



劈劃 好臺灣

*Towards a Sustainable
Taiwan*

全國國土計畫摘要本



劈劃 好臺灣

*Towards a Sustainable
Taiwan*

全國國土計畫摘要本

目錄 CONTENTS

閱覽國土：共識與意志

Understanding Our Homeland: Consensus and Will

挑戰

國土現況及未來發展

CHALLENGES — Current Situation and Future Development

- 10 國土計畫緣起
- 12 自然環境變遷
- 18 社會環境變遷

願景

國土永續發展

PROSPECTS — Sustainable National Land Development

- 28 國土永續發展目標
- 30 安全—環境保護，永續國土資源
- 33 有序—經濟發展，引導城鄉發展
- 36 和諧—社會公義，落實公平正義



國土計畫摘要本結合全新 AR 技術，
只要下載熊貓標誌的 APP【COCOAR2】，
掃描拍攝【擘劃好臺灣】封面，
即可連結至【國土計畫影片】，同步觀看影片！

策略

空間發展與國土韌性

STRATEGIES—Spatial Development and Land Resilience

- 42 國土空間發展策略
- 48 成長管理策略
- 54 部門空間發展策略
- 60 氣候變遷與國土防災策略

管理

和諧的分區與土地使用

MANAGEMENT—Harmonious Zoning and Land Use

- 70 國土功能分區分類及土地使用基本方針
- 96 環境敏感地區土地使用指導原則
- 98 特殊地區及其他土地使用指導原則
- 106 國土復育促進地區之劃定

展望國土：共榮的新世界

Envisioning Future Homeland: Towards the Era of Co-Prosperity

閱覽國土：共識與意志

行政院從民國 82 年著手檢討修正《國土綜合開發計畫》及擬訂《國土綜合開發計畫法》，歷經 23 年艱辛的立法過程，《國土計畫法》終於在民國 104 年 12 月 18 日深夜經立法院三讀通過，並於民國 105 年 1 月 6 日由總統公布，行政院定自 105 年 5 月 1 日施行，為國家永續發展奠定了重要的里程碑。

臺灣資源短缺，地質脆弱，天災頻仍。年平均雨量超過 2,500 毫米，卻豐枯不均；極端氣候事件，常造成重大災損。例如，九二一大地震和八八風災使國人深刻體認國土保育與開發兼籌並顧的重要性，政府因此宣告：「制訂《國土計畫法》，讓家園更安全，是政府最莊嚴的承諾。」國際局勢上，西元 1992 年《聯合國氣候變化綱要公約》和西元 2016 年《巴黎協定》，敦促各國承擔減排責任，盡一切可能強化應對氣候變化的韌性與復原能力。然而，國土的保育與發展，關涉甚廣，必須國人齊心協力。因此，我國制定《國土計畫法》，即呼應此一國情需求和國際思潮，開宗明義指出，目的在因應氣候變遷，確保國土安全，並建立整合管理機制，以保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，進而復育國土，追求國家永續發展。

《國土計畫法》最大的亮點，在重建國土合理發展新秩序，更在彰顯社會和程序的公平正義，各類審議定有嚴謹的民眾參與程序，民眾有檢舉違規和公民訴訟的權利，對於原住民族既有權益的尊重與保障，是最終得以通過的關鍵。依該法規定，主管機關除應公布《國土白皮書》和進行國土計畫審議外，針對迭遭破壞的國土資源、亟待成長管理的城市、失落的鄉村或特定地區、農地非農用的亂象、國土減災復育的促進，以及常遭漠視的藍色國土，建立了「國土保育地區」、「海洋資源地區」、「農業發展地區」和「城鄉發展地區」等四大功能分區，分區分類建立因地制宜策略，並期待以三階段方式，將過往《區域計畫法》管制不足之處，轉軌新生為「安全、有序、和諧」的國土美學新願景。



民國 107 年 4 月 30 日，內政部依據《國土計畫法》第 13 條規定，公告實施《全國國土計畫》。計畫內容重點，包括：（一）強化國土保育保安；（二）加強農地維護管理；（三）因應未來發展需求；（四）強化空間計畫指導；（五）尊重原民傳統文化。從國土保育及安全角度，國土計畫勢必需要優先保育海洋、海岸、濕地、景觀和文化資產等敏感地區，建構生態網絡和管制指導原則，同時依據水資源條件進行流域綜合治理和使用發展之合理配置，以因應氣候變遷，強化國土各類空間之耐災與復原韌性。農地必須在「糧食安全」為前提下，禁絕各種污染，避免農地細碎割裂，維護生產所需設施和環境的完整性；對於未登記工廠應秉持堅定原則，分級分類輔導，儘速妥善處理，避免一再延宕蔓延。為因應人口老化與少子化的趨勢，未來國土計畫將規範城鄉發展規模與區位，集約發展，落實成長管理原則，均衡鄉村地區發展，以創造城鄉發展地區寧適和諧的生活環境。《國土計畫法》第 17 條另規定，各目的事業主管機關之部門空間計畫，除應遵循《國土計畫法》外，亦應於先期規劃階段徵詢同級主管機關之意見，有所競合時，應行協調，俾使產業、運輸、住宅和重要公共設施部門與國土計畫相輔相成，併行不悖。《全國國土計畫》高度尊重原住民族土地權益及其文化保存，在不影響國土保安原則下，未來將秉持《原住民族基本法》第 21 條精神，逐步研擬公告原住民族特定區域計畫，保障其既有土地使用權益和傳統文化、祭儀與慣習等特色。

閱覽國土，相信可使國人對這塊土地有更多認知、關心和期待。走過漫漫長路，展望未來，國土永續發展仍須再接再厲；期待全民形塑共識，支持國土管理的願景與指導原則，為後續世代開展國土保育、防災、復育和永續發展的新紀元。





挑戰

Challenges

國土現況及未來發展

Current Situation and Future Development



蘇花公路上方土石崩場 陳敏明攝



氣候變遷造成全球溫度逐漸提升，降雨頻率及強度改變、乾濕季變化急遽，衝擊國內水資源調度，以及民生必需的用水用電，進而影響防疫及危害國家安全。除自然環境變遷外，我們同時也面臨社會環境變遷，包含人口成長趨緩、高齡少子女化、偏鄉人口外流等問題。

因此，「全國國土計畫」作為我國最上位法定空間計畫，具有法定拘束效力，不論都市計畫、國家公園計畫或部門計畫，均應遵循全國國土計畫，如有扞格之處，均應依據全國國土計畫進行檢討修正。為引導土地有秩序使用，全國國土計畫針對未來發展趨勢及重大議題，提出因應對策及發展指導原則，除研擬氣候變遷調適策略外，並指明適宜發展與不適宜發展的區位及研訂土地使用導原則，且針對適宜發展區位者，並考量環境容受能力，以集約都市發展原則，指定發展優先順序，促進永續發展。

國土計畫緣起

為因應全球環境及氣候變遷的挑戰，並解決臺灣過去土地發展亂象，《國土計畫法》在民國 105 年 5 月 1 日公告施行，立法目的在於「因應氣候變遷，為了保護珍貴自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展」。在這個目標之下，《國土計畫法》第 45 條進一步規定，中央主管機關應在《國土計畫法》施行後 2 年內，公告實施全國國土計畫。因此，內政部依法於民國 107 年 4 月公告實施全國國土計畫。

全國國土計畫，針對我國管轄之陸域及海域空間，研訂具有目標性、政策性及整體性的空間發展與土地使用指導原則，確立國土功能分區，引導國土資源保育及利用。全國國土計畫公告實施後 2 年內，直轄市、縣（市）主管機關應公告實施直轄市、縣（市）國土計畫，並於該國土計畫公告實施後 2 年內，公告國土功能分區圖，以落實全國國土計畫之指導事項（如圖 1）。



圖 1 國土計畫的三部曲

在《國土計畫法》立法通過前，國內法定土地使用計畫，包括都市計畫、國家公園計畫及區域計畫等 3 種。後續國土計畫預計於民國 111 年正式上路，《區域計畫法》將配合廢止。



註：

1. 釣魚臺列嶼、東沙、中沙群島均屬民國 98 年公告修正之第一批領海基線、領海及鄰接區外界線範圍。
2. 金門、連江縣之限制、禁止水域範圍以國防部公告界線為主。

圖 2 計畫範圍圖

全國國土計畫基本資料

法令依據：根據民國 105 年 5 月 1 日施行的《國土計畫法》中，第 4 條第 1 項第 1 款「中央主管機關應辦理全國國土計畫之擬定、公告、變更及實施」，以及第 11 條第 1 項第 1 款「全國國土計畫：由中央主管機關擬定、審議，報請行政院核定」之規定辦理。

計畫年期：民國 125 年。

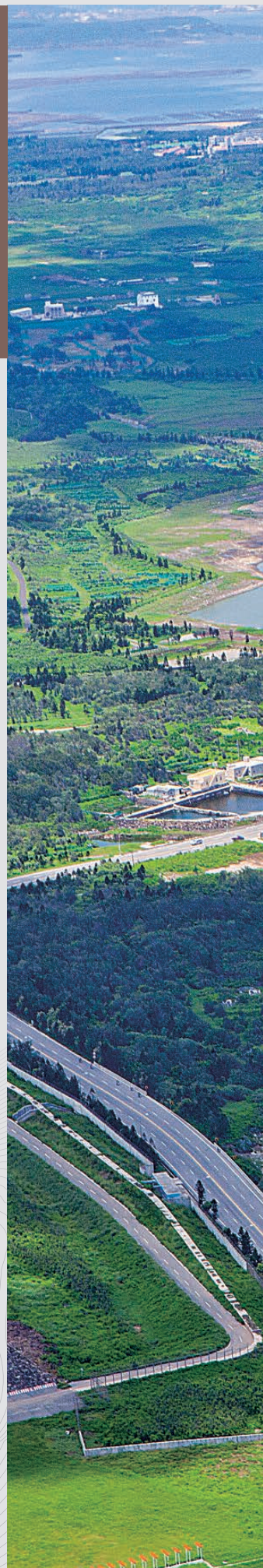
計畫範圍：我國管轄之陸域及海域範圍（如圖 2）。

自然環境變遷

氣候變遷

我國過去 100 年來平均氣溫持續上升，極端高溫日數也明顯增加；在降雨方面，每年小雨減少而豪大雨日益增加，依據氣候推估研究顯示未來溫度的變化，相較於 21 世紀初的平均溫度，在聯合國氣候變遷政府間專家委員會（Intergovernmental Panel on Climate Change，簡稱 IPCC）所設定暖化程度中等的中度排放情形下，21 世紀末將可能升溫 1.3°C — 1.8°C 。降雨趨勢部分，呈現夏、秋季降雨增加的特徵，21 世紀末的夏、秋季降雨將增加 14%—20%。海平面則是從民國 50 年以來呈現上升趨勢，且近 20 年來幅度增快，民國 83 年到民國 102 年期間，海平面上升速度增加到每年 3.4 公釐。

氣溫上升與降雨型態改變，對水資源調度與供給面造成極大的衝擊和挑戰；氣溫上升易引發病媒散布，升高傳染性疾病流行的可能性，加重公共衛生與醫療體系的負擔。而颱風、暴雨引發的洪患與山坡地地質災害將更為頻繁，衝擊水電等基礎維生設施，危害山坡地與低窪排水不良地區的安全與生活品質。中小雨減少則使得旱災機率提高，使農業、產業與生活用水之間的調度更加困難。





馬公島成功水庫乾涸 陳敏明攝



桃園市大園區竹圍漁港 邱文彥攝

海岸及海域

我國海域範圍面積約 5 萬 2,000 平方公里，約為陸域範圍之 1.6 倍。在總長 1,578 公里的海岸線中，臺灣本島人工海岸線比例高達 56.29%。民國 76 年解嚴後，海岸土地成為各種土地利用競爭的焦點；然因開發規模過大、使用目的未盡相容、保育觀念不足及土地使用管理績效不彰等諸多問題，導致環境災害、危害國土保安及威脅民眾生命財產安全等後果。

海平面上升將使海岸地形變遷、沿海低窪地區排水困難，颱風暴潮引發淹水、土壤鹽化災害，導致海岸土地淹沒、海岸侵蝕及海岸線後退，造成國土流失，而海岸人工化更造成生態環境破壞，喪失天然緩衝空間，將降低沿海地區因應氣候變遷衝擊的調適能力。在在突顯調整沿海與低窪地區土地使用型態的必要性，尤其是重要港口、工業區、聚落等區域。

水資源

我國於民國 84 年至民國 104 年的年平均雨量約 2,545 毫米，是世界平均值降雨量（973 毫米）的 2.6 倍。降雨之空間分布上，北部地區因受到東北季風影響，冬雨及春雨較明顯，豐枯水期差異較不明顯，越往南部豐枯水期之降雨量差異越大。降雨量之時間與空間分布不均，雨強度變化甚大，致使水資源之管理與調配不易。

依經濟部水利署水利統計，民國 103 年供水主要來源為地面水，約占總供水量 69%，其次為地下水，約占 31%（如表 1 及圖 3）。地下水資源主要蘊藏於臺北盆地、桃園中壢臺地、新苗地區、臺中地區、濁水溪沖積扇、嘉南平原、屏東平原（含恆春地區）、蘭陽平原、花東縱谷地區及離島之澎湖群島等地區（如圖 4）。

表 1 全國水資源供需概況表

全國 水資源	年總供水量（億立方公尺）				年總用水量（億立方公尺）			
	總計	地面水	地下水	其他	總計	農業用水	生活用水	工業用水
	177.4	122.14	55.19	0.01	177.4	130.46	30.59	16.36
	100%	69%	31%	0%	100%	74%	17%	9%

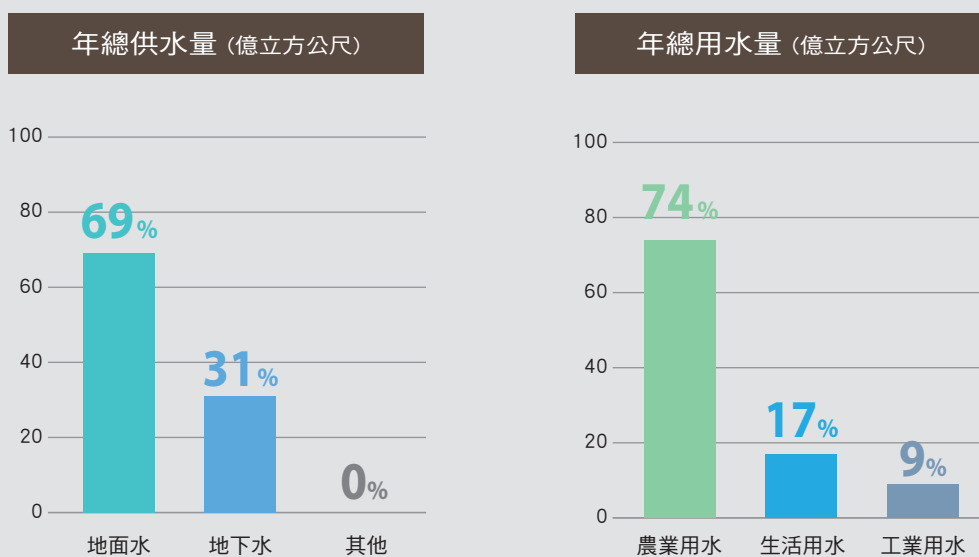


圖 3 臺灣年供水量及用水量

（資料來源：經濟部，水利統計，民國 104 年。）

依經濟部水利署規劃，我國天然水資源開發利用是以每年 200 億立方公尺為目標量，若包含水利會灌溉區外之農業用水量及灌區內農民自行抽取地下水灌溉量，總計開發利用上限水量為 230 億立方公尺。相較於現況用水量雖仍有開發潛能，但我國降雨豐枯不均，地面水剩餘開發潛能量多集中於豐水期，枯水期在西部地區則幾乎無剩餘可開發利用之地面水量。若區域有新增用水需求，除提高現有水資源利用效率外，亦可投資興辦蓄豐濟枯設施、海水淡化，或水資源回收再生利用等供水方式因應。

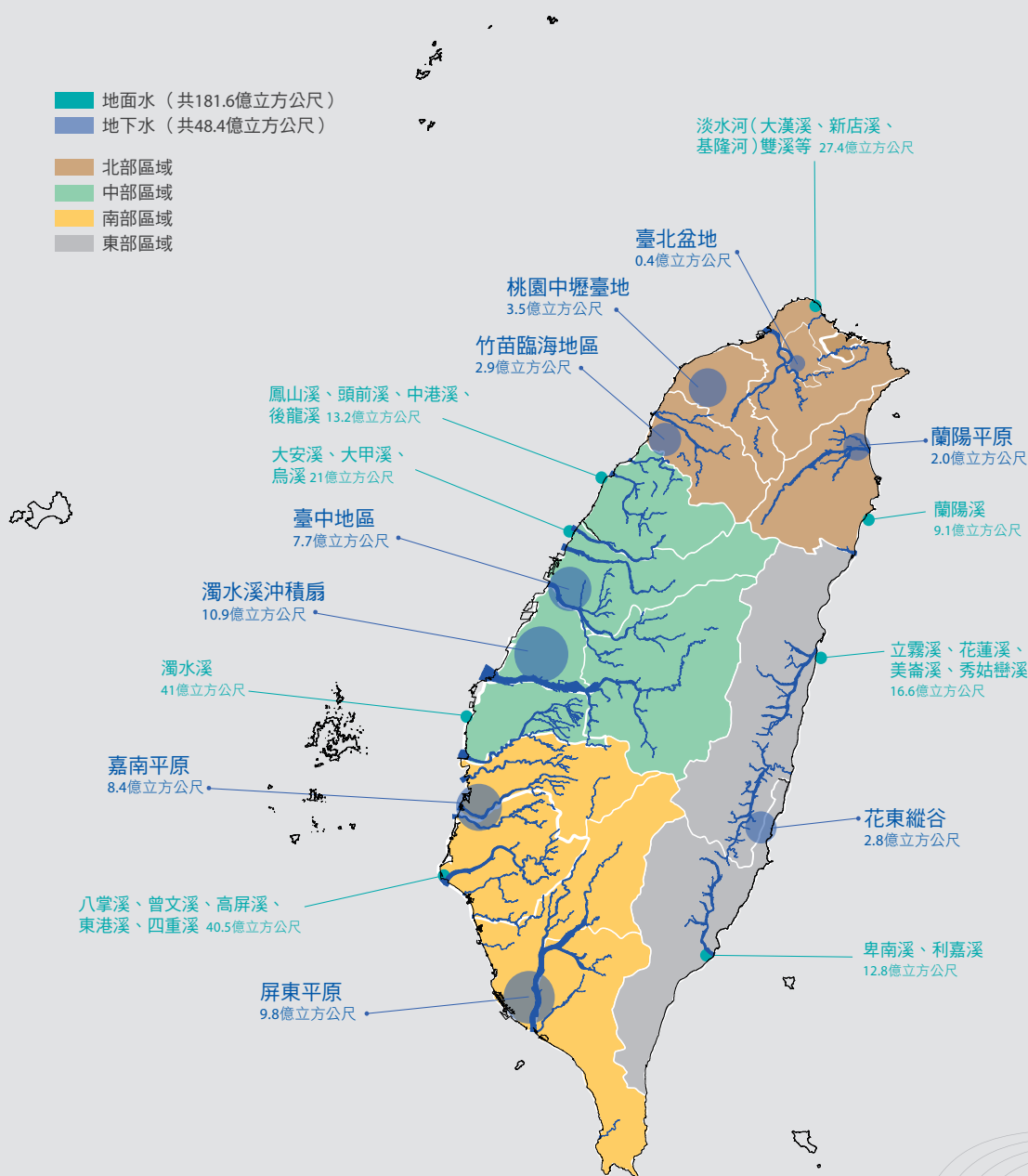
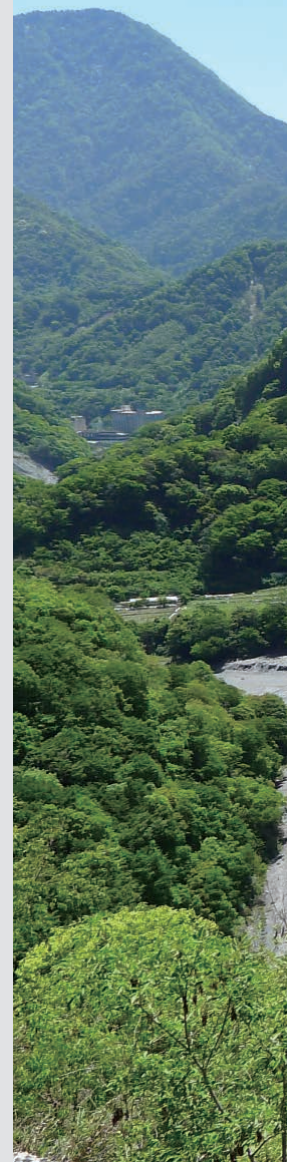


圖 4 臺灣各區域天然水資源開發利用上限水量





南投縣坡地農耕 邱文彥攝

山坡地

我國山坡地面積約占總面積之 74%，依照山坡地可利用限度分類標準，山坡地分為宜農、牧地、宜林地及加強保育地等 3 類，在宜林地或加強保育地內，從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用者，是為超限利用，根據中央水土保持主管機關的資料，目前山坡地超限利用列管面積約 6,956 公頃，以致於保水不易，加上地形變化急遽、河短流急，河川水位易隨降雨急遽變動，挾帶大量泥沙，造成水濁度過高而影響供水。

自民國 50 年代開始，因追求經濟成長，平地可開發土地逐漸不足，進而轉向開發地形及地質結構複雜的山坡地。因山坡地集水區超限使用，加上地震、颱風等天然災害，造成山坡地表土大量沖蝕、水庫淤積、儲水面積縮減、防洪失能及土砂災害等議題。

社會環境變遷

人口及住宅

我國生育率逐年減少，人口成長趨緩，部分區域人口外流明顯，導致已開發地區人口減少，都市發展及土地利用如何因應轉型須及早規劃。而人口結構則逐漸呈現高齡少子女化趨勢（如圖 5），老人福利機構及長期照護資源需求日增，學校設施則必須因應人口結構變化加以調整。

依國家發展委員會推估，人口數將於民國 113 年達到 2,374 萬人之高峰，而後轉為負成長。全國國土計畫以 2,310 萬人做為計畫目標年的人口總量（如圖 6）。

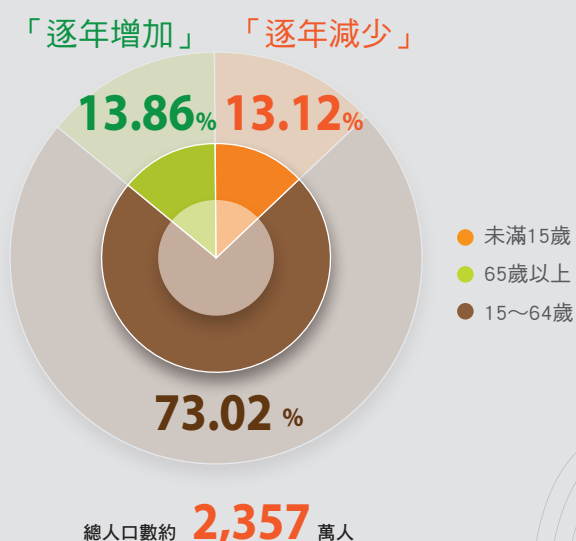


圖 5 全國人口統計（截至民國 106 年底）

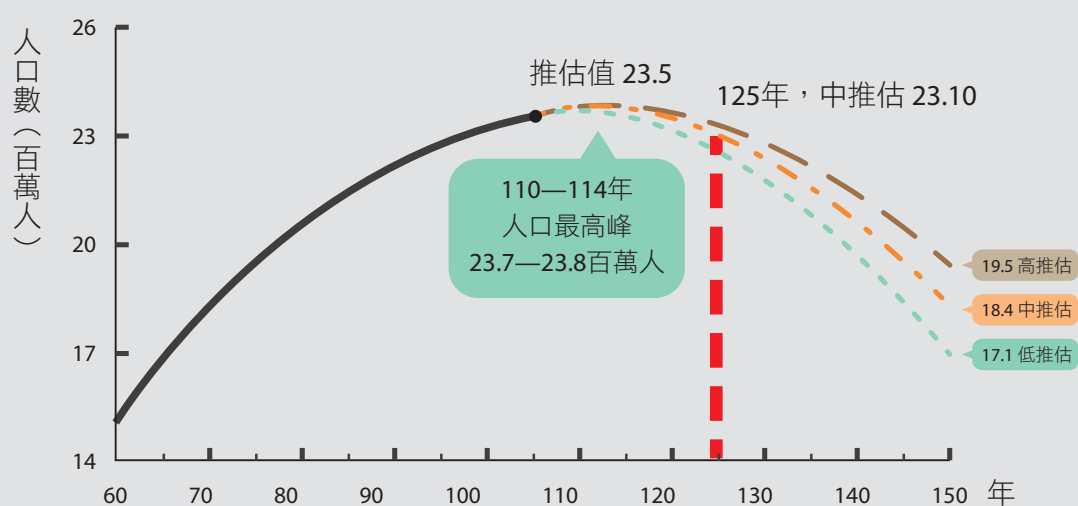


圖 6 總人口成長趨勢示意圖（全國國土計畫以民國 125 年人口總量為計畫人口）

（資料來源：國家發展委員會，「中華民國人口推估（105 至 150 年）」。）

國內總體住宅呈現供過於求的情形，都市地區房價所得比較高，對弱勢族群及青年族群之居住需求產生衝擊，呈現住宅資源分配不均及浪費的現象。至於住宅品質方面，屋齡達 30 年以上之老舊住宅估計約 294 萬戶，約占總住宅存量 4 成，其中近 7 成集中在六都，以新北市約 50 萬戶最多，臺北市次之，約 45 萬戶；加上部分建物老舊窳陋，無障礙設施或耐震強度不足，居住品質有待提升。

以計畫目標年之人口總量 2,310 萬人估計，住宅需求量約為 1,128 萬戶。目前住宅市場供給量約為 1,262 萬戶，顯示既有都市計畫及非都市土地之住宅存量，仍可滿足未來發展需求（如圖 7）。

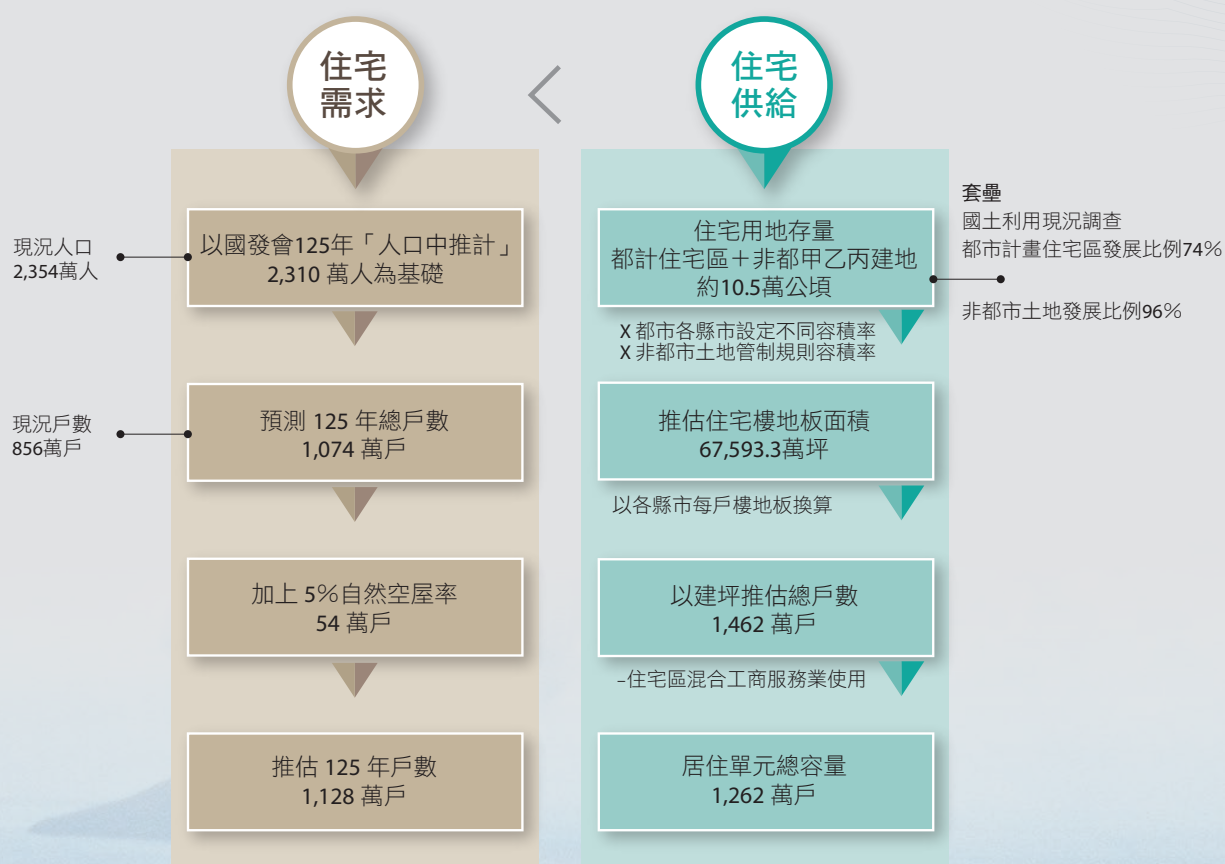


圖 7 未來住宅供給及需求總量估計

產業

臺灣產業結構，已由農業轉型為工業及服務業為主要發展型態，依據行政院主計總處國民所得統計結果顯示，截至民國 105 年底國內生產毛額（GDP）約為新臺幣 16 兆元，各產業占 GDP 之比值，農業約占 1.82%、工業約占 35.04%、服務業約占 63.14%。

經濟部工業局及直轄市、縣（市）政府依據原《獎勵投資條例》及《促進產業升級條例》所開發的 62 處工業區中，已有 55 處超過 15 年，占整體 88%，而其中有 32 處為 30 年以上工業區，顯示現況工業區面臨設施老舊、生活機能不足等問題。

依經濟部工業局民國 104 年底未登記工廠合法經營政策報告指出，全臺大約有 3.9 萬家未登記工廠。未登記工廠所在土地大多屬非都市土地之特定農業區，因其廠房及設備之設立，造成農業生產環境破壞。

農地資源

農地具有糧食生產、生態、調節氣候、防災、文化、景觀等多元功能與價值，且一旦開發後即很難再回復農用，故農地的維護是穩定國家糧食安全的重要一環，然而近 10 年來農地逐漸流失，總計已流失約 3 萬 4,557 公頃之農耕土地，亟需警惕。

依據國土利用監測計畫，民國 106 年統計全臺灣農地存量約為 79.8%，即約有 20.2% 已遭轉用（如圖 8）；民國 100 年分析農地完整度，約有 2/3 的直轄市、縣（市）有 50% 以上農地屬於高完整度，1/3 的直轄市、縣（市）有 40% 以上農地屬於低完整度，顯示農地普遍呈現破碎情形（如圖 9）。

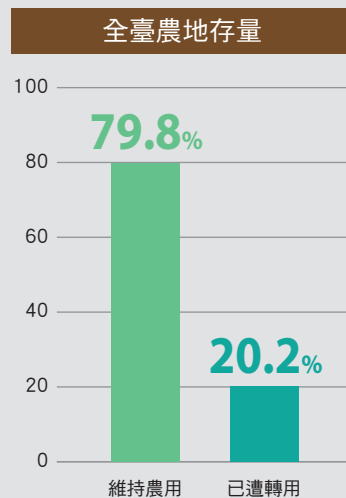


圖 8 全臺農地存量

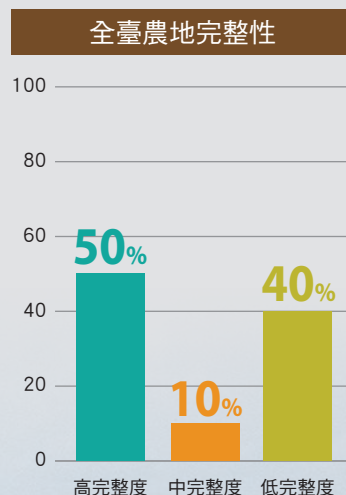


圖 9 全臺農地完整度

宜蘭縣蘭陽平原 左右設計股份有限公司提供

由於非都市地區的土地使用分區多依現況既有使用情形劃定，並未整體規劃農業生產、製造、倉儲、銷售空間、都市及產業發展用地。隨著產業結構轉變，農業在經濟產值表現相對弱勢，導致農地轉為非農業使用情形普遍；加上配合國家重大建設辦理之農地變更，及興建農舍與違規使用（如未登記工廠）增加，皆嚴重影響農地資源及生產環境。

農地存量：

指非都市土地原依《區域計畫法》劃（編）定之特定農業區及一般農業區農牧用地，仍作農業使用之面積比例。

農地完整度：

依民國 100 年國土利用監測計畫，分析 15 個直轄市、縣（市）農地完整度，其完整程度分為高完整度（農地完整度 75—100%）、中完整度（農地完整度 50—75%）及低完整度（農地完整度 0—50%）。



豪華農舍 邱文彥攝



新竹縣司馬庫斯部落 左右設計股份有限公司提供

原住民土地

原住民保留地總面積為 26 萬 4,783 公頃，其中 5,372 公頃位於都市土地，25 萬 9,411 公頃位於非都市土地。依國內原住民族人口數計算，合理建築用地需求約為 2,996 公頃，惟現有原住民保留地依法得作建築使用面積僅約 1,616 公頃，不敷原住民族地區族人居住使用之需求。

此外，現有原住民保留地依法得供農業使用面積僅有 7 萬 6,318 公頃，從事農林漁牧業之原住民有 60% 以上需打零工以支應家計。原住民族傳統的林下經濟產業受限於現行法令，未能讓原住民族以傳統方式利用自然資源，對原住民生計產生影響。



宜蘭縣原住民部落 邱文彥攝



新北市牧蜂農莊 盧裕源攝



願景

Prospects

國土永續發展

Sustainable National Land Development



能高山主峰 劉建楠攝

全國國土計畫以「安全」、「有序」、「和諧」作為空間發展的總目標。

「安全」著重環境保護強化國土調適能力、配合流域治理、檢討土地使用管制，以及加強海岸、濕地和海域管理等面向，建構國家生態網絡，並進一步維護農地總量，建構永續的環境，使國土資源能永續發展。

「有序」為計畫引導城鄉發展，整合產業發展空間規劃，落實集約發展，促進城鄉永續經營。在農村、山坡地等區域，則著重營造優質營農環境，並整合區域文化、生態、景觀資源，強化文化觀光動能，以多元經營模式帶動地方經濟成長。



「和諧」則是落實公平正義，針對離島、偏鄉、原住民族土地、河川流域等地區，考量特殊自然、經濟、文化或其他條件，擬定特定區域計畫；對緊急復育需要而受限制發展之土地，予以合理補償並提出安置與配套計畫，以確保城鄉發展機會公平。

透過以安全為優先、有序為原則、和諧為圭臬，以落實國土永續發展的願景。



左右設計股份有限公司提供



臺東縣池上鄉大坡池 蕭安順攝

國土永續發展

我國國土永續發展須面對自然與社會環境變遷、產業結構轉型所帶來的挑戰與衝擊，需要確保國土安全、農業糧食穩定供應，考量未來發展需求、兼顧資源循環有效利用，因此，全國國土計畫以「安全—環境保護，永續國土資源」、「有序—經濟發展，引導城鄉發展」、「和諧—社會公義，落實公平正義」作為國土空間發展的總目標（如圖 10）。

安 全

環境保護，永續國土資源

因應極端氣候與天然災害，強化國土調適能力。
配合流域綜合治理計畫，進行土地使用規劃與檢討。
維護農地總量，提升農地生產效益。
建構永續能源、水源使用環境，促進節能減碳。
建構國家生態網絡，加強海岸、濕地及海域管理。

有 序

經濟發展，引導城鄉發展

落實集約發展，促進城鄉永續。
提升國土機動性，可及性及連結性。
配合國家整體產業發展政策，整合產業發展空間規劃。
整合區域文化生態景觀資源，強化文化觀點動能。
營造優質營農環境，推動農業永續發展。

和 諧

環境保護，永續國土資源

建立合理補償機制，確保發展公平。
擬定都會區域及特定區域計畫，均衡城鄉發展。

圖 10 安全、有序、和諧之國土願景

安全 環境保護，永續國土資源

因應極端氣候與天然災害， 強化國土調適能力

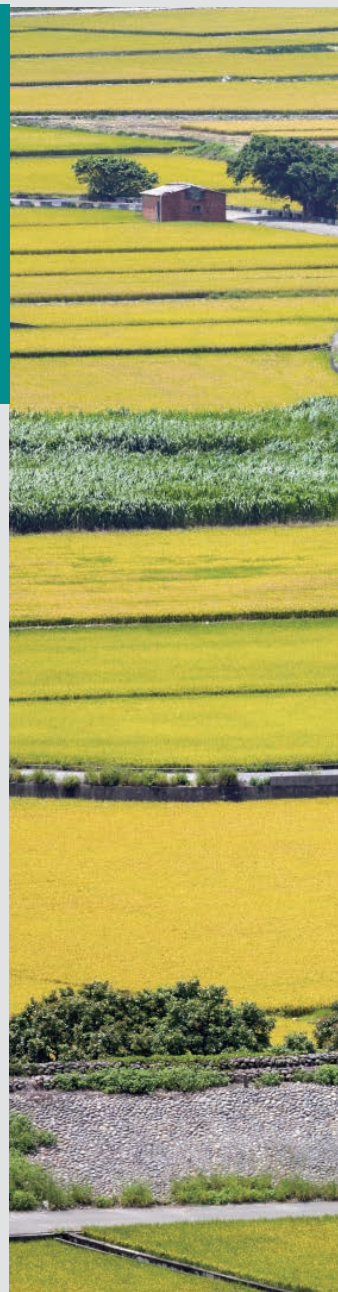
為因應極端氣候帶來之強降雨、旱災、海平面上升等災害，以及我國本身地震頻繁之課題，直轄市、縣（市）國土計畫應分析各類型天然災害風險分布情形，針對各類型災害進行土地使用規劃及研擬相關因應措施；另規劃水資源供給多元替代方案及旱災防救機制等，以提升國土調適能力。

維護農地總量，提升農地生產效益

在全球氣候變遷、能源價格波動劇烈等國際政經局勢之下，糧食安全為國家安全重要議題之一，確保糧食生產之農地總量及維護優質農業生產環境，為達成糧食安全目標之重要工作。因此，應維護農地面積與品質外，也應訂定農業生產環境維護策略，加強取締農地違規使用，以遏止農業生產環境破壞，維護農業水土資源。

建構國家生態網絡， 加強海岸、濕地及海域管理

中央山脈及周邊地區經劃設各類保護區、環境敏感地區，形成中央山脈保育軸。為因應氣候變遷趨勢，能維護永續且具豐富多樣性之生態系，近年亦持續推動濕地保育、海岸管理及海域資源保護等工作，未來應積極透過整合河川流域、各類景觀生態資源地區、農業生態系維護等方式，串連高山、平原、海岸乃至海洋之國家生態網絡。





臺中市外埔區農地 左右設計股份有限公司提供

建構永續能源、水源使用環境，促進節能減碳

全球在極端天氣及氣候變遷影響下，能源及水資源已成重要國際戰略資源。配合西元 2016 年生效之《巴黎協定》等溫室氣體減量相關規範下，兼顧能源安全、綠色經濟、環境永續及社會公平，實現能源永續發展為我國未來能源發展目標。推動再生能源與新興水源，促進資源循環型社會發展，已成為促進節能減碳重要方案，故各級國土計畫應力促城鄉發展與能源、水資源整合發展並訂定成長管理等，建構安全、穩定、永續之能源及水資源使用環境。



大臺北水源特定區 中央大學太空及遙測研究中心提供

配合流域綜合治理計畫， 進行土地使用規劃與檢討

為達水資源的永續經營，應以完整流域為單位，進行上、中、下游綜合治理規劃，包含水資源保育利用、水質保護、城鄉氣候變遷調適、低衝擊開發、治山防洪、海岸防護、成長管理等，落實流域內土地使用規劃與管理，以強化流域氣候變遷調適能力。並應加強水庫集水區土地利用管理，改善流域上游濫墾、濫伐等違規行為，減少水質污染與土壤侵蝕問題，確保供水品質與水庫蓄水容量。

《巴黎協定》：

西元 2016 年生效之《巴黎協定》，是於前一年 12 月在巴黎召開的《聯合國氣候變化綱要公約》（UNFCCC）第 21 屆締約方大會（COP21）中，各締約方協議未來將一起努力讓地球氣溫的上升幅度，控制在與前工業時代相比最多攝氏 2 度內的範圍，且應努力追求前述升溫幅度標準減至攝氏 1.5 度內的更艱難目標，這項具有重要意義的氣候協議就是《巴黎協定》（Paris Agreement）。

與《京都議定書》不同的是，《巴黎協定》將減排義務擴及至中國大陸與印度，另外要求已開發國家需提供氣候變遷資金，來幫助開發中國家減少溫室氣體排放，並有能力面對全球氣候變遷所帶來的後果；它也讓各國展現減碳決心，以每 5 年為週期，訂定國家自定預期貢獻（Intended Nationally Determined Contribution）。

有序 經濟發展，引導城鄉發展

落實集約發展，促進城鄉永續

依據當前人口、戶數、戶量之發展趨勢，以及未來人口零成長情況下，目前既有都市發展用地尚得以滿足居住發展需要，未來城鄉發展應以城鄉發展區域範圍為主，以既有都市計畫地區及非都市已開發地區為優先區位，並加速辦理都市更新、都市計畫整體開發地區，促進土地資源再利用，並應考量性別、年齡結構、社經條件等因素，以公共設施轉型檢討、推動社會住宅、推動長照服務設施等方式，協助改善弱勢階層住宅、就業、教育及醫療照護政策所需設施及友善社區環境。此外，倘若新增城鄉發展需求，應以既有發展地區其周邊為優先發展範圍，以建立城鄉發展秩序。

配合國家整體產業發展政策， 整合產業發展空間規劃

中央產業主管機關及直轄市、縣（市）政府依據產業發展政策與需求，考量重要交通運輸網絡之可及性、再生能源供給情形、地區既有產業發展基礎或產業聚落潛能，以及產學資源，於各直轄市、縣（市）國土計畫劃設相關區位。同時應積極推動產業土地活化與再發展，推動老舊工業區之更新促使土地能因應需求。





高鐵臺中段 左右設計股份有限公司提供

提升國土機動性、可及性及連結性

在促進城鄉集約發展及節能減碳的前提下，都市發展應以既有大眾運輸系統為基礎，整合公共運輸服務，建構都會地區運輸網絡，並改善產業與國際運輸據點連結，以提升機動性及可及性。

在軌道運輸或高（快）速公路系統無法連結之地區，應配合未來先進運輸發展趨勢，透過地區型轉運站與公車接駁、自動運輸或共享運輸等整合系統，提高偏遠地區與都會地區連結性，離島地區則應強化緊急醫療運輸，與綠色運輸發展，以建立安全與機動之國土運輸網絡。



南投縣日月潭 左右設計股份有限公司提供

營造優質營農環境，推動農業永續發展

加強投入農業資源，以營造優質營農環境，鼓勵農民持續生產，同時配合「建立農業典範」、「建構農業安全體系」及「提升農業行銷能力」等政策，提升農民收益、農業產值，並兼顧農產品安全與維護環境永續。

整合區域文化生態景觀資源，強化文化觀光動能

以國家風景區、森林遊樂區及國家公園等生態教育及景觀遊憩據點，整合周圍區域文化觀光資源、博物館、人文傳統場域、生態資源等，由既有點狀觀光據點，逐漸朝向文化觀光廊帶、觀光城市、觀光區域等方向經營，以強化文化觀光之動能。

和諧 社會公義，落實公平正義

建立合理補償機制，確保發展公平性

為確保生態保育及國土保安，針對緊急復育需要而受限制發展之土地與建築物，予以合理補償；對於安全堪虞，除研擬復育計畫外，應研擬完善安置及配套計畫，規劃設置合乎永續生態原則之聚落予以安置，協助居住、就業、就學、就養及保存其傳統文化，以確保發展公平。

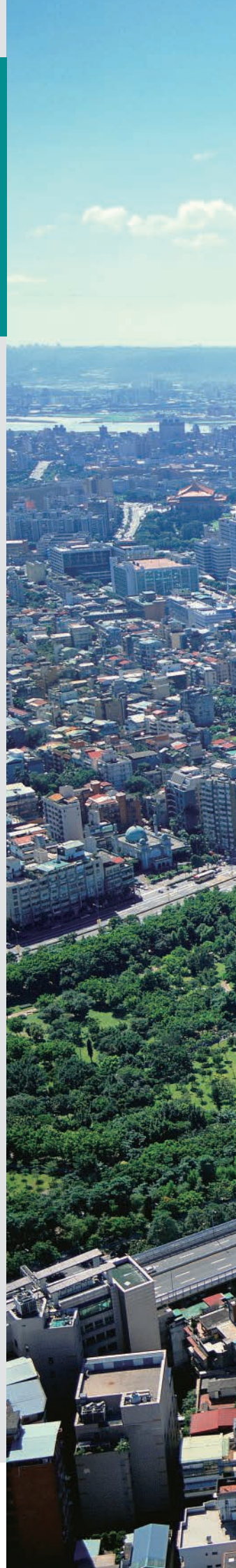
擬定都會區域及特定區域計畫， 均衡城鄉發展

因應高鐵通車及六都升格帶來的都市集中化發展趨勢，應配合區域特色與整體發展需要，擬定都會區域計畫，加強區域機能的充實與跨域整合，以提升競爭力。

針對離島、偏鄉、原住民族土地、河川流域等地區，考量特殊自然、經濟、文化或其他性質條件，則得擬定特定區域計畫，整合相關目的事業計畫及其資源，研擬治理及經營管理規劃，以確保城鄉發展機會公平。



臺北市萬華區青年公園社會住宅 吳志學攝







策略

Strategies

空間發展與國土韌性

Spatial Development and Land Resilience



花蓮溪口與市區空拍 陳敏明攝



在國土永續發展的總體目標下，國土計畫因應氣候變遷衝擊，以及當前國家社會面臨的空間發展議題，提出國土空間發展策略及成長管理策略，以促使資源有效分配，提升空間治理能力，加強國家整體競爭力。

為因應國土空間保育及發展需要，研擬天然災害防治策略、自然生態及資源保育策略、海洋明智利用策略、文化景觀保策略、農地資源保護策略、原住民族土地之發展策略及城鄉適性發展策略。而為提高公共建設投資效率，應預為規劃未來發展地區，並安排先後順序，優先檢討利用既有都市計畫地區內都市發展用地、工業區、開發許可地區後，再開發利用其他土地。

配合社會住宅、產業、運輸、重大公共設施、長期照顧等部門的發展方向，納入明確政策方針與設置區位原則，避免開發利用衝突；另針對氣候變遷及城鄉災害等課題，亦研擬因應策略，減緩災害衝擊，並滿足社會經濟發展需求。



左右設計股份有限公司提供

國土空間發展策略

為維護國土永續經營，因應天然災害、生態、海洋、文化景觀、農地、原住民等不同面向的保育與管理，全國國土計畫研擬因應策略。

天然災害防治策略

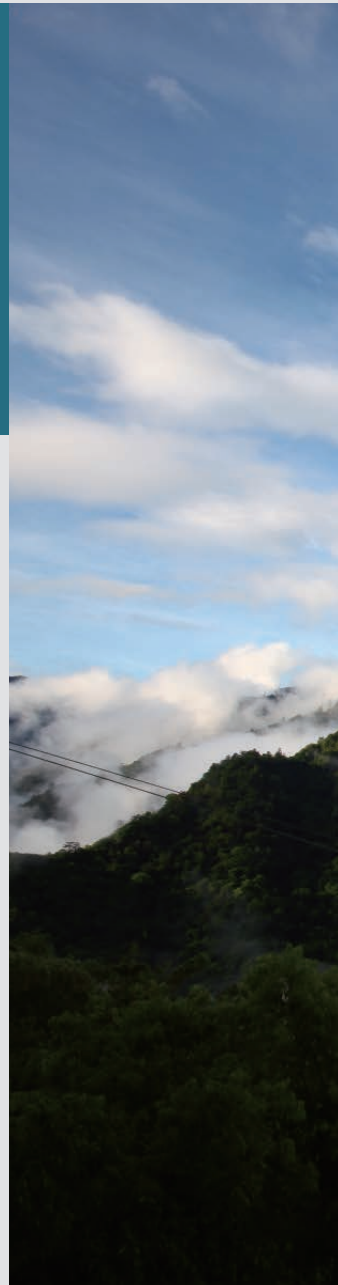
針對淹水、坡地崩塌、土壤液化、土石流、海嘯等天然災害，將從防災及減災兩部分同步推動。防災部分以河川流域為範圍進行整體治理，積極整備避難路線、避難場所及防災據點等城鄉基礎設施。針對活動斷層分布及土壤液化高潛勢地區，應避免設置重大公共設施，並以防災型都市更新、耐震補強等方式，強化建築物及設施之耐災、抗災能力。減災部分則透過防救災資料庫之建置及共享，指認高災害潛勢、風險地區，作為規劃城鄉發展範圍之重要參考，達到預先減災之功能。

自然生態保育策略

以中央山脈保育軸帶為起點，沿著河川、水圳、濕地等延伸至平原，串連既有的國家公園、自然保留區、原始林、自然林、保安林、野生動物重要棲息環境和保護區等保育場域，以及公園綠地等開放空間，並與濱海陸地及近岸海域連結，型塑完整生態保護網絡。此外，將重要生態且環境敏感程度較高的地區，劃設必要的禁止或限制使用範圍，並規劃適當範圍之緩衝區，兼顧人造環境及自然環境的平衡。

文化景觀保存策略

除自然環境的保育外，由人類與自然環境經長時間相互影響所形成的文化景觀，也是全國國土計畫重要的課題。文化景觀地區之空間規劃，除應維護文化或自然景觀外，亦應將周邊的建築型態、市街景觀、慣習活動空間、重要聚會所等場所一併納入考量，進行環境整備、建築物風貌保留及產業活動引導等工作；針對具有保存價值的建築、史蹟、遺址等，應依據其特性，適當訂定周邊地區土地使用管制規定，促進文化景觀與周邊建築風貌及活動相互融合。

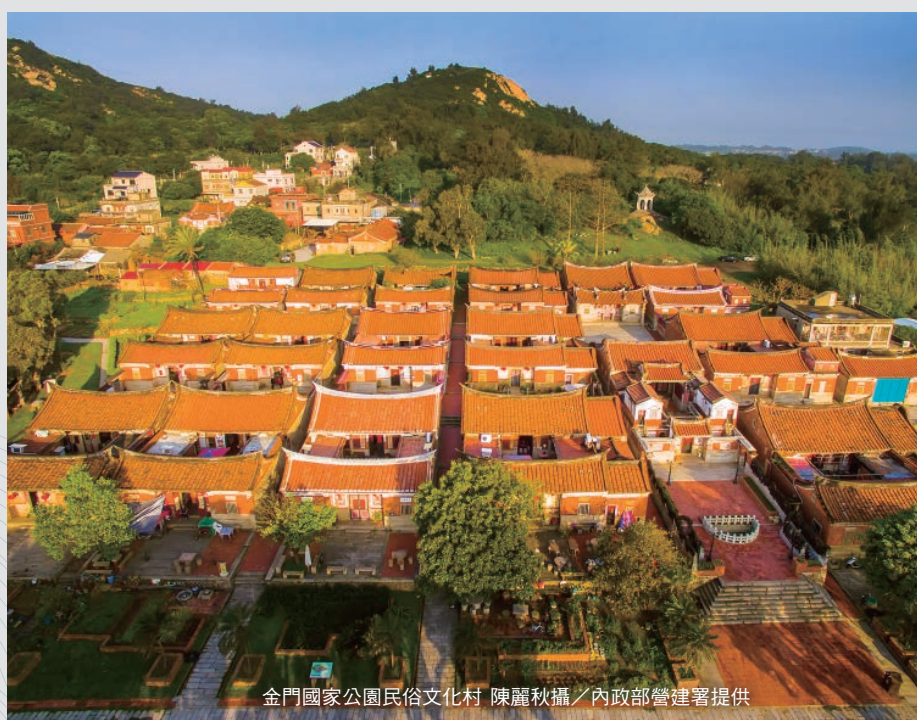




新竹縣尖石鄉自然生態 左右設計股份有限公司提供



針對災害制定防災策略 邱文彥攝



金門國家公園民俗文化村 陳麗秋攝／內政部營建署提供



翡翠水庫上游千島湖 左右設計股份有限公司提供





澎湖石滬永續漁法 邱文彥攝



宜蘭縣羅東鎮稻米收割 左右設計股份有限公司提供

自然資源保育策略

森林、水生動植物繁殖保育區、人工魚礁區及保護礁區、水庫集水區、蓄水範圍、自來水水質水量保護區、飲用水水源水質保護區等，應加強環境資源調查，並依據資源特性，進行分類管理；礦業應於滿足國內需求前提下，針對開發總量及區位等進行合理規劃，並應落實生態復育措施，以確保資源永續利用。

海洋明智利用策略

全面調查及持續更新海域範圍之自然及人文資源、生態系統、海洋環境等基本資料，盤點社會經濟發展、能源礦產開發、公眾親水、文化保存、原住民傳統等海域利用需求，建立資料庫，且應研訂機制將用海行為予以納管，確保海洋生態保育及用海秩序。此外，應整合國內相關機關及學術單位監測系統，及時掌握海域內能源、資源、礦產、社會經濟發展等狀況，及海面、水體、海床及底土之相關活動，以便迅速、正確及充分獲取海域範圍內各種資訊。

農地資源保護策略

農業發展範圍應避免新增非農業使用設施與使用行為，且有設置設施必要者，應具有相容使用性質，並不得影響周邊農業生產環境。且為引導農業永續發展，農政資源應優先投入於農業發展範圍，加強農業生產基礎重要設施，包含灌溉設施、防護設施等之建設，以利規模化、集中化使用，提升農業經營效益。

城鄉適性發展策略

為有效利用土地資源、節省能源及增進公共設施使用效率，城鄉空間應以集約都市（Compact City）方式發展，提高大眾運輸場站及其周邊土地使用強度，且重大公共建設計畫應考量既有區域產業座落區位，如無實質人口或產業成長需求，應減少開發新社區及產業園區；並應整合政府資源辦理都市再生及推動鄉村地區整體規劃，改造老舊市區及鄉村地區機能。另外，對於不適合居住或從事產業活動之地區應採取適當對策。

原住民族土地發展策略

調查原住民族慣習土地利用方式及基本公共設施需求，並依據環境敏感條件、土地資源特性及原住民族使用需求，劃設國土功能分區分類及訂定土地使用管制；如未能於直轄市、縣（市）國土計畫解決之土地利用衝突問題，應研擬特定區域計畫，以研擬具體處理作法。此外，推動部落自主，由下而上整合部落意見進行原住民族土地規劃。

韌性（Resilience）：

根據地方政府永續發展理事會（Local Governments for Sustainability，簡稱ICLEI）的定義，韌性應用在國土與城市範疇時，是指社會或生態系統透過應變、調適、轉化等方式，採取恢復、維持，甚至改善原本的功能、結構，以及持續成長與變化的特性等措施，以致於及時且有效因應災害衝擊與壓力之能力。

集約都市（Compact City）：

參考聯合國環境規劃署（United Nations Human Settlements Programme，簡稱UN-Habitat）及聯合國人居署（United Nations Human Settlements Programme，簡稱UN-Habitat）的定義，集約城市的特徵包括混合使用、以步行或大眾運輸考量的街道設計、引導人口或就業的集中，透過緊湊的都市形態來有效遏制都市蔓延，保護郊區開敞空間，減少能源消耗，並為人們創造多樣化、充滿活力的都市生活環境，主要的規劃原則包括鼓勵市中心區的高密度開發、混合的土地利用和優先發展公共運輸等。





排灣族石板屋 左右設計股份有限公司提供

成長管理策略

為因應未來自然環境、人口及社會經濟之變遷趨勢，直轄市、縣（市）國土計畫應依據全國國土計畫成長管理策略，研擬成長管理計畫，明定城鄉發展總量、區位及機能，引導城鄉有秩序發展及使用。

農地總量

為確保國人糧食安全，在國外農產品輸入受阻時，以每人每日基本熱量 2,000 大卡至 2,100 大卡需求下，國內應持續供糧食生產之農地資源面積需求為 74 萬公頃至 81 萬公頃；直轄市、縣（市）政府應積極維護該等品質及數量，其分布面積及區位應於各該國土計畫內載明。

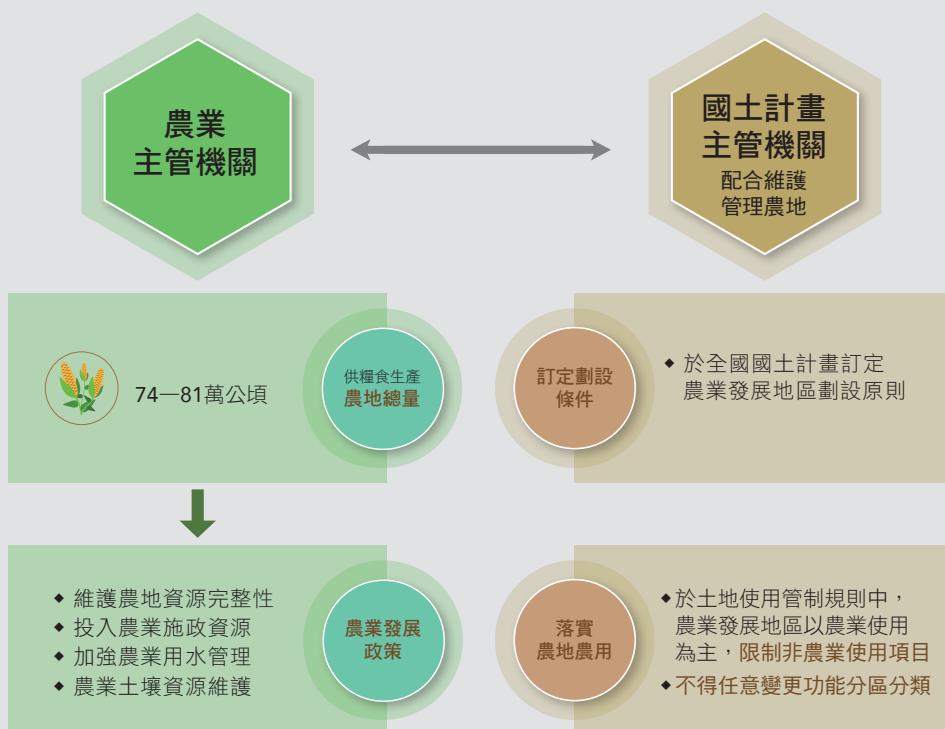


圖 11 農地維護管理



臺東縣池上鄉 蕭安順攝

城鄉發展總量、區位及順序

（一）總量

城鄉發展總量係指既有發展地區及未來發展地區。既有發展地區包含既有都市計畫地區、原依《區域計畫法》劃定之鄉村區、工業區、開發許可地區等，現況總量約 60 萬公頃；未來發展地區則由直轄市、縣（市）政府核實評估人口及產業發展情形後訂定，其中，新增產業用地部分，至民國 125 年需求為 3,311 公頃、科學工業園區新增需求為 1,000 公頃。



圖 12 城鄉發展總量

（二）區位

直轄市、縣（市）國土計畫劃設未來發展地區時，區位條件至少應符合下列情形之一，除應避免使用符合國土保育地區第一類、農業發展地區第一類，或屬環境敏感地區之土地，並應避免造成蛙躍發展情形：

1. 位屬大眾運輸場站周邊一定距離範圍內者。
2. 鄉公所所在地應依《都市計畫法》規定擬定都市計畫者。
3. 相鄰 2 公里內都市計畫地區間之非都市土地，為擴大或整合都市計畫者。
4. 依原《區域計畫法》劃定之鄉村區、開發許可地區或既有都市計畫周邊，為與各該都市計畫整合發展者。
5. 為增加住商用地，既有都市計畫之住宅區或商業區發展率達 80%，且各該都市計畫無可釋出農業區者；或為因應當地人口發展趨勢或人口結構變遷，提供或改善必要公共設施服務水準者。

6. 為增加產業用地，既有都市計畫之工業區或產業相關分區發展率達 80%，各該都市計畫無可釋出農業區者；或位屬交通節點一定距離範圍內，可提供旅運服務或運用其運輸系統滿足需求者。
7. 依原《區域計畫法》劃定之鄉村區、工業區、開發許可地區之擴大，或重大建設計畫及其必要範圍。

未來發展地區劃定原則

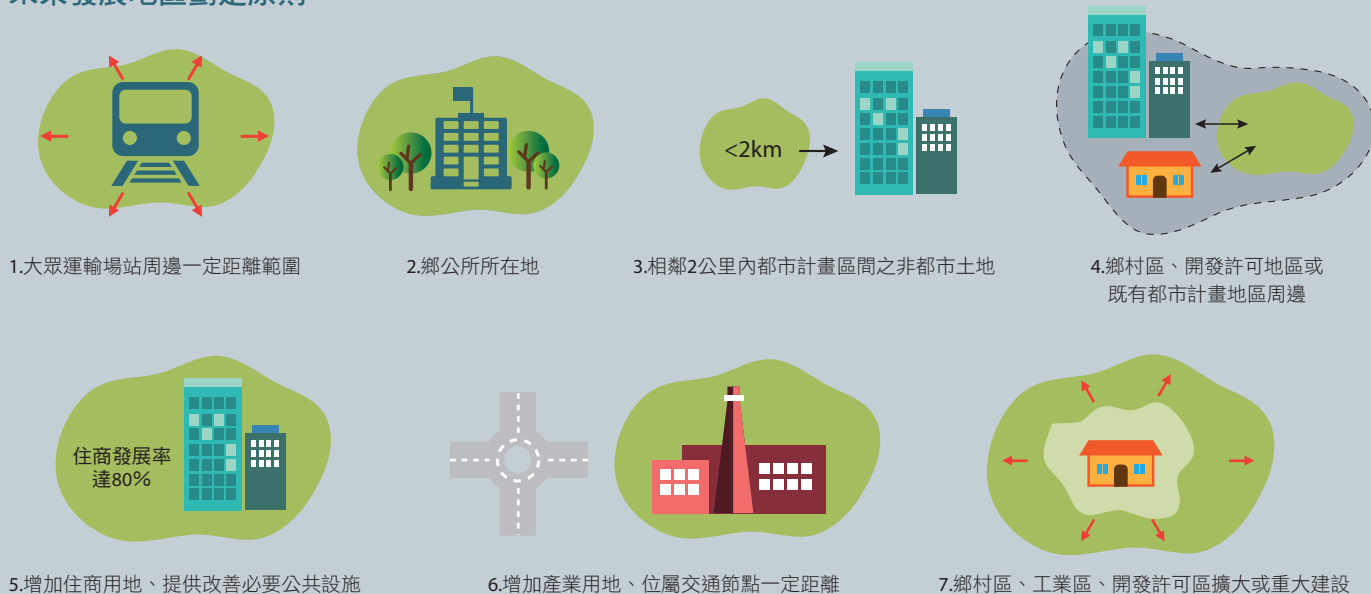


圖 13 城鄉發展成長區位

(三) 順序

未來城鄉發展空間應優先使用既有發展地區內閒置、低度利用土地，以及推動更新地區及整體開發地區，其次為都市計畫內農地，最後為鄰近既有發展地區之 5 年內有具體發展需求之地區。

發展優先順序



圖 14 城鄉發展優先順序

環境品質提升及公共設施提供策略

應針對既有都市計畫地區評估合理之公共設施服務水準，明定應優先開發之公共設施區位及開發期程，並應配合《住宅法》相關規定，規劃適宜之住宅，以提升既有發展地區環境品質；不符都市計畫發展所需之公共設施保留地應予檢討及變更，且應考量人口高齡少子女化趨勢等，核實檢討都市計畫地區內已開闢公共設施，並予以活化或轉型；既有人口高度集居，且超過國家空氣品質標準以上之地區，應避免引進石化、鋼鐵等高汙染或高耗能產業。



臺中市鰲峰山運動公園 左右設計股份有限公司提供



臺中市文心公園十二感體驗設施
左右設計股份有限公司提供



臺中市文心公園十二感體驗設施
左右設計股份有限公司提供



南投縣埔里鎮公共運輸 左右設計股份有限公司提供

經濟發展機會及社會公平正義 改善策略

不以人口成長為目標，核實檢討各級土地使用計畫之計畫人口，確認合宜規模，且以不增加住宅用地為原則，提升空間利用效率；改善偏鄉地區自來水、醫療、公共運輸系統、資訊基礎建設等公共服務，維持基礎生活機能；另直轄市、縣（市）政府應針對既有違規案件，積極辦理違規查報、取締，持續監測追蹤其改善情形，並依法停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施。

部門空間發展策略

住宅、產業、運輸、能源及水利設施等公共設施影響區域空間發展結構，全國國土計畫納入該等公共設施空間發展策略，以避免部門發展區位競合情形。

產業部門

（一）農林漁牧業

農產業空間佈建作業，推動灌排分離，並輔導建立區域加工、農業物流處理等農產品加值體系；強化森林水源涵養功能，盤點人工林資源，適度疏伐撫育及處分，生產國產材；「以海為田」推動深海養殖，輔導設立養殖漁業生產區；發展休閒農業，引導休閒農場優先至休閒農業區申請設置，推動休閒農場聚落化；發展農業科技，建構具有研發、加值及內外銷功能之高科技農業產業聚落。

（二）製造業

保留國家重要產業用地及產業聚落，建立產業用地土地儲備機制，提升產業變遷彈性；未來科學園區發展以既有園區為基礎，如有擴充需求將以既有科學園區周邊適宜土地優先。

（三）礦業及土石採取業

申請礦產資源開採作業，應以設定礦業權範圍為限，並符合國土功能分區分類之土地使用指導；除河川土砂、營建剩餘土石方、礦區礦石及批註土石、進口砂石等外，尚有陸域土砂石資源開採需求，每年新開採面積不得超過 300 公頃。

（四）觀光產業

新設觀光產業將尊重市場供需機制及城鄉發展的區位適宜性，位處都市化程度較低者，則輔導朝向自然景觀遊憩型態經營；位處都市化程度較高者，輔導密集型或設施型之遊憩體驗設施為主；國家風景區觀光發展宜秉持環境優先、設施減量原則。



桃園市龜山區華亞科技園區 嚴憲政攝

我國產業結構已由早期的農業轉型為工業及服務業為主要發展型態，截至民國 105 年底國內生產毛額（GDP）統計，約為新臺幣 16 兆元，以服務業占比最高（63.14%），工業次之（35.04%），農業產值最低（1.82%）。

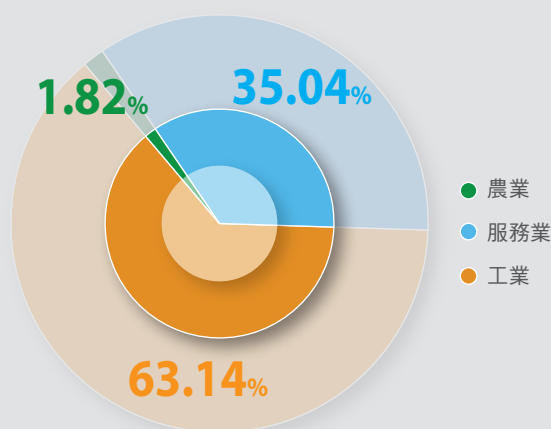


圖 15 截至 105 年底國內生產毛額



運輸部門

從國家發展層面檢視各機場及商港布局與定位，整合並強化軌道與各運具間優質轉乘服務，結合智慧運輸與雲端技術，強化即時交通資訊之蒐集與發布（加值應用）與共享。在永續運輸理念下，西部走廊城際運輸以高鐵為主，臺鐵為輔，東部地區城際運輸以臺鐵為主，公路公共運輸為輔；都會區應強化臺鐵快捷功能，並整合捷運與公共運輸網；而偏遠地區應強化社區接駁公車或需求反應式公共運輸服務。



基隆港西岸碼頭 左右設計股份有限公司提供

住宅部門

研議修正《住宅法》，提高社會住宅出租予弱勢身分之比例，並以推動包租代管，提供物業管理業者及房東相關誘因，鼓勵市場既有之出租房屋轉型為社會住宅；至民國 113 年預期達成政府直接興建 12 萬戶及包租代管 8 萬戶。

重要公共設施部門

（一）下水道設施

加速都市計畫人口密集區之污水下水道建設，並以位屬水庫集水區者優先推動規劃與建設。污水下水道系統建設完成前，於受污染河川鄰近土地建置現地處理工程，或截流至生活污水水資源回收中心，以處理污染水體。雨水下水道以都市計畫及易淹水地區為主要推動地點，並以滯洪、減洪及分洪之綜合治水理念進行規劃。



臺北市內湖復育園區（垃圾掩埋場綠化） 吳志學攝

（二）環境保護設施

針對既有垃圾焚化廠，推動焚化廠體檢延役及提升效能，並以營運中或尚未復育之掩埋場為活化再生對象；各目的事業主管機關應預測重點廢棄物產出情形，評估既有去化管道負荷量，據以規劃廢棄物處理設施。

（三）長期照護設施

長照服務是面對高齡化趨勢的重要應對措施，未來將盤整閒置空間，優先釋出作為長照服務設施，簡化國有閒置空間釋出之行政程序，加速設置社區式、機構住宿式長照資源，並整合復康巴士、補助無障礙計程車等，提升長照服務體系的可及性及便利性。

（四）能源設施

在火力、天然氣、太陽能、風力、水力等發電設施中，火力發電仍是最主要的發電方式，未來將著既有火力發電廠機組的汰舊換新，配合西元 2025 年能源轉型，持續推動更新擴建燃氣發電機組，同時逐步推動地面型太陽能發電設施、開發陸域、離岸風場及淺層地熱等供電方式，並積極推動環境友善的水力發電，增加多元之能源供給管道。

（五）水利設施

透過強化彈性調度機制、持續增加可供水量等措施，提高供水穩定度；針對老舊堤防辦理加固及加強基腳保護，配合河川棲地環境進行整體營造，並將流域綜合治水觀念納入國土整體規劃，配合逕流分擔及出流管制，進行土地使用規劃及開發管制。



臺中市風力發電設施 左右設計股份有限公司提供

氣候變遷與國土防災策略

自然災害頻傳加上高山及山坡地土地使用方式，持續加劇自然災害的衝擊，造成生態環境保育與水資源供給的困境。而都會地區持續擴張，壓縮平原地區農業發展，更進一步刺激山坡地開發。城鄉、離島及產業發展受到極端降雨與乾旱風險的威脅，亟需透過土地使用策略以減緩災害衝擊。

氣候變遷調適策略

氣候變遷加上人為土地使用，對高山及山坡地、平原地區、都市及鄉村集居地區、海洋、離島及海域等各類型地區帶來不同衝擊，其調適策略歸納如下：

1. 高山及山坡地

坡地農業利用應加強災害防治；檢討山區城鄉及產業發展的潛在風險及研擬轉型調適方式；原住民族聚落周邊高風險地區，因地制宜發展微型基盤公共服務設施並加強環境監測。

2. 平原地區

維護農地資源及灌排系統、推動脆弱環境集水區治理及強化水資源調配機制與系統。

3. 都市及鄉村集居地區

減少建成地區溫室氣體排放，推廣韌性都市規劃；優先保留都市及鄉村之開放空間，增加樹林覆蓋面積及滯洪功能。

4. 海岸、離島及海域

強化海岸都市，鄉村及工業區安全，調整沿海土地使用強度與類型，以因應海平面上升與海岸侵淤狀況，並強化離島地區公共服務與物資、水資源儲備能力。





都會濕地系統之營造係防災重要之責 郭瓊瑩攝



國土防災策略

整體策略有三：（一）強化國土防災資訊整合、揭露與預警；（二）強化各部門政策與計畫中有關空間層面的防災分析與橫向協調；（三）依災害強度與類型，研訂土地使用防災策略。針對水災、坡地、海洋及地層下陷地區、乾旱、地震及城鄉災害防災策略如下：

1. 水災防災策略：

配合流域綜合治理計畫，針對地勢低窪易淹水地區研擬因應策略，落實一定面積以上開發基地、產業園區優先採自然方式滯洪排水。將海綿城市與低衝擊開發概念納入土地使用審議機制，加強建築基地及公共設施逕流吸收設計標準，增加都市防洪減災能力。



新北市二重疏洪道 左右設計股份有限公司提供

2. 坡地災害防災策略：

西部山麓丘陵臺地及花東縱谷山麓沖積扇，屬災害型環境敏感地區者，避免允許作公眾相關之土地使用；檢討高山農業墾殖、超限利用等問題，研擬因應土地使用管制措施；加強對違規使用及超限利用之查處，並主動輔導改善、查報裁罰；避免在人口密集且鄰近丘陵山區新增可建築土地；定期對都會型坡地社區進行坡地災害風險評估。

3. 海岸災害及地層下陷地區防災策略：

海岸地區之開發審議應納入海平面上升、海岸侵蝕退縮等評估，並研擬土地使用管制原則；既有工業、能源及其他重大設施應研擬海平面上升與海岸災害因應策略；易淹水地區研擬整體治水與產業調適策略；一、二級海岸防護區，應確保聚落及資源生產地區安全；我國東北角及西南海岸有海嘯災史地區，配合地區災害防救計畫範圍，規劃避難應變對策。

4. 乾旱災害防災策略：

加速產業轉型引進低耗水性產，逐步提升既有工業與產業園區之水資源利用效率，並以積極開發多元水資源。



5. 地震災害防災策略：

活動斷層兩側一定範圍儘量維持開放空間，並加強建築管理；土壤液化高潛勢地區既有建築優先辦理老舊建物更新，未開發建築基地則應進行地質改良等措施；火山噴發高風險區域之土地使用以保育及防護為目的，必要時可以限制其開發。

6. 城鄉災害防災策略：

都市計畫通盤檢討作業應針對災害高潛勢地區納入低衝擊開發之都市設計準則，既有工業區具有潛在爆炸災害者，應降低周邊申請住商開發之土地使用強度或強化防災設施，而新申請工業區範圍內應增加緩衝隔離空間。主動指定並加速推動老舊市區都市更新，並輔導或獎勵老舊建物進行耐震補強。



蘭陽溪口全景 陳敏明攝



管理

Management

和諧的分區與土地使用

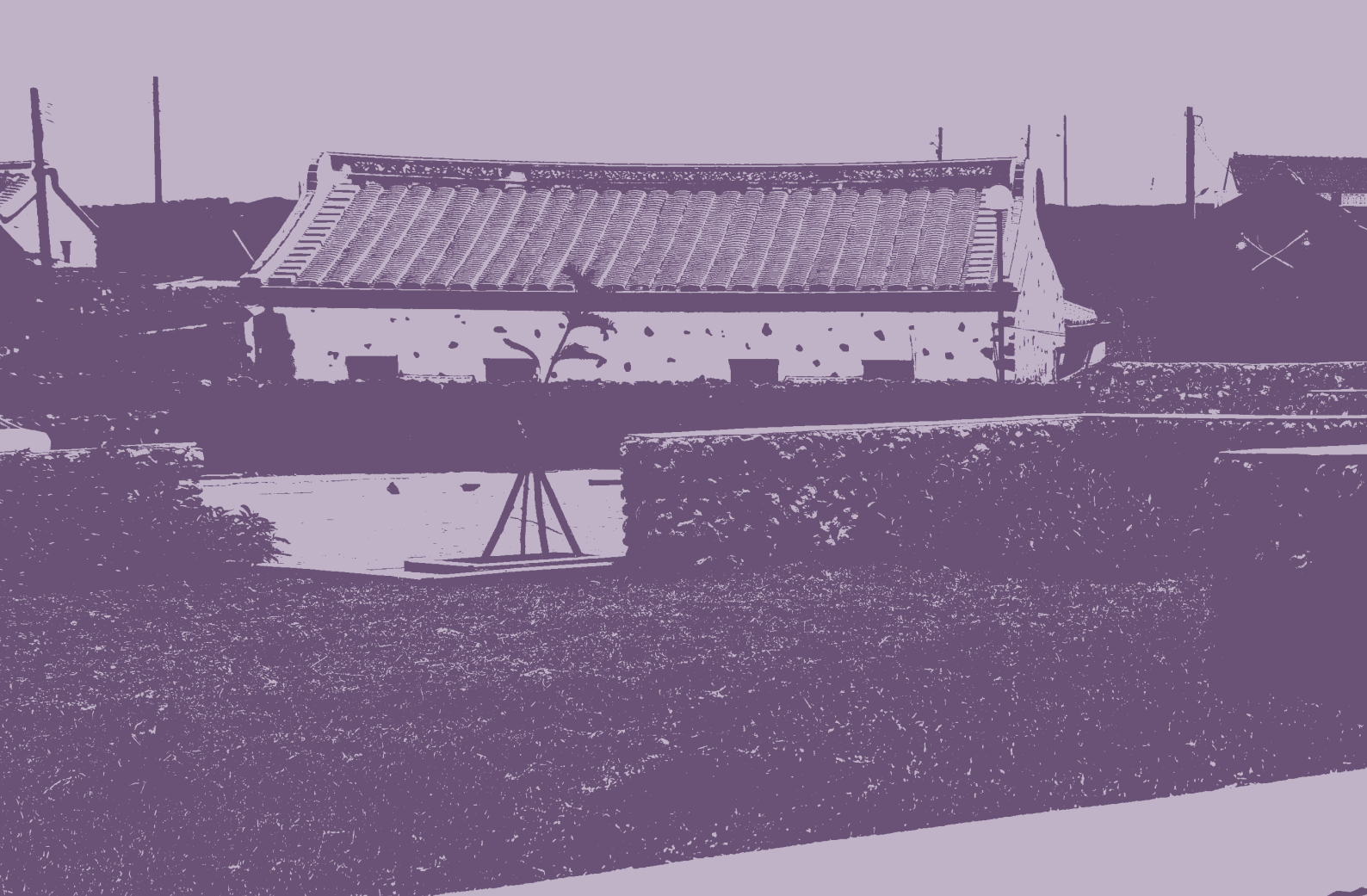
Harmonious Zoning and Land Use



南橫公路森林 左右設計股份有限公司提供

參考外國空間計畫作法，日本係透過劃設自然保全地域、自然公園地域、森林地域、農業地域及都市地域等 5 大地域進行土地使用管制；英國則將需要保育或保護之地區劃設為綠帶。綜整先進國家經驗，其於國家或區域層次之土地使用計畫，大多將土地區分為適宜發展地區及不適宜發展地區，透過簡單明瞭之土地使用分區劃分方式，以建立明確土地使用管制。

為使強化土地使用分區之功能，並明確界定各功能分區之定位，未來國土將按環境資源特性及發展需要，劃分為國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等 4 種功能分區，各功能分區下得按保育或發展程度之不同予以分類，據以研訂土地使用管制規定。其中，國土保育地



區是為維護天然資源、海洋資源地區是為規範用海秩序、農業發展地區是為維護農業生產環境，而城鄉發展地區是為促進既有發展地區及未來預定發展地區更有效率使用。

除國土功能分區之外，考量環境敏感地區極容易受到人為的不當開發活動影響而產生負面效應，全國國土計畫就環境敏感地區土地訂定土地使用指導原則；另外，針對水庫集水區、海岸地區、離島地區、原住民族土地或未登記工廠等特殊地區，亦訂定不同指導原則。透過國土功能分區與環境敏感地區及特殊地區之重疊分區管制方式，引導土地在符合環境容受力情形下有序使用。



左右設計股份有限公司提供

國土功能分區分類 及土地使用基本方針

國土資源基於保育利用及管理之需要，根據土地資源特性，劃分為國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區。另外考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，予以劃分其他必要分類，以進行適當土地使用管制。

各國土功能分區下分類之劃設順序，考量法律保障既有權益原則，如涉《都市計畫法》、《國家公園法》及其相關法規實施管制之地區，原依《區域計畫法》核發開發許可之地區、劃定之鄉村區、工業區及一定面積規模以上具有城鄉發展性質之特定專用區，或其他海域劃設為海洋資源地區者優先劃設。除前開優先劃設之地區外，國土保育地區按其環境敏感程度由高至低依序劃設，農業發展地區則按農地資源品質由高至低依序劃設。



南投縣玉山 左右設計股份有限公司提供

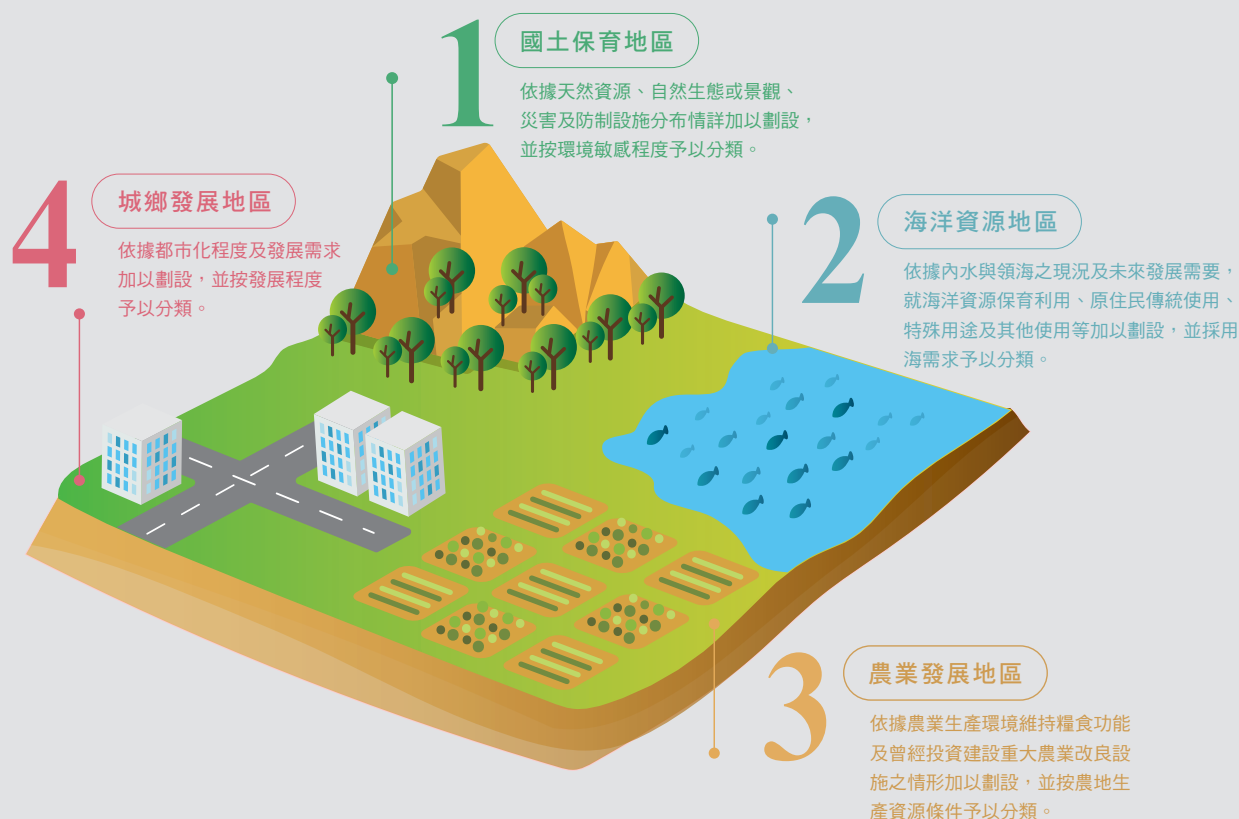


圖 16 國土功能分區

全國國土計畫公告實施後，中央主管機關應依土地使用基本方針、國土功能分區分類之土地使用指導事項、環境敏感地區土地使用指導原則、特殊地區及其土地使用指導原則等，研訂全國國土計畫土地使用管制規則等相關規定。其基本方針如下：

1. 依據國土功能分區分類，進行土地使用差異化管理。
2. 配合地方管制需要，研訂因地制宜土地使用規定。
3. 依國土保育地區劃設原則，實施土地使用重疊管制。
4. 考量環境敏感特性，實施管制標準。
5. 因應原住民族需求，另定特殊化土地使用管制。
6. 配合國土復育計畫，禁止或限制土地使用。
7. 維護國土功能分區功能，不得個別變更國土功能分區。
8. 保障既有合法權利，允許土地使用。
9. 配合目的事業需求，專案輔導合法化。

另外，直轄市、縣（市）國土計畫得在符合國土功能分區劃設原則，並考量地方環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求下，採取因地制宜的策略，新增國土功能分區下之分類，以及研訂該地特殊的土地使用管制。

國土保育地區之劃設條件及 土地使用指導事項

國土保育地區是以保育及保安為原則，並且可以禁止或限制其他使用。直轄市、縣（市）國土計畫應重視自然環境保育，在追求永續發展及因應氣候變遷趨勢下，強化資源利用與管理機制，該地區分為4類，包含國土保育地區第一類、第二類、第三類及第四類。

- 國土保育地區第一類
- 國土保育地區第二類
- 國土保育地區第三類
- 國土保育地區第四類

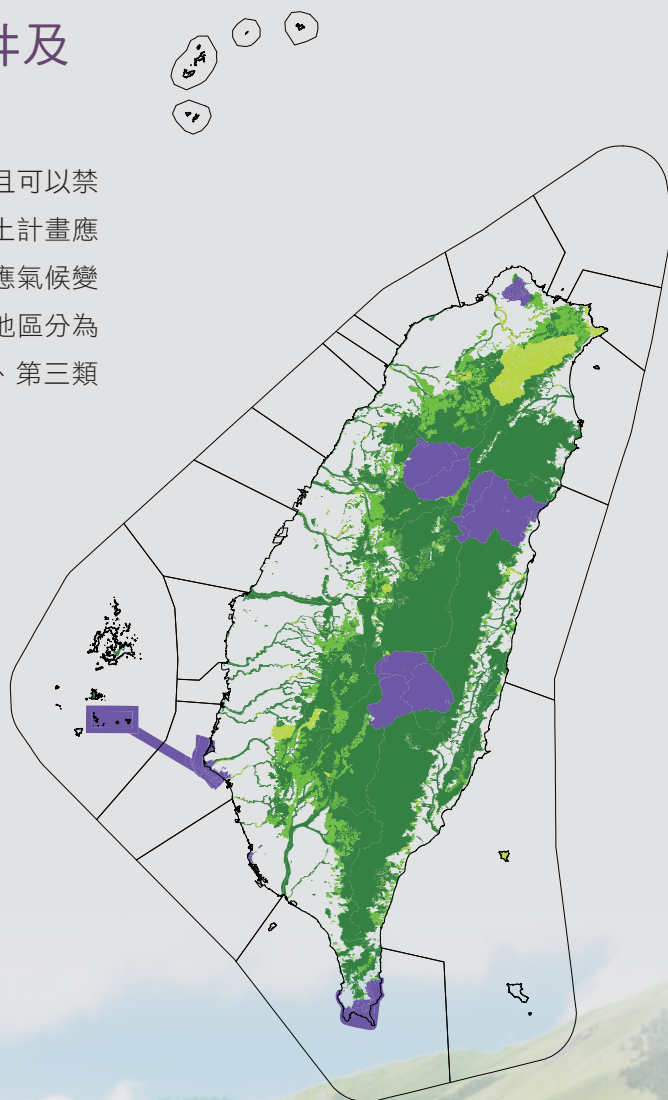


圖 17 國土保育地區示意圖

具保育價值之森林 左右設計股份有限公司提供

一

國土保育地區第一類

劃設條件

位處山脈保育軸帶（中央山脈、雪山山脈、阿里山山脈、玉山山脈、海岸山脈）、河川廊道、重要海岸及河口濕地等地區內，具有下列條件之陸域地區，得劃設為國土保育地區第一類：

1. 具保育自然價值之自然區域、地形、植物及礦物之地區。
2. 於重要特殊或多樣之野生動物棲息環境，為保育野生動物，維護物種多樣性，與自然生態之平衡需要，應加強保護之地區。
3. 具有生態及保育價值之原始森林，具有生態代表性之地景、林型，特殊之天然湖泊、溪流、沼澤、海岸、沙灘等區域，為維護森林生態環境，保存生物多樣性，所應保護之國有林、公有林地區；及為涵養水源及防止災害等目的，所劃設保安林地。
4. 為保障水資源供應及維護水庫功能，經目的事業主管機關公告之水庫蓄水範圍。
5. 為確保飲用水水源水質，避免有非法砍伐林木或開墾土地，土石採取及探礦、採礦，或相關污染水源水質之行為，所應劃定之地區。
6. 符合國土保育性質，或屬於水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道。
7. 沿海富含珍貴稀有動植物之棲地及生態廊道，或生態景觀及自然地貌豐富特殊，及具有重要海岸生態系統，為保護與復育海岸資源劃定之地區。
8. 海岸河口具生態多樣性及重要保育物種，具有水資源涵養功能之濕地。

土地使用指導事項

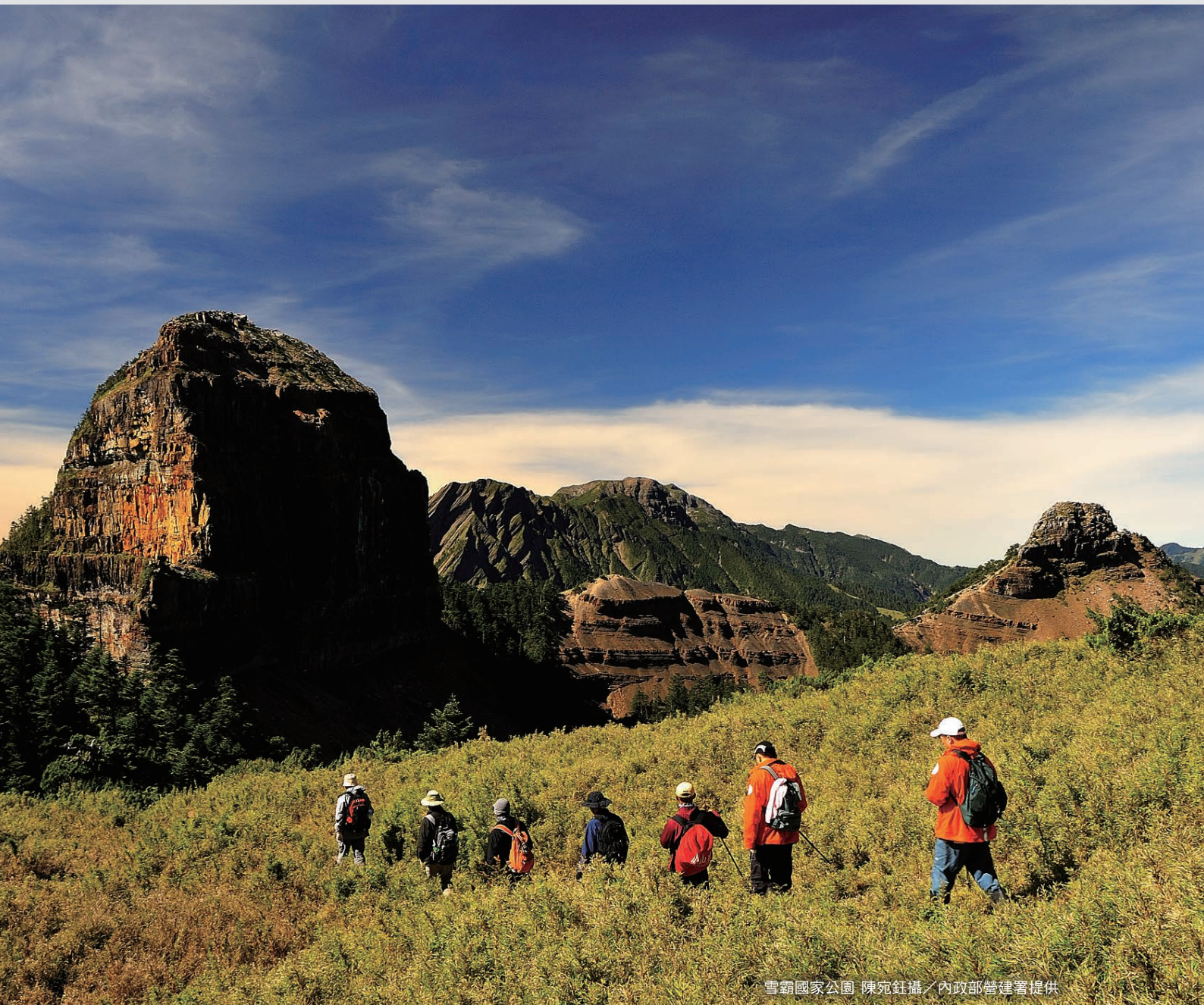
1. 提供水資源、森林資源、動植物資源、文化景觀資源保育使用，土地使用以加強資源保育、環境保護及不破壞原生態環境及景觀資源為原則，並得限制、禁止開發利用或建築行為，同時防止生態系統服務功能穿孔破碎，除符合公益性、必要性及區位無可替代性等情形外，原則禁止有妨礙前開資源保育利用之相關使用。
2. 必要性基礎維生公共設施、維護自然資源保育設施及古蹟等，得申請使用。
3. 提供當地既有集居聚落日用品零售及服務設施，得申請使用。
4. 在不影響國土保安原則下，自然資源體驗設施，得申請使用。
5. 既有合法農業在不影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害原則下，得維持原來合法使用，配合農業經營引導其改變經營方式及限縮農業使用項目。
6. 原依《區域計畫法》編定之可建築用地，經直轄市、縣（市）主管機關會商有關機關認定不妨礙國土保育保安者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目；並得由直轄市、縣（市）主管機關變更為非可建築用地，其所受之損失，應予適當補償。

劃設條件

1. 鄰近山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口濕地周邊地區內，具有下列條件之陸域地區，得劃設為國土保育地區第二類：
 - (1) 國公有林地，依永續使用及不妨礙國土保安原則，發展經濟營林、試驗實驗、森林遊樂等功能之地區。
 - (2) 高山丘陵易因地質脆弱鬆軟或坡向特殊，致重力承載不足並產生坡度災害之地區。
 - (3) 河川野溪周邊因地質敏感及坡地特性，易因水土混合及重力作用後，夾帶土石沿坡面或河道流動所造成災害之地區。
 - (4) 山坡地經辦理土地可利用限度分類，查定為加強保育地之地區。
 - (5) 為維護自來水供應之水質水量，就水源保護需要所劃定之地區。
2. 現況尚未劃定使用分區及編定使用地之離島。
3. 位於前 1 範圍內之零星土地，得一併予以劃入。

土地使用指導事項

1. 提供水資源、森林資源、動植物資源、文化景觀等資源之永續經營，土地使用在不超過環境容受力下，得允許一定規模以下開發利用或建築行為，以避免重要自然資源與環境破壞。
2. 一般性公共設施、基礎維生公共設施、維護自然資源保育設施及古蹟等，得申請使用。
3. 提供當地既有集居聚落之日用品零售及服務設施，得申請使用。
4. 生態旅遊、環境教育及自然資源體驗之遊憩設施，原則應經申請使用許可，其建築量體限制在一定規模以下，且以必要性需求為限。
5. 既有合法農業在不影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害原則下，得維持原來合法使用，配合農業經營引導其改變經營方式及限縮農業使用項目。
6. 原依《區域計畫法》編定之可建築用地，經直轄市、縣（市）主管機關認定不妨礙國土保育保安者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。



雪霸國家公園 陳宛鈺攝／內政部營建署提供

三

國土保育地區第三類

劃設條件

國家公園計畫地區。

土地使用指導事項

本地區係實施國家公園計畫地區，依《國家公園法》及其相關法規實施管制。

四

國土保育地區第四類

劃設條件

屬都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地，具有下列條件者，得劃設為國土保育地區第四類：

1. 水源（水庫）特定區、風景特定區都市計畫內保護或保育相關分區或用地，符合國土保育地區第一類劃設條件者。
2. 其他都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地，符合國土保育性質，屬水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道範圍內者。

土地使用指導事項

本地區係實施都市計畫地區，依《都市計畫法》及其相關法規實施管制。惟都市計畫主管機關應配合辦理下列事項：

1. 遵循全國國土計畫國土保育地區第一類土地使用指導原則，檢討本地區土地使用分區、土地使用管制規定。
2. 如有檢討變更為保護或保育以外相關分區或用地需要時，除國防、重大之公共設施或公用事業外，應將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區。



河川出海口濕地保育 吳志學攝

海洋資源地區之劃設條件及土地使用指導事項

海洋資源地區以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序，各項使用以維持「海域」狀態為原則。海洋資源地區之各項使用，應儘量避免影響海域之自然生態環境與動態平衡。針對不同海域，因地制宜訂定符合國家安全、公共安全及永續利用之使用秩序相關規定前，尊重現行之合法使用，各分類以不重疊劃設為原則，惟因海域立體使用之特性，必要時得採重疊管制，於各該分類項下增列容許使用項目予以處理。但應區別其相容性，訂定容許使用項目之主從關係，並採較嚴格之管制方式。

各項使用若不相容時，應儘量考量海洋資源特性及使用用途，建立優先使用秩序，以申請區位、資源和環境等為自然屬性者優先；多功能使用之海域，以公共福祉最大化之使用優先，相容性較高之使用次之。

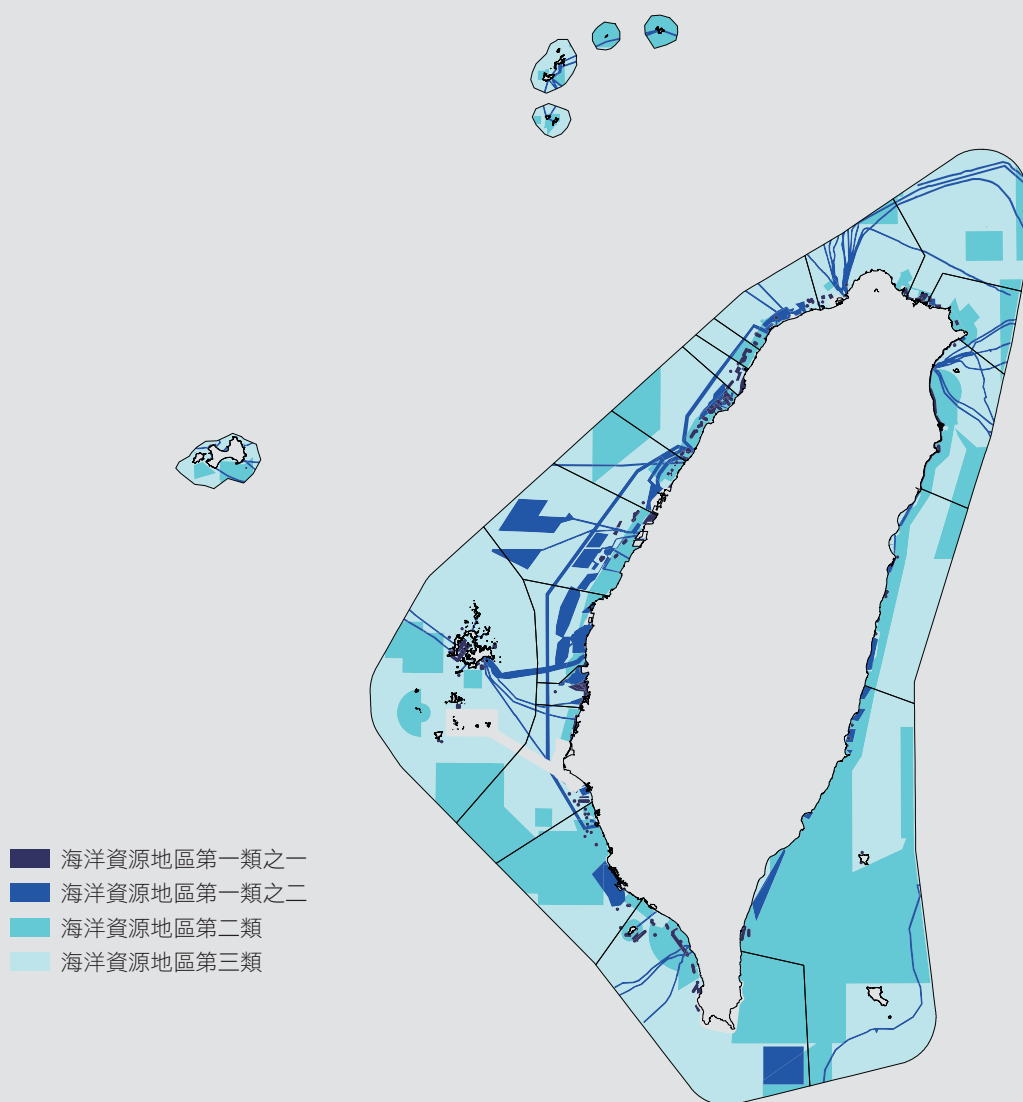


圖 18 海洋資源地區示意圖

一

海洋資源地區第一類之一

劃設條件

依其他法律於海域劃設之各類保護（育、留）區。

土地使用指導事項

1. 係供維護海域生態環境、自然與人文資源，依其他法律於海域劃設之各類保護（育、留）區時，依《國土計畫法》第 23 條所訂定之土地使用管制規則，採「免經申請同意使用」，至其經營管理均依其法律規定辦理。
2. 為達保育、保護及保存目的，並避免破壞保護標的，嚴格管制範圍內之使用申請。
3. 漁業資源利用、海洋觀光遊憩、港埠航運、海洋科研利用、軍事及防救災相關使用及原住民族傳統海域使用等設施等，得申請使用。
4. 一定規模以下之資料浮標站、海上觀測設施及儀器、底碇式觀測儀器之設置範圍等，得申請使用。



花蓮外海鯨豚 左右設計股份有限公司提供

劃設條件

使用性質具排他性之地區，於核准使用之特定海域範圍（包括水面、水體、海床或底土等），設置人為設施，管制人員、船舶或其他行為進入或通過之使用。

土地使用指導事項

1. 新申請案件以不得干擾既有設施主要用途之正常運作為原則。漁業資源利用、非生物資源利用、海洋觀光遊憩、港埠航運、工程相關使用、海洋科研利用、軍事及防救災相關使用等，得申請使用。
2. 因開發行為致造成海岸或海域災害之虞者，申請人須研訂防護對策，並定期實施調查監測，適時檢驗或修正防護措施。
3. 為確保設施安全，須研訂因應氣候變遷引發海平面上升或極端氣候之調適策略，並確實執行。
4. 為確保航行安全，施工及營運階段，均應考量設置警示裝置，並依航運主管機關之通報規定辦理。



澎湖縣馬公市海洋牧場 左右設計股份有限公司提供



高雄港 左右設計股份有限公司提供

三

海洋資源地區第一類之三

劃設條件

屬第一類之一及第一類之二以外之範圍，於直轄市、縣（市）國土計畫核定前，經行政院或中央目的事業主管機關會商相關機關核定之重大建設計畫，其使用需設置人為設施且具排他性者。

土地使用指導事項

1. 屬經行政院或中央目的事業主管機關會商相關機關核定重大建設計畫之預留發展區位，於依本法完成使用許可程序前，如該海域有其他經核准之使用，仍得依該核准使用計畫管制。
2. 新申請案以供原規劃之重大建設計畫為限。依本法完成使用許可程序後，於下次通盤檢討時檢討變更為適當之分類。但分類尚未配合調整前，依使用許可計畫管制。
3. 直轄市、縣（市）主管機關於辦理各該直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討作業時，應檢視前開重大建設計畫之開發情形，如未於實施期限內辦理開發且經評估無須繼續保留者，應檢討變更為其他適當之分類。



四

海洋資源地區第二類

劃設條件

使用性質具相容性之地區，於核准使用之特定海域範圍（包括水面、水體、海床或底土等），未設置人為設施；或擬增設置之人為設施，能維持其相容使用者。除特定時間外，有條件容許人員、船舶或其他行為進入或通過之使用。

土地使用指導事項

1. 新申請案件以能繼續維持原分類之相容性使用為原則。
2. 漁業資源利用、非生物資源利用、海洋觀光遊憩、港埠航運、工程相關使用、海洋科研利用、環境廢棄物排放或處理、軍事及防救災相關使用及原住民族傳統海域使用等，得申請使用。
3. 除違反經許可之有條件相容原則，對於其他依法使用之非排他性用海活動不得限制。

五 海洋資源地區第三類

劃設條件

其他尚未規劃或使用之海域。

土地使用指導事項

尚未規劃或使用之海域，按海洋資源特性以維持其自然狀態及環境容受力為原則。除為劃設保護（育、留）區、漁撈、非動力機械器具之水域遊憩活動、船舶無害通過等行為得逕為使用，並得供相容性質之使用，惟仍應依《國土計畫法》第 23 條或第 24 條規定辦理。

墾丁出海 邱文彥攝

農業發展地區之劃設條件及土地使用指導事項

農業發展地區以維護農業生展環境及確保糧食安全為原則，積極保護重要農地及基礎設施，並避免零星發展。

針對農業發展地區之「非農業使用」項目，必需屬政府興辦國防、重大之公共設施、公共事業，或因農產業發展之需要與農業具相容性之使用行為，或符合《國土計畫法》第 32 條第 1 項，屬區域計畫實施前之使用，原有之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。農業發展地區如有以從事農業經營之居住需求或其他目的兼做居住功能者，於農業發展地區第 4 類地區優先興建，並避免零星分散設置於農業發展地區其他分類土地。

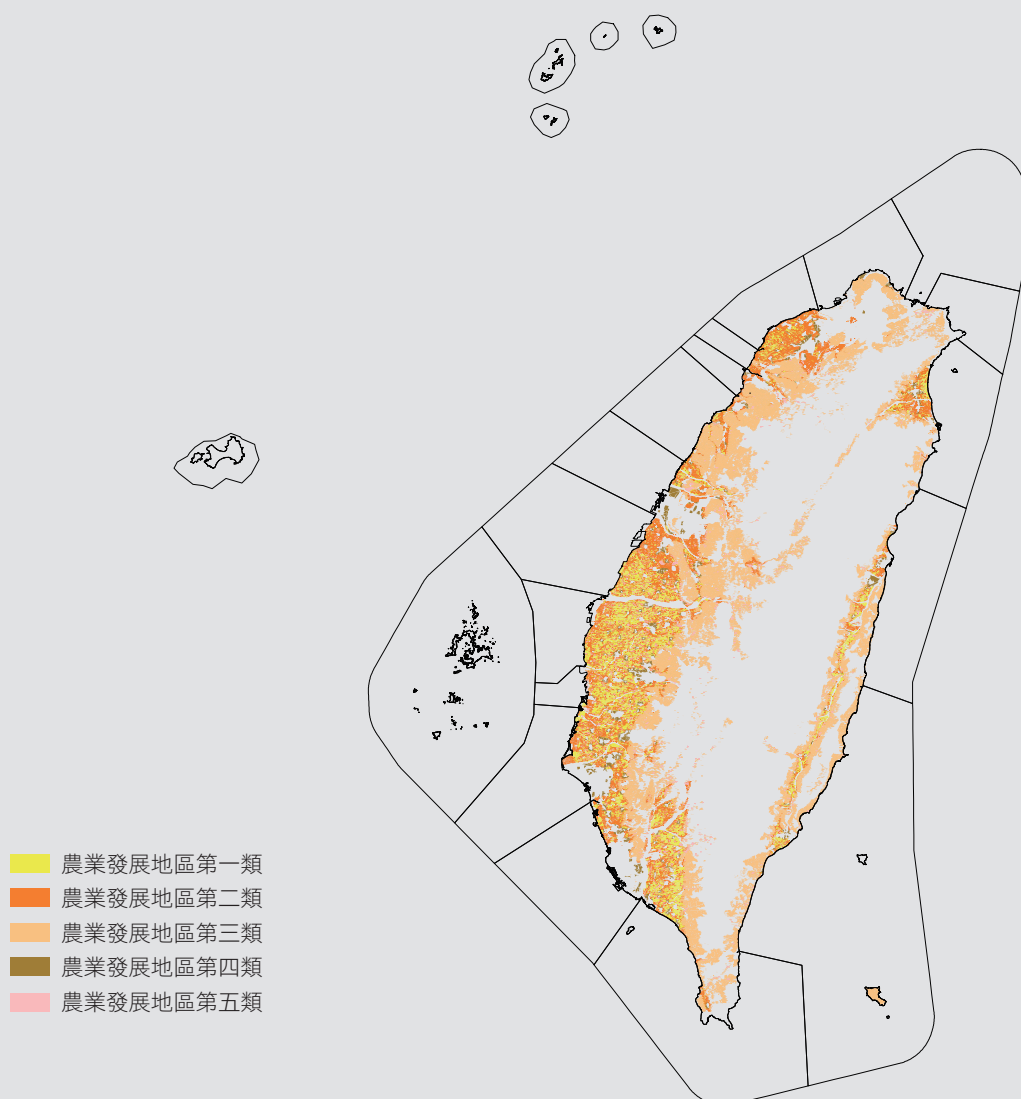


圖 19 農業發展地區示意圖

一

農業發展地區第一類

劃設條件

具優良農業生產環境，或曾投資建設重大農業改良設施之地區，符合下列條件中之一，且滿足面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80% 以上者；但依修正全國區域計畫辦理分區檢討變更後之特定農業區，得劃設為本分類土地：

1. 投資重大農業改良設施之地區。
2. 原依《區域計畫法》劃定之特定專用區仍須供農業使用之土地。
3. 農業經營專區、農產專業區、集團產區。
4. 養殖漁業生產區。
5. 直轄市、縣（市）政府依據地方農業發展需要劃設者。

土地使用指導事項

1. 以農業生產及必要產銷設施使用為原則，減少非農業生產使用項目，以確保此類土地長期為面積完整且生產條件優良的農地資源。
2. 為確保國家的糧食安全，積極維護農業生產用地面積數量及完整性，避免夾雜其他使用而造成農地穿孔、切割及碎裂等情形。
3. 本地區具有優良糧食生產功能，應儘量持續進行農地改良並維護農業生產之基礎重要設施，例如灌溉設施、防護設施等，以提升農業生產條件。
4. 屬原依《區域計畫法》編定之可建築用地，經直轄市、縣（市）主管機關及農業主管機關認定不妨礙農業生產環境者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。



花蓮縣優良農地 邱文彥攝



苗栗縣大湖鄉草莓園 左右設計股份有限公司提供

二

農業發展地區第二類

劃設條件

具良好農業生產環境與糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，不符合農業發展地區第一類條件，或符合條件但面積規模未達 25 公頃或農業生產使用面積比例未達 80% 之地區。

土地使用指導事項

1. 得依農業產業特性給予不同程度之使用管制，並減少非農業使用項目，以維持農業生產、維護糧食安全之功能。
2. 本地區具有農業生產功能及多元使用價值，依農業發展多元需求規劃為農業生產、農業科技研發、儲運、加工、行銷或其他農產業發展所需設施使用，但仍以農用為原則，並避免農地持續流失。
3. 屬原依《區域計畫法》編定之可建築用地，經直轄市、縣（市）主管機關及農業主管機關認定不妨礙農業生產環境者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。

三

農業發展地區第三類

劃設條件

具有糧食生產功能且位於山坡地之農業生產土地，以及可供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林產業用地，條件如下：

1. 供農業使用，且無國土保育地區第一類或無第二類（國土保安、水源保護必要）之山坡地宜農、牧地。
2. 可供經濟營林之林產業土地，且無國土保育地區劃設條件之山坡地宜林地。

土地使用指導事項

1. 為提供坡地農業及供營林使用之地區。
2. 從事坡地農業、林產業經營時，應儘量順應自然地形地貌，避免改變原有地形地貌或有大規模整地行為，以維護地表植被排水與入滲之功能，以避免坡地災害發生。
3. 本地區土地使用以適合坡地農業生產及必要產製儲銷設施使用，以及營林必要之設施使用，應儘量避免非坡地農業及非林產業發展所需設施容許使用。從事前述開發利用時應儘量順應自然地形地貌，避免大規模整地行為。
4. 屬原依《區域計畫法》編定之可建築用地，經直轄市、縣（市）主管機關及農業主管機關認定不妨礙農業生產環境者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。



順應地形的坡地茶園 邱文彥攝

四

農業發展地區第四類

劃設條件

1. 依原依《區域計畫法》劃定之鄉村區，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落。
2. 原住民族土地範圍內屬原依《區域計畫法》劃定之鄉村區，或經中央原住民族主管機關核定部落範圍內之聚落，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村，得予劃設。
3. 位於已核定農村再生計畫範圍內，屬原依《區域計畫法》劃定之鄉村區，優先劃入。
4. 於符合直轄市、縣（市）國土計畫及鄉村地區整體規劃、農村再生情形下，於依《國土計畫法》取得使用許可後得適度擴大其範圍。

土地使用指導事項

1. 為提供農村生活及其相關設施使用之地區。
2. 促進農村永續發展及農村活化再生，改善基礎生產條件，維護農村生態及文化，提升農村生活品質與生態系統服務功能。
3. 屬原依《區域計畫法》編定之可建築用地，經直轄市、縣（市）主管機關及農業主管機關認定不妨礙農村生活環境者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。



花蓮富里鄉竹田村 蕭安順攝



都市計畫範圍內優良農地 內政部營建署提供

五 農業發展地區第五類

劃設條件

具優良農業生產環境，能維持糧食安全且未有都市發展需求者，符合農業發展地區第一類劃設條件、或土地面積完整達 10 公頃且農業使用面積達 80% 之都市計畫農業區。

土地使用指導事項

本地區係實施都市計畫地區，依《都市計畫法》及其相關法規實施管制。惟都市計畫主管機關應配合辦理下列事項：

1. 遵循全國國土計畫農業發展地區第一類土地使用指導原則檢討修正本地區土地使用分區、土地使用管制規定。
2. 如有檢討變更為農業區以外之分區需要時，除國防、重大之公共設施或公用事業外，應先將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區。

城鄉發展地區之劃設條件及土地使用指導事項

城鄉發展地區之劃設，除因應居住或產業發展需求提供發展腹地，或改善聚落區域基礎公共設施，提高當地生活環境品質外，也規範城鄉發展規模與區位，集約都市發展、落實成長管理原則，創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境，確保完整之配套公共設施。

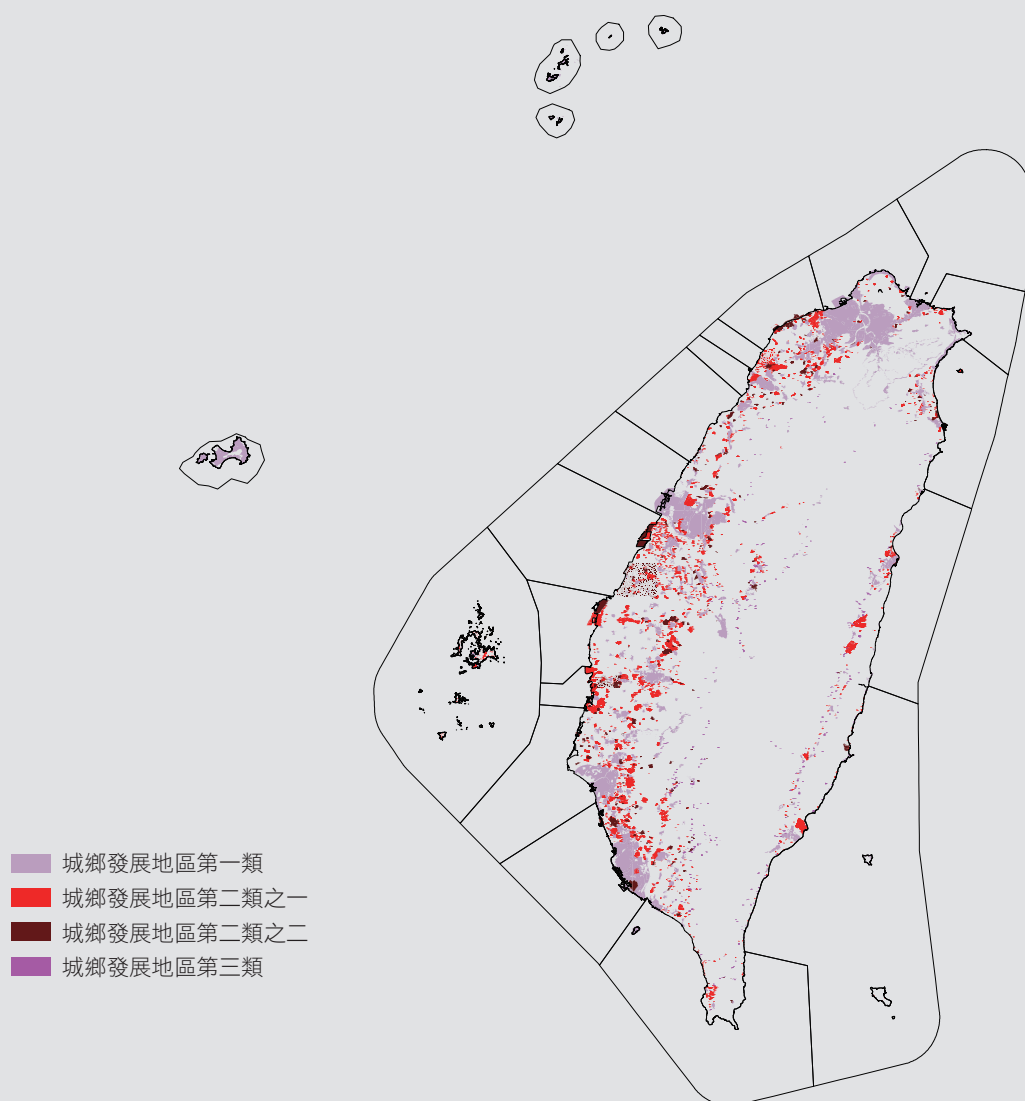


圖 20 城鄉發展地區示意圖



桃園市鳥瞰 左右設計股份有限公司提供



城鄉發展地區第一類

劃設條件

非屬國土保育地區第四類及農業發展地區第五類範圍之都市計畫土地。

土地使用指導事項

本地區係實施都市計畫地區，依《都市計畫法》及其相關法規實施管制，並配合全國國土計畫指導事項進行必要之檢討。

劃設條件

1. 原依《區域計畫法》劃定之工業區。
2. 原依《區域計畫法》劃定之鄉村區，符合下列條件之一者，得劃設城鄉發展地區：
 - (1) 位於都市計畫地區（都市發展率達一定比例以上）周邊相距一定距離內者。
 - (2) 非農業活動人口達一定比例或人口密度較高者。
 - (3) 符合《都市計畫法》規定應擬定鄉街計畫者。
3. 原依《區域計畫法》劃定之特定專用區達一定面積規模以上，且具有城鄉發展性質者。
4. 位於前 1、2、3 範圍內之零星土地，得一併予以劃入。

土地使用指導事項

1. 為原依《區域計畫法》劃定之鄉村區、工業區及特定專用區，提供住宅、產業或特定活動之地區。
2. 既有鄉村區土地以提供住商使用為主，並得提供必要之公共設施，以提升生活品質；並視與農業發展地區或國土保育地區等之相鄰情形，提供規劃緩衝與隔離帶。
3. 既有工業區土地以提供產業使用、產業關聯使用、必要公共設施及緩衝空間所需空間為主。
4. 既有特定專用區以提供其原申請事業項目有關使用、必要公共設施及緩衝空間為主。
5. 住商、工業、遊憩、一般性公共設施、基礎維生設施及古蹟等，得申請使用。
6. 屬原依《區域計畫法》編定之可建築用地，經直轄市、縣（市）主管機關認定不妨礙城鄉發展者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。



嘉義縣大林鎮明華社區 左右設計股份有限公司提供



中部科學工業園區虎尾園區 科技部中部科學園區管理局提供

三

城鄉發展地區第二類之二

劃設條件

1. 核發開發許可地區（除鄉村區屬農村社區土地重劃案件者、特定專用區屬水資源設施案件者外）、屬依原《獎勵投資條例》同意案件或前經行政院專案核定免徵得區域計畫擬定機關同意案件，且具有城鄉發展性質者。
2. 位於前 1 範圍內之零星土地，得一併予以劃入。

土地使用指導事項

1. 原依《區域計畫法》核發開發許可之地區。
 - (1) 依許可開發計畫實施管制。
 - (2) 變更原開發計畫內容，依《國土計畫法》使用許可規定辦理。
2. 原《獎勵投資條例》同意案件之地區，經工業主管機關認定不變更原《獎勵投資條例》工業區興辦事業計畫性質下，依工業主管機關相關法令規定辦理，如有變更原《獎勵投資條例》工業區興辦事業計畫性質，限達《國土計畫法》第 24 條所定一定規模後循使用許可規定辦理，避免零星變更為其他使用。
3. 前經行政院專案核定案件之地區，經目的事業主管機關認定不變更原核定之興辦事業計畫性質下，依各該主管機關相關法令規定辦理，如有變更原核定之興辦事業計畫性質，限達《國土計畫法》第 24 條所定一定規模後循使用許可規定辦理，避免零星變更為其他使用。
4. 有關原依《區域計畫法》核發開發許可地區、原《獎勵投資條例》同意案件及前經行政院專案核定免徵得區域計畫擬定機關同意案件之後續變更計畫審查原則及程序，納入本法使用許可相關規定辦理。

劃設條件

1. 經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫者。
2. 符合直轄市、縣（市）國土計畫之成長管理計畫及鄉村地區整體規劃下，為因應居住或產業發展需求、提供或改善基礎公共設施、提高當地生活環境品質等原因，符合下列條件之一，得適度擴大原依《區域計畫法》劃定之鄉村區或工業區範圍，其範圍應儘量與既有鄉村區或工業區性質相容，避免影響當地居住或產業發展情形：
 - (1) 為居住需求者，應儘量配合當地人口發展趨勢及人口結構情形，且當地鄉（鎮、市、區）範圍內既有鄉村區可建築土地並無閒置或可提供再利用情形。
 - (2) 為產業需求者，應儘量與當地既有產業相容者為原則，除係配合當地產業發展趨勢，且當地鄉（鎮、市、區）範圍內既有工業區並無閒置或可提供再利用情形。
 - (3) 為提供或改善基礎公共設施者，以污水處理設施、自來水、電力、電信、公園、道路、長期照護或其他必要性公共設施，且以服務當地既有鄉村區或工業區為原則。
 - (4) 為提高當地生活環境品質者，以當地既有鄉村區居住密度高於全國標準為原則。
3. 基於集約發展原則，依原《區域計畫法》規定取得開發許可案件或依本法取得使用許可案件，得依下列規定檢討劃設其適度擴大範圍：
 - (1) 與原開發許可計畫或使用許可計畫範圍相毗鄰，且經目的事業主管機關認定屬同一興辦事業計畫，並取得目的事業主管機關核准興辦事業計畫之文件或原則同意等意見文件。
 - (2) 需符合各級國土計畫部門空間發展策略（計畫）之總量或區位指導。
 - (3) 需符合各級國土計畫之空間發展及成長管理策略（計畫）指導，避免使用環境敏感地區土地。但因零星夾雜無可避免納入該等土地者，於檢討變更國土功能分區後，該零星夾雜土地依環境敏感地區土地使用指導原則使用。
4. 位於前 1、2、3 範圍內之零星土地，得一併予以劃入。

土地使用指導事項

1. 具備具體開發計畫，將循《都市計畫法》或《國土計畫法》使用許可程序辦理，供作城鄉發展建設之地區。
2. 依《都市計畫法》完成新訂或擴大《都市計畫法》定程序，或依《國土計畫法》完成使用許可程序後之範圍，於下次通盤檢討時應調整為適當國土功能分區及其分類；國土功能分區尚未配合調整前，仍分別依各該都市計畫或使用許可計畫進行管制。
3. 未完成開發前，其土地使用原則如下：
 - (1) 一般性公共設施、基礎維生設施及古蹟等，得申請使用。
 - (2) 避免新增住商、工業及遊憩使用，但得維持原來合法使用。
 - (3) 原依《區域計畫法》編定之可建築用地，經直轄市、縣（市）主管機關認定不妨礙重大建設計畫或城鄉發展需求者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。
4. 配合重大建設計畫或城鄉發展需求劃設國土功能分區配套措施：
 - (1) 直轄市、縣（市）國土計畫應研擬整體發展願景，提出空間發展構想，並指認重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區；此外，應訂定各該直轄市、縣（市）之成長管理計畫，包含城鄉發展總量、區位、優先順序等。
 - (2) 核定之重大建設計畫之性質以產業、重大公共設施或公用事業等為原則。
 - (3) 核定之城鄉發展需求地區以因應當地人口發展趨勢及人口結構情形，且當地鄉（鎮、市、區）範圍內既有鄉村區可建築土地並無閒置或可提供再利用情形者為限。
 - (4) 重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，其具體規劃內容至少包含：
 - A. 規劃原則。
 - B. 土地使用、產業活動、交通運輸及公共設施與公用設備等計畫發展構想。
 - C. 實施年期，以不超過各該直轄市、縣（市）國土計畫目標年為原則。
5. 重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，符合下列之一者，始認定具有可行財務計畫：
 - (1) 新訂或擴大都市計畫應經地政、財政等單位評估財務可行性。
 - (2) 屬政府興辦之使用許可案件，應經編列預算或獲取有關機關經費補助，且財務具有可行性。
6. 核定之重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，採新訂或擴大都市計畫辦理開發為原則；如採使用許可方式，應具體說明採使用許可之必要性及可行性。
7. 核定之重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，直轄市、縣（市）政府應於各該直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時，檢視開發情形，如未於實施期限內辦理開發者，配合變更為其他適當國土功能分區分類。
8. 依原《區域計畫法》規定取得開發許可案件或依《國土計畫法》取得使用許可案件，於適度擴大範圍經變更為適當之國土功能分區及分類後，其使用許可以原使用許可計畫併同檢討辦理。



花蓮砂朥越部落豐年祭 邱文彥攝

五

城鄉發展地區第三類

劃設條件

原住民族土地範圍內原依《區域計畫法》劃定之鄉村區得予劃設。

土地使用指導事項

1. 為原住民族居住及其所需相關設施之地區。
2. 土地使用上應考量原住民族土地之空間劃設並依《原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法》，作為執行劃設作業之參考。
3. 住商、工業、遊憩、一般性公共設施、基礎維生設施及古蹟等，得申請使用。
4. 屬原依《區域計畫法》編定之可建築用地，且經直轄市、縣（市）主管機關認定不妨礙國土保育保安者，得繼續編定為可建築用地，並訂定容積總量管制規定，以彈性規劃配置使用強度及調整容許使用項目。

環境敏感地區土地使用指導原則

「環境敏感地區」係指對於人類具有特殊價值或具有潛在天然災害，極容易受到人為的不當開發活動之影響而產生環境負面效應的地區。為避免使用行為超出環境容受力，全國國土計畫按土地資源特性，區分為資源利用、生態、文化景觀、災害及其他等 5 類環境敏感地，以利各類型土地主管機關依法納入管理。

環境敏感地區之類型及項目

（一）資源利用敏感類型

資源利用敏感類型環境敏感地區包括：飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區、自來水水質水量保護區、水庫集水區（供家用或供公共給水、非供家用或非供公共給水）、水庫蓄水範圍、森林、溫泉露頭及其一定範圍、水產動植物繁殖保育區、礦區（場）、礦業保留區、地下礦坑分布地區、地質敏感區（地下水補注），以及人工魚礁區及保護礁區等。

（二）生態敏感類型

生態敏感類型環境敏感地區包括：國家公園區內之特別景觀區、生態保護區、自然保留區、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、自然保護區、一級、二級海岸保護區，以及重要濕地等。

（三）文化景觀敏感類型

文化景觀敏感類型環境敏感地區包括：古蹟、考古遺址、聚落建築群、文化景觀、史蹟、歷史建築、紀念建築、水下文化資產、國家公園內之史蹟保存區、國家公園內之一般管制區及遊憩區，以及地質敏感區（地質遺跡）等。

（四）災害敏感類型

災害敏感類型環境敏感地區包括：活動斷層兩側一定範圍、特定水土保持區、土石流潛勢溪流、山坡地、河川區域、洪氾區（一、二級管制區）、洪水平原（一、二級管制區）、區域排水設施範圍、地下水管制區、地質敏感區（活動斷層、山崩與地滑、土石流）、海堤區域、淹水潛勢區、一級、二級海岸防護區，以及國土復育促進地區等。



圖 21 環境敏感地區示意圖

（五）其他

其他類型環境敏感地區包括：《氣象法》之禁止或限制建築地區、《電信法》之禁止或限制建築地區、《民用航空法》之禁止或限制建築地區或高度管制範圍、航空噪音防制區、核子反應器設施周圍之禁制區及低密度人口區、公路兩側禁建限建地區、大眾捷運系統兩側禁建限建地區、鐵路兩側限建地區、海岸管制區、山地管制區、重要軍事設施管制區之禁建、限建地區、要塞堡壘地帶，以及其他依法劃定應予限制開發或建築之地區。

各類型環境敏感地區之土地使用指導原則

除符合國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等國土功能分區之管制規定外，並應符合相關目的事業主管法令規定，未來該等法令如有修正，依修正發布後規定辦理。

特殊地區及其他土地使用指導原則

針對水庫集水區土地、海岸地區土地、離島地區土地、未登記工廠土地、原住民族土地等區域，全國國土計畫另分別擬定土地使用指導原則，以因應各特殊土地使用之保育、管理及開發需求。

水庫集水區土地使用指導原則

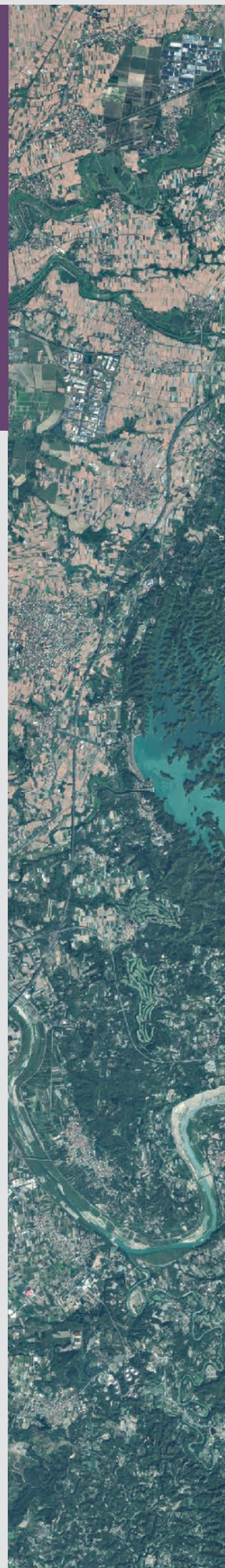
水庫集水區（供家用或公共給水）範圍應由水庫管理機關擬訂水庫集水區保育實施計畫，由各目的事業主管機關落實執行，始得依規定開發利用。開發案採低密度開發利用，申請人並應提出土砂災害、水質污染、保水及逕流削減相關影響分析及因應措施，並應設置雨、廢（污）水分流及廢（污）水處理設施，排出區外或處理至符合水源水質水量保護區放流水標準後排放區內水體；再者，申請人應設置水質監測設施，且監測資料應定期送直轄市、縣（市）政府備查。此外，申請人應於完成使用地變更編定異動前，提撥一定年限之維護管理保證金至地方政府專戶，以確保前述廢（污）水處理設施、水質監測設施有效營運。

主管機關應配合核定之水庫集水區保育實施計畫加強土地使用管制，配合經濟部推動「流域綜合治理計畫」，推動逕流分擔及出流管制、加強非工程及與水共存等治水新思維，水庫集水區範圍內土地使用儘量採低衝擊開發方式（LID），增加透水、滯洪及綠地面積，減少下游河川或排水系統負擔，以加強水源涵養與降低洪災風險。

對於水庫集水區範圍內之大規模崩塌地區，得由相關目的事業主管機關評估劃定為國土復育促進地區及擬訂復育計畫，並列為優先治理區域。此外，農業主管機關應協助輔導集水區農業耕作合理化施肥，以避免農業使用之農藥、肥料遭雨沖蝕流入水庫致使水體優養化。而針對集水區範圍內城鄉發展地區及農業發展地區第四類區域，因人口集居，應優先建設雨、污水下水道系統，降低人類活動對集水區的影響。

低衝擊開發方式（Low-Impact Development，簡稱 LID）：

結合都市計畫、交通建設與建築管理等都市基礎建設，在有限的空間下以傳統水利工程為基礎搭配分散型現地削減設施，透過入滲、停留、蒸發、補注以及過濾等方法，減緩開發行為對都市水環境造成之衝擊。





曾文、南化、烏山頭水庫集水區 中央大學太空及遙測研究中心提供



新北市萬里區野柳地質公園 左右設計股份有限公司提供

海岸地區土地使用指導原則

海岸之利用管理目標為促進海岸地區天然資源之保育，達成海岸土地最適利用，同時確保民眾親水權、公共通行權及公共水域之使用權。基於國家長期利益，海岸資源保護、災害防護與開發利用應兼籌並顧，開發利用過程中，對自然環境有重大之影響者，以保護與防護為優先考慮。主管機關以民國 106 年 2 月 6 日公告實施「整體海岸管理計畫」為主要法源及辦理依據。

針對預定進行填海造地範圍，以「行政院專案核准之計畫」或經中央目的事業主管機關核准興辦之電信、能源等公共設施或公用事業，並經直轄市、縣（市）國土計畫指定為城鄉發展地區者為限。另為避免破壞海岸自然環境，填海造地開發之面積，以適用為原則，不宜擴大需求，開發計畫應明確說明其土地需求之計量方式。



老梅石槽 左右設計股份有限公司提供



東沙環礁 洪武宏攝／內政部營建署提供

離島地區土地使用指導原則

離島建設以永續發展為最高目標，促進居民基本生活照顧、島嶼生態保育、島嶼特殊文化保存及優質產業之和諧發展。而無人島嶼則除必要之氣象、導航及國防設施外，以保持原始自然狀態為原則，避免開發及建築；對於已過度開發之島嶼，依其環境容受力採取開發降溫及環境保全對策。

直轄市、縣（市）國土計畫應依據各離島特性確立發展定位與成長管理計畫，並就離島地區未來發展需求提出國土功能分區劃設內容並研擬適當的土地使用管制原則，以指導離島地區之空間發展與土地使用。

專案輔導合法化原則

針對違反土地使用管制情形進行輔導合法時，應符合安全性、公平性及合理性等原則，避免違規開發業者誤認為先違法使用，再循輔導合法化之模式，較易取得土地合法使用。

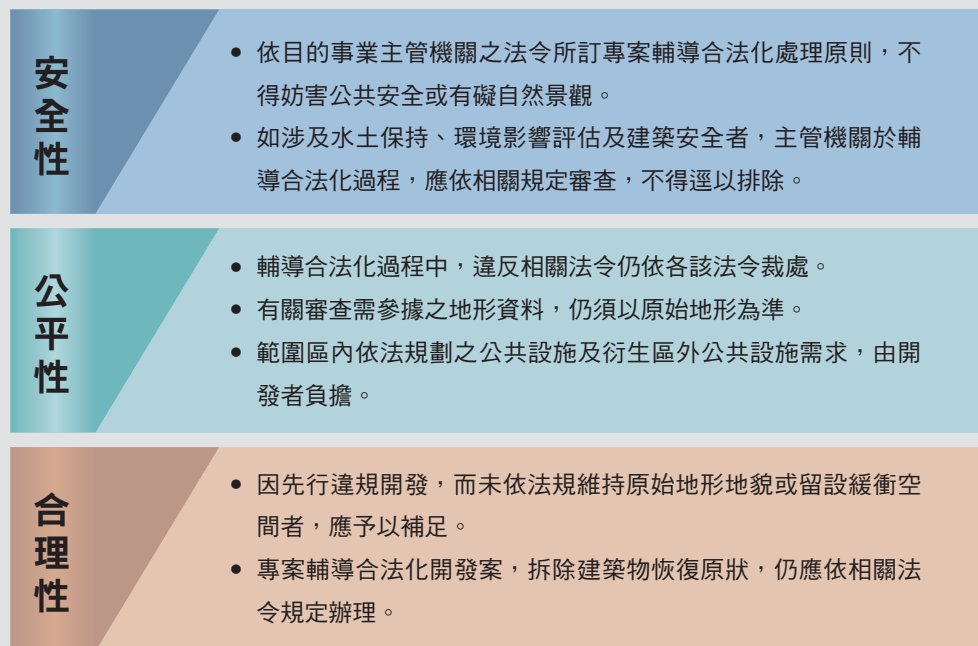


圖 22 土地輔導使用合法化原則

未登記工廠土地使用指導原則

直轄市、縣（市）政府應辦理未登記工廠資訊調查作業，建立未登記工廠數量、區位、面積、產業種類等，並擬定未登記工廠管理（輔導及清理）計畫，進行未登記工廠分級分類輔導。

對於零星、新增之未登記工廠，優先依法令其變更使用、停止使用或拆除恢復原狀等，以保護農業生產環境完整性及遏止未登記工廠新增情形。針對非屬低污染產業或無法輔導廠地合法使用者聚集達一定規模以上或在地產業鏈結程度高之未登記工廠聚落，經產業主管機關認定符合產業發展需求、具有優先輔導合法必要者，得輔導土地合理及合法使用。

原住民族土地使用指導原則

考量原住民族傳統文化及生活習性特殊需求，在不影響國土保安原則下，直轄市、縣（市）主管機關得評估原住民族部落之居住生活、經濟生產及公共設施所需空間，於聚落周邊整體規劃未來生活、生產活動空間，並劃設適當國土功能分區分類，研擬適當的土地使用管制原則，以指導原住民族聚落及周邊地區之空間發展與土地使用。

檢討原住民族聚落生活、經濟生產與社會需求之課題，以尊重各原住民族傳統慣習為前提實質規劃。必要時，得擬定原住民族特定區域計畫及訂定土地使用管制規則。



原住民族特定區域計畫得由各該單一或多個部落聯名向中央原住民族主管機關提案擬定，中央原住民族主管機關於受理後，應會同中央主管機關評估各該部落範圍擬定原住民族特定區域計畫之可行性，並經評估可行後，據以辦理；中央原住民族主管機關並得建立輔導機制，輔導部落提出土地規劃需求。

國土計畫如有限制原住民族利用原住民族土地及自然資源時，主管機關應依《原住民族基本法》第 21 條規定，與原住民族、部落或原住民諮商，並取得其同意。



蘭嶼達悟族拼板舟 左右設計股份有限公司提供

國土復育促進地區之劃定

劃定目的

我國因地理與地質因素，自然災害發生頻繁，加上人為活動的影響，造成國土環境劣化，為加速恢復自然原有的形式、機能、價值或品質，避免自然災害再度發生，全國國土計畫從土地使用調和及整合的觀點，研擬國土復育促進地區劃設原則，作為直轄市、縣（市）政府研擬復育建議事項、目的事業主管機關劃設國土復育促進地區範圍及擬定復育計畫之基礎。

劃定地區

依《國土計畫法》第 35 條規定，下列地區得由目的事業主管機關劃定為國土復育促進地區，進行復育工作：

1. 土石流高潛勢地區。
2. 嚴重山崩、地滑地區。
3. 嚴重地層下陷地區。
4. 流域有生態環境劣化或安全之虞地區。
5. 生態環境已嚴重破壞退化地區。
6. 其他地質敏感或對國土保育有嚴重影響之地區。



劃定原則

劃設國土復育促進地區前，目的事業主管機關應參考直轄市、縣（市）政府國土計畫所提國土復育促進地區建議事項或相關分析資料，並綜合評估其必要性、迫切性、可行性原則後，依據國土復育促進地區相關法令規定之程序，劃定國土復育促進地區並擬定復育計畫。

（一）必要性

屬「對於人口集居地區或重大公共設施等保護標的有潛在威脅」、「重要物種之棲息地」或「具有重要的生態功能或價值」等情形之一，必須執行復育作業以維持安全與穩定。

（二）迫切性

人口集居地區、重大公共設施、重要物種之棲息環境或重要的生態功能，已受到立即或必然的威脅、或持續處於惡化狀態，需積極促進復育以維持安全與穩定。

（三）可行性

針對復育技術可行性、成本效益可行性、調查資料完整性，以及土地權屬與當地原住民、居民、或土地所有權人意願等項目進行評估。

復育計畫應優先採取最小衝擊及符合生態原則的技術實施。如經評估認為無劃設國土復育促進地區及實施復育計畫之必要者，回歸由目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府，加強辦理安全維護、生態廊道建置、或其他國土復育及必要之配套計畫。





展望國土：共榮的新世界

土地與人之間原是和諧而相互依賴的。觀之我國的國土發展，卻因為長期人為的剝削自然、有意或無意的過度使用、缺乏有效的管理，使得城鄉土地發展亂象叢生，人與土地的關係變得緊張，失衡的生態環境加上極端氣候事件，使得自然反噬、為國民生活生計帶來威脅與災損。

國際科學機構已經證明，人為的生產與生活方式是造成氣候變遷的主因，找回使用土地的秩序與倫理，刻不容緩。在這全國國土計畫摘要本當中，呈現國土過去、現在所遭受的威脅、以及未來不可避免的挑戰，您除了看到藍色國土的浩瀚、綠色農地的生機盎然、起伏山坡的秀麗巍峨，也看到一幕幕生產、生活、生態平衡遭到破壞的畫面，也看到失序的土地倫理，留在其上的瘡疤。

為了化環境悲歌為積極行動，內政部所提出的全國國土計畫，是我國第一本具有法定效力的國土計畫，目的在建立土地使用制度，釐定國土使用的秩序，確認各層級政府單位對不同國土功能分區的規劃與管理權能。



因此計畫內容，乃是基於過去的環境災害與生態危機所帶來的教訓，就國土空間範圍，研訂具有目標性、政策性及整體性之空間發展及土地使用指導原則，進而揭示永續發展的願景，指出各項管理策略來強化國土韌性，並訂定國土功能分區的指導原則，希望促進國土空間健全規劃、災害潛勢地區復育再利用、確保海洋用海秩序、維護農業生產環境、創造鄉村友善與優質環境，並尊重及保存原住民族傳統文化、領域及智慧。

因此，透過全國國土計畫之內容，期望凝聚中央各部會共識，一起治理與監管我們的國土，直轄市、縣（市）政府則依據策略方向，積極落實各項國土規劃及管理工作。

更重要的是，除了政府部門的努力，也希望您在閱覽國土之餘，更體認我們身為地球一份子，在邁向永續國土的漫漫長路上，應該用更謙虛成熟的態度與土地共處，並應一起捍衛土地的美麗、護理受傷的國土，攜手乘著永續的羽翼飛行！





太平山日出 邱文彥攝

擘劃好臺灣：全國國土計畫摘要本 / 內政部營建署編.-- 臺北市：

內政部，民 108.09

112 面；29.7×21 公分

ISBN 978-986-5448-00-4（精裝）

1. 國土規劃 2. 臺灣

553.11

108015637

書 名 | 擘劃好臺灣－全國國土計畫摘要本
出版機關 | 內政部
編輯單位 | 內政部營建署
電 話 | (02) 8771-2345
地 址 | 10556 臺北市松山區八德路 2 段 342 號
網 址 | <https://www.cpami.gov.tw/>
設計印製 | 左右設計股份有限公司

I S B N | 978-986-5448-00-4

G P N | 101-080-1513

出版年月 | 民國 108 年 9 月

特別感謝

前言及結語撰文者 | 邱文彥教授、計畫主持人林育慈老師
照片版權授權者 | 吳志學先生、邱文彥教授、陳敏明老師、郭瓊瑩教授、劉建楠教授
蕭安順先生、盧裕源先生、嚴憲政先生、中央大學太空及遙測研究中心
內政部營建署、左右設計股份有限公司、科技部中部科學園區管理局
封面照片版權授權 | 齊柏林 空中攝影
財團法人看見 齊柏林基金會 提供
© 台灣阿布電影股份有限公司 版權所有



全國國土計畫



全國國土計畫懶人包



全國國土計畫專區



國土計畫法專區



ISBN 978-986-54-4800-4
9 789865 448004
GPN: 101-080-1513

 中華民國內政部
MINISTRY OF THE INTERIOR, R.O.C. (TAIWAN)

 PRINTED WITH
SOY INK 本刊採環保大豆油墨印製