

臺灣鄉村區土地問題及更新探討

陳意昌^{1*} 吳振發² 張麟瀚³ 張家瑜⁴

摘要

本研究蒐集與統計分析全國鄉村區土地地籍資料，並挑選出 12 鄉村區實地調查，整合該 12 個鄉村區土地與建物背景資料、土地和建物實地調查等，全面性探討鄉村區土地之各項問題，以提出鄉村更新改善問題之解決對策。經蒐集全國鄉村區土地地籍資料研究結果顯示，鄉村區土地所有權人及產權複雜性具有區域性，其中以彰化縣、雲林縣、嘉義縣、臺南市、高雄市、澎湖縣的比例最高。此外，約有 30% 鄉村區內的土地面臨聯外交通便利性低與周邊基礎設施不足的困境(如:完全不臨路、臨路的道路寬度在 2 公尺以下、無排水溝或閒置)。區內的建築物部分，約有二成的建築物屬於屋況老舊破敗；另約有一成的建築附屬物採簡易材料搭設，為亟需解決的問題。鄉村區更新可思考從「共有土地整合」、「公共設施用地取得及興建」、「老舊建築更新」等三個方式進行問題的解決。

關鍵詞：鄉村區、土地問題、鄉村區更新

^{1*} 內政部土地重劃工程處鄉村更新建設課課長，通訊作者(yc.chen@mail.lceb.gov.tw)

² 國立中興大學園藝系教授

³ 國立中興大學園藝系研究助理

⁴ 內政部土地重劃工程處中區第二開發隊隊長

壹、前言

區域計畫法體系下之非都市土地，因係按現況編定及管制，缺乏國土整體規劃架構，衍生農業生產環境未能確保完整、城鄉地區未能有秩序發展、開發許可缺乏計畫指導等問題。其中以人口密度相對高的鄉村區，由於缺乏規劃，長久放任發展結果，普遍存在地籍形狀不方整、公共設施不足、排水不良、道路狹小彎曲、未臨路等情形；加上歷代繼承後產生權屬共有情形普遍，或祭祀公業土地處分不易，且多年來未辦繼承登記，權屬上仍有諸多困難，又因使用經界不明，坵形畸零不整或權屬關係複雜，影響農村社區整體發展之進行(劉健哲，2004)。使得土地利用或建物改建困難，形成房屋老舊破敗、周邊缺乏公共設施，及生活機能不佳，無法符合國人對於居住及生活品質之要求，間接造成農地興建農舍、農田污染及糧食安全問題，詳如圖 1-圖 6。

早期政府對於台灣地區農業生產、農村建設即投入相關建設計畫，前中國農村復興聯合委員會於 1975 年即實施「農村綜合發展示範村」計畫，1979 年的「現代化農村發展計畫」，對於農村生活環境及農業生產設施予以改善。近一、二十年來，其他政府機關或相關部會亦相繼推行社區發展、基層建設及農宅改善示範村等計畫，持續編列預算對農村地區予以建設，期能縮短城鄉差距，改善農民的生活；其建設內容包含社區綠美化、道路整修及拓寬、排水設施改善、自來水普及化及興建活動中心等項(陳意昌等，2005)；近年來，則著重在地方文化產業、社區風貌營造、農村生態及農村再生等。惟大部分之計畫對於「土地問題」並不能配合解決，表面上對於投入經費之社區已做改善，但本質上地籍未予配合整理，若需提供用地，將道路、排水及一般公共設施等基礎建設係按現況予以興修，僅由土地所有權人出具同意書，但至下一代子孫或新地主是否同意其土地繼續提供無償使用，該相關公共設施是否能保留其成果，仍在不可知的變數。

歷年來政府各單位編列各項計畫及經費，對農村地區投入相當多之建設，而各部門間僅對所主管的業務熟悉，其優點為專精其業務，舉凡程序、法規、行政命令，由中央到地方之協調工作，垂直式的溝通較能掌握，尚未能有效地進行水平式的溝通協調。在計畫執行上，「土地問題」能否妥適解決，可謂計畫(含後續發展)成功與否的關鍵，然而大部分的計畫若需涉及使用私人土地者，請土地所有權人提供無償撥用土地，方同意予以建設，僅解決目前的問題，一旦土地所有權人異動，且不同意無償提供使用時，該成果僅維持數年即告終止，將影響政府執政的整體效益(陳意昌等，2005)。

政府為能畢其功於一役，解決上述問題，推動農村社區土地重劃即為其中之一政策，2000 年公布施行「農村社區土地重劃條例」所稱之農村社區，指依「區域計畫法」劃定非都市土地使用分區之鄉村區、農村聚落及原住民聚落。另依民國 103 年修正「農村社區土地重劃範圍勘選作業要點」則規定以鄉村區全區為範圍；或以部分鄉村區面積為範圍時，其所需乙種建築用地面積應達零點五公頃以上。依「區域計畫法施行細則」規定，非都市土地「鄉村區」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，會同有關機關劃定者(第 11 條)；而乙種建築用地係供鄉村區內建築使用者(第 13 條)。另依「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」(第 6

點)規定鄉村區劃定原則為,凡人口聚居在二百人以上,得斟酌地方情形及需要,就現有建地邊緣為範圍,劃為鄉村區。但山地鄉及離島地區之聚居人口在一百人以上者,得比照辦理。聚居人口在一千五百人以上者,如區內現有空地,不敷未來五年人口成長需要時,得增加鄉村發展用地;及同作業須知(附錄)提及有關現有鄉村區擴大,其已發展用地面積達全區可發展用地之百分之七十以上,並應考量未來十五年發展需要,其擴大面積不得小於五公頃,居住淨密度不得小於每公頃一百五十人為原則,並以容積率管制(內政部主管法規查詢系統網頁,2017)。依「非都市土地使用管制規則」(第11條)非都市土地申請開發社區之計畫達五十戶或土地面積在一公頃以上,應變更為鄉村區。國內相關法規已針對鄉村區之劃定、變更及擴大均有所規定。

德國土地管理政策下定義的鄉村區(Laendicher Raum)並非僅指鄉村聚落(Village),相對於「發展密集地區」而言,鄉村區是「包含不同等級的中心地域城鎮聚落所形成的空間整體」,屬於德國國土規劃空間結構的正式分類(Chigbu, 2012; Magel, 2014)。德國政府認定鄉村區必須提供不同程度的基礎服務,以符合區民的居住與經濟活動需求。因此以整合性鄉村發展(Integrated Rural Development, IRD)為主要導向(Chigbu, 2012; Bazik, 2013; Magel, 2014)。在其區域整合性發展框架下之土地利用規劃應受「中心地(Centralplaces)」的調控,主要在維護農耕地景與農地面積不變的基礎上,尋求立地特殊性之發展(Chigbu, 2012)。

國土計畫法於2016年公布施行,基於保育利用及管理之需要,依土地資源特性,計畫將全國國土劃分國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等四國土功能分區。未來鄉村區名稱將不復見,併入上述國土功能分區中。依據內政部(2017)於2017年10月全國國土計畫(草案)將1.依原區域計畫法劃定鄉村區,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;2.原住民族土地範圍內之鄉村區或經中央原住民族主管機關核定之部落等未來將可能劃設為農業發展地區第4類。及1.位於都市計畫區(都市發展率達一定比例以上)周邊相距一定距離內;2.非農業活動人口達一定比例或人口密度較高者;3.符合都市計畫法第11條規定鄉街計畫條件;4.位於前項範圍內之零星土地等未來將可能劃設為城鄉發展地區第2類之1。而原住民族土地範圍內依據區域計畫法劃設之鄉村區未來將可能劃設為城鄉發展地區第3類。即現行鄉村區綜合考量地區特性、人文地理等相關因素,未來將劃入國土計畫法架構下的農業發展地區或城鄉發展地區。

國內相關研究或著作對於城鄉差距大、農村聚落或鄉村人口外流嚴重、老年人口多、建築物破損等多有著墨,然而大部分為定性的描述;對於國內外相關法規、政策及成功農村更新案例亦多有探討。因此,本文蒐集政府大數據資訊,統計分析相關資料,並配合現地調查鄉村區現況,將相關調查結果轉化成定量數據,較能明確探討鄉村區土地問題,因應國土計畫法施行後,提出後續鄉村區更新策略之建議,以期改善臺灣鄉村長期積存的問題。



圖 1 鄉村區破舊建築



圖 2 鄉村區自設巷道



圖 3 鄉村區建築物毀損



圖 4 鄉村區建築物老舊破敗



圖 5 鄉村區閒置空地

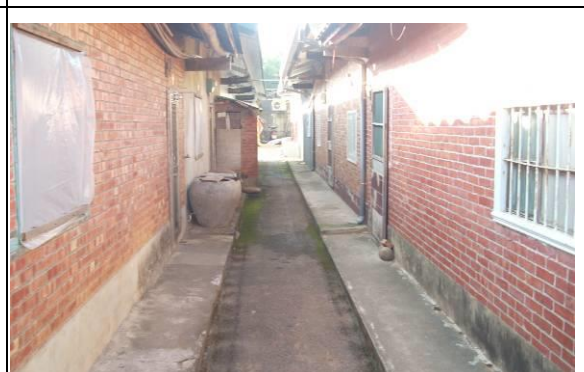


圖 6 鄉村區建物無排水溝

資料來源：本研究拍攝

貳、農村社區土地重劃計畫

政府為縮短城鄉發展差距，改善農村生活環境，乃相繼推行社區發展、基層建設及農宅改善示範等計畫，其建設內容包含社區美化、綠化、道路拓寬、排水設施改善及興建活動中心等項。惟於執行時僅對道路、排水及一般公共設施等基礎建設按現況予以興修，而社區內農宅及公共設施土地仍屬經界不明、畸零不整、權屬複雜狀態，致農宅之輔建、整建與公共設施之整體規劃、興闢等措施難以配合辦理(內政部土地重劃工程處，2017)。

因此，政府自 1987 年起陸續頒訂「臺灣省農村社區試辦土地重劃要點」、「臺灣省農村社區更新土地重劃實施辦法」(1998)、「農村社區土地重劃條例」(2000)及「農村社區土地重劃條例施行細則」(2002)等相關法令，推動辦理農村社區土地重劃工作，對於老舊簡陋及公共設施缺乏之農村社區，透過土地重劃方式使各宗土地均成為坵塊方整，面臨道路適合建築使用之土地，並配置必要之公共設施(內政部土地重劃工程處，2017)。政府持續推動各期「農村社區土地重劃示範計畫」(2001 至 2004 年度、2005 至 2008 年度、2009 至 2014 年度)，辦理過程包括範圍勘選、先期規劃、非都市土地開發許可、工程設計、重劃建設、土地分配及地籍整理等階段；有鑒於農村社區土地重劃之相關公共設施建設為農村再生工作之一環，自 2015 年度起擬辦先期規劃地區之區位須位於核定農村再生計畫地區之範圍內，使農村活化達加乘之效果。並於 2014 年修訂「農村社區土地重劃範圍勘選作業要點」，使範圍之合理性有量化之標準；及於 2015 年公布「非都市土地開發審議作業規範」增訂農村社區土地重劃專編，使審議程序能更加速進行(內政部土地重劃工程處，2017)。

推動農村社區土地重劃業務之目標概述如下：1. 改善農村社區生活環境品質，適應未來農村發展需要，恢復農村蓬勃生機。2. 使各宗土地均成適當坵塊，面臨道路，適合建築使用之土地，提高土地利用價值。3. 增置農村社區休閒公園、綠地、廣場及配合產業需要之集貨場、多功能活動中心等公共設施用地。並可結合社區發展、農宅輔建改建、守望相助、防治公害、美化環境等作法，以提昇居民生活品質、強化民眾社區意識，促進社區整體力量之發揮，俾建設農村社區達到優質的生活環境。4. 透過土地交換分配，重新整理地籍，提高土地利用價值，消除農村土地共有問題並減少土地經界糾紛。5. 縮短城鄉生活差距，開創富麗農村新面貌(內政部，2009)。

農村社區土地重劃係針對非都市土地使用編定為鄉村區、農村聚落及原住民聚落地區，將當地居民參與重劃意願較高者，先行整體規劃；依規劃結果辦理土地重劃，藉地籍整理，使各宗土地成為坵塊方整，並配置必要公共設施；同時結合社區發展、農宅輔建、守望相助、防治公害、美化環境等作法，以提昇居民生活品質、強化民眾社區意識，促進社區整體力量之發揮，俾建設農村社區達到優質的生活環境。截至 2016 年度止計辦理重劃建設 54 區，面積約 399 公頃(內政部地政司，2017)，部分成果如圖 7-圖 12。

王俊豪(2007)研究亦指出德國在整合鄉村發展上，主要採用土地重劃、農村社區更新兩大政策，兩者均涉及鄉村土地資源管理，需在農村社區更新與土地重劃的架構下，

進行土地重組與公私利益的協調；前者以土地重劃法為政策工具，包括以改善農企業經營環境為主的傳統農地重劃，適用於大型公共工程的特殊任務土地重劃，提供不同地主聯合擴大農場規模的加速土地重劃，針對少數地主間改善土地所有權結構的自願性土地交換等四項具體措施。而農村社區更新可分為三大面向，分別是加強社區基礎建設、改善社區經濟條件與生態環境、維持與活化社區精神。農村社區更新計畫雖然也涉及土地結構的調整，但更著重社區生活基礎設施的改善，以及閒置空間的再利用。然而何彥陞(2011)提及臺灣農地重劃與農村社區土地重劃分開辦理未能併同解決農村居住問題。

政府對於臺灣農村地區之建設投入不少金錢與心力，而可同時解決土地權屬及社區公共設施用地合理取得莫過於農村社區土地重劃。期望透過土地重劃方式辦理農村社區更新整體規劃，擴展農村社區及預留農村發展所需之建築與公共設施用地，並配合辦理地籍整理，使各宗土地坵塊方整，均面臨道路(劉健哲，2004)。然而，歷年來，除居民及地方政府主辦人員對於重劃條例不熟，相關法令規定繁雜，及改變現狀的排斥感外，其中最為根本的問題為條例之有關非建地及原有建地部分之負擔過高、重劃後地價稅繳納，使居民望之卻步；另其他較偏遠的鄉村區並無住宅的需求，及重劃過程從先期規劃、非都市土地開發許可審議(含環境影響評估及水土保持計畫)、重劃建設、地籍測量及整理，耗費三至五年時日過長，增加計畫之困難度；而後續相關計畫之配合無法延續，民眾亦無認同感，使重劃後空有道路、排水、建地，重劃效益無法彰顯(陳意昌等，2005)。

近年將農村社區土地重劃結合農村再生政策辦理各項作業，先期規劃地區須位於核定農村再生計畫地區之範圍內；且非都市土地開發審議有關農村社區土地重劃部分，規範農村再生、土地使用強度、公共設施規劃方式及建築型式等相關內容，使重劃後農村社區除能維持既有農村聚落風貌紋理，形塑農村意象，且結合農村再生計畫推動，達生產、生活、生態三生一體之農村活化及再生目標。另截至 2017 年 5 月，已核定為農村再生計畫之社區數約為 700 個，占全國鄉村區總數不到 1/5，故可能有適合辦理土地重劃之地區卻未通過農村再生計畫(吳振發，2017)；致政府實施農村社區土地重劃已 30 年，在全國約面積 26,000 餘公頃的鄉村區中，僅完成重劃建設 30 區，面積近 400 公頃的農村社區，能整體規劃建設的鄉村畢竟少數。

Chigbu(2012)與 Bazik(2013)研究均說明德國整合性鄉村發展政策強調「聚落中心活化」與「土地節約」概念，亦即鄉村區不應該輕易開闢新的建地，應盡量從既有聚落空間內開發媒合改建出新的居住空間。Chigbu(2012)研究提及由於既有聚落空間在人口外流與農業型態改變交互衝擊下，會出現住宅或農業建築設施閒置的狀況，這些空間應可透過協調討論與各種方式重新改建，滿足想要移居者的居住需求。在實際推動上，由鄉鎮自行先盤點聚落的空屋與土地狀況，並在提出整合性的更新策略，以達到聚落活化目的。臺灣目前農村乙種建築用地是否足夠，宜充分考量當地鄉村區居民之需求及各面向方能予以定論。「農村社區土地重劃範圍勘選作業要點」即規定，適度擴大範圍部分，應符合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。及重劃區內之原有社區，無須進行整體規劃及地籍交換分合，重劃後無實質改善之效益時，非屬農村社區土地重劃之對象(內政部，2016)。因此，臺灣尚有廣大的鄉村區未辦

理土地重劃，本研究將針對臺灣鄉村區普遍存在的問題，經由實地調查瞭解，除農村社區土地重劃的手段外，探求其他鄉村區更新的可行方式。



圖 7 南投縣魚池鄉內凹仔農村社區重劃前



圖 8 南投縣魚池鄉內凹仔農村社區重劃後



圖 9 臺南市官田區瓦礫農村社區重劃前



圖 10 臺南市官田區瓦礫農村社區重劃後



圖 11 南投縣埔里鎮大湳農村社區重劃前



圖 12 南投縣埔里鎮大湳農村社區重劃後

資料來源：內政部土地重劃工程處，2016

參、研究方法

一、全國鄉村區資料蒐集及統計

本研究蒐集及建立直轄市、縣(市)、鄉鎮(區)別之鄉村區有關國土利用調查圖資、地籍資料、戶籍及人口結構、各用地別之面積及土地產權共有面積等數據資料，亦包含調查地區之資料，並進行整合分析和地籍分析，以做為後續現況調查之基礎資料。

相關土地地籍資料蒐集的部分，以向各政府機關單位申請之資料為主，配合內政部國土測繪中心提供之國土測繪圖資服務雲、地籍圖資網路便民服務系統及全國土地使用分區資料查詢系統，彙整並重新核對相關資料，最後統計分析直轄市、縣(市)、鄉鎮(區)別鄉村區各種用地別之面積與比例、土地所有人數之面積及比例等資訊。

二、研究區域

研究調查地區依下列原則選定：

- (一) 鄉村區面積分布：面積範圍小於 3 公頃、3 公頃以上未滿 5 公頃、5 公頃以上未滿 10 公頃及 10 公頃以上等。
- (二) 距離都市計畫區：鄉村區與都市計畫區距離小於 1 公里、1 至 3 公里及 3 公里以上者等。
- (三) 其他：如各直轄市、縣(市)轄區內有關鄉村區數量分布、鄉村區總面積大小及原住民保留地之鄉村區等。

三、實地調查

實地調查分為土地和建物兩大項，土地主要調查使用導向、臨路情形、排水條件、建築配置等項目，建物則是包含形式、材質、樓層、屋齡及屋況等。

分別使用土地現況調查(如表 1)、建築物調查表(如表 2)配合 A0 紙本地籍圖、空間定位裝置進行現況調查，紀錄土地使用現況、公共設施之種類、數量及維護狀況、建築改良物之分布及數量、建築物屋齡、使用現況及樓層別等資料；再將現地調查之結果建檔及分析。

表 1 鄉村區土地現況調查表

縣市別	縣(市)，鄉(鎮，區)，村(里)		
地段地號	地段：_____ 地號：_____ 面積：_____ m ²		
土地臨路情形(複選)	<input type="checkbox"/> 完全不臨路 <input type="checkbox"/> 私設巷道(____m)通往主要道路 <input type="checkbox"/> 鄰縣道道路，路名：_____ 路寬_____m 路型(複選)： <input type="checkbox"/> 單側排水溝 <input type="checkbox"/> 雙側排水溝 <input type="checkbox"/> 單排行道樹 <input type="checkbox"/> 雙排行道樹 <input type="checkbox"/> 自行車道 <input type="checkbox"/> 其他：_____ <input type="checkbox"/> 鄰鄉道道路，路名：_____ 路寬_____m 路型(複選)： <input type="checkbox"/> 單側排水溝 <input type="checkbox"/> 雙側排水溝 <input type="checkbox"/> 單排行道樹 <input type="checkbox"/> 雙排行道樹 <input type="checkbox"/> 自行車道 <input type="checkbox"/> 其他：_____ <input type="checkbox"/> 鄰既成道路，路名：_____ 路寬_____m 路型(複選)： <input type="checkbox"/> 單側排水溝 <input type="checkbox"/> 雙側排水溝 <input type="checkbox"/> 單排行道樹 <input type="checkbox"/> 雙排行道樹 <input type="checkbox"/> 自行車道 <input type="checkbox"/> 其他：_____		
土地排水條件	<input type="checkbox"/> 無排水 <input type="checkbox"/> 聯外排水，約_____m寬，維護狀況： <input type="checkbox"/> 良好 <input type="checkbox"/> 不良 <input type="checkbox"/> 其他_____ <input type="checkbox"/> 無法判斷		
土地利用現況	<input type="checkbox"/> 1. 土地使用導向： <input type="checkbox"/> 住宅 <input type="checkbox"/> 工 <input type="checkbox"/> 商 <input type="checkbox"/> 住工混和 <input type="checkbox"/> 住商混和 <input type="checkbox"/> 農 <input type="checkbox"/> 閒置 <input type="checkbox"/> 其他：_____ <input type="checkbox"/> 2. 建築使用 建築物棟數：_____ 建物配置(複選)： <input type="checkbox"/> 單棟 <input type="checkbox"/> 連棟 <input type="checkbox"/> 三合院 <input type="checkbox"/> 多護龍 <input type="checkbox"/> 多進多護龍 <input type="checkbox"/> 其他：_____ 附屬設施物(複選)： <input type="checkbox"/> 倉庫 <input type="checkbox"/> 空地 <input type="checkbox"/> 埕 <input type="checkbox"/> 菜園 <input type="checkbox"/> 停車空間 <input type="checkbox"/> 閒置 <input type="checkbox"/> 其他_____ 空地比： <input type="checkbox"/> 0%-20% <input type="checkbox"/> 20%-40% <input type="checkbox"/> 40%-60% <input type="checkbox"/> 60%-80% <input type="checkbox"/> 80%-100% <input type="checkbox"/> 3. 農業、林業、養殖業使用(複選)： <input type="checkbox"/> 稻田 <input type="checkbox"/> 蔬菜 <input type="checkbox"/> 溫室 <input type="checkbox"/> 果樹 <input type="checkbox"/> 花卉 <input type="checkbox"/> 人造林 <input type="checkbox"/> 雜木林 <input type="checkbox"/> 養殖業 <input type="checkbox"/> 其他_____ <input type="checkbox"/> 4. 水域 <input type="checkbox"/> 水圳 <input type="checkbox"/> 水塘 <input type="checkbox"/> 溪流 <input type="checkbox"/> 其他_____ <input type="checkbox"/> 5. 公共設施(複選)： <input type="checkbox"/> 公園 <input type="checkbox"/> 廣場 <input type="checkbox"/> 活動中心 <input type="checkbox"/> 水池 <input type="checkbox"/> 汙水處理設施 <input type="checkbox"/> 綠地 <input type="checkbox"/> 集貨場 <input type="checkbox"/> 市場 <input type="checkbox"/> 廟埕 <input type="checkbox"/> 停車空間 <input type="checkbox"/> 球場 <input type="checkbox"/> 其他_____ 公共設施維護狀況： <input type="checkbox"/> 良好 <input type="checkbox"/> 不良 <input type="checkbox"/> 6. 占用情形： <input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無 <input type="checkbox"/> 7. 其他_____		
調查者		調查日期	

資料來源：吳振發，2017

表 2 鄉村區建築物調查表

地段地號	地段：_____地號：_____		
	建物編號(標註於地籍圖上)：_____		
	門牌號： <input type="checkbox"/> 有：_____ <input type="checkbox"/> 無		
建物型式	<input type="checkbox"/> 平房 <input type="checkbox"/> 透天厝 <input type="checkbox"/> 工業廠房 <input type="checkbox"/> 附屬設施物 <input type="checkbox"/> 自行簡易搭設 <input type="checkbox"/> 其他：_____		
建築材質	<input type="checkbox"/> 土造 <input type="checkbox"/> 木造 <input type="checkbox"/> 磚造 <input type="checkbox"/> 鋼筋混凝土 <input type="checkbox"/> 鐵皮 <input type="checkbox"/> 其他：_____		
屋齡	<input type="checkbox"/> 10 年以下 <input type="checkbox"/> 11 年~30 年 <input type="checkbox"/> 31 年~49 年 <input type="checkbox"/> 50 年以上		
樓層	_____樓		
建物面前道路 (複選)	<input type="checkbox"/> 主要出入道路：_____m <input type="checkbox"/> 未臨路 <input type="checkbox"/> 巷道：_____m <input type="checkbox"/> 其他：_____		
建物現況	<input type="checkbox"/> 老舊破敗 <input type="checkbox"/> 屋況偏舊 <input type="checkbox"/> 屋況良好 <input type="checkbox"/> 新蓋		
建物使用 現況	<input type="checkbox"/> 住宅 <input type="checkbox"/> 商業 <input type="checkbox"/> 住商混合 <input type="checkbox"/> 工業 <input type="checkbox"/> 住工業混合 <input type="checkbox"/> 廟宇 <input type="checkbox"/> 宗祠 <input type="checkbox"/> 停車 <input type="checkbox"/> 社區活動中心 <input type="checkbox"/> 公眾活動場所 <input type="checkbox"/> 閒置 <input type="checkbox"/> 古蹟或歷史建築 <input type="checkbox"/> 其他_____		
調查者		調查日期	

資料來源：吳振發，2017

肆、結果與討論

一、全國鄉村區土地地籍資料蒐集及統計

因全國鄉村區各用地別及面積隨時變化，故各種用地別面積之統計，使用內政部地政司提供之 2016 全國鄉村區土地地籍資料為基準，以地段地號為主要辨別的標準，分別統計各使用地類別及該用地之面積。全國鄉村區各種用地別面積之統計依直轄市、縣(市)別表示，其中臺北市、金門縣、連江縣及嘉義市無鄉村區，故不列入統計；用地別分別有「EB 乙種建築用地」、「ED 丁種建築用地」、「EE 農牧用地」、「EG 交通用地」、「EH 水利用地」、「EJ 遊憩用地」、「EK 古蹟保存用地」、「EM 國土保安用地」、「EN 殯葬用地」、「EP 特定目的事業用地」、「ES 林業用地」、「ET 養殖用地」、「EZ 暫未編定」等共 14 種用地別。

全國鄉村區總面積約為 26,094 公頃，以雲林縣(4,033 公頃)、臺南市(4,003 公頃)、彰化縣(3,869 公頃)、屏東縣(3,232 公頃)的面積較大。用地別面積則是以乙種建築用地最多，計達 22,566 公頃，其次是交通用地合計 1,972 公頃，第三則是特定目的事業用地，面積計 805 公頃，如表 3，符合「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」規定鄉村區劃定原則為，凡人口聚居在 200 人以上或山地鄉及離島地區之聚居人口在 100 人以上者，斟酌地方情形及需要，就現有建地邊緣為範圍，劃為鄉村區；及「區域計畫法施行細則」規定，乙種建築用地係供鄉村區內建築使用者。另各直轄市、縣(市)鄉村區之用地別均以乙種建築用地別所占比例最高，符合鄉村區提供鄉村地區居民居住土地之劃設原則。乙種建築用地比例較高依序為彰化縣 90.63%，其次為雲林縣 90.2%及高雄市 88.16%；較低為新竹縣 70.74%、新北市 75.72%及桃園市 78.48%，如表 4；各直轄市、縣(市)鄉村區之用地別次高者為交通用地，所占比例較高依序為新北市 14.95%、新竹市 13.89%、桃園市 13.19%及新竹縣 12.93%，通常為乙種建築用地較低者，其交通用地比例較高。大部分鄉村區之用地別第三高者為特定目的事業用地，其餘鄉村區用地別所占比例均較低；另較特殊者，為新竹縣及基隆市之鄉村區國土保安用地所占比例較高分別為 11.28%及 3.53%。

表 3 全國鄉村區各種用地別面積

各種用地別之面積(m ²)														
縣市別	乙種建築 用地	丁種建築用 地	農牧用地	交通用地	水利用地	遊憩用地	古蹟保 存用地	國土保安 用地	殯葬用 地	特定目的 事業用地	林業用 地	養殖用 地	暫未編 定	Total
新北市	2264190.25	29883.70	1381.58	446831 人.38	15405.16	31 人 121.61	0.00	55529.00	291.10	136552.11	77.49	0.00	8340.86	2989604.24
基隆市	93773.37	0.00	38.96	12344.61	0.00	1132.20	0.00	3932.65	0.00	47.05	0.00	0.00	0.00	111268.84
宜蘭縣	3271099.07	17221.76	4168.60	301627.57	20358.11	75552.64	0.00	0.00	0.00	150472.78	0.00	0.00	0.00	3840500.53
桃園市	6502353.41	166891.57	5042.31 人	1093083.84	98320.00	111020.71	0.00	12910.00	0.00	296132.50	0.00	0.00	0.00	8285754.34
新竹縣	3124286.68	11061.19	2261.02	571281.98	38708.16	111801.85	0.00	498455.88	0.00	59339.22	0.00	0.00	0.00	4417195.98
新竹市	1126580.29	14679.05	86.31 人	191864.57	11302.73	14681.45	0.00	0.00	0.00	22463.67	0.00	0.00	0.00	1381658.07
苗栗縣	3900609.62	64099.57	14822.77	478855.58	31269.39	41074.94	0.00	168766.82	0.00	179764.93	2325.51	0.00	0.00	4881589.13
臺中市	10425921.38	266712.98	6228.98	1044818.81	89487.75	92531 人.80	0.00	182936.23	21413.25	474448.18	0.00	206.44	5443.38	12610149.18
南投縣	10325687.64	88218.02	5265.49	891783.42	103120.42	37415.60	0.00	57233.33	600.48	296494.31	0.00	0.00	125.00	11805943.71
彰化縣	35540207.72	458360.84	77528.43	1687512.34	164780.68	71038.38	0.00	299.21	1636.02	687534.09	0.00	0.00	0.00	38688897.71
雲林縣	36378400.32	176305.53	14633.81	2444186.68	299590.44	92632.65	0.00	13765.18	13765.18	898899.24	0.00	0.00	862.57	40333041.60
嘉義縣	21792000.78	142307.45	10845.53	2033235.39	248090.05	276630.34	785.45	52193.38	0.00	1134759.52	17973.01	0.00	0.00	25708820.90
臺南市	34204301.39	60514.10	40270.54	3502883.01	337424.03	158044.37	8455.00	17420.72	29552.00	1369350.57	28657.00	277100.67	0.00	40033973.40
高雄市	12278933.86	29741.63	24496.30	768658.13	104152.91	156050.47	0.00	86518.00	5871.51	434872.86	11561.99	0.00	27450.14	13928318.80
屏東縣	28401957.08	20435.08	21914.34	2204014.48	324230.84	139707.36	0.00	66087.93	92793.11	846416.77	149824.00	53981.34	0.00	32321362.33
臺東縣	6054263.45	3843.60	19360.20	831 人 542.23	43683.97	35348.64	0.00	15809.25	9309.37	459016.07	573.13	0.00	0.00	7472749.91
花蓮縣	6216281.85	22602.59	19026.94	787023.07	21597.56	83694.36	0.00	3083.00	0.00	244039.16	0.00	150.00	8676.10	7406174.63
澎湖縣	3754545.29	8654.62	241.44	430739.79	16379.63	121942.94	0.00	4532.95	0.00	357334.05	30452.04	0.00	0.00	4724822.75
總和	225655393.5	1581533.28	267613.55	19722286.88	1967901.83	1651422.31	9240.45	1239473.53	175232.02	8047937.08	241444.17	331438.45	50898.05	260941815.1

資料來源：內政部地政司，2016。

表 4 全國鄉村區各種用地別面積比例

各種用地別之面積百分比													
縣市別	乙種建築用地	丁種建築用地	農牧用地	交通用地	水利用地	遊憩用地	古蹟保存用地	國土保安用地	殯葬用地	特定目的事業用地	林業用地	養殖用地	暫未編定
新北市	75.72%	1.00%	0.05%	14.95%	0.52%	1.04%	0.00%	1.86%	0.01%	4.57%	0.00%	0.00%	0.28%
基隆市	84.28%	0.00%	0.04%	11.09%	0.00%	1.02%	0.00%	3.53%	0.00%	0.04%	0.00%	0.00%	0.00%
宜蘭縣	85.17%	0.45%	0.11%	7.85%	0.53%	1.97%	0.00%	0.00%	0.00%	3.92%	0.00%	0.00%	0.00%
桃園市	78.48%	2.01%	0.06%	13.19%	1.19%	1.34%	0.00%	0.16%	0.00%	3.57%	0.00%	0.00%	0.00%
新竹縣	70.74%	0.25%	0.05%	12.93%	0.88%	2.53%	0.00%	11.28%	0.00%	1.34%	0.00%	0.00%	0.00%
新竹市	81.53%	1.06%	0.01%	13.89%	0.82%	1.06%	0.00%	0.00%	0.00%	1.63%	0.00%	0.00%	0.00%
苗栗縣	79.91%	1.31 人%	0.30%	9.81%	0.64%	0.84%	0.00%	3.46%	0.00%	3.68%	0.05%	0.00%	0.00%
臺中市	82.68%	2.12%	0.05%	8.29%	0.71%	0.73%	0.00%	1.45%	0.17%	3.76%	0.00%	0.00%	0.04%
南投縣	87.47%	0.75%	0.04%	7.55%	0.87%	0.32%	0.00%	0.48%	0.01%	2.51%	0.00%	0.00%	0.00%
彰化縣	90.63%	2.43%	0.17%	4.34%	0.31 人%	0.20%	0.00%	0.00%	0.00%	1.92%	0.00%	0.00%	0.00%
雲林縣	90.20%	0.44%	0.04%	6.06%	0.74%	0.23%	0.00%	0.03%	0.03%	2.23%	0.00%	0.00%	0.00%
嘉義縣	84.78%	0.55%	0.04%	7.91%	0.96%	1.08%	0.00%	0.20%	0.00%	4.41%	0.07%	0.00%	0.00%
臺南市	85.46%	0.15%	0.10%	8.75%	0.84%	0.39%	0.02%	0.04%	0.07%	3.42%	0.07%	0.69%	0.00%
高雄市	88.16%	0.21%	0.18%	5.52%	0.75%	1.12%	0.00%	0.62%	0.04%	3.12%	0.08%	0.00%	0.20%
屏東縣	87.88%	0.06%	0.07%	6.82%	1.00%	0.43%	0.00%	0.20%	0.29%	2.62%	0.46%	0.17%	0.00%
臺東縣	81.03%	0.05%	0.26%	11.13%	0.58%	0.47%	0.00%	0.21%	0.12%	6.14%	0.01%	0.00%	0.00%
花蓮縣	83.92%	0.31 人%	0.26%	10.63%	0.29%	1.13%	0.00%	0.04%	0.00%	3.30%	0.00%	0.00%	0.12%
澎湖縣	79.46%	0.18%	0.01%	9.12%	0.35%	2.58%	0.00%	0.10%	0.00%	7.56%	0.64%	0.00%	0.00%

資料來源：內政部地政司，2016。

二、全國鄉村區土地所有權人情形

全國鄉村區土地地籍所有權人數比例面積統計，依直轄市、縣(市)別表示，其中臺北市、金門縣、連江縣及嘉義市無鄉村區，故不列入統計；並以「1人持有」、「2-5人共有」、「6-10人共有」、「11-20人共有」、「21-30人共有」、「31人以上共有」作為共有人數之區別，全國鄉村區土地所有權人數及面積統計結果如下，詳如表5及表6：

全國鄉村區土地產權以1人所有的面積與比例最高，共14,909公頃，占全臺灣鄉村區面積57.14%，其次是2-5人共有，面積達5078公頃，占19.46%；第三是6-10人共有，面積為2085公頃，占7.99%。此外，11-20人共有、21-30人共有、31人以上共有所占的面積比例分別是7.30%、3.12%、4.99%。

各縣市鄉村區的土地所有權人以1人所有比例最高的縣市為臺東縣與花蓮縣，高達89.45%、86.93%，表示該2縣鄉村區土地產權相對單純。土地所有權人以1人所有比例較低的縣市則是新竹縣、雲林縣、嘉義縣，分別僅占36.26%、44.34%、46.64%，表示該3縣鄉村區土地所有權人以2人所有比例較高，土地產權則相對上較複雜。2-5人共有的比例則是以新竹縣最高，占該縣51.25%，其次是基隆市占30.03%，最低的是臺東縣僅占8.27%。6人以上所有(6-10人共有、11-20人共有、21-30人共有、31人以上共有之總合)的比例，則是以彰化縣、雲林縣、嘉義縣、臺南市比例最高，顯示其土地共有持分之情形最多。單筆地段地號之土地所有權人數多寡會影響日後土地問題的解決，尚需考量當地特殊因素或各地號的個別因素，如有地上物占用者。通常，單筆地段地號之土地所有權人愈少愈單純，所產生的土地問題較少，理論上較易處理，土地所有權人愈多者則反之。

表 5 全國鄉村區單一筆地號土地所有權人數之面積(m²)

縣市別	1 人	2-5 人共有	6-10 人共有	11-20 人共有	21-30 人共有	31 人以上共有	合計
新北市	1,781,387.4	570,204.8	181,515.1	114,062.3	72,137.7	270,297.1	2,989,604.2
基隆市	66,501.6	33,413.7	3,677.2	2,578.2	-	5,098.2	111,268.8
宜蘭縣	2,679,388.0	600,123.4	210,088.6	172,655.5	46,380.9	131,864.2	3,840,500.5
桃園市	5,892,460.5	1,068,130.6	252,236.6	282,618.0	164,383.6	625,925.1	8,285,754.3
新竹縣	1,601,479.1	2,263,658.6	164,332.4	167,234.3	51,254.3	169,237.3	4,417,196.0
新竹市	1,007,599.0	166,831.4	48,274.6	50,955.2	30,698.4	77,299.4	1,381,658.1
苗栗縣	3,227,301.2	912,442.7	235,332.0	196,070.9	99,741.1	210,701.2	4,881,589.1
臺中市	9,483,693.2	1,646,941.5	464,777.6	403,028.8	144,065.1	467,642.9	12,610,149.2
南投縣	7,888,330.1	1,859,813.7	700,060.9	692,955.8	276,990.5	387,792.7	11,805,943.7
彰化縣	17,965,879.9	7,442,078.8	4,234,822.9	4,352,300.9	2,019,128.3	2,674,686.7	38,688,897.7
雲林縣	17,875,681.6	9,352,373.6	4,473,851.5	4,100,280.6	1,920,418.6	2,596,670.4	40,319,276.4
嘉義縣	11,991,431.1	4,978,704.5	2,585,286.9	2,722,167.3	1,276,135.0	2,155,096.1	25,708,820.9
臺南市	21,134,845.9	9,091,650.4	3,793,344.7	3,209,180.9	1,149,024.1	1,656,520.4	40,034,566.4
高雄市	8,455,921.5	2,535,872.9	973,103.8	842,577.9	356,964.6	763,878.1	13,928,318.8
屏東縣	22,129,905.3	5,693,398.6	1,801,380.3	1,438,344.8	489,622.4	768,711.0	32,321,362.3
臺東縣	6,684,542.5	617,687.5	122,484.4	33,481.4	725.5	13,828.7	7,472,749.9
花蓮縣	6,438,291.4	755,556.2	142,428.8	34,615.7	1,571.0	33,711.5	7,406,174.6
澎湖縣	2,793,200.8	1,195,243.9	461,022.0	222,605.0	28,820.3	23,930.9	4,724,822.7
總和	149,097,840.1	50,784,126.8	20,848,020.3	19,037,713.5	8,128,061.4	13,032,891.9	260,928,653.6

資料來源：內政部地政司，2016。

表 6 全國鄉村區單一筆地號土地所有權人數之面積比例(%)

縣市別	1 人	2-5 人共有	6-10 人共有	11-20 人共有	21-30 人共有	31 人以上共有
新北市	59.59%	19.07%	6.07%	3.82%	2.41%	9.04%
基隆市	59.77%	30.03%	3.30%	2.32%	0.00%	4.58%
宜蘭縣	69.76%	15.63%	5.47%	4.50%	1.21%	3.43%
桃園市	71.13%	12.89%	3.04%	3.41%	1.98%	7.55%
新竹縣	36.25%	51.25%	3.72%	3.79%	1.16%	3.83%
新竹市	72.94%	12.07%	3.49%	3.69%	2.22%	5.59%
苗栗縣	66.11%	18.69%	4.82%	4.02%	2.04%	4.32%
臺中市	75.20%	13.06%	3.69%	3.20%	1.14%	3.71%
南投縣	66.82%	15.75%	5.93%	5.87%	2.35%	3.28%
彰化縣	51.66%	18.45%	9.55%	9.79%	4.34%	6.21%
雲林縣	44.33%	23.20%	11.10%	10.17%	4.76%	6.44%
嘉義縣	46.64%	19.37%	10.06%	10.59%	4.96%	8.38%
臺南市	52.78%	22.71%	9.48%	8.02%	2.87%	4.14%
高雄市	60.71%	18.21%	6.99%	6.05%	2.56%	5.48%
屏東縣	68.48%	17.61%	5.57%	4.45%	1.51%	2.38%
臺東縣	89.44%	8.27%	1.64%	0.45%	0.01%	0.19%
花蓮縣	86.93%	10.20%	1.92%	0.47%	0.02%	0.46%
澎湖縣	59.11%	25.30%	9.76%	4.71%	0.61%	0.51%
全國部分	57.14%	19.46%	7.99%	7.30%	3.12%	4.99%

資料來源：內政部地政司，2016。

三、實地調查地區選定原則

全國鄉村區數依內政部營建署於 2011 年委託研究調查，共有約 4,516 處（內政部營建署，2011）。本研究以此為基礎，進一步採用內政部營建署全國非都市土地使用分區數化圖檔進行統計分析作業，為確保調查地區之完整性，以「相鄰 30 公尺內且總和面積大於 0.5 公頃之鄉村區」作為鄉村區計算標準（一般主要幹道約 24 公尺，小於 0.5 公頃之鄉村區過於破碎缺乏區域代表性），進行全國鄉村區數量估算，結果顯示全國符合此一標準約有 3,481 個鄉村區。其中面積小於 3 公頃的鄉村區約占 38.72%，面積 3 公頃以上未滿 5 公頃者占 21.75%，5 公頃以上未滿 10 公頃占 22.15%，10 公頃以上的鄉村區則占 17.38%。本研究調查的鄉村區數共 12 區，依照前開統計之鄉村區各級距面積之比例，由小至大分別選定 4 區、3 區、3 區、2 區的調查區數，如表 7。

將鄉村區與都市計畫區距離分為近、中、遠三種類別，其中距離都市計畫區小於

1 公里者，占全部的 38.41%；距離都市計畫區 1 至 3 公里者，占 40.97%；距離 3 公里以上者占 20.63%(詳表 4-2)。本計畫共調查 12 個鄉村區，依近、中、遠之比例，分別選定 4 區、4 區、4 區的調查區域，如表 7。另綜合考量臺灣各直轄市、縣(市)鄉村區數量與面積、區域性、原住民地區及地層下陷區等，納入鄉村區實地調查範圍計有彰化縣、雲林縣(含 1 區地層下陷區)與臺南市各 3 區，宜蘭縣 2 區，臺中市 1 區(屬原住民區鄉村區)，合計 12 區。

表 7 全國鄉村區選取原則表

鄉村區選取原則		鄉村區面積				小計(處)
		小於 3 公頃	3 公頃以上 未滿 5 公頃	5 公頃以上 未滿 10 公頃	10 公頃以上	
都市計畫區距離	小於 1 公里	臺南市仁德區三甲里	宜蘭縣員山鄉惠好村	彰化縣永靖鄉敦厚村	彰化縣埔鹽鄉大有村	4
	1 公里以上 未滿 3 公里	臺南市鹽水區後宅里	彰化縣鹿港鎮山崙里	臺南市山上區玉峯里	雲林縣西螺鎮廣興里	4
	3 公里以上	1. 宜蘭縣三星鄉尚武村 2. 臺中市和平區南勢里	雲林縣二崙鄉油車村	雲林縣麥寮鄉興華村	-	4
小計(處)		4	3	3	2	12

資料來源：本研究整理。

四、實地調查地區基本資料之蒐集統計

(一) 戶籍及人口結構

本研究以內政部統計處 2016 年 12 月之人口資料為主，由於鄉村區範圍有可能與行政區域不同，本研究以鄉村區涵蓋之戶政機關統計資料最小單位進行統計，輔以現場調查確認範圍，蒐集各鄉村區人口數、男女、年齡等資料，並透過訪談里長、社區發展協會理事長等地方意見領袖及現場調查確認數據的正確性，作為後續鄉村區土地問題分析資料。該統計資料顯示 12 個調查的鄉村區中人口數以大有村及敦厚村最多，分別是 1182 及 1022 人，以後宅里最少僅 169 人；進一步計算老年人口(65 歲以上)，以大有村及廣興里最多，兩者皆達 238 人，分別占總人口的 20.1%及 25%；而後宅里老年人口比例最高，達 28.4%，玉峯里 27.3%次之，山崙里的比例最低僅 13.5%，詳如表 8。

表 8 調查鄉村區戶籍及人口結構表

編號	1	2	3	4	5	6
鄉村區所在村里	宜蘭縣 員山鄉 惠好村	宜蘭縣 三星鄉 尚武村	彰化縣 埔鹽鄉 大有村	彰化縣 鹿港鎮 山崙里	彰化縣 永靖鄉 敦厚村	雲林縣 麥寮鄉 興華村
1. 人口數:人	474	207	1,182	821	1,022	699
2. 男女:人	男:258 女:216	男:115 女:92	男:621 女:561	男:443 女:378	男:544 女:478	男:363 女:336
3. 戶數:戶	148	95	349	212	288	222
4. 年齡(歲): 人	14 以下:61 15-64:339 65 以上:74	14 以下:20 15-64:139 65 以上:48	14 以下:131 人 15-64:813 65 以上:238	14 以下:101 15-64:609 65 以上:111	14 以下:122 15-64:740 65 以上:160	14 以下:93 15-64:497 65 以上:109
5. 65 歲以上 人口比例	15.6%	23.1%	20.1%	13.5%	15.7%	15.6%
6. 面積:ha	4.8	1.8	10.7	3.7	9.8	5.6
7. 產業型態	休閒農業	農業	休閒農業	農業(稻米)	農業及工業	農業(生菜)
8. 備註	-	優良農地	-	-	-	優良農地、 地層下陷地區
編號	7	8	9	10	11	12
鄉村區所在村里	雲林縣 二崙鄉 油車村	雲林縣 西螺鎮 廣興里	臺中市 和平區 南勢里	臺南市 仁德區 三甲里	臺南市 山上區 玉峯里	臺南市 鹽水區 後宅里
1. 人口數:人	324	953	369	355	407	169
2. 男女:人	男:161 女:163	男:494 女:459	男:193 女:176	男:175 女:180	男:218 女:189	男:95 女:74
3. 戶數:戶	103	322	158	124	155	77
4. 年齡(歲): 人	14 以下:31 15-64:231 65 以上:62	14 以下:129 15-64:586 65 以上:238	14 以下:35 15-64:263 65 以上:71	14 以下:31 15-64:270 65 以上:54	14 以下:21 15-64:275 65 以上:111	14 以下:7 15-64:114 65 以上:48
5. 65 歲以上 人口比例	19.1%	25.0%	19.2%	15.2%	27.3%	28.4%
6. 面積:ha	3.5	13.9	1.5	2.2	5.9	2.6
7. 產業型態	農業(水稻)	農業(水稻)	農業(果樹)	農業及工業	農業(果樹)	農業(玉米)
8. 備註	-	-	原住民保留地	-	山坡地	-

資料來源：內政部統計處，本研究整理

(二) 各用地別情形

本研究利用內政部國土測繪中心提供 2017 年之地籍資料，進行 12 個鄉村區範圍內各用地別統計資料，並計算各用地面積所占比例。12 個鄉村區用地別分析結果發現，各區皆以乙種建築用地所占比例最高，其中山崙里、大有村及尚武村乙種建築用地分別高達 99.7%、98.14%及 97%為最高，該 3 區另一種則是交通用地，面積比例均低於 3%，用地別相對單純；敦厚村及油車村的用地別均有 4 種，主要組成仍為乙種建築用地，分別為 95.05%及 88.6%，另該 2 村用地別次高者分別是農牧用地 4.4%及交通用地 8.1%；惠好村的用地別較為多元，包括乙種建築、交通、水利、遊憩及特定目的事業用地等 5 用地別，仍以乙種建築用地面積最高為 95.49%，其餘四種用地面積加總僅占 4.51%；其他 6 區之土地用地別亦相對單純，僅 2 至 3 種，仍以乙種建築用地面積及交通用地占比例較高，尚有小部分的養殖、水利、遊憩及特定目的事業用地等。上述該 12 調查區鄉村區乙種建築用地之比例，除油車村(88.6%)及後宅里(82.31%)外，其他均高於其直轄市、縣市轄區內之平均值，至其他公共設施用地比例相對較低。因此，倘調查鄉村區需辦理鄉村區更新，則所增加公共設施之用地需求將較高，用地取得相對上困難度亦會提高。

(三) 土地所有權人持有情形

本研究調查之 12 個鄉村區，分別對公同共有及分別共有之單一筆地號土地產權共有之面積、比例進行調查與統計。所有調查地區土地公私有的比例中，以山崙里和玉峯里的私有比例最高達 100%，其次是三甲里 99.93%，最低的是油車村僅 86.26%；公有地比例較高者，以南勢里、油車村及後宅里較高，分別為 25.47%、13.74%及 13.18%，通常鄉村區更新需設置公共設施時，其所需用地可先由公有土地取得。土地所有人數比例的部分，1 人持有的比例以南勢里最高達 88.16%，其次是尚武村達 81.9%，油車村、廣興里及敦厚村的比例偏低，僅 46.59%、48.36%及 49.8%。相對來說，同時有多位土地所有人(6-10 人、11-20 人、21-30 人、31 人以上之總和)的情形，則是以後宅里及油車村最高，其次是敦厚村與山崙里，詳如表 9。顯示後宅里及油車村的土地持有情形最複雜，倘對鄉村區土地產權之處理上，倘以持有人數多寡為考量，其困難度相對可能較高；而南勢里及尚武村的土地持有情形則相對較為單純，對鄉村區土地產權之處理可能較相對容易。

表 9 單一筆地號土地所有權人數比例統計表

編號	1	2	3	4	5	6
鄉村區	宜蘭縣 員山鄉 惠好村	宜蘭縣 三星鄉 尚武村	彰化縣 埔鹽鄉 大有村	彰化縣 鹿港鎮 山崙里	彰化縣 永靖鄉 敦厚村	雲林縣 麥寮鄉 興華村
公私比	公 02.83% 私 97.17%	公 11.13% 私 88.87%	公 01.79% 私 98.21%	公 00.00% 私 100.00%	公 00.29% 私 99.71%	公 01.07% 私 98.93%
土地所有 人數比例	1人 76.2%	1人 81.9%	1人 65.1%	1人 54.4%	1人 49.8%	1人 61.5%
	2-5人 18.7%	2-5人 12.2%	2-5人 24.2%	2-5人 18.5%	2-5人 18.4%	2-5人 23.0%
	6-10人 2.4%	6-10人 5.9%	6-10人 3.4%	6-10人 7.6%	6-10人 15.6%	6-10人 11.2%
	11-20人 2.4%	11-20人 0.0%	11-20人 2.6%	11-20人 9.8%	11-20人 10.1%	11-20人 3.3%
	21-30人 0.0%	21-30人 0.0%	21-30人 1.3%	21-30人 5.3%	21-30人 2.2%	21-30人 0.5%
31人以上 0.3%	31人以上 0.0%	31人以上 3.4%	31人以上 4.4%	31人以上 3.9%	31人以上 0.5%	
編號	7	8	9	10	11	12
鄉村區	雲林縣 二崙鄉 油車村	雲林縣 西螺鎮 廣興里	臺中市 和平區 南勢里	臺南市 仁德區 三甲里	臺南市 山上區 玉峯里	臺南市 鹽水區 後宅里
公私比	公 13.74% 私 86.26%	公 5.40% 私 94.60%	公 25.47% 私 74.53%	公 0.07% 私 99.93%	公 0.00% 私 100.00%	公 13.18% 私 86.82%
土地所有 人數比例	1人 46.59%	1人 48.36%	1人 88.16%	1人 58.80%	1人 64.45%	1人 51.75%
	2-5人 16.15%	2-5人 26.24%	2-5人 11.84%	2-5人 39.75%	2-5人 24.62%	2-5人 12.77%
	6-10人 9.53%	6-10人 8.82%	6-10人 0.0%	6-10人 1.45%	6-10人 8.40%	6-10人 5.44%
	11-20人 27.73%	11-20人 10.14%	11-20人 0.0%	11-20人 0.0%	11-20人 2.53%	11-20人 30.05%
	21-30人 0.0%	21-30人 3.50%	21-30人 0.0%	21-30人 0.0%	21-30人 0.0%	21-30人 0.0%
31人以上 0.0%	31人以上 2.94%	31人以上 0.0%	31人以上 0.0%	31人以上 0.0%	31人以上 0.0%	

資料來源：內政部土測繪中心，本研究整理

五、實地調查及統計分析

(一) 鄉村區土地公共設施及土地利用情形

1. 土地臨路情形

各鄉村區單一筆地號土地臨路之情形(如表 10)，「完全不臨路」的情形以南勢里所佔比例 21.92%最高，其次為惠好村及玉峯里的 11.6%，因係「私設巷道通往主要道路」的狀況，同樣以南勢里最為明顯(39.73%)，推論是因該地為原住民保留地，土地權屬較為複雜。「臨既成道路」則以山崙里為最高，高達 93.3%，此外尚武村、大有村及油車村因分別有鄉道(中興路，宜 26 線)、縣道(員鹿路三段，縣道 135 號)及台 19 線等穿越整個鄉村區，故臨鄉道、縣道的比例較高。

12 區調查鄉村區單一筆地號土地臨路的寬度情形(如表 11)，土地臨路寬度 4 公尺以上比例較高者，分別為後宅里 77.97%、三甲里 74.44%、尚武村 68.89%及廣興里 63.64%，顯示該 4 區區內及聯外交通較為便捷。12 區中以臨 4 公尺及 2 公尺寬道路最為常見，分別占 22.42%及 22.09%，油車村因有台 19 線穿越整個鄉村區，故土地臨路寬度為最寬，臨 16 公尺以上道路比例高達 28.72%。

表 10 各鄉村區單一筆地號土地臨路情形

項目 鄉村區	完全不臨路	私設巷道，通 往主要道路	臨既成道路	臨鄉道道路	臨縣道道路	總和
尚武村	3.33%	35.56%	18.89%	42.22%	0.00%	100%
興華村	3.74%	20.86%	36.36%	39.04%	0.00%	100%
大有村	10.46%	26.80%	31.37%	4.57%	26.80%	100%
山崙里	1.11%	5.56%	93.33%	0.00%	0.00%	100%
惠好村	11.57%	13.29%	46.24%	28.90%	0.00%	100%
敦厚村	3.39%	19.21%	60.45%	16.95%	0.00%	100%
油車村	11.70%	38.30%	21.28%	0.00%	28.72%	100%
廣興里	6.57%	19.19%	38.64%	35.60%	0.00%	100%
南勢里	21.92%	39.73%	23.28%	0.00%	15.07%	100%
三甲里	6.77%	36.09%	57.14%	0.00%	0.00%	100%
玉峯里	11.56%	0.50%	77.89%	10.05%	0.00%	100%
後宅里	10.17%	15.25%	42.38%	32.20%	0.00%	100%
12 區比例	7.89%	20.45%	46.61%	20.72%	4.33%	100%

表 11 各鄉村區單一筆地號土地臨路寬度(含未臨路)

項目	0m	0.5m	1m	1.5m	2m	2.5m	3m	3.5m	4m	5m	6-7m	8m	16m	4m 以上計
尚武村	3.33%	0.00%	0.00%	8.89%	8.89%	0.00%	10.00%	0.00%	12.22%	40.00%	16.67%	0.00%	0.00%	68.89%
興華村	3.74%	0.58%	0.00%	0.50%	25.70%	0.00%	20.30%	0.00%	8.00%	2.14%	39.04%	0.00%	0.00%	49.18%
大有村	10.46%	0.00%	3.92%	7.84%	26.14%	0.00%	15.69%	0.00%	7.19%	0.00%	9.15%	19.61%	0.00%	35.95%
山崙里	1.11%	0.00%	0.00%	13.33%	23.33%	0.00%	57.79%	0.00%	4.44%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	4.44%
惠好村	11.56%	0.00%	0.58%	2.31%	32.37%	13.87%	9.83%	0.00%	0.58%	1.73%	27.17%	0.00%	0.00%	29.48%
敦厚村	3.40%	0.00%	0.00%	5.08%	13.56%	0.00%	33.90%	0.00%	43.50%	0.56%	0.00%	0.00%	0.00%	44.06%
油車村	11.70%	0.00%	12.77%	0.00%	27.66%	0.00%	12.77%	0.00%	6.38%	0.00%	0.00%	0.00%	28.72%	35.10%
廣興里	6.57%	0.00%	0.00%	5.80%	15.66%	0.00%	8.33%	0.00%	26.52%	0.00%	0.00%	37.12%	0.00%	63.64%
南勢里	21.92%	2.74%	0.00%	2.74%	45.21%	0.00%	8.21%	0.00%	4.11%	0.00%	0.00%	15.07%	0.00%	19.18%
三甲里	6.77%	0.00%	0.00%	0.00%	11.28%	0.00%	7.51%	0.00%	70.68%	0.00%	0.00%	3.76%	0.00%	74.44%
玉峯里	11.56%	0.00%	0.00%	1.01%	32.66%	2.01%	3.01%	21.61%	28.14%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	28.14%
後宅里	10.17%	0.00%	0.00%	0.00%	11.86%	0.00%	0.00%	0.00%	40.68%	0.00%	0.00%	37.29%	0.00%	77.97%
12 區計	7.95%	0.11%	1.04%	3.95%	22.09%	1.54%	14.69%	2.36%	22.42%	2.41%	8.16%	11.79%	1.48%	46.26%

2. 土地臨排水溝情形

各鄉村區單一筆地號土地臨排水溝現況如表 12，各鄉村區單一筆地號土地「無排水溝」的情形以南勢里 63.01%為最高，其次為廣興里 53.79%及油車村 53.19%，顯示其排水路的需求可能較高，政府宜投入相關的公共設施改善，而用地的取得將是重要考量因素之一；「單側排水溝」的現況則是山崙里高達 87.8%，其次為敦厚里 83.05%及玉峯里 78.89%。此外尚武村鄉村區由於週邊皆是農地，經過農地重劃後灌溉及排水系統相對完善，故在「雙側排水溝」所占比例最高(66.7%)，顯示上開鄉村區之排水系統尚可，用地需求可能較低。

表 12 各鄉村區單一筆地號土地臨排水溝類型(含無排水溝)

項目	無排水溝	單側排水溝	雙側排水溝	總和
尚武村	20.00%	13.33%	66.67%	100%
興華村	12.83%	61.50%	25.67%	100%
大有村	29.41%	43.14%	27.45%	100%
山崙里	4.44%	87.78%	7.78%	100%
惠好村	20.81%	28.90%	50.29%	100%
敦厚村	11.30%	83.05%	5.65%	100%
油車村	53.19%	34.04%	12.77%	100%
廣興里	53.79%	34.85%	11.36%	100%
南勢里	63.01%	36.99%	0.00%	100%
三甲里	23.31%	17.29%	59.40%	100%
玉峯里	19.10%	78.89%	2.01%	100%
後宅里	47.46%	16.95%	35.59%	100%
12 區比例	30.32%	46.93%	22.75%	100%

(二) 鄉村區土地利用情形

各鄉村區單一筆地號土地使用現況的情形(表 13)，總體來說主要多為「住宅」使用，平均都占 50%以上，以敦厚村的 72.9%為最高，並有一些土地屬於「住工混合」及「工業」使用，常見於尚武村(6.7%)和惠好村(4%)，「公共設施」及「道路」使用所佔比例較少，其中大有村因積極參與農村再生，故公共設施比例較高(3.9%)，而玉峯里鄉村區因山坡地地形的因素，道路較多其所佔的比例相對較高(29.15%)(含臨時性之公共設施)，「農業」使用以廣興里為最高(7.32%)，最後是土地「閒置」的情形，12 區比例總共占 17.87%，其中以廣興里(25.25%)最為嚴重，其次為惠好村 24.28%及後宅里 23.73%，根據現地調查情形，推測是因缺乏工作機會造成人口外移，且土地權屬複雜，造成土地閒置的情形最為嚴重。

表 13 各鄉村區單一筆地號土地使用現況

項目	工業	公共設施	道路	住工混合	住宅	閒置	農業	其他	總和
尚武村	1.11%	0.00%	5.56%	6.67%	62.22%	11.11%	0.00%	13.33%	100%
興華村	1.60%	2.68%	16.03%	2.14%	53.48%	18.18%	4.29%	1.60%	100%
大有村	0.65%	3.92%	7.19%	3.92%	64.71%	13.07%	1.31%	5.23%	100%
山崙里	2.22%	0.00%	2.22%	2.22%	65.56%	17.78%	1.11%	8.89%	100%
惠好村	4.05%	0.00%	3.47%	1.73%	58.38%	24.28%	3.47%	4.62%	100%
敦厚村	2.26%	0.00%	2.83%	2.26%	72.88%	6.78%	3.95%	9.04%	100%
油車村	3.19%	0.00%	12.77%	0.00%	62.77%	18.08%	2.13%	1.06%	100%
廣興里	1.52%	0.51%	13.38%	0.76%	48.48%	25.25%	7.32%	2.78%	100%
南勢里	0.00%	1.37%	9.59%	1.37%	65.75%	16.44%	1.37%	4.11%	100%
三甲里	2.26%	0.00%	22.56%	1.50%	52.63%	12.03%	5.26%	3.76%	100%
玉峯里	0.00%	0.00%	29.15%	0.00%	47.24%	16.58%	6.03%	1.00%	100%
後宅里	0.00%	0.00%	20.34%	0.00%	45.76%	23.73%	3.39%	6.78%	100%
12 區比例	1.64%	0.77%	12.66%	1.71%	56.69%	17.87%	4.22%	4.44%	100%

(三) 鄉村區土地建築物現況

各鄉村區土地上建築物棟數，以大有村為最多，6 棟以上建築物比例達 10.70%，5 棟建物築物的比例也有 5.88%，根據訪談及現地資料比對後，推測是因該區有不少祭祀公業土地和共有土地，故土地上建築物棟數較其他鄉村區多。各鄉村區單一筆地號土地建物分布配置的情形(表 14)，12 個鄉村區比例上以單棟的比例為最高(38.45%)，大部分為平房或獨棟樓房；傳統之三合院及三合院多護龍合計僅占 10%左右，並以敦厚村所佔比例最高(三合院 28.81%、三合院多護龍 5.08%)，為該區的一大特色。

建築物調查對 12 個鄉村區的每一棟建築物進行調查，並記錄該建築物所在之地段地號、建物形式、建材、屋齡、屋況、樓層及使用情形等。調查數量為：宜蘭縣員山鄉惠好村 144 棟、宜蘭縣三星鄉尚武村 84 棟、彰化縣埔鹽鄉大有村 413 棟、彰化縣鹿港鎮山崙里 153 棟、彰化縣永靖鄉敦厚村 376 棟、雲林縣麥寮鄉興華村 106 棟、雲林縣二崙鄉油車村 64 棟、雲林縣西螺鎮廣興里 315 棟、臺中市和平區南勢里 47 棟、臺南市仁德區三甲里 41 棟、臺南市山上區玉峯 96 棟、臺南市鹽水區後宅里 43 棟，總計調查 1882 棟建築物，統計分析結果說明如下：

12 個鄉村區建物形式(表 15)以「平房」及「透天厝」居多，分別佔 59.40%、25.60%，個別鄉村區「平房」及「透天厝」分別以敦厚村(70.7%)及惠好村(52.1%)為最高，此外三甲里的「工業廠房」(12.20%)、「自行簡易搭設」(19.50%)所佔比例較其他

鄉村區高，而「附屬設施」之建物形式以玉峯里(5.6%)為最多，根據現地調查情形判斷，因該區主要產業為農業(水果)，故有較多的附屬設施停放農業機具，或作為倉庫使用。建物形式方面，自行簡易搭設和附屬設施總計佔 11.2%，經常使用鐵皮作為建築材料，主要是因為鐵皮價格及輕便性的緣故，使其在鄉村區中大量出現，影響了鄉村區的整體景觀。

表 14 各鄉村區建物分布(配置)情形

項目	無	三合院	三合院多護龍	連棟	單棟	總和
尚武村	25.55	1.11	0.00	15.56	57.78	100
興華村	38.17	11.83	0.00	16.67	33.33	100
大有村	23.53	19.61	2.61	16.34	37.91	100
山崙里	13.33	14.44	0.00	35.56	36.67	100
惠好村	24.87	3.47	0.00	34.67	36.99	100
敦厚村	11.87	28.81	5.08	27.68	26.56	100
油車村	35.49	15.39	0.00	3.10	46.02	100
廣興里	36.61	5.56	0.00	21.97	35.86	100
南勢里	20.55	1.37	0.00	17.81	60.27	100
三甲里	36.84	2.26	0.00	23.31	37.59	100
玉峯里	47.24	5.52	0.00	1.01	46.23	100
後宅里	47.46	8.47	0.00	0.00	44.07	100
12 區比例	30.77	9.43	0.77	20.58	38.45	100

表 15 各鄉村區建物形式

項目	工業廠房	平房	自行簡易搭設	附屬設施	涼亭	透天厝	其他	總和
尚武村	3.60%	57.10%	3.60%	3.60%	0.00%	32.10%	0.00%	100.00%
大有村	3.20%	58.80%	3.70%	2.90%	0.20%	30.50%	0.70%	100.00%
山崙里	5.20%	49.00%	2.60%	4.60%	1.30%	36.60%	0.70%	100.00%
惠好村	2.80%	36.10%	5.50%	3.50%	0.00%	52.10%	0.00%	100.00%
敦厚村	2.90%	70.80%	3.20%	2.70%	0.00%	19.90%	0.50%	100.00%
興華村	1.90%	50.90%	2.80%	1.90%	0.00%	40.60%	1.90%	100.00%
油車村	3.10%	62.50%	14.10%	7.80%	3.10%	0.00%	9.40%	100.00%
廣興里	2.90%	65.10%	8.90%	9.50%	0.30%	13.30%	0.00%	100.00%
南勢里	0.00%	48.90%	0.00%	10.60%	0.00%	40.50%	0.00%	100.00%
三甲里	12.20%	46.30%	19.50%	2.50%	0.00%	19.50%	0.00%	100.00%
玉峯里	1.00%	64.60%	11.50%	18.80%	0.00%	3.10%	1.00%	100.00%
後宅里	0.00%	70.50%	18.20%	4.50%	0.00%	4.50%	2.30%	100.00%
12 區比例	3.20%	59.40%	5.90%	5.30%	0.30%	25.60%	0.30%	100.00%

本研究屋齡以建築物主體年齡進行調查(表 16)，屋況則以整體外觀維護情形進行調查(表 17)，故兩者調查數據會有差異的情形(如老建築物外觀重新整修拉皮)。12 區建築物屋齡整體來說，屋齡 50 年以上佔 45.10%為最高，次高為 11 年~30 年達 29.20%，顯示鄉村區屋齡普遍偏高，屋況的層面則是以「屋況偏舊」的狀況佔 49.57%為最多，其次是「屋況良好」佔 29.12%，而「屋況老舊破敗」佔 18.24%。

廣興里內建築物屋齡超過 50 年係 12 區中占比最高，約佔 60.60%，且這區的「屋況老舊破敗」偏高(30.47%)，顯示廣興里建築物多數有老舊或破敗的情形；敦厚村的屋齡次高(50 年以上，57.4%)，「屋況良好」比例高達 47.80%，顯示該村的建築物雖然老舊，卻仍有相當多人居住或維護管理；屋齡次高為山崙里(31 年-49 年，46.40%)，而「屋況老舊破敗」所佔比例高達 29.40%，代表建築物缺乏管理維護，可能有人口外流嚴重之問題；屋齡在「11 年-30 年」的以興華村及三甲里為最多，最後尚武村有較高比例為「10 年以下」(7.1%)且為「新蓋」之建築物(7.1%)，顯示該區有較多新建的建築物，人口外流情形可能相對不嚴重。

表 16 各鄉村區建物屋齡

項目	10 年以下	11 年-30 年	31 年-49 年	50 年以上	總和
尚武村	7.10%	36.90%	13.10%	42.90%	100.00%
大有村	6.10%	29.00%	26.40%	38.50%	100.00%
山崙里	3.90%	11.10%	46.40%	38.60%	100.00%
惠好村	2.80%	37.50%	38.90%	20.80%	100.00%
敦厚村	2.70%	28.70%	11.20%	57.40%	100.00%
興華村	3.80%	41.50%	20.70%	34.00%	100.00%
油車村	1.60%	26.50%	17.20%	54.70%	100.00%
廣興里	1.60%	22.50%	15.30%	60.60%	100.00%
南勢里	0.00%	40.40%	25.60%	34.00%	100.00%
三甲里	2.40%	41.50%	24.40%	31.70%	100.00%
玉峯里	0.00%	37.50%	21.90%	40.60%	100.00%
後宅里	7.00%	37.20%	11.60%	44.20%	100.00%
12 區比例	3.40%	29.20%	22.30%	45.10%	100.00%

表 17 各鄉村區建物屋況

項目	屋況老舊破敗	屋況偏舊	屋況良好	新蓋	總和
尚武村	3.60	47.60	41.70	7.10	100
大有村	21.80	52.80	22.04	3.36	100
山崙里	29.40	39.20	31.40	0.00	100
惠好村	4.93	56.34	33.10	5.63	100
敦厚村	9.59	37.95	47.80	4.66	100
興華村	18.69	36.92	42.52	1.87	100
油車村	21.87	65.63	10.94	1.56	100
廣興里	30.47	66.67	2.86	0.00	100
南勢里	12.77	87.23	0.00	0.00	100
三甲里	7.32	92.68	0.00	0.00	100
玉峯里	45.83	52.08	2.09	0.00	100
後宅里	11.62	65.12	23.26	0.00	100
12 區比例	18.24	49.57	29.12	3.07	100

六、鄉村區更新方向探討

經實地調查所選出之 12 個村里鄉村區單一筆地號土地所有權之土地現況及建築物調查結果顯示，乙種建築用地面積均占最高比例，若對照各區之人口數，建地供需或許足夠；但部分調查區乙種建築用地高達 97% 以上甚至達 99.7%，其他用地將有所不足。另大部分調查區次高比例為交通用地，部分交通用地或許尚符需求，然而調查區用地現況部分有閒置的情形，且各調查鄉村區土地多有產權共有或複雜情形，致土地無法有效利用；而部分調查鄉村區其他公共設施用地則有不足情形，如排水溝、無臨路或臨路路寬約 3 公尺以下。實地調查 12 區鄉村區之建築物屋齡結果，整體來說，屋齡 50 年以上占 45.10% 為最高，顯示鄉村區屋齡普遍偏高；而屋況的層面則是以「屋況偏舊」的狀況近五成占最多，而「屋況老舊破敗」亦占 18.24%，二者合計約占七成，顯然鄉村區建築物更新有其必要。

農村社區土地重劃亦屬於鄉村區更新的手段之一，於本文第二章已有述及，惟歷年辦理重劃建設之農村社區，除部分因九二一大地震毀損之農村社區未擴大鄰近農業用地外，均多有將鄰近農地劃入重劃範圍。綜合上述實地調查鄉村區問題後，在乙種建築用地足夠且有閒置前提下，本研究擬以既有鄉村區作為更新範圍，不再擴及其他非鄉村區土地的構想，提出「共有土地整合」、「公共設施用地取得及興建」、「老舊建築物更新」等三個面向之更新芻議，如圖 11。

（一）共有土地整合

土地法第 34 條 1 及祭祀公業條例第 33 條規定，均提供共有土地處分機制。礙因土地共有人無法凝聚共識、額外財力負擔、土地情感、土地利用價值及法律層面等綜合因素，不願意或無法完成其土地處分。倘若以共有物分割方式解決土地問題，則需全體同意方得辦理，造成鄉村區土地產權日益複雜化且難以解決。政府可提供整體土地規劃構想，與土地所有權人充分溝通，使其具有共同之願景，並編列經費補助建設，解決部分土地產權複雜化問題，達成鄉村區土地活化及公共設施建設之目標。

（二）公共設施用地取得及興建

公共設施用地取得由直轄市、縣市政府協助取得，目前的執行方式包括土地交換分合、政府價購、協議價購、土地徵收或私有土地所有權人捐贈政府等方式。公共設施興建辦理方式為政府補助規劃設計與工程費，以增加辦理誘因；德國鄉村發展之土地管理政策制定，建構於社區區民參與的民主架構上，強調「鄉鎮作主」，其制定過程由鄉鎮層級主導，邀集公部門與村民一同參與規劃，更能貼近在地居民的需求 (Chigbu, 2012)。因此，規劃過程中，充分說明溝通，整合土地所有權人意願，為加速鄉村區公共設施之興建，促進鄉村區基礎公共建設之完善。

(三) 老舊建築物更新

鄉村區的老舊建築重建或整建的補助機制包括取得建築線指定後，重建為合法建築，若是屬於中低收入戶的老舊建築，則可申請「中低收入老人修繕住屋補助」，協助建築本體及室內空間之修繕。若位於農生再生地區的老舊建築，則可共同申請個別宅院之住宅興建、住宅修繕、庭院改善補助。鄉村區土地所有權人亦可由建商價購土地辦理更新或以合建方式辦理更新；政府補助更新過程中的拆遷戶，並對於有意老舊建築重建建築物者，給予適當的補助，以提高其參與鄉村區更新之意願，同時加速老舊住宅之更新，並增進鄉村風貌及提高生活品質。

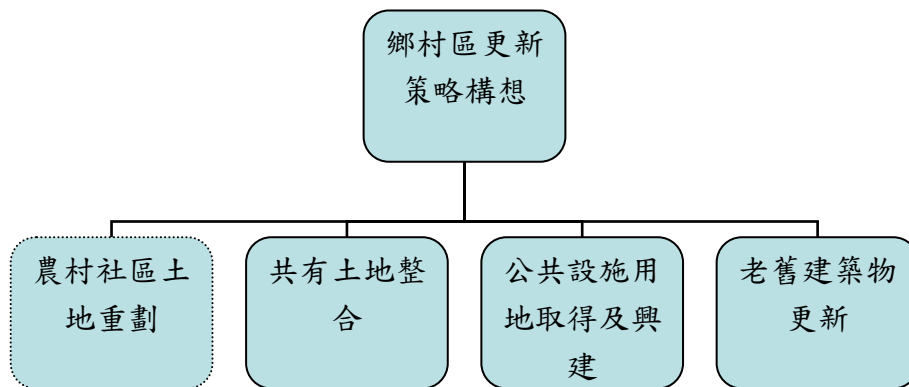


圖 13 鄉村區更新策略架構圖

伍、結論與建議

一、結論

- (一)經蒐集統計全國鄉村區總面積約為 26,094 公頃，以雲林縣(4,033 公頃)、臺南市(4,003 公頃)、彰化縣(3,869 公頃)、屏東縣(3,232 公頃)的面積較大；用地別面積則是以乙種建築用地最多，計達 22,566 公頃，其次是交通用地合計 1,972 公頃，第三則是特定目的事業用地，面積計 805 公頃。
- (二)各縣市鄉村區的土地所有權人以屬個別所有比例最高的縣市為臺東縣與花蓮縣，高達 89.45%、86.93%，表示該 2 縣鄉村區土地產權相對單純；土地所有權人屬個別所有比例較低的縣市則是新竹縣、雲林縣、嘉義縣，分別僅占 36.26%、44.34%、46.64%，表示該 3 縣鄉村區土地所有權人以 2 人所有比例較高，土地產權則相對上較複雜。
- (三)進行 12 個鄉村區範圍內各用地別統計分析結果發現，各區皆以乙種建築用地所占比例最高，其中山崙里、大有村及尚武村乙種建築用地分別高達 99.7%、98.14%及 97%為最高，而該 3 區之交通用地，面積比例均低於 3%，用地別相對單純。惟該 3 區擬辦理鄉村區更新，公共設施用地之負擔亦將較高，用地取得相對上困難度亦會提高。
- (四)所調查 12 鄉村區土地公私有的比例中，以山崙里和玉峯里的私有比例最高達 100%，其次是三甲里 99.93%；土地所有人數比例的部分，1 人持有的比例以南勢里最高達 88.16%，其次是尚武村達 81.9%，土地持有情形則相對較為單純，對鄉村區土地產權之處理上相對上可能較容易。油車村、廣興里及敦厚村的比例偏低，僅 46.59%、48.36%及 49.8%。相對來說，單筆地號土地共同持有人數以後宅里及油車村最高，其次是敦厚村與山崙里，顯示後宅里及油車村的土地持有情形較複雜。
- (五)所調查 12 鄉村區單一筆地號土地臨路之情形，土地臨路寬度 4 公尺以上比例較高者，分別為後宅里 77.97%、三甲里 74.44%、尚武村 68.89%及廣興里 63.64%，顯示該 4 區區內道路規劃較完整。完全不臨路的情形以南勢里所佔比例 21.92%最高，其次為惠好村及玉峯里的 11.6%，臨 2 公尺以下寬道路所占比例較高有南勢里 72.61%、油車村 52.13%及大有村 48.36%，顯示有規劃道路之需求。各鄉村區單一筆地號土地「無排水溝」的情形以南勢里 63.01%為最高，其次為廣興里 53.79%及油車村 53.19%，顯示其規劃排水路之需求可能較高。
- (六)所調查 12 鄉村區建築物以單棟的比例為最高(38.45%)，大部分為平房或獨棟樓房，傳統之三合院及三合院多護龍合計僅占 10%左右；建築物屋齡結果，整體來說，屋齡 50 年以上占 45.10%為最高，顯示鄉村區屋齡普遍偏高；而屋況部分以「屋況偏舊」比例占 49.57%最多，而「屋況老舊破敗」亦占 18.24%，二者合計約占七成，顯然鄉村區建築物更新有其必要。

(七)農村社區土地重劃亦屬於鄉村區更新的手段之一，本研究擬以既有鄉村區作為更新範圍，不再擴及其他非鄉村區土地的構想，提出「共有土地整合」、「公共設施用地取得及興建」、「老舊建築物更新」等三個面向之更新芻議。

二、建議

- (一)以專案委託辦理方式，成立鄉村區更新輔導團，負責鄉村區更新宣導，例如說明會、參訪、文宣、網站宣傳等，並協助各區推動鄉村區更新前、中、後各項疑義問題之處理；協助政府相關單位進行鄉村區更新之先期規劃工作與聯繫、溝通、說明會等，協助瞭解土地所權人的想法及需求，整合土地所權人意願。
- (二)若鄉村區更新是透過建商、地政士或地方有力人士等進行土地所權人、建築物之整合者，未來可研擬「鄉村區更新獎勵辦法」，以補助基礎公共設施(如道路與排水溝為主)建設經費方式，提高地主或建商辦理鄉村區更新之意願。
- (三)研訂鄉村更新條例、相關法規命令及配套行政規則，研訂中長程施政計畫，由地方政府配合實施；老舊建築物更新方面，可訂相關補助辦法，如鄉村區更新拆遷補償辦法，鄉村區更新地區住宅重整建補助辦法等。
- (四)因應國土計畫法之實施，鄉村區配合轉型於相關國土功能分區，依其不同之目標予以更新；或現有法令、行政規則、作業辦法等不符時宜或法規不足，需予以配合增修。

陸、致謝

本研究係內政部土地重劃工程處 106 年度公務預算委託國立中興大學研究辦理「鄉村區土地問題分析及解決方案探討」部分成果，特此致謝。

參考文獻

1. 內政部土地重劃工程處，2017，105 年業務年報。
2. 內政部土地重劃工程處，2016，104 年業務年報。
3. 內政部地政司，2017，105 年業務年報。
4. 內政部，2009，農村社區土地重劃四年示範計畫。
5. 內政部，2016，地政法規及關係法規彙編。
6. 內政部營建署，2011，鄉村區劃定情形分析與政策機制探討，內政部營建署委託研究。
7. 內政部主管法規查詢系統網頁，<http://glrs.moi.gov.tw/index.aspx>。
8. 吳振發，2017，鄉村區土地問題分析及解決方案探討，內政部土地重劃工程處委託國立中興大學研究計畫。
9. 王俊豪，2007，德國整合鄉村發展政策與土地管理，農政與農情(183)，引自行政院農業委員會網站 (<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=13147>)。

10. 何彥陞，2011，農村社區土地重劃區位勘選之研究，內政部土地重劃工程處委託學聯不動產資訊顧問有限公司研究報告。
11. 內政部，2017，全國國土計畫(草案)，236-237
<http://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/dept/rp4/rp1061013-1.pdf>。
12. 內政部國土測繪中心，國土測繪圖資服務雲，<http://maps.nlsc.gov.tw/>。
13. 陳意昌、張俊斌、孫明德，2005，「農村社區土地重劃實施與案例探討」，鄉村發展，(6)：29-54。
14. 劉健哲，2004，如何拓展農村社區土地重劃業務，內政部土地重劃工程局委託國立中興大學研究計畫。
15. Bazik, J. V.V., 2013, “Land consolidation as a useful tool for rural development,” Mendel Net 526-530.
16. Chigbu, U.E., 2012, “Village renewal as an instrument of rural development: Evidence from Weyarn, Germany,” Community Development, 43(2):209-224.
17. Magel, H., 2014, “Integrated rural development in Germany,” Forum of rural development in German at National Ilan University.

Rural Land Issues and Renewal in Taiwan

Rural Area

Yi-Chang Chen^{1*} Chen-Fa Wu² Lin-Han Chang³ Chia-Yu Chang⁴

Abstract

This study assembled a cadastral database of all rural areas in Taiwan and performed statistical analyses. In order to explore the particular subject from every aspects, we also collected background information of land and building, carried out land and building surveys, interviewed the public in study areas (i.e., 12 Rural areas). Results of this project show that the complexity of property rights and land ownerships in rural areas vary regionally, with the higher proportion occurring in Changhua County, Yunlin County, Chiayi County, Tainan City, Kaohsiung City and Penghu County. In addition, approximately 30% of the rural land is struggling with poor transportation network or insufficient infrastructure (e.g., no any road access, in conjunction with narrow road-width less than 2 meters, without proper drainages or abandon land and spaces). Regarding issues of buildings, about 20% buildings are determined in rundown conditions. About 10% of building attachments are constructed by light materials that cannot be lasting long or need to be repaired. With the aim of solving land management issues listed above in rural areas, there are three rural renewal strategies, 1. Integration of land ownerships, 2. Acquisition and construction of public facilities, 3. Reconstruction of shabby buildings.

Keywords: Rural area, Land management issue, Rural renewal

^{1*} Chief, Rural renewal construction section, Land consolidation engineering bureau, Ministry of the Interior. Corresponding Author (yc.chen@mail.lceb.gov.tw)

² Professor, Department of Horticulture, National Chung Hsing University.

³ Research assistant, Department of Horticulture, National Chung Hsing University.

⁴ Chief, Central region second development team, Land consolidation engineering bureau, Ministry of the Interior.