

第一章 前言

1.1 土地使用領域範圍

國家發展委員會（簡稱「國發會」，前為行政院經濟建設委員會）為提升及健全台灣面對氣候變遷的調適能力，研訂「國家氣候變遷調適政策綱領」，並經行政院 101 年 6 月 25 日院臺環字第 1010036440 號函核定，其中考量聯合國政府氣候變遷委員會（Intergovernment Panel on Climate Change，以下簡稱 IPCC）的做法及臺灣的地理環境特性，區分為災害、維生基礎設施、水資源、土地使用、海岸、能源供給及產業、農業及生物多樣性、健康共 8 個調適領域，各領域分別進行所面對的衝擊與挑戰分析後，提出該領域的總目標與調適策略。

1.1.1 土地使用領域範圍說明

臺灣土地面積約 36,000 平方公里，共劃分為 22 個直轄市、縣（市）政府。「土地使用領域」原則上以臺灣地區及所有離島之陸域為範疇。

再者，為規劃及管理臺灣地區及所有離島之土地，既有規劃體系及配套之管理機制亦應為本範圍討論之重點；換言之，規劃體系、計畫、法規、行政程序及規劃範型（paradigm）應如何因應氣候變遷之現象，調整規劃機制使我們的生存環境安全、並減低其脆弱度，均屬本領域應討論之範疇。

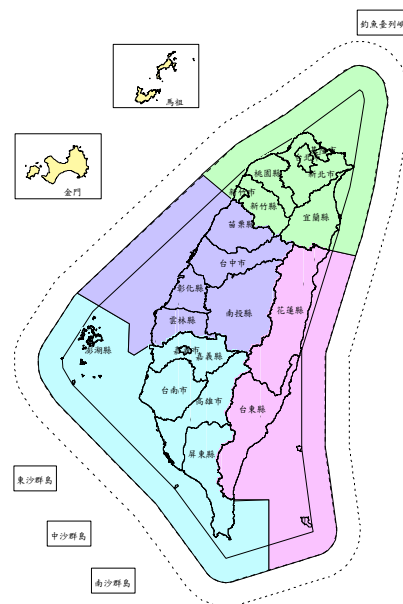


圖 1.1 土地使用規劃與管理領域範圍

1.1.2 國土空間發展策略計畫

行政院核定「國土空間發展策略計畫」¹是為國土空間發展基本政策方針與目標，並以課題解決導向之規劃，作為政府重大建設計畫與資源空間分配之基本依據，政府與民間各部門在擬議、評估與國土發展相關之法案與投資開發建設計畫時，應確實遵循該策略之指導。

「國土空間發展策略計畫」接隸國土空間發展之趨勢與挑戰時，亦強調氣候變遷之環境衝擊，「...全球暖化、海平面上升、極端及異常氣候發生頻率逐年增加且加劇，導致全球生態環境產生巨大變化，生態系統失衡，進而嚴重影響人類生命及財產安全。」後續「應在因應氣候變遷衝擊之思維下，辦理國土空間規劃工作」，並包含「推動氣候變遷調適策略，強化因應衝擊之能力」及「推動溫室氣體減量，落實節能減碳」等二項。

土地使用領域行動方案，應在「國土空間發展策略計畫」下，研提各部門及國土計畫相關之行動計畫。

1.1.3 土地使用規劃與管理體系

(一) 現行土地使用規劃與管理體系

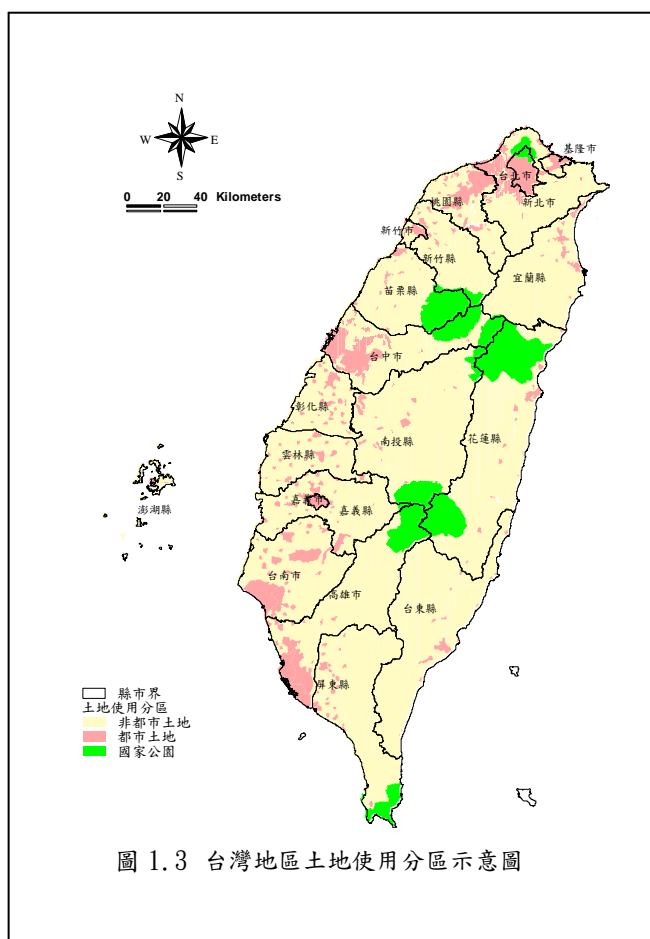
臺灣地區現行之國土計畫體系，由上而下依序為國土綜合開發計畫、區域計畫、直轄市、縣（市）綜合發展計畫、都市計畫與國家公園計畫。其中，最上位的「國土綜合開發計畫」具有引導全國空間發展、協調部門計畫及指導下位計畫之功能。

臺灣地區雖曾於 68 年、85 年、99 年分別核定實施「臺灣地區綜合開發計畫」、「國土綜合開發計畫」與「國土空間發展策略計畫」，然因上開計畫缺乏法源基礎，因此無法有效發揮規範部門計畫及指導下位計畫之功能；而「區域計畫」雖然有「區域計畫法」作為法源依據，然卻無區域政府專責機關來推動落實；至於「直轄市、縣（市）綜合發展計畫」，除無法源依據，且常隨首長之異動而更動頻仍，致使整個國土空間發展規劃至今仍面臨許多問題與挑戰。

¹ 行政院 99 年 2 月 22 日院臺建字第 0990002926 號函核定。

有關土地使用管理制度之法定計畫，區分為區域計畫、都市計畫及國家公園計畫 3 種，除各訂有法律外，並各設有計畫委員會負責審議及推動事宜。目前之土地使用管理體系概述如下：

1. 非都市土地：依「區域計畫法」進行管制，約佔全國面積之 78.1%，並劃分為北部區域、中部區域、南部區域及東部區域等。
2. 都市土地：依「都市計畫法」管制，目前實施都市計畫地區計 435 處，計畫面積 4,751 平方公里，約佔全國面積之 13.2%。
3. 國家公園土地：依「國家公園法」管制，臺灣地區目前計有墾丁、玉山、陽明山、太魯閣、雪霸、金門、東沙環礁、台江等 8 座國家公園，計畫面積 7,158 平方公里，其中陸域 3,127 平方公里，約佔全國面積之 8.7%、海域 4,031 平方公里。



(二) 未來土地使用規劃與管理體系

為確保國土安全及國家永續發展，促進國土資源合理配置，以有效保育自然環境、滿足經濟及社會文化發展之需要，提升生活環境品質，內政部刻推動制訂國土計畫法(草案)。該草案係參酌先進國家之經驗及作法，未來國土空間發展，應以符合永續發展之世界趨勢，並以因應全球氣候變遷為目標，亟須整合土地使用計畫及審議之體系，期達成下列目標：(一)

有效改善現行都市及非都市土地兩套各行其是之管理制度，以及水、土、林保育事權分散之缺失，建立未來公平、公開及效率之國土利用、管理及發展制度。(二)整合國土資源之保育事權、加強景觀及防災之空間規劃，建立公共建設與土地利用之整體配合及都會區建設之協調機制，提升國際競爭力。(三)提高地方整體規劃之自主性，透過完整之土地資源調查、農業與城鄉發展規劃及其配套公共設施之成長管理機制，確保國土永續發展。

而在國土計畫法（草案）未完成立法程序前，內政部秉持國土計畫法（草案）之立法意旨，因應全球氣候快速變遷，亟須加強國土保育與保安之需求，持續推動現行北、中、南、東部區域計畫之通盤檢討。另鑑於國內現階段尚缺乏縣市層級的空間計畫，為銜接未來縣市國土計畫的設計，同時將依區域計畫法，推動直轄市、縣（市）政府擬定縣市層級之區域計畫，以計畫引導開發。其預期目標如下：(一)發揮地方自治精神，落實計畫引導地方發展藍圖。(二)藉由直轄市、縣（市）設置之區域計畫委員會，俾結合公共建設有效引導都市計畫之新訂、擴大及通盤檢討，並據以有效審議非都市土地之開發許可。(三)完成直轄市、縣（市）區域計畫之擬定，作為未來配合國土計畫法（草案）研訂直轄市、縣（市）國土計畫政策之有效接軌。

1.1.4 土地使用領域之特性

「劇烈氣候變異與臺灣風險環境的形構」²一文在探討對臺灣氣候的影響因素時，分析「全球暖化趨勢與臺灣氣候系統的關聯、社會環境變遷對臺灣氣候之影響、土地使用改變對微氣候之影響」三個面向。其中，「由土地利用變遷所導致的物理過程與回授，會改變地球反射與接收的光線之比率、原有的地表面，和在陸地、大氣的水蒸氣與溫室氣體之間的交換作

² 陳亮全、周仲島，劇烈氣候變異與臺灣風險環境的形構，《全球風險環境的形構-氣候變遷對台灣總體安全的衝擊》（臺北：遠景基金會，2010年）

用，並衝擊到氣候。」說明氣候變遷不僅僅衝擊著我們的生存及生活環境，而對於環境資源及土地利用方式的改變，將進一步影響並改變氣候，這是「土地使用規劃與管理」領域的特殊性³。

1.2 土地使用領域之架構

依據「氣候變遷調適政策綱領」規劃，土地使用規劃與管理領域應包括國土保護及保育、既有空間規劃之檢討、國土空間規劃之機制與法規、各目的事業主管有關土地利用之配套機制，例如水土保持、造林等等，並包括國土監測與管理、土地使用相關基礎研究等六個部分。

故「土地使用」領域涉及相關部會有農業委員會、農委會水土保持局、農委會林務局、經濟部水利署、經濟部中央地質調查所、文化建設委員會、原住民族委員會、交通部觀光局、內政部建築研究所、內政部國土測繪中心、內政部地政司、內政部營建署（城鄉發展分署、下水道工程處、綜合計畫組、都市計畫組、建築管理組、道路工程組、都市更新組、國家公園組、各國家公園管理處）⁴。

土地使用領域推動架構如圖 1. 所示：

³ 荷蘭的「氣候變遷的空間調適國家計畫（National Programme for Spatial Adaption to Climate Change, 2007）」，也開宗明義的指出，「氣候相關」及「空間規劃」議題的重疊性，使得我們評估未來的風險及機會時，「空間」成為愈來愈重要的新課題及挑戰。

⁴ 「土地使用規劃與管理」領域共召開 4 次領域分組研商會議及 2 次工作小組研商會議，因業務相關亦邀請環境保護署、金管會、科技部、財政部國有財產局、經濟部礦務局、內政部資訊中心等與會研商，惟尚未有其主辦之行動計畫。

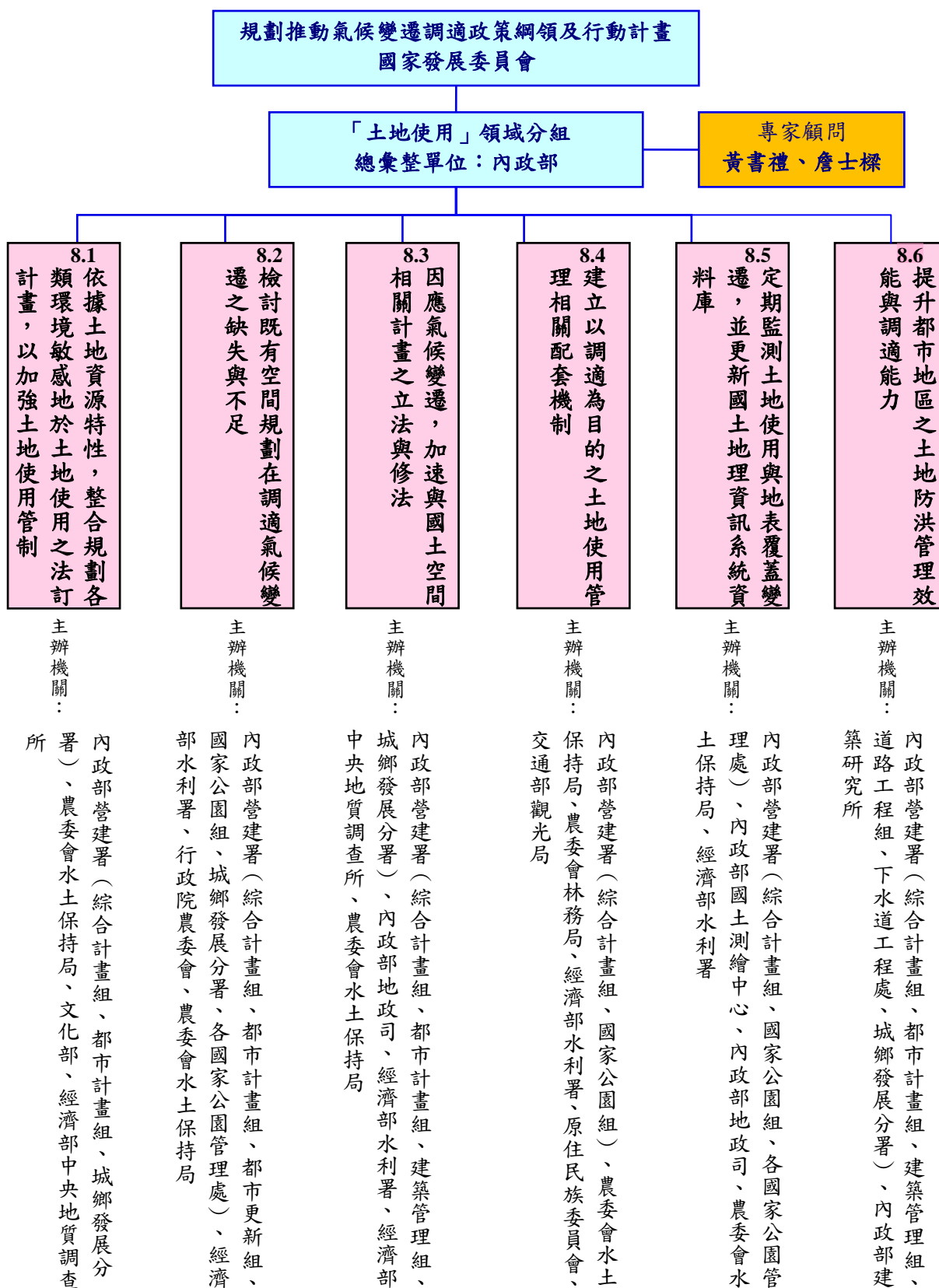


圖 1.4 土地使用領域之推動架構