報告案 4

為本部2023國土白皮書辦理情形及內容，報請公鑒。

4

壹、前言
貳、2023國土白皮書
參、與2021國土白皮書差異說明

報告單位：內政部營建署
會議時間：**112.05.09**

壹、背景說明

一、辦理依據

- 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。」
- 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。」

二、辦理目的

- 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）。
- 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、本次重點

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。

貳、2023國土白皮書

Ch1 (近2年國內外情勢)

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。

Ch2 (近2年土地現況分析)

依據國土利用現況調查資料進行現況與趨勢分析，輔以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。

Ch3 (近2年國土政策重點)

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。

Ch4 (近2年各方建議)

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。

參、與2021國土白皮書差異說明

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

2023國土白皮書

【壹、國內外環境情勢】

【貳、國土發展現況及趨勢】

【參、因地制宜的國土規劃政策】

【肆、未來發展方向】

2023
國土白皮書
SPATIAL PLANNING WHITE PAPER
中華民國內政部
MINISTRY OF THE INTERIOR, R.O.C. (TAIWAN)

【壹、國內外環境情勢】

一、空間規劃與治理趨勢

二、我國自然環境變遷

三、我國社經環境變遷

一、空間規劃與治理趨勢

□ 全球永續發展與相關協議

- 2015年，聯合國SDGs。
- 2021年，COP26 淨零排放、控制升溫。
- 2022年，COP27 損失與損害基金。
- 我國→2050淨零排放路徑及策略。

□ 新世代規劃挑戰

- 氣候變遷、後疫情時代、城市萎縮、國土韌性。

□ 國土計畫之回應

- 成長管理、未來發展地區、氣侯變遷調適策略及國土防災策略。

二、自然與社經環境情勢變遷

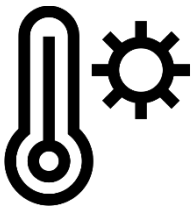
◘ 我國自然環境變遷

降水及淹水

中南部沿海相對高風險。

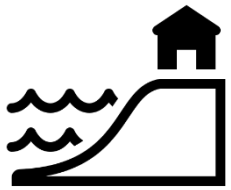
氣溫上升

氣溫將持續上升且增溫加速。



極端高溫

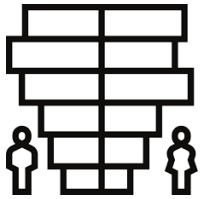
極端高溫事件更頻繁且擴大。



海岸衝擊

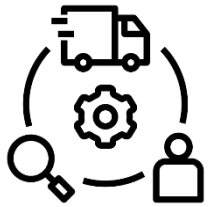
風浪：東北、東南部海岸
暴潮：北、東北、中部海岸

◘ 我國社經環境變遷



人口結構變遷

人口下滑；高齡少子化；分布不均；人口流動。



產業結構變遷

籌設南部區域科學園區及擴大計畫；園區只租不售。

能源結構變遷

再生能源裝置容量+152%；相關法規訂定與審議程序簡化。

三、社經環境情勢變遷-國土空間結構變遷

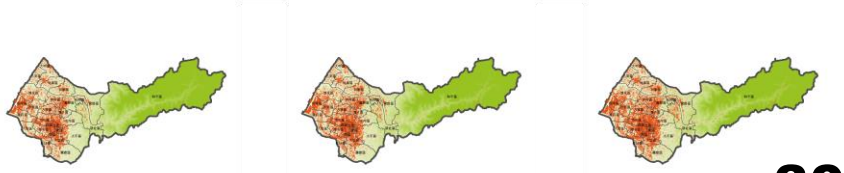
直轄市	都市化土地成長趨勢	變遷範圍
臺北	趨緩且飽和	集中在都市外圍
新北	趨緩	集中於北北桃都會區
桃園	穩定成長	往西北及西南等處擴散
臺中	穩定成長	多集中舊都市區東側

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

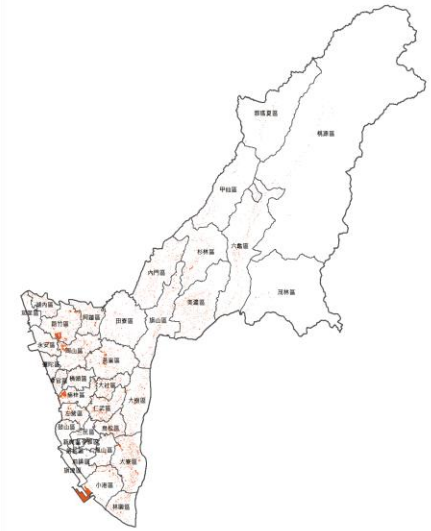


直轄市	都市化土地成長趨勢	變遷範圍
臺南	趨緩	自舊市區往外擴散
高雄	趨緩	朝現有市區之東南方與北方發展

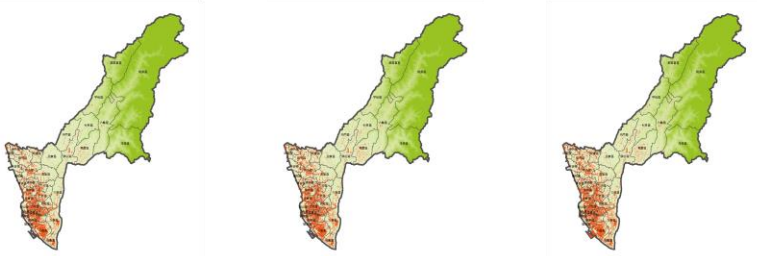
20年間都市化面積新增範圍 臺南)

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



【貳、國土發展現況及趨勢】

一、國土利用現況調查

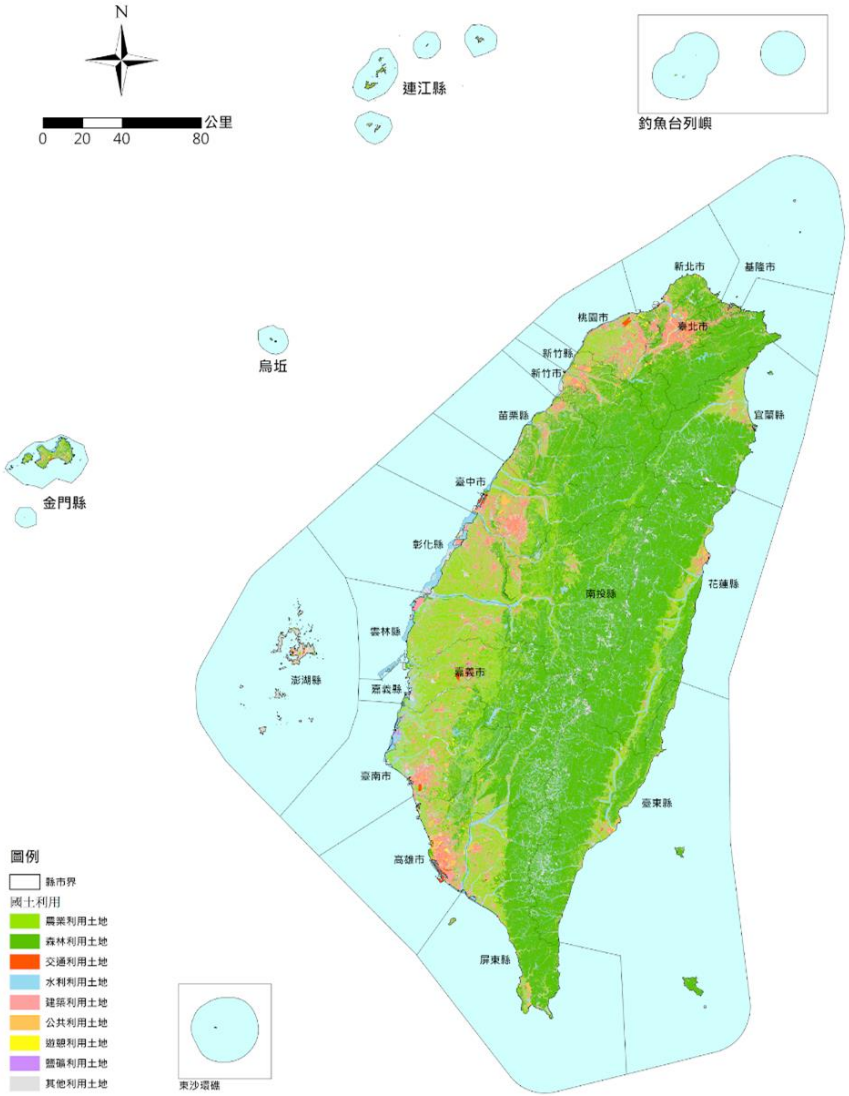
二、土地使用計畫與土地使用管制

三、國土利用綜合分析

一、國土利用現況調查

◘ 國土利用現況調查成果及趨勢

- 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；其餘利用占全國土地面積兩成。
- 2019~2021下滑趨勢：農業、森林、礦鹽利用
- 2019~2021成長趨勢：餘交通、水利、建築、公共、遊憩及其它利用

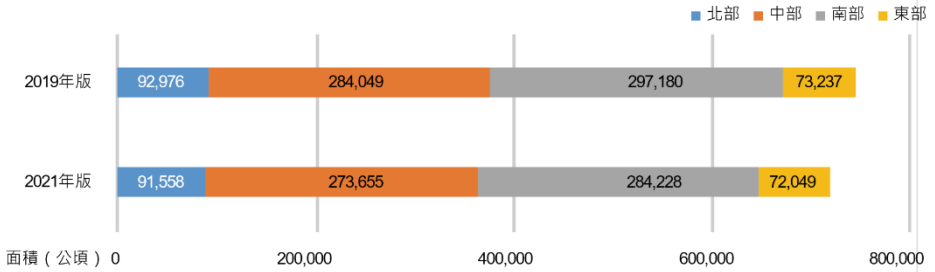


資料來源：2019年及2021年國土利用現況調查成果

一、國土利用現況調查

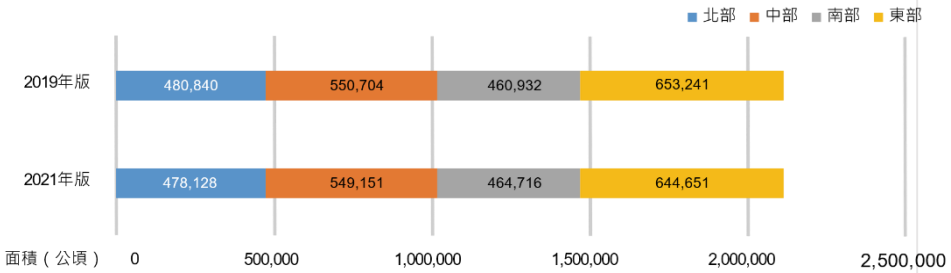
◘ 各區域農業利用土地

- 以南部區域為最多，占全國近4成
- 2019~2021，南部區域減少最多面積



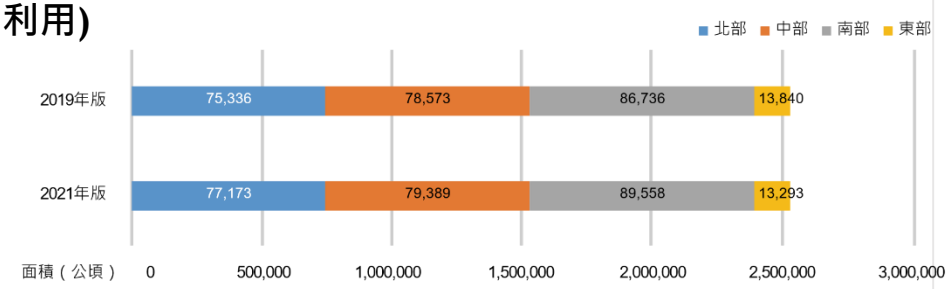
◘ 各區域森林利用土地

- 以東部區域為最多，占全國近3成
- 2019~2021，東部區域減少最多面積



◘ 各區域開發利用土地 (建築+公共+遊憩利用)

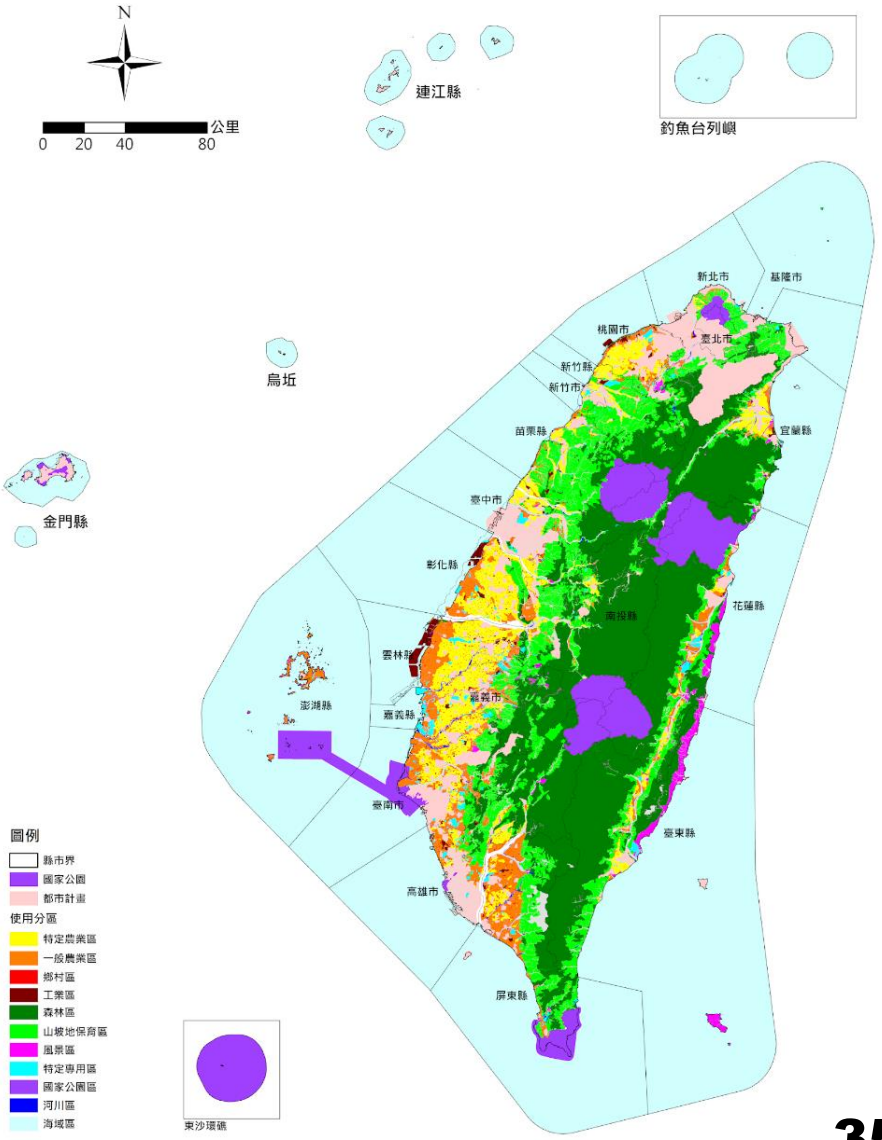
- 以南部區域為最多，占全國近3成5
- 2019~2021，南部區域增加最多面積



資料來源：2019年及2021年國土利用現況調查成果

二、土地使用計畫與土地使用管制

- **我國空間計畫組成**
  1. 區域計畫
  2. 都市計畫
  3. 國家公園計畫



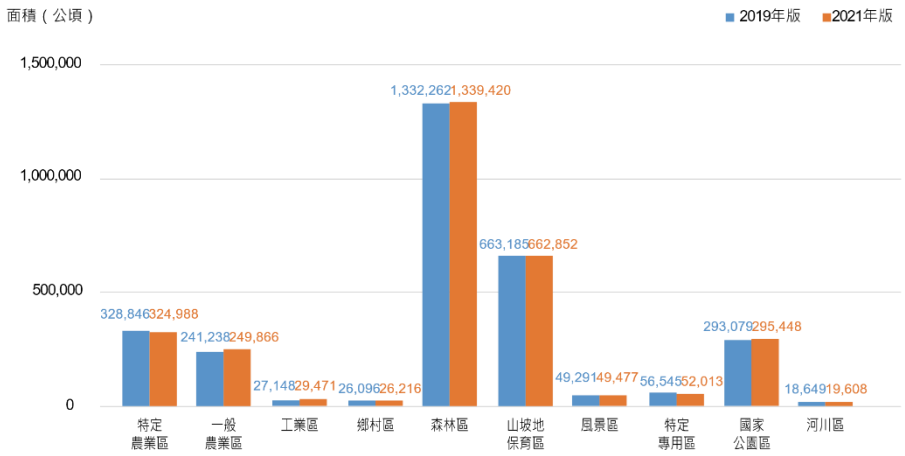
二、土地使用計畫與土地使用管制

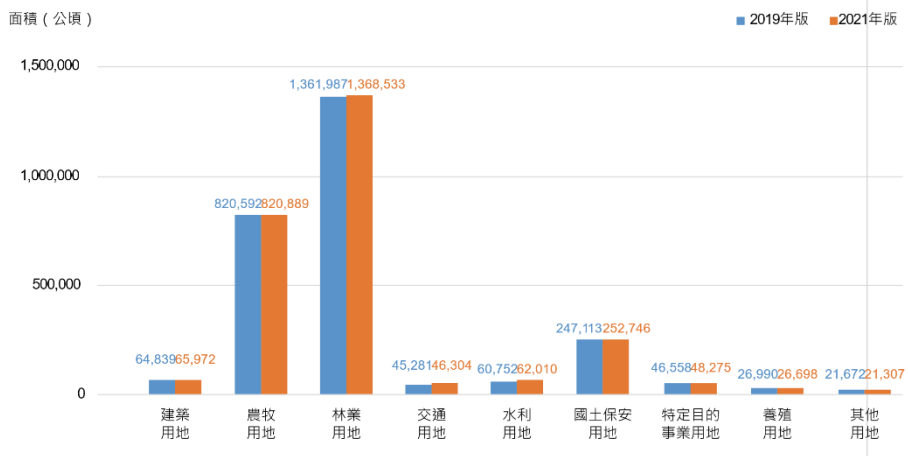
◘ 非都市土地使用分區

- ✓ 面積增加排序
  1. 一般農業區
  2. 森林區
  3. 國家公園區
- ✓ 面積減少排序
  1. 特定專用區
  2. 特定農業區

◘ 非都市土地使用地編定

- ✓ 面積增加排序
  1. 海域用地 (新編定)
  2. 林業用地
  3. 國土保安用地
- ✓ 面積減少排序
  1. 鹽業用地
  2. 養殖用地





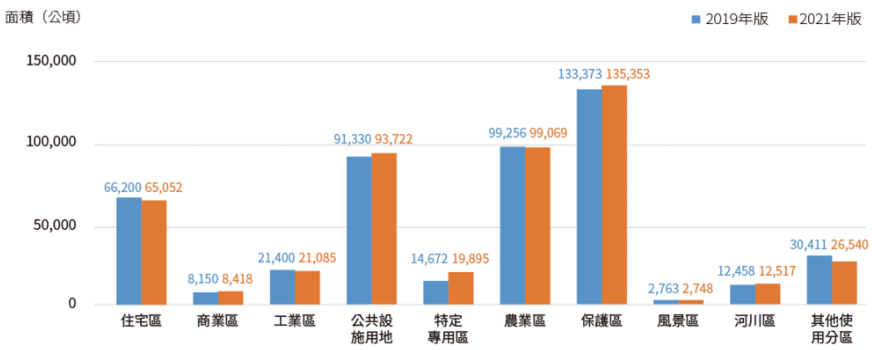
二、土地使用計畫與土地使用管制

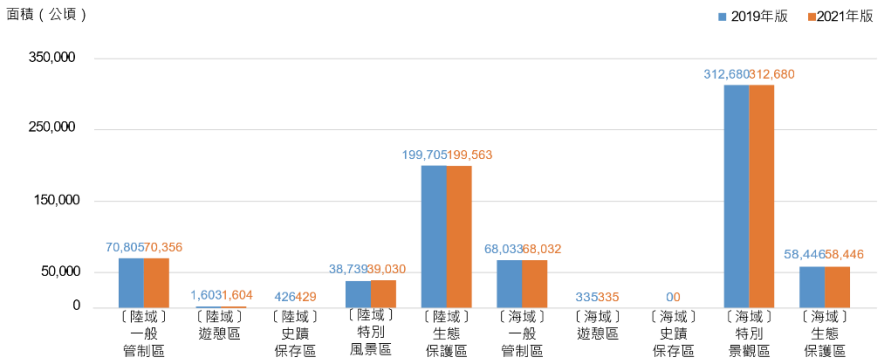
◘ 都市土地

- ✓ 面積增加排序
  1. 特定專用區
  2. 公共設施用地
- ✓ 面積減少排序
  1. 住宅區

◘ 國家公園

- ✓ 面積增加排序
  1. 特別景觀區(陸域)
- ✓ 面積減少排序
  1. 一般管制區(陸域)
- ✓ 海域面積大致維持相同





二、土地使用計畫與土地使用管制

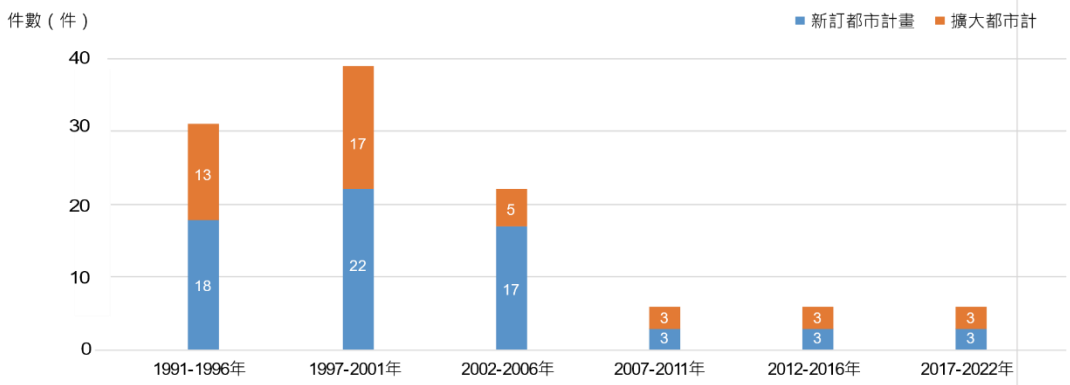
◘ 新訂或擴大都市計畫

1. 近年主要配合國家重要建設或發展。
2. 以不增加住商發展用地為原則。
3. 2021~2022年間，共計公告實施4案。

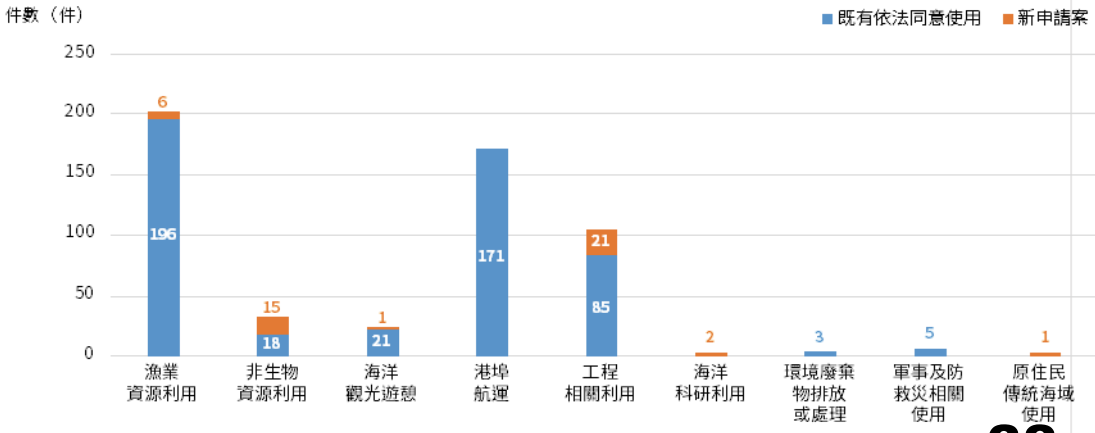
◘ 海域用地區位許可

1. 依據實際用海類型，分為9個項目，33個細項。
2. 申請數量：漁業資源利用>港埠航運>工程相關使用

【新訂或擴大都市計畫案件數】



【海域用地區位許可案件數】

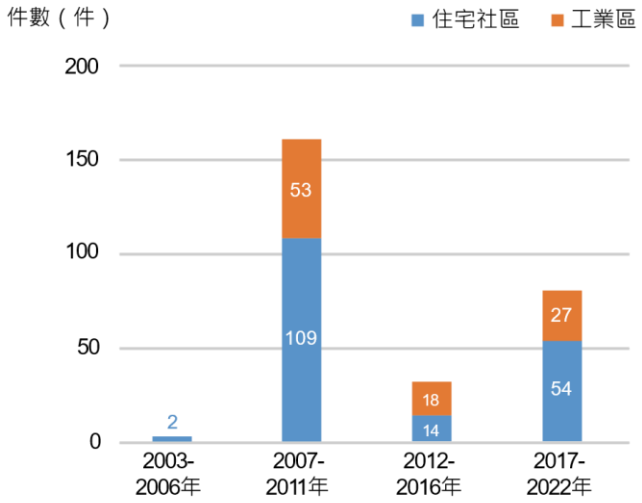


二、土地使用計畫與土地使用管制

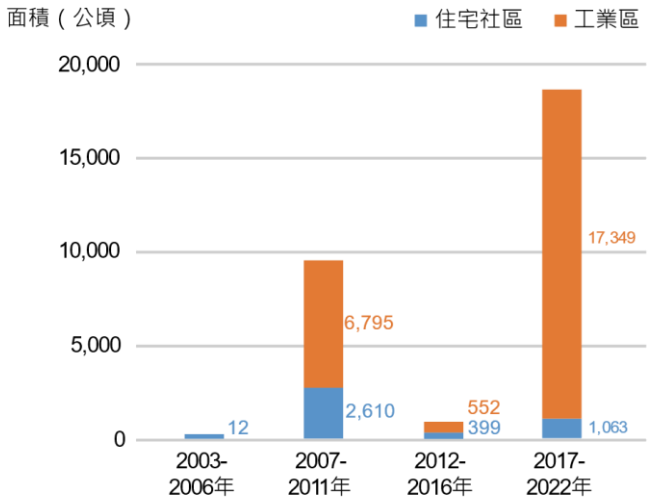
◘ 非都市土地開發許可

1. 以案件數排序：住宅社區、特定目的事業用地。
2. 以面積排序：工業區、住宅社區。
3. 工業區開發呈現減少趨勢。
4. 住宅社區轉向農村土地開發，並制定《非都市土地審議作業規範》。

【非都市土地開發許可案件數】



【非都市土地開發許可案件面積】



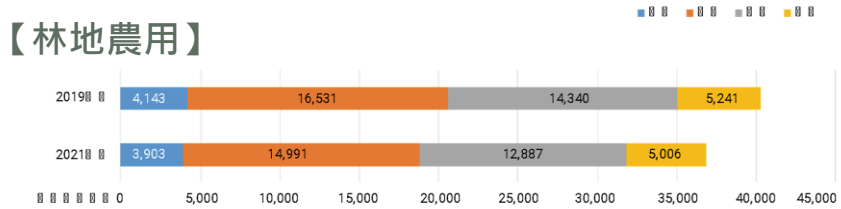
三、國土利用綜合分析

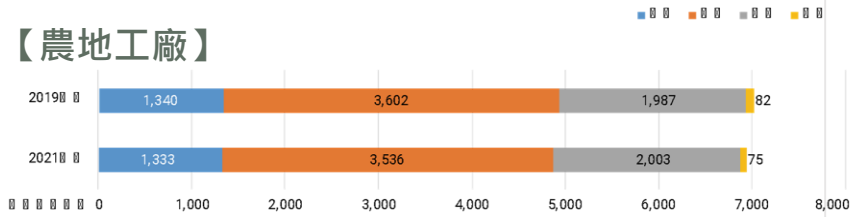
◘ 非都農業利用土地分布情形（林地農用）

- **中部**區域約四成占最高比例。
- 2019~2021年間，總面積&各區域面積均為**減少**趨勢。

◘ 非都工廠利用土地分布情形（農地工廠）

- **中部**區域約五成占最高比例。
- 2019~2021年間：
- 總面積有略為**減少**趨勢。
- 各區域面積為**減少**趨勢，除了南部區域。



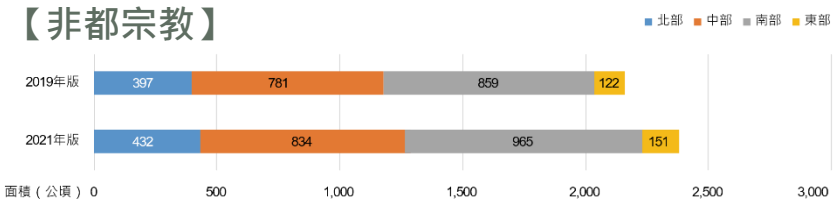


資料來源：2019年及2021年國土利用現況調查成果

三、國土利用綜合分析

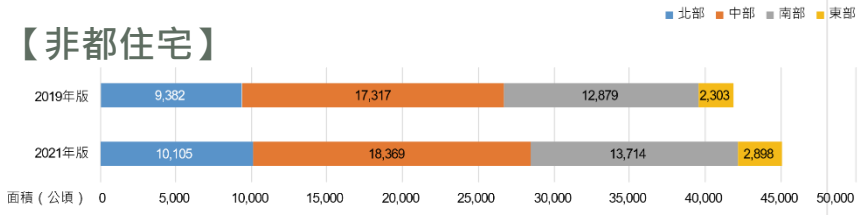
◘ 非都宗教使用土地分布情形（非都宗教利用）

- **南部**區域約四成占最高比例。
- 2019~2021年間，總面積&各區域面積呈現**增加**趨勢。



◘ 非都住宅使用土地分布情形（非都住宅使用）

- **中部**區域約四成占最高比例。
- 2019~2021年間，總面積&各區域面積均為**成長**趨勢。



資料來源：2019年及2021年國土利用現況調查成果

【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

一、國土保育

◘ 因應氣候變遷的災害調適策略與土地使用規劃原則

- 以氣候變遷趨勢**推估**為基礎，建立辨識與評估未來**災害風險**的機制，探討不同使用需求之**適宜發展區位**。區域。

◘ 劃設國土保育地區加強國土保育保安

- 國土保育地區之劃設應參考相關**環境圖資**，保護森林資源、生態資源、水源涵養分布區域。

二、海域使用

◘ 以海域區位許可管理海域使用秩序

- 海洋具**立體**、**流動**等特性，可以同時容納許多活動行為，必要時得採**重疊**管制。
- 以區計既有內容為基礎，**尊重**現行合法使用，**保障**既有使用權利。

◘ 直轄市、縣(市)海域管轄範圍

- 以「**區域計畫**之直轄市、縣（市）海域管轄範圍」為基礎劃設。

三、農業生產

◘ 維護農地總量與品質

- 確保**農地農用**、**優先投注**農政資源於農業發展範圍。
- 容許農業土地多元使用，保障既有農業利用行為。

◘ 重視都市計畫農業區功能

- 都市計畫農業區約有1.8萬公頃被直轄市、縣（市）國土計畫劃設為農發5，其餘面積未來則優先提供城鄉發展開發利用。

四、城鄉發展

為避免空間蛙躍發展，並建立土地使用秩序，導入「成長管理」將預定發展空間依開發**時程**劃為不同類型。

□ 城鄉發展地區第2類之3

- **5年內**具有開發需求者。成長管理總量：二級產業用地3,311公頃；科學園區1,000公頃；住商用地依計畫人口。

□ 納入未來發展地區機制

- **中長程**所需未來發展地區得按規定調整為城2-3。

46

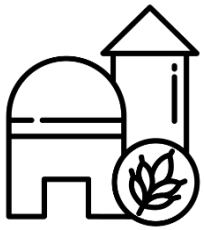
五、應對挑戰的動態規劃與土地使用管制

◘ 具地方特色的土地使用管制規則

保障聚落生活既有權益

澎湖：重點成長聚落可依規定於農發2申請使用

苗栗：原住民族可依規定於農法4的水質水量保護區範圍，進行必要生產活動



促進地方產業發展

嘉義：國保區內既有農業加工可依規定申請使用

雲林：訂定再生能源於農發設置之相關規定

維護特殊景觀風貌

臺東：限制海岸保護區之使用，並擬定景觀計畫

基隆：訂定填海造陸之相關補償與規範

輔導合法使用

雲林：既有宗教寺廟可依規定於國保2、農發1~3申請使用

阿里山：既有觀光相關設施可依規定於農發3申請使用

提升地方生活福祉

充分支援地方生活，調派規劃利得保障社會衡平

雲林：社福設施可依規定於農發1、2申請使用

五、應對挑戰的動態規劃與土地使用管制

◘ 尊重原住民族生活的特殊制度安排

- 因應原住民族**特殊需求**，地方政府得透過鄉村地區整體規劃或原住民特定區域計畫，在**安全性**的前提下進行土地使用規劃。

◘ 淨零目標與海洋資源永續利用

- 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，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**。

【肆、未來發展方向】

一、國土永續治理

二、國土計畫配套措施

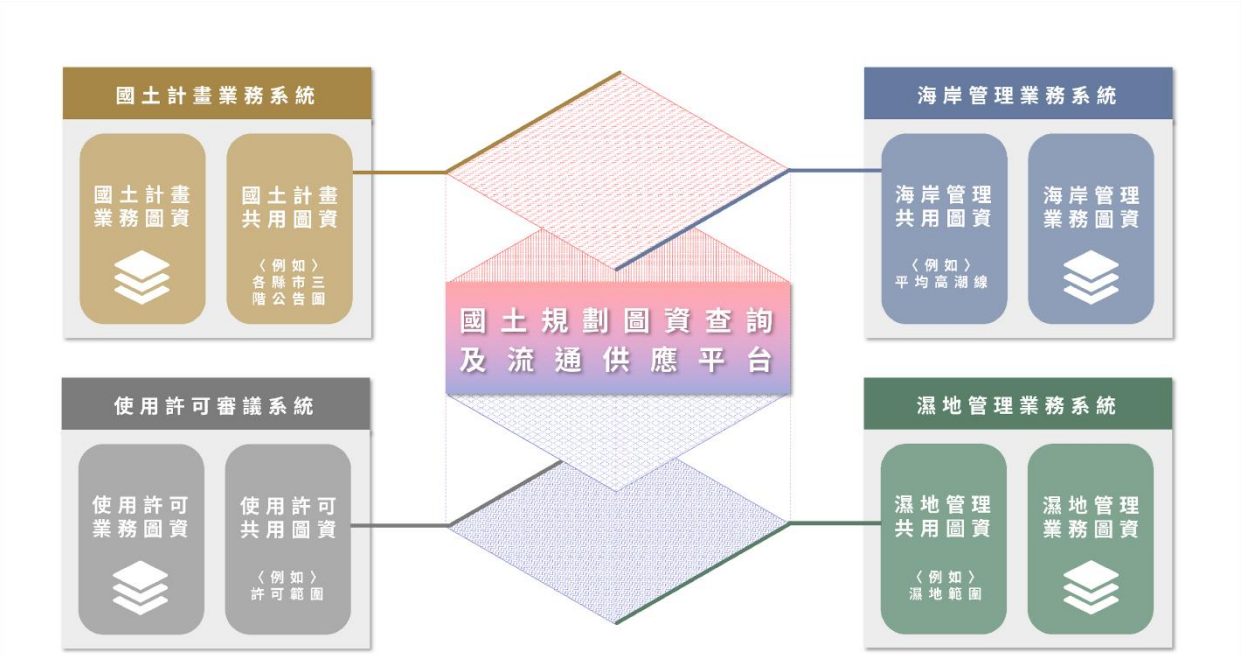
一、國土永續治理

◘ 因應氣候變遷的國際趨勢

- 持續**關注國際**永續發展，因應氣候變遷趨勢及後疫情時代的挑戰。**評估災害風險**，以及早協調提高國土**韌性**。

◘ 建置國土資訊整合與資料庫

- 完整建置各類圖資，強化行政流程及圖資更新機制，確保內容可時自動**更新**。
- 資料彙整至系統圖台，統一對外提供介接、**查詢**及瀏覽等服務。



一、國土永續治理

□ 推動教育訓練與社會溝通

- **廣泛**與專業單位、相關團體組織進行**教育訓練**及**社會溝通**。
- 成立「國土規劃量能提升及人才培養交流平台」，**培育**國土規劃**人才**及**在地規劃能量**。

□ 推動參與式規劃

- 鄉村地區整體規劃或原住民族特定區域計畫將提供**當地民眾參與**規劃過程，並由**規劃專業者協助**進行技術操作。

二、國土計畫配套措施

◘ 研訂國土計畫相關子法

- 國土計畫法共涵蓋22項相關子法，截至2022年月底，已完成相關法規共**14項**。
- 建置完善的法制化環境，**銜接**區域計畫法介面。

◘ 劃設國土復育促進地區

- 目的事業主管機關得依法劃設國土復育促進地區，另訂**配套**之土管規定，**協力**促進永續發展。

	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

二、國土計畫配套措施

◘ 建立區域治理與部門協調合作模式

- 成長管理維護土地使用秩序，同時透過**動態規劃措施**，兼顧實際需求**彈性**，例如都會區域及特定區域計畫、鄉村地區整體規劃。
- 重大公共設施或公用事業計畫得於各國土功能分區申請使用，**不受限**於國土計畫**通檢**。
- 鼓勵各部門研提**部門空間發展構想**，以回饋國土空間規劃及土地使用。

◘ 推動海洋資源地區規劃

- 與有關**部門協力合作**，積極進行與蒐整更多海洋基礎調查、數據監控及相關研究。
- 研擬與整合相關法令，建立政府、產業及權益關係間**諮商協調機制**，以推動海洋資源地區**整體空間規劃**與各類活動**許可機制**。

53

二、國土計畫配套措施

◘ 維護農業環境及權益並鼓勵鄉村地區整體規劃

- **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**。
- 研擬鄉村地區空間發展策略，整合各部會政策投入資源，並以建立**鄉村地區永續發展**的制度系統為目標。

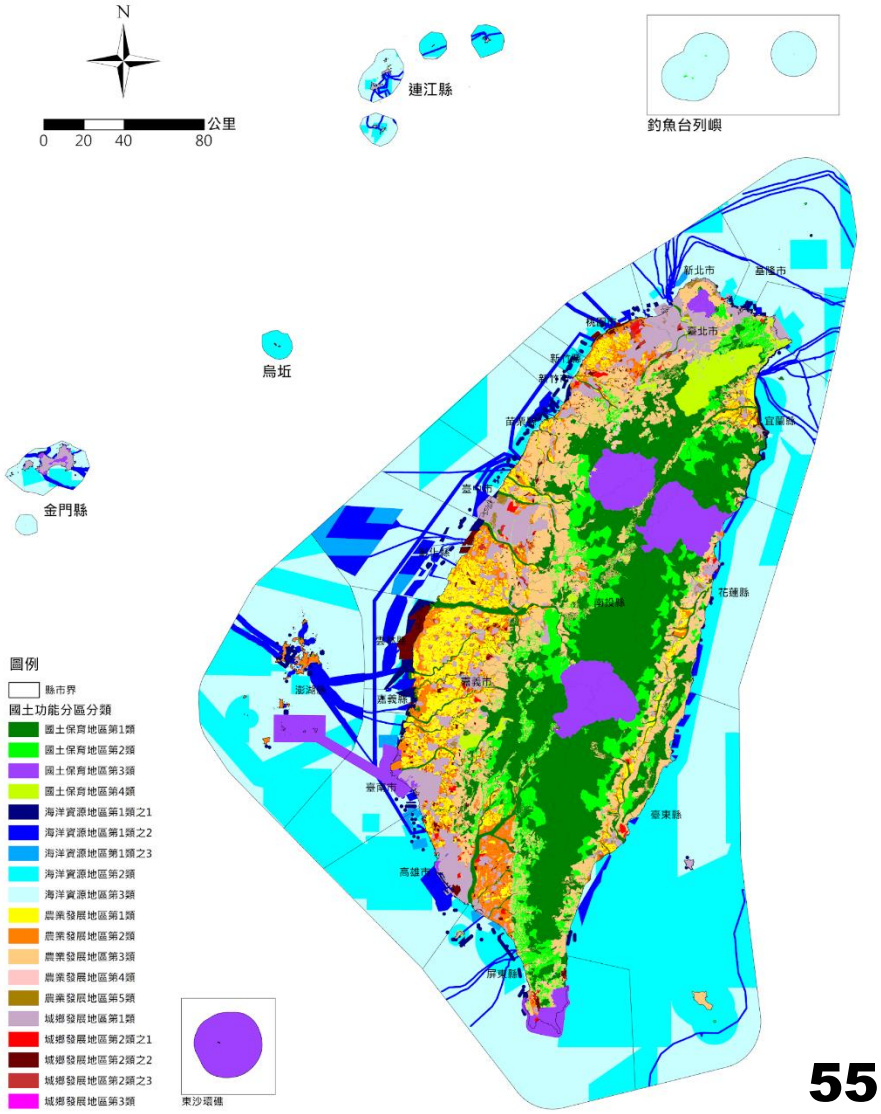
◘ 持續輔導原住民部落整體規劃

- 劃設農4，**輔導**原鄉地區既有建物取得**合法**身分。
- 辦理鄉村地區整體規劃或建議擬訂原住民特定區域計畫，**納入**原住民族**特殊需求**。
- **補助**地方政府鼓勵原住民族**參與**原鄉部落土地劃設作業，並進行**人才培育**。

二、國土計畫配套措施

□ 完成國土功能分區劃設

- 提供地方政府於圖資蒐集、資料蒐集、地籍整理及法定書圖製作等相關**指導**；成立「國土功能分區劃設**輔導服務團**」。
- 國土功能分區示意圖已**上網公開**。



2023 SPWP

感謝聆聽．敬請指教