

內政部 開會通知單

受文者：如行文單位

發文日期：中華民國112年5月4日

發文字號：台內營字第1120806274號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：

開會事由：召開內政部國土計畫審議會第27次會議

開會時間：112年5月9日(星期二)上午9時30分

開會地點：本部營建署6樓601會議室(臺北市松山區八德路2段342號)

主持人：林召集人右昌

聯絡人及電話：魏巧蓁(02)87712957，chiao1120@cpami.gov.tw

出席者：花副召集人敬群(本部政務次長室)、吳委員堂安(本部常務次長室)、鄭委員信偉(本部法規委員會)、王委員翠雲、吳委員彩珠、李委員君如、郭委員翊玉、陳委員璋玲、陳委員育貞、陳委員玉雯、黃委員書偉、詹委員順貴、廖委員桂賢、蔡委員育新、盧委員沛文、古委員宜靈、董委員建宏、徐委員逸祥、林委員繼國(交通部運輸研究所)、徐委員淑芷(行政院環境保護署)、葉委員瑞麟(國防部)、莊委員老達(行政院農業委員會)、曾委員珣芬(經濟部工業局)、游委員建華(國家發展委員會)、劉委員芸真(財政部國有財產署)、王委員成機(本部地政司)、吳委員兼執行秘書欣修(本部營建署署長室)、徐委員燕興(本部營建署副署長室)

列席者：本部營建署(綜合計畫組蘇組長崇哲、廖副組長文弘、朱簡任視察偉廷、蔡簡任技正玉滿)、城鄉發展分署

副本：本部營建署署長室、政風室、綜合計畫組(1科)

備註：

- 一、為落實無紙化政策，會議議程請逕至本部國土空間及利用審議資訊專區(<https://lud.cpami.gov.tw/>)下載。

二、依本部國土計畫審議會設置要點第10點第1項規定：「本會委員有行政程序法第32條各款情形之一者，應自行迴避。」

三、本會議採實體會議與視訊會議併行方式進行：

(一)參加實體會議者：請持本開會通知單進出本部營建署，另本部營建署車位有限，請儘量搭乘大眾運具。

(二)參加視訊會議者：請各與會機關（單位）先行於網站（<https://www.webex.com/zh-tw/downloads.html>）下載並安裝視訊軟體，並請於會議開始前20分鐘輸入下列會議連結：

<https://cpami.webex.com/cpami/j.php?MTID=m562b09e50fd809b19a81ec24c6780215>，會議號：2515 993 2742，密碼：1120509，並請將名稱變更為「委員-姓名」、「單位名稱-職稱-姓名」，以利進行會議。

內政部國土計畫審議會第 27 次會議議程

壹、 確認第 26 次會議紀錄（附件 5）.....第 77 頁

貳、 報告事項

第 1 案： 為 112 年度本部國土計畫審議會異動情形及後續成立專案小組方式，報請公鑒。（附件 1）.....第 1 頁

第 2 案： 為本部依國土計畫法定期程推動辦理相關工作情形，報請公鑒。（附件 2）.....第 17 頁

第 3 案： 為本部國土計畫審議會委員出（列）席直轄市、縣（市）國土計畫審議會機制，報請公鑒。（附件 3）.....第 21 頁

第 4 案： 為本部 2023 國土白皮書辦理情形及內容，報請公鑒。（附件 4）.....第 23 頁

參、 臨時動議

肆、 散會

報 告 事 項

第 4 案

為本部 2023 國土白皮書辦理情形及內容
(附件 4)

附件 4

第 4 案：為本部 2023 國土白皮書辦理情形及內容，報請公鑒。

說明：

一、前言

- (一) 依據國土計畫法第 5 條：「中央主管機關應定期公布國土白皮書，並透過網際網路或其他適當方式公開。」及國土計畫法施行細則第 3 條：「本法第 5 條所定之國土白皮書，中央主管機關應每 2 年公布 1 次；其內容應包括國土利用相關現況與趨勢、國土管理利用之基本施政措施及其他相關事項。」規定辦理。
- (二) 為使社會各界對國土現況趨勢有概念性的瞭解，本部前於 110 年 4 月 30 日對外公開第 1 版國土白皮書（2021 國土白皮書），並將研訂過程相關資訊公開於本部營建署網站國土白皮書專區，供外界參考。
- (三) 依據國土計畫法施行細則第 3 條規定本部應每 2 年公布 1 次國土白皮書，本部目前已完成第 2 版國土白皮書（2023 國土白皮書），以言簡意賅、圖文並茂方式呈現，敘明我國近 2 年受全球氣候變遷影響趨勢，後疫情時代之轉型與改變，及國土計畫相關因應作為。

二、2023 國土白皮書（詳附件 4-1）

2023 國土白皮書內容共分為 4 章，說明如下：

- (一) 第壹章探討國內外環境情勢，敘明國土計畫面對永續與氣候變遷國際議題，包含災害風險管理、環境容受力、資源合理配置、國土韌性治理及人口萎縮

等，於空間規劃層面上的相關因應作為。

- (二) 第貳章依據國土利用現況調查資料進行現況與趨勢分析，輔以都市土地、非都市土地及國家公園等各類型土地使用計畫統計資料，系統性分析我國空間發展趨勢，呈現目前非都市土地農業利用、工業利用、宗教使用及住宅使用等國土利用現況。
- (三) 第參章敘明目前全國國土計畫就國土保育、海域使用、農業生產及城鄉發展之政策方向與土地使用指導原則，以及110年4月30日公告實施之直轄市、縣(市)國土計畫，各縣市政府為保留彈性，所因地制宜研訂之土地使用管制原則。
- (四) 第肆章敘明直轄市、縣(市)國土計畫及國土功能分區劃設兩年間各方關切之議題與建議，及本部於政策研訂過程中之因應作為，另說明未來政策研訂將建置國土資訊整合資料庫落實資訊公開，及強化教育訓練與社會溝通，推動參與式規劃。

三、2023 國土白皮書與 2021 國土白皮書差異說明

- (一) 2021 國土白皮書為國土計畫法立法通過後首度辦理，本部參考國外及國內相關白皮書體例與內容，彙整近年國土變遷與新近發展統計資料、研究報告及政策文件等，並透過多場座談會與各界對話，以言簡意賅圖文方式呈現，以利社會各界對國土現況趨勢有概念性的瞭解。
- (二) 考量白皮書屬政府單位對外公開之官方文件，基於維持政策穩定性，2023 國土白皮書延續 2021 國土白皮書之功能與定位，除呼應國際永續發展、氣候

變遷及淨零減碳等趨勢外，亦運用國土變遷相關統計資料呈現國土利用現況與趨勢，並敘明未來國土規劃及土地使用管理之基本施政措施。就本次 2023 國土白皮書與前版差異性，整理如表 4-1。

表 4-1 2023 國土白皮書及 2021 國土白皮書章節架構

2023 版國土白皮書		2021 版國土白皮書	
壹、國內外環境情勢	一、空間規劃與治理趨勢 二、自然環境變遷 三、社經環境變遷	壹、國內外環境情勢	一、空間規劃與治理趨勢 二、自然環境變遷 三、社經環境變遷
貳、國土發展現況及趨勢	一、國土利用現況調查 二、土地使用計畫與土地使用管制 三、國土利用綜合分析	貳、國土發展現況及趨勢	一、國土利用現況調查 二、土地使用計畫與土地使用管制 三、國土利用綜合分析
參、因地制宜的國土規劃政策	一、國土保育 二、海域使用 三、農業生產 四、城鄉發展 五、應對挑戰的動態規劃與土地使用管制	參、國土規劃政策及措施	一、國土保育 二、海域使用 三、農業生產 四、城鄉發展 五、其他相關措施
肆、未來發展方向	一、國土永續治理 二、國土計畫配套措施	肆、未來發展方向	一、未來政策 二、國土白皮書滾動更新

決定：

附件 4-1 2023 國土白皮書

2023

國土白皮書

SPATIAL PLANNING WHITE PAPER





前言

壹 國內外環境情勢

一 空間規劃與治理趨勢	6
二 我國自然環境變遷	8
三 我國社經環境變遷	10

貳 國土發展現況及趨勢

一 國土利用現況調查	12
二 土地使用計畫與土地使用管制	16
三 國土利用綜合分析	24



攝影/邱文彥

參 因地制宜的國土規劃政策

一 國土保育	29
二 海域使用	30
三 農業生產	32
四 城鄉發展	34
五 應對挑戰的動態規劃與土地使用管制	36

肆 未來發展方向

一 國土永續治理	38
二 國土計畫配套措施	40

結語



前言

為因應氣候變遷挑戰，確保國土安全及追求國家永續發展，政府特制定《國土計畫法》，並於2016年5月1日施行。嗣經2年規劃及審議，行政院於2018年4月27日核定「全國國土計畫」，內政部並於同月30日公告實施。各直轄市、縣(市)國土計畫由內政部於2021年4月15日核定，直轄市、縣(市)政府於同年4月30日公告實施。

依據《國土計畫法》第5條規定：「中央主管機關應定期公布國土白皮書，並透過網際網路或其他適當方式公開。」；又《國土計畫法施行細則》第3條規定：「本法第5條所定之國土白皮書，中央主管機關應每2年公布1次；其內容應包括國土利用相關現況與趨勢、國土管理利用之基本施政措施及其他相關事項。」。據此，內政部將每2年公布1次《國土白皮書》，除提供後續各級國土計畫研訂之參考外，亦提供社會各界瞭解國際空間規劃及治理趨勢、國土發展情勢及政府政策主要概念的媒介，從而促進社會各界在全球氣候變遷衝擊下對國土規劃與管理之深刻理解，以及各界對國土發展遠景之關心，使白皮書功能不僅限於國土利用資訊與基本施政措施之定期揭露，更期待進一步形塑國人對國土發展的願景，承擔當代人對於國土永續發展的責任。

2023年《國土白皮書》及時回應國際與國內情勢，主要內容有二：其一在敘明全球氣候變遷的影響趨勢，其二為後疫情時代的轉型與改變，由中探討我國現行國土計畫內容的審視與新思維。本白皮書之內容共分為4章，說明如下：

第壹章首先探討國內外環境情勢，以及國土計畫如何回應永續與氣候變遷的國際最新議題，包含災害風險管理、環境容受力、資源合理配置、國土韌性治理及人口萎縮等課題，對當今空間規劃可能造成之影響。

第貳章先以國土利用現況調查成果呈現土地利用現況，並根據都市土地、非都市土地及國家公園等各類型土地使用計畫的統計資料，系統性分析我國空間發展趨勢，進一步呈現非都市土地農業利用、工業利用、宗教使用及住宅使用等國土利用現況。

第參章闡述國土計畫下4大功能分區各面向政策方向與管理措施，以及因地制宜的規劃彈性，以利大眾快速瞭解《國土計畫法》通過後政府採行與研擬的基本施政方針和相關措施。

第肆章敘明國土空間發展過程中，各方關切之議題和建議，本期聚焦於直轄市、縣(市)國土計畫擬定及國土功能分區劃設，以及內政部未來政策執行應考量或精進之方向，藉由白皮書的形式將政策資訊公開，供各界瞭解政府政策立場、監督其施政方向與追蹤相關進度，以提升公民社會對於國土計畫與空間規劃之理解、關注與認同，進而強化公共議題的社會參與。





攝影/邱文彥

壹

國內外環境情勢

延續2021年國土白皮書，本章呼應聯合國永續發展目標，說明最新國際規劃思潮對氣候變遷治理之影響，以及我國國土計畫之因應作為，並要述我國自然與社經環境變遷概況，作為後續國土規劃研析之基礎。

一、空間規劃與治理趨勢

《國土計畫法》第6條明定國土計畫的規劃基本原則，國土規劃應配合國際公約及相關國際性規範，共同促進地球環境與國土之永續發展。是以，政府呼應國際相關公約，倡議空間規劃重大議題。

(一) 全球永續發展與相關協議

為了地球環境的永續發展，聯合國針對氣候變遷展開持續性討論，2015年通過《2030年永續發展議程》提出各領域共17項永續發展目標 (Sustainable Development Goals, SDGs)¹。2021年11月，第26屆聯合國氣候變遷大會 (UN Climate Change Conference, COP26) 達成《格拉斯哥氣候協議》²，宣示2030年全球減碳45%，控制升溫在攝氏1.5度以內；完成《巴黎協定》第6條內容訂定碳排放交易機制，協助各國達到本世紀中「淨零排放」³之目標。2022年11月第27屆聯合國氣候變遷大會 (UN Climate Change Conference, COP27)，各國同意透過「損失

與損害」基金，協助遭受氣候災害影響的國家，確保經濟、社會與自然各個構面的永續 (如圖1-1)。

因應全球空間規劃與治理趨勢，我國於2022年3月30日公布之《臺灣2050淨零排放路徑與策略總說明》⁴，成為繼《永續發展政策綱領》後，影響各領域發展的一份跨部會重大政策文件。該文件宣示我國將在科技研發與氣候法制兩大基礎下，推動能源、產業、生活與社會等4大面向之轉型，調適全球氣候變遷及維護永續發展。透過設置風電/光電、發展氫能與前瞻能源等主要能源政策，以及碳捕捉/利用/封存與自然碳匯等12項淨零轉型的關鍵戰略，達到目標年淨零排放之目標。

(二) 新世代規劃挑戰

全球經濟發展大量消耗的能源與資源，破壞自然環境與生態系統，對人類生命及財產安全產生重大威脅。全球暖化、水文循環改變、海平面上升、熱浪、淹水及乾旱事件等極端異常氣候現象日漸頻繁，全球生態環境正經歷巨大變化與系統失衡，已對當前人類社會及未來居住環境產生不容忽視的影響。

在社會層面上，由於物聯網、科技發展與全球疫情等因素，人際關係互動、零售商業、就學就業、產業佈局等生活及生產模式逐漸改變，傳統空間規劃中土地使用分區管制的概念應配合調整。後疫情時代使得各國及區域重新思考、降低彼此的相互依賴及整合關係，迎來「逆全球化」現象，勢將對國土空間產生關鍵性影響，需要慎思與妥善應對。另2022年聯合國《世界人口展望》(World Population Prospects 2022)指出，全球人口雖維持緩步成長，並預計於本世紀末達到人口頂峰，但人口老化及人口規模減少的國家數量反而增加。⁵因此，在人口負成長情況下，因應人口結構變遷之空間規劃，更須正視城市萎縮衍生之新議題。

同時，氣候變遷使自然及生態環境不確定性提高，在災變頻仍、人口負成長及城市萎縮趨勢下，世界各國紛紛強化國土「韌性」(Resilience)，催生空間

規劃思維轉換與實踐，以提高國土空間規劃時面對各種衝擊之調適能力，於環境容受範圍內，合理調整資源配置及提出國土發展的配套措施，以避免對永續發展造成不可逆的影響。

(三) 國土計畫之回應

內政部為因應聯合國永續發展目標，期於我國國土計畫中實踐與落實，並回應新世代規劃挑戰，因此在國土計畫中導入「成長管理」(Smart Growth Management)概念，以務實面對未來發展需求，並建立「未來發展地區」機制，盤點適宜發展區位，預留未來發展彈性，期能在保育自然環境與人文資產的前提下，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，提升空間治理能力，以追求國家永續發展。

另外，國土計畫中亦研擬氣候變遷調適策略及國土防災策略，針對水災、坡地、海岸及地層下陷地區、乾旱、地震及城鄉等各類災害潛勢地區，提出土地使用防災之對應策略，以落實具有韌性的國土規劃與治理。



圖1-1 第27屆聯合國氣候變遷大會(COP27)⁵



攝影/邱文彥

二、我國自然環境變遷

氣候變遷對世界各地造成許多極端天氣與氣候事件，極端事件（如熱浪、豪雨、乾旱、颱風等）的觀測及其受人為影響的證據均已強化。有鑑於氣候變遷對環境的影響逐漸加劇，國土計畫以科學數據為基礎，研訂氣候變遷調適之相關策略與管理機制，確保土地利用韌性與資源永續。⁶

（一）降雨及淹水

未來暖化情境下降雨型態將會改變，進而影響極端降雨強度與各地淹水發生的機率。以全球暖化最嚴峻的SSP5-8.5情境下，各分區的極端降雨於世紀末皆呈現增加趨勢（如圖1-2）。以臺北、宜蘭、臺南、高屏4分區淹水發生機率為例（水災深度達0.5公尺以上），世紀末之淹水機率顯著增加（如圖1-3）。

（二）氣溫上升

根據交通部中央氣象局測站觀測資料，臺灣年平均氣溫在過去110年（1911-2020年）上升約1.6°C，且近50年增溫有加速的趨勢。未來，臺灣各地氣溫將持續上升。以全球暖化最嚴峻的SSP5-8.5情境下，21世紀末之年平均氣溫可能上升超過3.4°C；若全球暖化有理想減緩的SSP1-2.6情境下，21世紀末之年平均氣溫可能上升1.4°C（如圖1-4）。

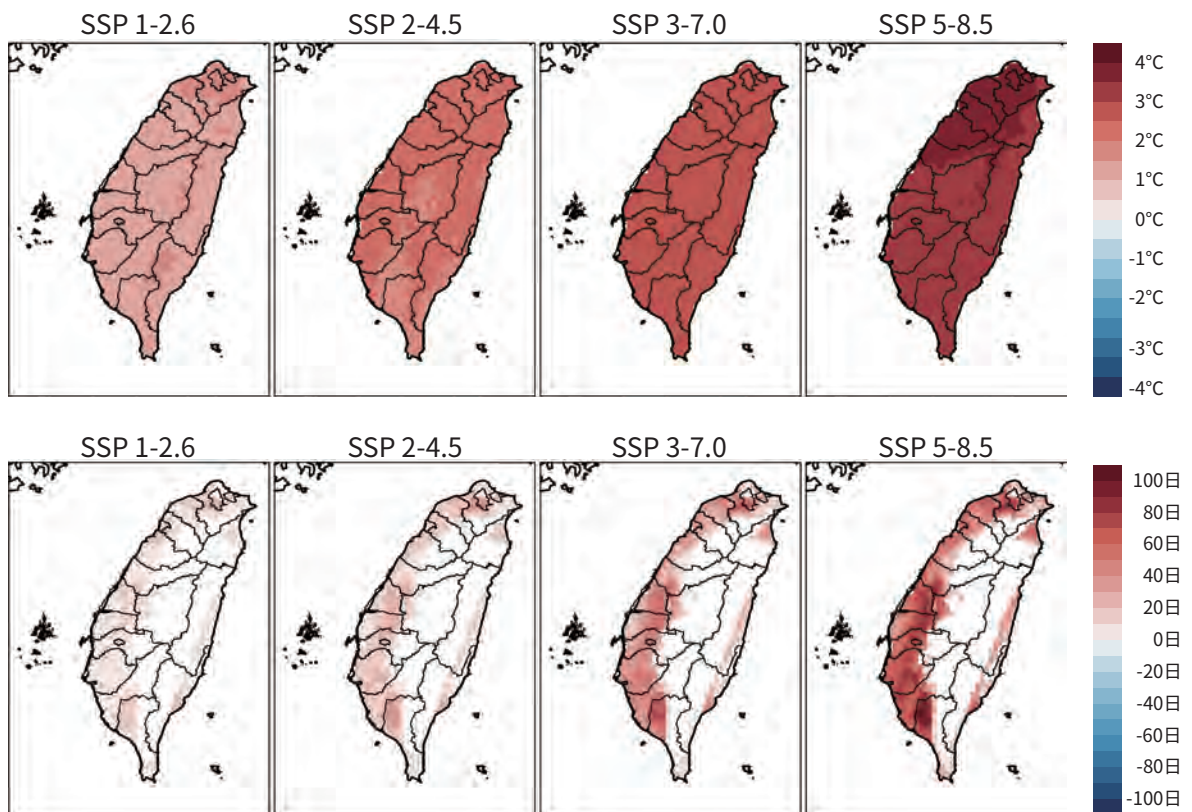
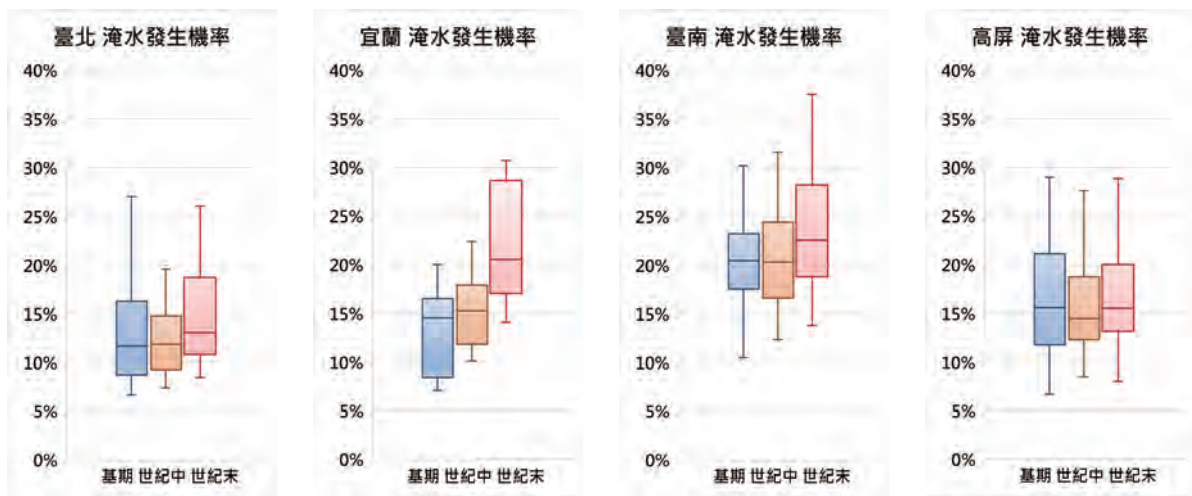
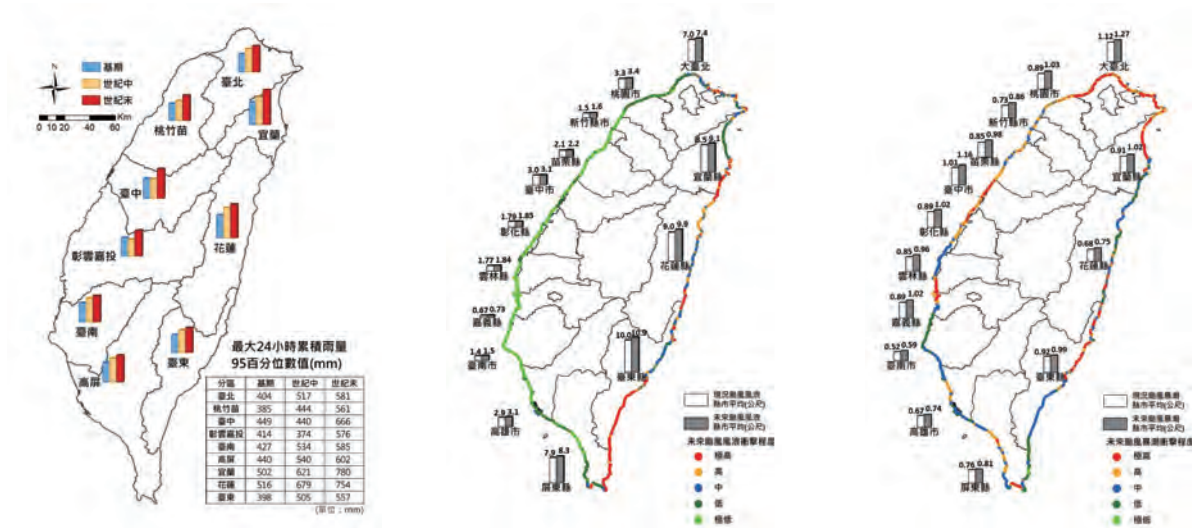
（三）極端高溫

氣候變遷造成連續高溫的極端高溫事件，對糧食、能源使用、公共衛生及生態環境等造成重大威脅。將氣溫36°C以上定義為極端高溫，以全球暖化最嚴峻的SSP5-8.5情境下，21世紀末極端高溫日數可能增加約48.1日，且都市地區增加情形較其他地區顯著；若全球暖化有理想減緩的SSP1-2.6情境下，21世紀末極端高溫日數可能增加約6.6日（如圖1-5）。

（四）海岸衝擊

目前全臺沿岸地區颱風風浪衝擊以東北及東南部海岸衝擊較大，颱風暴潮衝擊則以北部、東北部及中部海岸衝擊較大。在全球暖化最嚴峻的SSP5-8.5情境下，21世紀末颱風風速約增強2%~12%，全臺沿岸地區颱風風浪衝擊以東北及東南部海岸之衝擊增加率高於其他地區（如圖1-6）；颱風暴潮衝擊則以北部、東北部及中部海岸之衝擊增加率高於其他地區（如圖1-7）。

A	B	C	A 圖1-2 極端降雨變化趨勢
D			B 圖1-6 海岸地區未來颱風風浪衝擊變化趨勢
E			C 圖1-7 海岸地區未來颱風暴潮衝擊變化趨勢
F			D 圖1-3 四個分區淹水發生機率變化趨勢
			E 圖1-4 未來氣溫模式推估趨勢分布
			F 圖1-5 極端高溫日數未來推估空間分布



三、我國社經環境變遷

除了自然環境之變遷外，我國社會經濟結構在人口、產業、能源及國土空間方面也與過去存在顯著差異，並進一步影響自然資源配置策略與土地使用計畫的擬定過程，以下分述各項社經環境結構變遷情形。

(一) 人口結構變遷

我國人口成長率不僅逐年下降，於2019年總人口達到歷史最高峰2,360萬人後首度轉為負成長。根據統計，2022年總人口數已減少至2,317萬人；⁷2070年總人口數預估降為1,622萬人⁸，為2022年總人口數之70%。人口結構方面，隨著高齡、少子化發展趨勢，預估臺灣2025年老年人口比例將占總人口約20%，幼年人口將佔總人口約12%，成為超高齡社會。⁹都市規劃需具備更多老人福利機構及長期照護等考量面向，依據人口結構變遷趨勢評估現有公共設施保留地開闢的具體需求，以因應人口負成長的高齡少子女化社會。

基於地理環境因素，我國約有70%人口集中於直轄市範圍，並以新北、桃園及臺中都會區為主要成長中心，6都市中心周邊衛星市鎮成長尤為快速，空間極化現象明顯。人口結構除年齡層數量變化、區位高度集中外，都會地區呈現較複雜人口流動，除穩定常住人口，亦包含短期居住、就學、旅遊人口及通勤產生之活動人口。

(二) 產業結構變遷

臺灣早期透過經濟建設計畫與報編工業區等政策，生產結構快速由農業轉為以製造業為主的工業。¹⁰爾後配合科學園區政策，於民國80年代逐漸轉型為高科技產業結構，至今則以服務業為主要產業型態。¹¹

由於政府產業規劃著重於西部走廊，然製造業生產主要區位仍集中於北部區域，致使製造業產業用地產生失衡情形。為舒緩北部區域發展壓力，經濟部於2018年推動工業區更新立體化發展方案，強化產

業用地使用效能，提供創新產業發展所需空間，促進產業升級轉型，同時擬定中南部區域產業投資相關政策。近年，除了籌設嘉義、高雄橋頭、楠梓與屏東科學園區，以及南科、竹科及中科等既有科學園區之擴建計畫外，亦因應臺商回流需求，於嘉義、臺南、高雄及屏東等地區規劃只租不售的產業園區。

(三) 能源結構變遷

近年一方面受到國際供應鏈重組，國內廠商需求增加之影響，國內工業部門持續增產帶動用電量大幅成長，另一方面因應疫情所衍生的遠距工作模式，住宅用電需求亦隨之攀升。2021年統計，全國用電量約2,834億度，較2020年的2,711億度，成長約4.5%，高於2012~2020年之年均成長率1.6%。¹²

因應氣候變遷，發展再生能源成為近年主要發展方向，並以2025年太陽能發電累計設置20GW、風力發電累計設置6.9GW為目標。截至2022年9月，再生能源裝置容量已達到13,167千瓦，近兩年共成長約152%。¹³為利再生能源裝置之設置，內政部在權衡環境影響與能源發展的前提下，訂定相關法規並簡化土地使用計畫變更的審議程序，以兼顧能源政策及國土永續。

(四) 國土空間結構變遷

臺北市都市化面積於20年間新增18.9平方公里，多位於都市外圍；都市化比例從2001年的43.3%，成長至2021年的45.2%。主要開發行為包含北投區都市計畫、內湖科技園區與大直重劃區等。

新北市都市化面積於20年間新增83.4平方公里，區位反映北北桃都會集中發展；都市化比例從2001年的12.1%，成長至2021年的15.8%。主要開發行為包含林口特定計畫、淡海新市鎮、臺北港特定計畫、新店中央新村北側區段徵收、捷運相關工程等。

桃園市都市化面積於20年間新增131.4平方公里，大體往西北及西南等處擴散；都市化比例從2001年的17.6%，成長至2021年的28.4%。主要開發行為包含高鐵桃園站、八德都市計畫區、桃園科技工業區、大潭濱海特定工業區與新竹科學園區龍潭園區等。

臺中市都市化面積於20年間新增123.8平方公里，區位多集中於舊都市區東側；都市化比例從2001年的14.7%，成長至2021年的20.2%。主要開發行為包含中部科學園區臺中基地、北屯機捷特區與潭子聚興產業園區等。

臺南市都市化面積於20年間新增44.8平方公里，由舊市區往外擴散；都市化比例從2001年的9.8%，成長至2021年的11.8%。主要開發行為包含南部科學

園區臺南園區、高鐵臺南車站特定區、九份子市地重劃、永康科技工業區與蘭花生技園區等。

高雄市都市化面積於20年間新增57.7平方公里，朝向現有市區之東南方與北方發展；都市化比例從2001年的8.0%，成長至2021年的9.9%。主要開發行為包含南部科學園區高雄園區、岡山本洲產業園區與和發產業園區等。

20年間都市化面積新增範圍（北北桃）



----- 2001年 ----- 2011年 ----- 2021年 -----



20年間都市化面積新增範圍（臺中）



----- 2001年 ----- 2011年 ----- 2021年 -----



20年間都市化面積新增範圍（臺南）



----- 2001年 ----- 2011年 ----- 2021年 -----



20年間都市化面積新增範圍（高雄）



----- 2001年 ----- 2011年 ----- 2021年 -----



圖1-8 國土空間結構變遷圖



攝影/新旅境顧問有限公司

貳

國土發展現況及趨勢

本章依據國土利用現況調查資料進行現況與趨勢分析，並探討國土利用增減變遷的原因，從而發掘國土規劃面臨之挑戰，作為未來策進相關作業之參考。

一、國土利用現況調查

國土利用現況調查成果為國土空間資訊的基礎資料，亦為國土規劃重要參考資料。隨著環境變遷及經濟發展，土地利用型態日趨複雜，因此內政部長定期辦理全國性土地利用資源普查，目的在於瞭解空間實質發展型態與整體趨勢。

本白皮書根據2019年版（2018至2019年）及2021年版（2020至2021年）國土利用現況調查成果，呈現國土利用及趨勢，並針對農業利用、森林利用及開發利用（建築利用、公共利用及遊憩利用）進一步分析各區域變化趨勢。

（一）國土利用現況調查成果及趨勢

國土利用現況以森林利用為最大宗，占全國土地面積近6成；農業利用為第2大土地利用類型，占全國土地面積近兩成；其餘交通、水利、建築、公共、遊憩、礦鹽及其他利用占全國土地面積兩成。

自2019年版後，國土利用現況在農業利用、森林利用及礦鹽利用呈現下滑趨勢，其中又以農業利用下滑幅度最大，其餘交通、水利、建築、公共、遊憩及其它利用，則皆呈現增加趨勢（如圖2-1）。

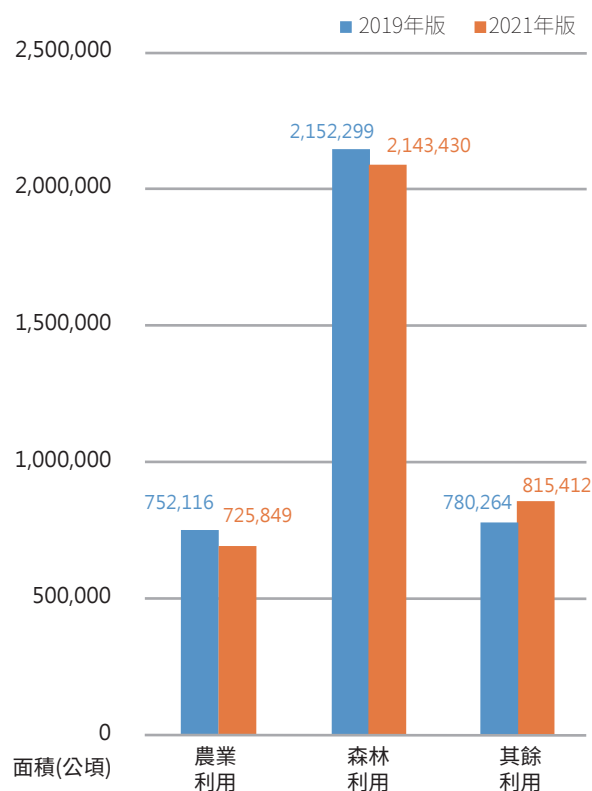


圖2-1 國土利用現況調查成果變化趨勢

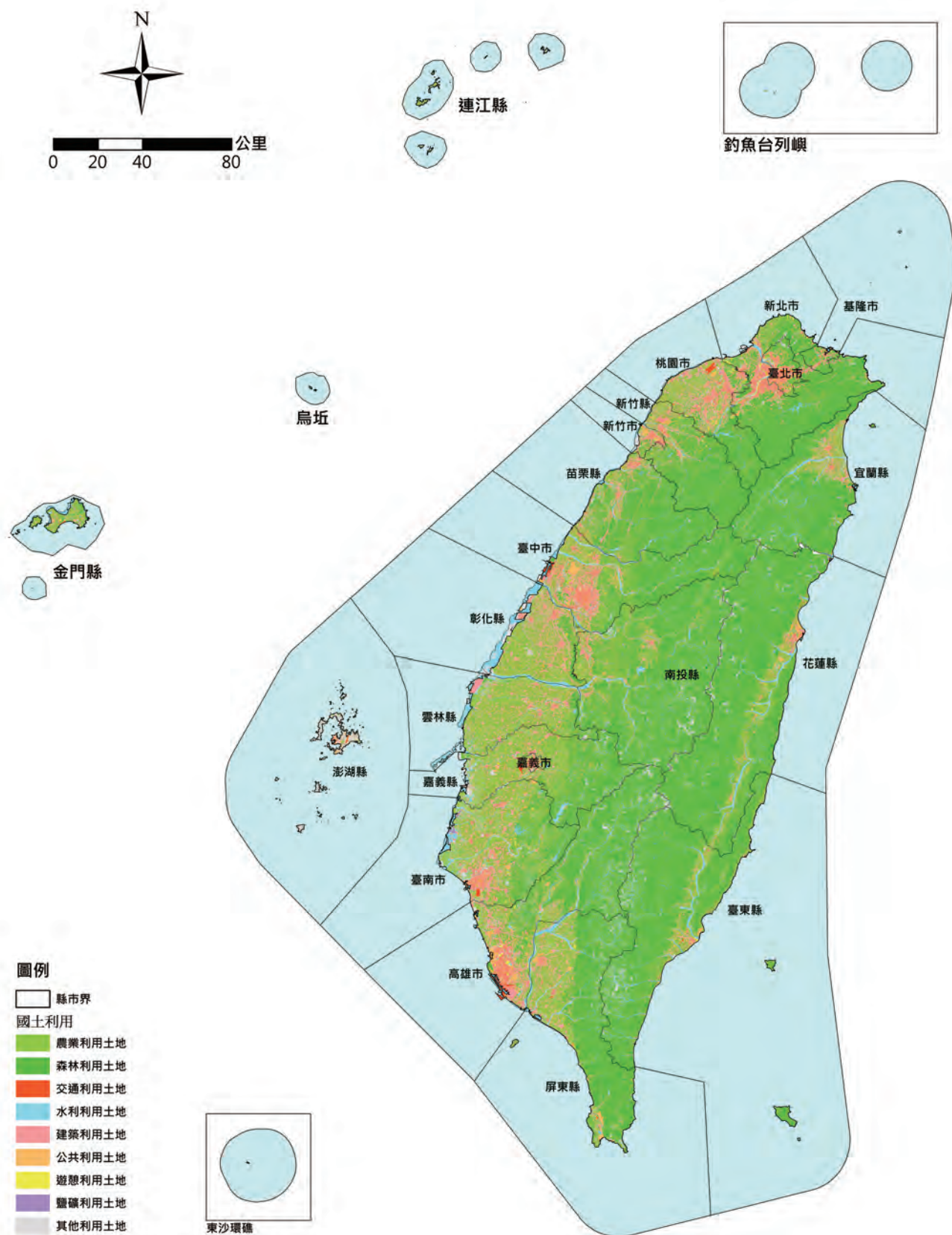


圖2-2 國土利用現況分布 (2021年版)



(二) 各區域國土利用現況調查成果及趨勢

1. 農業利用土地

全國農業利用之土地，以南部區域為最多，占全國農業利用土地近4成；其次為中部、北部及東部區域，反映主要糧倉位於中部及南部區域。

比較2019年版及2021年版，農業利用土地在南部區域減少最多面積，其次為中部、北部及東部區域(如圖2-3)。

2. 森林利用土地

全國森林利用之土地，以東部區域為最多，占全國森林利用土地3成，其次為中部、北部及南部區域，顯示臺灣山林主要分布於東部區域。

比較2019年版及2021年版，森林利用土地在東部區域減少最多面積，其次為北部及中部區域；南部區域面積為增加趨勢(如圖2-4)。

3. 開發利用土地

全國開發利用之土地(建築利用、公共利用及遊憩利用)，以南部區域為最多，其次為中部、北部及東部區域，整體集中於西部走廊。

比較2019年版及2021年版，開發利用土地在南部區域增加最多面積，其次為北部及中部區域；東部區域面積為減少趨勢(如圖2-5)。

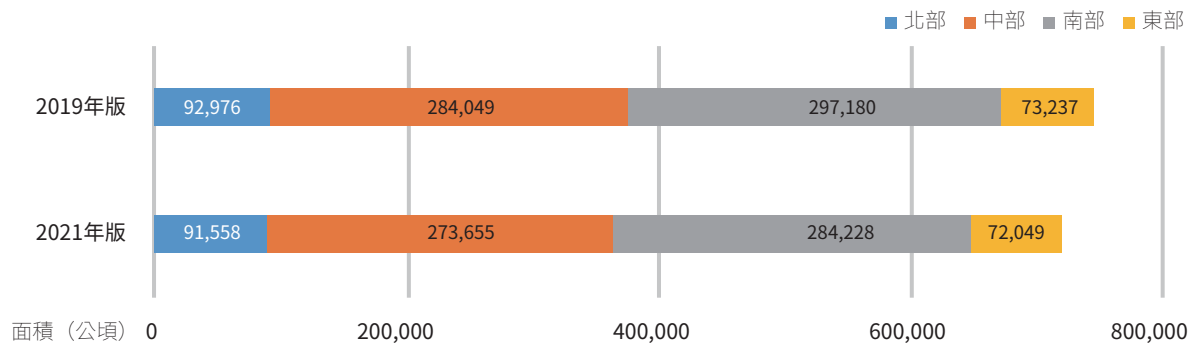


圖2-3 各區域農業利用現況調查成果變化趨勢

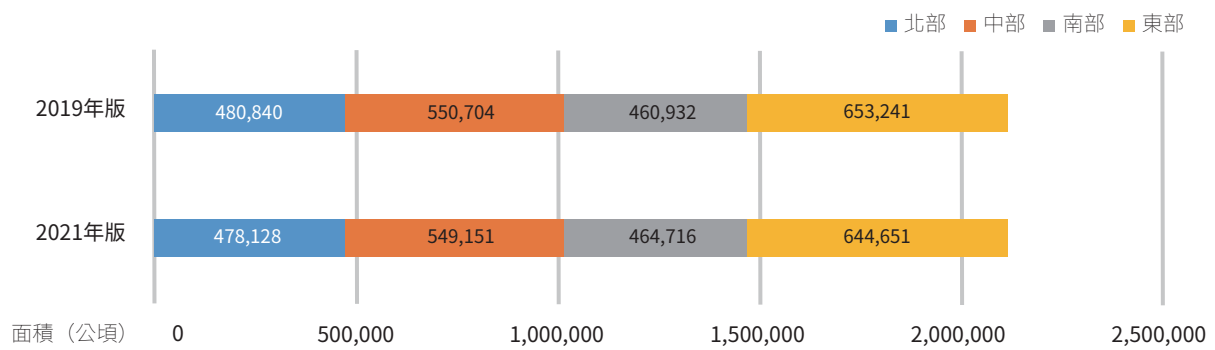


圖2-4 各區域森林利用現況調查成果變化趨勢

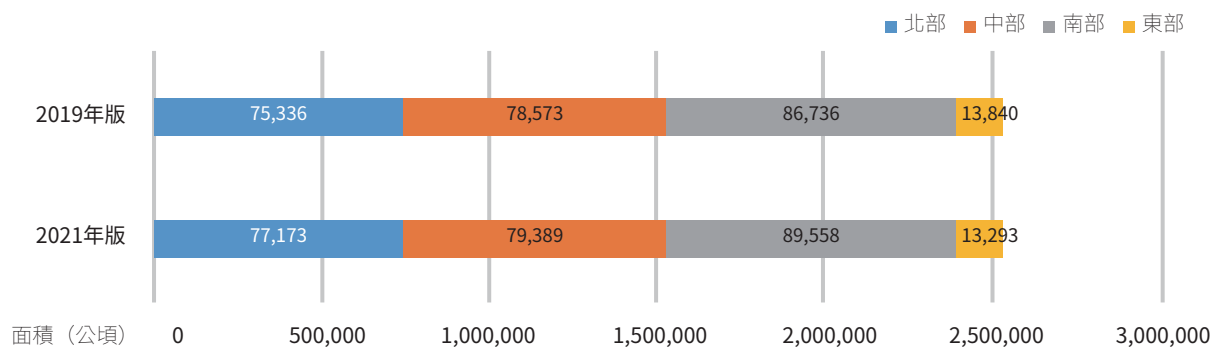


圖2-5 各區域開發利用現況調查成果變化趨勢



二、土地使用計畫與土地使用管制

我國現行土地規劃與管理之主要法律，為《區域計畫法》、《都市計畫法》及《國家公園法》(如圖2-6)。為進行合理有序的土地使用管制，分別依據前開法令擬定區域計畫、都市計畫或國家公園計畫等法定土地使用計畫；土地並據此劃分為非都市、都市及國家公園等3類土地，並依據計畫指導，訂定土地使用管制規定規範土地開發利用。

(一) 土地使用計畫

1. 區域計畫

1971至1979年間臺灣劃分為7個區域，進行初步規劃；1979年因應臺灣地區經濟活動及空間結構改變，調整合併為北部、中部、南部及東部等4個區域，並分別擬定其區域計畫。

嗣後，內政部將北部、中部、南部及東部等4大區域計畫整併為「全國區域計畫」，並調整為政策計畫性質，研訂各類型土地利用基本原則；該計畫於2013年10月17日公告實施，且於2017年5月16日公告實施「修正全國區域計畫」，依該計畫劃定之非都市土地使用分區面積約300萬公頃，約佔全國陸域面積78%。¹⁴

2. 都市計畫

都市計畫，包含市鎮計畫、鄉街計畫及特定區計畫。依據內政統計年報，截至2021年止，計415處都市計畫，計畫面積約48萬5千公頃，約佔全國陸域面積之13%。

3. 國家公園計畫

國家公園計畫包含國家公園及國家自然公園。依據內政統計年報，截至2021年止，內政部計成立墾丁、玉山、陽明山、太魯閣、雪霸、金門、東沙環礁、臺江與澎湖南方四島等9座國家公園及1座壽山國家自然公園，計畫總面積約75萬公頃，其中陸域面積約31萬公頃，約佔全國陸域面積之9%。

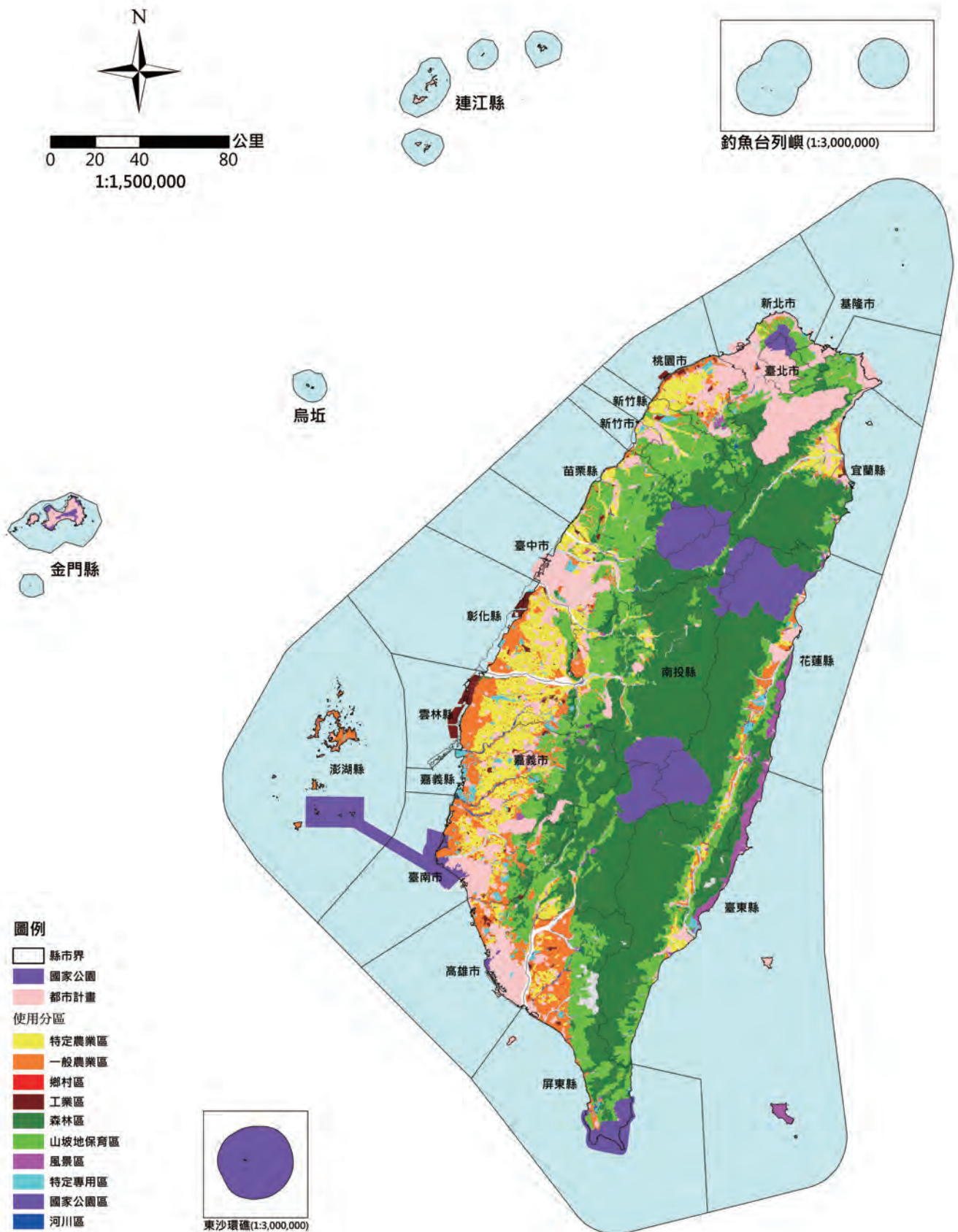


圖2-6 全國土地使用分區示意圖

(二) 土地使用管制分析

1. 非都市土地使用分區

依據《區域計畫法施行細則》規定，非都市土地劃定為特定農業區、一般農業區、工業區、鄉村區、森林區、山坡地保育區、風景區、特定專用區、國家公園區、河川區及海域區等11種使用分區。

非都市土地使用分區面積增減情形，與當時政策、計畫及法令有關。依據內政統計年報，2019至2021年間，面積增加最多者為一般農業區，增加約8,628公頃；其次為森林區，增加約7,158公頃；第3為國家公園區，增加約2,369公頃。面積減少最多者為特定專用區，減少約4,532公頃，其次為特定農業區，減少約3,858公頃(如圖2-7)。

(1) 呈現增加趨勢之土地使用分區

- 一般農業區面積增加因素，係配合農地資源條件，辦理特定農業區檢討變更為一般農業區、山坡地解編等土地政策。¹⁵
- 工業區面積增加之原因，主要為因應工業發展需求辦理報編工業區。¹⁶

- 鄉村區面積增加之原因，係由於原鄉聚落辦理更正為鄉村區所致。¹⁷
- 森林區面積增加之原因，主因為辦理地籍測量、登記及補辦土地使用分區劃定。
- 風景區及國家公園增加之原因，主要為因應觀光休閒與環境保護。
- 河川區面積增加之原因，主要係配合水利主管機關依法公告河川區域水道治理計畫線或用地範圍線，辦理土地使用分區檢討變更。

(2) 呈現減少趨勢之土地使用分區

- 特定農業區面積減少之原因，主要為因應開發所辦理之土地使用分區變更，以及配合農地資源條件辦理特定農業區檢討變更為一般農業區政策所致。
- 山坡地保育區面積減少之原因，主要為配合山坡地解編，辦理土地使用分區檢討變更。
- 特定專用區面積減少之原因，主要為將國營事業供農業使用之土地檢討變更為特定農業區。¹⁸

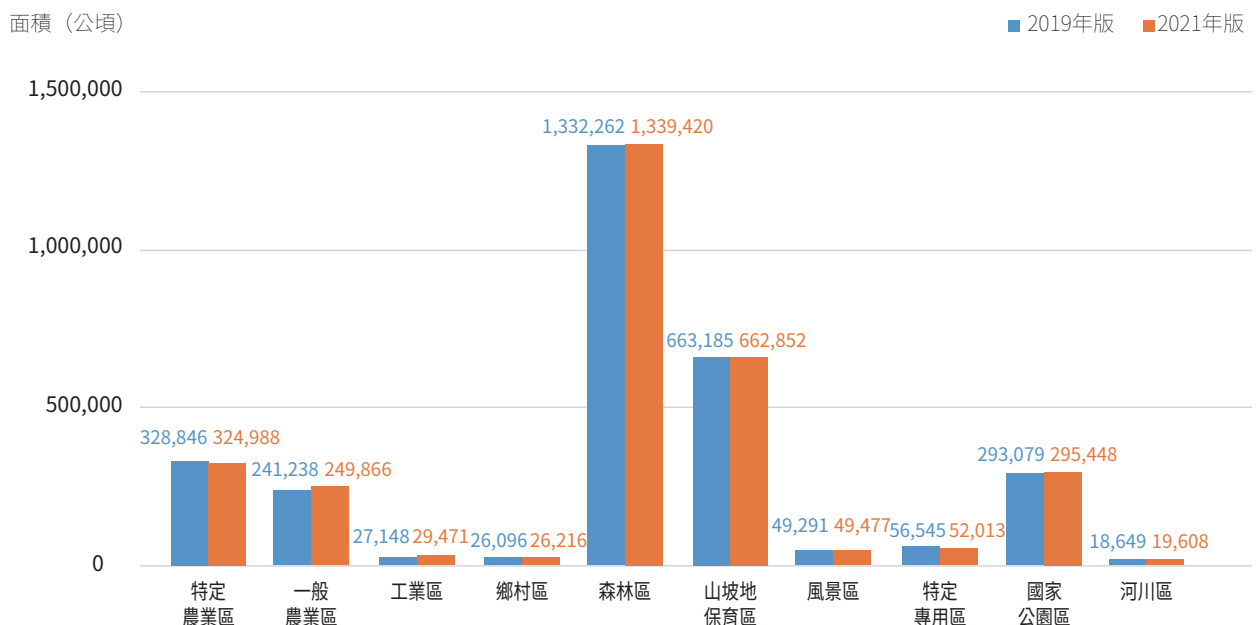


圖2-7 非都市土地使用分區面積增減情形

2. 非都市土地使用地編定

依據《區域計畫法》第15條規定，非都市土地應按使用現況，於土地使用分區下編定使用地，以實施管制。

依據內政統計年報，2019至2021年間，除新編定海域用地外，面積增加最多為林業用地，增加約6,546公頃；其次為國土保安用地，增加約5,633公頃。面積減少最多為鹽業用地，減少約584公頃，其次為養殖用地，減少約292公頃(如圖2-8)。

(1) 呈現增加趨勢之使用地

- 甲種及乙種建築用地面積增加之原因，主要為配合零星甲種建築用地擴大，以及鄉村區檢討變更或劃定所致。
- 丁種建築用地面積增加原因，主要為因應產業發展政策，配合工業區報編及辦理變更編定為丁種建築用地。
- 農牧用地、林業用地及國土保安用地面積之增加，主因為地籍測量、登記及補辦編定。

- 交通用地面積增加之原因，主要為各級政府開闢道路所致。
- 水利用地面積增加之原因，主要為辦理河川或排水治理工程、滯洪池等建設，配合辦理使用地變更編定。
- 特定目的事業用地面積增加之原因，主要為配合太陽光電設施、¹⁹政府機關或公營事業機構之興辦事業需要辦理變更編定。²⁰
- 遊憩用地面積增加之原因，主要為配合觀光發展需求，與辦觀光遊憩事業並辦理變更編定。

(2) 呈現減少趨勢之使用地

- 養殖用地面積變動，主因為轉作太陽能光電設施使用。
- 鹽業用地面積減少，主因為鹽田逐漸轉作滯洪池、太陽能光電設施或遊憩等其他使用。

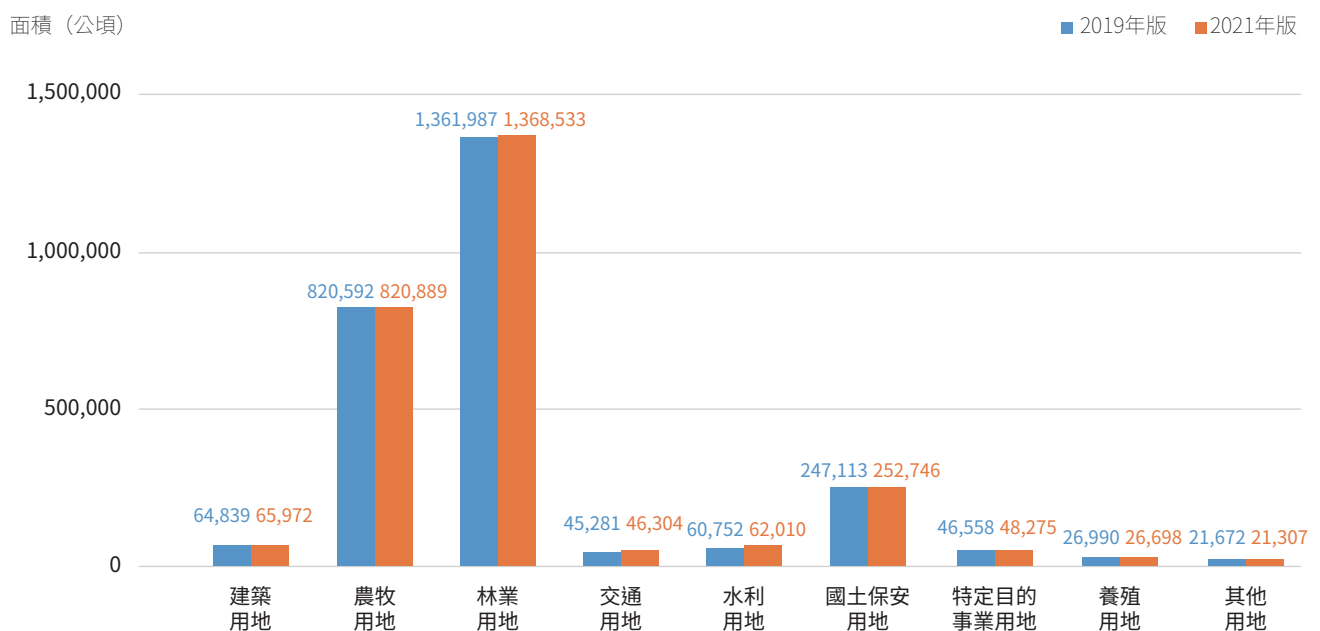


圖2-8 非都市土地使用地面積增減情形



3. 都市土地

依據《都市計畫法》第32條規定，都市計畫得劃定住宅、商業、工業等土地使用分區，並得視實際情況，劃定其他土地使用分區或特定專用區。

依據「內政統計年報」與「都市及區域發展統計彙編」，2019至2021年間，都市計畫土地使用分區面積增加最多為特定專用區，增加5,223公頃；其次為公共設施用地，增加2,392公頃。面積減少最多為住宅區，計減少1,148公頃(如圖2-9)。

(1) 呈現增加趨勢之土地使用分區及用地

- 商業區及公共設施用地面積增加之原因，主要為因應商業、公共服務及產業等都市發展需求。
- 特定專用區面積增加之原因，主要為因應重大建設需要而劃定為不同類型特定專用區。
- 保護區面積增加之原因，主要與都市計畫通盤檢討有關。
- 河川區面積增加之原因，主要後續配合水利法公告之河川區域土地，流經都市計畫區者改劃定為「河川區」。

(2) 呈現減少趨勢之土地使用分區及用地

- 住宅區面積減少之原因，主要為統計方式調整所致，其他因素包含因應捷運場站建設、地方商業發展、公共設施或公用事業等需求，變更為其他土地使用分區。²¹
- 工業區面積減少之原因，主要受都會發展壓力及土地使用相容性衝突之影響，變更為商業區、住宅區；²²或特定專用區。
- 農業區面積減少之原因，主要與農業區變更為都市發展用地有關。

4. 國家公園土地

依據《國家公園法》第12條規定，國家公園按區域內現有土地利用型態及資源特性，劃分一般管制區、遊憩區、史蹟保存區、特別景觀區及生態保護區等各區管理之。而國家自然公園則依據《國家公園法》第8條規定，擬定綜合性計畫以保護、利用及發展等經營管理整個區域。

依據「內政統計年報」與「都市及區域發展統計彙編」，2019至2021年間，國家公園土地陸域面積增加以特別景觀區為主，增加約291公頃，一般管制區減少約449公頃；海域面積大致相同，僅一般管制區減少1公頃(如圖2-10)。

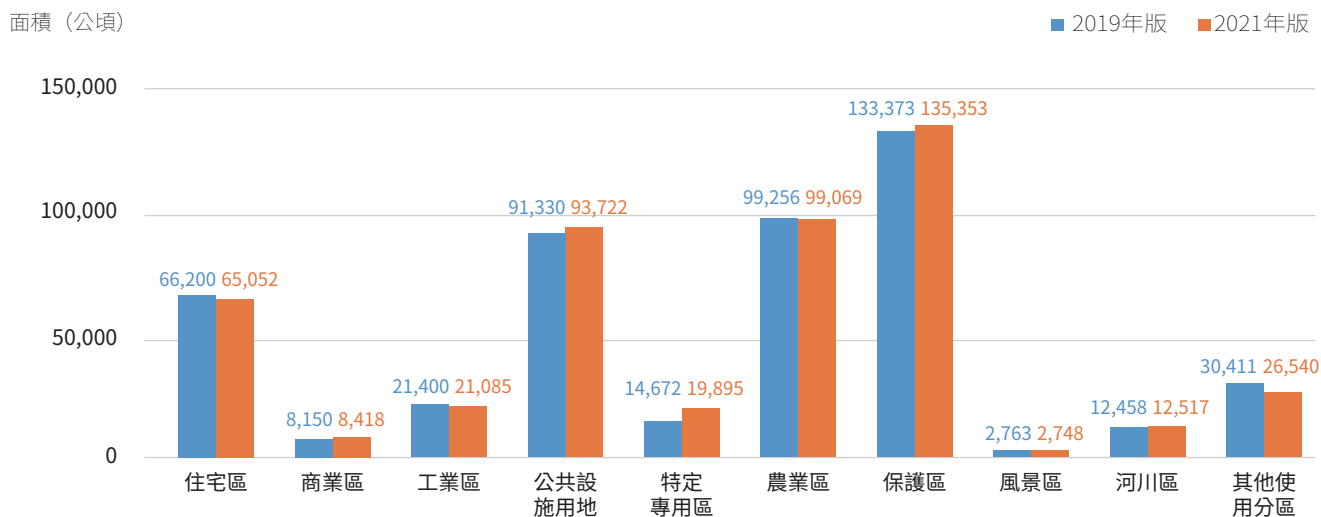


圖2-9 都市計畫土地使用分區面積增減情形

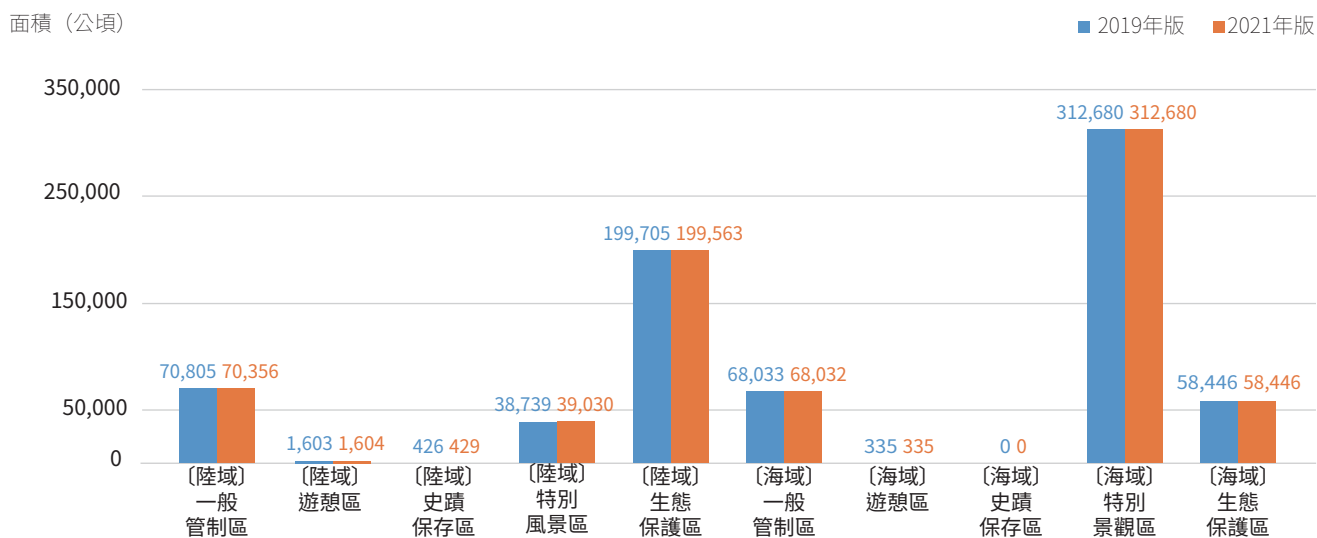


圖2-10 國家公園計畫土地使用分區面積增減情形

(三) 土地開發利用趨勢分析

1. 新訂或擴大都市計畫

截至2022年止，內政部受理新訂或擴大都市計畫案共計110案，其中屬新訂都市計畫案件計66案，擴大都市計畫案件計44案(如圖2-11)。2021年至2022年間，新訂或擴大案件完成公告實施者計5案，計畫範圍分布於桃園市、新竹縣、臺中市及臺南市。

由於近年人口成長趨緩，邁入高齡、少子化之社會型態，使得都市發展用地開發趨緩。是以，近年新訂都市計畫申請案件，主要以配合國家重要建設或發展為主。另考量都市計畫住宅區可容納人數遠超過全國人口數，因此，新訂或擴大都市計畫原則上不再增加住商發展用地。此外，過去經內政部區域計畫委員會審議通過或經徵詢意見者，倘未能於一定時間內依都市計畫法辦理公開展覽者，原核可之案件應予廢止或應重新辦理意見徵詢，使得都市計畫土地開發呈現漸緩趨勢。²³

2. 非都市土地開發許可

截至2022年止，內政部及直轄市、縣(市)政府受理且已核發開發許可之案件計1,436件，屬已核發開發許可之新開發案，計741案，面積約4萬公頃(如圖2-12、2-13)。開發性質以住宅社區179件最多，其次為特定目的事業用地128件。由開發面積而言，以工業區24,697公頃為最多，其次為住宅社區4,083公頃。

(1) 工業區開發情形

近年工業區開發主要配合《產業創新條例》規定辦理報編工業區；然受產業市場景氣衝擊及環保意識抬頭的影響，報編工業區開發案件呈現減少趨勢。惟因應臺商回流等全球市場趨勢，由中央政府主導開發只租不售的新型態產業園區，成為近年工業區開發的重要因素。

(2) 住宅社區開發情形

1991至2001年間以山坡地住宅開發為主，然受到1997年溫妮風災「林肯大郡」倒塌事件影響，政府政策及法規趨於嚴格限制，且更重視山坡地保育²⁴，住宅社區遂轉向農村土地開發。有鑒於此，內政部為避免嚴重侵蝕優良農地，遂修訂《非都市土地開發審議作業規範》。²⁵

3. 海域用地區位許可

(1) 海域空間規劃制度

為配合全國區域計畫將「內水」及「領海」納入區域計畫實施範圍之政策，內政部於2015年12月31日修正發布《非都市土地使用管制規則》，並於2015年至2020年4月依《區域計畫法》完成全國19個直轄市、縣(市)海域區之劃定與核備作業，正式將我國主權所及海域全面納入土地使用規劃及管制之範疇。而為積極踐行我國管轄海域之管理作為，主管機關因而建立海域整體管制機制、非都市土地海域區海域用地容許使用審查機制，並採「區位許可」方式管理，以維持用海秩序。

(2) 海域用地區位許可案件

依據國內實際用海類型，海域用地容許使用計分為9個項目，33個細項。截至2022年止，海域用地區位許可(含既有合法使用及新申請案)申請案件計545件。其中，以容許使用項目「漁業資源利用」數量最多，其次為「港埠航運」及「工程相關使用」(如圖2-14)。

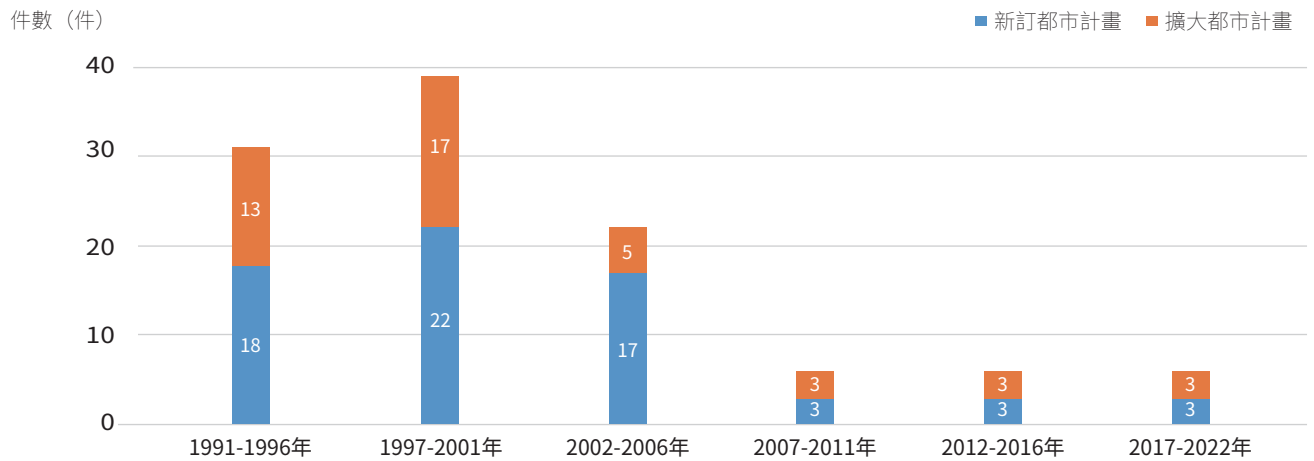


圖2-11 新訂或擴大都市計畫案件數

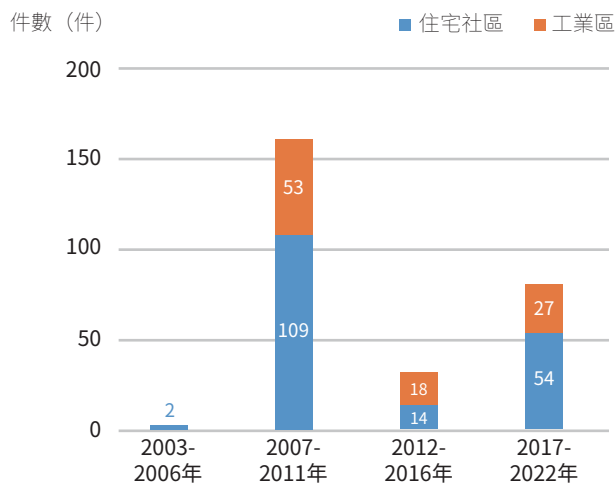


圖2-12 非都市土地開發許可案件數量

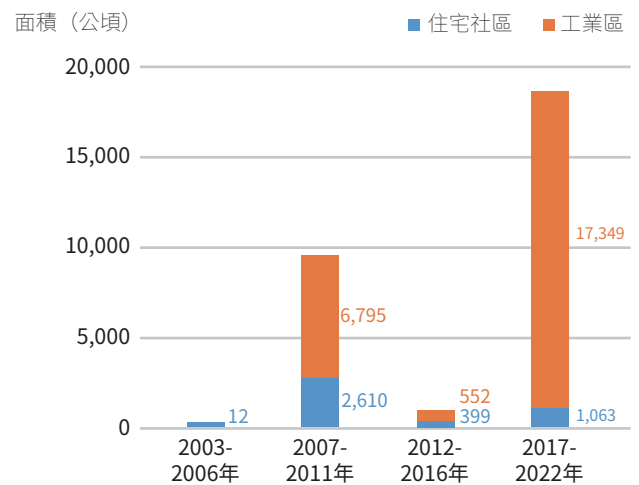


圖2-13 非都市土地開發許可案件面積

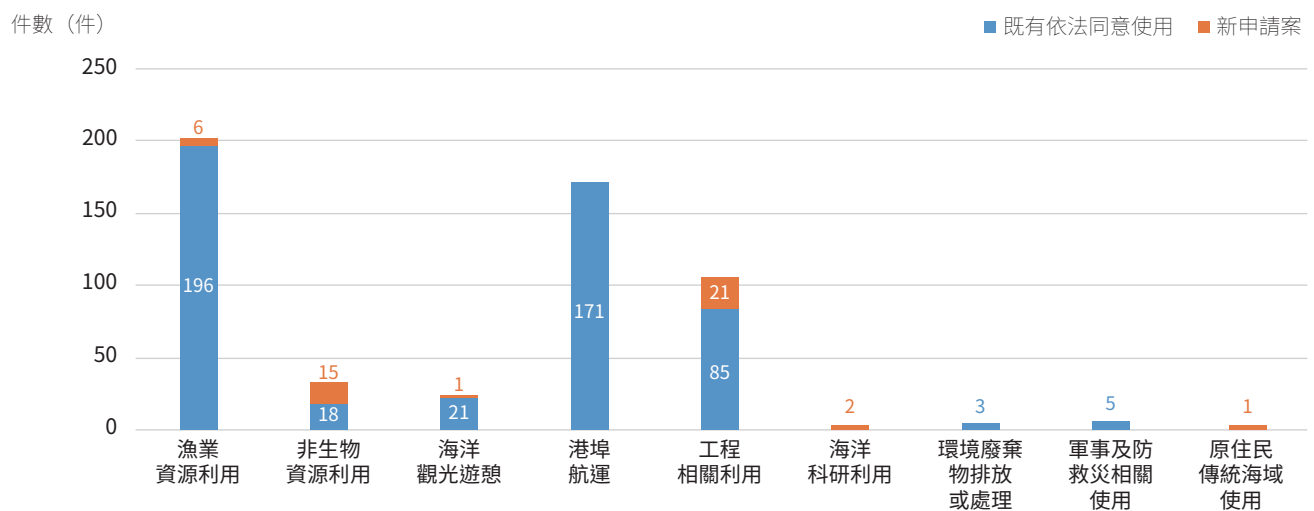


圖2-14 申請海域用地區位許可案件數量

三、國土利用綜合分析

除上述土地使用管制分區變化情形外，進一步套疊國土利用現況調查成果，檢視國人最為關注之農業、工廠、宗教及住宅等使用情形，以瞭解其土地使用變化狀況，並提出後續國土規劃應加強因應措施之建議。

(一) 非都市土地農業利用土地分布情形

按《區域計畫法施行細則》規定，非都市土地「林業用地」係供營林及其設施使用。針對山坡地範圍內非都市土地林業用地作為農業利用之情形，經套疊山坡地範圍、林業用地與國土利用現況調查成果之農業利用土地後，目前全國林業用地作為農業利用之土地，以中部區域近4成占最高比例，南部區域次之，其餘依序為東部及北部區域，且自2019年以來，各區域面積及總面積均為減少趨勢(如圖2-15)。

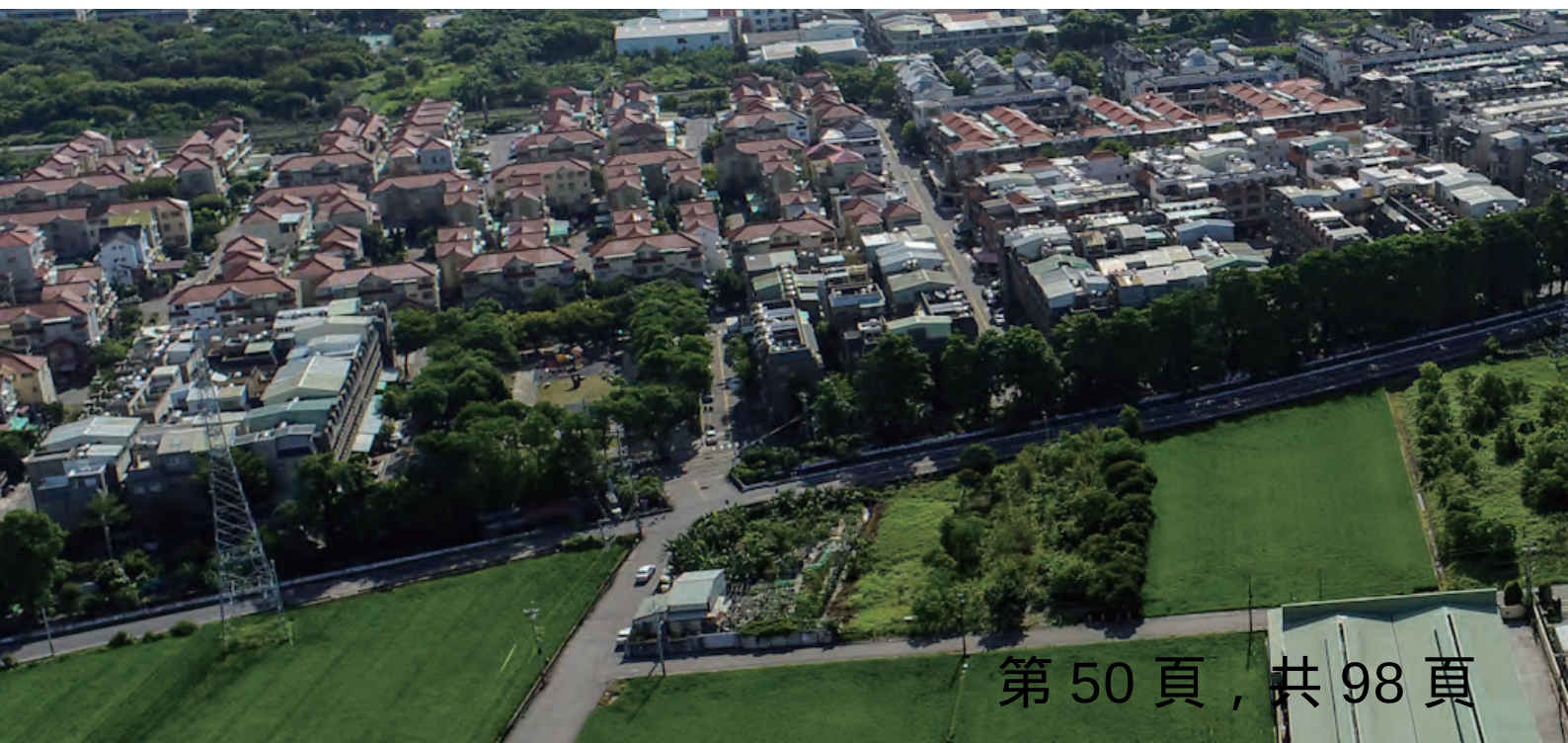
總體而言，全國林業用地作農業利用之分布區位，主要位於淺山地區、道路兩側或溪流周邊發展。由於山坡地林業用地作農業利用涉及水土保持、林業及農業發展問題，未來宜由農業、林業、水土保持、國土計畫相關單位合作制定適當策略，以協力確保國土保育與保安。

(二) 非都市土地工廠利用土地分布情形

依《區域計畫法施行細則》規定，非都市土地「農牧用地」係供農牧生產及其設施使用。惟針對非都市土地中農牧用地作為製造業使用之情形，經套疊農牧用地及國土利用現況調查成果之建築用地(製造業)後，顯示以中部區域約5成占最高比例，其次為南部、北部及東部區域。自2019年以來，非都市土地工廠利用土地總面積有略微下降的趨勢(如圖2-16)。

整體而言，農牧用地現況作為製造業利用土地，主要分布於既有工業區及交通幹道周邊，部分工廠利用土地更形成具規模之產業聚落。然工廠利用土地可能造成農地環境難以復原之傷害，其區位零星分布衍生廢污排放、農地破碎等問題。雖然近年來政府針對未登記工廠改善之相關政策與法令已逐步制定，但2019年修正公布之《工廠管理輔導法》仍有賴環境保育與經濟發展之主管機關進行跨部門的有效管理和通力合作，始能取得未來推動執行之平衡點。

有鑑於農牧用地作為製造業利用議題涉及農業、經濟及國土計畫等相關單位，並且需要直轄市、縣(市政府協助實際取締與執行，相關單位當有必要進一步深化與權益關係團體之溝通協調，以確保糧食安全與國土永續。



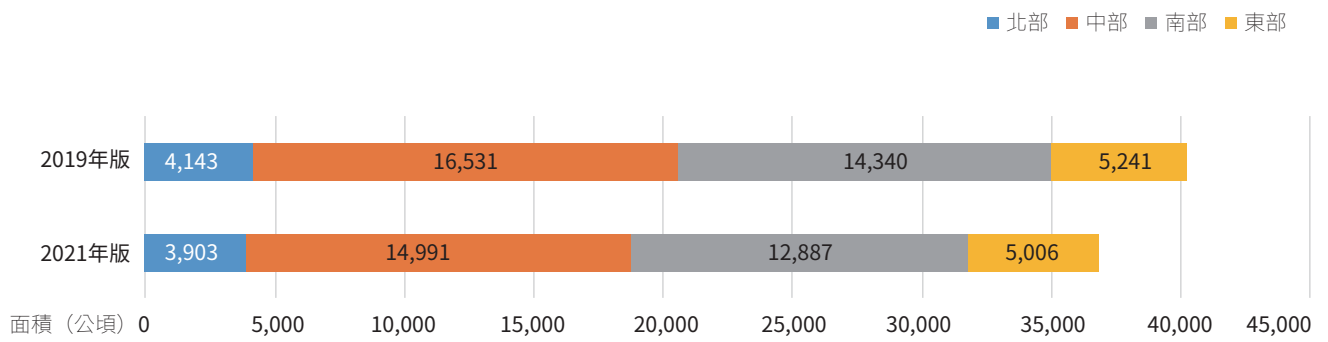


圖2-15 國土利用綜合分析面積變化情形(非都市土地農業利用土地)

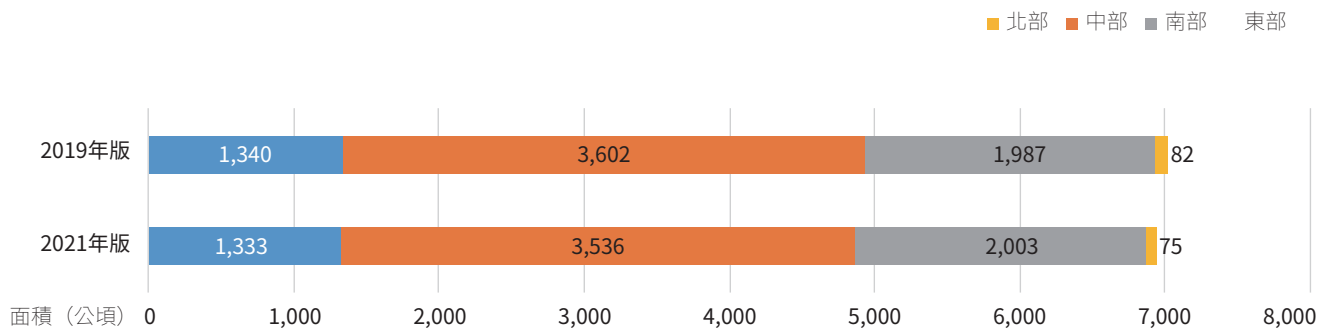


圖2-16 國土利用綜合分析面積變化情形(非都市土地工廠利用土地)



(三) 非都市土地宗教使用土地分布情形

依據《非都市土地使用管制規則》規定，非都市土地的甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、遊憩用地及特定目的事業用地皆可供宗教使用。針對非都市土地內宗教使用情形，經套疊非都市土地使用地範圍及國土利用現況調查成果（採計建築利用土地之宗教部分），並扣除前述用地範圍內之宗教使用後，目前宗教使用以南部區域約4成占最高比例，其次為中部、北部及東部區域（如圖2-17）。

整體而言，宗教利用土地面積呈現增加趨勢，非都市土地甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、遊憩用地及特定目的事業用地以外用地作為宗教使用約2,382公頃，其多分布於平地與交通幹道周邊。

然宗教寺廟為民間重要心靈寄託與涵養場所，未來宗教主管機關應審慎研析，針對既有和未來宗教建築用土地，研訂更為具體有效之管理措施，以利國土計畫配合研訂適當土地使用管制規定，從而兼顧國土保育與民間宗教信仰。

(四) 非都市土地住宅使用土地分布情形

為瞭解非都市土地住宅使用分布情形，經套疊非都市土地使用地與國土利用現況調查成果（採計建築利用土地之純住宅、混合使用住宅部分）後，顯示非都市土地內之住宅使用，以中部區域約4成占最高比例，其次為南部、北部及東部區域，且自2019年以來，各區域面積及總面積均為成長趨勢（如圖2-18）。

整體而言，目前全國非都市土地約有4萬5千公頃作為住宅利用，呈現成長趨勢，其中約5成分布於甲種建築用地、乙種建築用地及丙種建築用地，4成分布於農牧用地。各使用地住宅使用面積之變遷，於農牧用地增加最多，其次為丙種建築用地及乙種建築用地。

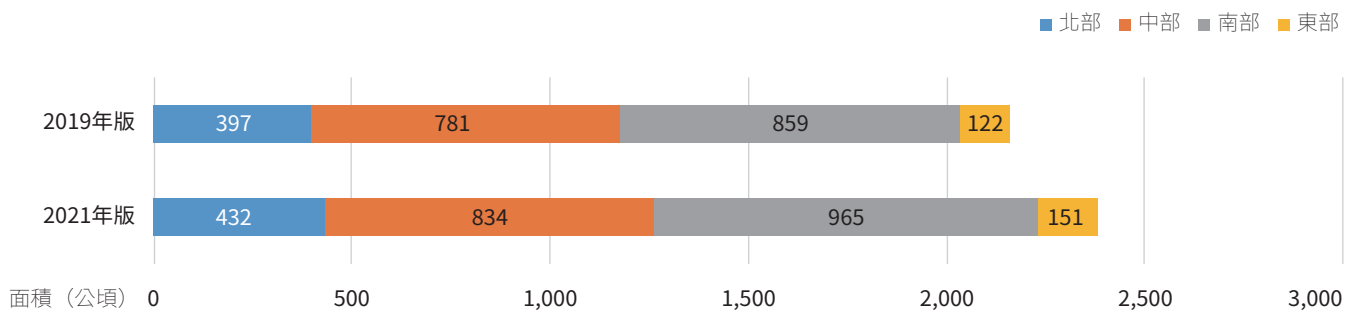


圖2-17 國土利用綜合分析面積變化情形 (非都市土地宗教使用土地)

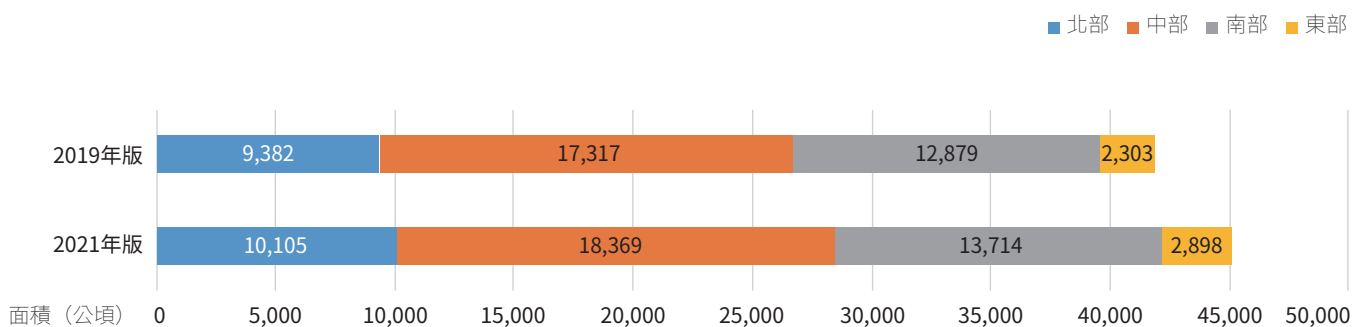


圖2-18 國土利用綜合分析面積變化情形 (非都市土地住宅使用土地)





攝影/賴晟暉

參

因地制宜的國土規劃政策

為落實《國土計畫法》之意旨，針對前述國土保育、海域使用、農業生產及城鄉發展之現況與問題，就當前「全國國土計畫」宣示之國土規劃政策，內政部審議直轄市、縣(市)國土計畫過程及國土計畫審議會討論確定之最新國土規劃相關措施，進行歸納與彙整。除作為各級國土計畫主管機關及相關機關共同努力之參據，並據以檢討現行政策及措施，以提出未來發展與精進方向。

國土保育

(一) 因應氣候變遷的災害調適策略 與土地使用規劃原則

鑒於全球氣候變遷對環境的影響加劇，「全國國土計畫」載明氣候變遷調適策略及國土防災策略，應依災害強度與類型研訂土地使用防災策略，並納入環境敏感地區土地使用指導原則；直轄市、縣（市）國土計畫則應進一步就既有都市計畫及城鄉發展地區第2類之3（屬新訂或擴大都市計畫範圍），檢視淹水高風險地區、土石流潛勢溪流影響範圍、山崩與地滑地質敏感區、活動斷層地質敏感區、1級海岸防護區等5種環境敏感地區之分布情形，提出後續都市計畫通盤檢討、新訂或擴大都市計畫之土地使用規劃指導原則。

未來，內政部將以氣候變遷趨勢為基礎，建立辨識與評估未來災害風險的機制，探討不同土地使用需求之適宜發展區位。

此外，各級都市計畫或國土計畫主管機關辦理新訂或擴大都市計畫、使用許可或應經同意使用申請案件審查作業時，應將各類型災害潛勢之環境敏感地區納入考量，並配套修正相關審議規範；另目的事

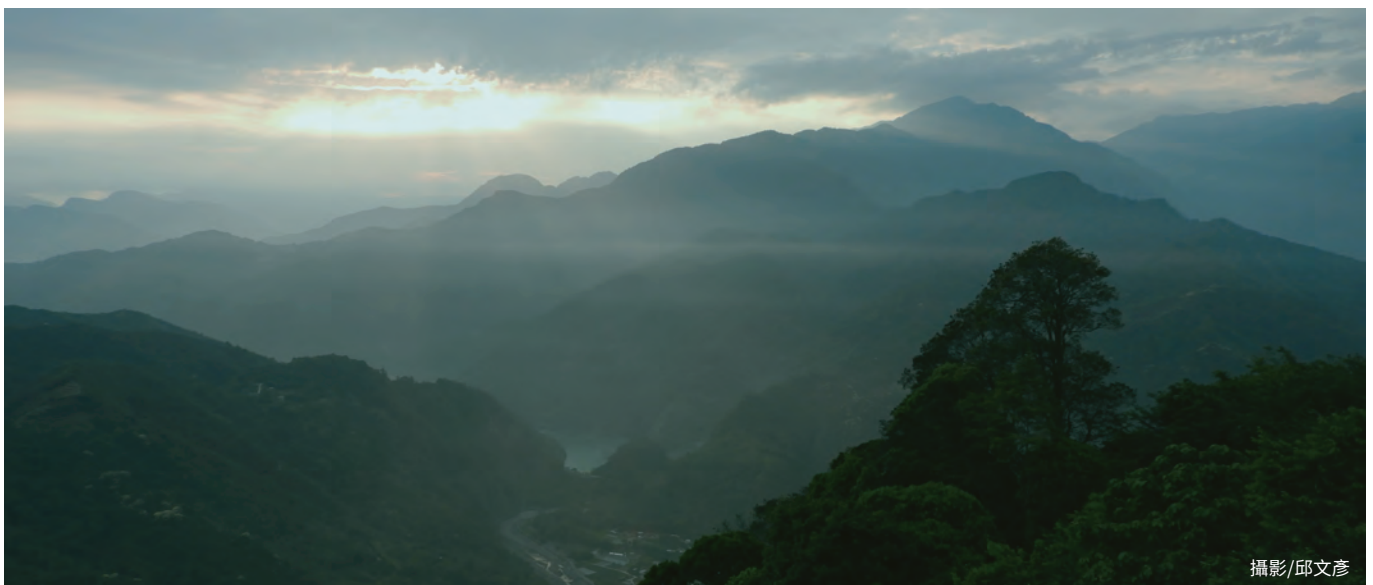
業主管機關於擬訂部門計畫或研擬建設計畫時，亦應檢視是否位於各類型災害潛勢之環境敏感地區，以作為建設計畫區位評估及規劃之參考。

(二) 劃設國土保育地區加強國土保育保安

2019至2021年間，森林利用土地呈現減少趨勢，水利利用土地則呈現增加趨勢。為確保國土保安，國土計畫主管機關除研擬國土防災及氣候變遷調適策略外，應就森林資源、生態資源、水源涵養分布區域劃設為「國土保育地區」。

其中，國土保育地區第1類之劃設應蒐集並參考山脈保育軸帶，水庫、飲用水源、水質保護地區，河川廊道及河口濕地，1級海岸保護區和野生動物聚集地區等相關圖資；國土保育地區第2類之劃設應蒐集並參考森林遊樂區，國有林地及實驗林地，地質敏感、土石流潛勢等需加強保育地區等相關圖資。

國土保育地區之土地使用，以加強資源保育及環境保護，不破壞原生態環境及景觀資源為原則，並應適當禁止或限制其他使用，避免生態系統服務功能破碎裂解，以落實我國國土保安和永續發展。



攝影/邱文彥

海域使用



(一) 以海域區位許可管理海域使用秩序

海洋之立體性、流動性、時序性、功能多元性和無法切割之特性，可以同時容納許多活動，故必要時得採重疊管制。又為確保海域使用秩序，避免海域使用在空間上產生競合或衝突情形，凡於海域範圍內設置人為設施或使用一定場域，具有排他性者，國土規劃應檢視其與相關規劃原則、自然與社經發展條件之相容性，以及是否取得有關主管機關之同意，再予核發海域區位許可。

海域區位許可之相關規定以區域計畫法既有內容為基礎，尊重現行合法使用，保障既有使用權利，共涵蓋 13 項容許使用項目及 44 項容許使用細目，分別於各海洋資源地區分區分類範圍被容許使用。考量海域之立體多元性，多數海域區位許可得於各分區分類依規定申請使用。若各項使用不相容時，應考量海洋資源特性及使用用途，以自然屬性者優先；多功能使用之海域，則以公共福祉最大化之使用優先，相容性較高之使用次之。另海域區位許可之各項使用以維持「海域」狀態為原則，各縣市於沿海地區推動相關建設計畫涉及填海造地時，應將工程範圍劃為城鄉發展地區。

(二) 直轄市、縣(市)海域管轄範圍

依據國土計畫法第 41 條，內政部得會商有關機關劃定各直轄市、縣(市)海域管轄範圍，未來將與第三階段的海洋資源地區分區分類之編定作業銜接。其劃設方式以「區域計畫之直轄市、縣(市)海域管轄範圍」為基礎，主要以自平均高潮線起至領海外界線間，未登記且非屬都市計畫及國家公園範圍之海域，原則上不大幅變動現行各直轄市、縣(市)政府海域管轄範圍，劃設成果如圖 3-1。

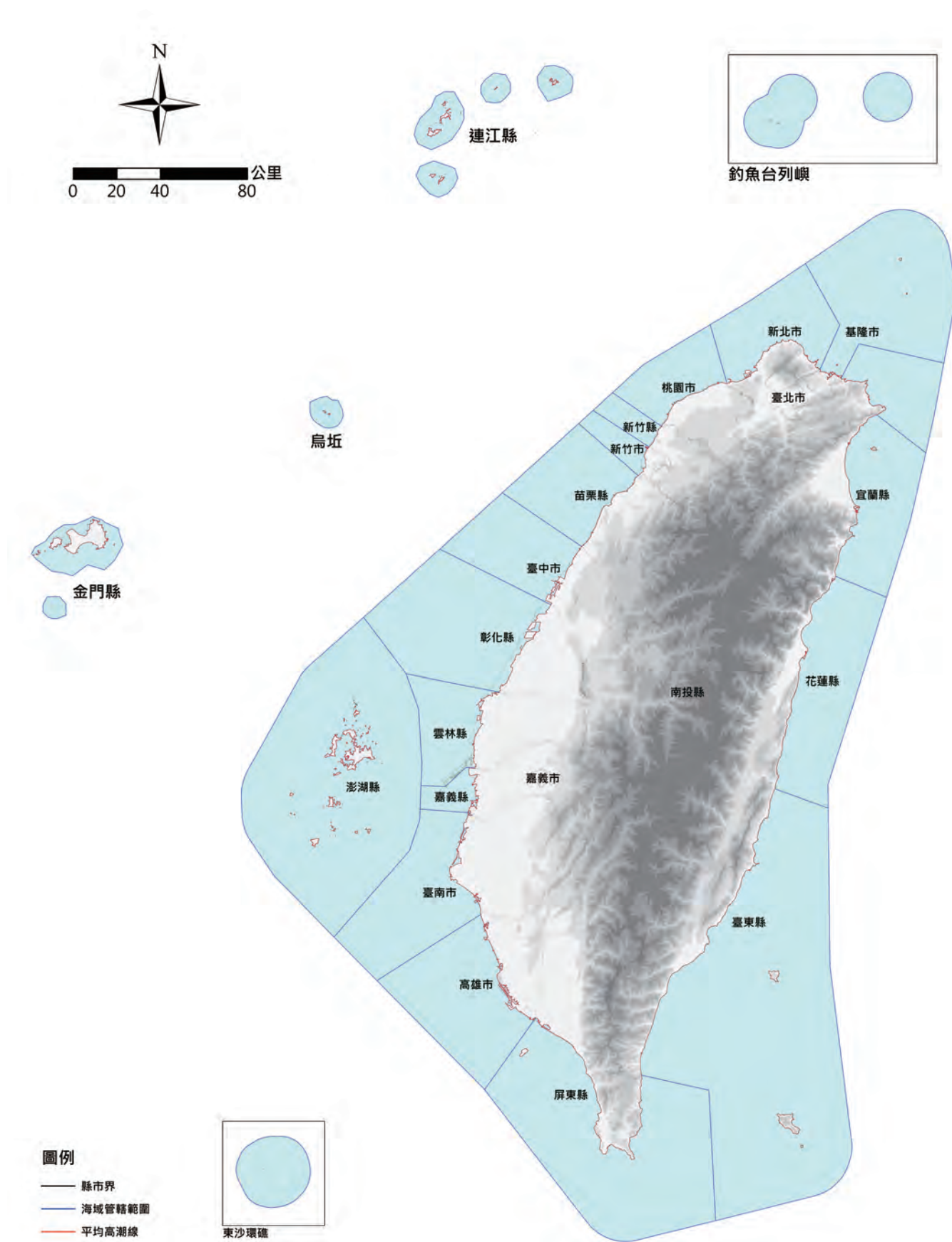


圖3-1 直轄市、縣(市)海域管轄範圍示意圖

農業生產

(一) 維護農地總量與品質

自 2019 至 2021 年間，農業利用土地減少約 2.6 萬公頃，屬 9 種國土利用現況調查成果之最。為減少農地流失，應明確界定國土保育及開發利用區位，透過土地使用管制原則來確保農地農用，並優先投注農政資源於農業發展範圍，以維護農地生產環境。

另「全國國土計畫」明定全國農地宜維護總量為 74 萬至 81 萬公頃²⁶，各直轄市、縣（市）國土計畫應載明須積極維護供糧食生產之農地面積總量及分布區位，並由各級政府投入適當資源發展農業。該等面積係計算國土保育地區第 1 類至第 2 類、農業發展地區第 1 類至第 3 類之非都市土地農牧用地與養殖用地、及農業發展地區第 5 類之都市計畫農業區。直轄市、縣（市）國土計畫基於地方所訂定之宜維護農地面積²⁷，可作為農業發展目標值，供後續農政資源投入及政策研擬之參考。

另外，為維護農業發展品質，農業發展地區或農業區的土地使用管制規定應以農業使用為原則，並容許多元發展利用；山坡地及林業用地經合理評估與推動績效管制後，得供作適當的農業使用；國土保育地區得維持既有合法農業利用，以兼顧國土保育及農業發展。

(二) 重視都市計畫農業區功能

依據「全國國土計畫」之規定，農業發展地區第 5 類之劃設條件為「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 1 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」²⁸。經直轄市、縣（市）政府根據城鄉發展需求與各都市計畫農業區定位之綜合評估，都市計畫農業區約有 1.8 萬公頃於 2021 年公告實施之直轄市、縣（市）國土計畫劃設為農業發展地區第 5 類，其餘面積未來將優先提供城鄉發展開發利用，以符合集約發展原則，同時避免變更非都市土地的農業用地。





城鄉發展

自2019至2021年間，全國建築利用面積增加逾3,000公頃，且空間發展有蛙躍、零散情形。為建立土地使用秩序，落實《國土計畫法》成長管理精神，直轄市、縣（市）國土計畫應將未來預定發展空間範圍劃設為「未來發展地區」，其屬5年發展需求者，得劃設為城鄉發展地區第2類之3。兩者劃設區位應以集約發展為原則，並符合「全國國土計畫」城鄉發展成長區位原則，以及各該直轄市、縣（市）國土計畫之空間發展計畫及部門空間發展計畫；發展區位於現階段無法表明者，應敘明後續配套檢討機制。

（一）城鄉發展地區第2類之3

直轄市、縣（市）政府有新增城鄉發展用地需求時，應於當地環境容受力（包含水、電資源供應及廢棄物處理能力等）能滿足發展需求下，訂定發展面積總量，即計畫目標年開發利用面積之上限。²⁸總量訂定方式，應以過去發展趨勢為基礎，審酌相關部門政策目標，並考量下列事項後訂定：

1. 屬新增2級產業用地者，為依《產業創新條例》《加工出口區設置管理條例》辦理，屬預定於5年內辦理開發利用面積，全國新增量不得超過3,311公頃。
2. 屬新增科學園區者，屬預定於5年內辦理開發利用面積，全國新增量不得超過1,000公頃。
3. 屬住商用地者，應依直轄市、縣（市）國土計畫之計畫人口核實訂定。
4. 除前開3類型外，得由直轄市、縣（市）政府依據地方發展需求及相關部門空間發展計畫增列其他類型總量，例如倉儲、宗教寺廟、觀光發展等。
5. 現階段無法預測發展總量者，應說明後續配套機制，例如於下次通盤檢討或鄉村地區整體規劃時，再依當地實際需求訂定之。

（二）納入未來發展地區機制

直轄市、縣（市）國土計畫如有劃設中長程所需未來發展地區，得於符合下列原則及期限下調整為城鄉發展地區第2類之3：

1. 原則：調整區位應符合集約發展之原則，且至少應符合下列情形。
 - 同類型（即：住商、2級產業、觀光及其他等類型）之城鄉發展地區第2類之3，均經提出申請新訂或擴大都市計畫或使用許可，已無其他城鄉發展地區第2類之3土地得以提供開發利用。
 - 如尚有城鄉發展地區第2類之3未申請開發利用，而仍有需調整未來發展地區者，應提出其個案特殊性、調整急迫性、範圍合理性等相關說明，經中央及直轄市、縣（市）國土計畫審議會審議通過。
 - 中央或直轄市、縣（市）目的事業主管機關認定符合部門空間發展策略（或計畫），並經國土計畫主管機關確認前開總量管制。
2. 期限：不得超過直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後5年內。



◎ 應對挑戰的動態規劃與土地使用管制

（一）具地方特色的土地使用管制規則

國土計畫在建立土地使用秩序、保障民眾既有合法權益的同時，為保留國土規劃彈性，授權直轄市、縣（市）政府得在不違背國土計畫精神與全國國土計畫指導方針的原則下，透過鄉村地區整體規劃或直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討，凝聚民眾共識另訂土地使用管制原則，以更符合地方環境及發展特性、滿足公共設施需求、並確保社會衡平。此有別於過去區域計畫採全國一致性管制之方式，國土計畫鼓勵各地方政府依據地方真實使用及未來發展考量，訂定更因地制宜的土地使用管制。

依據 2021 年 4 月 30 日公告實施的直轄市、縣（市）國土計畫，已訂定許多因地制宜的土地使用管制原則，以下依其內容及目的分為 5 類：

1. 保障聚落生活既有權益：

- 為強化「農變建」政策的計畫管控，制定農業發展地區申請住宅使用之相關規定。例如，澎湖縣國土計畫所指認位於農業發展第2類地區之重點成長聚落，得透過鄉村地區整體規劃，具體評估可供住商發展使用之土地區位，另訂土地使用管制規則，適當增加容許使用項目與使用強度，以符合地方實際需求。
- 為平衡環境保育與既有生活所需，制定農業發展地區申請聚落生活使用項目之相關規定。例如，苗栗縣國土計畫為維護原住民族之生活必要，得在不影響飲用水水質水量且經國土計畫主管機關同意之前提下，在屬於飲用水水質水量保護區之農業發展地區第4類土地，申請畜牧設施、休閒農業設施、無公害性小型工業設施及廢棄物清理設施等項目使用。

2. 促進地方產業發展：

- 為回應地方農業發展需求，訂定國土保育地區範圍內得申請農業設施相關使用之規定。例如，嘉義縣國土

計畫允許原區域計畫農牧用地，在不妨礙國土保育下申請初級加工或產銷設施等使用。

- 為指導再生能源之區位發展，訂定相關產業於農業發展地區之設置規定。例如，雲林縣國土計畫規定地面型太陽能光電板與風力發電機組設施之設置範圍，除屬於行政院農業委員會認定之不利耕作地區²⁹，應經農業主管機關同意並提雲林縣國土計畫審議會審議同意後，方得設置，以維護農業生產環境與農村聚落生活環境之寧適性。

3. 維護特殊景觀風貌：

為維護特殊景觀風貌，訂定特定地區開發之相關規定。例如，臺東縣國土計畫明訂海岸保護區如被劃設為城鄉發展地區或農業發展地區等其他國土功能分區，應按照其資源、生態、景觀或災害特性與程度，予以禁止或限制其使用。此外，重要海岸景觀區可配合「臺東縣景觀管理自治條例」，針對海岸地區的土地使用及空間景觀，擬定景觀綱要計畫或劃定重點景觀地區。又如基隆市國土計畫也明訂，填海造陸地區應依相關規定調查環境敏感地區，提供生態環境損失之相應補償，或研提影響基隆港港區靜穩度與水體交換率之因應措施；若涉及海岸地區，則得另依「海岸管理法」等規定予以管制。

4. 輔導合法使用：

- 回應宗教寺廟對民間生活及信仰之重要性，訂定輔導宗教寺廟合法使用之相關規定。例如，雲林縣國土計畫針對位於國土保育地區第2類、農業發展地區第1類、第2類與第3類範圍內之既有宗教寺廟，經環境保護、農業主管機關認定不妨礙國土保安或農業生產者，在宗教寺廟主管機關同意下得輔導合法使用。
- 為延續地方觀光產業，制定於國家風景區範圍內既有土地使用權益維護與提供觀光機能之相關規定。例如，嘉義縣國土計畫規定，既有建築物如位於阿里山國家風景區整體發展計畫的觀光遊憩區及一般使用區範圍，且屬農業發展地區第3類者，得由觀光主管機

關列管輔導後，依相關程序申請作住宅、零售設施、餐飲設施等使用。

5. 提升地方生活福祉：

為確保地方生活獲得公共設施的充分支援，未來國土開發行為應一定比例的分擔國土保育及公共設施改善之責任，並且合理調配空間規劃所衍生的開發利得，降低對社會層面的可能衝擊與潛在影響，維護國土計畫的公益性以保障社會衡平。另，有鑑於我國總人口數已邁入負成長，為因應人口高齡化所衍生之長期照顧需求，適度放寬於農村地區合法設置福利設施之相關規定。例如，雲林縣國土計畫允許農業發展地區第 1 類及第 2 類土地，在經社福主管機關同意，且農業及水保機關認定不妨礙農業生產之前提下，得申請作宿舍型長照機構或其他社福設施使用。

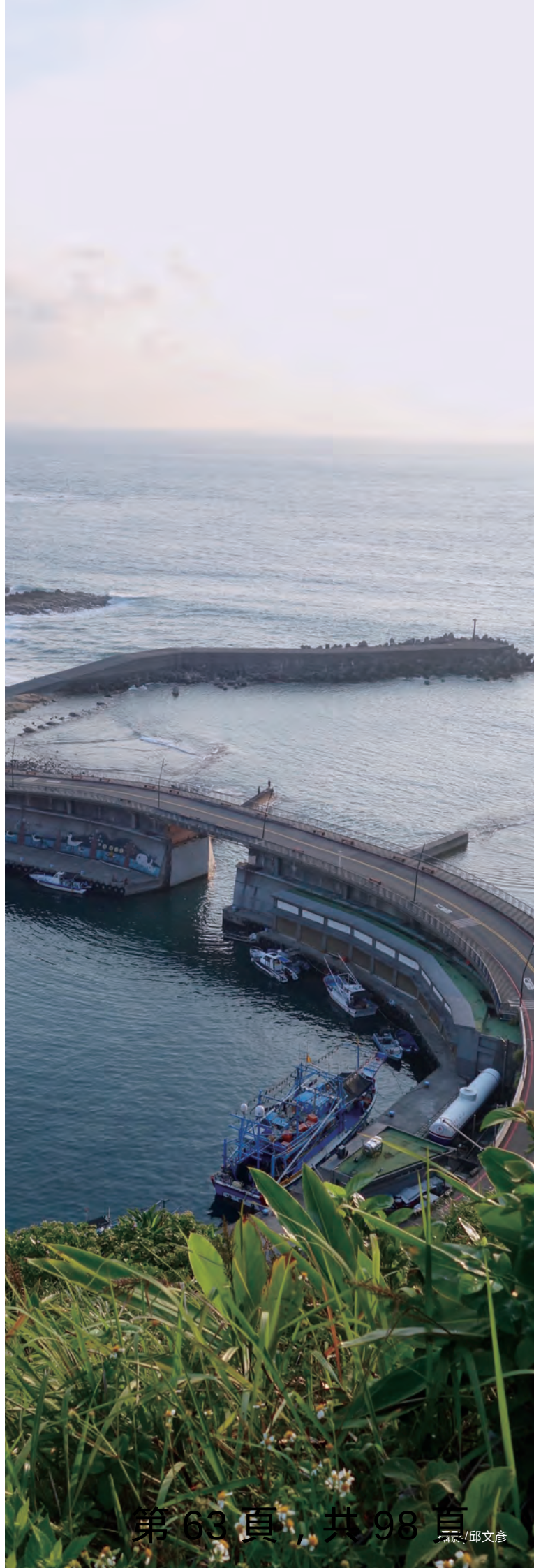
（二）尊重原住民族生活的特殊制度安排

為尊重原住民族傳統文化及生活習性所衍生的特殊土地利用需求，直轄市、縣（市）政府得在不影響國土保安的原則下，透過鄉村地區整體規劃，評估原住民族部落之居住、經濟生產及公共設施所需空間，於聚落周邊規劃其未來生活、生產活動空間，劃設適當之國土功能分區分類，並將相關成果納入直轄市、縣（市）國土計畫；或擬訂原住民族特定區域計畫，針對其安全性妥予評估，同時配套進行土地使用規劃，以整體考量原住民族特殊需求，將傳統智慧與文化特色納入國土規劃。

（三）淨零目標與海洋資源永續利用

根據全國國土計畫，針對海洋資源地區中使用性質具排他性者，可依據不同條件劃設為海洋資源地區第 1 類之 1、第 1 類之 2。

其中，為避免不同部門計畫於海洋資源地區之使用衝突，直轄市、縣（市）國土計畫就海洋資源地區第 1 類之 1 及第 1 類之 2 以外之範圍，於直轄市、縣（市）國土計畫核定前，盤點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，如其使用需設置人為設施且具排他性者，可另行劃為海洋資源地區第 1 類之 3。經內政部函詢各目的事業主管機關後，彙整出位於新北市、新竹縣、臺中市、彰化縣、臺南市、高雄市及屏東縣共 12 處離岸風力發電場之區位，提供直轄市、縣（市）國土計畫及國土功能分區分類劃設作業參考。



肆

未來發展方向

直轄市、縣(市)國土計畫已於2021年4月30日公告實施，各地方正在進行國土計畫的最後1哩路—國土功能分區分類圖繪製，預計於2025年4月30日前公告。屆時《區域計畫法》將不再適用，改由《國土計畫法》正式全面上路，為此內政部已啟動相關制度銜接與配套措施的研擬工作。此外，本白皮書試圖回應社會各界對國土計畫之諸多期待，包含國土永續發展、資訊整合及社會溝通等，尚有若干議題有待精進與處理，未來內政部將與各方積極對話，持續深入探討，審慎研擬可精進與落實之政策及作法，並定期更新《國土白皮書》。

國土 永續治理



(一) 因應氣候變遷的國際趨勢

內政部作為國土計畫主管機關，有義務持續關注國際永續發展，關切與因應氣候變遷趨勢，以及面對後疫情時代的各項挑戰。聯合國在2014年提出「永續發展目標 (SDGs)」後，直接影響各國政府與國際組織的主流思潮並將其奉為主臬，近年更針對減緩氣候變遷，提出「淨零排放」等各目標及策略。由於我國災害類型多樣，各類潛勢地區遍及全島，受氣候變遷極端狀況影響，已顯著加劇災害發生頻率

及規模，有必要評估相關災害的可能風險，結合有關機關及早協調籌劃，以提高國土韌性。為回應氣候變遷之治理，內政部就土地利用領域、海岸及海洋領域研擬2023至2027年的國家氣候變遷調適行動方案。另一方面，同步展開各類再生能源之發展區位引導、研議空間策略規劃，以回應國家總體能源政策，並確保國土利用秩序。

(二) 建置國土資訊整合與資料庫

國土永續治理的基礎一部分建立於完善的資料庫建置，以及運用網際網路及新興媒體揭露資訊，確保民眾知的權力，以確保資料開放，並供各界協作共享。內政部負責國土規劃相關業務，辦理土地使用所需資料具有共用、參照性質，各業務單位依據法令及計畫執行之需要，跨組織分工合作，並依下列原則進行資料蒐集、更新與共用，共同建置國土規劃資料庫：

1. 法規面：

符合國土規劃相關法規及作業規範，以完整建置各類圖資為基本目標，兼顧提升建置效率及使用率。

2. 管理面：

以完整資料庫作為與各機關橫向協調之互惠基礎，強化行政流程及圖資更新機制，確保資料庫內容可即時且自動更新之功能。

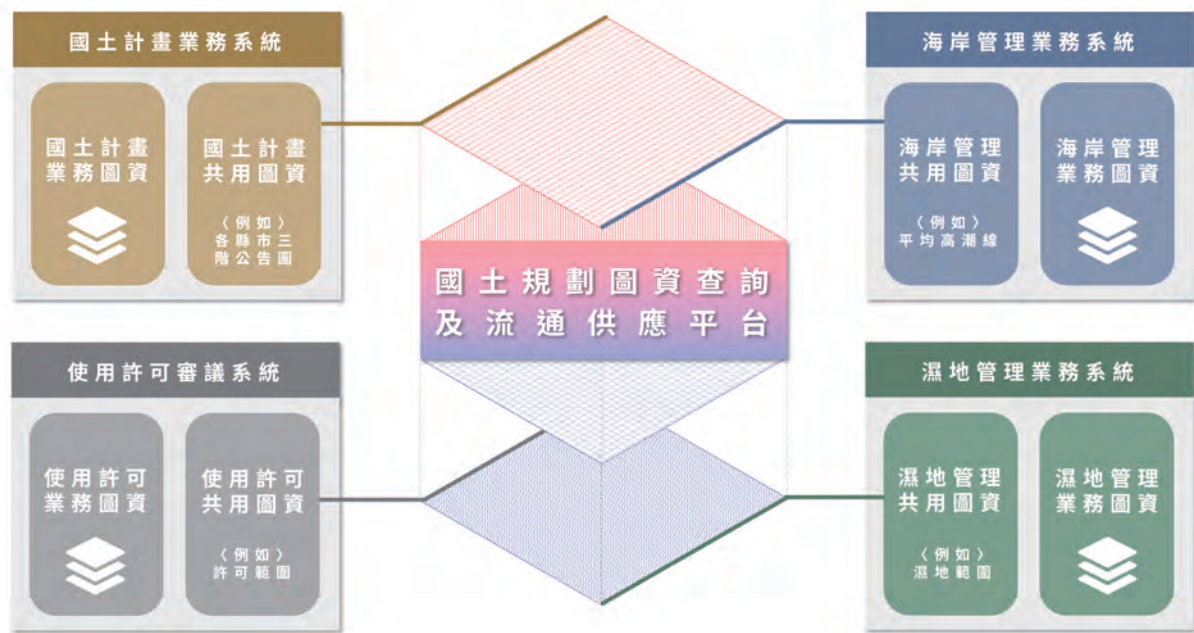


圖4-1 國土規劃資料庫系統架構

3. 應用面：

強化圖資之適時產製，維持圖資內容之時新性，以發揮「規劃及審議支援功能」；並將各項資料即時彙整至各項功能均相對完整之系統圖台，統一對外提供介接、查詢及瀏覽等各類服務。

(三) 推動教育訓練與社會溝通

為引導國土空間有秩序發展，政府透過具有新興觀念的政策工具，期改善既有國土規劃與發展面臨之困境。每當推動新的政策工具，即代表1項新的管理工作與技術專業，在推動與執行前不僅需要良好的社會溝通基礎，亦有賴新進人才之培養與投入。

為使國家新舊空間規劃及土地使用管制制度順利銜接，內政部針對各直轄市、縣（市）政府及各鄉（鎮、市、區）公所及地政事務所有相關承辦同仁及其規劃團隊辦理教育訓練，未來亦針對都市計畫、建築或地政領域專業執業人員辦理教育訓練，增進其專業知能，提升未來國土計畫規劃及執行能力。

另為扶植國土規劃人才，鼓勵年輕學子與新血投入國土規劃相關領域，擴大國內規劃量能，內政部成立國土規劃量能提升及人才培養交流平台，並結合

大專院校教學資源，分別於北、中、南、東及離島等5處均成立區域規劃中心，培植在地規劃能量。

(四) 推動參與式規劃

過去都市計畫或區域計畫等空間規劃，大多由專業者主導，然而國土空間計畫之目的，係為因應及滿足地方發展需求，並以空間發展策略及土地使用規劃手段達成發展目標。

因此，如何讓計畫內容更符合地方想像及期待，推動「參與式規劃」當為合宜可行之作法。「參與式規劃」意在規劃過程中讓社會大眾有更多機會發表意見，並反映於規劃方案，使規劃過程能傾聽民意，切乎當地需求。未來內政部推動國土計畫後續規劃時（如鄉村地區整體規劃或原住民族特定區域計畫），將納入參與式規劃，由當地民眾參與資料蒐集、議題盤整、策略研擬等規劃過程，並由規劃專業人員協助技術操作，使計畫內容更能貼近地方民意，規劃過程更為順暢。

國土計畫 配套措施



(一) 研訂國土計畫相關子法

為建置完善的法制環境，銜接區域計畫法管理機制之介面，國土計畫法體系共有22項相關法規有待完備。截至2022年止，內政部已完成其中14項，除了最重要的《國土計畫法施行細則》，亦完成住宅、產業及運輸等各部門計畫領域之《性質重要且在一定規模以上部門計畫認定標準》，以及《重大之公共設施或公用事業計畫認定標準》，以維護國土發展秩序。就國土永續的環境與社會面向，完成《國土復育促進地區劃定及復育計畫擬訂辦法》及《實施國土計畫所受損失補償辦法》。

(二) 建立區域治理與部門協調合作模式

國土計畫除了導入成長管理策略來維護土地使用秩序外，同時透過機制設計與動態規劃等彈性措施，以兼顧政府實際重大發展之需求與規劃彈性，如推動重大公共設施或公用事業計畫時，得於各國土功能分區申請使用，不受限於下次國土計畫通盤檢討方能辦理。

配合區域特色與整體發展，因應都會區域、流域或生態體系之共通性空間發展議題，可擬定「都會區域計畫」或「特定區域計畫」，作為空間規劃彈性機制，並附冊方式納入；至地方層級，提供直轄市、縣(市)國土計畫訂定因地制宜的土地使用管制規則的自治權限，以落實地方治理彈性；地方政府亦得視需要，就鄉(鎮、市、區)或其他適當範圍，辦理「鄉村地區整體規劃」，適時檢討變更各該直轄市、縣(市)國土計畫，作為後續鄉村地區土地使用或空間發展之指導原則。

表4-1 國土計畫相關子法訂定情形

名稱	辦理依據	發布時間
1 國土計畫法施行細則	國土計畫法第46條	2016年06月17日
2 國土永續發展基金收支保管及運用辦法	國土計畫法第44條第1項 預算法第21條	2017年03月10日
3 內政部國土計畫審議會設置要點	國土計畫法第7條第2項	2017年07月20日
4 國土計畫適時檢討變更簡化辦法	國土計畫法第15條第4項	2018年02月08日
5 性質重要且在一定規模以上部門計畫認定標準	國土計畫法第17條第3項	2018年02月08日
6 國土利用現況調查辦法	國土計畫法第19條第2項	2019年03月28日
7 土地利用監測辦法	國土計畫法第19條第2項	2019年03月28日
8 國土復育促進地區劃定及復育計畫擬訂辦法	國土計畫法第35條第2項、第36條第2項	2019年05月30日
9 重大之公共設施或公用事業計畫認定標準	國土計畫法第42條	2019年06月14日
10 國土計畫使用許可公開展覽與公聽會及陳述意見處理辦法	國土計畫法第25條第4項	2019年11月29日
11 國土計畫使用許可審查費收費辦法	國土計畫法第24條第5項	2019年11月29日
12 實施國土計畫所受損失補償辦法	國土計畫法第32條第3項	2020年09月14日
13 填海造地施工管理辦法	國土計畫法第30條第4項	2021年05月24日
14 國土功能分區圖及使用地繪製作業辦法	國土計畫法第22條第3項	2022年11月02日
15 國土計畫土地使用管制規則	國土計畫法第23條第2項	辦理中
16 國土計畫使用許可一定規模以上或性質特殊土地使用認定標準	國土計畫法第24條第1項	辦理中
17 使用許可審查程序辦法	國土計畫法第24條第7項	辦理中
18 使用許可審議規則	國土計畫法第26條第3項	辦理中
19 使用許可國土保育費及影響費收取辦法	國土計畫法第28條第4項	辦理中
20 使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法	國土計畫法第29條第4項	辦理中
21 國土計畫土地違規使用檢舉獎勵辦法	國土計畫法第40條第2項	辦理中
22 國土永續發展基金水電事業機構附徵及罰鍰提撥辦法	國土計畫法第44條第3項	辦理中

另內政部亦鼓勵各部會研提部門空間發展構想，或據以撰寫相關政策白皮書，以利研提國土空間發展策略及土地使用規劃時之討論及協商參考。除此之外，將持續配合相關部會法令修正及政策推動，分階段針對再生能源、國土生態綠網、逕流分擔及出流管制、交通建設、海洋空間規劃等議題，進行跨部門協商，使保育、防災和發展等不同專業領域兼籌並顧，建立國土空間合理利用之共同價值基礎。

(三) 劃設國土復育促進地區

為因應各類災害威脅及復育遭受破壞之地區環境，促進國土資源永續發展，《國土計畫法》納入國土復育相關政策工具，得由各目的事業主管機關依法劃設國土復育促進地區，協力治理。

經目的事業主管機關劃定為國土復育促進地區者，將由劃定機關擬訂復育計畫，報請中央目的事業主管機關核定後實施。復育計畫將載明禁止、相容或限制的土地使用建議事項，並於涉及原住民族土地時，參據原住民族基本法相關規定，邀請及諮商原住民族部落參與相關程序，以兼顧原住民族傳統生活習慣之需要；內政部也將配合目的事業主管機關研擬復育計畫之需要，另訂配套之土地使用管制規定，以促進國土資源永續發展。³⁰

(四) 推動海洋資源地區規劃

「全國國土計畫」延續2010年變更區域計畫第1次通盤檢討及2013年全國區域計畫政策，將「海域區」、「海域用地」轉換為「海洋資源地區」，並依據海洋資源地區分類劃設條件，予以分為3大類。

惟受氣候變遷、海洋環境及臺灣周邊海域活動激增影響，海域規劃與管理更須受到關注。內政部將積極進行更多海洋基礎調查、數據監控及相關研究，政府相關機關尤應協力合作，研擬與整合相關法令，建立政府、產業及權益關係各方諮商協調機制，據以推動海洋資源地區整體空間規劃與各類活動許可機制，以建立藍色國土有序、和諧及永續的發展。



攝影/邱文彥

(五) 維護農業環境及權益 並鼓勵鄉村地區整體規劃

我國重要糧倉主要分布於特定縣市之平原地區，為保障農民權益、確保優良農業生產環境，並兼顧農業縣市發展機會，建議農業主管機關加強挹注農政資源。涉及照顧農民生活的福利措施部分，原則不因國土功能分區劃設而有所改變，以保障農民權益。

另過去都市計畫地區以外之鄉村地區，受限於非都市土地僅採現況編定，未進行完整的土地使用規劃，以致鄉村地區普遍缺乏所需之必要公共設施，在地產業欠缺營造發展規劃，鄉村地區獨有的地景也難以維護。為確保鄉村地區發展活力，減緩人口流失，政府有必要整合各部會政策投入資源，以滿足鄉村地區之真實需求，故內政部補助各直轄市、縣(市)政府辦理鄉村地區整體規劃。截至2022年止，內政部已辦理5件³¹示範案例實作，並於2021至2022年間補助直轄市、縣(市)政府辦理鄉村地區整體規劃作業，期能達成充實鄉村地區生活機能設施、維護地方文化特色、營造鄉村生產經營環境等發展目標，並培育鄉村人力資源及建立生態網絡，從而建立鄉村地區永續發展的在地自主系統。

(六) 持續輔導原住民部落整體規劃

為確保原住民族居住及生活權益，直轄市、縣(市)國土計畫得評估將原住民部落之既有生活聚落範圍劃設為「農業發展地區第4類」，輔導原鄉地區既有土地使用及建物取得合法身分；若部落範圍內涉及國土保育地區土地，後續應另訂因地制宜的土地使用管制規則，將資源保育納入考量。

另為鼓勵原住民族參與原鄉部落土地規劃作業，內政部在2021至2022年間，委託辦理原住民地區之鄉村地區整體規劃示範規劃，並補助直轄市、縣(市)政府辦理部落環境基本調查、部落溝通及國土功能分區劃設作業。通過教育訓練推動原住民族人才培力，盼透過族人自主、自力參與國土功能分區劃設過程，使國土計畫能符合部落生活與發展需求，以保障原住民族基本生活及生存權利。

(七) 完成國土功能分區劃設

為有效推動國土計畫第3階段之法定工作—國土功能分區圖劃設，以納入「國土計畫法」管理，落實國土永續發展。內政部研訂國土功能分區及分類使用地劃設作業手冊，敘明國土功能分區分類之繪製操作流程，同時制定國土功能分區分類圖及使用地編定作業應辦事項、國土功能分區圖及使用地繪製作業辦法等規定，供各直轄市、縣(市)政府於圖資蒐集、資料蒐集、地籍整理及法定書圖製作之指導。

未來直轄市、縣(市)政府公告國土功能分區圖後，將以「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種分區及19種分類，在保障民眾既有合法權益的前提下，作為實施土地使用管制之依據。

內政部同步成立「國土功能分區劃設輔導服務團」，就各直轄市、縣(市)政府於國土功能分區規劃時面臨的各類議題，持續召開研商會議提出建議處理方式及說明政策方向，供直轄市、縣(市)政府實務執行參考，冀望能於法定期程內使國土功能分區分類之制度順利接軌及落實。另為落實資訊公開，國土計畫第2階段成果—18直轄市、縣(市)國土功能分區示意圖已公開於「國土規劃地理資訊圖台」及「全國土地使用分區資料查詢系統」，提供民眾參考及查詢。

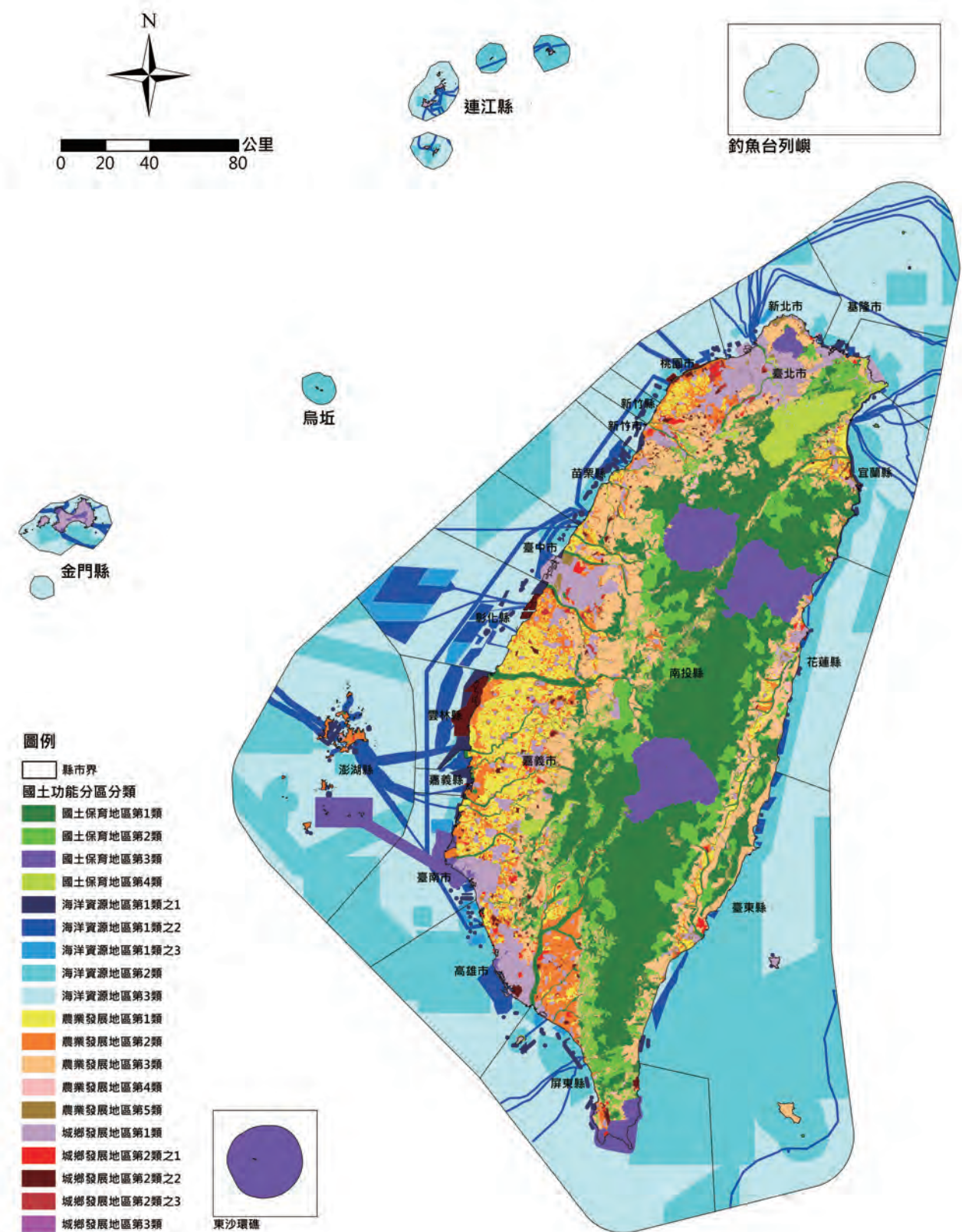


圖4-2 國土功能分區分類示意圖





結語

國土計畫是全國空間利用、資源保護與產經發展的基盤。依據《國土計畫法》，其目的在「為因應氣候變遷，確保國土安全，保育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」，國土規劃是一項長期且持續的工作，並且需要跨縣市、跨領域、跨部門地協調與合作。

作為國土計畫主管機關，過去兩年內政部不僅持續蒐整國土發展利用資訊並對外公開、引導直轄市、縣(市)政府擬定國土計畫、建構專業人才教育訓練，同時積極推動國土計畫的相關制度訂定完善國土計畫系統之外，各部門也陸續發展出各自的空間部門政策以回應國土計畫，致國土計畫的橫向與縱向系統連結逐漸成熟。

未來，內政部將視國際倡議與趨勢、國內社經發展需求與合理性、生態環境保護之必要性，以及其他受到關注的重大議題，積極與權益相關各方對話研商，完善國土計畫配套措施，保障既有權益；同時將持續蒐集、整合和精進相關規劃資訊與技術，每10年進行1次「全國國土計畫」之通盤檢討，每2年定期更新公布《國土白皮書》，使國人充分了解國土發展概況與進程，從而呼籲國人共同關注和守護國土，以確保國家均衡、有序及永續之發展。

註釋

1. 參見United Nations, “Take Action for the Sustainable Development Goals”, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> (2023年4月)。
2. 參見United Nations Climate Change, “Glasgow Climate Pact”, https://unfccc.int/documents/310475?gclid=Cj0KCQjw-fmZBhDtARIsAH6H8qgJOoTgr4Hic6EuFL8nF5o4KDyKUjN57MrNb8lFYsqgFd0ykiWRFvYaAsw2EALw_wcB (2023年4月)。
3. 根據政府間氣候變化專門委員會 (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) 的定義, 淨零排放係指在特定的一段時間內, 全球人為造成的溫室氣體排放量, 扣除人為移除的量等於零。因此, 淨零排放並非完全消除二氧化碳排放, 而是可以透過固碳、增加碳匯與碳權交易達到目標。
4. 參見國家發展委員會,《臺灣2050淨零排放》, https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=FD76ECBAE77D9811 (2023年4月)。
5. 參見United Nations, “World Population Prospects 2022: Ten key messages”, https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2022_wpp_key-messages.pdf (2023年4月)。
6. 參見《TCCIP臺灣氣候變遷推估資訊與調適知識平台》<https://tccip.ncdr.nat.gov.tw/> (2023年4月)。
7. 參見內政部戶政司全球資訊網, <https://www.ris.gov.tw/ap-p/portal/346> (2023年4月)。
8. 參見國家發展委員會,《人口推估查詢系統》(採中推估(總生育率微升1.2人)之假設情境), <https://pop-proj.ndc.gov.tw/chart.aspx?c=2&uid=62&pid=60> (2023年4月)。
9. 參見國家發展委員會,《人口推估查詢系統》(採中推估(總生育率微升1.2人)之假設情境), <https://pop-proj.ndc.gov.tw/chart.aspx?c=2&uid=62&pid=60> (2023年4月)。
10. 編定工業區設置之法源依據, 為《獎勵投資條例》(1970~1991年)、《促進產業升級條例》(1990~2010年) 及《產業創新條例》(2010年至今)。
11. 科學園區設置之依據, 為《科學工業園區設置管理條例》(1979年至今), 2018年6月6日修正為《科學園區設置管理條例》。
12. 經濟部能源局(2021), 「110年度全國電力資源供需報告」, https://www.moeaboe.gov.tw/ECW/populace/content/-ContentLink2.aspx?menu_id=48&sub_menu_id=8749 (2023年4月)。
13. 參見經濟部能源局,《能源統計專區》, <https://www.es-ist.org.tw/database> (2023年4月)。
14. 非都市土地使用分區包含國家公園區, 不含海域區。
15. 依1995年至1997年「臺灣北部、中部、南部及東部區域計畫」(第一次通盤檢討), 特定農業區屬經政府核定為養殖漁業生產區之土地、嚴重地層下陷地區土地, 或除農地重劃區外, 凡特定農業區之田、旱地目13-26等則土地, 合計達該區總面積70%以上者, 可檢討變更為一般農業區。另, 依據2017年「修正全國區域計畫」分析農地資源條件, 檢討變更特定農業區為一般農業區。
16. 近2年依《產業創新條例》申請報編工業區。
17. 為解決原住民族部落既有建物使用土地無法取得合法使用權問題, 行政院原住民族委員會會同內政部辦理「原住民保留地土地使用及建築管理合法化」方案, 將原鄉聚落辦理更正為鄉村區, 並於2016年1月20日核定「原鄉地區非都市土地使用分區及使用地更正編定計畫」。
18. 依據2017年5月16日「修正全國區域計畫」, 將特定專用區仍須供農業使用之土地檢討變更為特定農業區。
19. 嘉義縣及臺南市於2018年由一般農業區鹽業用地核准變更為特定專用區特定目的事業用地約367公頃。
20. 依「非都市土地變更編定執行要點」第8點第1項規定。
21. 2019年發布實施之「變更臺南市主要計畫(第五次通盤檢討)(第二階段)案」內敘明主要計畫及細部計畫層級劃分原則, 使原納入統計之主要計畫住宅區面積, 改於細部計畫層級並拆分鄰里型公共設施用地。統計方式調整之影響可見於2019、2020年營建統計年報, 經比對臺南市各類土地使用分區面積皆明顯下降, 而公共設施用地面積大幅增加, 其中住宅區部分面積落差約1,100公頃, 而公共設施用地面積則增加近1,200公頃。
22. 依「都市計畫工業區檢討變更審議規範」檢討變更為商業區、住宅區。
23. 非都市土地申請新訂或擴大都市計畫政策檢討方向, 於2012年2月9日內政部區域計畫委員會第305次會議討論決議有案。
24. 1997年5月9日及1998年9月25日修正「非都市土地開發審議規範」, 兩度調降山坡地開發許可之平均坡度上限, 以適度限制建築, 降低開發強度。
25. 2015年11月12日修正「非都市土地開發審議作業規範」, 新增第13編「農村再生計畫實施地區之農村社區土地重劃」。
26. 宜維護農地總量之需求評估, 係因應當國外農產品輸入受阻時, 國內仍得維持供糧食生產之農地需求, 目前直轄市、縣(市)國土計畫共劃設約80.8萬公頃的宜維護農地面積。
27. 嘉義縣國土計畫之宜維護農地面積設定, 同時採用通案性原則及人口熱量推算方式。
28. 根據2021年4月30日公告實施的直轄市、縣(市)國土計畫, 以雲林縣劃設城鄉發展地區第2類之3共4,388公頃為最大; 多數縣市劃設中長程未來發展地區, 並以桃園市、彰化縣、雲林縣等縣市國土計畫未來發展地區之面積較大, 以因應地方重大建設、2級產業與農創產業等需求。
29. 不利耕作地區之完整名稱為「嚴重地層下陷地區內不利農業經營得設置綠能設施之農業用地範圍」。
30. 根據2021年4月30日公告實施的直轄市、縣(市)國土計畫, 僅雲林縣國土計畫為維護高鐵通行安全, 將高鐵沿線嚴重地層下陷地區劃設為國土復育促進地區。
31. 鄉村地區整體規劃示範: 雲林縣古坑鄉、高雄市美濃區、宜蘭縣壯圍鄉、新竹縣五峰鄉、臺東縣金峰鄉。

圖表資料來源與說明

圖1-1 Kiara Worth攝(創用CC), <https://www.flickr.com/photos/unfccc/52480180442/in/album-72177720303473168/>

圖1-2 資料來源：臺灣氣候變遷推估資訊與調適知識平台TCCIP (2022)。「IPCC氣候變遷第六次評估報告「衝擊、調適與脆弱度」之科學重點摘錄與臺灣氣候變遷衝擊評析更新報告。」

圖1-3 資料來源：臺灣氣候變遷推估資訊與調適知識平台TCCIP (2022)。「IPCC氣候變遷第六次評估報告「衝擊、調適與脆弱度」之科學重點摘錄與臺灣氣候變遷衝擊評析更新報告。」

圖1-4 資料來源：臺灣氣候變遷推估資訊與調適知識平台TCCIP (2021)。「IPCC氣候變遷第六次評估報告之科學重點摘錄與臺灣氣候變遷評析更新報告。」

圖1-5 資料來源：臺灣氣候變遷推估資訊與調適知識平台TCCIP (2021)。「IPCC氣候變遷第六次評估報告之科學重點摘錄與臺灣氣候變遷評析更新報告。」

圖1-6 資料來源：臺灣氣候變遷推估資訊與調適知識平台TCCIP (2022)。「IPCC氣候變遷第六次評估報告「衝擊、調適與脆弱度」之科學重點摘錄與臺灣氣候變遷衝擊評析更新報告。」
備註：臺灣沿岸呈現未來颱風風浪衝擊程度，分為五個等級：極高(大於12公尺)、高(9至12公尺)、中(6至9公尺)、低(3至6公尺)、極低(小於等於3公尺)。

圖1-7 資料來源：臺灣氣候變遷推估資訊與調適知識平台TCCIP (2022)。「IPCC氣候變遷第六次評估報告「衝擊、調適與脆弱度」之科學重點摘錄與臺灣氣候變遷衝擊評析更新報告。」
備註：臺灣沿岸呈現未來颱風風暴潮衝擊程度，分為五個等級：極高(大於1.2公尺)、高(0.9至1.2公尺)、中(0.6至0.9公尺)、低(0.3至0.6公尺)、極低(小於等於0.3公尺)。
資料來源：臺灣氣候變遷推估資訊與調適知識平台TCCIP (2022)。「IPCC氣候變遷第六次評估報告「衝擊、調適與脆弱度」之科學重點摘錄與臺灣氣候變遷衝擊評析更新報告。」

圖1-8 資料來源：內政部營建署(2023)「112年度「國土利用監測整合作業」委託專業服務案。」

圖2-1 資料來源：內政部國土測繪中心國土利用現況調查成果。
備註：其餘利用包含交通利用、水利利用、建築利用、公共利用、遊憩利用、礦鹽利用及其他利用。

圖2-2 資料來源：內政部國土測繪中心國土利用現況調查成果。
備註：展繪臺澎金馬為主，未列入南海諸島。

圖2-3 資料來源：內政部國土測繪中心國土利用現況調查成果。
備註：北部區域包含基隆市、臺北市、新北市、桃園市、新竹縣、新竹市及宜蘭縣；中部區域包含臺中市、苗栗縣、彰化縣、南投縣及雲林縣；南部區域包含嘉義縣、嘉義市、臺南市、高雄市、屏東縣及澎湖縣；東部區域包含花蓮縣及臺東縣。

圖2-4 資料來源：內政部國土測繪中心國土利用現況調查成果。

圖2-5 資料來源：內政部國土測繪中心國土利用現況調查成果。

圖2-6 資料來源：內政部營建署。

圖2-7 資料來源：內政部統計年報。

圖2-8 資料來源：內政部統計年報。

圖2-9 資料來源：內政統計年報及都市及區域發展統計彙編。

圖2-10 資料來源：內政統計年報及都市及區域發展統計彙編。

圖2-11 資料來源：內政部業務統計資料。

圖2-12 資料來源：內政部業務統計資料。

圖2-13 資料來源：內政部業務統計資料。

圖2-14 資料來源：內政部業務統計資料。

圖2-15 資料來源：內政部國土測繪中心國土利用現況調查成果；內政部營建署非都市土地使用地編定圖資；行政院農業委員會山坡地範圍圖資。
分析資料：2019、2022年非都市土地使用地(林業用地)；2021年山坡地範圍；2019、2021年縣市界；2019年版、2021年版國土利用現況調查成果(編碼01)。

圖2-16 資料來源：內政部國土測繪中心國土利用現況調查成果；內政部營建署非都市土地使用地編定圖資。
分析資料：2019、2022年非都市土地使用地(農牧用地)；2019、2021年縣市界；2019年版、2021年版國土利用現況調查成果(編碼0504)。

圖2-17 資料來源：內政部國土測繪中心國土利用現況調查成果；內政部營建署非都市土地使用地編定圖資。
分析資料：2019、2022年非都市土地使用地(甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、遊憩用地及特定目的事業用地)；2019、2021年縣市界；2006-2008、2018-2019、2020-2021年國土利用現況調查成果。

圖2-18 資料來源：內政部國土測繪中心國土利用現況調查成果；內政部營建署非都市土地使用地編定圖資。
分析資料：2019、2022年非都市土地使用地；2019、2021年縣市界；2019年版、2021年版國土利用現況調查成果(0502及0503)。

圖3-1 資料來源：內政部營建署。

圖4-1 資料來源：內政部營建署。

表4-1 資料來源：內政部業務統計資料。

圖4-2 資料來源：內政部營建署。

國土白皮書 / 內政部營建署編.--臺北市：

內政部，民112.04

48面；29.7×21公分

1.白皮書 2.國土規劃 3.臺灣

書名		國土白皮書
出版單位		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		http://www.cpami.gov.tw/
編排設計		國立政治大學 台灣西堤工程顧問有限公司
出版年月		民國112年4月

特別感謝

封面題字		地球公民基金會李根政
封面影像		洪志政
前言影像		邱文彥
結語影像		邱文彥
其他影像		邱文彥、鄭安廷、賴晟暉、新旅境工程顧問有限公司

