

所謂發現，就是與常人觀察相同的事物卻能洞察先機。 — 薩特·葛羅吉

第七章 結論與建議

第一節 研究結論與發現

千禧年總統大選，人民在期待改革黑金政治中，用選票終結了國民黨五十五年來的長期執政，而以鏟除黑金為主軸與強調新中間路線的陳水扁先生，獲得百分之三十九·三的得票率，開創台灣之政黨輪替，使得台灣民主政治發展，邁向新的里程碑，政黨政治能益趨成熟。誠如陳水扁先生在當選感言所說「人民的勝利，責任的開始」，在進入二十一世紀之際，新總統新政府面臨著政治清明、經濟發展、環保生態、社會安定與兩岸關係發展等挑戰，從總統陳水扁先生就職演說之「以小而能」取代「大有為」，與民間建立夥伴關係；「地方能做、中央不做」，資源共享，責任共擔，拉近城鄉差距等觀點，不難看出主政者急思改革與提昇國家地位之決心。

歷史已展開新的一頁，在走過廿世紀，進入廿一世紀之際，回顧過去百年來的風風雨雨、興亡成敗，二十世紀人類的生活固然日愈富裕而多元，而科技的長足進步，更加速縮短了國與國、人與人間的距離，尤其是台灣光復以來，歷經五十餘年華路藍縷，全國上下克勤克儉的奮鬥、努力打拼，我們創造了台灣的經濟奇蹟，並經由寧靜革命，進入全新的民主政治常軌，舉世矚目的卓越成就，使台灣在國際舞台上占有重要一席之地。

追求『永續發展』為二十一世紀國家生存與發展之主要方向，正值政權和平轉移之今日，深思政黨輪替如果只停留在表象，實質內涵仍是利益分配，缺乏洗心革面的決心與實踐，那麼終究會淪於換湯不換藥的政治遊戲，無助於台灣社會的提昇。因此，趁著新世紀帶來新希望的當下，且讓我們勇敢脫下舊世紀染著血淚的沈重華服，建設台灣成為「綠色台灣、活力台灣、速度台灣、優質台灣與魅力台灣」，迎向一個『知識新經濟』、『永續新環境』、『公義新社會』的新台灣願景（詳如圖 7-1）。

一、研究結論：茲將本文研究之成果整理臚列如后，並逐一驗證研究假設。

假設一：台灣戰後五十多年來的政經發展，政府扮演著主導之地位。

成果一：

（一）從國家發展觀點詮釋台灣政經發展經驗

1、國家發展相關理論之整合與詮釋（詳第二章第二節）

（1）政治經濟學觀點

- ①經濟自由主義
- ②經濟民族主義
- ③威權主義
- ④民主多元主義

（2）國家發展觀點

- ①現代理論
- ②依賴發展論
- ③國家發展論
- ④經濟發展階段論

（3）權力結構觀點

- ①菁英論
- ②霸權論

- ③成長機器論
- ④統合主義論
- (4) 環境資源觀點
 - ①全球環境議題
 - ②環境共生論
 - ③永續發展論

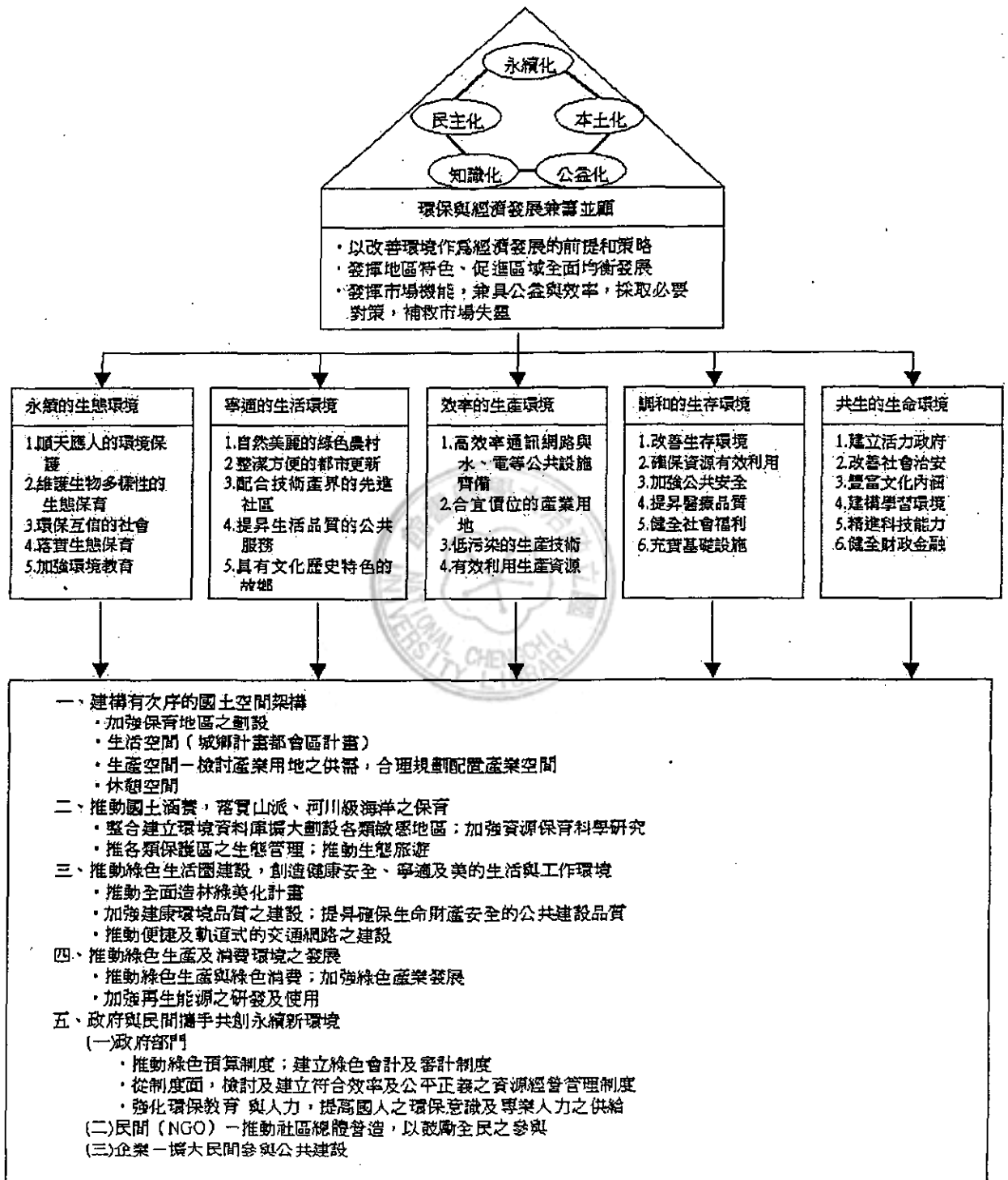


圖 7-1 台灣綠色矽島之國土永續發展願景示意圖

資料來源：改繪自張景森（2001）

2、台灣政經發展與國家發展理論呈現似魔術方塊之關係 (詳圖 7-2)

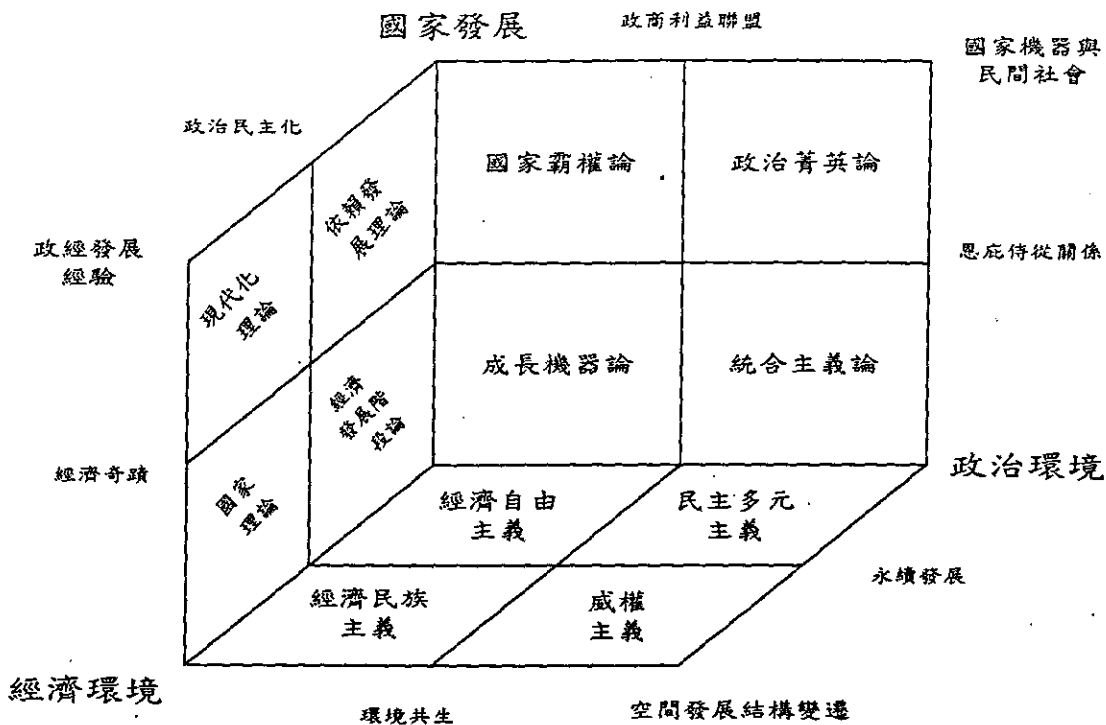


圖 7-2 政經發展與國家發展理論關係圖

(二) 以國家發展研究途徑剖析台灣政經發展經驗，具有以下幾點特色：(詳第三章第四節)

1、從國家整體政經發展觀點而言

- (1) 1987 年以前之台灣是一個典型的威權體制國家，在國家整體發展上是經濟民族主義，在國家內部政治體制上則是威權主義，此階段因實行經濟民族主義及威權主義，因此，國家發展完全是以工業化、經濟發展為優先發展導向，所以會出現重經濟輕環保之政策。
- (2) 1988 年以後之台灣在國家整體發展層次上是經濟自由主義，而在國家內部政治體制上是多元民主主義，此階段因國內政治體制上是處於威權過渡到民主多元的體制，在國家整體發展方向上則是逐漸淡化的經濟民族主義，而朝經濟自由主義過渡，因此，國家發展係以經濟發展與環境保育並重之原則。

2、從國家機器與政治型態之轉型而言

- (1) 政體型態或性質之轉變：台灣由威權主義之威權統治政體轉型為民主多元主義之民主政體。
- (2) 國家機器與民間社會之轉變：台灣由政黨—國家—社會的組合主義轉變為多元主義。

3、綜上，台灣早期政經發展係透過中央集權的官僚體系，整合社會各個階級利益，經由管制性或誘因性政策的強烈干預（如進口管制、保護性關稅、獎勵出口的租稅減免，出口導向性的政策、投資性支出等），帶動整體經濟成長，此現象印證統合主義者所言，國家機關對生產過程種種干預，其目的在於保護，促進資本的快速積累 (capital accumulation)。

(三) 台灣經驗發展模式是動態且多元的詮釋架構

為避免將台灣經驗變成拼湊西方理論的七巧板，及受到任何既有方法論的束縛，以免導致研究的失真性，因此，對台灣經驗的研究，必須注意到研究主題的時空界定與發展階段的劃分，使其符合時勢並還原歷史真象。

假設二：我國現行的國土環境發展應有其時代意義。

成果二：

(一) 政經變遷下國土發展體系之歷史分期（詳第四章第一節）

- 1、1949-1963威權統治下沿用日據時代之計畫體制
- 2、1964-1973經濟發展主導掛帥下之本土化都市計畫體制
- 3、1974-1986政治經濟轉型動盪期之區域計畫體制
- 4、1987-2000政治民主化與經濟自由化之國土計畫體制

(二) 政經變遷下之國土發展特色（詳第四章第三節）

- 1、1949-1960蔣中正時代—威權體制下之台灣重建
- 2、1961-1977蔣中正後期時代—經濟發展主導下之台灣經驗
- 3、1978-1987蔣經國時代—政經快速變遷下之城鄉發展
- 4、1988-2000李登輝時代—政商關係下之城鄉風貌

假設三、國土環境變遷與台灣政經發展經驗有著因果關係。

成果三：

(一) 政經變遷與國土發展關係（計畫體制面而言）（詳第四章第一節）

- 1、1964以前沿襲日本計畫體系
- 2、1964本土化都市計畫體系建立
- 3、1974建築管理體系建立
- 4、1977區域計畫體系建立
- 5、1987國土計畫體系建立
- 6、1997以後國土計畫體系變革

(二) 政經變遷與國土發展關係（國土法制面而言）（詳第四章第四節、及圖4-8至圖4-9）

(三) 政經變遷下之國土計畫體系與用地管制

- 1、1895-1945殖民地日本體制：日本頒佈「台灣都市計畫令」之計畫體制—建築警察權管制。
- 2、1945-1964沿襲日本體制：戰後初期的個別市鎮消極管制。
- 3、1964-1973本土化都市計畫體制：都市計畫包括區域計畫時期—都市計畫管制。
- 4、1973-1976都市計畫與區域計畫單獨立法：建築管理體系建立時期—都市計畫與區域計畫管制。
- 5、1976-1987區域計畫體系：都市土地與非都市土地兩套管制體系—分區管制與山坡地開發許可制度。
- 6、1987-1997國土計畫體系：綜合開發計畫、區域計畫、縣市綜合發展計畫及都市計畫四個層級體系—區段徵收整體開發制度。
- 7、1997-國土計畫體系面臨轉型時期—發展許可與成長管理制度。

假設四：永遠有政經政策，但沒有永遠的政經政策。

成果四：

(一) 政府各時期經建計畫之概述 (詳第四章第五節)

(二) 政府施政與國土發展之關係

1、歷任行政院長之施政對國土發展之政經意義

(1) 從內閣施政目標檢視國土發展之變遷 (詳表4-15)

(2) 內閣之經建計畫與國土發展之關係 (詳表4-16)

2、各時期總統、內閣與省主席(長)之施政 (詳表4-18)

3、政府重大政策對國土發展之影響 (詳表4-19)

假設五：環境共生與永續發展是國土發展之邏輯新思維，亦是國家長治久安的有效途徑。

成果五：

(一) 台灣地區國土發展之內外部環境分析

1、國土發展指標方面 (詳第五章第一節)

(1) 人口過於集中北、高兩直轄市，澎湖縣、東部區域、嘉義縣、雲林縣、屏東縣、宜蘭縣人口外流情況嚴重。

(2) 北部區域因人口數量太多、土地資源有限，公共設施不足，使得每萬人享有公共設施面積、每萬人消防車數量、平均每人居住面積、住宅自有率為四個區域中最低的。

(3) 東部區域地廣人稀，受地形阻隔發展較慢，致所得與消費支出偏低，自來水普及率、大專院校個數、公路密度、汽車持有率及市內電話每百人用戶皆低於台灣地區平均。

(4) 中部區域除台中市外，每萬人西醫數與每萬人病床數兩項較其他縣市為低，顯示其醫療資源的缺乏。

(5) 近年來老年化人口比率持續增加，雲林縣、嘉義市醫療設施不足，中部區域除台中市外，醫療資源亦需加強。

(6) 中部區域之汽車持有率偏高、南部區域機車持有率偏高。

(7) 部份縣市因境內山坡地面積比例較高，使得自來水普及率偏低。

(8) 區域及縣市間存有發展差異，以整體發展之綜合指標而言，中部區域之發展較差。

(9) 隨著國民生育率逐年下降，晚婚盛行及平均壽命逐年提升，國內人口年齡結構呈現明顯變化，漸有由金字塔型趨向於保齡球瓶之形狀，根據統計，至2000年6月底，台閩地區65歲以上人口達196萬餘人，占總人口比例達8.84%，而老化指數已達43.2%，顯示台灣邁入人口高齡化時代。

2、內外部環境之策略矩陣分析 (詳第六章第四節)

(1) S01：確立永續發展之國土經營方略。

(2) S02：評析地方分權與國土綜合發展政策在品質與效能上之平衡策略。

(3) W01：加速國土調查，建構國土資訊系統。

(4) W02：因應網路時代發展，重新規劃新的城鄉空間結構

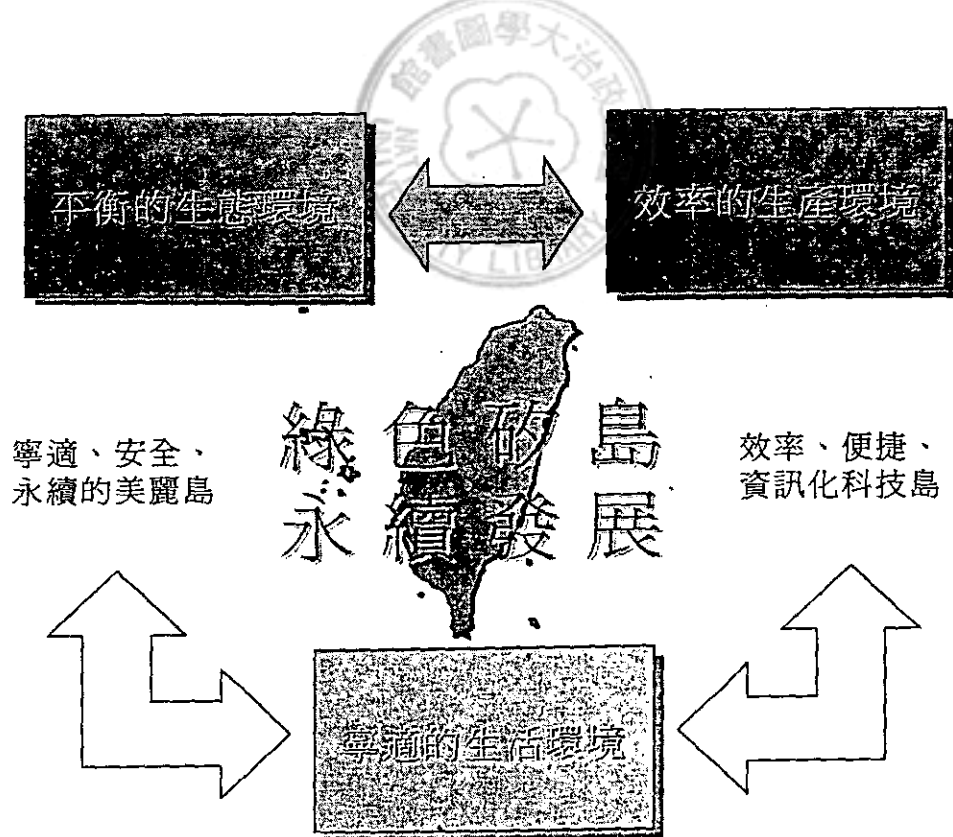
(5) W03：經由國土發展計畫與景觀規劃等措施，確保自然、人文景觀及生活品質。

(6) ST1：釐清並確立島國發展中長程策略。

- (7) ST2：建立國土復育之規劃與經營實施策略。
- (8) ST3：檢討現行法令政策，進一步地整合法規之規定。
- (9) WT1：建構各部門建設計畫與國土計畫之對應關係。
- (10) WT2：建立精準、可即時掌握之數值國土經營架構。
- (11) WT3：加強民眾參與機會。

(二) 國土永續發展之願景與目標 (詳第六章第二節)

- 1、科技與環保並重的綠色矽島。
- 2、構建台灣成為全球運籌管理中心。
- 3、低污染、低耗能的生態國土。
- 4、考慮風險管理的防災國土。
- 5、平衡的海岸開發與生態保育。
- 6、兼顧市場效率與社會公平的土地利用。
- 7、提昇附加價值的土地使用與結合資訊科技基礎建設。
- 8、以人為本的公共建設與多元化且因地制宜的公共設施與服務。
- 9、多樣化、便利、高品質的休閒環境。
- 10、分工互補的都市功能並結合運輸路網的空間網絡。



二、研究發現

(一) 台灣政經環境變遷與國土發展之研究，有關政治面之歷次選舉、經濟面之經濟成長、房地產景氣及景氣信號，對政經事件、施政計畫、及國土發展之間的關係，經本研究發現彼此之間是環環相扣，亦即政經環境變遷與施政計畫、國土發展之間呈現三度空間之動態關係（詳如頁 7-9 至頁 7-23 之圖 7-3）。

- 1、經濟成長率隨政治及經濟事件之發生而起伏。（詳第三章第一節及表 3-23）
- 2、房地產景氣之波動受政治及經濟事件之影響甚鉅。（第三章第四節及表 3-19）
- 3、景氣信號與成長率呈正相關，而二者均受政經環境變遷之影響。（詳第三章第一節及第二節及表 4-11）
- 4、經濟成長率與施政計畫之間亦呈一定程度之正相關；惟仍受政治及經濟事件之影響甚鉅。（詳第四章第五節及表 4-12）
- 5、房地產景氣與施政計畫之間，往往形成施政計畫是激刺房地產景氣之催化劑，但因受內外部環境之不確定因素之影響，實非永遠的萬靈丹。（詳第三章第四節及表 3-19）
- 6、景氣信號與成長率之資訊對房地產景氣變動而言，實具有指標性作用。（詳第三章第四節）
- 7、國土發展政策隨經濟成長率之波動而有不同之經建計畫予以因應。（詳第四章第三節及表 4-11）
- 8、房地產景氣與國土發展政策之間存在一定程度的正相關。（詳第三章第四節及表 3-19）
- 9、景氣信號與成長率分別對國土發展政策具有指標性作用，供政府調整國土發展方向之參考依據。（詳第四章第五節及表 4-11）

(二) 地方權力結構之政商關係（詳第三章第二節）

1、邏輯思維之演繹（詳如圖 7-4）

- (1) 地方權力結構主要包括政治參與、組織動員與利益聯盟。
- (2) 地方發展與派系政治及基層選舉之間存有一定程度之三角關係。
- (3) 藉由地方權力結構之政治參與、組織動員及利益聯盟，將影響基層選舉結果、派系政治重組與地方實質建設發展。

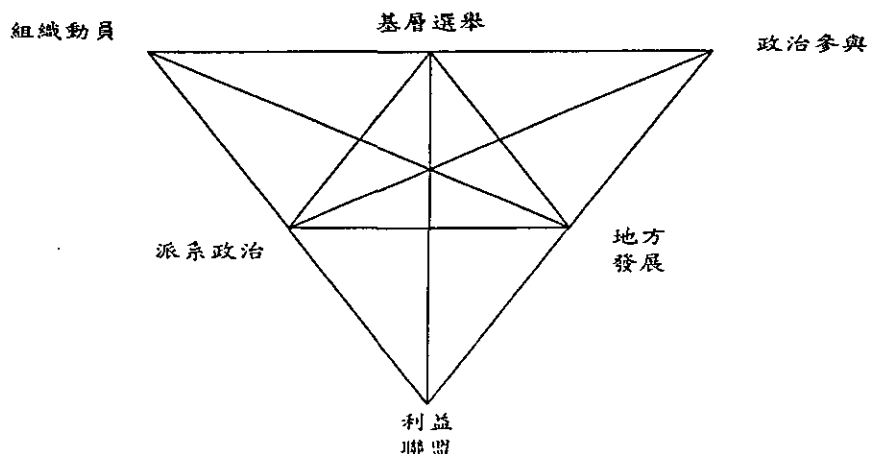


圖 7-4 地方權力結構之政商關係思維圖

2、基層選舉、派系政治及與地方發展之間的多元三角關係模式

- (1) 建立地方權力結構之多元關係。
- (2) 印證本研究上述之基本思維，亦即基層選舉、派系政治及地方發展與組織動員、政治參與及利益聯盟之間存有一定程度的多元三角關係。

3、地方權力結構與都市發展關係之魔術方塊建立（詳如圖 7-5 及圖 7-6）

- (1) 國家機器之運作體制。
- (2) 派系政治之理論建構。
- (3) 政治參與選舉制度之剖析。
- (4) 地方權力結構關係之聯盟。
- (5) 地方發展之政治經濟利益。

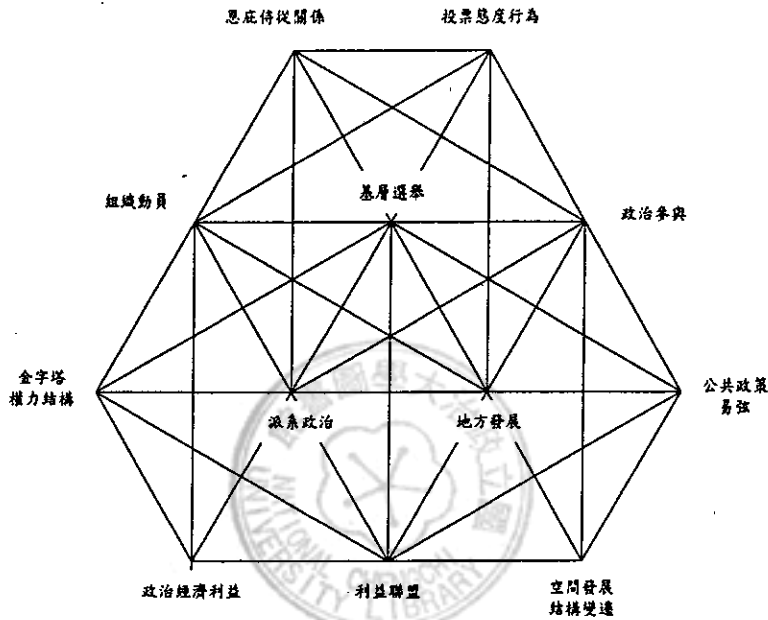


圖 7-5 基層選舉、派系政治與地方發展之多元關係圖（本研究繪製）

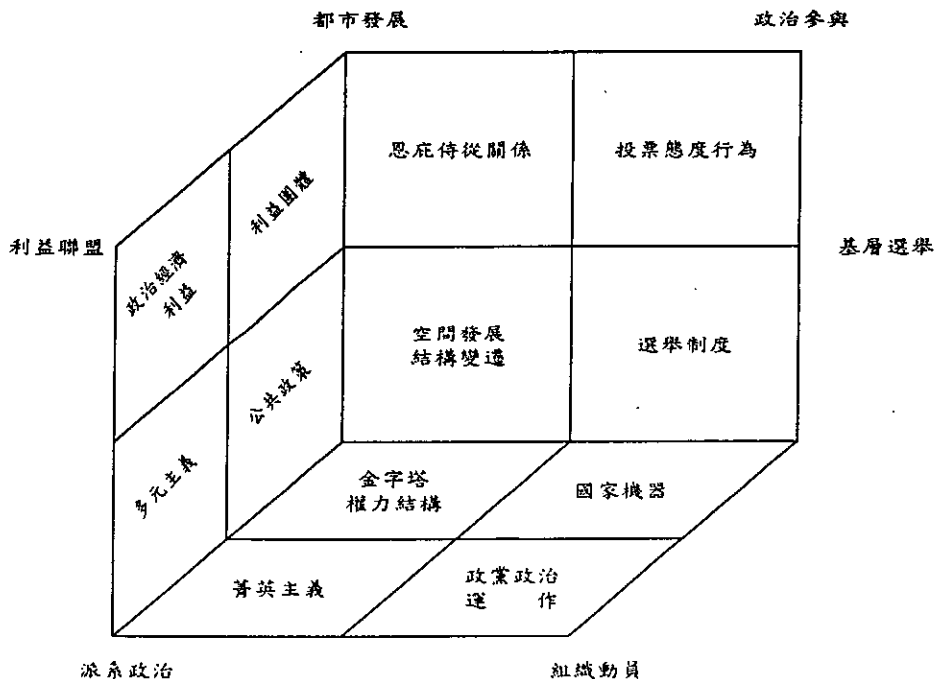
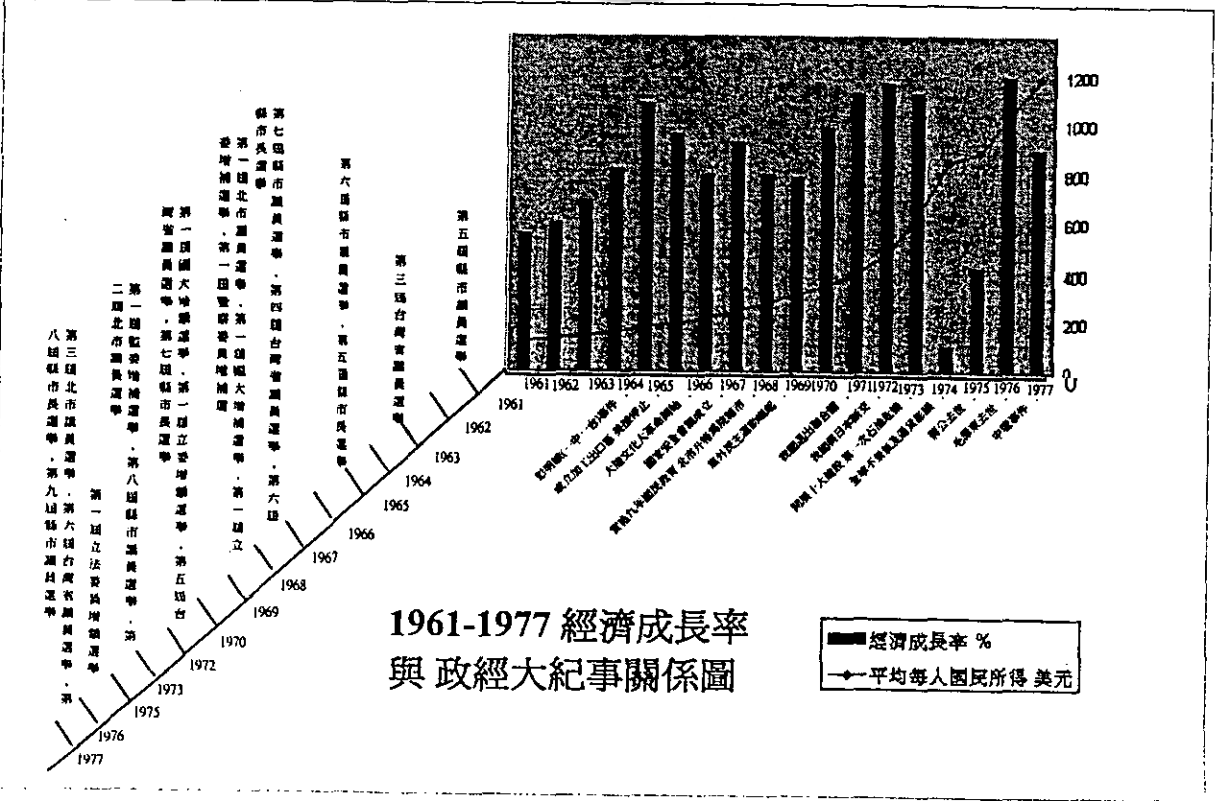
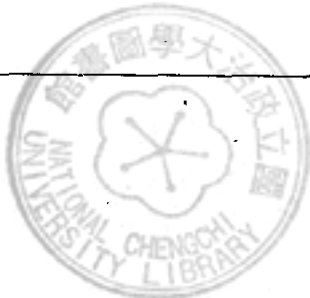
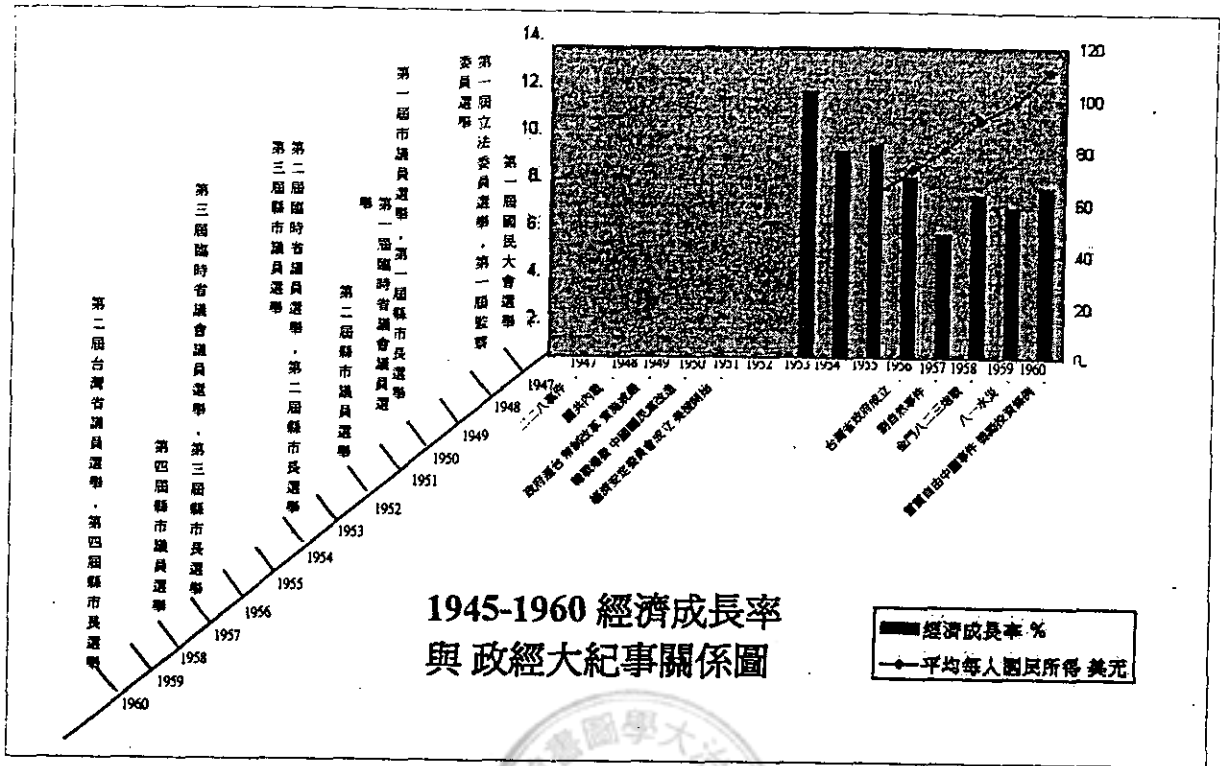
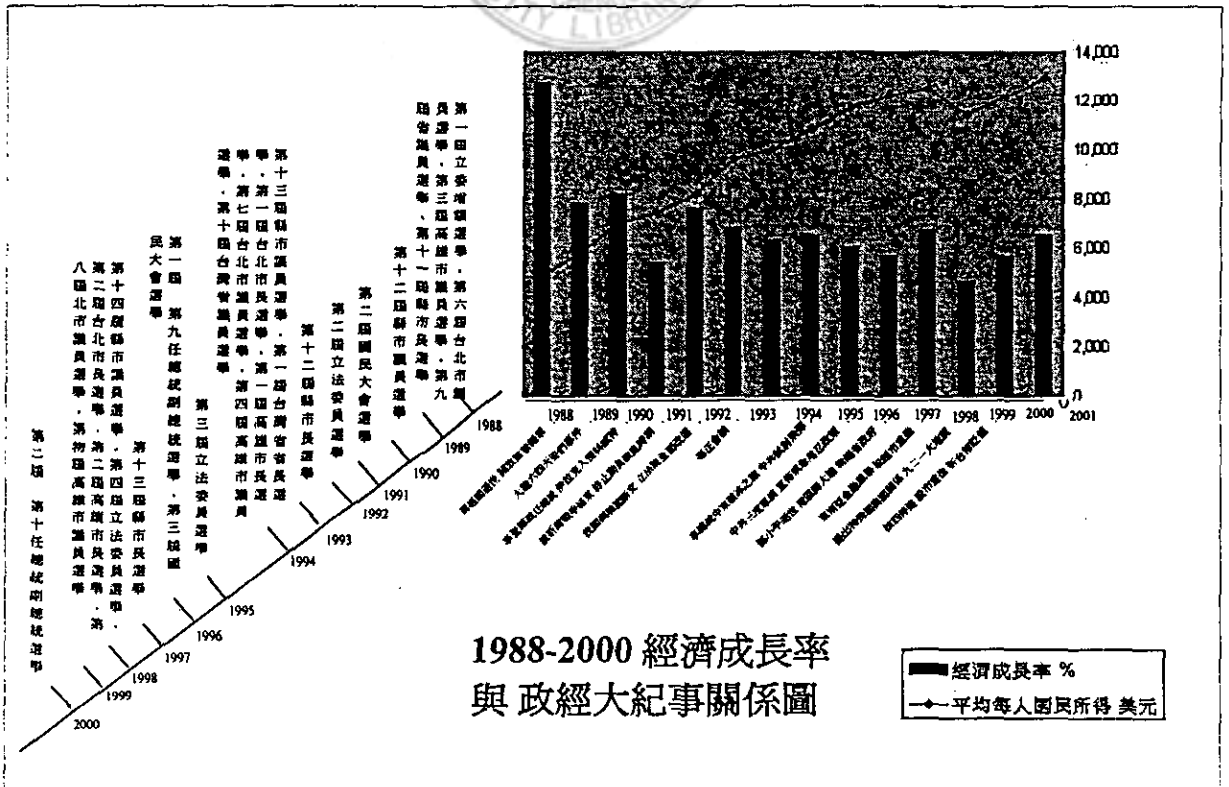
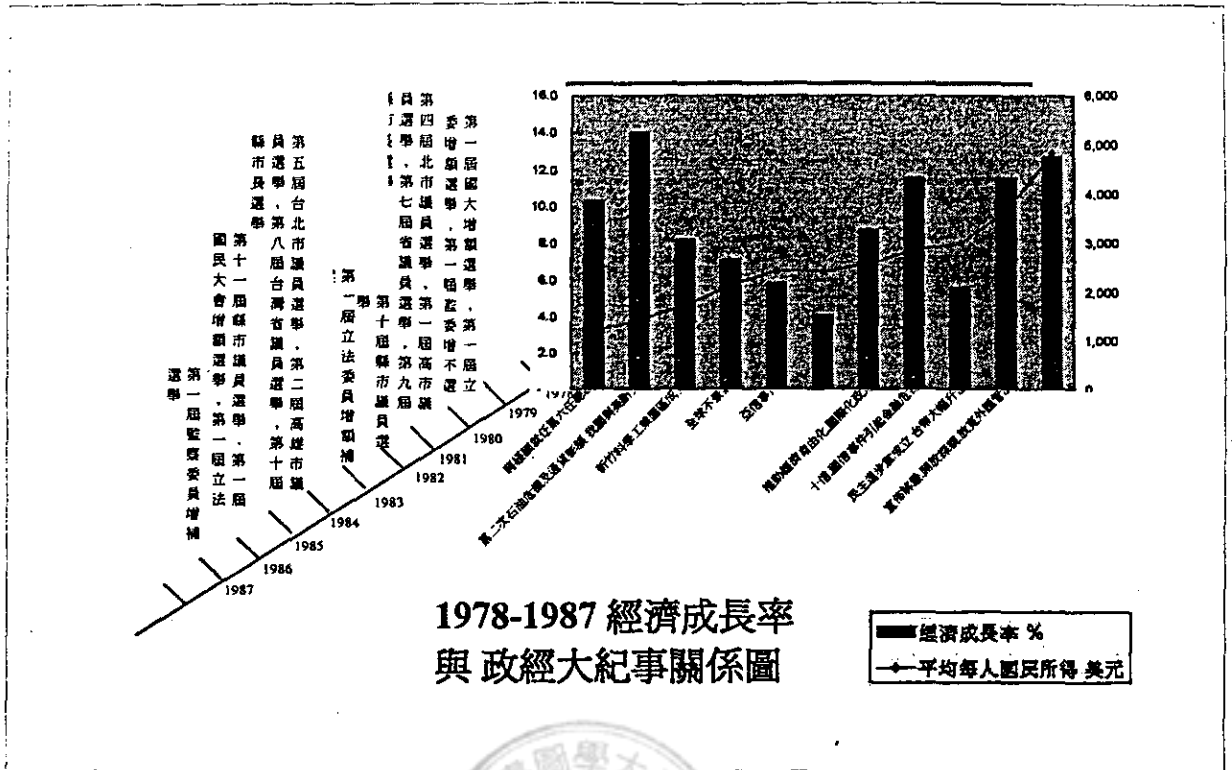
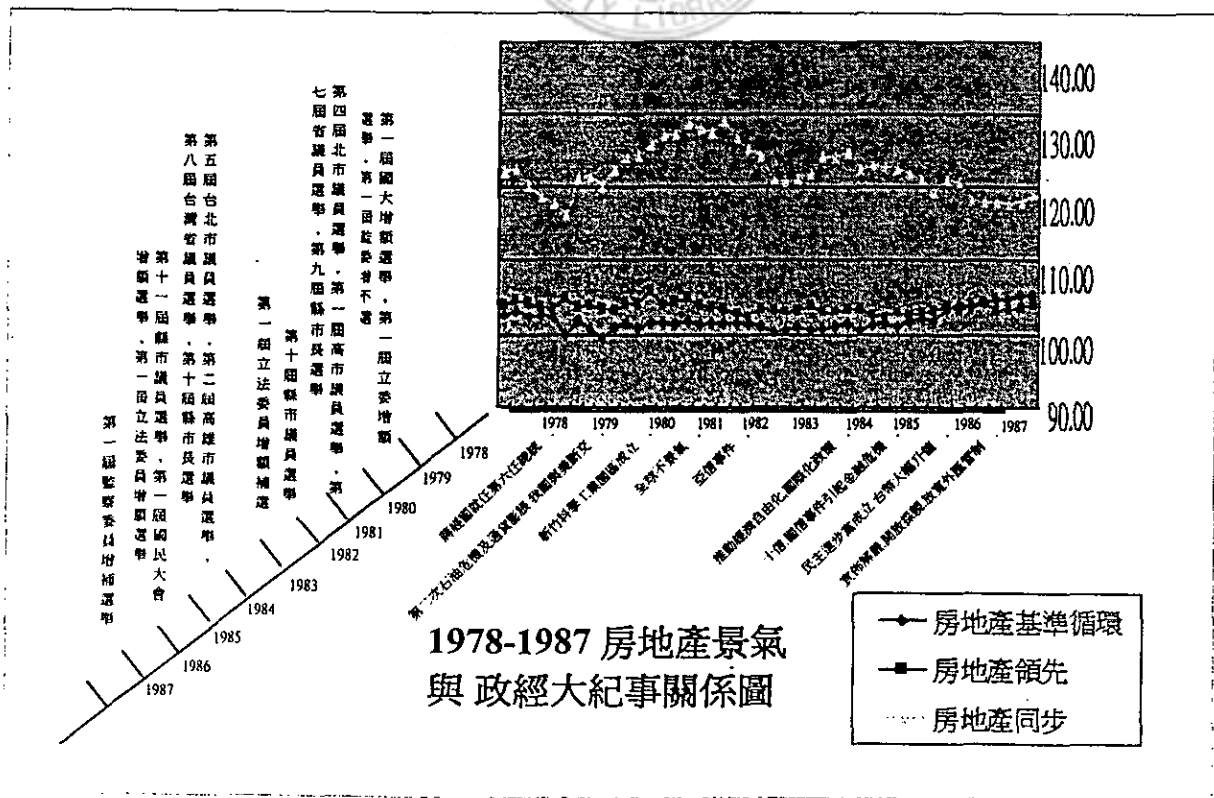
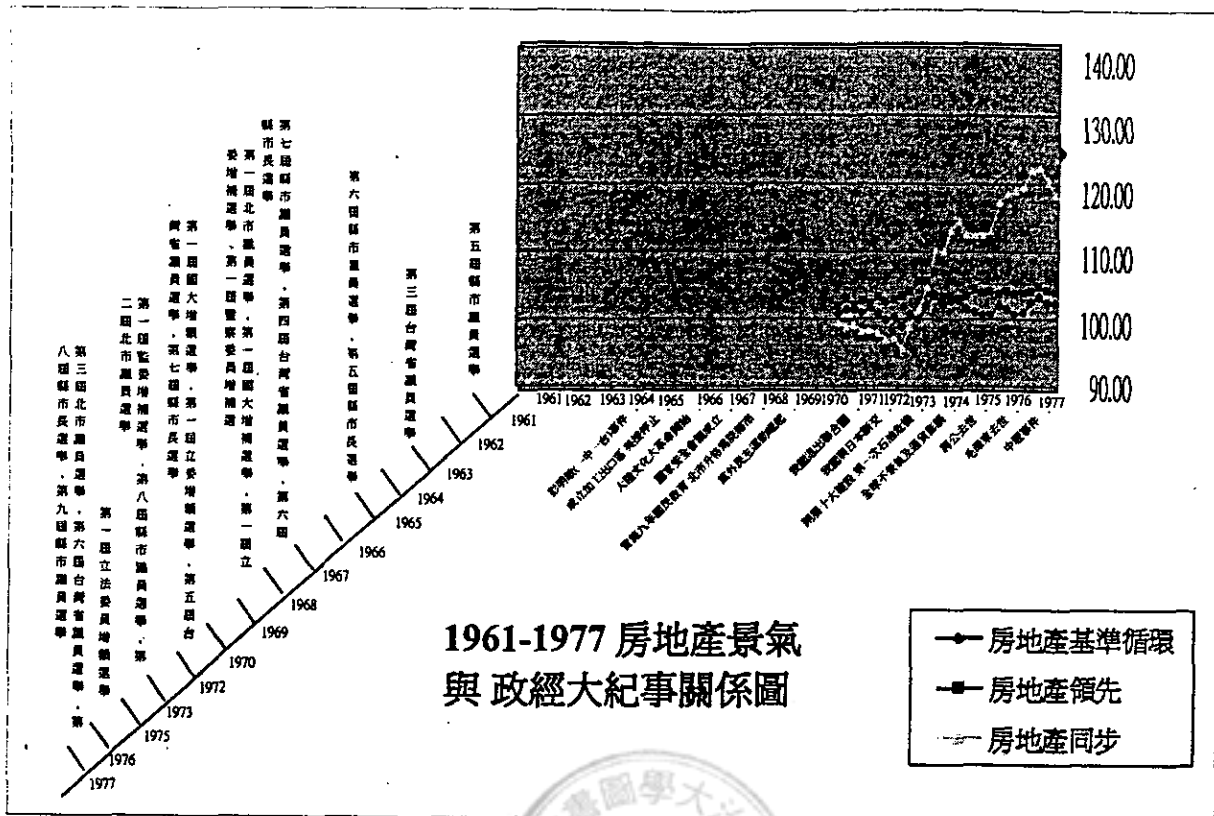


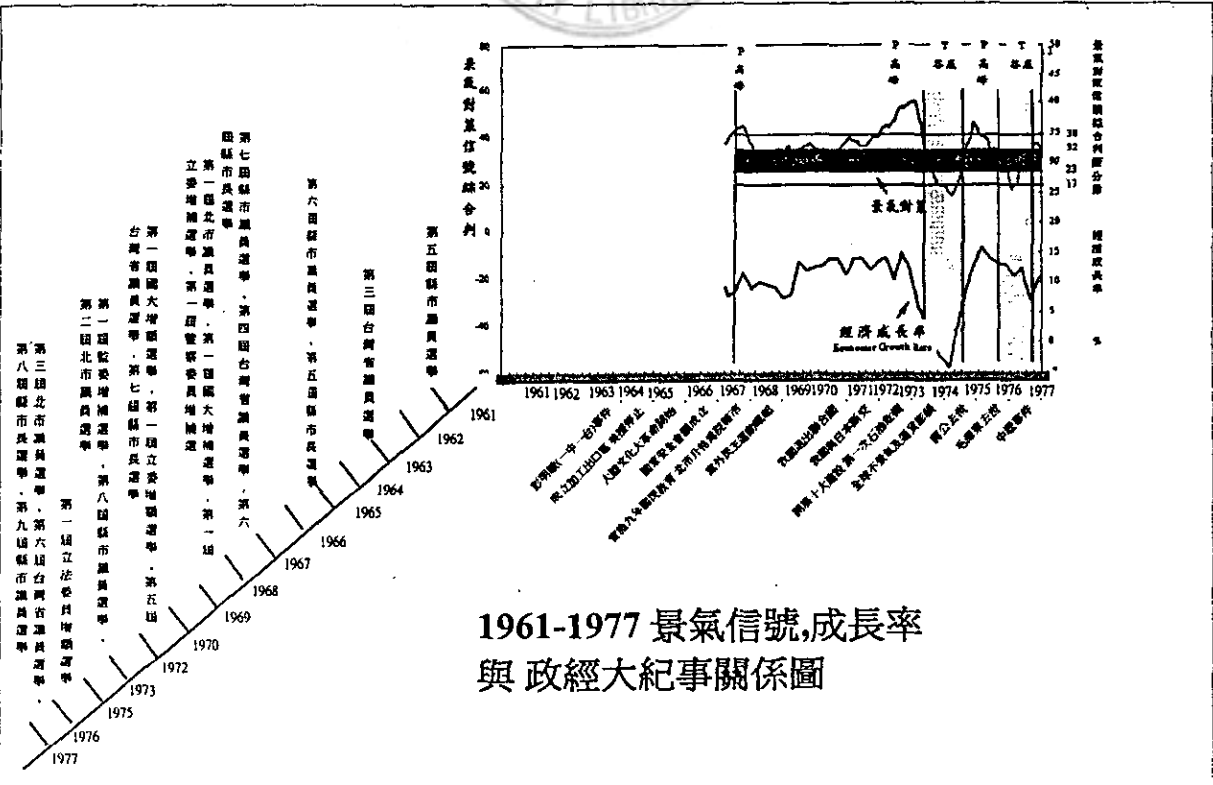
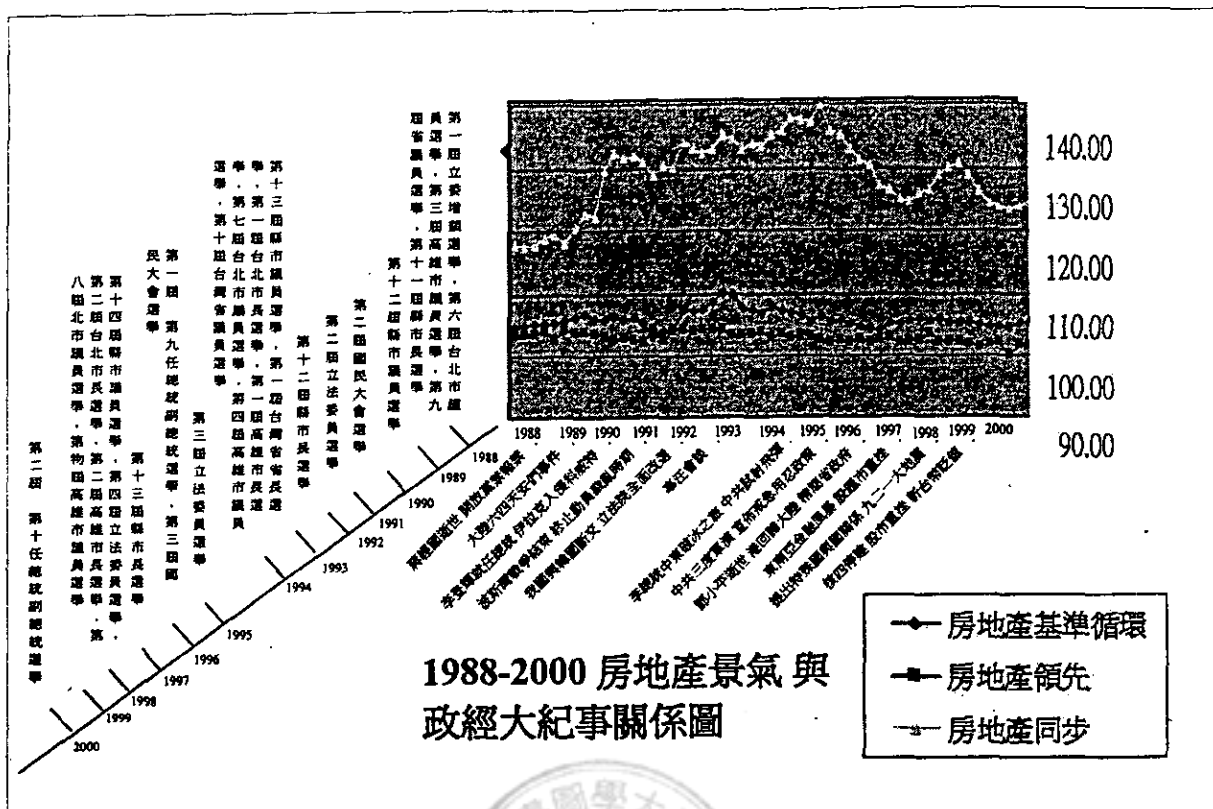
圖 7-6 地方權力結構與都市發展關係示意圖（本研究繪製）

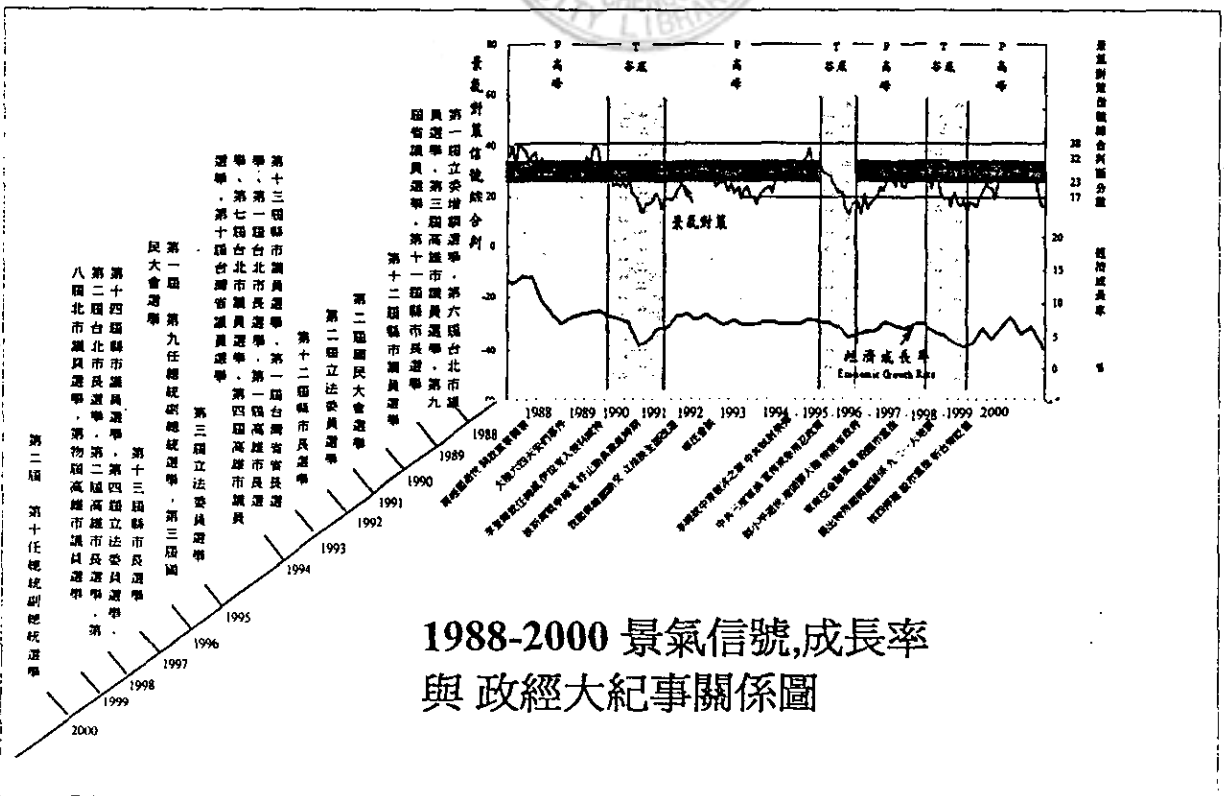
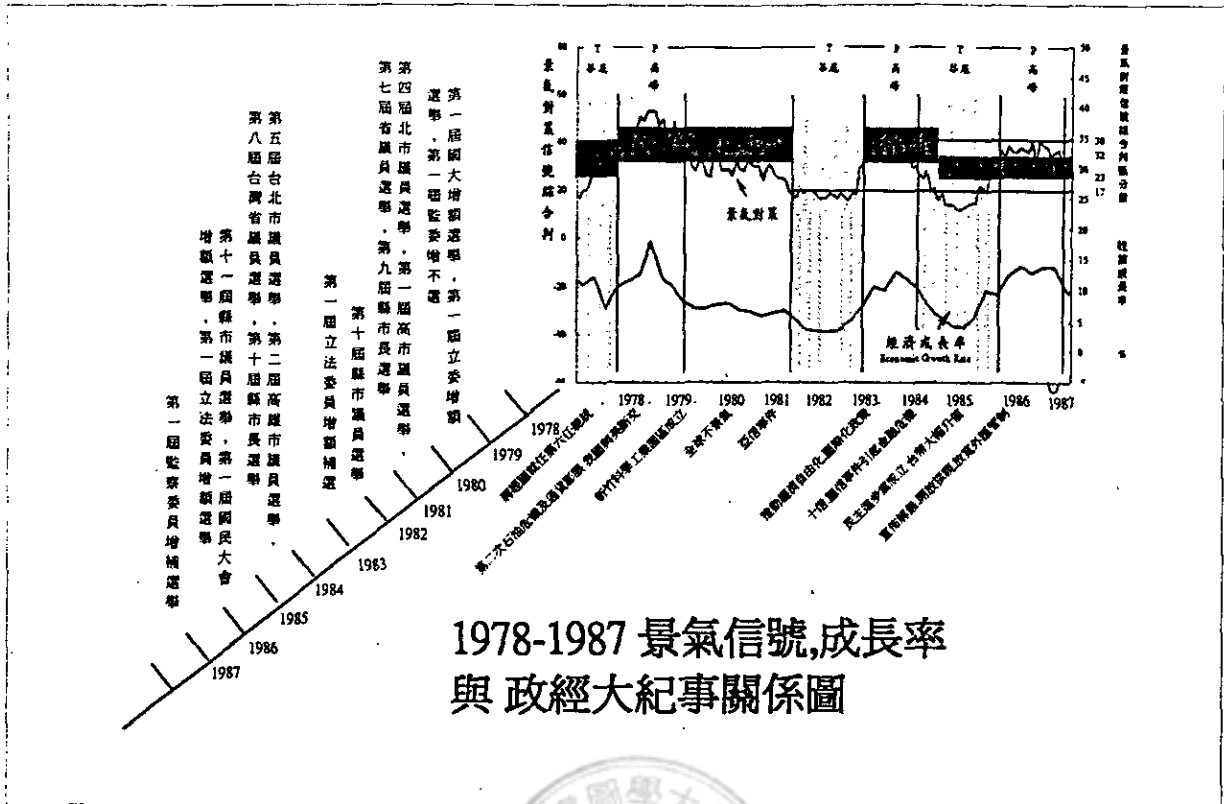
圖 7-3 政經變遷與施政計畫、國土發展之間三度空間動態關係示意圖
資料來源：本研究自行繪製

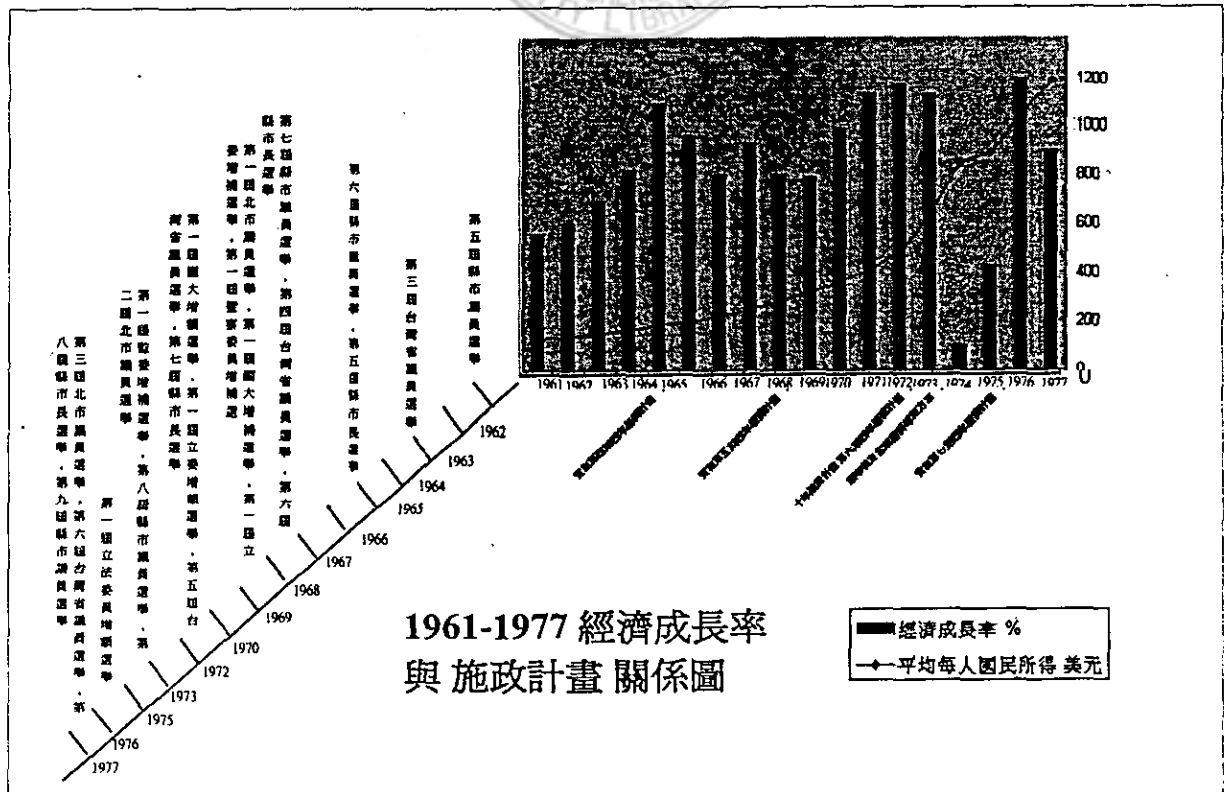
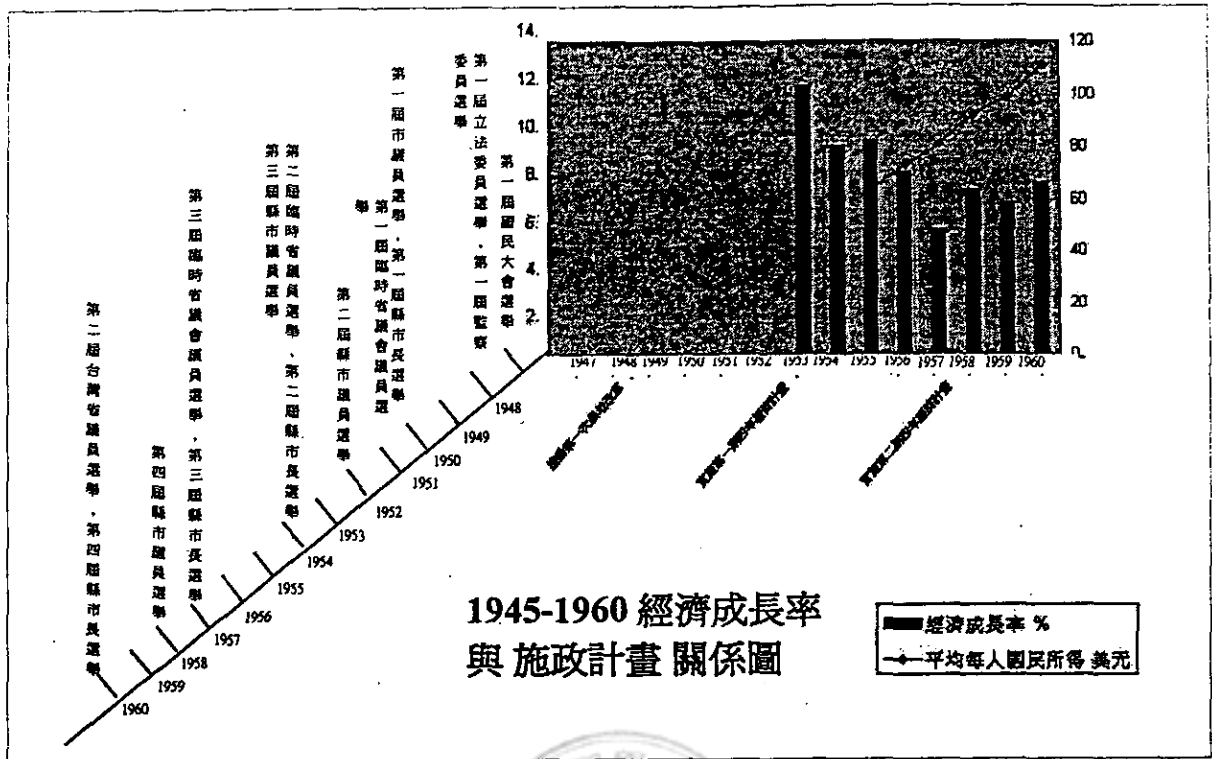


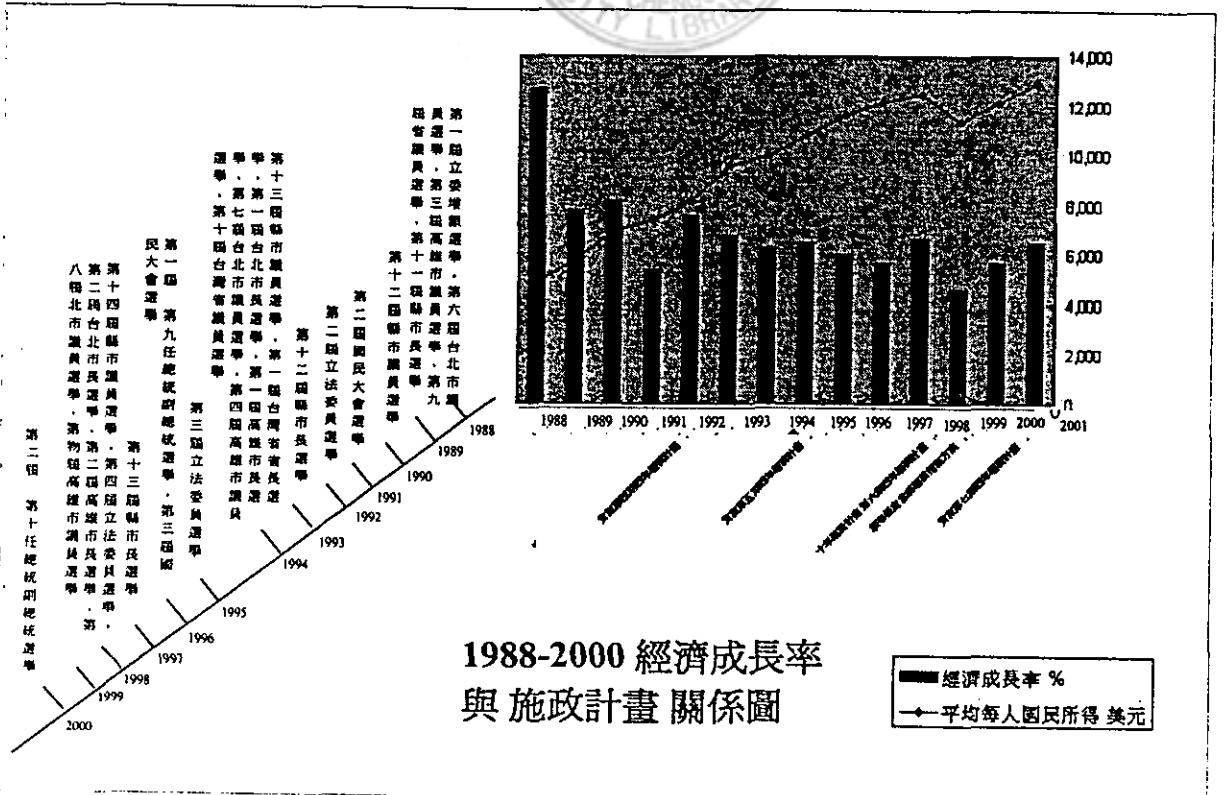
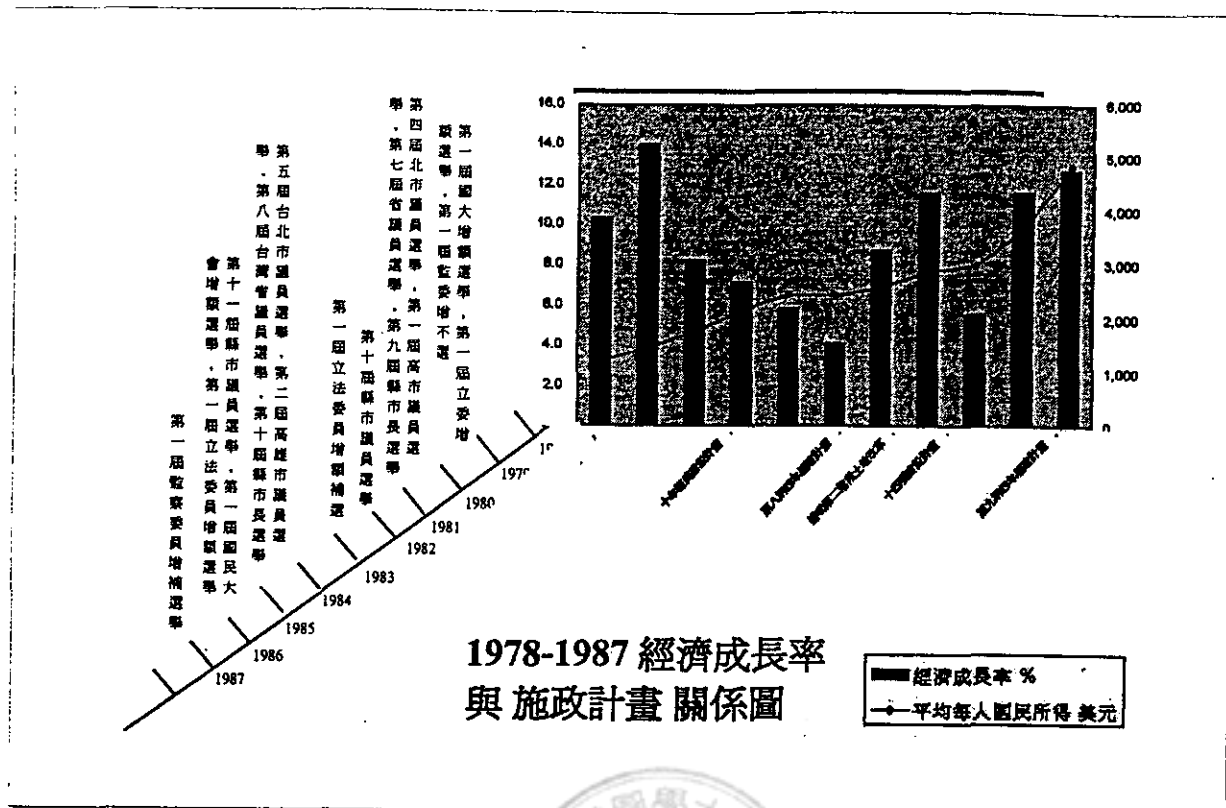


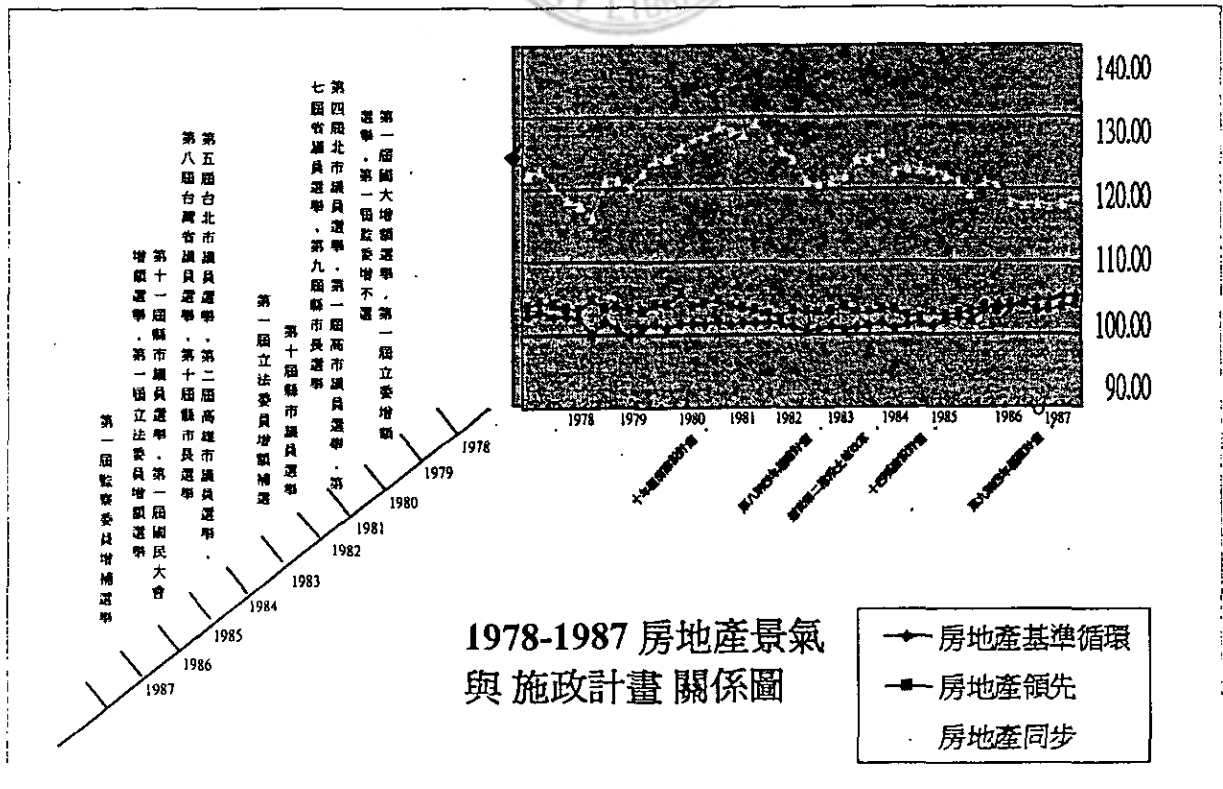
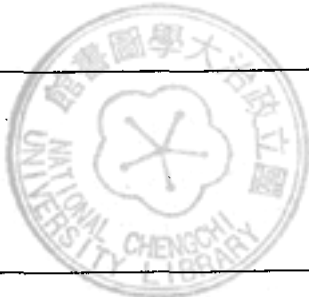
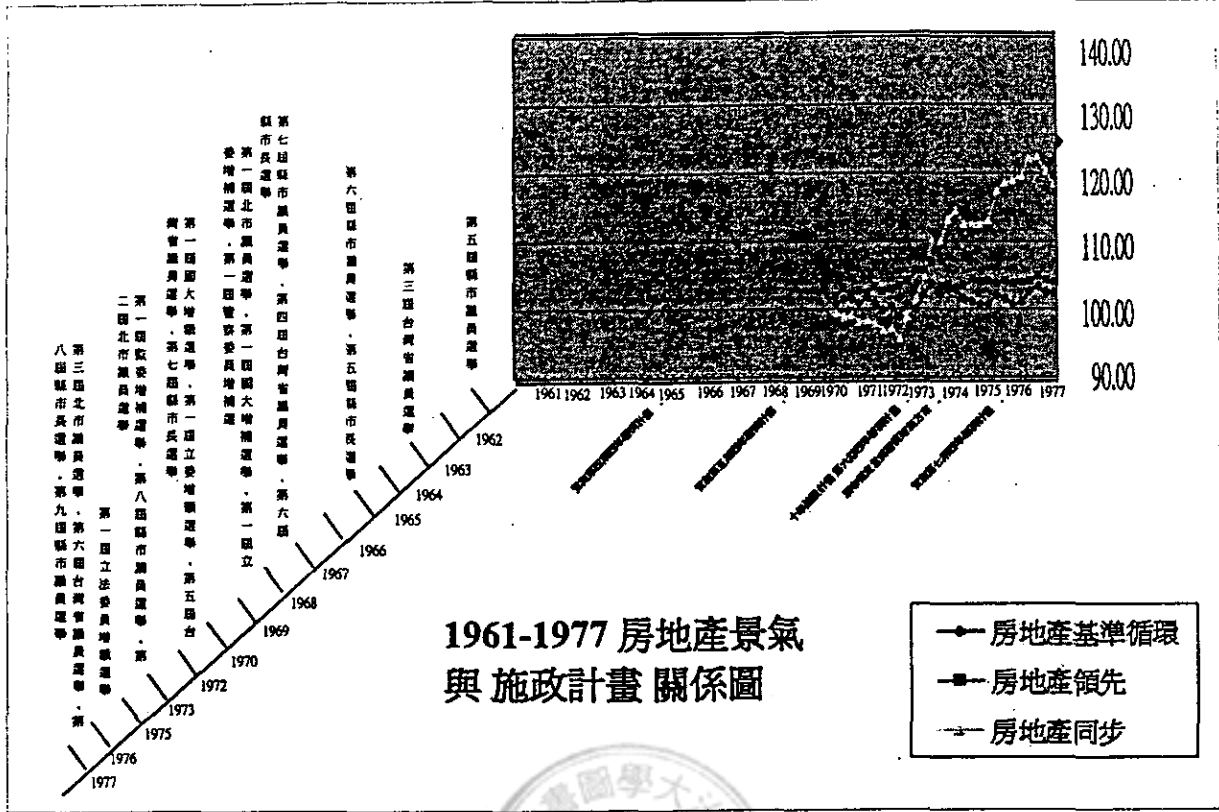


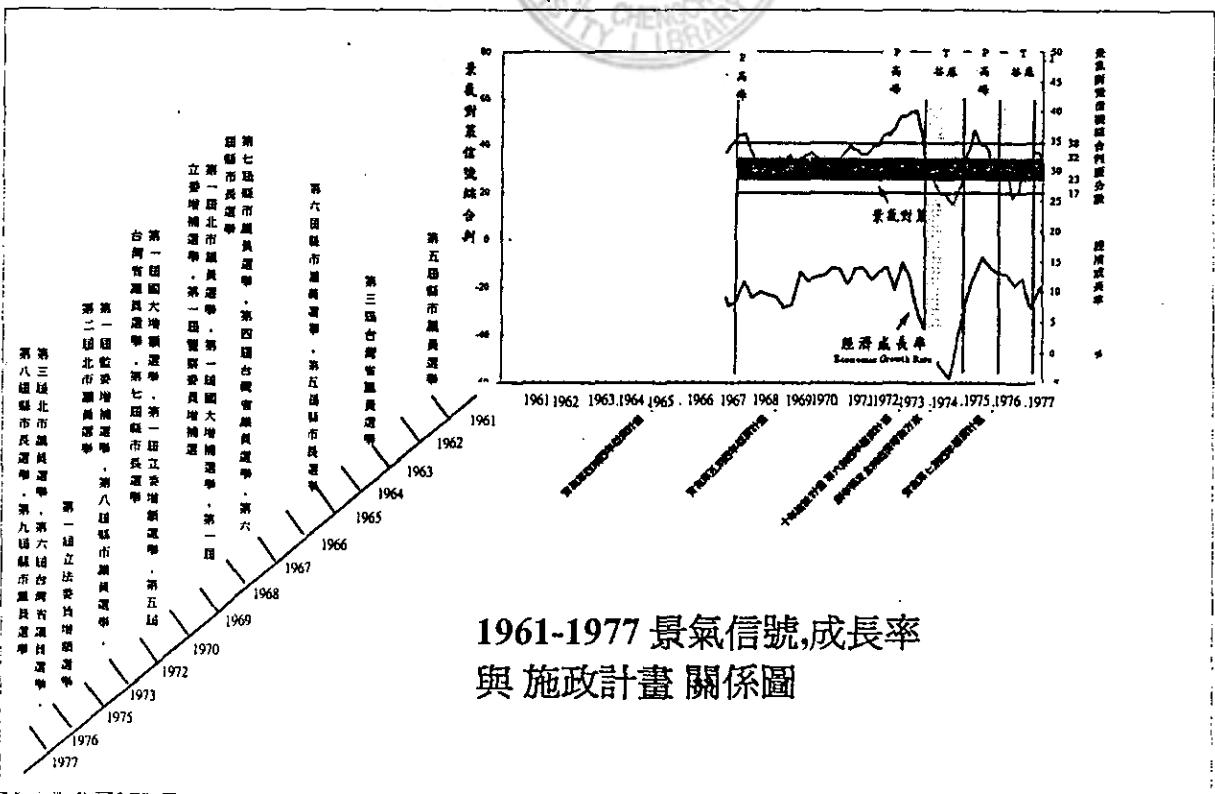
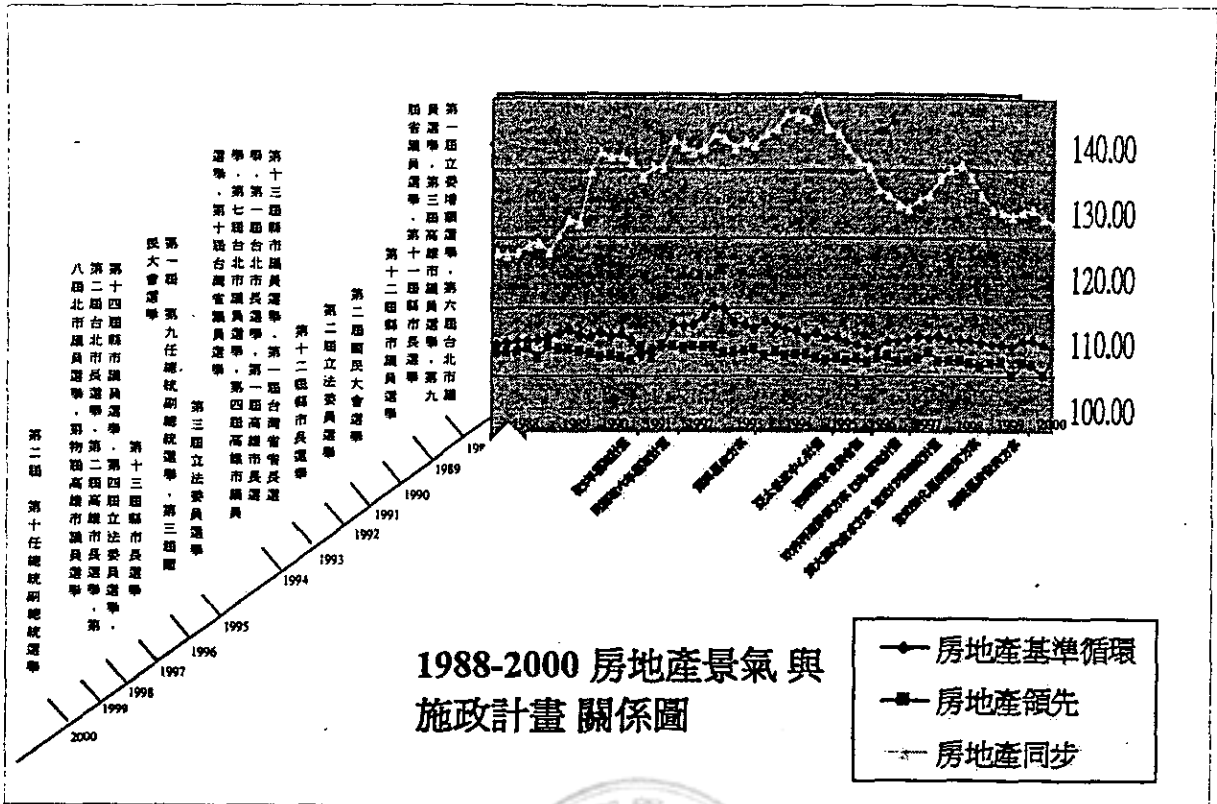


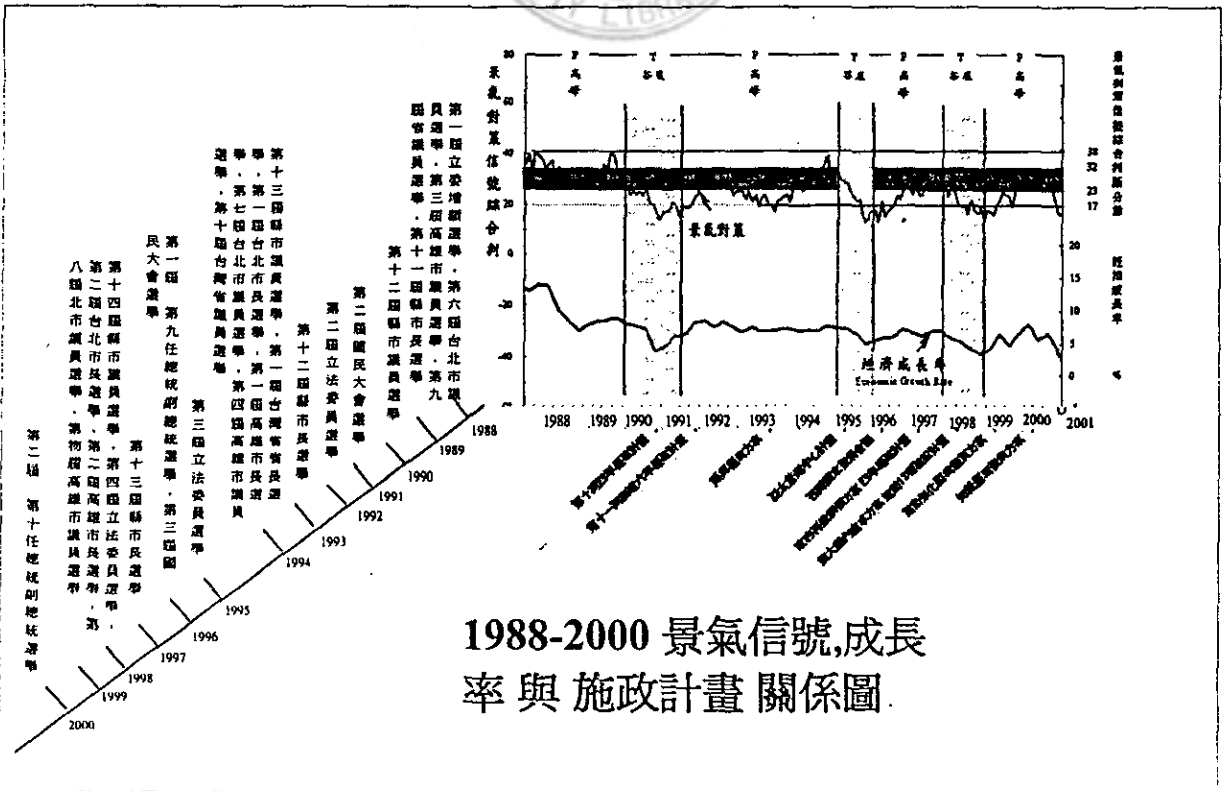
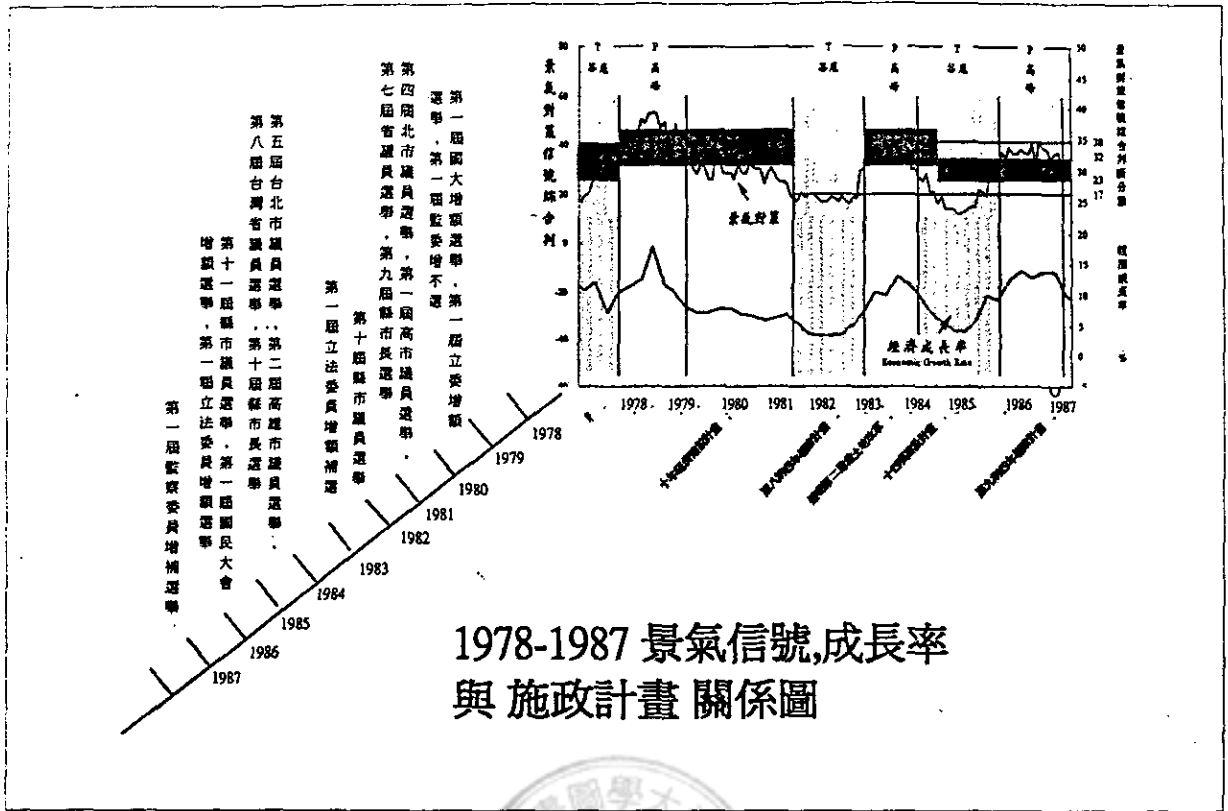


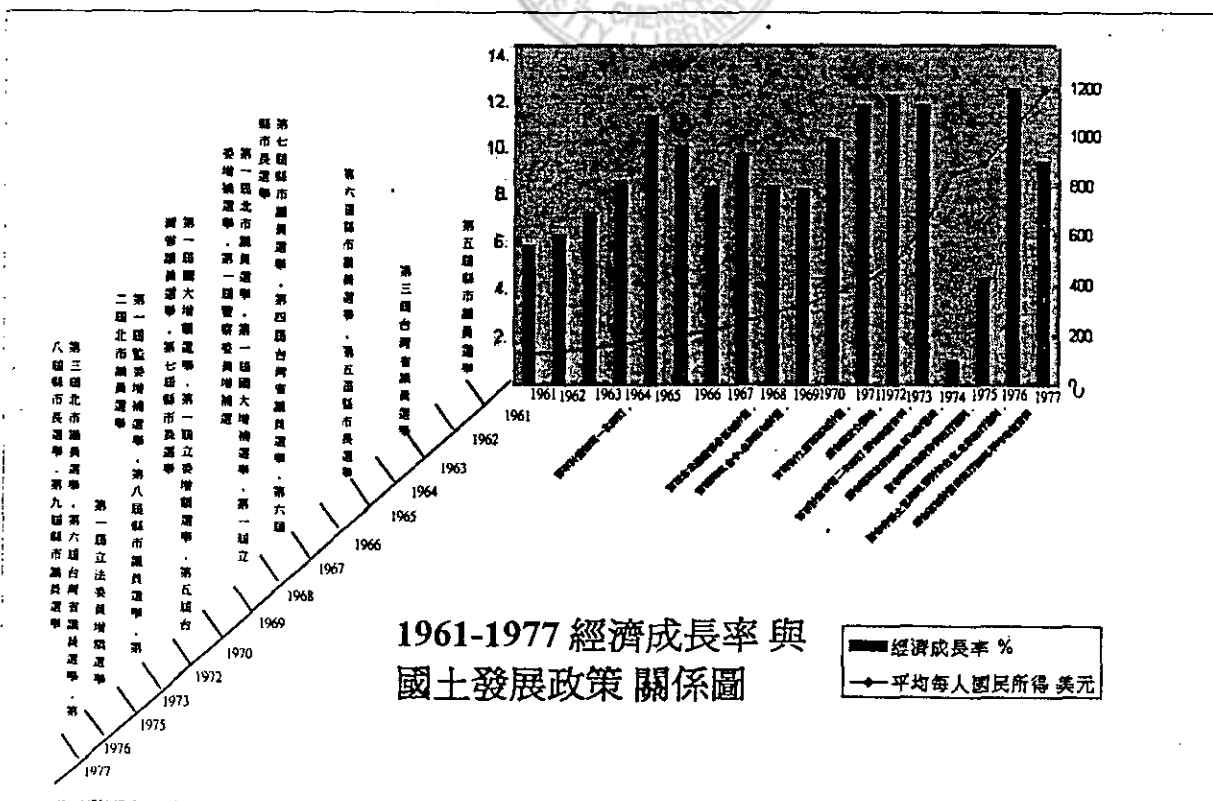
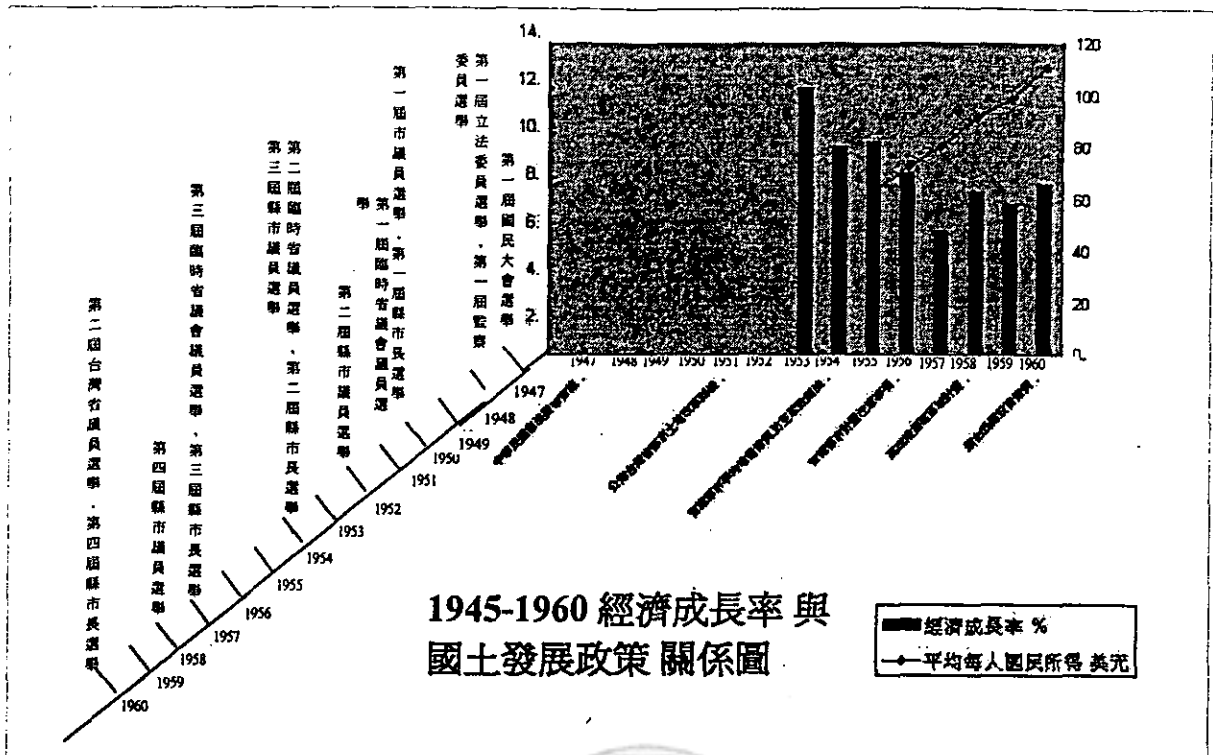


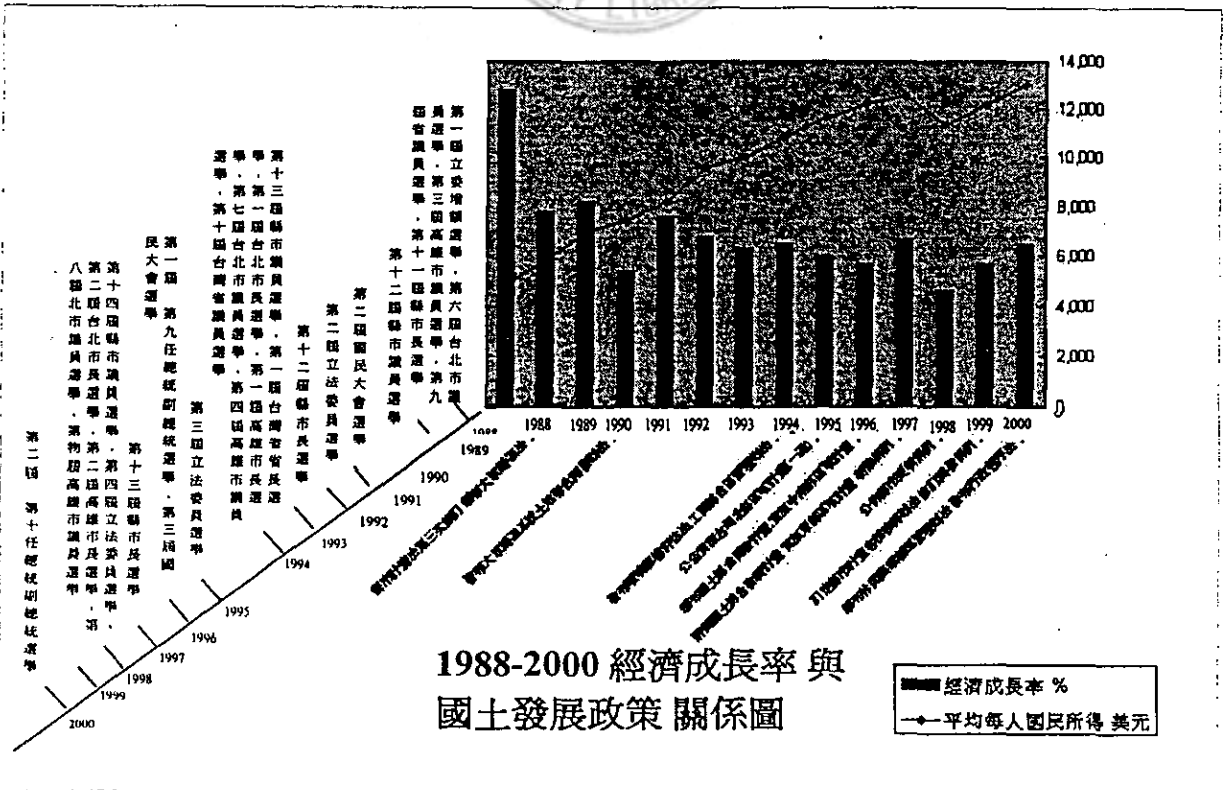
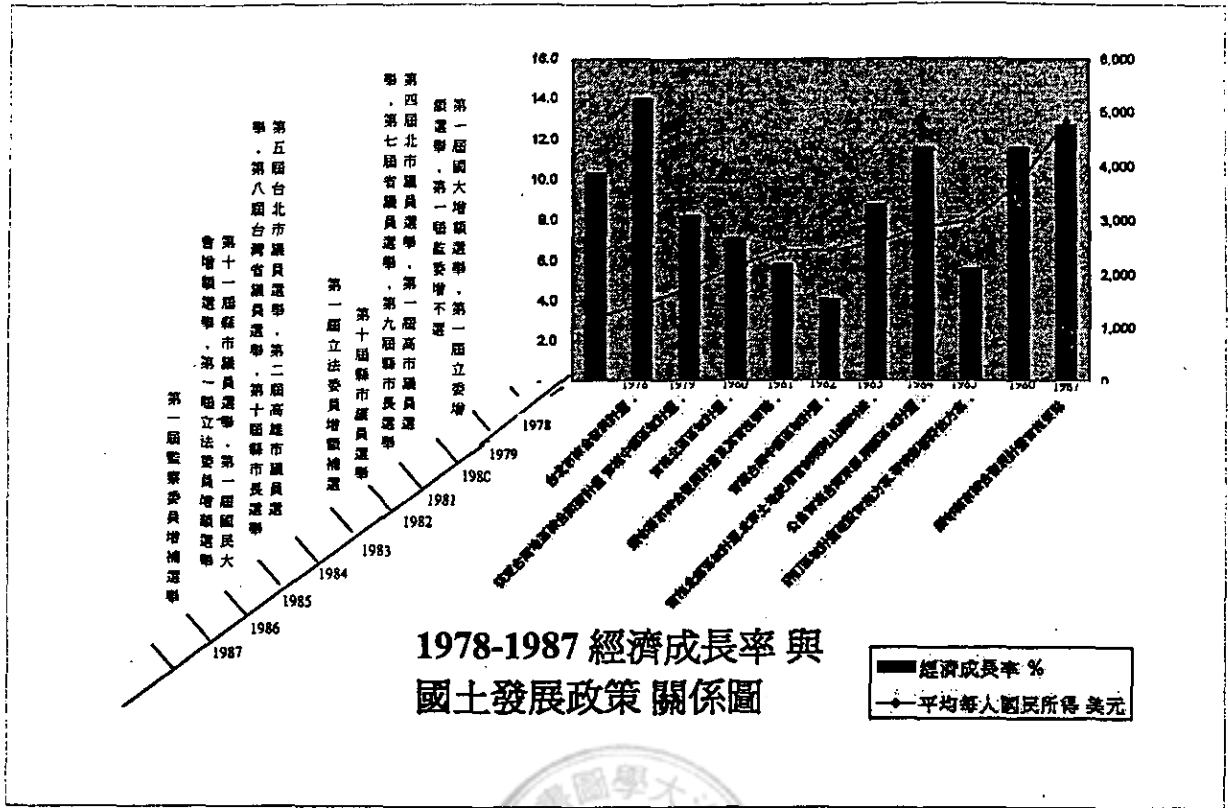


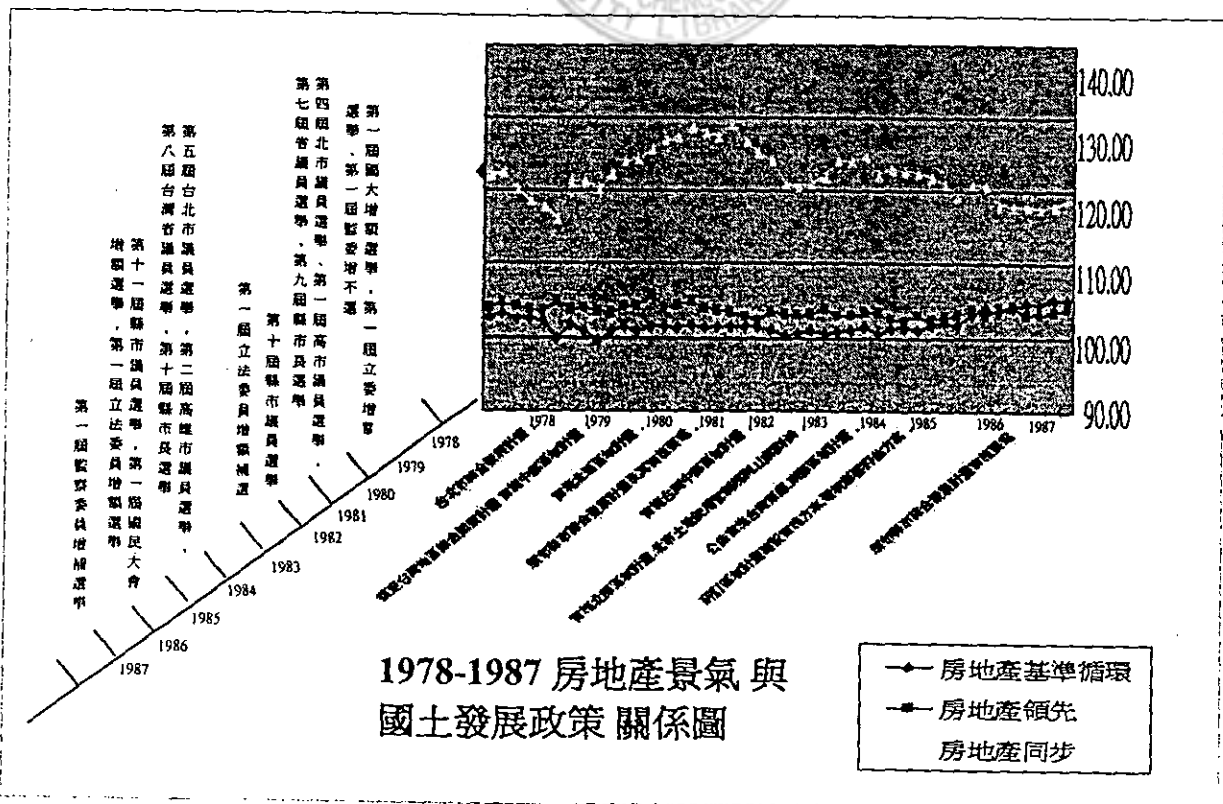
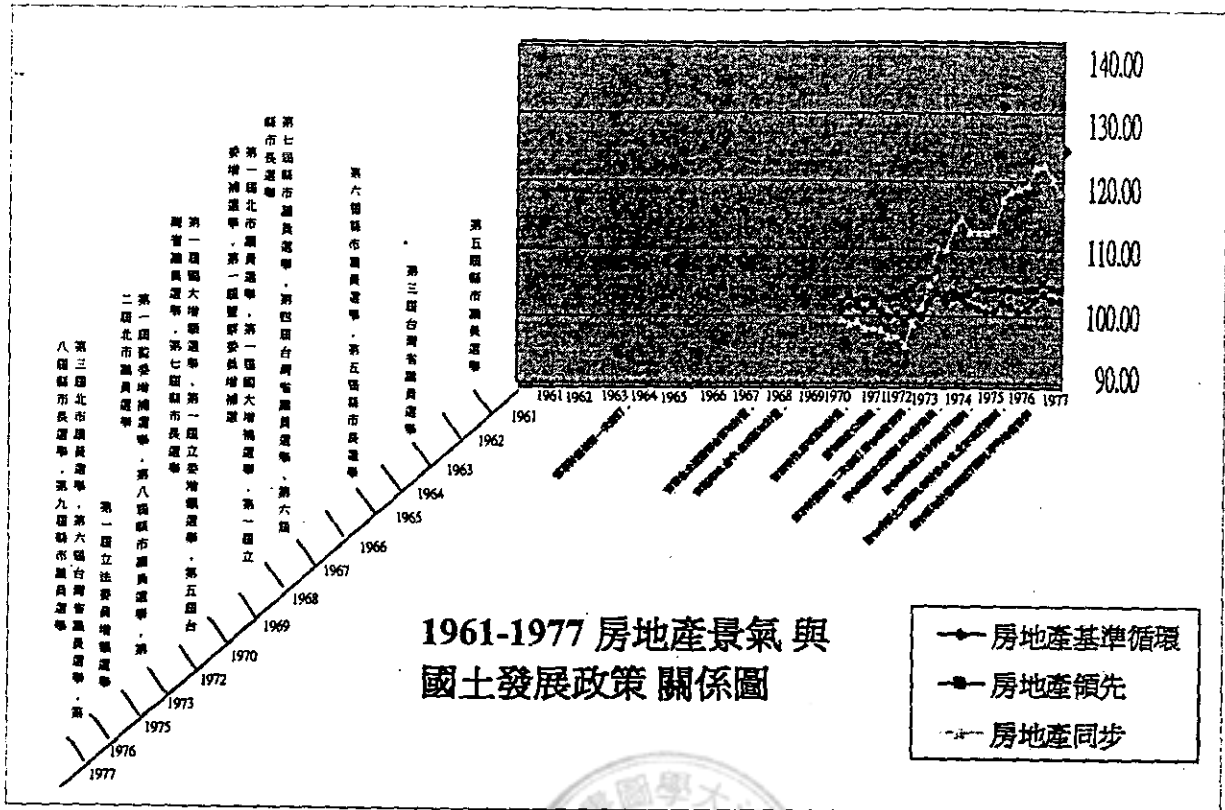


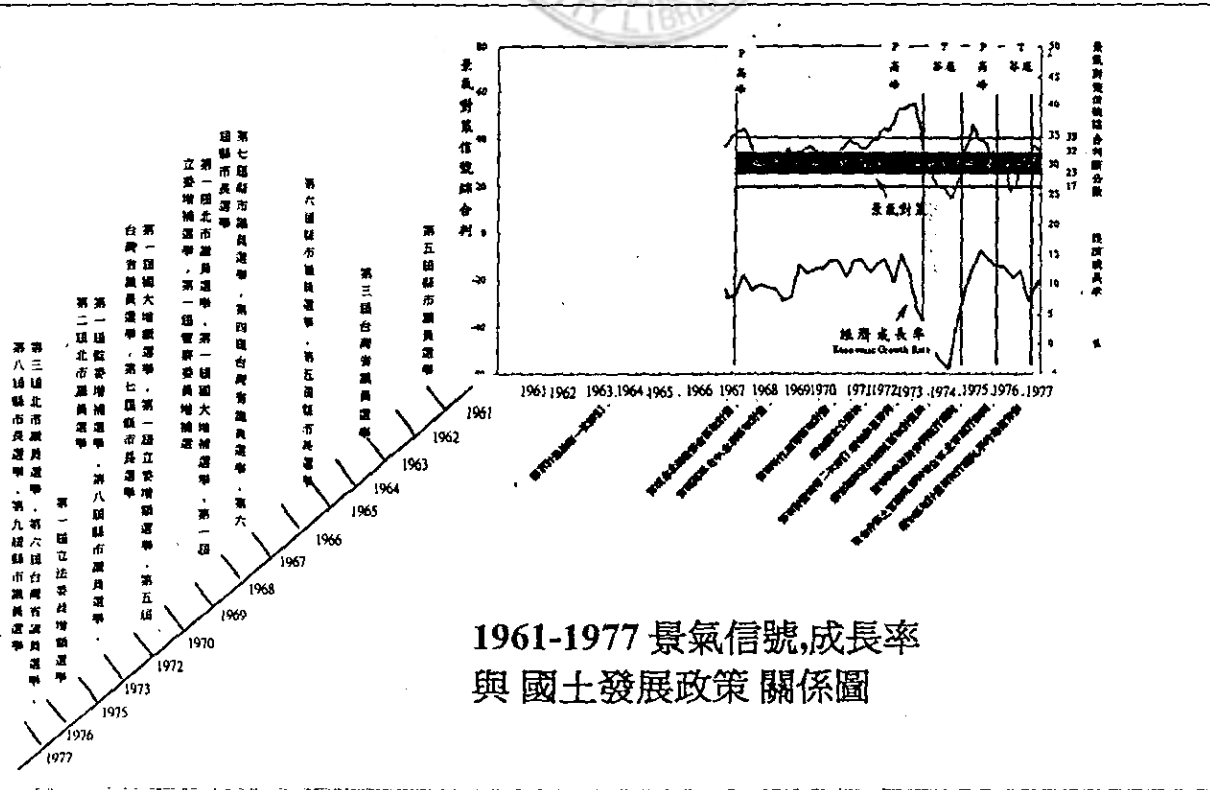
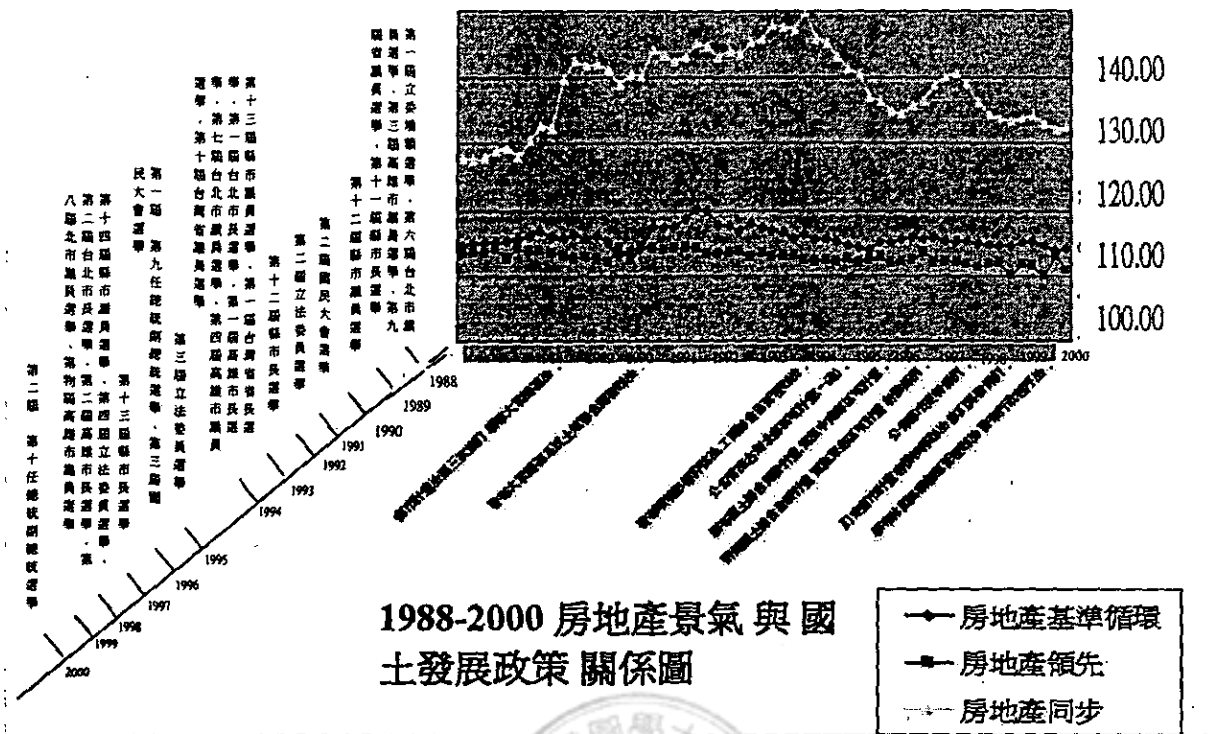


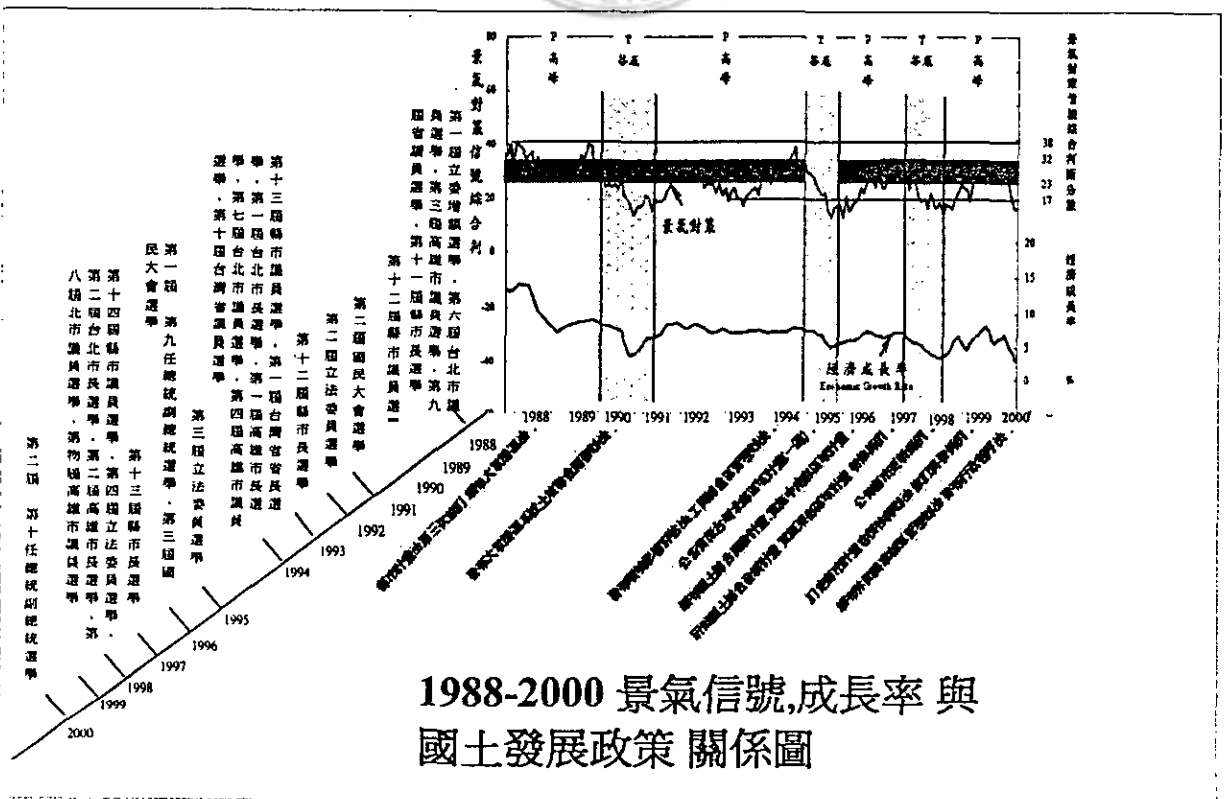
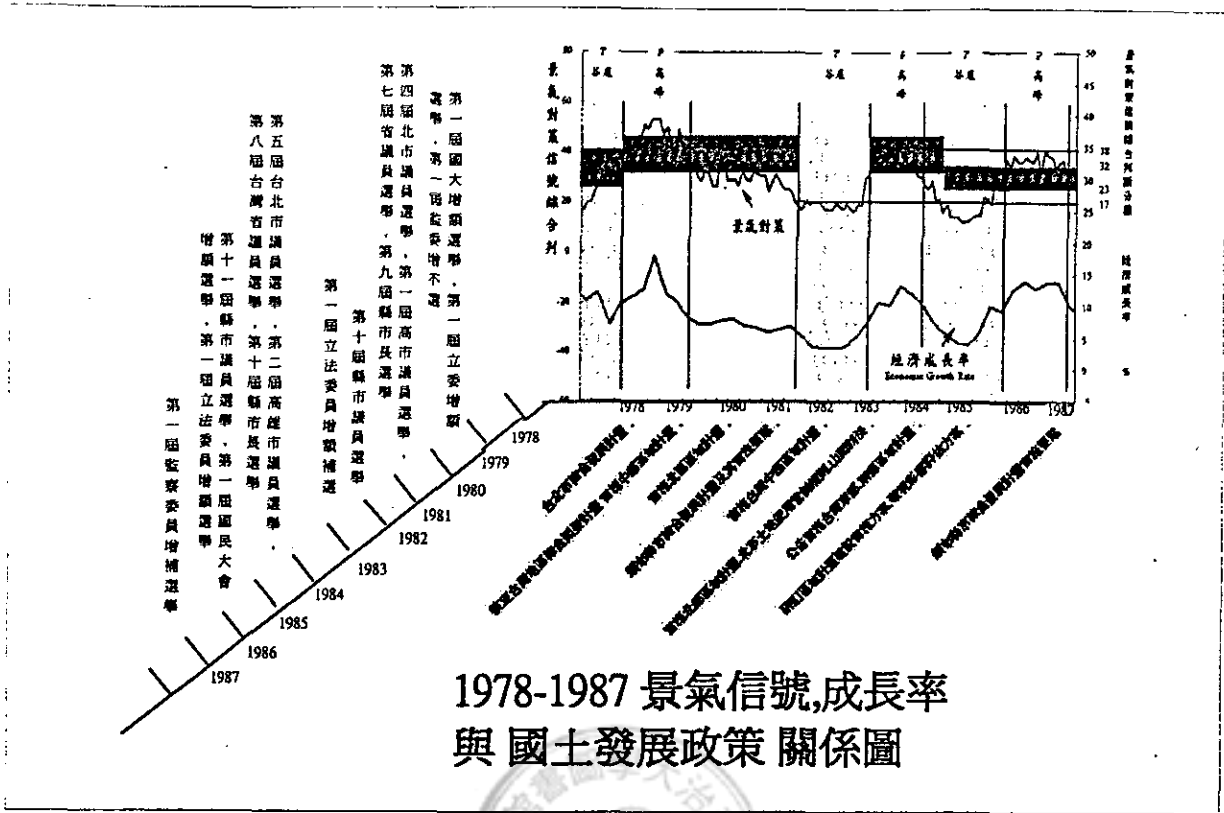












一、政策意涵

(一) 國家角色之轉變 (詳第三章第三節)

- 1、六〇年代前，台灣政治體系的權力菁英，大都隨著國民黨政府自大陸遷移來台，緣自1945年台灣光復「接收」，其後1947年「二二八事件」之衝突，使得遷台之初的統治階層必須承受雙重壓力：一方面抵抗中共政權「解放台灣」的企圖；另一方面維持島內經濟發展、嚴厲社會控制。縱觀當時國家領導人之思想言論高唱「反攻復國」、「光復大陸」，或「建立現代化經濟體系，使本省逐漸進入工業化的經濟領域」，可知國家發展主要方向在國防及經濟。而當時(1950-1970年)負責國家行政大計之最高行政首長：陳誠、俞鴻鈞、陳誠、嚴家淦四任行政院長，亦以軍事、財經背景為主，且其施政報告及施政方針，均以「抵抗共產侵略」、「開發資源」、「發展經濟」為重點，並無任何涉及國土永續發展之概念。
- 2、七〇年代，中華民國退出了「聯合國」、中日斷交、中美斷交一連串外交挫敗，我國的國際生存空間受到嚴重擠壓，而內部不合理的國會結構、不自由的社會控制，正醞釀民主改革的呼聲、社會力解放的企求。此一階段國家角色面臨著杭廷頓(Samuel P. Huntington, 1976)所謂的「難以抉擇」(No Easy Choice)——鼓勵經濟成長，限制政治參與之「發展的專制模式」；或是擴大政治參與，弱化經濟成長的「民主模式」。國家機器徘徊在理想與現實之間，最後還是由「現實」出發，以發展經濟實力，突破國際困境，締造所謂「台灣經驗」、「經濟奇蹟」的美譽，而其背後則是「快速工業化」與「環境急速惡化」並轡而行。
- 3、八〇年代的社會及政治運動亦日漸興起，國家機器對國土環境生態已有所反映，諸如環境行政組織的確立與提升、環境法令的制定與施行、環境指標的編製、具體的環保措施等，這些國家政策與作為，顯然比前一時期對環境生態的漠視有所進展，而且也奠定環境保護與生態保育的初步基礎。
- 4、九〇年代，台灣推動永續發展，不僅符合國際規範，重建國家淨土，實現族群、環境、世代正義，也是國家有能力推動、有機會實現的願景，公元兩千年，台灣的政黨輪替，標誌著新世紀、新政策的來臨，然就現實而言，國家領導者為了本土化、民主化而造成主流與非主流之分裂，又因「勝選」考量而縱容「黑金政治」，此時國家角色與政策作為，不但有違環境正義、分配正義、族群正義、代間正義，而且永續發展的願景，在人們獲取利益之下，終究不敵政治現實，國土生態環境仍有待維護與貫徹。
- 5、綜括上述國家角色的變遷，吾人發現不論國民黨執政五十餘年，或民進黨掌權階段，國家自主性由剛性威權而柔性感權，而民主鞏固時期；自主性程度日益降低，國民黨向黑金派系妥協；民進黨亦難擺脫派系糾葛與企業出走的現實壓力。此究竟是歷史之必然？抑或特殊時空之偶然？值得深思與進一步之探討。

6、小結

- (1) 國家角色之轉變：國防優先⇨經濟奇蹟⇨政治民主⇨重視環境
- (2) 政府施政之轉變：以農立國⇨以工強國⇨以商富國⇨以科技治國

(二) 永遠有政經政策，但沒有永遠的政經政策（詳第四章第五節、表 4-13 至表 4-18）

台灣經濟發展過程中不能說完全沒有缺點，況且其邁向市場經濟之路也不是一蹴而成的。五十多年來（1949-2000）台灣經濟發展是逐步循序漸進的，在政治上從戒嚴時期的中央集權到解嚴時期的政治民主與自由開放；在經濟上係以農業為國民經濟的基礎，以工業提高國民勞動生產力，以商業增進人民的經濟財富，以科技管理眾人之事，這就是『以農立國』、『以工強國』、『以商富國』、『以科技治國』的道理。

台灣五十多年來經濟發展過程中經濟政策的貢獻甚大，惟從歷史演變過程中可知，政府引導經濟從一個階段到另一個階段時，政策隨之改變，在每一階段的經濟發展均有不同的政經政策，經濟政策隨國內外環境之主客觀因素而調整，以適應經濟現實，此乃所謂『永遠有政經政策，但沒有永遠的政經政策』之道理。

(三) 戰後五十多年來台灣政經環境之變遷與國土發展之關聯對照（詳如表 7-1 所示）

1、政治與經濟環境變遷之剖析。

2、國家發展理論詮釋台灣發展之經驗。

3、政經環境變遷下之國土發展

(1) 各階段國土發展特色。

(2) 各階段國土發展體制。

(3) 政府各期之經建計畫。

(4) 歷任內閣之施政及其特色。

(5) 政府重大政策及相關法令對國土發展之影響。



歷任內閣		國土發展特色	國土發展體制	政府經建計畫	政府重大政策及相關法令對國土發展之影響	民主化進程	中央及地方公職人員選舉次數	國家發展理論詮釋	(本研究分期)	經濟發展結構	經濟發展政策	產業發展結構		
陳誠 1950-1954	重建內閣	1949-1960 威權體制下之台灣重建	威權統治下沿用日據時代之計畫體制	第一期及第二期四年經建計畫 1953-1967	1949年推行耕地三七五減租 ※國民政府遷臺，1950年韓戰爆發 1951年實施公地收領 ※美援開始 1953年實施耕者有其田政策 ※實施第一年四年經建計畫 1956年實施平均地權政策開始申報地價 ※台灣省政府成立 1958年擬定「高雄港擴建區域計畫」，為區域計畫之先河 ※金門八二三炮戰 1959年開始試辦農地重劃及市地重劃 ※八七水災 1960年公布獎勵投資條例，積極推動工業區之開發 ※雷震事件	硬性威權政治	15次	國家發展理論詮釋	1949-1960 蔣中正時代	進口替代時期	以農業培養工業發展農業	戰後重建農業及民生工業時期 *50年代以復興國內民生產業為主		
俞鴻鈞 1954-1958	戰鬥內閣			第三期至第六期四年經建計畫 1961-1976	1964年第一次修訂「都市計畫法」，增列區域計畫為都市計畫之一種 ※1965年成立加工出口區 1968年實施「台北基隆都會區域計畫」 ※台北市升格為院轄市 1969年核定「高雄台南區域計畫」、「台中區域計畫」 ※黨外民主運動崛起 1970年實施「台灣地區區域建設計畫」 ※經濟部工業局成立 1971年實施「新竹苗栗區域計畫」 ※我國退出聯合國 1972年發布「國家公園法」 ※中日斷交 1973年第二次修訂「都市計畫法」，將區域計畫與都市計畫分離 ※第一次石油危機，以阿戰爭 1973年發布「農業發展條例」 ※規劃十大建設 1973年實施「高雲區域計畫」、「南區區域計畫」及「東部計畫」 ※實施第六期四年經建計畫 1974年實施「宜蘭區域計畫」 ※頒布穩定當前經濟措施方案、推動三大公共事業計畫(十大建設、十二及十四項建設)	軟性威權政治	23次			威權主義 及 經濟民族主義	1961-1977 蔣中正後期時代(含嚴家淦總統過渡時期)	出口擴張時期	以貿易促進成長以成長拓展貿易	發展輕工業時期 *60年代設置加工出口區以發展勞力密集之輕工業為主
陳誠 1958-1963	副總統兼閣揆			第七期六年經建計畫 1976-1981之前兩年	1974年公布「區域計畫法」，自此，區域計畫為都市計畫之上位指導計畫 ※全球不景氣、通貨膨脹 1975年發布「農業發展條例施行細則」 ※蔣公崩逝 1976年發布「非都市土地使用管制規則」 ※毛澤東逝世 1977年發布「區域計畫法施行細則」及「實施區域計畫地區建築管理辦法」，自此，區域計畫體制於茲建立 ※五項公職人員選舉、中選事件、反對勢力崛起	政治自由化	17次					政治自由化	1978-1987 蔣經國時代	第二次進口替代與出口擴張時期
嚴家淦 1963-1972	財經及科技內閣	以農立國	1978年核定「台北市綜合發展計畫」 ※美國與中共建交、蔣經國與謝東閔第六任總統副總統就職 1979年核定「台灣地區綜合開發計畫」，自此，台灣地區綜合開發計畫成為地域性計畫及國土利用之最高指導計畫及原則 ※第二次石油危機及通貨膨脹，我國與美國斷交 1979年發布「中區區域計畫」 ※高雄升格為院轄市、美星島事件、推動經濟建設十年計畫 1980年發布「北區區域計畫」 ※中央民代補選 1981年頒布「縣市綜合發展計畫」，自此，縣市綜合發展計畫成為區域計畫層次下、都市計畫層次上之指導性計畫 ※全球經濟不景氣、新竹科學工業園區成立、台北市實施容積率、管建司改制管建署	政治民主化	27次	威權主義 ↓ 多元民主主義 ↓ 經濟民族主義 ↓ 經濟自由主義	1988-2000 李登輝時代	1978-1981	促進產業升級時期					積極發展技術密集之策略性工業
蔣經國 1972-1978	貞觀內閣	以工強國	1982年發布「台灣中部區域計畫」 ※亞運事件、實施第八期四年經建計畫 1983年發布「台灣北部區域計畫」 ※推動第二次農地改革 1983年頒布「山坡地開發建築管理辦法」 ※台北市實施土地使用分區管制、1984年推動十四項建設 1984年發布「台灣東部區域計畫」及「台灣南部區域計畫」 ※蔣經國年登輝第七任總統副總統就職 1985年核定「加強推動環境影響評估方案」 ※十信及國信金融危機 1985年研訂「區域計畫建設實施方案」 ※1986年民進黨成立、台幣升值、股市破千點大關 1987年發布「縣市綜合發展計畫實施要點」，建構台灣地區四個層級之國土空間指導系統 ※宣布解嚴、房價飆漲	政治民主化	27次			威權主義 ↓ 多元民主主義 ↓ 經濟民族主義 ↓ 經濟自由主義	1988-2000 李登輝時代	1982-1987	技術轉型與全球化經濟時期			全面推動高科技全球知識經濟政策
揆連璋 1978-1984	科技內閣	以商富國	1988年第三次修訂發布「都市計畫法」 ※蔣經國逝世、1989年大陸天安門事件 1990年頒布「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」 ※李登輝季元第八任總統副總統就職 1993年推動農地釋出方案 ※1991年終止動員戡亂時期、1993年華江會議 1994年頒布「勞工住宅補建方案」 ※北高及台灣省長開放民選、內閣改組 1994年頒布「工商綜合區設置管理辦法」 ※逐步實施容積管制 1994年發布「環境影響評估法」 ※地方自治法通過實施 1994年頒布「獎勵民間參與交通建設條例」 ※省議員停辦 1996年頒布「國土綜合開發計畫」 ※首次總統民選連選連任、召開國家發展會議 1996年頒布「國庫老舊眷村改建條例」 ※基層風潮擴充事件 1997年發布「新市鎮開發條例」 ※鄧小平逝世、實施第十二期四年經建計畫(時世紀念國家建設計畫) 1997年研訂「國土綜合開發計畫法(草案)」 ※精簡省府組織、東南亞金融風暴、推動政府再造方案 1998年發布「都市更新條例」 ※推動擴大國內需求方案、實施創造城鄉景觀設計計畫 1999年發布「都市計畫容積轉移實施辦法」 ※提出國與國特殊關係、九二一大地震 2000年修訂發布「農業發展條例」及施行細則 ※政黨輪替、種四停建、股市重挫 2000年頒布「休閒農業輔導管理辦法」 ※推動知識經濟發展方案 2000年修訂發布「山坡地保育利用條例」 ※規劃開放小三通 2000年訂頒行政程序法 ※擬定第十三期四年經建計畫-新世紀國家建設計畫(2001-2004)	政治民主化	27次					威權主義 ↓ 多元民主主義 ↓ 經濟民族主義 ↓ 經濟自由主義	1988-2000 李登輝時代	1988-1991	技術轉型與全球化經濟時期	全面推動高科技全球知識經濟政策
俞國華 1984-1989	財經內閣	以商富國	1988年第三次修訂發布「都市計畫法」 ※蔣經國逝世、1989年大陸天安門事件 1990年頒布「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」 ※李登輝季元第八任總統副總統就職 1993年推動農地釋出方案 ※1991年終止動員戡亂時期、1993年華江會議 1994年頒布「勞工住宅補建方案」 ※北高及台灣省長開放民選、內閣改組 1994年頒布「工商綜合區設置管理辦法」 ※逐步實施容積管制 1994年發布「環境影響評估法」 ※地方自治法通過實施 1994年頒布「獎勵民間參與交通建設條例」 ※省議員停辦 1996年頒布「國土綜合開發計畫」 ※首次總統民選連選連任、召開國家發展會議 1996年頒布「國庫老舊眷村改建條例」 ※基層風潮擴充事件 1997年發布「新市鎮開發條例」 ※鄧小平逝世、實施第十二期四年經建計畫(時世紀念國家建設計畫) 1997年研訂「國土綜合開發計畫法(草案)」 ※精簡省府組織、東南亞金融風暴、推動政府再造方案 1998年發布「都市更新條例」 ※推動擴大國內需求方案、實施創造城鄉景觀設計計畫 1999年發布「都市計畫容積轉移實施辦法」 ※提出國與國特殊關係、九二一大地震 2000年修訂發布「農業發展條例」及施行細則 ※政黨輪替、種四停建、股市重挫 2000年頒布「休閒農業輔導管理辦法」 ※推動知識經濟發展方案 2000年修訂發布「山坡地保育利用條例」 ※規劃開放小三通 2000年訂頒行政程序法 ※擬定第十三期四年經建計畫-新世紀國家建設計畫(2001-2004)	政治民主化	27次	威權主義 ↓ 多元民主主義 ↓ 經濟民族主義 ↓ 經濟自由主義	1988-2000 李登輝時代					1988-1991	技術轉型與全球化經濟時期	全面推動高科技全球知識經濟政策
辛煥 1989-1990	過渡內閣	以科技治國	1988年第三次修訂發布「都市計畫法」 ※蔣經國逝世、1989年大陸天安門事件 1990年頒布「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」 ※李登輝季元第八任總統副總統就職 1993年推動農地釋出方案 ※1991年終止動員戡亂時期、1993年華江會議 1994年頒布「勞工住宅補建方案」 ※北高及台灣省長開放民選、內閣改組 1994年頒布「工商綜合區設置管理辦法」 ※逐步實施容積管制 1994年發布「環境影響評估法」 ※地方自治法通過實施 1994年頒布「獎勵民間參與交通建設條例」 ※省議員停辦 1996年頒布「國土綜合開發計畫」 ※首次總統民選連選連任、召開國家發展會議 1996年頒布「國庫老舊眷村改建條例」 ※基層風潮擴充事件 1997年發布「新市鎮開發條例」 ※鄧小平逝世、實施第十二期四年經建計畫(時世紀念國家建設計畫) 1997年研訂「國土綜合開發計畫法(草案)」 ※精簡省府組織、東南亞金融風暴、推動政府再造方案 1998年發布「都市更新條例」 ※推動擴大國內需求方案、實施創造城鄉景觀設計計畫 1999年發布「都市計畫容積轉移實施辦法」 ※提出國與國特殊關係、九二一大地震 2000年修訂發布「農業發展條例」及施行細則 ※政黨輪替、種四停建、股市重挫 2000年頒布「休閒農業輔導管理辦法」 ※推動知識經濟發展方案 2000年修訂發布「山坡地保育利用條例」 ※規劃開放小三通 2000年訂頒行政程序法 ※擬定第十三期四年經建計畫-新世紀國家建設計畫(2001-2004)	政治民主化	27次			威權主義 ↓ 多元民主主義 ↓ 經濟民族主義 ↓ 經濟自由主義	1988-2000 李登輝時代			1988-1991	技術轉型與全球化經濟時期	全面推動高科技全球知識經濟政策
鄭柏村 1990-1993	強人內閣	以科技治國	1988年第三次修訂發布「都市計畫法」 ※蔣經國逝世、1989年大陸天安門事件 1990年頒布「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」 ※李登輝季元第八任總統副總統就職 1993年推動農地釋出方案 ※1991年終止動員戡亂時期、1993年華江會議 1994年頒布「勞工住宅補建方案」 ※北高及台灣省長開放民選、內閣改組 1994年頒布「工商綜合區設置管理辦法」 ※逐步實施容積管制 1994年發布「環境影響評估法」 ※地方自治法通過實施 1994年頒布「獎勵民間參與交通建設條例」 ※省議員停辦 1996年頒布「國土綜合開發計畫」 ※首次總統民選連選連任、召開國家發展會議 1996年頒布「國庫老舊眷村改建條例」 ※基層風潮擴充事件 1997年發布「新市鎮開發條例」 ※鄧小平逝世、實施第十二期四年經建計畫(時世紀念國家建設計畫) 1997年研訂「國土綜合開發計畫法(草案)」 ※精簡省府組織、東南亞金融風暴、推動政府再造方案 1998年發布「都市更新條例」 ※推動擴大國內需求方案、實施創造城鄉景觀設計計畫 1999年發布「都市計畫容積轉移實施辦法」 ※提出國與國特殊關係、九二一大地震 2000年修訂發布「農業發展條例」及施行細則 ※政黨輪替、種四停建、股市重挫 2000年頒布「休閒農業輔導管理辦法」 ※推動知識經濟發展方案 2000年修訂發布「山坡地保育利用條例」 ※規劃開放小三通 2000年訂頒行政程序法 ※擬定第十三期四年經建計畫-新世紀國家建設計畫(2001-2004)	政治民主化	27次					威權主義 ↓ 多元民主主義 ↓ 經濟民族主義 ↓ 經濟自由主義	1988-2000 李登輝時代	1988-1991	技術轉型與全球化經濟時期	全面推動高科技全球知識經濟政策
連戰 1993-1996	全方位內閣	以科技治國	1988年第三次修訂發布「都市計畫法」 ※蔣經國逝世、1989年大陸天安門事件 1990年頒布「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」 ※李登輝季元第八任總統副總統就職 1993年推動農地釋出方案 ※1991年終止動員戡亂時期、1993年華江會議 1994年頒布「勞工住宅補建方案」 ※北高及台灣省長開放民選、內閣改組 1994年頒布「工商綜合區設置管理辦法」 ※逐步實施容積管制 1994年發布「環境影響評估法」 ※地方自治法通過實施 1994年頒布「獎勵民間參與交通建設條例」 ※省議員停辦 1996年頒布「國土綜合開發計畫」 ※首次總統民選連選連任、召開國家發展會議 1996年頒布「國庫老舊眷村改建條例」 ※基層風潮擴充事件 1997年發布「新市鎮開發條例」 ※鄧小平逝世、實施第十二期四年經建計畫(時世紀念國家建設計畫) 1997年研訂「國土綜合開發計畫法(草案)」 ※精簡省府組織、東南亞金融風暴、推動政府再造方案 1998年發布「都市更新條例」 ※推動擴大國內需求方案、實施創造城鄉景觀設計計畫 1999年發布「都市計畫容積轉移實施辦法」 ※提出國與國特殊關係、九二一大地震 2000年修訂發布「農業發展條例」及施行細則 ※政黨輪替、種四停建、股市重挫 2000年頒布「休閒農業輔導管理辦法」 ※推動知識經濟發展方案 2000年修訂發布「山坡地保育利用條例」 ※規劃開放小三通 2000年訂頒行政程序法 ※擬定第十三期四年經建計畫-新世紀國家建設計畫(2001-2004)	政治民主化	27次	威權主義 ↓ 多元民主主義 ↓ 經濟民族主義 ↓ 經濟自由主義	1988-2000 李登輝時代					1988-1991	技術轉型與全球化經濟時期	全面推動高科技全球知識經濟政策
連戰 1996-1997	副總統兼閣揆	以科技治國	1988年第三次修訂發布「都市計畫法」 ※蔣經國逝世、1989年大陸天安門事件 1990年頒布「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」 ※李登輝季元第八任總統副總統就職 1993年推動農地釋出方案 ※1991年終止動員戡亂時期、1993年華江會議 1994年頒布「勞工住宅補建方案」 ※北高及台灣省長開放民選、內閣改組 1994年頒布「工商綜合區設置管理辦法」 ※逐步實施容積管制 1994年發布「環境影響評估法」 ※地方自治法通過實施 1994年頒布「獎勵民間參與交通建設條例」 ※省議員停辦 1996年頒布「國土綜合開發計畫」 ※首次總統民選連選連任、召開國家發展會議 1996年頒布「國庫老舊眷村改建條例」 ※基層風潮擴充事件 1997年發布「新市鎮開發條例」 ※鄧小平逝世、實施第十二期四年經建計畫(時世紀念國家建設計畫) 1997年研訂「國土綜合開發計畫法(草案)」 ※精簡省府組織、東南亞金融風暴、推動政府再造方案 1998年發布「都市更新條例」 ※推動擴大國內需求方案、實施創造城鄉景觀設計計畫 1999年發布「都市計畫容積轉移實施辦法」 ※提出國與國特殊關係、九二一大地震 2000年修訂發布「農業發展條例」及施行細則 ※政黨輪替、種四停建、股市重挫 2000年頒布「休閒農業輔導管理辦法」 ※推動知識經濟發展方案 2000年修訂發布「山坡地保育利用條例」 ※規劃開放小三通 2000年訂頒行政程序法 ※擬定第十三期四年經建計畫-新世紀國家建設計畫(2001-2004)	政治民主化	27次			威權主義 ↓ 多元民主主義 ↓ 經濟民族主義 ↓ 經濟自由主義	1988-2000 李登輝時代			1988-1991	技術轉型與全球化經濟時期	全面推動高科技全球知識經濟政策
蕭萬長 1997-2000	行動內閣	以科技治國	1988年第三次修訂發布「都市計畫法」 ※蔣經國逝世、1989年大陸天安門事件 1990年頒布「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」 ※李登輝季元第八任總統副總統就職 1993年推動農地釋出方案 ※1991年終止動員戡亂時期、1993年華江會議 1994年頒布「勞工住宅補建方案」 ※北高及台灣省長開放民選、內閣改組 1994年頒布「工商綜合區設置管理辦法」 ※逐步實施容積管制 1994年發布「環境影響評估法」 ※地方自治法通過實施 1994年頒布「獎勵民間參與交通建設條例」 ※省議員停辦 1996年頒布「國土綜合開發計畫」 ※首次總統民選連選連任、召開國家發展會議 1996年頒布「國庫老舊眷村改建條例」 ※基層風潮擴充事件 1997年發布「新市鎮開發條例」 ※鄧小平逝世、實施第十二期四年經建計畫(時世紀念國家建設計畫) 1997年研訂「國土綜合開發計畫法(草案)」 ※精簡省府組織、東南亞金融風暴、推動政府再造方案 1998年發布「都市更新條例」 ※推動擴大國內需求方案、實施創造城鄉景觀設計計畫 1999年發布「都市計畫容積轉移實施辦法」 ※提出國與國特殊關係、九二一大地震 2000年修訂發布「農業發展條例」及施行細則 ※政黨輪替、種四停建、股市重挫 2000年頒布「休閒農業輔導管理辦法」 ※推動知識經濟發展方案 2000年修訂發布「山坡地保育利用條例」 ※規劃開放小三通 2000年訂頒行政程序法 ※擬定第十三期四年經建計畫-新世紀國家建設計畫(2001-2004)	政治民主化	27次					威權主義 ↓ 多元民主主義 ↓ 經濟民族主義 ↓ 經濟自由主義	1988-2000 李登輝時代	1988-1991	技術轉型與全球化經濟時期	全面推動高科技全球知識經濟政策
唐飛 2000 05-10月	過渡內閣	以科技治國	1988年第三次修訂發布「都市計畫法」 ※蔣經國逝世、1989年大陸天安門事件 1990年頒布「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」 ※李登輝季元第八任總統副總統就職 1993年推動農地釋出方案 ※1991年終止動員戡亂時期、1993年華江會議 1994年頒布「勞工住宅補建方案」 ※北高及台灣省長開放民選、內閣改組 1994年頒布「工商綜合區設置管理辦法」 ※逐步實施容積管制 1994年發布「環境影響評估法」 ※地方自治法通過實施 1994年頒布「獎勵民間參與交通建設條例」 ※省議員停辦 1996年頒布「國土綜合開發計畫」 ※首次總統民選連選連任、召開國家發展會議 1996年頒布「國庫老舊眷村改建條例」 ※基層風潮擴充事件 1997年發布「新市鎮開發條例」 ※鄧小平逝世、實施第十二期四年經建計畫(時世紀念國家建設計畫) 1997年研訂「國土綜合開發計畫法(草案)」 ※精簡省府組織、東南亞金融風暴、推動政府再造方案 1998年發布「都市更新條例」 ※推動擴大國內需求方案、實施創造城鄉景觀設計計畫 1999年發布「都市計畫容積轉移實施辦法」 ※提出國與國特殊關係、九二一大地震 2000年修訂發布「農業發展條例」及施行細則 ※政黨輪替、種四停建、股市重挫 2000年頒布「休閒農業輔導管理辦法」 ※推動知識經濟發展方案 2000年修訂發布「山坡地保育利用條例」 ※規劃開放小三通 2000年訂頒行政程序法 ※擬定第十三期四年經建計畫-新世紀國家建設計畫(2001-2004)	政治民主化	27次	威權主義 ↓ 多元民主主義 ↓ 經濟民族主義 ↓ 經濟自由主義	1988-2000 李登輝時代					1988-1991	技術轉型與全球化經濟時期	全面推動高科技全球知識經濟政策
張復雄 10-12月	少數政府內閣	以科技治國	1988年第三次修訂發布「都市計畫法」 ※蔣經國逝世、1989年大陸天安門事件 1990年頒布「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」 ※李登輝季元第八任總統副總統就職 1993年推動農地釋出方案 ※1991年終止動員戡亂時期、1993年華江會議 1994年頒布「勞工住宅補建方案」 ※北高及台灣省長開放民選、內閣改組 1994年頒布「工商綜合區設置管理辦法」 ※逐步實施容積管制 1994年發布「環境影響評估法」 ※地方自治法通過實施 1994年頒布「獎勵民間參與交通建設條例」 ※省議員停辦 1996年頒布「國土綜合開發計畫」 ※首次總統民選連選連任、召開國家發展會議 1996年頒布「國庫老舊眷村改建條例」 ※基層風潮擴充事件 1997年發布「新市鎮開發條例」 ※鄧小平逝世、實施第十二期四年經建計畫(時世紀念國家建設計畫) 1997年研訂「國土綜合開發計畫法(草案)」 ※精簡省府組織、東南亞金融風暴、推動政府再造方案 1998年發布「都市更新條例」 ※推動擴大國內需求方案、實施創造城鄉景觀設計計畫 1999年發布「都市計畫容積轉移實施辦法」 ※提出國與國特殊關係、九二一大地震 2000年修訂發布「農業發展條例」及施行細則 ※政黨輪替、種四停建、股市重挫 2000年頒布「休閒農業輔導管理辦法」 ※推動知識經濟發展方案 2000年修訂發布「山坡地保育利用條例」 ※規劃開放小三通 2000年訂頒行政程序法 ※擬定第十三期四年經建計畫-新世紀國家建設計畫(2001-2004)	政治民主化	27次			威權主義 ↓ 多元民主主義 ↓ 經濟民族主義 ↓ 經濟自由主義	1988-2000 李登輝時代			1988-1991	技術轉型與全球化經濟時期	全面推動高科技全球知識經濟政策

資料來源：本論文研究完成整理繪製

二、研究貢獻

(一) 符合時勢所趨—就國土發展與國家永續發展之配合而言，本文具有洞察先機的前瞻性
當前台灣的發展正邁入另一個階段之新里程碑，從內政、外交之局勢及其變化，不難看出主政者急思改革與提昇國家地位之決心；是以若政府當局能從永續長遠的觀點來掌握未來的發展，此刻正值「政府重造」、「國土再造」與「城鄉改造」之良機，本文之研究對國土發展而言，更是為國家未來整體發展與資源永續利用鋪路。

(二) 研究方法創新—就突破傳統的規劃方法而言，本文具有方法的創新性

SWOT 矩陣法是策略規劃過程中的概念性分析模式，其矩陣分析分別從兩個觀點進行分析，其中外部環境分析著重外部環境面臨之重大機會和威脅；內部環境分析則強調對組織內部環境之強勢和弱勢分析。亦即，本研究運用 SWOT 策略分析，並加以整合，探究政經環境之變遷及國土發展目標與策略之關聯性，以作為國土永續發展策略實施之依據，獨具創新。

(三) 對歷史負責—就時代演變下之歷史意義而言，本文具有賦予歷史任務之必要性

古語云：「以史為鏡可以知興替」，在省思大地反撲痛定思痛之餘，如何從台灣與大陸分治以來之政經發展，探討其對國土環境變遷所帶來之正、負面影響，作為解決相關爭議之參考，是本研究檢視之重點，因此，就時代演變下之歷史意義而言，本研究實有對歷史負責之貢獻。

(四) 國土發展之台灣經驗詮釋—就國家政經變遷及永續發展而言，本文具有探究原委的正當性

為符合我國社經發展與政治條件之國土永續發展制度，及因應國家長期發展之需要，促使國土能「地盡其利」、「地利共享」，從永續發展的觀點來掌握台灣政治與經濟發展之脈動，提出讓台灣站起來，迎接向上提升與開創新世紀國土環境之新局面，以滿足人民對「新政新局」之期待，本研究乃從台灣經驗之角度切入，就國家永續發展之挑戰而言，實有其正當性之研究價值。

(五) 國土永續發展之新思維—就國土環境共生與永續經營而言，本文具有國土改造之迫切性

展望新世紀將是一個追求「品質提昇」與「功能升級」的新時代，在進入新世紀之關鍵時刻，面臨全球化、自由化、資訊化、永續化發展之衝擊，為創造國家競爭力優勢，迎接廿一世紀國土發展之挑戰，確實需掌握台灣地區國土空間的發展潛力與限制，因此，本研究即透過內部環境系統之思考及其外部環境面向之探討，在國土發展策略上有所創新，在作法上具體實踐國土環境共生與永續經營管理，具迫切性之研究價值。

(六) 台灣五十多年來政治、經濟發展背景、國土發展相關法令及政府施政相關資料，透過「年表」及「光譜圖」之呈現，增添本文內容之完整性，並具有廣度與深度之研究價值。

良好的建議是協助解決問題，不是製造問題。 —戴德·史密斯

第三節 建議與未來研究方向

人之為萬物之靈，正在於人有情感與思想，而國土環境發展是歷史軌跡中，人類累積生活情感與文化思想交流的最重要舞台與最珍貴的結晶；然而半世紀以來，台灣經濟的快速成長，不幸地也帶來了國土環境過度的負荷與生態的遭到破壞，回首檢視長期以來由於國人普遍重視經濟發展而輕忽環境保護，重視物質建設而輕忽精神文明，也因此就在經濟成就傲視全球的「台灣經驗」背後，「婆娑之洋、美麗之島」及「福爾摩沙」之美名已不復在，取而代之的是滿目瘡痍的國土環境以及令人詬病的居住空間^{註 7-1}。茲就國土發展提出建議及另類思考，說明如次：

一、國土發展之建議

(一) 國土環境共生與永續發展新思維

1、建立國土永續發展機制

(1) 行政組織一元化及功能之整合

重新建立國土規劃機制，使其整體運作逐步走向一元化，是未來政府組織再造重要之一環，因此現階段國土規劃體制之改革應儘量建立組織一元化及功能相關機關之整合，以應付多元化社經發展對土地之需求。

(2) 配合政府再造，建立永續性行政組織

- ①組織調整以統一事權為原則，並注意各部會分工協調，提昇組織再造之效率，降低衝擊，且發揮中央指導與地方執行之整合功能。
- ②國土規劃行政組織之機制應負有跨部會之國土資源統合規劃及部門間、區域間協調工作，並有效結合國土規劃及重大建設方案之評估決策。
- ③為落實組織再造，國土規劃相關機關之業務調整應基於職能的需求為考量，重組裁併予以整合，將規劃與行政相關單位合併，使得土地有關之業務形成一條鞭，以達責任明確化、行政效率化之目標。
- ④建立縱向分權分工、橫向分責協調之溝通協調機制，除維持由上而下的協調監督機制外，並建立由下而上的規劃參與申訴制度，以促進土地資源之合理利用與國土開發之整體發展，以便達到永續成長與永續發展兼顧之目標。

2、開創國土永續發展新作為

配合建設台灣成為「綠色矽島」的國家發展目標，及因應知識經濟產業活動之發展趨勢，國土計畫勢將配合調整修訂；另外針對「九二一」震災凸顯的國土開發利用問題等，應全面檢討評估國土綜合開發計畫之效果，規劃新世紀之國土資源的開發利用。

在今日普遍高唱「環境共生」與「永續發展」之世界潮流下，其精神與中山先生所言：「世界潮流浩浩蕩蕩，順之則昌，逆之則亡」不謀而合，而新世紀國土規劃的新方向，應秉持「綠色生產」、「優質生活」、「永續生態」、「有秩序及多元的空間發展結構」之規劃理念，對國土資源、國土空間發展作合理的保育、規劃

註 7-1 回顧台灣地區國土資源的開發利用，長期以來由於受制於政治面的定位模糊；經濟面的暴發心態；社會面的價值扭曲；規劃面的短視近利；執行面的陽奉陰違，以致造成國土資源的開發利用違背自然生態法則與環境共生的原則，讓我們空有經濟的富裕，欲存在著環境的貧困（陳錦賜，1998）。

與利用，其具體之發展策略建議如次（詳如圖 7-7 所示）：

- (1) 對國土合理規劃及經營管理，落實發展許可制。
- (2) 建立限制發展區救助、補貼、補償及回饋制度，落實限制發展地區的劃設與管理。
- (3) 因應新經濟時代產業發展特性，合理規劃高科技產業空間，並建立相關基礎設施、支援服務體系。
- (4) 推動綠色生活圈的建設，對日常生活有關工作、居住、休閒、就學、醫療、購物等活動所需的空間、公共服務設施及運輸系統整體規劃建設，並結合自然保育、人文資產保存維護，塑造具地方特色的城鄉景觀。
- (5) 建立國土綜合發展計畫落實執行之機制
 - ①計畫之執行必須有健全的機制配合。
 - ②未來國土綜合發展計畫之落實機制應包括國土基礎資料庫之建立、政府組織再造、法制配套及回饋機制的建立等，以強化國土綜合開發計畫之落實執行。

3、結合國家政策之區域空間規劃（詳如圖 7-8）

- (1) 兼顧全球化與本土化的規劃方向
- (2) 因應多元化國際性需求，打破傳統生活圈概念，強調「全球地方鏈結（global-local nexus）」之觀念，使國土計畫朝向更自由化、彈性化、網絡化、國際化之目標。
- (3) 建立中央與地方之協調均衡機制
- (4) 面臨經濟全球化，提昇台北市在全球地區金融中心之地位，並形塑高雄市在南部區域之角色
- (5) 配合行政區域之重劃，建立新型的區域治理體系，並以「都市-區域治理」模式，促進區域間之互動
- (6) 強化三大都會區之多重網絡功能及強度
- (7) 加強三大都會區與邊陲縣市之網絡鏈結關係
- (8) 經濟全球化發展實為形塑台灣地區都市區域網絡的關係，故未來國土規劃應以經濟全球化與本土化思維模式，建構多元化之空間網絡

4、建立國土環境共生與永續發展之機制

我國目前國土規劃之理念係為尊重市場力量，建立有效率的發展機制；保障國土開發之公平性；落實永續發展理念，強調生活、生產與生態環境並重；落實地方自治，提昇地方政府與民間參與國土發展之份量，期能建構台灣成為一個永續及平衡之生態環境，高品質及高格調的生活環境，高效率及高水準的生產環境及多元的國土空間架構（陳錦賜，1997）。

為建立有效率的都市發展機制，保障都市開發之公平性，落實永續發展理念，強調生活、生產、生態與生存環境並重，落實地方自治，提昇地方政府與民間共同參與都市發展之功能，期能建構台灣成為一個永續及平衡之生態環境，高品質及高格調的生活環境，高效率及高水準的生產環境及多元安全健康的生存空間，在進行國土規劃時，就必須建構在善待自然，善用資源與善營大地之理念，以謀求人與自然之調和，使國民能共享現代文明，又能保有自然生態，讓國土資源利

用效益最大化，環境傷害最小化為原則，促使國土規劃朝向永續發展途徑邁進（陳錦賜，1997）。因此，未來國土規劃應以環境共生與永續發展為主軸，建造一個公平、效率、健康、美麗、祥和的國土，確立人與地長期和諧利用之目標，打造井然有序的國土空間秩序，及創造國土永續經營利用之倫理價值觀，是今後共同努力之目標（詳如圖 7-9 所示）。

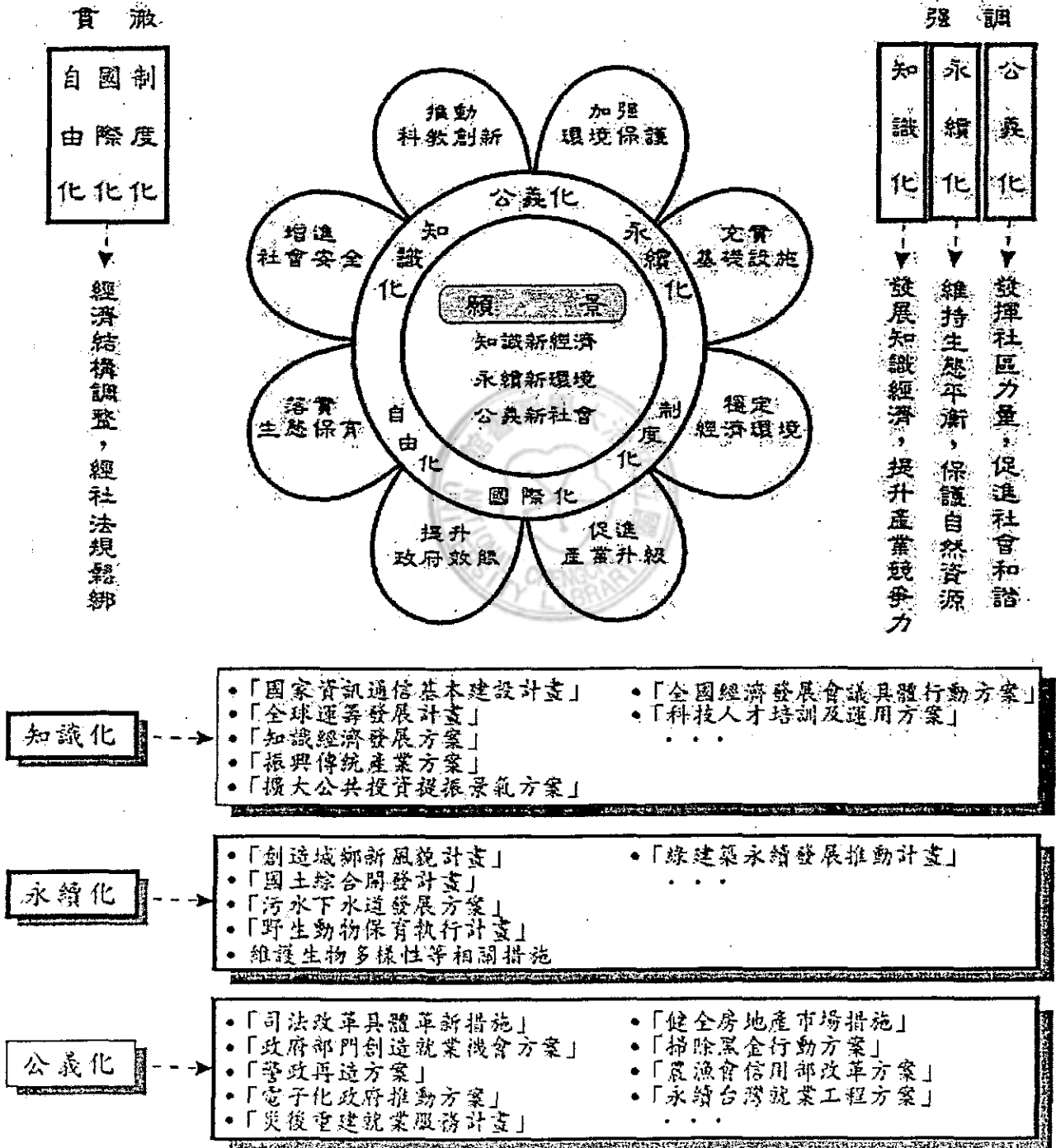
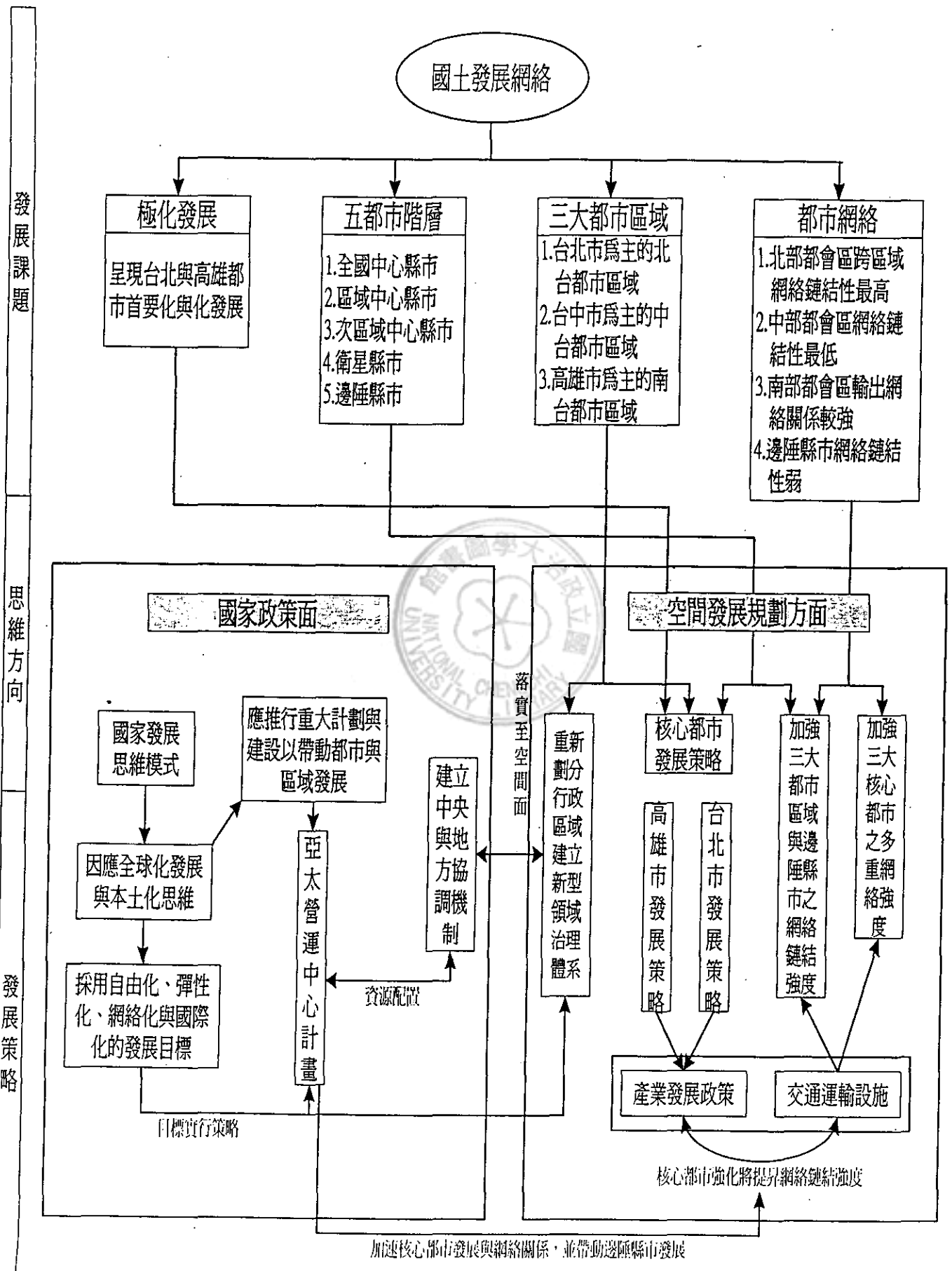


圖 7-7 國土永續經營之政策構想示意圖

資料來源：行政院經建會（2001）

圖 7-8 研究思維轉化國家政策與空間發展策略概念圖

資料來源：參考李桂旻（1998）繪製



5、建立環境共生與永續發展之國土規劃

(1) 追求「地盡其利」之國土規劃，以達永續發展「經濟效率」之分配原則。

土地要謀求有效的利用，從簡單的經濟學觀念可知，要讓市場機能對土地資源能作有效的分配，使其達到柏拉圖最適境界。具體而言，亦即將土地資源的外部成本降至最低，而使用效能最高，則愈能符合經濟效率的要求，達到平衡的狀態。

(2) 重視「地利共享」之國土規劃，以達永續發展「公平正義」之共享原則。

聯合國永續發展理念「滿足現世代需要的發展，又不損及後世代滿足其需要的能力」，即意味著重視世代間的公平，同時也須延伸重視每一世代內的公平，此與中山先生「文明之福祉，國民平等以享之」的公平正義原則有異曲同工之妙。

(3) 強調「天人合一」之國土規劃，以達永續發展「環境共生」之生態原則。

人與自然生態系相生共存乃天經地義之自然法則，中山先生曾言：「文明有善果，也有惡果，須要取那善果，避邪惡果」，依此觀之，文明可能帶給人類經濟的富裕與物質生活的豐富，也可能帶給人類環境的貧窮與精神生活的匱乏。因此，如何重視「天人合一」的自然觀、「心物合一」的哲學觀與「萬物共生」的生態環境觀是相當重要的。

6、開創跨世紀美麗台灣新經驗

我們經常讚嘆瑞士之美，其美在於對有限土地資源的妥善規劃，在山明水秀、綠意盎然之中，孕育出渾厚而細緻的人文氣息。然而台灣的先天條件並不亞於瑞士，為什麼我們的表現卻完全不同？平心而論，這幾十年來，我們太缺乏整體規劃與全盤思考，在跨越21世紀面臨全球自由化、資訊化、永續化—『全球思考，草根行動』國際思潮之際，我們必須從建立新的環境價值觀、天人合一的環境與空間倫理開始，訂定更明確的目標與政策，透過法制的建立以及統一事權之計畫、執行與管理機制，以制度式管理，避免人為之疏失與無力感，才能真正落實改善生活環境品質，創造廿一世紀台灣城鄉新風貌，永續都市環境生命力，帶動國家躍向具有高度國際競爭力之世界舞台，把台灣建設成「美麗之島」，讓世人再一次發出「福爾摩沙」之讚嘆。

新世紀即將來臨，民國100年在望，世界將邁入以知識為本，科技掛帥，以及確保永續發展的新紀元，全體國人亟應凝聚「生命共同體」的共識，以發揚光大「台灣經驗」為目標，讓台灣的經濟更富足開放、社會更安全和諧、環境更美麗舒適，亦即一個符合「人本的台灣、安全的台灣、公義的台灣、品質的台灣、永續的台灣」，就是新世紀美麗台灣的新經驗（詳如圖7-10）。

7、永續台灣新願景：『恢復美麗的福爾摩沙、創造台灣綠色奇蹟』

安全：使全民無虞災害，遠離恐懼。

復原：讓受傷的大地療傷復育。

永續：給子孫留下優質環境與資源。

機會：予全民有成長和選擇機會。

正義：公平開發利損，達公平無嫉社會。

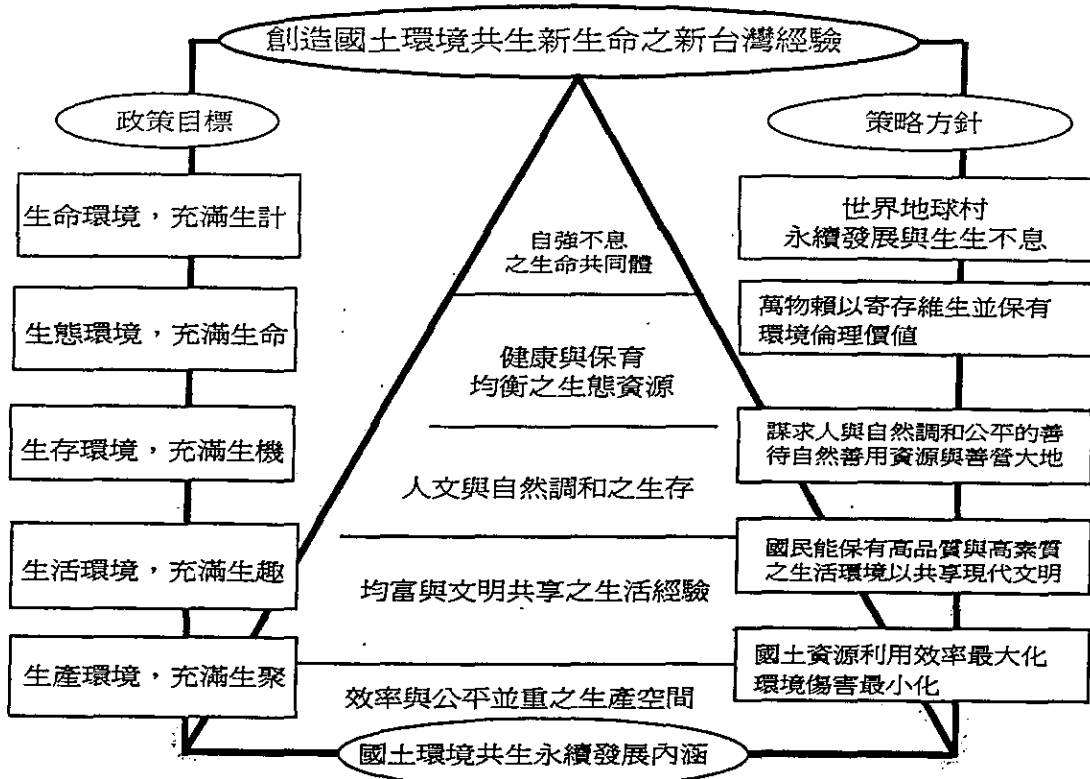


圖 7-9 國土環境共生與永續發展機制概念圖（本研究繪製）

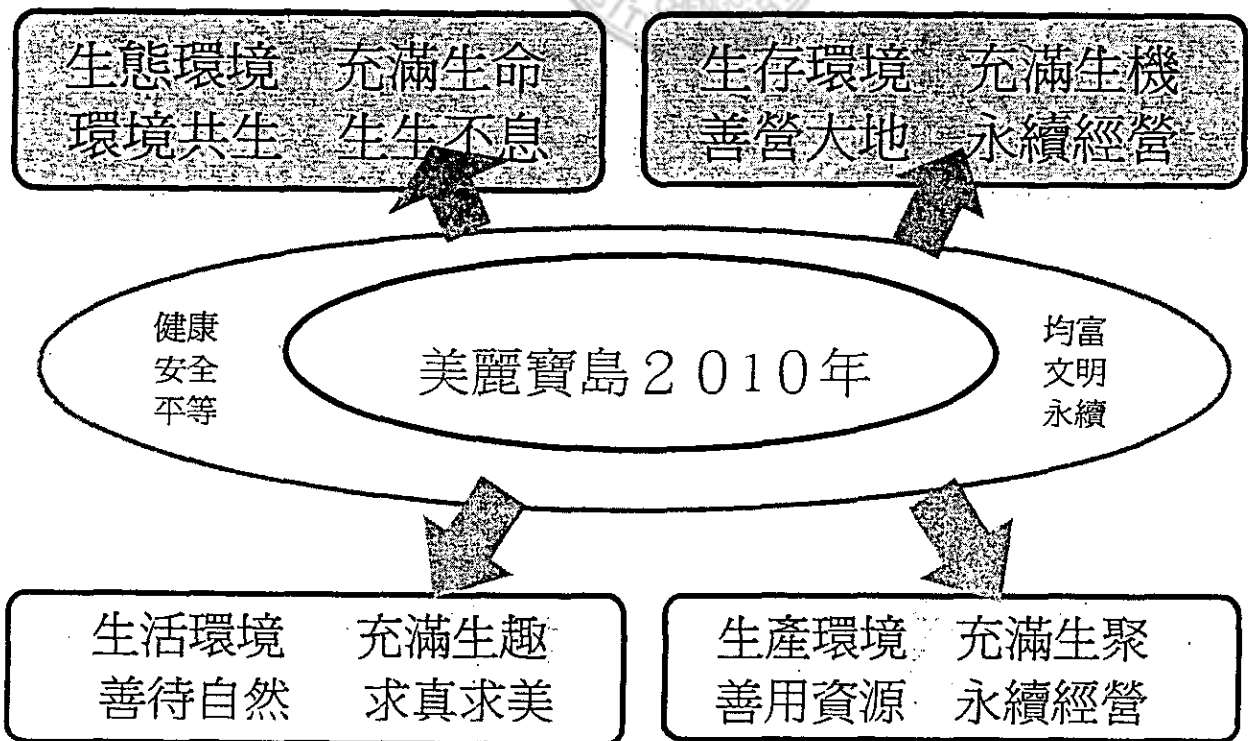


圖 7-10 新世紀美麗台灣新經驗之願景構想圖

資料來源：本研究整理繪製

(二) 從五行相生之啟示提出國土永續發展之另類思維

近來賀伯、桃芝及納莉等颱風引發土石流與水患，釀成重大災難，讓人領悟到大自然力量之大實非區區人力所能抗衡。事實上，自然界中的所有元素現象雖包羅萬象，且互相牽連影響，但其生態循環無不可歸類為「木火土金水」五行。其中大地屬土，水系屬水，氣流能源屬火，生物界屬木、物質資源礦產等屬金。從相生的循環來說是「木生火、火生土、土生金、金生水、水生木」；而從相剋的節制是「木剋土、土掩水、水滅火、火爍金、金斷木」。因為相生，所以循環不息；因為相剋，所以保持平衡，這是萬古以來天地運行不變的道理，不因人而生，也不因人而易，所以順應自然法則之運作是人類自處唯一之道。

從相生的道理來看，有生命自然有氣流，林木調節氣候，可轉換為能源乃為眾所熟知的道理，這是木生火。而大氣層本是大地之母，對於大地有遮護之功能，大氣層如果出了問題，太陽光紫外線直射，將造成溫暖化效應，所以說是火生土。而土壤中各種礦產資源蘊含其中，這是古人所說的「有土斯有財」的道理，所以說土生金。而河川水流皆源自深山礦藏深處，故曰金生水。水能滋潤生命，讓生物體充滿活力，故稱水生木。從相剋的道理來看，木之剋土，乃使土不致遷移；土之掩水，故水不致流竄；水能滅火（節氣），致火無法熾旺；火可爍金（氧化），故金得以鍛鍊；金能斷木，故生命自有始終。

五行之間，既要維持生生不息，又必須保持平衡，所以相生相剋皆不能太過。地球運轉，氣體流動，本來就會產生風，夏季更易形成颱風，此災風從火。從五行相生之關係來看，火能生土，對於土地之重生本有所助益，所以自有地球以來每年皆有颱風，而大地萬物保持循環不息。仔細深究不難發現，整個問題的癥結點出在「金」的失調，而其原因是人類的貪婪，對物質財富（金）的需求遠大於自然界能賦予的，於是產生過度開發的行為。

當金熾盛時自然奪木，於是開路闢林，為了開採深山裡的各種礦產資源，大片林木被砍伐；處處可見各種人為的工程設施，以致林木、魚、蟲、鳥、獸各物種皆難以為繼，這都是以金斷木（生物）的明顯例子，當人類成為倖存的孤伶生物種時，金盛而木虛引來的生態浩劫就難以逃避了，桃芝颱風的災害是個例子：由於風屬火，火旺而生土，致使土蓄積過多能量，但卻因木虛而失去了剋土之功能，土既不保原來靠土來壓制的水自然四處流竄肆虐了，所以土石崩流勢所必然。因此，對於重創後的土地，展開各項重建工作時，是應該繼續從資源開發的角度來興建各項防護工程，再蹈以金斷木的覆轍；還是應從根本救起，停止無度的開發，以提供大地有休養生息的機會，答案不言可知。

從整個循環系統不難發現，今天所產生的種種問題最重要的環節既然是在「金」的過於熾盛，所以根本之道是抑制貪婪無度的物質需求，減少對資源、能源之開發浪費。因此，綜合上述五行相生相剋之道理，茲以五生環境共生（五行相生），生生不息之概念^{註 7-2}（詳如表 7-2、及圖 7-11），提出未來國土規劃朝向環境共生與永續發展，並符合新台灣經驗之發展架構。

^{註 7-2} 引自陳錦賜教授所述，四生環境（ESLP Environment）就人類活動行為及歷史來觀察，則可從人與環境相處的四種行為反應經驗（探尋環境，適應環境，利用環境到開發環境）之發展過程來加以描述。即人類先在自然的生態環境（Ecological Environment）中尋找其適合生存發展之生存環境（Survival Environment），然後人類

表 7-2 從五行觀點演繹出與國土發展相關之五生環境關係一覽表

五行	金	水	木	火	土
五臟	肺	腎	肝	心	脾
五院	立法院	監察院	司法院	行政院	考試院
五面	政治面	社會面	文化面	經濟面	教育面
五力	法治力	社會力	資訊力	經濟力	環境力
五生	生產	生活	生存	生命	生態
五軸	政府組織	計畫體系	管理制度	政策指導	發展歷程
五化	民主化	公義化	全球化	知識化	永續化
五標	民主 新政府	公義 新社會	全球 新網絡	知識 新經濟	永續 新環境

資料來源：本研究整理

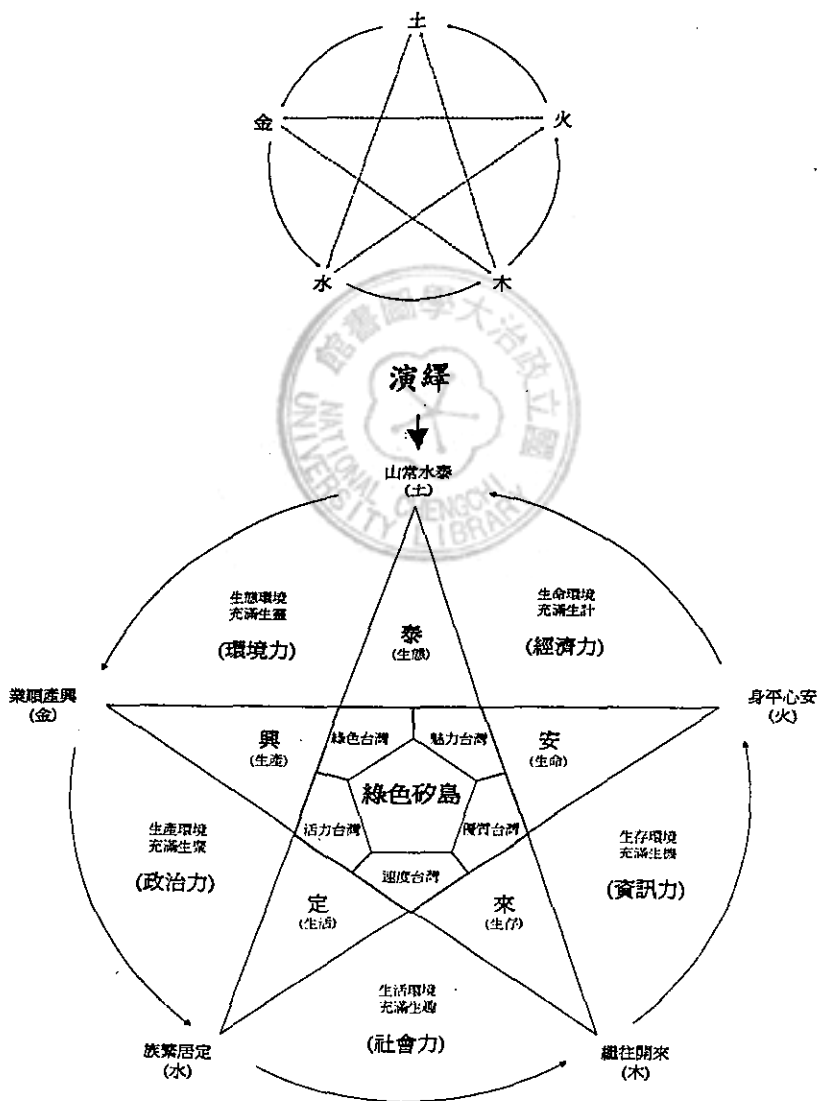


圖 7-11 從五行相生到五環共生之國土永續發展示意圖 (資料來源：本研究繪製)

又在其認為適宜的生存環境中，利用其生活經驗（觀天象、察地理）探尋出適合其建屋築城的生活環境（Living Environment），隨即又在其生活環境中選擇適宜生產地區建構生產環境（Productive Environment）。此時，四生環境於焉形成，而此四生環境間乃是相互依賴共生共存的。本文以五生環境之論述，主要係以五行相生相剋之道理，並考量國家永續發展之觀點，輔以生命共同體與永續地球村之願景，爰將「生命環境」之概念納入，歸納演繹出國土永續發展之新思維。

二、後續研究之建議

人類只有一個地球，我們也只有一個台灣，無論整個地球或蕞爾小島的台灣，除非進入另一個冰河期，否則可使用的土地面積都不會有太大改變。因此，國土規劃的最主要精神乃在於規劃出最有利於永續生存和經營的土地空間，而不是僅侷限於經濟層面，因為一時的經濟利益也許就是永遠的生存傷害。所以凡是涉及國土規劃的課題都必需先有宏觀的檢視，然後才能進入微觀的技術探討。總而言之，任何國土改造之建議並非萬靈丹，本文冀以“拋磚引玉”之研究態度，建議政府當局應重新思考未來國土規劃之走向，並希望藉由「保護國土大環境，建立與環境共生之國土利用模式」、「啟發國民愛鄉愛土情操之自主意識，再造國土環境新生命」的口號，作為疼惜台灣、關懷國土永續發展之政策宣言，蔚為全民力行之一項社會運動，喚醒民眾「全球思考，草根行動」的理念，共同呼籲全民來創造國土環境新生命的新台灣經驗，則「恢復美麗的福爾摩沙、創造台灣綠色奇蹟」之願景，庶幾可以達成矣。

由於個人時間、篇幅、及資料取得等方面之限制，本文僅就國土發展之政經背景作歷史性論述，為使研究能更臻完備，建議後續可朝下列方向賡續努力。

(一) 先進國家發展經驗之研究方面

在文獻的蒐集中，雖嘗試參照國外檢討土地使用之方法與過程，但限於能力，未能詳細完整蒐集國外實施案例，僅能就所蒐集之案例進行經驗式之概念分析，建議日後相關研究能更深入分析國外先進國家之相關案例，並與台灣作一深入比較。

(二) 國土發展之研究方面

綜上本文之研究過程與結果，本研究建議未來可朝以下之後續研究項目，俾使得國土發展之研究可以持續且紮根。

- 1、進行人本國土與永續國土方面之研究與規劃。
- 2、進行本土化國土發展預測模式之研究。
- 3、進行國土發展指標系統資料庫之建立。
- 4、進行國土發展課題與對策之深度分析。

(三) 國家政經變遷下之國土發展方面

- 1、探討台灣的政經發展與空間政策如何左右城鄉關係的發展；而國家的經建計畫與空間政策在不同的經濟發展階段，又受到哪些國內外政經力量的牽制與影響。
- 2、如何透過研究課題之釐清，完整地呈現戰後形塑臺灣城鄉關係的內外政經力量與政策圖像。
- 3、從冷戰到後冷戰國際政經體系之變遷中，政府如何因應國內外的政經壓力以確保國民經濟的生存與發展？
- 4、政府如何以特定的經濟政策來引領產業結構的發展，進而形塑國內的國土空間風貌與城鄉發展之關係？
- 5、透過「年表」及「時間序列圖表」之表達方式，說明台灣五十多年來政治、經濟之發展背景、及與國土發展相關法令與政府施政之相關性；惟每個階段國土發展之政經變遷對政府、民間乃至市民社會產生那些影響，及如何因應等議題，值得再深入研究。

(四) 政府施政之研究方面

- 1、內閣更迭後，其理念與政策對台灣政經發展之歷史功過為何？值得進一步探討。

- 2、有關歷任行政院長向立法院提出之施政方針內容及任內所推動各項之經建計畫，可再深入檢討剖析其政經涵義。

(五) 國土發展脈絡指標之研究方面

- 1、由於資料不易取得，研究中亦無法進行現況調查，故乃遷就於能取得資料之現實考量，因此研擬之評估指標難免有不完整之處，建議能在現有架構上進一步研究調整評估指標。
- 2、建議能透過專家學者意見之訪談與調查，增強本研究評估指標之決定依據。

(六) 策略分析之研究方面

- 1、對於本文所分析出之行動策略，建議日後採用階層分析程序法 (AHP) 或德爾菲專家問卷方法 (Delphi) 參考專家之意見，以增加分析之可信度及研究之客觀性。
- 2、由於政經發展是一動態系統，存在許多不可知之變數，因此，未來在進行策略規劃評估分析時，建議加入不可預知之參數，以因應真正之需求，決定出最佳之行動策略。

(七) 21世紀政黨輪替後之國土發展研究方面

政黨輪替後，新政府先後提出了「知識經濟發展方案」、「全球運籌中心」及「綠色砂島」等政策方向與理念，無疑地是為因應全球新經濟發展趨勢與潮流所作之努力，惟其實施成效及對國土環境發展之影響為何？乃為日後觀察與研究之重點。

(八) 詮釋台灣經驗發展理論方面

研究「台灣經驗」，在思考與研究上，至少要處理的問題是：站在什麼立場才能客觀地解釋五十多年來台灣發展的軌跡？這便牽涉到方法上考量的問題。通常所謂方法論是研究「如何想」及「如何做」的問題，也就是研究者探討問題的立基點、社會觀及其使用分析法和闡釋法的問題。然而，筆者深知給予「台灣經驗」真實內涵的還原是件浩繁的工作，這項工作必須建立在深層的學術基礎及長期的從經驗資料中予以佐證，然而，本研究可謂是這項學術工作的起點，日後如有機會，將廣續進行相關項目之研究。