



國土空間

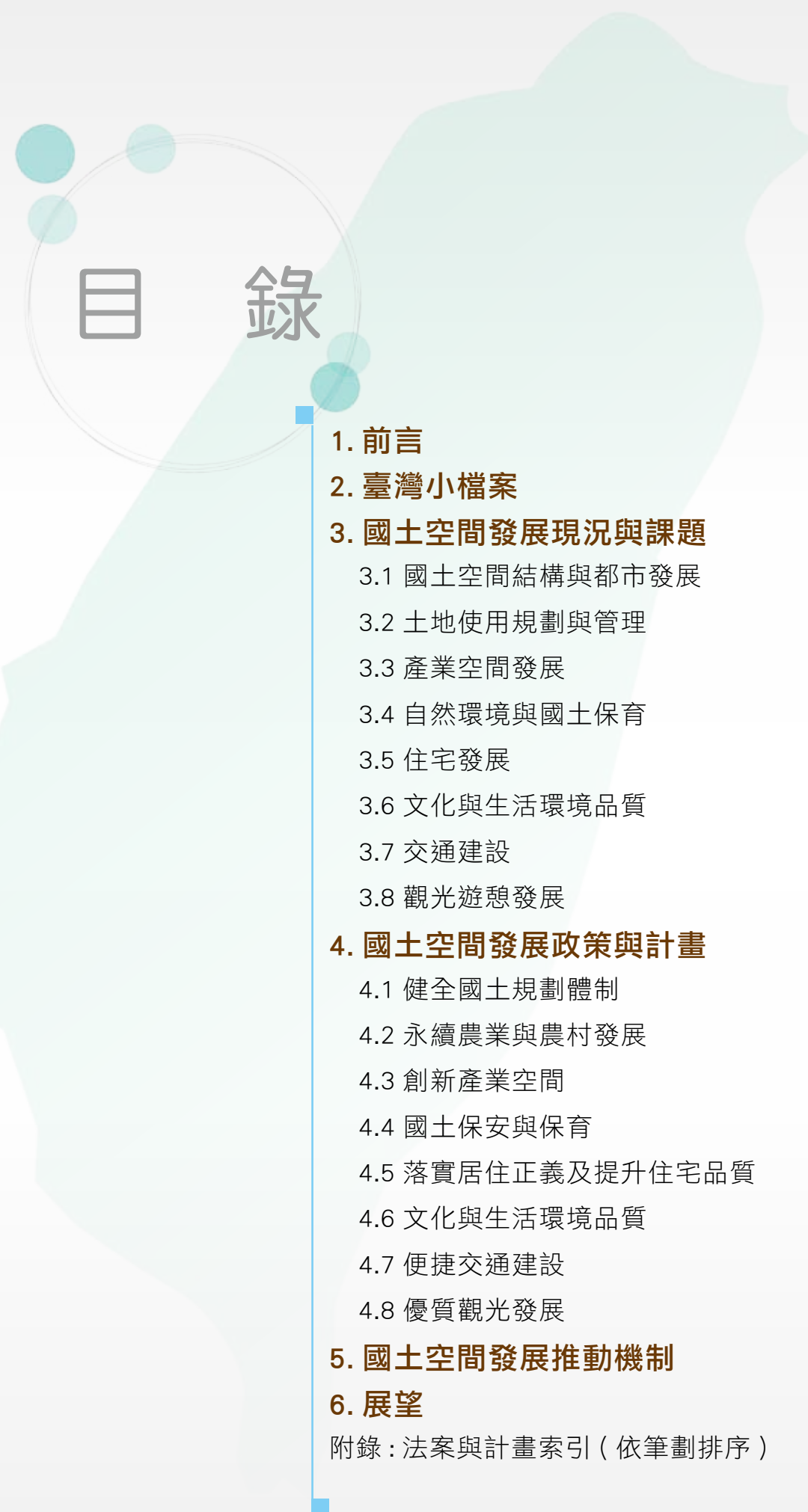
發展狀況報告

 國家發展委員會
國土區域離島發展處

中華民國105年4月 編印



發展狀況報告



目錄

1. 前言	1
2. 臺灣小檔案	2
3. 國土空間發展現況與課題	4
3.1 國土空間結構與都市發展	4
3.2 土地使用規劃與管理	7
3.3 產業空間發展	12
3.4 自然環境與國土保育	16
3.5 住宅發展	19
3.6 文化與生活環境品質	22
3.7 交通建設	24
3.8 觀光遊憩發展	27
4. 國土空間發展政策與計畫	30
4.1 健全國土規劃體制	30
4.2 永續農業與農村發展	32
4.3 創新產業空間	34
4.4 國土保安與保育	36
4.5 落實居住正義及提升住宅品質	41
4.6 文化與生活環境品質	43
4.7 便捷交通建設	45
4.8 優質觀光發展	47
5. 國土空間發展推動機制	48
6. 展望	50
附錄：法案與計畫索引（依筆劃排序）	53



1. 前言

國土為國家發展與人民生存之根本，國土空間發展為國家長治久安與人民安居樂業之基礎。長年以來，政府透過前瞻的國土空間發展政策與公共建設投資計畫，創造繁榮經濟，提升人民生活品質及促進國土永續發展。國土空間發展計畫為臺灣最上位空間計畫，展現國家發展願景，指導土地及資源之分配及中央政府重大公共建設計畫之投資。1979 年、1996 年與 2010 年先後擬訂 3 次全國性國土空間發展計畫，1979 年「臺灣地區綜合開發計畫」，提出藍圖式規劃與建設計畫，以做為各部門開發構想與土地及資源在空間的分派指導。1996 年「國土綜合開發計畫」，提出以生產、生活、生態之三生永續發展目標，並建立有效率的土地發展機制。2010 年「國土空間發展策略計畫」¹，提出以塑造創新環境、建構永續社會，透過安全自然生態、知識經濟國際運籌、優質生活健康、節能減碳省水為目標，從土地、資金、組織、法令、治理等面向研提可行策略，以達成國土空間秩序之有效安排，提升國家整體競爭力。

因應國土空間發展之重要課題包括：人口高齡少子化、氣候變遷與調適、區域經濟整合、空間結構轉變等，政府近年來推動相關政策與計畫及研擬國土規劃法制，以期落實國土永續 (Sustainable)、創新 (Innovative)、繁榮 (Prosperous)、公平 (Equitable) 與包容 (Inclusive) 之國土空間發展目標。

為讓各界能快速、全面地瞭解國土空間發展狀況與當前政府推動政策，策勵未來國土規劃思維與行動方針，並可作為國土計畫或國土白皮書之基礎，爰研擬本報告。



¹ Strategic Plan for National Spatial Development:

<https://www.ndc.gov.tw/en/cp.aspx?n=7A0D833D43CE09CB&s=7CD14EF812D1B557>

2. 臺灣小檔案

臺灣為海島型國家，與世界前三大經濟體隔海相鄰，往東隔著太平洋與美國相鄰，往西隔著臺灣海峽與中國相鄰，往東北隔著東海與日本相鄰。臺灣地處環西太平洋島鏈的中間，居東北亞與東南亞間之樞紐位置，飛行 3 小時內可達上海、武漢、東京、首爾、馬尼拉，4 小時可抵達北京、新加坡、曼谷。



圖 2-1 臺灣地理位置

資料來源：以 Google Earth 為底圖繪製

臺灣土地總面積 36,197 平方公里（與瑞士面積相當）²，2015 年底總人口 2,349 萬人（約為瑞士總人口 3 倍）³，人口密度每平方公里為 649 人，近 10 年平均人口成長率約 0.3%。

² Land area data from the World Bank: <http://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.TOTL.K2>

³ Population data from the World Bank: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>

2015 年國內生產毛額 (GDP) 約為新臺幣 16 兆元 (為瑞士之 7 成)，平均每人所得 (GDP Per Capita) 約 71 萬元 (約為瑞士之 3 成)。1980 年代後顯著經濟發展，從 1983 年 GDP 的 1.6 兆元，30 年間 GDP 快速增加約 10 倍。產業結構自 1988 年以後由工業邁入服務業，服務業產值超過 GDP 一半，目前服務業約占 GDP 之 64%，工業占 34%，農業占 2%。

臺灣南北縱長 394 公里，東西最大寬度 144 公里，山高水急是臺灣自然環境的重要特色，3,000 公尺以上高山超過 200 座，山區占 7 成，平原占 3 成。臺灣地形起伏大，從熱帶雨林到高山針葉林之垂直分布，形成多樣且豐富的自然資源與生態體系。

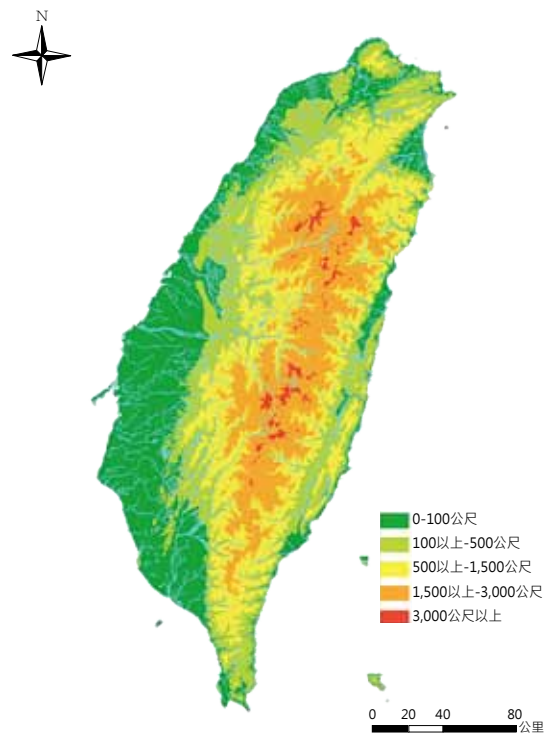


圖 2-2 臺灣地形示意圖

資料來源：本報告繪製

3. 國土空間發展現況與課題

當前國土空間發展現況與課題包括：國土空間結構與都市發展、土地使用規劃與管理、產業空間發展、自然環境與國土保育、住宅發展、文化與生活環境品質、交通建設、觀光遊憩發展等，以下分別進行探討。

3.1 國土空間結構與都市發展

臺灣因地理因素，人口、都市及產業活動主要集中在西部地區，至於東部及澎湖、金門、連江等離島，則擁有特殊自然與人文資源，各自形成獨樹一格的發展特色。在西部地區，6都⁴為臺灣的主要核心都市。6都面積占臺灣總面積3成，人口占總人口7成。整體而言，西部地區呈現高密度發展之現象，也面臨高密度發展下所衍生的住宅、交通、公共設施、環境品質等課題。

3.1.1 國土山多平地少，發展用地有限

臺灣在先天地理及自然環境條件下，7成國土面積為高山與丘陵，3成為平地且主要分佈於西部沿海地區。中央山脈地勢高峻陡峭，縱貫臺灣南北，將國土空間明顯分為東西二部。此外，還有澎湖、金門、馬祖等附屬離島群，其分別擁有具特色的自然資源與環境優勢條件，形成有別於本島的發展模式。

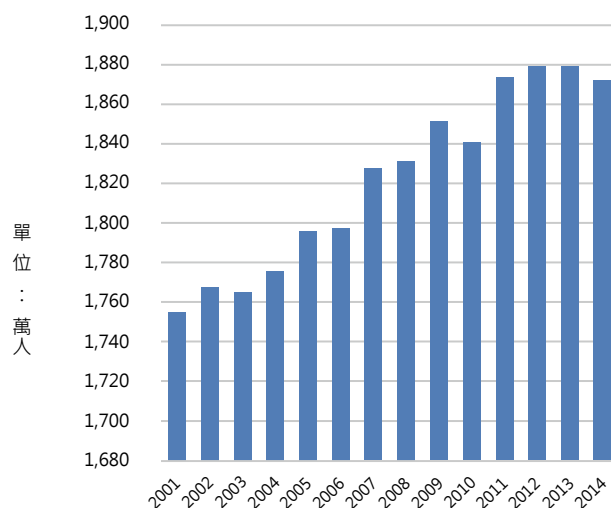


圖 3-1-1 都市計畫區人口成長曲線圖

資料來源：本報告繪製

⁴ 6都為臺北市、高雄市、新北市、臺中市、臺南市、桃園市等6個直轄市。

3.1.2 人口及產業活動集中在西部主要都市

臺灣可開發土地有限，8 成人口（約 1,870 萬人）集中在都市計畫區。從 1976 年臺灣都市計畫區人口占總人口 61%，之後比例逐年上升，至 2009 年已達 80%，並維持至今。然而臺灣都市計畫區面積僅占國土面積 13%，主要分布於西部地區，平均都市計畫人口密度為每平方公里 3,885 人⁵，為臺灣平均人口密度 6 倍以上。

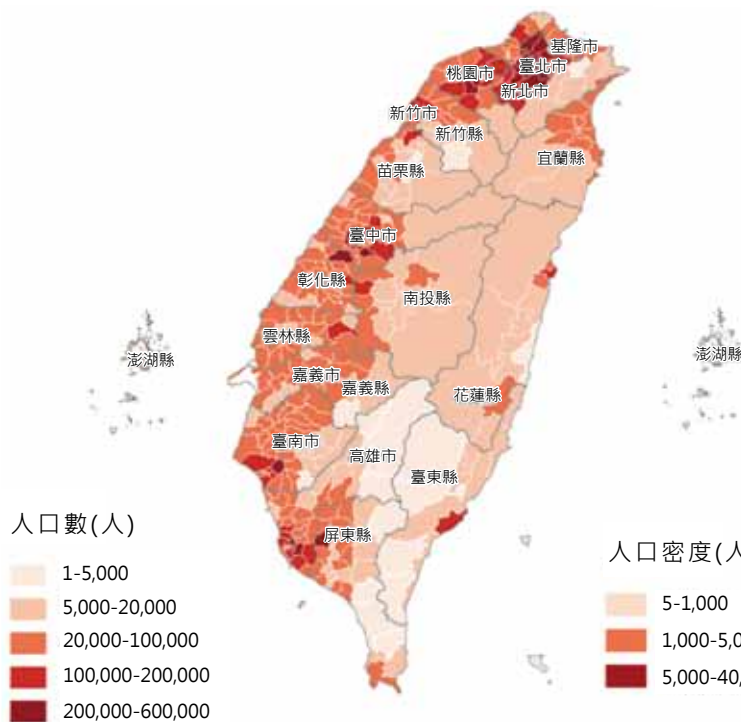


圖 3-1-2 人口分布圖

資料來源：本報告繪製

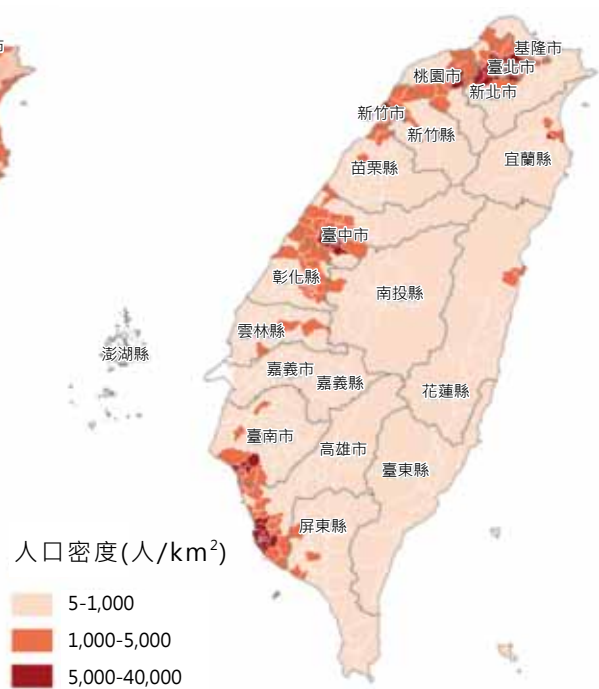


圖 3-1-3 人口密度分布圖

資料來源：本報告繪製

以行政轄區為單元來看人口分布及人狀況，臺灣人口集中在西部 6 都，各都人口皆超過 180 萬人，6 都人口占總人口 7 成，其面積僅占臺灣總面積 3 成。因此，人口與產業發展集中在西部主要都市，面臨高密度發展下所衍生的住宅、交通、公共設施、環境品質等課題。

⁵ Urban and Regional Development Statistics, National Development Council:

http://www.ndc.gov.tw/en/News_Content.aspx?n=AC1FC98C56BFAE2D&sms=F7FE3808BEC335F3&s=33A1F4DB0C99861D

3.1.3 北部都會區域持續擴張，應重視環境、交通、公共建設與住宅等需求所衍生之課題

臺灣人口集中於西部 6 都，並隱然形成北部、中部、南部 3 個主要都會區域發展形態。根據過去 20 年 (1995-2015 年) 的人口成長與遷移顯示，臺灣人口成長與遷移主要集中在北部都會區域。若依此發展趨勢，在未來北部都會區域持續擴張下，其環境資源利用、交通運輸整合、公共建設與住宅需求等，為空間發展的重要課題。

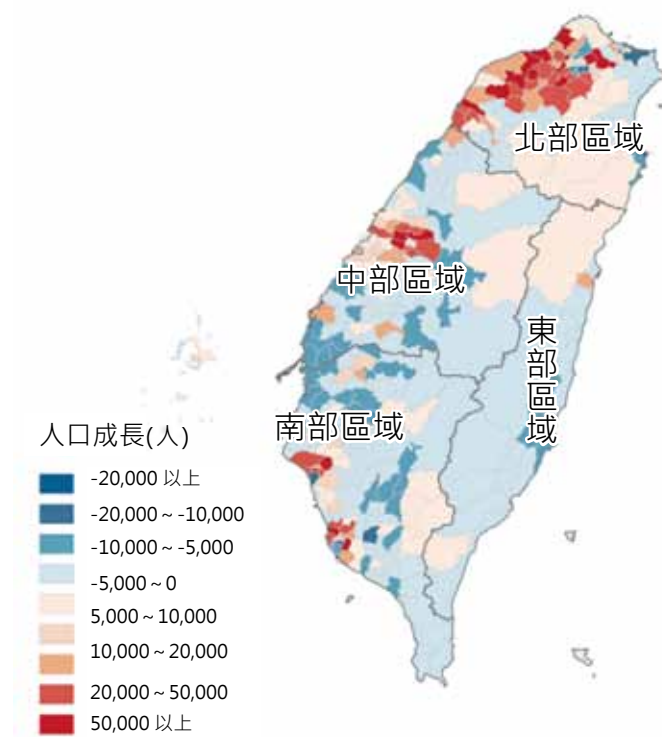


圖 3-1-4 1995-2015 年人口成長分布圖

資料來源：本報告繪製

3.2 土地使用規劃與管理

國土空間發展策略計畫為空間計畫體系及實質建設規劃之最上位計畫，為長期性、目標性及指導性的發展構想；其下包括各部門長期實質發展計畫及區域計畫，各部門計畫⁶係由各部會主管機關所擬定之實施建設計畫。至於區域計畫部分，臺灣原分為北、中、南、東4個區域計畫，2013年將上述4個區域計畫整合為全國區域計畫，在區域計畫下分為都市與非都市兩大土地使用管制體系。都市計畫區面積約48萬公頃，非都市土地面積約312萬公頃（包含國家（自然）公園陸域面積約31萬公頃），分別占全國面積之13.3%及86.7%。

都市計畫可分為市（鎮）、鄉街、特定區計畫3種，依據都市計畫法及發布實施之都市計畫進行土地使用管制；非都市土地則依據區域計畫法、非都市土地使用管制規則及各目的事業主管機關相關法令等進行管制，另國家公園土地則依國家公園法及國家公園計畫管制。

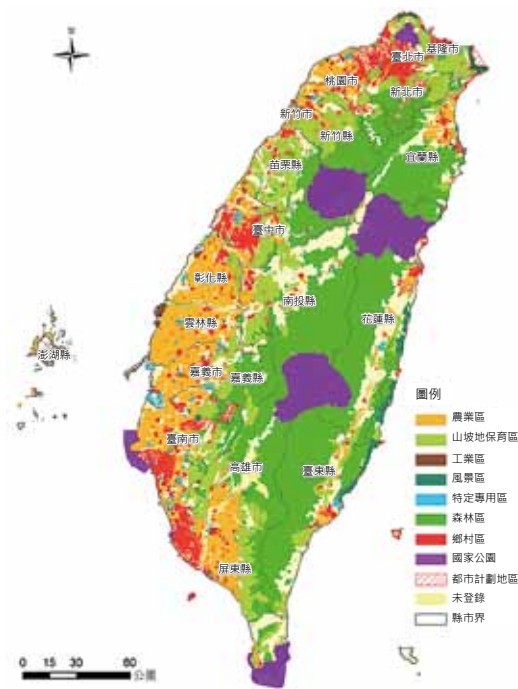


圖 3-2-1 土地使用分區示意圖

資料來源：本報告繪製

⁶ 各部門計畫類別含括農業建設、都市開發、公路、軌道運輸、航空、港埠、水資源、工商設施、衛生醫療與社會福利等

2016 年 1 月 6 日公布之國土計畫法，明確規範未來空間計畫體系（中央與地方兩層級）、國土計畫範圍（含括陸域及海域）及確定國土四大功能分區管制架構（國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區）等，為最上位之法定空間發展指導，以健全國土規劃法制，現行區域計畫法與區域計畫屆時將配合國土計畫法施行與直轄市及縣（市）國土功能分區圖公告之日起停止適用。

3.2.1 都市計畫處數眾多、有待整合，都市發展用地供過於求

都市計畫提供市鎮、鄉街有計畫發展之土地，依都市計畫法劃設分區予以管制。各都市計畫土地使用分區面積占都市計畫面積之比例，分別為住宅區 13%、商業區 2%、工業區 5%、公共設施用地 19%、農業區 21%、保護區 29%、風景區 1% 及其他 10%。

截至 2015 年底，臺灣共有 433 處法定都市計畫，各縣（市）政府轄區內之都市計畫處數不一，少則 1 處、多則達 46 處，單一行政轄區內存有多處都市計畫，其計畫眾多零散亟待整合。

都市計畫之發展用地包括住宅區、商業區、工業區、行政區、文教區、公共設施用地、特定專用區及其他等，總面積 20 萬 9,319 公頃。都市計畫之總計畫人口數為 2,513 萬人，相較於現況人口數 1,871 萬人，尚可容納約 642 萬人，都市發展用地顯有供過於求之情形。

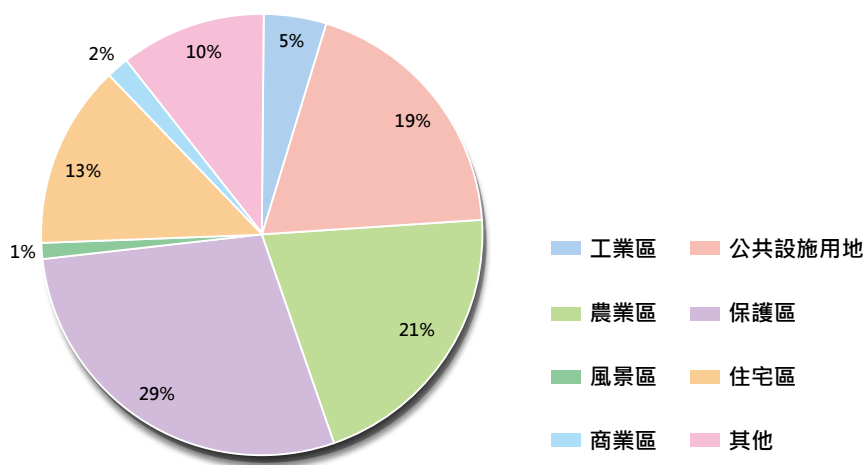


圖 3-2-2 都市計畫土地使用分區比例

資料來源：國家發展委員會都市及區域發展統計彙編，2014

3.2.2 非都市土地使用按現況編定，難以發揮計畫指導功能，且土地使用管制未能因地制宜

非都市土地為實施都市計畫以外之土地，面積約占全國面積之 86.7%。其依據區域計畫法規定製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地實施管制，計有 11 種使用分區、19 種使用地，分別予以不同程度之使用管制。除少部分提供交通、工業、住宅等使用外，主要作為農業、森林及山坡地保育使用。

臺灣於 1974 年公布實施區域計畫法後，非都市土地才陸續劃定分區、編定使用地，並依非都市土地使用管制規則實施管制。由於當時第一次做使用地編定時，係以現況編定為主，缺乏使用分區指導使用管制的概念，使得區域計畫無法發揮引導土地使用發展之功能，再加上通盤檢討時程過長，導致非都市土地開發須透過冗長的開發許可程序進行審議，形成個案蛙躍式發展的情形。

由於非都市土地使用按使用地管制，除國家公園區外，同一種使用地不論所在區位為何，對於土地之容許使用項目及強度管制，全國皆為統一規定，無法因應地方發展需要或特殊需求因地制宜，亦無法反映環境資源特性予以差別管制。

3.2.3 農地雖具發展儲備性質，惟農地轉用影響農業生態、生產環境

農地主要分布於非都市土地之特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及其他使用分區之零星農牧用地。由於非都市土地多為現況編定，並未整體規劃未來都市或產業發展用地。因此，隨著經濟發展及全球貿易自由化趨勢，農地除具農業生產功能外，亦兼有配合國家整體經濟發展需求，具有轉作為非農地之儲備功能。然而，近年來各地大規模開發農地，使得農地（含耕地）⁷面積逐年減少，2001 年至 2014 年間超過 5 萬公頃農耕土地、林地及魚塭面積⁸轉用作為非農業使用，導致農地破碎化，影響農業整體生產、生態環境。

⁷ 依農業發展條例第 3 條規定，「農業用地」指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者…等；「耕地」則指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地。

⁸ 行政院農委會，2015，農業統計要覽。

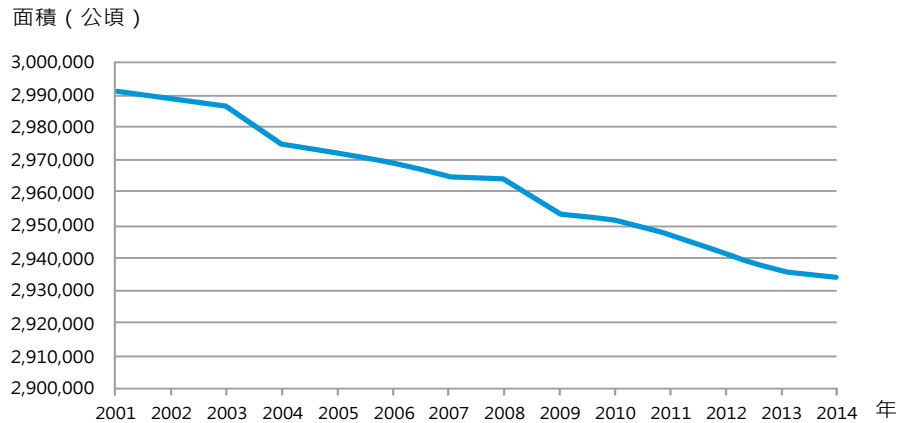


圖 3-2-3 臺灣農耕土地、林地及魚塭面積變化趨勢圖

資料來源：整理自行政院農業委員會農業統計要覽

3.2.4 農地休耕情形逐年增加，影響農業競爭力

臺灣 60、70 年代因都市化及工商業蓬勃發展趨勢下，產業結構產生改變，從過去以農業為主，轉變至以工商服務業為主，加入 WTO 使農產品市場開放後，影響更為明顯。其中，農業產值從 1971 年占國內生產毛額 12.9%，降至 2014 年之 1.88%（詳表 3-2-1）；農業及農食鏈⁹之初級農林漁牧業就業人口，從 2001 年至 2014 年減少 22.4%，共計 15.8 萬人；另 2005 年至 2014 年每年長期休閒地面積增加 7,414 公頃¹⁰。農業生產人口之減少、長期休閒地面積逐年增加、農業產值占國民生產毛額比例逐年下降，台灣農業面臨嚴峻的挑戰。

表 3-2-1 臺灣農業產值占國內生產毛額比例統計表

年	國內生產毛額 (GDP)							
	合計		農業		工業		服務業	
	金額 (百萬元)	百分比 (%)	金額 (百萬元)	百分比 (%)	金額 (百萬元)	百分比 (%)	金額 (百萬元)	百分比 (%)
1971	269,114	100	34,402	12.90	101,321	38.01	131,161	49.20
1991	5,023,763	100	182,491	3.68	1,907,676	38.48	2,868,053	57.84
2011	14,312,200	100	245,783	1.72	4,725,408	33.02	9,341,009	65.27
2014	16,084,003	100	296,110	1.88	5,371,477	34.09	10,090,281	64.03

資料來源：整理自行政院農業委員會農業統計年報

⁹ 因應傳統生產型農業延展為結合二、三級產業的農業價值鏈概念，加拿大、日本、英國、美國等農業部陸續發布「農業及農食鏈」統計，行政院農委會自 2013 年開始參考工業國家官方統計方法及臺灣國情，編布「農業及農食鏈」衛星帳，完整呈現臺灣農業對總體經濟的貢獻。臺灣農業及農食鏈統計範圍包含初級農林漁牧業、食品飲料製造業、食品飲料批發業、食品飲料零售業及餐飲業。(http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/book/Book.aspx)

¹⁰ 行政院農委會，2015，農業統計年報，長期休閒地係指耕地長期荒蕪，未種植作物之土地。

3.2.5 農舍興建零星分布，影響農村整體發展及景觀

2000 年以後開放農地自由買賣、放寬耕地分割限制及允許農地可申請興建農舍以來，由於社會經濟條件變遷、農業經營環境及農村發展需求，農舍相關審查機制未能引導真正農民集村興建農舍，導致農舍興建零星分布，違規使用及以農舍為名興建住宅之情形隨處可見，影響農村整體規劃及發展，破壞農村優美景觀，以及造成公共設施投資無效率。

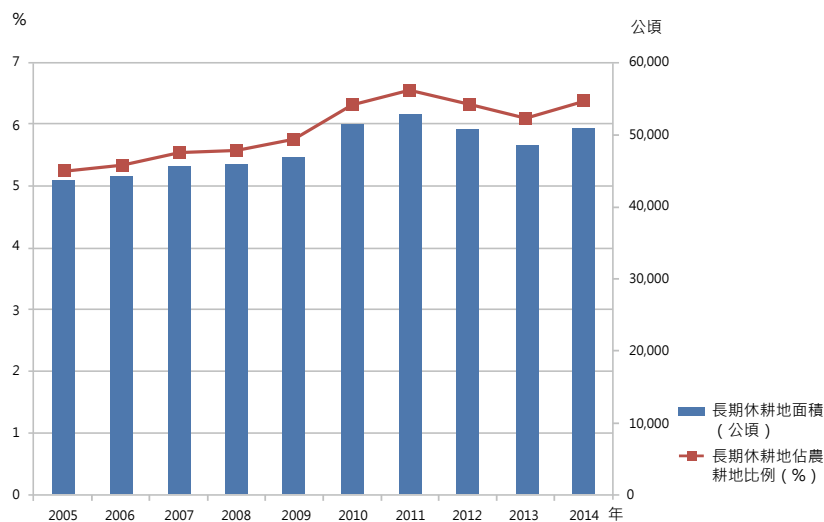


圖 3-2-4 臺灣長期休閒地面積趨勢圖

資料來源：行政院農業委員會農業統計年報

3.2.6 農村公共設施不足，生活環境品質有待改善

農村各項建設及公共設施不足，造成農村發展相對落後，另過去政府較少投入農村人文營造等軟體建設，農村生活及文化特色逐漸喪失，加速農村人口外移。因此，強化農業用地與農村社區的規劃與管制，積極改善農村三生環境，亦為空間發展與土地使用之重要課題。

3.3 產業空間發展

臺灣產業從農業轉型為工業與服務業，歷經獎勵投資、促進升級、高科技發展、產業創新與全球布局等各階段，在產業空間發展上，為因應各種不同時空背景下之經濟發展需求及產業實際需要，政府規劃設置多種類型之產業園區¹¹，主要包括：傳統工業區(21,680 公頃)、加工出口區(530 公頃)、科學工業園區(4,669 公頃)、農業生物科技園區(504 公頃)、自由貿易港區(1,386 公頃)，作為產業生產基地。此外，亦可由民間規劃與開發各類型產業用地，搭配完善基礎建設，提供多元且設施完善之產業生產基地。

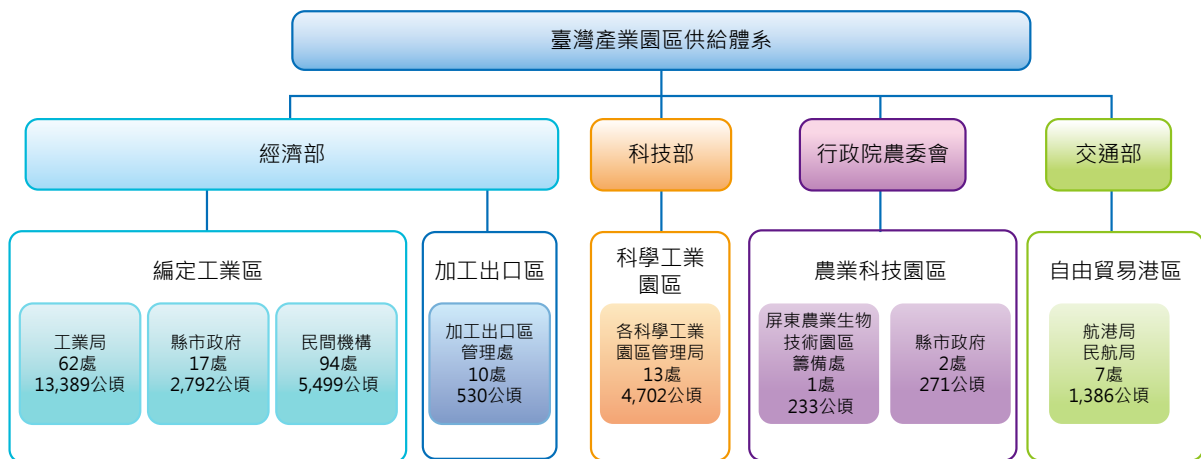


圖 3-3-1 臺灣產業園區供給體系

資料來源：本報告繪製

3.3.1 傳統工業區、科學工業園區與鐵公路交通建設相互配合緊密發展

傳統工業區¹²係政府自1960年起推動設置，主要為促進工業及產業發展、追求經濟成長與吸引投資。同時，為扶植高科技產業與研究創新，提升科技產業之國際競爭力，亦設置13座科學工業園區，但主要仍是以新竹園區(653 公頃)、臺中園區(466 公頃)、臺南園區(1,043 公頃)為主。

¹¹ Industrial Development Bureau, Ministry of Economic Affairs, Executive Yuan, Taiwan(R.O.C.): http://www.moea.gov.tw/MNS/english/content/ContentMenu.aspx?menu_id=197

¹² Industrial Development Bureau, Ministry of Economic Affairs, Executive Yuan, Taiwan(R.O.C.): http://www.moea.gov.tw/MNS/english/content/ContentMenu.aspx?menu_id=197

為吸引產業投資進駐與人才聚集工業區與科學園區，周邊必須有完善交通基礎建設。在傳統工業區及科學工業園區與高快速公路、高速鐵路相互配合緊密發展下，傳統工業區及科學工業園區在西部高快速公路、高速鐵路周邊蓬勃發展，便捷園區廠商貨物的快速流通，也提升產業科技人才通勤、就業與居住的便利性，促使產業人才在西部走廊可以快速流動交流。



圖 3-3-2 產業園區與交通建設發展分布

資料來源：本報告繪製

3.3.2 鄰近海空港發展之加工出口區及自由貿易港區

臺灣是一個外貿導向的國家，產業發展與民生需求多數倚賴進出口，為因應此種產業發展型態，政府設置加工出口區與自由貿易港區，以符合產業發展之需求。其中加工出口區¹³是於1960年代設置，當初設置目的主要以廉價勞動力引進技術與資金，促進國內外投資與國際貿易，提升製造業競爭力，當時由於搭上全球產業代工的熱潮，加工出口區順勢帶動製造業的快速發展。目前設置10處加工出口區，主要分布在中南部地區，其中包含2個軟體園區，目前園區產業結構已轉型為以高附加價值的電子專業區為主，並涵蓋半導體、資訊、精密機械等產業。

¹³ Export Processing Zone Administration <http://www.epza.gov.tw/english/index.aspx>

此外，為因應國際貿易與全球運籌快速變遷的產業環境，設置 7 處自由貿易港區¹⁴，鼓勵產業朝向全球運籌管理經營模式，以提升國家競爭力並促進經濟發展。目前加工出口區與自由貿易港區均設置於鄰近海空港周邊地區，除吸引各類型產業進駐外，進一步可擴大周邊地區金融、行銷及服務等產業發展，便捷金流、物流、人流、資訊流與各類商務活動，活絡地方工商及產業經濟活動。

3.3.3 差異化的區域產業群聚特性與空間分布

依農產收穫面積來看，我國農業生產主要集中於西部平原地區，以及東部縱谷地區。為推動農業升級與轉型，政府於 2003 年起，陸續於中南部規劃設置國家花卉園區、蘭花生物科技園區及農業生物技術園區。有別於過去傳統農業發展模式，這些園區除有完善基礎建設外，更結合鄰近產、官、學、研之農業科技資源，並提供園區事業多項優惠措施，如長期低利融資、單一窗口等，營造優良投資環境，發展農業生技產業聚落。

製造業集中在西部高速公路沿線發展，工業用地供給亦集中於西部廊帶。北部都會區主要以資訊電子、半導體及光電等產業為主，中部都會區為工具機、機械零組件製造等精密機械與光電面板等產業重鎮，南部都會區則以化工製造、太陽光電、精密醫材等產業為大宗。服務業主要群聚於西部重要都會區，全球高階金融服務業及會展產業 (MICE) 設施則是集中於臺北市。



圖 3-3-3 臺灣金融業與零售業等服務業廠商分布

資料來源：本報告繪製

3.3.4 產業園區缺乏整體規劃，導致產業用地區域供需失衡、產業用地仍有閒置或低度利用情形

產業園區因跨屬不同主管部會，且各自以產業需求導向進行設置開發，缺乏上位產業政策與整體空間藍圖引領規劃與發展，致各機關持續爭相開發產業園區；另因產業投資區位之選擇，深受產業群聚、勞力市場等生產因素影響，造成產業活動分布極

¹⁴ Taiwan Free Trade Zone <http://taiwan-fts.com/index.aspx>

化，北部、中部用地需求高，南部用地仍有閒置或低度利用情形，產業用地區域供需失衡。

早期開發之傳統工業區面臨設施老舊或不足、產業待轉型再發展、土地權屬私有難強制取得等問題，故滋生現況閒置之情形，尤以南部地方政府或民間報編之工業區較為嚴重，另都會區產業用地則因價格上漲，有意設廠廠商不易取得適宜區位土地，進而影響整體區域經濟成長及就業。

3.3.5 老舊工業區面臨設施老舊、生活機能不足及產業待轉型等問題

政府自 1950 年起陸續開發工業區，截至目前約有 50% 以上之傳統工業區設置時間已超過 30 年，早期大規模辦理工業區開發，因缺乏完善的土地與環境等法律規範，爰老舊工業區存有環保設備不齊全、土地區塊不完整、鄰避設施不足等問題；近年來，更因環保意識抬頭，該等工業區常遭民眾或環保團體抗爭，其對周遭環境產生污染與衝擊，也間接影響工業區區內廠商之永續經營。

3.3.6 因應全球化競爭，產業創新能量需不斷提升，區域產業學習網絡仍顯不足

目前工業園區與科學園區，在政府與業界的引導下，結合園區周邊大專院校的研發能量，作為區域產業創新的堅強後盾。近年來產業與學研機構在擴大交流下，逐步建構各區域創新系統，以及各區域產業學習網絡，其中科學工業園區更是區域創新系統的核心與代表。

臺灣產業以傳統中小型企業為大宗，惟因中小型企業資金及資源有限，在研發、生產及市場等不確定因素下，缺乏創新能量的投入，導致難以因應全球化之競爭。因此，未來政府如何透過產業園區，建立區域產業創新平台，有效整合周邊產學研能量及投入相關公共建設，俾提供園區廠商所需之產業技術與資源，促進地方產業自主創新加值，亦為產業空間發展重要之課題。

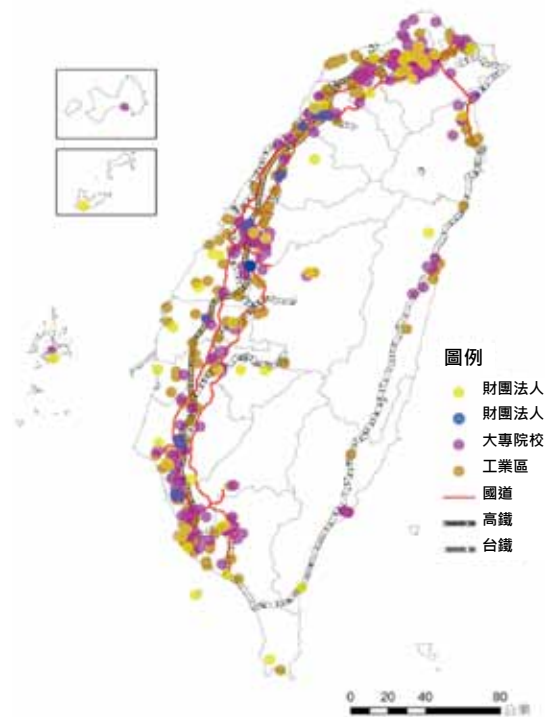


圖 3-3-4 產業園區、大專院校及研究機構分布

資料來源：本報告繪製

3.4 自然環境與國土保育

臺灣屬於高山型島嶼，地質年代年輕，地形起伏大。中高海拔山區（海拔 500 公尺以上）占國土總面積近半，而森林地約占國土總面積 60%，具多樣化生態環境，各類型以自然保育為目的劃設的保護區與國家公園體系¹⁵已建構成為中央山脈保育軸。然而，山多平原少，高山與沿海之生態體系也受到強大的人為開發壓力，加上國土環境敏感脆弱易受氣候變遷衝擊，增加國土保育之困難與挑戰。

3.4.1 中央山脈保育軸已成型，自然保護區達國土面積兩成，惟部分環境敏感地不當開發造成負面衝擊

臺灣擁有豐富且完整的自然資源與生態體系，其中中央山脈形成連續性的生態廊道，目前以自然保育為目的而劃設的保護區，包含自然保留區、野生動物保護區及野生動物重要棲息環境、國家公園及國家自然公園、自然保護區等四類型。至 2015 年止，自然保留區有 22 處、野生動物保護區 18 處、野生動物重要棲息環境 35 處；國家公園 9 處，國家自然公園 1 處、自然保護區 6 處。總計各類型保護區面積約占國土總面積之 19%，可有效保護國家珍稀資源。

透過這些保護區的系統連結，使中央山脈保育軸已初步成型，有利於整體國土保育。惟部分山坡地因道路開闢、不當開發與農墾，造成水土保持不良，甚至危及聚落、道路與橋梁安全，對整體生態體系亦形成負面衝擊。



圖 3-4-1 以自然保育為目的而劃設之保護區分布

資料來源：依據行政院農業委員會資料繪製

¹⁵ National Parks of Taiwan <http://np.cpami.gov.tw/english/bin/home.php>

3.4.2 豐富而多樣的海岸及海洋環帶生物與景觀資源，惟海岸地區面臨過度發展的課題，應逐步強化生態保育

臺灣四面環海，擁有豐富又多元的海岸及海洋資源，其中西部海岸為大陸棚地形，平均深度 60 公尺，有著豐富的沙灘、沙丘、潟湖、河口、紅樹林和寬廣的潮間帶，以及各類型的濕地生態系；東部海岸地形陡峭，海床與海溝深邃，離岸 6 哩海深達 3000 公尺，沿岸多礫灘、岩礁、灣澳及海崖，景觀多元資源豐富；南部恆春半島則擁有發達的珊瑚礁海岸。海岸線含澎湖群島總長約 1,520 公里，在世界沿海國家中，臺灣屬單位面積之海岸線較高者。

臺灣本島的人工海岸線及自然海岸線各占總海岸線長度的 56% 及 44%，但由於人類活動、工業生產及經濟發展大多在沿海平原，容易對海岸潮間帶、沙洲、潟湖及海灘等生物多樣性最豐富之棲地、漁場等造成影響。

臺灣海洋環境受到黑潮、南中國海洋流、及沿岸流的影響，屬於高度隔離性的海島生態系。海域海洋生物約占全球物種的十分之一，堪稱海洋國家。惟臺灣海岸地區正面臨鄰近都市高度發展所產生的問題，強化海岸及海洋生態資源為重要課題。

3.4.3 國土環境脆弱、敏感，易受氣候變遷影響，需強化國土保育及保安

臺灣受自然及地理因素影響，自然災害頻繁，約 70% 的土地位於不同災害所影響的易受災地區。由於菲律賓海板塊與歐亞大陸板塊移動擠壓，造成臺灣地震頻繁，斷層分布全台各地，地質特性脆弱，加以位處於西太平洋颱風路徑範圍，經常受到颱

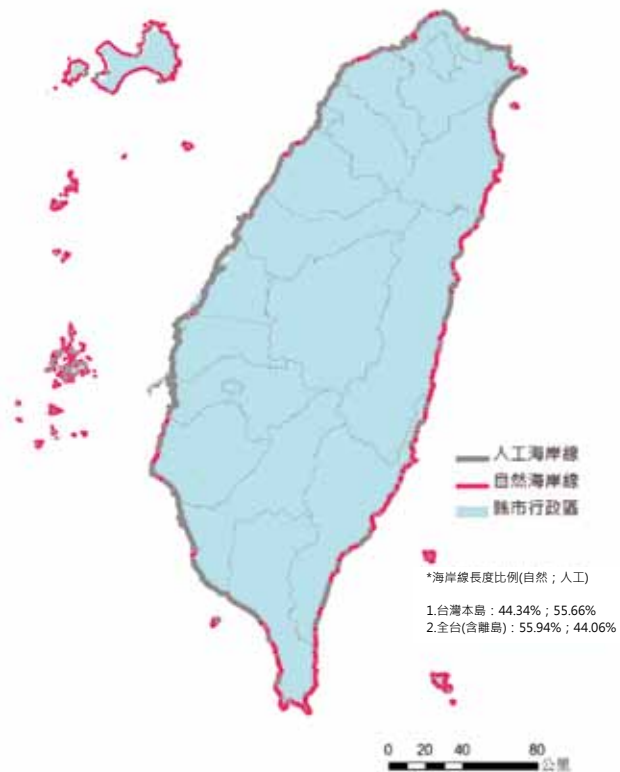


圖 3-4-2 人工海岸線及自然海岸線比例圖

資料來源：依據內政部資料繪製

風及季節性暴雨侵襲，造成山區地質不穩定，山坡地地質災害如土石崩落、土石流、地滑等現象經常發生，及沿海低窪地區過度的開發導致之洪患，屬於多重自然災害風險的國家，加上全球氣候變遷，使得國土環境脆弱敏感與日俱增¹⁶。因此，如何強化國土保育及保安，並促進國土韌性發展，為未來之重要課題。

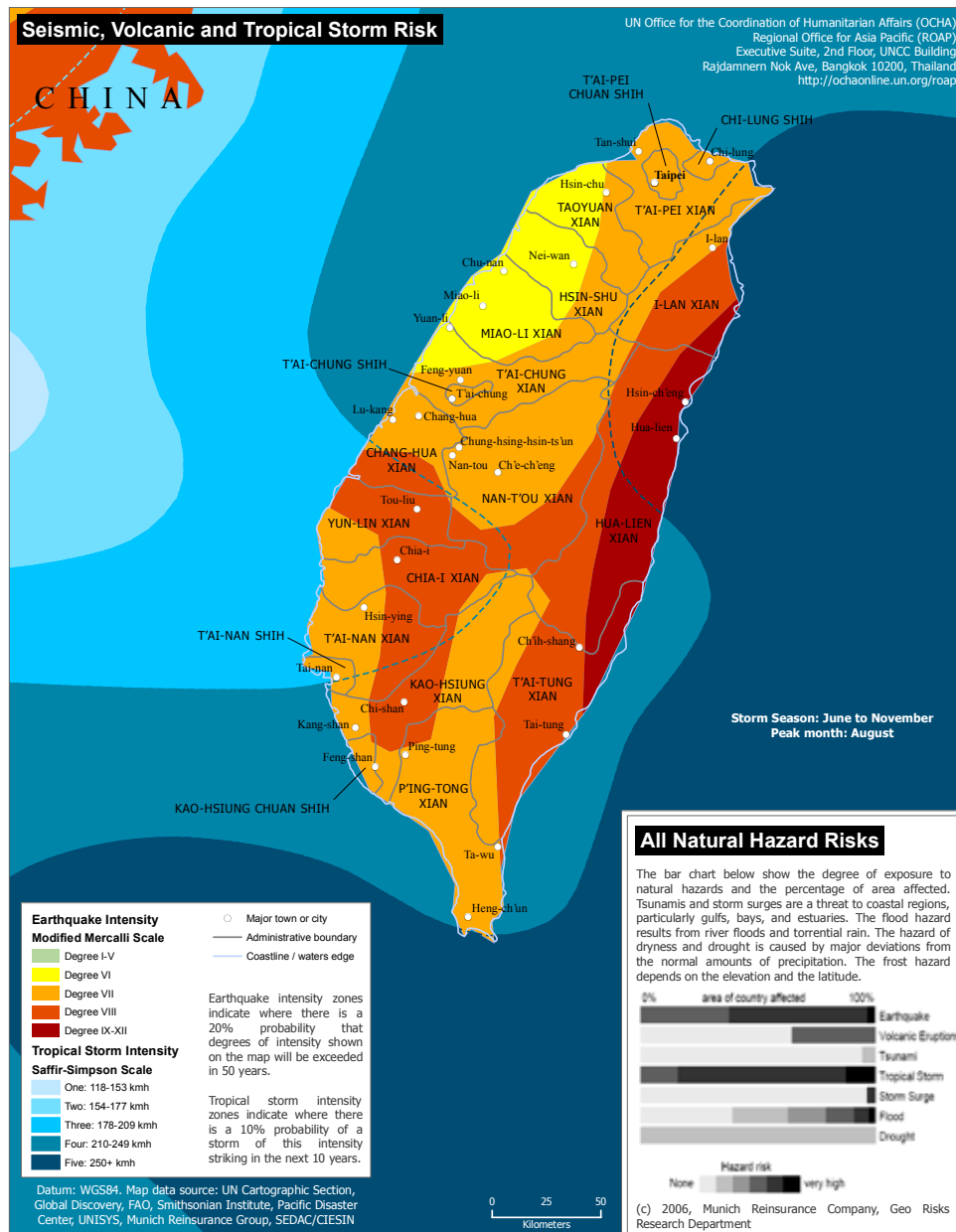


圖 3-4-3 臺灣風災與地震等自然災害風險圖

資料來源：UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)
Regional Office for Asia Pacific (ROAP)

¹⁶ Geological hazard investigation from the Central Geological Survey, Ministry of Economic Affairs
http://www.moeacgs.gov.tw/english2/project/project_03_93.jsp

3.5 住宅發展

臺灣住宅自有率為 84%，名列世界前茅。整體住宅供需除臺北市外，均呈現超額供給的狀況。惟房價所得比自 2003 年的 4.4 倍持續攀升至 2015 年的 8.51 倍，尤其雙北市房價所得比相對比其他地區高，購屋負擔相對較重。因此，如何協助社會經濟弱勢及青年族群，解決其居住問題，落實居住正義，為目前面臨之重要課題。

3.5.1 高空屋量，主要集中在 6 都，資源待有效運用

2014 年底全國低度使用（用電）住宅約 85 萬宅，占住宅存量的 10.3%，其中 6 成（約 53.9 萬宅）位於 6 都，新北市最多約 11.9 萬宅（臺北市約 6.5 萬宅）¹⁷。個人持有 3 戶以上房屋者約 66 萬人¹⁸。整體供需除臺北市外，住宅存量均多於家戶數，整體住宅存量約 846 萬宅，家戶數約 791 萬戶，住宅家戶比為 107.4%，呈現供過於求的現象¹⁹，顯示住宅資源分配不均及浪費的現象。

如何提升低度使用住宅之利用效率，發展住宅租賃市場，提供承租者一個良好的居住環境品質，或將其提供予特殊情形與身份者居住，以減輕政府居住協助之負擔，為目前面臨之重要課題。

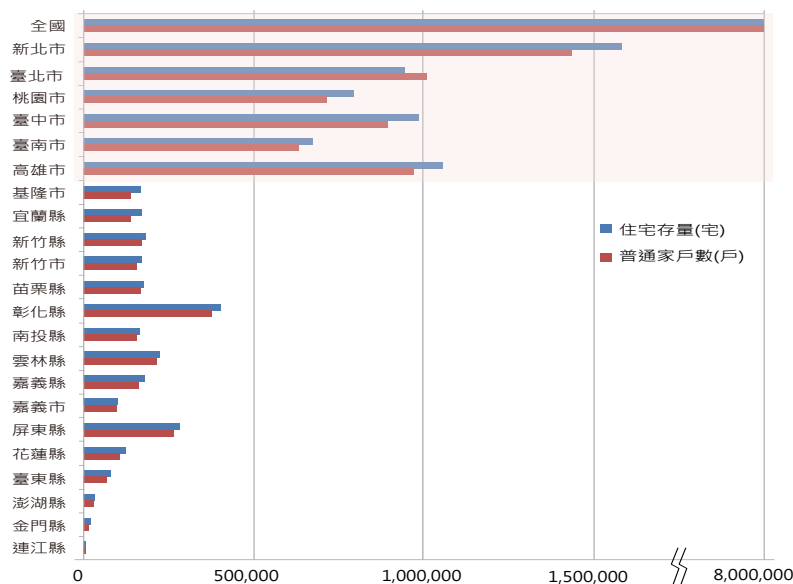


圖 3-5-1 各縣市住宅供需狀況

資料來源：依據內政部營建署 2015 年第 3 季住宅資訊統計季報繪製

¹⁷ 資料來源：內政部營建署「低度使用（用電）住宅、新建餘屋（待售）住宅」報告，（2015 年）。低度使用（用電）住宅定義：利用房屋稅籍資料與台電用電資料，月平均用電度數低於 60 度的住宅。

¹⁸ 資料來源：財政部資訊中心 2013 年全國財產總歸戶資料統計。

¹⁹ 資料來源：內政部營建署「2015 年第 3 季住宅資訊統計季報」（2015 年），住宅家戶比 = (住宅存量 / 家戶數) * 100。

3.5.2 房價所得比以都會區較高，尤其是雙北市

臺灣 2015 年第 4 季住宅買賣契約平均總價為新臺幣 1,023 萬元²⁰，房價所得比 8.51 倍²¹、貸款負擔率 35.81%²²。然而，不同都市之住宅市場發展存在差異，都會地區房價所得比高於其他地區，其中以臺北市房價所得比最高，住宅買賣契約平均總價新臺幣 2,141 萬元、房價所得比為 15.75 倍、貸款負擔率為 66.26%。其次為新北市，住宅買賣契約平均總價新臺幣 1,154 萬元、房價所得比為 12.66 倍、貸款負擔率為 53.27%。

如何降低都會區高房價所得比對弱勢族群及青年族群之衝擊，提供多元居住協助，為目前重要課題。

3.5.3 都市住宅老舊，無障礙設施或耐震強度不足，居住品質待提升

屋齡達 30 年以上之老舊住宅估計約 294 萬宅，約占總住宅存量 4 成，近 7 成（約 199 萬戶）集中在 6 都，其中新北市最多，約 50 萬宅；臺北市次之，約 45 萬宅²³。

部份建物老舊窳陋，耐震強度不足須加以補強或重建。查 1997 年以前之建築物使用執照達 113 萬件以上，該期間所建造之建築物，約 40% 以上之耐震性無法符合現行耐震設計標準，須進行耐震評估確認是否有補強或重建之必要。同時，5 層以下無電梯住宅約 581 萬宅，占總住宅存量 7 成，主要集中在 6 都，新北市最多，約 84 萬宅；高雄市次之，約 70 萬宅，隨著人口老化，亟需改善舊式住宅無電梯設備之問題。如何加強辦理都市更新、擴大無障礙及舊式建物耐震評估改善，提升住宅居住安全與便利品質，為一重要課題。

²⁰ 資料來源：內政部不動產資訊平臺 <https://pip.moi.gov.tw/V2/E/SCRE0101.aspx>

²¹ 房價所得比（倍）= 中位數房價 / 家戶年可支配所得中位數。數值越大，表示負擔能力越低。

²² 貸款負擔率（%）= 中位數房價貸款月攤還額 / 家戶月可支配所得中位數。係以二十年期本利均等攤還方式，貸款成數為七成，計算每月應償還本利。再以應繳本利除以家庭可支配月所得求算，比例越大，代表負擔能力越低。上開資料來源說明如下：

(1) 房價：2012 年第 2 季以前資料，以財團法人金融聯合徵信中心提供不動產擔保品鑑估價格統計值，2012 年第 3 季起採用內政部地政司提供之不動產交易實價登錄住宅類交易價格資料。

(2) 所得：以財政部財稅資料中心個人綜合所得稅申報資料庫，計算各縣市全體申報家戶稅後所得統計值，再依據行政院主計總處按季公布行業別「經常性薪資」資料，進行各縣市最新季度所得推估，並與家庭收支調查可支配所得數據進行調整推估。

(3) 利率：中央銀行公布之五大行庫新承做購屋貸款利率。

²³ 資料來源：行政院主計總處「99 年人口及住宅普查」，2012 年。

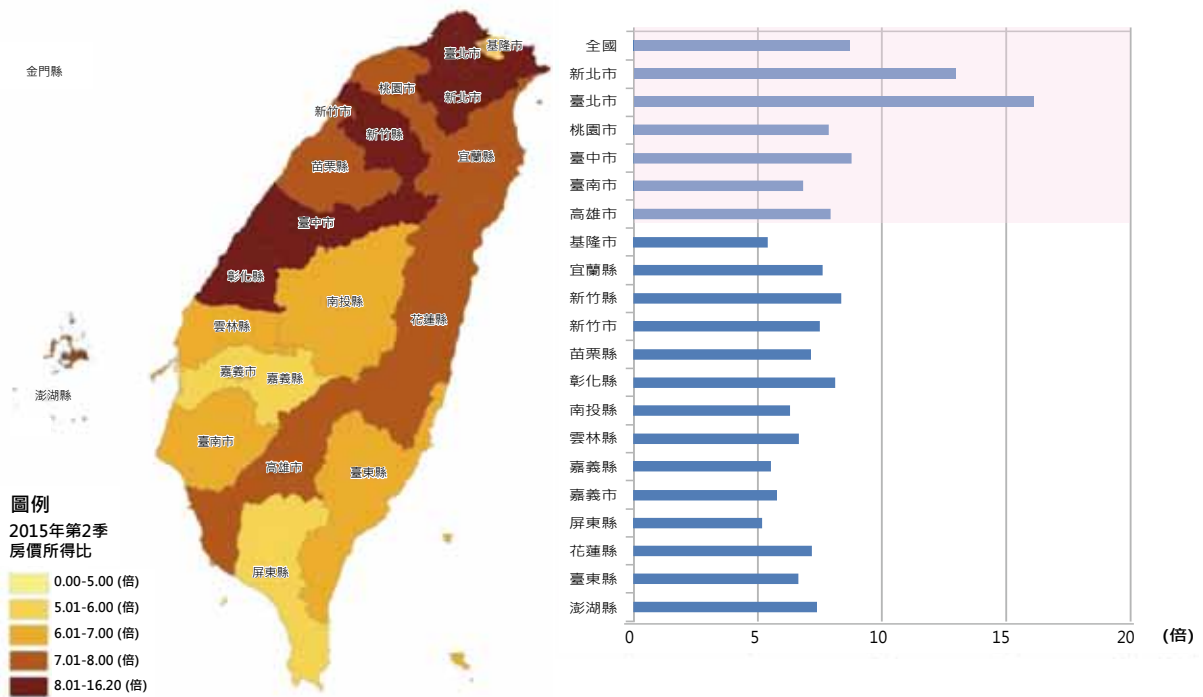


圖 3-5-2 各縣市房價所得比

資料來源：內政部不動產資訊平臺

3.6 文化與生活環境品質

臺灣在經濟與都市化快速發展過程中，城鄉自然景觀及人文歷史空間快速流失，面對國人對於生活環境品質的殷切需求，近年政府將文化與生活環境品質提升列為城鄉建設的首要重點工作。

3.6.1 文化館舍及園區眾多，缺乏創新性及差異化，空間美學內涵有待提升

在都市演化過程中，傳統產業與在地文化式微，尤以散落各處的歷史建物及舊有產業園區，其當代之工藝文化、建築美學及典藏藝術價值未獲重視與保存，使優美的傳統文化逐漸式微，極富風味之老舊街區建築凋零。

文化是都市生活環境品質之重要一環，2006 年起為保存及搶救具歷史性資產，並因應社會變遷，人口結構變化等因素造成之大量閒置空間，如舊廠房、校舍、房舍、辦公廳舍等，政府與民間合作推動產業文化資產保存，逐步修繕各類型文化創意產業園區。同時輔導補助地方整合文化設施、人力資源，結合社區、圖書館、地方文化館等設施，發展地方小型展演藝文館舍。截至 2015 年累計補助 399 個館舍，類型相當多元，其中 146 個屬於博物館樣態之館舍（56 個專業博物館、90 個潛力博物館）。

隨著民間文化資產保存意識逐漸抬頭，文化資產指定及登錄數量成長迅速，截至 2015 年 3 月全國指定古蹟已達 823 處、登錄之歷史建築 1,212 處、聚落 12 處、文化景觀 49 處及遺址 44 處。2010-2014 年參訪古蹟歷史建築等文化資產人數達 3,715 萬人次。

近年普設地方文化館及園區，各館舍之展演質量及園區營運能力均缺乏創新元素及差異性，致參觀客源及收益未能有效拓展，空間美學內涵及生活品質亦未能大幅提升，偏遠地區文化機構及設施的經營或參與情況更顯困難。如何透過文化創意思維，秉持社區總體營造精神，鼓勵民眾共同參與，整合地方藝文資源，賦予歷史建物及產業園區新風貌，藉此形塑城鄉獨特文化風貌及氛圍，傳承保存有形及無形文化資產，是必須面對之課題。

3.6.2 都市公園綠地及親水空間不足且破碎化，影響生活環境品質

聯合國將綠覆面積做為都市生活環境品質與國民富裕的指標之一，然而臺灣都市高密度發展的土地利用型態，造成自然綠地逐漸流失，溪流原有的自然生態河岸也為

水泥堤防護岸取代，甚至遭加蓋而破壞，加以都市公園未能有效開闢，影響都市生活、生態環境品質。

政府自 1997 年啟動城鄉風貌改造行動計畫，著手城鄉公園綠地及水岸地區環境再造、老舊建物及窳陋閒置空間的整頓改善等工作，提供市民更多的綠地與休閒遊憩活動空間，市容景觀與生活品質已獲致相當程度的提升。在都市綠地方面，每人享有的都市公園綠地面積由 2001 年的 1.82 平方公尺增加至 2014 年的 3.64 平方公尺²⁴，惟相較於世界衛生組織建議的最低標準 9 平方公尺²⁵ 或國際主要都市之公園綠地面積，仍有不足。未來應思考如何加強透過城鄉整體規劃布局，整合運用既有空間資源及民間力量，共同推動城市綠環境的保存與擴展，以及河川水岸的再生復育，提升都市環境品質。

3.6.3 都市地區自來水普及率高，偏遠地區自來水設施待改善

自來水扮演生活品質中重要的一環，至 2015 年底，自來水普及率約 93.45%，每人每日生活用水量約 300 公升，自來水普及率以北部區域最高，部分縣市高達 95% 以上；然而，中部、南部及東部區域之縣市自來水普及率偏低，部分縣市自來水普及率低於 80%。例如：屏東縣因地下水水源豐富，故僅達 45%，其他縣市部份偏遠地區地勢較高或其他可取用水源豐富等因素影響，自來水普及率偏低，仍待改善。

3.6.4 污水下水道建設仍有待提升

污水下水道建設攸關生活品質，至 2014 年底，整體污水處理率為 51.15%。北部區域內污水處理率較高，中、南、東部區域內污水處理率偏低。造成污水處理率偏低的原因包括：建設污水下水道經費龐大，使用者付費制度未能落實、促參系統推動不如預期、行政組織及技術人力均不足、機具設備幾乎仰賴進口、處理污泥不易、教育宣導不足，民眾不瞭解造成不配合接管等，以上均為待改善之主要課題。

²⁴ 內政部營建署統計

²⁵ Kuchelmeister (1998) Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study: Urban Forestry in the Asia-Pacific Region - Situation and Prospects.

3.7 交通建設

交通建設為臺灣最重要的基礎建設，透過海空運輸設施、高速鐵路、高快速公路、便捷公共運輸服務等建設，可有效提升民眾之移動性、可及性與便利性。

3.7.1 國際接軌的海空運輸設施，便利國際旅客來臺觀光

空運對外門戶採一主多輔之發展模式²⁶，目前共有 17 座機場供民用航空器起降，其中桃園國際機場為最重要的門戶，並以成為東亞樞紐機場為目標。至於區域機場部分，臺北松山機場定位為首都商務機場及國內航空樞紐，臺中機場定位為中部地區區域性國際機場，高雄國際機場定位為南部地區區域性國際機場。

近年來，政府持續加強兩岸開放政策，積極推動觀光旅遊，客運持續成長，2014 年機場進出旅客總計 5,536 萬人次，其中國際航線（含港澳）旅客 3,310 萬人次，兩岸航線 1,130 萬人次，國內航線旅客 1,056 萬人次，過境旅客 40 萬人次。若以臺灣 17 座機場旅次分析，桃園國際機場旅客人數 3,580 萬人次最為頻繁，臺北松山機場 610 萬人次居次，高雄國際機場 540 萬人次居第 3。

在國內空運部分，除桃園國際機場專供國際航線使用，其餘機場皆有國內航線，目前國內航線以東部及離島航線為主，為偏遠、離島區域提供重要且快速的交通服務。各機場在空間分布上相當均勻，提供偏遠、離島區域與各區域間均衡交流的機會。

商港部分，臺灣目前有 7 個國際商港²⁷，在空間上具有平均分布服務各區域的特色。各國際商港之經營係以「港群」觀念，由交通部所屬國營臺灣港務公司統籌，採「對內協調分工、對外統合競爭」，提高臺灣整體港埠之競爭力。2014 年貨櫃裝卸量總計 1,505 萬 TEU（20 呎標準貨櫃單位），其中南部區域的高雄港是最大的國際商港及重要樞紐港，2014 年高雄港群貨櫃裝卸量計 1,059 萬 TEU，臺北港群貨櫃裝卸量計 295 萬 TEU，臺中港貨櫃裝卸量 151 萬 TEU。至於國內商港有 4 個，屬於地方資源型港口，係以運輸離島間之客、貨運輸需求為主。

²⁶ Annual reports from the Civil Aeronautics Administration <http://www.caa.gov.tw/en/index.asp>

²⁷ Taiwan International Ports Corporation? <http://www.twport.com.tw/en/cp.aspx?n=4370E0FE73104C87>

3.7.2 高速鐵路及高快速公路建設，創造臺灣西部 1 日生活圈

臺灣對內主要交通骨幹係由軌道系統（高鐵、臺鐵）、高、快速公路及省道系統構成，包括：具有環島的臺鐵鐵路系統及省道公路系統，環狀串聯全島各區域，提供城際間完整且循環鏈結的基礎交通需求。臺鐵的總營業里程 1,067 公里，省道公路有 96 條，共約 5,150 公里。

在臺灣西部地區，南北縱向目前有 1 條高速鐵路及 2 條高速公路，東西向有 12 條東西向快速公路以及 5 條橫向高速公路。橫向與及縱向之高速鐵路及高、快速公路系統緊密聯結或銜接，編織成西部地區相當綿密且快速的交通網絡。高速鐵路從南到北共計 345 公里，臺北、高雄間車程最快只需 1.5 小時，沿線主要都市均設有車站，有效提升西部主要城市間之快速迅速增加流通性、可及性，高速鐵路已成為西部地區最重要的長途運輸工具，並使西部一日生活圈成形。臺鐵西部幹線為臺鐵客運量主要來源，其比例約 8 成 7。全臺高速公路全長合計約 1,050 公里，快速公路全長合計約 539 公里，主要集中在西部地區。

在東部地區，區域間交通主要是以臺鐵東部幹線作為骨幹，公路部分有省道系統，二者均以南北向貫穿東部地區，屬於環島系統的一部分。

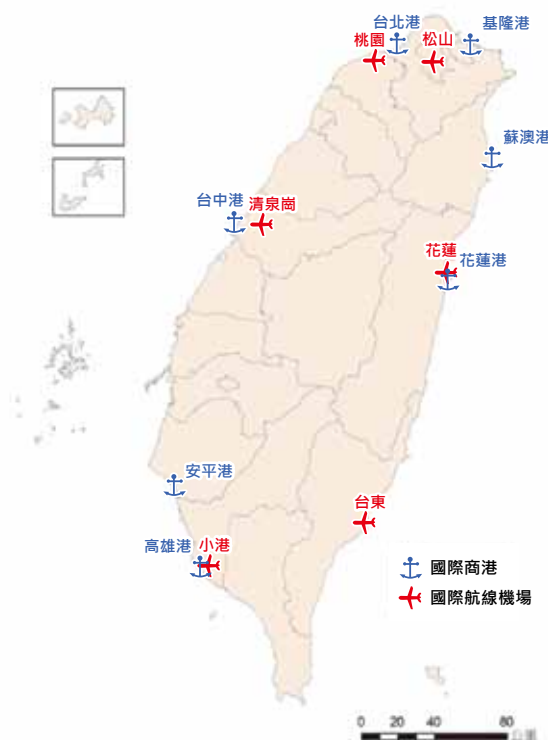


圖 3-7-1 重要國際機場及國際商港分布圖

資料來源：本報告繪製



圖 3-7-2 完善的全島交通建設骨幹圖

資料來源：本報告繪製

3.7.3 都會區內便捷的交通與公共運輸服務

在都會區域部分，係以生活圈道路建設為基礎骨幹，其道路系統涵蓋市區道路與公路系統。自 1990 年起陸續完成 18 個生活圈道路系統建設計畫，係以地方中心居民可以在一個小時內抵達區域中心，及一般市鎮或農村集居地居民可以在半小時內到達地方中心為建設目標。

目前南北兩大都會區都有捷運系統提供服務，藉由捷運系統大幅提升都會交通之可及性及便捷性。臺灣 3 個主要都會區的捷運系統規劃起源於 1990 年代以後，都會區捷運系統起於 1996 年臺北捷運木柵線通車，為臺灣第 1 條都會區捷運，北部都會區捷運系統目前營運里程約 131 公里，南部都會區捷運系統目前營運里程約 45 公里，中部都會區的捷運系統目前正在施工中。另尚有輕軌捷運系統正在規劃施工中。

為達成節能減碳、改善交通擁擠及提供基本公共運輸服務的功能，自 2010 年起積極推動建構無縫、優質的公共運輸服務，2009 年公共運輸市占率 13.4%，至 2014 年公共運輸市占率上升為 16%，雖已有相當成長，但在民眾使用運具選擇上，目前私人運具仍扮演重要角色。就區域別觀之，北部都會區公共運輸市占率有達到 30% 以上，其中並以臺北市（37.0%）最高，南部地區公共運輸市占率則相對低，多未達 10%，顯示南部區域內的公共運輸系統與服務尚待改善。

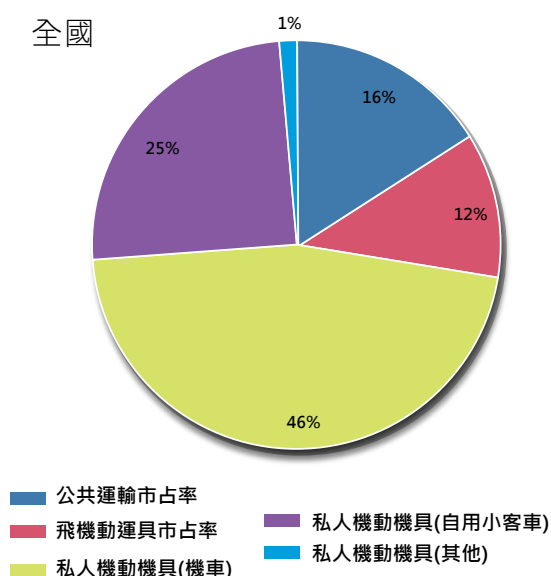


圖 3-7-3 全國公共運輸市占率

資料來源：依據交通部統計處繪製

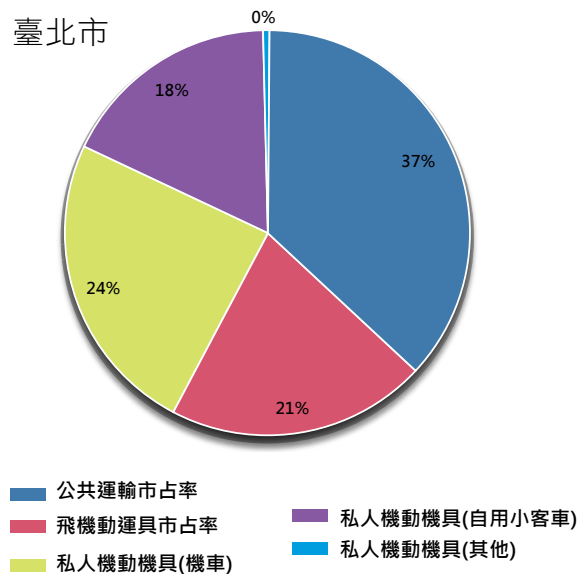


圖 3-7-4 臺北市公共運輸市占率

資料來源：依據交通部統計處繪製

3.8 觀光遊憩發展

觀光產業為 21 世紀臺灣經濟領航發展之服務產業，隨著國內政經情勢與兩岸關係之轉變、臺日與臺韓天空航線開放以及國人愈趨重視休閒生活，臺灣觀光旅遊呈快速發展；近年來，更因透過各種觀光政策之推動與落實，成功帶動來臺旅客連翻倍增，也帶來相當可觀之觀光外匯收入，2014 年約占 GDP 之 2.78%。

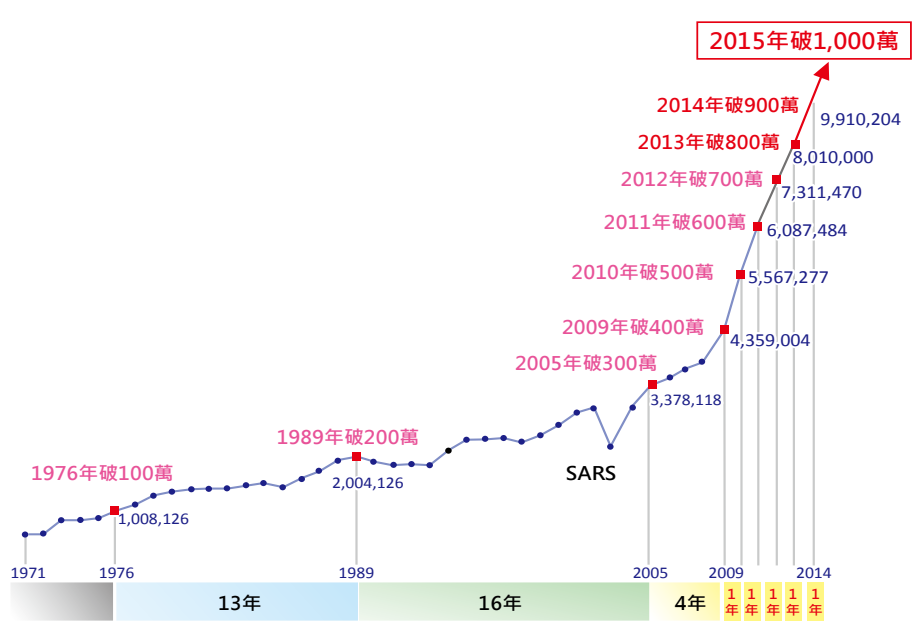


圖 3-8-1 1976 年至 2014 年來臺旅客人次圖²⁸

資料來源：交通部觀光局

表 3-8-1 2014 年主要鄰國國際旅客及觀光外匯收入排名²⁹

國家	入境旅客人次 (萬人次)	世界 排名	觀光外匯收入 (美金億元)	世界 排名
中國大陸	5,560	4	569	3
香港	2,780	11	384	10
馬來西亞	2,740	12	218	13
泰國	2,480	14	384	9
澳門	1,460	19	508	5
韓國	1,420	20	181	18
日本	1,340	22	189	17
新加坡	1,190	25	192	16
臺灣	990	31	147	24

資料來源：交通部觀光局、UNWTO World Tourism Barometer

²⁸ 交通部觀光局「觀光大國行動方案」

²⁹ UNWTO World Tourism Barometer April 2015

3.8.1 臺灣自然觀光資源豐富，多元規劃與發展各種園區

臺灣自然資源相當豐富，成為最重要之觀光資源，因應不同的設置目的與經營管理體系，大致可分為國家級風景區、國家（自然）公園及國家森林遊樂區，且皆設置專責單位負責經營與管理。

國家級風景區共 13 處，設置目的是將優美景觀、生態、文化與具人文觀光價值之地區，透過整體規劃、建設及服務，發展為觀光旅遊勝地。

國家公園計 9 處、國家自然公園 1 處，以及國家森林遊樂區計 18 處；設置目的係為保護自然生態及保育森林景觀，並兼具提供國民育樂、休閒與研究。



圖 3-8-2 國家風景區、國家公園及森林遊樂區分布圖

資料來源：本報告繪製

3.8.2 國家級風景區為臺灣重要觀光發展核心，部分觀光景點遊客過度集中，環境承載過重

13 處國家風景區面積約計 70 萬公頃，約占國土面積之 19.55%，在國土空間上有明確之發展定位與方向，擁有得天獨厚的天然景緻與文化底蘊，透過「旅遊線、旅遊網」之建置，以及「集中投資、景點分級」之軟硬體資源投入，已成為臺灣重要的觀光發展核心，並帶動周遭地區發展，形成區域型觀光產業聚落。

目前遊客仍過度集中於特定假日及觀光旅遊熱門景點，造成遊憩環境承載壓力日增，尤其 2008 年起，開放大陸地區人民來臺觀光，因陸客團行程單一化與削價競爭之旅遊方式，部分熱門景點旅客流量暴增，已嚴重影響各觀光據點環境資源及公共服務設施之容受力，也衝擊觀光遊憩品質。

3.8.3 國家公園及國家森林遊樂區肩負觀光遊憩功能，自然環境保育與觀光發展需權衡

國家公園及森林遊樂區雖以保護及保育自然環境為設置目的，但因其特殊地景與優美自然風光，常成為觀光客旅遊造訪之熱門景點。惟因應各項旅遊經濟活動，需配合投入相關觀光服務、附屬設施建設與資源，卻也影響或破壞園區原有之生態風貌與生物棲地，引發資源保育與觀光發展間之衝突，二者間如何權衡發展將是重要課題。

3.8.4 地方政府觀光旅遊環境據點多屬零星分散，尚難成為可凝聚觀光綜效之旅遊空間

地方政府多未有整體觀光發展政策與策略，遊憩據點多屬零星分散，缺乏整體空間規劃與橫向串聯；而遊憩設施建設偏重工程建設（如步道、涼亭、道路鋪面維修等），較缺乏創意思維與服務導向，難以創造區域性觀光綜效，造成多數景點建設風貌雷同，缺乏特色與辨識度，且常因維護經費不足，使得設施毀壞與老舊，降低觀光吸引力，甚至形成當地治安死角。

4. 國土空間發展政策與計畫

現階段國土空間發展主要政策與計畫包括：健全國土規劃法制、永續農業與農村發展、創新產業空間、國土保安與保育、落實居住正義及提升住宅品質、文化及生活環境品質、便捷交通建設、觀光遊憩發展。

4.1 健全國土規劃體制

政府提出國土空間結構策略，提升國際競爭力、均衡區域發展機會、降低區域內差異，並制訂國土計畫法，賦予全國國土計畫法源依據，確立二階層國土規劃體系，以健全國土規劃法制。

4.1.1 擬訂「國土空間發展策略計畫」促進國土永續發展

2010 年行政院核定之「國土空間發展策略計畫」為國家最上位之空間發展政策，內容包含國土空間發展願景、國土空間發展政策綱領、國土空間結構與發展構想及國土空間治理與計畫執行。藉由國土空間發展策略及空間結構的確定，透過合適程序有效協調整合政府、民間投資與土地使用，引導公共建設投入或民間投資在適當的區位。

- ◆國土空間發展願景：以「安全自然生態」、「優質生活健康」、「知識經濟運籌」及「節能減碳省水」為國土空間發展願景。
- ◆國土空間發展政策綱領：分為國土保安復育與永續發展、創新與產業經濟發展、城鄉永續發展及綠色及智慧化運輸四大部分，內含空間規劃及公共建設之規劃準則。
- ◆國土空間結構與發展構想：全球以「提升台灣競爭力」、國內以「均衡區域發展機會」及區域間以「降低差異」三種思維下，提出國際、全國、區域及地方 4 個階層之國土空間架構與其發展定位。
- ◆國土空間治理與計畫執行：針對執行機制從組織、法令、財務、土地及治理等方面提出具體落實作法，並會同相關機關擬具行動計畫。



4.1.2 制定國土計畫法，賦予全國國土計畫法源依據，確立二階層國土規劃體系

2016 年 1 月 6 日公布之國土計畫法，在土地規劃法令的改革上有幾項重要意義：賦予全國國土計畫法源依據，並確認未來國土計畫以「全國國土計畫」及「縣（市）國土計畫」二階層體系進行規劃。此外，將現行繁複土地使用管制整合簡化為 4 種國土功能分區，以功能分區管理土地使用，改善以往區域計畫未能有效指導非都市土地發展的問題。在全國國土計畫指導下，由地方政府於縣（市）國土計畫內，繪製國土功能分區圖及訂定土地使用管制原則，強化上下位計畫的聯結性，並授權地方政府得因地制宜，訂定更為細緻之土地使用管制規定。再者，強化各縣市都市發展之成長管理，未來新訂或擴大都市計畫範圍限於城鄉發展地區內，且須配合 5 年通盤檢討通案調整，不得隨時辦理。針對環境嚴重劣化的地區，各目的事業主管機關得劃定國土復育促進地區，擬訂復育計畫。最後，設置國土永續發展基金，對於既有合法可建築用地未來因國土保育需求，變更為非可建築用地時，適當補償其所受之損失。

4.2 永續農業與農村發展

農業空間為國土空間發展重要內涵，近年來推動農地有效經營利用，農業轉型與農村再生活化等政策，以確保農業生產、生活與生態之永續發展。

4.2.1 農地變更審議制度趨於嚴謹，減少農地不當變更使用

為解決 2000 年起放寬農地農有、農地容許使用項目或類別、開發利用條件等政策所產生農業環境破壞之問題，2012 年修正土地徵收條例，確立保護特定農業區、避免徵收優良農地、徵收時應評估公益性及必要性等土地徵收審議原則，同時，落實農業主管機關對於農地變更使用同意之審查，其他尚包括環評、土地使用之審查，日趨於嚴謹的農地變更審議制度，使得優良農地轉作非農業使用更加困難。另外，建構農地分類分級劃設準則，協助地方政府進行劃設及檢核作業，以促進農地合理利用、農業多元發展及農地之有效管理，該分類分級成果，亦納入全國區域計畫，作為檢討現行土地使用分區及管制之參據，以維護農業生產、生態環境。

4.2.2 限縮農舍興建與移轉條件，減緩非農業使用之投機炒作

為提供真正農民經營農業生產需要，遏止非農民炒作農地、農舍之亂象，修訂農舍相關法令，於 2013 年增訂集村農舍興建資格及區位條件之限制，避免淪為住宅商品投機炒作；2015 年規範農舍申請人與移轉承受人須實際從事農業生產者、增訂農民認定基準，確保農舍供真正農民從事農業經營使用，引導農村聚落整體規劃、集中興建，充分發揮相關公共設施效益，提升農村生活環境品質，藉以達到維護良好農村景觀、保護農業生產環境等目的。

4.2.3 推動農業經營專區、透過獎勵補助或稅捐減免等農業生產誘因，提高農業競爭力

針對農地逐年減少、糧食自給率降低，影響農業生產力之問題，自 2007 年起推動農業經營專區計畫，透過選定大面積農業生產區域，建置完整集中之經營專區，以自主之農地利用管理及產銷輔導方式，引導農地合理規劃利用。另透過獎勵改善農地利用、青年農民經營與種植特定農作物及產銷設備補助等措施，搭配相關稅賦之減免，增加農業生產投入之誘因。此外，推動小地主大佃農政策、農地銀行、活化休耕地等政策，引進專業青年農民或農民團體承租，以提升農業人力素質及經營效率。

4.2.4 推動農村再生，促進農村永續發展

為促進農村永續發展及活化再生，提升生態、生產與生活品質，2010 年制定「農村再生條例」，期透過由下而上居民共同參與推動個別農村再生計畫³⁰，達成提升農村整體發展能量。農村再生主要工作包括人力培育、社區再生計畫之擬定實施、農村生產及生活環境改善、產業發展活化等 4 大面向工作。其中，第一期計畫至 2015 年止，主要推動農村人力培育、社區環境改善及產業發展；第二期實施計畫(2016 至 2019 年)將進一步導入「創新農業」、「新世代農業工作者培育」、「農業生產力 4.0」相關策略作法，推動農業朝向企業化、專業化經營，並結合網路電子商務平臺與物流宅配等新興消費型態，多元化拓展國內外產銷通路，提高農村產業競爭力。



³⁰ Rural Regeneration Policies from the Soil and Water Conservation Bureau, Council of Agriculture, Executive Yuan, Taiwan(R.O.C.) <http://en.swcb.gov.tw/content/index.aspx?Parser=1,8,35>

4.3 創新產業空間

近年來，政府致力於區域產業整體規劃，強化區域優勢產業，促進區域均衡發展，同時推動老舊工業區更新，以及推動自由經濟示範區³¹，並進行產業用地相關法規鬆綁與調適，俾利我國產業之國際競爭力。

4.3.1 因應全球貿易自由化，推動自由經濟示範區規劃

為因應產業的自由化與國際化，於 2013 年著手推動自由經濟示範區規劃，以提升經濟成長動能及國家競爭力，藉由自由經濟示範區先行模式，鬆綁法規、便捷人員、貨物及技術之流通，為我國產業注入活水、發揮產業優勢，提供全球加值服務，達到參與國際區域經貿整合之目的。

透過示範區法規鬆綁與自由化等制度創新政策，可吸引更多國內外企業在台發展，其中以自由貿易港區先行推動，並藉由前店後廠機制，結合或促進周遭既有傳統產業轉型升級，將示範區經濟效益擴大至區外，期能成為臺灣與世界連結之重要門戶，長遠目標希冀將臺灣推升為自由經濟島。此外，示範區將促使園區管理與貨物通關流動等機制趨於一致，以能逐步達成園區整合之效。

4.3.2 透過多元政策與計畫，強化在地產業，促進區域均衡發展

為積極協助經濟弱勢地區及南部地區產業發展，近年來提出多項政策方案，藉以提升區域產業投資環境，增加地方就業機會。其中為落實偏鄉特色產業發展政策，於 2011 年起於各縣（市）推動偏鄉經濟振興計畫，藉以引導產業適地適性發展，促進縣市協力合作。「彰化大城鄉經濟振興方案」更是透過中央與地方共同合作規劃，整合政府既有資源，有效運用創新加值方式促進偏鄉產業與經濟繁榮。

此外，為帶動南部地區的產業與經濟發展，於 2010 年推出「高雄海空經貿城整體發展計畫」，規劃大高雄地區公共建設相關計畫與發展願景，期能整合相關公共設計計畫與資源，提升高雄地區在地產業與經濟發展；於 2015 年推動「藍色經濟整合發展構想」，並以臺灣南部沿海地區為示範，運用當地獨特、具亮點海洋資源，加強優化發展，活絡地方經濟，增加就業機會。

³¹ Taiwan Free Economic Pilot Zone

http://www.fepz.org.tw/en_index.aspx



為促進花東地區永續發展，2014 年推動「花東產業六級化發展方案」強化在地優勢產業，並達成振興花東地區經濟之目的。

4.3.3 配合創新產業發展，促進老舊或閒置產業空間更新活化

隨著網路科技興起，產業發展面臨與過去完全不同的挑戰，全球化的浪潮下，為促進臺灣經濟與產業結構轉型，結合閒置公有土地或設施活化，盤點全臺創意產業空間，鼓勵新創事業進駐，全力扶植新創產業發展。

為積極改善傳統老舊工業區生產環境，於 2008 年起結合民間資源推動工業區更新與再生計畫，針對開發 15 年以上之 54 處老舊工業區，投入約 120 億元經費，進行全面更新。並增加園區服務機能，提供產業輔導媒合平臺，有效提升產業競爭力。

4.3.4 檢討產業用地利用管理制度，推動產業用地政策革新

為提高土地資源有效利用及打造更友善之產業投資環境，於 2014 年推動「打造產業綠色通道—產業用地利用管理制度檢討及改善方案」，從活化產業用地、提高審議效能、建立合理回饋負擔及強化土地使用彈性等 4 面向，進行土地利用制度的檢討及提出各項改善建議。

為更進一步落實推動，復於 2015 年推動「產業用地政策革新方案」，藉由穩定產業用地供給，規劃適地產業區位等具體措施，促使土地能因應產業需求及時提供，以促進經濟持續發展。

4.4 國土保安與保育

全球氣候變遷衝擊下，極端天氣將加劇災害發生之頻率及規模，為因應氣候變遷，落實國土永續發展，政府成立行政院國家永續發展委員會³²，積極推動減緩與調適政策，並已制定國土三法，期能有效落實國土保安及保育。

4.4.1 推動落實國家永續發展政策綱領、永續發展指標及行動計畫，朝向國土永續發展

自 1997 年成立行政院國家永續發展委員會之任務編組，2002 年通過「環境基本法」後，正式賦予其法定位階，作為最高層級的永續發展指導機關，委員由政府部門、學者專家及社會團體各三分之一組成。為因應國際趨勢，並落實永續發展，2004 年完成「臺灣 21 世紀議程 - 國家永續發展願景與策略綱領」，後於 2009 年再參考聯合國的永續發展理念與原則重新制定「永續發展政策綱領」，做為推動永續發展的政策指導，希望透過寧適的環境、多樣的生態、繁榮的經濟、福祉的社會等四大主軸的策略及計畫，來落實政府部門的永續發展，並帶動全民參與行動。

為了評量臺灣的永續度，並發揮決策預警、決策檢討、決策引導功能，因應國際接軌並參考聯合國的建議，2003 年建立「台灣永續發展指標系統」，作為國家層級永續發展指標系統，區分為海島台灣 (Island Taiwan) 與都市台灣 (Urban Taiwan) 兩套子系統，以 PSR (壓力、現況、回應) 架構下建構環境污染現況、生態資源現況、社會壓力、經濟壓力、制度回應及都市發展等六領域，共計 42 項指標。至 2009 年建立第二版永續發展指標系統，採用聯合國第三版指標系統之面向、議題及指標三層次架構，括增指標數至 80 餘項，並沿用迄今³³。在永續發展政策綱領及指標的指導下，除了國家層級的永續發展行動計畫³⁴，並已將永續行動持續延伸落實到地方。

³² National Council for Sustainable Development

http://nsdn.epa.gov.tw/Nsdn_Index_Eng.aspx

³³ Taiwan Sustainable Development Indicator

http://nsdn.epa.gov.tw/Nsdn_List_Eng.aspx?midnb1=BB&midnb2=4&midnb3=0&midnb4=0

³⁴ Taiwan Sustainable Development Action Plan

http://nsdn.epa.gov.tw/Nsdn_Content_Eng.aspx?midnb1=BB&midnb2=3&midnb3=0&midnb4=0

4.4.2 減緩與調適策略並重，因應氣候變遷

為減緩人類活動所排放之溫室氣體造成全球氣候變遷，配合聯合國於 1992 年通過「聯合國氣候變化綱要公約」（United Nations Framework Convention on Climate Change, 以下簡稱 UNFCCC），並於歷次締約國大會通過具有管制效力之「京都議定書」及「巴黎協議」。臺灣於 2015 年頒布實施「溫室氣體減量及管理法」³⁵，將溫室氣體長期減量目標訂為 2050 年溫室氣體排放量降為 2005 年溫室氣體排放量之 50% 以下，以降低與管理溫室氣體排放，落實環境正義。

為調適氣候變遷，於 2012 年訂頒「國家氣候變遷調適政策綱領」³⁶，做為行政部門因應氣候變遷衝擊的完整政策架構，並提出災害、維生基礎設施、水資源、土地使用、海岸、能源供給及產業、農業與生物多樣性、健康等 8 大領域的調適策略，以及研究、發展、教育與民眾參與等配合措施。為具體落實，並以 5 年為一期，規劃執行國家調適計畫，第一期「國家氣候變遷調適行動計畫(2013-2017 年)」現正執行中，並將持續進行「滾動式規劃」。

在土地使用領域，主要的調適策略包含三項：一、將環境敏感地觀念落實在國土保育區的劃設，並檢討修訂相關法規及計畫；二、因應氣候變遷，加速國土空間相關計畫之立法與修法，如國土計畫法、海岸管理法及濕地保育法之立法及都市計畫法的修訂；三、建立以調適為目的之土地使用管理相關配套機制，如建立提供減災公益性土地補償機制配套措施。

另各地方政府因地制宜落實調適工作，依輕重緩急及財務可行性，針對 8 個調適領域排定優先順序，優先推動脆弱度最高之領域（或地區），作為具體落實地方調適之示範。

³⁵ Greenhouse Gas Reduction and Management Act
<http://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=00020098>

³⁶ Adaptation Strategy to Climate Change in Taiwan
<https://www.ndc.gov.tw/en/cp.aspx?n=97B9027210DBD173>



圖 4-4-1 氣候變遷對臺灣各領域的衝擊與影響

資料來源：本報告繪製

4.4.3 制定國土三法，全面推動國土保育及復育

臺灣的國土保育政策最早可溯及在聯合國要求下催生設置國家公園為起始點，而後歷經 3 次國土空間發展策略規劃，確立永續發展與調適為核心價值，並全面性積極保育生態資源及考量國土環境容受力等。「國家氣候變遷調適政策綱領」更將加速國土三法（國土計畫法、海岸管理法及濕地保育法）的立法，列為首要推動策略。

「國土計畫法」已於 2016 年 1 月公布，其中國土保育地區將成為國土 4 大功能分區的核心地區，以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。全國國土計畫及直轄



市、縣（市）國土計畫應載明氣候變遷調適計畫及國土復育促進地區建議事項。國土永續發展基金的設置，更將成為未來推動國土保育之重要經費來源。

對於擁有綿延海岸線但相對敏感且日益人工化的海岸地區，過去主要以行政計畫推動保護措施。從 1984 年的「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」，到 2007 年開始推動「永續海岸整體發展方案」，希望回復海岸自然風貌，保護自然海岸線，使其不再損失，然因缺乏法律的明確規範，面對海岸線的破壞問題仍力有未逮。2015 年開始施行的「海岸管理法」及「濕地保育法」，正式將海岸保育邁入下一個里程碑。海岸管理法可對整合海岸管理，促進海岸地區之永續發展，產生正面關鍵影響；而濕地保育法將可依法有效推動濕地保育及復育措施，具有因應氣候變遷及防災的重要意義。

臺灣對海洋保育的重視程度相對落後於陸域，於 2015 年提出「海域管理法」草案，希望針對近岸海域至 12 浬的國家海域，將條件相似、功能相同的區域劃為同一功能區，以指導海域使用及保育。未來仍有賴完成立法，配合組改後海洋委員會的成立，持續努力朝向海洋永續發展。

4.4.4 重視環境災害風險並限制不當開發，落實國土保安

歷經 921 大地震後，原本敏感的地質更加脆弱，而長期濫墾濫伐情形亦造成國土資源劣化。2002 年提出「國土保安計畫—解決土石流災害具體執行計畫」，加強檢討國有山坡地放租政策及積極處理山坡地超限利用問題。同時亦頒布「限制發展地區救助、回饋、補償、處理原則」，以利各類限制發展地區擬訂及執行有關救助、回饋、補償辦法或規定時，有一致遵循之原則。

為積極復育過度開發山地地區、河川區域、海岸及嚴重地層下陷地區的生態環境，2005 年推動執行「國土復育策略方案暨行動計畫」，並研擬「國土復育條例」草案，以有效管制上述敏感地區之開發行為，減少人民生命財產的損失。未來仍需納入國土計畫法規劃的國土復育促進地區，持續執行。

2009 年歷經臺灣歷史上最大極端強降雨的莫拉克颱風肆虐後，除積極推動「以保育為先之災後重建綱要計畫」，以國土保安與復育的理念提出區域整體規劃方案，並透過環境敏感與適宜性分析，劃定重建規劃分區與策略分區，提出基礎設施、產業、家園、生活、文化等部門重建原則、策略與措施。長期則希望透過「國土保安及復育

計畫」草案，以進行流域上（山坡地）中（平地）下（沿海）游之全面性治理。相關內容後來亦已併入「氣候變遷調適政策綱領」中執行。

為有效改善淹水問題，確保人民生命與財產安全，自 2006 年起以短、中長期，分別訂定「水患治理特別條例」與「流域綜合治理特別條例」，共編列 1,820 億元（約為一年公共建設中央公務額度）的特別預算來推動水患治理。治水策略將以「國土防災」、「綜合治水」、「立體防洪」、「流域治理」等面向作為指導方針，透過整合中央地方跨部門資源，結合國土規劃、防（減）災與產業調整等策略，期能達成避（減）災、保土蓄水、土地合理利用目標。

4.5 落實居住正義及提升住宅品質

為因應高住宅自有率、高房價、高空屋以及多元住宅之需求，改善住宅老舊、無障礙住宅需求及居住安全，引導住宅市場健全發展，落實居住正義，政府近年致力推動住宅及不動產相關法令、政策的建構與調整，使國人居住於適居之住宅。

4.5.1 都會地區適量提供合宜住宅及社會住宅，平衡區域住宅供需

為因應臺北都會區房價不合理高漲，從 2010 年開始推動健全房屋市場方案，期從國土規劃實現區域均衡發展，增加中南部地區公共建設及產業發展，舒緩人口向北部區域集中現象。同時，配合重大交通及公共建設，適時適量興辦 8,918 戶「合宜住宅」，以平衡區域住宅供需，紓解核心區域居住壓力。

2011 年及 2014 年分別推動社會住宅短期及中長期方案，興建只租不售社會住宅，優先在臺北市及新北市等都會區推動，預計在 2023 年，提升社會住宅的數量至目前 5 倍，約 3 萬 4 千戶，後續將視財政狀況配合地方政府滾動檢討，最高可達 8.7 萬戶，以照顧弱勢及青年族群居住需求。

4.5.2 提供租金補貼及優惠購屋貸款，協助弱勢家庭解決居住問題

為滿足民眾多元購租屋需求，自 2007 年整合相關住宅補貼資源，按家庭所得及弱勢狀況，辦理中低收入戶優惠購屋貸款利息補貼及租金補貼，2015 年改按城鄉差距訂定補貼額度，以減輕弱勢家庭之購租屋負擔。

為協助青年購屋，推動青年安心成家方案及公股銀行辦理青年安心成家購屋優惠貸款。另自 2013 年起建立租屋服務平臺，協助房東與中低所得家庭的租屋媒合服務。

4.5.3 增（修）訂相關住宅及不動產法令或行政措施，健全房屋市場

為促進房價合理化，自 2010 年陸續針對特定地區採行針對性審慎措施（包括：限縮第 2 戶購屋貸款、土地抵押貸款、高房價住宅貸款、全國自然人第 3 戶購屋貸款、公司法人購屋貸款等）外，2011 年立法院通過「住宅法」³⁷，確立住宅計畫法制化，建立中央及地方主管機關因地制宜調節住宅市場機制。

³⁷ Laws and Regulations from the Construction and Planning Agency, Ministry of the Interior
<http://www.moi.gov.tw/outline/en-08.html>

2011 年建立不動產交易實價登錄制度，促進不動產交易透明化，並自 2016 年施行房地合一課徵所得稅制度，配套將所增加稅收用於住宅政策及長期照顧。同時，檢討相關不動產稅制，包括：開徵「特種貨物及勞務稅」（俗稱奢侈稅），打擊短期房地產投機；提高非自住房屋稅率，增訂公益出租人可適用自用房屋稅率，俾利更多空閒低度使用住宅釋出做出租住宅。期透過上開修法或行政措施，以維護居住正義、改善貧富差距及合理配置社會資源。

4.5.4 加速推動都市更新、評估補強住宅耐震及改善無障礙設施

2005 年及 2006 年分別推動都市更新示範計畫、加速推動都市更新方案，勘選捷運場站、火車站及港灣附近大面積國公有土地地區 50 處，由政府主導以公開評選方式引進民間資源，協助實施都市更新事業，並修改法令提供各項自主更新補助與協助，鼓勵輔導整合實施。

2009 年及 2010 年分別推動都市更新推動計畫、都市更新產業行動計畫，透過專業協助、經費補助、教育訓練、低利融資等多重方式，鼓勵並全面推動都市重建、整建及維護工作，希望 4 年推動 50 處政府為主都市更新案件招商及輔導民間 100 件案件核定，此外，並配合合宜住宅政策，提供新北市浮洲合宜住宅計 4000 餘戶。

2015 年持續推動都市更新發展計畫及私有建築物耐震性能評估補強推動先行計畫，除希望 4 年內推動政府主導都市更新案招商 24 案外，推動整合型都市更新，以防災概念推動地區再生，並輔導民間核定實施 100 案，及補助民間自主更新，完成事業計畫報核 200 案。對於尚未達使用年限之合法建築物，亦透過基金補助進行住宅性能評估 300 案，並以整建維護方式加強建築物結構耐震等級 40 案，降低地震來襲建築物受損之機率。同時，鬆綁舊式公寓裝設電梯之住戶同意門檻及附設電梯免計入建蔽率等相關規定，鼓勵 5 樓公寓住宅增設無障礙電梯及改善住宅無障礙環境，以提升居住品質。

4.6 文化與生活環境品質

面對全球化的城市競爭，將在地文化轉化為城鄉發展的新動能，並以跨域合作與資源整合推動城鄉環境改造與治理，應為推動城鄉生活環境品質與競爭力提升的關鍵工作。

4.6.1 推動文化生活圈，培養生活品味，形塑空間美學

為強化地方文化館舍功能及創新性，避免相互競合，發展獨具特色之地方文化素材及風格，推動建構文化生活圈，通過「博物館與地方文化館發展計畫」及「歷史與文化資產維護發展計畫」等多項計畫，整合特定地域之文化生活資源，滿足圈內民眾各項生活所需及平等享受文化資源的服務。同時，引導社區與具創意之文史工作團體合作，鼓勵民眾共同參與，一同發掘過去生活的品味，充分活化利用文化資產及歷史建築空間，整建老舊街區，活絡老街商業活動，創造「老街經濟」產值。



圖 4-6-1 臺灣主要文創園區及地方文化館分布圖

資料來源：本報告繪製

4.6.2 加值文創產業園區，建構城市文化意象

鑒於現有產業及文化等園區多數面臨收益不佳及欠缺行銷文創活力，爰積極推動「文創發展藍海計畫」，有系統、有計畫培育文化創意人才及相關行銷能力。並透過大面積園區綠化、公共藝術展示，引進文創團體進駐及原創藝文團體的展演活動，以「文創加值」、「文化創價」、「價值產值化」策略，促進文創事業群聚效益，進一步帶動周邊環境改造，引導老舊社區擺脫邊緣化威脅，提升城市人文內涵及生活品質。

4.6.3 整體規劃推動城鄉風貌改造，營造具有文化綠意美質的新城鄉

自 1997 年起推動「創造城鄉新風貌行動方案」，啟動各項環境景觀改造之軟硬體建設，打造「文化、綠意、美質」的城鄉，除由地方政府規劃執行外，更透過社區營造及雇工購料方式鼓勵民眾參與，使環境改造成果更貼近地方民眾需求，提供健康、優質的生活環境，豐富多元的休閒文化空間。近期策略轉型以大區域結構性整體空間發展概念，秉持「跨域合作」、「資源整合」、「縫補」、「串連」等操作原則，將過去成果予以整合鏈結，形成整體的藍綠帶生活、生態系統網絡。此外，更透過跨部門資源整合平台，協調中央相關部會共同投入示範地區之城鎮整體建設，帶動地區文化、觀光與地方特色產業的加值發展。

4.6.4 持續改善無自來水地區供水品質與安全

為改善無自來水地區供水問題，加強民眾飲用水品質與安全，政府自 2002 至 2015 年度辦理無自來水地區供水改善工作，受益戶數約 7 萬戶，累計投入經費約 70 億元，預估未來 4 年將再投入約 20 億元辦理改善工作，預估受益戶數可增加約 2 萬戶。此外，台灣自來水公司預計於 2013 至 2022 年投入 796 億元，辦理汰換舊漏管線 6,000 公里等工作，期於 10 年內降低漏水率至 15% 以下。持續推動水體環境水質改善及經營管理計畫，有效改善國內水體水質。

4.6.5 積極推動污水下水道建設，提升生活環境品質

2009 年起將污水下水道建設列入國家重點發展政策，每年以提升接管率 3% 為目標，推動執行「污水下水道建設計畫」，繼續建設污水下水道系統、推動廢水及污泥循環再利用、開發資源再利用技術及設備、污水處理廠節能管理、設備延壽及永續營運、建立收費制度及加強教育宣導工作。

4.7 便捷交通建設

政府加速各項海陸空運之公共建設投資，推動便捷交通建設計畫。

4.7.1 建構海空運成為東亞樞紐，發展自由貿易港區，提升國際競爭力

空運建設係以桃園國際機場為旗艦，推動航空城計畫，強化機場園區之核心功能，帶動周邊土地及產業開發，逐步發展成為東亞樞紐機場。預計於 2020 年完成第 3 航廈建設及機場智慧化等計畫，總年旅客處理能量可達 6,800 萬人次。海運主要政策為整合各國際商港之實質建設計畫，提升港埠服務效能，以發展臺灣成為東亞地區貨櫃轉口及相關附加價值活動集中地點之海運轉運中心。同時為因應企業全球化發展趨勢，吸引跨國公司來臺投資，並推動我國貿易自由化、國際化，海空港共已設置 7 個自由貿易港區，截至 2014 年底，計有 77 家自由貿易港區業者。

4.7.2 高速鐵路增站，加速東部鐵公路及離島建設，均衡區域發展

推動高速鐵路建設計畫及東西向快速公路等計畫，促進都市間人口、空間、產業之流動性，同時也滿足國內外旅客之觀光通勤需求，創造臺灣西部一日生活圈。至 2015 年底，高速鐵路共有 11 個營運車站，另南港站預定於 2016 年通車，提高區域間的可及性。

為促進東西區域間之交流及提供東部區域安全的交通，在東部區域軌道部分，推動鐵路瓶頸路段雙軌化暨電氣化、汰換舊有車輛，提升系統及行車安全設備；在公路部分，推動公路改善及拓寬計畫，改善與西部區域間的流通性，並大幅縮短行車時間及保障行車安全。

為提升離島區域海空運輸安全與服務品質，持續改善離島航空安全設施、港口設施及辦理新臺馬輪購建等計畫。

4.7.3 都會區持續推動捷運及公共運輸服務，強化都會通勤服務

為強化都會區公共運輸服務網，於西部主要都會區推動現代化的捷運服務，包括臺北都會區、高雄都會區及臺中都會區的捷運建設計畫，提高都會區內大眾運輸之容量。捷運建設採取與周邊土地綜合規劃開發的方式辦理，落實大眾運輸發展導向 (Transit-Oriented Development, TOD) 的都市發展模式，並藉由周邊土地開發效益挹注捷運建設經費，建構財務健全及永續經營之公共建設，以擴大運輸服務路網。臺鐵

也同時推動鐵路捷運化計畫，利用既有鐵路資源，增加通勤車站及增開區間車班次等，方便都會區通勤。因高鐵站區已成為區域間交通進出的重要結點，為提昇高鐵站區與都會區內的交通，設有快捷公車接駁，另臺鐵也增設部分支線銜接服務高鐵站區之轉乘，提供高鐵站區完善的聯外運輸。

為促進都市交通安全順暢、都市景觀及都市發展，臺鐵於西部主要都會區內推動市區鐵路立體化計畫（高架或地下化），進行都市縫合，以健全都市空間之交流及發展。

都會區持續建置現代化便捷的軌道服務，縮短民眾通勤時間外，並以電子票證整合、無障礙車輛系統、偏遠路線營運補貼、公車專用道等公共運輸提昇措施，來創造都會區便捷的公共運輸服務系統，期待 2020 年軌道服務範圍人口由目前 66% 提升至 80%，公共運輸市占率達 20%，使得都會區內民眾在 1 小時內可以抵達重要都市或生活圈中心，滿足民眾就業、就學、消費之生活需求。



4.8 優質觀光發展

持續透過觀光產業相關政策與計畫之推動，開啟國際觀光知名度。此外，進行觀光遊憩空間之公共建設投入與總量管制，促進質量優化，並透過各地觀光遊憩環境之整備，打造具國際觀光魅力景點。

4.8.1 積極推動觀光產業相關政策與計畫，開啟國際觀光知名度

自 2003 年起積極推動各項觀光產業發展政策，包括觀光客倍增計畫、觀光拔尖領航方案及觀光大國行動方案，並於 2009 年將觀光列為六大新興產業之一，成為產業發展之重要驅動引擎；各項計畫包含豐富觀光遊憩活動、提升觀光服務品質、加強專業人才養成、國際觀光宣導推廣，以及開發新景點與旅遊線、便捷交通運輸、改善觀光據點設施等，完備觀光旅遊環境，不但讓國人樂於留在國內旅遊度假，更吸引外國人來臺觀光。

4.8.2 加強各地觀光遊憩環境之建設與整備，打造具國際觀光魅力景點

持續推動「國家公園中程計畫」，訂定國家公園明確之自然保育與遊憩發展策略，依園區資源特性，擬訂不同地區、時段之遊客經營管理措施，實施遊憩據點預約及分流制度，分散遊憩壓力，有效管理遊憩品質。

推動「重要觀光景點建設中程計畫」，將國家風景區內的零星景點整合為區域遊憩據點，逐步投入各項軟硬體建設，提升遊憩服務水準；針對風景區內之熱門景點建立總量管制及分流機制，紓解遊憩環境承載壓力過大之景點；並建立跨域合作平臺，加強公私部門合作，推動可增加風景區收入的創新財務作法，提升整體觀光效益。

另持續推動「區域觀光旗艦計畫」、「跨域亮點示範計畫」與「競爭型國際觀光魅力據點示範計畫」，尋找具發展潛力的觀光據點，並善用在地自然與人文特色資源，整備相關軟硬體設施，提升各地觀光旅遊環境，打造出吸引國際觀光客之魅力據點。

5. 國土空間發展推動機制

國土空間發展推動機制包括法制、組織及財務等 3 個面向。法制層面主要為落實國土計畫法制與規劃體系；組織層面主要為持續推動國土空間規劃相關組織再造，並整合研究機構與平台；財務層面主要推動公共建設跨域加值，以提升預算與財務效率。

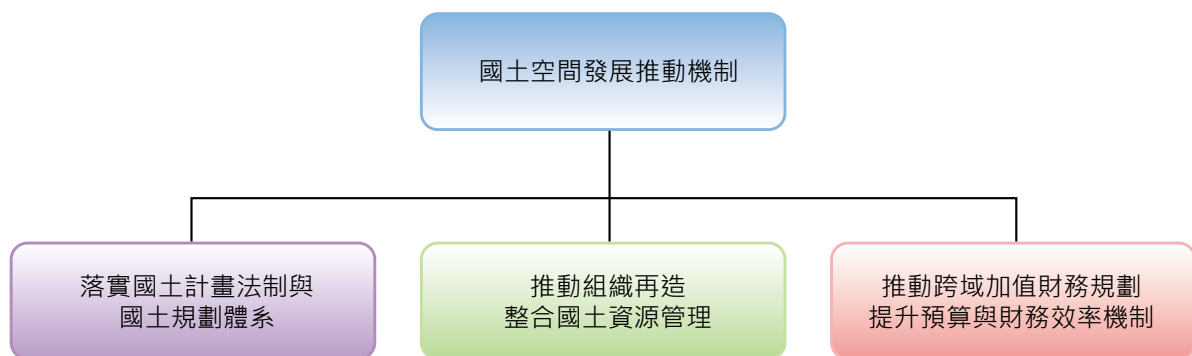


圖 5-1 國土空間發展推動機制

資料來源：本報告繪製

5.1 落實國土計畫法制與國土規劃體系

2016 年 1 月 6 日公布國土計畫法，惟仍有約 20 項子法亟待完成。未來國土空間計畫體系將調整為全國國土計畫與縣（市）國土計畫，但轉型需要時間，例如：該法施行後 2 年內公告實施全國國土計畫；地方政府於全國國土計畫公告實施後 2 年內公告實施縣（市）國土計畫；縣（市）國土計畫公告實施後 2 年內，公告國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等 4 類國土功能分區圖。因此，國土計畫法相關子法與機制之建立仍待積極推動。

5.2 推動國土規劃組織再造，整合國土規劃研究機構與平台

為落實國土永續發展，規劃成立環境資源部，藉以整合山、林、水、土、氣候等國土資源，及成立內政部國土管理署，主管國土計畫之推動，並可依國土計畫法規定，整合現有國土資源相關研究機構，推動國土規劃研究，必要時得成立國家級國土規劃研究法人或機構。此外，為發揮跨縣市之整體規劃綜效，持續強化都會區域合作平台，

或建立功能型區域治理平台，整合跨域資源，發揮跨域分工與合作之決策效益，透過由下而上與由上而下的整合，落實國土空間發展目標。

5.3 推動跨域加值財務規劃，提升預算與財務效率機制

臺灣每年重大公共建設需求約 3,500 億元，惟公共建設中央公務預算額度約僅 1,800 億元，為縮減計畫需求與預算供給之缺口，於 2012 年實施跨域加值公共建設財務規劃方案，以整合規劃方式提高計畫自償能力，將公共建設計畫、土地規劃、財務規劃、時程規劃整合推動，提高計畫自償能力，強化民間參與投資，並提升政府財務效能。

跨域加值公共建設財務規劃之操作方式主要包括：劃設影響及受益範圍、評估創造外部利益、回收外部效益納入基金、財務計畫分擔模式、資金調度、風險評估及回饋修正。劃設影響及受益範圍係擴大公共建設範圍之關聯發展機會及潛力發展區，連同公共建設區域整合規劃納入影響受益範圍。創造外部利益包括檢討變更土地使用計畫、提升都市發展增額容積、預估未來租稅增額財源、推動異業結合加值。回收外部效益納入基金係將外部效益逐年納入基金，作為建設資金之一部分財源。至於增額容積可予以出售，或儲備作為未來社會福利政策（如合宜住宅、學生宿舍）或其它公益性目的之使用。財務計畫分擔模式係由各部會對各類公共建設訂定因地制宜之自償性門檻，當公共建設之自償率越高者，計畫得優先核定，預算得優先編列。資金調度係以成立特種基金，將前述各項收益納入基金經費來源，併同計畫核定，使該收支統合專款專用於該公共建設內。風險評估及回饋修正係適時檢討計畫，作必要之修正，並得依比例原則，由相關預算撥補，調整支應。

跨域加值公共建設財務規劃可擴大財務效益，透過外部效益內部化，大幅減少政府支出，促進財務收益之公平化，且透過整合規劃將創造之收益與支出進行整合，以達財務平衡。此外，可擴大公共建設規模，如以平均 30% 自償率來看，則可以 1,680 億元的預算規模推動 2,400 億元的公共建設，並間接帶動周邊發展建設 6,400 億元以上之投資。

6. 展望

本報告分別綜整現階段國土空間發展現況與課題，並對照整理自 2000 年以來，為解決國土空間各類發展課題，所推動的重要政策、法規與計畫、方案，期望各界能快速全面地瞭解臺灣國土空間發展狀況。

總括來說，現階段我國空間發展重要課題包含：一、區域之間及城鄉之間發展程度差異大，造成北部都會持續擴大，都市環境及生活品質問題日益嚴重，但中小型鄉鎮人口、產業持續外流且整體環境日漸惡化；二、生產、生活、生態空間發展秩序、閒置土地及空間再利用等，缺乏明確引導政策或計畫及有效率的處理機制；三、我國國土環境脆弱，極易受氣候變遷影響，應更積極將氣候變遷調適理念融入法定土地計畫，並引導相關公共建設投資；四、文化保存與藝文發展內涵、城鄉環境與住宅品質，及公共設施、設備整體服務水準等仍有待提升；五、環境、資源保護與觀光發展競合問題日益擴大。

除了國內所面臨的各項課題外，國土規劃與治理還必須面臨全球趨勢的挑戰。

6.1 全球未來趨勢

在全球化世界裡，天涯已成近鄰，世界各地區之經濟、社會、環境或政治等局勢的發展與變化所造成的外溢效果，對世界其他各國的衝擊越來越大、越快，沒有任何國家可以自外於世界潮流。

6.1.1 全球經濟成長轉緩及區域經貿結盟興起

2008 年歐美金融與債信風暴以來，各國經濟成長動能大幅下滑，全球經濟成長明顯趨緩，世界經濟將進入長期成長低於金融海嘯前平均水準，加以全球化導致經濟競爭強度倍勝以往，為強化競爭優勢，產業結構與全球布局策略的調整已成為各國施政重心。

世界貿易組織 (WTO) 多邊貿易體系進展緩滯，各國紛紛轉向推展區域經貿結盟，儼然為當前國際經貿主流，如大型區域協定如「跨太平洋夥伴協定」(TPP)、「區域全面經濟夥伴協定」(RCEP) 等，催化全球經貿新規則之組建。

6.1.2 第四波工業革命翻轉市場模式

隨著知識積累、資訊應用技術漸趨成熟，創新科技跨域整合全面顛覆人類的生活與生產模式，人工智慧的虛實應用無縫隙滲透到民眾生活的每個環節，透過數位聯網進行全球擴散串聯，嶄新的產業生態環境正在萌芽，跨越過去農業、工業與服務業的藩籬界限，全球經濟發展正式邁入第四波工業革命，各國致力打造優質行動寬頻網絡，厚植數位基礎建設。

此外，隨著網路科技迅速發展與行動工具普及，帶動虛實整合之新興產業與商業模式興起，各國為因應上述趨勢，莫不積極將虛擬世界相關法規調適列為重點策略，期透過良好法規制度之組建，促進產業發展與提升成長動能。

6.1.3 人口高齡趨勢加劇

全球高齡人口正以每年 2% 速度成長，相較整體人口成長 1.2% 速度明顯為快。高齡社會已逐漸成為世界多數國家共同面臨的挑戰，並對全球經濟成長、勞動力、安養體系、財政收支及世代正義等層面造成衝擊。面對高齡化社會的挑戰，聯合國世界衛生組織 (WHO) 於 2002 年提出「活力老化 (Active Ageing)」概念，致力推動為高齡者建立社會參與管道、建構身心健康的環境，並確保其社會、經濟及生命安全。

6.1.4 氣候變遷國際公約的影響深遠

2015 年聯合國氣候變化綱要公約 (UNFCCC) 第 21 次會議暨京都議定書第 11 次締約國會議 (COP21/CMP11)，針對因應氣候變遷形成新的「巴黎協定 (Paris Agreement)」，全球溫室氣體減量目標為提升各國自定貢獻 (NDC) 的減量企圖心，以達成控制本世紀末全球升溫不超過攝氏 2 度的目標，並以攝氏 1.5 度為努力方向。另外，該次會議亦強化「華沙損失與損害機制」，透過技術、財務及能力建構等面向，協助開發中國家因應氣候變遷可能衝擊，責成已開發國家提供氣候融資，作為小農調適策略 (ASAP) 基礎，包含於 2020 年前完成 3.1 萬公頃土地的氣候調適管理、進行農村氣候調適基礎建設等，以增加土地固碳率，調適糧食生產系統。在 2016 年 4 月 22 日世界地球日，175 國齊聚紐約聯合國總部正式簽署巴黎協定。

6.1.5 推動綠色經濟與藍色經濟發展

近年聯合國及亞太經濟合組織 (APEC) 皆大力提倡綠色經濟與藍色經濟，認為全球正在經歷過去高速成長的超載後果，包括：氣候變遷、生態浩劫、糧食危機、能源

危機、生活環境和品質惡化。國際間普遍認為「綠色經濟」可能是達到永續發展目標的一個途徑。聯合國經濟和社會事務部 2012 至 2013 年間發表綠色經濟指引系列報告，列出重要的綠色經濟原則，包含尊重地球界限或生態限制、提升資源與能源效率、注重國際與國內各世代間之公平與公正、保護生物多樣性等。

2014 年 APEC 領袖會議宣言表示，有關新的經濟支柱，將促進經濟轉型，並注重互聯網經濟、藍色經濟和綠色經濟等新興部門的增長潛力。2014 年海洋部長會議積極推動藍色經濟，倡議採用全面性的途徑，處理區域內海洋及海洋資源問題，除自海洋獲得經濟及社會利益外，並永續保有健康的海洋環境與生態多樣性。

6.2. 未來國土空間治理重要議題

國土計畫法於 2016 年 1 月 6 日制定公布，奠定國土計畫法制基礎，其可解決許多目前國土空間治理的問題，例如賦予國土計畫明確體系架構及分工機制、以成長管理計畫管理國土發展軌跡、落實土地功能分區引導土地使用、設置國土永續發展基金，於國土保育區推動外部效益內部化、賦予國土復育地區劃設法源，有利國土復育工作的推動，及定期公告國土白皮書，有利資訊公開。

然而，國土計畫主要用途在於土地使用管理，在迎接全球未來趨勢挑戰及解決國內仍待解決的發展課題上，仍有許多議題尚待研究與改變，例如：如何凸顯各區域的優勢促進區域均衡發展、如何加強跨域規劃及治理的機制、如何強化國土空間規劃與公共建設投資的配合、如何強化流域統合治理機制及外部成本及外部效益內部化、如何讓自然資源及能源之利用更永續及公平，以及如何提升空間美學及文化意涵等，仍待進一步集思廣義，尋找創新的解決方式。



附錄：法案與計畫索引（依筆劃排序）

以國土保育為先之區域重建綱要計畫

<http://eem.pcc.gov.tw/node/31986>

水患治理特別條例

<http://www.wra.gov.tw/ct.asp?xItem=25528&CtNode=5803>

台灣 21 世紀議程 - 國家永續發展願景與策略綱領

https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?=3E72BFD8B42F96D8

永續海岸整體發展方案

http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=10185&Itemid=53

永續發展指標

<http://nsdn.epa.gov.tw/ch/development/INDEX.HTM>

地方文化館計畫

http://www.moc.gov.tw/information_302_34224.html

污水下水道建設計畫

http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=9973&Itemid=53

自由經濟示範區

<http://www.fepz.org.tw/>

自由貿易港

<http://investintaiwan.nat.gov.tw/cht/show.jsp?ID=248&MID=3>

住宅法

http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=14297&Itemid=57

社會住宅中長期推動方案

<https://pip.moi.gov.tw/V2/F/SCRF0402.aspx>

青年安心成家方案

<https://pip.moi.gov.tw/V2/B/SCRB0201.aspx>

房地合一課徵所得稅制度

<http://www.dot.gov.tw/dot/home.jsp?serno=201412250003&mserno=201412250004&menudata=DotMenu&contlink=content/2014122502.jsp>

海岸管理法

http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=18451&Itemid=57

流域綜合治理特別條例

<http://www.wra.gov.tw/ct.asp?xItem=56170&ctNode=8015>

國土空間發展策略計畫

<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=6BB60D1AAEF70918&upn=226CAF0DC5F39EF8>

國土計畫法

http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=10182&Itemid=53

國家氣候變遷調適政策綱領

<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=5E865E40CA33E974&upn=5A6FC15150F6BF01>

國家氣候變遷調適行動計畫

<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=FCB2E59927B8AFFD>

推動「國土復育策略方案暨行動計畫」

https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=C90548F2DB23E8B9&sms=AB593F5AE64A02BE&s=2AC3E1963915DE0A

都市更新示範計畫

<http://twur.cpami.gov.tw/urquery/gov.aspx>

產業用地政策革新方案

<http://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/27/720782/7d035c05-3c3d-4f12-bd31-b32344dd508a.pdf>

創造台灣城鄉風貌示範計畫

<http://trp.cpami.gov.tw/ch/NodeTree.aspx?path=427>

創業拔萃方案

https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=D4D256529BD9C841&upn=6B470FB45F7FCB13

農業經營專區

<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=23453>

農業用地興建農舍

<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2617>



農村再生

<http://ep.swcb.gov.tw/EP/Default.aspx>

農村再生培根計畫

<http://empower.swcb.gov.tw/index2.aspx>

溫室氣體減量及管理法

<http://www.epa.gov.tw/mp.asp?mp=ghgact>

環境基本法

<http://ivy5.epa.gov.tw/docfile/020002.pdf>

濕地保育法

http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=16504&Itemid=57

觀光客倍增計畫

<http://admin.taiwan.net.tw/upload/contentFile/auser/b/doublep/double.htm?no=120>

觀光大國行動方案

<http://admin.taiwan.net.tw/upload/public/20150820/6e8cc1e0-e621-4882-b577-e5b4f850e9d0.pdf>

觀光拔尖領航方案

<http://admin.taiwan.net.tw/upload/public/20110621/f584c812-8015-4b97-b6ec-ec3e80bbf223.pdf>

國土空間發展狀況報告 / 國家發展委員會國土區域
離島發展處 . -- 初版 . -- 臺北市：國家發展委員會
國土區域離島發展處，民 105.4

面：表， 21X29.7 公分

編號：(105)012.0302

國土空間

554

國土空間發展狀況報告

編 著 者：國家發展委員會國土區域離島發展處

出版機關：國家發展委員會國土區域離島發展處

電 話：02-23165300

地 址：臺北市寶慶路 3 號

網 址：<http://www.ndc.gov.tw/>

出版年月：中華民國 105 年 4 月

版 次：初版 刷次：第 1 刷

編 號：(105)012.0302 (平裝)

