

第四章 非都市土地使用規劃策略與模式

第一節 非都市土地使用規劃整體新概念

一、非都市土地使用管制操作應以土地使用品質及性質訴求的內涵

透過國外對於以環境特性、生活品質為導向的土地開發模式主張內容的瞭解，掌握對區域計畫體系調整的核心概念與價值取向：未來的對於土地開發使用的考量，不再僅僅只是經濟發展的考量，而是要兼顧原有生態基盤能力的維持，以土地使用的性質與品質為訴求，並積極落實地方自治與自主性的土地管理，使土地使用的需求真實地回歸於現實需要。在區域計畫制訂的分工上，中央層級乃對土地使用價值（整體國土層面）以及任務分派（條文式；相關功能、介面、組織與衝突時機的協調）進行指導；地方層級則是對品質與性質的指導（賦予地方政府對空間描繪與管制的權力權），所以在未來體制的調整上，必須確實給予地方主管機關對空間願景描繪的能力與工具，也就是恢復縣（市）區域計畫委員會的功能，並賦予實質空間規劃權，讓地方對於非都市土地使用管制能夠同時具備被動性的防禦調節（土地使用開發許可）及主動性的積極指導（土地使用品質與性質的揭櫫與管制）。

而土地使用品質與土地使用性質管制操作，是以地景生態學（涵蓋人文生態與自然生態）為內涵，以景觀法為法源，藉由以「景觀生態綱要計畫」為形式基礎之「景觀生態指導規範」（待景觀法通過後回歸景觀綱要計畫）為載體。在訴求的內涵上，則是以自明性的景觀結構（人文與自然的歷史辯證）、環境空間的生態基盤結構（具有生態能力的藍帶與綠帶結構）以及對自然與人為災害的回應策略（地震、水災、過去不當開發等）為景觀指導規範的核心內容。

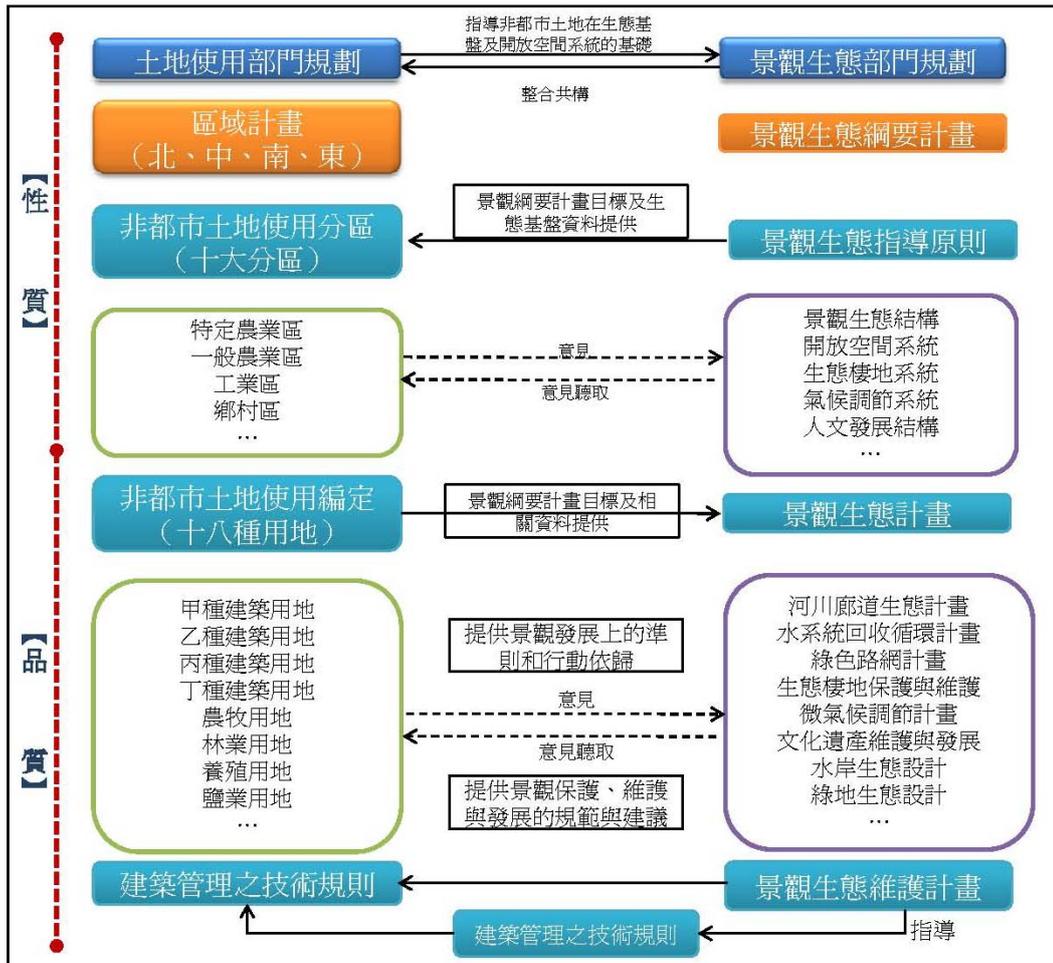


圖 4-1 永續城鄉土地使用與景觀生態整合規劃邏輯

透過景觀指導規範作為強化與維護自然生態基盤，並進一步引導土地使用性質與品質管制並非一個新的觀念，只是從外在表現來看，大多數景觀或多或少都會強調「綠色」空間的創造，但綠色所代表的不一定是生態，亟有可能是需花費大量人力、物力和財力才能形成和維持綠色效果。自然有其演變更新的規律性，從生態角度來看，自然群落所營造的環境遠比人類所創造的更為健康且具生命力。因此，為自然再生的過程提供適宜條件，是目前世界上景觀發展的一種趨勢。這不僅止探討人跟自然間互動共存關係，更進一步的意義是把自然、棲地、生態的網絡系統變成景觀基本內涵，尤其強調人的生活環境、人的生活空間，基本上應被視為自然棲地的一環。

因此，現今發展趨勢來看，景觀規劃過程與成果應是將前述多樣化景觀向度與結構（包含生態棲地系統）放置於社會過程核心位置來檢視，並於城鄉發展過程中，挖掘人們從過去到現在為生活所營造的多元意象，清楚展現地方「自明性」、「場所精神」、「歷史風貌」、「環境品質」。所以，從國際永續發展、論述和實踐的新趨勢，21 世紀城鄉景觀指導規範的願景與策略應包含以下幾點：

1. 新視野與價值 (Vision and Value) –

城鄉風貌在 21 世紀有了全新的視野與價值。與傳統 20 世紀的區域計畫概念不同，透過 Landscape Urbanism 理念的揭櫫，綠地、開放空間與公園構成的景觀系統，成爲永續城鄉發展與建設的主角。

2. 生活空間 (Life Space) v.s. 土地使用 (Land Use) –

綠地、開放空間與公園在都市計畫中的角色，因此不再只是傳統都市土地使用分區中的一種平面土地 (2D) 的使用定義，而是一種 3D 城鄉生活空間型態的課題。

3. 生活與生命永續的基礎 (Sustainability) –

結合當前世界性的永續發展的趨勢，都市景觀系統不僅是優質都市生活品質的表徵，也成爲大自然中，人類生命延續的重要基礎。

4. 新功能 (New Functions) –

做爲一種永續時代，人類接近大自然全新的生活空間型態，景觀系統因此應該成爲人類接近大自然、休閒、教育、文化展現的功能。

5. 網絡性的連結 (Network) –

在城鄉建設中，景觀發展系統所關切的，不再是切割而塊狀的面積，而是以生態、生活爲內涵，連續性、系統性與網絡性的連結脈絡。

6. 生態與生活的棲地 (Biotope) –

21 世紀的生態城鄉發展，不僅是生態網絡中的「動植物棲地」，也同時是提供人們生活休閒以即與自然接近的「人文棲地」。城鄉風貌因此是全新的向度與內涵。

7. 生態指標 (Eco Indicator) –

城鄉景觀的營造，因此必須建構全新的內容指標。其中各種元素與系統之間的多樣性，都市生態系統的基因庫，生態脈絡中的跳島性，人類追求 CO2 減量措施的緩衝性 (Buffer) 等，土地與生態系統 (土壤、地上水、中水、地下水、動植物) 自然能力的回復性等等，應該成爲景觀建設與發展的重要依據。

8. 新美學 (New Aesthetic) –

城鄉風貌的新美學因此不僅是視覺景觀美麗而已，同時應該建構在人類生活對大自然之態度與行爲的全新詮釋上。

二、景觀指導規範在現行發展方向應扮演承上啟下與相互協調的角色

從相關計畫與體制中，現階段「景觀指導規範」計畫之制訂，若要充分發揮其效能，在某種程度上，仍宜與國土計畫相互協調與配合，且景觀指導規範應屬於「指導規範」的角色。因此，景觀指導規範現行發展方向，為了發揮其最大可能性，可在既有計畫、規範與管制等範疇中，扮演一個承上啟下的功能，作適當的新增、修訂、更新等考慮到不同層次、不同屬性的計畫內容，置入現有區域計畫體系之中，並依其適當性提出相對應的計畫內容。在實務執行上，非都市土地開發許可程序上，必須提出「景觀計畫」為執行之配套，以作為對「景觀指導規範」的回應，如此才能與非都市土地分區管制有著相輔相成的效果。因此，希望能在區域計畫體系調整發展過程中，促成漸進式與累積式的成效，期望藉由一個能夠直接嵌入現行計畫體系，進行內容與程序上的調整與修正，不須待另行修法為依據，即可執行的景觀指導規範，能在現有體制下達成一個有效能、有品質的城鄉環境；並注入整體城鄉發展價值引導，進行全面性的考量，是因地制宜且融入民眾參與精神的發展體制。

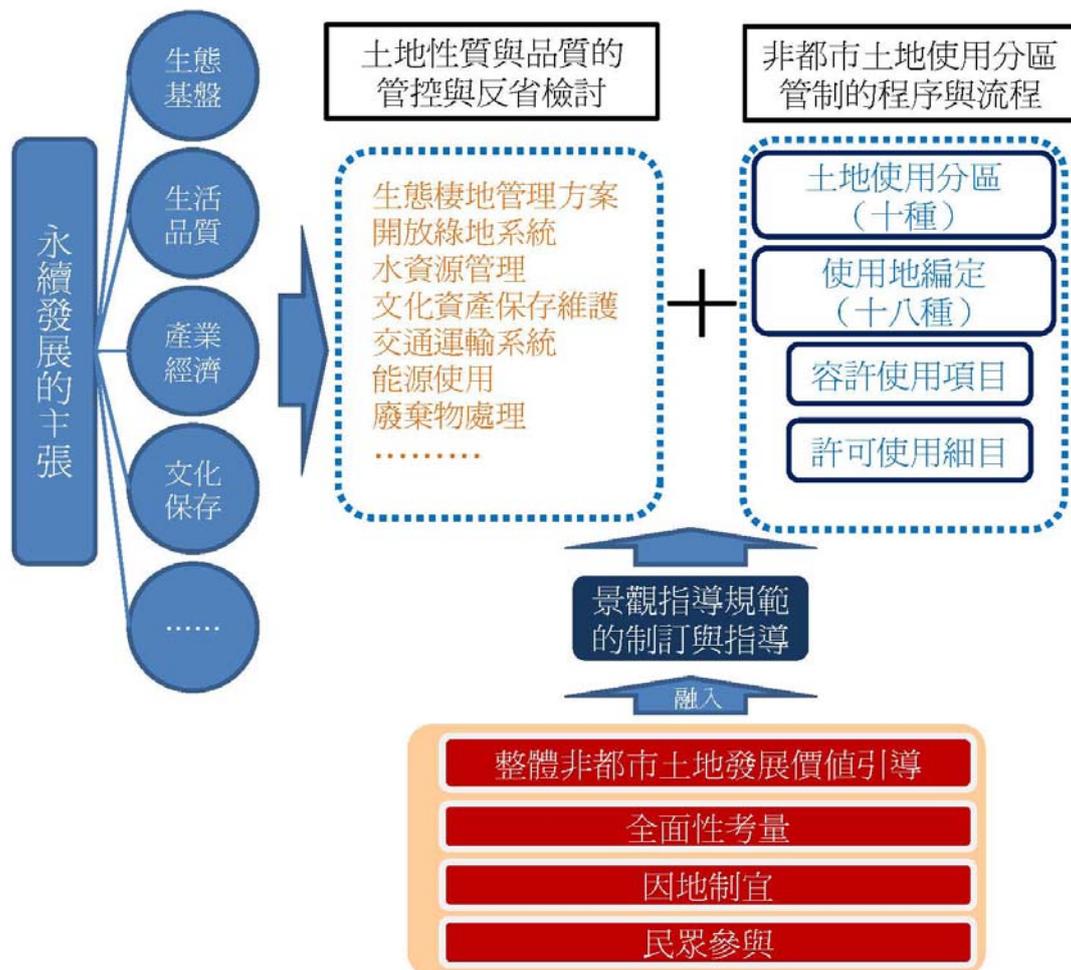


圖 4-2 景觀指導規範作為非都市土地使用計畫基礎概念圖

第二節 聚落空間發展的基本原則與實質內容

在傳統對於土地使用的規範中，「自然」並未被視為重要的考量，原因是在人類發展的過程中，是以土地資源最大利用及開發作為目標，做為人類使用；不過，發展至今，人類也意識到一些嚴重問題，人類發展不只是土地面積最大的使用，而包含著其他的需要，像是人類歷史紋理需求，還有對自然環境的需求，這對過去開發而言，自然通常是被忽略。由國外土地使用管制制度發展中，經過長期衝突的過程，人們開始意識到，自然生態基盤應成為建設導引與發展的重要基礎，並成為指導土地使用性質與品質的依據。

在這之間所有的思考，都是對於人類「土地使用需要與行為」的友善尊重與積極支撐，人類對土地使用的各種行為，不管是建構性或是破壞性，都是對一種「狀態」的侵擾，必須要有所節度；節度包括幾個向度：以禁止（法定的保護區）、避免（生態敏感地區）、平衡（恢復基本生態能力）、補償（替代償還生態質量）、促進發展（積極誘發潛在能力）作為對土地使用行為調節制約的工具。整體來說，土地使用計畫也是對「人類使用土地行為」進行管制調節，而景觀指導規範其實也依循這樣的原理，目的在探討自然環境的現況、資源條件，來診斷其價值及意義等。

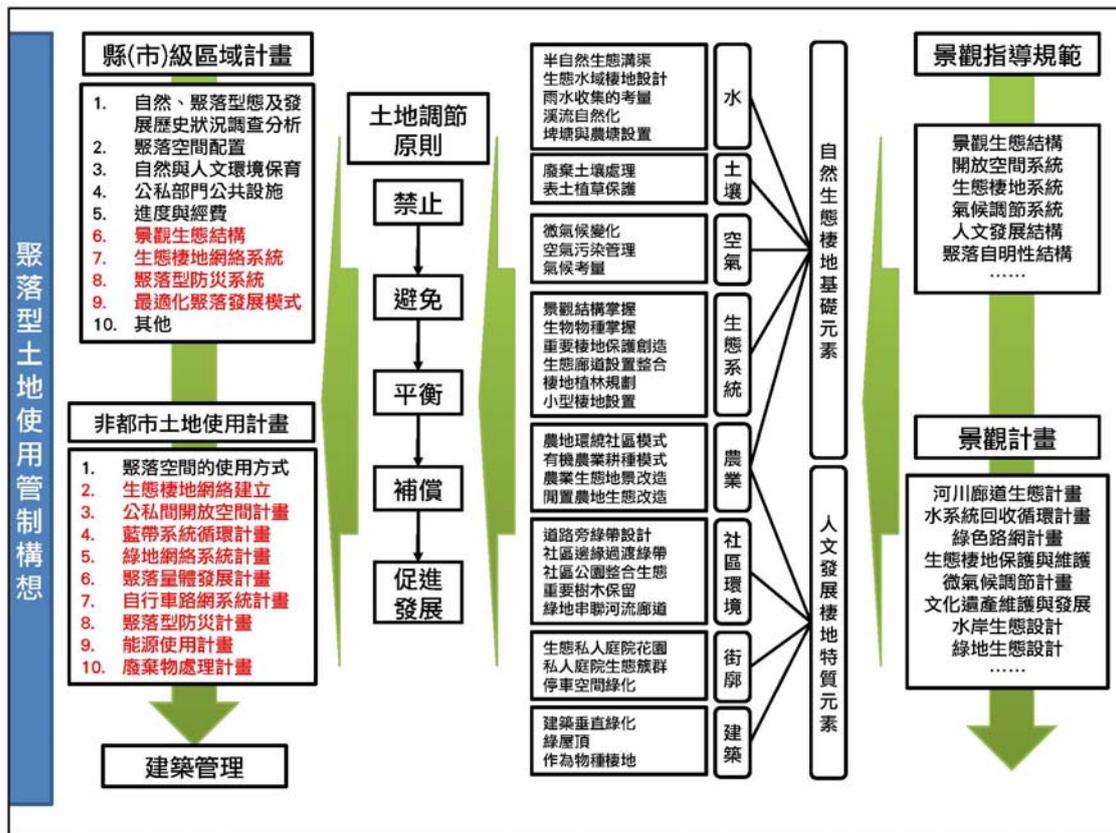


圖 4-3 景觀指導規範應用於非都市土地使用計畫的調節示意圖

根據本計畫研究之成果可知，以自然資源保護與人文景觀維護為基礎的「景觀指導

規範」，與區域計畫下的「非都市土地分區使用計畫」具有相互依賴與支援的制度性關連。以人類對自然資源「侵擾行為」的調節為核心，景觀管制綱領之功能，在指導規劃範圍內任何一種功能性質之土地使用在景觀結構中的定位，並指導生態任務分配，是獨立且與「非土地分區使用計畫」間具有橫向整合的功能存在，相互配合互為各種調節功能與行動之依據。透過對各種層級景觀結構的掌握，成為實現永續發展之區域計畫，以及各級地區計畫落實自然保護與人文景觀維護最重要之依據。

在現行區域計畫體系之下，景觀指導規範應視為一個配合現行的計畫體系但必須「調整計畫程序與計畫內容」所共同衍議而來的景觀指導計畫。因此，建構此「景觀指導規範」所需涵蓋的內容（架構），可概分為：「景觀原則」與「景觀綱領」、「景觀發展行動」，分別置入現有區域計畫體系之中，並依其適當性提出相對應的計畫內容，並依循個別層級（位階）間，所涵蓋內容的明確程度來依序衍釋之。在非都市土地分區使用計畫中，任何一種土地使用之方式與強度，必須要回應景觀指導規範中之任務分派（自明性構成、生態結構功能、防災任務等）。

另外，針對現行區域計畫體制下非都市土地使用管制審議等機制方面缺乏實質空間規劃權與整合性、指導性的發展原則之問題，本計畫建議現行區域計畫下應對非都市土地部分先擬定「縣（市）及區域計畫」做為地方進行土地分區使用計畫的整合性與指導性的發展原則，且與景觀指導規範密切配合。此外，本計畫建議藉由恢復「縣（市）及區域計畫委員會」並賦予實質權力來整合「景觀指導規範」與「縣（市）及區域計畫」，並對非都市土地分區使用計畫進行審查與指導。經由景觀指導規範的引導與縣（市）及區域計畫委員會之「審議作業」，遂形成整體環境發展之「執行工具」，以積極介入城鄉景觀發展公共決策過程，進而落實到實質環境的景觀控制（形塑）上，形成有品質的城鄉環境。

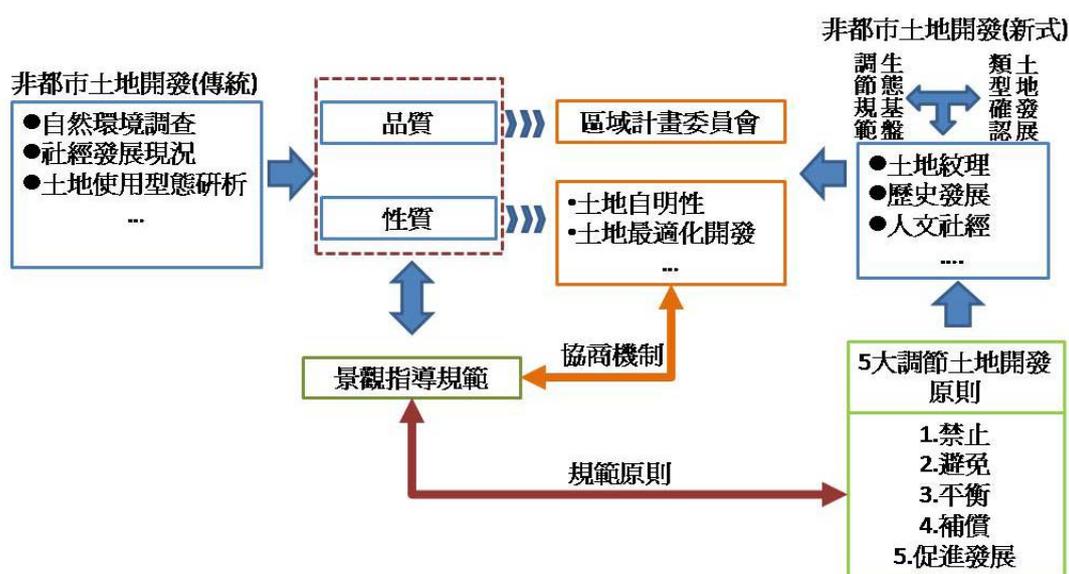


圖 4-4 非都市土地使用計畫的規劃權功能示意圖

第三節 實質操作程序與管制規範內容

一、生態基盤調查的基本意義與邏輯

前述基本論述理念已先對土地景觀指導規範的核心意義整理出其所代表的時代意義與內涵，而將此核心意義反應於對非都市土地分區使用管制探討時，土地生態景觀指導規範的內容將從探討一個區域之場所精神或地方自明性意象所探尋到其所擁有的結構、元素以及與地方發展的歷史紋理息息相關。因此，以目前土地景觀發展的取向來對應探討以生態景觀做為地方特色與自明性的都市發展新趨勢時，土地景觀指導規範的內容與規劃塑造過程中應做不同向度的探討，包含：

1. 聚落的地理空間與自然環境的特性之關連
2. 從城鄉歷史脈絡與發展紋理轉變過程中所產生的各種特殊地景的呈現
3. 呈顯過去到未來有關人類在生活方式的營造企圖與行動
4. 對時代發展條件與生活品質追求的價值之想像

換言之，以現今發展趨勢來看，景觀指導規範的規劃過程與成果將可由多樣景觀結構來展現地方的「自明性」、「場所精神」、「歷史風貌」、「環境品質」，而從自然棲地論述來說，景觀結構也包括「生態棲地系統」的內涵，這些都應放置於社會過程的核心位置來檢視，且對於城市發展的過程中，可藉由挖掘人們從過去到現在為了生活，分辨出所營造的多元意象。

二、土地生態基盤結構辨識之基本概念探討

因此，景觀指導規範所揭櫫的新時代觀念可以被視為新的城鄉景觀意涵的重新省思，意指在規劃的概念與行動上，需由一個地區從各階段歷史發展歷程中，在特定地理空間與自然環境條件下，透過區域生活脈絡營造、生命價值與邏輯的地景元素和景觀結構脈絡來進行檢討。生態基盤結構的調查分析工作基本上必須針對研究地區的基礎元素進行形式與內涵的掌握，其中包含歷史發展與現成狀態的掌握、類型的分類、景觀特性與文化歷史承傳意義與價值的評估（歷史的意涵、保存的狀態、稀少性、區域類型的特殊意義、景觀的作用、使用的可能性）、整體景觀結構關係的確認與分析（景觀對象的意義來源與出處、時間向度的分析、繼續存在的意義、可體驗性的分析、影響的範圍、可能的危害、法令的條件）等。

就生態基盤結構辨識之操作而言，由於自然環境、資源、社經、土地使用等的差異，會使一個地區形塑出獨特的結構系統，捕捉住此類景觀結構所構成的元素、

紋理及意涵，將有助於進行景觀保護、維護及發展的工作。生態基盤結構的確認，可利用景觀資源分佈與景觀空間類型的特徵，依自然及人文環境之紋理，並利用相片基本圖及土地使用圖為基本參考圖，配合實地觀察體驗進行辨識及確認。其內容應包含下列基本項目：

1. 基本生態基盤能力與特徵的調查、
2. 藍綠帶棲地系統的辨識、
3. 人文棲地結構系統之歷史構成的辨識、指認，特性之掌握，價值之評價
4. 自明性景觀結構的構成
5. 生活系統願景的描繪（未來發展之風貌定位、價值與結構構成）
6. 藍綠帶系統與人文生活空間系統的發展對策
7. 未來生活性空間性質、功能



圖 4-5 生態基盤結構辨識與發展項目與程序示意圖

三、生態基盤調查的工具與方法

調查的基本工具除了現況的調查外，最重要的是地圖的運用，其中具有地理資訊系統地圖的掌握，是最重要的基礎。地圖的掌握，除了現行的地圖資料外，各個歷史階段的地圖，各個部門各種類型的計畫圖說，是發現人文景觀變動最重要的工具。在分析邏輯上必須有時間發展軸的概念，從對研究地區之相關基本圖的掌握（包含歷史文獻中的描述、古地圖以及衛星航照圖、測量地形圖等），到分時期、分圖層的調查研究來進行。

地圖的建置還包括各種不同性質圖層（Layer）的分類，地圖的整合與圖層的分類本身就是一個建立基本認知與辨識文本與意義的工作。基本景觀分析地圖的建置

來源至少包括基本的地形、地質與都市計畫圖說等，其他的來源則包括各種與人文景觀有關的各種計畫或紀錄的圖層（如上節所提之內容）。

為利於將景觀調查內容與地圖系統連結作為分析工具，對於分析的工作介面更需有一個適當的整合。在判讀都市空間的工具整合上需要借助於都市計畫研究、景觀研究等不同學科卻皆採用的地理資訊系統（GIS）¹。採用地理資訊系統工具的優勢在於，誤差範圍可被控制，更可以連結其他領域以茲相互討論、共用圖資。以GIS中常被使用的軟體ArcGIS而言，綜合基本圖資所得後，未來可作疊合分析（Overlay）、環域分析（Buffer）、3D空間分析等應用，將可於地圖上看到不同分析訴求下所呈顯的景觀與城鄉發展間之變化。

做為一個整合生態基盤與實質規劃程序的新架構，永續城鄉生態基盤土地規劃發展新架構程序（詳圖 4-6）相對具有因地制宜的優質農村生活品質發展基礎。聚落型土地的未來發展便希望可以在這樣的基礎下，先行對整體農村風貌提出未來發展的願景設計，在這樣的願景下，重新與在地居民一起思考農村在產業經濟與聚落生活上新的內涵，這樣的內涵也同時兼顧農村整體環境的生態性發展。

永續城鄉生態基盤土地規劃發展新架構程序的主要功能，在於對當前及未來在農村內各種已完成、進行中以及可預期的各項事情進行通盤檢討，並探討其對農村整體風貌的影響，更深刻的意義在於探討對農村地方民眾生活方式的影響，連帶思考到呈現在產業行為與生態環境上的內容，這樣的檢討是全面、有遠見的。以整體規劃設計為基礎，對未來農村的整體鄉村風貌發展發揮指導性的功能。

其務實任務，便在於對農村風貌現況做全面的研究與判斷，並提出未來優質的農村風貌的各種願景，針對地方民眾與地方組織提出一系列可行的行動方案，對上位機關更提出農村發展的整體訴求。這是一個從環境風貌角度思考農村生活、穩定生產與純淨生態的計畫。透過各種行動計畫的擬定與短、中、長期願景的實踐來向一個新的農村樣貌靠近。

永續城鄉生態基盤土地規劃發展新架構程序所追求的農村不可替代的自明性並非只是一個口號，而是探討人跟自然之間互動共存的關係。這是目前世界上景觀計畫裡面的一種趨勢，操作方法上更是不斷地推陳出新。這個計畫或者是說這個看法其中的意義是進一步把自然、棲地、生態的網絡系統變成一個景觀計畫之中的基本內涵，並強調人的生活環境與空間，在基本上也應是視為自然棲地的一環。

「景觀」如果有價值的話，其實就不僅是視覺上美或不美的意義而已，它有必要去突顯與承載一個農村的整體發展「不可替代的自明性」。然而，這個名詞及定義並不是

¹ 地理資訊系統，英文名為「Geographic Information System」，常簡稱為「GIS」。GIS的應用範圍極為廣泛，舉凡環境保護、自然資源管理、土地管理、都市區域規劃、交通運輸、流行病追蹤、最適位址選擇等等，幾乎無所不包。早在1960年代，GIS已在北美洲加拿大、美國等地開始運用。但早期由於電腦設備極為昂貴，僅有政府機構擁有足夠的財力與人力來發展GIS。直到1990年代，由於個人電腦的普及，以及網際網路的快速發展，GIS的應用才日趨個人化、生活化。

突顯一個地方華麗的建築或是壯大的建築，而是從它的歷史紋理及生活環境共同所透露出來的品質以及人造對自然的所營造的獨特智慧息息相關。更深入的詮釋進而拉到了生活裡展現出來的共同行爲、空間等等。這個裡面所透露出來的品質，將會成爲地方特色裡不可替代自明性的定義。

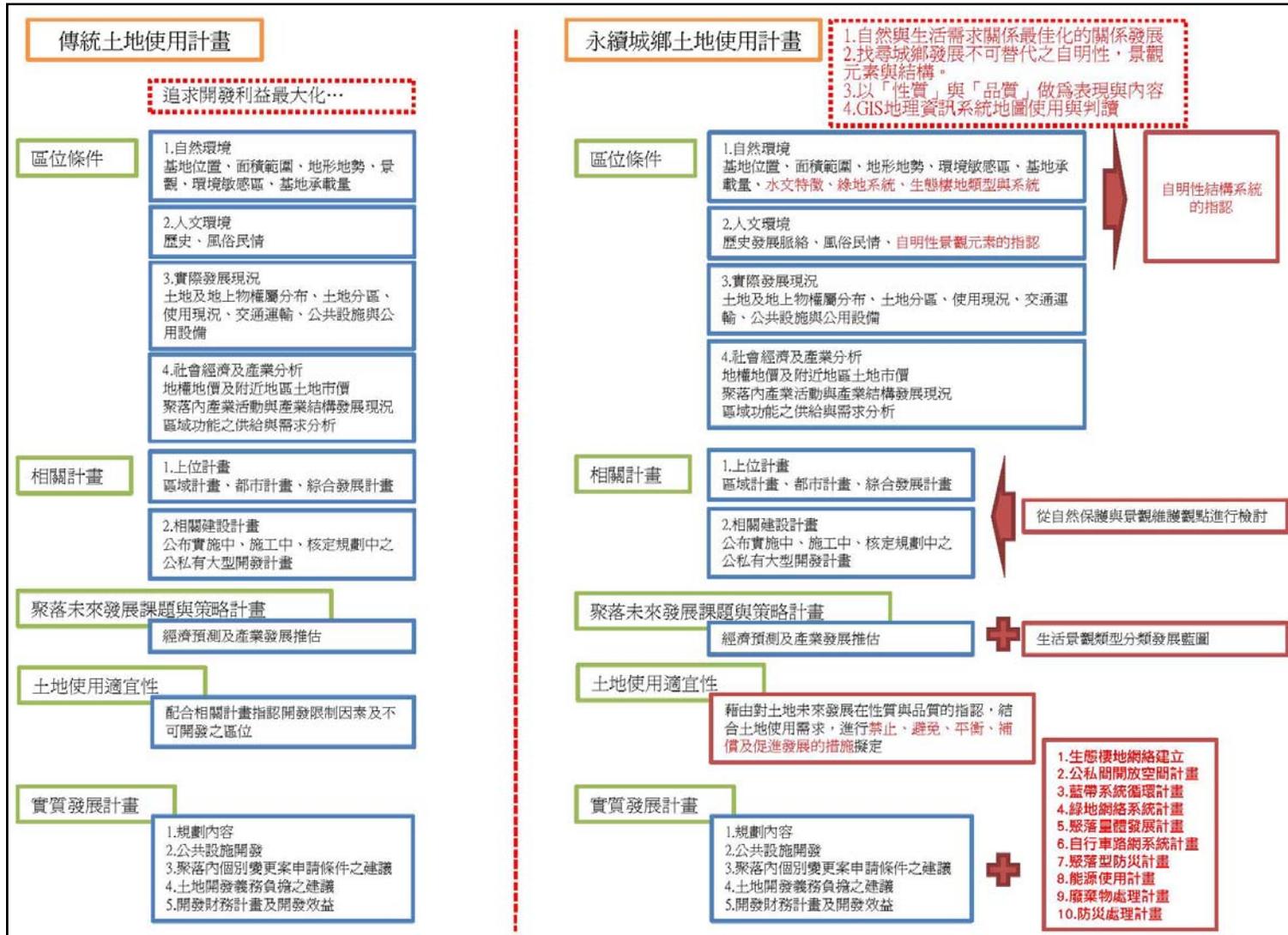


圖 4-6 永續城鄉生態基盤土地規劃發展新架構程序圖

