

111 年度「鄉村地區整體規劃作業顧問團」專業服務委託案
第 2 場座談會
會議紀錄

壹、會議時間：112 年 4 月 27 日（星期四）下午 2 時 0 分

貳、會議地點：逢甲大學第四國際會議廳

參、主持人：曾教授梓峰

肆、出席人員：（詳簽到簿）

紀錄：喬維萱

伍、會議結論：

一、有關專家學者意見涉及農村社區（聚落）之調整範圍區位指認、地籍整理方式、紙上重劃適法性部分，請顧問團研議後與作業單位討論。

二、與會專家學者所提建議（如附件），請逢甲大學製作回應處理情形對照表，並另行安排工作會議討論，以納入本案後續研究參考。

陸、散會：下午 4 時 30 分

附件、專家學者發言摘要（按發言順序）

◎岳總經理裕智

- （一）考量鄉村地區應滿足基本居住需求，當無法滿足時，就無法談論後續公共設施服務供需是否被滿足，而現行農村社區（聚落）之土地主要問題在於權屬複雜，導致屋齡老舊、嚴重窳陋和空屋率高等現象，惟現行工具除農村社區土地重劃外無其他選擇，建議就農村社區土地重劃是否需位於已核定農村再生計畫；是否需以農村再生基金挹注；或採其他規劃方式解決問題，建請營建署與地政單位評估可行性。
- （二）因土地重劃重點在於各土地權益之交換分合，參酌「平均地權條例」第 61 條規定意旨於實務上稱為「簡易市地重劃」又稱為「紙上重劃」，建議納入鄉村地區整體規劃，研議農村社區（聚落）調整適用範圍或另訂土地使用管制規則；另有關農村社區土地重劃可否跨區辦理，亦請評估可行性。
- （三）考量農村社區土地重劃涉及重劃費用負擔，需評估財務可行性，影響民眾參與意願，建議如屬鄉村地區整體規劃地區得於不超過原使用強度下訂定個別建築之使用強度。
- （四）關於本案系列座談會，建議後續評估主題納入鄉村地區公共設施多目標使用與土地使用管制規則適度放寬，以及農工混合型鄉村地區如何有效引導與規劃。

◎王顧問瑞興（含書面意見）

- （一）農村社區（聚落）以改善公共設施服務及環境品質

為主，並透過法定空間計畫指導。此原則，應無爭議，但現行 89 年公布施行的「農村社區土地重劃條例」，執行上諸多問題。99 年施行的「農村再生條例」執行成效如何？尚待評估。因為：

1. 人口轉為負成長，空屋超過 200 萬宅：全國國土計畫推估，台灣總人口 113 年達到最高峰 2,374 萬人後轉為負成長，150 年最低減至 1,710 萬人。但實際上 109 年已轉為負成長，人口快速減少，並往都市集中。110 年內政統計都市計畫人口 2,528 萬人，現住人口 1,858 萬人佔總人口 2,337 萬人的 79.50%。又主計總處公布「109 年人口及住宅普查結果」，空屋 166 萬 4 千宅，加上之後大量推案，粗估空屋超過 200 萬宅。
2. 公共設施不足，用地取得困難：都市計畫整體公共設施相對不足，尤其公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場等 5 項休憩式公共設施土地，依都市計畫法規定總面積不得少於全部計畫面積 10%，但依內政統計實際僅佔 3.68%，且部分尚未開闢。由於長久保留公共設施用地，影響地主權益，內政部雖於 102 年訂頒「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」，擬透過跨區市地重劃取得公共設施用地，但其可行性及預期成效，可慮，請參見拙作「都市計畫公共設施保留地專案檢討變更問題之探討」（刊登於 111 年 12 月第 84 期土地問題研究季刊）。上述雖談都市計畫，但鄉村地區整體規劃之公共設施取得也會面臨相同狀況。
3. 總之，擴大農村社區透過法定空間計畫指導，有必要性，但避免在人口加速減少，而空屋又持續增加，

如非辦理農村社區土地重劃，公共設施用地取得困難，反而淪為土地炒作管道。

（二）農村社區擴大之辦理（開發）方式

1. 具重劃財務效益者，辦理農村社區土地重劃。此原則，應無爭議，問題在於有心人藉此將更多而非必要納入的農地變更為建地。
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。理論上應無爭議，但實務上鄉村區高達4千餘區（國土計畫農4），如能擬定優先順序，如鄉公所所在地及人口數等，執行有所依據。

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，符合一定條件雖得擬定都市計畫，內政部於86年9月26日訂頒「新訂或擴大都市計畫執行要點」，但為落實區域計畫之都市發展政策，及有效規範非都市土地申請辦理新訂或擴大都市計畫，93年4月30日修正名稱為「非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點」，110年2月8日為新修正版，此要點於114年4月30日國土計畫分區編定公告實施後，應會配合修正。又依內政統計90年為456處464,997公頃，110年415處、485,830公頃，其中涉及市鎮、鄉街及特定區計畫變動，請參考內政統計表。個人看法是，雖然法令許可新訂或擴大都市計畫，但因涉及公共設施用地取得及財務可行性，實務上不容易，因為許多符合條件鄉村區皆無法新訂都市計畫。

- （2）土地開發回饋：民國70年代中期前台灣省政府訂頒「台灣省非都市土地編定公告屆滿5年通盤檢討

作業要點」，此作業要點並無母法（區域計畫法）授權，只是基於事實需要，以鄉村區最近 5 年增加人口預估未來 5 年需求增劃鄉村發展用地（乙種建築用地），增劃原則係按「雜、原、林、牧、養、旱、田」之地目劣等優先劃入，辦理至 88 年 6 月 30 日凍省為止。因為鄉村區多達 4 千餘區，限於人力及法制，並無回饋機制，也未配合增劃公共設施。以往經驗供參，所提建議國土計畫法修法納入回饋一節，同意此見。

(3)發展權（容積）移轉：發展權移轉目的是為消除因都市計畫警察權之行使，產生的暴利與扼殺，透過出售發展權以補償土地所有權人因土地發展受限的成本。現行都市計畫法第 83 條之 1 及水利法第 82 條稱之為容積移轉，但執行以來，雖解決部分取得用地問題（以道路用地為主），但也導致接受基地及周邊公共服務品質受到衝擊，利弊參半，爭議性大。對於鄉村地區公共設施用地之取得採容積移轉，建議修正國土計畫法一節，個人持保留意見，須再審慎評估。

（三）建議將農村社區（聚落）擴大機制改為農村更新機制，並將公共設施之取得與興闢納入更新機制內，且本案涉及鄉村地區整體發展，建議後續就農村社區（聚落）間之連結、農村生活、生產，以及國土功能分區及其分類調整等議題交叉研議。

◎姬科長世明（含書面意見）

（一）我國農村因囿於土地產權複雜、共有問題及缺乏必要公共設施、生活環境不佳等因素，致整體發展受限，間接導致人口外移及建築無序蔓延至周邊農業

用地；而農村社區土地重劃係以既有鄉村區、農村聚落、原住民聚落為核心，並得因增加公共設施、配合區域整體發展需要而適度擴大範圍，透過整體規劃改善土地共有情形、取得及興闢必要公共設施，改善生活環境，為改善農村問題可行方式之一。

1. 對於「公辦」農村社區土地重劃區，依法令規定規劃設計費、行政業務費及 99% 工程費由政府負擔，土地所有權人須負擔列為共同負擔之公共設施用地、1% 工程費、拆遷補償費及貸款利息，因土地所有人負擔原則係以未建築土地折價抵付，且重劃前編定為建築用地以外之土地之負擔至少 40%，因此得「適度擴大」納入重劃範圍之非建築用地面積即很大程度影響土地所有權人負擔情形，也間接影響辦理重劃意願，而依現行規定，係以「新增建築用地不大於既有建築用地面積 1.5 倍為原則」，作為「適度擴大」與否之認定標準。
2. 基於照顧農村及囿於農村土地價值偏低，難以自償重劃成本情形，農村社區土地重劃須仰賴中央及地方政府經費補助，在補助經費無虞前提下，前述「適度擴大」規模，應尚滿足辦理農村社區土地重劃需求；惟目前結合農村再生辦理並由農村再生基金支應中央補助經費之政策，面臨未推動農村再生社區難有補助經費辦理重劃及未來可能面臨農村再生基金用罄，無經費再補助辦理之困境。因此，需就後續以農村社區土地重劃作為落實國土計畫、鄉村地區整體規劃目標之推動工具之補助經費，研議由國土永續發展基金支應或另覓財源，或於中央政府無補助經費來源時，修正「適度擴大」之認定標準，

在計畫指導前提下，朝農村重劃自償性開發之方向努力，亦可鼓勵自辦農村重劃，以擴大國土計畫改善農村生活環境之成效。

(二) 有關座談資料建議方向 (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. 按農村社區擴大之基本原則為應透過法定空間計畫具體指導，建議鄉村地區整體規劃，應劃設適度擴大範圍並進行細部規劃，包含公共設施及居住或商業用地，以利辦理農村社區土地重劃時有所依據(同意規劃單位的建議)。
2. 有關座談資料建議方向 (一). 2. (2) ③為考量開發彈性，可於鄉村地區整體規劃載明開發區位及開發方式，並採分期分區開發。所述分期分區開發，應考量各分區是否符合辦理農村重劃之既有社區要件、財務計畫及公共設施配置區位及土地所有權人負擔公平性等。

(三) 有關座談資料建議方向 (二) 農村社區(聚落)擴大之辦理(開發)方式：

1. 建議方向 (二). 1. (1) 說明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」。其中所稱屬「與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落」其定義為何？
2. 另位於核定農村再生計畫範圍外之聚落或社區，倘無法透過農村地區整體規劃辦理農村社區土地重劃，如何改善其居住環境與生活品質，與建議方向

(一)2(1)②針對具有改善公共設施需求之社區(聚落),可由社區(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之作法,是否相違?

3. 建議方向(二).2,未具重劃效益者,由地方政府負責完成公共設施興闢及相關作業。所稱未具重劃效益係指重劃後無法達成改善公共服務或生活品質之目的或其他情形?倘係指財務不可行,應可評估提供經費補助、適度擴大範圍或調整規劃內容,使其財務可行。
4. 另倘由地方政府以其他方式負責完成社區(聚落)及其必要擴大範圍之公共施公共設施興闢,其用地取得是採類似徵收方式辦理或其他?若採徵收,需考量經費來源、土地所有權人權益公平性及意願等課題,其可行性宜審慎評估。
5. 又僅取得公共設施用地,尚未進行重劃地籍交換分合,無法改善原有地籍凌亂、不方整或持分共有人太多無法利用等問題,是否能達成改善公共服務及環境品質的整體效益,宜予考量。

(四)農村型態非常多樣,現行農村社區土地重劃有關範圍勘選、公共設施規劃及土地利用管制等相關規定,是否過於僵化,及是否可採簡易紙上重劃進行地籍交換分合,以促進土地有效利用,或以跨區重劃方式取得公共設施用地,以滿足農村發展及改善居住環境之實際需要,可就適法性、實務執行可行性、民眾之意願及實質效益等事項再加以討論。

◎吳教授振發

(一)鄉村地區整體規劃作為計畫整合平台,應回歸農村

的願景，即改善鄉村生活環境與增加必要性公共設施服務，應避免著眼於公共設施之取得與興闢，而導致計畫模糊焦點。

- (二) 考量農業部門無空間計畫體系，難以量化，建議鄉村地區整體規劃除農村社區（聚落）外，應整合農業部門各層級計畫，並配合周邊農業用地，串聯農產業相關政策資源。
- (三) 因農村社區土地重劃涉及土地所有權人意願，於聚落核心區難以實施，導致多數重劃範圍位於聚落以外範圍，且產生仕紳化效應與在地居民鏈結，建議重劃區位應評估其執行效益。
- (四) 於實務上，農村再生計畫多數已轉型為農產業觀光旅遊計畫，而非傳統土地整理與增加農業生產活動之計畫，故計畫與實際執行有落差；另有關重劃後公共設施之維管，因非屬社區自發性取得和管理公共設施項目（如社區活動中心、公園綠地等），爰多數由鄉（鎮、市、區）公所管理。
- (五) 為利農村社區土地重劃具可行性，建議降低重劃負擔比例，使負擔得降低至居民可負擔程度，並評估設定總面積上限、可建築比例與公共設施等，以界定重劃最小可開發面積與最小同意比例，使得農村社區土地重劃具可行性。
- (六) 有關透過由上而下計畫引導包括整體計畫、細部計畫與分期分區發展計畫，其計畫上本身具可行性，且細部計畫面積經研究一般宗族同意最小規模約為 0.5 公頃，故建議界定為最小細部計畫面積 0.5 公頃最具可行性；若透過由下而上方式，建議同樣界定最小公共設施面積與重劃最低效益面積，同樣依

個人現地調查後為 0.5 公頃。

- (七) 有關由政府協助取得公共設施部分，建議前面加上「由政府投入資源」，後面加上「政府取得回饋之公有土地，作為政府後續相關施政儲備用地。」以確保政府得順利獲得未來發展所需用地，並建議結合土地銀行概念，建構彈性土地運用機制。

◎蘇副總經理勤惠

- (一) 有關發展權（容積）移轉機制部分，農村社區（聚落）之公共設施取得或興闢，透過容積移轉方式，可能引起現行已供公共使用惟未取得之交通用地問題，引發反對聲浪。
- (二) 有關現行河川區部分，劃設為國 1 且多數為公有土地或未登記地，如屬私人土地者可否透過容積移轉方式補償，現行已有相關示範計畫實施，建議參酌前開計畫實施成效再予以評估可行性。
- (三) 有關碳權交易屬「補償機制」或「取得所有權」部分，如屬前者應係補償而非取得所有權；如屬後者將有對價取得土地所有權之問題，應有系統性配套機制，予以釐清。
- (四) 有關農村社區土地重劃透過出售抵費地，使財務平衡及提高重劃可行性部分，考量鄉村地區現行抵費地出售未具明確標的對象，將導致外來人口移入鄉村社區引發仕紳化現象；另有關地方所需必要性公共設施部分，需政府協助留設與興闢（如出入道路、停車場等），是否得透過紙上重劃方式，優先留設必要性公共設施範圍，其餘開發後再自行劃設，以降低整體公共設施負擔比率，建議納入評估。

- (五) 建議農村社區土地重劃非僅以財務角度評估其可行性，而係先透過紙上重劃，採分期分區方式興闢公共設施，並依各區域發展狀況辦理各階段重劃作業，以有效因應地方發展變動性。
- (六) 有關公共設施土地是否得透過「徵用」(即政府因公借用或租用私有財產)來獲得其使用權部分，因無取得土地所有權，可避免所有權移轉，且建議視地方發展彈性調整其徵用需求，必要時再取得公共設施使用權。
- (七) 農村社區(聚落)調整範圍應回歸至鄉村自然生活發展型態，建議就實際訪談有回歸至鄉村居住需求者(如青農回流)，再提出農村社區土地重劃，以避免農村社區土地重劃淪為土地炒作工具。