

## 農村改建

經建會都市及住宅發展處／許鴻婉



台灣地區經過數十年都市發展後，產生明顯的城鄉差距，96年4月26日總統訪視高雄縣時及96年5月14日指示，研究整合現有的住宅補貼資源實施方案及鄉村居住品質提升計畫，研提「農村改建條例（草案）」，配合農地使用限制放寬，讓更多資源投入農村地區，讓舊的農舍能翻新，並完善農村公共設施，恢復台灣農村美麗景觀，爰研擬「農村改建方案」（草案）。

### 現況與課題

台灣地區由於都市化快速發展，大量人口流入都市及其近郊，故以往公共建設較偏重都市地區，對於農村地區之投入較少，以致農村地區公共設施質量不足，整體建築景觀風貌單調簡陋，地方既有文化



特色、自然生態及景觀風貌亦漸喪失。

就農村住宅而言，個別零星的建築，無規則與不調和的發展，造成視覺景觀衝擊。住宅外觀城鄉無異，且常以販厝方式興建，缺乏鄉村住宅景觀特色。又屢見鐵皮屋頂加蓋，色彩及材質未經挑選，破壞農村景觀甚鉅。老舊農宅於修繕時，未選用符合原建築材料與色彩之建材，失去原始風貌。又因人口老化與外移，致有住宅老舊窳陋、閒置或棄置現象，另一方面有嚮往鄉村生活者，利用農地開放興建農舍之便新建農舍，鄉村中新舊住宅雜陳，中西建築並列，又因普遍缺乏景觀規劃及農村特色之設計，造成整體景觀凌亂，居住環境品質不佳，農村地區缺乏魅力及吸引力。凡此種種亟待政府結合民間力量共同投入鄉村環境改造，從鄉村公共設施整建改善著手，提供鄉村地區居民現代化的公共設施服務及提高居住品質。

再者，台灣地區住宅存量已十分充裕，但居住品質不佳，高價位卻低品質之住宅比比皆是，目前台灣國民所得已超越1萬5千元美金，民眾對高品質住宅環境需求殷切，許多都會區提供豪宅式的大坪數公寓大廈，卻非一般民眾所能接受，嚮往田園生活者，便以購買農地的方式，在許多優良的農地上，零星興建農舍，不但破壞完整的農業生產環境，且因缺乏完善規劃的公共設施，無法塑造高品質的居住環境。

我國目前土地管制制度，雖有提供開發高品質住宅社區之機制，但由於土地整合困難，成功的大面積整體開發住宅社區寥寥可數，考量都市計畫內之住宅區多為高強度之使用，非都市土地則多為零星開發，因此對於都會區邊緣之非都市土地，政府應主動進行地權整合，開發作為優質的田園社區。

## 目標及執行策略

基於前述分析，農村改建方案預計達成下列目標：

一、強化公共設施機能，美化景觀，改善居民生活環境

(一) 辦理鄉村區公共設施整建改善及環境景觀營造，改善鄉村區公共生活環境。

(二) 獎助推動老舊住宅修繕及改建，提升住宅品質，美化市容。

## 二、促進島內移民，帶動鄉村地方經濟發展

(一) 提供合宜價位之優質住宅：將都會區鄰近之非都市土地農業區，透過土地整體規劃、建築設計及景觀整體塑造，開發為田園住宅，以合宜的價位、低密度、高品質的方式，提供民眾新的住宅選擇。

(二) 提升鄉村區之住宅品質：田園社區之開發在以示範方式重新形塑我國鄉村區住宅社區之風貌，提高居住水準。

(三) 帶動農村消費並活絡鄉村經濟發展：田園社區之開發目的在吸引都會區菁英人口進住，帶動農村消費並活絡鄉村經濟發展。



風景優美、空氣清新的鄉村，非常適合居住，若能提高居住水準，必能吸引都會區菁英人口進住。



### 三、有效利用國土資源，促進國家永續發展

採集村化投資方式，有計劃地整體規劃開發田園社區，引導國土資源有效利用，促進國家永續發展。

為達到前述目標，內政部及各直轄市及縣（市）政府將辦理下列三項工作：

- （一）農村社區公共設施改善。
- （二）鄉村地區私有住宅修繕及興建補貼。
- （三）田園社區開發。

為落實推動農村改建工作，需盡速完成「農村改建條例」（草案）立法工作，成立「農村改建基金」，俾據以實施。

### 方案內容

農村改建主要辦理（一）農村社區公共設施改善（二）鄉村地區私有住宅修繕及興建補貼（三）田園社區開發等三項工作，說明如下：

#### 一、農村社區公共設施改善：

本工作實施範圍為農村社區（指鄉村地區一定規模之既有集居聚落）。推動方式，則以「社區改造運動」之精神推動，且計畫應符合「整體規劃、居民需要、專業參與、民主決定、全民監工」之原則，其重點並非在支持大型主體工程，而係著重以社區總體營造方式，引導社區參與鄉村重要公共空間及視覺景觀焦點之改善建設，使農村社區之公共設施改善確為地方居民所需，並達成鄉村環境永續、經營管理永續之目標。

中央政府補助地方政府辦理（1）社區排、污水處理設施（2）閒置空地及廢棄房舍、建物之拆除綠美化（3）環境保護、自然保育（4）網路及資訊基礎建設（5）廢棄物回收再利用設施（6）運動、休閒及文化設施（7）廣場、公園綠地之興闢與植栽（8）廟宇及社區活動中心修繕（9）人行空間、巷道、路面改善（10）簡易平面停車場等10項

公共設施之先期整體規劃、初步設計、詳細設計、工程建設等；補助經費依據「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」規定，按地方財政狀況分級，地方配合款比例訂為30%、20%、10%等三級，由各直轄市及縣（市）政府據以配合編列預算辦理，惟最高比率不得超過各該計畫所需經費之90%。

本工作之推動程序如下：

- (1) 內政部應依據本方案內容擬訂公共設施改善之政策方針，陳報行政院核定。
- (2) 地方政府應依前項政策方針，衡酌轄內地方發展需要及公共設施現況，擬訂四年一期之整體改善計畫及年度實施計畫，排定各農村社區改善之優先順位，提報內政部核定整體改善計畫及年度補助經費額度。地方政府於必要時得因應環境變遷及政策調整需要檢討修正四年中程計畫。
- (3) 地方政府應依前項計畫，委託專業單位辦理相關公共設施改善之調查及規劃作業，期間並應透過社區居民參與之機制，就規劃構想舉辦地方說明會，並經社區公民二分之一以上同意者納為實施項目，以確保符合社區居民需求。有關公民參與及票決之具體實施程序由內政部另訂之。
- (4) 地方政府在內政部核定之年度補助經費額度內，依照整體改善計畫所定優先順位及地方居民票決結果，確定年度設施改善項目後，辦理細部設計、發包、施工。

為確保公共設施改善品質，縣（市）政府應加強宣導，並依行政院公共工程委員會訂定之「全民監督公共工程實施方案」辦理全民監工。內政部並訂定成效考評辦法，落實執行計畫督導及執行成效考評，作為次年度核定補助經費之參考。

另外，為避免農村社區所需公共設施用地，於未辦理變更前，無法徵收或撥用，依照「農村改建條例」（草案）規定，得先徵收或撥用



後，再辦理非都市土地使用變更編定之程序。前述得辦理徵收或撥用土地之公共設施項目包括：人行步道、社區道路、溝渠、公園綠地、廣場、簡易平面停車場、運動休閒文化設施、社區活動中心、社區型污水處理、垃圾清理或資源回收設施。具有公用地役關係之既成道路，地方主管機關得在未取得土地所有權前，先行改善，爾後視地方主管機關財政狀況再予徵收，以保障地方居民公共利益與安全。

## 二、鄉村地區住宅之修繕與興建

本工作實施範圍為鄉村地區（都市計畫範圍外之地區），辦理項目包含（1）私有合法住宅修繕之利息或費用補貼（2）興建住宅貸款之利息或費用補貼（3）免費提供具有地方特色之設計圖說或對沿用前項圖說但有個別修改之需要者提供服務等。

上開修繕、興建補貼均採評點制，以經濟、社會弱勢者優先，但鼓勵集村化。申請興建住宅貸款利息及費用補貼者，符合位於既有鄉村區、或依法規應保護、禁止或限制建築地區之住宅或零星農舍住宅，自願拆除，並遷居農村社區者，得增加評點權重。評點

在進行田園社區開發工作時，自然環境的保育與基地的結構，也都是考量重點。



原則係依據申請人家庭之年所得、家庭成員人數、申請人年齡、不動產持有情況（住宅之屋齡、結構及屋況）、家庭成員具備弱勢資格狀況、是否曾接受政府補貼住宅等條件，決定補貼之先後順序；且為使有限之住宅資源能發揮最大效用，申請補貼者，同一年度僅得就其中一項擇一辦理，且同一時間內，不得同時接受二種以上之補貼。

本工作之推動程序如下：

- (一) 為辦理鄉村地區住宅修繕、興建之補貼，內政部應擬訂補貼之政策方針，報行政院核定。
- (二) 地方主管機關應依前項方針，衡酌地方發展狀況，並公告調查鄉村地區住宅修繕、興建補貼需求，建立等候名冊，擬訂年度計畫及四年中程計畫，報內政部核定。必要時，得因應環境變遷及政策調整需要，檢討修正中程計畫。
- (三) 地方主管機關得依前項計畫，向內政部申請補助；內政部應參考地方主管機關年度計畫執行情形，擬訂年度補助計畫及四年中程補助計畫，報行政院核定。必要時，得因應環境變遷及政策調整需要，檢討修正中程補助計畫。
- (四) 內政部依年度計畫補助地方政府，地方政府依序辦理複審與補貼作業。

為落實補貼政策，地方政府應採每兩年定期查核及視需要不定期抽查之方式，對受補貼者之資格現況予以審查，查與住宅補貼辦法規定不符者，應停止補貼，並自事實發生之日起，向接受補貼之申請人追繳已補貼之金額。

### 三、田園社區開發

本工作實施範圍為都市計畫範圍以外合乎區位條件之地區。為避免過度供給建築用地，導致對住宅市場及農業生產環境產生衝擊，內政部應視地方及區域發展之需要，訂定全國、各直轄市及縣（市）田園社區之開發面積總量，及區位選址之準則，選址應考量市場需求及



下列條件：1.與全國性高（快）速交通系統出入口相距一定距離。2.與區域中心、次區域中心或地方中心相距一定距離。3.在道路、電力、電信、自來水、醫院、學校、購物、垃圾清運及排水等設施之服務範圍內。4.不得位於國家公園區、森林區、山坡地保育區、河川區及依法規應予保護、禁止或限制住宅建築之地區。

一個優質的居住環境，應具有便利、多樣、安全、舒適、隱私及優雅的條件，並且房價水準應屬合宜價位，是好宅而非豪宅。基於以上的考慮，優質住宅社區的規劃準則如下：

（一）社區基地規模：優質的社區須能提供完善的公共設施與整體的景觀規劃，故基地面積不宜過小。為使基地能整體規劃與開發，並避免零星小面積之開發影響原農業生產相關設施，基地規模原則上不得小於25公頃。

（二）自然環境之保存：基地之設計應能與自然景緻相呼應與互相尊重，進而強化基地的自然特徵，盡量減少或改善負面的影響，基地內有珍貴稀有之動、植物保護地區、主要野生動物棲息地、林相良好之主要林帶、文化資產之保護地區、經濟部認定之重要礦區且地下有多條舊坑道通過之地區或特殊地質地形資源等，應劃設為保育區。



設計優良的鄉村住宅，可以提升農村的居住品質，重塑田園新景觀。

- (三) 基地的結構：田園新社區的規劃不同於許多都市計畫的住宅區，應具有自然特性的結構，透過道路與開放空間的規劃，創造出具有凝聚力且有組織結構的社區。
- (四) 道路：過寬的社區道路，將會鼓勵較高的車速影響社區安全與寧靜，並且耗費較多的土地，開發成本因而提高。社區道路在設計上可採彎曲與變化性的路形以配合既有的地形，透過圓環或囊底路之設計，可使社區內的交通放慢，住宅巷道寬度越窄，更能推廣舒適的人行街道，並能沿街提供較多的開放空間以創造多樣性、活動及休憩場所。
- (五) 小區域的住宅簇群：成功的住宅社區通常須以小區域的住宅簇群組成，不同的簇群可規劃不同的建築型態，過大的開發單元會使社區缺乏變化。
- (六) 綠化與景觀植栽：高綠化為田園社區之基本條件，基地開發完成後全區綠覆率應達50%以上。有秩序的植栽與景觀元素，可使特殊地點顯得有特色，開發基地與緊臨農地之農業生產使用性質不相容者，應配置適當隔離綠帶或隔離設施，以達到景觀與噪音隔離的效果，住宅簇群之外圍應設置適當之緩衝帶，且得以道路、防風林、綠帶、河川、區域灌排充當。
- (七) 透水率：為確保田園社區符合永續發展理念，社區之透水率規定應達50%以上。
- (八) 建築密度與型態：社區可規劃單棟、雙拼或是連棟等各種型態的建築，但為避免建築密度過高，造成居住品質的低落與壓迫感，個別建築基地建蔽率不得超過30%，容積率不得超過60%，法定空地之綠覆率應達60%以上。
- (九) 公共設施：社區公共設施應規劃包括道路停車場、閭鄰公園、污水處理廠及相關公用設備等。

大部分農地之所有權人持有面積不大，開發者無法自行整合大面



積之土地所有權，因此田園社區之土地取得主要是以區段徵收方式辦理。地方政府循區段徵收之程序，先對開發基地內之私有土地辦理協議價購，協議不成時，再辦理區段徵收，但為避免目前區段徵收地主選擇領回建地，造成土地個別規劃開發，產生參差不齊、凌亂或未經良好設計的建物出現，破壞田園社區品質，因此建議基地須整體規劃開發。故田園社區之區段徵收，土地所有權人應一律領取現金補償，不受土地徵收條例第39條及第40條得領取抵價地規定之限制。辦理田園社區開發時，社區範圍內之公有土地，其土地價款應按私有土地補償標準辦理有償撥用，並得參與土地變更利得之分配。

田園社區办理流程說明如下：

- (一) 地方主管機關應依內政部所訂定之選址準則，勘選及劃設田園社區之範圍，且經全區土地面積及所有權人數超過二分之一，或土地面積超過三分之二之土地所有權人同意，報內政部核定為田園社區之候選基地。但為擴大田園社區之提案對象，土地所有權人、投資開發業者或公、私法人得自行選定一定範圍土地，並檢具所有相關文件、資料，報地方主管機關依規定辦理勘選。
- (二) 地方政府擬定概要計畫公告30天，並通知土地所有權人，其經全區土地面積及所有權人數超過二分之一，或土地面積超過四分之三之土地所有權人同意後，送內政部核定。有關前述概要計畫應載明下列項目：(1) 計畫範圍及現況 (2) 保



都市雖然擁有豐富且完善的硬體設備，但生活與工作忙亂的步調，仍然會引起都會居民出走鄉村的想法。

育區及可開發區(3)土地使用分區計畫構想(4)社區設計基準(5)可建築基地及總樓地板面積(6)綠覆率(7)土地開發權利金底價及分配比率(8)土地權利關係人之權利義務事項(9)開發者之權利義務事項(10)其他相關事項等。

(三) 地方政府於概要計畫核定後，以公開方式招標，甄選開發者，甄選應以土地開發權利金出價最高者得標，取得候選基地之開發資格。

(四) 開發業者於一定期限內依概要計畫擬具開發計畫，報地方政府許可，並辦理環境影響評估。

(五) 開發者於開發計畫經許可後，應繳交土地開發權利金，地方政府收取權利金後，應於一定期限辦理區段徵收，並點交予開發者。

(六) 開發者申請雜項執照並辦理基地公共設施之興闢。

(七) 開發者完成公共設施，取得雜項使用執照後，向地方政府地政單位申請分區及用地變更。

(八) 開發業者於完成土地變更後，進行社區建築開發等相關事宜。

田園社區開發後，為活化農村區域經濟，鼓勵新產業移入，地方政府得考量地方發展需要，針對特定目的之田園社區，自行決定是否提供個人或團體（如藝術家、SOHO族、宗教團體、企業員工）減免地價稅、房屋稅之優惠。

地方政府收取之土地開發權利金，扣除公有土地取得費用、私有土地協議價購費用或依土地徵收條例規定應發給之補償費及辦理區段徵收之行政費用後之盈餘，將回饋社會大眾，其剩餘權利金之30%，撥充農村改建基金，20%分配予地方主管機關，其餘40%分配予原土地所有權人，無圖利財團或開發者之虞。撥充至農村改建基金之經費，將為持續辦理農村公共設施改善、住宅興建及修繕費用補貼之財源。



## 執行期程、經費及主管機關

本方案執行期程為96至105年，共計10年。所需經費以提撥之公務預算及土地開發權利金撥充成立之「農村改建基金」支應，其中農村社區公共設施改善經費，中央政府將投入500億及地方政府配合款50億，合計550億。私有住宅修繕及興建補貼500億，總計中央政府1,000億，地方政府50億。田園社區開發相關行政辦理費用完全自償，預估可收取土地開發權利金共1,000億，挹注「農村改建基金」，然農村改建條例未通過前，則由中央編列公務預算支應。

本方案主管機關在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

## 預期效益

農村公共設施改善及住宅修繕、興建之補貼工作，預估可投入約4,000個社區環境改善及住宅修繕興建補貼，每一社區及其居民可獲2,500萬元農村改建經費。田園社區預估可創造400個美麗的村落。

藉由鄉村生活環境的更新改造，使鄉村呈現多元活潑又兼具整體美質之景觀，重現鄉村地方特色，不僅提升鄉村整體生活品質，更透過農村魅力的創造，活絡農村經濟，吸引人才回流，達成農村社區永續發展。

## 結語

縮短城鄉差距是現階段刻不容緩的課題，藉由改善農村公共設施，提高鄉村住宅的品質與田園社區的開發，塑造農村地區新景觀，也滿足國人對合宜價位高品質之住宅需求，再度找回鄉村地區的吸引力與魅力，藉以吸引菁英人口進住，帶動農村消費，增加農村經濟活力，使農村地區在新發展的策略下更加欣欣向榮，早日達成城鄉均衡目標。