

115 年 5 月 12 日內政部國土管理署召開全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會—第 5 場次
 「地方規劃自主權強化下之鄉村地區計畫政策方向納入全國國土計畫通盤檢討處理方式」與會單位
 發言意見回應表

| 與會單位 | 發言意見 | 機關回應說明 |
|--------|--|--|
| 交通部觀光署 | <p>一、建議釐清觀光相關公共建設計畫與國土計畫體系中「部門計畫」之認定與銜接機制，特別針對國家風景區管理處所推動之觀光硬體建設，應明確界定其是否屬於需納入國土計畫協調之部門計畫範疇，以確保觀光建設計畫中涉及土地利用部分能符合各級國土計畫及鄉村地區計畫之指導。</p> <p>二、就臺東縣鹿野高台之熱氣球活動及茶產業發展案例，考量該地區已有觀光行為及相關使用，建議優先釐清其土地使用合法性及後續制度化處理途徑，使現況已形成之使用事實能透過國土計畫、鄉村地區計畫或相關目的事業計畫工具進行適當銜接及合法化處理，並作為未來類似案例之制度性參考。</p> | <p>內政部國土管理署</p> <p>一、本署刻辦理「建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施」委託專業服務案，研議部門參與國土計畫之程序與方式，並建立跨部會溝通與協作平台，後續將藉由該平台協助各部會提出需與國土計畫對接事項。交通部觀光署如對於觀光產業之相關公共建設及土地彈性利用或轉型有具體建議或政策推動方向，請協助提供予本署，俾本署納入部門空間發展、國土防災或氣候變遷調適策略形成上位指導，並作為國土功能分區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項之檢討調整依據。</p> <p>二、本署刻補助臺東縣政府辦理「臺東縣鹿野鄉鄉村地區計畫（鹿野高臺周邊地區）」，該案基於該地區觀光產業推動及公共設施、景</p> |

| 與會單位 | 發言意見 | 機關回應說明 |
|------|---|--|
| | <p>三、有關既有觀光遊樂業於國土計畫下之城鄉發展地區第2類之1使用限制與現況落差問題，建議研議建立因地制宜之彈性土地使用管制之機制，在合理回饋或配套條件下，允許依實際營運需求（如停車空間不足外溢至鄰近農牧用地等問題）進行計畫範圍或使用強度之適度調整，以回應既有開發事實及季節性需求問題，提升土地使用管理之合理性及可執行性。</p> <p>四、針對早期以觀光開發為目的，但現況已面臨產業轉型需求之既有觀光遊樂區，建議建立土地使用變更相關機制，在不違反國土計畫之土地使用管制原則下，有條件地引導其進行用途轉換或空間再利用，以回應市場環境變遷及業者經營轉型需求，並避免土地閒置或低度使用，提升土地利用效率。</p> | <p>觀維護等需求辦理鄉村地區計畫之規劃作業及法定程序。其中涉及當地觀光行為、土地使用合法化部分，係結合觀光主管機關臺東縣政府（觀光發展處）擬定之「鹿野高臺地區觀光發展指導計畫」，及其預計訂定之「鹿野高臺地區整體興辦事業計畫」，於符合全國國土計畫專案輔導合法化原則，即安全、公平、合理之情形下，透過鄉村地區計畫就涉及土地使用、空間配置、後續資源投入等事項予以規範。另該案規劃過程亦與交通部觀光署花東縱谷國家風景區管理處進行多次研商，後續擬由其與臺東縣政府共同建構該地區之人行、自行車路網等慢行動線。</p> <p>三、有關鄉村地區計畫及土地使用管制相關制度之調整方向，本署將參考本系列座談會與會人員所提意見再予研議，並將邀集相關目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府溝通討論，俾後續執行具可行性。</p> |

| 與會單位 | 發言意見 | 機關回應說明 |
|--------------|---|--|
| <p>南投縣政府</p> | <p>一、實務上鄉村地區整體規劃常被期待整合部門資源並協助調整土地使用管制規定，但在多數目的事業主管機關無明確區位管制或不採取實質禁止立場之情形下，易淪為處理既有違規個案合法化或承接大量之許願式訴求管道。建議釐清鄉村地區整體規劃之功能定位及議題處理範疇，以避免偏離計畫本質。</p> <p>二、針對部門計畫尚未完成、未指認明確區位範圍或缺乏經費等情形，建議強化鄉村地區整體規劃與部門計畫之銜接機制，並由內政部國土管理署協調各目的事業主管機關，建立跨部門資源整合、經費連動及分期落實機制，以避免鄉村地區整體規劃僅能作為代辦事項或中長期推動事項，而無法辦理後續法定計畫程序並落實地方實際建設需求。</p> <p>三、有關原住民族聚落之居住空間不足及建物合法化問題，因農村社區土地重劃之自償性不足而難以落實；另有關透過鄉村地區整體規劃補足鄉村缺乏之公共</p> | <p>內政部國土管理署</p> <p>一、鄉村地區計畫之目標，係為使一般民眾可感受到國土計畫係具彈性，且可因地制宜擬定計畫指導另訂土地使用管制規則等，並考量係由政府主動辦理，應將規劃量能投注於公益性事項或公共空間，達成「整體共好」，以議題導向方式解決當前具急迫性之議題，翻轉藍圖式規劃共識凝聚困難且時序冗長之缺點，地方政府亦應主動篩選議題，以避免淪為地方許願管道。</p> <p>二、而規劃過程中，強調應與跨部門合作，以有效提高計畫成功率，也避免產生都市計畫公共設施保留地之情形。倘有須本署協助部分，建議應於規劃過程中明確指出。</p> <p>三、另有關實施工具或土地管理等配套，需納入國土計畫法修法長期研議。</p> |

| 與會單位 | 發言意見 | 機關回應說明 |
|--------------|--|---|
| | <p>設施，常面臨資源配置效益及土地使用變更限制之問題。建議釐清鄉村地區整體規劃成果於區域計畫及國土計畫體系中之落實途徑，並同步檢討相關限制條件及建立多元土地使用彈性調整機制，避免規劃構想與現實需求脫節。</p> | |
| <p>雲林縣政府</p> | <p>考量現行法制下，尚缺乏鄉村地區計畫具體內容及操作方式之法源依據，建議可評估與地政單位合作，參考都市計畫法及都市更新條例之制度模式，針對地區劃定、實施工具、土地管理等訂定更為詳細且具操作性的專法或配套機制，以協助鄉村地區計畫之後續推動。</p> | <p>內政部國土管理署 依據國土計畫法（以下簡稱本法）第 8 條第 3 項規定，已訂有擬定鄉村地區計畫之法源依據，且其法定位階等同於直轄市、縣（市）國土計畫，計畫應載明事項以本法第 10 條及本法施行細則第 6 條為依循。計畫範圍以鄉（鎮、市、區）或聚落及其周邊範圍為主，並就具地方特殊性、急迫性之議題研擬計畫內容，僅需載明細節性之指導事項。至有關實施工具或土地管理等配套，需納入本法修法長期研議。</p> |
| <p>李淳一技師</p> | <p>建議強化國土計畫體系之法定地位及長期空間發展藍圖功能，釐清鄉村地區計畫之定位與效力，避免停留於現行區域計畫思維下之個案變更模式。並應透過制度設計，建立</p> | <p>內政部國土管理署 有關國土計畫及鄉村地區計畫相關制度之調整方向，本署將參考本系列座談會與會人員所提意見，持續與相關目的事業主管機關及直轄市、縣</p> |

| 與會單位 | 發言意見 | 機關回應說明 |
|----------------------------|--|--|
| | <p>20 年至 50 年尺度之整體空間發展「總體藍圖 (master plan)」架構，使國土計畫不僅作為管制工具，更能成為引導長期國土發展與部門協作之上位指導框架。</p> | <p>(市) 政府討論研議，並將研議內容透過相關會議、活動等適當方式與各界溝通討論，適時公開於本署網站。</p> |
| <p>地球公民基金會 黃子芸研究專員</p> | <p>一、有關過渡時期 (依國土計畫法實施管制前) 之鄉村地區計畫落實工具，針對透過鄉村地區計畫訂定因地制宜之土地使用管制規定，可配合檢討修正非都市土地使用管制規則條文或訂定專編，惟依區域計畫法之制度，全國均一體適用非都市土地使用管制規則之規定，針對另訂因地制宜規定之操作方式尚不明確，請內政部國土管理署協助補充說明。</p> <p>二、考量目前國土功能分區圖尚未公告，國土計畫制度尚未全面上路，就前開過渡時期之鄉村地區計畫落實工具，擬銜接區域計畫法相關規定，在實際執行上可能有適法性之疑慮，應再予釐清。</p> | <p>內政部國土管理署</p> <p>一、於國土計畫法實施管制前另訂因地制宜之土地使用管制規定，係先於鄉村地區計畫內載明「土地使用管制原則」與「應辦事項及實施機關」，於計畫公告實施後，由本部依計畫指導，辦理修正非都市土地使用管制規則。</p> <p>二、有關適法性部分，現階段透過鄉村地區計畫指導修正非都市土地使用管制規則之依據，係按全國國土計畫第 102 頁規定略以：「於本法土地使用管制實施前，非都市土地使用管制規則及非都市土地開發審議作業規範，有配合各級國土計畫指導事項之必要。」</p> |
| <p>中華民國景觀學</p> | <p>一、現行鄉村地區治理長期缺乏能整合生</p> | <p>內政部國土管理署</p> |

| 與會單位 | 發言意見 | 機關回應說明 |
|------|--|--|
| 會 | <p>活、生產、生態、文化與地景之整體空間治理架構，過往土地使用、農業發展、公共設施、觀光文化及生態保育等多由不同部門分別推動，缺乏共同空間指引，致使鄉村地區景觀與空間發展常呈現破碎化情形。建議未來鄉村地區計畫不應僅作為土地使用調整工具，亦應兼具地方價值辨識、地景資源維護、公共投資引導及居民共識整合等功能。</p> <p>二、建議未來於鄉村地區計畫制度中，納入由地方政府提出「景觀綱要計畫」之機制，作為鄉村地區空間治理、土地使用指導及後續環境改善之基礎。目前各縣市過去於城鄉風貌、景觀自治條例及地方空間規劃推動過程中，已累積一定之景觀綱要或相關規劃成果，未來重點應為更新並銜接既有成果至縣市國土計畫及鄉村地區計畫，而非重新自零開始。</p> <p>三、國際上如法國、德國、日本及英國等國，均已將景觀規劃納入空間治理體系，顯</p> | <p>一、鄉村地區計畫之目標係提升鄉村地區之生活及環境品質，達成鄉村地區之共善共好，考量對地景資源之整體規劃及維護尚符合前開目標，本署後續將評估於鄉村地區計畫之相關指導性文件內納入地景資源之辨識方式、於規劃作業之應用，作為辦理鄉村地區計畫規劃作業之參考。</p> <p>二、考量鄉村地區計畫係依據國土計畫法擬定，景觀綱要計畫則係依據景觀自治條例等相關法規擬定，其計畫擬定之目的不盡相同，惟後續亦得於規劃過程相互協調配合，並分別透過不同之法定計畫對外發生效力，就鄉村地區計畫部分，地方政府得於規劃作業中考量地景資源辨識及分析應用，並得依據鄉村地區計畫，於國土計畫法授權範疇內，就景觀相關事宜以另訂土地使用管制規則等多元方式予以指導。</p> <p>三、於全面依國土計畫法實施管制前，本署將優先推動同時符合具公益性、涉及土地使用課題及目的事業主管機關支持者辦理鄉村地區計畫法定程序，倘地方政府針對景觀相關</p> |

| 與會單位 | 發言意見 | 機關回應說明 |
|------|--|---|
| | <p>示景觀並非後端美化工作，而應為前端治理工具。建議未來透過景觀綱要計畫，優先辨識地方景觀資源、聚落紋理、特色地景、生態廊道及居民參與成果，再轉化為鄉村地區計畫中的土地使用指導、公共設施配置、重點景觀地區指定及後續景觀改善依據。</p> <p>四、建議全國國土計畫通盤檢討可補充景觀綱要計畫之制度定位，將其作為鄉村地區計畫之前置或配套機制，協助地方政府釐清應保存之景觀資源、應劃設之重點景觀地區，以及土地使用、公共設施與產業發展應如何受景觀與生態條件引導，以提升鄉村地區計畫之在地適應性與規劃依據。</p> <p>五、建議未來於「計畫引導土地使用」之判準中，將景觀公共利益納入評估考量。與會單位指出，景觀具有公共性，涉及農業永續、文化保存、生態連結、氣候調適、地方觀光及居民生活品質等多重價值，因此景觀綱要計畫可協助界定何</p> | <p>內容提出同時符合前開原則之鄉村地區計畫（草案），本署亦將優先協助其辦理鄉村地區計畫之法定程序，以法定計畫實質維護景觀價值及地景秩序。</p> <p>四、有關景觀相關之全國國土計畫通盤檢討具體文字建議，本署將於辦理全國國土計畫通盤檢討時納入參考，惟涉及景觀綱要計畫部分同第二點說明。</p> |

| 與會單位 | 發言意見 | 機關回應說明 |
|------|---|--------|
| | <p>種土地使用調整符合公共利益，並作為避免破壞地方地景秩序之判斷依據。</p> <p>六、建議建立景觀綱要計畫與鄉村地區計畫之分工與銜接機制，由景觀綱要計畫處理縣市尺度之景觀資源系統與重點景觀地區指認，鄉村地區計畫則進一步處理聚落尺度之設計準則、土地使用指導、公共設施配置及環境改善策略，並納入法定計畫體系，以避免目前上位計畫理念無法落實至土地使用、地方改善工程缺乏整體景觀架構等問題。</p> <p>七、學會具體建議，全國國土計畫通盤檢討可在鄉村地區計畫相關章節中，增列以下文字方向：直轄市、縣市政府辦理鄉村地區整體規劃或研擬鄉村地區計畫時，得依地方景觀資源、文化地景、生態網絡、聚落紋理與居民參與成果，提出景觀綱要計畫或納入同等性質之景觀指導內容，作為指定重點景觀地區、研擬土地使用指導事項、公共設施配置、環境改善及後續景觀計畫之依</p> | |

| 與會單位 | 發言意見 | 機關回應說明 |
|---------------------|---|--|
| 嘉義縣政府 | <p>據。</p> <p>目前補助要點規定聚落規劃僅能提報 2 處，但若地方有規劃需求，是否可以自籌經費增辦聚落規劃？若可以的話，經費可否由公所自籌還是一定要由縣府籌辦？</p> | <p>內政部國土管理署</p> <p>依據本部 113 年 1 月 18 日內授國計字第 1130800229 號函頒之「內政部補助直轄市、縣（市）政府辦理鄉村地區整體規劃及法定作業要點」規定，補助對象係直轄市、縣（市）政府，惟倘地方有規劃需求，得自籌經費增辦聚落規劃，則不受前開作業要點之限制。</p> |
| 寰域工程工程顧問有限公司 岳裕智總經理 | <p>一、國土計畫是一個新的土地管理制度，為改善國土計畫規劃尺度的缺失，配合推動鄉村地區整體規劃。但鄉規推動挖掘出許多很細部的地方問題，如土地使用或非土地使用的問題、五十年來區域計畫土地管理所積累出的歷史課題。應思考國土計畫或鄉規是否應嘗試立即或分期解決，如土地使用違規是否分類去處理、產權持分複雜等。</p> <p>建議：</p> <p>（一）鄉規仍應研議基本公共設施（服務）範疇或項目。</p> | <p>內政部國土管理署</p> <p>一、過去國土空間政策，多關注於都市化發展之討論與制度建構，鄉村地區受限於非都市土地採現況編定，並未進行完整土地使用規劃，以致部分鄉村地區未能導入所需之公共設施，使得環境逐漸窳陋、居住生活品質不佳。惟違規使用部分，仍須依據全國國土計畫指導，由目的事業主管機關提出符合安全、公平、合理之輔導方案，土地使用始得配合處理；至產權持分複雜部分，係涉及地權，非空間計畫得處理之範疇。</p> <p>二、為使一般民眾可感受到國土計畫係具彈性，</p> |

| 與會單位 | 發言意見 | 機關回應說明 |
|------|--|--|
| | <p>(二) 鄉計成果在這次縣市國土計畫通檢是否應考慮納入？</p> <p>(三) 目前鄉規短期內是否應以蒐整提報地方鄉規課題為主要目的，以為國土署研議相關配套措施（制度、法規、規範、準則）。</p> <p>(四) 鄉規中有諸多課題事涉部門議題，需要進行區域性或全縣性的整體規劃，如殯葬用地、產業用地、區域型公共設施等，應該由部門來研提構想，而非由鄉規來處理。</p> <p>二、在新財劃法制度下，地方往往有建設經費不足的情形，而鄉規又提出諸多改善生活環境的公共設施建設計畫，卻沒有對應的建設經費來源，形成一個新的計畫大餅，或新的公設保留地問題。因此，研議計畫經費配套政策有其高度必要性。</p> | <p>且可因地制宜擬定計畫指導另訂土地使用管制規則等，並考量係由政府主動辦理，應將規劃量能投注於公益性事項或公共空間，達成「整體共好」之目標，建議以議題導向方式解決當前具急迫性之議題，翻轉藍圖式規劃共識凝聚困難且時序冗長之缺點，就地方最需要之公共設施優先處理，有別於都市計畫全盤規劃所需之公共設施。</p> <p>三、有關鄉村地區計畫之推動目標，以提供「公益性設施」及「改善生活環境品質」為主軸，透過計畫引導發展，並與跨部門合作，以有效提高計畫成功率，避免產生都市計畫公共設施保留地之情形，並將規劃重點聚焦於既有聚落之生活環境品質改善。</p> <p>四、114年1月20日國土計畫法修正，增訂第8條第3項規定：「直轄市、縣（市）主管機關擬訂直轄市、縣（市）國土計畫時，得辦理鄉村地區整體規劃，並視實際需要研擬鄉村地區計畫，納入直轄市、縣（市）國土計畫，並得另以附冊方式定之。」確定「鄉村地區整體規劃」係研擬法定計畫之規劃作</p> |

| 與會單位 | 發言意見 | 機關回應說明 |
|------|------|--|
| | | <p>業，及擬定鄉村地區計畫之法源依據，取代過去本部以「變更直轄市、縣（市）國土計畫」為依據之過渡性策略，故無須將鄉村地區計畫之內容再納入直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討。</p> <p>五、於本法實施管制前，鄉村地區計畫之推動目標，係以同時符合「具公益性」、「涉及地用課題」且「目的事業主管機關支持」等 3 項條件之案件，作為優先擬定鄉村地區計畫之條件。</p> |