

如果說我看得比別人遠些，是因為我站在巨人的肩膀上。

—牛頓

第二章 理論基礎與文獻回顧

第一節 名詞定義與相關文獻研析

一、名詞定義

(一) 台灣經驗

所謂「台灣經驗」從廣義的角度而言，係指從一九四九年中央政府播遷台灣以來，在中華民國台灣地區，由於在經濟方面表現出快速成長和繁榮，導致在社會、文化方面發生一連串多元化連鎖反應，達到均富的理想，並且導致政治結構的重組和政治權力的重新分配。這項經驗的原動力是在於經濟發展，先是發展農業，然後再發展工業，隨後再擴張貿易網絡，遍及全球；短短的二、三十年中，把台灣建設成一個可以比擬歐美資本主義工業化社會的現代社會。因此，狹義的「台灣經驗」是指從一九五〇年到目前為止，台灣在經濟方面的傑出表現（宋光宇，1994），綜上，本研究乃採廣義之「台灣經驗」定義。

(二) 國土發展

土地是人類生態、生活、生產三大基本需求的基盤，是以對人類而言，土地兼具自然、社會與經濟三種屬性，「國土」二字，依「國土綜合開發計畫」之定義係指土地及一定空間中人的社會、文化之各種活動所及範圍內之所有土地，而任何國土計畫並非單純的土地功能區劃作業，必須同時要有社會、經濟與政治制度的配套措施，而「發展」概念本身包含變遷和演化的概念，而且是一持續的過程、有時間序列及價值表現。因此，國土計畫乃土地之自然資源系統、社會與經濟系統的互動系統。準此，國土環境本身即一動態之規劃系統，而本文所稱之國土發展，其面向包括生態環境之維護、生存環境之尊重、生活環境之改善與生產環境之建設。

(三) 國土規劃

「規劃」(Dror, 1963) 定義為「規劃係擬定一套決策，以決定未來行動，即指導以最佳的方法來實現目標，而且從其結果學習新的各種可能系列決定及新的追求目標過程」，易言之，規劃係在理性的、全方位的思維與掌握現有的資訊下，發展出一套系統性的計畫，以解決問題、達成目標。

國土是人與自然之間關係不斷變化的綜合體現，國土規劃首在依國家發展的目標，對國土資源作出系統性、指導性的計畫，期能解決土地的問題，並滿足各產業、住宅、休閒的空間需求，而完整的國土規劃是一切實質建設之本，也是國家經濟穩定發展之根基。是故，本文所稱之國土規劃應具下列基本原則：

- 1、以「永續發展」為國土資源利用之最高目標。
- 2、建立國土利用之系統整體觀。
- 3、建構國土空間秩序，提供良好的景觀環境，以達良好的生活環境品質。

(四) 策略規劃

美國公共技術組織 (Public Technology Incorporated; PTI) 對策略規劃所下之定義：「策略規劃是一種管理組織變遷的指南和創造最佳可能未來的系統方法。透過檢視內部環境強勢和弱勢與偵測外部環境機會、威脅的系統方法；策略規劃是界定並完成重大行動的創造性過程——。」(Nairobi, 1991)

策略規劃 (Strategic planning) 源於軍隊中的戰略和戰術運用，1960 年代末期，私部門為因應大環境之迅速變遷與成長及未來的不確定性，遂逐漸被廣泛採用，繼私部門運用策略規劃之後，美國公部門規劃機構於 1970 年代晚期，首先將其應用於地方的經濟發展計畫，與稍後之交通、環境等功能性計畫上。策略規劃是行動計畫的指導規範，其確認一個組織基本的長期目標，決定適合組織發展的方向，分配達到這些目標所需的資源投入重點及採取必要行動的過程。而策略規劃強調對組織內部環

境的優勢和劣勢，及組織外部環境的機會與威脅進行分析，積極尋找新機會和解決現有的問題，提供明確的發展方向與目標，減少錯誤決策的發生（莊翰華，1998）。

綜述之，本文所稱之策略規劃具有以下五種特性：

- 1、未來性：評估環境趨勢及本身資源，選出適合自己的發展方向。
- 2、程序性：是一種整體性、整合性、邏輯性及系統化的程序。
- 3、結構性：構成體系的一系列計畫，彼此間各具特性但相互關聯。
- 4、連續性：有效且適切地配合因應變動中的環境。
- 5、哲學性：使組織成員與組織目標建立關聯，化解其間矛盾與衝突。

(五) 環境共生

所謂「共生」探討的是人類與環境之間的互惠關係，追求一種對自然資源消耗最少，對周遭環境破壞最低的生活方式。而「環境共生」這個用語是於1990年代初期，日本的建築界開始使用。環境共生是建築界最近對認知地球的環境問題是唯一重大問題而引出的概念，也是一個研究及實踐如何減少環境負荷建築物的製作方法與使用方法的建築潮流（陳錦賜，1997），環境共生^{註2-1}的意義可由狹義與廣義兩方面加以詮釋（林傳峻、陳錦賜，1998），而本研究乃採廣義之「環境共生」定義。

1、狹義而言

環境資源屬於眾人之共有財產，故共有人中之任一人，未得其他全體共有人之同意，即獨佔的支配，使用或污染環境，因而侵害其他共有權人之權益時，即為違法，其他共有人自得起而請求排除侵害。

2、廣義而言

(1) 在空間區位方面：自然環境與人為環境共生

地球由自然環境構成，介入了人創造的空間，以適合人的生存與滿足慾念的享受，為達環境的成長與人類的發展，自然環境與人為環境需找出共生的平衡的點，這是環境共生最先決的要件。

(2) 在時間序位方面：新舊環境共生（古蹟保存與維護）

時間是一個旅程的紀錄，分為過去、現在和未來，每一段紀錄無論是新的、舊的、或未知的，都有其存在的價值意義，存在著一份借鏡、一份感情、一份期待的價值。

(3) 在生態系統方面：萬物環境共生（環境倫理建立）

地球是屬於萬物的，人類不過是其中的一份子，萬物是共生共存、互相依賴的，沒有一種生物可獨立生存。自然是一種循環，就如食物鏈般相互的需求，相互的影響。

(4) 在人類行為方面：生存、生活、生產、生態，四生環境共生（生態環境平衡）

人造環境除了自和自然環境應平衡外，本身內在運作環境亦應穩定才行。在人為環境中應求人類行為中生存、生活、生產、生態等四生環境的共生，方可達人為環境的平衡。

(5) 在心理反應方面：真善美人生之環境共生（理想的生活環境）

人類在生活、生產及生存時，以真善美的角度中「真」的回歸自然，「善」的尊崇自然，「美」的享受自然來善待自然、善用資源、善營大地，使人類的生存環

註2-1 環境共生係對天然資源消耗最少，對周圍環境破壞最低之一種與自然共存共進的觀念，並持「取之於環境，用之於環境」的互動理念，在利用環境時，同時能行保護環境之責，以達到永續發展、永續經營之目標。該名詞實為舊語新用，主要在於達到永續發展長遠之目標，著重於以下五個重點：

- 1、自然環境與人文環境之融合與共生。
- 2、新環境與舊環境之融合與共生。
- 3、環境倫理的建立與平衡，萬物環境之共存共生。
- 4、生存環境、生活環境、生產環境與生態環境之四生環境共生。
- 5、創造理想舒適的生活環境。

境適應自然環境，與之共生。

- (6) 在文明發展方面：科技環境與生態環境共生（物質與精神並重）文明發展帶給人類物質方面的享受，而精神方面的寄託，則有賴生態環境的給予，因此，在文明發展的衝擊下，環境規劃之共生應建立在科技觀與生態觀之融合共生。

(六) 永續發展

「永續發展」最早在一九七二年聯合國斯德哥爾摩「人類環境會議」(The Human Environment) 中被提出，惟當時人們對於聯合國此項呼籲似乎不甚了解，因此並未引起全球的回響(李永展，1997)。直到一九八七年，聯合國世界環境與發展委員會(World Commission on Environment and Development, WCED)發表了「我們共同的未來」^{註2-2}(Our Common Future)後，才在世界各國引起永續發展的熱潮。一九九〇年於土耳其伊斯坦堡召開的城市高峰會議，針對全球都市危機謀求可行的行動與對策，以促使全球達到健康、安全、平等、永續四大目標，1992年6月13日「聯合國環境會議」(United Conference of the Environment)二十週年時舉行「地球高峰會議」(Earth Summit)的21世紀議程^{註2-3}(Agenda 21)是人類如何與自然共存共榮的行動藍圖。自此之後，永續發展觀念的實踐與落實便成為今後全球各國在國土規劃上優先考慮的基本原則。

「永續發展」近期目標是要提昇貧窮落後地區的發展，均衡區域與城鄉之間的生活公平，促使各地區人類的發展機會公平(世代公平)；其終極目標則是「世間公平」^{註2-4}與「物種公平」(李永展，1997)。

綜上，「永續發展」從本質上而言，可謂是人類發展模式的一次歷史性轉變，也是人類生產方式、消費方式乃至思維模式與處世方式的革命性變化。

二、相關研究文獻

(一) 與國土發展有關之相關文獻整理

1、近年相關重要會議

- | |
|---|
| 1. 「國土綜合開發研討會」議事錄，行政院經濟建設委員會，1994 |
| (1) 「國土規劃與環境保育—I 資源評估、空間分析與環境計畫」，黃書禮 |
| (2) 「國土規劃與環境保育—II 國際思潮與規劃管理策略」，邱文彥 |
| (3) 「修訂國土綜合開發計畫初步構想」，夏正鐘 |
| (4) 「國土綜合開發組織、機構之調整」，王鴻楷 |
| (5) 「國土開發與管理制度之建立」，林建元、辛晚教 |
| (6) 「國土開發利益之分配：公平性措施」，楊重信 |
| 2. 「國土綜合開發研討會實錄」，行政院經濟建設委員會，1995.12 |
| 3. 「全國國土及水資源會議實錄」，行政院經濟建設委員會，1998.12 |
| 4. 「當前經濟問題與對策座談會—強化經濟體質方案」中之健全土地及住宅管理政策，行政院經濟建設委員會，1999.2 |
| (1) 為強化土地及住宅政策功能，應加速完成「國土綜合發展計畫法」立法工作 |
| (2) 健全土地規劃與經營管理機制 |

^{註2-2} 1987年WCED所發展的「我們共同的未來」(Our Common Future)，其中將「永續發展」定義為：「滿足目前需求的發展，而不損及未來世代滿足他們那時之需求的能力」(Sustainable development is development that meets of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs) (引自曹定人，1997:130)

^{註2-3} 21世紀議程並非靜態的文件，而是行動綱領，是引導地球朝永續發展的有力工具，其七大主題略述如次：
 (1) 提升生活品質(全人類幸福遠景) (2) 效率運用天然資源(尋回地球生命力) (3) 保護地球共同資源
 (4) 經營居住環境 (5) 有害物質管理 (6) 永續經濟發展 (7) 落實21世紀議程(攜手共創未來)。

^{註2-4} 蕭新煌對永續發展概念之內涵詮釋為(1)從「同代分享成長」到「跨代共享發展」(2)從「無極限」到「承載能力」(3)從「單純科技解決手段」到「整體轉變的策略」。

5. 「國家永續發展論壇—國土永續發展策略綱領(草案)」, 行政院經濟建設委員會, 1999.5
6. 「跨世紀國土規劃研討會」論文集, 財團法人國家展望文教基金會, 1999.7 a. 「永續運作的國土規劃及實施體系」, 蕭家興
7. 「跨世紀國土規劃研討會」論文集, 財團法人國家展望文教基金會, 1999.7 (1) 「政府組織再造與國土規劃」, 華昌宜 (2) 「國土開發利益分配之公平性」, 楊重信 (3) 「產業發展、能源利用與國土規劃」, 王塗發
8. 「改進土地使用變更審議機制方案」, 行政院經濟建設委員會, 2000.3 (1) 建立透明、合理、有效率的土地使用變更審議機制 (2) 明確釐清各機關之審議內容, 以權責相符 (3) 提昇行政效率, 提高政府與企業競爭力

2、近年相關研究報告

1. 陳麗紅, 1994, 「台灣都市計畫法修正時, 中央專責規劃管制機關建立之研究」, 成功大學都市計劃研究所, 行政院國家科學委員會
2. 姜渝生、王小娥, 1996, 「國土綜合規劃政策分析系統之研究」, 成功大學都市計劃研究所, 行政院經濟建設委員會
3. 姜渝生、王小娥, 1996, 「國土綜合規劃政策系統動態模型之測試」, 成功大學都市計劃研究所, 行政院經濟建設委員會
4. 張石角, 1997, 「國土綜合開發計畫限制發展地區之劃設研究」, 台灣大學地理系, 行政院經濟建設委員會
5. 侯錦雄, 1998, 「國土規劃管理問題之研究—以農地資源規劃及轉用問題為例」, 行政院研究發展考核委員會
6. 馮正民, 1998, 「落實國土空間發展策略之研究」, 中華民國都市計劃學會, 行政院經濟建設委員會
7. 賴宗裕, 1998, 「國土開發與成長管理制度之研究」, 政治大學地政系, 行政院經濟建設委員會
8. 韓乾, 1999, 「國土規劃與管理機制之研究」, 行政院研究發展考核委員會
9. 郭瓊瑩, 2000, 「國土規劃體系與執行組織架構之研究」, 中華民國永續發展學會, 內政部營建署

3、近年相關之期刊文章

1. 張麗堂, 1995, 「國土規劃體系之探討」, 台灣經濟, vol. 223
2. 顏愛靜, 1995, 「論台灣國土規劃與開發之過去、現在與未來」, 台灣經濟, vol. 226
3. 蔡勳雄, 1995, 「台灣地區國土規劃利用之新架構」, 人與地雜誌
4. 顏愛靜, 1996.2, 「台灣的國土規劃與國家發展」, 研考雙月刊, vol. 20-1
5. 吳濟華, 1996.12, 「由風災談國土開發」, 政策月刊, vol. 23, ppl4-15
6. 陳明燦, 1997.2, 「從國土規劃論我國之行政組織體制」, 經濟情勢暨評論, vol. 2. no4, ppl6-29
7. 郭年雄, 1998, 「政府再造—國土規劃、開發與管制一元化」, 人與地雜誌 vol. 171
8. 陳錦賜, 1998.12, 「邁向國家永續發展有效途徑—以四生環境共生的理念進行國土規劃之研究」, 第三屆國土規劃實務論壇, BI-1-1
9. 楊日昌、夏正鐘, 1999.3, 「永續之國土資源規劃」, 人與地雜誌 vol. 188
10. 葉維詮, 1999.3, 「國土及水資源組織再造」, 人與地雜誌 vol. 188

- | |
|---|
| 11. 廖淑容、辛晚教，1999.11，「從民進黨 1998 年『產業政策研討會』之國土規劃擬與看法淺談台灣地區國土規劃永續發展方向，人與地雜誌 vol. 191 |
| 12. 辛晚教，1999.12，「當前國土規劃問題」，政策月刊，vol. 53 |
| 13. 陳明燦，1999.12，「我國國土規劃問題與整合規劃制度之建構」，政策月刊，vol. 53 |
| 14. 施鴻志，1999.12，「21 世紀台灣地區國土規劃的展望」，政策月刊，vol. 53 |
| 15. 張石角，1999.12，「當前國土規劃問題」，政策月刊，vol. 53 |
| 16. 賴宗裕，2000.1，「跨世紀國土規劃願景之芻議—以成長管理及永續發展之觀點論述」，經社法制論叢，vol. 25 |
| 17. 郭瓊瑩，2000.5，「國土規劃體系與執行組織架構之研究」，第四屆青年環境共生論壇 |
| 18. 林六合，2000.3~7，「重新建構台灣國土計畫體系」，人與地雜誌 vol. 195~199 |

資料來源：本研究整理繪製

(二) 國土發展相關文獻對本研究之影響

檢視政府自「國土綜合開發研討會」迄「全國國土及水資源會議」業歷經近五年，且在 1999 年 7 月 1 日台灣省政府組織與功能調整後迄今，仍未有一宏觀、客觀、前瞻性之周延完備之配套因應措施，致顯現出政府在兩階層體制之營運上仍多有模糊地帶，因此，為能因應國際新的經貿秩序，以及國民對高品質生活環境之需求，如何增加政府效能、提高公共服務品質、有效均衡區域經濟發展，已成為邁向 21 世紀政府組織結構重整、國土利用秩序重建，以及資源合理開發經營之要項。是故，未來在「規劃體系」、「組織結構」、「市場運作」、「政策指導」與「管制策略」等方面必需配合國土發展政策之宏觀思維作適度之調整與改造，且其整體之國土發展應有周延與具前瞻性之架構體制，方能因應時代的變遷與需求。

由表 2-1 相關文獻之整理中，可瞭解由於近年來永續發展之時勢潮流，使得大家對國土資源之保護日益重視，已全面著手進行：1. 國土綜開計畫之擬定；2. 計畫體系之重整；3. 相關組織之調整；4. 開發管理制度之制定；5. 重要資源之保育等相關研究；且對於 1. 國土規劃應是整體性；2. 國土規劃層級應簡化(如省規劃層級之簡化)；3. 相關組織間的局處應調整等議題亦已建立共識。

綜合上述文獻之討論，在「他山之石」的作用下，可能給予我們國土發展一些借鏡與啟發。然而，「橘逾淮為枳」，若未能深入考量台灣政經體制與社會環境的特質結構，一味地追求一般化的一體適用，則可能對國土環境改造帶來適得其反的效果。因此，如何從台灣五十餘年來政經發展與歷史動態的實存脈絡裡，去深層地思考當前國土環境改造的方向與內容，是一重要且富有意義的課題。

表 2-1 國土發展相關文獻整理一覽表

分類	研究者	研究主題	研究重點摘要	與本研究相關之論點
規 劃 體 系	黃書禮	「國土規劃與環境保育— I. 資源評估、空間分析與環境計畫」	■資源評估與計畫體系	<ul style="list-style-type: none"> ● 資源評估必須經空間規劃才能落實；而國土空間規劃必須納入資源評估之結果，才能整合保育於開發計畫之中。 ● 在全國性國土計畫階層中，宜以「生態分區」之觀念與其下位計畫之資源評估相呼應，可使不同階層之資源評估串聯成一完整體系，以茲與空間規劃體系相配合。 ● 為能作好資源評估，並使其能與空間規劃體系有效地結合，首先須有完整之國土資源調查資料；而地理資訊系統之應用更是國土資源評估之有利技術工具。
	邱文彥	「國土規劃與環境保育— II 國際思潮與規劃管理策略」	■國土空間架構之策略 ■土地利用之策略	<ul style="list-style-type: none"> ● 建立多核心分散國土架構，舒解人口與活動集聚力。 ● 促進交流，創造就業機會，以保存具有活力與特色的中小都市與聚落。 ● 實施成長管理，確保相當規模之開放空間。 ● 建立國土資訊系統，提昇規劃管理績效。 ● 強調生態或環境的完整性，納為行政權責調整之考量因素。 ● 鼓勵公私部門的夥伴關係，推動發展策略。 ● 改進都市計畫通盤檢討作業，使都市脫離零散細碎的發展格局。 ● 強化環境規劃機制，避免開發破壞資源環境，並減少災害。 ● 強化海岸地區開發管理，加強海岸防護保全措施。 ● 活用都市與建築設計，以協助防災及環保功能之發揮。

續表 2-1 國土發展相關文獻整理一覽表

分類	研究者	研究主題	研究重點摘要	與本研究相關之論點
規 劃 體 系	夏正鐘	「修訂國土綜合開發計畫初步構想」	■ 規劃體系之調整及執行體系之建立	<ul style="list-style-type: none"> • 國土綜合開發計畫為最高位政策性指導計畫。 • 區域計畫：以功能性的區域為規劃範圍，調整現行區域計畫內容。 • 縣市綜合發展計畫：以省政府為主管機關，調整現行區域計畫內容。 • 城鄉計畫：以縣市政府為主管機關，市鄉鎮負責規劃、審議及建設集居地區(包括都市及鄉村地區)生活環境之各項實質建設計畫，以滿足國民日常生活需求。
	蕭家興	「永續運作的國土規劃及實施體系」	■ 國土規劃及計畫體系	<ul style="list-style-type: none"> • 釐清「國土綜合發展計畫」與「全國土地使用計畫」的計畫功能及計畫內容。 • 「國土綜合發展計畫」及「縣域綜合發展計畫」均屬以土地使用為導向的綜合發展原則之訂定，有必要檢討其列為法令地位之必要性。 • 區別「綜合發展計畫」與「土地使用計畫」之規劃與管理。「綜合發展計畫」重視開發及建設區位之協調，「土地使用計畫」則著重土地使用分區之規劃與使用管制。 • 中央應訂定「全國土地使用計畫」，縣級則應訂定「縣土地使用計畫」(鄉鎮級為「土地使用分區結構計畫」)。 • 修正「國土綜合發展計畫法」(草案)中有關中央擬定「限制發展地」劃設原則，改由縣市政府劃設及加以管理，另由目的事業主管單位劃設「禁止發展地」之範圍及加以管理。 • 「縣市綜合發展計畫」應就「計畫開發區」擬定主要計畫，由公、私部門研提開發計畫之申請建築，以縮減行政程序。
	姜渝生 王小娥	「國土綜合規劃政策系統動態模型之測試」	■ 政府從事各項國土規劃相關之建設來促進區域之發展	<ul style="list-style-type: none"> • 政府擬從事各項國土規劃相關之建設來促進區域之發展，其對增進區域發展、平衡區域差距未必一定有顯著的正面效果，唯有在適時適處實施政策，才能有效改變系統行為，促使區域平衡發展。

續表 2-1 國土發展相關文獻整理一覽表

分類	研究者	研究主題	研究重點摘要	與本研究相關之論點
規 劃 體 系	姜渝生 王小娥	「國土綜合規劃政策系統動態模型之測試」	■ 政府應宏觀的瞭解各區域之發展潛力與限制	<ul style="list-style-type: none"> 政府應以宏觀的角度，瞭解各區域之發展潛力與限制，並整合其社經環境條件，探討區域發展遲滯之問題核心而對症下藥，才能真正達到平衡區域發展之目的。
	張麗堂	「國土規劃體系之探討」	■ 整合空間與部門計畫，加強部門間之溝通與協調	<ul style="list-style-type: none"> 建議應於中央成立「國土綜合開發部」，以整合空間與部門計畫，加強部門間之溝通與協調，並於縣市地方政府成立「國土綜合開發局」，俾與中央國土綜合開發部銜接，以減少政治磨擦，充分反映民意。
	王鴻楷	「國土綜合開發組織、機構之調整」	■ 計畫體系	<ul style="list-style-type: none"> 新國土開發體系是一個四層(全國、區域、縣市、鄉鎮市)的上下統屬結構。
			■ 計畫之實施體制	<ul style="list-style-type: none"> 仍沿用土地使用分區管制制度為基礎，但將輔以成長管理體系、開發許可制、分期分區發展、發展權移轉、資本門改善方案等工具。
		■ 新制度組織、機構概要	<ul style="list-style-type: none"> 中央設「行政院國土計畫委員會」及「立法院國土委員會」。 省以下的各級政府設「綜合發展委員會」。 區、鄉鎮市為規劃及執行之基本行政主體。 社區及民間社團應在國土計畫之研擬到實施的整個過程中扮演積極的角色。 於單一功能之區域計畫區設專責管理機構。 	
蕭家興	「永續運作的國土規劃及實施體系」	■ 建置對應國土規劃體系的國土行政體系	<ul style="list-style-type: none"> 國土規劃、管制、建設及管理機制一元化，提昇中央國土規劃及綜合開發與管理機關之決策及行政位階，以改善行政效率及功能升級。 區分組織與計畫功能，中央成立辦理國土規劃與發展業務之綜合開發與管理機關，統籌訂定國土綜合規劃、開發及使用管理政策原則，並明確中央監督機制。 新國土開發體系是一個四層(全國、區域、縣市、鄉鎮市)的上下統屬結構。 	

續表 2-1 國土發展相關文獻整理一覽表

分類	研究者	研究主題	研究重點摘要	與本研究相關之論點
規 劃 體 系	蕭家興	「永續運作的國土 規劃及實施體系」	■建置對應國土規劃 體系的國土行政體系	<ul style="list-style-type: none"> • 加強地方縣域土地綜合規劃及管制執行能力，責請縣政府成立「城鄉發展與建設局」，負責縣域「實質發展方案計畫」之擬定。 • 明定各類「國土分區」之主管法令、主管機關及分工協調機制。並設立相關輔助機構，將水資源及地質調查研究機構改隸國土規劃部門，充實研究發展能力。 • 國土規劃業務主管機關除負責「國土綜合發展計畫」之規劃外，亦為「都市化區」之目的事業主管機關，以負責都市發展與城鄉建設有關事務。
			■協調體系及政策仲 裁機制	<ul style="list-style-type: none"> • 建置「國土計畫審議委員會」。 • 責請各中央目的事業主管機關訂定長遠之「部門發展計畫」。 • 訂定國土部門及目的事業主管部門橫向連繫作業要點。 • 建立各部門國家重大建設及跨縣域之區域性建設事業之空間區位協調機制。 • 由「國土計畫審議委員會」協調各「部門發展計畫」在實質發展區位相衝突之計畫，若協調不成則提送行政院，以作成政策仲裁建議案提院。 • 建立土地與水利機構橫向連繫及協調機制。
			■審議體系	<ul style="list-style-type: none"> • 重新架構職司土地規劃、開發與管制的上、下級行政層級之運作機制。 • 明確規範各級政府土地使用變更之審查項目及程序。 • 區分發展許可、開發許可及建築許可三階段之審查項目及審查原則。

續表 2-1 國土發展相關文獻整理一覽表

分類	研究者	研究主題	研究重點摘要	與本研究相關之論點
規 劃 體 系	華昌宜	「政府組織再造與國土規劃」	■未來國土、水資源及其他相關職掌調整策略	<ul style="list-style-type: none"> • 可將台灣國土計畫稱為「台灣空間發展計畫」(或可稱為「台灣實質發展計畫」)。 • 可將現今經建會與研考會在政府改造後合併為國家發展委員會，並由其負責空間發展計畫之擬定與各相關部門工作之協調；審議工作則由改造後之國會負責。 • 廣義國土資源可分為三個層面：(1)政策與規劃，(2)開發管理與經營，(3)使用。 • (1)政府再造中的部會調整，需考慮原有機關作業之連續性，並使調整之行政成本降至最低。(2)部會之調整應視為動態長期過程，且需不斷的整合協調工作。(3)行政院之部會總數應不增而減。 • 主管國土組織精簡之目的重點在於相關法令之整合修補。 • 推動地方行政區域合併與重新劃分。 • 建立推廣新的功能性空間組織，以跨越行政界限。
	陳明燦	「從國土規劃論我國之行政組織體制」	<ul style="list-style-type: none"> ■國土規劃行政組織體制之整體性改善策略。 ■國土規劃行政組織體制之關聯性改善策略。 	<ul style="list-style-type: none"> • 配合研擬中「國土綜合發展計畫法」之立法內容與政策指導，長期可朝向將國土規劃之行政層級簡化為三級(即中央—縣(市)—鄉鎮三個層級)。 • 因應省此一規劃層級之虛級化，側重於中央與縣(市)行政層級之關聯性；兩規劃層級間之協調與溝通模式，應成立國土規劃首長聯席會議，得以隨時交換規劃資訊，而取代省規劃層級原有之橋樑功能。 • 各規劃層級應設立國土規劃諮詢委員會，以作為相互溝通與協調之輔助機構；其內容可包含：國土規劃法規釋義、環境保育以及財務等方面之諮詢。

續表 2-1 國土發展相關文獻整理一覽表

分類	研究者	研究主題	研究重點摘要	與本研究相關之論點
規 劃 體 系	趙永茂	「權限劃分問題與解決途徑」	■上下層級權限劃分問題與解決途徑	<ul style="list-style-type: none"> • 在省市與中央之間的權限劃分上，除極其明顯的領域應該劃歸省市與下級地方政府(如文化、藝術、休閒等)，或劃歸中央(如國防、外交等)外，其餘相當大的領域，均應由中央與省市相互協商合作，就學理層面可言為「共同任務事項」(如國土規劃、教育等)，或可擴大為「協力合成事項領域」。 • 在所謂的「共同協力事項」中，中央得以立法的方式介入某一領域，並可就該事務領域訂定一些「框架性」的原則，或只規定地方政府有義務承辦、執行某些事務，至於執行上的方式、程度則應由地方自行決定。 • 上下層級政府間，應以服務代替管理，以協調代替權威，建立諮詢協議的制度，是發展中央與地方兩元並行的穩定平衡體制必需的。
	楊重信	「國土開發利益之分配：公平性措施」	■為提高國土開發利益分配之公平性相關建議	<ul style="list-style-type: none"> • 重新調整國土分區與管制強度。 • 建立區域性土地開發許可制度。 • 健全區段徵收開發制度。 • 廢止現行先發布實施都市計畫，然後由政府編列預算從事開發與興辦公共設施之開發方式。 • 修訂市地重劃辦法，使地主之權利與義務關係與區段徵收方式一致。 • 對於土地使用分區管制與公共建設所造成之房地產損失應予以合理補償。 • 建立發展權移轉制度。 • 實施基本容積管制，並建立容積收費制度。 • 提高地價稅稅負，以及按實價課徵土地增值稅，且調整土地增值稅率使與綜合所得稅率相等。建立發展權移轉制度。

續表 2-1 國土發展相關文獻整理一覽表

分類	研究者	研究主題	研究重點摘要	與本研究相關之論點
規 劃 體 系	蕭家興	「永續運作的國土 規劃及實施體系」	■土地開發受益及補 償體制	<ul style="list-style-type: none"> • 統一各類土地開發法令具有公共義務負擔之回饋內容。 • 實施土地發展權制度及依「受益者付費、受限者得償」的原則建立「回饋」及「補償」救濟機制。 • 建立「建制發展地區」及「禁止發展地」之補償救濟之執行機制。
	陳麗紅	「台灣都市計畫法 修正時，中央專責 規劃管制機關建立 之研究」	■基於「土地乃一整 體性資源」，而「規 劃乃政府對市場之干 預」的理念，分別從 「市場運作」、「政治 型態」與「規劃內涵」 三方面著手，探討「中 央專責國土劃機關」 應具備之角色、架構 功能。	<ul style="list-style-type: none"> • 計畫體系方面：以中央的「國土綜合發展計畫」指導地方的「縣(市)綜合發展計畫」。 • 中央規劃機關組織方面：全面地進行政組織檢討重組，成立中央國土規劃主管機關「環境部」；並需與各相關機關配合，使環境法令與案件得以順利推展。 • 中央—地方關係方面：中央政府有政策擬定與督導之責，省級政府負有行政協調與籌備之責。縣(市)政府則擬定計畫、規劃協議與許可審核等。

續表 2-1 國土發展相關文獻整理一覽表

分類	研究者	研究主題	研究重點摘要	與本研究相關之論點
管制策略	蕭家興	「永續運作的國土規劃及實施體系」	■執行體系	<ul style="list-style-type: none"> • 中央各目的事業主管機關應協同地方各目的事業主管機關，以 1/5000 比例尺劃定各事業所需「不可發展區」或「限制發展區」之區位及界線，並公告依法實施。 • 賦予縣市政府辦理土地使用變更及「限制發展地」管制之機制，並強化地方政府的執行人力及專業素質。 • 執行開發許可，必需配合實施總量及流量管制。 • 以生態規劃的觀念，訂定土地保育與整復利用技術規範，俾提供施工規劃設計之參考。 • 為重視國土之經營與管理，開發建設有關資本門預算不應排擠研究、管理等經常門經費。
	姜渝生 王小城	「國土綜合規劃政策分析系統之研究」		<ul style="list-style-type: none"> • 此一系統動力模型具有「政策實驗室」、「管理實驗室」或「學習實驗室」之功能。 • 其將整個社會經濟系統分為人口、產業、財政、金融、環境、土地使用及資源七大部門，分別設定各部門之變數並探討變數間之因果回饋關係，據以建立七大部門系統動力模型之架構。

續表 2-1 國土發展相關文獻整理一覽表

分類	研究者	研究主題	研究重點摘要	與本研究相關之論點
管 制 策 略	張石角	「國土綜合開發計畫限制發展地區之劃設研究」	■限制發展地區之劃設研究	<ul style="list-style-type: none"> ●國土計畫乃國土資源之社會分工計畫，故限制發展地區係居於與可發展地區同等之地位。 ●限制發展地區應視為優良環境品質之生產區，而開發行為受到限制之當地居民，應視為生產優良環境品質之投資者，應分配到合理利潤。 ●限制發展地區應採取積極性的「環境發展策略」，而非消極的行為禁制，擴充保護區的基礎建設和提高其環境受容力，以活化當地經濟，並爭取當地居民之配合意願。 ●對自然資源需求和災害防制之質量應以成熟社會為規劃基準，尤以水資源為然，方能達到永續發展之目的。 ●上述各項構想應視為限制發展地區劃設條件之一部分，配套立法，否則難以達到實質成效。
	趙達文	「建構土地變更使用機制之探討」	■提升土地變更使用之作業程序，使土地開發事業順利推動與執行之建議	<ul style="list-style-type: none"> ●早日完成國土綜合開發計畫之立法工作。 ●將限制發展區及土地開發許可制、環境影響評估等審議規範，賦予法律地位。 ●配合「國土綜合計畫」及縣市綜合發展計畫」計畫中明確劃定可開發地區與不可開發地區所在。 ●在法律面，將現行土地開發審議規範納入國土綜合開發計畫法，制定條文；亦需制定違反規定之處罰或制裁條款，有罰則而可防杜。
	林建元 辛晚教	「國土開發與管理制度之建立」	<ul style="list-style-type: none"> ■國土開發制度方面 ■國土利用管理制度方面 	<ul style="list-style-type: none"> ●民營化是在提供民間參與機會，而不取代政府責任。 ●民營化方式須視政策需要彈性選擇。 ●民營化的成功必須有完善的監督為基礎。 ●理想的制度須兼具分區使用管制與開發許可制二制之優點。 ●開發許可制之實施應同時配合開發受益者負擔的手段。

分類	研究者	研究主題	研究重點摘要	與本研究相關之論點
管 制 策 略	行政院經濟建設委員會	「國土綜合開發研討會實錄」	國土綜合開發研討	<ul style="list-style-type: none"> • 優良農地不劃入發展限制區，但亦不列入優先釋出地區。其意義即指農地是可發展地區，透過發展許可制予以釋出。 • 在現行制度下，針對農業發展趨勢，釋出可供開發利用的農地，透過發展許可程序，興建住宅、開發社區或作為工商用地。 • 儘速訂定「國土綜合開發計畫法」。 • 在不影響國防安全原則下，適度放寬海域管制，以便國人從事經濟及觀光活動。 • 發展緩慢地區之規劃建設，應考量當地文化特質，重視居民意願，並鼓勵發展地方產業，加強公共設施、交通建設等，改善工作生活環境。 • 原住民保留地之劃設與管理，應兼顧原住民傳統文化與社會群體關係之尊重及維護，並考慮原住民基本生活及工作之保障。 • 生活圈應依國土空間架構、人口成長規模及產業發展需要，配置必要之基礎公共設施，以促進城鄉均衡發展、提昇國民生活品質、發展地方特性及維護自然環境。 • 依據各區域水資源開發限制，檢討各地區土地利用，規劃產業發展與土地開發。 • 為落實永續發展，未來產業發展應以低耗能、低污染、低耗本土資源為主要原則。

分類	研究者	研究主題	研究重點摘要	與本研究相關之論點
管制策略	行政院經濟建設委員會	「全國國土及水資源會議實錄」	■永續之國土與水資源規劃	<ul style="list-style-type: none"> ● 未來國土空間之規劃，可分為西部成長管理軸、東部策略發展軸、中央山脈保育軸、離島振興區及海岸(含海域)發展保育區等。區域生活圈之規劃，則分別建立都會生活圈、一般生活圈與離島生活圈之規劃，俾均衡地方產業與服務設施。 ● 國土空間規劃之目標，透過生態環境的維護、生產環境的建設及生活環境的改善，達到「三生」的永續發展。 ● 加強國土綜合開發計畫以及縣市綜合發展計畫之規劃，並與中長程公共建設計畫制度、中長程預算制度相結合。 ● 通盤檢討「國土綜合發展計畫法」(草案)，並通過完成立法程序，使國土計畫具法源基礎。 ● 為使水土資源「供需均衡」與「永續利用」，建議建立一元化流域管理體系，並可配合國土及縣市綜合發展計畫。 ● 積極推動國土調查，建立完整的國土資料庫，俾作為決策的基礎。
			■未來國土、水資源及其他相關職掌調整策略	<ul style="list-style-type: none"> ● 國土及水資源之綜合規劃職掌改由跨部會之協調機關辦理。 ● 國土與水資源職掌仍分隸不同主管機關辦理。 ● 自然保育與國家公園管理另由其他機關辦理。 ● 林業、水土保持、自然保育及國家公園經營管理另由其他機關辦理。 ● 國土與水資源業務均整合由同一機關辦理。 ● 水、土、林三項業務整合由同一機關辦理。 ● 自然保育與國家公園管理另由其他機關辦理。
	王塗發	「產業發展、能源利用與國土規劃」	■永續發展之國土規劃發展策略	<ul style="list-style-type: none"> ● 將國土劃分為禁止開發地區、限制發展地區與可發展地區。 ● 建立土地儲備制度(land banking)及所有權與使用權分離制度。 ● 建立完整便捷的全國交通運輸網路與公共設施。 ● 劃設原住民保留地供原住民使用。

分類	研究者	研究主題	研究重點摘要	與本研究相關之論點
管制策略	韓乾	「國土規劃與管理機制之研究」	<p>■建立使用土地的正確觀念</p>	<ul style="list-style-type: none"> 在思考如何建立一套理想的國土規劃機制之前，應重新思考如何重新認識「土地」，如何建立使用土地的正確觀念。
			<p>■調整與整合我國的國土規劃領域</p>	<ul style="list-style-type: none"> 在我國的國土規劃領域中，需作某種的調整與整合。如：內政部營建署有關土地規劃的事務與地政司的業務、財政部國有財產局有關不動產的業務需要整合；教育部的高爾夫球場審查業務，應與山坡地保育的工作整合；經建會住都處應與地政及都市的業務整合等；環保署的保育業務、農委會的資源保育業務，可以與土地規劃部門整合；而環保署的污染防治業務單獨運作亦可。 建議設立「資源管理部」或「國土資源部」，以成為主導國土規劃以及相關事務的機關，並可與相關機關之間協調與合作。 即使有了改造的機關，亦應加強公部門在從事規劃工作時的行政效率，因為人的因素極為重要。 重新建立中央、地方政府的組織架構關係，徹底實施地方自治，趁著政府再造的機會大膽地將權力、人力、財力下放到縣市、鄉鎮，而不要集權中央。 規劃許可制限於我國文化、法律條件下，短期內難以實施。 水資源應與土地資源規劃管理合一。 應該導正政府將「公眾參與」視為由私人部門或私人企業參與開發建設的誤解，並積極落實公眾參與，以減少抗爭。 可整合營建署的營建性業務與現有的公共工程部門，設立建設部。 政府改造應隨著時代的演變與需要，隨時作機動的調整。

分類	研究者	研究主題	研究重點摘要	與本研究相關之論點
管制策略	吳濟華	「由風災談國土開發」	■國土開發管理之政策	<ul style="list-style-type: none"> ●積極採取國土利用策略規劃，實施開發許可制度。 ●強化環保考量，嚴禁環境敏感地區的開發行為。 ●國有土地之利用，宜鼓勵公私協力開發，避免隨意轉售移轉土地。 ●訂定確實可行的政府危機管理體系。 ●建立國土管理資訊系統。
	賴宗裕	「國土開發與成長管理制度之研究」	■土地開發	<ul style="list-style-type: none"> ●台灣地區都市土地開發所面臨之公共需求的問題與滿足公共設施需求的財務問題。 ●都市土地使用計劃與開發管制脫節，缺乏計劃性的土地開發行為導致都市內的生活品質低落、開放空間減少、都市機能不彰等問題。
	■成長管理	<ul style="list-style-type: none"> ●探討成長管理之內涵與策略特性，建議國內解決土地開發、國土規劃與空間發展之課題。 ●針對台灣地區土地規劃與開發管制脫節現象及土地開發的總量、區位、時序與品質缺乏有效控管對都市機能活動所造成之影響進行分析，配合成長管理理念之探討與成長管理策略之研擬，以減緩台灣地區土地開發所產生的問題。 		
	■開發許可〔發展許可〕	<ul style="list-style-type: none"> ●將發展許可制同時融入成長管理與開發許可制之內涵與精神，合併考量發展出一套新的管理體制，以指導台灣地區國土資源之開發利用。 		
	■美國成長管理制度之內涵	<ul style="list-style-type: none"> ●分析比較美國成長管理與英國開發許可制〔規劃許可制〕之發展背景與基本理念。從整個成長管理制度之內容，分析其實施之基礎、行政組織與規劃體系、以及運作模式，了解美國成長管理對我國之啟示。 		
	■我國現階段政經環境與國土開發管理制度之探討	<ul style="list-style-type: none"> ●台灣地區政經環境之變遷 ●台灣地區國土利用計劃體系之發展歷程。 ●台灣地區現階段國土開發管理制度。 		
	■台灣地區國土開發管理相關課題與訪談分析	<ul style="list-style-type: none"> ●探討當前台灣地區應用國土開發管理相關措施之情形，並檢討其對現階段政經環境變遷所產生之影響。 		

分類	研究者	研究主題	研究重點摘要	與本研究相關之論點
管制策略	賴宗裕	「國土開發與成長管理制度之研究」	對國土整體開發管理之策略性建議	<ul style="list-style-type: none"> 於兼顧我國國情與相關法令政策下，確立國土開發之政策目標，擬以成長管理理念為基礎之國土開發管理構想，並檢討如何結合成長管理理念，落實發展許可制，及對相關政策提出具體建議，以提高政策執行之成效。

資料來源：本研究整理



第二節 國家發展研究途徑之理論基礎

本文乃以國家干預視為「政治」、市場運作視為「經濟」之觀點，分別從國家治理之國家中心途徑 (state-centered approach)；及以市場機能為主之權力中心途徑加以分析，茲就國家發展理論之相關研究途徑略述如次：

一、從政治經濟學觀點而言

政治經濟學之有關理論，一般而言可以分為兩個研究途徑，一是屬於國家整體發展方面之理論，而國家整體發展理論之確立將決定國家整體發展方向；另一則是屬於國家內部政治、經濟與社會互動之理論，而國家內部理論體現在政治上即是該國的政治體制。從國家發展之角度而言，探討政經互動關係可從「國際與國內」等兩種政經層次來分析，依據美國學者 Robert Gilpin 之分類，在國際政經層次的分析上政治經濟學的主要分析途徑有三：經濟民族主義 (Nationalism) (即所謂的重商主義)、經濟自由主義 (Liberalism) (即通稱的互賴主義)、馬克思主義 (Marxism) (即依賴理論)；而在國內政經層次的分析上，分析途徑主要也有三：威權主義 (Authoritarianism)、民主多元主義 (Pluralism)、結構馬克思主義 (Structural Marxism)，由於各種理論在不同情境下，各有分析之長處與缺陷，茲謹就經濟自由主義、經濟民族主義、威權主義及多元民主主義說明如后，而上述六種政經分析途徑與國家發展之互動關係，整理如圖 2-1 所示。

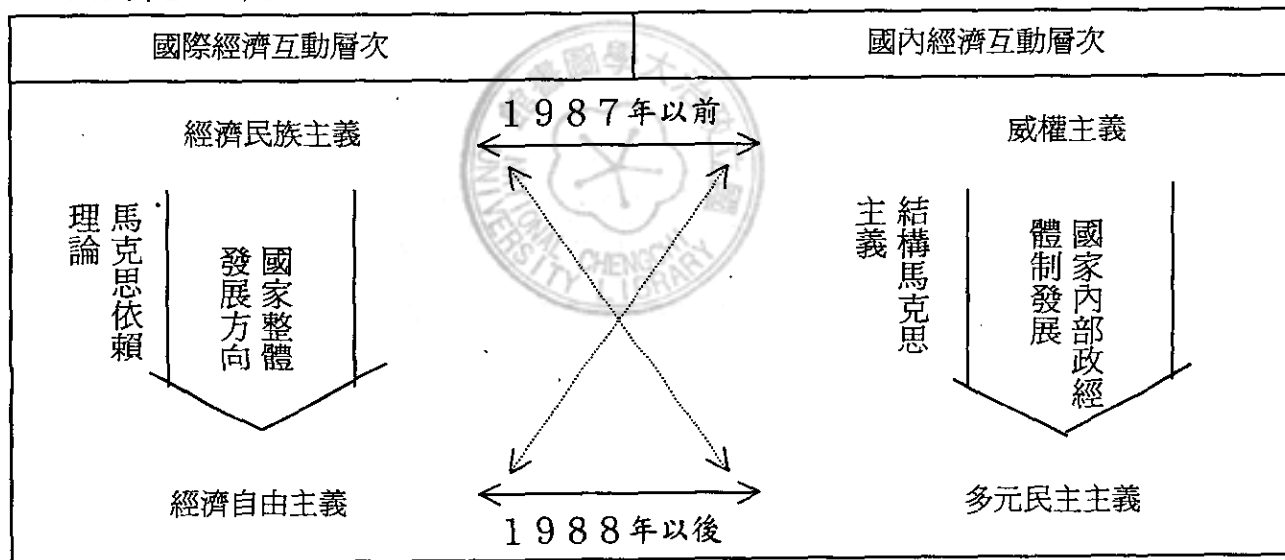


圖 2-1 政治經濟分析途徑與國家發展之政經互動關係

資料來源：吳振源，1996 (參考羅伯特·吉爾平 (Robert Gilpin) 著、楊宇光等譯，國際關係的政治經濟分析，台北：桂冠出版社，1994年8月，頁 27-38 之觀點整理而成)。

(一) 經濟自由主義

經濟自由主義 (即通稱的互賴主義)：乃對重商主義思想的回應，現已與傳統經濟學融為一體，認為政治與經濟係存在於不同範圍，堅持市場 (從效率、發展、消費者選擇之利益出發) 不應受到政治干預，故主張市場自由及減少國家干預，將市場與價格機制視為組織國內及國際經濟關係之最有效方法，相信貿易與經濟交流乃國際和平關係泉源，國際經貿及相互依存關係之擴大所形成的互惠互利，有助鞏固彼此間合作關係，政治使人類分裂，經濟則使人類團結一向為自由主義者所深信之格言，基於此信念，均認為個別國家之經濟社會將會整合於一個全球相互依賴的資本主義自由經濟體系下，並維持高度密切關係 (楊宇光等，1994)。此外，政治經濟學中的自由主義觀點從十八世紀英國學者亞當·斯密 (Adam Smith) 起，至今已發展出許多類型的

自由主義，包括古典學派、新古典學派、凱因斯學派等。儘管各家學說在觀點上多所差異，但仍存在著最基本的共通處，所有類型的經濟自由主義均將市場及價格機制視為組織國內及國際經濟關係之最有效方法。換言之，經濟自由主義乃為組織和管理市場經濟，以取得最大效益、最高經濟成長與最大個人利益之一種學說或原則（Robert Gilpin, 1987）。

（二）經濟民族主義

經濟民族主義（一般也稱重商主義），強調經濟因素在國際關係中之作用，主張政治重於經濟、市場要服從國家利益，強調工業化為國家發展首要奮鬥目標，由國家進行積極的經濟控制與經濟保護政策，並把國家間為了經濟資源而進行的鬥爭，視為國際體系本身內在的一般性質，於是經濟民族主義者企圖透過對財富之追求，進而達到國際政治力量的壯大。美國學者 Alexander Hamilton 指出，落後國家可以透過產業政策來改變其經濟地位（周育仁，1993）。易言之，經濟民族主義者認為政府應積極介入主導，重視自主自足的經濟成長，減少經濟上之依賴，並可透過設定明確的產業發展順序，再輔以政策來發展具有優先性之產業，讓政府積極地介入經濟體制以達到國家發展之目標。

（三）威權主義

威權主義的思想落在國家的政治體制中，即稱為威權體制，此主義是美國學者 Juan Linz 提出的概念，其認為威權體制不同於民主社會，也不同於極權社會，這種體制在結構上最基本的特徵是「有限多元（limited pluralism）」或「有限一元（limited monism）」，政府在對待民間社會團體方面，符合威權統治者理念和利益時，可容其生存與活動，否則便予以干涉或壓制（徐振國，1988）。一般威權體制具有三項條件：一是有一強有力的領導人或統治集團；二是有能力且有效的限制參與的擴大；三是對於社會資源的控制和分配具有支配性的權力（王瑞榮，1995）。因此，不管威權體制最高的政治權力是由政黨或軍人、官僚等所統治，其政府都會強調以國家公權力為基礎，對民間社會施予控制與主導，這種關係表現在政治上係對人民基本人權的限制與剝奪；在經濟上是對經濟活動與市場行為的管制與操縱在社會上是對人民團體與社會動員的壓制與強迫（吳振源，1996）。

（四）民主多元主義（pluralism）

一般而言，多元主義都是產生於民主政治體系的社會裡，故也被稱為民主多元主義，在多元主義的理念裡將國家視為包含許多不同團體的政治系統，因而政治過程即諸團體的互動與參與所構成、政治決策是不同政治利益與團體相互激盪妥協之產物；換言之，在民主多元主義下之國家^{註 2-5}，通常具有三項特色：（1）利益團體政治盛行、（2）由分工、相互競爭的利益團體對政府部門及國會依實力進行遊說活動、（3）公共政策乃各種集團之利益間達到某種均衡妥協結果之產物（彭懷恩，1995）。多元主義者相信權力是或者應該是分配在社會中的許多團體與利益中的，其主張，就道德上而言，在政治方面將人附屬於各種不同領域的團體與利益；從歷史上或邏輯上看來，這些團體與利益亦先於國家存在。因此，國家並不具有任何宰制的功能，充其量只不過是一風向標，應忠實地反應社會團體的不同需求；或者，國家與利益團體並無差異，在政策過程中均扮演一掮客（broker）的角色，以尋求自身利益的最大化為目標（李明寰，1998）。綜合多元主義各家學說，可以發現多元主義者認為國家的自主行動會危害民主秩序的正常運作，只能作為一種權變，最後仍應放任民間社會自主運作，因

註 2-5 多元主義主要體現了美國政治的基本現象，它假設個人在理性思考下，確定對其政治利益有益時，會加入其喜好之政治團體，這些團體會透過選舉支持其「利益代表」當選，以影響公共政策的制定及利益的分配，在這種情形下「國家」是利益匯集的場所，不同利益團體間相互競逐，而且各政治勢力（集團）相戶制衡。國家是中立的：（一）國家可提供承受團體壓力的場所；（二）國家機構只是裁判，主要功能在調合利益，建立共識，確保政治體系的合法性；（三）國家機構只客觀反映各個社會團體的利益需求。

此，在多元主義理念上強調「最好的政府就是做事最少的政府」；然而，此研究途徑因為過分樂觀強調多元價值觀的能動性，欲忽略了實際存在的階級壓迫關係，且對於團體之間的比較和國家機器的運作亦缺乏完整的敘述。

二、從國家發展觀點而言

以國家為中心的分析途徑，主要是以現代化理論、依賴發展論、國家發展論及經濟發展階段論等四種分析途徑為主，茲說明如次：

(一) 現代化理論

現代化理視一個國家現代化(modernization)為內生的過程(endogenous process)，也是一個地區社會、政治及經濟制度之合理化過程(rationalization process)。因此，開發中國家可視作已開發國家的發展中階段，開發中國家如果希望加速現代化則必須學習先進國家之經驗，藉由模仿達成其發展之目的。綜觀之，現代化理論鼓舞了很多開發中國家進行工業化，但其結果卻多是經濟的停滯發展(stagnation)、社會的凋敝及貧富差距的擴大。基本上，現代化理論的研究途徑，把發展視為一個有先後次序的演進過程，強調社會變遷的動力來自於內在因素，認為先進國家與落後國家，正處於不同的發展階段；落後國家對於現代化的追求，就是要透過社會結構的調整，或者民眾現代化的提昇，借鏡先進國家的發展軌跡與經驗教訓，朝已開發國家的發展路線邁進。

(二) 依賴發展論

依賴發展論的分析途徑，強調個別發展中地區有其不同的依賴型式^{註 2-6}，而且依賴的結果並非是由外部結構作單方面的決定，而是結合個別發展中地區內在特殊形構(國家機關及社會階級的特性)的一種關連互動過程，因此在研究方法上必須同時掌握國家發展過程中的結構面與歷史面，就結構面而言，除了注意外國勢力對本國政治與經濟結構的影響之外，也要注意本身社會既有結構或階級勢力的配置情形，以及國內外社會勢力和外國政經力量的衝突抗衡或攜手聯合。就歷史面而言，除了要注意現有社會情境的歷史淵源之外，也要考量由於社會衝突、社會運動、和政府措施所造成的社會結構的不斷轉型變遷(姚培和，1989)。依賴發展論在觀點上擺脫傳統依賴理論和現代化理論以意識型態為取向的研究分析，拓展出較實際的觀點，同時在方法上採取歷史結構的研究途徑，豐富了理論本身的經驗意涵。不可諱言，依賴發展論在方法上並未指出如何去研究結構限制與內在動力的交互作用，如何影響個別國家的發展趨勢，同時，以未曾明言指出研究者應以何種分析技巧來解釋或描述現象(韋積慶，1989)。但若從一個較為客觀的立場，依賴發展論至少提示出研究開發中地區國家的發展，必須注意動態與靜態的現象，同時要掌握經濟與非經濟因素互動的過程。

(三) 國家發展理論

國家發展是一種過程，也是一種策略，甚至是一種目標(宋鎮照，1994：5)，在此處所謂的國家發展，是指一個低度發展的國家，擺脫貧困追求富強的過程。一般而言國家發展涉及四個面向：(1) 經濟轉型：持續快速的增加國家生產，「決策中心」成功地發展製造工業，俾使國家有辦法自主地決定未來的成長。(2) 社會轉型：收入

^{註 2-6} 依賴發展論排斥將依賴與發展視為兩個相互拒斥的概念，實際上依賴的型態是會發生改變的(Cardoso, 1976)，同時放諸四海皆準的依賴理論並不存在，因此學者應該「更具體的研究不同國家的依賴型態」(Staniland, 1991：122)。整合依賴發展的研究途徑可以歸納成下列幾點：(1) 依賴關係不再是零合遊戲的規則(2) 由於不再是零合遊戲的剝削，在所形成的依賴結構關係中，邊陲經濟的損失不在受限或等於核心國家的淨得，否定了以往核心經濟的發展是建立在邊陲經濟低度發展基礎上的論調。同時也隱含著邊陲經濟在依賴關係中亦有發展的可能。(3) 強調依賴關係的特殊性，代替傳統依賴的一般性。所謂特殊性是指美一邊陲國家均有其不同的本質與特殊的社會結構(如階級關係與生產關係)，以及有不同的歷史背景，自然，對於來自外部勢力的影響，依各個依賴社會內部的特質，會有不同型式反應，產生不同的結果。不若古典的依賴理論是建立在單純的外部決定論。(4) 邊陲國家的依賴關係，亦可能因國際政治經濟結構的轉變，製造出一些結構性的機會，成為邊陲國家發展的助力(宋鎮照，1993)。

平等分配，人民能普遍取得「社會財貨」，如教育、健康服務、舒適的房屋、娛樂設備等。(3) 文化轉型：重新肯定國家意識與傳統，無論是社會領導者或一般民眾都能有一個新的自我形象，並驅散二等國民與屈服於外人的感覺。(4) 政治轉型：包括政治的制度化擺脫威權的控制，擴大人民參政與影響決策的能力（宋鎮照，1994；蕭新煌譯，1985）。

(四) 經濟發展階段論

美國經濟史家 W. W. Rostow 在 1960 年發表之「經濟發展階段論」(The Stages of Economic Growth) 乙書中，提出所有的社會都會經歷五個經濟成長階段，即傳統性社會、前發軔期(潛伏期)、發軔期(起飛期)、成熟期及大眾化高度消費期(Rostow, W. W. 著，饒餘慶譯，1965)。世界各國也可以按照其自己發展之程度，排入上述五個階段裡。此理論不僅只考量經濟面向之因素，同時也考慮到政治與社會等面向之因素。故經濟發展階段論是一個以經濟成長為主軸的全面性社會變遷和國家發展階段理論。

三、從權力結構觀點而言

以權力為中心的分析途徑，主要是以菁英論，霸權論、成長機器論及統合主義論為主，茲說明如次：

(一) 菁英論(Elite Theory)

菁英論可以溯及十九世紀末、二十世紀初由兩位義大利學者 G. Mosca 和 V. Pareto 所提出，他們認為社會上由菁英(elite)和非菁英所形構的不平等，不但難以避免，也無可取代。H. Lasswell 對菁英理論從事實證研究，發現不論民主或非民主制度下，菁英都是存在的，這些菁英可能出自財富、社會背景、技術官僚等不同的優越位置。菁英論反映了現實的政治社會操控於某些頂層菁英(top elite)，而「菁英」的制衡直接、間接影響到國家的走向。以臺灣為例，過去威權統治時期政治取決於強人；威權轉型時代，政治則由頂層菁英操控、接班布局、卡位而影響了國家的公共政策及資源分配，對族群正義、代間正義、生態維護等永續發展的議題均有相關(劉阿榮，1999)。菁英論是先進國家制定政策的模式之一，其政策制定模式具有以下幾個基本特色：

- 1、菁英理論的產生，可以說是由於都市化、工業化的結果，同時政治、經濟、社會的快速發展也是菁英理論產生的主要原因以及背景之一。
- 2、在政策制定的過程中是由少數的菁英份子所掌握，譬如高級行政官員和國會議員，這些菁英份子通常為政府行政首長、高級行政官員、國會議員、工會領袖和私人企業領袖等，這些菁英份子的基本價值理念是政策的穩定和持續。
- 3、決策的菁英份子擁有優越的資源，諸如權力、財富、資訊、領導地位和事業才能等，以影響政策的制定。
- 4、菁英份子間的相互競爭往往改變政策內容，但不會改變對於政策之穩定性與持續性。
- 5、在民主國家中，菁英份子為求國家社會安定，通常對於一個國家的重大政策都能保有一定程度的認同，以及維護此重大政策的基本共識。
- 6、菁英理論可以說是朝著漸進主義的方向來決定價值目標，為了保有決定公共政策的權力，菁英份子通常乃慢慢的尋求改變，是一種漸進的改變，而不是革命性的改變。
- 7、菁英份子與社會大眾之間的關係是一種上對下的關係，而不是下對上的關係，彼此之間的關係是由菁英份子所掌握。

由於都市化與工業化的加速發展，現代社會中產生了各種新興的菁英集團，這些集團帶動了國家的進步，對於政策的穩定性及持續性具有共識的觀念，許多政府的公共政策可以說是由少數菁英所制定。總之，一個優秀的菁英份子必須具備豐富的知識、技巧以及冒險精神，往往是政府政策制定的重要成員，但誰是菁英份子很難說，一個國家的重要政策往往操縱在少數人的手裏，所以菁英份子必須隨著社會經濟的變遷而

改變。

(二) 霸權論

Gramsci 認為霸權 (Hegemony) 之主要概念是指統治階級中的某一派統治階級對其他同盟者進行知識與領導的過程，亦是指統治階級與被統治階級的關係，統治階級成功的運用其在政治、道德和知識上的領導地位去建立其世界觀。因此，霸權的形成是由上下層結構間的交互作用，及經濟、國家和市民社會之基礎所構成。綜上可知，霸權是強調社會中某個集團的支配，及在社會中如何形成共識的過程，霸權引發我們瞭解支配者如何將意識形態透過各種方法去執行對社會的宰制，以及如何在霸權建立的過程中使用這些形成共識之知識或技術進行轉化 (湯國榮, 1996)。

(三) 成長機器論

Molotch 於 1976 年提出以都市作為成長機器 (the city as a growth machine) 之觀點是受到馬克思政治經濟影響，認為經濟領域對都市政治有著很大之影響力，而都市政治正是追求經濟不斷成長的政治，資產階級、官僚和專業者會利用一切的辦法影響政客，以促使其制定出有利於經濟發展之政策 (陳東升, 1995; 謝登武, 1996)，成長機器理論是從行動者來探究都市空間政策之形塑力 (王振寰, 1996)。亦即，成長機器論者特別注重以土地為主的利益團體在都市政策中之角色，認為新馬克思主義所論述資本積累的動力並不足以說明都市的形構過程，而是要從與空間使用所形塑之利益有關互動關係與行動中著手，不僅強調經濟之重要性，也強調不同群體間的利益衝突。

Molotch 提出以都市作為成長機器 (the city as a growth machine) 之觀點是受到馬克思政治經濟影響，認為經濟領域對都市政治有著很大之影響力，而都市政治正是追求經濟不斷成長的政治，資產階級、官僚和專業者會利用一切的辦法影響政客，以促使其制定出有利於經濟發展之政策 (陳東升, 1995; 謝登武, 1996)，成長機器理論是從行動者來探究都市空間政策之形塑力 (王振寰, 1996)。總之，成長機器論者特別注重以土地為主的利益團體在都市政策中之角色，認為新馬克思主義所論述資本積累的動力並不足以說明都市的形構過程，而是要從與空間使用所形塑之利益有關互動關係與行動中著手，不僅強調經濟之重要性，也強調不同群體間的利益衝突。

(四) 統合主義論 (corporatism)

一般而言，統合主義可分為 (1) 國家統合主義——由上而下的，國家利用政府權威來掌控少數「公會」，在貫穿到下層的體系。如臺灣的三大工商團體長期受執政黨的影響。(2) 社會統合主義 (又稱新統合主義)——由下而上的，各利益團體匯集共識，形成各種工會或聯合會，層層往上的涉入國家公共政策，就此而言，統合主義一方面代表各利益團體的反映途徑；另一方面也代表國家機關，規範了成員的行為，具有「準官方的角色」(quasi-public role) (劉阿榮, 1999)。

四、從環境資源觀點而言

(一) 全球環境議題與二十一世紀議程

全球環境議題是現代人類社會所面臨問題的縮影，在人類社會的發展歷史中，有意識地感受到全球環境問題，乃是二十世紀後半之事，其中一九七二年斯德哥爾摩人類環境會議 (The United Nation Conference on the Human Environment) 與一九九二年里約地球高峰會議 (Earth Summit)，乃是全球環境議題發展之兩大里程碑，從一九七二年的人類環境會議到一九九二年的地球高峰會議，全地球高峰會議的發展趨勢可以用「擴張」與「聯結」來描述^{註 2-7} (葉俊榮, 1999)。環境問題的全球化，

註 2-7 全球環境議題之「擴張」，表彰議題內涵的膨脹，從早期關心的跨國境空氣污染 (酸雨) 問題，擴展到影響面更廣的全球增溫 (溫室效應) 問題；從較狹義的野生物保育問題，擴展到整體的生物多樣性問題。另全球環境議題的「聯結」，除係指環境問題及其他社會問題 (如貧窮、人口、外債) 或既有制度 (如財務機制、法律制度、民眾參與制度) 相互關聯，環環相扣外，並提出了能廣為各方所接受的「永續發展」，作為調和環境

在國際社會邁入後冷戰時代之後，不論在深度或廣度上都有驚人的進展，一九九二年六月，來自全球一百二十多國元首及代表於里約召開的地球高峰會議(EarthSummit)，將全球環境議題推到國際政治的舞台，使全球環境關懷與整體人類發展作有史以來最緊密地扣合，也使全球環保邁入另一個嶄新的紀元。地球高峰會議的具體成果為所謂的五個文件，包括兩份公約(生物多樣性公約與氣候變化綱要公約)、一份原則(森林原則)、一份宣言(里約宣言)，以及一份議程(二十一世紀議程)，其中，以二十一世紀議程(Agenda 21)之包涵範圍最廣，也是人類社會對環境與發展所作最高度、最廣度，也是最綜合性的宣言。由於不論是靜態內容或動態實踐，二十一世紀議程都可作為人類社會面對二十一世紀在環境與發展議題上之標竿。

二十一世紀議程於序言中開宗明義地宣示，人類正站在歷史的關鍵時刻。我們面對著國家間與各國內部長期存在的貧困、飢餓、病痛與文盲現象，而人類福祉所賴的生態系統欲日益惡化。此時，我們了解把環境與發展問題綜合處理，將有助於滿足人類的基本需要、提高生活水平，改進生態系統的保護和管理，創造更安全、更繁榮的未來。全文之重要精神可從下列幾點窺見一斑，而其內容架構詳如圖 2-2 所示。

- 1、促成「永續發展」的全球伙伴關係，而這個全球伙伴關係必須建立在世界各國呼籲舉行「聯合國環境與發展會議」的 1988 年 12 月 22 日聯合國大會第 44/228 號決議的各項前提下，以及大家承認必須對環境與發展問題採取均衡的、綜合的處理辦法的基礎之上。
- 2、廿一世紀議程，綜論當前的緊迫問題，其目的也是為促使全世界為一下世紀的挑戰做好準備。這個議程反映了發展與環境合作的全球共識和最高的承諾，為實現議程的目標，各國的策略，計劃、政策和執行方案至關重要。
- 3、要實現廿一世紀議程的發展和環境目標，就要對需要援助的國家，尤其是發展中國家提供大量新的和額外的財政資源，以支付這些國家為處理全球環境問題和加速「永續發展」而採取行動所引起的增額成本。為加強國際機構實施廿一世紀議程的能力也需要財政資源。每個方案領域都列有所需費用數額的概略估計，這一估算尚需各執行機構和組織加以審查和確認。
- 4、廿一世紀議程是一個可行方案，將根據各國和各地區的不同情況、能力和優先次序由不同的人來執行。這個議程會根據需要和情況的變動而不斷演變。這個過程是建立促進「永續發展」的新全球伙伴關係的起點。此一文件雖名為議程，實為一針對全球現今各種環境問題有依據，有目標，有實施方法的行動綱領。

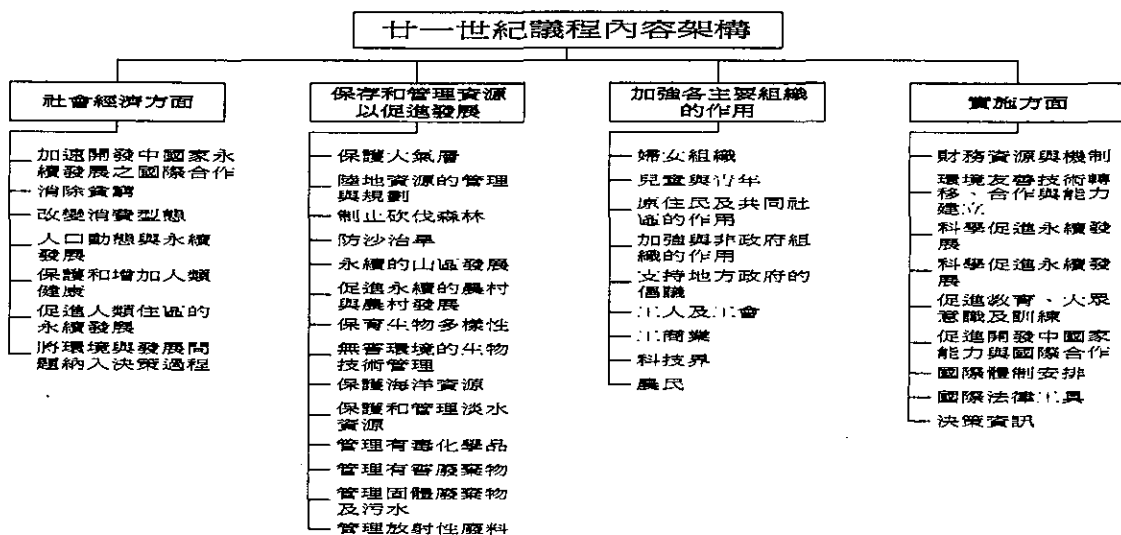


圖 2-2 廿一世紀議程之架構(資料來源：本研究整理)

與發展之目標，充分表彰出全球環境議題既「擴張」又「聯結」之發展趨勢。

(二) 環境共生理念

環境共生是將共生的行為與方法應用在環境上的一種表現。環境是一種空間資源，亦是一切事物存在的場所，它具有主體與客體相互影響關係。所以環境基本上存在著兩個以上的對象。而共生就生物學而言，其係指生物間的一種現象，泛指有兩個或兩個以上有機體共同生活在一起的相互關係。而藉由生物學的觀點來看人類與環境的關係，則共生是指人類生活於自然環境（為一有機體）內相互有利之關係。因此環境共生的基本觀念則是指自然環境與人為環境兩種有機體相處在一起的相互關係為出發點，以謀求對自然環境資源利用效益最大化，而對自然環境傷害最小化的共生方式。以此觀之，則環境共生理念可從其空間性、時間性、生態性、人生性、群居性、人類性等六方面來加以詮釋，空間性是指三才（天、地、人）環境共生，即自然環境與人為環境之共生，以求環境的和諧、互利與健康，此是環境共生最基本的共生源。時間性是指新舊環境共生，也就是新造環境與舊有環境共生，主要乃在力求人為環境中具有文化價值的環境應予妥善的保存，並能與現代文明環境共生並存，讓人們能在現代文明的時空環境中擁有陳述歷史故事的場所。生態性是指萬物環境共生，也就是人類環境與生物環境共生，並以環境倫理的態度對待萬物生存權利。人生性是指文明環境共生，也就是物質文明環境與精神文明環境共生，以保有真善美人生的境界。群居性是指城市環境共生，也就是科技發展環境與自然生態環境共生，以享受自然的美與科技的真；城鄉環境共生也就是城市環境與鄉村環境共生，以使城市能擁有鄉村的自然化，鄉村能擁有城市的現代化；建築環境共生也就是室內環境與戶外環境共生，以使建築外部環境自然化，內部環境現代化。人類性是指四生環境共生，也就是生態環境、生存環境、生活環境與生產環境共生，以求四生環境能各扮演其應有的角色，但相互間又能在生態系統動態平衡下互利共存（詳表 2-2）（陳錦賜，2000.09）。

表 2-2 環境共生的理念詮釋表

內 容	關 係	對 象	目 的
空間性	三才環境共生	自然環境與人為環境共生	求環境和諧、互利與健康。
時間性	新舊環境共生	新造環境與舊有環境共生	求保有文化價值環境與現代文明環境互利共存。
生態性	萬物環境共生	人類環境與生物環境共生	求以環境倫理的態度對待萬物生存權利。
人生性	文明環境共生	物質文明環境與精神文明環境共生	求保有真善美人生的境界
群居性	城市環境共生	科技環境與生態環境共生	求城市保有鄉村自然化 鄉村保有城市現代化
	城鄉環境共生	城市環境與鄉村環境共生	
	建築環境共生	室內環境與戶外環境共生	
人類性	四生環境共生	生態環境、生存環境、生活環境、生產環境共生	求四生環境各扮演稱職角色 但相互間又維持動態平衡

資料來源：陳錦賜，2000.09

(三) 永續發展理念

永續發展是一個多樣性的概念，其理念實涵蓋對過往社會價值、經濟發展與環境教育，以及對時間與空間上觀念之思考方向的反省；因此，如何詮釋永續發展的意義，即因不同之觀點而有不同的解讀，而全世界目前至少已累積了上百個解構永續發展實質內涵的定義。「永續發展」(Sustainable Development)一辭最早出現於1965年的「國際自然和自然資源保育聯盟」(International Union for Conservation of

Nature and Natural Conservation Strategy) , 提出永續發展的理念, 強調發展與保育的整合, 才在國際間受到重視, 並於 1987 年聯合國第 42 屆大會, 由「世界環境與發展委員會」(WCED) 所發表的《我們共同的未來》一書中, 賦與此名詞明確的定義, 該報告強調永續發展的概念是: 「人類有能力使發展持續下去, 發展須保證使之滿足當前的需要, 而不致危及到下一代滿足其需要的能力」。歸結世界上目前對於永續發展的定義, 大抵可粗略地分類為生態永續性、社會永續性、經濟永續性與科技永續性等四個領域屬性的定義(朱啟貴, 2000), 茲分述如下。

1、生態永續性

「永續發展」(Sustainable Development) 的觀念最早是由生態學家所提出, 即所謂生態的永續性 (Ecological Sustainability), 以說明自然資源及其開發利用程度間的平衡。總結從自然生態觀點說明永續發展的定義, 其特徵在於認為永續發展是尋求一種最佳的生態系統以支持生態系統的完整性和人類願望的實現, 使人類的生存環境得以持續。

2、經濟永續性

1985 年, Edward B. Barbier 在其著作《經濟、自然資源、不足與發展》中, 將永續發展定義為「在確保自然資源的品質及其所提供服務的前提下, 使經濟發展的淨利益增加到最大的限度」; 世界資源研究所 (WRI, 1992) 也以經濟的觀點認為永續發展是不降低環境品質與不破壞世界自然資源基礎的經濟發展(盧誌銘、黃啟峰, 1995)。Tumer (1995) 則指出永續發展乃「效用水準、個人所得或個人實質消費水準, 不會隨時間而遞減」(張四立, 1998), 此說法更明確地以個人經濟指標來界定永續發展的意涵。從以上各種經濟永續性之論述中可知, 經濟永續性強調經濟效能對環境、社會的正面影響, 生產效率與分配效率是促成永續經濟的評估因子。

3、科技永續性

James Gustava Spath (1989) 提出永續發展就是轉向更清潔, 更有效的技術一盡可能使用達到「零排放」或「密閉式」的製造方法一盡可能減少能源和其他資源的消耗。所謂科技永續性之主張係指已開發國家與開發中國家之間進行技術合作, 以縮小技術差距, 提高發展中國家的經濟生產力; 同時, 應在全球範圍內開發更有效地使用能源技術, 提供安全又經濟的可再生能源技術, 以解決全球環境問題。

4、社會永續性

1991 年由 INCU、UNEP 與 WWF 所發表之「保護地球: 永續生存策略」報告, 將永續發展定義為「在生存於不超出維持生態系統涵容能力之情況下, 改善人類的生活品質», 強調永續發展終將回歸人類社會, 亦即以改善人類的生活品質、創造美好的生活環境為依歸。此外, 施鴻志 (1997) 提到永續發展的最基本原則, 包括世代間與世代中之公平, 尤其對於世代間的公平, 應注意每一代均應維持由上一代傳接得到的自然資源使其留給下一代時, 資源總量不少於其傳接得到的, 以及可再生資源、資源多樣化、生態功能都應永遠維持。

綜觀以上關於生態、社會、經濟與科技屬性之永續發展定義, 可歸納出永續發展之內涵實包括「時間」與「空間」二個層面; 在時間上跨現與未來, 空間上則結合未開發、開發中及已開發國家; 發展項目則包含自然、經濟、社會、科技等議題, 行動上則從政治協商到永續指標之建立(方凱玲, 2000) 易言之, 永續發展理念透過時間的縱軸與空間的橫軸交互作用, 串聯起自然、經濟、社會、科技等全球性議題, 並以地方行動來落實而體現了永續發展之永續性、共同性及公平性等三大原則。

第三節 先進國家之國土發展概述

一、英國之國土發展經驗

(一) 計畫體制

縱觀英國之計畫體系由1909年沿革至今已有了90多年的經驗，英國現行的土地規劃系統是以1947年法案為基礎，期間經過不斷的檢討修定，現以1990年城鄉計畫法(Town and Country Planning Act)為主要架構。不過整體的規劃系統(planning system)的架構主要還是建立在1968年的城鄉計畫法規定，在1986年之後再發展出單一發展計畫(Unitary Development Plan)而形成了目前的計畫體系，如圖3-1-2所示。英國並無法定的國土計畫或區域計畫，在中央係透過中央政府出版的公報(Circular)與規劃政策綱領(Planning Policy Guidance)、及區域政策之指導等方式，引導全國、區域及地方的發展；地方機關則擬訂地方發展計畫，並據以審查轄區內各項開發申請案。

1、計畫制定

- (1) 中央階層之全國性計畫政策綱要(National Planning Policy Guidance)，係由中央環境部(現改為環境、交通及區域部)擬定，為一較為廣泛之政策目標，包括人口分佈、產業區位、綠帶及農地保護、及住宅用地配置等政策；此外尚有其他彌補法令不足的規定，諸如管制、政策指導、環境公告等，它提供全國應執行的目標與策略，故為地方決策之依據。
- (2) 區域階層的區域發展政策，乃結合中央與地方行政當局的規劃、活動及各公私部門決策之區域政策，其區域政策可分為「區域內」之土地使用及經濟投資的規劃，以及「區域間」資源分配的規劃，由中央和地方政府組成的特別委員會所擬定，是諮詢性的社經及空間發展策略，亦是地方決策之依據。
- (3) 地方階層的發展計畫，包含一般郡及都會郡地方階層的發展計畫，包含一般郡及都會郡的結構計畫及一般地區及都會地區的地方計畫，地方計畫又可分成地區計畫、行動區計畫、主題計畫等三種。郡的結構計畫是由郡議會所擬定，主要是考慮全郡的社會、經濟、交通、土地使用、實質發展與環境改善等有關事項作政策性、綱要性的說明，並輔以示意性的圖表達。地區的地方計畫是法定計畫，由郡地區議會所擬定，又可分為地區計畫、行動區計畫、主題計畫等三種，主要是將結構計畫中的政策、綱領加以詳細的界定或說明，包括地區未來發展的區位分佈、開發準則、使用管制等，以作為開發者申請規劃許可的指引。都會地區的單一發展計畫由都會區議會或自治市議會所擬定，結合了結構計畫的政策性及地方計畫的嚴密性，包含土地使用的一般策略及類似地方計畫的詳細說明。

2、計畫內容

綜觀英國國土規劃體系與相關計畫之屬性與內容，依行政階層、計畫種類與空間計畫層級，分別歸納整理如表2-3、表2-4及表2-5所示。

表2-3 英國國土規劃體系按行政階層分之計畫內容一覽表

行政階層	內容	種類	計畫性質	備註
國家	國家土地使用發展策略	1. 規劃政策指導綱要(PPG) 2. 礦業規劃指導綱要 3. 通告 4. 白皮書	1. 無實質的計畫型式。 2. 首相及環境部大臣相關的政策宣布、演說等均可構成國家政策計畫的來源。	在蘇格蘭將規劃政策指導綱要改稱為國家規劃政策指導方針(NPPG)，其實質內容參照 PPG 略加修改，內容並無二致。

續2-3 英國國土規劃體系按行政階層分之計畫內容一覽表

行政階層	內容	種類	計畫性質	備註
區域	區域規劃方針	1. 區域發展策略 2. 區域發展規劃	1. 因無法定區域政府，有關區域性土地使用發展的策略係透過地方郡級政府以合作方式聯合研擬區域發展策略，再送請環境部大臣備查後，做為地方研擬發展計畫之參考。 2. 地方單位若未依照區域政策擬定，其計畫審核過程將會受到環境部大臣的干預，而影響計畫核定的效率。 3. 其內容可因地制宜，但需包含環境、運輸、公共建設、經濟發展、農業、礦業以及廢棄物處理等策略在發展規劃上的優先順序，並應界定未來住宅需求及其分配。	可分為都會地區的策略指導綱要與一般地區的區域指導綱要兩種類型。
地方	發展計畫	1. 都會區 單一發展計畫 2. 非都會地區 (1) 結構計畫 (2) 地方計畫 ① 地區計畫 ② 礦業計畫 ③ 廢棄物計畫	1. 都會區為一級的法定計畫，各區應擬訂單一發展計畫，如大倫敦地區、大曼徹斯特地區等。 2. 非都會地區，郡級政府應擬訂結構計畫；在郡以下所屬的區級(或市、鎮)政府應擬訂地方計畫。 3. 郡級政府或國家公園主管機關基於礦區的維護管理以及廢棄物的處理需要，必需擬訂礦業計畫以及廢棄物地方計畫。	結構計畫內容重點應著重於土地使用課題上的指導性，較細部部分則留待地方計畫。

資料來源：參考陳繼鳴, 1997; 本研究整理

表2-4 英國國土規劃體系按計畫種類分之計畫內容一覽表

計畫別	計畫及實施範圍	擬訂單位	法定性	計畫年期	計畫內容
區域計畫 (RPG)	以經濟機能類似的郡所構成的區域範圍	區域內所有的郡以及專業團體聯合擬訂	非法定計畫，惟需經環境部大臣備查	20年或以上	有關環境、運輸、公共建設、經濟發展、農業、礦業以及廢棄物處理等區域發展課題及發展策略優先順序之排定。
結構計畫	郡	郡政府	法定計畫	15年或以上	包括新增住宅規模與分布、綠帶及保育、鄉村區經濟發展、主要產業發展、策略性運輸及公路設施、礦業發展、廢棄物處理、土地再開發、觀光、休閒、遊憩等及一些必要的關鍵圖表。
地方計畫	區 (郡或國家公園範圍)	區政府 (郡政府或國家公園主管機關)	法定計畫	10年或以上	一般計畫應包括發展管制政策、未來土地使用與開發方案以及標示未來開發及保育地區明確範圍的地圖。(主題計畫則應包括礦區的維護與保育以及廢棄的處理、棄置、用地規劃等。)
單一發展計畫	區 (都會地區)	區政府 (都會地區)	法定計畫	10年或以上	需涵蓋結構計畫與地方計畫之計畫內容。

資料來源：陳繼鳴, 1997, 英國的土地使用規劃與開發之研究

表 2-5 英國國土規劃體系按空間計畫層級分之計畫內容一覽表

計畫 項目	國家規劃政策 指導概要 (中央)	區域政策 (區域)	發展計畫(地方)		
			單一發展計畫 (適用於都會區)	結構計畫 (適用於非都會區)	地方計畫
空間 範圍	全國地區	區域階層	都會區(但國家公園所 在的都會區除外)	前述單一發展計畫範圍以外的地區	
計畫 範圍	中央環境部擬 定國家規劃政 策綱要	分為「區域內」 及「區域間」	都會區發展	主要關心一個地區未來社會、經濟和實質發展，並成 為開發管制的參考	
計畫 性質	指導對等地方 的發展有政策 性及策略性的 指導	區域政策	結合結構計畫的政策及 地方計畫措施(細部發 展方案)於同一計畫中	作為研擬地方計畫及實 施開發管制的指南。並 包含其他依法規定或大 臣之特定指示。	法定計畫，詳細說明結構計畫 中較一般的政策綱要
計畫 內容	透過中央政府 出版的公報與 計畫策略	結合中央與地方 行政當局的規 劃、活動及各公 私部門的區域政 策	該區的開發及其他土地 使用的一般說明	一書面的政策文件。包 括一書面的計畫書並 輔以示意圖與相關圖表	包括地區計畫、行動區計畫、 主題計畫
計畫 功能	指導：區域政 策、發展計 畫、單一發展 計畫、結構計 畫等	「區域內」之土 地使用及經濟投 資的規劃，以及 「區域間」資源 分配的規劃	轄區內土地之其他使 用、其他發展或土地之 其他使用等之詳細發展 方案	說明全國與區域的政 策、建立目標政策與建 議，為地方計畫提供計 畫、行動區的指定提供 開發管制的方針、提供 協調基礎、提供計畫過 程主要爭論與對策給部 長並公告	實施結構計畫的政策及一般性 策略。 提供地方規劃主管機關使用一 個或許可的規劃手段以從事都 市開發改善及其他目的。 鼓勵地方主管機關實施綜合性 環境規劃。 提供發展管制及詳細土地使用的 基礎。 幫助民眾參與地方的細部規劃
主管 機關	中央環境部	無正式區域主管 機構	由都會區議會(都會區 規劃主管機關)二個以 上由聯合地區議會之地 方主管機關	郡議會(郡規劃主管機 關)	區議會(地區規劃主管機關)
擬定 機關	中央環境部		都會區議會(都會區規 劃主管機關)；二個以 上由聯合地區議會之地 方主管機關	郡議會	區議會
審議 單位	中央環境部		國務大臣	郡議會	區議會
核定 單位	總理		國務大臣	國務大臣	郡議會
執行 單位	中央環境部		都會區規畫委員會	郡議會規畫委員會	區議會規畫委員會
協調				郡議會	區議會
變更 方式				每五年通盤檢討一次	

資料來源：本研究整理。

(二) 發展歷程

英國之規劃體系主要是公部門長期在市場或資本主義經濟體系之內運作所產生的，其歷經都市化與反都市、法案產生、都市中心衰敗以及對鄉村地區空間需求等市場經濟體系曾遭遇過的相關問題；因而公私部門在整個市場經濟體系中該扮演何種角色亦為後續重視的一項因子。然整個國土規劃觀念亦受到其他國家之影響，如其早期之土地使用規劃觀念受德國土地政策與都市設計之影響，環境影響評估則是受美國環境政策法之影響，而國家公園之發展亦與北美洲國家之發展有些類似。相對地，英國亦對其他國家之國土發展帶來影響，茲將英國之國土發展區分為下列幾個時期：

1、19世紀至20世紀工業化時期

此時期多為具有工程與建築之專業人才進行整個都市設計實質設備相關規劃，期藉由實質硬體環境的改善，改善了都市居民生活水準，並進而提昇了居民社會道德等方面之水平。

2、1920年至1947年代城鄉計畫法之發展

此時期開始了具管制措施之城鄉計畫法發展，並興起十九世紀花園城市之觀念，進行花園城市或衛星市鎮之規劃，及農業土地、自然保育區之保護相關工作。此外，亦興起了認同土地使用規劃也是整個國家經濟與社會規劃之一部分，並重視規劃工作中土地資源配置的綜合性與整合性。

3、1950至1960年代：經濟成長與混合經濟

此時期由於混合經濟制度之興起，致新市鎮、區域發展、鄉村地區的保護、污染防護、都市貧窮、住宅與交通等新政策開始成形，亦造成了土地使用規劃結構的轉變。

4、1970年代：經濟的成長與瓦解

此時期剛開始因基礎建設而帶動經濟繁榮，後因石油價格之提昇造成了經濟之蕭條，致使資源保育、鄉村政策、環境規劃、都市政策與交通運輸等成為土地使用計畫之重要考慮要項，並將過去一向以開發的規劃為重點，轉變為以開發的管制為主要實施政策，例如開發捐的課徵、特殊環境地區之管制等^{註2-8}。

5、柴契爾主義時期(1980~1990年代)

此時期的主流理念為新右派思想，重視市場機能之運作、私人企業創造財富之能力，並認為公部門與集體行為可能會造成某些不良影響；因而在施政上，採取「小就是美」之態度，並重視社區自治自助與私人自有財務之尊重(如圖3-1-3)。此外，於1985年取消了土地開發稅，在開發規劃與開發管制上作了許多修正，加速了開發規劃程序，並限制了環境部對綱要計畫的相關範疇，縮減了調查與公眾參與相關工作，並降低了規劃層級，造成1980年代結束時，完整之地方計畫或許就可取代了綱要計畫^{註2-9}。

6、1990年代初期

從1990年代即因環境的破壞，而影響了全球的生態，因此「經濟成長如何能與環境保護相結合」是此時期最重視的課題，從1990年「環境白皮書」的政策文獻擬定，可見英國環境部政策思考的重要轉變。

7、1990年代末至21世紀

從1997年5月新工黨政府執政以來，對規劃制度進行一系列重要的變革，多為促進國家、區域和地方層級的經濟發展、改善經濟競爭力、企業、創新和經濟成長而進行調整，號稱為現代化規劃^{註2-10}。此外，在1990年代的後半期，英國的空間規劃將重心置於區域階層的管理與決策，政府從過去多扮演規劃爭議仲裁的一方，轉為加強其為土地使用計畫與發展方案發起者的角色，並將規劃制度與經濟發展密切整合，而達到促進經濟發展競爭與產業相結合之功效。

註 2-8 在 70 年代，為縮短規劃申請案件的處理時間與減少開發管制的工作量負荷，當時的環境部除了一方面繼續要求地方政府提昇效率外，另一方面也在研修現行的開發管制制度，以減輕地方政府在從事開發管制工作時的負擔。此外，地方規劃主管機關也於 1984 年 5 月提出簡化規劃分區 (Simplified Planning Zone) 的構想，期能促使都市環境頹敗地區再發展，並能簡化開發管制程序。

註 2-9 到了 1980 年代保守黨政府試圖進行合理化的地方改組，並逐步減低綱要計畫的重要，而專注於低階 (地區) 的整合計畫，使得郡的規劃流於紙上作業，變成只是諮詢性質的單位 (Peter Hall, 張麗堂譯, 1995)。

註 2-10 現代化規劃政策說明 (DETR, 1998) 與相關文件中，即強調區域層級之地方分權決策，並加強英國規劃在整個歐洲整體環境方面之考量，使其配合整個歐洲空間發展議程。

二、美國之國土發展經驗

(一) 計畫體制

美國自 18 世紀建國以來即採地方均權制，政治權力分散於各州政府，享有充份的立法及執行權，這些特點充份反應於各類計畫的制度與實施，因此，其區域計畫大致可分為 (1) 州政府以上區域計畫 (2) 州際間區域計畫 (3) 州政府區域計畫 (4) 地方政府都會區域計畫。由上述各個區域計畫之類型，大致可看出美國區域計畫特性由各種不同行政階層機構所制定；無上位計畫，各計畫無從屬或相互關連關係；執行亦各自獨立。茲將美國加州地方性計畫體制的情況說明如表 2-6 所示。

表 2-6 美國計畫體系整理表—以加州為例

計畫層級 項目	地方性之 區域計畫	地方計畫				
		主要計畫 (General Plan)				特定計畫 (Specific Plan)
		構想計畫	全市性計畫	部門計畫	社區計畫	
空間 範圍	州、都會區	全市	全市 (地方自治體)	目的事業主管機關；職掌構想之計畫內容	社區；計畫地區 (社區範圍的界定?)	
計畫性質與 功能	都會區之區域 綜合發展計畫 解決都會區內 跨行政轄區之 問題	說明全市長期 發展的目標與 方向 作為擬定後續 各部門計畫之 基礎	整體綜合發展說 明 規範優先權 連繫構想計畫和 下位計畫	技術性計畫	社區發展之技術性 計畫 規範性計畫 (警察 權)	主要計畫運作的重要 管制方式 傳統的管制工具
主管 機關	都會區政府協 會	(市、郡之) 部門、委員 會、立法機關	(市、郡之)部 門、委員會、立 法機關	目的事業主管機關	(市、郡之)部門、 委員會、立法機關	
法令 依據		加州州法律、市憲章				加州州法律、州憲章
擬定 機關	都會區 政府協會	市民及團體「目標討論會」 相關專業團體 民眾參與擬定 (民調、公聽會) 州立主要計畫諮詢委員會				
審議 機關		市立都市計畫委員會 都會區政府協會				
核定 機關		市議會計畫與環境小組 (公聽)				
執行 機關	都會區政府協 會下設執行委 員會					
規劃 協調	都會區政府協 會 (聯繫協調 各級政府與事 業機構、分配 聯邦補助款)					
計畫 年期		五十年	二十年 (五年修 正一次)	五年	二十年 (包含為期 五年的實施報告)	
計畫內容特 性	提供都會全盤 發展的規劃建 設與管理建 議；指導社區 開發計畫；次 區域各相關課 題之研究，並 預測未來之發 展趨勢	總體發展構 想；部門發展 構想；市民參 與過程之展 望、考慮事項 及目標、考慮 全市與都會區 的共同關係	預算經費、資 金、機構、方案、 再發展 警察權常引起爭 議，其他非計畫 部門們有時不願遵 循其所訂定的規 範或目標	公安、住宅、文化、 環境、服務設施、 交通、土地使用八 部門；由卅個技術 性計畫組成，每項 計畫都有獨立五年 執行計畫	含三十五個計畫地 區的發展與目標， 合為全市性計畫內 土地使用部門計畫 的大部分 指導經費籌措和替 選方案	方案、預算、分區、 細分、住宅方案、都 市更新、開發計畫、 管制規則、開發許 可、環境評估、管制 發展階段和時程。

資料來源：本研究整理

(二) 發展歷程

在美國國內並沒有統一的都市計畫法、區域計畫法及國土計畫，但都市計畫是州的權限，由各州分別立法、授權下，各個都市依不同的條件來施行都市計畫。以下茲

將美國之國土發展演變略述如次：

1、1850 年代的都市公園運動

由於產業革命導致生產力提高及人口聚集於都市及都市的擴張，所以也興起改善都市中工人階級居住條件的呼聲，其中，以 1893 年芝加哥世界博覽會為契機所引發的城市美化運動(City Beautiful Movement)為肇始。

2、1900 年代的土地使用分區管制規則

在都市計畫的立法事件上，以 20 世紀初由地方政府訂定的土地使用分區管制規則(Zoning Regulation)為開創事件，諸如 1901 年洛杉磯訂定土地使用分區管制規則(Land Use Ordinance)，1916 年紐約市訂定的分區規則(Zoning Code)。

3、1920 年代的郊區社區開發

本時期的郊區社區開發，主要是受到英國的花園城市運動(Garden City Movement)影響，在這個概念下的建設案子有 1924 年的陽光花園城(Sunnyside Gardens)及 1928 年的雷特朋(Radburn)，另外在 1929 年由培雷(Clarence Perry)所提出的「鄰里單元」(Neighborhood Unit)概念則對後來的美國新社區開發有很大的影響。

4、1950 年代的都市更新

美國都市由於汽車的飛躍發展，引起急速的郊區化現象，使得都市活動核心的中心區，基本設施及產業基礎開始衰退，文化機能開始停滯，居住環境開始惡化。為了促進都市環境的新生命、新活力，聯邦政府以 1949 年住宅法為依據，積極地推都市更新政策。

5、1960 年代的計畫單元整體開發(PUD)及模型都市(Model Cities)

1960 年代興起的計畫單元整體開發制度(Planning Unit Development, PUD)，與傳統的分區管制相較之下，使計畫地區更能顯示地方特色，也使計畫更有彈性。此外，1966 年的模型都市方案(Model City Program)，旨在協調聯邦補助及提高市民參與聯邦補助金之分配，以使其補助能對都市中鄰里生活品質之改善有所助益。

6、1970 年代的社區發展補助(CDBG)及都市發展事業計畫補助(UDAGS)

1974 年的社區發展補助(Community Development Block Grants, CDBG)為至今仍沿用的社區發展方案，該補助金係用於發展社區之合宜集合住宅，擴展低收入者之居住環境，更要藉以復甦頹敗之里鄰以吸引較高收入者回中心都市。

7、1980 年代的成長管理

成長管理觀念的興起可說是肇始於 1920 年代所發展的第一代分區法規，法規中將土地分割成不同的分區，這種分區權力是一種警察權的行使，且是一種無償管制的公權力。到了 1950 年代，警察權的概念在法律上則有了急速的擴張，也促使第二代土地使用管制進一步的擴張。地方政府有權進一步利用分區管制來達成許多目標，並且引入條件式許可制，使管制過程稍具一點彈性，直到 1980 年代，許多國家和地方亦體認到，一味追求成長與繁榮不一定會改善生活品質，因此主張成長是有代價的。故結合了使用分區管制、細分管制及公共投資計畫等技術來指導與控制都市成長，形成所謂的「成長管理系統」。

8、1990 年代的永續發展理念

成長管理技術的靈活運用，可使執行過程更有創新性，不但使開發者有較大的彈性來開發不同的產品，環境規劃技術與方法的日趨成熟，也同時使規劃師能夠更仔細地估算開發時所帶來的各種環境衝擊，並減少開發時的負面影響。且生態系的概念逐步融入各種研究範疇中，逐漸使人類認清天然資源的有限性與生態系的容受力(Carrying Capacity)有限，應為廣泛的利益及後代子孫的永續利用，

肩負託永續經營管理環境資源的責任。

三、德國之國土發展經驗

(一) 計畫體制

德國國土規劃體系可以分為「空間總體規劃」^{註2-11}與「空間部門規劃」兩大規劃體系。前者為跨領域性的規劃，並非因為特定目的而進行之規劃，比較強調整合性的規劃與協調；其規劃內容可以分為聯邦規劃、邦級規劃、區域規劃和都市規劃四個層級。空間部門規劃則是各政策領域的專門性規劃，針對特定目的或對象進行規劃，部門規劃以農業結構規劃、自然及景觀規劃與道路建設規劃等為代表。茲將德國國土規劃體系架構簡要整理如圖3-3-4及表3-3-1所示：

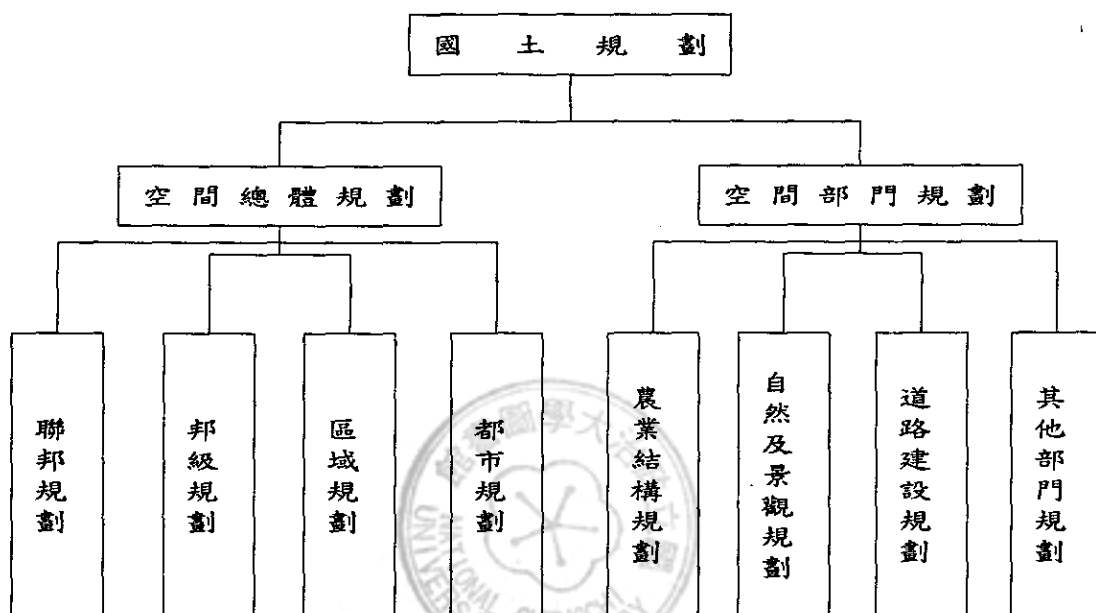


圖2-3德國國土規劃體系架構示意圖

資料來源：修改自〔陳明燦，1993〕；本研究整理

表 2-7 德國國土規劃體系一覽表

規劃層次	全國性之規劃	邦級規劃	區域級規劃	地方級規劃	
計畫名稱	國土綜合開發目標與基本原則 聯邦國土綜合開發方案	邦綜合發展方案（綜合性計畫）	區域綜合發展計畫（簡稱區域計畫）	城鄉計畫	
		邦綜合發展計畫		土地利用計畫	營建計畫
		（部門性計畫）		開放空間	
景觀規劃		邦景觀發展計畫	景觀綱要計畫	景觀計畫 景觀維護伴隨計畫	綠景規範 景觀維護

註 2-11 空間總體規劃亦有將其稱為空間秩序規劃、整體規劃或是一般性規劃，而空間部門規劃，也有部分研究稱為專業規劃。

續表 2-7 德國國土規劃體系一覽表

規劃層次		全國性之規劃	邦級規劃	區域級規劃	地方級規劃	
法律依據	空間規劃	基本法 聯邦國土綜合發展計畫法	聯邦國土綜合發展計畫法 邦計畫法	邦綜合發展法案 聯邦國土綜合發展計畫法	邦計畫法及其施行細則 聯邦建設法	
	景觀規劃	聯邦自然保護法	邦自然保護法或景觀法	邦自然保護法或景觀法	邦自然保護法或景觀法	
規劃範圍		聯邦全國	全邦 全邦或邦之一部分	區域之全部或其部分地區	城鄉轄區之全部	市鎮內供建築使用之地區部分
主管機關		聯邦政府	邦政府	區域官署	縣市政府/城鄉公所 農地重劃局	
規劃機關		區域及都市發展部	邦政府內政部	地區規劃署或區域行政官署	城鄉政府	
審查機關		聯邦會議	邦會議	區域計畫委員會	城鄉議會	
核定機關		聯邦議會	邦會議	邦最高主管機關	區域行政官署	
目標		空間秩序之規律化與景觀美化	使邦發展構想具體化達成邦發展目標	區域計畫目標的具體化，並擴展綠色空間	土地利用要求的規則與限制	
主要規劃內容		國土綜合開發之基本原則與目標 國土綜合發展之概念與策略 全國之區域劃分 發展中心與發展軸	邦綜合發展之基本原則與目標 邦之空間結構 部門計畫	國土綜合開發目標與邦綜合發展目標 在區域內之綜合性計畫 區域之土地使用計畫	城鄉範圍內各種土地使用之規劃	建築用地之建築使用計畫
計畫圖比例		—	原則上不 大於 1:200000	1:50000	1:20000 或 1:10000	1:1000 或 1:500
計畫期間		長期性	長期性(至少十年檢討修訂一次)	長期性(至少十年檢討修訂一次)	中期性(至少五年檢討修訂一次)	

資料來源：1、蘇成田。1986。《西德之區域發展問題與對策》，中華民國區域科學學會。

2、侯錦雄主持，《國土規劃管理問題之研究—以農地資源規劃及轉用問題為例》，行政院研究發展考核委員會，民國87年2月，P29頁。

3、林六合，《德國文化交流報告書》，1976。

(二) 發展歷程

- 1868年Baden大公國，目前為Baden Wutteuberg邦，制定第一個建築線法，用以引導都市地區建築物之建築秩序，並且由於劃定建築線之故，開始有街道系統規劃。
- 1980年左右開始用建築分區管制規則，來規範都市建設之順序與密度。直到二次大戰為止，德國都未能訂出全國統一之計畫法規。

- 3、都市化與工業化的結果，都市的問題跨越了行政區界限 1910~1930 年間開始有區域性規劃之構想。
- 4、1933 年間希特勒取得政權，採行了集權專制的獨裁主義，全國的經濟建設，實質建設必須由中央單位統籌辦理。
- 5、二次大戰後，德國人民開始對於規劃產生不信任，主要原因乃受到希特勒的統治，地方沒有自主的權利，又遭受二次大戰，德國大敗，戰後的工作非常辛苦，此時一些重建法規營運而生，主要有聯邦建築法、國土綜合發展法，主要目的乃減輕人口聚集地區的負擔、長途交通的規劃、休閒用地的維護、改善農業結構等。
- 6、1965 年代聯邦議會頒國土綜合開發法，將全國國土綜合發展之目標及基本原則法定化、規定聯邦、邦及地方之各項實質建設均應遵循本法所訂方針，基於聯邦國土綜合開發法之制定，各邦並分別修定其邦計畫法以配合該法之有關規定。
- 7、1967 年國土計畫部長會議成立，用以協調解決邦與聯邦及邦與邦之間有關國土綜合開發之相關課題。
- 8、1969~1976 年聯邦政府從宣佈擬定國土綜合開發法案，歷經審核、修正、表決、核定，最後經聯邦會議通過。
- 9、1976~1997 年前後修訂聯邦國土綜合開發法，將空間計畫之相關規定進一步做詳盡規定，區分為聯邦國土計畫與各邦空間計畫兩大部分，並將聯邦國土計畫、各邦空間計畫與區域計畫三個層級之法源、規劃程序與主要內容分別做詳細規定，以促進各邦空間規劃之共通性。

四、日本之國土發展經驗

(一) 計畫體制

日本國土資源的保育、開發利用與各項公共建設，有一最高指導方針，就是國土資源規劃的基本理念，資源利用的政策目標。依據目標，建立國土規劃與建設之法制，並據此建構國土利用的空間秩序。其法制包含了計畫、法令和組織。其中國土計畫體系又包括國土綜合開發(含地域開發)計畫系統與國土利用計畫系統兩個部份。由於日本的國土計畫體系相當複雜且關連的法條與計畫也相當多，而若將其計畫體系分割成三個層次來看，可區分為全國性之國土計畫(包括第一次至第五次全國綜合開發計畫、五種地區土地利用基本計畫、及新經濟社會七年計畫等)、區域性之區域計畫(包括日本三大都會區的整備計畫及特定區域綜合開發計畫)、以及地方性之都市計畫(包括各地方政府的都市開發計畫、市町村計畫等)，而各層級各有其配合之計畫且由全國性計畫指導區域性計畫，區域性計畫指導地方性計畫。有關各層級之計畫內容與計畫體系，詳如表2-8所示。

表 2-8 日本各層級計畫層次內容與特性一覽表

計畫層級 項目	國土計畫	區域計畫	都市計畫
空間範圍	全國性之國土規劃	區域性之都道府縣級規劃	地方性之市町村級規劃
計畫內容	1、全國計畫：國土利用之基本構想、計畫目標，各區域間發展的情況說明。 2、都道府縣計畫：依照政令之各都道府縣擬定計畫。 3、市町村計畫：各該市町的管轄區域內有關國土利用需要事項。	1、都會區整備計畫：首都圈、近畿圈等整備計畫。 2、特定區域綜合開發計畫：為特別需要防治災害或需要建設之地區擬訂的計畫，內容包括基本方針、計畫大綱、有關事業計畫	1、都市化地區與都市化抑制地區劃定、改善、開發及保育等方針。 2、都市化地區使用分區之劃定。 3、都市公共設施配置。 4、都市土地開發事業實施地區之劃定。

續表 2-8 日本各層級計畫層次內容與特性一覽表

計畫層級 項目	國土計畫	區域計畫	都市計畫
計畫類別	1、全國綜合開發計畫 2、國土利用計畫	1、土地利用基本計畫 2、都道府縣綜合開發計畫 3、地方綜合開發計畫（二個以上之都道府縣） 4、特定區域綜合開發計畫（總理大臣指定區域）	1、各地方政府的都市計畫 2、市町村開發計畫
法令依據	1、國土綜合開發法(1950年) 2、國土利用計畫法(1974年)	1、國土綜合開發法(1950年) 2、國土利用計畫法(1974年) 3、都市計畫法(1969年修正)	1、都市計畫法 2、國土利用計畫法 3、地方自治法
計畫範圍	全國之公共福祉、自然環境之保育、各地區之自然、社會、經濟、文化條件	1. 及 2. 各都道府縣 3. 二個以上之都道府縣 4. 特定區域 5. 都市計畫法第十五條指定之區域	1. 都市計畫法第十五條指定之區域 2. 全市町村轄區
主管機關	國土廳及特定開發廳(直屬於總理府之下)	國土廳及特定開發廳(直屬於總理府之下)	中央：建設省 地方：建設局
擬定機關	國土廳	都道府縣廳	市町村公所
審議機關	1. 國土廳審議會 2. 土地政策審議會	1. 國土利用地方審查會(中央) 2. 由國土審議特別委員會之都道府縣、地方、特定區域綜合開發審議會為之。 3. 由都市計畫中央審議會及都市計畫地方審議會為之。	1. 市町村都市計畫審議會及都市計畫地方審議會。 2. 國土利用地方審議會。
核定機關	總理大臣	1.、2.、3. 總理大臣 4. 建設大臣	都道府縣知事
執行機關	各計畫之執行機關(大都市圈整備局、地方振興局、計畫調整局、土地局、防災局、長官官房)	中央之各區域開發整備總部	建設局及都市局
計畫性質	全國國土之發展目標、構想，各區域之發展政策、構想。	1.、2.、3. 為全轄區之綜合性發展計畫。 4. 為都市計畫區內土地使用計畫	1. 都市計畫區內土地使用規劃。 2. 市町村土地利用規劃。
計畫內容	1. 全國計畫：國土利用之基本構想、計畫目標，以及各區域間發展情況說明 2. 都道府縣計畫：依照政令之各都道府縣擬定計畫。 3. 市町村計畫：各該市町的管轄區內有關國土利用須注意之事項。	1. 都會區整備計畫：首都圈、近畿圈等整備計畫。 2. 特定區域綜合開發計畫：為特別需要防治災害或需要建設之地區擬定之計畫，內容包括基本方針、計畫大綱及有關事業計畫。	1. 都市化促進區及都市化限制區之劃定、改善、開發、保育等方針。 2. 都市化促進區使用分區之劃定 3. 都市公共設施之配置。 4. 都市土地開發事業實施地區之劃定。
管理制度			土地使用分區管制(將都市計畫地區分成都市化促進區及都市化限制區)方法：用途地域地區管制、地區計劃制。

資料來源：本研究整理。

(二) 發展歷程

二次世界大戰結束後，日本以重建國土、促進生產為首要目的，于1950年制定「國土綜合開發法」，其立法目的為「依據國土自然條件，從經濟、社會、文化等綜合體制上，謀求國土之綜合開發、保育與利用，以及產業地區之適當規劃，以提高社會福祉」。惟該法制訂之後，1962年才正式公佈第一次的全國綜合開發計畫，又分別在1969、1977、1987年發佈第二次、第三次及第四次的修訂稿，1998年則發佈第五版。茲就日本前後五次國土綜合開發計畫之發展脈絡及構想做一概述(如表2-9)(陳亮全，1993；後藤春彥，1999)。

1、第一階段國土建設期：制定第一期全國綜合開發計畫(據點開發構想)

- (1) 全國綜合開發計畫(1962)以防止大都市過大化和修正城鄉地區差距為兩大目標，採用分散工業的據點開發方式。
- (2) 此階段的計畫重視經濟開發並希望國民所得倍增，雖然號稱在地方發展重工業，但是卻造成了環境與社會問題，以及嚴重的國土不均衡發展，尤其是農村與漁村特別嚴重。
- (3) 因此在那時又有一些新的想法出現，認為國土開發應當重新編組，所以第一次綜合發展計畫雖有較長的執行期，但是到了一半就開始檢討認為不應該以「經濟」為主，而應當以「生活」為主，於是又展開了第二次全國綜合開發計畫
- (4) 在這以前大致上日本的都市計畫法是沿用第二次世界大戰以前東京市區改正計畫。

2、第二階段國土開發期：制定新全國綜合開發計畫(大規模計畫構想)

- (1) 一全綜策畫制定後，人口和機能持續集中於以東京為首的大都市圈地區，新的都市計畫法從1969年到1984年的15年時間，過密與過疏問題日益嚴重，因而當時(1969)自民黨的首相左藤榮作，計畫對國土開發徹底的重編，以推動新的經濟社會成長和國土利用再發展為重點，策畫制定「新全國綜合開發計畫」，標榜為「二全綜」。
- (2) 該計畫將交通通信網路擴展於全國，成為國土開發的骨架。除了工業，也提案實施農林、水產、流通、觀光、休閒娛樂等的大規模開發計畫，以及有關環保的計畫等。
- (3) 後來，自民黨首相田中角榮提倡日本列島改造論(1972)，希望人口、產業向地方分散以促進地方都市的形成，以及工業再配置的重要性被極力強調。促成了北海道的青森到函館的海底隧道，造成了很多人到北海道購買土地，也促進了建設業與商業的繁榮。但是，公害和無秩序的亂開發等導致環境問題、高漲昂貴的地價、還有1973年的石油危機，卻破壞了高度經濟成長期的國土計畫。
- (4) 到了1974年又因為對整個開發改造造成國土計畫混亂而有了國土計畫，進而有國土廳的設置。自1975起日本開始對「新全綜」有了反省，這種以大的公共投資、建立很多交通網、強調地方的大規模工業基地，事實上只是讓環境問題更嚴重。因此三全綜發展構想開始將產業開發方向做一轉向，有了較前瞻的看法。

3、第三階段國土整建期：制定第三期全國綜合開發計畫(定居圈構想)

- (1) 自石油危機以後，日本的經濟成長率急速下降，轉變為穩定成長。為了建立穩定的國民生活基盤，以有限的國土資源為前提，依據歷史和傳統，必須有計畫的調和人類和大自然，建立具有安定感、健康、文化的綜合居住環境。
- (2) 基於此一觀點，於1974年策劃制定了國土利用計畫法，同時也在該年成立國土廳，於1977年策劃制定第三次全國綜合開發計畫。

- (3) 從該計畫中可見，人口向大都市圈集中的情形停滯化，人口定居的徵兆成為所謂「地方時代」的措施，而提出「定居圈」的構想^{註2-12}。
- (4) 雖然三全綜的立意不錯，但是缺乏持續與再加速的能源，於是有人開始思考將產業振興起來，此時日本首相中曾根提出再用公共投資的方式來帶動整體開發，但卻也碰上了公共投資需要大量經費且興建大型工程無法分散資源的問題。
- (5) 因此當時日本很多大型不動產開發公司均有很多案子在執行，不過因取得大型的計畫需要很多人脈，造成了很多官商勾結。當時就提出了「民活」（即有效利用民間活力，鼓勵民間投資方案）的構想。但最後地方都市卻因為中央把資源都投到大都市裡而感到非常氣憤，並且反彈聲浪也很大。因而也促使了四全綜的出現。
- 4、第四階段國土活化期：制定第四期全國綜合開發計畫（交流網路構想）
- (1) 到1980年代後半，東京圈再度發生高度都市機能單一集中和人口集中。地方圈的產業不振，嚴重的就業問題已成為課題。此外，在邁向21世紀，急速的國際化、資訊化、高齡化，可預測經濟・社會有大變化，因而在1987年策劃制定第四次全國綜合開發計畫。
- (2) 因此，國土廳對四全綜提出了草案為建立以地方為主體、個性豐富的地方，整建高速交通體系等，多極分散型國土的交流網路。
- (3) 「四全綜」在中曾根的都市改造政策下，造成了大都市問題以及地價問題。
- 5、第五階段國土新紀元期：制定第五期全國綜合開發計畫（21世紀的國土Grand Design）（庭園島構想）
- (1) 由於地球時代將大幅轉變為，人口減少、高齡化、高度資訊化時代，必須以新構想展現建造國土的遠大計畫，因而，在1998年策劃制定了新的全國綜合開發計畫「21世紀的國土Grand Design」。
- (2) 為了得以體會品嚐經濟上和精神上的富裕，實現寬裕優美的生活，將單軸型的國土構造轉變為多軸型為目標，重要的是多樣主體的參加，以及彼此的合作，非由國家主導，重視以地區的選擇與責任，來建立主體性的地區。

註 2-12 所謂定居圈（生活圈）最重要的想法為：第一，如何確保人們就業，不只是全國性的經濟或工業產業，而是地藏產業，發覺地方特產，能讓地方真正發展，確保地方產業並讓人們充分就業。第二，興建住宅及相關生活設施。第三，提升教育、醫療、文化水準。亦即，不提出新的大規模計畫，並抑制人口和產業向大都市集中。另一方面，振興地方，處理過疏問題，以期均衡的利用全國國土，形成人類居住的綜合環境。

表2-9日本全國綜合開發計畫之變遷表

項目分類	第一期全國綜合開發計畫	新全國綜合開發計畫	第三期全國綜合開發計畫	第四期全國綜合開發計畫	21世紀國土的大設計-第五期國土綜合開發計畫
閣議決定	1962年10月5日	1969年5月30日	1977年11月4日	1987年6月30日	1998年3月31日
目標年期	1970年	1985年	1977年開始約10年間	約2000年	2010-2015年
制定過程	<p>1. 源自於1960年所擬定之「國民所得倍增計畫」</p> <p>2. 為促進顯著落後區域的開發，以及縮小所得差距，以努力開發其資源。</p> <p>3. 1960年底即在「國土綜合開發審議會」的「全國開發小組」開始調查審議，並使內閣了解計畫的草案內容。</p> <p>4. 草案經內閣認定後的一段時間，聽取各方意見。接著再由「全日本開發小組」進行調查審議。</p> <p>5. 接著，於審議會提出政府答辦，經過調整，最後由內閣正式決定本綜合開發計畫。</p>	<p>1. 1965年時，「國土綜合開發審議會」的「全國開發小組」對第一期全日本綜合開發計畫擬定後情勢變化進行檢討，檢討結果認為與原預期理想有所偏差，而有擬定「新全日本綜合開發計畫」之必要性；且應一併展開可確保「新全綜」實效性區域開發之各種立法，以整建充實各種制度體系。</p> <p>2. 1968年的國土綜合開發審議會對「新全綜」提出草案構想，並對計畫基本項目進行交換意見。而為新計畫擬定調查審議所設置之特別小組，共計開了18次審議會，由內閣大臣對「新全綜」提出諮詢，審議會認為其妥當，於是年5月內閣會議決定了本計畫。</p>	<p>1. 1974年國土廳成立後，即由國土廳的「調整局」接辦「新全日本綜合開發計畫總檢視作業」，並展開建立「新全綜」基礎的「超長期展望(迄2000年)作業」以及都道府縣之定居人口推估作業。</p> <p>2. 1975年所舉行之國土綜合開發審議會中，說明「新全綜」之相關問題，如計畫需持續進行總檢視、能源、環保等問題所造成的計畫修訂、與新經濟政策間調整的必要性及確保長期穩定而均衡的國土利用等，而必須擬定第三期全日本綜合開發計畫。</p> <p>3. 1977年國土廳設置計畫小組，以謀使計畫的順利調查審議。在召開五次審議會、七次計畫小組會議後，經內閣會議決定通過「三全綜」</p>	<p>1. 1983年6月的國土審議會調查小組所公佈的「三全綜追蹤作業報告」，經10月份的國土審議會認可並決定於1986年擬定符合21世紀國土開發方針的「四全綜」，並決定設置計畫小組。</p> <p>2. 1984年由國土計畫廳調整局進行所謂「四全綜前階段」的先期作業(即長期展望作業)，其透過各種調查，聽取來自地方公共團體、各方面專家、國民各階層之意見，並與計畫小組委員進行懇談，最後亦經國土審議會之審議，進行長期彙整，而於1984年底公佈此展望作業之期中報告。</p> <p>3. 1985年由於東京圈相對地位的提昇，使得「東京一極集中化」之趨勢明顯，應力求改善，以共創「共生網路型的國土」，爰此，計畫小組以長期展望作業為基礎，聽取各界各階層之意見，以進行檢討，並依據計畫小組委員之意見，彙整成「四全綜調查審議經過報告」，於1985年12月經計畫小組認可，並於同年12月11日向國土審議會提出報告，且同時公布之。</p> <p>4. 1986年6月所提出的「四全綜國土廳草案」報告，經計畫小組提出意見，並與各省廳進行意見協調後，提交國土審議會審議；最後於1987年6月經內閣會議通過，而決定了「四全綜」。</p>	<p>1. 1995年3月進行今後國土長期發展之展望專家學者訪談。6月進行新的全國綜合開發計畫之策定作業。</p> <p>2. 1996年初國土審議會，提出「廿一世紀日本國土的大設計」作為第五期綜合開發計畫的基本理念；即建立日本海沿岸等三區域之新國土發展軸，並融入與亞洲地區合作之理念，創設以建設交通、通信基礎為主的「國際交流圈」。</p> <p>3. 1997年10月由國土審議會發表第五期國土綜合開發計畫期中報告案。</p> <p>4. 1998年3月經內閣會議通過，而決定了本計畫。</p>

續表2-9日本全國綜合開發計畫之變遷表

項目分類	第一期全國綜合開發計畫	新全國綜合開發計畫	第三期全國綜合開發計畫	第四期全國綜合開發計畫	21世紀國土的大設計—第五期國土綜合開發計畫
計畫重點	1. 邁向高度成長經濟 2. 過大都市問題、所得差距之擴大 3. 所得倍增計畫(太平洋環帶構想)	1. 高度成長經濟 2. 人口、產業的大都市集中 3. 情報化、國際化、技術革新之進展	1. 安定成長經濟 2. 人口、產業之地方分散 3. 國土資源、能源等有限性之顯在化	1. 人口、諸機能之東京一極集中 2. 產業構造之急速變化等、地方圈雇用問題之深刻化 3. 正式國際化之進展	1. 全球時代(全球環境問題、大競爭、亞洲各國之交流) 2. 人口減少、高齡化時代 3. 高度情報化時代
基本目標	區域均衡發展 1. 防止都市過大化與縮小區域格差 2. 自然資源之有效利用 3. 資本、勞動、技術等資源之適切的空間分佈	豐富環境之創造 1. 長期性人與自然之調和、自然之恒久的保護、保存 2. 開發基礎條件整備開發可能性全國國土之擴大均衡化 3. 活用地方特性之開發整備國土利用效率化 4. 安全、快適、文化的環境條件之整備保全	人類居住綜合環境建設 1. 有限國土資源為前提 2. 尊重地域特性、歷史的傳統文化 3. 促進人與自然之調和	多極分散型國土之形成 1. 在國土安全上，建立具有各種機能特色的極點，以利人口及經濟機能、行政機能等各種機能之集中 2. 藉由國際間的互補與交流刺激，以形成交流網路的國土。	多軸型(四軸)國土結構之基礎建設 1. 形成多軸型(四軸)國土結構為目標，建設基礎設施以實現廿一世紀之國土總體設計。 2. 重視地方建設並以地方選擇與責任為基礎。
基本課題與策略	1. 採用據點開發方式，以逐漸解決因高度經濟成長所帶來的大都市趨向大規模化與區域差距擴大等問題，謀求區域間的均衡發展。 2. 依都市規模及區位將其區分為大規模、中規模、小規模之開發據點，藉由良好交通通信設施，將這些開發據點作唸味狀的有機性連結，產生相互影響，並對周邊農林業帶來良性影響。 3. 將全日本區分為三大區：(1)過密區域(即現在四大工業區域)；(2)整建(塑造)區域(關東、東海、近畿、北陸)；(3)開發區域(北海道、東北、四國、九州)，並分別訂定其因應措施之基本方向。	1. 建立起促成中樞管理機能之聚集與商品流通機構體系化的全國性網路，相互連結，並展開可活用各區域特性的自主而有效之產業開發，及顧及環境保護的大規模開發計畫。 2. 藉由該區域之快速發展，擴及全國，而使全日本國土利用均衡，並同時推動「廣域生活圈」的整建，以確保生活環境之標準。	1. 以有限的國土資源為前提，一邊活用區域特性，一邊讓歷史性、傳統性文化往下紮根，有計畫地整建出富有人類與自然和諧安定感的健康而具文化氣息的人類居住綜合環境。 2. 「三全綜」係採取「定住構想」，亦即採取「面的開發方式」。 3. 推動為謀國土均衡發展之基礎整建，並以人們自發性創意與努力為骨幹，由地方公共團體活用該區域之特性，而組成具有安定感的安全綜合性居住環境的工作組織，以達到「定住(定居)圈」的構想。 4. 非常重視與地方公共團體合作，以及居民自發性、自主性的活動。	1. 以推動「交流網路構想」為基本策略，矯正東京一極集中化現象，以建立多極分散型國土。重要策略如下： 2. 建立起位於地方圈的產業與技術據點，並建立大規模高生產力農地，整建大規模休閒遊憩地區。 3. 透過國際性業務、學校研究功能等之聚集，整建國際機場、外資據點港灣等國際交流據點，以整建具高度都市機能之地方中樞、中心城市之高度都市機能。 4. 整建高規格幹線道、機場以及整體服務數位網路(ISDN) 5. 活用各區域環境特性，提供國民定居與交流場所之區域整建工作。 6. 促進國內及國際人流、物流、資訊流暢化所需的基礎交通、資訊、通信體系之整建工作，如日本高速交通體系之建立與降低高度資訊與通信體系之成本，而提高吸收資訊之自由方便性。 7. 由中央、地方與民間團體業機能、觀光休閒機能、運動、產業、經濟等各方面多樣化的交流機會。 8. 將東京定位為世界中樞性都市之一，應推動當地區域結構之重整，東京灣沿岸區域之綜合利用，及整建由地方圈進入東京圈之管道。	1. 持續過去一極一軸型的國土構造，並轉變為多軸型(四軸)的國土構造發展，以達到國土均衡發展。 2. 透過區域合作與自立來塑造富多樣性的分散型國土結構。 3. 五項基本課題： (1)促進自立之地域與創造值得誇耀之國土環境(2)確保國土的安全與生活的安心(3)享受與繼承豐富的自然資源(4)構築具有活力的經濟社會(5)形成向世界開放與國際交流之國土環境。 4. 四大發展策略： (1)多自然居住區域(小都市、農山漁村、淺山區域)之新定位與建設(軟、硬體)(2)大都市聚集環境之高品質化(如大都市空間的修復、更新、有效利用)。(3)促進地方間的連結軸(以保護、維護、管理集水流域、沿岸等自然環境、國土資源與國土空間之觀點，展開各地域連攜軸的建立，並涵蓋產業機能、觀光休閒機能、文化機能、生運學習機能等特定機能之連結)。 (4)廣域國際交流圈(指擁有以大都市圈與地方中樞都市圈為重心之世界國際交流機能的圈域)之建立，可提供銜接國際交通網路管道與世界都市機能在內的高度都市機能。

續表2-9日本全國綜合開發計畫之變遷表

項目分類	第一期全日本綜合開發計畫	新全日本綜合開發計畫	第三期全日本綜合開發計畫	第四期全日本綜合開發計畫	21世紀國土的大設計-第五次國土綜合開發計畫
計畫構想	據點開發構想	大型公共建設構想	定住圈構想	交流網絡構想	參與連結構想
開發方式或實施手段	<p>為建構據點開發之國土發展構想，採取以下開發方式：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 為達成區域均衡發展目標，工業必須分散發展，除東京等既有大集積都市外，另行開置開發據點。 2. 藉由交通通信設施以促進有機的交互影響外，推動周邊地區土地開發的連鎖反應。 	<p>為建構大型公共建設之發展構想，採取以下開發方式：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 高速鐵路(新幹線)與高速公路網路之建設 2. 利用大型公共工程計畫之推動以調整國土利用之偏差，解決過密過疏與區域差距問題。 	<p>為了建構定住圈構想的國土，採取以下開發方式：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 一方面為抑制人口及產業往大都市集中，另一方面為振興地方以同時解決過密與過疏間的差距問題。 2. 以生活圈規劃發展方式促進國土均衡利用並形成良好的居住總環境。 	<p>為了建構多極分散型的國土，採取以下開發方式：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 以每位國民居住地為核心，各地方建設各種主要交流設施，發揮各地方的特性，以地方自身的創意與努力為推動機制。 2. 為促進國內、國際間人流、物流與情報流的暢通，應依國家政策指導推動基礎的交通、資訊與通信系統。 3. 利用文化、運動、產業、經濟等各種多樣性的交流機會，以促進中央、地方及民間各種團體之間的合作網路。 	<p>為了建構多樣性主體參與地方合作的連結構想；主要採取三個實施手段：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 參與連結與合作來建國土。 2. 推動國土基盤投資計畫。 3. 制度體制的整備。
相關配套措施與作法	<ol style="list-style-type: none"> 1. 配合構想之可施行性，預先於1961年制定「低開發區域工業開發促進法」。 2. 1962年制定「新產業都市建設促進法」。 3. 1964年制定「工業整建特別區域或整建促進法」，以配合工業開發據點之推動。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 在國土綜合開發審議會中新設置「綜合調整小組」，以負起調查審議該計畫實施之職責。並在綜合調整小組內部設立有關大規模開發計畫之研究會，展開研究。 2. 在「新全綜」計畫擬定後，歷經四次國土開發審議會，並對內閣總理大臣提出有關計畫實施的意見書。而在1971年並針對琉球歸還日本等議題提出意見書，而於1972年修訂了「新全綜」。 3. 於第四次對「新全綜」所提意見書中，認為應透過新全綜實施上所獲得成果與教訓，與各方面所推動中環保問題之檢討相連結，而展開「新全綜」之總檢視作業，使國土開發政策對環保問題之因應策略更為明確。因而在1972年10月的國土綜合開發審議會中，說明總檢視作業之基本方針，且為解決國土有效利用開發與保護相關問題、達成高福利水準社會，必須展開超越計畫領域的綜合性措施。由經濟企劃廳(後由國土廳負責)依各重點問題設置總檢視作業小組，展開檢討，並提出各項報告。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 以地方公共團體為主體，活用該區域特性，推動該區域綜合性居住環境之整建工作，而能建立符合「定住構想」之新生活圈。 2. 中央除整建促進國土均衡發展之基礎條件，並召開「定住構想推動聯絡會議」，在推動「定住構想」之各種相關措施實施上，以進行相關省廳間之聯絡與協調。 3. 在全日本選定44處典型定住圈，以設定負起誘導人口往地方定居帶導功能的典型區域，以促進定住構想的施行。 4. 1981年5月的國土審議會中，決定設立調查小組，以進行「三全綜」追蹤作業，而掌握各種廣域性變化。在調查小組下分設「經濟社會架構」、「產業」、「居住環境」、「國土資源」、「國土基礎」等五個專門委員會。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 制訂了「多極分散型國土形成促進法」、「綜合保養區域整建法(遊憩法)」、「有關促進地方據點都市之整建與產業業務設施重配置之法律(地方據點法)」，並綜合推動各種措施。 2. 1988年6月設置由22省廳所組成的「四全綜推動聯絡會議」，以展開在實務推動方面，各省廳措施上得聯絡與協調。 3. 1988年7月所舉行的國土審議會中設置政策小組，而能就國內外之情勢，作基本而具體的調查審議，以提出政策建議。其於1989年5月及1991年3月曾前後針對推動情形提出報告，需先經國土審議會認可後，再向內閣總理大臣提出報告。 4. 1991年12月之國土審議會中，為能因應時勢之變化，決定設置「調整小組」對「四全綜」進行長期性觀點之綜合性檢視(預計花二年時間)。 5. 1992年成立之調查小組，為深入檢視項目(八項)之審議，在小組下分設(1)國土結構(2)區域社會(3)自然環境。並從同年7月份開始在各個領域開始審議。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為能因應時勢之變化，召開多次之「國土審議會」對「21世紀國土的大世紀」進行長期性觀點之綜合性檢視。 2. 於國土審議會下設計畫部會，並成立工作小組，而在計畫部會中設置五個專門委員會(1)人與自然委員會(2)造街委員會(3)地域經濟委員會(4)基盤設施委員會(5)文化與生活樣式委員會。

資料來源：本研究整理。

政治發展包含政體結構分化與角色專業化，政治生活階段演變的過程與政治領域制度化的目標。

— Michael B. Stein

第四節 小結

一、政經發展研究途徑對國家發展之啟示

一般國際層次政經互動關係主要表現在其國家整體發展主軸，從各國發展經驗來看，最初均為了經濟發展、保護民族工業等國家利益而採用經濟民族主義，主張政治重於經濟、市場要服從國家利益，以政治因素來確定對外經濟關係，實行貿易保護主義與工業化政策，並認為政府應積極介入經濟事務（楊宇光等，1994）；而當其國內市場因工業化趨於飽和時，將轉而向外尋求海外市場來延續其發展，因而改採行經濟自由主義，藉由自由貿易之亮麗口號、以已建立之經貿實力打破外國貿易保護網，建構出全球自由貿易體制，以方便其開拓新市場。而國內政經互動關係之表現，依各國實況加以簡化，基於國際社會的競爭日益激烈，國家的角色較過去是有增無減，其功能的擴張則直接受到社會各種結構環境所制約（結構馬克思主義），而呈現一種從威權主義式的政經體制往多元主義或政經體制動態變遷的過程現象（陳正料，1998）。

綜合上述政治經濟學之主要分析途徑，可歸納整理出註釋國家發展之四種政治經濟分析的基本架構類型，如表 2-10 所示。

- (一) 第一種類型：即在國家整體發展上採取自利的經濟民族主義，以工業化積極發展經濟、拓展外貿輸出，另一方面實施保護主義，避免外來經濟勢力的侵入競爭以建立民族工業生產體系；而在內部的政治體制則採取威權主義，以民主集中之統制型態來控制社會之一切，以保持政經秩序的穩定與對外之發展方向的持續進行。這種基本類型可適用分析之地區可以 1987 年以前的臺灣為代表，當時的臺灣由於實施經濟民族主義故對外來資本與人力是有選擇性的，僅同意較缺乏的外來資源與少數高級技術人力流入，其餘則在保護與威權管制心態下禁止進口，故此時期社會幾乎無所謂外勞流入，而由於政治（國家干預）主導經濟（市場運作），並整合效果良好，故在政治主導下經濟獲得穩定發展。
- (二) 第二種類型：在國家整體發展上採取經濟民族主義，而在內部政治體制上則實施多元民主主義；這種類型對外雖仍以輸出為導向發展經濟，惟因在經濟運作與成長的帶領下，社會內部出現多元化發展、導致民主選舉的政治體制出現，逐步向先進國家道路發展，這種基本類型適用於分析 1987 年後臺灣社會的部份現象，惟因台灣在 1987 年以後並非屬完全的多元民主社會，而對外政經關係亦不敢全然採取經濟民族主義之措施，開始注重多邊或雙邊互賴關係，故僅有部份適用而已，在此種體制下的社會因仍有採取經濟民族主義故禁止或審慎控制外國資本與勞動力之流入，在內部已走向多元民主道路及國際互惠壓力的情況下，相當程度容許其外來資本或勞力之流入，因而常有熱錢或非法外勞之情況出現，在此情況下，政治（國家干預）不再能如以往般順利主導經濟的運作，且面對內外不斷增強的壓力，故政治與經濟間的整合效果較差，因而在經濟發展呈現一種較大幅度的波動現象，結果亦未如政府所預期。
- (三) 第三種類型：即在國家整體發展上採取經濟自由主義，體認到政治與經濟係存在不同運作範圍，在國際舞台上應重視市場自由運作機能與國際互惠關係始能長久生存；而在內部政治體制上為保持已建立之政經秩序與防衛虎視眈眈的強鄰而採取威權主義，以民主集中制的統制型態來規範社會的發展與運作，建立其政經秩序與發展基礎。這

種類型適用分析的國家如新加坡，在此種政經體制下，基於互賴的經濟自由主義會容許外國資本與勞動力的流動，惟在威權統制習慣下則會對流入之資金與勞力施以嚴格控制，在一般的情況下，政治與經濟是各自運作的，僅在有國家安全考量時，政治始介入經濟事務，故其整合效果尚佳。

- (四) 第四種類型：即在國家發展上採取互賴的經濟自由主義，內部政治整制則實施多元民主主義，這種政經型態可以政治與經濟發達成熟的美國國會為代表，在此種體制下以市場機能自由運作的經濟體系高度發展，國家並未過度進行干預，較大程度由市場機制決定，故外來資金與人力自由活動乃成常態，外勞現象早已發生，此時政治與經濟在各自領域自由運作減少干擾，此種社會已達到高度成熟的現代化程度。

表 2-10 政經發展研究途徑與國家發展關係一覽表

類 型	內 容	適 用 國 家 或 地 區	
第一種	國家整體發展 (國際層面)	內部政治體制 (國內層面)	
第一種	經濟民族主義 (強調經濟因素在國際關係中之作用，主張政治重於經濟、市場服從國家利益、工業化為國家發展首要目標，國家進行積極的經濟控制與經濟保護政策)	威權主義 (有限多元或有限一元結構現象，民主集中制的統制型態，出現之基本要件：少數人組成之精英領導集團、有能力控制或限制人民擴大政治參與之要求、對社會資源之控制與價值分配依據權威性支配權力)	1987 年以前的臺灣、1991 年以前的韓國、馬來西亞、印尼，佛朗哥時代的西班牙。
第二種	經濟民族主義 (解釋同上)	多元民主主義 (國家被視為「包含許多不同團體的政治系統」，典型特色：「利益團體政治盛行」、「由分工、相互競爭的利益團體對政府部門及國會依其實力進行遊說活動」)	1987 年以後的臺灣 (部份適用) 1991 年以後的韓國卡洛斯王朝下的西班牙。
第三種	經濟自由主義 (認為政治與經濟存在不同範圍，堅持市場不應受到政治的干預，主張市場自由及減少國家干預)	威權主義 (解釋同上)	新加坡
第四種	經濟自由主義 (解釋同上)	多元民主主義 (解釋同上)	美國

資料來源：本研究整理

依據上述基本分析類型，台灣社會之發展在 1987 年以前之狀況可以第一種分析類型來分析，而自 1987 年以後即部份選用第二種類型之分析架構。因事實上台灣在八〇年代的政經轉型階段，對外雖仍舊沿襲以往採取的經濟民族主義，以追求經濟發展為主來處理對外之政經互動運作關係，改變在世界體系中之邊陲角色地位，處在自由化、國際化浪潮不斷衝擊或國際壓力迫使台灣改變出口導向經貿方式下，被迫開放

市場，撤銷不公平的貿易保護障礙，已開始部份採行經濟自由主義之政策措施，來達成從邊陲地位提升至半邊陲甚至往核心方向邁進之道路，此顯然已非單純的以經濟民族主義來處理對外經貿事宜，而是兩種主義兼採；另外在內部政治體制、結構及重大公共政策上，因受到自由化、民主化之衝擊在政經兩方面分別解除戒嚴、減少管制，出現由以國家為主導的威權式體制走向威權與民主多元並存之局，在自由選舉與多元競爭影響下，政府面對大結構環境之制約開始出現妥協、讓步與利益交換情況，對政治經濟社會之控制亦逐漸鬆動，雖依然有相當力量然已失去絕對主導力。在此情況下，政治與經濟之互動開始出現緊張關係，政經整合亦出現不順裂痕。

從這些實例來看，在八〇年代中期後社會轉型的特有政經生態下，前面第二種政經分析基本類型顯然已無法充分分析轉型社會的各項政經運作與互動關係，為求政確反映與剖析八〇年代中期以後台灣社會迅速演變之實況，本文根據上述四種基本分析類型之基礎，進一步提出更能充分解釋面臨政經轉型變化社會發展之政經分析的第五種類型（詳如表 2-11 所示），也即是上文所列第三種及第四種之混合型，或由第三種轉化為第四種之動態類型；這個分析架構在對外適應互動關係之闡釋上兼採經濟民族主義與經濟自由觀點，以一種從經濟民族主義往經濟自由主義之動態角度模式來分析台灣對外之經貿互動關係，釐清在八〇年代後台灣社會自由化、國際化與貿易保護之緊張關係及其間的灰色地帶問題，就因為兼採兩者，過去完全以自利、保護觀點出發禁止外來資本與勞動力流入國內或僅選擇部份流入之作法，已在八〇年代中期後出現極大改變，因而外勞才能出現台灣社會；而在內部政治結構、制度變遷、階級互動關係之分析則抱持一種從威權主義到多元民主主義之直線動態變遷觀點，來審視台灣社會在急遽變遷下政治結構與社會階級團體之分化情況，檢視其不同階段勢力消長情況、社會價值權限性分配之主導權力歸屬，以獲致真實的政經互動軌跡，而因社會出現威權與民主並在現象，政治與經濟間不斷出現衝突與整合不良現象，引發政經秩序的混亂與不安。

表 2-11 台灣轉型社會適用之政經分析類型（1980 年代中期後）

層次 內容 類 型	國家整體發展 (國際層次)	內部政治體制 (國內層次)	適用國家或地區
第五種(混合型)	經濟民族主義 ↓ 經濟自由主義	威權主義 ↓ 多元民主主義	1987 年以後政經面臨轉型的台灣社會

說明：↓ “指同時存在且有前後因果關係之動態過程”

二、全球環境議題對台灣政經發展之影響

臺灣是所謂新興工業化國家的一員，過去四十年進行了快速的發展，除了經濟的高度成就外，政治與社會方面也有長足的進步。此一「寧靜革命」(quite revolution)，已使臺灣擺脫過去落後威權的形象，將可作為開發中國家發展的學習對象。臺灣政經的轉型，在國際與國內的政經發展脈絡中可分為五大階段(Yeh, Jiunnrong, 1996)，這些階段對臺灣環境議題的發展都具有不同的意義(詳如表 2-12)(葉俊榮, 1999)。

(一) 第一階段：光復與接收(1945-1949)

二次世界大戰之後，臺灣並未跟隨全球自決的風潮，成為獨立的政治體。在戰勝國協議之下，臺灣脫離日本殖民，重新劃歸為中國的一個省份。在此一階段，國民政府以心統治者的身份，派員至臺灣接收由日本殖民政府壟斷的權力與資源。由於僅是中國的一個省份，開發或建設並非當時發展的主軸，國民政府對日本政權留下產業與制度的接收，以及「臺灣光復」所彰顯中國勝利的象徵意義，才是當時臺灣的發展主軸。

(二) 第二階段：動員與復國(1949-1971)

一九四九年，由於內戰的失利，國民政府撤退至臺灣，臺北成為戰時的臨時首都，臺灣地區成為中華民國僅有的有效管轄區域。國民政府試圖以臺灣為「復興基地」，計劃收復全中國。由於韓戰的發生，美國為有效防堵共產黨勢力的擴張，決定聯合臺灣成為防堵連線的一員。美國的決定，繼之而來的是美援與軍事協防。

在本階段，因為光復大陸為政府最高目標，在臺灣的主要建設並未以臺灣的需要做為設計，全然為反攻大陸作準備。由於臺灣是反攻大陸的復興基地，所以本階段的發展並未針對臺灣的需要。資源、環境、資金、人力的管理都以國家的最高目標(亦即反共復國大業)為取向，並未考慮到臺灣的永續發展。此種不以本地及當地人民需求作為資源運用原則，而是將資金與資源運用於外的作法，非常不符合永續發展的原則，例如，森林的大量砍伐以換取外匯，形成對臺灣生態環境的第一波破壞。

此外，為了達成國家最高目標，威權國家在此時期成形，透過政治上加強控制，並以中央集權的方式來分配資源。有一句話可以形容此一情形，那就是「國家控制社會，黨控制國家」。市場與社會，基本上都是被政治需求所掌控，整體外在環境不利民間自主性的關懷或作環境訴求。

(三) 第三階段：經濟發展(1971-1987)

當聯合國通過中國人民共和國的會籍，對在臺灣的中華民國政府是一項嚴重的外交打擊。這個措敗不只造成邦交國家的減少，連帶也使得反共復國的正當省受到挑戰。政府從兩個方面來回應。首先，將政治上的動員力量轉至發展經濟，以外貿為取向的經濟發展，在兩次石油危機都受到嚴重的考驗。所幸臺灣透過發動大規模的基礎建設(如高速公路、機場)度過危機。進而強化臺灣的自主性。事後證明，發展外貿使臺灣維持相當穩定的經濟成長，與一般開發中國家比較下，得以有較充分的財務來源從事環境保護工作。而且，外貿也使得外交上被孤立的臺灣，仍與國際社會維持密切的關係。

其次，政府在政治上進行本土化，晉用更多本省籍的菁英，並開放部份選舉，以擴大政治上的正當性。本土化使威權體制開始鬆動，並強化了臺灣的自我定位。然而，此一時期以「客廳即工廠」為理念的發展型態，也為環境生態立下第二波的破壞。

(四) 第四階段：民主化與務實主義(1987-1992)

經濟取向的政策使臺灣在對外貿易上有很大成就，已躍升至世界第十三或十四大貿易國，外匯存底也高居世界第二位或第三位。經濟的持續繁榮，緊接著在政治上引起自由化的壓力。一九八七年民主進步黨成立，成為臺灣最主要反對黨。接著，實行四十餘年的戒嚴令終於解除。報禁與其他許多政治上的限制都在這個時期紛紛解除，

各種「解禁」措施成為臺灣政治發展的主流。

隨著政治自由化的進步，受壓抑多時的社會力開始釋出，多項社會議題開始受到重視。農民、老兵、學生、原住民、無住屋者、勞工及環保人士等社會弱勢者紛紛走上街頭，要求政府從事進一步的改革。許多公益性團體都在此時成立，為弱勢者爭取權益。環境保護運動更是在此一時期發展到最高峰，促成環境保護主管機關的成立、環保預算的持續成長以及環保法令的不斷制定。此時，國際間發生了東港共產國家的瓦解和蘇聯的解體，代表冷戰與意識型態對立結束，國內不斷在兩岸關係或外交上逐漸採取務實路線，與國際上的發展趨勢不謀而合。然而，由於政治上的改革，造成保守勢力的反撲，並集結成所謂的「非主流」派系，阻礙大規模的政治改革。另一方面，社會多元化的結果，利益團體獲得更多接近決策的機會，法律程序建制的缺乏，使得政府受到金錢政治的影響愈來愈大，例如，高爾夫球場的開發以及其背後活躍的政商關係，乃是民主化之後政府決策對環境衝擊的適例。

(五) 第五階段：國際深化(1992~2000)

1992年國會全面改選，要求國際化的呼聲漸強，臺灣開始嘗試申請加入國際組織，包括關貿總協與亞太經合會。民間加入聯合國的呼聲也為當局所接受，成為國家外交的重要工作。海峽兩岸的代表也首次展開談判並簽訂協定。

在環境的議題上，英國環境調查協會(EIA)對臺灣的犀角與虎骨管制不力大加鞭撻，並與美國環保人士進入臺灣進行「調查」，引起國人捍衛「主權」的反應。隨後美國在華盛頓公約組織的呼籲以及其國內環保團體的壓力下，首度適用培利修正條款(Pelly Amentmend)，對我國進行貿易制裁，正式使政府與企業感受到國際環保壓力，臺灣也不能孤立於國際規範之外。

事實上臺灣已是國際社會中的重要成員，隨著亞太世紀的到來，臺灣在國際和區域政治日益加重的角色，將影響國內決策的各個面向，環境議題亦不例外。

表 2-12 臺灣與國際政經環保大事對照表

1. 光復接收階段(1945-49)					
國際環保重要環保事件	國際政經發展	西元	國內政經發展	國內重要環境事件	
International Union for Conservation of Nature and Natural Resources 成立	第二次世界大戰結束	1945	臺灣光復		
	聯合國成立	1947	二二八事變		
	美國通過「援華法案」	1948			
2. 動員復國階段(1949-71)					
國際重要環保事件	國際政經發展	西元	國內政經發展	國內重要環境事件	
IMO 成立 國際原子能總署成立		1949	國民政府遷臺土地改革「三七五減租」		
	韓戰爆發	1950			
		1951			
		1956			
	西歐六國簽署歐洲共同市場條約	1957			
		1960		立法院通過獎勵投資條例 高雄加工出口區設立	
	越戰 人類登陸月球	1965		外貿協會	
		1968			
		1969			
		1970			

續表 2-12 臺灣與國際政經環保大事對照表

3. 經濟發展階段 (1971-87)				
國際重要環保事件	國際政經發展	西元	國內政經發展	國內重要環境事件
斯德哥爾摩人類環境會議 UNEP 成立 (成長的極限) 出版 華盛頓公約通過 美國三哩島事故 世界氣候會議 長距離跨國境空氣污染公約 印度波帕爾事件 保護臭氧維也納公約	第一次能源危機 伊朗劫持美國人 英阿福克戰爭 西德綠黨首次進入國會	1971 1972 1973 1974 1975 1977 1978 1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985	臺灣退出聯合國 十大建設 核一廠開始發電 中美斷交 美麗島事件 頒布節約能源措施 十二項經濟建設 新竹科學工業園區設立	國家公園法通過 水污染防治法通過廢棄物清理法 空氣污染防治法通過 米糠油中毒事件 第一座國家公園 (墾丁) 成立
4. 民主化與務實主義階段 (1967-92)				
國際環保重要環保事件	國際政經發展	西元	國內政經發展	國內重要環境事件
車諾堡事件 蒙特婁議定書 Our Common Future 出版 IPCC 成立 巴賽爾公約 UNEP Decision on Global Climate Change Noordwijk Declaration	中國天安門事件 蘇聯解體 兩德統一	1986 1987 1988 1989 1990 1991	民主進步黨成立 解嚴 股市狂飆 520 農民抗議事件 無殼蝸牛 國是會議召開 終止動員戡亂時期 資深中央民意代表全面改選 六年國建計畫	鹿港反杜邦 毒性物價指數管理法通過 西施舌事件 新竹李長榮 環保署成立 後勁反五輕 灣裡廢五金污染 野生動物保育法通過 林園事件 宜蘭反六輕 反核四
5. 國際深化階段 (1992~)				
國際環保重要環保事件	國際政經發展	西元	國內政經發展	國內重要環境事件
地球高峰會議 氣候變化綱要公約生效 京都議定書制定	北美自由貿易協定通過 香港回歸中國	1992 1993 1994 1997 1998	申請加入 GATT 申請案經理事會通過，成立入會工作小組 國會全面改選 積極推動加入聯合國 第四次修憲達成精省 完成多項入會 (WTO) 磋商	公害糾紛處理法通過 幅射鋼筋案 犀牛角事件 環境影響評估法通過 成立國家永續發展委員會 全國能源會議

資料來源：本研究整理

三、先進國家國土發展經驗之借鏡

(一) 英國之啟示

- 1、英國的土地規劃制度是世界第一個工業國對環境問題注意的國家。從十九世紀初的社會改革運動開始，接著規劃方案的產生(1909)，土地發展權的國有化(1947)，開發許可制的應用(1947)，發展計畫的垂直化(1968, 1980)，規劃主管機關組織的調整(1947, 1986)等事件的演變中，不但顯現出英國人強調制度是成長的觀念，也說明了英國在土地使用親劃與管制方面所下的苦心。其最大的貢獻在於設計出一套精密的規劃系統，並以此為基礎，在國家面臨種種環境的刺激時，能保持適當的反映與變遷，而極具生命力。
- 2、英國的政府管理型態目前已經逐漸轉向民營化、委託、或外包方式之趨勢。同時，官僚組織也將朝向「顧客導向」型態發展，使各機關能彈性運用管理技術與方法，進而提高服務品質與行政效能。而從英國的組織變革經驗顯示，依據政經環境情勢變化，形塑新的價值觀念，已朝向分權化、授權化、民主化的方向發展，並予以制度化，以因應未來的挑戰。
- 3、整體而言，英國的規劃體制在行政體系上，由於行政管理的權責關係分明，有關部門及民間機構等的諮詢參與，使整體資源的開發及保育能積極地推動。在發展管制方面，由於計畫體系明確及管制方式具彈性，使開發能朝向整體性、系統性發展，並具有因時制宜的效果，其長處值得我國借鏡(陳麗紅, 1992)。

(二) 美國之啟示

- 1、美國國土規劃非常重視「分權的機制」，在美國不外是聯邦政府支持、鼓勵其他階層政府甚至私人組織追求利益，甚至重新配置土地規劃的功能與權責到其他階層的政府(如州政府)，非常符合美國憲法之精神。
- 2、重視環境問題亦為美國國土規劃之特色之一，在環境主義的思想下，不僅繼承了保育主義與保護主義的性格，更進一步跳出了曠野與自然的範疇，關心到每一項與自然資源有關的問題，如污染、再生能源及溼地保護等，其對美國國土規劃均產生重大影響。

(三) 德國之啟示

- 1、德國的國土計畫體系不僅層次分明、結構嚴謹，上下位計畫銜接緊密，不但使全國之空間秩序能依照計畫發展，同時更配合景觀計畫的體系，使土地的發展達到均衡，並且保障了發展品質，提升國民工作及居住環境的條件。
- 2、德國在部會間之溝通與協調方面：聯邦各部會依其職責各自研擬部門建設計畫後，由聯邦國土計畫、建設與都市發展部於國土規劃政策的指引下，檢視各部門建設計畫之內容有否與之衝突，並透過以下單位之運作與諮詢，使其衝突減至最少。
 - (1) 國土計畫委員會——部門間之協調
 - (2) 國土計畫內閣委員會
 - (3) 國土計畫諮詢委員會——法令解釋
- 3、德國的空間計畫體系中，有成立聯邦國土資訊及空間計畫研究所，定期給主管空間計畫之聯邦部長呈送聯邦議會報告書，提供各類資料及空間政策。
- 4、德國位於歐洲共同市場內，因此對整個經濟體的考量與配合已非只針對國內環境來設計，已有跨國的視野，從事空間發展之規劃。

(四) 日本之啟示

- 1、有關全國綜合開發計畫方面
 - (1) 規劃與執行機構的統一：①日本國土廳組織相當完整，內部彼此協調密切，與各省廳也有相當的溝通與協調。②反觀台灣地區目前並無國土規劃之中央專責機關，以國土綜合發展計畫為例，在政策規劃上係屬行政院經濟建設委員會下的住宅及都市發展處負責，然而在執行層面卻歸內政部營建署權管，

因屬內政部二級單位，層級太低，造成規劃與執行機構之事權未能統一。

- (2) 計畫、法令、財源的配合：①日本國土開發計畫一旦公佈實施，為了貫徹計畫的實施，必在可能範圍內擬定法令規章，以及金融、財源、或獎勸辦法予以配合。②而我國綜合開發計畫既經公佈，僅供各部會作為長期計畫或申請補助經費時之參考。
- (3) 各部門應擬定各專業部門的中長期空間計畫：①日本在擬定國土開發計畫期間，各省廳亦配合國土廳從事各省廳所管轄部門之中長期空間計畫。②而我國，各部會除了交通部及農委會等少數機關從事中長期空間計畫外，其餘均無空間計畫可言。
- (4) 每次計畫均應因時代變遷而擬定：①日本四次全國綜合開發計畫(1962、1969、1977、1987)均順應時代變遷而擬定，每次均有特定的主題與構想。②我國的綜合開發計畫第一次公佈於1977年，惟直至1996年才完成國土綜合開發計畫。期間經第二次石油危機、1985年以後臺幣升值、1987年解嚴及對大陸政策的開放等等，這些對國家社會經濟的重大衝擊。

2、有關區域計畫方面

- (1) 日本的區域計畫，基本上是指導性的政策計畫，但首都圈、近畿圈、中部圈這三個區域則例外，因其為實質的都會區計畫，具有執行機構、實施計畫等。
- (2) 我國的區域計畫則純為指導性的政策計畫。

3、有關都市計畫方面

- (1) 日本於都市計畫內推動地區計畫，以改善日益惡化的都市環境，使得都市環境有了很大的改善。
- (2) 國內的都市計畫除了主要計畫外，尚規定有細部計畫之擬定，亦即都市計畫體系內已存在地區性之計畫，但細部計畫大都為主要計畫的縮影，無法針對特定的地區解決特定的問題。

4、其他方面

- (1) 上位國土開發計畫由於是以全國土地為規劃對象，其對於各地方自治團體之下位計畫，在不違反地方自治精神前提下，實有必要賦與法律上之實質拘束力，不然其功能容易不彰，計畫目的也難以貫徹。
- (2) 現有或未來之中央與地方之各種建設計畫及土地利用計畫應如何與國土綜合開發計畫調整配合，為重要課題。
- (3) 計畫間整合性之問題均有必要在法律條文中特別予以規定以免產生類似日本國土開發計畫缺乏計畫性，以及上位計畫實效性偏低等缺失。
- (4) 日本國土計畫內容僅從國土利用上採抽象性、訓示性的基本方針，在法律上對於各地方自治團體並無實質拘束力，各地方自治團體對其內容只不過是有協助配合之義務而已，造成實效性偏低的問題。
- (5) 重視地方自治團體參與，並尊重議會之作法，應是日本國土開發計畫擬定之重點。