

新北市政府 112 年度自行研究報告

鄉村地區整體規劃策略研究 —以瑞芳區為例

研究機關：新北市政府城鄉發展局

研究人員：楊穎顥、陳俊傑

研究期程：112 年 1 月至 112 年 12 月

新北市政府 112 年度自行研究成果摘要表

計 畫 名 稱	鄉村地區整體規劃策略研究—以瑞芳區為例
期 程	1 1 2 年 1 月 至 1 1 2 年 1 2 月
經 費	無
緣 起 與 目 的	瑞芳區以觀光及產業發展為主，為本市國土計畫指定優先辦理鄉村地區整體規劃地區，本研究就其鄉村地區進行基本資料蒐集、課題盤點及策略評估，並以都市縫合、集約發展角度，檢討發展現狀，研提空間策略處理方式。
方 法 與 過 程	經文獻回顧、基礎資料蒐集、地方訪談與策略探討過程，本研究就鄉村地區整體規劃課題及對策進行收集整理及比較研析，以歸納法研提瑞芳鄉村地區之初步空間策略建議。
研 究 發 現 及 建 議	本研究初步提出「透過空間發展規劃指認區域，分別另訂所適土地使用管制規則」、「配合空間發展規劃，強化地方公共設施類型」及「環境保育兼顧觀光遊憩」等初步空間策略建議，以回應瑞芳鄉村地區居住、公共設施、產業、觀光、交通及環境保育等面向課題。建議後續可擇定示範地區或適當街廓範圍，以使用許可及另訂土地使用管制規則等開發方式或政策工具進行據聚落之土地使用計畫規劃，並納入民眾參與及相關機關意見進行可行性評估。
備 註	無

目 錄

第一章 緒論

第一節 緣起.....	4
第二節 研究範圍及目的.....	4
第三節 研究方法及流程.....	5

第二章 文獻回顧

第一節 瑞芳鄉村地區相關計畫.....	6
第二節 國土計畫之鄉村地區整體規劃.....	10

第三章 資料蒐集、訪談及課題彙整

第一節 基礎資料蒐集.....	15
第二節 地方訪談成果.....	20
第三節 瑞芳鄉村地區課題彙整.....	24

第四章 瑞芳鄉村地區整體規劃策略

第一節 初步空間策略研析.....	25
第二節 結論及建議.....	30

參考文獻.....	32
-----------	----

圖 目 錄

圖 1 研究流程圖.....	5
圖 2 本市農村再生社區分布圖	8
圖 3 瑞芳區農村再生社區-三安社區區域規劃圖	9
圖 4 鄉村地區整體規劃法定定位	10
圖 5 鄉村地區整體規劃重點及原則	11
圖 6 鄉村地區整體規劃流程概要	11
圖 7 鄉村地區發展對策圖	13
圖 8 鄉村地區整體規劃流程示意圖	14
圖 9 瑞芳區地理位置圖	15
圖 10 瑞芳區災害潛勢地區示意圖	18
圖 11 瑞芳區人口趨勢圖	19
圖 12 本市瑞芳區龍山里訪談情形	20
圖 13 瑞芳區鄉村地區課題分布區位	24

表 目 錄

表 1 瑞芳區地方創生計畫表.....	7
---------------------	---

第一章 緒論

第一節 研究緣起

瑞芳區因位於基隆往宜蘭之必經地，因此清領時期即有聚落在當地發展，後因發現金礦資源，發展更是盛極一時，惟在採礦業沒落後人口流失嚴重，早期發展區位力求在產業方面結合當地一級產業及觀光遊憩進行轉型調整。在土地使用方面，檢視新北市國土計畫成長管理計畫內容，瑞芳區部分鄉村地區或都市計畫區已有外溢現象，另有人口流失及觀光課題

本市瑞芳區為新北市國土計畫指定優先辦理鄉村地區整體規劃地區，依循新北市國土計畫，本研究預計進行瑞芳區鄉村地區基本資料蒐集分析、課題盤點及策略評估，並初擬瑞芳區鄉村地區空間發展策略。另就都市縫合、集約發展之角度，檢討瑞芳區鄉村地區發展現狀，並透過鄉村地區整體規劃政策工具處理相關課題，以研析空間因應策略。

第二節 研究範圍及目的

本研究以瑞芳區全區作為研究範圍，另研究目的如下：

- 一、透過基礎資料蒐集、課題盤點及地方訪談，找出瑞芳鄉村空間關鍵課題。
- 二、進行關鍵課題策略研析，提出回應瑞芳區鄉村地區課題之空間發展策略，以回應相關土地使用及公共設施規劃需求。

第三節 研究方法及流程

本研究之重點在於瑞芳區鄉村地區相關課題策略探討，屬質性研究範疇。研究過程透過訪基礎資料蒐集、地方訪談、文獻回顧與策略探討等，以歸納法就鄉村地區整體規劃策略進行收集整理及比較研析，並就地方課題提出相關空間策略建議以供參考。

本研究之研究流程，如圖 1 所示。

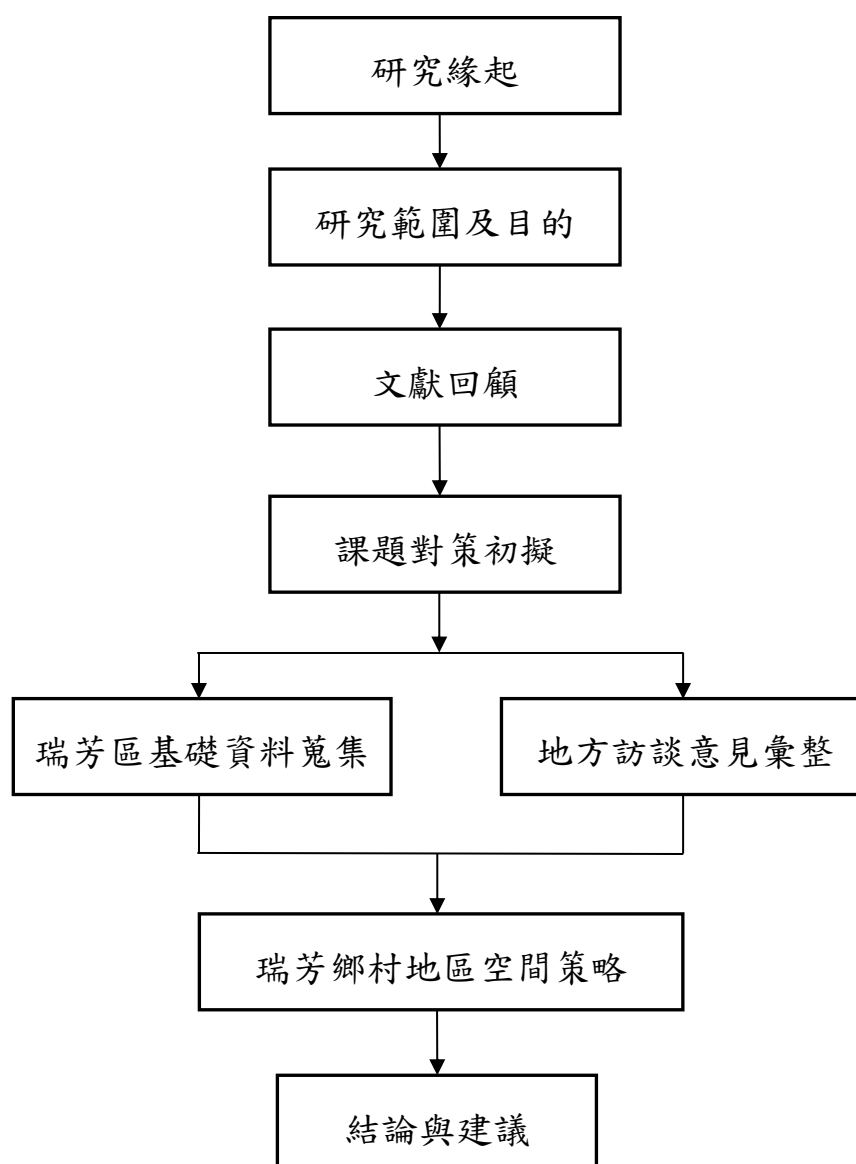


圖 1 研究流程圖

資料來源：本研究整理。

第二章 文獻回顧

第一節 瑞芳鄉村地區相關計畫

為進行本市瑞芳區鄉村地區課題空間策略研析，需先瞭解鄉村地區特性及其與都市空間之差異，另於研析鄉村地區整體規劃策略前，應考量地方創生及農村再生計畫資源投入情形，爰以下簡要摘述相關研究、瑞芳區地方創生及農村再生計畫內容，俾本研究接續規劃參考。

一、鄉村與都市關係

莊淑姿(2000)指出，在過去，地理區位與產業是鄉村與都市分野的重要關鍵，但如今鄉村地區產業結構的轉變，農業已不再是定義鄉村的重要概念，各地的鄉村分化呈現不同的發展類型，並依人口特性、產業發展、地方財政、土地利用結構及公共設施與社會福利等 5 巷指標將臺灣鄉村分為 3 種類型：生活機能型鄉村、工業發展型鄉村以及發展停滯型鄉村。

方凱玲(2000)認為，因應鄉村產業轉型，農村已從「農業的農村」轉型為「農工商業的鄉村」，鄉村產業轉型，已改變傳統農村依附於農業的關係，並且與都市形成一個互動關係更加密切的新城鄉體系。

李永展(2006)認為，都市生活是動態、不穩定與無隱私，伴隨著工作、居住與娛樂，都市居民有不同的接觸群體，鄉村生活則是穩定、整合與階層的，人們在不同的脈絡中互相接觸。而鄉村聚落相較都市聚落，其空間結構規模較小型，居民在周邊土地上進行農耕或為從事農耕的人提供服務，居民與土地緊密地結合，且大部分人生活型態直接、間接依賴鄰近農地耕作，在空間結構上反映聚落形式的歷史背景與周邊環境條件。

二、瑞芳區地方創生

瑞芳常住人口從礦業時期近 20 萬人，目前戶籍人口銳減至現今 4 萬以下，112 年 11 月已下探至 37,236 人，由於礦業發展衰退與都市磁吸效應，造成人口流失，使瑞芳區戶籍人口持續減少。111 年瑞芳區觀光人次為 526 萬 6 千人次，其中水金九地區為 421 萬 4 千人次，佔全區觀光人次 8 成。瑞芳區面臨少子化、高齡化及人口外流、地方觀光過度集中等問題，因此，如居民居住品質、托老、托幼及長

照空間、文化資產活化推廣、商圈升級、交通接駁整合、青年返鄉在地就業等，均為瑞芳區面臨的關鍵課題。

地方創生是尋找地方特有 DNA，並引導青年回鄉的產業生根過程。依國家發展委員會(2020)地方創生資料，瑞芳區所提地方創生計畫為：「創生興瑞芳地方創生事業計畫」，如瑞芳區擁有輝煌的黃金山城文化遺產和奇特山海自然景觀-黃金博物館、十三層遺址、陰陽海、瑞水金九商圈、侯硐貓村等，以「安居、樂業、創富、樂學」作為策略發展方向，形塑瑞芳成為幸福小鎮，建立跨域複合的創生發展模式，多元跨域整合計畫。

瑞芳區地方創生事業計畫如下，如表 1 所示：

- (一) 瑞水金九文化生活圈，打造國際文化品牌，邁向世界文化遺產。
- (二) 水金九創新園區，使生活及觀光基礎建設升級，包含溫泉旅館及新九號停車場等。
- (三) 推動瑞芳第二產業園區，以精實工業為主軸，帶動地方發展主導型基礎製造產業，期能快速吸引人口回流。
- (四) 瑞芳醫療長照大樓，預計 115 年底前於瑞芳市區興建完成地上 9 層、地下 1 層停車場的醫療長照設施大樓，提供醫院及長照複合型多元醫療服務。

表 1 瑞芳區地方創生計畫表

創生計畫內容及目標	事業計畫	辦理機關
一、目標： (一) 建立銀髮照護及幼兒照顧機制 (二) 工業區持續發展，貨暢其流 (三) 生活及觀光基礎建設升級 (四) 打造國際文化品牌，邁向世界文化遺產 二、主要工作項目： (一) 興建醫療院所 (二) 扶植製造業、MIT 臺灣品牌 (三) 臺電-點亮十三層 (四) 推動礦業遺產世界性文化品牌	瑞水金九文化生活圈(推廣文化體驗服務/礦業地景空間整備)	文化部 新北市政府文化局
	水金九創新園區	民間企業
	瑞芳第二產業園區	經濟部 新北市政府經濟發展局
	瑞芳長照醫療設施大樓	衛生福利部 新北市政府衛生局

資料來源：新北市政府研究發展考核委員會(2023)，地方創生專區網站。

三、農村再生計畫

本市瑞芳區三安社區位於基隆山東側，以石山里為範圍，為金瓜石早期礦業聚落，係因開採金礦形成之獨立聚落。透過市府農業局農村再生培根計畫輔導，社區積極提倡環保與低碳意識，並以生態環保方式打造環境空間，凝聚社區居民力量，修繕步道並改善社區整體環境，同時結合自然資源與人文歷史資源調查，打造宜居、宜遊特色農村，112年已核定為本市第17個農村再生社區。

瑞芳區三安社區於農村再生計畫提出宜居宜留的居遊聚落、閒置空間活化、空屋共享及生態保護與發展等發展願景及各項執行工作。在計畫整體發展構想部分，包含社區整體環境改善，如環境綠美化及景觀道路規劃、特色景點如原有古道整修與荒廢空間修復；公共設施及建設，包含鼓勵居留駐村駐村及空間行銷活化、社區故事館、活動中心複合性功能，打造社區入口站，設置社區小舖等；並建置社區導覽系統及更新社區地圖。另亦包含如個別宅院整建、在地產業活化、文化保存與活用及生態保育等內容，以整建農村社區空間（新北市瑞芳區三安社區發展協會，2021）。

本市農村再生社區分布如圖 2；另本市瑞芳區三安社區區域規劃如圖 3，並依農再計畫之區位特性，分為生活區、生態區、文化區及觀光區等區域。



圖 2 本市農村再生社區分布圖

資料來源：新北市政府農業局(2024)。

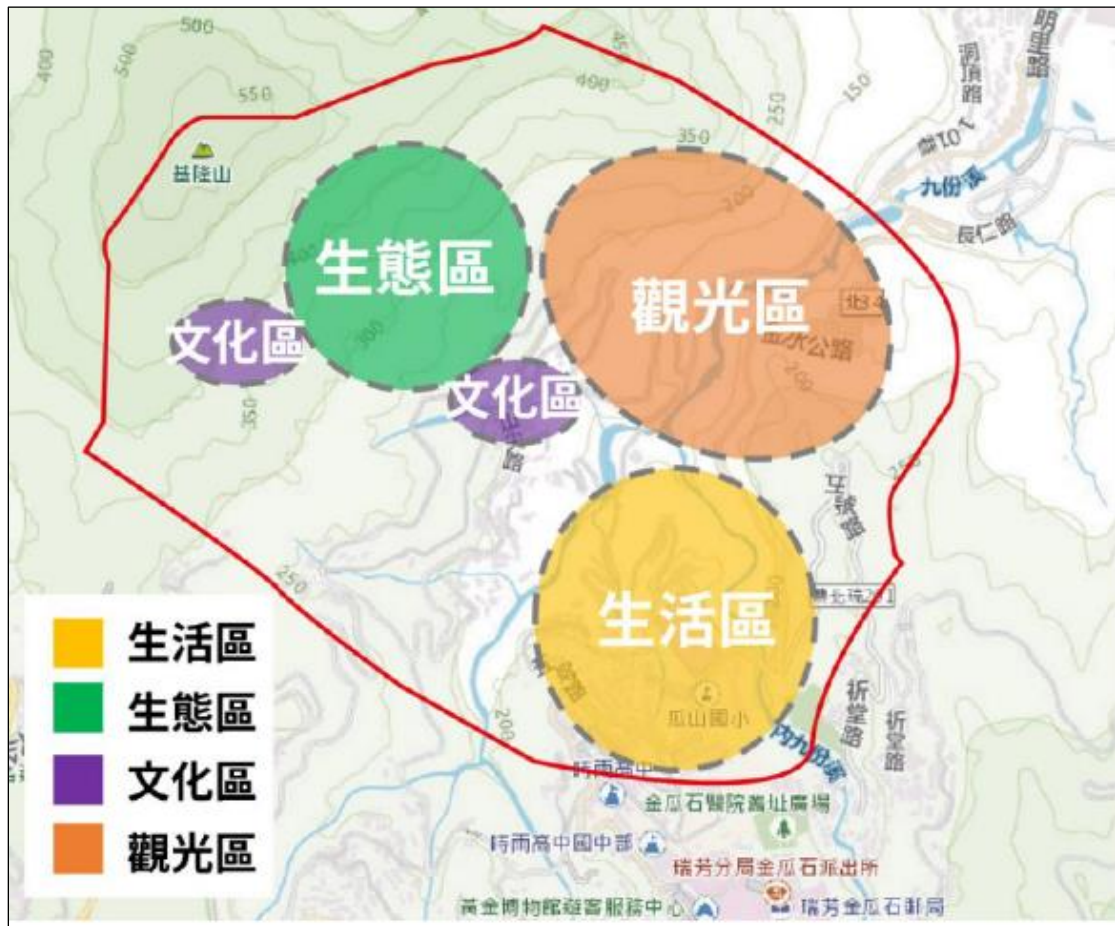


圖 3 瑞芳區農村再生社區-三安社區之區域規劃圖

資料來源：新北市瑞芳區三安社區發展協會(2021)。

第二節 國土計畫之鄉村地區整體規劃

一、全國國土計畫

全國國土計畫於 107 年 4 月 30 日公告實施，將鄉村地區整體規劃列為國土空間發展重要策略，以現勘、民眾訪談等方式蒐集地方課題，並依在地需求研擬空間發展及成長管理計畫，同時整合現有資源投入公共建設，由生活、生產及生態等面向，充實生活設施、維護地方文化、培育人力資源並營造生產及生態環境，以促進鄉村地區發展。

依國土計畫法施行細則第 6 條規定，鄉村地區整體規劃為地方政府國土計畫應載明內容，就鄉（鎮、市、區）或其他適當範圍辦理規劃，並納入各該國土計畫，以作為後續土地使用或空間發展指導原則。考量地方政府作業能量，直轄市、縣（市）國土計畫係先行指認優先規劃地區，於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，啟動鄉村地區整體規劃實質規劃作業，後續依國土計畫法第 15 條第 3 項規定，適時檢討變更國土計畫內容，作為後續土地使用或空間發展指導原則。

依內政部國土管理署（2023），鄉村地區整體規劃之法定定位、重點原則及規劃流程概要如圖 4、圖 5 及圖 6 所示。

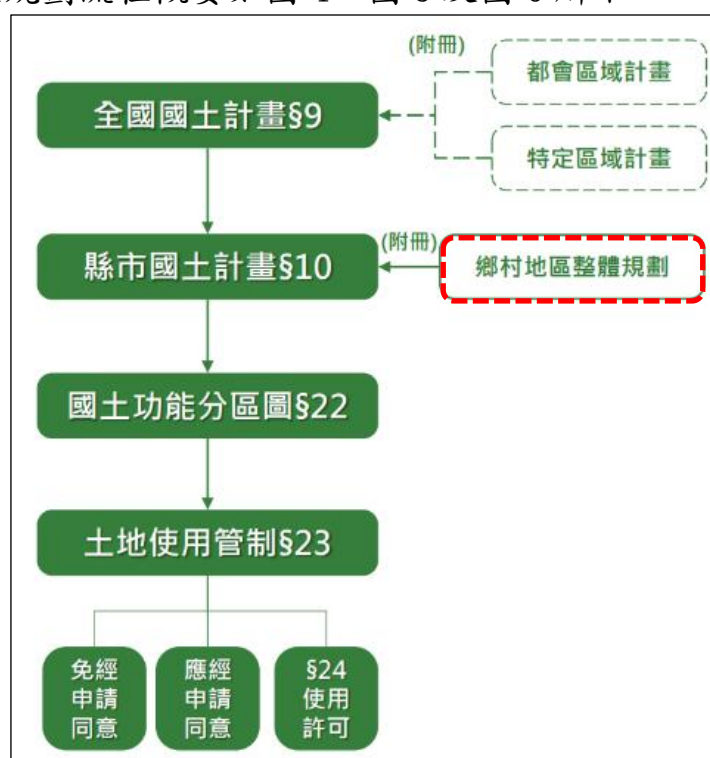


圖 4 鄉村地區整體規劃法定定位

資料來源：內政部國土管理署(2023)。

原則 ①	鄉鎮市區 為範圍	鄉村地區整體規劃以鄉（鎮、市、區）為範圍，依直轄市、縣（市）國土計畫指導，進行更細緻盤點及規劃
原則 ②	議題導向式 規劃	以「議題」導向方式進行規劃，盤點鄉村地區之重要性課題，因地制宜研擬空間發展策略及土地使用計畫，同時整合各部會現有政策資源投入公共建設
原則 ③	核實發展 需求規劃	鄉村地區具多元樣態，視鄉村地區實際發展情形及在地需求，從生活、生產、生態等面向，協助改善鄉村地區之居住、產業、交通、公共設施等土地使用問題
原則 ④	民眾意見	規劃過程應蒐整民眾意見與對未來生活想像願景，以確保符合在地實際需求，達成合宜有序之鄉村永續發展目標
原則 ⑤	法定計畫之 具備條件	鄉村地區整體規劃須有實際需要及效益，立基於當地民眾有意願且已凝聚共識，再辦理法定計畫

圖 5 鄉村地區整體規劃重點及原則

資料來源：內政部國土管理署(2023)。



圖 6 鄉村地區整體規劃規劃流程概要

資料來源：內政部國土管理署(2023)。

二、新北市國土計畫

新北市國土計畫於 110 年 4 月 30 日公告實施，成為上位綱要性法定指導計畫，以期落實打造「國際嚮居之都」願景。本市瑞芳區位本市國土計畫優先辦理鄉村地區整體規劃地區，依國土計畫指導辦理鄉村地區整體規劃之研究事宜。為因應氣候變遷衝擊，提出相關防減災策略，並持續推動防災城市，且因應未來發展需求，推估所需產業及住宅土地並指認未來發展地區，盤點市府重大政策如都更三箭、捷運三環六線、產業新五力發展策略等，並依循全國國土計畫劃設 4 種功能分區、提出土地使用原則，並指定優先辦理鄉村地區整體規劃地區，適當引導未來土地發展。

依新北市國土計畫(新北市政府，2021)，本市非都市土地共計 87,434 公頃，分布於 22 個行政區，其中鄉村地區單元共計 274.01 公頃，分布於 14 個行政區，以瑞芳區 28 處，合計面積 119.18 公頃占比最大。鄉村區各自發展機能不同，主要可分為工商發展型及農村發展型，又可因其發展背景或區位特性，區分為單純居住型、計畫引導型、觀光遊憩型、農村發展型，如下說明。鄉村地區發展對策圖如圖 7 所示。

1. 工商發展型-單純居住型：大部分鄉村區沿地方交通要道周邊，因鐵路場站、省縣道開通促使人口集中，形成鄉村區聚落，此類型主要分布於三峽、石碇、汐止、淡水、深坑、瑞芳、樹林、雙溪、鶯歌。
2. 工商發展型-計畫引導型：包括大型社區或開發許可地區，主要分布於汐止、土城、淡水、深坑、萬里、鶯歌等地區。
3. 工商發展型-觀光發展遊憩型：早期因應產業衍生居住人口形成聚落，後因觀光發展形成現今聚落型態，包括九份、十分、侯硐、嶺腳地區。
4. 農村發展型：其餘鄉村地區，係在地農業人口聚居，形成農村聚落，主要分布於北觀、大翡翠及東北角策略區。

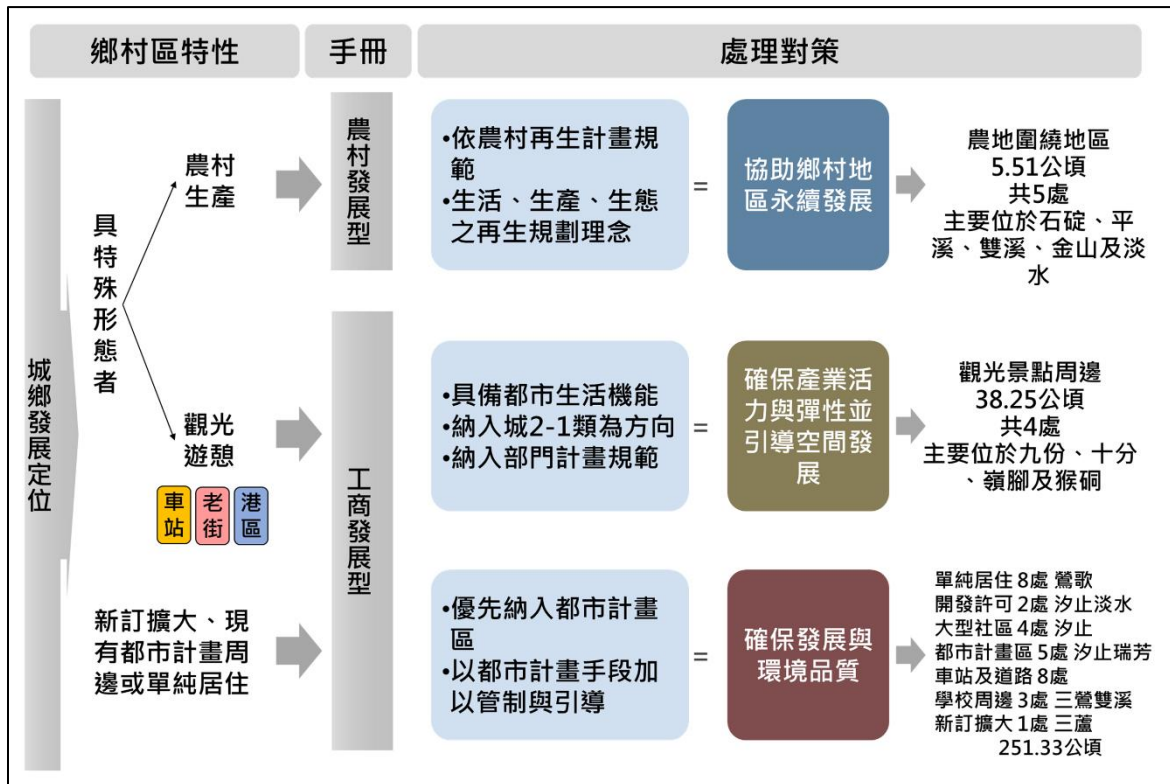


圖 7 鄉村地區發展對策圖

資料來源：新北市政府(2021)。

依發展背景、機能及區位特性，本市瑞芳區屬「工商發展型—觀光發展遊憩型」及「工商發展型—單純居住型」，其發展策略，具備觀光遊憩機能者，應納入城鄉發展地區，確保觀光產業發展活力及彈性，並配合鄉村地區整體規劃，引導空間發展；具備居住機能者，應提升環境品質，並整合周邊都市計畫或鄉村區實際檢討發展需求。

綜上，考量行政區發展定位、鄉村地區聚落發展特定、產業特色、人口規模及面積等因素，本市瑞芳區於本市國土計畫中優先辦理鄉村地區整體規劃地區，依鄉村地區整體規劃作業手冊（內政部國土管理署，2022），其規劃流程如圖 8 所示。

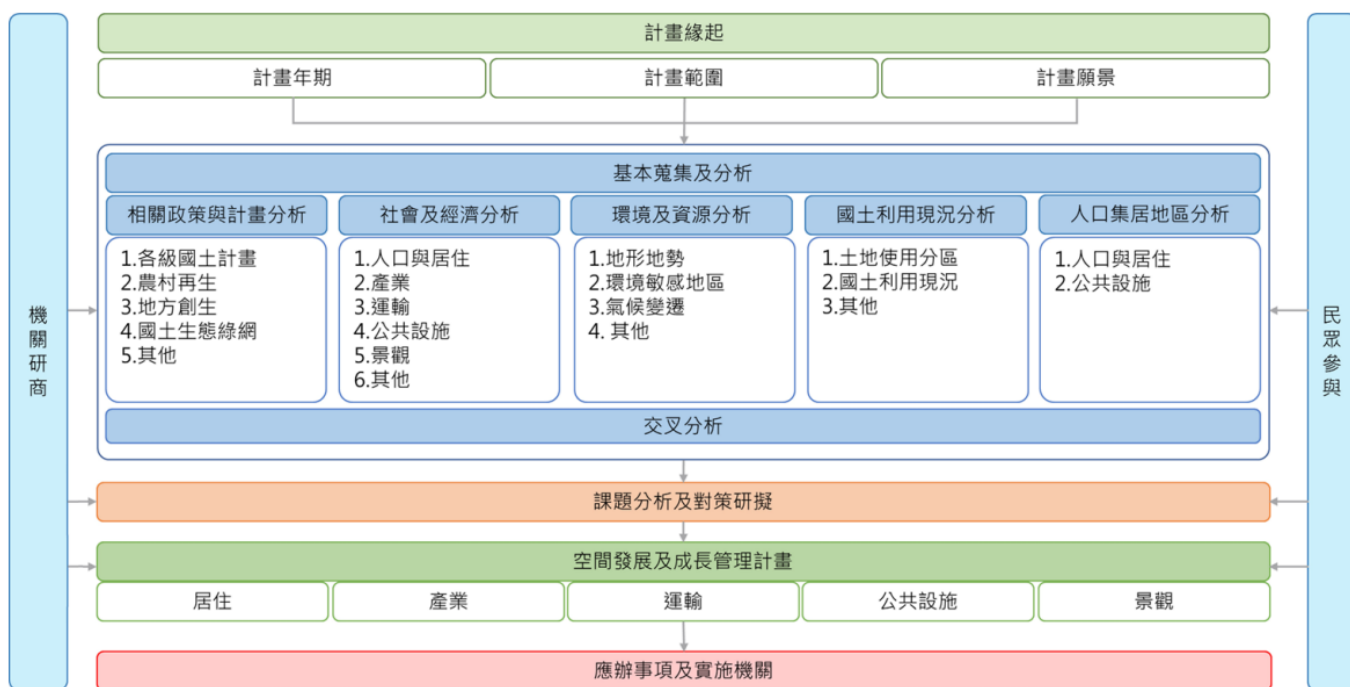


圖 8 鄉村地區整體規劃流程示意圖

資料來源：內政部國土管理署(2022)。

第三章 資料蒐集、訪談及課題彙整

第一節 基礎資料蒐集

有關瑞芳區概述、自然人文環境、環境敏感災害情形、人口及戶數成長內等內容，如下說明（新北市政府，2021）。

一、瑞芳區概述

瑞芳區發展定位為文化觀光重鎮，其聚落聚落類型最為多元，主要集中於火車站、觀光景點周邊，有人口成長及經濟發展需求。早期為礦業，目前以觀光及坡地農業為主。另瑞芳區鄉村區面積 119.18 公頃，為本市各行政區之首。

瑞芳地區因觀光人口眾多，惟其非都市鄉村地區環境老舊，道路寬度小，觀光季節車潮壅擠，有停車空間、交通運輸及住宿等需求。因應產業發展需求，規劃瑞芳第二工業區。瑞芳區地理位置圖如圖 9 所示。

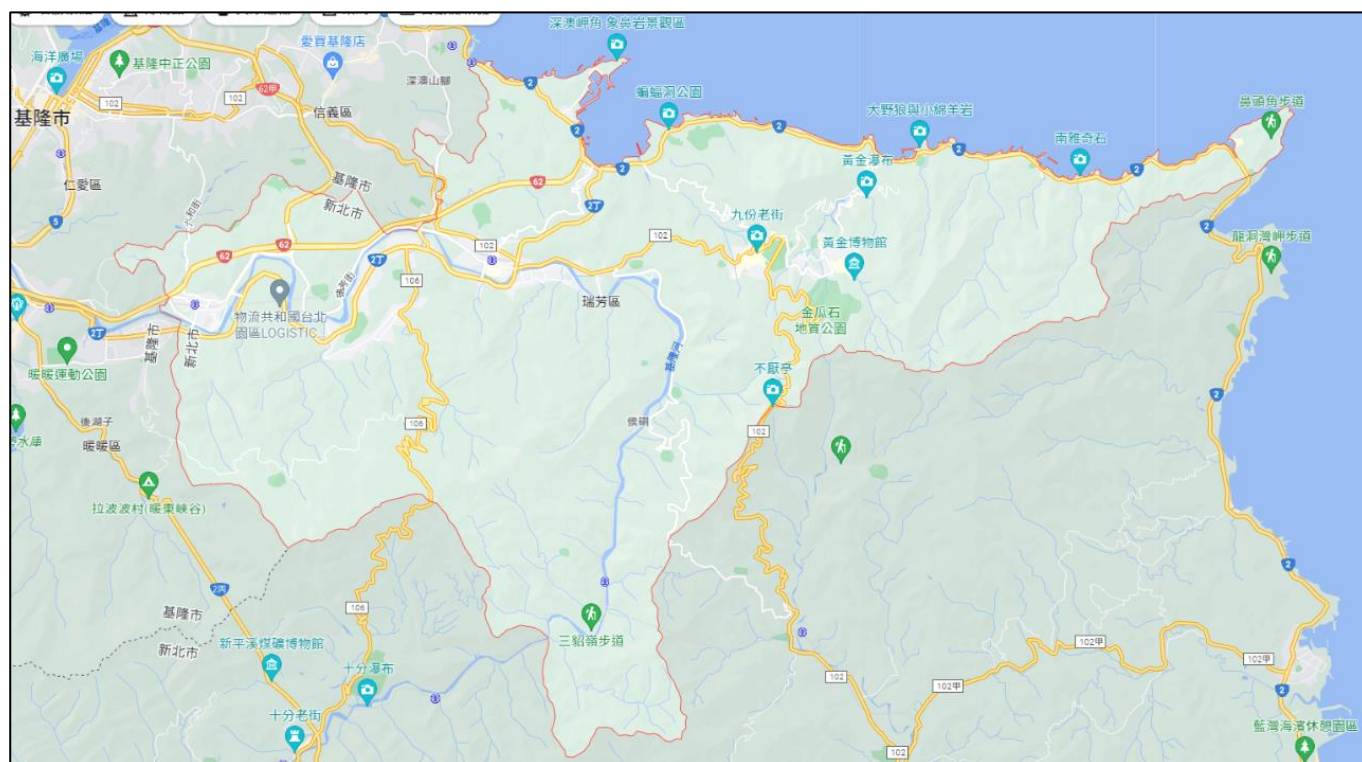


圖 9 瑞芳區地理位置圖

資料來源：Google 地圖(2024)。

二、自然人文環境

清光緒年間，先民往來臺北貨運係靠基隆河之水路運送。是時瑞芳對外水路運輸渡口係柑子瀨地區，為臺北往返噶瑪蘭必經路線。金瓜石及九份因陸續發現金礦置淘金客不斷。當時基隆河接駁渡口有雜貨店名為瑞芳，為前往淘金與往返噶瑪蘭中重要補給站。因往來者多說「去瑞芳」，且鐵路路線於龍潭堵設瑞芳車站，爰瑞芳發展移至車站區。日治時期設臺北州基隆郡瑞芳街，民國 34 年為臺北縣瑞芳鎮，民國 99 年改制為新北市瑞芳區。有關瑞芳自然及人文環境，以下簡要說明。

(一)地理

瑞芳區總面積超過 70 平方公里，位新北市東北方，為基隆河主流地區，東鄰貢寮區，東南與雙溪區相接，西南鄰平溪區，西北和基隆市為界。三面環山、北面臨海，行政區內群山圍繞，平地不多，位屬中央山脈北緣基隆丘陵及東北角海岸。早期為礦業重鎮，近年觀光景點如九份、金瓜石、侯硐及海岸線等已為世界知名。

(二)氣候

瑞芳區冬季受東北季風影響，終年有雨氣候濕冷。地形多為山坡地，土壤貧瘠，不適耕作。瑞芳區因自然條件不利農作生產，農業人口少，先民曾開發梯田增加耕作，惟面積不多。

(三)水文

瑞芳區主要河川如基隆河長超過 20 公里，濱海海岸線長達 20 公里。基隆河上游經三貂嶺及侯硐後，逐漸往西，過瑞芳後其下河道蜿蜒，經暖暖、七堵、汐止、南港、松山後，於關渡匯入淡水河，過柑子瀨之下游河段，有河岸階地地形產生。

(四)農漁業

瑞芳區地形多屬山坡地，農業不發達，農耕土地面積僅 86 公頃，主要作物有甘藷、玉蜀黍、花生、茶葉、山藥等、蔬菜與水果等，適合山坡地種植之農作物可與瑞芳地區農會、產銷班或零售業者合作，打造瑞芳農產品牌。

近海漁業生產量歷年皆佔新北市一半以上，漁獲以花腹鯖及小管等為主。漁業主要為深澳漁港、水湳洞漁港、南雅漁港、鼻頭漁港近岸捕撈，以深澳漁港最大，可停放多達 150 艘漁船，並以棒受網漁法、延繩釣及休閒娛樂漁業等經營為主。

(五)工業

105 年工商普查調查結果，瑞芳區二級產業從業員工數超過 5 千人，以製造業為主要產業。製造業全年生產總額為約 102 億，員工超過 4 千人，以金屬製品製造業為主，依序為食品及飼品製造業、機械設備製造業等。

為促進瑞芳二級產業發展，市府規劃瑞芳第二產業園區，吸引廠商進駐設廠，提供就業機會，發展跨域產業，預計 113 年 8 月完成園區核定設置，114 年 2 月完成全區土地產權取得作業，接續 2 年內完成整體開發。

(六)觀光產業

瑞芳區過往以礦產聞名，以金、銅、銀及煤礦最多。金、銅、銀產地主要集中金瓜石及九份，煤礦主要集中在大粗坑及小粗坑。現瑞芳區礦業已成夕陽產業，原礦業人口轉入二、三級產業。

依「111 年新北市遊客人次統計結果及分析報告」(新北市政府觀光旅遊局，2023)，水金九地區 110、111 年皆超過瑞芳區旅遊人次 8 成，其次為侯硐地區超過瑞芳區旅遊人次 1 成。瑞芳區水金九地區現在已成為熱門的觀光景點，往來車輛與人潮絡繹不絕。金瓜石與九份在日據時代因淘金而繁華，金瓜石地區有著許多歷史遺跡及重要文化設施，相關文化設施如黃金博物館，展覽有關金瓜石的黃金之旅、本山坑道、礦脈展示、採礦器具與相關文物等。金瓜石的山海美景也吸引眾多觀光客來此駐足，可觀賞基隆山、東海及太平洋。九份地區則擁有懷舊氣息，如九份老街的獨特街景，著名美食芋圓等，皆是吸引遊客綜合性因素，但發展觀光的同時，亦產生如停車空間不足等問題，使居民生活品質受到影響。

三、環境敏感災害情形

(一)風水災害

瑞芳區歷經 2001 年納莉颱風、2004 年納坦颱風、2015 年蘇迪勒颱風、2017 年 6 月 2 日梅雨，曾造成基隆河水位高漲，貨櫃遭暴漲河水沖走堵住基隆河河道、瑞芳國中全面淹水、黃金博物館受風災肆虐、瑞八公路及 102 縣道淹水坍方、瑞芳火車站後街淹水達膝高度及明燈路三段平交道鐵軌淹沒等災情。

(二)土石流災害

瑞芳區境內多山坡地，有 25 條土石流潛勢溪流，為本市最多，如有颱風豪雨，應特別注意土石流與坡地災害的防救災工作。大粗坑地區曾因象神颱風帶來龐大雨量，攔砂壩上游坡地礦渣堆積處崩塌，阻礙溪水流通並形成堰塞湖，後因潰湖形成土石流，沖毀護岸、橋梁及民宅約 20 戶，侯牡公路及產業道路交通中斷。土石流挾帶大量泥砂進入侯硐國小，致使教室及宿舍受災，國小停課多日，日後為避免災害而遷校，另低窪地區受淹水影響。

本市瑞芳區災害潛勢地區示意圖如圖 10 所示，以土石流、山波及淹水潛勢為主要災害。

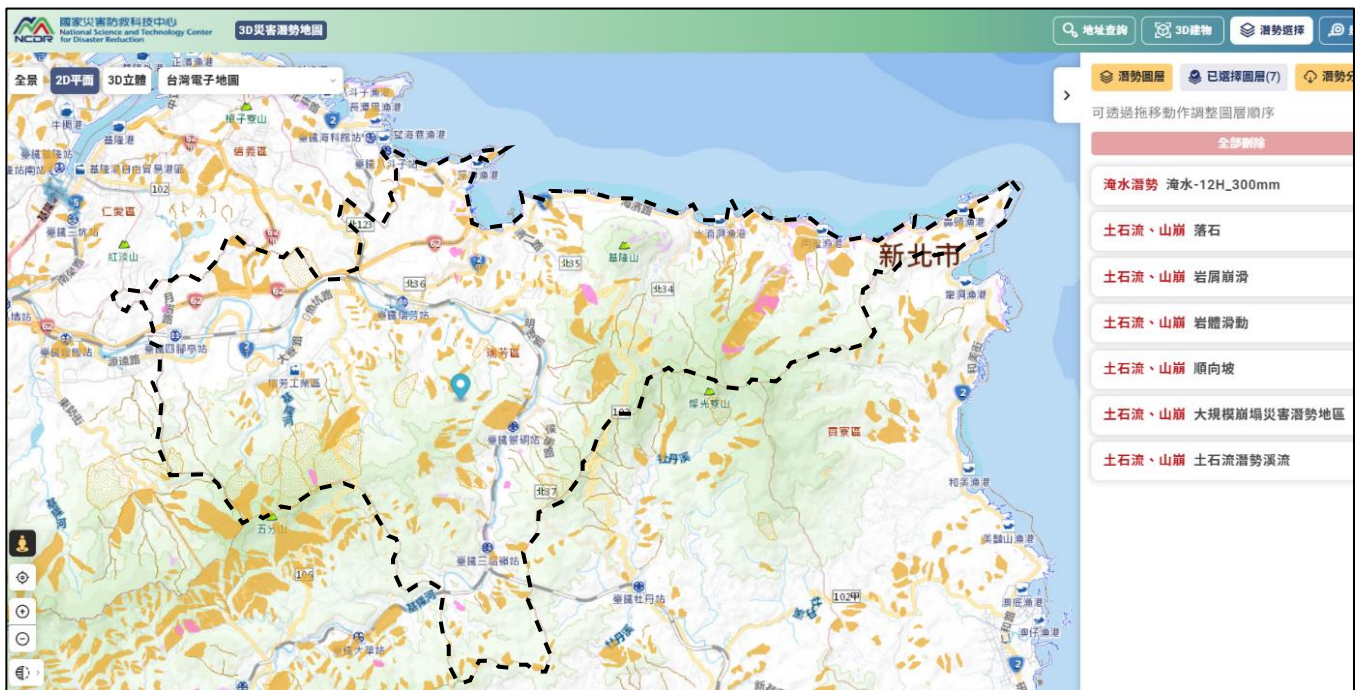


圖 10 新北市瑞芳區災害潛勢地區示意圖

資料來源：國家災害防救科技中心(2022)。

四、人口及戶數成長

瑞芳區住戶與人口多分佈於地勢平坦的地區，112 年 11 月總人口為 37,236 人，計有 426 鄰，共有 15,991 戶。34 個里中，以爪峰里 4,026 人、新峰里 3,599 人等 2 里人口最多。

本市瑞芳區人口持續減少，應積極發展觀光，辦理相關活動以增加人口流入。另因應幼年人口減少且老年人口增加，應提升如托育、提高生育意願、建構醫療、安養及長期照顧等政策能量，以處理少子化及人口老化課題。

瑞芳區人口自 86 年 12 月 50,085 人下降至 112 年 12 月 37,197 人，呈現逐年下滑趨勢，27 年共減少 12,888 人，平均每年減少約 1%，另 111 年老年人口為 7,819 人，佔全瑞芳區人口 20.74%，已達聯合國定義之超高齡社會標準。瑞芳區人口趨勢如圖 11 所示。

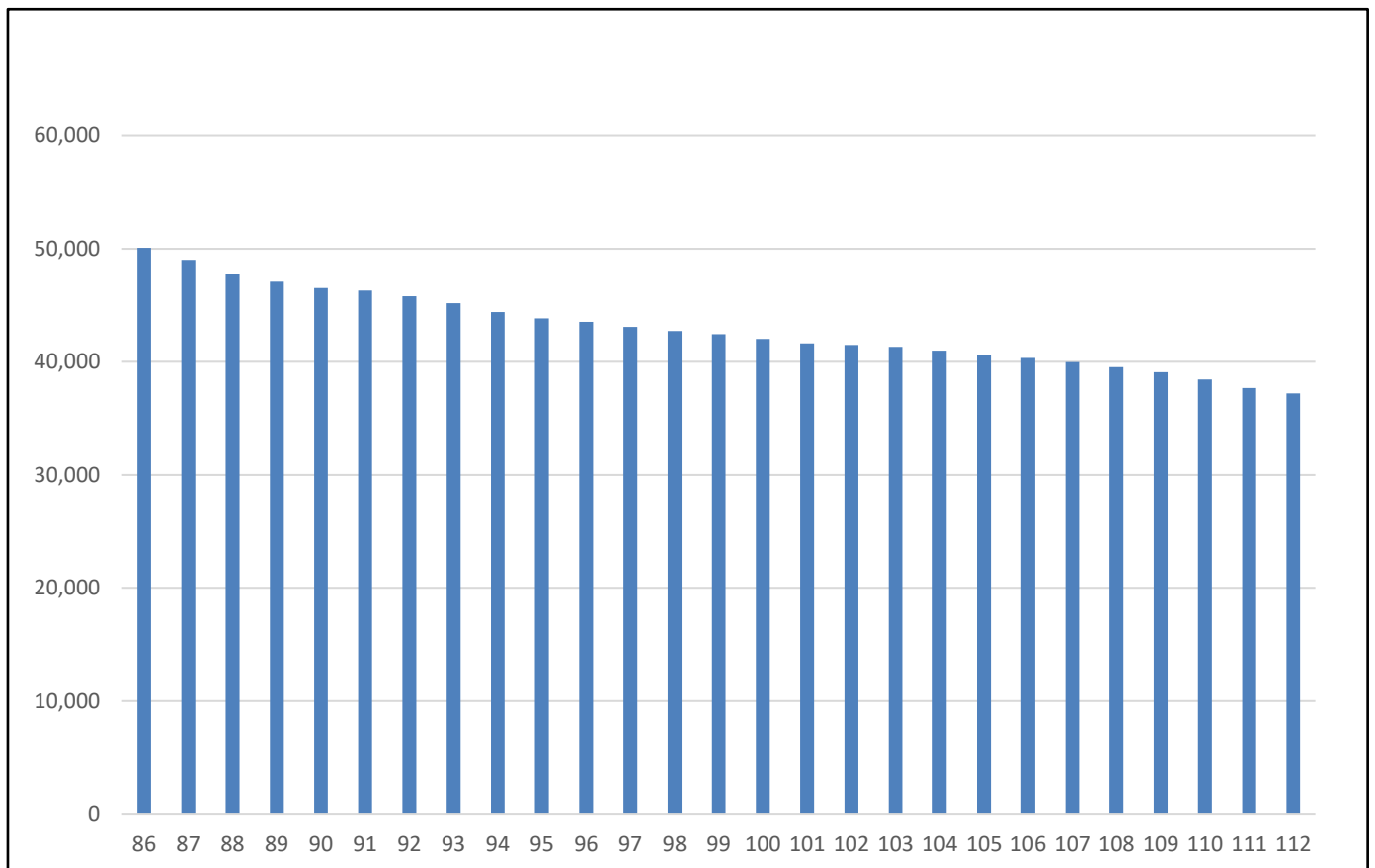


圖 11 瑞芳區人口趨勢圖

資料來源：新北市政府民政局(2024)，本研究整理。

第二節 地方訪談成果

本研究112年5月至8月訪談地方民代、里長、區公所等單位，訪談情形如圖12，經彙整地方關心議題，分為居住、都市縫合、產業發展、觀光發展、交通、公共設施及環境保育等面向，以下分項說明。



圖 12 本市瑞芳區龍山里訪談情形

資料來源：本研究整理

一、居住面向

老舊建物在重建、改建過程當中，因無較高發展強度及獎勵，致使民眾重建、改建意願低。另有部分地區早期居民開墾土地時未訂定契約，多以共有股份方式及代表人制度開發，造成現產權爭議，無法順利整合。另早期瑞芳以礦業發展為主，於礦區周邊興建礦工宿舍，部分居民僅有建物所有權，土地則為礦業公司如臺陽及臺金所有，因土地建物產權複雜，致重建、改建或修繕產生困難。

二、都市縫合面向

瑞芳四腳亭地區緊鄰基隆暖暖地區，因四腳亭地區為非都市地區，未如暖暖（碇內）地區為都市計畫地區，使二者生活環境具有差異。瑞芳四腳亭居民為享有公共服務（如教育），將戶籍遷入基隆市，造成人口外流現象。另瑞芳區爪峯里、新峰里為瑞芳人口最多區域，其發展密集，建議通盤考量周邊居住、公共設施供給需求，評估處理策略。

三、產業發展面向

瑞芳產業用地主要集中於臺2丁線及瑞芳都市計畫區西側，如瑞芳工業區、永聯物流共和國等大型產業園區。經盤點瑞芳區運輸倉儲業及製造業分布，瑞芳區運輸及倉儲業共67家，瑞芳區製造業共有119家，大多坐落於四腳亭地區及瑞芳都市計畫區其間範圍，已有產業群聚現象。

四、觀光發展面向

瑞芳區為觀光產業重鎮，建議將黃金、煤礦、海岸線、自然環境等納入觀光產業規劃，如瑞芳區過往以金、煤礦業歷史為特色，期望能以金、煤礦歷史進行規劃，引入商業活動行為，帶動地方發展。

瑞芳區沿海風景優美，有許多浮潛、潛水、獨木舟之遊客，因海上活動區域與漁港航道重疊，建議劃設特定區域做為區隔。瑞芳海岸線為本市重要自然觀光景點，其中深澳灣位瑞芳區北側，橫跨深澳里、瑞濱里、海濱里，當地觀光資源如象鼻岩及蕈狀岩為難得自然海岸景觀，應加強海岸線景點間串聯帶狀觀光活動或商業行為之連結性。113年12月16日，象鼻岩疑似因自然風化、海水長期沖蝕及自然風化等因素，導致象鼻斷裂落海，使深澳灣損失一個自然觀光景點資源。

五、交通面向

四腳亭地區道路狹小，導致大型公車行經時，大埔路車輛無法通行，建議四腳亭公車改採中小型巴士。吉慶里對外交通不易，除臺鐵四腳亭車站，需仰賴公車提供服務，希望提升運輸能量。四腳亭砲臺為市定古蹟，目前每日僅有2班免費接駁，期望增加班次，提振觀光。

六、公共設施面向

瑞芳區非都市土地約 6,500 公頃，有缺乏公設、居住品質需提升等課題，建議相關公共設施目的事業主管機關評估補足如公園綠地、遊憩、道路、停車、市場、活動中心、長照、公廁…等公共服務需求。以下進行說明。

（一）停車空間

瑞芳區長期面臨停車空間不足課題，建議於其相關學校評估興建地下停車場可行性，提供在地及觀光停車空間。海岸線景點、漁港、九份地區周邊停車空間缺乏，建議規劃停車場或觀光推展中心。

（二）道路開闢

瑞芳區長期以來缺乏停車空間，民眾多將車輛停放在巷弄兩側，進而導致交通壅塞及消防困難。如金瓜石道路狹小，客運及遊覽車會車無法雙向通行，假日小型車大量湧入，導致回堵嚴重。另侯硐車站後方聚落道路寬度不足，地方期望開闢聯外道路，讓消防及救護車輛通行，亦供民眾日常通行使用。

（三）活動中心

瑞芳區濂新里當地缺乏活動空間，瑞芳區吉慶里未設活動中心，里內各式活動多利用吉安宮廟埕空間。新山里活動中心非屬合法建物，因此無法申請長照 2.0 服務據點。新峰里內無里民活動中心，現與爪峰里共用活動中心，期望能協助增加擴充公共活動空間。鼻頭里無活動中心，無法推動長期照護，期望協助尋找適合場域設置。

（四）遊憩空間及公廁

瑞芳都市計畫地區缺乏公園綠地、涼亭等公共設施，應尋找適當空間予以補足，增加市民生活品質。另九份、金瓜石地區觀光景點多缺乏公廁；基隆河左岸已有步道設施，目前缺乏如涼亭、公廁等設施。

七、環境保育面向

瑞芳區之山崩與地滑敏感區約占全區 1/3 面積，如現今水湳洞、金瓜石、九份地區及侯硐車站周邊等位屬人口集居地區。瑞芳區全區

主要為山坡地範圍，111 年 1 月經行政院核定劃出四腳亭車站周邊、瑞芳車站周邊及鰲魚里周邊地區 61.2 公頃為非山坡地。

瑞芳區過往曾為金、煤礦之重要產地，目前仍留有如礦坑、礦場及運送隧道等採礦遺跡，其地質較脆弱，如相關開發行為位於前開區位，於規劃時應考量坡地災害影響。另暴雨淹水潛勢區主要位於都計區內，另東北角沿岸過去曾因海水倒灌致災，臺 2 線完工後，已少有災情。

第三節 瑞芳鄉村地區課題彙整

經基礎資料及訪談分析結果，本市瑞芳區面臨課題及其分布區位，在四腳亭地區、三爪子坑地區、水金九地區、侯硐及三貂嶺地區與海岸線地區等，其課題包含居住、公設、產業、觀光、交通及環境保育等面向，彙整如圖 13 所示。

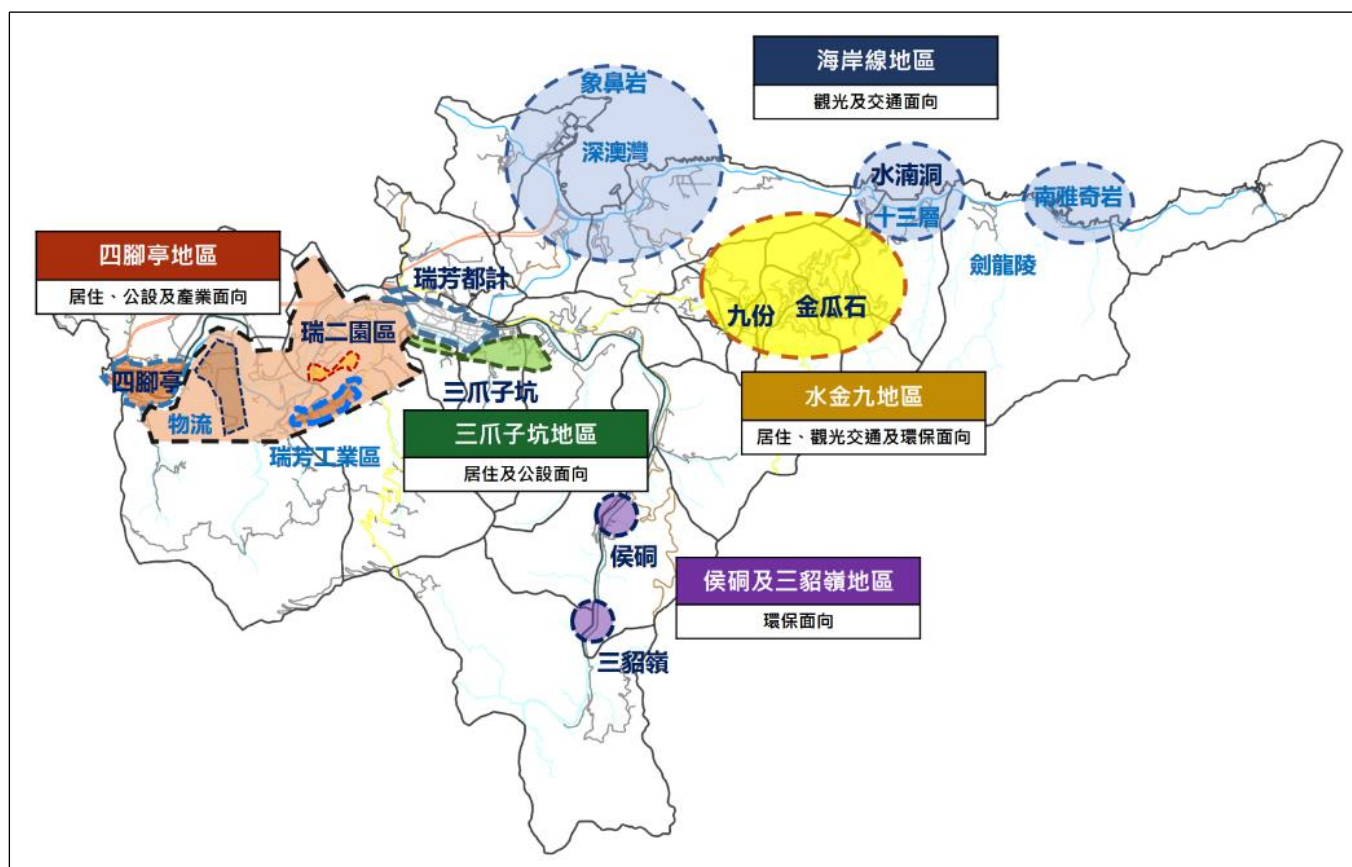


圖 13 瑞芳區鄉村地區課題分布區位

資料來源：本研究整理。

第四章 瑞芳鄉村地區整體規劃策略

第一節 初步空間策略研析

經基礎資料蒐集、地方訪談分析及課題彙整結果，本研究因地制宜提出另訂土地使用管制規則、補足地方公共設施需求及環境保育兼顧觀光遊憩等 3 項初步空間規劃策略，後續於民眾有意願且凝聚共識之前提下，再辦理法定計畫，如下說明。

一、透過空間發展規劃指認區域，分別另訂所適土地使用管制規則

（一）居住面向

瑞芳鄉村地區面臨老舊房屋需進行重建、改建及修繕課題，其涉及土地建物所有權及建管問題，建議在保障既有居住合法權益之前提下，建議先指認瑞芳區空間指導原則，於各分區套疊環境敏感地區，並考量交通、地用等容受力條件後，確認適宜居住之土地使用區位。

後續就重點人口集居地區，就土地使用、建築物等不同類型，參照原臺北縣瑞芳風景特定區建築景觀管理辦法，就適宜居住發展區位，訂定機制及景觀規範等，使原有合法建築物，可評估進行重建、改建及修繕，以維護鄉村地區景觀風貌及山河海自然景觀資源。

短期先蒐集分析瑞芳地區如四腳亭、瑞芳都市計畫區周邊及水金九之土地建物權利情形及議題，確認優先辦理改建、重建及修繕的人口集居地區及分類適用方式。後續訂定老舊窳陋定義及重建、改建及修繕機制，如適用範圍、申請程序、開發強度、景觀設計規範及相關誘因，使人口集居地區民眾可進行建物基礎修繕，維持居住品質。

此外，鄉村地區整體規劃納入韌性調適規劃為未來發展方向，建議蒐集瑞芳區活動斷層、土石流潛勢溪流及地質敏感區如順向坡、地滑等災害潛勢區位資訊，並結合現行法規，評估劃定易受災及禁限建區位。後續透過套疊災害潛勢地區及居住行為區位，檢討居住區位，逐步引導相關住戶或人為活動，遷移至較安全之既有發展區位或人口集居地區，並提升法定空地透水率與綠地建置，增加環境容受力，檢討災害潛勢地區脆弱度，並透過另訂土地使用管制規則方式訂定發展強度，以自然為本的解決方案(Nature-based Solutions, Nbs)概念，提升當地居住安全。

（二）觀光及產業面向

瑞芳區具有傳統製造業、物流業等在地產業，並沿襲礦業文化資產與自然景觀風貌，為國際級觀光地區，應考量其相關用地及因地制宜之土地使用需求，以促進在地產業及觀光發展。

瑞芳風景特定區之餐飲及民宿等商業使用，可由觀光主管機關評估觀光政策、交通、環境敏感區等相關區位條件，提出適宜發展觀光範圍及總量規劃。涉及土地使用部分，鄉村地區整體規劃可評估以另訂土地使用管制原則方式，增列相關容許使用項目，以輔導如水金九、侯硐及三貂嶺地區之觀光產業土地使用需求。

二、配合空間發展規劃，強化地方公共設施類型

（一）居住區域所需公設

為滿足地方居住公共設施需求，短期可先行訂定退縮規範、鼓勵民眾申請私人停車場，並與目的事業主管機關盤點相關公共設施需求及現有公私有閒置土地與建物空間，以建置提供公共服務如公園綠地、道路（人行道）、停車場及活動中心；或評估適宜區位，編列經費開闢公共設施。另建議可先行盤點適當公有閒置土地進行簡易綠美化，除增加透保水面積或加值做為人口集居地區遊憩空間使用外，並做為後續公共設施及服務儲備空間。

另瑞芳區除瑞芳都市計畫區及東北角風景特定區計畫外，大部分位屬非都市土地，如四腳亭地區及三爪子坑地區等人口集居地區，其人口密度高，缺乏公共設施如道、停車場、市場、公園綠地等空間規劃，應補足公共設施服務需求，依中央政策指導，後續鄉村地區整體規劃可評估透過使用許可、農村社區土地重劃等開發方式取得公共設施用地，以下說明策略內容。

1. 使用許可

114年5月國土功能分區發布後，如開發規模達一定門檻，將以使用許可方式，經國土審議會審議同意後始得開發，須當地民眾具有共識並整合後向政府申請。目前瑞芳四腳亭地區及瑞芳都市計畫區東南側三爪子坑地區，多為住宅使用，已開闢完成，缺乏完善系統性之公共設施規劃。後續可以閭鄰單元如既有街廓為基準之小型使用許可

方式，配置公共設施及道路用地，以改善現有居住環境，惟目前尚無法適用。

2. 農村社區土地重劃

農村社區土地重劃適用於農村再生社區，現階段可用於三安社區，其餘社區須先進行培根課程方可適用，惟須考量環境條件及地主意願。內政部地政司刻正與國土管理署及農業部等機關研議國土計畫或鄉村地區整體規劃指定範圍，後續可適用農村社區土地重劃，惟相關重劃經費需由地方政府自籌辦理，地政司刻辦理農村社區土地重劃範圍勘選作業要點修法前置作業。

3. 其他方案

為儘速改善居住環境，補足居住面向公共設施服務需求，其他方案包括盤點在地團體、學校閒置土地及建物空間，設置公共服務據點如活動中心、長照、停車空間及公廁等，先行提供地方所需公共服務空間，並可採垂直複合式使用，以節約土地空間。如經公共設施目的事業主管機關評估相關區位條件適合，僅土地使用項目需調整以符土管者，現階段即可循法定程序辦理使用地變更編定，編列經費開闢使用；或後續在目的事業主管機關興辦事業支持下，於適當土地建物範圍，評估以另訂土地使用管制規則，因地制宜增列容許使用項目及附帶條件，以補足公共設施需求。

（二）觀光及產業區域不足之服務設施

瑞芳區沿襲過往礦業文化資產與自然景觀風貌，為本市重要觀光地區，因大量遊客到訪，導致相關公共設施服務水準不足情形。因此，可鼓勵當地產業於轉型時，併同合作規劃提供當地缺乏之公共設施及服務，提供遊憩空間、停車空間等，如瑞芳水金九創新園區地方創生事業提供之新九號停車場、瑞三礦業整煤廠、黃金博物館、台陽停車場提供之停車空間等，除滿足觀光需求外，另可做為相關大眾運輸工具之轉乘接駁空間，減少整體交通旅次，降低交通堵塞情形。

另經盤點瑞芳區產業分布情況、廠商數量、從業員工人數、生產總額、產業用地分布情況及使用率，瞭解瑞芳區產業發展狀況及未來發展趨勢，推動建置瑞芳第二產業園區，並可提供相關公共設施。於後續產業園區開發完成後，如經分析仍有一、二、三級產業用地需求，

再續評估以國土計畫通盤檢討將未來發展地區如瑞芳都市計畫周邊、瑞芳工業區周邊及鰲魚坑等地區檢討變更為城鄉發展地區第 2-3 類，視實際需要規劃提供相關住商、產業及公共設施用地。

三、環境保育兼顧觀光遊憩

(一) 自然景觀及觀光文史景點保育

瑞芳具豐富山河海自然資源，以及早期礦業文化遺留文史空間，目前在保育的同時，應兼顧觀光遊憩使用，併同推廣環境教育並彰顯文史價值，如自然海岸地形、九份老街發展脈絡及黃金博物館礦業歷史等觀光標的。

鄉村地區整體規劃可透過部門計畫協調平臺方式，將相關部門課題由目的事業主管機關協調處理。如在海域遊憩部分，經瞭解瑞芳區海岸線浮潛、潛水以及獨木舟遊憩活動區域，為避免水上活動意外，透過平臺方式，由市府觀光旅遊局與東北角風景特定區管理處及市府漁業處等機關進行協調，並依海域遊憩活動相關法規，視水域環境及資源條件，訂定水域遊憩活動範圍。

(二) 建置低碳交通休憩服務

氣候變遷導致全球暖化、氣候災害頻傳，淨零碳及低碳旅遊已成世界趨勢，如何在鄉村地區整體規劃內納入零碳思維，亦為本研究關注內容。瑞芳區觀光活動發達，大量遊客至瑞芳地區旅遊，假日期間私人運具造成道路壅塞。在道路容量及停車空間不足情形下，採取相關交通管制措施及鼓勵使用低碳運具，成為低碳旅遊之重要策略方式。

有關交通管制做法，市府交通局已於假日期間實施瑞芳金九地區假日交通管制計畫，如限制小客車通行之 A 級及雙 A 級交通管制(新北市政府，2023)，該計畫規劃於假日固定時段，除接駁公車、當地民眾、民宿旅客、緊急救難車輛及特殊婚喪喜慶車輛等必要車輛外，其他遊覽車及小客車一律管制上山，以降低私人運具使用，減少假日尖峰壅塞情形。建議後續可研議相關低碳運具接駁方式，並整合各項交通工具，提升地區接駁能量。

另北海岸地區刻由交通部公路總局「北海岸及東北角地區建置自行車專用道可行性評估委託服務工作案」規劃補助自深澳至濂洞自行車道，預計 113 年完成研究，後續將補助自行車道建置事宜，因此，

可結合鐵道自行車、公路客運等低碳運具及相關接駁規劃，串聯北海岸沿線及水金九觀光景點之交通運輸。

為降低旅遊活動運具碳排放，提升旅遊品質，建議短期可鼓勵旅客使用低碳運具，並請交通主管機關提高大眾運輸班次及接駁能量，結合自行車道建置、鐵道自行車、公路客運及低碳大眾運輸套票補助機制，整合區域觀光交通票卷，以便捷交通方式串聯北海岸及水金九觀光景點，建置低碳休閒遊憩服務。

第二節 結論與建議

瑞芳區依其歷史發展脈絡，在空間分布上有其不同屬性，如居住密集的四腳亭地區、具觀光轉運功能的瑞芳車站、觀光發展的水金九地區、侯硐貓村、三貂嶺步道及深澳等海岸地區，有各自不同課題。

經基礎資料分析及地方訪談後，本研究初步提出瑞芳區鄉村地區整體規劃空間策略，並在保障既有居住合法權益、補足公共設施服務需求、促進產業及觀光發展、維護鄉村地區景觀風貌、金煤礦業文化保存增值、環境保育提升鄉村韌性等原則下，研析空間發展策略。

綜合以上論述，本研究提出以下幾點結論及建議。

一、研究結論

- (一) 依全國國土計畫指導，本研究以瑞芳區鄉村地區整體規劃研析如瑞芳車站周邊、四腳亭地區及水金九地區鄉村地區為研究範圍，結合鄉村地區整體規劃策略現有政策工具，並導入以自然為本的解決方案(Nbs)，如增加綠化透水面積、檢討災害潛勢地區脆弱度及發展強度、鼓勵綠色旅遊及使用大眾運輸等。經考量發展總量、容受力及交通服務水準後，就居住、公共設施、產業、觀光、交通及環境保育等面向課題，提出如因地制宜另訂土管、補足公共設施需求及環境保育兼顧觀光遊憩等初步空間發展策略，以處理瑞芳鄉村地區發展議題。
- (二) 本研究初擬之空間發展策略，後續仍須與地方民眾溝通，納入相關民眾參與機制，如工作坊、說明會及焦點座談等方式，將民意納入政策研訂參考，瞭解民眾對於整體規劃如使用許可等開發方式之參與意願，以利後續策略可行性評估。同時，應納入國土計畫成長管理計畫研析，提出空間面向處理原則，處理瑞芳鄉村地區的空間發展需求，並於民眾有意願且凝聚共識後，再辦理法定計畫，以達市民安居樂業的目標。
- (三) 鄉村地區空間議題複雜，非單一機關可處理，本研究所提策略涉及各相關機關部門計畫，須透過不同機關之協調合作，爰應建立相關議題工作圈，以協調相關議題處理方式。

二、研究建議

- (一) 依內政部國土管理署目前政策規劃，鄉村地區整體規劃之政策工具包含調整國土功能分區、另訂土地使用管制規則及部門計畫協調平臺等。其可規劃運用之開發方式包括使用許可、農村社區土地重劃等，惟該二開發方式目前尚未能適用，後續尚待民眾意願調查及閭鄰單元細部規劃以驗證其可行性。
- (二) 建議後續可選定示範地區，如四腳亭或三爪子坑等非都市人口密集地區，以聚落規劃方式，將地區公共設施需求及相關空間議題納入土地使用計畫評估，並透過工作坊或其他適當形式徵詢民眾意願及各機關政策配合情形，作為瑞芳區鄉村地區後續實質空間規劃之參考。

參考文獻

1. 莊淑姿(2000)，臺灣鄉村類型之研究，國立臺灣大學農業推廣學研究所博士論文。
2. 方凱玲(2000)，從臺灣鄉村產業的轉型探討農地的永續利用-以桃園縣為例，中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文。
3. 李永展(2006)，永續城鄉及生態社區理論與實務，文笙書局。
4. 新北市瑞芳區公所(2000)，新北市瑞芳區 108 年人口結構分析。
5. 國家發展委員會(2000)，〈在地創生·風華再現〉創生興瑞芳。
<https://www.twrr.ndc.gov.tw/files/pdf/新北市瑞芳區.pdf>
6. 陳江雄(2021)，國土計畫下鄉村地區發展課題之研究－以嘉義縣水上鄉為例，逢甲大學土地管理學系碩士班碩士論文。
7. 新北市瑞芳區三安社區發展協會(2021)，新北市瑞芳區三安社區農村再生計畫。
8. 新北市政府(2021)，新北市國土計畫。
9. 新北市瑞芳區公所(2021)，新北市瑞芳區地區災害防救計畫。
10. 內政部國土管理署(2022)，鄉村地區整體規劃作業手冊。
11. 國家災害科技防救中心(2022)，3D 災害潛勢地圖網站。
<https://dmap.ncdr.nat.gov.tw/1109/map/>
12. 新北市政府瑞芳區公所(2023)，新北市瑞芳區統計年報。
13. 新北市政府觀光旅遊局(2023)，111 年新北市遊客人次統計結果及分析報告。
14. 內政部國土管理署(2023)，鄉村地區整體規劃教育訓練簡報。
15. 新北市政府(2023)，修正公告瑞芳金九地區假日交通管制計畫。
16. 新北市政府研究發展考核委員會(2023)，地方創生專區。
<https://www.rde.ntpc.gov.tw/home.jsp?id=9f08068f32b4c183>
17. 新北市政府民政局(2024)，人口統計資料網站。
<https://www.ca.ntpc.gov.tw/home.jsp>
18. 內政部國土管理署(2024)，鄉村地區整體規劃專區網站。
<https://www.nlma.gov.tw/最新消息/業務新訊/36-綜合計畫組/34063-鄉村地區整體規劃專區.html>
19. 內政部國土管理署城鄉發展分署(2024)，國土規劃地理資訊圖臺。
<https://nsp.tcd.gov.tw/TCDGIS/Default.aspx>
20. Google 地圖(2024)。
<https://www.google.com.tw/maps/preview>
21. 新北市政府農業局(2024)，走吧，農村不遠網站。
<https://livinginvillage.com.tw/default.html#/AttractionsMap>