

# 都市與國土計劃

## 認識 第一章 都市

---

開南大學

黃文吉教授 黃荻昌

# 「都」與「市」

中文「都」原來重要字義有三：

- 1 指人口聚居相當規模之地區，如果史記記載舜之居處：「以其德高而人樂與同處，其所居一年之成聚，二年成邑，三年成都。」
  - 2 稱一國之首邑，如釋名釋州國謂：「國城曰都，都者國君所居。」
  - 3 為某一地區之尊稱，如左傳莊二十八年：「凡邑有宗廟先君之主曰都。」
- 至於「市」則通稱貨物交易之事或交易之地，如易繫辭記：「日中為市，致天下之民，聚天下之貨，交易而退，各得其所。」又如國語「爭利於市」是。
  - 概括言之，傳統都市指具有政治、商業功能之人口聚居地區。
  - 今日都市之功能遠較以往複雜，今日所謂「都市」泛指人口聚居之地區。

## 「城市」之字義

「城」起源較「市」為遲，「城市」之名亦較「都市」為晚。按「城」是會意字，從土從成，以土石建築而成者曰城，目的在保護聚居人民防禦敵國之侵襲，因而有「城市」之名。

- 「城」的規模不大，據戰國策載「古者四海之內，分為萬國，城雖大，無過三百丈者，人雖眾，無過三千家者。」後來人口日增，城的規模日大，乃循至所謂「千丈之城，萬家之邑而相望也。」

」

# 都市化定義

---

- 1. 都市化是人口集中的過程
- 2. 都市化是移居都市的人口調適都市生活的過程
- 3. 都市化是都市擴張的過程
- 4. 都市化是都市文化影響鄉村或其影響圈的過程
- 5. 都市化是居住於都市人口在區域中之比例逐漸增加的一種過程

# 都市產生之幾種說法

## 制度學派理論 (Institutional Theories)

### 1 宗教說：

- 此說認為城市原係一排斥外人的宗教社區。城市如同教堂中主教席 (Cities as seats of Church bishops)。

### 2 軍事說：

- 此說認為城市是一處防禦的堡壘 (Town a defensive stronghold) 城堡和市鎮與封建體制及防禦目的有關。

### 3 經濟說：

- 1 歐洲經濟說<sup>5</sup>認為城市係因商人階級從事商業活動而出現之自治地區。
- 2 美國經濟說<sup>6</sup>認為城市如同一部經濟機器 (economic mechanism)，城市係因其地點優勢、規模經濟、分工專業化，而成為生產及消費最有效的地方。

# 從中國都市傳統字義看都市之產生

---

- 1 人類是社會動物，都市係因群居所產生。（史記記舜住處）
- 2 因政治、軍事防禦之原因。
- 3 商業活動之原因。
- 4 先君宗廟之原因。

# 都市成長階段

## **Munford** 認為都市的發展包括以下六個階段：

- 1. 原始市集，或具有農業和初級經濟關係的村落。
- 2. 都市，也包括若干市鎮。其特徵為有明顯的分工、工業活動產生。
- 3. 都會，有一廣大地區，包括若干附屬的城與鎮。其特徵為更精細之分工、有遠距離的貿易和管理活動。
- 4. 大都會，此一階段為都市衰落的開端。其特徵為財富與財勢明顯集中，任何事物皆以追求金錢為目標。
- 5. 醜惡都會，寄生與剝削頻生，貧富懸殊達於極點。
- 6. 衰亡都會，發生最的崩潰，諾大的一座城，成為「垂死者的墳墓」，如巴比倫、羅馬城都是古時候衰亡都會的例子。

# 都市生態過程理論

- 此理論係從生態學所強調的競爭與替代過程的觀點，將都市成長的過程也視為一種生態演進的過程，一般可分為六個階段，說明如下：

- 1. 集中(Concentration)

集中乃指一個都市地區因為某些條件有利，人們向其聚居的數目逐漸增多的過程。

- 2. 核心(Centralization)

各種個人、工商業、服務業分別集中於互動最頻繁的地區，這通常也是交通運輸與公共活動的中心。

- 3. 分散(Decentralization)

泛指都市人口由中心地區向外遷移的趨勢、也用以指事業或居住的分散趨勢。這種現象牽連到人口的流動性，也是都市人口過於集中之後產生反作用的一種必然發展。



## ■ 4. 隔離(Segregation)

- 基於「物以類聚」的理由，產生包括人口的隔離與事業的隔離。前者起源於語言、種族、文化等的差異，如唐人街、黑人區等；後者則因人為的控制規劃或地價的因素，如商業區、工業區、住宅區等。

## ■ 5. 侵入(Invasion)

- 某一人口、團體或活動向一地區滲入，而發生新進者與原佔者之間位置的競爭。如工商業進入住宅區設置、黑人進住白人社區等。

## ■ 6. 承繼(Succession)

- 某一地區完全為他人團體、活動侵入而後加以取代。如住宅區受不了工業侵入後的污染而紛紛往外遷移，最後原住宅區大部份成了工業的使用，則工業承繼了原來的住宅。

# 都市化特徵

---

- 1. 實質特徵
- 2. 經濟特徵
- 3. 社會特徵
- 4. 政治特徵

# 都市問題

---

## ■ 實質問題：

- 交通問題
- 住宅問題
- 人口擁擠
- 垃圾與廢棄物問題
- 上下水道問題
- 空氣汙染問題

# 都市問題

---

## ■ 社會問題：

- 犯罪問題
- 貧窮問題
- 失業問題
- 疏離感問題
- 色情問題

# 都市之最小規模標準及定義

- 都市是人口聚落之地區，已如上述。惟聚居之最小規模如何始稱為都市，各國認定標準常不一致，茲簡單舉例說明如下：

## 各國都市最小規模標準

- 1 規定至少三百人之國家，如冰島。
- 2. 規定至少一千人之國家，如古巴、智利、委內瑞拉、蘇格蘭、加拿大。
- 3 規定至少一千五百人之國家，如巴拿馬、哥倫比亞、愛爾蘭。
- 4 規定至少兩千人之國家，如阿根廷、澳洲、捷克、法國、西德、希臘、葡萄牙、西班牙。
- 5 規定至少兩千五百人之國家，如美國、墨西哥。
- 6 規定至少五千人之國家，如比利時、印度、斯里蘭卡。
- 7 規定至少一萬人之國家，如瑞士。
- 8 規定至少二萬人之國家，如荷蘭。
- 9 規定至少三萬人之國家，如日本。
- 10 規定至少四萬人之國家，如韓國。

# 超大都市

## ■ 最大都市人口佔全國人口的百分比

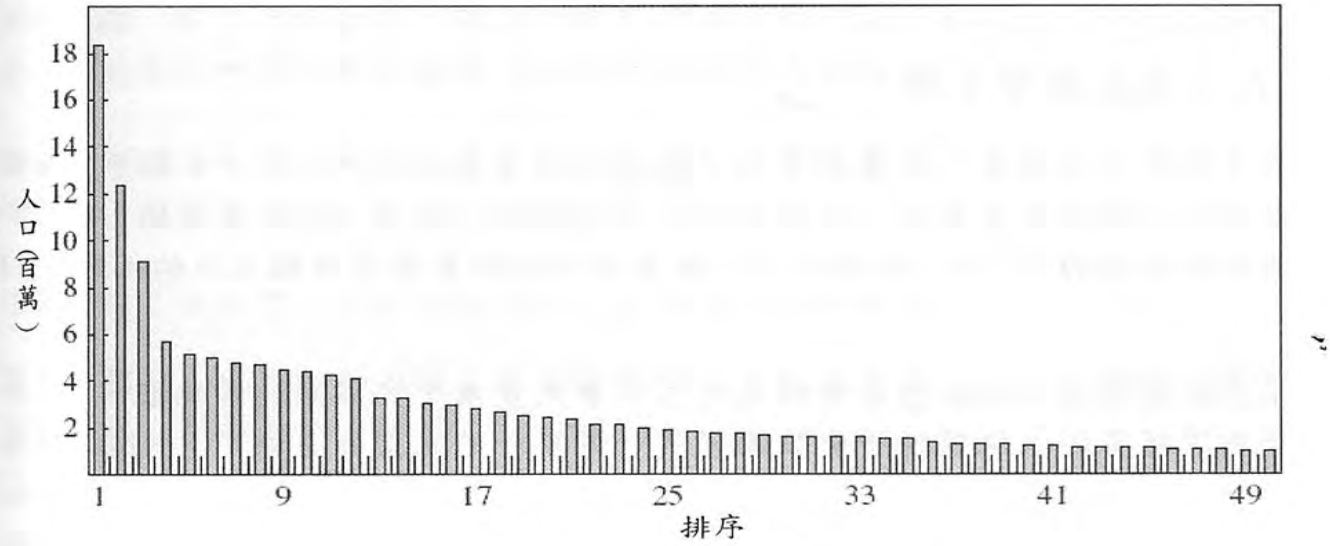
都會區	人口數	佔總人口的比例
Tokyo	19,037,361	15.76%
Mexico City	16,465,487	20.97%
Sao Paulo	15,538,682	11.46%
Buenos Aires	10,759,291	35.47%
Santiago, Chile	4,227,049	34.87%
Montevideo, Uruguay	1,157,450	39.36%

# 效用與都市規模

## ■ 都市區域的規模分布

人口範圍	都市區域的數目
超過一千萬	2
五百萬到一千萬	4
一百萬到五百萬	43
十萬到一百萬	324
低於十萬	549

A: Top 50 Urban Areas



B: 51st through 922nd Urban Areas

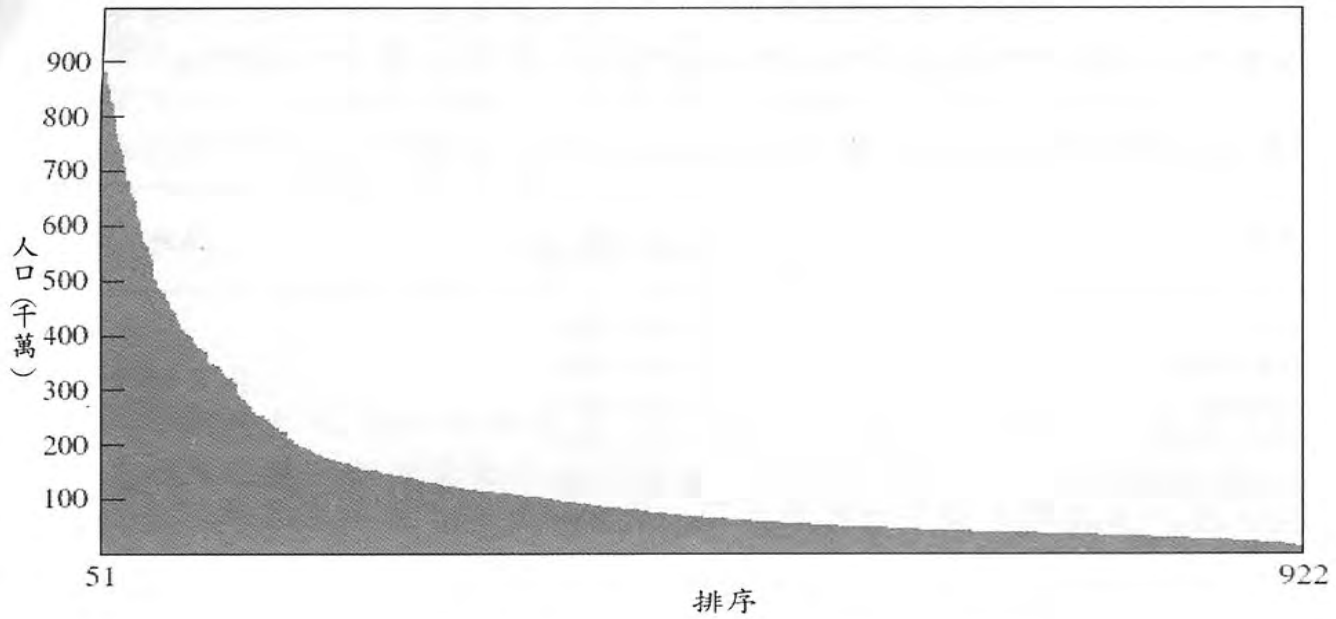


圖 4-6 美國都市地區的規模分布, 2000



# 我國「都市土地」之法定意義

依據區域計畫法之施行細則第八條規定：

- 「區域土地分都市土地及非都市土地。已公布都市計畫及依區域計畫應擬訂都市計畫地區之土地為都市土地。」由此可知區域計畫法所謂之「都市土地」包括
  - 1**已公布都市計畫範圍內之全部土地，以及
  - 2**依區域計畫應擬定都市計畫之地區。
- 三、我國規定應擬訂都市計畫

# 我國規定應擬訂都市計畫之地區

都市計畫法（第九條）規定，都市計畫計分為1市鎮計畫；2鄉街計畫；3特定區計畫三種。應擬訂計畫之地區分別如下：

## 應擬訂市鎮計畫之地區（十條）

- 1 首都、直轄市。
- 2 省會、省轄市。
- 3 縣政府所在地、及縣轄市。
- 4 鎮。
- 5 經內政部或省政府指定應擬訂市鎮計畫之地區。

## 應擬定鄉、街計畫之地區（十一條）

- 1 鄉公所所在地。
- 2 人口集居，在五年前已達三千人口，而在最近五年內，又已增加三分之一以上之地區。
- 3 人口集居已達三千人，其中工商從業人口，占就業總人口在百分之五十以上地區。
- 4 其他經省、縣政府所指定，依都市計畫法，應擬訂鄉街計畫之地區。

## 應擬訂特定區計畫之地區（十二條）

- 為發展工業或為保持優美風景或其他目的而劃定之特定地區，應擬訂特定區計畫

## 應擬定鄉、街計劃之地區（十一條）

台灣對於都市的定義，可依現行都市計畫法規定鄉街計畫之地區，即視為一都市地區

- (1) 鄉公所所在地。
- (2) 人口集居五年前已達三千，而在最近五年內已增加三分之一以上之地區。
- (3) 人口集居達三千，而其中工商業人口佔就業總人口百分之五十以上之地區。

# 都會區之產生及特徵

都會係都市發展過程中，居住、產業活動持續分散化之結果。

都會區具有下列幾種重要特徵：

- **1** 都會區是包括一個以上集居地之地理單位。
- **2** 都會區係屬於地理學上所謂之「集結區域」。因此都會區是屬動態流動區域，區內具有功能階層性，住處與工作地點常相遠隔。（詳見第二章）
- **3** 都會區是一個功能區域，但常分屬幾個不同行政管轄區，因而造成許多都會問題。（詳見都會體制章）

# 「都會區」之界定

英國之 (Conurbation) Sir Patrick Geddes 於其所著 “Cities in Evolution” 一書最先使用此一名詞，原指「城市區域」 (City-regions) 及「市鎮集結區」 (town-aggregates)。C. B. Fawcett 教授依據英國之特性，曾對於此名詞定義如下：

- 「“Conurbation” 是一個連續為居住、工廠、及其他建物、港口及碼頭、都市公園及遊戲場等等所據 (使用) 之地區，其間未被農地所分隔，雖然本 (英) 國有許多此種都市地區內仍有農業用地。」
- (實際劃分都會區時仍應兼顧「地方行政區域」之完整性。)
- 依據調查，1951年英格蘭及威爾斯六個都會區人口共16,918,431人，占全國總人口之38.7%，而都會區面積則僅占全國面積之3.6%。

# 美國「標準都會統計區」(Standard Metropolitan Statistical Area 簡稱SMSA)

■ 美國1960年之「標準都會統計區」之定義要點如下：

A. 每一SMSA須包括

- 1 有一個五萬人以上之城市；或
- 2 兩個鄰接城市，社經上合成單一社區，人口合計至少五萬人，較少城市人口至少一萬五千人。

B. 如是兩個或兩個以上相鄰郡，每一郡有一個人口五萬人以上之城市（，且城市與城市彼此均在二十哩範圍內，則同屬一統計區內，除非有確切證明此兩城市經濟上、社會上並非相統合。

C. 該郡至少有75%勞力屬非農業勞力。

D. 除外，該郡至少符合下列條件之一：

- 1 須有50%以上人口居住於每平方哩150人以上密度之小行政區。
- 2 該郡非農業工人數至少須等於最大（中心）城市所在郡所雇用非農業工人數之10%，或是達10,000非農業就業工人數之地區。
- 3 居住於該郡之非農業勞工至少須等於最大（中心）城市所在郡居住非農業勞工數之10%，或者是有10,000非農業勞工居住之地區。

E. 在新英格蘭，市與鎮行政上較郡為重要，統計資料均依小行政區編製，是以市鎮即成為劃定SMSA區之空間單位。空間單位較小，劃分區域亦較嚴格，都會區人口密度標準為每平方哩100人。

F. 一郡如符合下列條件之一，即可被認為統合於中心城市所在之郡。

- 1 居住於該郡之工人如有15%係工作於中心城市所在之郡。
- 2 工作於該郡之工人如有25%係居住於中心城市所在之郡。

G. 如果缺乏或無確定上述1、2資料或關係，必要時可藉助下列資料以確認該郡與中心城市郡之關係程度。

- 1 報紙行銷情形報告。
- 2 中心城市零售店配銷及銷售分布情形。
- 3 交通記錄、中心城市與鄰接郡社區間公共運輸服務空間範圍。
- 4 地方計劃團體及其他民間組織聯合作業之範圍。

# 日本大都市圈之劃定標準

西元1970年，日本總理府統計局曾訂定大都市圈劃定標準如下：

- 1 大都市圈的中心都市必須具有人口一百萬以上，並毗鄰人口50萬的市。
- 2 大都市圈的劃定，以15歲以上的就業者及通學者，向中心都市的通勤、通學率達1.5%以上。
- 3 向中心都市通勤、通學率達1.5%以上的市、鄉、鎮必須與中心都市毗連，但未達上述標準而被中心都市**連接**或被達到標準的市、鄉、鎮亦應包含在內。



# 都市計劃體系

---

## 1. 計畫層級

- 1.1 現行計畫體系層級
- 1.2 未來計畫體系層級

## 2. 計畫類型

- 2.1 依計畫之性質來分
- 2.2 依計畫層級來分

## 3. 計畫程序

- 3.1 計畫擬定單位
- 3.2 公開展覽
- 3.3 計畫審議

# 都市規劃體系

---

- 台灣地區綜合開發計畫
- 區域計畫(法定)
- 部門建設計畫
- 都會區發展計畫
- 非都市土地使用管制及編定(法定)
- 縣市綜合發展計畫
- 都市計畫(法定)

# 都市計畫審議層報核定作業程序表

計畫類別	計畫層級	審議層級					
		鄉鎮都委會	縣市都委會	直轄市都委會	省都委會	內政部都委會	行政院
主要計畫 (擬定、檢討、變更)	首都			審核		核定	備案
	直轄市			審核		核定	
	省會、省轄市		審核		核轉	核定	
	縣政府所在地、 縣轄市		審核		核定	備查	
	鄉街、鎮	審核	核轉		核定	備查	
主要計畫 (擬定、檢討、變更)	首都、直轄市			審核		核定	
	其他 (特定區除外)				核定		
主要計畫 (擬定、檢討、變更)	內政部擬定					核定	備案
	省政府擬定				審核	核定	備案
	縣市政府擬定			審核	核定	備案	

# 都市計畫(性質)

---

- 市鎮計畫
- 鄉街計畫
- 特定區計畫

# 都市計畫(層級)

---

- 主要計畫
- 細部計畫
- 特定區計畫

**主要計畫**經擬定後，依都市計畫法第十八條規定送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。另依第二十條之規定，各不同層級行政區域之主要計畫層報核定程序如下：

- ①首都之主要計畫由內政部核定，轉報行政院備案。
- ②直轄市、省會及省轄市之主要計畫由內政部核定。
- ③縣政府所在地及縣轄市之主要計畫由省政府核定，轉報內政部備案。
- ④鎮及鄉街之主要計畫由省政府核定，並送內政部備查。
- ⑤由省政府擬定之主要計畫，由內政部核定。

## (2) 細部計畫

- 細部計畫層報程序依都市計畫法第二十三條規定，除首都、直轄市應報由內政部核定實施外，其餘一律由該管省政府核定實施。

## (3) 特定區計畫

- 特定區計畫在都市計畫法台灣省施行細則規定：應由縣、市政府擬定者，由省政府核定，轉報內政部備案；應由省政府擬定者，由內政部核定，轉報行政院備案。
- 另外其他如都市計畫之通盤檢討和個案變更，其層報核定程序亦與計畫擬定時之程序相同。

# 都市計畫之檢討與修正

- 都市計畫經發布實施後，不得隨時任意更改，但擬定計畫機關每五年至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應予撤銷，並變更其使用。
- 除了上述之定期通盤檢討外，在有下列各項情形時：
  - 1. 因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變造成損壞時；
  - 2. 為避免重大災害之發生時；
  - 3. 為適應國防或經濟發展之需要時；
  - 4. 為配合中央或省市興建之重大設施時。
- 各級地方政府應視實際情況迅行對計畫作變更修正，且必要時上級政府並得逕為變更。(核四廠)



# 都市計畫主要內容

---

- 土地使用計畫
- 交通運輸計畫
- 公共設施計畫
- 水資源及防洪計畫
- 環境及景觀計畫

# 都市4大機能(雅典憲章)

---

- 工作
- 居住
- 休憩
- 交通

# 基本要件

---

- 地形圖
- 現況
- 規劃技術
- 都市計畫圖

# 地形圖

---

- 地形測量
- 指北圖示
- 比例尺
- 標題
- 圖例
- 地形地物
- 高程

# 考試重點

---

1. 都市形成的因素為何？
2. 都市生態過程之發展階段內容為何？
3. 都市計畫主要內容為何？
4. 都市計畫檢討與修正之理由及內容.

THE end

---