桃園市保護區開發評估-以林口特定區為例

壹、前言

臺灣地區土地管制方式分為都市土地與非都市土地二類，其中都市土地部分，係透過都市計畫劃設保護區供國土保安、水土保持、維護天然資源與保護環境及生態使用，以避免過度開發影響自然環境功能。然於本市都市計畫範圍內保護區在不妨礙保護區之劃定目的下，經政府許可仍得為作為國防、公用事業、露營及休閒農場…等等使用，但在保護自然環境與土地有效利用如何取得二者平衡，也一直是政府與地主間難以取捨之課題。

本市都市計畫區計有33處，面積共計35,866.73公頃，並且在鄰近地理自然地貌的大溪、大溪(埔頂)、楊梅、楊梅(富岡豐野地區)、龜山、林口特定區(桃園部分)、復興、石門、石門水庫水源特定區、南崁地區、小烏來風景特定區及巴陵達觀山風景特定區等12個都市計畫區劃設保護區，面積共計7,927.17公頃，其中，又以林口特定區(桃園部分)劃設5,171.09公頃，占計畫區64.34%，是本市劃設保護區占比最高的都市計畫。

林口特定區計畫總面積約18,480.38公頃，行政轄區範圍包含新北市及桃園市，近年隨著華亞工業園區、A7、機場捷運等重大建設相繼完工，吸引臺北市大量外移人口就業及居住於此。因該都市計畫計畫面積64.34%劃為保護區，惟部分保護區土地現況坡度平緩，多年來已經由地主作為住、商、工等其他使用，導致土地使用與管制規定發生衝突，亦失去原先劃設保護區之目的。

爰此，期望透過檢討林口特定區計畫保護區坡度平坦地區情形，已無劃設保護區必要且可以適度提升土地使用強度可能性之地區，綜合考量基地條件、地方發展現況及未來發展情形，評估保護區未來調整分區與管制之可行性。

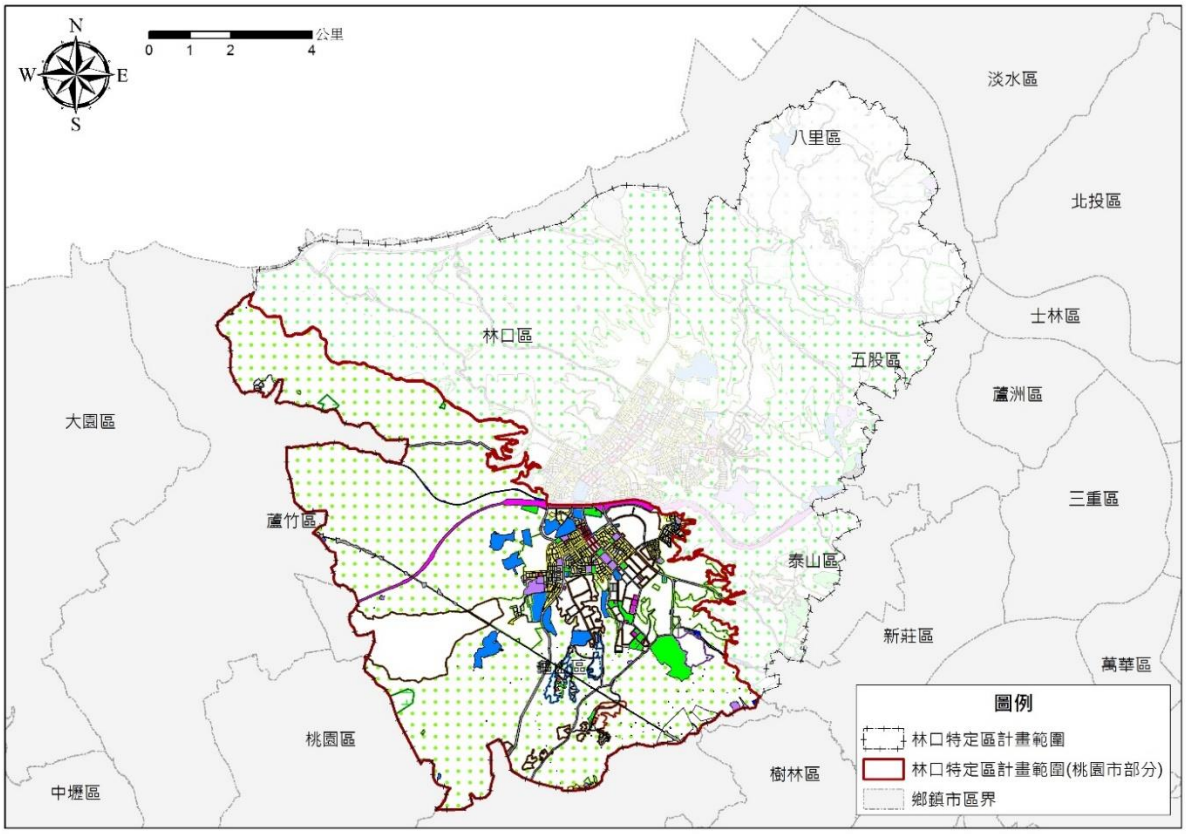

圖 1 林口特定區計畫圖(桃園市部分)

資料來源：桃園市林口特定區都市計畫保護區檢討暨發展策略研究計畫案總結報告書

貳、林口特定區計畫現況分析

一、地質

林口特定區計畫區上層紅土段土質粘結堅緻黏著度高較具承載力，下層為礫岩段級配良好堅固，計畫區域內地質條件相對穩定，但因臺地地形與水系流向與其所經而致使產生下切與邊坡侵蝕效應，於臺地坡地邊緣與水系流經之邊坡須注意因水流所帶來的坡地災害之發生。同時，為因應現今在極端氣候下地區內可能出現的強降雨情形，導致臺地內因地表逕流與土壤沖刷而導致災損之情形，未來計畫區域內所為之基地開發規劃也須提出配套措施，以達防減災計畫目的。

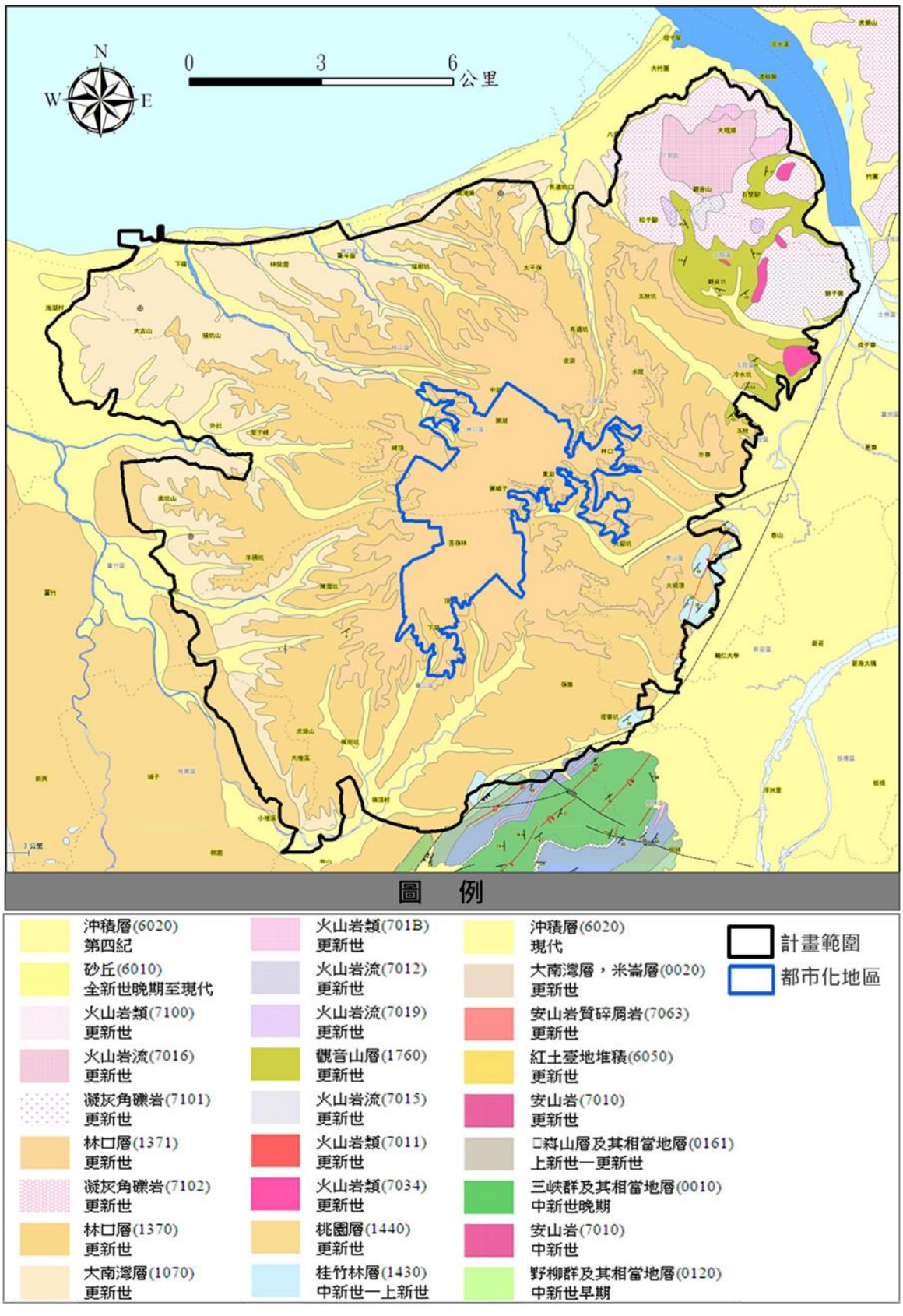

圖 2 林口特定區計畫地質示意圖

資料來源：林口特定區計畫（第四次通盤檢討）（第一階段）

二、坡度

林口特定區計畫坡度依內政部公開之數值地形模型為基礎，計算本計畫區坡度值，依據水土保持技術規範進行坡度劃分作業，其級別依「山坡地土地可利用限度分類標準」及建築技術規則對山坡地建築的坡度限制，將計畫區內坡度分為0%-30%、30%-55%、 55%以上等坡度級別統計，本特定區計畫範圍內一至三級坡以下土地占67.28%；四至五級坡土地占22.67%；其餘六級坡以上不得建築之土地則占計畫區10.05%，且主要分布於保護區內山坡地範圍，各級坡度所佔面積說明詳下表：

表 1 林口特定區（桃園市範圍）坡度分類分級統計結果

項目		面積(公頃)	佔計畫區比例(%)
一~三級坡	S≦30%	4,979.86	67.28
四~五級坡	30%<S≦55%	1,678.42	22.67
六級坡以上	55%<S	743.60	10.05
合計		7,401.88	100.00

資料來源：桃園市林口特定區都市計畫保護區檢討暨發展策略研究計畫案總結報告書；本計畫彙整。

另為利後續保護區分析，針對林口特定區（桃園市部分）之保護區進行坡度分析，由下表可見，保護區三級坡以下土地占58.62%超出一半比例，面積3,031.39公頃，顯示保護區內仍有平坦可發展土地可以利用，再進一步檢討該土地主要分布於保護區山凹谷地或主要路廊，後續再評估林口特定區保護區土地有效利用之選擇，可以山凹谷地或主要路廊作為主要發展地區。

表 2 林口特定區（桃園市範圍）保護區坡度分類分級統計結果

項目		面積(公頃)	佔計畫區比例(%)
一~三級坡	S≦30%	3,031.39	58.62
四~五級坡	30%<S≦55%	1,449.02	28.02
六級坡以上	55%<S	690.68	13.36
合計		5,171.09	100.00

資料來源：桃園市林口特定區都市計畫保護區檢討暨發展策略研究計畫案總結報告書；本計畫彙整。

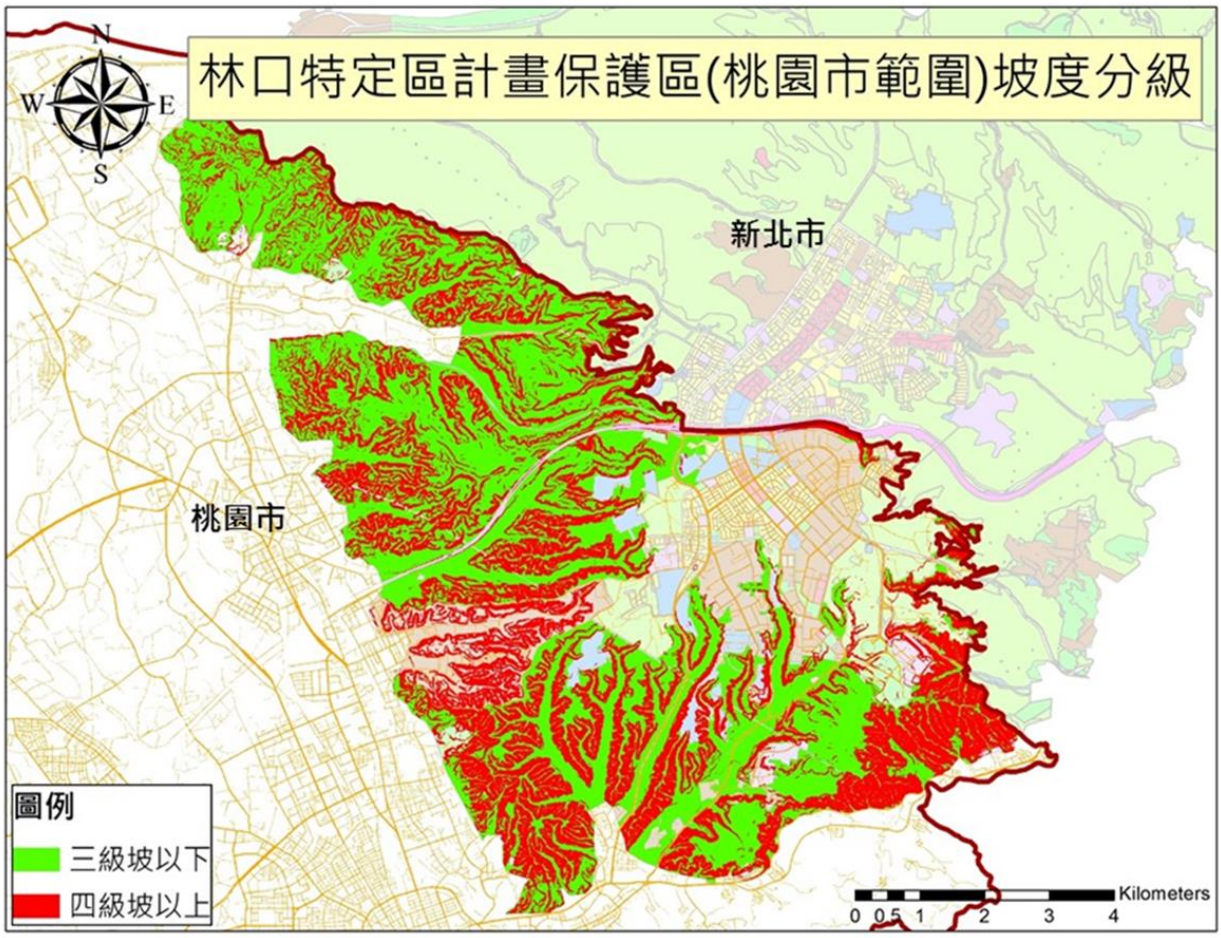

圖 3 林口特定區計畫保護區（桃園市範圍）坡度分析

資料來源：桃園市林口特定區都市計畫保護區檢討暨發展策略研究計畫案總結報告書

三、人口

依據113年度本市公務統計資料林口特定區桃園市部分現況人口8萬2,332人；現行計畫人口為23.5萬，終期飽和人口為35萬人，含現有都市化地區發展總量人口20萬人、機場捷運A7開發案3萬5,000人及林口台地上農業區及部分保護區之發展總量人口11萬5,000人。另本案參酌桃園市統計年報，彙整歷年本計畫地區內人口統計資料，林口特定區（桃園市範圍）從104年至113年間總人口共成長約2.7萬人，且連續5年人口成長率呈現正成長，現況人口亦逐年上升，10年平均人口成長率為4.47%(詳表3)。依據本案繪製人口分佈圖可見目前林口特定區計畫中，人口明顯聚集於臺地頂部平坦地區，以及坡度三級坡山凹谷地或主要路廊等地區。

表 1 林口特定區計畫地區現況人口統計

年度	現況人口(單位：人)	成長率(%)
104	55,669	-
105	58,983	5.95
106	62,009	5.13
107	64,029	3.26
108	64,151	0.19
109	65,787	2.55
110	68,826	4.62
111	71,891	4.45
112	75,914	5.60
113	82,332	8.45
總增減量	26,663	
平均成長率		4.47

資料來源：桃園市公務統計資訊網、桃園市統計年報（104-113 年度）；本計畫整理。

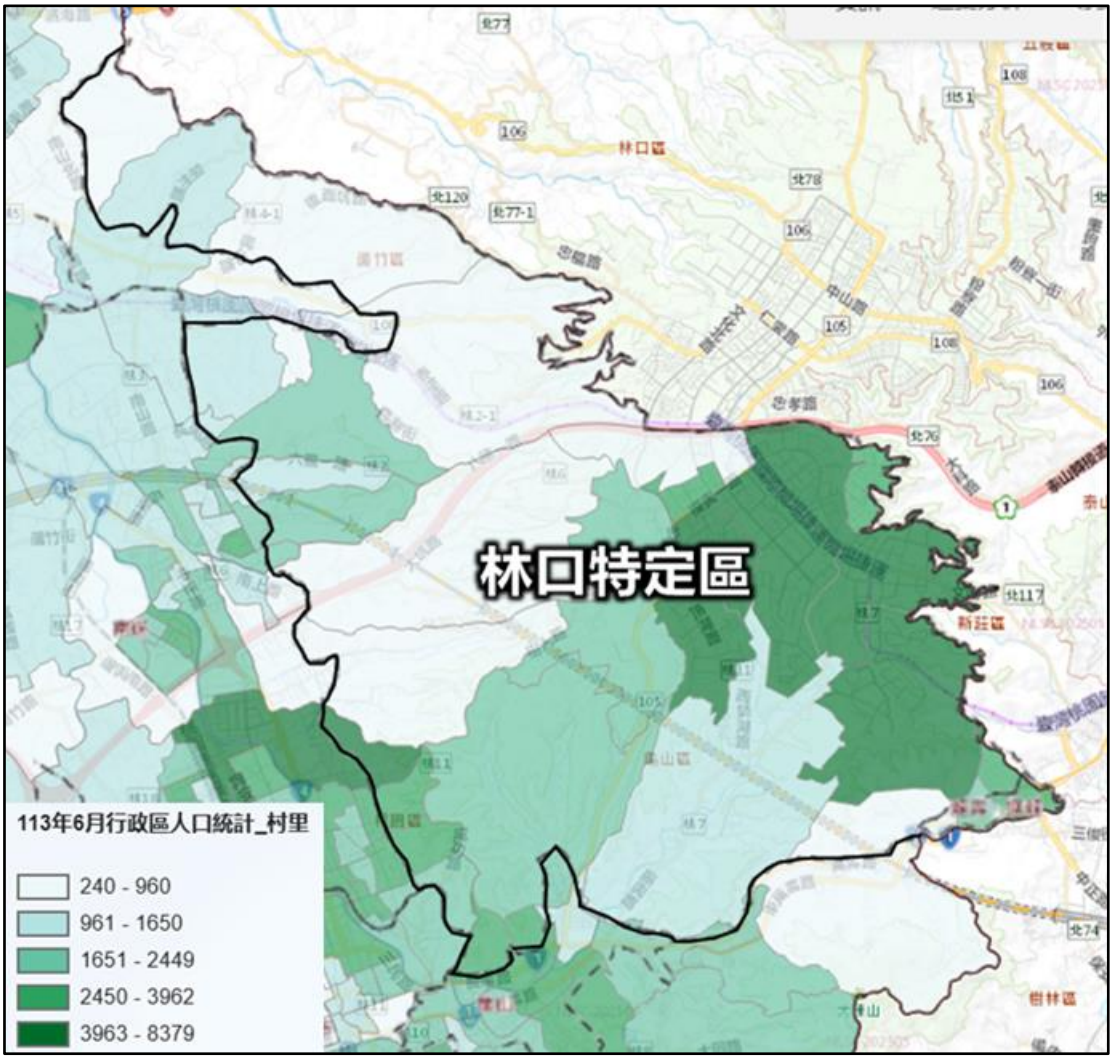

圖 4 林口特定區現況人口

資料來源：桃園市政建設智慧選址系統，桃園市公務統計資料，本案繪製。

四、土地使用

林口特定區計畫內行政轄區包含桃園市及新北市，新北市轄區內保護區供住、商、工使用面積總計308.53公頃(詳表4)，使用率為4.98%；桃園市轄區內保護區供住、商、工使用面積總計328.60公頃，使用率為6.35%。就使用總面積來說本市與新北市使用面積相近，在使用現況類別中，二個行政轄區內均以工業使用面積占最多，而本市整體使用率又高於新北市1.37%。

顯然在林口特定區計畫透過都市計畫劃設保護區供國土保安、水土保持、維護天然資源與保護環境及生態使用，以避免過度開發影響自然環境功能，仍無法避免都市發展擴張蔓延至使用保護區土地。

表 4 林口特定區計畫保護區土地供住、商、工使用面積表

縣市	計畫面積(公頃)	使用現況	使用面積(公頃)	使用率(%)
新北市	6,191.96	住宅使用	86.32	1.39
		商業使用	36.70	0.59
		工業使用	185.51	3.00
		小計	308.53	4.98
桃園市	5,171.09	住宅使用	93.56	1.81
		商業使用	33.78	0.65
		工業使用	201.26	3.89
		小計	328.60	6.35

資料來源：108 年變更林口特定區計畫(第四次通盤檢討)(第一階段)案

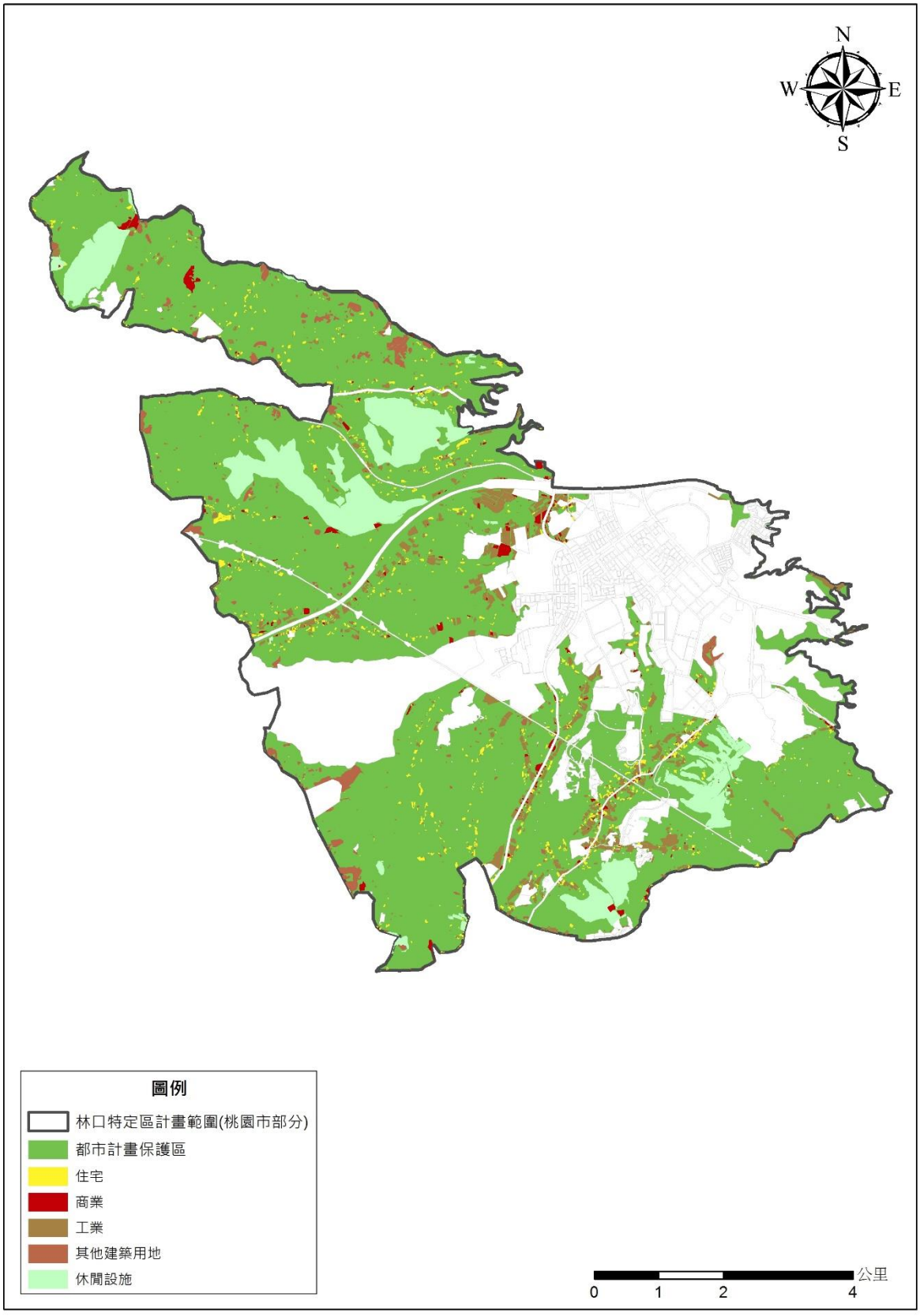

圖 5 林口特定區（桃園市範圍）保護區供工、商業與其他使用情況圖

資料來源：：108 年變更林口特定區計畫(第四次通盤檢討)(第一階段)案

參、林口特定區計畫保護區土地使用分區管制

桃園市於103年12月升格為直轄市，並於106年發布「都市計畫法桃園市施行細則」，林口特定區計畫(桃園市部分)保護區土地使用分區管制從原本「都市計畫法台灣省施行細則」改以「都市計畫法桃園市施行細則」予以管制。

依「都市計畫法桃園市施行細則」第27條：「保護區為國土保安、水土保持、維護天然資源與保護環境及生態功能而劃定，在不妨礙保護區之劃定目的下，經本府審查核准，得為下列之使用：一、國防所需之各種設施。二、警衛、保安、保防、消防設施。三、臨時性遊憩及露營所需之設施。……。」以及第28條：「保護區內之土地，禁止下列行為。但第一款至第五款及第七款之行為，為前條第一項各款設施所必需，且經本府審查核准者，不在此限：一、砍伐竹木。但撫育林木間伐或林產物伐採，經本府審查核准者，不在此限。…。」，並另訂「桃園市都市計畫保護區農業區土地使用審查要點」針對桃園市施行細則容許使用項目訂定更細項使用內容與應具備條件及規定事項，供土地所有權人申請使用。

故相關法令對保護區內仍有部分容許使用項目，可以提供土地所有權人申請土地開發利用，但僅止於在不影響現有自然環境情形下，開放具有必要性且低度使用的開發行為。

肆、結論與建議

就本計畫地區而言，屬於都市計畫保護區且多數位於山坡地範圍內，以現況分析計畫範圍內三級坡以下可建築地區占保護區58.62%超出一半比例，表示保護區內仍有平坦土地可以利用。另依據桃園市統計年報林口特定區（桃園市範圍）近10年人口成長率均呈現正成長，可見目前林口特定區計畫人口仍在增加，並且人口多集中於平坦地區。再就土地使用與坡度分析資料比對，三級坡以下面積為3,031.39公頃，桃園市轄區內保護區供住、商、工使用面積總計328.60公頃，顯示保護區內土地占比約10.84%已經所有權人開發利用。

因此，為避免保護區土地使用長期受到嚴格管制，保護區相對平坦地區

得以檢討提供發展利用，並因應未來人口逐漸成長，透過都市計畫預為規劃都市發展空間，於林口特定區計畫通盤檢討時，得重點針對林口特定區保護區「調整變更土地使用分區」或「放寬土地使用管制規定」等方向解決保護區長久以來難以發展利用的困境，並重新檢視現有都市計畫保護區之劃設，以減緩土地現況使用與管制規定發生衝突，讓土地得以有效利用。

伍、參考文獻

1. 桃園市公務統計資訊網
   https://statbas.tycg.gov.tw/TCSTATRWD/page/kcg08.aspx
2. 桃園市都市計畫地理資訊服務網
   https://urplanning.tycg.gov.tw/Urban/ plans.html
3. 市政建設智慧選址平台
4. 桃園市統計年報
5. 變更林口特定區計畫(第四次通盤檢討)(第一階段)案計畫書
6. 變更林口特定區計畫(第四次通盤檢討)(第二階段)案計畫書
7. 桃園市林口特定區都市計畫保護區檢討暨發展策略研究計畫案總結報告書