

111 年度「鄉村地區整體規劃作業顧問團」專業服務委託案
第 5 場座談會—探討「部門整合平台」引導鄉村地區整體
規劃社會計畫的整合行動與策略
會議紀錄

壹、會議時間：112 年 8 月 16 日（星期三）上午 9 時 0 分

貳、會議地點：逢甲大學行政大樓 2 樓 213 教室

參、主持人：莊永忠副教授（逢甲大學都市計畫與空間資訊學系）

肆、出席人員：（詳簽到簿） 紀錄：喬維萱、林敬樺

伍、會議結論：

一、有關專家學者意見涉及鄉村地區整體規劃整合部門計畫及部門參與機制之操作方式部分，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：中午 12 時整

附件、專家學者發言摘要（按發言順序）

◎張教授學聖

- （一）有關鄉村地區整體規劃之法律定位，屬上位計畫之解套手段，抑或為社會溝通對話將對地方產生擾動，以及鄉村地區整體規劃欲達成目的部分，建議先行釐清，以利後續部門溝通與協調。
- （二）倘鄉村地區整體規劃屬解決鄉村實質議題，以及探討全面性整體空間發展之框架，則其跨部門對話存在「計畫」、「組織」和「經費預算」三大問題：
 - 1. 有關「計畫」部分，認同本案所提社會計畫概念。
 - 2. 有關「組織」部分，過去已有相關跨部門合作組織，建議優先探討其組織背後發展課題。
 - 3. 有關「經費預算」部分，屬跨部門合作關鍵議題，建議設計跨部門發展共同願景、重點發展地區、引導各部門 KPI 指標等，以強化部門投入動力和經費，達成共同目標。
- （三）有關本案所提鄉村規劃委員會，雖過去直轄市、縣（市）政府已有跨部門合作經驗，惟主要問題點在於各部門對於自身組織文化與領導者之發展目標，爰建議透過該平臺媒合各部門之願景與需求。
- （四）有關中央授權地方政府分工部分，有待設計與討論，建議兼顧整體大原則與因地制宜彈性。

◎鄭副教授安廷

- （一）過去規劃作業上偏重處理土地權屬和價值轉換議題，忽略計畫應解決地方實際遇到問題，雖後續透過圖資套疊分析可解決部分問題，惟仍難以解決「常民

生活經濟活動」與「社會性網絡發展」需求，以致計畫所提規範經常成為民眾急於打破之框架。

- (二) 除打破傳統政府由上而下行政管理觀念，以及規劃菁英證據導向式規劃，建議從國土計畫內制度突破，避免衍生過多計畫導致空間體系過度切割。
- (三) 有關社會計畫是否應成立委員會一節，執行上各部門之間可能會有扞格，建議再予評估，例如農業部有農村再生計畫、內政部有鄉村地區整體規劃，兩者應予以整合。
- (四) 鄉村地區整體規劃建議規劃權回歸至地方政府，一開始中央有示範案例操作，後續由地方辦理規劃作業，處理實際面臨課題，可參考農村再生透過培根計畫，鼓勵地方具有未來的想像，促進民眾參與。

◎陳副教授育貞

- (一) 有關工作圈部分，建議建立於規劃專業上，並強化人民與土地間互動完整資料蒐集，且跳脫傳統大量二手資料蒐集，改以民眾角度傳達資訊(如空照圖、在地生活地圖、統計資訊表等)以達實質資訊揭露，並透過規劃專業來提升跨部會交流效益。
- (二) 有關整合主責單位，地方政府應具優先推動權，建議由地方自行評估其推動量能、議題重要程度與部門整合之可行性，並作為後續個案辦理進度之評估參考。
- (三) 以「原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及司馬庫斯部落」案為例：
 1. 因空間計畫落實涉及部落討論及推動事項，因此原住民族委員會扮演重點溝通、決策與協助運作角色，

建議應找出主要目的事業主管機關，並提出以部落會議為主體之部落高權，再透過相關單位協調及工作事項落實至土地使用管制規定。

2. 另有關公私有土地交換、計畫重疊管制、土地多元複合性使用、災害管理區變更使用移轉及需政府協助事項等議題，建議將整體配套機制與啟動時機措施，完整盤點和討論後納入部落溝通會議，並需達一定程度共識，依此作為部門間協調重要內涵。
3. 重點在於組織參與和部落精神保存，更牽涉到後期土地變更是否順利關鍵，爰建議找出地方重點精神文化和在地組織架構，最終才對應土地使用指導原則與功能性分區。

◎古理事長宜靈

- (一) 建議規劃者擺脫計畫高權上位者精神，由地方民眾自行說出想像的鄉村願景，再由規劃者達成地方實際需求，而非透過計畫盤點後跟民眾說地方「應該」需要什麼，才得以彰顯地方特色之因地制宜。
- (二) 建議界定鄉村地區整體規劃之計畫定位，如與農村再生計畫之差異性、規劃主體屬「鄉」、「鄉村」或「農村」，以及期望達成之計畫目標為何，以利釐清鄉村地區整體規劃之範疇和各部門之期待，使計畫得以落實並具法定效力。
- (三) 有關社會計畫之溝通平臺或委員會設立議題部分，係屬社會互動過程，建議先釐清涉及之法令規定、目的事業主管機關權責等事項，始得就個案特性評估各階段得以被解決之議題，進而討論其共識性與可行性，再回歸至空間主管機關權責。

◎陳總經理玉雯

- (一) 以本案所提社會計畫方式進行資源盤點，有助於釐清聚落或部落之組成，及整體社會網絡關係，並利於改變傳統規劃方法與理念，惟應考量規劃單位之實務操作經驗、經費、時間和人力等成本。
- (二) 有關鄉村地區整體規劃與部門協調部分，以客庄臺3線景觀風貌計畫為例，為維持客庄風貌，應盤點包含土地與人口資源、客家元素、藍綠帶系統、風土景觀保存、文化歷史脈絡維護等項目；鄉村地區整體規劃涉及景觀與生活品質之維護，以及當地民眾對自身文化或景觀之需求性盤點，建議先深入瞭解地方實際需求，再回歸至程序面研議如何落實。
- (三) 考量部門協調涉及中央、直轄市、縣（市）政府及規劃團隊，因應新制度，建議提出明確操作方式、流程、工具及案例，引導大家據以實踐。

◎本署綜合計畫組

- (一) 有關鄉村地區整體規劃之法律定位與層級，本署業納入座談會主題，後續將邀集專家學者及相關單位討論。
- (二) 有關計畫執行經費涉及政府資源分配議題，本署將持續研議與目的事業主管機關協商資源挹注事宜。
- (三) 有關鄉村地區整體規劃之規劃權逐步授權地方執行部分，考量本署刻就國土計畫相關規定與制度滾動式檢討中，且鄉村地區整體規劃主要處理空間規劃與土地使用管制課題，並無法完全處理所有議題，建議透過鄉村地區整體規劃之法定工具，改善鄉村地區公共設施服務，滿足鄉村生活適宜性。

(四) 有關「原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及司馬庫斯部落」案涉及用地調整與公共設施用地等議題，本署刻積極與地政單位研商修法處理土地合法化議題，其餘刻依計畫逐步推動。

111 年度「鄉村地區整體規劃作業顧問團」專業服務委託案
第 6 場座談會—「權益關係人公共對話的共同書寫」鄉村
地區整體規劃的操作模式
會議紀錄

壹、會議時間：112 年 8 月 16 日（星期三）下午 1 時 30 分

貳、會議地點：逢甲大學行政大樓 2 樓 213 教室

參、主持人：莊永忠副教授（逢甲大學都市計畫與空間資訊學系）

肆、出席人員：（詳簽到簿） 紀錄：喬維萱、林敬樺

伍、會議結論：

一、有關專家學者意見涉及部門與地方意見之競合如何化解、民眾意見如何與議題整合，以及民眾參與操作模式之樣態部分，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 時整

附件、專家學者發言摘要（按發言順序）

◎張教授學聖

- （一）有關參與式規劃手段，民眾參與之時機為重點，認同於研擬規劃方案前進行民眾參與，思考計畫擬定過程，以減少計畫完成後民眾參與可能產生的阻礙。
- （二）鄉村地區整體規劃進行民眾參與有三個挑戰：
 1. 第 1 個挑戰為鄉村地區整體規劃之法律定位為何，將影響計畫目標、權益關係人對話和規劃團隊對計畫看法，乃至於各級主管機關對於計畫本身並無整體一致性看法，致使計畫目標失焦。
 2. 第 2 個挑戰為鄉村地區整體規劃之工具為何，可處理之範疇應釐定清楚，以避免願景式規劃無法落實。
 3. 第 3 個挑戰為面對過去與未來之課題，如何透過民眾參與誘發民眾對於美好未來願景的想像，於規劃過程需要溝通。
- （三）民眾參與過程需要實務規劃者之操作經驗累積與交流，以利實質空間之落實與改善。

◎蘇教授淑娟

- （一）民眾參與建議屏除傳統向民眾傳達資訊及單方面反映意見，應改為在地居民「共同」參與式規劃，並善用焦點團體（Focus Group Discussion），讓居民成為規劃核心角色並展現新的組織網絡，使民眾成為積極主動（Proactive）的角色。
- （二）民眾參與之執行，除鄉（鎮、市、區）公所人力外，建議由規劃者以生活者角度切入，瞭解地方需求，並將資訊公開，除在地居民外，地方政治人物參與

也很重要，有助於達成計畫目的，另透過公部門推動，得以將政策與知識轉換為行動（Knowledge to Action）。

- （三）民眾參與可視為一種 POC（Proof of Concept），透過實務操作會產生新的經驗，進而去證明當初設想的概念，使其演變成一種新的在地操作模式。
- （四）有關民眾參與之證據力部分，係透過規劃過程不斷驗證地方特色、經驗與知識，進而形成具地方特性之方法，而非類似傳統工廠大量生產之操作模式，爰建議民眾參與操作模式應屬長期、在地化、特色化，成為地方解決問題之獨特手段。
- （五）民眾參與初期建議以非特定立場方式切入，以利誘發當地自發性互動，成為支撐計畫之證據力，並衍生出地方共識議題；民眾參與應係透過許多在地經驗，累積慢慢蒐集起來，最終轉化成當地具系統性的做法，得以分享經驗傳承給其他人參考。

◎陳副教授育貞

- （一）民眾參與第一階段，建議進入地方前應先做足功課，先行瞭解在地居民網絡關係，並嘗試建立團體與居民訪談順序，最終再盤點焦點團體訪談或個別訪談目標，過程中應滾動式修正檢討與篩選。
- （二）民眾參與第二階段共同書寫部分，因議題已較明確，建議採較為嚴謹方式，針對不同群體提供一個對話平台，嘗試將法規及制度納入議程當中，並以規劃者角度安排不同場次與議題，透過規劃者之專業知識，以及可理解之語言或圖像，逐步引導民眾產生對話。

- (三) 考量民眾參與之對話順序將影響議題討論之時機，爰建議每次訪談不同群體時，應適時篩選成員與調整議題順序，針對與議題高度相關之權利關係人進行訪談。
- (四) 另實務經驗對於溝通亦具重要性，建議對話過程中導入規劃者之實務經驗分享，例如鄉村地區整體規劃過去已有專業團隊之執行經驗，建議後續民眾參與活動可邀請該案之承辦單位或計畫主持人擔任專家學者。
- (五) 有關如何取得民眾信任感部分，建議規劃者不應帶有成見，而係以民眾為主體，瞭解實際脈絡與權利關係人，並透過聚落之模型與圖面、以及於多次訪談中，不斷累積土地經驗與未來構想，並將民眾資訊揭露。
- (六) 以新竹縣五峰鄉案和宜蘭縣壯圍鄉案為例，建議可採特定群體共識決或特定議題共識決，包括議題共識人共識決、各部落共識決等複合式共識決，至共識決並非具統一認定標準，而是聚落間或各級主管機關層層複合共識決後，將特定議題漸漸導入法治框架且逐步修整回饋後，議題才會在一定程度上達成共識，並且成為其他計畫可參考案例。
- (七) 鄉村地區整體規劃為「空間計畫和社會計畫併行」之過程，亦為形成法定計畫之規劃過程，惟並非所有空間事務於社會討論過程中，皆能進入法定程序，規劃者應於操作過程中滾動式調整方案，讓決策諮商、共識度、地方支持度隨著方案在地方間滾動，使計畫與社會間有進一步連結，進而促進集體社會思考，並於社會計畫中導入空間計畫。

◎陳副教授志宏

- (一) 建議將過去社區營造、農村再生計畫之執行經驗進行彙整，瞭解既有社會網絡關係將有利於後續鄉村地區整體規劃進場。
- (二) 考量鄉村地區整體規劃推動時程，以及與縣府之合約規定特定型式民眾參與會議，建議於規劃初期透過大型會議，使當地民眾認識規劃團隊，利於後續打入社會網絡模式與主要權利關係人，進而延伸後續訪談與資料蒐集。
- (三) 以雲林縣古坑鄉案、四湖鄉案和麥寮鄉案為例：
 - 1. 雲林縣古坑案期初階段共 6 場說明會，使居民認識規劃團隊，並透過村長與里長之訪談找到地方仕紳，或藉由鄉土教育與社區發展活動整合主要權利關係人，如古坑地區總幹事為前華南國小校長，於擔任校長期間以數學課協助社區算帳、美術課協助社區產品設計包裝等方式融入鄉土教育，並於青年返鄉或外地人來工作時打開社區知名度。
 - 2. 雲林縣四湖鄉案透過三崙國小校長介紹，宮廟海清宮主委為前鄉長，與其實際訪談後瞭解在地過往有許多計畫與發想，惟苦無相關法令和時機點，評估透過四湖鄉案予以實踐。
 - 3 雲林縣麥寮鄉案透過模擬藍圖式規劃之圖面，激起民眾討論，修改自己家鄉的藍圖，進而勾勒出新形態之民眾參與模式，後續透過主題式論壇使議題逐漸聚焦清晰。
- (四) 民眾參與建議經由前述方式發掘地方潛力與歷史發展脈絡，再透過現行土地使用計畫來支持地方好的

生活發展模式，進而達到實質因地制宜之規劃。

◎包協理昇平

- (一) 有關民眾參與實務經驗，同一鄉（鎮、市、區）因各地區發展特性不同，處理議題具多元性，且民眾之間或與規劃團隊溝通過程中，信任感會隨地方選舉或時間產生變化，故民眾參與並無存在一定模式，爰建議就地方議題之辨識與判讀採滾動式調整。
- (二) 有關規劃過程中屬於通案性議題部分，儘管民眾立場存在差異性，惟因屬於公共事務，地方凝聚力較高，建議回歸法制面處理；其餘涉及居住與產業議題部分，因空間相互連動，就高齡人口聚落而言，對於未來之想像顯得較弱，反之，就返鄉青年或人口正成長聚落而言，對於未來重要產業發展較具想法，可較積極擾動民眾觀點。
- (三) 參與式規劃建議規劃團隊從輔助者角度，協助地方民眾想像未來可能性，引導當地產業與生活之未來發展需求透過鄉村地區整體規劃得到滿足。

◎曾教授梓峰

- (一) 規劃作業屬長時間計畫，尤其處理民眾議題需投入長時間、人力與經費，以致於結構性翻轉一大段時間才會有所轉變，故鄉村地區整體規劃之民眾參與係一種態度，並非保證能直接解決所有問題，而係透過特定議題討論採取不同手段，由規劃者建立平台提供溝通管道，且實際上地方民眾會自行解決所遇問題。
- (二) 鄉村地區整體規劃相較於都市計畫而言為新的契機，因其空間計畫背後所隱含之社會計畫，係與社會進

行交流，其時間與經費是對社會有長遠性助益，規劃者不應受計畫時程而放棄與社會建立溝通對話的橋樑，或僅採任務式民眾參與機制，更應把握各案規劃機會，長期建立地方情感脈絡。

- (三) 後續顧問團將配合營建署舉辦教育訓練，透過不同案例經驗分享民眾參與之 know-how，強化說明地方證據力，以及各案共識決之辦理過。

◎本署綜合計畫組

- (一) 有關民眾參與證據力與共識決之認定標準、部門與地方意見之競合如何化解，以及民眾意見如何與議題整合部分，建議補充說明。
- (二) 有關權利關係人對話及民眾參與機制，建議顧問團蒐集相關實務經驗，作為未來直轄市、縣（市）政府、規劃團隊、鄉（鎮、市、區）公所進行民眾參與之參考。