

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)

中華民國 99 年 2 月

# 國土空間發展策略計畫

## 目 錄

### 第一篇 國土空間發展願景

#### 第一章 前言

- 1.1 緣起 . . . . . 1-1
- 1.2 國土空間規劃的意涵與目的 . . . . . 1-2
- 1.3 計畫之定位與特性 . . . . . 1-3
- 1.4 規劃架構及流程 . . . . . 1-6

#### 第二章 趨勢與挑戰

- 2.1 全球化與兩岸發展加速 . . . . . 2-1
- 2.2 氣候變遷下的環境衝擊 . . . . . 2-3
- 2.3 石化能源稀缺，價格不穩定 . . . . . 2-4
- 2.4 城市區域競爭與跨域平台之展現 . . . . . 2-5
- 2.5 全球在地化的特色 . . . . . 2-6
- 2.6 人口結構高齡化與少子化 . . . . . 2-7
- 2.7 產業空間發展由群聚化到廊帶化 . . . . . 2-10
- 2.8 資訊技術革命與網際網路化 . . . . . 2-14
- 2.9 資源分配未能達成效率與公平的均衡 . . . . . 2-15
- 2.10 環境保育浪潮高漲 . . . . . 2-15

#### 第三章 願景與目標

- 3.1 國土發展的核心價值 . . . . . 3-1
- 3.2 國土空間發展願景與目標 . . . . . 3-2

### 第二篇 國土空間發展政策綱領

#### 第四章 國土保育與永續資源管理

- 4.1 政策目標 . . . . . 4-3
- 4.2 背景與關鍵課題 . . . . . 4-3

4.3 國土保育與永續資源管理政策	4-6
<b>第五章 創新與產業經濟發展</b>	
5.1 政策目標	5-2
5.2 背景與關鍵課題	5-3
5.3 創新與產業經濟發展政策	5-7
<b>第六章 城鄉永續發展</b>	
6.1 政策目標	6-2
6.2 背景與關鍵課題	6-2
6.3 城鄉永續發展政策	6-8
<b>第七章 綠色與智慧化運輸</b>	
7.1 政策目標	7-2
7.2 背景與關鍵課題	7-3
7.3 綠色與智慧化運輸政策	7-8

### 第三篇 國土空間結構與發展構想

#### 第八章 國土空間結構

8.1 國際階層—世界網絡關鍵節點	8-2
8.2 全國階層—三軸、海環、離島	8-3
8.3 區域階層—三大城市區域及東部區域	8-9
8.4 地方階層—七個區域生活圈及縣市合作區域	8-13

#### 第九章 生態、生活、生產空間發展構想及網絡建立

9.1 生態空間發展構想	9-1
9.2 生活空間發展構想	9-3
9.3 產業空間發展構想	9-6
9.4 運輸網絡發展構想	9-8

### 第四篇 國土空間治理與計畫執行

#### 第十章 空間治理的具體策略

10.1 採跨行政區屆的合作發展模式	10-2
--------------------	------

10.2 政策目標	10-2
10.3 落實國土規劃與建設執行之問題	10-3
10.4 空間治理的具體策略	10-5
<b>第十一章 落實執行</b>	<b>11-1</b>
<b>第十二章 行動計畫</b>	
12.1 國土保育與永續資源管理	12-1
12.2 創新與產業經濟發展	12-6
12.3 城鄉永續發展	12-10
12.4 綠色與智慧化運輸	12-14
12.5 國土空間治理	12-20

# 第一篇 國土空間發展願景

# 第一章 前言

## 1.1 緣起

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，為世代定居在台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。

本會自民國85年制訂「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的大幅改變，其中最重要者首推全球氣候變遷的環境與經濟衝擊，以及全球化經濟架構下的國際激烈競爭二項。在全球氣候變遷方面，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，成為全球必須一致共同面對的危機與課題，積極推動溫室氣體減量與調適已成為全球共識與行動，2008年10月聯合國復倡議「全球綠色新政」，以重振世界經濟，並保護環境，顯見低碳經濟、綠色生活、綠色城鄉建設已成國際發展趨勢。

近年來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坡地災害情勢亦有升高與常態化趨勢，引發嚴重的國土破壞、水土資源流失與生態環境劣化問題；莫拉克颱風造成的八八水患，更對南台灣帶來空前嚴重災情，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。

此外，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、兩岸經貿關係快速改變等發展，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需要，以及自然環境變化趨勢、行政區劃整併、西部高速鐵路通車等影響，亟需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，並策訂以「塑造創新環，建構永續社會」作為國土空間發展的核心總目標，揭櫫「安全自然生態、優質生活健康、知識經濟國際運籌、節能減碳省水」之四大國土發展願景，提出全國性、區域性的保育、經濟、城鄉、運輸四大面向的政策綱領與策略方向，以及強化跨域、跨部門及多功能整合發展的空間治理策略，以提升整體競爭力，邁向國土永續發展。

## 1.2 國土空間規劃的意涵與目的

空間規劃是藉由「以國土為基礎」的策略，整合、協調不同部門中有關空間的問題與資源分配，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。

因此，本計畫首先為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、綠色與智慧化運輸之空間發展政策綱領，以及進一步從土地、預

算、人力、法令、治理等五大面向構思國土空間治理之政策方向與策略，作為政府推動重大施政計畫之空間依據。

### 1.3 計畫之定位與特性

#### 一、計畫定位

我國現行之國土空間規劃體系由上而下依序為國土綜合開發計畫、區域計畫、直轄市、縣（市）綜合發展計畫及都市計畫，以及非都市土地使用管制計畫所構成。鑒於目前法定之區域計畫對於土地使用部分僅作政策性的描述，缺乏實質規劃，對於各縣市、地區之發展定位亦未予明確界定，以致無法將各部門、各縣市地方之空間實質建設、投資開發計畫與區域整體發展產生有效鏈結。因此，各部門計畫在空間資源利用上時有競合或彼此衝突，土地、水、電資源缺乏有效配置，影響計畫執行與效益發揮；而各縣市地方之間對於公共設施與公共服務的提供，因欠缺地區市場規模以及資源互補、合作共享的整體考量，逕相投入同類型的公共建設，造成重複投資與設施閒置之資源浪費，國土空間無法有效循序整體發展。

為因應國內外時空環境的快速變遷與國家整體發展需要，重新妥適規劃國土空間發展實已刻不容緩，本會繼民國68年、85年先後推出「台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

本計畫為掌握全球發展趨勢，探討國土整體與各區域之空間資源條件，在確保國土保育、環境永續的前提下，以建立具國際競爭力核心(competitiveness pole)及建設創意環境為目標，並注意國土發展過程的治理須具備效率、效能及社會包容(social inclusion)，在國土空間發展結構下確立各區域發展之定位與方向，統合不同部門的空



間政策，為各部門施政在空間面向的最高政策指導綱領。

## ■ 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，本計畫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

本計畫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。

## 二、計畫特性

本計畫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。主要規劃特色如下：(參見圖1-1)

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

台灣為一海島型國家，深受全球化發展及各種區域聯盟形成的趨勢影響，有關人民住居、就業及地區產業發展等因應國際生產分工體系、人力供應、成本考慮及全球佈局，均牽動國土利用與發展、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，並由封閉型系統改為開放型系統之規劃，且不設年期，以動態檢討調整方式彈性因應未來時空環境的轉變。

政府施政是關係眾人之事，不會有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，求取最佳選擇的解決之道是務實而彈性的國土規劃方法論。規劃時務必保留彈

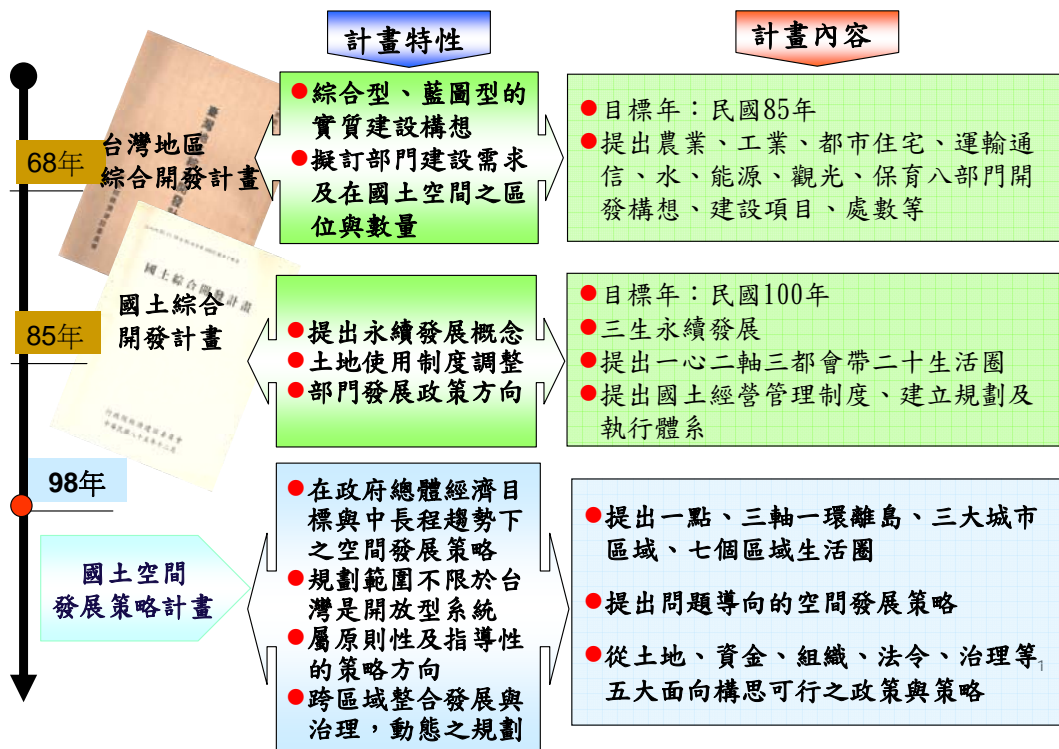
性，以進行逐步微觀調整或漸進式擬訂不同的發展選擇。

## ■ 彈性應變與調整 (Flexibility and 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，如此以真正達成動態、策略規劃最高目標。

## ■ 實證規劃與行動方案 (Evidence based planning and action plan)

講求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、跨界課題及鄰近機構的相容性、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。



### 1.4 規劃架構及流程 歷次國土計畫之特性及內容比較

本計畫以總體發展願景與國土空間架構為核心，研擬國土保育與永續資源管理、創新與產業經濟、城鄉永續發展、綠色與智慧化運輸、國土空間治理等五大面向的空間發展策略，勾勒國土空間發展的整體發展方向(如圖 1-2)。

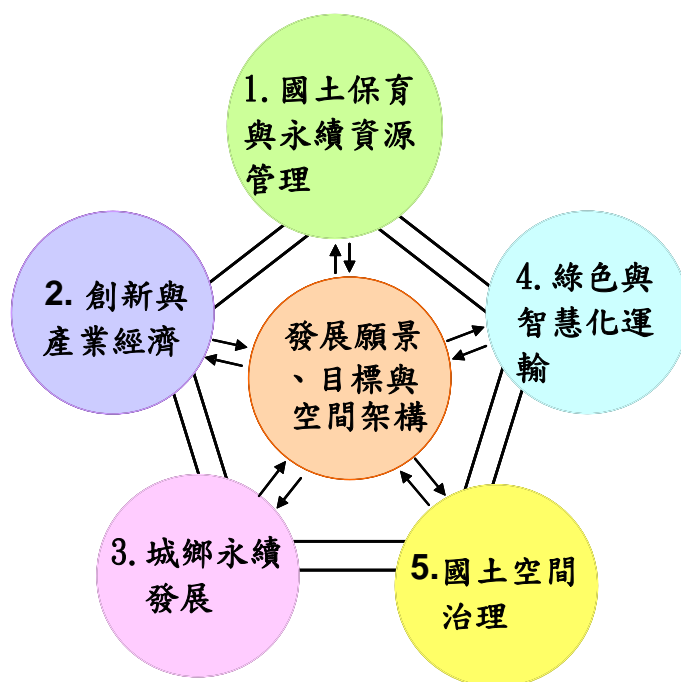


圖 1-2 規劃架構示意圖

本計畫於規劃過程中邀集各地方政府與機關辦理地方座談會 4 場次、分區會議 5 場次、專家論壇 8 場次及分組會議 14 場次，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會議研商；為進一步擴大參與層面，復於民國 98 年 3 月 25、26 日召開「國土空間發展策略規劃全國會議」，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。本計畫係依據上述全國會議獲致之結論進一步加以編撰，計畫內容可謂凝聚了全國各領域的學者專家、民間團體、中央各部會、地方各縣市政府的意見所形成的全國空間發展共識文件，將作為日後我國國土空間施政之根本指導依歸(參見圖 1-3)。

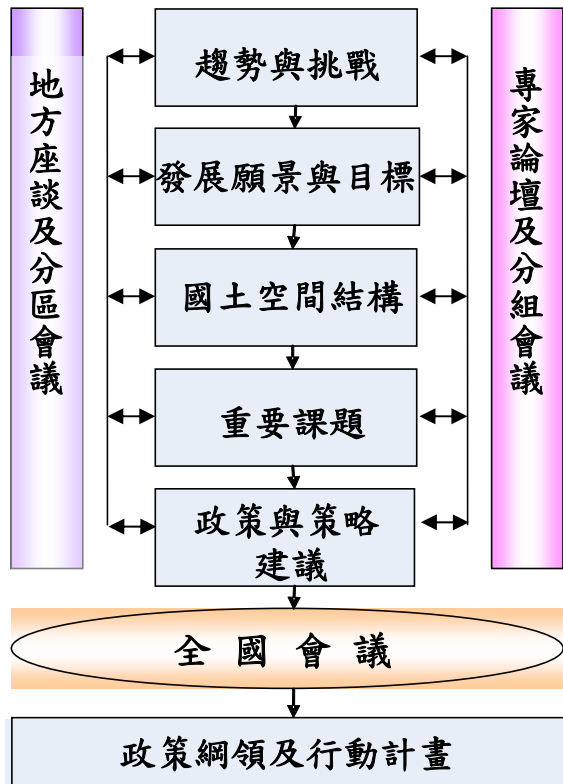


圖 1-3 規劃流程圖

## 第二章 趨勢與挑戰

本章首先就以下各項國內外主要影響國土空間發展之趨勢挑戰及其未來可能衍生的空間課題加以探討分析，以作為空間發展策略擬定之重要參考因子。

### 2.1 全球化與兩岸發展加速

#### ■ 經貿全球化發展促使我國經濟結構轉型調整

全球化時代的來臨，由於資訊普及與交通便利，國際間資源快速流通，全球經貿環境在世界貿易組織(WTO)的機制運作下，已相當程度地促成了全球市場的開放與整合，新的國際生產分工體系與貿易流向產生，各國在生產要素秉賦或比較利益的競爭下形成此全球產業價值鏈的移動。

近年我國面對中國大陸等新興經濟體的低生產成本競爭壓力，以及大陸快速崛起之龐大市場磁吸效應，國內企業為尋求市場利基出現產業外移現象，其中並以外移中國大陸之投資規模增加最速，此一產業外移引發產業空洞化的疑慮，以及失業率增加、社會貧富差距擴大的問題，必須透過加速產業升級與知識經濟轉型發展妥善解決；在國土空間資源利用方面所引發的生產基地、工業區閒置問題，則必須藉由工業區更新與土地的彈性管理與規劃再利用，以滿足產業發展需求。

#### ■ 區域經濟整合的方興未艾，亞洲形成緊密經貿網絡

各國在全球市場劇烈競爭下區域經濟整合程度逐漸深化，從經濟整合朝向經濟聯盟發展，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ASEAN+N。(參見圖2-1)

我國所身處的東亞地區，近年因各國經濟快速成長及市場加速整合，出口重心由歐美市場轉向區域內國家間之貿易，自2002年起東亞

地區亦成為我國最大出口市場，佔台灣對外出口金額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%，同年我國對其投資占我國對外總投資的69%)，顯見中國大陸及東亞國家對我國經貿影響日形重要。

## ■ 深耕台灣，佈局全球，實現「讓台灣走出去，讓世界走進來」

為期更廣泛地運用全球資源，強化與全球成長中心的網絡連結，在區域及全球經貿中確立台灣的發展定位，應掌握當前東亞各國經貿整合的契機，強化與貿易夥伴間的雙邊或多邊關係；並與中國大陸保持經濟成長的夥伴關係，順應當前兩岸關係改善之情勢推動經貿正常化發展，促進兩岸間產業合作，以及人才、技術、文化、觀光等各方面交流。在國土空間規劃方面，則應透過產業群聚的推動，以及高效的國際海、空交通運輸網絡，以強化我國與東亞區域間產業垂直分工互補之競爭優勢，共創全球連結價值鏈，有效佈局全球。

## ■ 優化國內創新與投資環境

為改善創新與投資環境，除持續推動財經法規鬆綁，並應在國土空間發展策略之指導下，統合各部門空間建設，透過有效率的水、電供應、合理的環保考量以規劃產業發展所需用地，推動工業區更新再生。並以高品質的城鄉建設與基礎設施服務，綜合提升各地區之創新力、生態力、文化力與適居性，營造國際化環境，以吸引跨國企業與人才來台設營運總部、研發中心，建設台灣成為全球高附加價值產品的研發及運籌中心，確立我國在亞太地區的經濟樞紐地位。

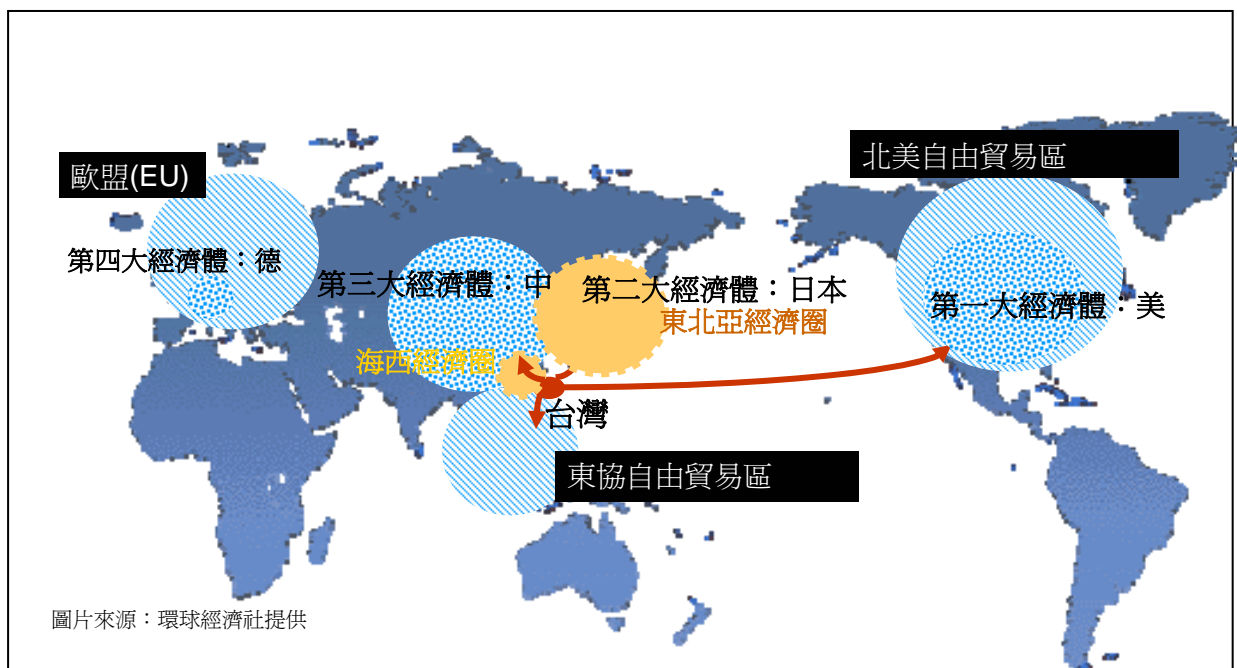


圖 2-1 全球經貿網絡

## 2.2 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，導致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，台灣近年來氣候亦有面臨重大變化，產生之衝擊使生活、生產及生態等各方面均面臨嚴峻考驗與挑戰，後續應在因應氣候變遷衝擊之思惟下，辦理相關國土空間規劃工作，說明如下：

### ■ 推動氣候變遷調適策略，強化因應衝擊之能力

台灣持續暖化所引發的氣候變遷，可能造成熱浪、暴雨、暴旱交迭，引起乾旱、水患及土石流等災害，導致國土及民眾生命安全風險大增。因此如何積極加強氣候變遷的預測、評估與因應能力，以了解並降低氣候變遷的衝擊，強化防災、減災、救災與避災的能力，並且落實、正視國土監測及規劃的重要性，讓我國能在未來熱浪、豪雨與強風頻繁及海



水位上升等情勢下永續發展，是未來需面對之重要課題。

台灣之自然環境，在氣候變遷與過度開發之自然、人為雙重衝擊下，造成海平面上升、海岸退縮、海水入侵、濕地流失、陸地內移、生物棲息環境與群聚改變、糧食生產地遭受破壞，減損農地生產力，等問題，另外台灣河川陡急短促，再加上氣候變遷，水資源之儲存及利用相當困難，而近十年來部分地區淡水鹽化，水質不佳，地表涵養不足，更不利水資源之供給調度，故如何於國土空間策略發展中，落實環境生態保育，達到環境資源永續目標，為未來將面臨之挑戰。

## ■ 推動溫室氣體減量，落實節能減碳

全球氣候持續暖化，發展與使用替代及再生能源，以減緩溫室氣體造成之暖化現象，已成為國際間重要議題之一。國際間相關之公約、議定書及協議，對於各國在氣候變遷議題上應盡之義務及約束，將愈來愈明確具體。為順應此國際趨勢，行政院 96 年 6 月 5 日通過「永續能源政策綱領」，揭示我國二氧化碳減量目標與期程。

台灣產業能源密集度高，能源開發所涉及之空間區位配置，除對於自然環境衝擊程度不同外，也影響產業發展及城鄉空間架構，並且牽動交通等各類設施配置，對於整體國土策略規劃影響甚鉅。為達二氧化碳減量目標，未來於生產、生活、生態中推動節能減碳、發展綠色能源、綠化造林等措施，將成為國土空間發展之重要工作。

## 2.3 石化能源稀缺，價格不穩定

近年來全球能源價格大幅波動，石油價格飆漲情形更牽動全球經濟發展，由於新興市場國家所得持續快速成長，預估未來能源需求亦將不斷升高，旺盛的能源需求與緊俏的能源供給仍可能使能源價格保持在較高水準。

世界非石化能源生產國，在歷經石油價格飆漲風波後，多重新檢討



能源結構、降低進口能源依存度，並發展替代、再生能源，以避免受能源限制而影響國內經濟發展，並成為衝擊社會安定之不利因素，因此發展替代、再生能源已成為世界潮流。

台灣雖為出口導向國家，但對於進口能源依存度相當高，國際競爭力及經濟的發展深受國際能源問題及其價格波動高度影響，因此未來產業結構之調整與發展策略，能源問題為重要考量關鍵之一。為降低進口能源依存度，必須調整能源結構並有效提升能源使用效能，因此國土空間區位配置及國土資源之運用方面均應重新思維，在發展替代、再生能源方面，應利用天然資源，於適當地點研發推展風力、太陽能、海洋能、地熱等潔淨或再生能源，發展自主的綠色能源產業，以降低對於石化能源之依賴；在能源效能提升方面，則應透過交通運輸模式之改變、檢討城鄉之空間配置及都市能源使用量之降低、輸電設施之最佳配置等空間資源的利用，達成節能減碳之政策目標。

## 2.4 城市區域競爭與跨域平台之展現

台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。東南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、香港與台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台灣所圍成的經濟區域，更被界定成為 21 世紀東南亞經濟成長最重要的黃金三角(參見圖 2-2)。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-Regions)」，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，思考台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。

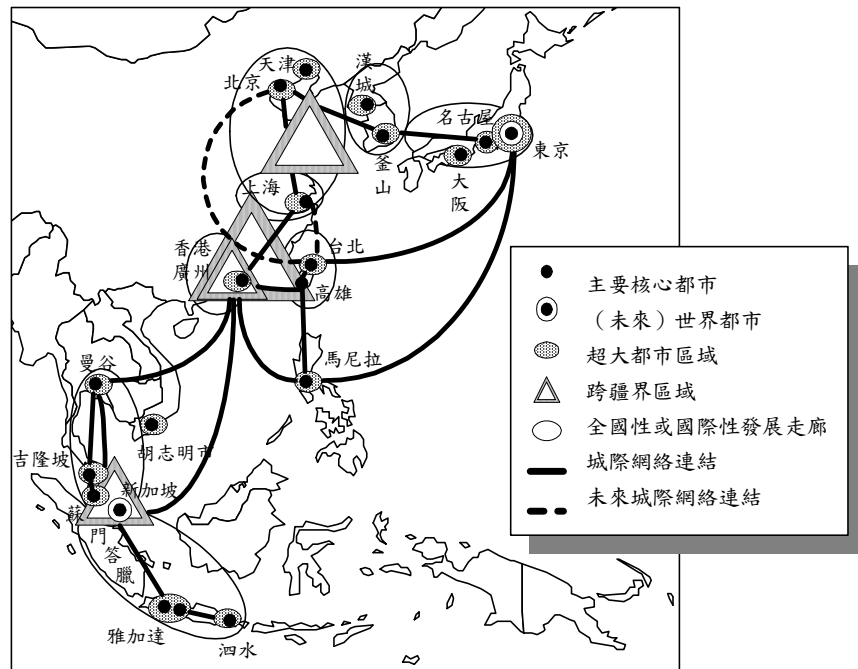


圖 2-2 東亞跨國區域發展與城際網路

## 2.5 全球在地化的特色

在全球化浪潮的衝擊下，世界上各城市在其型態、實質建設、制度規範、市民行為等方面已日趨相近，因而更凸顯在地文化特色區隔的重要性，亦即在地文化是城市保持其獨特性與競爭優勢的核心價值，一個城市的偉大，不在於傲人的硬體建設，而是其所具備的吸引力與凝聚力，這

### ■ 城市區域 (City-Regions)

「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、公共生活機能優弱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，各重要城市區域集結高等服務機能，成為全球的重要節點。

種力量其實是來自於城市特有的文化特質與品質，打造城市獨有品牌，讓「全球」與「在地」趨勢並進，使得愈有在地特色的城鎮，愈具備國際競爭的條件，因此，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。

台灣近年來上至中央、下至地方鄉鎮市，無論從公共建設、地方產業、城鄉風貌或社區總體營造等各方面，皆積極投入各類資源，形塑在地特色，但城市競爭力的提升是複雜且多面向，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，從而提升其城市幸福感，仍有待進一步努力。

## 2.6 人口結構高齡化與少子化

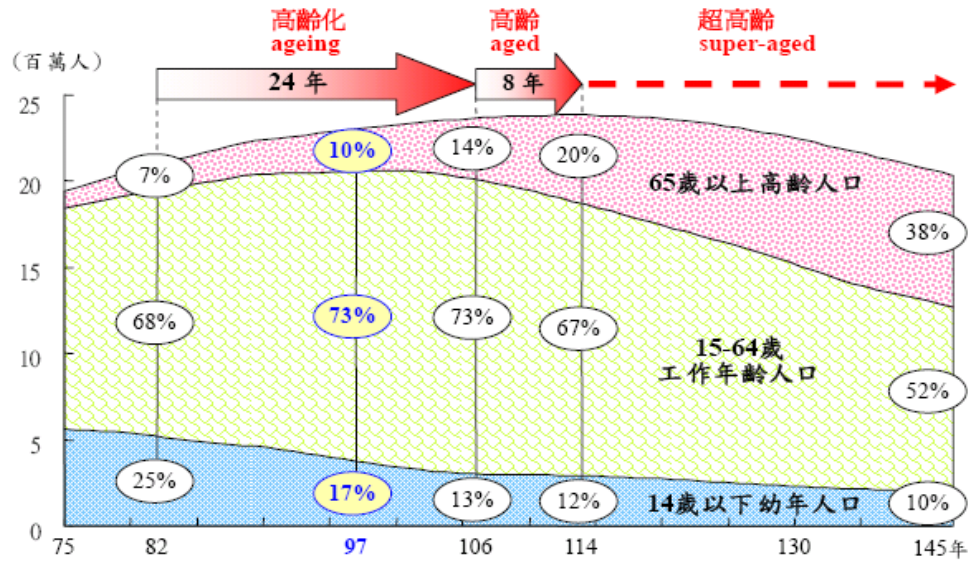
近年我國人口由於結婚率與生育率的下降，人口成長趨於緩慢，2008年底台灣地區總人口約為2,303萬人，根據本會「中華民國臺灣97年至145年人口推計」結果顯示，臺灣地區總人口由正成長轉為負成長將出現在2023年至2028年間。

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，依本會人口中推計結果，65歲以上人口比例將由民國97年的10.4%，至民國107年增為14.7%，邁入聯合國世界衛生組織所定義的高齡社會，其後高齡人口比率將快速上升，至民國145年達37.5%（如圖2-3）。而低婚育率則使學齡人口比率趨於遞減，依中推計結果顯示6至21歲學齡人口占總人口比率，由2008年的

### ■ 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。

21.3%，逐年降至 2018 年為 15.9%，顯示未來社會將朝向高齡少子化發展。此外，勞動人口之中高齡比例提高，勞動力供給亦將出現老化現象。



說明：圖內百分比數字代表三階段人口年齡結構百分比。

圖 2-3 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。

在人口空間分布方面，北、中、南、東四大區域人口平均成長率在過去 20 餘年期間係呈遞減趨勢，東部區域並持續為負成長，顯示各區域人口成長均已漸趨緩慢，符合總人口發展態勢；如進一步就各區域之社會增加率觀之，北部區域由 85 年之 -0.50% 成長至 96 年之 2.52%，而其他區域則皆呈現負成長的人口外流現象，並以東部區域外流情況最為嚴重，顯示長期間人口分佈有向北部區域集中的趨勢，惟其他區域人口外流有減緩現象。(如圖 2-4 及 2-5)。而未來隨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。

為因應未來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，亦須針對高齡

少子化所衍生的社會、經濟以及生活型態改變，必須預為規劃建構合宜的居住、交通、休閒、教育、醫療照護等相關公共設施與社會服務體系，並依人口空間分佈特性考量設施規模及區位配置，以提供高齡者寧適健康優質的生活環境。此外，就人口高齡化所致勞動力老化問題，應配合健全的移民政策，以及營造多元、便捷與高品質的國際生活環境，吸引優質國外人力，以確保勞動力之質量與國家經濟永續發展。

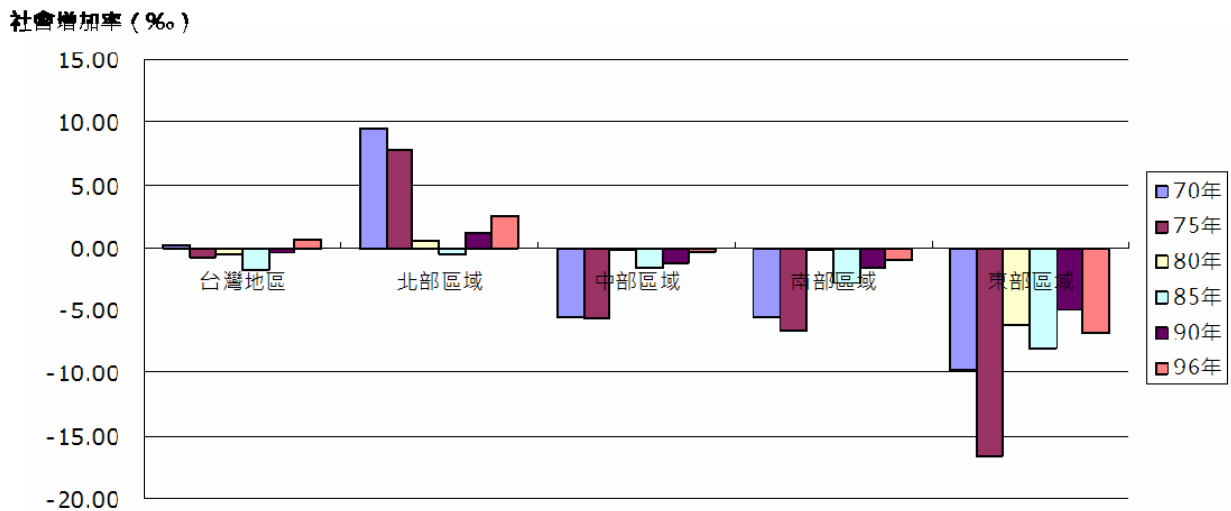


圖 2-4 民國 70~96 年臺灣地區及四大區域人口社會增加率變化圖

資料來源：內政部戶政司，中華民國都市計劃學會整理



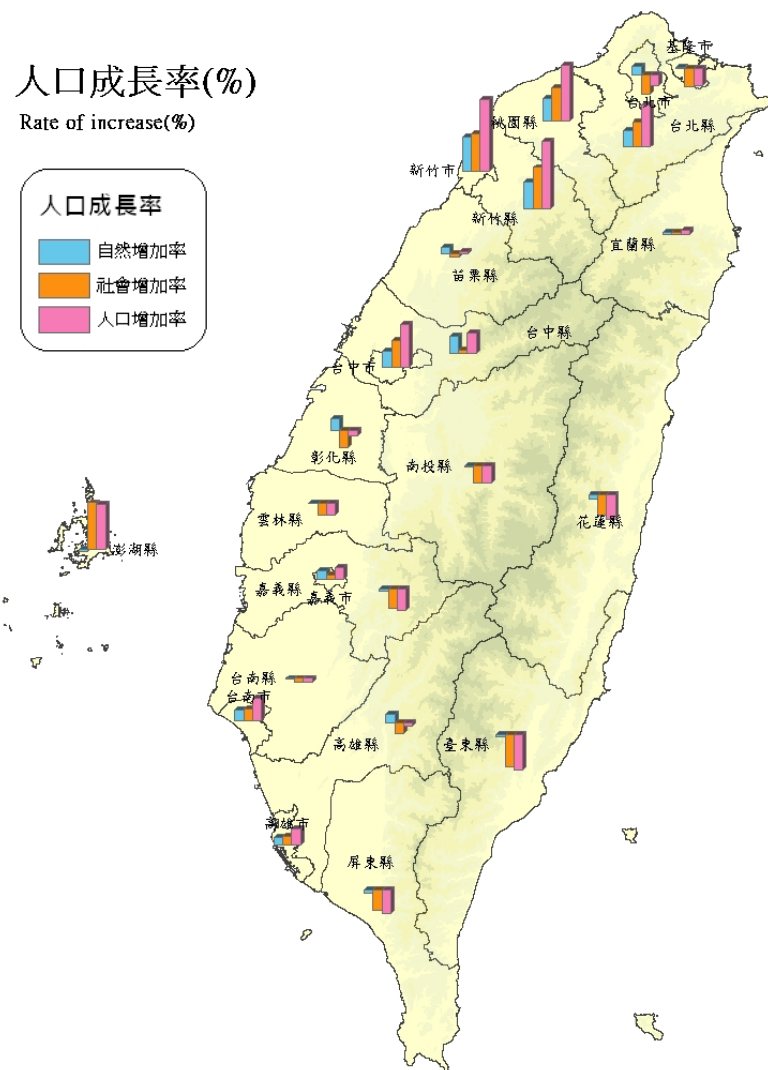


圖 2-5 民國 97 年全國各縣市人口成長率比較圖

資料來源：根據內政部戶政司資料計算而得

## 2.7 產業空間發展由群聚化到廊帶化

### ■ 產業空間發展集中化

在產業的空間發展方面，依據 2006 年農林漁牧業資料、工商及服務業普查資料來看，年生產總額之前三大縣市分別為台北市、台北縣、桃園縣，該三縣市即囊括了全國總生產額近五成的比例(參見圖 2-6)。在就業人口數方面，台北市、台北縣、桃園縣亦囊括全國前三名，顯示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。(參見圖 2-7)

次以當地該產業生產總額佔全國該產業生產總額 10%以上，且區位商數(當地該產業分配比佔全國該產業分配比) >1.5 等兩指標來衡量二、三級產業的群聚現象，二級產業的群聚集中在桃園縣和台北縣，而三級產業的群聚仍集中在台北市和台北縣，與生產總額和就業人口數的呈現結果相同。

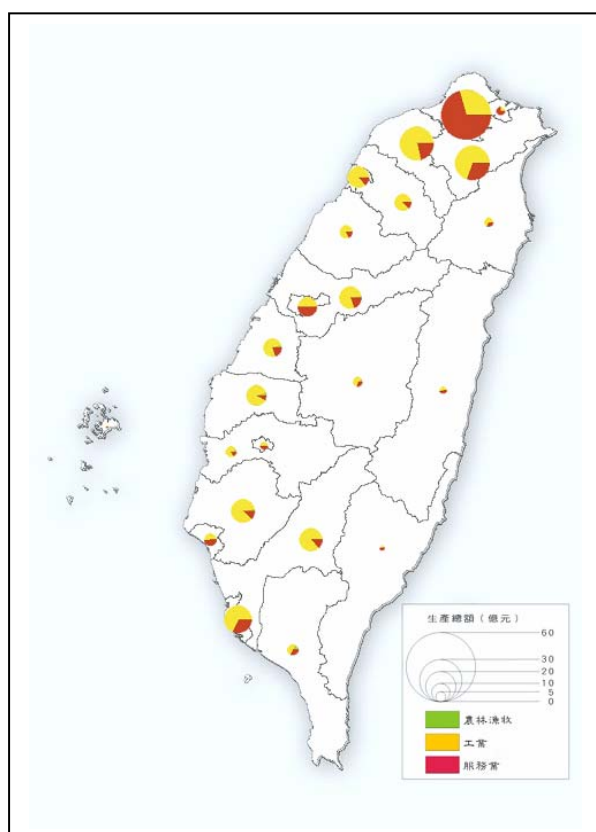


圖 2-6 2006 年各縣市生產總額  
資料來源：行政院主計處 95 年工商普查報告

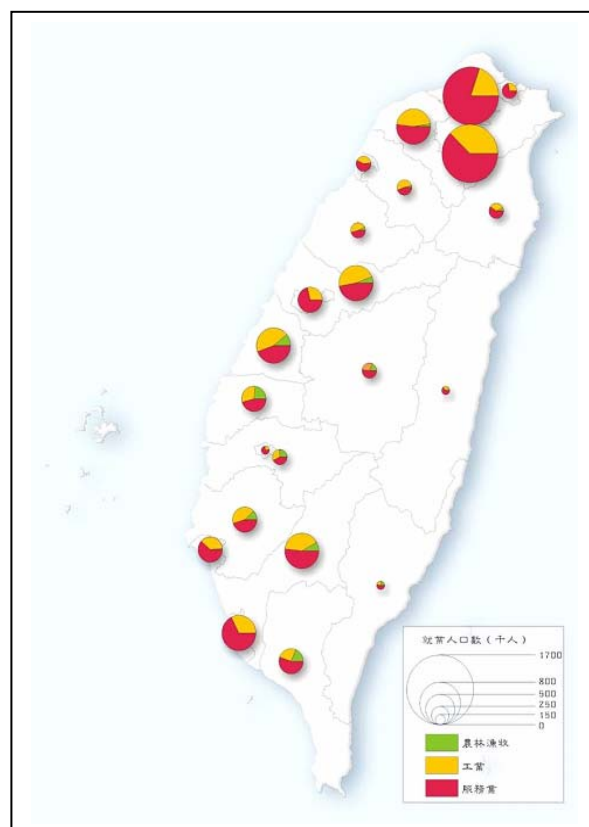


圖 2-7 2006 年各縣市就業人數  
資料來源：行政院主計處 95 年工商普查報告

## ■ 產業空間發展廊帶化

在經濟全球化的趨勢下，隨著勞動、資本、產品、服務、科技等生產要素或經濟資源自由地於全世界各地迅速流動，世界各國經濟的相互依賴程度也日益提高。在面對全球經濟結構的轉變，以及新興國家崛起

的挑戰下，臺灣產業急需在全球產業價值鏈中尋求新利基，以避免被邊緣化的危機。

為提升競爭力，個體廠商會選擇對其未來經營最有利的區域設廠，並與周邊相關廠商、供應商、服務商或研究機構形成群聚網絡關係，透過知識的外溢效用、勞動力的專業化，與基礎設施的共用，以減輕個別廠商的營運成本，有效提升區域產業競爭力和創新力，進而提高國家競爭力。

根據世界經濟論壇（WEF）「2008-2009 年全球競爭力報告」，臺灣產業群聚發展指標（state of cluster development）項之評比連續三年全球排名第一，為我國競爭力細項指標之最優勢項目。惟我國與其他各國之評分差距漸趨縮小，且進步幅度相對甚為有限，如美、新、日、韓近兩年評分均有 0.4 分的進步，而我國僅約 0.1 分的進步，凸顯各國追趕我國的速度不斷加快。（參見表 2-1）

隨著產業群聚發展，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（參見圖 2-8），有利於提升產業群聚的競爭力並發揮更大綜效。面對各國積極推動產業群聚的競爭態勢，臺灣必須持續增加知識投資與人才培育，並結合創新與創意，建構研發、創新、生產製造一體之高附加價值產業創新走廊，以因應國際激烈競爭。而如何強化現有產業群聚發展，以提升現有產業的創新力和競爭力，整體提升國家產業競爭力，將成為未來之挑戰。



表 2-1 WEF 對各國產業群聚發展競爭力評比

	2008-2009		2007-2008		2006-2007	
	全球排名	評比分數	全球排名	評比分數	全球排名	評比分數
臺灣	1	5.6	1	5.7	1	5.52
美國	2	5.6	2	5.3	2	5.22
新加坡	3	5.3	4	5.1	7	4.92
義大利	4	5.3	21	4.5	85	3.19
日本	5	5.2	12	4.7	27	4.33
芬蘭	6	5.2	11	4.8	3	5.07
香港	7	5.0	14	4.7	12	4.75
南韓	8	5.0	3	5.1	31	4.19
瑞士	9	4.9	13	4.7	15	4.67
德國	10	4.9	10	4.8	8	4.90

資料來源：WEF全球競爭力報告，各年版

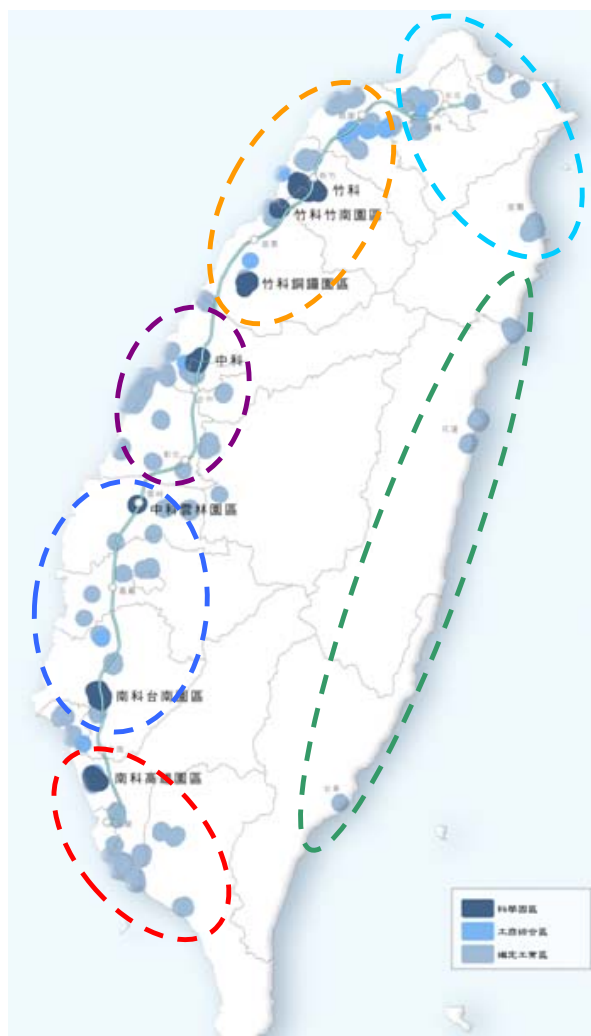


圖 2-8 產業群聚廊帶圖

## 2.8 資訊技術革命與網際網路化

資訊與通訊技術(Information and Communications Technology, ICT)突飛猛進與寬頻網路技術的日趨成熟，網路傳輸速度將更為快速，應用範圍也更為廣泛，造就無所不在的網際網路社會。表 2-2 為我國近年來要 ICT 應用相關指標統計資料，顯示我國資通訊及網路用使用率普及擴增之趨勢，對民眾日常的生活影響越來越深遠。

應用資通訊科技技術(ICT)，也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，並從國土規劃、都市建設、社區、以至住戶單元，展現智慧化數位生活所帶來的優質、健康、便利、舒適與永續生活環境，將成為一大挑戰。

表 2-2 我國主要資通訊技術(ICT)相關指標統計資料

指標名稱	2007 年底	最新數據(年-月)
行動電話 3G 門號數(萬)	1285.55	1320.73(2009-5)
連網主機總台數(萬)	1081.03	1298.39(2009-1)
上網人口數(萬)	1476.06	1514.3(2008)
平均每百家庭連網普及率(%)	71.3	76.1(2008)
寬頻連網家庭數(萬)	513.33	545.3(2008)

資料來源：行政院國家資訊通信發展推動小組網站(98年7月)

## 2.9 資源分配未能達成效率與公平的均衡

鑒於政府治理效能仍待提升、公權力不彰，加以跨域、跨部門及跨功能之整合發展與治理機制未能有效建立，政府整體資源分配未見效率與公平。現有公共建設經費分配，中央與地方權責未臻合理，一體適用的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，以致建設期程冗長，弱勢地區亦未獲得真正有效的照顧。

此外，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，在政府財政資源有限的情況下，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限於格局不足而無法有效發揮功能，另一方面卻又呈現設施閒置及低度利用的矛盾現象，實為未來國土空間發展的重大課題與挑戰。

## 2.10 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。

## 第三章 願景與目標

### 3.1 國土發展的核心價值

#### ■ 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，調整國土開發的思維與行為。

#### ■ 公平與均衡 (Equivalence & Balance)

無論都會或鄉村、南部或北部、東部或西部、本島或離島，每個區域均應有公平均等的發展機會，促進地區的適性發展；在國家整體的經濟發展水平下，讓每個區域具公平均等的「發展機會」，亦即享有公平均等的就業機會及基本生活品質，而非追求各地區齊頭平等式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」，有限的資源能充分運用，發揮最大成效。

#### ■ 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，故在優先滿足最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。

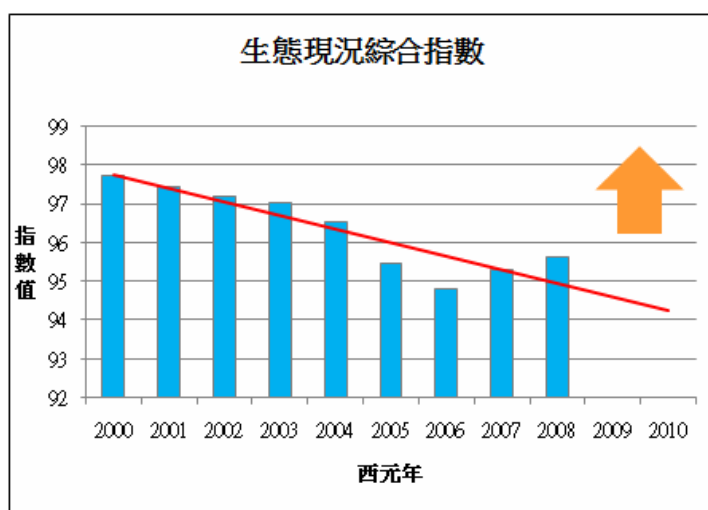
### 3.2 國土空間發展願景與目標

經充分考量兩岸關係、人口高齡少子化、全球氣候變遷、節能減碳、金融海嘯危機，以及亞洲逐漸成為世界經濟的成長引擎等國內外大環境的變化，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，國土空間發展之總目標為：「塑造創新環境，建構永續社會」，並創造臺灣成為「安全自然生態」、「優質生活健康」、「知識經濟運籌」、「節能減碳省水」的國土發展新願景。

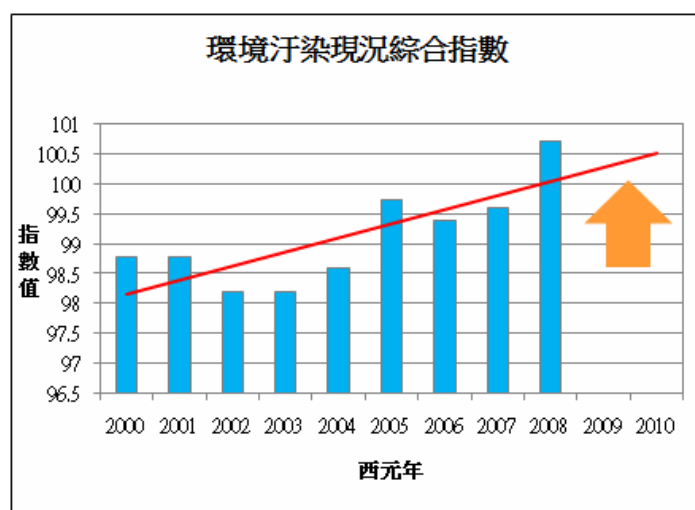
#### 3.2.1 安全自然生態

- **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。

- **多樣的生態環境**：台灣成為生物南來北往的中繼站，種類、密度及特有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，創造其全方位的價值。
- **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，逐步調整能源結構及產業的生產模式，發展低碳經濟，鼓勵低碳生活，建構一個永續的、潔淨的生活空間。
- **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維繫人對於空間的認同感與依賴感，成為人們「心靈的故鄉」。
- 針對「安全自然生態」之發展願景方面，本計畫選定以下 2 項指標概括，作為未來國土空間發展方向之政策指引與績效評估基準。



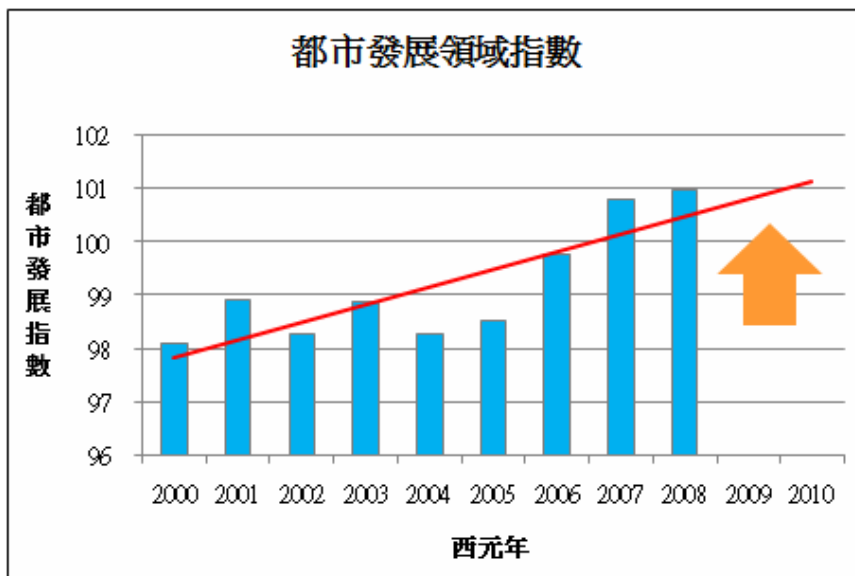
資料來源：行政院國家永續發展委員會，  
「台灣永續發展指標」，2008



資料來源：行政院國家永續發展委員會，  
「台灣永續發展指標」，2008

### 3.2.2 優質生活健康

- **寧適居住、創意生產與健康休閒的島嶼：**打造優質生活健康的台灣，首要者為高品質的居住環境，使住民享有乾淨的水、清新的空氣、潔淨的街道、寧適的公園綠地與妥適保護的自然地景、具地方風土文化特色與美質的景觀，以及豐富多元的人文、藝術與休閒生活；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害，而不同階層之城鄉體系透過合理的公共設施或公共服務資源配置，打造寧適的城鄉生活環境。
- **人本多元幸福城市：**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、生命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。
- **健康、有機、樂活之鄉：**隨著人口結構逐漸邁向高齡化，同時面對瞬息萬變的外在環境，現代人生活態度與價值觀亦產生多元化的質變，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，對於未來台灣的城鄉空間規劃與政策方向，將產生一定程度的影響，配合著台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、生命」的四生環境。
- 針對「優質生活健康」之發展願景方面，本計畫選定以下指標概括作為未來國土空間發展方向之政策指引與績效評估基準。



資料來源：行政院國家永續發展委員會，「台灣永續發展指標」，2008

### 3.2.3 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，台灣因地理區位毗鄰中國，同時具有文化語言障礙低、人口素質高、嫻熟產業運籌整合流程，產品界定能力高、創新能力強等優勢，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，吸引跨國企業及台商在台設立企業區域營運總部；另一方面，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)，並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。

#### ■ 科技產業研發及加值重鎮

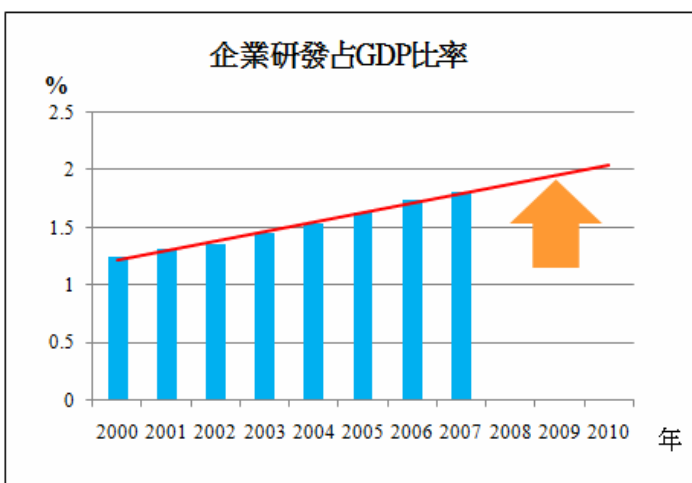


我國已成為全球科技產業價值鏈中關鍵成員，並有具備競爭力之產業群聚，包括新竹科學園區、中部科學園區及南部科學園區周邊有完整的高科技產學網絡支援體系，半導體、資訊硬體製造、資訊軟體和新興的生物科技等產業群聚效應顯著，帶動台灣創造經濟奇蹟。

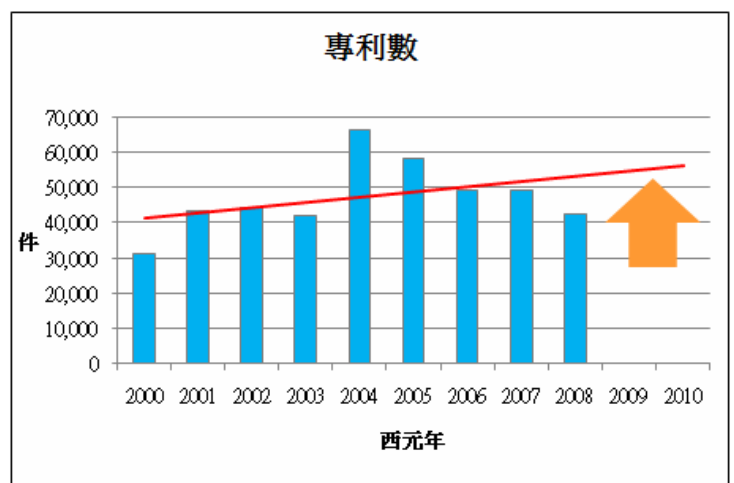
## ■ 創意設計之都

2008年4月聯合國貿易暨發展會議委員會(UNCTAD)發表了「2008創意經濟報告(Creative Economy Report 2008)」，正式宣告創意經濟引領的新時代來臨，全球各重要城市均積極思考如何吸引創意人才，並塑造創意城市的氛圍，甚至設法將國家形塑為創意型國家，以確保國家未來競爭力。世界經濟論壇(WEF)發佈的「2007~2008年全球競爭力排名」中，台灣在「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，發展成為創意設計之都。

■ 針對「知識經濟國際運籌」之發展願景方面，本計畫選定以下2項指標概括，作為未來國土空間發展方向之政策指引與績效評估基準。



資料來源：IMD, World Competitiveness Yearbook, 各年報



資料來源：經濟部智慧財產局，97年年報

### 3.2.4. 節能減碳省水

#### ■ 低碳、綠色的城鄉

依據行政院於2008年6月5日世界環境日核定「永續能源政策綱領」，訂頒之我國溫室氣體減量目標為：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。為達成此一目標，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，使能源密集度於2015年較2005年下降20%以上，主要為推動各部門的實質節能減碳措施包括：產業發展方面應降低企業排碳，發展綠色產業，建立「清潔生產」機制，朝高附加價值及低耗能方向調整、交通運輸部門應推動綠色人本交通運輸、城鄉建設方面應提高綠覆率與建構低碳城市、社會大眾應落實全民減碳運動，廢棄物回收利用。

在「淨源」方面則以推動能源結構改造與能源供給效率提升，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。

#### ■ 省水的生活方式

鑒於全球化經濟的高速發展與人為大規模開發建設對於自然水文循環的干擾與過度耗用，「永續水資源發展」亦列為聯合國二十一世紀議程 (Agenda 21) 未來各國發展之重要議題，並指陳「水資源品質與供應之保護」的重要性，並建議應採行整合式方法加以發展、經營與使用水資源。

我國由於環境條件的特殊性，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。

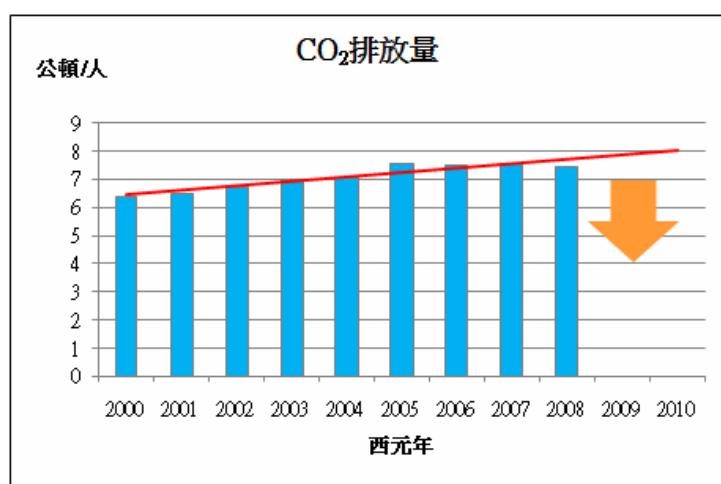
#### ■ 低污染與資源循環型的社會

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，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。

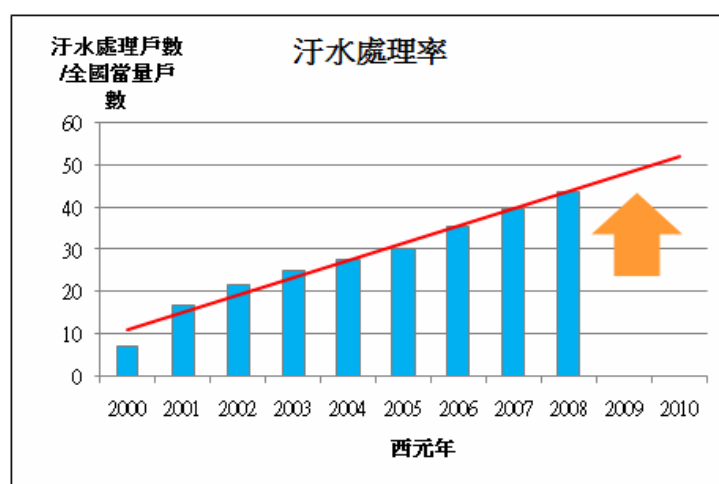
## ■ 綠色人本交通運輸

永續發展、綠色交通、大眾運輸導向發展( Transit Oriented Development)、智慧型成長( Smart Growth)已成為全球都市發展趨勢，因此，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。

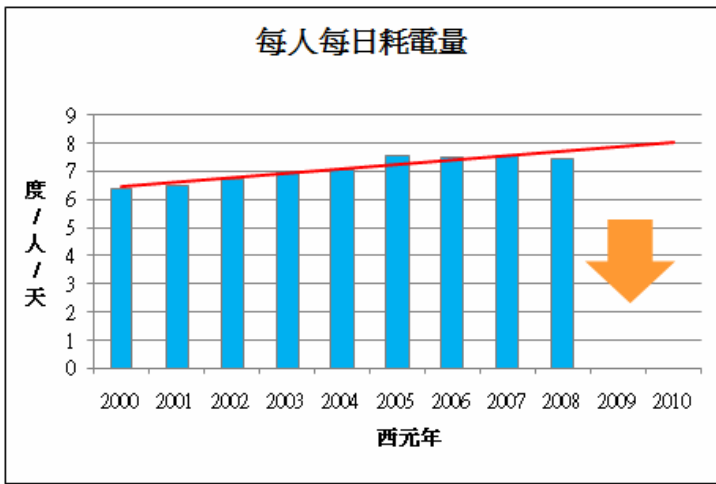
- 針對「節能減碳省水」之發展願景方面，本計畫選定以下 5 項指標概括，作為未來國土空間發展方向之政策指引與績效評估基準。



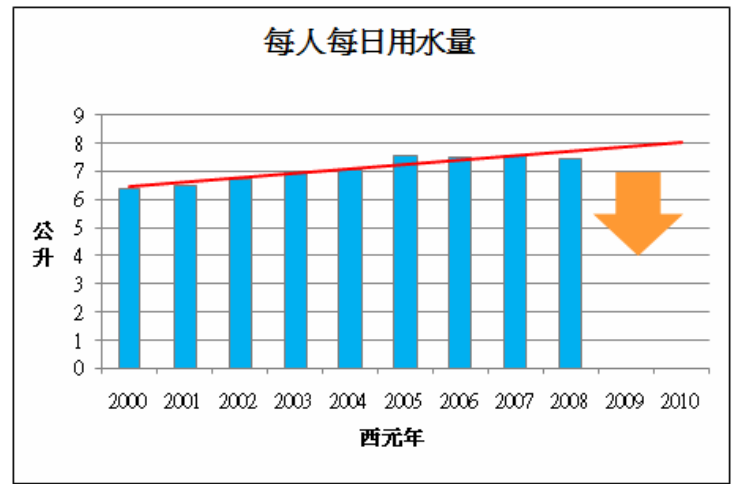
資料來源：經濟部能源局、戶政司



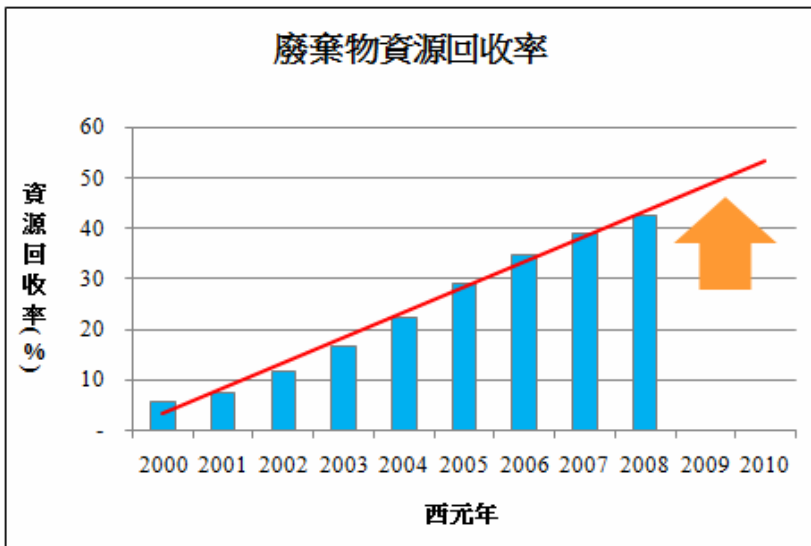
資料來源：內政部營建署，內政部營建署污水下水道資訊網



資料來源：人口數，內政部統計年報；縣市別用電(電燈)，台灣電力公司統計年報



資料來源：經濟部水利署，台灣地區生活用水量統計報告



資料來源：環保署統計室，環保統計年報

## 第二篇 國土空間發展政策綱領

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，針對國土保安復育、創新與經濟成長、城鄉永續發展及交通通訊等基礎建設等面向，提出國土空間發展策略，並分別於第 4 至第 7 章以專章方式研擬政策綱領摘要如下：

#### ■ 國土保安復育與永續發展

- 因應全球氣候變遷推動國土保安
- 推動流域之綜合治理
- 落實農地資源之利用與保育
- 保護生態資源並改善生物棲地環境
- 規劃低碳空間及能源設施之土地利用

#### ■ 創新與經濟發長

- 整合區域優勢產業群聚
- 建立區域創新系統
- 規劃推動「產業創新走廊」
- 擴大產業用地彈性
- 建立老舊工業區轉型機制

#### ■ 城鄉永續發展

- 強化城市區域競爭力，推動成長管理
- 整體發展農村及部落地區，平衡城鄉落差
- 推動地盡其利的都市更新
- 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
- 提升國土美質，營造創意城鄉環境

#### ■ 交通通訊基礎建設

- 強化國際接軌能力及門戶地區功能
- 加強都會區域運輸系統與路網之整合發展
- 提升東部與離島地區對外運輸之機動、安全與可靠性
- 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
- 善用資訊及通訊能力優化未來生活及縮短城鄉落差

## 第四章 國土保育與永續資源管理

### 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區域性土石儲備中心
- 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

## 4.1 政策目標

### ■ 保育自然資源，維護生物多樣性

積極保育台灣水、土、林資源等自然生態及文化景觀資源，維護森林與海岸等地區之生物棲地環境，促進生物多樣性，並提升生態系統服務功能，以達資源永續利用之目標。

### ■ 因應氣候變遷，推動國土保安與復育，減緩災害損失

因應全球環境變遷之衝擊，加強國土保安與復育工作，協調推動全球氣候變遷之調適及減緩策略，強化災害預防及應變能力，妥適管理土地開發利用，治理國土優先復育地區，減緩災害發生與損失，提供安全生活環境。

### ■ 整合區域能源，提升節能減碳功效

整合規劃能源設施空間區位配置，減少能源輸送損失，並配合國土規劃空間配置，推動低碳城鄉及再生能源示範生活圈，並調整交通運輸模式，建構綠色運輸網絡，以提升能源利用效率，推動台灣邁向低碳家園。

## 4.2 背景與關鍵課題

### 4.2.1 背景

台灣位處亞熱帶地區，海島型自然環境蘊含豐富的生態資源，但也經常受到颱風及季節性暴雨之侵襲，加以地形坡地陡峭，地質斷層特性，地震頻繁，故水患、崩塌、土石流、地滑等現象經常發生。台灣長期以來致力於經濟建設發展的推動，造成對於自然生態資源的保護與現有生物多樣性系統的掌握相對忽略，因此在推動各項政策時，往往造成對自然生態系諸多的衝擊與破壞。再者，全球氣候變遷影響已日漸浮現，隨之而來之海平面上升、生態系統服務功能受到破壞、



極端氣候常態化、水資源管理難度增加與災害風險發生之可能性升高，台灣對環境保育與災害防治等相關議題必須加以研擬對策，以防範環境品質惡化及災害強度升高。因此，整合與落實國土環境保育，使在環境永續發展的前提下，提供安全無虞的生活環境，促進經濟持續發展等，已成為國土與環境永續發展最重要的議題。

#### **4.2.2 關鍵課題**

台灣依全球環境變遷及本身之環境特質，欲達成國土與環境永續發展，在保育與資源利用管理面臨著下列關鍵性課題。

##### **課題 1、水土林自然資源遭受破壞，生態環境品質劣化**

臺灣國土環境的敏感與脆弱程度，隨經濟發展與都市蔓延日益加劇，近十幾年來各種環境資源破壞和災害之發生，已凸顯國土保安及復育之必要。此外，全球環境變遷對國土保安與保育帶來之衝擊，亦考驗著臺灣環境之調適能力。惟山坡地各類環境敏感地區無法有效管理，超限利用及違規使用等過度開發問題持續發生，如森林地區歷經多年天災與人為不當開發及破碎使用，直接造成生物棲地品質退化或變得零碎，影響台灣生物多樣性保護工作，並間接使得山區經常崩塌或發生土石流。此外，沿海林地破壞、自然濕地減少，也改變微氣候，威脅生物棲息環境。

##### **課題 2、坡地與環境地質災害規模及頻率加劇**

由於天災或人為影響，臺灣的山坡地經常遭受到強烈破壞，增加了民眾住與行的安全風險，也使得我國投入於緊急撤離、救災及復建等成本逐年累積。整體來說，我國目前針對山坡地地區之使用，雖制訂有諸多與坡地利用或保育相關之法令，但隨著開發案的累積，山坡地、行水區皆受到高山農業或人為建築物的侵用，再加上交通道路的興築修繕，使得產業、休閒等人類活動越益深入山區，另外非法佔用或合法承租之超限利用，亦使坡地災害損失越發嚴重，也使得坡地災害敏感地區、高潛勢地區之保護與復原更形困難。

### **課題 3、河川流域水患治理及水資源利用成效不彰**

台灣現前河川流域上、中、下游之治理分屬不同機關依據所主管之法律負責管轄。若從管制層面來看，又可分為土地使用管制體系及目的事業管制體系，前者如區域計畫法、都市計畫法及國家公園法；後者則包括如水土保持法之特定水土保持區、飲用水管理條例之飲用水水源水質保護區、水利法之洪氾區、河川區域或排水範圍等不同目的事業主管機關依其主管法律所劃定之分區。如此權責劃分不明，空間上又相互重疊，導致欲施行特定流域之整體治理時，難以依現有機關資源與架構進行整合，更不易進行後續之工作；如治山防洪及水患的治理成效不彰、地下水及表水之利用、管理及補注未全面考量，旱澇時期影響供水。

### **課題 4、海岸長期遭受侵蝕暨沿海地區地層下陷**

海岸地區為生態環境敏感地區，也是多元使用之空間。相關權責機關雖已研擬各項計畫或方案，但由於缺乏整合性之規劃與有效之管理，致發生海岸土地競用、超限利用、不當利用、沿海養殖漁業超抽地下水等情事，導致海洋海岸多功能利用、資源維護、生態棲地保存、生物多樣性維護、國土保安等均面臨重大威脅。海岸資源劣化現象包括：自然海岸逐漸縮減、紅樹林與防風林逐漸折損、漁業資源逐漸折耗、海岸景觀生態逐漸被破壞、生態棲地逐漸被破壞、物種多樣性逐漸折損、地層下陷、地下水鹽分化等，不僅生態價值遭受損失，更造成暴潮溢淹地區擴大，民眾生命與財產損失增加。

### **課題 5、農地生產及生態功能受損**

近年來台灣經濟迅速成長，各項開發行為及都市發展陸續展開，危及農地資源。應因都市開發壓力、耕地轉為養殖漁塢與造林其他用途，加以個別農戶為申建農舍，依個人意願選擇地區建築，造成農地碎裂，也導致農地生活與生產機能混雜，完整農業環境遭受切割，水質污染及低地洪氾，造成農地劣化。由於農地面積日益減損、農地轉用型態改變，以及農田環境污染，造成農地整體生態環境、水資源補注與調解微氣候

之功能受到挑戰，進而影響環境系統平衡與國土保安功能。在國土與環境規劃過程中，農地資源之區位分布，勢必面臨如何合理規劃與充份利用之挑戰。

#### **課題 6、能源發展使用與國土空間配置未能相互配合**

以往土地使用計畫如都市計畫與區域計畫，均未納入電力等相關能源設施之區位配置及所需用地等，致各地方縣市對電力設施等要求標準不一，使電力建設規劃推動嚴重受阻，多數土地開發之能源供給需由遠方輸送，不僅大幅損失線路輸送之能源，長距離輸送系統設施之開發工程，亦造成林地、山坡地等自然生態環境之破壞。另現行土地開發法規對能源電力設施並無特別考量，為因應電力負載需求成長，適當調減能源電力設施開發時程，宜妥適檢討土地開發相關法規。

為降低進口能源依存度，採用替代能源已成為潮流，為配合未來環保能源發展及應用（如風力及太陽能等），應妥為考量所需之區域環境及用地供給。台灣早期規劃之道路、運具等交通系統，尚未能全面充分考量節能減碳，近年雖已推展大眾運輸等相關政策，仍需持續努力。

### **4.3 國土保育與永續資源管理政策**

#### **4.3.1 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**

推動整合平台，強化氣象、水文等資料之整合及分析應用，加強辦理基礎調查及環境衝擊研究，整合現有相關政策及行動方案，協調推動全球氣候變遷之調適及減緩策略，調適策略包括海岸土地保護、水資源管理、農業生產、公共衛生、災防與基礎建設、土地使用規劃及管理、能源供給與產業經濟等，期能達到強化災害預防及應變能力，降低自然、社會及經濟系統之脆弱度之目標；減緩策略則由相關部門之減量及加強造林，減少溫室氣體之排放，並增加

溫室氣體之匯存量。

## ■ 治理國土優先復育地區

針對近年發生重大山坡地災害地區，以土石流潛勢與嚴重崩塌地區為基礎，選定國土優先復育地區，以源頭治理概念，研擬及推動國土保安及復育計畫，做為後續相關工作之示範與經驗。經選定國土優先復育地區，原則以保育為限，除行政院專案核准者之公共設施或國防設施之外，禁止任何開發行為及設施之設置，其中已有之聚落或建築設施經評估安全堪虞者，政府應優先協助該地居民遷居，必要時得限制居住，強制遷移。

## ■ 強化防災避災並確保重要公共設施與維生管道安全暢通

強化危險地區資訊公開、宣導、預警及防災演習，提升氣象、河川水位、橋梁安全及土石流等監測與預警系統功能，確保相關道路、橋樑、輸配電塔、維生管線等相關公共設施之設置、監測、防災、維護管理及補強，降低災害損害程度。

## ■ 研擬坡地分級分區使用規範

以災害潛勢及地質環境敏感地區地圖為基礎，針對不同潛勢及敏感程度，區劃坡地敏感等級分區，並分別擬定坡地合理之使用密度、強度規範及相關配套措施，陡坡地區禁止開發，禁止高山農業新開墾及各類開發行為等，以達到避災及之減災目的。

## ■ 促進原住民部落永續發展

尊重原住民文化、領域及傳統智慧，落實其文化保存、原鄉及都市內原住民聚落保護，研究增進原住民部落共享保留地內重要自然資產(如溫泉、林業等)，並推動自然保育公約。

## ■ 推動地層下陷地區造林及土地利用轉型

配合農村再生之整合型農地整備，調整沿海地層下陷之農村聚

落，將原地層下陷地區土地劃為永久農地，並推動地層下陷地區產業轉型再發展，辦理休耕補助或政府依法取得土地，轉型為自然生態濕地公園、人工湖或滯洪池，並配合平地造林政策，輔導發展溼地生態觀光。辦理改善示範計畫，以人口稠密、公有地比例高、產業可配合之地區為主要範圍。

#### ■ 加強生態防護建設防止海岸侵蝕

檢討河川流域輸砂能力及水利現況，規劃以人工方式穩定河床，配合規劃設置土石資源暫置場及研擬運送道路。加強辦理海岸林帶復育工作，減緩飛砂、季節風、鹽霧及潮浪危害，持續加強定砂、新植、更新復育，營造複層林相，並持續執行海岸保安林檢訂；檢討改善現有人工結構物，並研發軟性侵蝕防護工法

### 4.3.2 推動流域之綜合治理

#### ■ 推動河川流域整體治理規劃

以流域為單元，整體規劃水資源利用、水質保護、治山、防洪、海岸防護等工作。配合政府組織再造，整合資源環境相關之政策規劃和行政事權；在組織改造前，建立行政院層級之重大河川流域整合管理機制，逐步加強部會間協調連繫和統籌功能。示範推動四大流域整體治理規劃，包括淡水河、大甲溪、濁水溪及高屏溪等流域。

#### ■ 系統性推動防洪措施及設施

從降水、地表水、地下水和滯洪池等整體水系思考，推動流域上、中、下游，以至海岸地區之整體規劃及綜合治水。經常性公開淹水災害潛勢資訊，限制易淹水地區土地使用，降低淹水災害風險。檢討都市計畫土地使用分區管制相關規定，增訂公共設施應納入滯洪功能與增加透水面積等規定，以增進土壤滲透能力，減少都市暴雨逕流，都市開發並充分評估逕流量平衡及透水

率。恢復河岸溼地及設置滯洪池等設施，並檢討雨水下水道等防洪設施之設置標準，並辦理排水幹支管改善等相關基礎防洪工程，以減緩淹水危害程度。

#### ■ 加強河川淤砂管理並設置區域性土石儲備中心

加強河川流域、野溪及水庫淤積疏濬土石、淤砂之疏濬及管理，以人工方式平衡流域內之土石分布，避免區域土石或淤砂堆積造成災害。規劃區域性土石儲備中心，設置土石或淤砂資源回收暫時堆置場所、運輸專用道及區域處理中心，集中處理河川及水庫清淤疏濬之土砂，並可作為區域土石交換及販售平台。

#### ■ 強化水資源涵養、調度與抗旱備援機制

加強上游水源地保育及水資源涵養，並研發補注應用工法，規劃推動地下水補注，補注機制並納入其他都市計畫檢討或變更審議參考。增進水資源調度彈性，多元化開發新水源，加強脆弱系統之供水穩定，針對僅具單一水資源系統之地區，擬定備援系統，增加供水之穩定，並調整農業耕作機制，及推動水資源回收再利用，提升適應水資源應變潛能。

#### ■ 保護河川自然風貌與美質

優先保護自然及景觀河岸，維繫其自然與人文特色；同時結合河川污染改善、污水下水道建設、生態多樣性和民眾親水需求，闢設人工濕地，減少人工堤岸或施設，同時規劃景觀步道、腳踏車道與水岸公園等，增加親近自然和河川之教育、休閒和育樂空間。

### 4.3.3 落實農地資源之利用與保育

#### ■ 強化農地資源之整體空間規劃，建立農地分級分區制度

為因應氣候變遷與確保糧食安全，國土規劃應維持一定比率數量之農業發展地區，故應積極推動農地資源合理之空間規劃，並以

農地分級分區管理為主軸，朝向整體性之分區管制辦理，確保優良農地及農業生產區域完整，且能配合城鄉及產業發展需要，合理釋出不適於農業使用之土地；另應配合相關農地變更，建立合理之審議與公平之回饋機制討，以落實農地永續發展的目標。

#### ■ 制定相關獎勵措施促進農地永續利用

透過特定農產經營區之設置，結合「小地主、大佃農」等結構改善政策，以鼓勵擴大農地經營之規模，減少農地休耕閒置；同時獎勵相關生產科技之改良，鼓勵無藥、有機之種植法，減少農藥與肥料之使用量，以強化農產品質與消費安全，並劃設適當之有機農業生產保護區，降低農地污染。

#### ■ 檢討相關政策法令減低農地生態環境衝擊

配合「農村再生計畫」，運用整合性規劃概念，調整農村生產及生活空間，對於農地上有居住需求者宜集中興建，避免農地碎裂化及造成水圳、土壤污染和生態環境衝擊；同時，修訂農業用地興建農舍辦法，建立農地作農舍使用之環境影響規範，降低個別農舍興建對農地利用之影響；以分級分區管理目標，檢討現行農地變更使用相關法令，確保農地資源合理使用。

### 4.3.4 保護生態資源並改善生物棲地環境

#### ■ 建置中央山脈保育軸

依法劃設各種保護(育)區，建置「中央山脈保育軸」與「全國綠色網絡」，以連續性生態廊道之理念，將中央山脈和依法公告之國家公園、國家風景區、自然保留區、原始林、自然林、保安林、野生動物重要棲息和保護區，以及公園綠地與各種開放空間進行系統連結，以保護區域內之生物多樣性及其棲息環境，並加強「荒野」之保護。發展生態教育旅遊，自然資源之永續經營。

#### ■ 強化生物多樣性之保育

加強基因、物種、棲地和生態系之保護，鼓勵公私部門建置物種資料庫，並將生物多樣性之觀念確實落實在工程規劃和環境影響評估中。

#### ■ 推動造林並落實森林保育

積極推動綠色造林計畫，落實國有林地分區經營規劃，以利整體林地利用。此外，應結合環評與相關機制，透過碳吸存、碳保存及碳替代等途徑，強化森林碳匯功能；發展自然教育中心及森林教育與遊憩功能，推廣國民正確自然保育觀念。針對劣化地區、環境敏感地區進行全面檢討，擬定復育之優先次序，發展符合生態原則之復育方法，推動森林之復育工作，並進一步建立復育監測機制，掌握其成效。

#### ■ 改善沿海生物棲地環境及保育海洋生態資源

推動沿海濕地保育，劃設自然濕地保護區，辦理劣化及重要濕地之復育，闢建人工濕地，加強民間團體認養濕地。推動自然海岸保全，辦理自然海岸調查劃定並建立巡守機制，定期辦理海岸林相與土地使用調查、林區生物調查。改善河口揚塵，防治海洋污染，建置海洋污染通報與區域性海洋應變統合機制。積極進行各類海洋海岸資源保護，保育海洋稀有、瀕危之物種和棲地。

### 4.3.5 規劃低碳城鄉及能源設施之土地利用

#### ■ 規劃構築低碳示範城市

推動低碳空間示範計畫，包括再生能源示範生活圈、生態城市綠建築、低碳城市等，並研擬建立鼓勵使用綠建材等低碳或低耗能設施之機制，規範公有建築物應採用一定比例之節能減碳綠建材。

建構低碳運輸環境方面，透過便捷的大眾運輸網提供無接縫式的公共運輸服務，強化偏遠地區公共運輸系統的可及性，並營造自



行車友善環境，規劃自行車路權。此外，藉由推廣行銷低碳生活與低碳旅遊，開發國內外長宿與旅遊市場。

#### ■ 規劃能源設施用地及推動區域能源資源整合

整體輔導規劃能源設施空間配置，都市計畫與區域計畫研擬及通盤檢討時，應考量電力等能源供給及需求面，預留設施用地。並依區域特性多元化應用綠色能源，於適當地點研究推動應用風力、太陽能等替代能源，引導有績效和有秩序之綠能發展運用。推動區域電力等能源資源整合規劃，包括推動智慧電網、推動分散式能源系統並與電網連結，使供給面資源接近負載中心，減少輸送時損失。

# 第五章 創新與產業經濟發展

## 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

以往國土空間計畫談產業與經濟部門係著重於產業活動在區域空間之配置，特別是各類產業園區之區位，並預為規劃產業所需公共及基礎建設之開發與利用。本次國土空間策略規劃則在全球產業經濟發展趨勢下，考量產業之成長力及創新力，強調運用我國產業競爭優勢－產業群聚，配合區域特色及差異化專長，發展區域產業群聚來達成區域平衡發展。

## 5.1 政策目標

### ■ 強化地區之經濟發展潛力及區域投資的有利條件

考慮各地區的自然資源稟賦條件，資源環境承載能力、經濟發展水準和區位優勢等因素，強化地區之經濟發展潛力及區域投資的有利條件，同時明訂各自的發展定位，確定各自優先發展的主導產業，避免開發區之間的同質化競爭，以創造具競爭力的區域經濟。

### ■ 適地適性，推動區域產業群聚

配合區域特性，發展差異化專長，推動產業群聚進行產業空間佈局，使區域經濟發展機會均等，促進區域經濟發展達到在地就業外，更是整體提升國家產業競爭力，減少區域之競爭與衝突。

### ■ 配合區域產業群聚，建立區域創新系統

21 世紀知識經濟時代，強調創意、創新、技術、研發之智慧資本的重要性，產業發展除重視「成長力」外，「創新力」更是創造商品附加價值的核心力量，因此，搭配區域產業群聚，應強化區域創新研發能量及合作，提供區域產業群聚所需創新系統與環境。

## 5.2 背景與關鍵課題

### 5.2.1 背景

近年來全球化對社經衝擊，人流、物流、金流、資訊流在全球尤其兩岸快速流動；京都議定書執行後及加入 WTO 後對產業及經濟影響及因應；以及科技發展帶來生產及生活空間之衝擊及產業的轉型等發展趨勢；重大建設如高鐵通車及北宜隧道開通後空間結構之改變，增加空間移動效率(人流)，產業發展潛在向北部傾斜的「集中」現象(參見圖 5-1)。因此，重新組建台灣各地區之經濟發展區塊，結合政府、學、研單位與民間資源及地區連繫機制，強化區塊間之分工互補，提升整體競爭力，達成永續發展目標實有必要。

整體競爭力的提升，除仰賴區域內外的資源整合外，產業群聚的形成，亦可促進區域內產業的發展，藉由區域內廠商間互相學習，使知識與技術在聚落內快速流動擴散，進而提高聚落內經濟生產力。而為提升我國產業群聚的競爭力，我國產業園區相繼地設立，目前我國現行產業園區類型主要包括：

- ◆ 科學工業園區
- ◆ 工業區
- ◆ 加工出口區
- ◆ 農業科技園區
- ◆ 自由貿易港區
- ◆ 其它，如工商綜合區、環保科技園區、生物醫學園區、高鐵車站特定區產專區、文化創意園區、知識旗艦園區等

前 5 類均有法律設置依據，至於其它園區中，工商綜合區係民間自行申請開發，政府未提供補助，環保科技園區目前有具體推動計畫，其它均尚未有明確開發方式，各類產業園區開發狀況詳表 5-1。

產業園區的設立不僅需要有廣大土地，還需有大量的水、電及基礎建設來支持，且對於環境與社會的影響均十分深遠。唯長期以來，我國產業園區的選址缺乏國土整合利用的觀點，往往在產業園區選定之後，再配合投入大量的聯外道路、給排水系統、水電設施等，並面臨冗長的土地變更與各項設施的規劃建置作業，影響企業投資意願，另一方面，許多已開發完成的土地卻乏人問津，而老舊的產業園區因不合時宜而低度利用，產業空間的決策往往不利於國土資源的永續發展。

表 5-1 各類產業園區開發現況（資料截至 98 年 6 月 30 日）

單位：處數公頃

產業 園區別	擬議中/ 編定中		已核定/已編定				已開發完成					
			未開發		開發中		處 數	開發 面積	可設廠面積		使用現況	
	處 數	開發 面積	處 數	開發 面積	處數	開發 面積			可出租	可出售	出租率	出售率
科學園區	1	275	1	635	3	490	8	3269	1472	0	76.09%	
工業區	經濟部 工業局		1	544	6	17,158	58	10,487		7,772		99.7%
	地方政府	5	617	2	178	12	2,329	2	393			
	民間	12	317			22	652	30	1,140			
加工出口區			1	54.5	1	8.5	8	523	347		89.4%	
農業	農委會				1	340						
科技 園區	地方政 府		1	262	3	367						
環保科技園區							4	123	2.37	79.1	40.8%	57.8%
自由貿易港區		2	121.3			1	19	5	1117.4	海 137.6 空 4.88		海 87.5% 空 69.5%

備註：

1. 科學園區含中興新村高等研究園區
2. 工業區係指依獎勵投資條例或促進產業升級條例編定之工業區
2. 表內各項統計資料係分別由國科會、經濟部工業區、經濟部加工出口區管理處、農委會、環保署及交通部提供。

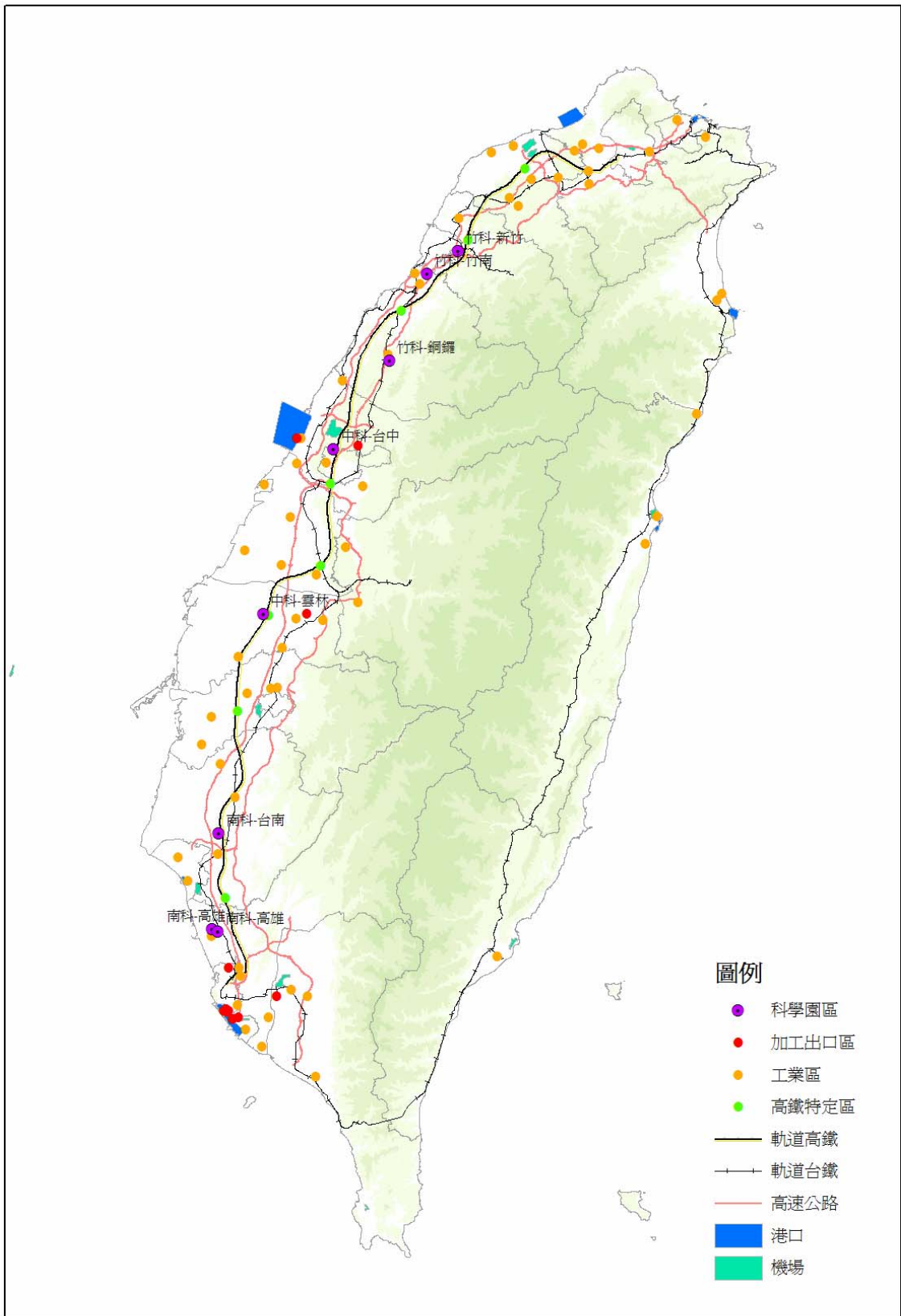


圖 5-1 我國各類產業園區分布圖

## 5.2.2 關鍵課題

### 課題 1、國土產業活動分布極化，造成各地區所得不均

從各縣市產值來看，產業活動集中北部極化發展，因而造成所得差距擴大；另部分地區則產業外移後，缺乏新產業移入的區域呈現相對較高的失業率。就業機會、教育、文化、醫療、交通、公共設施等均存在城鄉差距，年輕人及高素質人力向都會流動。

### 課題 2、忽略區域特色，爭取產業園區開發成為地方發展主要手段

各地區、各產業皆有其獨特性，為擬定有效的地區發展戰略，正確分析並掌握區域經濟的構造是不可欠缺的。地方政府對所轄區域發展個別產業優劣勢比中央清楚，但往往欠缺對水、電、聯外道路等相關資源及公共建設之整體配置考量，並以爭取設置產業園區開發為地方發展的主要手段。因此，形成產業園區開發上未能與國土空間及區域發展配合，下亦未能與區外聯外道路、水電等公共設施相配合，導致整體投資成本增加、投資效益有限。

### 課題 3、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

民眾對生活環境品質的要求，促使各類排放標準提高，及面臨能源價格上漲及全球氣候變遷，能源使用效率及碳排放的限制均成為產業發展的重要課題。

以溫室氣體減量為例，國內對是否發展石化、鋼鐵產業具二極化意見，然碳排放係屬全球性議題，抑制本國發展石化、鋼鐵等產業，僅是將產業問題由境內移轉至境外，並未解決全球性的溫室氣體問題。

### 課題 4、土地資源競爭造成優良農地轉用壓力強烈

經農地重劃之生產環境優良農地，因公共設施完善反而面臨更強烈之變更壓力或違規使用，導致農地資源之破壞。







### 5.3.3 規劃推動「產業創新走廊」

以區域優勢產業、各類產業園區分布為基礎，考量未來驅動國家發展之重點產業之發展需要，強化現有產業園區之聚集、整合及創新效益，連結研究機構及地區產學研資源，做為產業創新驅動平台，並推動創新育成、地區產業群聚、跨領域整合創新應用、人才培訓等服務，配合地方政府促成創新導向之產業群聚。

此外，進一步發揮高鐵、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。

### 5.3.4 擴大產業用地彈性

由於近年產業型態變遷，傳統分區管制的住宅、商業及工業三種都市發展用地種類，已經不能滿足都市產業發展需求，而正面列舉管制方式又過於複雜化、僵化，難以適應新興產業活動需求，在正面列舉的管制方式下，新興產業可能因為使用組別判斷緩慢而造成違規使用問題。未來土地使用應更具有彈性，由目前正面表列改為概括式的正面列舉及負面表列，以促進跨領域及新興產業之發展。

### 5.3.4 建立老舊工業區轉型機制

#### ■ 推動基盤設施更新

主要對於老舊工業區之共通性問題-基盤設施老舊或供給不足，進行維護改善或新(整)建，包括安全及防災設施(如排水系統、消防設施)、指標系統、公共照明、道路拓寬、停車場興闢、污水管線汰換、污水廠功能提升等，藉以改善工業區環境，形塑整體園區意象。

## ■ 推動產業聚落建構及轉型

為輔導工業區內廠商永續經營，必須結合園區內外產業形成群聚鏈結，或結合地方觀光、文化等特殊資源，藉以提升生產技術或改變生產模式，故須透過產業群聚設施或工具之提供，例如區域產業廊帶核心形塑、創意生活及美學元素導入、地區觀光行銷系統結合、產業升級技術輔導、強化產業鏈結等，協助廠商建構產業聚落及轉型。

## ■ 推動工業區結合都市發展

因應部分工業區週邊位於都會(市)發展核心區域，基於重大都市發展政策(如副都心發展)及交通建設計畫設置(如捷運系統)未來將產生結構性之改變，故須透過中央工業主管機關、地方政府及廠商共同投入資源，及溝通協調相關事宜，透過地方建設之結合及生產空間再強化，朝向產業生活、休閒育樂、觀光遊憩等複合性發展，賦予園區新的生產活力，形塑園區新風貌。

# 第六章 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

## 6.1 政策目標

### ■ 推動區域國際接軌，提升城市區域的國際競爭力

因應全球化趨勢，未來城鄉發展將重視「三軸、海環」之空間發展架構，對外透過海空門戶加強區域國際接軌；對內健全中心與其周邊地區的互補互攜關係，強化區域適性發展。

### ■ 振興並活化農村，平衡城鄉發展

我國為島嶼國家，農業發展空間有限，應積極經營農業空間，活化農村，以保全永續發展的基本糧食環境，未來應整體發展農村及部落地區，提升農村地區的生活環境品質及水準，平衡城鄉落差。

### ■ 城鄉空間再生，避免發展無序蔓延

我國土地資源有限，目前既有的各類城鄉發展土地，如產業園區、都市及農村等，均應設法儘量在原有的範圍內進行再生與活化，提高其使用效率以滿足發展需要，避免無秩序的蔓延及擴大。

### ■ 因應城鄉不同階層體系，提供合宜公共設施及服務

為避免公共設施的無效供給，依據不同都市階層及農村需求，提供因地制宜的公共設施服務功能，全面改善現有都市、農村及部落地區的生活環境品質

### ■ 協調城鄉景觀，推動國土美學

在國土計畫的整體發展架構下建構城鄉的和諧秩序，同時透過跨域合作進行環境整合及資源串聯，形塑城鄉地景生態，強化城鄉空間的獨特性以提升國土美質。協調城鄉景觀，創造國土之美。

## 6.2 背景與關鍵課題

### 6.2.1 背景

從國內外環境變化的趨勢而言，不論從全球化、永續環境、知識經濟、低碳生活環境、高齡化、少子化等角度切入，都對我國城鄉發展與空間規劃上有重大影響與變革，以往對於追求「量」的成長，逐漸轉變為重視「質」的提升，同時，強調健康、樂活、且「以人為本」的永續城鄉發展概念陸續被提出。

然而，城鄉人口不均衡分布的情形，仍導致公共建設難以兼顧公平與效率，經過二十餘年的建設與發展，我國人口分佈從區域的觀點，仍朝向北部區域集中(參見圖 6-1)；從城鄉分佈而言，人口亦是朝都會區域集中(參見圖 6-2)。

由於人口集中化造成都市擁擠及農村衰頹，產生交通、公用設施分配之不足或過剩問題，生活品質不均；經濟弱勢地區勞動人口持續外流，亦已危及城鄉的永續發展。同時農村缺乏整體規劃、無秩序發展，且就業機會少，青壯人口不斷外流，使得農業與農村日益凋敝，而農村景觀遭致破壞、環境失序，亦導致農村生活品質普遍不佳。(參見圖 6-3)。

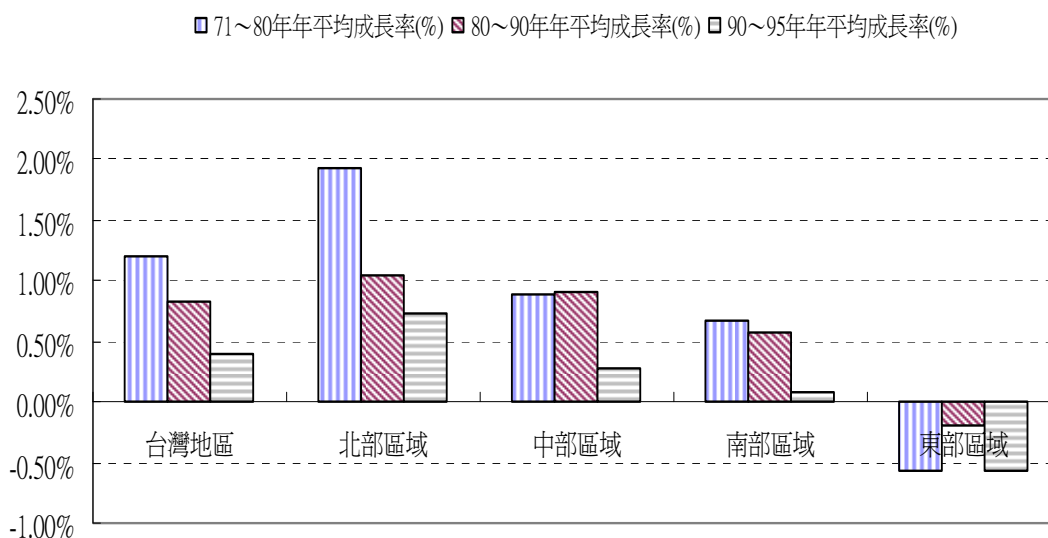


圖 6-1 四大區域人口年平均成長率圖

資料來源：根據內政部戶政司資料計算而得

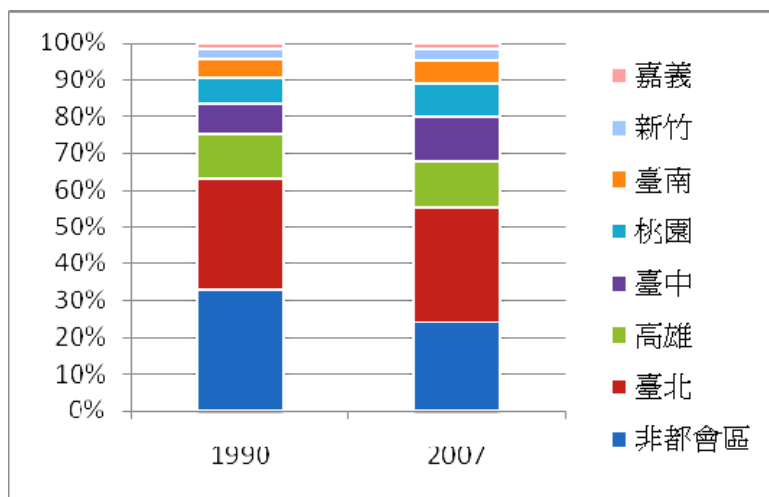


圖 6-2 各都會區占全臺人口份額變化圖

資料來源：根據內政部戶政司資料計算而得

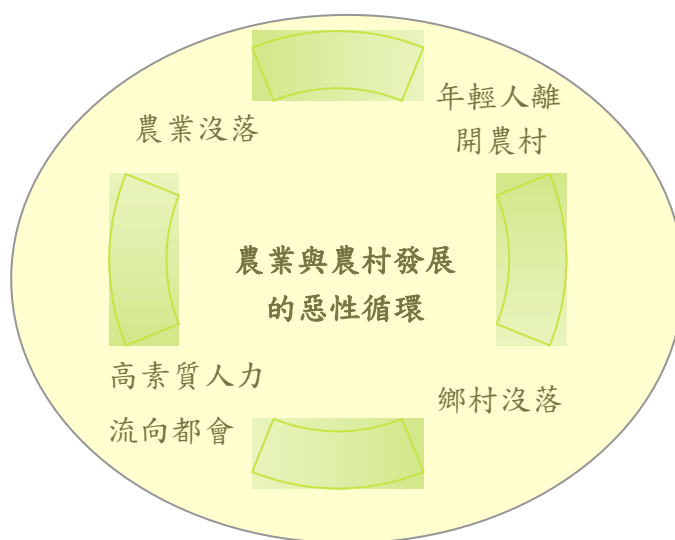


圖 6-3 我國農業與農村發展的惡性循環

## 6.2.2 關鍵課題

### 課題 1、都會地區發展未落實成長管理，造成無秩序蔓延與擴大

綜觀台灣地區近 20 年來，都會地區發展，因人口成長趨勢及發展總量需求未能確實掌握與評估，缺乏時序考慮，或因配合政策計畫易忽略區域之間的整合關係，再加上區域計畫未能有效指導新訂或擴大都市計畫之發展，制度執行與審議機制層面，欠缺事後監督程序與都市計畫退場機制、對地方政府執行能力的評估及計畫案規模是否適當的標準，以及未落實成長管理之計畫目標檢視等，形成都會地區無秩

序的蔓延與發展，都市土地開發與建設脫節，缺乏成長管理機制，造成一方面都市內許多地區過度或超載發展，肇致鉅額社會成本（如：交通擁擠、空氣污染、居住擁擠等外部成本）；另一方面又有許多地區之土地閒置或低度利用之情況。

## 課題 2、農村地區人口外流，公共設施不足且缺乏整體規劃

台灣農村問題的核心，在於無法因應全球化競爭有效進行產業結構轉型調整，衍生人口老化、外移、中空化、文化適應及社會價值等問題，依 2006 年農糧署統計資料顯示，台灣農業生產僅占國內生產毛額 1.45%，近年因鼓勵農業休耕、休閒農業與農地開放自由買賣等政策，農業產值更不斷降低，農業所得遠低於非農業所得，加以農民兼業工作多不穩定，經濟機會匱乏，加劇農村人口外流與老化。

另因資源有限，政府投注在農村地區之建設，僅能偏重於少數地區之重點式建設，造成農村軟硬體建設及公共設施普遍不足，生活機能低落，城鄉差距擴大；復因人口外流、基本設施不足、發展緩慢等問題，致地方生活、特色文化與自然生態景觀風貌逐漸喪失，農村環境呈現窳陋衰頹與過速失序發展之兩極化現象，農村缺乏魅力及吸引力，亟待政府結合民間力量投入改善。

以往政府對於農村地區之建設，歷年來雖持續補助相關經費，惟較之都會地區仍嫌不足，且對於農村地區欠缺整體規劃以為指導並循序建設，各單位多僅侷限於其本身業務或職掌相關之個別建設計畫，計畫之間除未見整合外，亦未與現行土地使用計畫及預算制度相結合，無法發揮整體建設之效能。（參見圖 6-4）

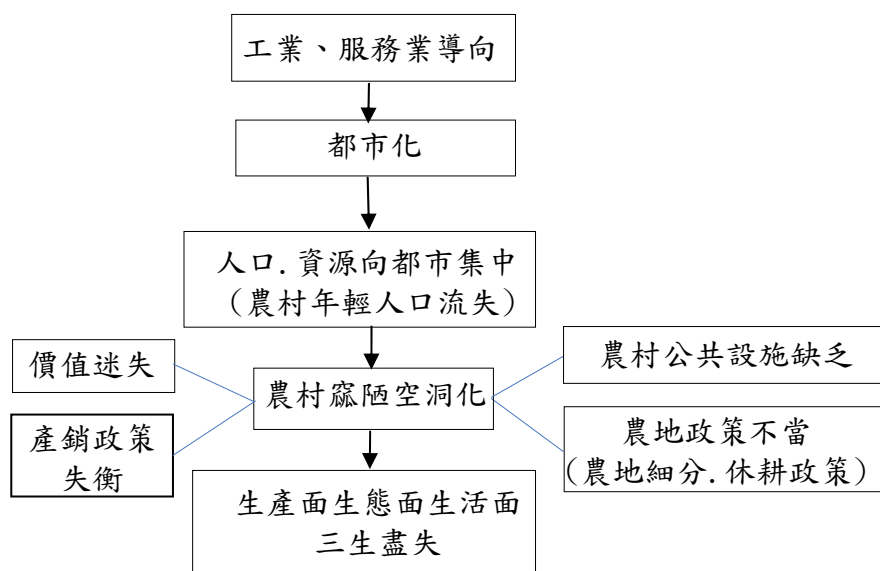


圖 6-4 農村問題示意圖

### 課題 3、舊都市地區環境窳陋、生活品質待改善，而都市再生推動進度緩慢

我國土地資源有限，國內許多老舊都市地區環境窳陋、沒落或閒置的漁港乏人問津，以往都市更新是在解決違建、公共衛生與市容觀瞻等問題，然而，就整體都市而言，更新並不僅僅是建物的改建而已，應提升為城市空間環境再生的總體策略，台灣現階段推動都市更新遭遇的困難，包括土地產權過於細分、審查流程冗長、土地所有權人及實施更新者認知差異等因素，需要尋求嶄新且具創意的利用模式予以解決，除設法保全環境之外，同時活化與再生閒置或低度利用土地；建立相關循環再生機制，以有效避免都市蔓延及農地遭大量移用。因此，為了達到地盡其利及節用國土資源的目標，儘速採取空間循環再利用策略以活化各類土地使用，以減緩各種不當的發展蔓延、農地轉用與漁村凋敝等趨勢。

### 課題 4、配合低碳空間發展、提升防災能力之城鄉規劃仍嫌不足

因應全球環境變遷與極端氣候發生頻率日高，人為發展應儘量順應自然力量，調整過去以工程手段抵抗自然災害的做法，加強發展的



災害風險管控，善用生態系統的調節功能調適氣候變遷的影響並減緩災害之衝擊程度與範圍。以往城鄉發展並未特別強調低碳空間及城鄉防災能力之規劃，未來基於地球公民的一份子，應善盡責任，積極朝低碳生活空間建構之方向發展，同時建構國家地景生態系統網絡及綠色基礎設施，並加強城鄉防災機能，以提升城鄉防災能力。

#### **課題 5、公共設施及社會服務體系無法配合各城鄉階層進行合理的規劃與配置**

公共設施及社會服務體系為社會群聚生活中大眾共同必需的設施或設備，其設置目的在因應目前都市整體運作上的需求，因而直接或間接地影響到生活環境品質、土地使用分布、土地使用價值等。長期以來我國公共基礎建設及服務體系之供給模式缺乏區域特性的考量，並未配合不同城鄉階層體系進行合理的規劃配置，採全國一體適用的標準，往往不易滿足各區域居民的需要，同時也不符投資效率，造成社會資源的浪費與錯置。建構公平合宜的生活環境，係指每一個國民所享有基本生活條件的機會均等，設法讓區域內之國民享有公平獲得的權利，並非投資數量上的等量。過去追求表象公平的建設模式，往往犧牲了效率，也未必換取得公平，未來國土公共基礎建設及公共服務體系的布局應確實納入區域差異因素及城鄉不同階層體系佈局公共設施及公共服務。

#### **課題 6、城鄉建設並未隨著經濟成長而提升其美質、創意及獨特性**

永續城鄉的最終體現即是協調且充滿魅力的國土風貌。過去偏重經濟發展，對於城鄉景觀的關注較為不足，近年來雖有改善，但較偏重「點」的塑造，缺乏脈絡式全方位的整合。首先，城鄉違規使用情形普遍，土地違規使用成為常態，相關管制法令不易落實，形成有規定卻難以落實執行的窘境，導致城鄉風貌逐漸失控。其次，缺乏有計畫的地景指認與保護行動，導致國土各區塊之發展逐漸趨於同質化，原有的獨特性日漸消蝕。過去對於景觀的重視不足，在發展的過程中，

往往犧牲了珍貴的景觀特色資源而未察覺，導致目前各城鄉地區普遍缺乏獨特的魅力，也難以激發國民的創意與活力。未來應在國土計畫的整體發展架構下建構城鄉的和諧秩序，營造富麗創意的城鄉環境。

## 6.3 城鄉永續發展政策

### 6.3.1 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

配合城鄉發展網絡，妥適規劃配置重大基礎建設，提升城鄉整體競爭力。並因應全球空間網絡化以及高鐵通車後各地區相對區位條件的改變，應優先強化策略性的節點（門戶）地區的發展，例如都市核心地區、主題（產業）園區周邊、海空門戶周邊地區、策略開發地區等等，加強新節點地區與原舊都心的交通連結，尤其高鐵特定區與原台鐵之舊都市中心之交通往來；並建議調整現行開發模式，有效帶動產業發展與人口引進，提高策略性節點地區開發成功率；藉由提高高鐵車站特定區開發主管機關的層級，發揮跨部門資源整合的效果，加速政策任務之達成。同時研議土地儲備制度，加強國有、國營事業及軍方等閒置土地之靈活運用。

#### ■ 集約開發運輸廊帶地區，避免空間發展無序蔓延

為了強化空間的網絡效應，在實質建設上，建議積極有序地開發重要海空門戶地區、區域門戶地區、都心地區及策略性節點發展地區之間的運輸走廊，採綠色大眾運輸導向（Green TOD）發展理念，積極有序地開發重要運輸走廊，包括軌道運輸車站所形成的新運輸走廊。並加強區域運輸系統與地方運輸系統的轉運接駁朝向以高鐵車站、台鐵車站、捷運車站、客運轉運站為轉乘點之整體路網型態。藉以建構利於大眾運輸發展、規模適中且機能完善的國土空間發展單元，並因而得以保存國土空間珍貴的農地資源與開放空間。

## ■ 實施成長管理，透過空間緊實發展提高宜居性

由於未來人口總量成長趨緩甚至負成長，故可順勢推動各區域核心地區與次核心地區的成長管理政策，明確設定成長的規範，緊實都市與鄉村內部的發展，避免無秩序的零星式、擴張式的發展樣態，未來新發展地區應採行生態城鄉的發展模式，舊市區亦逐步採此發展模式修正，並朝集約城市發展，而鄉村地區可採傳統鄰里發展（TND，Traditional Neighborhood Development）模式發展。

### 6.3.2 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

台灣地區農村聚落數量眾多，為有效率運用資源，應統籌農村規劃及建設相關資源，整合政府各部門在農村社區實施之各項建設及計畫，實際落實照顧 4,000 個農村、嘉惠 60 萬戶農民的目標。並以既有社區為中心，由社區居民共同對農村建設提出建設願景及構想，並由政府輔以人力或經費支援，推動由下而上整合建設，真正符合農村需求，協助農村發展。

為強化推動，政府除扮演輔導農村社區自主性規劃之推手外，應設計農村社區自主提出整合性建設及發展需求之機制，強調重視多面向的整體發展，全面推動農村活化再生的軟硬體建設。另農村面臨發展困難，不僅須藉環境改善著手，亦應針對農村生活與生產密不可分之特性，從活化土地利用及創造優質環境同時考量，讓農村有秩序朝整合性機能方向建設，同時亦有計畫性保護農業生產環境，避免農地細碎化。

## ■ 完善農村公共設施服務，提高可及性

國土空間公共設施之配置採基本的階層化配置模式，毗鄰但類似的公共服務設施機能應採區隔，以強化公共設施的服務功能，再配合適當的公共運輸服務，並輔以數位化服務（例如遠距醫療、遠距圖

書館等)與行動化服務(例如行動醫療專車、行動圖書館等等)對策，提高農村地區的宜居性，吸引都市移民進駐。

#### ■ 強化農村人力培育與活化再生宣導，促進農村交流體驗

農村規劃涉及多面向發展，且在空間發展上著重協調、強化專業人力，因此，強化在地組織之人力培育，並辦理農村活化再生等宣導作業，積極培育在地陪伴規劃人才，以在地自主營造家鄉為理念，應為重要之策略。另有計畫性進行農村資源調查，將農村特有文化、資源予以記錄；運用規劃建設方式，促進農村在地生活之交流體驗及宣導，積極維護農村生態及產業文化，提升農村居住及人文品質，恢復農村居民在地居住尊嚴。

#### ■ 促進產業活化，推廣農村旅遊

農村再生活化應在生產、生活、生態三生一體，及農業、農民及農村共生共榮之原則下多功能發展，農、漁、山村因人口外流嚴重，相關產業振興等積極措施已刻不容緩，以漁村為例，應從活化產業推動漁村再生著手，因應各類漁港需要，擬定漁港再生配套計畫，並結合相關資源，建立漁港資源整合平台，並建議閒置漁港，可朝向觀光發展方向加以轉型。

綜上，透過結合產業活化之策略，創造農村發展價值，運用農村與都市不同之特質，開發農村旅遊，由文化及教育的連結，建立城鄉夥伴關係。

### 6.3.3 積極推動地盡其利的都市更新

#### ■ 加速推動都市更新，建立各城市都市再生整體計畫

針對已完成先期規劃及前置作業以政府為主之都市更新案，積極辦理選商投資或整合實施，並協助籌措財源(如以各級政府設置都市更新基金，優先支應相關更新案件之招商作業所需經費)，考慮委託成立都市更新推動辦公室及專業整合機構(可參考國外推動之

經驗以公司或行政法人等型態)，協助招商投資作業及進入社區整合更新意願。未來則應鼓勵地方政府以「都市再生」為考量，研擬並建立各城市之「都市再生整體計畫」(以經濟、社會、教育、交通等通盤考量)，以改善都市空間，提振地方經濟，增加城市競爭力。

#### ■ 推動住戶自力更新，照顧都市弱勢族群

參考國內、外推動經驗(例如：921震災更新重建、日本等)建立住戶自力更新推動機制，並研議於都市再生整體計畫中提供一定比例的合理價位住宅(affordable housing)及社會住宅(social housing，以中低收入戶為主之住宅)，以照顧都市中弱勢族群住戶的權益。

#### ■ 成立單一窗口提供相關服務

都市更新過程較為冗長、實施內容與民眾權益息息相關，為使民眾能有充分之資訊，各級地方政府應設立都市更新單一窗口，除提供相關法令諮詢外，也主動關心協助解決民間都市更新推動期間之相關疑難，對於民間都市更新案件，則應協助解決相關疑難及排除投資障礙，加速民間更新事業之推動。

#### ■ 建立建築物整建機制

都市更新不僅只有重建之工作，既有建築物之整建與維護亦相當重要，內政部營建署及各級政府應訂定建築物整建維護(拉皮)計畫，並建立示範案例。長期應建立完整的建築物整建維護機制，協助老舊公寓大廈改善建築物外觀與機能，所需補助經費可考量由各級都市更新基金支應。

#### ■ 持續檢討修正不合時宜規定與運作方式

參酌國內外成功案例，並針對我國特有的國情，以促進公共利益為宗旨，檢討近十餘年來都市更新的問題癥結，提出有效的對策並納入機制檢討，例如，如何因應我國特有的產權細分的特性推動更新、容積移轉如何在兼顧都市利益的前提下合理運作，並建立其

他獎勵工具與機制等。

### 6.3.4 建構綠色基礎設施，提升城鄉防災能力

#### ■ 建構綠色基礎設施

國土資源中除了法定生態保育地區外，其他諸如濕地、水體、大型綠地空間及農地生產空間等應結合公路、綠廊道、河廊等形成網絡系統，並納入區域整合性的土地利用與空間計畫之中。為避免使公園及其他保護區變成「孤島」，各項公共基礎設施及社會服務設施之佈局，應考慮整體生物通行路徑以及人文脈絡之聯貫性，有計畫地將各觀光遊憩景觀、大型公園和保護區連接起來，形成點、線、面協調發展的良好佈局，使綠色基礎設施各個組成部分發揮其最大功能。

#### ■ 提升防災能力

城鄉地區之建築設計、空間設計及交通動線均應加強都市防災機能。例如對於不適合居住或從事產業活動之地區應採取適當對策，逐漸回歸保育及復育，以避免氣候變化所產生災害的一再發生。保育地區的新開發行為原則上應不予准許，必要者其開發方式應進行更審慎的評估；地層下陷地區及易淹水地區應建立以防災為導向之區域性建築規定，朝向架空之設計發展，以降低災害損失。

### 6.3.5 適切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配套

面對社會結構之轉變，各項公共設施服務系統亦需因地制宜，考量區域特性及人口結構加以調整，運用中地理論，擬定建立階層化、系統化、制度化的設施配套架構，例如將城鄉階層分為主要核心都市（200 萬人、60 分鐘到達）、區域中心（100 萬人、45 分鐘到達）、地方中心（50 萬人、30 分鐘到達）及市鎮中心（5 萬人、10 分鐘到達），依城鄉階層而規劃不同的服務基礎設施，並建立選

定之原則與標準條件，整體考量公共設施空間分佈，提升生活環境品質；而大型公共設施的投資，更應善用其吸引較多人潮之聚集優勢，作為引導地區發展、帶動地方活絡的環境。

#### ■ 考量因地制宜、彈性轉用的公共設施

隨著社會環境變遷、網路資訊與科技發展及生活品質需求提高等因素，應賦予公共設施多樣性的使用、服務方式，並結合在地生活型態與文化，使既有公共設施使用效益提升。對於公共設施所提供之服務類型可加以歸類，建立公共設施間互相彈性轉用、調配之機制。

### 6.3.6 提升國土美質，營造富麗創意的城鄉環境

#### ■ 建構城鄉和諧秩序

都市與農村皆應依循國土計畫整體發展，並有妥適完整之落實機制；對於目前已形成群聚型的違規地區，政府應主動擬定整體土地使用計畫，將違規使用者納入管理。

#### ■ 凸顯城鄉特色風貌

加強重視城鄉景觀特質，透過跨域合作、環境資源修補、整合及資源組串，形塑城鄉地景生態，凸顯城鄉空間的自明性，強化城鄉空間的獨特性。

#### ■ 營造創意城鄉空間

適時檢討不合時宜之管制事項，使城鄉風貌經營更具創意；採取實質作法鼓勵創意城市、藝術家駐村與公共藝術等與城鄉發展有關的空間元素。

# 第七章 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

2. 高雄港市再造

### 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

3. 中部高科技產業新聚落

4. 桃園航空城

### 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

5. 智慧臺灣

6. 產業創新走廊

7. 都市及工業區更新

### 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

8. 農村再生

9. 海岸新生

### 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

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



## 7.1 政策目標

交通與通訊基礎建設之於國土空間，猶如血管與神經系統之於人體，其良窳影響國土空間網絡的效能與各類服務機能的傳輸效率甚鉅，主要功能為提供便捷、安全、可靠、無縫的運輸服務，支援各項社會及經濟活動的需要。針對外在環境的挑戰，以及在國土空間發展的需要，我國交通及通訊基礎建設必須滿足更大的機動力（Mobility）需求，同時必須符合節能減碳、永續發展的目標，因此，其未來長期發展方向應為建立「無縫便捷」與「永續人本」的運輸環境，並掌握 1. 配合「世界網絡關鍵節點、三軸海環離島、三大城市區域(City-Region)、七個區域生活圈(Region)」的空間發展架構，佈局交通運輸網路；2. 依據城鄉、產業發展之需求，提供適切的運輸服務。3. 符合環境保育與節能減碳之要求等三項原則。具體政策目標依據發展方向與原則設定如下：

### ■ 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)

1. 國際海空港 1 小時內可連結重點產業發展地區、鄰近城市區域之主要核心都市與區域中心。
2. 西部運輸走廊，三大城市區域內主要核心都市之可及性應在 1 小時內，區域中心與地方中心、重點產業發展地區之運輸時間縮短至 45 分鐘內，地方中心與服務範圍內之聚落間，運輸時間縮短至 30 分鐘內。
3. 東部運輸走廊，對外交通縮短至 90 分鐘內，區內交通以花蓮市、玉里成功、台東市為三核心，核心地區與周邊地方中心之旅行時間應縮短至 1 小時內，地方中心與服務範圍內聚落間之旅行時間應縮短至 1 小時內。
4. 離島地區與本島之運輸時間應縮短至 1 小時內，並提供海、空多元之運輸服務。

### ■ 營造綠色人本及智慧化之運輸環境

1. 提升整體公共運輸之使用比率達到 40%以上，服務範圍覆蓋率達 90%以上人口數。
2. 都會區域綠色運具(公共運輸、自行車、步行)使用比率達到 60%以上。
3. 運用資訊與管理技術提升既有運輸系統使用效率。

## 7.2 背景與關鍵課題

### 7.2.1 背景

- 國際運輸方面：由於全球化伴隨著運輸科技躍進，國際運輸與運籌能力更顯重要，依據交通部 2007 年統計資料顯示，我國臺灣桃園、高雄國際機場在航空客運排名及貨運量均呈現下降與衰退情形，顯示臺灣地區之國際航空貨運環境在亞太地區的競爭力已面臨發展上的危機。在國際海運方面，近年來隨著中國市場的崛起，亞太地區港埠結構由「據點式」朝向「港群式」發展，成為未來貨櫃航線規劃與經營之主流，而航機、船舶大型化發展使得停靠點的選擇在經濟規模之考量更趨於「量少質精」。高雄港曾經是排名僅次於香港與新加坡的貨櫃港，2008 年高雄港貨櫃量首次退居全球第 12 名，而中國的寧波舟山港及廣州港則首次進入前 10 名之列。國際貨櫃裝卸量的排名警示國際競爭力的變遷，有待審慎因應。此外，國家層級之鐵公路系統未能與國家層級之海、空港直接連結，導致運輸及物流成本增加，也是降低國際競爭力的主因之一。
- 城際運輸方面：西部運輸走廊在高鐵通車後，大幅縮短台北至高雄旅行時間至 90 分鐘，形成一日生活圈，惟檢視運具使用比例，平常日城際運輸主要小汽車為 79.0%，顯示民眾仍偏好使用私人運具。此外，依據二高、北宜高及高鐵等重大交通建設通車前後各運具使用情形比較，1995 年我國城際運輸小汽車旅次約占 73%，至 2008 年(二高、北宜高及高鐵陸續加入城際運輸服務)，小汽車旅次之比例反增為 79%。顯示高鐵通車後並非如當初所預期主要運量來自於私人運具的轉移，反而是分

食了原本已相當有限的公共運輸市場，造成高鐵、台鐵、航空、國道客運四敗俱傷的情形。顯示我國都會區域公共運輸的發展環境及運輸系統的無縫整合面向上仍有不足，無法提供便捷的運輸服務，吸引私人運具旅次轉移。

- 東部地區方面：對外交通受限於環境限制，臺9線為唯一的聯外公路，近年來東部地區民意積極爭取蘇花高建設，然而受到環境衝擊大的因素，目前以提升既有公路系統之可靠性與安全性為優先。在公路容量受限的情況下，鐵路系統擔負東部地區人員及貨物重要的輸運工具，鐵路運輸旅次佔總旅次的50%以上，惟由於假日運輸需求遠高於平日，故時常發生尖峰時段鐵路運輸一票難求的情形，並面臨部分路段路線利用率偏高問題，未來亟需在營運上進行班次調整或者進行路線容量之擴充，以提升服務水準。

航空部分，分別有花蓮及台東兩座機場，受到油價上漲及運量有限的影響，飛航班次逐年縮減，配合觀光之發展機場的服務有必要強化。區內交通部分，由於運輸規模不足大眾運輸發展不易，目前仍以私人運具為主，然而本地區以永續、慢活之觀光發展定位明確，區內交通運輸之發展應以小眾運輸、綠色運具為主軸。

- 離島地區方面：對外交通以海、空運為主，其尖、離峰需求落差較東部地區更大，旅運需求多受旅遊淡旺季影響而有明顯起伏，淡季時民營航空及客輪業者在追求成本效益下往往進行航班縮減或機動性調整，使得當地民眾於旅遊淡季時的交通便利性大幅降低，基本公共運輸服務及旅遊運輸服務仍待改善。
- 都市交通方面：由於過去都市運輸規劃係以公路導向為主、行車效率最大化為目標，隨著時間的累積，逐漸對都市環境產生負面衝擊，影響都市生活品質與安全。其次，都會區公共運輸的發展環境不佳，除台北市以外，其餘縣市公共運輸使用比例均不及10%，明顯低於先進國家都市，有待重視與改善，滿足民眾基本行的需求與都市發展需要。

未來都市空間與運輸環境之規劃應由以往強調效率轉而重視人性化空間之營造，都市運輸服務系統除應滿足民眾生活的機動性與可及性之外，更需符合環境保護與優質生活之要求。

- 以往運輸規劃與發展強調「工程建設導向」，忽略運輸管理手段及與土地利用之整合措施，造成部分重大交通建設產生閒置浪費與嚴重營運虧損的問題，不利資源的有效運用與系統永續經營，亟待建立整合性的規劃制度，引導運輸發展符合國土發展需要。另資通訊技術之創新突破與普及應用（如 3G、WiMAX 等），已逐漸改變民眾的溝通、工作與生活方式，將對未來的運輸型態產生重大影響，並有助於縮短城鄉發展機會之落差。

## 7.2.2 關鍵課題

綜合上述背景分析，歸納目前面臨的重要關鍵課題計有下列七項：

### 課題 1、國際運輸尚待強化，國際海、空港優勢區位條件未被充分利用

國內海、空港埠在區域競爭激烈的環境中，難以維持正常成長，因此充分結合島內各核心優勢，並透過與國外各運輸節點的結盟整合，擴張腹地範圍並與國際接軌，將是運輸系統與國土發展共同的目標。

由於亞太各國的港埠與機場容量已呈過剩，唯有善用區位優勢，提供差異化的服務，才能維繫永久發展。為縮減人、貨流通時間與成本，國際海、空港必須串連重要國內運輸場站、重要都市、產業園區以及研發中心等，建構一個具國際接軌能力的高效能運輸網絡。

### 課題 2、北、中、南三大都會區域配合都會區域整合擴大趨勢與產業發展需要，區域運輸系統之整合發展性不足，運輸瓶頸仍待改善

國內運輸市場的規模有限，包括國內民航、高鐵、台鐵、國道客運等城際運輸業者，均應規劃各運輸市場之定位分工，且需加以輔導或給予協助，使整體合作大於競爭，方能充分發揮運輸效益。尤其配

合都會區域之發展結構，應加強區域運輸路網及資訊之整合，提供大眾運輸全程無縫式的服務，使其在成本、時間與服務取得方面，相較於私人運具更有競爭力。

國內公路運輸路網經過數十年戮力建設已基本完備，展望未來，西部都會區域宜朝消除路網瓶頸與加強經營管理二方向提升改進，運輸系統瓶頸路段應設法排除。

### **課題 3、東部地區受環境限制同時面臨運輸瓶頸與規模不足的問題，有待提供創新的運輸服務**

東部整體資源條件有別於西部，在永續與觀光發展的前提下，東部交通建設應以地景保護為基本原則，採因地制宜的彈性方式，來規劃路線、使用空間與提供運輸服務，納入地方文化與生活元素，創造獨特符合綠色人本的交通環境，以因應居民、產業及外來觀光客之交通需求，支持地方經濟與生活的永續發展。

### **課題 4、離島的海空運輸服務有待大幅改善**

航站設施等級偏低，除馬公與金門航空站外均無法提供夜航與儀器降落；馬公、金門航空站受臺灣機場相關航管容量限制及兩岸直航班機影響而無法有效運用起降額度。

年節長假返鄉與觀光旅次尖峰同時發生易導致運能不足。海運淡季航班縮減及不定期更動，影響交通便利性；島際間接駁船型適航性較差，受天候影響程度較大。

### **課題 5、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**

運輸部門能源消費佔全體能源消費之第二位，僅次於工業部門，比例達 18%，因應節能減碳趨勢，應改變以往以車為主的運輸發展模式，強調綠色人本交通與公共運輸之發展，方能達成節能減碳的目標。

我國長期以來採「以服務車輛為主」的交通規劃與建設模式，加上對於公共運輸服務的關注相對不足，使得私人運具成為交通活動的主流，街道設計缺乏人本考量，私有運具的大量使用，造成環境污染，不利溫室氣體減量。為因應節能減碳趨勢，公共運輸與人本空間的建構，成為構築優質生活環境的重要基礎工程之一。此外，國內公共運輸缺乏專責單位主其事，致相關工作不易推動，而人本交通環境的建構與公共運輸的推動有相輔相成的效果，但因牽涉國人生活環境價值觀的改變，以及各級政府在交通施政上的遠見與魄力，需要持續不斷的努力，才能顯現出效果。

其次，國內長期以來運輸發展與土地使用未充分整合，往往導致空間機能不彰及運輸系統無法有效運作的雙輸局面。因應建構國土一點多心的網絡之需要，應建構運輸與土地使用整合的緊實多核心空間網絡。

#### **課題 6：資通訊建設仍存在城鄉數位落差，且應用領域尚待開發。**

近年來政府已投入相當的資源於縮短城鄉的數位落差，但各區域與城鄉間仍存在明顯的數位落差，除加強偏鄉硬體設備的提供以及數位技術的傳授外，應更積極進一步結合地區發展特質與產業特色，透過資、通訊系統協助偏鄉的產業創新發展，將數位落差轉換為數位機會。其次，因應人口高齡化、都會化、家庭結構簡單化及社會價值多元化的趨勢，未來應整合各生活層面的需要，活用我國既有的資、通訊資源，發展滿足安全、安心及便利生活的各項優質生活服務。此外，我國產業結構已逐漸轉向以服務業為主的型態，應思考如何利用資通訊資源，提升服務業的附加價值，創造優質的就業機會及知識經濟運籌發展的競爭優勢。另，資通訊技術之創新突破與普及應用（如 3G、WiMAX 等），已逐漸改變民眾的溝通、工作與生活方式，將對未來的運輸型態產生重大影響，智慧型運輸系統(ITS)已逐漸成為未來運輸發展之重要趨勢，我國目前在 ITS 之推動發展尚未全面普及，仍應在既有

資通訊技術的優勢下，持續推動。

## 7.3 綠色與智慧化運輸政策

### 7.3.1 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

各國際港埠採港群的概念規劃與營運，採取統一運籌、整體作戰的方式，積極開發國際航線，並爭取國際航商前來投資經營。各國際航空站可採一主多輔的佈局，以桃園國際機場為主要國際機場，台北、台中、高雄、花蓮、台東等國際機場為輔，積極開發國際運輸市場。此外，因應亞太地區機場競爭加劇，且配合機場朝整合規劃與營運型態發展之趨勢，我國民航、海運組織及營運模式，應儘速進行調整，以提升服務效能，維持競爭能力。並配合現有各港之近洋航線，發展兩岸海運物流與客運網絡，以密集可靠的載運服務，強化我國的產業擴張整合能力。

#### ■ 加強高速鐵路與國際機場之連結

國際機場為國家對外運輸門戶，各高鐵站區未來則將扮演區域運輸整合中心的角色，提供各種運具便捷的轉乘設施，為區域運輸門戶。為提升國家運籌能力，高鐵車站與國際機場之間，應提供便捷的交通運輸服務。

#### ■ 加速推動海空港門戶整體開發

善用國際海空門戶與區域高鐵門戶的區位優勢，應集結相關資源，優先強化門戶地區的產業運籌能力，例如，透過自由貿易港區、經貿特區等強化門戶與他國及他區域間的運輸及交流網絡。在策略上，加強與產業政策的結合；在推動順序上，建議優先強化桃園航空主門戶及高雄港埠主門戶的產業發展環境；在產業用地上，協助解決面臨的限制。

### 7.3.2 加強都會區域運輸系統與路網之整合發展

#### ■ 發展區域通勤運輸路網

高鐵通車營運後，西部走廊形成以高鐵為主軸的城際運輸路網，長期而言高鐵有向南延伸之可能性，應評估預留未來南延之彈性。其次，因應三大城市區域之發展架構，區域內部的軌道系統尚待整合建置，目前除賡續推動北中南都會區捷運網及北中南都市鐵路立體化建設外，應強化既有台鐵系統之都會通勤運輸服務功能，並依據都市發展需要，結合捷運、輕軌及公車系統，必要時並可評估增設可能的鐵路支線，跨系統組建都會區域之整合性通勤運輸路網，提供便捷無縫的通勤運輸服務。

#### ■ 強化軌道系統之整合發展

近年來各縣市競相提出軌道建設計畫向中央爭取經費，而數年來軌道運輸次類別建設經費皆高居國家重大建設經費支出首位，凸顯了進入後高鐵時代後，軌道運輸將扮演較過去更重要的角色，然而昂貴的軌道系統也造成國家基礎建設經費上嚴重的排擠效應；再者，各軌道系統之間若未進行充分的系統整合將嚴重影響軌道建設的投資效益。我國地小人稠但公共運輸使用率偏低，軌道運輸的普及性宜適度逐漸提升，但應考量階段性的公共運輸發展策略。

#### ■ 公路系統瓶頸改善

經數十年的努力，目前國內高、快速公路路網已大致完備，未來應加強高速公路與快速公路系統之整合，在公路建設方面，應著重於瓶頸改善、路網完整及提升使用效率，如排除國道系統現存瓶頸路段、完整串連西濱快速公路作為貨物運輸主要公路及國道之替代道路、逐步推動未完成之東西向快速公路形成棋盤式公路網、以及透過交通管理手段有效提高整體公路系統使用效率等，以有效提升公路系統之機動性。



### 7.3.3 提升東部與離島地區對外運輸之機動性、安全性與可靠性

#### ■ 提升東部地區鐵路系統之運能與縮短旅行時間

加強構築東部雙鐵（鐵路與鐵馬）運輸及複合式運輸的發展環境，除了全面雙軌電氣化之外，東部地區的鐵路車站需要進一步提高服務品質，同時以發展雙鐵運輸（鐵路及鐵馬）環境為重要的運輸投資重點。

#### ■ 提升東部地區聯外公路系統之安全性與可靠性

東部地區受到環境的限制，在區域永續與觀光發展的願景目標下，其公路建設的思維應有別於西部，以地景保護為基本原則，並維護居民交通需求及居住環境，針對蘇花公路及南迴公路等東部地區聯外公路系統進行必要之改善，以增進其安全性與可靠性。

#### ■ 發展非典型之公共運輸服務

東部地區面臨運輸規模不足的問題，大眾運輸營運將面臨營運虧損問題，應以小眾運輸為主要市場，創新發展如需求反應式的非典型的公共運輸服務。

#### ■ 建構完善之步行與自行車服務網路

以慢活為觀光發展定位的東部地區，各地區車少且擁有不同的特色與景觀，具備發展自行車路網的條件。此外，對於許多社區及城鎮而言，自行車可發展成為重要的運輸工具，並藉由舒適宜人的步行環境之建構，形成城鎮及社區的慢遊路網，營造整體慢活與優質生活的氛圍。

#### ■ 提升海空運輸服務品質

為配合地方觀光發展需求及提供居民便捷及安全之交通運輸，東部及離島既有機場與港埠應積極改善軟硬體設施，以改善與本島間之運輸瓶頸並追求永續營運為目標。

### 7.3.4 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

開發各港觀光遊憩功能，結合餐飲、遊憩等多種元素，創新港埠經營模式，並加強港埠行銷，吸引國際郵輪彎靠，建構由海運串連之觀光遊憩網絡。

## ■ 豐富海洋遊憩活動內容

結合漁港再生政策，在明確界定生態保育、漁業與觀光發展三者界線下，篩選部分合適的漁港，作為各種海上活動的基地，具體整合海洋環帶的遊憩資源，促進國內、外海上觀光發展並活化漁村經濟。

### 7.3.5 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

公共運輸服務與人本交通環境為優質生活環境之要件，尤其在社會逐步邁入高齡少子結構的時候。運輸本身具有空間整合屬性，我國幅員不大，目前公共運輸業務分中央與地方權責，整體推動工作上不易整合，而人本交通則無專責機構主事，不利於相關業務的推展，建議成立國家級的專責機關統籌推動為宜。此外，應建立整合規劃制度，有效整合綠色人本運輸、公共運輸與土地使用之發展，達到城鄉集約發展與營造低碳、生態、優質生活環境的目標。

#### ■ 設立公共運輸發展基金，促進公共運輸長期永續發展

目前重大的交通建設，不論係由交通部門各主管單位所提出，或由地方政府所提出，均須使用到中央之公務預算或特別預算，建議設立公共運輸發展基金，作為促進公共運輸長期永續發展之經費來源。

### 7.3.6 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

活用我國既有的資、通訊資源，發展滿足安全、安心及便利生活的各項優質生活服務，以建構「優質生活健康島」的發展條件，加強偏

鄉資訊基礎建設以減低其對聯外公共運輸服務之不便，創造偏鄉數位產業、物流及教育醫療發展機會，加強輔導偏鄉、臺灣東部與離島地區的產品透過網路商務與物流系統銷售發展遠距教學與醫療輔助，降低偏遠地區可及性低之發展困境，誘導科技及產業人才投入創造偏鄉數位發展機會的行列

## ■ 建構全台智慧化運輸服務系統(ITS)

發展 ITS 的目的在於整合相關資源，有效的改善交通運輸問題以及提升運輸系統的運輸效率，以實現永續環境、永續社會及永續經濟發展的目標。工作重點為制定整體指導性計畫、擬定相關配套措施、建置完善的 ITS 基礎建設、賡續辦理 ITS 之服務領域之研發、示範、整合等先導工作，並進行建置與推廣工作，以及發展 ITS 應用服務以帶動相關產業發展。

## 第三篇 國土空間結構與發展構想

在全球：以「提升台灣競爭力」、在國內：以「均衡區域發展機會」，及在區域間：以「降低差異」三種思維下，提出未來國土空間結構如下：

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	三軸、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	三大城市區域及東部區域	北部城市區域 中部城市區域 南部城市區域 東部區域
地方階層	七個區域生活圈	北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏、花東、澎金馬
	縣市合作區域	跨域平台之縣市合作區域

## 第八章 國土空間結構

為提升台灣的國際競爭力，以下分別從國際階層及國內階層二部分說明我國國土空間結構與發展構想。

### 8.1 國際階層－世界網絡的關鍵節點

台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。

當前台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，促使台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)，使台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及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，台灣觀光競爭力主要優勢係在於台灣擁有太魯閣、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)。(參見圖 8-1)

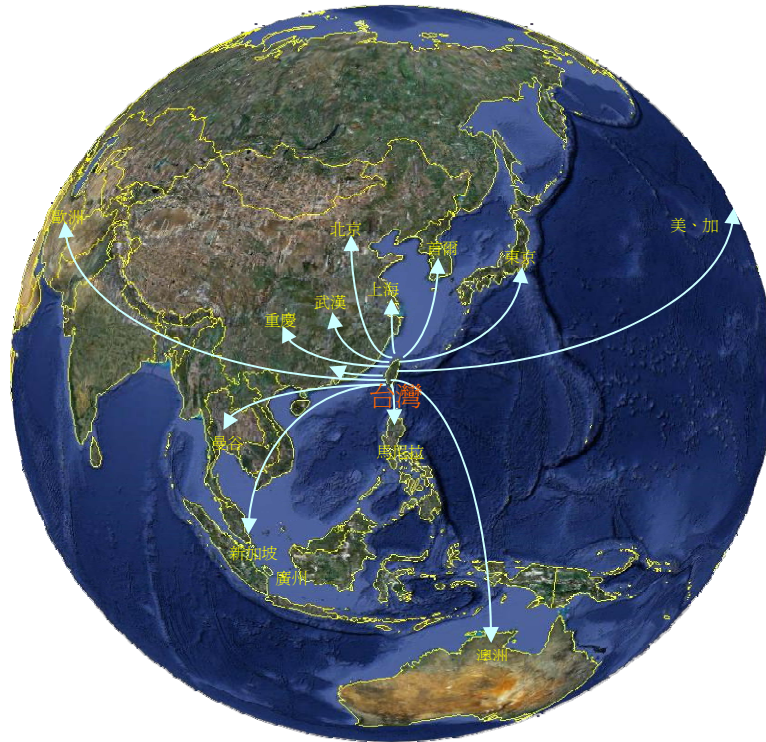


圖 8-1 國土空間結構國際階層：世界網絡重要關

## 8.2 全國階層－三軸、海環、離島

未來國土空間發展應於環境保育與國土保安的基本前提下，強化國家發展競爭力與生活品質，基本結構為「三軸、海環、離島」，三軸分為「西部創新發展軸」、「東部優質生活產業軸」與「中央山脈保育軸」，西部地區強調都市與創新產業發展的國土管理、東部地區以適性發展優質生活產業、中央山脈地區以生態環境資源保育為重心，「海環」則強調海岸及海洋之自然珍貴資產、「離島」強調人文及自然環境保全與觀光發展，於國土空間結構中均賦予明確定位(參見圖 8-2)。

### ■ 中央山脈保育軸

中央山脈北起宜蘭蘇澳附近，南抵台灣最南端的鵝鑾鼻，位於台灣島中央偏東，全長約 340 公里，東西寬約 80 公里，縱貫全島，將台灣島分成了西大、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。發展構想如下：

- 一、以連續性生態廊道之理念，串連現有自然保留區、野生動物重要棲息環境、野生動物保護區、國家公園、國家風景區等生態環境敏感區，形成中央山脈保育廊帶。
- 二、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。
- 三、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。
- 四、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。



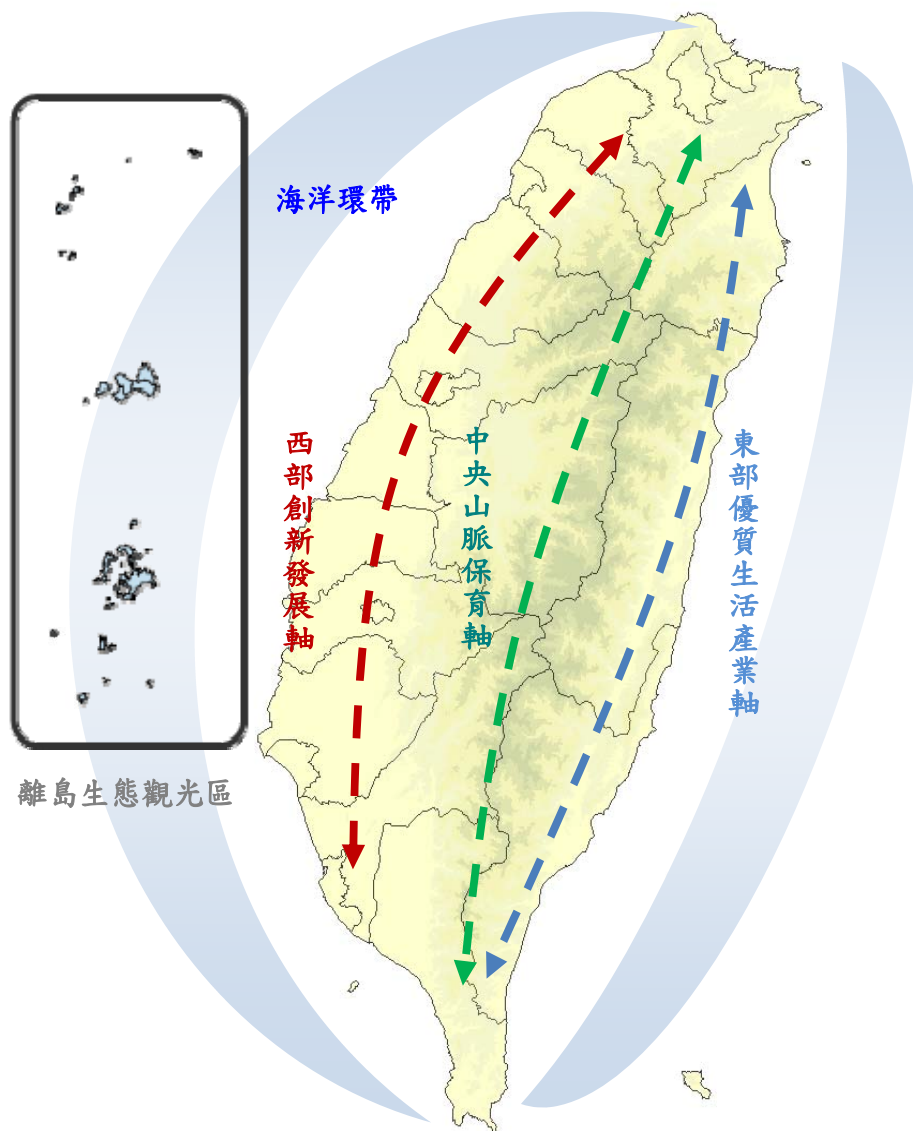


圖 8-2 國土空間結構(全國階層)：三軸、海環、離島概念圖

### ■ 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，台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。

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。發展構想如下：

- 一、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。(參見圖 8-3)
- 二、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。
- 三、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。

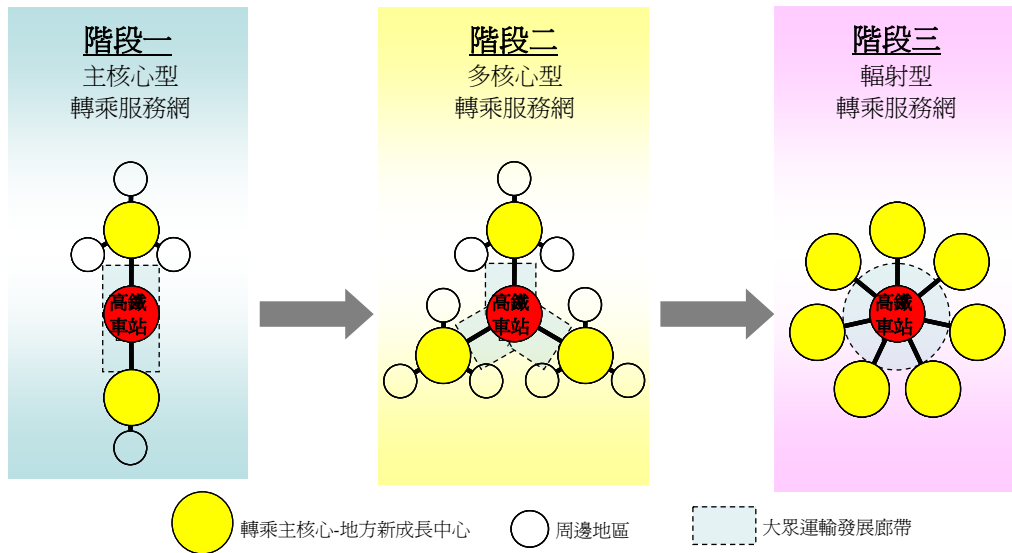


圖8-3 以高鐵車站為中心促進西部地區朝多核心空間發展結構示

## ■ 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。發展構想如下：

- 一、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。

二、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。

三、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，單台灣本島海岸線長度即近1,240公里長，相當台灣南北縱長的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，探索各類海洋資源並發揮我國獨特的海島區位優勢為主。

## ■ 離島生態觀光區

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。

### 8.3 區域階層－三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：

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

■ 基本必備條件如下：

- 1.國際聯結—擁有國際機場與港口
- 2.具備中心都市及學習區域
- 3.足夠的工商業腹地
- 5.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(參見圖 8-4)，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。



圖 8-4 國土空間結構(區域階層)：三大城市區域及東部區域概念圖

#### ■ 北部城市區域發展構想

一、範圍：由宜蘭至北苗栗區域。

二、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。

三、核心都市：台北都會地區。(台北市及新北市二處直轄市)

四、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

一、範圍：由南苗栗至雲林區域。

二、定位：優質文化生活中樞及新興科技走廊國際都會。

三、核心都市：台中都會地區。(未來台中直轄市)

四、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

- 一、範圍：由嘉義至屏東區域。
- 二、定位：國際港都及文化與海洋雙核國際都會。
- 三、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)
- 四、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

- 一、範圍：由花蓮至臺東區域。
- 二、定位：優質生活城鄉。



三、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。

## 8.4 地方階層－七個區域生活圈及縣市合作區域

### ■ 七個區域生活圈

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。

除了以三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(參見圖 8-5)，希望在每個區域生活圈內，均有相當人口與腹地(參見表 8-1)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。

表 8-1 七個區域生活圈之人口與土地規模

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	
臺北市	2,608,596	<b>北北基宜</b> 約 732 萬人 4,600 km <sup>2</sup>	嘉義市	273,876	<b>雲嘉南</b> 約 342 萬人
臺北縣	3,862,640		嘉義縣	547,185	
基隆市	388,476		臺南市	770,244	5,444 km <sup>2</sup>
宜蘭縣	461,203		臺南縣	1,104,068	
桃園縣	1,972,635	<b>桃竹苗</b> 約 345 萬人 4,573 km <sup>2</sup>	高雄市	1,526,797	<b>高高屏</b> 約 365 萬人
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	<b>花東</b> 約 57 萬人
臺中市	1,071,117	臺東縣	232,235	8,143 km <sup>2</sup>	
臺中縣	1,560,064	<b>中彰投</b> 約 447 萬人 7,396 km <sup>2</sup>	澎湖縣	95,445	約 9.5 萬人, 127 km <sup>2</sup>
彰化縣	1,311,529		金門縣	91,890	約 9.2 萬人, 152 km <sup>2</sup>
南投縣	530,755		連江縣	9,882	約 1 萬人, 29 km <sup>2</sup>

資料來源：內政部，2009 年 9 月戶籍登記現住人口數

#### ■ 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。

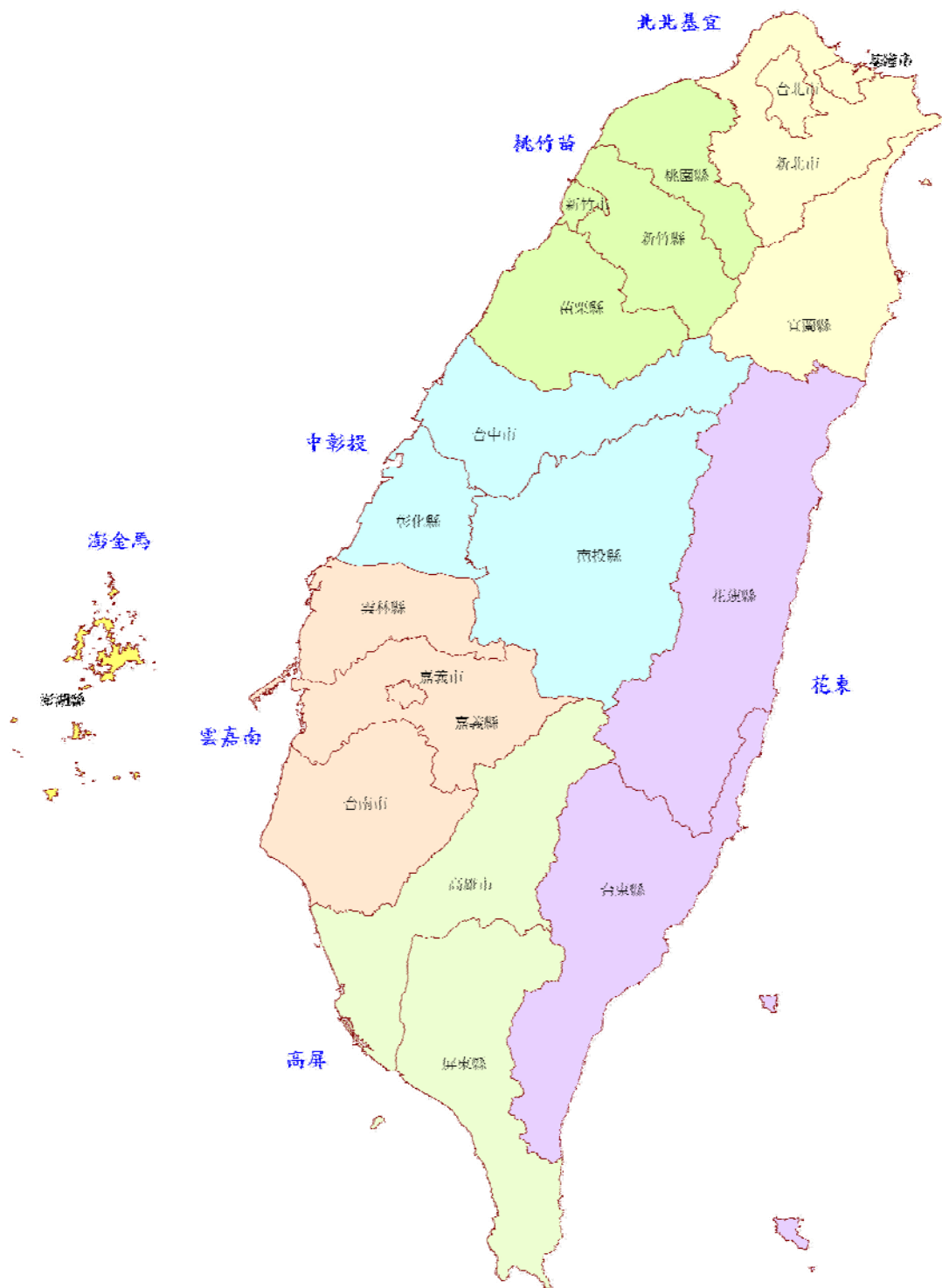


圖 8-5 七個區域生活圈圖

## 第九章 生態、生活、生產空間發展構想及網絡之建立

未來國土空間發展應依據國土「三軸、海環、離島」之基本結構與發展定位，於環境保育與國土保安的基本前提下，推動國土空間的適地差異化發展，提升可發展空間的使用效率，建構生態、生活、生產空間優勢互補的國土空間發展。

### 9.1 生態空間發展構想

#### ■ 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。流域整體性治理強調透過河川流域獨立而完整的系統，綜合考量人類之社會經濟活動、災害防救能力及流域整體發展目標等因素，對國土及水資源做最佳化的空間規劃配置，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、海岸防護、棲地生態保育等進行全流域管理，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，採取流域生態的觀點，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(參見圖 9-1)。

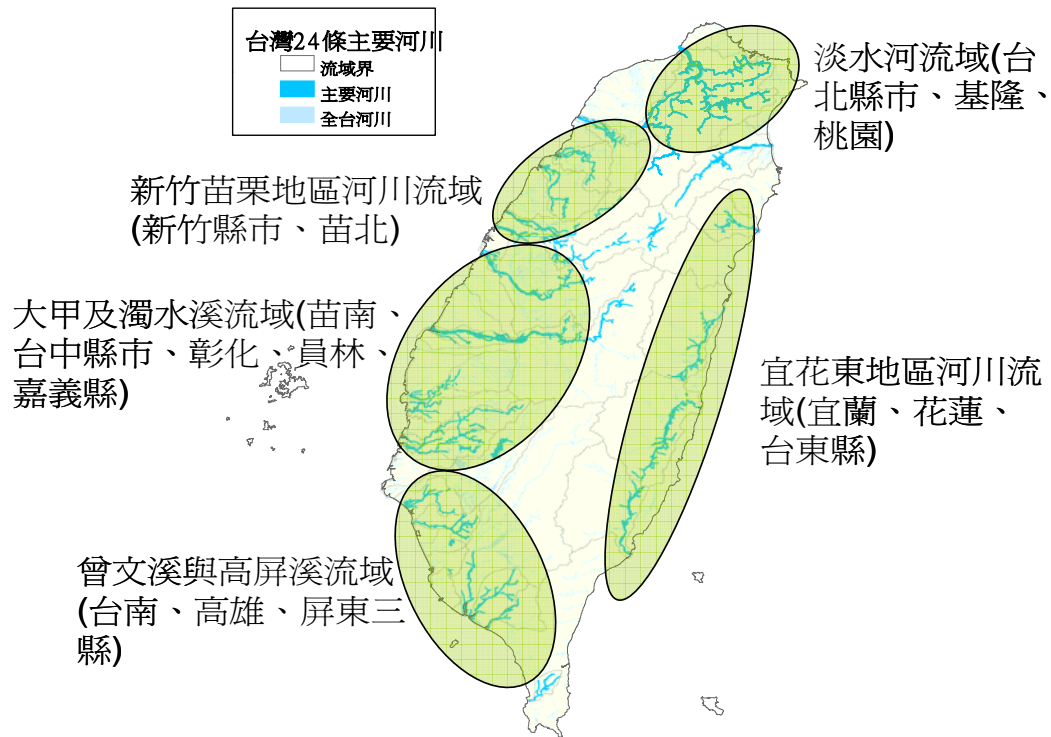


圖 9-1 集水區流域生態圈示意圖

## ■ 綠色基礎設施與地景生態網絡

各種資源使用與環境管理應整合考量，國土保安及復育之工作也應以完整之生態與經濟系統作為規劃範圍，以分區分級方式循序推動綠色基礎設施，除法定生態保育地區外，其他諸如濕地、水體、大型綠地空間及農地生產空間等，應結合公路、綠廊道、河廊等形成網絡系統，並納入區域整合性的土地利用與空間計畫中，由點、線、面整合佈局，建構綠色基礎設施與地景生態網絡。有關各區位之發展構想如下：

### 一 山坡地及山區

- 一、落實中央山脈廊帶保育概念，以連續性生態廊道之理念，推動國家公園、各類生態及景觀資源區等環境敏感區之保育，持續進行各項國土復育、造林計畫、保護生物棲地，逐步恢復山坡地自然生態與景觀，並進行系統性連結。

二、整併各類環境敏感地區，劃設國土保育地區，採分級管理，。

三、劃設國土優先復育地區，優先推動保安及復育計畫，加強源頭治理及防災規劃。

#### 一 平地及都會地區

一、加強平地造林，提高森林覆蓋率，維護台灣綠色資源，並提供碳匯功能。

二、提高都會地區地表逕流滲透率，廣泛設置具滯洪、防災功能之綠地空間，推動公有地、學校操場、公園等公共場所設置滯洪設施。

三、建構便捷大眾運輸網，並推廣低碳運具，營造自行車道路網，進行城市與道路綠化，建構都會綠色廊道，改變交通運輸模式，提升能源使用效率。

#### 一 沿海及河口地區

一、改善沿海地層下陷地區地貌及功能，轉型為自然生態濕地公園、人工湖或滯洪池。

二、強化海岸保護，並進行海岸林區再造。

三、強化海岸生態環境之保護及管理，復育、串聯及整合沿海濕地、河口、防風林、海灘等海岸生態圈，以維護改善自然生態。

## 9.2 生活空間發展構想

國土生活空間發展係以各地區之國民均享有公平均等的基本生活條件，因此運用中地理論概念及日常生活圈之理念，建構階層性都市系統及社會服務體系，以符合效率、規模經濟、公平正義原則，建構一個空間緊實、機能分工、城鄉平衡發展的空間網絡。

### 9.2.1 都市階層之基本構想：(參見圖 9-2)

一、四個中心分級：主要核心都市、區域中心、地方中心、市鎮中心。

主要核心都市: 200 萬人, 60 分鐘到達

區域中心: 100 萬人, 45 分鐘到達

地方中心: 50 萬人, 30 分鐘到達

市鎮中心 : 5 萬人, 10 分鐘到達

二、每個中心皆為某一特定區域的服務中心。

三、不同都市層級宜有不同等級與服務範圍之基礎設施。

(如：小學 (基礎階層)、中學 (中間階層)、大學 (高階中心))

四、每個高階中心的服務設施也包括了中間階層及基礎階層中心的服務設施。

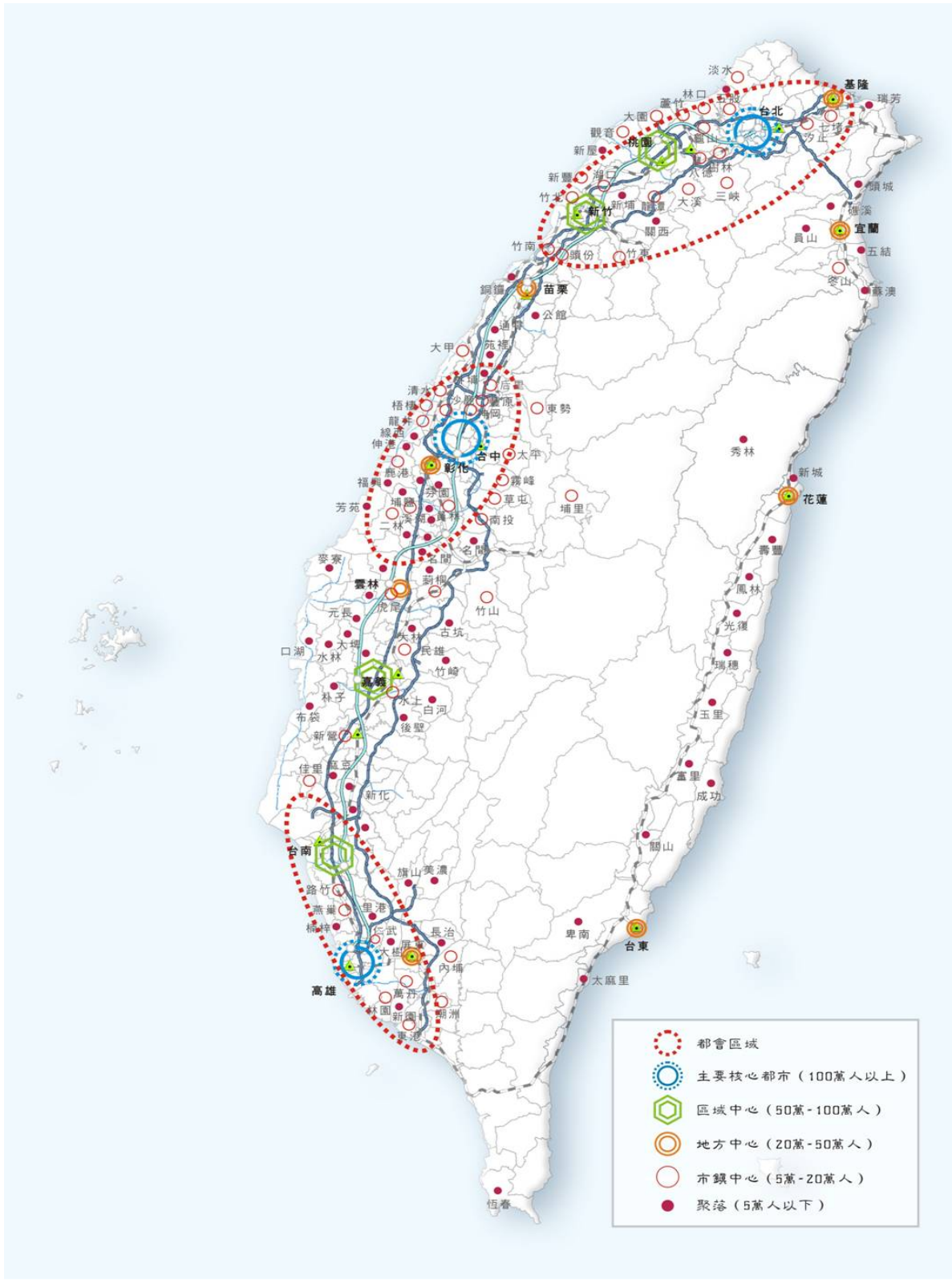


圖 9-2 公共及社會服務設施體系圖



### 9.3 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加值。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。有關發展構想如圖 9-3。

# 產業創新走廊示意

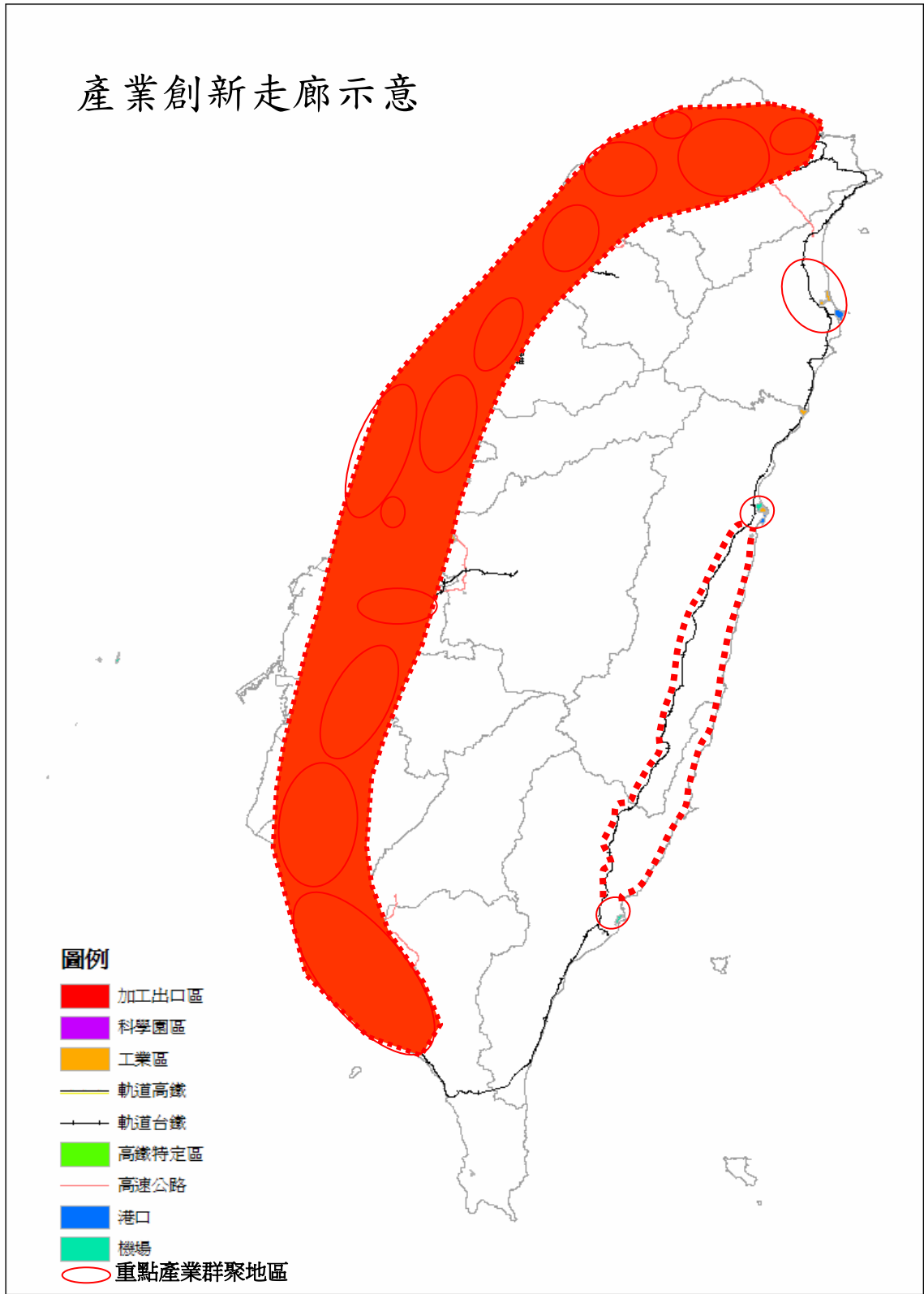


圖 9-3 產業創新走廊發展示意圖

## 9.4 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：

- 一、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)。
- 二、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。
- 三、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。有關北、中、南三大城市區域之運輸網絡發展構想分別參見圖 9-4、圖 9-5、圖 9-6。

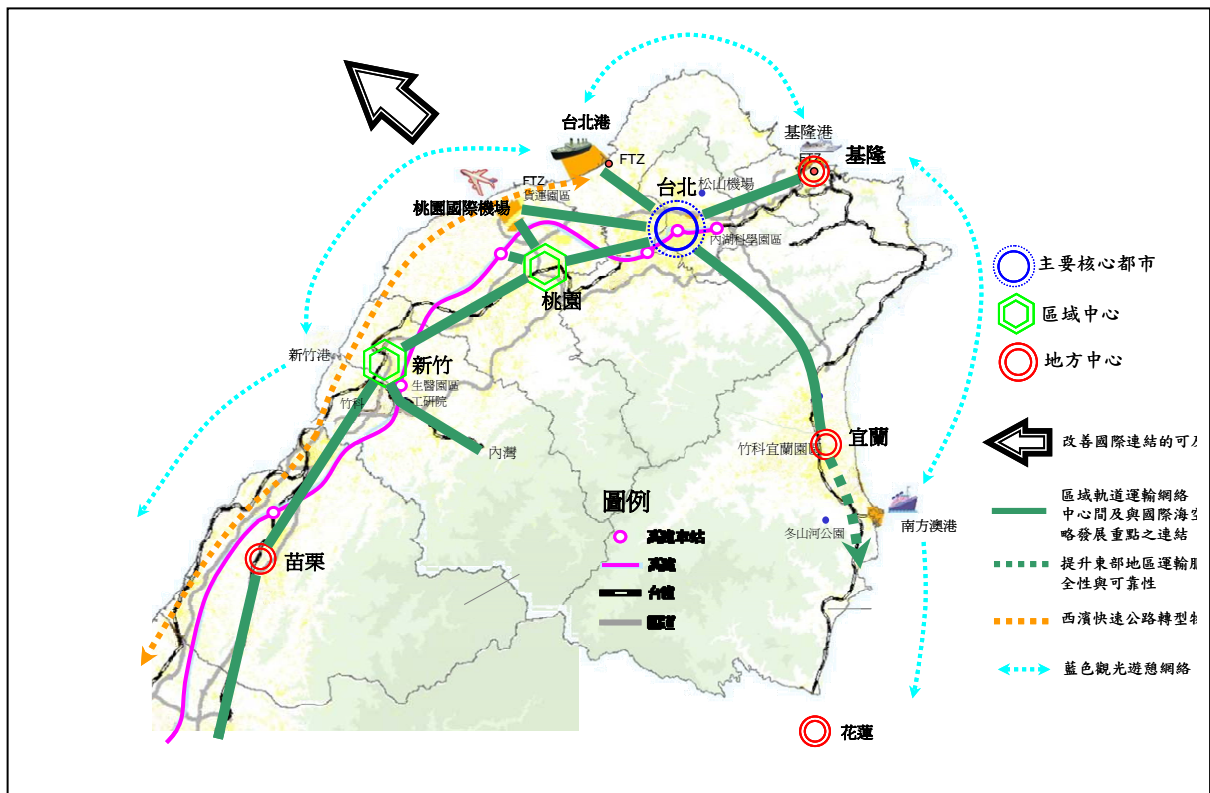


圖 9-4 北部城市區域運輸網絡發展構想圖

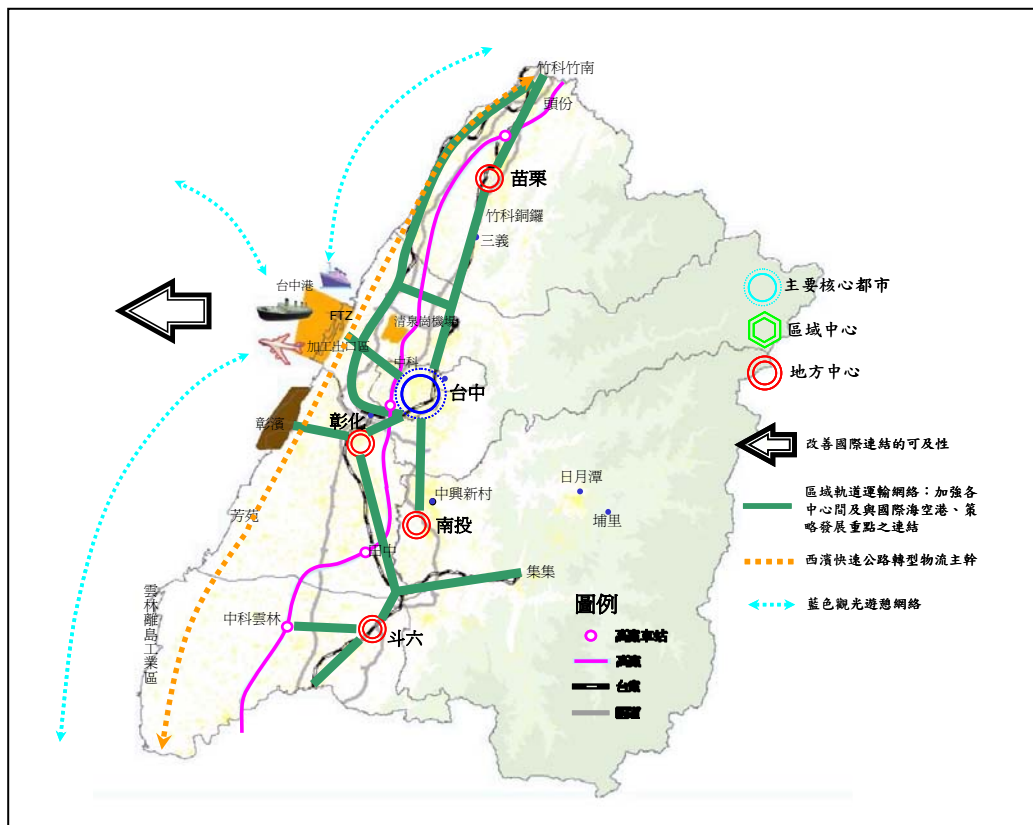


圖 9-5 中部城市區域運輸網絡發展構想圖

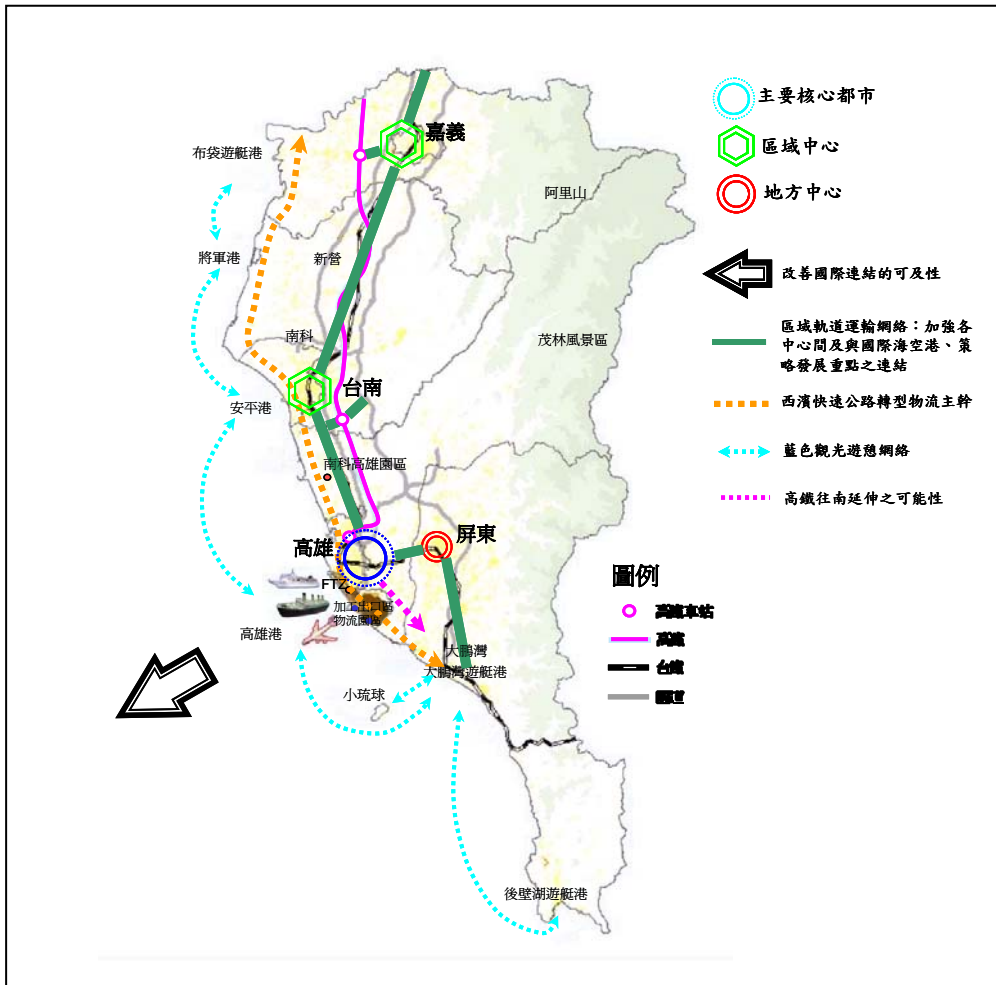
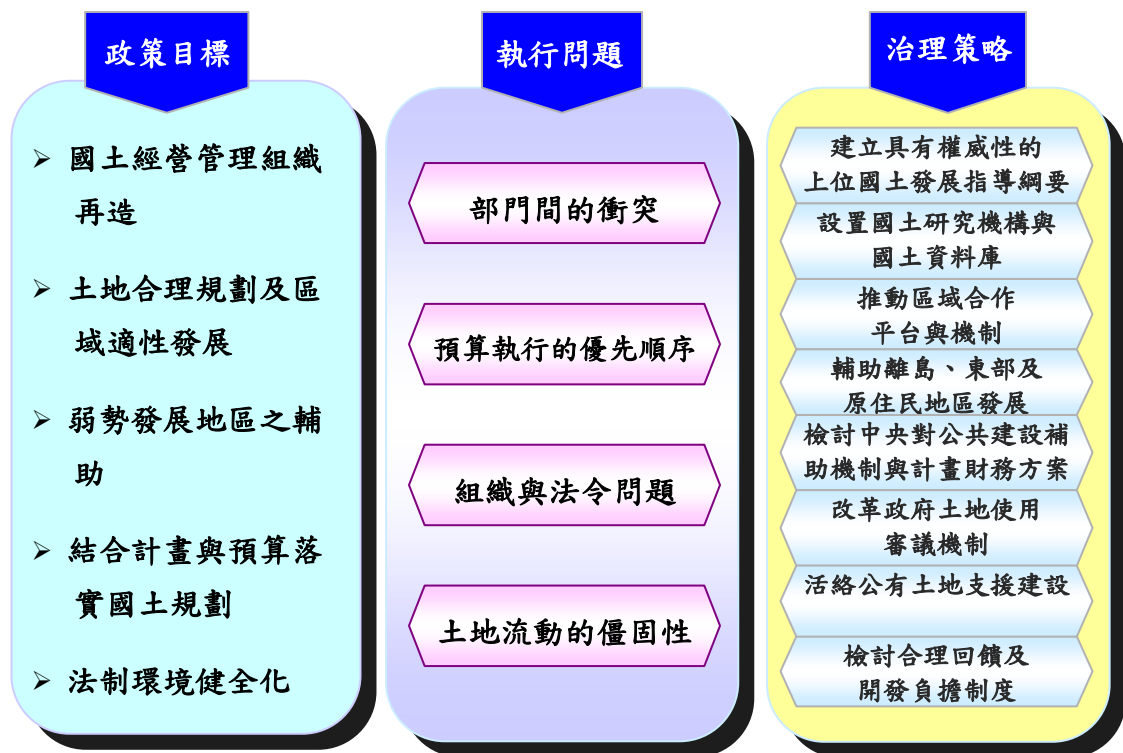


圖 9-6 南部城市區域運輸網絡發展構想圖

## 第四篇 國土空間治理與計畫執行

在全球化及地方化治理環境的發展趨勢下，為了提昇國家競爭力，許多國家均思索如何將國內資源作充分整合，並以國土空間發展規劃之具體策略作為治理之手段。國土空間治理的概念即是超越了不同範圍的行政區域，建立以功能為導向的治理體制，以解決區內地方資源與建設不易協調或配合的問題。

本篇內容包括兩部分：第十章為國土空間治理的具體策略，第十一章則為落實國土空間發展的執行與行動計畫。以下為國土空間治理的具體策略：



## 第十章 空間治理的具體策略

台灣過去在都市化過程中，過度強調一元化的經濟發展，導致城鄉差距不斷擴大，地方政府在爭取稅源、防治公害等問題上，往往各主其政，以致經濟結構與地方財政基礎較為薄弱的縣市更為劣勢，縣市間發展差距更形擴大，各區域之間的發展產生不平衡的現象。目前我國區域治理上所面臨的難題包括：國土資源及法制作業無法對應、施政計畫與國土空間發展缺乏整合、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。

### 10.1 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，其中僅台北市可列入世界型城市，其他縣市均缺乏足夠之資源條件，未能發展為具國際競爭力的國際都會。從 GDP 成長概念及城市區域發展趨勢觀之，未來應積極推展跨行政區界的合作發展，甚至終極可再進一步推展行政區域整併，以強化地方競爭力。

有關國土跨域合作範圍，可視合作議題或功能性質，以 3 大城市區域、7 個區域生活圈、或以鄰近縣市為範圍進行合作。

### 10.2 政策目標

#### ■ 國土經營管理組織再造



成立跨部會之國土計畫專責機構，並負責協助國土計畫之立法推動、督導國土計畫的擬定、以及協調各部門施政計畫與國土發展有關的界面整合事宜。

#### ■ 土地合理規劃及區域適性發展

針對全球化、兩岸三通及後高鐵時代規劃國土空間發展願景、發展藍圖，並考量地方之優勢及限制，提出符合各地區特色及需求的發展構想與策略。

#### ■ 弱勢發展地區之輔助

以地區性優惠措施及地區性公共投資等為誘因，引導及強化弱勢地區發展條件，並協助其維持應有的合理生活品質，避免不適當的建設，以創新思維鼓勵其發展獨特資源。

#### ■ 結合計畫與預算落實國土規劃

公共建設施政計畫須與國土空間計畫相結合，政府的建設經費編列，皆應先有整體的空間規劃作為依循，特別應加強中央與地方政府間的合作。

#### ■ 法制環境健全化

國土規劃法制環境，包含法令、制度與相關參與推動者，而法令將會是國土計畫執行的依據，良好的土地管制制度將是國土計畫執行的程序，國土計畫未來應在規畫面、審議面、執行推動等三方面進行規劃議題的討論與建議，並檢討鬆綁土地使用管制相關法令，以因應快速變化的環境。

### 10.3 國土規劃與建設執行之問題

#### ■ 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。

#### ■ 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。

#### ■ 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的過程，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。

#### ■ 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是不具效率與成本，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。

## 10.4 空間治理的具體策略

### 10.4.1 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。（參見圖 10-1）

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。

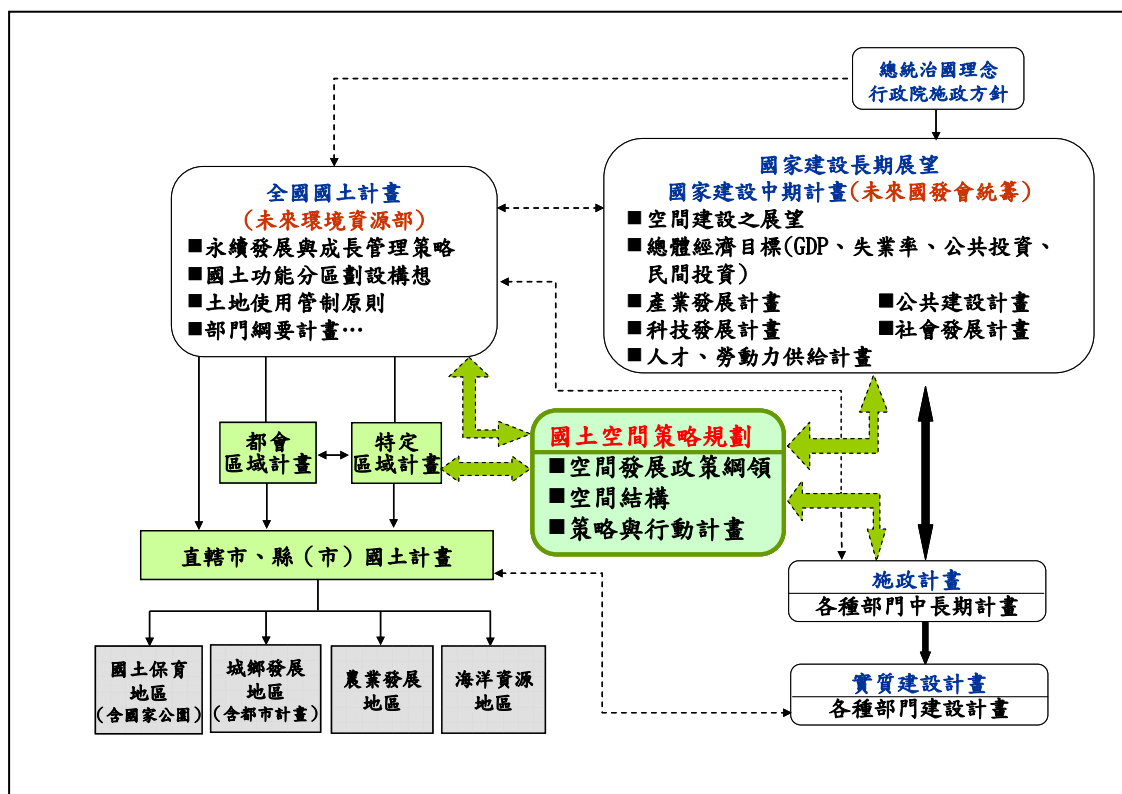


圖 10-1 國土空間策略規劃之功能定位示意圖

#### 10.4.2 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。

#### 10.4.3 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，使得空間一定規模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。

#### 10.4.4 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建設條例，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。

#### 10.4.5 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。

### 10.4.6 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，針對大規模或特殊開發案由中央政府提出的再由中央審議，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。

### 10.4.7 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。

### 10.4.8 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。



# 第十一章 落實執行

## 11.1 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。

### 一、 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

### 二、 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，訂定東部地區發展條例；修訂離島建設條例及檢討原住民相關法規（東部，離島，原住民）
- 加強國土法與行政區劃法、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

### 三、 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

### 四、 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

## 五、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

## 六、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

### 11.2 行動方案

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」，以管理橫向各部會、縱向中央與地方政府之間的運作，行動方案則分為「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。

### 11.3 管考與計畫檢討

依據本計畫中之各項政策綱領及空間治理策略，各部會研擬完成相關「行動計畫」（參閱附錄），於奉行政院核定後將由本會負責協調相關機關執行，並據以管考。

整個管考架構應在國土空間發展策略下，就共同的目標與指標，包括社會，經濟，環境，自然和人口等，應定期檢討，並評估確認隨著時間與環境的變遷，是否仍朝原目標前進，對於無法推動的政策，亦應檢討政策的可行性。原則每年應由國土規劃單位負責蒐集及更新相關國

土規劃資訊，每四年對於整體規劃進行總檢討。

## 第十二章 行動計畫

### 12.1 國土保育與永續資源管理

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究	
1.1 因應全球環境變遷推動國土保安	1.1.1 規劃並推動氣候變遷調適策略	1.1.1.1 各部會擬訂氣候變遷衝擊調適之行動計畫，並應規劃相關法令之配合研修	國科會、農委會、經濟部、內政部、衛生署、環保署、原民會、教育部、交通部、工程會、國防部			✓	✓	99.12
		1.1.1.2 擬訂國家調適政策架構及設置整合平台	經建會			✓		99.3

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究	
1.2 推動流域之	1.1.2 劃設公告並治理國土優先復育地區	針對下類國土優先復育地區應提出治理計畫，及規劃相關法令之配合研修：						
		1.1.2.1 重大山坡地災害之土石流潛勢溪流與嚴重崩塌地區	農委會(內政部、原民會、經濟部)			✓		99.12
		1.1.2.2 重大水患之沿海地層下陷地區	經濟部、農委會、(內政部)			✓		99.12
		1.1.2.3 超限利用集中及違法占用嚴重之地區	農委會、經濟部			✓		99.9
		1.1.2.4 已遭或可能遭嚴重盜伐之林區	農委會			✓		99.9
	1.1.2.5 其他對國土保育有嚴重影響之地區	相關部會			✓		99.9	
	1.1.3 推動造林，強化水土保持並增加碳匯	1.1.3.1 加強劣化林地之復育，包括崩塌地、火災跡地、土壤退化區、地層下陷地區及國有林濫墾地之處理等	農委會			✓		101.12
1.1.3.2 推動平地造林，厚植平原地區之森林資源		農委會			✓		101.12	
1.2 推動流域之	1.2.1 推動流域	1.2.1.1 檢討土地使用相關計畫，研擬綜合	經濟部、內政		✓	✓		99.12

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究	
綜合治理	土地使用計畫及規劃	治理土地規劃方案	部、農委會					
		1.2.1.2 建立土地平衡開發機制，開發許可審議時評估考量逕流量平衡及透水率等	內政部		✓			99.12
		1.2.1.3 檢討建築法規，修訂增加之雨水貯留、透水面積及透水材質之規範	內政部		✓			99.12
	1.2.2 加強河川淤砂管理並設置區域性土石儲備中心。	1.2.2.1 整體考量疏濬土方的供應及調節，研擬建立區域性土石儲備中心	經濟部			✓		99.11
	1.2.3 強化水資源涵養及抗旱備援機制	1.2.3.1 整合水資源管理，檢討旱災時之用水調整方案	經濟部			✓		99.6
1.3 落實農地資源之利用與保育	1.3.1 建立農地分級分區制度	1.3.1.1 配合分級分區制度，協助各縣市政府優先劃設公開大面積之優良農地，維持一定比率之農業發展地區	農委會(縣市政府)			✓		99.12
	1.3.2 檢討相關政策法令減低農地生態環境	1.3.2.1 配合分級分區制度，檢討現行農地及土地使用相關法令，確保農地資源合理使用	農委會、內政部	✓	✓			99.12

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究	
	衝擊							
1.4 保護生態資源並改善生物棲地環境劃及審議制度	1.4.1 改善河川流域棲地環境	1.4.1.1 完成「國家重要濕地計畫」，並加強建構維護都會地區之藍綠帶	經濟部、內政部、農委會			✓		98.12
		1.4.1.2 研訂「濕地保育法」(草案)	內政部	✓				99.12
	1.4.2 改善沿海生物棲地環境	1.4.2.1 推動自然海岸保全及示範計畫	經濟部、內政部			✓		99.12
		1.4.2.2 辦理劣化重要濕地之復育，並加強海岸林帶復育工作	農委會			✓		99.12
1.5 規劃低碳空間及能源設施之土地利用	1.5.1 規劃構築低碳示範空間	1.5.1.1 推動再生能源示範生活圈	經濟部			✓		99.3
		1.5.1.2 推動生態城市綠建築及示範計畫	內政部			✓		100.12
		1.5.1.3 推動低碳城市及示範計畫	環保署(經濟部)			✓		99.12
		1.5.1.4 研擬規範公有建築物規定應採用一定比例之節能減碳綠建材	內政部 工程會		✓	✓		99.9

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究	
	1.5.2 規劃能源設施用地及推動區域能源資源整合	1.5.2.1 進行太陽能、風能、生質能及海洋能運用技術研發及潛力調查	國科會			✓		99.6
		1.5.2.2 完成「能源設施用地綱要計畫」	內政部、經濟部			✓		99.9
		1.5.2.3 推動區域電力等能源資源整合規劃(包括推動智慧電網、推動分散式能源系統並與電網連結)	經濟部			✓		99.9



## 12.2 創新與產業經濟發展

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦 機關	辦理方式				完成期限
				法律之 制定或 修正	行政命 令訂定 或修正	擬訂推 動計畫 或措施	進行 研究	
2.1 整合區域優勢產業群聚	2.1.1 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	2.1.1.1 評估區域優勢產業特色及產業發展特性，充分利用現有資源，建置區域優勢產業群聚，若涉及產業園區之新設，應優先考量水、電、交通等公共設施之限制，並將其外部成本予以內部化	經濟部、國科會、農委會(經建會)			✓		99.12
		2.1.1.2 配合行政院六大新興產業發展需求，考量區域優勢或資源產業，促進產業適地發展	經濟部、衛生署、文建會、農委會、行政院科技顧問組、交通部(觀光局、原民會)		✓		99.12	

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究	
2.2 建立區域創新系統	2.2.1 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	2.2.1.1 整合學研單位、政府所管法人單位、研究機構、企業研發機構等創新研發能量，以建構完整區域創新系統及其支援體系	經濟部、國科會、行政院科技顧問組、教育部（其他相關部會）			✓		99.12
2.3 規劃推動「產業創新走廊」	2.3.1 區域產業群聚+區域創新系統+區域重點新發展區成為台灣西部「產業創新走廊」	2.3.1.1 聯結各區域重點產業群聚及創新研發支援體系，建置具有競爭力之「產業創新走廊」	經濟部、國科會、農委會、行政院科技顧問組			✓		99.12
		2.3.1.2 建立「產業創新走廊」整合性平台	經建會、行政院科技顧問組			✓		99.3

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究	
	2.3.2 以高鐵沿線站區做為區域性重點新發展區	2.3.2.1 檢討強化高鐵沿線站區之骨幹交通運輸網絡、資訊網絡建設，提升公共運輸可及性	交通部(高鐵局、公路總局)			✓		99.12
		2.3.2.2 鼓勵產業優先投資高鐵沿線站區，促使高鐵沿線站區成為區域性重點新發展區	經濟部			✓		99.12
2.4 擴大產業用地彈性	2.4.1 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	2.4.1.1 配合產業需求特性，檢討土地使用區分之劃設、用地編定、使用管制規則等相關規定，以有效支持區域特色產業群聚及新興產業發展需求(建立示範區)	內政部(經濟部、各直轄市政府)		✓	✓		99.12
2.5 建立老舊工業區轉型機制	2.5.1 推動基盤設施更新	2.5.1.1 推動各區域老舊工業區基盤設施之更新，將對區內基盤設施進行更新汰換，重塑優質環境，賦予工業區新活力	經濟部(各直轄市、縣市政府)			✓		99.12

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究	
	2.5.2 推動產業聚落建構及轉型	2.5.2.1 成立各區域產業輔導中心，提供廠商技術升級之輔導	經濟部（各直轄市、縣市政府）			✓		99.12
	2.5.3 推動工業區結合都市發展	2.5.3.1 結合周邊都市整體發展需求，推動各區域老舊工業區之更新與開發計畫	經濟部（各直轄市、縣市政府）			✓		99.12

## 12.3 城鄉永續發展

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究	
3.1 強化城市區域競爭力，推動成長管理	3.1.1 強化城市區域空間網絡架構，規劃重大建設基礎佈局	3.1.1.1 配合城鄉發展網絡，檢討現有高鐵車站特定區及其他策略發展地區相關計畫，結合週邊土地研擬開發策略行動計畫	內政部、交通部（高鐵局、縣市政府）			✓		99.12
	3.1.2 集約開發運輸廊帶地區，避免空間發展無序蔓延	3.1.2.1 針對土地開發利用與大眾運輸規劃如何進行整合，選定 2 項示範計畫進行推動	內政部、交通部（縣市政府）				✓	99.12
		3.1.2.2 檢討新訂及擴大都市計畫政策，放寬大眾運輸場站周邊地區之土地使用項目、強度，建立獎勵機制，並選定 2 處示範案例推動	內政部		✓			99.12
3.1.3 實施成長管理，透過空間緊實發展提高宜居性	3.1.3.1 新訂縣級區域計畫應納入城鄉開發總量與成長管理（以桃園縣區域計畫為例）	內政部（各目的事業主管機關及桃園縣政府）				✓	99.12	

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究	
3.2 整體發展農村及部落地區，平衡城鄉落差	3.2.1 推動農村再生，完善農村公共設施服務，提高可及性	3.2.1.1 選定 2 處示範案例推動農村再生相關建設，擬訂及推動農村再生中程計畫	農委會（內政部）	✓		✓		99.12
	3.2.3 強化農村人力培育與活化再生宣導	3.2.3.1 推動「農村再生人力培育」，培訓 330 社區及「部落再生人力培育」計畫	農委會、原民會、勞委會			✓		99.12
	3.2.4 促進產業活化，推廣鄉村旅遊	3.2.4.1 擬定海岸新生及漁業建設計畫，建立 1 處旗艦及 3 處示範級遊艇碼頭  3.2.4.2 推動農村（部落）生態及文化旅遊，建立 2 處示範案例	農委會（交通部觀光局）  農委會、原民會（交通部觀光局）			✓		100.12  99.12
3.3 推動地盡其利的都市更新	3.3.1 加速推動都市更新，建立各城市都市再生整體計畫	3.3.1.1 執行「都市更新推動計畫」，將 TOD 場站周邊地區都市再生納為示範計畫，並建立建築物整建（拉皮）機制及 2 處示範案例	內政部（縣市政府）			✓		100.12
		3.3.1.2 研提結合農業、文化、不動產、生態都市機能整體活化再生綱要計畫及 2 處	內政部			✓		99.12

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究	
		示範案例						
3.4 建構綠色基礎設施，提升城鄉防災能力	3.4.1 建構綠色基礎設施	3.4.1.1 推動城鄉綠色基盤設施的網路系統規劃，完成3至5處示範案例整體規劃	內政部（農委會）			✓		99.12
	3.4.2 提升防災能力	3.4.2.1 檢討建立鄉（鎮、市、區）層級地區災害防救計畫擬訂與執行體制作業手冊	內政部（縣市政府）			✓		99.12
		3.4.2.2 辦理不同層級或類型之各式災害型態和規模特性之都市防災示範計畫	內政部（經濟部、農委會、縣市政府）				✓	99.12
		3.4.2.3 試辦建置現有山坡地、土石流潛勢溪流及崩塌地監測及預警系統，並建立示範計畫	農委會（經濟部、縣市政府）			✓		99.12
3.5 提供滿足生活品質的公共設施及生活配套	3.5.1 建立符合各城鄉階層的公共設施配套	3.5.1.1 檢討都市計畫之公共設施類別與劃設基準，配合修正「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」	內政部（縣市政府）		✓			99.12
	3.5.2 考量因地制宜，彈性轉用	3.5.2.1 落實生態城鄉及滿足防災等需要，賦予公共設施多功能使用，修正「都市計	內政部		✓			99.12

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究	
	公共設施	畫公共設施用地多目標使用辦法」 3.5.2.2 檢討公共設施取得開闢情形，訂定彈性使用規定，建立二處案例	內政部		✓			99.12
3.6 提升國土美質，營造創意城鄉環境	3.6.1 透過跨域合作進行環境整合及資源串聯，形塑城鄉地景生態	3.6.1.1 完成「景觀法」(草案)，送立法院審議	內政部	✓				99.6
		3.6.1.2 辦理「台灣城鄉風貌整體規劃示範計畫」及建立示範點	內政部			✓		99.12
		3.6.1.3 推動「建築風貌環境整建示範計畫」及建立示範點	內政部	✓				99.12



## 12.4 綠色與智慧化運輸

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限	
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究		
4.1 強化國際接軌能力及門戶地區功能	4.1.1 提升國際海空港整體運籌能力	4.1.1.1 調整民航、海運組織及營運模式，提升國際海空港服務效能	交通部		✓	✓		100.12	
		4.1.1.2 研提桃園航空城整體交通改善計畫	交通部(桃園縣政府)			✓		99.06	
		4.1.1.3 辦理高雄草衙路(原三國通道銜接路廊)立體交叉工程	交通部(高雄市政府)				✓		100.03
		4.1.1.4 辦理高雄港東側聯外高(快)速公路計畫(規劃作業)	交通部				✓		100.9
	4.1.2 加強高速鐵路與國際機場之連結	4.1.2.1 加速推動機場捷運計畫	交通部(桃園縣政府)			✓		103.9	
	4.1.3 加速推動海空港門戶整體開發	4.1.3.1 辦理國際海、空港因應兩岸直航發展之策略規劃	交通部			✓	✓	99.12	
		4.1.3.2 辦理台中及高雄航空城發展之研究	交通部(台				✓	99.12	

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究	
		4.1.3.3 辦理桃園國際機場第一期航廈改善	中市政府、 高雄市政府) 交通部			✓		100.12
		4.1.3.4 辦理桃園國際機場園區綱要計畫規劃案	交通部			✓		99.05
		4.1.3.5 辦理桃園航空城區域計畫	桃園縣政府			✓		98.12
		4.1.3.6 完成自由貿易港區設置管理條例相關子法之修訂	經建會(交通部)	✓				99.07
		4.1.3.7 辦理高雄港市再造整體規劃	經建會(交通部、高雄市政府、經濟部、財政部)			✓		99.12
4.2 加強都會區域運輸系統與	4.2.1 發展區域通勤運輸路網	4.2.1.1 評估設置區域運輸整合規劃與營運管理組織之可行性	交通部(縣市政府)				✓	99.12

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究	
路網之整合發展	4.2.2 強化軌道系統整合發展	4.2.2.1 依據區域發展願景，研提區域整體軌道運輸網路之發展構想與策略	經建會(交通部)				✓	99.12
		4.2.2.2 成立軌道監理機構，推動台鐵轉型提升經營與營運績效	交通部		✓	✓		100.12
	4.2.3 公路系統瓶頸改善	4.2.3.1 辦理臺灣地區公路整體規劃(含路網規劃、運輸系統管理及相關改善計畫)	交通部			✓	✓	99.12
4.3 提升東部與離島地區對外運輸之機動性、安全性與可靠性	4.3.1 提升東部地區鐵路系統之運能與縮短旅行時間	4.3.1.1 辦理北宜直鐵之可行性研究與先期規劃	交通部			✓	✓	99.12
		4.3.1.2 辦理台鐵花東線鐵路改善及服務效能提升計畫	交通部(縣市政府)			✓		103.12
	4.3.2 提升東部地區聯外公路系統之安全性與可靠性	4.3.2.1 研提蘇花公路安全永續計畫(改善計畫可行性研究、綜合規劃與環評作業)	交通部			✓	✓	99.12
		4.3.2.2 推動辦理南迴公路改善計畫(環評作業)	交通部			✓	✓	99.12
	4.3.3 發展非典型之公共運輸服務	4.3.3.1 辦理非典型小眾運輸服務之示範計畫	交通部		✓	✓		99.12

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究	
	4.3.4 建構以公共運輸為主銜接步行與自行車系統之服務網路	4.3.4.1 辦理東部自行車路網示範計畫	交通部			✓		101.12
		4.3.4.2 辦理沿線鐵路車站與步行及自行車路網整合規劃及改善之示範計畫 2 處	交通部 (內政部、體委會、縣市政府)			✓		100.12
	4.3.5 提升海空運輸服務品質	4.3.5.1 檢討離島機場與港埠之設施與航線、航班規劃，提出整體改善計畫	交通部 (縣市政府)			✓		99.12
4.4 發展藍色運輸，開發海洋環帶觀光與沿海運輸產業	4.4.1 推展新型態的環島觀光遊憩	4.4.1.1 辦理整體觀光遊憩網絡規劃及推動機制	交通部 (農委會、海巡署)			✓		99.12
		4.4.1.2 辦理港區觀光遊憩功能開發之示範計畫	交通部 (縣市政府)			✓		99.12
	4.4.2 豐富海洋遊憩活動內容	4.4.2.1 辦理台灣海岸觀光資源調查	交通部				✓	99.12
		4.4.2.2 辦理「推動遊艇活動發展方案」	交通部 (農委會、海巡署)			✓		99.12

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究	
4.5 綠色人本運輸導向之發展模式	4.5.1 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	4.5.1.1 提出永續營運公共運輸系統之示範計畫	交通部(縣市政府)			✓		100.12
		4.5.1.2 辦理人本導向，綠色運具(自行車與人行步道)為主之都市交通系統之示範計畫	內政部(交通部、環保署)			✓		100.12
		4.5.1.3 推動設置低碳運輸示範地區	環保署(交通部、內政部、體委會)			✓		99.12
		4.5.1.4 辦理綠色運輸與土地使用規劃整合研究	交通部(內政部)				✓	99.12
4.6 善用資訊及通訊能力優化未來生活，及縮短城鄉數位落差	4.6.1 強化資通訊基礎設施	4.6.1.1 加強部落資通訊基礎建設	NCC(交通部、內政部、教育部、原民會、衛生署)			✓		99.12

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦 機關	辦理方式				完成期限
				法律之 制定或 修正	行政命 令訂定 或修正	擬訂推 動計畫 或措施	進行 研究	
		4.6.1.2 我國下世代匯流網路發展藍圖	交通部(內政部、經濟部、行政院科顧組、NCC)				✓	99.12
	4.6.2 建構全台智慧化運輸服務系統	4.6.2.1 推動智慧臺灣交通管理及資訊服務系統之建置與推廣計畫	交通部(行政院科顧組)			✓		100.12

## 12.5 國土空間治理

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究	
5.1 建立完整國土空間規劃體系	5.1.1 建置國土整合規劃與管理之體系	5.1.1.1 研訂「國土計畫法」	內政部	✓				98.12
		5.1.1.2 研擬「國土空間發展策略」，作為全國國土空間發展之基本政策方針	經建會			✓		98.12
		5.1.1.3 擬定全國國土利用計畫	內政部		✓			100.12
5.2 建立國土資料庫	5.2.1 推動「國家地理資訊系統建置及推動十年計畫」	5.2.1.1 完成「土地使用分區基礎資料庫建置示範計畫」	內政部（縣市政府）			✓		99.12
		5.2.1.2 建立國土規劃資料定期蒐集、建置、調查、更新、整合與公開分享之制度	內政部			✓		99.12
		5.2.1.3 建置環境基礎資料（如：公告之飲用水水源水質保護區、公告之洪氾區、禁限建地區等）及其周邊計畫資訊，以提供開發者查詢，簡化作業流程	內政部（各目的事業主管機關）			✓		99.3
5.3 推動區域合作及城鄉新夥伴	5.3.1 建立區域發展合作平台	5.3.1.1 成立區域合作平台	內政部（各部會及縣市			✓		99.12

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究	
伴		5.3.1.2 配合地方合併改制，研擬七個區域計畫	政府) 內政部(各部會及縣市政府)			✓		100.12
5.4 輔助離島、東部及原住民族地區發展	5.4.1 推動東部地區發展	5.4.1.1 辦理花蓮洄瀾之心再造及台東雙新一軸改造示範計畫	內政部(經建會、花蓮及台東縣政府)	✓		✓		99.12
		5.4.1.2 擬定東部區域建設特別條例	經建會(相關部會、花蓮及台東縣政府)					99.3
	5.4.2 加強離島建設	5.4.2.1 擬定離島整體建設實施方案	經建會(離島縣市政府)			✓		99.12
	5.4.3 研究原住民族土地共有財機制及配套法令	5.4.3.1 擬訂「原住民族土地及海域法」	原民會(農委會、內政部、經濟部)	✓				99.7



發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究	
5.5 結合公共建設與預算之規劃及審議制度	5.5.1 建立跨域之整合型公共建設計畫	5.5.1.1 鼓勵並優先補助跨部門、跨域之整合型公共建設計畫	經建會（各部會、縣市政府）			✓		100.12
	5.5.2 落實重大公共建設計畫配合國土發展願景目標之審議制度	5.5.2.1 辦理「國土空間規劃與公共建設審議及財源制度結合機制之研究」	經建會				✓	99.12
5.6 建構效率及權責相符之土地規劃及變更審議制度	5.6.1 檢討土地變更開發審議機制	5.6.1.1 推動「改進土地使用規劃及審議機制方案」	經建會（內政部、經濟部、交通部、農委會、環保署、縣市政府）	✓	✓			99.3
5.7 整合規劃運用國有及國營事業土地	5.7.1 建立公有土地儲備制度	5.7.1.1 整合分類國有（含軍方）及國營事業閒置土地，提出公有土地使用構想	經建會（內政部、財政部、國防部、經濟部、國營事業）			✓		99.12

發展策略	具體措施	執行事項	主(協)辦機關	辦理方式				完成期限
				法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究	
5.8 檢討合理回饋及開發義務負擔制度	5.8.1 檢討修訂相關土地變更規定	5.8.1.1 訂定整體土地使用變更回饋原則	經建會（內政部、農委會、經濟部、縣市政府）		✓			99.12

附表、應辦理事項統計表

政策綱領	發展策略	具體措施	執行事項	辦理方式				
				合計項數	法律之制定或修正	行政命令訂定或修正	擬訂推動計畫或措施	進行研究
一、國土保育與永續資源管理	5	12	27	31	2	5	23	1
二、創新與產業經濟發展	5	8	11	12	0	1	11	0
三、城鄉永續發展	6	12	20	21	3	4	11	3
四、綠色與智慧化運輸	6	16	35	43	1	3	28	11
五、國土空間治理	8	11	17	18	4	3	10	1
合計	30	59	110	125	10	16	83	16