

111 年度「鄉村地區整體規劃作業顧問團」委託專業服務案

第 10 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，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 10 場座談會，主題為「鄉村地區整體規劃涉及聚落規劃之辦理方式」。

參、時間及地點

一、時間：112 年 11 月 28 日（星期二）14:30~16:30

二、地點：集思北科大會議中心（噶瑪廳）

（臺北市大安區忠孝東路三段 1 號億光大樓 2 樓 Room202）

三、線上會議連結：<https://reurl.cc/r6AMA4>

肆、議程內容（詳附件）

時間	行程	說明
14:00~14:30	報到	-
14:30~14:40	主持人致詞	曾梓峰教授
14:40~15:00	簡報說明	許科長嘉玲（內政部國土管理署）
15:00~16:00	座談交流	專家學者(依姓名筆劃順序排列)： 王執行總監翠雲(龍邑工程顧問股份有限公司) 岳總經理裕智(寰域工程顧問有限公司) 陳總經理毓宏(天宇宏圖規劃諮詢顧問有限公司) 陳教授志宏(國立成功大學都市計劃學系) 黃副教授書偉(國立清華大學環境與文化資源學系) 劉副教授曜華(逢甲大學都市計畫與空間資訊學系)
16:00~16:30	綜合討論	-
16:30	賦歸	-

伍、臨時動議

陸、散會

附件、鄉村地區整體規劃涉及聚落規劃之辦理方式

一、背景說明

- (一) 考量位於非都市土地之鄉村地區長期未有實質計畫引導發展，需就鄉村地區整體環境資源條件及社經發展需求，進行空間合理配置之規劃，改善公共設施缺乏及違規使用（如未登記工廠）等問題，避免影響農地資源及生產環境。
- (二) 鄉村地區為國民多元生活方式的一種選擇，亦為部分人民安身立命之地，為避免城鄉失衡及鄉村環境持續破敗，有必要就人口集居地區透過民眾參與方式，凝聚地方共識，提出符合當地實際發展需求之空間計畫引導地區發展，以提升鄉村環境品質及確保鄉村永續發展，這是政府及民眾共同的責任。
- (三) 另因應直轄市、縣（市）政府辦理國土功能分區圖劃設作業對於土地使用合理配置之規劃需求，於辦理鄉村地區整體規劃時，同步辦理全鄉（鎮、市、區）規劃及聚落規劃，並配合鄉村地區整體規劃一步到位機制，以及運用國土計畫土地使用管制之應經申請同意與使用許可機制等工具，引導鄉村土地有秩序發展，提升鄉村地區之環境品質，是以，就聚落規劃之辦理方式提出相關說明。

二、聚落規劃之目的

- (一) 考量鄉村地區特性、資源條件及社經發展需求，就集居之聚落辦理空間規劃，以計畫引導聚落發展，

改善鄉村地區生活環境及完備公共設施。

- (二) 國土規劃過程中，基於國土功能分區坵塊方整性考量，於劃設城鄉發展地區第 2 類之 1、第 3 類或農業發展地區第 4 類過程中，不可避免納入之非可建築用地，透過聚落之整體性規劃，以規劃當地公共設施所需用地，避免增加環境負荷及確保環境品質，並落實計畫引導發展及公平性。
- (三) 盤點並整合相關部會資源投入，減少有限資源的重疊與浪費，實質改善既有聚落生活環境。
- (四) 除依當地實際發展需求進行規劃外，透過提供當地所需公共服務或設置緩衝綠帶等方式，以避免產生外部性影響。

三、聚落規劃之範圍

聚落為人們因定居、生活與工作而群居之地方，現況多為混合型態，鄉村地區整體規劃作業應辦理聚落規劃者，先就居住為主之範圍初步歸納說明如下：

(一) 第 1 類

1. 聚落內建物密集，未能符合鄉村生活應有之基本機能及公共安全，有補足公共設施需要而須適度擴大聚落範圍者，包含可建築用地群聚範圍、現況建物密集範圍、城 2-1、農 4、農 4(原)，或其他經直轄市、縣(市)政府指認應引導土地有秩序發展之空間範圍。
2. 以臺南市大新營鄉規案埤仔底聚落為例(如圖 1)，現況建物密集，應評估當地公共服務需求，如經檢討既有聚落需補足公共設施，應辦理聚落規劃。

(二) 第 2 類

1. 因應第 1 次國土功能分區圖之劃設作業，為求坵塊完整性而包夾或將凹入凸出之非可建築用地納入，致城 2-1、農 4、農 4(原)等夾雜非可建築用地者，如有開發使用需求，應透過空間規劃分擔當地公共服務水準，以符合計畫引導使用之目的。
2. 以臺南市大新營案下林聚落為例（如圖 2），城 2-1 包夾農牧用地、養殖用地等非可建築用地，倘該非可建築用地有建築作居住使用需求，應辦理聚落規劃。



圖 1 第 1 類聚落示意圖（以臺南市大新營鄉規案埤仔底聚落為例）

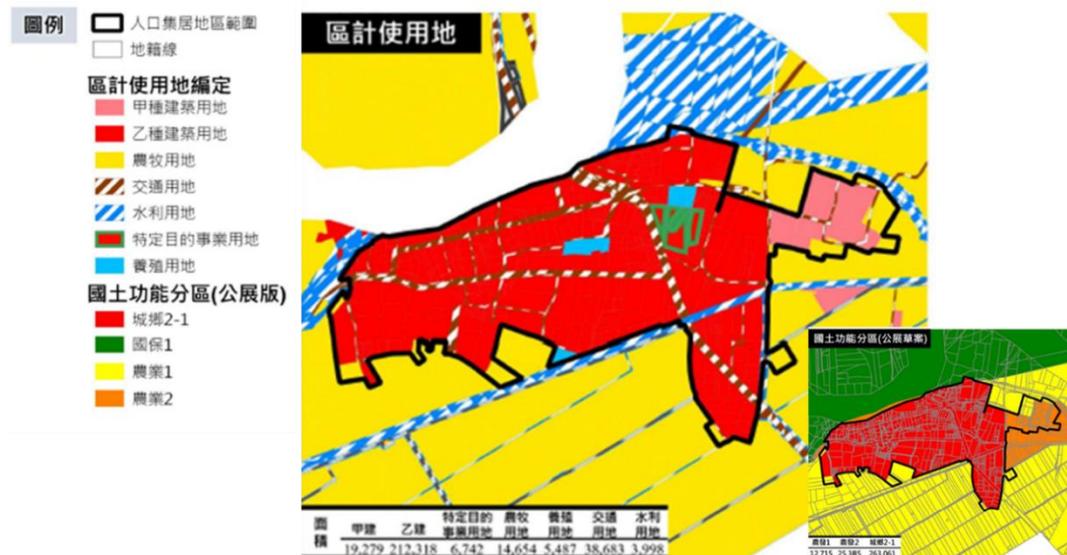


圖 2 第 2 類聚落示意圖（以臺南市大新營案下林聚落為例）

四、聚落規劃原則

依據當地聚落實際需要，規劃原則說明如下：

- (一) 以改善聚落之環境品質及充實公共設施服務為主要目標，並兼顧生活、生產、生態之需要。
- (二) 以在地有意願且具共識之聚落優先辦理，規劃過程中除實踐參與式規劃，將在地居民之生活願景共識納為規劃主軸，並依循在地紋理、集體記憶進行規劃之外，作為使用者之在地民眾，亦負有環境改善及社區發展的責任，須自主凝聚社區共識及共同參與規劃，以確保規劃符合在地所需，維護對所在土地的認同與歸屬感。
- (三) 確保各種土地使用具相容性，避免對周邊地區產生影響，聚落之生活空間使用不影響農地生產環境，可於聚落外圍設置適當緩衝設施，包括具有隔離效果之道路、平面停車場、水道、公園、綠地、滯洪池、蓄水池、廣場、開放球場等開放性設施，並得以防風林、綠帶、河川、區域灌排水路等充當。

(四) 考量環境容受力及設施承载力，避免於環境敏感或其他限制地區進行開發，並可將自然解方(NbS)理念納入規劃。

(五) 考量在地重要自然地形、地貌、地物、文化特色及紋理等條件(生活地景)，維持鄉村地區之獨特性與自明性，避免模組化(套用國外或其他鄉規案)及造作矯飾風貌之規劃，可透過基地建築型式及景觀設計構想，維持鄉村景觀及農業生產環境之特色。

(六) 交通運輸服務方面

1. 聚落內應有聯外道路，並可為緊急通路且寬度須能容納消防車之通行(惟當地另有消防替代措施者，不在此限)。
2. 既有道路應配合鄉村紋理，順應鄉村地區發展現況予以設置，於考量安全、災害防救需要需適度拓寬時，應以最小拆遷為原則。
3. 既有聚落外之新設道路，應儘量順沿自然地形地貌與既有路徑，避免大規模道路整地行為影響生態環境。

(七) 公共設施方面

1. 公共設施所需用地優先設置於既有聚落範圍內，如於聚落內無適當土地可供利用者，基於改善聚落內基礎公共設施或其他實際需求，應敘明具體理由，並經各級國土計畫審議會審議通過後始得適度擴大聚落範圍，以充實公共設施。
2. 調查公共服務需求及盤點既有公共設施佈設情形，整合各目的事業主管機關之政策規劃及資源(含公有土地及經費)，指認必要性公共設施之項目、

適宜區位及面積等，或引導既有公共服務設施多元整合，並視需要另訂土地使用管制規定。

(八) 因應氣候變遷及天然災害衝擊，提出可調適或降低風險方案。

五、聚落規劃之開發方式

(一) 開發方式多元，就初步設想之方式說明如下(如表 1)：

1. 方案 1：農 4 聚落及其周邊擴大範圍者，採「農村社區土地重劃」及「使用許可」方式推動，可透過土地交換分合，留設及興闢公共設施，並繳納國土保育費、影響費。
2. 方案 2：城 2-1 聚落及其周邊擴大範圍周邊者，採「使用許可」方式推動，由申請人提供公共設施用地及興闢公共設施，並繳納國土保育費、影響費。
3. 方式 3：聚集甲種及丙種建築用地包夾零星之非可建築用地者，採「另訂土地使用管制規則」¹及「調整國土功能分區及其分類」方式推動，由申請人提供公共設施，並由目的事業主管機關投入經費及興闢。
4. 方式 4：城 2-1、農 4 或農 4 (原) 範圍內包夾零星之非可建築用地，採「另訂土地使用管制規則」方式推動，由申請人提供公共設施，並由目的事業主管機關投入經費及興闢。

(二) 針對公共設施提供部分，建議如下：

¹另訂土地使用管制規則應載明應經申請同意之使用項目及同意條件、可建築用地及其強度等事項。

1. 公共設施設置區位：以鄉村地區計畫指定之區位為原則。
2. 公共設施提供面積比例：
 - (1)依「農村社區土地重劃條例」第 11 條規定：「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…」。
 - (2)依「都市計畫農業區變更使用審議規範」第 34 點規定：「提供之公共設施及公用設備用地及代用地，其面積合計不得低於申請變更使用總面積之 40%，…但申請變更為工業區者，其公共設施及公用設備用地及代用地之面積合計不得低於申請變更使用總面積之 30%」。
 - (3)參考前開 2 法規規定，就方案 3 及方案 4，建議公共設施提供面積比例建議為 30%~40%，由直轄市、縣（市）政府因地制宜規定之。

表 1 既有聚落及擴大範圍之開發方式

方式 項目	方式 1	方式 2	方式 3	方式 4
		農村社區土地重劃及使用許可	使用許可	另訂土地使用管制規則及調整國土功能分區及其分類
調整後國土功能分區及其分類	農 4	城 2-1	農 4 或城 2-1	—
公共設施用地取得	政府取得公共設施用地及建地或代金	政府取得公共設施用地、建地或代金	政府無取得公共設施用地	政府無取得公共設施用地
公共設施興闢	政府投入經費	政府投入經費	政府投入經費	政府投入經費
國土計畫法之法定	依序如下： 1. 同步變更	依序如下： 1. 變更直轄	依序如下： 1. 變更直轄	依序如下： 1. 變更直轄

方式 項目	方式 1	方式 2	方式 3	方式 4
		農村社區土地重劃及使用許可	使用許可	另訂土地使用管制規則及調整國土功能分區及其分類
程序	直轄市、縣(市)國土計畫及擬定鄉村地區計畫(§15) 2. 申請人辦理使用許可(§24) 3. 調整國土功能分區及其分類為農 4(§22#1)	市、縣(市)國土計畫、擬定鄉村地區計畫(§15) 2. 調整國土功能分區及其分類為城 2-3(§22#1) 3. 申請人辦理使用許可(§24)	市、縣(市)國土計畫及擬定鄉村地區計畫(§15) 2. 調整國土功能分區及其分類為農 4 或城 2-1(§22#1) 3. 另訂土地使用管制規則(§23#4) 4. 申請人辦理應經申請使用(§23#4)	市、縣(市)國土計畫及擬定鄉村地區計畫(§15) 2. 另訂土地使用管制規則(§23#4) 3. 申請人辦理應經申請使用(§23#4)
	—	程序 1、2 可同步辦理	程序 1、2、3 可同步辦理	程序 1、2 可同步辦理

(三) 案例說明—花蓮縣光復鄉

1. 規劃內容說明：

(1) 因應太巴塢部落居民反映部落青年返鄉居住需求，基於當地共識，輔以問卷調查及統計確認，實際估算返鄉人口之新增居住需求。

(2) 聚落規劃範圍包含農 4 完整包圍之 6 處坵塊(如圖 3, A 區範圍)及太巴塢聚落南側位於農村再生計畫範圍內之擴大農 4 範圍(如圖 3, B 區範圍)

圍)，並研擬土地使用計畫。

- (3) 太巴塿部落既有發展地區（即 A 區範圍）採另訂土地使用管制規定方式辦理，規劃道路用地區位，並以透過應經申請同意方式提供（公共設施建議區位圖 4）。
- (4) 太巴塿部落擴大聚落範圍（即 B 區範圍）採農村社區土地重劃方式辦理，提出當地需要公共設施項目及區位，改善居住環境（如圖 5）。

2. 本署初研意見：

- (1) 聚落規劃目的：太巴塿部落因應實際發展需求，進行空間規劃，並提供當地所需公共服務，符合計畫引導發展及改善既有聚落生活環境之目的。
- (2) 聚落規劃範圍：太巴塿部落因既有發展地區建物密集，有補足公共設施需要而須適度擴大聚落範圍，且包夾非可建築用地，屬於第 1 類及第 2 類聚落。
- (3) 聚落規劃原則：本案透過工作坊及說明會等方式進行參與式規劃；於聚落外圍設置綠帶、水圳等緩衝設施；於聚落內依鄉村紋理特性劃設道路用地，並設置當地所需公共設施，尚符合前述規劃原則。
- (4) 聚落規劃開發方式：就擴大聚落範圍，除透過農村社區土地重劃方式辦理外，亦可採另訂土地使用管制規則，透過應經申請同意留設及興闢公共設施，尚符合前述規劃原則。

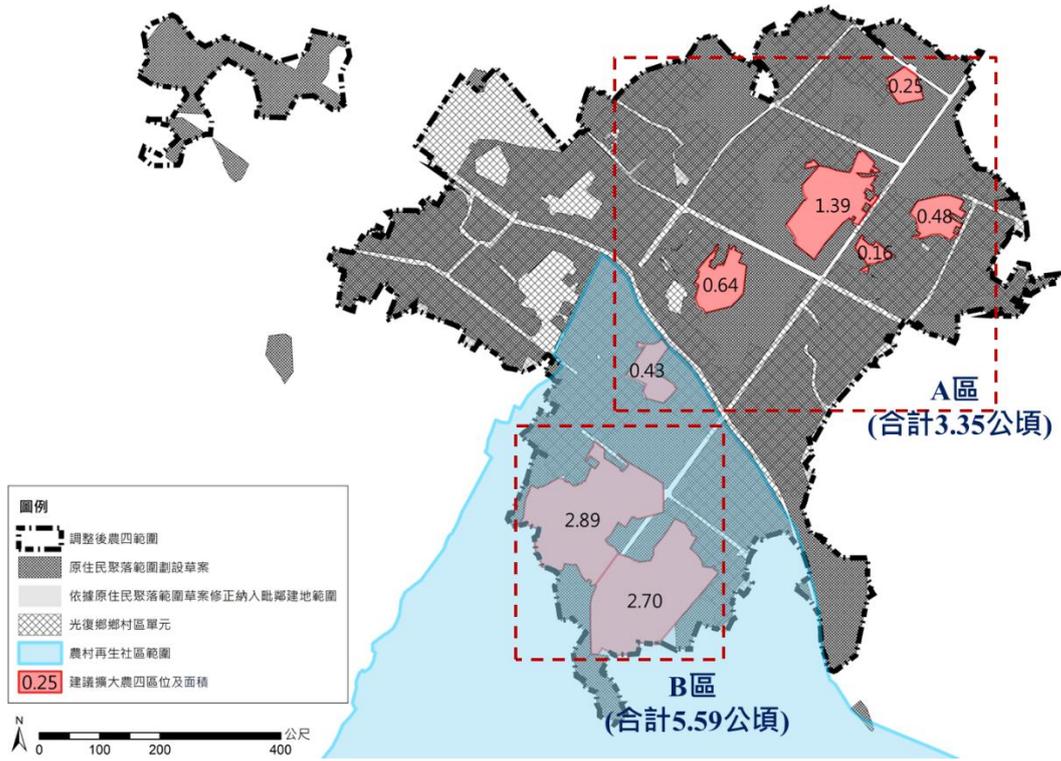


圖 3 太巴塢部落既有發展地區調整為農 4 範圍示意圖

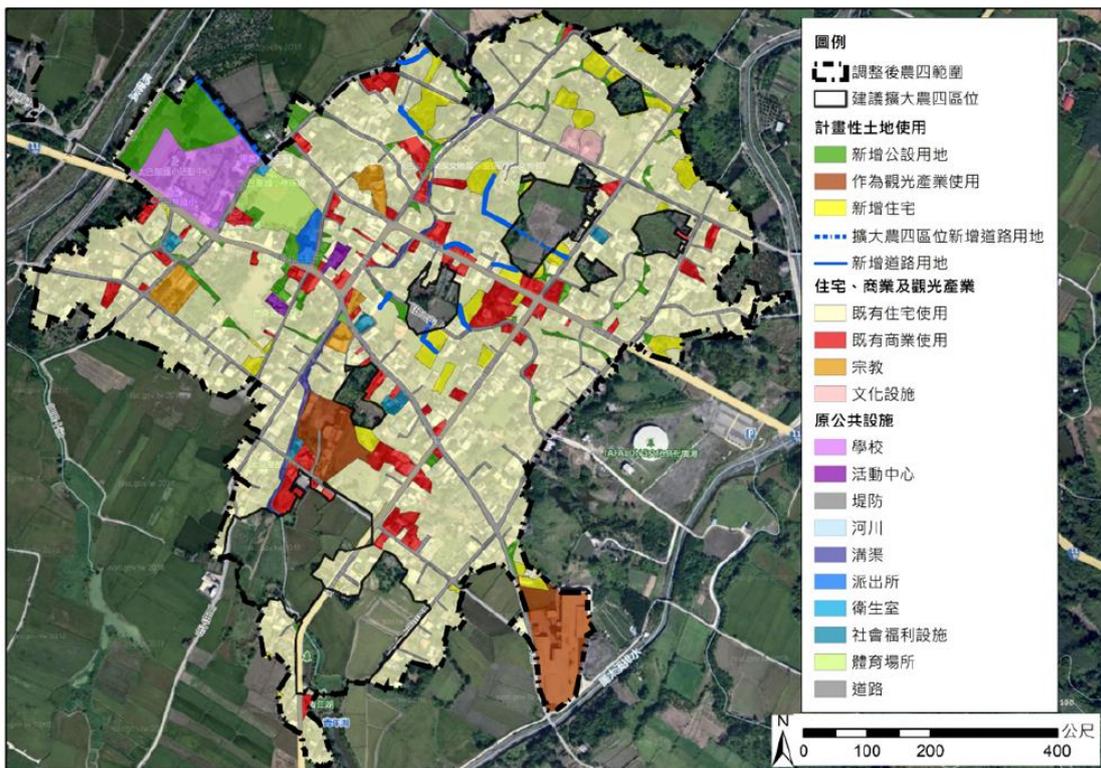


圖 4 太巴塢部落既有發展地區土地使用計畫模擬示意圖

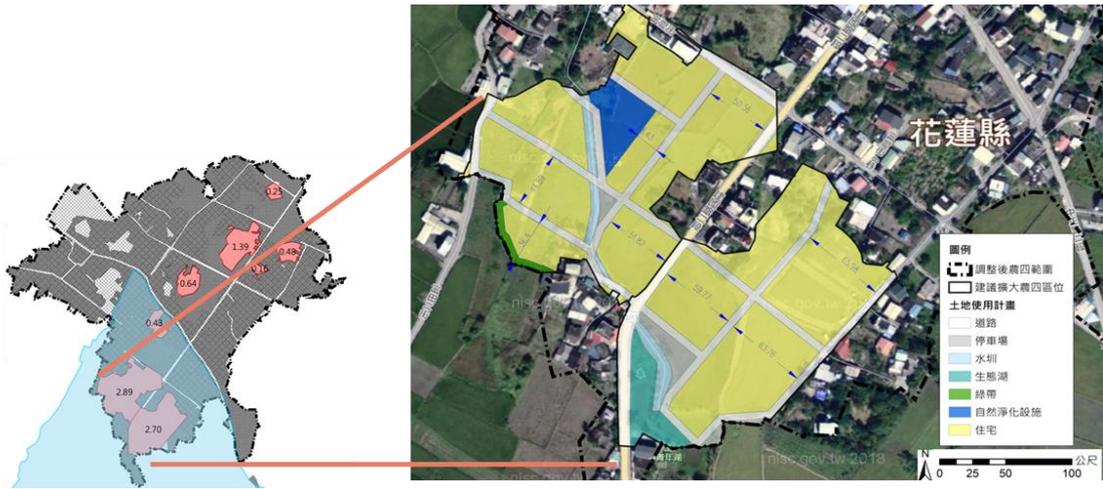


圖 5 太巴望部落擬辦理農村社區土地重劃之土地使用計畫模擬示意圖

六、聚落規劃之效益

- (一) 透過合理的空間規劃，實際解決聚落發展課題，滿足地方對於生活機能及公共服務需求，改善聚落環境，提升生活品質及增進居民生活福祉。
- (二) 以具有實質規劃土地使用配置引導聚落發展，再搭配調整國土功能分區及其分類，以及另訂土地使用管制規則等工具，落實計畫引導管制，促進土地有秩序發展。
- (三) 針對人民集居之聚落進行盤點及集中規劃，將公共服務機能、居住與周邊環境需求等納入整體考量，讓資源更有效分配，以及促進鄉村地區土地有秩序發展，並保留社會既存之網絡脈絡。
- (四) 促進更理想的社會發展和環境保護調和成果，在保護農地資源或環境生態時，將土地利用做合理的分配，以更有效地利用資源，並符合民眾的經濟與社會需求。

七、討論議題

- (一) 針對前述建議聚落規劃之範圍，於實務面是否可行，

有無其他應調整修正建議。

- (二) 針對前述建議聚落規劃之開發方式，是否妥適，提請討論。並請就辦理鄉村地區整體規劃案件之經驗，針對實務操作或可行性給予建議。