

全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會

「氣候變遷影響下之國土風險治理策略與國土保育地區劃設及管理方式」 議程

時間	活動內容
13:30 ~ 14:00	來賓報到/就座
14:00 ~ 14:05	內政部國土管理署 廖文弘組長致詞
14:05 ~ 14:20	規劃團隊簡報
14:20 ~ 15:50	■ 討論議題： 透過環境敏感地區整合管理及國土保育地區劃設因應氣候變遷影響之方式 與談者交流策略綜觀見解或疑義 與談人： ■ 內政部國土管理署 陳繼鳴前副署長 ■ 國立成功大學水利及海洋工程學系 王筱雯教授 ■ 臺北市立大學城市發展學系暨研究所 吳杰穎教授 ■ 農業部林業及自然保育署 黃鏡諺副組長 ■ 國立政治大學地政學系 林郁芳兼任助理教授
15:50 ~ 16:00	中場休息
16:00 ~ 17:00	開放與會者綜合討論/問答 ■ 關鍵部會發言 (環境部、農業部農村發展及水土保持署、經濟部水利署) ■ 其他與會人員發言及提問交流
17:00	賦歸

全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會

「氣候變遷影響下之國土風險治理策略與國土保育地區劃設及管理方式」 座談會



座談會會議資料



線上意見提問區



全國國土計畫通盤檢討重要議題 交流系列座談會—第4場次

氣候變遷影響下之 國土風險治理策略 與國土保育地區 劃設及管理方式

| 計畫主持人：張學聖 教授

| 協同主持人：鄭皓騰 副教授

| 議題專題負責老師：趙子元教授

葉佳宗副教授

陳秉立助理教授

黃偉茹教授

何彥陞副教授

葉如萍助理教授

鄭安廷教授

張容瑛副教授

陳玉雯總經理

中華民國115年4月29日

背景說明

陸續研擬施行細則、
國土功能分區、土地
使用管制規則等措施。

民國 104 年

《國土計畫法》
三讀通過，隔年
5月1日施行。

民國 107 年

《全國國土計畫》
公告實施。

縣市國土計畫擬
定過程，**部分地
方政府提出時間
不足**之疑慮。

民國 109 年

《縣市國土計畫》
延至110年、國
土功能分區圖延
至114年上路。

民國 110 年

《縣市國土計畫》
公告實施。

各界**提出諸多疑
慮**，如子法、配
套措施不足等，
商討再次延期。

民國 114 年

再度修法，國土
功能分區圖最遲
120年上路。

現在

辦理全國國土計畫
通檢先期作業，研
議各議題處理策略。

為銜接國家重大政策並回應各界關注之
規劃議題，國土署正啟動「全國國土計
畫通盤檢討」先期規劃，針對重要議題
進行策略精進。

欲藉由「全國國土計畫通盤檢討重要議
題交流系列座談會」進行跨領域交流，
凝聚政策共識，作為後續檢討調整基礎。

國土議題精進操作流程

01

重要議題盤整與政策方向掌握階段

彙整國土計畫相關歷程資料

梳理國土計畫重點議題之歷程脈絡

召開8場內部工作會議

滾動檢討並研提初步策略方向

02

策略研析與精進階段

掌握現行政策與部會做法，彙整各議題之政策方向及策略見解

召開12場工作小組會議、1場機關研商會

深化研析，確認議題論述及初步策略建議

召開5場正式工作會議

修正精進策略內容，確認具體操作之策略方案

03

辦理系列座談會凝聚策略共識，定調重點政策方向

國土議題精進操作流程

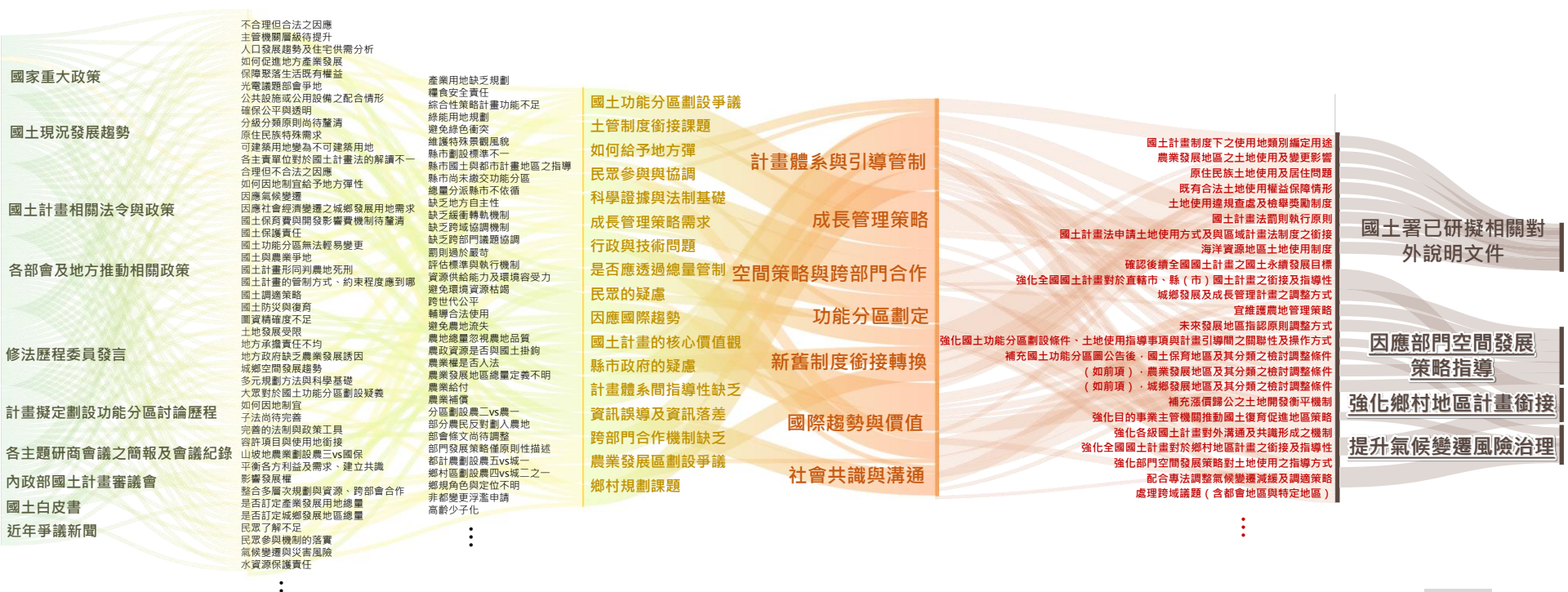
- 急迫性(國際趨勢、因應修法)
- 行政量能
- 部門與地方需求

/彙整國土計畫相關歷程資料/

/歸納國土空間規劃重點議題/

/形成本案24項國土空間規劃重點議題/

/得出第一次通檢重點/



不合理但合法之因應
主管機關層級待提升
人口發展趨勢及住宅供需分析
如何促進地方產業發展
保障部落生活既有權益
光電議題部會爭地
公共設施或公用設備之配合情形
確保公平與透明
分級分類原則尚待釐清
原住民族特殊需求
可建築用地變為不可建築用地
各名責單位對於國土計畫法的解讀不一
合理但不合法之因應
如何因地制宜給予地方彈性
因應氣候變遷
因應社會經濟變遷之城鄉發展用地需求
國土保育與開發影響實質機制待釐清
國土保護責任
國土功能分區無法輕易變更
國土與農業爭地
國土計畫形同判農地死刑
國土計畫的管制方式，約束程度應到那
國土調適策略
國土防災與復育
圖資精確度不足
土地發展受限
地方承辦責任不均
地方政府缺乏農業發展誘因
城鄉空間發展趨勢
多元規劃方法與科學基礎
大眾對於國土功能分區劃設疑慮
如何因地制宜
子法尚待完善
完善約法制與政策工具
容許項目與使用地銜接
山坡地農業劃設農二vs國保
平衡各方利益及需求，建立共識
影響發展權
整合多層次規劃與資源，跨部會合作
是否訂定產業發展用地總量
是否訂定城鄉發展地區總量
民眾了解不足
民眾參與機制的落實
氣候變遷與災害風險
水資源保護責任

產業用地缺乏規劃
糧食安全責任
綜合性策略計畫功能不足
綠能用地規劃
避免綠色衝突
維護特殊景觀風貌
縣市劃設標準不一
縣市國土與都市計畫地區之指導
縣市尚未繳交功能分區
總量分派縣市不依循
缺乏地方自主性
缺乏緩衝轉軌機制
缺乏跨域協調機制
缺乏跨部門議題協調
罰則過於嚴苛
評估標準與執行機制
資源供給能力及環境容受力
避免環境資源枯竭
跨世代公平
輔導合法使用
避免農地流失
農地總量忽視糧地品質
農地資源是否與國土掛鉤
農業權是否入法
農業發展地區總量定義不明
農業給付
農業補償
分區劃設農二vs農一
部分農民反對劃入農地
部會條文尚待調整
部門發展策略僅原則性描述
都計農劃設農四vs城一
鄉村區劃設農四vs城二之一
鄉規角色與位階不明
非都變更浮濫申請
高齡少子化

國土計畫制度下之使用地類別編定用途
農業發展地區之土地使用及變更影響
原住民族土地使用及居住問題
既有合法土地使用權益保障情形
土地使用違規查處及檢舉獎勵制度
國土計畫法罰則執行原則
國土計畫法申請土地使用方式及與區域計畫法制度之銜接
海洋資源地區土地使用制度
確認後續全國國土計畫之國土永續發展目標
強化全國國土計畫對於直轄市、縣(市)國土計畫之銜接及指導性
城鄉發展及成長管理計畫之調整方式
宜維護農地管理策略
未來發展地區指認原則調整方式
強化國土功能分區劃設條件、土地使用指導事項與計畫引導間之關聯性及操作方式
補充國土功能分區圖公告後，國土保育地區及其分類之檢討調整條件
(如前項)，農業發展地區及其分類之檢討調整條件
(如前項)，城鄉發展地區及其分類之檢討調整條件
補充產權歸公之土地開發平衡機制
強化目的事業主管機關推動國土復育促進地區策略
強化各級國土計畫對外溝通及共識形成之機制
強化全國國土計畫對於鄉村地區計畫之銜接及指導性
強化部門空間發展策略對土地使用之指導方式
配合專法調整氣候變遷減緩及調適策略
處理跨域議題(含都會地區與特定地區)

國土署已研擬相對對外說明文件

因應部門空間發展策略指導

強化鄉村地區計畫銜接

提升氣候變遷風險治理

會議場次辦理規劃

依循三大通檢重點：(1)因應部門空間發展策略指導、(2)強化鄉村地區計畫銜接、(3)提升氣候變遷風險治理，規劃五大主題系列座談會，深入交流並凝聚共識。

1/13

01

部門需求導向下之國土永續發展目標調整與計畫引導強化

1/29

02

產業轉型趨勢下之成長管理策略與城鄉發展地區劃設條件調整方向

3/17

03

農業永續經營下之農地資源維護策略納入農業發展地區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項之方式與時機

4/29

04

氣候變遷影響下之國土風險治理策略與國土保育地區劃設及管理方式

5/12

05

地方規劃自主權強化下之鄉村地區計畫政策方向納入全國國土計畫通盤檢討處理方式



◆ 強化環境敏感地區整合管理以因應氣候變遷與國土風險治理

→ 探討持續以「環境敏感地區」範圍作為「國土保育地區」劃設指標，是否足以回應氣候變遷挑戰及國土風險治理需求

◆ 國土保育地區劃設及管理方式之調整方向

→ 探討國土保育地區劃設條件調整之妥適性，並檢視其劃設順序、重疊管制、查詢/徵詢機制及因地制宜彈性等管理方式之精進空間

部門計畫空間競合之劃設順序



部門計畫參與國土計畫時機與落實機制

- ◆ 需求落實路徑：部門空間發展策略、相關空間計畫→功能分區調整→具體土地使用指導。
- ◆ 部門需求競合：以尊重既有使用、具法源依據、行政層級作為判釋基準。

- ★ 第一場座談會：
部門計畫空間競合之劃設順序。
- ★ 第二場座談會：
城鄉發展地區之劃設條件調整方向。
- ★ 第三場座談會：
農業發展地區之劃設條件、劃設順序
或土地使用指導事項之方式與時機。
- ★ 本場次座談會：
國土保育地區之劃設及管理方式。

討論
議題

透過環境敏感地區整合管理
及國土保育地區劃設
因應氣候變遷影響之方式

國土計畫因應國家氣候變遷政策之方式

法制主軸轉變

112 年修正《溫室氣體減量及管理法》為《氣候變遷因應法》，由原溫室氣體減量主軸，轉為「減緩、調適並重」。

國家因應氣候變遷行動綱領

環境部依氣候法 §9 擬定「國家因應氣候變遷行動綱領」，將「土地利用」列為7大易受氣候變遷衝擊領域之一；§19 各主管機關應就「各易受氣候變遷衝擊領域訂定調適行動方案」，並由環境部整合擬訂「國家氣候變遷調適行動計畫」。

《國土計畫法》兩大因應策略

- 「調適」策略：國土法 §9、10 規定，各級國土計畫應載明「國土防災策略及氣候變遷調適策略(計畫)」。
- 「減緩」策略：配合 2050 淨零排放目標，後續透過其他委辦案研議減緩納入全國國土計畫各章節之方式。

為銜接國家氣候變遷政策，國土計畫有必要自上位計畫指導，強化土地利用及空間規劃，以提升國土風險治理能力。

以強化環境敏感地區整合管理因應氣候變遷調適及國土風險治理

環境敏感地區沿革

民國



環境敏感地區
相關
規範

無環境敏感地區相關規定

將土地依資源特性分為限制發展/可發展地區2類

分成限制/條件/一般發展地區3類；
劃分國土為三軸、海環、離島

將限制/條件發展地區統整為環境敏感地區

基於保育利用及管理需要，劃分國土為四大功能分區，並延續以環敏地劃設國保區

土地利用領域調適行動方案 目標之一：提升國土系統韌性與氣候調適能力

透過空間規劃引導、環敏地保全、流域治理與自然調節功能強化，提升國土承受衝擊與減災能力。其中，環境敏感地區具以下兩種角色：

- 相對脆弱區域：易受不當人為開發影響而產生環境負面效應
- 自然調節價值：具水源涵養、生態調節、海岸防護等重要功能

透過區計、非都土管、非都土開審議作業規範等
→ 禁/限環敏地開發利用

為強化國土韌性與風險治理，環境敏感地區亟需透過科學監測與管理制度，以守護並強化其氣候調節功能。

對應目的事業主管機關相關計畫



基於氣候變遷減緩與調適，各目的事業主管機關之相關計畫是否有期望與國土計畫進一步配合或空間對接需求？

目的事業主管機關相關計畫		涉及國土保育地區劃設參考指標												
		自然保留區	野生動物保護區/重要棲息環境	1.國有林事業區(自然保護區/國土保安區) 2.保安林地 3.其他公有森林區	自然保護區	水庫範圍	飲用水水源水質保護區/取水口一定距離內	河川區域	一級海岸保護區	國際/國家重要濕地	1.國有林事業區(林木經營/森林育樂區) 2.大專院校實驗林地 3.林業試驗林	1.地質敏感區(山崩/地滑) 2.土石流潛勢溪流 3.山坡地查定加強保育地	來水水質水量保護區	國家公園計畫區
農業部 林保署	【自然保留區管理維護計畫】	●												
	【陸域野生動物合理利用與管理計畫】/【陸域野生動物資源保育計畫】/【陸域野生動物資源調查計畫】		●											
	【國有林事業區經營計畫】			●						●				
	【保安林經營管理及復育造林計畫】			●										
	【陸域自然保護區域經營管理計畫】				●									
	【森林遊樂區計畫】									●				
	【森林永續經營及產業振興計畫】	●	●	●	●					●				●
農業部 農村水保署	【以自然為本推動國土生態綠網行動計畫】	●	●	●	●	●	●	●	●	●			●	●
	【整體性治山防災計畫】/【氣候變遷下大規模崩塌及不安定土石防減災計畫】										●			
	【水土保持計畫】					●					●	●	●	
內政部 國家公園署	【整體海岸管理計畫】/【一級海岸保護計畫】/【一級海岸防護計畫】/【海岸環境營造計畫】							●						
	【國際級重要濕地保育計畫】/【國家級重要濕地保育計畫】								●					
	【國家公園計畫】												●	
經濟部 水利署	【加強集水區保育治理計畫】/【水庫水質或蓄水範圍治理計畫】					●								
	【河川治理計畫】/【水道治理計畫】/【逕流分擔計畫】/【重要河川環境營造計畫】/【區域排水整治及環境營造計畫】/【中央管流域整體改善與調適計畫】/【因應氣候變遷縣市管河川及排水整體改善計畫】										●			
環境部	【飲用水水源水質或淨水處理改善計畫】													

國土保育地區劃設條件調整背景

分區分類

國1

國2

國3

國4

107年公告
劃設條件

1.山脈保育軸、河川廊道、重要海岸及河口濕地等具以下條件之陸域地區：

- 自然保育價值
- 重要物種棲地
- 國有林、公有林地；保安林地
- 水庫蓄水範圍
- 飲用水水源保護區
- 水源開發/流域治理水系/水道
- 沿海稀有物種棲地及生態廊道
- 海岸河口具生態多樣、重要物種及水源涵養功能之濕地

2.前1.範圍內零星土地

1.近山脈保育軸、河川廊道、重要海岸及河口濕地等周邊地區內，具以下條件之陸域地區：

- 國公有林發展經濟營林/試驗/遊樂等地
- 高山丘陵易產生坡度災害地區
- 河川野溪周邊易造成水土流失災害地區
- 自來水水質水量保護區

2.現況未劃定使用分區/編定之離島

3.前1.範圍內零星土地

國家公園計畫地區

未來機會？

目的事業主管機關（國家公園署）是否有其他與國土計畫對接之調整需求？

1.屬都計區內保護或保育相關分區/用地：

- 水源(水庫)/風景特定區都計保護區內符合國保1劃設條件
- 其他都計區內符合國保性質，屬水源開發、流域治理水系或公告水道範圍

調整需求

環敏地屬於動態性質，且圖資與地籍精度、更新頻率不一，以環敏地範圍為主之劃設方式是否仍妥適？

依環敏地公告範圍作為劃設依據，是否足以回應氣候變遷？

依環敏地公告範圍作為劃設依據，是否足以反映山坡地超限利用或地質敏感等風險？

納入一般都計保護區是否會降低具特殊生態價值或保育目的之特定區計畫保育重點？

一般都計保護區回歸城鄉發展地區管理，是否有利後續都計區管理？

國土保育地區劃設條件調整

配合氣候變遷調適與環境敏感地區整合管理之調整，應同步精進各類國土保育地區之劃設標準，確保氣候調節功能與國土系統韌性。

本次通檢係以第一版國土功能分區成果為基礎進行優化，並提出各功能分劃設變更調整建議

國土保育地區第1類

原則仍以環敏地範圍為劃設參考指標

現行劃設指標多以「描述環境敏感地區範圍」為主。

為因應氣候變遷之精準治理，建議由「描述範圍」調整為「描述功能」，以提升實際劃設之合宜性。

調整山脈保育軸、河川廊道、重要海岸及河口濕地等陸域地區劃設條件用詞

107年劃設條件	本次建議調整方向
(1)具自然保育價值之地區	(1)具代表性自然地貌、生態完整度高之地區
(2)重要野生動物棲息環境與為維護物種多樣性所應加強保護地區	(2)屬關鍵物種繁殖或遷徙需要所應加強保護地區
(3)維護生態應保護之國有林、公有林；涵養水源及防災等所劃設保安林	(3)具涵養水源功能之原始或近原始狀態之森林範圍
(4)主管機關公告之水庫蓄水範圍	(4)對公共供水具涵養與保護功能之蓄水範圍
(5)確保飲用水水源水質應劃定之地區	(5)對飲用水水源水質具重要影響之空間範圍
(6)水源開發/流域治理水系/水道	(6)維持不變
(7)沿海富含稀有動植物棲地及生態廊道，為保護與復育海岸資源劃定之地區	(7)沿海富含稀有動植物棲地及生態廊道地區
(8)海口具生態多樣、重要物種及水源涵養功能之濕地	(8)維持不變

國土保育地區劃設條件調整

配合氣候變遷調適與環境敏感地區整合管理之調整，應同步精進各類國土保育地區之劃設標準，確保氣候調節功能與國土系統韌性。

本次通檢係以第一版國土功能分區成果為基礎進行優化，並提出各功能分劃設變更調整建議

國土保育地區第2類

原則仍以環敏地範圍為劃設參考指標

現行劃設指標多以「描述環境敏感地區範圍」為主。

為因應氣候變遷之精準治理，建議由「描述範圍」調整為「描述功能」，以提升實際劃設之合宜性。

調整近山脈保育軸、河川廊道、重要海岸及河口濕地等周邊陸域地區劃設條件用詞

107年劃設條件	本次建議調整方向
(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	(1)維持不變
(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	(2)維持不變
(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造成災害之地區	(3)維持不變
(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	(4) 屬坡地超限利用或地質敏感地區
(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	(5) 屬對於自來水供應具有重要影響之空間範圍

國土保育地區劃設條件調整

配合氣候變遷調適與環境敏感地區整合管理之調整，應同步精進各類國土保育地區之劃設標準，確保氣候調節功能與國土系統韌性。

本次通檢係以第一版國土功能分區成果為基礎進行優化，並提出各功能分劃設變更調整建議

國土保育地區第4類

都計區內保護或保育相關分區或用地已有嚴謹管制措施/

為利於後續都計區管理：

- (1) 都計區因應特殊生態價值或特定環境保育目的之特定區計畫：國保4
- (2) 一般都計區內之保護區：城發1

調整都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地劃設條件之內容

107年劃設條件	本次建議調整方向
(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1類劃設條件者	屬都市計畫中因應特殊生態價值或特定環境保育目的而擬定之特定區計畫*範圍 *註： 都計法 §9 將都市計畫分為市鎮計畫、鄉街計畫、特定區計畫。 本次建議調整方向所稱之「特定區計畫」，係指以風景維護、水源保護或保育等目的為主之特定區計畫，如風景特定區及水源（水庫）特定區等；不含機場、文教、高鐵車站及產業園區等具開發性質之特定區計畫。
(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	

國土保育地區劃設條件調整前後比較

基於氣候變遷減緩與調適，本次調整建議是否已回應各目的事業主管機關需求，並確保國土保育目標之達成？

分區分類

國1

國2

國3

國4

107年公告
劃設條件

1.山脈保育軸、河川廊道、重要海岸及河口濕地等具以下條件之陸域地區：

- 自然保育價值
- 重要物種棲地
- 國有林、公有林地；保安林地
- 水庫蓄水範圍
- 飲用水水源保護區
- 水源開發/流域治理水系/水道
- 沿海稀有物種棲地及生態廊道
- 海岸河口具生態多樣、重要物種及水源涵養功能之濕地

2.前1.範圍內零星土地

1.近山脈保育軸、河川廊道、重要海岸及河口濕地等周邊地區內，具以下條件之陸域地區：

- 國公有林發展經濟營林/試驗/遊樂等地
- 高山丘陵易產生坡度災害地區
- 河川野溪周邊易造成水土流失災害地區
- 自來水水質水量保護區

2.現況未劃定使用分區/編定之離島

3.前1.範圍內零星土地

國家公園計畫地區

1.屬都計區內保護或保育相關分區/用地：

- 水源(水庫)/風景特定區都計保護區內符合國保1劃設條件
- 其他都計區內符合國保性質，屬水源開發、流域治理水系或公告水道範圍

本次建議
調整方向

原則仍以環敏地範圍為劃設參考，惟由「描述環敏地範圍」調整為「描述環敏地功能」。



國土署已持續以環敏地單一窗口機制更新圖資，並推動環敏地圖資精進整合作業，期協助各主管機關檢討環敏地劃設範圍，提升跨機關圖資整合與精度

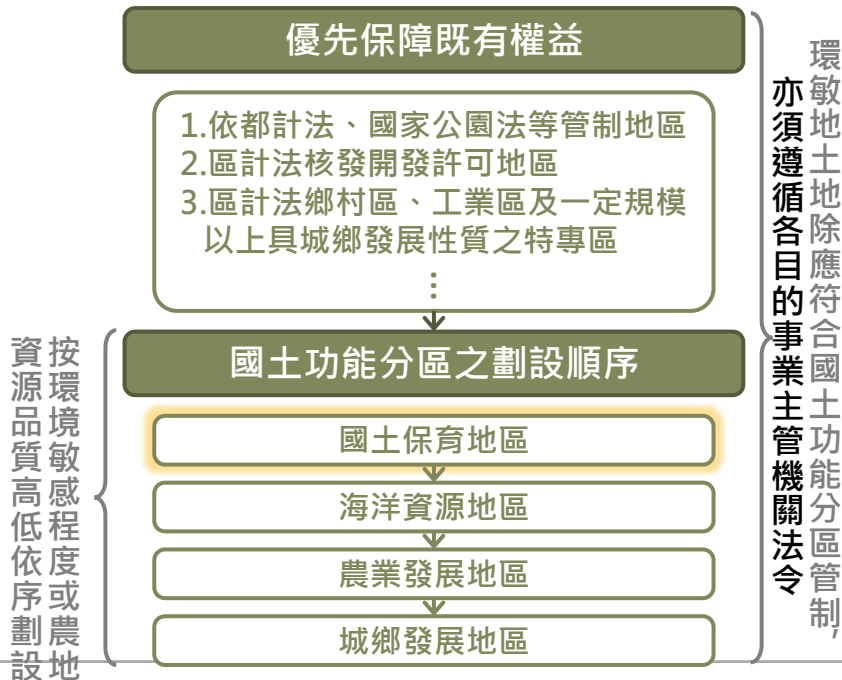
無調整

由「指認都計區內保護/保育相關分區/用地」調整為「指認具特殊生態價值或特定環境保育目的之特定區計畫」。

國土保育地區管理方式

國土保育地區劃設順序與重疊管制

國土法 §23-1：非國保區如符合國保劃設原則者，除依原功能分區使用原則管制外，應依資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁/限使用



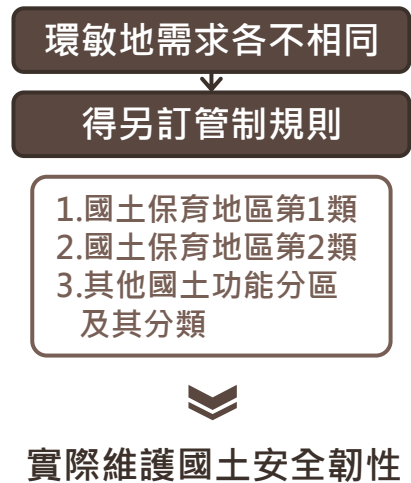
環敏地查詢與徵詢

國土計畫土管規則(草案)及使用許可相關法令，於處理申請開發案件時已承接現行區域計畫下「既有環敏地查詢與徵詢機制」



賦予地方政府彈性

考量環敏地類型及保育標的差異，即便屬同一功能分區，其土地管理方式仍應因地制宜，建議於土地使用指導事項中賦予地方彈性調整機制



全國國土計畫通盤檢討重要議題 交流系列座談會—第4場次




簡報結束
敬請指教

專家學者座談 討論事項

歡迎掃描
QR Code
線上提問



- ◆後續如仍以「環境敏感地區」範圍作為國土保育地區劃設參考指標，是否足以因應氣候變遷及國土風險治理議題？如否，是否有其他劃設參考建議？
- ◆各目的事業主管機關如評估各該環敏地所涉及之國土功能分區及其分類，於劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項上，有配合政策調整之必要，或有其他應與國土計畫對接之政策事項，敬請提供意見，以作為後續制度檢討與調整參考。
- ◆針對國土保育地區管理方式，將維持國土計畫法及相關子法、全國國土計畫所規定之國土功能分區劃設順序、重疊管制、環境敏感地區查詢及徵詢機制，並增加得由直轄市、縣（市）政府另訂土地使用管制規則之彈性機制，是否足以落實環境保護及國土保安？如否，有何調整建議？

An aerial photograph of a city, likely Taipei, with a dense urban area in the foreground and a range of mountains in the background under a clear sky. A semi-transparent white banner is overlaid across the middle of the image, containing the text.

中場休息 — 請於 16:00 返回會場

綜合討論

歡迎掃描
QR Code
線上提問

