111 年度「鄉村地區整體規劃作業顧問團」委託專業服務案

第 2 場座談會議程

壹、座談緣由

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

貳、座談會主題

本次會議為第 2 場座談會，主題為「國土計畫法下農村社區(聚落)之擴大機制」。

參、時間及地點

一、時間：112 年 4 月 27 日（星期四）13:30～16:30

二、地點：逢甲大學（臺中市西屯區文華路 100 號人言大樓 B1 第四國際會議廳）

三、線上會議連結：https://reurl.cc/8qbK0b

肆、議程內容

時間	行程	說明
13:30~14:00	報到	
14:00~14:05	主持人致詞	曾梓峰教授（計畫主持人）
14:05~14:20	簡報說明	蔡簡任技正玉滿（內政部營建署）
14:20~15:50	座談交流	專家學者： 王瑞興顧問 吳振發教授（國立中興大學園藝學系） 岳裕智總經理（寰域工程顧問有限公司） 姬世明科長（內政部地政司） 邊泰明教授（國立政治大學地政學系） 蘇勤惠副總經理（龍邑工程顧問股份有限公司）
15:50~16:30	綜合討論	
16:30	賦歸	

伍、討論事項、國土計畫法下農村社區(聚落)之擴大機制

一、當前面臨議題

依據現行區域計畫法及相關法令規定，農村社區之擴大應採開發許可及農村社區土地重劃方式辦理，且應結合農村再生計畫。然因仍有大部分農村社區未參與農村再生，或擴大範圍未達一定規模以上，無法達到農村社區土地重劃財務平衡相關規定，為積極改善農村（包括原民聚落及非原民聚落）生活環境，爰應就該等農村聚落另為研擬適當土地規劃及開發方式。

二、法令及政策

包含全國國土計畫及農村社區土地重劃條例相關規定，詳如附件1。

三、建議方向

（一）農村社區（聚落）之擴大應以改善公共服務及環境品質為主，並應透過法定空間計畫具體指導

1. 基本原則

未來農村社區（聚落）之擴大，應以提供必要之公共設施或公共服務為主要目的，改善生活環境品質，並<u>應於各層級國土計畫內，載明擬擴大之區位及發展總量</u>，即：

(1)全國國土計畫：訂定擴大區位之指導原則。

(2)直轄市、縣（市）國土計畫（包含鄉村地區整體規劃）：指認得擴大之範圍以及發展總量，並依據總量具體規劃擴大範圍內之道路、開放空間、

污水處理…等公共設施配置，以及其餘可建築利用土地。

2.辦理程序及規劃內容

(1)辦理程序：透過辦理鄉村地區整體規劃，將個別鄉、鎮、市、區之農村社區（聚落）擴大需求納入規劃，並依國土計畫法完成變更直轄市、縣（市）國土計畫之法定作業程序後，續行辦理相關公共設施之建設。針對政府以及社區啟動鄉村地區整體規劃之程序如下：

①政府主動辦理：由直轄市、縣（市）政府依據直轄市、縣（市）國土計畫指認之優先規劃地區，逐案完成鄉村地區整體規劃作業；或考量地方發展需求，主動辦理前開優先規劃地區以外之鄉、鎮、市、區規劃作業。

②社區（聚落）提出建議：針對具有改善公共設施需求之社區（聚落），由各該社區（聚落）代表人或團體洽直轄市、縣（市）政府協助，啟動鄉村地區整體規劃作業；如該社區（聚落）已完成鄉村地區整體規劃者，則請直轄市、縣（市）政府辦理變更作業。

(2)規劃內容

①直轄市、縣(市)國土計畫有明確指導擴大之範圍以及發展總量等事項者，於鄉村地區整體規劃案內，得劃設各農村社區（聚落）得適度擴大之範圍，並進行細部規劃，包含公共設施、居住或商業等用地；前開擴大範圍應以配置社區所

需要之公共設施為主，公共設施配置後之其餘土地始提供居住或社區生活必要之商業使用。

②直轄市、縣(市)國土計畫未有明確指導內容者，則於規劃過程進行基本資料調查分析，盤點並提出各社區有擴大必要之具體佐證資料（包含社區內、外公共設施服務情形、人口成長情形……等），再於鄉村地區整體規劃案內劃設擴大範圍，並進行細部規劃。

③除直接劃設擴大範圍並進行細部規劃外，為考量後續開發彈性，亦可於鄉村地區整體規劃案內載明開發區位及開發方式，訂定農村社區（聚落）所需配置之公共設施及搭配可提供居住空間總量，並採分期分區開發，依照土地所有權人整合情形，先行完成整合者，進行土地使用（應經申請同意或使用許可）申請，並接續辦理農村社區土地重劃程序，以興闢所需之公共設施。

（二）農村社區（聚落）擴大之辦理（開發）方式

1. 具重劃財務效益者，辦理農村社區土地重劃

(1)區位：位於已核定農村再生計畫之農業發展地區為原則。

未來於國土計畫階段仍延續既有政策方向，辦理農村社區土地重劃之區位，應位於已核定農村再生計畫範圍內之地區，且以農業發展地區內已劃設為農 4、符合農 4 劃設條件，或屬「與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落」者，得辦理農村社區土地重劃。

(2)機制：於使用許可案內研擬細部計畫。

①按現行機制，辦理農村社區土地重劃地區因屬開發社區達50戶或土地面積達1公頃以上，應申請非都市土地開發許可。因得辦理農村社區土地重劃之農村社區（聚落），為符合財務可行性須達一定面積規模以上，依國土計畫法規定原則應申請使用許可。

②前開使用許可案件，應比照現行同性質開發許可案件，於使用許可計畫書內載明重劃範圍內之土地使用細部規劃，包括公共設施、可建築土地等配置區位，據以進行重劃工程。

(3)配套措施：針對既有辦理中或擬啟動之農村社區土地重劃案件處理建議

①已完成範圍勘選並已申請開發許可：於114年4月30日前儘速完成審議作業，並於取得開發許可後，由直轄市、縣（市）政府據以調整適當國土功能分區，續依相關規定辦理重劃作業。

②重劃範圍勘選評估中：請直轄市、縣（市）政府針對正在評估勘選重劃範圍之鄉、鎮、市、區，儘速啟動鄉村地區整體規劃作業，依照前述第三、(一)、2.點載明規劃內容，並完成法定程序後，續依相關規定辦理重劃作業。

2.未具重劃效益者，由政府負責完成公共設施興闢及相關作業

(1) 區位：位處偏遠或屬原住民族土地之農村社區（聚落），未具辦理農村社區土地重劃之財務可

行性，難以透過農村社區土地重劃方式辦理者。

(2)機制：於鄉村地區整體規劃案內研擬細部計畫，由政府協助取得公共設施。

①經鄉村地區整體規劃案盤點需求後，擬定各聚落之細部計畫(以下圖為例)，其內容包含公共設施(例如道路、退縮人行空間、污水處理設施或其他必要之公共設施）配置區位及其餘可建築土地。

圖 1 鄉村地區整體規劃案內之細部土地使用計畫示意圖

②由直轄市、縣(市)政府自行籌措財源，或尋求相關政策資源（例如農村再生、地方創生等補助經費）挹注後，依照前述土地使用計畫規劃內容，由政府負責完成社區(聚落)及其必要擴大範圍之公共設施興闢。

③因該區域已有完整空間規劃並完成所需之公共建設，則於前開社區(聚落)及其擴大範圍內從事住宅、商業或生活所需相關土地使用，得簡化應經申請同意辦理程序，或評估改採免經申

請同意方式，以簡政便民。

(3)配套措施：

各直轄市、縣（市）政府於辦理鄉村地區整體規劃過程中，可自行或透過內政部協助，配合案內現地資源盤點成果，依照各該鄉村地區屬性向有關部會洽詢資源投入可行性，例如國家發展委員會(地方創生)、行政院農業委員會(農村再生)、客家委員會（客庄創生環境營造計畫)、內政部（城鎮風貌及創生環境營造計畫）等。

3.其他辦理方式

(1)擬定都市計畫

依都市計畫法第 11 條規定，應擬定鄉街計畫之地區包括「鄉公所所在地」、「人口集居五年前已達 3,000 人，而在最近 5 年內已增加 1/3 以上之地區」、「人口集居達 3,000 人，而其中工商業人口占就業總人口 50%以上之地區」以及「其他經縣政府指定應依都市計畫法擬定鄉街計畫之地區」。

直轄市、縣（市）政府於鄉村地區整體規劃過程，經盤點確認各該聚落達到擬定鄉街計畫之門檻，或經計畫整體評估有擬定鄉街計畫之必要者，得於計畫內敘明（指認為城 2-3）並完成法定程序（變更直轄市、縣（市）國土計畫）後，依照法定計畫指導並依都市計畫法相關規定，辦理新訂都市計畫作業，規劃配置相關公共設施並引導聚落有續發展。

(2)土地開發回饋

非都市土地除大面積開發(區域計畫開發許可、國土計畫使用許可)於母法明定開發回饋機制外,小面積開發長期未有針對補強在地公共設施之回饋機制。考量部分聚落未具辦理農村社區土地重劃之財務可行性,或未達都市計畫擬定門檻,為使該類地區仍有機會改善基礎公共設施、維持生活環境水準,可評估透過鄉村地區整體規劃,規劃土地開發回饋機制,包括適用區位、回饋項目(開闢/管理公共設施、現金、可建築土地……等)、回饋比例等事項。

參考現行包括都市計畫(第 27 條之 1)、區域計畫(第 15 條之 3)之回饋機制均於母法明定,考量開發回饋事項涉及人民權利義務,建議後續配合國土計畫法修正時機,評估納入開發回饋規定,並結合鄉村地區整體規劃以明確對應地方需求。

(3) 發展權(容積)移轉

發展權移轉(Transfer of Development Rights, TDR)源自歐美國家為保存古蹟、重要生態資源或農業用地等,將可建築或發展的權利,自土地所有權中分離出來允許其單獨處分,或移轉至其它可建築用地上發展。我國對於發展權移轉之應用主要係用於文化資產保存(文化資產保存法第 41 條、第 50 條)以及解決都市計畫公共設施保留地、河川區域私有土地等未能徵收之課題(都市計畫法第 83 條之 1、水利法第 82 條)。

考量直轄市、縣(市)政府多宥於財政因素

無法直接徵收或價購取得鄉村地區所需之公共設施土地，後續可評估透過發展權（容積）移轉機制，將鄉村地區整體規劃指定興闢之公共設施土地，其受限之發展權移轉至同一鄉（鎮、市、區）之可建築土地。惟前開移轉應於鄉村地區整體規劃案內，建構該鄉（鎮、市、區）之容積總量管控機制，並律定係由政府於規劃案內主動進行發展權之調派，或於成立交易平台之前提下，允許私人視需求購置所需之發展權。

此外，同前述開發回饋機制，因國土計畫法目前並未授權得辦理發展權移轉，建議後續納入國土計畫法修正考量。

(4)碳權交易

為因應氣候變遷對環境與人類的威脅，行政院已於 111 年 3 月公布 2050 淨零排放路徑及策略，企業未來必須進行減碳措施或購買碳權，以達到政府制訂各階段目標。

由於鄉村地區的樹木與植物具有固碳的功能，建議直轄市、縣（市）政府可以透過調查計算鄉村地區的固碳量，換算為碳權並藉由政府成立之交易平台，出售給需要購入碳權之企業，進而獲取財源以取得鄉村地區整體規劃案內指定之公共設施用地。

此機制從鄉村的特性與利益出發，強化鄉村的功能與地位，亦有助地方財務平衡與自主性，吸引企業資源與資金挹入，同時鼓勵鄉村地區種植固碳量高之樹木。惟後續亦應納入國土計畫法

修正考量，以明定相關權利義務。

陸、臨時動議

柒、散會

附件 1：農村社區土地重劃相關政策及法令規定

（一）全國國土計畫

1. 第 5 章國土空間發展與成長管理策略

(1)第一節柒、城鄉發展空間之發展策略、五、推動鄉村地區整體規劃，形塑鄉村特色風貌。

「……（三）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，鼓勵透過農村社區土地重劃等方式，建立農特產行銷之產業活化措施、進行整體環境改善、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，並提升農村社區意識，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)第二節參、環境品質提升及公共設施提供策略、一、供給合理公共設施，提高生活品質。

「……（二）鄉村地區：為促進鄉村地區永續發展及農村再生，直轄市、縣（市）政府應透過鄉村地區整體規劃，於改善鄉村地區生產條件、維護鄉村地區生態環境及提升鄉村地區生活品質等需求下，針對公共設施進行整體規劃，配合農村再生及農村社區土地重劃等，取得必要公共設施，以改善鄉村地區生活、生產及生態環境。」

2. 第 8 章國土功能分區-農業發展地區第 4 類劃設條件：

「……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，於依本法取得使用許可後得適度擴大其範圍。」

3.第 9 章土地使用指導原則-農業發展地區基本原則

「……農業發展地區如有以從事農業經營之居住需求或其他目的兼做居住功能者，於農業發展地區第 4 類地區優先興建，並避免零星分散設置於農業發展地區其他分類土地。發展原則如下：1.優先於農業發展地區第 4 類地區、鄉村地區整體規劃範圍或農村再生範圍內，以農村社區土地重劃等方式辦理，提供所需住宅用地，減少個別、零星興建。」

4.綜上，全國國土計畫指導方向，係透過計畫（鄉村地區整體規劃、農村再生）引導適當區位，並以農村社區土地重劃作為整體開發、公共設施用地提供之其中一項政策工具。

（二）農村社區土地重劃條例相關規定

1.農村社區土地重劃條例

(1)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)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。

(3)第 7 條：農村社區內私有土地符合第五條各款情形之一者，經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，得由土地所有權人申請該管直轄市或縣(市)主管機關核准後，優先辦理農村社區土地重劃。

(4)第 9 條：為促進土地利用，擴大辦理農村社區土地重劃，得由土地所有權人自行組成重劃會辦理農村社區土地重劃；有關之籌備作業、重劃會組織、重劃申辦程序、重劃業務、准駁條件、監督管理、獎勵、違反法令之處分及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。……重劃會辦理農村社區土地重劃時，應經重劃區內私有土地所有權人合計超過 1/2，且其所有面積合計超過私有土地面積 1/2 者之同意，就重劃區全部土地辦理重劃，並經該管直轄市或縣(市)主管機關核准後實施。

2.農村社區土地重劃條例施行細則

(1)第 2 條：重劃區涉及非都市土地使用分區變更者，應依區域計畫法相關規定辦理，於重劃計畫書報核前，提報區域計畫委員會審議，取得許可，並於重劃完成後逕為辦理非都市土地使用分區及各種使用地編定之登記。

(2)第 2-1 條：本條例第 3 條第 1 項所稱農村聚落、

原住民聚落，指下列範圍之土地，其合計面積達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。但依本條例第5條第1項第4款規定辦理災區重建時，面積以0.3333公頃、戶數以10戶、人口數以33人以上認定之：一、農村聚落：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。二、原住民聚落：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。

3.農村社區土地重劃範圍勘選作業要點

(1)第2點：辦理農村社區土地重劃之區位，須位於已核定農村再生計畫範圍內之地區。

(2)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。……（第4款至第6款內容同施行細則第2-1條）

(3)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。(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。

(4)第 8 點：重劃區因區域整體發展或增加公共設施之需要，其適度擴大之範圍，應避免將下列土地納入重劃區範圍：(一)供文化保存使用土地。(二)位屬環境敏感及特定目的事業使用土地。(三) 現供公共事業使用之土地或其他單位已提出申請開發為特定目的事業用地之土地。(四)經政府擬定開發計畫或有重大建設之土地。

附件 2：都市計畫案例

以臺北市政府 107 年 12 月 17 日公告實施「臺北市南港區都市計畫主要計畫（第二次通盤檢討）案」以及 108 年 1 月 18 日公告實施「臺北市南港區都市計畫細部計畫（通盤檢討）案」為例，為配合東區門戶計畫推動都市再生需求，於主要計畫指明原則得由工業區變更為特定專用區之「暫予保留地區」，並指定開發方式（都市更新）及回饋機制（非老舊聚落作住宅、商業使用者適用），再於細部計畫案指明都市更新單元、退縮留設開放空間之整體規劃、預留計畫道路開發方式後，由實施者完成都市更新事業計畫草案，再分別辦理變更主要計畫及擬定細部計畫等程序，進行開發利用。

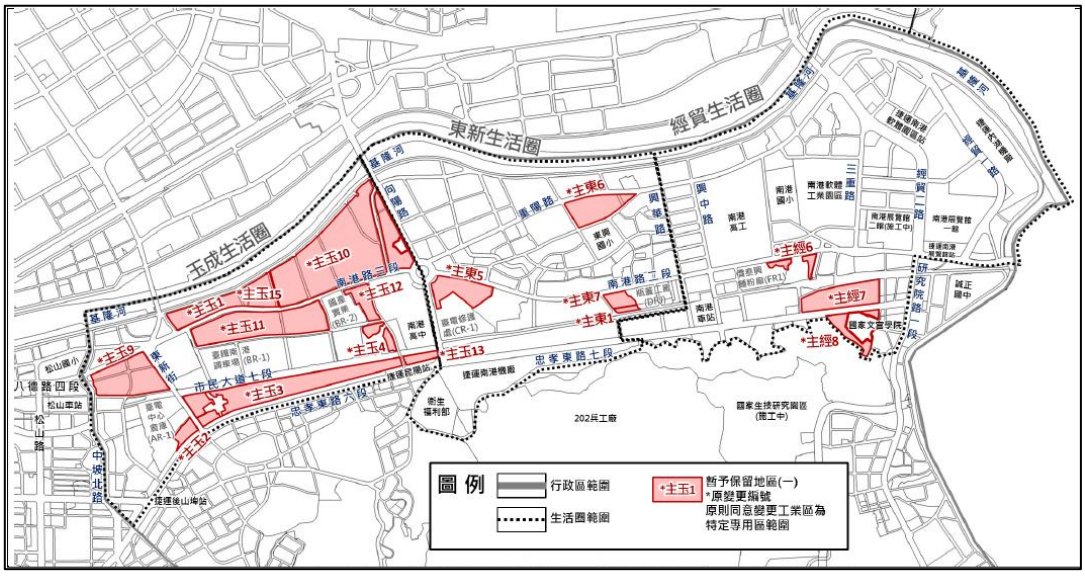

圖 2 南港區主計 2 通暫予保留地區(一)原則同意變更工業區為特定專用區位置示意圖

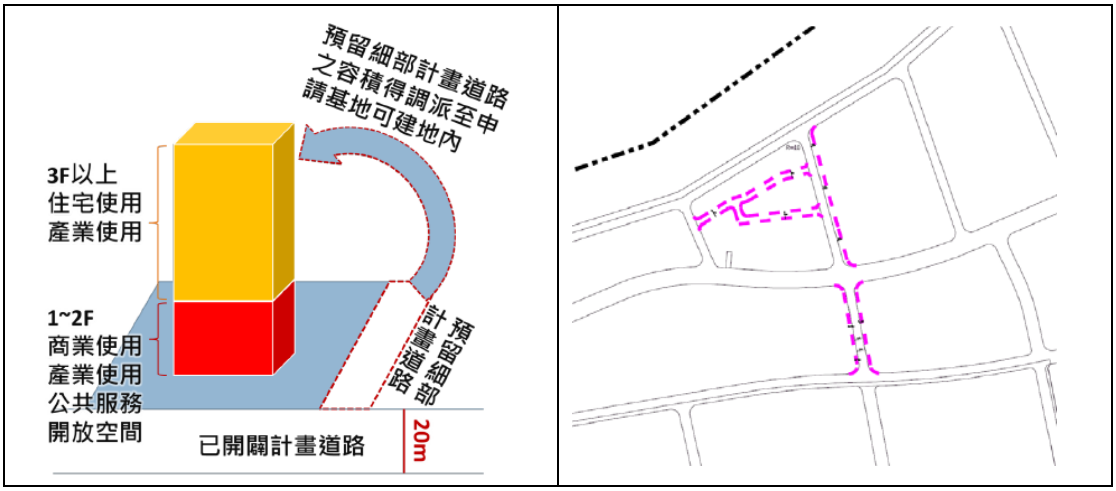

圖 3 南港區細計通檢預留細部計畫道路容積調派方式及預留位置示意圖

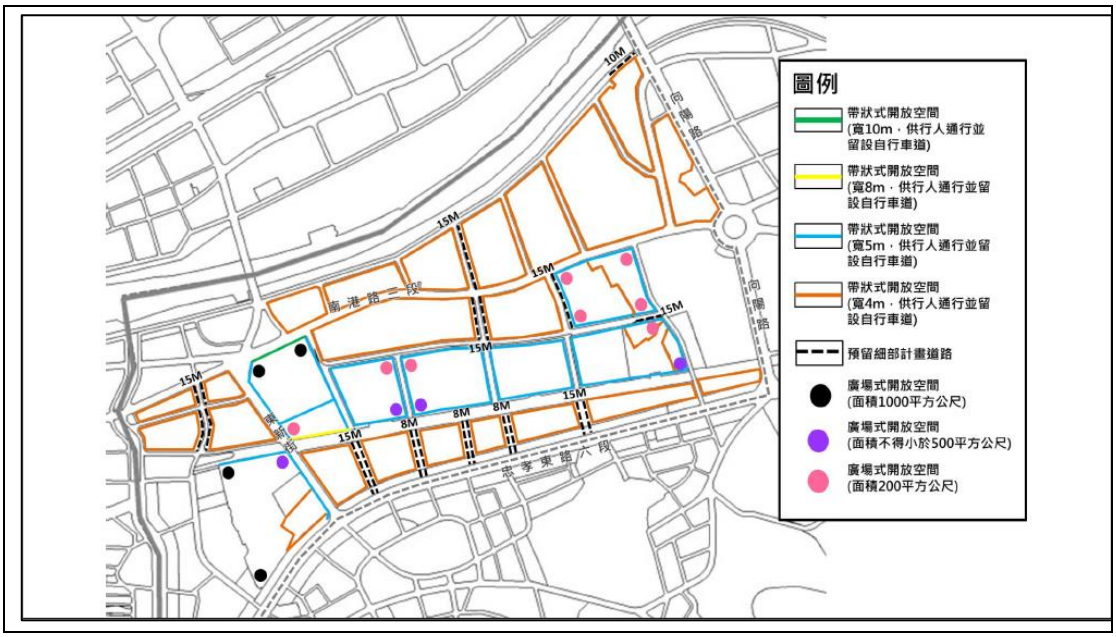

圖 4 南港區細計通檢退縮留設開放空間位置示意圖