

# 111 年度「鄉村地區整體規劃作業顧問團」委託專業服務案

## 第 5 場及第 6 場座談會議程

### 壹、座談緣由

為改善鄉村地區公共設施、居住、產業等發展問題，本部 107 年 4 月 30 日公告實施「全國國土計畫」，將「鄉村地區整體規劃」作為國土空間發展之重要策略；本署為建構鄉村地區整體規劃政策系統及協助直轄市、縣(市)政府辦理鄉村地區整體規劃作業，爰委託逢甲大學擔任顧問團，藉由研析當前鄉村地區整體規劃推動課題，包含功能與定位、法令規定、執行工具、部門政策與資源整合等，建立智庫系統模式，提出因應策略；為瞭解各界看法及專業意見，爰召開鄉村生活願景的實踐-系列座談會，邀集相關領域專家學者及單位參與，期廣納建言並凝聚社會共識。

### 貳、座談會主題

- 一、第 5 場主題：探討「部門整合平台」引導鄉村地區整體規劃社會計畫的整合行動與策略
- 二、第 6 場主題：「權益關係人公共對話的共同書寫」鄉村地區整體規劃的操作模式

### 參、時間及地點

- 一、時間：112 年 8 月 16 日（星期三）09:00~16:00
- 二、地點：逢甲大學（臺中市西屯區文華路 100 號行政大樓 2 樓 213 教室）

三、線上會議連結：

(一) 第 5 場：<https://reurl.cc/QX0pvq>

(二) 第 6 場：<https://reurl.cc/VLqak5>

肆、議程內容（第 5 場詳附件 1；第 6 場詳附件 2）

時間	場次	行程	說明
09:00~09:30	第 5 場座 談會	報到	
09:30~09:40		主持人致詞	莊永忠主任（逢甲大學都市計畫與空間資訊學系）
09:40~10:20		簡報說明	曾梓峰教授（計畫主持人）
10:20~11:30		座談交流 議題一：成立部門平台「社會對話型合作與人力資源網絡」 議題二：建立因地制宜的整合相關部門計畫 議題三：導入部門參與機制，支持鄉村規劃各階段作業成果	專家學者： 古宜靈理事長（中華民國都市計畫技師公會全國聯合會） 陳玉雯總經理（長豐工程顧問股份有限公司） 陳育貞副教授（國立臺灣大學建築與城鄉研究所） 張學聖教授（國立成功大學都市計畫學系） 曾旭正教授（國立臺南藝術大學建築藝術研究所） 鄭安廷副教授（國立政治大學地政學系）
		11:30~12:00	綜合討論
12:00~13:00	中午用餐休息		
13:00~13:30	第 6 場座 談會	報到	
13:30~13:40		主持人致詞	莊永忠主任（逢甲大學都市計畫與空間資訊學系）
13:40~14:20		簡報說明	曾梓峰教授（計畫主持人）
14:20~15:30		座談交流 議題一：形塑權益關係人的合作夥伴網路 議題二：引導未來生	專家學者： 包昇平協理（龍邑工程顧問股份有限公司） 陳育貞副教授（國立臺灣大學

時間	場次	行程	說明
		活的願景發問方式 議題三：解決衝突與問題的雙向溝通管道	建築與城鄉研究所) 陳志宏副教授(國立成功大學都市計劃學系) 張學聖教授(國立成功大學都市計劃學系) 曾旭正教授(國立臺南藝術大學建築藝術研究所) 蘇淑娟教授(國立臺灣師範大學地理學系)
15:30~16:00		綜合討論	
16:00			賦歸

伍、臨時動議

陸、散會

## 附件 1. 「部門整合平台」引導鄉村地區整體規劃社會計畫的 整合行動與策略

### 壹、背景說明

#### 一、鄉村應透過開放性對話落實發展內容

鄉村地區發展的內容主要是上位計畫及部門政策之落實，以及回饋鄉村地區真正生活上的需要，其規劃作業過程應由直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所協同各該目的事業主管機關帶領該地區居民共同參與，建立溝通平台，進行一系列開放性對話。

於啟動規劃作業前，直轄市、縣（市）主管機關為國土計畫之擬定機關，惟基於鄉（鎮、市、區）公所對於地方事務更為瞭解，為強化規劃作業成效，建議由直轄市、縣（市）主管機關負責建立工作圈，邀集鄉（鎮、市、區）公所等有關機關單位參與；未能建立工作圈者，得因地制宜建立機關研商與民眾參與機制。其主要工作內容及成員包含如下：

- 主要工作事項：蒐集基礎資料、製作書圖，定期召開會議，整合各界意見，協助課題盤點，確認空間發展定位，研討策略方向，提出後續應辦事項及確認實施機關。
- 成員：各該直轄市、縣（市）政府、各該鄉（鎮、市、區）公所、規劃團隊、社區發展協會、民間團體等，必要時得視議題增加成員。

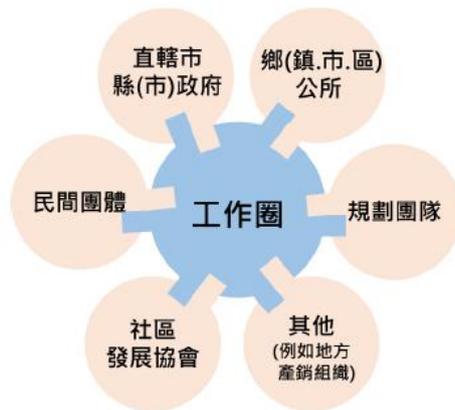


圖 1 鄉村地區整體規劃工作圈示意圖<sup>1</sup>

又由於鄉村地區整體規劃係屬直轄市、縣（市）國土計畫之一部分，具有「空間規劃（區位、機能、規模、總量）」及「土地使用管制（性質、品質、強度）」功能，又因該層級空間計畫亦為部門協調平台。因此，就後續計畫內容自應依據三項功能（空間規劃、土地使用管制、其他）釐清是否納入計畫規劃處理。

換句話說，鄉村地區整體規劃是從空間規劃、土地使用管制及「其他(部門資源整合)」滿足鄉村生活需求。其中空間規劃層面涉及國土功能分區的檢討、土地使用管制涉及土地的品質。本次座談會主要聚焦在「其他」的部份，以機關研商為主所衍生出的部門協調、相關行政資源整合的層面之議題。

表 1 鄉村地區整體規劃推動內容表<sup>2</sup>

	空間規劃	土地使用管制	其他
功能	區位、機能、規模	性質、品質、強度	部門協調事項、其他
內容	調整國土功能分區及其分類	研訂因地制宜的土地使用管制規定	整合目的事業主管機關行政資源

<sup>1</sup> 資料來源：鄉村地區整體規劃作業手冊，內政部營建署

<sup>2</sup> 資料來源：鄉村地區整體規劃作業手冊，內政部營建署

## 一、當前鄉村規劃的機關研商機制

鄉村地區整體規劃作業手冊(以下簡稱作業手冊)中說明，鄉村地區整體規劃之規劃重點包含居住、產業、公共設施、運輸及景觀等，透過國土計畫平台，整合農村再生、地方創生及有關部門計畫，投入目的事業主管機關政策資源。因此，整個鄉村規劃作業流程中，都需要不同層級的部門投入討論研商，共同提供下世代鄉村生活的基礎支持。

- 建立溝通平台，進行一系列開放性對話。
- 落實上位計畫及部門政策於鄉村地區之發展內容，並回饋鄉村地區真正的生活需求。

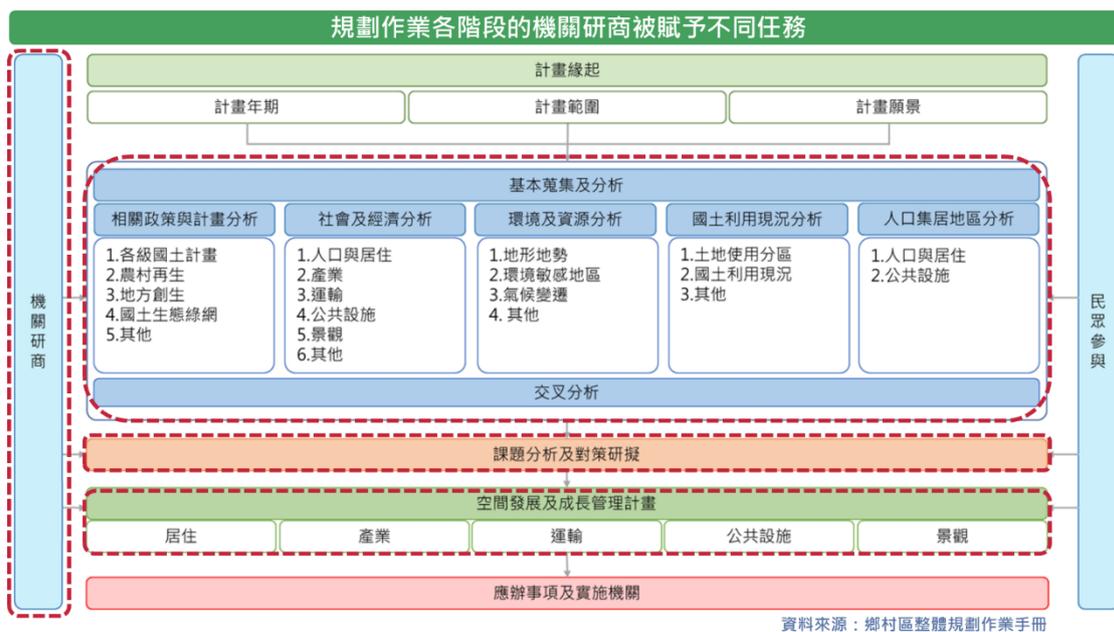


圖 2 整體規劃流程及機關研商示意圖<sup>3</sup>

<sup>3</sup> 資料來源：鄉村地區整體規劃作業手冊，內政部營建署

表 2 規劃作業各階段之機關研商彙整表

	形式	目的	對象
前期	工作會議	說明規劃目標，蒐集基本資料，瞭解各機關相關政策及需求，建立聯繫窗口。	各該直轄市、縣（市）政府及相關局處、鄉（鎮、市、區）公所、視資料蒐集與政策所需邀請各該目的事業主管機關。
中期	機關研商會議、座談會	整合目的事業主管機關之政策方向，研議規劃策略。	依據課題需求，邀集目的事業主管機關、專家學者、權利關係人，如農業課題，邀集行政院農業委員會、農業局、農會、產銷班代表、農民等。
後期	機關研商會議	提出規劃草案，指認部門空間發展區位及政策資源投入，協調權責分工與可行性，並進行計畫確認，並將民眾意見反饋部門政策，核實需求，滾動修正。	以目的事業主管機關為主。

## 二、政策整合機制與實例

現行鄉村地區整體規劃作業中，有關各部門的政策整合機制，是在規劃各階段納入機關研商，並於整體計畫中提出「應辦事項及實施機關」，待整體規劃作業完成、國土計畫公告實施後由相關機關辦理。

### (一) 進行機關研商的事前準備

按作業手冊之建議，鄉村地區整體規劃在基本資料蒐集及分析階段，至少應盤整地方創生、農村再生、農地利用綜合規劃、國土生態綠網、文化、休閒農場等部門相關政策與計畫，在研商前彙整相關計畫、與機關進行確認，俾利產生有效的跨部門對話。

表 3 機關研商議題彙整表<sup>4</sup>

項目	政策內容	目的事業主管機關
地方創生	地方創生計畫	國發會
農村再生	農村再生計畫、年度農村再生執行計畫、農村產業跨域計畫及農村區域亮點計畫、縣市農村總合發展計畫	農委會水保局
生態保育	國土生態保育綠色網絡建置計畫（生物多樣性熱區、里山地景、關注議題區域）	農委會林務局
生活地景	生活地景空間單元	營建署
觀光遊憩	風景特定區	觀光局

<sup>4</sup> 參考資料來源：鄉村地區整體規劃作業手冊，內政部營建署

## (二) 以農業部門為例的政策整合機制

以農業部門為例，鄉村地區的農地可能涉及國土計畫部門、農政部門及農再計畫主管單位，需透過部門整合機制的建立，滿足支持下世代鄉村生活的基礎。



圖 3 以農業部門為例的政策整合機制示意圖

## 壹、跨部門整合的實務課題與建議

### 一、鄉村地區整體規劃的跨部門課題

藉由顧問團辦理到府服務，檢視各階段規劃作業中機關研商的議題，大致可分為以下六項：

#### (一) 保安林土地利用

- **保安林地解編供居住、林下經濟、遊憩使用**：常見於高山地區的鄉村，因土地被劃設在國土保育地區內，造成地方發展之限制，本項議題可能涉及林務局、國產署、原民會等部門。
- **沿海保安林生態與觀光競合**：以沿海地區為主的議題，主要為沿海保安林地發展海岸觀光等議題，本項議題可能涉及林務、城鄉發展、建設、工務、教育、文化、觀光等部門。

#### (二) 光電及綠能等能源設施

- **農業及漁業利用土地設置光電設備**：低度利用的農漁土地發展能源設備之議題，可能涉及能源局、農委會等部門。
- **畜牧用地劃設能源設施**：部分畜牧廢棄物發展沼氣發電等能源議題，可能涉及能源局、農委會等部門。
- **風機與聚落生活環境平衡**：有關能源設施之施工、運作對周邊社區造成空氣、噪音等污染之議題，可能涉及能源局、環保署、建設等部門。

#### (三) 基礎公共設施設備

- **基礎設施設置與土地管制之競合**：因應鄉村生活所需的基礎設施，面臨土地產權、建物合法

性等問題，導致無法設置，可能涉及營建署、觀光局等部門。

- **因應地方觀光發展增設公共設施：**地方因發展觀光產業，導致基礎設施如公共廁所、公共停車場等需求增加，可能涉及營建署及觀光等相關部門。
- **缺乏 B 級複合型長照設施及樂齡空間、社區關懷據點設置：**為支持鄉村年輕人口迴游，須提供日常生活的基礎支持，如日間照顧、社區復健等服務，分擔平日上班仍需照顧家中老幼的壓力，促進鄉村多世代共生、共融宜居的契機，可能涉及衛福部、衛生局、社會處等部門。
- **農舍作為長照機構或社福設施使用機制：**因應農村高齡社會的來臨，部分農舍已不具原有功能，應透過整體規劃作業盤點再利用的機會與模式，並透過機關研商討論相關規範，可能涉及衛福部、衛生局、社會處、農委會等部門。
- **公墓遷葬釋出公共設施用地：**部分鄉村地區的公墓因遷葬後釋出土地，應納入整體規劃之考量，在民眾參與時也有被提及這項議題，可能涉及民政、建設、地政、城鄉發展等部門。

#### (四) 土地使用管制與劃設

- **原民土地空間規劃與鄉村地區整體規劃之整合：**部分原民部落已有環境調查等案件進行，需整合鄉村地區整體規劃成果，避免同一塊土地有不同的規劃策略及相異的國土功能分區調整。可能涉及林務局、國產署、原民會、農委會等部門。

- **農村社區土地重劃受限於農村再生社區：**農村社區土地重劃受限於必須經過農村再生計畫的社區範圍，造成部分區域無法有效調整土地使用，可能涉及林務局、國產署、原民會、農委會等部門。
- **聚集甲建劃設為農 4 或城 2-1：**由於兩種國土功能分區涉及不同單位的資源挹注之差異，使規劃團隊與地方無法達成共識，可能涉及都發局、農業局等部門。
- **農村再生聚落擴大/更新與農地重劃方式：**現有農村再生聚落範圍可能有不符現況使用，或是使用空間不足的情況，可能涉及營建署、地政處等部門。
- **河川環境營造規劃與既有容許使用項目衝突：**部分鄰近河川地的聚落已申請水環境改造等計畫，惟其設置之設施或使用方式與現有容許使用項目衝突，需進行部門協調研擬解方，可能涉及水利處、文觀處、城發處、教育處、建設處等部門。
- **休閒農業輔導管理辦法劃設休閒農業必要設施與土管衝突：**因應農業六級化與觀光轉型趨勢，部分農業休閒設施出現與現有土管不符之情況，需進行部門協調研擬解方，可能涉及建設處、工務處、農業處、城發處、文觀處等部門。

#### (五) 產業與觀光類型

- **濱海農/漁業轉型遊憩觀光發展複合性使用：**因應觀光發展與現有產業轉型趨勢，所衍生出的使用項目與現有土管內容不符之解方研擬，可

- 能涉及建設局、水利局、文化局、環保局、經發局、觀旅局、警察局、風景區管理所等部門。
- **砂石場開發轉型與原使用分區及使用地競合：**如宜蘭縣員山鄉及三星鄉可能涉及工旅處、農業處。
  - **客庄歷史文化保存暨觀光產業發展綜合規劃及觀光工廠產業園區設置：**如苗栗縣卓蘭鎮及西湖鄉，可能涉及工旅處、客委會、鐵道局、公路局等部門。
  - **農地利用資源綜合規劃與空間規劃分類檢討：**針對鄉鎮層級農地利用綜合規劃計畫、農村再生計畫等成果，納入鄉村地區整體規劃內，可能涉及建設處、農業處等部門。
  - **水質水量保護區廢止轉型為產業增值園區：**支持地方轉型為有機農業促進區需要的土地使用管制條件，可能涉及經濟部、城發處、農業處、地政處、台水公司、台糖公司等部門。
  - **指認觀光地區、申請國家風景區：**部分富有自然景觀的鄉村地區欲指認特定區域為觀光區，或申請為國家風景區以取得不同資源挹注之需求，如雲林縣古坑鄉，可能涉及文觀處、觀光局國家風景區管理處等部門。
  - **因應原有產業轉型，須訂定相關建築管理自治條例：**如原有的製糖業設施、館舍或倉庫，需要相對應的建管條例引導未來發展，可能涉及文化觀光、城鄉發展及建設等部門。
  - **新訂/擴大工業區用地需求、未登工廠集中納管劃設產業園區：**鄉村地區的工業區用地擴大或可用建築空間不足之問題，可能涉及工業局、

建設處、農委會、民政處等部門。

## (六) 環境敏感與氣候變遷類型

- **聚落空間涉及環境敏感及災害潛勢地區之因應：**地方民眾透過座談指認出希望可以調整土管，做為未來發展產業、觀光或建築的土地，位於環境敏感或災害潛勢區，需部門協商研議市府可能。可能涉及環保、水保、災防等部門。
- **保育特定物種營造棲地保育與農產業轉型競合：**部分鄉村地區發展需求之用地，可能與保育動物棲地(如石虎)產生競合，須兼顧生態保育及地方發展的協調。可能涉及林務局、農業處、工務處、工商發展、農業、建設等部門。
- **特殊地景保存與都市擴張平衡：**如桃園縣觀音區及新屋區具有特殊的埤塘地景，須兼顧地景保存與地方發展、都市擴張的需求。
- **水資源敏感地區加嚴管制與農舍及畜牧使用與限制衝突：**畜牧業排放的廢水可能流入水質保護區，需要相關基礎建設支持產業發展並保護現有自然資源，可能涉及水利署、水利資源處、農業處、工商旅遊處、地政處。

## 二、部門整合平台的整合行動與策略

### (一) 回歸鄉村地區整體規劃的內涵<sup>5</sup>

鄉村地區整體規劃將透過三大支柱給予支持，分別以基準社會生活的支撐系統與規劃、家鄉計畫以及空間規劃，以下針對各個支柱分別說明其功能與內涵。

表 4 三支柱說明一覽表

項目	功能（定義）	內涵
基準社會生活的支撐系統與規劃	利用中地系統概念，規劃、配置及最適性之生活服務，予以滿足各機能系統。	<ul style="list-style-type: none"> <li>於中地系統架構下、城鄉共生考量下，對於基本生活服務與機能檢視</li> <li>資源來自政府部門各個政策計畫</li> <li>以部門計畫檢討整合的方式，落實在鄉村地區規劃文本中</li> </ul>
家鄉計畫	鄉村作為一種新故鄉的行動，包含地方再生、活化、宜居聚落、整合性多元經濟，使鄉村地區擁有獨特自明性且更具在地特色。	<ul style="list-style-type: none"> <li>以政府各部門政策之整合，提供鄉村發展成為新故鄉的基礎</li> <li>促成鄉村地區軟體面與行動方案的整合</li> <li>財務平衡補貼，利用人口、稅收、補貼等工具應用</li> <li>強化支持地方建構「特別發展行動」</li> <li>支持示範性的地方自主性創生行動</li> <li>引導各種資源轉化為在地就業與多元就業、人口回流、深耕</li> </ul>
空間規劃	國土空間架構中，不同形態的鄉村，其聚落空間之結構、經濟、交通、能源、開放	<ul style="list-style-type: none"> <li>具體描繪鄉村空間的內涵與形態</li> <li>根據上述課題，描繪土地使用的策略、方式與行動</li> <li>整備中地架構下生活支撐系統為</li> </ul>

<sup>5</sup> 本節資料來源：106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案期末報告書，內政部營建署城鄉發展分署

項目	功能（定義）	內涵
	空間、社會文化設施。	考量，進行適宜空間規劃

## （二）以「鄉村地區整體規劃委員會」做為部門整合平台

綜整當前鄉村地區整體規劃之機關研商機制及到府服務發現的跨部門議題，建議以「鄉村地區整體規劃委員會」做為部門整合平台，於不同規劃作業階段給予規劃團隊相關支持；委員會各階段行動策略如下：

- **調查分析階段：**透過委員會做為平台，由各部門窗口提供、確認規劃作業前期資料蒐集之完整性及正確性。
- **計畫願景及目標擬定階段：**由委員會建立各部門聯繫窗口，召集規劃團隊及各部門進行工作會議，確認國土功能調整、土地管制規定及其他政策整合之議題。
- **成長管理階段：**由委員會整合各部門策略，並結合規劃分析課題及民眾參與意見，以會議或座談會形式確認公共資源投入方向與策略。
- **空間發展與成長管理階段：**由委員會協調各部門分工，共同落實鄉村未來發展之目標，以機關研商會議方式進行。



圖 4 整體規劃流程及機關研商示意圖

## 貳、討論議題

### 一、成立部門平台 | 鄉村地區整體規劃委員會「社會對話型合作與人力資源網絡」

以「鄉村地區整體規劃委員會」做為部門整合平台是否可以有效促進不同目的事業主管機關間合作溝通、整合資源？與現有工作圈差異為何？這個平台該提供甚麼服務？

期望透過本次討論及小規模實驗研擬因地制宜的部門計劃之整合，

召集各部門的窗口組成跨部門委員會，並透過使鄉村規劃的各個階段由不同層級的部門提供不同服務，發揮部門平台對話功能、形成合作與資源網絡。討論議題如下：

- **現有工作圈無法順利運作的關鍵**：現有作業手冊中，把供給端、操作端、需求端放在同一個位置，缺乏因地制宜的部門整合計畫，導致工作圈無法順利運轉。
- **部門平台應提供哪些功能？**：提供甚麼資料與資

訊，讓規劃作業在調查、議題研擬到產生解方的不同階段中，提供不同對象的參與模式。

- **部門平台由誰召集？由誰組成？**：鄉村規劃委員會，須由哪個單位責成，要聯繫哪些窗口，討論機制為何？

## 二、建立因地制宜的整合相關部門計畫

相關部門的整合計畫，因地制宜是關鍵。因應不同鄉村地區的條件，如特定產業、環境敏感/自然保育、特殊人文(原民/客庄等)、地理位置特性(都市共構/獨立自主)，這些議題涉及不同層級、不同權責管轄的單位，透過建立因地制宜的整合相關部門計畫，有助於部門平台之推動，以及研議規劃各階段的部門參與機制。討論重點如下：

- **哪些部門需要參與？**：鄉村地區的基礎生活包含了不同的層面，如基礎公共設施、基本生活服務等，涵蓋了不同單位的管轄權。委員會成立時，應該召集哪些部門參與？有沒有可能針對不同議題及管轄權可能涉及的部門，研擬勾選表，於推動整體規劃作業前研議可能需要參與研商的部門，並預先知會。
- **誰來整合這些部門？**：委員會成立初期，應由哪個單位責成，將議題相關部門的穩定窗口(主要主管/承辦)整合成一個相關部門平台工作小組，並研議討論機制。
- **如何有效回應規劃議題？**：委員會在規劃作業各階段，要以何種形式給予規劃團隊支持？無法回應的議題是否要求設期解決？研擬的議題解方可否發展成可複製的經驗？

### 三、導入部門參與機制，支持鄉村規劃各階段作業成果

鄉村地區整體規劃的各個階段需要不同層級與不同管轄權的部門溝通協調，包含檢視公共資源投入情形、研議未來施政方向等層面，透過因地制宜的整合相關部門計畫，使部門參與機制支持鄉村地區整體規劃各階段成果。討論重點如下：

- **與現有部門機制的差異？**：針對不同階段規劃作業所遇到的議題，提供相對性的回應，並使縣市政府、規劃團隊執行規劃作業有所依據。
- **各部門在鄉村地區整體規劃前、中、後期的角色為何？**：部門需要參與在鄉村地區整體規劃的各階段中，無論是檢視與調整現有政策，或是提供未來鄉村支持性的資源，在不同階段發揮部門的不同功能。

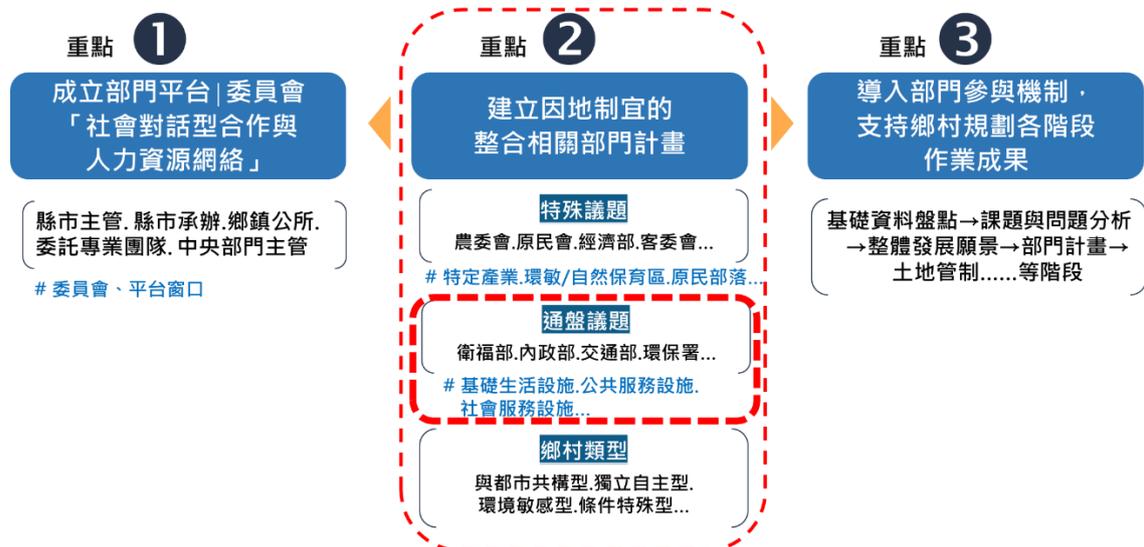


圖 5 座談會討論重點

## 附件 2. 「權益關係人公共對話的共同書寫」鄉村地區整體規劃的操作模式

### 壹、背景說明

#### 一、鄉村地區整體規劃的推動<sup>6</sup>

因鄉村地區整體規劃之法定地位為「直轄市、縣(市)國土計畫」的一部分，鄉村地區整體規劃之辦理程序，應依據國土計畫法第 11 條至第 13 條規定，辦理「擬訂」、「審議」、「核定」及「公告實施」等事項規劃作業。

##### (一) 規劃階段

以鄉(鎮、市、區)及人口集居地區為空間結構，進行基本蒐集分析及盤點在地發展需求，同時在兼顧直轄市、縣(市)國土空間發展、成長管理、城鄉發展總量的指導下，研提空間發展與成長管理計畫，同時搭配相關政策資源投入，回應鄉村基本生活需求，建構完整鄉村規劃體系，擬訂鄉村地區整體規劃草案。

##### (二) 規劃階段審議及公告實施階段

依據國土計畫法第 12 條及第 13 條規定，將鄉村地區整體規劃草案辦理公開展覽、公聽會、提各級國土計畫審議會審議，經內政部核定後公告實施。

---

<sup>6</sup> 資料來源：鄉村地區整體規劃作業手冊，內政部營建署



圖 6 鄉村地區整體規劃之法定辦理程序圖<sup>7</sup>

## 一、當前鄉村地區整體規劃的民眾參與機制

鄉村地區整體規劃作業手冊(以下簡稱作業手冊)中說明，規劃過程中各階段均應納入民眾參與機制，包含工作坊、訪談、說明會等不同形式，推動參與式規劃，以回應鄉村地區實際需求；亦應建立機關協商平台，盤整各部門計畫之政策資源，指認各部門空間需求及適當區位，落實部門空間發展策略。

因此，不同規劃作業階段的民眾參與應有不同的任務，及預期產生出不同的結果，透過這種參與模式確保資料調查的真實性、課題對策的適宜性，以及因地制宜的空間發展與成長管理計畫，提供符合地區想像的下世代鄉村生活。

<sup>7</sup> 資料來源：鄉村地區整體規劃作業手冊，內政部營建署

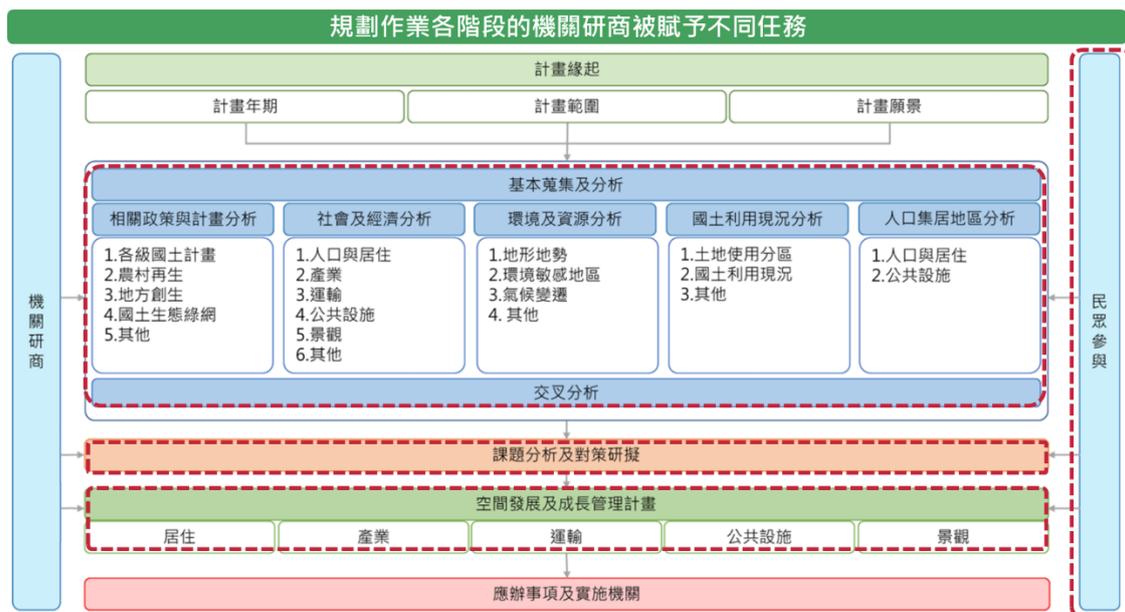


圖 7 整體規劃流程及民眾參與示意圖<sup>8</sup>

表 5 規劃作業各階段的民眾參與彙整表

	形式	目的	對象
前期	訪談、地區性、工作坊 (分場次進行)	蒐集資料及意見，瞭解在地需求，掌握地區特性，建立互動促進計畫初步認知。	村(里)長、社區發展協會、學校、重要意見領袖、民間團體等，單次人數以 3 至 10 人為原則。
中期	議題性訪談、工作坊	聚焦討論建立共識 (計畫認同感)。	針對議題之權利關係人及民間團體進行主題性訪談或工作坊。
後期	說明會	提出規劃草案、規劃方案，轉知權利關係人，反饋部門政策，核實需求，滾動修正。	重要意見領袖、民間團體、當地居民。

<sup>8</sup> 資料來源：鄉村地區整體規劃作業手冊，內政部營建署

## 參、民眾參與的課題與建議

### 一、鄉村地區整體規劃的民眾參與課題

藉由顧問團辦理到府服務，檢視各階段規劃作業中民眾參與的議題，大致可分為五項：

#### (一) 參與對象代表性與模式問題

規劃作業各階段的民眾參與具有其不同目的，需要確保參與者能夠真實代表鄉村社區中不同的利益群體和意見；因此，參與者的邀請，需確保參與具多樣性和代表性，名單應涵蓋各種不同社群、年齡層、職業、性別等，以獲得較廣泛的意見；同時，也要依規劃階段及進度，選擇合適的訪談方式，如個別拜訪、焦點團體訪談或工作坊等，確保有效收集資訊並促進參與者積極參與；綜整到府服務觀察到的議題如下：

- **參與對象或辦理模式單一**：規劃前期以個別人物拜訪取代 2~3 人的小團體訪談、規劃中期因辦理時間導致多數民眾無法參與、規劃後期缺乏宣傳導致無法蒐集全面性的意見…等。

#### (二) 各階段民眾參與準備資料不完備

舉辦民眾參與時，事前及事後的資料準備都是非常重要的，在事前可以初步掌握地方特性、預擬討論議題，在事後可以聚焦地方需求的功能。

若資料的準備不足或不完整，可能影響規劃者對整體規劃的全面性認知，也可能影響參與者對整體發展共識的凝聚；為確保民眾參與能有效舉行，應準備充分的資料，讓民眾深入了解並提出建議，也確保規劃方案符合多數人的需求和期望；綜整到

府服務觀察到的議題如下：

- **未針對當地發展特性預擬議題**：規劃前期進行拜訪時，未就現有資料進行判讀，造成拜訪對象把議題需求限縮在土地管制。
- **階段性討論成果未聚焦**：辦理民眾參與時，應將每一場的成果彙整，做為下一場討論的方向，避免經歷多次民眾參與卻無法聚焦地方議題面向。

### (三) 民眾參與資訊未明確揭露

民眾參與是權益關係人的公共對話平台，若活動資訊及辦理成果未被透明揭露，可能造成權益關係人對討論成果、未來發展構想的不信任和猜疑，影響有效的參與和溝通模式；因此，資訊公開在民眾參與過程也是一個重要的環節之一；綜整到府服務觀察到的議題如下：

- **討論成果未被揭露、缺乏意見回饋之管道**：辦理前，應適當的揭露活動資訊，讓地方知道這件事即將發生。而辦理後也應將討論成果以不同的形式公布，如地方 LINE 群組、鄉村地區整體規劃粉絲專頁及公部門發文的會議紀錄等，讓每一場討論都有紀錄，地方願景及未來發展得以逐步形成。

### (四) 發展願景缺乏未來生活構想

在整體規劃中期，提出一個未來生活的願景，有助地方釐清自身需求、檢視過去提出的問題是否被解決，且有凝聚未來共識、加強對未來生活的積極度等功能；同時也可以讓規劃團隊、公務單位檢視規劃方案、研擬未來施政策略。若地方缺乏共同的未來願景可能導致規劃目標不清晰，影響參與者對於未來生活的期望與共識；綜整到府服務觀察到

的議題如下：

- **以土地使用及管制為核心的發問模式**：本階段中，多數未來願景構想，都是以土地使用及管制為核心，提出了國土功能分區調整策略，在意土地的價值，卻忽略了下世代鄉村生活的品質。
- **缺乏引導未來生活論述的發問**：談到未來生活，你會想到甚麼？是產業發展、還是觀光遊憩？有其他的想像嗎，或是僅止於經濟層面？多數整體規劃缺乏了未來生活的發問，以及基本生活服務與機能檢視。除了經濟發展，鄉村地區的生活更需要透過整體規劃來提升。

#### **(五) 缺少對於空間發展的引導**

未能適切引導空間發展可能導致土地資源不當使用，影響鄉村地區的永續發展及空間秩序，甚至可能破壞現有鄉村的特色風貌；因此透過權益關係人的共同對話，除了要瞭解不同權益對未來空間發展的需求，更重要的是讓不同群體產生共識，並透過規劃團隊的專業去引導地方，產生未來空間發展的模式；綜整到府服務觀察到的議題如下：

- **民眾需求與鄉村地區整體規劃之整合**：地方屬於土地部門或是不同部門的需求，是否於整體規劃中回應，這些回應的是否能落實於空間，並引導未來的空間發展？
- **未核實既有使用情況與未來需求**：規劃團隊是否將民眾意見及基礎資料調查進行交叉分析，並透過證據導向的規劃分析模式，強化規劃的合理性。

## 二、「權益關係人公共對話的共同書寫」之操作內涵

在現有鄉村規劃民眾參與機制中，透過發問模式轉變、目的調適、辦理模式強化與升級的過程中，讓民眾參與不只是完成履約要求，更是一種社會整合計畫。

### (一) 回歸鄉村地區整體規劃內涵<sup>9</sup>

為矯正部分鄉村地區整體規劃以土地使用管制為核心的內涵謬誤，在確認地方空間屬性以及各項資源條件下，制定願景以及最適化發展計畫，並引導資源調整分配組合，給予鄉村地方生活所需的支持，來提升鄉村地區發展優勢與競爭力。

鄉村地區之規劃將透過三大支柱給予支持，分別以基準社會生活的支撐系統與規劃、家鄉計畫以及空間規劃，以下針對各個支柱分別說明其功能與內涵。

表 2 三支柱說明一覽表

項目	功能（定義）	內涵
基準社會生活的支撐系統與規劃	利用中地系統概念，規劃、配置及最適性之生活服務，予以滿足各機能系統。	<ul style="list-style-type: none"><li>• 於中地系統架構下、城鄉共生考量下，對於基本生活服務與機能檢視</li><li>• 資源來自政府部門各個政策計畫</li><li>• 以部門計畫檢討整合的方式，落實在鄉村地區規劃文本中</li></ul>
家鄉計畫	鄉村作為一種新故鄉的行動，包含地方再生、活化、宜居聚落、整合性多元經濟，	<ul style="list-style-type: none"><li>• 以政府各部門政策之整合，提供鄉村發展成為新故鄉的基礎</li><li>• 促成鄉村地區軟體面與行動方案的整合</li><li>• 財務平衡補貼，利用人口、稅收、</li></ul>

<sup>9</sup> 本節資料來源：106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案期末報告書，內政部營建署城鄉發展分署

項目	功能（定義）	內涵
	使鄉村地區擁有獨特自明性且更具在地特色。	補貼等工具應用 <ul style="list-style-type: none"> <li>強化支持地方建構「特別發展行動」</li> <li>支持示範性的地方自主性創生行動</li> <li>引導各種資源轉化為在地就業與多元就業、人口回流、深耕</li> </ul>
空間規劃	國土空間架構中，不同形態的鄉村，其聚落空間之結構、經濟、交通、能源、開放空間、社會文化設施。	<ul style="list-style-type: none"> <li>具體描繪鄉村空間的內涵與形態</li> <li>根據上述課題，描繪土地使用的策略、方式與行動</li> <li>整備中地架構下生活支撐系統為考量，進行適宜空間規劃</li> </ul>



圖 8 鄉村規劃的核心三支柱

## (二) 引導民眾參與的構想

- 傳統模式：借鏡都市計畫與區域計畫法的操作方式

綜觀目前執行中的鄉村地區整體規劃案，鄉村被視為都市的附庸、第二順位的選擇，因此在鄉村地區整體規劃上，仍脫離不了傳統區域計畫

與都市計畫的操作體制，例如以人口增加的人均面積作為調查基礎，賦予土地使用分區與使用強度(容積率、建蔽率)之單一控管方式，缺乏地方特色發展的引導。

區域計畫法實施之後，鄉村地區僅有 11 種使用分區與 19 種使用地分類，並採原地劃設的方式，未考量整體區域發展，且造成現今無限擴張蔓延的狀態發生，長期體制的缺失，導致鄉村地區無法支持逐漸走向多元化的需求。

• 新型態的民眾參與引導方式

應以引導鄉村最適生活化的發展為核心，透過權益關係人共同書寫，引導未來願景，新型態的民眾參與不只是蒐集意見，更是地方上的社會整合計畫，透過權益關係人共同引導、構築未來空間發展，並落實於在地空間，提升現有鄉村空間土地使用方式與強度與生活品質，並藉此尋找新議題導入之契機，如淨零排放、自然解方、非徵收途徑的公共服務與公共設施劃設等。

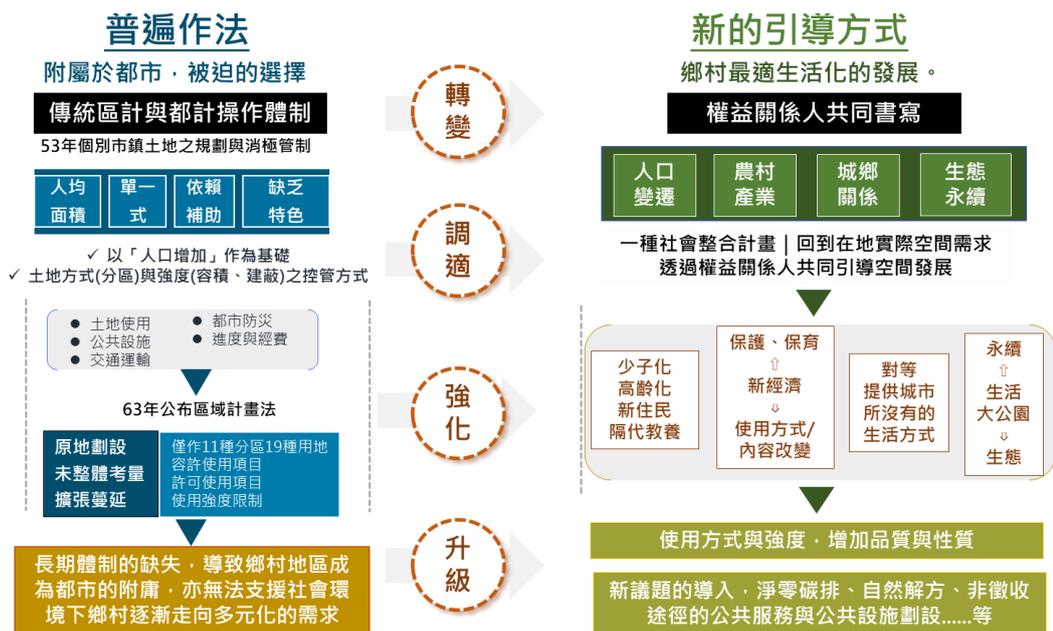


圖 9 民眾參與的引導方式圖

### (三) 落實以證據為導向的問題系統分析方式

在期末、結案階段的鄉村地區整體規劃案，可能出現在基礎資料調查、民眾參與成果、空間發展策略、國土功能分區調整等項目，出現不符邏輯性、系統性的問題；因此在透過權益關係人的公共對話機制，盤點土地利用現況、透過民眾參與蒐集當地民眾想法，以瞭解地方真實需求，同時也盤點部門政策計畫及客觀評估標準，核實整體發展需求，藉此提供全面性的鄉村地區整體規劃，以促進鄉村永續發展。

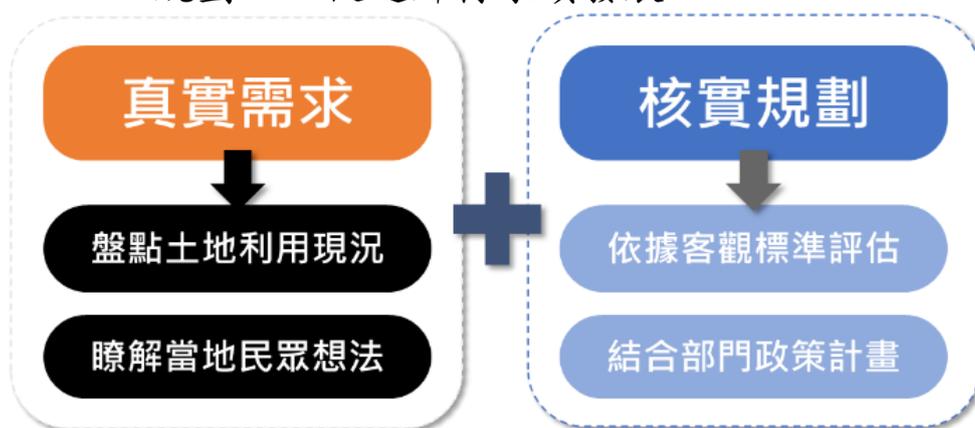


圖 10 證據導向的規劃分析系統

### 三、「權益關係人公共對話的共同書寫」鄉村地區整體規劃的操作模式之建議

在鄉村地區整體規劃的不同階段中，都應納入權益關係人的公共對話，且依不同的需求對應至不同的辦理形式、邀請參與對象及預期產生的成果等，可以將步驟分為現況辨識、整體願景勾勒、研提關鍵議題策略、空間發展與成長管理，以及落實於國土計畫，共五個階段說明如下：

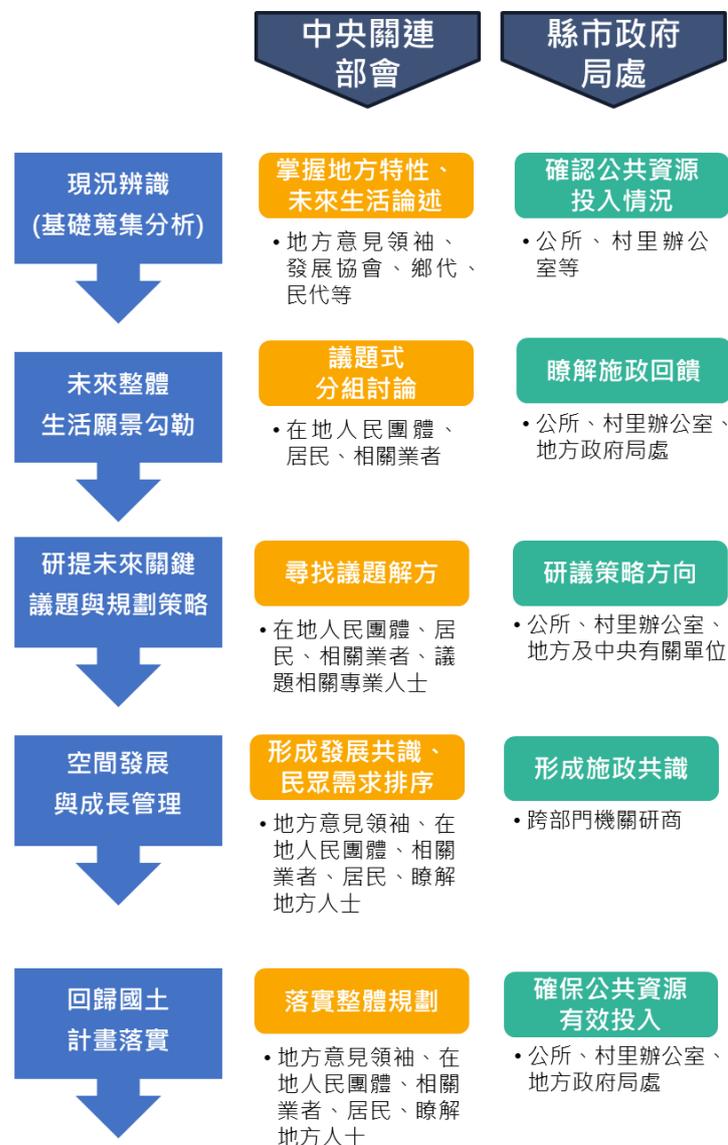


圖 11 權益關係人參與鄉村整體規劃之流程圖

## (一) 基本資料蒐集與分析 (現況辨識)

本階段民眾參與形式以拜訪、訪談為主，旨在促進規劃作業中，不同階段的權益關係人公共對話，原則依鄉村地區整體規劃作業手冊建議之操作方法檢視，並補充強調整體鄉村地區未來生活不同型態的勾勒及描述，並考量中地系統之城鄉共同生活圈合理配置規劃，藉由新故鄉行動逐一實踐未來鄉村各種生活可能；本階段調查內容，除依鄉村地區整體規劃作業手冊蒐集二手資料，並研提初步生活議題與空間結構分析。

權益關係人參與之目的為掌握鄉村現況特性，並透過二手資料預擬未來生活關鍵議題，以鄉村規劃的核心三支柱為核心，針對未來生活的各面向進行發問。本階段參與對象及預期成果如下：

- **公部門：確認公共資源投入情況**  
公所、村里辦公室、地方政府局處
- **民間團體：掌握地方特性、提出未來生活之論述**  
在地人民團體、居民、議題相關業者

## (二) 未來整體生活願景勾勒

本階段以座談會形式為主，勾勒全鄉尺度的願景目標及區域性的行動發想，並凝聚權益關係人之共識、確立優先目標和重點；在座談會中，規劃者和參與者能夠共同構思未來生活各層面的理想狀態，提供後續制定部門計畫和政策提供的指引，確保地方發展與人民期望和需求相符，實現有意義且具永續性的鄉村發展。本階段參與對

象及預期成果如下：

- **公部門：瞭解施政回饋及公共資源挹注之成效**  
公所、村里辦公室、地方政府局處
- **民間團體：以議題分組討論，提出未來生活願景**  
在地人民團體、居民、議題相關業者

### (三) 研提未來關鍵議題與規劃策略

本階段民眾參與以工作坊形式為主，根據上階段討論成果研議各區初步的願景藍圖，藉由民眾參與是工作坊討論研提生活面向議題，並尋找意見與議題解方；同時，供與會的公部門瞭解地方需求，研議未來施政策略方向，讓不同權益關係人共同討論相應的規劃策略。本階段參與對象及預期成果如下：

- **公部門：依願景藍圖研議未來公共資源挹注策略**  
公所、村里辦公室、地方及中央有關單位
- **民間團體：尋找關鍵議題解方與規劃策略**  
地方意見領袖、在地人民團體、相關業者、居民、瞭解地方及關注地方議題之熱心人士

### (四) 空間發展與成長管理

本階段之民眾參與以工作坊形式為主，依前幾次討論結果作為議題式討論，並透過行動策略研提空間發展區位圖，同時以機關研商、跨部門會議等方式協調、研擬成長管理計畫，並依據公共資源投入情況、地方需求急迫性及程度，研議分期行動策略。本階段參與對象及預期成果如下：

- **公部門：透過跨部門機關研商形成施政共識**

公所、村里辦公室、地方及中央有關單位

- **民間團體：形成發展共識、排出需求優先順序**  
地方意見領袖、在地人民團體、相關業者、居民、瞭解地方及關注地方議題之熱心人士

## (五) 回歸國土計畫落實

本階段民眾參與之辦理，以說明會形式為主，此階段討論聚焦於調整國土功能分區分類及土地使用管制規則，民眾參與重點在於將鄉村發展納入國土整體規劃，確保其與國家或縣市、鄉鎮地區整體發展策略一致，促進鄉村地區的永續發展、提供與都會同值等價的生活品質，維護國土空間整體平衡。本階段參與對象及預期成果如下：

- **公部門：確保未來公共資源有效投入**  
公所、村里辦公室、地方及中央有關單位
- **民間團體：確保整體規劃落實，有效引導未來空間發展**  
地方意見領袖、在地人民團體、相關業者、居民、瞭解地方及關注地方議題之熱心人士

## 肆、討論議題

### 一、形塑權益關係人的合作夥伴網路(平台)

藉由組織利害關係人夥伴網絡，促進不同權益間對話的可能性，確保關係人間的權益得到充分保障，不僅有助規劃團隊辨識地方發展脈絡，也可藉此檢視是否產生權益受損害的可能性，並增進合作夥伴之間的信任和互動討論包含以下三項要點：

- **信任關係的構築**：要如何增加地方居民對規劃團隊的信任？規劃團隊要如何判斷、核實地方需求？
- **地方權力地圖的辨識**：議題涉及到哪些人？會如何影響規劃脈絡？地方人際網絡的連結關係為何？
- **權益關係人類型與議題分類導向**：面對地方錯綜複雜的權益關係，其對話平台要如何建立？是以權益關係人的類型為分類？或是以不同議題為導向的討論？

### 二、引導鄉村未來生活的願景發問方式

進行民眾參與時，問問題的方式是最重要也最核心的關鍵，專業人員如何引導民眾思考未來鄉村發展、挖掘創新機遇，而非把焦點關注在土地管制、觀光發展等特定層面。未來生活願景，應是以生活為核心的發問，激發參與共建美好未來生活的熱情。例如：「未來你希望鄉村是什麼樣？」、「有哪些創新方法促進鄉村和社會進步？」等問題，可以激發下世代鄉村生活的創意和參與，包含以下三點關鍵。

- **基礎調查的面向**：民眾參與時，需要提供哪些基礎資料？規劃團隊需要事先瞭解或避免的項目？事前要如何研擬題綱？

- **參與規劃前的準備**：各階段民眾參與適合以何種型態辦理？是焦點團體訪談、社區工作坊？要如何蒐集意見？參與目的為何？不同權益關係人如何分組？
- **誘發想像的工具**：會議中需要準備甚麼東西？是白板、便利貼或是量體模擬配置的模型？地方的意見該透過何種工具表達？
- **發問的方式**：如何帶領權益關係人探討未來？基礎生活的論述是如何被提出的？討論範疇在哪裡？
- **階段性成果收斂**：各階段意見彙整方式如何與基礎資料蒐集、未來發展構想對位？規劃方案的邏輯性、系統性與證據力該如何強化？

### 三、解決衝突與問題的雙向溝通管道

建立一個能夠讓各方互相交流、表達意見和聆聽他人觀點的溝通渠道，以及公部門與地方人民的橋樑。在這個管道中，不僅可以傳遞信息，還能確保雙方之間的溝通是開放且平等的，並有助於解決可能出現的衝突和問題。透過各方流彼此的需求、擔憂和期望，同時也共同尋找解決方案，以達成共好的下世代鄉村生活。包含以下兩項要點：

- **諮詢窗口與服務**：地方意見如何蒐集？鄉村地區整體規劃會如何進行？民眾意見是如何被解決的？這些問題與服務，需要建立一個穩定的窗口。
- **權益衝突調解方式**：面對互相抵觸的意見，要如何整合？如何促進不同權益關係人對彼此的理解？當不同權益受到損害或發生衝突，該如何調節？由誰調解？在哪個階段調節？

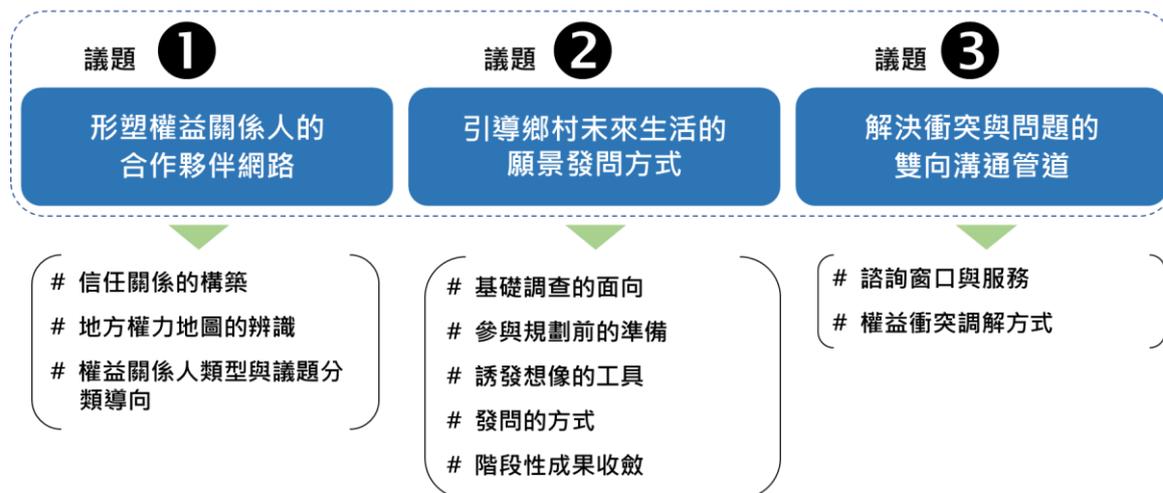


圖 12 討論議題重點