

檔 號：

保存年限：

內政部營建署 函

機關地址：10556臺北市松山區八德路2段
342號

聯絡人：蔡侑蒼

聯絡電話：8771-2345#2968

電子郵件：bleedtsai@cpami.gov.tw

傳真：02-2777-2358

受文者：如行文單位

發文日期：中華民國108年10月22日

發文字號：營署綜字第1081212531號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如主旨

主旨：檢送本署108年10月7日召開「鄉村地區整體規劃專案推動
小組第1次會議」會議紀錄1份，請查照。

說明：依本署108年10月1日營署綜字第1081190194號開會通知單
續辦。

正本：黃委員書禮、吳委員勁毅、戴委員秀雄、黃委員明耀、黃委員偉茹、國家發展
委員會、行政院農業委員會、內政部土地重劃工程處、龍邑工程顧問股份有限
公司、本署城鄉發展分署

副本：本署綜合計畫組(1科)

**內政部營建署「鄉村地區整體規劃專案推動小組」第 1 次會議
會議紀錄**

壹、會議時間：108 年 10 月 7 日（星期一）下午 2 時 30 分

貳、會議地點：本署 105 會議室

參、主持人：陳副署長繼鳴

紀錄：蔡侑蒼

肆、出席人員：（詳如簽到簿）

伍、決議：

一、議題一：鄉村地區屬性及空間發展策略

（一）鄉村地區屬性分類原則區分為「與都市共構型」、「獨立自主型」，惟因應地方特殊需求，仍保留直轄市、縣(市)政府得另行指認「條件特殊型」，作為重疊屬性規劃之參考。

（二）為驗證所擬之鄉村地區整體規劃架構，請業務單位就各類型鄉村地區擇取合適案例進行模擬操作，並依據模擬操作過程回饋修正規劃架構。

（三）有關鄉村地區屬性分類有無其他適當方式或參考資料，請城鄉分署協助再予研析。

二、議題二：土地利用綱要計畫

（一）依與會委員討論，業務單位所擬之土地利用綱要計畫內容尚符直轄市、縣(市)國土計畫尺度，且現行規劃內容因未實質規範人民權利義務，尚無涉行政處分。

（二）針對土地利用綱要計畫架構原則同意，請業務單位參考委員意見修正。

陸、臨時動議：無

柒、散會：下午 5 時 30 分。

附錄、與會人員發言摘要

※黃委員明耀

- 一、從 64 年起自南部屏東、高雄、臺南等縣市開始辦理非都市土地鄉村區劃定開始，包括 89 年農發條例修正增加第 18 條第 1 項得申請興建農舍、第 5 項授權訂定農舍管理辦法，再到農村再生條例、農村社區土地重劃條例等相關法令之修訂沿革，當初即希望透過法令工具，有效引導農村社區有序發展。
- 二、原則認同營建署目前所研擬之鄉村地區整體規劃架構，為符合後續直轄市、縣(市)政府實務操作需求，建議透過案例模擬，找配合度高的縣市及鄉鎮市區進行實際操作，並回饋調整規劃架構，以有效達到政策目標。

※吳委員勁毅

- 一、鄉村地區之規劃架構要扣合國土發展之課題，給予更精準的指導原則。又鄉村地區整體規劃之政策目標應處理現行鄉村地區城不城、鄉不鄉的問題，因此就目前所列 3 種屬性之土地使用指導原則要更清楚。
- 二、針對居住層面之土地使用指導原則，建議應考量地方創生帶來產業發展衍生之居住需求，可透過只租不賣之社會住宅等相關政策工具搭配，以滿足居住需求。
- 三、產業部分除農林漁牧等 1 級產業外，亦應考量由 1 級產業衍生出之 2、3 級產業，例如農產品加工製造、銷售等，此外與 1 級產業關聯性低但與鄉村性質相容，或為生活必需之相關產業，例如汽機車維修、大型零售等，亦應納入土地使用指導原則闡述。

- 四、目前刻與行政院農業委員會合作進行農業部門之鄉村規劃研究，已提出相關規劃方法論，建議後續 2 部會可相互參考以補充環境友善農業、農業地景等相關論述。
- 五、針對公共設施或公共服務部分，應透過鄉村地區整體規劃，協助部會進行不同空間層次之資源分配，以有效運用政策資源。

※戴委員秀雄

- 一、目前的鄉村地區屬性分類會否有均質化問題，又如何透過屬性分類及綱要計畫指導決定公共設施，使得公共設施覆蓋效益最大化；另外「獨立自主型」鄉村地區於空間發展上仍可能位於都會之發展軸線上，而條件特殊型鄉村地區與另外 2 類鄉村地區相較亦非屬排他性，因此針對屬性分類建議可再調整。
- 二、書面資料第 11 頁，有關鄉村地區整體規劃與縣市國土計畫之部門計畫的關係，針對產業部門論述不應僅有農業單一產業，應以全縣(市)角度思考產業布局。
- 三、針對都會區域之界定以及是否就都會區域內的鄉村進行規劃，在鄉村屬性分類概念上要予以區分清楚。
- 四、有關原住民族鄉村部分，綜合計畫組(3 科)透過辦理鎮西堡等計畫已有相關規劃經驗，可再配合納入論述。又原住民族鄉村就性質上仍可歸納到與都市共構、獨立自主等 2 類鄉村地區，且倘前開鄉村地區規劃範疇無法處理，則應研擬特定區域計畫進行整體規劃。
- 五、考量鄉村地區整體規劃係就鄉村地區進行完整的規劃論述，建議仍應實質進行調查工作，惟可擇取相對容易操作之區域以減輕負擔。

- 六、建議營建署應透過本次辦理鄉村地區整體規劃之契機，培養直轄市、縣(市)規劃人員，以儲備後續規劃能量。
- 七、有關土地利用綱要計畫目前研擬之內容，因屬縣市國土計畫之一部分，且相關計畫內容並未直接調整土地使用性質，並未涉及人民權利義務，非屬行政處分。

※黃委員偉茹

- 一、目前羅列的鄉村地區整體規劃原則(八)、規劃流程(九)、法定計畫應表明事項(十)較能回應優先規劃地區評估原則一劃定的鄉村區議題，其餘原則帶出的鄉村區議題則否。應跳脫以處理功能分區劃分議題的桎梏，朝向跨公私部門的協同式規劃(collaborative planning)邏輯操作。
- 二、屬性辨識的意義目前感覺只是為了助於劃分城 2-3 及農 4，但事實上，有兩點須注意：
 - (一)依目前認定方式所辨識的「與都市共構型鄉村地區」不見得為「工商發展型之社區聚落」，其在於目前認定「都市」的方式本質上亦有層級差異，包括中心都市、衛星都市、市鎮型(如佳里、麻豆)等，因此與都市共構型鄉村地區，亦可能以「農業發展型的農村聚落」，如臺南濱海地區與佳里區的共構關係，且部分農漁民考量子女就學，多居住於其生產區周邊鄰近市鎮，因此單就「都市」周邊的鄉村區所在之「村里」居民進行旅次或家戶活動調查，並無法確實反映鄉村區與其周邊都市之關係。
 - (二)目前以旅次或家戶活動調查辨識的「獨立自主型鄉村地區」不見得是真的獨立自主，其亦有可能是「邊緣化鄉村地區」(如左鎮)，兩者實質意義有十分大差異，亦將反映在規劃課題上。
 - (三)基於以上考量，認定上在直轄市、縣(市)層級即先辨識整體城鄉空間結構，在鄉村地區整體規劃層級則建議應納入

a. 就業人口結構、b. 與鄰近「都市」之等時圈、c. 農地利用率等指標。且旅次的部分除以合計考量外，各類型旅次配比應有不同意義，也應納入考量。

三、規劃流程(九)、法定計畫應表明事項(十)及執行方式(十一)部分，則有以下建議：

(一)應依照「直轄市、縣(市)政府辦理國土計畫資訊公開及民眾參與機制原則」辦理，在規劃各階段即應納入權益關係人參與，並依規劃區位確實釐清與各部門(計畫)的關係，朝向跨公私部門的協同式規劃操作。

(二)目前執行工具除功能分區調整外極為有限，較多著墨的發展性質劃分，僅分為既有建成區、未來發展區、及外圍地區，主要為處理成長問題，但事實上很多鄉村區面臨的是萎縮與再生的問題，急需各部門政策資源及法定工具協助操作外，以國土規劃部門來說，可操作的工具是需協助調整適宜的使用分區與編訂以協助其面對相關課題，如左鎮案例，雖然西拉雅國家風景區管理處願意協助處理岡林國小再利用議題，但囿於無法變更用地編定而停滯，可知鄉村地區整體規劃應思考本身定位、可操作工具，以及如何與其他部門協作，達成綜效。

(三)表7建議更細緻地將各政府部門主辦及資源劃分為政策資源(補助型)、法定計畫工具(如農再計畫、觀光產業之綜合開發計畫、風景特定區計畫區等)及相關(再)開發工具(如農地重劃、農村地區重劃等)。

(四)此外，規劃流程上宜協助羅列不同區位條件與屬性類型，在不同階段可能須納入的權益關係人(含地方團體及各層級機關單位)，以為提醒。

四、空間規劃單元部分，可以理解縣轄下鄉、鎮、市為地方自治團體，因此或有依此為空間規劃單元的行政考量，但此與現

實狀況或有分離。再者，直轄市所屬區為派出單位，應能跨越行政區界進行規劃。因此建議考量該直轄市、縣(市)國土計畫空間發展構想及農村再生總體計畫等，考量實質發展狀況與未來願景，劃分空間規劃單元，較為妥適。另，都市計畫區(尤其是鄉街計畫)位於具鄉村屬性之鄉鎮市區內宜納入鄉村地區整體規劃考量，並應依整體規劃結果對該都市計畫區做出指導。

- 五、表 6 所謂法定可建築土地或已經存在大量建築及設施地區定義不明(如應至少有多大規模以上?除 1.5 倍之規範外，也應具體指出不應超出多大規模)，經指定後是否直接成為農 4 或城 2-3?建議參考農村社區土地重劃條例，未來發展區劃定前應先徵得區內土地所有權人半數以上及其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數以上同意，且其未來發展須配合相關部門計畫(如農再計畫、農村再生發展區計畫、觀光產業之綜合開發計畫等)，並應考量外圍地區生產環境「完整性」的維護，進行整體規劃與整體開發。

※國家發展委員會

- 一、行政院核定之「地方創生國家戰略計畫」係以均衡臺灣為目標，經分析人口變化率、人口規模及居民收入等指標，擇定 134 鄉鎮列為優先推動地區。然於本會推動地方創生計畫過程，在地方反映及民意代表建議下，目前 368 鄉鎮皆可循程序提報地方創生計畫。另本會在推動地方創生過程，雖擇定宜蘭三星及臺南左鎮為推動案例，惟各地方政府亦可循程序自行提出地方創生計畫，屏東縣牡丹鄉即為媒合成功之首例，至於是否將地方創生原規劃之優先推動地區列為鄉村地區第一階段之優先規劃地區，原則尊重。
- 二、鄉村地區整體規劃原則部分，會議資料之鄉村地區屬性分類係依以「村里」與都市地區之毗鄰距離及互動關係分為與都

市共構型鄉村地區、獨立自主型鄉村地區、條件特殊型鄉村地區，並訂有不同之空間發展策略據以指導，其立意係為地方政府得據以推動，然各鄉鎮市發展條件不同，是否因而限制其未發展，致無法發揮其特性，可再予考量。

三、「鄉村地區整體規劃」為 108 年 2 月 21 日修正之國土計畫法施行細則第 6 條規定，直轄市、縣(市)國土計畫內容之空間發展計畫應表明事項，其內容須是否符合國土計畫法第 10 條規定，而須訂定土地利用綱要計畫，有待商榷。

四、鄉村地區整體規劃執行方式中，部會資源分基礎型、強化型、加值型之依據與目的及資料來源為何？部分計畫內容似顯不足，建議可參考行政院核定之地方創生國家戰略計畫內部會地方創生相關計畫項目清單，或是政府重大公共建設計畫內容，較為完備。另本會係行政院之幕僚，審議各部會之公共建設計畫或社會發展計畫，無主管之資源，且地方創生亦為媒合部會資源，爰建議表示國發會部分予以刪除。

※行政院農業委員會

一、鄉村地區整體規劃應以全鄉鎮土地為單元規劃，涉及都市計畫與國家公園計畫範圍再予以協調與調和，僅以非都市土地為規劃標的可能導致區域斷裂的片面規劃。

二、現階段討論之規劃方法，以村里為鄉村地區屬性辨識之分析單元，但以鄉鎮為鄉村地區整體規劃之規劃單元，建議二者之連結再明確定位。

三、本案依鄉村地區與都市之空間自主性區分為「與都市共構型」、「獨立自主型」，係以都市服務為核心進行之中心邊陲區分，並訂定其空間發展策略，不僅無法呈現個別鄉村地區之特殊屬性（自明性），亦容易導致均值化的規劃及政策投入。建議鄉村屬性辨識，應以人口就業、土地利用、經濟

生產三個因子評估，從中彙整出鄉村屬性類型，以此進行空間規劃，目的事業部門計畫才能夠投入適當資源。

- 四、本會目前刻正研擬以鄉鎮為空間單元的農業規劃操作步驟，經由盤點生產模式及土地利用方式，引導鄉鎮及縣市指認農業發展需求及建構農產業空間規劃，並培力示範鄉鎮（宜蘭縣壯圍鄉、新竹縣新埔鎮、雲林縣水林鄉、嘉義縣新港鄉、臺南市學甲區、高雄市美濃區）進行行政轄區的農業整體規劃。本案未來挑選試辦模擬之鄉鎮時，建議可擇前述示範鄉鎮，有利貴署與本會相互參考調整操作步驟。

※行政院農業委員會水土保持局

- 一、簡報第 9 頁，依照全國國土計畫，法定鄉村區將轉化為城鄉發展地區第 2-1 類土地、農業發展地區第 4 類土地及城鄉發展地區第 3 類土地，而目前鄉村地區整體規劃之屬性分類將規劃為與都市共構型、獨立自主型及條件特殊型，都剛好 3 類，會不會落入相對應的迷思。另外，實務執行面，地方政府係先擬定縣市國土計畫並劃設功能分區，會不會導致城 2-1 都朝向與都市共構型方向規劃，抑或地方政府能因規劃結果，將原先劃設為城 3 的地區，因為規劃為獨立自主型，而調整其功能分區為農 4。
- 二、簡報第 18 頁之合理性第 2 點，擴大規模不得超過「該功能分區」之 1.5 倍，建議修正為「該功能分區分類土地」之 1.5 倍，如農 4 周邊可能是農 2，如果僅以該功能分區（農業發展地區），似乎擴大面積會很大，且該部分主要係為既有建築用地（即鄉村區）做適度擴大，爰條件應以該類土地（農業發展地區第 4 類土地）為主。
- 三、簡報第 22 頁，已清楚呈現未來國土計畫土地使用管制將增列「農村再生設施」，相關農村再生推動將依循該土地使用管制施設，如結合農村再生辦理鄉村地區整體規劃則不受國

土功能分區分類土地使用管制之限制。惟會議資料第 35 頁(二)之 3，倒數第 5 行似乎用到較早之前的文字，建請調整。

※本部土地重劃工程處

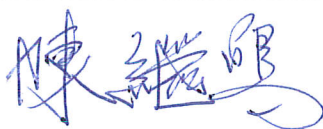
- 一、書面資料第 31 頁列舉提出適度擴大原則，此原則係指擴大農業發展地區第 4 類或城鄉發展地區第 2 類之 3，或是劃設未來發展地區之原則。
- 二、書面資料第 33 頁所述指認「生活居住功能之土地」是否係指未來發展地區，如否則該如何指定；又同頁說明生活居住功能之土地經辦理農村社區土地重劃後，據以調整為農 4，是否表示地方政府評估需辦理農村社區土地重劃之區位即可指認為生活居住功能之土地。
- 三、書面資料第 30 頁提到適度擴大之必要性，將土地利用率達 80%，且不得利用農業發展地區第 1 類、國土保育地區第 1 類之土地作為建議原則，惟實際辦理重劃時，一方面農村社區土地權屬複雜導致部分土地使用率低甚至荒廢，另一方面考量農村社區環境及福祉，均會將聚落周邊已辦理農地重劃之土地納入，前開已辦理農地重劃之土地未來可能劃入農業發展地區第 1 類，則針對適度擴大之建議原則是否合適，建議再予評估。
- 四、針對土地利用綱要計畫規劃內容，考量土地權屬複雜情形將影響土地是否有效利用，建議將土地權屬複雜情形納入評估。
- 五、農村社區土地重劃之法源依據係農村社區土地重劃條例，該條例主管機關為本部地政司，且該司近期配合農村社區土地重劃實務辦理情形刻正研議修法，建議後續相關會議加邀本部地政司與會表示意見。

內政部營建署鄉村地區整體規劃專案推動小組第 1 次會議
會議簽到簿

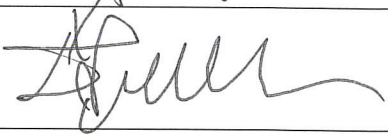
時 間：108 年 10 月 7 日(星期一)下午 2 時 30 分

地 點：本署 105 會議室

主持人：陳副署長繼鳴



出席單位	職 稱	簽 到 處
黃委員書禮		請 假
吳委員勁毅		吳勁毅
戴委員秀雄		戴秀雄
黃委員明耀		黃明耀
黃委員偉茹		黃偉茹
國家發展委員會		陳其南
行政院農業委員會	委員	劉泰安
	委員	賴麗巧 邱麗嬌
內政部土地重劃工程處	副 工	張昌鈺

出席單位	職稱	簽到處
龍邑工程顧問股份有限公司		蘇勤惠
		
本署城鄉發展分署		林港利
本署綜合計畫組		
林組長秉勳		林秉勳
林副組長世民		林世民
張簡任技正順勝		
廖簡任技正文弘		
王簡任正工程司兼組長文林		
蔡科長玉滿		
綜合計畫組 1 科		蔡玉滿