒。

三、剝奪農民未來土地增值利益

中國大陸將戶口區分爲城市居民與農村集體經濟組織居民，土地也分成國有土地及農村集體經濟組織土地（簡稱集體所有土地），兩者的差別在於所有權的不同。市政府爲了取得

集體所有土地，以公權力強制徵收，僅補償農作物現值，少考慮農民失去土地後的生計，經所有權移轉的城市土地未來增值利益由市政府、開發商及城市居民享有，形成對農民的剝削。

四、土地空置情況嚴重，地利無法充分使用

土地儲備制度產生土地空置的現象有三個階段，第一階段是市政府完成土地徵收，驅趕在原土地耕作的農民，進行土地建設儲備，原農耕使用消失而空置；第二階段是土地儲備中心分批招標作業時，尚未執行招標作業的土地無法細部建設而空置；第三階段是開發商取得土地後，也是分期分區銷售，在等待市民購買期間形成空置，特別是房地產飆漲，市民購地購屋困難，缺乏住宅及商業使用而空置，形成民間所稱的「鬼城」之土地浪費現象。

五、房地產飆漲，市民成爲被剝削者

由於市政府壟斷土地一級市場，僅標售少數開發商，少數開發商寡占二級土地市場，使得城市土地無法自市場自由流通，僅少土地供給量強化價格彈性，市民購買房地產所付出的代價就遠高於直接向農民購買土地的價格，形成被剝削者，以補償市政府獨占及開發商寡占所造成的利益損失。

六、市政府與開發商無法取得應有的利益

市政府在土地儲備的過程中爲了要取得超額利潤，以競標的方式拉抬標價，要把開發經費、儲備利息及財政收入轉嫁給開發商負擔，卻因爲土地空置造成利益流失，所得到的生產者剩餘小於徵收土地時的消費者剩餘。開發商以高價標得土地後，要提高房地產售價，將建設經費、得標貸款利息及房地產收益轉嫁給市民，去因爲土地空置造成利益流失，得到的生產者剩餘又小於得標時的生產者剩餘，兩者皆沒有得到應有的利益。

伍、結論

中國大陸土地儲備制度，確立土地交易市場的形成，是中國大陸引進自由市場機制來發展具有中國特色社會主義經濟的初步試行的的重要制度之一，的確得到城市快速開發建設、城市經濟快速成長的成果。不可諱言地，土地儲備制度面臨重大問題，追根究底，至少忽略了下述自由經濟理論：

首先是該制度就是要建立土地交易的獨占市場，由市政府擔任獨占者，以享受獨佔市場後的利益。但經濟學理論則主張資源配置最適當的市場結構是完全競爭市場，可享受最大利益，獨佔市場只會造成資源扭曲而損失利益。經過實際制度運作的結果也的確如經濟學理論所預期的利益損失，市政府並未真正享受最大利益。

其次是忽視土地僵固性的問題，由於土地有限無法生產，因此在土地移轉過程中只會耗損不會增加。但是該制度卻將土地視爲一般財貨，用資金來進行土地交易，在制度實施初期城市周圍有大量農村土地可徵收使土地供應不虞匱乏，但是當可徵收土地越來越少時問題就會出現，土地所有權移轉（徵收儲備土地）及土地使用權移轉（等待招標）過程中因僵固性而空置，土地資源無法孳息其利益，資金卻不停的流動而累積負擔，導致土地資源的浪費，而資金耗損的後果要農民失去未來土地利益及市民付出飆高房地產價格來承擔，甚不公平。

要補救該制度所造成的問題，基本上要將土地交易市場由獨佔市場轉型成爲完全競爭市場，在土地移轉過程中資金不得介入始可解決，至於該制度要如何改善，我國「市地重劃」

制度或可提供參考。

參考書目

1. 盛宏濤、周強等著 《土地資源經營機制中的城市規劃管理》（城市規劃第二十八卷，二〇〇四年第三期）
2. 張文新 《論城市土地儲備的理論基礎》（城市發展研究十一卷二十一期，二〇〇四年）
3. 吳正洪、萬婷 《拓寬城市土地儲備資金渠道的幾種思路》（城市問題二〇〇四年第二期）
4. 桑東利 《我國城市化危及土地資源持續利用的立法原因探悉》（城市問題二〇〇三年第三期）
5. 于伯華、鄭新奇 《耕地危機與城市化進程的盲目性》（城市問題二〇〇三年第三期）
6. 國務院法制辦公室編著 《新編中華人民共和國常用法律法規全書》（北京：中國法制出版社，二〇〇三年）
7. 馮雨峰、陳瑋等著 《關於‘非城市建設用地’強制性管理的參考》（城市規劃第二十七卷，二〇〇三年第三期）
8. 丁成日 《中國土地利用，房地產發展，城市政策》（城市發展研究十卷，二〇〇三年第五期）
9. 鄧偉 《城市政府土地儲備制度研究》（上海：上海財經大學博士學位論文，二〇〇三年十一月）
10. 郭鴻懋、江曼琦、陸軍、孫鈺、王晶等著 《城市空間經濟學》（北京：經濟科學出版社，二〇〇二年）

從區域理論分析我國區域經濟發展策略

李慶賢

壹、前言

政府遷台以來，將二次世界大戰後殘破的經濟，經過半世紀的成長成為亞洲新興工業國家，在發展歷程中並沒有出現像 900 萬的首爾市、2000 萬的墨西哥市等人口過度集中的大城市，也沒出現南美洲巴西、阿根廷等國嚴重區域不均衡。政府採取了何種策略避免中心城市過大及區域不均衡發展。本文從增長極理論及中心—外圍理論來檢視我國區域經濟發展的整個歷程，說明政府在各時期的政策，以了解我國在區域經濟發展策略的特別之處。

貳、對區域經濟理論的理解

法國經濟學家佩魯在 1950 年代提出「增長極理論」，他認為經濟成長首先集中在某一些具有創新能力的行業和部門，經濟資源便會往這些行業和部門移動，而具有一定歷史條件、技術及資源優勢基礎、創新能力及較好制度環境、以及一定自然資源與地理優勢的地區，能夠成為增長極中心，成為經濟發展的源頭，再透過支配效應、乘數效應、關聯效應、輻輳效應、輻散效應等帶動整個區域的經濟發展。佩魯並沒有解說增長極在地區上的各種效應的動態變化，則由弗里德曼於 1996 年出版《區域發展》一書，主張區域不平衡發展，是由於區域內各地區的生產要素稟賦不同，區域稟賦優異的地區會發展成中心地帶，其餘地區在經濟上則為外圍地帶，兩者共同構成區域的二元結構。弗里德曼根據工業產值在國民生產總值中所佔的比重不同，將劃分為幾個階段，分別是前工業階段，因經濟比較落後，區域間不均衡不顯著，形成缺乏等級體系的地方中心；過渡階段，市場力量使具有生產要素稟賦優勢的中心地帶出現，向周邊地區吸引資本及勞動力，形成單核心；工業階段，各地區也開始經濟發展，次級中心興起，區域不均衡逐漸消除；後工業階段，中心地帶與外圍地帶結合構成經濟一體化的空間結構。

從增長極理論與中心—邊陲理論可以歸納出以下內容：

- 一、根據增長極理論，先有創新性的行業和部門能夠帶動經濟成長，並沒有強調這些行業和部門會集中在區域的某些地區。換句話說，扶持創新性行業和部門並不必然是培植增長極，透過市場的力量，這些行業和部門會自行尋找最有利的地點來發展。
- 二、區域發展之前，各地區需要存在資本、勞動力等生產要素，並且均勻分布整個區域，若有增長極出現，才有足夠的生產資源往增長極移動，若是在缺乏生產要素的區域，其實不具有發展增長極的先決條件。
- 三、區域中會有一地區具有歷史條件及地理優勢，吸引創新性行業和部門存在的優勢形成增長極。所以要促進經濟成長，在過渡階段加強具有發展優勢地點的建設，投入勞動力、

- 資本等生產要素使其成爲增長極。所以經濟發展過程中，區域不平衡是必然發生的結果，若只是促進區域均衡發展而抑制增長極，將會產生整個區域經濟發展滯後的結果。
- 四、對於增長極的建設到達獲取經濟發展的成果後，就要將勞動力與資本投入外圍地區，開發工業區、交通、電力等基礎設施，將生產要素從增長極擴散出去，以帶動其他地區的經濟發展。
- 五、區域經濟發展是一連串的過程，發展成單核心的中心地帶只是區域發展的第二階段，需要依賴中心地帶帶動外圍地帶共同成長。
- 六、區域發展的所有過程都是由市場力量在作用，政府的功能在工業化初期集合生產要素輔助及促進中心地帶發展，等到中心地帶獲取經濟成就時，就要把生產資源投入外圍地帶，輔助促進邊陲地帶造成整體成長，而非一味地加重對中心城市的建設而忽略邊陲地帶，導致人爲的區域不平衡發展。

參、我國區域發展歷程

一、十九世紀以前我國區域發展的特色

我國台灣地區受到殖民帝國的影響很大，不論是荷據時代、明鄭時代、清領時代或日據時代初期，都以發展國際貿易爲重心，此一重商主義的貿易行爲下，逐步發展出由外（港口）而內（內地農產集散中心）的聚落體系模式，缺乏工業發展。使得我國台灣地區始終擁有多元化的貿易路線和據點，這是後來都市等級分布類型，沒有出現首要都市的重要原因之一，增長極不明顯。

二、日據時代的區域發展

日據時代（1895~1945年）是典型的殖民地經濟模式，在「工業日本、農業我國」的大原則下，我國台灣地區經濟發展目標著重於提高農產品的生產量及供輸對日本國內的需求，爲日本已開發地區提供原料和廉價勞工，在「中心—外圍理論」中處於外圍地位。

1931年爆發「九一八事變」之後，日本軍國主義向亞洲侵略，我國成爲日軍推向祖國華南及東南亞的基地，就近提供日軍的軍備補給品，強行推動「皇民化、工業化、南進基地化」，建設我國爲南進的跳板，特別是以高雄爲重心，發展了肥料、化學、鋼鐵、鋁業、機械、煉油、造船等重工業，但規模小，技術設備均落後。工業也僅止於食品工業及其附屬工業，基本建設有鐵路、公路及電力等。此時我國地區逐漸轉型爲輕工業社會，開始都市化，出現第一個十萬人口的都市—台北市，與同時期歐美和日本相比較，我國地區的區域發展明顯處於前工業階段。

三、政府遷台時期

二次世界大戰結束，乃至於解放戰爭期間，我國地區工業設施遭到戰爭破壞，百廢待舉，1949年政府遷台後，首先就是要重建工業設施，恢復原有的基礎建設，到了1950年下半年美國經濟援助恢復，重建的速度加快，至1952年底，戰時受到的破壞已大致恢復。自1953年起，我國地區經濟發展便呈現有計畫的、穩定的新局面，進行以下經濟計畫：

（一）1953~1956年第一期四年計畫

政府在1953年至1956年執行第一期四年計畫期間，計畫重點在經濟穩定上。1953年

成立行政院經濟安定委員會，對物價、物資供應、投資、進出口貿易、外匯、金融等等進行細密嚴格的管制。農業方面完成耕者有其田政策，包括三七五減租、公地放領及耕者有其田，並徹底從事農業生產改進。工業方面，除電力、道路等基本建設及煤礦等業，受資金及自然資源限制，其發展配合需要進行外，對於製造業則著眼於資金、技術限制、及擴大就業，發展勞力密集之傳統輕工業為主，如紡織、食品加工、民生日用品工業、肥料、金屬製品、化學、石油煉製等工業，以滿足國內市場需要，即所謂進口代替品工業，以節省外匯，平衡國際收支，儲備我國地區的生產要素，此時並未針對單一城市發展增長極。

(二) 1957~1960 年第二期四年計畫

1957 年到 1960 年，政府執行第二期四年計畫期間，策略為「進口替代」，推動電力、交通運輸等基礎建設，除宣佈電力、紡織、肥料等三大工業為經濟起飛之領導部門外，著手發展或擴大規模石化(塑膠)工業、人造纖維工業、製藥工業、玻璃工業、乃至於鋼鐵、機械製造、電工器材等工業，使工業從小型輕工業逐漸向石化及重工業方面發展，其中紡織與石化工業成為 1960 年代出口主要工業，成為創新性行業部門，奠定經濟起飛及轉型的基礎。

(三) 1960~1971 年經濟起飛期

一方面解決經濟發展停滯問題，另一方面預料美國援助將要中止，力求自力更生與達成國際收支之平衡，草擬加速經濟發展計畫，並為配合此一計畫之實施，1959 年我國和美合作推動的「十九點財經改革措施」，放鬆對貿易和工業的管制，拓展外銷、塑造良好的投資環境以吸引民間和外國銀行的資本。1960 年公佈施行獎勵投資條例，對投資人提供稅捐之減免及工業用地的取得，奠定了經濟發展的基礎。在 1961 年至 1971 年這段時期政府分別執行第三期四年經濟計畫（1961~1964）、第四期經建四年計畫（1965~1968）及第五期經建四年計畫（1969~1972）年間發揮效果，從「進口替代」策略轉為「出口擴張」策略，將許多進口代替品工業，如紡織、塑膠、人造纖維、機械、電工器材、合板等成為主要出口工業，而新興的成衣業、鞋業、自行車等也開始大量出口，使得民間經濟潛力得到發揮機會，民營企業大量出現，帶動我國全面經濟成長，我國區域發展完成前工業階段。也就在這段期間，政府實施「九年國民義務教育」，推展基礎教育，培育優秀勞動力。

除了運用我國地區的生產資源來發展工業外，也不忘吸引外資來輸入生產要素，1965 年首次在高雄市成立「加工出口區」，提供廉價的勞工及土地，加上稅務優惠及有效率的管理，吸引許多外商投資，不僅是減輕雙重缺口，還帶來技術、知識、市場、管理及新形態的企業文化，對提升我國勞動力素質大有幫助。

(四) 1972~1983 年經濟轉型期

1972 年到 1983 年期間執行第六期經建四年計畫（1973-1976），除仍沿著過去的發展方向，大量出口輕工業製品，以維持高經濟成長外，然而 1973 及 1977 年的兩次石油危機，引發國際經濟不景氣，導致國際貿易保護主義興起，國內工資亦不斷上升，傳統的勞力密集產業漸失競爭力。此時政府支持大量投資與技術密集之石化工業、電子工業、鋼鐵、機械等重要工業，使我國地區工業由勞力密集的輕工業，大幅度轉向技術及資本密集工業。此時進行十大建設，特徵是巨額投資基本建設，並將重點置於都會區周邊重化、電子工業的發展，以 1980 年新竹科學園區成立最具代表性，使得 80 年代我國電子產品的出口值高於紡織品。此時政府才在台北、台中及高雄等地建構中心都市，吸引農村資金人才大量往三大都會區移

動，使得區域內部發展失衡的問題逐漸浮現，「中心—外圍」地帶出現，進入過渡階段。

（五）1984～1994 年經濟發展成熟期

1983 年到 1994 年期間，政府持續自由化、國際化，而新竹科學園區的開發，吸引國外高科技精英回台設立半導體廠，由政府出資培植，成功地將我國地區從技術及資本密集工業更轉型為知識密集產業，創建了半導體等高科技生產基地，再創我國 1990 年代的經濟發展奇蹟，儘管此時還有所謂十二項、十四項、六項建設計畫，在經濟發展的意義上已不具重要關鍵，一方面是持續從事的重大建設，特別是基本建設，奠定了經濟發展的基礎，另一方面民間力量強大，表示我國地區經濟不需借助政府及其他因素，企業已有自我成長力量，此時我國地區已脫離由政府主導經濟發展政策時代，關心重點擺在均衡區域發展上。

（六）1995 年後區域發展策略

1995 年政府舉行區域綜合開發相關問題研討會，公布臺灣空間發展架構，從國際階層、我國階層、區域階層、地方階層，擬定「一心」、「二軸」、「三都會帶」、「二十個生活圈」的發展策略。「一心」是指發展我國為亞太營運中心，「二軸」則是指西部成長管理軸、東部發展策略軸；「三都會帶」是指北部、中部、南部三都會帶；「二十個生活圈」則包括本島及外島二十個生活圈，構成金字塔形的發展架構，作為發展亞太營運中心的基礎。隨後政府通過「發展我國為亞太營運中心計畫」，設置海運轉運中心、航空轉運中心、金融中心、媒體中心、電信中心、製造中心等六大中心，把我國西部可依北部、中部、及南部作大體區隔，以台北、台中、高雄三大商業中心，配合北、中、南三地之國際機場、港口，規劃三大生產環境圈。企圖建立城市體系來完善區域內部的不均衡狀態，等到區域內部發展均衡了，從過渡階段迅速進入後工業階段，與鄰近其他國家區域進行經濟連結，特別是亞洲地區，把台北、台中、高雄建設成亞太地區的中心都市。

肆、我國區域經濟發展經驗分析

從上述我國區域經濟發展的論述中，可以發現有以下幾個趨勢：

- 一、我國地區自荷據時代開始，便沒有出現過具有生產要素稟賦的增長極，而是各地方中心的均勻分布，始終處於「中心—外圍理論」中的前工業階段。
- 二、日本殖民經濟政策，不斷地將生產原物料輸往日本以發展工業，構成以「日本為中心，我國為外圍」的不均衡發展，我國全區都是外圍地帶，倒退至前工業階段以前的階段。
- 三、政府遷台後，對於區域經濟發展的首要工作並不是培植增長極，而是普遍發展工業，累積民間資本，提高勞動力素質，厚植各地區的生產要素，使我國區域發展重回前工業階段。
- 四、自 1960 年代後半起，政府才開始針對北、中、南等中心城市投資重工業、科學園區及公共建設來培養增長極，此時城市經濟發展迅速，卻使區域發展失衡，進入過渡階段。
- 五、中心城市與外圍地區的經濟差距並沒有持續很久，在 1995 年代後政府政策轉而培植中小城市，很快地從工業階段進入到後工業階段，區域發展趨向均衡。
- 六、進入二十一世紀，我國區域政策不以地方均衡發展為重心，而是結合整個亞洲及太平洋地區視為一個區域，發展台北、台中、高雄三大中心地帶，構成「我國—亞太」的架構，

帶動亞太區域經濟發展進入工業階段。

伍、結論

佩魯生長於法國殖民帝國末期，當時的法國吸收殖民地的人才資金至法國本土發展創新性行業部門，出現巴黎等中心城市，構成「增長極理論」的背景。弗里德曼依據美國 1970 年代以來的區域發展經驗，在 1996 年提出「中心—外圍」理論，當時美國是已開發工業國家，土地資源豐富，民間資金充裕，民營企業發達，人民普遍接受 12 年以上的中等教育，勞動力素質較高，在生產要素充沛且素質高的情況下，創新性行業部門容易吸引資金及勞動力發展增長極帶動經濟成長。1950 年代我國卻沒有這種條件，遭到日本殖民帝國剝削，生產要素貧乏到不足以發展增長極，因此政府不像其他開發中國家重點發展中心城市，而是要培育生產要素，先發展農業及輕工業，累積民間資金，發展義務教育提升勞動力素質，投入基礎建設提高土地開發價值，1965 年以後以加工出口區吸引國外資金知識，終於在 1970 年代培育出我國創新性行業部門—加工業及高科技產業，發展增長極全面帶動經濟成長，前後約 30 年的時間，就從過渡階段迅速進展到後工業階段，轉而擴大區域政策思維，將亞太地區納入區域發展的範疇中。

參考書目

- 1.王作榮 《戰後臺灣的經濟發展》 台北：台灣日本綜合研究所，2003 年
- 2.吳宏志 《戰後我國的經濟發展如何給大陸借鏡—以李國鼎為例》 台北：台灣日本綜合研究所，2003 年
- 3.郭鴻懋等著 《城市空間經濟學》 北京：經濟科學出版社，2002 年
- 4.楊吾揚、梁進社 《高等經濟地理學》 北京：北京大學出版社，2000 年
- 5.葉裕民 《中國區域開發論》 北京：中國輕工業出版社，2000 年
- 6.劉進慶等著、許介麟編 《「文明史上的臺灣」研討會論文集》 台北：台灣日本綜合研究所，1998 年
- 7.黃爾璇 《從國土規劃與產業發展關連性，探討台灣產業區域均衡發展及土地政策問題——以日本相關法制為對照觀點》 台北：民進黨產業政策研討會議「國土規劃與產業發展組」報告，1998 年
- 8.吳玉萍 《貿易布局理論與實踐—國際、國內及我國對外貿易地理分析》 青島：青島海洋大學出版社，1995 年
- 9.陳春山 《兩岸經貿政策解讀》 台北：月旦出版社股份有限公司，1994 年
- 10.行政院文化建設委員會 國家建設六年計畫—文化建設計畫案（台北：行政院文化建設委員會，1992 年）