

名稱：回顧與前瞻--(1.1)從縣綜合計畫、總體規劃到縣國土計畫

主講人：蔡聰琪女士

日期：2016.11.04

非常榮幸在這關鍵時候回顧宜蘭縣的區域計畫。

我把回顧時間拉得更早，也延到更未來。其實三百年前就有人住在宜蘭，由宜蘭舊社分佈圖可知當時有這麼多的平埔族舊社。

清朝的開發路線，由頭城一直往南走。

日本明治時期的台灣堡圖，可以看到蘭陽平原清楚的測量結果。

近三十年我們做了什麼事呢？我列出三位縣長的施政目標，觀光、環保、文化、優質生活、生活大縣，這一直是宜蘭的重要目標。到現在我們還是非常支持這樣的觀念。

從 1986 年的「宜蘭縣綜合發展計畫」開始，所討論的都是全面性的，包羅所有生活層面。當時全國擬了七個區域，原本把宜蘭單獨為一個分區，後來被改併到北部區域計畫。

游縣長在 2001 年寫了「宜蘭一直有前瞻規劃的傳統」這句話，在今天宜蘭被視為台灣生活品質最好的縣市，絕對是因為 1986 年具前瞻性的「宜蘭縣綜合發展計畫」發揮了功能，往後還是希望有這樣的遠見。1986 年的計畫，到 2001 年進行「宜蘭縣綜合發展計畫第一次通盤檢討」的第一次修正中所訂的幾個縣目標，到現在依然適用。

我們現在做的事情，也是沿續前面的發展走向。例如現在規劃的轉運站及分出去的網絡，都在執行這樣的空間架構。1994 年「宜蘭縣總體規劃」的空間架構，也由這個軸線上發展出去。當時針對北宜高可能帶來的衝擊，預先規劃因應以避免成長失控。所以沿著台九線的骨幹，一步一步發展，當時在頭城、礁溪、宜蘭及羅東規劃有七八千到 1 萬公頃的 X 年最終發展區。

總體規劃的幾張原稿圖都還在，也裱起來了，但缺了一張，翻遍宜蘭縣政府

倉庫，還打電話去問劉太格，就是有一張原圖找不到。其中當年所畫的 X 年終極成長圖是全台首創，X 年是一個彈性年份，沒有指定什麼時候，所以在規劃上比較好處理。後來因為少子化，我們修正一百萬人口為七十七萬，當時希望控制成長，規劃一萬公頃的集中發展區容納七十七萬人。原本希望 2015 年的人口成長到達六十二萬人，很不幸，人口數走下坡。1994 年全縣計畫人口是四十六萬人，現在還是四十六萬人。

總體規劃的空間構想，是複製新加坡的小區概念。二年前訪談劉太格先生時，他還是很慎重的提醒我們：「台灣實在不適合沿街發展。」但是各位想想，從小到大我們都是很方便地沿著馬路上開店；但新加坡不是這樣，他們的思維是小區規劃。這是兩國空間發展上最大的差異。

當年在總體規劃中劃設一萬多公頃的集中發展區，現在的都市計畫包含蘇澳擴大、羅東擴大、礁溪擴大等區，已經公告七千多公頃，雖然人口指標及都市化程度都還沒達到 X 年預期水準，公共設施也還不足，但是現有都市居住密度已達每公頃三百多人，比當時規劃的期望值還高。若以節能減碳來講，我覺得這是好的，只是空間上會比較擁擠。

依經建會的預測，宜蘭到 2030 年的人口也只能成長到四十七萬人。面對人口急遽減少，要如何考慮都市的成長邊界呢？還要以總體規劃的一百萬人口作為成長邊界嗎？也許是，因為我們要考慮台北發生事情，有很多人過來，我們要如何因應？所以我們還是規劃可容納一百萬人口的邊界。但在這之前，更現實及明確的看，應提出六十萬人口的發展邊界。從 1994 年的規劃到現在，已進行許多淹水區域的潛勢模擬，因為我們對環境更了解，所以對當年所畫的邊界做了調整，根據淹水潛勢模擬，退後易淹水區的都市發展區，其他部份沒有太大的修改。

在 X 年的成長邊界，配合 1994 年的總體規劃和一百萬人口的規模，我們做了重要調整。單就邊界調整，就和建設處和其他單位討論很久。但因三十年前就已公告了都市計畫，所以目前沒辦法修法解套，這是政府要面對的。尤其在討論

成長區上，台北、桃園、新竹、台中、台南的人口是成長的，但其他縣市人口急遽減少，雖然人口減少，都市計畫還是畫的那麼大，有沒有退場機制？當初立法時都沒有想到退場機制，是不是都市計畫的發展區能縮編呢？畫了一大堆住宅區能不能調回來？我們需要在田裡面種房子嗎？這些經驗提出來，希望給以後施政者作為重要參考方向。

有關當年路網的規劃，記得林盛豐顧問提到，特一號道路不在預期內，是突然冒出來的，所以原本等距二公里的格狀道路系統，在那裏歪掉了。當然它一定會牽動宜蘭市的發展，無形中那邊成為邊界，中間的田被預期成為發展區，但事實上它跟原來的規劃距離很遠。在總體規劃時，西環快速道路是人口達到 80 萬時，才考慮興建的。所以每次選舉時，都會提出西環到底要不要開設的議題？其實計畫裡很清楚，人口達到八十萬之時再討論。

當年藍圖式的規劃是一百萬的人口中，七十七萬住在都市發展區，二十三萬住在非都市土地。但是目前現實狀況是非都市地區人口已接近二十萬，所以不是我們規劃住宅區，人口就居住在住宅區裡。我記得林盛豐顧問講了令人印象深刻的比喻：「你規劃要在雞籠裡面的，結果雞都跑到籠子外面去了。」

1994 年的總體規劃做了很多建議，尤其是路網，我覺得這對宜蘭很重要。宜蘭的道路層次與架構因為農路不斷畫設，所以一直沒有辦法架構起來，這也反映出為什麼接下來的國土空間只畫了四大功能分區。在實質層面上，路廊和未開闢的公共設施到底是要保留還是解編？若保留要做什麼？到現在已經三十年了，這是要面對的問題。

雪隧還沒通車前的 2005 年和 2013 年的比較相差很大。蘭陽平原被這些建築物黑芝麻點滿滿地撒下去。當年畫很多工業區，那時的成長動力跟方式已不適合現在，我們面對世界潮流，可持續的經濟力是什麼？宜蘭生存的命脈，我們認為是得天獨厚的山林水景及自然地理條件，這些讓我們可以持續在這裡生活，是我們最大的資產。這些也是我們要去維護的，例如面對經常的颱風侵襲，我們應該

要檢視所有的基礎設施是否可以提供很好的復原能力。

第三個，年輕人能否從宜蘭經驗、從這塊土地培養出創新能力，支持我們可以利用現有資源，成就好的未來。

以上是我簡單整理的三個重要的方向。

六年前開始做區域計畫時秉持一個信念，認為國土計畫法一定會通過。所以操作時，就用國土法的精神發展草案，這也是全台唯一的作法，是宜蘭精神的延續，看見對的事情就堅持去做。

我們擬了初步的空間架構，包含宜蘭過去經驗的特色，在平原發展軸線及多點。同時因為考慮到人口減少，所以規劃六十萬人口的空間。為了發展特色，需要引進三萬個人才回來宜蘭居住，才能夠支撐所有想要發展的空間。

區域計畫雖然停了，但往下接續進行國土計畫，有一個重要任務是建立環境敏感區的圖資。事實上百分之七十八的土地，例如優良農地，都在一級環境敏感區。如果公私部門的開發，願意因為環境敏感而不去破壞的話，百分之七十八的土地應該都會被好好看守。我們是以這樣的觀念在規劃。

國土計畫下，宜蘭分類成國土保育區、城鄉發展區、農業發展區、海洋資源四大功能分區，四大區之下再分幾個有彈性、符合環境特色的類別。

宜蘭的空間，第一層次需要保育的，就是前述包含到水與海的百分之七十八土地，因為這是宜蘭最特別的地方。宜蘭沒有水庫，所有的用水都是靠山上的河及平原地下的儲水庫，這是生存的命脈。所以我們認為國土計畫要把山裡的水、農田裡的水網、海裡的水，需要保育的地方都要呈現出來，因為這對宜蘭非常重要。例如文化局就可以主張宜蘭水利水文的景觀保護，這在接下來的國土計畫中，應該去努力推動的方向。

在操作環境敏感區時，也是採用過去的原則，遇到較高層次的保育等級時，會採用預警原則進行升級，這時即會面對壓力，尤其會碰到私部門的壓力，例如現在竹安溼地將被降級。這是在操作環境敏感區時會面對的困境，因為很多人

不希望把預警原則往外擴張，但這是我們必須面對的嚴峻挑戰。如果各位有看過《洪水來臨前》的紀錄片，會發現我們應該要求政府在國土計畫採用預警原則去面對我們的生存環境。

另外在農業與城鄉發展上，我們絕對尊重原有的土地發展權益，但希望它是有計畫地成長，而不是像散撒芝麻那樣。這兩個操作原則是接下來要去進行的。



蘭陽博物館
LANYANG MUSEUM