

# 鄉村地區缺少整體規劃，地方創生應與國土計畫接軌

文／謝志誠（財團法人農村發展基金會董事長）

吳勁毅（台灣城鄉發展學會理事長）

## 鄉村地區只有管制 沒有計畫

過去鄉村地區的建設或發展所依據的法令，多為一般土地使用及營建管理法規，規範鄉村地區整體性建設的法規尚付闕如。鄉村地區建設涉及農地利用、建築管理、公共設施、文化景觀及農村生態環境，若無特別法的規範，必然增加執行上的困難。

鑒於農漁村建設與鄉村地區發展的重要性，行政院農業委員會曾於 1994 年研訂《農村計畫法》草案，因其內容涉及土地使用管制及建築管理等權責問題，內政部表示該部正在進行研訂《城鄉計畫法》，遂建議農委會暫緩制訂，但事經多年內政部承諾研訂的《城鄉計畫法》仍未見蹤影。而農委會鑒於農村建設的重要性，於 2009 年研訂《農村再生條例草案》，並於 2010 年 7 月經立法院三讀通過，2010 年 8 月 4 日公布施行。

## 農村整體規劃的期待因圈地疑慮而破滅

農委會在《農村再生條例草案》明訂成立農村規劃發

展署專責執行，相關條文因圈地疑慮而遭悉數刪除，農村整體規劃的期待曇花一現，農村與城鄉重回缺乏整體性規劃的狀態。

## 與國土計畫接軌，推動鄉村地區整體規劃

目前，全國共有 4,000 多處鄉村地區，因為沒有考量鄉村地區特性及發展需求進行空間規劃及資源投入，導致鄉村陷入環境窳陋、建築頹圯、產業沒落、人口流失等發展困境。

欣見行政院為解決台灣總人口減少、高齡化、人口過度集中在大都市及鄉村發展停滯等問題，行政院於 2018 年 5 月 21 日召開第一次「地方創生會報」，賴清德院長在聽取國家發展委員會提出的「我國地方創生國家戰略初步構想」後，表示將全力配合推動「地方創生」來促進島內移民及都市減壓，並將 2019 年定為「台灣地方創生元年」。

配合「地方創生」的推動與落實，作為「地方創生」主要實施地區的鄉村地區需要有整體性的規劃先行，並於課題分析及策略研擬之後，再進行空間的規劃及資源的投入，以免投資不契合需求造成資源的浪費。

要如何處理呢？再啟《城鄉計畫法》或《城鄉計畫法》的研訂工程，或重新檢視《農村再生條例草案》，恐怕

只會讓爭議再起，緩不濟急。

營建署城鄉分署分署長陳繼鳴先生曾透過媒體表示，過去鄉村地區計畫都沒有整體計畫，現在先在全國國土計畫找到位置放，讓各縣（市）把鄉村地區帶出來，不只保護農地，而是真正讓鄉村地區活化，有景觀、經濟。

因此，可行之道似乎可以寄望在《國土計畫》上。

《國土計畫法》於 2015 年 12 月 18 日經立法院三讀通過，總統於 2016 年 1 月 6 日公布，行政院定該法自 2016 年 5 月 1 日施行。考量國土計畫法將於施行後六年內取代區域計畫法，且依該法規定，直轄市、縣（市）國土計畫並應於 2020 年 5 月 1 日前公告實施。

按已於 2018 年 4 月 30 公告的《全國國土計畫》應辦事項（第十一章）：直轄市、縣（市）政府應辦及配合事項一覽表（附表 1-3-1）其第 7 項應辦事項即為「研訂鄉村地區整體規劃」，而工作內容則包括：（1）辦理鄉村地區基本調查：分析人口、產業、土地使用、運輸、公共設施服務等基本背景現況；（2）鄉村區屬性分類：依鄉村區屬性區分為農村發展型、工商發展型；（3）課題分析及規劃策略研擬：考量居住、產業、運輸、公共設施服務等需求，盤點課題及規劃因應策略；（4）鄉村地區空間發展配置：依鄉村地區屬性及規劃策略，研擬空間發展配置構想

，指定供未來居住、產業、公共設施服務所需空間範圍；  
（5）執行機制：依空間配置構想，研擬可行策略執行機制及期程。

依其工作內容來看，透過妥善規劃，直轄市、縣（市）層級地方創生策略應該可以在鄉村地區整體規劃中完整呈現。更重要的是，透過這個程序，可以讓地方政府盤點鄉村地區基本資料與需求，進而讓中央政府了解地方政府對於「地方創生」的認知和專業能量是否足以因應，讓中央政府與地方政府成為推動地方創生的生命共同體。

由於直轄市、縣（市）層級的國土計畫規劃工作已陸續展開，當時的經費補助、委託內容與委辦對象不見得都有考慮鄉村地區整體規劃這一部分，因「地方創生元年」在即，建請各相關主管機關調整補撥經費，先就直轄市、縣（市）所轄區域內最為亟需地方創生的鄉（鎮、市、區）擇一二試辦，並邀集中央主管機關、直轄市、縣市國土計畫規劃團隊、亟需地方創生的鄉（鎮、市、區）、相關學者專家就鄉村地區整體規劃策略擬聚共識，並研訂鄉村地區的整體規劃手冊以為依循。

長遠之計，則考慮修訂《國土計畫法》，將鄉村地區的整體規劃工作納入國土計畫法。

註：「鄉村區」是非都市土地之一種使用分區，係依《區

域計畫法施行細則》第 11 條及作業須知第 5 點規定，為調和、改善農村居住與生產環境及配合政府興建住宅社區政策之需要，會同有關機關劃定之分區。