

## 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

為促進文化資產及豐富台灣文化內涵，文化部研擬文化政策白皮書(草案)，將以(1)再造文化治理，建構藝術自由支持體系、(2)連結與再現土地與人民的歷史記憶、(3)深化社區營造，發揚生活「所在」的在地文化、(4)以提升文化內涵來提振文化經濟、(5)開展文化未來新篇等五大主軸推動文化政策，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，依「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

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

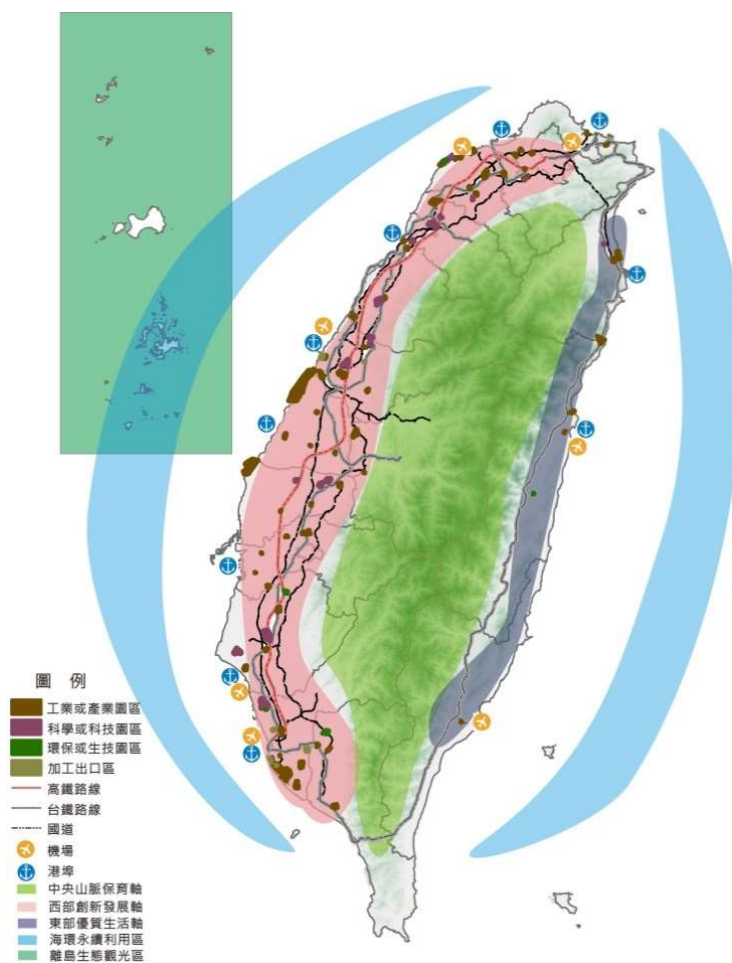
東部地區向以優質環境資源著稱，在促進區域發展同時，需考量引進產業與自然生態保育均衡之發展。目前觀光度假、有機農業、文創及海洋生技等已形成東部區域的品牌特色，永續發展概念已深植東部，未來更進一步將樂活、慢活及養生休閒等新生活型式概念融入產業中。有效運用東部豐富多元的人文特質、慢速的生活步調、優美的自然景觀、乾淨的土地資源等優勢條件，發展東部成為優質生活產業軸。

### (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 年巴塞爾公約（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

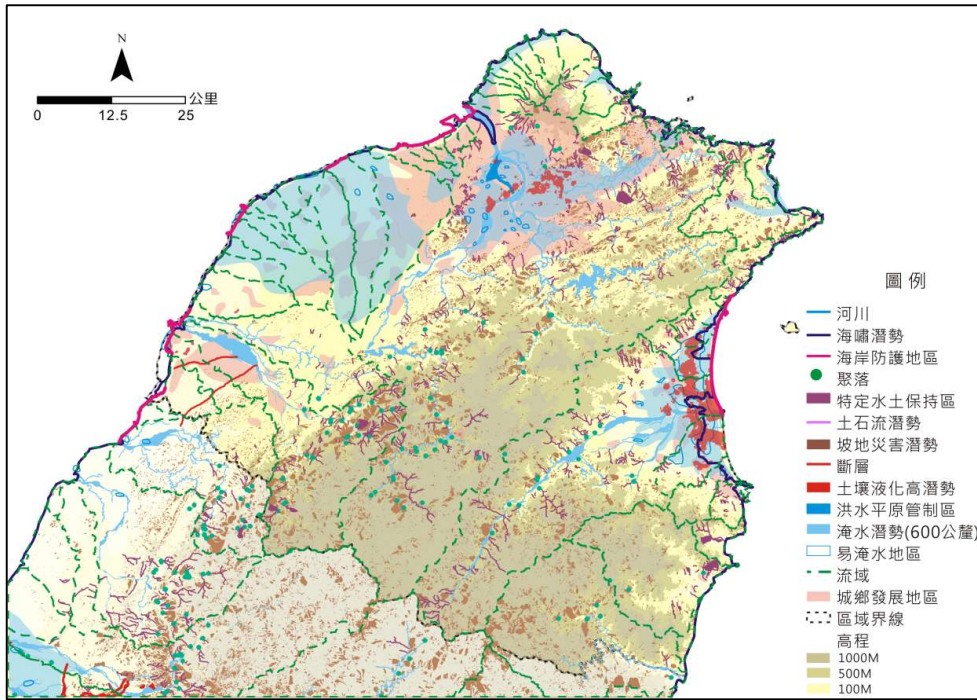
排水之易淹水面積。

- (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

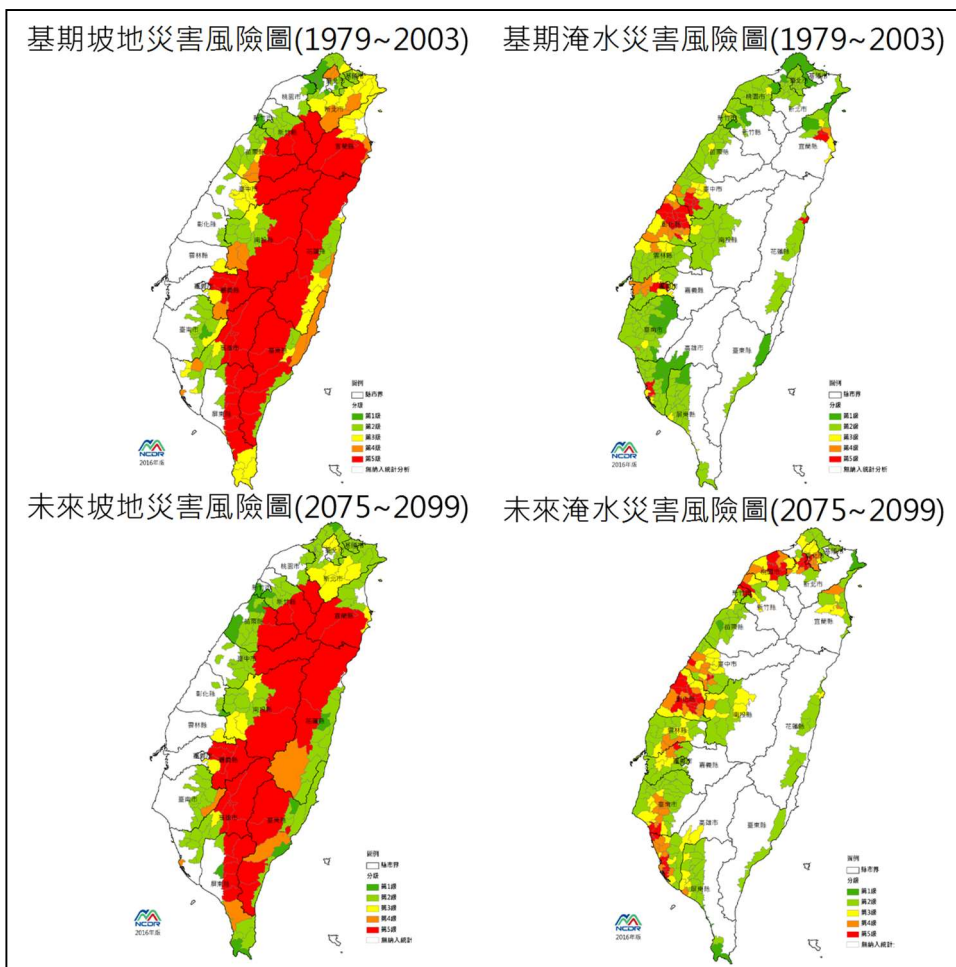
依 105 年災害防救白皮書，我國未來災害防救策略與國土規劃有關者有：

- (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。



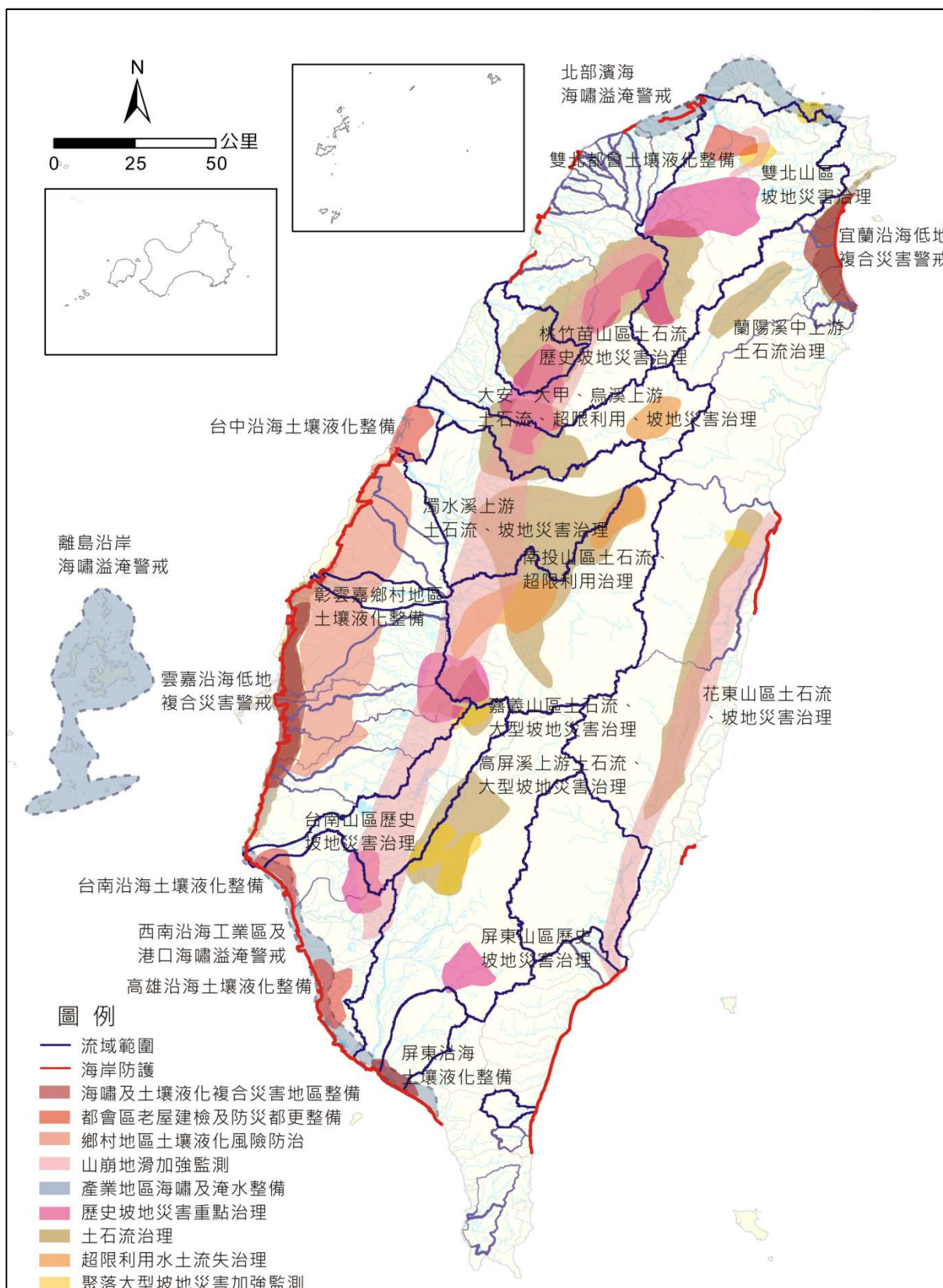
資料來源：本計畫繪製。

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，配合平地造林政策，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

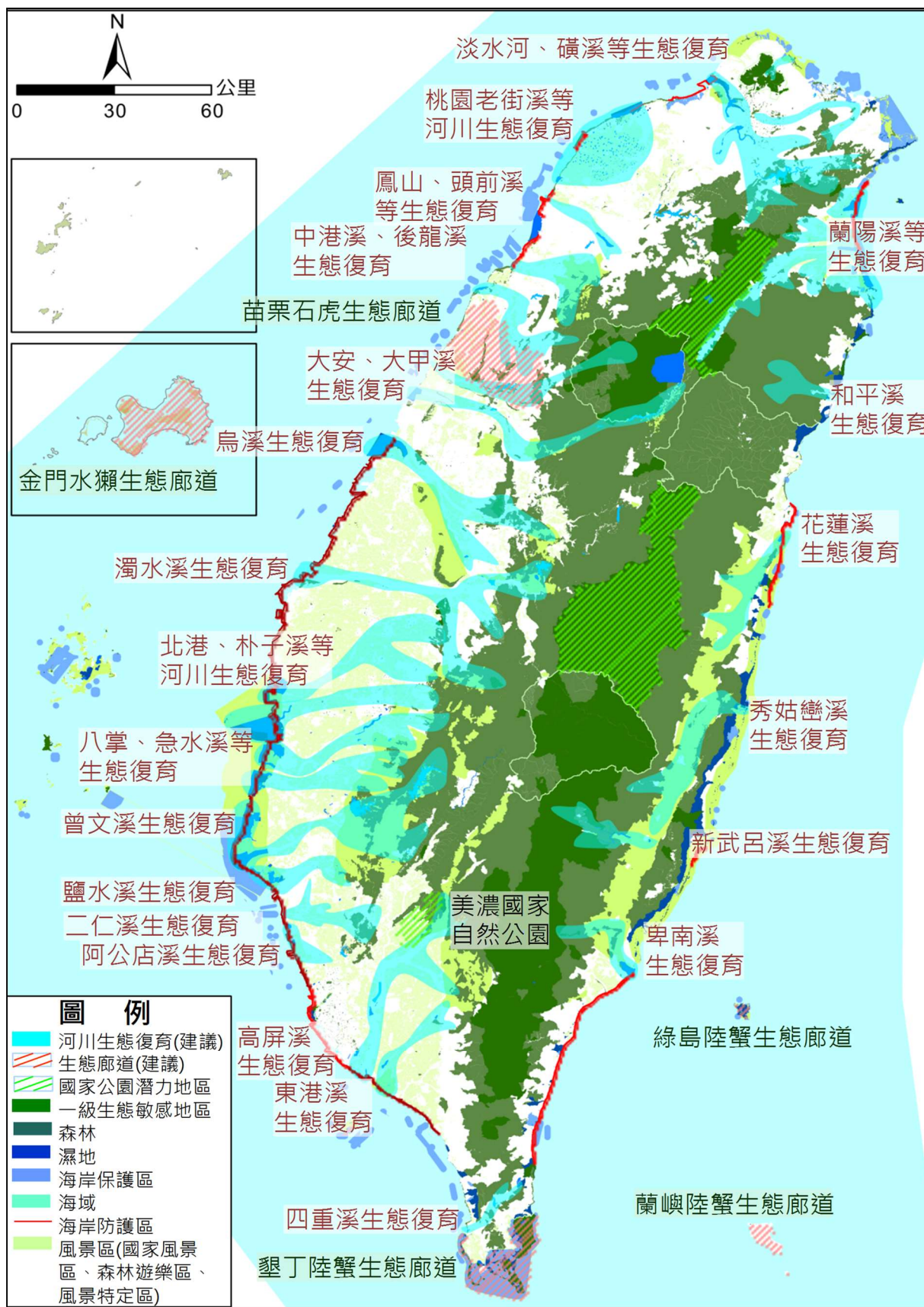
- (1)具重要生態且環境敏感程度較高之地區應採最小安全標準，劃設禁止或限制使用範圍，保護野生動、植物自然棲地，納入國土保育地區加以管制避免環境破壞，並應規劃適當範圍之緩衝區以加強國土保育與保安，兼顧人造環境及自然環境的平衡。
- (2)河川區域同時兼具災害敏感與生態敏感特性，且串連山區、平原、海岸、濕地等生態系統，故濕地、河川、海岸、離島及其他易因人為不當使用而遭受破壞之地區，應加強環境資源調查，並依據資源特性，進行分類管理。
- (3)濕地零淨損失：推動沿海濕地保育，劃設自然濕地保護區，辦理劣化及重要濕地之復育，闢建人工濕地，加強保育濕地之動植物資源及維繫水資源系統，以落實零淨損失之政策目標。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)強化文創觀光動能

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，具整合文創觀光之潛力(詳圖 5-1-6)。

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

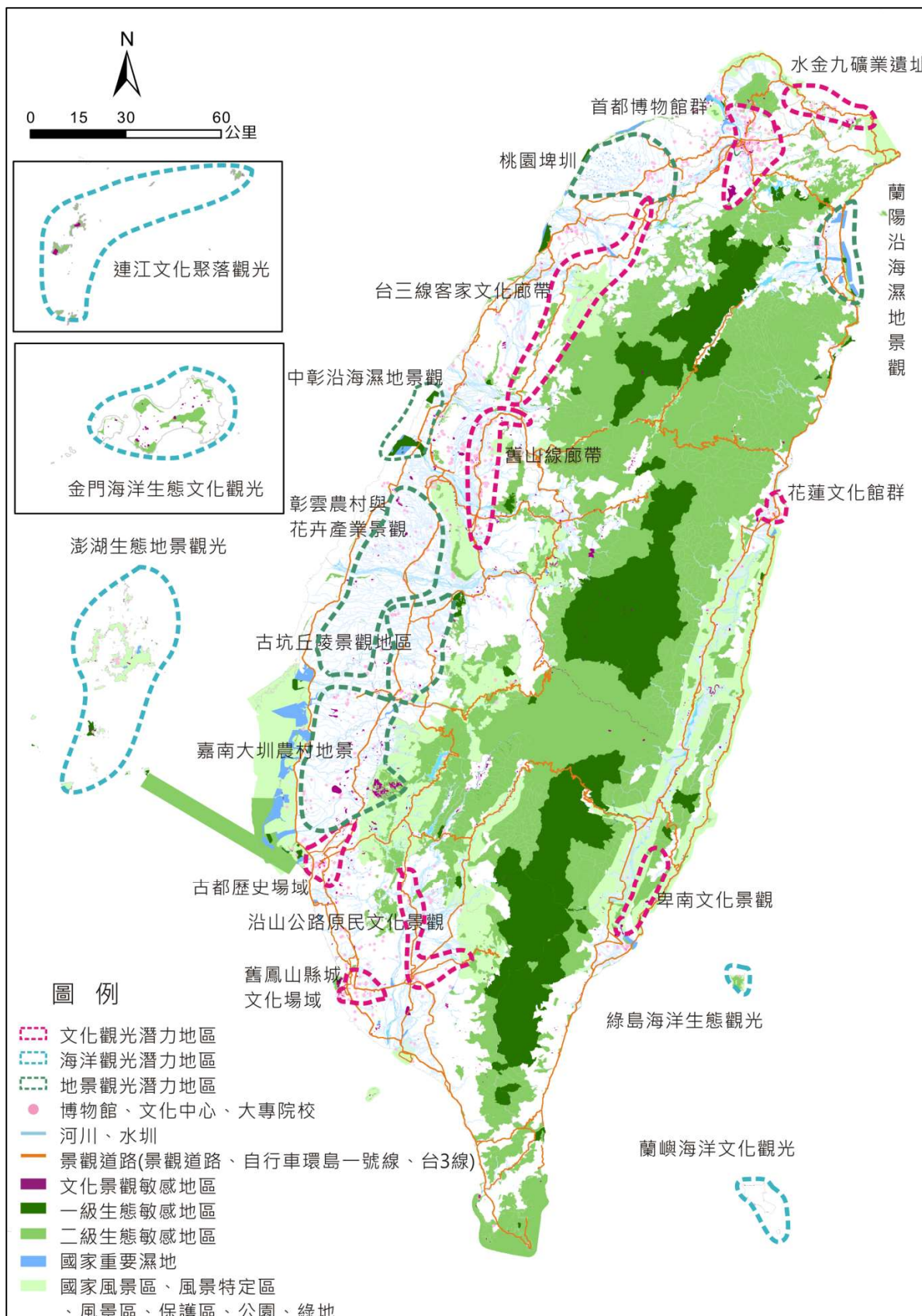
文化景觀是人類與自然環境經長時間相互影響所形成具有歷史、美學、民族學或人類學價值之場域，故文化景觀地區之空間規劃，除應維護其人文、自然資源外，針對週邊場域之建築型態、市街景觀、慣習活動空間、重要聚會所等，應以尊重文化景觀涵構之方式進行環境整備與新建築物風貌與活動導入審核，並應納入在地民眾文化風貌審議機制與融合在地生活使用需求，使文化場域之新建設發展能成為厚實當地文化風格之基礎，延續文化景觀之場所精神。

##### 3. 文創觀光整體規劃

應整合各區域文化觀光資源、博物場館、人文傳統場域等進行整體規劃，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，以強化文創觀光之動能。

(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。

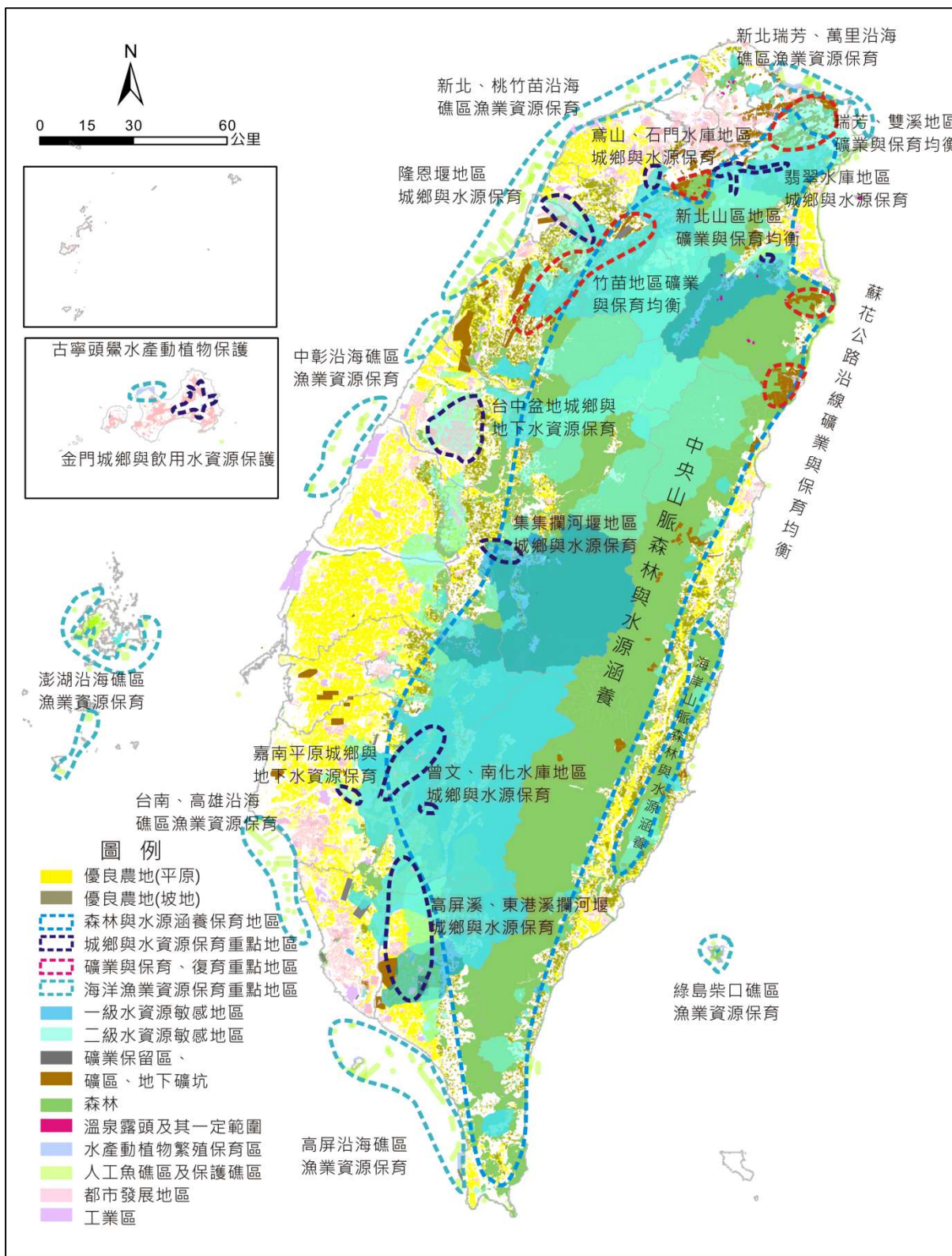
## (二) 推動自然資源分布地區之保育

### 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、集水區、蓄水範圍、自來水取水體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。



資料來源：本計畫繪製。

圖 5-1-7 自然資源空間發展策略示意圖