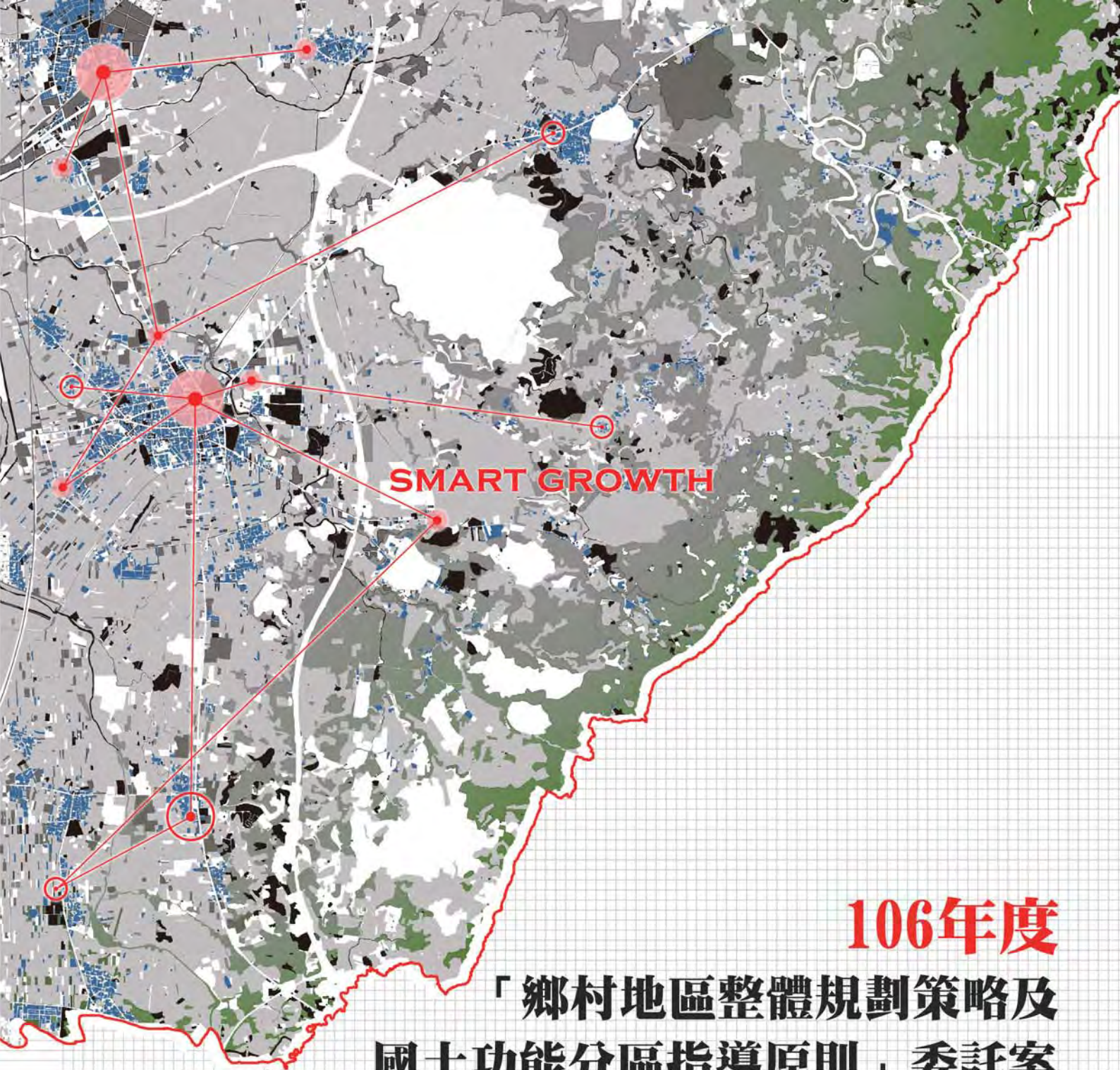




106年度
「鄉村地區整體規劃策略及
國土功能分區指導原則」委託案
(標案案號：UR-10619)
【成果報告】

委託單位 內政部營建署城鄉發展分署
規劃單位 龍邑工程顧問股份有限公司
協力團隊 國立高雄大學〈智慧城鄉永續發展中心〉
109年05月

期末報告審查（109.02.13）回應說明

意見	回應
結論： 本次期末報告書審查原則通過(會中經徵詢本署城鄉發展分署表示同意)，請受託單位參考與會機關代表意見(詳附錄)，納入總結報告書初稿適修，並製作處理情形對照表以利查核。	遵照辦理。
附錄、委員及與會機關代表發言摘要 ※黃委員明耀 一、過去鄉村區發展侷限在現有空間範圍內，雖然農業發展條例第 18 條第 1 項，以及農村再生條例第 14、15、16 條，希望在不影響農村環境下，允許土地有限度發展，但都未成功推動，因此本案研究成果將使鄉村地區有新的發展契機，並可作為未來對外宣導之教材。	感謝委員指教。
二、報告書 p.3-4 所提指標，可呼應農村再生基本精神，活力的農村、健康的農村、幸福的農村。	感謝委員指教。
三、報告書 p.4-32 有關綠地空間配置，不要為劃設而劃設，應務實檢討以保留彈性。	遵照辦理，綠地空間之配置旨透過鄉村地區空間規劃，合理配置及提升鄉村地區公共服務之綠地數量，如休閒遊憩綠化空間，以增加綠化環境面積，同時將綠地系統納入其他相關公共政策與公共設施建設之考量，俾將綠資源之保育、建設與應用作為整體鄉村地區建設之基礎，提升鄉村地區生活環境品質。詳報告書 p.4-32、p.4-33。
四、報告書 p.4-33 有關交通計畫內容是否過於理想化，可以思考鄉村地區之需求再行斟酌。	遵照辦理，已針對內容及論述進行修正。有關本案羅列之交通計畫僅為基礎範例原則，實際使用需求需針對各個鄉村地區之分類及屬性，如依照該地區目前的人口狀況及與

意見	回應
	周邊區位的關係，進行交通計畫之規劃及細節研議。詳報告書 p.4-33、p.4-34。
五、本案最後針對未來怎麼落實，若有多些著墨，計畫將更完整。	遵照辦理，詳報告書附件五。
※戴委員秀雄 一、簡報 p.46 以線條粗細代表聚落互動強弱關係，若可進一步考量道路系統、公共設施、交通量作連動呈現，更能真實顯示聚落互動關係。	感謝委員指教，受限於原始交通旅次資料，係為村里旅次起迄點調查，無法掌握相關連動性因素，倘若日後輔以家戶活動調查、現地調查及訪談，將可以更真實反應聚落互動關係。
二、本案對於鄉村與鄉村地區之操作定義，已與地理學上所稱之鄉村有所差異，例如新北烏來是都市計畫地區，但其發展屬性是否亦屬於鄉村，故建議直接敘明本案鄉村地區之定義係以計畫層面進行論述，較為明確。	感謝委員指教，確實本案考量國內實務給予鄉村地區定義，詳報告書 p.5-20。
三、國土計畫法內並未賦予鄉村地區整體規劃之法源依據，目前僅以全國國土計畫作為操作鄉村地區整體規劃的依據，因該計畫性質屬法規命令，因此針對鄉村地區整體規劃可操作之尺度、規劃內容以及其法律效力，建議再予補充說明。	完成鄉村地區整體規劃後，直轄市、縣(市)主管機關得依據國土計畫法第 15 條第 3 項第 5 款規定，辦理各該直轄市、縣(市)國土計畫之適時檢討變更，詳報告書 p.5-25。
※姚委員希聖 一、報告書 p.5-19 表 5-7 中有關預定發展地區落實工具包括新訂或擴大都市計畫，惟調整後之國土功能分區為城 2-3，因都市計畫地區依功能分區劃設條件應為城 1，該部分之處理方式請再予釐清並補充說明。	遵照辦理，依鄉村地區整體規劃，得劃城 2-3，後續若進都市計畫的部分，在下次直轄市、縣(市)國土計畫通盤檢討調整變更為城 1，詳報告書 p.5-19。
二、報告書 p.5-23 有關指定供未來居住、產業、公共設施服務所需空間範圍，但考量上述三種開發主體、開發誘因及開發期程皆不同，需要有相關配套措施，避免日後住宅與產業設施先開發，但公共設施未到位的情況。	鄉村地區整體規劃之土地利用綱要計畫係為空間計畫引導，住宅與產業設施開發時，所需配套之公共設施將納入後續許可條件研議。

意見	回應
三、針對鄉村地區之屬性辨識主體是村里、規劃主體是鄉鎮市區，在用語上建議予以區分，如鄉鎮市區指計畫範圍，村里指鄉村聚落。	感謝委員指教，鄉鎮市區係指計畫範圍；村里則是聚落最小的統計單元，僅便於基礎資料統計與蒐集。
四、鄉村地區整體規劃重點還是回到如何落實，惟就經費挹注部分，各部會之經費、資源均列於各該部會之中長程計畫，建議內政部或由更高層級單位協調，爭取將辦理鄉村地區整體規劃之地區，納入各部會經費、資源優先挹注範疇，以利落實。	感謝委員指教，納入本案後續建議，由內政部再進一步協調推動，詳報告書 p.7-3 ~ p.7-5。
※黃委員偉茹 報告書整體內容堪稱完整，可見承辦單位與規劃單位的用心，值得肯定，但仍有以下幾點意見及想法供參考： 一、根據最新統計趨勢，臺灣預計在 2022 年總人口數即開始減少，若移民政策與政局未改變，人口減少為必然趨勢，但目前規劃上的思考仍主要考慮促進人口增長、回流，以指導預定發展地區等依循成長型發展邏輯的方式是否合宜，應再商榷。若考量人口減少、既有建成區可能朝隨機空置、多孔化發展的現實面問題，有以下建議： (一)公共設施取得的部分，法令配套應不再主要仰賴既有以透過整體開發、土地增值取得，應考量財務可行性採徵收、承租、捐贈等其他方式，以及協調與配合相關部門計畫資源取得。	遵照辦理，詳報告書附件五。
(二)土地使用管制面則應確保閒置空間再利用的使用彈性，鼓勵再利用、複合使用，如報告書 p.5-32 有關獨立自主型鄉村地區產業面的指導建議補充說明「發展區位應盡量利用聚落範圍內既有產業用地、公有地或閒置公有建物，以更新或再利用的方式提供與引導民間資源投入」。	遵照辦理，詳報告書 p.5-32、p.5-33。
(三)評估指標的部分亦應捨棄以人口增長為主要標的(報告書 p.3-4)，應回歸居民的真實需求。建議可參考山崎亮《社區設計的時代》中聚落診斷與聚落雷達圖分析的概念(p.157-162)。	建議評估指標增納聚落診斷雷達圖分析概念，詳報告書 p.3-4、p.3-5。

意見	回應
二、誠如計畫一直強調規劃上應按當地實際發展需求進行，目標應回歸鄉村地區真實生活需求的滿足，有關報告書 p.5-35 家戶活動調查內容說明的部分目前僅著重活動地點、頻率與時間等資料的蒐集，建議加上居民主觀意識認知，對在地生活、生產、生態環境條件和景觀文化保存的滿意度與需求調查。	遵照辦理，詳報告書 p.5-36 表 5-9。
三、有關景觀規劃指導的執行，目前具體法令措施為何？是否回歸各縣市政府自治條例？目前除可建築用地外，農地亦可申請作農業設施使用，政策又鼓勵自產加工，該如何確保相關設施的設置不影響整體景觀風貌？	感謝委員指教，本案規劃過程中曾研議於鄉村地區建立城鄉風貌設計準則構想，惟考量不同鄉村地區有其特殊地景風貌，暫列規劃準則供參，詳報告書 p.4-36、p.4-37。
四、有關章節架構與內容編排的部分，建議： (一)在第一章就各章目的與彼此間的關係進行說明，以協助閱讀。	遵照辦理，詳報告書第一章第三節 p.1-9。
(二)目前第三章、第四章的部分可理解為協助梳理第五章及第六章執行面的規劃邏輯概念與程序，但應強化規劃概念與邏輯相互間關係的梳理，如三支柱與三組基本規劃架構以及後續執行面所提之土地利用綱要計畫及實施計畫間的關係。必要時應更改或說明第四章有關鄉村地區規劃架構、程序與工具的概念用詞，確保與後續執行面用詞間的一致性，如 p.4-7~4-9 所提鄉村地區總體規劃、土地使用計畫、實質建設計畫等與 p.5-4 所提之土地利用綱要計畫及實施計畫之間是否等同，若是請務求用語一致。	1.遵照辦理，已將用詞統一，將第四章屬於規劃研究報告部分以「鄉村地區整體規劃」涵蓋「鄉村地區先期規劃」、「土地使用計畫」、「實質建設計畫」三大部分，詳報告書 p.4-7 圖 4-1。 2.第五章第三節因應專案推動小組滾動式檢討，針對「鄉村地區先期規劃」之「綱要計畫」定位為「土地利用綱要計畫」及「應辦事項及實施機關」。
(三)第三章與第四章部分內容重複性且內涵不完全一致，建議予以改善修正，如 p.3-2、4-2、4-46 提及之鄉村地區規劃的任務，p.4-5、4-27、4-40 提及之民眾參與時機。而部分內容的重點不明，需進一步釐清，如第四章第三節三、資料分析的部分，應和前列一般性目標與指標間的關係相連結，指出分析重點。	遵照辦理。 1.鄉村地區整體規劃的任務、功能與內涵，釐清並修正詳報告書 p.3-2、p.3-3；民眾參與之內涵分項針對(1)民眾參與時機、模式與作業，詳報告書 p.4-4~p.4-6 依階段說明、(2)民眾參與原則，

意見	回應
	詳報告書 p.4-28、(3) 建立民眾參與機制於綱要計畫中，詳報告書 p.4-39、p.4-40。 2. 資料分析以回歸真實需求、找出新鄉村地區生活方式的社會性支撐系統，針對計畫範圍進行普遍性課題全面盤點，且為實踐國土計畫中鄉村地區發展的「自主性」與「自明性」，以五面向分析鄉村地區發展脈絡，詳報告書 p.4-19~p.4-21。
(四)第四章第三節四發展綱領的部分，建議相關願景應回歸個別地區自行擬定。	感謝委員指教，本案所列之發展綱領，僅作為基本參考之範例原則，實際定位及內容需針對各個鄉村地區之分類、屬性及其經資料分析後，再進行規劃及細節研議。
(五)第四章第四節(一)空間架構計畫的部分或不適合於臺灣鄉村地區規劃，請研修，例如 p.4-32 土地使用強度分期及策略的部分提到依照 1/3 生產、1/3 生活、1/3 生態的土地使用邏輯；或建築立體的混合使用...較高的建築見於既有建成區，未來發展區則興建低矮的建築物等。建議重新檢視調整，符合臺灣鄉村地區規劃實務與法令執行。	遵照辦理，詳報告書 p.4-32。
(六)表 5-9 產業情形概述的部分建議修改為「各級產業空間分布、特性、發展重點，並建議透過物質流分析了解在地各部門產業間的關聯性，評估發展循環經濟的可能性」；相關投入情形則建議加入各部門計畫盤點，如農委會農業資源調查與規劃等。	遵照辦理，詳報告書 p.5-36。
※行政院農業委員會 一、本案期末報告資料豐富，惟本委託案提出的規劃模式經過數次修正，以至於第 1 章至第 4 章國外案例分析與規劃邏輯，未能對應第 5 章規劃方法	遵照辦理，詳報告書第一章第三節 p.1-9。

意見	回應
及第 6 章示範操作，建議將規劃邏輯之轉折撰寫於適當章節。	
二、縣市政府對於本研究案較關心規劃流程、分工及規劃方式的實務可行性，因此本研究提出之規劃步驟，如何由基本調查項目引導出下一步的課題盤點及規劃策略，以及後續的土地利用綱要計畫，至為重要。建議步驟之間的串連及實務可操作性，可納入未來深化探討之項目。	本案透過架構鄉村地區整體規劃規劃步驟流程，並輔以示範操作案例，日後營建署擬委辦鄉村地區整體規劃操作手冊，屆時亦結合目前委辦的不同類型示範案例成果，將有更明確的操作方式。
三、依據全國國土計畫之指導，鄉村地區整體規劃之主要議題包含居住、產業、運輸及公共設施，本報告對於「產業」議題之規劃模式較不明確，鑒於各類產業發展需求不同，宜深化探討本案提出之規劃方法是否符合各部門需求，並針對鄉村地區各類發展之空間競合，建立部門協調機制，納入鄉村地區整體規劃操作手冊；另本會針對農產業及農村部分亦有委辦計畫，探討空間發展規劃模式，可提供營建署參考納入操作手冊。	本案主要建立鄉村地區整體規劃架構及後續執行方式，並以與都市共構的歸仁區作為示範，其與偏鄉問題不同，因此目前營建署委辦獨立自主型鄉村地區作為示範，以及農委會委辦案件成果，皆可供後續委辦鄉村地區整體規劃操作手冊討論之參考。
四、本計畫以臺南市歸仁區為案例之模擬操作，因僅係模擬規劃模式，未實際執行層級(縣市政府與公所)分工、部門協調及民眾參與，亦未與縣市國土計畫之部門空間發展計畫及成長管理計畫連結，建議列為未來示範重點。	本案主要建立鄉村地區整體規劃架構及後續執行方式，並以與都市共構的歸仁區作為示範，有關民眾參與部分係屬規劃重要的一環，因此目前委辦的示範案例，皆已納入委辦工作項目。
五、期末報告書部分引用資料若有更新，建議及時修正，例如 p.4-44~4-45 相關部門資料一覽表係引用國發會 107 年 12 月資料，現已更新。	有關報告書 p.4-44~p.4-45 表 4-5 相關部門計畫，係彙整 106 至 109 年度行政院中程施政計畫，後續各地區進行鄉村地區整體規劃，仍應就當下部門計畫作彙整，故修正資料來源年度。
※內政部土地重劃工程處 一、以第五章鄉村區整體規劃流程而言，各地區規劃內容受規劃尺度大小影響甚大，p.5-30 鄉村地區整體規劃流程中第 3 階段課題盤點方面尤其重	本案歸仁區操作有針對整區大尺度及聚落小尺度的分析，詳報告書 p.6-67 ~ p.6-77 及 p.6-79 ~ p.6-

意見	回應
要，而以大尺度(鄉、鎮、市或區)為規劃單元之課題盤點方式恐與以小尺度(如單一農村聚落)之盤點結果不同，因此宜檢討該規劃流程之合理性及實際需要，考量適當盤點方式、處理機制及民眾參與模式，俾於第 5 階段實施計畫落實其相對應規劃策略。	84。
二、報告書 p.5-41 有關擴大範圍土地不得利用第一版國土計畫之農 1 方面，辦理農村社區土地重劃地區適度跨大納入農業發展地區第 1 類土地為範圍之可能性及必要性，本處已於期中簡報說明，仍建議將本處意見納入探討及因應，以利該業務推動。	考量土地適宜性，擴大範圍土地仍建議不得利用第一版國土計畫之農 1 及國保 1 土地為原則。
三、報告書 p.6-6 有關屬性辨識透過臺南市政府交通局旅次調查結果應補充敘明，並配合圖 6-53 說明為何指認歸仁區為「與都市共構型鄉村地區」。	遵照辦理，詳報告書 p.6-33 ~ p.6-35、p.6-62。
四、報告書 p.6-64 建議補充六甲聚落之面積及大潭武東聚落之人口與面積，並敘明該聚落面臨之課題。另第六章以歸仁區為鄉村地區整體規劃案例，並未有民眾參與機制，與第七章該案例模擬結論「完整的地方參與過程」未對應，建議補充相關機制或作法供其他地區規劃參考，俾規劃成果符合真正需要。	遵照辦理，詳報告書 p.6-64；本案主要建立鄉村地區整體規劃架構及後續執行方式，並以與都市共構的歸仁區作為示範，有關民眾參與部分係屬規劃重要的一環，因此目前委辦的示範案例，皆已納入委辦工作項目。
五、報告書錯漏處如下： (一)p.1-6(三)標題「縣市國土應辦事項」應修正為「縣市國土計畫應辦事項」。 (二) p.1-4~p.1-7 內文表編號與表不一致且有誤應修正。 (三) p.2-5「凡人口聚居在 200 以上」應修正為「凡人口聚居在 200 人以上」。 (四) p.6-2 城鄉發展順序之「本市」應修正為「臺南市」。 (五) p.6-80「設及人口約 1,500 人」應修正為「設籍人口約 1,500 人」。	遵照辦理，業已納入報告書修正， (一)詳報告書 p.1-6、(二)詳報告書 p.1-4 ~ p.1-7、(三)詳報告書 p.2-5、(四)詳報告書 p.6-2、(四)詳報告書 p.6-80。

意見	回應
※新北市政府 一、新北市國土計畫已指認汐止、鶯歌、瑞芳優先辦理鄉村地區整體規劃，未來也會爭取中央補助。	敬悉。
二、有關鄉村地區整體規劃程序及方式明確，但政策及中央落實工具仍待盤點。	遵照辦理，詳報告書附件五。
三、新北市有不少位於水源區或風景特定區，目前屬於都市計畫地區，是否排除在鄉村地區範圍外。	有關鄉村地區定義，詳報告書 p.5-20。
※桃園市政府 一、有關鄉村地區之定義及屬性辨識之尺度，包括鄉鎮市區、村里聚落等應如何區分及操作，再請補充說明；又鄉村地區計畫範圍是否包含海域(海洋資源地區)，請協助釐清。	有關鄉村地區定義，詳報告書 p.5-20。
二、有關土地利用綱要計畫與國土計畫功能分區分類調整之關連性為何，若土地利用綱要計畫明確指認所有重要公共設施及應開闢道路，但土地利用綱要計畫層級及性質又不像都市計畫，是否造成民眾誤解，請再予釐清。	土地利用綱要計畫主要作為鄉村地區之空間引導計畫架構，詳報告書附件五。
三、若公共設施已指認，後續實際開發及用地取得工具應再予研議，但營建署請地方政府 5 月啟動鄉村地區整體規劃，若實際操作機制未明確，地方推動將面臨困難。	遵照辦理，詳報告書附件五。
※臺中市政府 一、農委會近期補助各地方政府作農作產銷整體規劃，營建署是否已跟農委會進行整合，農委會補助案件之願景及成果，如何整合納入鄉村地區整體規劃。	目前營建署委辦獨立自主型鄉村地區作為示範，以及農委會委辦案件成果，皆可供後續委辦鄉村地區整體規劃操作手冊討論之參考。
二、有關鄉村地區屬性辨識操作方式，因臺南市有村里旅次調查資料，無旅次資料的縣市如採回家戶調查，其項目內容或檢核標準為何。	透過家戶調查辨識其鄉村類型可透過調查該地區及周邊地區之商業、機關、醫療、照護、學校、宗教、文化、休閒、鄰避設施等分布、類型及服務情形，同時透過家戶調查分析居民之實際生活習慣及工作所需對於都市區域之依賴程度來判定，並

意見	回應
	配合居民主觀意識認知調查來了解對於屬性辨識是否符合地方實際生活情形。關於旅次家戶調查之內容可參考高雄市政府交通局「高雄都會區家戶旅次訪問調查與旅次特性分析報告書」以及交通部運輸研究所「北臺區域整體運輸規劃－旅次特性調查與供需分析」。詳報告書 p.5-35。
三、歸仁區大潭武東聚落屬性屬於「與都市共構型鄉村地區」，而落到聚落尺度，有區分為「與多個都市共構型」或「與單一都市共構型」，就鄉村地區屬性之間是否有競合。	歸仁區屬於與都市共構型鄉村地區，聚落部分僅再細探「與多個」或「與單一」，故無競合疑慮。
四、鄉村地區整體規劃是否定位在指導開發計畫內容，後續實際開發仍由其他單位佈設相關公共設施，如歸仁有提到缺乏停車空間，但只有提到利用公有土地提供，但未直接指認區位，有關鄉村地區整體規劃與後續開發方式的連結為何，建議再予補充說明。	遵照辦理，詳報告書附件五；另考量本案係屬規劃研究性質，避免擾動地方對於縣市國土計畫之穩定性，建議不予明確劃定。
※高雄市政府 一、鄉村類型與鄉村地區屬性間之關聯 (一)依報告書 p.2-19，鄉村類型分為，位於都會網絡中的鄉村地區、鄰近都市的鄉村地區、一般鄉村地區、位於環境敏感的鄉村地區、特殊鄉村地區等五大類型；p.5-28 鄉村地區屬性辨識又區分為與都市共構型鄉村地區、獨立自主型鄉村地區，上述兩項的定義差異與關聯為何？不同型態對鄉村地區整體規劃所需之基礎分析與土地綱要計畫規劃差異又為何？	報告書 p.2-19 與 p.5-28 一個是規劃研究報告理想上的分類，一個是考量實務面，並經專案小組討論，不同型態的鄉村地區反應其滿足基本生活方式的差異，應予以對應不同的規劃策略。
(二)另依全國國土計畫，鄉村地區整體規劃，可分為農村發展型之農村聚落及工商發展型之社區聚落，似於上述分類又有不同定義差距，依報告書 p.5-19、5-43，就國土功能分區調整空間發展屬	有關鄉村地區定義，詳報告書 p.5-20。

意見	回應
性又係採農村聚落及工商發展型之分類。建議本案對鄉村地區分類應有適當定義，避免有過多分類在對外說明時產生混淆不清之情形。	
二、民眾參與機制 (一)報告書 p.4-40 民眾參與決策及願景的建立建議公開展覽至少 28 天，是否係指法定計畫書公開展覽時間？其與目前國土計畫法第 12 條規定之國土計畫擬定後送審議前，應公開展覽 30 日不同，建議修正。	遵照辦理，詳報告書 p.4-40。
(二)另依同條規定，民眾參與機制，尚包含公展前舉辦座談會及公展後舉行公聽會等，建議納入。	遵照辦理，詳報告書 p.4-6、p.4-40。
三、整體開發方式 報告書 p.5-10 (六)整體開發方式 1、擴大都市計畫，內容包含擬定鄉街計畫，其屬新訂都市計畫，建議本標題應修正為「新訂或擴大都市計畫」。	遵照辦理，詳報告書 p.5-10。
四、法定計畫書架構 報告書 p.5-38、39，變更直轄市、縣(市)國土計畫-鄉村地區整體規劃法定計畫書架構，七、應辦事項及實施機關，因鄉村地區整體規劃將涉及實質計畫內容，如農村土地社區重劃、公共設施開闢、使用許可申請、新訂或擴大都市計畫等等，應有開發時程、方式、經費來源等規劃，建議本點可參考都市計畫主要計畫書內容，修正為「實施進度及經費」。	考量目前鄉村地區整體規劃法定計畫書架構，係對照國土計畫法第 10 條直轄市、縣(市)國土計畫應載明事項，故建議以「應辦事項及實施機關」，倘若涉及實質計畫內容，可於其他相關事項敘明。
五、國土功能分區分類調整 報告書 p.5-19、p.5-43 本案對既有建成地區國土功能分區分類調整，就非屬鄉村區之合法可建築用地、已經存在大量建築及設施之分區，建議經申請使用許可核准後調整為農 4。依國土計畫法第 24 條規定，使用許可不得變更國土功能分區，且如申請新設住宅使用，亦不得於農 2、3 或國保 2，建議寫法可修正為功能分區分類調	調整詳報告書 p.5-19、p.5-43。

意見	回應
整為農 4，後續依相關規定辦理使用許可。另其如屬合法可建築用地，是否仍須申請使用許可，建議釐清。	
六、劃設城 2-3 地區之具體規劃內容 報告書 p.5-19 本案對既有建成地區已經存在大量建築及設施之地區及新的建成地區建議劃設城 2-3，但其具體規劃內容在本案並無相關建議，建議納入第六章案例分析說明。	考量本案係屬規劃研究性質，避免擾動地方對於縣市國土計畫之穩定性，建議不予明確劃定。
※內政部營建署城鄉發展分署 一、查龍邑工程顧問股份有限公司(以下簡稱規劃單位)所提期末報告內容大致符合契約規定要求項目。	敬悉。
二、部分章節內容仍提到「實施計畫」，但 5-42 頁法定書圖並無實施計畫，第四章標題則為實質建設計畫，第六章歸仁案例亦無實施計畫。為避免誤解，建議將「實施計畫」按 5-39 頁表 5-11 所列項目調整為適當用詞。	考量目前鄉村地區整體規劃法定計畫書架構，係對照國土計畫法第 10 條直轄市、縣(市)國土計畫應載明事項，故建議以「應辦事項及實施機關」統一相關用詞。
三、部分章節仍有「總」體規劃乙詞，為避免解釋困擾，建議統一調整為「整」體規劃。 四、第四章第四節名稱「鄉村地區土地使用計畫」，與第五章、第六章之建議名稱不一致，建議改為「鄉村地區土地利用綱要計畫」。	1.遵照辦理，已將用詞統一，將第四章屬於規劃研究報告部分以「鄉村地區整體規劃」涵蓋「鄉村地區先期規劃」、「土地使用計畫」、「實質建設計畫」三大部分，詳報告書 p.4-7 圖 4-1。 2.第五章第三節因應專案推動小組滾動式檢討，針對「鄉村地區先期規劃」之「綱要計畫」定位為「土地利用綱要計畫」及「應辦事項及實施機關」。
五、由於目前直轄市、縣(市)國土計畫均以附圖表達城 2-3 周界範圍，且鄉村地區整體規劃係以變更直轄市、縣(市)國土計畫方式辦理，建議 6-66 頁、6-67 頁圖示表達未來發展區位，可比照直轄市、縣(市)國土計畫城 2-3 表達方式處理。	考量本案係屬規劃研究性質，避免擾動地方對於縣市國土計畫之穩定性，建議不予明確劃定。

意見	回應
六、6-86 頁應辦事項及實施機關之表格項目，請比照全國國土計畫改為應辦及配合事項、主辦機關。	遵照辦理，詳報告書 p.6-86、p.6-87。
七、文字修正 (一)4-10 頁，請刪除「得於符合全國國土計畫國土功能分區劃設條例及順序下，檢討變更國土功能分區分類，或」文字。	遵照辦理，詳報告書 p.4-10。
(二)4-29 頁，土地使用計畫建議參照 6-78 頁改為土地利用綱要計畫。圖 4-5 之土地使用管制要點並非縣市國土計畫應載明事項，請修正。	1.遵照辦理，已將用詞統一，將第四章屬於規劃研究報告部分以「鄉村地區整體規劃」涵蓋「鄉村地區先期規劃」、「土地使用計畫」、「實質建設計畫」三大部分，詳報告書 p.4-7 圖 4-1。 2.第五章第三節因應專案推動小組滾動式檢討，針對「鄉村地區先期規劃」之「綱要計畫」定位為「土地利用綱要計畫」及「應辦事項及實施機關」。 3.圖 4-5 係屬本案規劃研究研提之建議內容，非指現行直轄市、縣(市)國土應載明事項。
(三)未來發展地區統一改為預定發展地區。	有關提及「直轄市、縣(市)國土計畫」以「未來發展地區」稱之，以對應「直轄市、縣(市)國土計畫」內容，若提及「鄉村地區整體規劃」部分，則以「預定發展地區」稱之，以資明確，詳報告書第五章。
※內政部營建署綜合計畫組 一、本案受託單位於 109 年 1 月 3 日(本署收文日為 109 年 1 月 3 日)繳交期末報告書至本署，有關受託單位期末階段應辦事項，經檢視期末報告書內容，原則尚符契約規定。	敬悉。
二、有關本案期末報告書撰寫內容，業務單位審查意	

意見	回應
見如下，請受託單位併同與會機關意見於總結報告書初稿修正： (一)本次期末報告書係綜整各階段之研究成果，惟就章節架構及內容安排建議應再重新整理，並且將多次重複之內容(例如鄉村地區定義、全國國土計畫之指導事項等)整併納入報告書合適章節。	考量規劃研究部分之完整性，建議仍保留完整論述，併就本案報告書章節架構與內容編排說明，補充於報告書第一章第三節 p.1-9，以利閱讀。
(二)此外，以報告書第 5 章第 3 節為界，前、後章節之論述內容包括鄉村地區屬性分類、鄉村地區整體規劃架構等有所差異，其差異係來自研究前、後期論述之調整，期間並經多次工作會議及本署鄉村地區整體規劃專案小組會議討論在案，建議應於報告書適當章節補充規劃內容調整之論述，以利本案研究成果完整性。	遵照辦理，詳報告書第一章第三節 p.1-9。
(三)本案就規劃技術部分已有階段性成果，至於實施計畫階段，包括公共設施取得方式、預定發展地區開發方式等實質建設工具，請受託單位再就現有各項法令、政策或規劃手段(例如研擬土地使用管制原則)等，協助研析較具可行性之方案，提後續工作會議討論，俾利鄉村地區整體規劃之成果得以落實。	遵照辦理，詳報告書附件五。

期中報告審查（108.08.20）回應說明

意見	回應
結論： 一、本案期中報告書審查原則通過(會中經徵詢本署城鄉發展分署表示同意)，請受託單位參考與會機關代表意見 (詳附錄)，納入期末報告書適修，並製作處理情形對照表以利查核。	遵照辦理。
二、有關行政院農業委員會今年度持續辦理「因應國土計畫劃入農業發展地區之鄉村整體規劃計畫」，如有相關研究成果，再請提供本署及本案受託單位，以利相關研究成果銜接。	敬悉。
附錄、與會機關代表發言摘要 ※主席 一、第 1 階段各縣市挑選鄉村地區整體規劃優先規劃地區、鄉村地區屬性分類、土地利用綱要計畫等，各分類都有其目的與必要性，相關內容是否能讓縣市政府理解進而接續辦理規劃事宜，請受託單位務必針對鄉村地區整體規劃各階段之操作步驟詳細說明，並應提出資料彙整、產製之建議方式。	針對鄉村地區整體規劃架構及後續執行方式，已經三次專案推動小組會議，有初步內容，且亦以臺南市歸仁區示範操作，供後續地方政府擬訂之參考。
二、鄉村地區問題多元，部分地區之課題並非得以透過鄉村地區整體規劃解決，針對未納入鄉村地區整體規劃之區域，是否有其他策略工具可協助，請受託單位再予考量。	鄉村地區整體規劃為空間指導計畫，至於實質建設需求或地方創生等，應可回到各部門計畫。
三、有關原住民族委員會刻正研訂「原住民保留地權利回復及管理利用條例」草案一節，因該法仍於研擬階段尚未定案，暫不宜在本案研議因應處理方式。	敬悉。
※吳委員勁毅 一、在空間規劃方面，重點是空間分析與空間指導。空間分析涉及分析方法與各單位資料庫，而空間分析支持空間分類，空間分類後最重要的就是給予空間指導，是目前全國國土計畫及縣市國土計畫較欠缺的部分，也是現階段鄉村地區整體規劃的目的。	敬悉。
二、土地利用綱要計畫涉及公共設施與各種發展需求分派，進一	本案歸仁區示範操作，在

意見	回應
步落到實施計畫才到各別小區域。因此，需要設定那些議題或內容涉及空間分派，如住宅、農業產製儲銷、交通轉運或物流等，就需要在土地利用綱要計畫清楚說明。	土地利用綱要計畫上，針對居住、產業、運輸、公共設施及景觀提出空間發展構想，詳報告書 p.6-67~ p.6-84。
三、對應到部門計畫方面，若沒有土地利用綱要計畫即可立即啟動的部分，如農村再生補足公共設施，可利用容許使用方式，但若超出容許使用項目，例如住宅增量，則需要進入鄉村地區整體規劃的土地利用綱要計畫來予以支持。	納入在後續說明資料中，或與地方說明時，補述土地利用綱要計畫之目的。
四、土地利用綱要計畫的作業方式與內容，須有具體規範，並說明與鄉村地區整體規劃之銜接關係。	詳前述意見二回應。
※姚委員希聖 一、考量規劃資源及規劃能量下，從實際執行面及操作可行性來談，若既有鄉村區只是改善現有鄉村聚落的環境品質，不是因應未來成長所需者，可不可以直接聚焦在解決既有鄉村聚落的公共設施提供，無需透過鄉鎮市區範圍理性規劃分析，應該由需求反映，無需透過鄉鎮市區的資料蒐集才進入到地區生活環境品質改善。	期末報告業斟酌調整，讓鄉村地區整體規劃更聚焦在實質課題的解決優先；且實際鄉鎮市區發展目標需經由民眾參與方式共同討論，故本委辦案暫不作藍圖式規劃。
二、社區聚落的實施計畫與鄉鎮市區的綱要計畫，是同步進行？或有先後順序？倘若屬於改善環境品質類型者，建議採用鄉鎮市區為研究範圍，實施計畫的社區聚落為規劃範圍，類似以鄉鎮市區作為規劃範圍，但實施計畫還是著重在核心生活圈周邊。	鄉村地區整體規劃原則上以行政區為單元，總體性提出土地利用綱要計畫，最後仍鎖定在核心生活圈周邊。
三、報告所列基礎資料盤點眾多，蒐集整理是大工程，也較多量化資料，質化資料偏少，但生活品質或地方真正需求是否可由量化資料得知？在成果上不一定反映地方真正需求，因此成本效益值得思考。建議像是改善環境品質這類，採用問題導向，有效率、地方政府易執行的方式處理。	鄉村地區整體規劃非藍圖式規劃，而是著重需求導向，故倘若要解決的問題明確，可更聚焦盤查。
四、綱要計畫屬於鄉鎮市區層級，報告所列內容如能源計畫、能源使用並非鄉鎮市區層級可決定，建議考量鄉鎮市區層級可處理的部分再予納入。	有關能源計畫主要係在新開發區塊，建議應因應氣候變遷予以規劃，該部分不納入第二階段鄉村

意見	回應
	地區整體規劃必要表明內容，納入縣市國土計畫部分詳報告書 p.5-20~p.5-47。
※國家發展委員會 一、自行政院宣布今年為地方創生元年，並在今年正式通過地方創生國家戰略計畫以來，目前已經有 35 個單一鄉鎮或跨鄉鎮的地方創生計畫送到本會，本會陸續召開工作會議，為計畫進行資源媒合，還有許多鄉鎮正在籌備中，顯見鄉鎮對於未來的發展。	敬悉。
二、綜觀推動地方創生過程所遇問題，歸納以下幾點供規劃團隊及營建署參考： (一)避免鄉村地區持續衰敗下去，維持一定人口規模是個關鍵，或許可以參考經濟日報 108 年 8 月 16 日的一篇社論「從偏鄉小 7 看地方創生」。在今年初核定之「地方創生國家戰略計畫」中所列優先推動鄉鎮，即是依照人口變化率、人口規模及居民收入等指標進行篩選。是以在作鄉村整體規劃時，必須思考人口規模及其所需土地相關議題。 (二)除了核心農業之外，鄉鎮需要其他多樣化產業，才能吸引就業居住人口，其用地需求量雖不高，惟並非全屬農業附屬設施，用地需求量不高，在土地利用上需考量允許單獨申設的可能性。 (三)偏鄉的地理分布與環境高敏感區重疊度較高，推動創生事業過程中，土地利用如何在環境保育及維繫鄉村發展之間取得平衡點，是需要加強思考的問題。	本案主要建立鄉村地區整體規劃架構及後續執行方式，並以與都市共構的歸仁區作為示範，其與偏鄉問題不同，因此日後營建署再委辦獨立自主型鄉村地區作為示範，可供後續委辦案件討論之參考。
三、鄉村地區整體規劃，在規劃流程上，鄉村願景的共識建立，應先於土地利用綱要計畫，且應有全面性。目前的規劃份量，較多篇幅置於人口成長地區之補充、未來發展地區劃設原則及土地使用管制，如何協助萎縮中鄉鎮的振興亦應有所著墨。	詳前述意見二回應。
四、第五章鄉村地區整體規劃架構(草案)較為龐雜和學術性，雖然最後鄉鎮國土計畫係由縣市政府提出，但在規劃過程當中，仍宜設計鄉鎮公所容易明瞭、操作的藍本，縣市政府協	期末報告章節已有所調整，有關納入縣市國土計畫之內容，詳報告書 p.5-

意見	回應
助鄉鎮公所進行自主規劃，以符合地方創生的精神。	20~ p.5-47。
※行政院農業委員會 一、本會去(107)年度委辦「因應國土計畫劃入農業發展地區之鄉村整體規劃計畫」，主要聚焦在農村聚落發展規劃之研擬，今年度延續該計畫，並考量全國國土計畫指導鄉村地區應以生活、生產、生態之再生規劃理念出發，故加強生產面之規劃模式，以農產業永續發展角度切入，確保產業需求空間，期藉由整體規劃建構宜農宜居的優質空間，並振興在地農產業。經檢視本案期中報告書，本案計畫目標之一，係研議鄉村地區整體規劃之規劃模式，惟規劃重心偏重生活面，建議生產面之規劃可與本會前開計畫相互參考討論。	詳國家發展委員會意見二回應。
二、縣市國土計畫之部門空間發展計畫落在鄉鎮，不同部門可能有競合情形，須由鄉村地區整體規劃予以整合，建議在規劃模式中納入部門發展之協調機制。	考量部會仍有各自推動目標，因此無法強制部會資源投入，但期盼在鄉村地區整體規劃下，在爭取部會資源時，更能獲得支持，同時也保留部門計畫協調機制。
三、本計畫提出之規劃模式較為嚴謹而複雜，但鄉鎮在現場操作課題盤點及發展規劃時，常直覺性思考其需求，較少運用基礎資料作規劃輔助，因此如何導入規劃模式亦是重要課題。本會將鄉村地區整體規劃視為長期工作，在今年度執行示範計畫時，先以簡化版之規劃模式，引導鄉鎮盤點其需求並作初步規劃，未來再逐步銜接較複雜之規劃模式，此執行方式提供營建署參考。	敬悉。
四、簡報提供之鄉村地區屬性分類方式，分為 5 種類型，惟單一地區似乎可能同時符合 2 種類型，故類型 1、2、3 與類型 4、5 是否互斥，或係屬 2 種層次，建議再深入探討；另類型 2「鄰近都市的鄉村地區」在空間上係介於都會網絡和一般鄉村地區之間，該類型在規劃上，是否作為都市發展之緩衝區域，其土地利用應如何指導，又其公共服務設施是否作為連結一般鄉村地區之節點等，請納入考量。	有關鄉村地區屬性辨識納入縣市國土計畫部分已作調整，詳報告書 p.5-28~ p.5-30。且屬性辨識與空間發展策略之對應，詳報告書 p.5-30~ p.5-33。
五、鄉村地區整體規劃之優先規劃地區選定原則有 4 項，本計	1.詳國家發展委員會意

意見	回應
畫案例臺南市歸仁區僅符合其中一項，較為可惜，建議後續增加其他類型(例如符合原則四、因應特色產業永續發展需要)之鄉鎮案例；另本案說明應以鄉(鎮、市、區)為單元，惟現有部分縣市討論之優先規劃地區以村里為單元，建請營建署提供縣市政府明確之指導。	見二回應。 2. 鄉村地區整體規劃原則上以鄉(鎮、市、區)為單元，地方仍可視實際需求研提。
六、鄉村地區亦涵蓋原住民族土地，本計畫之規劃策略及指導原則可能須與其主管機關協商，又原住民族委員會刻正研擬之「原住民保留地權利回復及管理利用條例」草案，明定違章建築合法化、個別農地變更為建地及建築用地統一規劃等機制，似擬提供零星發展之法令依據，亦可能影響鄉村地區之整體規劃方式，爰建議本計畫洽原住民族主管機關瞭解其規劃構想。	有關原住民族部分，納入營建署擬定原住民族特定區計畫研議。
※行政院農業委員會水土保持局 一、報告書 P.2-21，農村再生體系似與後面的案例(屏東幸福公園規劃、高樹鄉村風貌發展計畫)無相關聯性，是否需再加強連結之案例或說明，另農村再生的論述文字可以再精準一些。	有關鄉村地區整體規劃與農村再生連結，詳報告書 p.5-45。
二、簡報 P.38，土地利用綱要計畫之劃設區位說明仍著重於城鄉發展地區第 2-1 類，對於農業發展地區第 4 類似較少著墨。	本案示範歸仁區僅 1 處鄉村區在臺南國土計畫公展版劃設為農 4，其餘劃設為城 2-1，有關土地利用綱要計畫與功能分區關係，詳報告書 p.6-29、p.6-61、p.6-78。
三、簡報 P.39，未來發展地區劃設原則，應再敘明係透過何種政策工具或手段，來達到適度擴大，如果僅為規劃階段，似乎無強制力可留設 5%可建築用地做為公有土地，恐須至細部計畫或實質建設階段才可操作。	鄉村地區整體規劃採分階段辦理，第一階段為優先規劃地區，第二階段進行鄉村地區整體規劃，第三階段才屬實質建設計畫，故留設 5%可建築用地，係屬第三階段落實鄉村地區整體規劃內容。
四、簡報 P.40、41，應有一致性，如簡報 P.40 指出非屬鄉村區	有關國土功能分區分類

意見	回應
之合法建築用地，可調整為農 4，但簡報 P.41 又敘明不調整國土功能分區分類，建議可描述清楚，在具備什麼樣的條件下也可調整，以達其前後之一致性。	調整，詳報告書 p.5-46~p.5-48。
五、現行鄉村區未來因應國土計畫將轉換為城 2-1、農 4 及城 3，現行鄉村地區整體規劃內容多著墨於城 2-1 及農 4，對於城 3 並未提及，其未來是否亦得透過鄉村地區整體規劃予以適度擴大？	本案旨依全國國土計畫對農 4 及城 2-1 劃設條件之指導，詳報告書 p.1-4、p.1-5。
※本部土地重劃工程處 一、依期初報告審查回應說明第 2 頁本處期初報告審查意見第 1 點之回應，鄉村地區整體規劃範圍內，農業發展地區第 4 類及鄉村區以外聚集建地可結合周邊一定範圍土地（可能包含農業發展地區第 1 至 3 類）進行農村社區土地重劃，取得許可後依國土計畫法第 22 條檢討調整為農業發展地區第四類，是可隨時變更功能分區？因依第 20 頁專家學者座談會趙子元教授意見第 4 點之回應，鄉村地區整體規劃涉變更國土功能分區需依國土計畫法第 15 條辦理，且於下次通盤檢討時才會變更分區。	需於下次縣市國土計畫通盤檢討時變更為農 4。
二、農村社區土地重劃地區是否只能在鄉村地區整體規劃範圍內？若是，則在鄉村地區整體規劃完成前，可否勘選地區辦理重劃？另目前依現行法令勘選辦理之重劃地區，如未位於整體規劃範圍，因應機制？	農村社區土地重劃地區不限只能在鄉村地區整體規劃範圍內。
三、建議於整體規劃策略中，請各縣（市）政府於辦理鄉村地區基本調查作業時，針對農業發展地區第 1、2 及 4 類周邊聚落土地（非屬既有鄉村區土地）之人口結構及未來發展趨勢，就居住、產業、運輸及公共設施等需求或因土地權屬複雜致土地無法合理利用造成蔓延無序發展情形，評估採農村社區土地重劃辦理之可行性並標示區位，俾供後續辦理參考。另各地方政府目前辦理農村社區土地重劃業務多為地政機關（單位），而辦理國土計畫多為非地政機關（單位），宜請各地方政府加強橫向溝通。	敬悉。
四、第 3-79 頁，（六）辦理程序 8.「內政部核定」請修正為「內政部核定重劃計畫書圖」；第 3-80 頁，（七）補助項目 1.「設計費」請修正為「規劃費」。	相關內容已於期末報告刪除。

意見	回應
五、第 4-4 頁，表 4-1 鄉村地區建議盤點項目列表之項目 3 與在生活上與城市的互動關係，考量農村社區土地權屬複雜程度為影響土地是否有效合理利用因素，爰建議將土地權屬調查納入盤點範圍，另第 5-1 頁之表 5-1 生活面課題與策略及第 5-27 頁之表 5-7 基本調查分析說明一覽表，併請納入課題與調查分析。	產權部分已納入基本調查項目，詳報告書 p.5-36。
六、第 5-18 頁，所敘「農村社區土地重劃勘選作業要點」第 3 點鄉村區於國土計畫後將對應至城鄉發展地區第 2-1、2-3、3 類及農業發展地區第 4 類，則城鄉發展地區第 2-1、2-3、3 類土地嗣後是否得透過農村社區土地重劃方式辦理改善？	農村社區土地重劃是目前鄉村地區可運用的土地開發工具之一。
七、簡報第 39 頁，有關擴大範圍之合理性所敘不得利用第一版國土計畫之農業發展地區第 1 類土地部分，因農地重劃係民國 47 年開始辦理，惟農地重劃區內聚落於重劃時多僅辦理地籍整理無實質建設，直到民國 76 年始有農村社區土地重劃方式予以改善，因此依以往經驗，勘選擬辦農村社區土地重劃地區聚落周邊納入之非建築地極可能為辦竣農地重劃之優良農地，即未來恐編定為農業發展地區第 1 類之土地；又農村社區土地重劃實務上亦有將聚落周邊非建地納入範圍之必要性，倘嗣後不得利用第一版國土計畫之農業發展地區第 1 類土地，則將影響農村社區土地重劃執行。	考量土地適宜性，擴大範圍土地仍建議不得利用第一版國土計畫之農 1 及國保 1 土地為原則。
※桃園市政府	
一、委辦案有許多分類，有點混亂，第 1 版國土計畫已經以行政區為範圍，分五類指認優先規劃地區，像是問題導向的分類，之後鄉村地區屬性又分五類，與後續作鄉村地區整體規劃的連結性為何？鄉村區本身也有分工商型與農村型，土地利用綱要計畫又分發展屬性及土地利用，太多層次，太多分類，而且後續又要對應到國土功能分區，對民眾可能不易理解。	第一階段優先規劃地區有五類指認原則(詳報告書 p.5-23、p.5-24)，第二階段的屬性辨識則為對應不同的發展策略，詳報告書 p.5-28~ p.5-33。
二、農委會目前補助各地方政府進行鄉村地區整體規劃前置資料盤整作業，但項目內容與營建署不同，請營建署與農委會盡快協商，以利基礎資料與鄉村地區整體規劃辦理之銜接。	營建署日後擬委辦鄉村地區整體規劃操作手冊，屆時蒐集已辦案件作統合。
三、原民土地之鄉村地區整體規劃，以及原民土地劃設農 4 的	本案示範地區未涉及原

意見	回應
原則，希望有些相關內容。	民土地，營建署後續仍持續委辦各類鄉村地區整體規劃示範案件，供各地方參考。
四、報告書 P.3-37 基礎資料盤點，盤點基礎是扣除都市計畫及國家公園，如何與目前縣市國土計畫針對全縣市進行盤點進行整合。	鄉村地區整體規劃係以鄉鎮市區為單元進行盤點。
※臺中市政府	
一、目前鄉村地區屬性分類、對應處理原則、連結部門計畫等整體框架完整，但目前縣市國土計畫並無鄉村地區屬性分類，且已指認優先規劃地區，後續即落到指認的鄉鎮市區進行規劃，在程序上與執行上如何銜接？	有關鄉村地區整體規劃架構及後續執行方式，詳報告書 p.5-20~p.5-47。
二、鄉村地區整體規劃以鄉鎮市區為範圍，但以和平區為例，面積廣大，整個行政區難以進行整體規劃，後續執行是否可針對原住民部落進行，或針對不同鄉村地區屬性分類，對應不同的規劃單元劃設？	行政區可視為一規劃研究範圍，期末報告業有酌予調整聚焦在聚落範圍。
三、目前內政部、農委會、國發會都分別針對各種鄉村進行規劃，地方政府後續究竟以何為準。	未來仍多仰賴各部會協商，供地方政府依循。
四、中央補助各地方政府辦理鄉村地區整體規劃，是否需要地方自籌款？以及是否包含後續法定計畫書？考量鄉村地區整體規劃與法定計畫書內容重複性高，是否可直接以鄉村地區整體規劃作為變更國土功能分區依據，相關程序希望予以釐清。	營建署擬補助地方政府部分鄉村地區整體規劃費用，惟詳細補助辦法仍以後續公告為準。
※新北市政府	
一、鄉村地區屬性辨識分類如何對應國土功能分區及土地使用管制？	鄉村地區屬性辨識對應不同的空間發展策略，綜整在土地利用綱要計畫，並視情況研擬土地使用管制或調整國土功能分區。
二、鄉村地區屬性分類是否有重疊的部分，以九份為例，應屬鄰近都市的鄉村地區、位於環境敏感的鄉村地區、特殊鄉村地區，三者是否有競合？或所提土地使用指導相互矛盾？	針對鄉村地區屬性辨識業有酌予調整，詳報告書 p.5-28~p.5-30。

意見	回應
三、歸仁屬位於都會網絡的鄉村地區、鄰近都市的鄉村地區、特殊鄉村地區，是否針對各鄉村地區屬性分類都可以有規劃參考，尤其位於環境敏感的鄉村地區、特殊鄉村地區應如何規劃。	本案主要建立鄉村地區整體規劃架構及後續執行方式，並以與都市共構的歸仁區作為示範，其與偏鄉問題不同，因此日後營建署再委辦獨立自主型鄉村地區作為示範，可供後續委辦案件討論之參考。
四、既有建成地區的內涵與指標能否更明確，如歷史上已經進行進行開發地區已經存在大量建築及設施，其中「歷史上」、「大量」，以及群聚之甲乙丙丁種建築用地，其中「群聚」，操作的指導原則。	營建署日後擬委辦鄉村地區整體規劃操作手冊，將有更明確的操作方式。
五、地方民眾關心現在是山坡地保育區，未來可否作鄉村地區整體規劃？在土地利用綱要計畫可能劃為既有建成地區生活區周邊、產業區周邊，未來可否解除山坡地保育區的限制？相關管制為何？以及如何更新？	1. 扣除都市計畫地區及國家公園地區即為目前定義的鄉村地區，故鄉村地區整體規劃並無排除山坡地保育區。 2. 鄉村地區整體規劃仍應就環境本身條件予以檢視土地適宜性，但目前尚未研議可否解除山坡地保育區的限制。
六、希望鄉村地區規劃能保有一定彈性，不是像都市計畫剛硬的指導。另外，土地利用綱要計畫中景觀部分是指導原則？還是更細部的規劃。	鄉村地區整體規劃架構及後續執行方式，詳報告書 p.5-20~p.5-47。
※高雄市政府(書面意見) 一、鄉村地區整體規劃與土地開發方式之關係： 鄉村地區環境改善現行主要開發機制為農村再生條例及農村社區土地重劃條例，農村再生主要係為農村基礎生產環境改善，而農村社區土地重劃，主要為促進農村社區土地合理利用。建議規劃團隊應先分析此兩項工具目前執行困	鄉村地區整體規劃應視為空間指導計畫，至於實質建設計畫仍會回到各部門計畫。

意見	回應
境，如土地產權整合不易，而在國土計畫體制下，是否能有新的開發工具導入，亦可納入思考。 另現行鄉村地區因中央或地方無明確之主管機關，如農村再生條例屬農委會水土保持局、農村社區土地重劃條例屬內政部地政司，缺乏專責機構統合規劃，未來由何單位整合並進行相關建設，亦可納入討論議題。	
二、本市有三處原住民行政區那瑪夏、茂林、桃源區，高雄市國土計畫(草案)皆納入優先辦理鄉村地區整體規劃地區，建議本研究案應考量原民區辦理鄉村地區整體規劃之差異。另建議內政部營建署儘速協調中央原民會補助地方政府辦理原民區鄉村地區整體規劃作業經費。	敬悉。
※本署城鄉發展分署 一、查龍邑工程顧問股份有限公司(以下簡稱規劃單位)所提期中報告內容大致符合契約規定要求項目： (一)「國土功能分區下指認空間發展課題及規劃策略」：詳如第五章第一節(5-1 頁~5-7 頁)、第二篇歸仁示範區的課題盤點與規劃策略(6-54 頁~6-61 頁)。 (二)「檢討國土功能分區下操作工具與法令配套建議之核心生活區檢討內容，包含城鄉發展地區第二類、第三類及農業發展地區第四類等」：詳如第五章第二節(5-8 頁~5-24 頁)。	敬悉。
二、有關第二篇歸仁示範區之空間發展課題及規劃策略部分，查規劃策略內容似過於簡略，且無法看出如何從前述的發展課題發展出所提規劃策略，因係作為後續土地利用綱要計畫以及後續與各部門爭取資源投入之基礎，建議後續再予補強課題與策略二者前後的關聯性，以利未來地方政府規劃執行之參考。	期末報告業已依照鄉村地區整體規劃架構改寫，歸仁區示範，詳報告書第六章。
三、有關國土功能分區下操作工具與法令配套建議部分，查報告書表 5-5 有將非都市土地之使用地變更相關條文納入，惟前述第二節本文則無介紹，反之，區域計畫法之開發許可或國土計畫法之使用許可則無納入表 5-5 予以研析，二者建議採一種方式納入報告書。	遵照辦理，詳報告書 p.5-5~p.5-17。
※本署綜合計畫組 一、本案受託單位於 108 年 5 月 3 日(本署收文日為 108 年 5	敬悉。

意見	回應
月 3 日)繳交期中報告書至本署，有關受託單位期中階段應辦事項，經檢視期中報告書內容，原則尚符契約規定。	
二、有關本案期中報告書撰寫內容，業務單位審查意見如下，請受託單位併同與會機關意見於期末報告書修正： (一)有關章節內容安排，業於 108 年 6 月 27 日第 13 次工作會議討論確定，請依是次會議結論修正。	遵照辦理。
(二)就鄉村地區整體規劃架構，包含鄉村地區屬性歸類(定義、分類方式、空間發展指導原則、公共設施項目)、鄉村地區整體規劃架構(未來發展地區劃設原則、土地利用綱要計畫應表明事項及內容)亦於 108 年 6 月 27 日第 13 次工作會議及 108 年 7 月 31 日第 14 次工作會議討論確定，請依該 2 次會議結論修正。	詳報告書 p.5-28~p.5-44。
(三)此外，作業單位針對鄉村地區整體規劃與直轄市、縣(市)國土計畫及農村再生計畫之關聯性，以及鄉村地區整體規劃後續涉及國土功能分區分類調整方式，亦提出相關研析，並提前開 2 次工作會議討論有案，請一併補充納入期末報告書內載明。	詳報告書 p.5-44~p.5-47。
(四)就「第二篇-臺南市歸仁區鄉村地區整體規劃」，該內容將為後續直轄市、縣(市)政府辦理規劃之重要參考範本，建議應依據前開鄉村地區屬性歸類及整體規劃架構，研擬相關內容，包含未來發展地區劃設區位，以及國土功能分區分類調整構想；此外，該示範案例僅選定七甲核心生活區進行規劃之理由為何，又該生活區所需之公共設施為何，應依據報告書前段相關研析內容，提出建議操作方式。	詳報告書 p.6-1~p.6-87。
(五)本案除通案性建置鄉村地區整體規劃架構，針對原住民族鄉村地區是否需有特殊規劃架構或考量課題，建議提後續工作會議討論。	經專案推動小組會議討論，有關原住民族部分，另於擬定原住民族特定區域計畫研議。

期初報告審查（108.01.30）回應說明

意見	回應
結論： 一、本次期初報告書審查原則通過（會中經徵詢本署城鄉發展分署表示同意），請規劃團隊參考與會機關代表意見（詳附錄），納入期中報告書適修，並製作處理情形對照表以利查核。	遵照辦理。
二、有關第二階段鄉村地區整體規劃內容架構，請納入後續工作會議討論，並請規劃團隊評估辦理直轄市、縣（市）政府座談會時程。	遵照辦理，本案已於 108 年 5 月 15 日辦理專家學者座談會，108 年 12 月 23 日辦理縣市政府座談會。
附錄、與會機關代表發言摘要 ※主席 一、鄉村之自明性應由本身特色出發，希望中央能與地方政府合作，共同找出符合鄉村地區整體規劃適合條件之鄉村區。不能以都市思維思考鄉村規劃。部分農業縣市之都市計畫發展不佳，更應重視鄉村地區整體規劃，替農村聚落及鄉村地區形塑具自明性與自主性的規劃成果。	敬悉，本次提會以半城半鄉之行政區－歸仁區為操作案例，境內包含不同聚落型態之鄉村區，因地制宜提出相關課題策略。
二、空間規劃涉及其他單位之部門計畫，應與家鄉計畫及地方創生計畫有所連結，但<u>須避免變成以往縣市綜合發展開發計畫形式，淪為各縣市政府主導之無止境承諾建設支票以爭取中央部會資源</u>。應視其空間條件及特質，建議中央部會投入合適資源，發展適合之項目或計畫。	敬悉，鄉村地區整體規劃下初步建議針對不同規劃分區與發展屬性去銜接現有各部會的經費來源與法令工具，並與縣市國土計畫之部門計畫連結。
三、鄉村地區整體規劃之任務應再予釐清，若通用性之土地使用管制規定無法滿足鄉村地區之規劃需求，則應於鄉村地區整體規劃之計畫中闡明鄉村地區特殊土地使用管制。鄉村地區之主要計畫應較接近綱要計畫之地位，建議考量是否調整名稱，以避免誤會。	業已調整將<u>主要計畫與細部計畫整合為一向下指導</u>，透過基本調查分析、課題及策略研擬，提出土地利用綱要計畫，詳鄉村地區整體規劃應表明事項（報告書 p.5-28 ~ p.5-44）。

意見	回應
※本部土地重劃工程處 一、非都市土地開發以往採開發許可制，但報告書第五章鄉村地區整體規劃示範操作-以歸仁區為例之第四節實質空間計畫，有主要計畫及細部計畫，能否進一步說明細部計畫與現行依都市計畫內容辦理市地重劃，及區域計畫辦理非都市土地開發許可之農村社區土地重劃關係。又細部計畫內容是否與都市計畫之細部計畫相同(例如規劃建築用地、交通用地)？抑或仍會按開發許可模式進行？細部計畫與國土功能分區之連結性為何？	1. 鄉村地區整體規劃係以鄉(鎮、市、區)為範圍(不限單一)，以生產、生態、生活面向提出整體架構式指認與空間規劃配置，類似於鄉村地區之綱要計畫，並於該計畫中指認各核心發展區所需之公共設施、在地未來使用需求適宜區位及土地使用指導，並綜合考量地方特性後提出土地使用申請方式建議(都市計畫、非都市土地申請同意或使用許可)。 2. 期初報告所提出之細部計畫業已調整為實施計畫，其空間規劃方式與都市計畫細部計畫擬訂後進入建築許可階段並不相同，實施計畫內容後續仍須由使用人依國土計畫管制規則規定辦理。 3. 鄉村地區整體規劃與國土功能分區之連結性部分，詳報告書 p.5-25~p.5-27、p.5-43~p.5-44。
二、主要計畫及細部計畫之架構與都市計畫相似，都市計畫之細部計畫通過後，開發方式採市地重劃會比一般徵收或區段徵收來得公平；若非都市土地亦採主要計畫及細部計畫模式進行，現有非都市土地之開發許可制應如何接軌尚待討論，建議規劃團隊日後於城鄉發	同前述意見回應 2，業已調整將<u>主要計畫與細部計畫整合為一向下指導</u>，透過基本調查分析、課題及策略研擬，提出土地利用綱要計

意見	回應
展地區劃設公共設施用地時，應考量其開發方式。	畫；細部計畫業已調整為實施計畫，其空間規劃方式與都市計畫細部計畫擬訂後進入建築許可階段並不相同，實施計畫內容後續仍須由使用人依國土計畫管制規則規定辦理。
三、報告書 P.3-77 之農村社區土地重劃非僅限鄉村區，亦適用於農村聚落及原住民聚落，故第三節第五節二、(三)適用範圍建議修正為「3、鄉村區、農村聚落及原住民聚落最小面積及人數：……」。又<u>農村聚落及原住民聚落於非都市土地編訂不一定編定為鄉村區，可能是甲建或丙建聚集而成之聚落</u>，故應將此種聚集類型納入討論，建議報告書針對後續如何配合辦理之機制補充敘明。	關於鄉村區以外聚集建地，未來得透過鄉村地區整體規劃，結合周邊一定範圍土地進行整體規劃並視需要訂定因地制宜之土地使用管制原則，未來得採使用許可或應經同意程序(須有明確可行的實施計畫及財務計畫)辦理。規劃範圍內原屬農業發展地區第一、二、三類土地，於取得使用許可後得依國土計畫法第 22 條檢討調整為農業發展地區第四類。
四、報告書 P.4-12 優先規劃地區選定原則未包括簡報所提「面對鄉村新經濟、新活動與新生活無法接軌」之原則，但該原則可能適用於全部鄉村，對後續評估優先進行整體規劃地區時無法具顯著盤點效果，建議檢討此原則之適宜性。	有關優先規劃地區係以內政部營建署 108 年 2 月 14 日檢送予直轄市、縣(市)國土計畫有關鄉村地區整體規劃之建議內容為準，詳報告書 p.5-23、p.5-24。
五、報告書建議修正部分如下： (一) P.1-3，(四)內容重複。 (二) P.2-2，1 小節第 2 段第 1 行「1981」應修正為「1981 年」。 (三) P.2-3，(二)第 2 段第 1 行「其中地居民」應修正為「其中地區居民」。	遵照辦理，業已納入報告書修正，(一)詳報告書 p.3-7、(二)詳報告書 p.2-6、(三)詳報告書 p.2-7、(四)詳報告書 p.2-11、(五)詳報告書 p.附件二 10 及 p.附件二 11、

意見	回應
(四)P.2-4，1 小節第 2 行「都是」應修正為「都市」。 (五)P.3-13，表 3-4 資料來源係民國 99 年之農林漁牧普查資料，建議更新資料來源。 (六)P.3-15 表 3-6，針對部分臺南市行政區之農耕土地占總面積較低者，建議於後續檢討比例較低之原因，以利後續規劃參考。 (七)P.3-34 臺南市鄉村區共有 466 處，建議於表 3-14 提供處數計算之資料來源。 (八)P.3-49 農業利用土地比例，建議新增表格解釋計算方式。 (九)P.3-58 公共設施服務情形之狹小巷道，建議補充狹小巷道定義，以利其他縣市政府參考。公共設施服務情形之章節，請補充敘明公共設施指標之篩選標準及代表性。 (十)P.3-74 建議確認資料來源係「臺南市政府農業局」或「台南市政府地政局」。 (十一)P.3-78，辦理程序應於「先期規劃」後增列「開發許可審議」。 (十二)P.3-79，補助項目「行政業務費及規劃設計費」應修正為「設計費」，「測量地籍整理費」應修正為「測量及地籍整理費」。 (十三)P.4-20，倒數第 3 行「大里廟人口」後應增加「成長」。	(六)詳報告書 p.附件二 12、 (七) 詳報告書 p.附件二 33、(八) 詳報告書 p.附件二 46、(九) 詳報告書 p.附件二 56、(十) 詳報告書 p.附件二 72、(十一) (十二) (十三)業已調整報告書章節內容刪除該部分。
※行政院農業委員會 一、鄉村地區整體規劃係全國國土計畫中重要部分，範疇包括都市計畫及國家公園以外之非都市土地，不僅限於鄉村區，故簡報 P.9 將鄉村地區僅為城二之一、城二之三及農四，應重新思考。簡報 P.11 提到鄉村角色與任務包含糧食生產及儲備，故應將農一至農三及農五納入鄉村地區整體規劃之範疇。鄉村地區之主要計畫單元應為鄉鎮市區，不單只有鄉村區，也應包含城鄉發展地區及農業發展地區，故應釐清鄉村區及鄉村地區差別。	遵照辦理，<u>鄉村地區</u>整體規劃係以鄉（鎮、市、區）為規劃範圍，然規劃範疇為<u>非都市土地</u>，故<u>鄉村區係依原區域計畫法劃定之非都市土地使用分區</u>，而非都市土地皆屬鄉村地區。

意見	回應
二、鄉村地區之規劃架構應如何建構，不僅為空間規劃，也會涉及家鄉計畫等其他計畫，鄉村地區整體規劃勢必涉及部門計畫及土地使用指導部分，應對外闡明鄉村地區整體規劃與部門計畫及土地使用指導部分之關聯性及重要性。	遵照辦理，詳鄉村地區整體規劃應表明事項（報告書 p.5-20 ~ p.5-47）。
三、主要農業生產縣市擔心縣內發展用地不足，更應重視鄉村地區整體規劃，廣大農業發展地區應如何透過優先發展順序滿足生活及生產之空間需求，故鄉村地區整體規劃並不單指鄉村區規劃，應著重於如何 <u>鏈結周邊工商業生產與生活環境之規劃</u> 。	遵照辦理，鄉村地區整體規劃後續結合農村再生的執行方式，詳報告書 p.5-45。
四、以臺南市歸仁區作為模擬案例，將其一分為三進行規劃，無法推論各區域內人口是否能在各區域內滿足其生活及就業需求，運輸連結及公設需求，可能造成理論無法驗證。	各地區之實質發展狀況都有其脈絡緣由與地域性，且國內之鄉村地區城鄉相對緊密，建議回歸個案研討、以真實反應鄉村地區發展需求為主。
五、全國國土計畫之鄉村地區整體規劃，針對農村既有聚落及農四周邊範圍劃設鄉村地區整體規劃範圍，透過縣市國土計畫指認優先規劃地區及整體規劃，才能 <u>於通盤檢討時檢討變更國土功能分區為農四</u> 。	敬悉。
※國家發展委員會 一、鄉村地區應如何定義？鄉村地區非侷限於非都市土地，但本次範疇界定偏鄉非都市土地之鄉村區，但操作又以行政轄區之鄉鎮市區為單元，日後鄉村地區整體規劃應如何與國土計畫體系之計畫管制扣合？	1. 本案辦理目的係因非都市土地長期欠缺計畫指導，因此已有計畫管制地區不納入本案規劃範圍，惟在整體規劃時，無論都市計畫地區或非都市計畫地區皆有相互關連與支援，故規劃時應一併納入考量，但後續實質規劃仍針對居住空間及其周邊為主。 2. 有關所詢如何與國土計

意見	回應
	畫之計畫管制扣合 1 節，因鄉村地區整體規劃為直轄市、縣(市)國土計畫之一部分，未來得針對鄉(鎮、市、區)範圍內之核心生活聚落提出該尺度的空間規劃、研擬因地制宜土地使用管制原則，由直轄市、縣(市)政府依國土計畫法第 23 條授權另訂管制規則，以解決鄉村真實需求與課題。
二、鄉村地區整體規劃第一階段優先規劃地區建議納入地方創生之 134 處之鄉鎮區，地方創生之盤點基礎建立在人口及居民所得資料等條件，目前盤點結果係人口急速流失、較不具經濟規模之地方，故建議納入。	已納入優先規劃地區選定原則。有關優先規劃地區係以內政部營建署 108 年 2 月 14 日檢送予直轄市、縣(市)國土計畫有關鄉村地區整體規劃之建議內容為準。
三、規劃團隊已初步盤點部門計畫及土地開發方式，建議未來主要及細部計畫能扣合至各部門計畫，如規劃過程有提出公共設施需求，可更細緻的對應配套開發方式。	遵照辦理，詳內政部土地重劃工程處意見回應二。
※規劃團隊 (龍邑工程顧問股份有限公司) 一、國土空間調整係全國國土計畫最重要部分，但涉及部門計畫部分，考量國內各部門執掌領域及工作分工錯綜複雜，需要多方思考設計出各部門溝通協商之整合平台。	-
二、地方創生與鄉村地區整體規劃仍有邏輯上差異，地方創生回到國土空間議題係屬弱發展地區之課題，有其結構性問題及專屬策略，與鄉村地區整體規劃邏輯不同。故不建議直接將 134 處優先進行地方創生之鄉鎮全部納入鄉村地區整體規劃範圍，但可以挑選出適合	-

意見	回應
議題之案例進行示範。	
三、鄉村地區規劃之公共設施，不像都市計畫之公共設施涉及開發及用地取得等議題，並無涉及徵收課題。之前執行之鄉村地區規劃如湖內鄉及高樹鄉，皆訂出空間指導之主要計畫，但此處之主要計畫不應直接聯結至都市計畫之法定計畫層級，係指鄉村空間之主要計畫，不應再以都市計畫之體系架構思考鄉村地區之規劃。	-
四、最小劃設單元於前幾次工作會議討論結果，係以鄉鎮市區為最小單元，但不限單一鄉鎮市區，故得將好幾處鄰近鄉鎮市區劃設為一研究範圍，若研究範圍涉及既有都市計畫區則按原都市計畫管制；主要計畫之名詞易與都市計畫混淆，若有更好之名詞闡述此概念，建議可予以取代。	-
※新北市政府 一、鄉村地區範疇定義以非都市土地為原則，扣除都市計畫及國家公園計畫之範圍，依區域計畫法之開發許可地區是否應予以排除？因已核定之開發許可地區已有開發計畫管制。	已核發開發許可地區大部分會劃為城 2-2，屬計畫管制地區，並非屬鄉村地區整體規劃需關注地區，惟後續實質規劃時會可將其已提供之空間服務情形及相互鏈結程度納入考量，一併作為鄉村地區空間規劃之基礎評估。
二、未來實質空間計畫包含主要計畫及細部計畫，細部計畫係針對居住空間之進行品質及性質規劃，非都市土地之居住空間型態眾多，如熱門觀光景點九份，其居住人口不多，是否也將此觀光類別納入計畫？	有關因應各地區特性及需求，地方政府仍可依活動人口特性研提空間需求。
三、提升鄉村地區居住生活品質部分，包含公共設施用地取得及經費投入又應如何處理？	詳內政部土地重劃工程處意見回應二。

意見	回應
※桃園市政府 規劃單位建議以鄉鎮市區作為主要計畫之規劃單元，本市內有一處非都市土地目前被中壢、大園及桃園都市計畫包夾，此地區為跨鄉村區其生活機能依賴鄰近之都市計畫區，若未來主要計畫以行政區為單元，又細部計畫無法超越主要計畫，則難以看出各生活地區之完整計畫，建議保留各縣市規劃彈性，保留縣市規劃空間。	鄉村地區整體規劃係以鄉(鎮、市、區)為規劃範圍，但因不限單一，故各地方可視實際需要調整或增加。
※臺中市政府 一、本市已提出縣市國土計畫(草案)，但鄉村地區整體規劃委辦案僅進行至期初審查，可提供之參考資料較少，故得否先以本市方案提至縣市國土計畫審議委員會審議？	臺中市政府所述係指該市國土計畫草案擬劃設城 2-3 之地區，依全國國土計畫規定須先有具體規劃內容的部分，與鄉村地區整體規劃有別，建議該府參考直轄市、縣(市)國土計畫規劃手冊辦理。
二、本市已於臺中市國土計畫中指定優先發展之鄉村區將劃設為城二之三，本案提出主要計畫及細部計畫，未來進行<u>城二之三劃設時是否偏向細部計畫之內容</u>？鄉村區應依照其特色發展，是否能建議應如何塑造鄉村區之特色？	詳前述意見一回應。
三、以鄉鎮市區作為主要計畫範圍，但生活圈並非完全坐落於同一行政區，常有跨區情形。建議保有縣市規劃彈性，按照實際生活圈範圍進行鄉村地區整體規劃。	遵照辦理，詳桃園市政府意見回應。
※國土規劃小組(含書面意見) 一、規劃團隊建議與各縣市舉辦座談會本為期末工作項目之一，然目前仍屬於期初階段，簡報所提第二階段鄉村地區整體規劃架構，建議俟內部共識凝聚後再行召開直轄市、縣(市)座談會。	有關鄉村地區整體規劃內容，本案規劃於期中階段辦理專家學者座談會，期末階段辦理直轄市、縣(市)座談會。
二、查規劃團隊所提期初報告內容大致符合契約規定要求項目： (一)「國內外鄉村地區空間規劃策略分析」：詳如第二章內	敬悉。

意見	回應
容，已整理台灣、德國、日本有關鄉村地區法制與規劃資料。 (二)「以縣市為範圍之基本調查與分析」：本案經第 1 次工作會議討論決定以臺南市作為示範，經查第三章已按契約邀標書規定針對臺南市進行現有資料的調查與分析。 (三)「研提鄉村地區發展屬性劃設原則、規劃單元劃設建議」：詳如第四章、第五章內容。	
三、報告書第 4-4 頁~第 4-9 頁，提出表 4-1 鄉村地區基本資料盤點項目，其目的在於了解鄉村地區現況與狀態並進行鄉村地區屬性辨識(即表 4-2 所列內容)，惟查表 4-1 有許多項目尚未有現成資料可供盤點分析，後續地方政府恐難配合辦理，且部分項目可歸納至第二階段(個別鄉村地區的整體規劃)進行調查分析，爰請規劃單位再予評估調整。另查報告書第 4-18 頁~第 4-19 頁所提臺南市鄉村地區屬性辨識內容，係以 99 年廢止之中華民國統計標準分類為基礎進行辨識，經查該標準分類主要以村里為單元，結合人口數、人口就業比率、人口通勤特性、特定公共設施等指標，與上述表 4-1 所列項目不同，建議可作為上述表 4-1 所列項目的調整參考之一。	1.有關表 4-1 所列鄉村地區基本資料盤點項目(詳報告書 p.4-15~p.4-19)，係為規劃報告完整建議版本，惟考量目前官方資料庫尚有不足之處，以及各地方操作之作業能量，現階段先就表 5-9 進行操作(詳報告書 p.5-35)。 2.有關鄉村地區屬性辨識，經三次專案推動小組會議討論後內容詳報告書 p.5-28~p.5-30。
四、承上，報告書第四章第二節、第三節係針對臺南市進行第一階段的模擬規劃作業，查第 4-17 頁提及第一階段內涵包含鄉村地區之屬性辨識、基礎盤點、優先規劃地區指認、課題及策略研提，惟該章節內容未就臺南市鄉村地區研提課題及策略，建議補充。	遵照辦理，有關章節內容安排業經期中報告審查確認調整。
五、其他： (一)P.1-1，「...，編定後須透過使用許可方式進行分區或用地變更，...」請修正為「...，編定後須透過開發許可方式進行分區及使用地變更，...」。	遵照辦理，詳報告書 p.1-1。
(二)P.1-7 的表 1-1：「國土永續發展基金水電事業機構附徵及罰鍰提撥辦法」之辦理情形請修正為「研訂草案中」；	遵照辦理，考量本案與國土計畫相關子法關聯性較弱，

意見	回應
「重大公共設施或公用事業計畫認定標準」之辦理情形請改為「107 年 9 月 17 日草案預告」；「國土復育促進地區劃定與復育計畫擬訂公告及廢止辦法」之辦理情形請改為「107 年 9 月 14 日草案預告」；「國土利用現況調查及土地利用監測辦法」辦理情形請改為「108 年 1 月 18、19 日內政部法規會審查」；「國土計畫土地使用管制規則」、「國土功能分區圖繪製作業辦法」之辦理情形請改為「研訂草案中」。	業經與業務單位討論刪除該列表。
(三)P.2-19，山坡地開發建築管理辦法業於 92 年 3 月 26 日修正為山坡地建築管理辦法並將開發許可刪除回歸區域計畫法暨非都市土地使用管制規則統一規範，故建議文字修正為「非都市土地除以土地使用管制進行管控外，同時亦融入開發許可制度，基地開發達一定規模以上者，應依法取得開發許可後方得開發利用。」	遵照辦理，詳報告書 p.2-11。
※城鄉發展分署南區規劃隊(書面意見) 一、有關第二章國內外鄉村地區空間規劃策略分析，考量行政院刻正推動之地方創生國家戰略計畫與鄉村地區整體規劃具一定程度相關，建議增列現行國家政策一節，納入 107 年 12 月核定之地方創生國家戰略計畫(以下簡稱地方創生計畫)核定本相關內容，以利國家整體政策資源整合。	遵照辦理，有關章節內容安排業經期中報告審查確認調整，惟業已納入鄉村地區整體規劃後續執行方式之一，詳報告書 p.5-44、p.5-46、p.5-47。
二、P.3-75 第三章第五節，承上，考量地方創生計畫優先推動地區為以鄉鎮為單元之農山漁村、中介城鎮、原鄉等範圍，與本案推動範圍類似；該計畫並將藉由國發會整合經濟部、農委會、原委會等部會資源投入，並以提升教育、醫療照護及相關公共服務機能為目標之一，與本計畫第四章鄉村地區整體規劃之任務相仿，建議可將地方創生計畫列為本計畫之相關資源，藉由與該計畫相互配合提升鄉村地區整體規劃實施成效。	詳前述意見一回應。
三、P.4-28，有關優先規劃地區類型之原則四，由於本計畫以台南市為例進行模擬，而台南市尚無原委會認定之原住民鄉鎮，建議可於內容中增列屬於地方創生計畫優先推動地區者，補足原鄉及人口流失嚴重地區之選	遵照辦理，詳規劃團隊意見二。

意見	回應
項，以增加六都以外縣市篩選優先規劃鄉鎮之彈性。	
四、本署前於 107 年 12 月 11 日召開本案研商會議，會中與會部會、各直轄市及縣(市)政府意見，以及 108 年 1 月 22 日國土計畫審議會各委員意見，建請納入後續期中報告修正參考。	遵照辦理。
五、P5-40，課題分析中提及許縣溪汙染問題切斷北歸仁地區人與藍綠帶連結，後續實質空間計畫中僅提及上下水道系統，且公共服務基礎設施僅提及資源回收設施，建議 <u>增列汙水處理廠或汙水現地處理設施(如嘉南藥理大學之人工濕地)等</u> ，協助處理河川及農地汙染問題，以恢復居民活動與藍綠帶連結、改善鄉村地區農業生產及生態環境。	有關歸仁區課題盤點已改寫，詳報告書 p.6-63 ~ p.6-66。

直轄市、縣（市）政府座談會（108.12.23）回應說明

意見	回應
結論： 請受託單位參考各直轄市、縣(市)政府與會代表意見（如附錄），納入本案後續規劃內容修正參考，並請製作回應對照表納入期末報告書。	遵照辦理。
附錄、與會人員發言摘要 ※新北市政府 一、鄉村地區整體規劃之法定計畫應表明事項，請再考量是否納入國土計畫相關子法訂定。	詳綜合計畫組意見一。
二、鄉村地區整體規劃後續是否會製作作業手冊，以供各直轄市、縣(市)政府規劃參考。	詳綜合計畫組意見二。
三、因鄉村地區範圍廣大，建議評估是否於鄉村地區整體規劃納入分期分區規劃之概念。	詳綜合計畫組意見三。
※桃園市政府 一、鄉村地區整體規劃作業係各鄉（鎮、市、區）皆需辦理嗎？以示範案例臺南市歸仁區而言，其面積為5,500公頃，尚有面積更大之鄉（鎮、市、區），倘全區需擬定土地利用綱要計畫，其尺度是否過大？	詳綜合計畫組意見三。
二、鄉村地區整體規劃後續實際執行之開發方式為何？倘於計畫內已劃設需改善或留設之公共設施，該如何取得用地並開闢，若無法落實執行，則無法達到辦理鄉村地區整體規劃之目的。此外，其與國土功能分區作業又該如何配合？	詳龍邑工程顧問股份有限公司意見五、綜合計畫組意見八及九。
三、目前本市國土計畫(草案)內僅將各區綜合評估分類，並建議5區優先辦理鄉村地區整體規劃，尚無法評估未來配合鄉村地區整體規劃作業需劃設為城鄉發展地區第2類之3之總量。	詳龍邑工程顧問股份有限公司意見四。
四、有關營建署預定於109年採競爭型補助直轄市、縣（市）政府辦理鄉村地區整體規劃作業，惟鄉村地區整體規劃作業係屬全國國土計畫規定應辦事項，建議由直轄市、縣（市）政府提出轄內需辦理之鄉（鎮、	詳綜合計畫組意見四。

意見	回應
市、區)，再由營建署就所提出之區域衡量其必要性、可行性及急迫性，於各直轄市、縣（市）轄內核定需優先辦理地區後補助，不應採競爭型補助。	
※臺中市政府 一、本府為銜接臺中市國土計畫，目前已委外進行鄉村地區整體規劃相關作業，以目前研擬之操作方式包括鄉（鎮、市、區）及聚落等 2 種空間尺度之規劃，惟以本市大安區為例，區內聚落多為散村型態，是否每個聚落都應辦理規劃作業。	詳龍邑工程顧問股份有限公司意見六。
二、有關農產業現行可利用之調查有限，規劃團隊產製歸仁區一級產業之大宗種植區位分布圖，該資料如何取得，建議提供各直轄市、縣(市)政府操作參考。	詳龍邑工程顧問股份有限公司意見一。
※臺南市政府 有關鄉村地區之屬性辨識方式，以及屬性分類與後續土地利用綱要計畫之關聯性，建議再予補充說明。	詳龍邑工程顧問股份有限公司意見八、九，及綜合計畫組意見五。
※高雄市政府 一、以目前規劃方向，城 2-1 周邊土地經鄉村地區整體規劃後，得適度劃設為城 2-3，惟城 2-3 應為暫時性之國土功能分區，後續仍應透過新訂或擴大都市計畫、申請使用許可等方式調整為合適之國土功能分區分類，針對國土功能分區調整之詳細操作機制，建議再予補充說明。	詳綜合計畫組意見八。
二、有關農村社區土地重劃是否屬使用許可之一類，請再協助釐清。	詳綜合計畫組意見八。
※新竹縣政府 未於直轄市、縣(市)國土計畫列入優先規劃地區之鄉村地區，後續是否仍得辦理鄉村地區整體規劃，請再協助說明。	詳綜合計畫組意見三。
※苗栗縣政府 目前本府於苗栗縣國土計畫(草案)提出 9 個優先規劃地區，如何評估何者優先，可否協助說明。	詳龍邑工程顧問股份有限公司意見七。
※雲林縣政府	

意見	回應
一、目前縣市國土計畫未列入優先規劃地區之鄉村地區，是否後續仍可做鄉村地區整體規劃；又優先規劃地區如何評估何者得首先辦理規劃，請再協助說明。	詳綜合計畫組意見三、龍邑工程顧問股份有限公司意見七。
二、有關優先規劃地區之篩選原則，可否列入法定應辦事項內，建請再予評估。	詳龍邑工程顧問股份有限公司意見七。
三、有關農業部門產製之相關資料或資訊系統，可否由貴署先行取得後提供予各直轄市、縣(市)政府。	詳綜合計畫組意見七。
※屏東縣政府 一、鄉村地區整體規劃是否應由直轄市、縣(市)政府主導，規劃主導權可否下放至鄉(鎮、市、區)公所，建議再予說明。	詳綜合計畫組意見六。
二、有關既有建成地區，包括既有合法或未合法群聚建築物之處理方式，包括如何與農村再生、農村社區土地重劃等連接，建議再予詳細說明操作方式。	詳綜合計畫組意見八。
※宜蘭縣政府 一、目前本縣國土計畫所提優先規劃地區，包括具地方特色產業的壯圍鄉以及因應氣候變遷的五結鄉。	-
二、針對鄉村地區整體規劃是否會製作 QA 或規劃手冊以利規劃參考，建請再予考量。	詳綜合計畫組意見二。
※臺東縣政府 一、本府原則將配合貴署研擬之操作方式，執行本縣優先規劃地區之鄉村地區整體規劃。	-
二、另外針對農產業相關操作案例，可否協助提供農委會相關案例供參。	詳綜合計畫組意見二。
※基隆市政府 目前本市國土計畫(草案)係指認七堵區長安社區做為鄉村地區整體規劃之優先規劃地區，針對未來內政部補助鄉村地區整體規劃經費，可否以社區為主體申請，或是仍須以行政區提出申請，建議再予說明。	詳綜合計畫組意見四。
※澎湖縣政府 一、全國國土計畫針對鄉村區之屬性分為工商發展型及農村發展型，而本案則將鄉村地區分為與都市共構型及獨立自主型分類，前開屬性分類之關聯性為何，建議	詳綜合計畫組意見五。

意見	回應
再予補充說明。	
二、各部會之政策資源是否得透過鄉村地區整體規劃予以整合；未指定為優先規劃地區之鄉村地區，後續申請各部會之中程計畫等經費補助時，是否須以辦理鄉村地區整體規劃為前提，針對部會資源、經費如何整合，建議再予研析。	詳綜合計畫組意見四。
三、針對鄉村地區基本生活環境改善，相關公共建設經費如何到位，開闢機制為何，建議再予補充說明。	詳綜合計畫組意見七、八。
※本署綜合計畫組	
一、有關鄉村地區整體規劃之法定計畫應表明事項，將再評估是否納入子法或透過擬定作業要點等方式，供各直轄市、縣(市)政府遵循。	-
二、針對不同類型之鄉村地區，除本案以歸仁作為與都市共構型之示範案例外，亦將另案針對獨立自主型鄉村地區委外進行示範案例操作，同時將規劃研擬鄉村地區整體規劃作業手冊，以供各直轄市、縣(市)政府規劃參考。	-
三、各直轄市、縣(市)國土計畫指認之優先規劃鄉(鎮、市、區)，其規劃優先次序仍應由各直轄市、縣(市)政府依據實際發展情形而定，未納入優先規劃地區者，各直轄市、縣(市)政府如認有規劃需要，亦得視作業能量辦理	-
四、後續本署補助各直轄市、縣(市)政府辦理鄉村地區整體規劃作業，考量經費有限，原則以列入直轄市、縣(市)國土計畫之鄉(鎮、市、區)為主，並規劃採競爭型方式辦理，刻正研訂補助作業須知，將再另行召會邀各地方政府討論。	-
五、屬性辨識為獨立自主型或與都市共構型，因應不同之空間屬性，亦將對應土地利用綱要計畫包括居住、產業、運輸、公共設施之規劃構想及指導原則。	-

意見	回應
六、依國土計畫法規定，直轄市、縣(市)國土計畫擬定機關為直轄市、縣(市)政府，而鄉村地區整體規劃係屬直轄市、縣(市)國土計畫之一部分，爰後續如完成鄉村地區整體規劃，仍應以直轄市、縣(市)政府為主體報部審議。	-
七、針對農業部門研擬之鄉村地區整體規劃方法論，以及農業部門相關基礎資料，將再與農委會討論如何整合以提供規劃作業參考。	-
八、既有建成地區之國土功能分區轉換及後續開發方式，包含劃設為城 2-3，或指定區位經農村社區土地重劃、申請使用許可後劃設為農 4 等，將再透過案例研議具體可行之操作方式。	-
九、城 2-3 土地經完成新訂或擴大都市計畫、使用許可等程序後，原則應於直轄市、縣(市)國土計畫所訂一定期限或通盤檢討時，將國土功能分區調整為城 1 或城 2-2，非個案辦理，前開申請使用許可案件是否將導致功能分區零碎化，亦將納入使用許可審議考量。	-
※龍邑工程顧問股份有限公司	
一、有關歸仁地區一級產業資料係透過公所訪談，並取得公所配合農業災損建置的資料；農委會委辦案件之規劃團隊則係訪談農會取得相關資料。故一級產業資料目前仍須透過相關單位訪談或工作坊等方式取得。	-
二、推動鄉村地區整體規劃之主因，即為解決鄉村地區可建地不足、缺乏公共設施，且長久以來未投入規劃資源之課題，因此希望對每個聚落有基礎了解，像人口點位、鄉村區使用率等可利用二手資料初步全面盤查，再針對真正要解決問題的重點聚落，以需求為導向進行進階調查及規劃。因此，鄉村地區整體規劃非藍圖式規劃，而是明確因應地方需求解決問題。	-
三、全國國土計畫已載明符合鄉村地區整體規劃下得劃設為城 2-3，因此在第二階段鄉村地區整體規劃應可明確指認城 2-3 之範圍，惟本案因屬委託研究，為避免指認城 2-3 造成外界誤解，因此以預定發展地區方	-

意見	回應
式呈現。	
四、針對直轄市、縣(市)國土計畫之城鄉發展總量預留鄉村地區整體規劃擴大需求者，可先以鄉村區發展率超過八成者，初步評估以 1.5 倍計算需求。	-
五、目前鄉村地區整體規劃公共設施取得方式，包括新訂或擴大都市計畫、農村社區土地重劃、使用許可等。而歸仁示範案之預定發展地區所規劃道路系統，隱含第三階段以個別單元進行開發時，系統性公共設施應留設之區位。當然也不排除一些重要公共設施須以強制手段或公有土地搭配部門計畫經費取得。	-
六、鄉村地區整體規劃希望是每個地方都辦理，但非強制性各區都要辦，因此需考量地方問責性、可行性、自主需求。又原則上以 1 個行政區為最小單元，但亦不排除 2、3 個行政區一起做。	-
七、有關優先規劃地區先前已研擬 5 個篩選原則，主要是協助各地方政府形成規劃論述，若針對優先次序有疑義，或可從需求面著手，以急需透過規劃解決發展課題之鄉村地區優先辦理。	-
八、歸仁示範案係透過村里旅次 OD 比例進行鄉村地區屬性辨識，但考量村里旅次資料非各直轄市、縣(市)均有辦理調查，因此亦可採家戶活動訪談調查蒐集資訊，掌握日常消費及公共服務滿足情形。	-
九、歸仁區是與都市共構型鄉村地區，基本上公共設施均可由周邊都市提供，因此補足公共設施並非歸仁區主要課題，反而是巷弄狹小、缺乏汙水系統等部分。有關與都市共構型及獨立自主型在本次座談會簡報中都有研擬對應的空間發展策略供規劃參考。	-

專家學者座談會（108.05.15）回應說明

意見	回應
結論： 請規劃單位將與會專家學者之意見(如附錄)納入後續規劃之參考。	遵照辦理。
※郭城孟教授 一、臺灣的地形涵蓋了豐富的多樣性地形，建議鄉村地區整體規劃應該把平原地形跟丘陵地形分開來，例如山區鄉村的樣態應該會與今天示範的歸仁有很大的不同。	鄉村地區是多元複雜的，恐無法以一例通案操作，本案示範地區歸仁，屬平原地形、半城半鄉特性，但參考目前各縣市研提之優先規劃地區即包括有不同類型之鄉村，如高雄市之六龜、永安；彰化縣之芳苑、大城等，建議可由各縣市第二階段作業進一步研議。
二、就今天提出生態、生活、生產的層面而言，其實早期臺灣先民如何利用現有自然地形衍生來的建築、產業模式，就是一種生活地景，今天大家討論到的計畫範圍如何定義，其實可以從生活地景的概念來論述，例如北歸仁可能跟嘉南大圳的灌溉系統有關係、南歸仁沙崙農場可能跟沙丘高位差有關，可以把這點加上去，讓論述具有故事性。	1.生活地景、生活圈確實是真實生活的反應，用來作為計畫範圍沒有爭議，但目前礙於一些官方統計資料最小統計單元普遍以鄉鎮市區為主，故本案現階段操作以鄉鎮市區之行政區為範圍。 2.另有關生活地景描述，後續仍可補充進整體規劃之基本調查，增添貼近在地特性之論述，強化人與地之關聯性。
三、鄉村地區應該是一種 Buffer，作為城市周邊與生態的緩衝，讓生態可以進來，也可以消化都市成長壓力。	本次於土地利用綱要計畫中所研提之既有發展區、未來發展區以及外圍地區之概念，即具備緩衝之精神。
※姚希聖教授 一、鄉村地區整體規劃建議應該回歸到現實與落實，例如	鄉村地區整體規劃首要處理核

意見	回應
要針對特定的鄉村地區或是全面性的推動，今天規劃單位有提出核心生活區的概念，那麼為何鄉村地區整體規劃不聚焦在核心生活圈就好，要規定以鄉鎮市區為最小規劃單元，以澎湖縣為例，為了解決核心生活圈周邊的問題，卻並須把行政轄區內的海域、國保區都納進來，會增加許多問題。	心生活區，然因要回歸鄉村真實生活，核心生活區與城之關聯性，不可忽視，因此需要再以一個較大尺度來看，才能了解核心生活區如何滿足其基本生活所需。同時配合目前統計資料最小統計單元普遍以鄉鎮市區為主，故本案現階段操作以鄉鎮市區之行政區為範圍，然而各地方仍可視其特殊性，予以調整，以符合規劃所需。
二、若針對特定的鄉村地區實施整體規劃，是否演變成像都市計畫剛性規範性質？在國土計畫體系下，鄉村土地利用的管制有分應經許可、免經許可、使用許可，所以跟都市計畫裡的土地使用分區管制還是有所不同，鄉村地區還是許可制，所以有關鄉村地區整體規劃所說補充住宅、產業、公共設施等所需之地，適不適合像都市計畫很明確劃定？或者較為浮動劃定？涉及關建機制完不完備。	1. 鄉村地區整體規劃，比較像是一個空間規劃引導與資源配置的參考，不是每一個都實質劃設用地，更多的是仰賴部門計畫的整合。 2. 除必要性調整外，仍維持各功能分區與用地編訂，且依目前建議，有關補充住宅、產業與公共設施所需用地屬規劃性質、非屬明確劃定。 3. 甚至部分實施計畫可能進入第三階段，由開發主體自行提出、不會由政府主動規劃興建。參見專家學者座談會簡報 P11。
三、國土計畫中的土地利用綱要計畫到底是要引導發展、還是作為土地利用管制？因為所謂的發展其實應該是各部門計畫要去主導的，不僅需要由規劃單位主動規劃。	土地利用綱要計畫是作為引導發展，一方面引導集中、避免蔓延，在實施計畫上除上述意見回應外，還包括整合部門計畫；至於土地利用管制，可透過跟功能分區進一步檢視後視需求提出。
四、同時鄉村地區所需的公共設施雖然提出與都市計畫區	1. 針對綱要計畫中所提出的未

意見	回應
的概念並不相同，但是後續的主管機關是誰？是國土計畫擬定機關還是鄉鎮公所？在農村社區土地使用規劃中常提出閒置公共設施再利用，但是可能面臨到現有公共設施未辦保存登記，根本就是大違建、如何進入到再利用，或是鄉村地區的老舊設施，根本沒有辦法適用危老條例，這些實務上問題無法解決，遑論鄉村地區能創造跟都市等值的生活方式。	來發展地區、既有發展地區以及外圍地區，所需的公共設施類型、主管機關不同，後續在實施計畫中需進一步表明。 2.有關閒置公共設施再利用議題較符合既有發展地區之公共設施屬性，針對其對應之法令工具將進一步分析。 3.另依都市危險及老舊建築物加速重建條例第一、三條，適用範圍限於都市計畫範圍，如各縣市實際執行鄉村地區整體規劃時，有個別需求，建議可參酌該條例精神另訂於特殊性土地使用分區管制內，至於涉及修法建議則應另由權責單位納入研議。
※張學聖教授 一、鄉村地區整體規劃的議題太複雜，要談的事項太多，或許務實的聚焦在現行國土計畫推動下，要解決的事項。簡報中所提鄉村地區＝國土空間－都市計畫－國家公園，所以這次非都都要談？包含山保區、農業區、風景區，這樣會導致焦點模糊，或者以既有聚落及周邊的改造為主，因此定義上要以排除式或篩選式方式，可以再思考。	1.鄉村地區的議題確實複雜且多元，對於鄉村地區的界定，原意是扣除現在已有計畫管制地區，即非都市土地。但其代表一種規劃範疇、並非對應實質的管制範圍。 2.以既有聚落及周邊的改造出發為主，如各縣市之鄉村地區整體規劃具特殊性，建議參姚希聖老師建議意見一辦理。
二、基本調查應辦事項，像是都市計畫的內容、程序、完成公共設施等，應回頭思考為何要做整體規劃？雲林、彰化、嘉義居住在非都人口比例較高的地方，是散居模式，要以一個人口規模來提供公設，恐怕有問題，而且六都到其他縣市差異都很大。因此，國土計	1.國土計畫對鄉村地區整體規劃指導事項摘要見表後補充。 2.基本調查項目係基於規劃邏輯，但其盤查重點有所不同，過去調查分析多著重都市計

意見	回應
畫很粗略的談城市發展型、農村發展型，功能分區對應到城鄉或農業發展，其實都把問題太過簡化。	畫地區，鮮少聚焦於非都，因此對於非都現況掌握不足，再者探討鄉村地區，需要掌握城鄉互動依存關係。 3.本案並不建議以人口規模推計公共設施需求，應回歸真實生活所需。 4.國土計畫把鄉村區分為工商發展型、農村發展型主要係銜接鄉村區進入功能分區（如城2或農4），本次針對鄉村地區整體規劃之優先規劃地區經過課題盤點後，歸納出五大優先規劃地區之指認原則，並納入縣市國土計畫中，各縣市可針對轄內鄉村地區實際發展問題盤點彙整。
三、鄉村地區整體規劃在定位上還要繼續走空間規劃的路線嗎？劃完之後能夠有什麼工具？農村重劃？變成一堆建地，提供公共設施，就變得已不是鄉村了。因此若沒有工具，新的計畫要導向什麼方向？	鄉村地區整體規劃是一個空間規劃，但其落實工具，主要應連接現有政策工具，包括部門計畫、流域治理計畫、地方創生、農村社區土地重劃、農村再生、城鎮之心，以農村社區土地取得公共設施及可建築土地，僅是工具之一，以解決現有鄉村區蔓延、具可建築土地需求之類型，但仍需視鄉村地區的發展課題與公共設施需求，再來搭配法令工具。
四、大的更大！小的更小！以一個區來看問題，可能還不夠清楚，鄉村只談鄉村？還有與都市、城鄉密切互動！鄉村提供擴張腹地，將與都市發展率不高的產生競合，因此都市、鄉村分派應整體性思考；小要做到	1.大尺度部分建議應在縣市國土計畫做整體分派，因此，鄉村地區整體規劃仍回歸核心生活區，只是在探討核心生活

意見	回應
社區，空間規劃不要太多土管，以比較開放式讓鄉村發展模式可以有合宜的土管。	區時，因為需要了解如何滿足其基本生活所需，因此才要求以鄉鎮市區尺度進行調查分析，但涉及各鄉鎮市區土地供給競合問題，應該要在各縣市國土計畫的成長管理計畫跟城鄉發展模式中進行上位指導。 2.呼應大的更大，鄉村地區整體規劃可以處理的規模應該與第一版縣市國土有所區隔，呼應前次工作會議意見一回應。 3.至於小的更小，可對應到未來發展區之實施計畫內容，例如參照吳勁毅老師所提德國鄉村細部計畫之概念；惟本計畫屬模擬操作，惟實際實施計畫擬定單位應再研議。
※趙子元教授 一、簡報中出現的鄉村區、鄉村地區、鄉村土地有著不同的定義，鄉村區是非都市土地使用分區的編定、鄉村地區指的是機能特性、鄉村土地則著重於涉及建築行為所以需要進行土地利用管制；那麼，如果非都市土地等於鄉村地區，將包含了廣泛的原鄉、濱海地區等等，將與國土計畫有所重疊；如果鄉村地區整體規劃 focus 在核心生活區，那麼尊重現況，引導集中，是否忽略了生態。	鄉村地區的界定，原意是扣除現在已有計畫管制地區，即非都市土地。但其議題廣大，因此鄉村地區整體規劃首要處理核心生活區。但以歸仁為例，土地利用綱要計畫圖中提出，在整個行政區範圍，仍提出生態面向構想，因此，生態面向可能是落實外圍地區，後續在實施計畫階段可以再強化生態面向的對應策略。
二、有關計畫層級的位階，鄉村地區整體規劃與縣市國土計畫的互動關係，究竟會不會涉及使用地編定。	「鄉村地區整體規劃」後，若涉及縣市國土計畫功能分區調整，以「變更○○市(縣)國土計畫-●●鄉(鎮、市、區)整體規劃」

意見	回應
	辦理，未涉及功能分區調整者，維持原使用地編定。
三、案例中包含了城鄉地區，也提出了未來發展地區，這點有很大的焦慮，因為關係了鄉村區擴張的合理性與正當性，如果要擴張，那要不要有總量或是優先發展順序；人口快速蔓延會不會衍生未登工廠與社會住宅的需求；但是我們同時在談緊湊城市，是不是應該阻止後續的蔓延。	劃設「未來發展地區」確實應小心謹慎，本次示範案例，為了讓大家可以先行理解土地利用綱要計畫面貌，先行假設劃定，本案後續針對該部分，將再研議相對應內容（如劃設規模、劃設條件與實施計畫內容模擬）。
四、蔓延地區城 2-3 經使用許可後得劃定城 2-2，這一點是不是跟國土計畫法第 24 條第二項，不得變更使用分區有所牴觸，還是應該是後續通盤檢討時再行變更，如果透過鄉村地區整體規劃給予變更功能分區的機會，會不會衝擊國土計畫的穩定性。	「鄉村地區整體規劃」後，若涉及縣市國土計畫功能分區調整，依國土計畫法第 15 條第 3 項第 5 款「為配合全國國土計畫之指示事項」，以「變更○○市（縣）國土計畫-●●鄉（鎮、市、區）整體規劃」辦理，該變更亦經國土計畫審議會程序，且須於下次通盤檢討時才會變更分區，故無違國土計畫法之精神。
※吳勁毅理事長	
一、鄉村區民國 60 年代依現況編定的使用分區，這 40 年來衍生許多問題，我們不可能一次就透過鄉村地區整體規劃解決這樣的問題；但是至少鄉村地區整體規劃是一個新的規劃主體，大家可以想像他是一個部門計畫空間化的過程與成果。	認同老師的意見，本次鄉村地區整體規劃係將部門計畫空間化。
二、在鄉村地區整體規劃之前有幾個問題，第一是土地價格的高漲，尤其農地的高價化，如果鄉村區是可以擴張的，會促使這種高價化的趨勢，關於這點，我會建議鄉村土地只租不賣？另外一個是人口如何核實規劃，在鄉村與都會地區都有這樣的問題，就是人口統計（戶籍資料）與現實的居住人口永遠不一致；然而要核實規劃的這個命題上，其實將會面對很多的規劃研究分析成本，如今天提出的歸仁行政區與周邊鄉鎮	本案為第一個鄉村地區整體規劃示範計畫，例如本計畫團隊曾建置歸仁區的村里地圖，以及曾取得臺南市各行政區旅次統計資料，故能據以分析各行政區之城鄉互動關係、期待後續相關統計資料能逐步建置，讓日後的規劃有所本。

意見	回應
的關係，背後是不是有數據資料支持。	
三、有關環境調查分析，我建議還有幾個基礎分析需要調查，例如空氣、風廊、生物多樣性、地下水、生物生產等，必須有這些基礎資料，才能進行鄉村地區規劃。	建議之基礎分析需求調查，可於實施計畫中涉及未來發展區的建築計畫擬定時視需要研議，如農委會委辦案研提之德國案例中，於細部計畫表明事項案例已進入到建築座向之規範等。
四、有關農 4 或城 2-3 的分區劃設，建議把相關的途徑講清楚，讓大家去反推，如果某些途徑的推動是很困難的，或許大家就可以接受選擇簡單的途徑，而去接受供給滿足基本需求的分區。	本案歸仁七甲聚落示範操作，將會持續進行，將各情境途徑敘明清楚。
※陳志宏教授 一、目前有個新的規劃工具、空間的平臺，但我們的環境處在變動中狀態，所以規劃主要想引導什麼？並不是投入資源進去，就可以產生預期的變化。因此需要從城鄉發展在大範圍中的空間結構關係（如自給自足、城鄉關係密切）而來，是無法用現在已知的行政界線、流域等範圍界定出來，所以第一個需要把影響圈域定出來；第二個是它裡面的發展 pattern，有些是發展膨脹快速，有些是內部更新快速，這些所謂發展動能需要建置資料庫；第三個是回到在地需求，需要高度仰賴地方人士，過往可能利用訪談獲得資訊，但若細緻可能要長時間在地方，或直接由地方提案，說自己的故事。因此，在資料蒐集上以影響圈域、發展動能、在地需求來掌握，才進一步談到鄉村自然產生人地互動的地景，地景不是我們主動規劃出來的，而是由鄉村慢慢演化出來。	鄉村影響圈域、發展動能、在地需求等在規劃上都非常重要，但目前本案示範操作在建置與調整架構中，會盡可能融入相關部分，比如在地需求為鄉村地區整體規劃重要的一環，惟考量本案執行期程，且本案屬研究規劃性質，為避免民眾直接與法定計畫連接，故建議適度納入民眾參與，但以地方區長、村里長或相關社區發展協會組織為主要訪談對象，並定位在規劃意見蒐集。
二、土管要點對末端開發有所管制，例如鄉村的都市設計、風貌管控，除了以文字敘述外，加入管制圖面，符合因地制宜的規範，以這樣的方式寫入實施計畫，成為規劃引導。	後續七甲聚落操作涉及土管部分，將朝建議之方式研議處理。
※黃敏修總經理 一、鄉村地區規劃最後的工具能否因地制宜、或落到建築	-

意見	回應
營建行為相當重要，可能內化體制面（如建物更新、共有土地強制分割等），以改變現有環境。	
二、目前操作的地方是過去沒計畫的地區，因此資料庫算是採過渡性方式，以鄉鎮市區最小統計資料來操作，當然基礎資料需要長期建置，才能成為規劃可運用的資訊。	-
三、有什麼操作工具與解決途徑，再想像圖要怎麼劃！因此團隊嘗試從鄉鎮市區為單位理出頭緒，讓大家看到願景，再回推操作工具、部門計畫的整合，我們嘗試努力，或許還需要一點時間，在傳意與論述上讓大家理解。	-
※曾梓峰教授 一、鄉村規劃在過去空間規劃未曾出現，現在才正要開始，因為大家切入點不同、論點都不同，其實都還沒有定論。鄉村發展需要總量管制嗎？鄉村發展動能從哪裡來？其實每個鄉村背後都呈顯不同的智慧。	-
二、歐洲特別的經驗就是丟棄城鄉概念，空間結構出現人口集中區，但不叫「城」，而是非常務實以空間事實呈現，人口聚集區，其他就是鄉村地區。當然這是需要仰賴很多數據作判斷，包含地理空間資訊、地形、地貌、地質、人口、生活、消費指數等等呈現真實狀態，但這目前我們鄉村缺乏的數據。	-
三、利用歷史圖資疊圖，了解鄉村的發展脈絡，會發現人與土地關係沒有太多改變，其基本結構都不會變。鄉村應該只有發展，而不是開發！是追求鄉村更好的生活、更好的品質。因此，要滿足基本生活需求，不是來自推估、不是想像，而是真實的需求導向！創造的是等值、不等量的整合型服務。	-
※林秉勳組長 一、滿足真實需要與民眾參與是鄉村地區整體規劃重要的一部分，若本案還沒辦法導入，再研議替代或轉化方式。	本案建置了民眾參與機制，供未來操作參考，至於本案方案適度將地方區長、村里長或相關社區發展協會組織等訪談意見融入。

意見	回應
二、團隊再幫忙檢視歸仁案例與上位計畫的銜接性。	回應張老師建議大的越大、小的越小，有關鄉村地區整體規劃與國土計畫之關聯性，如涉及功能分區可調整之政策方向，以及鄉村區擴大規模與縣市國土計畫之成長管理計畫，是否有所逾越仍需進一步討論釐清。
三、鄉村地區整體規劃究竟是全面式或篩選式，應該是需要的地方來做。	根據第一階段優先發展地區的建議，就是篩選式、由需要的地方來做，所以保留縣市政府的規劃彈性納入下一階段自提。
四、土地利用綱要計畫是否會去改寫國土計畫，若有改寫前提需要論述清楚。	目前規劃方向是有條件的去調整功能分區，包括劃設農 4 或城 2，但該調整具有國土計畫的上位支持，且實際要完成功能分區變更，尚需經使用許可後、於下一階段國土計畫通盤檢討才能變更；非農 4 或非城 2 的部分是不涉及功能分區調整，應著重於特殊性土地使用分區管制，故並不涉及改寫國土計畫。
五、實施計畫如何要不浮濫又符合需求，鄉村地區整體規劃可否達到實際解決現有鄉村的問題，都值得後續再聚焦。	1. 實施計畫希望銜接現有政策支援，包括城鎮之心、農村再生、農村社區土地重劃、地方創生、流域治理計畫等，但透過鄉村地區整體規劃跟個別計畫之適用有何差別，仍需進一步釐清。 2. 後續建議可朝優先適用、跨部門適用的方向予以整合。

目 錄

第一章 緒論.....	1-1
第一節 計畫目標.....	1-2
第二節 國土計畫相關指導摘要.....	1-3
第三節 報告書章節架構與內容編排說明.....	1-9
第二章 鄉村地區於國土空間發展中的角色與定位	2-1
第一節 鄉村地區的定義.....	2-1
第二節 鄉村地區發展演變的歷史辯證.....	2-6
第三節 國土空間發展的趨勢與鄉村地區發展的新角色與功能.....	2-15
第四節 鄉村地區在國土空間結構中的類型與其意涵.....	2-18
第三章 國土計畫中鄉村地區整體規劃的任務、功能與內涵	3-1
第一節 鄉村地區整體規劃的必要性.....	3-1
第二節 鄉村地區整體規劃的任務、功能與內涵.....	3-2
第三節 鄉村地區整體規劃對國土均衡發展與中地系統的回應.....	3-6
第四節 鄉村地區整體規劃的啟動時機與優先原則的建議.....	3-9
第四章 鄉村地區整體規劃架構、程序與工具之概念	4-1
第一節 鄉村地區整體規劃的整備作業.....	4-1
第二節 鄉村地區整體規劃作業的基本架構.....	4-7
第三節 鄉村地區先期規劃的標準作業模式.....	4-11
第四節 鄉村地區土地使用計畫.....	4-29
第五節 鄉村地區實質建設計畫.....	4-44
第六節 國土空間功能分區的對應與調校.....	4-46
第五章 第二階段鄉村地區整體規劃.....	5-1
第一節 國土功能分區下指認空間發展課題及規劃策略.....	5-1
第二節 國土功能分區下操作工具及法令配套.....	5-5
第三節 納入縣市國土計畫相關內容.....	5-20

第六章 鄉村地區整體規劃操作－歸仁區.....	6-1
第一節 計畫範圍.....	6-1
第二節 全國及臺南市國土計畫之指示事項.....	6-1
第三節 歸仁區之發展目標.....	6-3
第四節 基本調查、課題盤點、規劃策略.....	6-4
第五節 土地利用綱要計畫.....	6-67
第六節 國土功能分區及其分類之調整、土地使用管制原則.....	6-85
第七節 應辦事項及實施機關.....	6-86
 第七章 結論與後續建議	7-1
第一節 結論.....	7-1
第二節 後續建議.....	7-3
 附件一、國內外鄉村地區空間規劃策略分析	
附件二、臺南市基本調查與分析	
附件三、直轄市、縣（市）政府座談會	
附件四、專家學者座談會	
附件五、鄉村地區整體規劃後續執行方式注意事項	

圖 目 錄

圖 2-1	區域計畫體系與國土計畫體系銜接圖	2-12
圖 2-2	農村再生推動架構示意圖	2-14
圖 2-3	臺南市鄉村地區屬性辨識示意圖	2-20
圖 3-1	聚落雷達示意圖	3-5
圖 4-1	鄉村地區規劃作業之建議架構圖	4-7
圖 4-2	鄉村地區整體規劃之各計畫法定關係圖	4-9
圖 4-3	鄉村地區先期規劃內回應之構成	4-11
圖 4-4	鄉村地區先期規劃流程與內容	4-12
圖 4-5	土地使用計畫操作流程建議圖	4-29
圖 4-6	實質建設計畫流程範例圖	4-44
圖 5-1	鄉村地區整體規劃辦理階段示意圖	5-23
圖 5-2	鄉村地區屬性分類示意圖	5-30
圖 5-3	鄉村地區整體規劃邏輯架構示意圖	5-34
圖 5-4	鄉村地區整體規劃流程示意圖	5-34
圖 6-1	計畫位置圖	6-1
圖 6-2	臺南市空間發展策略分區示意圖	6-2
圖 6-3	臺南市城鄉發展區位分布示意圖	6-2
圖 6-4	歸仁區空間發展定位示意圖	6-3
圖 6-5	歸仁區地理環境分析圖	6-5
圖 6-6	歸仁區及其周邊交通幹道及都市計畫區分布圖	6-5
圖 6-7	歸仁區區位分析	6-6
圖 6-8	歸仁區藍帶、綠帶網絡系統	6-7
圖 6-9	歸仁區八甲遺址	6-9
圖 6-10	荷蘭時期土地開發示意圖	6-9
圖 6-11	歸仁區人口密度分布圖	6-12
圖 6-12	歸仁區鄉村區人口數示意圖	6-14
圖 6-13	歸仁區鄉村區人口密度示意圖	6-14

圖 6-14 歸仁區鄉村區人口點位分布示意圖	6-14
圖 6-15 歸仁區鄉村區人口成長率示意圖	6-14
圖 6-16 歸仁區農產作物分布與產量示意圖	6-15
圖 6-17 歸仁區二級產業分布	6-17
圖 6-18 歸仁區三級產業分布	6-19
圖 6-19 歸仁區都市土地分布圖	6-20
圖 6-20 歸仁區非都市土地使用分區示意圖	6-22
圖 6-21 歸仁區非都市土地使用地編定示意圖	6-24
圖 6-22 歸仁區土地使用現況示意圖	6-25
圖 6-23 歸仁區農地非農用示意圖	6-26
圖 6-24 歸仁區各鄉村區土地發展率示意圖	6-27
圖 6-25 臺南市歸仁區國土功能分區分類模擬示意圖（公開展覽版）	6-29
圖 6-26 歸仁區使用地轉換後成果示意圖	6-30
圖 6-27 歸仁區聯外交通示意圖	6-32
圖 6-28 歸仁區內交通路網	6-33
圖 6-29 歸仁區各里與都市互動關係示意圖	6-34
圖 6-30 歸仁聚落與都市互動關係示意圖	6-35
圖 6-31 歸仁區及其周邊商業服務提供情形圖	6-36
圖 6-32 歸仁區及其周邊政府機關提供情形圖	6-37
圖 6-33 歸仁區及其周邊醫療設施提供情形圖	6-38
圖 6-34 歸仁區及其周邊養護設施提供情形圖	6-39
圖 6-35 歸仁區及其周邊學校提供情形圖	6-40
圖 6-36 歸仁區及其周邊宗教設施提供情形圖	6-41
圖 6-37 歸仁區及其周邊文化設施提供情形圖	6-42
圖 6-38 歸仁區及其周邊休閒綠地提供情形圖	6-43
圖 6-39 歸仁區及其周邊鄰避設施提供情形圖	6-44
圖 6-40 歸仁區災害潛勢分析	6-45
圖 6-41 歸仁區及其周邊環境敏感地分布	6-46
圖 6-42 歸仁區文化資源分布圖	6-49

圖 6-43 歸仁區全區道路系統與狹窄道路分布示意圖	6-50
圖 6-44 相關資源投入分布示意圖	6-52
圖 6-45 歸仁區聚落分布示意圖	6-54
圖 6-46 六甲聚落基本調查示意圖	6-55
圖 6-47 六甲聚落公有地分布示意圖	6-56
圖 6-48 六甲聚落國土利用調查示意圖	6-57
圖 6-49 大潭武東聚落基本調查示意圖	6-58
圖 6-50 大潭武東聚落公有地分布示意圖	6-59
圖 6-51 大潭武東聚落國土利用調查示意圖	6-60
圖 6-52 歸仁區基本調查示意圖	6-61
圖 6-53 歸仁區屬性辨識示意圖	6-62
圖 6-54 六甲聚落周邊基本調查示意圖	6-65
圖 6-55 大潭武東聚落周邊基本調查示意圖	6-66
圖 6-56 歸仁區居住構想與策略示意圖	6-69
圖 6-57 歸仁區一級產業構想與策略示意圖	6-70
圖 6-58 歸仁區二、三級產業構想與策略示意圖	6-72
圖 6-59 歸仁區運輸構想與策略示意圖	6-73
圖 6-60 歸仁區狹小巷弄及警消分布示意圖	6-75
圖 6-61 歸仁區公共設施構想與策略示意圖	6-77
圖 6-62 歸仁區景觀構想與策略示意圖	6-77
圖 6-63 歸仁區土地利用綱要計畫示意圖	6-78
圖 6-64 大潭武東聚落土地利用綱要計畫示意圖	6-79
圖 6-65 校正大潭武東聚落鄉村區界線示意圖	6-80
圖 6-66 聚落範圍示意圖	6-80
圖 6-67 大潭武東聚落道路系統示意圖	6-82
圖 6-68 臺南市空地空屋管理自治條例施行區域範圍圖	6-84
圖 6-69 大潭武東聚落構想與策略示意圖	6-84
圖 6-70 大潭武東聚落規劃策略與國土功能分區調整建議對照圖	6-86
圖 7-1 鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則	7-5

表 目 錄

表 1-1	國土計畫法相關研究案整理表	1-3
表 1-2	農業發展地區劃設條件一覽表	1-4
表 1-3	城鄉發展地區劃設條件一覽表	1-5
表 1-4	直轄市、縣（市）政府應辦及配合事項綜理表	1-6
表 1-5	國土計畫審議專案小組涉及鄉村地區意見摘錄表	1-7
表 2-1	農村再生基金補助事項內容彙整表	2-13
表 2-2	鄉村類型、描述與內涵彙整表	2-19
表 3-1	三支柱說明一覽表	3-3
表 4-1	民眾參與機制與規劃階段程序建議一覽表	4-5
表 4-2	鄉村地區建議盤點項目列表	4-15
表 4-3	鄉村地區公共設施需求與願景對應表	4-23
表 4-4	行動方案類型說明	4-27
表 4-5	相關部門計畫一覽表	4-44
表 5-1	生活面課題與策略	5-1
表 5-2	生產面課題與策略	5-3
表 5-3	生態面課題與策略	5-4
表 5-4	農地變更及山坡地變更回饋金比較表	5-10
表 5-5	核心生活區相關法令與本案關聯性彙整表	5-11
表 5-6	核心生活區之操作工具與法令配套一覽表	5-18
表 5-7	土地利用綱要計畫對應後續實施情境一覽表	5-19
表 5-8	優先規劃地區評估原則一覽表	5-23
表 5-9	基本調查分析說明一覽表	5-35
表 5-10	公共服務設施分類與項目一覽表	5-36
表 5-11	鄉村地區整體規劃法定計畫書應載明事項表	5-38
表 5-12	發展性質之說明及示意	5-40
表 5-13	國土功能分區分類調整機制	5-43
表 5-14	部會地方創生相關計畫項目清單	5-46

表 6-1	歸仁區歷史脈絡發展	6-9
表 6-2	歸仁區人口現況	6-10
表 6-3	歸仁區各里人口成長率變化一覽表	6-11
表 6-4	七甲花卉園區廠商專長彙整一覽表	6-16
表 6-5	歸仁區第二級產業類別與營運中登記工廠家數統計列表	6-17
表 6-6	歸仁區非都市土地分區與面積列表	6-21
表 6-7	歸仁區非都市土地使用地編定及面積列表	6-23
表 6-8	106 年歸仁區低度使用（用電）住宅統計一覽表	6-28
表 6-9	歸仁區國土功能分區分類模擬統計一覽表	6-31
表 6-10	歸仁區轉換後使用地面積統計一覽表	6-31
表 6-11	歸仁各里至臺南市其他區及其他里之旅次分析	6-33
表 6-12	歸仁區遺址詳細內容列表	6-46
表 6-13	歸仁區道路系統與狹窄道路分布放大示意圖彙整表	6-51
表 6-14	歸仁區聚落一覽表	6-53
表 6-15	歸仁區居住用地土地供給情形	6-68
表 6-17	歸仁區產業用地土地供給情形	6-71
表 6-16	歸仁區狹小巷弄分布一覽表	6-74

第一章 緒論

臺灣過去在整個土地使用體系大抵區分為都市土地與非都市土地，都市土地透過擬定都市計畫與定期通盤檢討進行滾動式檢討，至於非都市土地依照區域計畫法進行分區與用地編定，編定後須透過開發許可方式進行分區及使用地變更，民國 105 年公布之國土計畫法即為建立完整國土空間規劃體系，依民國 105 年 1 月 6 日總統華總一義字第 10400154511 號公布國土計畫法全文 47 條，105 年 4 月 18 日行政院院臺建字第 1050015750 號令發布定自 105 年 5 月 1 日施行，並揭示立法目的：「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」；自此，臺灣國土空間治理邁入新的里程碑。

其後，全國國土計畫接棒推動，並於 107 年 4 月 30 日完成審議核定並公告實施。其於審議過程中，審查委員多對政府部門長期忽略非都市地區，尤其針對具人口集居與生活、生產活動所在之鄉村地區多所建議，要求本次國土計畫應進行鄉村地區整體規劃，以協助改善生活環境，協調生產需求及維護生態景觀，形塑鄉村地區特色風貌。

有關鄉村地區整體規劃業納入全國國土計畫內，同時亦列為計畫附件之後續地方政府應辦事項，為避免各地方政府對於鄉村地區整體規劃各自解讀，遂進行本委託研究案，研擬鄉村地區整體規劃之模式與架構，除作為各縣市國土計畫之參考，同時，有鑒於國內對於鄉村地區未有明確定義，過去在計畫體系上也未有明確引導性空間計畫，因此，本案亦針對國內外案例進行分析，了解其他國家對於鄉村地區之範圍定義及空間計畫內涵，作為借鏡。

鄉村地區與現有區域計畫法施行細則第 11 條非都市土地劃定之 11 種分區其一的鄉村區並不相同，本次鄉村地區整體規劃為避免與現行計畫體系競合，故其規劃範疇以非都市土地為原則（不含已有都市計畫及國家公園計畫範圍）；另原依區域計畫法劃定之鄉村區，係屬現況編定性質，同時亦為鄉村地區主要人口集居地區，於辦理鄉村地區整體規劃時，亦應針對範疇內鄉村區進行完整基本調查、課題盤點，以作為鄉村區進行功能分區轉換之基礎評估。

第一節 計畫目標

都市為鄉村自然群聚所衍生出來的一種型態。在區域計畫頒布以前，臺灣並未建立全國國土管理體系，亦未對鄉村有較積極的管理作為及政策干涉，鄉村因此以其生成原動力自然發展。

但於民國 60 年代左右，確立臺灣國土管理體系為「都市土地」與「非都市土地」，都市土地以都市計畫法與體系進行管理，非都市土地則以現況編定方式辦理，鄉村地區被定義於非都市土地體系一環，並未針對其居住環境進行規劃，長期以來導致鄉村地區環境逐漸窳陋，且將近半世紀以來的時空變動，當初的編定方式早已與許多鄉村地區之現況、未來趨勢產生極大差異。

為回歸鄉村地區原有之自明性與特色，並回歸國民適性生活方式，且在國土計畫體系下追求城鄉相對自主的等價定義，並解決鄉村長期以來在臺灣國土管理體系下逐漸產生的問題，故於國土計畫推動契機下研提鄉村地區整體規劃。

本案旨在國土計畫體系完整架構下，調查鄉村地區發展屬性、分鄉村地區遭遇相關課題，檢討相關執行工具與法令，研擬鄉村地區整體規劃策略項目及內涵，以協助改善鄉村地區生活環境、維護傳統文化、發展特色產業、維護自然景觀與生態等，促進鄉村地區永續發展。

鄉村地區整體規劃之目標為下列兩大項：

- 一、在國土空間下確立鄉村的定位及解決鄉村長久以來的問題。
- 二、回歸鄉村生成脈絡與自明性，並保障鄉村地區居民能與都市或其他地區擁有同等生活品質與權益。

第二節 國土計畫相關指導摘要

一、國土計畫法相關研究案

除上述研議中之國土計畫子法之外，針對全國國土計畫研議過程中諸多議題，亦有規劃團隊進行細膩研究，因此，以下綜整國土計畫項下議題之相關研究計畫，以掌握國土空間規劃之方向，並注意相同規劃議題上的橫向整合。

表 1-1 國土計畫法相關研究案整理表

案名	規劃團隊	委辦單位	計畫年度
特定區計畫推動機制之探討	財團法人中華經濟研究院	內政部營建署	105
國土計畫—國土空間發展規劃委託技術服務案	國立臺北大學都市計劃研究所	內政部營建署城鄉分署	105
國土計畫—城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案	財團法人臺灣大學城鄉研究發展基金會	內政部營建署城鄉分署	105
國土計畫—國土防災及國土復育促進地區規劃委託技術服務案	財團法人國土規劃及不動產資訊中心	內政部營建署城鄉分署	105
國土計畫—國土功能分區規劃委託技術服務案	財團法人中華經濟研究院	內政部營建署城鄉分署	105
國土計畫-國土功能分區及分類與使用地劃設作業手冊委託技術服務案	財團法人國土規劃及不動產資訊中心	內政部營建署城鄉分署	106
全國國土計畫之都會區域計畫前置作業委託案	財團法人國土規劃及不動產資訊中心	內政部營建署城鄉分署	106
因應國土計畫劃入農業發展地區之鄉村整體規劃計畫	台灣城鄉發展協會	行政院農業委員會	107

資料來源：本案彙整（彙整至 108 年 6 月）。

二、全國國土計畫摘要

以下針對 107 年 4 月 30 日發布實施之全國國土計畫及審議過程中，對鄉村地區整體規劃有指涉之部分供參考。

（一）國土功能分區劃設條件

國土四大功能分區包括國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區以

及城鄉發展地區，其劃設條件詳表 1-2 到表 1-3，其中與鄉村地區整體規劃有所對應之功能分區主要為農業發展地區第四類，以及城鄉發展地區第二類之一。

1、農業發展地區

有關農業發展地區劃設條件詳表 1-2。

表 1-2 農業發展地區劃設條件一覽表

分類定義	劃設條件
農業發展地區 第一類	具優良農業生產環境，或曾投資建設重大農業改良設施之地區，符合下列條件中之一，且滿足面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上者；但依修正全國區域計畫辦理分區檢討變更後之特定農業區，得劃設為本分類土地： 1.投資重大農業改良設施之地區。 2.原依區域計畫法劃定之特定專用區仍須供農業使用之土地。 3.農業經營專區、農產專業區、集團產區。 4.養殖漁業生產區。 5.直轄市、縣（市）政府依據地方農業發展需要劃設者。
農業發展地區 第二類	具良好農業生產環境與糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，不符合農業發展地區第一類條件，或符合條件但面積規模未達 25 公頃或農業生產使用面積比例未達 80%之地區。
農業發展地區 第三類	具有糧食生產功能且位於山坡地之農業生產土地，以及可供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林產業用地，條件如下： 1.供農業使用，且無國土保育地區第一類或無第二類（國土保安、水源保護必要）之山坡地宜農、牧地。 2.可供經濟營林之林產業土地，且無國土保育地區劃設條件之山坡地宜林地。
農業發展地區 第四類	1.依原依區域計畫法劃定之鄉村區，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農聚村落。 2.原住民族土地範圍內屬原依區域計畫法劃定之鄉村區，或經中央原住民族主管機關核定部落範圍內之聚落，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村，得予劃設。 3.位於已核定農村再生計畫範圍內，屬原依區域計畫法劃定之鄉村區，優先劃入。 4.於符合直轄市、縣（市）國土計畫及鄉村地區整體規劃、農村再生情形下，於依法取得使用許可後得適度擴大其範圍。
農業發展地區 第五類	具優良農業生產環境，能維持糧食安全且未有都市發展需求者，符合農業發展地區第一類劃設條件、或土地面積完整達 10 公頃且農業使用面積達 80%之都市計畫農業區。

資料來源：全國國土計畫，內政部營建署，107 年 4 月。

2、城鄉發展地區

有關城鄉發展地區劃設條件詳表 1-3。

表 1-3 城鄉發展地區劃設條件一覽表

分類定義	劃設條件
城鄉發展地區 第一類	非屬國土保育地區第四類及農業發展地區第五類範圍之都市計畫地區土地。
城鄉發展地區 第二類之一	1.原依區域計畫法劃定之工業區。 2.原依區域計畫法劃定之鄉村區，符合下列條件之一者，得劃設城鄉發展地區： (1)位於都市計畫地區(都市發展率達一定比例以上)周邊相距一定距離內。 (2)非農業活動人口達一定比例或人口密度較高者。 (3)符合都市計畫法第 11 條規定鄉街計畫條件。 3.依原區域計畫法劃定之特定專用區達一定面積規模以上，且具有城鄉發展性質者。 4.位於前 1、2、3 範圍內之零星土地，應一併予以劃入。
城鄉發展地區 第二類之二	1.核發開發許可地區(除鄉村區屬農村社區土地重劃案件者、特定專用區屬水資源設施案件者外)、屬依原獎勵投資條例同意案件、前經行政院專案核定免徵得區域計畫擬定機關同意案件者。 2.位於前 1.範圍內之零星土地，應一併予以劃入。
城鄉發展地區 第二類之三	1.經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫者。 2.符合直轄市、縣(市)國土計畫之成長管理計畫及鄉村地區整體規劃下，為因應居住或產業發展需求、提供或改善基礎公共設施、提高當地生活環境品質等原因，符合下列條件之一，得適度擴大原區域計畫法規定下之鄉村區或工業區範圍，其範圍應與既有鄉村區或工業區性質相容，不得有影響當地居住或產業發展情形： (1)為居住需求者，應係配合當地人口發展趨勢及人口結構情形，且當地鄉(鎮、市、區)範圍內既有鄉村區可建築土地並無閒置或可提供再利用情形。 (2)為產業需求者，應與當地既有產業相容者為原則，除係配合當地產業發展趨勢，且當地鄉(鎮、市、區)範圍內既有工業區並無閒置或可提供再利用情形。 (3)為提供或改善基礎公共設施者，應以提供或改善污水處理設施、自來水、電力、電信、公園、道路、長期照護或其他必要性公共設施，且應以服務當地既有鄉村區或工業區為原則。 (4)為提高當地生活環境品質者，應以當地既有鄉村區居住密度高於全國標準為限。 3.基於集約發展原則，依原區域計畫法規定取得開發許可案件或依本法取得使用許可案件，得依下列規定檢討劃設其適度擴大範圍： (1)與原開發許可計畫或使用許可計畫範圍相毗鄰，且經目的事業主管機關認定屬同一興辦事業計畫，並應取得目的事業主管機關核准興辦事業計畫之文件或原則同意等意見文件。 (2)需符合各級國土計畫部門空間發展策略(計畫)之總量或區位指導。 (3)需符合各級國土計畫之空間發展及成長管理策略(計畫)指導，避免使用環境敏感地區土地。但因零星夾雜無可避免納入該土地者，於檢討變更國土功能分區後，該零星夾雜土地應限制依環境敏感地區土地使用指導原則使用。 4.位於前 1、2、3 範圍內之零星土地，應一併予以劃入。
城鄉發展地區 第三類	原住民族土地範圍內原依區域計畫法劃定之鄉村區得予劃設。

資料來源：全國國土計畫，內政部營建署，107 年 4 月。

(二) 鄉村地區整體規劃指導內容

於第五章國土空間發展與成長管理策略中，敘明城鄉發展策略之一「推動鄉村地區整體規劃，形塑鄉村特色風貌」，鄉村地區應以生活、生產、生態之再生規劃理念出發，分別就居住、產業、運輸及基本公共設施等需求，研擬發展或轉型策略。

(三) 縣市國土計畫應辦事項

此外全國國土計畫附件亦針對各縣市國土計畫應辦及配合事項中，敘明鄉村地區整體規劃內容，詳表 1-4。

表 1-4 直轄市、縣（市）政府應辦及配合事項綜理表

類別	應辦及配合事項
壹、擬定直轄市、縣(市)國土計畫	1.直轄市、縣（市）國土計畫應依本法第 10 條規定研擬相關計畫內容。 2.直轄市、縣（市）國土計畫應按轄內未登記工廠管理（輔導及清理）計畫，評估劃設（檢討變更）為適當之國土功能分區分類。 3.配合全國國土計畫人口總量之政策，及地方環境容受力、發展需求及重大建設投入情形，研擬計畫人口。 4.直轄市、縣（市）主管機關應邀集府內相關機關或單位研擬國土空間發展計畫、成長管理計畫及部門空間發展計畫。 5.配合全國國土計畫之政策，載明供糧食生產之農地面積及分布區位；並針對計畫範圍內之各都市計畫農業區，研擬發展定位，並檢討限縮農業區之土地使用管制規定。 6.研擬重大建設計畫或城鄉發展需求地區： (1)直轄市、縣（市）國土計畫應研擬整體發展願景，提出空間發展構想，並指認重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區；此外，應訂定各該直轄市、縣（市）之成長管理計畫，包含城鄉發展總量、區位、優先順序等。 (2)經認定屬重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，直轄市、縣（市）主管機關應於各該直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時，檢視開發情形，如未於實施期限內辦理開發者，應配合功能分區條件變更為適當國土功能分區分類。 7.研訂鄉村地區整體規劃： <u>(1)辦理鄉村地區基本調查：分析人口、產業、土地使用、運輸、公共設施服務等基本背景現況。</u> <u>(2)鄉村區屬性分類：依鄉村區屬性區分為農村發展型、工商發展型。</u> <u>(3)課題分析及規劃策略研擬：考量居住、產業、運輸、公共設施服務等需求，盤點課題及規劃因應策略。</u> <u>(4)鄉村地區空間發展配置：依鄉村地區屬性及規劃策略，研擬空間發展配置構想，指定供未來居住、產業、公共設施服務所需空間範圍。</u> <u>(5)執行機制：依空間配置構想，研擬可行策略執行機制及期程。</u> 8.研訂部門空間發展計畫： (1)依據本法施行細則第 6 條規定，部門空間發展計畫應包括住宅、產業、運輸、重要公共設施及其他相關部門。 (2)有關產業、能源設施等部門空間發展計畫（含總量、區位等）相關內容，依據目的事業主管機關提供資料為主。如屬行政院或部會已核定計畫內容，直轄市、縣（市）主管機關應配合納入各該國土計畫；至屬評

類別	應辦及配合事項
	估中或規劃中(尚未定案)者，則由直轄市、縣(市)主管機關考量資源條件城鄉發展總量斟酌納入。 (3)直轄市、縣(市)國土計畫應就全市(縣)產業政策、工業區變更之定位、目標、方向、轉型策略等研擬整體產業構想，以為都市計畫工業區指導原則。 (4)直轄市、縣(市)國土計畫之部門空間發展計畫應有對應部門主管單位，俾計畫內容落實執行。 9.直轄市、縣(市)主管機關得依本法第 23 條第 4 項規定，另訂管制規則，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。 10.依本法、本計畫國土功能分區分類劃設條件及順序、國土功能分區圖繪製作業辦法、國土計畫規劃作業手冊、國土功能分區劃設作業手冊等規定，製作國土功能分區及分類示意圖。 11.依本法第 32 條規定指認應補償其所受損失地區。

資料來源：全國國土計畫，內政部營建署，107 年 4 月；規劃單位彙整，107 年 8 月彙整。

(四) 全國國土計畫小組審查相關意見

全國國土計畫從民國 106 年 12 月至 107 年 3 月歷經 11 次國土計畫審議專案小組，以下摘錄農業發展與城鄉發展之專案小組中，涉及鄉村地區之建議意見，然而，綜觀相關意見，對於鄉村地區與鄉村區仍似有混淆與定義模糊問題，後續應視本案階段性成果予以釐清，相關建議意見摘錄詳表 1-5。

表 1-5 國土計畫審議專案小組涉及鄉村地區意見摘錄表

會議	相關意見
107.1.10 農業發展 小組	1.在現有的法令與制度框架下要解決目前的問題似有困難，未來應<u>朝向訂定鄉村計畫法，對於都市計畫區以外地區加以規劃</u>，並成立鄉村發展署推動相關的鄉村發展工作。<u>鄉村地區包括都會區內的鄉村地區、都會區周邊的鄉村地區，以及離都會區較遠，受都會區影響較小的鄉村地區</u>，研擬不同的政策與措施加以推動鄉村地區與農業的永續發展。【審查委員】 2.臺灣鄉村地區的聚落、社區，真的是一直被忽略，簡直就是被遺棄的區域，沒有公共資源投入，缺乏基礎公共建設。【公民團體】 3.草案提出<u>鄉村區得劃為城鄉發展地區第二類之一或農業發展地區第四類，該劃設原則應有更強指導性</u>，此外，對於鄉村地區應優先建設<u>污水處理等基礎設施</u>，避免城鄉失衡現象持續擴大。【公民團體】 4.臺灣的鄉村地區，過去一直缺乏整體規劃。之後劃入「農業發展地區第 4 類」的鄉村社區應投入一定的資源，補足適當必須的公共設施。【公民團體】
107.1.11 城鄉發展 小組	1.<u>草案內容涉及城鄉發展部分，偏向城鎮發展，缺乏鄉村議題</u>，且為都市計畫觀點導向。檢視相關內容，並無都市地區或都市化地區概念，似僅有建成地區及如何擴大予以指導，且缺乏整體性及計畫概念，難以達成國土計畫改善城鄉失衡之戰略目標，將造成城鄉空間失衡情形更為惡化，致使鄉村地區更缺乏公共資源挹注。【審查委員】 2.目前非都市土地建成地區主要包括工業區及鄉村區，未來國土計畫將工

會議	相關意見
	業區劃歸城鄉發展地區，鄉村區分別劃歸為城鄉發展及農業發展地區；過去係以現況編定，導致鄉村區缺乏規劃，然國土計畫以前開方式處理此類問題，亦缺乏整體鄉村發展概念，是以，建議就國土計畫各面向問題，應整體檢視（如農業發展及城鄉發展議題，應交互檢視）；又已建成區未來如有擴大需求，應如何擴大？有何條件？應以公平正義機制予以落實，始得達到均衡。【審查委員】 3.過去因非都市土地採現況編定作法，無論人口聚集之鄉村地區或散居之其他地區，均缺乏計畫指導，公共資源未能有效投入，導致基礎公共設施缺乏，生活環境不佳，原住民族聚落更是如此，甚因未考量原住民生活、生產、殯葬及文化慣俗，導致原住民族既有居住等使用違反土地使用管制；國土計畫建立空間計畫新制度的同時，應充分考量原住民族需求並於相關土地使用指導妥適處理。【原民會】 4.目前鄉村地區多有閒置空間，應妥善利用作為非營利托育設施，包括老人及小孩。【公民團體】
107.3.6 城鄉發展 小組	1.針對鄉村地區整體規劃，目前 4 千餘處鄉村區中，有哪些是能夠適度擴大的？擴大後應引進何種產業或設施？如何與土地使用指導事項連結？該相關內容建議納入規劃手冊補充說明，或建議於全國國土計畫草案提出相關具體指導。【農委會】 2.有關鄉村地區整體規劃，全國國土計畫應引導相關目的事業主管機關，妥予調配並投入相關資源，而非將所有建設均置於都市計畫地區。【公民團體】

資料來源：1.全國國土計畫專區。

2.本案彙整。

第三節 報告書章節架構與內容編排說明

本案於委辦規劃研究期間，配合縣市國土計畫併同辦理需要，針對國土計畫手冊、縣市國土辦理作業研商會等，同步滾動式檢討規劃研究執行之可行性，以期兼具研究規劃之核心理念以及凝聚後續執行鄉村地區整體規劃之共識。

因此，報告書安排在第二章、第三章及第四章，分別就「鄉村地區的定義」、「鄉村地區於國土空間發展中的角色與定位」、「鄉村地區整體規劃的任務、功能與內涵」、「鄉村地區整體規劃架構、程序、作業模式之概念」等依序論述，以利提供完整規劃研究報告。

至於涉及規劃政策、實務執行、部會資源整合等相關議題，配合委辦機關提供規劃成果供專案推動小組研議，以強化議題討論並確立政策方向，引導社會對話與共識，並逐步建立合乎鄉村地區規劃所需之資料庫系統、規劃標準作業程序，以及合宜的規劃工具與方法，以供直轄市、縣（市）政府辦理依循。

故有關鄉村地區整體規劃政策及後續執行方式（詳報告書第五章第三節），以及以鄉鎮市區為例之操作說明（詳報告書第六章），業經 108 年 10 月 7 日、10 月 21 日及 12 月 3 日三次鄉村地區整體規劃專案推動小組會議討論，已有初步內容，並於 108 年 12 月 23 日召開直轄市、縣（市）政府座談會。

整體而言，本報告包含完整規劃研究內容及部分政策執行方式，為兼顧理念與實務及本案委辦工作併同呈現，以各章節及附錄編排予以區分。

第二章 鄉村地區於國土空間發展中的角色與定位

第一節 鄉村地區的定義

鄉村與都市原本為自然發展之一種人口居住、居住地形態描述，或環境地景上的一種稱呼，然「鄉村」與「都市」在臺灣始終未明確給予定義。「都市」地區在日治時期，日本總督府開始進行一連串市區改正，為臺灣都市計畫的雛型，但未對鄉村地區加以納入法制與計畫上的管制；後續進入民國政府時期並頒布都市計畫法後，給予都市地區較明確的管理體系，並在 60 年代左右開始推動區域計畫體制，將臺灣國土區分為「都市土地」與「非都市土地」，並將「鄉村地區」納入「非都市土地」；70 年代後的工商發展蓬勃，社會變遷的快速，臺灣在「鄉村工業化」和「鄉村都市化」的政策之下，產業發展成為帶動鄉村的主要策略，也改變了鄉村的風貌與內涵，臺灣的鄉村也逐漸朝向多元化、複雜化的發展，但鄉村地區始終未有明確實質意涵上的描述與定義。有鑑於此，本案首先針對「鄉村地區定義」進行文獻回顧，重新蒐集及歸納國內外學者、不同學派或官方實質操作上對於鄉村地區之定義，期望能透過資料的蒐集，給予鄉村地區較貼近本質、較中性的實質描述與定義，並作為本案在後續進行鄉村地區屬性辨識、鄉村地區整體規劃的參考資料。

一、各國定義

（一）美國鄉村地區定義

根據美國人口統計局 (Census Bureau) 的官方定義，鄉村地區是由居民低於 2500 人的村里或聚落所組成；都市地區則是由較大量人口居住的地區以及包圍這些地區的密集聚居地所組成 (以上並非一定要根據行政界線進行劃設)。

美國的都市地區基本上有兩種類型：都市化地區 (urbanized area) 及都市群聚地 (urban cluster)，兩者間在所用來劃分的準則上是相同的，但在規模上是不同的。都市化地區係指人口在五萬人以上的都市核心地帶，其中也可能包含了任何人口五萬以上的個別城市；都市群為 2,500 人以上，未滿

5 萬人居住，且人口密度每平方英里 500 人以上之地區。根據這套系統，其所謂的鄉村地區是由位於都市化地區及都市群聚地以外的所有土地所組成。

另外，關於美國鄉村的一些研究及調查中，大部分也會參照非都會地區條件作為參考。都會與非都會地區是以郡 (county) 為基礎進行定義，郡這個單位，通常具有聯邦及州層級計畫上的重要性存在，且年度人口、就業及所得地推估也必通常依靠此一單元為主。至於都會與非都會地區的界定，則是由管理及預算處 (Office of Management and Budget，簡稱 OMB) 來進行。根據 2003 年的定義，OMB 將美國都會地區定義如下：

- 1.具有一個以上都市化的中心郡。
- 2.以工作通勤來衡量，在經濟上緊密結合著核心郡的外部郡。其中，外部郡包括 25%勞動人口需要通勤到核心郡工作的郡，或是當地 25%就業人口是來自於核心郡的郡。

而非都會區的郡為在都會地區界線之外，常被進一步細分成 2 種類型：

- 1.小都會地區 (micropolitan area)：集中在人口一萬人以上之都市群聚地。
- 2.其他非核心的郡。

(二) 加拿大鄉村地區定義

本案參考加拿大統計局於 2002 年所完成的研究報告「鄉村地區的定義」 (Definitions of Rural) 中，提出數種用來界定何謂鄉村地區的替代性定義，分述如下：

1、人口統計上的鄉村地區 (Census Rural Area)

根據加拿大人口統計辭典中的定義，鄉村地區係指「位於都市地區以外人煙稀少的土地」。在實務上，目前加拿大人口統計上的鄉村地區係指滿足以下兩種條件的地區：人口規模與人口密度。

- (1) 人口規模：在統計單元中總人口在 1,000 人以上地區以外的地區。
- (2) 人口密度：統計單元中人口密度地區每平方公里 400 人地區。

2、鄉村與小城鎮 (Rural and Small Town，簡稱 RST)

鄉村與小城鎮的定義是：以勞動市場標準而言，係指居住在大都市中

心 (10,000 人以上) 通勤區以外地區人口所在地。其中所謂的通勤趨勢係指加拿大的人口統計都會區 (Census Metropolitan Areas , 簡稱 CMAs) 或是人口統計聚集地 (Census Agglomerations , 簡稱 CAs) 。換言之 , RTS 是指非 CMA 或 CA 的人口 , 將 RTS 與 CMA 或 CA 分開的界線乃是根據不同地區人口到大型都市中心勞動市場的可及性高低來劃分 , 此種定義是根據通勤流的門檻為基礎 , 所以對於勞動市場的分析最為精準。在廣泛意義上 , 其他面向之通勤流可及性 (例如公共服務設施、健康醫療、教育設施、金融機構、購物中心、文化中心與體育設施等) 也都可應用 , 此種定義可反映出都市中心對鄉村地區的影響力。

(三) 歐盟鄉村地區定義

歐盟農業指導綱領(Agriculture Directorate-General)提出鄉村發展政策構想 , 並為配合各會員國各種鄉村類型的需要 , 以地區類型進行劃分 , 基本上有三大類型之鄉村區域 :

1、緊鄰大城市的鄉村區域

受制於土地開發的重大壓力,及農業因為高度現代化而造成環境損耗 (汙染、景觀的侵蝕、自然地區的破壞) 之地區。

2、處於衰敗中的鄉村區域

受制於不斷的人口外移及人口老化 (導致服務業規模逐漸衰敗) , 同時農業仍具有重要性之地區 , 儘管具有自然與結構上缺陷 , 如規模小、缺乏利潤的農地所有權、農民退休後的繼承率過低等。

3、特別偏遠的鄉村區域

如眾多山區與離島區域 , 鄉村的衰敗與人口減少顯著 , 多樣化的機會受到限制 , 同時為滿足此種多樣化所需的基礎開發難以達成。

由於歐盟屬於跨國家組織 , 為考慮各歐盟會員國社經背景與地理環境上的差異 , 僅針對大範圍的類型鄉村區域進行原則性的分類 , 至於實際的政策指導則是由各國根據政策綱領中鄉村發展政策指南提及的原則 , 配合各自需要予以構思籌劃符合該會員國實際需要的鄉村類型與定義。

二、我國現有認定方式

蒐集完各國相關專家學派與國外對於鄉村地區定義後，本案同時也在針對臺灣過去及現行法令關於鄉村地區的界定，以利本案未來作為鄉村地區劃設規範之基底。

（一）全國國土計畫中的鄉村地區

全國國土計畫並未針對鄉村地區有明確定義，本案彙整全國國土計畫中有提及鄉村地區之描述，概述如下：

- 1.第五章第一節：第柒項「城鄉發展空間之發展策略」，推動鄉村地區整體規劃，形塑鄉村特色風貌，並敘明鄉村地區應以生活、生產、生態之再生規劃理念出發，並應考量人口結構及發展趨勢，分別就居住、產業、運輸及基本公共設施等需求，研提鄉村地區發展或轉型策略，以改善鄉村地區之公共設施缺乏、建築土地不足、農村環境破壞及蔓延無序發展等課題。
- 2.第六章第一節：第壹項「農林漁牧業發展對策」，應考量整合鄉村地區整體規劃，適度擴大農村聚落範圍，強化必要的生活機能與公共設施，營造優質農村生活空間。
- 3.第七章第一節：第壹項「氣候變遷調適策略」農業及生物多樣性領域部分，應考量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、提升生活環境品質及管理農漁村發展所產生的廢棄物及汙水。
- 4.第七章第二節：第貳項「各類防災策略」城鄉災害防災策略部分，應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。
- 5.第八章第二節：第壹項「劃設條件」敘明農業發展地區第四類、城鄉發展地區第二類之三劃設原則。
- 6.第九章第二節：第參項「農業發展地區」中，詳列關於鄉村地區相關土地使用指導事項。
- 7.附錄：提及應研訂鄉村地區整體規劃，需進行基本調查、屬性分類、課題及策略研擬、研提鄉村地區空間發展配置等。

（二）區域計畫中的鄉村地區

1、最廣義之定義（非都市土地）

依照區域計畫法施行細則第十二條第一項第二款，乃是指「非都市土地」，即依照都市計畫法進行管制之都市土地以外的土地，其使用管制依照非都市土地使用管制規則為之。

2、廣義之定義（鄉村區）

依照區域計畫法施行細則第十三條第一項第四款之規定，係指非都市土地使用分區中的「鄉村區」，其目的敘明「為調和、改善農村居住與生產環境及配合政府興建住宅社區政策之需要，會同有關機關劃定者」。

另外，根據「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」：「凡人口聚居在 200 人以上，得斟酌地方情形及需要，就現有建地邊緣為範圍，劃為鄉村區。但山地鄉及離島地區之聚居人口在 100 人以上者，得比照辦理。聚居人口在 1,500 人以上者，如區內現有空地，不敷未來五年人口成長需要時，得增加鄉村發展用地。」

區域計畫以現況編定為主，除缺乏積極計畫指導外，歷經多年時空變遷發展已與現況鄉村區差異甚遠，至今仍未曾全檢討之，若後續直接依照國土功能分區劃設原則轉換為國土功能分區，將無法反映實際與未來發展狀況。

3、狹義的定義（乙種建築用地）

依照區域計畫法施行細則第十五條第一項第二款之規定，乃是非都市土地使用分區劃設為鄉村區中，用地編定為乙種建築用地之土地，其意義係指「供鄉村區內建築使用者」。

（三）其他

■ 農村社區土地重劃條例

農村社區土地重劃條例第三條第一款：「本條例所稱農村社區，指依區域計畫法劃定非都市土地使用分區之鄉村區、農村聚落及原住民聚落。」

第二節 鄉村地區發展演變的歷史辯證

一、「鄉村」定義相關文獻回顧

都市與鄉村的區分，普遍可以依聚落形態來看，從景觀、人口規模、經濟型態、價值觀或生活方式等概念作區分。所以可從產業、戶口性質、人口密度、醫療資源分布、消費型態、維生物質的輸送、服務和公共設施之機能、行政管理組織、建築型態等來加以區分。然而，隨著鄉村社會的複雜化，國內外學者、不同學派對於「鄉村」之定義與分類皆有不同之看法。本案主要針對「鄉村社會學」、「人文地理學」、「景觀學」等領域進行探討，詳細說明如下：

（一）鄉村社會學

鄉村社會學為社會學的分支之一，以非都市地區內的社會生活為研究範疇，研究關於遠離人口密集地區或經濟活動地區的社會組織和行為的科學。鄉村社會學的基本假定認為，鄉村地區相較於其他區域，具有特殊的研究價值，其隱含的意義在於鄉村空間存在有獨特的社會體系、社會關係、社會結構、生活方式與價值。

其中，Keith Hoggart 和 Henry Bulter 於 1987 年提出三大鄉村定義取向，從檢討傳統鄉村定義中，進而論述鄉村在當代社會脈絡中的多元化特質：

1、社會文化取向定義（Socio-Cultural Definitions）

社會文化取向之鄉村定義，主要強調低密度人口與高密度人口地區間會產生社會文化差異，生活在兩地區間的居民，會隨著當地不同的社會文化差異，影響他們的行為、態度、價值、觀念。社會文化取向的鄉村定義，可以藉此有效地將鄉村概念化。

然而以 Michael K. Miller 與 A.E. Luloff 於 1981 年的研究而言，88% 受訪美國人無法被分類到「純粹的」鄉村或都市文化類型中；而僅有 47% 受訪者，其城鄉文化特質能與其居住類型相符合。儘管不同環境會對人的態度和行為造成影響，但卻非唯一的決定性因素。換言之，無論是意識型態、土地改革或田園風光與地理環境間關聯性，均缺乏顯著的實證，證明居民會因居住於都市（高密度）或鄉村（低密度）而有一定的價值觀、行為，並可理出一套鄉村歸納的邏輯，因此社會文化取向的定義瓶頸，即在

於研究者不易對態度、價值、觀念本身研擬出一致性的操作型定義。此外，即使鄉村地區存在具備「鄉村文化」特質的居民，但鄉村地區居民間，仍呈現不同的社會關係形式，且將隨社經變遷而愈加異質化，且即便是同一時間點上的鄉村地區，其內部仍存在顯著社會差異性。

2、職業取向定義（Occupational Definitions）

鄉村地區主導的產業形態，職業取向定義起初係指產業形態以基礎工業、農業以及林業為主的鄉村地區。然而，此職業取向的鄉村定義，則隨農場結構的變遷趨勢而漸呈分歧。而產業與工作環境的本質，也隨著社會變遷漸漸地不再只是單一的形式與樣態。例如，傳統的畜牧業，以養殖牛隻作為販賣新鮮牛乳的來源，是作為單純的第一級產業。然而，現今許多養殖場更結合休閒觀光農場的營運，不只是作為銷售牛乳，同時更結合擠牛乳體驗、養殖牛隻導覽等等，變相成為第一級產業與第三級產業的融合。再就工作關係的變化而言，亦由過去的家庭農場，轉變成以僱傭關係為主的經濟型態，因此無論以產業環境、工作關係及經濟規模大小而言，職業取向的城鄉定義，較難以解釋現行鄉村社會的複雜現象。

3、區位取向定義（Ecological Definition）

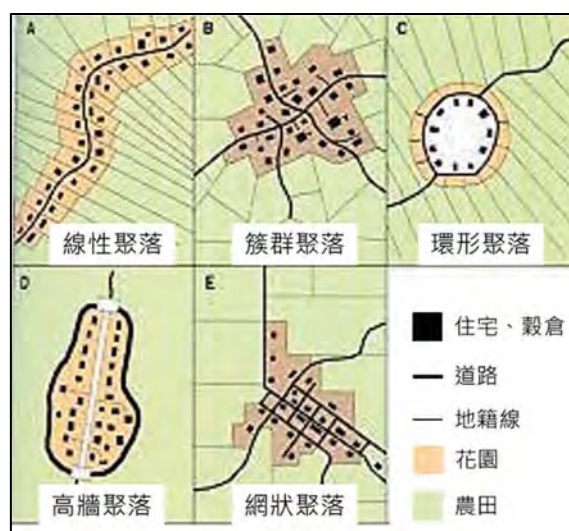
區位取向定義是從區位或生態的角度出發，鄉村被視為一種混亂無序的概念，此定義取向將鄉村地區界定為「居住人口少，且擁有開放的實體環境」，上述指標雖未強調鄉村的同質性，但僅能說明由少數居住人口所構成的社會。雖然相對於其他兩項定義較易操作，但其無法顯示出鄉村空間的異質性與多元性，特別是社會文化的特性。

（二）人文地理學（Human geography）

人文地理學為一類社會科學分支，研究關於世界、人類社會、文化、經濟與環境的相互作用，強調空間和地區的關係，其中關於其對於鄉村的研究，主要呈顯鄉村聚落的空間結構如何被展現出來。

一般而言，相較於都市聚落，鄉村聚落在空間結構的規模上比較狹小，其中地區居民在周邊土地進行農耕或是為從事農耕的人提供服務，居民與土地呈現較緊密的結合，且大部分人的生活型態都直接或間接地依賴鄰近農地的耕作。因此，也在空間結構上反映出聚落形式的歷史背景與其環境條件。舉例而言，在西歐部分地勢較低窪的地區，沿著田埂或渠道形成一些線性聚

落 (linear village) ; 在一些重要路網交會口形成，並隨著路網擴張發展而成的簇群聚落 (cluster village) ; 東歐及德國常見的環狀聚落 (round village) ; 乃至於現代社會中經過人為規劃所發展成的網狀聚落 (grid village) 等 (Blij and Murphy, 1999) 。



資料來源：Blij and Murphy, 1999；本案繪製。

根據 Ronald John Johnston 於 2009 年於「人文地理學辭典」(The Dictionary of Human Geography) 的解釋中，「鄉村」指目前或最近由大量農業或林業等密集土地利用或是由低度開發土地的大型開放空間為主體地區，包含了可說明建築或周邊大型景觀間強烈關係的小規模、低階層聚落，並且被大部份居民視為鄉村的地區：基於對環境的尊重，以及組成部分大型景觀的行為生活品質為基礎，被視為孕育出具有接合性認同特色生活方式的地區。在這類型的定義中，多是以「土地使用」為主，也就是農林漁牧的產業空間佔有極大的部分，再加上一些實質空間的地理特質（例如分析地區的相對位置、開放空間的比例、自然或生態資源的多寡、人類聚落型態、地形地貌的形構等）。雖於空間、人與環境的互動探討與描述中，不一定能完全對於鄉村進行清楚而完整的描述，但對於鄉村在空間場域的建構，是最基本且必要的論述基調。

綜觀上述各種解釋，對於鄉村定義在空間概念上的論述極為廣泛多元，其中，Woods, M.於 2005 年將鄉村定義分為下列四種：

1、敘述型定義

敘述型定義的基礎假設在於根據社會空間的特性為基礎，可將鄉村與

都市之間劃出一條明確的地理區隔，例如透過各種統計指標劃分出一條明確界線，最簡單的方式就是透過人口，而這也是被大多數的鄉村地區於官方操作實務上最常採用的做法。

2、社會文化型定義

敘述型定義主要針對鄉村領土作出界定，社會文化型定義嘗試針對鄉村社會做出界定。在這種做法中，都市與鄉村社會間的區隔劃定是根據居民的價值觀及行為作為基礎，並根據社區的社會及文化特性調整與劃分。

3、鄉村作為一種地域性

此種定義有別於以上兩種方式，其側重於可能開創獨特的鄉村地域性的過程上，探討地方結構可以塑造出多深遠的社經過程。Keith Halfacree (1993) 認為「鄉村地域性」若能以屬於其本身的範圍加以研究的話，必能根據何者將之塑造為「鄉村」以清楚定義出鄉村。他的做法共可概述為以下三種：

- (1) 鄉村空間需與初級生產部分（如農業）有關聯。
- (2) 低人口密度會創造出鄉村與集體消費議題間的獨特關聯。
- (3) 鄉村地域性被界定為一種消費中的角色，例如旅遊地點的集體消費、遷入購屋者（in-migrant house-buyers）的私人消費。

但上述三種作法皆無法明確區隔出專屬於都市或鄉村的結構性指標，因此其結論為，並沒有一種屬於鄉村的結構性特徵可被證明是專屬於鄉村者。

4、鄉村作為社會重現

此種方式是用來定義鄉村的另一種替選做法，其並非嘗試判定出專屬鄉村地區的獨特社會特質與經濟結構，而是藉由詢問當人們思索鄉村時，會想像出何種象徵、符碼與形象來進行。這樣實際上是產生一種更彈性的定義鄉村的方式。

在這種方式下，定義鄉村的問題變成了「人們如何自我建構出屬於鄉村」的定義，了解鄉村性其實是種「心靈狀態」，鄉村性是「社會建構」，同時，「鄉村變成一種鄉村居民所參與的社會、道德與文化價值的世界」。

這種做法的特點在於關注重點由鄉村地區的統計特徵移轉到居住其中或是來此拜訪的人們身上。其認為一個地區屬於「鄉村」，並非因其經濟或人口密度甚至其他結構性特質，而是因為居住在此或是利用此地的人認為這裡是屬於鄉村。人們已預先存有一種概念，並且運用這種價值觀與概念來判定某些特定地區、地景、生活方式、活動或人們是屬於「鄉村」，並會轉型建構成一種因果影響關係。簡言之，如果人們認為他們居住於鄉村地區，並且已預先存有一種鄉村生活應該是什麼樣子的概念，就會影響到他們的行為與態度。

(三) 景觀學

景觀是指一個地區的景象，不同地貌、時間、人文會構成不同的景觀，如城市景觀、鄉村景觀、自然景觀等等，景觀學即為研究此種地區景象形成、構築的一種學科。

國立臺灣大學農業工程研究所副教授黃光政於臺灣農業推廣學會發表之農業推廣文彙中曾對鄉村景觀學做出定義：「『鄉村』一詞係指以農業生產為主的地區，其中除聚落外，大部分的土地都作為作物栽植、水產養殖或放牧等之用途。又因其地區遠離人口集中之都市，且其自然環境所占比重遠大於都市地區，故『鄉村』亦指以農業生產為主的非都市化地區。景觀從廣泛的定義方面來說，通常是指人類視覺和聽覺，甚至嗅覺所能感受到的自然界或非自然界的形象，也就是凡經由知覺歷程 (Perception process) 所能感受之自然演化和人類活動所組成的有形景物及無形景象之整體環境印象，且能引起內心的衝擊，以滿足人類需求效應者，稱之為景觀綜合以上對鄉村與景觀所作簡單之界定，『鄉村景觀』乃指介於都市與荒野地之間的地區，其居民以從事農、林、漁、牧生產為主，其居住密度較都市低，自然環境比重遠超過都市地區的一個視覺空間。易言之，鄉村景觀是由開闊的田園與生活空間所組成，包括自然景觀資源、農業產業經營管理模式、鄉村空間設施結構及鄉村人文活動等元素在內。」

另外，關於鄉村景觀與意象之研究，國立中興大學園藝學系所蔡淑美亦曾於 2008 年發表之「臺灣鄉村景觀類型與意象之研究」，對於能代表臺灣鄉村之景觀類型與意象進行研究，其共將鄉村景觀類型分為「高台旱作景觀」、「縱谷農作景觀」、「溪谷雜作景觀」、「近山林野景觀」、「梯田茶園景觀」、「濱海水鄉景觀」與「海岸田園景觀」共 8 種，並根據問卷分析法測試受試者對

於鄉村之認知意象，包含 3 種意象：「明亮清新的」、「開闊協調的」與「自然疏離的」，情感意象則包含 2 種：「閒適靜樸」、「便利有人情味」，景觀組成則分為「農作田園」、「濱海魚塭」、「生態山景」、「富饒梯田」等 4 種。

綜整不同景觀學相關學者所認為之鄉村，通常具獨特可辨識之景觀，人類活動在自然界的印跡，是自然斑塊和人類經營斑塊的鑲嵌體，是自然生態結構與人為特徵的綜合體，鄉村山水、田園等自然、半自然景觀與居民社會活動共同構成鄉村景觀。

(四) 小結

綜整國內外對於不同學科對於鄉村的定義與描述，雖然分別有各自不同的描述與定義方法，但大體上皆認為鄉村是「非城市化區域」，是城市外的人類聚居地區，人口密度較城市地區低，通常不包括沒有人類活動的荒野和無人區，並輔以地景、建物密集程度、產業，甚至價值觀等予以定義之。

二、臺灣整體空間規劃架構概述

臺灣於 60 年起區域計畫法頒布後，臺灣國土空間區分為「國家公園土地」（根據國家公園法所劃設之國家公園土地）、「都市土地」（根據都市計畫法所劃設之都市計畫區）、「非都市土地」（依據區域計畫法所劃設之土地，即扣除上述兩者之其他土地皆屬非都市土地）。其中，都市土地（都市計畫區）又依照性質區分為「市鎮計畫」、「鄉街計畫」與「特定區計畫」，並以土地使用分區及相對應之管制對於空間與土地進行管控，並應定期對於計畫進行通盤檢討，亦可研提個案變更，遇重大事件、建設或主管機關認定有必要時得逕行變更。

非都市土地同樣以土地使用分區及相應之管制進行管控，共區分為 11 種分區別（特定農業區、一般農業區、工業區、鄉村區、森林區、山坡地保育區、風景區、國家公園區、河川區、海域區），與 19 種用地別（甲種建築、乙種建築、丙種建築、丁種建築、農牧、林業、養殖、鹽業、礦業、窯業、交通、水利、遊憩、古蹟保存、生態保護、國土保安、殯葬、海域、特定目的事業等使用地），以現地編定方式編定，若有擴大或變更需要時再行研提變更，主管機關再依此進行審查。

非都市土地除以土地使用管制進行管控外，同時亦融入開發許可制度，基地開發達一定規模以上者，應依法取得開發許可後方得開發利用。

計畫層級方面，過去並未有全國尺度的法定計畫，而是以北部、中部、南部、東部區域計畫分別針對區域進行指導；現行體制則轉換為「全國區域計畫」-「直轄市、縣(市)區域計畫」-「國家公園土地/都市土地/非都市土地」體制；105年國土計畫法通過後，未來將轉換為「全國國土計畫」-「直轄市、縣(市)國土計畫」-「四大功能分區」體制，詳圖 2-1。

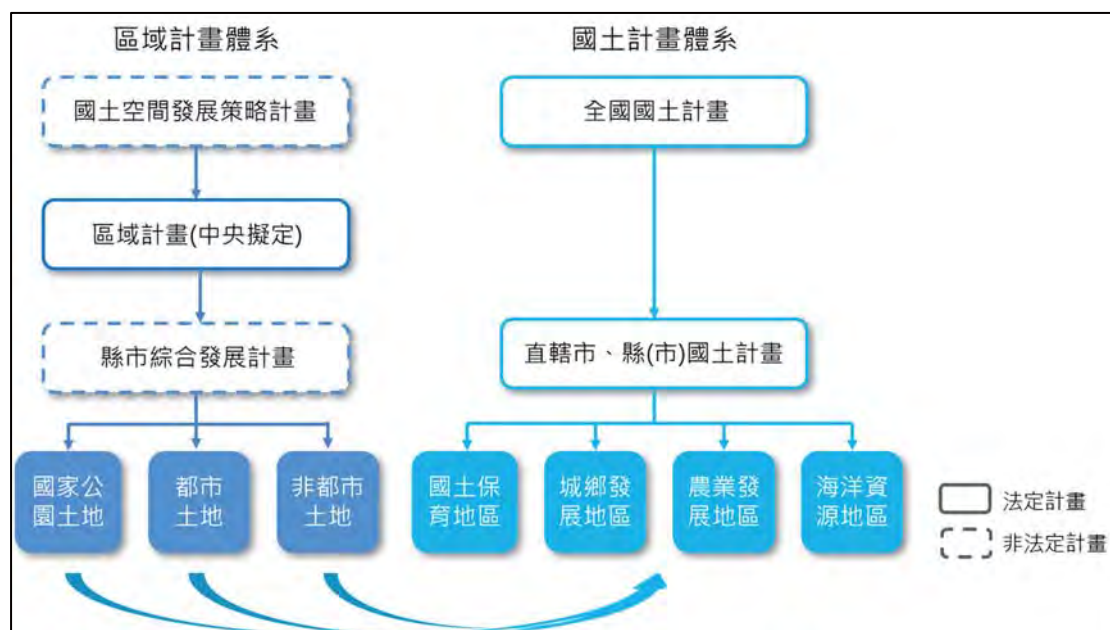


圖 2-1 區域計畫體系與國土計畫體系銜接圖

■ 農村再生體系

民國 99 年，「農村再生條例」頒布，其擬定目的為促進農村永續發展及農村活化再生，改善基礎生產條件，維護農村生態及文化，提升生活品質，建設富麗新農村。主要針對非都市土地既有一定規模集居聚落及鄰近因整體發展而需要納入之區域(範圍尚包括原住民族土地)，可由農村社區內之在地組織或團體，依據社區居民需要研提農村再生計畫，直轄市或縣(市)主管機關亦可依農村發展需要，擬定計畫報經中央主管機關核定。

農村活化再生之推動，應以現有農村社區整體建設為主，個別宅院整建為輔，並應結合農業生產、產業文化、自然生態及閒置空間再利用，進行整體規劃建設，創造兼具現代生活品質以及傳統特質之農村。

而為加強農村社區之規劃、建設、領導、永續經營等人力培育，尚有農村再生培根計畫支援，其以「農村再生、先做培根、培根做好、根留農村」為培訓目標，課程採循序漸進的方式依序教導，並利用農村社區農餘時間安

排專業講師至社區說明農村再生概念及社區實作技巧，訓練社區在地人力，研提屬於社區自己的農村再生計畫，逐步實現社區未來發展的願景，呈現出社區自己的特色。

其中，中央主管機關為並設置農村再生基金，本案彙整其補助內容如詳表 2-1，若都市計畫或國家公園地區內之農民集居聚落經中央主管機關同意，亦可受農村再生基金補助。

表 2-1 農村再生基金補助事項內容彙整表

項目	內容
1	辦理農村再生計畫之整體環境改善、公共設施建設、個別宅院整建、產業活化、文化保存與活用及生態保育支出。
2	辦理農村活化再生之政策方針、農村再生總體計畫、年度農村再生執行計畫或農村再生發展區計畫擬訂、審核之業務支出。
3	補助具有歷史文化價值建築物或能與鄰近環境景觀融合之特色建築物及其空間之維護或修繕。
4	具有保存價值之農村文物、文化資產及產業文化所需保存、推廣、應用及宣傳等支出。
5	辦理農村調查及分析、農村基礎生產條件及個別農村生活機能之改善、規劃及建設等支出。
6	推動休閒農業及農村旅遊相關支出。
7	辦理農村社區之規劃、建設、領導、永續經營等人力培育及農村活化再生宣導等支出。
8	管理及總務支出。
9	其他有關農村活化再生業務支出。

資料來源：1.農村再生條例。

2.本案彙整。

民國 106 年起農委會研提農村再生 2.0，以農村社區為發展主軸，專注強化農村競爭力，並透過配合農委會施政藍圖及新農業政策（包含茁壯小農及扶植企業農、地產地消、推動資源保育、友善環境生產及資源循環利用、推動農電共享雙贏、協助青年從農、建構農產品交易平臺、發展智慧科技農業等），適度調整農村再生政策的方向，創造臺灣農村的新價值。

農村再生 2.0 主要變革在於創造農村里山里海新價值、擴大多元參與、推動友善有機農業及強化跨域整合推動平臺等，其並研提四大主軸，說明如下：

- 1、創造農村里山里海新價值：農村再生 2.0 扣合生產、生態、生活及夥伴關係，著重於小農、食農教育、人力回流、科技、地產地消、高齡照護、再生農村傳統智慧及文化傳承等，以里山里海精神達人類社會與自然和諧共存，強化農村再生各計畫，創造臺灣農村的新價值。
- 2、擴大多元參與：擴大地方政府、民間組織、NPO/NGO、企業及學校等不同單位參與農村再生，引進新的觀念與活力，共同推動臺灣農村之再造。
- 3、推動友善有機農業：為落實農村自然資源世代永續利用，並輔導原住民部落合理運用森林環境，鼓勵發展有機與友善耕作制度，維持農村環境安全及競爭力。
- 4、強化跨域整合推動平臺：以特色化、區域化、網路化及智慧化之概念，依照區域產業、自然資源與社會文化之特性發揮區域擴散，建構不同功能屬性的區域發展網路，引動相關部會及民間資源投入，帶動農村發展綜效。

農村再生亦為跨部會之計畫，包括農委會畜牧處、輔導處、農糧署、漁業署、水土保持局（水保局）、農業試驗所（農試所）及內政部土地重劃工程處等協力辦理農漁畜產業、休閒農業及青年農民輔導、農村人力教育推廣及跨域發展等業務，林務局亦將加入推動辦理原住民族地區綠資源永續利用，鼓勵以山村社區、部落實踐綠色經濟轉型，其運作架構詳圖 2-2。

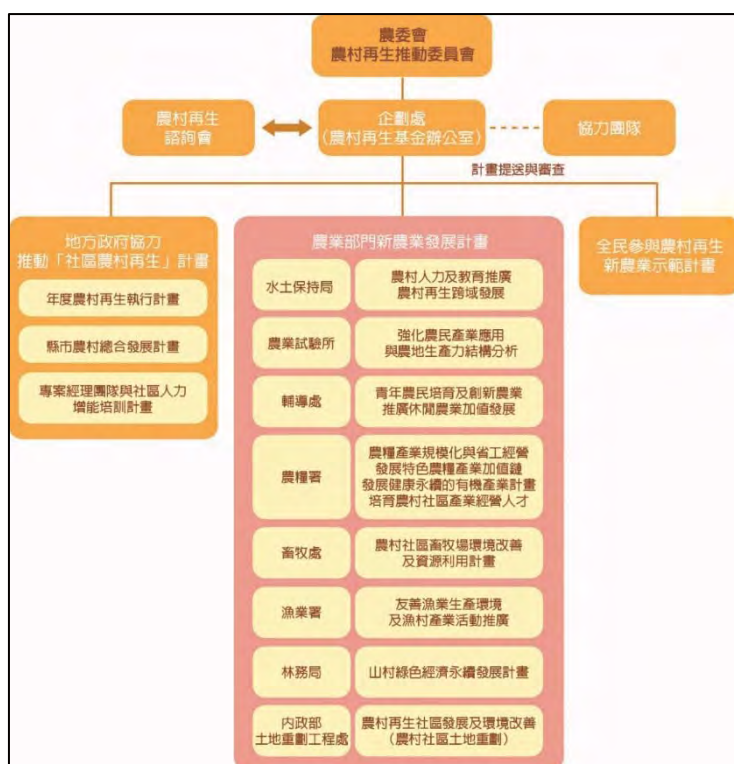


圖 2-2 農村再生推動架構示意圖

資料來源：行政院農委會 (https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2506295&RWD_mode=N)。

第三節 國土空間發展的趨勢與鄉村地區發展的新角色與功能

一、鄉村地區於國土空間發展中的角色定位

前段章節主要針對「鄉村地區」詞彙有所定義，然而「鄉村地區」在國土空間發展中，應該有的角色定位卻仍未提及，過去我們總把鄉村地區直接或間接認為是「非城市或都市化區域」，是城市或都市外的人類居住集散地，即二元化的劃分人類現今的活動區域，但鄉村地區之於城市或都市並不是他們的反義詞，更不是把鄉村地區當作是從荒煙蔓草地區走向都市化的過程，都市與城市所具備的機能條件是否也能出現在鄉村地區？鄉村地區在位階上是否就應該屬於廣義的發展落後地區？上述問題都再再地顯示，鄉村地區的角色定位應該要被深層地思考一番。

「鄉村地區」的角色在都市化程度仍未高度發展的年代，起初被認為是廣義的發展落後地區，選擇住在鄉村地區的人們通常屬於負擔不起城市或都市消費能力的階層，此階層久而久之有所成長後，他們通常會選擇往城市或都市流動，或是等著都市擴張至該地區，鄉村地區剩下的就是不具遷移能力的社會中下階層，上述情形隱含把鄉村地區視為都市發展腹地的觀念，同時也認為鄉村地區始終會走向都市化都會化的結局，然而在都市化程度越來越高的現今，「鄉村地區」的角色有所改變，這起因於都市發展的問題逐漸浮現，集中化的都市發展造成人口過度集中進而衍生眾多問題。

雖然政府訂定了相關計畫體系與法規管制，藉此控制整體國土空間發展，也試圖透過妥善規劃，來達到城鄉發展平衡的目標，但在人口導向的規劃原則下，人口越多的地區，的確投注了更多資源，因此資源傾向注入都市的情況就變得理所當然，當然也就衍生出都市無序蔓延與鄉村發展停滯的結果，近年來因上述情形所衍生的各種議題逐漸被端上檯面，例如：鄉村地區人口外流嚴重、各地農業資源未妥善利用、部分地區生活環境發展落後、生態棲地逐漸破壞、當地文化逐漸消逝等，現今政府為了呼應上述議題，在新的全國國土計畫中，嘗試賦予「鄉村地區」一個更明確的角色定位，希冀透過「鄉村地區」這個關鍵點的妥善發展，重新找回整個國土空間的發展秩序。

為了讓國土空間發展秩序形成並呼應新時代的發展潮流，「鄉村地區」的角

色應該在區域或計畫中被重新定位，換言之「鄉村地區」是個具有守護農業、守護環境、守護生態以及守護文化等功能的重要角色，同時居住於「鄉村地區」更是一種生活方式的選擇，而非迫於無奈，當然「鄉村地區」也存在著一個嶄新的經濟發展機會，有別於傳統都市經濟模式。

二、國土發展中「城與鄉」相對自主性的共軛佈局

回顧臺灣的國土發展歷程，可知過去的發展歷程類似於亞洲地區發展中國家之模式，其模式具有「城鄉村連續帶」特性，即發展出城鄉混雜的緊密關係，此關係體現在物流、人流、金流等物質流上，因彼此互動互賴關係密切，也造就了互相依存發展的經濟模式，雖然在傳統規劃上的城鄉關係，或多或少有被提及並納入整體規劃原則當中，但實際上對於城鄉彼此定位卻隱含著主次地位的不同，這也限制住了「鄉村地區」未來發展的可能，所以如何建立新型態的城鄉關係將是鄉村地區在新時代能否妥善發展的關鍵所在。

談到城鄉關係則必須進一步檢視臺灣的「鄉村地區」實質治理模式，目前治理體系主要涉及到農地利用、建築管理、公共設施、文化景觀及農村生態環境等層面，它們分別由不同的法規所管制與規範，並架構在各級計畫體系中，此現象表示各法規及管制規範，並無整合與統一管制窗口，且現行計畫體系也因治理架構分散，難以完全掌握鄉村發展現況，進而無法描繪出鄉村適當的角色定位，僅能由個別鄉村去思考而後擬定出計畫，這類型計畫就隱約地把「鄉村地區」當作都市發展腹地、休閒觀光消費地、生態或文化保存地或糧食保全維繫地等特定功能去規劃，而現在的全國國土計畫並不希望如此，因此在擬訂計畫時將更加注重在鄉村地區的現況掌握、鄉村地區城鄉關係連結、鄉村地區的適當角色定位等，如此一來才能確實找到新的城鄉關係並妥善引導城鄉發展。

原則上新型態的城鄉關係將不同於以往，視鄉村為個別產業的單元體，它應該是全球化佈局產業鏈的一環，具有跨區域尺度的角色定位，同時新城鄉關係應該更進一步納入所謂的「鄉鄉」關係去思考，換言之，「鄉村地區」應該被視為區域中的發展核心之一，由核心向外延伸至其他核心，進而建立起緊密的關係網絡，這網絡無論是連結都市地區或其他鄉村，都代表著彼此間的物質流互動緊密和彼此機能上具有互補互惠特性，這絕非傳統的主次關係，但如何掌握彼此間的互動脈絡是重要的發展課題，一旦能掌握城鄉或鄉鄉間共軛相伴的發展關係，那麼在鄉村地區的發展與治理將能創造最大的契機。

三、鄉村地區的戰略性再定義

總結上述，「鄉村地區」在整體國土發展上的確具有戰略性的意義，當傳統上把都市當作核心發展又遇到瓶頸時，鄉村地區的發展就變得格外重要，如果鄉村地區的規劃能夠與周邊地區整合成完整互動互助的區域網絡，創造城鄉之間或鄉與鄉之間的乘數效應，將能夠在新時代找到另一條促進經濟發展的道路，此外「鄉村地區」在肩負經濟發展，同時仍兼顧著守護國家糧食安全、保障人民生活與友善生態環境及特色文化留存等任務，該如何妥善發展才能夠在各領域中維持平衡，並緩解因現況都市集中發展失序所衍生的各項發展議題？將是未來國土規劃中的「鄉村地區」所面臨的最大課題。

第四節 鄉村地區在國土空間結構中的類型與其意涵¹

鄉村地區屬性辨識的目的在於幫助縣市政府了解其轄區內鄉村的類型、個性、特性與內涵，不同的類型具有不同的空間與生活內涵，國家與縣市政府的角色在於確保不同類型、不同特性的各種鄉村，皆能有同等的生活品質、保障與機會。

由於臺灣對於都會區、都市仍未有統一且明確定義，本案參考行政院主計處中華民國統計標準分類，其對於空間的分類與分級有其一套定義標準（區域－都會區－都市化地區－聚居地－非聚居地），雖已於 99 年廢止，然仍為臺灣官方較有系統且明確之定義，因此，本案仍依此作為參考，惟該分類至今已將近十年，部分數字或地區，於各縣市政府實際操作時根據各地方情形予以修正。

同時，也借鏡德國的鄉村型態分類模式，由地域性的生活方式、空間型態、城鄉互動等描述，建立鄉村類型劃分，提供縣市政府作為辨識鄉村地區特性之參考；同時為確立不同類型與個性的鄉村仍享有良好的生活品質、空間的合理利用，本案亦針對不同類型的鄉村給予建議策略，期能引導居民能有適性、良好的生活環境及品質，同時引導空間適宜配置，達成環境永續與人地平衡。

本案首先扣除都市計畫區與國家公園範圍，作為鄉村地區分類的基礎，同時將都市計畫區分為發展型與非發展型，以了解該都市計畫區的性質，作為後續劃分類型的參考。

針對前述統計標準所定義之都會區為基礎，但考量該都會區皆以鄉鎮市區為最小單元界定出都會區的範圍，於實際人口聚集情形仍有失準確，故本案先擇定該統計標準所定義之都會區內的聚居地，將其認定為「都會區中的人口聚集地」，而鄉村類型中的類型一「位於都會網絡中的鄉村地區」，則認定為與上述「都會區中的人口聚集地」有較緊密互動關係的鄉村區所涵蓋的村里範圍（緊密互動關係參考 101 年大臺南旅次資料，分析各村里的旅次情形），即辨識為類型一。

類型二「鄰近都市的鄉村地區」，則參考前述統計標準分類中的「都市化地區」，以及現行未納入前述都會區範圍的發展型都市計畫區，作為「都市」的認定標準，而在上述「都市」周邊的鄉村區所涵蓋的村里，參酌與該都市互動情形

¹ 該節屬規劃報告內容，惟考量後續各地方操作之可行性，經專案推動小組討論後修改屬性辨識類型，詳計畫書第五章第三節。

(緊密互動關係參考 101 年大臺南旅次資料，分析各村里的旅次情形)，辨識為類型二。

扣除上述類型一與類型二之外的鄉村地區，則歸納為類型三「一般鄉村地區」。

類型四的部分，考量環境敏感地區因子中的山坡地保育區、水庫集水區、國土保安用地、生態保護用地、沿海自然保護區，辨識為類型四。

類型五的部分，則參酌重大建設地區、原住民部落等範圍，辨識為類型五，惟臺南無原住民部落，而重大建設地區亦可配合相關資料後續更新。

詳細請見下列鄉村類型、描述與內涵彙整表以及臺南市鄉村地區分類示意圖。

表 2-2 鄉村類型、描述與內涵彙整表

鄉村類型	生活描述	說明
類型一 位於都會網絡中的鄉村地區	- 位於人口密集的大都會網絡中共構在都會區的鄉村，彌補都市無法供給的生活空間或機能。 - 空間位於人口密集大都會網絡中的生活區域。	- 此類型鄉村通常會面臨都市擴張壓力，需合理引導都會空間蔓延問題，減緩都市擴張問題。 - 以彌補都會不足機能為原則，強調與都會區的連結性，配置生活機能與公共設施時應將都會區納入考量。
類型二 鄰近都市的鄉村地區	- 鄰近都市，有明顯生活脈絡，生活需求依附於都市的鄉村地區。 - 空間上位於自足性都市周遭的鄉村聚落。	- 有秩序引導其發展重點，避免生活、生態及產業空間因都市擴張及人口成長而被切割破碎。 - 力求保存區域特質，避免發展模式遭受都市蔓延無秩序的破壞，塑造兼具都市機能與田園生活的環境品質。
類型三 一般鄉村地區	- 以一、二級產業維生，具有中心規模的散置型聚落，在生活上有自主滿足特性的原生鄉村。 - 位於農業生產地區的自主性鄉村聚落，形態分散。	- 聚落必要性公共設施，應斟酌實施需求及滿足情形，在兼顧設施效率與服務品質情況下，可跨區域共同設置或使用。 - 為因應在地特色產業及商業服務業等需求，在不影響鄉村生活環境品質前提下，應適度納入在地產業之空間發展策略。
類型四 位於環境敏感	藉由特殊自然條件而形構成為鄉村的地區，生活機能相	全面盤點境內鄉村區災害潛勢議題，給予居民人身安全保障，

鄉村類型	生活描述	說明
的鄉村地區	對不足。 • 位於部分沿岸、里山地帶之鄉村地區、位於國土保育、環境敏感之鄉村地區。	並因應全球氣候變遷給予相應之措施。 • 農業發展以維護生態環境為原則，必要時結合縣市國土計畫之農地資源保護構想，於整體規劃內研提農地維護之空間策略。
類型 特殊鄉村地區 五	• 有特殊人文或產業的鄉村，具明顯個性。 • 原住民部落、重大建設周邊地區、其他經由主管機關指定之地區。	• 依照各特殊區域內已有之法令或相關主管機關之指導與規定辦理。 • 位於原住民部落則依原住民主管機關指導為原則。 • 其他特殊地區則個案辦理。

註：惟考量後續各地方操作之可行性，經專案推動小組討論後修改屬性辨識類型，詳計畫書第五章第三節。

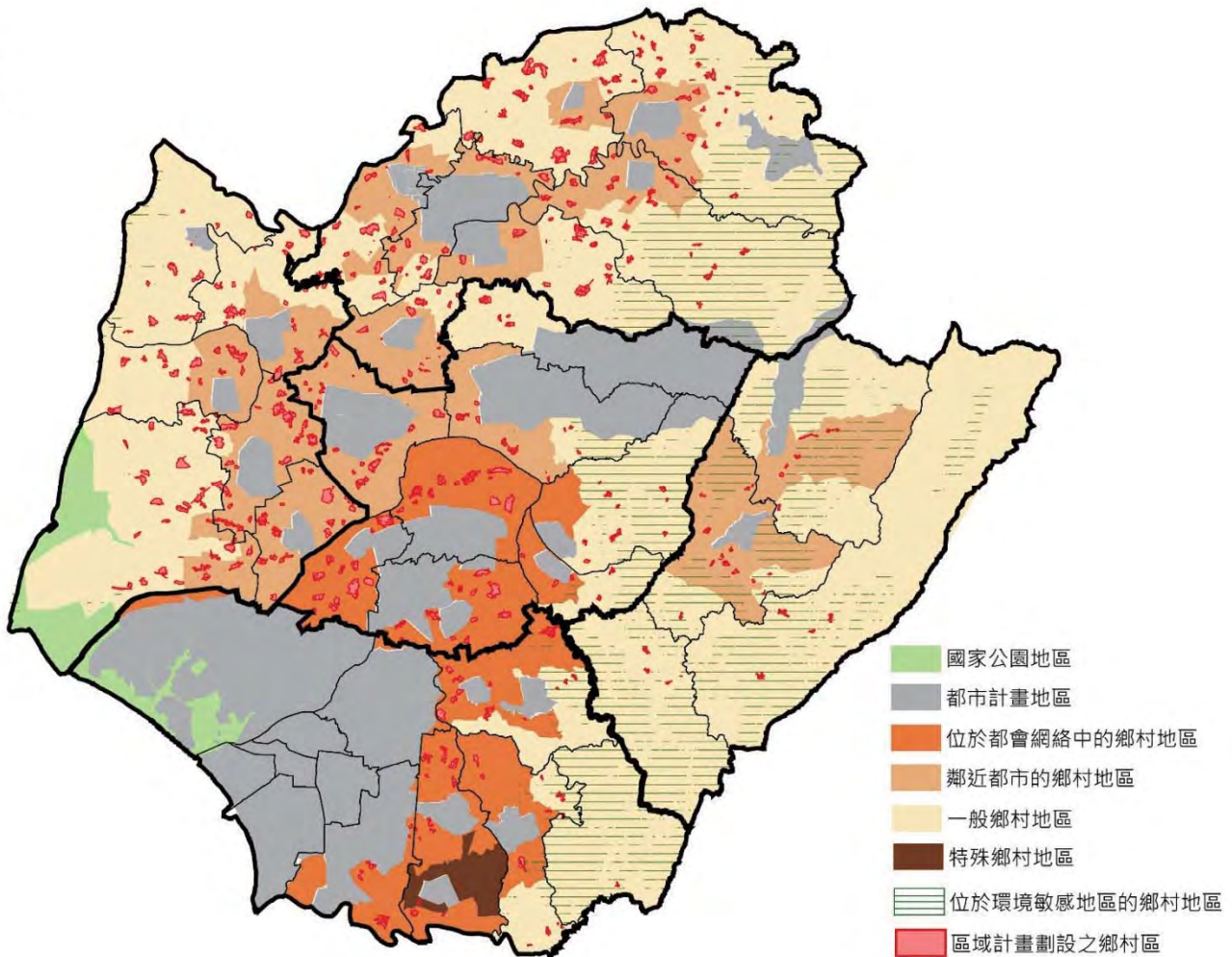


圖 2-3 臺南市鄉村地區屬性辨識示意圖

註：惟考量後續各地方操作之可行性，經專案推動小組討論後修改屬性辨識類型，詳計畫書第五章第三節。

第三章 國土計畫中鄉村地區整體規劃的 任務、功能與內涵

第一節 鄉村地區整體規劃的必要性

「鄉村」與「城市」同樣是國土空間架構中，具有自明性以及相對自主性生活方式之空間環境，只是依照不同發展架構脈絡下所產兩種國土空間元素與載體。在過去，地理區位與產業是指涉鄉村與都市分野的重要概念，城市都會以商業與住宅密集區域為發展核心，而鄉村地區以農業為主要發展產業，但現今鄉村地區產業結構轉變，農業已不再是定義鄉村的重要概念；同時鄉村在分化，因地方環境條件與地方行動推動的差異，各處的鄉村分化呈現相異發展過程與結果，呈現不同的發展類型，形成多樣的國土空間環境。

「鄉村地區」具有獨立自主的個性，是國民多元生活方式的一種選擇，但長久以來，鄉村地區被定義於非都市土地體系的一環，且並未針對其居住環境進行規劃，導致許多鄉村地區因為缺乏管理，以及規劃造成其居住環境逐漸窳陋，加上將近半世紀以來的時空變動，當初編訂的方式早已與許多鄉村地區之現況、未來趨勢產生極大差異。

鄉村地區整體規劃的目的在於確認鄉村地區不同於「都市地區」的定位，是整體國家空間風貌以及地方獨特自明性展現，同時也是凸顯地方環境與文化特色的關鍵要素。因此，「鄉村地區整體規劃」的目標，在於支持鄉村地區的發展回歸其自明性及相對自主性，同時以現有的居住環境問題進行改善，給予發展的支持，透過建立一套鄉村規劃模式，給予鄉村地區等同於都市地區的生活品質以及生活保障。

鄉村地區整體規劃一般性目標包括下列重點：

- 一、了解回歸鄉村地區真實生活需求的滿足。
- 二、鄉村地區生活方式的社會性支撐系統。
- 三、國土計畫中鄉村地區發展的「自主性」與「自明性」。
- 四、國家發展計畫中「鄉村地區」的定位的支持與實踐，從農業生產、氣候變遷、環境保護、文化保育、均衡城鄉、高齡照護、地方創生等面向。

第二節 鄉村地區整體規劃的任務、功能與內涵

綜合國際發展趨勢及臺灣當前社會發展，鄉村地區在國土空間發展的意義、價值、目標與任務，是需要被進一步釐清與揭示。

過去以農業為主要活動的鄉村地區對於一國的經濟發展初期階段、糧食供應及食品安全皆占有重要的地位，近年來隨著經濟發展，人均所得皆穩定增長的狀況下，國民對於觀光遊憩、休閒產業及安全食品的需求日增，鄉村地區所涵括的自然景觀、地理環境亦提供了鄉村發展上可供選擇的農業發展政策外，利用鄉村休閒遊憩來帶動不同的鄉村發展以及國土經濟策略。

一、任務

針對前一章節目標，鄉村地區整體規劃在內容架構上，應該積極針對下列課題進行回應：

（一）國土空間結構中角色與任務的回應

鄉村地區作為中央國土計畫空間結構的角色與任務，應涵蓋：提升國家整體發展競爭力（包含都會、直轄市、縣市）；確保國民生命的基本基礎，提供都市或其他地區無法提供之環境或功能（如提供較健康的環境條件、美麗的自然景觀、國土與生態保育等），並需確認與協調各種不同空間的使用需求與定位；創造國家與地方發展的新動力；創造整體國家與地方均衡發展之空間管理與基礎建設的優化條件。

鄉村地區作為縣市國土空間結構的角色與任務，應回應事項涵蓋：糧食儲備任務的描述（包含基本維生與生產）、國土空間均衡發展中多元等價類型、國民生活方式之多元獨特空間類型的描述、文化保育與傳承內涵與類型、環境保育、提供國民未來生活型態與方式的整備。

鄉村地區以糧食生產為主要任務之外，同時扮演著與新世代經濟活動（指多元複合經濟創新模式）及傳統農業經濟活動相容、塑造多元獨特空間型態、建構獨特社會生活方式，以及地方文化保育及傳承等角色。鄉村地區整體規劃之主要任務為希望透過「分區分類、使用地編定、容許使用」針對不同鄉村類型加以辨識，確認鄉村地區的於國土空間結構中的屬性，並給予指導來

補足其發展需求。¹

(二) 空間發展風貌的綱領

鄉村地區的空間發展類型、藍帶與綠帶、自然地理風貌、文化保存與在地特色、生態基盤與生態網絡、農業人文地景等等，針對現況檢討、土地使用狀況系統分析、上位計畫與外部機會檢討、地方發展機會與競合分析、願景、生活模式與形態情景模擬與描述。

鄉村地區的發展問題不僅僅只專注於經濟競爭力，而是應該建構在不可移動資源上，如社會資本、文化資本、環境資本和當地知識資本所構成。換句話說，鄉村空間發展的內涵，在於與地方生活環境連結後所營造出的整體空間風貌，例如空間聚落類型、聚落與建築形態、地方生態環境地景特色、以及聚落空間等。²

鄉村地區整體規劃任務係將鄉村地區的自然資源、文化和社會遺產、知識技能、產業經濟等地區特色所建構出的整體風貌加以保存，為國土空間發展上添入濃厚地方色彩，以保持與發展各地域性的差異性，並形塑各區的特色與競爭力。

二、功能與內涵

鄉村地區體整規劃主要功能除了回應上述兩大課題外，其內涵為藉由土地管制來對鄉村地區的土地發展進行指導，在確認地方空間屬性以及各項資本條件下，來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 3-1 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	- 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 - 資源來自政府部門各個政策計畫

¹ 行政院農委會, 2018, 107 年度因應國土計畫劃入農業發展地區之鄉村整體規劃計畫採購案，

² Bryden, J.M., 1998, Development strategies for remote rural regions: what do we know so far

項目	功能（定義）	內涵
	能系統。	以部門計畫檢討整合的方式，落實在鄉村地區規劃文本中
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。	- 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 - 促成鄉村地區軟體面與行動方案的整合 - 財務平衡補貼，利用人口、稅收、補貼等工具應用 - 強化支持地方建構「特別發展行動」 - 支持示範性的地方自主性創生行動 - 引導各種資源轉化為在地就業與多元就業、人口回流、深耕
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。	- 具體描繪鄉村空間的內涵與形態 - 根據上述課題，描繪土地使用的策略、方式與行動 - 整備中地架構下生活支撐系統為考量，進行適宜空間規劃

三、評估指標

鄉村地區整體規劃推動前後，得以下列指標作為參考，或利用山崎亮《社區設計的時代》中聚落診斷雷達圖分析（詳圖 3-1），「鄉村地區人口」、「高齡化比率」、「到醫院的距離」等客觀項目，以及透過居民問卷調查結果，了解「聚落環境管理是否妥善」、「是否保存當地景觀與文化」、「能否保證居民安全無虞」、「有工作機會嗎」等居民主觀意識，據以瞭解發展情形：

- （一）鄉村地區人口出生率增加（自然增加率）。
- （二）鄉村地區移入人口成長（社會增加率）。
- （三）鄉村地區為具有吸引力的新故鄉，就歸鄉者與新移民人數判斷。
- （四）鄉村地區成為當地各種世代強而有力的故鄉。
- （五）鄉村地區資訊網路化。
- （六）建立協力合作機制推動鄉村地區的進步與發展。
- （七）研擬強化與支持鄉村地區投資的政策工具。

- (八) 打造鄉村空間成為經濟發展成功的新典範。
- (九) 推動鄉村地區居住人口的全就業。
- (十) 結合大專院校打造新「高等教育地景」，吸引專業的人力。

具備典型特徵的 4 種聚落

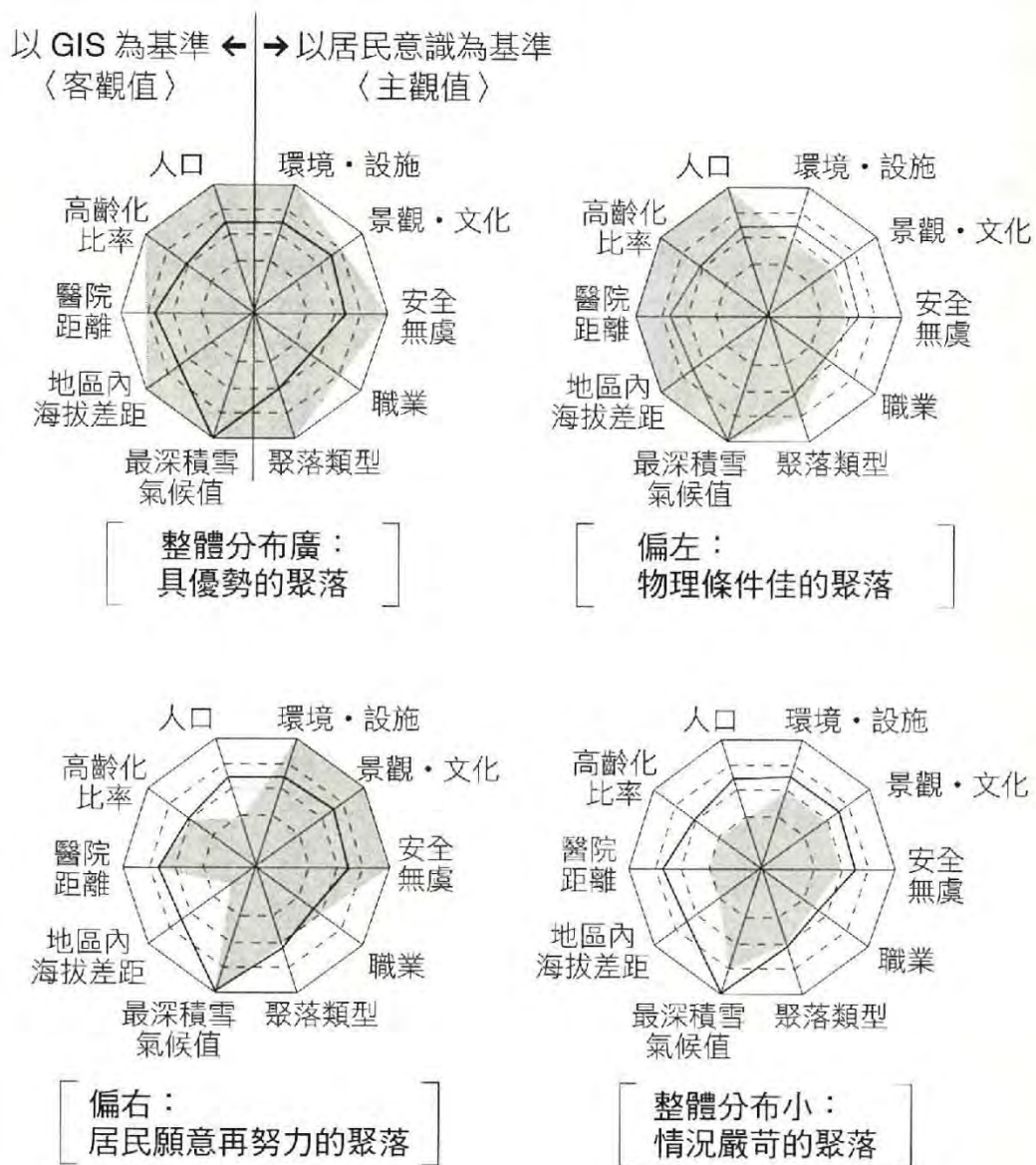


圖 3-1 聚落雷達示意圖

資料來源：社區設計的時代，2018。

第三節 鄉村地區整體規劃對國土均衡發展與中地系統的回應

一、中地系統與鄉村

國土計畫中，「鄉村」與「城市」同樣是國土空間結構中具有自明性，以及相對自主性生活方式之關鍵空間元素與載體。鄉村地區是整體國家空間風貌獨特自明性展現，以及凸顯整體環境品質與文化的關鍵要素。國土空間中「鄉村地區」的型態，因此尤其獨立自主的個性，是國民生活方式多元型態的一種選擇。「鄉村地區」整體規劃的目標，在於支持鄉村地區的發展回歸其自明性與相對自主性，並以多元風貌和生活方式，成為臺灣新世代國土空間結構中，國民生活方式選擇的標的。

國土空間中每一個國民基本生活條件的照護與支持，是國土空間均衡發展與打造福祉社會的基本任務。面對國土空間中，因為地理、文化、歷史與社會等各種因素中所形成之異質而多元的空間型態。如何達成福祉均衡的理想，是國土空間治理的挑戰。21 世紀國家社會發展的模型由福利國家的典範，走向了福祉社會的進路，政府與人民的關係，由定格化福利措施的保障提供，走向了對國民追求福祉行動的支持。鄉村地區所居住之國民如何滿足他們公平合理對對待的方式，也有了新的模式、策略與路徑。

傳統國土空間經營管理系統中的「中地理論」系統，企圖針對不同國土空間各種差異性的型態中，國民對於不同生活方式選擇，提供等值的社會生活支撐與服務。這個原則也是國家區域均衡治理的關鍵手段。然而，中地理論也有其限制，面對環境多元性以及歧異度高的臺灣鄉村地區，在滿足其自身發展基本需要的條件、機會與結果，以及解決問題的途徑，將會各自不同；也由於可能受到地理環境條件，如地勢地貌所造成的交通阻隔，或者是地理位置處於邊陲，因難以與周邊城市形成中地系統網絡來共享服務，因此其需要被社會支持的方式，不僅與處於網絡中心的地區相異，其所需要投資的內容也會有所不同。

面對這些高度的差異性，支持每一個鄉村地區取得必要的生活與社會系統的支持、鼓勵保持特色、鼓勵取得符合地方特性之好的發展機會，政府的治理因此必須因地制宜。這種因地制宜措施的提供，因此成為鄉村地區規劃的核心人物。將鄉村各種不同的樣態，在發展區位、條件與機會上，加以類型上的區分，成為

鄉村地區整體規劃的首要工作。

從都市的觀點，鄉村地區長久以來存在著生活條件不良，生活實質空間環境不佳，發展機會不足的印象。新的福祉國家發展趨勢中，這些問題都必須要被改善。然而，在提升品質的改善行動上，如何真實了解地方的需要，並確保地方長期在歷史過程中所積累的文化底蘊育生活方式，是新鄉村地區整體規劃的核心任務，根據鄉村地區之自然及社會條件不同，各鄉村地區因依其特性設定不同願景、發展需求及發展型態，並據以配套規劃所需之公共設施或服務，因此，必須透過鄉村地區之屬性辨識，了解其於國土空間發展中之特性與特色，釐清其應具備之空間任務以及可承載的發展需求，並提供合宜之土地使用指導原則（包含居住、產業、運輸、公共設施及其他等面向）。

二、鄉村地區發展的核心理念

（一）提出下世代鄉村地區的最適生活化模式

脫離目前同質化的鄉村發展模式及附屬於都市的單一化發展，未來鄉村的生活時尚（Lifestyle in 食衣住行育樂），有別於都市的另一種生活方式選擇與互補，展現城市所沒有的生活方式，其主要命題包括：解析鄉村地區人口的生活需求；提供適合鄉村地區的公共服務經營模式；創造與都市地區生活方式相異，但價值同等的新鄉村生活模式。

（二）調適人口變遷下的新世代的人才培育

改善青年人口外流、鄉村高齡化、新住民與隔代教養問題，使青年在地植根計畫、智慧群聚、創新精神、競爭力打造、創業扶持，加入高齡化互動模式、新住民智慧結合。其主要命題包括：掌握鄉村地區人口對於下世代生活的想法和焦慮；協助鄉村的產業升級；媒合新鄉村生活模式所需不同專業，在農業領域裡發揮既有專業，擴大鄉村就業人口。

（三）鄉村生活新智慧產業與友善土地的生活智慧

強化原鄉村計畫與區域計畫分區用地之單一土地使用方式與強度發展，引入智慧農業、新鄉村產業、旅遊、生態學習、福祉型服務產業、會展策劃與行銷、文化藝術時尚，型塑人與土地倫理關係的深刻浸淫，實現低碳、環保、文化、創意新鄉村新經濟產業。其主要命題包括：檢討當前鄉村地區政策及法規；研擬最適生活化模式，將相關政策法令及鄉村規劃融合，以提供

價值上與都市地區相同的服務。

(四) 融合生活美學與鄉村生態之未來生活地景無所不在

利用現有資源形塑出人們能夠來去自如的大公園；以生活公園、生產公園、生態公園為構想，以串聯自然且保護地景的方式，讓土地的價值受到最適當的運用；透過交通運具的串聯，使人們感受到親近的生活地景。

(五) 社會整合計畫回應實際空間需求

解決鄉村地區發展困境，應整合包括幸福生活的智慧交通、福祉型交通、低碳交通、新福祉產業、青年創業、創意設計及多元就業空間，發展福祉社會、社會安全、老人與身障、社會弱勢保護與支持。其主要操作命題包括：強化公共設施回應地方需求之能力；探詢地方真切的服務需求；整合鄉村地方現有資源，並做有效應用。

三、中央政策與跨部會資源的整合

為回歸鄉村地區原有之自明性與特色，並回歸國民適性生活方式，且在國土計畫體系下追求城鄉相對自主的等價定義，並解決鄉村長期以來在臺灣國土管理體系下逐漸產生的問題，故於國土計畫推動契機下研提鄉村地區整體規劃，解決鄉村目前的主要議題，包含下列四大面向：

- (一) 人口變遷：針對高齡少子化趨勢、青壯年回流之策略研析。
- (二) 農村產業：在維護農業生產環境之前提下，將農業生產的初級產業擴充至二、三級產業，創造新的附加價值，提供農業多元化發展機會，達到產業及生活自主。
- (三) 城鄉關係：轉變依附形態，創造與城市環境機能互補或自主的生活方式。
- (四) 生態永續：因應極端氣候與永續防災理念，形塑親近鄰里的生活大公園。

透過現有政策如地方創生的配合與部門資源的整合，不重新另闢財源及創新體制，而是結合現行已有之各部會計畫及資源，同時考量城鄉共生關係，進行生活機能服務提供的檢視，避免公共設施與服務的資源投入的浪費，並應鼓勵公共設施多功能複合使用、閒置地再利用。目前鄉村地區可投入資源包含土地開發工具（如農地重劃、農村社區土地重劃）、土地使用變更方式（如新訂或擴大都市計畫）及各項政府補助（如農村再生、城鎮之心、地方創生、各部會計畫）。

第四節 鄉村地區整體規劃的啟動時機與優先原則的建議³

基本上所有鄉村地區皆應該要進行鄉村地區整體規劃，但受限於實際資源有限、規劃能量等因素，無法同時全面啟動，故仍需視各地情形與考量，研提鄉村優先規劃地區，逐步、逐年全面完成鄉村地區整體規劃。

本案研提優先規劃地區選定的五個原則，提供縣市政府與地方選定的參考原則，五個優先原則概述如下：現況與土管落差、與現有趨勢脫節、基本保障不足、新脈動的需要、重要建設或政策發展的需要。

一、現狀、未來趨勢與土管有極大差異

包含現況發展及需求、未來趨勢與既存管制編定不符或具極大差異之鄉村地區，如鄉村地區面對城市居住外溢效果導致的居住需求（建築面積不足）、都會與都市產業用地不敷使用而衍生的土地需求等。或與未來新鄉村發展生活自足化、多元化、經濟多角化無法接軌之地區。

二、面對鄉村新經濟、新活動與新生活無法接軌

面對特色產業永續發展有相對規劃急迫性之鄉村地區，或者鄉村可能的新經濟帶來之新活動、人口或新生活，與現況鄉村無法接軌而有規劃急迫性者。

三、生活基本保障明顯不足

在中地理論系統下，國民基準社會生活需求支撐與保障明顯不足（生活機能、公共設施、就業等面向）之鄉村地區，且其檢討應考量城鄉共生與依賴關係。

四、因應氣候變遷、城市或區域發展需要

因應氣候變遷、環境保育、防災等相關需求，有急迫性處理之必要之鄉村地區，或者因應整體城市發展、區域需要而有相對急迫性之鄉村地區。

五、其他重要建設或政策考量

因應相關重大建設或其他政策考量、或依照各縣市與地方需求，認為應進行

³ 該節屬規劃報告內容，惟考量後續各地方操作之可行性，酌修內容依營建署 108 年 2 月 14 日營署綜字第 1081026680 號函為準，詳計畫書第五章第三節。

優先規劃之鄉村地區。

除上述五項原則外，在實務選定上亦需綜合考量該地區的問責性 (Accountability) 與可承擔性 (Affordability)，亦即該鄉村若被擇定為優先規劃地區，財務、規劃、落實等各種面向是否具可承擔性，另外亦需考量該鄉村地區整體規劃是否能回歸鄉村自明性及自主性，若該鄉村地區符合上述五項任一原則，且在實務選定上符合相關要件，即可考量劃設為優先規劃地區。地方 (鄉、鎮、市、區) 亦可根據上述考量原則，研提是否有意願為優先規劃地區，給予縣市政府審核。

另外，操作尺度上，建議優先規劃地區以鄉 (鎮、市、區) 為最小單元，且可不以單一鄉 (鎮、市、區) 為限，同時檢討該規劃地區於地方縣市國土計畫中的角色定位以及相互關係。

第四章 鄉村地區整體規劃架構、程序與工具之概念¹

依據 109 年 4 月 30 日直轄市、縣(市)國土計畫公告實施之辦理方式提出建議，並經 107 年 9 月 25 日「直轄市、縣(市)國土計畫之鄉村地區整體規劃構想座談會」及 107 年 12 月 11 日「第一次公告實施直轄市、縣(市)國土計畫之鄉村地區整體規劃表明事項研商會議」彙整專家學者及直轄市、縣(市)政府意見，研提鄉村地區整體規劃架構、程序與工具，新鄉村空間發展以「基準社會生活的支撐系統與規劃」、「家鄉計畫」、「空間規劃」三個支柱層面為其基礎(詳第三章第二節)發展適宜的鄉村地區整體規劃內容，其分區包含既有建成地區(指現有聚落結構基礎且不再擴張)、外圍地區、預定發展地區的三個分區，進行鄉村地區整體規劃作業內容，本章共為六個小節其內容涵蓋如下說明：

第一節 鄉村地區整體規劃的整備作業

鄉村地區整體規劃的整備作業必須回歸到鄉村真實生活需求的滿足，及建構鄉村生活方式的必要社會性支撐系統，同時在國土空間計畫中鄉村發展的自主性與自明性基礎下，由國家發展計畫中提供鄉村地區的支持與實踐。而在鄉村地區整體規劃的定位上，需以上位計畫作為依據，其涵蓋中央國土計畫目標的回應、地方國土計畫目標的詮釋與任務的分派，以及鄉村地區作為農業生產，國家福祉社會支持鄉村生活需求。

鄉村地區整體規劃的內容架構，首先在於國土空間結構中角色與任務的回應，包含作為糧食儲備任務的描述、多元獨特空間類型的描述、獨特生活方式的描述、文化保育與傳承內涵與類型；其次，空間發展風貌的綱領，必須回應鄉村空間發展類型、藍帶與綠帶...，並且對於現況檢討、土地使用狀況系統分析、上位計畫與外部機會檢討、地方發展機會與競合分析、願景、生活模式與形態情景模擬與描述。

鄉村地區整體規劃的工具應用與程序之模式與邏輯，將回歸空間規劃原理與邏輯，其「土地使用」的引導與控制是涵蓋使用方式、強度、品質與性質四個面

¹ 該章屬規劃報告內容，惟考量後續各地方操作之作業能量，經專案推動小組討論後規劃流程與應表明事項，詳計畫書第五章第三節。

向。

一、鄉村地區整體規劃的定位

（一）上位計畫的回應

鄉村地區整體規劃旨回應中央國土計畫的目標與詮釋地方國土計畫的目標，並且達成所分配到於國家位置中的角色及任務。

（二）中央國土計畫目標：農業生產、福祉社會、均衡發展

鄉村地區，是聚落集居衍生出的一種生活空間型態，而鄉村地區整體規劃為針對國土均衡發展，賦予鄉村必要的自明性與相對自主性。在國土計畫的空間管理系統與工具，將重建鄉村在國土規劃中相對的自主系統，不僅考慮現況需求，且因應未來鄉村地區發展所需支應的生活品質、公共設施配置、就業區域和生活服務功能，提供城市與鄉村等價的生活品質與生活保障。

（三）地方國土計畫的規劃與執行

建立屬於鄉村空間的發展引導綱要與定期檢討機制，透過鄉村地區整體規劃，了解鄉村地區於地方縣市土空間總體發展之結構定位以及任務的分派，盤點發展課題；針對鄉村類型、內容與能力進行分類，研擬空間發展策略；檢討與建立鄉村居民關鍵社會生活支撐系統（中地系統）以及新故鄉政策，連結整合現有公共建設投入資源，達到系統性、區域性與總體性的考量。

二、鄉村地區整體規劃的工具應用與程序之模式與邏輯

回歸空間規劃原理與邏輯，「土地使用」的引導與控制，包含土地使用的強度、方式、性質與品質，透過鄉村地區先期規劃、土地使用計畫、實質建設計畫三個步驟程序完成，其落實規劃將必須由計畫與部門資源整合，提供鄉村地區實質發展行動所需要的支持。

（一）計畫與部門資源整合

啟動鄉村地區整體規劃後，建議可配合地方創生與部門資源的整合，不重新另闢財源及創新體制，而是結合現行已有之各部會計畫及資源，同時考量城鄉共生關係，進行生活機能服務提供的檢視，避免公共設施與服務的資源投入的浪費，並應鼓勵公共設施多功能複合使用、閒置地再利用。

（二）鄉村地區實質發展行動

面對鄉村地區未來實質發展的內容研擬臺灣「新鄉村」的策略與行動建議：

1、鄉村地區人口出生率的強化

透過改善地方公共設施與生活環境，創造支持人口出生率增長的有利環境與條件。

2、打造具有吸引力的新故鄉

應對於新移民及返鄉者等，量身定做使其願意定居、回流鄉村地區的行動。

3、鼓勵與促成鄉村地區人口的增加

推動有利於「自然增加率」與「社會增加率」增長的綜合行動，研提適地性與適宜性的綜合政策，包括經濟、產業、就業、生活、環境、文化、社會等面向。

4、打造適合所有不同世代的宜居環境

包括活力親民社區的打造、對兒童與其就學環境的打造、高齡者長照服務與醫療支援、跨世代共同生活環境的整備、公共交通服務系統的完善、自然景觀的優化等。

5、鄉村生活打造數位化新願景

提升鄉村地區光纖數位服務，建立數位網路鄉村，並配合 E-政府的數位行政管理與支援，使得鄉村生活更加便捷與智慧化。

6、前瞻鄉村的協力夥伴網絡與行動

鼓勵跨社區、跨行政轄區的共同合作，同時整合區域性的計畫與行動。

7、創造地方財務補貼強化吸引企業地方投資

創造新鄉村經濟循環，強化地方財務平衡與自主性，吸引企業資源與資金挹入，同時並整合政府公共投資資源，形成一正向財務循環。

8、打造鄉村地區作為企業成功的典範與區位

引導合宜企業與經濟活動進入鄉村地區，並透過適當規劃、包裝與行銷，作為一成功典範，行銷鄉村作為企業合宜基地與區位的形象，促成雙方良好互動。

9、鄉村地區的「全就業工程」

適度引導所有進入鄉村地區的資源，將其轉化為「在地就業」，以此打造鄉村地區人口穩定根植的動力。

10、結合大專院校共同發展 USR (University Social Responsibility) 打造知識人力創造知識鄉村

以智慧鄉村為訴求，結合大專院校發揮「大學在地責任」(USR)，打造鄉村知識地景，並培養合宜的知識人力，能對於鄉村地區適度發揮其解決問題導向的知識應用能力。

三、民衆參與的時機、模式與作業

鄉村地區發展的內容主要是國家上位計畫的定位及回饋真正生活上的需要，其擬定過程應為該地區居民共同參與，其行動整備的一系列開放性對話過程。因此應尊重民眾意見，在資料蒐集整備階段、規劃階段、實施計畫階段，皆應該有不同的對應工具，在民眾意見蒐集了解、互動討論的過程中，逐漸形成具共識、多方共贏、具未來藍圖與美好生活想像的方案。因此在運用民眾參與各種工具時，應注意不要侷限於只看幾場說明會、幾場工作坊等等數字形式面之檢討，民眾參與之核心重點仍為背後之民眾共同參與、一起塑造美好生活的精神。

民眾參與之可能的項目包含民眾意見蒐集、地方座談會、社區領袖訪談、民眾參與式規劃工作坊、權利關係人討論會、社區說明會(全區或分區)等等，並分別於鄉村地區整體規劃之不同階段，運用不同之民眾參與項目工具。以下分項說明之。

(一) 資料整備階段

於資料蒐集整備階段(對應鄉村地區整體規劃應表明事項中之「基本調查分析」、「課題盤點」)，現況真實生活上的狀態資料呈顯，證據導向式的盤點資料(詳表 4-1)，針對在地意見蒐集，了解在地真正的需求及問題課題歸納，採取蒐集意見會議、在地意見領袖或首長訪談、地方座談會等工具，形

成規劃之基礎。

(二) 願景規劃階段

願景規劃階段在鄉村地區整體規劃作業架構屬於指導地位，於規劃階段（對應鄉村地區整體規劃應表明事項中之「課題盤點」、「規劃策略」）可備齊相關基礎資料，提供必要之圖說或資料說明，針對規劃草案舉辦社區說明會（全區、分區等），並邀請民眾、相關團體或權益關係人等共同參與規劃工作坊，在現實發展需求及國家上位計畫定位下，所發展的該鄉村地區整體發展的願景藍圖，因此，該階段內容由民眾共識產生，透過對話與參與過程，並影響規劃策略之產出，形塑出具共識性之課題、規劃策略與未來願景。建議可配合社區說明討論會（全區、分區）、參與式規劃工作坊的舉辦等（詳第四章第三節 p.4-28）。

(三) 實質計畫階段

於實質計畫階段（對應鄉村地區整體規劃應表明事項中之「土地使用計畫」、「實質建設計畫」），應針對該項計畫，舉辦對外之公民參與對話、公開展覽與公開說明會議，相關展覽與會議資訊應公開於媒體與報紙，同時於公開展覽與公開說明會議後，接受人民與團體之陳情意見。

表 4-1 民眾參與機制與規劃階段程序建議一覽表

規劃階段	鄉村地區整體規劃應表明事項對應	建議之民眾參與工具	說明
資料整備階段	基本調查分析	民眾意見蒐集、地方座談會	1. 主要之目的為蒐集與了解民眾對於該地區之想像、願景或其他相關意見，作為後續規劃階段進行之基礎資料。 2. 可針對鄉村地區整體規劃流程民眾參與階段進行說明，並且可準備部分基礎資料與議題。
		在地機關、意見領袖或地方首長訪談	針對在地機關、意見領袖或團體、地方首長等，進行訪談，以了解該地區之首長或領袖對於該地區之想像願景、可能的施政或推動方向等等
願景規劃階段	課題盤點、規劃策略	社區說明討論會（全區或分區）、參與式規劃工	1. 研提地方課題與規劃策略草案後，可配合社區說明討論會針對規劃草案、鄉村地區整體規劃之目的等進行說明，聆聽民眾對於規劃草案之想法並進行討論。 2. 可配合參與式規劃工作坊的舉行，使民眾親自

規劃階段	鄉村地區整體規劃應表明事項對應	建議之民眾參與工具	說明
		作坊	參與規劃過程，最後再進行民眾規劃想法的歸納整合，並適度回饋到規劃草案中，形成最後具共識之規劃策略。
實質計畫階段	土地使用計畫	公開展覽、公展前後公聽會	1.針對研提之土地使用計畫對外進行正式的展覽與公開說明會。 2.於公開展覽或公開說明會期間，民眾或團體可研提陳情或相關意見，應視情形斟酌民眾意見進行適度修正。
	實質建設計畫	權益關係人討論會、公開展覽、公開說明會	1.針對相關之權益關係人進行實施計畫之展覽與召開說明會。 2.於展覽或說明會時，權益關係人可研提相關意見，應視情形斟酌權益關係人意見進行適度協調與修正。

第二節 鄉村地區整體規劃作業的基本架構

鄉村地區整體規劃屬於空間規劃的性質，透過檢視鄉村地區在國土結構及縣市尺度下的角色，進而安排與配置其定位與任務，如糧食儲備的需求、多元獨特空間的保留、獨特生活面貌的展現、以及文化保育及內涵傳承等，建立屬於地方的空間發展風貌綱領。

鄉村地區整體規劃的核心需回歸人的生活層面需求基本支持，針對當地居民現有的生活脈絡進行基本調查分析與辨識問題，且在兼顧縣市國土空間發展、成長管理、供給總量的指導下，對鄉村地區研提土地使用計畫，對土地使用及行為進行管理及限制，也協助提升地方居民生活所需之基本環境，搭配軟硬體建設計畫，以促成國土永續均衡發展。

鄉村地區整體規劃作業可以分為三組基本規劃架構：鄉村地區先期規劃、土地使用計畫及實質建設計畫，其關連性如圖 4-1 所示：

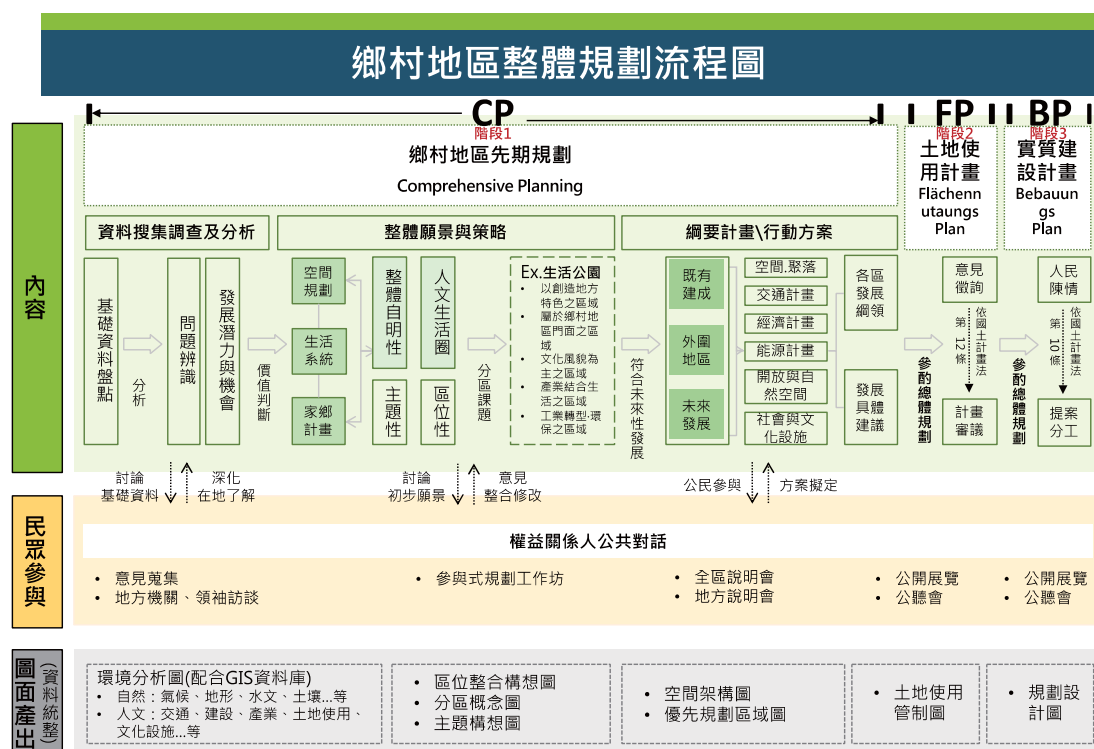


圖 4-1 鄉村地區規劃作業之建議架構圖

一、三組基本規劃架構

(一) 鄉村地區先期規劃 Comprehensive Planning

為具指導地位的鄉村地區先期規劃，在國土及縣市尺度脈絡下針對鄉村地區進行基本調查與分析，同時兼顧地方人民生活層面的綜合考量，具體回應鄉村地區真實需求，發展出滿足地方生活與需求的願景藍圖。鄉村地區先期規劃為空間規劃性質，其內涵為空間分析與空間指導原則，因應地方真正需求，回歸人的生活、產業生產、環境生態等層面，事先規劃出符合現代生活的發展模式及支持條件，建構完整的鄉村體系。

詳細鄉村地區先期規劃之操作內容請詳本章第三節。

(二) 土地使用計畫 Land Use Plan

土地使用計畫旨在滿足人們居住及生活需求，並兼具環保與地景維護任務，故以「尊重現況·引導集中」為主要目標，在遵循「鄉村地區先期規劃」之發展原則下，針對其鄉村發展需求進行任務分派，建構「土地使用計畫」。

詳細土地使用計畫之操作內容請詳本章第四節。

(三) 實質建設計畫 Essential Construction plan

配合「土地使用計畫」，劃設實質建設計畫建議範圍，將「鄉村地區先期規劃」的願景落實到個別區域。未來實施主體（申請人或地方政府）可透過相關程序，予以執行，並得配合調整國土功能分區分類。

詳細實質建設計畫之操作內容請詳本章第五節。

二、三組基本架構的任務與分工

鄉村地區先期規劃、土地使用計畫、實質建設計畫之任務承前項敘述，以鄉村地區先期規劃為核心，針對鄉（鎮、市、區）為規劃範圍，其不限單一行政轄區，視實際需要得併入周邊相關行政轄區或生活圈，再由先期規劃中之綱要計畫，經縣市政府擬為該區域的土地使用計畫並具有法定地位，另綱要計畫中有依民眾參與優先實施區域，對應申請補助部門經程序確立為實質建設計畫。

首先，提出鄉村地區先期規劃內容，指認與空間發展配置，包含基本調查分析、課題盤點、願景與目標、發展策略與內容；在此發展先期規劃藍圖，以土地

使用強度、方式、品質、性質四個控制內容，研擬綱要計畫作為土地使用計畫的管制原則，回歸人民真實生活需求的支持及回應國土計畫的空間定位；藉由實質建設計畫，落實其鄉村建設與發展；同時，三個步驟的過程中，均需納入民眾參與過程，透過公共議題溝通討論凝聚共識，有關各項說明如後。

三、鄉村地區整體規劃之法律定位

鄉村地區整體規劃系統基本上由上述三組基本規劃架構組成：「鄉村地區先期規劃 CP (Comprehensive Planning)」、「土地使用計畫 FP (Flächennutzungs Plan)」、以及後續針對建設需求所進行的「實質建設計畫 BP (Bebauungs Plan)」；FP 與 BP 具有法定地位，而 CP 為 FP 與 BP 的文本基礎；CP 在規劃過程中並不具有法定地位，但是其規劃成果經過相關法定程序後成為 FP 時將成為該鄉村地區之願景與發展的指導，並以圖文附冊的方式取得正式的法定地位，詳圖 4-2。

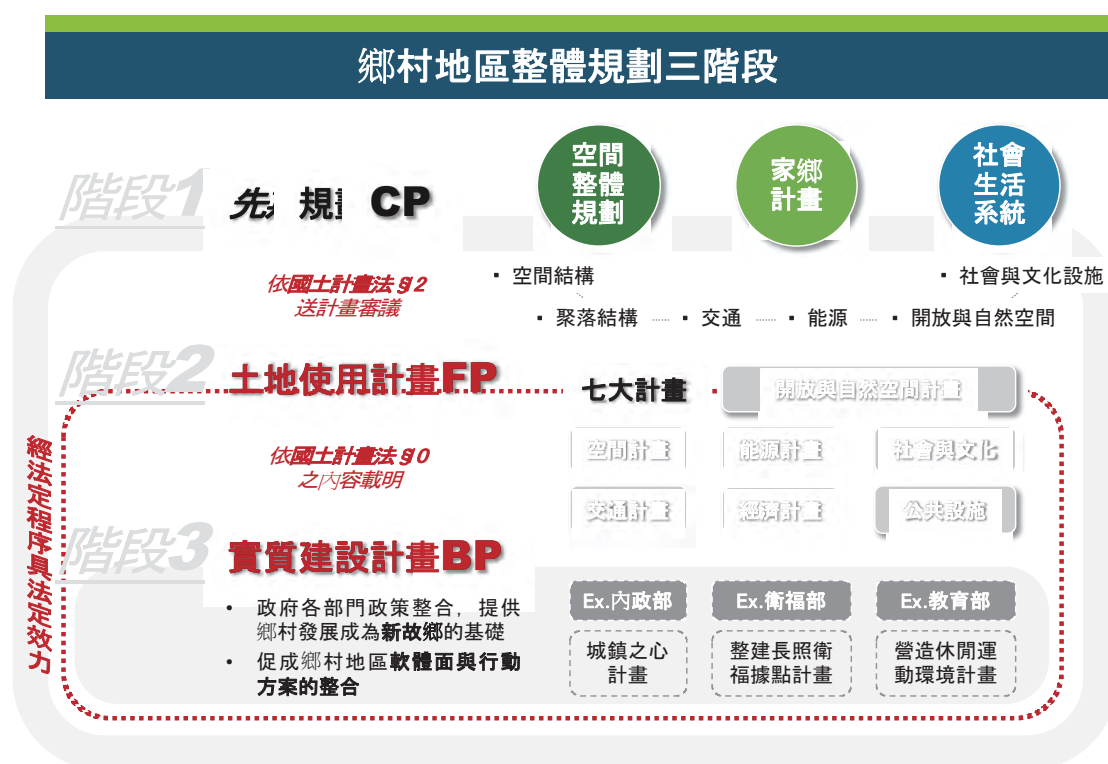


圖 4-2 鄉村地區整體規劃之各計畫法定關係圖

四、土地利用管制的法理關係

臺灣國土空間架構在近年來面臨極大轉變，將從區域計畫體制漸漸轉變為國土計畫法體制。本案將鄉村地區範疇定義為非都市土地（不含已有都市計畫與國家公園範疇），現行計畫體制上，鄉村地區的屬於非都市土地，未來轉變為國土

計畫法體制後，鄉村可能轉換之國土功能分區包括城鄉發展地區中的「城 2-1」、「城 2-3」，以及農業發展地區中的「農 4」。

依據國土計畫法第 23 條第 5 項規定：「直轄市、縣（市）主管機關得視地方實際需要，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則，並報請中央主管機關核定。」直轄市、縣（市）政府經檢視國土計畫土地使用管制規則尚無法符合當地發展需求者，另訂土地使用管制規定。

透過本次研提鄉村再定義及鄉村地區規劃，於法理定位上，鄉村地區不再是「非都市土地」，不再是都市土地的附庸，而是在國土均衡發展下，擁有與都市同等地位的地區。

第三節 鄉村地區先期規劃的標準作業模式

鄉村地區先期規劃屬空間規劃性質，須回應在縣市尺度下脈絡分析及鄉鎮市區基本調查分析，同時得兼顧在縣市國土空間發展、成長管理、供給總量的指導下，對鄉村地區研提土地使用計畫，另一方面，土地使用計畫係作為鄉村土地利用之指導。此外，鄉村地區不只需要空間規劃，最重要的還是回歸人的生活層面，因此，空間規劃還需搭配軟體計畫，才足以建構完整鄉村體系。有關鄉村地區先期規劃內回應之構成詳圖 4-3。

以鄉（鎮、市、區）為規劃範圍（不限單一行政轄區，視實際需要得併入周邊相關行政轄區或生活圈），提出整體架構式指認與空間發展配置，有關鄉村地區先期規劃應表明事項如圖 4-4 所示，包含資料盤點、資料分析、發展綱領、計畫願景圖等大項，此外，民眾參與為鄉村地區先期規劃重要的一環，有關各項說明如後。



圖 4-3 鄉村地區先期規劃內回應之構成

階段一：先期規劃流程與內容 Comprehensive Planning

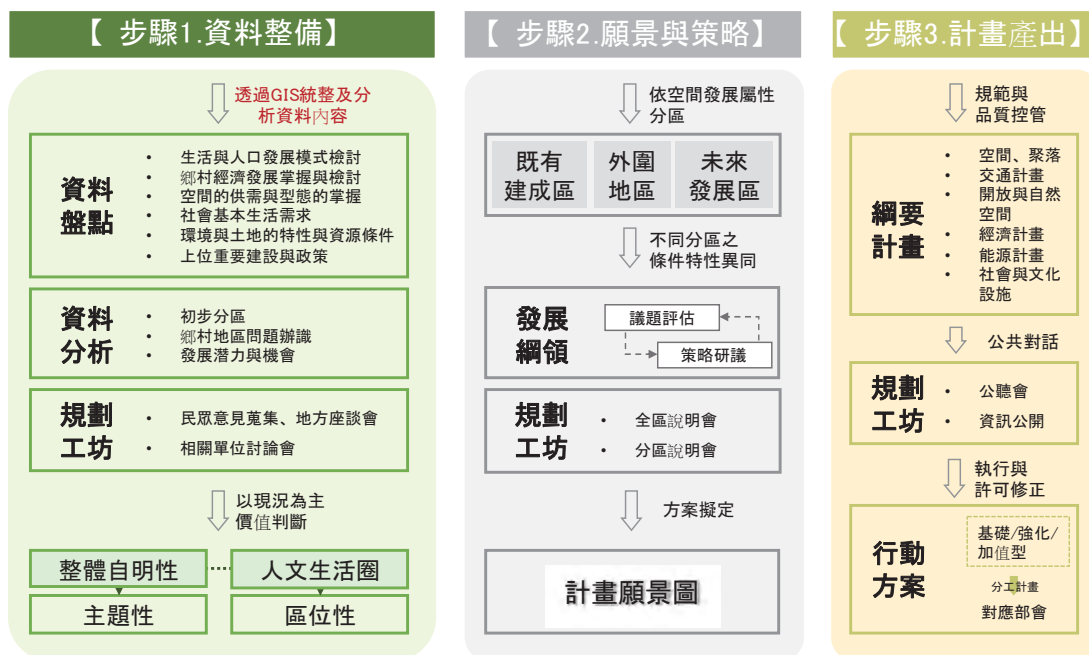


圖 4-4 鄉村地區先期規劃流程與內容

一、鄉村地區先期規劃步驟及程序

鄉村地區先期規劃內容首先針對「鄉村地區」做出空間型態上的定義，並界定出範疇；接下來針對縣市鄉村地區進行基本資料盤點，主要目的為了解鄉村地區的現況與狀態，同時就盤點所了解的鄉村地區現況，進行鄉村地區屬性辨識。屬性辨識的目的在於幫助縣市政府辨識不同的鄉村個性與內涵，而國家的角色在於根據不同的鄉村屬性與個性，引導其能有等同於都市區域的生活品質、保障與機會。

再來透過前述盤點、辨識出的鄉村類型，檢視該鄉村地區是否具有自明性與適宜性，考量現行土管與空間是否得以支援現況所需、是否達成人地與環境平衡、居民生活權益與品質是否獲得保障、因應新經濟、趨勢或政策所需之規劃與調整等項目，研提課題與策略。

上述從盤點、辨識與課題，皆為所有縣市鄉村地區建議應進行之項目，且所有鄉村皆應該進行鄉村地區先期規劃，但考量資源有限、規劃能量不足與急迫性等現實情形，建議應研提優先規劃地區，本案研提優先規劃地區選定原則，各縣市政府可根據該選定原則，與其他考量因素，擇定何處鄉村地區具有急迫需要進行優先規劃之需要。擇定優先規劃地區後，再啟動後續鄉村地區先期規劃（建議

以鄉鎮市區為單元)，以下分項敘明。

鄉村地區先期規劃的啟動程序：

（一）規劃區域選定

原則上各鄉村地區依序都應該執行鄉村地區先期規劃以確保及提升鄉村生活品質，可參考本計畫提擬之五大選定原則進行選址評估及排列規劃順序。

（詳細優先規劃區域選定原則已於第三章中加以詳述）

（二）鄉村地區類型辨識

類型的辨識旨在透過不同的國土定位與區位特性，協助規劃單位與縣市政府了解其鄉村個性與內涵，進而針對不同類型給予不同的規劃策略，達到同等的生活品質。

（三）資料盤點：開放性對話的行動整備

進行鄉村地區基本生活資料盤點，如藍綠帶與生態棲地類型與系統、環境資源型態與氣候變遷影響等，同時依據前一步驟所分辨之鄉村地區型態進行國土發展定位及上位政策之任務與角色了解，研析目前地區的社會、歷史與產業發展脈絡、社會福利與公共設施提供狀況以及土地利用情形，來了解目前生活的模式與內涵。基於鄉村地區先期規劃的表旨在於提升該地方人生活的環境與品質，因此在調查上需專注在「人地關係」，研析人文聚落及生活方式與地方土地之間的關係，同時透過參與式規劃，邀請在地權益關係人（Stakeholders）一同進行資料確認、了解目前的生活情形與現有問題狀況盤點，以確保基礎資料的準確性以及了解地方發展意願。

（四）資料分析：資料、問題與課題校正性確認

針對鄉村的類型進行課題盤點，檢討其地方發展之定位、任務與角色，並且了解在此前提下現有發展狀況及策略是能夠符合其定位，進而盤點現有發展課題。

同時再次透過參與式規劃，以「社會計畫」為前提下進行整備，發展初步規劃願景及整合跨部會資源。

（五）發展綱領：願景召喚、權益關係人的公共對話

透過參與式規劃的模式舉辦全區及分區說明會，蒐集在地權益關係人之意見與建議，共同描繪出計畫願景圖。

（六）計畫產出：以綱要計畫、行動方案二者為主

經相關專業及地方政府（團隊）增加控管之規範與品質後，再透過參與式規劃的模式舉辦規劃工坊，與在地權益關係人進行公聽會，最後則可修正並執行。

二、資料盤點

鄉村地區先期規劃之基本調查分析中，於全鄉鎮市區尺度中，主要之分析重點，在於「以城鄉互動依存之前提下」，探討並分析該鄉鎮市區之現況、過去與未來。現況在於基礎現狀的掌握與了解；過去則在於了解其生成脈絡、歷史紋理與各種因素下，如何生成今日之各種結構與樣貌；未來則在於在形成未來美好生活藍圖的情形下，探討該美好未來生活藍圖與現今有何差異與不同，而該有何種策略與對應。在此種分析脈絡與邏輯下，表 4-2、表 5-9 建議各種應分析之因子。

其中，於全鄉鎮市區尺度中，應針對全鄉鎮市區之地理環境、歷史脈絡、人口概況、產業情形、土地使用、運輸、公共設施服務、災害潛勢及環境敏感、鄉村地景、生態網絡等項目進行分析，但相關之分析與檢討應以區域尺度、跨核心生活區之尺度進行檢討分析（如：何種公共設施服務、機能是全鄉鎮市區所缺乏的，或在全鄉鎮市區尺度下應該進行何種產業、土地使用、景觀生態等等之大結構性調整），同時亦需以城鄉共存前提下進行分析與檢討（如：某些公共服務由其他城市或鄉鎮市區所提供，在本計畫之鄉鎮市區即可不用再另外劃設）。故關於鄉鎮市區尺度之結構調整（含人口調配與推估）、國土功能分區調整等，皆應在此尺度中進行處理。

核心生活區則針對較為鄰里生活、回歸人本生活尺度下之分析與檢討。主要對於其鄰里生活尺度之居住、運輸、產業、公共服務等面向進行探討。另有關公共服務設施可參考表 5-10 所列之項目予以檢視，是否核心生活區或其周邊生活圈目前足以支應（意即現況如何滿足基本生活所需），並補充調查土地權屬情形，作為後續建議增設之參考。

上述基本調查除利用二手資料外，應輔以現地調查、訪談等方式，以期能反

應真實鄉村狀況。同時將基本調查內容繪製一張示意圖，標明下列重點，以呈現轄區全貌及核心生活區現況，作為後續說明課題及策略之輔助圖示。

- (一) 行政轄區內農田、水文設施分布。
- (二) 現有都市計畫區、鄉村區範圍標示。
- (三) 村里、聚落及建物分布，以及居住、產業之土地使用現況辨識。
- (四) 主要道路及重要公共設施標示（如學校、醫院、重要公共建築）。

此外，應以基本調查分析為基礎，比對現有國土功能分區分類及容許使用情形，作為日後檢討依據。

現行區域計畫法下之鄉村區將劃設為城鄉發展地區第二類之一、城鄉發展地區第三類或農業發展地區第四類，至於鄉村區以外土地，可能劃設為農業發展地區第一類至第三類、國土保育地區第一類及第二類、城鄉發展地區第二類之二、第二類之三等。其容許使用情形均按國土計畫土地使用管制規則相關規定辦理。

表 4-2 鄉村地區建議盤點項目列表

項目（統計單元）		資料來源	備註
1. 生活與人口發展模式檢討	1-1 人口情形的掌握		
	1-1-1 居住人口數（鄉村區）	國土資訊系統社會經濟資料庫戶籍人口空間資料	
	1-1-2 居住人口密度（鄉村區）	國土資訊系統社會經濟資料庫戶籍人口空間資料、非都市土地使用分區圖	
	1-1-3 居住人口增減趨勢（鄉村區）	國土資訊系統社會經濟資料庫戶籍人口空間資料	近 5 年
	1-1-4 居住人口年齡結構（村里）	各地區戶政事務所	
	1-2 生活模式、城鄉的互動情形		
	1-2-1 通勤到附近城市上班之人口比例	未有資料來源	
2. 鄉村新經濟發展掌握與檢討	2-1 產業經濟結構	農林漁牧業普查、工業及服務業普查	
	2-2 產業資源投入情形	農林漁牧業普查、工業及服務業普查	
	2-3 新鄉村經濟的潛	農林漁牧業普查、各相關產業	盤點分析與資料

項目 (統計單元)		資料來源	備註
	力、機會與限制	主管機關	來源視各地狀況而定
	2-4 新鄉村經濟可能帶來的空間、人口等面向的供需評估	-	盤點分析與資料來源視該鄉村而定
3. 在生活上與城市的互動關係	3-1 土地發展情形 (鄉村區)	國土利用調查成果、非都市土地使用分區圖	
	3-2 房價與地價	內政部不動產交易實價查詢	
	3-3 現行土地使用分區與管制 (鄉村區)	國土利用調查成果、非都市土地使用分區圖、非都市土地使用編定圖	
	3-4 土地使用分區與管制使否能支撐土地發展情況與趨勢	國土利用調查成果、非都市土地使用編定圖、非都市土地使用分區圖	
	3-5 空間結構	衛星底圖、國土利用調查成果	
	3-6 聚落結構	衛星底圖、國土利用調查成果	
	3-7 交通結構	衛星底圖、國土利用調查成果	
4. 中地理論下滿足社會基本生活需求	4-1 商業及中小零售業分布情形	國土利用調查成果	需考量實際生活需求滿足情形，將周邊地區及城市納入盤點
	4-1-1 滿足基本生活需求之商業 (市場及一般中小零售業)	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	
	4-1-2 較高層級之商業 (百貨公司、量販店等)	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	
	4-2 就業機會		
	4-2-1 位於區內之工作機會數	未有資料來源	
	4-2-2 通勤至別處之工作機會數	未有資料來源	
	4-3 醫療面向生活需求		
	4-3-1 診所	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形，將周邊地區及城市納入盤點
	4-3-2 藥局	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形，將周邊地區及城市納入盤點

項目 (統計單元)		資料來源	備註
	4-3-3 大型醫院	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形，將周邊地區及城市納入盤點
	4-3-4 老人照護中心	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形，將周邊地區及城市納入盤點
4-4 教育面向生活需求			
	4-4-1 幼稚園	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形，將周邊地區及城市納入盤點
	4-4-2 國民小學	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形，將周邊地區及城市納入盤點
	4-4-3 國民中學	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形，將周邊地區及城市納入盤點
	4-4-4 高級中學	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形，將周邊地區及城市納入盤點
	4-4-5 大專院校	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形，將周邊地區及城市納入盤點
4-5 大眾運輸面生活需求			
	4-5-1 公車或地方客運 (含班次數、班距、站點情形、路線等)	各地方公車或客運網站	
	4-5-2 火車 (含班次數、班距、站點情形、路線等)	臺灣鐵路管理局、國土利用調查成果	
	4-5-3 智慧交通系統 (隨叫隨到的乘車服務、多人共乘)	未有資料來源	需考量實際生活需求滿足情形，提供無法設置大眾運輸系統的配套措施

項目 (統計單元)		資料來源	備註
	4-6 政府機關面向生活需求		
	4-6-1 市政機關	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形，將周邊地區及城市納入盤點
	4-6-2 戶政機關	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形，將周邊地區及城市納入盤點
	4-6-3 衛生機關	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形，將周邊地區及城市納入盤點
	4-6-4 警察機關	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形，將周邊地區及城市納入盤點
	4-6-5 消防機關	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形，將周邊地區及城市納入盤點
	4-6-6 郵政機關	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形，將周邊地區及城市納入盤點
	4-6-7 水電機關	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形，將周邊地區及城市納入盤點
	4-6-8 法務機關	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形，將周邊地區及城市納入盤點
	4-6-9 其他機關	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形，將周邊地區及城市納入盤點
	4-6-10 行動機關	未有資料來源	需考量實際生活需求滿足情形，提供無法設置政府機關的配套措施

項目 (統計單元)		資料來源	備註
	4-7 其他服務面生活需求		
	4-7-1 文化設施	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形·將周邊地區及城市納入盤點
	4-7-2 宗教設施	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形·將周邊地區及城市納入盤點
	4-7-3 休閒綠地	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形·將周邊地區及城市納入盤點
	4-7-4 鄰避設施	國土利用調查成果(以其為基礎進行補充調查)	需考量實際生活需求滿足情形·將周邊地區及城市納入盤點
5. 環境與土地的特性與資源條件	5-1 淹水潛勢	經濟部水利署	24hr500mm
	5-2 資源利用、生態、文化景觀、災害類型之環境敏感地區	內政部營建署	
	5-3 農地分類分級	行政院農業委員會	
6. 上位重要建設與政策	6-1 重大建設內容與分布情形	經濟部、直轄市、縣(市)政府	
	6-2 重要政策內容	各部會	會影響到該地區的政策內容皆可進行盤點

三、資料分析

針對計畫範圍以下普遍性課題進行盤點·如生活面為實踐具有在地生活方式的社會支撐系統·以鄉村、聚落常面臨社福機能與公共設施不足、老舊建築物更新維護及開放空間規劃等分析;生產面為找出符合國家發展計劃中鄉村地區之定位·而調查地方特色產業或農業轉型發展所需空間或腹地;生態面亦為呼應發展時·所面臨氣候變遷、環境保護的目標·對藍綠帶系統、農漁地景受侵蝕等。

(一) 聚落生活環境方面

因各鄉村地區環境條件不同應給予不同土地利用指導·依照與周邊環境

的距離與關係等而發展出相異尺度的生活聚落檢討。鄉村聚落發展首要與人、土地之生產關係密切，聚落分布受到地理、生產技術等條件限制而發展不同的鄉村類型。例如普遍於臺灣西部地區的散村型態，其零散發展的聚落型態造成商業機能或者公共服務設施不甚發達，使城鄉發展嚴重不均。除此，過去鄉村地區的建設多依據一般土地使用及營建管理法規，規範鄉村發展的建設及風貌法規尚付闕如，因缺乏對建築物外貌及高度的規劃與適當管制，部分後來增建之住宅，在建築形態上不符當地地貌，造成景觀視覺上的衝突。又如近年農舍或因都市擴張造成農村土地過度開發，部分鄰近都市、擁有交通優勢的鄉村地區因此造成傳統鄉村地景風貌的破壞，再遇經濟與都市發展的潮流而被大量拆除。鄉村地區建設涉及農地利用、建築管理、公共設施、文化景觀及農村生態環境，若無特別法的規範，必然增加執行上的困難。

為使計畫管制層面上能夠順利推行，需針對鄉村地區的土地基礎資料進行調查，建立圖文管制系統勢在必行。透過盤點當地地理環境資料，輔以其他基礎資料如人口、產業及文化發展背景等，建立完整土地使用的邏輯與脈絡，以協助檢討土地利用、生活與景觀空間配置及產業發展等策略是否失當。

（二）交通環境方面

為創造鄉村經濟發展典範，在城鄉相互交通的聯繫網絡建置上對於城鎮與鄉村發展有其重要意義。目前鄉村在交通路網系統的考量上僅思考物流(能源、物質等)、資源的使用、提供鄰里運輸等功能，尚缺乏總體面向的考量，例如連結各村莊與公共服務設施等的大眾運輸系統缺乏，鄉村內部交通規劃也缺乏人本交通思維的考量，在行人步道安全性以及路段速度管制上尚有加強的空間。而為了因應台灣地理環境上容易受到天災影響，再加上氣候變遷極端降雨可能對鄉村地區所帶來影響，在交通環境的考量上也須將避難路徑一同納入，確保地區居民最基本的人生安全。

（三）生態環境方面

部分鄉村地區首要面臨的人身安全威脅就是來自氣候變遷所帶來的影響，因此需要在法規上從根本限制開發行為並遵從施工規則，從生態永續角度出發加強自然工法水土保持及確實施做防洪防災等設施，違規開發行為不僅有礙環境景觀，對農業環境的保育更有不利影響。

其次，鄉村環境基礎建設方面早期產業快速發展到近年變遷快速，導致

鄉村地區在基礎建設的不足，再加上因人口密度較低，距離較遠，部分污染防治建設如污水系統等因建置成本過高及效益過低，在推行程度上遠低於都市環境，再加上，由於工商業發展所造成的環境污染更是可觀，因工業廢水、廢氣以及廢棄物等處置不當所產生的公害問題，使得土壤、河川甚至空氣都受到嚴重污染而間接影響作物的生產，也加劇了農村環境的惡化。再者，近年農業競爭力下降，在國民所得提高追求生活品質下，為追求突破農業發展現況，臺灣農業於開始推行精緻化、觀光遊憩化、有機農業發展。然而在缺乏相關土地利用管制計畫的規範，相關休閒娛樂設施造成了環境的破壞，帶來更多污染等等。

(四) 產業環境方面

為呼應近年地方創生之推動，使鄉村地區不再因土地區位因素限制，而面臨人口結構老化的及外流問題，致鄉村地區在產業遇人力不足、發展緩慢以及農業生產經營困難等困境。目前農業面臨轉型、法規不足或者與其他法令牴觸，致使發展工作窒礙難行，臺灣需要一套具前瞻理想、全面性考量臺灣總體產業發展、糧食供應及農業發展問題，並能夠整頓與其他單位競合與衝突關係，不與其他相關法規矛盾衝突的鄉村發展法源依據。

此外，地方產業因缺乏居住誘因，期望透過強化、支持鄉村產業改善產業上入門門檻高及經濟吸引力不足的狀況下逐漸沒落、文化產業過度商業化、缺乏內銷及行銷包裝，現代化資訊不足或經營管理觀念落後等問題，使估鄉人數增加。

(五) 公共與服務環境方面

鄉村地區因一直缺乏法定計畫，使得鄉村地區人口外流、發展緩慢、土地利用不合理以及公共服務設施通常面臨數量與質量不足或難因交通距離等因素以到達。在鄉村地區多面臨人口老化及缺乏資源不平等如醫療或教育的狀況下，地方不僅在幼齡教育設備、醫療資源、高齡長照系統上是非常的缺乏，更因為缺乏社福支持系統地方志工人力缺乏等造成隱藏性貧窮多。

長期以來鄉村發展皆好以都市的決策模式作為管理核心，造成城鄉差距過大，如資源不平等、就業機會不等量及農村貧窮惡化等。鄉村地區需有一套提供多元的、最適化的空間類型配置的計畫，以平衡社會結構的方式，例如鄰里服務中心（包含行政中心郵局銀行等），醫療診所，將儘可能地集中在

交通節點或住宅密集區域可及的範圍之內，而學校配置則是以低密度使用的土地為主要設置依據。

四、發展綱領

鄉村地區先期規劃旨在建立鄉村完整支撐體系，在盤點在鄉村地區先期規劃的五大面向框架下，輔以原則及目標，在針對一般鄉村地區以居住、產業、運輸、公共設施為主要項目，然其他發展型則以產業為主，區分其發展內容。

（一）鄉村地區先期規劃發展定位與原則

根據鄉村完整支援體系架構下所發展出的鄉村整體規劃，係以區域內鄉村為主體進行描述與周邊都市與關聯區域中心之間的關係，提供結構性的指導，並且在後續作為土地利用綱要計畫之支撐。

其鄉村地區先期規劃的願景定位，可涵蓋下列項目：對於自然環境的干擾最小化的鄉村、具有著舒適的戶外休閒生活空間的鄉村、具有完整連續性的綠地空間的鄉村、最小的土地開發需求的鄉村、最低的交通成本支出的、最佳化的土地混合使用型態、鄉村與周邊環境整合發展、強化城鄉間的網絡關係、合宜密度發展的鄉村、短距離的活動滿足的鄉村、最佳化生態循環系統創造的鄉村、資源與能源消耗最小的鄉村、廢棄物生產最少的鄉村、以自給自足能源發展為核心的鄉村、具有人性尺度與文化吸引力的鄉村、追求健康安全與幸福感、文化認同與社會發展多元性、最佳化的社會福利與社會關係等。

另外，為改善鄉村地區之公共設施缺乏、建築土地不足、農村環境破壞及蔓延無序發展等課題，鄉村地區先期規劃應考量人口結構及發展趨勢，分別就居住、產業、運輸及基本公共設施等需求，研擬發展或轉型策略。全國國土計畫規定之土地使用規劃原則如下：

- 1、居住：規劃及提供可負擔住宅，滿足當地居住需求，維持地方特色建築風貌。因農業經營需要衍生之居住需求，得於既有農村聚落周邊提供住宅空間，避免個別、零星申請而影響農業生產環境；就人口成長地區，得預留適當可建築土地，以引導集約發展；就人口減少地區，除應避免增加住商建築用地外，並應針對既有閒置空間進行評估轉型及再利用，以提高環境品質。
- 2、產業：配合在地農業、特色產業及商業服務業需求，於不影響鄉村環境品

質前提下，於適當地點規劃在地產業發展區位，並訂定彈性土地使用管制規定，以促進鄉村在地產業永續發展。

- 3、運輸：以需求反應式公共運輸服務為主，改善接駁轉乘系統及服務品質，提高鄉村可及性，並規劃自行車及電動車輛等綠色運具環境，以民眾基本運輸需求為導向，打造兼具效率及友善運輸環境。
- 4、基本公共設施：應依據鄉村地區發展趨勢，規劃與設置老人及幼兒照顧服務設施、污水處理、自來水、電力、電信等基本公共設施，並注重環境保護及社區環境改善。

另針對農業發展型之農村聚落及工商發展型之社區聚落，其發展原則如下：

- 1、農業發展型之農村聚落：農村聚落應以農村再生為基礎，評估在現行非都市土地使用分區下是否可供支應，如：農特產行銷之產業活化措施、整體環境改善、保存祭典文化及傳統建物、提供幼童及老年社區照顧福利設施、改善道路及污水處理等公共設施、注重生態保育與防災設施等需求，並能回應提升農村社區意識，以培力改善社區環境。積極投入農業資源，改善農業生產環境。
- 2、工商發展型之社區聚落：具備都市生活特徵，參酌現況發展蔓延情形，宜劃設適當發展範圍，調查分析基礎公共設施、污染防治相關設施需求，塑造城鄉生活風貌。

至於鄉村地區之公共設施，應有別於傳統都市計畫區藍圖式規劃觀點，同時考量鄉村人口分散之特性，及公共設施維護管理之財政負擔，故針對鄉村地區之公共設施檢討擬以新鄉村的願景進行描繪，故以下建議從四大規劃面向思考研議鄉村公共設施檢討之需求（詳表 4-3）。

表 4-3 鄉村地區公共設施需求與願景對應表

願景	說明	公共設施需求
打造適合所有不同世代的宜居環境	不論都市或鄉村，對幼兒與高齡者的照護，將是吸引宜居者的主要考量	1.社區活動中心(才藝教室、交流、聯誼空間) 2.學校與兒童照護 3.高齡長照與醫療支援 4.公共交通服務系統
打造具有社會增加吸引力的新故鄉	為在地就業者、提供與城市相同效率的政府服務	1.數位光纖到府 2.E-政府的數位行政管理與支援 3.物流、運輸服務
具永續經營與財	不單僅仰賴政府財	1.引導合宜企業進入鄉村，以附屬設施作為

願景	說明	公共設施需求
務自償性的收益型公共設施	政預算也能維持的公共設施	經濟支應 2.公用供應設備(瓦斯管線、污水處理、廢棄物處理、綠色能源) 3.結合大專院校發揮「大學在地責任」(USR)
鄉村自然景觀與風土地景的保存	鄉村景觀美化、鄉村特色建築、街區保存	1.鄉土文物館 2.回溯鄉村生活地景，連結土地與人

(二) 鄉村地區先期規劃發展目標

鄉村地區先期規劃的發展目標，將在三大支柱的框架下針對鄉村地區五大類型之生活、生產、及生態方面進行研議，各面向發展策略如下：

- 1、位於都會網路型鄉村地區：**在生活上，應積極與都市地區共構形成生活上多元生活和服務的選擇；在生態上應結合附近都會藍綠帶空間，形成大的系統網絡；在生產上，應該鼓勵與農業相容生產活動或在地特色產業，並與都市地區共同分享產業知識的資源與成果；在空間治理上，應該透過合作平臺，建立與都市共同發展之協調機制。
- 2、鄰近都市型：**在生活上，應考量與連結都市間生活及服務之共構情形，充實其生活所需基本機能；在生產上，該地區應鼓勵原本地方傳統與特色的生產活動，在產銷系統上應積極與「都市」合作；在生態上，可以以大尺度生態公園的概念，與都市藍綠帶空間相互連接整合，形成系統網絡；空間的治理上，應該透過強化合作平臺，建立與中心都市協調機制。
- 3、一般型鄉村地區：**在生活上，因該類型地區主要係提供居住功能，應支持與提升現地居住人口生活需求與品質，提供居民現代化生活環境為目標；在生態上，在生產上確保鄉村空間風貌的獨特性，並考量周邊都市天際線，納入景觀控制考量；農地或林地等尚未開闢土地，應避免開發利用，維護當地自然景觀，支持當地農業及當地特色產業發展，其發展區位應儘量利用聚落範圍內既有產業用地，以更新或再利用等方式提供；如有因應其發展需要者，得適度提供必要且合理之產業用地，並得透過訂定特殊之土地使用管制規定，以容許地方特色產業發展。
- 4、位於環境敏感型鄉村地區：**考量特殊地理區位(如離島地區) 或人文背景(如原住民族鄉村區)，因地制宜進行規劃，並得據以研訂特殊土地使用管制規範；就居住、產業、運輸、公共設施或景觀面，均應考量其特殊性進行規劃。

5、特殊型鄉村地區：特別係自然保留區、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、國有林事業區內之自然保護區、國土保安區、保安林地、其他公有森林區、自然保護區、水庫蓄水範圍、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、河川區域、一級海岸保護區、國際級及國家級重要濕地之核心保育區及生態復育區(以上為國土保育地區第一類之劃設參考指標)、國有林事業區內之林木經營區、森林育樂區、大專院校實驗林地、林業試驗區、地質敏感區(山崩與地滑)、土石流潛勢溪流(影響範圍)、山坡地查定加強保育地、自來水水質水量保護區(以上為國土保育地區第二類之劃設參考指標)等分布範圍，應確實依據各該目的事業主管法令規定辦理，並評估訂定績效管制標準，避免影響保育或保護標的。

五、計畫產出

鄉村地區先期規劃除原則性之內容，含發展綱領之目標、策略外，為實踐鄉村地區全面性及等值之規劃發展，以主題性充實生活機能設施、維護地方文化特色、營造鄉村生產經營環境、培育鄉村人力資源及建立生態網路，以協助鄉村地區永續發展。

(一) 綱要計畫與行動方案確立

旨在根據人們居住及生活需求，並兼具環保與地景維護任務，以「尊重現況·引導集中」為主要目標，依照鄉村地區先期規劃所建構之分區願景發展綱領，經法定程序後，建立鄉村地區未來發展的指導規範，其具體發展項目可涵蓋以下面向：空間結構、交通旅運、能源與資源、社會與經濟面向(包含公共服務與公共設施)，其內容建議如下：

1、空間結構

鄉村空間結構的發展目標以緊湊聚落發展、生態基盤的考量、鄉村自明性的營造、鄉村的成長管理、基本生活的需求，同時保護鄉村地區不同於都市區域地景風貌，也給與土地均衡發展的機會。

(1) 土地使用分區

- 土地需求：加強已發展土地之再利用，發展合宜密度鄉村結構。
- 土地使用：多元的混合使用，強化品質與性質。
- 公共空間：連續的生活服務空間，並符合未來高齡社會環境。

（2）鄉村紋理與建築設計

- 景觀美學：將人文、農村與自然景觀引入生活空間。
- 建築特色：鄉村美學與建築文化保護，因應極端氣候變遷、高齡社會、建築生命週期循環的設計考量。

鄉村地區發展過程，空間結構與交通旅運的互動及功能。從居家到任何地點（如學校、社區中心、社福機構、市場及任何目的地），需要旅行的距離及影響可接近性。

2、交通旅運

鄉村地區生活空間中在最短活動距離可獲得最大的滿足。主要次要道路分級規劃，提供便捷與都市連結的大眾運輸系統、接駁交通工具、高效率的快速公路系統等，提供鄉村寧靜交通區、無車區，創造鄉村聚落本身具有高吸引力的選擇及較好的生活品質，促進減少直接進入鄉村地區旅遊產生環境衝擊，以及降低對停車場的需求，並同時考量鄉村高齡社會趨勢的需求。

3、能源與資源

除了落實日常的垃圾分類及減量，搭配推動綠色交通之外，以生態永續為基調，重新思考在鄉村格局下進行環境永續發展與再利用之規劃，在不同於都市條件狀況下，創造等同於都市環境的永續發展，低耗能高效能的生活空間。

4、社會與經濟

旨在培養出具有自覺、投入和前瞻的鄉村居民；創造出便利、品質、自信和自在的鄉村社區；促進繁榮、富裕、活力和成長的鄉村經濟。鄉村的發展核心在於地方居民自覺性的參與與投入，自發性地提供意見與動員，搭配政府行政資源，轉化為社會、環境、整合的發展動力，以創造生活機能完善的永續鄉村環境。

公共服務與公共設施規劃原則與建議如下：

- 支持發展原則：鄉村地區發展以滿足現況生活，以及支持未來新故鄉的發展為目標。各種公共服務與公共設施的配置，除了基礎的國民生活標準設施外，以滿足上述所設定的發展目標，進行「量身定做」的供給與

規劃為原則。

- 等值多元原則：公共服務與公共設施的規劃的標準，以及提供國民基本生活需求滿足為目標，等值但不同多元形式的服務為原則。
- 區域關聯原則：公共設施的提供基於資源的有限性以及效率性，必須考慮居民生活模式與脈絡的伸展性與依賴性、地理空間上的關聯性、公共服務的效率性與服務門檻特性等等，進行地區性公共設施系統總體關聯性規劃。
- 證據基礎原則：公共服務與需求的辨識與內容，應以現況調查之大數據為基礎，並進行證據導向式 (Evident-based Planning) 的規劃。
- 最大幸福原則：公共設施的規劃原則，除了基本需求的滿足外，更應該讓地方民眾看到未來，打造地方未來創生的幸福契機為原則。
- 合理問責原則：公共服務與公共設施的提供，必須建構在中央和社會資源的合理性分配 (Rationality)、地方問責性 (Accountability)、可承受性 (Affordability)。

依照鄉村地區先期規劃所盤點之地方基礎資料，經與地方民眾及各相關專家學者研議所得出之願景，依照綱要計畫七大項之要素建立之的圖文管制原則、內容 (詳本節第五項)，以最符表 4-4 之類型說明為優先擇定配合行動方案之示範範圍。

表 4-4 行動方案類型說明

綱要計畫項目		說明
空間架構計畫		• 滿足人民基本生活保障，塑造宜居環境 • 完備基礎公共設施與公用供應設備
公共設施計畫	交通計畫	• 滿足人民基本生活保障，塑造宜居環境 • 完備基礎公共設施與公用供應設備
	開放及自然空間計畫	• 利用鄉村景觀，提升環境風貌
	永續發展計畫	• 結合經濟發展與環境保育的環境經營理念
	經濟發展計畫	• 強化現有鄉村產業之機能與空間補足 • 鄉村導入及鼓勵新經濟模式，促使鄉村永續發展
	社會與文化設施計畫	• 完備基礎公共設施與公用供應設備 • 藉由數位網路，提供鄉村與城市相同的服務

（二）規劃工坊

地方塑造的過程中需要尋求更多元的聲音，除了希望能改變過去民眾對於議題持不信任的態度外，也透過各式各樣地方法蒐集彙整民眾聲音，加強民眾與公部門團隊之間的連結外，也透過自身參與的過程，加深對於地的認同感。

在先期規劃步驟中，乃至於整個鄉村計畫的過程中，最重要的就是確認民眾對於地方的想像及看法。鄉村規劃中的願景規劃，實質上是建立在強化目前的鄉村生活脈絡，因此確保地方民眾的參與可以幫助歸納與規劃出更貼近民眾需求的土地使用規劃細則。

民眾參與的原則如下：

- 1、鄉村或都市等相關區域計畫往往涉及很多不同、複雜地公共利益，如經濟利益、交通利益、環境保護，以及私利益，如產業發展自由等。因此在地方參與的過程中需確保各種利益關係人地參與，共同為集體利益發聲，轉而支持計畫策略。
- 2、確保相關資訊的公開與透明，以利參與民眾確實掌握資訊內容，能夠提前思考並研析判斷，進而提出有效意見來影響各項管制與決策。因此，除了去確保資訊公開外，也需要給與民眾充分的時間，才能確保民眾有效參與。
- 3、採納多元溝通管道，避免僅為單向政令宣導或意見表達。需透過各種不同的意見表達管道如電子問卷填寫、陳情電話、公聽會與地方工作坊，以及提供書面表達意見等不同方式，容許民眾與政府部門雙方溝通交流與互動，進而提升決策品質，使規範制定更適當合理。

第四節 鄉村地區土地使用計畫

鄉村地區依先期規劃盤點出豐富的人文與自然資源，其中綱要計畫之核心內容應對鄉村地區其自然環境之永續生存、兼顧經濟發展與永續生態等予以回應，更必須從而找尋出正確永續之道，而對應世界趨勢與臺灣永續發展之願景，鄉村地區在基本調查分析與課題盤點後，由大尺度下考量總體規劃策略，應針對鄉村空間發展予以劃分為三類型，即「既有建成地區、預定發展地區、外圍地區」，以其對應不同空間發展屬性之課題與需求進行任務指派與規範建立。

因此，鄉村地區之土地使用計畫擬定，同樣地以「尊重現況」條件發展的優劣勢、「引導集中」本身空間結構、交通運輸、自然生態、能源與資源、社會與經濟等層面的作為原則進行空間使用指導，對應改善或調整之處提出改進的方向，讓各鄉村地區能在自身足以承載的立基點上達成發展目標，使鄉村發展進一步落實到個別區域與項目。以下提出「土地使用計畫操作與流程建議」(詳圖 4-5)。



圖 4-5 土地使用計畫操作流程建議圖

一、土地使用計畫之空間指導原則

「土地使用計畫」為後續變更直轄市、縣(市)國土計畫之應載明事項，其內容包含空間發展構想及成長管理、交通、能源、開放及自然空間、經濟、社會與文化設施及公共設施等其他發展計畫，此為後續鄉村地區範圍內國土功能分區分類及土地利用管制原則等相關事項之重要基礎，具有法定指導效力。

各鄉村地區整體規劃案內應研擬土地使用計畫，釐清未來鄉村地區空間機能分布，據以檢視現況土地使用分區之合理性，配套提出國土功能分區分類之調整方式(如城 2-3 與農 4 擴大範圍之劃設)，並得研擬因地制宜之土地利用管制原則；同時，盤點當地所需之公共設施項目及其適宜區位，並進行跨部門綜合評估分析，諸如新道路系統是否造成灌排系統調整(涉運輸及農業部門)、居住空間造成逕流衝擊(涉住宅及水利部門)、新公共服務與既有社區之交通連結(涉公共設施及運輸部門)等，皆可於土地使用計畫內予以整體考量，提出因應策略。又相關土地使用計畫並將配套研擬實質計畫，引導鄉村地區公共資源投入，例如農委會農村再生設施、農水路設施、交通部公路建設、衛福部長照設施等，使空間計畫在土地使用與公共資源投入能相互配合，促進土地合理發展及資源有效利用。

二、鄉村地區土地分區規劃

依鄉村地區基本調查為基礎，參酌非都市土地使用分區、非都市土地使用地編定、環境敏感地區等相關規定及限制，以及考量居住、產業、運輸、公共設施服務等需求，在土地使用計畫圖將區分為「既有建成地區、預定發展地區、外圍地區」(詳表 5-12)。

鄉村地區之土地使用計畫會依照其分區不同而發展出不同的土地利用規範。如針對空間的管制，既有建成地區將會專注在補充現有聚落區域生活機能為主，增設綠帶隔離空間或限制後續建築開發以維持現有聚落地景樣貌；預定發展地區將會針對未來聚落發展之需求進行規範，鼓勵建設及產業發展行為在此發生；而外圍地區將會以維持現有鄉村地景元素為最大原則，限制後續開發及保護現有環保及生態元素。

三、各計畫規範原則

下列各項鄉村地區土地使用計畫將依照其分區建立不同的定位與發展原則，進而建立不同的土地使用計畫圖文規範內容。

(一) 空間架構計畫

1、土地發展管理

(1) 空間資料辨識與紀錄

建立各項空間環境及人文屬性資料，建立圖示資料庫以供後續管理及分析檢討之用。同時，針對氣候及環境變遷所帶來的影響進行回應，針對該地區之斷層帶、土石流、土壤液化、地層下陷等區域製作地理資訊，建立區域防洪治理系統，以對地質災害進行控制。

- 氣候條件的分析，日照、溫度、雨量、溼度、風向等。
- 地理條件的分析，地質、土壤、水文等。
- 災害條件的分析，斷層、土石流、地層下陷、易淹水地區等。
- 社會條件的分析，人口、經濟、文化等。

(2) 土地需求最控制

- 從國土總體發展的觀點，檢視區域發展土地利用的特性以及增加對土地開發之限制，避免鄉村土地濫用。
- 針對計畫範圍內之聚落既成發展地區空間進行盤點，對於畸零地及廢棄土地進行再利用規劃，設定鄉村成長邊界，以綠帶保留區環繞抑止鄉村過度擴散。
- 檢視未來「工業擴張」、「商業擴張」及「聚落擴張」之需求，劃設未來發展區域範圍。
- 鄉村依附交通幹道沿線進行發展，形成發展軸帶，避免蛙躍式的空間發展結構。

(3) 土地使用性質與品質的控制

- 針對土地調查資料中的環境敏感地區(生態敏感地區、文化景觀敏感地區、資源生產敏感地區、天然災害敏感地區)劃設發展條件與限制。
- 針對地區土地特性如坡地、生態基盤、水文特性等地條件與特性，在不與環境保護衝突條件下，規劃最適該區域發展之土地使用策略。
- 需研議及建立土地轉換平衡機制，以避免鄉村土地及農地經由地目變更不斷流失，進而降低臺灣糧食自給率及喪失鄉村風貌地景特色。

2、土地使用規範

(1) 土地使用強度分級及策略

- 鄉村地區土地使用策略以支持現有鄉村聚落活動的前提下，最大限度地保留未來產業空間及公共設施所需之需求土地。可參考生態經濟分區 EEZ (Ecological-economic zoning)之概念，以生產、生活、生態的三生平衡為目標進行土地使用空間配置。
- 居住、就業、社交、休憩等土地使用須配合交通服務設施建置，以最短距離滿足生活所需。
- 提供多樣性與彈性的住宅、商業區以滿足不同生活機能需求。
- 建築管制以保有現有鄉村聚落風貌為主要原則，較高的建築建於既有建成區，未來發展區則興建低矮的建築物，土地使用強度由中心往郊區逐次降低，確保周邊鄉村風貌得以保存。
- 可利用政府、機構或社區用途的低矮建築物，作為視覺調劑和緩衝空間。

(2) 既成發展地區的空間再利用

- 盡量使用已發展之土地與建物，但避免過度擁擠並保留適當綠地空間。
- 舊中心區、閒置工業區、水岸地區、軍用營區遷建、大眾運輸沿線軸帶等「既成發展地區」優先進行新機能的引入與空間活化。
- 將人口透過引導進住於既成發展地區，以活化閒置設施之使用
- 注意各土地利用之間的關係，適當予以分隔或連結，例如於產業區以及住宅區之間應保持一定距離或設立緩衝綠帶，或串聯社區主要活動空間，以利居民活動及利用。

(3) 綠地空間的配置

- 綠地應區分為自然綠地、公有綠地、公共綠地、專用綠地等不同的綠地空間，而社區綠地的規劃，必需建立在總體綠地系統通盤考量下，將綠地系統納入其他相關公共政策與公共設施建設之考量，俾將綠資源之保育、建設與應用作為整體鄉村地區建設之基礎，並發展出不同綠地空間應有的空間品質與功能。
- 最適化的綠帶系統的空間佈局與結構，綠帶的分佈考量地區紋理及民

眾平時步行距離的合理性。

- 針對該鄉村地區現況環境每人享有的公園綠地面積提升至一適當值 (依照該鄉村環境狀況研議)，提供質優的生活空間，以利鄉村地區居民身心平衡發展。
- 在總體生態環境的基礎下，公園、綠園道及私人庭園等的開放空間應達到串連效果，並提供舒適的人行通道系統的連結。
- 停車空間須進行多層植栽綠化，達遮蔽效果。

3、建物管理規則

(1) 呼應建築環境特性

- 建築基地的配置與設計應考慮氣候、風、日照等地理因素特性
- 建築形式與風格需與周邊空間配合(比如水岸和開闊的開放空間則建議配置較高大或與較顯著意象風格的建築)，避免興建與附近環境互不協調的「突兀」建築物。

(2) 引入被動式的建築設計

- 盡可能利用建築物之配置、高度、開窗、遮陽、通風等設計，達到室內環境的舒適度，以降減對能源的需求。
- 透過建築材質與建築結構的選擇與設計來降低建築導熱，避免熱引入及熱喪失，增加能源需求。

(二) 交通計畫

交通計畫之目的在於改善鄉村地區交通運輸效率與品質，提升到達公共服務設施的可及性，確保鄉村地區之居民皆能享受到必須之服務設施，縮短城鄉生活差距。

1、提升交通運輸效率

- 臺灣之鄉村地區主要依賴私人汽車及自行車作為主要交通工具及方式，而鄉村地區之交通計畫之主要目的，為提升道路系統之運輸效率，以及改善大眾運輸之服務範圍。需依照各鄉村及聚落區位及條件，如藉由人口數量及產業組成研議交通系統、大眾運輸系統配置或交通節點介面調整等。
- 依照各鄉村地區及聚落目前的居民數量、人口組成及與周邊區位的關

係，研議建設及串聯大眾運輸系統之必要性，提升轉換銜接率，並降低運具間之阻礙，讓使用者感受到無接縫運輸的品質 (Seamless-Transfer Transit)。

- 於各項大眾運輸系統如高鐵、臺鐵、公車巴士等各種運輸載具，系統性的整合行人與自行車系統，其設置應與周邊人行道及自行車路網連結，確保安全用路路徑，同時提供自行車停放空間 (室內或室外)。

2、綠色交通系統建置

(1) 大眾運輸系統發展種類評估

- 針對各鄉村地區目前交通路網分布、目前主要移動方式及到達主要節點的距離等評估最適化之運輸系統，同時提升綠色運輸系統使用率，如大眾運輸系統搭配以步行或自行車道為主要通勤方式。
- 交通運輸轉運站設計上應與公共空間結合共構，增加環境綠化及休憩空間，並增加場所空間的舒適度，以提供高品質公共建設及服務，並藉此提升整區域的綠覆蓋面積。

(2) 人行與自行車統配置與管理

- 優先確保步行與自行車的優先路網，提供直接、連續與無阻斷能銜接到各大眾運輸場站及主要景點設施的路徑。確保串聯主要民生所需場所之路徑如通勤通學、休閒遊憩、運動競速、生活通路等不同自行車道功能的提供，滿足多元人群不同使用的需求。
- 步行與自行車路徑整合於既有街道路網之中，對於既有街道斷面設計進行調整，使其與汽機車道有適當區隔，避免產生交通衝突。
- 在人行使用較頻繁之地區(如鄰主要道路或次要交口等)，人行道與自行車道的寬度則可配合實際需要適度加大，同時確保視野開放減少視覺死角。
- 視需求於社區內設置自行車中心與相關設施，如提供異地借還的租借服務，或自行車維修服務，以利居民使用。

3、道路系統

■ 道路空間機能與分級控制

- 主要道路成為大眾運輸的骨幹，同時透過檢視地方與鄰近地區的未來發展計畫來確保與其他地區的路徑。

- 穿越性道路為串聯地區內各主要住宅區域，但僅鄰近通過且不穿過住宅社區。
- 鄰里道路為連結住宅社區內之主要幹道，是主要社會交流場域之一，視情況減少交通流量、設置限速。

(三) 開放與自然空間計畫

1、自然景觀

(1) 藍綠帶系統地域以及自然景觀資源的辨識與盤點

- 針對區域內之現有自然綠帶以及水文景觀元素如河川、水圳、集水區、排水道、農田水路等水資源進行盤點，依照特性不同進行分類並視需求設置保護計畫；同時於聚落範圍內之樹種、樹冠大小、遮蔭效果等的綠資源特性的辨識，作為後續規劃保護計畫參考之用。
- 盤點區域範圍內之公園、綠帶、農地、墓地、閒置地或私有開放空間等區域，建立串聯計畫。
- 不同水資源的流速、流量、水位變化等水文特性的辨識。
- 季節風、地形風的風向與風速的辨識。
- 重要動植物棲地、種類、遷徙路徑的掌握。

(2) 藍綠帶網絡系統的串連與強化

- 善用既有道路及閒置空間，發展成綠色廊道，貫連各區與休憩用地，達到串連目的。
- 在總體生態環境的基礎下，公園、綠園道及私人庭園等的開放空間應達到串連效果，並提供舒適的人行通道系統的連結。
- 綠帶系統因區位條件的不同而付予生態、生活、防災等不同的功能定位，適度將民眾遊憩與生態旅遊等機能與綠地系統結合。
- 最適化的綠帶系統的空間佈局與結構，綠帶的分佈考量地區紋理及民眾平時步行距離的合理性。

(3) 生態棲地系統的維護與復育

- 保有基地原始之景觀生態條件，以回復基地原有生態棲地系統之完整性。
- 生態核心區、高度環境敏感區、景觀生態敏感區等等禁止開發，並規

劃保護區進行全面性的保護，並適度與周遭人為活動進行空間上的區隔。

- 既有建成區多為破碎分散綠地，應透過土地置換或補償方式將綠地面積集中設置，以增加綠地功能及生態效益。
- 豐富綠地環境的生物種類，強化綠色廊道，並以公共設施用地與都市屋頂綠化作為生態跳島或連結區。

(4) 植栽與綠化

- 既有綠資源的保存維護。
- 公私有綠地的結合共構，公私地籍界線盡量以低矮且具視覺穿透性的圍籬設計，以營造綠地的視覺連續性。
- 建立鄰里空間綠色資源共同留設與維護，使總體綠地公共空間是連續與網絡狀。
- 植栽計畫應先調查基地現有植物，確立應予以保留、移植或新增的樹木，以維護總體綠帶網絡之連結性。
- 綠化空間應採多樣的植物種類、高綠化量及植物覆層種植方式等營造生物多樣性、安全及健全的棲地環境；在植栽選擇上應以原生植栽為主以保有在地性之原始生態系統。
- 針對外圍地區原生喬灌木混植林維持，以確保生態效益、自然環境及景觀的穩定性。

2、人文景觀

(1) 既有空間紋理辨識

- 辨識鄉村區域地方景觀特色，及確保國土景觀發展之多樣性，以保留既有鄉村特色如圳道、埤塘及地景特色等。
- 空間的歷史發展脈絡與自然環境條件的對應邏輯。
- 鄉村不同年代的空間發展結構，以及支配其空間結構發展的背後因素的掌握。

(2) 鄉村自明性的彰顯

- 於土地利用及規範上須考量地方山、河、海、港的多元自然資源、地形、氣候及文化等特性，以保留地方地景文化特色及自明性。
- 針對地方不同產業或鄉村類型如農村、漁村、商業、工業、城鎮、集

散村等不同生活類型發展合宜的設計及規劃。

(3) 保護鄉村地區景觀

- 鄉村地區之土地使用規劃必需建立在鄉村總體發展系統的通盤考量下來進行，以確定地區內不同土地的功能和使用性質。
- 鄉村地區之街廓建置需順應既有道路紋理及土地使用邏輯，而新建物型式、色彩、高度、外觀呼應週遭既成發展地區樣貌，以維持聚落特色。
- 考量地區的文化特性，保存歷史文化及地域性環境資源，諸如名勝、古蹟、具有紀念性與藝術價值應予保存之建築、工業廠房與歷史遺跡等，並以綠網予以串連地方文化景觀完素。
- 考慮地方建築形態，在適合的情況下，控制建築物高度保留當地天際線，以及眺望山脊線、山頂或水域等自然生態景觀之視野。

(四) 能源計畫

1、能源使用

(1) 地方綠色能源策略的制定

- 在考量氣候條件與環境特性基礎下追求綠色能源在生活應用上的最適化，如太陽能、風能、生質能、或是其它綠色能源。
- 評估設置區域能源供應中心，例如以生質能或太陽能作能源供應，降低對於外部能源的依賴，提升自給自足率。
- 研議電價收購價格與區域併網之合作方式，以及民間提供場域作為綠色能源之用如提供屋頂或閒置土地做為太陽能或生質能沼氣中心等之合作補助方案，鼓勵民間與業者投入永續能源產業。

(2) 太陽能、風能、生質能技術的運用

- 建築物需考量日照方位與陰影，設立日照時間、角度等基本資料已提供給建築規劃設計業者，以提供較佳的太陽能發電及產熱效果，同時進行太陽能相關光伏技術整合的使用，如在適宜角度之屋頂或立面進行光電板的整合。
- 並針對建物設立永續能源使用規範，如設立永續能源發電或太陽能熱水器使用比率目標，增加該區域永續能源使用率。

2、水資源保存

■ 提升水資源使用率

- 經處理過後之水資源視水質乾淨程度應作為不同用途之應用，降低對於水源的依賴。
- 公共建築與公共開放間設置雨水貯留供水系統，係將雨水以天然地形或人工方法予以截取貯存，經過簡單淨化處理後再利用為生活雜用水的作用。
- 於社區建築物之屋頂、陽臺及地表的人工地盤應設置雨水截留設計或雨撲滿，將雨水收集在容器中，再匯入中水道系統進行過濾以提供沖洗便器用水或其他雜用水。
- 於開放空間如公園、道路、停車場或廣場等區域增加透水性鋪面之面積，延長地表逕流集中及其流出時間，降低洪峰流量。

3、廢棄物減量

(1) 固體廢棄物

- 規定家庭廢棄物進行分類並參與回收再利用計畫，提供一定的獎勵機制，並設置區域或社區廢棄物分類集中站，有效達到分類與集中管理的效用。
- 建材應須符合建築節能與生態環保標章，以綠建材為主，同時也提高再生建材的使用比例及設立回收建築材料再利用的目標。
- 建材及工法上須考量到如何達到最大化的建築耐久性，或使用可拆卸性建材，減少一次性不可回收建材的使用比率。

(2) 污水減量再利用

- 設置區域型汙水處理設施如污水處理廠、中水回收系統的建置或下水道系統等來清除該地區所產生的廢水，可透過自行建設或者研議與鄰近地區並聯污水處理系統的可行性。
- 公共建築、學校、公園等地區應設置中水處理系統，處理日常排水及地表逕流水等；經處理之回收水需作為二次使用如沖洗廁所與植物灌溉等。
- 設立區域節水目標，廢水處理量及污水排放量目標以降低對於水資源的負面衝擊。

（五）經濟計畫

1、鄉村產業發展

（1）地方產業轉型

- 在不予環境及景觀控制的條件下，容許不同型態產業進入鄉村，提升地方產業多樣性，並考量當地經濟發展需求研議各項經營補助方式。
- 容許地方為使產業活化與提升之土地使用，鼓勵及促使產業轉型及現代化。
- 針對地方產業特性，設立短期技術研習班，以協助產業精進或協助青年就業。

（2）強化產業之環境倫理

- 產業區或工業區設立環境影響規範，以降低對於地方環境及景觀的破壞。例如透過設立綠帶賦予多元的生態功能，諸如成為風廊、涵養地下水、生物棲息地等等。
- 產業區或工業區生產過程中所產生的環境污染物質盡量在基地內處理完成。

（六）社會與文化設施計畫

1、人口組成管理

■ 多元族群社會的建構

- 針對土地特性及社會條件，進行人口統計分析及預估以管理計畫區域人口總量、分佈與年齡結構組成。
- 針對不同社會群組及族群進行盤點，避免造成對立及衝突，同時視情況協助社會弱勢族群。
- 供多樣化的住宅類型及區位以滿足不同收入、年齡、身份、文化、背景和生活型態的人們，並提供不同房屋持有型態的選擇。

2、後續民衆參與機制的健全

民眾參與是社會的衝突治理，在規劃過程中將被擠壓到後端的社會衝突時才被解決，藉由確保民眾在各個階段地參與時機，讓沒有掌握公權力之民眾能在每個公共政策制定過程中，其意見能夠在決策階段有機會被納

入考量與影響結果。因此，不論是在意見收集階段，初步構想階段，或在決策過程的後段，皆需要邀請地方共同參與，故建立的同時提升民眾對於地方的認同及對於政策的支持。

(1) 提供民眾參與機會

- 於土地綱要計畫研擬過程中邀請民眾參與，透過與民眾之間的交流與接觸，共同詮釋生活的願景，並成為圖文計畫控制未來發展。
- 鼓勵民眾直接參與共同決議公共事務或服務，在舉辦地方工作坊及說明會議時需考量地方民眾主要工作時間進而予以安排會議時間，以增加民眾參與機會。
- 注意多元參與，於地方舉行民眾參與的過程中，需注意到各族群如居民、產業投資者、地方工作者或土地所有權人等皆能平等參與。
- 視地方需求，可成由地方政府資助並協請專家學者共同與地方民眾籌組工作團隊，共同協助將在地議題具體化並同時確保計畫內容符合地方願景。
- 鼓勵民眾參與，任何決策及願景的建立及修正，需舉辦公展前座談會，並公開展覽至少 30 天，以及公展後公聽會，在公開展覽期間需建立民眾意見提供系統，蒐集及彙整各種意見。

(2) 提升地方自主認同

- 透過民眾參與為主題，激發民眾自身對於景觀或文化資產等提出各種改善與提昇的可能，並成為當地居民的驕傲感。
- 宣傳各項地方施政及目前鄉村地區整體規劃情形與發展狀況，幫助地方了解目前施政方向與需求，以增進民眾培養土地認識與情感，提升參與率及協助改善修正規劃方向的意願。

(七) 公共設施計畫

1、社會福利設施的建置

- (1) 依照該區域地理位置的不同，如距離都市區域以及鄰近社區之基本社會服務設施如行政事務機關、銀行郵局、醫院或圖書館等公共服務設施，必要時增設多功能地方服務中心、簡易型地方便民服務中心或研議替代方案如行動服務站或接送巴士等。
- (2) 需檢視該地區人口組成，針對不同年齡族群提供不同的社會服務設施

及福利，例如幼齡托育服務、青年就業協助、以及高齡照護中心等。

- (3) 於私人土地設置社會福利設施之用如社會住宅、幼齡或高齡照護中心、地方圖書館之用者，經地方土地管理權責單位審核通過後給予容積獎勵或稅金福利。
- (4) 公共福利設施的位置選定須注意非落於環境敏感地區(生態敏感地區、資源生產敏感地區、天然災害敏感地區)上。
- (5) 為消弭城鄉教育資源的差距，應鼓勵地方透過網路設備等提供遠端教育資源及輔導設施。
- (6) 需定期檢視及檢討各項公民服務設施的配置現況，並視情況調整計畫內容，以確保後續執行方向能夠滿足地方需求。

2、公共設施的建置

地方公共設施的建置需回歸鄉村生活的真實需求為優先，其建置需透過檢視該地區之區域關聯性，以進行最佳化之公共設施之合理性配置。而公共設施的建置規範將會依照其鄉村類型不同而有所差異。

(1) 位於都會網絡中的鄉村地區

- 其公共設施如衛生下水道等應與都會網絡中的系統共構。公共設施基礎建設的基盤設計應盡量保持鄉村的風貌和品質。

(2) 鄰近都市的鄉村地區

- 公共設施基礎設施的需求，應以居民生活模式與大數據的真實需求掌握為基礎，建立分級服務的指標，以提供符合居民關鍵基本生活自足性的基礎設施外(引入數位政府服務、數位醫療、長照服務、老人食堂、幼兒教育等)，並應強化「區域關聯性」的優先性(利用臨近中心城市之行政、文教等大型公共設施)。衛生下水道系統應積極被提供，並整合到中心都市系統中。

(3) 一般鄉村地區

- 此類型鄉村地區的公共服務與公共設施以自給自足型態為主，公共設施的規劃與提供，除了基本國民生活需求設施系統的滿足以外，更應該針對鄉村作為一種未來世代的新故鄉，進行公共設施的盤整、升級

以及轉型調適。重要的衛生下水道系統如果短期未能被施作，應該輔導提供替代性的智慧型或生態相容的系統。

(4) 位於環境敏感的鄉村地區

- 此類型鄉村地區應積極回應環境敏感的限制條件，出了比照一般鄉村地區提供支持生活開展的必要的公共設施以外，應針對限制條件提供環境相容的發展策略以及必要的配套公共設施(例如環境教育、保育等設施)。

(5) 特殊鄉村地區

- 依個案研議

3、公共安全空間的強化

- (1) 提升環境安全，對於會影響民眾健康之產業及建物應思考其位置的合理性或設置隔離綠帶，如臺電電塔的設置需考量到對於周邊區域居民人身健康的可能不良影響。
- (2) 聚落針對交通號誌、設施、夜間燈光照明等進行檢討，以不影響地方居民及用路安全為主要考量。
- (3) 檢視地方交通路徑，確保行人用路安全及無障礙空間的連結。

4、社交場域的建立

- (1) 街道空間重新成為社會交流的場所，提供步行的空間並限制汽車使用方便性，以人本的角度來重新定義街道環境應有的空間表現，優先考慮用路人安全。
- (2) 考慮鄉村地區人口結構，於公共開放提供空間重視老年人靜態設施與無障礙設施，以及與年青人所需的動態設施，從以人為本的角度來進行環境空間的設計，針對人們使用的需求來提供必要的設施物。
- (3) 街角廣場做為社交的重要場所空間，應進行綠覆率的控制，且與建築基地上之建築型式來進行總體設計，不得設置任何型式之圍籬，並設置車阻，以阻止機車進入。
- (4) 街廓內建築開放空間應集中的留設以作為人們溝通和交流的場所。

- (5) 提供非都之公共場所與空間，作為社區共同利益之相關活動用，或在符合公平、安全及合理等原則下，容許民眾透過申請使用許可等方式，合法使用該空間及場域。

第五節 鄉村地區實質建設計畫

依照先期規劃中其優先示範之行動方案，經各地區首長與相關專家學者研議所得出之願景，根據空間配置構想並搭配現有中央各項資源，藉由民眾參與的模式研擬可執行的實質策略執行機制與期程。未來實施主體，如一般民眾、產業相關人士或地方政府皆可透過相關程序，予以執行。



圖 4-6 實質建設計畫流程範例圖

表 4-5 相關部門計畫一覽表

土地使用計畫項目		部會主辦及資源
空間架構計畫		內政部：城鎮之心工程計畫 內政部：縣市管河川區域排水總體改善計畫 經濟部：縣市管河川及區域排水總體改善計畫 經濟部：流域綜合治理計畫
公共設施計畫	交通計畫	內政部：提升道路品質計畫 交通部：公路公共運輸多元推升計畫 交通部：智慧運輸系統發展建設計畫 教育部：營造友善自行車道計畫
	開放及自然空間計畫	原民會：原住民族部落特色道路改善計畫 教育部：水域運動環境改善計畫 經濟部：重要河川環境營造計畫 經濟部：區域排水整治及環境營造計畫 交通部：跨域亮點及特色加值計畫 文化部：歷史與文化資產維護發展計畫 文化部：社區營造及村落文化發展計畫 客委會：客家文化生活環境營造計畫
	能源發展計畫	內政部：污水下水道建設計畫 內政部：全國水環境改善計畫 經濟部：離島地區供水改善計畫 國發會：資源循環再利用 國發會：加強基層環保建設

土地使用計畫項目	部會主辦及資源
	原能會：永續能源技術與策略發展應用計畫 原能會：綠能科技深化研發與示範應用計畫 環保署：水污染防治基金 環保署：資源回收再利用推動計畫 能源局：沼氣發電系統推廣計畫
經濟發展計畫	勞動部：辦理職業訓練多元推廣計畫 國發會：推動地方創生技化 農委會：農業電子化 農委會：漁業科技研發 農委會：林業科技研發 農委會：跨領域整合型科技研發 農委會：推動農業生物經濟與智慧科技農業 農委會：強化家畜產業鏈及生產力計畫 農委會：養豬產業振興發展 農委會：休閒農業加值發展 農委會：農業生物科技園區擴充 農委會：新農業創新產業聚落提升 農委會：農村農產業人力活化 農委會：農村人力及教育推廣 農委會：配合國土計畫推動農地資源空間規劃計畫 農委會：漁業多元化經營建設計畫 農委會：森林永續經營及產業振興計畫 農委會：創新農業推廣 農委會：農村再生跨域發展 農委會：社區農村再生計畫 客委會：客家特色產業創新發展計畫
社會與文化設施計畫	內政部：公共服務據點整備 - 公有危險建築補強重建 內政部：花東地區養生休閒及人才東移推動計畫 教育部：活化校園空間擴大社區服務 衛福部：長照十年計畫 2.0 衛福部：強化社會安全網計畫 衛福部：整建長照衛福據點計畫 衛福部：原住民族及離島地區醫事人員養成計畫 文化部：社區營造三期及村落文化發展計畫 原民會：原住民族住宅四年計畫 原民會：原住民族部落安居計畫 衛福部：健康智慧雲端一站式服務計畫 客委會：客庄智慧樂活 4G 應用服務計畫 通傳會：提升大眾運輸場所行動寬頻服務品質 通傳會：推動偏遠地區寬頻建設 通傳會：建置友善便捷資訊服務平臺，提升為民服務品質

資料來源：1.國家發展委員會網站（<https://www.ndc.gov.tw/Default.aspx>），106-109 年。

2.本案彙整。

第六節 國土空間功能分區的對應與調校

鄉村地區先期規劃屬實質計畫，應辦理基本調查後，研擬空間發展配置及執行機制，然考量直轄市、縣（市）國土計畫應載明事項甚多，又具辦理時效性，因此建議採分階段辦理。

一、於國土尺度中的目標

- （一）提升國家總體發展競爭力（包含都會、直轄市、縣市）。
- （二）確保國民生命的基本基礎，提供都市或其他地區無法提供之環境或功能（如提供較健康的環境條件、美麗的自然景觀、國土與生態保育等），並需確認與協調各種不同空間的使用需求與定位。
- （三）創造國家與地方發展的新動力。
- （四）創造總體國家與地方均衡發展之空間管理與基礎建設的優化條件。

二、於縣市尺度中的目標

- （一）作為糧食生產的儲備地，確保國民生活基本生產系統。
- （二）作為國土空間均衡發展中多元等價類型的一種型態。
- （三）作為國民生活方式多元選擇的載體。
- （四）保育與傳承鄉村生活文化。
- （五）肩負環境與國土保育之任務。
- （六）於社會變遷中，國民未來生活型態與方式的整備與提供地。

三、鄉村地區先期規劃之後續對應分區

實質建設計畫包含住宅、產業、運輸及重要公共設施等部門之空間發展計畫，且經有關目的事業主管機關核定，或具有高度共識者，得配合調整國土功能分區分類。有關後續實施情境詳表 5-7。

第五章 第二階段鄉村地區整體規劃

第一節 國土功能分區下指認空間發展課題及規劃策略

國土功能分區下的鄉村在工業化、商業化、現代化之後，開始變得沒落無法繼續支撐生活、或變成更為蕭條的鄉村，使得都市繼續集中與經濟發展，鄉村繼續衰弱與不平衡，下文針對臺灣鄉村地區之生活、生產、生態三個面向提出相關課題及其因應對策。

一、生活

「生活品質」(Quality of Life，簡稱 QOL) 又有生活素質、生活質素之稱，早期被用在西方心理學研究，以馬斯洛 (Maslow，1954) 提出的需求金字塔為例，位於金字塔越高層的人，可以被視同擁有更高的生活品質。當「生活品質」一詞應用於鄉村地區整體規劃時，它除了描述鄉村內居民的生活情況，同時也檢視、分析了該地區的生活涵構。

在保障永續生存、延續生命及基礎生活需求的三個人類基本生活要件之下，鄉村地區整體規劃亦須考量到：「如何使區域內現有的生活品質向上提升」之課題。面對類型迥異的鄉村地區，進行整體規劃時，其課題與策略各有不同，在生活這項課題中，最重要的核心概念即是：透過適度的土地使用計畫，去滿足各種生活基礎需求，賦予鄉村地區擁有比現在更好的生活品質。

表 5-1 生活面課題與策略

課題	策略
生活服務設施如公共設施與設備不足。	盤點現有公共設施項目有關醫療、教育、喪葬、托兒所等設施是否缺乏，並考量城鄉共生之特性，及能否鏈結周邊區域等因素，做為因應策略。如鄰近都市或未於都會網絡中的鄉村地區可增加生活服務設施的可及性，或於道路系統規劃上，提供使用生活服務設施更便捷的方式。而較偏遠的鄉村地區，則可以考量鄰近地區是否也有聚落，可相互共用或配合相關部門計畫，確保資源投入的效益發揮到最大。
現行土管、空間型態與環境無法支	因應不同的差異與影響情形，針對土地使用管

課題	策略
持現狀與未來趨勢，產生極大差異。	制、分區、空間與環境給予適度的調整。
現有建築量體過於老舊、外觀衰頹，造成人身居住安全隱憂。	盤點並指認危險、老舊或外觀損壞之建物，隱含可能造成人身安全疑慮之量體，提出整建、修復或重建之相關建議。
鄉村環境容易與次等生活、低品質聯想。	為追求生活適意 (amenities) 的提升、享受鄉村環境品質，透過適宜的土地使用調整，增加移居鄉村的誘因，將為原本沈寂、閒置的土地轉換為另一種生活空間，導入新的活動、生活機能等使用方式，促使鄉村成為等價生活的選擇。
缺乏可建築用地。	以現有鄉村聚落為中心、集中發展為目標，劃設可建築用地。
受都市快速成長而影響的鄉村地區。	鄰近或未於都會網絡的鄉村，因都市發展而快速成長，缺乏有系統性的規劃，導致建築量體快速成長、毫無秩序地蔓延。
休閒遊憩空間不足。	盤點現有可用之間置空地或公有地，提供休閒或集會之場地。
傳統文化凋零。	傳統社會結構及經濟來源崩解、農村知識系統凋零、外籍配偶、嚴重的城鄉教育及數位落差等問題，價值的差異嚴重阻礙子弟回鄉的意願。應解決基礎建設不足之問題，並劃設相關用地。
人口外流。	農業收益降低，經濟力差造成青人口外流，致人口逐年老化。農村家庭結構改變，同時也改變農業生產方式，產生家庭倫理變革、老人的醫療照顧等問題。在整體規劃上應注重與都市生活圈及生活機能的交通鏈結，增加可及性及便捷性，增加人口回游的可能性。

資料來源：

1. 鄉村地區生活品質資本與發展策略之研究——八個鄉鎮的衡量與分析，廖淑容，103 年。
2. 本案彙整。

二、生產

傳統的鄉村地區，其經濟體系大多以一、二級產業為主，或是因應上位計畫及重大建設所劃設的特定區域所衍生之相關產業。從生產面向來看：鄉村空間發展及規劃策略，應尊重現有土地使用功能，並透過價值加成的概念，去引導整體空間的發展，藉此建構新的鄉村經濟。

表 5-2 生產面課題與策略

課題	策略
鄉村面臨一級產業萎縮、產業再結構、社會再結構及經濟活動衰頹等。	需透過整體調查，掌握鄉村核心資源價值，解構長期倚賴的農漁業經濟問題。將一、二、三級產業融合，成為屬於鄉村地區當地具有自明及在地性的六級產業，劃設產業空間，導引新的經濟模式活動，同時創造新的就業機會。
鄉村經濟多為依賴鄰近和新生活聚落，導致阻礙發展、造成人口外移等問題。	強調鄉村特性和地方特殊性，並加以保護，呈現鮮明的鄉村特質，建構高品質與差異化的鄉村，以鮮明發展定位作為吸引都市移居的條件。
具有魅力的鄉村環境與文化資本空間，因產業或其他需求而遭破壞。	強調經濟資本的同時，適當的導入觀光策略，帶來經濟再發展契機。社會、環境與文化面向的經營，需凸顯差異特色與地域辨識度，避免因土地空間的忽視而導致破壞。
其他重要建設或政策考量，部分地區於空間產生極大變化。	根據相關上位計畫、重大建設或政策，給予不同規劃與策略，但皆需保障人民生活權益、彰顯鄉村自明性的前提下進行。
農業、工業爭地，會逐漸造成可耕作面積縮小，導致面臨廢耕情況。	建立破碎農地整併機制，導引現有農耕空間發展整體化。
生產農地閒置、荒廢。	應調查周邊空間之產業發展、聚落形式及居民生活型態等相關因素，在實際需求的考量之下，針對土地使用、空間發展及整體規劃，彈性調整農地使用。

資料來源：

1. 鄉村地區生活品質資本與發展策略之研究—八個鄉鎮的衡量與分析，廖淑容，103 年。
2. 本案彙整。

三、生態

由生態角度去看鄉村地區的空間規劃及發展，應著重於人為環境及自然環境兩種空間。其核心宗旨在於：降低人為環境對生態的衝擊，並提升自然環境對生態復育之功能。

表 5-3 生態面課題與策略

課題	策略
過度擴張的人為空間造成鄉村地景遭到破壞。	以土地使用現況為基礎，劃分生態核心保育區，並於人為環境及自然環境之間劃設緩衝帶。
能源循環與管理。	檢視並評估當地的環境資源之經營管理，包括資源回收再生、環境管理維護組織機制、社區污水及廢棄物處理率、水資源回收、能源使用多元化、節約能源效率、再生能源比例等項目。若無現有計畫或相關資源配合，可於鄉村空間中劃設能源集中處理之用地，引導日後鄉村能源管理的新形態。
消極的能源設計方案，導致自然生態遭到破壞。	強調「環境保育」的重要性，確認其價值、減低人為的過度干擾、入侵，是發展鄉村時的重要原則。經自然資源調查後，真正的讓地方與生態環境結合、增加鄉村綠地與保護河流、鄰近山林、農田等地，都應在土地使用分區上加以保護。
農水路及設施缺乏維護，小型加工廠產出污染物。	農民環境意識普遍不足，違規加工廠排放污染物隨處排放，致永續發展之精神難以有效落實。農地上零星興建農舍，缺乏公共設施之規劃，公用設備浪費，影響生活品質及農業生產環境。
嚴重濫用或導致農村荒蕪農地破碎化。	為追求經濟效益而忽視環境，以致農業環境遭受工業污染，如畜牧廢水不當排放、坡地超限利用及濫墾造成水土流失、養殖漁塭大量抽取地下水加速沿海地區嚴重下陷，與農田大量使用化學肥料與農藥造成地力衰退與劣變。為防止農地持續破碎化，應妥善管制農地及周邊綠帶之使用。
農村景觀風貌日漸喪失。	零星興建農舍影響坵塊之完整與景觀。建築外觀參差不齊，除了研訂空間發展策略外，亦應規劃相關景觀計畫做為配套措施。

資料來源：

1. 探討鄉村地區居民對生態村概念的認知、態度與參與動機-以台南市牛埔里為例，林建堯、郭純德、黃郁琇，106 年。
2. 生態社區之理念探究與城鄉新風貌的架構初擬，倪進誠、林冠慧、張長義，103 年。
3. 生態社區如何可能？，李永展，2002
4. 本案彙整。

第二節 國土功能分區下操作工具及法令配套

一、核心生活區定義

本計畫所指核心生活區主要針對現有區域計畫編定之鄉村區及其他分區下之甲建、乙建聚落，並參酌聚落實際發展情形，應包含其周邊蔓延擴散地區，應其具有人口集居情形，衍生集約式公共設施需求，故核心生活區較需要先進行相關建築行為規範，同時搭配使用分區與用地編定之限制，將面臨超出現有分區編定所涉之土地開發、公共設施興闢與建築行為等需求，以下茲就目前核心生活區可操作之工具及法令說明。

二、現有操作工具及法令

(一) 開發許可

現行區域計畫之開發許可制係以個案審查，先審後開發之方式，企圖達到(1)確保環境品質之提昇；(2)土地資源之有效利用；(3)受益課徵與損失補償等目標之達成。

1、區域計畫法第 15-1 條

區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更：

- 一、政府為加強資源保育須檢討變更使用分區者，得由直轄市、縣（市）政府報經上級主管機關核定时，逕為辦理分區變更。
- 二、為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。

區域計畫擬定機關為前項第二款計畫之許可前，應先將申請開發案提報各該區域計畫委員會審議之。

2、區域計畫法第 15-2 條

依前條第一項第二款規定申請開發之案件，經審議符合左列各款條件，得許可開發：

-
- 一、於國土利用係屬適當而合理者。
 - 二、不違反中央、直轄市或縣（市）政府基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫者。
 - 三、對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。
 - 四、與水源供應、鄰近之交通設施、排水系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者。
 - 五、取得開發地區土地及建築物權利證明文件者。

前項審議之作業規範，由中央主管機關會商有關機關定之。

（二）使用許可

國土計畫法將原區域計畫法的「開發許可」制度，變更為「使用許可」制度，兩者的差異是「開發許可」可以依開發計畫內容需要，就算不符合原使用分區的使用項目，只要開發單位申請變更原使用分區，經過審議通過後仍然可以變更使用分區進行開發；而「使用許可」之申請則須符合各國土功能分區及其分類之使用原則及管制規定，

1、國土計畫法第 24 條

於符合第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第二十六條規定之書圖文件申請使用許可；其一定規模以上或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關定之。

前項使用許可不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃。

第一項使用許可之申請，由直轄市、縣（市）主管機關受理。申請使用許可範圍屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關審議外，其餘申請使用許可範圍由直轄市、縣（市）主管機關審議。但申請使用範圍跨二個直轄市、縣（市）行政區以上、與辦前條第五項國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上致審議之主管機關不同或填海造地案件者，由中央主管機關審議。

變更經主管機關許可之使用計畫，應依第一項及第三項規定程序辦理。但變更內容性質單純者，其程序得予以簡化。

各級主管機關應依第七條規定辦理審議，並應收取審查費；其收費辦法，由中央主管機關定之。

申請人取得主管機關之許可後，除申請填海造地使用許可案件依第三十條規定辦理外，應於規定期限內進行使用；逾規定期限者，其許可失其效力。未依經許可之使用計畫使用或違反其他相關法規規定，經限期改善而未改善或經目的事業、水土保持、環境保護等主管機關廢止有關計畫者，廢止其使用許可。

第一項及第三項至第六項有關使用許可之辦理程序、受理要件、審議方式與期限、已許可使用計畫應辦理變更之情形與辦理程序、許可之失效、廢止及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

2、國土計畫法第 26 條

依第 24 條規定申請使用許可之案件，應檢具下列書圖文件：

- 一、申請書及使用計畫。
- 二、使用計畫範圍內土地與建築物所有權人同意證明文件。但申請使用許可之事業依法得為徵收或依農村社區土地重劃條例得申請重劃者，免附。
- 三、依其他相關法令規定應先經各該主管機關同意之文件。
- 四、興辦事業計畫已依各目的事業主管法令同意之文件。
- 五、其他必要之文件。

主管機關審議申請使用許可案件，應考量土地使用適宜性、交通與公共設施服務水準、自然環境及人為設施容受力。依各國土功能分區之特性，經審議符合下列條件者，得許可使用：

- 一、國土保育地區及海洋資源地區：就環境保護、自然保育及災害防止，為妥適之規劃，並針對該使用所造成生態環境損失，採取彌補或復育之有效措施。
- 二、農業發展地區：維護農業生產環境及水資源供應之完整性，避免零星使用或影響其他農業生產環境之使用；其有興建必要之農業相關設施，應以與當地農業生產經營有關者為限。
- 三、城鄉發展地區：都市成長管理、發展趨勢之關聯影響、公共建設計畫時程、水資源供應及電力、瓦斯、電信等維生系統完備性。

前二項使用許可審議應檢附之書圖文件內容、格式、許可條件具體規定等相關事項之審議規則，由中央主管機關定之。

(三) 土地開發影響費

1、區域計畫法第 15-3 條

申請開發者依第十五條之一第一項第二款 3 規定取得區域計畫擬定機關許可後，辦理分區或用地變更前，應將開發區內之公共設施用地完成分割移轉登記為各該直轄市、縣 (市) 有或鄉、鎮 (市) 有，並向直轄市、縣 (市) 政府繳交開發影響費，作為改善或增建相關公共設施之用；該開發影響費得以開發區內可建築土地抵充之。

前項開發影響費之收費範圍、標準及其他相關事項，由中央主管機關定之。

第一項開發影響費得成立基金；其收支保管及運用辦法，由直轄市、縣 (市) 主管機關定之。

第一項開發影響費之徵收，於都市土地準用之。

2、非都市土地開發影響費徵收辦法第 3 條

申請土地開發經區域計畫擬定機關許可，須辦理使用分區變更或使用地變更編定者，應於申請辦理使用分區變更或使用地變更編定異動登記前，依本辦法之規定繳交開發影響費。

第一項之開發影響費，直轄市、縣 (市) 政府得視地方發展計畫之需要，或配合整體國土計畫之推動，報經中央主管機關核定調整徵收之額度。第二項收費範圍之內容，如其他法律有同性質費用之收取者，得免重複徵收。

(四) 公共設施捐贈

非都市土地開發審議作業規範專編第一編：住宅社區。其中第十一款至第十六款對於住宅社區公共設施之捐贈規定如下：

- 1、第 11 款:基地內除每一住戶至少應設置一路外停車位外，並應設置公共停車場，停車場面積並不得小於社區中心用地面積之百分之十二且其停車位數不得低於停車需求預估值。

- 2、第 12 款:基地開發應設置國民中學、小學學校用地，學校用地標準應依據教育部訂定之國民中小學設備基準或縣（市）政府另定並報經教育部備查之基準內之都市計畫區外之校地面積標準作為計算標準，校地應切結同意贈與直轄市、縣（市）。
- 3、第 13 款:學生數之核算，國民中學學生數以居住人口數之百分之八計，國民小學學生數以居住人口數之百分之十五計。依前項設備基準，國中、小生每生二十五平方公尺計。但縣（市）政府依其實際需要另定基準者，從其規定。
- 4、第 14 款:公共設施及公用設備設置規模之面積大小，應將學校代用地之容納人口數與開發案之原計畫人口數合併計算其面積。
- 5、第 15 款:基地應設置最少每人三平方公尺作為閭鄰公園(含兒童遊樂場、運動場)用地，每處面積不得小於〇.五公頃，短邊寬度不得小於二十五公尺。前項用地之設置應緊鄰住宅區，且不得設置於本規範訂定之優先保育地區。
- 6、第 16 款:閭鄰公園、社區道路應同意贈與鄉(鎮、市)，污水處理場應贈與直轄市、縣(市)。前項贈與應含土地及設施，但操作管理維護仍由社區管理委員會負責。

(五) 回饋金

1、農業用地變更回饋金/農業發展條例第 12 條

第十條第一項用地之變更 4，應視其事業性質，繳交回饋金，撥交第五十四條中央主管機關所設置之農業發展基金，專供農業發展及農民福利之用。

各目的事業相關法令已明定土地變更使用應捐贈或繳交相當回饋性質之金錢或代金者，其繳交及使用，依其法令規定辦理。但其土地如係農業用地，除本條例中華民國八十九年一月四日修正施行前已收繳者，得免予撥交外，各相關機關應將收繳之金錢或代金之二分之一依前項規定辦理。

前二項有關回饋金、金錢或代金之繳交、撥交與分配方式及繳交基準之辦法，由中央主管機關會商相關機關定之。

2、山坡地開發利用回饋金/山坡地開發利用回饋金繳交辦法第 5 條

本回饋金之計算方式，應依其開發利用程度之類別，以水土保持主管

機關核定水土保持計畫或簡易水土保持申報書之計畫面積與其當期公告土地現值乘積百分之六至百分之十二計算。

無公告土地現值者，以毗鄰或鄰近之公告土地現值計算。

第一項類別及計算回饋金之乘積比率，由主管機關公告之。

表 5-4 農地變更及山坡地變更回饋金比較表

項目	繳納時機	運用目的	分類
農業用地變更回饋金	一、屬非都市土地者，應於向直轄市或縣(市)政府辦理土地變更編定之異動登記前繳納。 二、屬都市土地或國家公園土地者，應於向直轄市或縣(市)政府或國家公園管理處同意變更時繳納。	直轄市或縣(市)政府代收之回饋金，應按季撥交中央主管機關所設置之農業發展基金。該基金同時應撥交所收取之回饋金二分之一予直轄市或縣(市)政府所設置之農業發展基金，供農村建設或農地管理之用。	利益回饋
山坡地開發利用回饋金	水土保持主管機關核定水土保持計畫或簡易水土保持申請書前，應繳交本回饋金者，由主管機關計算本回饋金額數額，通知繳交義務人於申領水土保持施工許可證或簡易水土保持申請書核可函前，一次繳納。前項如屬分期施工者，繳交義務人得比照水土保持保證金之分期繳交比率額度，分期繳交本回饋金。	回饋金二分之一存入中央主管機關設置之農業發展基金；餘二分之一存入中央主管機關設置之林務發展及造林基金。	兼具開發義務利益回饋

資料來源：本案彙整

(六) 整體開發方式

1、新訂或擴大都市計畫

- (1) 都市計畫法第 11 條:擬定鄉街計畫條件,「人口集居 5 年前已達 3000,而在最近 5 年內已增加 1/3 以上之地區」,或「人口集居達 3000,而其中工商業人口占就業總人口 50%以上之地區」。
- (2) 「非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點」第 5 點:有關開發方式,採區段徵收為原則。
- (3) 「都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時,應辦理

區段徵收」規定特殊案例之處理原則。

2、農村社區土地重劃

(1) 農村社區土地重劃條例第 3 條：本條例所稱農村社區，指依區域計畫法劃定非都市土地使用分區之鄉村區、農村聚落及原住民聚落。前項農村社區得因區域整體發展或增加公共設施之需要，適度擴大其範圍。

(2) 農村社區土地重劃範圍勘選作業要點第 5 點：農村社區土地重劃應以地籍凌亂、畸零不整、公共設施不足，生活環境品質低落之社區或聚落為對象，並應對促進土地合理利用，改善生活環境有實質效益者。

表 5-5 核心生活區相關法令與本案關聯性彙整表

法令摘要	與本案關聯性
<u>都市計畫法</u> (990519 版) 第 11 條 左列各地方應擬定鄉街計畫： 一、鄉公所所在地。 二、人口集居 5 年前已達 3000，而在最近 5 年內已增加 1/3 以上之地區。 三、人口集居達 3000，而其中工商業人口占就業總人口 50% 以上之地區。 四、其他經縣(局)政府指定應依本法擬定鄉街計畫之地區。	依第四款已有經縣(局)政府指定應依本法擬定鄉街計畫之地區，故核心生活區如經評估有擬定鄉街計畫之需要，可適用第四款。
<u>非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點</u> (1070712 版) 二、依都市計畫法第 10 條至第 12 條規定辦理。 五、(一) 1. (1) 新訂或擴大都市計畫，該申請範圍所在之鄉(鎮、市、區)既有都市計畫區都市發展用地或計畫人口應達 80% 以上；如屬住商為主型者，申請範圍周邊行車距離 10 公里範圍內之既有都市計畫發展率應達 80% 以上。其中都市發展用地部分，應檢附最新版(一年內)航空照片或衛星影像之分析結果。	核心生活區涉及新訂或擴大都市計畫於本次辦理縣市國土計畫階段應於縣市國土計畫層級妥予研議，包括城鄉發展模式與成長管理計畫等皆應有上位指導，鄉村地區整體規劃應以既有核心生活區適度擴大為主，如涉新訂或擴大都市計畫建議仍應於縣市國土計畫予以指認研議。
<u>平均地權條例</u> (1001230 版) 第 53 條 各級主管機關得就左列地區報經行政院核准後施行區段徵收： 一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。 二、舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。 三、都市土地開發新社區者。	依第四款農村社區為開發新社區而採區段徵收方式開發並無不可。

法令摘要	與本案關聯性
<u>四、農村社區為加強公共設施、改善公共衛生之需要、或配合農業發展之規劃實施更新或開發新社區者。</u> 區段徵收地區選定後，徵收機關於通知其土地所有權人或使用人後，得進入該地區內為勘查或測量。其必須遷移或除去該土地上之障礙物時，應事先通知其所有權人或使用人；其所有權人或使用人因而遭受之損失，應予適當之補償。補償金額，由雙方協議之；協議不成，由當地直轄市或縣（市）政府函請上級政府予以核定。區段徵收地區選定後，徵收機關得視實際需要報經上級主管機關核定後，分別或同時公告禁止左列事項： 一、土地移轉、分割、設定負擔。 二、建築改良物之新建、增建、改建或重建及採取土石或變更地形。 前項禁止期間，以一年六個月為期。	
<u>「都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，應辦理區段徵收」規定特殊案例之處理原則</u>（內政部 92 年 1 月 14 日台內營字第 0920084077 號函） 壹、繼續落實加強公共建設用地取得、貫徹土地漲價歸公、防止土地投機等政策目標，並縮短都市計畫變更時程，提高行政效率，有關都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地特殊案例之開發方式，建議如有左列各點情形者，准予授權由都市計畫核定機關都市計畫委員會，依法定程序審定其適當之開發方式，免再個案層層請示，惟如經審定免辦區段徵收者，仍應有適當之自願捐獻回饋措施，納入計畫書規定，以符開發許可之精神及社會公平正義原則。 一、於 78 年 9 月 19 日行政院核定「改善當前住宅問題重要措施」前，業經各級都市計畫委員會審決或本部已同意採市地重劃方式辦理者。 二、開發面積小於 1 公頃者，經直轄市、縣(市)政府都市計畫單位會同地政單位評估確定難以區段徵收方式辦理者。 三、計畫書圖不符、發照錯誤或地形修測等因素所致變更都市計畫者。 四、變更都市計畫地區公共設施用地比例過高，分回地主抵價地面積不足 40%，需併鄰近地區辦理市地重劃者。 五、現有聚落合法建築密集者。 六、除政府有整體開發計畫者外，依據部頒相關之都市	該處理原則係針對新增都市發展用地，至於鄉村地區整體規劃範疇應未有適用。

法令摘要	與本案關聯性
計畫農業區、保護區檢討變更審議規範或工業區毗鄰土地變更處理原則辦理者。 七、依都市更新條例相關規定實施都市更新者。 八、屬於教育文化、醫療服務、社會福利或公益事業使用者。	
<u>農村社區土地重劃範圍勘選作業要點 (1031023 版)</u> 第 3 點 農村社區重劃區應以鄉村區、農村聚落或原住民聚落為主要範圍，並依下列規定辦理： (一) 以鄉村區全區為範圍。 (二) 以部分鄉村區面積為範圍時，其所需乙種建築用地面積應達 0.5 公頃以上。 (三) 前款乙種建築用地面積未達 0.5 公頃時，得以鄉村區乙種建築用地邊緣與非原住民保留地相距未逾 20 公尺之甲、丙種建築用地或與原住民保留地相距未逾 25 公尺之甲、丙種建築用地，合計所需建築用地面積應達 0.5 公頃以上。 (四) 以農村聚落或原住民聚落為範圍時，其所需建築用地面積應達 0.5 公頃以上，依戶籍資料，其最近 5 年中每年人口聚居均已達 15 戶以上，且人口數均已達 50 人以上之地區。災區重建時，面積以 0.3333 公頃、戶數以 10 戶、人口數以 33 人以上之地區。 (五) 以農村聚落為範圍時，應在非都市土地鄉村區範圍外，非原住民保留地之地區，就相距未逾 20 公尺之甲、丙種建築用地邊緣為範圍。 (六) 以原住民聚落為範圍時，應在非都市土地鄉村區範圍外之原住民保留地，就相距未逾 25 公尺之甲、丙種建築用地邊緣為範圍。	該要點適用範圍之鄉村區於本次國土計畫後，將對應至城鄉發展地區第 2-1 類、第 3 類及農業發展地區第 4 類，另屬城 2-1 擴大性質者可能劃設為城鄉發展地區第 2-3 類，不會再有「鄉村區」；且有鑒於全國國土計畫中已指示各直轄市、縣(市)政府應辦理鄉村地區整體規劃，故有關農村社區土地重劃條例中農村社區之定義，建議可因應國土計畫之推動，再予重新評估。
<u>農村社區土地重劃範圍勘選作業要點 (1031023 版)</u> 第 6 點 農村社區土地重劃因增加公共設施及區域整體發展之需要，適度擴大其範圍時，應符合下列原則： (一) 公共設施項目及規模，應符合已核定農村再生計畫之社區發展願景、土地分區規劃及配置公共設施之構想。 (二) 應為改善社區生活環境，亟需整體規劃之道路、溝渠、污水處理及重劃區內土地所有權人認為為達現代化生活機能及防災安全等考量之其他必要性公共設施用地。	目前有關既有建成區擴大性質者概以 1.5 倍為上限標準，建議予以維持。另第二款所指公共設施主要針對道路、溝渠、污水處理，建議可參酌本案彙整農村公共服務設施屬性盤點結果酌予增列，見計畫書頁。

法令摘要	與本案關聯性
(三) 辦理農村社區土地重劃而新增之建築用地總面積，以不超過重劃前既有建築用地總面積 1.5 倍為原則。	
<u>農村社區土地重劃條例</u> (911211 版) 第 3 條 本條例所稱農村社區，指依區域計畫法劃定非都市土地使用分區之鄉村區、農村聚落及原住民聚落。 前項農村社區得因區域整體發展或增加公共設施之需要，適度擴大其範圍。	該要點適用範圍之鄉村區於本次國土計畫後，將對應至城鄉發展地區第 2-1 類、第 3 類及農業發展地區第 4 類，另屬城 2-1 擴大性質者可能劃設為城鄉發展地區第 2-3 類，不會再有「鄉村區」；且有鑒於全國國土計畫中已指示各直轄市、縣(市)政府應辦理鄉村地區整體規劃，故有關農村社區土地重劃條例中農村社區之定義，建議可因應國土計畫之推動，再予重新評估。
<u>農村社區土地重劃條例</u> (911211 版) 第 5 條 有下列情形之一者，直轄市或縣(市)主管機關得報請中央主管機關核定辦理農村社區土地重劃： 一、促進農村社區土地合理利用需要。 二、實施農村社區更新需要。 三、配合區域整體發展需要。 四、配合遭受地震、水災、風災、火災或其他重大事變損壞之災區重建需要。 依前項第四款辦理之重劃，得由直轄市或縣(市)主管機關於災區內、外擇定適當土地併同報核。必要時，亦得由中央主管機關逕行決定辦理。	該適用情形對應本案指認之五類優先規劃地區適用原則，包括現況與管制差異甚大、基本維生公共設施不足、鄉村新經濟發展需要、因應氣候變遷威脅、重要農業資源地區等大致相符，應可沿續適用。
<u>農村社區土地重劃條例</u> (911211 版) 第 11 條 辦理農村社區土地重劃時，其行政業務費及規劃設計費由政府負擔；工程費由政府與土地所有權人分擔，其分擔之比例由行政院定之。 重劃區內規劃之道路、溝渠、電信電力地下化、下水道、廣場、活動中心、綠地及重劃區內土地所有權人認為為達現代化生活機能必要之其他公共設施用地，除以原公有道路、溝渠、河川及未登記土地等四項土地抵充外，其不足土地及拆遷補償費與貸款利息，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔。 前二項土地所有權人之負擔，以重劃區內未建築土地按評定重劃後地價折價抵付。如無未建築土地者，改以	有關可納入共同負擔之公共設施用地，建議可參酌本案彙整農村公共服務設施屬性盤點結果酌予增列。

法令摘要	與本案關聯性
現金繳納。 依前項規定折價抵付共同負擔之土地，其合計面積以不超過各該重劃區總面積 35%為限。但經重劃區內私有土地所有權人過半數，而其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意者，不在此限。 重劃區內重劃前經編定為建築用地以外之土地，應提供負擔至少 40%土地，其超過依前項折價抵付共同負擔土地部分，準用第 29 條規定處理。	
<u>非都市土地使用管制規則 (1070319 版) 第 45 條</u> 申請於離島、原住民保留地地區之農牧用地、養殖或林業用地住宅興建計畫，應以其自有土地，並符合下列條件，經直轄市或縣(市)政府依第三十條核准者，得依其核定計畫內容之土地使用性質，申請變更編定為適當使用地，並以一次為限： 一、離島地區之申請人及其配偶、同一戶內未成年子女均無自用住宅或未曾依特殊地區非都市土地使用管制規定申請變更編定經核准，且申請人戶籍登記滿二年經提出證明文件。 二、原住民保留地地區之申請人，除應符合前款條件外，並應具原住民身分且未依第四十六條取得政府興建住宅。 三、住宅興建計畫建築基地面積不得超過 330 平方公尺。 前項土地於山坡地範圍外之農業區者，變更編定為甲種建築用地；於山坡地保育區、風景區及山坡地範圍內之農業區者，變更編定為丙種建築用地。 符合第一項規定之原住民保留地位屬森林區範圍內者，得申請變更編定為丙種建築用地。	依「<u>非都市土地原住民保留地住宅興建審查作業要點</u>」(106.1.9)業訂有相關辦理程序，且第 2 點所指之本要點所定興建住宅興辦事業計畫審查核准之主管機關為直轄市、縣(市)政府原住民族事務主管機關，與鄉村地區整體規劃之主管機關並不一致(鄉村地區整體規劃視為國土計畫之一部分、需經國土計畫委員會審議)，與該作業要點簡化便民之修正精神相左，建議無須納入鄉村地區整體規劃。
<u>非都市土地使用管制規則 (1070319 版) 第 46 條</u> 原住民保留地地區住宅興建計畫，由鄉(鎮、市、區)公所整體規劃，經直轄市或縣(市)政府依第三十條核准者，得依其核定計畫內容之土地使用性質，申請變更編定為適當使用地。於山坡地範圍外之農業區者，變更編定為甲種建築用地；於森林區、山坡地保育區、風景區及山坡地範圍內之農業區者，變更編定為丙種建築用地。	依 108.5.30 增訂 46-1 條之精神，似已與國土計畫適度連結，則鄉村地區整體規劃如涉及原住民保留地毗鄰土地性質者，應可作為適用 46 條申請變更為適當使用地之辦理依據。
<u>非都市土地使用管制規則 (1080530 版) 第 46-1 條</u> 鄉(鎮、市、區)公所得就原住民保留地毗鄰使用分區更正後為鄉村區，且於本規則中華民國 108 年 2 月 16	

法令摘要	與本案關聯性
日修正生效前，實際已作住宅使用者，依下列規定擬具興辦事業計畫，報請直轄市或縣(市)政府依第三十條規定核准： 一、計畫範圍界線應符合本法施行細則第十二條第二項規定情形之一且地形坵塊完整。 二、現有巷道具具有維持供交通使用功能者，得一併納入計畫範圍。 三、供建築使用之小型公共設施用地，於生活機能上屬於部落生活圈範圍者，得一併納入計畫範圍。 四、其他考量合理實際需要，經中央原住民族主管機關會商區域計畫擬定機關及國土計畫主管機關同意之範圍。 前項核准之興辦事業計畫，得依其核定計畫內容之土地使用性質，申請變更編定為適當使用地。於山坡地範圍外之農業區者，變更編定為甲種建築用地；於森林區、山坡地保育區、風景區及山坡地範圍內之農業區者，變更編定為丙種建築用地。	
<u>農業發展條例</u> (1051130 版) 第 8 條 主管機關得依據農業用地之自然環境、社會經濟因素、技術條件及農民意願，配合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區之劃定，擬訂農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式。 前項完成農地利用綜合規劃計畫地區，應至少每五年通盤檢討一次，依據當地發展情況作必要之修正。	擬訂農地利用綜合規劃計畫於民國 70~80 年代間影響農業發展與農地使用的主要政策方向，民國 74 年農委會會同台灣省農林廳著手進行區域性分縣農地利用綜合發展規劃，其後因農業政策轉變，以及加入 WTO 後農地角色與定位朝向多元化發展趨勢，農委會自 92 年開始陸續進行農地資源調查與空間規劃，應可視為該農地利用綜合規劃計畫之政策延續；且目前農委會尚持續補助各地方政府辦理農地資源調查與空間規劃，讓地方政府依據農業發展特性與需求，整體規劃農業部門產業發展與農地資源利用，同時也作為縣市國土計畫之參酌。
<u>農業發展條例</u> (1051130 版) 第 10 條 農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響	如經鄉村地區整體規劃，於第一版國土功能分區之城 2-1

法令摘要	與本案關聯性
農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意；其變更之條件、程序，另以法律定之。 在前項法律未制定前，關於農業用地劃定或變更為非農業使用，依現行相關法令之規定辦理。	與農 4 周邊擴大者，可能涉及農業用地(如農牧用地)變更為非農業使用，則依本條例恐須徵得主管機關同意(程序上尚需擬具農地變更使用說明書，經農業主管機關審查後取得同意函)，則建議應適度與使用許可整合，避免行政程序過於繁複。
<u>農業發展條例</u> (1051130 版) 第 12 條 第十條第一項用地之變更，應視其事業性質，繳交回饋金，撥交第 54 條中央主管機關所設置之農業發展基金，專供農業發展及農民福利之用。 各目的事業相關法令已明定土地變更使用應捐贈或繳交相當回饋性質之金錢或代金者，其繳交及使用，依其法令規定辦理。但其土地如係農業用地，除本條例中華民國 89 年 1 月 4 日修正施行前已收繳者，得免予撥交外，各相關機關應將收繳之金錢或代金之 1/2 依前項規定辦理。 前二項有關回饋金、金錢或代金之繳交、撥交與分配方式及繳交基準之辦法，由中央主管機關會商相關機關定之。 第十條第一項用地之變更，有下列情形之一者，得免繳交回饋金： 一、政府興辦之公共建設及公益性設施。 二、政府興辦之農村建設及農民福利設施。 三、興辦之建設、設施位於經濟部公告為嚴重地層下陷地區，或中央主管機關所定偏遠、離島地區。	依農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法第 3 條略以，因開發遊憩設施區、住宅社區或工商綜合區，回饋金以變更使用面積與獲准變更當期公告土地現值乘積 50% 為計算基準，則雖透過前述之農村社區土地重劃之整體開發方式，土地所有權人須共同負擔 35% 之公共設施用地，至於相關重劃作業與工程費用之分攤亦有規定，則本條文所指回饋金可能衝擊重劃之可行性，建議參酌辦理農村社區土地重劃已具回饋性質，應可適用本條文第二項之精神予以免繳，惟建議農業發展條例仍應予以適修以資依循。

資料來源：1.全國法規資料庫、地政法規全球資訊網。

2.本案彙整。

表 5-6 核心生活區之操作工具與法令配套一覽表

類型	大規模工商發展屬性	小規模工商發展屬性	農業發展屬性
操作工具	新訂擴大都市計畫	農村社區土地重劃	農村社區土地重劃
對應之功能分區	城 2-3	城 2-3	農 4
適用範圍檢核	1.都市計畫法第 11 條:<u>擬定鄉街計畫條件</u>，「人口集居 5 年前已達 3000，而在最近 5 年內已增加 1/3 以上之地區」，或「人口集居達 3000，而其<u>中工商業人口占就業總人口 50%以上之地區</u>」。 2.「非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點」第 5 點:<u>有關開發方式，採區段徵收為原則</u>。 3.「都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，應辦理區段徵收」<u>規定特殊案例之處理原則</u>。 (2)開發面積小於 1 公頃者，經直轄市、縣(市)政府都市計畫單位會同地政單位評估確定難以區段徵收方式辦理者。 (5)現有聚落合法建築密集者。 ➢ 屬大規模工商發展屬性者如於縣市國土計畫劃設為城 2-3，循環擬訂都市計畫或新訂擴大都市計畫方式辦理已有明確法令架構，應與鄉村地區整體規劃適度區隔。	 	➢ 以往外界對農村社區土地重劃之批評，主要是在因財務考量大幅擴大建地、棋盤式道路規劃對農村紋理造成衝擊等。建議未來辦理農村社區土地重劃作業應先強調將農村生態環境、空間景觀紋理維護列為前提，並以農村生活品質及公共服務之提升為優先規劃重點，避免鄉村地區整體規劃之開發方式形成大拆大建之模式，導致鄉村歷史肌理與文化資產消失、減少外界疑慮。

三、土地利用綱要計畫對應後續實施情境

配合土地利用綱要計畫，劃設後續實施建議範圍，未來實施主體（申請人或地方政府）可透過相關程序，予以執行，並得配合調整國土功能分區分類。有關土地利用綱要計畫對應後續實施情境詳表 5-7。

表 5-7 土地利用綱要計畫對應後續實施情境一覽表

項目	既有建成地區				預定發展地區		外圍地區
定義	法定可建築土地或已經存在大量建築及設施之地區				新的建設地區		左列地區以外之地區
空間發展屬性	法定可建築土地			已經存在大量建築及設施之地區	工商發展	農村發展	保育、保護、農產等屬性
	工商發展	農村發展	其他	住宅或工業			
現行分區	城 2-1	農 4	城 3	農業發展地區、國土保育地區	農業發展地區		國保、海洋、及農 1、農 2、農 3
調整後之國土功能分區分類	城 2-1	農 4	城 3	城 2-3 或農 4	城 2-3	農 4	無須調整
公共設施需求	因應住商工所需檢視需求性，著重生活性質的公共設施，以及公共服務基礎設施	因應農特產銷售檢視需求性，著重生產性質的公共設施，以及公共服務基礎設施	因應原住民族發展需求，著重於健全生活機能，以基礎性公共設施為主要需求	按住、商、工等不同需求，分別提供。	因應住商工所需檢視需求性，著重生活性質的公共設施，以及公共服務基礎設施	因應農特產銷售檢視需求性，著重生產性質的公共設施，以及公共服務基礎設施	因應保育及保護性質，著重生態性質的公共設施公共服務基礎設施
落實工具	免經申請同意使用、應經申請同意使用、使用許可	免經申請同意使用、應經申請同意使用、使用許可	免經申請同意使用、應經申請同意使用、使用許可	使用許可（農村社區土地重劃）	使用許可（農村社區土地重劃）、新訂或擴大都市計畫(完成後，下次檢討再調為城 1)	使用許可（農村社區土地重劃）、新訂或擴大都市計畫	免經申請同意使用、應經申請同意使用、使用許可
可能資源	相關部門計畫	農村再生	原住民相關計畫	農村再生、相關部門計畫	地方創生	農村再生	相關部門計畫

第三節 納入縣市國土計畫相關內容

一、鄉村地區之定義

鄉村地區是國土空間的核心元素之一，定義上有兩種。在世界性的趨勢中，其一係以鄉村空間的內涵及型態予以定義，認為鄉村空間就是我們的家鄉，呈現了家的樣子，具有豐富自然與文化、多元景觀，生活空間呈現著豐富歷史遺產，由居民共同參與所營造出來，該空間範圍內有著各種不同的村莊、聚落、城鎮、農田、森林，並且有以中小企業為核心的產業結構。其二定義則係就鄉村地區在國土空間結構中的發展情形及型態界定，其基本意涵就是指國土空間中人口高密度集聚以外的地區，就是鄉村地區。

在國內實務上，有關「鄉村地區」之定義，考量鄉村地區整體規劃主要為彌補非都市土地鄉村聚落長期無計畫指導之情形，而都市計畫或國家公園計畫已屬計畫管制地區，該二類計畫地區自有規劃系統，故不納入未來鄉村地區實質空間規劃範圍內，僅作為鄉村地區整體規劃的空間調查分析範圍，爰將「鄉村地區」界定為「都市土地及國家公園土地以外」之傳統「非都市土地」。惟於規劃過程中，仍應考量鄉村地區周邊之都市計畫區定位及功能，研析鄉村地區與都市土地、國家公園土地之空間相互關聯性，據以指認鄉村地區屬性，提出合宜之土地使用指導及公共設施配置原則，並得藉由鄉村地區整體規劃成果，回饋檢討鄰近都市計畫之發展機能是否充足。

二、鄉村地區整體規劃行動的價值、目標與任務

綜合國際發展趨勢及臺灣當前社會發展，鄉村地區在國土空間發展的意義、價值、目標與任務，是需要被進一步釐清與揭示。

（一）價值與目標

「鄉村」與「城市」同樣是國土空間結構中具有自明性以及相對自主性生活方式之關鍵空間元素與載體。鄉村地區是整體國家空間風貌獨特自明性展現，以及突顯整體環境品質與文化的關鍵要素，且「鄉村地區」獨立自主的個性，是國民多元生活方式的一種選擇。因此，「鄉村地區」整體規劃的目標，在於支持鄉村地區的發展回歸其自明性及相對自主性，成為臺灣新世代

國土空間結構中，國民生活方式選擇的標的之一。就其一般性目標包括下列重點：

- 1、回歸鄉村地區真實生活需求的滿足。
- 2、鄉村地區生活方式的社會性支撐系統。
- 3、國土計畫中鄉村地區發展的「自主性」與「自明性」。
- 4、國家發展計畫中「鄉村地區」的定位的支持與實踐，從農業生產、氣候變遷、環境保護、文化保育、均衡城鄉、高齡照護、地方創生等面向。

(二) 任務

針對前述的目標，鄉村地區總體規劃在內容架構上，應該積極針對下列課題進行回應：

- 1、國土空間結構中角色與任務的回應，包含糧食生產任務、新世代經濟活動（指多元複合經濟創新模式）及傳統鄉村經濟活動相容情形、多元獨特空間類型、獨特社會生活方式、文化保育及傳承等。
- 2、空間發展風貌的綱領，包含空間發展類型、聚落與建築型態、藍帶與綠帶、符合新世代需求的聚落公共空間等。

三、全國國土計畫之指導事項

第五章第一節國土空間發展策略 - 五、推動鄉村地區整體規劃，形塑鄉村特色風貌

(一) 鄉村地區應以生活、生產、生態之再生規劃理念出發，充實生活機能設施、維護地方文化特色、營造鄉村生產經營環境、培育鄉村人力資源及建立生態網路，以協助鄉村地區永續發展，各面向發展策略如下：

- 1、生活面：建立數位環境、活化閒置空間、促進城鄉交流、保存鄉村文化與社區意識等，並維護及改善在地商業、旅遊、集會場所、文化設施及信仰中心等基本服務設施。
- 2、生產面：維護農地環境、促進農業六級化、推廣鄉村旅遊、建構旅遊服務設施等，以支持對鄉村地區商業、社區及遊客有益的旅遊及休閒活動。
- 3、生態面：避免破壞重要動植物棲息環境、提高基地透水性、營造生物多樣性生態環境等。

(二) 為改善鄉村地區之公共設施缺乏、建築土地不足、農村環境破壞及蔓延無

序發展等課題，鄉村地區整體規劃應考量人口結構及發展趨勢，分別就居住、產業、運輸及基本公共設施等需求，研擬發展或轉型策略，其土地使用規劃原則如下：

- 1、居住：規劃及提供可負擔住宅，滿足當地居住需求，維持地方特色建築風貌。因農業經營需要衍生之居住需求，得於既有農村聚落周邊提供住宅空間，避免個別、零星申請而影響農業生產環境；就人口成長地區，得預留適當可建築土地，以引導集約發展；就人口減少地區，除應避免增加住商建築用地外，並應針對既有閒置空間進行評估轉型及再利用，以提高環境品質。
- 2、產業：配合在地農業、特色產業及商業服務業需求，於不影響鄉村環境品質前提下，於適當地點規劃在地產業發展區位，並訂定彈性土地使用管制規定，以促進鄉村在地產業永續發展。
- 3、運輸：以需求反應式公共運輸服務為主，改善接駁轉乘系統及服務品質，提高鄉村可及性，並規劃自行車及電動車輛等綠色運具環境，以民眾基本運輸需求為導向，打造兼具效率及友善運輸環境。
- 4、基本公共設施：應依據鄉村地區發展趨勢，規劃與設置老人及幼兒照顧服務設施、污水處理、自來水、電力、電信等基本公共設施，並注重環境保護及社區環境改善。

四、直轄市、縣（市）國土計畫之應辦事項

(一) 依全國國土計畫所載直轄市、縣（市）政府應辦及配合事項，應於直轄市、縣（市）國土計畫研訂鄉村地區整體規劃，相關內容如下：(註：該相關內容後續並得配合鄉村地區整體規劃政策方向配合調整)

- 1、辦理鄉村地區基本調查：分析人口、產業、土地使用、運輸、公共設施服務等基本背景現況。
- 2、鄉村區屬性分類：依鄉村區屬性區分為農村發展型、工商發展型。
- 3、課題分析及規劃策略研擬：考量居住、產業、運輸、公共設施服務等需求，盤點課題及規劃因應策略。
- 4、鄉村地區空間發展配置：依鄉村地區屬性及規劃策略，研擬空間發展配置構想，指定供未來居住、產業、公共設施服務所需空間範圍。
- 5、執行機制：依空間配置構想，研擬可行策略執行機制及期程。

(二) 鑒於鄉村地區整體規劃屬實質計畫，應辦理基本調查後，研擬空間發展配

置及執行機制，然考量直轄市、縣（市）國土計畫應載明事項甚多，又具辦理時效性，應於 109 年 4 月 30 日前公告實施，如就鄉村地區進行基本調查及整體規劃，恐無法於上述法定期限內完成，經 107 年 7 月 13 日召開直轄市、縣（市）國土計畫規劃作業第 5 次研商會議與各直轄市、縣（市）政府研商，並提報 108 年 1 月 22 日內政部國土計畫審議會專案小組會議討論，將鄉村地區整體規劃區分成三個階段：

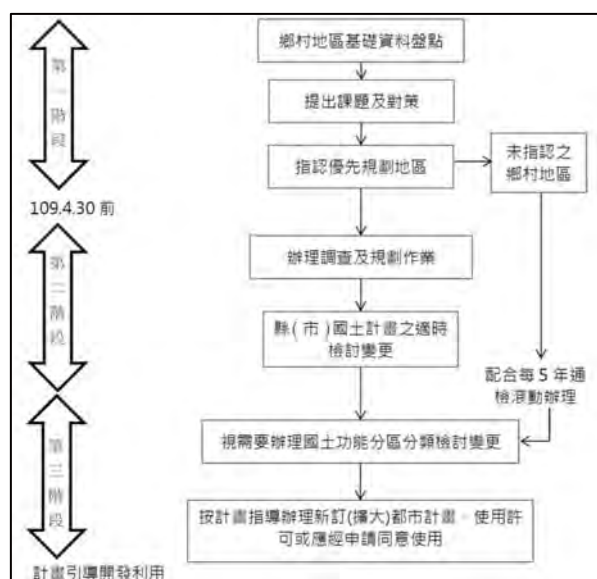


圖 5-1 鄉村地區整體規劃辦理階段示意圖

1、第一階段：優先規劃地區

第一次擬訂直轄市、縣（市）國土計畫，應綜整鄉村地區發展課題（如表 5-8），就各鄉（鎮、市、區）研擬發展策略後，先行指認後續辦理鄉村地區整體規劃之優先規劃地區（應以鄉【鎮、市、區】為單元，且一次不以單一鄉【鎮、市、區】為限）及提出規劃辦理期程（建議以不超過 5 年為原則）。

表 5-8 優先規劃地區評估原則一覽表

原則	評估條件
原則一 發展現況與管制 內容有明顯差異	優先解決鄉村區內發展用地不足問題，建議以符合鄉村區（或村里）人口呈正成長趨勢，且鄉村區土地發展率 ¹ 已達 80%者為優先規劃地區。
原則二 人口具一定規模，但基本生活 保障明顯不足	優先針對現況人口數達 100 人以上規模之鄉村區，且道路 ² 、自來水 ³ 、基礎醫療 ⁴ 等公共設施服務不佳者。

原則	評估條件
原則三 因應氣候變遷，易受災害衝擊之人口集居地區	鄉（鎮、市、區）內過半數鄉村區具淹水 ⁵ 、土石流潛勢與山崩地滑等災害潛勢威脅者，得列為優先規劃地區，且相關災害潛勢因子得視各直轄市、縣（市）需求自行研提。
原則四 因應特色產業永續發展需要	鄉（鎮、市、區）內鄉村地區 ⁶ ，屬於農業資源投入地區，且從事農林漁牧業人口及農業利用土地比例較高 ⁷ 。
原則五 其他	各直轄市、縣（市）得因地制宜提出特殊優先規劃地區需求，如： 1.因應重大建設影響，屬產業園區者可能衝擊周邊農業發展地區；屬交通建設者，可能亟需村里級公共設施系統連接中央或縣市部門計畫。 2.屬原住民聚落之鄉村區未歸屬上述類型者。 3.類型二如屬觀光發展型鄉村區，因應觀光人口成長，另有相關公共設施需求，亦可研提納入優先規劃地區。 4.經主管機關列為地方創生優先推動地區之鄉（鎮、市、區），且同時具備上述評估條件之一者。

註：1.在鄉村區中，國土利用調查成果交通利用土地、建築利用土地、公共利用土地及遊憩利用土地面積占該鄉村區比例計算之。

2.考量道路狹小妨礙消防救災，以消防單位狹小巷道清冊認定為道路服務不佳地區。

3.以台灣自來水事業統計年報中現有水源與供水區域資料，以未供水區域認定為自來水服務不佳地區。

4.以衛生所服務半徑 3 公里為服務範圍，該服務範圍未涵蓋之鄉村區，認定為基礎醫療服務不佳地區。

5.鄉村區在大豪雨（24 小時內累積雨量 350 毫米）時，鄉鎮市轄區境內過半數鄉村區有淹水情形者。

6.鄉村地區農林漁牧戶數，係以村里統計值為基礎，並依國土利用調查成果建築利用土地比例換算之。

7.鄉（鎮、市、區）內鄉村地區，其農林漁牧戶數及農業利用土地超過該直轄市、縣（市）鄉村地區總平均值作為比例較高之認定標準。

2、第二階段：進行鄉村地區整體規劃

俟前述直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，持續辦理調查及鄉村地區整體規劃作業，於上開規劃作業完成後，直轄市、縣（市）主管機關得依據國土計畫法第 15 條第 3 項第 5 款規定，辦理各該直轄市、縣（市）國土計畫之適時檢討變更（按：計畫名稱為「變更○○市（縣）國土計畫 - ●●鄉（鎮、市、區）整體規劃」）。

3、第三階段

於前開「變更○市（縣）國土計畫 - ●●鄉（鎮、市、區）整體規劃」

公告實施後，除由直轄市、縣（市）政府按計畫辦理國土功能分區檢討變更外，並由申請人按計畫指導分別辦理新訂或擴大都市計畫、使用許可、應經申請同意使用等相關案件，以落實鄉村地區整體規劃內容。

五、鄉村地區整體規劃之法律定位

（一）因鄉村地區整體規劃係屬直轄市、縣（市）國土計畫應表明事項，且後續係透過國土計畫法第 15 條第 3 項規定，啟動變更各該直轄市、縣(市)國土計畫，故鄉村地區整體規劃之法定地位，係定位為「直轄市、縣(市)國土計畫」的一部分。

（二）考量「鄉村地區整體規劃」係屬直轄市、縣（市）國土計畫之一部分，鄉村地區整體規劃內容自不得與直轄市、縣（市）國土計畫有所衝突。是以，後續鄉村地區整體規劃內容與各該直轄市、縣（市）國土計畫城鄉發展總量、未來發展地區、部門空間發展計畫、城鄉發展地區第 2 類之 3、土地使用管制原則之關聯性，說明如下：

1、就「鄉村地區整體規劃」與「直轄市、縣（市）國土計畫」城鄉發展總量、未來發展地區及城鄉發展地區第 2 類之 3 之關聯性

（1）城鄉發展總量包含既有發展地區及未來發展地區之總量，又其中未來發展地區係指產業用地、住商用地及其他發展需要類型用地。後續鄉村地區整體規劃相關規劃內容，如有新增未來產業、住商或其他發展需要之預定發展區位（按：目前該等區位亦稱之為預定發展地區），自應以符合直轄市、縣（市）國土計畫未來發展地區之區位及面積總量為原則。

（2）然依據目前直轄市、縣（市）國土計畫草案，其推估之新增產業或住宅發展需求，大多係以縣市整體性觀點，因本次辦理時程急迫，尚未將個別鄉村地區（包含鄉村區及工業區）特性納入規劃分析及研訂相關發展需求，考量全國國土計畫已保留鄉村地區整體規劃得因應居住需求、產業需求、提供或改善基礎公共設施等情況下，得劃設城鄉發展地區第 2 類之 3 之彈性空間，是以，鄉村地區整體規劃案內應得依據當地發展需求劃設預定發展地區及城鄉發展地區第 2 類之 3，且其面積應核實劃設。因城鄉發展地區第 2 類之 3 類型包含三類（按：重大建設計畫、因應城鄉發展需求、既有開發許可地區擴大），如非屬因應在地居住或產業發展需求者（例如，重大建設計畫），原則不得提

出。

- (3) 至於其他國土功能分區分類，包含農業發展地區第4類及城鄉發展地區第2類之1、第3類等，考量並未涉及城鄉發展總量政策，係屬後續得於符合全國國土計畫及國土功能分區繪製作業辦法規定，按鄉村地區整體規劃之土地利用綱要計畫內容配合調整其國土功能分區分類。

2、就「鄉村地區整體規劃」與「直轄市、縣(市)國土計畫」部門空間發展計畫之關聯性

- (1) 考量部門空間發展計畫均於直轄市、縣(市)國土計畫載明其發展策略及發展區位，後續如有新增相關內容必要性時，得於不違反全國國土計畫及直轄市、縣(市)國土計畫情況下，納入相關部門空間發展計畫內容。
- (2) 以產業部門為例，如後續經鄉村地區整體規劃指認有在地各級產業發展所需相關設施之用地需求者，考量全國國土計畫並未有空間發展之具體區位，除於直轄市、縣(市)國土計畫層級提出產業部門之整體空間發展構想外，後續亦得於鄉村地區整體規劃，指明在地產業空間發展區位，以引導鄉村地區產業發展。

3、就「鄉村地區整體規劃」與「直轄市、縣(市)國土計畫」土地使用管制原則之關聯性

- (1) 依據全國國土計畫農業發展地區之土地使用指導原則略以：「屬於鄉村地區整體規劃範圍、農村再生範圍內規劃屬生活居住功能之土地，得提供農村生活及其相關設施使用。上述範圍及農業發展地區第四類土地以外，除提供當地既有集居聚落日用品零售及服務設施者，不得新增住商、工業使用。」，亦即鄉村地區整體規劃案內劃設之「既有發展地區」及「預定發展地區」，因係屬前開「屬生活居住功能之土地」，故該二地區得作為住商、工業等相關使用。
- (2) 鄉村地區整體規劃將針對當地生活所需住宅、產業、污水處理設施、自來水、電力、電信、公園、道路、長期照護或其他必要性公共設施等進行調查、分析及規劃，惟該等空間所在國土功能分區除可能為城鄉發展地區第2類之1、第3類及農業發展地區第4類外，並可能為農業發展地區第1類、第2類、第3類，甚至是國土保育地區等其他

國土功能分區分類。因全國國土計畫明定國土保育地區第 1 類及農業發展地區第 1 類土地應避免使用，是以，除前開 2 種分區分類外，後續如有因應當地生活或產業發展需求，鄉村地區整體規劃案內得將所需空間，即「既有發展地區」及「預定發展地區」劃設為城鄉發展地區第 2 類之 3，又該分類得允許之土地使用項目已包含前開相關需求，故初步評估後續應無須另定土地使用管制規定之必要性。

- (3) 惟如經檢視全國一致性之土地使用規定仍無法符合當地需求時，仍得於鄉村地區整體規劃內具體提出，俾經國土計畫審議會討論通過後，據為後續訂定各該直轄市、縣（市）國土計畫土地使用管制規定之依據。

六、鄉村地區整體規劃之主要規劃議題

依據全國國土計畫之指導事項，鄉村地區整體規劃主要規劃議題為居住、產業、運輸及公共設施，直轄市、縣（市）政府應就前開議題進行課題盤點，據以研擬具體對策，並提出空間規劃構想。

七、鄉村地區整體規劃之擬定機關、計畫範圍

- (一) 擬定機關：直轄市、縣（市）政府。
- (二) 計畫範圍：鄉（鎮、市、區）或其他適當範圍。

八、鄉村地區整體規劃之規劃原則

(一) 依據鄉村地區屬性進行規劃

1、屬性辨識

然因後續辦理鄉村地區整體規劃係以「鄉(鎮、市、區)」為擬定計畫範圍，然鄉(鎮、市、區)並非發展均質之空間範圍，或有都市發展程序較高者、或有仍維持農村風貌者，且各自提供不同功能，是以，有必要針對「鄉(鎮、市、區)」範圍土地進一步釐清其屬性。

鄉村地區屬性辨識的目的，在辨識及掌握規劃目標。鄉村地區因為所屬區位條件，而有不同發展條件與特性，鄉村地區整體規劃必須依據需求的差異性，給予不同規劃及支持，以確保臺灣鄉村地區能夠保有其各自特性及特色，進而確保國民在生計開展與居住選擇上，得有不同選擇，以達均衡發展的理想。意即鄉村地區長久以來存在諸如公共設施不足、可建築用地不足、就業機會不足、出入巷道狹小、公共衛生環境不佳等普遍性問題，然而因鄉村地區之自然及社會條件不同，各鄉村地區應依其特性設定不同願景、發展需求及發展型態，並據以配套規劃所需之公共設施或服務。

傳統國土空間規劃領域的「中地理論」，企圖針對不同國土空間型態中，因應國民對於不同生活方式需求，提供等值的社會生活支撐與服務，這個原則也是國家區域均衡治理的關鍵手段。臺灣具有多元以及歧異度高之鄉村地區，在滿足其自身發展所需要的條件、機會與結果，以及解決問題的途徑，將會各自不同，而其需要被社會支持的方式也不同；面對這些空間發展歧異度，支持每一個鄉村地區能有必要的生活與社會系統的支持、鼓勵保持地方特色、鼓勵取得符合地方特性的發展機會，政府的空間規劃及管理的治理手段也因此必須能因地制宜，這些因地制宜措施的提供，將成為鄉村地區整體規劃的核心重點，也因此依據鄉村地區的區位、條件與機會進行屬性分類，成為鄉村地區整體規劃的首要工作，釐清其應具備之空間任務以及可承載的發展需求，並提供合宜之土地使用指導原則(包含居住、產業、運輸、公共設施及其他等面向)。

參考德國巴伐利亞邦之空間規劃架構，並考量國內既有基本資料可取得情形，大多係按「村里」為單位進行調查統計，故後續鄉村地區之屬性分類，將依據鄉村地區中之「村里」，以其與都市地區之毗鄰距離及互動關

係，予以區分為「與都市共構型鄉村地區」、「獨立自主型鄉村地區」，各該分類之定義及相關指標如下：

(1) 與都市共構型鄉村地區：

①定義：該類鄉村地區是保有鄉村特質的空間型態。位於都市周邊一定距離內，然而其生活服務需求、基本公共設施服務及生產活動，「部分」或「大部分」與「都市」形成共構以及相互支援關係，該類鄉村地區並可依據其是否依賴於單一都市，再予區分為二類(與單一都市共構型 / 與多個都市共構型)。

②認定方式：採下列方式之一認定：

A.以旅次認定：以「中華民國統計地區標準分類」中「都市化地區」之「聚居地」、發展型都市計畫區(按：依原擬定時計畫性質為準，屬市鎮計畫，以及交流道附近、交通重大建設、工業園區特定區、新市鎮等特定區計畫，即屬發展型都市計畫區)，以及各生活圈核心，前開區域之非農業就業人口大於 50% 者，予以認定為「都市」；而在上述「都市」周邊的鄉村區所在之「村里」，其往來「都市」之就業、就學及購物旅次合計，超過總旅次一半以上者，因與都市活動具有緊密關係，符合該條件者，即屬該類型鄉村地區。又就業、就學及購物旅次集中於單一都市者，屬於「與單一都市共構型」；就業、就學及購物旅次分散於一個以上都市者，屬於「與多個都市共構型」。

B.以家戶活動認定：「都市」周邊的鄉村區所在之「村里」，透過家戶活動調查，其與「都市」具有高度生活關聯，其工作、日常商品零售或服務、公共服務等，均高度依賴「都市」者，即屬該類型鄉村地區。又所需服務依賴於單一都市者，屬於「與單一都市共構型」；所需服務分散於一個以上都市者，屬於「與多個都市共構型」。

(2) 獨立自主型鄉村地區：

①位於都市周邊一定距離外，成散置型態的發展，在生活需求或生產活動並未依賴鄰近都市，而係屬自主滿足特性之地區。

②前述「都市」周邊的鄉村區所在之「村里」，其往返「都市」之旅次占總旅次比例並未超過 50%，且非屬前開類型者。

此外，考量鄉村地區或其特殊區位、人文環境及環境敏感特性，亦保留直轄市、縣（市）政府因地制宜指認下列鄉村地區屬性類別之彈性：

（1）條件特殊型鄉村地區：

- ①離島、原住民族土地或其他等具特殊區位、人文背景發展需求之地區。
- ②依據地理區位、原住民族土地分布範圍或其他適當特殊條件予以認定。

（2）環境敏感型鄉村地區：

鄉村地區範圍涉及國土保育地區第一類（如自然保留區、野生動物保護區、水庫蓄水範圍、飲用水水源水質保護區、.....等）、第二類（如國有林事業區內之林木經營區、林業試驗區、地質敏感區（山崩與地滑）、土石流潛勢溪流（影響範圍）、自來水水質水量保護區、.....等）劃設條件，或全國國土計畫所載各類型環境敏感地區者。

綜上，在鄉村地區之屬性辨識順序，透過旅次資料、家戶調查或其他參考資料，優先劃出「與都市共構型鄉村地區」或「獨立自主型鄉村地區」，並再依據其特殊條件或環境敏感程度疊加「條件特殊型」及「環境敏感型」之鄉村地區。因此，單一村（里）可能包含 2 種以上不同類型之鄉村地區屬性。

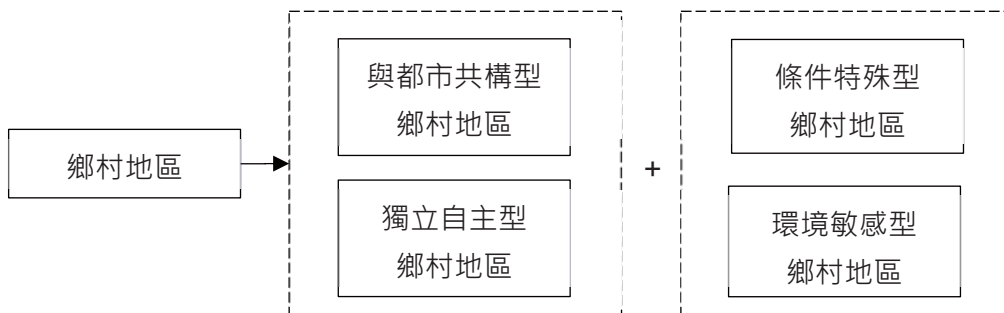


圖 5-2 鄉村地區屬性分類示意圖

2、空間發展策略

（1）與都市共構型鄉村地區：

- ①透過旅次資料或家戶活動調查分析，該類鄉村地區係毗鄰都市地區且具高度互動關聯，其所需之公共服務或就業機會等均由毗鄰都市提

供，爰該類地區係以居住及提供一般零售等功能為主，應具備基礎維生之公共設施(水、電、瓦斯、油氣、雨/污水下水道等)，惟仍應積極保有鄉村空間與活動的型態與特色。針對「與多個都市共構型」及「與單一都市共構型」者，其於生活、生態、生產及空間治理上，有下列發展策略：

- A.與多個都市共構型：在生活上，應積極與都市地區共構形成生活上多元生活和服務的選擇；在生態上應結合附近都會藍綠帶空間，形成大的系統網絡；在生產上，應該鼓勵與農業相容生產活動或在地特色產業，並與都市地區共同分享產業知識的資源與成果；在空間治理上，應該透過合作平台，建立與都市共同發展之協調機制。
- B.與單一都市共構型：在生活上，應考量與連結都市間生活及服務之共構情形，充實其生活所需基本機能；在生產上，該地區應鼓勵原本地方傳統與特色的生產活動，在產銷系統上應積極與「都市」合作；在生態上，可以以大尺度生態公園的概念，與都市藍綠帶空間相互連接整合，形成系統網絡；空間的治理上，應該透過強化合作平台，建立與中心都市協調機制。

②就居住面：

- A.因該類型地區主要係提供居住功能，應支持與提升現地居住人口生活需求與品質，提供居民現代化生活環境為目標。
- B.維持既有歷史空間紋理前提下，儘量利用當地聚落範圍內既有建築用地，透過更新、再利用等方式提供居住用地；推動老舊建築更新改建、輔導既有建物土地使用合法，並得採農村社區土地重劃，以解決當地產權複雜問題。
- C.得與鄰近都市發展需求進行整體考量，提供居住用地，適度劃設預定發展地區，以提供多元生活型態的選擇；又除傳統居住用地開發外，亦應配合社會住宅政策，透過公有地或閒置公有建物，適度提供社會住宅。
- D.應提供當地生活型態所需商業或公共服務。

- ③就產業面：支持當地 1 級產業、地方特色產業，或與鄉村性質相容、生活必須之相關產業發展，其發展區位應儘量利用聚落範圍內既有產業用地，以更新或再利用等方式提供；如有因應其發展需要者，得適

度提供必要且合理之產業用地，並得透過訂定特殊之土地使用管制規定，以容許地方特色產業發展。

- ④就運輸面，考量其與都市之高度互動關聯，應儘量滿足區內至都市地區之通勤交通需求，儘量透過大眾運輸系統方式因應其旅運需求，且考量轉乘便利性，應以運輸場站(公車、鐵路、捷運)為中心規劃友善自行車及人行通行空間；惟必要時，並得規劃聯外替代道路。針對既有聚落範圍，並應考量區內道路通暢、消防安全等原則，妥予規劃區內道路系統。
- ⑤就公共設施面，因多數公共設施需求得由鄰近之都市地區滿足，該地公共設施應避免獨立規劃，應以當地家戶活動方式為基礎，儘量透過鄰近都市提供所需之公共設施及生活服務設施；區內以補足當地生活所需基礎維生之公共設施為原則，如水、電、油氣、瓦斯、電信、雨(污)水下水道等設施為主；另為因應在地長照需求，應依據長照政策設置機構式或社區型長照設施，並得採複合使用方式與集會所、活動中心或村里辦公處所等空間結合，以提供各項在地服務。
- ⑥就景觀面，確保鄉村空間風貌的獨特性，並考量周邊都市天際線，納入景觀控制考量；農地或林地等尚未開闢土地，應避免開發利用，維護當地自然景觀。

(2) 獨立自主型鄉村地區：

- ①經分析與都市地區互動關聯性低，屬獨立發展之空間單元，自給自足提供居住、就業、零售等機能，為避免人口及產業流失，得盤點在地實際需求後，適度充實其居住、產業及公共設施等機能。
- ②就居住面，因應既有及新增之居住需求，除推動老舊建築更新改建、農村社區土地重劃、輔導既有建物土地使用合法等方式外，因應在地人口增加、青年人口回流，或因應地方特色產業發展及推動地方創生等衍生之居住需求，得透過檢討劃設預定發展地區提供居住使用土地，亦得配合社會住宅政策，適度提供社會住宅。
- ③就產業面，發展區位應盡量利用聚落範圍內既有產業用地、公有地或閒置公有建物，以更新或再利用的方式提供與引導民間資源投入，因應地方就業需求，除既有之農林漁牧等 1 級產業及其衍生之 2、3 級產業，如製造加工、倉儲、銷售等必要設施，以及地方在地產業所需

設施外，亦得允許與鄉村性質相容、對當地鄉村環境無害或鄉村生活必需之相關產業進駐，且因為產業發展，得增加產業用地，並得透過訂定特殊之土地使用管制規定，以容許地方特色產業發展。

④就運輸面，因相關生活機能均得由區內滿足，爰除必要聯外道路外，應避免再新增或擴建聯外道路；另區內道路規劃考量鄉村風貌，避免以穿越性道路破壞既有聚落發展紋理。又為滿足對外交通往來需求，應透過大眾運輸系統（例如公車等）班次調撥、行經路線規劃設計或其他需求反應式規劃，以因應其特性。

⑤就公共設施面，除基礎維生之公共設施外，因應在地服務需求，應配合地方需要滿足一般公共設施，如醫療、文教、郵政等設施建置；另為因應在地長照需求，應依據長照政策設置機構式或社區型長照設施，並得採複合使用方式與集會所、活動中心或村里辦公處所等空間結合，以提供各項在地服務。

⑥就景觀面，各項開發行為應避免影響在地生態系統，且開發時配合在地景觀風貌營造，應針對建築形式、量體、高度、色彩等進行規範。

(3) 直轄市、縣(市)政府亦得因應部分鄉村地區之特殊條件或環境敏感特性，就居住、產業、運輸、公共設施或景觀等方面，考量其特殊性進行規劃，不受前開 2 類型指導原則之限制。

(4) 若涉及環境敏感之鄉村地區應確實依據各該目的事業主管法令規定辦理，並評估訂定績效管制標準，避免影響保育或保護標的。

九、鄉村地區整體規劃之規劃流程

(一) 依據前開規劃原則，鄉村地區整體規劃應就鄉（鎮、市、區）及村（里）尺度下進行發展脈絡及基本調查分析，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，分別依據不同屬性之鄉村地區研提土地利用指導原則，同時透過需求盤點以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。

(二) 就規劃流程上，直轄市、縣（市）政府應以鄉（鎮、市、區）為規劃範圍，先進行基本調查分析，其後經指認規劃範圍內各鄉村地區（村、里）之屬性，因應不同屬性之鄉村地區發展需求及課題盤點提出規劃策略後，再以土地利用綱要計畫針對空間發展構想、居住、產業、運輸、公共設施或景觀等面向研提實質規劃內容，以及國土功能分區分類配合調整機制，最後

因應規劃內容盤整政策資源投入方式及各有關機關應辦事項等明確實施內容，以確實回應規劃課題及在地需求。

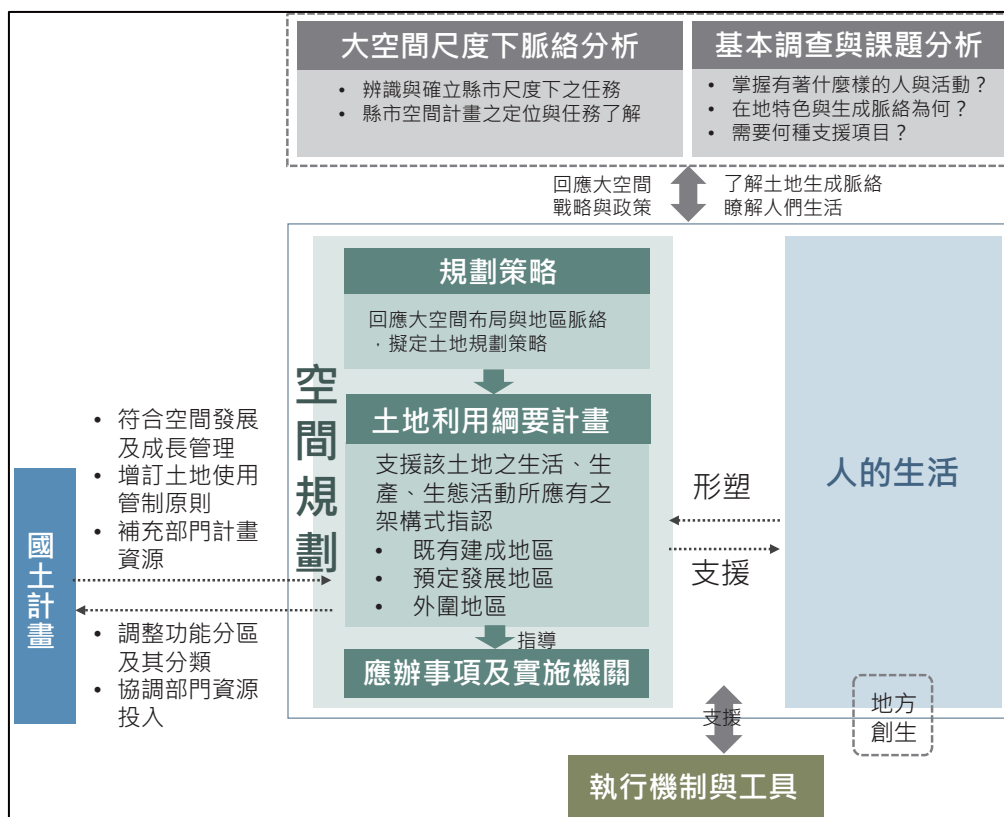


圖 5-3 鄉村地區整體規劃邏輯架構示意圖

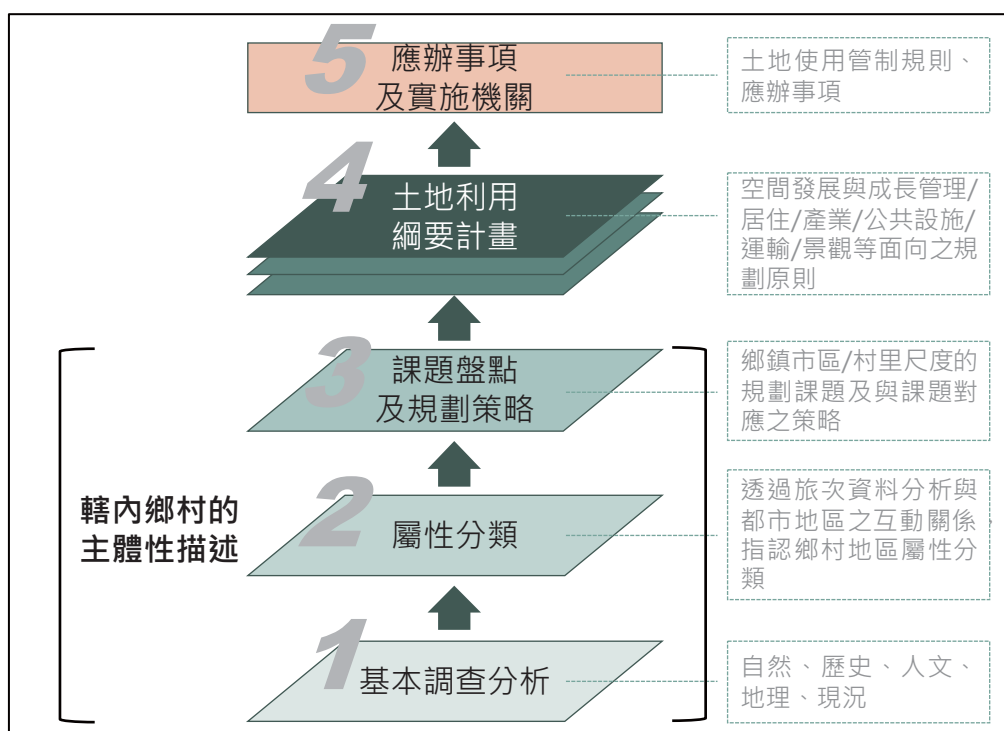


圖 5-4 鄉村地區整體規劃流程示意圖

1、基本調查分析

(1) 應針對鄉(鎮、市、區)之自然、人文等地理環境以及產業、運輸、土地使用、公共設施等相關項目調查(項目如表 5-9 所示)，同時將基本調查內容繪製示意圖，標明下列重點，以作為後續說明課題及策略之輔助圖示：

- ①自然環境：藍綠帶系統、農田、水利設施分布。
- ②聚落及建物分布：以及居住、產業之土地利用現況辨識。
- ③道路系統及重要公共設施：學校、機關等。

(2) 鄉(鎮、市、區)尺度蒐集及分析前開資料，檢視各村里與都市之關聯性、區域性公共設施配置外，因應實質規劃需要，亦應就聚落範圍內居住、運輸、產業、公共服務等土地使用面向進行探討。有關公共服務設施可參考表 5-10 所列項目予以檢視，針對鄉(鎮、市、區)、聚落等不同尺度，檢視各尺度所需公共設施，作為後續建議增設之參考依據。

(3) 上述基本調查除利用二手資料外，應進行家戶活動調查、現地調查及訪談，以期能反映真實鄉村狀況。家戶活動調查項目，至少應包含家戶人口組成、工作、上學、商業(食品、日用品、奢侈品)、機關、醫療、照護、宗教、文化、休閒等活動主要地點、頻率及時間；同時針對居民對於地方環境之主觀意識進行調查，如對在地生活、生產、生態環境條件和景觀文化保存的滿意度與需求調查等，確保調查資料符合實際使用現況。

表 5-9 基本調查分析說明一覽表

調查項目	概述
地理環境	所在自然環境、區位條件、屬性定位
生態網絡	河川、排水、溝渠、水圳、湖泊、埤塘、魚塭等藍帶系統，以及林地、農地(大宗作物)、綠地、水岸綠帶等綠帶系統，呈現區內不同景觀樣貌及特性或特殊地景
歷史脈絡	藉由歷史地圖、發展史，掌握聚落發展脈絡
人口概況	分析鄉(鎮、市、區)及村(里)之人口總量、人口結構(年齡、性別)、居住密度、人口分布、人口成長趨勢等；並因應未來計畫之投入，推估人口發展情形，評估有無居住腹地不足之狀況
當地社團組織	包括社區發展、社區營造或農業、工商業等在地自發性組成之組織、社團、公會或相關人民團體，以評估在地凝聚共識之能量

調查項目	概述
產業情形	各級產業空間分布、特性、發展重點，並建議透過物質流分析了解在地各部門產業間的關聯性，評估發展循環經濟的可能性
土地使用	包含都市計畫、國土功能分區及其分類、使用地編定、土地利用現況（著重鄉村區土地發展率、農地非農使用情形等）、住宅低度利用情形（原則上採用村里低度使用（用電）住宅盤查結果呈現，但後續若有預定發展地區劃設需求之聚落，仍應輔以實際現地調查）、閒置建築物/空間盤點
產權	土地所有權(公、私有，私有另可再區分是否共有)及空間分布，了解未來進行空間調整之可行性
運輸	分析聯外道路、主要道路及大眾運輸系統，以了解路網結構，同時應藉由交通旅次分析，了解計畫範圍內或與周邊地區互動程度、發展緊密關係
公共設施服務	有關商業、機關、醫療、照護、學校、宗教、文化、休閒、鄰避設施等分布、類型及服務情形，需特別關注與周邊都市或生活圈相互支應之服務情形，以了解是否具有公共設施缺乏之狀況
災害潛勢及環境敏感	環境敏感地區（包含資源敏感、生態敏感、災害敏感、文化景觀敏感及其他等）分布情形、易淹水地區、歷史災害區位
文化資源	名勝、古蹟、具有紀念性或藝術價值應予保存之建築或街區、老樹、人文信仰中心、其他休閒遊憩、文化參訪據點
防災系統	防災道路、防災據點、避難空間、醫療設施、消防中心等防災網絡
相關資源投入情形	針對實質建設計畫予以敘明（如地方創生），各地區可視實際情況予以摘錄呈現
聚落概述	人口、道路系統、公共設施及服務、公有地等聚落尺度清查。另有關聚落公共服務與都市共構情形，可於課題盤點予以敘明
居民主觀意識認知	對在地生活、生產、生態環境條件和景觀文化保存的滿意度與需求調查

表 5-10 公共服務設施分類與項目一覽表

性質	項目	設施
基礎公共設施	公用事業設施	自來水公司、自來水廠、儲水庫、濾水廠、自來水管線； 電力公司、變電所、電線桿、輸（配）電管路； 電信公司、電信機房、網路及資訊之基礎設施； 郵局、郵便所、瓦斯系統（含瓦斯管線等）、加油站 再生能源相關設施
	水土資源設施	加壓站、抽水站、堤防、防波堤、駁坎、防災設施、水土保持設施、安全防護設施
	運輸路網設施	產業道路（農路）、社區道路、聯外道路、人行空間或步道、溝渠、橋樑、路燈、廣場、車站、停車場
	排污設施	衛生（公廁）設施、雨水下水道、污水下水道、

性質	項目		設施
			排水溝、污水處理、水資源再利用設施、垃圾清理及資源回收設施、農（漁）業廢棄物處理場
	其他		其他經目的事業主管機關認定之公共基礎設施
一般公共設施	文化教育設施	教育設施	圖書室、幼稚園、國小
		文化設施	歷史建築與古蹟、紀念碑坊、文物陳列室、農村生活與文物展示館、漁業展示館、地方型博物館
	運動健康設施	休閒運動設施	社區公園、閭鄰公園（含兒童遊戲場、運動場）、綠地、自行車道
		醫療衛生設施	醫療站或保健中心、衛生室、衛生所
	支援生活設施	集會設施	集會堂、社區活動中心
		社區照護設施	托兒所、長青俱樂部、青少年中心
		喪葬設施	墓地
	安全行政設施	安全行政類	分駐所、檢查哨、守望相助崗哨亭、派出所、警察局、消防隊
		行政管理設施	廣播站、村里辦事處、農（漁）會辦公廳舍、農田水利會辦公廳舍
	景觀設施	解說教育設施	標示解說設施
		休閒設施	步道、涼亭（棚）設施、眺望設施、綠帶設施、露營設施
	生態設施		濕地、埤塘、生態護坡設施、環境保育設施
	其他		其他經目的事業主管機關認定之公共設施

資料來源：修正自「農村公共服務設施屬性調查與管理維護方式之研析」，行政院農業委員會水土保持局，100 年。

2、鄉村地區屬性分類

依照前開（八、（一）、1.）鄉村地區屬性分類說明，應透過基本調查分析取得旅次調查資料或家戶活動調查，並依據鄉（鎮、市、區）中之「村（里）」與都市地區之毗鄰距離及互動關係，指認出「與都市共構型鄉村地區」、「獨立自主型鄉村地區」，至於具特殊地理條件或人文背景者則指認為「條件特殊型鄉村地區」。

3、課題盤點及規劃策略

（1）盤點鄉（鎮、市、區）整體在生活、生產、生態面向普遍性課題，包括前述於第一階段指認優先規劃地區之原則，如發展現況與管制內容有極大差異、基本生活保障明顯不足、易受災害影響、因應特色產業永續發展需要……等課題。

（2）進一步針對各類型（與都市共構型、獨立自主型、條件特殊型）鄉村

地區指認發展課題，例如社福機能與公共設施不足、缺乏可建築土地、老舊建築物更新維護、地方特色產業所需空間.....等。

(3) 再針對前開不同尺度之課題，因地制宜提出規劃策略，以銜接後續土地使用指導原則。

4、土地利用綱要計畫

配合規劃策略研擬各鄉村地區實質土地使用指導原則，以作為後續國土功能分區分類檢討調整之依據，詳細內容於後段說明。

5、應辦事項及實施機關

依據土地利用綱要計畫之規劃內容，盤整各部會可能投入之政策資源，初步規劃辦理機關、經費、期程等相關應辦事項，以落實規劃目標。

6、民眾參與

各直轄市、縣（市）政府應依照「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」，於規劃各階段納入相關權益關係人參與，除應辦理家戶活動調查了解真實需求外，並透過舉辦座談會、說明會、工作坊或其他適當方式，讓居民實質參與整體規劃過程，以如實規劃提供必要空間或設施，滿足其需求。

十、鄉村地區整體規劃之法定計畫應表明事項

(一) 鄉村地區整體規劃之法律定位與直轄市、縣（市）國土計畫相同，故該計畫應表明內容自應符合國土計畫法第 10 條規定，針對鄉村地區整體規劃應載明事項包含「土地利用綱要計畫」等 8 項（詳如表 5-11），以基本調查與課題盤點為起點，透過土地利用綱要計畫研擬，整合空間發展及成長管理計畫、部門空間發展計畫等，以實質引導後續國土功能分區及其分類之調整，以及配合在地需求擬定因地制宜土地使用管制原則，後續並再透過各政策資源整合投入，實際改善鄉村地區生活環境。

表 5-11 鄉村地區整體規劃法定計畫書應載明事項表

國土計畫法第 10 條 直轄市、縣(市)國土計畫應載明事項	變更直轄市、縣(市)國土計畫 - 鄉村地區整體規劃法定計畫書架構
一、計畫範圍及計畫年期。	一、計畫範圍。
二、全國國土計畫之指示事項。	二、全國及○○市（縣）國土計畫之指示

國土計畫法第 10 條 直轄市、縣(市)國土計畫應載明事項	變更直轄市、縣(市)國土計畫 - 鄉村地區整體規劃法定計畫書架構
三、直轄市、縣(市)之發展目標。 四、基本調查及發展預測。 五、直轄市、縣(市)空間發展及成長管理計畫。 六、國土功能分區及其分類之劃設、調整、土地使用管制原則。 七、部門空間發展計畫。 八、氣候變遷調適計畫。 九、國土復育促進地區之建議事項。 十、應辦事項及實施機關。 十一、其他相關事項。	事項。 三、●●(鄉、鎮、市、區)之發展目標。 四、基本調查、課題盤點及規劃策略。 五、土地利用綱要計畫 (一)鄉(鎮、市、區)空間發展構想及成長管理 (二)聚落範圍空間規劃： 1.居住 2.產業 3.運輸 4.公共設施 5.景觀 6.其他 六、國土功能分區及其分類之調整、土地使用管制原則。 七、應辦事項及實施機關。 八、其他相關事項。

(二)「土地利用綱要計畫」為後續變更直轄市、縣(市)國土計畫之核心事項，其內容包含空間發展構想及成長管理，以及聚落範圍之居住、產業、運輸、公共設施、景觀及其他等相關部門空間發展計畫，釐清未來鄉村地區居住、產業、休閒、生態保育等空間機能分布，據以檢視現況土地使用分區之合理性，配套提出國土功能分區分類之調整方式(如城鄉發展地區第 2 類之 3 與農業發展地區第 4 類之劃設)，並得研擬因地制宜之土地使用管制原則；同時，盤點當地所需之公共設施項目及其適宜區位，並進行跨部門綜合評估分析，諸如新道路系統是否造成灌排系統調整、居住空間造成逕流衝擊、新公共服務與既有社區之交通連結等，皆可於土地利用綱要計畫內予以整體考量，提出因應策略。分別說明如下：

1、空間發展構想及成長管理

(1)以鄉(鎮、市、區)為範圍，研擬大尺度空間發展構想及成長管理計畫。

①居住：表明各該鄉(鎮、市、區)住宅分布區位及數量，並分析住宅

供需情形，據以研擬住宅空間發展構想。

②產業：表明各該鄉（鎮、市、區）主要產業類別，並依據產業 6 級化或農業循環經濟等思維，提出在地產業發展政策方向，同時分析所需 2 級產業用地供需情形，據以研擬空間發展構想。

③運輸：表明各該鄉（鎮、市、區）聯外及區內運輸系統，並針對關鍵課題，據以研擬空間發展構想。

④公共設施：表明各該鄉（鎮、市、區）之公共設施服務情形（包含區位、服務範圍等），並研擬空間發展構想。

⑤景觀：表明各該鄉（鎮、市、區）之藍綠帶網絡，並針對關鍵課題，據以研擬空間發展構想。

⑥其他。

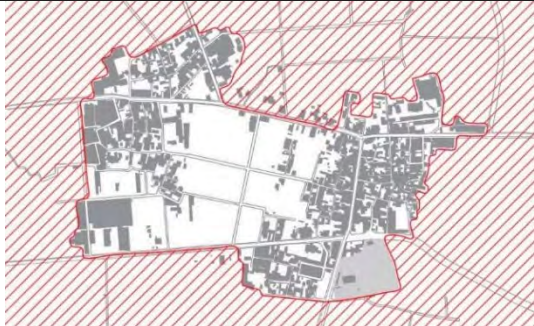
（2）發展性質劃分

鄉村地區範圍內土地發展現況不同，為進行土地使用規劃及研擬後續國土功能分區分類之調整方式，因此，依據其發展程度予以區分為既有建成地區、預定發展地區與外圍地區等 3 類（詳如表 5-12）。換言之，發展性質劃分之主要目的，係為後續指導國土功能分區分類調整。

例如，既有建成地區範圍內土地，目前可能分別屬農業發展地區第 4 類（聚落）及農業發展地區第 3 類（聚落周邊非屬建築用地之建物分布範圍），經鄉村地區整體規劃指認為滿足在地居住需求，得經申請使用許可核准後，輔導該範圍內農 3 土地調整為農 4，而非再開發利用其他素地。

表 5-12 發展性質之說明及示意

發展性質	示意圖
既有建成地區 1.就原區域計畫法下群聚之甲、乙、丙、丁種建築用地、特定目的事業用地等分布範圍予以規劃，並分別標示為生活區、產業區、區域大型公共設施等。 2.現況建物密集分布範圍，且非屬上述使用地，經土地適宜性分析後，未符合國土保育地區第 1 類或農業發展地區第 1 類劃設條件，基於尊重既有使用，就	

發展性質	示意圖
建物密集分布範圍予以規劃。	
預定發展地區 於符合全國國土計畫以及直轄市、縣(市)國土計畫之成長管理策略及城鄉發展總量原則，因應在地居住、產業需求，且既有建成地區內已無可供使用土地之前提下，經核實檢討規劃為「預定發展地區」。	
外圍地區 除上述二類地區以外之地區。包含現況為農作生產腹地或生態資源豐富之地區。	

前開預定發展地區之規劃，應按當地實際發展需求進行劃設，而非採傳統規劃以模式推估需求方式預留發展用地；依目前全國國土計畫規定，符合直轄市、縣(市)國土計畫及鄉村地區整體規劃情形下，於依國土計畫法取得使用許可，或者符合直轄市、縣(市)國土計畫之成長管理計畫及鄉村地區整體規劃下，為因應居住或產業發展需求、提供或改善基礎公共設施、提高當地生活環境品質等原因，針對農 4、城 2-1 得適度擴大建議原則初擬如下：

- ①適度擴大之必要性：現有建成地區內土地利用已達 80%。
- ②擴大範圍之合理性
 - A.擴大範圍土地不得利用第一版國土計畫之農 1 及國保 1 土地。
 - B.擴大範圍需與城 2-1、農 4 分區毗連，且擴大規模不得超過該功能分區分類之 1.5 倍。
- ③擴大範圍公共設施規劃之系統性
 - A.擴大範圍不得妨礙原有區域性農路通行。
 - B.擴大範圍應建構完整廢污水排放系統，且不得影響鄰近灌、排水系統與農業設施位置。
 - C.擴大範圍應留設之公共設施用地應因地制宜，故不予規定公共設施用

地劃設比例，惟考量鄉村地區自有運具比例偏高，擴大範圍應留設引入人口數推算戶外停車空間。

④擴大範圍應留設一定比率之可建築用地作為公有土地，由擴大範圍土地所有權人共同負擔，以作為鄉鎮公所日後興建公共建築(如社區照護、老人食堂、活動中心)，或招商(如社區轉運服務站、社區商業中心)之腹地。

⑤如毗連之城 2-1、農 4 範圍內有公共設施興闢、須取得土地之建設需求，得採跨區整體開發方式併入擴大範圍。

2、聚落範圍空間規劃：

(1) 居住：指明聚落範圍之居住、商業等建築用地分布範圍，透過更新、再利用等方式提供居住空間；如有擴大需求，並應指明其區位及範圍。又為因應當地生活型態需求，並得明定該範圍內之容許土地使用項目，並得進行適當混合使用。此外，亦應分析檢討聚落之防救災空間，以因應居住安全需求。

(2) 產業：指明聚落範圍之產業用地分布範圍，透過更新、再利用等方式提供產業用地；如有擴大需求，並應指明其區位及範圍。又為因應當地農業或特色產業發展需求，在不影響鄉村環境品質情況下，並得明定該範圍內之容許產業類別。

(3) 運輸：建立聚落範圍之道路系統構想(就八米以上道路)及停車空間規劃，並就交通瓶頸研擬改善措施。

(4) 公共設施：指明當地機關、醫療、照護、學校、宗教、文化、休閒、鄰避設施分布區位，並就所需公共設施項目，提出建議設置區位。

(5) 景觀：就當地聚落景觀風貌，研擬改善或維護措施。

(6) 其他。

(三) 土地利用綱要計畫後續並將配套研擬各有關機關「應辦事項」，以引導鄉村地區公共資源投入，例如農委會農村再生設施、農水路設施、交通部公路建設、衛福部長照設施等，使空間計畫在土地使用與公共資源投入能相互配合，促進土地合理發展及資源有效利用。同時透過前開土地利用綱要計畫規劃內容，亦得據以提出鄰近之都市計畫區、國家公園區之規劃指導

建議，例如鄰近之都市計畫區應同步考量周邊鄉村地區之產業、公共設施服務需求，檢討劃設適當土地使用分區，或保留公共設施用地。

(四) 國土功能分區分類調整

因鄉村地區範圍內之國土功能分區分類劃設方式，係依據土地資源條件、環境敏感特性，是以，既有建成地區（現況建物密集分布範圍，且非屬既有鄉村區）不見得均屬城鄉發展地區，亦可能為農業發展地區或國土保育地區，為避免外界誤認經指認為「既有建成地區」即可就地合法，爰就該類地區後續國土功能分區分類方式配套機制，應予以研議。

表 5-13 國土功能分區分類調整機制

項目	既有建成地區			
定義	法定可建築土地或已經存在大量建築及設施之地區			
空間發展屬性	法定可建築土地（既有鄉村區）			非屬鄉村區之合法可建築用地、已經存在大量建築及設施之地區
	工商發展	農村發展	其他	住宅或工業
現行分區	城 2-1	農 4	城 3	農業發展地區、國土保育地區
調整後之國土功能分區分類	城 2-1	農 4	城 3	1. 城 2-3 2. 經申請使用許可核准後調整為農 4

考量「既有建成地區（現況建物密集分布範圍，且非屬既有鄉村區、工業區或特定專用區）」可能係屬合法可建築用地，亦可能屬未合法使用，故就後續國土功能分區分類調整方式，初步規劃如下：

1、就合法可建築用地（現況可能為甲種、丙種或丁種建築用地等）：

(1) 得繼續維持為農業發展地區或國土保育地區：考量該等用地後續仍將保留其合法建築權益，故得不調整國土功能分區分類。

(2) 得劃設為城鄉發展地區第 2 類之 3，或新增國土功能分區分類：按通案性處理原則，既有甲種、丙種或丁種建築用地達一定規模以上者，得劃設為城鄉發展地區第 2 類之 3，或新增國土功能分區分類。

(3) 得指認為生活居住功能之土地：現況屬居住使用者，按全國國土計畫之指導，為鼓勵農村生活相關設施於原有農村及其適度擴大範圍內集中發展，鄉村地區整體規劃範圍得指定「生活居住功能之土地」，提供

農村生活及其相關設施使用。是以，後續鄉村地區整體規劃得先指認「生活居住功能之土地」，國土功能分區暫不予調整，並後續於鄉村地區整體規劃公告實施後，辦理整體開發等相關作業，再據以調整為農 4，以引導土地有秩序發展。

2、就未合法使用（現況已經存在大量建築及設施，但土地為農牧、林業用地等）：

（1）得劃設為城鄉發展地區第 2 類之 3：現況屬工業使用者，除依工廠管理輔導法規定就個別工廠輔導合法使用外，針對達一定規模以上者，得劃設為城鄉發展地區第 2 類之 3。

（2）得指認為生活居住功能之土地：現況屬居住使用者，按全國國土計畫之指導，為鼓勵農村生活相關設施於原有農村及其適度擴大範圍內集中發展，鄉村地區整體規劃範圍得指定「生活居住功能之土地」，提供農村生活及其相關設施使用。是以，後續鄉村地區整體規劃得先指認「生活居住功能之土地」，國土功能分區暫不予調整，並後續於鄉村地區整體規劃公告實施後，辦理整體開發等相關作業，再據以調整為農 4，以引導土地有秩序發展。

3、如同一範圍同時包含前開數種情形者，則應綜合前開方式擇定辦理方式。

十一、鄉村地區整體規劃之執行方式

（一）配合地方創生

1、行政院於 108 年 1 月 3 日核定「地方創生國家戰略計畫」，將透過企業投資故鄉、科技導入、整合部會創生資源、社會參與創生、品牌建立等 5 大推動戰略，配合法規調適落實地方創生工作，以引導地方在地產業發展，達到人口回流、均衡臺灣之目標。

2、依據國家發展委員會推動地方創生過程，目前全國 368 個鄉鎮市區均可配合政策，循程序提報地方創生計畫，如已提報地方創生計畫或規劃提報之鄉鎮市區，建議應指認為鄉村地區整體規劃之優先規劃地區，並於規劃過程配合 5 大推動戰略及部會創生資源，因應在地特色產業需求，規劃發展區位及提供必要之公共服務設施。

3、此外，配合地方創生及鄉村地區整體規劃等政策計畫引導，如有因應在地

產業、生活等需要，得另訂特殊土地使用管制規定，以符發展需求。

(二) 結合農村再生

- 1、依農村再生發展條例第 9 條第 3 項規定：「第一項農村再生計畫，應包括農村社區整體環境改善、公共設施建設、個別宅院整建、產業活化、文化保存與活用、生態保育、土地分區規劃及配置公共設施構想、後續管理維護及財務計畫，並得提出具發展特色之推動項目。」又同法第 15 條規定：「直轄市或縣（市）主管機關就實施農村再生計畫之地區，得依土地使用性質與農村再生計畫，擬訂農村再生發展區計畫，進行分區規劃及配置公共設施。」是以，農村再生計畫亦為改善農村社區環境之手段之一。
- 2、因農村再生計畫係空間發展構想及建設計畫性質，並未具有土地使用計畫功能及效力，該計畫內容如有進行土地使用管制之必要者，仍應據以研擬農村再生發展區計畫。據行政院農業委員會水土保持局表示，該局評估修正農村再生條例，後續將改以農村再生計畫引導農村土地使用，然因內政部目前刻推動鄉村地區整體規劃，故不論該條例修正與否，為引導農村或鄉村地區有秩序發展，均得透過鄉村地區整體規劃及國土計畫法相關法令規定，以落實土地使用管制。
- 3、為使該二計畫相互配合，因鄉村地區整體規劃之計畫範圍較大，故後續鄉村地區整體規劃應適度納入農村再生計畫之整體空間發展構想。且農村再生設施如經納入鄉村地區整體規劃內敘明，得於各該鄉村地區整體規劃範圍所指定之區位申請使用，不受國土功能分區分類通案性土地使用管制之限制。

(三) 整合部會資源

- 1、延續土地利用綱要計畫中各部門建設指導內容，將鄉村地區整體規劃作為平台，盤點各部會計畫之政策資源（參考如表 5-14），媒合使用需求與經費來源，於申請各部會計畫補助時，能與鄉村地區整體規劃相互配合者，應適度給予優先或簡化申請程序。
- 2、於鄉村地區整體規劃內應詳列各相關建設計畫所涉及之土地取得、使用管制、開發方式與經費來源等，其中涉及土地使用管制部分，可評估透過同意使用、使用許可或是功能分區調整等工具或途徑，作為實質開發階段之工具。

表 5-14 部會地方創生相關計畫項目清單

部會	計畫名稱
交通部	智慧運輸系統發展建設計畫
	生活圈道路交通系統建設計畫（公路系統）
	公路公共運輸多元推升計畫 - 完善都會區末端及偏鄉需求反應式公共運輸計畫
	Tourism 2020 - 臺灣永續觀光發展策略 - 體驗觀光環境營造計畫等
文化部	文化生活圈建設計畫
	社區營造三期及村落文化發展計畫
	歷史與文化資產維護發展第三期計畫
	國家文化記憶庫計畫
	推展文化創意產業 - 補助直轄市及縣（市）政府推動文化創意產業發展計畫
教育部	大學社會責任實踐計畫
	營造休閒運動環境計畫
客家委員會	客家文化生活環境營造計畫
	客家文化躍升計畫
	客家浪漫臺三線計畫
原住民族委員會	原民部落營造（包括部落之心示範點建置補助計畫、服務據點周邊及部落內公共設施改善計畫）
	原住民族部落特色道路改善計畫
	原住民族經濟產業發展 4 年計畫
勞動部	多元培力就業計畫
	微型創業鳳凰貸款利息補貼及創業協助
行政院農業委員會	農村再生第二期（105 至 108 年度）實施計畫
	漁業多元經營建設計畫
國家通訊傳播委員會	普及偏鄉寬頻基礎建設計畫
經濟部	小型企業創新研發計畫（SBIR）管理與推動計畫
	全國水環境改善計畫
	推動中小企業跨域創新加值計畫
	開發在地型產業園區（包括設置平價產業園區補助方案、推動城鄉特色產業園區發展計畫）
	臺灣設計產業翱翔計畫
	創意生活產業發展計畫
	普及智慧城鄉生活應用計畫
衛生福利部	長期照顧十年計畫 2.0（包括推動社區整體照顧服務體系之費用、佈建原住民族、離島及其他資源不足地區照管中心分站計畫、預防及延緩失能照護整合服務計畫、失智照護服務發展計畫、獎勵補助長照資源不足地區發展長照資源計畫 - 日照中心設置計畫、失智友善示範社區試辦計畫、延緩失能社區營養示範據點計畫等 7 項子計畫）

部會	計畫名稱
	前瞻基礎建設計畫 - 城鄉建設 - 公共服務據點整備之整建長照衛福據點計畫
	建構 0-2 歲兒童社區公共托育計畫
	原住民族及離島地區醫事人員養成計畫
	建立社區照顧關懷據點計畫
	部落社區健康營造計畫
	社區健康營造計畫
內政部	城鎮之心工程計畫

第六章 鄉村地區整體規劃操作－歸仁區

一、計畫範圍

本計畫範圍為歸仁區完整行政轄區，總面積約 5,345 公頃，東鄰關廟區，西鄰仁德區，南主要與高雄市阿蓮區相鄰，北主要與永康區相鄰；其中都市地區面積約 850 公頃（占全行政區 15.90%），鄉村地區面積約 4,495 公頃（占全行政區 84.10%）。

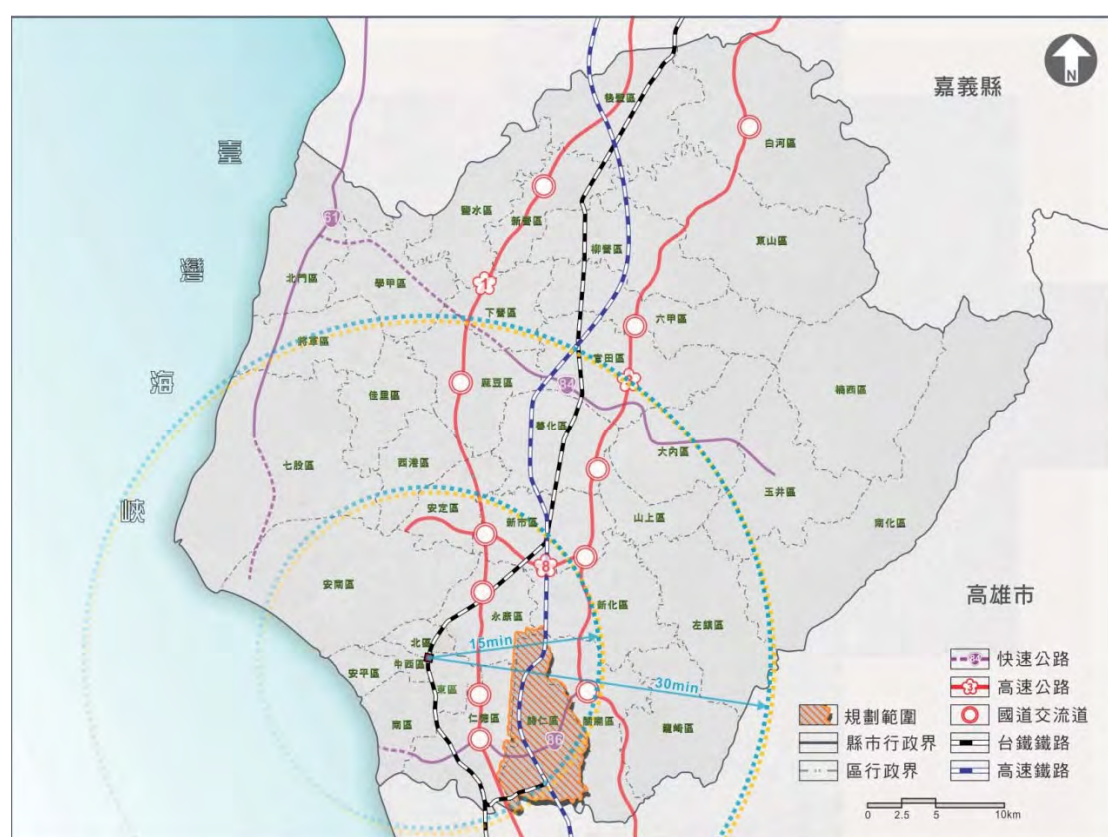


圖 6-1 計畫位置圖

二、全國及臺南市國土計畫之指示事項

（一）空間發展構想

考量既有都市發展、臺南市整體空間結構及區域均衡發展，劃分都市階層級功能定位，由三個層級之階層來涵蓋都市功能定位，說明如下：

1、一般市鎮（主要發展核心）：府城地區（原臺南市、永康、仁德、歸仁）、

南科(包含善化、新市、安定)、新營，將提供完善且具規模之生活(商業)、產業、休閒等機能。

2、一般市鎮 (次核心)：新化、麻豆、官田、佳里、北門、玉井、白河，與核心地區連結，輔助核心地區以提供服務。

3、地方服務中心：其他行政區聚落所在地為主，提供基本生活機能。

(二) 策略分區

延續「臺南市區域計畫(草案)」之生活圈內容及依據臺南市各地區發展現況酌於調整生活圈劃分，並參考全國國土計畫所指導都市劃分層級，一般市鎮層級之都市的生活機能完整性、服務可及性為一般性原則，依都市計畫地區為基礎區劃五大發展區。

(三) 城鄉發展順序

1、短期城鄉發展用地：臺南市短期城鄉發展用地包括 2 處配合重大建設劃定之新訂擴大都市計畫；10 處產業用地 (1 處產業核心、9 處輔導未登記工廠產業用地)；4 處其他發展需求用地，面積共計約 793 公頃。

2、中長期發展用地：本市中長期發展用地包括 14 處產業用地；12 處配合產業發展需求及都市計畫縫合劃設之新訂擴大都市計畫，面積共計約 7,110 公頃。



圖 6-2 臺南市空間發展策略分區示意圖

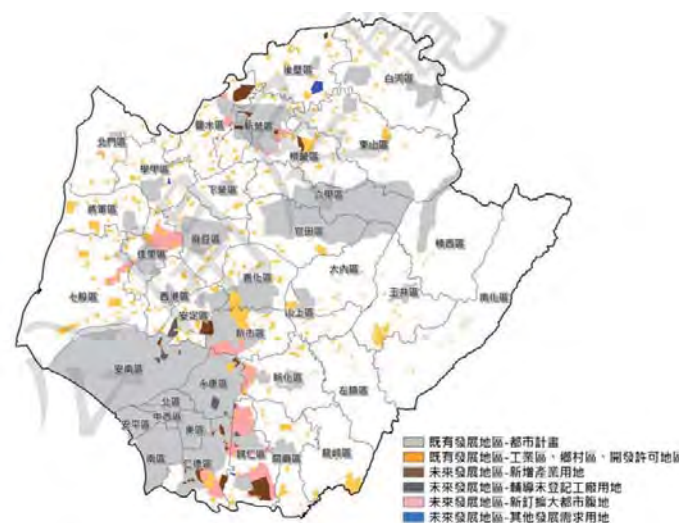


圖 6-3 臺南市城鄉發展區位分布示意圖

資料來源:臺南市國土計畫，臺南市政府，108 年 8 月。

三、歸仁區之發展目標

歸仁屬南關地區，藉地理區位優勢，一直與大臺南地區有著密不可分的關係，毗鄰大臺南地區一側的永康、仁德地區，第一線延攬大臺南地區的蓬勃發展，更藉由 182 線深入、串連南關地區，形成重要產經廊道。而南關地區東側的關廟、龍崎因區位及地理環境，以一級產業為主，觀光休閒遊憩較為發達，猶如南關地區後花園。就南關地區而言，歸仁生活機能發展成熟，與其他地區形成相互依存關係。

再就歸仁鄉村地區而言，無直接與府城地區相鄰，也較無自然因素的限制，在城市快速發展的情形下，因此保有本身的發展空間，相較於工商並重的永康及住工發達的仁德、自然因素受限的關廟及龍崎，歸仁除了為一機能完善、自給自足的行政區外，其鄉村地區應作為糧食生產的儲備地、有別於都市的生活方式。另外，歸仁又屬南關地區後花園，應肩負環境與國土保育之任務，且歸仁開發甚早，留下許多歷史文化資源，也應保育與傳承鄉村生活文化，同時在社會變遷中，應提供國民未來生活型態與方式的整備。

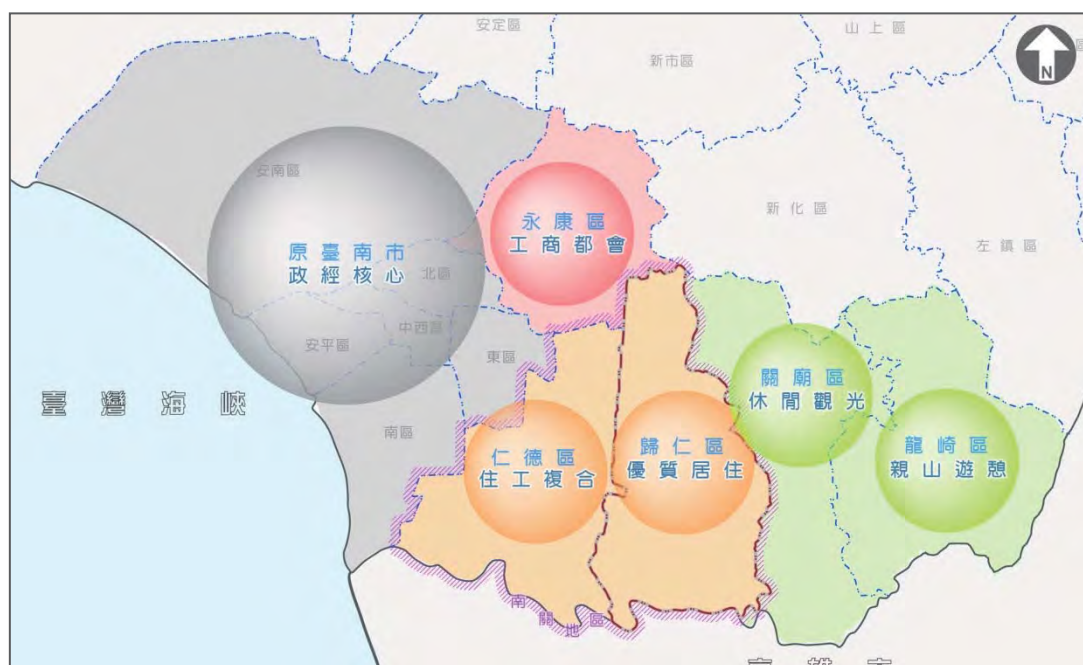


圖 6-4 歸仁區空間發展定位示意圖

四、基本調查、課題盤點、規劃策略

(一) 基本調查

1、地理環境

歸仁區位處臺南市中心都市發展擴張區末端(臺南市-永康-仁德-歸仁)，全區地勢低平，東北側有許縣溪流經，中側有二甲溪流經，南側有仁溪流經。往東則為關廟、龍崎、左鎮、玉井等山區自然生態保育軸起點，故歸仁區同時位於西側都市發展軸與東側生態保育軸交界，為臺南市都市核心擴張區，同時亦為東側山區生態觀光及自然保育區的入口門戶，為臺南市南關地區重要中心。

從建設與交通方面來分析歸仁區之區位，歸仁有高速鐵路穿越，並於區內西南側設有高鐵臺南站，並劃設高鐵特定區，並有臺鐵沙崙線連接往臺南市中心，故歸仁區為臺南市及其周邊區域之居民、外縣市搭高鐵前往臺南市之旅客的重要交通樞紐，為臺南高速鐵路對外門戶；交通路網部分，歸仁區外東西兩側分別有南北向通行之國道一號及國道三號，並有臺 86 快速道路串連國道一號與國道三號，182 線則連往臺南市中心，省道 39 號則串聯歸仁區內南北交通，整體而言歸仁區聯外交通及內部交通皆相當便利。

歸仁區除中側劃設歸仁都市計畫區外，區位西側亦劃設密集之都市計畫區帶，往東及東北則散落新化都市計畫區、虎頭埤特定區、關廟都市計畫區。

由都市與聚落互動來分析歸仁區與其周邊之關係，臺南市中心為政經發展核心，並提供最高層級之設施、醫療、商業等服務予以周邊其他區包括永康區、仁德區、歸仁區、關廟區，以及高雄市北邊包括阿蓮、路竹等區域。其中，各區在臺南市南部區域整體機能分別為「臺南市：政經中心」-「永康：工商都會」-「仁德：住工複合」-「歸仁：優質住宅」-「關廟：休閒觀光」-「龍崎：親山遊憩」。



圖 6-5 歸仁區地理環境分析圖

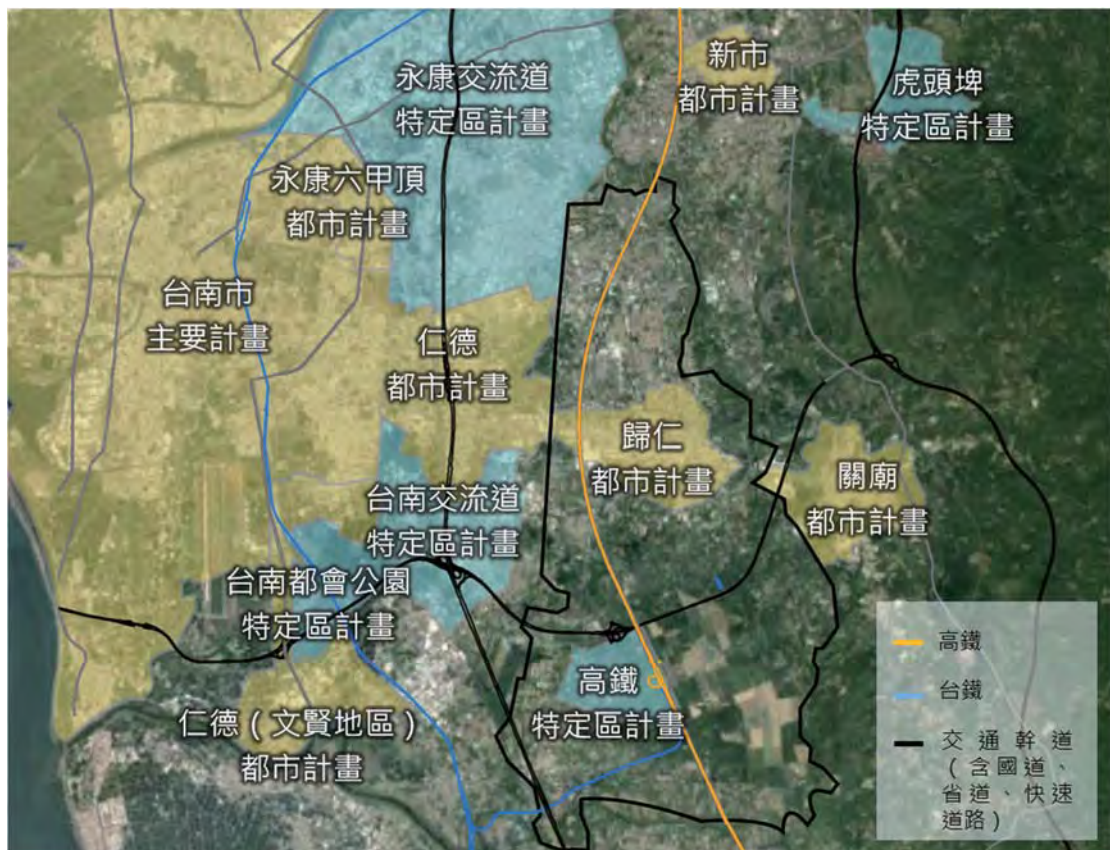


圖 6-6 歸仁區及其周邊交通幹道及都市計畫區分布圖

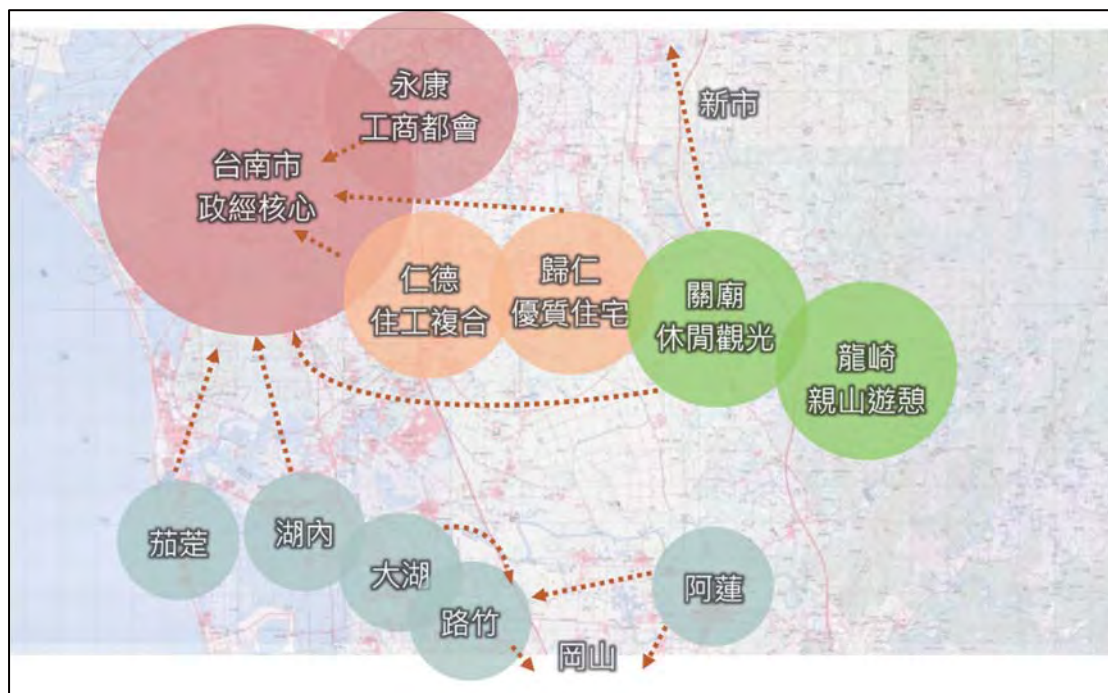


圖 6-7 歸仁區區位分析

2、生態網絡

(1) 藍帶系統

歸仁區藍帶可分為河川、溝渠及水圳、蓄水池、魚塭等系統，其中，河川分為許縣溪流域(流經歸仁區東北側)、二甲溪(流經歸仁區中側)、二仁溪 (流經歸仁區南側)。

另外，溝渠與水圳分布於歸仁中北側及西南側，蓄水池及魚塭則散落於歸仁全區，與河川共同交織成歸仁藍帶網絡系統。

(2) 綠帶系統

歸仁區綠帶網絡分為水岸綠帶、綠地及樹木群、農田不同系統，水岸綠帶分布於歸仁河川沿岸，綠地及樹木群則以沙崙農場為最重要綠核心，含大片綠地與原生樹木，農田則散布於歸仁全區，構成歸仁綠帶網絡系統。



圖 6-8 歸仁區藍帶、綠帶網絡系統

3、歷史脈絡

歸仁區開發甚早，並留下許多豐富歷史文化資源。由八甲遺址出土可確認（詳圖 6-9），歸仁區距今 5、6000 年前新石器早期時代即有人類活動，其位於歸仁區八甲里、七甲里與關廟區下湖里三里交界。該遺址中有兩層文化層，包含大坌坑文化，領為黑色陶文化層，可能屬大湖文化，由出土之陶石等可推測當時人已知農耕，其耕作型態屬於刀耕火種的游耕階段，種植根莖類作物，並以狩獵、漁撈及採集為主要生業活動。

至荷蘭時期荷蘭人從中國招募大量漢人來臺耕種，故歸仁區早於荷蘭時期即有漢人開墾，詳圖 6-10。

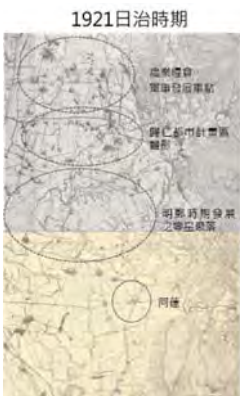
而臺南市西側早期為臺江內海，內海部分中上游延伸進內陸，並於歸仁區附近形成古鯽魚潭（現今永康區，北自烏竹里（烏鬼橋），南至洋仔下（仁德區），東為王田、北灣（王厝）、西灣（頭前李）、南灣（潭墘—巷口）、崙仔尾，西邊沿著臺南臺地東側的角秀（角宿）、龍潭（蜈蚣潭）、永康、土虱堀、網寮、建國、仁德鄉下洲仔田、石碑仔、崁腳白崙等附近之範圍），並注入許縣溪。荷蘭時期外國傳教士、中國農夫即沿潭而上溯進入歸仁區中側與北側。

明鄭時期，歸仁中北側開始興建大量水利設施，並設立港口、經營商業貿易，歸仁中北側開始於許縣河流域形成許多聚落，即為今日北歸仁散落之鄉村區及歸仁都市計畫區聚落之起源。南側二仁溪亦於此時因鄭氏政權屯墾政策開始形成。

清領時期臺江內海逐漸淤積，古鯽魚潭縮小並改道注入二仁溪，周圍農耕逐漸與潭爭田，商港貿易也漸漸沒落。

原北歸仁鄉村區聚落與歸仁都市計畫區為差不多時期開始發展，於日治時期由於日人政策，北歸仁由於其優良農耕條件，故將北歸仁定位為農業糧倉、軍事發展重點區，並將今歸仁都市計畫區劃設為都市發展區，大量建設，此項政策成為今日北歸仁與歸仁都市計畫區不同發展方向之主因。

民國政府時期，歸仁都市計畫區由於其西側工業區、道路開發而逐漸西擴，其他聚落亦逐漸發展與增加，最後形成今日歸仁的樣態。

日治時期 (1921 年)	民國時期 (1985 年)	民國時期 (1999 年)
		
1. 北側為農業糧倉、軍事發展重點 2. 中部區域劃設都市計畫 3. 南側為明鄭時期屯墾農田與零星聚落	1. 北側聚落沿著道路逐漸發展 2. 歸仁都計區因西側工業區劃設使得歸仁都市聚落漸西擴	1. 逐漸發展成今日雛形

資料來源：1.中央研究院臺灣百年歷史地圖（<http://gissrv4.sinica.edu.tw/gis/twhgis.aspx>）。
 2.臺灣二萬五千分之一經建圖。

4、人口概況

(1) 各里人口現況

歸仁區截止 107 年 8 月止，全區總人口數為 68,464 人。人口密度的部分，全區人口以歸仁都市計畫區及其周邊最為密集，其次為歸仁區北側，最少者為南側大潭里、武東等里，詳表 6-2 及圖 6-11。

綜整民國 90 年至 107 年全區各里人口成長變化，全區人口除歸南里、後市里、許厝里、媽廟里、歸仁里為持續衰退狀態外，其餘里人口皆為成長狀態，其中又以高鐵特定區周邊里成長最快，顯示歸仁全區受臺南都市擴張、高鐵特定區等重大建設影響，各里人口多為成長狀態。

表 6-2 歸仁區人口現況

村里名稱	鄰數	戶數	人口數		
			男	女	合計
七甲里	19	1,295	1,930	1,836	3,766
八甲里	17	1,014	1,485	1,554	3,039
大廟里	18	1,154	1,686	1,669	3,355
大潭里	12	681	1,108	1,060	2,168

村里名稱	鄰數	戶數	人口數		
			男	女	合計
六甲里	24	1557	2,269	2,081	4,350
歸南里	14	877	1,332	1,303	2,635
西埔里	10	641	1,041	955	1,996
沙崙里	4	252	420	384	804
武東里	11	984	1,318	891	2,209
南保里	29	2,278	3,600	3,597	7,197
南興里	16	1,583	2,577	2,550	5,127
後市里	17	1,301	1,959	1,922	3,881
文化里	14	1,164	1,811	1,890	3,701
看西里	12	865	1,317	1,355	2,672
看東里	9	670	1,082	1,034	2,116
崙頂里	16	1,136	1,826	1,827	3,653
許厝里	15	1,311	1,988	1,955	3,943
辜厝里	15	1,328	1,921	1,975	3,895
新厝里	12	992	1,491	1,467	2,958
媽廟里	14	813	1,205	1,082	2,287
歸仁里	14	942	1,342	1,389	2,731

資料來源：歸仁區戶政事務所，107 年 6 月。

表 6-3 歸仁區各里人口成長率變化一覽表

里名	90-100 年 (%)	100-107 年 (%)
七甲里	10.72	14.70
八甲里	1.52	1.20
大廟里	-1.77	14.39
大潭里	-10.73	1.83
六甲里	0.07	-0.02
歸南里	-2.65	-4.36
西埔里	3.13	8.18
沙崙里	0.25	1.64
武東里	20.30	6.51
南保里	2.75	2.36
南興里	16.16	5.82
後市里	-2.56	-4.78
文化里	5.00	-0.99

里名	90-100 年 (%)	100-107 年 (%)
看西里	12.51	21.23
看東里	2.65	11.31
崙頂里	22.33	12.09
許厝里	-2.48	-24.02
辜厝里	1.21	0.91
新厝里	1.44	2.60
媽廟里	0.85	-8.34
歸仁里	-2.70	-1.48

資料來源：1.歸仁區戶政事務所。

2.本案彙整。

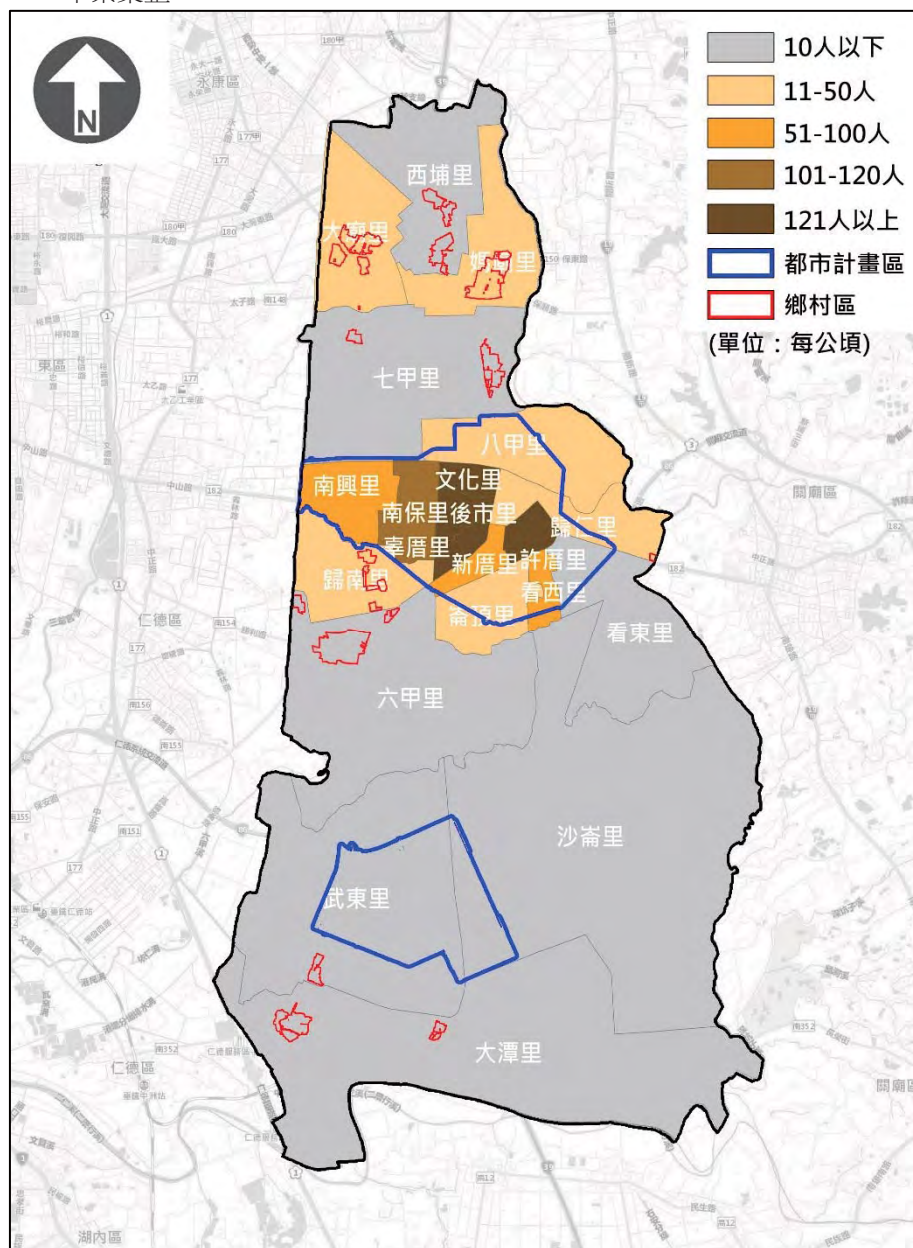


圖 6-11 歸仁區人口密度分布圖

(2) 鄉村區人口現況

①人口數

歸仁區之鄉村區主要分佈於行政區北側的大廟、媽廟聚落，歸仁都市計畫區北側的七甲聚落、歸仁都市計畫區的西南側的六甲聚落，以及高速鐵路臺南車站特定區西南側的大潭武東聚落。根據 106 年 6 月「國土資訊系統社會經濟資料庫戶籍人口空間資料」(以下簡稱「人口點位資料」)顯示，位於大廟聚落、媽廟聚落、六甲聚落與大潭武東聚落之鄉村區居住人口數較多，六甲聚落鄉村區居住人口達到 2,158 人，媽廟聚落之鄉村區居住人口數則達到 1,843 人，而七甲聚落亦有居住人口超過 500 人之鄉村區分布。詳圖 6-12。

②人口密度

若以人口密度檢視歸仁區鄉村區之人口發展情形，大廟聚落、媽廟聚落、六甲聚落與大潭武東聚落之鄉村區人口密度多在每公頃 81 至 120 人之間；六甲聚落與大廟聚落有小部分鄉村區之人口密度較其他聚落高，人口密度落為每公頃 150 人以上，屬於歸仁區人口密度最高之鄉村區；而七甲聚落則相對為歸仁區人口密度較低的鄉村區，密度在每公頃 51-80 人之間。詳圖 6-13。

③人口結構

歸仁區之各鄉村區人口年齡結構組成較為相似，15 歲以下人口多占鄉村區 8%-12%，15 至 65 歲人口占各鄉村區 71%-81%，65 歲以上人口占各鄉村區 11-19%。

④人口趨勢

比較 100 年與 106 年之人口點位資料，人口呈現正成長的鄉村區分布於大廟、七甲與六甲聚落；大潭武東聚落之成長率多為負值，僅一處鄉村區為正成長，且其成長率達到 4.40%，為全區之冠。大廟聚落鄉村區正成長值約為 2.17%與 1.58%，七甲聚落與六甲聚落之成長率為 1.57%與 0.04%。詳圖 6-15。

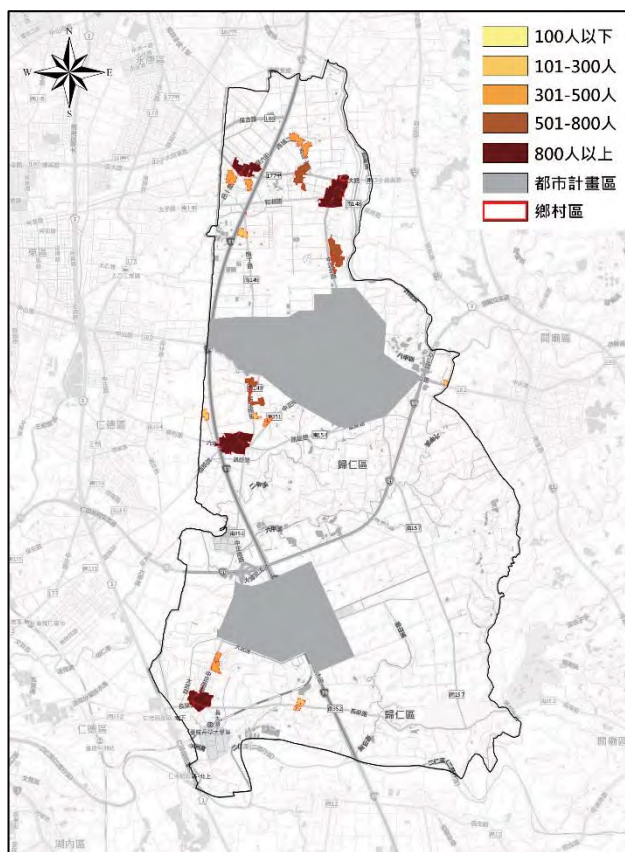


圖 6-12 歸仁區鄉村區人口數示意圖

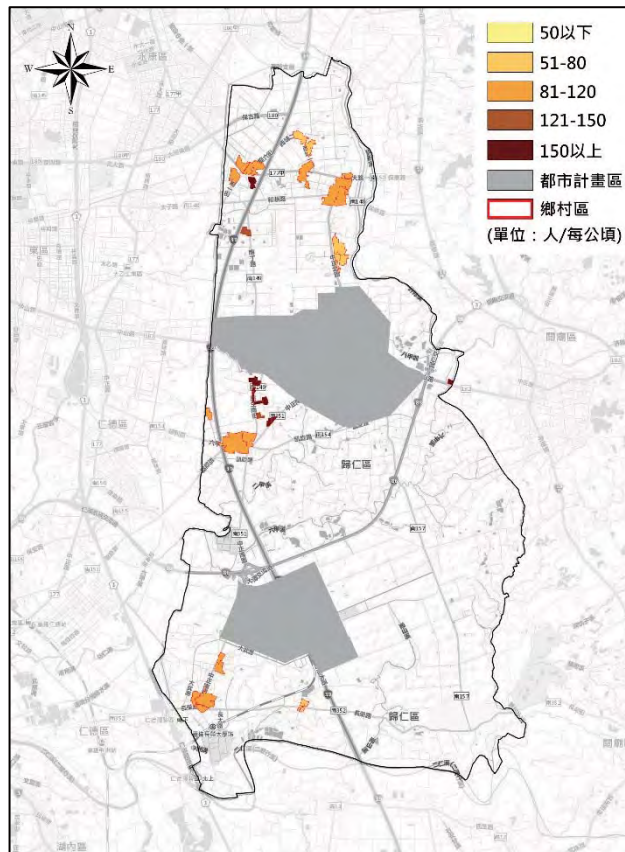


圖 6-13 歸仁區鄉村區人口密度示意圖

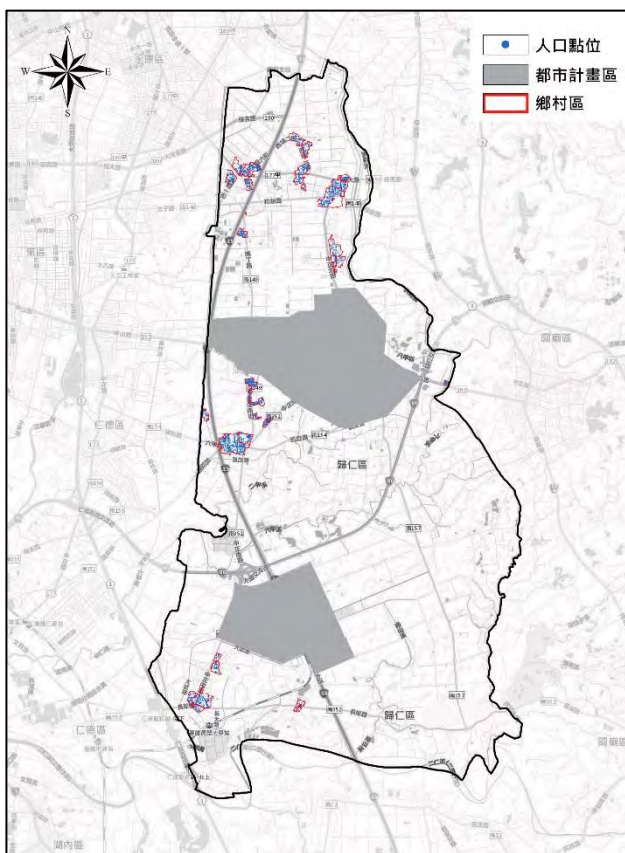


圖 6-14 歸仁區鄉村區人口點位分布示意圖

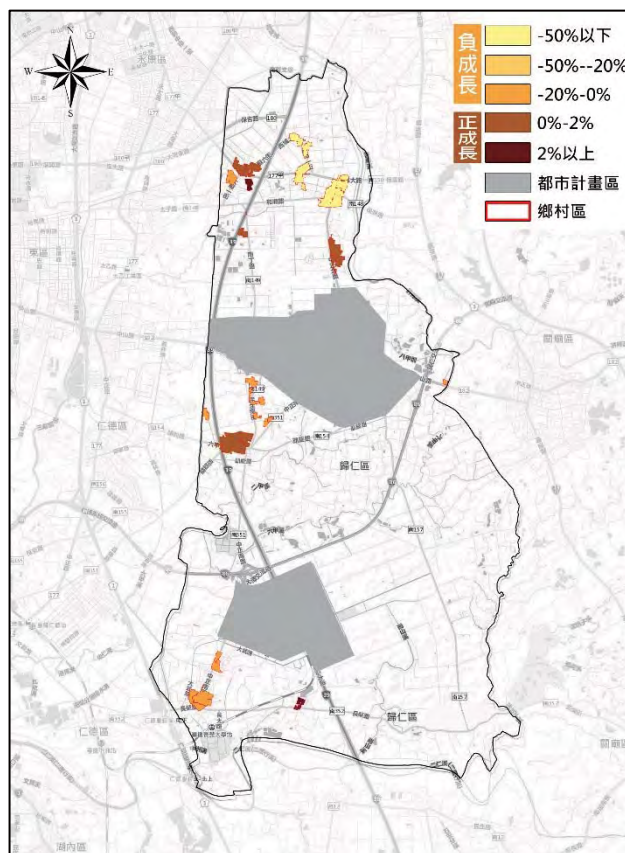


圖 6-15 歸仁區鄉村區人口成長率示意圖

5、產業情形

(1) 一級產業

歸仁區一級產業中以農業為主，生產總額與就業人口皆最高，占歸仁全區 1/4，且一級產業成長率遠高於臺南市，至今仍持續增加中。除農業為發展主力外，亦有少部分養殖漁業與林業之發展。

歸仁區位於嘉南平原，擁有大量優良農田分布，並有良好水利灌溉系統，具優良農業發展環境，現今則朝向精緻農業、結合休閒產業之發展方式，精緻及休閒農業並以北歸仁區為重要發展區。

歸仁區之農作產物包括紅龍果、甘蔗、芒果、番石榴、番荔枝、鳳梨、西瓜、竹筍、水稻等作物，種植面積分別為 6.15 公頃至 748.5 公頃，其中以水稻最多，竹筍、番荔枝次之，詳圖 6-16。

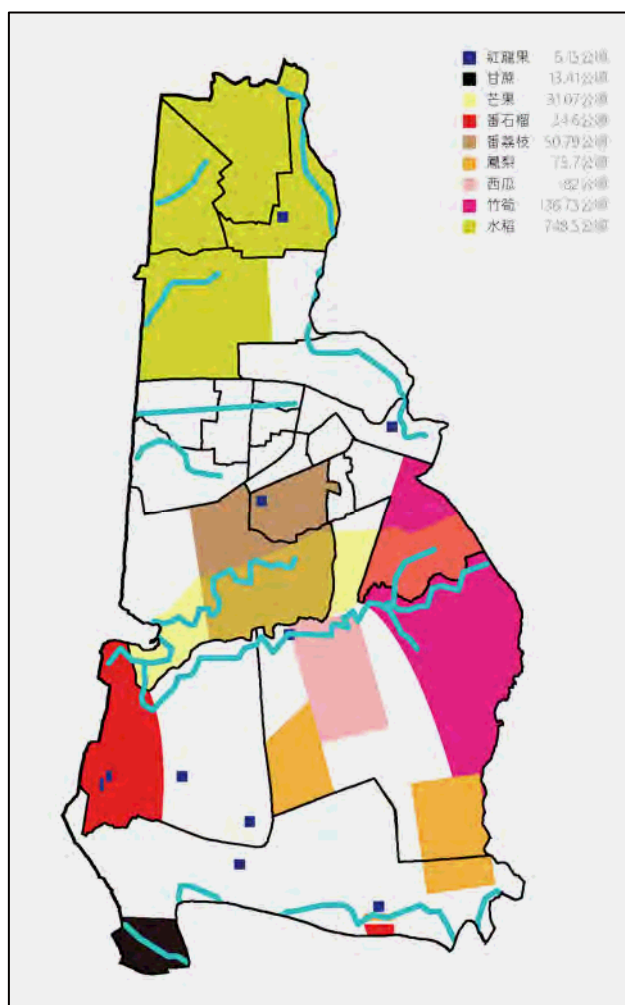


圖 6-16 歸仁區農產作物分布與產量示意圖

資料來源：歸仁區公所；本案繪製。

表 6-4 七甲花卉園區廠商專長彙整一覽表

廠商名稱	專長
深○園藝	草花生產
惠○花卉	蘭花盆花
臺○花卉	盆栽、花器
隆○園藝	盆花、園藝資材
季○園藝	盆花
旻○園藝	盆花
向○園藝	盆花、造景
中○園藝	觀葉植物生產
大○園藝	盆花、飾品
中○園藝資材行	園藝資材
府○景觀	景觀設計、組合盆栽

資料來源：七甲花卉專業區介紹，七甲花卉產銷班班長黃毅斌。

(2) 二級產業

歸仁區二級產業以製造業、營建業為主，工廠登記家數則以「金屬製品製造業」(23.9%)、「塑膠製品製造業」(11.3%)、「機械設備製造業」(7.39%)、「汽車及其零件製造業」(6.08%) 為主，至今仍穩定成長中。歸仁區及周邊之工業系統則分為仁德工業區、歸仁工業區與關廟工業區，形成一工業發展帶，近年來因仁德區淹水問題，不少工廠逐漸遷往歸仁工業區。其餘之工業使用則散布於北歸仁、凱旋路一帶、高鐵特定區西南側。

另外，根據 103 年擬定臺南市區域計畫，就各行政區分別綜合進行製造業廠商數及員工數之分析，以整個大臺南市尺度而言，歸仁區可排進臺南市前十大製造業集中地區 (分別為永康區、新市區、仁德區、安南區、南區、善化區、官田區、歸仁區、新營區、安定區)，於臺南市中排行第八名，亦佔有臺南市相當重要產業地位。

然歸仁區之違章工廠問題從大臺南尺度來看亦屬於較嚴重之地區，主要沿臺南市之中心產業軸帶分布，並靠近主要工業生產聚集之地區，往外發散蔓延，全臺南以安定區、安南區、歸仁區及永康區等地區較為嚴重，其對於農田地景風貌造成一定程度之破壞，對於農田之完整性亦造成一定之負面影響。

整體而言，歸仁工業區於臺南市工業發展之地位來看，雖不如新市區、仁德區、臺南市區與安南等區，但亦佔有一席之地，近年之生產總額、員工數與家數皆呈成長狀態，惟有大量違章工廠問題須處理，其中以北歸仁地區為甚。

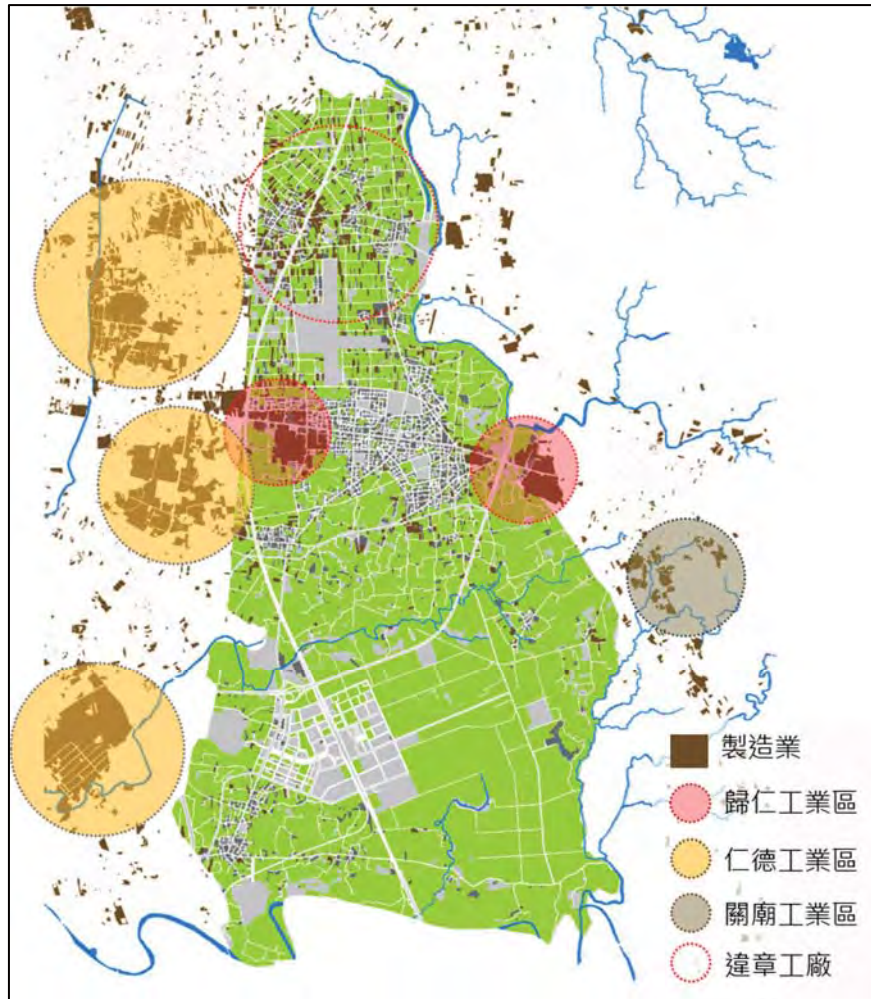


圖 6-17 歸仁區二級產業分布

表 6-5 歸仁區第二級產業類別與營運中登記工廠家數統計列表

產業別	家數
食品製造業	6
飲料及菸草製造業	2
紡織業	12
成衣及服飾品製造業	3
皮革、毛皮及其製品製造業	4
木竹製品製造業	2
紙漿、紙及紙製品製造業	1

產業別	家數
印刷及資料儲存媒體複製業	3
石油及煤製品製造業	-
化學材料製造業	2
化學製品製造業	4
藥品及醫用化學製品製造業	-
橡膠製品製造業	3
塑膠製品製造業	26
非金屬礦物製品製造業	4
基本金屬製造業	9
金屬製品製造業	55
電子零組件製造業	9
電腦、電子產品及光學製品製造業	6
電力設備製造業	9
機械設備製造業	17
汽車及其零件製造業	14
其他運輸工具及其零件製造業	5
家具製造業	5
其他製造業	29
產業用機械設備維修及安裝業	-
非製造業	-
總計	230

註：單位為家。

資料來源：106 年臺南市統計要覽。

(3) 三級產業

歸仁區第三級產業成長率快速且遠高於臺南市，顯示三級產業為歸仁區產業發展主力之一，其發展又以歸仁都市計畫區為核心，其次為北歸仁鄉村區及高鐵特定區西南側之零散商業活動為主。

歸仁都市計畫區第三級產業提供之機能相當完善，可提供附近聚落、鄉村區及周邊其他區一定層級之機能服務，但更高層級之商業服務則須前往臺南市區。

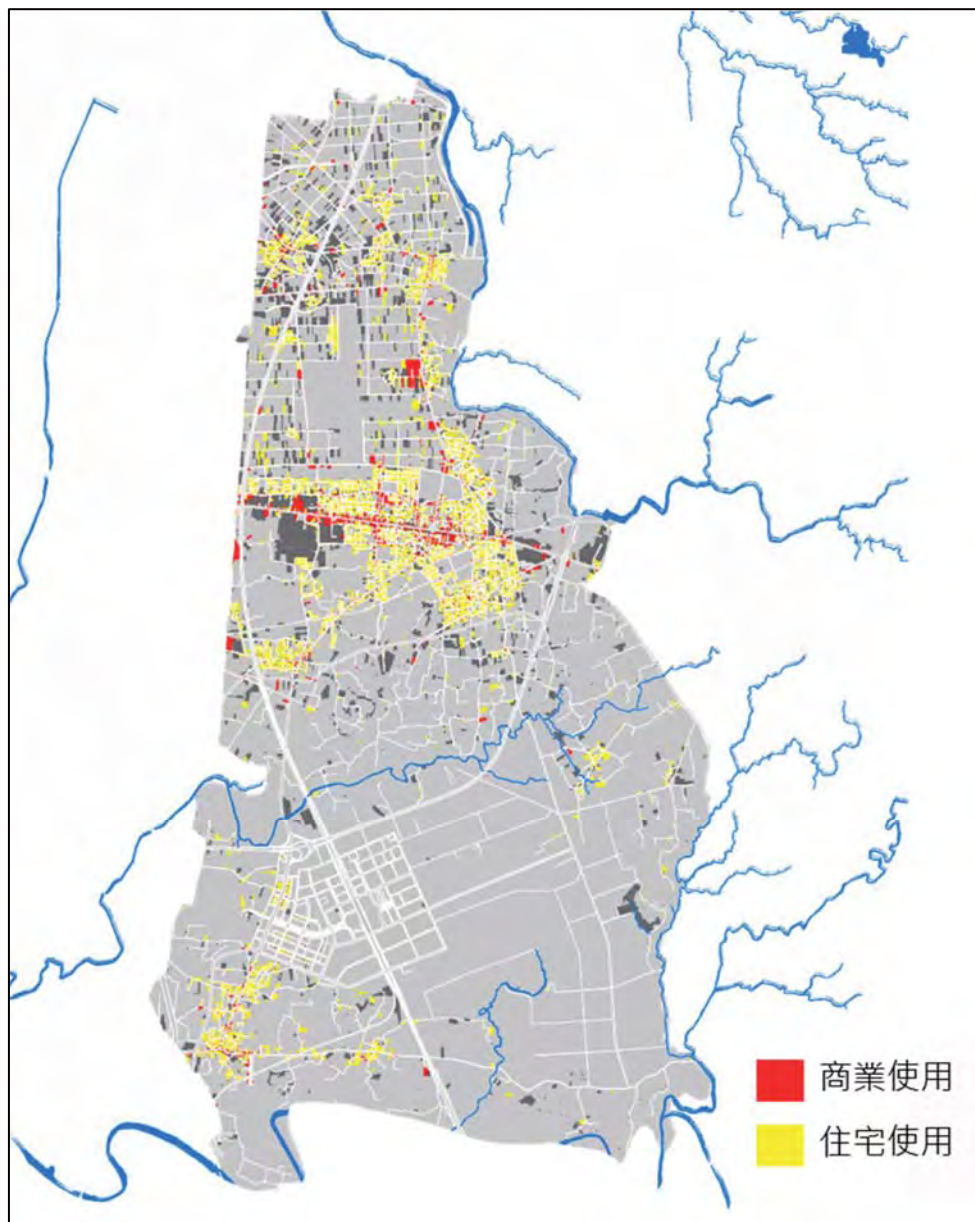


圖 6-18 歸仁區三級產業分布

6、土地使用

(1) 都市計畫區

歸仁區含一處都市計畫區及一處特定計畫區，前者為歸仁都市計畫（鄉街計畫），位於歸仁區中側，總面積為 551.03 公頃；後者為高鐵特定區計畫（特定區計畫），位於歸仁區西南側，總面積為 298.93 公頃。

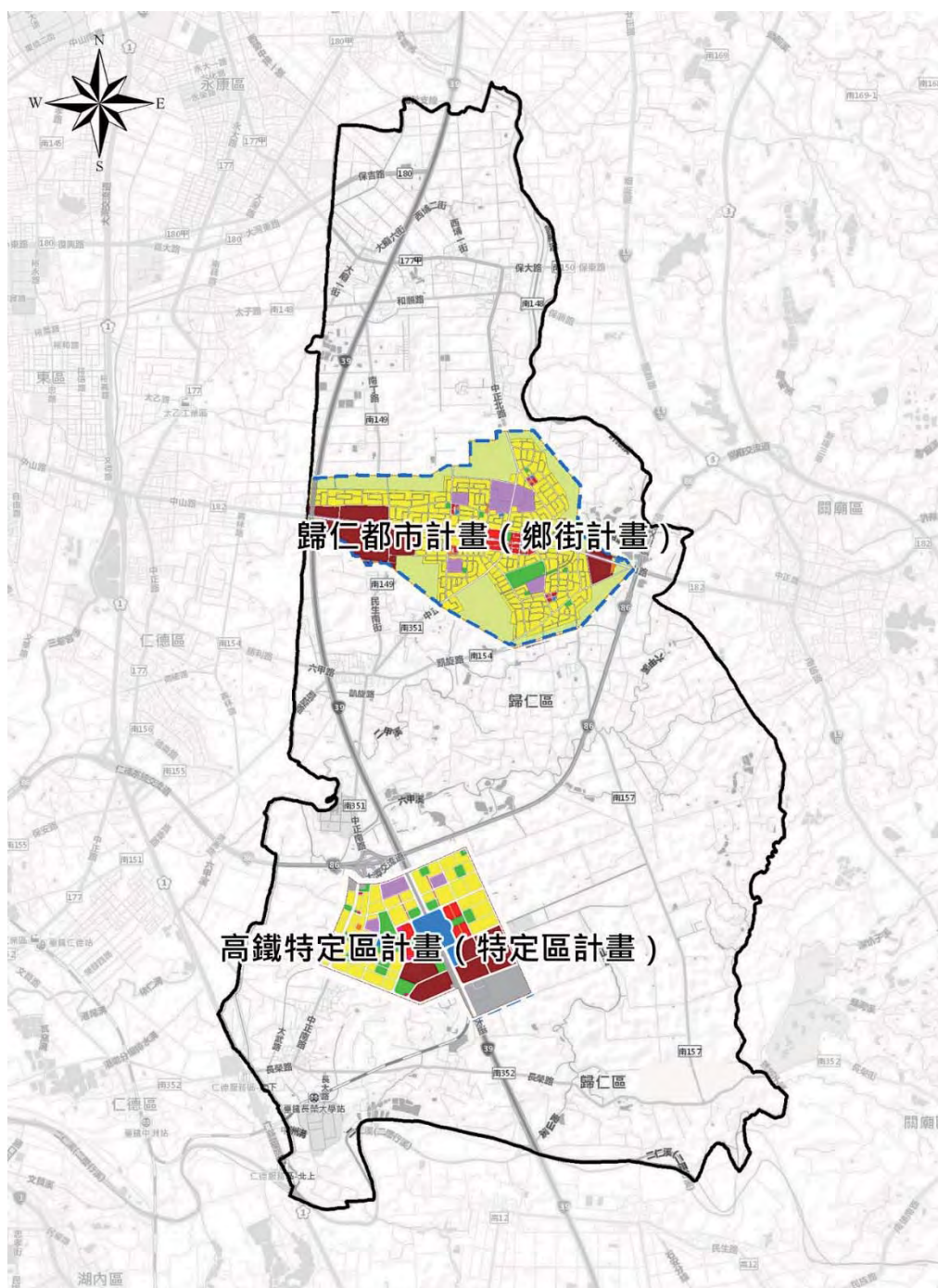


圖 6-19 歸仁區都市土地分布圖

(2) 非都市土地使用分區

非都市土地使用分區部分，歸仁區共包含一般農業區、特定農業區、工業區、特定專用區、鄉村區等 5 種使用分區，面積最大者為一般農業區，分布於歸仁區中側都市計畫區周邊及南側高鐵特定區周邊；其次為特定專用區；再者為特定農業區，分布於歸仁區北側；鄉村區則大略可分為三大區域，包含散落於歸仁區北側之鄉村區、歸仁都市計畫區周邊之鄉村區、高鐵特定區西南側之鄉村區；工業區則有 2 處，皆位於高鐵特定區旁。使用分區分布詳圖 6-20，使用分區及面積說明詳表 6-6。

表 6-6 歸仁區非都市土地分區與面積列表

非都市土地使用分區	面積 (公頃)	備註
一般農業區	2338.53	
特定農業區	864.51	
工業區	11.40	共 2 處 (萬國通路廠區)
特定專用區	1141.02	共 4 處 (輕航基地、戶政、消防、派出所、沙崙農場、長榮大學)
鄉村區	103.97	共 19 處
小計	4459.43	

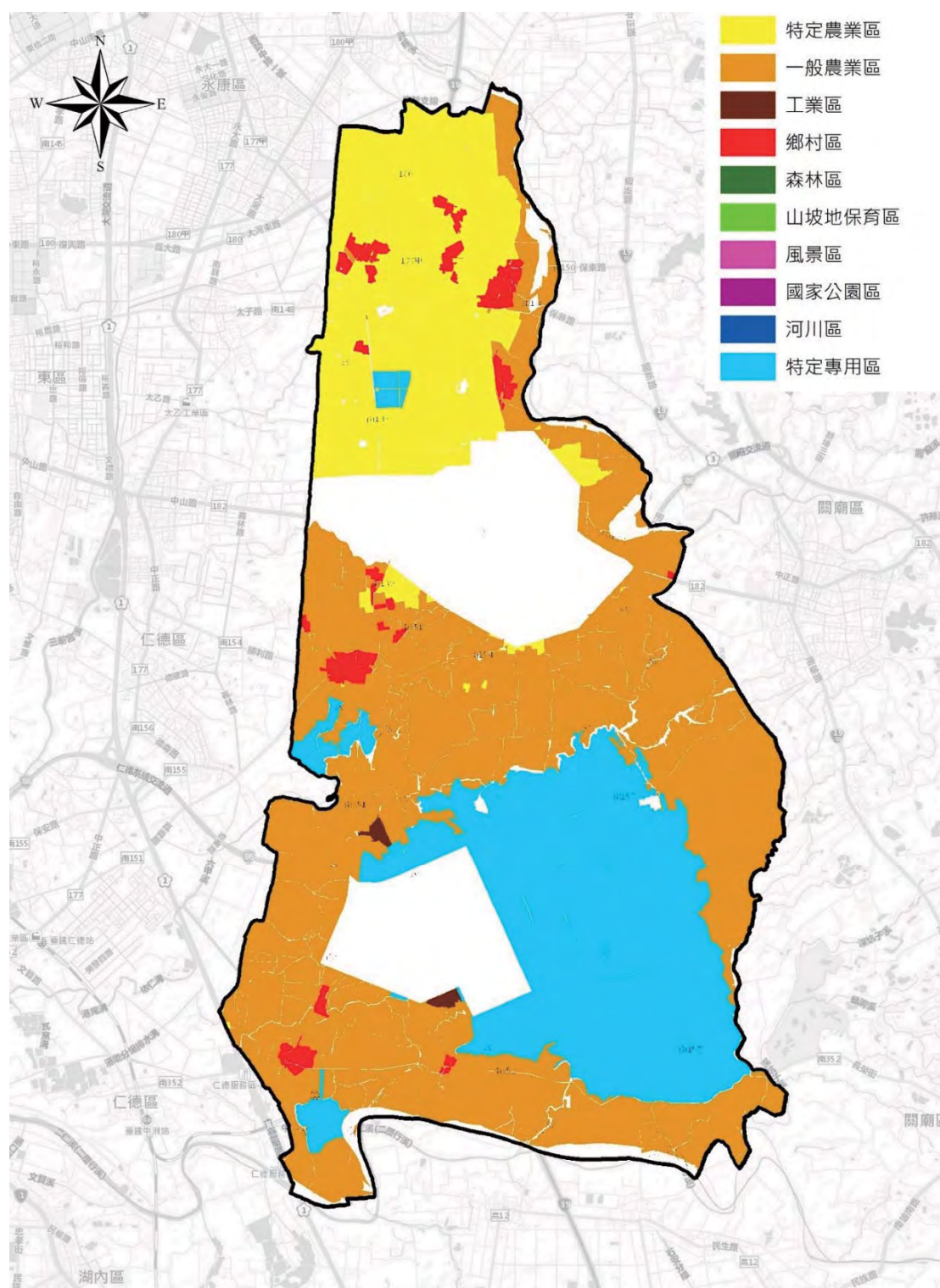


圖 6-20 歸仁區非都市土地使用分區示意圖

(3) 非都市土地使用地編定

歸仁區非土地使用編定包含則多以甲種、乙種及丁種建築用地、農牧用地、特定目的事業用地等 12 種用地，其中占地面積最大者農牧用地，占歸仁區非都市土地使用編定約 4/3，散佈於歸仁全區；其次為交通用地、特定目的事業用地、乙種建築用地、水利用地、甲種建築用地、丁種建築用地等，詳表 6-7 及圖 6-21。

乙種建築用地分布於鄉村區中，丁種建築用地則集中於歸仁都市計畫區西南側（建臺工業區周邊）、歸仁都市計畫區東側、高鐵特定區周邊。

表 6-7 歸仁區非都市土地使用地編定及面積列表

非都市土地使用編定	面積（公頃）	備註
甲種建築用地	44.01	
乙種建築用地	93.61	
丁種建築用地	25.03	
交通用地	225.02	
國土保安用地	5.29	
林業用地	0.10	
殯葬用地	11.29	
水利用地	92.30	
特定目的事業用地	207.50	包含輕航基地、國立成功大學歸仁校區、法務部矯正署臺南監獄、國立交通大學臺南校區、長榮大學等
農牧用地	3741.89	
遊憩用地	0.39	
養殖用地	13.00	
小計	4459.43	

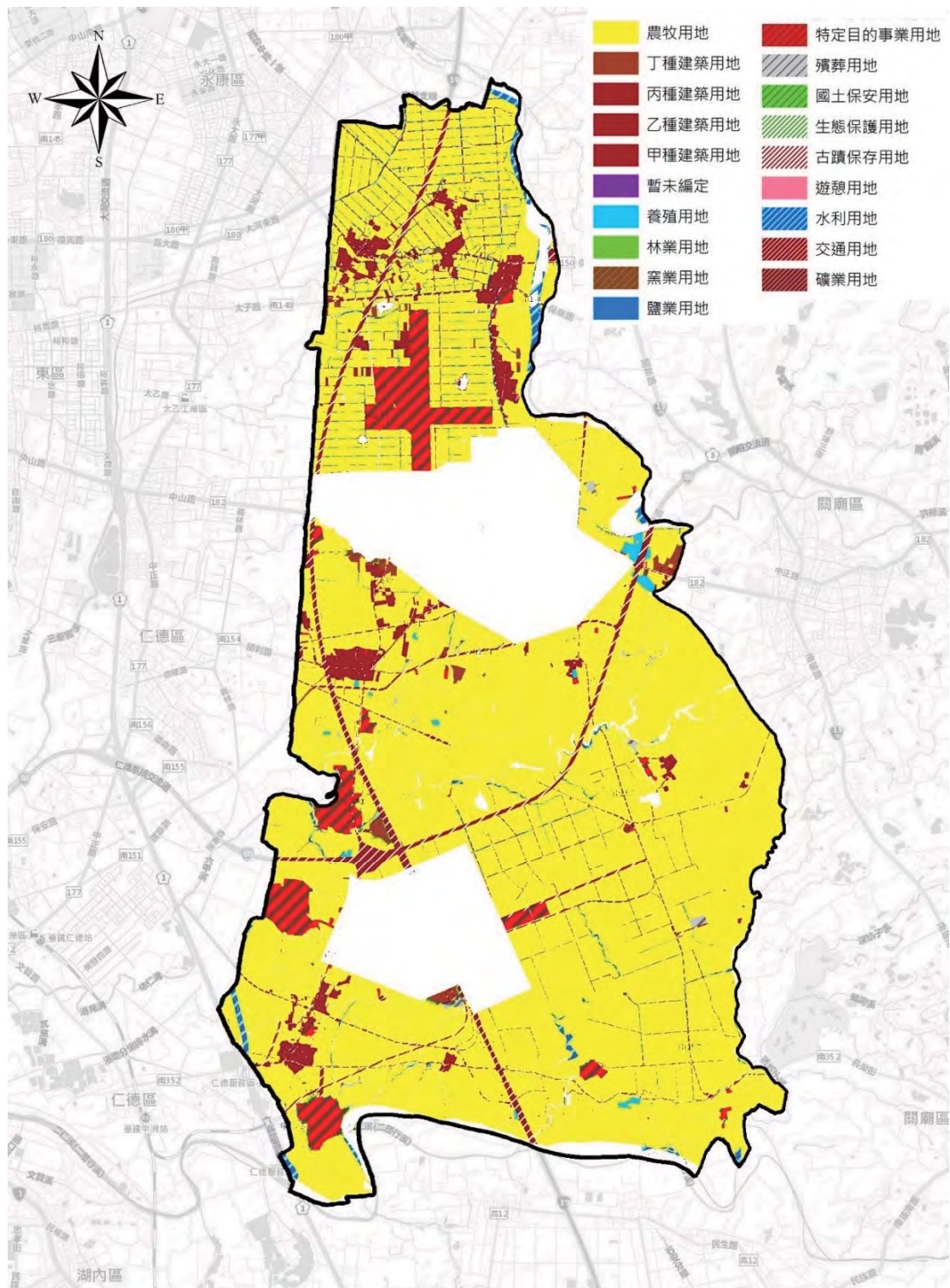


圖 6-21 歸仁區非都市土地使用地編定示意圖

(4) 土地利用現況

盤點歸仁區土地使用現況，以聚落而言，中側都市計畫區內住商及相關都市土地使用活動最為密集，其次為北側鄉村聚落，再其次為高鐵特定區西南側零散聚落。高鐵特定區東側則有大片原生綠地與林地，現為沙崙農場與沙崙科學城，為本區重要綠核心。另外，歸仁區分別有兩大區政府機關使用土地，包含北側七甲軍用機場，以及高鐵西側法務部矯正署。主要學校使用除歸仁都市計畫區數間國中小、北歸仁鄉村區外，尚包含南側成功大學歸仁校區、交通大學臺南校區等。

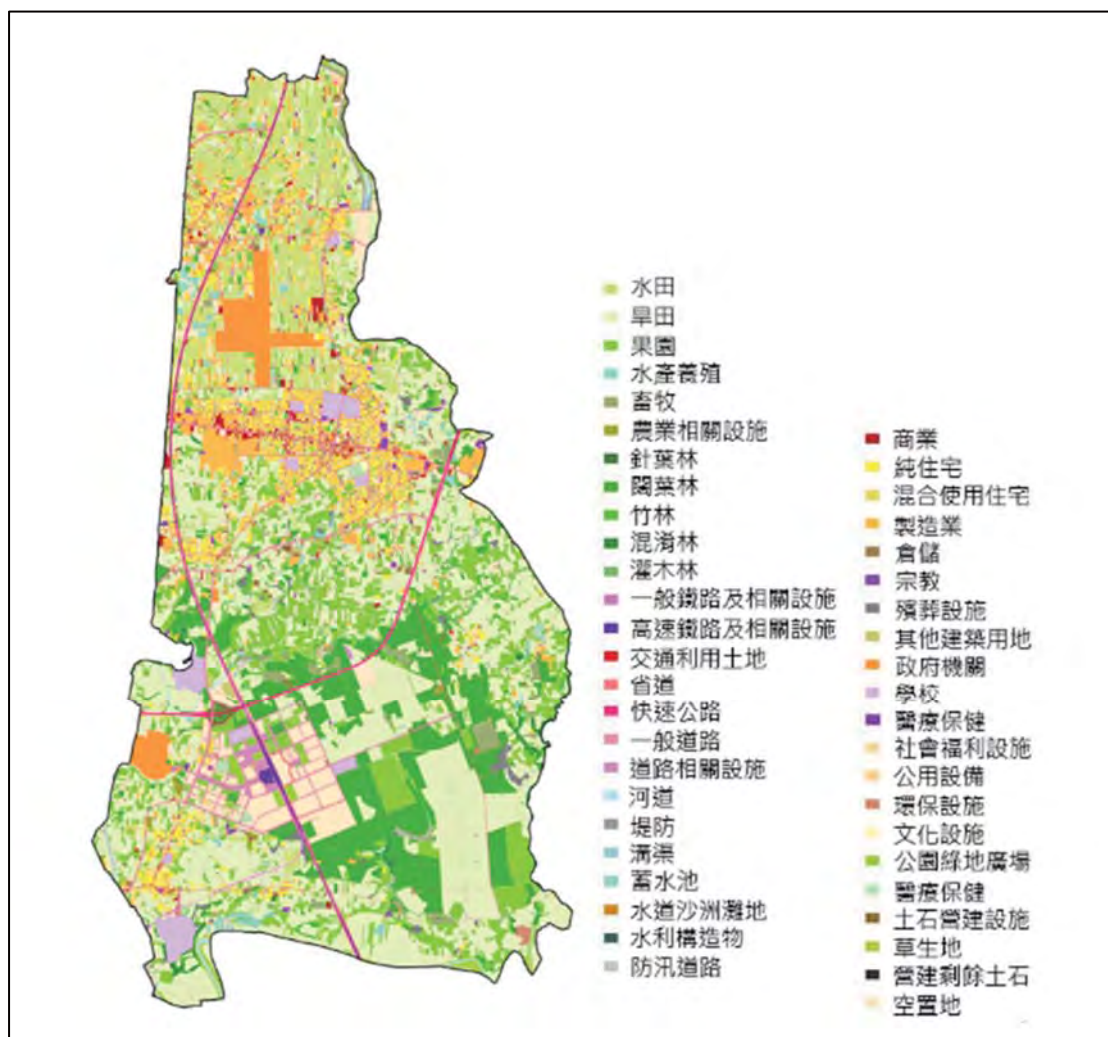


圖 6-22 歸仁區土地使用現況示意圖

在農地非農用使用情形方面，參酌「農業用地作農業使用認定及核發證明辦法」第 2 條所稱農業用地範圍如下：

①指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森

林區之農牧用地。

②依區域計畫法劃定為各種使用分區內所編定之林業用地、養殖用地、水利用地、生態保護用地、國土保安用地及供農路使用之土地，或上開分區內暫未依法編定用地別之土地。

③依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區以外之分區內所編定之農牧用地。

而農業使用概以國土利用調查中農業利用土地、森林利用土地、水利利用土地估算之；依上述界定方式得知歸仁農地非農用使用約占農地12.17%。

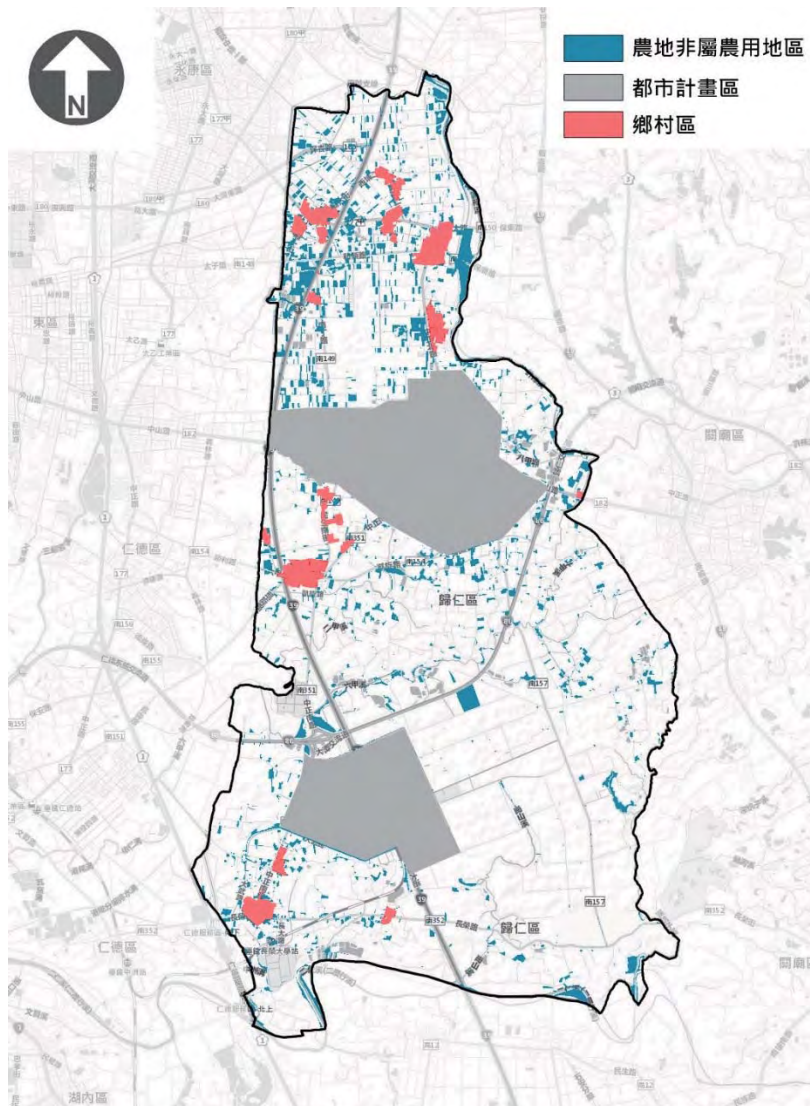


圖 6-23 歸仁區農地非農用示意圖

註 1：農地係指林業用地、養殖用地、水利用地、生態保護用地、國土保安用地、農牧用地

註 2：農用係指農業利用土地、森林利用土地及水利利用土地

(5) 鄉村區土地利用率

在鄉村區土地發展率方面，係利用鄉村區中，國土利用調查成果交通利用土地、建築利用土地、公共利用土地及遊憩利用土地面積占該鄉村區比例計算之，歸仁鄉村區平均土地發展率達八成以上。

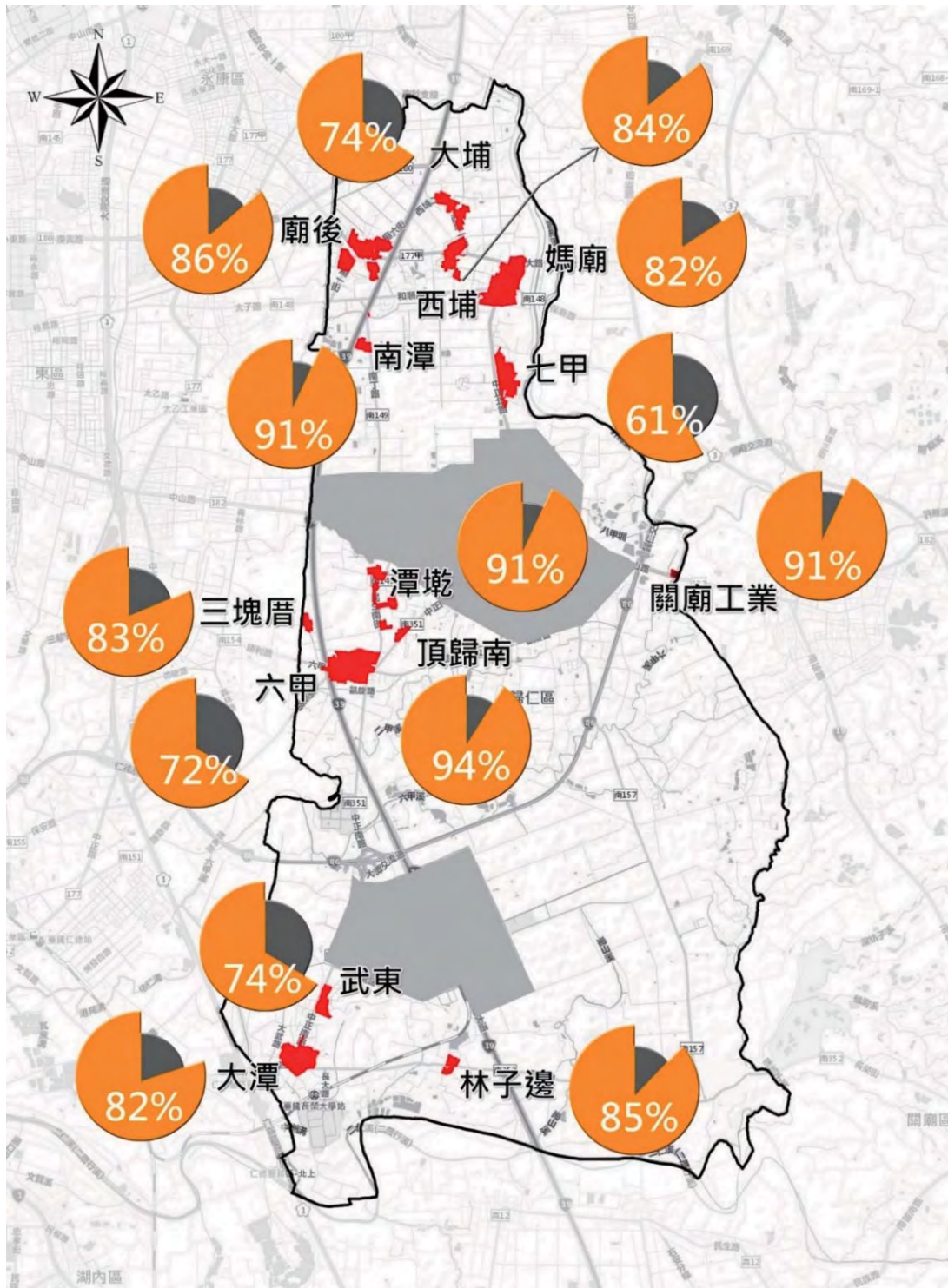


圖 6-24 歸仁區各鄉村區土地發展率示意圖

(6) 住宅空屋情形

初步利用營建署所訂低度使用(用電)住宅，係以臺電用電資料及房屋稅籍資料比對，將每年 11、12 月平均用電度數低於 60 度的住宅，界定為低度使用(用電)住宅。依據 106 年度統計資料顯示，歸仁區低度使用(用電)住宅總宅數為 1,435，占該年度臺南市低度使用(用電)住宅 6.66%，低於全市各區平均值(12.55%)。

表 6-8 106 年歸仁區低度使用(用電)住宅統計一覽表

項目		宅數	占該區低度使用(用電)比例(%)
非都市土地	六甲里	124	8.64
	武東里	108	7.53
	大潭里	73	5.09
	七甲里	92	6.41
	媽廟里	61	4.25
	西埔里	42	2.93
	大廟里	41	2.86
	沙崙里	24	1.67
	小計	565	39.37
都市計畫區	南保里	99	6.90
	崙頂里	85	5.92
	南興里	83	5.78
	後市里	80	5.57
	八甲里	78	5.44
	許厝里	68	4.74
	歸仁里	65	4.53
	辜厝里	62	4.32
	看東里	56	3.90
	歸南里	56	3.90
	文化里	52	3.62
	新厝里	44	3.07
	看西里	42	2.93
	小計	870	60.63
合計		1,435	100.00

註：考量行政區跨都市計畫區及非都市土地，表中分類係以該行政區內有鄉村區即分屬非都市土地。

資料來源：1.內政部不動產資訊平臺 (<https://pip.moi.gov.tw/V2/E/SCRE0104.aspx>)，108 年 10 月。
2.本案彙整。

(7) 國土功能分區分類及使用地

以臺南市國土計畫公開展覽版之國土功能分區分類成果來看，歸仁以農業發展地區第一類最多，約占 49.37%，其次為農業發展地區第二類，約占 23.01%。而依營建署初步使用地轉換後成果，歸仁以農業生產用地最多，約占 67.32%，其次為特定用地，約占 4.14%。

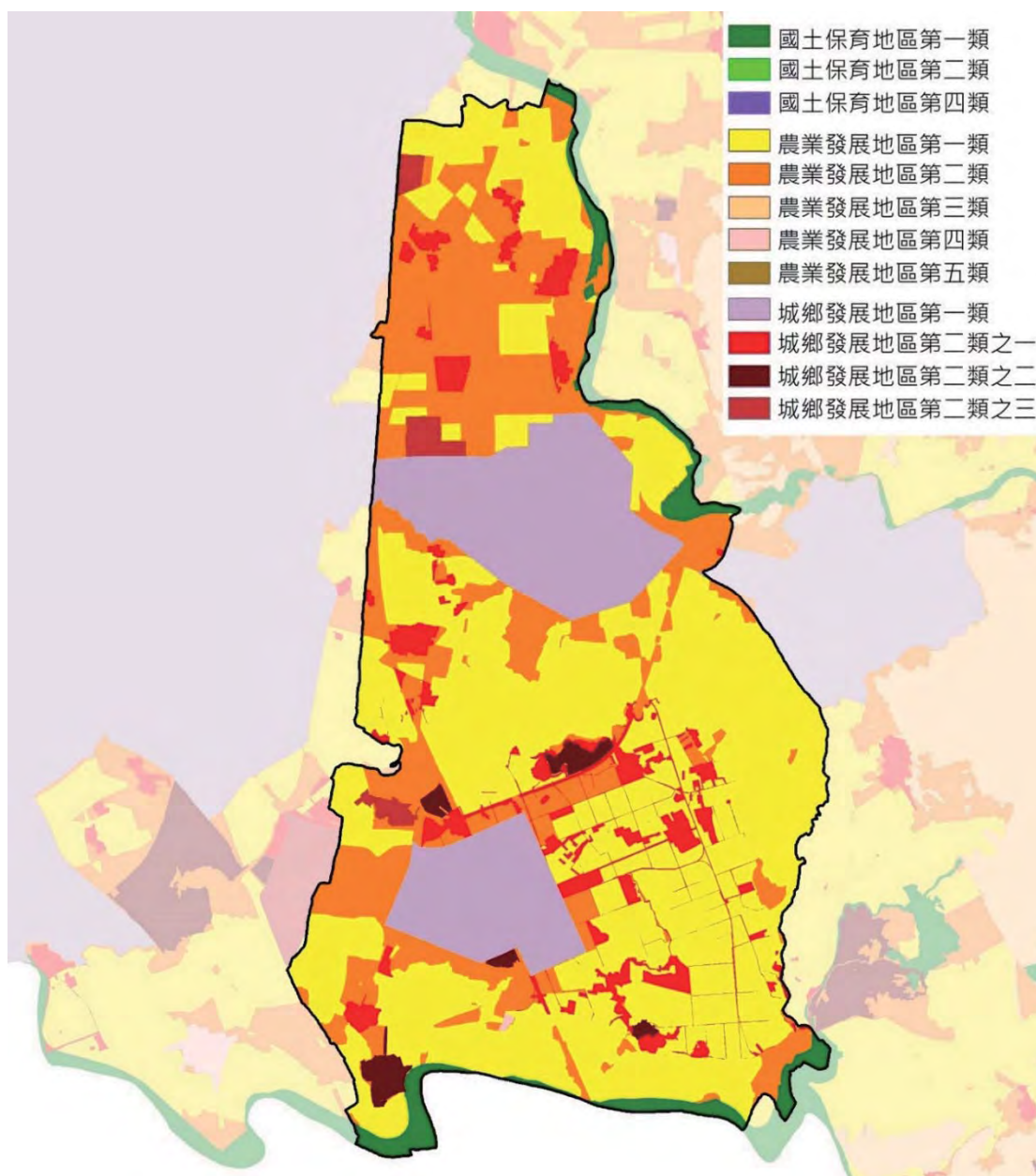


圖 6-25 臺南市歸仁區國土功能分區分類模擬示意圖（公開展覽版）

資料來源：營建署綜合計畫組，本案轉出。

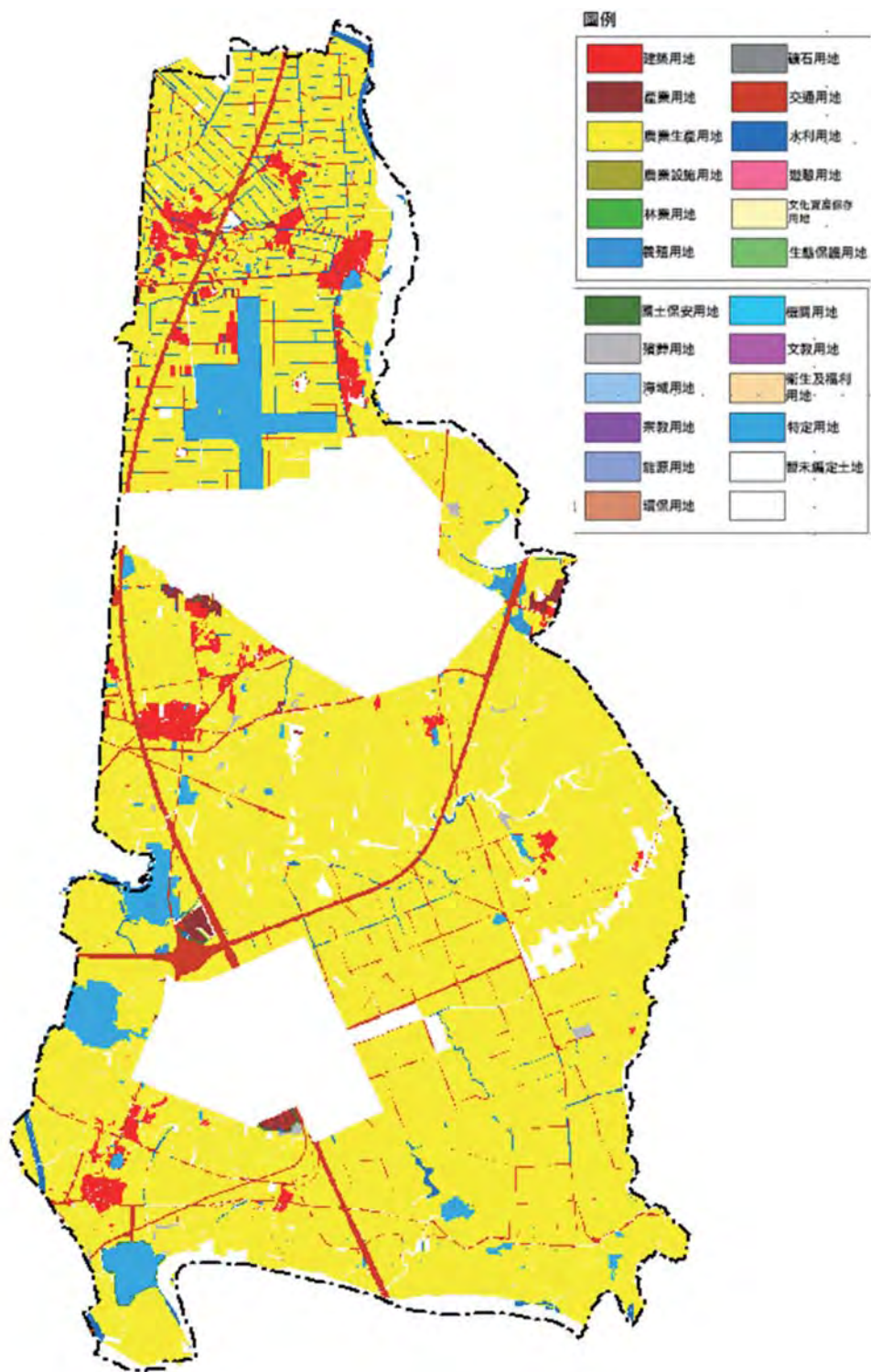


圖 6-26 歸仁區使用地轉換後成果示意圖

資料來源：營建署綜合計畫組。

表 6-9 歸仁區國土功能分區分類模擬統計一覽表

分區分類	面積 (公頃)
國土保育地區第一類	183.65
農業發展地區第一類	2,713.04
農業發展地區第二類	1,264.78
農業發展地區第三類	0.05
農業發展地區第四類	2.46
城鄉發展地區第一類	852.85
城鄉發展地區第二類之一	353.07
城鄉發展地區第二類之二	67.35
城鄉發展地區第二類之三	58.20
合計	5,495.47

資料來源：1.營建署綜合計畫組。

2.本案彙整。

表 6-10 歸仁區轉換後使用地面積統計一覽表

使用地名稱	筆數	面積 (公頃)
建築用地	11,887	136.04
產業用地	307	25.04
農業生產用地	27,774	3,655.67
養殖用地	62	11.39
交通用地	10,826	222.44
水利用地	3,147	85.89
遊憩用地	23	0.33
國土保安用地	228	7.37
殯葬用地	83	11.29
特定用地	1,109	224.78
-	33,774	1,049.94
合計	89,220	5,430.19

資料來源：營建署綜合計畫組。

7、運輸

(1) 聯外交通

歸仁區外東西兩側分別有南北向通行之國道一號及國道三號，並有臺 86 快速道路串連國道一號與國道三號，區道 186 號則連往臺南市中心，省道 39 號則串聯歸仁區內南北交通，整體而言歸仁區聯外交通及內部交通皆相當便利。聯外大眾運輸則包含高速鐵路與臺鐵，高速鐵路於本站設有高鐵臺南站，臺鐵則於高鐵臺南站連結至臺南市中心。整體而言，歸仁區聯外交通相當便利。



圖 6-27 歸仁區聯外交通示意圖

(2) 區內路網

歸仁區內交通路網可分為省道 39 號(穿越過歸仁區西側)、快速道路 86 號 (東西橫貫歸仁中南側)，肩負歸仁聯外之交通角色。其次為 182 區道 (中山路) 通往臺南市中心。再其次為區內之重要往來道路，包含區道 177，連結歸仁都市計畫區與北歸仁鄉村區；南丁路、民生北街與民生南街、中正南路串聯北歸仁、歸仁都市計畫區、高鐵及其周邊聚落。

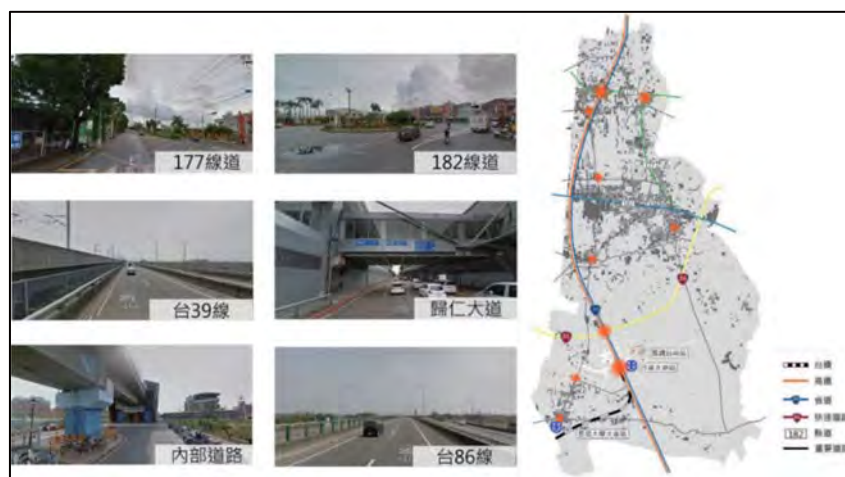


圖 6-28 歸仁區內交通路網

(3) 旅次分析

本案分析大臺南以歸仁區各里為起訖點，至臺南市其他區及其他里之旅次分布與數量，以此分析歸仁區各里與區內其他里、區外其他區、區外其他里之互動緊密程度，並以此作為後續劃設鄉村區計畫之範圍，以及後續公共設施、社區機能配置之考量依據。

其中，綜合歸仁各里之旅次分析成果，媽廟里(區內旅次占 76%)、七甲里(57%)、八甲里(56%)，以及歸仁都計區各里(區內旅次 44%-84%不等)、歸仁南側之六甲里(62%)、武東里(76%)、大潭里(52%)，上述各里之區內旅次幾乎占其旅次一半至七、八成不等，僅少數里(大廟里、西埔里、看東里、沙崙里)比起歸仁區，對外旅次占比較大。

表 6-11 歸仁各里至臺南市其他區及其他里之旅次分析

以大廟里為起點到臺南市其他區之旅次分布	以大廟里為起點到臺南市其他區之旅次分布	以大廟里為起點到臺南市其他里之旅次分布	以大廟里為起點到臺南市其他里之旅次分布
以七甲里為起點到臺南市其他區之旅次分布	以七甲里為起點到臺南市其他區之旅次分布	以七甲里為起點到臺南市其他里之旅次分布	以七甲里為起點到臺南市其他里之旅次分布

(4) 與都市互動關係

另外比較除了歸仁區以外之對外互動旅次，歸仁區大致可區分為 4 個生活圈，包含與永康互動較為緊密之北歸仁區域（大廟里、西埔里、媽廟里）；與仁德互動較為緊密之七甲里、八甲里、六甲里及歸仁都市計畫區各里；與關廟互動較為緊密之許厝里、看西里、沙崙里等。

進一步檢視各聚落與都市互動關係，媽廟與大潭武東聚落屬於公共服務相對完善，有國小及派出所等，因此聚落內旅次也相對較高；六甲及七甲聚落則是鄰近歸仁都市計畫區，依賴歸仁都市計畫區程度高，屬「與單一都市共構型」；其餘大廟、西埔、媽廟及大潭武東聚落，屬「與多個都市共構型」。

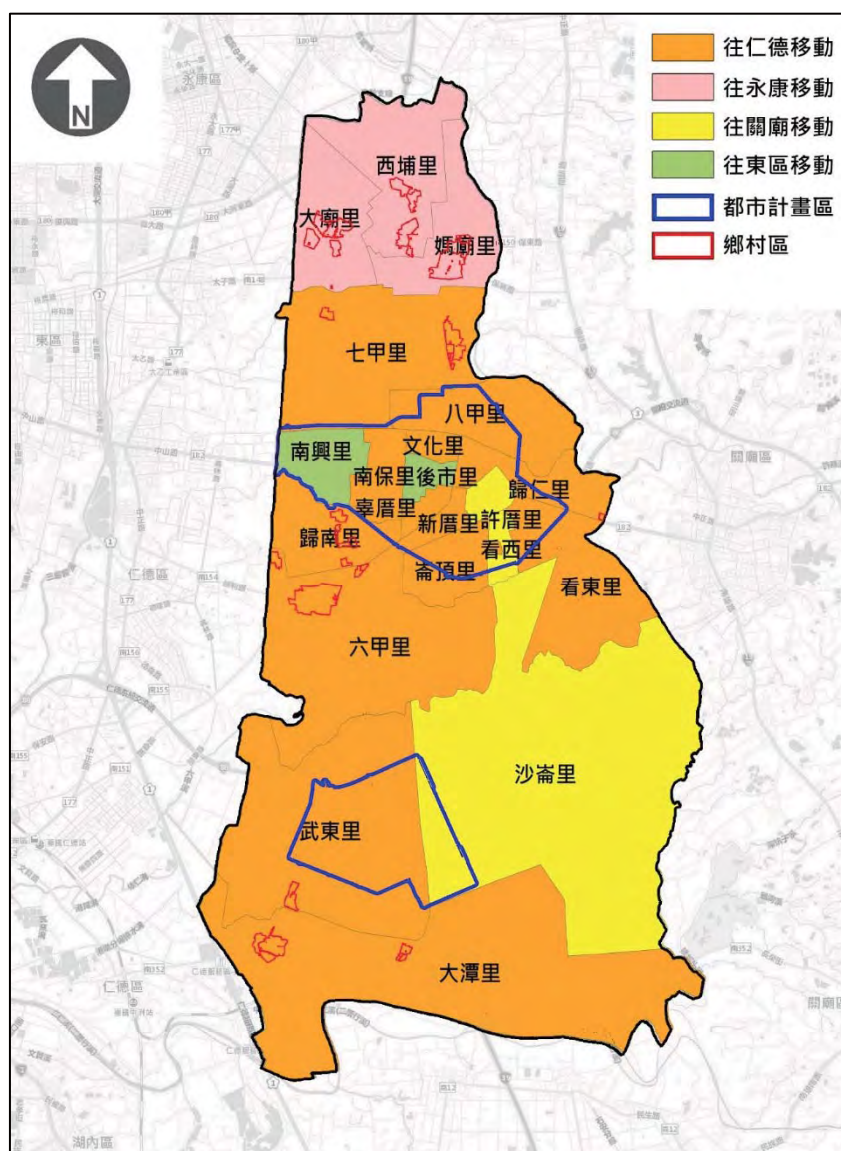


圖 6-29 歸仁區各里與都市互動關係示意圖

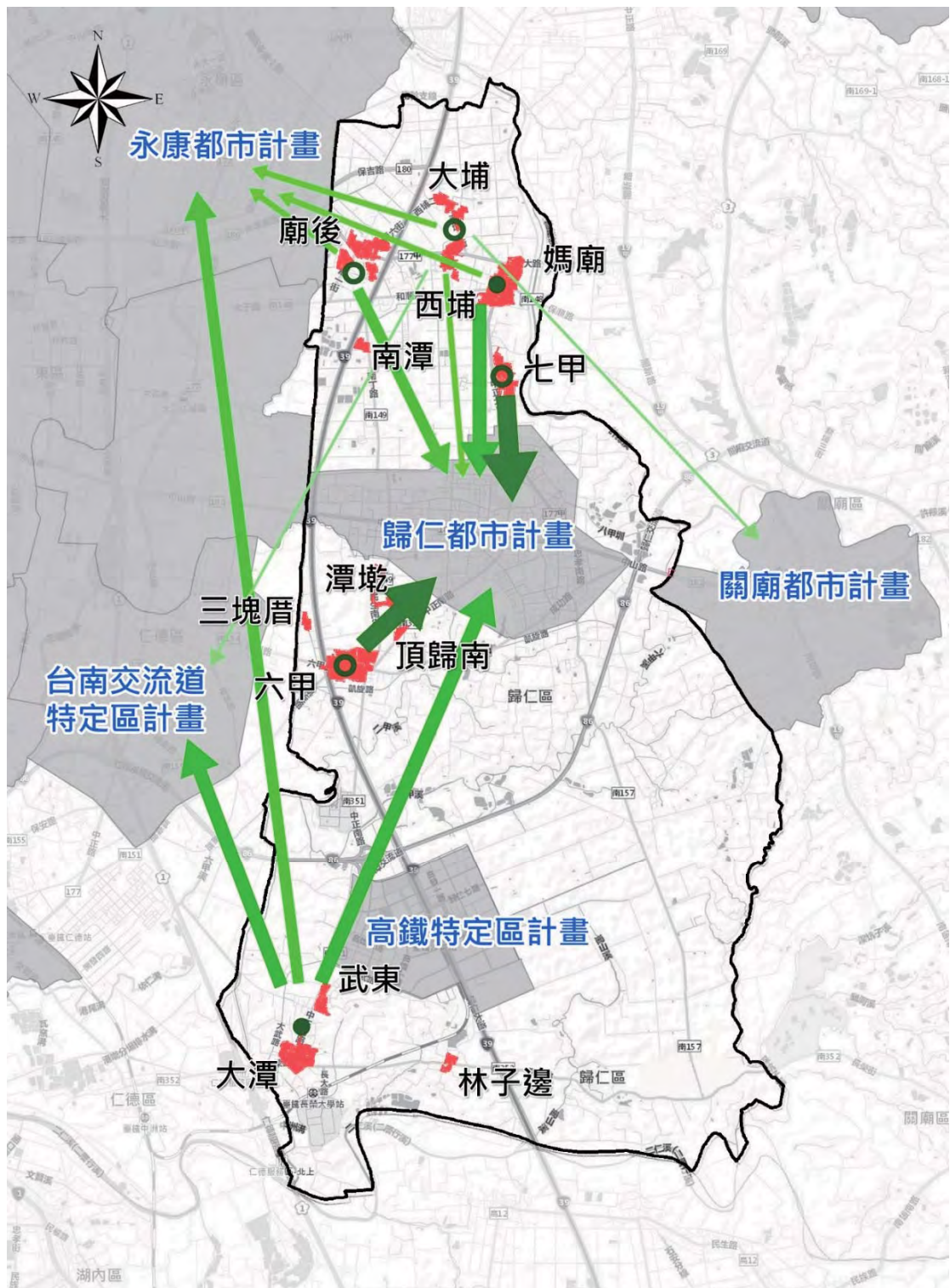


圖 6-30 歸仁聚落與都市互動關係示意圖

8、公共設施服務

本案針對歸仁區進行生活機能與公共設施分析，生活機能主要分析歸仁區現有之商業、市場使用，及其服務之層級；除商業外考量到生活品質提升，故亦針對宗教設施做分析。

公共設施部分則包含政府機關、醫療設施、學校、鄰避設施等項目，其中，歸仁區之政府機關、學校及鄰避設施現有設施皆可負荷歸仁之人口，而醫療設施則略為缺乏，鄉村聚落之醫療設施較為不足，而歸仁區亦無較高層級之醫療中心、大醫院，需往臺南市中心接受服務。

(1) 商業

歸仁商業機能主要集中於歸仁都市計畫區，大致生活機能皆能滿足，但較高層級之商業服務如百貨公司、電影院、大型賣場等，需至仁德、臺南市區接受服務；歸仁區北側與高鐵特定區周邊則有零星商業機能提供周邊居民服務。

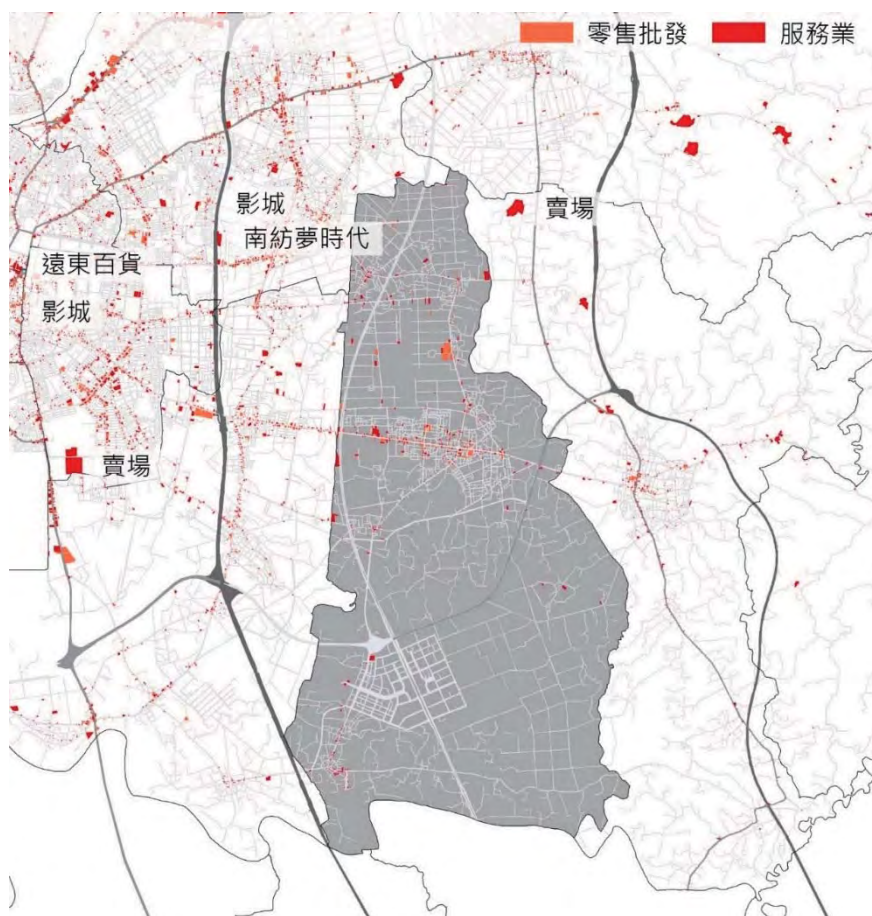


圖 6-31 歸仁區及其周邊商業服務提供情形圖

(2) 政府機關

歸仁全區大致皆可享有政府機關各類型服務，列項說明如下：

- ①市政機關：歸仁區公所。
- ②戶政機關：歸仁區戶政事務所。
- ③衛生機關：歸仁區衛生局。
- ④警察機關：歸仁區內包含警察局歸仁分局、媽廟派出所、歸仁派出所、大潭派出所、警察局歸仁分局交通分隊保東小隊臺南市警察局少年隊南區分隊，區外但亦可提供區內服務之警察機關包含仁德太廟派出所、仁德德南派出所、警察局歸仁分局交通分隊依仁小隊、警察局歸仁分局關廟分駐所。
- ⑤消防機關：消防局第五大隊歸仁分局、消防局第五大隊保西分隊。
- ⑥郵政機關：歸仁郵局、高鐵特定區內郵政服務、區外但亦可提供區內服務之郵政機關包含永康崑山郵局、永康大灣郵局、仁德太子郵局、仁德後壁厝郵局。
- ⑦水電機關：臺灣自來水公司歸仁服務所、臺灣電力公司歸仁服務所。
- ⑧法務機關：法務部矯正署臺南看守所、法務部矯正署臺南監獄。
- ⑨其他：內政部建築研究所。

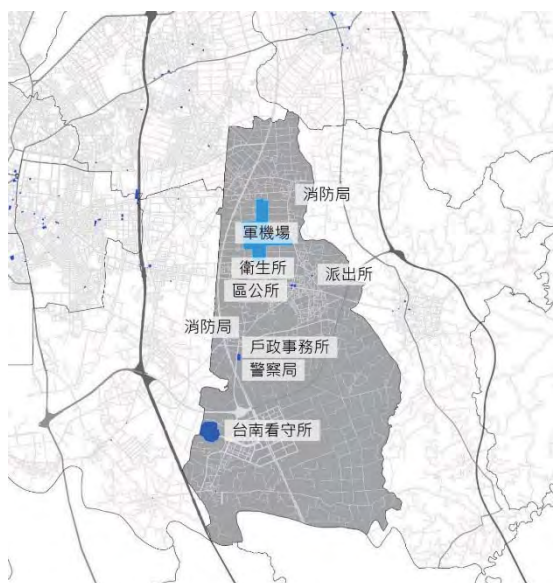


圖 6-32 歸仁區及其周邊政府機關提供情形圖

(3) 醫療設施

整體而言，歸仁全區大型醫院缺乏，需至臺南市區接受服務。歸仁區醫療設施以診所為主，集中於歸仁都市計畫區及周邊，全區詳細分布情形與數量說明如下：

- ①歸仁區北側：包含光仁診所及姚內兒科診所共 2 間。
- ②歸仁都市計畫區及周邊：包含牙醫、耳鼻喉科、婦產科、皮膚科、外科、兒科、內科、家庭醫學科、中醫、骨科、聯合診所、國術館、動物醫院約 20 餘間。
- ③高鐵特定區周邊：共 1 間一般診所。

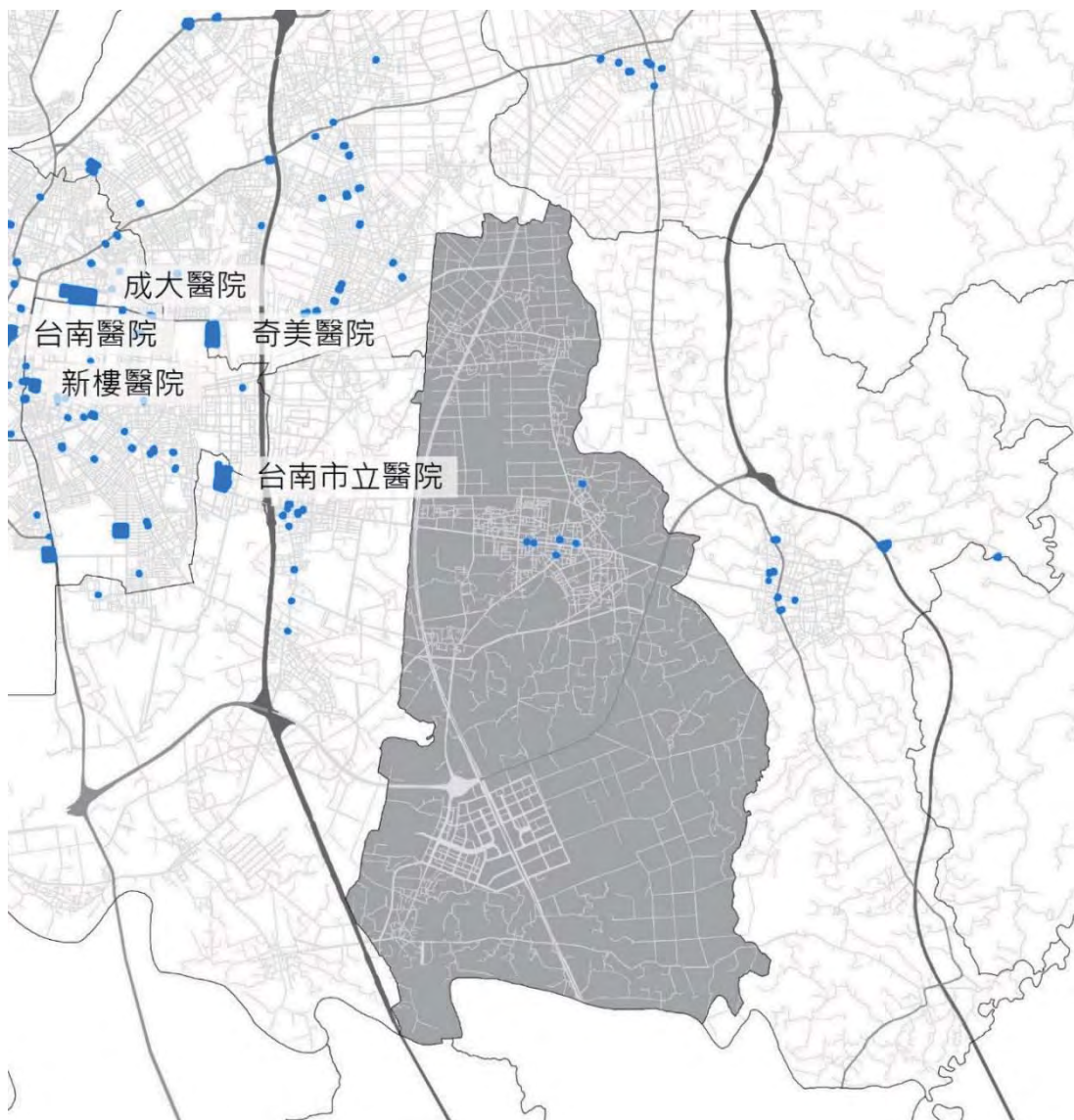


圖 6-33 歸仁區及其周邊醫療設施提供情形圖

(4) 養護設施

- ①歸仁區北側：包含媽廟老人養護中心、私立歸仁愛心養護中心共 2 間。
- ②歸仁都市計畫區及周邊：共 4 間護理之家、1 間養護中心。
- ③高鐵特定區周邊：共 1 間護理之家。

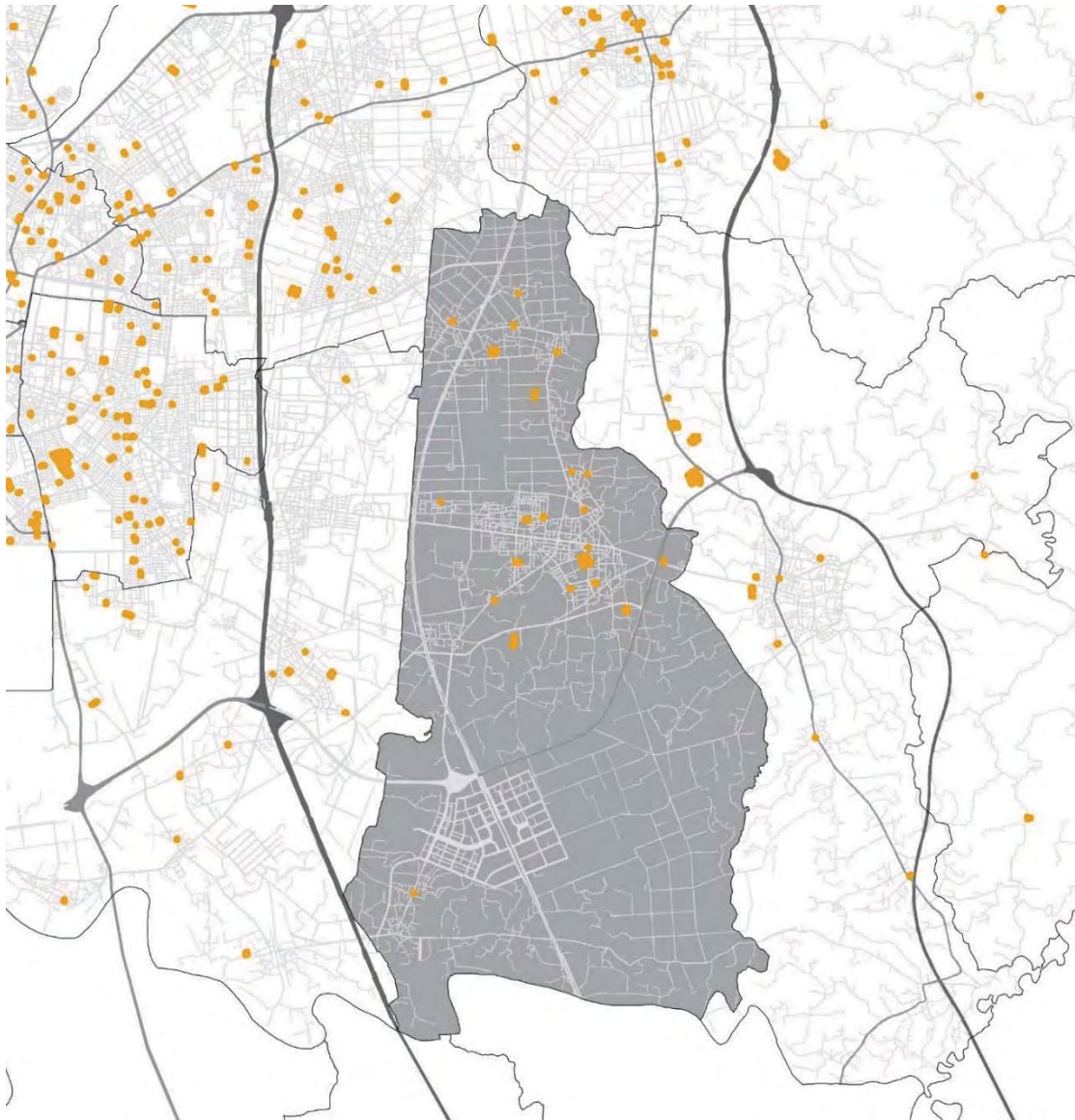


圖 6-34 歸仁區及其周邊養護設施提供情形圖

(5) 學校

歸仁全區大致皆涵蓋在學校服務範圍內，分述說明如下：

- ①大專院校：長榮大學、國立成功大學歸仁校區、國立交通大學臺南校區。
- ②高級中學：新豐高中。
- ③國民中學：歸仁國中、沙崙國中。
- ④國民小學：保西國小、歸仁國小、紅瓦厝國小、歸南國小、文化國小、大潭國小。
- ⑤幼兒園及托兒所：私立佳音幼稚園、歸南國小附設幼稚園等約 20 間。

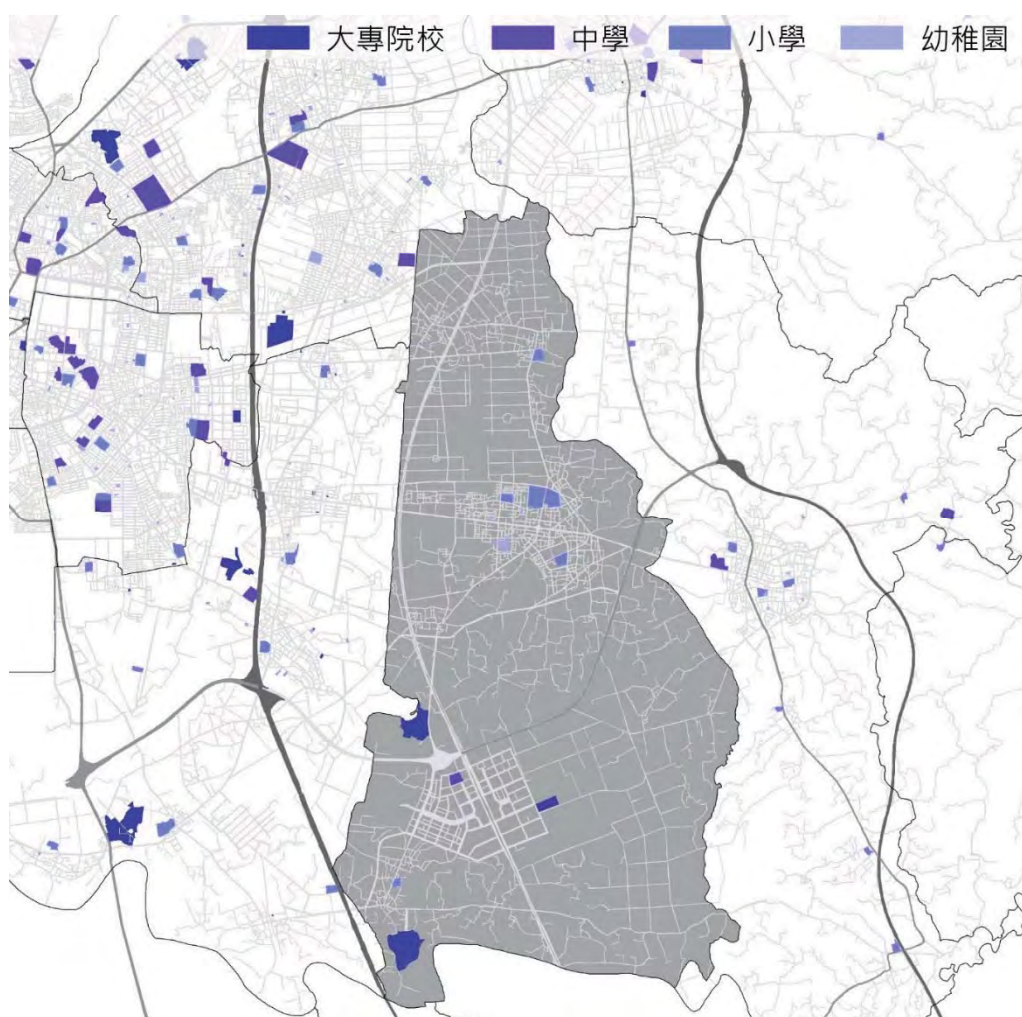


圖 6-35 歸仁區及其周邊學校提供情形圖

(6) 宗教設施

全歸仁區之廟宇約 20 餘間、教會 12 間，共計 32 間。

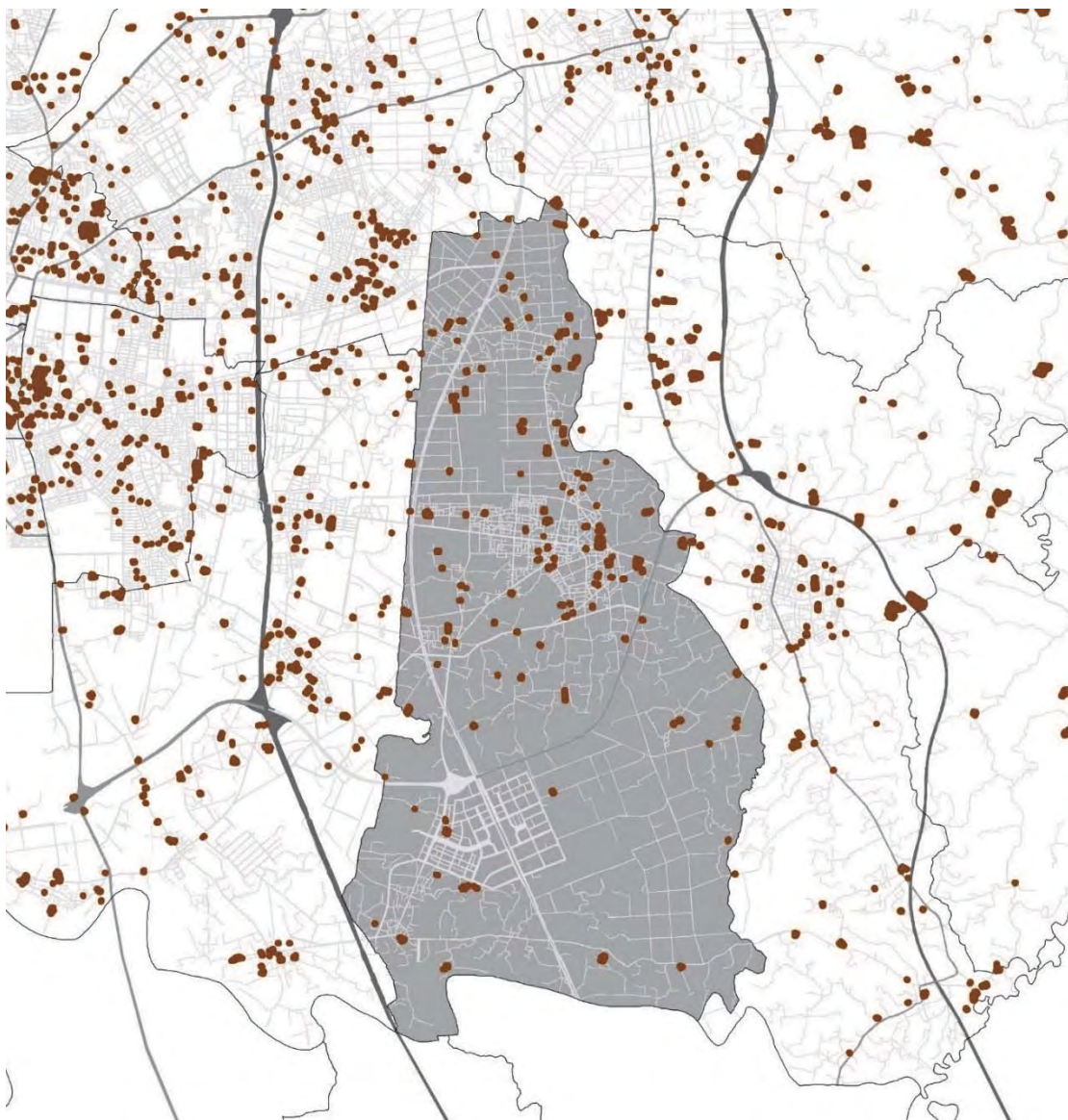


圖 6-36 歸仁區及其周邊宗教設施提供情形圖

(7) 文化設施

歸仁全區專門做為文化使用之設施僅包含歸仁文化中心、歸仁圖書館，其餘則與各階學校共同使用，如長榮大學圖書館。

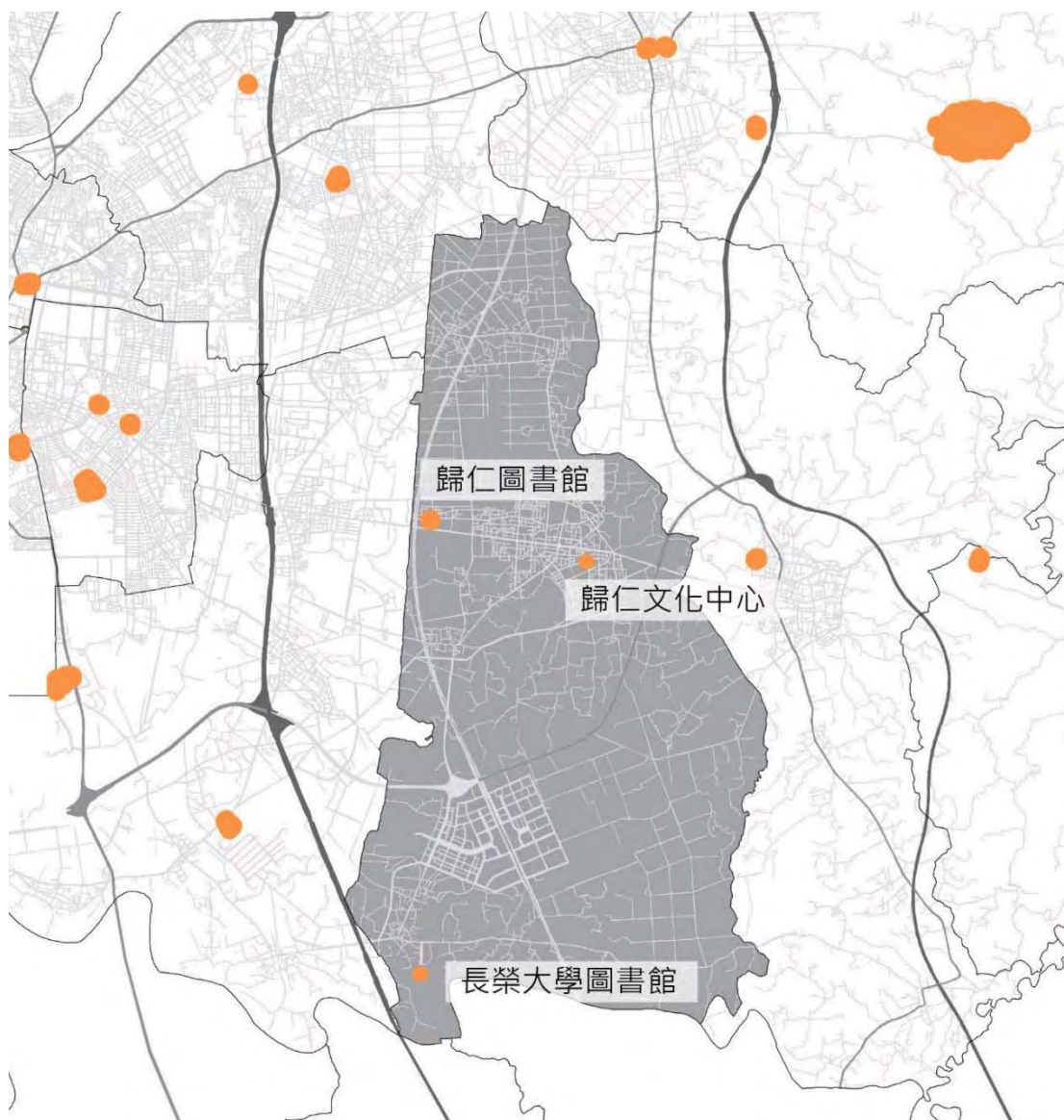


圖 6-37 歸仁區及其周邊文化設施提供情形圖

(8) 休閒綠地

計畫之休閒綠地，僅高鐵特定區、歸仁都市計畫區有劃設公園綠地，其餘受限於區域計畫之劃設，於鄉村區並未特別劃設公園綠地，亦無全區之大型公園，且現況除歸仁都市計畫區公園綠地大多已開闢外，其餘地區幾乎尚未開闢，整體而言，全計畫區之休閒綠地相當缺乏。

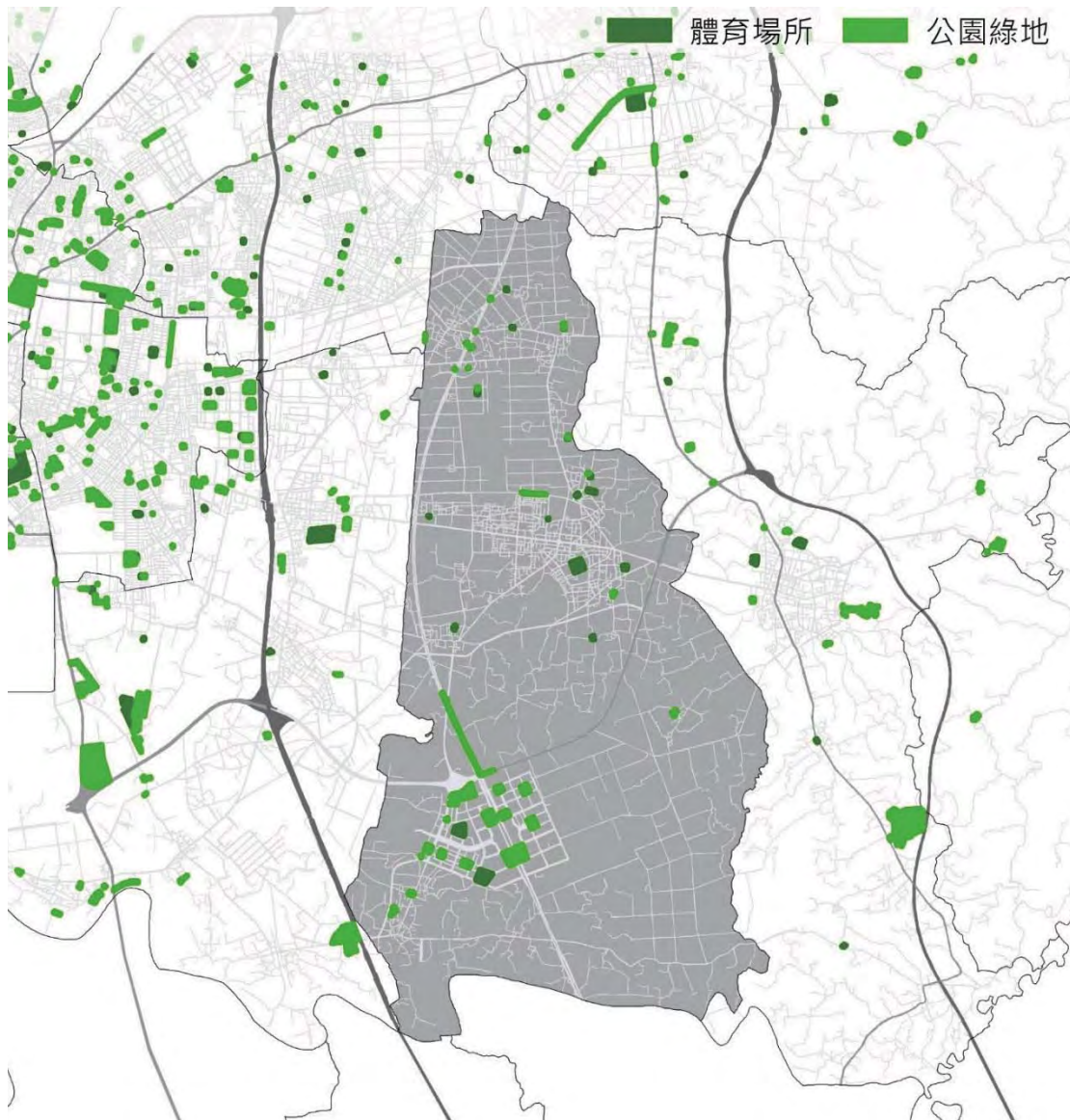


圖 6-38 歸仁區及其周邊休閒綠地提供情形圖

(9) 鄰避設施

主要之鄰避設施為殯葬設施，包含歸仁區第一公墓、第五公墓、第十四公墓、歸仁區納骨塔，區外可提供服務者包括關廟區第一納骨塔。

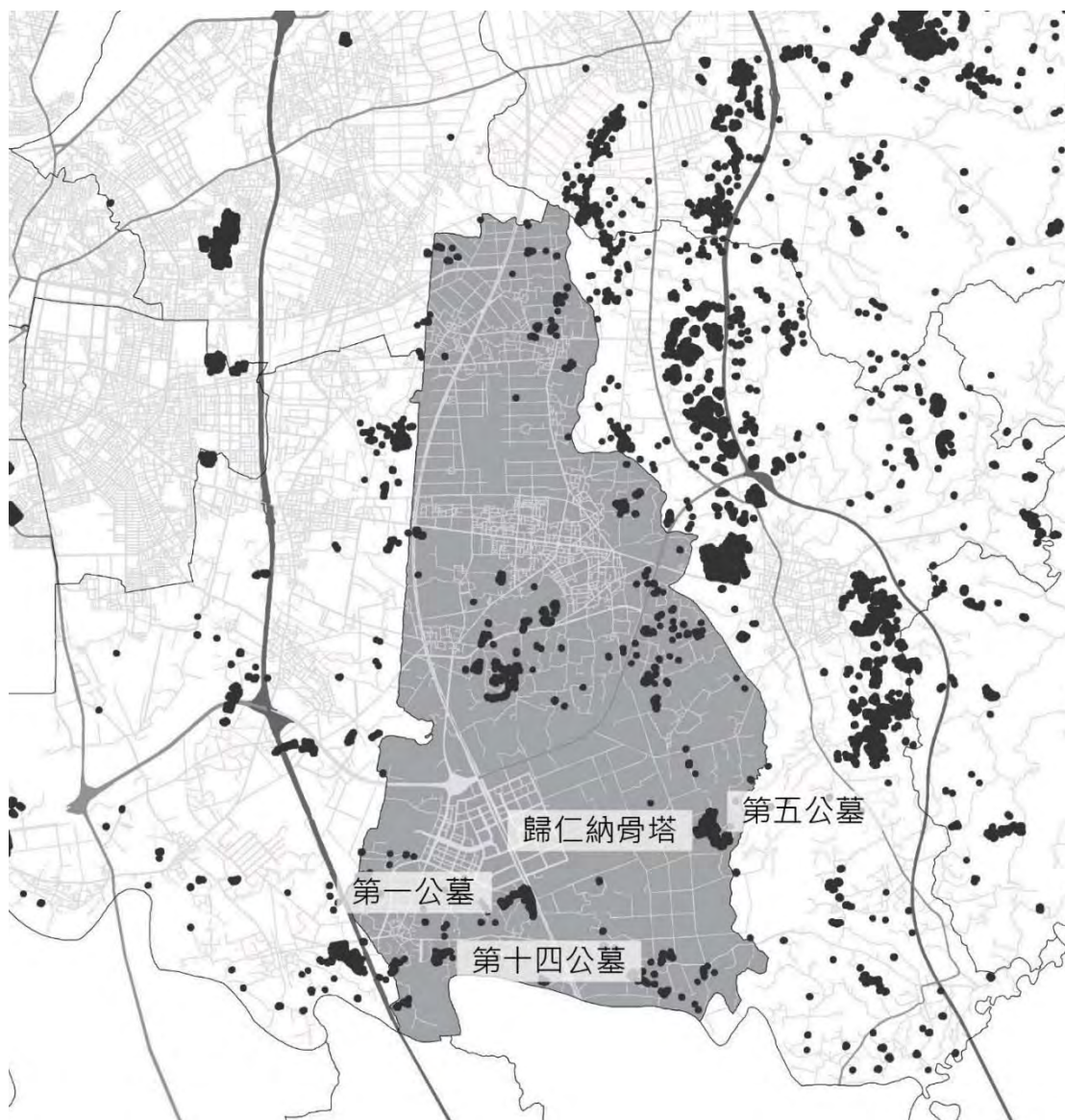


圖 6-39 歸仁區及其周邊鄰避設施提供情形圖

9、災害潛勢及環境敏感

(1) 災害潛勢

歸仁區地勢以中側最高(約 30 公尺左右)，逐漸往西側降低，全區地勢低平。災害潛勢以淹水潛勢為主，分別為一日暴雨 600 公釐淹水潛勢第二級與第三級淹水潛勢區域集中於許縣溪流域、二甲溪流域、二仁溪流域，其中由於許縣溪與二甲溪流域有聚落分布，容易造成較大生命財產損失。

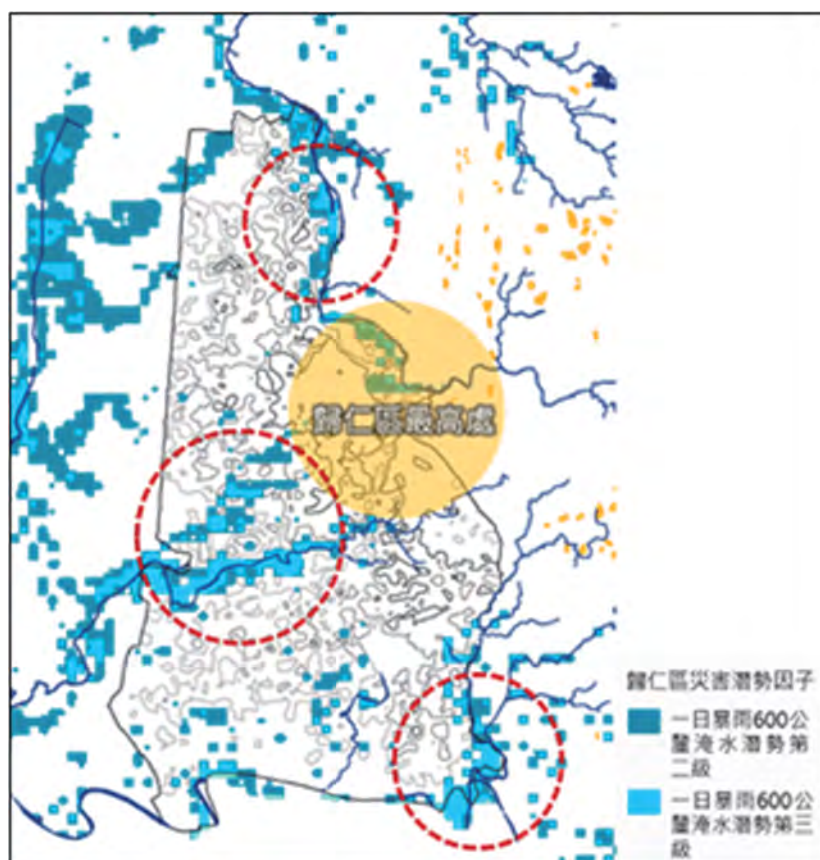


圖 6-40 歸仁區災害潛勢分析

(2) 環境敏感

歸仁區區內之環境敏感因子主要包含優良農田，其分布於除歸仁都市計畫區與高鐵特定區之幾近全區各處，主因為歸仁區擁有良好自然環境與水利設施，導致其擁有農業發展優勢。河川流域環境敏感因子則包含歸仁區東北側許縣溪流域及南側二仁溪流域。人文類環境敏感因子則包含眾多遺址分布，包含八甲遺址等；以及國道一號、國道三號、高速鐵路周邊禁限建範圍，沿公路及高速鐵路分布。其中，歸仁區之遺址包

含媽廟遺址、八甲遺址、豐德橋遺址、大潭遺址、武東遺址、林子邊遺址、大嶺遺址等 8 處，詳細情形整理如表 6-12。未來本案規劃時，應注意歸仁區之環境敏感因子。



圖 6-41 歸仁區及其周邊環境敏感地分布

表 6-12 歸仁區遺址詳細內容列表

編號	遺址名稱	遺址狀態簡述	遺址狀態分布	文化類型	遺址年代	遺址代表意義與文化意義
1	媽廟遺址	遺址位於西埔聚落及媽廟聚落之上方約 1 公里處，於媽廟里故取名為「媽廟遺址」，其東北緣為許縣溪流經，而遺址西北側約 200 公尺處為「後田遺址」，地勢平緩。	遺址於產業道路周邊，可見零星細碎橙色夾砂陶片分布，而遺址範圍內夾砂陶片密度並不高。	牛稠子文化	約 4200-3300B.P	-
2	八甲	遺址位於八甲里北約 200 公尺之許縣溪畔，七甲里與	根據先前調查此遺址報告表示，因溪床堆積深厚，除	大湖文化、大坌	6000-5000B.P	-

編號	遺址名稱	遺址狀態簡述	遺址狀態分布	文化類型	遺址年代	遺址代表意義與文化意義
	遺址	八甲里鄰接地區；地處中洲臺地北側、許縣溪左岸河階平臺；土壤屬砂頁岩沖積土。本計畫調查遺址位於七甲聚落內，其周邊已發展成住宅區，比較明顯的目標物為七甲社區活動中心。	七甲里辦公處附近修築聯絡橋樑牆基礎而暴露出的斷面出現有貝塚、大盆坑式繩紋陶等遺物。大湖文化層在地表下約 1 公尺，大盆坑文化層約在地表下 6-8 公尺。本次調查於遺址範圍內皆未有所獲，由舊有的記錄表示，遺物於較深的地表之下，而本次調查都未有大型的開發，故未見任何遺物，例七甲社區活動中心(武聖宮)遺址北側鳳梨園深水池、許縣溪沿岸未獲。	坑文化、大湖文化	、4200-3300B.P	
3	豐德橋遺址	遺址位於武東聚落東北方，臺南監獄之東北邊約 50 公尺處，其東北緣可見成功大學航太實驗場，而 86 快速道路由東向西穿越遺址；東緣為南 149 縣道，仁德交流道下西南側即為遺址所在位置，地勢平坦。	遺址之南側小土丘上可見數處文化層堆積，最厚可達 1 公尺，土丘上可見細碎橙色夾砂陶片及夾砂繩紋陶片散落於地表上，土丘周邊之農地已不易見史前遺物分布，而遺址西北側範圍頗為廣泛，亦可見零星分布細碎繩紋陶片，但目前現地植被十分茂密，調查不易。	牛稠子文化、大湖文化	約 4200-3300B.P、3300-1800B.P	-
4	大潭遺址	本遺址為 1941 年前比志烏巖發現，但其描述因過於空泛，因此 1994 年普查計畫時雖記錄遺址位於二仁溪北岸，縱貫鐵路東側之臺地上，但卻未採得任何遺物。本計畫調查，發現大潭聚落東南側約 600 公尺處，長榮大學南側之棒球場沿邊可見明顯的文化層斷面，二仁溪由西向東流經遺址南側有一標的物高壓電塔(龍崎-臺南山路)，由於地域接近，因此初步認為本遺址可能即為早期紀錄之大潭	1994 年調查此遺址未獲，其確切位置不詳。本計畫調查於中洲臺地(嘉南平原)，二仁溪臺地邊緣之斷面，其產業道路沿的斷面有少許夾砂陶片分布，但裸露不多，而長榮大學離遺址相當近，遺址可能因建設學校而受擾。	蔦松文化、牛稠子文化、蔦松文化	約 2000-400B.P、4200-3300B.P、1800-3500B.P	-

編號	遺址名稱	遺址狀態簡述	遺址狀態分布	文化類型	遺址年代	遺址代表意義與文化意義
		遺址。				
5	武東遺址	遺址位於武東聚落之東側約 500 公尺處，於北極玄天上帝廟後方，其北緣為古果神樹公壇，地是由東往南傾降。	由於北極玄天上帝廟之後方正在興建新的廟宇，可採集橙皮灰胎之夾砂陶片，零星分布，根據居民表示，舊廟後方堆土為興建新廟所翻出土堆，其東側亦可見零星之細碎夾砂陶片露出。	大坌坑文化	約 6000-5000B.P	
6	林子邊 I 遺址	遺址位於林子邊聚落東側約 500 公尺處二仁溪流經其南側，東側隔高速鐵路與「林子邊 II 遺址」相對望。	遺物因開挖行經高鐵之對外交通要道，而擾出橙色夾砂陶，其周邊為臺糖農地未做大面積擾動，但可見零星分布之細碎橙色夾砂陶片，亦採集到石器。	牛稠子文化	約 4200-3300B.P	部分仍保留結構完整之窯跡，對瞭解晚近時期臺灣窯業發展具重要意義。
7	林子邊 II 遺址	遺址位於林子邊聚落之東側約 700 公尺處，其北側為長榮路二段，此為臺糖農地，地勢平坦未有大型開墾，東側為「林子邊 I 遺址」	遺址範圍內可見大量歷史時期之陶片分布於臺糖農地上，遺物受破壞程度不一，未見較完整之器型，大多以橙色硬陶及青花瓷殘件為主。	歷史時期(清代/日治時期至戰後初期)	18 世紀中期至 19 世紀前半/19 世紀末至 20 世紀前半	-
8	大嶺遺址	遺址位於大嶺聚落西側約 700 公尺處，臺糖南沙崙農場之南側約 400 公尺，其東西二側有崗山溪流經，西側為「林子邊 II 遺址」，地勢由東向西緩降。	遺址主要發現於長榮路三段 50 號，其周邊之雞舍及果園內，地表擾出少許橙色夾砂陶，夾砂陶片可能因翻耕多次，顯得細碎且零星，遺址已遭產業道路橫穿分隔。	「鹿陶類型」文化、蔦松文化	約 3300-1800B.P、1800-350B.P	1994 年內政部進行遺址普查時，即因本遺址南部大坌坑文化代表性遺址，遺址文化類型出現頻率低，面積廣大，埋藏深厚、保存環境佳等因素列為重要遺址，並建議指定為遺址，但本遺址因現地均已開發為住宅區、破壞

編號	遺址名稱	遺址狀態簡述	遺址狀態分布	文化類型	遺址年代	遺址代表意義與文化意義
						情況嚴重，但因為地表均以敷上水泥，難以進行調查研究。

資料來源：臺南市政府開放平臺（臺南市文化局歸仁區遺址資訊：
https://data.tainan.gov.tw/dataset/site/resource/fbdb4e13-aa9c-4c24-9ef6-bc354c896e98?view_id=52b9929d-0c3b-458d-858f-78d876dadf84）。

10、文化資源

歸仁區開發甚早，富含許多文化資源，包含眾多古蹟古物、老樹、宗廟等，而許多鄉村聚落亦仍保留許多傳統住屋，與歸仁之宗廟文化形成獨特文化氛圍。

然歸仁區雖擁有眾多豐富文化資源，但現有之資源與網絡未有明確整合，且近年來不少文化資源漸漸消失，如媽廟里曾有一顆百年老樹，於近年遭砍除。故本案對於文化資源之規劃主旨為文化資源保存、文化資源網絡整合，以期能保留歸仁區因早期開發而留下之許多生活軌跡、歷史脈絡。

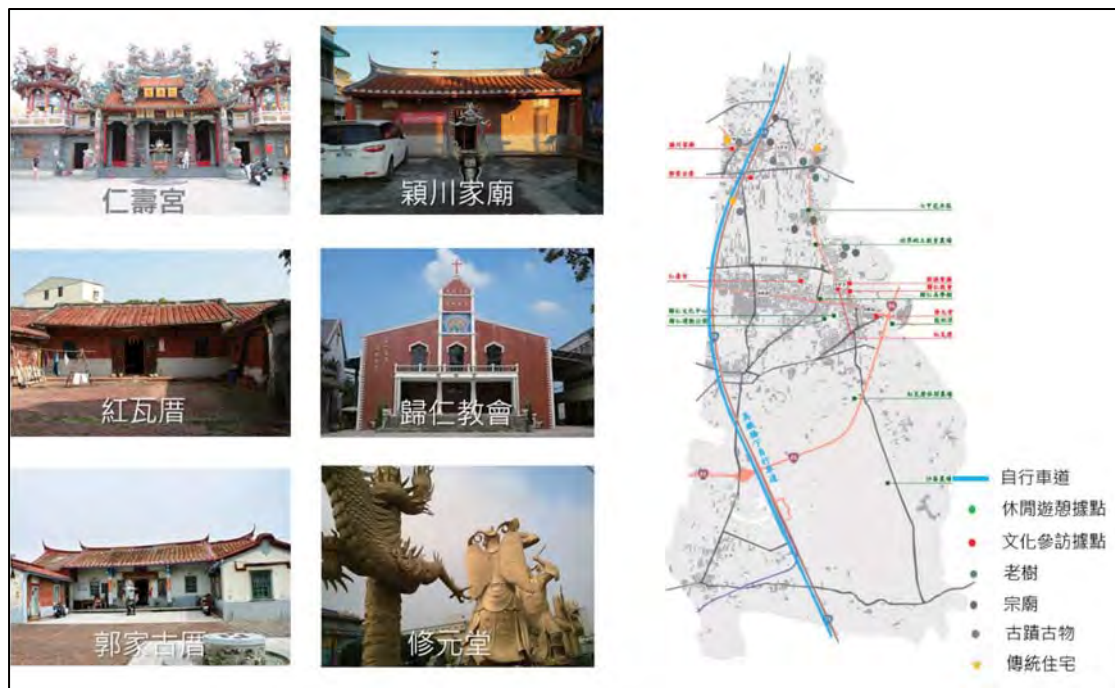


圖 6-42 歸仁區文化資源分布圖

11、防災系統

歸仁區目前並未有全區之防災系統，本案初步參考都市計畫對於防災系統之分類方式，將歸仁區分為防災道路系統、防災避難指揮據點、避難場所，防災道路系統包含緊急道路、救援道路，緊急道路主要功能為歸仁區對外之疏運、物資輸送等，救援道路則以區內各處之聯通、救援功能為主；防災避難指揮據點則以區公所、警消單位為主；避難場所則指定包括公園、學校、大型開放空間等。

然分析歸仁區現有之道路系統，部分道路屬於救災困難之道路，分布主要位於媽廟鄉村區、西埔鄉村區、大廟鄉村區、歸仁都市計畫區中南側、六甲鄉村區、大潭鄉村區等，詳見圖 6-43 及表 6-13。

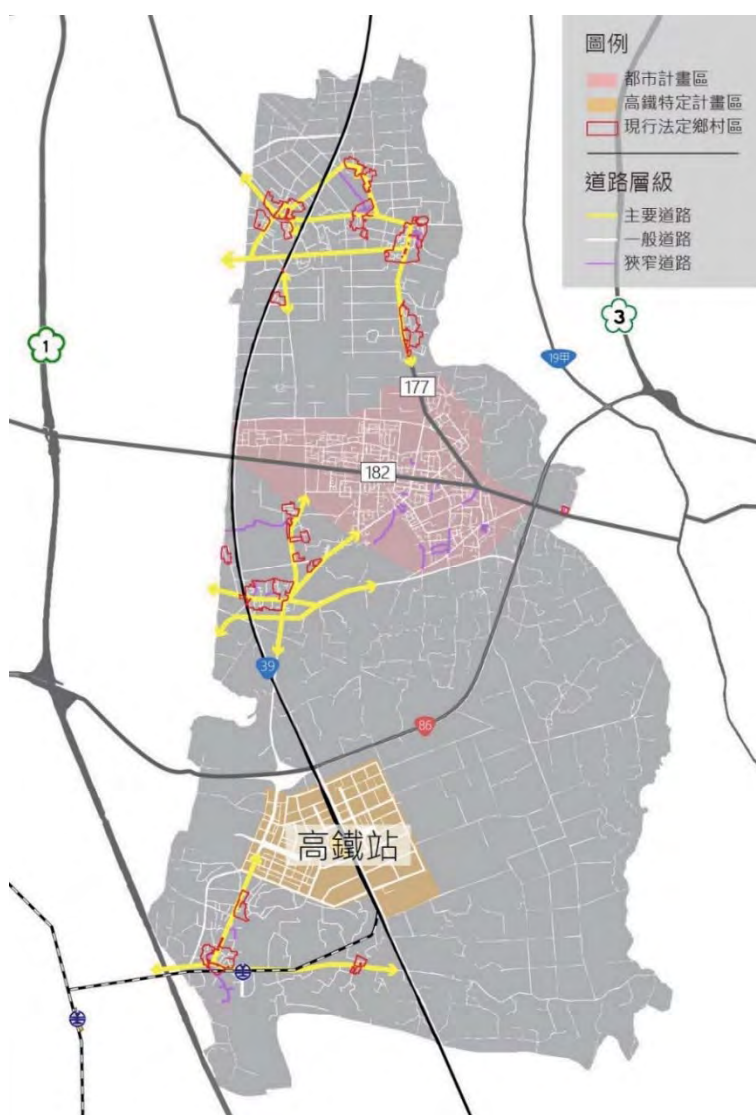
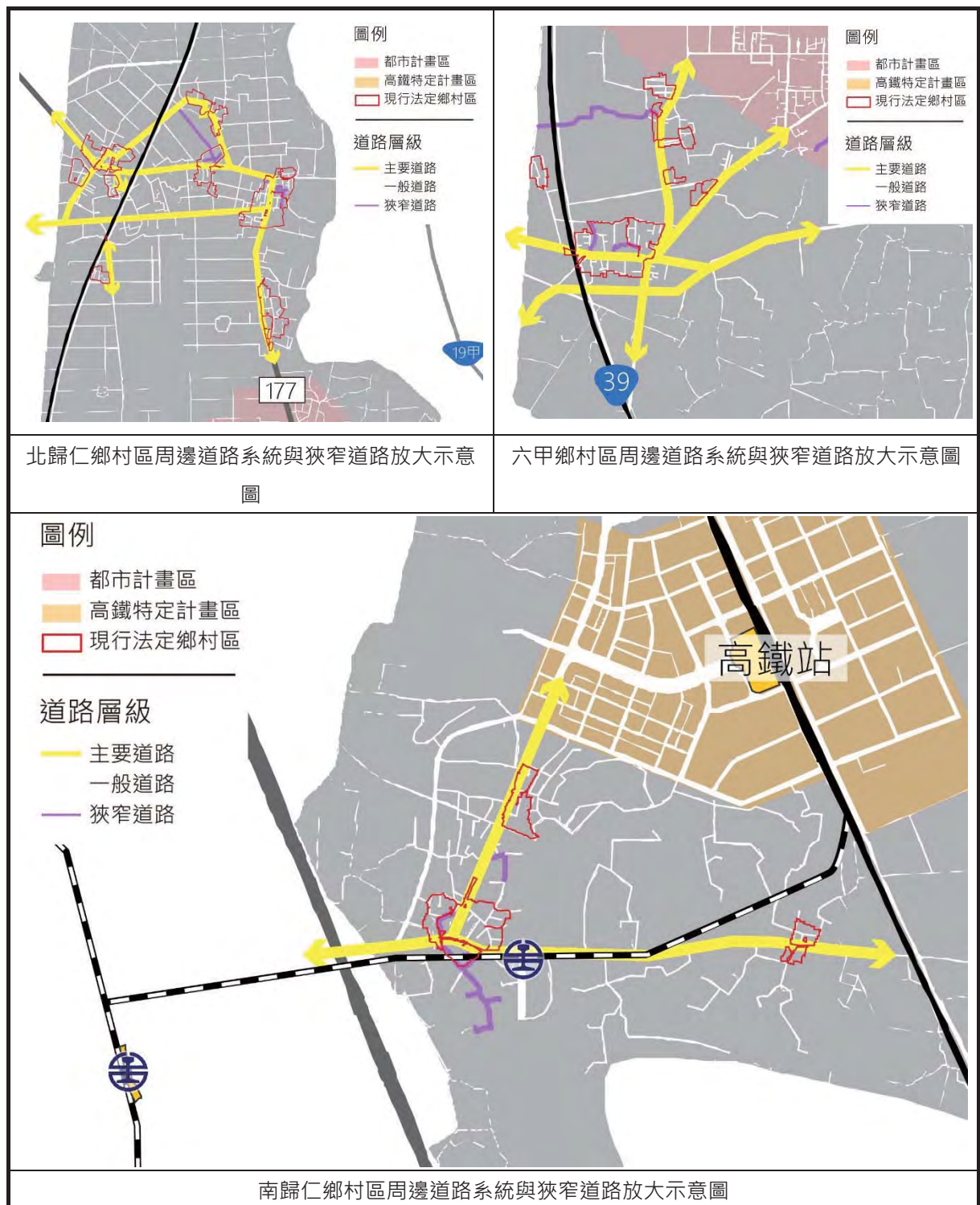


圖 6-43 歸仁區全區道路系統與狹窄道路分布示意圖

表 6-13 歸仁區道路系統與狹窄道路分布放大示意圖彙整表



12、相關資源投入情形

沙崙智慧綠能科學城主要建構智慧生態城市，結合周邊現有資源航太中心、中研院南部院區及會展中心等，並已闢設完成自駕車測試場，發展低碳智慧相關技術。同時，市府研擬第一期藍線延伸線，串聯沙崙智慧綠能科學城、高鐵特定區，結合既有大眾運輸資源，聯結臺南市多核心轉運站，提升先進運輸系統營運效益。

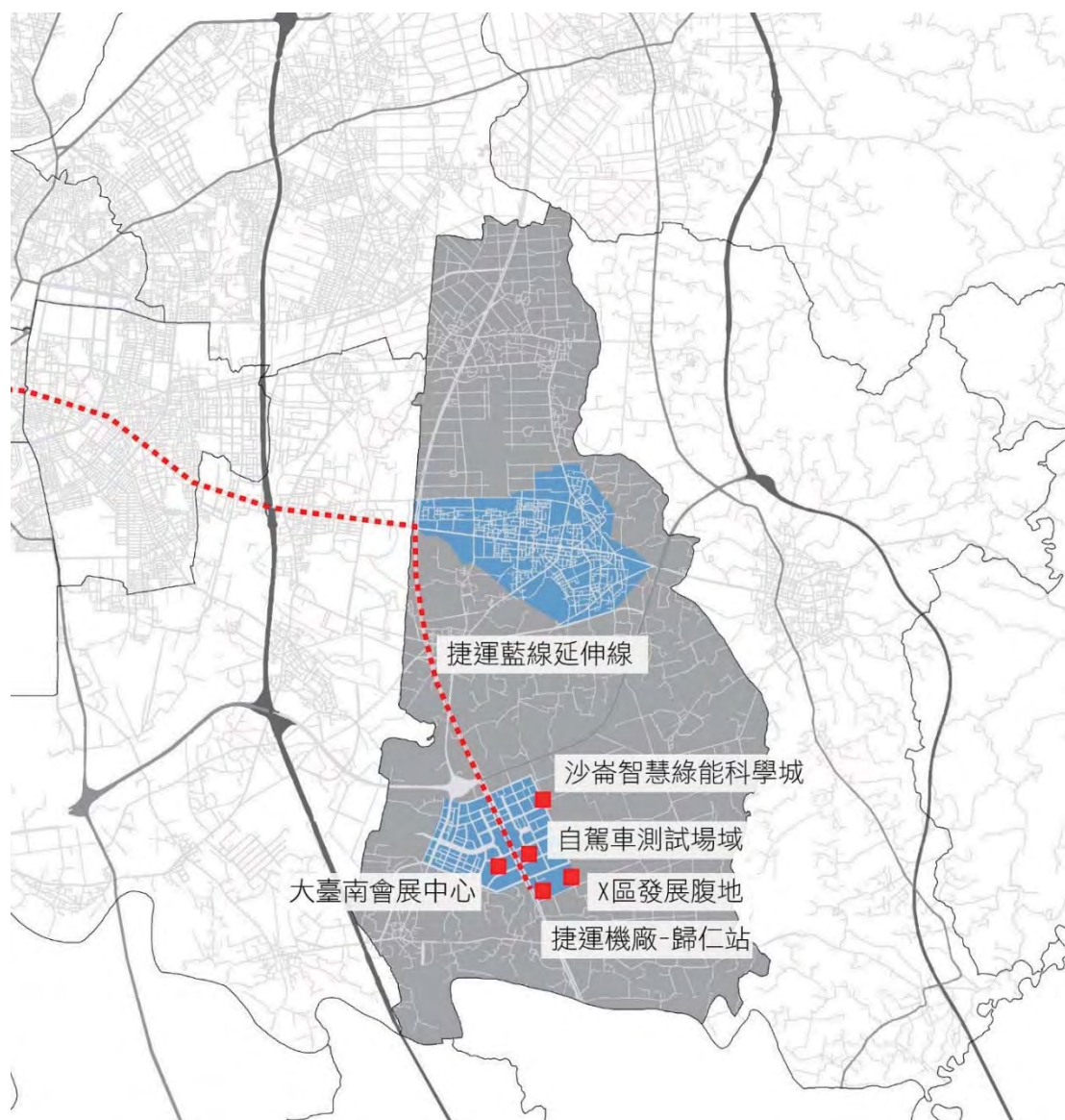


圖 6-44 相關資源投入分布示意圖

13、聚落概述

歸仁聚落規模介於 1.11 公頃至 18.66 公頃間，人數大約 75 人至 2,674 人，位於主要道路旁的聚落包含，保大路一帶的廟後、西埔及媽廟，中正北路一帶的七甲，中正南路與凱旋路一帶的六甲、潭墘及頂歸南，中正南路與長榮路一帶的武東、大潭及林子邊。

進一步以六甲及大潭武東聚落為例，六甲聚落內部有活動中心、歸仁分局交通分隊、公車站、北極殿、便利商店、餐飲店、美髮店等公共服務、信仰中心及商業採買，區內道路路幅約 3 公尺至 7 公尺；大潭武東聚落內部有活動中心、衛生室、公車站、昭德宮、便利商店、餐飲店、美髮店等公共服務、信仰中心及商業採買，區內道路路幅約 3 公尺至 6 公尺；聚落土地利用以居住為主，而現況活動中心或派出所坐落於公有地。

表 6-14 歸仁區聚落一覽表

名稱	面積 (公頃)	人數
廟後	14.78	1,604
南潭	2.13	291
大埔	6.07	475
西埔	6.73	681
媽廟	18.34	1,985
七甲	9.21	668
三塊厝	1.83	184
潭墘	6.27	1,285
頂歸南	1.51	334
六甲	18.66	2,674
武東	3.95	322
大潭	11.54	1,048
林子邊	2.26	129
杞舍	3.76	244
土庫	1.11	75
合計	108.15	11,999

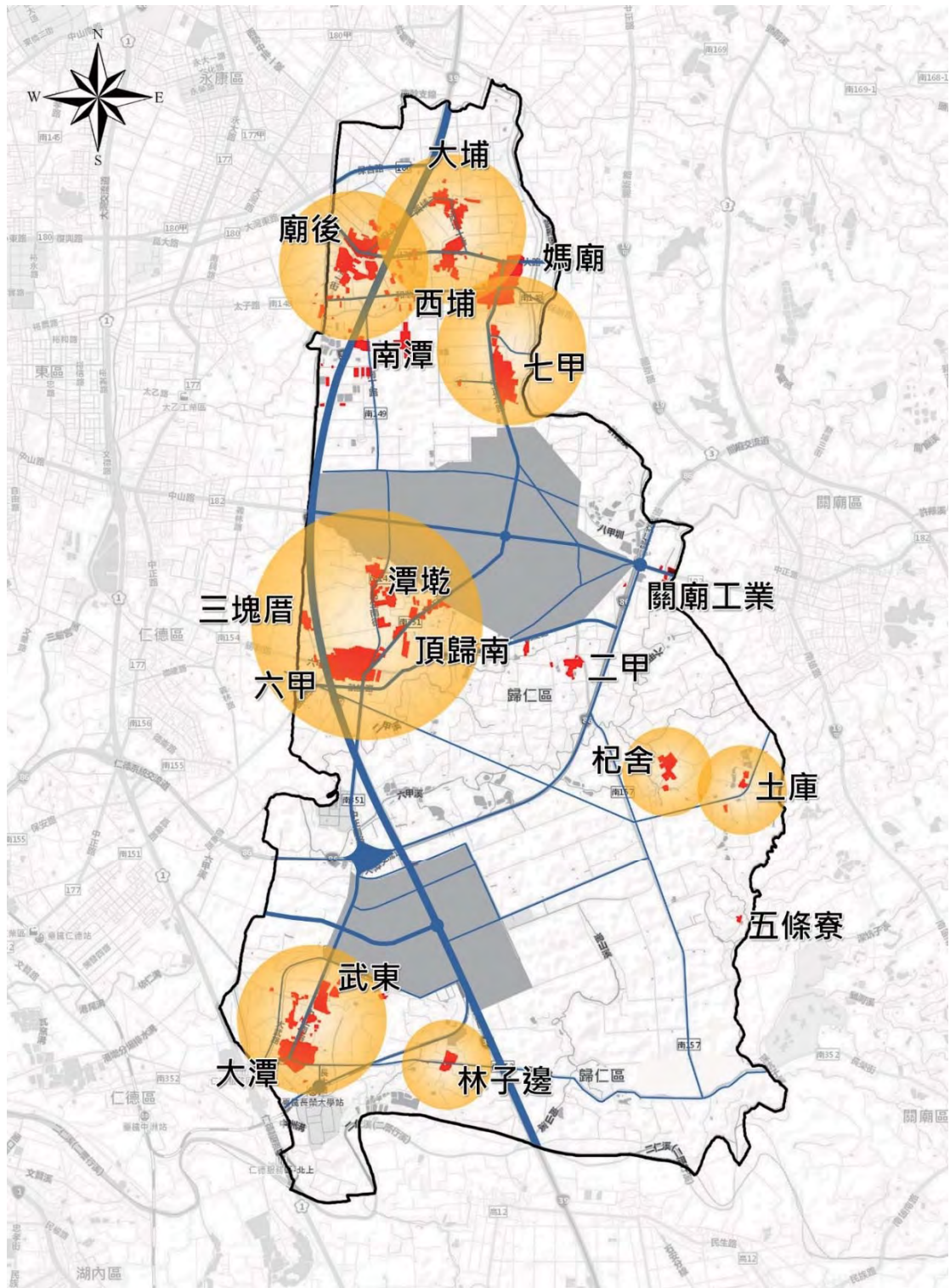


圖 6-45 歸仁區聚落分布示意圖

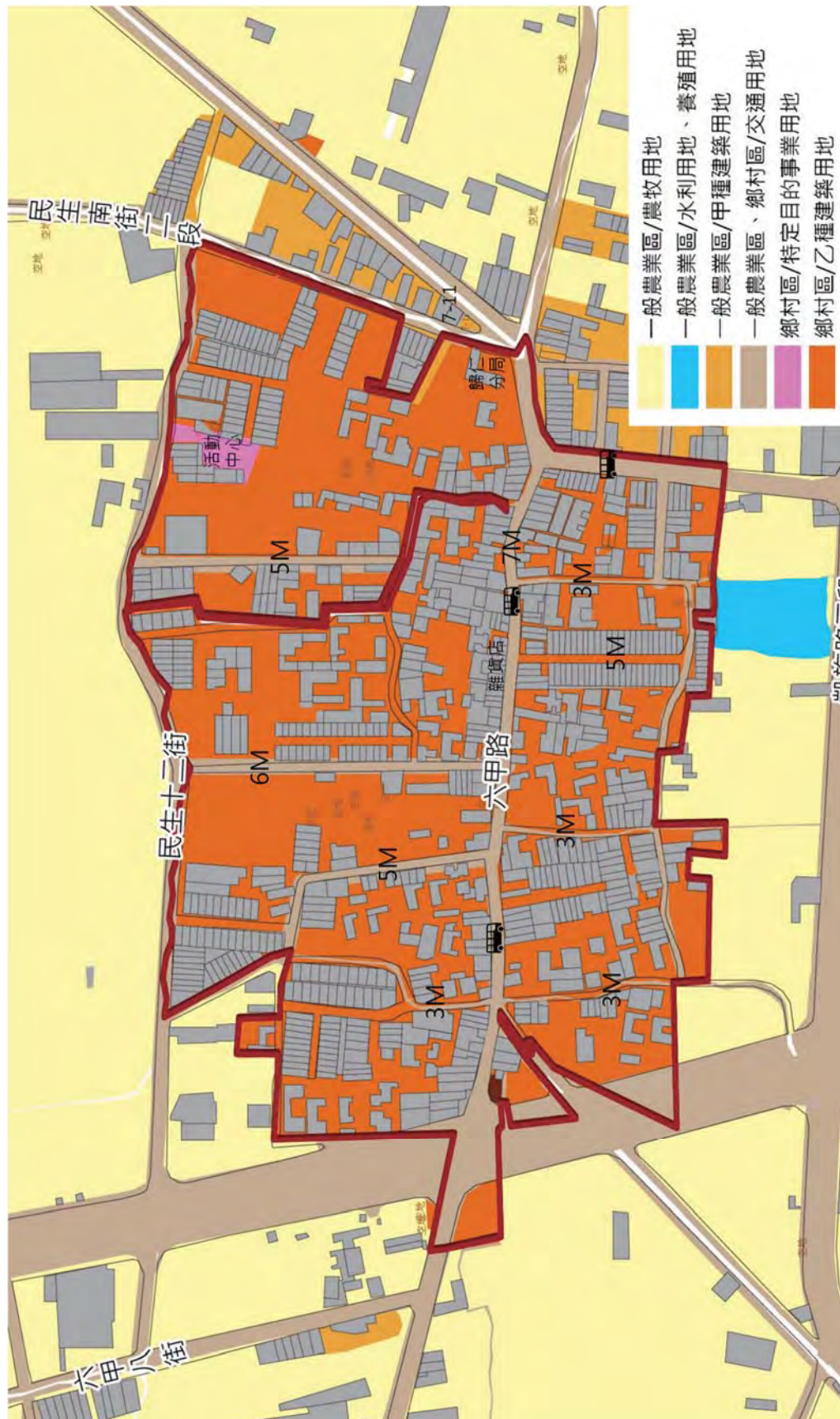


圖 6-46 六甲聚落基本調查示意圖

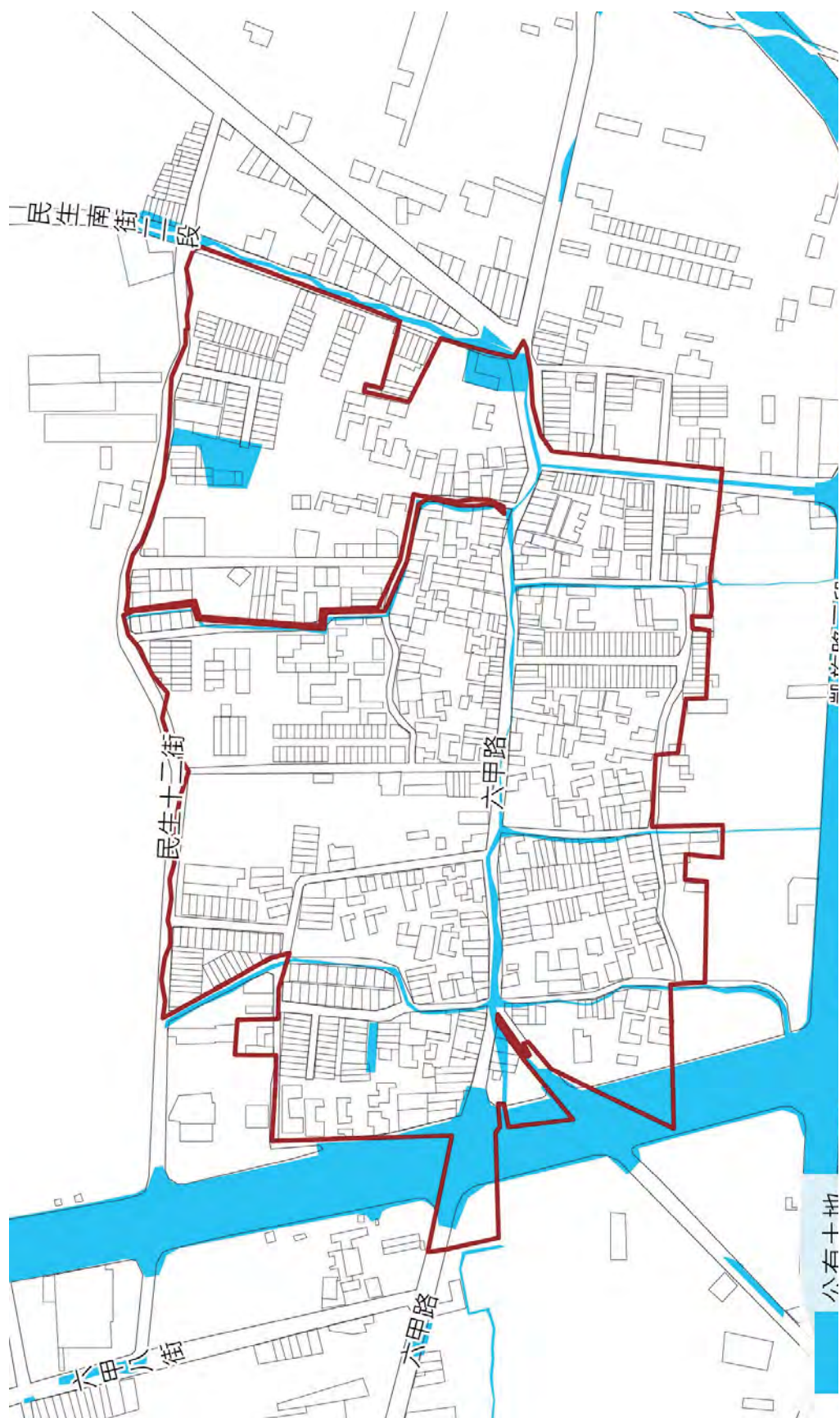


圖 6-47 六甲聚落公有地分布示意圖

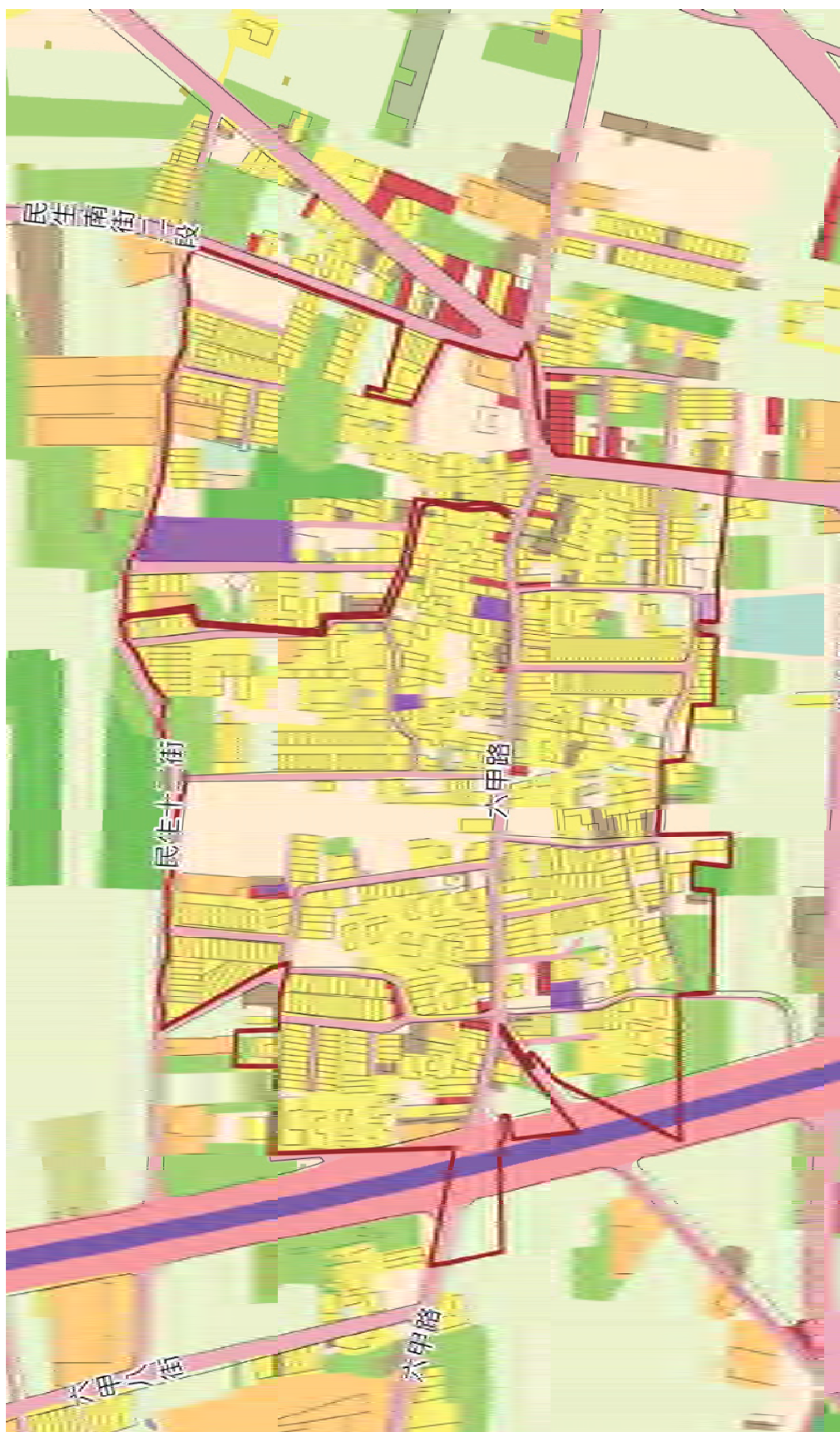


圖 6-48 六甲聚落國土利用調查示意圖

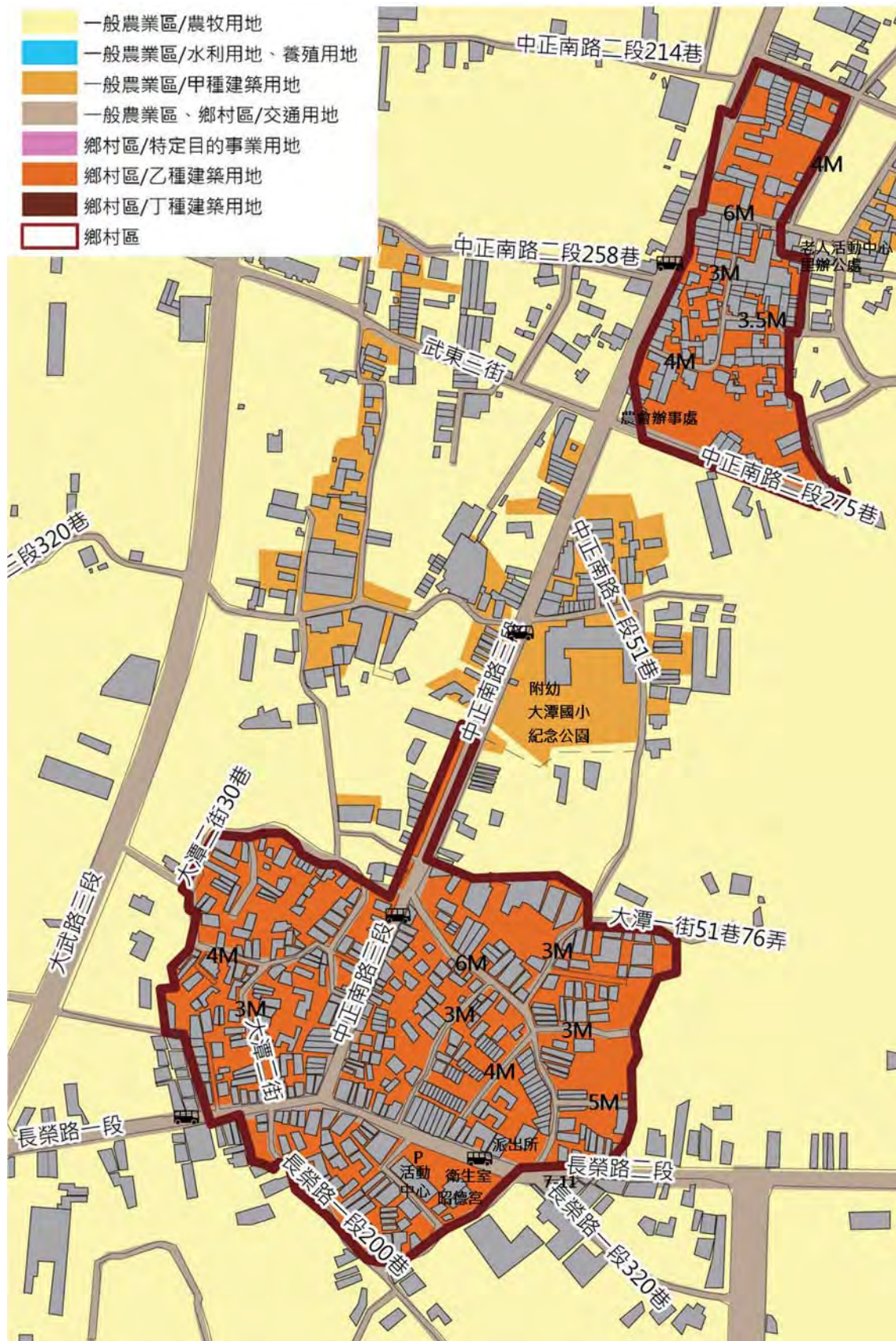


圖 6-49 大潭武東聚落基本調查示意圖

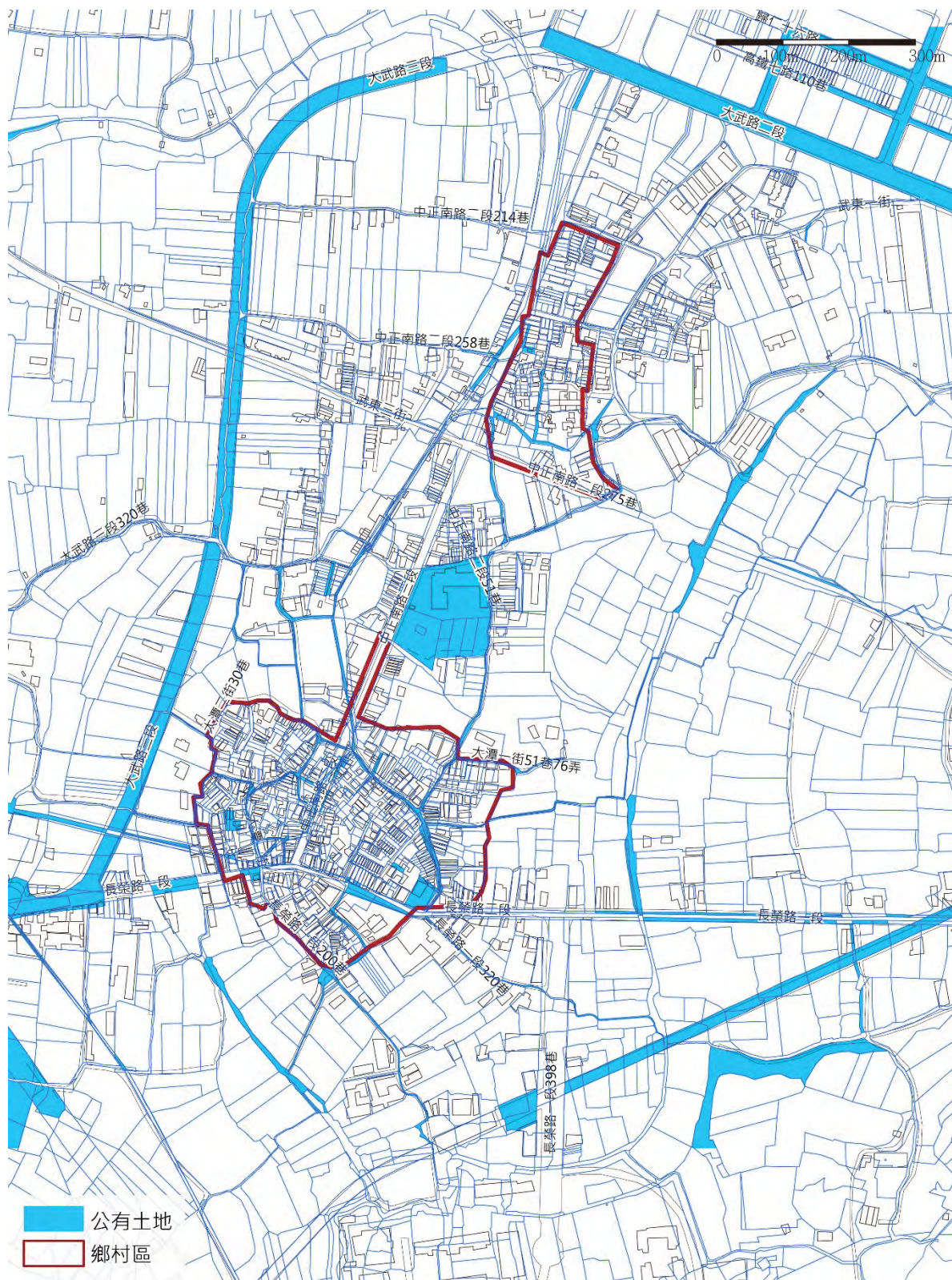


圖 6-50 大潭武東聚落公有地分布示意圖

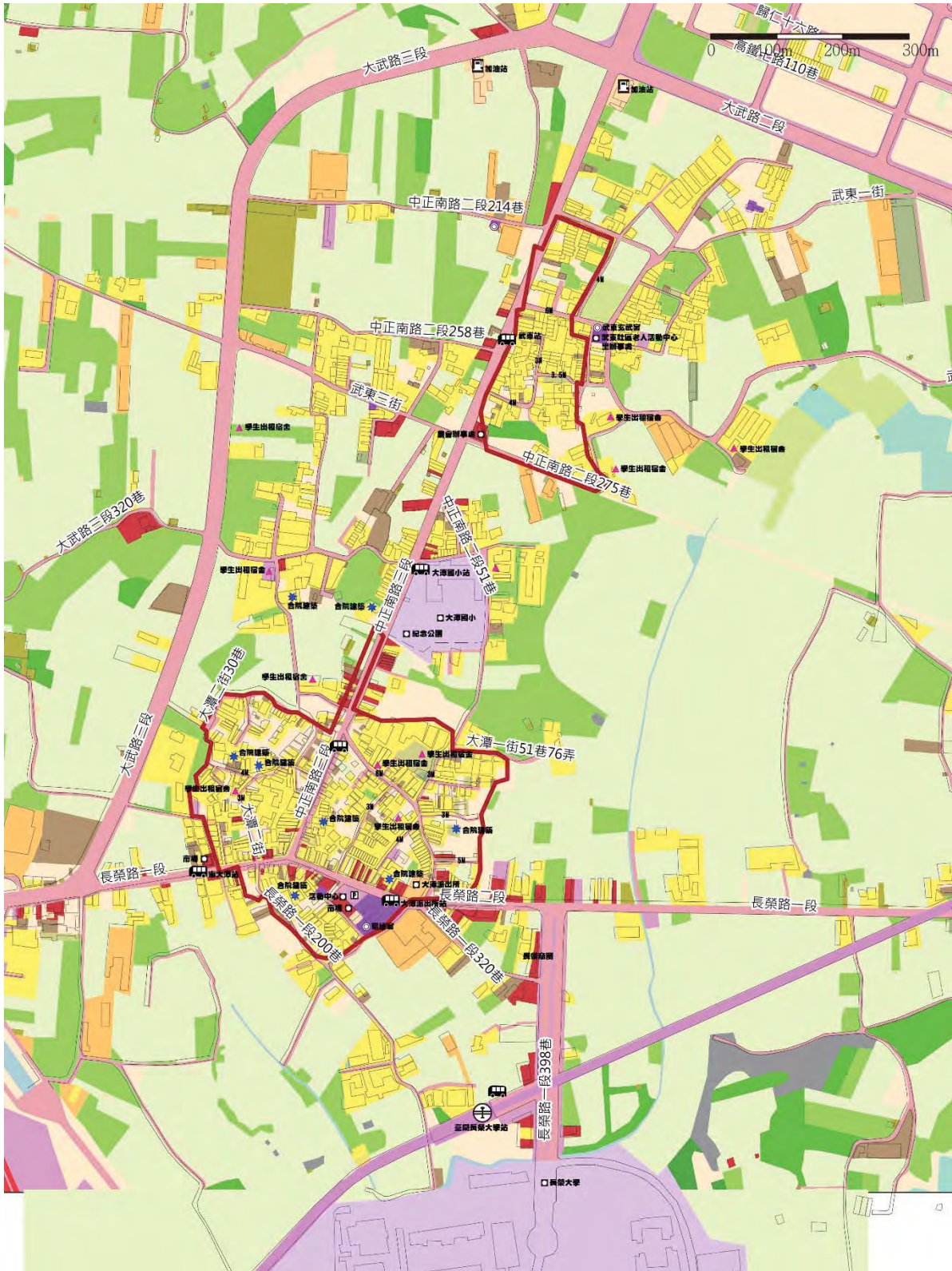
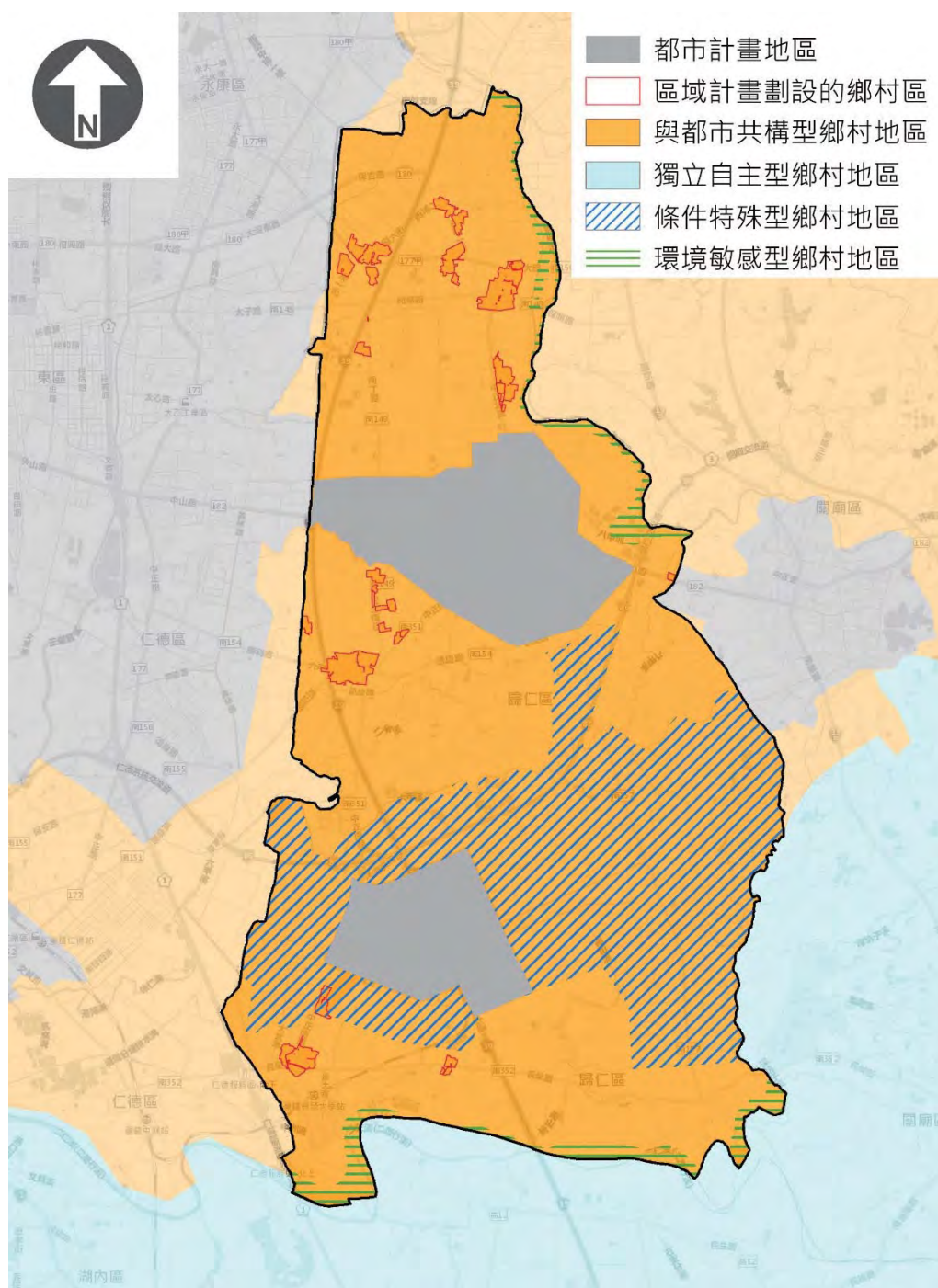


圖 6-51 大潭武東聚落國土利用調查示意圖



(二) 屬性辨識

透過臺南市政府交通局 101 年 3 月起展開的「臺南市家戶旅次特性調查」，以電腦隨機抽樣，由調查員親訪調查市民平日交通習慣，獲得村里旅次結果。以此為互動關係基礎，並依據與都市地區之毗鄰距離，指認歸仁區之鄉村地區為「與都市共構型鄉村地區」。



(三) 課題盤點及規劃策略

本區屬「與都市共構型鄉村地區」，其工作就業、就學、日常公共服務多可就近至周邊都市地區滿足，此外因區位條件便利性、且土地成本相對都市地區低廉，故多成為居住、產業用地外溢之區位選擇；土地利用的衝突與農地資源不當開發為本類型鄉村地區首當其衝課題，以下就生活、生產、生態面向進行課題盤點。

1、生活

- (1) 現行土管、空間型態與環境無法支持現狀與未來趨勢，產生極大差異，包括可建築用地不足，鄉村地區人口已具一定規模，但基本生活保障明顯不足。
- (2) 現有建築量體過於老舊、因土地產權複雜，改建困難，以及道路狹窄，欠缺聚落核心，且鄉村生活環境品質應提升與整頓。
- (3) 活動人口之日常商業服務設施受限於現有使用地管制，以臨時建築形態零星分布，無法提供符合消防、公共衛生之合宜空間。

2、生產

- (1) 農業、工業爭地，低廉土地成本成為工業用地使用，相關汙水、廢棄物處理未受到規範，造成農地資源不當開發，形成土地利用之衝突。
- (2) 休耕政策導致生產農地閒置、荒廢，近年來因應提高糧食自給率延議之活化休耕農地鼓勵復耕措施，又面臨人力老化與不利復耕田區問題。

3、生態

- (1) 農水路及設施缺乏維護，小型加工廠產出污染物未受規範，導致農漁地景被侵蝕，景觀的破壞，有待加強的汙染控制處理。
- (2) 農村景觀風貌日漸喪失。
- (3) 臺糖沙崙農場為牧草種植區，吸引許多野鳥棲息，更有保育類環頸雉、草鴉，生態資源豐富，與重大建設開發形成競合。

4、聚落尺度

本案除針對歸仁區進行公共服務調查，同時也以聚落尺度進行調查，以了解聚落實際公共服務情形，作為後續規劃參考。以下先行針對屬於「與單一都市共構型」的六甲聚落，以及屬於「與多個都市共構型」的大潭武東聚落，檢視聚落內部提供之公共服務，以及聚落周邊 2、3 公里可及的服務範圍。

(1) 六甲聚落

本聚落人口數約 2,400 人，面積約 19 公頃，現有鄉村區境內有活動中心、歸仁分局交通分隊、公車站、北極殿、便利商店、餐飲店、美髮店等公共服務、信仰中心及商業採買，至於重要公共設施皆可就近至周邊歸仁都市計畫區內滿足，因此相關聯外大眾運輸系統之便利性及公車站牌停等空間妥適性，應考量區內幼年、老年人口使用需求予以改善。

本聚落內為住宅機能為主、無相關產業活動使用，就居住生活功能而言，以社區內道路及停車空間較為不足；區內道路路幅約 3 公尺至 7 公尺，且多無構成系統性路網。

(2) 大潭武東聚落

大潭武東聚落人口數約 1,400 人，面積約 16 公頃，內部有活動中心、衛生室、公車站、昭德宮、便利商店、餐飲店、美髮店等公共服務、信仰中心及商業採買，區內道路路幅約 3 公尺至 6 公尺；若擴及到歸仁市中心，則零售業、市場、郵局、銀行、診所、藥局、牙醫、照護機構、幼兒園、國中小、高中、行政機關等，皆能滿足基本生活所需。

本聚落內設有沙崙支線長榮大學站，其軌道運輸場站與現有大眾運輸系統或自行車系統之接駁、轉運便利性，如通往長榮大學校區、串聯聚落核心區之公共自行車系統，應可逐步改善相關運具接駁轉運設施。

此外，因沙崙支線之設置，以及長榮大學師生生活人口進駐，本站之軌道運輸串連高鐵臺南站、仁德中洲站、以及臺鐵臺南站等，因區內鄰里商業服務設施不足，周邊缺乏大學城之風貌與服務空間，故近年來學生住宿人口逐漸往市區移動。

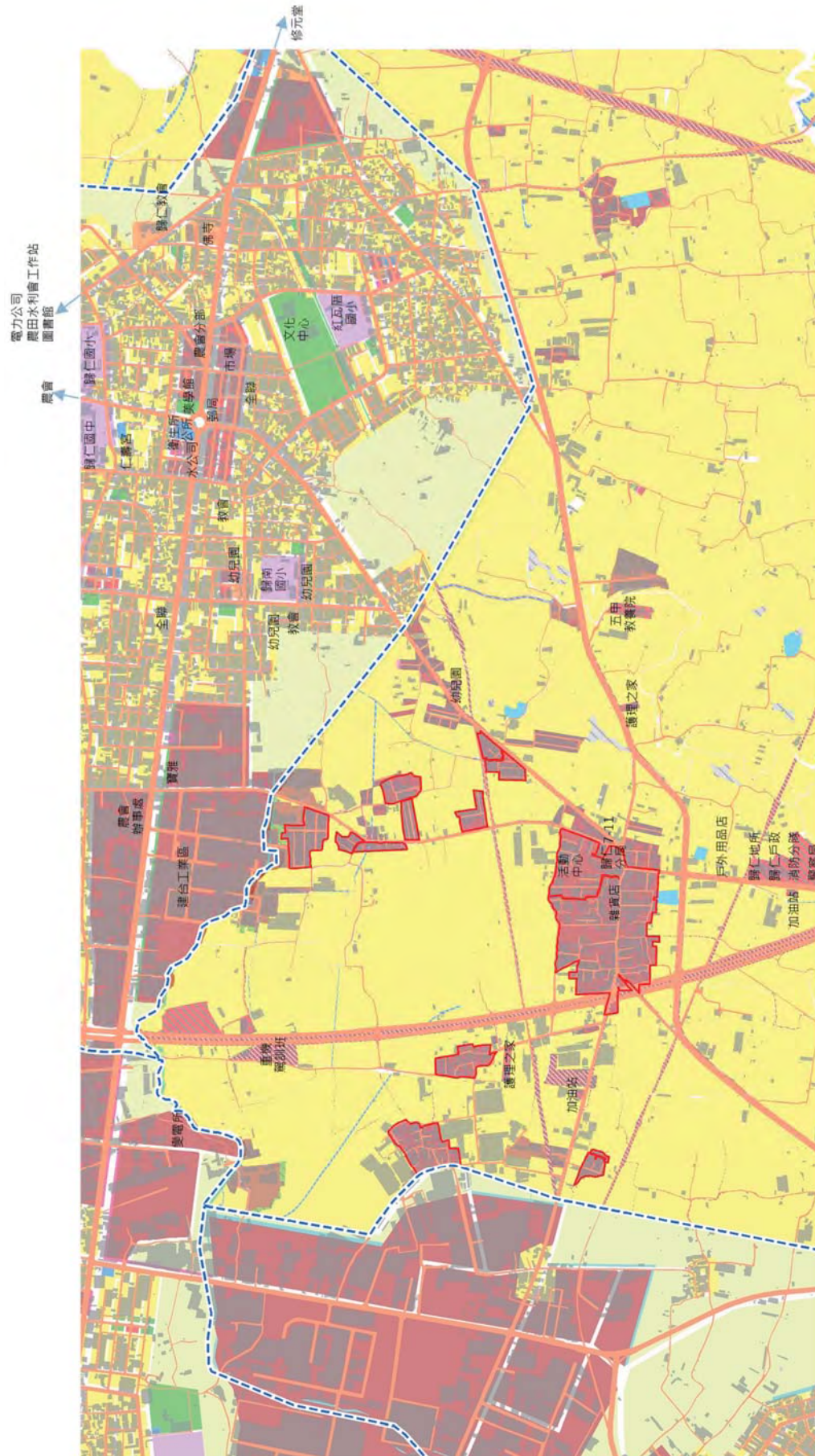


圖 6-54 六甲聚落周邊基本調查示意圖

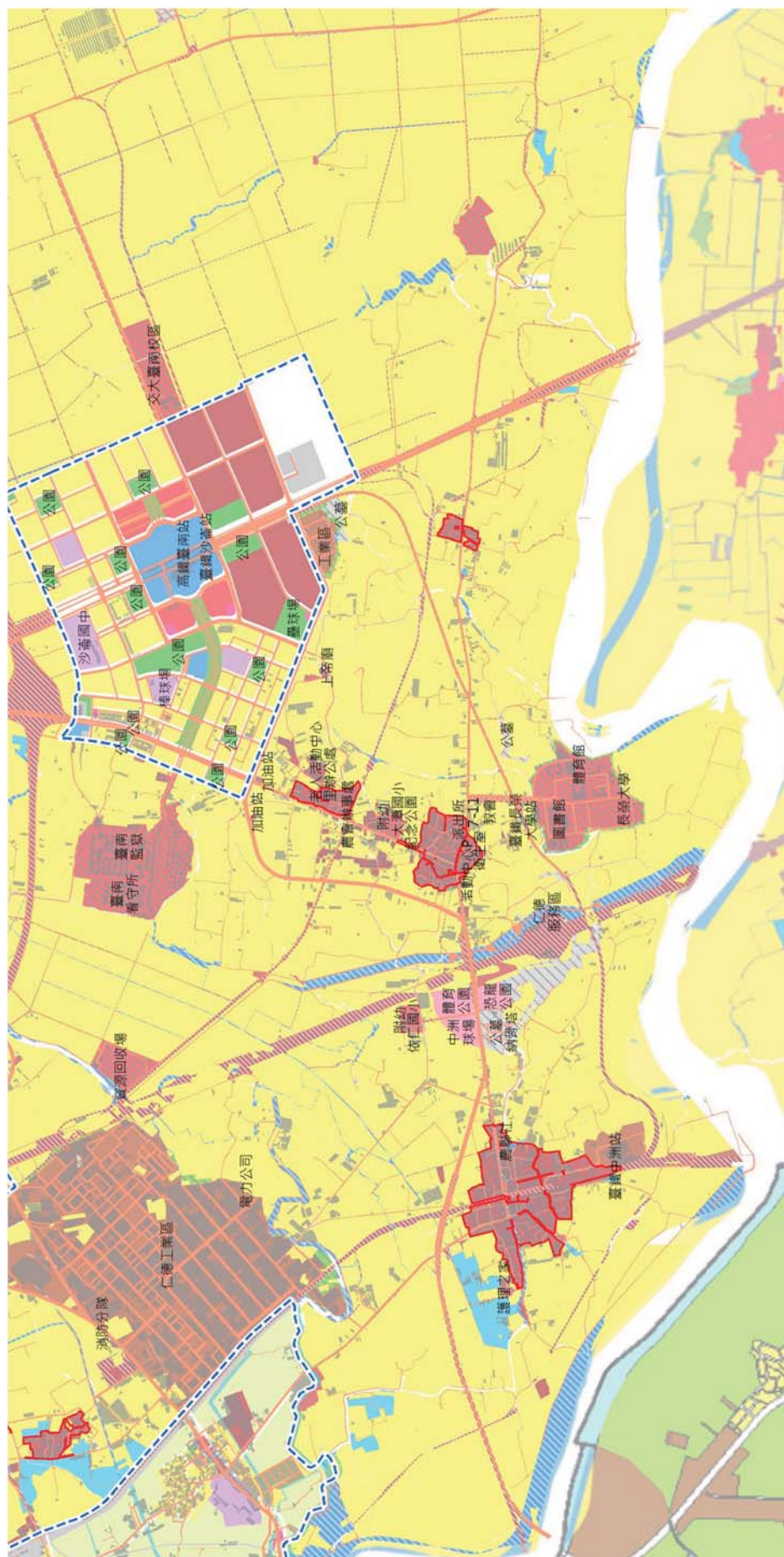


圖 6-55 大潭武東聚落周邊基本調查示意圖

五、土地利用綱要計畫

(一) 歸仁區空間發展構想及成長管理

以下分就居住、產業、運輸、公共設施與景觀之空間發展構想分述如下。

1、居住

(1) 歸仁都市計畫區以公共設施解編適度補充住、商用地，提供內部人口居住需求、高鐵車站特定區則提供配合沙崙綠能城開發引入之就業人口為主；短期內相關都市發展儲備用地釋出都市縫合，仍應視高鐵車站特定區土地去化率及人口進駐情形妥予調配，避免造成居住用地供給競合。

(2) 至於鄉村地區主要既有聚落，因位屬南關地區發展軸線，已形成與都會網路共構之生活圈，且聚落發展具脈絡形成之歷史性，故基於「尊重現況，引導集中」之目標，應正視主要聚落提供居住功能之所需。

① 銜接永康大灣一帶的保大路，串連之大廟、媽廟。

② 由媽廟往南進入歸仁都市計畫區內中正北、南路所串連之七甲、八甲。

③ 中正南路往西通往仁德一帶的六甲聚落

④ 高鐵車站南側則長榮路一帶（東西向銜接仁德、關廟）上的大潭、武東聚落。

(3) 各聚落內保有本區早期墾殖與群居之遺跡，如宗祠、家廟、祖厝、古厝與宗教信仰中心、古井等，應併同文化主管機關進行歷史建物普查，並研議建物修繕補助、與建物保存獎勵機制。



七甲蔡姓家族故居



媽廟林氏宗祠聚落群



(4) 聚落內非屬上述具保存建築之老舊建築，且因環境髒亂、恐病媒蚊滋生導致公共衛生疑慮者，應由當地公所徵詢土地所有權人意願，代為拆除或準用「臺南市民間設置路外公共停車場獎助辦法」申請設置民間路外停車場。

(5) 依上述居住策略，本區居住用地供給總量盤點如下表：

表 6-15 歸仁區居住用地土地供給情形

都市計畫區				鄉村地區			備註
分區		面積 (公頃)	使用率	分區	面積 (公頃)	使用率	
歸仁都市計畫	住宅區	212.66	87%	甲種建築用地	43.39	76%	依現行區域計畫編定量測
	商業區	9.58	85%				
高鐵車站特定區	住宅區	82.61	2%	乙種建築用地	93.61	78%	
	商業區	10.73	9%				
小計		124.19			137.00		

(6) 本區現有聚落以媽廟里、六甲里及大潭里分別界定為聚落點，應適度補充鄰里性公設及鄰里商業，提供北、中、南區之鄉村地區使用，其中大潭聚落因鄰近有長榮大學，師生生活人口逾 9,600 人，應適度提供鄰里商業機能，如現行使用分區無法適法，應於聚落生活環境中指定合宜區位條件，研議土地使用管制放寬及許可條件。

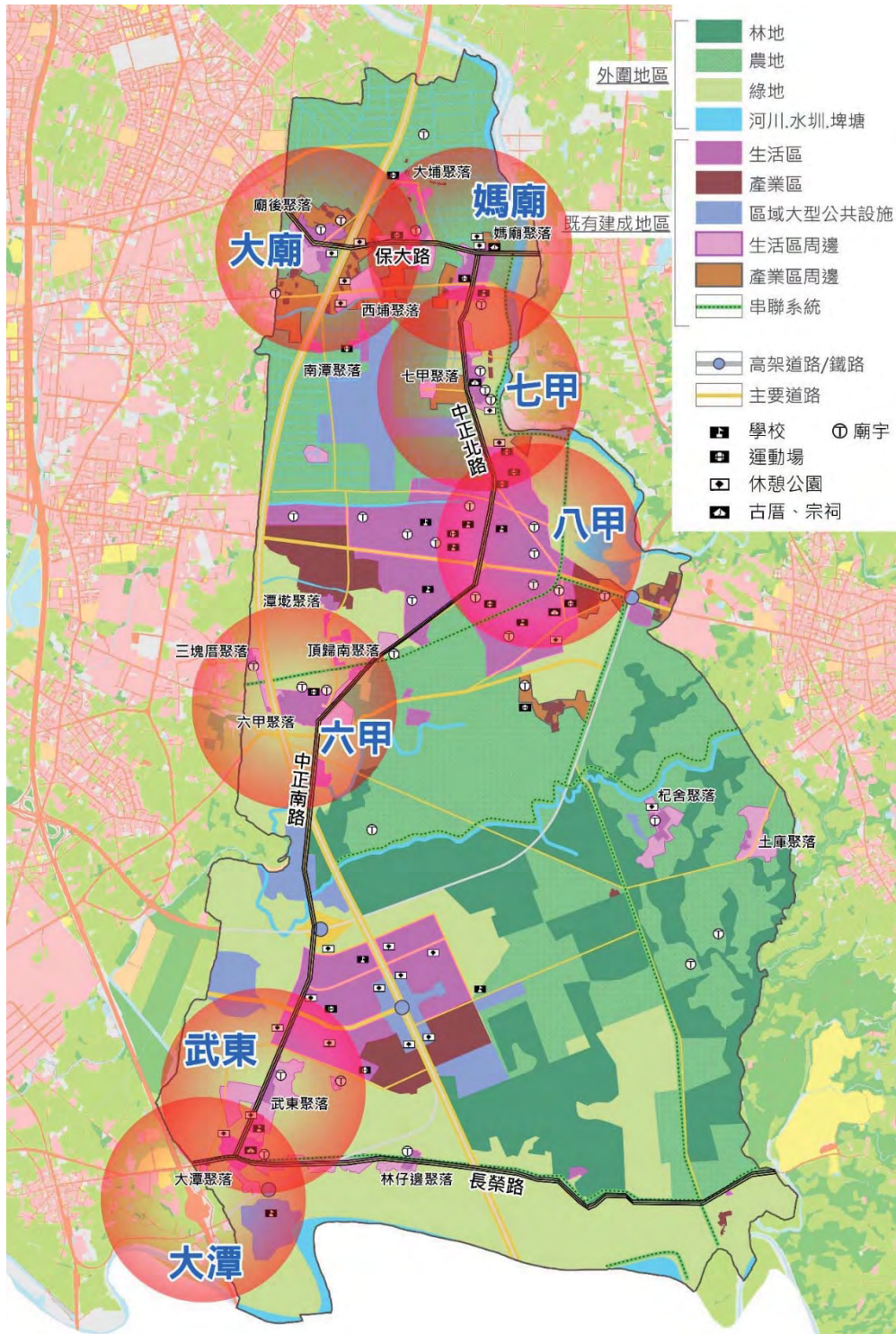


圖 6-56 歸仁區居住構想與策略示意圖

2.產業

- (1) 本區因屬都會共構鄉村地區，都會產業用地需求外溢，導致製造業用地與農地使用造成衝突，且農業用地地價攀升，從農者租用農地困難、形成青農返鄉者阻礙，應配合農地資源調查及國土功能分區劃設成果給予宜農地更多保護與農業發展獎勵措施。
- (2) 建立一級產業作物略圖，北歸仁經農地重劃以水田稻作為主，中歸仁崙頂一帶以旱作、雜糧及果樹為主，南歸仁沙崙一帶因屬沙丘地形，目前以西瓜、哈密瓜及牧草為主；另二甲溪、二仁溪兩側為養殖、畜牧業分布；未來相關發展用地應避免零星使用重要一級產業作物分布區域。
- (3) 本區特色一級產業包括觀賞魚養殖、花卉景觀產業、雜糧油品原料作物、菱角以及竹編產業等，應結合農政單位與文化主管機關資源，協助扶殖或支持為在地特色產業，同時結合相關地方創生提案，必要時得適度放寬朝六級化之創生可行性。

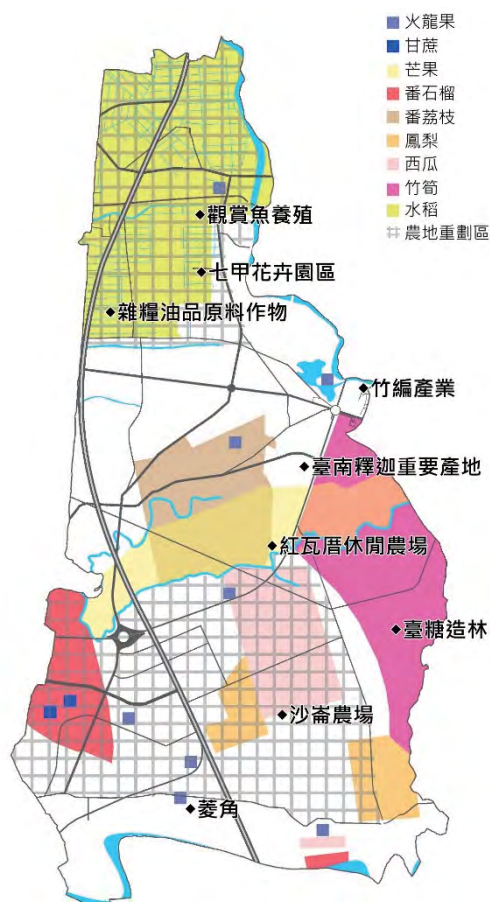


圖 6-57 歸仁區一級產業構想與策略示意圖

(4) 本區製造業廠商及員工人數近年來呈現成長趨勢，製造業工廠家數 277 家（以金屬製品製造業及塑膠製品製造業家數最多）；員工人數約 9,000 人，其中金屬製品製造業員工人數即達 2,600 人；製造業年營收約 347 億元，根據土地利用調查結果，製造業使用土地面積約 205 公頃，現行工業用地供給約 196 公頃，整體而言，工業用地劃設略有不足。

(5) 本區二、三級產業因科技部投入沙崙綠能城計畫，惟因高鐵車站特定專用區內產業專用區腹地不足，市府已積極於仁德區台糖農場開發綠能產業園區，故為避免工業區土地供給，未來新增製造業廠房仍應以合法工業用地為主，產業建設單位應盤點區內閒置工業用地與廠房設施，優先使用已發展之土地與建物。

表 6-17 歸仁區產業用地土地供給情形

都市計畫區				鄉村地區			備註
分區		面積 (公頃)	使用率	分區	面積 (公頃)	使用率	
歸仁都市計畫	甲種工業區	48.09	85%	丁種建築用地	25.06	71.51%	依現行區域計畫編定量測
	乙種工業區	8.73	83%				
高鐵車站特定區	產業專用區	47.12	--				
小計		103.97			25.06		

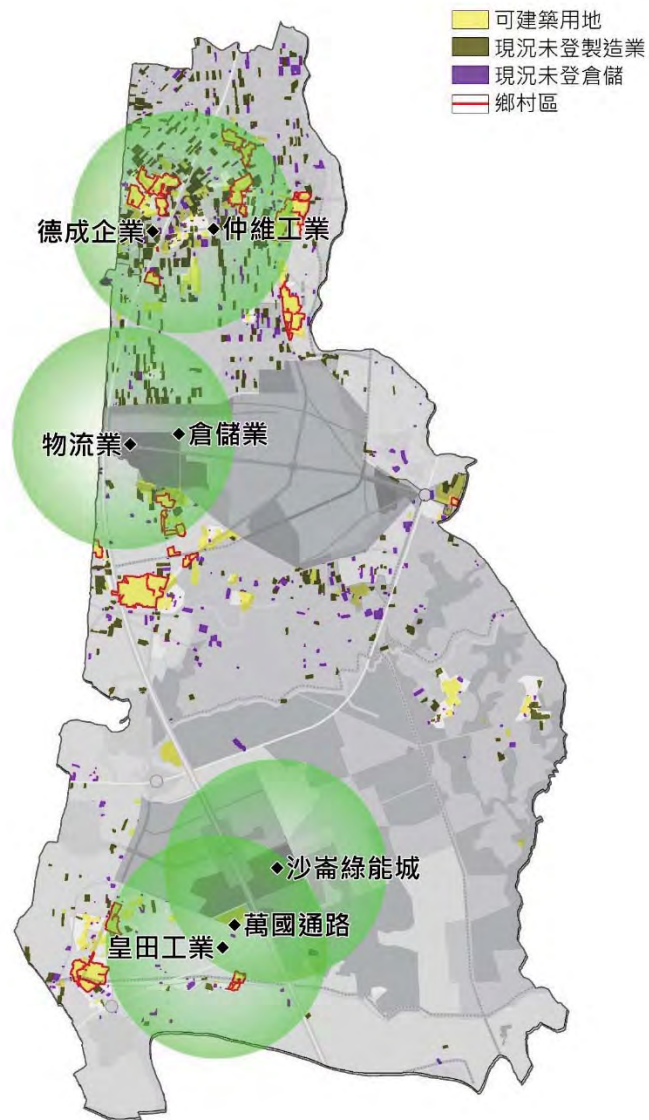
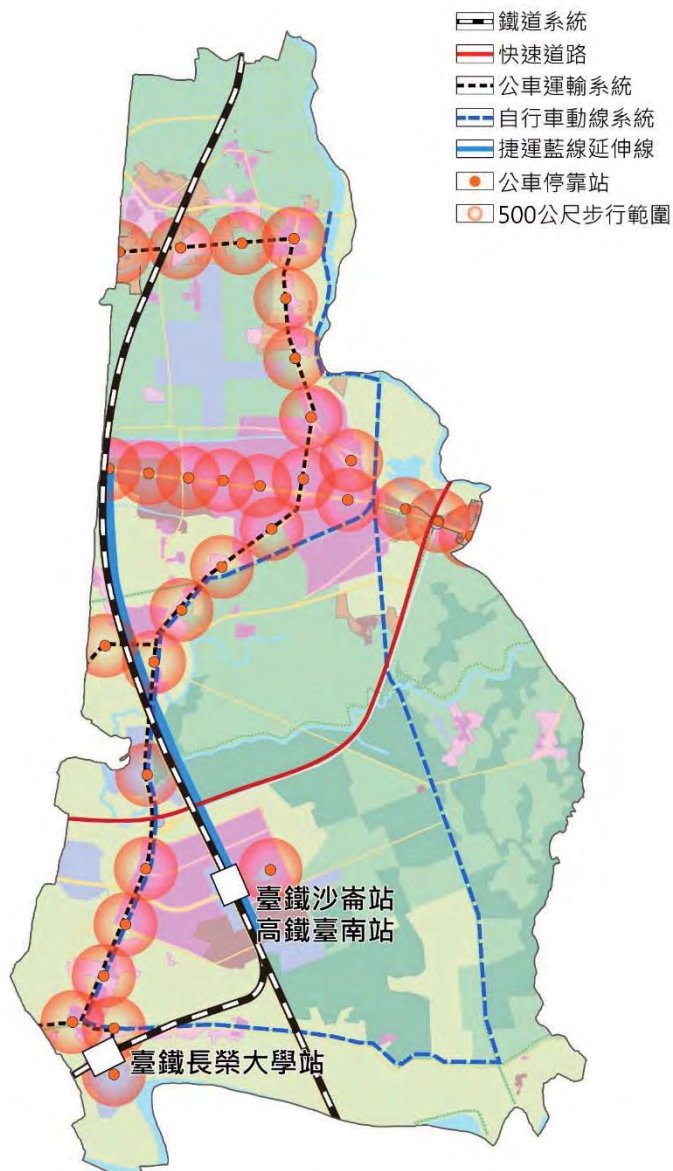
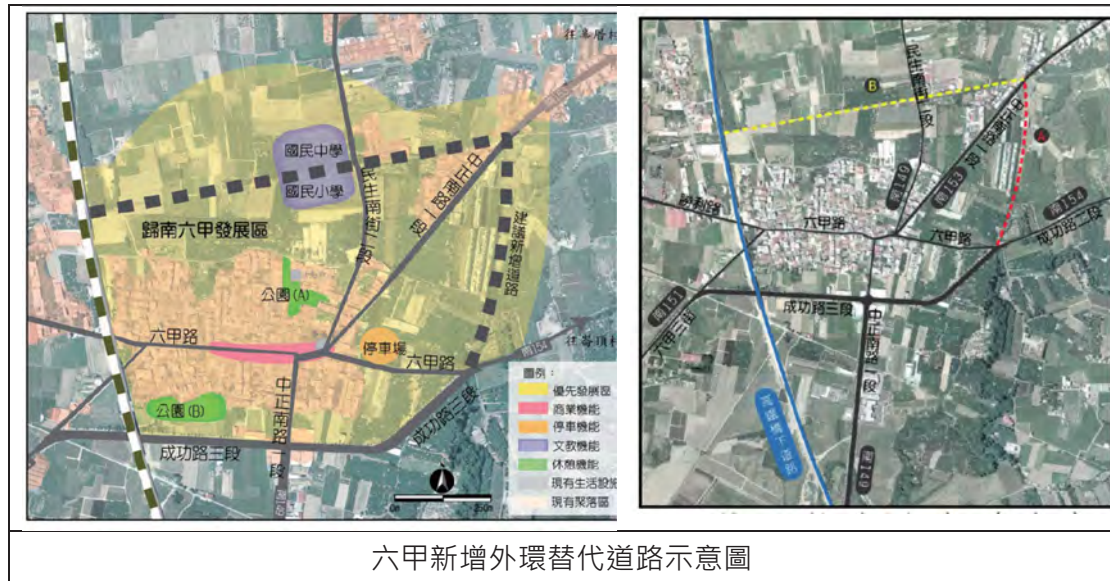


圖 6-58 歸仁區二、三級產業構想與策略示意圖

3、運輸

- (1) 本區公路運輸系統包括公路系統 (台 86 東西向快速道路、高鐵橋下台 39 號省道、南 182 南關線)、軌道運輸 (高鐵、臺鐵沙崙支線、捷運藍線延伸線預定路線)，整體而言聯外道路系統尚屬便利，有關區域性路網建議改善部分包括外環道路網應適度避開既有聚落，避免穿越性車流進入既有社區。
- (2) 本區大眾運輸系統包括沙崙支線、公車系統以及未來之捷運藍線延伸線，另歸仁區公所陸續闢建規劃之南官鐵馬道，為利用台糖舊鐵道之自行車道，騎自行車道系統之串連應適度與區內重要公共設施據點或軌道運輸系統場站整體規劃，並改善自行車系統之系統性與安全性。



4、防救災

(1) 既有聚落內屬危險巷弄者 (依內政部頒 102.7.22 台內營字第 1020807424 號函劃設消防車輛救災活動空間指導原則) 如救災動線淨寬未達 3.5 公尺，救災空間未達 4.2 公尺，應檢討道路拓寬或留設街角小型口袋廣場供緊急疏散可行性，如未能拓寬者，應加強建築管理，如建築附屬設施物之淨空或狹小巷弄勿規劃設置固定設施，以及避免使用可燃性物品堆置等。

(2) 鄉村地區應針對消防區隊救災時間進行檢討，包括狹小巷弄、救災時間超過 10 分鐘及周邊地區水源不足者，應輔以設置消防連結送水管。

表 6-16 歸仁區狹小巷弄分布一覽表

編號	巷道名稱	長度	實際 寬度	受影響建築物之詳細地址	行政區	轄區分隊	分區
563	民生十街八巷	60	4	1. 2. 3. 5. 6. 7. 8. 9. 10號	歸仁區	歸仁分隊	紅
564	民生十街十八巷	60	4	單號：1. 3. 5. 7. 9. 15. 17 雙號：2. 6. 8. 10. 14	歸仁區	歸仁分隊	紅
565	崙頂三街	200	4	單號：1至49號(39號除外) 雙號：2至56號(4. 44號除外)	歸仁區	歸仁分隊	紅
566	崙頂五街	200	4	單號：1至49號(39號除外) 雙號：2至56號(4. 44號除外)	歸仁區	歸仁分隊	紅
567	成功八街	250	4	單號：1至27號 雙號：2至26號(4號除外)	歸仁區	歸仁分隊	紅
568	成功路一段155巷	120	3	12. 13. 17號	歸仁區	歸仁分隊	紅
569	公園路156巷	80	4	2至26號	歸仁區	歸仁分隊	紅
570	大智街23巷	50	2	6. 8. 10號	歸仁區	歸仁分隊	紅
571	信義南路53巷	80	2	16號	歸仁區	歸仁分隊	紅
572	信義南路101巷	130	4	5至19號。2至12號	歸仁區	歸仁分隊	紅
573	中山路一段319巷	150	4	8至58號	歸仁區	歸仁分隊	紅
574	忠孝南路60巷	250	2	2至30號，23至39號	歸仁區	歸仁分隊	紅
575	成功路一段159巷	100	3	2至16號。3. 7號	歸仁區	歸仁分隊	紅
576	中正南路一段153巷	180	3	2至50號。1至15號	歸仁區	歸仁分隊	紅
577	中正南路一段131巷	200	3	2至40號，1至19號	歸仁區	歸仁分隊	紅
578	中正南路一段76巷	100	3	1至5號。18至28號	歸仁區	歸仁分隊	紅
579	和平南街71巷	100	3	1至21號	歸仁區	歸仁分隊	紅
580	和平南街89巷	70	2	26號	歸仁區	歸仁分隊	紅
581	和平南街126巷	40	3	1至5號。2至10號	歸仁區	歸仁分隊	紅
582	中正南路一段183巷	2000	3	9至13號。2. 10. 16號	歸仁區	歸仁分隊	紅
583	中山路一段515巷	80	3	1至13號。2至16號	歸仁區	歸仁分隊	紅
584	大潭二街	350	3	1至67號。2至66號	歸仁區	歸仁分隊	紅

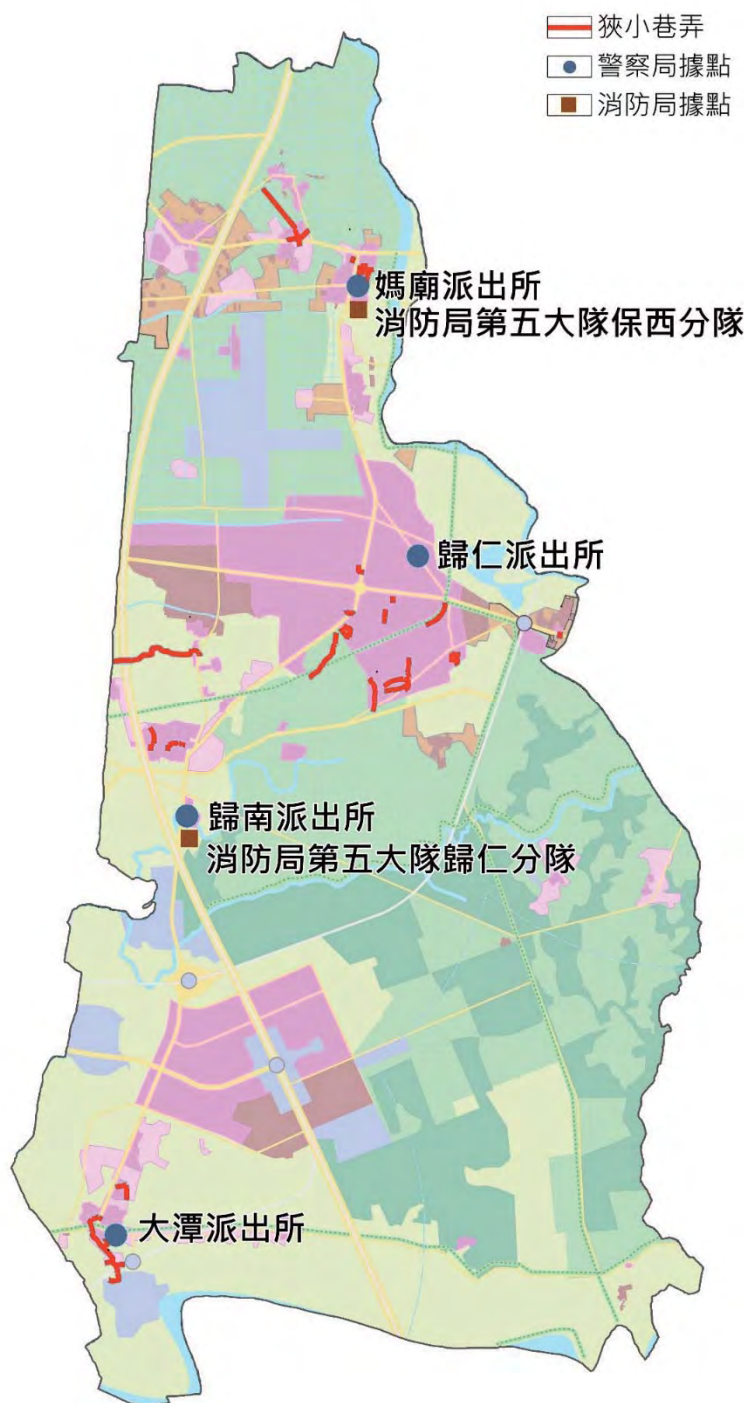


圖 6-60 歸仁區狹小巷弄及警消分布示意圖

5、公共設施

(1) 本區在學校(國小、國中、高中)、消防、警察、行政辦公(公所、郵局、電信)、活動中心、公車站等分布上相對健全，除歸仁都市計畫區外，於北、中、南區各有一處行政服務據點，但性質上略有差異，整體而言除區域型醫院較為不足外，上述公共設施尚屬完整。

(2) 惟目前本區之污水處理設施僅以歸仁都市計畫區及關廟都市計畫區合併規劃，服務面積 1,094 公頃、設計處理量為 78,000 人，工程經費 37 億元，完工後預計接管戶數達 28,000 戶，然而鄉村地區尚有 18,464 人，相關生活污水未能妥善處理，長期而言建議水利主管機關應優先將上述敘明主要聚落納入污水處理系統計畫內妥予考量，中期而言，如考量興闢成本龐大，鄉村社區應輔以人工濕地處理設施做為末端污水處理功能，建議可優先以二仁溪、二甲溪兩側公有土地進行示範計畫。

(3) 盤點現有里活動中心多與採複合式與集會所、村里辦公室等空間結合，如有明確整建需求者，卻無受限於產權者，應協調相關公共造產主管機關，研商法規鬆綁限制；如有新建需求，且有公有土地可供建築者（如經遷葬後之墳墓用地），應協調相關土地使用管制放寬，以符彈性。

活動中心 未登記 產權類別 樣態	1.土地或建物產權屬其他機關單位
	2.未取得使用執照或遺失，或年代久遠無法取得資料可供查考
	3.未辦理建物所有權登記
	4.使用私人財產，未辦理產權登記



七甲聚落內利用廟宇複合使用社區活動中心及日照托育場所，土地產權為廟方所有



鄉村內早期豬舍現已荒廢不用，因土地權屬複雜無重建再利用計畫

6、景觀

- (1) 鄉村地區應結合農業地景、藍綠帶分布系統等，建立整體景觀綱要略圖，包括區內一級產業分布位置兼具綠色資源保留空間、以及區內自行車道路網、水岸空間等，建構生態網落。
- (2) 重要景觀空間，如高鐵車站周邊、大學周邊、既有歷史建築或傳統建築聚落周邊等，無論都市計畫地區或鄉村地區，應於申請建築階段適度導入都市設計審議機制，以確保建築行為與周邊環境之融合。

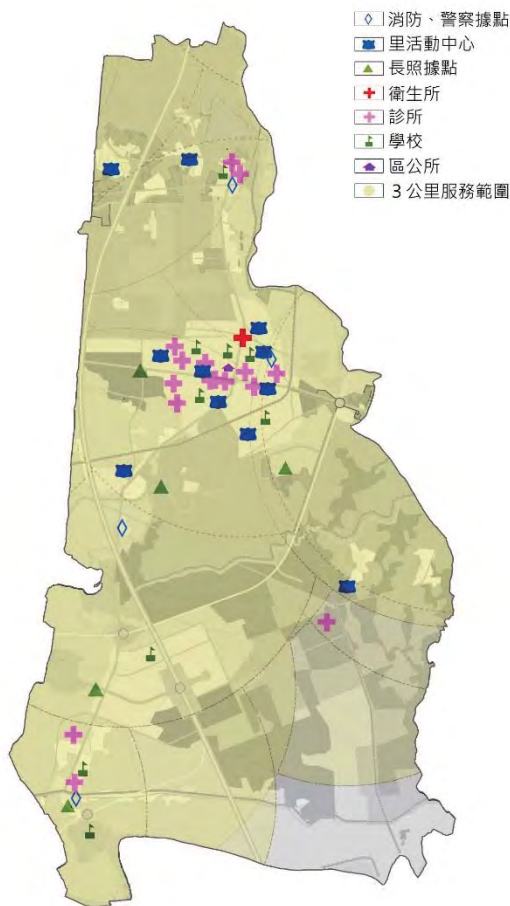


圖 6-61 歸仁區公共設施構想與策略示意圖



圖 6-62 歸仁區景觀構想與策略示意圖

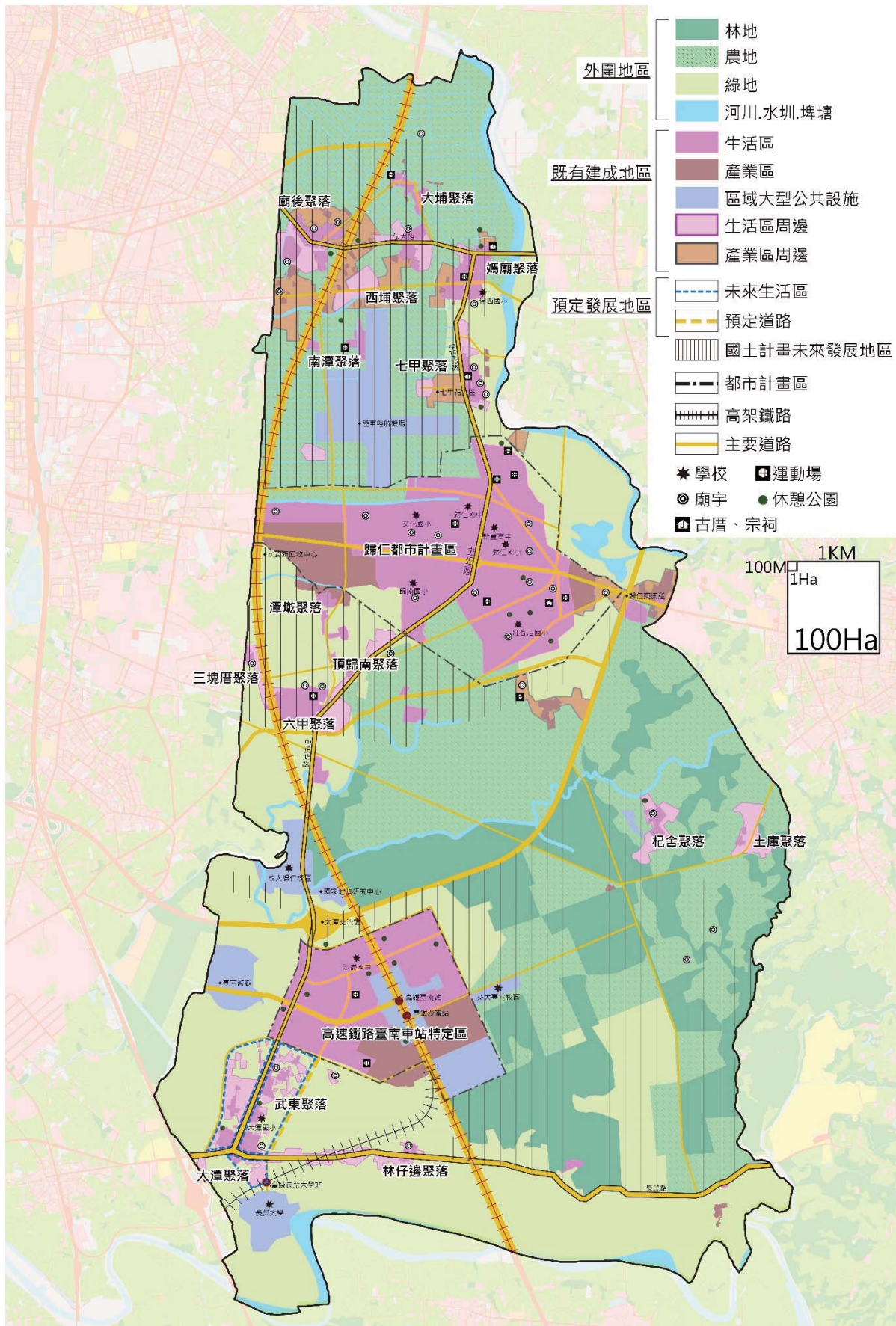


圖 6-63 歸仁區土地利用綱要計畫示意圖

(二) 聚落範圍空間規劃—以大潭武東聚落為例

大潭武東聚落發展性質詳圖 6-64，其中預定發展地區係以北至高鐵特定區，南接長榮大學，西以現有聯外道路，東以高鐵八路及長大路連接為界。另依據「國土功能分區分類及使用地編定圖繪製作業辦法(草案)」修正原依區域計畫劃設之鄉村區界線，詳圖 6-65。

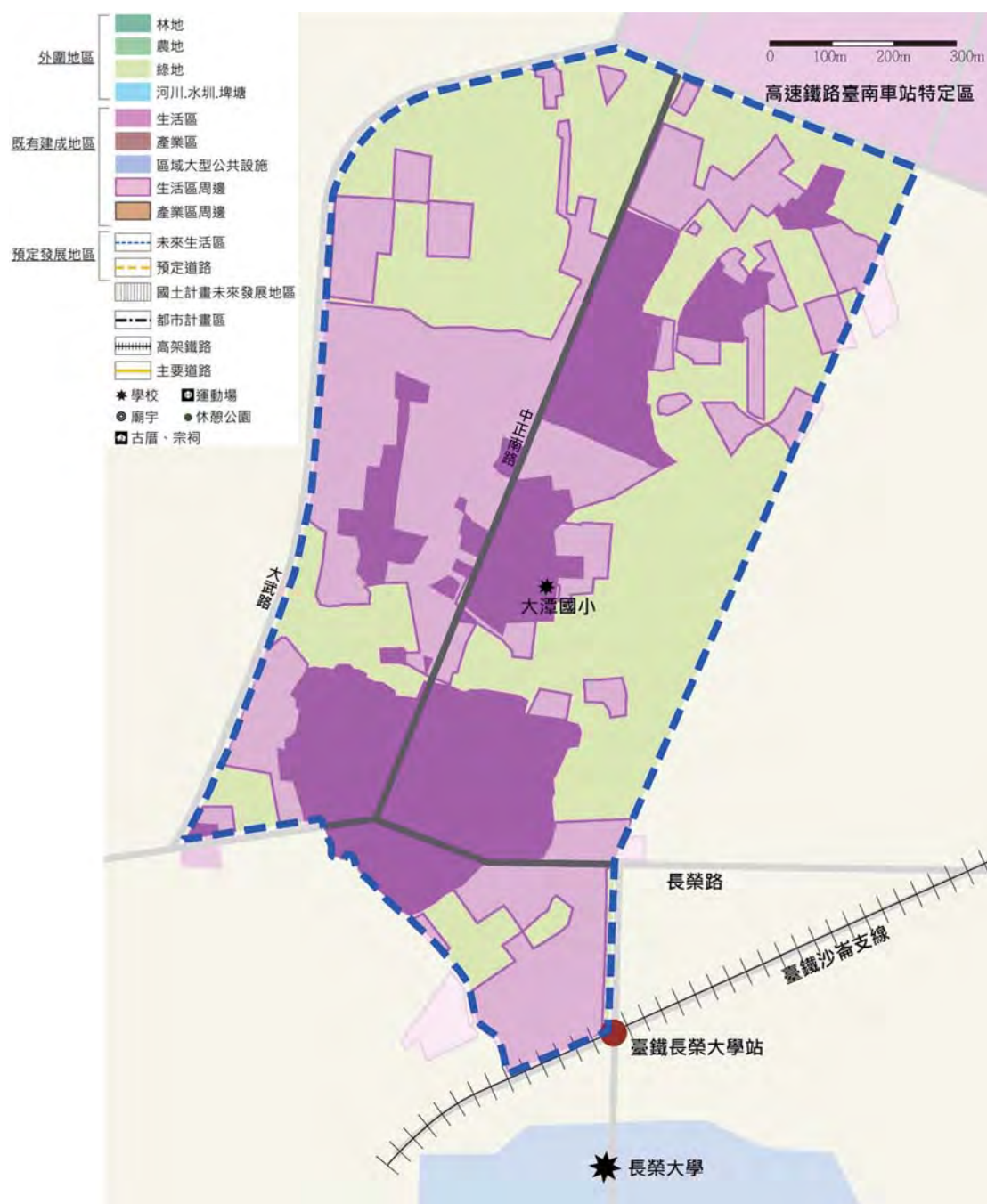


圖 6-64 大潭武東聚落土地利用綱要計畫示意圖

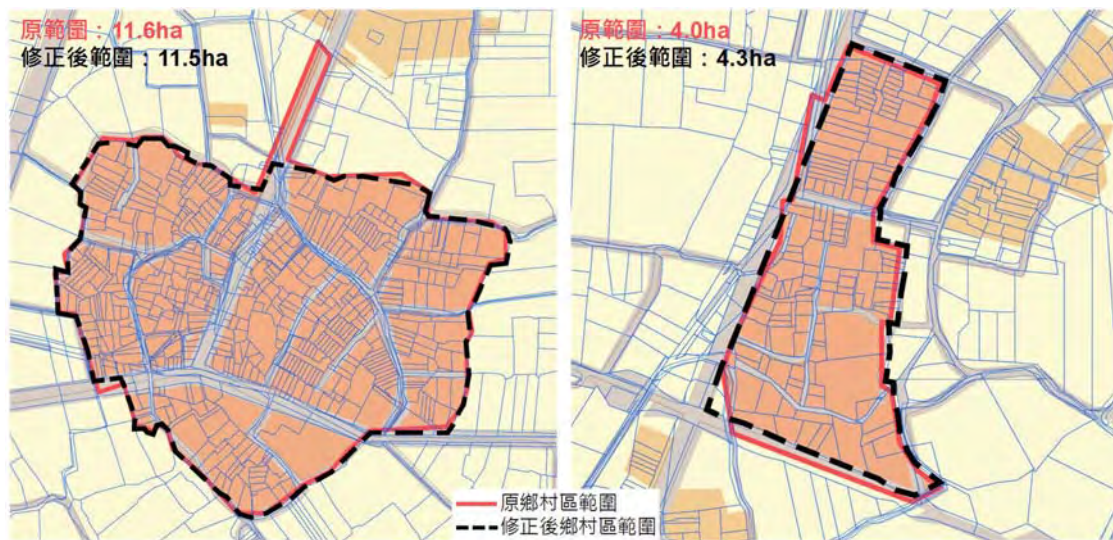


圖 6-65 校正大潭武東聚落鄉村區界線示意圖

1、居住

- (1) 大潭里武東里依內政部點位資料於鄉村區境內設籍人口約 1,500 人、另依戶政統計資料里人口為 4,280 人，境內有長榮大學活動人口（師生活動人口約 9,500 人，校方提供宿舍床數為 2,992 床），相關居住空間應併同活動人口需求考量。

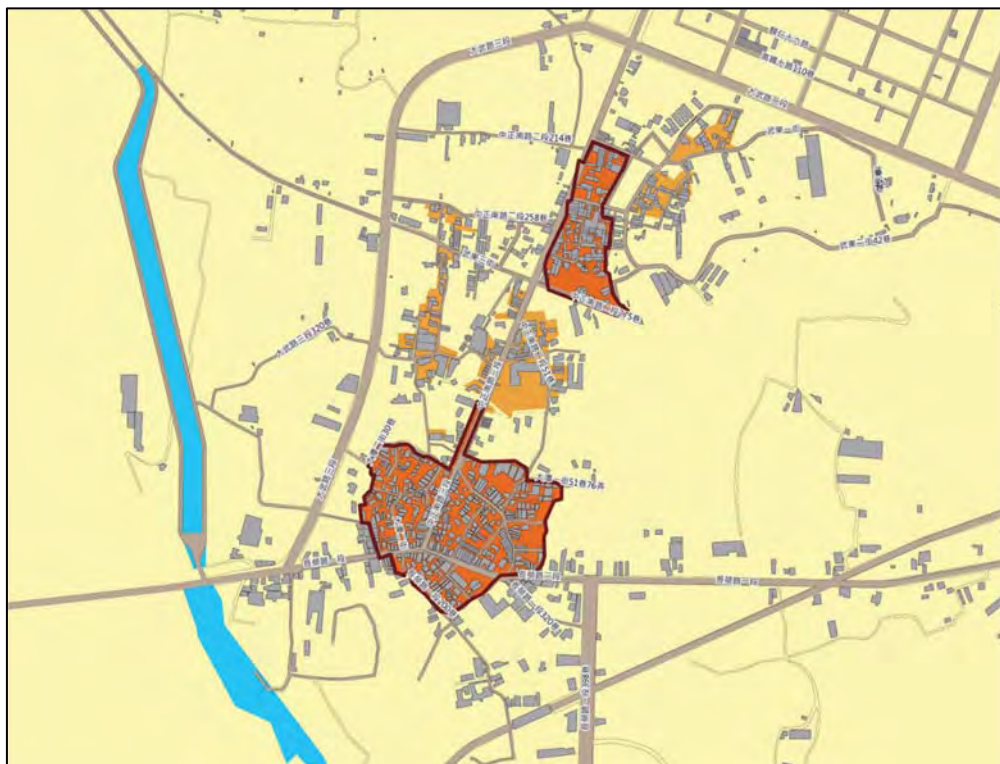


圖 6-66 聚落範圍示意圖

- (2) 有鑑於本區日間人口大於夜間人口，北側為高鐵臺南車站特定區、南側為二仁溪，具活動系統阻隔性，故針對活動人口之日常鄰里商業設施應妥予補足、如受限於現有可建築用地不足，應於容許使用項目研議放寬可行性。

2、產業

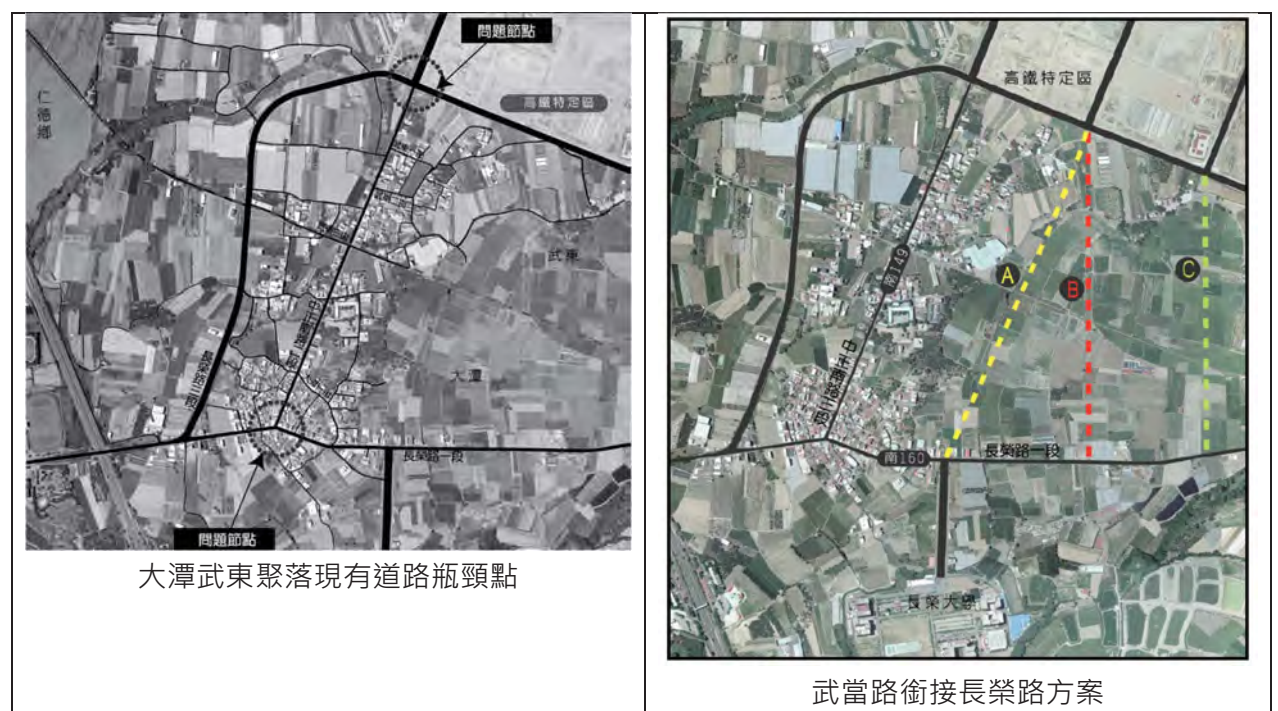
- (1) 本區現有一級產業包括臺南沙崙農場之牧草、二仁溪北側之西瓜、哈密瓜、林仔邊濕地周邊之菱角等，其配合臺南市農地資源調查成果，屬農業發展區第一類、且為大面積（>25 公頃）連續農業使用範圍，應維持農業使用，避免工業用地對一級產業生產之外部衝擊。
- (2) 考量本聚落應長榮大學師生人口進駐，對於活動人口之相關租賃服務業、餐飲零售業、鄰里商業服務等，應於本聚落周邊適當地區予以補充，並酌予考量土地之適宜性，如避免利用第一種農業發展用地、臨路條件需臨接 8 米以上現況道路、以距離現有聚落 500 公尺範圍內為原則，同時需搭配研議使用許可條件，如臨道路側相關退縮建築規範、衍生停車空間提供等。

3、運輸

- (1) 利用交通用地及現況道路，並指定建議留設通行道路，讓鄉村區內現況未達 6 公尺之道路，日後建築新建或改建，以退縮方式留設通行，提升防救災能力，亦建構鄉村地區完整道路系統。
- (2) 本區因臺鐵沙崙支線（串連高鐵站與臺南車站）行經，並配合長榮大學設有乙站停靠站，在相關運輸構想上首重綠色運具之轉運接駁設施，包括利用沙崙支線長榮大學站與周邊地區之自行車動線，或提供停車空間，以滿足轉運需求。
- (3) 本區除主要連絡道路寬度達 10 米以上外，聚落內道路系統多為 4~6 米，應利用公有土地評估拓寬、改善防救災動線可能性；或指定道路兩側日後新建時應指定退縮建築，以退縮後路幅達 6 米為原則。
- (4) 高鐵臺南站特定區計畫道路僅利用中正南路串連本聚落，可評估利用特定區內現有武當路延昇至長榮路之可行性，以改善高鐵特定區與長榮大學連繫之便利性，以避免穿越性車流進入社區內，改善交通安全。



圖 6-67 大潭武東聚落道路系統示意圖



- (5) 高鐵車站特定區內設置有自駕車測試場域及行控中心，第一階段已於 108 年 2 月完工啟用；第二階段將擴及開放場域固定路線以自駕車示範場域為起點，連接成大航太校區及交大光電校區；第三階段則朝向充電站設置及電動車購置，長期而言，建議擴大試行至大潭武東與六甲聚落，仿效日本推行電動車鄉鎮，以自駕電動車作為社區長照、醫療據點接送運具。



4. 公共設施

- (1) 本聚落現有戶數約 1,570 戶，以歸仁區現有汽車持有率 1.06 輛/戶推估，本聚落 1,664 輛，如公共停車空間以汽車持有率 20%、每輛車位 35 平方公尺計，至少須要 1.17 公頃之停車空間，建議於大眾運輸場站周邊、商圈周邊、主要社區周邊，評估鼓勵私有土地申請「臺南市民間設置路外公共停車場獎助辦法」之可行性。
- (2) 本聚落大型運動設施、圖書室可利用長榮大學校園空間，惟小型公園、兒童遊樂場空間建議於聚落內部適當補足，除利用公有土地外，亦可積極鼓勵適用臺南市空屋自治條例辦法興設，並給予適用相關稅賦優惠。
- (3) 本聚落內缺乏國中用地，惟考量高鐵車站特定區內業留設有學校用地（供文中小使用），教育局與南科管理局視沙崙綠能城招商進度訂有開闢計畫，故建議本聚落內無須留設。

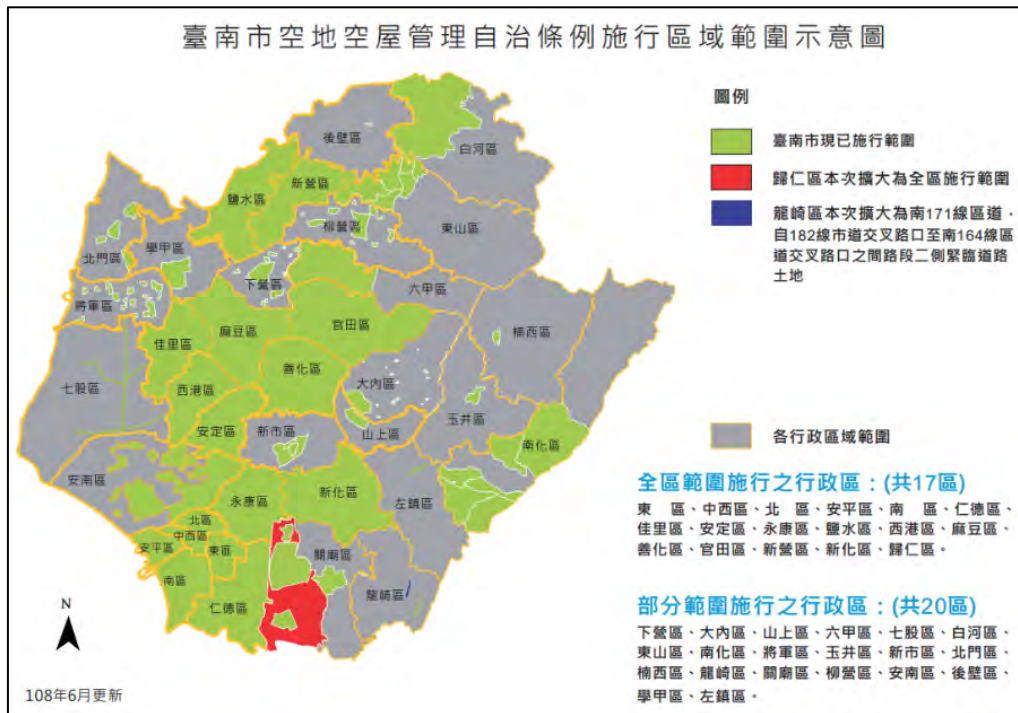


圖 6-68 臺南市空地空屋管理自治條例施行區域範圍圖

5、景觀

本區為高鐵車站周邊大學城社區，惟應受限於土地使用編定限制，主要道路兩側建築或鄰里商業設施多屬鐵皮建築，衝擊鄉村地區生活美學，建議應適度放寬容許使用項目，或利用在地風土建築形塑大學城風貌，例如歸仁區為大臺南地區少數林業用地生產區域，可結合輕鋼構木造建築，彰顯地區自明性與自然、建康的鄉村建築環境。

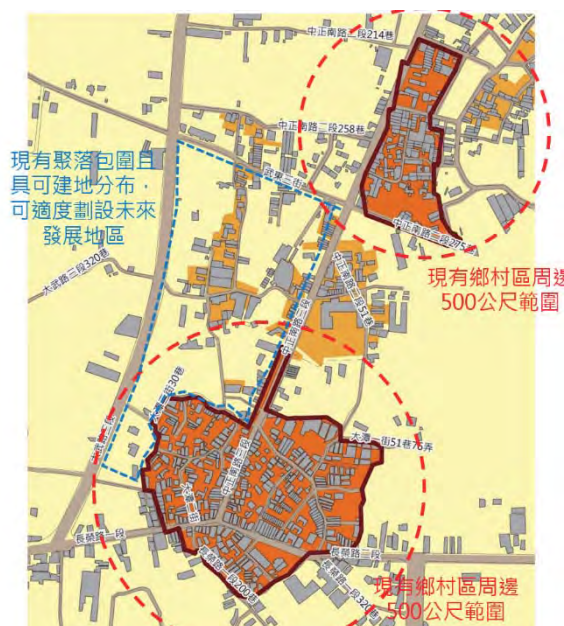


圖 6-69 大潭武東聚落構想與策略示意圖

六、國土功能分區及其分類之調整、土地使用管制原則

(一) 國土功能分區及其分類調整建議

1、就合法可建築用地

- (1) 整體而言，本區內部份可建築用地雖屬農業發展地區，但考量該等用地後續仍將保留其合法建築權益，故暫不調整國土功能分區分類。
- (2) 另針對大潭武東聚落之規劃策略，其餘現有城鄉發展地區第二類之一周邊包含大量甲種建築用地，目前劃設為農業發展地區第二類，或研議劃設為城鄉發展地區第二類之三。

2、就未合法使用

- (1) 針對大潭武東聚落周邊規劃策略構想，於上述既有鄉村區(已劃設為城鄉發展地區第二類之一)，以及現有合法甲種建築用地(目前劃設為農業發展地區第二類)，得併同周邊現有未合法使用及閒置空間土地，予以檢討劃設城鄉發展地區第二類之三，以務實因應長榮大學師生生活人口進駐以及沙崙支線長榮大學設站之發展結構變遷，酌予補充生活用地，供設置低密度學園住宅、或補充地區商業服務設施之不足。
- (2) 惟本計畫僅就區位合理性進行指認，其後續尚涉及許可條件及土地所有權人之意願，如搭配採取農村社區土地重劃方式，有其相關公共設施用地及費用負擔問題，故在指認區位範圍內，由土地所有權人或開發單位另行於第三階段，依本計畫未來發展地區劃設原則，核實檢討申請範圍。(詳圖 6-70)

(二) 土地使用管制原則

根據前述土地利用綱要計畫構想，本區鄉村地區得進一步研擬符合地方特殊需求之土地使用管制原則包含下列地區與適用原則。

- (1) 符合前述指認之地方特色一級產業，包括觀賞魚養殖、花卉園藝、雜糧油品原料生產、菱角等，如經營者有朝向一級產業六級化發展，相關農作關連設施應於現有農牧用地容許使用項目中適度放寬，必要時，應協調工業主管機關針對 1.5 級產業，劃設小型鄉村工業園區之

輔導措施。

- (2) 現有鄉村地區既有聚落無法因應區內大量活動人口進駐者，應於主要省道、縣道、鄉道兩側適度給予鄰里商業設施使用之許可條件，以避免需求大於供給，大量違章、鐵皮設施衝擊鄉村景觀環境，且影響生活空間之安全性。(詳圖 6-70)

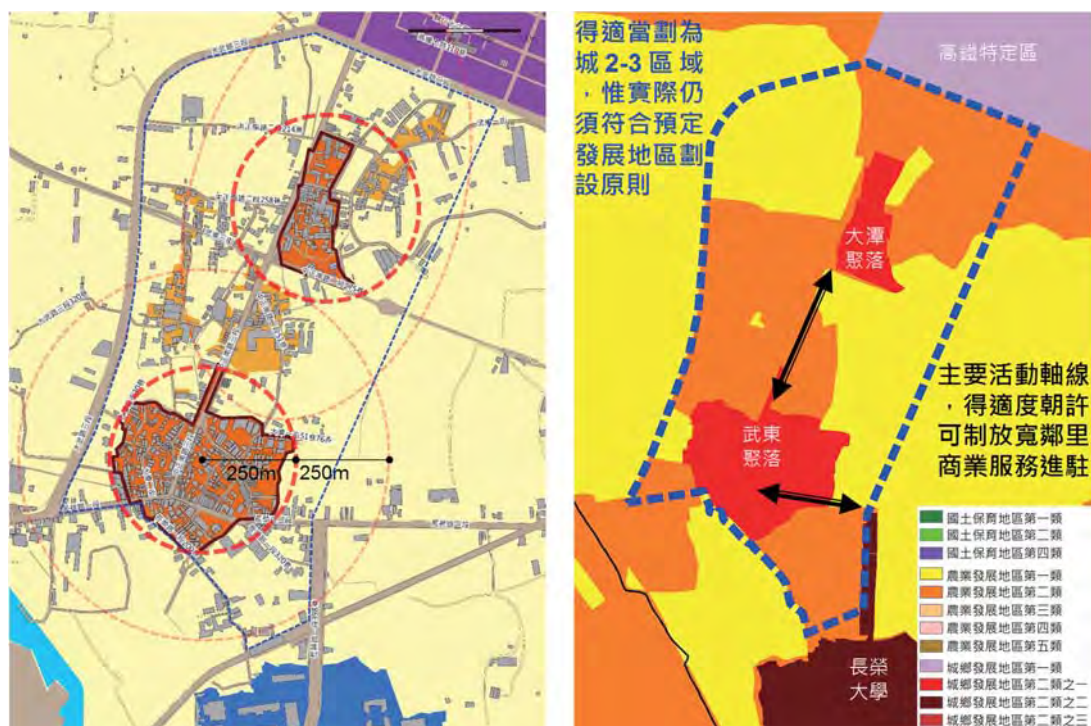


圖 6-70 大潭武東聚落規劃策略與國土功能分區調整建議對照圖

七、應辦事項及實施機關

根據前述土地利用綱要計畫構想，涉及相關單位部門計畫經費來源，以及後續執行可行性、方案擬訂建議導入協同式規劃理念，相關權利關係人建議。

應辦事項	實施機關	權利關係人
鄉村聚落歷史建物調查與保存構想	文化局、臺南市文資處	土地所有權人、土地管理機關、公所
狹小巷弄地區環境整備計畫	消防局、工務局、內政部營建署	土地所有權人、建物所有權人、公所
私有土地釋出供停車空間與空地綠美化	交通局、工務局、都發局	土地所有權人、社區居民、公所
既有聚落外環道增設可行性	交通局、工務局	土地所有權人、長榮大學、里辦公室、公所

應辦事項	實施機關	權利關係人
人工濕地示範計畫	經濟部水利署、水利局	長榮大學、土地所有權人、公所
擴大大自駕車示範場域	科技部、工務局	沙崙綠能城低碳辦公室、長榮大學、交通大學(台南校區)、成功大學(歸仁校區)、公所
教育部水域活動補助	教育部、教育局、體育處	長榮大學、公所

第七章 結論與後續建議

第一節 結論

鄉村生活實為不同的生活態度的展現及發展選擇，一種不同於都市或其他地區之生活環境與發展型態的顯現，而非僅是不同的都市及發展程度。因此，為使國土發展多元化及確保鄉村地區於國土空間結構的定位，保護其社會文化與自然環境上的自主性與自明性，本案旨建立一套完整的鄉村地區規劃系統及架構。透過加強鄉村地區於國土於區域尺度中的地位，建立確保鄉村居民的生命及生活的基本基礎，達到利用公部門資源挹注，並建構一套社會性支撐系統，引導地方生活與就業等價條件，推動在地與多元就業、培植鄉村人口根植與回流，解決部分鄉村地區的困境，提升鄉村居住環境。

從臺灣空間規劃歷程來看，相對於都市土地從早期逐漸針對各個地方環境特性與未來發展潛勢，進行空間安排與配置，非都市土地一直到民國 105 年才納入國土計畫法，可說是非常近期才補足我國空間規劃系統中的一大空缺。

本案所稱之鄉村地區，或者是早期所稱之非都市計畫土地，為了跳脫過去強烈的都市依附地位的刻板印象，近幾年開始重視地方自主特色，針對其自身環境特點，以及與周邊區位的關係，進行一系列的改善計畫，本案透過檢視國內外鄉村發展的歷史及脈絡，參考各個及德國鄉村聚落發展理論，以中地系統為基礎，為臺灣鄉村地區規劃列出以下幾點建議：

一、重新構築人與人、環境、都市環境間的生活邏輯脈絡

鄉村地區發展的核心價值在於主張鄉村地區並非都市土地的附庸區域，無上下及從屬之分，鄉村地區作為中央國土計畫空間結構的角色與任務，涵蓋提升國家總體發展競爭力、均衡發展之空間管理與基礎建設的優化、適度調整土地使用分區與管制。

二、鄉村地區整體規劃作業的三個支柱系統

鄉村地區整體規劃不僅僅是空間配置與發展安排，而是尊重現況、回應地方真實需求、加入對於未來生活的想像，同時拉近地方及行政管理單位的距離，提升城鄉夥伴關係及建立共同治理模式，在生態永續與環境平衡的前提下進行策略

規劃，針對不同的鄉村環境與敏感地區建立不同的防災、減災及調適策略。

三、模擬案例歸仁的成果檢視

課題分析、願景研議，空間配置策略等過程，皆須回應最基礎的基本調查，以及完整的地方參與過程，透過專業的角度，適時納入地方管理組織及民眾意見，協調公私部門的行動者共同研議策略。

鄉村地區整體規劃最重要的一環為在地實踐，不論是建地不足，公共設施缺乏，產業缺少支援等問題，皆需要透過實質計畫來調整，但僅僅是透過縣市國土計畫，以地方區位條件分析來定位其發展方向，尚有不足，仍需透過多次與地方溝通及協商，才能得出最適宜的發展策略，同時才能針對各鄉村地方需求及生活模式的不同，給予最實際生活保障的支持。

鄉村地區整體規劃，係以達成永續鄉村的基本理念為目的，以尊重現況為出發，針對地方居民的實際需求加以引導，創造出一個於發展及自然保護中取得平衡的鄉村環境外，同時透過地方居民自覺地參與與投入，將居民的自發自主的地方創生能量，轉換為對於鄉村環境及產業的綜合發展動力。

透過不同於都市發展手段的方式來架構鄉村地區生活，引導鄉村地區作為國人選擇居住及生活的選項之一，透過各項現代化設施的配置與政策支持，增加地方黏性及吸引力；最後再透過國土發展整體性的盤點與回顧，更可以其地方特色及戰略角度，發展出不同於其他地方的獨特地景生活樣貌。

第二節 後續建議

一、鄉村地區發展之限制

過去區域計畫至今國土計畫，分別皆有不同區域之計畫與策略指導，缺乏針對鄉村地區屬上位政策，然非都市土地係按照民國 70 年按當時現況編定，未考量各地環境的不同或土地資源特性，使鄉村地區發展失序。隨著經濟及貿易活動發展，對於鄉村地區主要發展的農牧相關產業需求逐漸降低，也連帶影響了鄉村地區的發展。此外，現有鄉村規劃及國土規劃對於天災所造成的地方環境變遷，尚無相關積極應對手段，僅能透過特別條例來辦理，緩不濟急，同時也損害了地方民眾的生活基本權利。

因此，鄉村地區的發展除了給予現有生活環境問題加以改善，以及對於地方產業給予相關法令及實質計畫的支持外，針對地方環境特色及產業發展條件，規劃相關觀光旅遊發展策略，利用農業跨產業附加價值的旅遊觀光發展，將成為達成各地鄉村環境永續發展目標的重要手段，因而推動有機與生態農業及鄉村環境特色旅遊可能可作為地方鄉村轉型的主要策略之一，推動農業結構改善，確保農業發展地區之農民收益，同時也能保護在地特色及生態環境，推動國土多樣性發展。

二、鄉村地區過去、現在到未來

本案之步驟與架構未臻完善，僅提供不同於都市發展邏輯的切入點，同時引發各界參與與討論，除主要呈現臺南市尺度或歸仁尺度之模擬案例，以歸仁示範外，建議擇定分別屬於「與都市共構鄉村地區（與單一都市共構型 / 與多個都市共構型）」及「獨立自主型鄉村地區」，並可能另有條件特殊型 / 環境敏感型等類型予以示範操作。

建議委由一專案管理團隊，以營建署為首與相關部會及專業委員群組成推動小組，研議執行計畫、協助地方政府進行機關之間的橫向聯繫與對話，包括各局處室之間、中央（及政策執行）單位之間等，建立一溝通、對話與協調之機制，讓鄉村地區規劃邏輯架構更為完善，符合地方需求及回應區域發展規劃目標，達到國土健全發展及平衡的理想狀態。

後續各類型計畫執行規劃團隊與專案管理團隊，應建立縱向與橫向之「溝通

協調機制」，必要時應協助縣府各處室間橫向聯繫，並與中央及地方（社區）組織建立垂直溝通與協調機制，深入瞭解問題與障礙，提供機關計畫決策公正、客觀、專業之背景分析資料（如工作坊、座談會、論壇等），協助建立中央與地方各機關或地方組織間縱向與橫向之交流，並參與相關會議、活動等，經由三方來回執行計畫程序後，由專案管理團隊完成鄉村地區整體規劃操作手冊。

再者，現行各個區域規劃法令對於地方居民的說明、參與及補償機制研議等相當缺乏。為確保鄉村地區整體規劃能夠保障現有地方民眾的生活品質及權益，透過示範計畫的執行，達到宣導國土計畫法及鄉村地區整體規劃的核心內容，以及政府的決心，避免民眾處於不瞭解、不知從何問起、不知如何參與表達意見的「三不一沒有」狀態，成為各類相關計畫實施後待宰的困境。也透過與在地居民詳細說明可能構成的影響和相關有何補救及救濟措施等問題，提升民眾對於施政的信任。

鄉村地區整體規劃，其工作量非常龐大，需整體性盤點縣市國土規劃計畫及國土保育策略，對於空間環境做明確區位指認並建立空間構想，同時在考量尊重地方文化、鄉村永續發展策略、現有產業管制與輔導轉型、以及氣候變遷調適等相關議題，內容相當龐雜且任務艱鉅。因次，透過推動小組之試辦型計畫，實際操作來確認實務操作流程與步驟，並且將經驗彙整後建立規劃手冊，同時透過跨域溝通及教育平台，共同分享資源，解決各個政府教育資源及操作經驗不足的問題，方能有效建立完善鄉村地區整體規劃操作模式。

期盼透過示範計畫的操作，以及相關團隊的技術支援及相關經驗交流與分享，來提升鄉村地區整體規劃操作的效率及效益，早日完成國土規劃的重要使命。

計畫執行程序

示範計畫

單位



鄉村整體規劃操作手冊(含四個示範計畫)

圖 7-1 鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則

■ 附件一、國內外鄉村地區空間規劃策略分析

附件一、國內外鄉村地區空間規劃策略分析

壹、國內案例

本案國內案例探討包括「屏東幸福村計畫」、「高樹整體鄉村風貌改造計畫」，在進入案例探討前，先針對臺灣空間規劃架構進行介紹，包括臺灣國土體系，並探討與鄉村、農村相關之體系，以便後續與國內、國外案例進行比對與分析。

一、屏東幸福生活公園

(一) 屏東幸福村計畫與基地概述

屏東幸福生活公園是屏東縣 21 世紀新世代城鄉發展的示範計畫，這個計畫將以幸福生活公園的概念，透過三大創新(空間創新、經濟創新與社會創新)，打造屏東鄉村地區成為結合新世代農村經濟、新鄉村生活、環境保育、運動暨醫療休閒、生活醫療、老人照護、殘疾人士長期照護、社會福祉產業群聚之高生活環境品質的宜居環境。



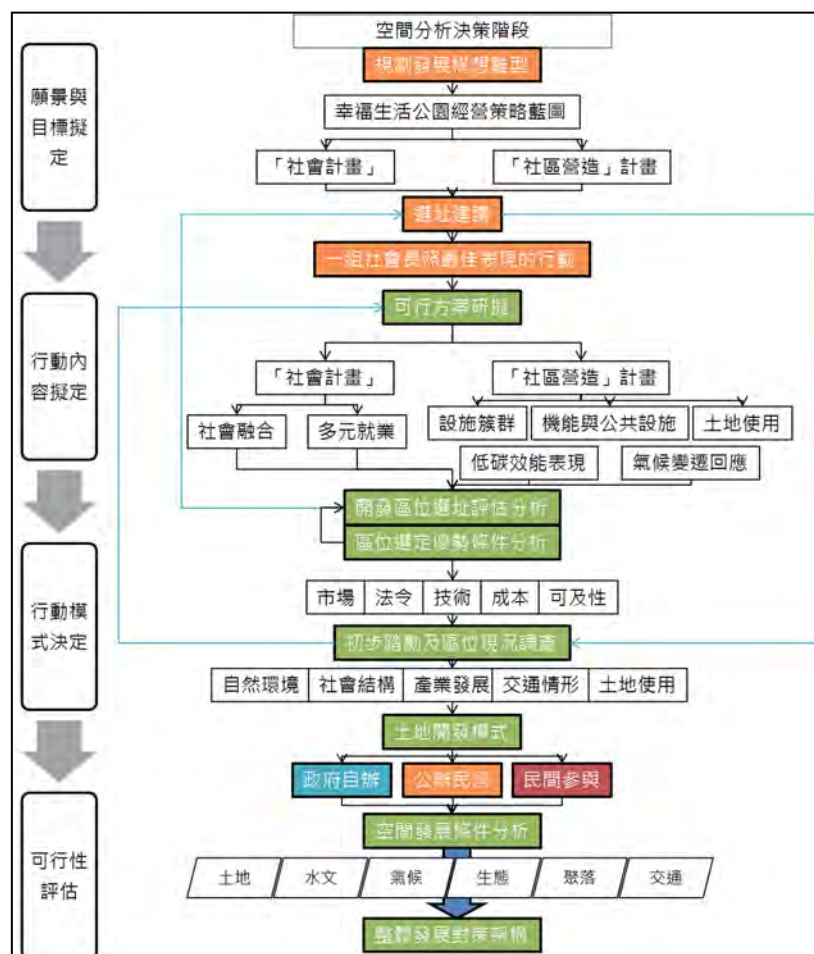
附圖 1-1 屏東幸福生活公園規劃概念 I

資料來源：屏東幸福生活公園發展計畫，104 年。



附圖 1-2 屏東幸福生活公園規劃概念II

資料來源：屏東幸福生活公園發展計畫，104 年。



附圖 1-3 分析架構圖

資料來源：屏東幸福公園發展計畫，104 年。

(二) 規劃課題與策略

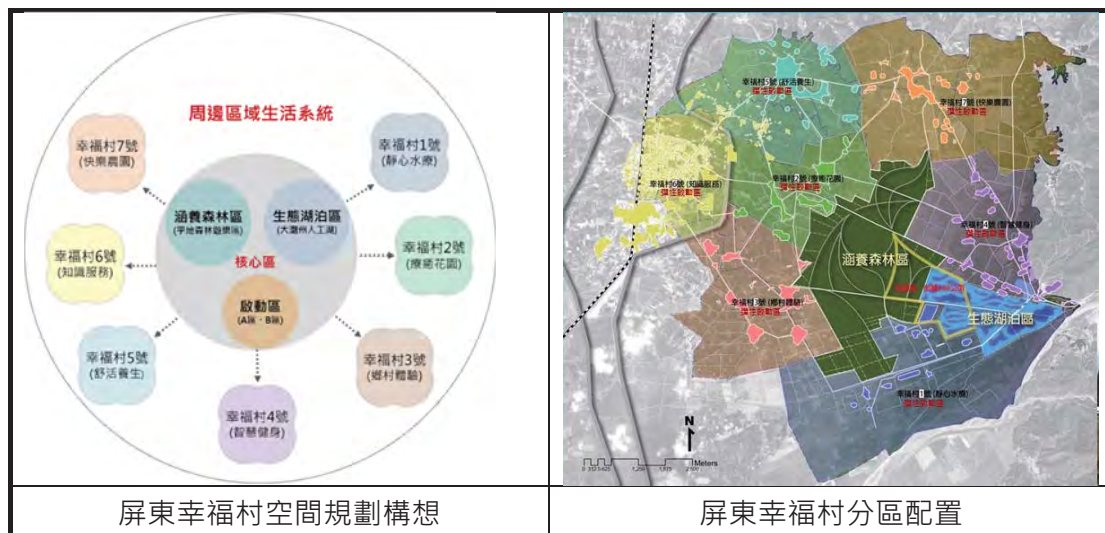
為因應高齡化社會，該案以經濟安全、健康維護、生活照顧三大規劃面向為主軸，並就老人保護、心理及社會適應、社會參與分別推動相關措施。此外，為周全對老人的身心照顧，該案並以建構長期照顧體系、建立社區照顧關懷據點、推動友善關懷老人服務方案、提升老人福利機構安養護服務品質，及推展行動式老人文康休閒巡迴服務，讓老人均能獲得在地且妥適的照顧服務。

考量高齡化與少子化趨勢，未來老人相關福利、照顧、安養與安置的問題，勢必會成為未來社會最主要所必須要面對的議題之一。因此該案以以老人 Long stay 的概念，於縣內擇定合適之區位地點，結合屏東縣在地之產業、空間生活、社區發展等各面向之優勢條件，同時考量家人探視之便利性，建構多元多代的生活機能，規劃一個適合於老人生活之區域生活環境。

(三) 規劃分區與空間配置

以三大創新概念：(1)Rurban 新鄉村的創新 (2)Economic 經濟的創新 (3)Social 社會的創新，結合本縣在產業、生活空間、社區等方面之優勢條件，考量家人探視便利性，建構多帶生活機能，並發展多元照顧、社區結合、自然療癒、樂活休閒、終生學習等措施、設施，規劃舒適、安全之區域生活圈。

附表 1-1 屏東幸福村空間規劃構想與分區



資料來源：屏東幸福公園發展計畫，104 年。

二、高樹整體鄉村風貌改造

(一) 高樹鄉村風貌發展計畫與基地概述

「高樹鄉整體鄉村風貌綱要計畫規劃設計」是整體屏東縣鄉村風貌綱要計畫的一環，這個計畫在基於對於追求全新的以「永續」-生活、生產、生態的發展訴求而準備。這個準備不僅是在國家體制的一環「城鄉新風貌運動」-落實「小地方、好場所」的理念。同時承繼 2006 年對屏東縣所提出新的景觀結構中之（屏北）多元農業生產生活區之獨特看法，以高樹現有的人文、產業與生態特色，提出對高樹鄉鄉村風貌發展的整體構想，發展可實現的各項行動。這樣的城鎮規劃行動，將企圖對往後高樹鄉的發展邏輯提出活潑、有創意與品質的系統看法，並將高樹鄉營造出農業、慢生活、元氣、多元族群、水、山、河等休養生息的新典範。



附圖 1-4 高樹鄉村風貌發展計畫範圍

資料來源:高樹鄉村風貌發展計畫，97 年。

現況高樹鄉的獨特本質是來自於不同力量的交織過程。除了屏東綜合發展計畫、新豐休閒農業區，也擁有豐富的水源、水質與水量保護區，而民國 92 年行政院推動地方產業交流中心也在此作為執行示範點，進而產生地方產業發展的重要動力，93 年因應地方產業交流的進駐，屏東縣政府在高樹鄉提出整體規劃方案，將整體空間以「產業文化發展空間」、「城鄉休閒遊憩空間」、「優質集居生活環境」、「交通運輸系統」四個面向為未來發展構想主軸。

(二) 空間分區與配置

由於高樹鄉擁有著六種豐富地形，根據相關分析如自然環境、歷史發展脈絡、交通路網結構、產業、地景、藍綠網絡等，將高樹整體分為六種生活區域，說明如下：

- 1、生活分區 1-緩坡生態莊園生活：100-200m 緩坡地形
- 2、生活分區 2-高樹主要傳統消費核心：沖積平原
- 3、生活分區 3-溪畔生活體驗；歷史生活遺址：河床地平原帶
- 4、生活分區 4-水產養殖實驗場域：低窪沖積平原
- 5、生活分區 5-沿山生態有機農場：體驗場沿山作物區
- 6、生活分區 6-生態水圳田野農事體驗園區：恆春延伸丘陵

高樹鄉在整個自然環境的分配跟人文產業地景的發展下，可以疊合出六個具自明性的田園風貌分區，並且整合成一個適合 Long Stay 的高樹元氣之鄉。高樹鄉的鄉村風貌發展是要將目標放在恢復高樹鄉土地的生態能力與強化高樹鄉聚落文化的人文質感，以營造各種的生態空間與高樹鄉風貌體驗路線、場所為手法，去訴說高樹不同區域的各別故事。



附圖 1-5 高樹六種生活分區圖

資料來源：高樹鄉整體鄉村風貌綱要計畫，97 年。

附表 1-2 高樹各分區空間配置



資料來源：高樹鄉整體鄉村風貌綱要計畫，97 年。

(三) 執行機制

該計畫除提出規劃建議外，並配合政府相關計畫作為該計畫落實之資源來源建議，本案擷取該建議表部分作為後續規劃參考。

附表 1-3 高樹分區行動計畫

生活分區 1 緩坡生態莊園生活	編號	景觀類型	計畫名稱	計畫位置	計畫內容	規劃建議	執行分期	經費概算(萬元)	土地權屬	可能補助經費申請計畫或單位
生活分區 1 緩坡生態莊園生活	1	景觀串連軸線、綠化	屏 2 線景觀串連計畫	屏 2 線	強化鄉道連結軸線的方向性和明確性。	1.將屏 2 線沿線形成整體的規劃，並呈現安全、明確性的出入口。 -主要的聯外道路，利用兩旁的建築物退縮或路面拓寬，釋出更多空間，同時延伸綠帶軸線。 2.道路兩旁的排水道以及鋪面盡量以透水材質、生態暗溝等達到水的自然下滲。	短：1-2 年	200-300	公有	營建署「挑戰 2008 國家發展重點計畫」之水與綠建設計畫：既有市區道路景觀與人行環境改善計畫。
	2	綠塊延續、公共生活空間	新豐散村綠色跳島的復育	屏 2 沿線散村的復育，舊寮菜寮集村的開放空間、休耕地和荒地。	修補聚落綠塊並利用聚落中荒廢之綠地，形成可供居民活動的空間。	以聚落環境的整備為主，整理荒廢院落，開放空間，運用植栽養地，恢復土地自然功能，做為聚落道路中，行進點綴和活動空間的功能，同時也可進一步進行公共建築和民居的房屋立面綠化，使聚落空間的整體感加強。	中：3-4 年	專案或簡易型約 <300	鄉道既有道路，沿線私有道路退縮。	行政院農委會水土保持局 - 營造農村新風貌

資料來源：高樹鄉整體鄉村風貌綱要計畫，97 年。

貳、國外案例

一、德國巴伐利亞邦

(一) 德國空間規劃歷史與架構概述

19 世紀中末期、20 世紀初期由於工業化快速發展，德國開始有了不同專業計畫橫向整合的概念出現，1919 年威瑪憲法便出現了德國最早的聯邦與邦國土規劃；戰後北萊茵邦於 1950 年通過邦國土計畫法 (Landesplanungsgesetz)，本案所分析之巴伐利亞則是於 1957 年通過。1963 年開始，聯邦會每四年發佈德國國土規劃報告，並於 1965 年通過聯邦層級的國土計畫法 (Raumordnungsgesetz)。

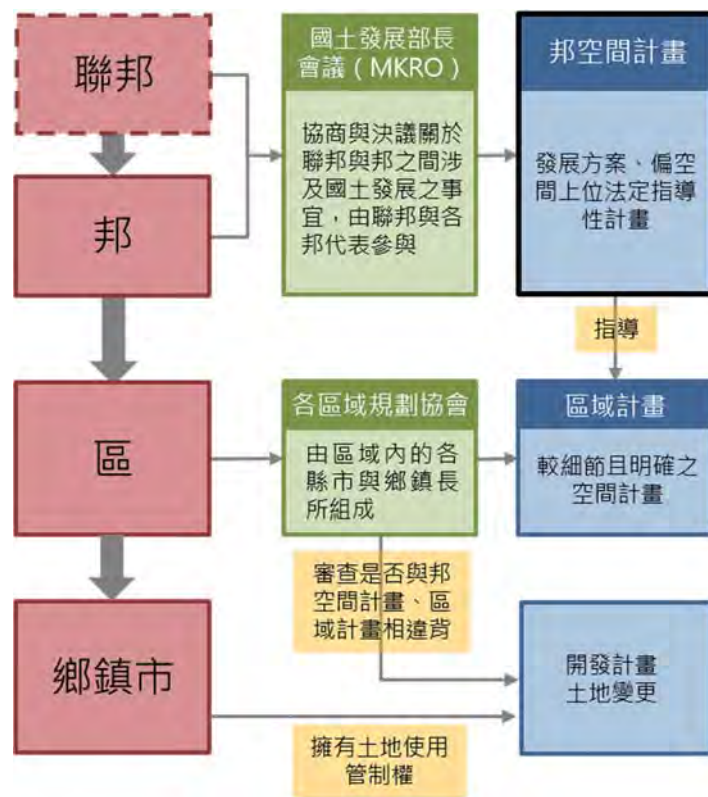
時至今日，德國空間規劃架構與層級是以「聯邦-邦-區-鄉鎮市」為主體進行德國空間規劃。其中，德國基本法並沒有授予聯邦政府可以干涉與管制各邦空間發展的權力，為解決跨邦之空間規劃爭議、需求與資源分配，聯邦政府與各邦政府於 1967 年便根據聯邦國土計畫法第八條，簽訂「共同協商聯邦與邦的行政協議」，並依此成立了「國土發展部長會議」(MKRO)，負責協商與決議關於聯邦與邦之間涉及國土發展之事宜，由各邦負責國土發展的代表共同組成，本案所分析之巴伐利亞邦國土計畫即為此層級之計畫。

而關於區層級之空間計畫，以巴伐利亞邦為例，邦共轄有 7 個區政府，這 7 個區政府又分為 18 個區域，這 18 區皆有各自之區域計畫，由各區域規劃協會負責。區域規劃協會成員則是區域內各縣市與鄉鎮市長所組長，並推選委員會共同討論與擬定區域計畫。除區域計畫擬定外，區內任何土地若涉及土地變更，雖然土地使用管制權屬於鄉鎮市，但皆需經區域規劃委員會之審查，審查重點為此變更案是否與上位之國土計畫、區域計畫相違背。

而鄉鎮市之空間層級，德國法律保障鄉鎮市之自治權，聯邦營建法典(德國土地使用管制法) 並賦予鄉鎮市層級政府土地使用管制計畫權 (稱之規劃高權，Planungshoheit)，亦即鄉鎮市層級政府能決定何處可否建設，其擬定之營建引導計畫 (Bauleitplan，BauGB §1, (4)) 亦必須與上位之國土計畫相符合。

其中，邦國土計畫是以「遠景圖與操作策略」的形式，為一種原則與空

間發展方向的願景發展圖，較無詳細之功能分區與土地管制分區，但卻可發揮其上位框架性功能，較細節且明確之空間計畫則於區域計畫中敘明。



附圖 1-6 德國空間規劃架構

(二) 巴伐利亞邦基本資料介紹

巴伐利亞自由邦 (Freistaat Bayern)，簡稱巴伐利亞 (Bavaria)，位於德國東南部，東臨捷克，東南接奧地利，西南瑞士。其面積共 70,550.19 平方公里，位居德國第一；人口約為 1,267 萬人，為德國第二多，僅次於北萊茵-威斯伐倫。

邦內南側為阿爾卑斯山區，標高最高為祖格峰，達海拔 2963 公尺，整體地勢往北逐漸降低，中側多瑙河流經。

行政區部分，巴伐利亞邦共分為 7 個行政區，包含上法蘭克尼亞、中法蘭克尼亞、下法蘭克尼亞、施瓦本、上普法爾茨、上巴伐利亞、下巴伐利亞行政區，邦首府為慕尼黑。



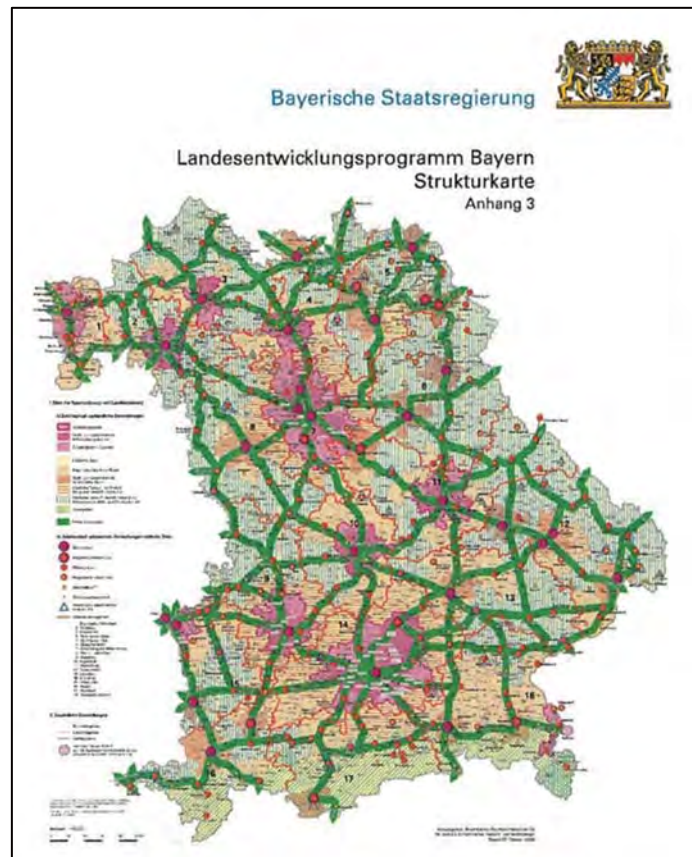
附圖 1-7 巴伐利亞區位圖

(三) 巴伐利亞空間結構管理架構

根據邦空間計畫應載明事項，巴伐利亞將空間結構進行分類與指認，指認項目包含「區域屬性分類」及「中地中心分類」，並以發展軸帶做為區域串聯。

其中，「區域屬性分類」包含「大都會地區」、「鄉村區」，而大都會地區中又包含「大都會地區的城市及其周邊地帶」、「大都會擴張地區」；鄉村地區則包含「一般的鄉村地區」、「位於鄉村的都市及其周邊」、「在大都會周邊的鄉村地區」、「需要特別措施強化發展的鄉村地區」、「阿爾卑斯山區」。「中地中心分類」則分為「上位中心」、「備位之上位中心」、「中位中心」、「中位備位中心」、「下位中心」、「聚落點」、「具發展為中地潛力」等項目。

全邦並以「中地理論」為核心作為支持國民生活基本資源的配置，概念為根據聚落層級的不同，提供給該地的設施層級也會有所不同，例如大型百貨公司、大型運動公園、電影院、醫療中心等較高層級的設施服務需至上位中心接受服務，而一般聚落則配置基本民生機能、鄰里公園、國中小、一般醫療診所等服務，以確保人民不管居住何地，皆能享有一定的公共設施服務與生活品質。



附圖 1-8 巴伐利亞邦國土空間發展方案

資料來源：巴伐利亞邦空間計畫，2006 年。

圖例	說明	圖例	說明
	大都會地區		發展軸帶
	大都會地區的城市及其周邊地帶		上位中心
	大都會擴張地區		備位之上位中心
	鄉村地區		中位中心
	一般的鄉村地區		中位備位中心
	位於鄉村的都市及其周邊		下位中心
	在大都會周邊的鄉村地區		聚落點
	需要特別措施強化發展的鄉村地區		具發展為中地潛力
	阿爾卑斯山區		

附圖 1-9 巴伐利亞邦國土空間發展方案劃設項目

資料來源：巴伐利亞邦空間計畫，臺灣城鄉發展學會。

(四) 巴伐利亞鄉村區指認考量因子

鄉村地區指認考量項目包含「位於鄉村的都市及其周邊」、「大都會周邊的鄉村區地區」、「需要特別措施強化發展的鄉村地區」、「阿爾卑斯山區」、「一般鄉村區」等 5 項，若前 4 項皆未涵蓋之範圍則為第 5 項。

而「位於鄉村的都市及其周邊」、「大都會周邊的鄉村區地區」指認考量因子則包含居住人口成長率、居住人口密度、通勤到城市之人口、發展用地面積、就業成長等項目；「需要特別措施強化發展的鄉村地區」考量因子則包含農業產值、第三級產業產值、就業變遷、稅收、失業率、遠程通勤人口、人口遷入移淨值等。

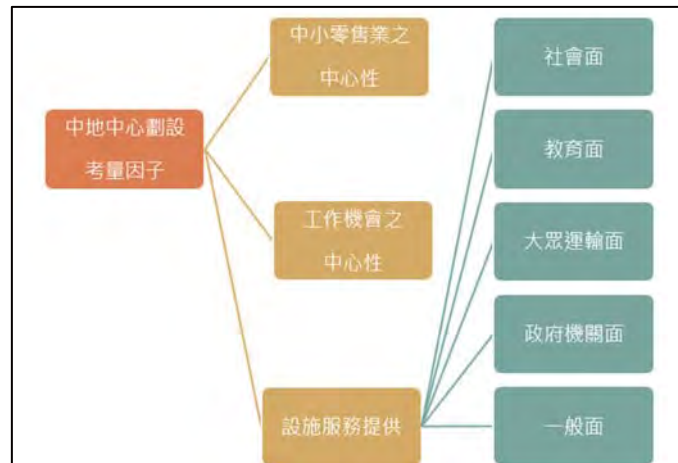
類別	分類依據	發展指導
1 位於鄉村的都市及其周邊	- 居住人口成長率超過1987/1999全邦平均值 - 居住人口密度超過1999全邦平均 - 居住在通勤到城市上班人口超過全鄉鎮通勤人口50%，同時也超過全邦的平均值 - 聚落與交通用地面積大於全邦1996的平均值	「城市與城市周圍的鄉村地區」做為區域經濟與基礎建設的重點地區，應永續地發展。並支持其為鄉村地區發展的動力源。在生態可承載的前提下作為都會地區減壓的需求。 - 與上位中心相連，但非為都會地區居民必要的基礎建設，應優先於「城市與城市周圍的鄉村地區」的核心城市設置。 - 聚落與經濟發展，應力求斟酌考量核心城市與周邊鄉鎮或是跨鄉鎮的關係。基礎建設應力求跨鄉鎮的共同設置與共同使用。
2 大都會周邊的鄉村地區	- 居住人口成長率超過1987/1999全邦平均值 - 有社會保險的工作者成長數高於1987/1999全邦平均值 - 通勤到附近城市上班人口超過1997全邦平均值 - 通勤到密集地區的人數超過所有通勤人數33%	- 力求大都會周邊的鄉村地區，其聚落及經濟發展，能夠以其自主性與區域性的特質被永續地維繫。此對於大都會周邊地區抵抗都市蔓延有特別的意義。 - 在聚落發展與基礎建設設置時，應維繫區域性與跨區域性的生態平衡，以及居住地周邊的休憩功能所需的空間，並且要避免其空間被切割破碎。 - 應其力求維繫農業使用的空間，因其具有特別的糧食供給任務，以其對於大都會地區有其他的功能。
3 需要特別措施強化發展的鄉村地區	- 農業產值的比例高過1997鄉村地區的平均值 - 第三級產業低於1997鄉村地區的平均值 - 就業者的變遷低於1987/1998鄉村地區的平均值 - 稅收低於1995鄉村地區平均值 - 冬季失業率高於1997鄉村地區的平均值 - 遠程通勤者高過1997鄉村地區的平均值 - 人口遷入移淨值小於1997/1999鄉村地區的平均值	- 在中地的公共服務的基礎建設，應以符合當前需求的標準，並符合合理距離的方式優先設置。 - 力求彈性分布的經濟結構以及多樣化的就業機會。在社會與生態效益的角度下，特別重視與支持農林業關聯的產業類別的結構問題，以及其合理化、現代化及轉型的努力。 - 需要抵抗人口的流出以及社會與年齡結構的變遷。應力求優化移入者的條件與需求。
4 阿爾卑斯山區	力求阿爾卑斯山區注意阿爾卑斯山協定的相關的報告，重理秩序與永續發展，包括： - 自然的恢復力與生態系統服務功能，自然與地景的多樣性、獨特性與品質的維繫，並盡可能舒緩當前的負荷。 - 在生態可以承載的前提下，提供國民親近並發揮休閒遊憩功能的途徑。 - 降低山區災害風險 - 在注重自然與文化空間的前提下，進行歐盟跨國的生活、經濟、交通任務。 - 盡可能在既有的道路系統下，更新高山牧場必須的道路。	

附圖 1-10 巴伐利亞邦鄉村區分類依據與發展指導

資料來源：巴伐利亞邦空間計畫，臺灣城鄉發展學會。

(五) 巴伐利亞邦中地中心指認考量因子

巴伐利亞邦中地中心指認考量項目包含上位中心、中位中心、小中心(聚落點)等項目，劃設考量因子包含中小零售業之中心性、工作機會中心性、設施服務提供等項目，不同層級之中地中心分別需提供不同之設施服務，詳附圖 1-12。



附圖 1-11 巴伐利亞邦中地中心劃設考量架構

中心性(centrality)因子	小中心	下位中心	中位中心	上位中心
中小零售業之中心性				
1990年中小零售業之營業額(百萬歐元)	10	25	100	350
工作機會之中心性				
1998年具有強制社會保險之工作機會(在區內)	850	2,000	6,500	21,000
1998年具有強制社會保險之工作機會(通勤)	500	1,200	4,000	12,000
中心性(centrality)因子	小中心	下位中心	中位中心	上位中心
社會面				
有門診的照護服務	1	1	1	1
老人照護中心			1	1
教育面				
小學	1	1	1	1
中學		1	1	1
成人教育			1	1
職業中學			1	1
普通高中			1	1
職業學校			1	1
高等教育學校				1
大眾運輸				
公車(每天至少三班)	1	1	1	1
火車站		1	1	1
有售票服務的火車站			1	1
遠程火車站之火車站			1	1
中心性(centrality)因子	小中心	下位中心	中位中心	上位中心
一般性的服務				
郵局	1	1	1	1
銀行/地方金融機構	1	1	1	1
家庭醫生	1	1	1	1
牙醫	1	1	1	1
其他專科別醫師	1	1	1	1
藥局	1	1	1	1
第2或第3或第4級醫院			1	1
第3或第4級醫院				1

中心性(centrality)因子	小中心	下位中心	中位中心	上位中心
政府機關與法院				
地方行政機關的所在地	1			
警察局		1	1	1
縣政府行政機關			1	1
地方法院			1	1
附稅機關			1	1
就業機關			1	1
郡法院				1
中心性因子總計	13	16	27	30
滿足條件	11	13	20 (16% 上海層 力點)	28 (26% 上海層 力點)
在開發發展區的人口	5,000	10,000	30,000	

中地中心劃設項目	
	上位中心
	備位之上位中心
	中位中心
	中位備位中心
	下位中心
	聚落點
	具發展為中地潛力

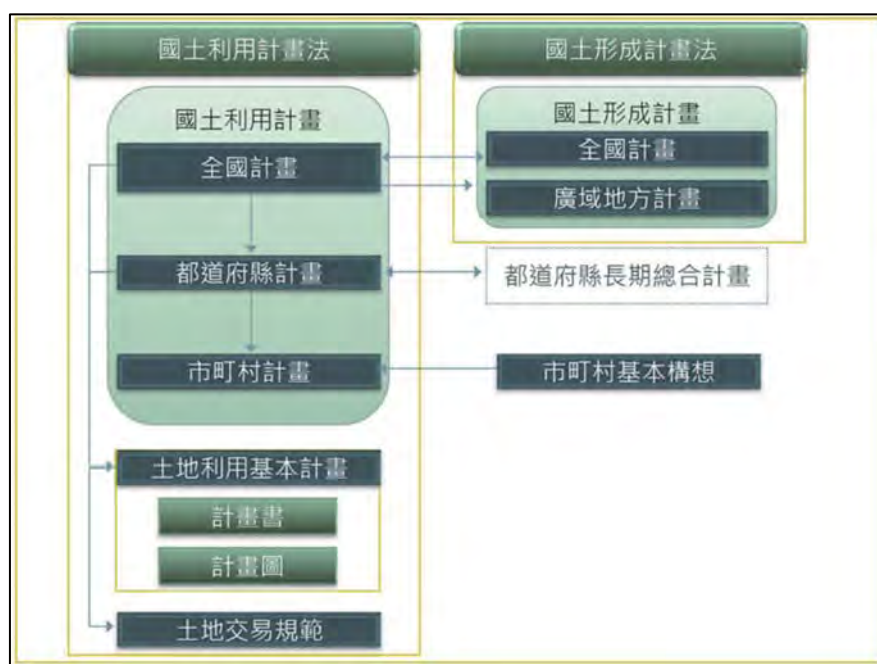
附圖 1-12 巴伐利亞邦中地中心考量因子與項目

資料來源：巴伐利亞邦空間計畫，臺灣城鄉發展學會。

二、日本鄉村規劃

(一) 日本國土規劃架構概述

日本國土規劃體系大致可分為「國土形成計畫法」(類似國土綜合開發計畫)、「國土利用計畫法」(實際的土地使用規劃) 雙法體系，並輔以相關目的事業主管機關所訂定的法、以及各部門機關所訂定之資源投入與管理的相關法，兩者之國家主管機關皆為國土交通省。該雙法體系詳附圖 1-13，並概述如下：



附圖 1-13 日本國土規劃雙法體系

資料來源：日本國土計畫架構與土地利用基本計畫之角色，陳秉立。

1、國土形成計畫

國土形成計畫為一項指導性、綱要性的計畫，為推動國土之利用、整備所訂定的綜合性政策指導計畫，層級包括「全國國土」、「廣域地方層級」，內容則包括：

(1) 國土計畫的基本方向

- ①發展目標與構想
- ②計畫的課題與策略
- ③計畫的實現方式：包括開發公式、國土基礎設施投資計畫的推動及相關制度、體制的發展等等。

(2) 各領域之政策基本方向

- ①土地、水、其他國土資源的利用與保全
- ②海域利用與保全
- ③震災、水災、風災與其他災害之防災與減災
- ④都市及農林漁村規模與配置的調整
- ⑤產業的適宜區位
- ⑥交通運輸、資訊通信、科學技術等相關研究設施及其他重要公共性設施之利用、整備、保全
- ⑦良好環境的創造與良好景觀的形成

(3) 地域別發展基本方向

主要針對全國分為不同的規劃單位，依照其地域、發展程度與性質分別指導期開發方向及策略大綱，分為大都市圈發展計畫區（首都圈、京畿圈及中部圈）、地方開發計畫區（北海道、沖繩、東北、北陸、中國、四國及九州）、特定地域振興計畫區（如半島、山林、離島、過疏地區、豪雪地帶、低密度開發地域、奄美群島、小笠原群島等）。

2、國土利用計畫體系

其係指依據土地基本法及國土利用計畫法擬訂之國土利用計畫及土地利用基本計畫兩類，其中，國土利用計畫法體系在於綜合性並有計畫利用國土，土地利用基本計畫則在於針對各主管機關所訂定的法令進行協調整合，並對於重疊地域及開發行為進行管制。

(1) 國土利用計畫

國土利用計畫法旨在敘明國土利用基本事項，作為國家其他計畫中國土利用相關事項的根本，依其空間範圍分為「全國計畫」、「都道府縣計畫」及「市町村計畫」三個層級，計畫內容包含如下：

- ①國土利用相關的基本構想
- ②因應國土利用的目的，劃分土地使用分區，擬定各分區之規模及發展目標，土地使用分區包括農地、森林、原野、水域（水面、河川、水路）、道路、住宅用地、工業用地、其他建地、公用及公共設施用地、遊憩用地、低度或未利用地及沿岸地等。

③說明達成上述分區發展目標及規模之必要措施。

(2) 土地利用基本計畫

由於日本在 1974 年制定「國土利用計畫法」之前，各主管機關根據不同課題訂定相關個別法，並有各自管轄範圍，然隨著區域結構的轉變，逐漸產生跨域管理的需求，為此，土地利用基本計畫因而誕生，其功能在於成為各土地個別法所制訂之計畫的上位計畫，具有綜合協調之功能，同時對於各法所轄之土地使用交界上進行直接性指導管制，以及對於開發行為透過個別法發揮間接限制管制。其基本內容則主要可分為兩大部分：

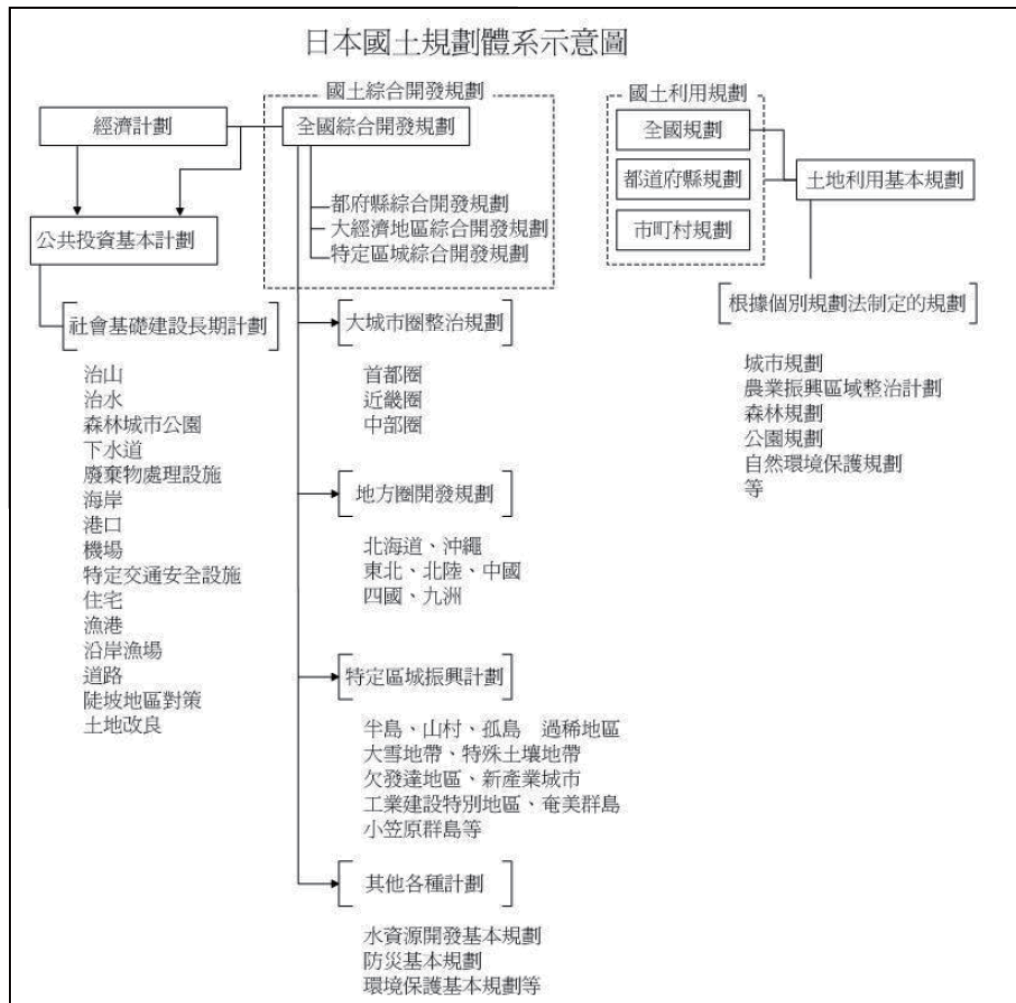
①將五大區域（都市、農業、森林、自然公園、自然保全地域）分別繪製在五萬分之一的地形圖上（即土地使用計畫圖）。

②土地利用調整等相關事項之文書（即土地使用計畫書）。

附表 1-4 日本土地利用基本計畫之五大區域區分

區域區分	國土利用計畫法上之規定	範圍與依據法源
都市區域	屬於整體都市範圍而必須作全面開發、建設及保全之區域。	相當於依「都市計畫法」所指定之都市計畫區域。
農業區域	屬於農用地而有須加以利用之土地，有必要謀求全面振興農業之區域。	相當於依「有關農業振興區域建設之法律」所指定之農業振興區域。
森林區域	屬於森林土地而有須加以利用之土地，有必要維持或增強其振興林業或森林所擁有之各種機能之區域。	相當於依據「森林法」所定之國有林及區域森林計畫對象私有林。
自然公園區域	屬於具有優良自然的風景地區，有必要增加強保護與利用者。	相當於依「自然公園法」所指定之國立公園、國定公園及都道府縣立自然公園。
自然保全區域	屬於形成具有良好自然環境之區域，而必須保全其自然環境者。	相當於依「自然環境保全法」所指定之原生自然環境保全區域、自然環境保全區域及都道府縣自然環境保全區域。

資料來源：赴日研習「全國綜合開發計畫之規劃與落實推動」報告，經濟建設委員會，2002 年。



附圖 1-14 日本國土規劃體系圖

資料來源：從日本、韓國國土規劃發展對臺灣國土規劃發展啟示之研究
碩士論文，陳芸楷，2007。

而於日本國土利用計畫中，其將日本國土分為五種地域，包含都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域。其中，與鄉村較為相關之地域多屬農業地域，以及包含部分都市地域與農業地域重疊之地區，並依據不同發展情形而有不同法令體系予以支援與整體規劃，以下敘述之。

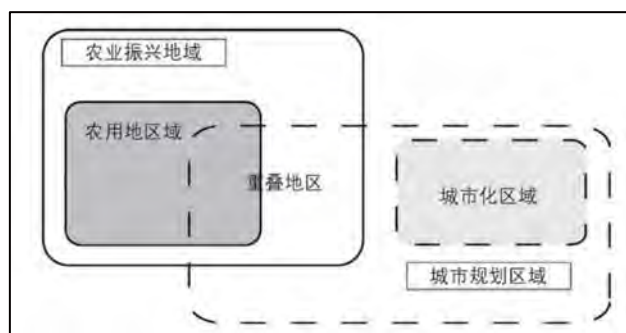
(二) 日本鄉村地區規劃架構

日本的鄉村規劃大致可區分為三個層次，最高層次為國家農業主管機關依據「國土利用計畫法」、「國土形成計畫法」而訂定之鄉村及農村發展整體策略；次層次為都道府縣所制定的地域規劃；最低層次市町村、地區層級的鄉村規劃。所牽涉之土地使用法源包含「國土利用計畫法」、「國土形成計畫法」、「農業振興地域整備法」、「集落地域整備法」、「農山漁村活性化法」，共同建構出日本的鄉村土地規劃法律體系。

其中，按照所處地域的差別，日本鄉村大致可分為幾種類型，包括都市周邊農村地域、一般農村地域(又分為兼業集落地域與專業集落地域兩大類)、山村地域、漁村地域等。其中，都市周邊農村地域可根據集落地域整備制度，對於其農業生產環境、生活品質、農村地景等予以規劃支援，並透過適當規劃引導良好的生活與村落發展；一般農村地域則可配合農山漁村活性化計畫制度，其目的為解決農山漁村地區因人口減少、高齡化等問題造成村落漸趨衰敗，故提出活化政策，透過基本計畫擬定(可由公民團體提案，並與市町村、都道府共同完成)以及政府支付金補助，促進都市與鄉村地區居民交流，以達成城鄉共榮目的。以下分項詳細說明之。

1、集落地域整備制度

集落地域整備制度的背景在於毗鄰城市之鄉村地區，在過去皆以農業為主，但隨著時代逐漸變遷，目前不再是只有農民居住的地區，逐漸複雜化，該鄉村地區之產業與環境，也無法應對此種趨勢，以及城市的外擴效應，若不加以處理，將大大影響該鄉村的生活品質、周邊產業生產，乃至部分受到都市擴張影響之鄉村地區無法負荷該趨勢。其中，「國土利用計畫法」、「農地法」、「農業振興法」等法令及各自規劃制度雖在引導日本鄉村及農村發展上起了很大作用，但面對城市區域及農業區域之重疊區域(包括「城市化區域」內的鄉村地區開發與居住，以及「農業振興地區」中的居住用地等，詳附圖 1-15)之土地規劃與設施利用規劃時仍存在體制與管制上漏洞，為此，為了建構良好的鄉村生活、生產、生態環境，並應對此種城市化的影響，集落地域整備制度應運而生，1987 年，日本頒布「集落地域整治法」，以「城市地區」及「農業振興規劃地區」重疊地區之集落地為對象，以調和居住環境及周邊農業生產環境與條件為主要內容。



附圖 1-15 日本城市區域與農業區域重疊地區及面積示意圖

資料來源：基於國土利用視角的二戰後日本農村地區建設法規與規劃制度演變研究，UPI 國際城市規劃 Vol.31, No.1，馮旭、王凱、毛其智，2016。

關於集落地域整備制度中，以「集落地域整備基本方針」為基礎，分為「集落農業地域振興整備地域」、「集落地區計畫/集落地區整備計畫」，最終目的皆是為了維護農業生產環境，以及確保人民居住品質，分別概述如下：

(1) 集落農業地域振興整備地域

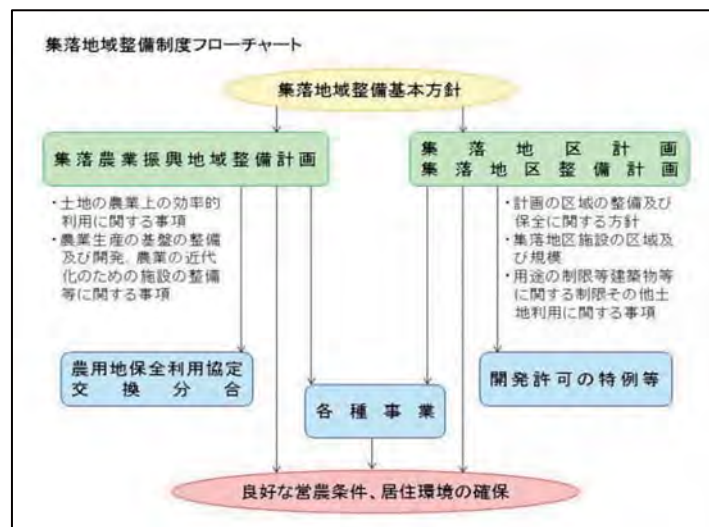
此項主要針對集落地域中農業進行振興、整備與規劃，會針對部分農業用地提出保護利用協定，以及對於農用地的交換及分合進行管制，並會提出具體整備事項，應包含內容包括：

- ①更有效率之土地農業利用事項
- ②農業生產基盤設施的整治與開發
- ③農業現代化的設施整治事項

(2) 集落地區計畫/集落地區整備計畫

此項目包含集落地區之規劃、及相關設施與土地的整備計畫，會針對該集落地域研提開發許可特例，並會提出具體整備事項，應包含內容包括：

- ①規劃區域的整治方針
- ②村落設施的布局及規模
- ③建築物規劃與設計措施
- ④其他土地利用事項



附圖 1-16 日本集落地域整備制度程序

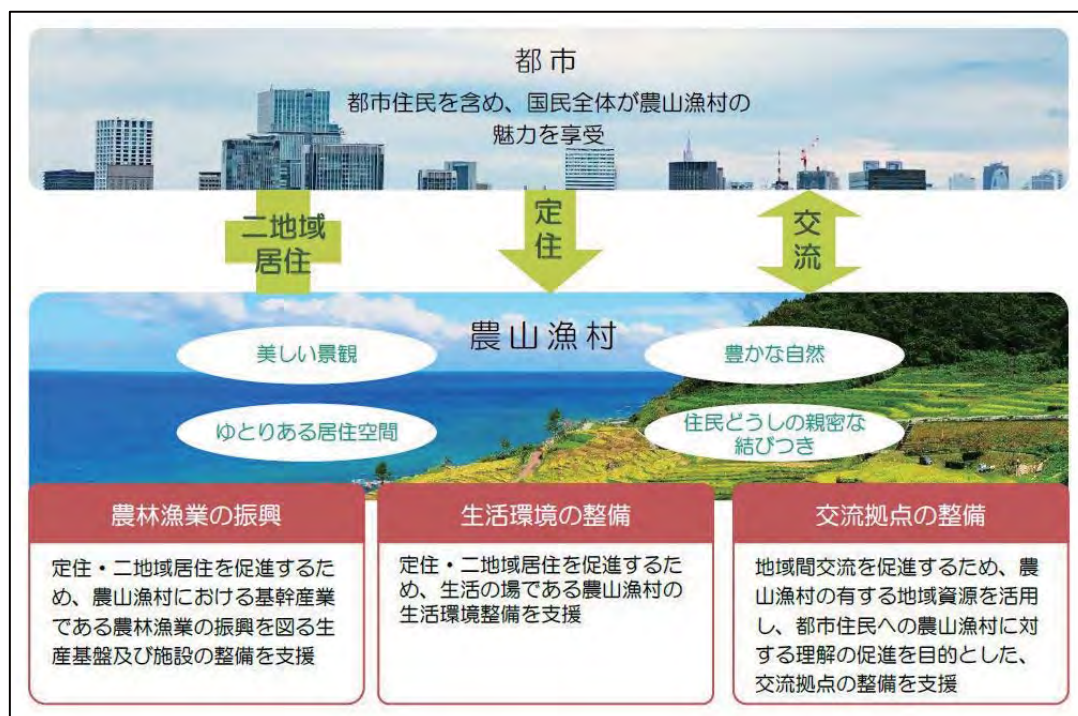
資料來源：日本農林水產省（http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t_syuraku/）。

2.農山漁村活性化整備制度

日本農山漁村活性化整備制度的建立，起因於日本整體社會人口減少、高齡化等原因，加上農山漁村地區的人口外流，導致日本農山漁村地區活力逐漸降低、沒落，並造成日益嚴重的城鄉差距與發展不均，日本農林水產省於 2006 年 10 月起設置「農山漁村活性化推進本部」以促進農山漁村的振興，第一階段（2006 年 12 月）公布農山漁村活性化九大策略，第二階段（2007 年 1 月）於農林水產省及地方農政局設置支援窗口，以作為農民、農業相關團體、農山漁村居民對於地區活性化之諮詢機構。目的主要有三大項：

- （1）改善生產基地和促進農林水產養殖設施的項目
- （2）改善生活環境設施有關的業務
- （3）改善區域間交流設施的項目

其中，農山漁村活化之核心為透過城鄉之間的交流（如城市地區居民到農山漁村地區進行長居），透過此種長居交流過程，配合農山漁業產業升級與整備，逐步提升農山漁村的凝聚力與活力，並透過長居與觀光等發展，促進生活環境與品質的提升，詳附圖 1-17。



附圖 1-17 日本農山漁村城鄉交流策略圖

資料來源：農山漁村振興交付金（農山漁村活性化整備對策）指南，日本農林水產省，2018。

另外，日本之農山漁村於地理位置、地形、氣候、風土、產業、人口、歷史等各處均有很大差異，各地區之活性化策略均有不同，然後各農山漁村可應用之資源及策略，仍有一定程度的共通性，日本官方研提以下策略供各農山漁村參考，彙整詳附表 1-5。

附表 1-5 日本農山漁村策略與內容彙整表

策略分類			說明
農山漁村活性化策略	以農林水產物為核心之策略	以地區農林水產物為核心之生產販賣策略	(1) 確立品牌，創造產品差別化、高附加價值化 - 生產特殊品種及高級農產物，並與販賣店配合。 - 商標登錄、命名、品牌、包裝之統一化，販賣垂直整合。 - 提高農林水產物高附加價值化必要基礎建設之整備。 - 活用當地特產及品牌特色。 - 兼顧環保之地區農業，確立地區品牌。 (2) 農林水產品之販賣，實施生產資訊公開，建立與消費者之信賴關係，以促進販賣。 (3) 契約販賣，以促進交易安定 - 與大型超市訂定供貨契約。 - 與外食團體、學校午餐等，訂定契約販賣。 (4) 多種多樣之銷售通路策略 - 與販賣店、餐廳合作推案銷售。 - 與媒體合作，擴大消費需求。 - 利用包裝行銷，製造商品之特徵印象。 - 活用網路。 - 活用各種管道，如觀光農園、地區之餐廳、早市、直接販賣所、特賣會等。 (5) 生產、流通機制之改善，以確保品質、降低成本、提高附加價值及安全性 - 改善生產、流通機制，以提高品質，降低成本，增加附加價值。 - 運銷效率化、包裝材料簡略化，以降低運銷成本。 - 利用貯藏設施，以提高附加價值。 - 促進批發市場之品質管理，加強批發市場之重整及物流等共同化設施之整備。 - 作業集約化，以降低成本。 - 推行食品安全 GAP (Good Agricultural Practice)，確保食品安全性。
		農林水產物之加工策略	(1) 強化與廠商及大學之合作 - 與食品製造業合作，選定適合加工之優良品種及製造方式。 - 與廠商配合，開發及推廣新的米加工品及用途。 - 與當地製造業者簽定契約栽培。(如大豆與豆腐、味噌等業者，小麥與麵包、麵等業者，大麥與啤酒等業者。) - 加強當地之產官學合作，開發加工技術及新商品。 - 與製紙廠商合作，擴大國產木材之利用，並促進森林地區之整備。 - 住宅及建築活用地區木材之特色。

策略分類			說明
			(2) 突顯地區特產之特色，加強販賣策略 - 活用各地區特產作物，強化加工、販賣設施之整備，以促進地區活性化。 - 農業者生產之畜產物，可加工成冰淇淋或火腿等產品。 - 料理菜單、車站便當菜單之開發、企劃。 「從農場到餐桌」之廣告策略。 - 推廣傳統食品，開發新商品。 - 香菇、山菜、木竹炭、木竹醋液等副產物及樹脂、製油成份等之活用。 - 選定策略作物，除了栽培、加工、販賣之外，在景觀形成及重建鄉村風貌上，亦可活用。
		出口策略	(1) 販賣通路之創造及擴大 - 海外店鋪之設置，展示商談會之舉辦。 - 出口擴大計畫。 - 各國進口制度、流通、消費型態之資訊蒐集分析與提供。 (2) 排除阻礙出口之因素，根據對手國之規定，強化國產品之檢疫條件、品質管理體系等。 (3) 實施保護智慧財產權、品牌之對策，實施商標管理及自行開發之品種管理等，以保護品牌。 (4) 出口導向之生產、加工、流通體制之整備 - 積極擴大海外新的運銷通路，並在產地增設有助高品質化、低成本化之共同利用設施。 - 開發有利於擴大出口之高附加價值農林水產物，以及品質保障、加工利用等相關技術等。
	活用地區資源之策略	城鄉交流策略	(1) 根據社會不同階層的需要，推行經驗交流 - 活用農山漁村之教育資源，鼓勵實施修學旅行、體驗教育、酪農體驗等教育方式。 - 加強林業體驗設施或學校森林及森林環境教育場所之整備。 - 促進農山漁村型休閒活動或長期居住交流之志工活動。 - 活用都市住民之體驗農園及牧場之綠色資源，以促進交流。 (2) 農林漁家民宿、旅館的質與量之提高及擴大 - 成功農家民宿範例之應用。 - 都道府縣放寬管制之推進。 - 加強農家民宿之整備，以促進農家經營多角化。 (3) 促進都市住民、企業、非政府組織(NPO)等多樣化主體之參與 - 與都市自治體、企業、NPO、大學等合作，以促進交流。 - 活用企業之社會責任、福利措施、社員研修等，以促進交流。 - 促進多樣主體參與農地、水、環境保全之共同活動。 (4) 促進城鄉兩地之居住或長住 - 促進地區農林漁業之就業。 - 健全都市住民之地區體制。 - 促進停留型市民農園之交流。 - 與企業研修制度等配合，以促進交流及二地區居住或定住。

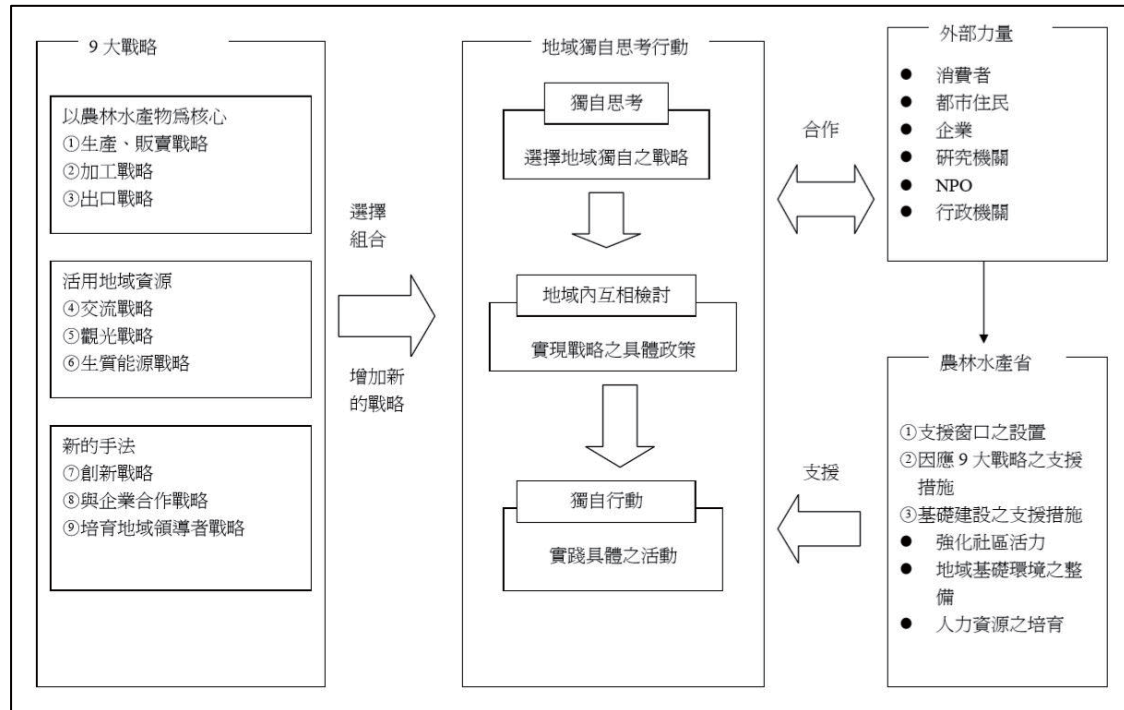
策略分類			說明
			(5) 城鄉交流、兩地居住或長住基礎建設之整備 • 促進景觀保全、稀少生物保護等環境整備。 • 促進停留型市民農園交流設施之整備。 • 促進長住、兩地居住所必要生活環境設施之整備。 • 活用空屋、廢校等。
		觀光策略	(1) 與景觀、歷史設施等觀光資源配合 • 對於有形、無形之地區資源都應加以運用。 • 地區資源之重新評估、主題設定，並根據主題，活用核心資源。 • 據點設施之整備。 (2) 與旅行業者等民間事業者合作，並建立商業典範 • 農山漁村自然療效之活用。 • 農林漁村當地餐廳直接販賣所之活用。 • 與飯店、旅館等民間業者合作，開發地區商品。 • 活用民間事業者，有效提供觀光旅遊相關資訊。 • 觀光相關設施之整備，如步道、停車場、販賣場所等。 • 利用農漁業者之經驗，制定主題計畫。 (3) 配合觀光立國，推行國際自然體驗 • 活用在日本之外國人，制定國際自然體驗之模式。 • 活用外國人對日本農山漁村之興趣，並對海內外加以宣傳。
		生質能源策略	(1) 打造生質能源產地 • 促進耕畜配合，以形成資源循環型產地。 • 利用生質能源，降低農林漁業之生產成本。 • 促進食品廢棄物、水產加工剩餘廢棄物之生質能源的利用及活用。 (2) 開拓農林水產業食料以外之新領域 • 利用食料生產過程之副產物或規格外之農產物，開發生質能源之利用。 • 開發木質生質能源、稻桿等非食用部分之酒精化技術。 • 在休耕地種植玉米或高產稻米等生質能源作物，提高生質酒精生產效率。 • 活用生質能源技術，建立最佳組合之生質能源利用模式。 • 突破過去食料生產之限制，健全發展新農林水產業之設施。 • 研發木質生質能源等未開發生質能源之生產及利用方式。 • 水產生質能源總合利用技術之開發。 (3) 促進都市與農山漁村間生質能源之利用及活用 • 都市農村間，建立大範圍之生質能源利用及活用體系（如食品廢棄物堆肥化→肥料還元農村→生產農產物販賣）。 • 建立生產與消費結合之生質能源利用體系。
	創新行銷手法	活用資訊通訊技術，	• 提供有吸引力之地區資訊，吸引人潮觀光消費。 • 建立社區網路，提供隨時可使用之網路服務。 • 普及寬頻網路，吸引SOHO族、在家辦公族進入農山漁

策略分類			說明
	之策略	推動農山漁村活化創新策略	村。 - 開發新技術以創造商品差別化。 - 整備地區資訊通信之基礎建設。
		與企業合作策略	(1) 以地區資源為核心，吸引企業設廠 - 鼓勵食品企業設廠，並加強原料供給並在當地加工，以促進農業與企業之合作，並創造就業機會。 - 與設廠企業合作，推展農山漁村新產業。 - 活用豐富之自然資源，向企業招商，如高科技產業、製酒廠等。 (2) 利用地區資源，創造新產業，並對發揮地區創意之創業者予以協助。
		培育地區領導者策略	(1) 培育及確保地區領導者及協調者 - 擁有民間企業實務經驗之都市住民，可作為農山漁村之地區領導者，並積極培育地區管理者。 - 農山漁村導入地區管理者、諮詢顧問等。 (2) 建立交流人才培育之基礎 - 協助地區住民參加地區資源再發現等座談會或討論會，培育領導人才，健全研修體制。 - 加強大學對地區的貢獻及培育學生，以促進地區與大學之合作。 - 培育地區作物、森林、自然觀察等之解說員及輔導員。 - NPO人才之活用。
農山漁村活性化之基礎建設	強化社區活力	縮小地區差距	(1) 確實實施中山間地區等直接給付制度。 (2) 提供離島漁業再生交付金之給付。
		支援共同活動	(1) 農地、水、環境保全向上對策模範事例之推廣。 (2) 森林整備地區活動支援交付金之給付。
	地區基礎環境之整備	生產基礎建設之整備	(1) 根據農政改革方向基礎建設之整備。 (2) 農業水利設施等之適當更新、管理。 (3) 農地、農業用設施之防災、減災對策。 (4) 林業持續健全發展基礎建設之整備。 (5) 振興活力漁村生產基礎建設之整備。
		生活環境之整備	(1) 排水設備等生活環境之整備。 (2) 加強國土保全、防災對策。
	人力資源之培育	核心農家之培育，培育及確保有效率且安定之農業經營體	-
		確保新進農業者	(1) 新進從農對策之實施。 (2) 推行綠色雇用之新進就業者對策。 (3) 漁業就業支援體制之整備。

資料來源：1.日本活化農山漁村之策略概述，陳建宏。

2.本案彙整。

透過上述策略，並給予各農山漁村地域各自討論、檢討，聚集民眾想法與力量，搭配農林水產省支援之資源及外部力量（含產業消費者、都市住民、企業、研究機關等），形成一策略架構網絡，詳附圖 1-18。



附圖 1-18 農山漁村活性化策略圖

資料來源：日本活化農山漁村之策略概述，陳建宏。

另外，整體農山漁村活性化之法令架構概要則可詳附圖 1-19，其可由農林漁業相關團體、住民等提出活性化計畫提案，內容需包含「農林漁業振興之生產基盤設施整備」、「生活環境設施的整備」、「城鄉及地域交流相關設施的整備」（以上為必要之內容），另亦可載明「農林漁業團體實施事業」、「農林漁相關土地所有權轉移計畫促進事業實施基本方針」，提案通過後，由都道府縣或市町村製作成「活性化計畫」（類似振興計畫）。

支援系統則包含「補助金系統」、「市民農園整備促進法」、「活性化設施用地確保與農林地所有權轉移相關配置措施」，其中，補助金系統包含農林漁設施整備之補助資源、相關辦理手續事務的簡便化，且若該地區具獨特創意，就算是較小之獨立單元，亦能給予補助。



附圖 1-19 日本農山漁村活化法令概要

資料來源：日本農林水産省 (http://www.maff.go.jp/j/kasseika/k_law/)。

(三) 日本鄉村規劃歷史概述

日本鄉村區域面臨之最主要問題為鄉村人口的高齡化、稀少化，進而產生鄉村的衰敗問題，因此市廳村也在不斷進行調整合併，較大規模之合併有三次，分別為明治合併、昭和合併與平成合併。而合併後建設則產生積極影響力，包括順應城鄉居民活動圈擴大趨勢、提高城市文化水平、提升鄉村地區形象及公共服務質量等。但排除於合併區之外的區域，其則面臨裁撤與解編，或透過第一項提及之特別區域的法源來進行整體規劃支援。

日本透過自上而下和自下而上的雙向交流進行鄉村地區規劃，可由人民團體提案，交由市廳村發起，先由市廳村的行政機構做出規劃，並廣納民眾意見，後續再送審國土交通省進行詳細規劃。

日本鄉村建設策略方法分為五階段：第一階段為 70 年代早期，進行農村整理，加強基礎建設及縮小城鄉差距；第二階段為 1977-1981，政府希望在地方建設有特色的農村社會；第三階段 1982-1987，鄉村居民使用並參與各項設施，價值觀也開始改變；第四階段為 1988-1992，主要由鄉村居民自立建設有特色之生活方式；第五階段則 1993 至今，政府利用地區資源挖掘鄉

村潛力與特色，提高舒適性、知名度及軟實力。每一階段政府皆會進行試點測試，進行改造，通過試點村的建設區域，也能帶動周邊村莊的學習。

然而日本為振興鄉村，因此有了「造町運動」中因村制宜，多措並舉。具體包括：「一村一品」，立足本地資源優勢，發展具有地方特色的主導產品和主導產業；一村一品主要做法則是立足本地，面向世界；自主自立，銳意創新；培養人才，面對未來。除重視各鄉村特色之外，日本亦針對鄉村之產業、生活空間、地景及生活品質皆納入整體規畫重點，並鼓勵人民或民間團體參與規劃與執行。

（四）日本鄉村規劃案例：日本群馬縣川場村

日本是與臺灣同為 WTO 的亞太地區國家，是亞太地區主要強國之一。在日本約總人口的 40% 居住於鄉村地區，且鄉村面積佔國土總面積的 97.2%。鄉村在日本國民經濟、國土保護與有效利用等方面佔據著十分重要的地位。但近年來，日本城鄉差距問題日趨嚴重，且有城鄉過疏、都市過密的情況發生。日本政府於西元 2000 年制定「食料、農業、農村基本計畫」，整合原由中央各相關部會分別職掌的鄉村建設政策。其農村建設的目標從「達成全國共通的鄉村最低限度」轉變為「營造有個性有活力的地區」，同時加強與其他相關部會的橫向聯繫合作，並重視地區居民的決策參與。其做法包括鄉村產業振興、建設鄉村資訊條件、鄉村與都市交流以及自然資源保護等措施。



附圖 1-20 日本群馬縣川場村區域及範圍示意圖

川場村位於群馬縣北部，面積 85.25 平方公里，現有人口不足 3,700 人。其村域面積的 88% 是林地；7% 是耕地。1960 年代以來，川場村逐漸走向衰

敗，並於 1971 年被日本政府認定為過疏地區，並結合農山漁村整備制度，於 1975 年確立了發展農業+觀光業的基本策略，並於 1981 年與東京都世田谷區締結為姐妹關係，開展全方位的城鄉交流。並且其策略分為五類，包含人、景、文、地、產，詳述如下。

- 1.人：城鄉合作其贏，鄉村力量主導張，其目的為「城鄉互助，共建鄉村」。城鄉雙方尊重自然、尊重鄉村的態度，是城鄉合作共贏的基礎。
- 2.景：注重空間品質且保留農業景觀。川場村的景觀設計以提升村民生活空間的品質為出發點，以原生態的鄉村田園風光為特色，本身形成了更持久也更獨特的吸引力。
- 3.文：延續地域傳統，促進文化交流存文化建設。川場村十分注重與自身產業特色相關的文化，其將農業與農產品本身打造成了川場村的文化名片以推動文化保存。
- 4.地：開發與保護同時進行。世田谷區與川場村的居民一起，結合川場村內豐富的森林資源，開發了森林教室等多種自然體驗活動，如共同進行了友誼林、後山整備計畫等專案，吸引居民與政府一同參與到自然環境的保護中。
- 5.產：農業產業化、品牌化產業發展是重塑村落活力的核心。川場村以農耕產業本身為核心產業，將普通的農作物開發成為具有品牌效應的特色產品，開展休閒農業與觀光旅遊業。

背景	
1889	川場村建制
1971	川場村被日本政府認定為“過疏地域”，一系列扶植政策開始實施
1975	川場村確立“農業+觀光業”為主要產業
1982—1985	上越新幹線、關越高速公路等交通幹線開通，川場村被納入首都交通圈
第一階段：鄉村服務城市	
1981	川場村和世田谷區締結合作協定
1986	“世田谷區川場故鄉公社”成立，世田谷區民健康村“富士山館”和“中野館”建設
1989	多種自然課堂與休閒農業活動開展
第二階段：城鄉互助，共建鄉村	
1991	“友誼林”專案啟動，以“中野館”附近80hm ² 範圍的森林為對象，開展居民與政府協作的環境保護活動
1999	“過疏區域”認定解除
2005	發表“聯合宣言”，共同推動文化交流與農產品品牌化
2007	制定“後山整備計畫”，進行村落環境修復
2008	制定“都市交流協定——農林再生事業”“都市交流協定——山村再生計畫”等系列計畫
未來目標：提升軟實力，促進村落可持續發展	

附圖 1-21 日本川場村與東京世田谷區合作階段年份

參、小結

本案於國外部分分別彙整德國巴伐利亞邦空間規劃、日本整體鄉村規劃；國內部分則彙整屏東幸福村、屏東高樹地區鄉村規劃案例，了解鄉村於不同區域之操作與規劃概念，以作為後續本案規劃與分析之參考，各案例對於本案之參考項目詳附表 1-6。

附表 1-6 案例分析內容與建議綜整表

地點	案例分析內容概述	對於本案後續之參考建議
德國巴伐利亞邦	本案分析德國國土管理架構與歷史、巴伐利亞邦規劃核心概念、規劃內容及規劃依據，並配合部分配套措施。	1. 德國對於城與鄉之概念為兩個相對之主體，並強調每個國民不論居住何處，皆能有相同福利與空間發展選擇。 2. 以「邦空間計畫」-「區域計畫」-「鄉鎮級土地使用計畫」-「細部計畫」為架構，邦空間計畫對於通則性的城鄉進行分類與定義，並對於中地中心有所界定與標記；區域計畫則在邦空間計畫架構下，融入地方特色給予相應空間指導；鄉鎮級土地使用計畫確認國土功能分區分類及土地使用計畫（類似臺灣主要計畫）；「細部計畫」則結合使用許可。 3. 城鄉屬性辨識融合「生活層面」及「城鄉互動關係」進行分類，使得人的居住感受得以被考量，相關機能的提供亦在實際城鄉互動與共生關係下進行配置，避免資源浪費。
日本	本案分析日本國土管理架構、鄉村區規劃法源及規劃內容，並以日本群馬縣川村場為例。	1. 日本與臺灣之土地使用架構較為類似，日本採用雙法並進的國土體系，國土形成計畫相當於臺灣國土綜合開發計畫，國土利用計畫則相當於臺灣土地使用規劃計畫，實際劃設土地使用分區進行管制，較有差異之處為日本不同土地使用分區有重疊處，其則另行擬定協調不同分區與主管機關之計畫進行處理。 2. 整體而言，日本未針對鄉村地區有較明確之定義，而是混於農村、村莊（集落地域）之中，其對於鄉村地區之分類，為考量「與都市間的關係」，以及「產業型態」（如漁村、農村、山村），其主管機關

地點	案例分析內容概述	對於本案後續之參考建議
		皆非國土交通省，而為農林水產省。 3. 日本毗鄰都市之農村，可採用「集落地域整備制度」(法源為集落地域整備法)，以因應城市外擴、農地破壞、居住環境不佳等問題，並給予相應之指導諸如引導城市外擴效應之空間合理發展、避免農地切割破碎、居住環境與設施的整備等等。 4. 日本位於廣大鄉村地區之農山漁村，則可採用農山漁村活性化體制(法源為農山漁村活性化法)，其主要核心策略包括該農山漁村之產業升級整備、城鄉交流、居住環境整備三大核心。 5. 日本造町運動中，與農山漁村活性化整備制度結合之群馬縣川村場對於其鄉村地區的核心規劃概念及規劃內容參考。
屏東幸福村	本案對於屏東幸福村分析項目、規劃構想、內容進行分析，後續該案並提出可行性評估與執行機制。	1. 規劃分析項目、整體規劃模式、執行機制參考。 2. 該案屬於以產業推動鄉村區域發展之策略模式。
屏東高樹鄉	本案對於屏東高樹鄉分析項目、規劃構想、內容進行分析，後續該案並提出執行機制。	1. 規劃分析項目、整體規劃模式、執行機制參考。 2. 該案屬於以營造生活、長居為主之低密度聚落形式，與屏東幸福村策略模式有所不同。

■ 附件二、臺南市基本調查與分析

附件二、臺南市基本調查與分析

壹、本案操作行政轄區

本案邀標書所載：本案操作行政轄區以近幾年非都市鄉村區人口成長快速之桃園市、臺南市或屏東縣為優先，除此本案基於下列考量，選定臺南市為本案操作行政轄區。

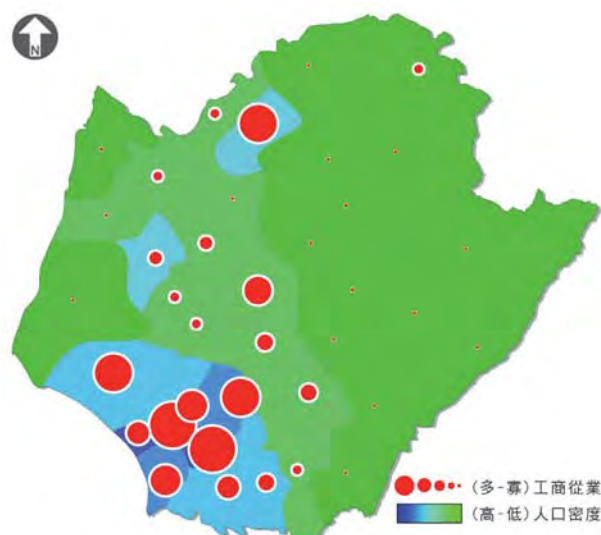
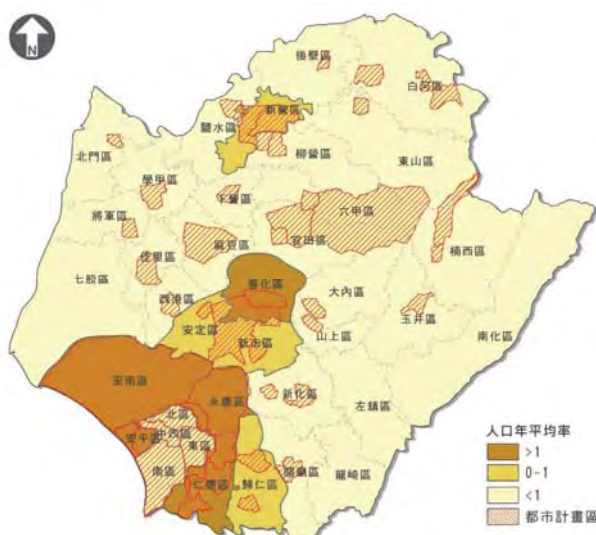
一、縣市合併後存在之城鄉失衡問題

臺南市自 99 年合併之後，在產業結構發展、人口成長分布及基礎建設發展皆有很大的轉變，總人口數由 99 年之 1,873,794 人增加至 106 年之 1,886,160 人，7 年間共增加了 12,366 人，然而就人口分布而言，曾文溪以南人口即占了 140 萬人，曾文溪以北為 48.7 萬人，顯見人口成長往溪南都會區集中趨勢日益明顯，溪南人口占了近 75%。如以都市計畫區、非都市土地劃分，則可見約 85% 之現況人口，居住在占地 24% 之都市土地；15% 人口居住在非都市土地，其占臺南市土地達 76%，詳附表 2-1。

在產業發展面向中，廠商家數從 99 年之 9,628 家增加至 102 年之 17,870 家，共增加了 8,242 家，惟溪北地區僅增加 39 家，溪南地區則增加了 8,164 家，更顯現出無論是人口成長或產業活動分布均集中於溪南地區之不均衡現象。

由於人口的集中和增加，導致原臺南市市中心區對於公共設施需求亦相對增加，但因為市中心區發展密集且已飽和，難以再有腹地供作公共設施，因此市中心區生活品質亦將逐漸惡化低落。就溪北地區而言，人口及產業不斷地往外移動，造成土地低度開發及公共建設低度利用或閒置，且因為缺乏就業機會及經濟活動的支持，將促使區域失衡問題更加惡化。

然而，另一方面來說如果不以過去都市發展邏輯套用，是否可以重新定義地方政府所焦慮的城鄉失衡問題，讓城市與鄉村存在的是一種互相依存的網絡關係，不應追求均質化、都市化、集中化的標準。



附圖 2-1 大臺南人口成長率分布圖

附圖 2-2 大臺南人口密度分布圖

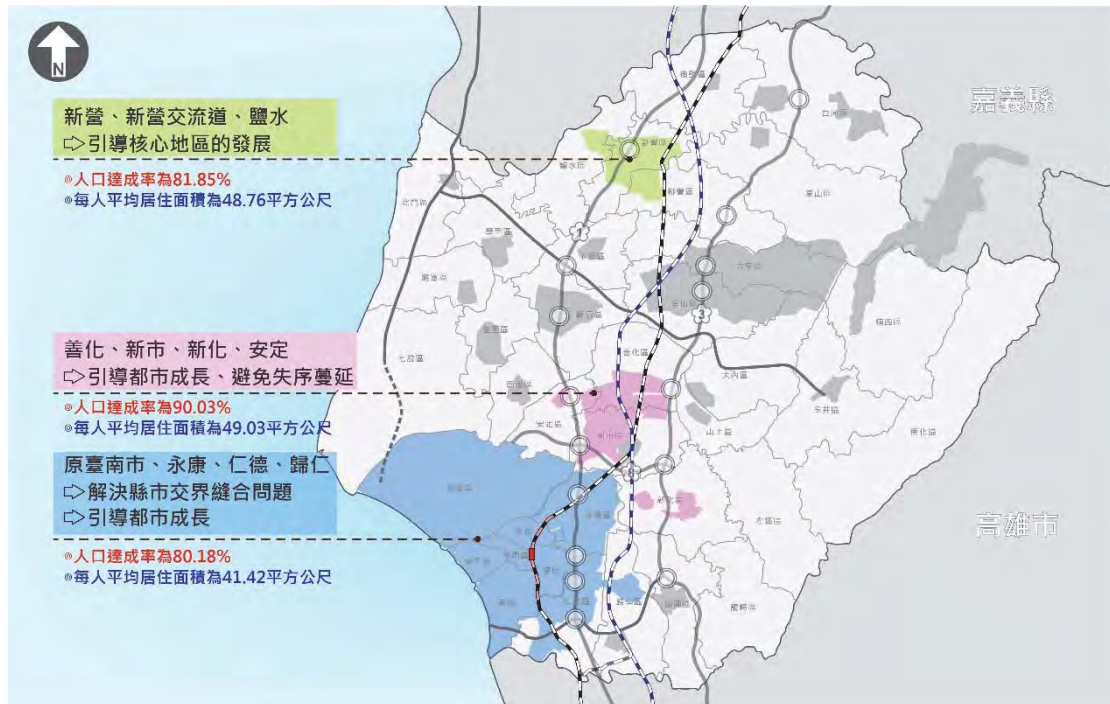
附表 2-1 大臺南市土地及人口變遷一覽表

項目	土地面積 (公頃)	現況人口 (人)				
		101	102	103	104	105
都市 土地	52,505	1,577,852	1,598,807	1,601,537	1,597,178	1,591,621
非都市 土地	166,660	303,793	284,401	282,747	288,363	294,412
合計	219,165	1,881,645	1,883,208	1,884,284	1,885,541	1,886,033

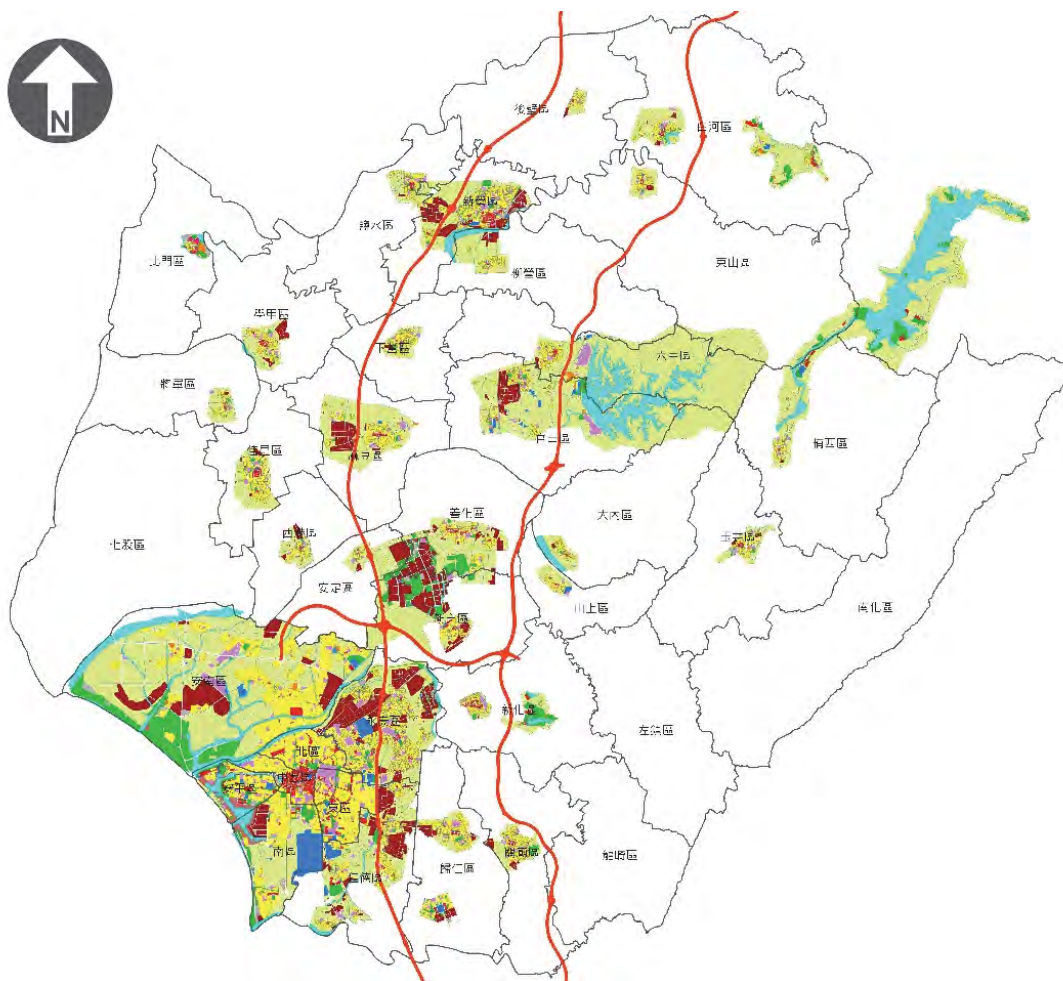
資料來源：101~105 年臺南市統計年報，臺南市政府主計處。

二、產業發展核心帶動人口移居動能以及城、鄉體質變化

根據「擬定臺南市區域計畫」之研究規劃成果，目前大臺南以北新營、中南部、南府城的三大集居脈絡已逐漸成形，其中府城與南科大致都市計畫區相鄰，然而剩餘都市計畫分布較為分散，因此一方面，要處理府城與南科都會區周邊非都市土地發展失序的問題，一方面也須思考邊緣化的鄉街計畫區與周邊地區的規劃方向，除了國土保育、農業發展的路線外，正是本案希望透過鄉村地區整體規劃策略來建立後續國土計畫之指導原則。



附圖 2-3 大臺南城鄉發展核示意圖

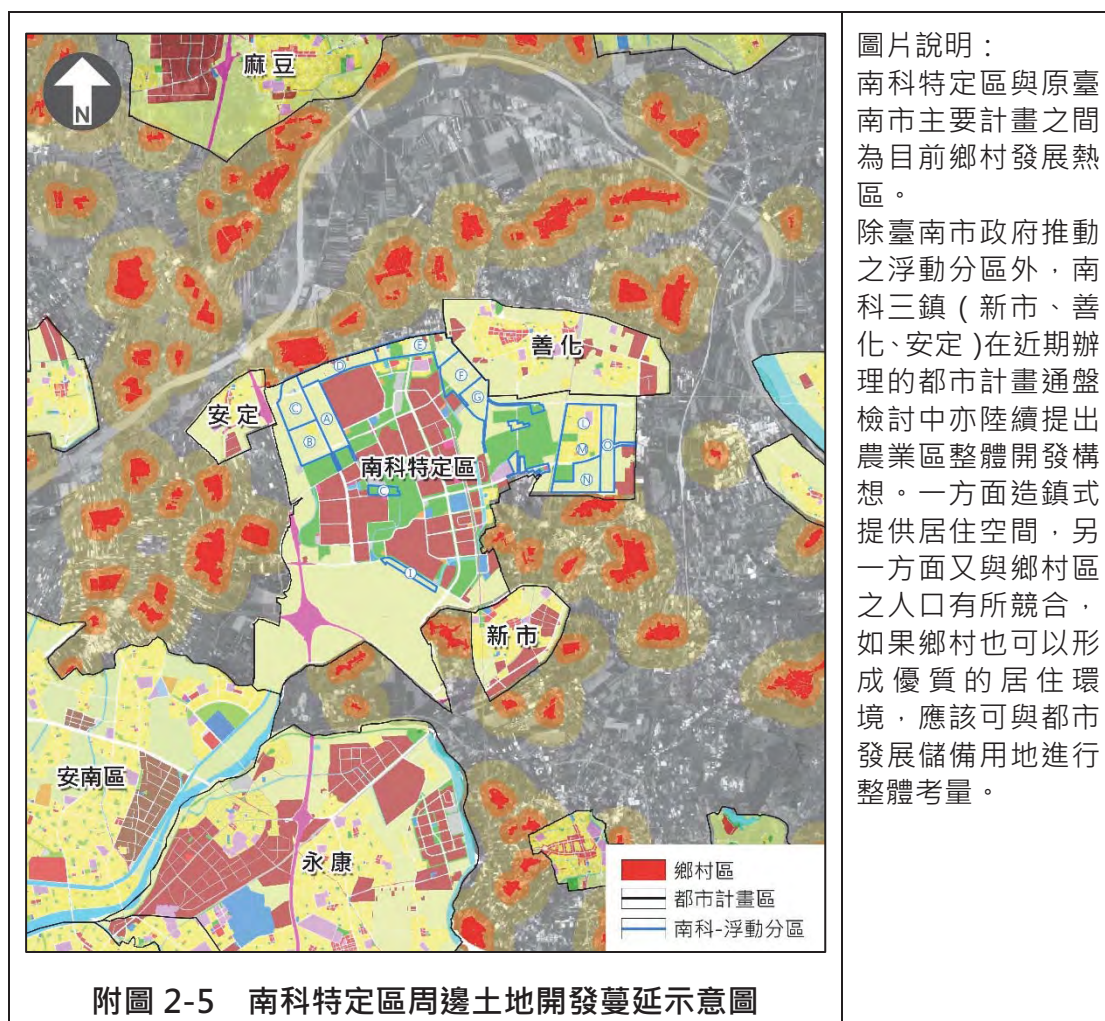


附圖 2-4 大臺南都市計畫分布示意圖

三、農業區整體開發區與鄉村區形成競合

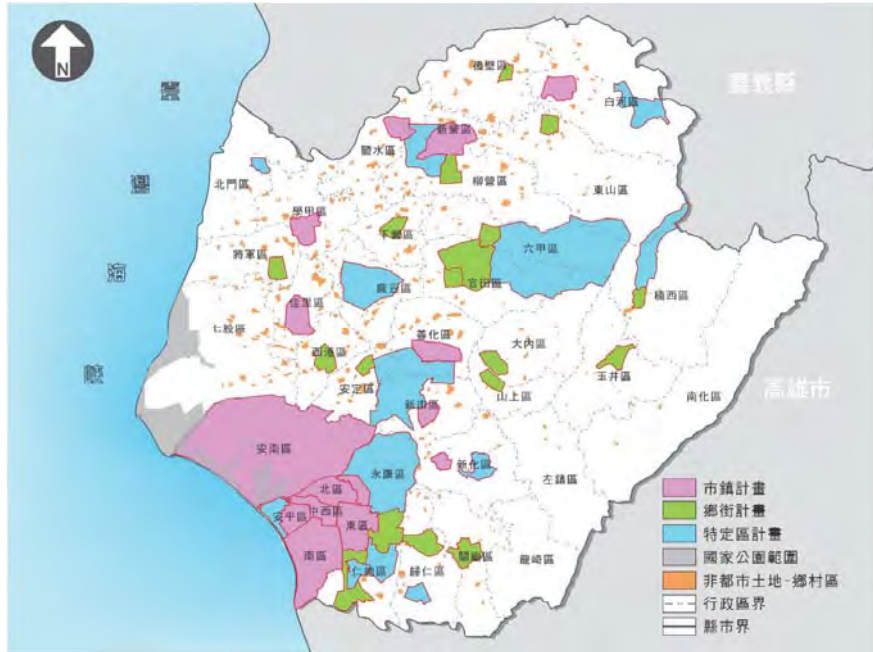
臺南市現有 46 個都市計畫區計畫人口合計 235 萬人，計畫人口達成率約 64.51%，計畫人口達成率較高之地區（達成率大於 85%）集中分布於東區、新營、新化、善化、永康、歸仁等行政區，目前通盤檢討中的計畫，包括善化都市計畫、永康都市計畫以及歸仁都市計畫等，都有釋出農業區為都市發展用地的草案，而其成長動能不外乎周邊產業園區或交通建設所帶動（如南科園區、永康工業區或是高鐵臺南車站等），其雖然屬城鄉移動的趨勢與脈絡，然而，亦將衝擊後續國土計畫對於發展總量與調派的布局。

農業區整體開發區除了開發方式採取區段徵收的相關程序上，在規劃精神上，一方面造鎮式提供居住空間，另一方面又與鄉村區之人口有所競合，如果鄉村也可以形成優質的居住環境，應該可與都市發展儲備用地進行整體考量。



貳、計畫範圍界定

本案研究範圍為臺南市全行政轄區。然從土地使用管制角度而言，相較於都市計畫及國家公園計畫有明確的空間計畫進行管理，占全國土地面積約 86% 的非都市土地使用分區及編定使用地，因早期係採現況編定，長期缺乏空間計畫讓鄉村地區面臨諸多不同的課題，為利本案的推展，爰界定本案鄉村地區規劃範疇為非都市土地。有關臺南市都市計畫類型及國家公園計畫分布詳附圖 2-6，臺南市鄉村地區範圍詳附圖 2-7。



附圖 2-6 臺南市都市計畫類型及國家公園計畫分布示意圖



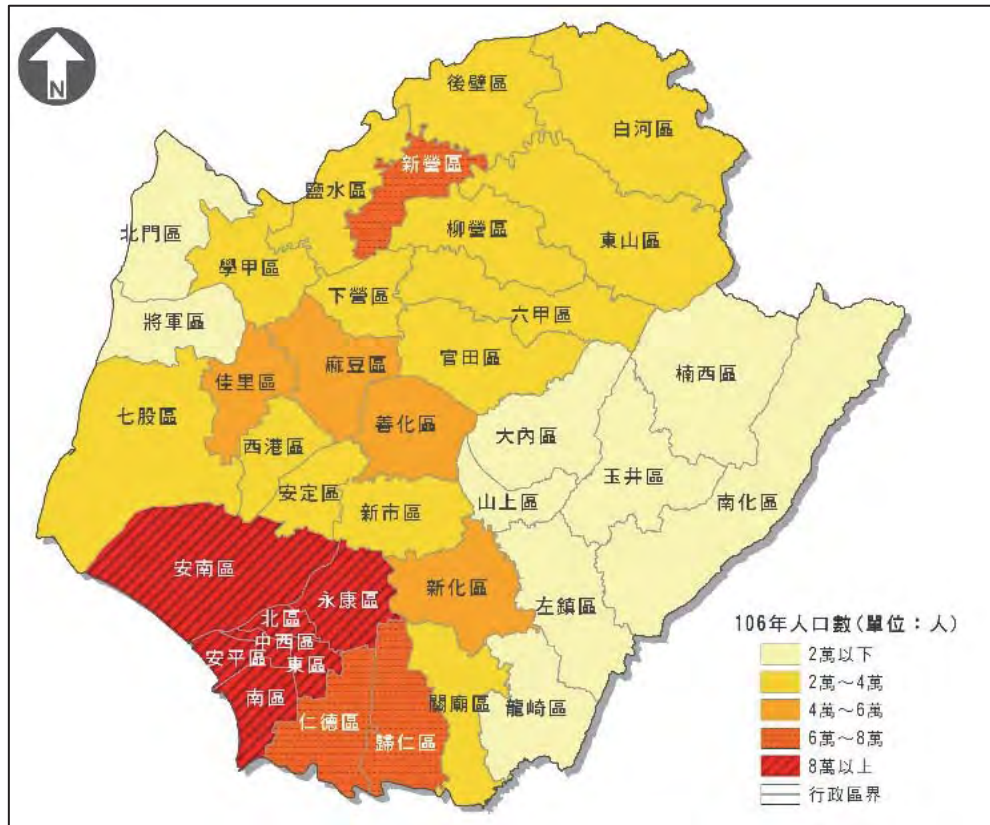
附圖 2-7 臺南市鄉村地區範圍示意圖

參、臺南市調查與分析

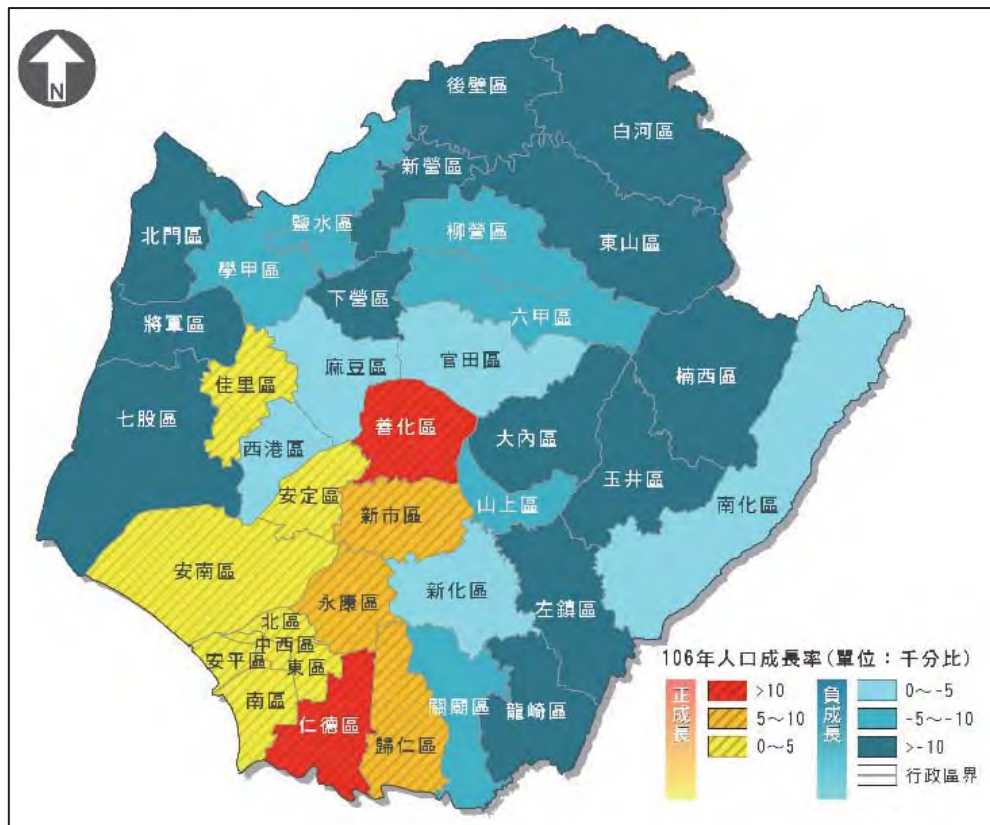
本章節就臺南市整體的基本資料進行調查分析，項目包含臺南市人口概況，與各級產業空間分布情形，以農林漁牧業、工業、服務業等三級產業為主，輔以國土地用調查、農林漁牧普查、工商業普查與臺南市主計處統計資料之相關資訊，分析各級產業在臺南市的空間分布情形；環境敏感地分布反映生態資源空間與特殊景觀環境在臺南市的分布情況；土地使用概況反映都市計畫區分布與非都市土地的使用分區及編定，並進一步比較各行政區建築用地比例與使用現況間的關係，以及相關公共設施服務現況；臺南市非都市土地內鄉村區現況情形調查則包含鄉村區處數、面積、及人口組成等。

一、臺南市人口概況

以行政區為單位檢視臺南市人口分布情況，可發現臺南市人口主要集中於溪南地區，尤其以原臺南市範圍及其鄰近的永康區、仁德區與歸仁區為人口數最多之行政區，原臺南市人口達到 78.1 萬，永康區人口為 23.3 萬，仁德區與歸仁區之人口也分別達到 7.5 萬與 6.8 萬；溪北人口最多之行政區為新營區，人口數為 7.8 萬，而北部沿海的北門、將軍及山區的大內、山上、楠西、玉井、南化、左鎮、龍崎則是人口數未達 2 萬之行政區。另外，由各行政區近六年之平均人口成長率示意圖顯示，人口成長率為正之地區集中在原臺南市範圍及其周邊，包含原臺南市、永康、佳里、善化、安定、新市、歸仁、仁德，其中人口成長率最高之行政區為善化區與仁德區，達到 10‰以上。



附圖 2-8 各行政區人口數示意圖



附圖 2-9 近六年各區平均人口成長率示意圖

附表 2-2 臺南市各行政區歷年人口 (單位：人)

行政區	100 年	101 年	102 年	103 年	104 年	105 年	106 年
新營區	78,473	78,475	78,521	78,231	78,165	78,101	77,966
鹽水區	26,891	26,695	26,426	26,322	26,085	25,871	25,583
白河區	30,947	30,602	30,178	29,731	29,271	28,819	28,520
柳營區	22,443	22,160	21,932	21,828	21,629	21,520	21,365
後壁區	25,569	25,280	24,910	24,589	24,329	24,066	23,718
東山區	22,771	22,529	22,195	21,920	21,603	21,320	21,049
麻豆區	45,609	45,377	45,230	45,067	44,987	44,812	44,603
下營區	25,803	25,612	25,333	25,068	24,786	24,508	24,239
六甲區	23,509	23,346	23,151	22,832	22,586	22,406	22,275
官田區	21,965	21,912	21,823	21,706	21,685	21,535	21,448
大內區	10,674	10,537	10,408	10,248	10,054	9,962	9,761
佳里區	59,155	59,289	59,372	59,533	59,555	59,458	59,380
學甲區	27,583	27,414	27,167	26,949	26,652	26,377	26,078
西港區	25,069	25,034	24,914	24,896	24,921	24,870	24,758
七股區	24,649	24,225	23,871	23,608	23,365	23,172	22,974
將軍區	21,261	21,005	20,808	20,568	20,309	20,051	19,849
北門區	12,254	12,083	11,876	11,691	11,527	11,333	11,188
新化區	44,023	43,940	43,836	43,782	43,828	43,727	43,630
善化區	43,995	44,619	45,167	46,100	46,933	47,660	48,386
新市區	35,035	35,187	35,336	35,482	35,853	36,268	36,574
安定區	30,263	30,298	30,215	30,298	30,331	30,447	30,564
山上區	7,757	7,696	7,570	7,500	7,437	7,359	7,314
玉井區	15,223	15,058	14,821	14,561	14,388	14,281	14,151
楠西區	10,445	10,272	10,186	10,116	10,032	9,898	9,717
南化區	8,840	8,814	8,894	9,001	8,893	8,838	8,787
左鎮區	5,359	5,294	5,211	5,181	5,071	4,980	4,876
仁德區	70,232	71,270	72,444	73,099	73,887	74,637	75,518
歸仁區	66,104	66,655	67,101	67,504	67,906	68,170	68,424
關廟區	35,593	35,353	35,105	34,865	34,719	34,601	34,433
龍崎區	4,311	4,325	4,310	4,292	4,196	4,107	4,038
永康區	220,825	224,303	226,875	228,651	230,806	232,210	233,905
原臺南市	774,330	776,986	778,022	779,065	779,752	780,669	781,451

資料來源：100-105 年臺南市統計年報、106 年 12 月臺南市統計月報

附表 2-3 臺南市各行政區人口成長率 (單位：‰)

行政區	101 年	102 年	103 年	104 年	105 年	106 年	平均成長率
新營區	0.03	0.59	-3.69	-0.84	-0.82	-1.73	-1.08
鹽水區	-7.29	-10.08	-3.94	-9.00	-8.20	-11.13	-8.27
白河區	-11.15	-13.86	-14.81	-15.47	-15.44	-10.38	-13.52
柳營區	-12.61	-10.29	-4.74	-9.12	-5.04	-7.20	-8.17
後壁區	-11.30	-14.64	-12.89	-10.57	-10.81	-14.46	-12.44
東山區	-10.63	-14.83	-12.39	-14.46	-13.10	-12.71	-13.02
麻豆區	-5.09	-3.24	-3.60	-1.78	-3.89	-4.66	-3.71
下營區	-7.40	-10.89	-10.46	-11.25	-11.22	-10.98	-10.37
六甲區	-6.93	-8.35	-13.78	-10.77	-7.97	-5.85	-8.94
官田區	-2.41	-4.06	-5.36	-0.97	-6.92	-4.04	-3.96
大內區	-12.83	-12.24	-15.37	-18.93	-9.15	-20.18	-14.78
佳里區	2.27	1.40	2.71	0.37	-1.63	-1.31	0.63
學甲區	-6.13	-9.01	-8.02	-11.02	-10.32	-11.34	-9.31
西港區	-1.40	-4.79	-0.72	1.00	-2.05	-4.50	-2.08
七股區	-17.20	-14.61	-11.02	-10.29	-8.26	-8.54	-11.66
將軍區	-12.04	-9.38	-11.53	-12.59	-12.70	-10.07	-11.39
北門區	-13.95	-17.13	-15.58	-14.03	-16.83	-12.79	-15.05
新化區	-1.89	-2.37	-1.23	1.05	-2.30	-2.22	-1.49
善化區	14.18	12.28	20.66	18.07	15.49	15.23	15.99
新市區	4.34	4.23	4.13	10.46	11.58	8.44	7.20
安定區	1.16	-2.74	2.75	1.09	3.82	3.84	1.65
山上區	-7.86	-16.37	-9.25	-8.40	-10.49	-6.11	-9.75
玉井區	-10.84	-15.74	-17.54	-11.88	-7.44	-9.10	-12.09
楠西區	-16.56	-8.37	-6.87	-8.30	-13.36	-18.29	-11.96
南化區	-2.94	9.08	12.03	-12.00	-6.18	-5.77	-0.96
左鎮區	-12.13	-15.68	-5.76	-21.23	-17.95	-20.88	-15.60
仁德區	14.78	16.47	9.04	10.78	10.15	11.80	12.17
歸仁區	8.34	6.69	6.01	5.96	3.89	3.73	5.77
關廟區	-6.74	-7.01	-6.84	-4.19	-3.40	-4.86	-5.51
龍崎區	3.25	-3.47	-4.18	-22.37	-21.21	-16.80	-10.80
永康區	15.75	11.47	7.83	9.42	6.08	7.30	9.64
原臺南市	3.43	1.33	1.34	0.88	1.18	1.00	1.53

註：人口成長率=(當期期末人口數-上期期末人口數)÷上期期末人口數

資料來源：100-105 年臺南市統計年報、106 年 12 月臺南市統計月報

二、各級產業空間分布情形

(一) 農林漁牧業

臺南市農牧業總家數為 91,622 家，其中以安南區之農牧戶家數最多，為 4,673 家，其次為佳里區、永康區與麻豆區，農牧戶數分別為 4,600 家、4,221 家、4,053 家以及、4,029 家；臺南市可耕地面積達 71,759 公頃，其中以東山區與後壁區之可耕地面積最大，分別為 4,869 公頃以及 4,367 公頃。臺南市從事林業之家數為 3,197 家，以龍崎區與關廟區之林業從事家數最多，分別為 575 家與 466 家，林業土地面積最多的行政區則為歸仁區與新化區，分別為 838 公頃與 833 公頃。臺南市漁業從事家數為 7,604 家，以安南區、北門區、七股區為大宗，分別占 1,373 家、897 家、827 家，其中養殖漁業面積以沿海的七股區與安南區最多，分別為 4,984 公頃與 2,864 公頃。

附表 2-4 臺南市農牧業、林業、漁業從事家數與面積彙整表

項目 行政區	農牧業		林業		漁業	
	農牧戶家數 (家)	可耕地面積 (公頃)	林業家數(家)	林業土地面 積(公頃)	漁業家數(家)	魚塭、淺海 與其他養殖 面積(公頃)
臺南市	91,622	71,759	3,197	7,226	7,604	15,156
新營區	3,534	1,661	31	87	79	13
鹽水區	3,074	3,804	7	14	117	311
白河區	3,611	4,364	163	633	37	19
柳營區	2,286	2,990	104	94	44	39
後壁區	3,709	5,251	12	49	17	9
東山區	3,772	4,869	65	178	15	3
麻豆區	4,053	2,646	11	7	289	598
下營區	2,990	1,874	5	2	159	238
六甲區	2,271	1,864	137	112	220	227
官田區	2,290	2,310	22	388	72	163
大內區	1,960	1,731	140	171	11	11
佳里區	4,600	2,340	10	9	416	88
學甲區	2,556	1,976	18	6	566	1,839
西港區	2,664	1,847	3	(D)	49	52
七股區	2,228	1,942	4	(D)	827	4,984
將軍區	2,217	1,675	-	-	434	520
北門區	1,017	750	-	-	897	2,420
新化區	3,322	2,311	97	833	35	30

項目 行政區	農牧業		林業		漁業	
	農牧戶家數 (家)	可耕地面積 (公頃)	林業家數(家)	林業土地面積 (公頃)	漁業家數(家)	魚塭、淺海 與其他養殖 面積(公頃)
善化區	3,013	2,761	26	41	9	88
新市區	2,210	2,273	20	22	17	48
安定區	2,808	1,437	7	5	40	111
山上區	897	899	24	22	5	1
玉井區	2,209	2,688	112	187	1	0
楠西區	1,621	2,639	74	127	3	-
南化區	1,475	2,649	128	290	-	0
左鎮區	1,119	1,034	172	156	20	3
仁德區	3,293	1,370	53	234	150	157
歸仁區	3,790	2,154	203	838	61	21
關廟區	3,205	1,920	466	350	35	73
龍崎區	614	736	575	756	19	5
永康區	4,221	710	151	244	133	10
東區	1,239	13	129	290	166	-
南區	1,585	363	44	169	523	141
北區	935	2	64	60	280	20
安南區	4,673	1,881	63	69	1,373	2,864
安平區	153	2	28	148	238	76
中西區	407	0	29	357	247	40

註：1.可耕地面積以「可耕地所在行政區計算」。

2.林業土地面積以「經營者所在行政區計算」。

3.魚塭、淺海與其他養殖面積以「養殖口處所在行政區計算」。

4. (D)代表無資料。

資料來源：104 年農林漁牧普查。

1、農業

耕地面積方面，全國與臺南市近十年耕地面積呈現略為減少的趨勢，全國耕地面積由 96 年 82.59 萬減少到 105 年 79.40 萬，臺南市耕地面積由 96 年的 9.15 萬公頃減少到 105 年的 9.26 萬公頃；由耕地率來看，臺南的耕地面積占土地面積之百分比高於全國，至 105 年為止，臺南的耕地率為 42.28%，顯示臺南市總面積四成皆為實際作為農耕使用之土地面積。

附表 2-5 全國與臺南市耕地面積彙整表

項目 年度	耕地面積(公頃)		水田面積		旱田面積		耕地率(%)	
	全國	臺南市	全國	臺南市	全國	臺南市	全國	臺南市
96	825,946.79	95,173.34	422,177.39	50,823.15	403,769.40	44,350.19	22.94	43.43
97	822,363.80	94,991.76	420,579.71	50,746.33	401,784.09	44,245.43	22.84	43.34
98	815,461.79	94,959.08	415,775.95	50,644.01	399,685.84	44,315.07	22.65	43.33
99	813,125.53	94,476.13	410,832.04	49,220.96	402,650.59	45,255.17	22.58	43.11
100	808,294.08	94,242.00	406,064.00	49,030.17	402,230.28	45,211.83	22.45	43.00
101	802,876.02	93,755.72	399,432.06	48,824.54	403,443.96	44,931.18	22.30	42.78
102	799,829.78	93,370.11	396,504.43	48,447.81	403,325.35	44,922.30	22.21	42.60
103	799,611.28	93,023.74	387,179.34	49,221.01	412,431.94	43,802.73	22.21	42.44
104	796,618.46	92,829.75	386,725.37	48,464.19	409,893.09	44,365.56	22.12	42.36
105	794,002.91	92,665.96	383,353.63	48,526.85	410,649.28	44,139.11	22.05	42.28

註：1.耕地面積：指實際作為農耕使用之土地面積，亦包括短期休閒或休耕土地。

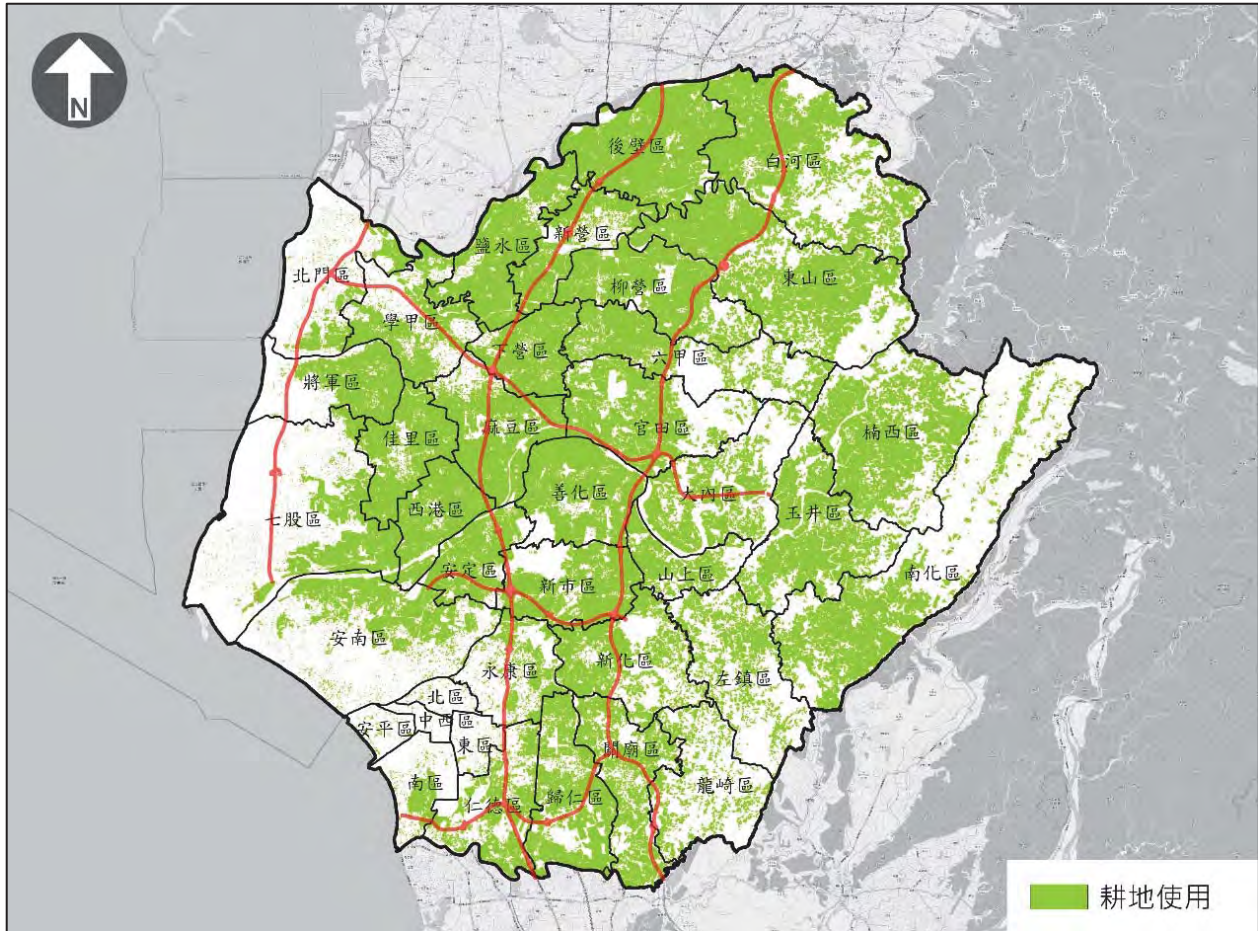
2.水田面積：指能蓄水，經常可以栽培水稻之耕地面積。

3.旱田面積：指土壤不容易儲水或水量不足，只能栽培陸稻、雜糧及果樹類等之耕地面積。

4.耕地率：指耕地面積占土地面積之百分比。

資料來源：縣市重要統計指標查詢系統(<http://statdb.dgbas.gov.tw/pxweb/Dialog/statfile9.asp>)。

臺南市耕地主要分布於中央平原軸帶，根據 105 年臺南市統計年報，臺南市農耕地面積為 92,665 公頃，占全市土地面積之 42.28%，其中耕作地為 86,809 公頃，長期休閒地為 5,856 公頃，白河區、後壁區、楠西區之耕地面積皆超過 5,000 公頃，後壁區之耕地面積占行政區面積之比例為 75%，是臺南市各行政區中最高者，其次為鹽水區、西港區、安定區、新化區、下營區、新營區與麻豆區，農耕地面積皆超過該總行政區面積之 50%；另一方面，耕地面積占行政區面積較低者包含北區、東區、南區、北門區與龍崎區，由於北區、東區、南區位處都市發展核心地區、龍崎區之坡度與地質不利耕種，以及北門區屬沿海地區耕種條件較差等因素，故前述五行政區之耕地面積皆未超過該行政區面積之 20%。



附圖 2-10 臺南市耕地分布圖

資料來源：105 年國土利用調查，本案繪製。

附表 2-6 105 年臺南市各行政區各類農耕地面積

項目 行政區	農耕地面積總計(公頃)	耕作地					長期休閒地 (公頃)	農耕土地占總面積(%)
		合計 (公頃)	短期耕作地(公頃)			長期耕作地 (公頃)		
			水稻 (公頃)	水稻以外之短期作(公頃)	短期休閒 (公頃)			
臺南市	92,665.96	86,809.38	14,554.33	4,705.81	26,125.37	31,423.87	5,856.58	42.28
新營區	2,232.81	2,232.71	454.50	418.54	1,244.80	114.87	0.10	57.94
鹽水區	3,402.72	3,375.85	151.47	1,451.07	1,680.87	92.44	26.87	65.13
白河區	5,770.74	5,467.92	1,361.19	477.73	1,284.70	2,344.30	302.82	45.65
柳營區	3,916.65	3,802.33	1,481.92	236.64	1,137.71	946.06	114.32	63.90
後壁區	5,447.86	5,445.91	3,389.16	338.70	1,074.16	643.89	1.95	75.44
東山區	6,105.35	5,800.15	650.41	621.23	1,205.00	3,323.51	305.20	48.87
麻豆區	2,833.23	2,778.82	312.38	499.33	884.59	1,082.52	54.41	52.49
下營區	1,972.09	1,966.47	724.38	813.65	219.03	209.41	5.62	58.82

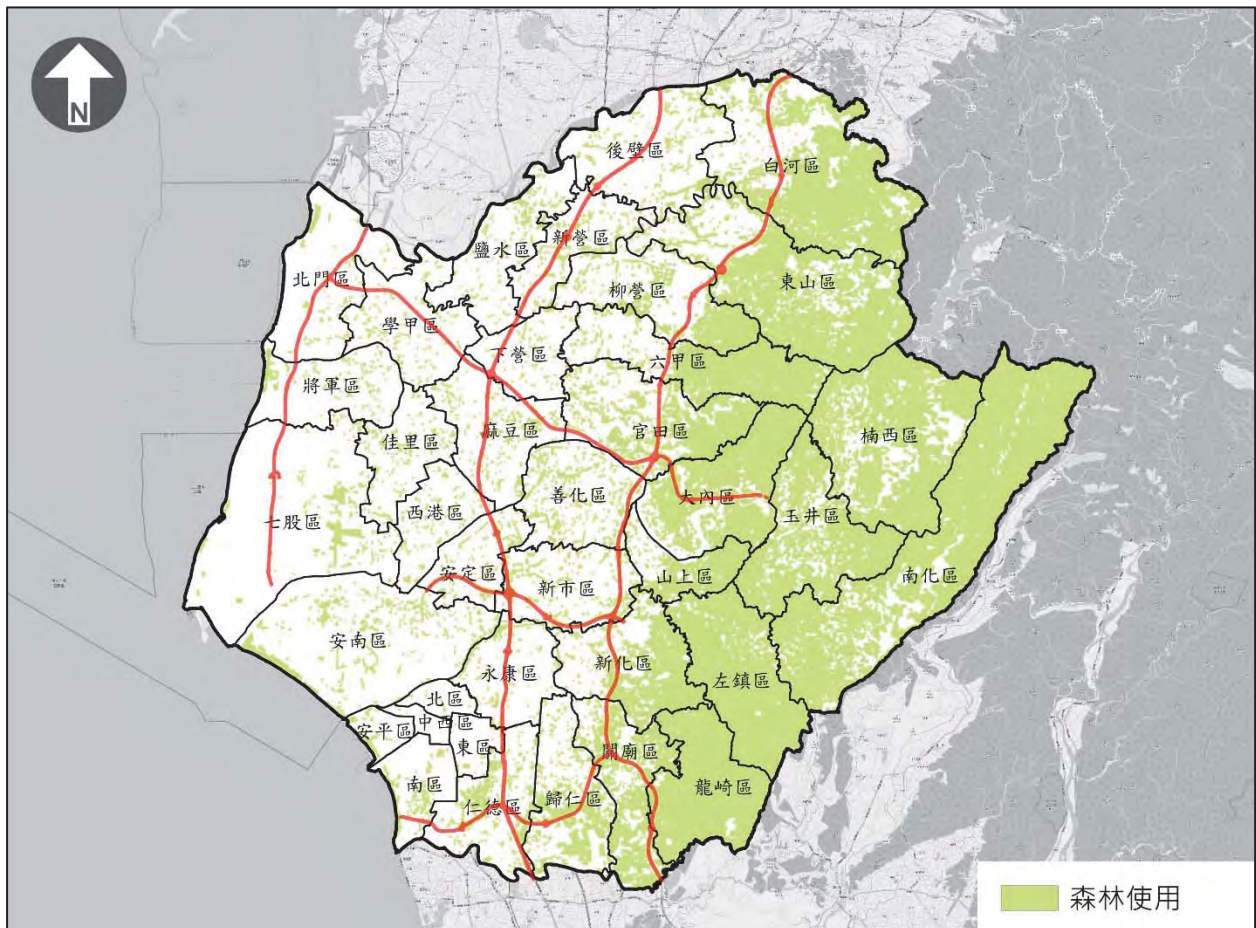
項目 行政區	農耕地面積總計(公頃)	耕作地					長期休閒地 (公頃)	農耕土地占 總面積(%)
		合計 (公頃)	短期耕作地(公頃)			長期耕作 地 (公頃)		
			水稻 (公頃)	水稻以外之短 期作(公頃)	短期休閒 (公頃)			
六甲區	2,677.88	2,621.91	1,086.70	34.79	326.38	1,174.04	55.97	39.64
官田區	3,108.08	2,984.84	1,270.92	151.28	909.84	652.80	123.24	43.90
大內區	3,390.09	2,771.66	-	27.56	1,294.69	1,449.41	618.43	48.21
佳里區	2,284.85	2,265.57	436.83	734.55	830.42	263.77	19.28	58.67
學甲區	1,790.51	1,717.08	3.27	682.67	1,007.48	23.66	73.43	33.16
西港區	2,189.27	2,105.21	563.71	965.21	355.84	220.45	84.06	64.84
七股區	2,791.89	2,787.34	24.38	949.67	1,529.25	284.04	4.55	25.35
將軍區	1,849.06	1,849.06	328.33	851.38	617.58	51.77	-	44.05
北門區	832.03	832.03	-	520.53	305.27	6.23	-	18.87
新化區	3,899.98	3,745.41	452.75	130.64	1,910.47	1,251.55	154.57	62.84
善化區	3,313.51	3,169.59	854.67	833.90	646.35	834.67	143.92	59.91
新市區	2,686.34	2,577.40	330.37	833.01	545.41	868.61	108.94	56.19
安定區	2,026.78	2,025.58	101.16	1,491.00	270.22	163.20	1.20	64.82
山上區	1,432.85	1,194.39	4.10	83.27	316.54	790.48	238.46	51.40
玉井區	4,224.69	3,091.43	-	43.58	536.66	2,511.19	1,133.26	55.32
楠西區	5,234.26	5,234.26	-	5.50	609.36	4,619.40	-	47.74
南化區	3,450.63	3,378.38	-	17.92	143.13	3,217.33	72.25	20.12
左鎮區	1,555.40	985.82	-	22.58	129.24	834.00	569.58	20.77
仁德區	2,274.11	2,151.27	160.28	282.22	1,535.75	173.02	122.84	44.80
歸仁區	2,960.40	2,386.41	299.69	500.10	893.44	693.18	573.99	53.06
關廟區	2,141.98	1,962.30	24.88	53.66	407.14	1,476.62	179.68	39.93
龍崎區	936.39	752.03	0.24	-	65.10	686.69	184.36	14.61
永康區	1,106.16	1,074.37	47.54	261.63	663.52	101.68	31.79	27.46
東區	20.30	17.28	0.27	1.27	12.81	2.93	3.02	1.51
南區	412.93	412.93	5.60	133.17	199.53	74.63	-	15.14
北區	1.15	1.15	-	-	1.00	0.15	-	0.11
安南區	2,392.99	1,844.52	33.23	237.83	1,332.09	241.37	548.47	22.32

註：安平區及中西區無上表統計資料。

資料來源：臺南市政府主計處，105 年臺南市統計年報；本案彙整。

2、林業

根據 105 年國土利用調查成果，森林使用土地包含天然林、人工林以及其他森林使用，如：伐木基地等，臺南市森林使用土地主要分布於國道三號東側，南化、楠西、玉井、左鎮、龍崎，及部分白河、東山、柳營、六甲、官田、大內、山上、新化、關廟等行政區。綜觀 99 年農林漁牧普查成果之臺南市各行政區林業使用面積，可發現龍崎區（876 公頃）、新化區（717 公頃）與歸仁區（714 公頃）為林業使用面積最多的三個行政區，龍崎與歸仁以生產林木為主，新化區之林業使用則以生產林木與國土保安為主。



附圖 2-11 臺南市森林使用分布圖

資料來源：105 年國土利用調查，本案繪製。

附表 2-7 臺南市各行政區林業使用面積

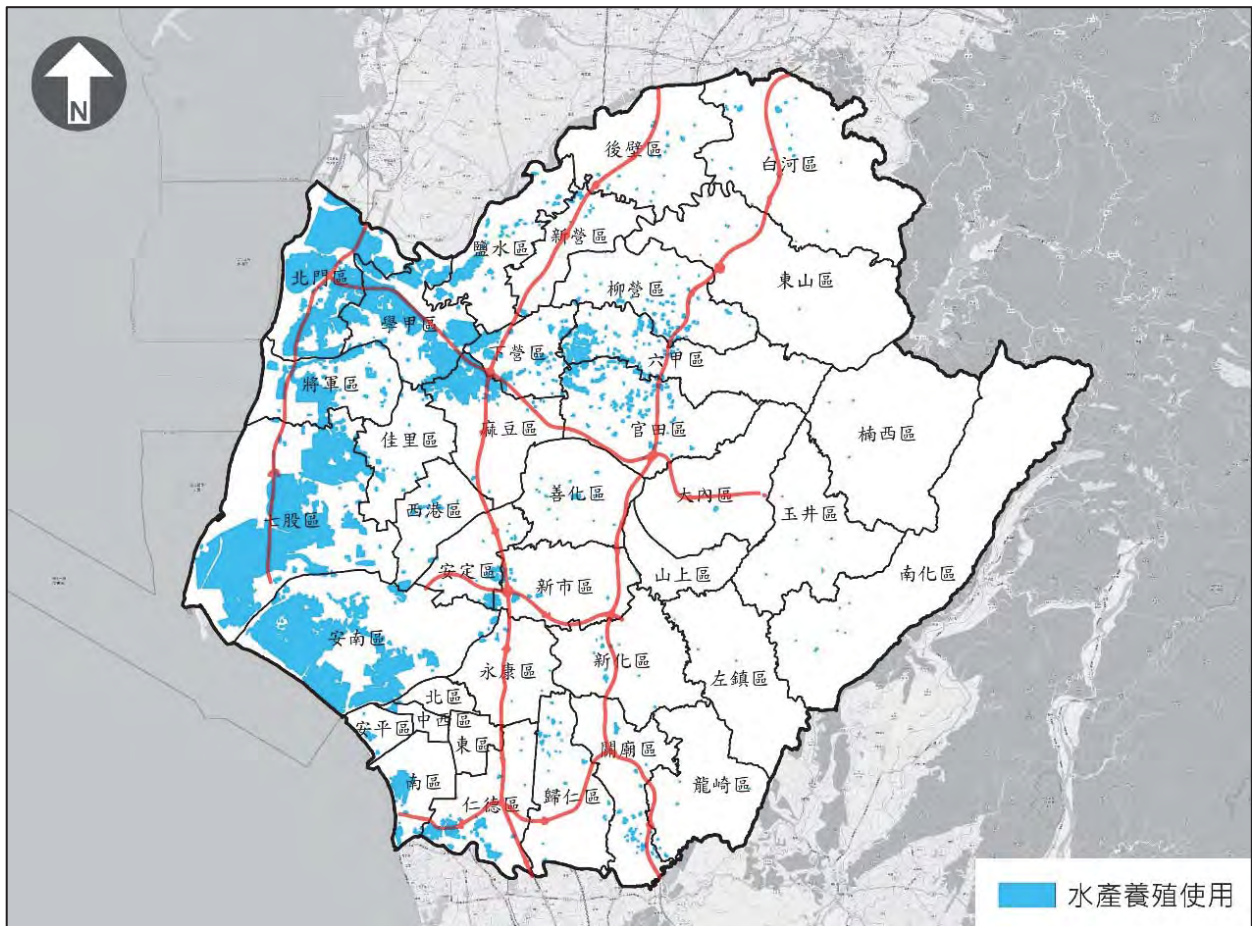
項目 行政區	總計(公頃)	國土保安 (公頃)	自然保護 (公頃)	森林遊樂 (公頃)	生產林木 (公頃)	伐跡地、新 開墾地(公頃)	其他 (公頃)
臺南市	7350.88	1211.97	732.70	112.25	5 120.49	37.88	135.59
新營區	207.34	161.61	2.22	-	36.21	7.30	-
鹽水區	4.05	-	4.05	-	-	-	-
白河區	653.87	90.40	29.81	-	532.57	1.09	-
柳營區	155.13	131.35	-	18.25	5.53	-	-
後壁區	22.19	4.57	15.00	-	2.62	-	-
東山區	80.25	4.80	35.35	4.00	32.84	0.26	3.00
麻豆區	7.35	-	1.10	-	6.25	-	-
下營區	10.02	-	1.00	-	9.02	-	-
六甲區	133.42	0.50	18.32	-	113.50	0.78	0.32
官田區	388.82	-	0.55	-	388.27	-	-
大內區	150.37	58.57	39.47	-	52.13	0.20	-
佳里區	6.05	1.20	-	-	4.85	-	-
學甲區	10.82	-	0.30	-	10.52	-	-
西港區	6.11	-	1.31	-	-	-	4.80
七股區	80.54	0.26	-	-	0.26	0.10	79.92
新化區	717.32	312.67	19.40	90.00	291.10	0.65	3.50
善化區	35.44	0.17	0.25	-	21.07	-	13.95
新市區	85.02	72.10	2.50	-	10.10	0.32	-
安定區	9.18	-	-	-	9.00	0.18	-
山上區	21.17	-	3.00	-	18.17	-	-
玉井區	147.90	1.00	37.03	-	109.57	-	0.30
楠西區	106.28	5.07	8.61	-	88.94	-	3.66
南化區	431.85	-	9.60	-	421.35	0.90	-
左鎮區	165.50	-	0.10	-	161.40	4.00	-
仁德區	177.17	2.00	23.52	-	146.42	3.80	1.43
歸仁區	714.19	-	63.54	-	648.90	1.25	0.50
關廟區	385.45	15.80	19.00	-	345.11	5.54	-
龍崎區	876.78	-	0.10	-	869.28	0.90	6.50
永康區	493.30	35.75	213.97	-	241.15	0.38	2.05
東區	181.19	6.90	26.31	-	146.50	1.48	-
南區	106.38	-	40.75	-	63.98	1.65	-
北區	76.37	3.73	24.51	-	44.65	0.92	2.56
安南區	95.28	1.16	7.83	-	74.59	3.00	8.70
安平區	145.76	0.30	13.64	-	129.72	-	2.10
中西區	463.02	302.06	70.56	-	84.92	3.18	2.30

註：將軍區及北門區無上表統計資料。

資料來源：99 年農林漁牧普查；本案彙整。

3、漁業

臺南市水產養殖面積為 1.24 萬公頃，其中以鹹水魚塭為最大宗，占 0.76 萬公頃，在各行政區中，以沿海的七股區、安南區、北門區以及近海的學甲區等行政區之水產養殖面積為大宗，分別占 0.43 萬公頃、0.24 萬公頃、0.20 萬公頃與 0.1 萬公頃。



附圖 2-12 臺南市水產養殖分布圖

資料來源：105 年國土利用調查，本案繪製。

附表 2-8 105 年臺南市各行政區水產養殖面積

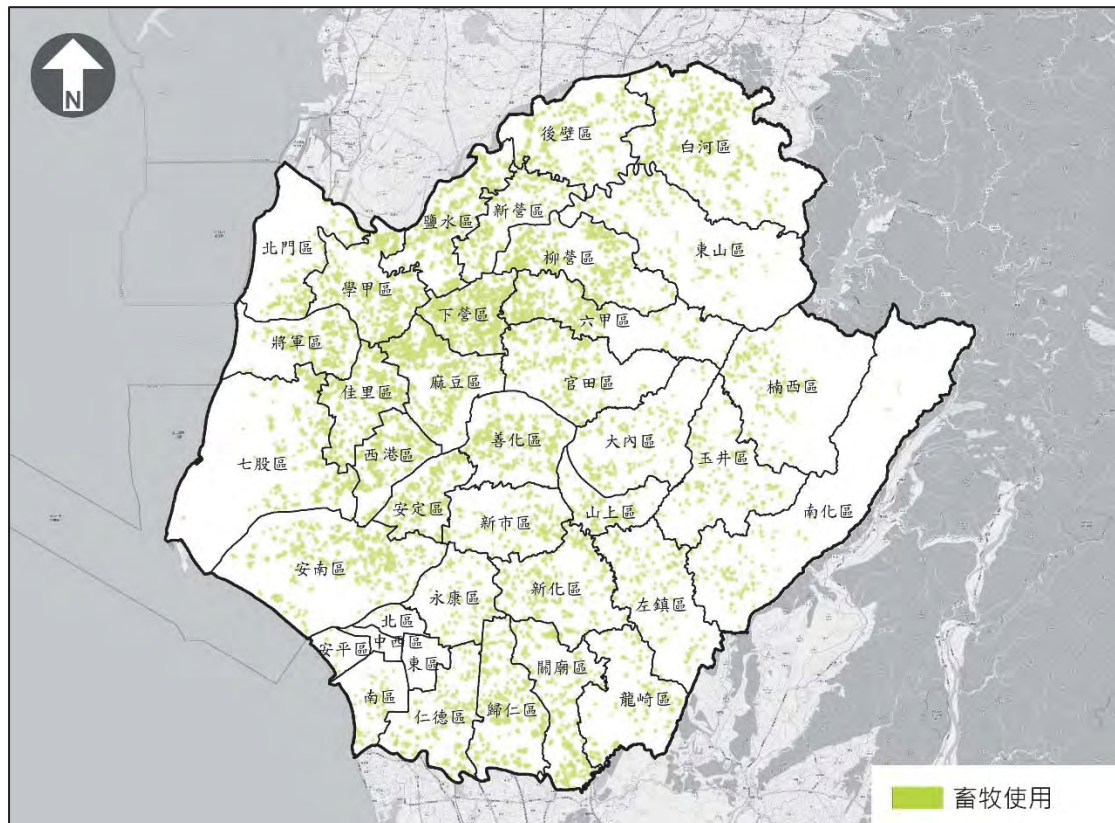
項目 行政區	總計(公頃)	海面養殖 (公頃)	內陸養殖		
			鹹水魚塢(公頃)	淡水魚塢 (公頃)	其他內陸養(公頃)
臺南市	12,456.60	1,926.75	7,677.10	2,844.38	8.37
新營區	3.00	-	-	3.00	-
鹽水區	173.17	-	-	173.17	-
白河區	1.14	-	-	1.05	0.09
柳營區	39.40	-	-	39.40	-
後壁區	3.61	-	-	3.61	-
東山區	1.74	-	-	1.31	0.43
麻豆區	586.55	-	2.20	584.13	0.22
下營區	137.08	-	-	137.08	-
六甲區	142.05	-	-	141.02	1.03
官田區	125.82	-	-	125.82	-
大內區	21.60	-	-	21.60	-
佳里區	67.96	-	0.18	67.78	-
學甲區	999.91	-	118.42	881.49	-
西港區	45.13	-	-	45.13	-
七股區	4,324.65	800.00	3,345.85	178.80	-
將軍區	412.75	21.75	354.90	29.50	6.60
北門區	2,047.32	111.00	1,895.82	40.50	-
新化區	19.07	-	-	19.07	-
善化區	18.05	-	-	18.05	-
新市區	63.00	-	-	63.00	-
安定區	30.41	-	-	30.41	-
仁德區	69.87	-	0.21	69.66	-
歸仁區	6.28	-	-	6.28	-
關廟區	33.35	-	-	33.35	-
龍崎區	0.89	-	-	0.89	-
永康區	3.19	-	-	3.19	-
南區	519.36	410.00	109.36	-	-
北區	10.62	-	-	10.62	-
安南區	2,444.14	503.00	1,825.67	115.47	-
安平區	90.11	81.00	9.11	-	-
中西區	15.38	-	15.38	-	-

註：山上區、玉井區、楠西區、南化區、左鎮區、東區無上表統計資料。

資料來源：臺南市政府主計處，105 年臺南市統計年報；本案彙整。

4、畜牧業

以家畜數量來看，臺南市的家畜共有 62 萬頭，其中白河區與下營區的家畜數量占 6 萬餘頭，各占臺南市總量的一成，其次鹽水、後壁、六甲、佳里、學甲、歸仁、關廟等行政區亦分別飼養有 3 萬至 4 萬頭家畜，為畜牧業集中之行政區。



附圖 2-13 臺南市畜牧業分布圖

資料來源：105 年國土利用調查，本案繪製。

附表 2-9 105 年臺南市各行政區現有家畜數

行政區	總計(頭)	乳牛(頭)	馬(頭)	豬(頭)	鹿(頭)	兔(頭)	羊(頭)
臺南市	621,874	22,948	103	567,806	3,664	2,927	24,426
新營區	6,305	721	-	5,250	255	-	79
鹽水區	32,256	1,862	-	29,647	268	-	479
白河區	68,343	204	-	67,826	87	-	226
柳營區	26,535	11,044	1	14,560	51	-	879
後壁區	38,461	-	-	37,946	-	511	4
東山區	3,878	-	-	3,001	12	-	865
麻豆區	27,328	-	-	26,760	102	3	463
下營區	65,867	919	3	64,159	252	-	534
六甲區	38,882	5,133	-	32,688	-	-	1,061
官田區	18,434	395	2	17,477	-	-	560
大內區	291	-	-	12	-	-	279
佳里區	36,482	1,293	-	31,035	872	-	3,282
學甲區	40,441	117	26	38,686	659	-	953
西港區	9,902	263	10	9,482	10	-	137
七股區	16,022	191	1	14,924	498	-	408
將軍區	9,869	-	5	9,434	27	-	403
北門區	7,447	-	-	7,298	49	-	100
新化區	17,623	209	36	12,429	15	2,413	2,521
善化區	23,987	151	-	22,817	19	-	1,000
新市區	16,532	-	-	15,355	-	-	1,177
安定區	13,148	-	-	12,655	234	-	259
山上區	12,168	-	-	11,708	4	-	456
玉井區	196	-	-	-	83	-	113
楠西區	287	-	-	-	-00	-	287
南化區	1,240	-	-	612	-00	-	628
左鎮區	190	-	-	-	32	-	158
仁德區	2,693	131	-	2,037	45	-	480
歸仁區	32,728	-	-	29,026	31	-	3,671
關廟區	35,636	-	-	33,290	-	-	2,346
龍崎區	5,999	-	-	5,734	-	-	265
永康區	4,776	6	-	4,491	59	-	220
南區	135	-	19	-	-	-	116
北區	-	-	-	-	-	-	-
安南區	7,793	309	-	7,467	-	-	17

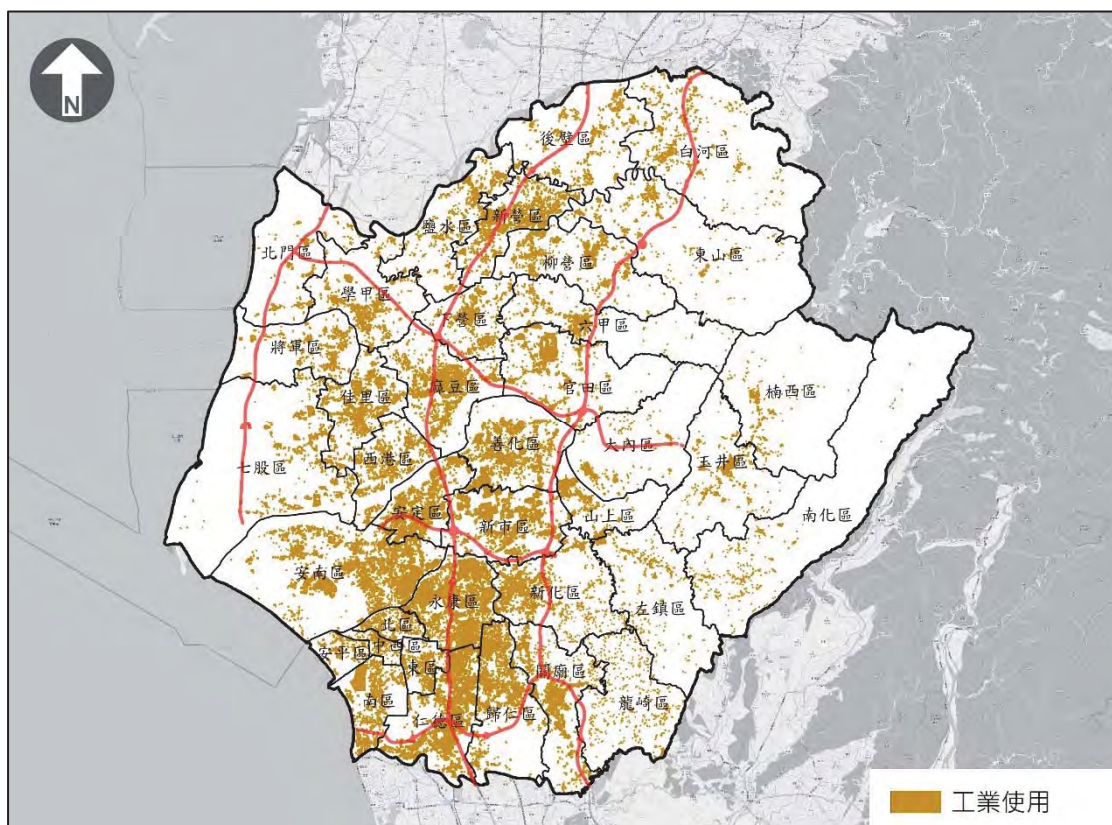
註：東區、安平區、中西區無上表統計資料。

資料來源：臺南市政府主計處，105 年臺南市統計年報；本案彙整。

(二) 工業

臺南市現有工廠家數為 8,624 家，主要分布於中央平原軸帶，以塑膠製品製造業、金屬製品製造業以及機械設備製造業為大宗；全臺南市的工廠分布以永康區、仁德區與安南區之工廠家數最多，分別為 2,470 家、1,213 家以及 1,156 家。

臺南市產業用地包括報編工業區、科學工業園區、環保科技園區、農業科技園區、都市計畫工業區及非都市土地丁種建築用地，面積合計約 5,595.71 公頃，整體使用率約為 89.78%。其中報編工業區有 10 處，包含以臺南市政府為主關機關的樹谷工業區、柳營工業區、永康科技工業區、七股工業區與新吉工業區，其中市政府刻正辦理七股工業區之開發作業與新吉工業區之招商作業；另外經濟部工業局所推動的新營工業區、官田工業區、永康工業區、安平工業區臺南科技工業區，除臺南科技工業區外，其餘皆開發較早，開發起訖日程為民國六、七零年代。



附圖 2-14 臺南市工業使用分布圖

資料來源：105 年國土利用調查，本案繪製。

附表 2-10 105 年臺南市各行政區現有工廠家數

行政區	總計	食品製造業	飲料及菸草製造業	紡織業	成衣及服飾品製造業	皮革、毛皮及其製品製造業	木竹製品製造業	紙漿、紙及紙製品製造業	印刷及資料儲存媒體複製業
臺南市	8,624	633	44	318	133	76	68	147	168
新營區	226	35	1	6	-	1	2	8	5
鹽水區	67	12	1	3	-	2	1	1	1
白河區	41	10	1	3	-	-	-	2	-
柳營區	81	12	1	1	1	1	2	2	1
後壁區	72	22	1	1	-	1	-	3	-
東山區	26	8	-	-	-	-	1	4	-
麻豆區	147	27	2	9	6	3	5	5	1
下營區	36	9	1	3	1	1	4	-	-
六甲區	20	5	-	1	2	-	3	1	-
官田區	194	23	1	22	2	4	2	3	-
大內區	7	2	-	-	-	-	-	-	-
佳里區	206	28	-	10	13	1	4	6	3
學甲區	91	16	2	17	1	-	3	3	1
西港區	131	23	-	4	-	5	5	4	2
七股區	48	4	-	2	-	2	-	3	-
將軍區	40	5	1	13	2	-	1	3	-
北門區	8	3	-	2	-	-	-	-	-
新化區	89	21	1	7	2	1	4	1	-
善化區	157	21	3	6	3	-	1	1	2
新市區	293	23	4	30	-	2	2	4	-
安定區	243	13	1	3	2	1	1	2	-
山上區	69	2	2	3	-	1	-	1	-
玉井區	6	3	-	-	-	-	-	-	-
楠西區	2	1	-	-	-	-	-	-	-
南化區	1	1	-	-	-	-	-	-	-
左鎮區	2	1	-	-	-	-	-	-	-
仁德區	1,213	69	5	56	13	7	3	20	16
歸仁區	230	6	2	12	3	4	2	1	3
關廟區	141	13	2	5	1	-	6	2	1
龍崎區	3	-	-	-	-	-	-	-	-
永康區	2,470	93	6	50	12	23	7	39	42
東區	145	18	1	6	4	1	-	2	11
南區	629	42	2	23	26	4	3	17	40
北區	190	10	-	2	15	2	1	1	10
安南區	1,156	33	2	13	8	7	4	7	20
安平區	57	6	-	2	4	-	1	-	2
中西區	87	13	1	3	12	2	-	1	7

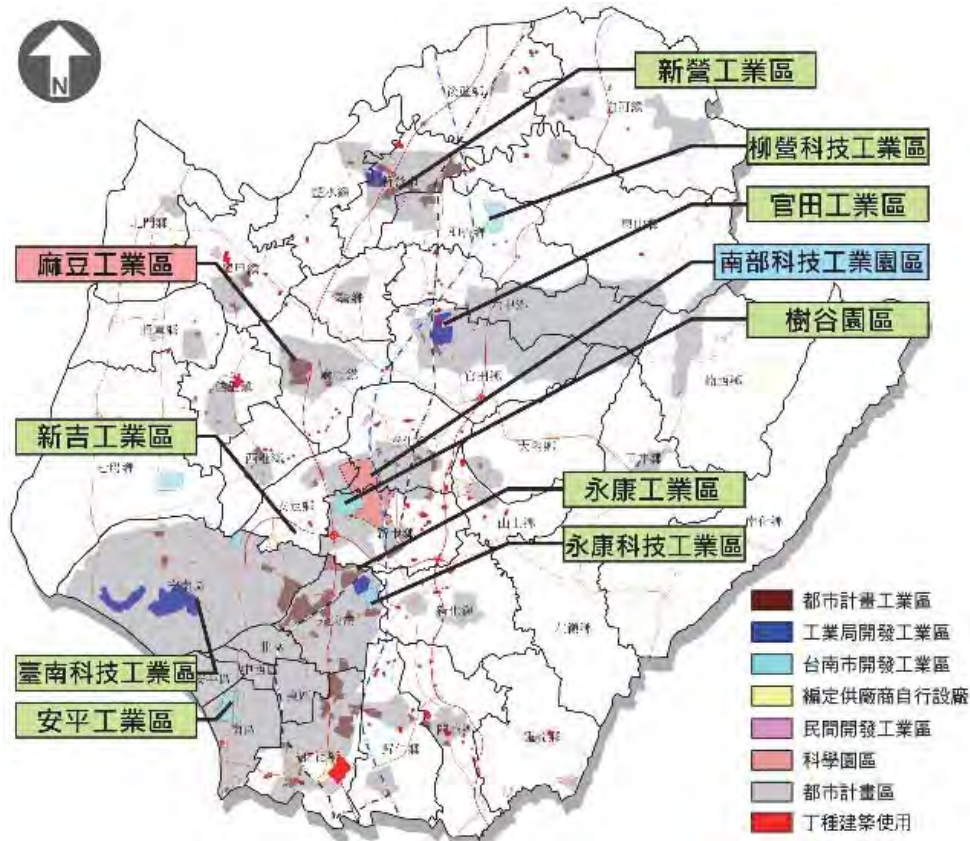
附表 2-10 105 年臺南市各行政區現有工廠家數 (續 1)

行政區	石油及煉製 品製造業	化學材料 製造業	化學製品 製造業	藥品及醫用化 學製品製造業	橡膠製品 製造業	塑膠製品 製造業	非金屬礦物 製品製造業	基本金屬 製造業	金屬製品製 造業
臺南市	7	116	247	77	72	1,068	158	260	1,841
新營區	-	6	9	9	-	25	12	11	44
鹽水區	-	1	3	1	-	2	1	6	19
白河區	-	1	-	-	-	3	7	-	4
柳營區	-	5	4	2	-	4	2	8	14
後壁區	1	1	4	-	4	10	4	1	2
東山區	-	2	-	-	-	3	3	2	-
麻豆區	-	3	3	1	1	17	7	4	15
下營區	1	-	1	-	-	4	2	1	3
六甲區	-	-	1	-	-	-	2	-	1
官田區	1	13	5	12	3	14	8	10	33
大內區	-	-	-	-	-	-	3	-	-
佳里區	1	6	19	6	-	15	1	12	27
學甲區	-	1	4	-	-	9	6	3	12
西港區	-	1	8	-	-	16	1	3	17
七股區	-	3	1	-	-	10	2	-	5
將軍區	-	-	2	1	-	1	-	1	3
北門區	-	-	-	-	-	-	1	-	1
新化區	-	1	2	1	2	7	2	1	11
善化區	-	9	2	1	1	5	7	2	19
新市區	-	6	13	8	-	27	4	6	28
安定區	2	2	5	-	2	36	6	5	51
山上區	-	3	2	-	-	8	6	12	11
玉井區	-	-	-	-	-	-	2	-	1
楠西區	-	-	-	-	-	-	1	-	-
南化區	-	-	-	-	-	-	-	-	-
左鎮區	-	-	-	-	-	-	1	-	-
仁德區	1	18	35	6	21	191	15	48	270
歸仁區	-	2	4	-	3	26	4	9	55
關廟區	-	-	4	-	1	16	4	7	37
龍崎區	-	-	-	-	-	-	1	1	1
永康區	-	17	57	14	20	310	25	80	671
東區	-	-	2	5	-	14	1	-	16
南區	-	6	16	5	2	86	10	12	110
北區	-	1	4	2	-	20	-	-	46
安南區	-	8	31	3	12	171	7	15	292
安平區	-	-	3	-	-	7	-	-	10
中西區	-	-	3	-	-	11	-	-	12

附表 2-10 105 年臺南市各行政區現有工廠家數 (續完)

行政區	電腦、電子 產品及光學 製品製造業	電力設備 製造業	機械設備 製造業	汽車及其零件 製造業	其他運輸工 具及其零件 製造業	家具製 造業	其他製造業	產業用機械 設備維修及 安裝業	非製造業
臺南市	146	338	1,079	521	228	98	542	15	3
新營區	-	5	34	6	1	3	3	-	-
鹽水區	-	1	6	1	1	-	4	-	-
白河區	-	1	4	-	-	4	1	-	-
柳營區	1	2	9	3	-	2	4	-	-
後壁區	-	1	12	1	1	1	-	-	-
東山區	-	-	1	-	-	-	2	-	-
麻豆區	9	6	9	7	1	-	5	-	-
下營區	-	-	1	1	-	-	2	-	-
六甲區	1	-	1	-	1	-	1	-	-
官田區	2	7	9	6	2	-	5	1	-
大內區	-	-	1	-	-	-	1	-	-
佳里區	3	10	19	3	3	1	13	1	-
學甲區	1	1	2	1	-	3	3	1	-
西港區	-	3	13	5	-	3	16	1	-
七股區	-	2	4	5	1	-	4	-	-
將軍區	-	-	2	1	1	1	2	-	-
北門區	-	-	-	-	1	-	-	-	-
新化區	-	3	6	5	5	1	4	-	-
善化區	4	3	29	5	-	1	6	3	1
新市區	14	12	43	7	3	4	14	1	-
安定區	4	14	21	32	16	2	19	-	-
山上區	-	1	8	4	2	2	-	-	-
玉井區	-	-	-	-	-	-	-	-	-
楠西區	-	-	-	-	-	-	-	-	-
南化區	-	-	-	-	-	-	-	-	-
左鎮區	-	-	-	-	-	-	-	-	-
仁德區	24	43	161	53	17	14	81	2	1
歸仁區	6	9	17	14	5	5	29	-	-
關廟區	-	6	8	7	4	7	8	-	-
龍崎區	-	-	-	-	-	-	-	-	-
永康區	36	90	393	203	85	18	130	2	-
東區	4	10	23	4	4	3	10	-	1
南區	16	28	49	38	12	2	65	2	-
北區	1	18	30	9	3	-	10	-	-
安南區	19	57	148	98	49	19	95	-	-
安平區	-	2	3	2	8	1	4	1	-
中西區	1	3	13	-	2	1	1	-	-

資料來源：臺南市政府主計處，105 年臺南市統計年報；本案彙整。



附圖 2-15 都市計畫工業區與非都市土地丁種建築用地分布位置示意圖

附表 2-11 臺南市報編工業區綜理表

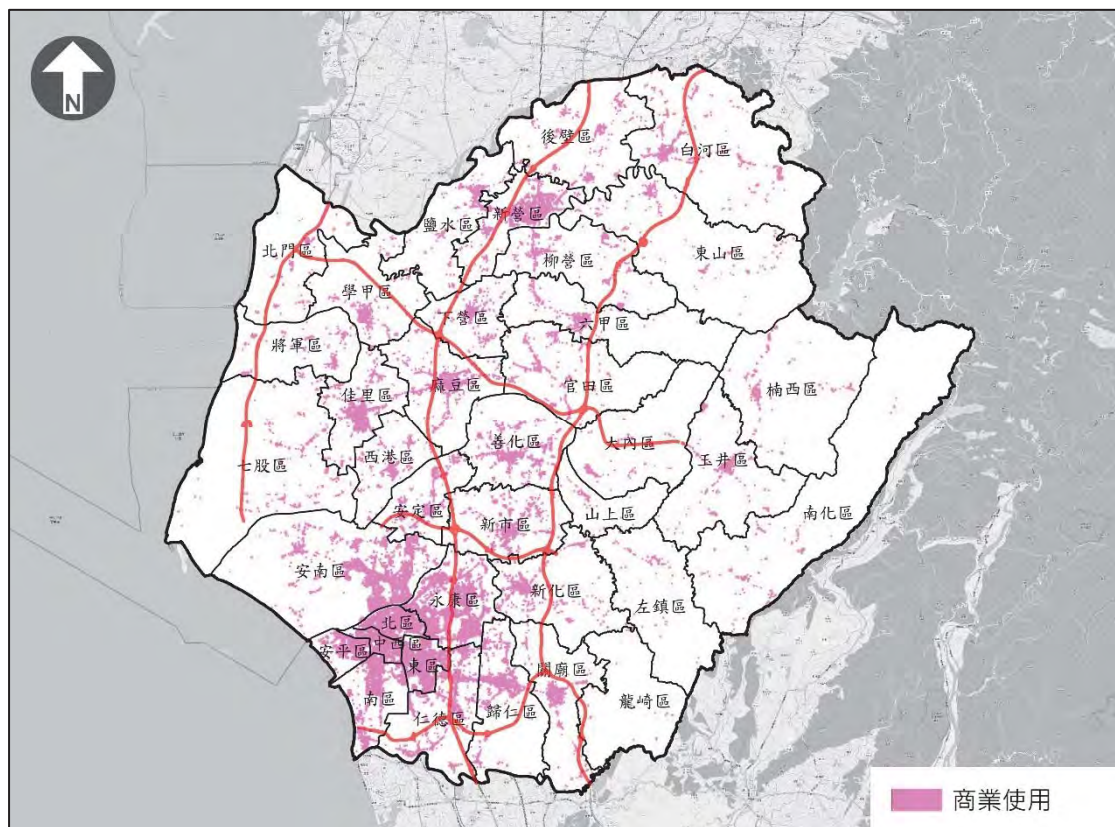
主管機關	工業區名稱	位置	工業區性質	開發起訖日期	工業區面積(公頃)
臺南市政府	樹谷工業區	新市區	液晶電視專區	94/4-98/5	247.39
	柳營工業區	柳營區	綜合性	94-102/6	243.29
	永康科技工業區	永康區	綜合性	96-103/12	132.45
	七股科技工業區	七股區	綜合性	編定中	142.21
	新吉工業區	安南區、安定區	綜合性	土地租售中	123.26
經濟部工業局	新營工業區	新營區、鹽水區	綜合性	70/3-72/11	124.18
	官田工業區	官田區	綜合性	63/4-66/6	227.00
	永康工業區	永康區	綜合性	67/9-70/4	74.67
	安平工業區	南區	綜合性	60/10-64/7	200.00
	臺南科技工業區	安南區	綜合性	92	709.05

註：柳營科技工業區之面積包含臺南環保科技園區公頃。

資料來源：經濟部工業局各報編工業區服務中心網站，臺南市政府經濟發展局網站，本案整理。

(三) 商業

根據 105 年國土利用調查所呈現之圖面資料，可發現商業使用土地多與都市計畫區分布重疊，亦即臺南市之都市計畫區與特定區多皆為商業使用聚集之處，然部分商業使用聚集處乃分布於都市計畫區之外，於非都市土地有大面積的商業使用，例如新營都市計畫區東北側、位於後壁區南側之鄉村區，即明顯聚集商業使用；而位於歸仁都市計畫區北側之鄉村區亦有相似狀況，顯示部分鄉村區的發展已具有一定規模。

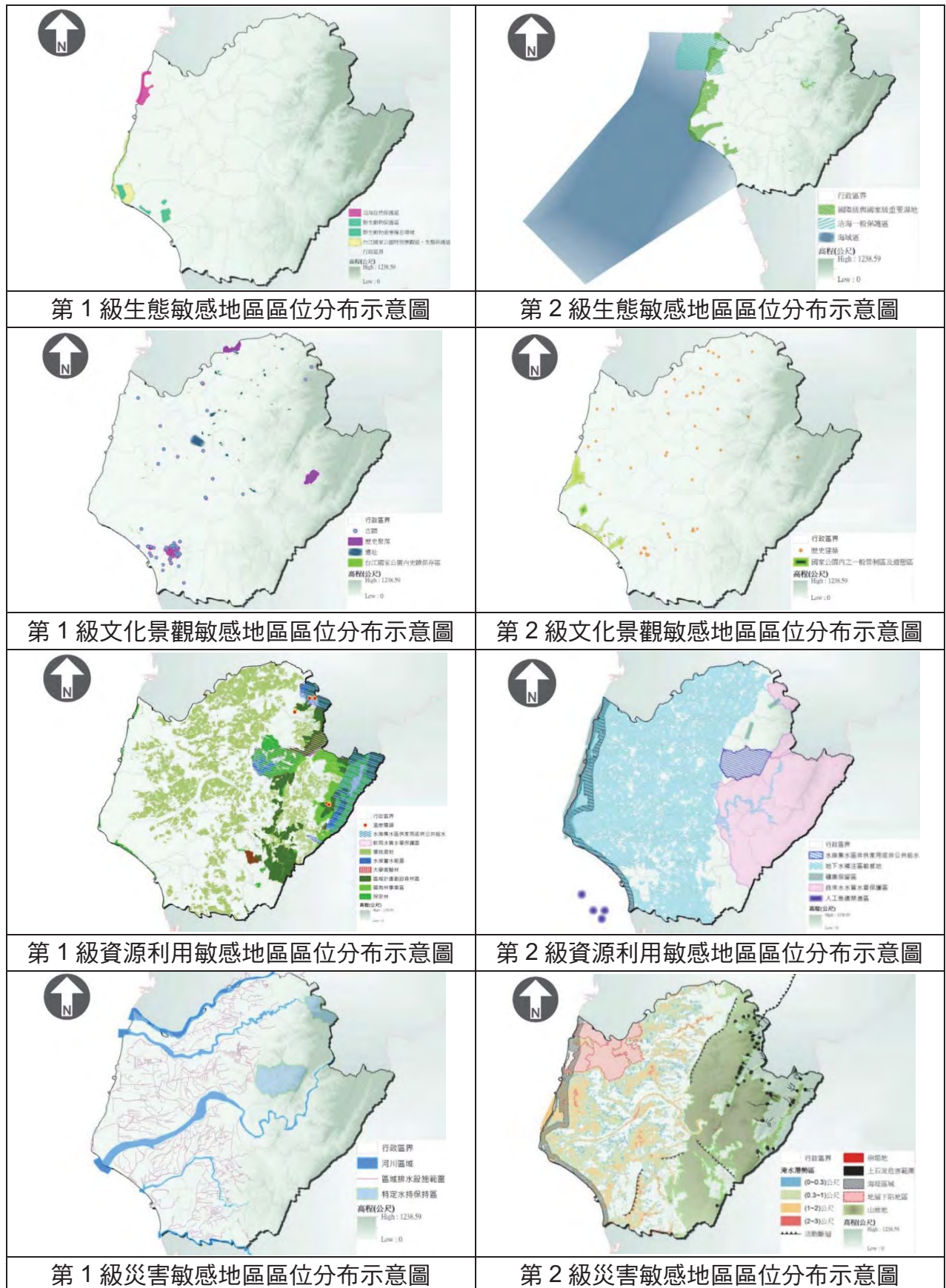


附圖 2-16 臺南市商業使用分布圖

資料來源：105 年國土利用調查，本案繪製。

三、環境敏感地區分布

環境敏感地區分類中，臺南市以資源利用敏感地之面積最多，其次為生態敏感地區。若以環境敏感地區之分級觀之，所有類型之第 1 級環境敏感地區面積占臺南市陸域面積之 24.71%；所有類型之第 2 級環境敏感地區面積占臺南市陸域面積之 73.64%。在環境敏感地四大類型中，生態敏感地區以安南區、七股區、北門區與將軍區分布最多，包含台江國家公園、四草濕地與七股濕地等；文化景觀敏感地區則是以原臺南市範圍內的中西區分布最多。



附圖 2-17 環境敏感因子分布示意圖

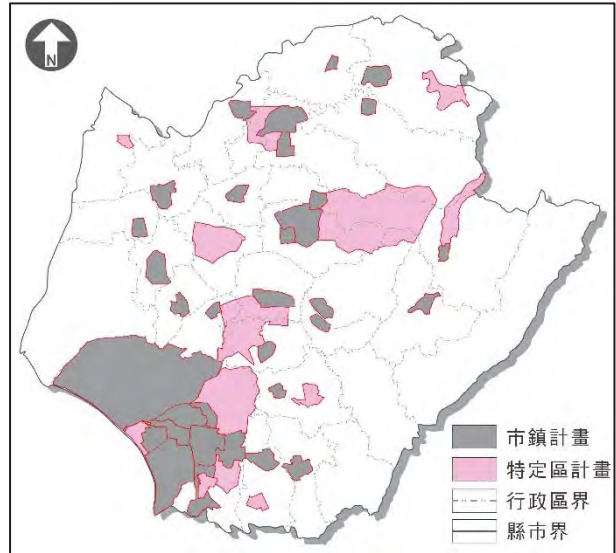
資料來源：臺南市區域計畫（公展草案），103 年。

四、土地使用概況

(一) 土地使用計畫與編定

1、都市土地與非都市土地

整體而言，臺南市土地面積有 76.6% 為非都市土地，在都市土地中目前共計有 28 個市鎮計畫及 13 個特定區計畫，合計 41 個都市計畫區(詳附圖 2-18)。另北門區及七股區刻正擬定都市計畫，將來發布實施後，整個臺南市將有 43 處都市計畫地區。



附圖 2-18 都市計畫類型分布示意圖

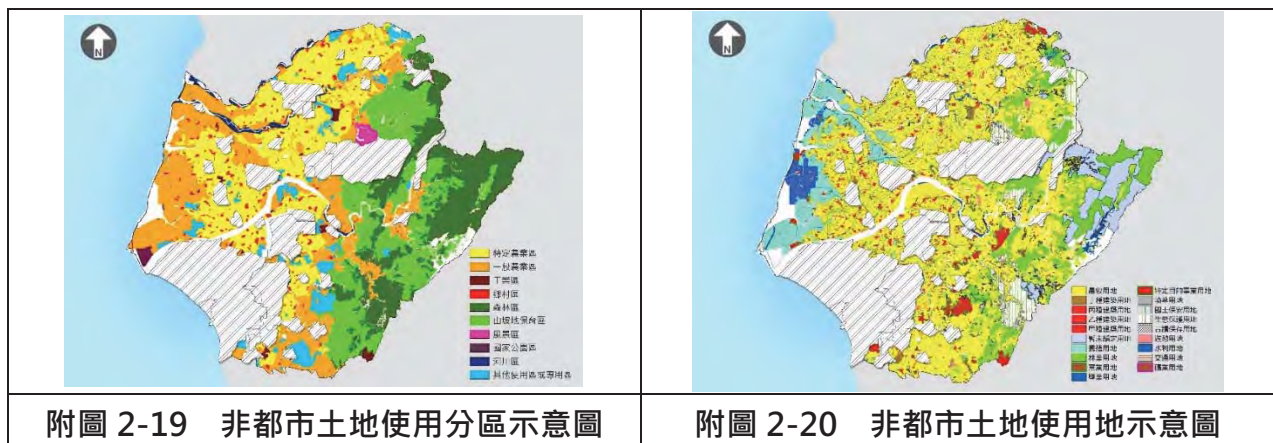
附表 2-12 臺南市各行政區都市計畫區與非都市土地面積表

行政區	總面積(公頃)	都計區面積(公頃)	非都土地面積(公頃)	非都比例(%)
七股區	14,256.91	5.86	14,251.05	99.96
下營區	3,352.60	332.58	3,020.02	90.08
大內區	7,107.82	902.22	6,205.60	87.31
山上區	2,764.66	248.89	2,515.77	91.00
中西區	637.26	637.26	0.00	0.00
仁德區	5,089.84	2951.60	2,138.25	42.01
六甲區	6,680.87	4468.68	2,212.20	33.11
北門區	6,518.45	177.39	6,341.06	97.28
北區	984.24	984.24	0.00	0.00
左鎮區	7,279.52	0.00	7,279.52	100.00
永康區	4,103.53	3866.86	236.67	5.77
玉井區	7,499.62	362.94	7,136.68	95.16
白河區	12,823.90	1481.80	11,342.10	88.45
安平區	1,141.39	1141.39	0.00	0.00
安定區	3,188.91	652.56	2,536.35	79.54
安南區	11,708.11	11708.11	0.00	0.00
西港區	3,353.08	352.91	3,000.17	89.47
佳里區	3,911.35	733.66	3,177.69	81.24
官田區	7,228.00	3843.31	3,384.69	46.83
東山區	12,411.43	1208.44	11,202.99	90.26

行政區	總面積(公頃)	都計區面積(公頃)	非都土地面積(公頃)	非都比例(%)
東區	1,301.35	1301.35	0.00	0.00
南化區	17,137.89	0.00	17,137.89	100.00
南區	2,795.72	2795.72	0.00	0.00
後壁區	7,241.04	149.04	7,092.01	97.94
柳營區	6,154.15	703.42	5,450.73	88.57
將軍區	4,777.66	303.30	4,474.36	93.65
麻豆區	5,489.13	1718.29	3,770.84	68.70
善化區	5,343.81	1692.10	3,651.71	68.34
新化區	6,194.15	695.36	5,498.79	88.77
新市區	5,043.76	2181.25	2,862.51	56.75
新營區	3,860.26	1916.76	1,943.51	50.35
楠西區	10,900.93	989.35	9,911.59	90.92
學甲區	5,449.30	579.12	4,870.17	89.37
龍崎區	6,232.20	0.00	6,232.20	100.00
歸仁區	5,495.36	835.35	4,660.01	84.80
關廟區	5,353.48	531.13	4,822.35	90.08
鹽水區	5,158.10	457.27	4,700.82	91.13
總計	225,969.82	52909.52	173,060.30	76.59

2、非都市土地編定與建物概況

已編定土地使用分區中，以編定為特定農業區及一般農業區之土地使用分區為最多。已編定使用地之部分中，以農牧用地超過非都市土地面積之半，約為 52.71%，其次為林業用地與養殖用地，分別占非都市土地總面積的 11.91%與 6.91%。此外，比較各行政區非都市土地編定為可建地的面積與現況為建物的面積後發現，在臺南市所有具有非都市土地的行政區中，其現況為建物的面積皆大於編定為可建地的面積，其中以歸仁、仁德、新市、關廟、安定等行政區之落差最大。



附表 2-13 臺南市各行政區非都市土地可建地與建築使用地面積表

行政區	非都土地面積 (公頃)	非都土地編定為 可建地面積(公頃)	建地占非都 面積比例(%)	非都現況建築使用 面積(公頃)	建築使用占非 都面積比例(%)
七股區	14,251.05	324.02	2.27	413.50	2.90
下營區	3,020.02	133.62	4.42	207.71	6.88
大內區	6,205.60	64.56	1.04	108.16	1.74
山上區	2,515.77	138.38	5.50	178.10	7.08
仁德區	2,138.25	233.97	10.94	334.27	15.63
六甲區	2,212.20	89.12	4.03	116.68	5.27
北門區	6,341.06	107.51	1.70	153.99	2.43
左鎮區	7,279.52	84.43	1.16	196.32	2.70
永康區	236.67	4.22	1.78	14.80	6.25
玉井區	7,136.68	78.07	1.09	184.72	2.59
白河區	11,342.10	254.82	2.25	394.20	3.48
安定區	2,536.35	264.13	10.41	407.53	16.07
西港區	3,000.17	209.18	6.97	248.36	8.28
佳里區	3,177.69	358.60	11.28	370.66	11.66
官田區	3,384.69	131.50	3.89	180.26	5.33
東山區	11,202.99	224.10	2.00	277.82	2.48
南化區	17,137.89	78.29	0.46	198.74	1.16
後壁區	7,092.01	381.42	5.38	420.00	5.92
柳營區	5,450.73	324.71	5.96	388.02	7.12
將軍區	4,474.36	175.88	3.93	207.05	4.63
麻豆區	3,770.84	184.98	4.91	199.01	5.28
善化區	3,651.71	291.75	7.99	360.41	9.87
新化區	5,498.79	205.42	3.74	459.59	8.36
新市區	2,862.51	253.16	8.84	362.70	12.67
新營區	1,943.51	138.43	7.12	193.07	9.93
楠西區	9,911.59	48.18	0.49	124.92	1.26
學甲區	4,870.17	247.75	5.09	273.41	5.61
龍崎區	6,232.20	67.60	1.08	115.49	1.85
歸仁區	4,660.01	162.61	3.49	437.66	9.39
關廟區	4,822.35	138.67	2.88	386.44	8.01
鹽水區	4,700.82	239.95	5.10	310.70	6.61
總計	173,060.30	5639.02	3.26	8224.29	4.75

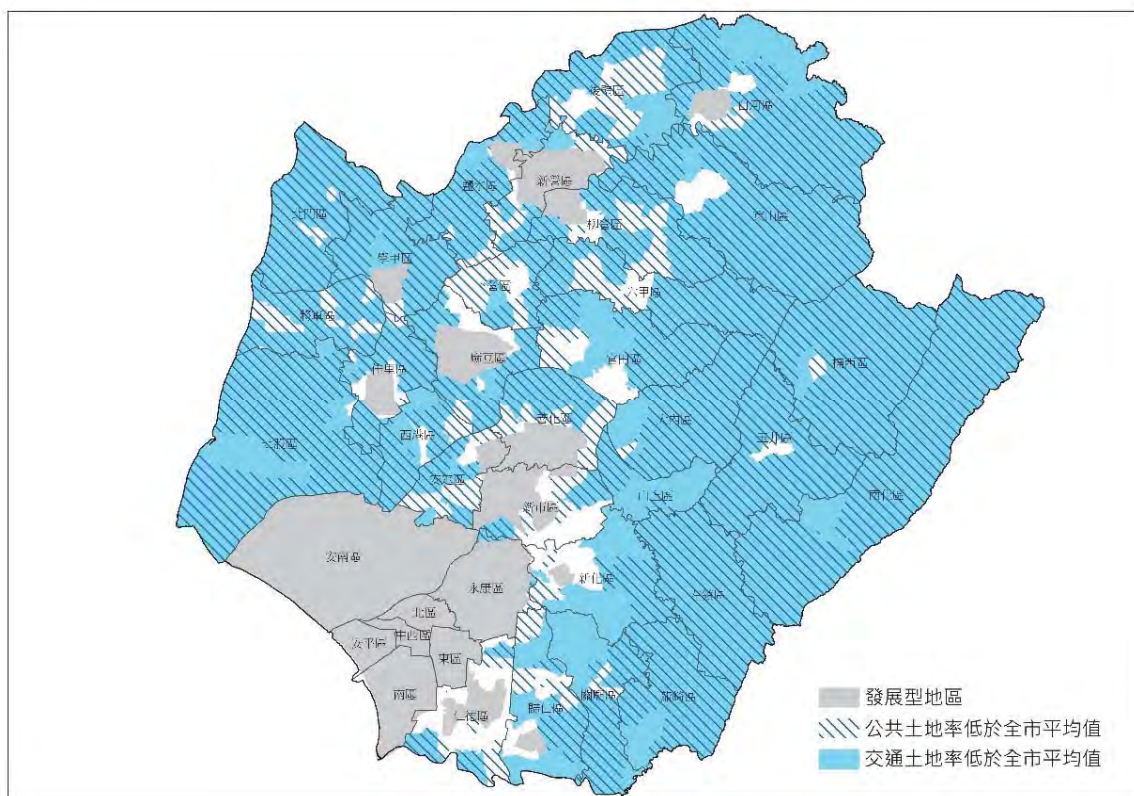
註：1.「非都市土地編定為可建地」包含編定為甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地與丁種建築用地。

2.「建築使用」為 105 年國土地用調查之「建築利用土地」。

3.中西區、北區、安平區、安南區、東區、南區無上表統計資料。

(二) 公共設施概況

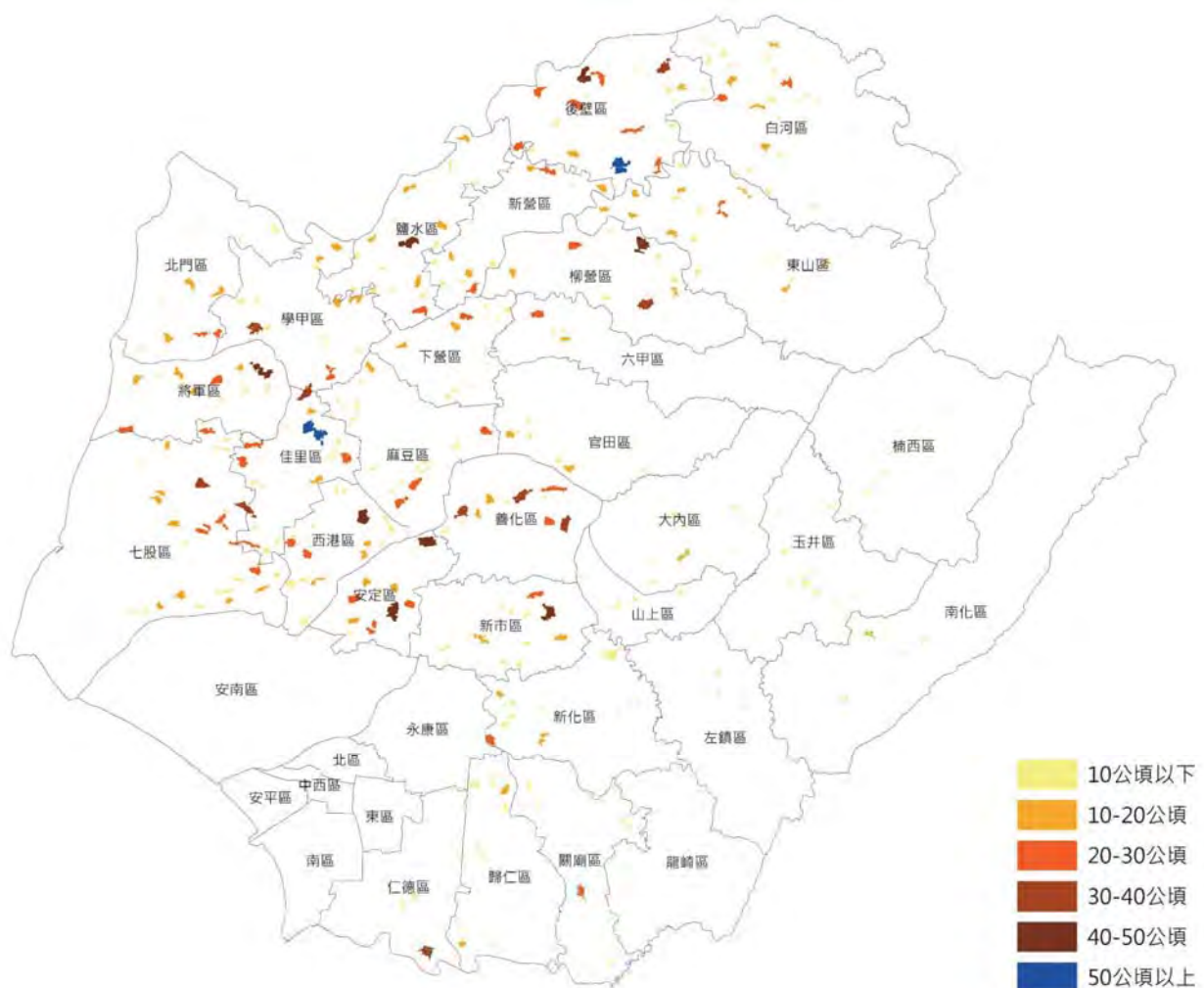
透過國土利用調查圖資分析，可選出在鄉村地區範圍之內，在鄉村地區範圍內，公共利用土地比率與交通利用土地比率低於全市平均值的地區。交通利用土地指機場、鐵路及其相關設施、國道、快速道路、一般道路及其相關設施、港口等，中央平原地帶因有臺鐵、高鐵站點設置，並有較密集的國道、省道、縣道系統，故交通利用土地之比例均高於全市平均值，相對而言，臺南市沿海地帶與山區交通利用土地之比例則低於全市平均值，交通條件受限。另外，公共利用土地指政府機關、學校、醫療院所、社會福利設施、水電與瓦斯管線等公用設備、環保設施等，為民眾生活不可或缺之公共設施，鄉村地區範圍之公共利用土地普遍低於全市平均值，顯示公共利用土地在都市計畫區比例較高、較為充足，鄉村地區範圍內之公共利用土地則相對缺乏。



附圖 2-21 臺南市公共利用土地與交通利用土地率示意圖

五、臺南市鄉村區處數與面積

臺南市鄉村區合計 466 處，除永康區、中西區、北區、安南區、安平區、東區與南區等 7 個行政區外，其餘 30 個行政區皆有鄉村區分布；全臺南市鄉村區面積為 3,950.59 公頃，其中後壁區與七股區之鄉村區面積最多，分別為 350.76 公頃與 343.77 公頃，占全臺南市鄉村區面積之 8.70%與 8.88%，而佳里、安定、鹽水、善化等行政區之鄉村區面積也都達到 200 公頃以上。在鄉村區規模方面，每個鄉村區之面積以 10 公頃以下為大宗，臺南市共計有 342 個面積在 10 公頃以下的鄉村區，其次分別為面積規模為 10 到 20 公頃，以及 20 到 30 公頃的鄉村區，規模越大的鄉村區處數越少，佳里區與後壁區僅各有一處面積規模超過 50 公頃的鄉村區。



附圖 2-22 臺南市鄉村區面積規模示意圖

附表 2-14 臺南市各行政區鄉村區處數與規模統計表

行政區	鄉村區處數(個)	鄉村區面積(公頃)	占全市鄉村區比例(%)	10 公頃以下(個)	10 至 20 公頃(個)	20 至 30 公頃(個)	30 至 40 公頃(個)	40 至 50 公頃(個)	50 公頃以上(個)
七股區	37	343.7758	8.70	23	9	4	1	0	0
下營區	21	129.3951	3.28	16	5	0	0	0	0
大內區	9	45.4507	1.15	8	1	0	0	0	0
山上區	5	24.3485	0.62	5	0	0	0	0	0
仁德區	7	52.4600	1.33	6	0	0	1	0	0
六甲區	5	42.0217	1.06	4	0	1	0	0	0
北門區	15	105.0547	2.66	11	3	1	0	0	0
左鎮區	4	13.3516	0.34	4	0	0	0	0	0
玉井區	15	46.3985	1.17	15	0	0	0	0	0
白河區	32	181.4819	4.59	27	4	1	0	0	0
安定區	15	223.0985	5.65	7	3	3	0	2	0
西港區	19	193.3480	4.89	11	5	2	0	1	0
佳里區	24	271.1746	6.86	16	4	3	0	0	1
官田區	12	60.9550	1.54	10	2	0	0	0	0
東山區	24	160.5230	4.06	18	6	0	0	0	0
南化區	4	27.4581	0.70	3	1	0	0	0	0
後壁區	29	350.7639	8.88	18	2	6	1	1	1
柳營區	11	158.3581	4.01	7	1	1	1	1	0
將軍區	16	177.2102	4.49	9	4	2	0	1	0
麻豆區	22	152.8519	3.87	18	1	3	0	0	0
善化區	12	200.3804	5.07	5	2	2	3	0	0
新化區	15	120.3444	3.05	11	2	1	1	0	0
新市區	12	150.3645	3.81	8	2	1	0	1	0
新營區	15	128.4748	3.25	9	5	1	0	0	0
楠西區	11	23.8949	0.60	11	0	0	0	0	0
學甲區	18	194.7982	4.93	12	3	2	1	0	0
龍崎區	3	5.5049	0.14	3	0	0	0	0	0
歸仁區	19	103.9362	2.63	16	3	0	0	0	0
關廟區	13	55.5968	1.41	12	0	1	0	0	0
鹽水區	25	207.8202	5.26	19	4	1	0	1	0
合計	469	3950.5960	100	342	72	36	9	8	2

註：1.安南區、北區、東區、中西區、安平區、南區、永康區無上表統計資料。

2.表內統計臺南市鄉村區為 469 處，其中三處為跨行政區，故重複計算，臺南市鄉村區數目實際為 466 處。
資料來源：臺南市國土計畫（草案），107 年；本計畫彙整。

肆、臺南市鄉村地區基礎資料盤點

一、人口發展情形

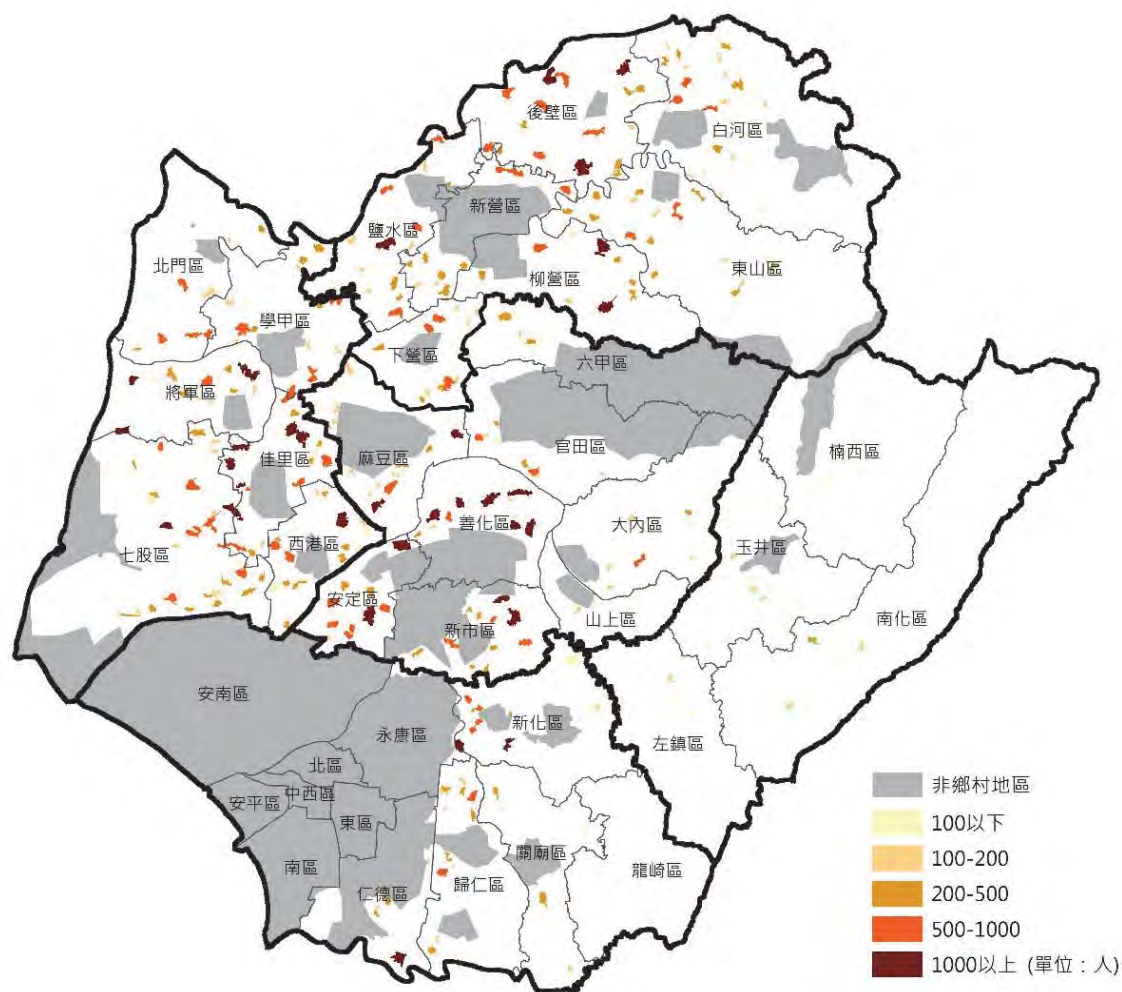
(一) 人口數 (鄉村區)

根據 106 年 6 月「國土資訊系統社會經濟資料庫戶籍人口空間資料」(以下簡稱「人口點位資料」)顯示，人口數超過 1,000 人之鄉村區主要分布於北臺南分區、中臺南分區與西臺南分區，包含後壁、鹽水、柳營、佳里、將軍、西港、七股、麻豆、善化、安定、新市等行政區；臺南有四處鄉村區人口超過 2,000 人，分別為佳里區的民安里及佳化里及興化里及禮化里、新市區的大社里及大營里、後壁區的長安里及頂安里及福安里、善化區的六分里及六德里及田寮里。此外，南臺南分區之新化、仁德亦有人口規模超過 1,000 人之鄉村區；相對於北、中、西、南臺南分區，東臺南分區之鄉村區人口則相對較少，各鄉村區之人口數多低於 200 人。

附表 2-15 列出臺南市人口數超過 1,000 人的鄉村區，大多數鄉村區面積皆大於 20 公頃，故各鄉村區之人口密度尚小於 100 人/公頃，僅有佳里區西安里以及將軍區平沙里及長沙里之鄉村區因面積較小，而有相對較高之人口密度。

以鄉村區人口數與主要道路系統比對，在鄰近重要交通節點（如：高速公路與快速道路交流道、省道）或產業園區（如：南部科技工業園區）處更有多處人口規模達到 2,000 人之鄉村區。

另以人口年齡結構來看，分布於臺南市溪北地區的鄉村區之老年人口比例多為 20%至 40%，而溪南地區的鄉村區之老年人口比例多為 20%以下，溪北地區鄉村區之老年人口明顯高於溪南地區。

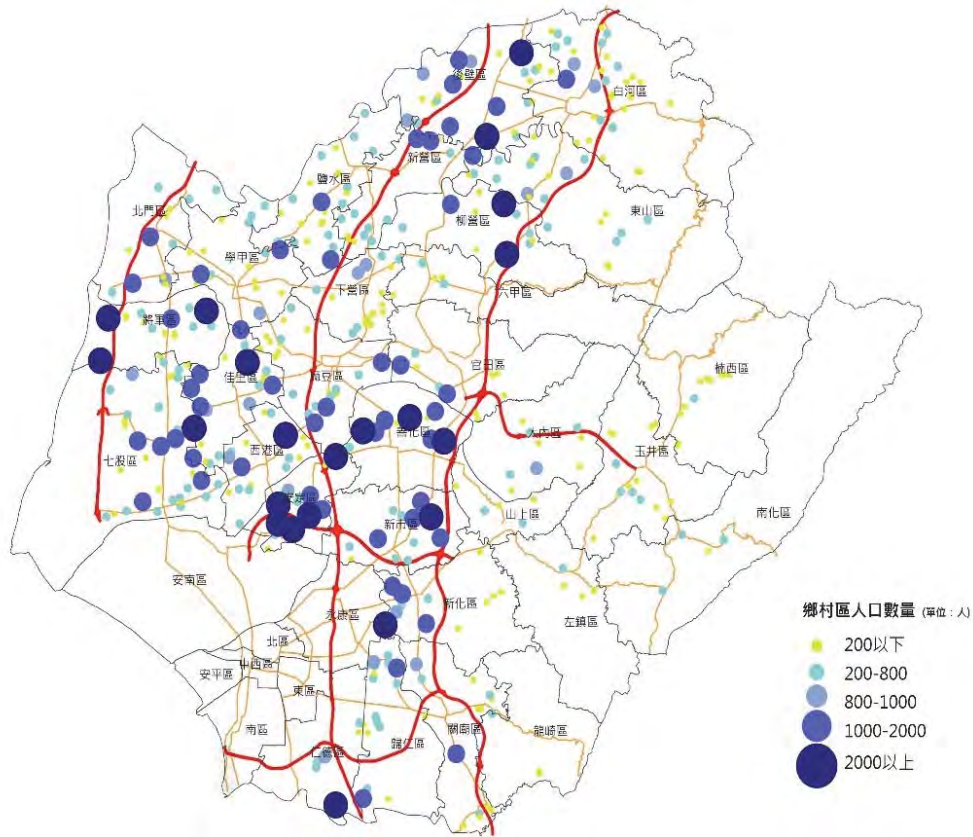


附圖 2-23 鄉村區人口數示意圖

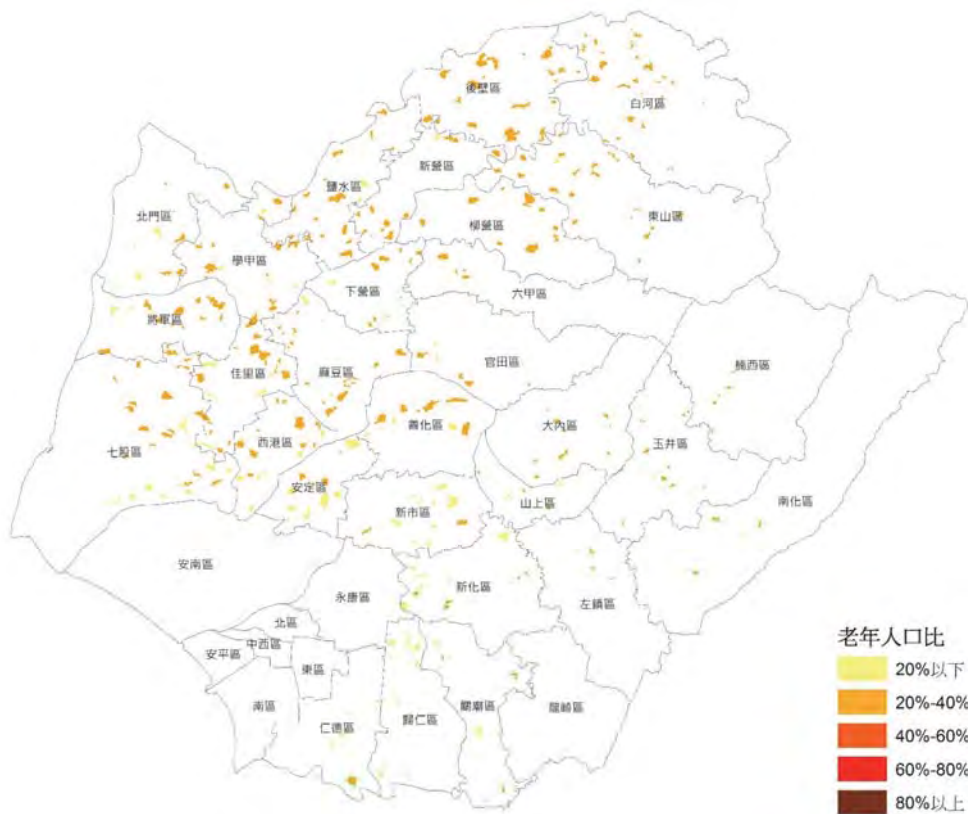
附表 2-15 臺南市人口數超過 1,000 人之鄉村區

分區	行政區	村里	106 年人口數 (人)	鄉村區面積 (公頃)	人口密度 (人/公頃)
北臺南	後壁區	長安里及頂安里及福安里	2,463	58.36	42
		嘉民里及嘉田里	1,496	35.49	42
		後部里及崁頂里及菁寮里及墨林里	1,085	42.43	26
	鹽水區	大莊里及歡雅里	1,292	42.31	31
	柳營區	重溪里及篤農里	1,896	44.26	43
		果毅里及神農里	1,477	37.48	39
中臺南	新市區	大社里及大營里	2,502	42.36	59
		大營里	1,086	22.85	48
	善化區	六分里及六德里及田寮里	2,210	38.18	58
		嘉北里及嘉南里	1,771	35.23	50

分 區	行政區	村里	106 年人口數 (人)	鄉村區面積 (公頃)	人口密度 (人/公頃)
		胡厝里及胡家里	1,503	30.38	49
		牛庄里	1,115	22.44	50
		溪美里	1,015	19.41	52
	安定區	港口里及港南里	1,603	48.89	33
		蘇林里及蘇厝里	1,334	45.95	29
	麻豆區	中民里及安西里及謝安里	1,052	23.73	44
		寮部里	1,040	22.38	46
	西 臺 南	佳里區	民安里及佳化里及興化里 及禮化里	3,009	71.20
頂部里及嘉福里			1,154	26.29	44
安西里			1,083	7.58	143
將軍區		鯤溟里及鯤鯨里	1,960	22.96	85
		平沙里及長沙里	1,644	16.24	101
		仁和里及保源里及苓和里	1,476	44.26	33
西港區		後營里及營西里	1,869	43.19	43
七股區		大埤里及大寮里及佳里區 通興里	1,348	35.43	38
		龍山里	1,056	19.49	54
		後港里及佳里區海澄里及 頂部里及漳洲里	1,023	27.28	38
南 臺 南	新化區	崙頂里	1,459	23.14	63
	仁德區	中生里及中洲里	1,410	32.12	44
	新化區	那拔里及羊林里	1,157	16.58	70



附圖 2-24 臺南市鄉村區人口規模示意圖

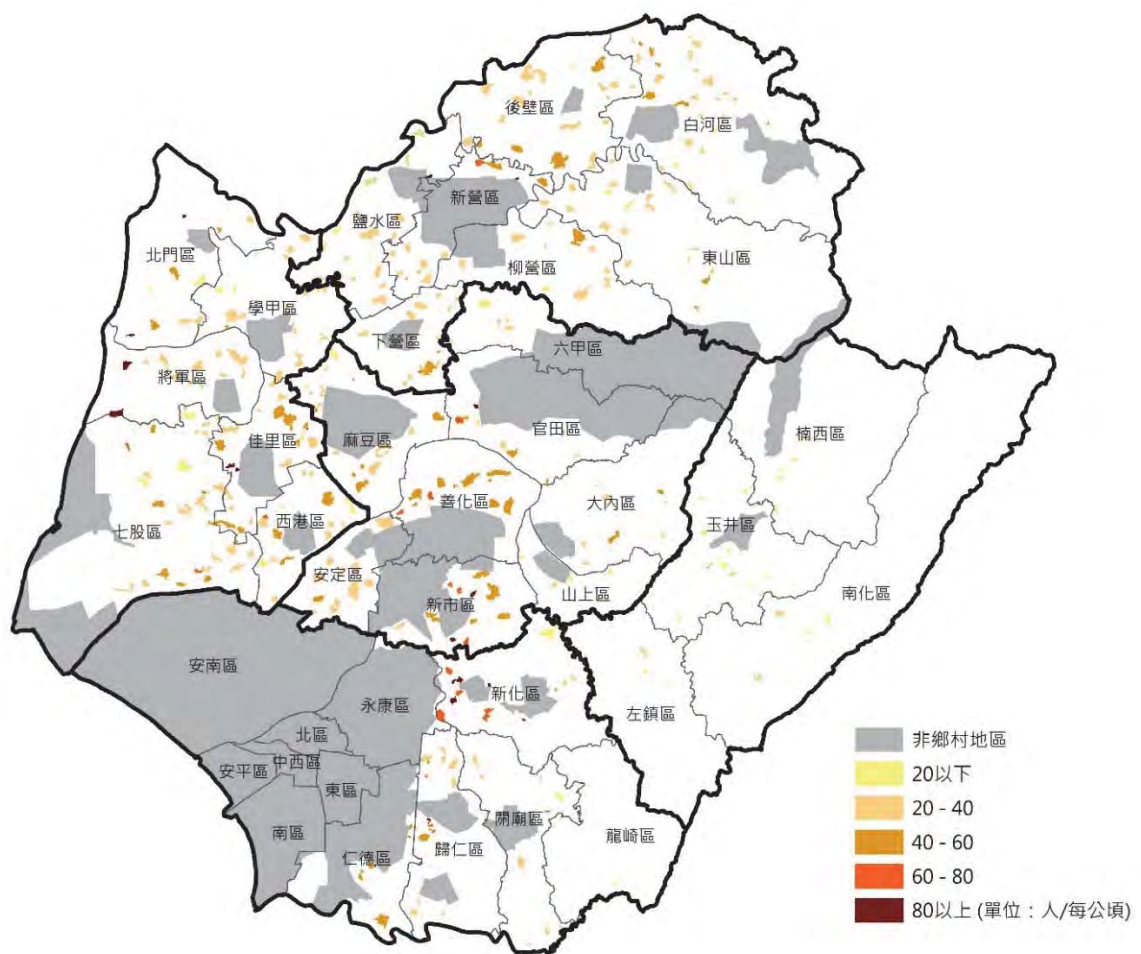


附圖 2-25 臺南市鄉村區老年人口比例示意圖

(二) 人口密度 (鄉村區)

人口密度較高之鄉村區以南臺南與西臺南為多，人口密度大於每公頃 80 人之鄉村區主要分布於新化、歸仁、仁德、佳里、北門、將軍，北臺南與中臺南地區亦有部分鄉村區之人口密度大於每公頃 80 人，分布於下營、新營、鹽水、官田、新市、麻豆。其中有部分鄉村區人口密度偏高之原因為其面積較小，例如：下營區開化里之人口數為 43 人，但因其面積僅有 0.34 公頃，使其人口密度來到每公頃 127 人，非屬本案欲著重探討鄉村地區發展課題之區域。

綜合鄉村區面積與鄉村區人口數等因素，分布於鹽水區水秀里、官田區隆本里及隆田里、新市區大營里、新化區啞口里及豐榮里、新化區全興里、佳里區西安里兩處、將軍區平沙里及長沙里、將軍區鯤溟里及鯤鯨里等鄉村區，皆屬於人口密度大於每公頃 80 人，且人口數高於 500 人之鄉村區。



附圖 2-26 鄉村區人口密度示意圖

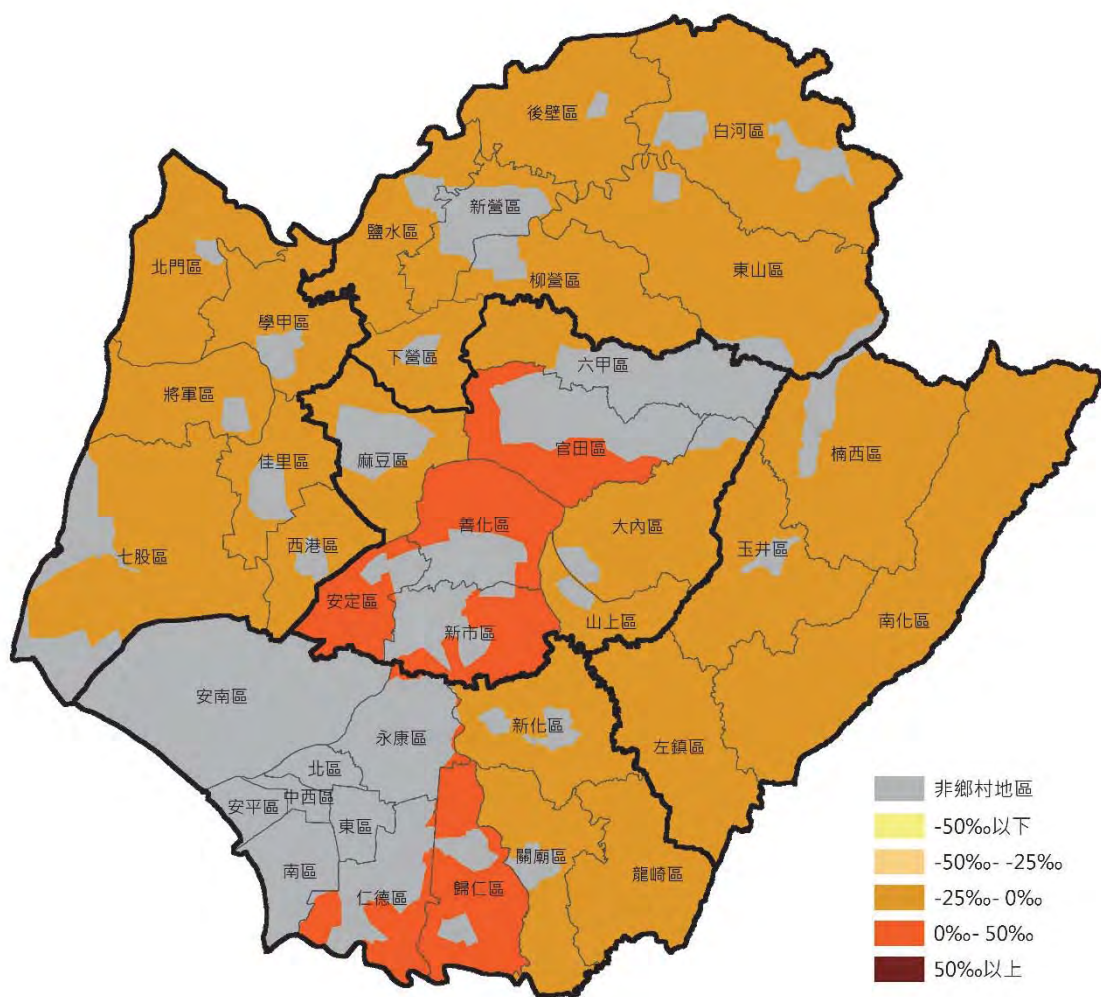
附表 2-16 臺南市人口密度超過 80 人/公頃之鄉村區

分區	行政區	村里	鄉村區面積 (公頃)	106 年人口數 (人)	人口密度 (人/公頃)
北臺南	下營區	開化里	0.34	43	127
	新營區	土庫里	1.41	153	109
	鹽水區	水秀里	4.50	449	100
中臺南	官田區	隆本里及隆田里	4.40	447	102
	新市區	大營里	6.86	662	97
		永就里	4.75	394	83
	麻豆區	北勢里	0.56	45	80
南臺南	新化區	東榮里及護國里	2.76	324	118
		嗶口里及豐榮里	6.90	723	105
		嗶口里	2.52	249	99
		全興里	8.05	661	82
		知義里	1.01	88	87
	歸仁區	歸南里	2.37	224	95
		歸仁里	0.60	54	83
	仁德區	田厝里	0.51	43	84
西臺南	佳里區	安西里	3.24	642	198
		安西里	7.58	1,083	143
		三協里	0.41	46	113
	北門區	三光里	2.71	347	128
		保吉里	1.00	106	106
		雙春里	2.67	259	97
	將軍區	平沙里及長沙里	16.24	1,644	101
		鯤溟里及鯤鯨里	22.96	1,960	85
東臺南	玉井區	望明里	0.07	8	120

(三) 人口成長趨勢

1、鄉村地區人口成長趨勢

整體而言，大臺南鄉村地區之人口數呈現減少狀態，人口成長幅度為0‰至-25‰；僅有官田區，以及南科周邊善化區、新市區、安定區，與原臺南市周邊、高鐵站所在地的歸仁區、仁德區，屬於鄉村地區人口正成長之地區。

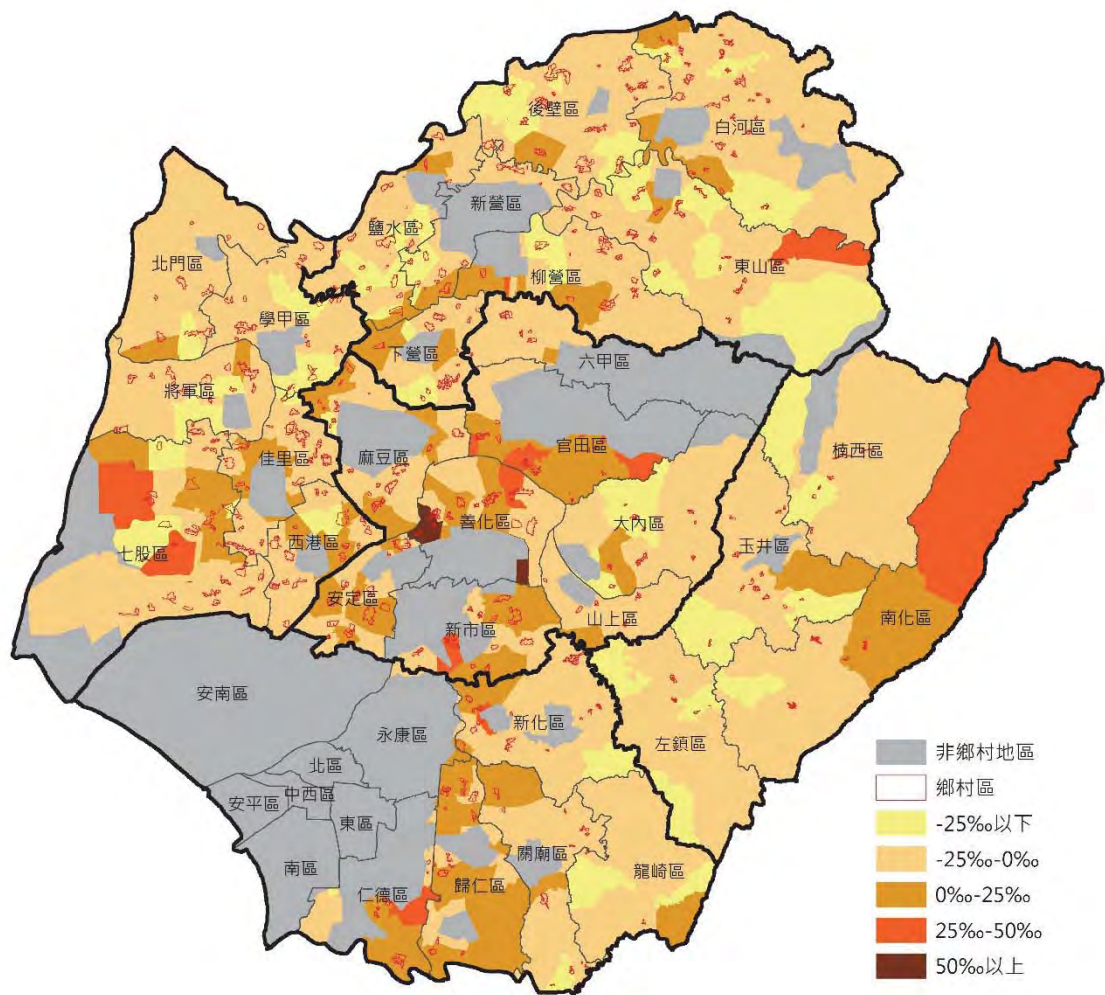


附圖 2-27 各行政區鄉村地區人口成長率示意圖

註：行政區人口成長率 (‰) = $\frac{\text{行政區 106 年人口數} - \text{行政區 105 年人口數}}{\text{行政區 105 年人口數}} * 1000$

2、村里人口成長趨勢

對照 105 年與 106 年臺南市各戶政事務所統計資料，發現臺南市村地區範圍中，人口呈現正成長的里多分布於中央平原軸帶，人口成長率多為 0‰至 25‰，另外七股、官田、善化、新市、仁德、東山、南化有部分里之人口成長率為 25‰至 50‰，善化區鄰近臺南科學工業園區特定區計畫之胡厝里與小新里之人口成長率更是高達 50‰以上。

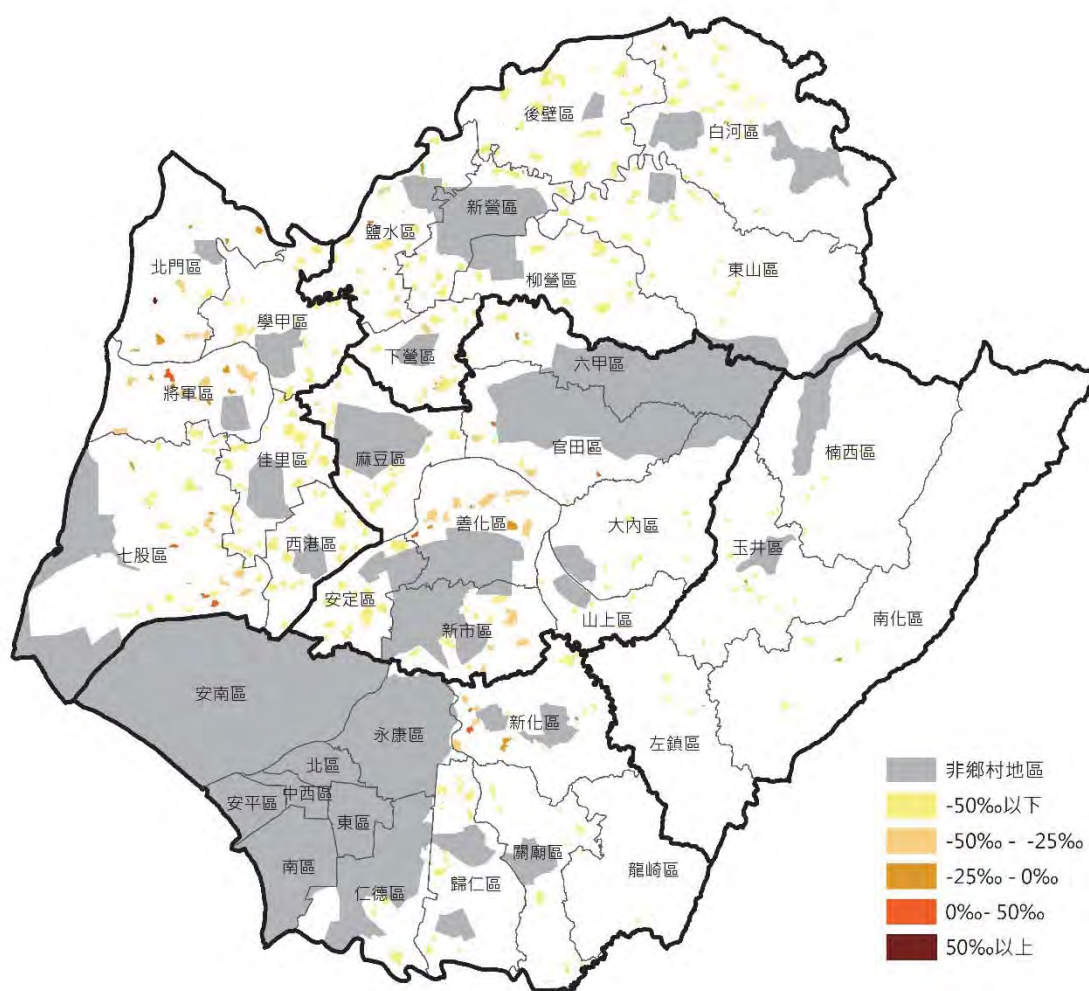


附圖 2-28 鄉村地區各里人口成長率示意圖

註：村里人口成長率 (‰) = $\frac{\text{村里 106 年人口數} - \text{村里 105 年人口數}}{\text{村里 105 年人口數}} \times 1000$

3、鄉村區人口成長趨勢

對照 104 年 6 月與 106 年 6 月人口點位資料，發現臺南市各行政區內的鄉村區人口幾乎皆為負成長，僅有北臺南的白河、鹽水、下營，中臺南的官田、六甲、善化，南臺南的新化與西臺南的北門、七股、將軍等行政區有人口成長率為正的鄉村區；而上述鄉村區的人口成長數也多在 10 人以內，人口成長緩慢。其餘各行政區之鄉村區人口大多以 0‰至-25‰的趨勢逐漸減少，安定、仁德、歸仁部分鄉村區之人口成長率介於-25‰至-50‰之間，而靠近山區的龍崎、左鎮、玉井、南化、山上、楠西等行政區之鄉村區人口成長率更是低於-50‰。



附圖 2-29 鄉村區人口成長率示意圖

註：鄉村區人口成長率 (‰) = $\frac{\text{鄉村區 106 年人口數} - \text{鄉村區 104 年人口數}}{\text{鄉村區 104 年人口數}} \div 2 * 1000$

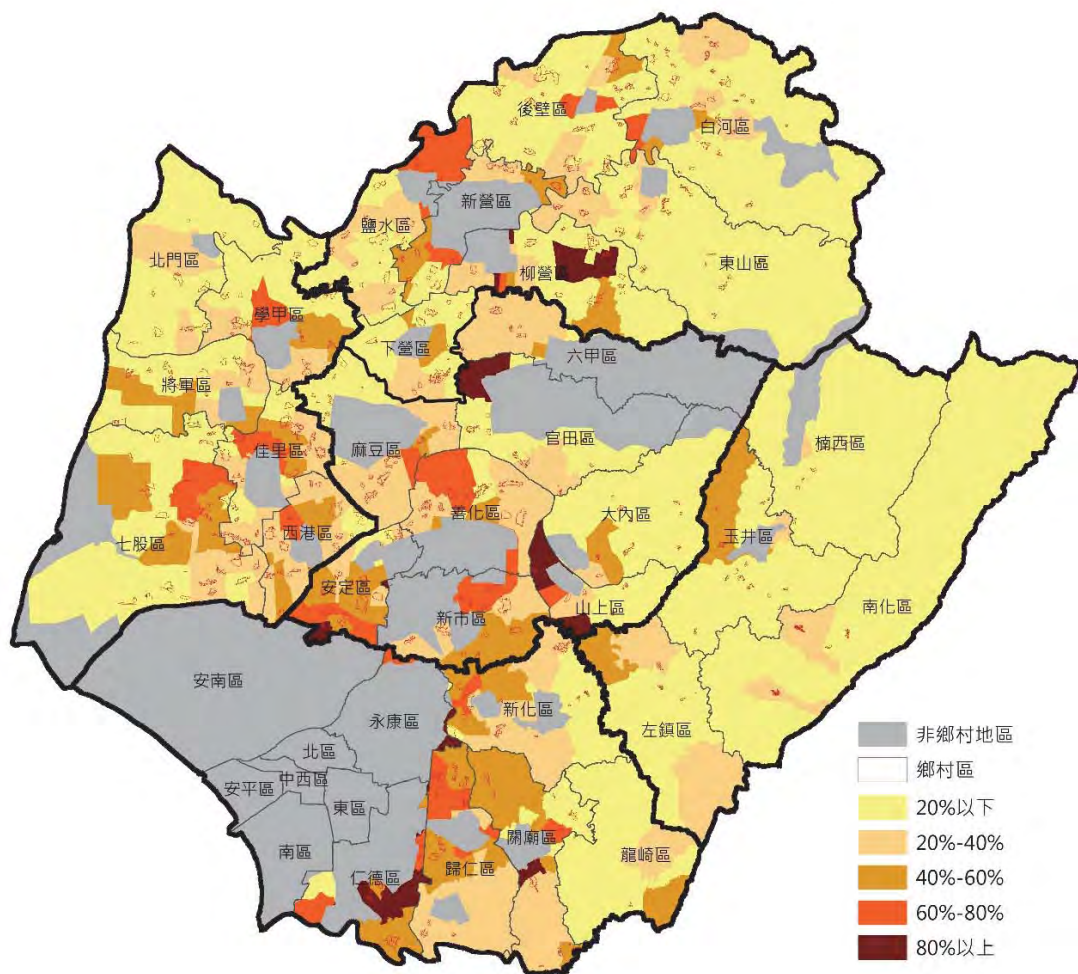
附表 2-17 臺南市 104 年至 106 年人口成長率為正之鄉村區

分區	行政區	村里	106 年人口數 (人)	104 年人口數 (人)	人口成長率 (%)
北臺南	白河區	蓮潭里	147	134	48.51
	鹽水區	後宅里	73	68	36.76
	下營區	開化里	43	42	11.90
中臺南	官田區	隆本里及 隆田里	447	415	38.55
		社子里	109	106	14.15
	六甲區	中社里	126	117	38.46
	善化區	六分里	66	64	15.63
		胡厝里	374	373	1.34
南臺南	新化區	礁坑里	64	61	24.59
		全興里	661	643	14.00
		嗶口里	249	243	12.35
西臺南	北門區	永華里	32	29	51.72
	七股區	溪南里	134	130	15.38
		義合里	337	327	15.29
		慷榔里	465	462	3.25
	將軍區	玉山里及 廣山里	467	464	3.23

二、產業發展情形

(一) 工商利用/建築利用土地 (村里)

檢視 105 年國土利用調查成果，臺南市鄉村地區範圍內屬商業、製造業、倉儲使用、混合住宅使用等工商利用土地占建築利用土地之比例，可知臺南市工商利用土地與建築利用地比例較高之村里多鄰近都市計畫區，並集中於中央平原帶，尤其鄰近原臺南市與南科特定區的仁德、歸仁、關廟、安定、新市、山上，以及溪北地區之下營、柳營、鹽水等行政區，有部分里之工商利用土地占建築利用土地之比例高達 80% 以上，顯示該處工商活動相對活躍；而雖然柳營區大農里並無鄰近都市計畫區，但在該里 112.21 公頃之建築利用土地中，包含了 92.56 公頃的工商利用土地，占建築利用土地面積 82%，為一特殊情況。



附圖 2-30 鄉村地區各里工商利用/建築利用土地比例示意圖

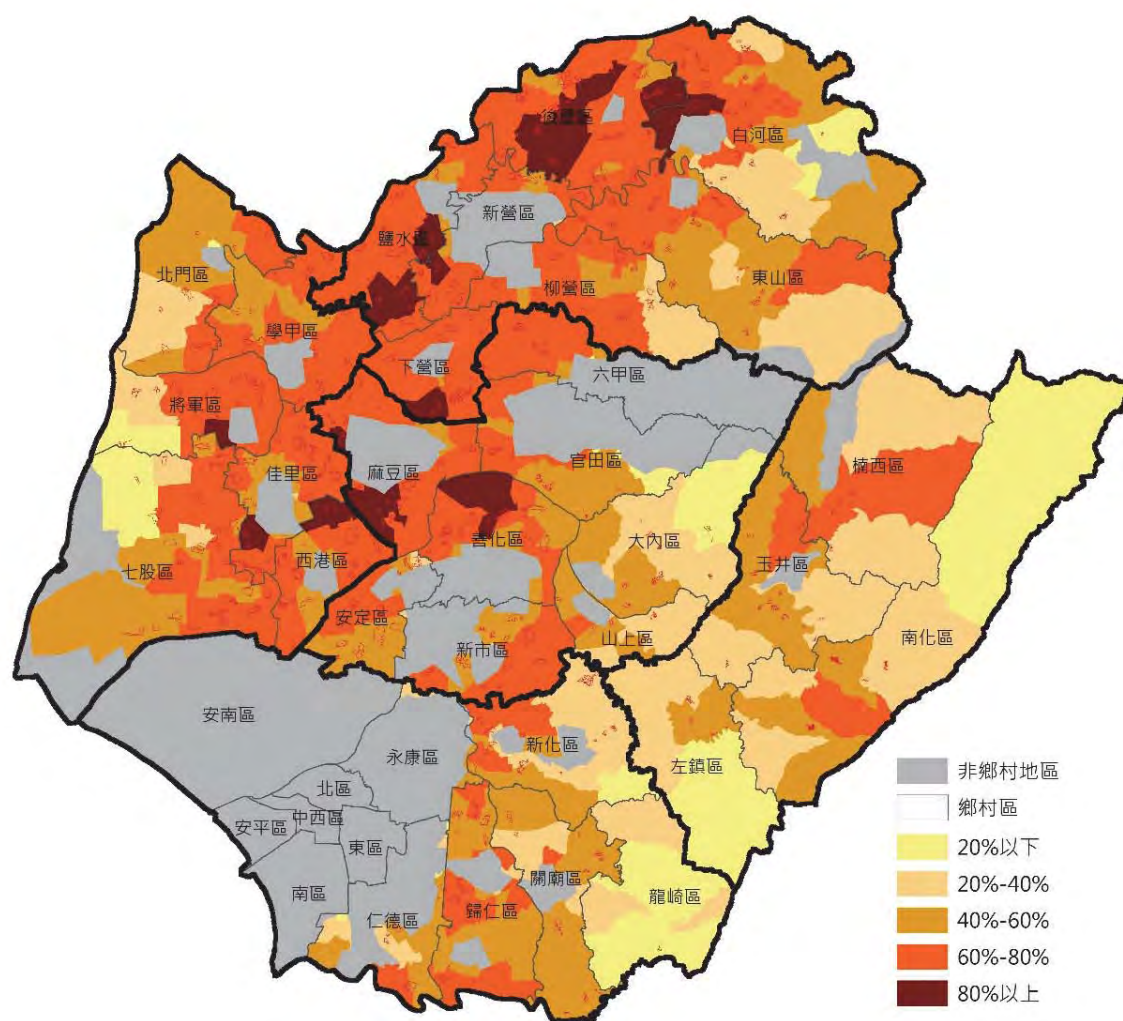
註：工商利用土地 = 商業 + 製造業 + 倉儲 + 混合住宅使用

附表 2-18 臺南市鄉村地區工商利用/建築利用土地比例大於 80%之村里

分區	行政區	村里	工商利用/建築利用土地比例 (%)
北臺南	柳營區	人和里	97
		士林里	82
		大農里	82
中臺南	六甲區	大丘里	100
	山上區	明和里	93
		豐德里	89
	善化區	文昌里	100
	新市區	豐華里	91
	官田區	南廊里	89
	安定區	中沙里	84
	麻豆區	龍泉里	80
南臺南	仁德區	二行里	100
		保安里	99
		仁義里	97
		三甲里	88
		太子里	84
		上崙里	83
	永康區	大灣里	100
		北灣里	100
		新樹里	100
		西勢里	84
	歸仁區	南興里	93
	關廟區	五甲里	87

(二) 農業利用土地比例 (村里)

以 105 年國土利用調查成果來看，臺南市鄉村地區中農業利用比例較高之範圍及集中於中央平原帶，多占 60%至 80%，其中又以北、中、西臺南分區的善化、麻豆、佳里、下營、鹽水、後壁等行政區，有部分土地之農業利用比例高達 80%以上。而沿海的七股，以及位處山區的龍崎、左鎮、大內與南化等行政區則受限於土地條件，農業利用比例相對其他行政區而言較低。



附圖 2-31 農業利用土地比例示意圖

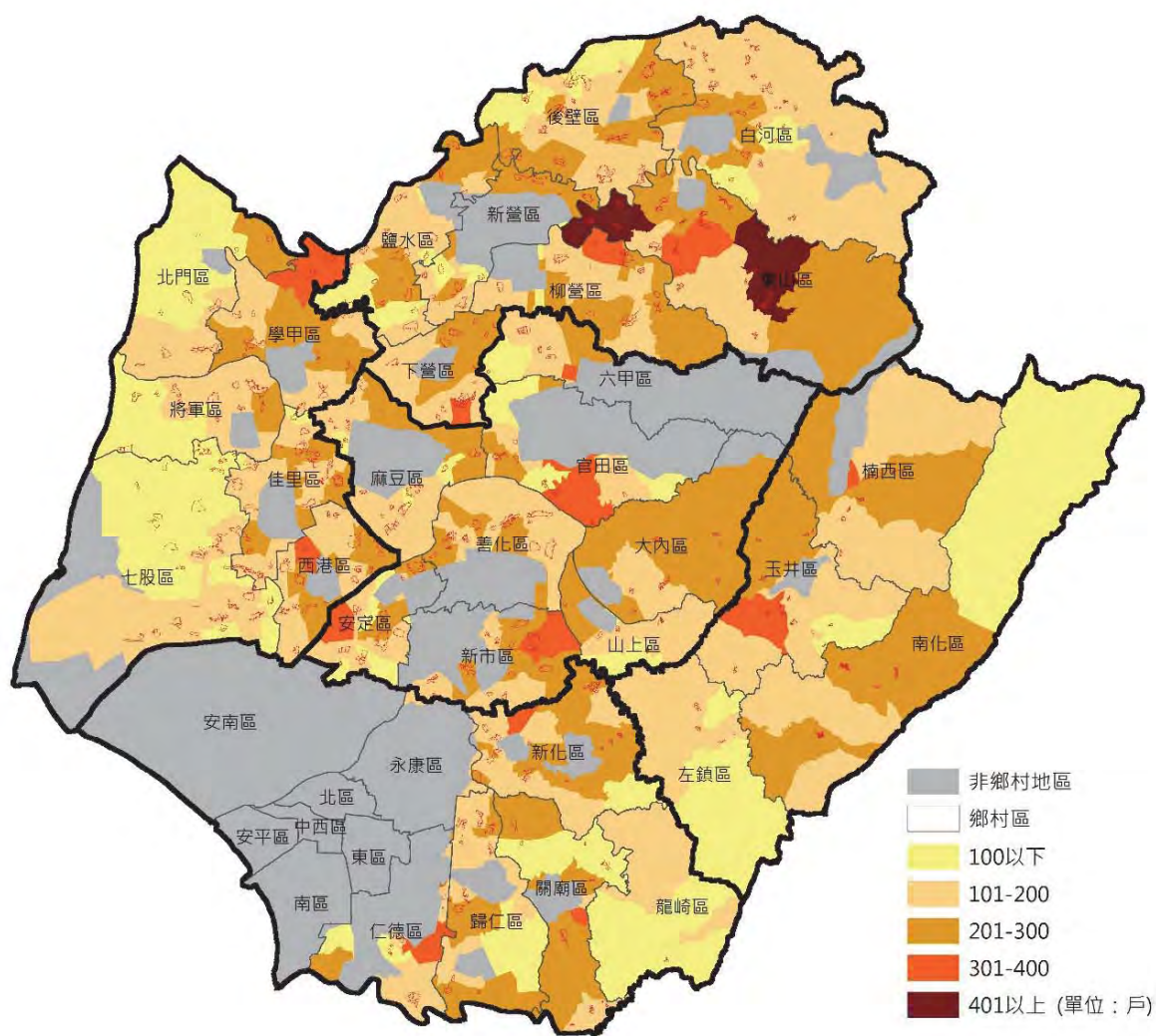
註：農業利用土地比例 (%) = $\frac{\text{國土利用調查農業利用土地}}{\text{村里轄區面積}} * 100$

附表 2-19 臺南市農業利用土地比例大於 80%之村里

分區	行政區	村里	農業利用土地比例 (%)
北臺南	後壁區	平安里	83
		菁豐里	83
		新東里	82
		土溝里	82
		仕安里	80
	鹽水區	竹埔里	83
		下林里	82
		桐寮里	81
	新營區	角帶里	81
	下營區	西連里	81
中臺南	善化區	六德里	87
		六分里	86
	麻豆區	安西里	82
		中民里	82
西臺南	西港區	金砂里	84

(三) 農漁牧戶數 (村里)

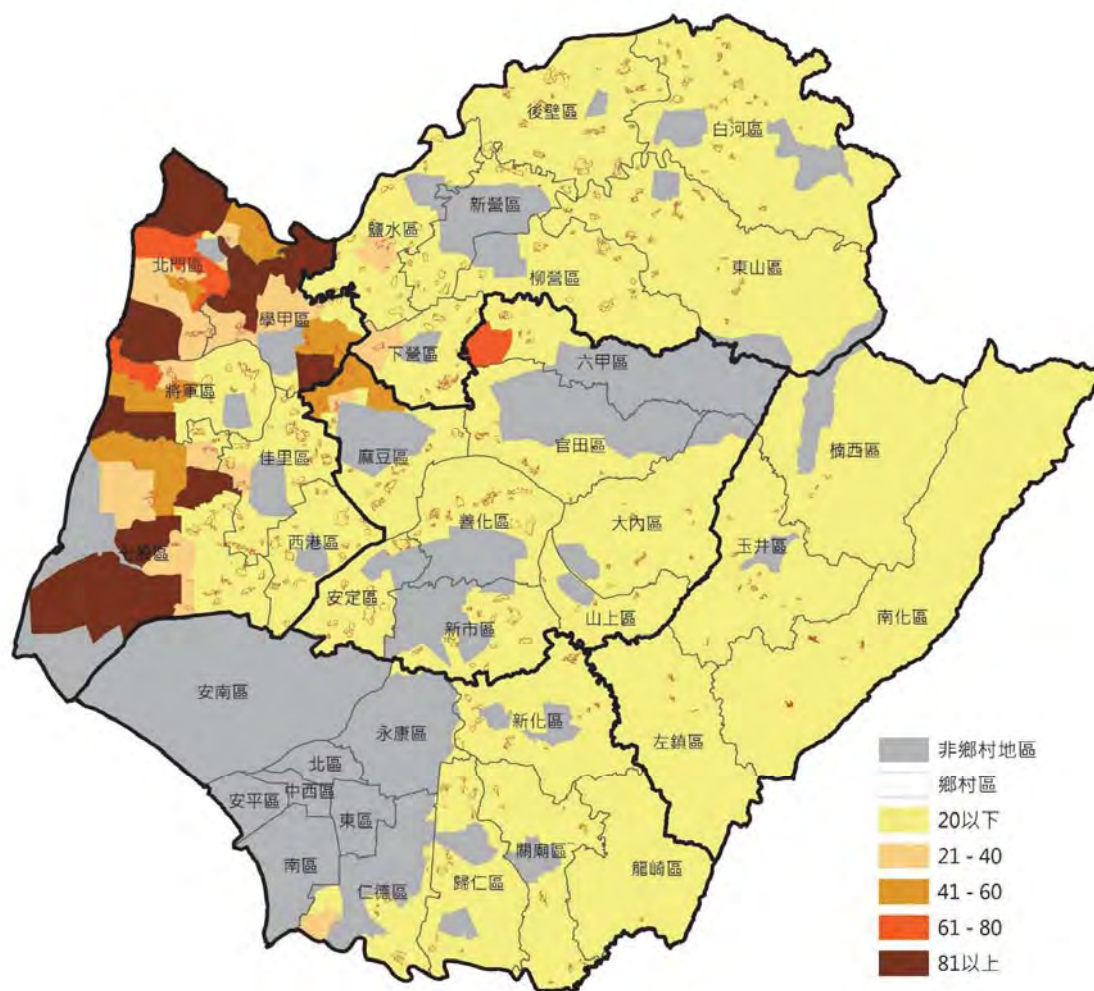
透過 99 年農林漁牧業普查資料可知臺南市農牧戶分布情況，東山區為臺南市農牧戶最多之行政區，東源里與聖賢里分別有 499 戶與 425 戶，而官田、柳營、下營、學甲、官田、新市、安定、西港、玉井等行政區，亦有部分區域之農牧戶超過 300 戶。沿海的北門、將軍、七股，以及靠近山區的南化、左鎮、龍崎、關廟之農牧戶數則相對較低。臺南市的獨資漁戶在空間上多分布於北門、學甲、將軍、七股等沿海行政區，北門區三光里、學甲區光華里與豐和里、將軍區鯤鯓里、七股區龍山里與篤加里之獨資漁戶數接超過 100 戶，獨資漁戶資料詳附表 2-20 與附圖 2-33。



附圖 2-32 農牧戶數示意圖

附表 2-20 臺南市鄉村地區獨資漁戶數超過 80 戶之村里

分區	行政區	村里	漁戶數 (戶)
西臺南	北門區	三光里	125
		慈安里	97
		雙春里	89
		保吉里	80
	學甲區	光華里	293
		豐和里	101
		三慶里	84
	將軍區	鯤鯓里	141
		鯤溟里	87
	七股區	龍山里	140
		篤加里	123
		三股里	84
		十份里	83

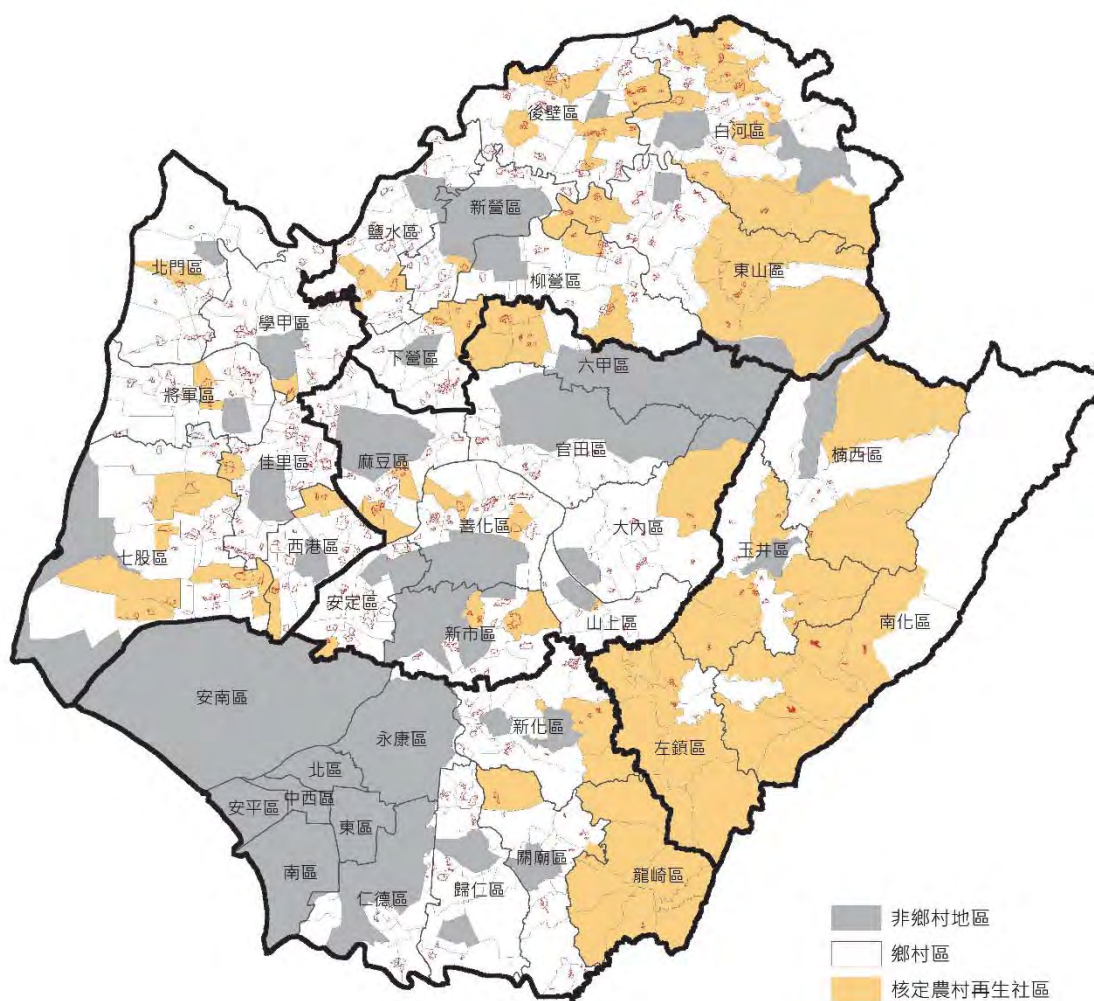


附圖 2-33 獨資漁戶家數情形示意圖

(四) 農業發展資源投入情形

1、核定農村再生社區（村里）

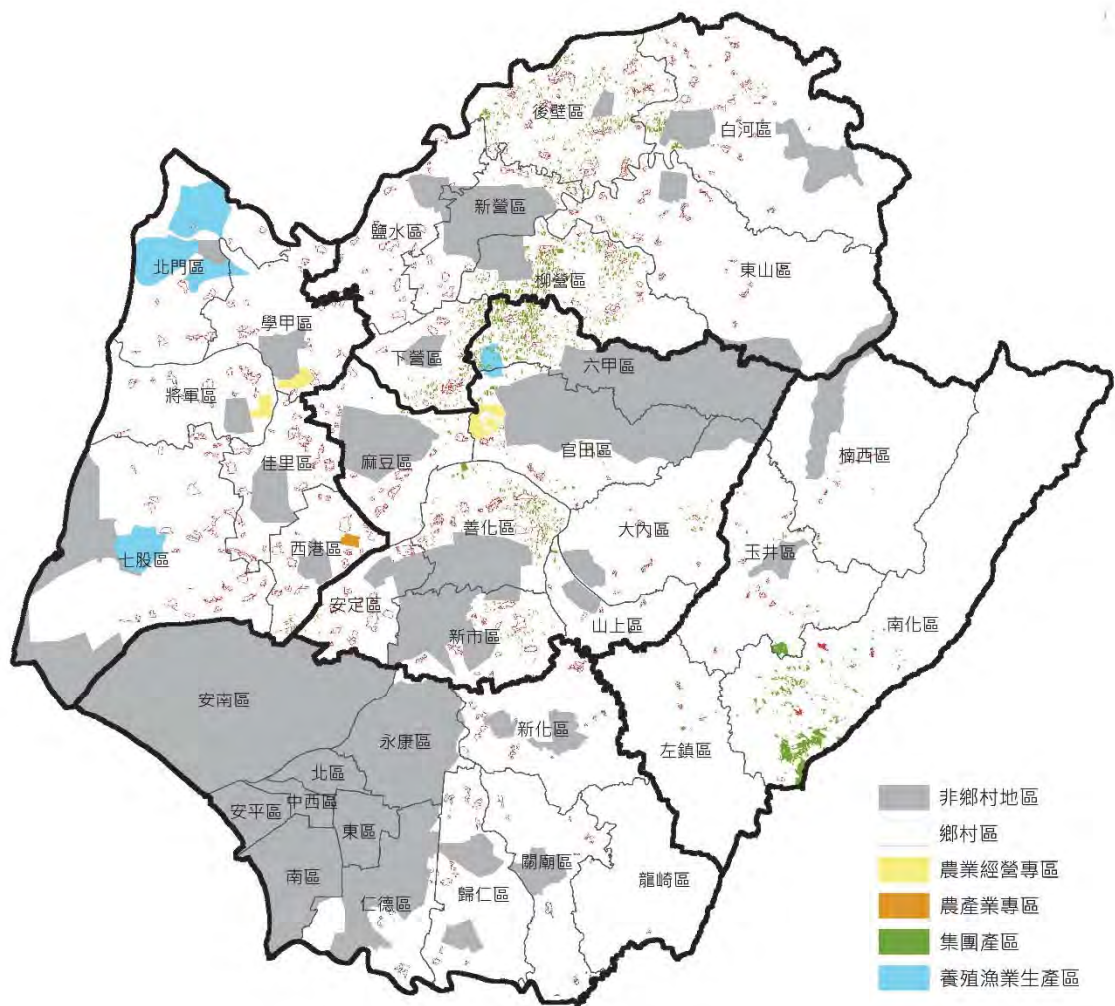
附圖 2-34 顯示截至 107 年止，臺南市已核定農村再生之社區所在村里位置示意圖，在範圍內有鄉村地區的行政區中，除了官田區、歸仁區與仁德區外，各行政區皆有一個以上的里有已核定農村再生之社區。



附圖 2-34 核定農村再生社區所在村里分布示意圖

2、農業經營專區、農產專業區、集團產區、養殖漁業生產區

根據行政院農業委員會提供 107 年 9 月之資料顯示，臺南市養殖漁業生產專區主要分布於西臺南地區的七股、北門，以及中臺南地區的六甲；農業經營專區亦分布於西、中臺南地區之學甲、將軍與官田區；西港區有一處農產業專區，而集團產區則多分布於北、中、東臺南地區之後壁、柳營、六甲、下營與南化區。

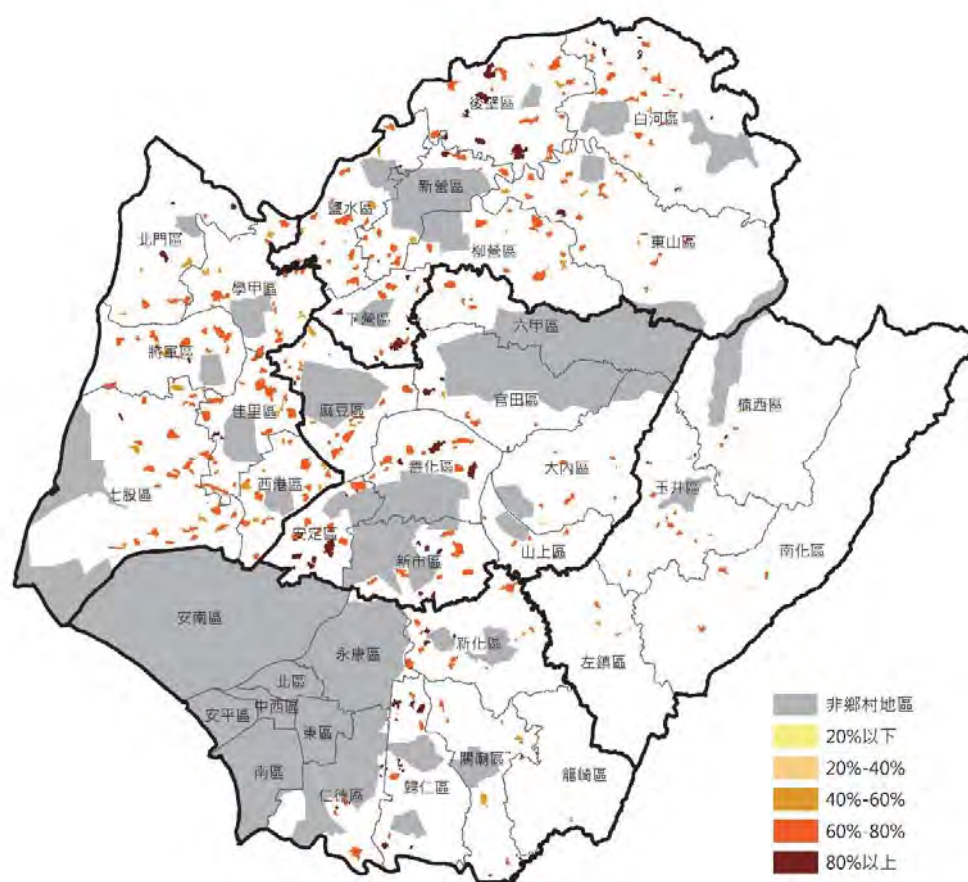


附圖 2-35 農業經營專區、農產業專區、集團產區、養殖漁業生產區分布示意圖

三、可建築用地發展率

(一) 土地發展率 (鄉村區)

以 105 年國土利用調查成果之交通利用土地、建築利用土地、公共利用土地與遊憩利用土地除以各鄉村區面積，可觀察臺南市各鄉村區之土地發展率。土地發展率超過 80% 的鄉村區在臺南市有 97 處，土地發展率超過 90% 的鄉村區在臺南市有 32 處，這些擁有較高土地發展率的鄉村區主要分布於北臺南、中臺南、南臺南與西臺南分區分區，包含鹽水、新營、柳營、後壁、安定、官田、新市、歸仁、仁德、關廟、佳里與北門等行政區，東臺南分區僅有 4 處位於玉井區與楠西區之鄉村區土地使用率超過 80%。其中，部分鄉村區因面積較小，容易顯現出較高的土地發展率，例如：鹽水區歡雅里、新營區埤寮里、柳營區旭山里等。附表 2-21 統計各行政區土地發展率超過 80% 之鄉村區個數，附表 2-22 進一步詳列土地發展率超過 90% 之鄉村區位置與面積。



附圖 2-36 鄉村區土地發展率示意圖

註：鄉村區土地發展率 (%) = $\frac{\text{鄉村區交通+建築+公共+遊憩利用土地}}{\text{鄉村區面積}} \times 100$

附表 2-21 臺南市各行政區土地發展率超過 80%之鄉村區處數統計

分區	行政區	發展率超過 80%之鄉村區處數
北臺南	鹽水區	2
	新營區	3
	柳營區	1
	後壁區	9
	下營區	11
	白河區	5
	東山區	2
	合 計	33
中臺南	安定區	6
	官田區	5
	新市區	5
	麻豆區	1
	合 計	17
南臺南	歸仁區	15
	仁德區	11
	關廟區	4
	龍崎區	1
	新化區	4
	合 計	35
西臺南	佳里區	4
	北門區	5
	將軍區	3
	七股區	2
	合 計	14
東臺南	玉井區	3
	楠西區	1
	合 計	4

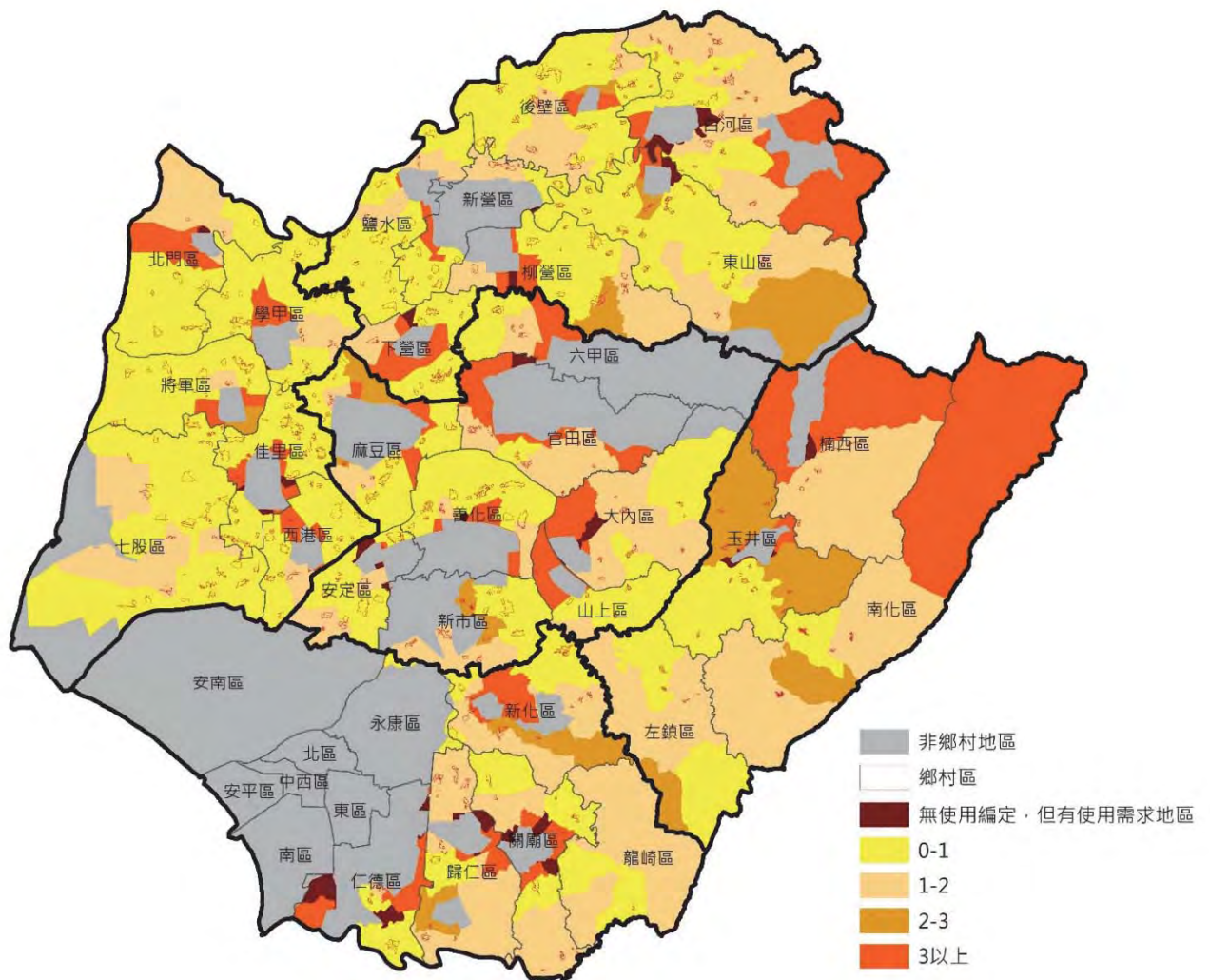
附表 2-22 臺南市土地發展率達 90%之鄉村區

分區	行政區	鄉村區所在村里	鄉村區面積 (公頃)	土地發展率 (%)
北臺南	鹽水區	歡雅里	0.10	100
	新營區	埤寮里	0.04	100
	柳營區	旭山里	0.06	100
	後壁區	土溝里	0.10	100
		土溝里	0.01	98
		烏樹里	0.03	92
		仕安里	0.10	90
	下營區	開化里	0.34	99
中臺南	白河區	蓮潭里	2.94	91
	安定區	蘇厝里	0.95	100
	官田區	隆本里及隆田里	4.40	98
南臺南	新市區	永就里	4.75	92
	歸仁區	大廟里	0.05	100
		歸南里	2.37	99
		六甲里	1.51	94
		歸仁里	0.65	91
		七甲里	2.08	90
		大廟里	2.17	90
	仁德區	田厝里	0.51	98
		新田里	0.81	97
		新田里	3.30	90
	關廟區	田中里	0.95	97
		新光里	3.50	94
	龍崎區	崎頂里		
	新化區	東榮里及護國里	2.76	92
西臺南	佳里區	龍安里	0.39	100
		安西里	3.24	100
		安西里	7.58	93
		三協里	0.41	96
	北門區	雙春里	2.67	93

(二) 住商建築使用土地/甲乙丙種建築用地 (村里)

以村里為單位，檢視 105 年國土利用調查成果中，住宅、商業使用土地與甲乙丙種建築用地之比例，若數值大於 1，表示該里有住商建築使用需求大於甲乙丙種編定面積之情況；若數值小於 1，則表示該里目前住商建築使用需求尚小於甲乙丙種編定面積。

鄰近都市計畫區與特定區之村里普遍數值皆大於 1，而鄰近原臺南市的南臺南分區各里數值亦多半大於 1，尤其以都市計畫區周邊與特定區周邊之村里數值更高；東臺南分區之南化與楠西區因其編定為甲乙丙建之土地面積較少，故數值亦偏高；其餘北、中、西臺南分區除都市計畫區周邊以外，數值普遍小於 1。



附圖 2-37 住商建築利用土地/甲乙丙種建築用地比例示意圖

註：住商建築利用土地 = 商業 + 純住宅 + 混合使用住宅

四、公共設施服務情形

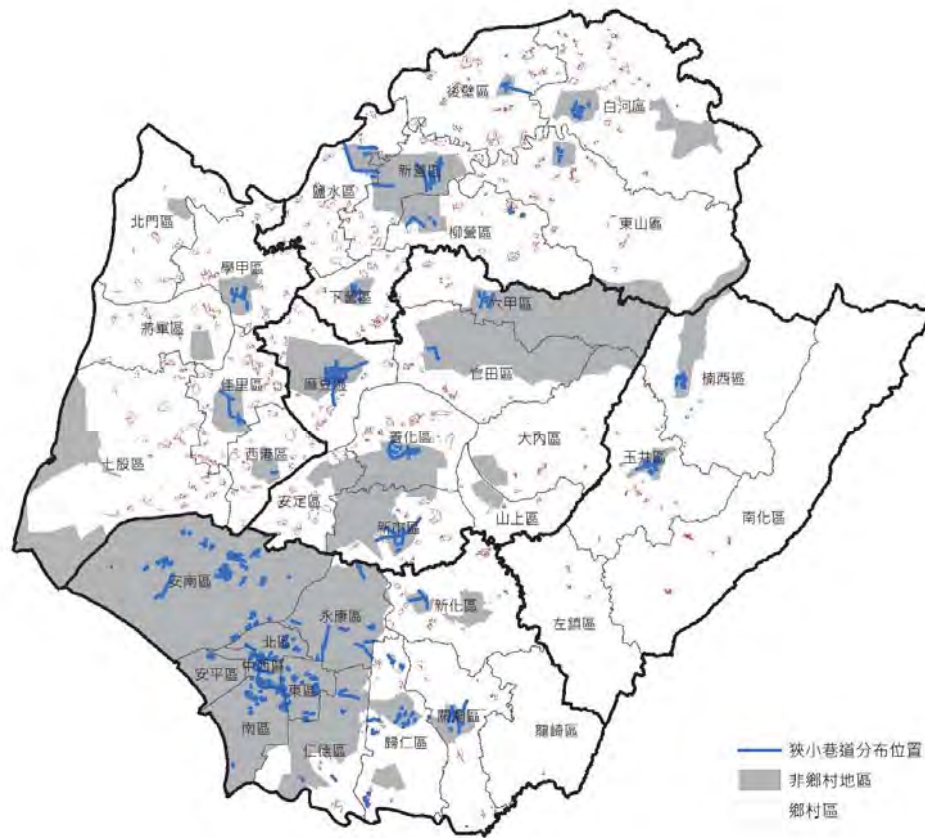
為確保居住於鄉村地區人民之生活保障，盤點基礎公共設施及公共服務供給情形，以引導公共建設資源投入、促成基礎公共服務措施之普及化。

（一）狹小巷道

根據臺南市消防局 107 年統計資料，全臺南市共有 1,642 處狹小巷弄¹，狹小巷弄又依消防搶救之困難程度區分為分為紅、黃、藍三個等級，依巷弄寬度與停放之汽機車等障礙物等不同影響，紅屬巷道消防搶救最困難的地區、黃屬巷道消防搶救較困難的地區、藍屬缺乏雲梯車操作空間之巷弄。

整體而言，臺南市狹小巷弄多分布於都市計畫區內，僅有部分鄉村地區，如歸仁區大潭里、六甲里、媽廟里，柳營區大農里、篤農里，後壁區後壁里以及仁德區保安里有狹小巷弄分布，其消防救災工作需格外注意。

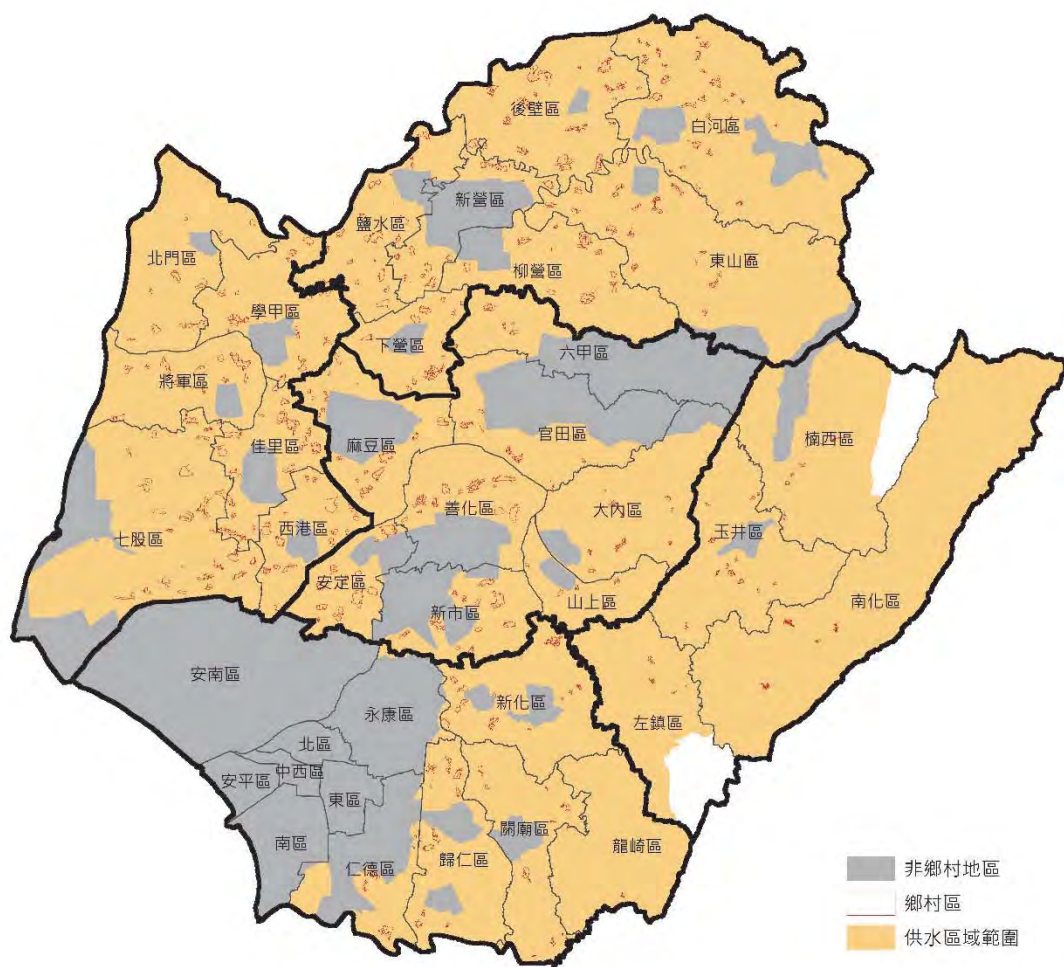
¹依據消防車輛救災活動所需空間淨寬度為 4.1 公尺，故消防局所稱狹小巷道，係為道路寬度 4.1 公尺以下之巷道。臺南市消防局之統計資料，係各分隊提報搶救困難地區，部分地方有較明確定義（如「新北市政府消防局狹小巷道消防救災動線管理要點」）。



附圖 2-38 狹小巷道分布示意圖

(二) 未供水區域 (鄉鎮市區或聚落)

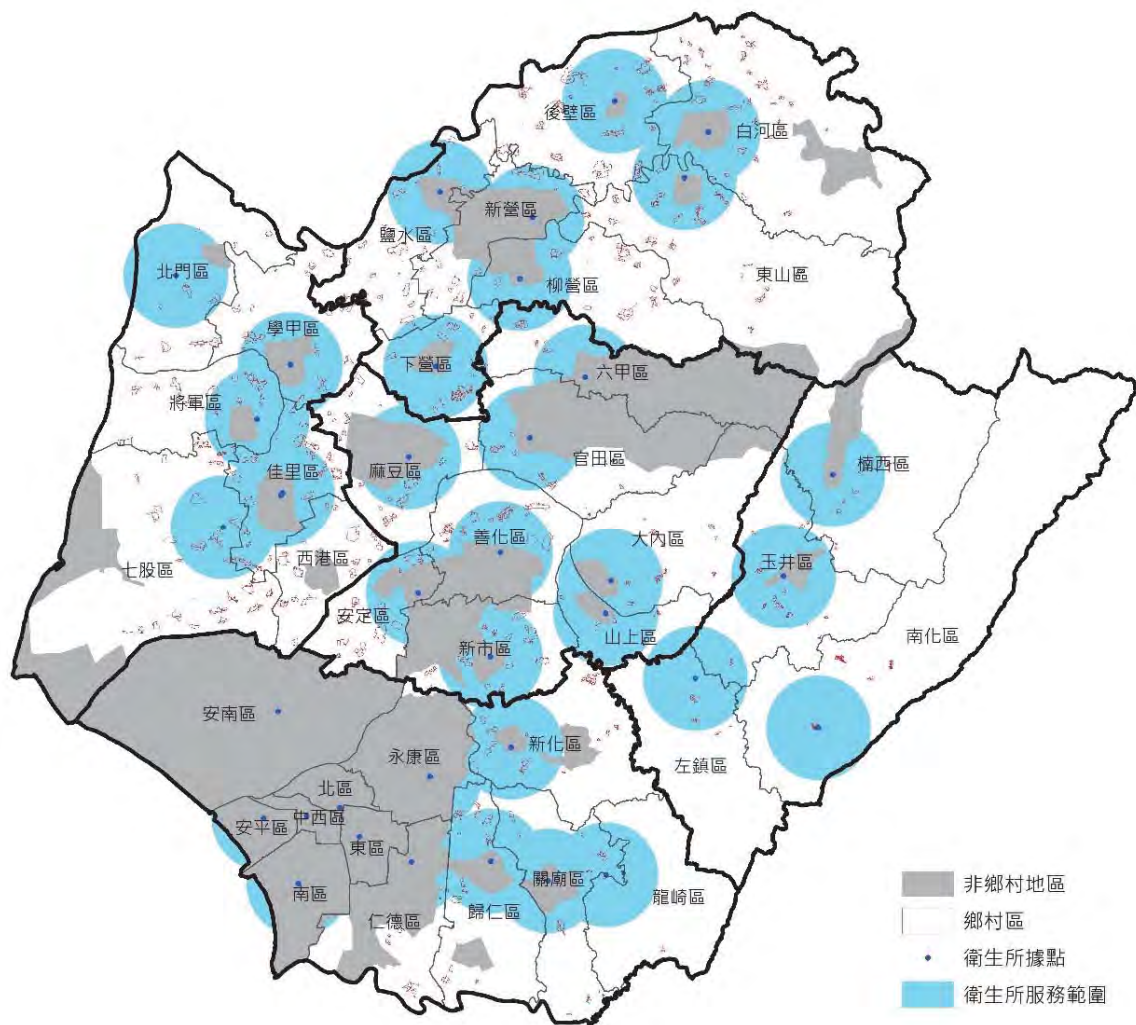
根據臺灣自來水事業統計年報 106 年底現有水源與供水區域資料，臺南市供水區域面積廣大，除左鎮區的紅毛寮、大林與楠西區的頂湖、山頂、梅嶺，以及小部分區域如大內區 (番仔厝、馬斗欄)、龍崎區 (青瓜寮、山腳)、六甲區 (中坑)、東山區 (北寮、李仔園、西口、橫路、冷水坑、科園仔、坪園) 之外，臺南市鄉村地區皆為自來水供水地區。



附圖 2-39 鄉村地區自來水供水區域示意圖

(三) 衛生所

衛生所為各行政區之基礎醫療服務，對較偏遠地區之居民尤為重要。其主要功能包含：疾病診療、健兒門診、孕產婦健康管理、高血壓和糖尿病防治、家庭計畫、檢驗、緊急救護及食品衛生稽查管理等；此外，某些較偏遠的鄉鎮之衛生所亦設置群體醫療執業中心及基層保健中心，加強疾病診療和推展保健工作。附圖 2-40 為衛生所據點與其 3 公里範圍之服務半徑，臺南市各行政區皆有一處衛生所提供基礎醫療服務，且衛生所多分布於都市計畫區範圍內，故其 3 公里服務半徑也大多分布於都市計畫區周邊，僅有南化、左鎮、龍崎、七股、北門等行政區之衛生所位於鄉村地區。

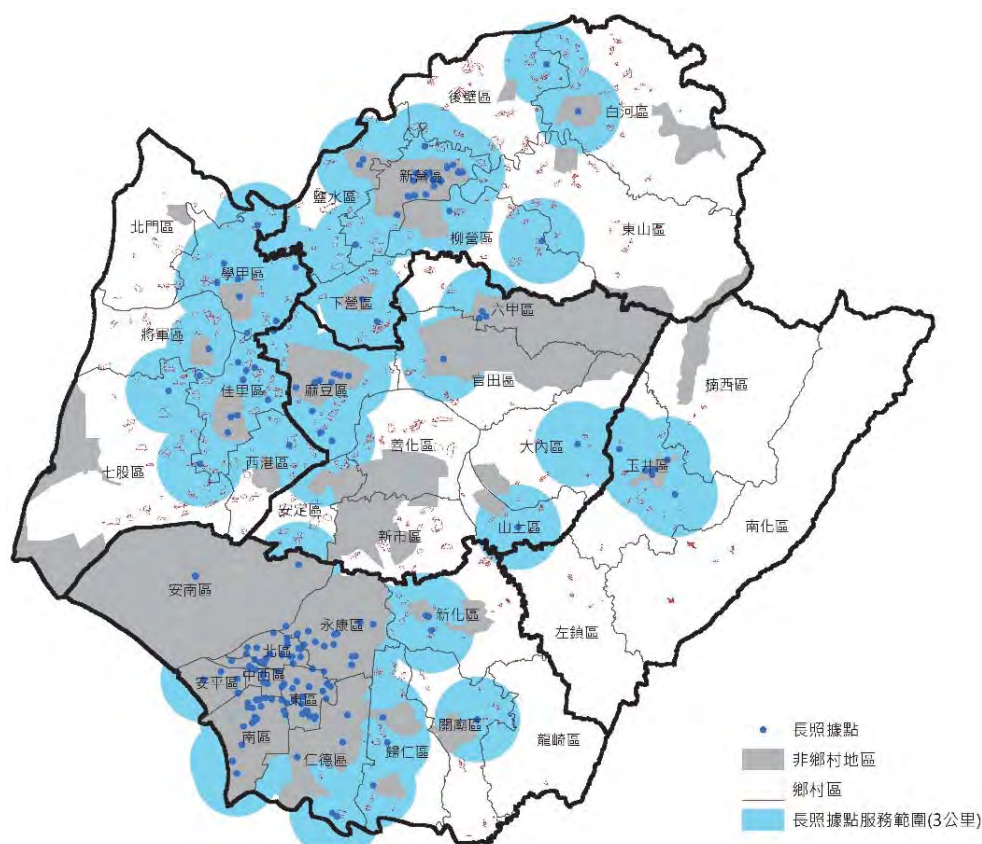


附圖 2-40 衛生所服務範圍示意圖

(四) 長照 ABC 據點

我國衛生福利部持續推動社區整體照顧服務體系，建置 A、B、C 三等級長照服務中心，為高齡人口提供相關服務，A 級單位（社區整合型服務中心）主要為失能者擬定照顧服務計畫及連結或提供長照服務；B 級單位（複合型服務中心）專責提供長照服務，如居家服務、日間照顧、家庭托顧、居家護理、社區及居家復健、交通接送、餐飲服務、輔具服務、喘息服務等；C 級單位（巷弄長照站）提供社會參與、健康促進、共餐服務、預防及延緩失能服務。

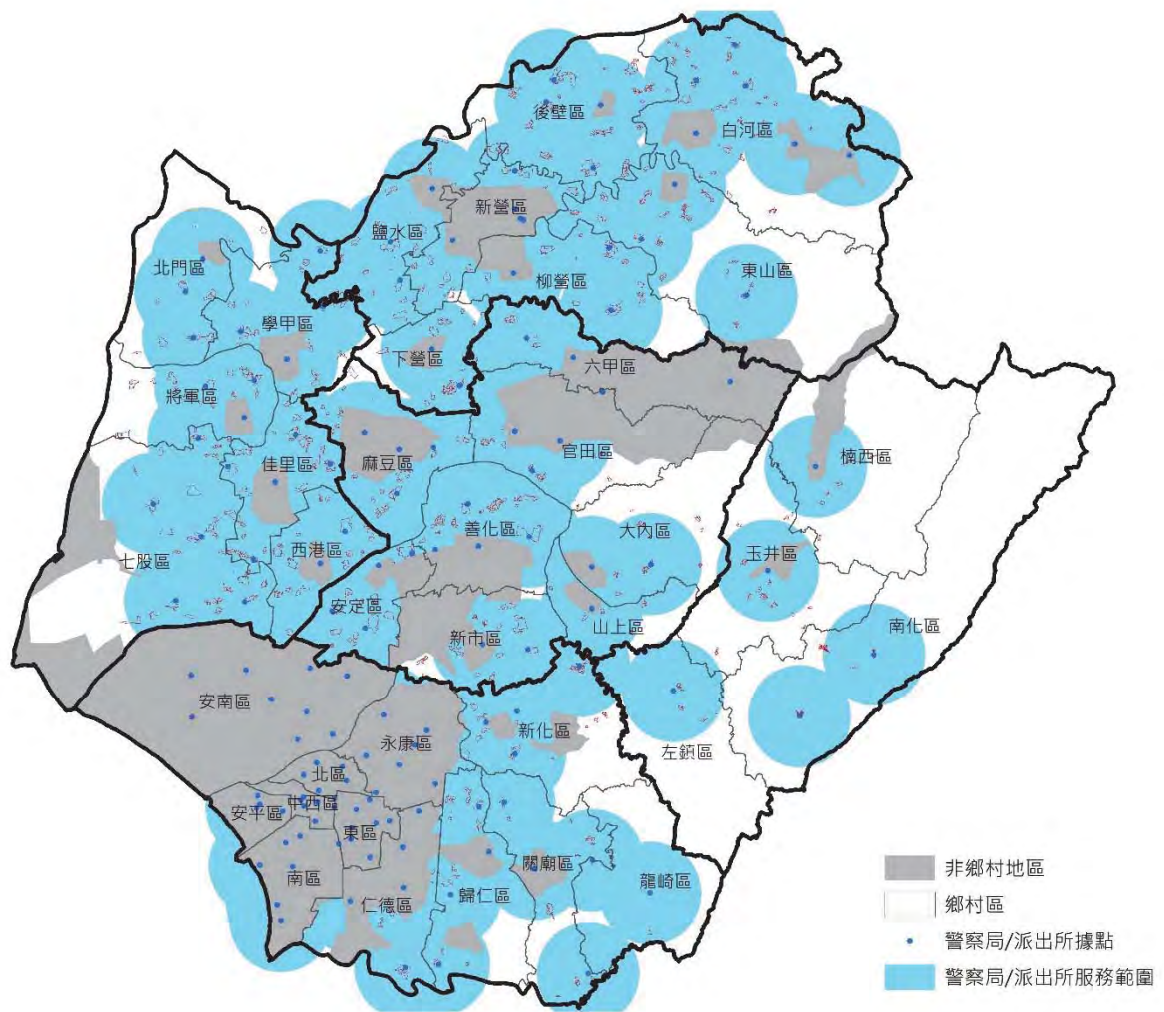
根據政府資料開放平臺資料，臺南市 A、B、C 級長照服務中心分布詳附圖 2-41，分布最密集之區域為原臺南市之行政區，另外歸仁、仁德、新化、玉井、麻豆、佳里、學甲、下營、新營、六甲、官田等行政區亦有一處以上的長照中心分布。若以各長照中心服務半徑 3 公里來看，東臺南地區與北、中、南臺南地區之東側，包含善化、新市、官田、六甲、東山、白河、後壁、龍崎、左鎮、南化、楠西，以及沿海的北門、七股、將軍等行政區相對有較大面積的鄉村地區未被長照據點之服務半徑涵蓋，相對缺乏長照服務。



附圖 2-41 長照據點服務範圍示意圖

(五) 警察局與派出所

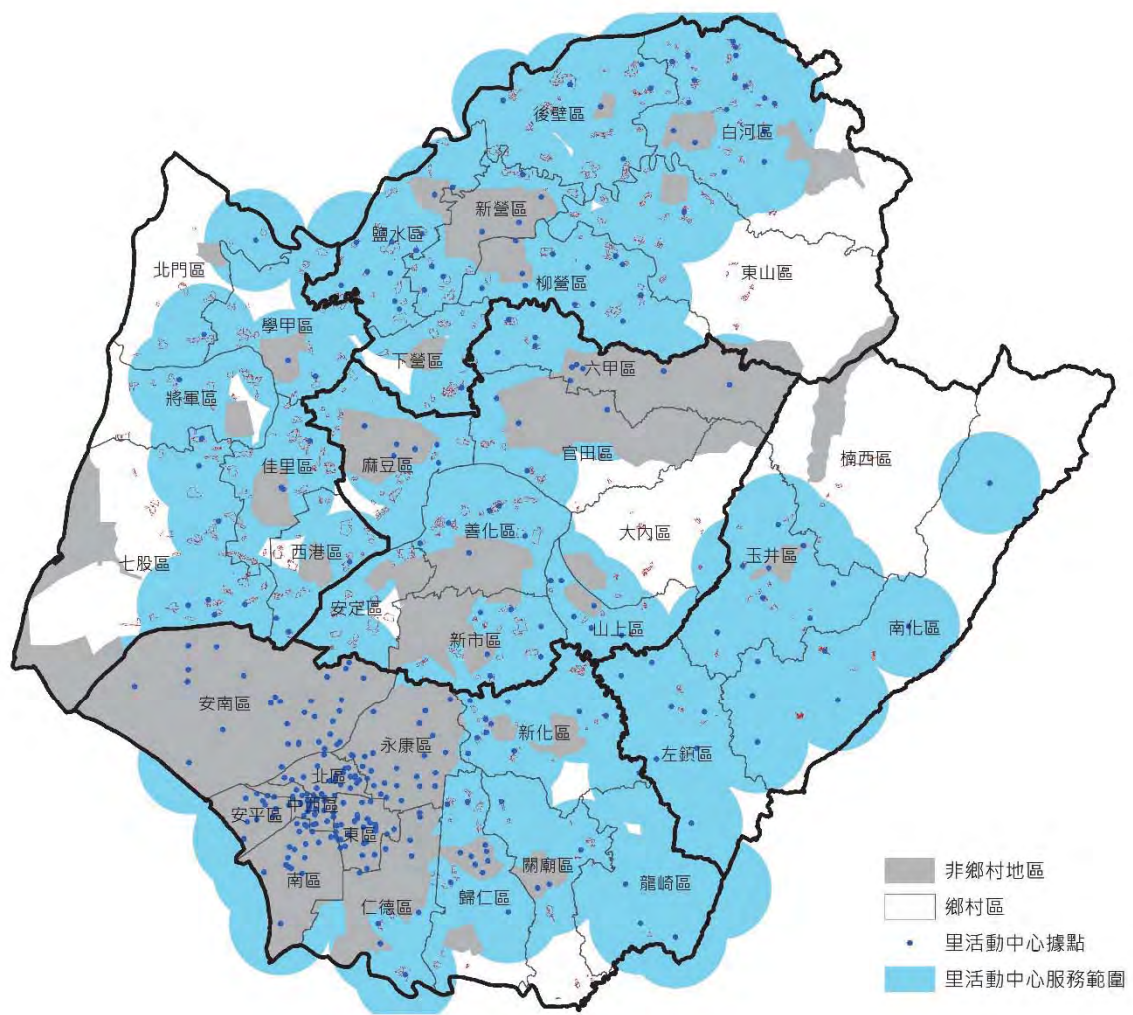
警察局與派出所擔負治安維護、犯罪預防工作、家戶訪查、社區治安之規劃推行、失蹤人口查尋、民防組訓、民防團隊督導及其他有關戶口、防治等事項，是維護社會安全之重要據點。附圖 2-42 為警察局與派出所據點與其 3 公里範圍之服務半徑，臺南市除山區與沿海地區等較少人口居住之處，皆為警察局與派出所之服務範圍所涵蓋。



附圖 2-42 警察局與派出所服務範圍示意圖

(六) 集會所

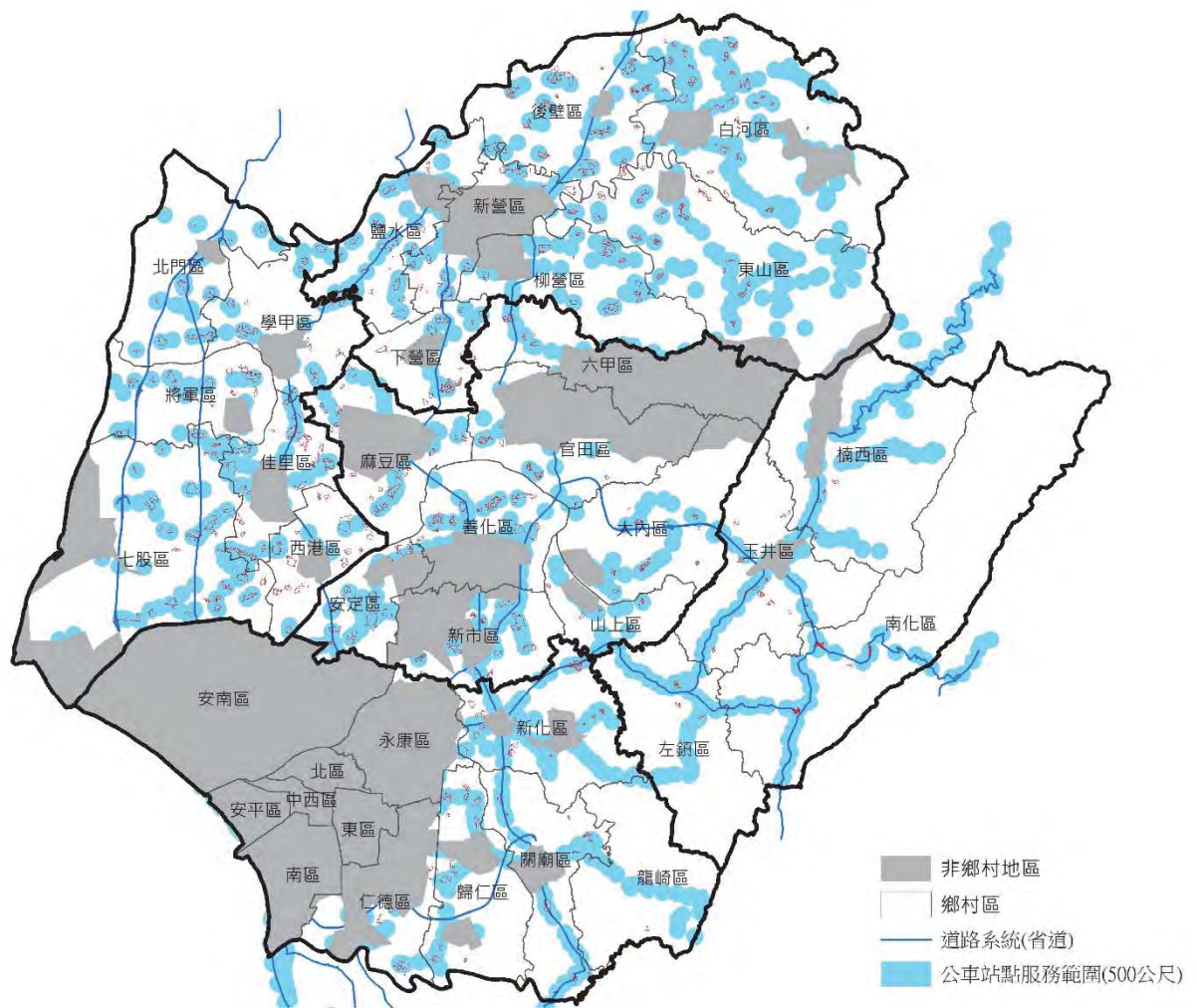
里民活動中心為我國常見的社區集會場所，提供作社區居民舉行康樂、文化、公益等公共事務舉辦之場地，亦常為里長辦公處所與地方政府辦公、開會之處。附圖 2-43 為臺南市村里活動中心據點與其 3 公里範圍之服務半徑，臺南市除山區與沿海地區等較少人口居住之處，皆為村里活動中心之服務範圍所涵蓋。



附圖 2-43 里活動中心服務範圍示意圖

(七) 公共運輸可及性

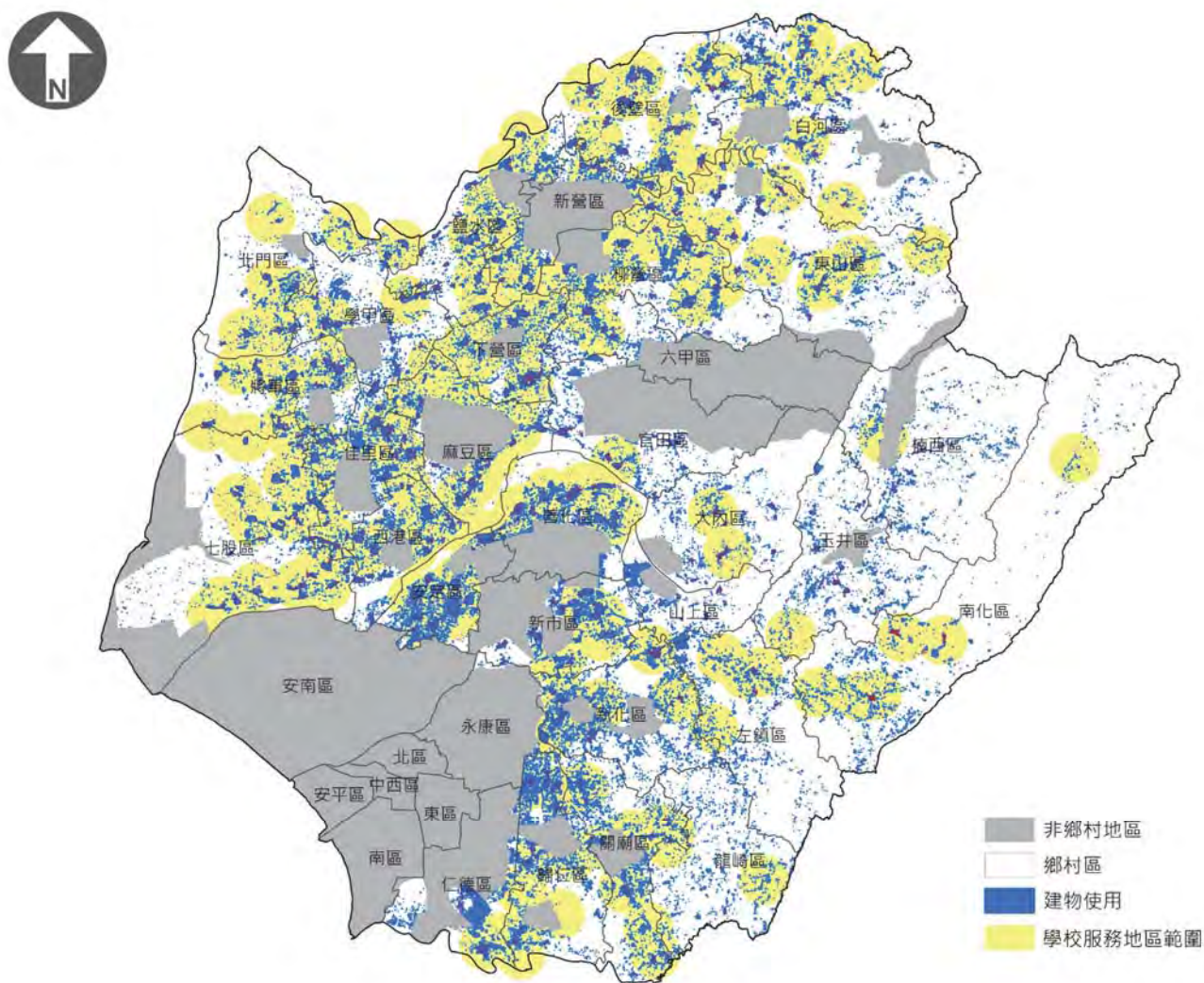
公車為公共運輸服務較廣之項目，因此以公車站點為中心，步行 500 公尺為服務半徑，繪製公共運輸服務可及範圍，可觀察出臺南之公共運輸服務範圍沿大臺南幹線公車，分布於省道、縣道與其他主要道路，為市民提供公共運輸服務，除南化區山區被涵蓋之密度較低外，臺南市其他行政區之公共運輸服務尚屬完整。



附圖 2-44 公車站點服務範圍示意圖

(八) 學校

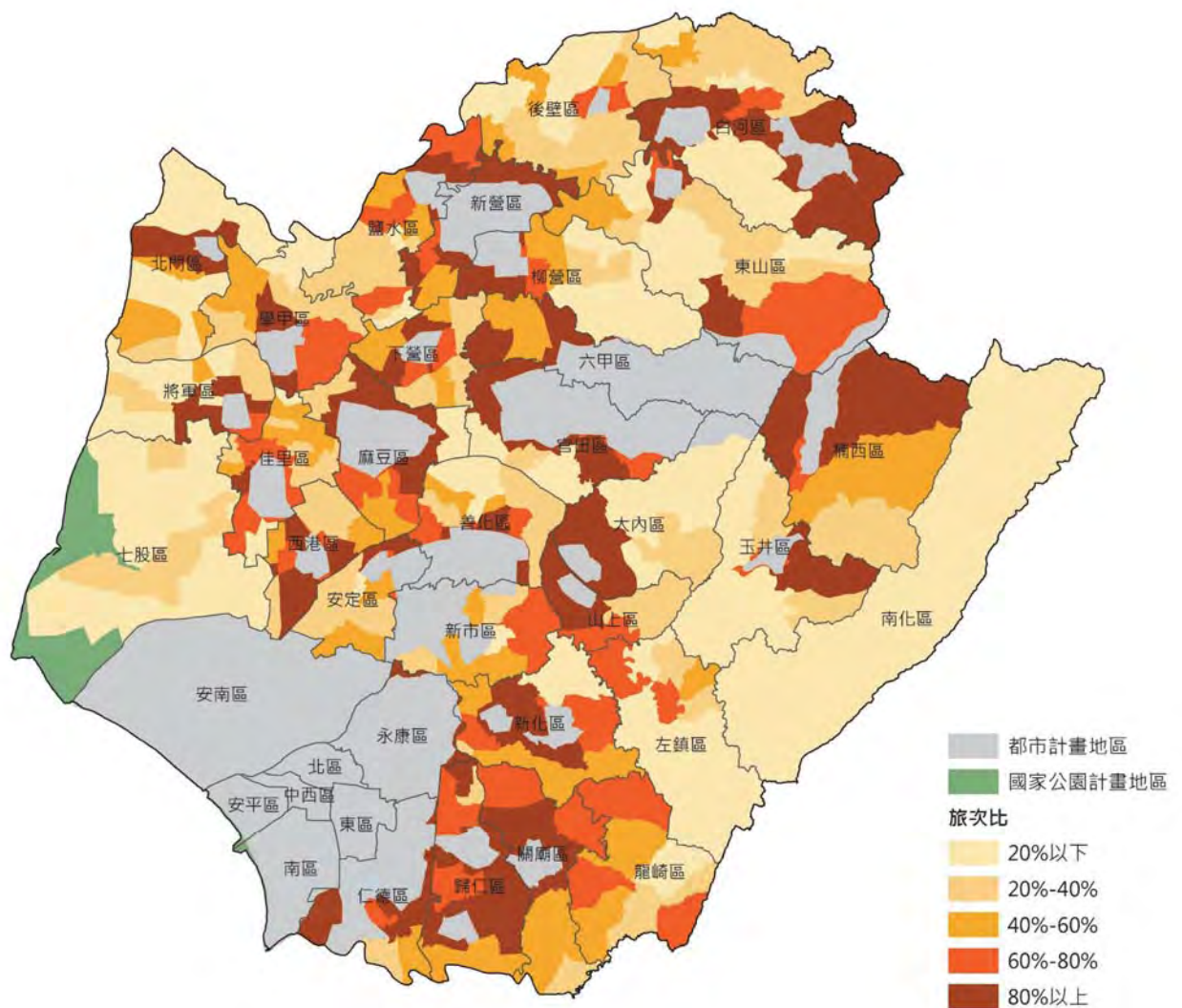
中小學用地依教育部「國民中小學設備基準」規定，以半徑不超過 1.5 公里，通學時間半小時內為原則，作為學校用地之服務範圍。下圖為臺南市鄉村地區學校用地服務範圍，學校用地服務範圍大致涵蓋中央平原區建物使用較密集之地區，相對而言臺南市東側之行政區，包含大內、山上、左鎮、玉井、龍崎、南化、楠西等則未完整受到學校用地服務半徑之覆蓋。



附圖 2-45 學校用地 1500 公尺服務半徑示意圖

(九) 鄉村地區與都市計畫區間旅次統計

附圖 2-46 顯示臺南市鄉村地區與都市計畫區間的旅次比率圖，與都市計畫區有較高旅次比之鄉村地區村里通常也鄰近都市計畫區，且較集中於中央平原軸帶。



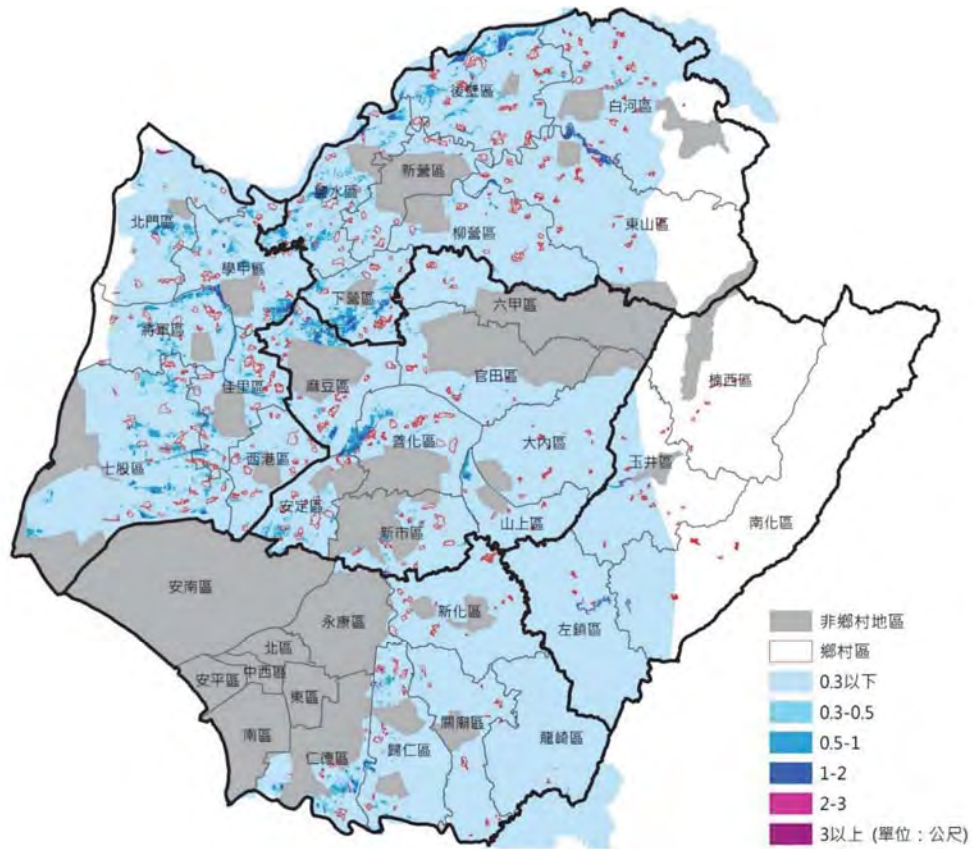
附圖 2-46 鄉村地區與都市計畫區間旅次比例統計示意圖

五、環境基本條件

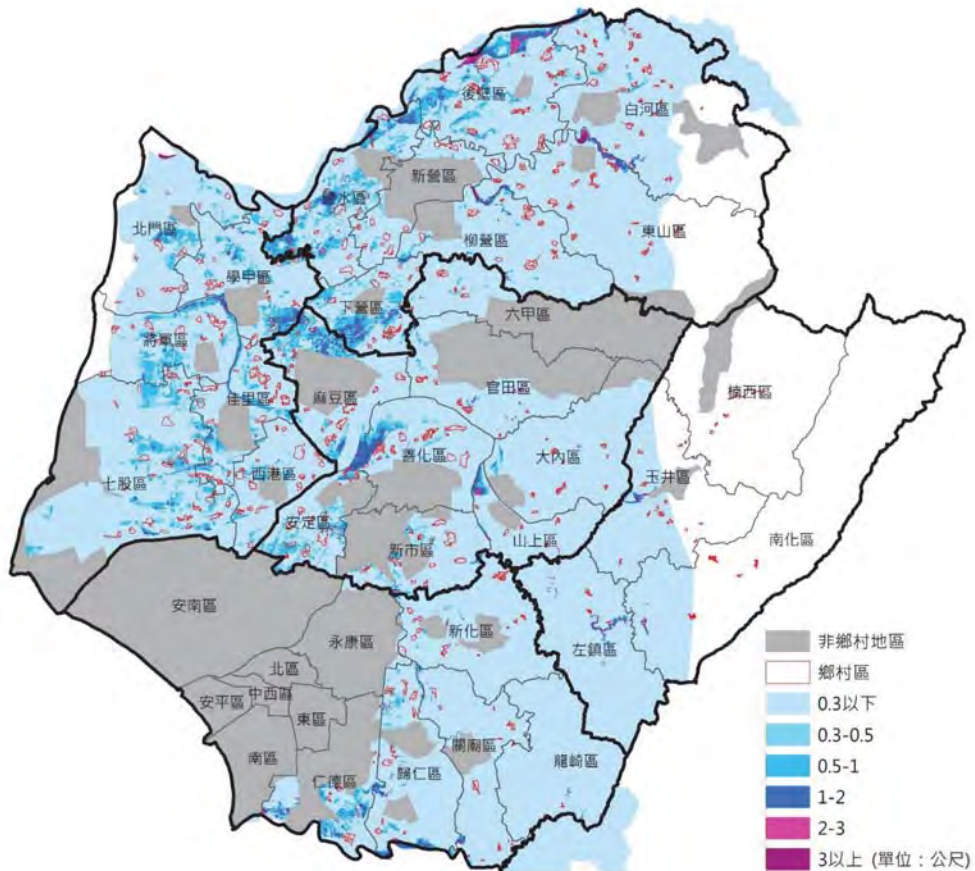
(一) 淹水潛勢

根據交通部中央氣象局定義，24 小時累積雨量達 350 毫米以上稱之為大豪雨，附圖 2-47 為臺南市日累積雨量達大豪雨等級時之淹水潛勢圖；在臺南市鄉村地區中，淹水潛勢高度高於 0.5 公尺且淹水面積超過 60 公頃之村里，包含後壁區崁頂里與新嘉里、麻豆區北勢里、學甲區豐和里、善化區胡厝里、下營區西連里與仁里里、鹽水區飯店里與汫水里、七股區十份里等；而相同條件下淹水潛勢地區面積大於該里面積之 20%的地區包含後壁區後部里崁頂里、將軍區苓和里、麻豆區北勢里與謝安里、學甲區豐和里、善化區胡厝里、佳里區蚶寮里，以及下營區的仁里里、西連里與中營里。

附圖 2-48 進一步模擬日累積雨量為 500 毫米時之淹水潛勢範圍，後壁、鹽水、柳營、白河、東山、下營、麻豆、善化、山上，以及沿海的七股、佳里、西港、將軍、北門、學甲等行政區有較嚴重的淹水潛勢，其中後壁區新嘉里、竹新里、新東里，東山區冬山里、東正里、大客里，鹽水區後宅里、歡雅里、孫厝里，下營區西連里、中營里、茅港里，善化區溪美里、胡家里、胡厝里，左鎮區內庄里、岡林里、左鎮里，玉井區豐里里、望明里、玉田里，白河區草店里、北門區雙春里、麻豆區北勢里、南化區西埔里、歸仁區六甲里、仁德區上崙里等村里，有部分地區淹水高度達到 3 公尺以上。



附圖 2-47 日雨量 350mm 淹水潛勢地區示意圖

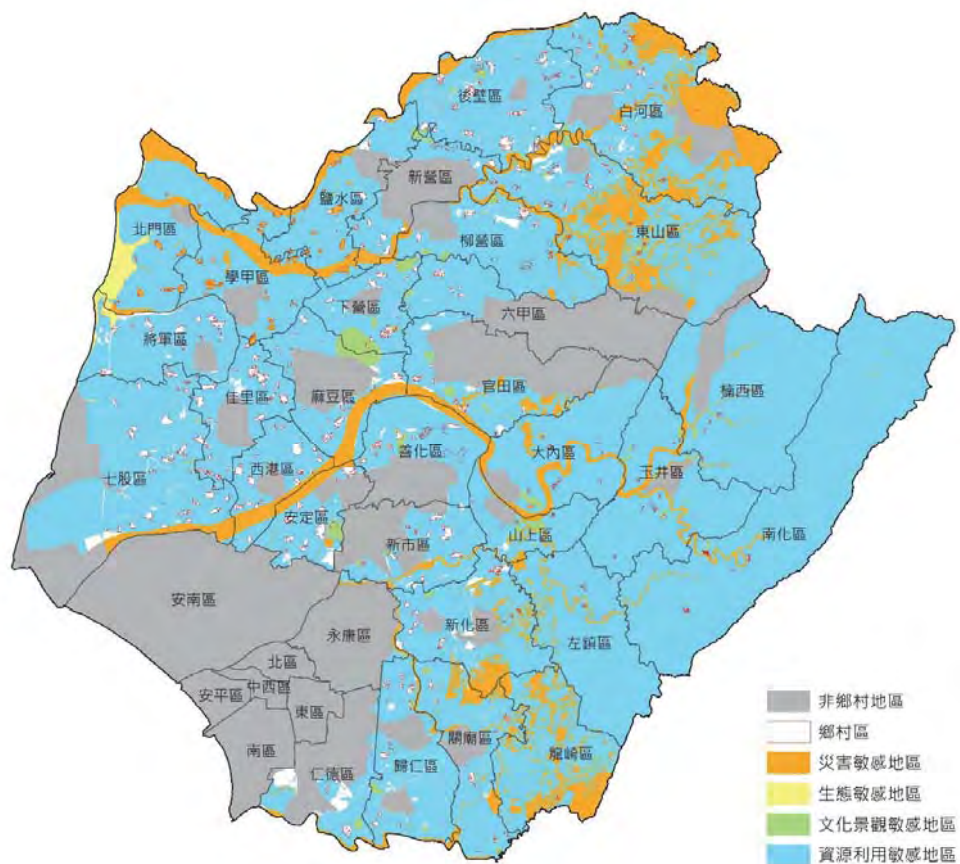


附圖 2-48 日雨量 500mm 淹水潛勢地區示意圖

(二) 環境敏感地區

為了以國土資源保育觀點全面落實土地使用管理，內政部營建署將環境敏感之特性區分為災害、生態、文化景觀、資源利用與其他等類別。災害敏感區係指因土地特性、位置等特殊原因，容易造成土石崩塌、洪水衝擊或土壤流失等災害發生，故應盡量將天然災害敏感地列為不可開發地區；生態敏感地區具有穩定生態、提供動物棲息、景觀遊憩、學術研究等功能，然而由於生態敏感地脆弱與稀少的特性，故必須加以保育維護；文化景觀係指有別於其他地區環境特性之景象，或具科學、生態、文化等價值之自然景觀與人文歷史環境；資源利用敏感地具有資源再生的能力，應妥善加以保育與維護，使各項資源生生不息。

臺南市之災害敏感地區包含河川區域與山崩地滑地質敏感區等；生態敏感地區包含野生動物保護區、野生動物重要棲息環境，以及國家公園內之特別景觀區與生態保留區等；文化景觀敏感地區包含古蹟保存區與遺址等項目；資源利用敏感地區則包含優良農地、水庫集水區、森林等類別。

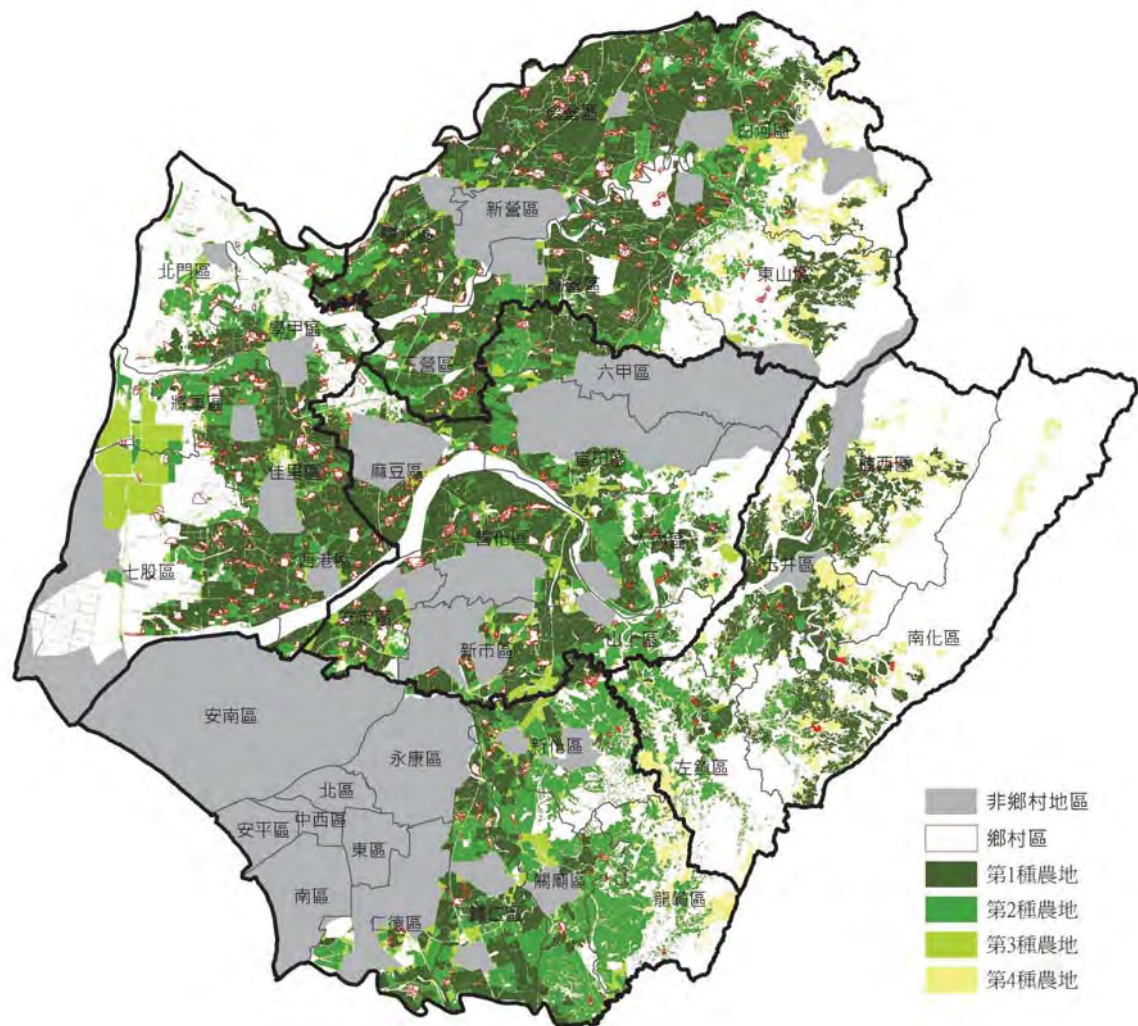


附圖 2-49 環境敏感地區分布示意圖

(三) 農地分類分級

農委會所調查的農地分類分級將全國農地分為四類，第一種農業用地為具備優良農業生產環境之農地，且曾進行重大農業改良設施，並有完整灌溉系統，負責維持基本糧食安全之功能；第二種農業用地為具備良好農業生產環境，且在提供基本糧食安全產量的前提下，可進行較多元的土地利用；第三種農業用地為產條件受外在影響程度較高，屬生產力較低的農地；第四種農業用地位於山坡地之農地。

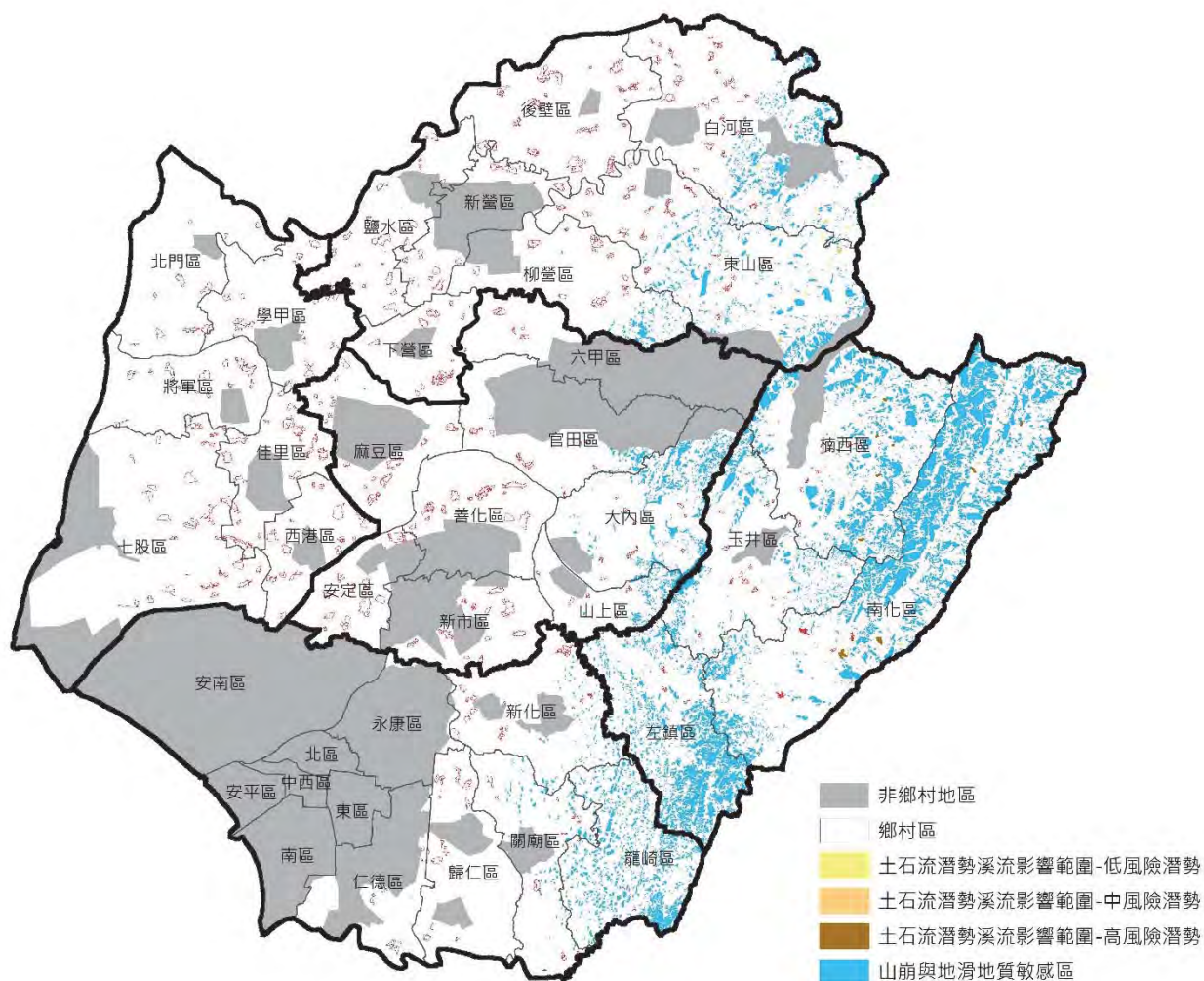
臺南市第一種農業用地較集中於北臺南、中臺南與西臺南分區，南台南分區則分布較多第二種農地與第三種農地，第四種農地多分布於東臺南分區與北臺南分區之東側山區。



附圖 2-50 農地分類分級分布示意圖

(四) 災害潛勢

臺南市山崩與地滑地質敏感區主要分布於鄰近山區之東臺南區域，以及北、中、南臺南地區之東側，包含龍崎、左鎮、山上、大內、玉井、南化、楠西、東山與白河等行政區。

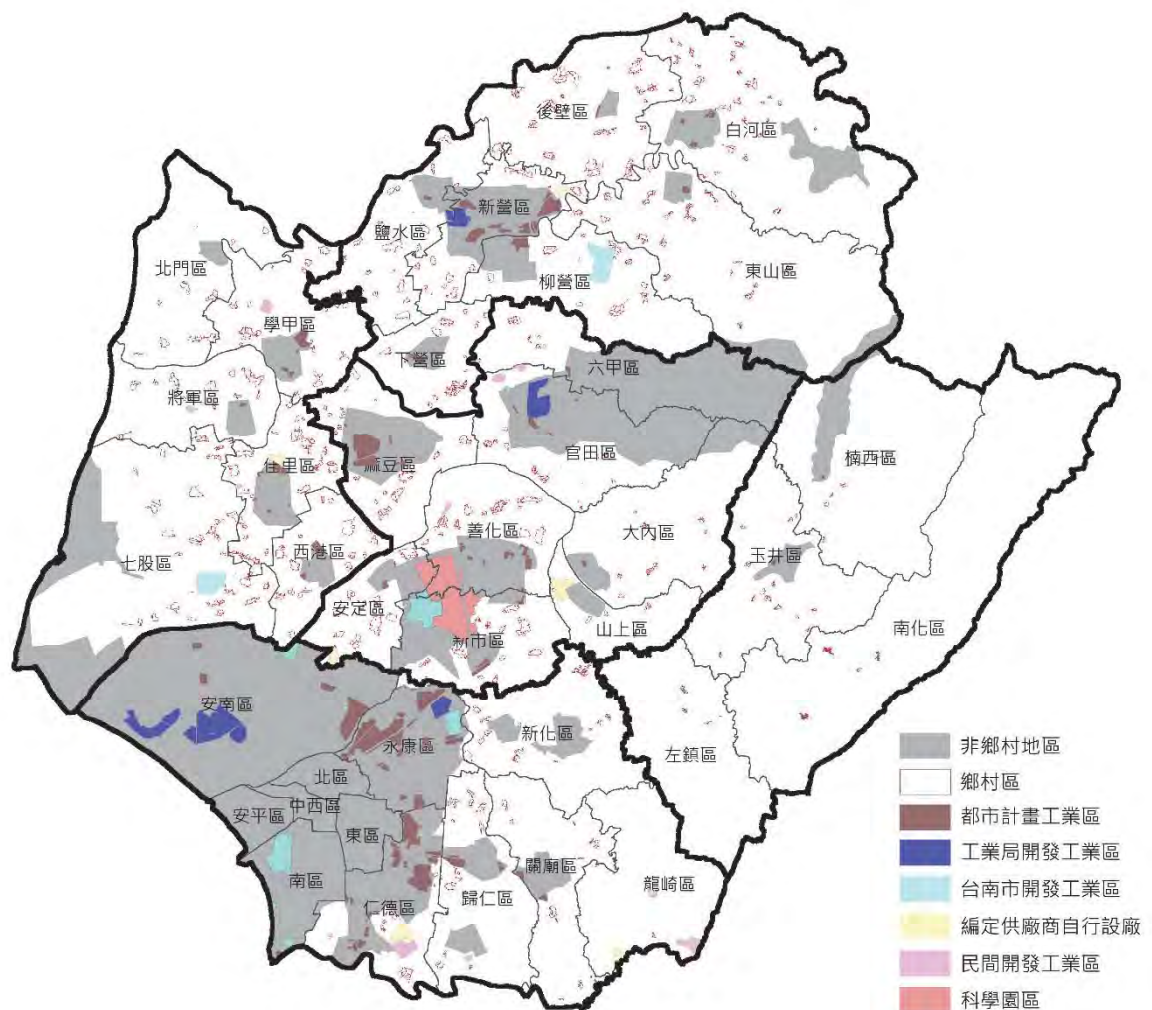


附圖 2-51 災害潛勢分布示意圖

六、重大公共建設

(一) 產業園區

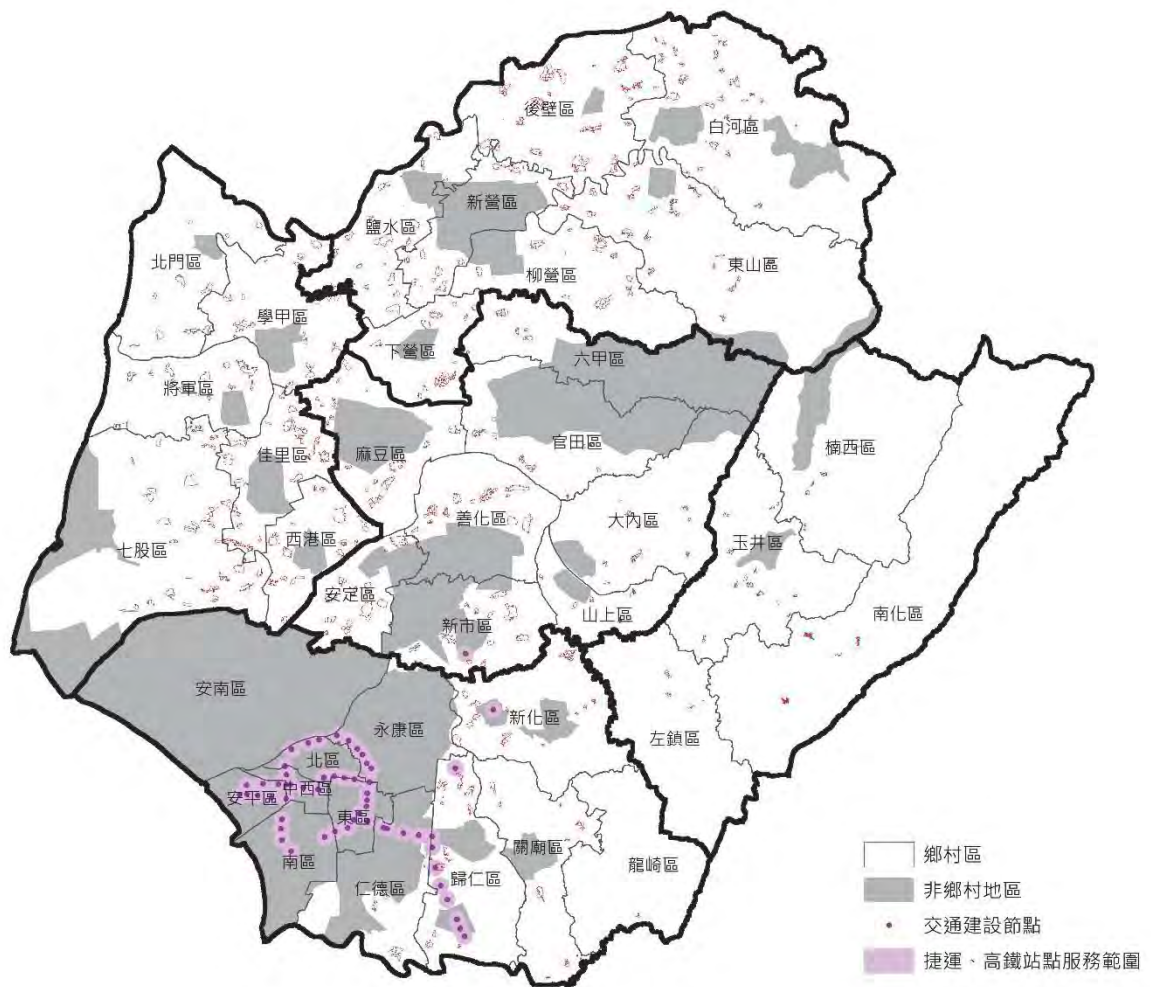
臺南市產業園區主要分布於中央平原軸帶，產業園區之種類分為南部科學園區、都市計畫工業區、工業局開發工業區（包含永康工業區、官田工業區、新營工業區等）、臺南市開發工業區（包含樹谷園區、永康科技工業區、七股工業區、新吉工業區與柳營科技工業區等）、編定工廠商自行設廠工業區與民間開發工業區等。其中位於鄉村地區的工業區有位於七股工業區與柳營工業區，兩者皆為臺南市開發工業區，另外亦有部分民間開發工業區分布於仁德區與龍崎區之鄉村地區。



附圖 2-52 產業園區分布示意圖

(二) 交通建設

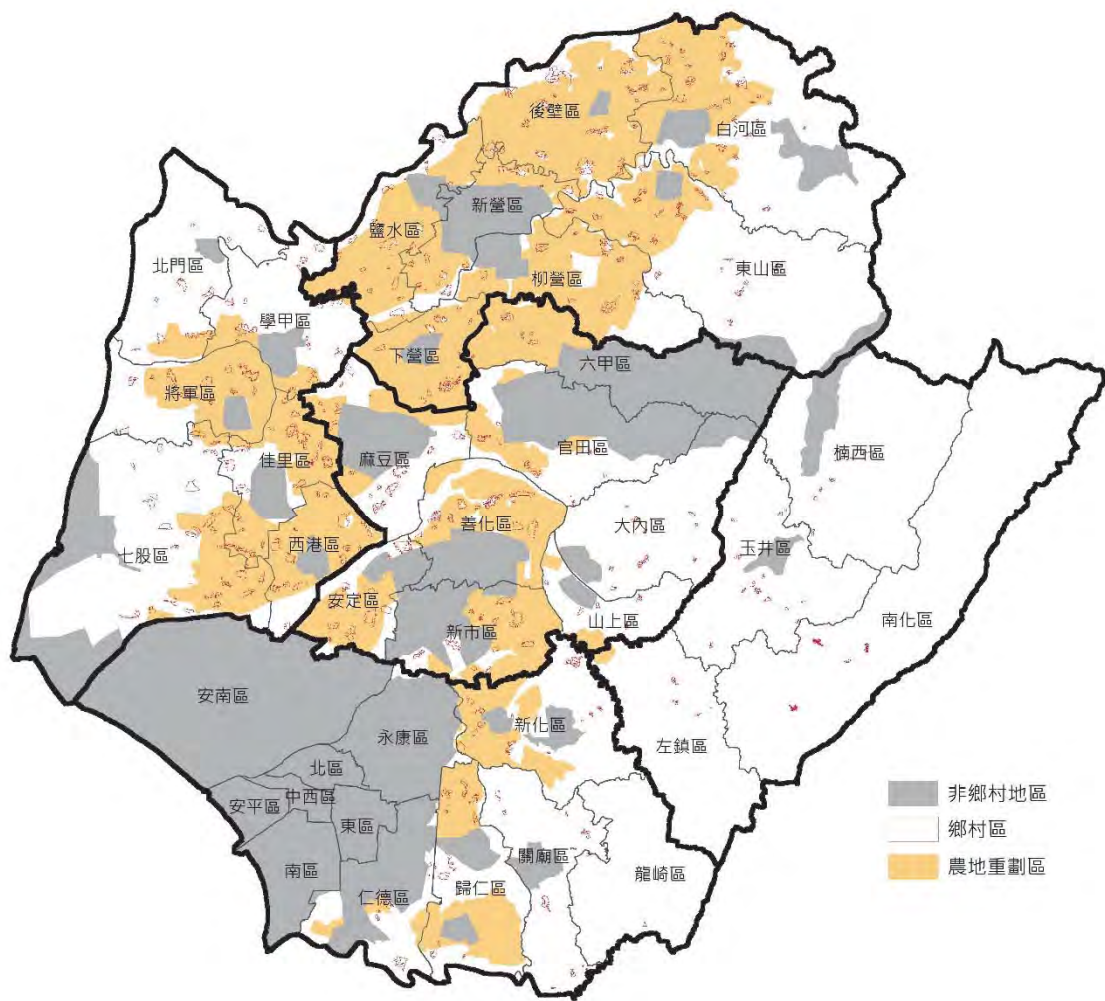
先進運輸系統的規劃有帶動地區發展、活化土地利用之潛力，臺南市先進運輸系統規劃之捷運路線目前擬佈設於人口較密集的原臺南市，行經仁德區並延伸至高鐵臺南站所在之歸仁區，另外捷運路線亦規劃行經新化區與新市區，向北延伸至南部科學園區；以臺南市整體鄉村地區範圍檢視，僅歸仁區有較大面積之鄉村地區屬於捷運站點之 500 公尺服務範圍。



附圖 2-53 交通建設服務範圍示意圖

(三) 農業建設

以農地重劃作為農業建設之盤點，根據臺南市政府地政局截至 104 年 9 月統計資料顯示，臺南市鄉村地區曾執行農地重劃之地段分布詳附圖 2-54 所示，主要分布北、中、南、西臺南地區，包含白河、後壁、鹽水、新營、東山、柳營、下營、六甲、官田、麻豆、西港、安定、將軍、佳里、七股、善化、新化、歸仁等行政區；受限於地形條件，東臺南地區並無農地重劃區。



附圖 2-54 農地重劃區分布示意圖

伍、臺南市優先規劃地區示範操作

原則一、發展現況與管制內容有極大差異

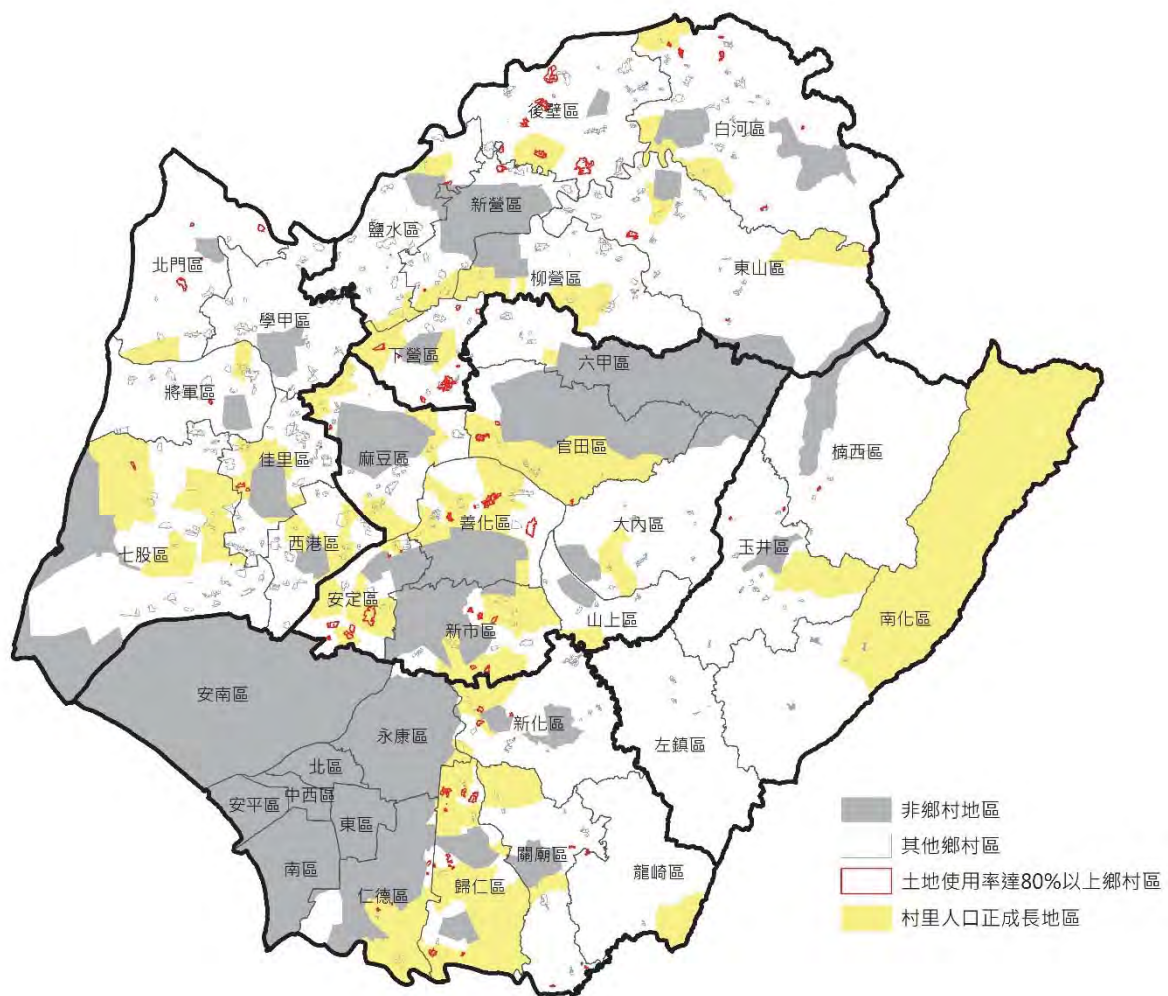
臺南市轄內鄉村地區人口趨勢平均為-7.81‰，其中 102 個村里呈現正成長，另以轄內 469 個鄉村區來看，有 106 個（占轄內鄉村區總數 22.60%）鄉村區位於村里人口正成長地區；利用國土利用調查成果統計鄉村區土地發展率，臺南市鄉村區土地發展率平均為 66.71%，其中 97 個（占轄內鄉村區總數 20.68%）鄉村區土地發展率達 80%。

整體而言，鄉村區位於村里人口趨勢呈現正成長，且鄉村區已建築利用土地已不敷使用之情形顯著，共計 35 個鄉村區（占轄內鄉村區總數 7.46%），分布於 13 個行政區。

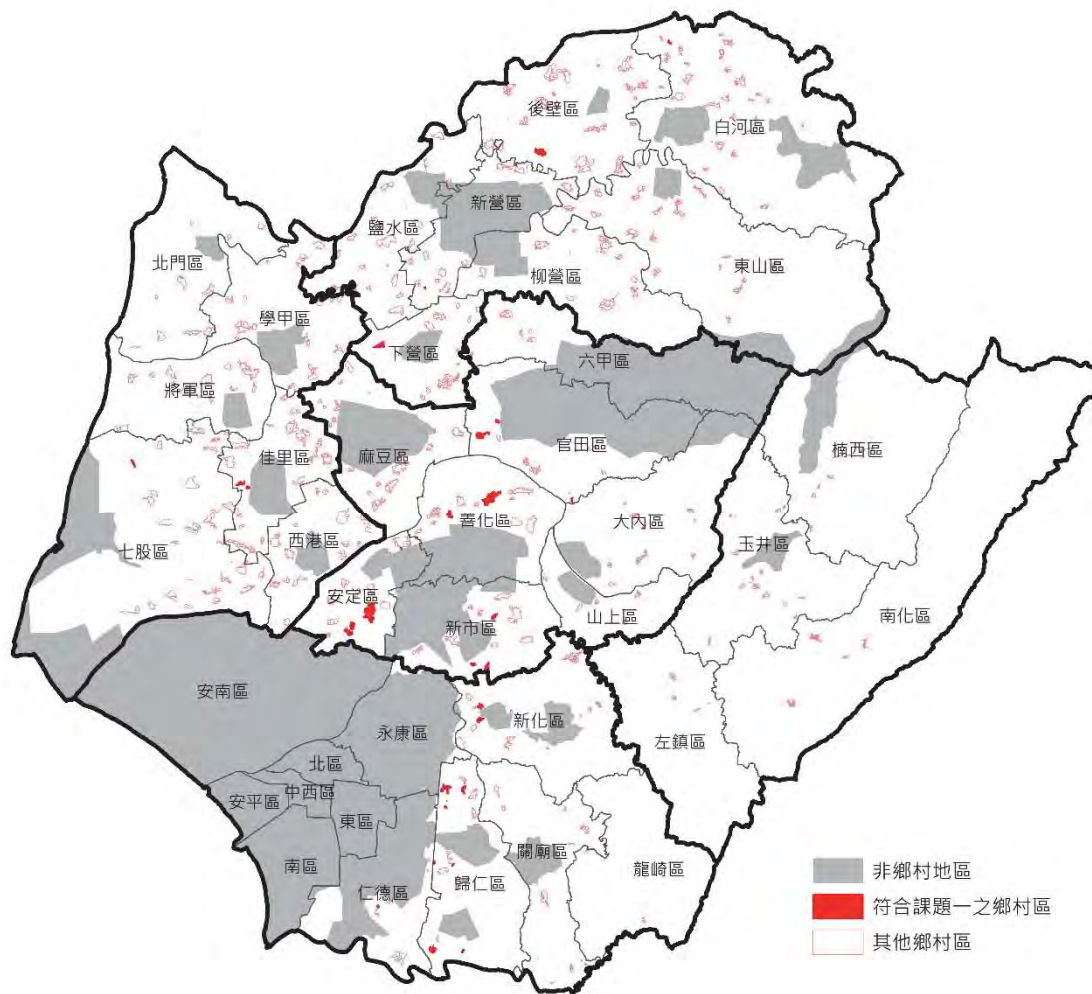
附表 2-23 「發展現況與管制內容有極大差異」情形顯著之鄉村區

行政區	所在村里	處數	106 年人數 (人)	總面積 (公頃)	土地發展 率(%)	人口密度 (人/公頃)
白河	蓮潭里	1	147	2.94	91	50
後壁	新東里	1	772	18.13	81	43
新營	鐵線里	1	45	0.90	86	50
下營	大屯里	1	375	12.65	81	30
官田	渡頭里、西庄里、東庄里、隆本里、隆田里	5	1,618	23.48	87	54
新市	永就里、大營里	3	1,545	19.08	86	82
善化	什乃里、六分里、六德里、田寮里	2	2,950	48.73	82	64
安定	大同里、六嘉里、港口里、港南里、蘇厝里	3	2,332	70.52	90	29
仁德	三甲里、田厝里	2	163	2.71	90	70
歸仁	大潭里、六甲里、七甲里、大廟里、西埔里、	10	1,528	40.77	88	39

行政區	所在村里	處數	106 年人數 (人)	總面積 (公頃)	土地發展 率(%)	人口密度 (人/公頃)
	媽廟里					
新化	協興里、豐榮里、嗶口里	2	1,242	14.44	87	87
七股	看坪里、樹林里、西寮里	2	382	4.97	85	39
佳里	安西里	2	1,725	10.81	97	171



附圖 2-55 「發展現況與管制內容有極大差異」情形示意圖

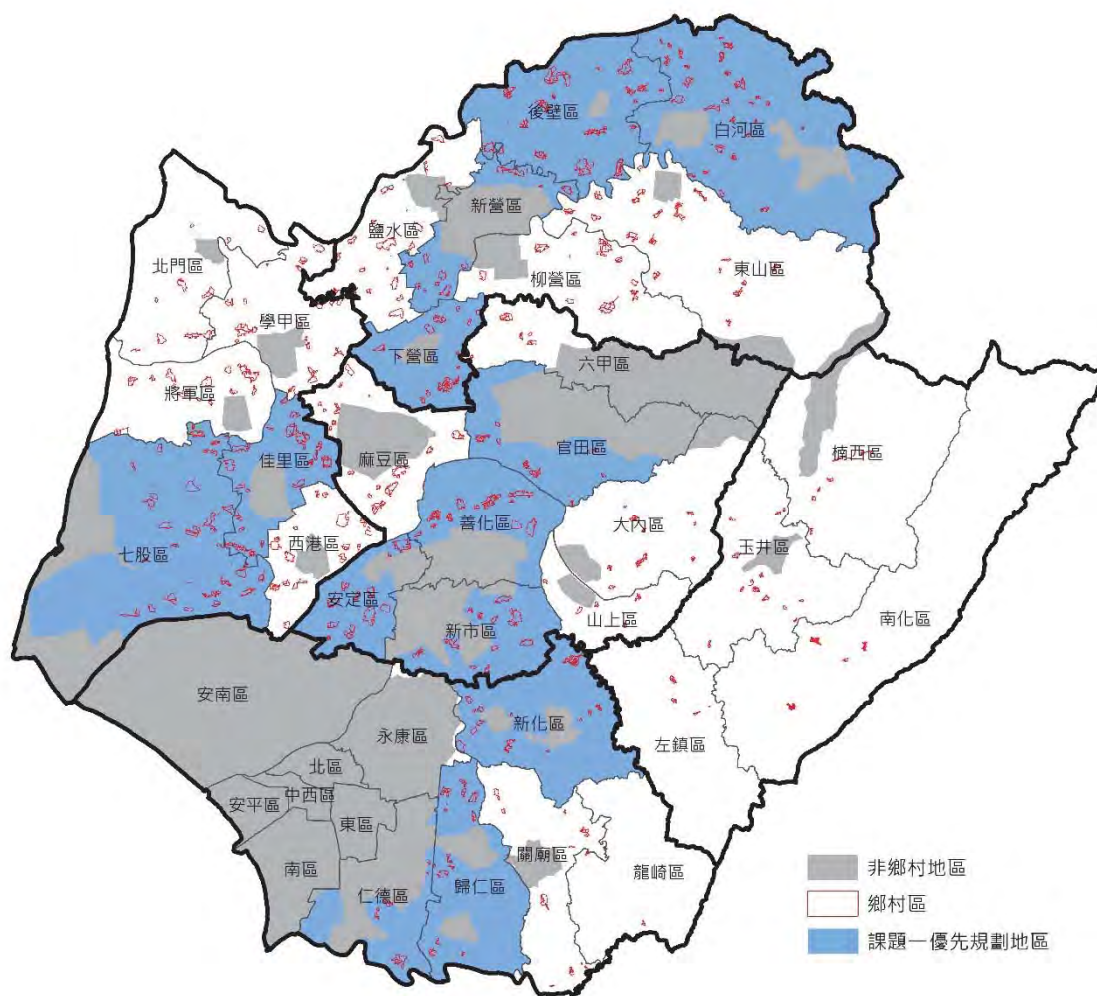


附圖 2-56 「發展現況與管制內容有極大差異」情形顯著之鄉村區分布示意圖

附表 2-24 「發展現況與管制內容有極大差異」優先規劃地區基本資料一覽表

行政區	鄉村區 總處數	106 年鄉村區 人數 (人)	占行政區人數 比例 (%)	鄉村區總面積 (公頃)	占全市鄉村區總 面積比例 (%)
白河	32	5,813	20.38	181	4.59
後壁	29	11,139	46.96	351	8.88
新營	15	4,544	5.83	128	3.25
下營	21	4,955	20.44	129	3.28
官田	12	2,968	13.84	61	1.54
新市	12	8,244	22.54	150	3.81
善化	12	10,436	21.57	200	5.07
安定	15	6,744	22.07	223	5.65

行政區	鄉村區 總處數	106 年鄉村區 人數 (人)	占行政區人數 比例 (%)	鄉村區總面積 (公頃)	占全市鄉村區總 面積比例 (%)
仁德	7	2,443	3.23	52	1.33
歸仁	19	4,056	5.93	104	2.63
新化	15	6,149	14.09	120	3.05
七股	37	10,573	46.02	344	8.70
佳里	24	13,540	22.80	271	6.86



附圖 2-57 「發展現況與管制內容有極大差異」優先規劃地區示意圖

原則二、人口具一定規模，但基本生活保障明顯不足

臺南市轄內 469 個鄉村區，其平均人口數為 307 人，其中 276 個（占轄內鄉村區總數 58.85%）鄉村區人口達 100 人；利用臺南市消防局狹小巷弄統計資料，得知轄區中有 11 處（占轄內鄉村區總數 2.35%）鄉村區具有狹小巷弄，影響消防搶救；利用臺灣自來水事業統計年報得知，轄內鄉村區皆為自來水供應地區；利用政府資料開放平臺中衛生所據點及假設 3 公里之服務範圍，檢視基礎醫療之可及性，其中 226 個（占轄內鄉村區總數 48.19%）鄉村區基礎醫療服務不佳。

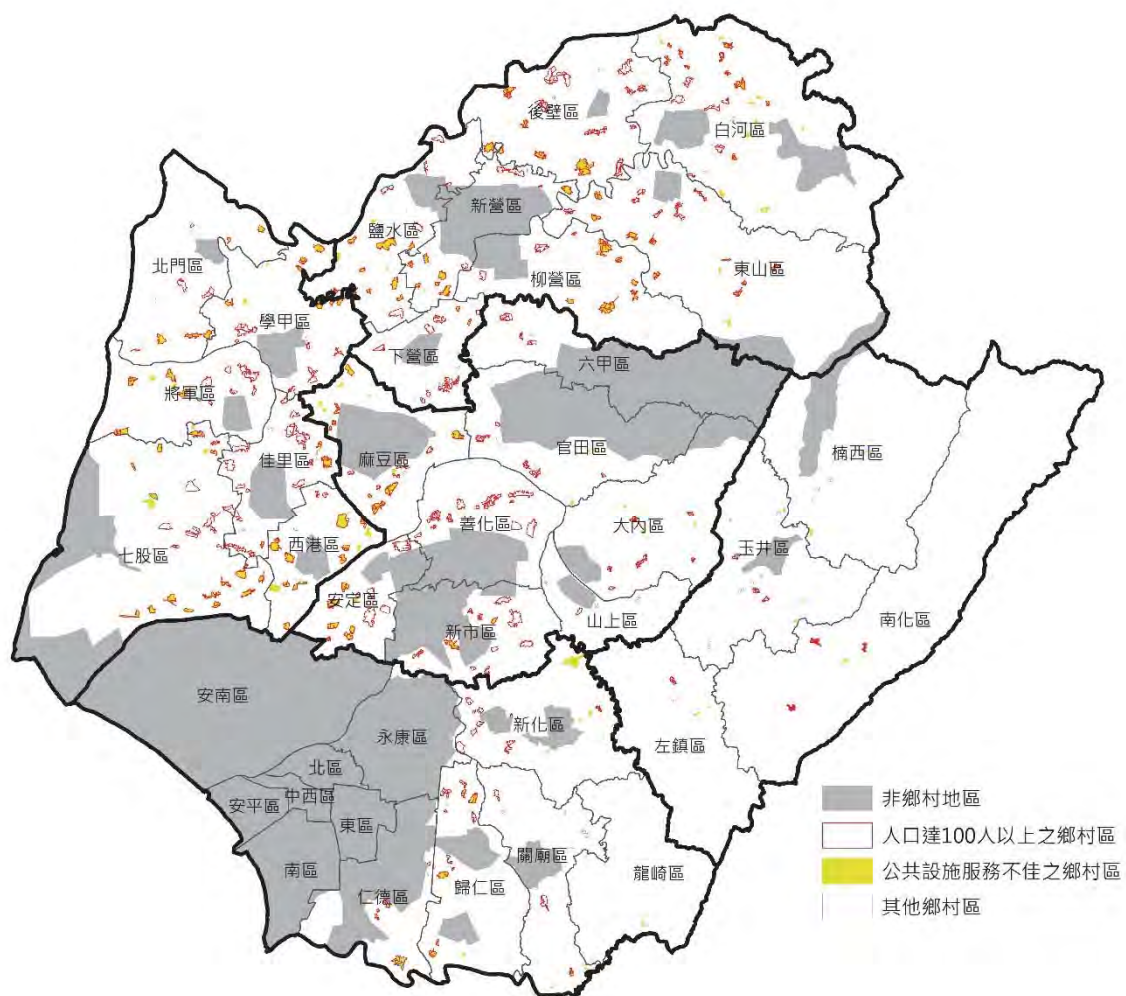
整體而言，鄉村區已有集居人口，且道路、自來水、基礎醫療等公共設施服務不佳之情形顯著，共計 135 個鄉村區（占轄內鄉村區總數 28.78%），分布於 25 個行政區。

附表 2-25 「人口具一定規模，但基本生活保障明顯不足」情形顯著之鄉村區

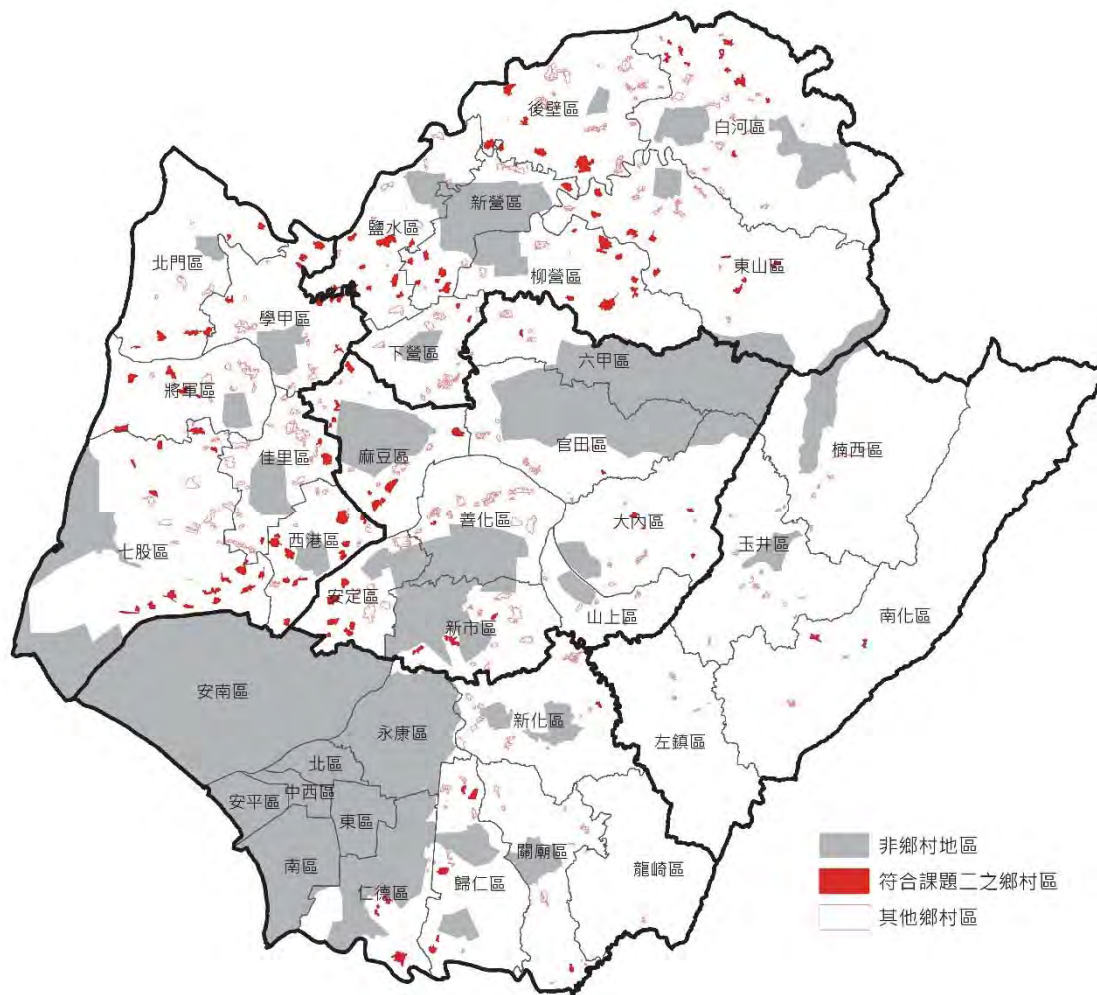
行政區	所在村里	處數	總面積 (公頃)	106 年人數 (人)	人口密度 (人/公頃)
白河	內角里、草店里、大林里、汴頭里、竹門里、甘宅里、玉豐里、廣安里、草店里、詔安里、蓮潭里	10	70.90	2,247	36
東山	東原里、南溪里、青山里、科里里、東河里、聖賢里	9	84.98	2,888	34
後壁	新東里、長安里、頂安里、福安里、竹新里、仕安里、新嘉里	6	136.93	5,103	37
柳營	神農里、旭山里、果毅里、大農里、重溪里、篤農里	7	119.00	4,517	34
新營	鐵線里、姑爺里、五興里、角帶里、土庫里	7	81.32	2,348	29
鹽水	飯店里、大豐里、竹埔里、下林里、大莊里、	9	108.04	2,913	26

行政區	所在村里	處數	總面積 (公頃)	106 年人數 (人)	人口密度 (人/公頃)
	桐寮里、歡雅里、孫厝里、下林里、田寮里				
下營	賀建里	2	8.76	273	31
六甲	中社里	1	3.99	126	32
官田	社子里	1	3.00	109	36
大內	二溪里、頭社里、環湖里	3	16.77	563	34
新市	社內里、大營里、大洲里	3	35.30	1,842	58
善化	胡厝里	1	3.07	171	56
安定	大同里、六嘉里、新吉里、海寮里、中沙里、管寮里	5	79.33	2,530	32
麻豆	安正里、莊禮里、海埔里、港尾里、中民里、安西里、謝安里、安東里、安業里、寮部里	9	108.07	3,882	38
仁德	田厝里、中生里、中洲里、三甲里	4	47.84	2,210	50
歸仁	大潭里、武東里、六甲里、西埔里、媽廟里	5	59.23	2,159	35
關廟	田中里、龜洞里	1	6.70	177	26
新化	礁坑里	1	3.99	132	33
西港	新復里、竹林里、劉厝里、南海里、新復里、港東里、後營里、營西里、槎林里	10	149.07	5,565	37
北門	三光里、慈安里、中樞里、仁里里、中洲里、鯤江里、錦湖里	5	61.03	2,422	56
學甲	平和里、光華里、新達里、宅港里、三慶里	7	85.89	2,158	23
將軍	三吉里、玉山里、廣山	5	73.58	4,532	56

行政區	所在村里	處數	總面積 (公頃)	106 年人數 (人)	人口密度 (人/公頃)
	里、鯤溟里、鯤鯨里、 平沙里、長沙里				
七股	竹橋里、竹港里、樹林 里、大潭里、十份里、 永吉里、慷榔里、三股 里、義合里、鹽埕里、 中寮里、西寮里、城內 里、後港里、頂山里	17	176.47	6,417	39
佳里	龍安里、龍安里、三協 里、子龍里、溪州里	5	70.82	2,382	37
南化	玉山里、北寮里	2	16.40	329	20



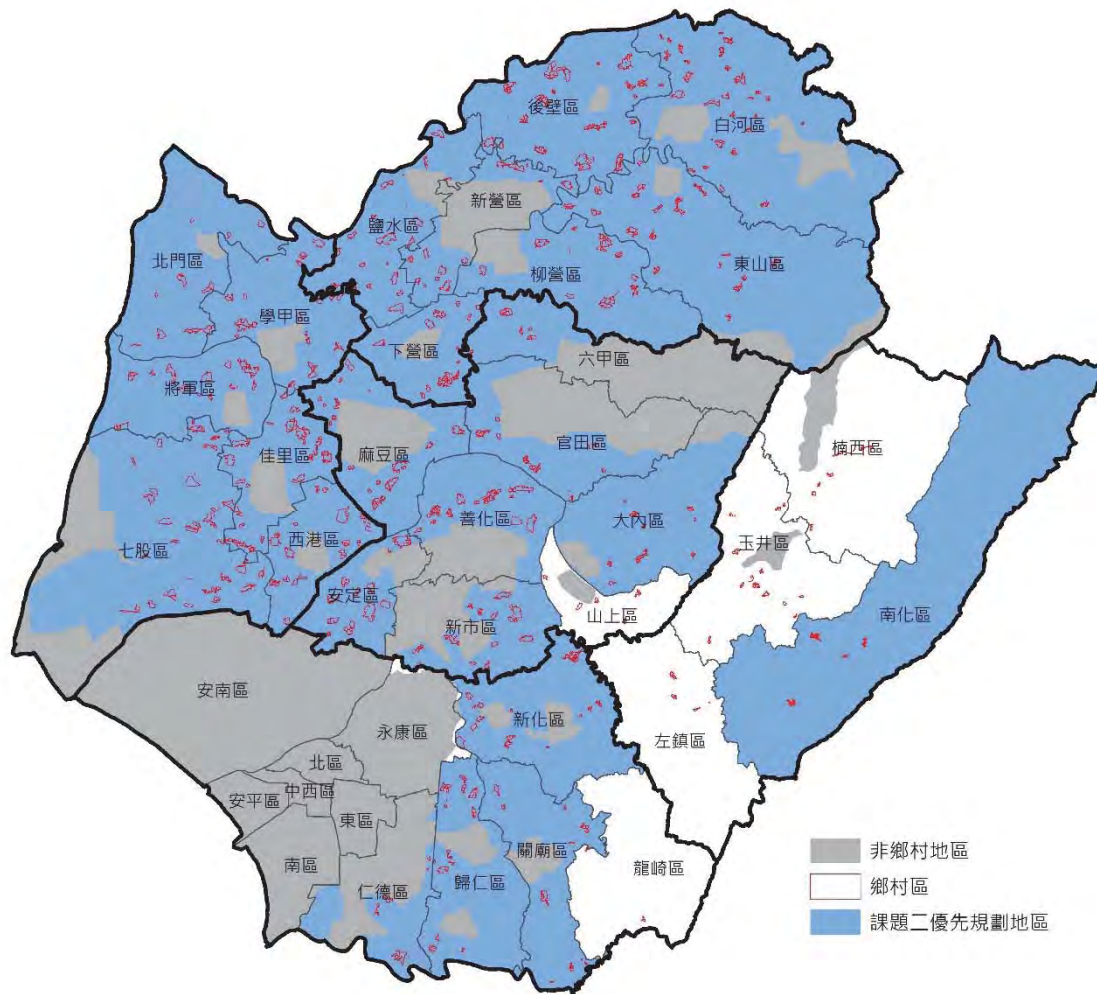
附圖 2-58 「人口具一定規模，但基本生活保障明顯不足」情形示意圖



附圖 2-59 「人口具一定規模，但基本生活保障明顯不足」情形顯著之鄉村區分布示意圖

附表 2-26 「人口具一定規模，但基本生活保障明顯不足」優先規劃地區基本
資料一覽表

行政區	鄉村區 總處數	106 年鄉村區 人數 (人)	占行政區人數 比例 (%)	鄉村區總面積 (公頃)	占全市鄉村區總 面積比例 (%)
白河	32	5,813	20.38	181	4.59
東山	24	5,122	24.33	161	4.06
後壁	29	11,139	46.96	351	8.88
柳營	11	5,954	27.87	158	4.01
新營	15	4,544	5.83	128	3.25
鹽水	25	6,200	24.23	208	5.26
下營	21	4,955	20.44	129	3.28
六甲	5	1,009	4.53	42	1.06
官田	12	2,968	13.84	61	1.54
大內	9	1,603	16.42	45	1.15
新市	12	8,244	22.54	150	3.81
善化	12	10,436	21.57	200	5.07
安定	15	6,744	22.07	223	5.65
麻豆	22	5,400	12.11	153	3.87
仁德	7	2,443	3.23	52	1.33
歸仁	19	4,056	5.93	104	2.63
關廟	13	1,297	3.77	56	1.41
新化	15	6,149	14.09	120	3.05
西港	19	6,046	24.42	193	4.89
北門	15	3,974	35.52	105	2.66
學甲	18	4,400	16.87	195	4.93
將軍	16	7,801	39.30	177	4.49
七股	37	10,573	46.02	344	8.70
佳里	24	13,540	22.80	271	6.86
南化	4	509	5.79	27	0.70



附圖 2-60 「人口具一定規模，但基本生活保障明顯不足」優先規劃地區示意圖

原則三、因應氣候變遷，易受災害衝擊之人口集居地區

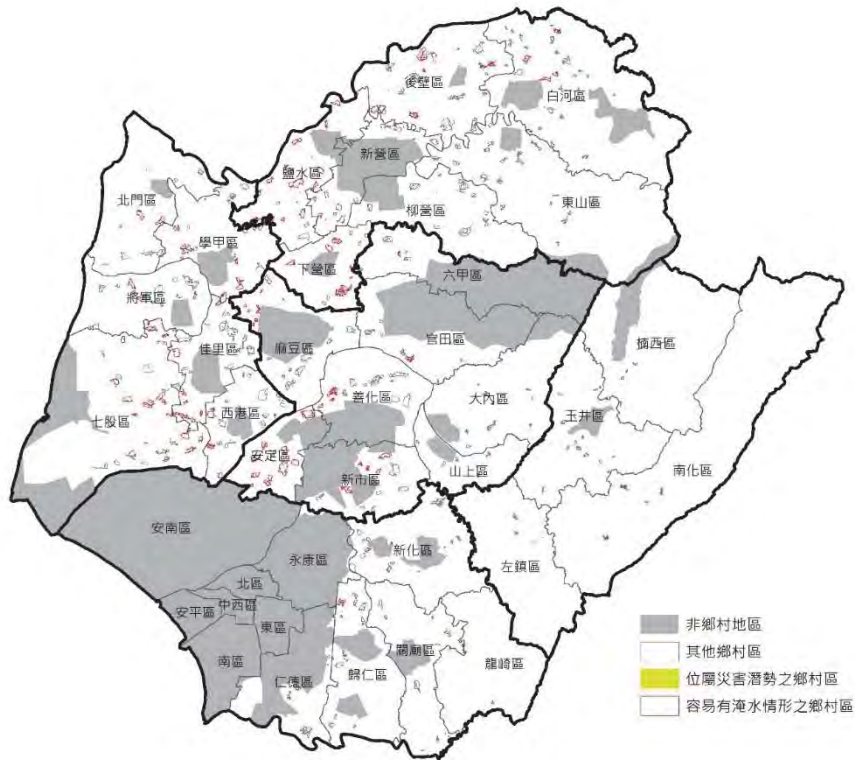
考量臺南市鄉村區在大豪雨（24 小時內累積雨量 350 毫米）時，鄉鎮市轄區境內沒有過半數鄉村區有淹水情形者，故以超大豪雨（24 小時內累積雨量 500 毫米）情境作示範操作。

臺南市轄內 469 個鄉村區，在日累積雨量達超大豪雨（500mm）等級時，其中 123 個（占轄內鄉村區總數 26.23%）鄉村區有淹水情形；利用災害潛勢檢視臺南市其他災害情形，其中 3 個（占轄內鄉村區總數 0.64%）鄉村區（東山區青山里、龍崎區崎頂里、左鎮區內庄里）位於山崩與地滑地質敏感區。

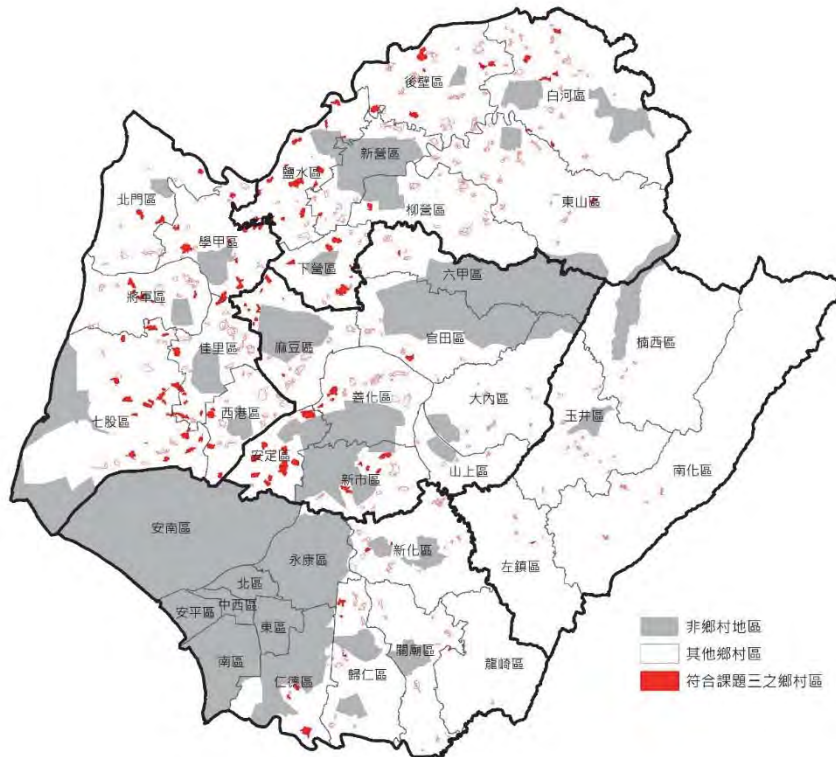
整體而言，鄉村區容易有淹水情形（行政區境內過半數鄉村區有淹水情形者），或位屬災害潛勢地區，共計 50 個鄉村區（占轄內鄉村區總數 10.66%），分布於 4 個行政區。

附表 2-27 「因應氣候變遷，易受災害衝擊之人口集居地區」情形顯著之鄉村區

行政區	所在村里	處數	106 年人數 (人)	總面積 (公頃)	平均淹水比例 (%)
鹽水	飯店里、大豐里、竹埔里、 下林里及、田寮里、孫厝 里、大莊里、桐寮里、歡雅 里、舊營里、岸內里、後宅 里、下中里、水秀里、洪水 里	14	4,923	169	19.09
下營	中營里、茅港里、開化里、 賀建里、大屯里、紅厝里	11	3,878	95	10.12
安定	大同里、六嘉里、新吉里、 港口里、港南里、海寮里、 港尾里、蘇林里、蘇厝里、 中沙里、中榮里、管寮里	9	6,379	210	18.51
七股	竹橋里、竹港里、樹林里、 溪南里、七股里、大埕里、 玉成里、龍山里、鹽埕里、 中寮里、後港里、大潭里、 慷榔里、三股里、永吉里、 頂山里	16	7,066	200	14.21



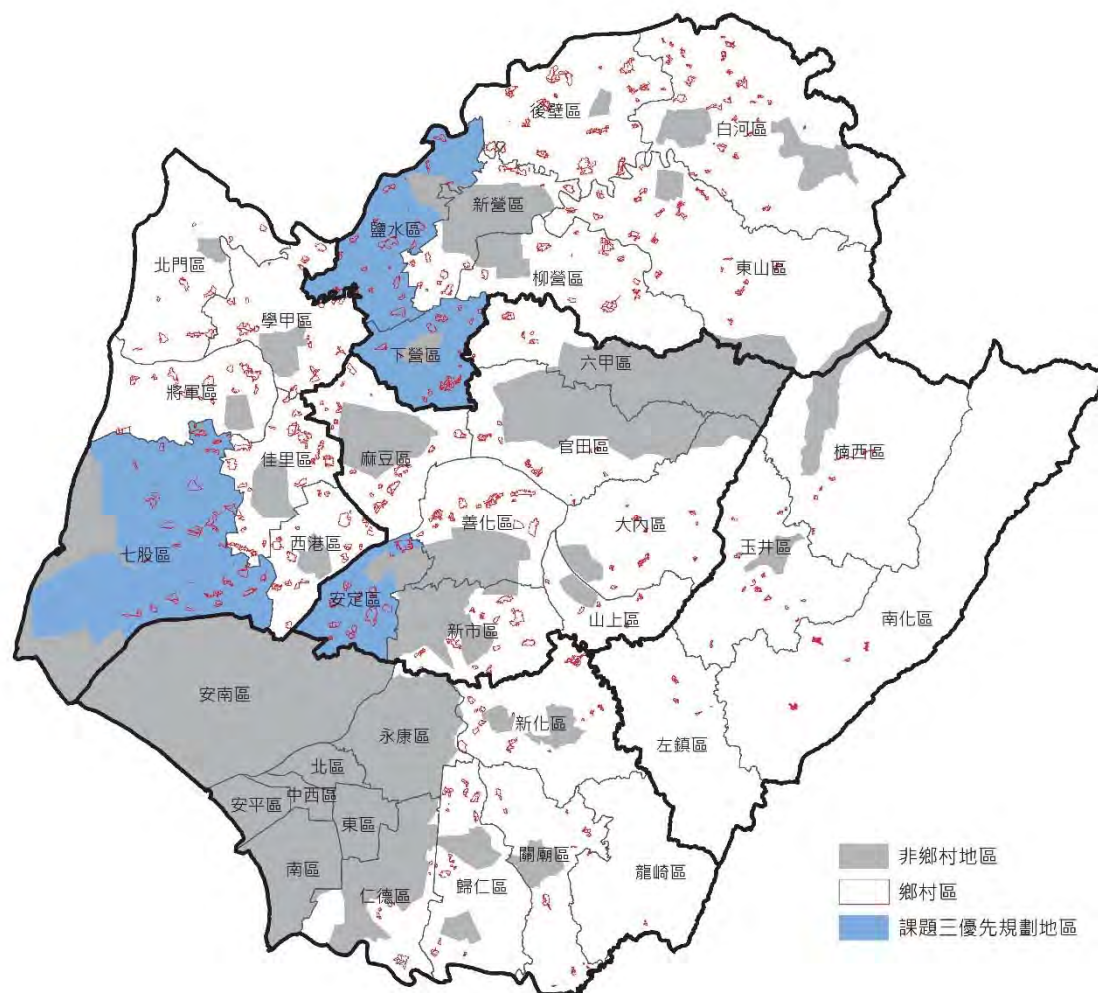
附圖 2-61 「因應氣候變遷，易受災害衝擊之人口集居地區」情形示意圖



附圖 2-62 「因應氣候變遷，易受災害衝擊之人口集居地區」情形顯著之鄉村區分布示意圖

附表 2-28 「因應氣候變遷，易受災害衝擊之人口集居地區」優先規劃地區基本資料一覽表

行政區	鄉村區總處數	106 年鄉村區人數 (人)	占行政區人數比例 (%)	鄉村區總面積 (公頃)	占全市鄉村區總面積比例 (%)
鹽水	25	6,200	24.23	208	5.26
下營	21	4,955	20.44	129	3.28
安定	15	6,744	22.07	223	5.65
七股	37	10,573	46.02	344	8.70



附圖 2-63 「因應氣候變遷，易受災害衝擊之人口集居地區」優先規劃地區示意圖

原則四、因應特色產業永續發展需要

臺南市境內除歸仁及仁德外，皆有農業資源投入；臺南市鄉村地區從事農漁牧人口，平均為 1,779 戶；利用國土利用調查成果，得知臺南市鄉村地區農業利用土地比例平均為 55.13%。

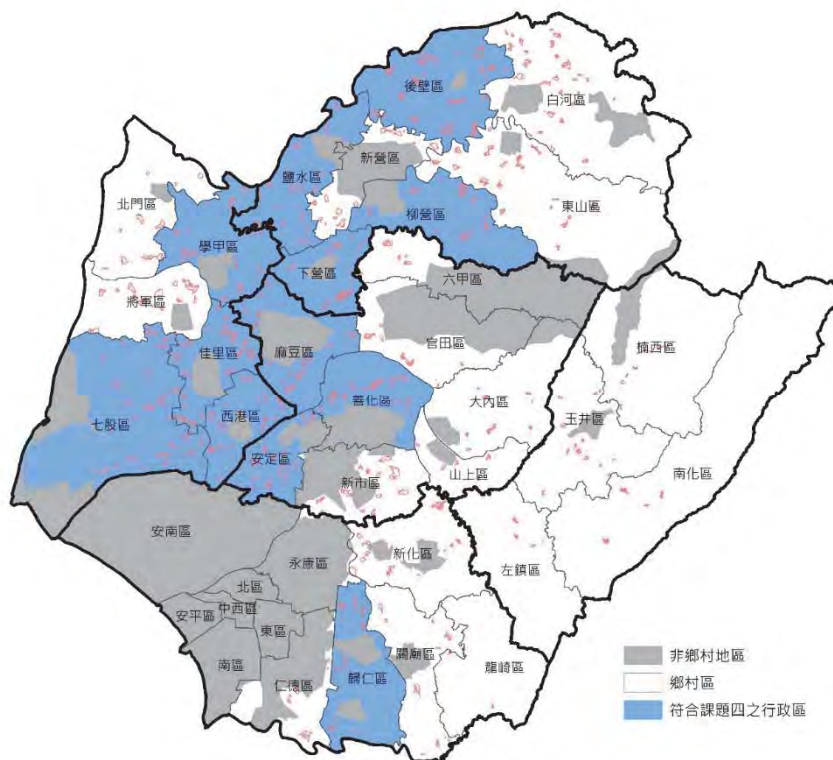
整體而言，主要農業資源投入與農業生產重要地區，現有農業從業人口及農業利用土地超過臺南市鄉村地區總平均值，共計 12 個行政區。

附表 2-29 「因應特色產業永續發展需要」情形顯著之地區

行政區	鄉村區 總處數	106 年鄉 村區人數 (人)	占行政區人 數比例 (%)	鄉村區總面積 (公頃)	鄉村地區農業 利用土地比例 (%)	鄉村地區農 漁牧戶數
後壁	29	11,139	46.96	350.76	74.57	3,318
柳營	11	5,954	27.87	158.36	58.33	1,996
鹽水	25	6,200	24.23	207.82	76.98	2,562
下營	21	4,955	20.44	129.40	76.46	2,116
善化	12	10,436	21.57	200.38	70.34	2,166
安定	15	6,744	22.07	223.10	58.00	2,073
麻豆	22	5,400	12.11	152.85	70.04	1,875
歸仁	19	4,056	5.93	103.94	59.98	1,845
西港	19	6,046	24.42	193.35	71.63	1,989
學甲	18	4,400	16.87	194.80	66.01	2,256
七股	37	10,573	46.02	343.78	59.12	2,973
佳里	24	13,540	2.28	271.17	72.25	3,030



附圖 2-64 「因應特色產業永續發展需要」情形示意圖



附圖 2-65 「因應特色產業永續發展需要」優先規劃地區示意圖

■ 附件三、直轄市、縣（市）政府座談會

附件三、直轄市、縣（市）政府座談會

壹、辦理緣起與目的

全國國土計畫公告，揭櫫了鄉村地區納入國土空間規劃及管理制度之政策方向，也賦予鄉村地區在社會發展中的定位與任務。為改善鄉村地區公共設施、居住、產業等發展問題，內政部 107 年 4 月 30 日公告實施之「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。

期望透過鄉村地區課題盤點，研擬空間發展策略及土地利用綱要計畫，同時整合各部會現有政策資源投入公共建設，從生活、生產、生態等面向，協助環境改善、協調產業需求並維護生態景觀，以建立鄉村地區永續發展的制度系統，協助鄉村地區建立優質生活、生產與生態環境，以作為國土空間中，國民優質生活方式均衡與平等價值的一種選擇。

考量鄉村地區整體規劃為全國都市及非都市土地全面納入管制後首次推動，涉及規劃方式、實務執行、部會資源整合等相關議題，為後續作業順利推動所需，故於本案期末階段，藉由座談會討論形式，就鄉村地區整體規劃作業，透過開放式意見交流與互動過程，盼能取得共識。

貳、座談會議程

時間：108 年 12 月 23 日（星期一）上午 9 時 30 分

地點：內政部營建署 601 會議室

主持人：林副組長世民

時間	內容
09：30～09：35（5 分鐘）	簽到
09：35～09：40（5 分鐘）	開場
09：40～10：20（40 分鐘）	引言簡報
10：20～11：50（90 分鐘）	綜合討論

參、討論議題

議題一、鄉村地區整體規劃三階段架構及第二階段應表明事項

說明：鄉村地區整體規劃採三階段辦理，針對第二階段採「變更〇市（縣）國土計畫 - ●●鄉（鎮、市、區）整體規劃」應表明事項經三次專案推動小組會議已有初步內容，故透過縣市座談會方式，與各地方政府進行溝通說明各階段之任務釐清，以及各階段之相互關聯性。

議題二、第二階段以鄉鎮市區為例之操作說明

說明：變更國土計畫配合鄉村地區整體規劃法定計畫書，後續將進一步研擬示範地區，本次座談會先就與都市共構型之鄉村地區 - 臺南市歸仁區為案例說明，包括基本調查、課題盤點、土地利用綱要計畫、國土功能分區及其分類之調整、土地使用管制原則、應該事項及實施機關之內容等，供後續地方政府擬訂之參考。

肆、引言簡報

106年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」案 鄉村地區整體規劃-直轄市、縣(市)政府座談會

- 壹、全國國土計畫指導
- 貳、鄉村地區整體規劃之規劃範疇
- 參、鄉村地區屬性辨識
- 肆、第二階段鄉村地區整體規劃流程
- 伍、臺南市歸仁區案例說明
- 陸、討論與交流

108.12.23

壹、全國國土計畫指導

- 為改善鄉村地區公共設施、居住、產業等發展問題，內政部107年4月30日公告實施之「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，期望透過鄉村地區課題盤點，研擬空間發展策略及土地利用綱要計畫，同時整合各部會政策資源投入，從生活、生產、生態等面向，建立鄉村地區永續發展的制度系統。

107.4.30公告實施之全國國土計畫 (1/3)

□ 鄉村地區整體規劃辦理背景

- 因應審議過程針對農村環境破壞、蔓延無秩序發展、缺乏經濟動能、可建築用地不足、人口外移、公共服務不足、人口老化、產業轉型等鄉村地區議題之回應
- 1. 第五章國土空間發展與成長管理策略中，敘明城鄉發展策略之一「推動鄉村地區整體規劃，形塑鄉村特色風貌」，鄉村地區應以生活、生產、生態之再生規劃理念出發，分別就居住、產業、運輸及基本公共設施等需求，研擬發展或轉型策略（p.25）
- 2. 第八章國土功能分區中，符合鄉村地區整體規劃，依法取得使用許可後，得適度擴大其範圍（農4或城2-3）（p.67、p.68）
- 3. 附錄中敘明直轄市、縣（市）政府應辦及配合事項 - 研訂鄉村地區整體規劃，其中包含辦理鄉村地區基本調查、鄉村地區屬性分類、課題分析及規劃策略研擬、鄉村地區空間發展配置、執行機制（p.112）

107.4.30公告實施之全國國土計畫 (2/3)

□ 城鄉發展空間之發展策略

- 鄉村地區應以生活、生產、生態之再生規劃理念出發，充實生活機能設施、維護地方文化特色、營造鄉村生產經營環境、培育鄉村人力資源及建立生態網路，以協助鄉村地區永續發展。
- 為改善鄉村地區之公共設施缺乏、建築土地不足、農村環境破壞及蔓延無序發展等課題，鄉村地區整體規劃應考量人口結構及發展趨勢，分別就居住、產業、運輸及基本公共設施等需求，研擬發展或轉型策略。

居住

▶ 滿足居住需求，維護特色風貌風貌
▶ 因應無序蔓延之居住需求，得於原有農村聚落提供住宅空間，避免個別、零星申請而影響農業生產環境

產業

配合在地產業，特色產業及高附加價值產業，於不影響鄉村環境品質前提下，於適當地點設置在地產業發展區位，並訂定產生土地使用管制規定，以促進鄉村在地產業永續發展

運輸

以需求回應式公共運輸服務為主，改善接駁轉運系統及服務質量，提供鄉村可及性，並鼓勵自行車及電動車輛等綠色運輸模式，以民眾基本運輸需求為導向，打造兼具效率及友善運輸環境

基本公共設施

依據鄉村地區發展趨勢，規劃服務老人及幼兒照顧服務設施、污水處理、自來水、電力、電信等公共設施，並加強環境保護及社區環境改善

新鄉村空間發展的三支柱

推動新故鄉
地方再生、活化、
宜居環境、整合
性多元經濟

家鄉計畫

基準社會生
活的支撐系
統與規劃

1
中地系統下生活服務
與機能系統的配置與
規劃

- 沿一級公路兩側下、堤岸
生活帶下、老農莊本土
生活機能系統

鄉村完整支援體系

空間規劃

2
國土空間結構的定位

聚落空間結構、經濟、交通、能源、
開放空間、社會文化設施

- 農村聚落下、堤岸生活帶
- 沿一級公路兩側的分散化、村戶聚
落、地方發展帶
- 沿二級地方道路納入農莊農田中的
聚落村
- 沿鄉村公路兩下生活空間、聚落
的聚落、鄉村聚落發展

- 實施地方公共服務與農村行
動方案的改善
- 財產管理與、外來人口
遷移、客家海工、客家
發展計畫、地方產業「經濟
發展行動」
- 支持年輕一代的自主性生
活與工作
- 引進自營資源化為在遷
移農村多元產業、人、土等
的、發展

資料來源:1965年獲得地區整體發展計畫及國土功能分區使用與管理政策

鄉村地區現實狀態的探索與了解

▶ **基礎資料盤點：**了解鄉村地區的現實狀態。

▶ **生活模式、新經濟潛力與限制、空間供需與型態：**滿足基本生活需求，環境條件、政策面向，了解特性與需求。

▶ **建議以整個縣市為大區進行盤點與分析。**

台灣鄉村地區規劃分類、空間與生活內涵

參考德國案例，配合台灣在地特色，從生活方式與空間內涵的相近建立分類。

協助縣市政府了解轄區內鄉村地區的屬性、特性與內涵。

區內鄉村地區可分為五種類型與特色的鄉村地區，促進生活品質，提升發展的機會。

德國空間屬性分區圖

台南府落分佈圖

台南空間屬性分區圖

	位於都會圈中的鄉村地區 位於人口密集的大都會圈中共住在都會圈邊境的鄉村，圍繞都市無法供給的生活環境機能。 • 空間位於人口密集大都會圈中的農業生活區
類型一	
	鄰近都市的鄉村地區 鄰近都市，有明顯生活機能，生活機能常位於都市的鄉村地區。 • 空間上靠近都市而進口的鄉村地區
類型二	
	一般的鄉村地區 遠離都市，以一二級產業為主自主性鄉村發展，或聚型型的發展。 • 生活、農具自主發展，自主性鄉村發展。 • 位於農業生產區域的自主性鄉村發展，形態分散。
類型三	
	位於環境敏感之鄉村地區 藉由特殊自然條件而形成為鄉村的地區，生活機能與不足發展。 • 位於沿海平原、重山地區之鄉村地區，位於都市、農家、環境敏感之鄉村地區。
類型四	
	特殊鄉村地區 具有特殊的人文或產業的鄉村，具有明顯的屬性。 • 歷史古蹟區、產業、環境敏感地區、其他特殊產業機能開發之地區
類型五	

資料來源:106年度鄉村地區整體規劃策略及功能分區規劃原則草案

課題與對策

自明性

自主性

適宜性

生活保障

生活品質

多元發展機會

空間適宜配置

人地平衡

永續發展

➡

辨識鄉村地區的課題

並研提相應策略

1 部分鄉村地區現行土管、空間型態與環境無法支持現狀與未來路跡，產生極大差異

2 因應鄉村地區面對新經濟、新活動與新生活，需要進行規劃與調整之鄉村地區

3 部分鄉村地區生活基本保障明顯不足。

4 因產業環境變遷、城市或區域發展需要，部分鄉村地區亟需進行整體規劃與調整

5 其他重要建設或政策考量，部分地區於空間產生極大變化。

評估該區面對鄉村地區產生之影響，區域不均衡情形，針對土地使用管制、分區空間與環境給予適度之調整。

評估鄉村地區經濟資源、潛力、空間與機會，適度調整土地使用分區與管制。

考量鄉村類型、條件、特性，評估生活需求，評估基礎設施與產業發展共用，引導鄉村人口實質遷入。

在生態永續發展與平衡發展、進行空間修飾、針對不同的環境敏感地區有不同的防災、減災與調適策略。

提高人民生活福祉，影響鄉村居民生活條件，提升鄉村地區生活環境，擴大建設或政策給予不同、不同目標。

資料來源：106年鄉村地區整體規劃圖說及工作分區使用與管理要點

當前實務上鄉村優先規劃區選定的邏輯

- 基本上**每一個地區都應該進行新的規劃**，但考量現實資源運用、規劃能量有限，研擬村鄉優先規劃地區選定邏輯作為參考建議，逐年、逐年完成所有鄉村地區規劃。

需依該鄉地區優先順序，或依各地需求由縣市政府訂定

鄉村地區優先規劃優先五原則

環境與土質有極大差異

- 1. 對環境公平對不同環境條件之鄉村地區進行優先規劃
- 2. 對土質條件優劣不同之鄉村地區進行優先規劃

面對農村發展議題、鄉活動與生活無法連結

- 1. 面對農村發展議題之鄉村地區進行優先規劃
- 2. 面對生活無法連結之鄉村地區進行優先規劃

生活基本無保障顯不足

- 1. 基本生活無保障顯不足之鄉村地區進行優先規劃(如自然環境惡劣、交通不便、生活無保障、人口減少)之鄉村地區
- 2. 基本生活無保障顯不足之鄉村地區進行優先規劃(如人口減少、生活無保障、人口減少)之鄉村地區

因基礎條件優、城市或區域發展需要

- 1. 因基礎條件優、城市或區域發展需要之鄉村地區進行優先規劃
- 2. 因基礎條件優、城市或區域發展需要之鄉村地區進行優先規劃

其他重要建設或政策需要

- 1. 因重要建設或政策需要之鄉村地區進行優先規劃
- 2. 因重要建設或政策需要之鄉村地區進行優先規劃

鄉村自願性、自主性且具足性

是否具備自願性及可持續性

地方也可提出希望優先規劃地區之意願

資料來源:105年度鄉村地區優先規劃建議案及國土功能分區海島鄉鎮使用禁限

地方單位 / 各鄉鎮市區

主管單位 / 中央、縣市政府

[illegible][illegible]

參、鄉村地區屬性辨識

2

鄉村地區

- **以旅次認定：**
透過旅次資料，分析其往來都市之就業、就學及購物旅次合計，是否超過總旅次一半以上
- **以家戶活動認定：**
透過家戶活動調查，其工作、日常商品零售或服務、公共服務等，是否向「都市」具有貢獻

位於都市周邊一定距離內，然而其生活服務需求，需本公共設施服務及生產活動。「部分」或「大部分」與「都市」形成共構以及相互支援關係，該類鄉村地區並可依其是否依賴於單一都市，再予區分為二類——與單一都市共構型／與多個都市共構型。

位於都市周邊一定距離外，成衛星型態的發展，在生活需求或生產活動並未依賴鄰近都市，而係屬自主滿足特性之地區。

- 離島、原住民族土地等具特殊區位、人文背景發展需求之地區
- 依據地理區位或原住民族土地分布範圍予以認定

➤ 鄉村地區範圍涉及國土保育地區第一類、第二類設施條件，或全國國土計所載各類型環境敏感地區者

21

與都市共情型(1/

23

32

3

25

27

28

法定計畫應表明事項 (2/6)

■ 鄉村地區整體規劃之法定計畫應表明事項-土地利用綱要計畫

1.空間發展構想及成長管理

- (1)以鄉(鎮、市、區)為範圍，研擬大尺度空間發展構想及成長管理計畫，包括居住、產業、運輸、公共設施、景觀、其他等面向
 - ①**居住**：表明各該鄉(鎮、市、區)住宅分布區位及數量，並分析住宅供需情形，據以研擬住宅發展構想。
 - ②**產業**：表明各該鄉(鎮、市、區)主要產業類別，並分析產業用地供需情形，並配合產業發展政策，研擬空間發展構想。
 - ③**運輸**：表明各該鄉(鎮、市、區)聯外及區內運輸系統，並針對關鍵課題，據以研擬發展構想。
 - ④**公共設施**：表明各該鄉(鎮、市、區)之公共設施服務情形(包含區位、服務範圍等)，並研擬空間發展構想。
 - ⑤**景觀**：表明各該鄉(鎮、市、區)之藍綠帶網絡，並針對關鍵課題，據以研擬空間發展構想。
 - ⑥**其他**。

29

法定計畫應表明事項 (3/6)

■ 鄉村地區整體規劃之法定計畫應表明事項-土地利用綱要計畫

(2)進入聚落規劃前，先進行「發展性質劃分」

既有建成地區	預定發展地區	外圍地區
- 原區域計畫法下群聚之建築用地、特定目的事業用地，並分別標示為生活區、產業區、區域大型公共設施 - 現況建物密集分布範圍，且非屬上述使用分區或使用地	於符合全國國土計畫以及直轄市、縣(市)國土計畫之成長管理策略及城鄉發展總量原則，因應在地居住、產業需求，且既有建成地區內已無可供使用土地之前提下，經核實檢討規劃為「預定發展地區」。	除上述二類地區以外之地區，包含現況為農作生產腹地或生態資源豐富之地區。

30

法定計畫應表明事項 (4/6)

■ 鄉村地區整體規劃之法定計畫應表明事項-土地利用綱要計畫

2.聚落規劃

- ①**居住**：指明聚落範圍之居住、商業等建築用地分布範圍，透過更新、再利用等方式提供居住空間；如有擴大需求，並應指明其區位及範圍。又為因應當地生活型態需求，並得明定該範圍內之容許土地使用項目，並得進行適當混合使用。此外，亦應分析檢討聚落之防災救災空間，以因應居住安全需求。
- ②**產業**：指明聚落範圍之產業用地分布範圍，透過更新、再利用等方式提供產業用地；如有擴大需求，並應指明其區位及範圍。又為因應當地農業或特色產業發展需求，在不影響鄉村環境品質情況下，並得明定該範圍內之容許產業類別。
- ③**運輸**：建立聚落範圍之道路系統構想(就八米以上道路)及停車空間規劃，並就交通瓶頸研擬改善措施。
- ④**公共設施**：指明當地機關、醫療、照護、學校、宗教、文化、休閒、鄉鎮設施分布區位，並就所需公共設施項目，提出建議設置區位。
- ⑤**景觀**：就當地聚落景觀風貌，研擬改善或維護措施。

31

法定計畫應表明事項 (5/6)

■ 鄉村地區整體規劃之法定計畫應表明事項-土地利用綱要計畫

3.國土功能分區分類調整

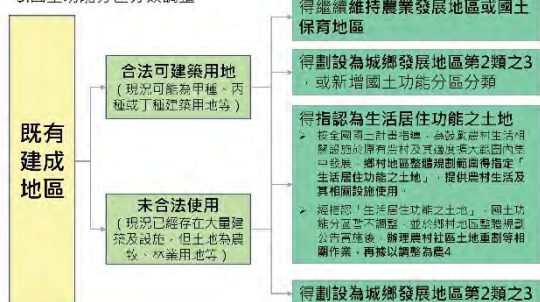
項目	既有建成地區			
定義	法定可建築土地或已經存在大量建築及設施之地區			
空間發展屬性	法定可建築土地(既有鄉村區)		非屬鄉村區之法定可建築土地、已經存在大量建築及設施之地區	
	工商發展	農村發展	原民土地	住宅或工業
現行分區	城2-1	農4	城3	農業發展地區、國土保育地區
調整後之國土功能分區分類	城2-1	農4	城3	1. 城2-3 2. 經申請使用許可核准後調整為農4

32

法定計畫應表明事項 (6/6)

■ 鄉村地區整體規劃之法定計畫應表明事項-土地利用綱要計畫

3.國土功能分區分類調整



33

伍、臺南市歸仁區案例說明

34

一、計畫範圍

□ 歸仁區完整行政轄區

- 總面積約5,345公頃
- 東鄰關廟區，西鄰仁德區，南主要與高雄區阿蓮區相鄰，北主要與永康區相鄰
- 都市地區面積約850公頃(占全行政區15.90%)
- 鄉村地區面積約4,495公頃(占全行政區84.10%)



35

二、全國及臺南市國土計畫之指示事項 (1/2)

□ 空間發展策略分區

- 延續「臺南市區域計畫(草案)」之生活圈內容及依據臺南市各地區發展現況酌於調整生活圈劃分，並參考全國國土計畫所指導都市劃分層級，一般市鎮層級之都市的生活機能完整性、服務可及性為一般性原則，依都市計畫地區為基礎區劃五大發展區
- 歸仁屬於主要發展核心的一般市鎮



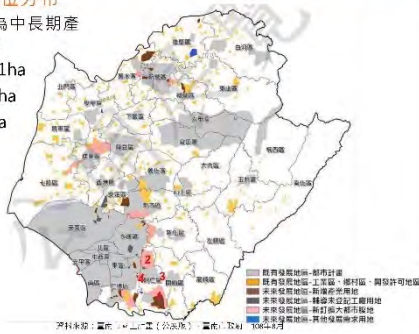
36

二、全國及臺南市國土計畫之指示事項 (2/2)

□ 城鄉發展區位分布

- 歸仁區部分為中長期產業型發展用地

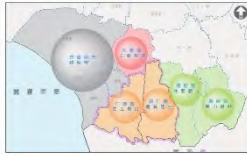
1. 沙崙農場1051ha
2. 歸仁北側849ha
3. 歸仁關廟97ha
4. 歸仁315ha



37

三、歸仁區之發展目標

- 作為糧食生產的儲備地，確保國民生活基本生產系統
- 作為國土空間均衡發展中多元等價類型的一種型態
- 作為國民生活方式多元選擇的載體
- 保育與傳承鄉村生活文化
- 肩負環境與國土保育之任務
- 於社會變遷中，國民未來生活型態與方式的整備與提供



38

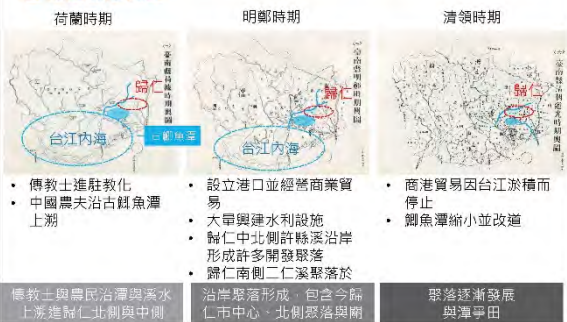
四、基本調查、課題盤點、規劃策略 (1/19)



39

四、基本調查、課題盤點、規劃策略 (2/19)

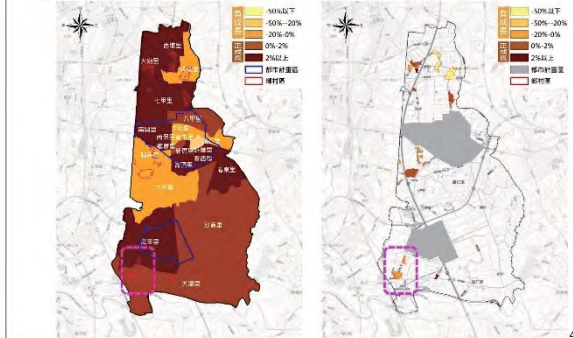
□ 聚落發展脈絡



40

四、基本調查、課題盤點、規劃策略 (3/19)

□ 村里與鄉村區人口發展率



41

四、基本調查、課題盤點、規劃策略 (4/19)

□ 一級產業

- 農田分布：水田多集中於北側，旱田集中於南側，果園散佈其中
- 一級產業以農業人口為主，佔全區1/4，且一級產業成長率遠高於台南市
- 朝向精緻農業、結合休閒產業發展方式

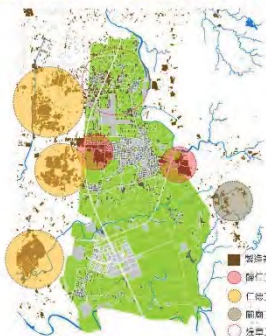


42

四、基本調查、課題盤點、規劃策略 (5/19)

□ 二級產業

- 以製造業、營建業為主，工廠登記家數以金屬、塑膠製造業為主，穩定成長中
- 工業系統分為仁德工業區、歸仁工業區與關廟工業區
- 其餘工業使用散佈於歸仁北側、凱旋路、高鐵特定區西南側
- 北側多違章工廠



43

四、基本調查、課題盤點、規劃策略 (6/19)

□ 三級產業

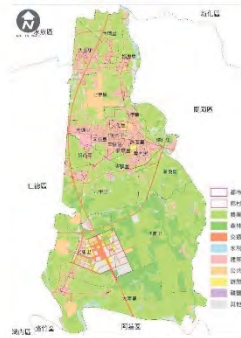
- 三級產業成長率快速且遠高於台南市，顯示三級產業為歸仁區產業發展主力之一
- 商業發展以歸仁都市計畫區、北側聚落、高鐵特定區西南側為主
- 機能完善，可提供鄰近聚落服務，但更高層級之商業服務（如百貨公司等）需前往府城地區



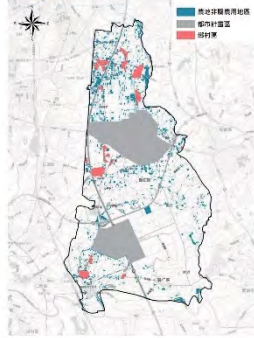
44

四、基本調查、課題盤點、規劃策略 (7/19)

□ 國土利用調查



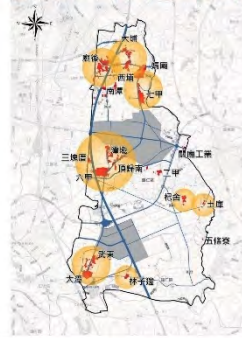
□ 農地非農用



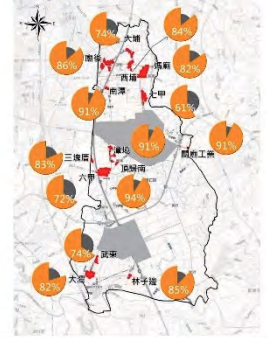
45

四、基本調查、課題盤點、規劃策略 (8/19)

□ 聚落分布(鄉村區及甲建)



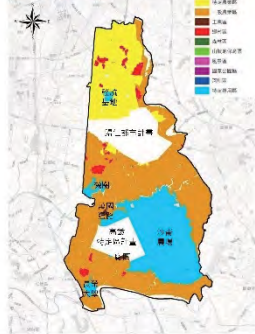
□ 鄉村區土地發展率



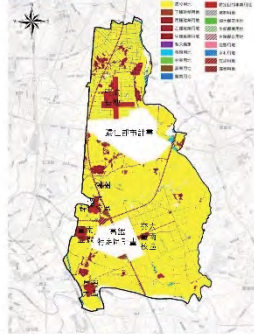
46

四、基本調查、課題盤點、規劃策略 (9/19)

□ 使用分區



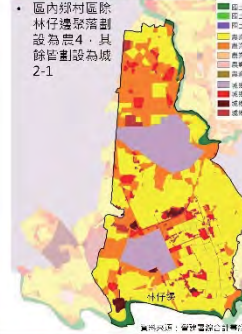
□ 使用地編定



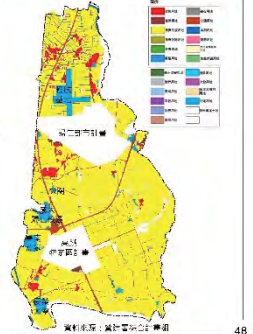
47

四、基本調查、課題盤點、規劃策略 (10/19)

□ 國土功能分區(公展版)



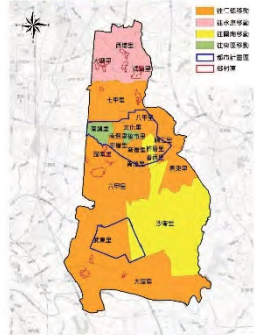
□ 使用地轉換成果



48

四、基本調查、課題盤點、規劃策略 (11/19)

□ 各里與都市互動關係



□ 聚落與都市互動關係



49

四、基本調查、課題盤點、規劃策略 (12/19)

□ 聚落道路系統與狹小巷道



50

四、基本調查、課題盤點、規劃策略 (13/19)

□ 大潭武東聚落



51

四、基本調查、課題盤點、規劃策略 (14/19)

□ 大潭武東聚落

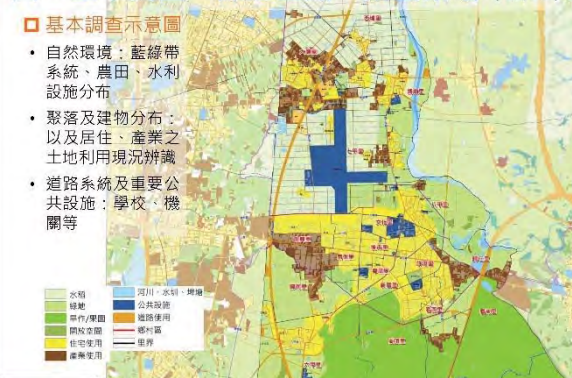


52

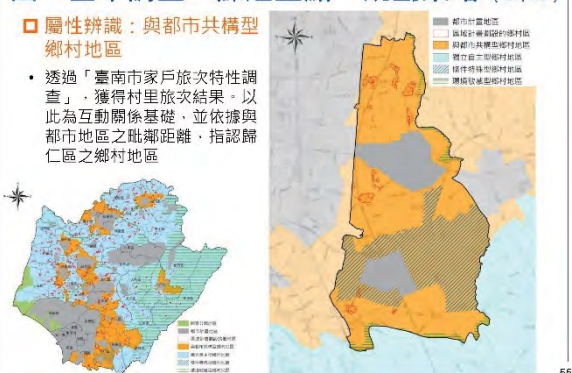
四、基本調查、課題盤點、規劃策略 (15/19)



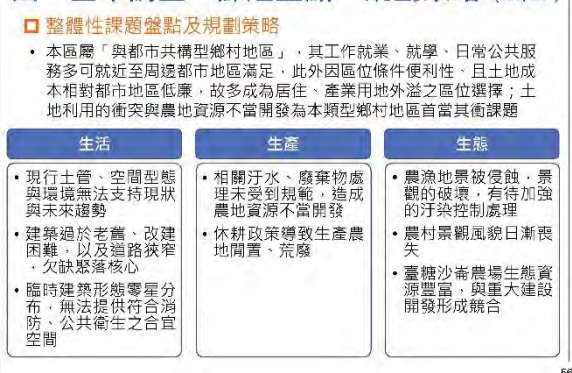
四、基本調查、課題盤點、規劃策略 (16/19)



四、基本調查、課題盤點、規劃策略 (17/19)



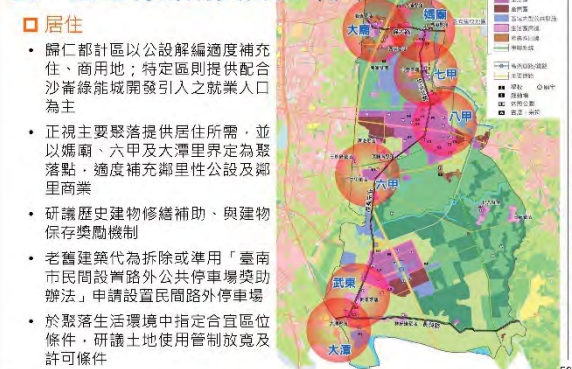
四、基本調查、課題盤點、規劃策略 (18/19)



四、基本調查、課題盤點、規劃策略 (19/19)



五、土地利用綱要計畫 (1/7)



五、土地利用綱要計畫 (2/7)



五、土地利用綱要計畫 (3/7)

□ 運輸、防救災

- 區域性路網改善，應避免穿越性車流進入既有社區
- 利用台糖舊鐵道建置自行車道
- 狹小巷弄加強建築管理及救災設備

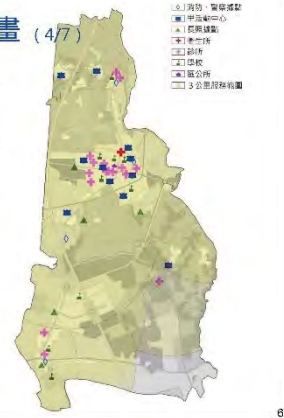


61

五、土地利用綱要計畫 (4/7)

□ 公共設施

- 整體而言除區域型醫院較為不足外，上述公共設施尚屬完整
- 如有新建活動中心需求，且有公有土地可供建築，應協調相關土地使用管制放寬，以符彈性



62

五、土地利用綱要計畫 (5/7)

□ 聚落範圍空間規劃-以大潭武東聚落為例

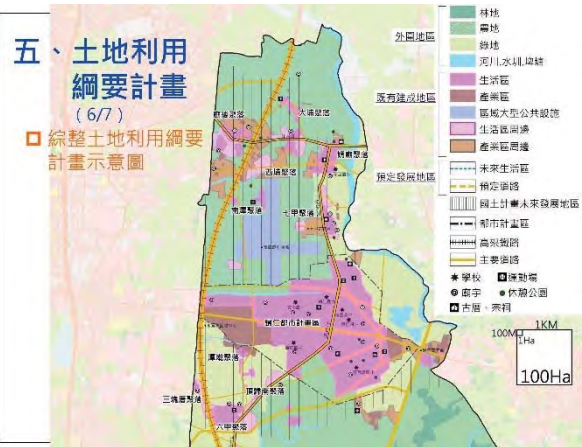
- 相關居住空間應併同活動人口需求考量
- 日常鄰里商業設施應受予補足，如受限於現有可建築用地不足，應於容許使用項目研議放寬可行性或指定適宜區位
- 建議擴大試行至大潭武東與六甲聚落，仿效日本推行電動車鄉鎮，以自駕電動車作為社區長照、醫療據點接送運具



63

五、土地利用綱要計畫 (6/7)

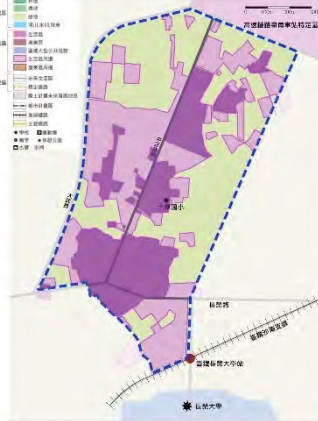
□ 綜整土地利用綱要計畫示意圖



五、土地利用綱要計畫 (7/7)

□ 大潭武東聚落

- 介於高鐵特定區及長樂大學間的大潭武東聚落，因長樂大學進駐、設置沙溝支線站點等，土地使用蔓延
- 利用現有聯外道路大武路、串聯聚落的中正南路，以及延伸北側特定區道路系統，界定預定發展地區



65

補充、土地利用綱要計畫

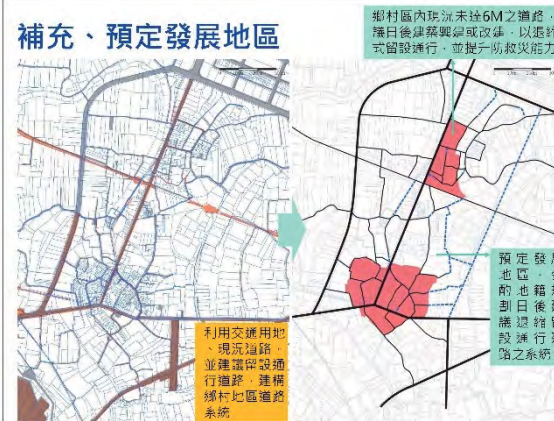
□ 大潭武東聚落

- 依據「國土功能分區分類及使用地編定圖繪製作業辦法（草案）」修正原依區域計畫劃設之鄉村區界線



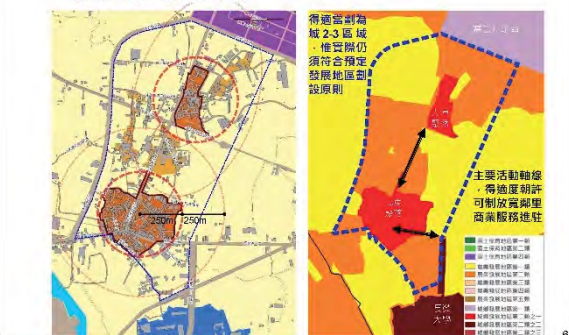
66

補充、預定發展地區



67

六、國土功能分區及其分類之調整、土地使用管制原則



68

七、應辦事項及實施機關

空間指導構想	涉及部門	權利關係人
鄉村聚落歷史建物調查與保存構想	文化局、臺南市文資處	土地所有權人、土地管理機關、公所
狹小巷弄地區環境整備計畫	消防局、工務局、內政部營建署	土地所有權人、建物所有權人、公所
私有土地釋出供停車空間與空地綠美化	交通局、工務局、都發局	土地所有權人、社區居民、公所
既有聚落外環境增設可行性	交通局、工務局	土地所有權人、長榮大學、里辦公室、公所
人工濕地示範計畫	經濟部水利署、水利局	長榮大學、土地所有權人、公所
擴大自駕車示範場域	科技部、工務局	沙崙綠能城低碳辦公室、長榮大學、交通大學(台南校區)、成功大學(歸仁校區)、公所
教育部水域活動補助	教育部、教務局、體育處	長榮大學、公所

69

陸、討論與交流

70

議題一：鄉村地區整體規劃三階段架構及第二階段應表明事項

鄉村地區整體規劃採三階段辦理，針對第二階段採「變更〇市（縣）國土計畫 - ●●鄉（鎮、市、區）整體規劃」應表明事項經三次專案推動小組會議已有初步內容，故透過縣市座談會方式，與各地方政府進行溝通說明各階段之任務釐清，以及各階段之相互關聯性

議題二：第二階段以鄉鎮市區為例之操作說明

變更國土計畫配合鄉村地區整體規劃法定計畫書，後續將進一步研擬示範地區，本次座談會先就與都市共構型之鄉村地區-臺南市歸仁區為案例說明，包括基本調查、課題盤點、土地利用綱要計畫、國土功能分區及其分類之調整、土地使用管制原則、應該事項及實施機關之內容等，供後續地方政府擬訂之參考

71

簡報結束
敬請指教



簡報下載

72

伍、會議實況



陸、簽到簿

106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」
委託案直轄市、縣(市)政府座談會簽到簿

時 間：108 年 12 月 23 日(星期一)上午 9 時 30 分

地 點：本署 601 會議室

主持人：林副組長世民

出席單位	職 稱	簽 到 處
新北市政府	股長	張祿明
桃園市政府	特聘助理	黃立倫
臺中市政府	約聘人員	陳廷宇
臺南市政府		周麗珍
高雄市政府	股長	薛政洋
新竹縣政府		林佩潔 江殿雄
苗栗縣政府	技士	江昌宇
彰化縣政府		
南投縣政府		
雲林縣政府	技佐	趙美琪
嘉義縣政府	科員	陳孝儒

- 1 -

出席單位	職 稱	簽 到 處
屏東縣政府	科員	鍾阿芬
宜蘭縣政府	科長	林志揚
花蓮縣政府		
臺東縣政府	技士	陳嘉均
澎湖縣政府		許雅雯 姚靜雅
基隆市政府	技士	李慧恩
新竹市政府		
本署城鄉發展分署		
		張伊慧
		杜凌柳
龍邑工程顧問股份有限公司		黃華忠
		翁聖輝
		林育芳

- 2 -

出席單位	職 稱	簽 到 處
本署綜合計畫組		
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		蔡玉滿
		符偉全
		高維量
		呂依錡
		高曉媛
		蔡可華

- 3 -

■ 附件四、專家學者座談會

附件四、專家學者座談會

壹、辦理緣起

為將非都市土地納入土地使用管制，過去 60～70 年間辦理非都市土地第一次劃定使用分區及編定使用地時，大多是按現況編定，並未進行土地使用規劃，未能提供鄉村地區必要公共設施及投入必要開發建設，導致鄉村地區環境逐漸窳陋，居住生活品質不佳。為改善鄉村地區居住、產業、運輸及公共設施等問題，本次國土計畫應進行鄉村地區整體規劃，以協助改善生活環境，協調生產需求及維護生態景觀，形塑鄉村地區特色風貌。

鄉村地區為都市計畫地區以外之非都市化環境，居住密度較低，並由廣闊的田園、遼闊的景觀環境、豐富的生態資源等構成之空間範疇。相對於都市計畫地區擬定都市計畫屬藍圖規劃性質，且擬定後亦有定期通盤檢討機制，鄉村地區較缺乏空間引導綱要、亦不具定期檢討機制，須透過鄉村地區整體規劃，盤點鄉村地區發展課題、研擬空間發展策略，以及連結整合現有公共建設投入資源，以達到系統性、區域性與整體性之思考。

故於本案規劃期中階段，藉由座談討論形式，邀集具實務經驗之專家學者，就國土計畫下鄉村地區整體規劃之實踐，透過開放式意見交流與互動過程，盼能集思廣益，提供本案規劃作業之參考。

貳、座談會議程

時間：108 年 5 月 15 日（星期三）下午 1 時 30 分

地點：國立成功大學規劃與設計學院 C-Hub 3F

時間	項目及內容	人員
13：30～13：45 (15 分鐘)	報到	規劃單位
13：45～13：50 (5 分鐘)	開場致詞	主持人：林秉勳 組長 黃敏修 總經理
13：50～14：20 (30 分鐘)	引言簡報： 鄉村地區整體規劃 - 以臺南市	主講人：蘇勤惠 執行協理

時間	項目及內容	人員
	歸仁區為例	
14：20～16：30 (130 分鐘)	綜合座談： 〈 討論議題 1 〉 鄉村地區整體規劃應表明事項 〈 討論議題 2 〉 土地利用綱要計畫內容 〈 討論議題 3 〉 土地利用綱要計畫與功能分區	主持人：林秉勳 組長 黃敏修 總經理 與談人：吳勁毅 理事長 姚希聖 助理教授 張學聖 教授 郭城孟 教授 陳志宏 副教授 曾梓峰 教授 趙子元 副教授
16：30	賦歸	

參、討論議題

議題一、鄉村地區整體規劃應表明事項

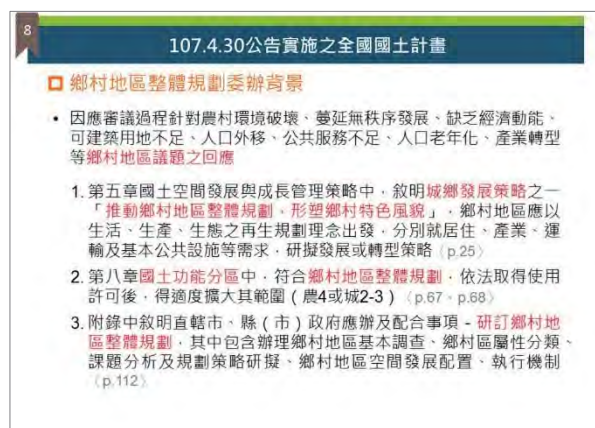
以基本調查分析、課題盤點、規劃策略、土地利用綱要計畫、實施計畫等五大項，予以表明；其中，課題盤點著重全區以生活、生產、生態，生活核心區及周邊以居住、產業、交通、公共服務等面向；土地利用綱要計畫呼應全區整體規劃課題之佈局，並回應生活核心區及周邊居住、產業、交通、公共服務等需求；最後，實施計畫則對應土地利用綱要計畫，同時區分為土地利用規劃層面與部門資源引入層面。

議題二、土地利用綱要計畫內容

- (一) 空間發展屬性是否足以涵括目前鄉村地區整體規劃空間發展議題之樣態。
- (二) 土地利用性質是否有其他增列使用性質需求。

議題三、土地利用綱要計畫與功能分區

- (一) 全國國土計畫第八章敘明之功能分區劃設條件，經鄉村地區整體規劃後，實際操作結果如前述示範案例，提請討論各縣市國土計畫實務執行之可行性。
- (二) 既有建成地區、未來發展地區之細部規劃方式。



9 107.4.30公告實施之全國國土計畫

□ 城鄉發展空間之發展策略

- 鄉村地區應以生活、生產、生態之再生規劃理念出發，充實生活機能設施，維護地方文化特色，營造鄉村生產經營環境，培育鄉村人力資源及建立生態網路，以協助鄉村地區永續發展
- 為改善鄉村地區之公共設施缺乏、建築土地不足、農村環境破壞及蔓延無序發展等課題，鄉村地區整體規劃應考量人口結構及發展趨勢，分別就居住、產業、運輸及基本公共設施等需求，研擬發展或轉型策略
- 農業發展型之農村聚落及工商發展型之社區聚落發展原則

10 107.4.30公告實施之全國國土計畫

□ 研訂鄉村地區整體規劃

依據全國國土計畫規定，直轄市、縣(市)國土計畫應研訂鄉村地區整體規劃，包含下列項目：

- 辦理鄉村地區基本調查：分析人口、產業、土地使用、運輸、公共設施服務等基本背景現況
- 鄉村地區屬性分類：依鄉村地區屬性區分為農村發展型、工商發展型
- 課題分析及規劃策略研擬：考量居住、產業、運輸、公共設施服務等需求，盤點課題及規劃因應策略
- 鄉村地區空間發展配置：依鄉村地區屬性及規劃策略，研擬空間發展配置構想，指定供未來居住、產業、公共設施服務所需空間範圍
- 執行機制：依空間配置構想，研擬可行策略執機及期程

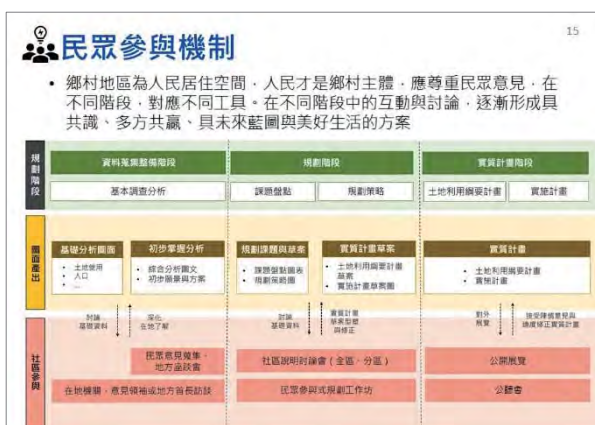
11 鄉村地區整體規劃第一、二、三層級

計畫層級	計畫名稱	計畫範圍	計畫性質	應表明事項
第一層級	全國國土計畫	全國國土	政策計畫	鄉村地區整體規劃政策原則
第二層級	直轄市、縣(市)國土計畫	直轄市、縣(市)行政區	實質空間計畫	1.優先規劃地區 2.轄內鄉(鎮、市、區)發展課題及對策
	鄉村地區整體規劃(屬直轄市、縣(市)國土計畫圖冊)	鄉(鎮、市、區)	實質空間計畫	1.空間發展計畫 2.鄉村聚落及其周邊空間發展配置計畫
第三層級	都市計畫/使用許可計畫/應經申請同意使用計畫	各該計畫範圍	開發計畫	各該類型計畫應表明事項

資料來源：第二階段直轄市、縣(市)國土計畫之鄉村地區整體規劃作業指導要點(經部會審核資料)

貳

鄉村地區整體規劃(第二層級)



16 1 基本調查分析 (1/3)

□ 分析重點

- 以「城鄉互動依存前提」下，進行分析與探索
- 探討並分析該鄉鎮市區之現況、過去與未來
- 於全鄉鎮市區尺度中之分析，應以區域尺度、跨核心生活之尺度進行檢討分析。關於鄉鎮市區尺度之結構調整、國土功能分區調整等應在此尺度處理
- 核心生活區則針對鄉里生活、回歸人本生活尺度下進行分析
- 除利用二手資料外，應輔以現地調查、訪談等方式，以期能反映真實鄉村狀況

現況：基礎現狀的學理與了解

過去：探索各種因素如何生成今日結構與樣貌

未來：在形成未來美好生活前提下探討未來與現況之差異及可能之策略

17

10

19

21

21

23

23

12

10

20

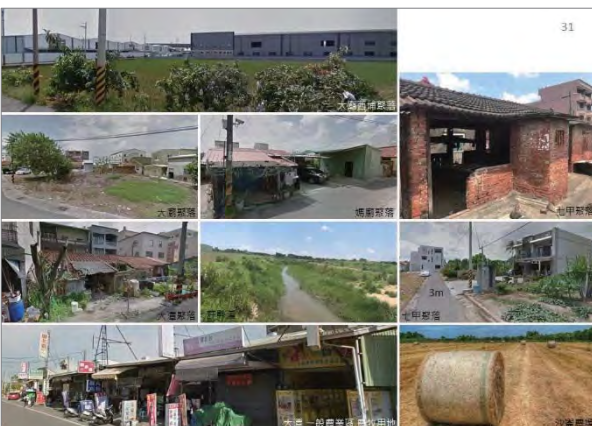
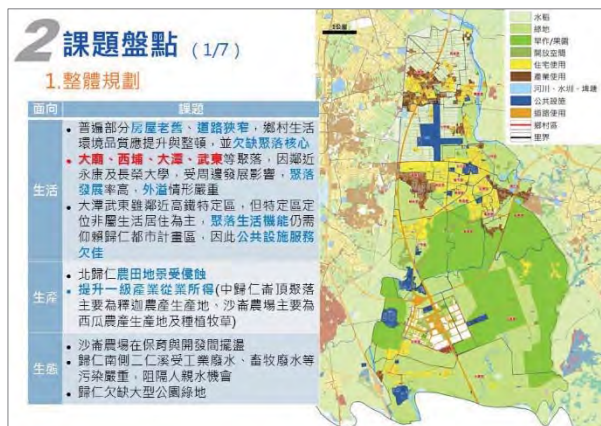
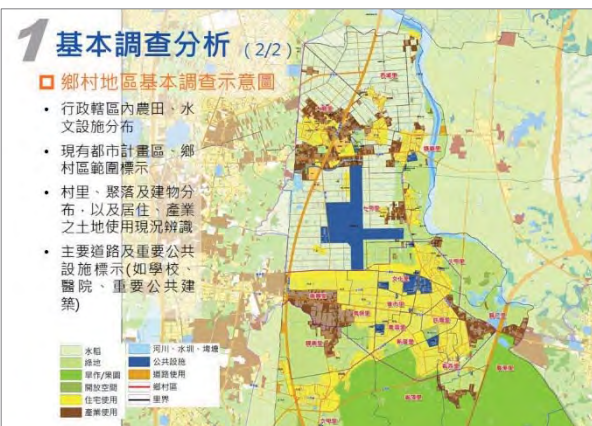
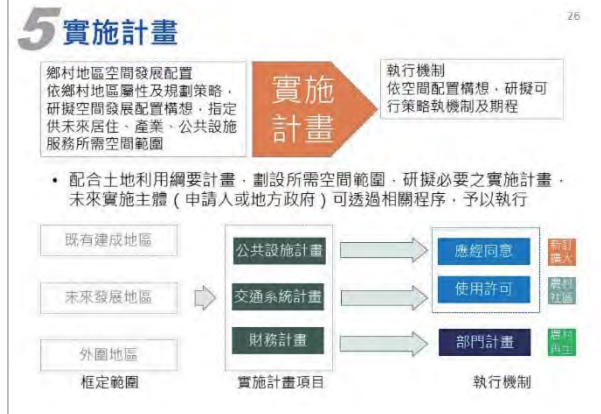
20

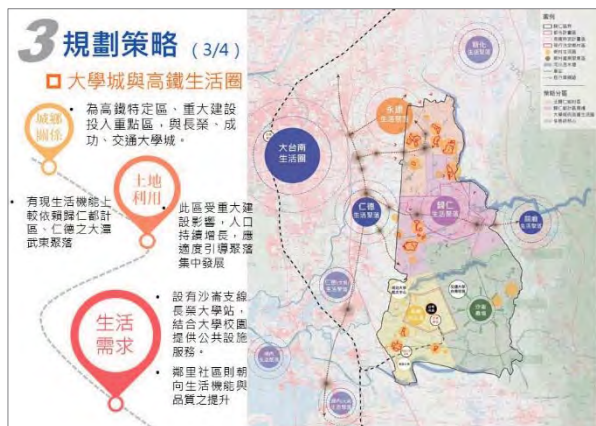
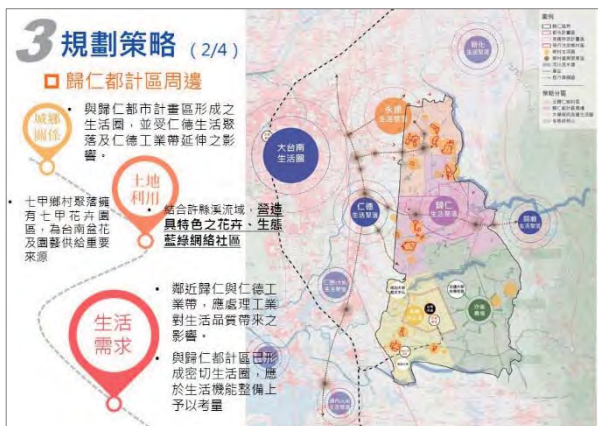
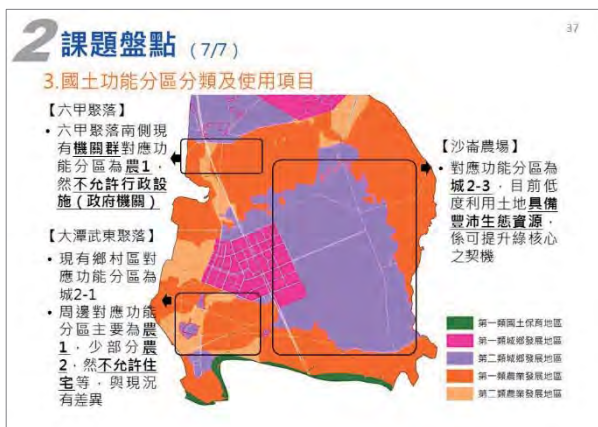
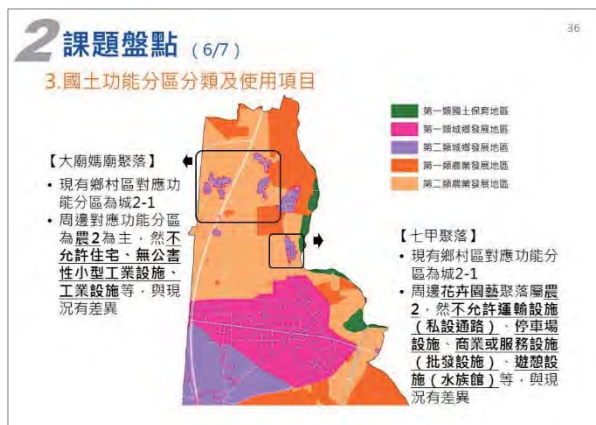
22

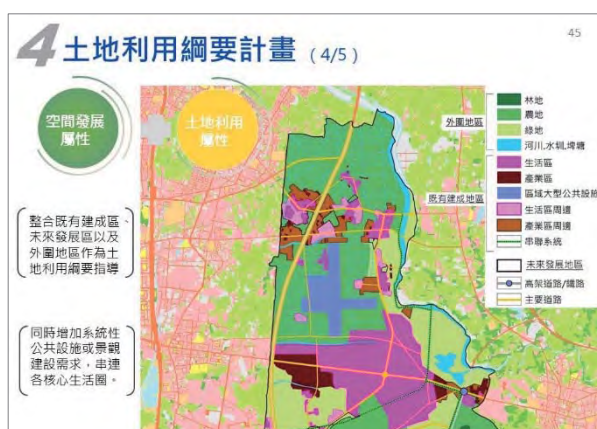
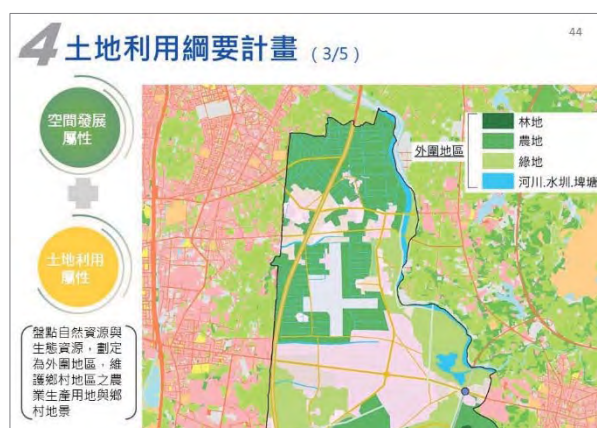
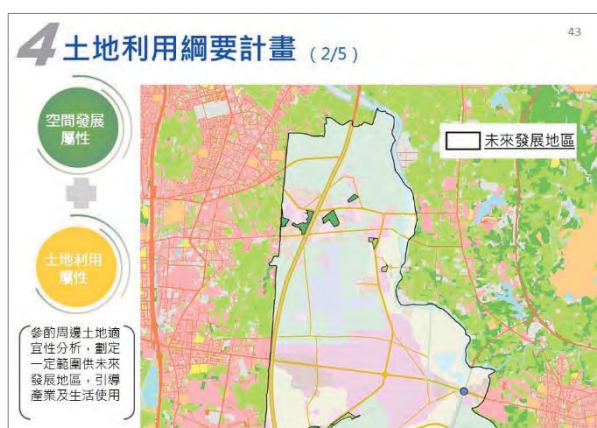
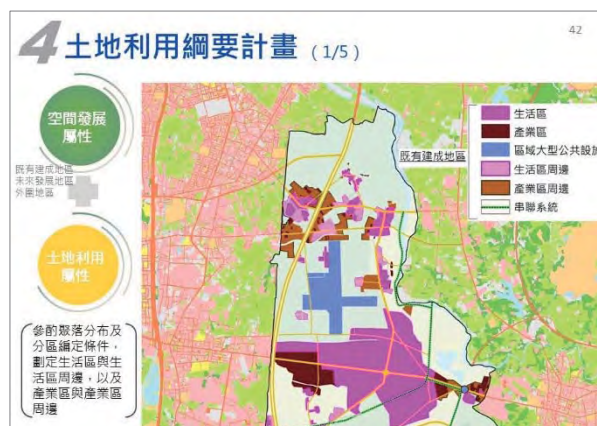
22

24

24





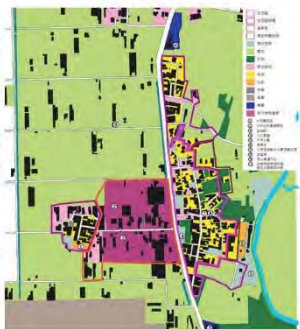


5 實施計畫 (3/4)

□ 實施計畫

- 標示核心生活區尺度內，為何種土地使用，包括住宅、混合使用、停車、宗教、機關等，並標示開放空間(含農地、林地等)，以及地方特色產業空間等。另外並標示10處社區生活設施
- 基本上尊重原有住宅使用，部分鼓勵混合使用，並配合現有荒地、林地等重劃，提供約11處小型開放空間
- 配合七甲核心生活區之規劃策略，擴大地方特色產業使用空間

目前所提屬土地使用項目、後續持續研提土地強度、基地聯外交通、透水、綠化、建築量體、建築退縮、都設原則等



5 實施計畫 (4/4)



討論議題一、鄉村地區整體規劃應表明事項



討論議題二、土地利用綱要計畫內容

- 初步規劃成果針對鄉村空間發展屬性區分為既有建成地區、未來發展地區與外圍地區，以期對應不同空間發展屬性之課題、需求與解決策略



- 已開發地區，存在大量建築及設施，新的建設是在已有的建築間空地上
- 新建設地區，透過規劃指導其開發，開發項目必須依據建設規劃各項要求，才能得到許可
- 前述2區以外地區，以農業生產設施、既有鄉村住宅、農業生產相關，以及公共設施為主。

- 基於「尊重現況、引導集中」之原則，在土地利用性質上界定為生活區、產業區

土地利用綱要計畫內容

- 提請討論1：空間發展屬性是否足以涵括目前鄉村地區整體規劃空間發展議題之樣態
- 提請討論2：土地利用性質是否有其他增列使用性質需求



討論議題三、土地利用綱要計畫與功能分區

- 土地利用綱要計畫中，基本上是規範空間發展屬性與土地利用性質，但要進行新建建築開發行為時，仍需與國土功能分區、使用地編定以及使用項目對接，並對應不同的執行機制

- 考量過去都市計畫執行上面對劃設大量公共設施卻未能開闢取得問題，在進行鄉村地區整體規劃時，面對既有建成區與未來發展地區，必須加以考量公共設施開闢取得的財務計畫以及建築開發利用行為所需進行的負擔公平性，配套設計相關行政程序

國土計畫法第24條

於符合第21條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第26條規定之書圖文件申請使用許可；其一定規模以上或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關定之。

土地利用綱要計畫與功能分區



土地利用綱要計畫與功能分區

提請討論1：

- 全國國土計畫第八章敘明之功能分區劃設條件，經鄉村地區整體規劃後，實際操作結果如前述示範案例，提請討論各縣市國土計畫實務執行之可行性

全國國土計畫第八章

功能分區	劃設條件
農業發展地區第4類	4.於符合直轄市、縣(市)國土計畫及鄉村地區整體規劃、農村再生情形下，於依法取得使用許可後得適度擴大其範圍。
城鄉發展地區第2-3類	(2)符合直轄市、縣(市)國土計畫之成長管理計畫及鄉村地區整體規劃下，為因應居住或產業發展需求，提供或改善基礎公共設施，提高當地生活環境品質等原因，得適度擴大原依區域計畫法劃定之鄉村區或工業區範圍，其範圍應盡量與既有鄉村區或工業區性質相容，避免影響當地居住或產業發展情形。

土地利用綱要計畫與功能分區

提請討論2：

- 既有建成地區、未來發展地區之細部規劃方式

承上述方式二，係參考都市計畫結合開發許可之作法，建議第二階段鄉村地區整體規劃有關既有建成地區、未來發展地區之空間規劃，得訂定土地使用適宜區位及其土地使用管制原則項目如下：

- 1) 土地使用適宜區位：以文字、圖示特別表明各種土地使用適宜區位(例如：生活、在地產業等機能性區位)的範圍界線及土地使用項目需求面積總量。
- 2) 土地使用管制原則：
 - ✓ 土地使用項目及強度
 - ✓ 建築基地聯外交通標準
 - ✓ 建築基地透水與綠化標準
 - ✓ 公共設施(或必要性服務設施)項目及設置標準
 - ✓ 建築量體及退縮標準
 - ✓ 鄉村設計管制標準(可參考都市設計管制規定訂定)
 - ✓ 其他

土地利用綱要計畫與功能分區

提請討論2：

- 既有建成地區、未來發展地區之細部規劃方式

考量部分鄉村聚落因區位條件不佳、人口持續外流，亟需政府主動協助改善，爰針對既有建成地區、未來發展地區之空間規劃方式，初擬二種方式如下，未來交由直轄市、縣(市)主管機關經充分的民眾參與過程予以決定：

- 1) 方式一：直轄市、縣(市)主管機關得規劃明確空間區位配置(例如指定主要公共設施、居住空間區位等)，因地制宜之土地使用管制原則以及相對應明確可行的財務計畫(含土地開發方式，並納入「執行機制及期程」)，俾後續政府能主動取得興建所規劃的主要公共設施，讓範圍內居民得採申請同意方式進行開發利用。
- 2) 方式二：指定土地使用適宜區位及擬定因地制宜之土地使用管制原則，以保留一定規劃彈性予未來實施主體，讓實施主體配合於未來第三階段申請使用許可方式辦理。



簡報結束·敬請指教

伍、會議實況







陸、簽到簿

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

專家學者座談會 簽到簿

一、舉辦時間：108 年 5 月 15 日（星期三）下午 1 時 30 分

二、舉辦地點：國立成功大學規劃與設計學院 C-Hub 3F

三、會議主持人：林組長秉勳

黃總經理敬修

四、與談人：

姓名	單位及職稱	簽名
吳勁毅	台灣城鄉發展學會理事長	吳勁毅
姚希聖	崑山科技大學房地產開發與管理系助理教授	姚希聖
張學聖	國立成功大學都市計畫學系教授	張學聖
郭城志	國立臺灣大學生態學與演化生物學研究所副教授	郭城志
陳志宏	國立成功大學都市計畫學系副教授	陳志宏
曾仲達	國立高雄大學建築學系教授	曾仲達
趙子元	國立成功大學都市計畫學系副教授	趙子元

五、出席人員：

【機關單位】

單位	職稱	姓名	簽名
行政院 農業委員會	簡任技正	吳兆揚	吳兆揚
內政部營建署 綜合計畫組	科長	蔡玉福	蔡玉福
	幫工程司	蔡衍蒼	蔡衍蒼
	技士	魏巧華	魏巧華
內政部營建署 城鄉發展分署	簡任正工程司	王文林	王文林
	正工程司	林漢彬	林漢彬
內政部營建署 城鄉發展分署 南區規劃隊	隊長	張逸夫	張逸夫
	副工程司	戴大雄	戴大雄

【機關單位】

單位	職稱	姓名	簽名
桃園市政府 都市發展局	技士	張敏智	張敏智
	技士	蔡亞汝	蔡亞汝
	聘用專案助理	黃立倫	黃立倫
苗栗縣政府	技士	江昌宇	江昌宇
臺南市政府 都市發展局	副工程司	蘇奕端	蘇奕端
嘉義縣政府	科員	鍾英欣	鍾英欣
雲林縣政府城鄉 發展處(都市計畫科)	科長	周太郎	周太郎
	技士	王文靜	王文靜
	技佐	趙美琪	趙美琪
臺東縣政府		林奕德	林奕德
高雄市政府 都市發展局	副工程司	黃嘉怡	黃嘉怡
南投縣政府	國土計畫 執照人員	洪秉毅	洪秉毅
臺中市政府 都市發展局	幫工程司	萬劍君	萬劍君
嘉義縣政府	技正	陳金本	陳金本
"		王若華	王若華
"	科長	張秋賢	張秋賢

【規劃單位】

單位	職稱	姓名	簽名
崑山科技大學	專案經理	李育軒	李育軒
長豐工程顧問 股份有限公司		周婉惠	周婉惠
經緯航太科技		李淑娟	李淑娟
國立高雄大學 (智慧城鄉永續發展中心)		孫芸	孫芸
國立高雄大學 (智慧城鄉永續發展中心)	總監	林貞芳	林貞芳
	規劃師	陳郁璇	陳郁璇
	規劃師	呂祐利	呂祐利
龍邑工程顧問 股份有限公司	執行助理	蘇勤惠	蘇勤惠
	規劃經理	卓致瑞	卓致瑞
	規劃副理	翁聖智	翁聖智
	規劃師	楊怡真	楊怡真
	助理規劃師	蕭依庭	蕭依庭
	行政	陳怡輝	陳怡輝

【其他】

方金宜	何景賢	郭元欣
蔣廷欣	蔡元新	趙路平
楊家瑞	胡宇翔	陳軒軒
蔡桂芳	鄭建華	陳映綺
秦淑梅	周佩琪	陳心新
曾錦新	張詠晴	吳美軒
李欣臨	林育萱	黃凱新
黃傳品	林云卿	黃美軒
胡學芳	陳惠安	
張志偉	謝雅琪	
鍾英欣	翁育均	
陳鼎勳	吳俊偉	
張永豐	黃郁芳	
蔡明真	張煌傑	
吳月華	陳志煌	
黃明宏	陳微珊	
潘軒仁	王宜賢	

■ 附件五、鄉村地區整體規劃後續執行方式 注意事項

附件五、鄉村地區整體規劃後續執行方式注意事項

鄉村地區整體規劃已訂定於全國國土計畫縣市應辦事項，經本案研究建議，鄉村地區整體規劃可視為鄉村尺度之國土計畫，作為空間引導計畫、部門計畫且具備法定計畫地位；惟本案於期末審查階段，與會單位反應後續辦理執行層面問題，故透過本注意事項輔以補充說明。

一、土地利用綱要計畫作為鄉村地區空間引導計畫

（一）現有鄉村區聚落之發展屬性檢視

鄉村地區整體規劃源於全國國土計畫審議期間，為改善鄉村地區之公共設施缺乏、建築土地不足、農村環境破壞及蔓延無序發展等課題，要求於辦理鄉村地區整體規劃時，應考量人口結構及發展趨勢，分別就居住、產業、運輸及基本公共設施等需求，研擬發展或轉型策略，為避免地方政府辦理鄉村地區整體規劃時，過度聚焦於個別鄉村聚落之擴張需求，造成鄉村地區土地供給失衡、衝擊農業生產用地，故本案建議土地利用綱要計畫應以鄉鎮市區單元，權衡境內鄉村聚落之發展脈絡、聚落人口與土地利用情形等，指認生活區與產業區之空間分布，同時對於符合聚落發展脈絡、聚落人口具一定規模、或土地使用率超過一定比例者之鄉村聚落進行指認，作為下一階段城 2-3 或農 4 周邊擴大範圍之空間引導基礎。

（二）鄉村區周邊既有建築之務實檢討

土地利用綱要計畫進一步指認之生活區周邊或產業區周邊，係針對現有建成區蔓延情形之務實檢討，如區域計畫管制內容已與土地使用現況脫離、分區界線模糊、現況建築蔓延無法分隔，**基於尊重現況、引導集中之規劃理念，指認符合緊湊發展區位條件者（如與現有聚落毗鄰，或可提供公共設施服務效益者等）、允許後續進一步循使用許可程序輔導合法化，非經指認地區不得再進行零星變更，以避免無差別、蛙躍式擴散。**

（三）由下而上的鄉村地區產業用地藍圖

鄉村地區產業所指包括一級產業、二級產業以及三級產業，有關農地利

用之綜合規劃構想在農委會另案委託之鄉村地區整體規劃著墨較多，例如重要作物分布圖、農業用地水資源需求盤點、特色一級產業指認等，除可與土地利用綱要計畫之外圍地區呼應外，亦可作為農業六級化之在地連結基礎。

二級產業除傳統製造業、未登記工廠之議題外，可循產業創新條例第 36 條精神，結合地方特色農產品、鄉公所、農會之產業需求，規劃設置鄉村型小型園區或在地型小型園區。

鄉村地區之三級產業包括餐飲、零售、文化觀光、物流、日常服務等，在目前各縣市國土計畫審議過程中，亦提出農業發展區有放寬觀光商業及長照服務等土地使用需求，惟其空間指認亦可透過鄉村地區整體規劃之產業用地藍圖來補充合理性與地域性。

(四) 有別於剛性的土地使用計畫，應視為空間引導架構

土地利用綱要計畫實務上必須結合民眾參與機制，實踐公民社會理念來加以討論與形成，有別於都市計畫劃設的土地使用計畫作為剛性的管制工具，土地利用綱要計畫並非直接調整土地使用，應視為一種土地利用的共識基礎，作為空間引導的架構。

歸仁區操作案例－鄉村區周邊既有建成區

歸仁區武東聚落鄉村區東北側，臨甲種建築用地，周界有現況道路，且目前皆已有建築，屬私有土地，共計 0.2 公頃。

非都市土地使用分區為一般農業區、非都市土地使用地編定以農牧用地為主，特定目的事業用地為輔，其中，特定目的事業用地為現況玄武宮及武東社區老人活動中心複合使用，目前臺南國土計畫公展版其國土功能分區分類模擬為農業發展地區第二類。



附圖 5-1 案例區位圖



附圖 5-2 土地利用綱要計畫圖



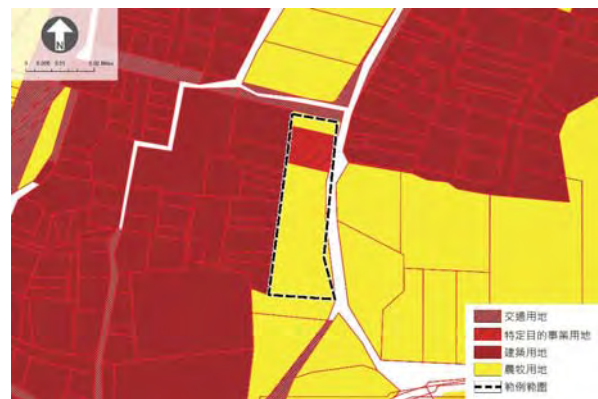
附圖 5-3 土地權屬分布圖



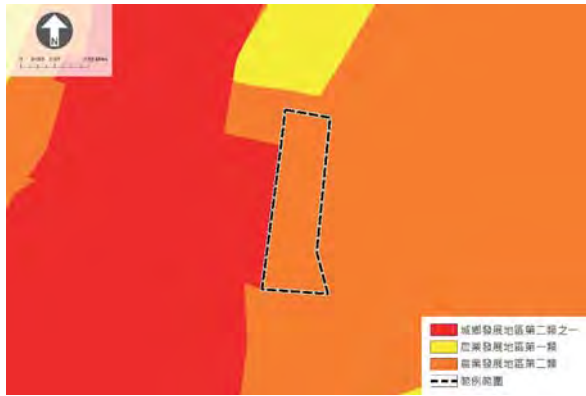
附圖 5-4 現況航照圖



附圖 5-5 非都市土地使用分區圖



附圖 5-6 非都市土地使用地編定圖



附圖 5-7 國土功能分區分類模擬圖
(公展版)



附圖 5-8 現況照片

歸仁區操作案例－可建築用地周邊既有建成區

大潭國小東側，臨特定目的事業用地及甲種建築用地，北側及西側周界有現況道路(東側有建議新建之道路系統)，且目前皆已有建築，屬私有土地，共計 1 公頃。

非都市土地使用分區為一般農業區、非都市土地使用地編定以農牧用地為主，甲種建築用地為輔，以私人住宅為主，並夾雜學生住宿使用，目前臺南國土計畫公展版其國土功能分區分類模擬為農業發展地區第一類。



附圖 5-9 案例區位圖



附圖 5-10 土地利用綱要計畫圖



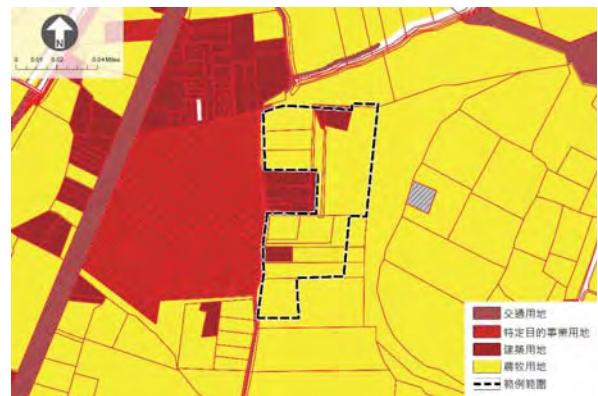
附圖 5-11 土地權屬分布圖



附圖 5-12 現況航照圖



附圖 5-13 非都市土地使用分區圖



附圖 5-14 非都市土地使用地編定圖



附圖 5-15 國土功能分區分類模擬圖
(公展版)



附圖 5-16 現況照片

二、透過鄉村地區整體規劃提升公共設施品質

(一) 結合鄉村地區分類辨識，釐清公共設施服務需求

依本研究建議結合鄉村地區屬性辨識，初步將依據鄉村地區中之「村里」，以其與都市地區之毗鄰距離及互動關係，予以區分為「與都市共構型鄉村地區」、「獨立自主型鄉村地區」及「條件特殊型鄉村地區」，作為掌握鄉村地區真實需求之基礎，同時針對不同類型之鄉村地區對應土地使用策略。

(二) 公共設施落實執行工具彙整

鄉村地區經整體規劃評估後，倘若有明確增設公共設施或公共服務之必要者，可爰用現有法令工具及結合部門計畫資源，以下彙整相關法令工具與機制，分述如下：

1、徵收

依據「土地徵收條例」第 3 條之規定，國家因公益需要，興辦交通事業、公用事業、水利事業、公共衛生及環境保護事業、政府機關、地方自治機關及其他公共建築、教育、學術及文化事業、社會福利事業等，得徵收私有土地。

2、利用退縮方式留設通道

依據各縣市建築管理自治條例，**面臨現有巷道基地，其建築線之指定，應以該巷道中心線為準，向兩旁均等退讓。**以「臺南市建築管理自治條例」為例，第 7 條規定基地位於非都市土地且現有巷道寬度未達 6 公尺者，以該巷道中心線為準，向兩旁均等退讓，以合計達到 6 公尺寬度之邊界線作為建築線。因此，**透過指定道路方式要求兩側新建建築退縮建築，以逐漸留設一定寬度之通道，供消防、救災、通行與開放空間使用。**

3、利用現有空地空屋

部分縣市（如基隆市、桃園市、新竹市、苗栗縣、臺中市、臺南市、高雄市、嘉義市、屏東縣、雲林縣等）為有效管理空地、空屋，改善環境衛生、維護市容景觀、提升生活環境品質，促進土地及建築物合理利用，訂有空地空屋管理自治條例，以「臺南市空地空屋管理自治條例」為例，第 6 條規定**空地提供政府機關使用者，無償使用期間免徵地價稅，且開放**

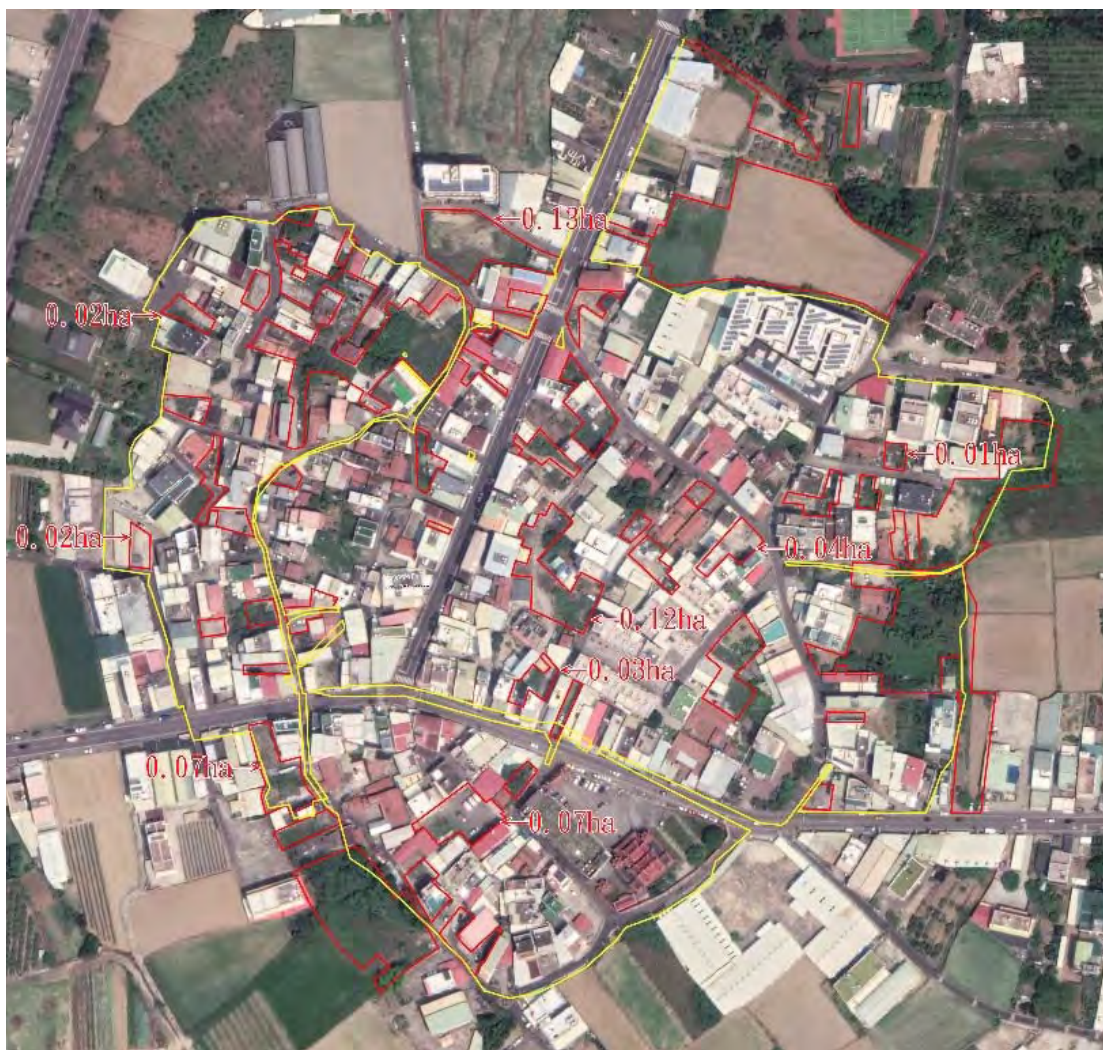
供公眾使用收取費用之立體停車場，其房屋稅得以非住家非營業用稅率課徵。第 8 條區公所應就空地、空屋，進行清查並造冊列管，因此，於進行鄉村地區整體規劃時，可利用現有自治條例基礎，媒合彈性使用之可能性。

4、設置民營停車場

部分縣市（如桃園市、苗栗縣竹南鎮、臺中市、嘉義市、臺南市等）為獎勵民間廣設路外公共停車場，以改善交通秩序，訂有民間設置路外公共停車場獎助辦法，以「臺南市民間設置路外公共停車場獎助辦法」為例，第 5 條規定**獎助設置路外公共停車場費用**（平面停車場：每一個小型車停車位獎助新臺幣 3,000 元，總計最高不得超過新臺幣 60 萬元）及稅賦優惠（停車場全年平均停車率達 30%者，**就停車場坐落之土地及所屬之建築物範圍，予以補助自獲准獎助日起營運第 1 年應分攤之地價稅及房屋稅**，總計最高不得超過新臺幣 50 萬元）。屬停車空間不足之鄉村地區，於進行鄉村地區整體規劃時，可利用現有自治條例基礎，媒合彈性使用之可能性。

歸仁區操作案例－大潭聚落現有閒置空地清查

以大潭聚落為例，盤點鄉村區內現有空置地，規模大致介於 0.02~0.13 公頃，如能提供周邊居住所需停車、口袋公園、小型活動空間等，補充相關公共服務，並提升土地利用效益。



附圖 5-17 大潭聚落空置地分布示意圖



附圖 5-18 大潭聚落空置地現況

三、涉及法令修改或長期研議方向建議

此外，於規劃過程中，農村社區土地重劃處多次研提現有鄉村地區土地普遍存在土地權屬細分、所有權人眾多、整合困難，導致不論可建築用地或公共建築重建之困難，故本案進一步針對涉及修法建議者，再行說明如下：

（一）類暫准公共設施，採徵用模式可行性：

依土地徵收條例第 58 條第一項，國家因興辦臨時性之公共建設工程，得徵用私有土地或土地改良物。第四項略以，徵用土地或土地改良物，應自公告徵用之日起計算使用補償費。如鄉村地區閒置土地、建物，因所有權人無使用計畫、亦無移轉意願者，可循徵用模式，由需用機關編列預算採徵用模式取得土地或建物使用權，期間應計算補償費或減免稅收，惟其涉及土地徵收條例第 58 條有關徵用條件、徵用期間存續、適用基地遴選條件等，如政策方向具合理性，仍應配套研議修法之可行性。

（二）老舊建築物改建適用危老條例之可行性

鄉村地區之可建築用地重建改建之課題並不在容積率需求，而在於地主整合困難度，依都市危險及老舊建築物加速重建條例，其適用範圍僅限都市計畫範圍，另依該條例第 5 條，申請重建時，新建建築物之起造人應擬具重建計畫，取得重建計畫範圍內全體土地及合法建築物所有權人之同意。則建議參照危老條例之精神，鄉村地區老舊建築物之重建應適度降低土地整合門檻，以提升鄉村地區可建築土地集中利用之誘因，惟為避免鄉村地區可建築土地成為房地產市場的新興標的，應謹慎研議，以滿足在地社區居民之住宅品質提升為初衷。

（三）參考國外案例成立土地銀行或換地政策之可能性

人類活動必須活在特定空間的土地上，需要水、電、下水道、道路等基礎設施，因此需要能滿足其需求的土地政策，但是應避免浪費土地資源在不必要的開發，因為土地是不會增加的資源。鑑於土地資源的不可變動性，在國外案例上亦有類似土地銀行或儲備土地之政策，以期節約使用，避免過度導向市場經濟角度，因此以下整理日本小樽市空地銀行及德國換地政策供後續規劃作業省思。

1、日本小樽市空房與空地銀行的概念

分別就提供者與需求者媒合機制分述如下。

提供空房 與空地	▪ 所有權人提出擬釋出的空房與空地物件申請。 ▪ 公益社團法人將現地調查物件，確認是否可登錄。 ▪ 公益社團法人確認申請同意後，公布空房與空地物件訊息，供需要空房與空地者參考。 ▪ 所有權人可委由公益社團法人協助物件介紹與媒合。 ▪ 所有權人可委由公益社團法人協助成功媒合物件訂定契約。
尋求可利用的空房 與空地	▪ 可至公益社團法人尋找空房與空地物件訊息。 ▪ 尋求可利用的空房與空地者，提出利用申請書。 ▪ 公益社團法人通知釋出物件的所有權人，有相關利用申請。 ▪ 所有權人可委由公益社團法人協助物件介紹與媒合。 ▪ 所有權人可委由公益社團法人協助成功媒合物件訂定契約。

2、德國換地政策

德國土地政策賦予鄉鎮高度自治權力，土地如何使用的規劃權，也在鄉鎮代表會議上決定。以德國 Weyarn 小鎮為例即發展出一套既保存農村地景，又維持農村發展的「換地政策」。例如德國農地每平方公尺 5 歐元，建地每平方公尺 400 歐元，農地要轉為建地必須經過鎮代表會議同意，而且必須把三分之二的土地以農地價格賣給鎮公所，鎮公所收購的這些土地稱為「儲備土地」，運用在公共建設用地、年輕家庭的租用國宅、讓能提供在地就業機會的公司設廠等用途上。有了儲備土地，有時要推動公共建設，不一定要徵收，可以與農民交換土地，而且會多給農民土地。



換地政策，將購買來的土地規劃為青年租用國宅，吸引年輕人願意留在鄉村發展。

資料來源：德國鄉村發展經驗交流(2)
鄉鎮作主的土地政策，上下游新聞市集，記者楊鎮宇，2014.03.15

<https://www.newsmarket.com.tw/blog/48061/>

四、土地使用管制規則的彈性調整

在目前各縣市國土計畫審議過程中，亦提出諸如國土保育區或農業發展區之

容許使用放寬需求，惟其空間指認亦可透過鄉村地區整體規劃之來補充其合理性與區位特殊性，程序上可於鄉村地區整體規劃公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關依循指導計畫研擬土地使用管制規則，報部核定。

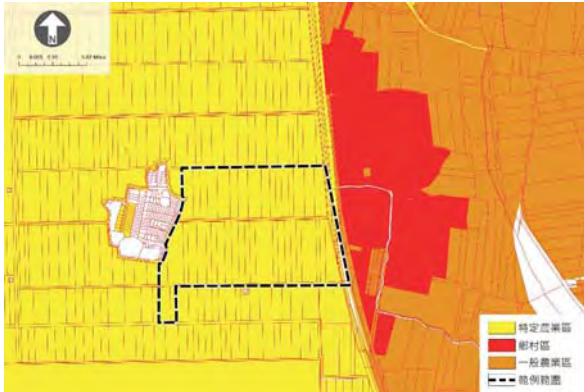
實際需求情形以下以歸仁案例說明。

（一）一級產業六級化地土地使用項目放寬可能性

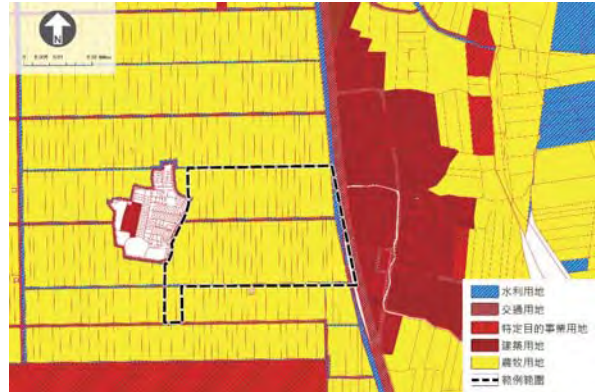
符合歸仁區鄉村地區整體規劃指認之地方特色一級產業，包括觀賞魚養殖、花卉園藝、雜糧油品原料生產、菱角等，如經營者有朝向一級產業六級化發展，相關農作關連設施應於現有農牧用地容許使用項目中適度放寬，必要時，應協調工業主管機關針對 1.5 級產業，劃設小型鄉村工業園區之輔導措施。

以歸仁區七甲聚落中花卉園區為例，以東側臨接道路，花卉店家設立於農路兩側，並利用一條無尾通道作為停車場，皆屬私有土地，共計 8 公頃。非都市土地使用分區為特定農業區、非都市土地使用地編定以農牧用地為主，交通用地為輔，目前臺南國土計畫公展版其國土功能分區分類模擬為農業發展地區第二類，而其周邊部分為農業發展地區第一類，因此，進一步檢視國土計畫土地使用管制規則之使用項目於各國土功能分區分類使用情形（10902 版）如下：

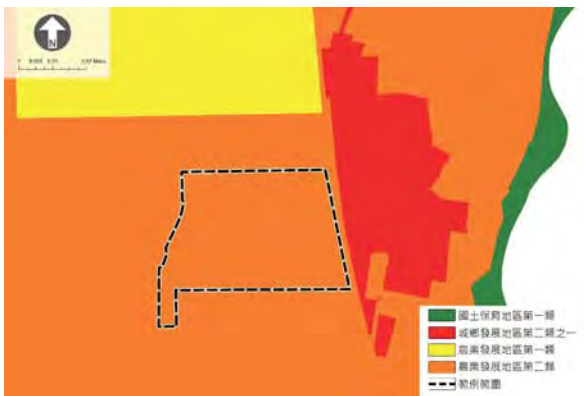
項次	使用項目	細目	農 1	農 2
既有權利保障：「▲」代表免經國土計畫主管機關同意使用；「△」代表應經國土計畫主管機關同意使用，如達一定規模以上，則須使用申請許可；「-」代表無既有權利保障之相關規定，應依新設之使用情形表辦理。				
新設者：「●」代表免經國土計畫主管機關同意使用；「○」代表應經國土計畫主管機關同意使用，如達一定規模以上，則須使用申請許可；「×」代表不允許使用。				
15	私設通路	私設通路	- ○	- ○
16	休閒農業設施	休閒農業遊憩設施	△ ×	- ○
		休閒農業體驗設施	- ●	- ●
20	零售設施	綜合商品零售設施	▲ ×	▲ ×
		一般零售設施	▲ ×	▲ ×



附圖 5-23 非都市土地使用分區圖



附圖 5-24 非都市土地使用地編定圖



附圖 5-25 國土功能分區分類模擬圖
(公展版)



附圖 5-26 停車區域現況



附圖 5-27 現況照片

(二) 日常生活服務使用放寬可能性

現有鄉村地區既有聚落無法因應區內大量活動人口進駐者，應於主要省道、縣道、鄉道兩側適度給予鄰里商業設施使用之許可條件，以避免需求大於供給，大量違章、鐵皮設施衝擊鄉村景觀環境，且影響生活空間之安全性。

以歸仁區長榮路兩側為例，現況為餐飲店、機車店、託運店、洗衣店、影印店、超市、電腦維修等學生日常所需商業，皆屬私有土地，共計 3 公頃。非都市土地使用分區為一班農業區、非都市土地使用地編定以農牧用地為主，

交通用地為輔，目前臺南國土計畫公展版其國土功能分區分類模擬為農業發展地區第一類及第二類，而長榮路部分位於鄉村區則為城鄉發展地區第二類之一，因此，進一步檢視國土計畫土地使用管制規則之使用項目於各國土功能分區分類使用情形（10902 版）如下：

項次	使用項目	細目	農 1	農 2	城 2-1
既有權利保障：「▲」代表免經國土計畫主管機關同意使用；「△」代表應經國土計畫主管機關同意使用，如達一定規模以上，則須使用申請許可；「-」代表無既有權利保障之相關規定，應依新設之使用情形表辦理。					
新設者：「●」代表免經國土計畫主管機關同意使用；「○」代表應經國土計畫主管機關同意使用，如達一定規模以上，則須使用申請許可；「×」代表不允許使用。					
15	私設通路	私設通路	- ○	- ○	- ○
19	住宅	住宅	▲ ×	▲ ×	▲ ○
20	零售設施	綜合商品零售設施	▲ ×	▲ ×	▲ ○
		一般零售設施	▲ ×	▲ ×	▲ ○
		特種零售設施	- ×	- ×	- ○
25	餐飲設施	餐飲設施	▲ ×	▲ ×	▲ ○

考量歸仁區大潭武東聚落及長榮大學主要道路兩側，因應師生生活機能，已轉變原有聚落型態，初步評估應涉及調整國土功能分區分類。



附圖 5-28 案例區位圖



附圖 5-29 土地利用綱要計畫圖



附圖 5-30 土地權屬分布圖



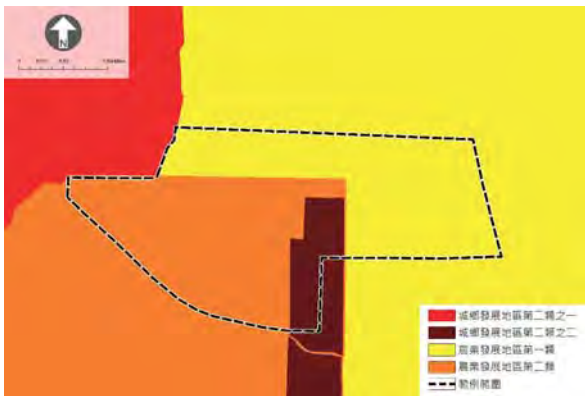
附圖 5-31 現況航照圖



附圖 5-32 非都市土地使用分區圖



附圖 5-33 非都市土地使用地編定圖



附圖 5-34 國土功能分區分類模擬圖
(公展版)



附圖 5-35 現況照片

五、涉及國土功能分區之變更

經鄉村地區整體規劃，在不妨礙全國國土計畫、縣市國土計畫指導原則前提下，對國土計畫功能分區應可適度檢討建議，惟其與第三階段縣市國土計畫功能分區劃設之辦理進度、辦理程序如何整合，仍待相關規劃案例滾動檢討或規劃手冊研商作業時妥予研議。