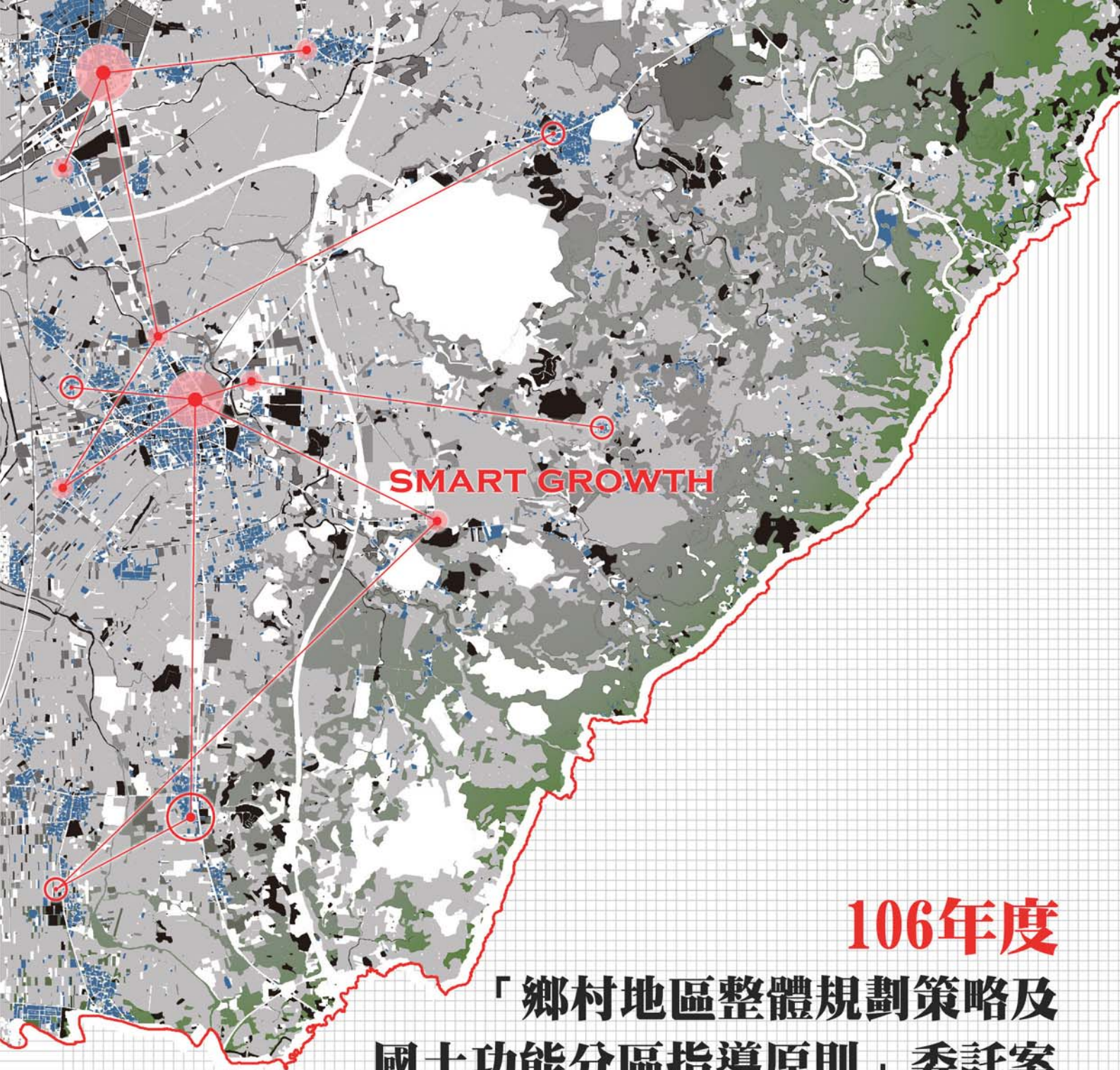




106年度
「鄉村地區整體規劃策略及
國土功能分區指導原則」委託案
(標案案號：UR-10619)
【成果報告簡要版】

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

目 錄

第一章 鄉村地區整體規劃的任務、功能與內涵.....	1-1
第一節 鄉村地區整體規劃的必要性.....	1-1
第二節 鄉村地區整體規劃的任務、功能與內涵.....	1-2
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.....	1-6
第四節 鄉村地區整體規劃的啟動時機與優先原則的建議.....	1-9
 第二章 鄉村地區整體規劃架構、程序與工具之概念	2-1
第一節 鄉村地區整體規劃的整備作業.....	2-1
第二節 鄉村地區整體規劃作業的基本架構.....	2-7
第三節 鄉村地區先期規劃的標準作業模式.....	2-11
第四節 鄉村地區土地使用計畫.....	2-29
第五節 鄉村地區實質建設計畫.....	2-44
第六節 國土空間功能分區的對應與調校.....	2-46
 第三章 納入縣市國土計畫辦理方式	3-1
第一節 規劃範圍、內容及法定計畫建議.....	3-1
第二節 後續執行方式注意事項.....	3-29

圖 目 錄

圖 1-1	聚落雷達示意圖	1-5
圖 2-1	鄉村地區規劃作業之建議架構圖	2-7
圖 2-2	鄉村地區整體規劃之各計畫法定關係圖	2-9
圖 2-3	鄉村地區先期規劃內回應之構成	2-11
圖 2-4	鄉村地區先期規劃流程與內容	2-12
圖 2-5	土地使用計畫操作流程建議圖	2-29
圖 2-6	實質建設計畫流程範例圖	2-44
圖 3-1	鄉村地區整體規劃辦理階段示意圖	3-4
圖 3-2	鄉村地區屬性分類示意圖	3-11
圖 3-3	鄉村地區整體規劃邏輯架構示意圖	3-15
圖 3-4	鄉村地區整體規劃流程示意圖	3-15
圖 3-5	案例區位圖	3-31
圖 3-6	土地利用綱要計畫圖	3-31
圖 3-7	土地權屬分布圖	3-31
圖 3-8	現況航照圖	3-31
圖 3-9	非都市土地使用分區圖	3-31
圖 3-10	非都市土地使用地編定圖	3-31
圖 3-11	國土功能分區分類模擬圖	3-32
圖 3-12	現況照片	3-32
圖 3-13	案例區位圖	3-32
圖 3-14	土地利用綱要計畫圖	3-32
圖 3-15	土地權屬分布圖	3-33
圖 3-16	現況航照圖	3-33
圖 3-17	非都市土地使用分區圖	3-33
圖 3-18	非都市土地使用地編定圖	3-33
圖 3-19	國土功能分區分類模擬圖	3-33

圖 3-20 現況照片	3-33
圖 3-21 大潭聚落空置地分布示意圖	3-36
圖 3-22 大潭聚落空置地現況	3-36
圖 3-23 案例區位圖	3-40
圖 3-24 土地利用綱要計畫圖	3-40
圖 3-25 土地權屬分布圖	3-40
圖 3-26 現況航照圖	3-40
圖 3-27 非都市土地使用分區圖	3-41
圖 3-28 非都市土地使用地編定圖	3-41
圖 3-29 國土功能分區分類模擬圖	3-41
圖 3-30 停車區域現況	3-41
圖 3-31 現況照片	3-41
圖 3-32 案例區位圖	3-42
圖 3-33 土地利用綱要計畫圖	3-42
圖 3-34 土地權屬分布圖	3-43
圖 3-35 現況航照圖	3-43
圖 3-36 非都市土地使用分區圖	3-43
圖 3-37 非都市土地使用地編定圖	3-43
圖 3-38 國土功能分區分類模擬圖	3-43
圖 3-39 現況照片	3-43

表 目 錄

表 1-1 三支柱說明一覽表	1-3
表 2-1 民眾參與機制與規劃階段程序建議一覽表	2-5
表 2-2 鄉村地區建議盤點項目列表	2-15
表 2-3 鄉村地區公共設施需求與願景對應表	2-23
表 2-4 行動方案類型說明	2-27
表 2-5 相關部門計畫一覽表	2-44
表 3-1 優先規劃地區評估原則一覽表	3-4
表 3-2 基本調查分析說明一覽表	3-16
表 3-3 公共服務設施分類與項目一覽表	3-17
表 3-4 鄉村地區整體規劃法定計畫書應載明事項表	3-19
表 3-5 發展性質之說明及示意	3-21
表 3-6 國土功能分區分類調整機制	3-24
表 3-7 部會地方創生相關計畫項目清單	3-27

第一章 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

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 1-1 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 1-1），「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

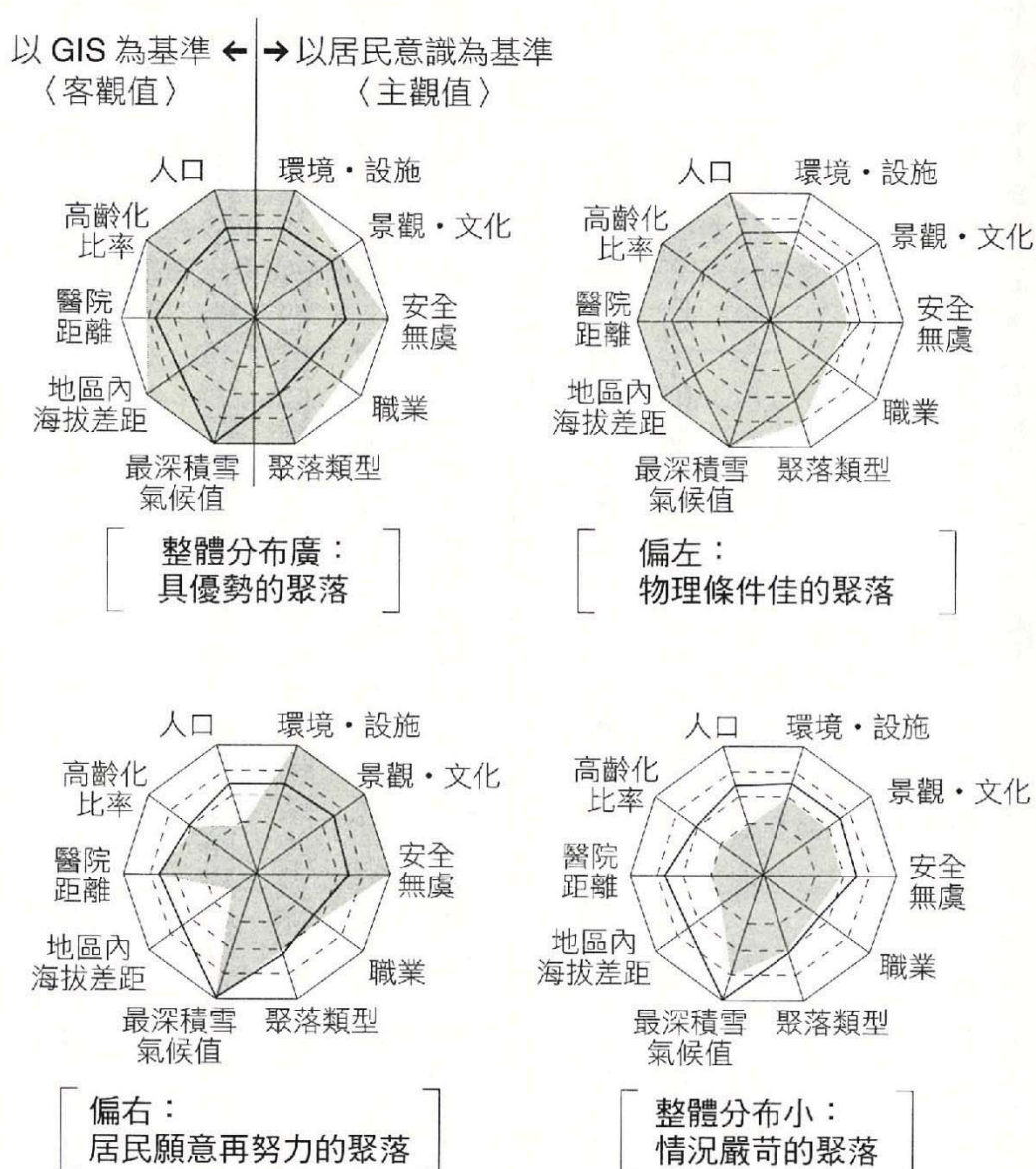


圖 1-1 聚落雷達示意圖

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，詳報告書簡要版第三章第一節。

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。

第二章 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(詳第一章第二節)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，詳報告書簡要版第三章第一節。

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 2-1)，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（詳本章第三節 p.2-28）。

(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 2-1 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 2-1 所示：

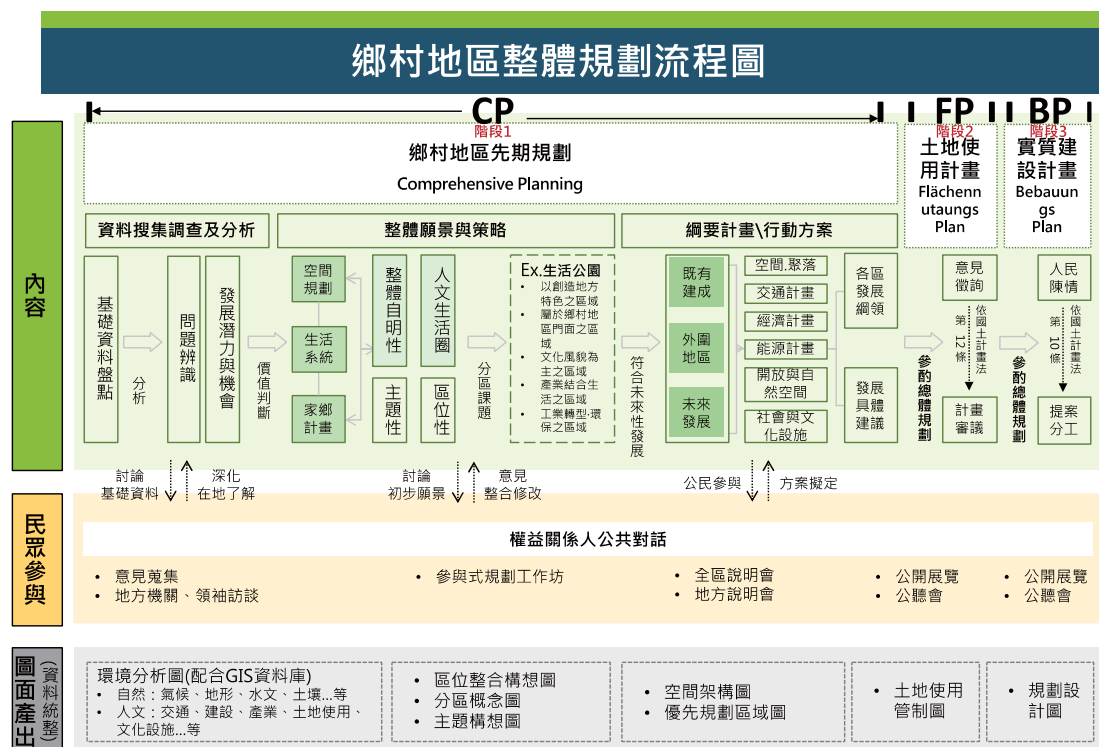


圖 2-1 鄉村地區規劃作業之建議架構圖

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定位，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 2-2。

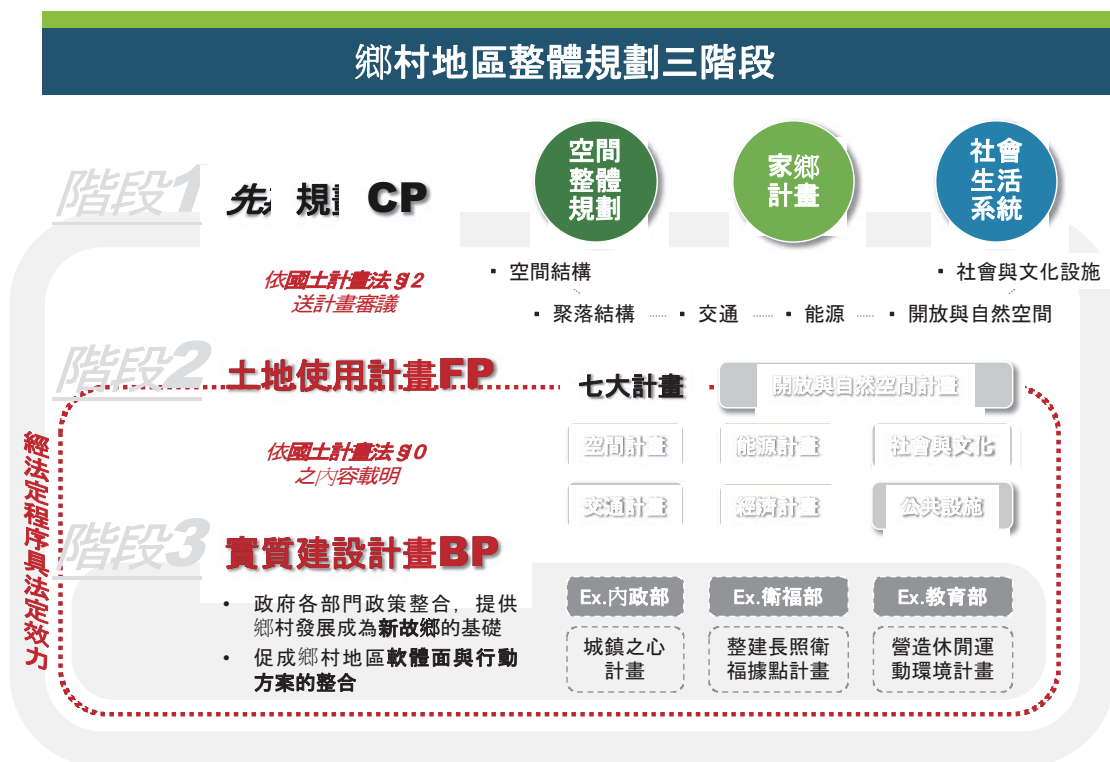


圖 2-2 鄉村地區整體規劃之各計畫法定關係圖

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 2-3。

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 2-4 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 2-3 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

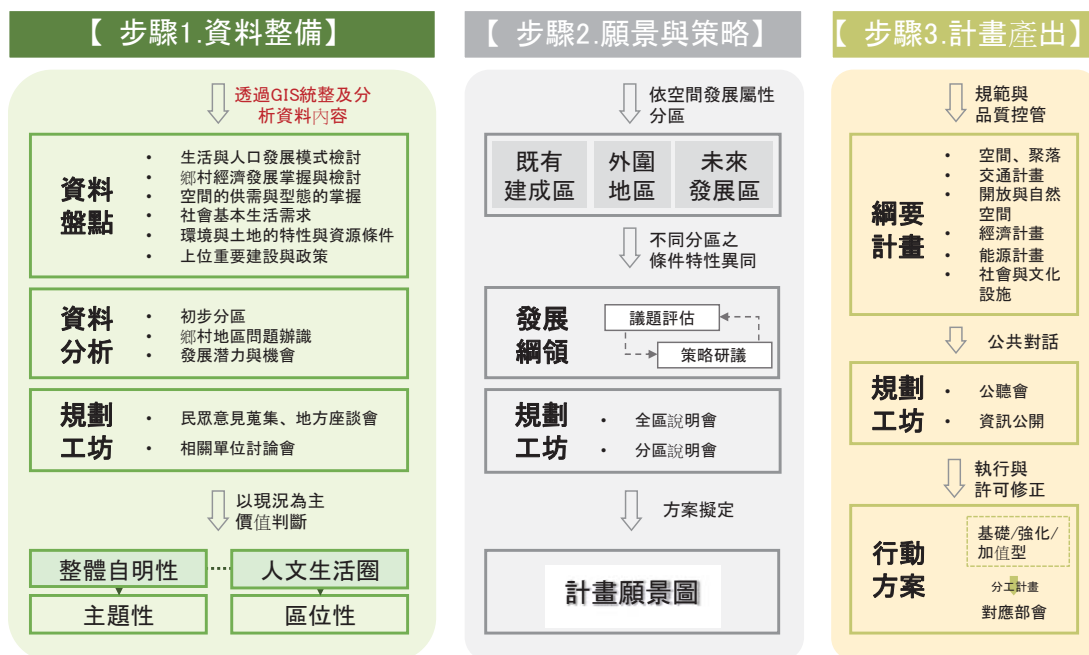


圖 2-4 鄉村地區先期規劃流程與內容

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 2-2、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 2-2 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，致使發展工作室礙難行，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 2-3）。

表 2-3 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 2-4 之類型說明為優先擇定配合行動方案之示範範圍。

表 2-4 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 2-5)。

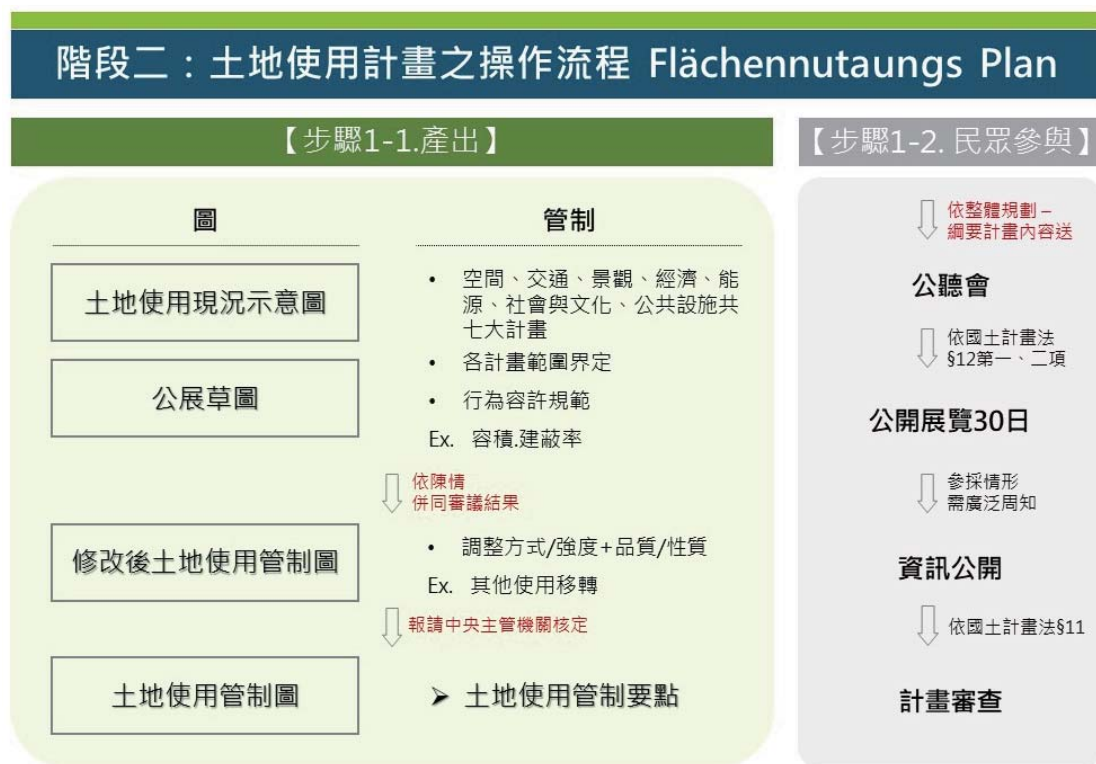


圖 2-5 土地使用計畫操作流程建議圖

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、水文特性等在地條件與特性，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 2-6 實質建設計畫流程範例圖

表 2-5 相關部門計畫一覽表

土地使用計畫項目		部會主辦及資源
公共設施計畫	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
	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。

第三章 納入縣市國土計畫辦理方式

第一節 規劃範圍、內容及法定計畫建議

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：

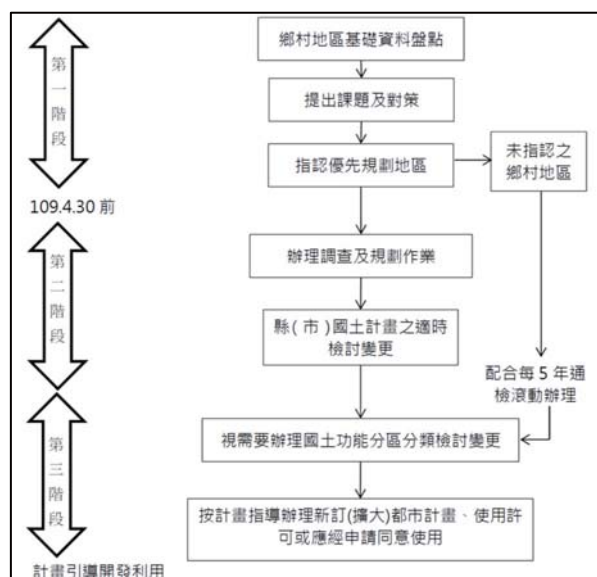


圖 3-1 鄉村地區整體規劃辦理階段示意圖

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 3-1)，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 3-1 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	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
保障明顯不足	
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，考量鄉村地區或因其特殊區位、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。

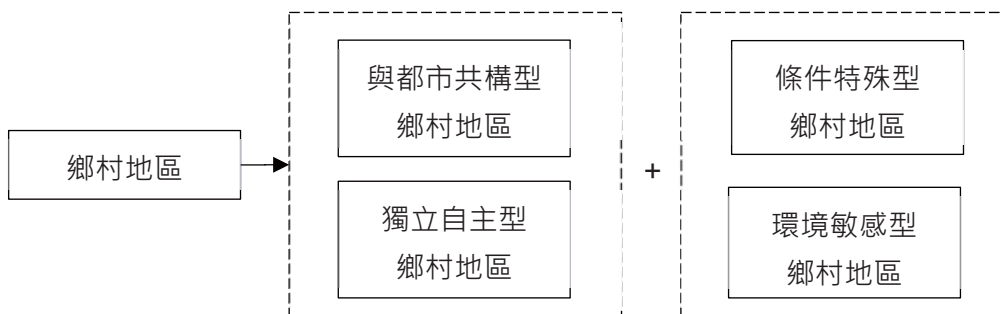


圖 3-2 鄉村地區屬性分類示意圖

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，發展區位應儘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。

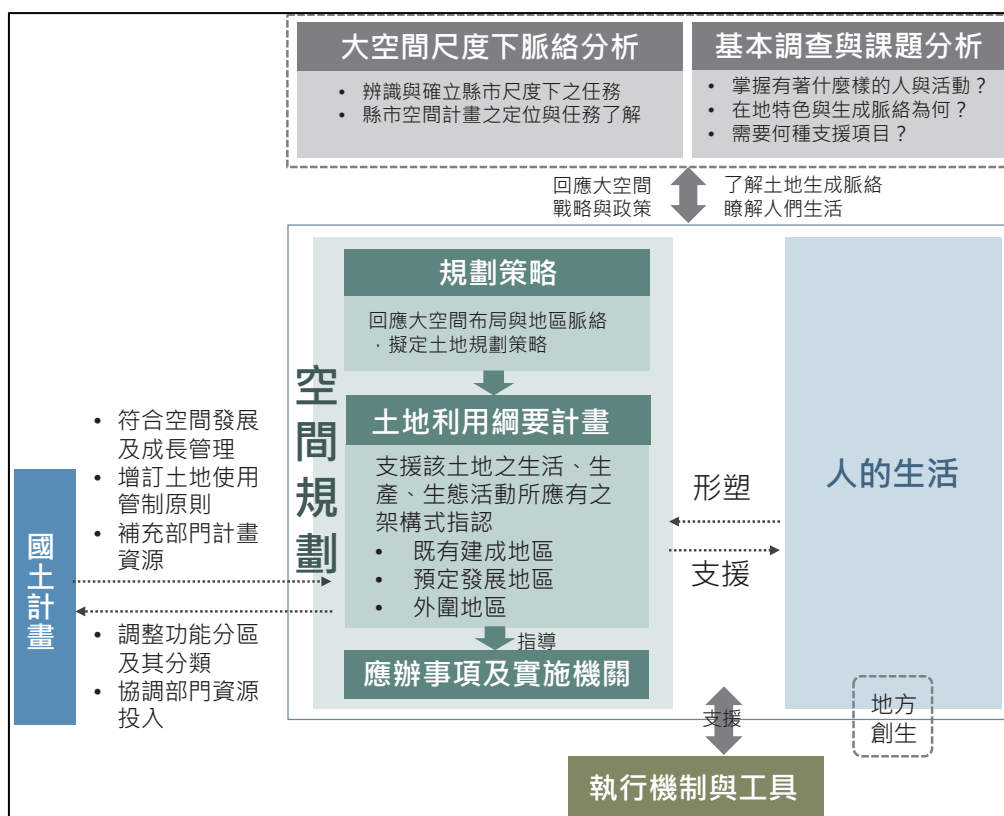


圖 3-3 鄉村地區整體規劃邏輯架構示意圖

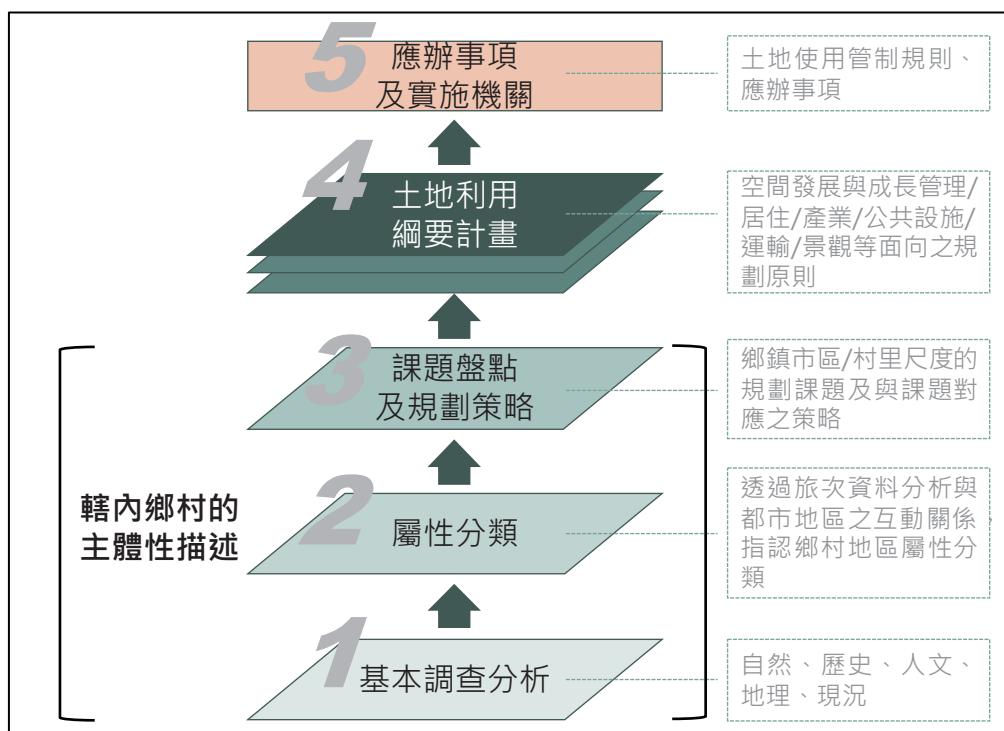


圖 3-4 鄉村地區整體規劃流程示意圖

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 3-2 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 3-3 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 3-2 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 3-3 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、駁崁、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 3-4)，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 3-4 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。

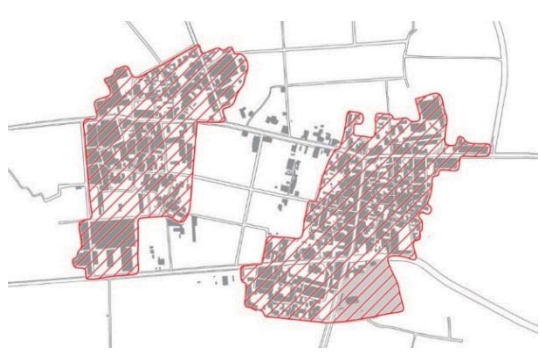
⑥其他。

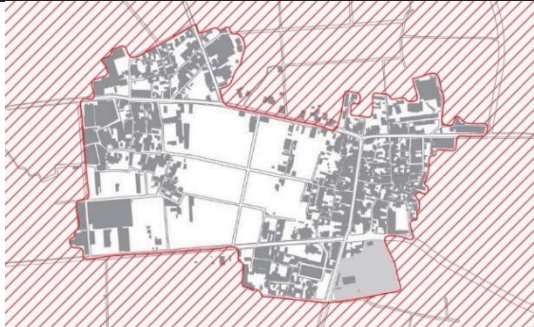
（2）發展性質劃分

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 3-5）。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 3-5 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 3-6 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 3-7），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 3-7 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

第二節 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。



圖 3-5 案例區位圖



圖 3-6 土地利用綱要計畫圖

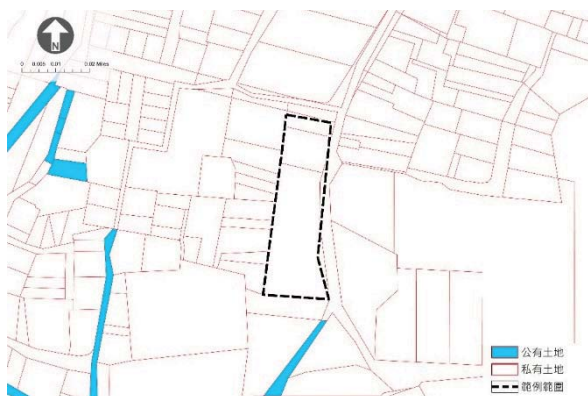


圖 3-7 土地權屬分布圖



圖 3-8 現況航照圖



圖 3-9 非都市土地使用分區圖

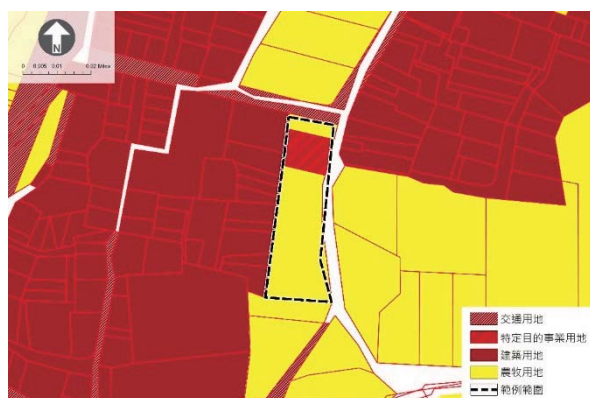


圖 3-10 非都市土地使用地編定圖

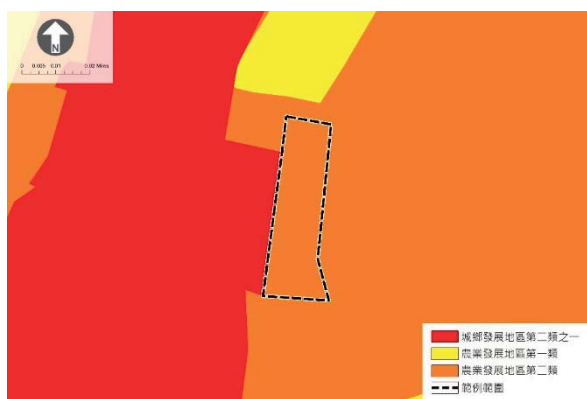


圖 3-11 國土功能分區分類模擬圖
(公展版)



圖 3-12 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。



圖 3-13 案例區位圖



圖 3-14 土地利用綱要計畫圖

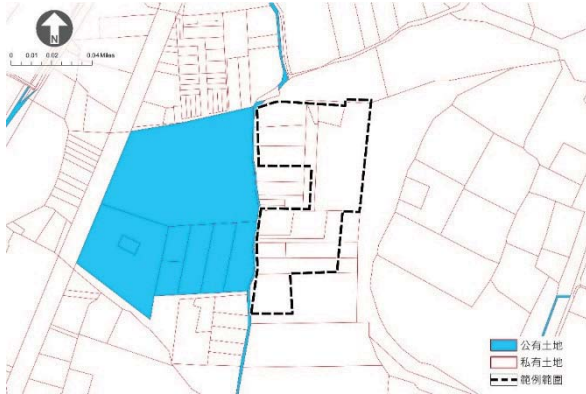


圖 3-15 土地權屬分布圖



圖 3-16 現況航照圖



圖 3-17 非都市土地使用分區圖

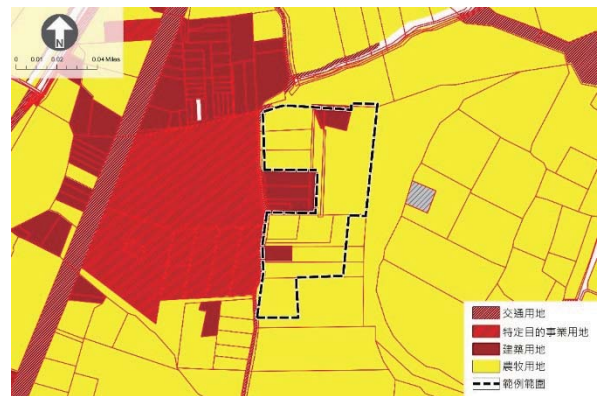


圖 3-18 非都市土地使用地編定圖

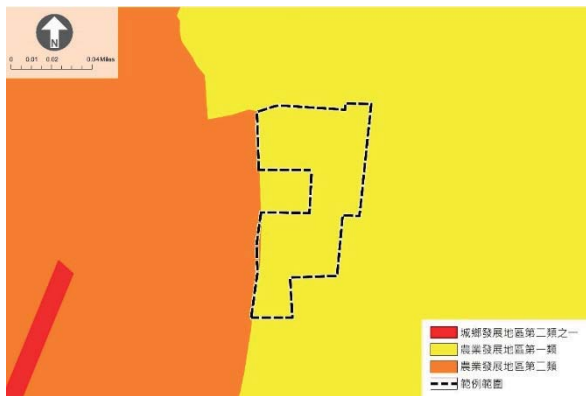


圖 3-19 國土功能分區分類模擬圖
(公展版)



圖 3-20 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。

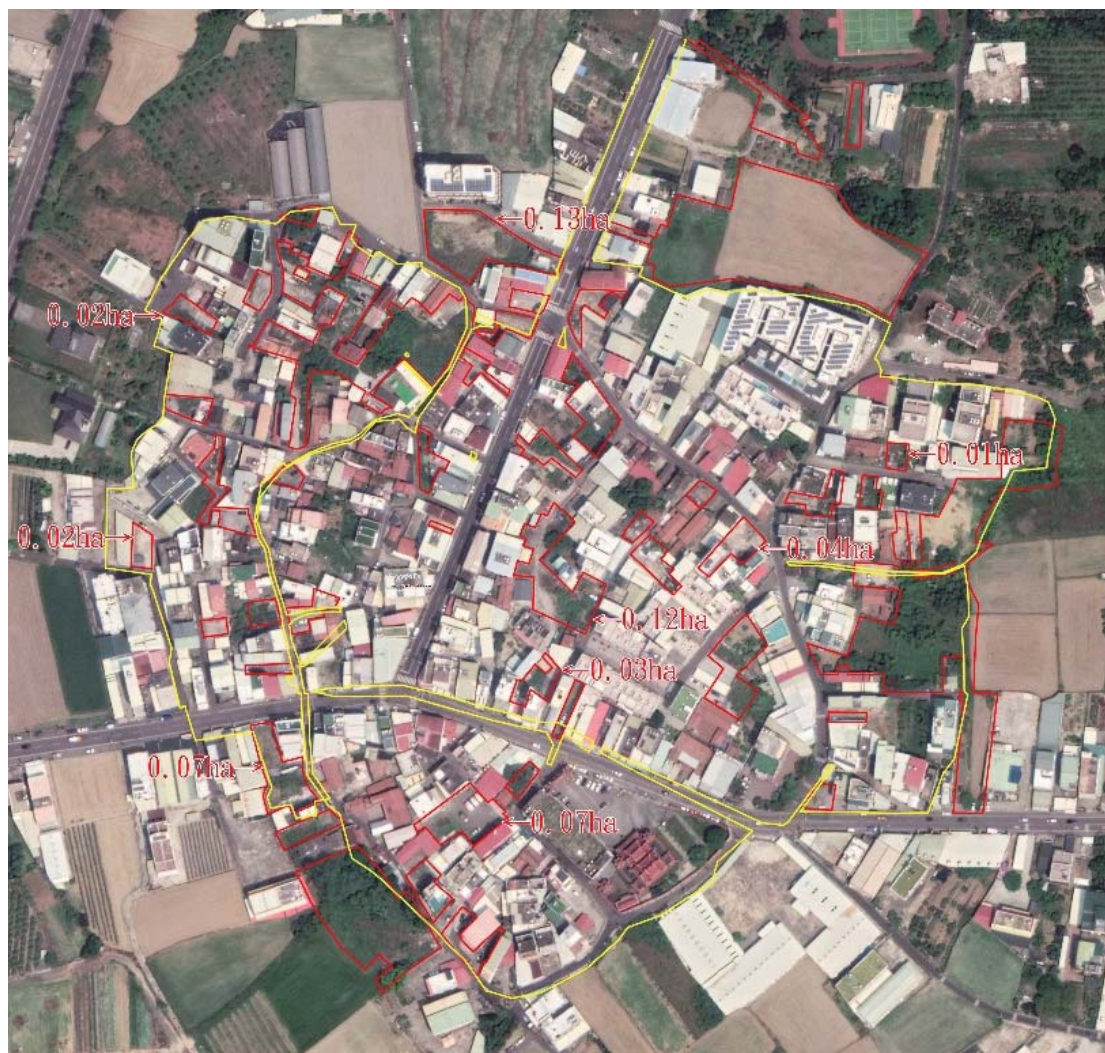


圖 3-21 大潭聚落空置地分布示意圖



圖 3-22 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	▲ ×	▲ ×

項次	使用項目	細目	農 1	農 2
		特種零售設施	- ×	- ×
21	批發設施	批發設施	- ×	- ×
22	倉儲設施	倉儲設施	- ×	- ×
25	餐飲設施	餐飲設施	▲ ×	▲ ×
27	觀光遊憩管理服務設施	水族館	- ×	- ×
		觀光零售服務站	▲ ×	▲ ×
61	停車場	停車場	- ×	- ×

註：「」建議放寬

考量配合地方特色產業六級化發展所需，建議指定區位，容許相關附屬設施，納入土地使用管制原則，以利鄉村地區創造多元就業機會。



圖 3-23 案例區位圖

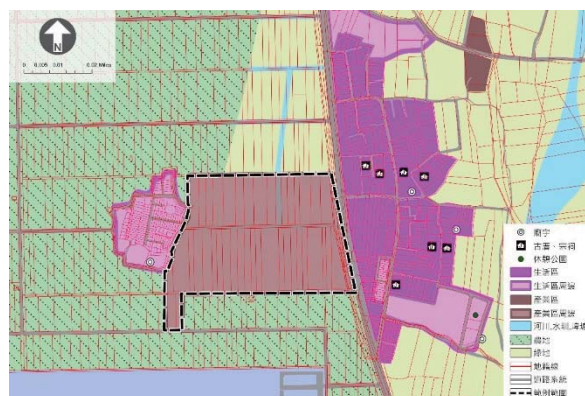


圖 3-24 土地利用綱要計畫圖

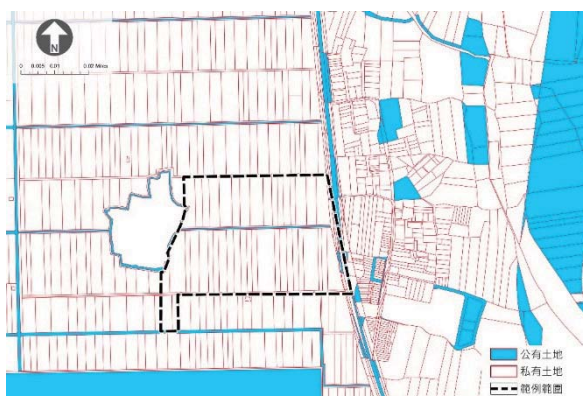


圖 3-25 土地權屬分布圖



圖 3-26 現況航照圖

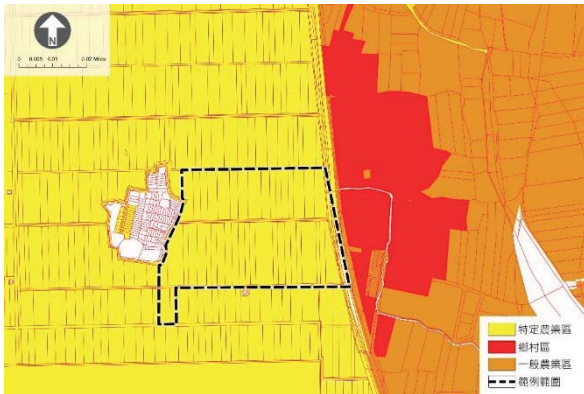


圖 3-27 非都市土地使用分區圖

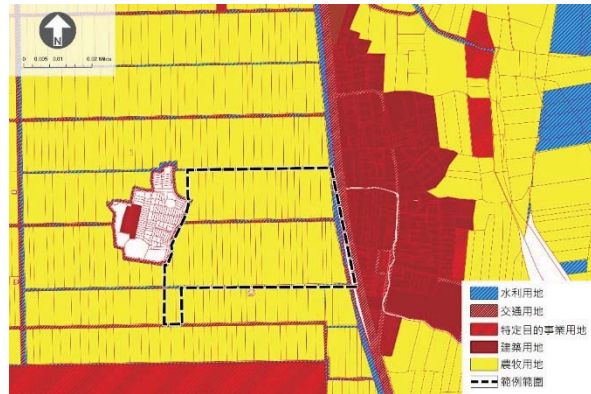


圖 3-28 非都市土地使用地編定圖

圖 3-29 國土功能分區分類模擬圖
(公展版)

圖 3-30 停車區域現況



圖 3-31 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。



圖 3-32 案例區位圖



圖 3-33 土地利用綱要計畫圖



圖 3-34 土地權屬分布圖



圖 3-35 現況航照圖



圖 3-36 非都市土地使用分區圖



圖 3-37 非都市土地使用地編定圖

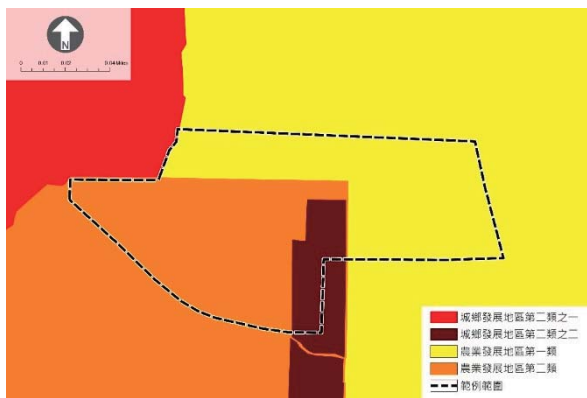


圖 3-38 國土功能分區分類模擬圖
(公展版)



圖 3-39 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。