

台灣新市鎮開發歷程與政策

周志龍

中興大學都市計劃研究所

台北市建國北路二段 69 號

電話：25097710

摘要

本文主要目的在檢討說明台灣在過去 50 年來的發展過程中，新市鎮開發的經驗。有關的內容除了說明新市鎮開發的發展歷程與政策內涵外，並指出台灣的新市鎮開發並沒有達到預期的政策功能目標，不能算是一個成功的都市發展策略。此外，本文在最後也將討論指出，解決台灣新市鎮發展政策的關鍵性課題，在於政治經濟層次、規劃層次與法令層次等三方面。

The development policy and experiences in Taiwan's new towns

By

Tsu Lung Chou

Graduate Institute of Urban Planning

National Chung-Hsing University

Abstract

The article aims at examining the new town development experiences in Taiwan's past 50 years. The investigations not only explore the policy contents and development processes of Taiwan's new towns, but also suggest that the new town policy is not a successful strategy in Taiwan's urban development because it has failed to achieve the functional goals set. It is argued in the end of this paper that the key issues, solving the policy failure of Taiwan's new town development, rest in three aspects of political economy, planning, and statute regulations.

壹、前言

台灣近 50 年來的工業累積發展過程中，曾經開發過幾個新市鎮，同時也經歷了幾個階段性的變化發展。從政策角度，檢討台灣新市鎮開發經驗除了對台灣都市發展史有一定的意義之外，更重要的是對未來台灣新市鎮規劃開發政策亦具有「鑑往開來」的意義。為此，本文主要目的從政策課題角度，檢討分析台灣過去自 1950 年代以來的新市鎮開發政策歷程與經驗。有關的討論分析在最後將指出，台灣的新市鎮開發並不是一個成功的經驗，而這個發展背後最主要的課題包括政治經濟層次、規劃層次、法令層次等三個面向，將來允宜對此謀求解決對策。

以下本文首先簡要說明台灣新市鎮的開發歷程，並從案例的綜合分析中，指出台灣新市鎮的開發政策模式的變遷與特色。隨後詳細討論說明現階段台灣的新市鎮規劃開發政策的課題，接著分析台灣新市鎮開發的法制化的政策內涵及其課題。最後是本文的結論，總結討論指出，政治經濟層次、規劃層次、法令層次等三方面的課題，是造成台灣新市鎮開發績效不彰的原因，也是擬議解決未來台灣新市鎮發展對策的關鍵所在。

貳、台灣的再結構發展與新市鎮開發

台灣在工業累積發展過程中，曾在 1980 年代末以前開發了中興新村、林口、大坪頂、台中港等新市鎮，又在 1990 年代開發了台北淡海、高雄高雄新市鎮。茲依次說明如下：

一、1950 年代台灣新市鎮開發的實驗典範：南投中興新村

台灣最早的新市鎮開發係在 1950 年代規劃開發的南投中興新村。本新市鎮主要係基於戰時國防需要，以疏散台灣省政府辦公廳舍及人員眷屬於中部區域，避免政府機關過度集中台北市等政策考量，所開發建構而成的一個省府辦公居住社區（周志龍 1984: 40-43; 柯鄉黨 1992: 17）。中興新村新市鎮面積 706.8 公頃，原計畫人口 55000 人，現以改為 31000 人，係由國家強力介入以「徵收方式」辦理規劃開發，其社區規劃係以鄰里單元的建構，劃設綠帶，並分離住宅與工作處所的一個低密度住宅就業辦公社區（柯鄉黨 1992: 17）。它很顯然地深受英國戰後第一代新市鎮發展影響，應可視為是二次大戰後世界新市鎮開發運動的一部份。

二、1960 年代到 1980 年代末期威權時代的新市鎮開發

本階段的新市鎮開發主要係為因應自 1960 年代以來在出口導向工業化策略，觸動台灣經濟快速累積發展，所伴隨而來的都市及區域發展矛盾的社經環境中，台灣威權體制的一個「空間政策實驗」。本時期台灣地區由於產業的聚集快速發展，人口急遽都市化的結果，造成台北、台中及高雄都會區人口的成長壓力與空間環境矛盾的惡化。為此，本階段新市鎮開發的政策功能，在藉由都會區周邊新市鎮的規劃開發廣建國宅，抒解都會中心地區的社會經濟發展壓力與空間環境矛盾。本階段新市鎮開發最後轉化成為「開發新市鎮、廣建國宅」乙項，納入六年經濟建設計畫(1978 到 1984)，成為國家施政重點。政府遂在不同的政策環境背景下，選定台北¹、台中、高雄等都會鄰近地區的林口、台中港、及大坪頂等處規劃開發三個新市鎮²。有關的開發方式雖在政策上主張以區段徵收方式辦理較為有效³，但基於地方民眾與政府財政問題考量，一般以採市地重劃方

¹ 林口新市鎮最早係 1967 年研議台北地區防洪計畫時，行政院經合會都市建設及住宅計畫小組認為洪水平原不宜作都市發展使用，建議以開發林口新市鎮替代，並於 1968 年納入北部區域計畫，成立「林口特定區開發處」辦理規劃開發。初期是以區段徵收方式開發，後於 1970 年因徵收受阻改循都市計畫程序辦理。

² 原選定林口、南坎、台中港、大坪頂、澄清湖等五處，後經評估以林口、台中港、澄清湖等三處優先規劃開發。

³ 1979 年行政院檢討新市鎮開發政策時，決定：「除已進行之林口、台中港特定區已採市地重劃方式辦理外，新市鎮開發

式辦理為主。茲將三個新市鎮內涵簡要說明如次⁴：

(一) 林口新市鎮

1.計畫目標：(1) 疏導台北都會區不當之發展，容納部分新增之都市人口。(2) 配合興建國民住宅，協助中、低收入家庭解決居住問題。(3) 提供優良都市生活環境，滿足國民對於生活環境品質提昇之需求。

2.開發範圍：林口新市鎮位於台北盆地與桃園台地之間，包括林口台地、觀音山區以及沿海地區，都市計畫面積 18750 公頃，其都市計畫於民國五十九年十一月公佈實施，計畫人口 20 萬人。其中都市化地區以中山高速公路為中心，南北長約六公里，東西寬約四公里，除林口大湖、下湖、舊市街及大專用地不列入開發範圍外，實際開發面積 1322.45 公頃，分四期開發。

3.開發方式：商業區及住宅社區以市地重劃方式開發，工業區原則上採編訂工業用地，徵收取得土地辦理。

(二) 台中港新市鎮

1.計畫目標：(1) 容納部分台中都會區新增之都市人口。(2) 配合興建國民住宅，協助較低收入家庭解決居住問題。(3) 提供優良都市生活環境，滿足國民對於生活環境品質提昇之需求。(4) 充分發揮台中港之營運效益。

2.開發範圍：台中港新市鎮位於台中沿海平原，北以大甲溪為界，南至大肚溪，西臨海岸，東接大肚山台地，包括台中縣之梧棲、清水、沙鹿與龍井等四鄉鎮，全部面積 17692.55 公頃，其都市計畫於民國六十一年三月公佈實施。計畫人口為五十萬人、新市鎮開發範圍為台中港特定區計畫之都市發展用地，面積為 4768.5 公頃，分五期開發。

3.開發方式：商業區及住宅社區以市地重劃方式開發，工業區原則上採編訂工業用地，徵收取得土地辦理開發。

(三) 大坪頂新市鎮

1.開發目標：(1) 為臨海工業區、大寮及林園石油化學工業區員工及眷屬提供良好之居住環境。(2) 為容納未來高雄都會區內增加之部分人口，減低人口成長壓力。

2.開發範圍：(1) 大坪頂新市鎮範圍包括「高坪特定區」與「大坪頂特定區」。「高坪特定區」面積 295 公頃，由高雄市政府負責開發；「大坪頂特定區」(台灣省部分)面積 1585 公頃，由省政府擔任開發主體。(2) 大坪頂特定區(台灣省部分)位於大寮鄉、林園鄉與大發、林園及臨海三大工業區之間。其主要計畫業由高雄縣政府於民國六十八年六月公告實施，總計人口為十一萬人。

3.開發方式：大坪頂特定區(台灣省部分)採區段徵收方式辦理。

三、1990 年代以來台灣再結構發展過程中的新市鎮開發

台灣發展自 1980 年代後期即產生了極大的變化，特別是台灣經濟轉型由於內部投資環境的惡化(包括房地產市場地價的飆漲造成民間生產及公共投資用地取得的困難、勞力市場結構的變遷與成本的提高、環境意識的覺醒以及社會草根運動的蓬勃發展)，使得台灣游資過剩的同時，產業在全球化發展競爭激化的世界市場環境中，開始被迫外移投資於東南亞及中國大陸等地區(見王振寰 1996)。健全台灣過剩游資的投資管道，以導正當時台灣投機性資本市場如股票市場、房地

應採區段徵收方式較為有效，有關執行困難再另謀解決方案」(柯鄉黨 1992: 19)。

⁴ 以下說明見台灣省政府(1993)。

產市場、以及地下投機經濟的大家樂六合彩簽賭等的不正常發展，就變成是台灣社會經濟再結構發展過程中，政府重要的發展策略。就在這樣的政經環境背景之下，「新市鎮開發、廣建國宅」在本階段就又被形塑為台灣再結構計畫中的一環，納入國家建設六年計畫(1989-1995)的一部份。在 1989 至 1991 年間，台灣遂在台北都會區的淡水地區開發「淡海新市鎮」，以及在南部都會區以橋頭台糖土地為主開發「高雄新市鎮」。茲說明如次：

(一) 淡海新市鎮⁵

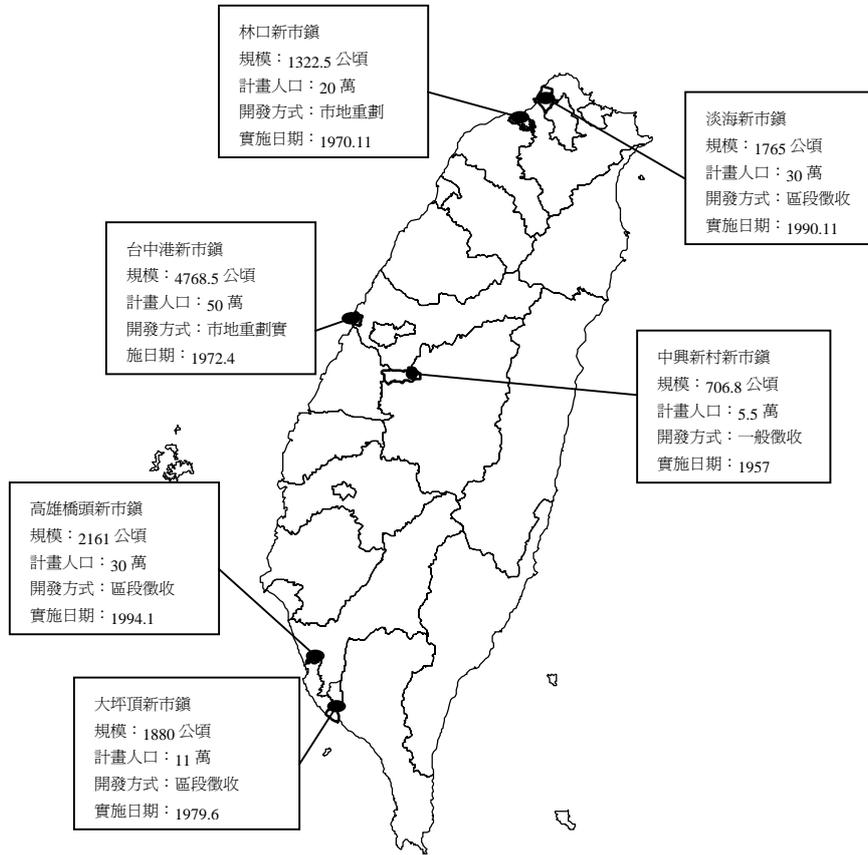
- 1、開發範圍：位於淡水鎮北方約 1.5 公里，距三芝鄉約 6 公里，南距台北市中心約 16 公里。南北以台二號省道之二號橋及九號橋為界，西至台灣海峽，東至淡水鎮水源國小，面積約 1,765 公頃。
- 2、計畫年期及人口：都市計畫年期自 1990 至 2014 止為期 25 年。預計容納 30 萬人。
- 3、開發經費：土地開發總經費計 1,478 億元，由內政部「中央新市鎮新社區開發基金」向銀行借貸支應。
- 4、開發方式及時序：採區段徵收方式辦理，分三期開發。第一期發展區面積 827 公頃，其中優先開發第一區（即綜合示範社區）面積 316.56 公頃（含填海造地），第二區開發面積 147 公頃。其餘第一期發展區及第二期發展區、第三期發展區之開發時序，視市場需求、資金調度、實際執行能力、地方民眾意願等因素，通盤檢討調整之。
- 5、辦理機關：內政部（營建署）負責規劃設計開發、營建管理及財源籌措，並督導台灣省政府（地政處）及台北縣政府辦理區段徵收。
- 6、設置開發基金：除政府預算提撥新台幣 20 億元外全數向銀行借貸，以應新市鎮開發之經費需求。

(二) 高雄新市鎮⁶

- 1、開發範圍：高雄新市鎮位於中山高速公路岡山交流道與楠梓交流道之間，跨越高雄市楠梓區、高雄縣橋頭鄉、岡山鎮、燕巢鄉等四個行政區、預計容納人口 30 萬人，計畫面積 2,161 公頃，51%為台糖及糖協土地，扣除優先發展區及農業區外，實際開發面積 1,304 公頃。
- 2、開發時序：本新市鎮開發範圍，分為優先發展區（面積 388 公頃，即原有已發展之都市計畫地區）、第一期發展區（即綜合示範社區面積 336 公頃，開發年期為八四—八九年度）、後期發展區（面積 968 公頃，視第一期發展區開發情形，另循都市計畫程序定之）。
- 3、辦理機關：內政部（營建署）負責規劃設計開發及營建管理，並督導台灣省政府（地政處）及高雄縣政府執行區段徵收。
- 4、開發方式：採區段徵收方式辦理土地開發，原地主發還 40%土地，政府取得 60%土地，其中以 40%提供作公共設施使用，20%標（讓）售所得款項供作開發經費為原則。

⁵ 見內政部(1996)。

⁶ 見營建署(1996b)。



圖一台灣新市鎮開發

四、台灣新市鎮開發政策模式的變遷

據以上的說明顯示，台灣的新市鎮開發模式以 1980 年代末期為界，可劃分成新、舊兩種不同的政策模式。兩者的共同特徵在於新市鎮的政策目標與發展功能定位上，係著重在解決都會區過度發展及國宅問題，建構自足而綜合性的都會區衛星市鎮為主。但在開發主體、開發方式與財務處理上卻有很大的不同。在舊的政策模式上，開發主體是以地方政府為主體。開發方式雖然涵蓋有徵收、區段徵收、市地重劃等三種，但事實上卻是以市地重劃為主。財務上則由地方政府完全負擔。這個發展模式卻瓦解在 1990 年代的歷史環境之中。此一發展主要是由於 1980 年代末期以來台灣經濟發展在內外部環境的壓力下，面臨了前所未有的再結構發展危機結果，迫使國家模仿 1970 年代末期「十大建設計畫」的再結構政策論述，而採取一個以基盤建設導向(infrastructure-led)的「六年國建計畫」作為因應⁷。這個發展再加上 1980 年代末期及 1990 年代初期台灣資金過剩，刺激社會投機經濟的猖獗以及不動產市場過熱發展，扭曲台灣經濟的正常投資累積次序的結果，遂迫使國家採取前所未有的強勢介入到不動產市場上。這個政經發展結果，為台灣新市鎮帶來最直接的影響就是新一代新市鎮的開發，而把現有進行評估中的大型社區開發計畫（牛埔仔）轉化為淡海新市鎮開發，並納為六年國建計畫的重要內容。在新的政策模式上，開發主體是以中央政府為主體。開發方式則以區段徵收為主。在財務上由於政府財政困難，加以決策當時房地產市

⁷ 詳細說明見Chou (1999)。

場飆漲以致誤認為土地開發必賺錢，故而採以完全自償為原則。然而，這個新政策模式的發展，卻也使得現階段台灣的新市鎮開發，開始面臨著一個全新的挑戰。

表一台灣新舊開發政策模式

	舊的政策模式	新的政策模式
政策目標	抒解都會中心區開發壓力，廣建國宅。 建構地方經濟成長極，平衡區域發展。	抒解都會中心區開發壓力，廣建國宅。
發展功能定位	自足而綜合性的都會區衛星市鎮。	自足而綜合性的都會區衛星市鎮。
開發主體	地方政府（省、市、縣）	中央政府
土地取得與開發方式	一般徵收、區段徵收、市地重劃	協議價購、區段徵收
財務計畫	地方政府全額負擔相關開發費用	完全自償

參、現階段台灣新市鎮開發政策課題

一、舊政策模式評估與當前發展課題

1980 年代以前的新市鎮開發主要的特色在於(1)新市鎮開發政策目標除了一般性的規範目標⁸以外，主要在提供國民住宅，並藉此抒解都會區人口及經濟發展壓力，所以一般的市鎮發展都定位為都會區的衛星市鎮。(2)開發主體限定在地方政府（省與縣），負責規劃開發與工程施工，以及人口產業引進等所有涉及財務與行政執行協調的工作。(3)開發方式因個案決策環境的不同，而有一般徵收、區段徵收、市地重劃等三種方式。但基於地方民眾對區段徵收的反對，政府傾向以市地重劃為主要新市鎮開發方式。(4)開發財務計畫統由開發主體（地方政府）完全負擔。(5)新市鎮開發主要在試圖以硬體實質環境建設，創造一個具有自足而綜合性都市機能的高品質就業與生活空間。新市鎮公共設施的比例也因此大多高出台灣全省都市計畫地區的公共設施比例甚多。然而，這些新市鎮的多年來發展，就人口指標來衡量，除了中興新村以外，目標達成最高的台中港僅達 43%，林口為 40%，大坪頂則只有 12.5%，與台灣省都市計畫地區的 70% 相去甚遠⁹。是以，無論在國宅建設、改善都市生活居住環境、或抒解都會中心區的發展壓力促進區域均衡發展等政策功能目標的達成上誠屬有限。台灣新市鎮開發試驗並沒有達到預期的政策功能目標。

⁸ 台灣新市鎮開發之規範性目標，主要可歸納成以下三項：(1)建設完善都市服務設施，增加住宅供給，並提昇都市居住環境品質，以抒解房價壓力。(2)促進國土均衡開發，提昇國民生活品質，解決人口大量向既有都市集中。(3)配合人口成長，引進相關產業。創造居住、工作、就學、就醫、購物、休閒等多項需求，謀求新市鎮自給自足，引進人口之目標（周志龍 1999）。

⁹ 按人口的成長雖不是衡量一個都市發展成效的唯一指標，但卻是簡單而主要的一個綜合性指標。本文所以以計畫人口達成率，來說明新市鎮開發情形。

表二 新市鎮開發概況

	(1)都市計畫面積	(2)工商及住宅等可建築用地【(2)/(1)】	(3)公共設施用地【(3)/(1)】	(4)其他【(4)/(1)】	(5)目標年計畫人口	(6)1997年底人口	(7)目標達成率(6)/(5)
台灣省	400,370.2	82,452.2(20.6%)	74,512.4(18.6%)	243,405.6(60.8%)	18,107.0 (-)	12,718.4	70.2%
中興新村	706.8	167.9(23.8%)	221.4(31.3%)	317.4(44.9%)	31.0(2004)	19.2	61.9%
林口							
台北縣	11,371.9	982.9(8.6%)	2,717.1(23.9%)	7,671.9(67.5%)	200.0(1996)	48.5	40%
桃園縣	7,378.1	993.7(13.5%)	472.6(6.4%)	5911.8(80.1%)	- (1996)	32.0	
台中港	15,982.0	2,697.2(16.9%)	6,990.6(43.7%)	6294.3(39.4%)	500.0(1996)	214.5	42.9%
大坪頂	1,585.5	476.5(30.1%)	295.4(18.6%)	813.7(51.3%)	110.0(1006)	13.8	12.5%

資料來源：經建會(1998)

現階段這些新市鎮的發展課題在於(1)林口與大坪頂新市鎮的發展到現在已逾 20 餘年，政策績效不彰發展停滯。然而，近年來卻面臨著中央政府開辦台北淡海與高雄高雄新市鎮的開發政策競合壓力，將持續惡化現有的發展停滯狀況。(2)第二個課題主要是來自於「凍省」後，縣市政府成為開發主體的影響。早期新市鎮開發主體雖小部份由縣市政府負責，但主要仍是以省政府為主。凍省後所有的新市鎮開發，依法由中央主管督導，但實際執行則移撥由縣政府辦理¹⁰。然而，目前縣政府並沒有足夠的人力、財力、以及法定的行政力，來執行與協調相關政府及事業單位開發建設新市鎮。這個發展最後可預期的一個結果，將使新市鎮特定區計畫變成是一個普通的建築管理性的都市計畫案。至此，本階段的新市鎮開發，可謂已「名存實亡」，更遑論新市鎮開發的政策功能的落實了。

二、新政策模式的發展課題¹¹

在新的新市鎮開發政策模式下，主要的新市鎮課題包括：

(一) 政經發展快速變動，造成政策競合矛盾的衝擊

(1)新市鎮決策的衝突：1990 年代規劃開發的台北淡海及高雄高雄新市鎮與 1970 年代所設置開發

¹⁰ 事實上，省政府業於 1997 年將新市鎮開發下放予地方政府。

¹¹ 政府開發淡海及高雄兩新市鎮已近十年，不但進度嚴重落後，又逢房地產不景氣，市場餘屋過剩，使得這兩新市鎮的開發不切實際，嚴重浪費土地資源，為此監察院於 2001 年 5 月 1 日通過糾正行政院。

監院指出淡海及高雄兩新市鎮自核定開發迄今已近十年，辦理期間執行計畫雖經核定大幅調整縮減，有關計畫規劃審議、執行及財物控管方面卻均有疏失，致計畫大而不當，人口及相關服務設施引進效果不佳，造成土地資源與投資浪費。淡海及高雄新市鎮開發計畫原計畫面積各高達一千七百五十六公頃與二千一百七十五公頃，各預計於二十五年內容納三十萬人口，後雖經調整開發時序及減少優先開發面積，但仍未能充分考量台灣地區近十年來人口增長減緩與房地產供需過剩情形，計畫大而不當。

此外，兩新市鎮的公共設施及住宅興建進度也嚴重落後。監委指出，原執行計畫中淡海綜合示範社區內中低收入住宅預定於八十五年內完成興建八千五百戶，第一期發展區內公共設施預定於八十六年底辦理完成；高雄綜合示範社區內中低收入住宅，預定於八十五年內完成興建一萬二千五百戶，第一期發展區內公共設施預定於八十五年底辦理完成，但迄今第一期發展區內公共設施均未完工，淡海新市鎮內僅興建拆遷戶安置住宅六百四十七戶，且售出不到三成，高雄新市鎮內則尚無政府興建之住宅，進度嚴重落後。

的台北林口及高雄大坪頂新市鎮，由於同屬都會衛星新市鎮，造成淡海與林口以及橋頭與大坪頂新市鎮間存在著嚴重的政策功能競合問題，將對政府的資源運用及目標達成上產生排擠效果。

(2)土地政策的衝突：繼新市鎮開發後，政府在不同時期為因應不同社經再結構發展需要，陸續推動農地釋出方案(1994)、勞工住宅方案(1995)、眷村改建方案(1996)等重大政策，釋出十六萬公頃以上可建築用地並由公部門興建十萬戶以上住宅，嚴重與新市鎮開發產生競合。

(3)產業政策的配合：新市鎮產業引進為開發成敗關鍵之一，淡海新市鎮規劃之工業區、中心商業區、海濱商業區；高雄新市鎮規劃之經貿園區、工商專用區、中心商業區，及工業區。除安置現有工廠外，原則上以引進低污染、高科技產業為主。但這些工商用地的供給並未整合到經濟部全台工商用地的供給計畫之中，搭連不上未來產業發展政策，影響新市鎮的產業引進，阻礙未來的新市鎮健全發展。

(4)擴大內需政策：新市鎮開發事實上應可視為是台灣再結構發展之基礎建設(infrastructure construction)的一部份，理應成為台灣因應本世紀末東南亞金融風暴政府「擴大內需方案」的一項重要措施。但目前新市鎮開發財務計畫採「完全自償」原則，這個結果不只無法使新市鎮成為執行擴大內需方案的政策工具，同時也使得新市鎮開發不能藉助擴大內需方案加速其開發。

(二) 新市鎮開發財務計畫的難以落實及結構性的財務危機

按財務規劃與計畫的落實為土地規劃開發中最具挑戰性的工作。特別是，在新市鎮開發中由於開發時程甚長，不動產市場變動極大而且無法事先預期，財務經理的不確定性極高的結果，不可避免地勢必造成財務計畫與各階段開發的實際財務需求脫節，肇至新市鎮開發財務計畫落實的可能性極低。茲詳細說明如次：

(1) 新鎮開發成本收益決策，無法因應不動產市場的榮枯流動

1993年所核定的兩處新市鎮財務計畫，當時每坪土地市場價格（淡水地區）住宅區 30.3 萬元、商業區 40.3 萬元；高雄地區住宅區 40.3 萬元、商業區 55.6 萬元。其後在台灣房地產市場過度生產(overproduction)，造成供過於求的持續不景氣影響下，1998年已降為淡水地區 12 萬元、高雄地區 14.5 萬元（住宅區），原估算新市鎮每坪土地售價（淡海 14.2 萬元，高雄 13.9 萬元），已不具市場競爭力。依台北、高雄都會區各縣市住宅建設計畫之估計（詳見下表），未來十餘年間，將呈現住宅嚴重供過於求之現象。這些不動產市場發展結果，明顯嚴厲挑戰到新市鎮開發財務計畫的完全自償政策之落實的可能性。

表三 台北、高雄都會區住宅供需情形比較表

地 區 供 需	台北市（至民國九十六年）	台北縣（至民國九十四年）	高雄市（至民國九十六年）	高雄縣（至民國九十六年）
需 求	358590 戶	1155731 戶（總需求）	176102 戶	234125 戶
供 給	204010 戶	1597906 戶（總供給）	114770 戶	公部門即可提供四萬三千戶（其中眷村改建即可提供約一萬七千戶），餘私部門提供更數倍於此。
供 需 比 較	不足 154590 戶	超過 384388 戶	不足 61332 戶	供過於求

都會區比較	台北都會區住宅供需將嚴重失衡	高雄都會區住宅供需亦將供需失衡
-------	----------------	-----------------

資料來源：營建署 1996c: 34。

(2)新市鎮開發的結構性財務危機

依新市鎮開發條例規定，台灣新市鎮開發主要的財源來自於「中央新市鎮開發基金」。基於財務完全自償原則，基金的收入主要是以借貸作為支應新市鎮開發支出的結果，致使新市鎮開發截至1996年底政府負債達303億，支付4.5億利息。由於政府在其財務危機的壓力下並無改變財務完全自償的原則，以及不動產市場持續不振的政經跡象顯示，政府財政問題在未來並無改善的可能，勢將進一步惡化成為新市鎮開發的結構性財務危機。尤有進者，現行新市鎮開發條例在財務完全自償原則下，又未規定授與開發主體得自行籌措財源，只得仰賴借貸來開發新市鎮，這種結構性的財政問題自難以解決。將來新市鎮開發執行機構，如能以財團法人身份，辦理股票上市，在全國資本市場上籌措開發資金，應可解決此一問題。

(三)新市鎮功能目標的競合衝突

新市鎮開發的政策目標之一在「廣建國宅」，自需提供大量的平價住宅而非市場合理價位的住宅，解決民眾住的問題。淡海新市鎮提供四萬戶、高雄新市鎮三萬五千戶為二處新市鎮開發主要目標，為達此目標勢將保留大量新市鎮可建築用地（約佔44%），作為國民住宅開發使用並以成本讓售承購戶的結果，除了影響新市鎮大型服務設施用地的劃設與取得，不利掌控整體開發進程之外，更減少標售收入，進一步影響新市鎮開發的結構性財務危機。

(四)開發管理決策模式僵硬

目前新市鎮開發營運管理決策模式為金字塔式的決策模式，不似一般市場上的建築投資公司的扁平式決策模式，由於決策程序冗長僵硬，無法有效因應快速變遷的不動產市場環境，阻礙新市鎮地產管理經營決策的時效性。

(五)社會抗爭影響新鎮開發進程

目前新市鎮開發過程中，一般民眾參與的重要性，近來在規劃界業已獲得相當的重視。是以，有關民意的收集在新市鎮規劃開發的過程中，主管機關也極為重視。例如營建署於1998年針對淡海新市鎮第一期發展區第一區內九百餘名地主進行問卷調查，作為開發依據¹²。惟在近年來台灣民主化發展過程中，「無事抗爭」業已變成是一種社會的大眾文化。台灣新市鎮開發自不例外。目前台灣新市鎮開發民眾抗爭的主要議題包括：(1)新市鎮開發範圍廣闊，受限人力及財力，勢必分期分區發展，爰於新市鎮特定區計畫內規定尚未開發地區土地，不得發照建築使用，迭遭民眾抗爭。(2)以區段徵收方式辦理新市鎮開發，對於土地及其地上物補償問題則變成是民眾抗爭的最重要焦點。(3)新市鎮內原有工廠家數眾多，在與廠商協調用地取得，常面臨(a)現行法令對土地公告現值依都市計畫使用分區採齊頭式評定及工廠廠房設施查估補償標準未盡合理。(b)工廠拆遷安置問題，諸如廠地取得、資遣費負擔、遷廠與開發工程之時程配合。(c)向金融機構辦理融資抵押貸款之廠地，依現行法令不能轉登錄於分回之抵價地，由於貸款額度龐大，廠商清償困難，造成工廠業者之抗拒等等問題，常致使新市鎮開發作業無法進行。

(六)地方政府參與不足

現行的新市鎮規劃開發決策，在威權體制的餘續影響下，基於開發成效的考量，係完全掌握在中央政府手裡，有關的開發成敗績效並不能成為民選地方政府首長的施政績效，所以新市鎮開發一

¹² 依回收之189份問卷分析，贊成及有條件贊成開發者比例約佔百分之五十二，不贊成開發者比例約佔百分之三十三。

般並不是地方政府施政計畫的一部份，故而無法與地方發展政策相結合。在缺乏地方政府參與建設的結果影響下，新市鎮開發政策的執行往往得不到地方政府的配合，而成爲 1980 年代後期以來台灣地方主義(localism)浮現過程中的一個犧牲品。

(七) 決策與行政的協調配合

新市鎮開發建設涉及廣泛，不可避免地勢需中央與地方各部門在施政決策上的協調配合，但這在台灣新市鎮開發的實踐上，卻由於本位主義，極不容易達到。茲舉例說明如下：(1)軍事設施拆遷不易：淡海及高雄新市鎮區段徵收範圍內，現供軍事設施使用之土地面積分爲 4.5 公頃與 9.0 公頃，與軍方協調用地取得之困難爲：現行法令不能與國防部「無償撥用」、「先建後拆」、「代建代遷」之原則相符，致新市鎮開發用地無法全部取得，也造成淡海新市鎮第一區、第二區公共工程無法如期開工，以及高雄新市鎮綜合示範社區整地工程與公共工程發包作業亦無法進行。又現有軍事設施遷建用地面積廣大，遷建費用龐大，在現行法令無法與前述國防部處理原則結合下，致遷建經費無著落，影響新市鎮開發時程。(2)高中以上學校要求無償撥用土地：高中以上學校係新市鎮既存或必要之設施，依平均地權條例規定應予有償撥用，但淡海新市鎮內高中用地省教育廳卻要求以無償撥用，始「優先考慮設校」；至於高雄新市鎮內高雄技術學院亦要求以無償提供土地。

肆、台灣新市鎮開發的制度化與政策

一、台灣新市鎮規劃開發法制結構與發展

過去台灣在新市鎮開發推動，主要係援用都市計畫法、土地法、平均地權條例、國民住宅條例、市地重劃辦法、台灣省綜合建設基金設置及管理運用辦法等法令來推動，但長久以來由於缺乏專屬法規，無法有效擔負起新市鎮開發的政策功能。一般認爲過去新市鎮開發未能順利推展的原因在（立法院 1993: 334-336）：（一）開發事權不集中。（二）缺乏事先協調整合。（三）土地開發方式未能因應需要。（四）政府投資不足。（五）限期建築使用未能落實執行。（六）缺乏獎勵民間投資建設措施。（七）人口產業引進不足。（八）財產營運困難。（九）推動人力不足。

爰在台北淡海與高雄高雄新市鎮被列爲國家重大建設後，新市鎮開發條例就變成是推動與落實新市鎮發展的一項關鍵性法制。

二、新市鎮開發條例立法精神與重點

在過去新市鎮開發經驗檢討以及台灣自 1980 年代末期以來的政經社會還經變遷的影響，1997 年所頒佈的新市鎮開發條例立法精神，係在台灣都市計劃土地開發管理法制架構下，成立專責機構與「新市鎮開發基金」，以先協議價購後辦區段徵收方式實施新市鎮開發，達到經費完全自償的財政目標。內容結構共計三十三條。除總則與附則兩章以外，主要包括新市鎮區位之選定及計畫之擬定（第四、五兩條）、土地取得與處理（第六至第十一條）、建設與管制（第十二至第二十一條）、人口與產業之引進（第二十二至第二十五條）、組織與經費（第二十六至第二十八條）。在相對於以上所提的台灣新市鎮開發課題，本條例的立法重點概可歸納如次（立法院 1993: 336-337）：（一）統一新市鎮開發權責。（二）加強新市鎮開發之事先協調整合。（三）建立新市鎮土地開發制度。（四）加強政府投資。（五）建立建設管制制度。（六）誘導民間投資建設。（七）促進人口產業引進。（八）健全新市鎮開發財務結構。（九）充實新市鎮開發工作推動人力。

有關新市鎮開發政策條例的立法政策特色在於：(1)以都市計劃法制架構，進行規劃開發管理。(2)開發主體以中央政府為限。(3)開發方式採協議價購或區段徵收。(4)開發財務完全自償。(5)成立新市鎮開發基金及專責組織推動新市鎮開發。

三、 當前新市鎮開發法制課題

從上文說明中，新市鎮開發法制之主體內容很顯然地是過去新市鎮開發課題的一個反應。這個以「課題為導向」的立法，由於並不是一個「目標導向」的立法，在特質上新市鎮開發條例是一個行政便宜立法，有關的規範主要在處理新市鎮開發的行政問題，對於新市鎮開發的大政方針規定者少。茲將新市鎮開發條例課題及解決策略說明如次：

(一) 過於重視「開發」忽略「規劃」

目前法規定名為「新市鎮開發條例」，而非以「新市鎮發展條例」為名，自是以開發為其主要的規範內容。由於新市鎮開發影響層面極大又具強烈的政策功能意義，新市鎮規劃與其在國土及區域發展中的定位，卻缺乏原則性的規範。這將不只會中斷新市鎮規劃開發在國土規劃體制的聯繫關係，而且也將導致阻礙本條例第一條規定「促進區域均衡及都市健全發展，誘導人口及產業活動之合理分佈」的新市鎮開發目標的達成。

(二) 參與規劃開發層面的不足

依現行規定在新市鎮規劃開發的主體是以中央主管機關為限。地方政府及民間團體在新市鎮規劃開發的過程中所能扮演的角色僅有「建議權」。顯然的地方政府及民間團體在新市鎮開發上並不能適用新市鎮開發條例條有關土地取得、人口產業引進等的規定。這將明顯地限制了地方政府及民間團體參與新市鎮的規劃開發結果，不只有違目前民營化與地方分權的發展趨勢，而且在當前中央政府財政越來越窘迫的財金環境下，勢必影響新市鎮在台灣的健全推展。

(三) 財務經理規範的缺乏彈性，肇至新市鎮開發財務的結構性危機存在

有關新市鎮財務經理計畫的規範，主要是以成立「新市鎮開發基金」支應土地取得及各項工程規劃設計施工與管理維護等費用，並以處理開發後土地及建築物之收入歸墊，達到完全自償為目標。而其財務經理的核心就是在於如何藉由處理開發後土地及建築物之收入，穩定新市鎮開發財務來源，健全財務結構。然而，它成功的關鍵就在於主管機關能在一個具有彈性的機制中，因應不動產市場的變化彈性調整新市鎮的開發方式及不動產資產經營管理。然而，依目前規定有關開發方式僅限於協議價購區段徵收，未列及「市地重劃」、「聯合開發」、「BOT」、「開發許可」、「協議開發」等方式。至於開發後的不動產處理方式及程序（見條例第八條、第九條），由於受限於區段徵收的精神，有關的規定過於僵硬，致使民間常用的地產開發經營方式如「預售制度」等無法納入現行體制之中¹³。

(四) 產業引進策略的空洞化

為利於新市鎮發展之產業引進，現行規定對於產業投資抵減營利事業所得稅、土地增值稅、減免房屋稅、地價稅及契稅等優惠。但這個優惠與投資於科學園區或科技工業區的優惠相比，可謂了無新意。為能有效引進產業於新市鎮有關產業投資的誘因，除應比照相關科技產業的優惠辦理外，更應與產經部門的產業政策的結合（如工業園區的開發及產業投資區位策略等），並納入新市鎮條例明文規範，以使新市鎮開發與產業發展政策的相輔相成。

¹³ 進一步討論見周志龍(1999)。

(五) 組織權責有限，影響新市鎮的推動發展

新市鎮開發中央主管機關為內政部。在新市鎮開發相關事宜的推動上，從區位的選定、可行性規劃、新市鎮特定區計畫的擬定及審查、到建設事業的執行，扮演著極重要的角色。雖然責任如此重大，但是在法律的授權上並不相對稱。特別在有關新市鎮開發亟需交通部門和財經部門，在連外交通設施建設以及優惠與產業政策的配合，現行條例對此則僅得協商財經部門配合辦理（見第二十二條）。雖具象徵性意義，卻難見實質功效。

(六) 其他

- 開發方式僅限於區段徵收（第六條），但市地重劃方式雖仍有其缺點允宜列入。
- 新市鎮財團法人之組織章程及董監事人選需經立法院同意（第二十七條第二項），將使涉及新市鎮開發的各種利益團體及勢力藉由立法院的權力運作，深入扭曲影響新市鎮的規劃開發。
- 標得新市鎮土地之投資人為完成建設前，不得以一部或全部轉售、轉租或設定負擔，違反者其契約無效（第十六條第三項）之規定，不符台灣土地開發市場慣例，將使投資者裹足不前。

伍、結論與討論

新市鎮是英國 19 世紀城市規劃大師霍華德(Edward Howard)的一個腦力創作物(brain child)。他的新市鎮發展構想，在二次大戰結束以後，變成是世界先進資本主義國家在福利國體制(welfare state)下，為解決資本主義都市化發展的空間矛盾所採取的一個極重要都市發展策略(Schaffer 1970)。在先進資本主義國家的新市鎮，依其設置區位的不同，在區域發展政策層次上，具有解決都會區域過度發展的壓力，或提供就業機會，激勵發展緩慢地區經濟復甦，達到充分就業的福利國目標；在都市發展政策層次上，則又兼具有藉由住宅建設擴大總體需求，解決都市社會經濟問題的功能(周志龍 1998)。台灣在工業累積發展過程中，多少也受到戰後新市鎮開發運動的風潮影響，在 1980 年代末以前開發了中興新村、林口、大坪頂、台中港等新市鎮，又在 1990 年代開發了台北淡海、高雄高雄新市鎮。除中興新村基於國防安全理由疏散省府辦公廳舍外，政策主要目標在抒解都會區人口及經濟的過度集中發展，造成的人口、住宅市場不當成長的空間矛盾與壓力¹⁴，也因此政策文獻記載上總脫離不了「廣建國宅，開發新市鎮」的政策意含。就此而言，在政策功能上台灣與其他國家的新市鎮開發有其相通之處。但台灣的新市鎮開發經驗在林口、大坪頂、台中港新市鎮開發迄今業已超過 20 年以上，卻開發績效不彰發展停滯。又在 1990 年代的淡海、高雄新市鎮開發雖然年期不久，卻已面臨市場接受度、部門政策矛盾，以及開發財務的結構性危機等課題的嚴厲挑戰，發展前景堪慮。是以，無論在國宅建設、改善都市生活居住環境、或抒解都會中心區的發展壓力促進區域均衡發展等政策功能目標的達成上均屬不足。台灣新市鎮開發並沒有達到預期的政策功能目標，不是一個成功的經驗。

很顯然地，台灣的新市鎮政策發展到這個階段，由於績效不彰，以至於有廢止論的出現(cf. 周守琳 1999)。事實上，它已走到了一個存廢問題的十字路口上。然而，台灣新市鎮政策存廢的討論，實不應放在它的實踐績效檢討上，允宜把問題拉到時代發展的新政策功能定位層次來討論。換言之，把新市鎮的存廢課題，放到全球化發展對台灣都市及區域發展的衝擊影響上去討論。顯而易見的，全球化發展的衝擊，必會為台灣的北、中、南、東區域發展帶來新的不對稱影響，甚至帶

¹⁴ 據上文分析討論指出，台灣新市鎮目標尚有改善居住環境品質、區域均衡發展及其他土地開發的規範性功能目標(goal of normative function)，這些政策性目標屬新市鎮開發的附屬一般性目標，其他的都市及區域發展規劃也常提及。

來區域發展上新的極化發展。台灣最具競爭力的電子科技產業，有 70% 以上是集中在北部區域；然而中南部主要的經濟活動，是集中在農業以及傳統產業上。全球化以後，特別是加入 WTO 後，中南部及東部的這些產業主力必然快速衰退，而與電子資訊科技產業所帶動的繁榮北部區域，形成一個強烈的對比。為此，強化新鎮開發這個空間策略，建構區域成長極，作為干預全球化的空間挑戰，以帶動中南部甚至東部的再結構發展，在策略上仍有其時代性的政策功能意義。未來新市鎮政策功能的強化關鍵，在於政策與課題解決上。依據上文的討論分析，這包含政治經濟、規劃、法令等三個層次，茲說明如次：

(一) 政治經濟層次

按新市鎮發展是一個涉及長達 20 餘年環境營造的規劃開發過程，新市鎮開發政策的落實需要有長期政策執行的「政治意志」來支持。但這個政治意志的形成極為容易，但維持一個長期執行的政治意志卻非常困難。主要是由於台灣的社經發展及權力結構的變動極為快速又無法事先預期，新市鎮開發在政府各個階段的施政決策排序變動不拘¹⁵，使得新市鎮開發政策落得不是「三分鐘熱度」就是「人亡政息」，難逃成為台灣政經生態的結構性宿命結果。解決此一問題，允可仿「新竹科學園區管理設置條例」之立法例，針對各階段的新市鎮發展個別立法，強化新市鎮開發執行的政治意志力與連貫性。

(二) 規劃層次

有關規劃層面的課題，上文業已充分討論分析指出，茲不贅述。惟將來應循的規劃改善方向包括：(1)依台灣政經發展環境檢討調整新市鎮開發的政策功能目標，以搭連政府各階段的重要施政決策，成為台灣再結構發展過程中的一環。(2)依不動產市場及決策環境變遷，定期檢討調整新市鎮開發財務計畫，強化新市鎮開發財務經理的彈性。(3)擴大民眾參與、舒緩民眾對新市鎮抗爭阻力。(4)擴大地方政府參與，使新市鎮開發能與地方發展在決策與實質發展上能有效地結合。(5)強化政府決策的時效性，採取扁平式的決策模式；同時加強各部門決策與行政的協調配合。

(三) 法令層次。

同樣地，有關法令層面的課題，上文業已充分討論分析指出，茲不贅述。惟將來應循的改善方向包括：(1)強化新市鎮的規劃過程與計畫內容的規範。(2)擴大民間及地方政府成為新市鎮開發的主體之一。(3)彈性規範新市鎮開發方式及其財務經理機制。(4)與財經部門的產業發展政策結合，強化產業引進策略。(5)新市鎮開發組織權責的強化。

參考文獻

- 王振寰(1996)「誰統治台灣：轉型中的國家機器與權力結構」。台北：巨流出版社。
- 立法院(1993)立法院第二屆第一會期內政委員會第一次會議記錄。「立法院公報」82(38): 334-347。
- 內政部(1996)「淡海新市鎮開發簡報。」台北：內政部營建署。
- 內政部營建署(1995)「淡海、高雄新市鎮開發執行情形報告。」台北：內政部營建署。
- 內政部營建署(1996a)「淡海、高雄新市鎮開發執行計畫檢討簡報。」台北：內政部營建署。
- 內政部營建署(1996b)「高雄新市鎮開發簡報。」台北：內政部營建署。
- 台灣省政府(1993)「林口、台中港及大坪頂新市鎮開發之檢討及改善措施。」台北：省政府住宅及都市發展局。
- 柯鄉黨(1992)「台灣地區新市鎮開發之檢討與展望」。台北：行政院公共建設督導會報。
- 周守琳(1999)我國新市鎮開發之檢討。1999 年中華民國區域科學學會年會及研討會論文。台北：中華經濟研究院。
- 周守琳(1986)台灣地區新市鎮開發之回顧與展望。收於「光復四十年來台灣地區都市計畫之回顧與展望」。台北：中華民國都市計劃學會。

¹⁵ 一般新市鎮開發由於在策略上並未與台灣發展再結構有長期的結構性搭連關係，從政策決定開發以後，在政府施政的重要性排序，隨著政府權力結構的調整，而往下不斷調整。

- 周守琳、郭瑤琪 (1981) 「新市鎮綜合開發之研究」。台北：台灣省住宅及都市發展局。
- 周志龍(1984) 「台灣省政府、中興新村對於南投縣發展衝擊之研究。」中興大學都市計劃研究所碩士論文。
- 周志龍(1998) 「英國政治經濟發展與都市規劃體制」。新竹：建都出版社。
- 周志龍(1999)新市鎮開發。收於李鴻毅主編「土地開發」。台北：中國地政研究所。
- 經建會(1998) 「都市及區域發展統計彙編」。台北：經建會都住處。
- Chou, T. L. (1999) "Institutional crisis and restructuring in Taiwan's planning paradigm." *Third World Planning Review*.
- Schaffer, F. (1970) *The New Town Story*. Suffolk: Richard Clay.