

# 鄉村地區整體規劃問答集

## 【程序面】

**01. 鄉村地區整體規劃之擬訂機關為何？可否由鄉（鎮、市、區）公所擔任擬訂機關？**

答：

- 一、依國土計畫法第 11 條第 1 項規定略以。「國土計畫之擬訂、審議及核定機關如下：……二、直轄市、縣（市）國土計畫：由直轄市、縣（市）主管機關擬訂、審議，報請中央主管機關核定。」。
- 二、因鄉村地區整體規劃為直轄市、縣（市）國土計畫的一部分，依上述規定，擬訂機關為直轄市、縣（市）主管機關，不得由鄉（鎮、市、區）公所擔任。

**02. 鄉村地區整體規劃作業若已完成，應如何啟動國土計畫擬訂程序？**

答：

- 一、按全國國土計畫第 11 章附表 1-3-1 規定，「鄉村地區整體規劃」係屬「擬定直轄市、縣(市)國土計畫」應辦及配合事項之一，「鄉村地區整體規劃」屬直轄市、縣（市）國土計畫的一部分。
- 二、鄉村地區整體規劃作業若已完成，自得依國土計畫法第 15 條第 3 項規定辦理直轄市、縣（市）國土計畫之檢討變更。
- 三、惟擬訂過程中，應依國土計畫法第 12 條規定辦理：
  - （一）國土計畫之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或以其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，以為擬訂計畫之參考。
  - （二）國土計畫擬訂後送審議前，應公開展覽 30 日及舉行公聽會；公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，

並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。

**03.鄉村地區整體規劃指定供居住生活擴大地區，並應採使用許可方式辦理，倘所指定之擴大地區為農業發展地區第一類，其使用許可審議機關為何？**

答：

- 一、依國土計畫法第 24 條第 3 項規定：「第一項使用許可之申請，由直轄市、縣（市）主管機關受理。申請使用許可範圍屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關審議外，其餘申請使用許可範圍由直轄市、縣（市）主管機關審議。但申請使用範圍跨二個直轄市、縣（市）行政區以上、興辦前條第五項國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上致審議之主管機關不同或填海造地案件者，由中央主管機關審議。」
- 二、因所指定之擴大地區為農業發展地區第一類，依上述規定係由直轄市、縣（市）主管機關審議。

**04.依據國土計畫法第 45 條直轄市、縣(市)國土計畫應於 110 年內公告實施直轄市、縣（市）國土計畫，並於 114 年內公告國土功能分區圖。鄉村地區整體規劃需要在功能分區圖公告前完成嗎?或是有應公告實施的期限嗎?**

答：不需要於特定期限前公告實施。依 108 年 10 月鄉村地區整體規劃架構及後續執行方式，鄉村地區整體規劃公告實施後可由直轄市、縣（市）政府按計畫辦理國土功能分區檢討變更。

## 【政策面】

### 01.什麼是鄉村地區？

答：國土計畫之鄉村地區，係指實施都市計畫及國家公園計畫以外之土地範圍。

一、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。

二、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。

## 02.鄉村地區整體規劃內容的具體程度為何？可否像都市計畫一樣？

答：

一、按 109.9.30 內政部國土計畫審議會第 15 次會議，就鄉村地區整體規劃的規劃具體程度，研擬下列三方案：

### （一）方案一：

- 1.土地使用規劃：針對居住、產業、公共設施(如道路、污水處理設施、公園)等，劃設區位及範圍。依據前開區位及範圍，變更國土功能分區分類及使用地編定類別，類似都市計畫圖。
- 2.推動機制：政府負責開闢地區性公共設施。土地所有權人繳交公共設施用地及代金後，直接申請開發建築。
- 3.義務負擔：地方政府訂定自治條例，規範土地所有權人或開發者應繳交公共設施用地及代金。

### （二）方案二：

- 1.土地使用規劃：劃設預定發展地區，指認區內所需居住面積總量、產業類別、公共設施項目，指明其區位，惟不劃設明確範圍。
- 2.推動機制：由政府或私人辦理農村社區土地重劃或其他適當方式，並申請使用許可，經審議通過及完成相關義務負擔後，將土地變更為可建築土地，始得申請開發建築。使用許可範圍外的地區性公共設施，由政府依計畫及收取之影響費開闢。
- 3.義務負擔：申請人應捐獻公共設施、繳交國土保育費及影響費。

(三) 方案三：

- 1.土地使用規劃：僅劃設預定發展地區，指認區位所需居住面積總量、產業類別、公共設施項目，不指明區位及範圍。
- 2.推動機制：由政府或私人自行擇取適當地點及範圍，辦理農村社區土地重劃或其他適當方式，並申請使用許可，經審議通過及完成相關義務負擔後，將土地變更為可建築土地，始得申請開發建築。使用許可範圍外的地區性公共設施，由政府依計畫及收取之影響費開闢。
- 3.義務負擔：申請人應捐獻公共設施、繳交國土保育費及影響費。

二、直轄市、縣（市）政府得就上述方案視地方發展情形選擇適當方式辦理。

**03.為提升鄉村地區公共服務機能，應否訂定鄉村地區應具備公共服務機能？**

答：

一、按 109.8.31 本署鄉村地區整體規劃專案推動小組第 4 次會議，依據鄉村地區與鄰近都市之關聯性，可分為「與都市共構型」及「獨立自主型」之鄉村地區。

二、如屬「與都市共構型」者，其公共服務大多依賴鄰近都市。如屬「獨立自主型」者，公共服務則大多必須自行提供。後續鄉村地區整體規劃仍以「等質公共服務」為目標，且「不予明定鄉村地區應具備公共服」。就規劃及執行方式，研擬方案如下：

(一) 鄉村地區發展型態多元，依其坐落區位、居住族群、主要產業、人口發展趨勢等不同，其所需公共服務機能亦不相同，是以，

不予訂定鄉村地區應具備公共服務機能。

(二) 為改善鄉村地區生活環境，仍應由規劃單位進行調查，並針對多數民反映服務水準不足項目，研擬因應對策。

二、建議應儘量採用制度改善方式因應，例如針對偏鄉聯外交通不便問題，應評估納入需求反應式公共運輸服務，而非要求建置大眾運輸系統，以維護鄉村地區景觀風貌。

## 【規劃面】

### 01. 鄉村地區整體規劃之定位為何？

答：全國國土計畫第 11 章附表 1-3-1 規定，「鄉村地區整體規劃」係屬「擬定直轄市、縣（市）國土計畫」應辦及配合事項之一，因此，「鄉村地區整體規劃」屬直轄市、縣（市）國土計畫的一部分，係以鄉（鎮、市、區）或適當範圍進行規劃，再依國土計畫法第 15 條規定檢討變更方式納入直轄市、縣(市)國土計畫中。

### 02. 鄉村地區整體規劃可以訂定國土功能分區劃設條件嗎？

答：不行。

一、依國土計畫法第 9 條第 1 項第 5 款規定，「國土功能分區及其分類之劃設條件、劃設順序、土地使用指導事項。」係全國國土計畫應載明事項之一。

二、同法第 10 條第 6 款規定，「國土功能分區及其分類之劃設、調整、土地使用管制原則。」為直轄市、縣(市)國土計畫應載明事項之一。

三、直轄市、縣(市)國土計畫應依據全國國土計畫規定提出國土功能分區及其分類之劃設或調整內容。因鄉村地區整體規劃為直轄市、

縣(市)國土計畫的一部分，故不能訂定國土功能分區劃設條件。

**03.鄉村地區整體規劃之優先規劃地區究係劃設為何種國土功能分區？**

答：就各宗土地之資源特性依全國國土計畫所定之劃設條件與各直轄市、縣（市）國土計畫國土功能分區劃設內容，劃設適當之國土功能分區及分類。

一、按全國國土計畫第 11 章附表 1-3-1 規定，「鄉村地區整體規劃」係屬「擬定直轄市、縣(市)國土計畫」應辦及配合事項之一，「鄉村地區整體規劃」屬直轄市、縣（市）國土計畫的一部分，而於本次直轄市、縣（市）國土計畫中，應綜整鄉村地區發展課題，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），作為直轄市、縣（市）政府後續優先辦理鄉村地區整體規劃之空間，並非屬國土功能分區及其分類劃設內容。

二、後續於實質規劃階段時，鄉村地區整體規劃得依全國國土計畫之劃設條件，就規劃範圍內之國土功能分區及其分類劃設內容進行檢討變更。

**04.原住民族土地範圍進行鄉村地區整體規劃時，原依區域計畫劃定之「鄉村區」與其周邊開發利用土地，其國土功能分區要如何劃設？**

答：

- 一、依 108.8.15 召開國土功能分區規劃議題第 6 次研商會議，有關原住民族土地範圍內原依區域計畫劃定之「鄉村區」，如位於已核定農村再生計畫範圍內優先劃設為農業發展地區第 4 類，另刻正參訓「培根計畫」者，鼓勵劃為農業發展地區第 4 類，其餘應依全國國土計畫規定就符合「屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落」條件者，劃設為農業發展地區第 4 類，而後再劃設為城鄉發展地區第 3 類。
- 二、而原依區域計畫劃定之「鄉村區」劃設為城鄉發展地區第 3 類時，原鄉村區周邊核定部落之聚落或蔓延開發利用土地(即目前非屬鄉村區土地，卻已有建物者)，尚不得劃設為城鄉發展地區第 3 類，惟若符合全國國土計畫農業發展地區第 4 類劃設條件規定者，得劃設為農業發展地區第 4 類或評估劃設為城鄉發展第 2 類之 3，俾辦理整體規劃及開發。
- 三、而原依區域計畫劃定之「鄉村區」劃設為城鄉發展地區第 3 類時，經辦理鄉村地區整體規劃時，指定供居住生活擴大地區，得於取得使用許可後，於下次國土計畫檢討變更為農業發展地區第 4 類。

**05.鄉村地區整體規劃是否應在直轄市、縣（市）國土計畫之城鄉發展總量指導下進行規劃？**

答：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，並得因應在地實際發展需求劃設未來發展地區及城鄉發展地區第二類之三。

- 一、鄉村地區整體規劃如有新增未來產業用地、住商或其他發展需要之預定發展區位，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。

二、考量直轄市、縣（市）國土計畫尚未將個別鄉村地區整體規劃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二類之三之彈性，是以，鄉村地區整體規劃案內得依據當地發展需求劃設未來發展地區及城鄉發展地區第二類之三，且其面積應核實劃設。因城鄉發展地區第二類之三包含重大建設計畫、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。

三、至於其他國土功能分區分類，如農業發展地區第四類、城鄉發展地區第二類之一、城鄉發展地區第三類，考量並未涉及城鄉發展總量政策，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及其分類。

#### **06：鄉村地區整體規劃應以藍圖式發展導向抑或議題式解決問題導向？**

答：

鄉村地區空間規劃及基礎建設長期受到忽視，公共服務水準低落，進一步拉大城鄉差距。因此，鄉村地區整體規劃的目的在扮演鄉村地區層次的政策平台角色，整合、促進、及協調各部會的資源，維護鄉村地區應有的生活、產業、及環境品質。

依據內政部營建署直轄市、縣(市)國土計畫之鄉村地區整體規劃作業手冊(期中版)，本次辦理鄉村地區整體規劃係採議題導向式，以

解決問題為主規劃模式，惟規劃階段仍應就各該（鎮、市、區）之自然環境、土地利用現況、土地使用分區管制、環境敏感地區等項目進行整體現況分析，以利掌握土地使用與空間規劃之相關課題，研議後續因應策略與整體方案。

**07：以都市計畫來比喻，土管要點為各都市計畫因地制宜，其餘適用施行細則。鄉村地區整體規劃所訂土地使用管制原則是否也屬於地方因地制宜？管制原則內容是否不得違背國土計畫法第 23 條第 2 項所訂「國土計畫土地使用管制規則」？**

依國土計畫法第 23 條第 4 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。」是以，在符合全國國土計畫土地使用指導事項之前提下，鄉村地區整體規劃得以國土計畫法第 23 條第 2 項所訂「國土計畫土地使用管制規則」為基礎，因應地方實際需求提出因地制宜之土地使用管制原則內容，以達到鄉村地區整體規劃所欲達成之規劃目標，並作為後續直轄市、縣(市)主管機關另訂管制規則之指導。

**08:位於非都市土地農牧用地的未登記工廠，若面積大約 5-10 公頃，可否劃入城 2-3 功能分區？**

答：

未登記工廠非屬鄉村地區整體規劃應處理事項，而目前國土計畫處理未登記工廠說明如下：

一、為處理未登記工廠議題，經濟部於 108 年 7 月 24 日修正公布「工廠管理輔導法」，增訂第 28-1 條至第 28-13 條，並於 109 年 3 月

20 日施行。

二、國土計畫土地使用管制規則草案已配合新增第 70 項「特定工業設施」及備註「限依工廠管理輔導法，取得特定工廠登記證並完成用地變更編定者」之規定，換言之，如依工廠管理輔導法取得特定工廠登記之未登記工廠，得於所在國土功能分區及其分類申請工業設施使用。

三、另依循全國國土計畫第九章第四節未登記工廠土地使用指導事項，縣市國土計畫視需要擬定未登記工廠管理(輔導及清理)計畫，將未登記工廠分類分級，提出輔導及清理構想，若評估未登記工廠聚集面積達 5 公頃以上且具有產業發展潛力，並符合中央(地方)產業部門發展需求、縣市空間發展結構及城 2-3 劃設條件，得以劃設城 2-3，並循新訂或擴大都市計畫及使用許可程序辦理，俾後續輔導其合法使用。

**09：本次補助各縣市政府辦理「鄉村地區整體規劃」之成果，是要完成依全國國土計畫第 11 章研訂鄉村地區整體規劃所訂之 5 大工作項？還是完成依國土計畫法第 10 條所規定之 XX 鄉村地區整體規劃應載明事項？還是二者皆要？**

答：

依據「鄉村地區整體規劃手冊」期中版第 72 頁，鄉村地區整體規劃係為國土計畫之一部份，因此其法律定位與直轄市、縣(市)國土計畫相同，法定計畫書應表明內容應符合國土計畫法第 10 條規定。

考量鄉村地區整體規劃之規劃重點，爰其法定計畫內容至少應載明事項「土地利用綱要計畫」等 8 項目（如下），又各該項目得由直轄市、縣（市）調整其順序。

| 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                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 一、計畫範圍及計畫年期。<br>二、全國國土計畫之指示事項。<br>三、直轄市、縣(市)之發展目標。<br>四、基本調查及發展預測。<br>五、直轄市、縣(市)空間發展及成長管理計畫。<br>六、國土功能分區及其分類之劃設、調整、土地使用管制原則。<br>七、部門空間發展計畫。<br>八、氣候變遷調適計畫。<br>九、國土復育促進地區之建議事項。<br>十、應辦事項及實施機關。<br>十一、其他相關事項。 | 一、計畫範圍及計畫年期。<br>二、全國及○○市(縣)國土計畫之指示事項。<br>三、●●(鄉、鎮、市、區)之發展目標。<br>四、基本調查、課題盤點及規劃策略。<br>五、土地利用綱要計畫<br>(一)鄉(鎮、市、區)空間發展構想及成長管理。<br>(二)聚落範圍空間規劃：<br>1. 居住<br>2. 產業<br>3. 運輸<br>4. 公共設施<br>5. 景觀<br>6. 其他<br>六、國土功能分區及其分類之調整、土地使用管制原則。<br>七、應辦事項及實施機關。<br>八、其他相關事項。 |

**10：「變更○市(縣)國土計畫-●●鄉(鎮、市、區)整體規劃」之規劃範圍是全鄉地區？還是該鄉某個（或數個）需變更功能分區或另訂土管之範圍？**

答：

規劃範圍可以全鄉為整體規劃範圍，再敘明該鄉某區域（或數個區域）需變更功能分區或另訂土管之範圍；或是僅就該鄉某個（或數個）需變更功能分區或另訂土管之範圍，訂定「變更○市(縣)國土計

畫-●●鄉(鎮、市、區)整體規劃」。

**11：原住民族地區辦理鄉村地區整體規劃時是否應依原住民族基本法第 21 條第 1 項與第 2 項規定辦理及應如何落實？**

答：

- 一、依國土計畫法第 11 條之規定，全國國土計畫之特定區域計畫，如涉及原住民族土地及海域者，應依原住民族基本法（以下簡稱原基法）第 21 條規定，進行與原住民族諮商程序。另依據原住民族委員會 107 年 5 月 2 日原民土字第 1070028082 號函說明原基法第 21 條規定之用範疇提及，全國國土計畫對原住民族土地及自然資源權利無侵害之虞，而直轄市、縣（市）國土計畫及國土功能分區相關內容均依全國國土計畫之指導及規定辦理，其上開兩計畫，原則上應無原基法第 21 條第 2 項規定限制原住民族利用土地及自然資源之情形，故無須進行諮商程序。惟原民會後續將依個案實質內容審定。
- 二、鄉村地區整體規劃係為國土計畫之一部份，因此其法律定位與直轄市、縣(市)國土計畫相同，亦應依前揭原住民族委員會 107 年 5 月 2 日原民土字第 1070028082 號函說明辦理。

**12：依全國國土計畫應辦事項附表「研訂鄉村地區整體規劃」，其工作內容包括鄉村區屬性分類，倘被分為農業發展型，國土功能分區是否僅能劃為農業相關類型之功能分區？**

答：

全國國土計畫雖將鄉村區屬性分類為農村發展型及工商發展型，惟屬性分類方式，係作為規劃指導之參考依據，鄉村地區具有多元特

徵，其自然、社會、經濟條件皆不盡相同。國土功能分區之劃設仍應依當地鄉村區實際情形、未來發展需求及國土功能分區繪製作業辦法劃設功能分區。

**13：鄉村地區整體規劃之範圍，如規劃必要時是否可跨鄉鎮？(供縣市政府參考)**

答：

依鄉村地區整體規劃作業須知，申請範圍以單一鄉(鎮、市、區)為原則，惟鄉村地區整體規劃建議以解決問題優先，因當地地理區位、空間發展、文化特性等特殊情形，亦得擇定適當範圍為計畫範圍，不受鄉(鎮、市、區)行政區界之限制。

**14：同一縣內不同鄉鎮提出之另訂土管，若於同一項目有不同規定，該如何處理？(供縣市政府參考)**

答：

若同一縣內不同鄉鎮提出之另訂土管，恰於同一項目有不同見解，則依國土計畫法第 23 條第 4 項及鄉村地區整體規劃內容，透過縣市國土計畫另訂土地使用管制規則時，應表明不同規定之適用範圍(如○○鄉○○村)，以資區別。

**15：受內政部補助辦理鄉村地區整體規劃之行政區，如屬國土計畫指定之優先規劃地區或非屬優先規劃地區，其輔導原則分別為何？**

答：

一、為推動鄉村地區整體規劃，查各直轄市、縣(市)國土計畫均提出優先規劃地區名單及其篩選原則、優先課題等內容。為落實國

土計畫上位指導功能，屬優先規劃地區者，中央機關應要求直轄市、縣（市）政府將 110.4.30 發布實施之直轄市、縣（市）國土計畫相關指導內容，納入規劃作業積極處理。

二、如非屬優先規劃地區者，考量目前鄉村地區整體規劃係採議題導向式，且按內政部營建署研訂之鄉村地區整體規劃作業手冊草案，國土計畫法之法定工具為「調整國土功能分區分類」（法 22 條）、「自訂土地使用管制規則」（法 23 條）、「協調其他部門主管機關推動」等，建議以上述執行工具得以處理之關鍵課題為原則，研議對策以及處理之優先次序，俾於有限之時間與經費規模下，聚焦重點議題。

**16.核定原住民族部落範圍內之聚落建物輔導其土地合法化時，依土地使用強度規定留設法定空地之原則為何？**

答：

一、建議參照內政部地政司辦理非都市土地之建築用地更正編定作法，留設法定空地原則如下：

- （一）應集中留設：更正編定應留設之法定空地，除得依地形或實際需要留設出入通道外，其餘應以集中留設及避免細碎畸零為原則。上開留設之出入通道，並應計入法定空地範圍內。
- （二）符合其他法規：留設時應避免衍生違章建築物、部分土地不適農用等問題，有違反建築管理、農業管理等相關法令者，自應依各該法令規定處理。
- （三）地主同意：應徵得建物及留設法定空地所涉地號之土地所有權人同意。

二、建物密集區得合併申請建照辦理：倘因既有建物密集無法單獨留

設足夠的法定空地時，依據內政部營建署 108.12.31「原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落案執行計畫辦理情形（第 2 次）」研商會議紀錄，得由部落協調取得土地所有權人同意下，評估多筆土地合併為一宗建築基地共同申請建築執照。

**17. 鄉村地區整體規劃作業手冊中建議「建立工作圈」之成立方式為何？(供縣市政府參考)**

答：「建立工作圈」係啟動規劃作業前，為強化規劃作業成效，針對機關研商與民眾參與所提出的溝通平台機制，並非指成立實體上的行政組織或臨時任務編組。爰各直轄市、縣（市）政府應透過邀集各機關代表、各該直轄市、縣（市）政府、各該鄉（鎮、市、區）公所、社區發展協會、民間團體等單位，聆聽、瞭解並溝通相關單位之想法及需求，透過定期召開會議，進而整合各界意見，協助課題盤點，確認空間發展定位，研討策略方向，提出後續應辦事項及確認實施機關。