

2021

國土白皮書

SPATIAL PLANNING WHITE PAPER

ISBN 978-986-5450-92-2



9 789865 450922
GPN 101-100-0456



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

An aerial photograph of a city, likely Tokyo, viewed from a high altitude. The city is densely packed with buildings and green spaces, and is partially obscured by a layer of white, fluffy clouds. The sky is a deep blue with scattered white clouds. The overall image has a soft, ethereal quality.

2021

国土白皮書

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	7
三 我國社經環境變遷	8

貳 國土發展現況及趨勢

一 國土利用現況調查	10
二 土地使用計畫與土地使用管制	14
三 國土利用綜合分析	24

參 國土規劃政策及措施

一 國土保育	28
二 海域使用	30
三 農業生產	31
四 城鄉發展	32
五 其他相關措施	34

肆 未來發展方向

一 未來政策	36
二 國土白皮書滾動更新	41

結語

前言

根據《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。」；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。」。

準此，《國土白皮書》為以資訊揭露為目的、明晰證據為導向之正式文件，內政部經參考國外及國內相關白皮書之體例與內容，彙整近年國土變遷與新近發展之統計資料、研究報告及政策文件，並多次與各界對話後，研擬本白皮書，其目的在使社會各界對國土現況趨勢有概念性的瞭解，從而重視國際空間規劃及治理趨勢，激發在全球變遷衝擊下對國土規劃與管理之深刻省思。

未來，內政部將每2年公布1次《國土白皮書》，定期關注國土發展情勢，提供各級國土計畫研訂及審議參考，並將定期舉辦相關會議廣徵公民意見，以提升各界對國土發展遠景之關心與共識，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，承擔當代入對於永續發展的責任。

本《國土白皮書》及時回應國際與國內情勢，主旨有二：其一在敘明全球氣候變遷的趨勢，其二為關切新冠肺炎（COVID-19）疫情之衝擊，由中探討我國國土計畫的審視與新思維。本白皮書之內容，共分為4章。

第一章首先探討國內外環境情勢，以及國土計畫如何回應經濟、環境與社會永續之2030聯合國永續發展目標，研析對當今空間規劃可能造成之影響。

第二章蒐整國土利用現況調查成果、土地使用管制與土地開發利用等資料，並進一步呈現非都市土地重要議題之國土利用現況。

第三章闡述國土規劃政策方向、管理措施、實施歷程、過渡機制、公民參與及資訊公開，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和相關措施。

第四章敘明國土空間發展過程中各方關切之議題和建議，以及內政部未來政策執行應考量或精進之方向，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，提升各界對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。



壹

國內外環境情勢

本章呼應聯合國永續發展目標，敘明我國國土計畫之作為，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條明定國土計畫規劃的基本原則，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) 聯合國永續發展目標

2015年9月「聯合國永續發展會議」發表《2030年永續發展議程》，於兼顧經濟繁榮、社會進步與環境保護前提下，提出17項永續發展目標 (Sustainable Development Goals, SDGs，圖1-1)。¹在水資源、海洋資源與陸域生態資源保育及永續利用，農業部門建立永續糧食生產系統，工業部門優化生產資源使用效率與促進產業升級，城鄉部門強化國家和區域發展規劃，健全城市、郊區和農村間聯繫，提供可負擔住宅，以及交通網絡與基礎建設等，作為守護地球和國土空間規劃努力的方向。

(二) 新世代規劃挑戰

全球經濟發展所帶動能源與資源的大量消耗，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，各種氣候變遷極端事件，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、科技發展與全球新冠肺炎疫情爆發等因素，人際關係互動、零售商業、就學就業、產業佈局等生活模式逐漸改變，未來遠距互動、生產鏈重置和運輸物流等，勢將對國土空間產生關鍵性影響。另2019年聯合國《世界人口展望》(World Population Prospects 2019)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增加。²因此，在人口負成長情況下，因應人口變遷之空間規劃，更須正視城市萎縮衍生之新議題。

同時，氣候變遷及生態環境不確定性提高，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，提高國土面對各種衝擊之調適能力；於環境容受範圍內，調整資源合理配置及國土發展配套措施，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，提升空間治理能力，以追求國家永續發展。

另，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，提出土地使用防災之對應策略，俾強化與落實國土韌性之規劃與治理。

二、我國自然環境變遷

臺灣因地理與地質特殊，地震及颱風發生頻繁，災害潛勢地區遍及全島，而氣候變遷極端狀況加劇災害發生的頻率及規模，經常引發國土嚴重破壞、水土資源流失與生態環境劣化等重大危機，使得生活、生產、生態及生存等各方面均面臨嚴峻考驗與挑戰。



圖1-1 聯合國永續發展目標



歐洲氣候會議開會情形。攝影/邱文彥

(一) 氣候暖化與降雨集中

臺灣長期溫度變化趨勢存在暖化特徵，平均氣溫呈現線性上升趨勢，年降雨日數逐年減少。³

氣溫上升與降雨型態改變，造成自然生態環境變遷，衝擊水資源調度與供給，威脅農業生產與糧食安全；氣溫上升也易於散佈病媒，提高傳染性疾病流行，加重公共衛生與醫療體系負擔。⁴

(二) 極端氣候與災害風險

由於氣候變遷造成極端天氣事件發生的機率與強度升高，使颱風、暴雨引發之洪患與山坡地地質災害更見頻繁，直接或間接衝擊水電等基礎維生設施，亦使山坡地與低窪排水不良地區安全與生活品質更為嚴峻。另外，臺灣地勢陡峭、腹地不足、中小雨減少，旱災機率提高，也使得農業、產業與生活間之水資源調度更為困難。⁵

(三) 海平面上升與海岸線變遷

臺灣附近平均海平面上升速率略高於同時期全球平均值，海平面上升將加速海岸侵蝕、海岸線後退、海岸土地淹沒與國土流失，使重要港口、工業區、聚落等沿海與低窪地區面臨威脅，沿海土地使用型態勢須面臨調整。此外，臺灣西部地區多為人工海岸，東部地區多為自然海岸，自然海岸線受人工設施設置影響呈現侵淤現象。依據內政部航測影像分析結果，臺灣(含離島)於民國109年自然海岸線約1,105公里、人工海岸線約886公里，人工海岸線比例占海岸線總長度約44.51%。⁶

三、我國社經環境變遷

(一) 人口成長與流動

我國人口成長率逐年下降，將達最高峰後轉為負成長。 隨著生育率降低與國人壽命延長，人口結構呈現高齡、少子化發展趨勢，預估2026年老年人口比例將占總人口的20%，使臺灣成為超高齡社會。

基於地理環境因素，我國約有70%人口集中於西部地區，以臺北、臺中及高雄都會區為主要成長中心，尤以六都市中心周邊衛星市鎮成長尤為快速，空間極化現象明顯。人口結構除數量變化，亦有區位高度集中現象，另都會地區呈現較複雜人口流動；除穩定居住人口，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。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。⁹



圖1-2 臺灣海岸線位置圖

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地區，致使製造業產業用地產生失衡情形。為舒緩北部地區發展壓力，政府於民國107年實施工業區更新立體化發展政策，強化土地使用效能，提供創新產業發展所需空間，促進產業升級轉型，同時擬定中南部地區投資發展相關政策。

(三) 直轄市持續擴大發展

臺灣土地發展趨勢，由都市核心隨交通建設及重大建設計畫向外擴散，間接帶動都會區周邊土地外圍發展；因此，隨著交通運輸系統建設，各地都市化程度皆有明顯成長。

以北部直轄市而言，臺北市都市發展與就業環境較為成熟；整體開發趨近飽和，都市面積成長於民國89年後趨緩，並朝向高樓式立體發展，發展能量外溢至新北市，增加新北市的社會人口移入。¹⁰

中部直轄市以臺中市為主要核心，早期人口、工商業集中於都市中心，隨著交通運輸系統逐漸完善，臺中都市化比例位居直轄市第二位。

南部直轄市則呈現土地利用不集中情形，臺南市幅員廣大，早期以各鄉鎮為中心，朝多點式都市化發展；因此，主要市中心之都市擴增範圍幅度相對為小。高雄市都市發展區位呈現不均勻分布，其交通運輸系統與都市發展主要集中於西南方平原與海港區域，平原及港口地區都市化發展快速、完整，且往北與臺南市串聯形成南部都會區。



隨著開發建設各地都市化程度皆有明顯增加，攝影/蔡玉滿

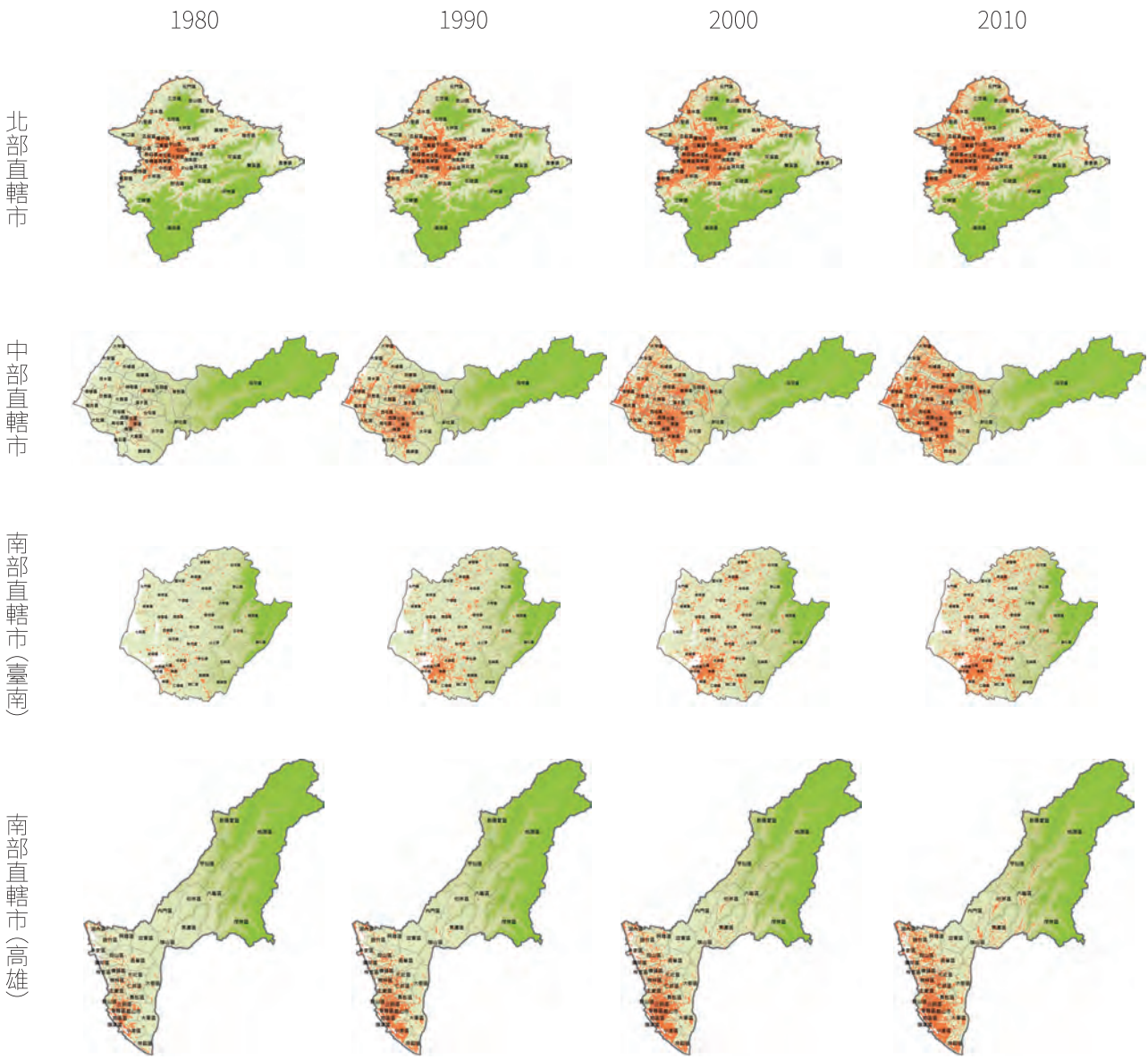


圖1-3 直轄市發展變遷圖

備註：本圖係於民國99年分析，當時桃園市尚未升格直轄市，故未列入研究分析。



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資訊基礎資料，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97年版（民國95~97年）及108年版（民國107~108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、公共使用及遊憩使用）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，占全國土地面積六成；農業利用為第二大土地利用類型，占全國土地面積兩成；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。

至國土利用土地面積趨勢呈現下滑趨勢者為農業利用、礦鹽利用及其他利用，其中又以農業利用下滑幅度最大，其餘交通、水利、建築、公共及遊憩利用等，則皆呈現增加趨勢。

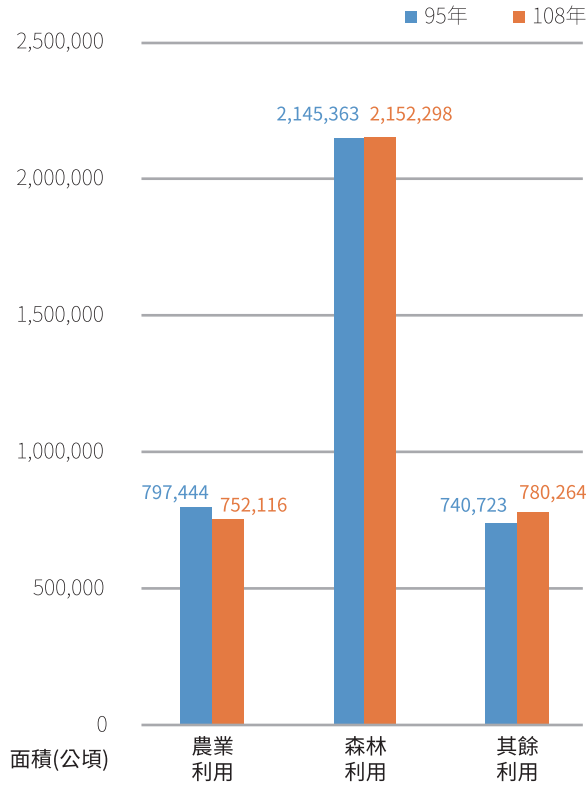


圖2-1 國土利用現況調查成果變化趨勢

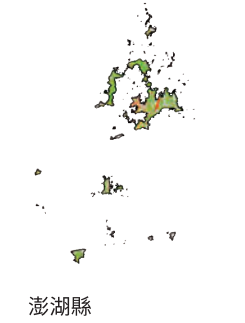
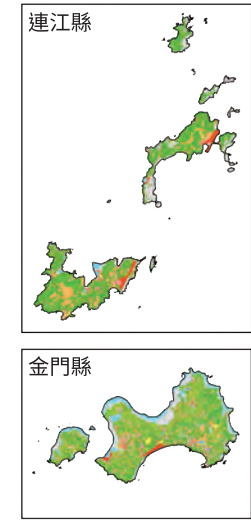
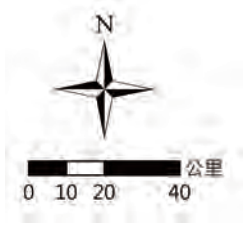


圖2-2 國土利用現況分布（民國108年）
備註：展繪臺澎金馬為主，未列入南海諸島。

(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，以南部地區為最多，占全國農業利用土地四成；其次為中部、北部、東部及離島地區，反映主要糧倉位於中部及南部地區。

2. 森林利用土地

全國森林利用之土地，以東部地區為最多，占全國森林利用土地三成，其次為中部、北部、南部及離島地區，顯示臺灣山林主要分布於東部地區。

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），以南部地區為最多，占全國開發利用土地三成，其次為中部、北部、東部及離島地區。

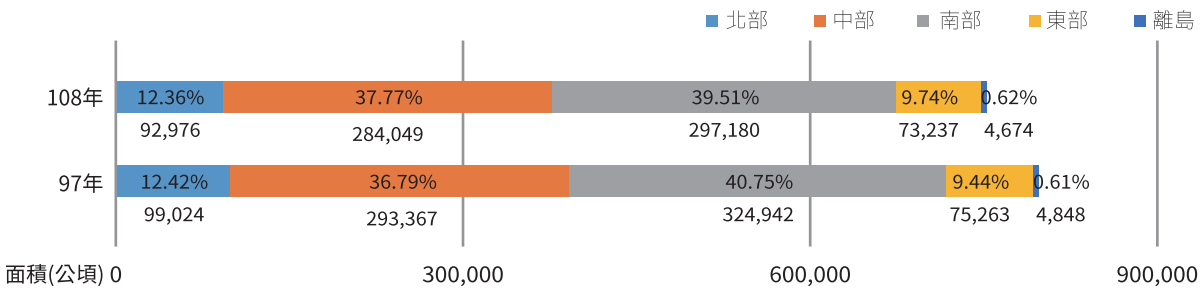


圖2-3 各區域農業利用現況調查成果變化趨勢

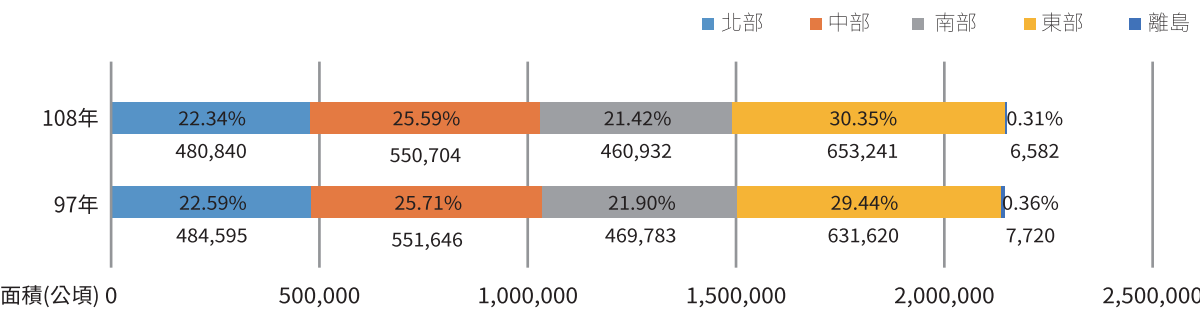


圖2-4 各區域森林利用現況調查成果變化趨勢

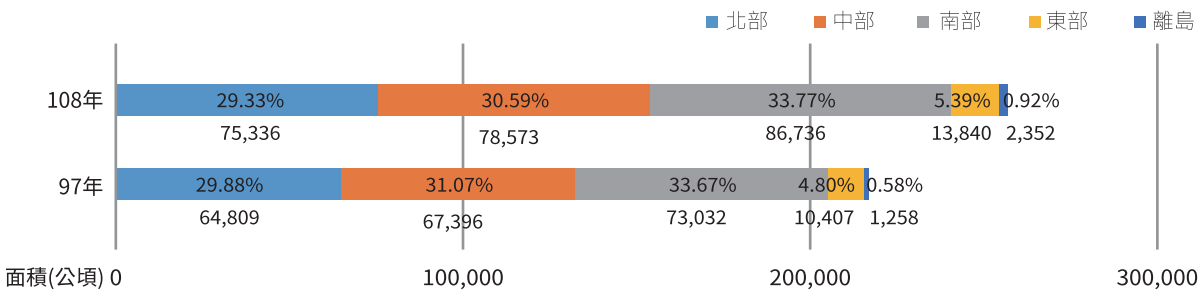


圖2-5 各區域開發利用現況調查成果變化趨勢

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》。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；土地據此劃分為非都市、都市及國家公園等三類土地，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

民國60至68年間臺灣劃分為7個區域，進行初步規劃；民國68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、南部及東部等四個區域，並分別擬定其區域計畫。

嗣後，內政部將北部、中部、南部及東部等四大區域計畫整併為「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；該計畫於民國102年10月17日公告實施，且於民國106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%。¹¹

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，截至民國109年止，計414處都市計畫，計畫面積約48萬公頃，約佔全國陸域面積約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，截至民國109年為止，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%。

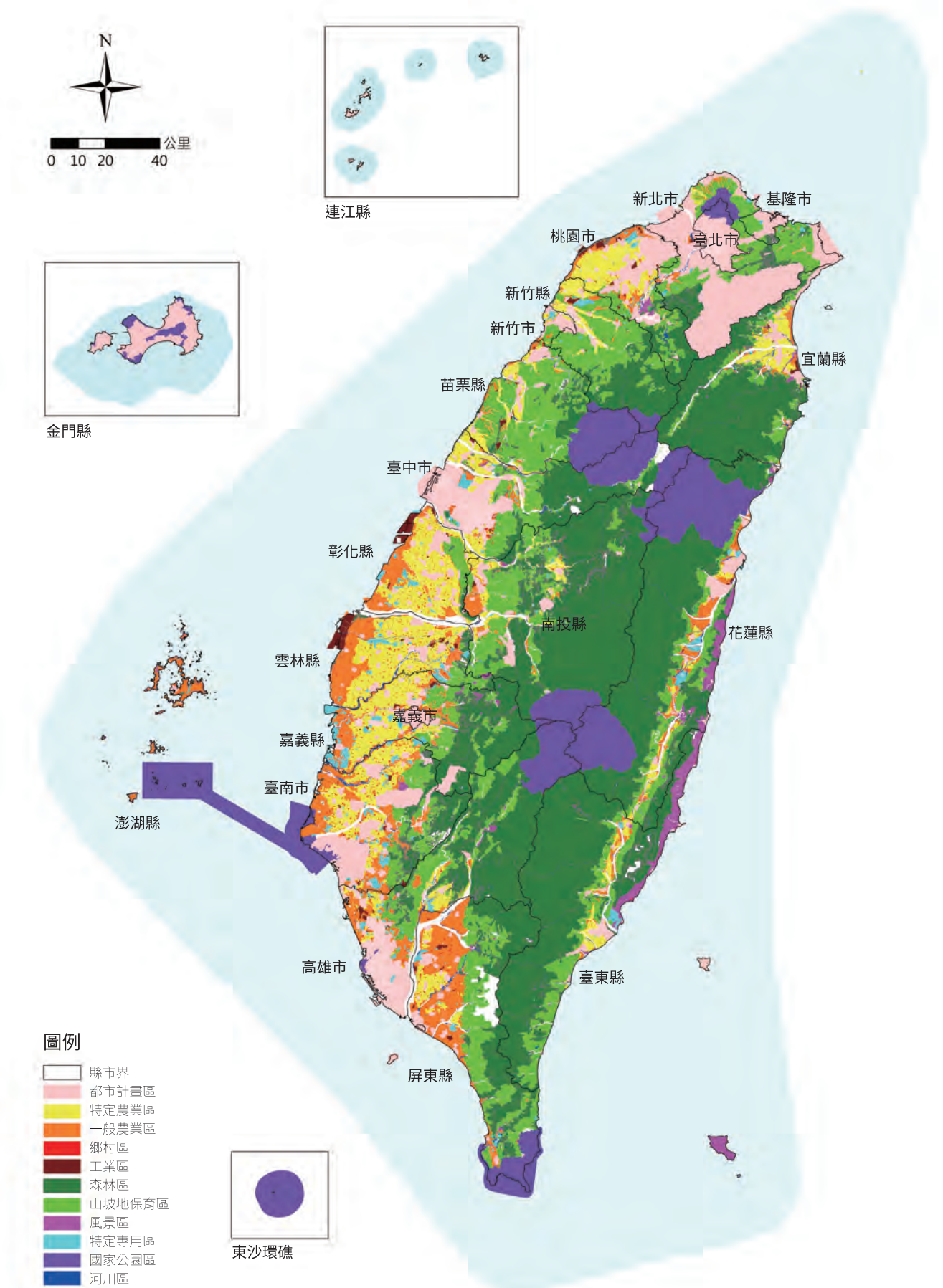


圖2-6 全國土地使用分區示意圖

備註：展繪臺澎金馬為主，未列入南海其他諸島。

(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，自民國83年起，除河川區及海域區屬新劃設使用分區，面積增加最多為森林區，增加約125萬公頃；其次為國家公園區，增加約28萬公頃；一般農業區增加約7萬公頃。面積減少最多為特定農業區，減少約5萬公頃，其次為山坡地保育區，減少約1.2萬公頃。

(1) 呈現增加趨勢之土地使用分區

- 一般農業區面積變動之原因，主要為因應開發所辦理之土地使用分區變更與新訂或擴大都市計畫，導致面積減少；增加因素則包含河川界線調整與山坡地解編等土地政策，以及因應土地使用分區劃定或檢討變更。¹²
- 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。¹³

- 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。¹⁴

- 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。

- 河川區及海域區面積增加之原因，主要係配合區域計畫政策修正辦理土地使用分區劃定。¹⁵

(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與新訂或擴大都市計畫，以及土地使用分區劃定或檢討變更原則調整等相關政策。¹⁶⁻¹⁷

- 鄉村區面積減少之原因，主要為鄉村區納入新訂或擴大都市計畫，辦理註銷非都市土地使用分區；另近年部分增加情形，係因原鄉聚落辦理鄉村區更正所致。¹⁸

- 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。¹⁹

- 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。²⁰

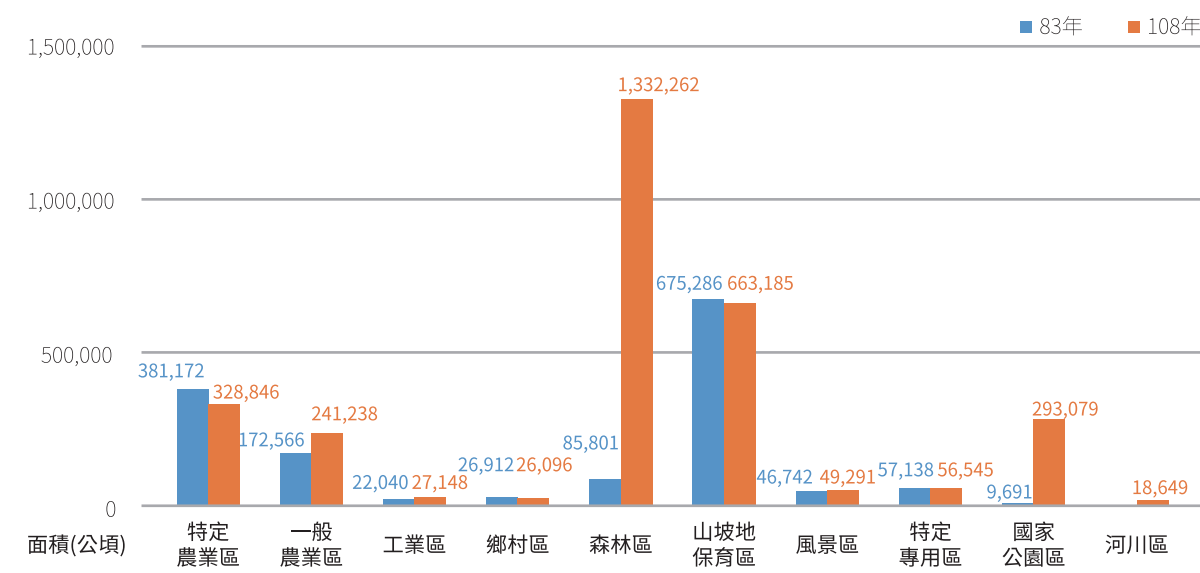


圖2-7 非都市土地使用分區面積增減情形



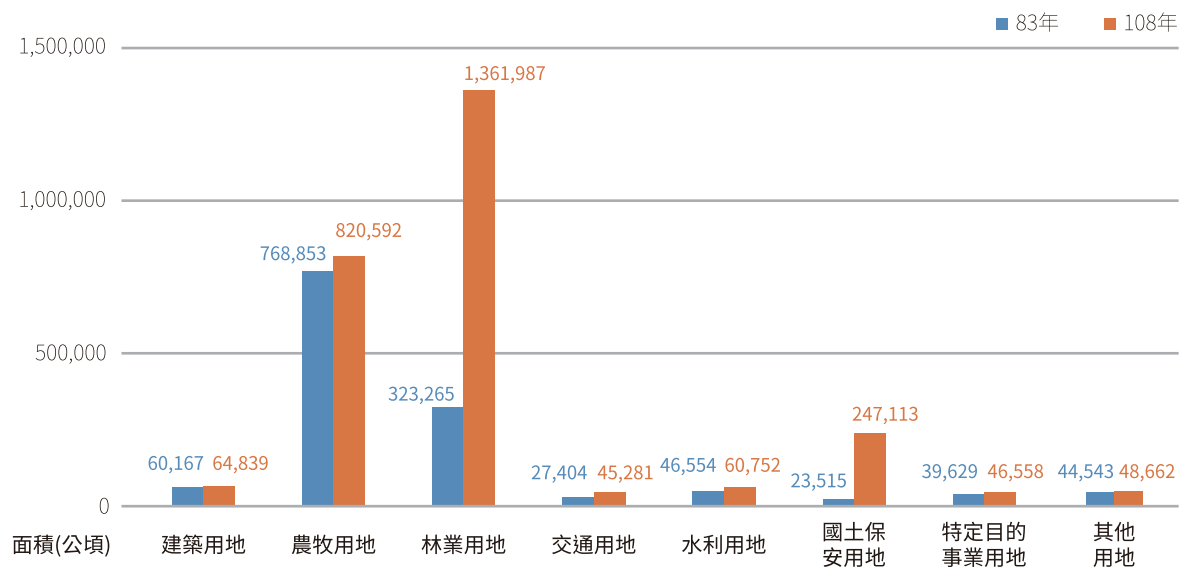


圖2-8 非都市土地使用地面積增減情形

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，自民國83年起，除新編定海域用地外，面積增加最多為林業用地，增加約104萬公頃；其次為國土保安用地，增加約22萬公頃。面積減少最多為乙種建築用地，減少約1,352公頃，其次為甲種建築用地，減少約924公頃。

(1) 呈現增加趨勢之使用地

- 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²¹
- 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。

- 農牧用地面積增加之原因，主要為地籍測量、登記及補辦編定。
- 養殖用地面積增加，主因為自民國86年起陸續劃設成立養殖生產區。
- 交通用地面積增加之原因，主要為高速鐵路、環島公路與國道5號高速公路之開闢，及直轄市、縣(市)政府建設生活圈道路等交通建設。
- 水利用地面積增加之原因，主要為辦理河川排水或治理工程、水庫工程等建設，配合辦理使用地編定。
- 古蹟保存用地面積增加之原因，主要為各直轄市、縣(市)政府配合文化資產指定登錄、廢止辦理使用地變更編定。
- 海域用地面積增加之原因，主要係將海域納入區域計畫實施範圍，辦理海域用地編定。

- 礦業用地面積增加之原因，主要為輔導砂石碎解洗選場合法化作業²²
- 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、環保設施、政府機關或公營事業機構之興辦事業需要辦理變更編定。²⁴
- 遊憩用地面積增加之原因，主要為配合觀光發展需求，興辦觀光遊憩事業並辦理變更編定。
- 殯葬用地面積增加之原因，主要為設置殯葬設施及補助地方興(修)骨灰(骸)存放設施²⁵

(2) 呈現減少趨勢之使用地

- 甲種及乙種建築用地面積減少之原因，主要為配合納入新訂或擴大都市計畫，辦理註銷非都市土地使用地類別。
- 鹽業用地面積減少，主因為民國93年1月20日鹽政條例廢止後，人工曬鹽產業式微，鹽田逐漸轉作滯洪池、太陽能光電設施或遊憩等其他使用。



3. 都市土地

依據《都市計畫法》第32條規定，都市計畫得劃設住宅、商業、工業等土地使用分區，並得視實際情況，劃設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，自民國83年起，都市計畫土地使用分區面積增加最多為公共設施用地，增加5,626公頃；其次為住宅區，增加5,299公頃。面積減少最多為工業區，計減少2,065公頃。

另為因應重大建設、產業發展需要、配合觀光發展等需求辦理之新訂或擴大都市計畫，主要包括：8處高鐵車站特定區、科學園區（臺南）、臺北港、大鵬灣及大學城（新北三峽、高雄燕巢）等。

(1) 呈現增加趨勢之土地使用分區及用地

- 住宅區、商業區及公共設施用地面積增加之原因，主要為因應居住、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，如產業專

用區、行政園區特定專用區、電信專用區、衛生福利特定專用區、醫療專用區、觀光休閒特定專用區等。

- 保護區面積增加之原因，主要為都市計畫通盤檢討，其次為配合新訂或擴大都市計畫案劃定保護區。
- 河川區面積增加之原因，主要為早期河川治理範圍均劃設為行水區，後續配合水利法公告之行水區土地，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

- 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²⁶或特定專用區。
- 農業區面積減少之原因，主要係農業區變更為都市發展用地。
- 風景區面積減少之原因，主要為臺中市大坑風景特定區納入都市計畫範圍。²⁷

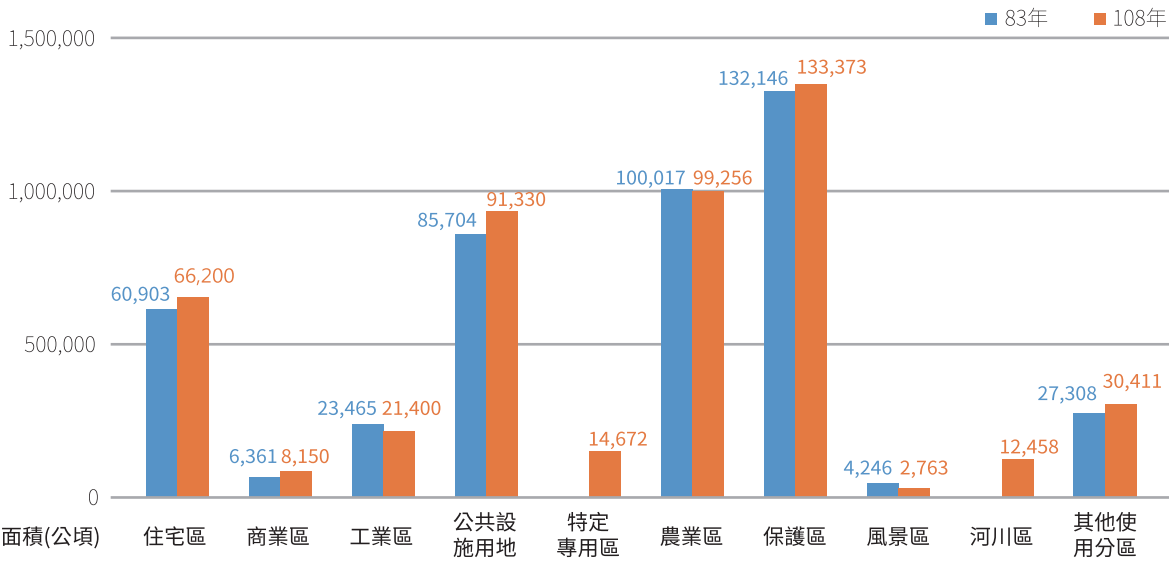


圖2-9 都市計畫土地使用分區面積增減情形

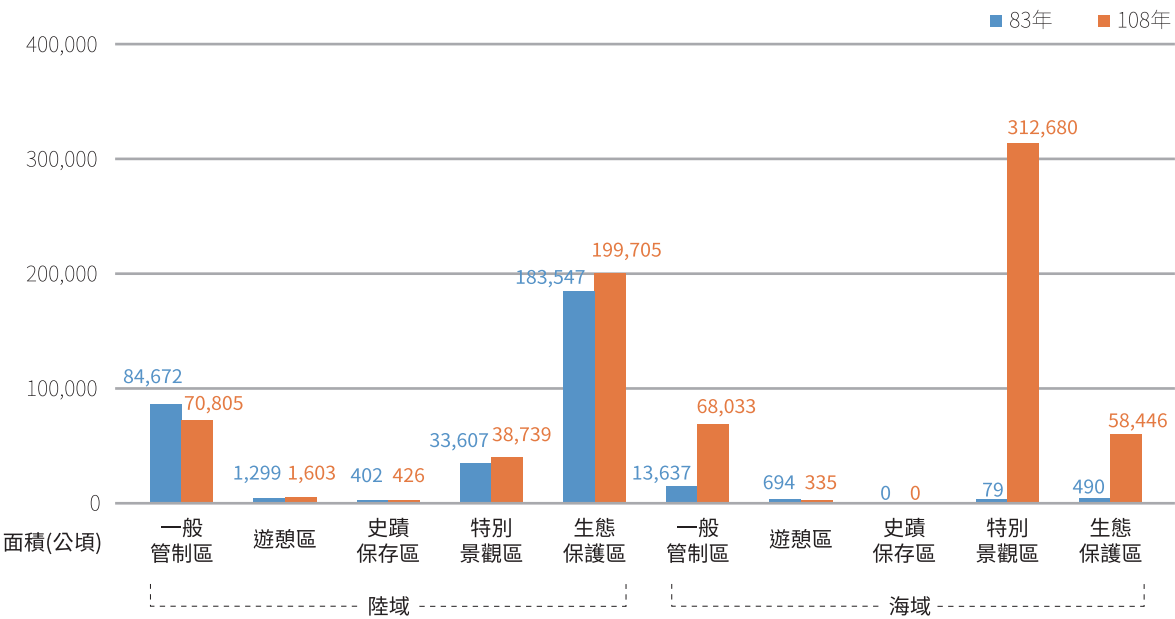


圖2-10 國家公園計畫土地使用分區面積增減情形



墾丁國家公園龍磐草原 攝影/邱文彥

4. 國家公園土地

依據《國家公園法》第6條及第12條規定，國家公園及國家自然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。

依據內政統計年報與都市及區域發展統計彙編，自民國83年起，國家公園土地陸域面積增加以生態保護區為主，增加約1.6萬公頃，一般管制區減少約1.4萬公頃；海域面積增加，以特別景觀區為主，增加約31萬公頃，其次為一般管制區與生態保護區。



(三) 土地開發利用趨勢分析

1. 新訂或擴大都市計畫

截至民國109年止，內政部受理新訂或擴大都市計畫案計104案，其中屬新訂都市計畫案件計64案，擴大都市計畫案件計40案，民國100年後僅受理7件申請案，又完成發布實施之新訂或擴大都市計畫申請案計34件，占總申請案件約33%，且以特定區計畫17案為大宗。

由於近年人口成長趨緩，邁入高齡、少子化之社會型態，使得住宅區、商業區等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劃設住商用地；且為引導城鄉集約發展，「全國區域計畫」公告實施後，如有新訂或擴大都市計畫之需要者，應從全直轄市、縣(市)觀點檢視，並於各該直轄市、縣(市)區域計畫內指定區位及範圍，不得再零星提出；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，原核可之案件應予廢止或應重新辦理意見徵詢，使得都市土地開發漸緩。²⁹

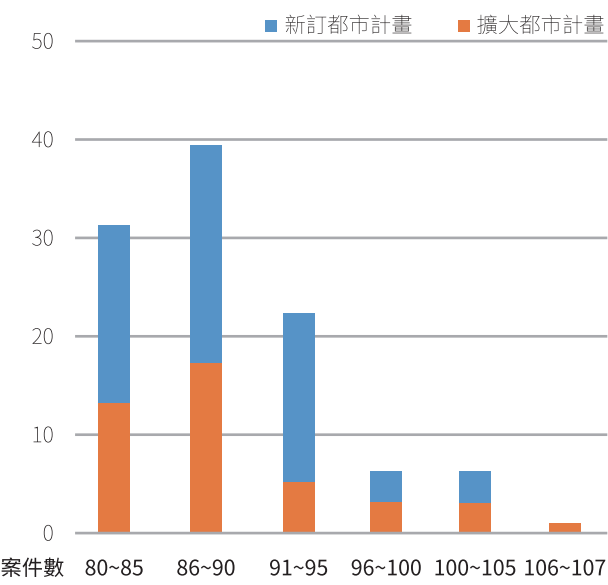


圖2-11 新訂或擴大都市計畫案件數

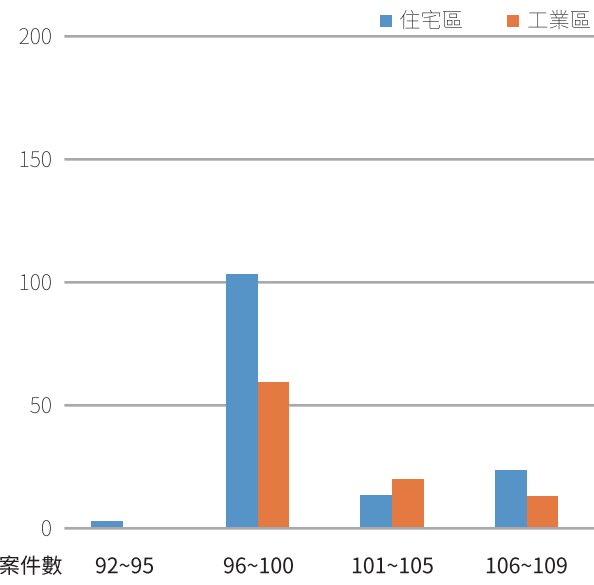


圖2-12 非都市土地開發許可案件數量

2. 非都市土地開發許可

截至民國109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計1,280件，屬已核發開發許可之新開發案，計683案，面積約4萬公頃，開發性質以住宅社區最多，其次為工業區。由開發面積而言，以工業區為最多，其次為高爾夫球場、住宅社區。

(1) 住宅社區開發情形

民國80至90年間以山坡地住宅開發為主，然受到民國87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，住宅社區遂轉向農村社區開發。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》，³¹此後，非都市土地大規模農村社區開發案件呈現逐漸減少趨勢。

(2) 工業區開發情形

工業區開發主要係配合《獎勵投資條例》、《促進產業升級條例》及《產業創新條例》之規定，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。

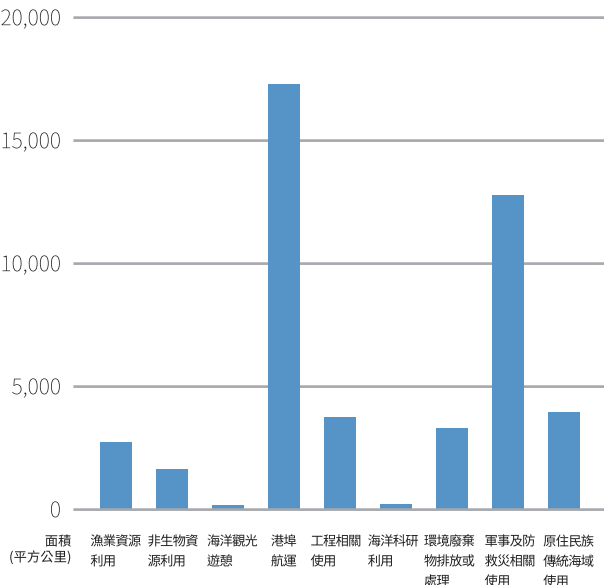


圖2-13 申請海域用地區位許可案件面積

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，內政部於民國102年修正《區域計畫法施行細則》、於民國104年12月31日修正《非都市土地使用管制規則》，並於105年至109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，嗣建立海域整體管制機制及非都市土地海域區海域用地容許使用審查機制，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，海域用地容許使用分為9個項目，33個細項，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579件。³²其中，以港埠航運使用面積最大，其次為軍事及防救災相關使用、原住民族傳統海域使用及工程相關使用等。



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，內政部並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，並建議後續國土規劃應加強因應措施。

(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，統計目前全國林業用地作為農業利用的土地，以中部地區約四成占最高比例，其次為南部、東部及北部地區。

整體而言，全國林業用地上作為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。近年全國該類面積除少數縣市呈現增加情形外，普遍為面積減少，由於林業用地上作為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。

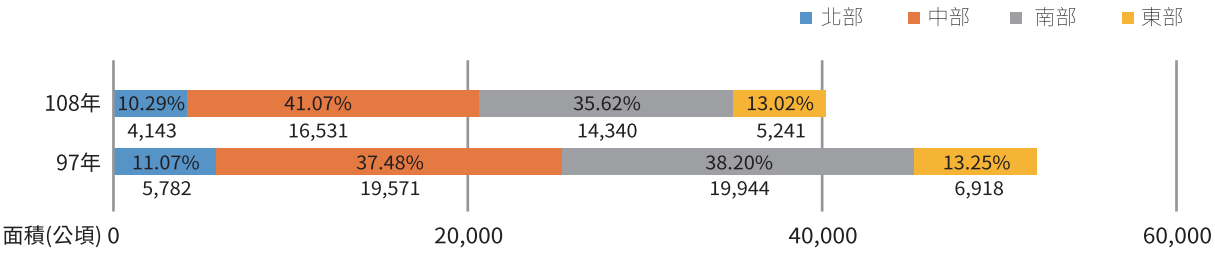


圖2-14 國土利用綜合分析面積變化情形(非都市土地農業利用土地)

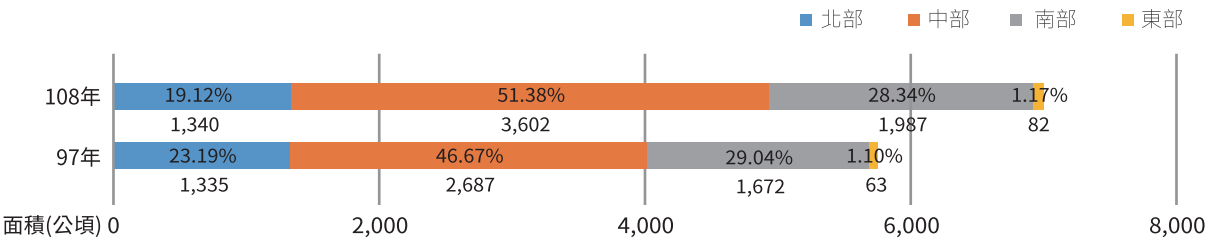


圖2-15 國土利用綜合分析面積變化情形(非都市土地製造業利用土地)



(二) 非都市土地製造業利用土地分布情形

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利用土地（製造業）後，顯示以中部地區約五成占最高比例，其次南部、北部及東部地區。

整體而言，農牧用地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，部分形成具規模之產業聚落。然該類土地利用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，但民國108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間跨部門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）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。

(三) 非都市土地宗教利用土地分布情形

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可供宗教使用。針對非都市土地內宗教利用情形，經套疊非都市土地使用地及國土利用現況調查之建築利用土地（宗教），非屬前述使用地範圍內之宗教利用土地，以南部地區近四成占最高比例，其次為中部、北部及東部地區。

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2,160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，針對既有和新設宗教建築管制，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措施，從而兼顧國土保育與民間宗教信仰。

(四) 非都市土地住宅利用土地分布情形

為瞭解非都市土地住宅利用分布情形，經套疊非都市土地使用地與國土利用現況調查成果之建築利用（純住宅、混合使用住宅），顯示目前九成住宅使用土地集中於甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地及農牧用地，其中以農牧用地占最多數，以中部地區約四成占最高比例，其次南部、北部及東部地區。

整體而言，目前全國非都市土地約有4萬公頃作為住宅利用，其中約五成分布於甲種建築用地、乙種建築用地及丙種建築用地，四成分布於農牧用地，且農牧用地之住宅利用面積有呈現增加趨勢。從區域分布而言，除北部地區之非都市土地住宅利用面積為增加趨勢外，其他地區皆呈現減少趨勢。

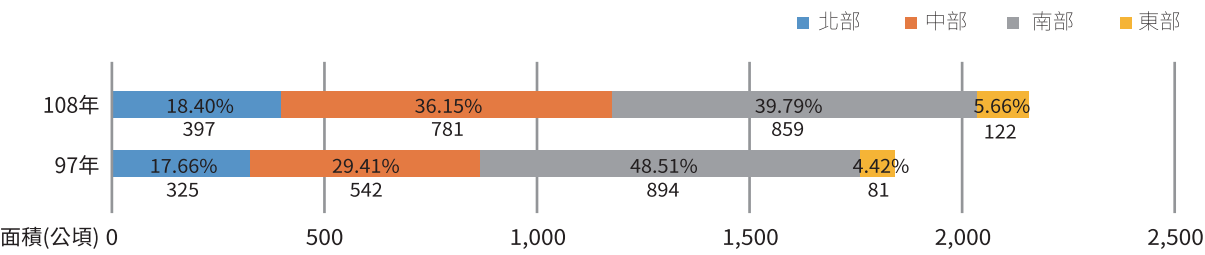


圖2-16 國土利用綜合分析面積變化情形(非都市土地宗教利用土地)

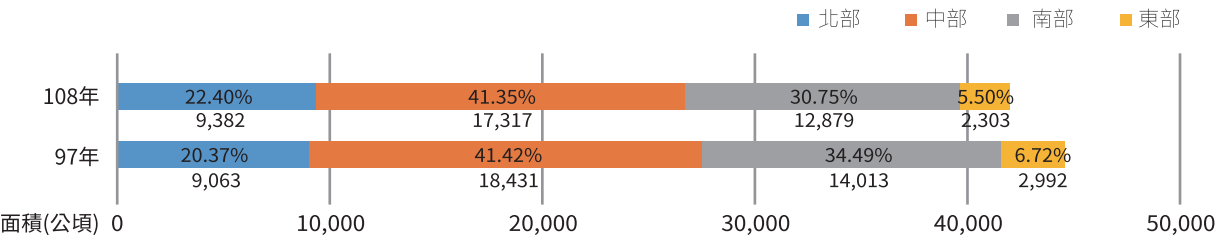


圖2-17 國土利用綜合分析面積變化情形(非都市土地住宅利用土地)





參

國土規劃政策及措施

為落實《國土計畫法》之意旨，本章針對前述國土保育、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，及內政部審議直轄市、縣(市)國土計畫過程所擬具之國土規劃相關措施，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。



中央山脈保育軸帶景觀優美 攝影/邱文彥

國土保育



(一) 加強國土保育保安

森林及水利用地土地雖略有增加情形，然為確保國土保安，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，包含山脈保育軸帶(雪山山脈、中央山脈、阿里山山脈、玉山山脈、海岸山脈)、河川廊道、重要海岸及濕地等地區，劃設為「國土保育地區」，其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，並應進行禁止或限制其他使用之管理，防止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。

(二) 研擬災害調適策略

「全國國土計畫」載明氣候變遷調適策略及國土防災策略，指明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二類之三(屬新訂或擴大都計

畫範圍)，檢視淹水熱區、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、一級海岸防護區等5種環境敏感地區之分布情形，並提出後續都市計畫通盤檢討、新訂或擴大之土地使用規劃指導原則。

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，應將災害類型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開發計畫時，亦應檢視是否位於災害類型環境敏感地區，以作為開發計畫區位評估及規劃之參考。

(三) 推動國土復育計畫

為因應災害威脅、促進自然復育，《國土計畫法》業已納入國土復育相關政策工具，使各目的事業主管機關得以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，以兼顧原住民權益、保育和禁止開發行為及設施之設置為原則，並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；內政部將配合目的事業主管機關研擬復育計畫需要，另訂配套之土地使用管制規定，以促進國土資源永續發展。



國土保育地區旨在保護生態環境及景觀資源 攝影/邱文彥

海域使用



(一) 建立海域使用秩序

海洋具有立體性、流動性、時序性、功能多元性及無法切割之特性，也可同時存在許多活動行為。為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有使用一定場域者，國土規劃應檢視是否符合海洋空間相關規劃原則，是否對海洋自然條件狀況、自然資源分布、社會發展需求及國家安全有合理和周密考量，是否經興辦事業目的事業主管機關核准或原則同意，以及如涉及環境敏感地區或與其他已許可範圍重疊，是否已取得該目的事業主管機關及用海單位同意，始得核准使用。

(二) 建置海域基本資料

為積極規劃合宜之海域使用，政府相關單位應全面調查及持續更新彙整海域之自然及人文資源、生態系統、海洋環境等基本資料，盤點海域利用情形，並考量社會經濟發展、能源礦產開發、公眾親水、文化保存、原住民傳統等海域多元利用需求，建立海域資料庫，同時掌握海洋環境及活動本質，以作為海洋資源保育、多元及永續利用之基礎。



農業生產



(一) 維護農業生產環境

鑒於近年農業利用土地大幅減少約 4.5 萬公頃，為避免農地未依據計畫變更轉用，國土計畫依據環境敏感度、土地資源條件及未來發展需求，劃設國土功能分區，明確界定保育及開發利用區位，避免土地開發位於環境敏感地區或優良農地；而農業生產、生活及生態所需範圍劃設為農業發展地區，並透過土地使用指導原則減少非屬農業生產使用項目，以確保農地農用。另外，政府應於農業發展範圍內優先投入農政資源，持續加強農業生產基礎建設，以利規模化、集中化利用，提升農業經營效益。

(二) 盤點宜維護農地面積

「全國國土計畫」明定全國農地總量之需求評估，係因應在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，其總面積計為 74 萬至 81 萬公頃。此外，並明訂直轄市、縣（市）政府須積極維護供糧食生產之農地面積數量及品質，且該等農地面積及分布區位應於直轄市、縣（市）國土計畫載明，並由各級政府提供適當資源挹注。直轄市、縣（市）國土計畫所訂定之宜維護農地面積為國土保育地區第一類至第二類與農業發展地區第一類至第三類之非都市土地農牧用地、養殖用地、及農業發展地區第五類之都市計畫農業區，其係為農業發展目標值，作為後續農政資源投入及政策研擬之參考。

(三) 積極管理坡地農業

依據「全國國土計畫」規定，農業發展地區第三類係指供農業使用，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。惟符合農業發展地區第三類土地，亦有符合國土保育地區第二類劃設條件之情形，

為兼顧國土保育保安及農業發展，符合坡地農業聚集達 2 公頃以上者，得劃設為農業發展地區第三類；但該等土地範圍屬於自來水水質水量保護區者，農業主管機關應針對農藥、肥料等污染源研提相關改善、精進輔導措施或管控機制。

(四) 提高農地使用彈性

為促進農地合理利用，農業發展地區將提供農、林、漁、牧業所需生產、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；又為積極引導農業發展，有關農業經營專區、農糧產業專區、集團產區或坡地農業之土地使用管制方式，將由內政部會商農業主管機關研訂。另針對山坡地、重要水源分布範圍內之農地或林業用地作農業使用範圍，未來將評估其農業利用合理性，並採取績效管制措施，以兼顧國土保育及農業發展。

(五) 重視都市計畫農業區功能

依據「全國國土計畫」規定，農業發展地區第五類劃設條件為「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」。直轄市、縣（市）政府於考量城鄉發展需求與各都市計畫農業區定位，並於各該直轄市、縣（市）國土計畫述明後，得不劃設農業發展地區第五類，惟考量都市計畫農業區亦有農業生產與環境調和等多元功能及價值，直轄市、縣（市）國土計畫保留得於後續劃設國土功能分區圖階段，將城鄉發展地區第一類（都市計畫農業區），調整為農業發展地區第五類之彈性機制。

城鄉發展



(一) 建立成長管理計畫

近來建築利用面積增加約 1.8 萬公頃，且空間發展有蛙躍、零散情形，為建立土地使用秩序及落實《國土計畫法》成長管理精神，各級國土計畫應規範城鄉發展之總量及機能，並訂定城鄉發展成長區位之適當區位、規模及時程，以引導國土有效利用。城鄉空間以集約發展為原則，並以既有都市計畫、已開發利用地區及其周邊土地優先規劃使用，且須考量住商用地是否有供過於求情形；未來除為重大產業發展需求者外，原則將不再新訂或擴大都市計畫。

(二) 明定城鄉發展新增總量

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，即為計畫目標年開發利用面積之上限。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. 屬新增二級產業用地者，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. 除前開三類型外，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。

(三) 明定城鄉發展成長區位條件

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年開發需求，得劃設為城鄉發展地區第二類之三³³。二者劃設區位應符合「全國國土計畫」城鄉發展成長區位原則、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，應敘明後續配套機制，例如於鄉村地區整體規劃時，再依當地發展情形予以指明。

(四) 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二類之三：

1. **原則：調整區位應符合集約發展之原則，且符合下列 (1) ～ (3) 情形。**

- (1) 同類型（即：住商、二級產業、觀光及其他等類型）之城鄉發展地區第二類之三，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二類之三土地得以提供開發利用。
- (2) 如尚有城鄉發展地區第二類之三未申請開發利用，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。
- (3) 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。**

(五) 釐定二級產業用地總量範疇

為利直轄市、縣（市）政府辦理規劃作業，內政部會商經濟部釐定新增二級產業用地範疇，係指增量而非存量，該等總量已包含所需公共設施比例；且係指依《產業創新條例》報編之產業園區、《加工出口區設置管理條例》設置之加工出口區，不包含已報編未開闢、閒置或低度利用產業用地、專案核定重大建設計畫、未登記工廠及倉儲業、科學工業園區產業用地、都市計畫工業區等。

直轄市、縣（市）國土計畫就新增二級產業用地需求量之推估，須依其水、電資源供應情形、是否有具體的土地供給區位、環境容受力等條件逐一檢核，如仍有超量或特殊需求者，得敘明其合理性，由中央產業主管機關評估審酌決定。

(六) 推動鄉村地區整體規劃

為確保鄉村地區發展活力，避免鄉村人口一再流失，後續將積極推動鄉村地區整體規劃，以生活、生產、生態之再生規劃理念出發，盤點鄉村地區課題，研擬空間發展策略，同時整合各部會政策投入資源，協助環境改善、協調產業需求及維護生態景觀，期能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，並培育鄉村人力資源及建立生態網路，從而建立鄉村地區永續發展的制度系統。



其他 相關措施



內政部於審議直轄市、縣（市）國土計畫過程，依《國土計畫法》立法意旨，及全國國土計畫宣示之政策方向，針對各級國土計畫與部門計畫之關聯、計畫人口對於空間規劃之意義、未符合土地使用管制重要議題之處置、原住民族土地使用之規劃等，進一步提出相關配套措施，俾使國土規劃政策得以推動落實。

（一）依據國土計畫指導土地之使用

為落實計畫引導土地使用原則，未來直轄市、縣（市）政府應依據土地資源特性，劃設「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」等四種功能分區，並依資源屬性與發展需要進一步分類，明確界定保育及開發利用區位範圍，除國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用外，土地使用不得個別申請變更國土功能分區及分類。另為達成永續發展目標及因應氣候變遷衝擊，並適切維護管理土地資源，應依國土功能分區及分類之土地使用原則，研擬土地使用之指導原則或規範，以促進土地合理使用。

（二）透過部門空間策略引導公共設施資源之投入

公共與公用土地，包含政府機關、學校、醫療保健、社會福利、氣象、電力、瓦斯、自來水、加油（氣）站等，近年面積增加約 1.8 萬公頃，該規模與建築利用土地相當。惟考量過去公共設施投入地點均由目的事業主管機關決定，並未與空間計畫整合，故國土計畫納入長照、醫療、教育、能源等部門空間發展策略，後續政府有關部門推動公共設施時，應遵循國土計畫，將資源投入重點發展或改善地區，以提高公共投資效率。又，直轄市、縣（市）國土計畫訂定之部門空間發展計畫，除應符合「全國國土計畫」及各該國土計畫整體空間發展構想外，屬行政院、部會或有關機關核定之部門計畫（即

已核定），直轄市、縣（市）主管機關應配合納入各該國土計畫；又如屬行政院、部會或有關機關對外宣示之重大政策、評估中或規劃中者（即尚未定案），則由直轄市、縣（市）主管機關檢視符合「全國國土計畫」之部門空間發展策略，以及各該國土計畫之整體空間發展構想，經考量環境資源條件及城鄉發展總量後，斟酌納入。

（三）依據環境容受力規劃設定計畫人口

計畫人口係指在一定空間範圍內，於計畫目標年預定容納居住之人口數；其設定除應考量人口發展趨勢外，同時應將重大建設投入、住宅供給、產業經濟吸引及環境容受力等因素納入評估，旨在預為考量未來可能人口數、重大建設投入、產業發展吸引、環境容受力等條件下，進行土地使用合理規劃，以引導土地有秩序發展，並兼顧生活環境品質。是以，內政部重新釐清計畫人口係屬「計畫」性質，其內含空間計畫政策及目標，應保有直轄市、縣（市）國土計畫之規劃空間，惟其訂定過程，應將水、電資源供應及廢棄物處理能力能否滿足計畫人口（居住人口）所需充分納入考量，以避免超出環境負荷能力；至於旅遊活動或就學所衍生短期居住需求，應考量該等人口並非常住人口，其居住空間大多係以飯店、旅館或宿舍等提供，並非全屬住宅用地，故原則上不納為計畫人口，惟直轄市、縣（市）國土計畫仍應就該等人口所需居住空間、水電資源及廢棄物處理設施等，納入規劃考量。

（四）配合目的事業主管機關政策輔導土地使用之合法化

鑒於製造業利用土地在近年增加約 1,253 公頃，為將工廠納入管理，並避免違規使用情形擴大，經濟部業已修正《工廠管理輔導法》，研訂輔導合法相關機制，由直轄市、縣（市）政府辦理未登記工廠資訊調查作業，擬定「直轄市、縣（市）未登記工廠管理（輔導及清理）計畫」，未來國土計畫並將審慎研議，配合訂定土地使用管制規定，在符合安全性、公平性及合理性等原則下，協助與導正業者土地使用之合法化。另宗教利用土地



國土發展應依流域管理及環境容受力規劃 攝影/邱文彥

亦於近年增加約 317 公頃，後續亦將由宗教主管機關訂定輔導措施。

（五）依據原住民族生活模式進行整體規劃

「全國國土計畫」揭櫫原住民族土地使用指導原則，為尊重原住民族傳統文化與土地利用特殊需求，在不影響國土保安原則下，直轄市、縣（市）國土計畫得評估原住民族部落之居住、經濟生產及公共設施所需空間，於聚落周邊整體規劃其未來生活、生產活動空間，劃設適當之國土功能分區分類。另為因應原住民族傳統文化及生活習性特殊需求，直轄市、縣（市）政府得評估辦理鄉村地區整體規劃或建議擬訂原住民特定區域計畫，針對其安全性妥予評估，同時配套進行土地使用規劃，將原住民族特殊需求納入規劃，整體考量，以保護其傳統智慧或文化特色。

（六）因地方需求研訂因地制宜之土地使用管制

《國土計畫法》第 23 條第 4 項明定直轄市、縣（市）政府得訂定土地使用管制規則，此有別於過去區域計畫採全國一致性管制之方式，使土地使用管制更能符合地方特性。為落實該項政策，直轄市、縣（市）政府如有訂定需要時，應說明各該特殊性土地使用管制之規定，符合「全國國土計畫」土地使用指導事項及部門政策方向，且提出其適用國土功能分區類及空間區位條件、明訂相關審查程序及相關配套措施。此外，為檢視其執行情形，後續於直轄市、縣（市）國土計畫定期通盤檢討時，應提出其管理及執行成效。



肆

未來發展方向

除國土規劃基本政策及措施外，本白皮書於辦理過程中，曾多次召開專家學者及分區座談會，社會各界對於國土計畫有諸多期待，包含國土規劃、資料建置及組織調整等，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》。

未來政策

(一) 國土規劃

1. 持續關注國際永續發展趨勢

聯合國在2015年第70屆大會決議通過「2030年永續發展議程」後，各國奉為圭臬，如何落實該17項永續發展目標 (SDGs) 業已成為各國政府或國際組織追求國土保育、城市規劃、經濟發展和社會公平的主流思潮。例如，聯合國於推動「世界城市日」(World Cities Day, October 31) 活動，期望打造「更好的城市、更好的生活」；2018年更以「建構永續及韌性城市」為主題。³⁴ 經濟合作與發展組織 (OECD) 建立「韌性城市」網頁，列述全球重要城市的案例。³⁵ 此外，印

度於2020年也公布《永續發展目標國家指標架構進度報告》。³⁶ 因此，我國未來推動國土計畫與城鄉發展事務，必須關注國際永續發展之趨勢，始能與時俱進，與世界同步同軌。

2. 慎思與應對全球疫情衝擊

全球新冠肺炎 (COVID-19) 疫情蔓延後，明顯改變了全球人類及產業活動。過去在全球化趨勢下的產業鏈，其分工模式也受疫情影響，生產基地逐漸移轉回國內，並重新整合上下游生產鏈，呈現「逆全球化」現象，使得產業鏈更加完整，並促使國內製造業板塊迅速擴大及深化。在此發展趨勢下，國內製造業設廠或擴廠需求可能增加，其所需之土地資源、水電資源及事業廢棄物處理能力等需求，為後疫情時代，國土計畫面臨新的挑戰。未來，國土規劃之重點除應針對產業用地研擬彈性提供機制外，並宜預為考慮水、電及廢棄物處理等用地規劃，及思考海陸相關設施或利用之整合規劃。

此外，疫情之後，物流和網際網路更形重要，驅(乘)車上班、會議或購物未必需要，食衣住行育樂有了新的模式產生，因而衝擊傳統都市計畫中土地使用分區管制 (Zoning) 的區劃概念。2020年間，加拿大

城市相關的官員、學界、規劃師和團體共同發表《2020年加拿大城市韌性宣言》，即時回應全球新冠肺炎疫情，同時呼籲疫後未來在土地使用、分區政策檢討、15分鐘鄰里生活圈規劃、大型公共建築零碳排、低碳交通、清潔能源、老人與身障福利、建成區與自然環境等方面，應負起更多責任，有所「改變」(Change)，使城鄉更見多元、包容和永續，值得我國參考。³⁷

3. 關切與因應氣候變遷趨勢

臺灣經常受到颱風侵襲，造成水患溢淹或山崩地滑，使民眾生命財產遭受重大損失。雖然臺灣年平均降雨量達2,500毫米，但降雨時間集中於雨季，且因地形地勢陡峭、山高水急，水資源不易儲存，再加上人口稠密，依據經濟部水利署換算結果，每人每年分配降雨量約4,000噸，不到世界平均值1/5，反映臺灣缺水問題嚴峻。尤其在氣候變遷下，民國109年全年無颱風侵臺，這種情況是53年以來第1次發生，

主要水庫集水區降雨僅約歷年平均值2至6成，國內旱象發生後，導致稻米休耕範圍擴大，不但使缺水問題更加嚴重，並影響糧食安全問題。未來國土計畫因應氣候變遷趨勢，針對旱澇脆弱度議題，結合水利、水保等機關研擬水資源部門計畫，提高國土因應旱澇之韌性，需及早協調籌劃。

4. 強化區域性空間發展之治理

全國國土計畫載明，為因應高鐵通車及六都升格帶來之集中化發展趨勢，應配合區域特色與整體發展需要擬定都會區域計畫，以加強跨域整合，達成資源互補、強化區域機能，並提升競爭力。針對中小城鎮、離島、偏鄉、文化或其他性質條件，未來將透過特定區域計畫，整合相關目的事業計畫及其資源，確保城鄉發展機會和社經福祉之公平。同時考量各區域、流域或生態體系確有其共通性，是故空間發展議題應一併規劃考量，內政部後續將評估擬定都會區域或特定區域計畫。另依《國土計畫法》第8條



新冠肺炎疫情可能改變國土空間及產業布局 攝影/邱文彥

第2項規定，直轄市、縣(市)政府亦得就都會區域或特定區域範圍，共同研擬相關計畫內容，報中央主管機關審議後，納入全國國土計畫，直轄市、縣(市)政府得評估採行。³⁸

5. 整合國土與部門空間計畫

產業發展、交通運輸、住宅、重要公共設施、能源及水資源等部門重大政策及相關建設計畫，對於空間發展或土地使用影響甚鉅，未來內政部將持續配合相關部會法令修正及政策推動，分階段針對國土生態綠網、逕流分擔及出流管制、交通建設、海洋空間規劃、再生能源等議題，進行跨部門協商，使保育、防災和發展兼籌並顧。內政部也將鼓勵各部門研提部門空間發展構想，並依據各該部門計畫可能對空間產生之產業關聯性、經濟價值進行評估，作為內政部回饋於空間規劃及土地使用之參考。

6. 維護農地環境及發展權益

彰化平原、嘉南平原、屏東平原、宜蘭平原及花東縱谷平原為國內重要糧倉，供應國人日常所需糧食，其所在縣市也因此肩負農業生產及農地維護的重責大任。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，農業主管機關除得挹注農政資源外，財政主管機關亦得研議修正財政收支劃分法，以兼顧農地保護和農業縣市發展權益。

7. 鼓勵鄉村地區整體規劃

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，並未進行完整的土地使用規劃，以致鄉村地區未能適時導入所需之公共設施，此外又缺乏在地產業營造與地景維護，使得環境逐漸窳陋、居住生活品質不佳。鑒於當前資源與人口過度集中於都會地區，為均衡城鄉發展政府有必要積極改善鄉村地區公共設施、居住、產業等發展問題。在直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，直轄市、縣(市)政府得視需要，就鄉(鎮、市、區)或其他適當範圍辦理「鄉村地區整體規劃」，依國土計畫法第15條第3項規定啟動變更，並納於各該直轄市、縣(市)國土計畫內，作為後續土地使用或空間發展指

導原則。³⁹

8. 協力推動海洋資源地區規劃

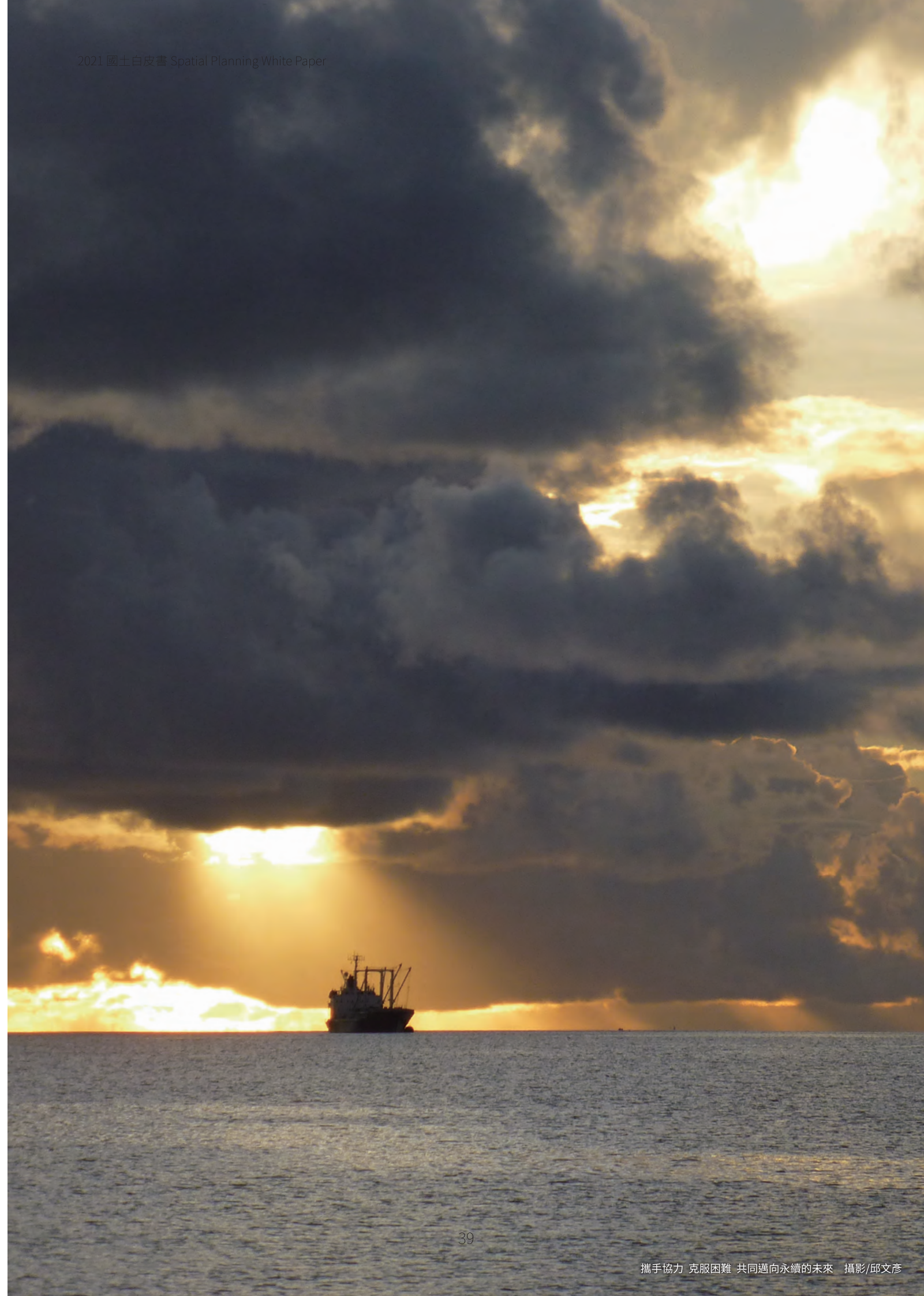
「全國國土計畫」延續民國99年變更臺灣北、中、南、東部區域計畫第一次通盤檢討及102年全國區域計畫政策，將海域劃設為海洋資源地區，並依據資源條件及用海情形予以分為三大類。惟受氣候變遷、海洋環境及臺灣周邊海域活動激增影響，海域規劃與管理更須關注。內政部將更積極進行與蒐整更多海洋基礎調查、監控數據及相關研究，並與政府相關機關協力合作，研擬與整合相關法令，建立政府、產業及權益關係各方諮商協調機制，據以推動海洋資源地區整體空間規劃與各類活動許可機制，以建立藍色國土有序、和諧及永續的發展。

9. 推動參與式規劃

過去都市計畫或區域計畫等空間規劃，大多係由專業者主導，然而國土空間計畫之目的，係為因應及滿足地方發展需求，並以空間規劃及土地使用手段達成，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」，意指在規劃過程中讓社會大眾有更多機會發表意見，讓意見反映於規劃方案，使規劃傾聽民意，切乎當地需求。未來內政部推動鄉村地區整體規劃或原住民族特定區域計畫時，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，並由規劃專業者協助進行技術操作，使規劃內容更能貼近地方民意，計畫推動過程更為順暢。



國土規劃重視溝通與說明 攝影/台灣西堤





攝影/邱文彥

(二) 資訊與指標建置

1. 共同辦理國土利用現況調查工作

就國土利用現況調查工作而言，過去是由內政部及行政院農業委員會分別辦理。今後內政部依據《國土計畫法》第19條及《國土利用現況調查辦法》規定，將由內政部國土測繪中心持續辦理國土利用現況調查成果維護作業；陸域國土利用現況調查，由內政部國土測繪中心及行政院農業委員會林務局採「智慧更新」(smart update) 方式共同辦理，並針對環境變遷速度訂定不同更新頻率，將調查頻率提高為每2年更新1次，惟考量森林變遷速度較慢，調查頻率則為每5年辦理1次。

2. 擬訂國土規劃基本指標

聯合國「永續發展目標(SDGs)」，包含 17 項目標(Goals)及 169 項細項目標(Targets)，供各國檢視永續發展推動之成效。該17項目標之內容，涵蓋經濟、社會及環境等面向；例如第11項目標「促使城市與人類居住具包容、安全、韌性及永續性」，即是與城鄉發展和環境保護有關之目標。有鑑於此，如前所述，有些國家(如印度)已研擬其呼應永續發展目標之國家指標系統。為掌握及追蹤監測國土空間發展情形，未來我國國土計畫也將研議訂定基本指標，包含綠覆率、工業區開闢率、都市計畫發展率等，以

長期瞭解與掌控國土空間變化之趨勢，並檢視國土永續發展之績效。

3. 推動資訊整合與揭露

內政部將持續辦理國土利用現況調查工作，定期更新資料，並精進資訊整合與管理，以穩定提供國土利用現況調查成果。此外，將另行規劃建立資料庫，整合納入各目的事業主管機關公告圖資，並發展加值應用基礎底圖，供國土規劃及管理之參考。國土規劃資訊將運用網際網路及新興媒體揭露，俾擴大民間參與。

(三) 組織調整

1. 成立國土管理署

民國107年5月3日行政院通過《內政部組織法修正草案》，並送請立法院審議，其第5條規定內政部應設「國土管理署」，業務涵蓋國土規劃、都市計畫、都市更新、住宅、建築管理及相關業務之規劃、推動、管理及督導；且為強化國土管理機制，原內政部地政司主管之非都市土地編定及使用管制業務，將整併納入國土管理署，使國土計畫之規劃及管理整合於單一主管權責單位，以落實計畫整合與管制，促進國土永續發展。⁴¹

2. 強化各級國土計畫審議及諮詢機制

依據《國土計畫法》第7條規定，行政院及各級國土計畫主管機關應遴聘(派)學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理全國國土計畫核定之審議、部門計畫與國土計畫競合之協調及決定。未來各級國土計畫審議會應參考民間團體意見，公開審議過程與相關資料，供外界參考；此外，就部門計畫與國土計畫整合與協調事項，亦應提請國土計畫審議會徵詢意見，強化其整合協調功能。

國土白皮書 滾動更新



根據《國土計畫法施行細則》第 3 條規定，中央主管機關應每 2 年公布 1 次《國土白皮書》，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。未來《國土白皮書》除了定期更新相關統計數據及基本施政措施外，亦將配合最新政策方向、國內外情勢發展和民意願景蒐整等相關內容，定期更新，期能使國土永續發展與時俱進。



與時俱進 滾動修正 攝影/邱文彥



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」，這是一項長期的工作。

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，以及其他重大議題之探討，積極與權益相關各方對話研商，同時將持續蒐集、整合和精進相關資訊與技術，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，以促進國家均衡、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/> (2020/5/1).
2. 參見 United Nations, “World Population Prospects 2019: Highlights”, <https://www.un.org/development/desa/publications/world-population-prospects-2019-highlights.html> (2020/5/1).
3. 氣象年報及交通部中央氣象局網站, <http://www.cwb.gov.tw/> (2020/5/1)。
4. 國家發展委員會(2012),「國家氣候變遷調適政策綱領」。
5. 國家發展委員會(2012),「國家氣候變遷調適政策綱領」。
6. 內政部營建署(2020),「國土利用監測整合作業 歷年海岸地區衛星影像資料庫及海岸線變化分析」。
7. 國家發展委員會(2018),「中華民國人口推估」(2018至2065年)。
8. 編定工業區設置之法源依據,為《獎勵投資條例》(民國59~80年)、《促進產業升級條例》(民國79~99年)及《產業創新條例》(民國99年至今)。
9. 科學園區設置之依據,為《科學工業園區設置管理條例》(民國68年至今),民國107年6月6日修正為《科學園區設置管理條例》。
10. 桃園市於民國103年改制為直轄市,然民國99年國土利用監測計畫於桃園市升格前辦理土地利用變遷分析,故當時未將其納入分析範圍。
11. 非都市土地使用分區,包含國家公園區。
12. 依民國84~86年臺灣北部、中部、南部、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,合計達該面區總面積70%以上者,得檢討變更為一般農業區。
13. 近25年報編工業區之法源依據,為《促進產業升級條例》(民國79~99年)及《產業創新條例》(民國99年至今)。
14. 民國87~98年,內政部「臺灣省國有林班地地籍測量及土地登記計畫」針對森林地區進行之地籍丈量與土地登記,致使森林區、林業用地與國土保安用地面積增加,完成37個事業區約8萬筆,面積151萬公頃之國有林班地。
15. 民國86年7月7日修正《區域計畫法施行細則》增訂「河川區」;民國102年10月23日修正《區域計畫法施行細則》增訂「海域區」。
16. 依民國84~86年臺灣北部、中部、南部、東部區域計畫(第一次通盤檢討),特定農業區屬於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,合計達該面區總面積70%以上者,得檢討變更為一般農業區;另特定專用區符合優良農地及曾經投資農業改良設施者,山坡地範圍外之山坡地保育區,毗鄰特定農業區且經農業主管機關認定現況為農牧使用之土地,得檢討變更為特定農業區。
17. 按民國84年8月3日行政院核定之「農地釋出方案」,屬國家重大建設計畫、經行政院核定之事業或公共設施、住宅社區及屬低汙染之工業區等,得於特定農業區土地申請變更使用。

18. 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,原住民委員會民國105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」。
19. 依據民國106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得檢討變更為特定農業區。
20. 依民國84~86年臺灣北部、中部、南部、東部區域計畫(第一次通盤檢討),山坡地範圍外之山坡地保育區,毗鄰特定農業區且經農業主管機關認定現況為農牧使用之土地,得檢討變更為特定農業區;另山坡地保育區之農牧用地集中且地勢平坦(平均坡度在30%以下),其中夾雜其他使用地未達20%者;或現有山坡地範圍外之山坡地保育區,並毗鄰一般農業區且經農業主管機關認定現況為農牧使用之土地,得檢討變更為一般農業區。
21. 原《獎勵投資條例》(第68條)、原《促進產業升級條例》(第53條)及《產業創新條例》(第65條),皆有與辦工業人因擴展工業使用,得申請變更毗連非都市土地之規定;民國95年行政院通過「2015經濟發展願景第一階段三年衝刺計畫(2007-2009年)」,即「大投資大溫暖計畫」,係協助企業利用毗連非都市土地擴大投資。由經濟部工業局及地方工業主管機關依據「興辦工業人申請利用特定農業區經辦農地重劃之毗連非都市土地擴展計畫及用地處理方案」,於民國95年至98年間受理辦理合法工廠擴展、增闢必要通路或設之污染防治設備用地變更等項目。
22. 「非都市土地申請變更編定為礦業用地興辦事業計畫審查作業要點」,規範砂石碎解洗選場之使用地變更。
23. 嘉義及臺南案於民國107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。
24. 「非都市土地變更編定執行要點」第8點第1項規定。
25. 內政部及前臺灣省政府社會處民國80~89年推動「端正社會風俗—改善喪葬設施及葬儀計畫」第一、二期計畫,補助直轄市、縣(市)政府興(修)建納骨堂(塔)。
26. 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。
27. 臺中市政府(2014),「擬定臺中市大坑風景特定區計畫案」。
28. 民國102年10月17日公告實施「全國區域計畫」。
29. 非都市土地申請新訂或擴大都市計畫政策檢討方向,於民國101年2月9日內政部區域計畫委員會第305次會議討論。
30. 民國86年5月9日及87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。
31. 民國104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」。
32. 內政部營建署(2019),「非都市土地海域區區位許可審查作業」。
33. 基於保育利用及管理之需要,依土地資源特性,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等四種功能分區。
34. United Nations, Depeartment of Economic and Social Affairs (2018), “Building Sustainable and Resilient Cities”, <https://www.un.org/development/desa/dspd/2018/10/inclusive-families/> (2021/1/6); UN-HABITAT (2018), “Building Sustainable and Resilient Cities”, <http://urbanresiliencehub.org/wp-content/uploads/2018/08/W-CD-Concept-Note2.pdf> (2021/1/6).

35. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (n.d.), “Resilient Cities”, <https://www.oecd.org/regional/resilient-cities.htm> (2021/1/6).
36. Government of India, Ministry of Statistics and Progremme Implementation (2020), “Sustainable Development Goals – National Indicator Framework Progress Report, 2020”, http://mospi.nic.in/sites/default/files/publication_reports/S-DGProgressReport2020.pdf (2021/1/6).
37. “2020 Declaration for Resilience in Canadian Cities”, <https://www.2020declaration.ca/> (2021/1/6).
38. 內政部營建署(2021),「全國國土計畫-流域特定區域計畫推動機制及示範計畫之研擬實作案」(期末報告)。
39. 內政部營建署,「鄉村地區整體規劃專區」。
40. 內政部國土測繪中心(2020),「國土利用現況調查成果資訊專區」, https://www.nlsc.gov.tw/LUI/Home/Content_Home.aspx (2021/1/6)。
41. 中華民國內政部營建署(2017),《內政部國土管理署組織法》草案。

資料來源與說明

- | | |
|-------|--|
| 圖1-1 | https://www.undp.org/ 。 |
| 圖1-2 | 內政部營建署(2020),「國土利用監測整合作業—歷年海岸地區衛星影像資料庫及海岸線變化分析」。 |
| 圖1-3 | 內政部營建署(2010),「國土利用監測計畫—土地利用變遷偵測管理系統規劃建置計畫」。 |
| 圖2-1 | 內政部國土測繪中心95年及108年國土利用現況調查成果。 |
| 圖2-2 | 內政部國土測繪中心108年國土利用現況調查成果。 |
| 圖2-3 | 內政部國土測繪中心95年及108年國土利用現況調查成果。 |
| 圖2-4 | 內政部國土測繪中心95年及108年國土利用現況調查成果。 |
| 圖2-5 | 內政部國土測繪中心95年及108年國土利用現況調查成果。 |
| 圖2-6 | 內政部營建署(2017),「修正全國區域計畫」。 |
| 圖2-7 | 內政部統計年報。 |
| 圖2-8 | 內政部統計年報。 |
| 圖2-9 | 內政部統計年報。 |
| 圖2-10 | 內政部統計年報。 |
| 圖2-11 | 內政部業務統計資料。 |
| 圖2-12 | 內政部業務統計資料。 |
| 圖2-13 | 內政部業務統計資料。 |
| 圖2-14 | 108年非都市土地使用地(農牧用地)、109年山坡地範圍、108年縣市界、民國97及108年國土利用現況調查成果(編碼01農業利用土地)。 |
| 圖2-15 | 108年非都市土地使用地(農牧用地)、108年縣市界、民國97及108年國土利用現況調查成果(97年採計編碼050301、108年採計編碼0504)。 |
| 圖2-16 | 108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)、108年縣市界、民國97及108年國土利用現況調查成果(97年採計編碼050401; 108年採計編碼0506)。 |
| 圖2-17 | 108年非都市土地使用地、108年縣市界、民國97及108年國土利用現況調查成果(97年採計編碼0502;108年採計編碼0502及0503)。 |

2021年國土白皮書 / 內政部營建署編.-臺北市：
內政部，民110.04
46面；29.7X21公分
ISBN 978-986-5450-92-2（平裝）

書 名 | 2021年國土白皮書
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/>
設計印製 | 臺北市立大學
台灣西堤工程顧問有限公司

ISBN 978-986-5450-92-2

GPN 101-100-0456

出版年月 | 民國110年4月

特別感謝

封 面 題 字 | 地球公民基金會李根政
照片版權授權者 | 邱文彥、鄭安廷、蔡玉滿、台灣西堤工程股間有限公司
結 語 撰 文 | 邱文彥
編 纂 委 員 | 李根政、邱俊榮、郭瓊瑩、張蓓琪、陳志宏