

# 第一章 緒論

## 第一節 前言

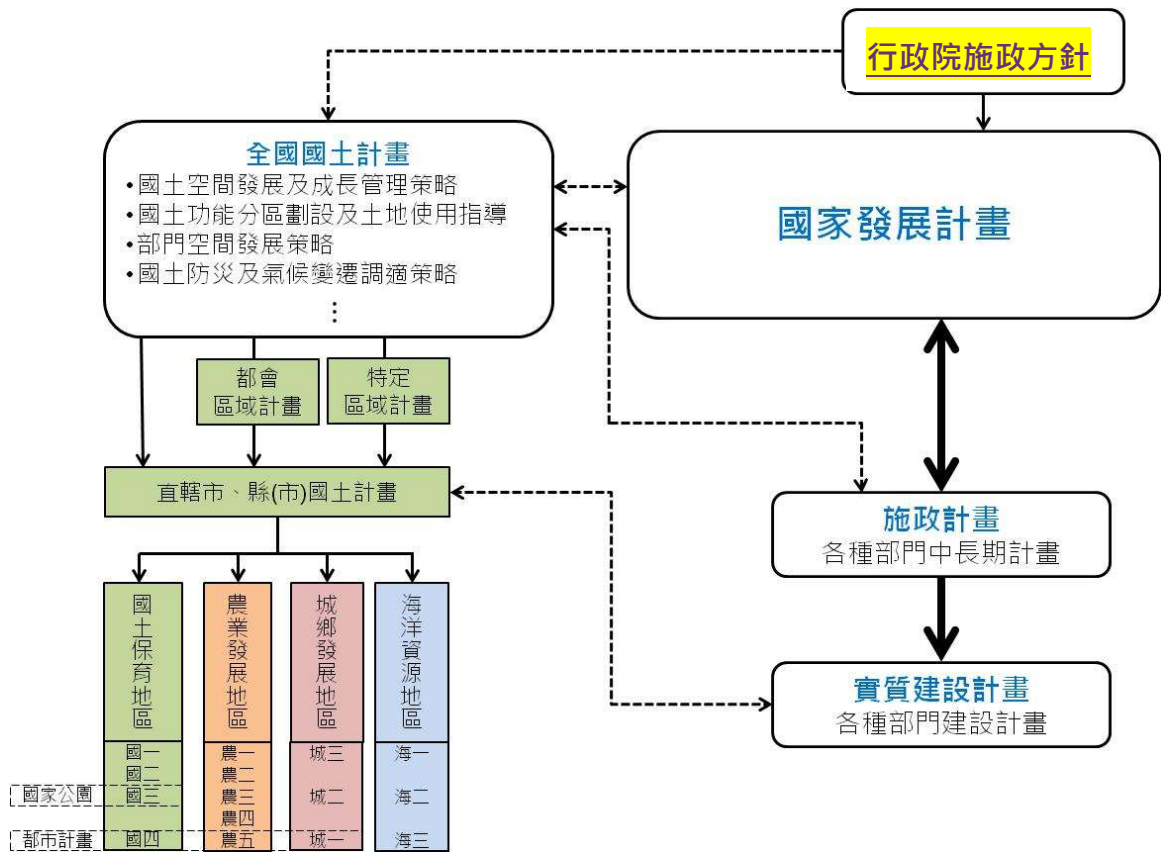
### 參、計畫性質

全國國土計畫係為確保國土安全，保育自然環境及人文資產，促進資源與產業合理配置，針對我國管轄之陸域及海域，所訂定引導國土資源保育及利用之空間發展計畫；同時也指導直轄市、縣(市)國土計畫之空間發展配置，並規範國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區和城鄉發展地區等四大國土功能分區劃設，以達成引導國土空間合理配置目標。

而我國國家重大公共建設係由各計畫執行機關依據施政重點、施政方針，提出年度計畫及經費需求，提送國家發展委員會審議，並陳報行政院核定，透過國家發展計畫(四年計畫)、中長程國家發展(建設)計畫，秉持前瞻、務實原則進行規劃，以作為各部門計畫執行之依據。

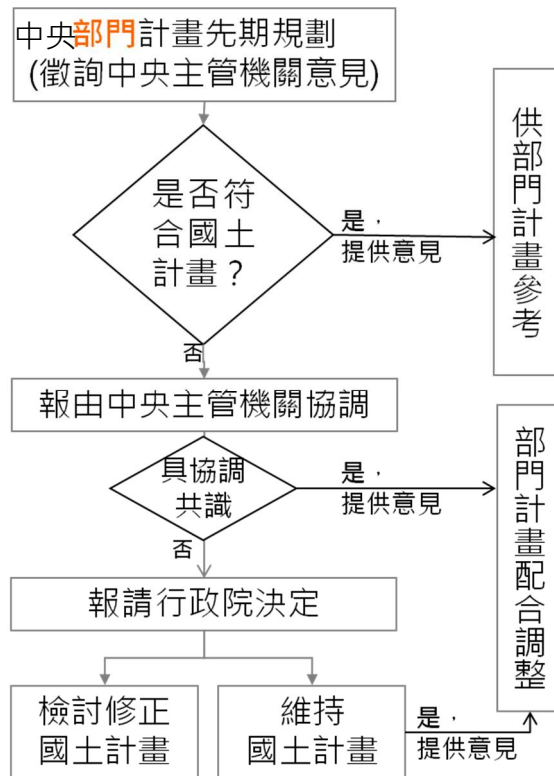
國家重大建設與全國國土計畫之關係，主要以已核定之國家重大建設計畫中涉及全國層次、跨縣市層次、影響重要資源之空間規劃及土地使用者(如航空城、前瞻基礎建設計畫內已核定計畫)，將整合納入全國國土計畫國土空間發展策略、部門空間發展策略之參考依據(圖 1-1-1)；如屬規劃作業階段之重大建設計畫，已請各部會提供具體區位資料，協助檢視是否涉及環境敏感地區，並將檢核結果回饋各部會供評估檢討計畫內容。各直轄市、縣(市)政府應配合前瞻基礎建設等國家重大建設計畫進行空間發展、成長管理、部門建設之規劃，提升國內永續發展動能。

全國國土計畫發布實施後，後續如有新增國家重大建設計畫，依據國土計畫法第 17 條規定應於先期規劃階段，徵詢國土計畫主管機關意見，以確保部門計畫與國土計畫無競合情形(圖 1-1-2)。



資料來源：本計畫繪製。

圖 1-1-1 國土計畫體系與部門建設計畫關係示意圖



資料來源：本計畫繪製。

圖 1-1-2 部門計畫徵詢國土計畫機關意見程序示意圖

## 第四章 國土永續發展目標

### 第二節 有序—經濟發展，引導城鄉發展

#### 目標三：整合產業空間發展需求，提升產業發展競爭力

為強化國土計畫對土地使用之指導，未來中央產業主管機關及直轄市、縣(市)地方政府依據產業發展政策與需求，於各直轄市、縣(市)國土計畫劃設相關區位，考量重要交通運輸網絡之可及性、再生能源供給情形、地區既有產業發展基礎或產業聚落潛能，以及大專院校或研發機構相關產學資源，並應以減少產銷碳足跡、提升綠能運輸、促進綠色生產為原則，期能在符合國際環保產品標準下，讓產業發展能量透過交通運輸流動及既有產學網絡，達到厚實經濟基礎及向外擴張影響力。

同時應積極推動產業土地活化與再發展，落實老舊工業區之更新(包括基盤設施更新、產業聚落建構及轉型、結合都市發展等策略)、推動產業用地政策革新等方案，以穩定產業用地供給，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。

#### 目標四：整合區域文化生態景觀資源，強化文化觀光動能

我國已透過國家風景區、森林遊樂區等推動兼具生態教育及景觀遊憩之觀光旅遊，為建構有助於文化創意產業發展之場域、以文化觀光厚實深度旅遊基礎，應整合各區域文化觀光資源、博物場館、人文傳統場域、生態資源等進行整體規劃，由既有點狀觀光據點經營出發，逐漸轉型朝向文化觀光廊帶、城市地方學觀光、區域地景觀光等方向邁進，以強化文化觀光之動能。

## 第五章 國土空間發展與成長管理策略

為因應氣候變遷衝擊及當前國家、社會所面臨之環境、經濟與社會三者交互作用衍生的空間發展議題，而需重新檢視國土運用情形，並在國土永續發展目標下，提出國土空間發展策略及成長管理策略，以解決國土空間的課題與資源分配，提升空間治理能力、加強國家整體競爭力，並邁向永續發展。

### 第一節 國土空間發展策略

#### 壹、國土空間整體發展政策及規劃原則

##### 一、全國國土空間整體發展政策

國土計畫法第一條揭槩：「為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展，特制定本法。」本計畫就前述面向整體政策說明如下：

##### (一)因應氣候變遷，確保國土安全

##### 1. 國家因應氣候變遷行動綱領

為積極配合聯合國製定「巴黎協定」及聯合國 2030 永續發展目標(Sustainable Development Goals, SDGs)等國際公約與規範，我國依據「溫室氣體減量及管理法」，擬訂「國家因應氣候變遷行動綱領」(草案)(以下簡稱行動綱領)作為全國溫室氣體減量及施政的總方針。秉持減緩與調適並重的精神，明列我國因應氣候變遷的基本原則，並揭槩我國中央與地方於能源、製造、運輸、住商、農業及環境等各部門均應配合推動，並透過具體行動方案推動以管制溫室氣體排放；並進行橫向及縱向整合，推動跨部門溫室氣體排放減量有效管理。據此，國土規劃應配合氣候變遷政策強化國土氣候變遷調適性，並透過城鄉集約發展及產業運輸規劃，減少溫室氣體排放以減緩及端氣候衝擊。

## 2. 災害防救基本計畫、災害防救白皮書(105 年度)

為因應極端氣候下天然災害衝擊，我國擬定災害防救基本計畫、災害防救白皮書並製作災害風險地圖等，提出國土規劃時因應天然災害型態、風險分布之政策方向，並針對各類天然災害類型、城鄉災害整備、極端氣候衝擊、產業及重要公共設施避災等提出策略。各級國土計畫於規劃時，應審慎考量極端氣候挑戰、災害潛勢分布、災害風險推估等，透過劃設國土保育地區、規劃合宜城鄉發展區位及提升耐災性、合理規劃公共建設區位及劃設國土復育地區等方式，減緩災害衝擊並提升國土韌性，以確保國土保安。

### (二)保育自然環境與人文資產

#### 1. 永續發展政策綱領

為使當代及未來世代均能享有「寧適多樣的環境生態」、「活力開放的繁榮經濟」及「安全和諧的福祉社會」我國擬定永續發展政策綱領，其中針對「永續的環境」政策領域包含：大氣、水、土地、海洋、生物多樣性及環境管理等六個面向提出政策目標及策略。其中，與國土空間發展及自然環境保育有關之內涵有：

- (1)大氣面向：溫室氣體排放、低碳社會、空氣汙染防制。
- (2)水資源面向：水資源開發利用、管理保育、水源及河川水質保護、汙水下水道發展及地下水資源保育。
- (3)土地面向：國土規劃與管理、國土保育、國土復育、城鄉發展、農業發展。
- (4)海洋面向：整合海岸管理和永續發展、海洋汙染防治、海洋資源之永續經營、漁業資源及海洋環境管理。
- (5)生物多樣性面向：生物多樣性主流化、保護監測與減輕威脅、永續利用與資訊交換、生物安全與惠益均享。
- (6)環境管理面向：重要政策及開發行為環境影響評估、環境總量管制。

依此，對國土的利用需有前瞻和宏觀性的思考，尤其需

考慮島嶼性生態系統的脆弱性，透過國土規劃對自然環境資源，如土壤、森林、地表水及地下水等善加珍惜與保護，以防止破壞生態系、山坡地水土流失、地層下陷、海岸不當侵蝕及失衡發展的發生，以增加國土韌性，並應妥善規劃國土空間朝向低碳及生態城鄉發展。

## 2. 保護人文資產永續經營

為促進文化資產之保存並發揚在地文化，文化部透過施政主軸之「連結與再現土地與人民的歷史記憶」，推動文化保存政策，期透過深化在地文化內涵活化利用文化資產，並創造文化品牌、發揚多元文化，以強化文化資產與在地人文、空間環境連結，促進文化永續經營。據此，國土規劃除將各文化資產以劃設國土保育地區、訂定土地使用指導及管制進行保護外，應指導都市計畫、相關計畫就文化資產週邊場域、動線、文化廊帶等，透過土地使用管制、都市設計、整體營造、風貌改善計畫等方式，增進文化觀光魅力並提升文化經濟力，以促進人文資產永續經營。

### (三) 資源與產業合理分配

為促進資源有效利用，維持國家永續繁榮發展，國家發展委員會秉持前瞻、務實原則，規劃、推動國家發展(建設)計畫，以順應各發展階段的需要，未來發展將以「創新、就業與分配」三原則，引導國家新的經濟方向與整體發展，[參考](#)「國家發展計畫—106 至 109 年四年計畫暨 106 年計畫」，其中國土空間發展需配合者有：

#### 1. 加速產業轉型升級，創新驅動新經濟

整合區域產業、運輸與人力資源發展優勢，推動五大創新產業，並結合產業輔導與投資市場拓展，發展各區域創新產業聚落以活絡經濟並促進區域均衡發展。

為促進農業永續、確保糧食安全及促進觀光產業發展，將推動新農業、觀光休閒、防災技術、住宅改造等生活產業，積極活化內需市場，增加在地就業機會，並尋求生活產業的

出口外銷機會。

## 2. 提升公共建設品質，永續發展新環境

為因應全球氣候變遷、暖化及溫室氣體排放所帶來的挑戰，將透過建構溫室氣體減量法制、擬定因應氣候變遷行動綱領，逐步推動低碳轉型，落實減碳承諾。並透過落實節水省水、水資源調度、集水區整體規劃保育等，建立多元永續的供水系統，以確保水資源供需平衡。另將持續改善空氣品質、強化海洋資源的維護與復育，並積極防範污染事件發生，同時發展海洋觀光休閒等產業。

## 3. 活化閒置公共空間，減緩城鄉差距

為減緩城鄉發展差距，將透過數位國家計畫推廣數位學習產業，多元活化閒置公共空間，提供無落差資訊通訊服務，消除地理上偏鄉，打造智慧城市鄉；並透過串連主要區域運輸幹道周邊聚落，整合的產業經濟、生態與人文地景，推廣區域文化觀光，帶動文化觀光的群聚效應，吸引青壯人才的回流或移居。

為保障多元族群空間發展權益、維護環境生態平衡，將透過擬定原住民特定區域計畫，以促進各族群空間於文化、產業、生態相互協調下，達適性且永續發展之目標。

綜上，我國各級國土計畫於國土保育地區、農業發展地區均應著重於國土保安、生物多樣性維護、文化資產維護與活化、農業生產環境維護、水資源供需平衡；海洋資源地區應著重防範海岸災害、確保海岸與海域資源保育及永續發展；城鄉發展地區應提升維生基礎設施韌性、發展綠色運輸系統、建構永續建築與低碳生活圈、並減輕環境負荷，建立能資源循環利用社會；並應透過資源、產業、公共設施規劃促進城鄉均衡發展。

## 二、全國國土空間結構

**參考依**國家發展委員會民國 99 年「國土空間發展策略計畫」及民國 105 年「國土空間發展狀況報告」，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「中央山脈保育軸」、「西部創新發展軸」與「東部優質生活產業軸」(詳圖 5-1-1)。「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。

#### (一)中央山脈保育軸

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

#### (二)西部創新發展軸

在高速鐵路、國道系統、西濱、東西向快速公路系統完成，及北、中、南科技產業園區開發，已使西部形成產業集中廊帶化發展，更成為臺灣經濟主要發展軸帶。未來在高鐵一日生活圈形成條件下，透過整合交通運輸與城鄉發展、活化產業用地、推動創新產業群聚發展等策略下，西部將以創意、創新作為城鄉轉型與發展的核心價值，使西部成為創新發展軸帶。

西部地區由於高鐵一日生活圈及六都直轄市升格影響，未來空間結構將以六都為核心，朝向多核心適性發展，應依不同地區環境資源、產業優勢、文化社會特性與城鄉空間結構，進行資源與建設整合，並配合產學資源串聯、社會支持網絡以及人才培訓等政策引導，以促進各都會區域適性發展，建構多元、多核心的國土空間。

#### (三)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，需



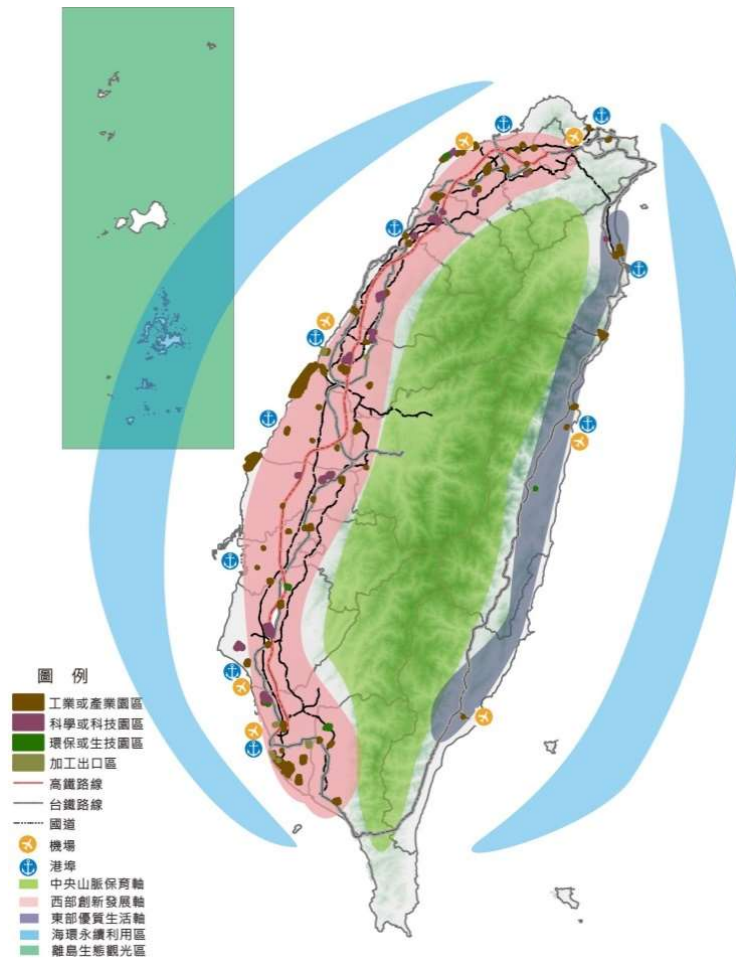
考量引進產業與自然生態保育均衡之發展。目前觀光度假、有機農業、文創及海洋生技等已形成東部區域的品牌特色，永續發展概念已深植東部，未來更進一步將樂活、慢活及養生休閒等新生活型式概念融入產業中。有效運用東部豐富多元的人文特質、慢速的生活步調、優美的自然景觀、乾淨的土地資源等優勢條件，發展東部成為優質生活產業軸。

#### (四)海環資源明智利用

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

#### (五)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，離島發展應整和人文、自然環境保全與觀光發展，以發展特殊的生態與文化體驗為主。



資料來源：本計畫參考國家發展委員會國土空間發展策略計畫繪製。

圖 5-1-1 全國國土空間結構示意圖

### 三、國土空間規劃原則

國土計畫法第六條揭櫫國土計畫之基本規劃原則共有配合國際公約等 11 項，本計畫依各項基本原則說明規劃原則如下：

(一)國土規劃應配合國際公約及相關國際性規範，共同促進國土之永續發展。

1. 配合 1982 年聯合國海洋法公約等主權事務性公約，確保我國陸、海疆界完整及主權獨立。
2. 配合 1987 年蒙特婁議定書、1992 年聯合國氣候變化綱要公約、1994 年聯合國防制沙漠化公約、1997 年京都議定書及 2015 年巴黎協定(Paris Agreement)等環境保護及氣候變遷公約，積極推動符合環境保育與節能減碳理念之國土利用政策。

3. 配合 1989 年巴賽爾公約（廢棄物移轉）、1992 年聯合國生物多樣性公約、2001 年斯德哥爾摩公約（持久性有機污染物）等保育性公約，落實國土保育，建立生物多樣性國土環境。
4. 配合 2015 年巴黎氣候協定落實各部門氣候變遷調適及溫室氣體排放，以增進氣候變遷調適性及減緩極端氣候威脅。
5. 配合 2015 年仙台減災綱領，以人為本及考量災害經濟損失進行災害治理規劃，並改善關鍵基礎設施耐災能力。

(二)國土規劃應考量自然條件及水資源供應能力，並因應氣候變遷，確保國土防災及應變能力。

1. 考量環境資源容受力促進資源永續

國土規劃應考量水資源、能源容受力、自然條件、環境容受力、經濟容受力、糧食容受力、公共設施容受力等，於兼顧保育與發展平衡下，考量適當之產業發展形式，並且搭配生態維護或改善周遭環境之措施，以促進資源永續。

2. 提升氣候變遷調適性

城鄉發展應就極端氣候帶來之極端降雨、海平面上升等災害風險於空間規劃提出，以提升城鄉韌性與土地利用永續性為原則，強化能源及給水等供給系統之建設、風險評估與檢修應變，提升運輸、通訊及資訊系統等設施因應氣候變遷之調適能力。

(三)國土保育地區應以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。

國土規劃應將具有重要生態、自然資源、人文景觀、災害敏感之地區規劃為國土保育地區，以落實國土保育、促進國土利用合理配置，透過土地使用管制促進國土管理整合、強化生態資源保育，並結合各防災、海岸防護相關規劃，降低災害發生風險，以確保國土安全及生態保育。

(四)海洋資源地區應以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序。

1. 海洋生態保育優先

針對海域範圍內具重要生態環境與自然資源之地區或依其他法律於海域劃設之各類保護(育、留)區應透過分區劃設優先保育，並訂定土地使用指導原則，以確保海洋生態保育。

## 2. 確保海域資源利用公共安全與公共福祉

針對海域內使用性質具排他性之地區，供維護海域公共安全及公共福祉，或符合海域管理之有條件排他性使用，並禁止或限制其他使用，以確保資源使用安全、安定。

## 3. 整合多元需求

針對不具資源保育、排他性之地區以資源永續利用及相容為原則，透過相容性規範，以整合多元需求，建立使用秩序。

### (五) 農業發展地區應以確保糧食安全為原則，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星發展。

農業發展地區之規劃應以確保糧食安全為原則，針對農業生產資源維護、極端氣候下水資源穩定供給等進行規劃，結合農業生產監測與預警機制、強化農業生產對地補貼，確保糧食安全並建構適應氣候風險的永續農業。並針對農村地區與週邊農村生活、生產、生態密不可分之地區，以鄉村地區整體規劃方向，積極配合農業六級產業化規劃必要之公共設施、產製儲銷等設施，引導農業生活空間集中，以合理規劃農業發展空間、提升農村生活品質並避免零星農業發展。

### (六) 城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境確保完整之配套公共設施。

#### 1. 城鄉集約、連續性原則

為因應極端氣候變化、高齡少子化趨勢及提升公共建設投資效率並建立城鄉發展秩序，城鄉發展應以集約發展為原則，並應透過成長管理綜合考量環境與資源承载力規劃未來發展需求、訂定都市成長界限，並以透過大眾運輸系統串連鄰近城鄉引導發展次序，以減少城市蛙躍蔓延、明確城鄉發

展秩序。

## 2. 生態城鄉原則

為因應極端氣候及促進生態永續發展，城鄉空間規劃應著重城市內生態系統建立，以藍、綠帶系統串連生態棲地與重要開放空間，以提升生態系統網絡之連續性；並應以建構水敏式低衝擊開發(LID)為原則，進行都市與農村公共設施、設備、基地透水性等規劃建設，以提升水源涵養、減少淹水災害、促進內水平衡，進而使城鄉生態休養生息，達成生態永續發展之目的。

## 3. 綠色友善運輸原則

為減少運輸碳排與促進高齡友善社會發展，城鄉空間發展應與交通運輸整合思考，以大眾運輸導向發展(TOD)為未來城市主要發展模式，結合各交通節點綠能運具接駁，作為未來城鄉運輸主要方式，並應改善傳統運輸結構之缺點，於各都市計畫區規劃綠能及高齡友善街區，以提升城鄉生活環境品質。

(七)都會區域應配合區域特色與整體發展需要，加強跨域整合，達成資源互補、強化區域機能提升競爭力。

1. 善用都會區域發展優勢，評估成立都會區域協調推動組織，提出發展願景及建設計畫構想，協商都會區域內重要發展議題。
2. 整合都會地區部門建設資源，依據部門建設計畫構想，訂定建設時程與優先次序，逐步落實推動。
3. 明確各地區產業特性，以彰顯國際分工下之發展定位。必要時視產業特性需要，結合都會區域資源，由中央目的事業主管機關協助規劃如產業園區等專案推動地區，以加速推動，且對於既有產業用地應加強活化利用、更新再造。

(八)特定區域應考量重要自然地形、地貌、地物、文化特色及其他法令所定之條件，實施整體規劃。

特定區域治理涉及中央與地方之垂直整合、各部門間水平整

合等跨域整合課題，為促進國土資源有效管理、空間發展有效利用，性值重要且一定規模以上部門計畫，應於先期規劃階段與國土規劃主管機關充分協調；應就涉及跨域整合之議題，於規劃作業時邀集中央與地方各目的事業主管機關共同研商，提出整合對策並結合空間發展規劃與執行方案，並透過都會區域協調推動組織達成共識，具體促進跨域治理之有效性。其中，對實質空間具連續性相互影響之議題，如整體流域(由集水區、河川流域到海岸、海洋)、地震斷層、生物遷徙廊帶、重大工業據點之空污影響範圍等，應針對空間、活動相互影響進行分析，以公平、公義、生態永續及提升氣候變遷調適能力為原則，提出具體空間發展規劃與執行方案，以達跨域有效治理之目標。

(九)國土規劃涉及原住民族之土地，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立互利共榮機制。

我國具多元民族融合發展之特性，為尊重各民族文化對於空間場域使用之傳統文化，及對生態資源永續使用之智慧，應針對各族群傳統使用習性、活動領域與生態資源特性進行調查，以尊重各族群文化需求、兼具國土保安與資源保育為原則，以研擬國土空間適性發展策略。並進一步整合族群文化之人文資源與生態資源，發展我國人文生態觀光，以促進國際與國內觀光產業之發展。

(十)國土規劃應力求民眾參與多元化及資訊公開化。

依據國土計畫法規定，國土計畫之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或以其他適當方法廣詢意見，並於審議前公開展覽及舉行公聽會，民眾得於公開展覽期間向該管主管機關提出意見供審議參考。

主管機關應建立國土計畫專區等相關網頁，將國土計畫法相關法定工作辦理情形、階段性成果、會議訊息及首長信箱等資訊公開，以提供社會大眾參考，並適時回饋提供意見。

(十一)土地使用應兼顧環境保育原則，建立公平及有效率之管制機制。

## 1. 環境保育優先原則

農業發展、海洋資源、城鄉發展地區內具有環境敏感特性之地區或場址，應依各環境敏感特性及目的事業相關規範進行規劃，並針對申請使用許用許可、重大建設規劃時，均應以迴避、規劃為不可開發區域或保育性質之地區等；並針對位於其他分區內符合國土保育地區之劃設原則者，應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用，以確保環境敏感地區之保育、災害防治。

## 2. 建立公平有效率之管制機制

國土規劃應提升地方自治與提高地方計畫自主性，並應結合國土規劃與管理基礎資料，即時處理土地使用違規，並加以通報、查察，遏止違規案件。依據安全性、公平性及合理性等原則，由相關目的事業主管機關推動違規使用之專案輔導合法化，以建立公平有效之管制機制。

## 貳、天然災害、自然生態、文化景觀及自然資源分布空間之保育策略

### 一、天然災害

#### (一)提升國土氣候變遷調適性

我國位處菲律賓海板塊與歐亞大陸板塊交界，由於板塊移動擠壓，造成臺灣地震頻繁，斷層分布全臺各地，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等各類天然災害分布於我國山區、平原及海岸地區(詳圖 5-1-2)，屬於多重自然災害風險的國家(詳圖 5-1-3)，加上全球氣候變遷與海平面上升之趨勢，使得國土環境脆弱敏感與日俱增。因此，應針對各天然災害風險進行分析與評估，針對高災害風險之地區應提出具體防災整備規劃及治理，以強化整體國土氣候變遷調適性(詳圖 5-1-4)，依國家災害防救科技中心災害防救基本計畫、105 年度災害防救白皮書，因應各項重大天然災害之國土規劃基本策略及未來方向如下：

#### 1. 天然災害預防策略

- (1)應充分考量颱風、強降雨、沿海暴潮、地震等所造成淹水、土地流失、坡地崩塌、土石流、海嘯、輻射等災害之防範，加強推動國土規劃之防災，包括：治山、防洪、排水、坡地等規劃管制及訂定補助輔助措施。
- (2)應致力於減少風水災、地震及坡地災害等土地規劃利用；河川、堤防、水閘門、雨水下水道及抽排水設施等之規劃與建置；在土石流、土地流失、坡地崩塌、易淹水等危險地區，應納入災害敏感地區並設置預警系統。
- (3)減緩地層下陷導致之關鍵基礎設施危害及淹水災害，持續補助及督導地方政府於地下水管制區依「新增違法水井即查即填、既有違法水井分兩階段處置」原則推動執行。
- (4)以流域為範圍推動洪氾治理，提升中央管河川之計畫防洪設施完成率、排水設施完成率及減少縣(市)河川及區域



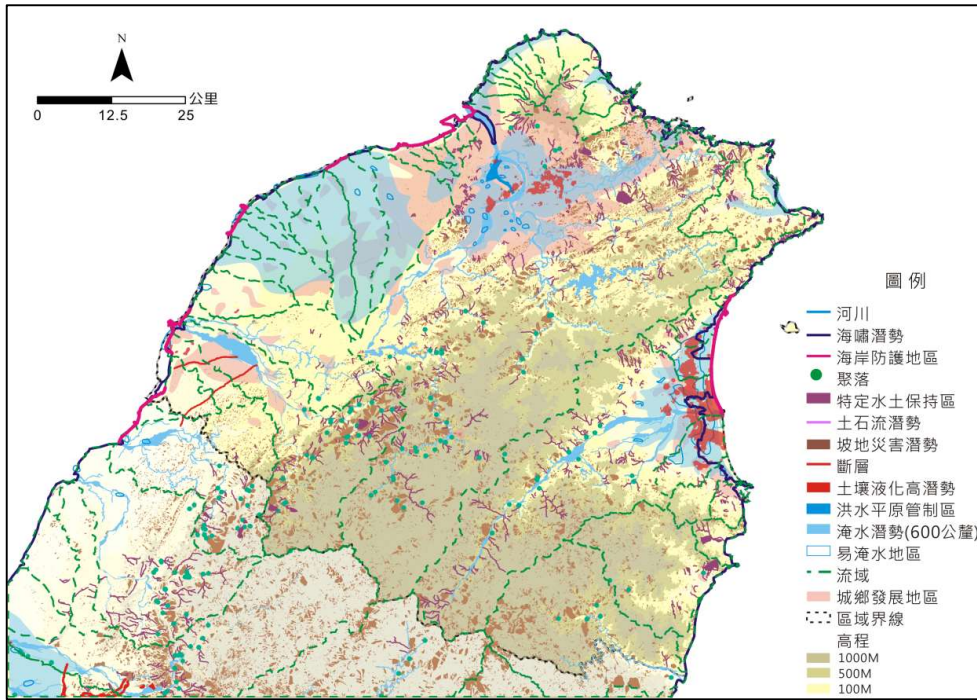
排水之易淹水面積。

- (5)應積極整備供避難路線、避難場所及防災據點使用之城鄉基礎設施，針對地震斷層分布及土壤液化高潛勢地區應避免設置重大公共設施與區域醫療中心，並以防災型都市更新、耐震補強等方式進行城鄉設施、救援資源整備，以確保民眾與產業安全，並提升城鄉維生系統之耐災能力。
- (6)透過防救災資料庫之建置及共享，將各事業主管機關之災害潛勢、風險地圖為底圖套疊土地使用規劃，指認高災害潛勢、風險地區，並確保城鄉發展區為非位於災害敏感地區，達到預先減災之功能。
- (7)交通工程建設應符合永續國土保育原則(避免開路上山)，事先進行該特定區域之災害潛勢分析，對危險地區之道路劃設、鐵路規劃，應考量整體性災害防範措施。
- (8)各級政府及公共事業機關(構)應考量區域特性，針對容易發生森林火災及火勢易擴展之高危險區域劃定危險範圍，加強林地巡護，並積極規劃救災與避難路線及防災據點等因應森林火災防救措施計畫。

## 2. 未來災害防救策略方向

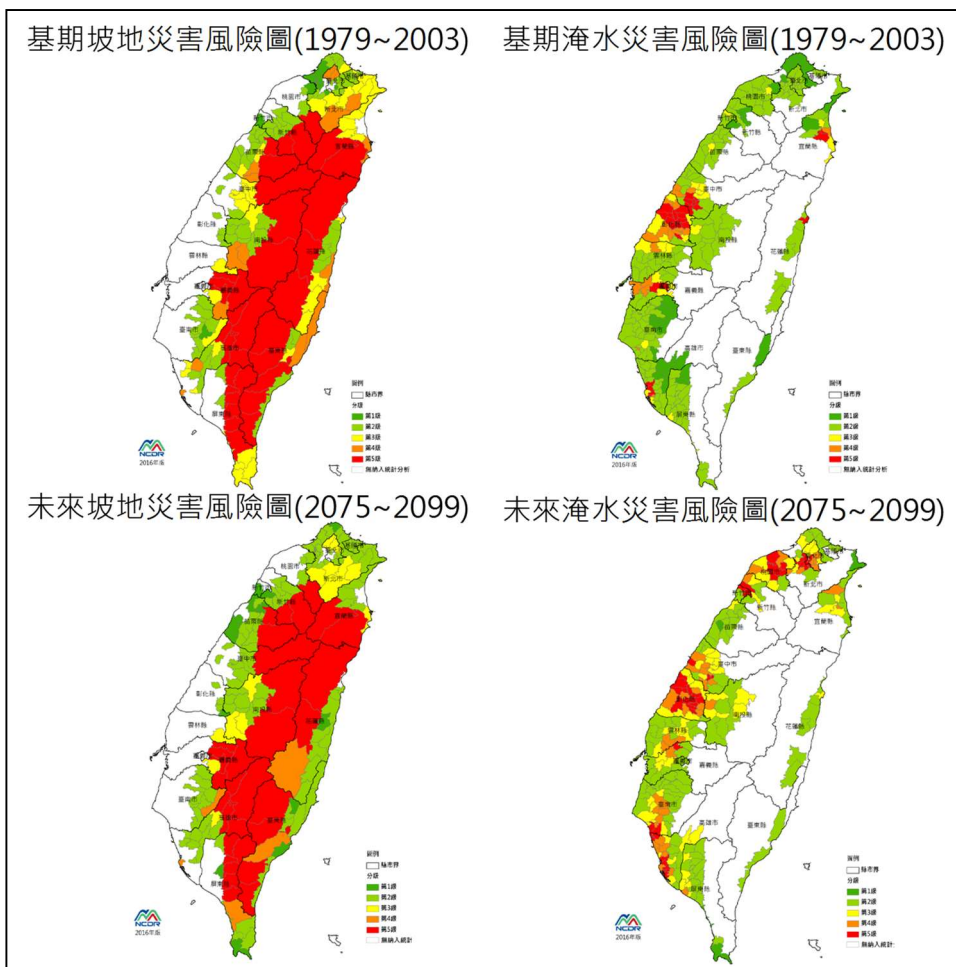
依 105 年災害防救白皮書，我國未來災害防救策略與國土規劃有關者有：

- (1)推動國土規劃，落實土地使用管制及國土復育：應考量自然條件及水資源供應能力，並因應氣候變遷，確保國土防災及應變能力，劃定合理國土功能分區、整合低衝擊開發等先進規劃理念制定土地使用管制，並透過劃定國土復育地區確保國土保安與生態復育。
- (2)因應全球氣候變遷及巴黎協定，強化國土調適能力、降低脆弱度與增加氣候韌性。
- (3)因應仙台減災綱領，透過人為本的災害治理思維，充實災害經濟損失及相關策略之基礎研究、改善關鍵設施耐災能力、研發預警和風險資訊可及性。



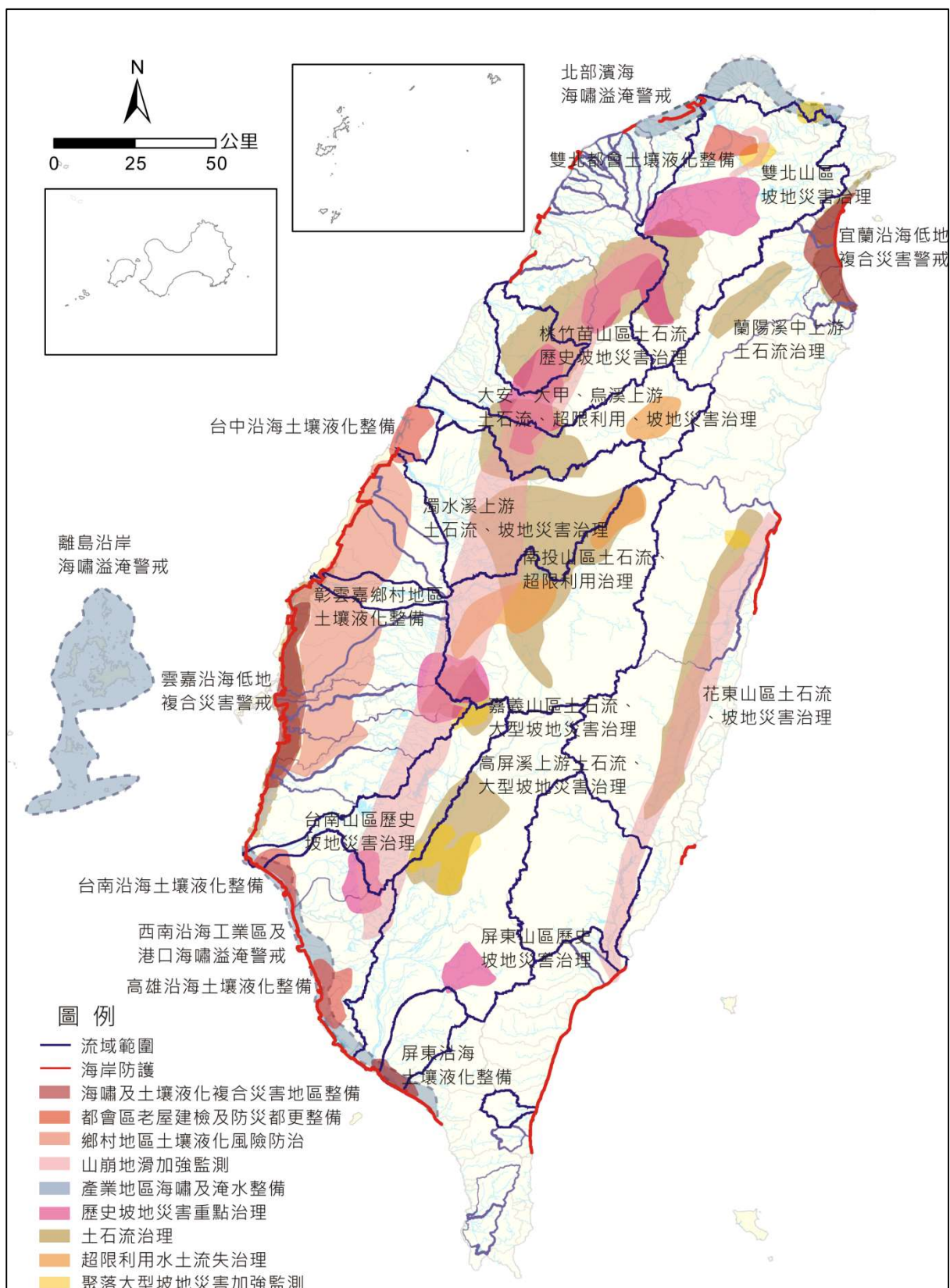
資料來源：本計畫繪製。

圖 5-1-2 我國天然災害空間分布示意圖-以北部地區為例



資料來源：整理自國家災害防救中心氣候變遷下災害風險圖問答集，105年。

圖 5-1-3 臺灣坡地與淹水災害風險圖



資料來源：本計畫繪製。

圖 5-1-4 天然災害空間發展策略示意圖

## (二)推動天然災害分布地區之保育與復育

### 1. 推動國土保育

針對具有天然災害風險之地區，於保障既有發展權益同時應著重氣候變遷調適能力，故就未來屬於城鄉發展之地區，應妥善規劃產業、住商發展、重要公共設施之防災、氣候變遷調適及再發展策略，屬農業發展之地區應防範水災、坡地災害、海嘯等對農業生產之影響，以防災設施、留設滯洪空間、季節性調配生產等因地、因時制宜策略增加農業生產與生活之調適能力，其餘地區具天然災害潛勢者則應以國土保安優先，以順應自然、還地於河、季節性封閉等策略，減少天然災害對生活、生產、觀光遊憩等活動之威脅，使受傷土地得以休養生息。

### 2. 推動國土復育

針對較高風險或有緊急致災之虞之土石流高潛勢地區、嚴重山崩、地滑地區、嚴重地層下陷地區或其他地質敏感或對國土保育有嚴重影響之地區，各目的事業主管機關除進行災害防救及治理作業外，為促進該地區國土復育，得研擬及推動國土保安及復育計畫，以保育為原則，除行政院專案核准者之公共設施或國防設施之外，應盡量減少任何開發行為及設施之設置，發展符合生態原則之復育方法。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，從源頭治理；調整沿海嚴重地層下陷之農村聚落，推動地層下陷地區產業轉型再發展，可發展為再生能源示範專區，並進行土地復育；或為自然生態濕地公園、人工湖、滯洪池等，配合國土生態保育綠色網絡建置計畫，輔導發展溼地生態觀光。

## 二、自然生態

### (一)建構全國生態網絡

為保育珍稀動植物資源及重要生態環境，我國已劃設 20 處野生動物保護區、37 處野生動物重要棲息環境、6 處自然保護區、

22處自然保留區、9處國家公園、42處國家重要濕地(39處地方級暫定濕地評定中)，並透過森林保育、環境敏感地區劃設，我國中央山脈保育軸已成型(詳圖5-1-5)。

環境生態系統為一高度複雜且相互關聯之系統，為促進我國生態系統之永續發展，本島地區應以中央山脈保育軸為起點，沿河川及河川兩側生態廊道、農田水圳、濕地、森林廊帶向平原拓展，串連國家公園、國家風景區、自然保留區、原始林、自然林、保安林、野生動物重要棲息環境和保護區，以及公園綠地等各種開放空間，並朝濱海陸地、近岸海域連結，以完整之生態棲地網絡為範圍進行整體規劃，並積極建構動物生活與遷徙之生態廊道，以河川流域生態復育，串連中央山脈保育軸、平原地區生態棲地與沿海濕地、海洋生態資源，以建構國家生態網絡系統。

## (二)推動自然生態分布地區之保育與復育

### 1. 推動國土保育

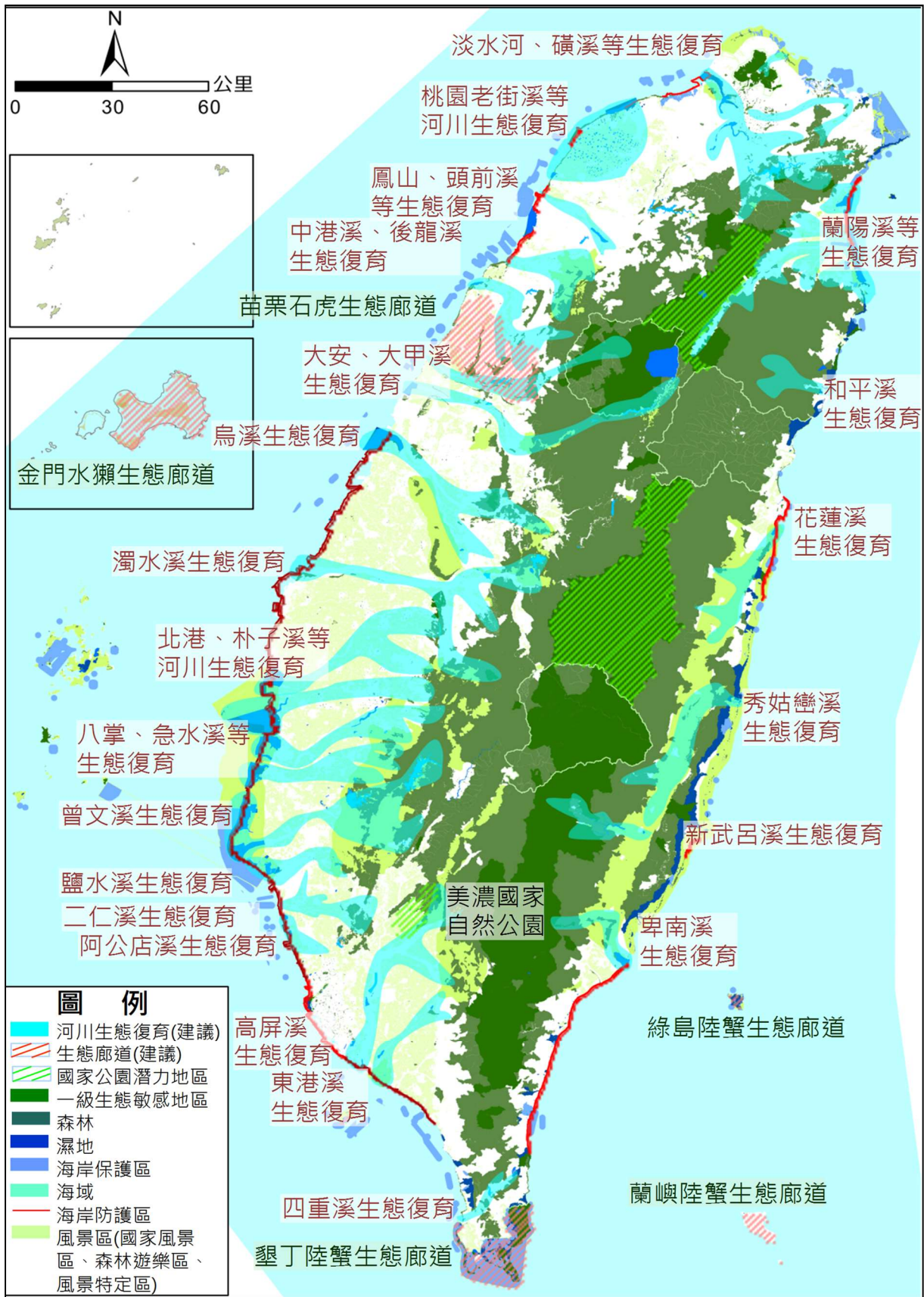
- (1)具重要生態且環境敏感程度較高之地區應採最小安全標準，劃設禁止或限制使用範圍，保護野生動、植物自然棲地，納入國土保育地區加以管制避免環境破壞，並應規劃適當範圍之緩衝區以加強國土保育與保安，兼顧人造環境及自然環境的平衡。
- (2)河川區域同時兼具災害敏感與生態敏感特性，且串連山區、平原、海岸、濕地等生態系統，故濕地、河川、海岸、離島及其他易因人為不當使用而遭受破壞之地區，應加強環境資源調查，並依據資源特性，進行分類管理。
- (3)濕地零淨損失：推動沿海濕地保育，劃設自然濕地保護區，辦理劣化及重要濕地之復育，闢建人工濕地，加強保育濕地之動植物資源及維繫水資源系統，以落實零淨損失之政策目標。配合濕地復育、防洪滯洪、水質淨化、水資源保育利用以及景觀遊憩，推動濕地系統之整體規劃，進行地景生態環境改造。
- (4)經評估不適宜開發建築利用之環境敏感地區，應降低土地

使用強度及項目，既有合法可建築用地經變更為非可建築用地者，應依法補償其發展權，以保障合法權益。

- (5)推動生態友善城鄉：我國有豐富自然生態資源，在東亞、亞澳地區生態遷徙、種源維護上均具有重要地位，在人類開發對生物棲地干擾情形下，人類與動物活動範圍重疊性高，為保護珍稀動物、重要生態系統，應尊重其棲地、遷徙習性與食源分布，推動生態友善區域，透過友善農耕、生態廊道、棲地營造等方式促進人類與動物和平共用土地等生態資源，與農業六級、生態觀光相輔相乘；並應參考荷蘭等保育先進國家方式提升舊有管孔通道朝向生態廊帶規劃，於廊帶供應食源、水源以引導動物遷徙，促進珍稀動物遷徙、覓食安全，以維護我國整體生態系統機能。
- (6)流域生態與災害綜合治理：以流域統合經營管理取代流域整體防災治理，持續推動流域整體治理及經營管理，並應推動河川區域及週邊關聯生態系資源、各類土地逕流分擔能力、動物遷徙與生態廊道等調查，提出整體生態網絡保育策略，並強化河川流域中段(中游)地區棲地生態復育、汙染整治及海岸與海域生態維護，明確劃設相關保育、緩衝空間，並對人為活動或極端自然災害所產生影響與危害提出具體解決，配合流域整體經理與逕流分擔出流管制，研訂土地利用基本原則，納入國土空間規劃，以作為各部門、各類型發展區管理依據。

## 2. 推動國土復育

針對流域有生態環境劣化或安全之虞地區、生態環境已嚴重破壞退化地區或對國土保育有嚴重影響之地區，各目的事業主管機關除進行保育整備與復育治理作業外，亦得就依環境敏感特性、珍稀動植物分布棲地、具豐多度之重要生態系等特性，劃設國土復育地區，進行重要生態復育，並就人為活動對生態影響進行應有之管制與必要緩衝空間之規劃，以干擾最小、明智利用、協調共生原則推動國土生態復育。



資料來源：本計畫繪製。

圖 5-1-5 全國生態網絡空間發展策略示意圖

### 三、文化景觀

#### (一)強化文化觀光動能

我國文化景觀環境敏感地區包含古蹟保存區、考古遺跡、重要聚落建築群、重要文化景觀、重要史蹟、水下文化資產、歷史建築、聚落建築群、文化景觀、紀念建築、史蹟、地質遺跡、國家公園(史蹟保存區、一般管制、遊憩區)等，其中古蹟、歷史建築、聚落等多分布於平原地區、地質遺跡多分布於山區、河川、海岸、離島地區與原住民文化相關之遺址、考古遺跡多分布於中央山海及海岸山脈地區，文化景觀則依景觀資源特性分布於鹽田、水圳地區，文化景觀資源多分布於人文活動場所及風景地區，具發展文化觀光之潛力(詳圖 5-1-6)。

為厚實深度旅遊基礎，並建構有利於文化觀光發展之場域，應針對文化景觀資源本體、週邊場域、與觀光活動連結等層面推動文化保育。

##### 1. 文化資產保存與活化

為保護特殊地質、建築、史蹟景點之地景資源，凝聚人民文化共識，應朝由下而上推動文化事務，並推動歷史現場再造、傳統表演藝術、工藝美術、口述傳統、民俗節慶、傳統知識等保存與再生，重新連結與再現土地與人民的歷史記憶，進行有形、無形文化資產保存、活化與再生。

##### 2. 文化景觀場域保育

文化景觀是人類與自然環境經長時間相互影響所形成具有歷史、美學、民族學或人類學價值之場域，故文化景觀地區之空間規劃，除應維護其人文、自然資源外，針對週邊場域之建築型態、市街景觀、慣習活動空間、重要聚會所等，應以尊重文化景觀涵構之方式進行環境整備與新建築物風貌與活動導入審核，並應納入在地民眾文化風貌審議機制與融合在地生活使用需求，使文化場域之新建設發展能成為厚實當地文化風格之基礎，延續文化景觀之場所精神。

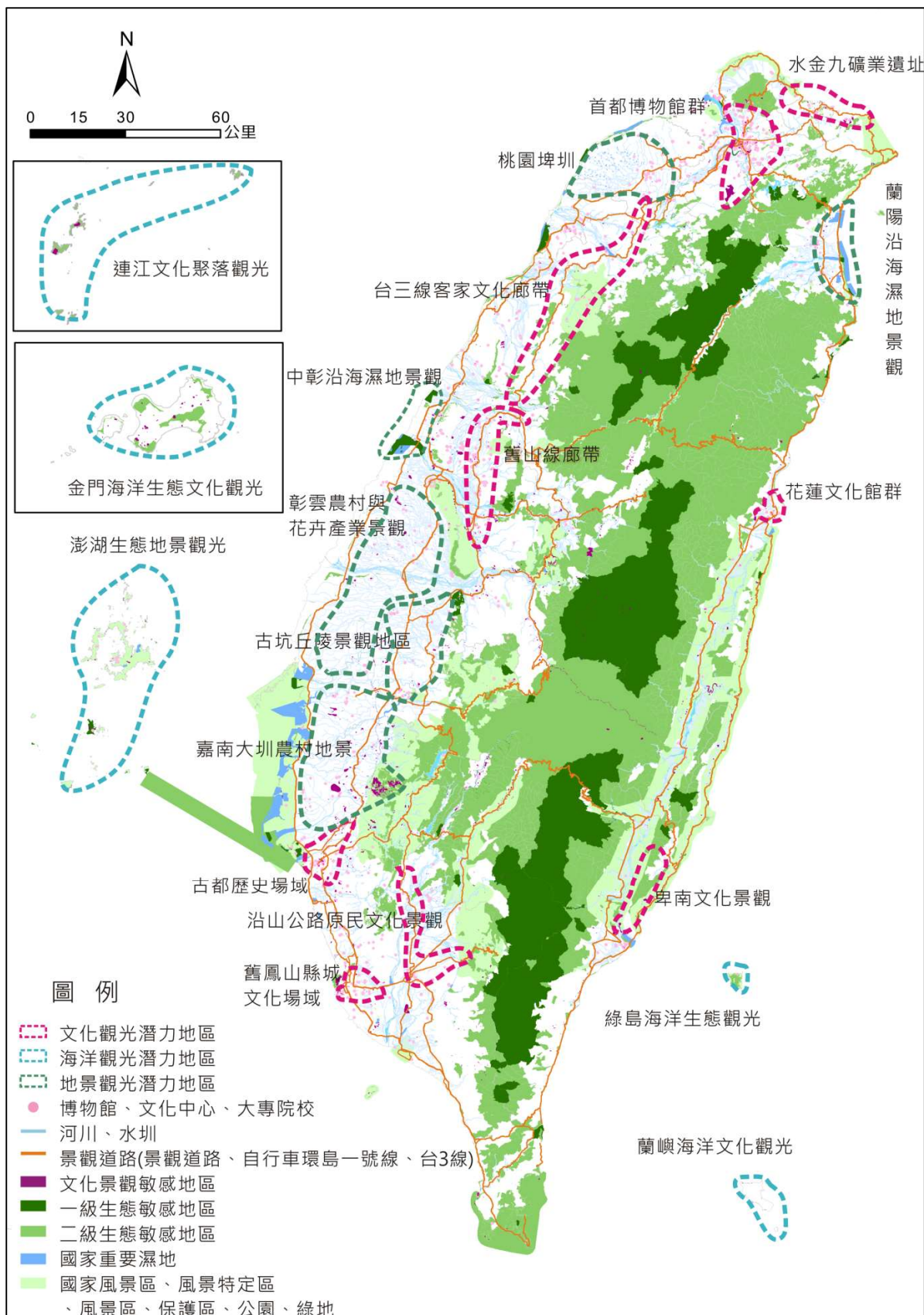
##### 3. 文化觀光整體規劃



應整合各區域相關觀光資源，如博物場館、人文傳統場域等，由既有點狀觀光據點經營出發，逐漸轉型朝向文化觀光廊帶、城市地方學觀光、區域地景觀光等方向邁進。

## (二)推動文化景觀分布地區之保護

為保護優美之文化地景及具保存價值之建築、史蹟、遺址，將依文化景觀敏感程度劃設不同管制強度之國土保育地區，透過土地使用指導文化景觀資源容許使用，並訂定週邊相容之土地使用管制、都市設計要點等，促使文化景觀資源與週邊活動發展、風貌相互融合。



資料來源：本計畫繪製。

圖 5-1-6 文化景觀空間發展策略示意圖

#### 四、自然資源

##### (一)促進資源永續利用

我國具環境敏感性之自然資源有森林、水庫集水區、蓄水範圍、自來水水質水量保護區、飲用水水源水質保護區(或取水口一定距離內之地區)、地質敏感區(地下水補注)、溫泉露頭及其一定範圍、水產動植物繁殖保育區、人工魚礁區及保護礁區、礦區場、礦業保留區、地下礦坑分布地區及優良農地等，其中森林及水庫集水區、蓄水範圍、飲用水水源水質保護區、礦區場等多分布於山區，平地水庫及礦業保留區、溫泉露頭多分布於山區及丘陵地區，地下水補注區及優良農地多位於平原地區，人工魚礁及水產動植物保育區多位於近岸海域、濱海陸地及離島地區。(詳圖 5-1-7)。

為促進自然資源永續利用，應針對各類資源之環境敏感特性、資源產生與採取特性、與週邊環境相互影響等進行分級分類保育，並擬定土地使用管制以促進自然資源涵養及減少相關活動對資源之破壞：

1. 森林、水產動植物繁殖保育區、人工魚礁區及保護礁區、水庫集水區、蓄水範圍、自來水水質水量保護區、飲用水水源水質保護區等易因人為不當使用而遭受破壞之地區，應加強環境資源調查，並依據資源特性，進行分類管理。
2. 為確保水源供給，涉及水源之資源敏感地區可朝分級分區規劃方式進行管制；而增加滯洪功能目的所施設的人工湖、平面水庫等設施，應減少周邊環境開發與污染水體，周邊開發設施應與此類設施保持適當緩衝距離。
3. 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，並促進森林涵養水源及維護生態系統健全之功能。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。

4. 鄰近都市、聚落發展原則：各環境敏感地區周遭聚落應配合其生態保育、資源保護之特性，規劃合宜之發展目標、緩衝空間、必要公共設施，以適性發展方式促進保育與聚落和諧。其中，屬生態敏感與資源敏感之地區，應透過建立保育績效指標方式針對發展總量、土地使用管制進行調整，並透過建置環境監測系統方式，以兼顧既有聚落發展權益與生態、資源永續發展。
5. 礦業及溫泉等珍稀自然資源應於滿足國內需求及溫泉資源合理取用調節前提下，針對開採量、區位等進行合理規劃及環境影響評估，並應強化對於生態敏感資源、災害影響監測與生態復育措施，以確保資源永續及對周邊生態環境、國土保安、聚落安全之影響最小。
6. 優良農地應進行農地資源分級分類，並依農業生產環境特性、農業發展需求、整體農村發展需求等進行分區管制及鄉村地區整體規劃，以維護農業生產環境並確保糧食生產安全。

## (二) 推動自然資源分布地區之保育

### 1. 促進自然資源涵養

為確保自然資源永續利用，針對環境敏感程度較高之森林資源、生態資源、水源涵養區域等納入國土保育地區，以較嚴謹之保育方向制定土地使用管制，以確保資源保育；針對環境敏感程度較低之自然資源地區，則在兼顧資源永續與保護既有權益、糧食安全原則下，透過土地使用管制、有條件使用、資源異地補償等方式維護資源環境，並應針對緩衝地區研擬活動、使用、維持自然地形地貌等相關管制，確保人類活動發展對資源影響最小，以促進資源涵養。

### 2. 確保自然資源永續利用

針對人工魚礁、保護礁區、水產動植物繁殖保育區等海洋漁業資源，應納入海洋資源地區進行保育規劃及管制，以確保海洋漁業資源永續利用；另針對礦業、溫泉等珍稀自然資源，應納入國土保育地區，促使自然資源永續及確保資源之採用能兼顧環境保育及災害防治。

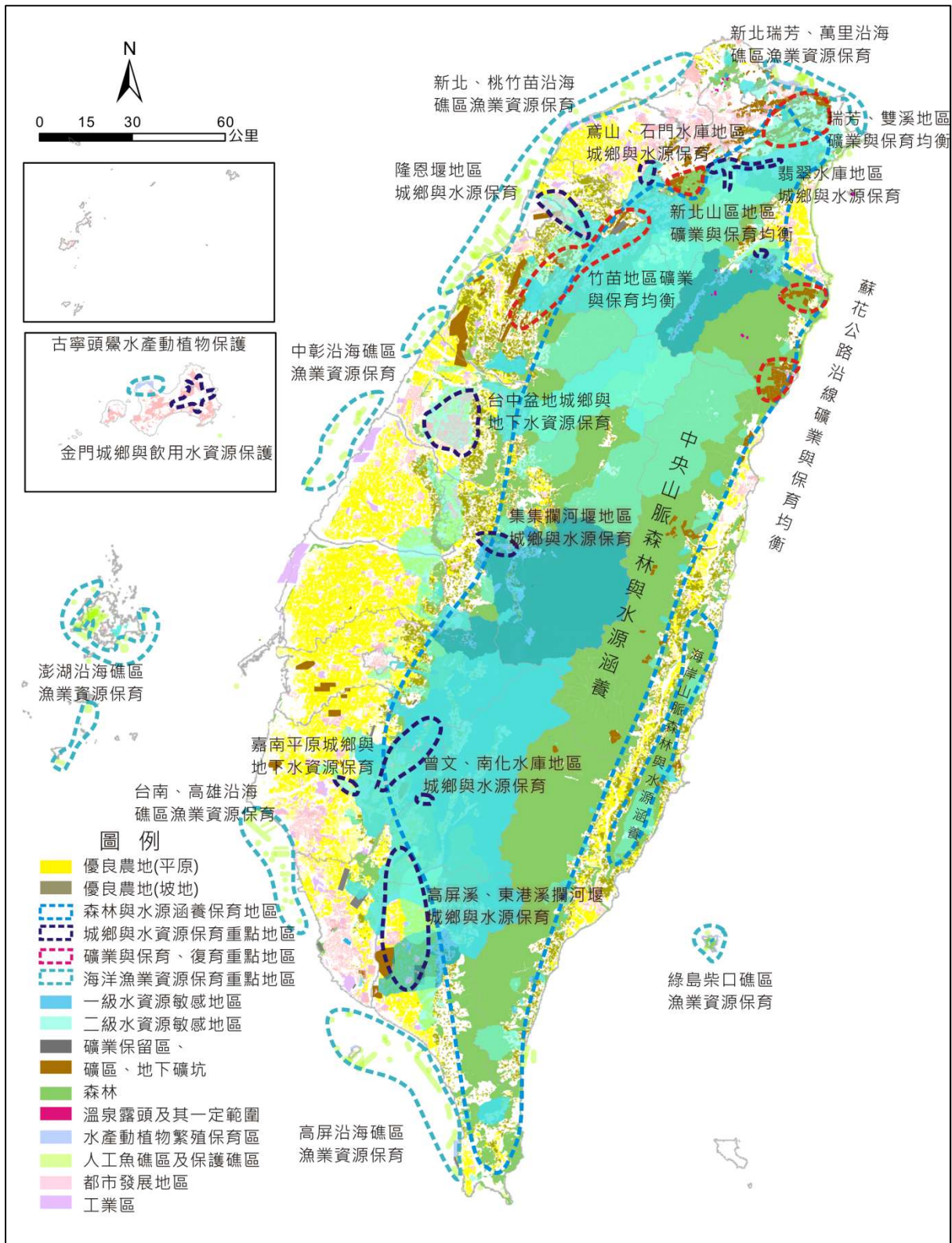


圖 5-1-7 自然資源空間發展策略示意圖



# 第七章 氣候變遷調適策略及國土防災策略

## 第一節 國際趨勢及國內政策發展

### 壹、國際趨勢

#### 一、巴黎協定

巴黎協定(Paris Agreement)是由全球 195 國於西元 2015 年 12 月 12 日在「2015 年聯合國氣候峰會」中通過的氣候協議，加強《聯合國氣候變化框架公約》，以取代京都議定書，冀望能共同遏阻全球暖化趨勢。協定合計 29 條，協定重點摘要如下：

1. 第 2 條(全球溫升控制目標)：控制全球平均溫升低於攝氏 2 度(相較於工業革命前)，且努力追求全球平均溫升低於攝氏 1.5 度(相較於工業革命前)。
2. 第 3 條(國家自定貢獻)：締約國應努力執行國家自主貢獻(nationally determined contributions, NDCs)，應該逐年進展。
3. 第 7 條(調適)：締約方應建立調適能力、強化韌性與降低脆弱度之全球調適目標。
4. 第 14 條(全球盤點)：公約締約方會議應在 2023 年進行第一次全球盤點，此後每五年進行一次。

#### 二、仙台減災綱領

依據西元 2015 年聯合國「第三屆世界減災會議」通過之「2015-2030 仙台減災綱領」(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, SFDRR)，列舉今後 15 年全球具體減災目標與優先推動之事項，有關防、減災相關重點摘要如下：

1. 大幅減少全球災害死亡率及經濟損失。
2. 在西元 2020 年前，增加制定國家和地方減災對策的數目。
3. 促進國際合作，透過彼此間之聯絡與支援，大幅度強化開發中

國家的能力建構，以落實此防災綱領。

4. 實質改善民眾對於複合性災害之早期預警系統，以及災害風險資訊與評估的瞭解。
5. 利用災害風險治理，強化災害風險管理。
6. 增強防災整備以強化應變工作，並在重建過程中達成「更耐災的重建」之目標。

### 三、聯合國氣候變遷推動概況

政府間氣候變遷專門委員會西元 2007 年第 4 次綜合報告(AR4)結論指出，相較於全球其他地區，亞洲地區的島嶼更容易受氣候變異事件影響，造成損失的潛在因素也更為顯著。除脆弱度外，該委員會 2014 年第五次評估報告(AR5)指出，過去 100 年全球平均溫度上升約攝氏 0.85 度，並出現加速增溫的現象。溫度上升造成海平面高度升高，也使得熱浪、乾旱及強降雨等極端氣候現象發生的強度及頻率增加。報告中更進一步指出，氣候變遷不僅為不可逆的現象，更由於脆弱度和暴露度與各種危害疊加的效應，造成程度不一的風險。

## 貳、國內政策發展趨勢

### 一、永續發展政策綱領

行政院永續發展委員會民國 98 年 9 月制定之「永續發展政策綱領」，係參考國際永續發展理念與原則，因應全球化趨勢與衝擊，針對我國永續發展目標而訂定之政策綱領。經民國 104 年 12 月 18 日行政院永續發展委員會第 28 次委員會議決議修正，有關國土防災及氣候變遷調適政策主要在「永續的環境」及「永續的社會」領域中，其相關政策目標摘要如下：

#### (一)氣候變遷因應

1. 落實「永續能源政策綱領」揭示之全國二氧化碳排放減量目標：於中華民國 139 年溫室氣體排放量降為中華民國 94 年溫室氣體排放量百分之五十以下。



2. 確實執行「104 年全國能源會議」之結論及因應對策，促進低碳社會，朝永續發展方向邁進。

## (二) 水源水質保護

1. 集水區之水源保護涉及土地利用管理、森林保育經營、水土保持、污染防治計畫等，相關法令及權責需加以整合。
2. 為達水源水質保護之目的，需有效整合及凝聚各單位之共識及資源，以使水源水質得到適當保護及改善，確保水體環境維護及永續發展。

## (三) 國土規劃與管理

1. 完成符合永續的國土整體規劃。
2. 即時提供國土規劃管理所需之國土資訊。
3. 落實民眾參與、資訊公開原則，建立新夥伴關係。

## (四) 國土保育地區

1. 建立積極有效的國土管理體系。
2. 透過積極監測與管理，有效達成不可發展地區之保護與可發展地區之合理利用。

## (五) 國土復育

1. 確保災害潛勢地區面積不再擴大。
2. 恢復已劣化資源保育及災害潛勢地區原有生態功能。
3. 促進原住民部落永續發展。

## (六) 整合海岸管理和永續發展

1. 建構兼顧保育、防護與開發的海岸整體規劃體系，健全海岸管理基礎。
2. 自然海岸線比例不再降低，劣化海岸獲得改善。

## (七) 海洋資源之永續經營

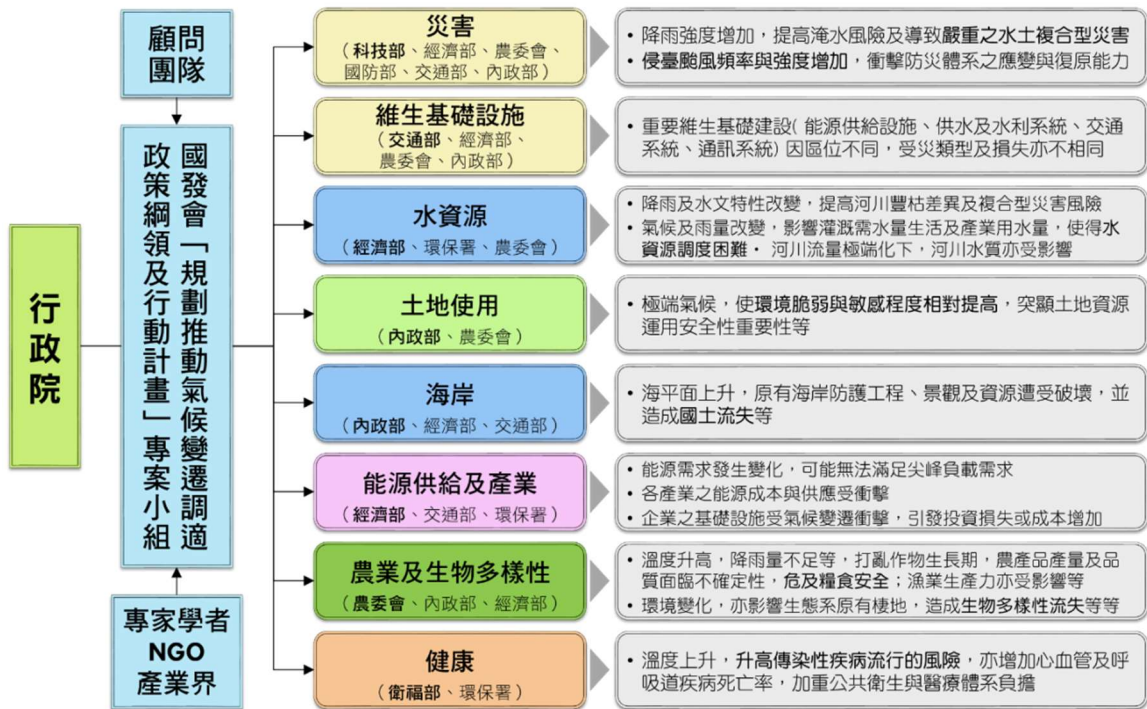
1. 海岸棲地得到妥善保育。
2. 民國 109 年時距岸 12 浬內水域的 20% 的範圍被劃入保護區，

並有效管理。

## 二、國家氣候變遷調適政策綱領

行政院民國 101 年 6 月 25 日核定《國家氣候變遷調適政策綱領》，以「建構能適應氣候風險的永續台灣」作為政策願景，參照世界各國調適作為，並考量台灣環境的特殊性與歷史經驗，以優先避開高風險區位或行為，透過提升能力來降低風險，以降低氣候變遷衝擊。

《國家氣候變遷調適政策綱領》將調適議題分為八大調適領域(詳圖 7-2-1)，其中災害、維生基礎設施、水資源、土地使用、海岸、農業生產及生物多樣性等六大領域，與國土防災及國土空間規劃直接相關。為因應氣候變遷、防止災害之發生或減輕災害之影響，該綱領所列六大領域調適總目標如下：



資料來源：行政院經濟建設委員會，國家氣候變遷調適政策綱領，民國 101 年。

圖 7-2-1 國家氣候變遷調適政策綱領八大領域與各領域挑戰

### (一) 災害調適領域

經由災害風險評估與綜合調適政策推動，降低氣候變遷所導

致之災害風險，強化整體防災避災之調適能力。

(二) 維生基礎設施調適領域

提升維生基礎設施在氣候變遷下之調適能力，以維持其應有之運作功能，並減少對社會之衝擊。

(三) 水資源調適領域

在水資源永續經營與利用前提下，確保水資源量供需平衡。

(四) 土地使用調適領域

各層級國土空間規劃將調適氣候變遷作為納入相關的法規、計畫與程序。

(五) 海岸調適領域

保護海岸與海洋自然環境，降低受災潛勢，減輕海岸災害損失。

(六) 農業生產及生物多樣性調適領域

發展適應氣候風險的農業生產體系與保育生物多樣性。

### 三、台灣氣候變遷科學報告（2017）

本研究探討氣候變遷對於國內災害、生態環境、水資源與糧食安全、人類健康、社會經濟與空間等議題衝擊影響，並針對這些衝擊可能採取的調適行動與策略。

研究建議淹水、坡地及乾旱災害均發生重大傷亡及經濟損失，極端降雨、降雨強度及不降雨等情境影響著災害的形成。此外，災害災害風險環境十分複雜，地層下陷、平均坡度、地質災害面積比率、人口密度、土地利用強度、水庫蓄水量及管理問題等均受其影響。對於台灣氣候變遷災害衝擊之未來風險評估，目前結論並不樂觀，國土規劃應將各項災害造成的衝擊納入規劃研擬土地調適策略。

延續前述政策及研究，本計畫延續國家氣候變遷調適政策綱

領之指導（摘要如下），推動研擬國土調適策略：

（一）落實國土規劃與管理

同時將減緩與調適氣候變遷的概念融入空間規劃體系，進一步納入各層級的國土空間發展計畫、都市計畫土地管制中，評估氣候變遷的可能衝擊，以調整發展方向，採取因應措施，並延續落實於後續的國土管理。

（二）加強防災避災的自然、社會、經濟體系之能力

自然、社會與經濟體系之間的調適能力相互影響，為降低台灣在氣候變遷上的脆弱度，應同時強化防災避災的自然、社會、經濟體系之能力，以面對環境變遷與災害風險顯著提高的嚴峻挑戰。

（三）推動流域綜合治理

以流域為單元，協調整合國家重要河川流域內之水土林資源、集水區保育、防汛、環境營造、海岸防護及土地使用等事項，優先推動流域整體規劃、管理及治理。

（四）優先處理氣候變遷的高風險地區

高風險地區面臨水土複合性災害風險增加，考量其脆弱度與復原難度，應優先處理高風險地區，以減少氣候變遷衝擊與生命財產損失。

（五）提升都會地區的調適防護能力

台灣將近 80% 的人口聚集在都市地區，而相關都市土地的規劃與管理制度缺乏對氣候變遷的回應機制，都市地區的氣候脆弱度高，應積極推動氣候變遷調適，以提升都會地區整體調適防護能力。

三、國家因應氣候變遷行動綱領

行政院因應「巴黎協定」及聯合國「永續發展目標」，貢獻最大努力減少溫室氣體排放，於民國 106 年 2 月 23 日核定「國家因應氣候變遷行動綱領」，以因應氣候變遷，制定氣候變遷調適策略。其願景在降低及管理溫室氣體排放，建構能適應氣候風險

之綠色低碳家園，確保國家永續發展。此外，應健全我國面對氣候變遷之調適能力，以降低脆弱度並強化韌性；分階段達成於民國 139 年溫室氣體降為民國 94 年溫室氣體排放量 50%以下，以符合《永續發展政策綱領》之國家溫室氣體長期減量目標。

氣候變遷將改變國民的生活模式以及增加自然災害的頻率及強度，以下分為氣候變遷調適及防災兩部分說明及研擬策略。

## 第二節 氣候變遷調適策略

### 壹、全國氣候變遷調適議題

#### (一) 高山及山坡地

1. 自然災害頻傳加上高山及山坡地土地使用方式，持續加劇自然災害的衝擊並造成生態環境保育與水資源供給的困境。
2. 都會地區持續擴張，壓縮平原地區農業發展並進一步刺激山坡地開發。
3. 原住民族聚落基礎公共服務設施如何因應氣候變遷改變設施供給模式，亟須因地制宜的彈性。

#### (二) 平原地區

1. 農業發展受到都市及製造業擴張的衝擊，導致農糧安全風險逐漸升高，亟待保護農糧生產環境。
2. 水資源豐枯不均，因應農業及產業發展及生態保護，亟待推動流域及海岸整合治理。

#### (三) 都市及鄉村集居地區

1. 都市及產業發展排放溫室氣體，持續加重熱島效應及極端氣候的衝擊。
2. 都市及城鄉基盤設施未及因應氣候變遷及具危險性工業的發展，引起都市城鄉及其周邊地區的安全議題，亟待檢討與轉型。
3. 城鄉、產業及農業發展受到極端降雨與乾旱風險的威脅，如何透過土地使用策略以減緩災害衝擊及滿足社會經濟發展需求的變遷，挑戰嚴峻。

#### (四) 海岸、離島及海域

1. 極端氣候及自然災害使海岸聚落及工業區安全議題更加嚴峻，亟須調整土地發展策略降低氣候變遷風險。
2. 極端氣候加劇離島連外交通的瓶頸；水電基礎公共服務不足，

限制了離島產業及社會發展。

3. 氣候變遷使海岸及海洋生態面臨更強的外部衝擊，連帶影響沿岸及離島社區的經濟與生活，亟須加強生態資源保育。

## 貳、全國國土氣候變遷調適策略

為因應氣候變遷的衝擊，在都市及城鄉發展方面，增加居住及產業土地使用相容性，並檢討公共設施及基礎設施系統，以引導及支持社會經濟的自我調適過程。在農業發展地區、保育區域管理及國土復育方面，改善鄉村及離島區域的生活品質及安全，確保水資源、農漁業發展及生態環境在氣候變遷過程中維持穩定。

### 一、水資源領域

指定優先辦理流域治理地區，逐步推動該流域內水資源保育、產業發展、土地使用及其他各領域調適行動。

### 二、維生基礎設施領域

檢討公共設施類型並更新基盤設施。全國性維生基礎設施系統應儘量迴避環境敏感地區、加強氣候變遷應變能力、或以最小衝擊方式實施，避免因自然災害衝擊影響全國性公共服務。

地區性維生基礎設施應加速評估轄區內氣候變遷產生的影響，配合發展定位指導、空間發展計畫及環境保護，檢討公共設施之區位、類型及服務功能，逐步更新或轉型公共設施及基盤設施系統。

### 三、土地使用領域

#### (一)加強城鄉發展地區土地使用彈性

增加城鄉發展地區土地使用彈性，使居住及產業發展得以迅速回應氣候變遷引起的社會及市場變遷。

#### (二)強化資源及生態敏感地區之劃設

強化國土功能分區劃設資源生產及生態敏感地區之正當性及精確性。

### 四、海岸領域

配合氣候變遷風險及海岸侵淤狀況，調整海岸地區土地使用強度；針對海岸高災害風險地區推動河川及海域綜合性治理方案，減少複合災害發生機會。

## 五、能源供給及產業領域

因應氣候及市場變遷與水資源及能源供給的困境，以再生能源及綠能網絡為基底，加速產業升級及產業用地整體調適規劃。

加速研擬既有產業用地調適方案，並清查老舊、低度或閒置產業用地，推動產業用地調適之遷移、更新、轉型等整體規劃。

開發計畫迴避自然災害高風險地區或增加衝擊減輕措施，增加該計畫的調節與適應能力。

## 六、農業及生物多樣性領域

### (一)強化及整合生態廊道及開放空間系統

指定及建立生態廊道，加速連結各類保護區及開放空間。

各級都市規劃整合公私有開放空間並強化綠帶(植生)與藍帶(水域)的連結，提升都市因應極端氣候的調適能力。

### (二)推動農漁村整體規劃，保護周邊農漁業生產及保育區域

推動農漁鄉村地區整體規劃，活化鄉村地區經濟發展，改善公共服務、提昇生活環境品質，及管理農漁村發展所產生的廢棄物及污水。

### (三)加強農業發展地區及保育區域土地管理，維護生物多樣性

加強監測與預警機制並整合科技，提升農林漁牧產業韌性，以維護農業生產資源，確保糧食安全及永續農業；完善自然保護區經營管理、建構長期生態監測體系。

## 參、各類型地區調適策略

除前述各領域之調適通則外，另針對各類型地區研擬調適策略如下：

### 一、高山及山坡地



1. 坡地農業利用應加強災害防治，並兼顧水源地維護及基礎設施安全。
2. 檢討山區城鄉及產業發展之潛在風險及研析轉型調適方式；加強坡地住宅及坡地農業之暴雨逕流、崩塌潛勢監測及相關保全措施。
3. 原住民族聚落周邊指認高風險地區，因地制宜發展微型基盤公共服務設施並加強環境監測。

## 二、平原地區

1. 維護一定面積比例農地資源及灌排系統，以確保特殊時期糧食安全。
2. 持續監測河川系統洪枯流量變化，推動脆弱環境集水區治理。
3. 強化水源調配機制及系統，並降低水資源相關設施環境衝擊。

## 三、都市及鄉村集居地區

1. 落實及增修及落實相關法規與補助政策，減少建成地區溫室氣體排放並推廣韌性都市規劃。
2. 都市發展及產業配置應考量乾旱潛勢及水源供需，強化保水儲水及緊急備援用水措施規劃。
3. 因應氣候風險類型及社會長期發展趨勢，檢討基盤設施區位及型態。
4. 優先保留都市及鄉村之開放空間，並增加強樹木覆蓋面積及滯洪功能，以緩衝氣候變遷及暴雨衝擊。
5. 規劃氣候變遷調適遷居戶容納空間，透過公有土地活化、公共設施多目標使用、多元更新及大眾運輸導向土地使用規劃，並考量高化社會的趨勢，提供中繼基地或其他方案，容納氣候變遷調適遷居戶。

## 四、海岸、離島及海域

### (一) 強化海岸都市、鄉村及工業安全

1. 考量海平面上升及海嘯潛勢，設置必要安全維護設施。

2. 於環境承載之安全範圍內，集中發展相關人工設施，儘可能保全自然環境之完整性。
  3. 加速推動海岸工業區調適計畫，強化安全維護及生產穩定性。
- (二) 配合氣候變遷風險及海岸侵淤狀況，調整沿海土地使用強度
1. 城鄉發展地區應依據土地使用類型、建物密集程度，研擬海岸災害潛勢防治策略。
  2. 沿海低地之都市發展、土地使用及資源利用，應考慮海平面上升衝擊，設置緩衝帶並降低開發利用強度。
- (三) 強化離島地區公共服務與儲備能力
1. 維持對外交通聯結及建立物資儲備機制，強化島嶼環境之社會應變力。
  2. 因應乾旱風險，開發新興水資源、建置雨水貯留供水系統以及污水回收利用系統，健全島嶼水資源自給自足能力。
- (四) 加強海岸及海洋生態保育
1. 加強海岸及海洋相關保護區劃設及管理，保全漁業及相關產業生產的生態基礎。
  2. 無人離島應以保育優先，納入海洋保護區系統整體管理。
  3. 整合保育相關機關政策及執行計畫，建立海岸及海洋生態保育網絡。

### 第三節 國土防災策略

#### 壹、災害定義與分類

「災害防救法」第2條第1款定義及羅列天然災害及人為災害，但我國多數天然災害之發生與地理位置有強烈相關性(如表 7-3-1)，為從災害預防的觀點減災及降低災害對環境與社會各層面的衝擊，本計畫針對我國常見的自然災害研擬國土防災相關因應對策。

表 7-3-1 我國常見環境災害類型與尺度

類型	內容	致災形式	影響尺度	
			全國性	區域性
颱風	強風、長時降雨、豪大雨	水電等基礎設施損壞、水災、交通阻斷、農漁損失等。	●	●
水災	長時降雨、短時豪大雨；排水不良	水電等基礎設施損壞、交通阻斷、農漁損失及疫病等。	●	●
旱災	降雨不足、焚風、酷暑	誘發火災、農漁及其他類型經濟損害。	●	●
坡地災害	土石流、地滑、崩塌	水電等基礎設施及房舍損壞、地貌改變造成交通阻斷及其他災害。		●
地質災害	斷層錯動引發地震及地貌改變(地滑、山崩、隆起、陷落等)；火山噴發。	水電等基礎設施及房舍損壞、交通阻斷及其他災害。		●
地層下陷	地面塌陷、地盤下陷	水電等基礎設施損壞、水災、交通阻斷、農漁損失。		●
海岸災害	暴潮、沿岸洋流侵蝕、海嘯(潛在)	水電港口等基礎設施及房舍損壞、交通阻斷、農漁及各類型經濟損失。		●
海平面上升	海水溢淹、鹽化	海岸地區都市及聚落設施損壞、農漁業及其他類型經濟損失。	●	
沙塵	河口揚塵	影響聚落空氣品質、農漁業損失。		●

資料來源：1. 參考營建署城鄉發展分署，國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案，民國 106 年。2. 本計畫整理。

## 貳、國土防災整體策略

我國發生頻率較高的災害種類包括淹水災害、坡地災害、海岸災害、乾旱災害，以及地震引發之災害等。前述災害對人口稠密的都市地區的衝擊，以及颱風夾帶豪雨或地震同時引發之複合型災害，對我國國民造成生命財產之損失尤其嚴重。

國土防災的角色係從減災及支援整備與應變的觀點，透過調整土地使用策略的手段，預先迴避災害高風險地區或是降低該地區土地使用強度，以減輕未來可能的災情。因此，本計畫參考臺灣災害現況分析及未來預測，依據行政院「國家氣候變遷調適政策綱領」及科技部「災害領域行動方案(102-106年)」，並綜整相關主管機關之相關政策，研擬國土防災指導原則如下：

### 一、強化國土防災資訊整合、揭露與預警

加強各部門災害相關資料建置、分享、整合與預警，提供民眾生活、部會政策規劃與推動、研擬增修法律、產業投資及其他等層面決策之參考。

### 二、強化各部門政策與計畫中有關空間層面的防災分析與橫向協調

各部門相關政策及計畫中增加空間層面防災分析及需求，做為部會間整合防災空間資源規劃與協調，以及因應跨部會災害治理的基礎。

### 三、依災害種類、強度及頻率，研訂土地使用管制指導原則

環境災害敏感地區之土地，應就災害種類、環境條件及敏感程度，分別研擬土地使用防災策略及指導原則，作為國土功能分區劃定、使用地變更編定或容許使用規定修正之參考。

## 參、各類災害防災策略

以下各類型災害地區，如遇重大天然災害而導致嚴重災情者，得視實際狀況，依國土計畫法第35條劃設為國土復育促進地區。

### 一、水災防災策略

#### (一)災害區位指認

我國由於可發展腹地有限，聚落及產業大多集中於上中游的河谷平原、沖積扇及下游的沖積平原等。依據國家災害防救中心於民國 94 年進行的淹水潛勢模擬，全臺大約有 1,150 平方公里的列管易淹水低窪地區，大致分布於中南部沿海、桃園臺地及蘭陽平原等地。另外因都市快速擴張，加上全球氣候變遷影響，降雨強度有逐年增加之趨勢，大量人工鋪面使逕流宣洩不及，在排水不良的地區往往造成嚴重的淹水災害。

## (二) 土地防災指導原則

1. 依據經濟部水利署「水災潛勢資料公開辦法」公告之淹水高潛勢地區，在相關防洪排水系統未建置完成前，應評估調整都市發展強度，降低淹水高潛勢地區之人口與產業密度。
2. 配合流域綜合治理計畫所需，針對地勢低窪之易淹水地區研擬因應策略。
3. 訂定或審查有關綜合性發展計畫，應充分考量颱風、豪(大)雨及沿海浪潮所造成淹水、土地流失等災害之防範，以有效保護國土及民眾之安全。
4. 落實一定面積以上之開發基地、產業園區，優先以自然方式滯洪排水。
5. 將海綿城市(LID)概念納入土地使用相關審議規範，要求建築基地及公共設施防洪設計標準，增加都市防洪能力。

## 二、坡地災害防災策略

### (一) 災害區位指認

坡地災害主因土石等物質受重力影響往下端移動，進而對影響範圍之聚落或重要設施造成致災性破壞。坡地災害依塊體含水量、移動速度等因子區分，大致可分為山崩、地滑及土石流三類。其中前兩者造成的災害為局部性，主要警戒範圍為坡腳及滑動範圍前端(趾部)。而土石流因多伴隨豪雨山洪，致災時間急劇，對於溪谷河床及谷口沖積扇等水路流經之處，均可能在短時間內造

成嚴重影響。

## (二) 土地防災指導原則

1. 西部山麓帶丘陵台地區及花東縱谷山麓沖積扇，如屬災害型環境敏感地區分布範圍，基於安全考量，應檢討修正土地使用規定，避免允許作為公眾相關使用。
2. 檢討修正現行土地使用相關變更及容許相關規定進行，並針對檢討問題癥結(例如高山農業之墾植、農路開闢、違規使用及超限利用、原住民族合法權益保障、山坡地土地可利用限度等級查定標準等)研擬因應土地使用管制措施。
3. 配合內政部國土利用監測計畫及行政院農業委員會山坡地監測計畫之實施，加強對違規使用及超限利用之查處，並嚴處不法行為，並主動輔導改善、查報裁罰，恢復山坡地應有之水土保持功能。
4. 人口密集且鄰近丘陵山區地區，應儘量維持自然地形地勢，檢討土地使用計畫，避免新增可建築土地。中央脊梁山脈地區應維護自然環境狀態，避免開發利用。

## 三、海岸災害及地層下陷易淹水地區防災策略

### (一) 災害區位指認

海岸災害類別大致包括海岸侵蝕導致之國土流失；海岸暴潮及海嘯對海岸聚落與重大設施帶來嚴重的破壞等；因地層下陷導致淹水或海水倒灌等災害。未來海水位上升及暴雨侵襲機率增加，將提高沿海低窪地區淹水風險，進而影響人民生命財產安全。

本計畫指認上述災害發生頻繁的地區為優先推動海岸侵蝕及地層下陷易淹水地區災害防治重點。

### (二) 土地防災指導原則

1. 海岸地區從事開發計畫及審議，應納入海平面上升、溢淹災害、海岸侵蝕風險、海岸退縮、及經濟產業衝擊等，應進行評估並研擬適宜之土地使用管制原則。

2. 海岸既有工業、能源及其他重大設施應加速研擬及實施海平面上升及海岸災害因應策略與計畫。
3. 嚴重地層下陷易淹水地區加速研擬整體治水及產業調適策略並研擬整體土地規劃，進行低地聚落處理及農(漁)村轉型。
4. 一、二級海岸防護區應考量國土流失、地層下陷及沿海淹水狀況等，於開發計畫及審議中特別針對沿岸低地進行整體環境規劃，確保聚落及資源生產地區安全。
5. 臺灣東北角及西南海岸曾為海嘯災害歷史災區，建議配合地區災害防救計畫的範圍辦理相關因應措施，掌握相關潛勢及規劃避難應變對策。

#### 四、乾旱災害防災策略

##### (一) 災害區位指認

近年臺灣各地普遍趨勢為雨季降雨增加，乾季降雨減少，而豐、枯季的降雨兩極化現象將更為明顯，連續不降雨日數在過去百年來亦有一致性的增加。另外水利署對未來降雨及河川流量的模擬結果顯示，南部及東部在未來枯水期雨量減少幅度最大，須特別留意人口、產業分布的供水及乾旱潛勢問題。

##### (二) 土地防災指導原則

1. 加速產業轉型引進低耗水性產業，既有工業區或產業園區應逐步提升水資源利用效率。
2. 應積極推動多元水資源開發，加速相關用地之取得及必要之土地使用分區變更。

#### 五、地震災害防災策略

##### (一) 災害區位

依據經濟部中央地質調所之分類，過去 100,000 年內曾活動，未來可能再度活動的斷層稱為「活動斷層」。活動斷層依其不同時序推測之活動紀錄，可分為第一類、第二類及存疑性斷層活動

斷層。截至民國 106 年為止，全臺共有 33 條公告之一、二類活動斷層及 4 條存疑性斷層，主要分布於西部山地丘陵與平原交界之西部麓山帶及花東縱谷。活動斷層雖具致災潛勢，但屬不可預期性之災害，故其兩側一定範圍(依各縣市政府定義)皆為災害可能影響區位。

## (二)土地防災指導原則

1. 已知活動斷層兩側一定範圍，應儘量維持開放空間，如有開發建築需要，並應加強建築管理措施。
2. 活動斷層兩側一定範圍、地質敏感區(山崩地滑、土石流)、山坡地、土石流潛勢溪流重疊劃設之地區，應加強土地使用管制。
3. 土壤液化高潛勢地區既有建築應優先辦理老舊建物更新作業，尚未開發建築基地應進行地質改良等措施。
4. 針對火山活動，經中央主管機關評估為火山噴發高風險區域者，土地使用應以保育及防護為目的，必要時得限制其開發。

## 六、都市災害防災對策

### (一)災害區位指認

都市地區因人口集中、建物密集，面對各類災害發生時的脆弱度及暴露量均較一般自然或半自然環境更高。都市中的低窪地區、排水管線老舊或設計不良地區、河濱地區、坡地社區、地基軟弱等區位、抗震力不足的老舊建築集中地區，以及具有潛在爆炸災害的工業區其周邊集居地區，應優先進行防災整備及預警。

### (二)土地防災指導原則

1. 都市計畫通盤檢討作業針對災害高潛勢地區納入低衝擊開發準則，並進行容積管制及低密度開發管制，以降低災害影響。
2. 具有潛在爆炸災害的既有工業區，其周邊申請住商開發應降低土地使用強度或強化防災設施；新申請工業區範圍內應增加緩衝隔離空間。



3. 加速蒐集各目的事業主管機關災害潛勢及管線等相關資料，掌握易致災地區並檢討調整土地利用型態或使用分區。
4. 主動指定應實施更新的老舊市區並加速更新，增強城鄉防災應變功能；老舊建物則輔導或獎勵進行耐震補強，增加建物耐震防災能力。
5. 加速規劃及建置整備都市及鄉村地區防災避難空間與設施。
6. 針對主要都會地區之都市防洪排水，研擬「逕流分擔、出流管制」之河川及區域排水治理計畫，於既有土地使用分類下進行逕流分擔，各類土地開發基地應配合進行出流管制。
7. 針對都會型坡地社區進行各類坡地災害風險評估，定期進行相關排水及水土保持設之巡察檢驗與維護管理。

## 七、複合性災害防災策略

### (一) 災害區位指認

前述各類災害潛勢地區，因災害事件而造成水災、坡地災或海岸災害等連續性、累積性之交互影響，導致複合型災害。

### (二) 土地防災指導原則

1. 針對轄區內水土複合型歷史災區及災害高潛勢地區，研擬災後保育或復育原則，周邊公共設施與聚落應研擬防災應變計畫。
2. 中央目的事業主管機關及直轄市、縣(市)政府，對於新建重大公共工程與重大開發計畫，須落實複合性災害評估，據以提升防災及應變能力。

## 第八章 國土功能分區劃設

### 第一節 國土功能分區及其分類方式

依據本法第 3 條規定，國土功能分區及其分類劃設之目的，係基於保育利用及管理之需要，根據土地資源特性，劃分為國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區。另外考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，在符合本法第 20 條國土功能分區劃設原則下，予以劃分其他必要的分類，以利適當的土地使用管制。

#### 壹、國土保育地區

劃設國土保育地區係為國土保育及保安的目的，國土保育地區係以維護天然資源、防止人為破壞為目的，應嚴加限制其發展，並考量人民既有權益之影響，以最小安全標準劃設。考量山脈保育軸帶(雪山山脈、中央山脈、阿里山山脈、玉山山脈、海岸山脈)、河川廊道、重要海岸及河口濕地等範圍內之珍貴森林資源、生態資源、水源涵養區域，屬於重要自然資源及生物多樣性環境，亟需加以保護並維護其自然環境的狀態，劃設為國土保育地區第一類；鄰近山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口濕地等範圍周邊之森林資源、災害潛勢、水源涵養區域周邊緩衝區，屬於保育緩衝空間，允許有條件利用並儘量維護其自然環境狀態，劃設為國土保育地區第二類；國家公園係為永續保育國家特殊景觀、生態系統，保存生物多樣性及文化多元性並供國民之育樂及研究，依國家公園法規定劃設之區域，屬於國家公園法管制地區，劃設為國土保育地區第三類；山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口濕地等範圍內之水源(水庫)特定區、風景特定區都市計畫內保護及保育相關分區或用地具有保育的性質且為都市計畫法管制地區，劃設為國土保育地區第四類。

## 第二節 國土功能分區劃設條件及順序

### 壹、劃設條件

#### 一、國土保育地區

##### (一)第一類

1. 位處山脈保育軸帶(中央山脈、雪山山脈、阿里山山脈、玉山山脈、海岸山脈)、河川廊道、重要海岸及河口濕地等地區內，具有下列條件之陸域地區，得劃設為國土保育地區第一類：

- (1)具保育自然價值之自然區域、地形、植物及礦物之區域。
- (2)於重要特殊或多樣繁複之野生動物棲息環境，為保育野生動物，維護物種多樣性，與自然生態之平衡需要，應加強保護之地區。
- (3)具有生態及保育價值之原始森林，具有生態代表性之地景、林型，特殊之天然湖泊、溪流、沼澤、海岸、沙灘等區域，為維護森林生態環境，保存生物多樣性，所應保護之國有林、公有林地區；及為涵養水源及防止災害等目的，所劃設國、公有保安林地。
- (4)為保障水資源供應及維護水庫功能，經目的事業主管機關公告水庫蓄水範圍。
- (5)為確保飲用水水源水質，避免有砍伐林木、礦石採取及相關污染水源水質之行為，所應劃定區域。
- (6)符合國土保育性質，或屬於水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道。
- (7)沿海富含珍貴稀有動植物之棲地及生態廊道，或生態景觀及自然地貌豐富特殊，及具有重要海岸生態系統，為保護與復育海岸資源劃定地區。
- (8)海岸河口具生態多樣性及重要保育物種，具有水資源涵養功能之濕地。

2. 位於前 1. 範圍內之零星土地，應一併予以劃入。

##### (二)第二類

1. 鄰近山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口濕地周邊地區內，具有下列條件之陸域地區，得劃設為國土保育地區第二類：

- (1) 國公有林地，依永續使用及不妨礙國土保安原則，發展經濟營林、試驗實驗、森林遊樂等功能地區。
- (2) 高山丘陵易因地質脆弱鬆軟或坡向特殊，致重力承載不足並產生坡度災害之地區。
- (3) 河川野溪周邊因地質敏感及坡地特性，易因水土混合及重力作用後，夾帶土石沿坡面或河道流動所造成災害地區。
- (4) 山坡地經實施土地可利用限度分類，查定為宜加強保育地之地區。

2. 現況尚未劃定使用分區及編定使用地之離島。

3. 位於前 1. 範圍內之零星土地，應一併予以劃入。

(三) 第三類：國家公園計畫地區。

(四) 第四類：

屬都市計畫內保護或保育相關分區或用地，具有下列條件者，得劃設為國土保育地區第四類：

1. 水源(水庫)特定區、風景特定區都市計畫內保護或保育相關分區或用地，符合國土保育地區第一類劃設條件者。
2. 其他都市計畫區內保護或保育相關分區或用地，屬於水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道範圍內者。

## 第九章 土地使用指導事項

### 第一節 土地使用基本方針

#### 一、依據國土功能分區分類，進行土地使用差異化管理

基於保育、利用及管理之需要，依土地資源特性，劃分國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區。為落實國土功能分區指導功能，應依各國土功能分區及其分類之劃設原則及土地使用指導事項，分別訂定各國土功能分區及其分類之第 1 次編定及後續變更編定之使用地類別，並就各國土功能分區及其分類之使用地編定類別，訂定不同建築強度、應經申請同意使用項目、禁止或限制使用規定，以進行差異化土地使用管制。

#### 二、配合地方實際需要，研訂因地制宜土地使用管制規定

直轄市、縣(市)政府應依據國土計畫法規定，擬定各該國土計畫，為彰顯地方資源特性，直轄市、縣(市)主管機關依本法第 23 條第 4 項規定，視地方實際需要，依全國國土計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另訂管制規定，並報請中央主管機關核定後實施管制，以進行因地制宜土地使用管制。

#### 三、依國土保育地區劃設原則，實施土地使用重疊管制

國土保育地區係依據豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件分布情形加以劃設，惟考量部分地區係依據區域計畫開發許可、都市計畫、國家公園計畫等土地使用計畫進行管制，並未劃設為國土保育地區，為落實國土計畫法第 23 條第 1 項規定，非屬國土保育地區之海洋資源地區、農業發展地區或城鄉發展地區之土地，如符合國土保育地區劃設原則者，其土地申請許可使用、同意使用或免經申請同意使用，除應符合各國土功能分區及其分類之土地使用指導事項外，並應依國土保育地區之土地使用指導事項規定，進行重疊管制。

#### 四、考量環境敏感特性，實施績效管制

環境敏感地為目的事業主管機關依據相關法律規定所公告的調查資料或管制事項，為國土規劃及土地開發審議之參考。國土計畫中，除國土保育地區為保護重要生態系統環境而進行較嚴格之禁止限制外，環境敏感地區將回歸各目的事業主管機關之相關管制績效標準，未來土地使用要符合其相關規範或限制。故重要生態、資源、景觀易受開發行為影響者，以及開發行為易提高致災風險之災害敏感地區，應透過劃設國土保育地區進行較嚴格之禁止或限制；就致災成因非屬開發行為影響，為自然氣候、地質條件為主，且可透過工程技術、行為管制改善、減緩衝擊、提升調適性者，宜透過環境敏感地區方式依各目的事業法令規定針對開發行為予以規範或限制。

#### 五、因應原住民族需求，另定特殊化土地使用管制

原住民族土地及海域之土地使用管制，於其專法制定完成前，應依據本法、都市計畫法或國家公園法進行管制。考量原住民族特有文化風俗，就其居住、耕作及殯葬等土地使用規定，應依原住民族基本法第 21 條規定，由內政部會同中央原住民族主管機關擬定特定區域計畫，訂定土地利用管理原則，再配合研訂土地使用管制規定，納入國土計畫土地使用管制規則，以具體尊重原住民族特殊需求。

#### 六、配合國土復育計畫，禁止或限制土地使用

依據本法第 35 條規定，土石流高潛勢、嚴重山崩、地滑、嚴重地層下陷、流域等地質敏感、生態環境劣化或有安全之虞地區，經目的事業主管機關劃定為國土復育促進地區者，應以保育和禁止開發行為及設施之設置為原則，並由劃定機關擬訂復育計畫，報請中央目的事業主管機關核定後實施；且配合復育計畫之加強管制事項，其禁止、相容與限制規定，應於各該復育計畫核定後，由中央主管機關訂定，納入國土計畫土地使用管制規則，以促進國土復育。國土復育促進地區如經復育完成後公告廢止，得檢討整其土地使用管制規定。

#### 七、維護國土功能分區功能，不得個別變更國土功能分區

除國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用外，土地使用應符合本法及其授權訂定之管制規則，且不得變更國土功能分區、分類。各國土功能分區及其分類應按其保育或發展目的、既有合法權益、目的事業計畫需要等原則，明定允許編定之使用地類別，為促進土地合法利用，在符合本法第 21 條國土功能分區及其分類之使用原則下，有下列情形者，申請人得向該管直轄市、縣(市)主管機關，於同一國土功能分區及其分類下申請使用：

- (一)國土保育地區：為提供國土保育及保安使用，或不妨害國土保育之特定使用。
- (二)海洋資源地區：為提供不妨害海洋資源永續利用之多元使用。
- (三)農業發展地區：為提供農業發展多元使用。
- (四)城鄉發展地區：為提供城鄉發展多元利用。

#### 八、保障既有合法權利，允許土地使用

##### (一)既有合法可建築用地

原依區域計畫法編定之可建築用地，得於不妨礙國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求等情形下，編定為可建築用地或其他適當使用地，並得為既有合法之使用，但有改建或新建需求時，則應依國土計畫土地使用管制規則規定辦理；如需變更為非可建築用地者，應依法給予適當補償，以保障合法權益。

##### (二)開發許可之案件

原依區域計畫法第 15 條之 1 第 1 項第 2 款規定取得開發許可之案件，其使用管制及開發建築，仍依許可之開發計畫書圖及其許可條件辦理。

## 第二節 國土功能分區及其分類之土地使用指導事項

不違反土地使用基本方針下，中央國土計畫主管機關應就國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項，訂定土地使用管制規則予以管制。

### 壹、國土保育地區

#### 一、基本原則

國土保育地區應以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。直轄市、縣(市)政府土地使用計畫應重視自然環境保育並強調永續經營，在因應氣候變遷調適作為下強化資源利用與管理機制。

#### 二、各分類之土地使用指導事項如下：

##### (一)國土保育地區第一類：

1. 提供水資源、森林資源、動植物資源、文化景觀資源保育使用，土地使用以加強資源保育、環境保護及不破壞原生態環境及景觀資源為原則，並得限制或禁止開發利用或建築行為，同時防止生態系統服務功能穿孔破碎，除符合公益性、必要性及區位無可替代性等情形外，原則禁止有妨礙前開資源保育利用之相關使用。
2. 必要性基礎維生公共設施、維護自然資源保育及古蹟等，得申請使用。
3. 不得新增住商、工業及一般性公共設施等使用。但提供當地既有集居聚落日用品零售及服務設施，得申請使用。
4. 不得新增遊憩使用。但在不影響國土保安原則下，從事自然資源體驗得申請使用。
5. 除下列情形外，禁止礦石開採：
  - (1)經行政院認定重要礦產。
  - (2)既有礦業權利範圍與礦業用地，由中央目的事業主管機關認



屬區位具有不可替代性，開採作業應申請使用許可，且審查時應一併提出生態補償措施。

6. 不得新增農業使用。但既有合法農業在不影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害原則下，得維持原來合法使用，配合農業經營引導其改變經營方式及限縮農業使用項目。
7. 原依區域計畫法編定之可建築用地，除經直轄市、縣(市)主管機關會商有關機關認定不妨礙國土保育保安者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目之外，得由直轄市、縣(市)主管機關變更為非可建築用地，其所受之損失，應予適當補償。

## (二)國土保育地區第二類：

1. 提供水資源、森林資源、動植物資源、文化景觀等資源之永續經營，土地使用在不超過環境容受力下，得允許一定規模以下開發利用或建築行為，以避免重要自然資源與環境破壞。
2. 一般性公共設施、基礎維生公共設施、維護自然資源保育及古蹟等，得申請使用。
3. 不得新增住商及工業等使用。但提供當地既有集居聚落之日用品零售及服務設施，得申請使用。
4. 遊憩使用以從事生態旅遊、環境教育及自然資源體驗為主，設置人為設施應經申請使用許可，其建築量體限制在一定規模以下，且以必要性需求為限。
5. 礦業權利範圍與礦業用地，由中央目的事業主管機關認屬區位具有不可替代性，開採作業應申請使用許可，且審查時應一併提出生態補償措施。
6. 不得新增農業使用。但既有合法農業在不影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害原則下，得維持原來合法使用，配合農業經營引導其改變經營方式及限縮農業使用項目。
7. 原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣(市)主管機關認定不妨礙國土保育保安者，得繼續編定為可建築用地，並

得調降其使用強度及減少容許使用項目。

(三)國土保育地區第三類：本地區係國家公園計畫地區，依國家公園法及其國家公園計畫管制。

(四)國土保育地區第四類：

1. 本地區係水源（水庫）特定區、風景特定區都市計畫地區範圍內環境條件符合本計畫國土保育地區第一類劃設條件或其他都市計畫區內保護或保育相關分區或用地，屬於水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道範圍內之地區，都市計畫主管機關應遵循本計畫國土保育地區第一類土地使用指導原則檢討土地使用分區、土地使用管制規定。
2. 都市計畫主管機關如有檢討變更為保護或保育以外相關分區或用地需要時，應先將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區。

### 第三節 環境敏感地區土地使用指導原則

#### 壹、環境敏感地區之定義

「環境敏感地區」係指對於人類具有特殊價值或具有潛在天然災害，極容易受到人為的不當開發活動之影響而產生環境負面效應的地區。全國區域計畫將相關目的事業主管機關所劃設、劃定、核定或公告之各種保護(育)區範圍，依據土地資源特性及敏感條件，統整為「環境敏感地區」。

為避免使用行為超出環境容受力，爰本計畫依循全國區域計畫「環境敏感地區」，就環境敏感地區項目參酌各該目的事業法令使用或管制規定，按土地資源特性，區分為災害、生態、文化景觀、資源利用及其他等 5 類，分項訂定土地使用指導事項，其範圍依各目的事業主管機關公告為準。

#### 貳、環境敏感地區之類型及項目

##### 一、資源利用敏感類型：

- (一)飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區：  
指依據飲用水管理條例劃設之飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區。
- (二)自來水水質水量保護區：指為加強水源水質水量之保護，除自來水源取水水體水平距離等一定範圍內之土地應限制發展外，其他依據自來水法所劃設之水質水量保護區，係基於確保飲用水源之品質、水量之穩定及保持水文系統之平衡而劃設。
- (三)水庫集水區(供家用或供公共給水)：指現有、興建中、規劃完成且定案(核定中)，作為供家用或公共給水者，依大壩上游全流域面積。其範圍由經濟部查認。
- (四)水庫集水區(非供家用或非供公共給水)：指現有、興建中、規劃完成且定案(核定中)，非作為供家用或公共給水者，依大壩上游全流域面積。其範圍由經濟部查認。

- (五)水庫蓄水範圍：指依據水利法、水庫蓄水範圍使用管理辦法劃設，水庫滿水位與其迴水所及蓄水域、蓄水相關重要設施之土地與蓄水域周邊必要之保護範圍。
- (六)森林：指國有林事業區、保安林、大專院校實驗林地及林業試驗林地。
- (七)溫泉露頭及其一定範圍：依據溫泉法，溫泉露頭係指溫泉自然湧出之處；依該法規定，溫泉露頭及其一定範圍內，不得為開發行為。
- (八)水產動植物繁殖保育區：依據漁業法規定，為保育水產資源，目的事業主管機關得指定設置水產動植物繁殖保育區。
- (九)礦區(場)、礦業保留區、地下礦坑分布地區：指依據礦業法劃設之礦區(場)、礦業保留區、地下礦坑分布地區。
- (十)地質敏感區(地下水補注)：依據地質法規定，中央地質主管機關應將具有特殊地質景觀、地質環境或有發生地質災害之虞之地區，公告為地質敏感區。
- (十一)人工魚礁區及保護礁區：依據漁業法劃設之人工魚礁區及保護礁區。

## 二、生態敏感類型：

- (一)國家公園區內之特別景觀區、生態保護區：特別景觀區指依據國家公園法劃設，符合無法以人力再造之特殊自然地理景觀，而嚴格限制開發行為之地區；生態保護區指依據國家公園法劃設，符合為保存生物多樣性或供研究生態而應嚴格保護之天然生物社會及其生育環境之地區。
- (二)自然保留區：依據文化資產保存法指定，符合具有代表性之生態體系，或具有獨特地形、地質、具有基因保存、永久觀察、教育及科學研究價值及珍稀動、植物之區域。
- (三)野生動物保護區：依據野生動物保育法劃定，屬野生動物重要棲息環境有特別保護必要之地區。
- (四)野生動物重要棲息環境：依據野生動物保育法劃定，符合下

列情形之地區：1. 保育類野生動物之棲息環境。2. 野生動物種類及數量豐富之棲息環境。3. 人為干擾少，遭受破壞極難復原之野生動物棲息環境。4. 其他有特殊生態代表性之野生動物棲息環境。

(五)自然保護區：指依森林法設置，為維護森林生態環境，保存生物多樣性，森林區域內所設置之地區。

(六)一級、二級海岸保護區：指依據海岸管理法劃設之一級、二級海岸保護區範圍。

(七)一級、二級海岸防護區：指依據海岸管理法劃設之一級、二級海岸防護區範圍。

(八)國際級重要濕地、國家級重要濕地之核心保育區及生態復育區：依據濕地保育法劃設公告。

(九)國家級重要濕地之核心保育區及生態復育區以外分區、地方級重要濕地之核心保育區及生態復育區：依據濕地保育法劃設公告。

### 三、文化景觀敏感類型：

(一)古蹟保存區：為維護古蹟並保全其環境景觀，目的事業主管機關得會同有關機關擬具古蹟保存計畫後，依有關規定，編定、劃定或變更為古蹟保存用地或保存區、其他使用用地或分區。

(二)考古遺址：指蘊藏過去人類生活所遺留具歷史文化意義之遺物、遺跡及其所定著之空間。為維護遺址並保全其環境景觀，目的事業主管機關得會同有關機關擬具遺址保存計畫，並依有關規定，編定、劃定或變更為保存用地或保存區、其他使用用地或分區，並依文化資產保存法相關規定予以保存維護。依據文化資產保存法規定，遺址依其主管機關區分為國定、直轄市定、縣(市)定3類。

(三)重要聚落建築群：為維護聚落建築群並保全其環境景觀，目的事業主管機關應訂定聚落建築群之保存及再發展計畫後，

並得就其建築形式與都市景觀制定維護方針，依有關規定，編定、劃定或變更為特定專用區。依據文化資產保存法規定，目的事業主管機關應定期普查或接受個人、團體提報具聚落建築群價值者之內容及範圍，並依法定程序審查登錄後，辦理公告，並報中央主管機關備查。中央目的事業主管機關得就前項已登錄之聚落中擇其保存共識及價值較高者，審查登錄為重要聚落建築群。

- (四)重要文化景觀：為維護文化景觀並保全其環境，目的事業主管機關得會同有關機關訂定文化景觀保存計畫，並依有關規定，編定、劃定或變更為保存用地或保存區、其他使用用地或分區。依據文化資產保存法規定，直轄市、縣(市)政府應定期普查或接受個人、團體提報具文化景觀價值之內容及範圍，依法定程序審查登錄後，辦理公告，並報中央目的事業主管機關備查。
- (五)重要史蹟：為維護史蹟並保全其環境，目的事業主管機關得會同有關機關訂定史蹟保存計畫，並依有關規定，編定、劃定或變更為保存用地或保存區、其他使用用地或分區。依據文化資產保存法規定，直轄市、縣(市)政府應定期普查或接受個人、團體提報具史蹟價值之內容及範圍，依法定程序審查登錄後，辦理公告，並報中央目的事業主管機關備查。
- (六)歷史建築：依據文化資產保存法規定，歷史建築由直轄市、縣(市)主管審查登錄後，辦理公告，並報中央文化資產主管機關備查。
- (七)聚落建築群：為維護聚落建築群並保全其環境景觀，目的事業主管機關應訂定聚落建築群之保存及再發展計畫後，並得就其建築形式與都市景觀制定維護方針，依有關規定，編定、劃定或變更為特定專用區。依據文化資產保存法規定，目的事業主管機關應定期普查或接受個人、團體提報具古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群價值者之內容及範圍，並依法定程序審查登錄後，辦理公告，並報中央主管機關備查。

- (八)文化景觀：依據文化資產保存法規定，目的事業主管機關應定期普查或接受個人、團體提報具文化景觀價值之內容及範圍，並依法定程序審查登錄後，辦理公告，並報中央主管機關備查。
- (九)紀念建築：依據文化資產保存法規定，紀念建築由直轄市、縣（市）主管機關審查登錄後，辦理公告，並報中央主管機關備查。
- (十)史蹟：依據文化資產保存法規定，目的事業主管機關應定期普查或接受個人、團體提報具史蹟價值之內容及範圍，並依法定程序審查登錄後，辦理公告，並報中央主管機關備查。
- (十一)水下文化資產：指依據水下文化資產保存法，以全部或一部且週期性或連續性位於水下，具有歷史、文化、考古、藝術或科學等價值，並與人類生活有關之資產。
- (十二)國家公園內之史蹟保存區：指依據國家公園法，符合為保存重要歷史建築、紀念地、聚落、古蹟、遺址、文化景觀、古物而劃定及原住民族認定為祖墳地、祭祀地、發源地、舊社地、歷史遺跡、古蹟等祖傳地，並依其生活文化慣俗進行管制之地區。
- (十三)國家公園內之一般管制區及遊憩區：指各國家公園管理分區中之一般管制區及遊憩區。
- (十四)地質敏感區(地質遺跡)：依地質法規定，中央地質主管機關應將具有特殊地質景觀、地質環境或有發生地質災害之虞之地區，公告為地質敏感區。

#### 四、災害敏感類型：

- (一)活動斷層兩側一定範圍：依據實施區域計畫地區建築管理辦法劃定之範圍。
- (二)特定水土保持區：指依據水土保持法劃定為亟需加強實施水土保持處理與維護，以有效防制水土災害發生或擴大地區。包括：1. 水庫集水區。2. 主要河川上游之集水區須特別保護

者。3. 海岸、湖泊沿岸、水道兩岸須特別保護者。4. 沙丘地、沙灘等風蝕嚴重者。5. 山坡地坡度陡峭、具危害公共安全之虞者。6. 其他對水土保育有嚴重影響者。

(三) 土石流潛勢溪流：依據災害防救法及土石流災害潛勢資料公開辦法劃設公開之土石流潛勢溪流。

(四) 山坡地：指依據山坡地保育利用條例及水土保持法劃設之山坡地。

(五) 河川區域：依據水利法及河川管理辦法劃設之河川區域。

(六) 洪氾區一、二級管制區及洪水平原一、二級管制區：指依據水利法劃設之洪氾區一、二級管制區；及依據水利法及淡水河洪水平原管制辦法劃設之洪水平原一、二級管制區。

(七) 區域排水設施範圍：依據水利法及排水管理辦法劃設之區域排水設施範圍。

(八) 地下水管制區：依據水利法及地下水管制辦法劃定公告地下水管制區。

(九) 地質敏感區(活動斷層、山崩與地滑、土石流)：依據地質法規定，中央地質主管機關應將具有特殊地質景觀、地質環境或有發生地質災害之虞之地區，公告為地質敏感區。

(十) 海堤區域：指依據水利法及海堤管理辦法劃設之海堤區域。

(十一) 淹水風險：指依據災害防救法及水災潛勢資料公開辦法公開之水災潛勢資料，係基於設計降雨條件、特定地形地貌資料及水理模式模擬演算之結果。

#### 五、其他：

(一) 氣象法之禁止或限制建築地區：指依據氣象法劃設禁止或限制建築地區。

(二) 電信法之禁止或限制建築地區：指依據電信法劃設禁止或限制建築地區。

(三) 民用航空法之禁止或限制建築地區或高度管制範圍：指依據民用航空法、航空站飛行場助航設備四周禁止限制建築物及



其他障礙物高度管理辦法、航空站飛行場及助航設備四周禁止或限制燈光照射角度管理辦法劃設之禁止或限制建築地區。

- (四)航空噪音防制區：指依據噪音管制法及機場周圍地區航空噪音防制辦法劃設之各級航空噪音防制區，應檢討既有土地使用及開發計畫，遵守各項禁止建築規定及防音措施之地區。
- (五)核子反應器設施周圍之禁制區及低密度人口區：指依據核子反應器設施管制法劃設之核子設施周圍禁建區及低密度人口區。
- (六)公路兩側禁建限建地區：指依據公路法、公路兩側公私有建築物與廣告物禁建限建辦法劃設之公路兩側禁建限建地區。
- (七)大眾捷運系統兩側禁建限建地區：指依據大眾捷運法、大眾捷運系統兩側禁建限建辦法劃設之大眾捷運系統兩側禁建限建地區。
- (八)鐵路兩側限建地區：指依據鐵路兩側禁建限建辦法劃設之鐵路兩側禁建限建地區。
- (九)海岸管制區、山地管制區、重要軍事設施管制區之禁建、限建地區：指依據國家安全法劃設之海岸管制區、山地管制區、重要軍事設施管制區之禁建、限建地區。
- (十)要塞堡壘地帶：指依據要塞堡壘地帶法劃設之要塞堡壘地帶。
- (十一)其他依法劃定應予限制開發或建築之地區。

### 參、各類型環境敏感地區之土地使用指導事項

國土空間除將劃設為國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等國土功能分區外，目前已建立之環境敏感地查詢機制，土地使用仍要符合各目的事業主管機關主管法令**相關規定**。

一、災害敏感類型環境敏感地區：

(一)宜視災害敏感之嚴重程度作適度處理，如維持原始地形地貌、規劃作永久性開放空間使用或予以適當退縮與留設緩衝空間。

(二)各項災害環境敏感地區主管機關相關法令，涉及土地使用相關規定如下，未來該等法令如有修正，依修正發布後法令規定辦理：

1. 活動斷層兩側一定範圍：活動斷層線通過地區，當地直轄市、縣（市）政府得劃定範圍予以公告，並依下列規定管制（實施區域計畫地區建築管理辦法第 4 條之 1 及第 5 條）

(1)不得興建公有建築物。

(2)依非都市土地使用管制規則規定得為建築使用之土地，其建築物高度不得超過 2 層樓、簷高不得超過 7 公尺，並限作自用農舍或自用住宅使用。

(3)於各種用地內申請建造自用農舍者，農舍用地面積不得超過其農業用地面積 10%，且不得超過最大基層建築面積 330 平方公尺，其總樓地板面積不得超過 495 平方公尺，建築物高度不得超過 3 層樓並不得超過 10.5 公尺。

2. 特定水土保持區：經劃定為特定水土保持區之各類地區，區內禁止任何開發行為，但攸關水資源之重大建設、不涉及一定規模以上之地貌改變及經環境影響評估審查通過之自然遊憩區，經中央目的事業主管機關核定者，不在此限。（水土保持法第 19 條）

3. 河川區域：河川區域內，禁止有水利法第 78 條規定之行為，且為同法第 78 條之 1 所規定行為時，應經該河川管理機關或水利法主管機關同意。（水利法第 78 條及第 78 條之 1）

#### 4. 洪氾區：

- (1) 洪氾區一級管制區內禁止施設房屋等行為，且有變更原有地形之行為，應依相關規定經中央目的事業主管機關申請許可。(基隆河洪氾區土地使用管制辦法第 7 條)
- (2) 洪氾區二級管制區內建築物之建造或其他變更地形之行為，應由當地建築主管機關依其主管法令及洪氾區二級管制區建築許可審核基準審核後，始得發給建築執照。(基隆河洪氾區土地使用管制辦法第 8 條)

#### 5. 洪水平原管制區：

- (1) 一級管制區內應嚴格限制建築，除不得建造永久性建造物或種植多年生植物或設置足以妨礙水流之建造物外，並禁止變更地形或地目。(淡水河洪水平原管制辦法第 4 條)
- (2) 二級管制區內地上建築物之改建、修繕、拆除、變更原有地形、建造工廠、房屋或其他設施者，應向當地直轄市、縣(市)政府申請，報請中央目的事業主管機關核定後辦理之。(淡水河洪水平原管制辦法第 5 條)

#### 6. 地質敏感區(活動斷層、山崩與地滑、土石流)：

- (1) 土地開發行為基地有全部或一部位於地質敏感區內者，應於申請土地開發前，進行基地地質調查及地質安全評估。但緊急救災者不在此限。(地質法第 8 條)
- (2) 基地地質調查與地質安全評估方法之認定、項目、內容及作業，依地質敏感區基地地質調查及地質安全評估作業準則規定辦理。(地質法第 9 條)

#### 7. 海堤區域：海堤區域內禁止妨礙堤防排水或安全之行為，海堤區域內設置改建、修復或拆除建造物或其他設施，非經許可不得為之。(水利法第 63 條之 5)

#### 8. 淹水風險：經濟部公開之水災潛勢資料僅供防救災使用；

相關土地管制或土地利用限制及其他相關措施，應依各目的事業主管機關相關法令規定辦理。(水災潛勢資料公開辦法第 8 條未有土地開發相關限制等內容)。

9. 山坡地：山坡地應先擬具水土保持計畫者，該計畫未經水土保持主管機關核定前，各目的事業主管機關不得逕行核發開發或利用之許可。(水土保持法第 12 條)
10. 土石流潛勢溪流：行政院農業委員會公開之土石流潛勢溪流係供防救災資訊揭露及各級政府災防業務執行之參考；相關土地管制或土地利用限制及其他相關措施，應依據相關法令規定辦理。
11. 地下水管制區：為防止某一地區地下水超抽致影響地下水資源永續利用、海水入侵或地層下陷，得限制或禁止地下水之開發；其鑿井與水權登記管制及其他應遵行事項，應依中央目的事業主管機關規定辦理。(水利法第 47-1 條)

## 二、生態敏感類型環境敏感地區：

- (一)應維持原有生態均衡，以不破壞生態環境進行適宜土地使用。
- (二)各項生態敏感地區主管機關相關法令，涉及土地使用相關規定如下，未來該等法令如有修正，依修正發布後法令規定辦理：
  1. 國家公園區內之特別景觀區、生態保護區：國家公園法第 14 條之許可事項，除該條第 1 項第 1 款及第 6 款經許可者外，均應予禁止。(國家公園法第 14 條)
  2. 自然保留區：禁止改變或破壞其原有自然狀態。(文化資產保存法第 84 條)
  3. 野生動物保護區：避免污染及破壞環境等行為。(野生動物保育法第 10 條)
  4. 野生動物重要棲息環境：經營各種建設或土地利用，應擇

其影響野生動物棲息最少之方式及地域為之，不得破壞其原有生態功能。(野生動物保育法第 8 條)

5. 自然保護區：在自然保護區之永續利用區，經申請管理經營機關或管理單位轉主管機關許可者，得改變水文、地形、地貌之行為。(自然保護區設置管理辦法第 11 條)
6. 一級海岸保護區、二級海岸保護區：不得從事違反海岸保護計畫所定禁止之使用，以避免毀壞保護標的；在一級海岸保護區內並禁止改變其資源條件之使用。(海岸管理法第 12 條、第 13 條)。
7. 一級海岸防護區、二級海岸防護區：不得從事違反海岸防護計畫所定禁止之使用，以避免毀壞海岸防護設施。(海岸管理法第 15 條)。
8. 國際級、國家級或地方級重要濕地：非經主管機關許可，重要濕地範圍內禁止從事相關行為。(濕地保育法第 25 條)

### 三、文化景觀敏感類型環境敏感地區

(一)應維護文化景觀資源完整及與其相容使用。

(二)各項文化景觀敏感地區主管機關相關法令，涉及土地使用相關規定如下，未來該等法令如有修正，依修正發布後法令規定辦理：

1. 古蹟保存區：營建工程及其他開發行為，不得破壞古蹟之完整、遮蓋古蹟之外貌或阻塞其觀覽之通道；政府機關策定重大營建工程計畫時，不得妨礙古蹟之保存及維護。(文化資產保存法第 30 條)為利古蹟之修復及再利用，有關其建築管理、土地使用及消防安全等事項，不受相關法規全部或一部之限制。(文化資產保存法第 22 條)
2. 考古遺址：營建工程及其他開發行為，不得妨礙遺址之保存及維護；政府機關策定重大營建工程計畫時，不得妨礙遺址之保存及維護。(文化資產保存法第 51 條)

3. 重要聚落建築群及聚落建築群：為維護聚落建築群並保全其環境景觀，目的事業主管機關應訂定聚落建築群之保存及再發展計畫後，並得就其建築形式與都市景觀制定維護方針，依有關規定，編定、劃定或變更為特定專用區。為利聚落建築群之修復及再利用，有關其建築管理、土地使用及消防安全等事項，不受其相關法規全部或一部之限制。(文化資產保存法第 26 條及第 40 條)
4. 重要文化景觀及重要史蹟：為利史蹟、文化景觀範圍內建造物或設施之保存維護，有關其建築管理、土地使用及消防安全等事項，不受其相關法規全部或一部之限制。(文化資產保存法第 64 條)
5. 水下文化資產：任何人發現疑似水下文化資產時，應即停止該影響疑似水下文化資產之活動，維持現場完整性，並立即通報主管機關處理。但為避免緊急危難或重大公共利益之必要，得不停止該活動，並應於發現後立即通報主管機關處理。(水下文化資產保存法第 13 條)
6. 國家公園內之史蹟保存區：國家公園法第 14 條之許可事項，除該條第 1 項第 1 款及第 6 款經許可者外，均應予禁止。(國家公園法第 14 條)
7. 歷史建築：為利歷史建築之修復及再利用，有關其建築管理、土地使用及消防安全等事項，不受其相關法規全部或一部之限制。(文化資產保存法第 26 條)
8. 文化景觀、史蹟：為維護文化景觀並保全其環境，目的事業主管機關得會商有關機關訂定史蹟、文化景觀保存計畫，並依有關規定，編定、劃定或變更為保存用地或保存區、其他使用用地或分區。(文化資產保存法第 63 條)
9. 地質敏感區(地質遺跡)：
  - (1)土地開發行為基地有全部或一部位於地質敏感區內者，應於申請土地開發前，進行基地地質調查及地質安全評估。但緊急救災者不在此限。(地質法第 8 條)

(2)基地地質調查與地質安全評估方法之認定、項目、內容及作業，依「地質敏感區基地地質調查及地質安全評估作業準則」規定辦理。(地質法第9條)

10. 國家公園內之一般管制區及遊憩區：國家公園法第14條之許可事項。(國家公園法第14條)

#### 四、資源利用敏感類型環境敏感地區

(一)應維護資源永續利用，避免不當開發而導致資源耗竭，並宜採低密度之開發利用。

(二)各項資源利用敏感地區主管機關相關法令，涉及土地使用相關規定如下，未來該等法令如有修正，依修正發布後法令規定辦理：

1. 飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區：不得有污染水源水質之行為。前開行為包括：「非法砍伐林木或開墾土地」、「以營利為目的之飼養家畜、家禽」、「工業區之開發或污染性工廠之設立」、「核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建」、「新社區之開發。但原住民族因人口自然增加形成之社區，不在此限」、「高爾夫球場之興、修建或擴建」、「土石採取及採礦、採礦」、「規模及範圍達應實施環境影響評估之鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發」及「道路及運動場地之開發，未經主管機關及目的事業主管機關同意者」等，另前項行為(除「道路及運動場地之開發，未經主管機關及目的事業主管機關同意者」外)，為居民生活所必要，且經主管機關核准者，不在此限。(飲用水管理條例第5條)

2. 水庫集水區：於水庫集水區內修建道路、採礦、採取或堆積土石、開發建築用地、開發或經營遊憩與殯葬用地、處理廢棄物及為其他開發或利用行為者，應先徵得其治理機關(構)之同意，並報經各該目的事業主管機關核准。(山坡地保育利用條例第32條之1)

3. 水庫蓄水範圍：於蓄水範圍內為施設建造物、變更地形地

貌等行為，其行為人應向其管理機關(構)申請許可。(水利法第 54 條之 1)

4. 森林(國有林事業區、保安林、大專院校實驗林地及林業試驗林地)：經編為林業用地之土地，不得供其他用途之使用。但經徵得直轄市、縣(市)主管機關同意，報請中央主管機關會同中央地政主管機關核准者，不在此限。(森林法第 6 條)

5. 溫泉露頭：溫泉露頭及其一定範圍內，不得為開發行為。(溫泉法第 6 條)

6. 水產動植物繁殖保育區：除依漁業法第 44 條及第 45 條公告，經漁業主管機關核准之漁業利用外，禁止其他非漁業用途使用。(漁業法第 44 條、第 45 條)

7. 自來水水質水量保護區：自來水法規定禁止或限制貽害水質與水量之行為：土石採取或探礦、污染性工廠、設置垃圾掩埋場或焚化爐、高爾夫球場之興建或擴建、核能或其他能源之開發、放射性廢棄物儲存或處理場所之興建及其他足以貽害水質、水量，經中央自來水主管機關會商目的事業主管機關公告之行為等。各項行為，為居民生活或地方公共建設所必要，且經主管機關核准者，不在此限。(自來水法第 11 條)

8. 礦區(場)、礦業保留區、地下礦坑分布地區：目的事業主管機關認為有必要時，得指定礦種及區域作為礦業保留區，禁止人民探採；另山坡地有危害安全之礦場或坑道者，不得開發建築。(礦業法第 29 條、建築技術規則建築設計施工編第 262 條)

9. 地質敏感區(地下水補注)：

(1) 土地開發行為基地有全部或一部位於地質敏感區內者，應於申請土地開發前，進行基地地質調查及地質安全評估。但緊急救災者不在此限。(地質法第 8 條)

(2) 基地地質調查與地質安全評估方法之認定、項目、內



容及作業，依地質敏感區基地地質調查及地質安全評估作業準則規定辦理。(地質法第9條)

#### 五、其他類型環境敏感地區土地使用原則

本類型環境敏感地區土地，應依各該目的事業主管法令規定辦理。

### 第四節 特殊地區及其他土地使用指導事項

#### 壹、水庫集水區土地使用指導原則

一、水庫集水區範圍(供家用或供公共給水)範圍由水庫管理機關(構)擬訂水庫集水區保育實施計畫，由各目的事業主管機關落實執行，始得依規定開發利用，開發行為不得影響水庫集水區(供家用或供公共給水)保育實施計畫之執行，其使用土地應申請使用許可者，應依所屬國土功能分區及其分類之土地使用指導事項及下列(一)~(四)規定辦理；應經申請同意使用者，應依所屬國土功能分區及其分類之土地使用指導事項及下列(一)~(二)規定辦理：

(一)開發案應採低密度開發利用，申請人並應提出土砂災害、水質污染、保水及逕流削減相關影響分析及因應措施，徵得相關主管機關同意。

(二)申請人應設置雨、廢(污)水分流及廢(污)水處理設施，排出區外或處理至符合水源水質水量保護區放流水標準後排放區內水體。

(三)申請人應於直轄市、縣(市)主管機關指定地點設置水質監測設施，且監測資料應定期送直轄市、縣(市)主管機關備查。開發位置已納入污水下水道系統或鄰近區域已有水質監測設施，足以進行水質管控，經直轄市、縣(市)主管機關同意者，得免設置水質監測設施。

(四)申請人應於完成使用地變更編定異動前，提撥一定年限之維護管理保證金至直轄市、縣(市)主管機關專戶，以確保前述廢(污)水處理設施、水質監測設施有效營運。

- 二、國土計畫主管機關應配合行政院核定之水庫集水區保育實施計畫加強土地使用管制，並針對檢討問題癥結研擬因應策略，以利保育水源並管制水庫集水區內之分散性點源污染及不當之使用。
- 三、配合經濟部推動「流域綜合治理計畫」，推動逕流分擔及出流管制、加強非工程及與水共存等治水新思維，水庫集水區範圍內土地使用應儘量採低衝擊開發方式(LID)，增加透水、滯洪及綠地面積，減少下游河川或排水系統負擔，以加強水源涵養與降低洪災風險。
- 四、依據「山坡地土地可利用限度分類標準」查定為山坡地加強保育地者，應供作國土保安使用，並應依水土保持法規定辦理，加強辦理水土保持、造林、維護自然林木、植生覆蓋等工作，避免造成土砂災害；查定為宜林地者，應以林業使用為主，並積極加強巡察取締，避免有超限利用之情形。
- 五、因應全球氣候變遷，極端氣候之發生頻率增加，為減少土砂災害之影響，對於水庫集水區範圍內之大規模崩塌地區，得由相關目的事業主管機關評估劃定為國土復育促進地區及擬訂復育計畫，並列為優先治理區域。
- 六、水庫集水區除屬鄉公所所在地依法應擬定鄉街計畫，應避免新訂或擴大都市計畫。
- 七、水庫集水區範圍內城鄉發展地區及農業發展地區第四類，因人口集居，應優先建設雨、污水下水道系統。
- 八、農業主管機關應輔導農業耕植合理化施肥，以避免農業使用之農藥、肥料遭雨沖蝕流入水庫致使水體優養化。
- 九、應配合內政部土地利用監測計畫及行政院農業委員會山坡地監測計畫之實施，加強對違規使用及超限利用之查處，並嚴處不法行為，以利水庫及其集水區之保育及永續利用。

## 貳、地下水管制區第一級管制區土地使用指導原則

- 一、地下水管制區第一級管制區用水計畫應依經濟部訂定之「用水計畫書審查作業要點」規定審查通過後為之。
- 二、開發案如有用水需求時，應取得水利主管機關規定之供水或用水證

明文件。

三、地下水管制區第一級管制區所在直轄市、縣(市)政府，於直轄市、縣(市)國土計畫規劃過程，應配合水利主管機關水資源規劃分析及地質法水文地質調查結果，針對地下水補注敏感地區規範適當土地使用方式及不透水層比例，以避免影響地下水補注。

四、地下水管制區第一級管制區且位於高速鐵路沿線一定距離之開發申請案，應進行開發基地荷重對高速鐵路結構與下陷影響評估分析，並徵詢高速鐵路主管機關確認無安全之虞後始得開發。

### 參、海岸地區土地使用指導原則

- 一、海岸之利用管理目標為促進海岸地區天然資源之保育利用，各種開發利用行為應更為審慎，以達成海岸土地最適利用；同時確保民眾親水權、公共通行權及公共水域之使用權。基於國家長期利益，海岸資源保護、災害防護與開發利用應兼籌並顧，開發利用過程中，對自然環境有重大之影響者，應以保護與防護為優先考慮。
- 二、直轄市、縣(市)國土計畫中，針對擬進行填海造地範圍，應以「行政院專案核准之計畫」或經中央目的事業主管機關核准興辦之電信、能源等公共設施或公用事業，並經直轄市、縣(市)國土計畫指定為城鄉發展地區者為限。另為避免任意需地機關任意填海造地，破壞海岸自然環境，填海造地開發之面積，以適用為原則，不宜擴大需求，開發計畫應明確說明其土地需求之計量方式。
- 三、配合 106 年 2 月 6 日公告實施「整體海岸管理計畫」，土地使用主管機關應辦理事項如下：
  - (一)依該計畫第三章，海岸地區之保護原則、防護原則、海岸永續利用原則，各級國土計畫應檢視相關土地使用管制內容，是否妥適。
  - (二)依該計畫第四章第 4.3.2 節，三「都市設計準則」，請直轄市、縣(市)國土計畫研(修)訂相關都市設計準則(非限於都市土地)。
  - (三)依該計畫第五章，發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理

原則，於研訂直轄市、縣（市）國土計畫時，應適修土地利用管制相關內容。

(四)配合未來陸續公告之「海岸保護計畫」、「海岸防護計畫」所訂定「禁止及相容之使用」之內容，適時修定土地使用管制相關規定。

(五)依海岸管理法第7條「海岸地區應避免新建廢棄物掩埋場」之政策，該計畫第5.3節研訂「廢棄物掩埋場設置檢討」相關原則。故直轄市、縣（市）國土計畫應避免於海岸地區規劃新建廢棄物掩埋場，並配合地方環境保護主管機關移除或改善既有廢棄物掩埋場措施，規劃調整國土功能分區。

#### 肆、離島地區土地使用指導原則

一、離島建設應以永續發展為最高目標，以促進居民基本生活照顧、島嶼生態保育、島嶼特殊文化保存及優質產業之和諧發展。

二、無人島嶼除必要之氣象、導航及國防設施外，以保持原始自然狀態為原則，應避免開發及建築；已過度開發之島嶼，應依其環境承载力採取開發降溫及環境保全對策。

三、各縣(市)國土計畫應依據各離島特性確立發展定位與成長管理策略，並就離島地區未來發展需求提出國土功能分區劃設內容並研擬適當的土地使用管制原則，以指導離島地區之空間發展與土地使用。

## 第五節 土地行政作業指導原則

### 壹、都市計畫配合事項

- 一、直轄市、縣(市)國土計畫應針對各該計畫範圍內之水源特定區、風景特定區之都市計畫保護(保育)相關分區(用地)，依據環境敏感條件進行檢討；如經各該國土計畫主管機關確認符合應加強國土保育保安者，除各該直轄市、縣(市)國土計畫另有規定者外，應劃設為國土保育地區第四類，且應維持為保護(保育)相關分區(用地)。
- 二、直轄市、縣(市)國土計畫應依據農地資源條件，針對各該計畫範圍內之各都市計畫農業區，提出發展定位。基於維護糧食安全目標，都市計畫農業區如經農業主管機關確認符合農業發展地區第一類劃設條件者，除各該直轄市、縣(市)國土計畫另有規定者外，應劃設為農業發展地區第五類，且應維持為農業區，以確實控管各直轄市、縣(市)之「宜維護農地資源面積總量」；至其他農業用地則得依都市及產業發展需求，通盤檢討變更為其他適當使用分區。
- 三、屬國土保育地區第四類或農業發展地區第五類範圍內之都市計畫土地，當地都市計畫擬定機關應於直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後4年內(或直轄市、縣(市)國土功能分區公告後2年內)完成各該都市計畫之通盤檢討或個案變更。
- 四、都市計畫擬定機關依據全國國土計畫及各該直轄市、縣(市)國土計畫之指導事項辦理都市計畫通盤檢討或個案變更時，應檢討土地使用分區、土地使用管制規定，或將一部或全部範圍土地劃出都市計畫範圍外，並依據修正後之都市計畫進行管制。
- 五、都市計畫主管機關如有檢討變更為保護(保育)相關用分區(用地)或農業區以外之分區需要時，應先行辦理各該直轄市、縣(市)國土計畫及國土功能分區之檢討，並經依法將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區後，該等土地始得變更為保護(保育)相關用分區(用地)或農業區以外之分區。

## 貳、環境敏感地區查詢機制

- 一、申請使用許可、申請同意使用，均應先辦理環境敏感地區查詢，屬於環境敏感地區範圍者，應將環境敏感地區土地使用指導事項作為准駁申請使用許可、申請同意使用之依據。
- 二、辦理新訂或擴大都市計畫、都市計畫檢討變更時，應先辦理環境敏感地區查詢，屬於環境敏感地區範圍者，應考量環境敏感地區土地使用指導事項，研擬檢討變更內容及配套措施。

## 參、辦理國土利用監測計畫

- 一、由內政部統籌規劃，以航照及衛星影像資料，定期監測土地使用現況。
- 二、內政部持續辦理國土利用監測整合作業計畫，並推動志工參與，提升執行成效。後續應依據國土計畫法規定，擬定國土利用現況調查及土地利用監測辦法，在未完成法制化程序前，以國土利用監測計畫實施作業要點，規定有關機關配合辦理事項。

## 第十章 國土復育促進地區之劃定原則

國土復育促進地區、國土功能分區以及環境敏感地有不同的性質。國土功能分區（國土保育區）為調和不同國土土地利用在空間區位分配及管理的依據，為通案性質。環境敏感地為目的事業主管機關依據相關法律規定所公告的調查資料或管制事項，對土地管理部門而言，為國土規劃及土地開發審議之參考。而國土復育促進地區為土地管理部門主動執行國土復育行動的範圍，為專案性質。國土復育促進地區視環境條件及評估的結果，可能橫跨不同類型的國土功能分區以及環境敏感地。

### 第一節 劃定目的

我國因地理與地質因素，自然災害發生頻繁，加上人為活動的影響，造成國土環境劣化。為加速恢復自然及人文原有的形式、機能、價值或品質，並避免自然災害再度發生，本計畫從國土土地使用調和及整合的觀點，研擬國土復育促進地區劃設原則，做為以下事項之基礎：

- 一、直轄市、縣（市）政府研擬國土復育促進地區建議事項；
- 二、中央相關主管機關評估劃設促進復育範圍；
- 三、研擬國土復育計畫。

國土復育促進地區係指一定範圍發生重大天然災害或自然生態環境劣化，亟需採取必要措施加速其恢復過程，以避免災害進一步擴大或促進整體保育效益。因此，劃定國土復育促進地區的兩大面向為促進**災害預防及**災後復原與生態復育，達成目標如下：

- 一、降低自然危害風險，減少人民生命財產損失。
- 二、復育過度開發地區。
- 三、降低環境敏感地區的開發程度。
- 四、有效保育整體水、土及生態環境。

## 第二節 劃定原則

### 一、劃定地區

國土計畫法第 35 條及國土復育促進地區劃定辦法所列地區。

### 二、劃設原則

直轄市、縣（市）政府辦理所轄國土計畫，依據以下原則研析議題及建議，包括復育促進範圍、復育標的及必要內容。

劃設國土復育促進地區前，主管機關參考直轄市、縣（市）國土計畫之所提國土復育促進地區建議事項或相關分析資料，以及以下原則進行專案規劃研究後，依據「國土復育促進地區劃定辦法」所規定之程序，劃定國土復育促進地區並擬定復育計畫。

#### （一）促進復育之必要性

法規所列六類地區，對人口集居地區或重大公共設施等保護標的有潛在威脅、或為重要物種之棲息地、或具有重要的生態功能或價值，必須執行復育作業以維持安全與穩定。評估項目包括以下各點：

1. 人口集居或建成地區：城鄉集居或建成地區、原住民部落、山坡聚落等居民生命財產安全脆弱之地區。
2. 重大公共設施：如水庫、防災避難設施、能源、鐵路、主要公路、重要交通節點及設施等。
3. 重要物種棲息環境：保育、珍稀、特有、受威脅或瀕危物種集中分布之繁殖地、覓食地、遷徙路徑或其他棲息環境。
4. 具有重要生態功能或價值地區：其他可維持居住安全、支持鄉村聚落發展、或維持當地生態穩定之地區；具有自然性、代表性及特殊性之地區。

#### （二）促進復育之迫切性

前述六類地區，對人口集居地區或重大公共設施等保護標的、重要物種之棲息地、或具有重要的生態功能或價值之地區，已受到立即或必然的威脅、或持續處於惡化狀態，需積極促進復育以



維持安全與穩定。評估項目包括以下各點：

#### 1. 安全性評估

- (1) 災害受損現況：災害影響範圍、影響對象、影響程度及其他等。
- (2) 風險潛勢等級：相關目的事業主管機關公開之風險潛勢資料。
- (3) 保全對象安全性評估：重大公共設施(橋樑、道路等)、保全戶數、建築物狀況(公共設施及民宅)及其他等。
- (4) 災害歷史：過去發生災害歷史及損害狀況。
- (5) 災害潛勢：未來較易因氣候變遷影響(如極端降雨增加或海平面上升)提高致災潛勢者。

#### 2. 生態環境劣化評估

- (1) 棲地破壞或劣化現況：生態劣化影響範圍、影響對象、影響程度及其他等。
- (2) 生物多樣性減少狀況：生態系完整程度、棲地面積及規模、保育類物種、生物族群數量及其他等。

#### (三) 促進復育回復之可行性：

針對前述六類地區，評估可能復育方案的可行性。評估項目包括以下各點：

1. 復育技術可行性。
2. 成本效益可行性。
3. 調查資料完整性。
4. 土地權屬與當地原住民、居民、或土地所有權人意願。

直轄市、縣(市)政府之建議，經前述規劃研究後劃定為國土復育促進地區者，其復育計畫應優先採取最小衝擊及符合生態原則的技術實施。如該建議經評估認為無劃設國土復育促進地區及實施復育計畫之必要者，回歸目的事業主管機關及直轄市、縣(市)政府之權責，加強辦理安全維護、生態廊道建置、或其他國土復育及必要之安置及配套計畫。