

檔 號：

保存年限：

## 內政部營建署 函

機關地址：105404臺北市松山區八德路2段  
342號

聯絡人：喬維萱

聯絡電話：02-87712959

電子郵件：cwh@cpami.gov.tw

傳真：02-27772358

受文者：如行文單位

發文日期：中華民國109年9月14日

發文字號：營署綜字第1091189187號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如主旨

主旨：檢送本署109年8月31日召開「鄉村地區整體規劃專案推動小組第4次會議」紀錄1份，請查照。

說明：依本署109年8月24日營署綜字第1091177288號開會通知單續辦。

正本：戴委員秀雄、黃委員明耀、黃委員偉茹、姚委員希聖、曾委員梓峰、國家發展委員會、行政院農業委員會、行政院農業委員會水土保持局、行政院環境保護署、經濟部礦務局、內政部土地重劃工程處、本署城鄉發展分署、下水道工程處、國民住宅組、城鄉潮間帶有限公司、台灣城鄉發展學會、國立成功大學(都市計劃學系陳志宏教授)

副本：本署綜合計畫組(1科)

內政部營建署「鄉村地區整體規劃專案推動小組」第4次會議  
會議紀錄

壹、會議時間：109年8月31日（星期一）下午2時30分

貳、會議地點：本署601會議室

參、主持人：陳副署長繼鳴

紀錄：喬維萱

肆、出席人員：（詳如簽到簿）

伍、結論：

- 一、鄉村地區整體規劃應盤整當地生活所需之支撐型公共設施項目，並視地方特性研擬解決方案，就公共設施需求迫切性、地方達成共識情形等，因地制宜評估是否指明具體區位，據以研擬相對應的土地利用綱要計畫，如有涉及國土功能分區調整者，並得另循國土計畫法第22條規定程序辦理。
- 二、依據農村再生條例規定，直轄市或縣（市）農業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。爰後續鄉村地區整體規劃應積極與農村再生發展區計畫結合，以將規劃構想具體落實執行。
- 三、為反映地方特性，後續各鄉（鎮、市、區）經鄉村地區整體規劃後，提出訂定土地使用管制規定需求時，得由當地直轄市、縣（市）政府另依國土計畫法第23條規定訂定土地使用管制規則報本部核定，且各該項規定尚無須係屬全市（縣）共通性土地使用管制需求者。
- 四、鄉村地區整體規劃涉及實質建設需求者，應配套整合部門資源及工具，如農村再生、農村社區土地重劃、地方創生等，

藉以引導鄉村地區公共資源投入，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。

五、就農業發展條例第 9 條之 1 後續執行方式，請行政院農業委員會協助研議；另本次會議與會專家學者及機關代表所提意見，請作業單位及受託團隊納入後續規劃參考。

陸、臨時動議：無

柒、散會：下午 6 時整。

## 附錄、與會人員發言摘要

### ※曾委員梓峰

- 一、鄉村應具有明確定位，處理土地使用需求，規劃上應排除都市計畫的角度，鄉村發展有自己的邏輯，代表著環境保育、生態保護與文化保存，其地位尤其重要。
- 二、本次會議所提 3 個示範案例於課題盤點前應先釐清自明性及定位，且願景的提出非土地開發導向，而是描述未來的生活樣態，評估下世代的經濟型態，如多元智慧應用，應具有未來性及差異性。
- 三、鄉村規劃公共設施時，應透過生活需求調查瞭解實際需要的公共設施項目，而非傳統按人口推估來劃定土地使用分區。另關於土地使用需求與規劃，應優先滿足現有聚落發展需求，建議可彈性使用多元工具並結合現代科技。

### ※戴委員秀雄

- 一、鄉村地區整體規劃的確應排除都市計畫角度，惟聚落中仍存在居住密度議題，鄉村與都市計畫差異在於聚落核心的發展密度及強度，與聚落邊緣不同，規劃思路整合廣域性大尺度及點狀小尺度；另公共設施的供給與分布應以生活支持型為主，如污水處理設施。此外，需要部門計畫相配合，以宜蘭縣壯圍鄉為例，魚塭轉型，若無目的事業主管與專業者協助，規劃者將難以推動。
- 二、關於議題一，鄉村地區整體規劃的結果是否為法規命令，建議先釐清，如果是法規命令無需納入縣市國土計畫，惟應思考其是否對外產生法令效力、是否應配合劃設國土功能分區

圖，以及未來縣市國土計畫通盤檢討時納入鄉村地區整體規劃後才會是法規命令，倘縣市國土計畫因鄉村地區整體規劃完成啟動通盤檢討，屬於拘束機關內部不具外部效力，爰不屬於縣市國土計畫之一環，且對於人民不具有直接之法令效應的話，鄉村地區整體規劃做多細都可以，因為要到發布國土功能分區圖及使用許可核發時才會對外要發生效力；倘鄉村地區整體規劃直接對外發生法律效力，會因欠缺法律級母法規範規劃的具體程度，使得行政機關執行高度風險，以上提供議題一之參考，原則支持作業單位建議的方案一，因為可以把空間留下來，縣市政府在發布國土功能分區圖時空間還會在。另議題二及議題三原則無意見，惟針對公共設施的項目，應進行盤點及評估，以利後續規劃推動。

- 三、本次會議所提 3 個示範案例，對於基地面臨之課題，涉及跨區域及部門連結，需考量空間發展軸線及課題處理程度，視需要與部門溝通協調，尤其是廢棄物及污水處理建議併同納入考量。
- 四、另關於雲林縣古坑鄉所提 B-plan，目前臺灣沒有法源，將來是否另訂法規尚有討論空間；至農村再生應鼓勵鄉村地區整體規劃，透過規劃推動設施較可行，且參考德國鄉村規劃案例，鄉村也是可以做整體規劃的。

#### ※姚委員希聖

- 一、鄉村地區整體規劃最初的目的應為改善鄉村地區生活、生產、生態的品質，空間發展的差距只能縮小不能消除，包括既有發展地區及蔓延發展地區，首要處理且具指導性的是改善基礎性公共設施，包含排水、污水、防災、長照等議題。

- 二、本次會議所提 3 個示範案例的態樣不同，每個地區有不同聚落社區的態樣，既有發展地區與蔓延發展地區之間的關係，有些是包夾密集發展的、有些是稀疏的、有些是包夾但無密集發展的，其未來開發機制會有不同，建議落實至聚落尺度，關於擴大農業發展地區第 4 類的範圍線，應細緻調查聚落與蔓延情形，調查越清楚越能使範圍線明確，接著才是指認公共設施，同意不具體指認基礎設施，但必要性公共設施的骨幹應明確，如主要道路，另推動中權利義務負擔及回饋應於鄉村地區整體規劃內敘明，並視需要設置獎勵措施，執行上可由政府或民間參與來推動。
- 三、部門計畫係由其目的事業主管機關推動，鄉村地區整體規劃如何與部門機關連結需納入考量，如農村再生條例提供相關補助經費，因公共設施具永久性設施性質，惟無補助用地取得經費，使得現況多做臨時性設施使用，有待法令機制突破，未來期透過鄉村地區整體規劃來解決。

### ※黃委員偉茹

- 一、地方政府很在乎執行面，但是對農村再生具備的工具並不熟悉，且焦慮該如何執行，以及規劃步驟的配合，對於可操作的工具及執行機制如何突破，建議再檢視並與地方政府溝通。
- 二、關於整合協調部分，鄉村地區整體規劃介於縣市國土計畫（由上而下）與農村再生計畫（由下而上）之間，農村社區對於生活面向可單獨思考，但產業面向需跨區整合，且區域可能擴及鄉鎮，這是鄉村地區整體規劃存在的重要位置，且與其他計畫的合作與整合很重要；至產製儲銷的需求，依據農產

品及漁產品的不同，其所需要加工層次、規模、負擔成本會有所不同，影響鄉村主要的產業特性；另居住部分，則應評估實質對象及需求。

- 三、關於本次會議所提議題一之規劃具體程度，方案一至方案三具有確定性與彈性之差異，確定性在於不會因政策改變而調整，但相對彈性較低，方案二原則認同，惟應細緻討論，因為會涉及地方所有權人的意願、必要性與急迫性，居民想到的是生活面，但環境面包含防災、污水、自來水等議題，需由目的事業主管機關評估，結果可能為方案二或方案三，此議題會連結到議題三。另議題二部分，原則以作業單位建議方案處理，於縣市國土計畫公布後視需要再調整。

#### ※行政院農業委員會

- 一、有關農村與非農村之界定，並未明確定義，原則以農業發展地區第4類為範圍，作為農政資源投入的對象，按本次會議所提3個示範案例，課題除農業外，尚包含觀光、長照等課題，未來農政資源投入會以農業發展地區第4類、農業發展或農村配套發展需要等範疇進行考量。
- 二、關於農業發展條例第9條之1規定，針對「以土地重劃或區段徵收的方式，規劃辦理農業用地開發利用」，當時係以農地重劃、農村社區土地重劃及區段徵收作為工具，惟經評估土地產權、土地分配及財務自償性結果為不可行，目前第9條之1規定尚無執行細節，後續可以再做討論。

#### ※行政院農業委員會水土保持局

- 一、農村再生總體計畫屬於縣市層級；農村再生計畫屬於村里層級，本次會議所提 3 個鄉村地區整體規劃示範案例屬於鄉鎮市區層級，介於二者之間，於公共設施面向屬於區域型，服務需求可連結至農村再生計畫，過去農村再生計畫需要跨區結合，可評估於鄉村地區整體規劃內協商整合，社區如有產業發展及公共設施等需求亦可於鄉村地區整體規劃內提出。
- 二、農村再生計畫目前宜蘭縣壯圍鄉已核定 3 個；高雄市美濃區 5 個；雲林縣古坑鄉 15 個，倘未來與農村社區土地重劃結合，以雲林縣古坑鄉較可行，至宜蘭縣壯圍鄉忠孝村雖有需求，惟尚無農村再生計畫，未來應輔導辦理農村再生計畫，以利與農村社區土地重劃結合，適度擴大農業發展地區第 4 類。
- 三、鄉村主要由農村再生計畫推動農村社區所需公共設施，並配合審查機制辦理，與農村再生發展區計畫是分開處理，爰目前尚無農村再生發展區計畫，後續可評估與鄉村地區整體規劃銜接，進行跨部會整合，以利整體機制完備。

#### ※經濟部礦務局

有關高雄市美濃區示範案例報告提及荖濃溪河砂疏濬活動及部分農地違規採取陸砂等土地違規使用課題與因應對策一節，對於違規於農牧用地從事砂石碎解洗選之場家，因係屬外購河川疏濬料源，無涉及土石採取之製造加工事業，建議一併納入「有具體的部門計畫」之規劃策略，對於是類之土地違規使用之砂石碎解洗選場家，依其法定程序處理，如未登記工廠輔導合法化，無須另研擬特定區位空間部門計畫指導。

#### ※行政院環境保護署(書面意見)

有關附件一高雄市美濃區示範案例所提農業廢棄物處理課題：農業生產因地區性不同，所產生之農業剩餘資材或廢棄物有所差異，農政單位應就地區內農業產進行整體產業鏈進行規劃包含農業剩餘資材或廢棄物回收去化機制，如為增加農業剩餘資材或廢棄物回收量並減少清運成本，需設暫置場所，仍需農業產業鏈一環，且暫置場所需鄰近農地，便利農民使用，爰建議應放寬農業生產相關產業鏈作業於農業土地使用之管制規則，以利農政機關辦理使用。

### ※本署下水道工程處(書面意見)

- 一、針對美濃地區污水下水道系統建設，於都市計畫範圍內部分（包含美濃中正湖風景特定區）皆已納入「高雄市污水下水道系統旗美污水區實施計畫」辦理，目前由本署補助高雄市政府水利局辦理中。
- 二、因中央預算經費有限，目前以都市計畫區為優先補助建設範圍，非都市計畫區將視未來政策方向再行辦理。

### ※城鄉潮間帶有限公司(計畫主持人陳育貞女士)

- 一、高雄市美濃區、宜蘭縣壯圍鄉及雲林縣古坑鄉等三個示範地點之樣態皆不同，應先明確定義和指認當地生活方式、課題的價值。鄉村區是一邊規劃一邊銜接制度，一邊讓資源及行政配合納入，惟難以快速發展成智慧鄉村，這是我認為最大的挑戰。
- 二、鄉村真的有願景嗎？比方說曾梓峰委員鼓勵鄉村具有清楚的願景，從另一面向來看，願景的背後需具備經營、產業，規劃單位不是萬能的，要如何處理產業呢？需要花時間與部門

機關協調，且應屬人民的動能可及的。因此，每個鄉村具有人口結構與勞動力之特殊性，影響該鄉村對於更新及公共設施之需求性以及社群互動之長久性。

- 三、關於鄉村地區整體規劃倘參考都市計畫規劃模式，會產生非全區型的及剛性之綱要計畫，至鄉村地區整體規劃如以針灸式診斷的方式規劃，應實際瞭解勞動力與人口現況，以及產業的轉變，在過程中會找到新的社區行為、經營模式與土地使用變化的方向，有些會涉及空間、土地使用及部門計畫等檢討。
- 四、以宜蘭縣壯圍鄉為例，養殖漁業之養殖魚塭使用率僅 35%，意即 65%閒置，其面臨包含土地價值下降、不以建築開發為導向或不適合的發展、農漁業與六級產業合作等課題，爰提出包括產業概念、土地使用的改變、以及在使用分區不變前提下容許項目增列或調整。
- 五、鄉村有的問題應由部門計畫相互銜接，但是否可解決問題尚待評估，例如宜蘭縣壯圍鄉有許多老舊聚落，經評估中係因舊聚落面臨污排水問題難以居住，爰建議說服當地居民整合持分改變成為社區公共設施。
- 六、另請教行政院農業委員會水土保持局，倘農村再生計畫要件是完成培根計畫，以宜蘭縣壯圍鄉為例，屬於蘭陽平原發展最弱地區，達成率很低，且限制鄉村相關計畫之資源運用，爰建議不一定透過培根計畫才執行農村再生計畫，提供參考。

※台灣城鄉發展學會(協同主持人吳勁毅先生)

- 一、鄉村地區整體規劃除提出願景與原則，可務實地在鄉鎮尺度解決問題，特別對於現行縣市國土計畫中部門空間計畫內容不足的問題，以及長期在區域計畫體制中，非都市土地沒有明確計畫引導情形下產生的負面結果，現在可藉鄉村地區整體規劃在鄉鎮層級中，採取「問題導向」的模式來解決，因此可進一步區分哪些問題可經由目的事業主管機關訂定法規與部門計畫處理；哪些問題需要再釐清相關主管機關權責及部門計畫內容。例如美濃存在各種違規使用樣態，鄉村地區整體規劃需進一步釐清各目的事業主管機關是否要訂定自治條例、提擬部門計畫來列管各項土地違規使用項目；如果主管機關未提擬相關土地違規使用的輔導與管制措施，則依現行法規落實行政執行。
- 二、規劃團隊認為作業單位所提三大議題的關鍵之處，在於營建署對鄉村地區整體規劃所新增可建築用地如何避免土地炒作的立場與原則，如果能夠限制新增可建築用地作為社會住宅使用，以避免土地炒作，規劃團隊認為目前作業單位對此三項議題設定的方向皆具備可行性。
- 三、由於現行一般居住需求者可從自由市場中找到鄉村地區的居住空間，特別是鄉鎮市區的都市計畫仍有未開發利用的空間，因此，鄉村地區整體規劃研討擴大農業發展地區第4類，目的在於提供鄉村發展新的可能性，所以必需只能以社會住宅為使用項目，如此以來，規劃團隊對高雄市美濃區案例在居住課題規劃策略中，特別詳細地研討「唯以社會住宅作為新增可建築用地使用項目」的實際作法要如何落實，如果新

增可建築用地被納入自由市場交易時，必然會產生土地炒作的失控結果。

- 四、回應行政院農業委員會與水土保持局意見，本計畫將明確地表明行政院農業委員會對於部門空間發展策略的立場：「未來行政院農業委員會將只針對屬於農業發展地區的空間，進行農業部門計畫資源投入的原則。」以此建議地方主管機關需審慎考量國土功能分區分類「農業發展地區第4類」及「城鄉發展地區第2類之1」之劃設。
- 五、另外，水土保持局已釐清農村再生計畫體系與國土計畫的銜接機制，在這個機制法制化之前，建議水土保持局可釐清目前已投入的農村再生設施是否符合國土計畫相關規定；或釐清目前是否具急迫性的公共設施，可直接依國土計畫法規的原則，優先以原農村再生相關機制啟動辦理。

#### ※城鄉發展分署(廖副分署長文弘)

- 一、簡報第9頁，方案二所提維持原國土功能分區分類及使用地編定類別，依討論方向應彈性調整，惟本次會議討論多以農業發展地區第4類為主，未來可能涉及城鄉發展地區第2類之3調整議題。
- 二、依全國國土計畫法規定，鄉村地區整體規劃主體為直轄市、縣(市)政府，惟議程資料所述主體為鄉(鎮、市)公所，主體建議再釐清，另依國土計畫法第23條第4項規定管制規則係報請中央主管機關「核定」而非「核備」。
- 三、議題三提升鄉村地區公共服務機能方式，依本次會議討論方向朝彈性方式辦理，建議方案為「得」或「應」明訂公共服務機能，以保留彈性。

## ※本部土地重劃工程處

一、農村社區土地重劃主要核心目的為改善舊有聚落的生活環境、公共設施不足及土地共有的問題，且可因應整體發展需要及公共設施供給而調整範圍，依據農村社區土地重劃範圍勘選作業要點第 6 點第 3 款規定「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。」，惟現行辦理農村社區土地重劃地區，應位於核定之農村再生計畫範圍內。

### 二、高雄市美濃區案

(一)報告書第 3 頁所提社會住宅，應按農村社區土地重劃條例第 29 條：「依第十一條第四項折價抵付之土地，扣除共同負擔公共設施用地後之土地，應訂定底價公開標售，並得按底價讓售為國民住宅用地...。」，其應屬公辦型式，至私人興辦之概念是否為抵費地讓售或私有地變更為可建築用地後興辦社會住宅，建議再釐清。

(二)農村社區土地重劃後新增之可建築用地，有建蔽率及容積率的限制，平地分別為 60%及 150%；山坡地分別為 50%及 100%，建築高度限制為 10.5 公尺，是否符合規劃團隊所提社會住宅之需求，建議再釐清。

### 三、雲林縣古坑鄉

(一)報告書第 23 頁之備註十，提及農村社區土地重劃的同意人數需達 7 成之敘述，與農村社區土地重劃條例第 9 條：「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二分之一，且其所有面積合計超過私有土

地面積二分之一者之同意，就重劃區全部土地辦理重劃...。」之規定不同，請規劃團隊再釐清。。

(二)關於大埔社區評估辦理農村社區土地重劃部分，因基地條件不符現行法令規定，可行性尚待評估，另初步規劃構想部分提及生產區，惟農村社區土地重劃後會變成建築用地，是否符合需求建議再釐清，且應考量土地分配議題。

四、農村社區土地重劃面臨法令規定與執行面的課題，使得實務執行具困難度，爰關於議題一所提方案二內容，公共設施區位應指認，對於地方比較不會有爭議，亦可使規劃落實。

#### ※陳副署長繼鳴

一、就議題一：

(一)對於土地使用配置區位部分應以生活支撐性公共設施為主，依實際條件彈性指明，而非比照都市計畫之公共設施明確列出項目，採階段性處理道路系統、廢棄物收集系統、與產業連結等議題。

(二)鄉村地區整體規劃納入縣市國土計畫時，應思考如何發生拘束性、法效性、具體規劃程度，且獨立自主型鄉村區應與農村再生機制相結合，進而提出農村再生發展區計畫；都市共構型鄉村區則連結至都市計畫的鄉街計畫。

二、就議題二：有關鄉村地區整體規劃涉及土地使用管制原則之訂定方式應保留彈性，於計畫中根據鄉村地區整體規劃訂定因地制宜土地使用管制原則。

三、就議題三：關於提升鄉村地區公共服務機能方式，非比照都市計畫明列公共設施項目而是以支撐型公共設施為主，於規

劃過程中瞭解實際需求後提供迫切需要及生活相關的公共設施，至開發及建設方式可以再討論，後續相關業務建議與農村再生機制適當連結，其經費補助包含公共設施及房舍修繕等費用。

### **※本署綜合計畫組林組長秉勳**

- 一、鄉村地區整體規劃係依國土計畫第 15 條規定授權檢討變更縣市國土計畫，性質等同縣市國土計畫且非行政處分。
- 二、鄉村地區整體規劃屬於參與式規劃，因此與地區互動式關鍵，應保留規劃彈性，並就空間規劃、土地使用、部門整合等面向，包含農產業與農業部門協調、農村再生計畫配合等議題，透過 3 個示範案例瞭解可操作的方式。