

第二章 林口特定區計畫的發展背景

林口特定區為一都市計畫範圍，其最早出現於1968年，並於1970年開始制定了最初的計畫，但因種種障礙真正施行都市計畫內的開發行為是在1979年以後。而林口特定區計畫的出現為一由政府高層由上而下制定並施行的都市計畫，其施行前後的自然條件、人文環境背景及計畫內容與時代背景勢必影響計畫的制定與施行結果，所以有必要對此背景做一番了解，以有助於了解林口特定區的地方發展之原因。

第一節 林口特定區計畫施行前環境背景

林口特定區的自然環境，大致可以區分為林口台地與觀音山區等兩個地理區。其中做為整個都市計畫核心的林口台地，台地形狀呈現不等邊四角形，台地中央寬約十二至十三公里，台地的高度為海拔240至250公尺，地勢較其他鄰近地方高，與台北盆地相較下，較不易發生水患問題。台地頂部則有廣闊的平坦面，因其有較大的平坦而被稱為「坪頂」。林口台地東北以冷水溪和五股坑溪與觀音山為界，南面以新朝溪、兔子坑溪等為界，西南則以南崁溪與桃園台地分隔，為東北西南緩傾斜。台地周緣則為河谷谷地，溪流自台地頂部呈幅射狀向外流出，多半獨流入海，而溪谷切割作用旺盛，屬幼年期地形。台地上的水文系統包括北向獨流入海水系，如紅水仙溪、瑞樹坑溪、寶斗溪、太平溪、林口溪等；西南緣南崁溪水系，如光華坑溪、大坑溪等；及東緣大漢溪水系的水碓坑溪、大窠溪、啞口坑溪等，這些溪谷短促淺急，崖坡切割甚深，水流不穩，但仍然成為水田農業發生地點。台地西南側的河谷地較緩，東、北側的河谷則較陡，是故早期進入林口台地的多半來自於今日桃園方向或自濱海地帶轉上台地，來自台北盆地的路線則較不發達。但隨著近現代的交通道路設施的開築，皆沿著上述這些溪谷的谷地則予以開闢，例如中山高速公路即沿著大窠坑溪谷¹進入林口台地，亦改變林口台地的對外關係。地下水文則不發達，地下水水面約在距地表五十公尺深，水量亦不豐，影響聚落及都市化發展。（林朝榮，1957；張伯宇，2001）。

觀音山區，則為大屯火山群中十數座之圓錐形火山體之一部，最高峰616公尺。其火山之活動約在六十萬年前，以火山碎屑物之拋出物開始，堆積厚約六百公尺之集塊岩層，而觀音火山南方另有一成子寮火山，或為觀音火山之熔岩之一部。觀音山之水系與大屯火山群呈現放射狀水系之特徵相似，包括如獨流入海的荖阡坑溪上溪及大漢溪水系的五股坑溪上游、崩山坑、觀音坑溪上游

¹ 據2007年4月的訪談，泰山鄉大科村世居於大窠坑村溪沿線居民說，現今的大窠坑溪在修築中山高速公路時，已以整治之名使溪流向原本河床的左岸改道，原有河床則成為今日之中山高車道位置。

等（林朝榮，1957；王絲幸、顏志誠，2005）。整個觀音山區，其地勢較之林口台地更為高聳，而且山坡的坡度比起林口台地而言是較陡的，河谷的谷地更加狹小，平面可供使用的土地就更少了。

圖 2-1-1 及圖 2-1-2 可以發現，本研究區中，唯林口台地頂部維持相當的平坦面，而其鄰近周緣及觀音山區則大多是坡度較陡的地區。

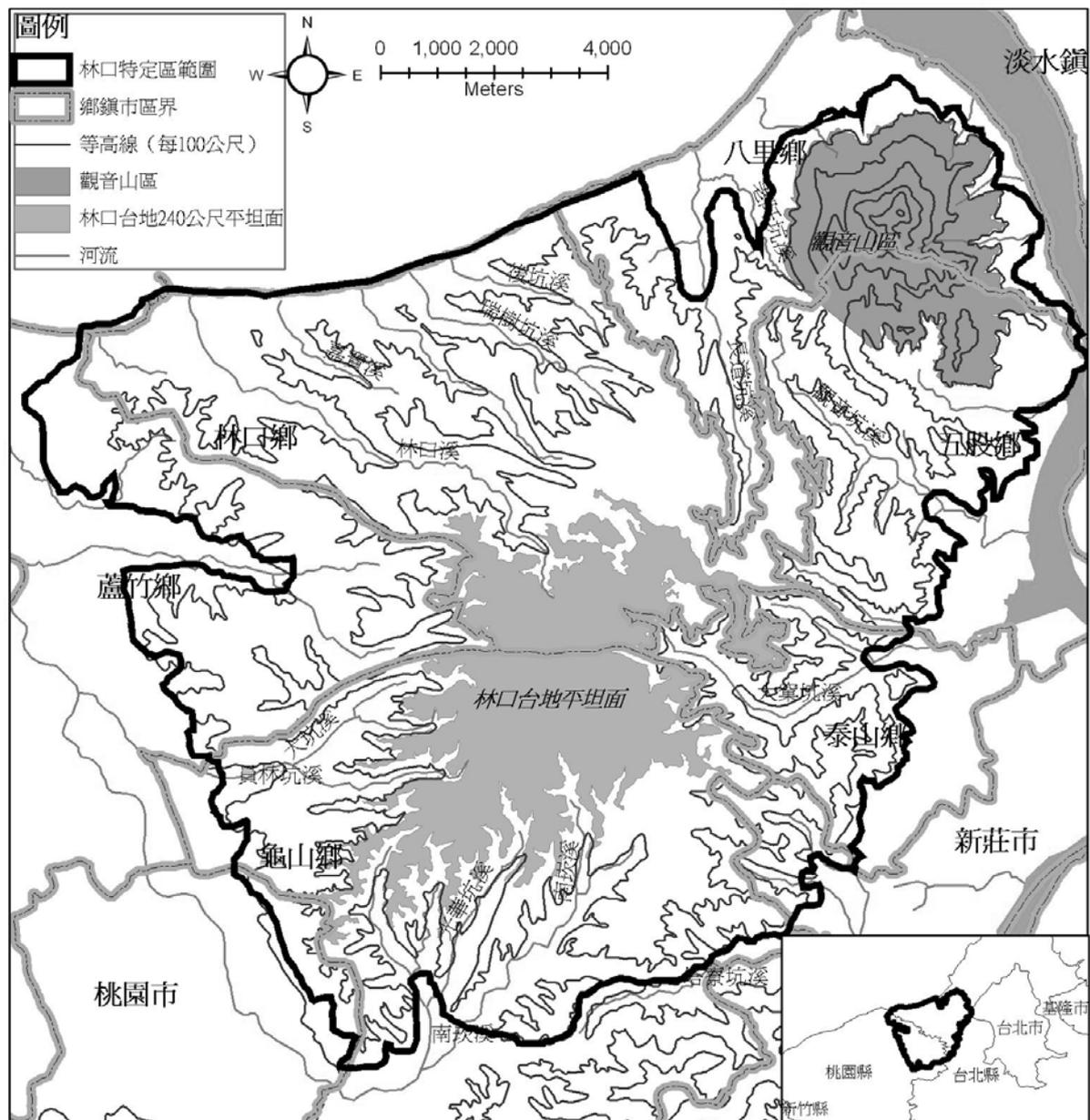


圖 2-1-1 林口特定區的自然環境

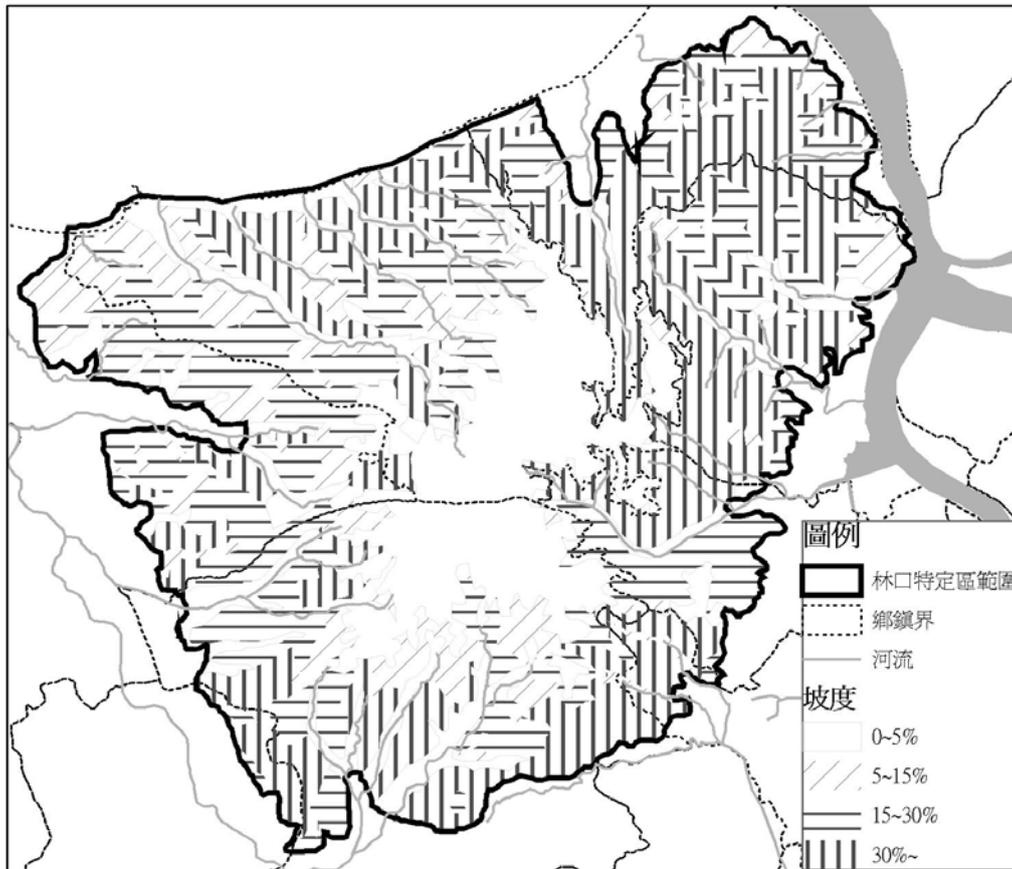


圖 2-1-2 林口特定區內的坡度分佈圖
資料來源：省住都局（1998）

氣候上若依陳正祥援用桑士偉氣候分類法的劃分，林口台地及觀音山區皆屬於「北部區」，夏季雨量多於冬季，最冷月均溫低於攝氏十五度，涼冷而多風（陳文立，2001）。而林口台地「地形北面臨海，受海洋性氣候影響，且東、南、西三面分別受到河谷盆地等較低地區所隔離，大部分季節多強風，其風速在每秒四公尺左右，且以東向風居多，夏季溫度高，冬季多雨、霧。」而且「全年平均相對濕度達 87.8%，故無論哪個季節均應有通風需求。」（陳信樟，1985：14）是故多強風多雨、霧，且經常維持潮溼狀況，即為林口台地微氣候上的特徵。強風、多雨、多霧的情形持續至今，雖在訪談中得知起霧現象較以往有所減少²，但仍是冬季天候的一大特色，房地產與營建業者更不敢在冬季推出新案，即擔憂曝露此一環境上的短處。又如：「仲介說：『以前台北人常常夏天來這裡玩呀、打球的，覺得林口好棒，房子又便宜，就買間來住，可是一到冬天就想賣房子。』」（李慧貞等，2004:81）

林口台地自清代以降，聚落的發展多半是位於較為寬闊的河谷谷地，概因水源取得較易，尤其又可在背風的崖區避開台地頂部的強風，此較適合農業發

² 2006 年十月至 2007 年五月間之訪談，居民所稱，較之十餘年前的冬天幾乎天天起霧的情形，現今已減少許多，夜間起霧的現象不預往昔頻繁。

展，故水田稻作聚落出現於的谷地崖坡處，台地河谷發展的聚落有如：瑞樹坑庄、寶斗厝庄、小南灣庄等。另外台地上若得以蓄水的地方亦能發展成具規模的聚落，如頂湖、菁湖、後湖等（陳文立，2001；高傳祺，2001）。而林口台地最大規模的聚落則為林口舊市街，其早先發展始於清領時期，因新莊市街與八里坌港間的聯繫需求，經長道坑、林口以至新莊或南崁的道路之發展，使之進而發展成為一市街（賈立人，1993）；在今日林口鄉與八里鄉交界處留有一處地名為長道坑。

觀音山區的聚落亦發生於河谷地，如荖阡坑溪、五股坑溪等地，但人口較林口台地周緣少。早期為俗稱觀音石的安山岩之採集地，後來因政令禁止而停止開採。主要農業活動以綠竹筍耕作為主持續至今，成為觀音山區最主要的農業特產（尹章義，1997）。河流谷地間亦有部分水田、菜園分佈，或果樹栽種（尤其在八里鄉荖阡坑溪谷地區），為負有盛名的文旦產區。除此，由於觀音山區依山傍海，在傳統風水觀念上為陰宅寶地，故有為數不少的墓地分佈其間，為鄰近地區居民先祖下葬地點，並配合觀音石作為墓碑，成為觀音山區一種特殊的人文活動，但濫葬問題一直是當地常被政府或媒體所「檢討」的違規土地利用。

林口台地中央頂部大多數地方無法有效蓄水，且地下水面甚深，水源取得困難，因此台地表面上除了林口舊有市街的發展之外，台地表面上的人口與聚落是則較為稀疏的，至日治時期台地頂部則充為公共用地與軍事用途，甚至於今公西村一帶設有軍用飛機場³、飛彈用地等，其餘土地利用則以茶葉生產區及相思林地為主。自日治以降以至 1970 年代以前，茶葉生產是台地表面上最主要的經濟活動，以販賣茶菁為利，而且以台地面南側所在的龜山鄉部分較為興盛，而農政單位當時亦在林口台地上設立了茶業改良場⁴（賈立人，1993；高傳祺，2001）。以林口鄉為例⁵，林口鄉全鄉耕地面積中茶園面積相當之大，佔全鄉面積的百分之七十，不過產量隨著茶葉的滯銷而日漸減少。至於軍事用地的使用，由日治時期一直持續至戰後初期未有大幅度的改變，雖不再使用機場，但仍留駐有大量的部隊及特殊軍事用地，如憲兵、飛彈場等。軍事用地主要分佈於今日龜山鄉公西村、大崗村，及林口鄉湖北村（後湖）、湖南村、南勢村等地⁶，其中後三者就分佈於今日新市鎮開發區之內（經合會，1970.05）。

³ 據 2007 年 4 月的口述訪談，機場用地在今公西村內，而機場跑道即位在復興街 85 號旁東側之一筆直巷弄。

⁴ 林口茶業改良場，於 1969~1971 年間遷移至台北市文山區並改稱文山改良場，原有林口改良場現址已成為目前林口國宅所在地。

⁵ 此根據 1969 年起歷年《台北縣府統計要覽》。由於此類統計是以鄉鎮市為單位，但除了林口鄉之外，其他鄉鎮皆只有部分地區屬本研究區，若援引該鄉鎮為單位的統計恐會失真，故在此行文以「林口鄉為例」作為窺探本研究區在當時的部分狀況。

⁶ 一部分軍事用地資料來自於《林口特定區計畫》（經合會，1970.4）的之附圖，另根據 1979 年之第一版相片基本圖中，亦可判別之。而目前現有的軍事用地集中分佈於今龜山鄉公西、大崗兩村及林口鄉之後湖一帶，此據衛星影像圖，與 2006 年十至十一月間及 2007 年四月至五月間之實地調查所得。

少（施夙倩等，1984；高傳祺，2001）。除此，台地東南側坡面上（較靠近泰山鄉南林路），亦於1960年代起，開始有南亞塑膠在此設廠生產，是大企業至林口台地設廠量產之始。此象徵著林口台地亦隨著台灣整體經濟的轉變，由農業生產漸變為工、商部門就業人口較多的現象。以林口鄉為例，1974年時三級產業人口比例為：30.3%、27.3%、42.3%，仍呈現未進入工業化的狀態⁸；至1979年時則為：21.1%、31.5%、47.3%，農業從業人口比例一直持續減少⁹（台北縣政府1975；1980）。

表 2-1-2 林口鄉磚廠數目變化表

時間	1964年	1968年	1975年	1976年	1979年	1982年
磚廠家數(間)	0	19	31	10	10	2

資料來源：施夙倩等（1984: 200）

表 2-1-3 林口鄉工廠登記數

時間	合計	食品製造業	煙草製造業	紡織業	鞋帽服飾品及織物加工製造修理業	製材及木竹籐杞蔓莖製品造業	化學品製造業	原及煤製品製造業	非金屬礦物製品製造業	基本金屬工業	金屬製品製造業	機械製造及修理業	電機及電氣器具製造及修理業	運輸工具製造及修理業	其他製造業
1968	52	18	1	1	0	0	2	3	23	0	0	0	1	1	2
1979	61	6	0	8	2	3	4	0	31	1	3	1	1	0	1

資料來源：台北縣統計要覽

在林口特定區計畫施行之前，依當時（1968年）政府單位對林口特定區的調查（見圖2-1-4）可以發現，林口台地上的人口與聚落的分佈是以林口舊市街及台地周緣河谷谷地較多，觀音山河谷地亦有零星人口分佈，而台地頂部中央人口較少。除了既有建成之市街：以竹林山寺、中正路、鄉公所一帶為中心的林口市街，與龜山鄉公西村（下苦苓林）、大崗村下湖等之外，其餘地區尚未有都市化現象，仍保持農業為主的地理景觀（經合會，1970.11；賈立人，1993）。林口舊市街較早因處於桃園往八里坌的交通要道上而發展，後來雖然因交通要道路線改變，其聯繫要站的重要性大減，但林口舊市街仍自清領以至日治以降，仍成為林口鄉，甚至是林口台地上的一大中地，為1970年代林口鄉及林口台地上人口較為集中的地區之一。至於龜山鄉的公西村及大崗村下湖一帶則因有軍事單位及眾多的軍人消費人口，而形成與人口數量不相符的熱鬧市

⁸ 資料來源為台北縣政府統計要覽，但各鄉鎮人口職業分佈數量之資料，最早者為1974年。

⁹ 此據台北縣政府統計要覽，雖然在1976年及1979年時林口鄉的二級產業從業人口曾兩度超越一級產業，但是並未持續，直至1982年以後，林口鄉的二級產業就業人口才完全超越一級產業。

街，包括電影院、小吃店、菜店（特種行業）等的出現，尤其是今公西村復興街一帶為最¹⁰，成為台地頂部的另一中地。

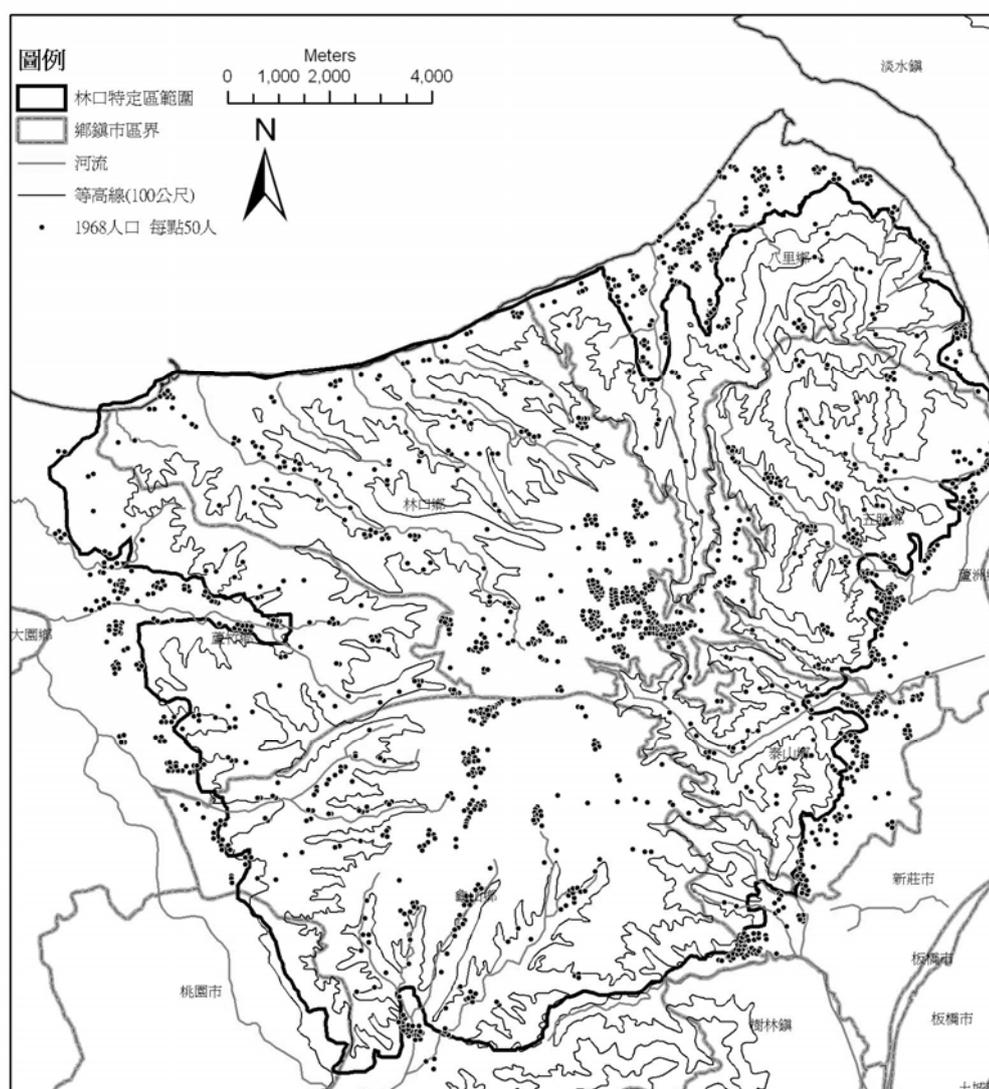


圖 2-1-4 林口特定區之地形與 1968 年的人口分佈圖
資料來源：經合會（1970.11）

若以本研究區整體人口數來看，整個林口特定區 186 平方公里，於 1971 年時全部人口數僅 24416 人；至新市鎮開發計畫切確施行作為時的 1979 年，人口數才增加至 28475 人，人口增加速度可謂相當地慢。林口特定區計畫的核心區域－林口鄉南勢村與龜山鄉公西、大崗、樂善等村，人口的增加更是緩慢，甚至有數年呈現負成長。從下面的列表中可以發現，以特定區計畫核心的林口鄉與龜山鄉部分地區來看，人口成長極為緩慢。若不是特定區較靠近新莊市、桃園市等地區人口增加較快，否則恐怕尚無法有 2% 的年平均成長率（賈立仁，1993）。

¹⁰ 2007 年四月的訪談所得。公西村在 1970 年代，人口僅二千餘人，能有電影院、小吃店及各種消費性商店的出現，全賴座落於公西村龐大部隊軍事人員才得以發展出當地繁華街肆。

再就林口台地的外部環境來看，當時的台北市已升格為直轄市，人口早已超過一百萬並朝向二百萬邁進，雖成長速度趨緩，但增加的數目仍多，而台北縣的人口增長速度更超乎台北市，整個台北都會皆呈現高度的人口增長，逐漸成為台灣人口分佈的重心，而桃園縣的人口成長速率雖不如台北縣，但亦步亦趨自成一大都會。鄰近林口的新莊、泰山地區則是成長極快的地區之一，短時間之內的人口激增，幾乎是倍數成長。此表 2-1-4 可以見得，林口特定區的人口數量在此時期的增長速度與鄰近區域相比顯得緩慢地多了。

表 2-1-4 林口特定區及其鄰近區域人口變化表

	1971 年人口	1979 年人口	平均年增長率 (%)
林口特定區	24416	28475	2.08
林口鄉	22897	23567	0.37
林口舊市街	10057	11666	1.99
新市鎮林口鄉部分	2024	1780	-1.51
新市鎮龜山鄉部分	9908	10259	0.44
龜山鄉	51876	66713	4.77
新莊市	57921	159170	21.85
泰山鄉	18349	35029	11.36
五股鄉	26685	32697	2.82
台北市	1839641	2196237	2.42
台北縣	1240576	2135007	9.01
桃園縣	726750	1013033	4.92

資料來源：台灣省政府（1986）、內政部、林口鄉戶政事務所、龜山鄉戶政事務所
註：1971 年為林口特定區首次有完整的全區人口統計，故以此資料為代表。

河谷地為本研究區早先主要人口分佈區域，林口舊市街在清領時期以至日治前後成形，成為台地面上的中心，加之林口台地崖面較為陡峭，所以多數的交通聯絡路線皆沿著河谷谷地興建，呈現以林口市街為中心的放射狀交通路線，以聯絡各個谷地間的聚落與林口市街之間，包括今日的 105 縣道、106 縣道、108 縣道等，但多為小路，當時未拓寬成闊綽的公路路線，對外交通聯絡不便，這些道路後來多成為本區日後對外重要的聯絡道路的基礎，不過在發展上對外交通問題一直是一道單門。另外因為台地的水源取得困難，當時是以打深水井的方式以取得為自來水水源，也顯見水源對於林口台地聚落發生的重要性。故林口特定區計畫中相當注重自來水取得之問題，及強調聯外交通之建設等部分（經合會，1970.11）。

因自然環境使然，得林口台地表面上原本多以茶葉生產及磚造產業為主，然而隨著茶葉在 1960-70 年代開始無法於國際茶葉市場保有競爭力，漸次減少栽種面積。同時傳統磚造產業亦因建築需求轉以鋼筋水泥結構為主使得需求減少

，加上當時造磚方式的改變，不再且有生產紅磚的原料優勢，使得林口地區的造磚廠成了夕陽產業之一。這使得林口台地的原有的主要土地利用轉而趨向閒置，變為可大規模利用與開發的土地資源。再加上林口台地頂部中央地區本來人口就不多，建築物亦相對較少，屬於公家單位的土地眾多（如茶業改良場與軍事用地等），在土地取得上可謂是較為容易的。且林口台地在當時的人口數仍不多，人口成長亦緩，為台北近郊尚少數未進入大規模都市化又有大面積地勢平坦的地區，加之因台地頂部地勢高聳，讓位在台北盆地的盆底且當時已長久以來愁於水患問題的台北市及鄰近洪水平原區所稱羨，是故林口台地的這些因素可能進而促成了特定區（新市鎮開發）計畫的落腳地方。

至於台地周緣及觀音山區的河谷地區，在傳統以農業為主要經濟活動的時代中，其自然環境較台地頂部為有利，於早期得以有些許農村聚落的發生，但是隨著台灣整體產業型態的轉變，農業已非主要經濟活動時，這些以農業為主要經濟活動的區域便面臨到經濟活動的調整與土地使用上的轉變。同時又因自然環境上有坡度較陡及平坦面較狹小等因素，不利於現代工商活動的進行，亦不利大規模人為建築工事的開發行為，為日後都市計畫中，需依照較為嚴苛的法規，成為在發展上有所束縛的地區。

第二節 特定區計畫的規劃背景與內容

（一）林口特定區的規劃背景

林口特定區的計畫起源 1960 年代後期，當時因台灣北部地區曾發生嚴重水患，如 1963 年的葛樂禮颱風及 1960 年代中期獅子頭隘口炸開後的引起的海水倒灌問題，使得台北盆地內盆底平原區飽受嚴重水患威脅，在著手研議大台北都會全面性的防洪計畫時，經專家建議 - 以開發地勢較為高聳且又表面又甚平坦的林口台地，作為新市鎮以緩和或取代洪水平原（今三重、新莊、蘆洲、板橋一帶）的發展，以減少防洪公共設施的支出（對開闢疏洪道的策略持保留態度），而保留低度發展的洪水平原作為天然滯洪區，使具有臨時首都地位的台北市區在面臨洪患時得以保全不受威脅（經合會，1970.5、1971）。當政府高層決定要發展林口，並依都市計畫法規訂定了「林口特定區計畫」，表面上為一個都市計畫案，但是實際內容不僅有一般都市計劃對土地利用的規範，還結合了開發新市鎮的概念與防洪計畫等之功能性政策，希望以此計畫來達成紓緩

洪水平原「惡性發展」¹¹之目標，欲將部分洪水平原的人口搬遷至林口特定區之中。如報載：「林口特定區開發與北區防洪計畫合併」（聯合報，1969/8/28，第二版）又如：「行政院指示主管單位，對於台北基隆都會計劃中的林口新市鎮發展計劃，應與台北近郊洪水平原管制方向相配合，俾使三重、蘆洲、新莊、板橋一帶居民，能逐漸往林口較高地帶遷移。……政府為防水患作一勞永逸之計，特著主管單位就林口發展方案和洪水平原管制計畫配合研究…」（聯合報，1968/4/29，第二版）

由圖 2-2-1 可以發現台北都會周邊高聳不受洪水平原管制且平坦的地區，林口台地則有較佳的條件，由於此自然環境之故，而被選定為塑造新市鎮以疏散台北都會人口的計畫之施行地點。

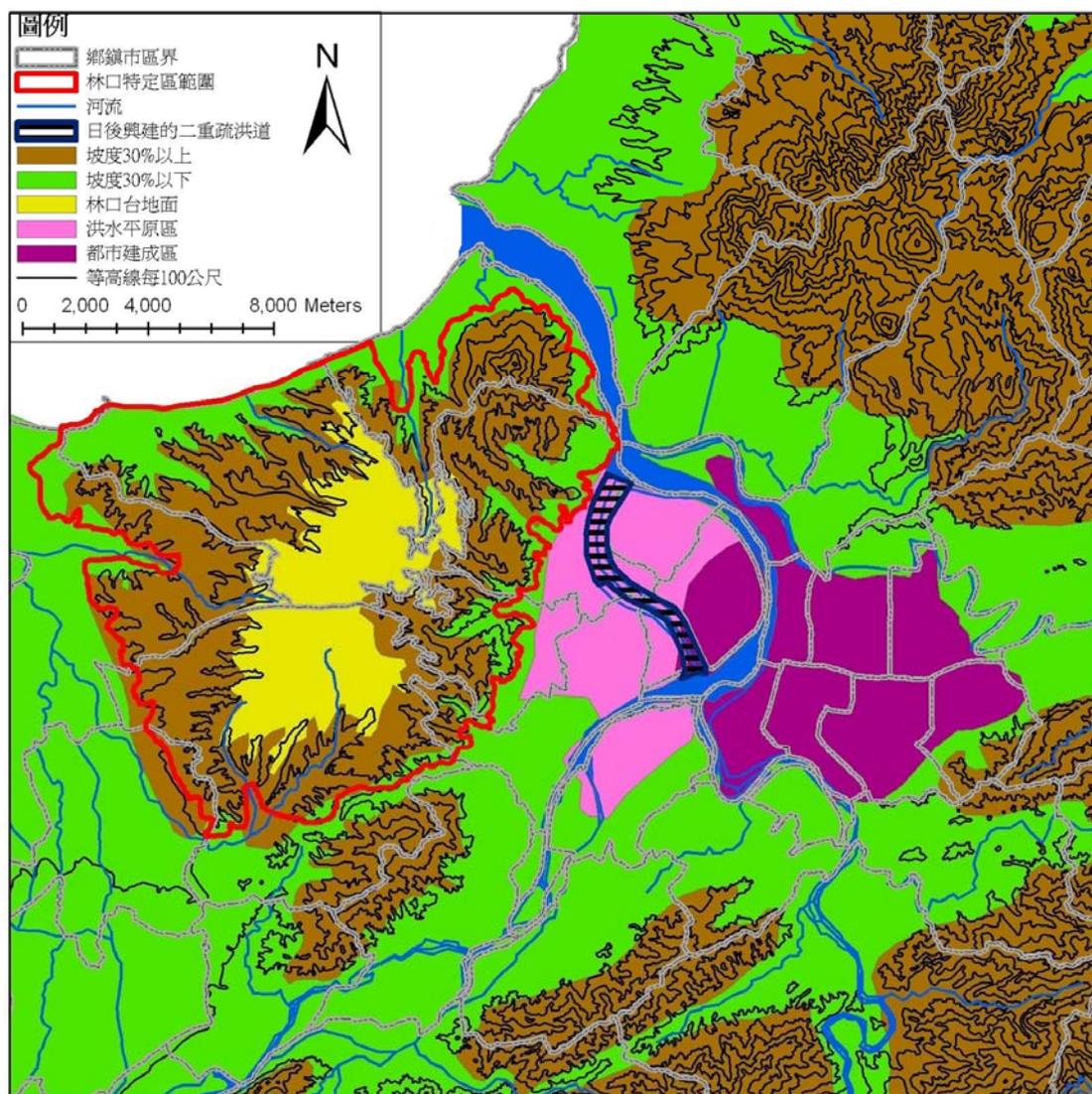


圖 2-2-1 林口台地與淡水河洪水平原位置關係圖

資料來源：經合會（1970.5）、水利署 本研究繪製

¹¹ 此「抑制洪水平原不當（或惡性）發展」終成為日後關於林口的開發計畫中，每必揭櫫的一大目標。

政府決定開發林口特定區計畫後，便於1968年發佈「禁建令」¹²，針對林口台地上的建築物及土地施行禁建或緩建，不得轉移，改建亦不得超過兩層樓，此是為了防止在開發之前土地與房屋價格被炒高飆漲而造成日後開發過程有心收購土地的人士坐擁暴利的不公平現象。同時由於開始施行都市計畫，而需符合此都市計畫的土地使用分區管制的規定。但本來禁建令是兩年，因為新市鎮開發未落實，而致一再延長期限，如報載：「林口特定區範圍，名義上已公佈都市計畫，實際上仍在持續限建期間。」（聯合報，1971/4/30，第七版）；又如：「政府為因應台北市發展的需要，前曾計畫將林口地區規劃為特定區，予以開發，……，民國五十七年十二月一日起，公告範圍內的土地，禁止建築與土地轉移。後因土地的取得發生問題，經行政院於六十年下令，改變林口開發方式，…台灣省政府遵奉行政院指示後，曾以「林口特定區計畫」為藍本，進行研訂林口都市計畫。因此，使得此一地區的禁建時間長達六年之久。」（聯合報，1974/10/5，第二版）然而此項禁建，直到新市鎮開發確切落實之後才告解除。

林口特定區的規劃背景，除了自然環境與台北都市發展的考量之外，其實也跟當時我國的國際關係有關。最初的林口特定區的都市計畫書，有相當多聯合國顧問參與的色彩¹³，而且最初的林口特定區計畫還是以英文寫成。可以見得此計畫的出現也與政府以之作為國際交流的機會是有很大的關係，有相當的外交背景成分的存在，藉以之使我國與聯合國之間產生一些參與的關聯性。

（二）林口特定區計畫的規劃歷程

然就即使政府決定要開發林口特定區，亦發佈禁建命令為開發新市鎮作準備，但是訂定林口特定區的計畫與新市鎮開發在規劃與執行過程中，並非一蹴可及並一波三折，可將其制定經歷過程分為三個階段：(1)1967-1970年經合會都市計畫小組時期；(2)1971-1978年的省建設廳公共工程局時代；(3)1978年以後的省住都市局時代等三個時期。

第一個階段中，主要是擬定整體都市計畫目標與發展策略，並逐步展開新市鎮的開發建設，當時欲以區段徵收來取得土地，作為都市發展與公共建設用地，並畫訂都市土地使用分區。後來卻因當地地主反對使用區段徵收的方式，導致土地取得困難，再加上炒作地價的問題，使得特定區計畫趨於停擺，甚至撤銷開發機構（即林口開發處）。

第二個階段時，由前省府公共工程局掌理，其目標在於土地之開發及規劃，但是當時的省府對於林口新市鎮之開發案相當消極，亟力希望中央政府能夠接收，然中央政府僅願意提供百之六十之經費援助，終使該計畫仍停留在紙上

¹² 見聯合報載1968/12/1日第三版載，自該日起兩年林口特定區持續禁建。

¹³ 此可參閱《都市發展中心：林口新市鎮之規劃》（經合會，1971.10）之前言部分，就有提及有關聯合國顧問之建議，甚至前言之最後署名為聯合國顧問艾姆斯。

作業，不過此時期（1975年時）最大的規劃，即是在整個特定區內訂定出「都市化區域」，明確標示出未來新市鎮開發的主要範圍。

至省住都局掌理時期（1978年以後），即第三階段，復因行政院在政策上的決定，而將廣建國宅及開發新市鎮合併同列為十二項重大建設計畫之一，至此林口特定區計畫改由省住都市局接手掌理，改以興建大量的國民住宅作為發展策略之一。至此始真正有開發建設行為的投入，新市鎮開發才不再只是紙上作業。由於林口新市鎮計畫的一再改易，諸多相關前人研究論文亦有所評判，包括如批評缺乏統一之事權機構、發展狀況不理想、未有完整的鄰里單位、生活機能不足等（陳志遠，1999）。此由前省住都局所規劃的方案，亦是今日所見的林口新市鎮各項建設的藍本：《林口新鎮整體開發計畫》（台灣省住都局，1985）。雖然計畫內容經過十數年的波折終至確定，目標有所增易改變，但是整體目標仍然希望將林口特定區建設一「自給自足」的新市鎮，能滿足住民就業與基本生活所需，而不高度仰賴台北市。（台灣省住都局，1985；羅順來 1973；余雲，1993；陳志遠，1999）

綜觀整個林口特定區在規劃與早期執行過程，可以顯見的是政府強力想要規範國土空間，以政府公部門力量扭轉原本區域發展的趨勢（大台北都會區的形成與擴張），關於此學者周志龍稱其為末期威權時代的空間實驗政策（周志龍，2003）。此時的台灣仍然是威權統治，以無民意基礎的中央與省府機構（省府當時可視為中央政府的派出機關）來規劃台灣的經濟發展，並且以「經建計畫」的方式來完成台灣的各項經濟發展，以種種管制與建設之名義，使發展達到其原有的政治經濟所需之目的（例如保全台北市區此一發展核心）（王振寰，2002）。林口特定區計畫，雖然表面上看來是一個都市計畫，但實際上則是政府希望藉之作為與國際交流、與聯合國產生關係之用，完全是以較高政府層級由上而下地規劃並執行，並非地方發展上的需要而出現。且執行過程中，幾乎不讓地方有參與的機會，與一般都市計畫在規劃與執行上仍會有地方政府及民意機關（如鄉鎮市公所或鄉鎮市民代表會）進行主導或意見提案，是大不相同的，林口特定區幾乎未見有地方參與（如鄉鎮市層級的地方政府或民代）的空間與意見。然而當既定方向行不通之時，便將原有的計畫擱置。至1970年代末期，則因重大建設帶動經濟成長的方式獲得實質的肯定，尤其如十大建設的投入之成效所給予的刺激，故此時的林口特定區計畫便包裝成重大建設的一環（十二項建設中的廣興國宅）加以執行，雖然設計與執行單位已與最初設計有所不同，方向亦有所修正，整體計畫最後仍付諸實行。

然而此時社經環境卻已較十年前大為不同，最初原先目的中的抑制洪水平原惡性不良發展的初衷已幾乎無法達成，台北盆地在此時早已隨著都市化與都會區的擴張延伸至當初訂定的洪水平原管制區，當局只好承認洪水平原的發展，施行如「三重永和都市建設計畫」、「板橋擴大都市計畫」，以補足三重、板橋等洪水平原區的都市公共建設，或將原有不希望發展的洪水平原區也納入

都市發展計畫之中（如板橋擴大都市計畫便是將原本屬洪水管制的江仔翠納入板橋的都市發展用地）。同時為了達成發生洪患時能夠保全台北市之目的，只好花鉅款與不計其數的社會成本於 1970 年代晚期至 1980 年代中期進行大台北防洪計畫（包括興建二重疏洪道、修建防洪堤防等），並因此得以解除原有洪水平原地區的建築與發展管制，進而成為都市發展用地。如：二重疏洪道完成後，將原本塭子川以南且高速公路以北之地區及板橋江子翠、浮洲子地區的管制降級，由一級防洪平原改為二級防洪平原（台灣省政府公報，民國 73 年冬字第 25 期），並且解除了三重、蘆洲等地原有的防洪平原的管制（台灣政府公報，民國 79 年春字第 25 期）。然而承認既成事實之發展，便形成在功能上與目的上與林口特定區計畫原始目標重疊、重複投入資源之窘境，為特定區計畫發展目標不能達成埋下了部分遠因。

（三）林口特定區計畫與林口新市鎮開發計畫的主要內容

就制定的內容而言，整個林口特定區計畫的最初於 1970 年時所規劃的主要內容是擬定以開發新市鎮為核心的概括性計畫，訂定計畫目的：1. 容納台灣北區未來增加的都市人口、2. 疏導洪水平原之惡性發展、3. 抑制台北市之地價、4. 提供良好的生活環境，作為未來新社區與都市發展之示範與參考、5. 均衡發展之新市鎮－為建構一健全且自給自足的新市鎮，並成為台灣北部區域次於台北都會的次商業中心，終希望能成為一個可容納四十五萬人的新城市（經合會，1970.11），依此作為日後各項細部計畫與實際執行的總則。在發展策略上：1. 期望以投資公共建設資源，建設工業區及商業中心以帶動當地發展，並以區段徵收¹⁴方式取得用地，提供以工業為主的就業機會作為引入人口策略。2. 以土地資源的提供，期望將部分文教研究機構遷入此地作為當地的消費人口基礎，以使林口特定區的人口結構可以成為同時容納各個階層，採以工商業與軍公教人員並存混合模式（經合會，1970.5）。至於都市化地區以外的未開發區，除了特殊使用區是為保留原有軍事用地及其鄰近地區軍用地做為當地消費人口基礎外，其餘土地則以農業區（暫緩發展區）、保護區（含區域公園）等為主要的分區使用進行管制（經合會，1970.11：4-8）。

雖然 1970 年時所訂定的計畫僅為概括性計畫，且之後亦未實際進行新市鎮的開發建設，但此時已發佈了整個林口特定區的都市計畫之公告，其中已經含有對整個都市計畫區內的所有土地進行分區管制的各項規範，在土地利用上便得依循這些規範。林口特定區的土地分區大致分為：

（1）都市化地區：新市鎮開發資源投入的地區，亦為此都市計畫的核心，預定使之轉變為具有都市化的地區，塑造成一個新的都市。在此區域內，才得以

¹⁴ 區段徵收是指大規模大範圍的土地徵收，以利政府作整體開發或使用，有別於一般的市地重劃，重畫土地仍有一部分會發還地主，並有利於都市區塊的整建發展。資料來源：地政司網站，<http://www.land.moi.gov.tw/chhtml/allpage.asp?cid=86>。

有工業、商業、大量住宅區等的發展；

(2)暫緩發展地區：為遠期發展之用，作為日後都市化地區擴充的保留地，需保有農業經營，未開發前不得有新增建物，亦不能改建增建。此區日後則改稱農業區；

(3)特殊使用地區：為當地的軍事使用區及未來其可擴充地，大致即今日的公西及大崗村。此僅只是劃設一軍事使用範圍，在使用上仍被分別劃歸都市化地區（公西、大崗既有市街）及暫緩發展地區；

(4)坡地公園：利用鄰近都市化地區的台地崖坡，規劃為坡地公園，一方面可作水土保持之用，一方面則可供新市鎮居民遊憩之用；

(5)濱海遊憩區：規劃為日後發展時，可供開發的遊憩空間；

(6)觀音山區域公園：規劃作為台灣北部區域的較高等級的觀光景點；

(7)保護區：作為新市鎮發展外圍未開發的區域，希望盡量維持原狀，不得有新建房舍與人工建物，亦不得從事大規模開發，並得做好水土保持（經合會，1970.11）（見圖 2-2-2）。

上述七個分區之中，以保護區的面積最大，佔整個林口特定區的六成之多，加之林口特定區計畫內對觀音山區域公園、濱海遊憩區與坡地公園¹⁵等使用分區的規範，是要求比照保護區的規範辦理之，是故以整個特定區計畫內便有相當廣大的面積受到較為嚴格的管制。也由於開發計畫遲遲未落實，且土地使用上又管制頗為嚴格，幾乎不得新增建物，連自家住宅修葺亦限制重重，致使非屬都市化地區的居民，皆有被限制為「禁建」的感覺。如報載：「林口特定區，禁建迄未解除，老舊房屋修建兩難，議員昨再為民請命」（聯合報，1987/11/12，第六（北縣）版）

¹⁵ 坡地公園此一土地使用分區，自第一次通盤檢討之後便不再使用，大多數原屬坡地公園一項的地區，皆被改以保護區為名的使用分區（台灣省政府，1986：58）

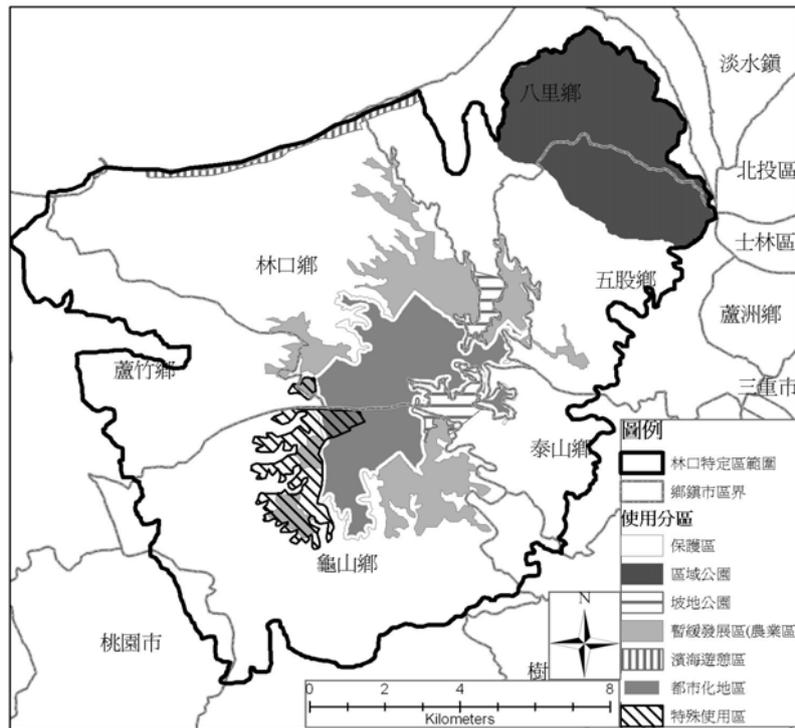


圖 2-2-2 林口特定區計畫內的土地使用分區

資料來源：經合會（1970.11）、台灣省政府（1986） 註：日後實際上特殊使用區分屬都市化地區（大崗、公西）與部分暫緩發展區，在此「特殊使用區」的範圍內仍保有許多軍事設施。

至 1978 年真正有新市鎮開發行為的投入，即是針對「都市化地區」此分區的開發建設，開始落實特定區計畫的核心部分，由前省府住都局完成規畫並且執行之。依省住都局所規劃完成的《新市鎮整體開發計畫》的內容，林口新市鎮的開發工作最初分為四期發展，以特定區計畫內位在台地中央頂部的都市化地區作為發展核心，並倚中山高速公路而分為南北近乎對稱的發展規劃，近程計畫目標人口數量為二十萬人。其發展目標在於能夠容納台北都會新增人口並以疏導台北都會區不當發展的，且提供國民住宅予中低收入戶，並作為一個能提供良好都市生活環境的新市鎮（省住都局，1985:2-3）。在發展策略上仍延續早期計畫內容，希望以工業就業機會提供，漸次引入人口遷入並促使服務業漸次出現，而工業就業機會的提供特別強調以「勞力密集型工業」為主，如機械、電子、精密機械、運輸工具製造與修配等工業。且由於新市鎮目標中述及要提供良好的都市生活環境，故其工業類型更被限定為無污染或低污染者始能進駐。同時保留現有的軍事用地及公教機構，以作為都市的基礎消費人口之一部（省住都局，1985）。此時已不再提及要發展為北台灣的次商業中心的目標，而是以一個中小型規模的都市為目標發展。

依照此番目標與發展策略，《林口市鎮整體開發計畫》中便規劃了四個工業區，與面積廣達數百公頃的住宅社區用地。同時結合當時既定政策，欲興建國民住宅，作為新市鎮開發過程中提供遷入人口居住之用，提供部分人口遷入的誘因，以期望能符合計畫的發展方向。而非屬於都市化地區的其他地方，除了部分經過核准而得以變更為其他使用分區之外，大多數仍然得依循 1970 年時

公佈的特定區計畫內容中的土地使用分區管制之規範，管制條件與 1970 年所訂定的都市計畫內容無二致：欲保持原有發展樣貌，除經政府核准者外，房舍與建物不得新建或增建，應做好水土保持（山坡地），在管制上仍是較為嚴格。

據前省政府住都局所規劃的新市鎮開發內容，整個林口新市鎮地區（都市化地區）共分為四期來發展，預計個 1978 年下半年起的九年內次地分期完成其開發建設工事。在開發內容上，為了提供工業就業機會，每一期開發區皆配置有一個工業區（工一、工二、工三、工四共四個）的設立；住宅方面，除了配合政策既定有林口國宅的興建，每一期亦配置有大面積的住宅社區（含住宅用地的編定、公用設施、道路、學校、公園等部分）；商業用地部分，則與住宅社區一併以相同方式取得土地開發，在開發區內設置有一帶狀的「中心商業區」，分屬各期，以提供作為商業活動之用，作為引入人口後商業活動之用；並畫定一個大專預定地，可以供作將來大專院校設立之用。另外，林口舊市街與公西大崗舊市街，雖被列為都市化地區的一部分，但是不進行「開發」，以保有原有市街聚落的發展樣貌，使市街得以繼續發展。不過開發工期，隨著用地取得及開發工事進度的落後，不斷地修正，由最初 1978 年時預定的九年，展延成為十六年（1979~1995 年底¹⁶止）（台灣省政府，1982；住都局，1985）。從表 2-2-1 及圖 2-2-3 可以發現，桃園縣部分有較大面積的工業區，而台北縣部分擁有較大面積的住宅區與商業用地¹⁷。

表 2-2-1 林口新市鎮開發的計畫開發內容與時程表

	開發面積（公頃）		合計	預定開發時間	預計引入的人口目標數	所在位置
	開發內容各別面積					
第一期	社區	266.54	293.91	1979~1982 年	38,000 人	今林口鄉仁愛、麗林、南勢、東勢、麗園等村及龜山鄉樂善、公西、文化等村
	工業區（工三）	127.37				
第二期	社區、中心商業區	198.87	238.00	1983~1985 年	46,000 人	今龜山鄉公西、大湖、大華、大崗等村
	工業區（工四）	139.13				
第三期	社區、中心商業區	240.77	240.00	1986~1989 年	52,000 人	今林口鄉南勢、湖南等村
	工業區（工一）	99.23				
第四期	社區、中心商業區	286.87	368.50	1990~1995 年	64,000 人	今林口鄉中湖、林口、西林、東林等村
	工業區（工二）	81.63				

資料來源：台灣省住都局（1985）、本研究現地調查

¹⁶ 1995 年底，即林口特定區計畫自 1970 年十二月發佈後的第二十五年，故依此做為整個特定區計畫的近程目標年限，以符合都市計畫法第五條：「都市計畫應依據現在及既往情況，並預計二十五年內之發展情形訂定之。」之規定。

¹⁷ 這樣的配置，曾引起部分當地居民的不滿，尤其計畫區內龜山鄉的部分，備受指責，以為省府在規畫時特別偏重台北縣的部分使其有較多的住宅與商業用地，桃園縣（龜山鄉部分）則多為工業區及機關用地的規畫（見聯合報，1990/3/16，第十八版，〈林口特定區「重北輕桃」桃園人士盼勿偏心失衡〉條）。

不論是 1960 年代晚期所訂定的原始計畫、1975 年的都市化地區的劃定，到 1978 年有新市鎮開發整體計畫，這些歷次所制定出來的內容，遂皆是以林口台地中央頂部為地方發展核心，劃定出一「都市化地區」，以此做為新市鎮的發展重點區域，期望用二級產業與就業機會的提供帶動其發展成為一個自給自足的新市鎮（新都市）。而特定區內非都市化地區則以暫緩發展區、保護區等為主的土地分區進行土地使用管制，具「台地部分為都市化地區，以四周峻坡為永久綠帶」的特性（經合會，1970.11）。

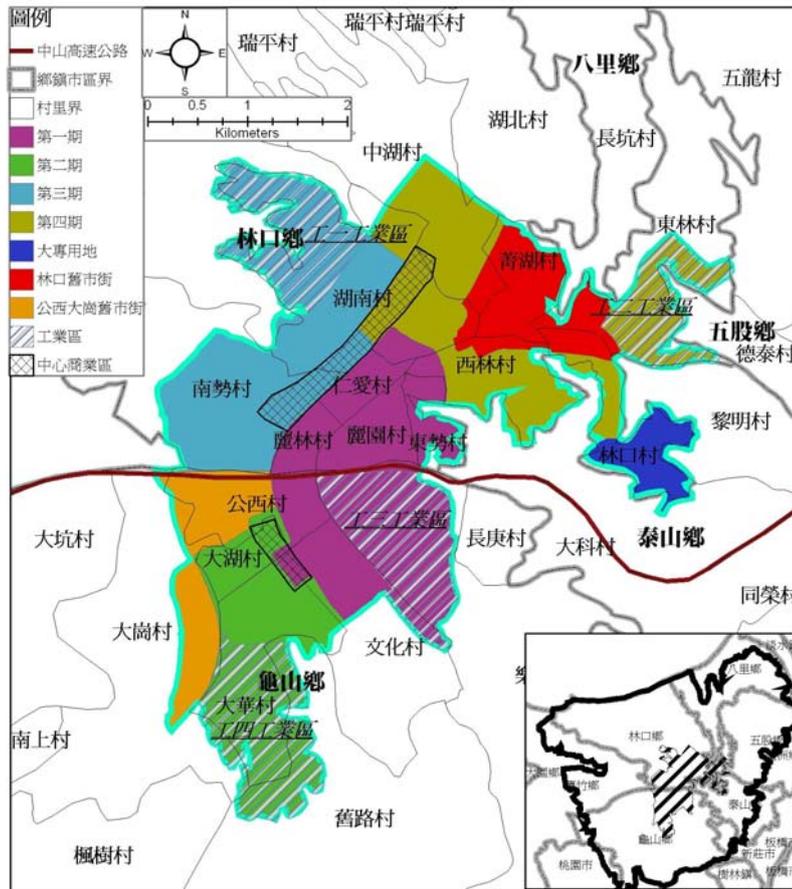


圖 2-2-3 新市鎮開發區範圍與開發時程圖

資料來源：台灣省政府住都局（1985） 註：圖中村里為現況

此新市鎮的理念，乃是仿效英國自 1946 年以降至當時已有三十多年發展經驗¹⁸的新市鎮開發模式：用新市鎮開發作為疏緩大都會（倫敦地區）發展的方式，同時以綠帶作為新市鎮的發展邊界，與鄰近的大都會相隔，綠帶亦可供新市鎮居民遊憩空間，並形成良好的生活環境品質，在新市鎮的發展上則以就業機會的提供做為吸引人口遷入誘因，進而達成為一自給自足新市鎮的目標。尤其是以英國 1960 年代之後具有較大的都市人口規模（約二十萬人）的第三代新市鎮的理念，作為台灣當時新市鎮規劃參考藍本。林口特定區即以這些基本概念

¹⁸ 英國為世界最早發展新市鎮之國家，自 1946 年起即陸續有新市鎮法（New Town Act）與各個新市鎮計畫。而在 1970 年代時，其他主要有發展新市鎮的國家或地區，如日本、香港、新加坡等，仍處於嘗試階段，最多僅十年餘的發展經驗。

為參考而擬定出來的，所以很強調「自給自足」的發展目標，欲將之塑造成一擁有二十萬人口的中型都市，並藉用地形環境將台地周緣坡地作為綠帶，使之作為與台北都會相隔的邊界，亦可保護好台地頂部的地形不受到破壞讓都市發展得以後顧之憂。

論大環境來說，此時在國際上新市鎮計畫可謂是 1960 年代至 1970 年代都市計畫理論的顯學之一，甚至稱之為「解決大都會問題的答案」(the answer to megalopolis) (Osborn, 1963)，並成為世界各國試圖解決都市問題手段之一，許多國家皆仿效英國的新市鎮開發經驗。甚至於 1974 年時成立了一國際性的新市鎮經驗交流機構－國際新市鎮協會 (International New Town Association, 簡稱 INTA)，當時的我國政府不但參與該協會運作¹⁹，更可從林口特定區 (新市鎮) 的規劃時間與內容來看，可以發現政府是希望以此追隨當時國際上都市計畫的潮流，試圖以利用林口台地，在台北都會不遠之處進行此一都市計畫理念的試驗。甚至林口特定區計畫，在制定過程中有聯合國的顧問參與其間並提出許多建議，且最初的「林口特定區都市發展中心」(即特定區內新市鎮的部分) 之計畫草案，更是由聯合國的發展方案的顧問代表參與草擬²⁰。這些都在再顯示，當時的政府是希望藉林口特定區計畫，一方面解決國內都市與防洪問題，二方面更可作為與當時的國際都市發展潮流相呼應之試驗，甚至以此做為與聯合國之間往來交流的一項事務。

(四) 計畫內容的修訂

隨著時間的推移與新市鎮開發工作陸陸續續的展開，原始計畫與日後的開發計畫在目標與內容上即有所不盡相同之處，且在此數十年間又有大大小小共計有八十個左右的個別變更案經官方予許而通過，改變了部分計畫內的土地分區項目。另外，依照都市計畫法，每一個都市計畫在一定時間都必須作「通盤檢討」，整體審視歷年的個別變更案，並就現有的發展作出一番調整。林口特定區計畫先後亦進行了三次通盤檢討，時間分別為 1986 年的第一次通盤檢討、1999 年的第二次通盤檢討與晚近 2006 年的第三次通盤檢討草案 (目僅完成土地分區管制規則的檢討與新訂規則的發佈)。

就目標改變上，像是新市鎮開發計畫及林口特定區計畫的第一次通盤檢討時，就已不再主張要發展成為北部區域的次商業中心，且在第一次通盤檢討時也認為林口特定區可能無法高度自給自足，尤其在都市生活機能方面 (如購物與消費服務等部分)，主張強化與台北市的聯絡，以滿足居民生活所需，為在計畫發展目標上的一大改變。不論是新市鎮開發計畫或是歷次通盤檢討，於發

¹⁹ 我國政府為該協會的會員之一，自 1982 年起每年皆派員參加該協會舉辦的年會，參與年會的公務人員事後都留有部分的考察報告書 (收錄於國家圖書館與研考會)。該協會現已更名為「國際都市發展協會」，仍沿用 INTA 的縮寫簡稱。

²⁰ 同註¹³。

展策略上寄望以工業就業機會的提供作為引入人口的機制之目標皆未有改變，仍希望藉此提升在就業上的自足性，並建設成一個具有良好生活環境的都市。

第二次通盤檢討，發展目標上與第一次通盤檢討時幾乎無異，仍強調「產業的引入，是為達成自足性發展而存在」（台灣省政府，1999:9）。不過第二次通盤檢討時，因人民團體意見及地方政治人物強力主張下，政府單位始正視保護區受到嚴格管制的問題。尤其對當地原有居住者，其房舍與土地遭到嚴格限制無法滿足其生活基本需求，同時又因土地無法有效利用而衍生出濫墾、濫葬及違章建物等等問題，皆在再反應於通盤檢討的都市計劃書之中。雖然該次通盤檢討時沒有立即作出全面性的新決策，但總算是開始嘗試，希望能為保護區的發展建立起一套開發許可制並配合總量管制的方式，來為保護區的管制做解套。不過，該次都市計畫的通盤檢討最終結論仍予以維持現狀為主，不縮小保護區面積或是改變使用分區名目及管制內容（台灣省政府，2000:54、69）。

第二次通盤檢討完成的前後，由於適逢國內「精省」此一政治大環境的改變，林口特定區計畫的主管單位便由原來的省政府住都局移至中央政府，由內政部營建署市鄉規畫局接收其原有掌理的都市計畫規劃與審核的部分，而開發的權責單位則下放至台北縣、桃園縣兩縣的縣政府，由此二縣的縣政府來主導，完全肩負起開發過程中的所需的市地重畫工程與開發公共建設，包括其間的經費與土地貸款（周志龍，2003:287）。雖此對於整個林口特定區的發展與計畫實際執行方向會有所改變，但是計畫面的部分則較不受影響。

表 2-2-2 林口特定區計畫的制定與修改過程

	時間	制定計畫機關與執行機關	發展
計畫制定時期	1968~1970 年	行政院經濟合作委員會都市計畫小組	1.劃定特定區範圍、訂定原始初步計畫 2.宣佈林口特定區禁建 3.計畫因居民反對及政策問題而使計畫遭擱置 4.發佈公佈土地使用分區管制
	1971~1978 年	台灣省政府建設廳公共工程局	1.繼續進行紙上規畫作業 2.畫定出都市化地區的範圍（1974 年）
	1978~1979 年	台灣省政府住宅與都市發展局	制定『新鎮整體開發計畫』
實際進行開發後計畫 歷次修訂	1978 年	台灣省政府住宅與都市發展局	實際執行新市鎮第一期開發區
	1986 年	台灣省政府	完成第一次通盤檢討 1970~1986 年間計有 36 筆個別變更案
	1998 年	台北縣政府（執行）	因精省而將開發工作下放至縣市政府
	1999~2000 年	內政部（計畫審核）	完成第二次通盤檢討 1986~1999 年間計有 47 筆個別變更案
	2006 年	內政部（計畫審核）	完成第三次通盤檢討草案 （土地使用分區管制辦法之修訂）

資料來源：歷年林口特定區都市計畫書 本研究整理製表

第三節 小結

林口台地區在環境背景上，具有地勢較為高聳，擁有一定規模的平坦面，且有大量因產業轉變而可供利用的閒置土地，位置上又鄰近台北市等等條件。這些地理條件使得林口台地成為當時政府在面對著防洪工事與台灣北部區域都市發展問題的考量之下，同時參酌了當時國際都市計畫理論的潮流，以此地作為新市鎮實驗之地，以聯合國顧問參其間，作為我國與國際交流的機會，終而有「林口特定區」計畫的誕生。整個的規劃與實施過程，就是國家機器由上而下，以此都市計畫及政治作為影響到此地區的發展方向。

林口特定區計畫的內容，為一個包含有設立新市鎮理念的都市計畫，幾經波折與修訂，終於在 1978 年時內訂定出確切的開發內容並開始施行之。就目前修訂的林口特定區計畫與開發計畫而言，有以下數個特點：

1. 在新市鎮開發區（都市化地區），其發展策略與目標為：(1)開發工業區以提供就業機會而致人口引入；(2)容納台北都會可能新增人口；(3)希望達成其人口引進二十萬人的目標；(4)至少維持一定程度的自給自足。

2. 未開發地區（非都市化地區），以農業區與保護區等為主，前者是為了日後新市鎮的都市擴張而保留的地區，而後者則是依新市鎮理念的「綠帶」構想作規範，希望此二者皆盡量維持其原有發展，以農業或非人工工事為主，未經政府同意核准不得任意變更分區的名目，也不得進行大規模開發。

3. 整個特定區而言，則保留的軍事用地，鼓勵研究與行政機構的遷入，以成為消費人口基礎，以達社會經濟均衡發展，期能發展成一個健全的新都市。雖從規劃到實際執行經過了相當長的時期，執行後也歷經數次通盤性檢討，但總體計畫目標與發展方向皆未做大幅度的改變。