

行政院 99 年 2 月 22 日院臺建字第 0990002926 號函核定通過

# 國土空間發展策略計畫

(核定本)

摘 要

中華民國 99 年 2 月



# 國土空間發展策略計畫 摘要

## 目 錄

序言	1
環境變遷	
趨勢與挑戰	
<b>1. 規劃原則</b>	<b>8</b>
1.1 定義	
1.2 目的	
1.3 定位	
1.4 核心價值	
1.5 實證規劃與行動方案	
<b>2. 願景與目標</b>	<b>11</b>
2.1 安全自然生態	
2.2 優質生活健康	
2.3 知識經濟國際運籌	
2.4 節能減碳省水	
<b>3. 國土空間發展政策綱領</b>	<b>16</b>
3.1 國土保育	
3.2 創新與經濟成長	
3.3 城鄉永續發展	
3.4 綠色與智慧化運輸	
<b>4. 國土空間結構</b>	<b>21</b>
4.1 國土空間結構	
4.2 國土空間治理構想	
<b>5. 落實執行</b>	<b>34</b>
5.1 落實國土規劃與建設執行之問題	
5.2 空間治理的具體策略	
5.3 計畫執行	



# 序言

國土，為國家發展與人民生存之根本；國土的永續發展為國家長治久安之所繫、人民幸福生活之所依，因此，政府的職責即在透過國土規劃及建設，為世代定居在臺灣這片土地上的住民，締造滿足每個人最大的人生願望，使之成為宜家、宜業的所在。本（第三）次的國土規劃將以空間發展策略的形式提出，並以之作為引領中央、地方及各部門長期發展的指導。

## 環境變遷

本會自民國 85 年制訂第二次「國土綜合開發計畫」以來，迄今已逾 10 年，期間歷經諸多國內外環境、經濟與社會發展的巨大變遷，導致國土空間發展方向大幅改變。

一、近年來世界各地均面臨地球暖化與氣候變遷下頻率與強度愈形升高的洪旱災害與生態環境破壞，環境與經濟衝擊大幅升高，積極推動溫室氣體減量與調適已成為全球共識與行動。我國在面臨氣候變遷及國土資源不當開發利用的情況下，颱風暴雨造成的水患及土石流災害情勢亦有常態化趨

勢，產生嚴重的國土破壞、水土資源流失與生態環境劣化問題，而莫拉克颱風造成的八八水患，更對南臺灣山林及沿海低窪地區帶來空前嚴重災情，造成人民生命財產與國家經濟的鉅大損失，以及國土山林環境的重創。自然災害的來襲已不可避免，問題是何時？何地？及有多嚴重？是故強化提高與自然環境變化共生的國土空間發展思維應成為政府施政的主軸。

二、在全球化的國際經濟激烈競爭下，面對 21 世紀世界經濟板塊重整、區域經濟加速整合、創新知識經濟快速發展，我國歷經階段性的產業結構轉型、廠商外移大陸投資生產、兩岸經貿地位及消長改變，另在經濟、社會、文化等方面亦伴隨出現，城市區域間競爭加劇、失業率上升、社會貧富差距擴大、公民社會素質落差等課題，對於國土的空間發展亦產生廣泛而深刻的影響。

為因應全球化及東亞政經時空環境的變遷與國家整體發展的需



要，及自然環境變化趨勢、行政區劃整併、西部高速鐵路通車等衝擊，有必要重新檢視國土運用情形，針對當前國家、社會所面臨重要發展議題，重新提出從全球及東亞視野之國土空間架構與發展定位，並規劃提出全國性、區域性的保育、經濟、城鄉、運輸四大面向的政策與策略方向，增強國內區域治理能力，提出創新環境以提升整體競爭力，並邁向永續發展。

## 趨勢與挑戰

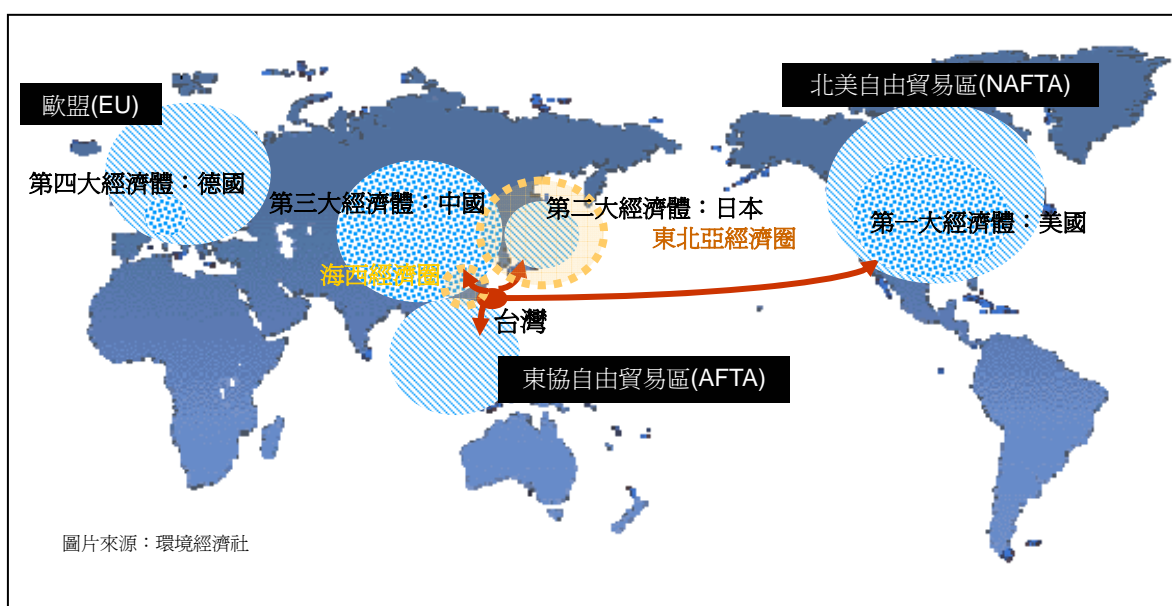
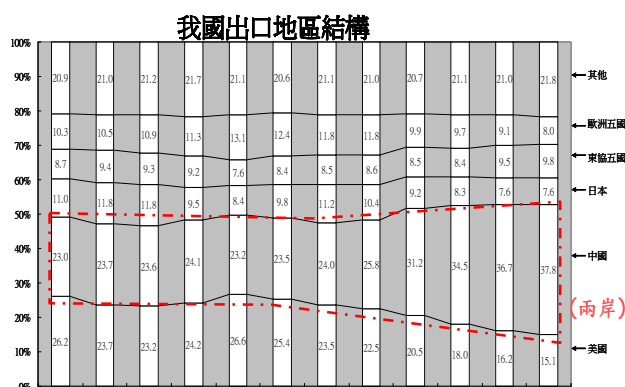
經探討影響我國國土空間發展之趨勢與挑戰，主要包括下列空間課題，將作為後續擬定空間發展策略之重要參考。

### 一、全球化與兩岸發展加速

因資訊普及與交通便利，國際間資源快速流通，廠商以降低製造成本及接近市場等考量，形成產業

分工全球化。各國在全球市場劇烈競爭下區域經濟整合逐漸深化朝向經濟聯盟發展，目前全球三大地區經濟整合主要為包括歐盟、北美自由貿易區，以及以東亞自由貿易區為軸心發展中的東協加三。

而自 2002 年起東亞地區成為我國最大出口市場，佔臺灣對外出口金額 50% 以上，而其中又以中國為我國最主要的貿易夥伴、出口市場和貿易順差來源地(2008 年我國對大陸出口佔當年對外總出口的 39%，同年我國對其投資佔我國對外總投資的 69%)，顯見中國大陸及

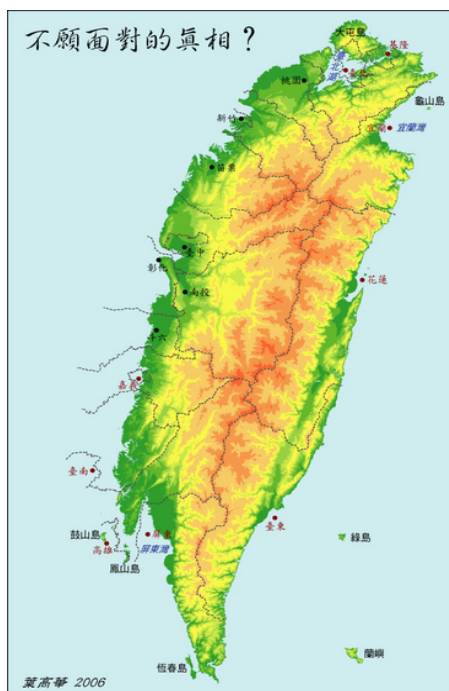


東亞國家對我國經貿影響已與對歐美鼎足而立。上述全球化與兩岸發展之趨勢，皆影響國內產業空間佈局與運輸政策。

## 二、氣候變遷下的環境衝擊

由於人類經濟活動不斷發展，導致大氣中溫室氣體濃度持續增加，溫室效應增強，造成全球暖化、海平面上升、極端及異常氣候發生頻率逐年增加且加劇，使全球生態環境產生巨大變化，生態系統失衡，進而嚴重影響人類生命及財產安全。

在此全球氣候變遷之影響下，臺灣近年來氣候亦有面臨重大變化，產生之衝擊使生活、生產、生態及生存等各方面均面臨嚴峻考驗與挑戰。



### 海平面上升35公尺的台灣

圖片來源：<http://richter.pixnet.net/blog/post/504390>

## 三、石化能源稀缺，價格不穩定

近年來石油價格飆漲情形全球矚目，由於新興市場國家高速成長，旺盛之能源需求與緊俏之能源供給仍可能使能源價格保持在較高水準。臺灣雖是以出口為導向之國家，但對於進口能源依存度相當高，導致能源問題及其價格波動，影響臺灣國際競爭力及經濟發展。

為降低進口能源依存度，並有效提升能源使用效能，國土空間區位配置及國土資源之運用均應重新思維，包括交通運輸模式之改變應朝向發展公共運輸、檢討城鄉及產業之空間配置，使都市能源使用量降低，調控各種能源生產及耗用之最佳配比等，並利用臺灣天然資源優勢發展潔淨或再生能源，發展自主的綠色能源產業。

## 四、城市區域競爭與跨域平台之展現

臺灣主要的跨國經濟競爭與連結，基於地緣經濟關係，脫離不了東亞與兩岸經濟圈的影響。東亞重要經濟圈除了東亞國協與日本經濟圈外，主要的經濟潛力區域就是由大陸沿海、香港與臺灣所組成的中華經濟圈。其中，長江三角洲的上海城市區域、珠江三角洲的香港城市區域以及臺灣所圍成的經濟區域，更被界定成為21世紀東

### 城市區域(City-Region)

「城市區域」係由中心都市與鄰近縣市共同建設成為一區域經濟體，彼此之間建立產業聚落、就業人力、公共生活機能優劣勢互補的空間夥伴關係，透過擴大基盤消弭疆界的跨域治理，創造空間資源整合綜效。為因應全球空間網絡化趨勢，各重要城市區域的中心都市通常都集結高等服務機能，成為全球或區域的重要節點。

南亞經濟成長最重要的黃金三角。在加入 WTO 後，兩岸經濟在功能連結與規模上進入史無前例地發展，而將兩岸視同經濟發展區域的思維也越發成熟。

由城市發展的趨勢觀之，大城市因握有全球運籌能力而躍升為世界城市，周邊資源不斷向中心集結而形成為大都會區，更甚者成為「城市區域(City-Region)」。優質的大都會區及城市區域則形成骨牌效應，對影響範圍內的產業及人才輸入影響甚鉅。可透過跨域治理機制平台的形成，創造空間資源整合綜效。

我國目前計有 25 直轄市及縣市，在現行中央與地方二級治理的架構之下，資源競爭與同質化發展，常導致城鄉發展的規模與特色皆不足，以往區域合作的機制未能完善建立及發揮做為競爭的優

勢，以致於在城市的經濟規模與差異化發展上都難以跨足國際競爭，有待導入跨域合作治理的概念，思考臺灣未來更進一步的區域整合與資源的配置使能達到最大效益。

### 五、全球在地化的特色

為能打造城市品牌、型塑地方特色，各國近年來積極推動「全球在地化(Glocalization)」政策，雖然大環境受到全球化影響，然而地區意識逐漸覺醒，進而發展成為一股足以抗衡全球化的重要力量。如何將城市獨特的文化更進一步反映、融合與固化於城市景觀、建設、產業、居住環境及市民的認同感中，從而提升其城市競爭力，對國內城市政府形成挑戰。

### 全球在地化(Glocalization)

1992 年聯合國於里約全球高峰會通過了 Agenda 21，並提出了「全球思考，在地行動」，宣示地方政府應扮演倡導、溝通與資源供給者的角色。2002 年進一步提出 11 項先決條件，包括傳統外交的改革、和平與發展、以文化為核心的議題、地方治理、資源管理、公民社會與民主、公共基金、私部門資源、財政機制、創新的部門、能力建立等。並針對 7 大優先部門(城市外交、地方社經發展、文化、觀光、運動、賦權青年、資訊與通訊科技)提出行動策略。



## 六、人口結構高齡化與少子化

近年我國人口由於結婚率與生育率的下降，人口成長趨於緩慢，根據本會「中華民國臺灣 97 年至 145 年人口推計」結果顯示，臺灣地區總人口由正成長轉為負成長將出現在 2023 年至 2028 年間。在人口結構方面，由於醫療衛生進步使國人平均壽命延長，老年人口比率增加，老年依賴人口數量及期間延長。隨著總人口成長減緩及人口結構高齡化的加速發展，如依照目前人口空間分佈趨勢推估，預期未來人口集中北部及西部都會區之情形仍將持續。

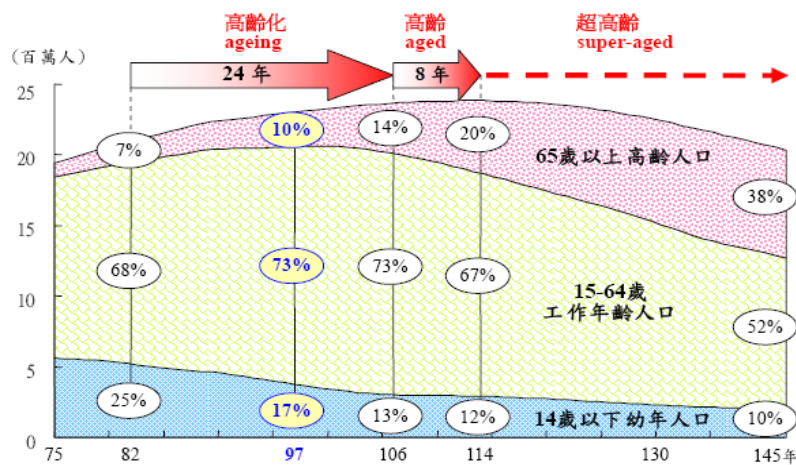
為因應人口結構高齡少子化發展以及空間分布不均問題，除應宏觀調整人口、產業、教育、勞動、醫療安養等相關政策外，未來相關公共設施質量、社會服務設施體系

及空間配置需因應調整。

## 七、產業空間發展由群聚化到廊帶化

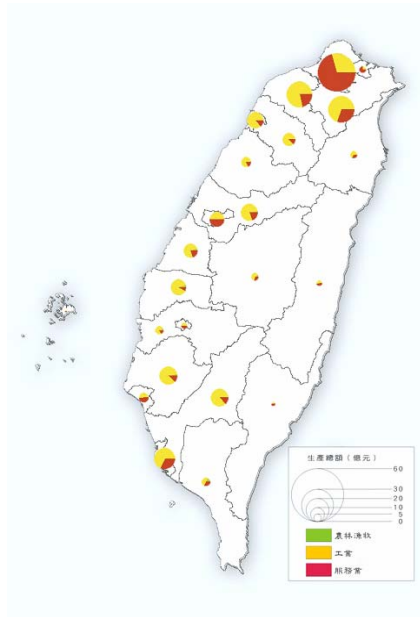
在產業的空間發展方面，臺灣產業空間發展有集中北部區域現象。另以就地區產業結構（生產總額、就業人口數）觀之，一級產業主要集中於雲林縣和屏東縣；二級產業空間發展集中於桃園縣和台北縣；而三級產業則是集中於台北市和台北縣。

隨著產業群聚（Cluster）發展，將逐漸匯集更多產業發展能量，進而發展成為產業群聚廊帶（Corridor），有利於提升產業群聚的競爭力並發揮更大綜效。在各國對於積極推動產業群聚政策均不遺餘力的趨勢下，臺灣必須持續增加知識的投資與人才的培育，並結合創新與創意，建構研發、創

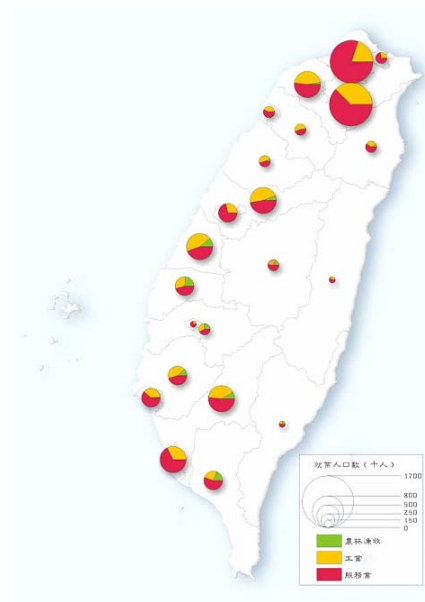


臺灣地區三階段人口年齡結構變動趨勢(中推計)

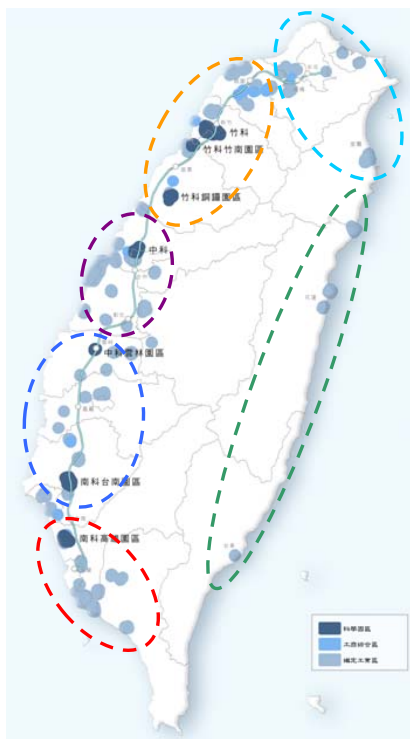
資料來源：1. 內政部，中華民國人口統計年刊，各年。  
2. 民國 97 至 145 年為本報告推估。



2006年各縣市生產總額



2006年各縣市就業人數



產業群聚廊帶

新、生產製造一體之高附加價值產業創新走廊，由北而南約3~4縣市形成一圈域，每一個圈域都應有與發展的產業相匹配的生產要素（水、電、生活機能、人力），以因應國際激烈競爭。

## 八、資訊技術革命與網際網路化

資訊與通訊技術(ICT)突飛猛進與寬頻網路技術的日趨成熟，讓資訊及知識傳播更快，對人類之經濟、社會、文化與空間發展均產生革命性的影響，並且改變人們的行為與生活模式，彈性化、虛擬化與個人化工作及生活模式應運而生。資訊網路基礎建設之完善，影響生活與產業發展，網路虛擬市場的蓬勃發展，改變人們傳統商業交流模式並促進就業選擇多元化，然而資通訊技術發展背後同時也造成垃圾資訊充斥、網路犯罪、數位落差等社會問題。

此外，資通訊基礎建設與相關應用等已成為城市與國家競爭力

重要評比項目，因此未來如何持續建構優質化的資通訊社會，並將空間地理資訊系統廣泛應用於國土規劃、都市建設、社區、以至住戶單元，展現資訊化、數位化應用生活所帶來的便利，並結合我國資訊產業之發展成為智慧型社會的國度。

## 九、資源分配未能達成效率與公平的均衡

過去因政府治理效能有待提升，公權力不易彰顯，加上跨域及跨部門、跨功能之整合發展與治理機制未能有效建立，使得政府整體資源分配未見效率與公平。而現有公共建設經費之分配，中央與地方權責未臻合理，一體適用的相關中央對地方補助規定，使超量的建設需求充斥，財政無法支應，建設期程冗長，而弱勢地區亦未獲得真正有效的照顧。

另外現行中央資源分配機制使地方政府陷入無效率的零和競爭，競相爭取產業園區、公共設施及交通建設下，忽略適性發展。而在政府財政資源有限情形下，勢必無法全部滿足其需求，導致整體公共建設及服務設施一方面受到限制格局不足，一方面卻又呈現矛盾的閒置及低度利用現象。這些都將成為未來國土空間發展的重大挑戰。

## 十、環境保育浪潮高漲

當經濟發展與環境保護產生衝突，當能源、糧食缺稀，使我們意識環境資源的不可再生，當全球暖化造成氣候異常、冰山融化、生態異常等等現象時，國際間重要會議就開始不斷的提出有關環境保護的議程、議定書或公約，以做為全球公民應努力的方向或應盡的義務，如 21 世紀議程，生物多樣性公約、氣候變化綱要公約、京都議定書等等。對照國內發展，從 1994 年環境影響評估法公布實施起，各項污染排放標準陸續提高，民眾關心國土的環境問題，並積極參與環保工作，再再顯示綠色環保浪潮已然成形，並逐年高漲。

# 1. 規劃原則

## 1.1 定義

空間規劃(Spatial Planning)是藉由一系列「以國土為基礎」的策略，整合、協調不同部門中有關空間發展的區位與資源分配，解決部門政策間的競合與衝突，促成環境、經濟與社會的融合發展，達成國土空間秩序之有效安排，並降低區域發展差距，提升國家整體競爭力。而策略規劃則是以問題為導向提出解決方法或構想。

景、目標及發展構想，並擬定有關國土保育與永續資源管理、創新與產業經濟發展、城鄉永續發展、交通及通訊基礎建設之空間發展政策綱領，以及進一步從最根本的土地、資金、組織、法令、治理等五大面向研提國土空間治理之行動計畫，作為政府落實、驅動往後國土發展各部會施政之依據。

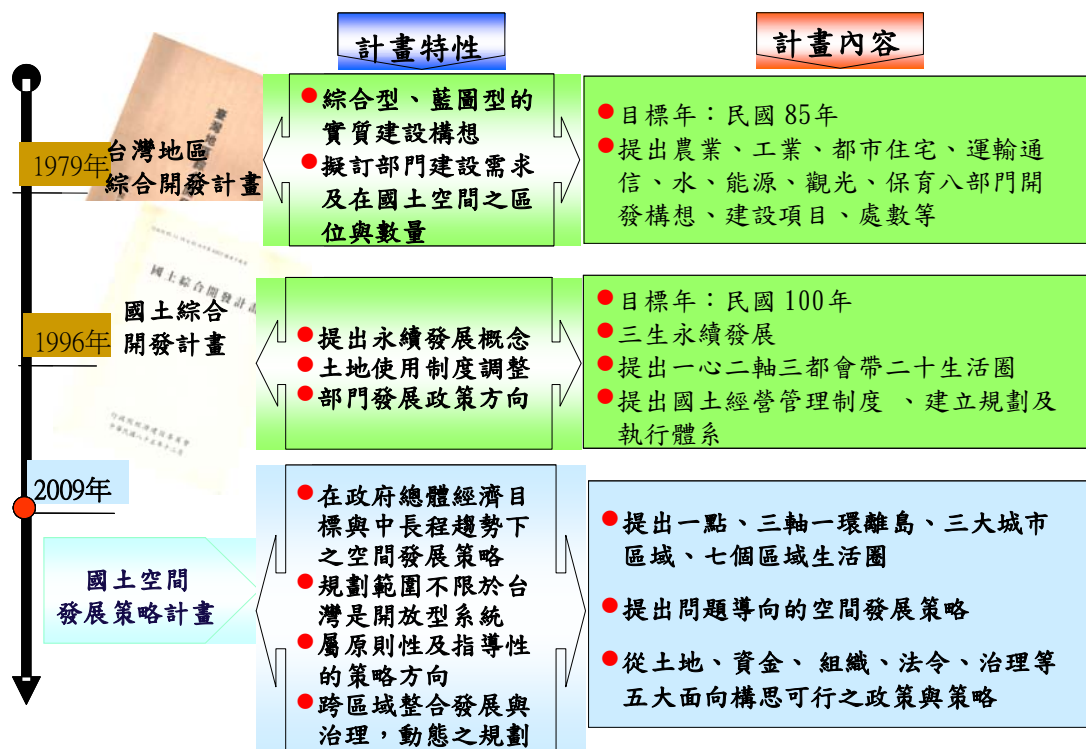
### 聯合國歐洲經濟委員會(UNECE)對於空間規劃的定義：

Spatial planning is concerned with “the problem of coordination or integration of the spatial dimension of sectoral policies through a territorially-based strategy. More complex than simple land-use regulation, it addresses the tensions and contradictions among sectoral policies.

(資料來源： UNECE, 2008, Spatial Planning : Key Instrument for Development and Effective Governance)

## 1.2 目的

本策略計畫首先確認國土發展所面臨的關鍵發展趨勢與課題，進而擘劃確立未來國土空間發展的願



### 1.3 定位

為因應國內外時空環境的快速變遷與國家整體發展需要，本會繼民國 68 年、85 年先後推出「臺灣地區綜合開發計畫」與「國土綜合開發計畫」，今續提出「國土空間發展策略計畫」，其主要功能定位如下：

#### ● 國土空間發展基本政策方針與目標

在確立國土保育、環境永續為先的前提下，以建立具國際競爭力核心(Competitiveness pole)及建設創意環境為目標，並應注意國土發展過程的治理需具備效率、效能及社會包容(Social inclusion)。

#### ● 課題解決導向之規劃

各部會及地方政府提出為數眾多的施政項目，政府只能仰賴有限的經費及法令，徒法不足以自行，本策略將扮演著驅動的角色。未來並將因應政經時空環境的重大改變，適時檢討與動態調整以符實際需要。

#### ● 空間資源合理分配之根本

本策略為政府重大建設計畫與資源空間分配之基本依據，政府與民間各部門在擬議、評估與國土發展相關之法案與投資開發建設計畫時，應確實遵循本策略之指導。

本次國土空間規劃有別於前二次國土綜合開發計畫之藍圖式規

劃，主要就關鍵性之國土空間課題，提出原則性、指導性之空間發展策略方向；並強調跨域、跨部門及多功能整合發展與治理，以因應國內外瞬息萬變之社會經濟與環境變化。而針對全球化、區域整合與城市競爭的空間發展新趨勢，構成**流動國土(國家疆界模糊化)**的新概念，因此本次規劃由封閉型系統改為開放型系統之規劃，並且不設年期、不限議題，以動態檢討調整方式彈性因應未來時空環境的轉變。

### 1.4 核心價值

#### ● 永續與調適 (Sustainability & Adaptation)

重視氣候變遷影響議題，尋求經濟成長、社會公義、環境永續三面向的平衡，調整國土開發行為與思維。

#### ● 公平與均衡 (Equivalence & Balance)

無論是都會或鄉村、南部或北部、東部或西部、本島或離島，讓每個區域具公平均等的「發展機會」，及享有公平均等的就業機會及生活品質，亦即使各區域適性發展，而非指齊頭平等的發展量或公共設施。

#### ● 效率與效能 (Efficiency & Effectiveness)

在公平與均衡前提下，所採取的治理方式必須同時重視執行過程的「效率」與執行結果的「效能」。

### ● 多元與合作 (Diversification & Cooperation)

尊重多元發展與在地需求，但藉由跨域合作平台尋求合作，並獲致跨域的最大共同利益，提升資源運用效率，強化區域整體品質。

### ● 開放型系統與動態規劃 (Open system & Dynamic Planning)

由於全球化及各種區域聯盟的形成，臺灣雖然是一個海島型的國土，但人民住居及產業區位因分工、人力供應、成本考慮及全球佈局，均影響國土利用、公共建設提供及住居生活機能之量與質，故有關國土規劃之範圍必須逾越國界及與時俱進、動態調整。

政府施政是關係眾人之事，不會有完美的政策及方案，故在優先滿足大多數人民及不傷害絕大多數人民的原則下，求取次佳選擇的解決之道是務實而彈性的國土規劃方法論(second best principle)。規劃時務必保留彈性，以進行逐步微觀調整或漸進式擬訂不同的發展選擇。

### ● 彈性應變與調整(Flexibility & Adjustment)

當空間策略規劃完成，產出一

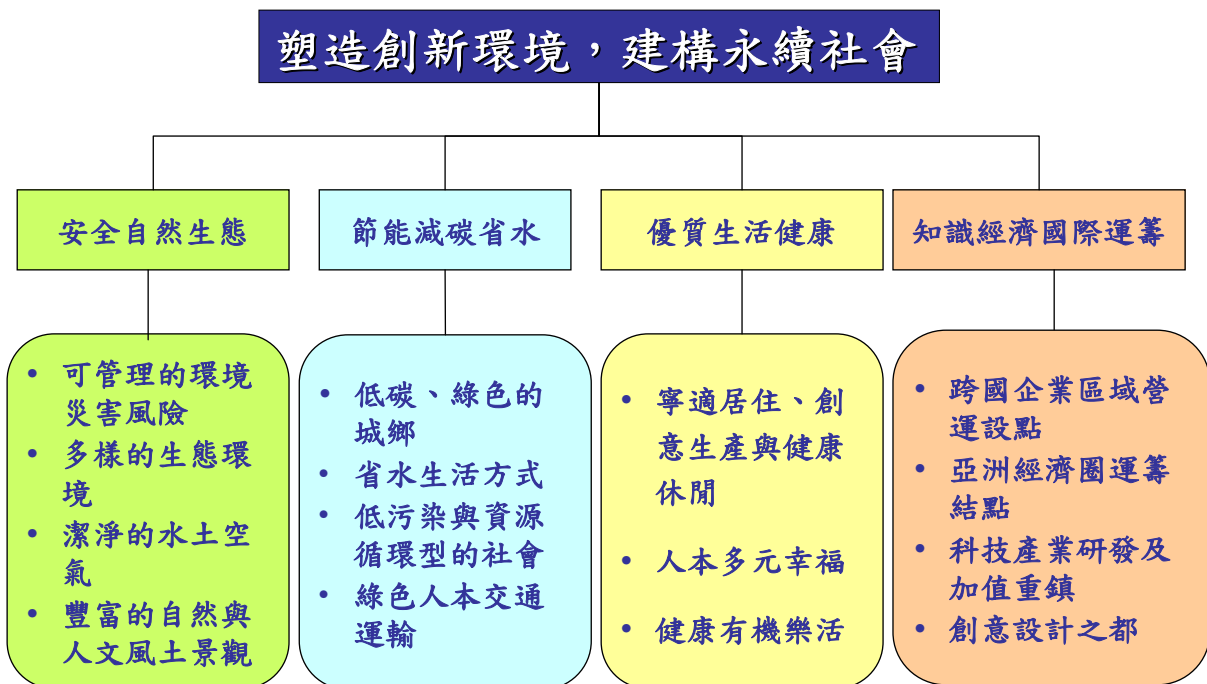
系列的政策、策略與行動後，後續的落實執行過程，也必須持續不斷地檢視環境的變化、社會的需求等，並進而檢討修正調整行動計畫，如此，才能真正達到動態、策略規劃最高目標。

## 1.5 實證規劃與行動方案 (Evidence-based planning & Action Plan)

講究證據基礎的各種人口、經濟、商業、社會、環境發展指標及數據，做為擬定策略之依據，進行標靶式的課題-解決行動方案。有效的證據基礎包括：假設的明確及一致性、與國家、區域規劃政策指導的一致、跨界課題及鄰近機制的相容性、政策與證據之間的關聯性、處理變遷情況的理性化證據及界定選擇、與永續評鑑及監測相聯結，並作滾動式檢討修正等。



## 2. 願景與目標



經充分考量兩岸關係、高齡化、少子化、全球氣候變遷、節能減碳、金融海嘯危機及亞洲逐漸成為世界經濟的成長引擎等內外大環境的變化，及當前施政所面臨之重要議題，未來在永續經濟、永續社會、永續環境的前提下，國土空間發展策略之總目標為：「**塑造創新環境，建構永續社會**」，並應創造臺灣成為具備「安全自然生態」、「優質生活健康」、「知識經濟國際運籌」及「節能減碳省水」的國土發展新願景。

### 2.1 安全自然生態

#### ● 環境災害風險之管理

應掌握並因應全球環境變遷之衝擊，限制不當的開發，採取自然防災的觀念，同時重視環境災害資訊的掌握及預警，設法管控並降低災害的風險，建構安全無虞的生活空間。

- ◇ 因應全球環境變遷推動國土保安
- ◇ 推動流域之綜合治理
- ◇ 建構綠色基礎設施，提升城鄉防災能力

#### ● 多樣的生態環境

臺灣成為生物南來北往的中繼站，種類、密度及特有物種比例之高舉世聞名。豐沛的生態資產有待展開全面性的積極保育，同時結合經濟、科學、教育及觀光等領域永續利用，成為地球**種源庫**的角色。

◇ 保護生態資源並改善生物棲地環境及審議制度

## ● 潔淨的水、土、空氣

國土發展應充分考量環境的容受力，保護森林、加強造林、嚴格管理上游集水區、提高污水處理率並有效減少、防止及管控水、空氣及土壤污染，對於已遭受污染的環境則應加強監管並積極進行污染防治與整治，同時，逐步調整能源耗用配比及產業結構，發展低碳經濟，鼓勵低碳生活，建構一個永續、潔淨的生活空間。

◇ 規劃低碳城鄉及能源設施之土地利用

◇ 落實農地資源之利用與保育

## ● 豐富的自然與人文風土景觀

未來應審慎保護並活用國土空間上各區塊的自然地景風貌、資源、風土民情、節慶、傳統建築與傳統工藝等，發展地方獨特的「識別標誌」，各空間區塊藉由這些特有的自然與人文地景修護補強，維繫人對於空間的認同感與依賴感，成為人民「心靈的故鄉」。

◇ 提升國土美質，營造創意城鄉環境

## 2.2 優質生活健康

### ● 寧適居住、創意生產與健康休閒

打造優質生活健康的臺灣，首要者為高品質的居住環境，同時良好的治安、價格合宜的優質住宅、便捷的低碳公共運輸、普及的通訊網路系統、完善的醫療與社會福利服務，亦為未來發展優質健康生活城市所不可或缺的要素，而不同階層之城鄉體系透過適宜共享的公共設施或公共服務資源區位配置，打造寧適的城鄉生活環境。

◇ 推動地盡其利的都市更新

◇ 提供滿足生活品質的公共設施及生活配套

◇ 善用資訊及通訊能力優化未來生活及縮短城鄉落差

◇ 提升國土美質，營造創意城鄉環境

◇ 發展藍色運輸，開發海洋環帶觀光與沿海運輸產業

◇ 綠色人本運輸導向之發展模式

### ● 人本多元幸福

近來國際間的永續城市發展係以「綠色、健康、幸福」作為城市典範，亦即宜居的城鄉是「以人為本、與自然和諧共存」之基本價值出發，從「生態、生活、生產、生存」的四生永續發展標準，期望給市民「快樂、安全、健康、舒適」的生活，成為擁有幸福洋溢、創意活力與希望的城市。

◇ 提供滿足生活品質的公共設施及生活配套

◇ 建構綠色基礎設施，提升城鄉防災能力



◇ 規劃低碳城鄉及能源設施之土地利用

◇ 綠色人本運輸導向之發展模式

### ● 健康、有機、樂活

經濟的高度成長不再是唯一的追求目標，強調「樂活」、「慢活」的健康、快樂生活，對於未來臺灣的城鄉空間規劃與政策方向，將產生一定程度的影響，配合著臺灣聞名世界的精良農業技術以及近年來健康有機飲食與休閒生活的盛行，未來將致力建構一個健康、有機、快樂的「生態、生活、生產、生存」的四生環境。

◇ 落實農地資源之利用與保育

◇ 整體發展農村及部落地區，平衡城鄉落差

◇ 提供滿足生活品質的公共設施及生活配套

## 2.3 知識經濟國際運籌

### ● 跨國企業區域營運設點與亞洲經濟圈運籌結點

由於中國經濟體的快速崛起，臺灣與中國經貿互動日形緊密，兩岸三通之後，應設法在新局中重新展現獨特的區位優勢，加速推動法規鬆綁，吸引跨國企業及台商在台設立企業區域營運總部；並應設法平衡全球三大經貿區塊(北美自由貿易協定、歐盟及東協加 N)的市場布局，除了商品貿易之外，亦應積極發展服務貿易(如國際物流、國際

觀光等)，鼓勵台商參與投資國外市場，聯合全球台商形成全球銷售服務網掌握行銷通路，以平衡全球化的經貿風險。

◇ 強化國際接軌能力及門戶地區功能

◇ 強化城市區域競爭力，推動成長管理

◇ 加強都會區域運輸系統與路網之整合發展

◇ 整合區域優勢產業群聚

### ● 科技產業研發及加值重鎮

我國已成為全球科技產業價值鏈中關鍵成員，並有具備競爭力之產業群聚，包括竹科、中科與南科，及其周邊完整的高科技產學網絡支援體系，半導體、資訊硬體製造、資訊軟體和新興的生物科技等產業群聚效應顯著，甚至逐步形成區域科技走廊，另締造新一代的高科技研究園區，提昇前瞻創新研發能量，帶動臺灣創造經濟奇蹟。

◇ 推動區域優勢產業群聚

◇ 擴大產業用地彈性

◇ 建立老舊工業區轉型機制

◇ 規劃推動「產業創新走廊」

### ● 創意設計之都

世界經濟論壇(WEF)發佈的「2007~2008 年全球競爭力排名」中，臺灣在「技術」、「創新」等子項的評價高居世界第3、亞洲第1的地位，未來應以優異的創新能力為基礎，加以產業功能完整、工商服

務效率高、人才素質優、政治制度民主、社會氣氛自由開放、外來文化接受度高及對新穎前衛產品的界定能力強等優勢，發展成為東方特色的創意設計之重鎮。

◇ 建立區域創新系統

◇ 規劃推動「產業創新走廊」

## 2.4 節能減碳省水

### ● 低碳、綠色的城鄉

為達成行政院核定「永續能源政策綱領」訂頒之我國溫室氣體減量目標：全國二氧化碳排放減量於 2016 年至 2020 年間回到 2008 年排放量，於 2025 年回到 2000 年排放量，將從能源需求面之「節流」與能源供應面的「淨源」著手。其中「節能」目標將以每年提高能源效率 2% 以上，使能源密集度（生產每單位商品或服務所消耗的能源數量，密集度越高，表示能源使用效率越低。）於 2015 年較 2005 年下降 20% 以上；在「淨源」方面則以推動能源結構改造與能源供給、使用效率提升，發展無碳再生能源、促進能源多元化等方向推動能源結構改造與能源效率提升，其目標為發電系統中低碳能源所佔比率由 40% 增加至 2025 年的 55% 以上。

◇ 規劃低碳空間及能源設施之土地利用

### ● 省水的生活方式

我國由於地質地形條件複雜，河川短促，加上地狹人稠，平均每人可分派之淡水量不及世界平均值之 1/6，因此被列為世界缺水國家之一，水資源的永續利用實攸關國家未來長遠發展，必須妥謀規劃因應，從水資源保護、水資源使用效率提升、水污染防治與循環再利用等方面著手。

◇ 推動流域之綜合治理

◇ 建構綠色基礎設施，提升城鄉防災能力

### ● 低污染與資源循環型的社

#### 會

面對自然資源與環境容受力的限制，以物質不斷循環再利用為基礎所建構的循環型經濟體系及都市發展體系，為當前全球永續發展的重要途徑和方式。在產業發展方面應加強低污染、低耗能、高附加值的產業發展，尤其近年在石化、煉鋼、晶圓等新興投資案，其產值與社會成本抵充後之邊際效應，與成為低碳社會的目標有所不符，且對國土發展衝擊甚鉅，需進一步調和；在都市建設與管理方面，推動水及廢棄物循環再利用、降低交通與生產的空氣污染排放，同時建立國人正確的消費觀念與生活方式，樹立新的價值觀念，亦為促成資源循環型社會發展的重要關鍵。

◇ 規劃低碳空間及能源設施之土地利用

◇ 建構綠色基礎設施，提升城鄉防災能力

## ● 綠色人本交通運輸

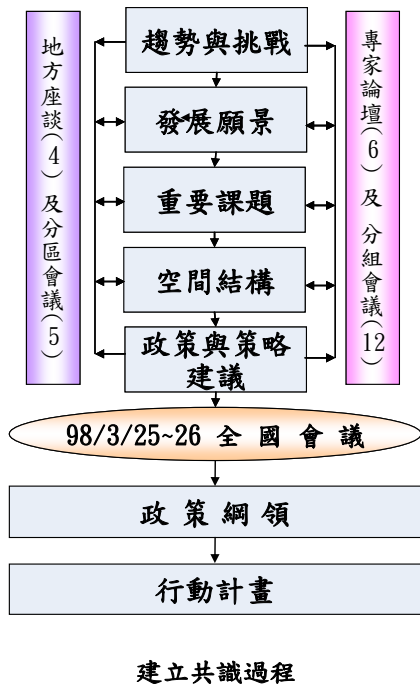
我國目前以機動車輛為主的交通規劃及建設方向，有必要轉變成以人為本位的交通系統規劃管理，以建立人性化、親和力、可靠性、舒適性及健康性的交通環境為目標，並推動以綠色運具為主要發展架構、以自然能源為主要機動力來源、展現對使用者的人性關懷及重視社區化與在地化建設。最顯著的因子莫過於汽油價格的高攀，使選擇公共運輸及自行車蔚為風潮，進一步促使政府必須提出更多公共運輸計畫，及自行車使用人口的大幅增加後的各種城鄉建設因應措施。

◇ 綠色人本運輸導向之發展模式

◇ 發展藍色運輸，開發海洋環帶觀光與沿海運輸產業

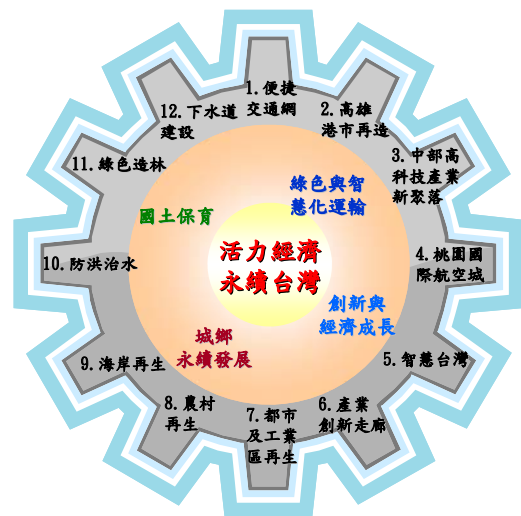
### 3. 國土空間發展政策綱領

本策略規劃於規劃過程中邀集各地方政府與機關辦理一系列地方座談會與相關會議，就國土空間發展的趨勢與挑戰、發展願景、重要課題、空間結構、政策與策略等進行廣泛且密集的意見交換與研商；為進一步擴大參與層面，復於 98 年 3 月 25、26 日召開「國土空間發展策略規劃全國會議」，由本會邀集經濟部、交通部、內政部、環保署、研考會等部會共同參與籌劃，並邀請產、官、學、研等相關公私部門與民間團體參與討論，以建立全國各界對於國土空間的政策共識。



為因應全球化及氣候變遷等趨勢，針對關鍵性的國土空間發展課題，提出策略性、原則性及動態性之發展規劃，強調跨域、跨部門及多功能的整合式發展與治理。以下即針對國土保育、創新與經濟成長、城鄉永續發展及綠色與智慧化運輸等面向，分別透過政策目標的訂定，與關鍵課題的釐清，提出國土空間發展策略及作法。

此一 4 個面向的國土空間發展策略及作法，可進一步對應「愛台 12 建設」，預計在 2009 至 2016 年落實推動便捷交通網、高雄港市再造、中部高科技產業新聚落、桃園國際航空城、智慧臺灣、產業創新走廊、都市及工業區更新、農村再生、海岸再生、綠色造林、防洪治水及下水道建設等 12 項優先公共建設，成為臺灣經濟發展的新藍圖。



愛台 12 建設

### 3.1 國土保育

#### 政策目標

- 保育自然資源，維護生物多樣性
- 因應氣候變遷，推動國土保安與復育，減緩災害損失
- 整合區域能源，提升節能減碳功效

#### 關鍵課題

- 國土保育與保安資訊不足無法妥善因應問題
- 水土林自然資源遭受破壞，生態環境品質劣化
- 坡地與環境地質災害規模及頻率加劇
- 河川流域水患治理及水資源利用成效不彰
- 海岸長期遭受侵蝕暨地層下陷
- 農地生產及生態功能受損
- 能源發展及使用與國土空間配置未能相互配合

#### 發展策略及作法

#### 相對應之 愛台 12 建設

##### 因應全球環境變遷 推動國土保安

- 規劃推動全球氣候變遷之調適及減緩策略
- 治理國土優先復育地區
- 確保重要公共設施與維生管道安全暢通
- 研擬坡地分級分區使用規範
- 促進原住民部落永續發展
- 推動地層下陷地區平地造林及土地利用轉型
- 加強生態防護建設防止海岸侵蝕

1. 全島便捷交通網

2. 高雄港市再造

3. 中部高科技產業  
新聚落

4. 桃園航空城

##### 推動流域之 綜合治理

- 推動河川流域整體治理規劃
- 系統性推動防洪措施及設施
- 加強河川淤砂管理並設置流域土石資源交換中心
- 強化水資源涵養、調度與抗旱備援機制
- 保護河川自然風貌與美質

5. 智慧臺灣

6. 產業創新走廊

##### 落實農地資源之利 用與保育

- 劃設優良農地以維持優質生產
- 調整農地釋出政策並落實合理審議機制
- 制定相關獎勵措施促進農地永續利用
- 檢討相關政策法令減低農地生態環境衝擊

7. 都市及工業區更  
新

8. 農村再生

##### 保護生態資源並改 善生物棲地環境

- 建置中央山脈保育軸
- 強化生物多樣性之保育
- 推動造林並落實森林保育
- 改善沿海生物棲地環境及保育海洋生態資源

9. 海岸新生

10. 綠色造林

##### 規劃低碳空間及能 源設施之土地利用

- 規劃構築低碳示範空間
- 規劃能源設施用地及推動區域能源資源整合
- 推動綠色運輸網絡

11. 防洪治水

12. 下水道建設

## 3.2 創新與經濟成長

### 政策目標

- 強化地區經濟發展潛力及區域投資的有利條件
- 適地適性，推動區域產業群聚
- 配合區域產業群聚，建立區域創新系統

### 關鍵課題

- 國土產業活動分布極化，造成各地區所得不均
- 忽略區域特色，爭取產業園區開發成為地方發展主要手段
- 碳排放、能源使用效率、排放標準等各項環境議題與經濟產業發展的價值衝突
- 土地資源競爭造成優良農地轉用壓力強烈

### 發展策略及作法

### 相對應之 愛台12建設

#### 整合區域 優勢產業群聚

- 配合區域特性，發展差異化專長，整體規劃各區域優勢或特色產業，並推動產業群聚進行產業空間佈局

1. 全島便捷交通網

2. 高雄港市再造

#### 建立區域創新系統

- 根據各區域優勢產業群聚，建立創新支援體系，以區域既有學研能量（包括大學、研發機構、企業實驗室等），橋接強化中小企業創新能力，並創造具吸引力的投資環境

3. 中部高科技產業新聚落

4. 桃園航空城

5. 智慧臺灣

#### 規劃推動 「產業創新走廊」

- 以高鐵沿線站區做為區域性重點新發展區
- 區域產業群聚+區域創新系統+區域重點新發展區成為臺灣西部「產業創新走廊」

6. 產業創新走廊

7. 都市及工業區更新

#### 擴大產業用地彈性

- 放寬土地使用管制項目，以因應新興產業活動需求：土地分區管制條例應由目前的正面表列改為概括式的正面列舉及負面表列

8. 農村再生

9. 海岸新生

#### 建立老舊工業區 轉型機制

- 推動基盤設施更新。
- 推動產業聚落建構及轉型。
- 推動工業區結合都市發展

10. 綠色造林

11. 防洪治水

12. 下水道建設

### 3.3 城鄉永續發展

#### 政策目標

- 推動區域國際接軌，提升城市區域國際競爭力
- 振興並活化農村，平衡城鄉發展
- 城市空間再生
- 依據城鄉階層體系，提供合宜公共設施及服務
- 協調城鄉景觀，推動國土美學

#### 關鍵課題

- 都會地區發展未落實成長管理，造成無秩序蔓延
- 農村人口外流，公共設施不足且缺乏整體規劃
- 舊都市地區環境窳陋生活品質不佳
- 城鄉防災能力不足
- 公共設施及服務體系之規劃無法配合
- 城鄉建設未隨經濟成長，提升美質創意與獨特性

#### 發展策略及作法

##### 強化城市區域競爭力，推動成長管理

- 強化城市區域空間網絡架構，規劃重大基礎建設佈局
- 集約開發運輸廊帶地區，避免空間發展無序蔓延
- 實施成長管理，透過空間緊實發展提高宜居

##### 整體發展農村及部落地區，平衡城鄉落差

- 推動農村再生，建立富麗新農村
- 完善農村公共設施服務，提高農村可及性
- 強化農村人力培育，促進農村交流體驗
- 促進產業活化，推廣農村旅遊

##### 推動地盡其利的都市更新

- 加速推動都市再生、推動住戶自力更新
- 中央及地方籌措財源，設置單一窗口
- 建立老舊建物整建維護機制

##### 建構綠色基礎設施，提升城鄉防災能力

- 建構綠色基礎設施
- 提升城鄉防災能力

##### 提供滿足生活品質的公共設施及生活配套

- 建立符合各城鄉階層的公共設施服務體系
- 彈性轉用公共設施，提升設施使用效率

##### 提升國土美質，營造創意城鄉環境

- 主動整體規劃土地使用，建構城鄉和諧秩序
- 檢討不合時宜法令，營造創意城鄉空間
- 透過跨域合作、資源整合，形塑城鄉獨特性

#### 相對應之愛台12建設

1. 全島便捷交通網

2. 高雄港市再造

3. 中部高科技產業新聚落

4. 桃園航空城

5. 智慧臺灣

6. 產業創新走廊

7. 都市及工業區更新

8. 農村再生

9. 海岸新生

10. 綠色造林

11. 防洪治水

12. 下水道建設



### 3.4 綠色與智慧化運輸

#### 政策目標

- 提高國土機動性(Mobility)、可及性(Accessibility)與連結性(Connectivity)，創造產業發展機會(Opportunity)
- 營造綠色人本及智慧化之運輸環境

#### 關鍵課題

- 國際運輸尚待強化，國際海、空港優勢未被充分利用
- 配合都會區域整合擴大趨勢與產業發展需要，運輸系統之整合及瓶頸待改善
- 東部地區面臨環境限制及規模不足的問題，有待提供創新的運輸服務
- 離島的海空運輸服務有待大幅改善
- 因應節能減碳趨勢，綠色人本運輸及公共運輸之發展仍不夠積極，且未能加強與土地使用整合
- 資通訊建設仍存在城鄉數位落差，且應用領域尚待開發

#### 發展策略及作法

#### 相對應之 愛台 12 建設

##### 強化國際接軌能力及門戶地區功能

- 提升國際海空港整體運籌能力
- 加強高速鐵路與國際機場之連結
- 加速推動海空港門戶整體開發

1. 全島便捷交通網

##### 加強都會區域運輸系統與路網之整合發展

- 發展區域通勤鐵路路網
- 強化軌道系統之整合發展
- 公路系統瓶頸改善

2. 高雄港市再造

##### 提升東部與離島地區對外運輸之機動、安全與可靠性

- 提升東部地區鐵路系統之運能與縮短旅行時間
- 提升東部地區聯外公路系統之安全性與可靠性
- 發展非典型之公共運輸服務
- 建構以公共運輸銜接步行與自行車系統之服務網路
- 提升海空運輸服務品質

3. 中部高科技產業新聚落

4. 桃園航空城

5. 智慧臺灣

##### 發展藍色運輸，開發海洋環帶觀光與沿海運輸產業

- 推展新型態的環島觀光遊憩
- 豐富海洋遊憩活動內容

6. 產業創新走廊

7. 都市及工業區更新

##### 綠色人本運輸導向之發展模式

- 全力推動綠色人本與公共運輸發展，並加強與土地使用整合
- 設立公共運輸發展基金，促進公共運輸長期永續發展

8. 農村再生

9. 海岸新生

10. 綠色造林

##### 善用資訊及通訊能力優化未來生活及縮短城鄉落差

- 強化資通訊基礎設施
- 建構全台智慧化運輸服務系統

11. 防洪治水

12. 下水道建設



## 4. 國土空間結構

國土空間結構		
國際階層	世界網絡 關鍵節點	在世界網絡中，臺灣在 ICT 研發製造、科技創新、農業技術、華人文化、觀光、亞太運籌門戶區位等領域占有重要關鍵節點地位(node)
全國階層	3 軸、海環、離島	中央山脈保育軸 西部創新發展軸 東部優質生活產業軸 海洋環帶 離島生態觀光區
區域階層	3 大城市區域及 東部區域	北部城市區域 中部城市區域 及 東部區域 南部城市區域
地方階層	7 個區域生活圈及 縣市合作區域	北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏、 花東、澎金馬
		跨域平台之縣市合作區域

### 4.1 國土空間結構

#### 4.1.1 國際階層：世界網絡 的關鍵節點

臺灣面積不到世界萬分之 3、人口僅占千分之 4，經濟規模全球排名第 23 名，經貿實力雄厚。

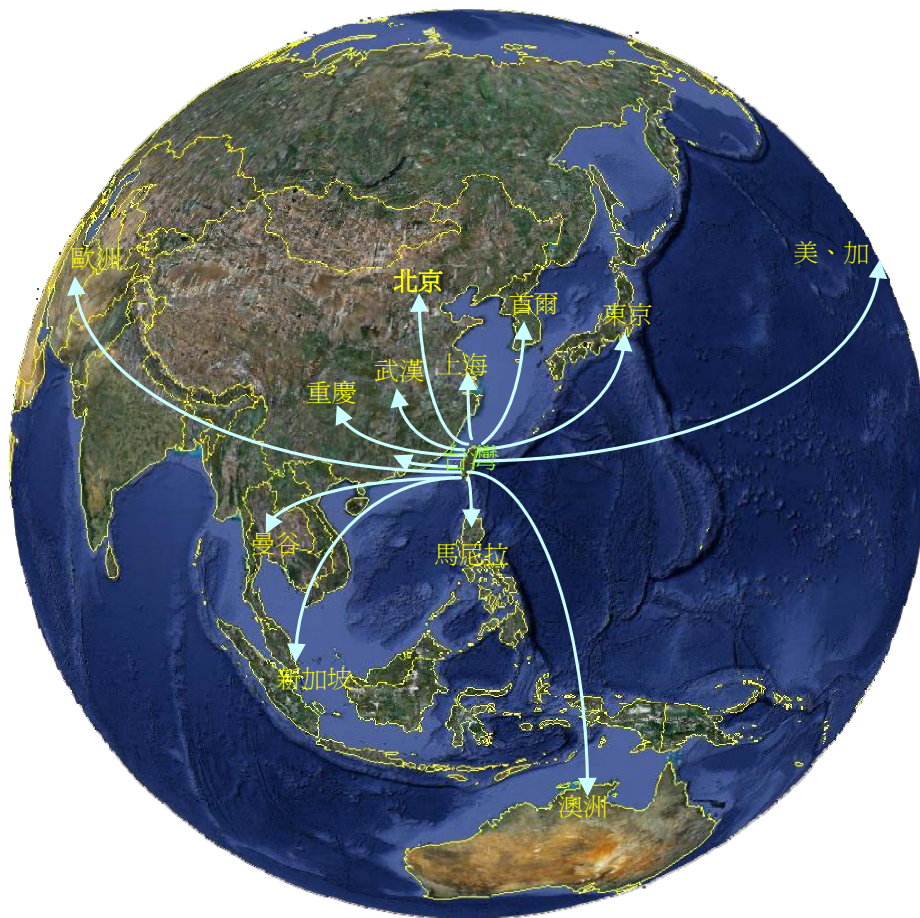
當前臺灣具國際競爭力之產業集中在 ICT 科技，2008 年從產值或全球市占率來看，計有 10 項產品世界第一。經由這些具競爭的產業，將物流 (Logistics Flow)、資訊流 (Information Flow)、金流 (Cash Flow) 結合運作，使臺灣

資訊產品供應商已由 98/3(98%產品在 3 天內交貨)，進一步至 100/2 (100%產品在 2 天內交貨)，使臺灣在全球科技產品供應鏈地位占有重要地位。

除 ICT 等科技創新外，臺灣尚有許多具國際競爭潛力的產業，如農業技術水準排名全世界第 12 位，掌握最多蝴蝶蘭品種，且觀賞魚新品種屢獲世界首獎；流行音

樂、工業或商品設計等文化創意在華人文化圈或世界競爭中都有一席之地與斬獲；根據 WEF 全球競爭力評比資料顯示，臺灣觀光競爭力主要優勢係在於臺灣擁有太魯閣、日月潭、故宮等世界級的自然資源和文化資產，在亞洲太平洋地區，無論是海運或空運，臺灣具

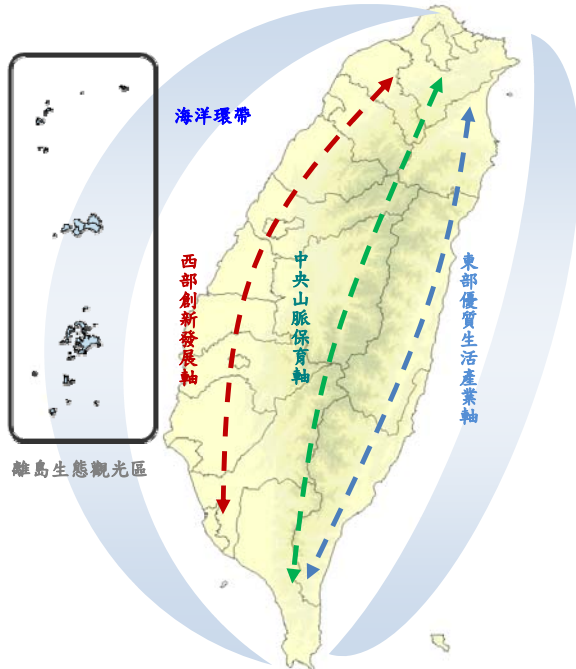
備最短平均航程的地理優勢，再加以當前政府正推動六大新興產業、服務業等重要產業政策方案，積極強化臺灣優勢，必能力促臺灣在全球網絡形成一個不可忽略的重要關鍵節點(node)。



國土空間結構國際階層：世界網絡重要關鍵節點

圖片來源：以 Google Earth 為底圖繪製處理

#### 4.1.2 全國階層：3 軸、海環、離島



國土空間結構全國階層：三軸、海環、離島

臺灣天然地形與地貌型塑國土空間結構及發展朝向「三軸、海環、離島」。

##### ● 中央山脈保育軸

中央山脈北起宜蘭蘇澳附近，南抵臺灣最南端的鵝鑾鼻，位於臺灣島中央偏東，全長約 340 公里，東西寬約 80 公里，縱貫全島，將臺灣島分成了西大、東小不對稱的兩半，東部地勢較險峻，西部則較寬緩，同時也成為全島各水系的分水嶺，是臺灣生態、景觀、自然資源，甚至是近年發生許多山坡地重大災害之重要環境敏感地區。雖

然在第 2 次國土綜合開發計畫中未具體提出中央山脈保育軸概念，但農委會、內政部等部會早已推展多項國土保育工作，未來本區將以生態保育以及維護原民文化為主。發展構想有：

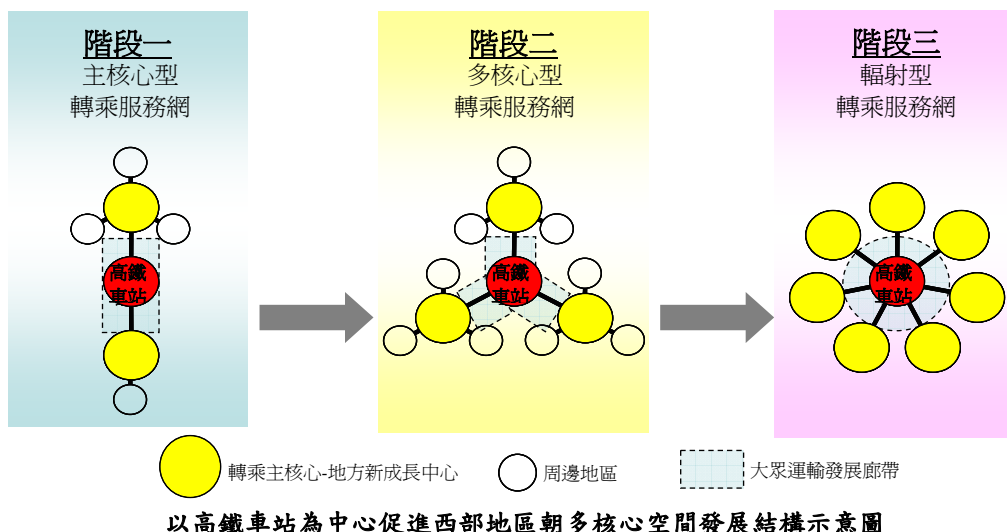
- 以連續性生態廊道之理念，優先將海拔 1500 公尺以上山區納入國家公園範圍，積極保護國家珍稀資源，其餘則可透過劃設國家風景區、自然保留區、原始林、保安林、野生動物重要棲息和保護區等各種保護(育)區，將其進行系統連結，成為中央山脈保育廊帶。
- 各類環境敏感地區則應採分區分級管理，以近自然工法概念持續推動治山防洪、造林、生態及棲地復育等防護建設。
- 針對近年發生重大山坡地災害地區，劃設為國土優先復育地區，優先推動保安及復育計畫，加強源頭治理及防災規劃。
- 發展山區生態旅遊，平衡保育與開發，適當提供山區生態旅遊機會，推廣國民正確自然保育觀念。

## ● 西部創新發展軸

1962 年我國工業生產占國內生產毛額比重首次超過農業後，臺灣西部平原及沿海即快速發展，人口及社會經濟活動高度集中此區，在 1990 年推動六年國家建設計畫時，公共建設需求強勁，民間對開發工業用地殷切，致使土地取得及地價深受影響，因此，第 2 次國土綜合開發計畫提出「西部成長管理軸」即是期望以成長管理概念，促使西部地區朝向有秩序的高密度發展。而近 15 年來，國道系統、西濱、東西向快速公路陸續完成，南部科學園區、中部科學園區、南港軟體園區等高科技產業園區開發，除西部形成產業集中廊帶化發展外，更將臺灣經濟成長推向高峰。當邁入 21 世紀知識經濟時代，臺灣人口成長趨緩，甚至可能轉為負成長，另產業追求低成本而外移，未來所面臨的主要問題不再是量的控制管理問題，而是質的優

化與增值、空間次序的安排，減少環保及交通等外部經濟成本等，這些問題不僅是反應在產業轉型與升級問題，臺灣光復後 50 年西部都市開始顯現窳陋、工業區老舊、發展弱勢地區都需要加以改變賦與新的活化機會，因此，未來西部將以創意、創新作為城鄉轉型與發展的核心價值，期許西部成為創新發展軸帶。發展構想有：

- 2007 年高鐵通車，善用高鐵的快速、準點與其帶來的空間效果，進行西部走廊空間的再結構與毗鄰化，運用高鐵車站特定區所擁有之交通機動性、交通可及性及高環境品質 3 大發展機會，期成為地方新成長中心(growth pole)，並加強高鐵特定區與舊市區、產業園區、國際海空門戶及其他重要發展地區之間的無縫運輸服務，並沿運輸軸線佈設集約、混合使



用的發展單元，將西部走廊的發展壓力逐漸引導至高鐵與公共運輸的服務範圍之內，避免空間發展持續無序沿公路蔓延而蠶食農地，藉集約化發展(compact development)提高公共建設的投資及使用效率。

- 強化區域成長極與區域產業發展走廊的競爭力，設定特定強項(leading sector)與發展主軸，加強投資區域成長極與區域產業發展走廊的公共基礎建設，並優化產業投資環境，使其發揮區域成長中樞的角色，帶動周邊區域發展。
- 以整合策略及作法，建立都市及工業區再造與創新轉型機制，有效活用土地資源，導向新綠能、新文創、新品味或生態城發展。

## ● 東部優質生活產業軸

東部地區向以優質環境資源著稱，在促進區域發展同時，更應防範產業與環境資源保育間可能產生之衝突，因此，第2次國土綜合開發計畫提出「東部策略發展軸」即係採取引進產業及區位需注重自然生態保育均衡的發展策略。目前觀光度假、有機農業、文創及海洋生技等已形成東部區域

的品牌特色，永續發展概念已深植東部，未來期望更進一步將樂活、慢活及養生休閒等新生活型式概念融入產業中，形成有別於西部的發展模式，有效運用東部豐富多元的人文特質、慢速的生活步調、優美的自然景觀、乾淨的土地資源等優勢條件，發展東部成為優質生活產業軸。發展構想有：

- 以「優質生活城鄉」的概念，在花蓮、台東、玉里成功三個發展核心，以及花東縱谷與海岸二個發展廊帶上，建構整合交通、娛樂、工作以及居住的生活產業帶，帶動花東各區塊不同主題的全面發展。
- 建構「綠色人本運輸」服務，對外以鐵路為主、公路為輔，內部則依據地區發展型態與特性，以透過地方民眾參與及專業輔導之方式，由下而上規劃提供具地方特色之綠色人本運輸服務(如小眾運輸、自行車、步道等)，營造城鄉人本交通環境，建立舒適、低污染、尊重人性的適居生活環境。
- 運用區域整合發展模式，以優質生活及觀光產業為主軸，強化產、學、研及地方參與之網絡與機制，以吸引國際著名連鎖旅店集團發展



產業群聚效果，集聚新移民及國際旅遊投資，發展東部成為兼具生活與觀光之「太平洋左岸」勝地。

## ● 海環

臺灣是島嶼型國家，單臺灣本島海岸線長度即近1,240公里長，相當臺灣南北縱長的3.3倍，以往對海洋資源的應用多僅限於漁業，近來年才開始致力於深層海水溫差、海水萃取等生技技術的研發與應用，在當前能源及水資源日益缺乏下，未來必須重視這片藍色國土，在兼具保育與開發產業潛力下，探索海洋資源並發揮我國獨特的海島區位優勢為主。

## ● 離島

臺澎金馬島嶼總數超過80個以上，相較臺灣本島，其餘「離島」面積人口規模都較小，由於島嶼生態系統脆弱，離島發展應強調人文及自然環境保全與觀光發展，強調環境保育及文化保存的國土空間，以發展特殊的生態與文化體驗為主。

### 4.1.3 區域階層：3大城市區域及東部區域

據國際所形成城市區域競爭態勢來看，分析具國際競爭力之城市區域需整合及創造出下列之特

點：

- 高科技研發能力。
- 高品質之生活及工作環境。
- 高效率之空間發展及產業活動。
- 有效的公共建設投資

基本必備條件則為：

- 國際聯結—擁有國際機場與港口。
- 具備中心都市及學習區域。
- 足夠的工商業腹地。
- 區域內擁有便捷的交通系統。

就國內目前西部發展情勢，受高鐵行車時間及設站地點影響，未來國土已明顯朝北、中、南三大城市區域發展，強化以城市區域為範圍的整合治理工作，致力建立城鄉夥伴關係，避免內部的零和競爭模式。而各城市區域在國家層次則採彼此合作的策略，各自發揮區域優勢，透過分工整合、優勢互補，提升國家整體競爭力。



國土空間結構區域階層：三大城市區域及東部區域

## ● 北部城市區域發展構想

- **範圍：**由宜蘭至北苗栗（銅鑼以北）區域。
- **定位：**是國家首要門戶、經貿核心、創研與文化國際都會及高科技產業帶。
- **核心都市：**台北都會地區。（台北市及新北市二處直轄市）

北部城市區域內的城鄉發展已大致成型，惟蘭陽平原應逐步強化其區域核心的機能。區內產業活動興盛，各類工商服務發達，加上國際海空港運輸便捷、軌道運輸系統漸趨完善，各種文化設施走向精緻化發展，使北臺城市區域整體服務機能漸趨完備，未來本區的整體發展應以「提升品質」為要務。

由於東亞（日本、韓國）都市的競爭，以及中國經濟興起後的重點城市快速發展，未來應掌握北臺特有的優勢，採差別化的發展政策，突顯區域的獨特性，展現國際競爭力。

## ● 中部城市區域發展構想

- **範圍：**由南苗栗（銅鑼以南）至雲林區域。
- **定位：**優質文化生活中樞及

新興科技走廊國際都會。

- **核心都市：**台中都會地區。（未來台中直轄市）

中部城市區域之城鄉發展區塊規模不大且結構較鬆散，未來在不大幅擴大發展區的前提下，可藉高鐵站區、主題計畫園區、海空港區等計畫，發展出數個新的次區域核心，並加強各核心、成長中心之間的運輸服務，強化城市區域內的整體網絡結構，並維持適宜的中小發展規模。

中部城市區域位於臺灣地理中樞區位，長期以來因彰濱工業區、麥寮六輕石化專區、台中港特定區及擬議中彰化大城石化專區，已使海岸地帶占滿重工業，往內陸則為中部主要城市之分布，未有一市獨大，反而孕育出相對低密度、悠閒且具人文氣息的生活風格，但台中市近年及未來已有脫穎而出之勢，未來應強化與生活休閒有關的創新產業發展。

彰雲濱海地區的基礎產業、中部科學園區各基地的開發及中興新村高等研究園區等研究資源的進駐，形成中部科技走廊的雛形，未來潛力雄厚。

## ● 南部城市區域發展構想

- 範圍：由嘉義至屏東區域。
- 定位：國際港都及文化與海洋雙核國際都會。
- 核心都市：高雄與台南都會地區。(未來高雄及台南二處直轄市)

南部城市區域具雙核都會特性，台南以行銷精緻歷史文化空間、高雄以營造經貿與物流網絡為強項。臺南、高雄兩個都會核心距離不遠，且皆有擴張趨勢，有必要強化與引導雙核之間的城鄉成長軸帶，使南臺城市區域的發展更趨緊密。

區內製造產業發展成熟，工業發展歷史久遠，惟製造業外移嚴重，區內製造與物流產業頗受衝擊，亦使高雄去工業化程度加速，但近年高雄亟思轉型，以創意、數位軟體、水岸觀光及利用高雄港與大陸東南新崛起之港口，成為港群，既競爭又合作，為台海兩岸佈局形成產業鍊。

## ● 東部區域發展構想

- 範圍：由花蓮至臺東區域。
- 定位：優質生活城鄉。

- 發展構想：將樂活、慢活及養生休閒等新生活型式概念融入產業中，形成有別於西部的發展模式，有效運用東部豐富多元的人文特質、慢速的生活步調、優美的自然景觀、乾淨的土地資源等優勢條件，發展東部成為優質生活產業軸。

### 4.1.4 地方階層：7 個區域生活圈和縣市合作區域

#### ● 7 個區域生活圈

從 IMD 或 WEF 近年所做相關國際競爭力排名來看，亞洲地區可列為我國競爭對手主要有：日本、香港、韓國及新加坡，其中香港人口與面積：700 萬人，1,104km<sup>2</sup>；新加坡人口與面積：499 萬，693km<sup>2</sup>，均屬小而美的經濟體，顯見這樣土地面積或人口支撐市場規模，均有創造 GDP 成長的潛力。

除了以 3 大城市區域進行跨區合作發展外，參考新加坡或香港人口或土地規模，適當將國土空間劃分為北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏、花東及離島七個區域成為生活圈，希望在每個區域生活圈內，均有相當人口與腹地支撐其區域之發展與消費市場，所投入之公共建設

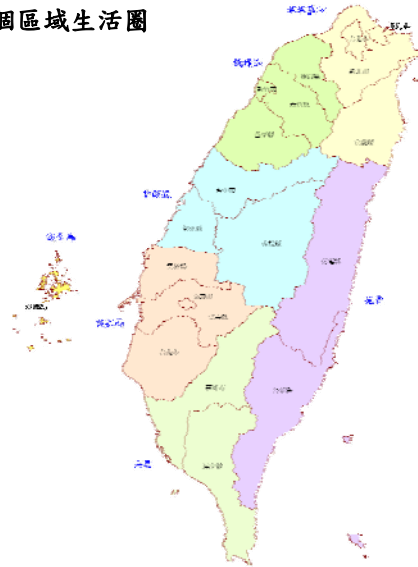


亦較具經濟效益，每個區域可根據區域內產業特色與地理環境各自定位，創造各區域之特殊競爭優勢，對於花東及離島區域，則必須再輔以其它特別措施、計畫或法案，來強化其發展，如此才能逐步達到區域均衡發展，並朝向各個區域發展成獨立經濟體之終極目標。

### ● 跨域平台之縣市合作區域

許多施政議題採跨行政區界或跨部門的作法，才能發揮最大效益，如水資源管理、垃圾處理問題、防救災、產業發展、區域運輸等，因此應積極鼓勵鄰近縣市進行跨域合作，並可採議題導向式形成各式不同範圍之跨縣市合作。

國土空間結構地方階層：7 個區域生活圈



7 個區域生活圈人口與土地規模

縣市別	人口數(人)	跨域合作發展區域	縣市別	人口數(人)	跨域合作發展區域
全國	23,086,441	36,006 km <sup>2</sup>	雲林縣	722,607	雲嘉南 約 342 萬人 5,444 km <sup>2</sup>
臺北市	2,608,596	北北基宜 約 732 萬人 4,600 km <sup>2</sup>	嘉義市	273,876	
臺北縣	3,862,640		嘉義縣	547,185	
基隆市	388,476		臺南市	770,244	
宜蘭縣	461,203		臺南縣	1,104,068	
桃園縣	1,972,635	桃竹苗 約 345 萬人 4,573 km <sup>2</sup>	高雄市	1,526,797	高高屏 約 365 萬人 5,722 km <sup>2</sup>
新竹縣	508,883		高雄縣	1,241,920	
新竹市	409,911		屏東縣	882,511	
苗栗縣	561,097		花蓮縣	340,875	花東 約 57 萬人 8,143 km <sup>2</sup>
臺中市	1,071,117	臺東縣	232,235		
臺中縣	1,560,064	澎湖縣	95,445	約 9.5 萬人, 127 km <sup>2</sup> 約 9.2 萬人, 152 km <sup>2</sup> 約 1 萬人, 29 km <sup>2</sup>	
彰化縣	1,311,529	金門縣	91,890		
南投縣	530,755	連江縣	9,882		

資料來源：內政部，2009.9 戶籍登記現住人口數

## 4.2 國土空間治理構想

從空間上看我國政府治理方式大致可分為二大類型：一是依行政轄區範圍分由地方政府管理，如直轄市、縣（市）及鄉（鎮市）轄區；一是依業務性質劃定特定空間範圍交由特定機關管理，如國家公園由國家公園管理處管理、國道由高速公路局管理、科學工業園區由科學工業園區管理處管理。而從區域均衡、永續發展、國家競爭力角度來看，未來國土治理將朝向二個趨勢：

### ● 採跨行政區界的合作發展模式

我國現有 2 個直轄市及 23 個縣、市，惟於今(2009)年 7 月依地方制度法規定，行政院通過了 4 個升格或合併升格改制案，至 2010 年 12 月 25 日起，我國行政轄區將變為 5 個直轄市及 17 個縣、市。其中僅台北市可以擠列世界城市，其他縣市均缺乏足夠資源，發展成具國際競爭力的國際都會。從 GDP 成長概念、從城市區域發展趨勢，未來有必要積極推展跨行政區界的合作發展，甚至終極可以再進一步推展行政區域的整併。

至於國土跨域合作範圍，可以視合作議題或功能性質，採 3 大城市區域範圍、7 個區域生活圈、或如前述鄰近縣市為範圍。

### ● 建立流域生態治理區模式

從流域整體性觀點進行規劃與管理，將流域上、中、下游視為一整體單元，結合全流域治理作為。強調透過河川流域獨立而完整的系統，整合空間發展計畫、集水區治理、水土保持、河川整治、水質維護、水利建設及棲地生態保育等進行全流域管理之需要，劃定的跨行政區的流域治理空間單元，其目的在於因應全球環境變遷，整合國土空間上的水、土、林資源的管理機制，由根本處解決長期以來的水資源調度、水患、水污染及坡地災害等問題。

另攸關國土空間治理的重要議題還有國土產業空間及運輸網絡發展構想，說明如下：

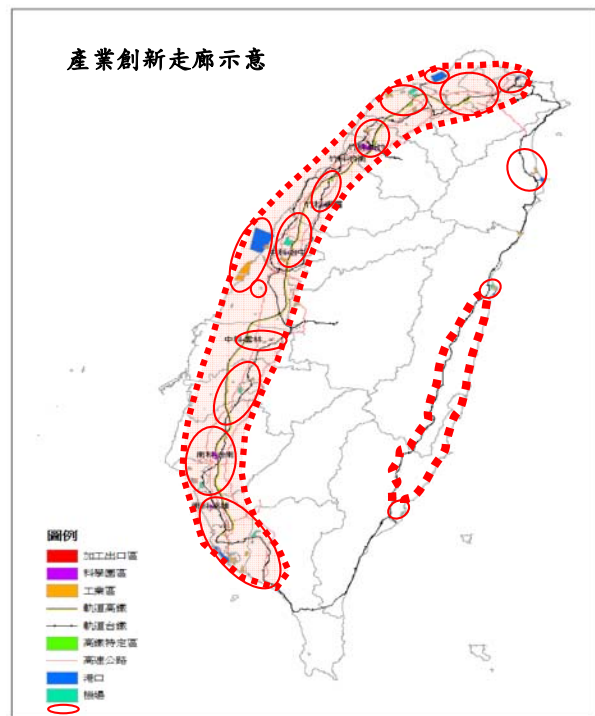
### ● 產業空間發展構想

近 50 年工業區及科學園區等產業園區建設，臺灣已成為全球科技產業，特別是 ICT 產業的重要供應基地。但面對未來全球產業競爭更為激烈的態勢，我國產業已明確定位，無論是製造業或服務業都必須轉為「高附加價值」產業，高附加價值產業之核心競爭力來源在於創新研發能力；創造研發能力又源於高品質的研發與技術人才，為利人才流動與定駐，除應整體提升城鄉生活環境品質外，未來產業空

間佈局，將整合區域產業群聚，並將以高鐵沿線車站地區為核心，做為新的區域發展節點，將臺灣西部發展建設成為「產業創新走廊」，引進以研發與技術人才為核心的研發與創新產業（R&D & Innovation Based Industries）。發展構想如下：

- 以現行各類產業園區分布為基礎，並發揮高鐵、高速公路快速運輸路網所提供全國國土之高可及性與機動性，讓創新知識能量可以快速流通，進而在臺灣西部走廊形成產業群聚廊帶，並經由國道 5 號將宜蘭地區納入發展腹地。至於東部地區則因花東縱谷及海岸山脈地形，其產業亦形成二個近平行的廊帶發展。
- 推動都市及工業區更新、農村再生振興，創造及改善城鄉風貌並活化既有城鄉機能；並以擴大土地使用之彈性、透過強化及轉化之措施及改善其公共運輸的可及性等方式，提供充分產業轉型及發展所需空間，促進城鄉多樣且專業、共榮共生發展。
- 以區域優勢產業為基礎，並考量未來驅動國家發展之新興策略性產業之發展需要，強化或建構相關產業群聚；

建立區域創新系統，強化產學研交流合作機制，帶動產品及服務創新增值。並以規劃推動「產業創新走廊」，強化各群聚間之交流網路，擴大創新群聚之綜效。



## ● 運輸網絡發展構想

運輸網路是串聯國土空間的血管與神經，透過全國軌道和公路系統，可以將國土內部許多規模大小不同、內容不同的重要發展核心緊密結合，使國土形成一點多心的發展佈局。未來運輸網路發展構想如下：

- 高速鐵路為西部地區的龍骨骨

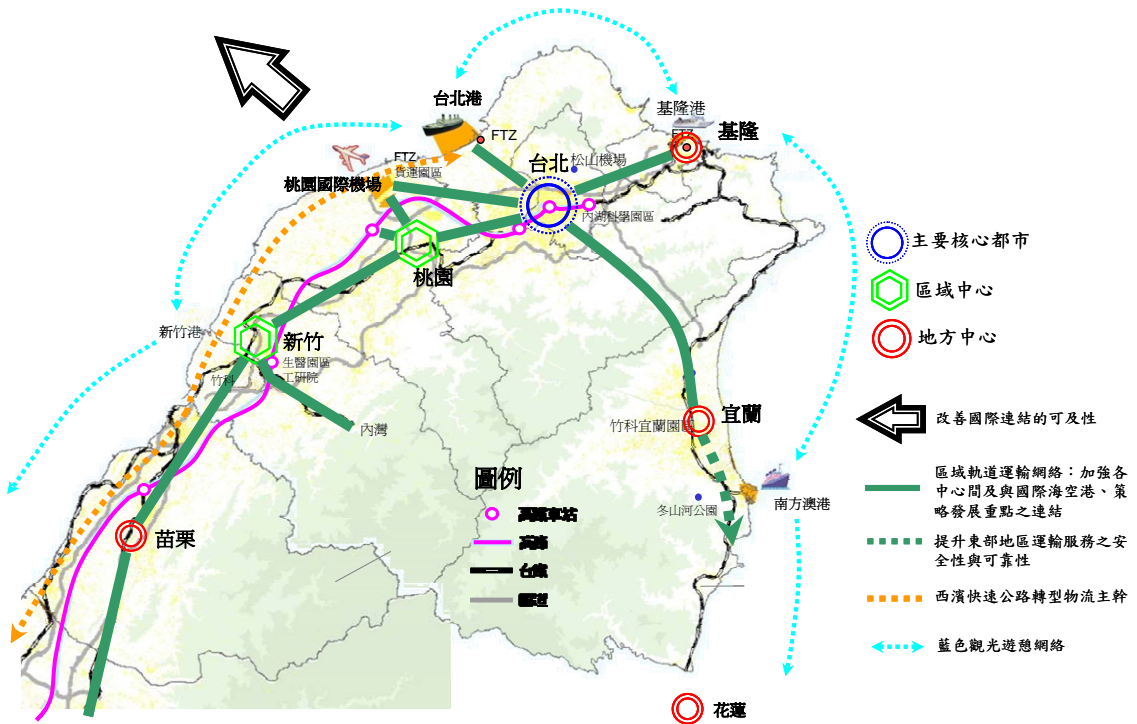
幹，未來可考慮進一步南延。並輔以台鐵、捷運等區域軌道運輸網絡，及結合高、快速公路路網為基礎，依據國土空間發展結構，建構分工互補、有效率之人流與物流網絡，例如西濱快速公路之道路定位，可朝向作為吸納各西部濱海工業區車流，成為**貨物運輸專用通道**。以整體提升運輸機動力(mobility)、可及性(accessibility)與地方連結性(connectivity)，增加產業發展與土地開發潛力(opportunity)。

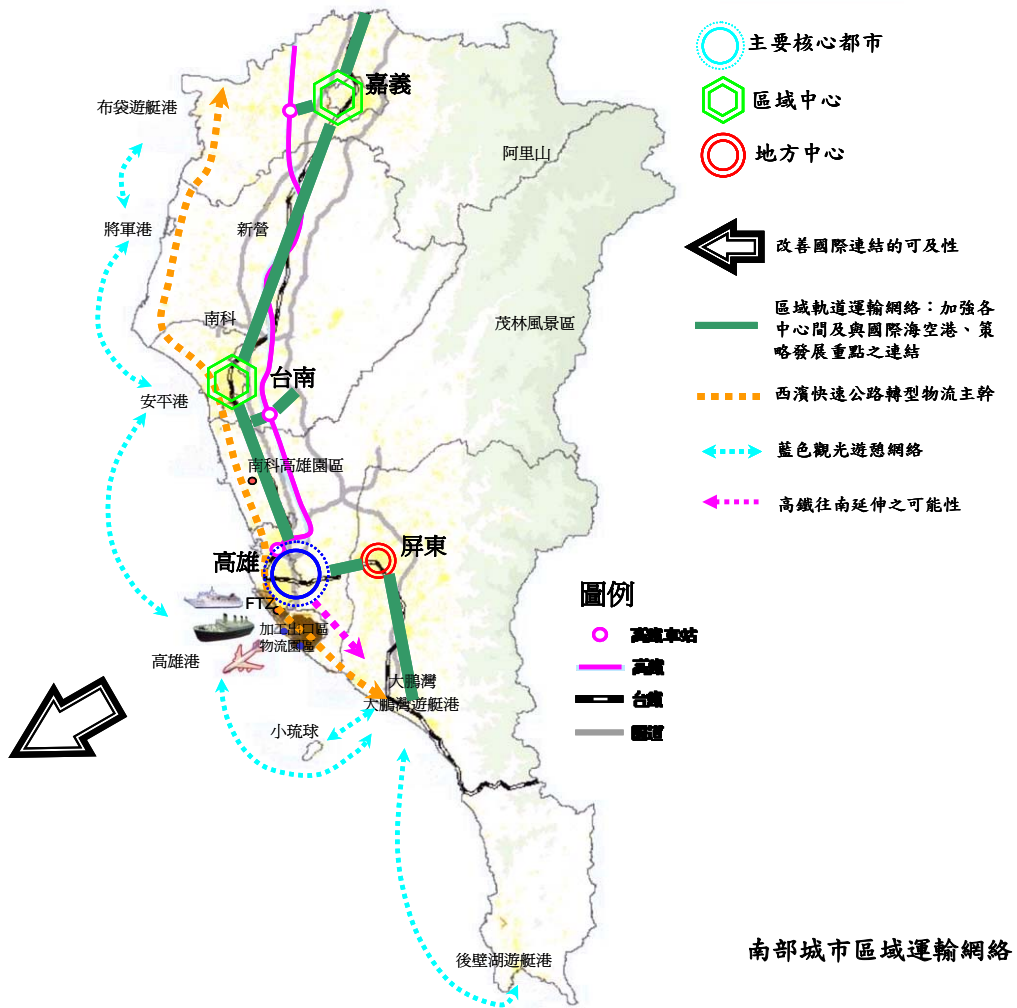
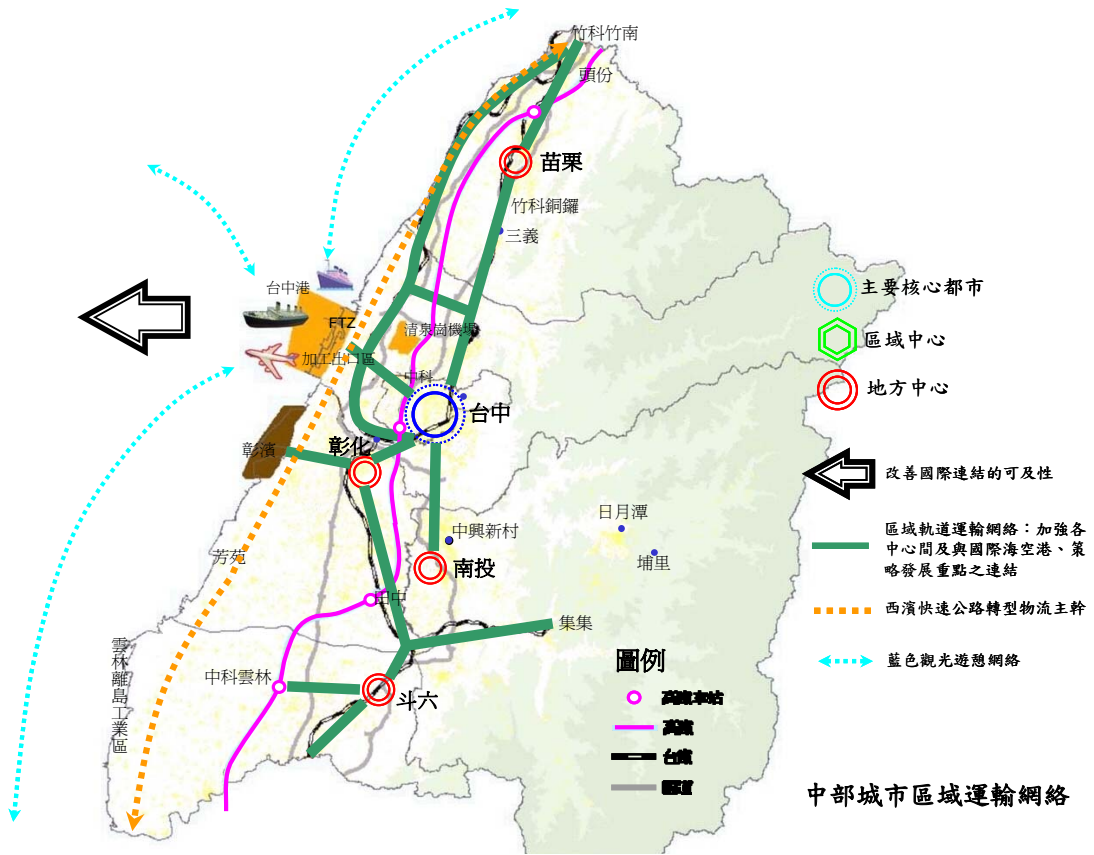
■ 強化海、空國際運輸，以提升國際運輸格局，建立靈活彈性組織，成立航空城機場

公司負責建設營運，並引進國內外資金轉型特許公司。而港務局亦可循相同模式，中央與地方以**合夥方式**共同經營。

■ 建構無縫之運輸系統，在每一個主要運輸節點，如機場、高鐵站、大都市運輸中心、2種以上大量高速運輸模式交會地點，以時間無縫、空間無縫、資訊無縫及服務無縫等四個向度，消除瓶頸，縫合路網。

北部城市區域運輸網絡







## 5. 落實執行

### 5.1 國土規劃與建設執行之問題

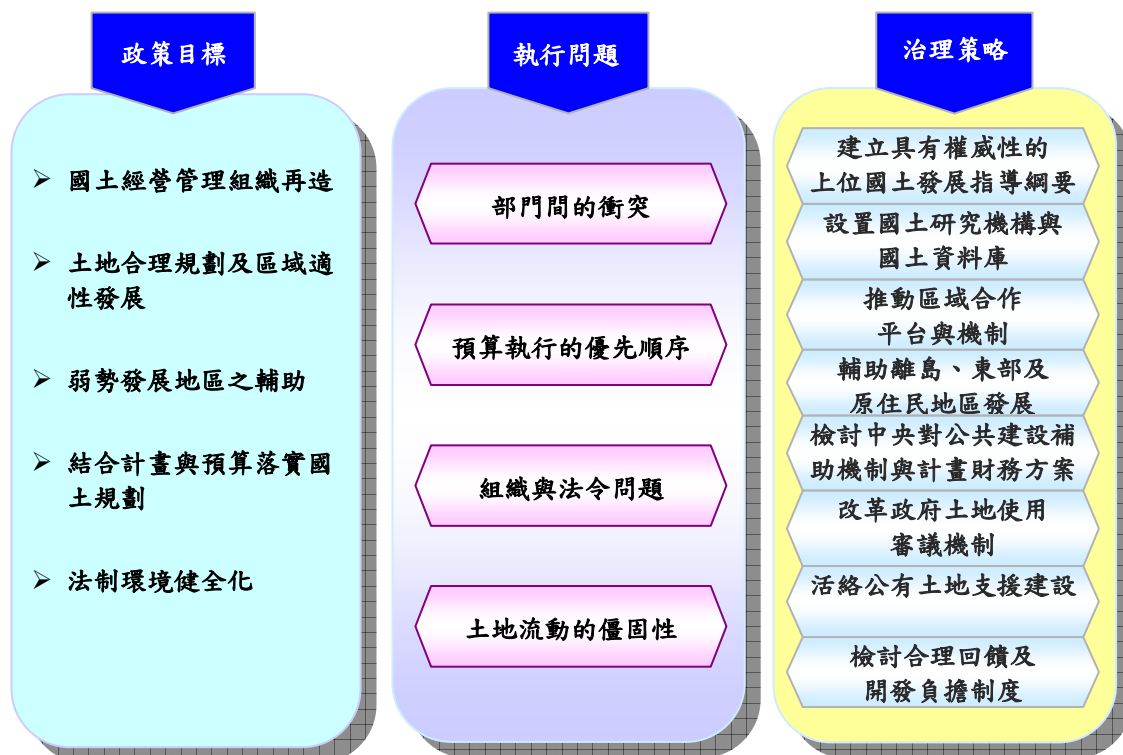
#### 5.1.1 部門間的衝突

以全臺灣為單元的整體規劃，其層次應為最高位階，但如果其執行機制從未受到相對應政府體制的嚴加管控，反覆做政策上的辯論及細節上的操作，其結果將流於形式。過去我國各部門尤其是交通、經濟、農業、內政及科技等相關部會皆以部門計畫或重大個案計畫的方式向行政院提出後，交由行政院經建會審議，行之有年，部門間產生衝突時，經由該會或政務委員協調定案後再提報行政院。過程中如

環保與石化產業，為了土地使用面之都市計畫或非都市土地變更程序、環境影響評估審查、水電資源的及時供應、聯外交通等配套措施等，有涉及個體觀點與總體觀點之矛盾時，勢必要有一個更高層次之指導原則作為決策的參考。

#### 5.1.2 預算執行的優先順序

國家建設需要資金，每年各級政府透過公務與基金預算或中央政府的特別預算從事重大經建計畫之分配，攸關國土空間發展的落實。各部會及縣市政府長年累積為數眾多的建設項目，其中許多建設項目受到物價波動、環境影響評估審查



及計畫變更之延宕與預算執行的不順利，更加造成資金的排擠。尤其各地方政府不斷提出許多計畫爭取建設預算，自然缺少跨域的觀點，以致建設出相雷同的公共設施，使用效率亦不佳，形成浪費。

### 5.1.3 組織與法令問題

政府機關及法令對於國土空間發展所提出之總體發展思維及作為，較欠缺即時反應能力，以致機關內又組成許多聘有外部委員參與審議委員會或小組，其與政策之對應經常形成制肘，而法令也變成彈性疲乏不能適應新的思潮與觀點。

### 5.1.4 土地流動的僵固性

我國憲法保障私人土地財產，政府如有公共建設計畫必須依法取得私人土地，但反觀公有土地都集中在國家幾個大地主手中，如國有財產局管轄許多都市土地，台糖擁有為數可觀的農地，軍方掌握許多軍事用地，還有退輔會的農場與原住民保留地等。許多公有土地如國營事業土地與老舊工業區已不具效率與成本，一些鐵路、港埠設施用地亦面臨汰舊更新，然而這些土地受到重重的法規、本位主義所限制，以致缺乏流動性與再生性，對國家建設之及時支援影響甚大，形成許多投資面臨找不到土地，但卻有許多土地長期荒廢閒置的矛盾現象。

## 5.2 空間治理的具體策略

目前我國區域治理上所面臨的難題包括：國土建設與計畫審議法制作業無法調合對應、施政計畫內容與國土發展願景缺乏整合、跨域治理的合作機制尚待強化等，導致資源無法有效整合與運用，嚴重地阻礙了地方整體發展。我國邁入二十一世紀後，提升國家競爭力最重要的即是突破政治體制上的限制，以尋求良善的治理（good governance），來處理各種跨區域的問題。

### ● 建立具有權威性的上位國土發展指導綱要

行政院經建會或未來「國家發展委員會」擬訂之「國土空間發展策略計畫」，需因應國內外環境變化可快速修訂，以作為全國國土空間發展之基本政策方針，並據以指導各級國土計畫，包括全國國土計畫及都會區域計畫、特定區域計畫及直轄市、縣市之國土計畫。在直轄市及縣市國土計畫中，並劃設國土保育地區、城鄉發展地區、農業發展地區及海洋資源地區四大功能分區，據以進行土地使用分區管理。

行政院經建會並應依「國土空間發展策略計畫」，落實推動整合型跨域發展計畫、旗艦型計畫、三大城市區域建設計畫（如大高雄地

區整體綱要計畫、台中都會區域或台北都會區域整體綱要計畫、東部永續發展綱要計畫、離島建設方案等)，及國土保安及復育計畫、氣候變遷調適等，以達成國土發展之願景。

## ● 設置國土研究機構及國土資料庫

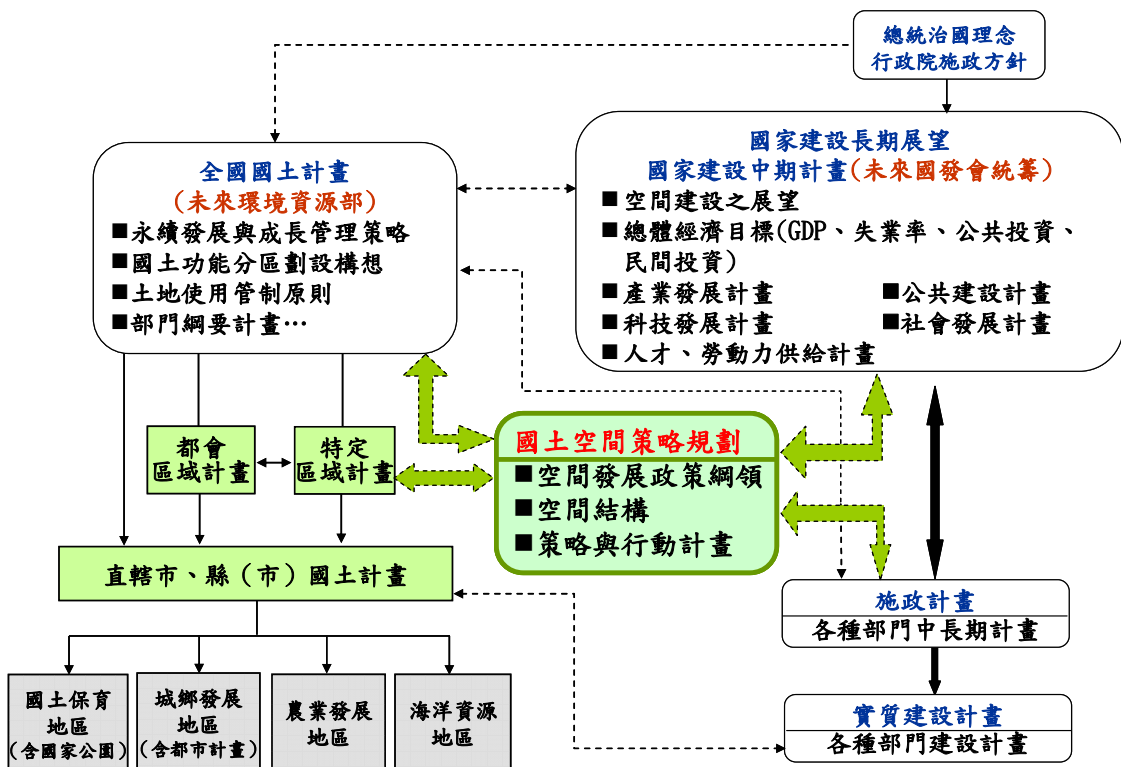
未來組織再造後之「國家發展委員會」，將負責國家空間發展政策之制定、監督及審議協調等，並應思考設置國土相關研究機構，長期進行國土空間相關議題研究及資訊蒐集。而為整合各類環境資源之規劃、利用與管理，將成立環境資源部全面及整體考量水、土、林、海岸及海洋之國土保育，並依各部會主管業務權責，建置國土資

源資料庫，以達到資源整合與資料分享之目的。

## ● 推動區域合作平台與機制

由於精省以後中央政府直接面對 23 個縣市，使得一定規模空間內的跨區域事務處理機制頓失。今為推動七大區域內之直轄市及縣（市）政府共同參與成立各區域發展合作平台，該平台定位為推動區域合作之組織(RPO, Regional Planning Organization)。

區域內之共同事項，如整體發展規劃及重大公共建設，應先經過平台討論、協調，以建立共識，再進行審議，最後形成共同提案，並推動實施建設。中央計畫型之補助，應符合平台審議通過之整體發展規劃，或經該平台審議通過之區





域型計畫為優先補助對象；地方申請中央補助者，亦應以跨縣市之區域型計畫，且經平台討論後具共識者為優先，以達到區域內各縣市共享共榮的效果。

## ● 輔助離島、東部及原住民地區發展

### ■ 建立弱勢地區的協助機制

- 相對弱勢地區：以地區性差異優惠措施及地區性公共投資等做為誘因，引導及強化其發展條件。
- 絕對弱勢地區：研究以所得轉移之公平對策，協助其維持應有的合理生活品質，避免不適當建設，以創新思維鼓勵其發展獨特資源。

### ■ 持續加強照顧東部及離島建設

中央政府應積極改善東部及離島對外交通；並持續適時主動推動各項發展計畫或公共建設計畫，並進行必要之所得補貼與移轉，以達到地方適性發展之實質與心理需求。另配合東部地域特性，並規劃擬訂東部區域發展條例，以有效促進東部地區發展。

### ■ 尊重原住民自治權利

對原住民族地區之土地利用、管制及開發，應尊重原住民族之意願，以保障原住民族之自主發展權。研究原住民保留地重

要自然資產，建立以部落為單元的公共財制度，設置基金，使部落原住民共享原住民保留地的開發利益，並推動自然保育公約。

## ● 全面檢討中央對公共建設補助機制與計畫財務方案

### ■ 調整國家預算編列額度及分配制度

各機關應依據國土願景及發展構想，規劃擬訂部門中長程建設計畫。由區域空間整體發展觀點，整合相關公共建設，強化區域治理、跨域合作之全方位之整合綜效。預算審議則依國土願景目標貢獻度、跨部門整合綜效評估等指標，納入年度公共建設計畫先期作業優先核列經費之審查原則。

### ■ 各級政府預算與計畫之整合與分配

配合地方發展需要，因地制宜規劃相關基礎公共建設，各級政府合理分擔財源。調整預算及資源運用優先次序，鼓勵並優先補助跨部門、跨域之整合型公共建設計畫，以發揮資源運用最大效益。

### ■ 建立整合型開發計畫與財務計畫制度

為使政府投入之資金及土地開發達到最大效益，應建立跨部門整合型開發計畫，結合公共建

設與土地開發，以提高公共建設計畫之自償率。

## ● 改革政府土地使用審議機制

### ■ 審議面

中央與地方土地使用變更審議權責明確分工，原則上由地方政府提出的就由地方政府審查，而大規模或特殊開發案由中央政府提出的再由中央審議，以簡化審議流程，落實一級一審制。環境影響評估則配合土地使用變更下授地方政府審議，並採聯席方式辦理。至於目的事業、水土保持及農業主管機關審查則採併行作業，以提升審議效率。但基於國家最終利益考量，內政部仍保有對於地方審議通過案件召回（call-in）之權利。

### ■ 管制面

逐步整併都市計畫法各施行細則，簡化土地使用管制規定，因地制宜使管制更具彈性。

### ■ 其他配套措施

明確規範各類委員會委員審議方式及權責。針對關鍵性環境基本資料建置整合型國土資訊系統，提供申請人快速查詢。

## ● 活絡公有土地支援建設

清查國有、軍方及國營事業土地，若屬閒置或低度使用者，變更

為非公用財產或減資（帳）繳回，以建立閒置或低度利用之國有及國營事業土地儲備資料庫。透過土地供需媒合機制，協助公共建設用地取得，可研究規劃運用國家管有之各類基金，將上述閒置土地資產，透過都市更新、合作開發等方式，循環運用其開發利益。成立專責規劃及開發機構，並研究建立都市棕地納入土地儲備資料庫之機制。

## ● 檢討建立合理回饋及開發負擔制度

### ■ 限制發展地區救助、回饋及補償

對於災害性限制發展地區，採災區重建及社會救助方式，提升其耐災能力。屬於公益性限制發展地區，應加強地方基礎環境建設，提升當地生態容受力，或獎勵及補貼資源保育行為。利用土地儲備制、國民環境信託取得上開土地以提供公益。

對於嫌惡性設施影響地區，應協助地方公共建設、補助教育、醫療保健或水電費用、優先雇用當地設籍居民等方式作為補償，財源可由受益範圍內之地方稅費附徵方式籌措，落實受益（污染）付費及受損（施益）補償原則。

### ■ 開發義務負擔

檢討都市計畫回饋負擔方式、額度及繳交時間等，依開發行為對環境衝擊及經濟發展貢獻度等因素綜合考量，訂定合理且具彈性之開發義務負擔機制。

#### ■ 配合整合型開發計畫之推動 設置基金及收取回饋金

為提高公共建設自償率，推動整合型開發計畫，除政府投入之資金外，並收取土地開發回饋金，整合設置基金循環利用，以健全公共建設財務機制，及平衡土地開發利益。

## 5.3 計畫執行

### 5.3.1 執行機制

要落實「國土空間發展策略計畫」，需結合組織、法令、財務、土地及治理五大面向工具，就像電腦運轉需要驅動程式，空間計畫體系與部門施政計畫需靠這五大面向工具，並進一步推動跨部門、跨域之重點發展計畫或旗艦型計畫。

#### ● 組織

- 成立環境資源部，國家發展委員會
- 建立區域（功能性）縣市合作組織
- 循序調整行政區劃，以強化資源整合及都會競爭力
- 於國家發展委員會下設置國

土規劃研究院

#### ● 法令

- 檢討並制定（或修改）國土發展相關法令
- 完成國土計畫相關法令立法
- 引導弱勢地區發展，訂定東部區域發展條例、修訂離島建設條例及原住民族等相關法令。
- 加強國土計畫法（草案）與行政區劃法、財政收支劃分法等結合
- 因應公民社會，強化資訊公開及參與

#### ● 財務

- 重大公共建設擬定，審議及預算分配機制中，應加強國土空間發展面向考量及審議
- 建立計畫審核與財源分配制度，中央應提供誘因，促進預算分配審議制度與地方協同合作
- 施政計畫績效評估應與國土發展結合

#### ● 土地

- 建構效率及權責相符之審議制度
- 檢討合理回饋負擔制度
- 整合規劃運用國公有、軍用及國營事業土地

#### ● 治理

- 確認空間發展定位
- 區域發展機會均等，就業機會

及生活環境品質之均衡(基本社會服務設施質量均衡)

- 強化區域政策工具，各部門中長程施政計畫應納入區域治理機制，尤其是公共建設資源分配應有區域考量
- 分支機構適性分散佈局，以創新區域能量

## ● 計畫

- 推動三大城市區域建設計畫(如大高雄地區整體綱要計畫、台中都會區域或台北都會區域整體綱要計畫)
- 東部永續發展綱要計畫、離島建設方案等
- 國土保安及復育計畫、氣候變遷調適等

### 5.3.2 行動計畫

為落實國土空間策略規劃，需進一步詳列發展策略、具體措施、執行事項、主(協)辦機關、辦理方式與完成期限的「行動計畫」(詳細內容請參閱本計畫完整版第十二章)，以管理橫向各部會、縱向中央與地方政府之間的運作，內容分為「國土保育與永續資源管理」、「創新與產業經濟發展」、「城鄉永續發展」、「綠色與智慧化運輸」及「國土空間治理」五面向來執行，並依執行成果與效益作滾動式的檢討，以永續達成國土空間規劃之目標。