



逢甲大學學生報告 ePaper

報告題名：

台中市土地使用管制與規劃之研究

作者：李佩璇

系級：土地管理研究所

學號：m9108523

開課老師：黃智彥 老師

課程名稱：地方經濟發展

開課系所：土地管理研究所

開課學年：九十二學年度 第一學期



台中市土地使用管制與規劃之研究

土管碩一 李佩璇

前言

土地使用管制與規劃之意義，積極方面在於促進土地資源之合理且有效之分配，供各種活動使用，消極方面則在防止土地資源之不用、低度使用、誤用或濫用。土地使用計畫之目的，在於求得公平與效益之均衡點。換句話說，土地使用管制規劃乃是以「人」為本位，在公平的前提下，進而追求合理的土地使用配置，以及高經濟價值的開發計畫。

台中市土地總面積為16,342.56公頃，民國七十五年所發佈變更都市計畫（不包括大坑風景區）通盤檢討，總面積為12,610.17公頃。本市位居台中盆地，都市土地使用發展主要集中在西部縱貫鐵路兩側，及高速公路所構成地區；除了西側之大肚山及東側之東山地區地勢較高外，其餘地區均為平地。本市於民國四十五年十一月一日發佈第一次都市計畫，至民國七十五年，先後發佈了四次計畫，並於民國七十五年通盤檢討後，繼續擬訂三十個細部計畫。¹

台中市位居台灣中部都會中心，在經濟產業及交通機能上為中部都會區之發展核心。然而，在經濟不斷成長、國民所得不斷提高、經濟產業結構變遷與大量外來人口移入等因素的刺激下，造成土地需求的增加與使用型態的蛻變，而促使新市區的快速開發，使得部份舊市區土地低度使用，不符合經濟效益，而大量的土地開發在沒有管制的情形下，土地違規使用、混合使用情形也堪稱嚴重。若以短期而言：台中市的土地使用要因應不同實質建設的需求擬定分期分區建設計畫、舊市區更新計畫等；長期而言：應配合產業結構的變遷與都市土地使用的大量開發擬定良好的管制措施、管理系統與成長管理策略來配合，才能促使土地的有效開發、提升環境品質，並進而帶動都市土地利用的永續發展。

土地使用最大的特色在於「整合」，藉由土地利用現況資料的蒐集與分析、中央各行政部門等上級單位的施政計畫，台中市未來發展的構想及規劃，其它規劃部門的需求，現行土地相關法律的規範，自然或人文環境的限制等影響因子的整合，來探討台中市目前土地使用的狀況與土地使用不當的地方，以及未來台中市在土地使用上可能遭遇到的狀況與問題，進而提出相關策略或方針來逐步解決台中市目前土地使用之困境，並展望未來土地使用之規劃策略，達成有限土地資源能夠合理且有效率的規劃與應用。以期達到提高舊市區土地使用的強度、促進土地合理有效的運用、促進都市土地有秩序的開發、加強台中市都市農地的保育等多重目標。

¹台中市綜合發展計畫，<http://gis4.cpami.gov.tw>。

文獻回顧

以下將針對台中市土地使用概況、土地使用相關計畫及市地重劃概況、成長管理策略等四方面作一探討，以對台中市過去與現在土地的發展概況有整體性的瞭解。

一、台中市土地使用概況²

台中市全市分為中、東、南、北、西、西屯、北屯、南屯等八個行政區（參見圖一），201 個里，土地登記總面積為 16,342.56 公頃，其中都市計畫用地面積為 12,610.17 公頃約佔全市面積之 77.16%。整體而言，在八個行政區當中，土地使用發展比率以中區的 93.50% 為最高，其次為北區的 88.60% 居第二，而以南屯區的 33.00% 為最低。東區、南區、西區及西屯區四區其發展比率約在 72% 至 75% 之間，發展尚未飽和（表 1）。以下就台中市之各類型土地發展現況，包括：住宅、商業、工業，以及各級產業土地使用的情況等加以概述：



圖一：台中市區域示意圖

資料來源：台中市政府文建會

表 1 台中市各分區土地使用發展現況面積表（單位：公頃）

行政分區	中分區	已發展用地面積	未發展用地面積	發展比率 %
中區	1	32.73	0	100
	2	48.23	7.07	87
東區	1	313.34	188.35	62
	2	168.17	18.49	89
	3	185.28	54.92	77

²台中市綜合發展計畫—土地使用部門計畫，<http://gis4.cpami.gov.tw>。

南區	1	91.73	21.72	81
	2	283.13	110.75	72
	3	112.15	66.31	63
西區	1	123.54	4.34	97
	2	95.34	119.11	44
	3	106.64	34.82	75
	4	72.94	13.69	84
北區	1	13.8	0.03	99
	2	45.12	3.99	92
	3	268.32	19.91	93
	4	219.02	63.03	78
	5	49.01	11.53	81
西屯區	1	226.28	43.22	84
	2	666.13	215.54	76
	3	1530.92	1302.02	54
南屯區	1	292.2	1144.36	20
	2	748.26	936.74	44
北屯區	1	440.86	3270.36	12
	2	778.68	668.4	53
	3	634.38	457.66	58
合計		7546.2	8796.36	

資料來源：台中市政府

(一) 住宅使用現況分析

89 年底本市住宅數(含住宅及有人居住之其他房屋或處所)39.2 萬宅，較 79 年底增 18.2 萬宅(或 86.67%)。80 年代前期隨實施容積率管制之預期心理效應，建商紛紛搶照及搶建，加以房價居高不下，住宅漸呈供過於求，至 89 年底以本市住宅空屋率達 26.0% 最高(參見表 2)。

台中市的住宅區主要分佈在西屯、南屯及北屯三個屯區中，約佔全市住宅使用面積之 52.2%，其中以北屯區佔 23.2% 為最高，其次為西屯區之 16.9% 佔第二位，再次為西區、南屯區、北區、東區、南區，而以位於市中心之中區為最少。在台中市八個行政分區中，如果以每人擁有 25m² 為標準，則本市目前只有中、東、北、南屯、北屯 5 區達標準，未來除了提高未開發土地使用集約度外，宜朝改善現有土地使用不夠經濟之建築。

表 2 台中市住宅數與空屋率比較表

79 年底			
住宅數(萬宅)	住宅自有率(%)	空屋率(%)	
18.2	66.8	19.7	
89 年底			
住宅數(萬宅)	住宅自有率(%)	空屋率(%)	
39.2	74.8	26	
90 年底			
新增家戶數 (萬戶)	住宅數 (萬宅)	核發住宅使 用執照(戶)	空屋率(%)
1.0	39.5	3,247	24.1

資料來源：行政院主計處「臺閩地區戶口及住宅普查」；
內政部營建署「臺閩地區住宅概況統計分析」。

(二) 商業及工業使用現況分析

九十年底本市工商及服務業企業單位使用土地面積之行政區分布，以北區 25,052,031 平方公尺，占 62.16% 為最多；西區 5,060,195 平方公尺，占 12.55% 次之；西屯區 4,787,287 平方公尺，占 11.88% 居第三，三個地區約佔全市商業總數之 58.4%。五年來以西區增加 230.11% 最為快速；東區增加 137.50% 居次，西屯區增加 37.52% 位居第三（參見表 3）。

表 3 工商及服務業企業單位使用土地面積變動概況—按區別分

區別	九十年底		八十五年底		增減數	增減比較 (%)
	平方公尺	分配比 (%)	平方公尺	分配比 (%)		
台中市	40,304,977	100.00	38,927,496	100.00	1,377,481	3.54
中區	418,607	1.04	632,959	1.63	-214,352	-33.87
東區	1,725,520	4.28	726,522	1.87	998,998	137.50
南區	584,334	1.45	910,758	2.34	-326,424	-35.84
西區	5,060,195	12.55	1,532,886	3.94	3,527,309	230.11
北區	25,052,031	62.16	28,484,393	73.17	-3,432,362	-12.05
西屯區	4,787,287	11.88	3,481,109	8.94	1,306,178	37.52
南屯區	1,233,300	3.06	1,412,150	3.63	-178,850	-12.67
北屯區	1,443,703	3.58	1,746,719	4.49	-303,016	-17.35

資料來源：台中市政府主計室

台中市的大型工廠主要分佈在西屯區、南屯區及北屯區，而其他各區之工廠用地，大多為小型之工廠。此外，台中市各區普遍存在著土地違規做為工廠使用，而上述之違規使用，大多為小型加工之工廠。台中市八個行政區中，東區以食品製造業為其特色，而紡織業則為北屯區之特色；水電煤氣為南區之特色，而西區則擁有大部份之營造業；至於西屯及南屯區所在之台中工業區，則主要為非金屬、金屬、石化、電子、電機、機械、運輸工具業所在。

(三) 各級產業現況綜合分析

八十九年底本市農牧場有 10 場，較七十九年減少 2 場，而農牧業耕地面積為 44,453.34 公頃，十年來耕地面積減少 926.33 公頃或 17.22%，僅北屯區就減少 576.5 公頃，其次西屯區亦減少 211.36 公頃，一級產業主要分佈在西屯、南屯、北屯等郊區中（參見表 4）。

表 4 台中市各區農牧場場數及農牧業耕地總面積

	農牧場場數（場）		農牧業耕地總面積數（公頃）	
	89 年普查	79 年普查	89 年普查	79 年普查
總計	10	8	4,453.34	5,379.67
中區	-	-	11.48	9.89
東區	2	1	48.62	72.44
南區	1	-	100.92	88.69
西區	-	1	65.30	100.16
北區	-	2	207.76	234.62
西屯區	3	3	1,403.91	1,615.27
南屯區	4	1	830.99	897.74
北屯區	-	-	1,784.36	2,360.86

資料來源：台中市政府主計室

台中市之二級產業，整體之分佈仍舊集中在西屯、南屯及北屯等三個區，土地面積由八十五年底 31,993,920 平方公尺減少為九十年底的 29,968,187 平方公尺；而三級產業之面積分佈，則與前面各分類之分佈情況有所不同，在細分類中之分佈狀況，中區、西區及北區，而整體上卻分佈在西屯、南屯及北屯等三區，土地面積由八十五年底 6,933,576 平方公尺增加到九十年底的 10,336,790 平方公尺（參見表 5）。

表 5 工商及服務業企業單位使用土地面積變動概況—按行業分

行業別	九十年底		八十五年底		增減數	增減比較 (%)
	平方公尺	分配比 (%)	平方公尺	分配比 (%)		
總計	40,304,977	100.00	38,927,496	100.00	1,377,481	3.54
工業部門	29,968,187	74.35	31,993,920	82.19	-2,025,733	-6.33
礦業及土石採取業	5,037	0.01	8,520	0.02	-3,483	-40.88
製造業	5,411,530	13.43	4,174,179	10.72	1,237,351	29.64
水電燃氣業	24,375,921	60.48	27,584,851	70.86	-3,208,930	-11.63
營造業	175,699	0.44	226,370	0.58	-50,671	-22.38
服務業部門	10,336,790	25.65	6,933,576	17.81	3,403,214	49.08
批發及零售業	1,805,377	4.48	1,581,536	4.06	223,841	14.15
住宿及餐飲業	496,754	1.23	372,006	0.96	124,748	33.53
運輸、倉儲及通信業	614,736	1.53	667,088	1.71	-52,352	-7.85
金融及保險業	286,323	0.71	348,991	0.90	-62,668	-17.96
不動產及租賃業	236,286	0.59	314,939	0.81	-78,653	-24.97
專業、科學及技術服務業	136,920	0.34	140,282	0.36	-3,362	-2.40
醫療保健業	549,222	1.36	546,757	1.40	2,465	0.45
文化、運動及休閒服務業	2,632,944	6.53	2,430,021	6.24	202,923	8.35
其他服務	3,578,228	8.88	531,956	1.37	3,046,272	572.65

資料來源：台中市政府主計室

二、台中市土地使用相關計畫³

台中市土地計畫承台灣地區綜合開發計畫、中部區域計畫、台中市綱要計畫及變更台中市都市計畫（通盤檢討）之指導而建立發展目標、課題與對策，以下就台中市相關計畫指導分述如下：

（一）台灣地區綜合開發計畫

1. 農業用地面積將因邊際土地之開發而略增，都市、工業、交通及其他用地面積將因都市人口增加、工業發展及交通建設而顯著增加，森林地及邊際土地將因部份開發為農業用地而減少，至於河川地面積，則將無改變。
2. 藉土地之使用，協調經濟建設社會建設，謀求有關實質設施之配合發展。
3. 農地、邊際土地及河川地應劃定範圍、釐訂等級、編製圖集、訂定各種使用之限制，依區域計畫之規定實施管制。

³台中市綜合發展計畫—土地使用部門計畫，<http://gis4.cpami.gov.tw>。

4. 為有效使用土地，促進經濟發展以及臻進國民福祉，應依土地使用性質予以分類，並各保持其所需之面積，供指定之使用。

(二) 中部區域計畫

1. 全面合理管制土地使用，改善環境品質。
2. 優先保護優良農地，集約使用都市土地，並全面實施土地使用分區管制。
3. 合理開發與保育山坡地。
4. 台中市為中部區域之區域中心，估計至民國八十五年人口將增加至 100 萬人。
 - (1) 地方生活圈包括：太平、霧峰、大里、烏日、大雅、潭子等鄉。
 - (2) 通勤圈包括：台中、烏日、太平、大雅、大里、霧峰、新社。
 - (3) 購物圈包括：台中、太平、大里、大肚、潭子、草屯、霧峰、國姓。
5. 台中市及其附廓鄉鎮已漸成都會區、農業機能降低，台中市一帶發展技術密集型工業。
6. 未來台中都會區之範圍是以台中市為中心，包括台中港特定區（清水、沙鹿、龍井、梧棲）大肚、大里、神岡、大雅之全部地區及豐原、潭子、台中、太平、烏日、霧峰之平地及台地地區。
7. 達至民國八十五年，整個台中都會區達 200 萬人以上（應設置，捷運系統以台中市為中心，向北經潭子、豐原至后里，向南經霧峰、草屯止於南投，向西經大肚山台地至台中港，向西南經烏日、彰化止於員林。

(三) 台中市綱要計畫

1. 台中市原有計畫地區範圍內尚存有大量空地，未予利用或利用不當，應加以改正，使計畫地區範圍內發展緊湊，一方面可充分利用計畫地區範圍內各項公共設施，另一方面可節省優良農地被侵用。
2. 今後台中市人口繼續成長，原有都市計畫地區範圍內雖作緊湊之發展仍不能容納時，應利用西側大肚山麓坡度較緩、農業生產價值低之土地以及目前業已顯示發展趨勢之地區，如西屯、水南一帶供都市發展。
3. 公有土地中，約有三分之二位於大肚山上，目前作農業使用，但生產價值不高，應考慮作為發展新社區及工業使用。
4. 已發展地區內若干面積頗大地點，而目前使用並不適當之公有土地，如營區、監獄、農業試驗所，公墓等，宜予遷移，轉作其他更為適當之都市使用。
5. 其他公有土地均須依照台中市今後全面發展計畫一一加以檢討，然後對未加使用、低度使用或不當使用之公地予以出售或交換。

6. 現行土地使用管制鬆弛，致土地使用混雜，建築擁擠，妨礙都市有秩序發展。
7. 台中市急須更嚴謹之土地使用管制。內容包括土地及建築物使用之分區，各區使用性質之限制及最高建蔽率，最高樓地板比、最小使用基地面積等規定。
8. 同一管制或分區內，相容之土地使用應許可設置，但不相容之土地使用應僅許在設定之分區內設置。

(四) 變更台中市都市計畫 (通盤檢討說明書)

1. 「綜合環境」的建設：所謂「綜合環境」應包括自然環境、生活環境與生產環境，由於土地資源有限，為提高土地之高度利用，台中市應從目前已顯示發展趨勢之地區著手，如西屯、北屯、南屯、水南、台中港交流道一帶先行開發。目前都市地價昂貴，工作場所之員工密度高，通勤及業務所需之交通量大，易使交通癱瘓，造成生產環境之低劣等，均急待改善，以建立良好的綜合環境。
2. 中部區域中心管理機能之充分發揮：台中市為中區區域中心，台中市必須維持為一高效率的都市，使中心都市機能充分發揮，因此，必須整建環境，改造都市結構，區域中心管理機能才得以充分發揮。
3. 防止產業在面和點的快速成長：台中市以製造業為主，成長快速，對環境的多種污染方面言，均已不適於市區內發展，為求環境品質提高及建立安全，舒適之居住環境，所以必須抑制製造業規模在面和點的擴大，並使集中於台中工業區內。
4. 台中市之都市空間結構導向為多核心式台中市中心地區應促使行政機關及高等教育機構遷出，並在各行政區域或計畫區內適當配置行政、商業與文化等各種機能，達成多核心的都市結構，分擔市中心區之各種機能，藉以分散市中心區呈一點的集中，以達成全市的均衡發展。

三、台中市市地重劃概況

台中市早期由於人口及工業皆集中於市中心區周圍，其他三屯區則因缺乏完整之建設、計畫與健全的公共設施，無法吸引大量的人口，為適應現代都市發展所需，必須全面及整體性規劃，以求均衡發展，但因政府限於財源短缺，無法支應如此龐大之建設經費，因此辦理台中市市地重劃。本市每期重劃完成後，土地市價均以倍數成長，土地所有權人所得增加，所以參加重劃意願甚高。

台中市自民國 56 年辦理完成第一期市地重劃之後，目前已陸續辦理完十一期市地重劃，第十二期同心市地重劃目前正辦理中，市地重劃總面積為 1808.1775 公頃，共提供 1114.087 公頃之建築用地面積，無償取得 661.9290 公頃之公共設

施用地。市地重劃不僅使政府能無償取得並開闢大量之公共設施，且第一至八期重劃區（參見表 6）所取得的抵費地，使台中市財政收入大為增加，亦使台中市在推動其他市政建設時更為順利。

表 6 台中市市地重劃成果（面積單位：公頃）

重劃區別 及名稱別	辦理完成 時間 (年.月)	總面積	提供建築 用地面積	無償取得 公共設施 用地面積	財務狀況(元)		重劃總負擔 比率(%)
					支出	盈餘	
第一期重劃 (大智路)	56.08	14.53	11.1	3.43	---	---	34.85
第二期重劃 (麻園頭)	60.02	24.26	17.58	6.68	---	---	33.16
第三期重劃 (忠明)	64.11	18.65	10.92	7.73	---	---	34.82
第四期重劃 (中正、東山)	69.08	440.66	311.04	129.62	5,486,696,609	759,060,328	37.73
第五期重劃 (大墩)	74.01	228.31	156.74	71.57	3,176,243,335	25,725,973	37.41
第六期重劃 (干城)	79.01	19.43	13.16	6.27	1,452,268,354	1,945,429,739	39.61
第七期重劃 (惠來)	81.11	353.4	202.55	150.85	4,157,352,466	12,918,904,461	44.17
第八期重劃 (豐樂)	80.12	148.8	86.46	62.34	2,060,225,465	5,122,740,858	44.6
第九期重劃 (旱溪)	83.04	120.35	72.55	47.8	1,867,323,995	890,912,313	41.78
第十期重劃 (軍功、水景)	89.02	220	113.9	77.75	5,071,997,912	---	44.4
第十一期重劃 (四張犁)	86.08	139.8	78.62	61.48	3,688,342,693	297,173,633	44.82
第十二期重劃 (同心)	---	79.34	39.47	36.41	---	---	51.29
合 計	---	1808.18	1114.09	661.93	---	---	---

資料來源：台中市政府主計室、台中市市地重劃簡介。

四、台中市成長管理策略⁴

都市計畫是都市建設的法定藍圖，它規範了都市的發展與成長，對土地使用作合理之規劃，也讓有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施作有計畫之發展，因而從歷年來的都市計畫書圖中即可解讀台中市都市成長政策的變遷。

台中市沿襲日據時代依據歐美現代都市規劃理念於 1900 年公告實施的市區改正計畫至今約有 100 年的歷史，其間經歷民國 45 年重新公告實施、60 年代的台中市綱要計畫及擴大都市計畫、70 至 80 年代的都市計畫第一、二次都市計畫通盤檢討，為導正都市發展及因應都市發展的實際需要，歷次都市計畫中亦不斷的修正其政策方向，茲以點、線、面三種型態，將歷來台中市都市成長政策加以回顧。

壹、面的成長

在面的成長方面，可將都市土地區分為建地與農地兩大部分加以討論。建地的數量一般而言係與人口成長呈正比，因而，隨著人口的成長，建地需求亦隨之增加，相對的，建地擴張的結果，便造成了農地的侵蝕。

(一)都市發展用地擴張

從台中市都市計畫的規劃歷程來看，對於都市的擴張，其分別採用了成長界限、填充、屯區聚落發展、新市區擴張及分期分區發展幾種方式加以因應，茲說明如下：

1. 成長界限：係將環繞於外圓環路(今五權路)距離 200 公尺以外一帶，定為農業地帶作為永久綠帶，利用綠帶或農業區來防止都市的蔓延。
2. 填充式：其目的可謂與維持發展的緊密性與連續性，以提高公共設施的服務效率相同。
3. 屯區聚落發展式：係配合實際環境需要，對已發展至較具規模之鄉街地區，予以規劃為都市發展區。
4. 新市區擴張及分期分區發展：憑藉著四、五期重劃區的成功經驗，就 130 萬人口規模的需求，一口氣向鄰近的農業區擴張了 1,600 公頃的都市發展用地，進行新市區的開發。為考量台中市都市發展用地之供需，又引入了分期分區發展的觀念，將其區分為優先發展區與後期發展區，俟優先發展區之發展程度達六成以上時，方能進行後期發展地區之開發，以調節土地之供給。

⁴台中市綜合發展計畫—土地使用部門計畫，<http://gis4.cpami.gov.tw>。

(二)農地的維護及保留

相對於建地的擴張，農地在一級產業式微，二、三級產業取而代之，及受到國內農業政策的影響，在前幾次都市計畫中所提出的農地維護及保留原則，到了第一次通盤檢討後即不再被提及，顯示了農地保留政策已不再被納入都市計畫中。在台中市綱要計畫及第一、二、三、四期擴大都市計畫中的農地維護及保留原則如下：

1. 台中市綱要計畫：其目的即在於一方面可充分利用計畫地區範圍內各項公共設施，另一方面可節省優良農地被侵用。此外，在台中市人口繼續成長，原有都市計畫地區範圍內雖作緊湊之發展仍不能容納時，則建議利用西側大肚山麓坡度較緩、生產價值頗低之土地及目前業已發展趨勢之土地、如西屯、南屯一帶供都市發展，即為建地擴張應避免利用到高等則之農地之原則。
2. 第一、二、三、四期擴大都市計畫：本計畫地區(即擴大都市計畫地區)於台中市綱要計畫建議原列為農業區，惟為配合實際環境需要，現已發展至較具規模之鄉街地區，必需予以規劃為都市發展區，但應儘量縮小範圍，以減少優良農田之變更使用。
3. 第一、二次通盤檢討：從第一次通盤檢討後，台中市又一口氣向鄰近的農業區擴張了 1,600 公頃的都市發展用地，而在規劃報告中亦不再提及有關農地維護或保留的原則，顯然農地保留政策已在國家農地政策的鬆綁及台中市為強化都市發展所產生的建地擴張需求下被隱沒。
4. 農地釋出方案：使農地變更從整體變更開放到零星變更，而台中市原後期發展區的開發時序，亦反而將落於其後，而造成後期發展區地主的不平之鳴。

貳、點的成長

在此所謂點的成長即為台中市都市核心的成長，台中市在核心的發展模式上，以往係以舊市區為發展重心，在民國 59 年的台中市綱要計畫中亦以單核心作為未來都市發展模式的建議，其後為了紓解舊市區的壓力，才開始規劃建立雙核心的發展模式，並在西屯惠來里附近規劃了副都市中心。副都市中心的開發，除了紓解舊市區的壓力外，另一個主要功能應是借舊市區原有的發展向新市區移轉的同時，可以著手進行舊市區的更新。

參、軸線的成長

在起初放射狀的發展模式中，建築係臨交通要道或運輸走廊而興築，此種發展型態僅以放射道路為其交通聯繫孔道，亦甚少提供額外公共設施，因而對公共設施的成本而言，可謂最少，而隨著後來的面狀發展，除了環狀道路的興建外，亦以鄰里單元的規劃理念，提供其他相關的公共設施需求，雖然公共設施成本大增，但也創造出了遠高於以往軸線發展或聚落發展模式的公共設施服務品質。

台中市土地使用目前面臨之問題

台中市在近幾年來由於不斷的成長與開發，加上人口的大量移入，短時間內對於土地的大需求，造成土地過度開發、舊市區沒落、住商混合等情況比比皆是，造成土地使用開發的一些問題，茲分別說明如下：

一、部份舊市區土地低度使用，不符合經濟效益，且環境品質差。

台中市火車站兩側鐵路倉儲用地，建物老舊，有礙市容觀瞻，且土地低度使用，極不合乎經濟效益；台中市中華路與公園路所在之大湖地區，建物品質低落，環境衛生不佳，素為不良份子犯罪之溫床。

二、土地違規使用，混合使用情形嚴重。

市中心商業區外圍，住商混合使用，居住品質低落；各區均存在違章之地下工廠，污染環境，並造成居住品質之低落，尤以東區最為嚴重；未考慮土地使用的相容性，且沒有有效之法律遏止不合法之土地使用。

三、大肚山地區，土地使用發展角色不明確。

台中市大坑東山地區，已劃定為風景特定區，且已逐漸開發完成，並有“台中市之新北投”之美譽。但大肚山地區，現有計畫除了劃設一些住宅區，及東海大學校地外，沒有任何發展計畫。

四、台中市住宅面積廣大，空屋率偏高，住宅市場低迷不振。

為因應大量人口的移入，建築開發商沒有顧及市場需求，僅是一味締造推案次數的佳績，造成需求供給上的不平衡，於89年底空屋率攀升為全台第一，造成土地使用的閒置與不當開發。

四、中心商業的的過度集中，造成附近土地使用的過度集約，環境品質低落。

中心商業的的過度集中造成部分商圈商業用地不足，交通問題嚴重，阻礙商圈發展。而且新興商業區的興起造成舊市中心區商圈沒落，舊市區巷弄狹小，老舊空屋及廢棄情形嚴重，極易形成治安死角並衍生社會問題。

五、工業區分佈過度零星分散。

台中市內工業區開發率不高，且使用率低，造成土地與廠房荒廢，而且過於分散，造成台中市住工混合情況，直接影響當地居民的生活品質。

六、農業用地的閒置

因應國內產業結構的變遷，一級產業沒落，造成農業用地的不當閒置與低度使用，促使農業用地經濟效益低落。

台中市短期土地使用策略

為因應台中市土地短時間內的大量開發，當下應從幾個面向著手，以解決短期土地使用的問題，主要可分別下列幾方面的策略：

一、提高舊市區土地使用的強度

- (一)對於建物及環境品質較差的地區擬定再開發計畫。
- (二)在舊市區發展新商圈，以舒緩新市區的過度使用。

二、促進土地合理有效的運用

- (一)依據土地使用管制規劃並確實實施。
- (二)建立土地管理資訊系統，以利管制規劃之實施。

三、促進都市土地有秩序的開發

- (一)擬定分期分區發展計畫。
- (二)配合分期分區發展研擬相關措施。

四、增進產業的聚集經濟效果

- (一)對於新興的工業區集中設置於台中市郊區。
- (二)消除都市中之零星工業。

五、加強台中市都市農地的保育

- (一)減少高經濟效益農業用地變更為建築使用。
- (二)農地永續發展政策的制定。

台中市長期土地使用規劃策略

土地使用乃都市發展之根本，與各部門間息息相關，環環相扣，在台灣這個地小人稠的島嶼，如何能將土地的效能發揮到最大，以精緻化的發展、永續化的管制為目標，奠定台中市都市發展的基礎。台中市乃一個新舊市區共存的城市，新市區的開發，舊市區的更新再利用，在在都牽動著台中市的未來。針對台中市現況土地使用問題的了解，配合未來土地使用發展趨勢研擬出幾點因應策略，分述如下：

一、都市土地開發及再發展計畫

台中市目前人口成長迅速，因鄰近鄉鎮人口快速集中，而現有舊市區的土地已呈高度使用，無法再容納迅速增加之人口，須重新擬定新市區土地使用分期分區建設計畫，並配合土地重劃依序開闢可供新發展之建築用地，以分散舊市區人口成長壓力。

(一) 新市區分期分區建設計畫

依據都市人口發展趨勢來擬定有秩序及健全的新市區開發計畫。而且台中市為中部區域經濟、行政、文化、教育及休閒娛樂之中心，主要之商業及服務業均集中在市中心區，造成市中心區內道路狹窄，公共設施不足，發展已呈飽和狀態。因此為使都市永續發展，有副核心發展模式之必要。

(二) 舊市區更新及再發展計畫

由於舊市中心之商業區開發率超過 90%，因此顯示舊市區面狀及帶狀商業已漸達飽和的程度，因此舊市中心之商業區發展應朝向質的發展，致力於改善商業環境，便利購物空間，以解決目前舊市中心區商業逐漸衰退的現象。

儘速建立相關發展計畫，藉著實質上之維護、整建、重建等方式，使都市土地得以健全合理再利用、強化或合理改變都市功能，增進社會公共福祉，提高生活品質，促進台中市健全之發展。而都市更新最初施行時範圍不宜過大，先選定較小地區來示範規劃，待檢討評估成效後再進行其他地區之更新計畫。

(三) 商業中心的地區規畫：

目前台中都會區，區域購物中心都以台中市中心商業區為集中點，產生大量的通勤旅次，易造成交通紊亂，及區域中心都市商業發展的不均衡。應在現有中心商業區南、北兩端，建立地區性購物中心，以及強化現有的鄰里性商業型態，以方便都會區內民眾滿足其購物需求，並帶動台中市朝向多核心都市結構發展。

二、都市發展用地與非都市發展用地之規劃

都市發展用地含括住宅區、商業區、工業區等，非都市發展用地則主要是農業區及大坑風景區，主要是集中管理工業區及工業用地、加強都市與非都市土地使用管制、妥善開發住宅社區等等，以下將就不同使用分區的土地使用規劃略做說明：

	使用分區	面向	說明
	都市發展用地	住宅區	困境
規劃策略			<ol style="list-style-type: none"> 1. 以地方商圈的建立來帶動住宅發展，並加強鄰里性商業的功能，藉以刺激住宅區之發展。 2. 依需求規劃台中市內的住宅使用強度，分別為高密度住宅、中高密度住宅、中密度住宅以及低密度住宅，以不同的功能性規劃，掌握市場脈動，提供符合民眾需求之住宅，以熱絡住宅市場。 3. 住宅開發案以鄰近公共設施服務水準較高地區優先，後期發展區的開發及農地釋出則配合相關重大建設區位及引入人口研擬開發時程，輔以整體開發許可及個案開發許可制度。 4. 能具體化分新開發地區的純住宅區、純商業區，對舊市區住商混和情形則應明文規定管制使用的計畫（例如：允許 50% 的住商混和使用，以維護住宅區應有的生活環境品質）。
商業區		困境	<ol style="list-style-type: none"> 1. 舊市中心區商圈沒落，商業重心逐漸向西移。 2. 舊市區巷弄狹小，老舊空屋及廢棄情形嚴重，極易形成治安死角並衍生社會問題。 3. 部分商圈商業用地不足，交通問題嚴重，阻礙商圈發展。
		發展策略	<ol style="list-style-type: none"> 1. 依據台中市都市更新調查及更新地區劃設規劃案盡速對於舊市中心區更新的部分進行更新計畫。 2. 對於現今台中市的主要地方商圈的土地使用現況的商業用地是否不足做出通盤性檢討。 3. 明確規範台中市的商業區的層級：都心商圈、副都心商圈、地方商圈以及鄰里商圈，以利於分散中心區域的土地使用。 4. 應配合大眾捷運路線場站為優先開發區，配合商圈管理自治條例及物流業轉型需要，商業區使用別可以進一步開放種類。
工業區		困境	<ol style="list-style-type: none"> 1. 台中市內工業區開發率不高，且使用率低，造成土地與廠房荒廢。 2. 工業區零星散佈各區，對鄰近地區之生活品質造成影響。
		發展策略	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府應協助將位於工業區開發率偏低之廠商遷移至台中工業區，並將工業區變更配合地方發展之分區。 2. 對於開發率高之工業區可以採取獎勵及勸導方式，協助廠商遷移至台中工業區，使台中市工廠集中於台中工業區。 3. 工業區的開發在有限的財政資源下，應綜合評估開發之優先順序，配合住宅及商業開發的鄰近性，以避免土地供給過剩。

	使用分區	面向	說明
非都市發展用地	農業區	困境	1. 農業用地需求遽減。 2. 未來國家發展重大建設（如科學園區），需運用現有農業區土地變更使用。
		規劃策略	1. 農業土地使用型態應積極轉形以發展休閒農業，促進農業用地發展的新契機。 2. 配合國家重大建設，將現有農業用地變更以適合進行建設開發，但應以荒廢而不具生產力的農業用地為優先。 3. 配合國家產業需要，透過整體規劃方式，檢討農地釋出區位，以引導都市合理發展，並避免土地不當開發利用。 4. 配合農地興建住宅社區政策，並改善農村居住品質，加強鄉村地區公共建設，縮短都市與鄉村人民生活差距。
	大坑風景區	困境	大坑風景區缺乏整體規劃，影響當地生態保育以及自然環境之維護。
		發展策略	1. 確定大坑風景區發展定位。 2. 配合台中市限制發展區，整體規劃大坑風景區發展區域，擬定大坑風景區細部計畫，有效管理保護自然環境，避免無秩序之開發，造成土地使用的浪費。

三、土地管理機制與審議程序

應加強土地使用管理，分配各種發展用地，並依環境特性界定不得開發建築之範圍及加強區域土地合理使用，以做為開發管理依據；為加強土地使用之開發與管理，應擴大實施開發許可制，並簡化土地開發審議程序，以期建立公平、合理之土地開發制度。

四、各行政區土地規劃策略

依據現行各行政區土地使用概況，針對其使用規劃上的問題，調整土地使用的發展空間，茲分別提列說明如下：

行政區	發展策略
中區	改建第二市場發展成為現代化之綜合辦公、商業大樓，並且配合第二市場的改建，帶動周邊商業活動（婚紗街、珠寶街、中華路夜市等）的發展，創造出有別於站前商圈的第二核心。

北區	配合社區總體營造推動都市更新，改建老舊住宅，處理鄰避性公共設施（殯儀館、屠宰場）對於居民帶來的問題。
西區	<ol style="list-style-type: none"> 1. 住商混合與帶狀商業發展導致區內數個商圈之商業活動與住宅機能衝突，應訂定有效的管理使用計畫。 2. 老舊市區的更新與開發，以促使土地的有效利用。 3. 市政府原址再利用:配合新市政中心開發與市政府遷址。
東區	<ol style="list-style-type: none"> 1. 老舊市區的更新與開發，以促使土地的有效利用。 2. 住工混合使用情形嚴重，工廠密度 0.98 家/km²，僅次於南區 0.99 家/km²，應訂定有效的管理使用計畫。
南區	對於修平技術學院遷建、台中酒廠地區更新、戰基處再利用等更新、遷建計畫，所空出的土地做一整體規劃再利用，以使土地永續發展。
南屯區	南屯區在都市計畫所劃設的土地使用分區（不含後期發展區）中以農業區最多，應該產業結構變遷後，推動土地使用的轉型，例如：發展精緻農業等。
西屯區	<ol style="list-style-type: none"> 1. 大肚山台地土地廣大，被視為台中都會區空間結構成長與轉型的最後契機，然而目前大肚山台地仍以農業區為主，混雜零星工業區與墳墓用地以及環保設施預定地之發展區域，應妥善規劃其發展及發展總量規模管理機制。 2. 後期發展區（協和里一帶地區）是否解禁？若解禁後其發展總量規模管理機制等都要詳加探討計畫。 3. 推動商圈城鄉新風貌，並檢討商圈附近道路之功能，評估變更為人行專用道之可行性。
北屯區	<ol style="list-style-type: none"> 1. 大坑風景區土地使用地位的確立。 2. 後期發展區的解套。

五、成長管理策略

（一）管制系統的建立

為使都市的建設能更加容易，環境品質更加良好，也應有良好的管制措施來搭配，才能使土地更有效的開發，以達土地的永續發展。管制系統的內容應包括土地使用別管制、相容性管制、強度管制、建築期限等管制。

（二）管理系統

由於開發計畫與管制規則均需要透過人來執行，所以成立專責及專業的管理執行單位亦是相當重要的，應當成立開發計畫委員會以負責開發計畫執行過程之督促，協調及開發計畫之修訂、管制委員會以負責執行管制單位之督促與管制規則施行之檢討改進。

(三) 土地使用永續化

永續發展要能滿足當代需求，同時不損及後代滿足本身需求的能力，亦即在提升和創造當代福祉同時，也不能以降低後代福祉為代價；此外，要善用所有生態系的自然資源為原則，不可降低其環境資本存量，亦即在利用生物與生態體系時，仍須維持其永遠的再生不息。

為使台中市的土地使用能朝永續發展邁進，必須在幾個面向上加以規劃管制，茲分別提列說明如下：

1. 全市土地利用的調查與監測，並建立土地管理的資料庫。
2. 明確劃設限制發展地區，以維護部分地區的使用開發。
3. 根據過去的發展經驗研擬並執行成長管理策略。
4. 建立土地永續發展使用指標

結論

台中市是中部地區政治、經濟、交通等核心之所在，土地的利用方式當然也更多元及複雜，隨著中心都市的不斷發展與集中化，接踵而來的新市區興起、舊市區沒落、土地混合使用（住商混合、住工混合）、三級產業面積遽增、一級產業面積遽減等等問題，都牽連著土地使用的發展，如何促使土地的有效管理、開發與永續發展更是當務之急。

土地使用的管理與規劃是一個都市發展的必要手段與方法，除了應遵循法制與計畫外，更應體認到每一種土地使用所衍生出來的問題，必須針對不同的土地使用問題擬定專責的機構與專門的解決規劃策略，並且應結合國外相關成功案例—多倫多、西雅圖、威斯康新州、倫敦、墨爾本等，⁵截取可採用的策略加以運用在土地使用的問題上，以使台中市的土地使用一步步朝向計畫性、規劃性、多元化、永續化來發展與開發。

⁵ 台中市增修綜合發展計畫。

參考資料

1. 台中市政府主計處，<http://www.tccg.gov.tw/intro/institution/sys/index01.htm>。
2. 台中市政府文建會，<http://www.cca.gov.tw:8080/dbimage/taiwan/taichn.html>
3. 台中市綜合發展計畫，<http://gis4.cpami.gov.tw>。
4. 台中市政府，<http://www.tccg.gov.tw/>。
5. 劉健哲，1994，土地利用規劃與管制－台灣、德國之比較研究。
6. 1989，台中市綜合發展計畫－台中市綜合發展計畫實施方案。
7. 1989，台中市綜合發展計畫－部門發展計劃。
8. 1992，土地問題與土地管理國際研討會論文集。

