

我對台灣農村再生的看法

劉健哲ⁱ、楊涵如ⁱⁱ、盧慶龍ⁱⁱ、林佑穎ⁱⁱ

壹、前言

行政院在 2008 年 10 月 23 日提交立法院審查「農村再生條例草案」，此乃為了兌現馬英九總統「愛台十二建設」之重要法案，新政府能夠了解農村發展法制化的重要性，毋寧說是可喜之現象，更予人對台灣農村的明天，心存盼望。草案全文涵蓋五章，共 42 個條文。最受矚目的是，該法案規劃了 1500 億元農村再生基金，分 10 年改善農漁村風貌。後續農村再生基金，也從 1500 億元加碼至 2000 億元，預計照顧 4,000 個農漁村，嘉惠約 60 萬戶的農漁民。農委會水保局也從 2008 年 7 月起在全省 14 個農村社區進行試辦規劃，未來將擴展至全省 4,000 個農漁村。

目前從許多媒體報導或研究可以發現，該法案引發的爭議很大，有來自各界相當多不一樣的聲音存在，有些學者跟農民團體甚至提出了相當尖銳的批評。例如，廖本全（民國 98 年）就指出，「農村再生條例草案」，性質屬傳統保守的、典型的開發中國家對待農村農地的作法，其本質很簡單，就是「錢跟建設」。而農村再生是「再生」，不是「建設」。因為草案沒有再生內涵，只有建設和更新，產業生產價值完全空白，生態和文化價值被簡化，偏向由上而下。台灣農村陣線於 2009 年 5 月與政府探討農村再生條例草案的座談會上也呼籲，農村再生條例草案千萬不要急著通過，強調「千萬不要投入了二千億，卻製造出四千億的問題」以及「農村規劃不能只做些景觀美化」。

雖然目前國內對於農村再生條例的實施內容，政府與民間仍然未有共識，在面對該條例即將付諸立法院審查之際，本文提出以下的看法供作參酌。

ⁱ 亞洲大學講座教授，Email：czliu@asia.edu.tw。

ⁱⁱ 中興大學應用經濟研究所博士生。

貳、看法與意見

一、再生條例應能提供農村土地一個整體規劃與管制的方向

(一)應透過整體規劃的架構引導農地合理使用

雖然現行農村地區土地的使用，係依據「非都市土地使用管制規則」來管制。但是，對照現實農地的利用情形，日益嚴重的農地違規使用問題、農舍與農宅失序的蔓延、農地細碎化以及過度容許與農業無關的硬體設施在農地上興建等問題，不僅造成農村景色以及農業生產環境的嚴重破壞，更顯示目前農地管制功能的缺失。

台灣在 2000 年通過「農發條例修正案」以來，大幅放寬農地承受人的資格，農地的買賣進入了自由交易的新階段。且在農地上允許興建農舍，並放寬農地分割的情況下，吸引許多投機客進入農地買賣市場。在目前農地違規稽查不嚴，農地作農業使用的認定標準模糊，以及農地仍享受各種賦稅優惠的狀況下，農地違規使用以及農業生產環境惡化，日趨嚴重，成了農業永續經營的最大阻礙。

然而，農村再生條例中，為了活化農地的使用，規劃了兩個重要的土地使用計畫，分別為秉持由下而上精神所規劃的「農村再生計畫」，以及依據功能分區所劃設的「農村再生發展區計畫」。由於兩個計畫在制訂的過程，除了將預先考量未來農村社區公共設施、農舍以及社區發展所需的相關用地需求以外，且基本上，尚須參照原本農村社區範圍內所劃設的非都市土地使用分區。由於農村整體性發展之架構，除包含公共建設、住宅整建之層面外，產業發展、社會文化以及自然保育、景觀維護等亦均為農村永續發展之重要內涵（劉健哲，民國 97 年）。因此，農村再生條例如能合理劃設出農村社區的用地需求與範圍，同時考量土地利用之各個層面的相關內涵，未來應可提供農村土地使用的指導原則，並落實推動農地合理有效管理的政策理念，可望有效管控農地失序以及違規使用日益加劇等問題，同時也為農發條例修正後的農地亂象，提供一個解套的方向。

(二)宜設立專責的統籌機構並透過組織再造加以落實

農村再生工作之推動基於整合性規劃與執行之考量，宜在農業部門中成立一專責機構負責統籌事宜，且該機構需廣納農業、地政、農村、景觀、生態、工程、營建、以及法律等人才，方有利於整體性農村規劃工作之推動。而此一整合性的機構未來可透過組織再造予以設立。至於人才培育方面，該條例第二十四條重視及加強在地組織之培育及人才訓練，值得肯定。惟人才培育之層面宜廣泛推展。人才培育對象除了村民的教育宣導以及政府部門不同專長之規劃與管理人才外，也必須積極且有計畫地培訓規劃建設之團隊與人才，例如建立農村規劃教育訓練的「終身學習機制」與「農村規劃師專業證照制度」。另一方面，此專責機構未來如何與國土利用主官機關相互分工合作，也是值得予以重視。

二、再生條例宜合理且有規劃地推動農村風貌與文化之保存

(一)傳統農村建築應值得予以妥善維護

許多傳統台灣的農村都有著紅色磚式建築所構成的三合院建築群，環繞村莊中心的廟宇發展出街道及巷弄的佈局。社區的周圍，廣佈著各式各樣的農田、作物以及農民耕耘的身影，這些都是台灣農村最鮮明的特質。隨著台灣經濟結構的轉型，農村人口移往城市就業，農村裡一座座紅磚式宅院，大都已人去樓空，甚至是佈滿雜草，環境髒亂。有些三合院雖然早期是有錢大戶的宅邸，建築的格局相當有特色，而且頗具農村風貌。但是經過多年的荒廢與失修，其破舊程度不僅周遭巷弄無人敢靠近，甚至可能成為村裡的治安死角。看著這些很有台灣農村味道的建築物一座座的消失與破舊，感覺相當可惜，也覺得我們的農村似乎慢慢在失去它原有的味道與記憶，取而代之的是一棟棟的豪華住宅。

雖然這些老舊建築看起來破舊不堪，但是有些建築物結構完整且做工精細，即使年久失修呈現傾頹之勢，仍然值得予以修復和保存。畢竟，這些建築物曾經見證了台灣農村的變遷興衰，反映著當時台灣農村地生活與文化，也象徵了一個時代的精神。如果能將這些有特色的建築與文化完整保留下來，並賦予它新的用途（例如社區的集會場所、活動中心、背包客的青年旅館等），有助於凝聚當地居民社區意識與對鄉土的認同感，甚至可據以發展及轉型成有故事性的農村旅遊景點或具有在地文化特性的生活環境。因此維護農村風貌與獨特風格為農村發展的重要目標之一。

(二)「窳陋地區」的認定應避免獨斷或強迫式的作法

鑒於保存農村特有風貌與建築景觀的重要性，農村文物與文化的保存也成為農村再生條例草案的重要目標之一。至於農村「窳陋地區」該草案也制訂了相關的改善原則及措施。然而，該草案在認定「窳陋地區」時，採取了頗為獨斷且強迫式的作法，草案甫推出旋即引發了相當大的爭議。其中最具爭議性的乃是第 31 條的內容：受主管機關認定有妨礙景觀、衛生或土地利用之「窳陋地區」，地主或屋主需限期改善，否則主管機關可「逕行改善」，且所需費用得由所有權人負擔。由於農業生產活動的本身有著特殊的文化需求，因此有些屋舍或是建物的設置方式，通常僅基於便利農業生產之用，較少會顧及建物的美觀與否，對於建築外觀窳陋與否的認定，往往是見仁見智。因此，在「窳陋地區」的認定上應格外謹慎，必須事先深入了解導致建築物閒置或荒廢的主因為何，並嘗試與所有權人溝通和協調，甚至是協助處理相關的產權問題。本著對等與尊重的原則，透過社區溝通協商的方式來尋求窳陋地區更新與改善的共識，避免因所有權人以及主管機關之間認定的大幅落差，招致民怨。

關於認定的標準，未來如有需要制訂時，應原則性訂出合理且公平的認定標準。除非已造成社區極大的公害，否則不應採取強制拆除或「逕行改善」的強烈手段，以保障所有權人的處分權。

(三)落實地方建築規範並因地制宜以維護農村風貌

農村風貌雖然抽象，不易描繪與確實描述，然而亦有其重要之形成要素，其中農村聚落與週遭環境，農村建築與屋頂景觀...為農村風貌形成重要元素。農村社區營建規範與建築管理之重要性，可見一斑。農村再生條例在營建管理方面，似乎較偏向於採取鼓勵、補助或獎勵的措施，或由居民訂定公約，加以約束，故由下而上之營建規範相對較為不足。以德國為例，營建規範除了依照建蔽率、容積率等一般建築技術之規定外，亦從景觀、地區外貌、環境保護、水文、氣象、人口密度以及公共設施等方面來限制建築物之樓層、高度與造型、色彩與外觀以及屋頂的斜度。農村老舊房舍之修繕或更新亦必先審核，使文物古蹟與地方建築的格調與風貌，得以保存。

目前農村再生對於農村社區尚未建立可引導農舍或農宅的興建與造型更能符合當地農村特色的建築與營建規範。此外，如何兼顧三農三生，而非僅偏重文化與硬體設施的維護，農村再生也仍然沒有很具體的作法。因此，農村特質或農村風貌應在農村再生的推動下，有效地予以保留和呈現，而德國加強營建規範與建築管理，維護農村風貌與生態環境之作法，值得借鏡。

三、農村再生 2000 億的經費應注重預算執行的效率

農村再生條例原先編列了 1500 億的預算要來執行，後來又一口氣追加了 500 億，總共編列了 2000 億的預算。然而，引起社會廣泛討論的是，如此大筆經費的籌措是否會引發債留子孫以及排擠效果。此外，但更值得關注的問題應是如此龐大經費的使用是否有效率？以政府目前規劃分 10 年編列完成 2000 億的預算，並在 10 年內預計要照顧 4000 個農漁村。此一工作能否順利推行以及經費能否有效的使用，均具挑戰性。此外，以下問題值得考量：(1) 每年挑選出接受補助的村里個數應為何？是否需依照一定的原則排定補助對象的優先順序？政府要照顧 4000 個農漁村，立意甚好，但由於資源有限，應先建立優先順序，經費補助不應是採雨露均霑的方式來進行；(2) 每年預算的編列如何配合照顧約 400 個農漁村再生工作的推行？；(3) 如何提振村民參與農村再生的意識，讓預算投注到村民真正需要的地方？；(4) 是否有周延的整體計畫來搭配每年的預算執行？；(5) 政府行政配合能力是否足以因應農村再生工作的推行？；(6) 是否有足夠的專家學者可以參與？上述種種問題都是再生條例實際執行過程可能遭遇的挑戰，能否找出合適的因應對策也關係到預算執行的效率以及最終的政策成效，因此能有賴執行單位事先預作規劃與評估，方有利於再生工作之推動。

四、農村再生與農業結構的改善應雙管齊下，同步推行

(一)農村再生應兼顧農業生產結構之調整

由於政府財源有限，而農業多年來較受關注的問題不僅是農村生活與生產環境不佳的問題，應該是農業經營與經濟上的相關問題，諸如農業產銷體系不穩定、農民收入偏低、農民高齡化趨勢以及農業無法吸引大量年輕人力回流等。雖政府有意透過農地再生條例，改善農村生產與生活環境，藉以吸引年輕營農人口回流，同時創造農村新的就業

機會。但就業方面的提振，理應是藉由改善農業經營結構以及提高農民營農報酬的方式，方可竟其功，絕非僅靠著改善硬體上的生活環境與基礎設施就能吸引許多人回村工作。

台灣在民國 60-70 年代經濟起飛以後，經濟結構改變，城市發展失衡，農村人口大量外移，農業勞動力出現斷層以及老化現象。這些問題之解決應不單單只是改善農村生產或生活環境而已，而是應如何改善農業經營的賺款能力、降低農業收益因產銷失衡而大起大落與經營風險、創造農業經營的多元價值等。農村再生條例強調的政策目標係立基在「農村整體發展之需」，重點多半擺在改善農漁村環境的硬體設施以及文化層面，並藉由土地的劃設、調整、以及整備，來達到農地活化與農村再生的目標。但是，對於如何根本地改善農村經濟以及農民的營農能力，則付之闕如，偏離了「農村整體發展之需」的精神。著重在土地層面的整體規劃，甚且引發農地投機與炒作之問題，導致農地流失與生產環境惡化，不可不慎。

(二)應由中央與地方共同合作以改善農村的生產、生活以及生態條件

農村再生實應首重改善農村經濟，幫助農業發展；其次則是改善社區的生活條件與生態環境，提升生活水準，以及維護農村特質與農村風貌。因此，農村要再生將不僅是單一面向的建設工作。以歐洲為例，歐盟為改善歐盟區內區域發展的差距，尤其是協助經濟衰退地區的鄉村也能達到歐盟一般富裕的生活水準，設立了「歐盟結構基金」，且依照區域政策、社會政策以及農業結構政策三個面向，分別成立了「歐洲區域發展基金」、「歐洲社會基金」以及「歐洲農業指導與保證基金」。就農業結構的改善而言，歐盟是同時透過上述三個結構基金來進行，而相輔相成，並非僅著重單一層面的支持。另一方面，除了由歐盟提供資金協助各地區農村結構的改善外，各國以及各個區域發展基金仍然需參與此項工作的推動。以德國為例，在 70 年代德國聯邦政府與各邦政府之間就成立了「共同任務」，目的在「改善農業結構及保護邊界」，且依「共同任務」的協議聯邦與各邦政府每年均共同編列預算，聯邦政府出資 60%，各邦政府則配合 40%（劉健哲，民國 85 年）。

由此可見，農村結構的改善不應只侷限在改善農村生活環境等硬體條件上，仍需要有相關的農業政策、農村政策以及社會政策的共同支持，加以搭配而進行。另外，經費的編列上也不能僅由中央政府全部支助，應由地方政府分攤編列預算並持續將資金運用在個別問題地區以及個別問題方面之解決。

五、鼓勵社區居民參與社區發展之規劃工作，落實「由下而上」的精神

(一)秉持由下而上的精神應可避免利益不當分配的問題

農村再生的另一特點，就是「由下而上社區自主參與制度」的設計。其概念主要是希望透過農村社區自主參與農村再生計畫，根據當地的發展需求，提出具體的計畫書與構想，之後再層層往上彙整至中央，形成符合地方發展需求的計畫。具體概念如圖 1 所示，至於詳細的申請流程，則如圖 2 所示。

農村再生推動架構

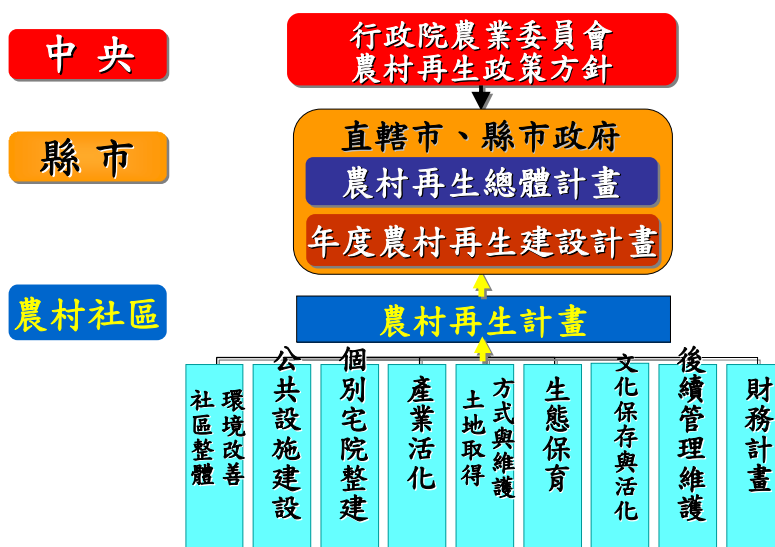


圖 1 農村再生推動體系與分工

資料來源：農村再生條例政策說帖

此一政策立意甚佳，但是礙於台灣特殊的社會與政治環境，近期也成為公眾廣泛討論的焦點之一。從目前社會輿論的發展方向看來，似乎許多專家學者比較擔憂（圖 2）的第一步驟（step 1），在地方推舉農村社區代表之際，容易受到地方派系的操弄或是黑道介入與把持，或是經由自發性的勾結形成利益團體，競逐將所屬的農地藉機劃入待變更農地的對象，成就農地投機與炒作的目的，造成農地流失的浩劫。

事實上，村民為農村規劃建設之主角，從村莊發展概念的構思、規劃建設計畫的研擬以及村莊發展重要決策之參與，村民即時的、積極的參與為農村發展建設成功的重大保障。亦即農村建設是一種由下而上的規劃過程，必須透過「村民參與」來促成規劃建設的圓滿進行。因此「由下而上」的精神乃著重在鼓勵社區村民參與社區建設，引導村民去思考社區內在產業發展、建築景觀、公共建設、文化保存、社會照顧等各層面的需求，之後再將構想集結彙整之後提出計畫加以研討。此外，當農地因地方上的發展需求進行土地開發與變更時，可透過農地重劃的方式劃定各土地功能分區，並搭配土地估價制度，估算不同土地間的合理換地比例，作為土地交換分合的依據，而非僅由少數人把持整個土地變更的利益。據此，輿論所擔憂之地方勢力把持不當利益的現象應可以予以避免。

(二)落實「由下而上」的精神仍須有更具體的配套措施

縣市政府或中央的審查方面，應設立一定的評選準則，挑選出需要優先補助的社區加以支持，並依照執行構想計畫時的合理經費需求，撥付經費款項。雖然目前農村再生條例，已初步融入了「由下而上」的精神。但是仍然欠缺如何引導社區居民就各個層面

來參與以及輔導其思考社區的發展方向的具體運作機制，來加以落實。以德國為例，在鼓勵「村民參與」社區規劃，落實由下而上的作法上，乃藉由鼓舞及輔導村民依興趣和專長，自發性的參與農村發展各種不同議題的工作小組(例如產業、公共建設、住宅改善、鄉土文化、景觀與生態等)，並與規劃專家共同研討及規劃社區的發展方向，由下而上凝聚出社區真正的發展需求。另一方面，此作法也有助於鼓勵村民在規劃過程中充份表達意見，透過密集的交流討論，提高社區居民對社區的凝聚力以及農村規劃的認知。如此農村建設之結果才能符合村民之期許，亦能對於其他村莊的農村的規劃有良性誘導與教育的長遠效果。

因此，由下而上和地方的溝通不僅是召開說明會、實施行問卷調查或和地方農民訪談而已，而是應該進一步將村民組成幾個工作小組，針對農村再生對產業及所得的影響等議題加以討論，並由專家引導村民討論並解決他們自己的問題。假若在「由下而上」的作法上已預先以 100 萬元作為工程發包的分野(如圖 2 step 7)，而非視實際需求與必要性設立補助的優先順序，輿論所憂心的利益團體介入問題則難以避免。

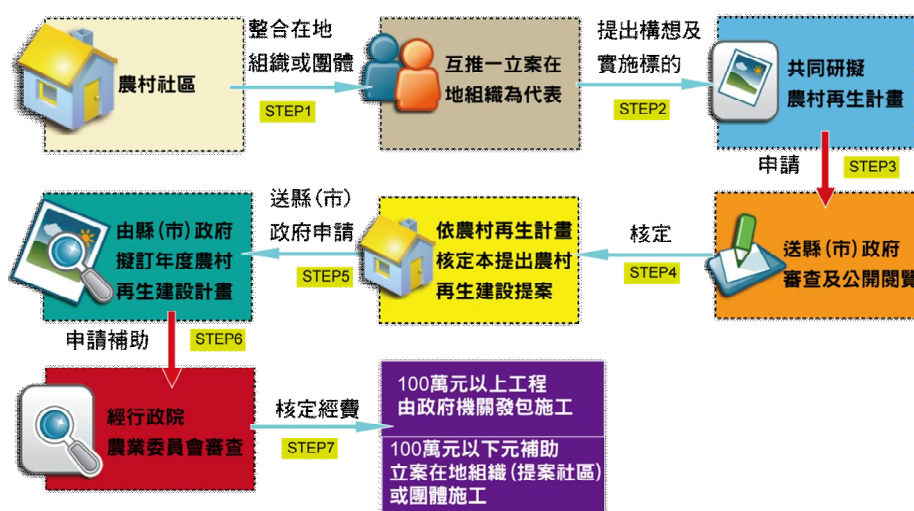


圖 2 農村再生計畫推動機制

資料來源：農村再生條例政策說帖

六、農地用途的規劃與開發應兼顧公平且利於農業的持續發展

(一) 整合型農地重劃與農村社區範圍擴展之意涵，應予確立

農村再生條例所提「整合型農地重劃」乃希冀透過農業結構的改善，以提高農業競爭力，其概念值得肯定。然而第十六條規定之意涵不明，其與第十五條農村社區範圍擴大方式之關連性如何，亦未釐清。此外，長期以來，台灣公共建設用地之取得均以「徵收」為手段，未能尊重農民擁有農地的「耕種權」與「生存權」，衍生許多社會經濟問題。該條例雖擬改變此一作法，但便宜行事—「徵收」的傳統思維，依然存在。

考量農村社區更新以及社區擴展之需求，宜排除「徵收」之手段，進行土地估價，實施「整合型農地重劃」提供住宅及公共設施所需用地，以改善村莊的交通道路，並且興建必要的農業設施，促進農業發展。配合農村現代化發展之需求，「整合型農地重劃」之土地利用應兼顧：1.產業現代發展之要求，包含農業生產設施以及農村產業發展之需要。2.農村社區(鄉村區)擴展之需求，包含因應社區更新以及農家子弟留村住宅用地之需求。3.農村公共設施用地之需求，包含道路、農村綠帶、廣場、公園及休憩場所等。4.農村景觀及自然保育之需求，包含動植物棲息場所，水體溪流自然化等。

(二)主管機關應公平有效的取得「整合型農地整備」之所需土地

依「農村再生條例」(草案)第26條之規定，主管機關擬訂農村再生發展計畫時，可選定範圍實施「整合型農地整備」(如圖3所示)，經選定之範圍內私有土地所有權人超過3/5，且其所有土地面積超過範圍內私有土地總面積2/3之同意；不同意被劃入的私有地主，僅能選擇被徵收或價購。根據此條例的規定，在推動再生計畫過程中，對於所需土地的取得，似乎只要滿足法定的人數門檻，就可逕予執行，對於那些不願意參與計畫的地主，並無提供其他的選擇，只能默默的被徵收或是價購，有違基本的人權。

此種以公告地價強制「徵收」土地的強硬作法，往往容易造成少數人負擔土地損失、農場遭受分割以及農地被徵收後，農民喪失謀生工具，無法耕種之情形，引發許多社會經濟問題，連帶公共建設工作也難以順利推行(劉健哲，1996)。借鑒德國的農村規劃經驗，其乃透過農地重劃以配合農村再生所需用地的取得，不但可避免以上問題之發生，同時可達成農村規劃與發展的三項基本目標：1.改善村民的工作與生活條件，2.保存並維護農村傳統風貌與獨特風格，3.維護自然之景觀與生態環境(劉健哲，2006)。施行的方式為：政府在選定範圍實施「整合型農地整備」時，先行在公開市場購買其他農地，作為與農民交換所需土地的籌碼(亦可以現金補償)，並搭配土地估價制度，進行土地的交換分合。另一方面，公共建設所需的用地，則是由重劃區內的眾多土地所有權人共同負擔(捐地比率不超過5%)，而非僅以公告地價強制徵收的方式單獨由少數人來承擔。

如此一來，一則可透過土地交換分合的方法，協助政府取得農地再生的用地，避免民怨或農民抗爭；二則可使欲繼續從農者得以保留農地或重獲另一農地之補償為生；三則可消弭或減少農場或農業生產環境在農村再生推行時所受衝擊，避免農場被分割成不符合生產經濟的坵塊，使農場在重劃後重新整合及整理，合併成一完整的坵塊。

整合型農地整備架構

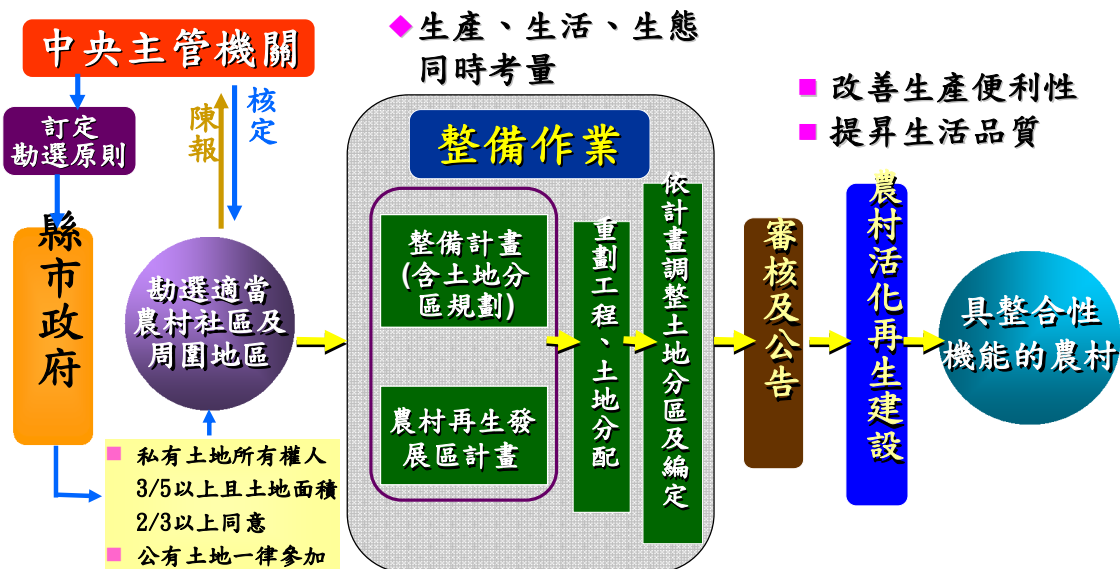


圖 3 農村再生發展與整合型農地整備構想

資料來源：農村再生條例政策說帖

(三)應引導農宅與農舍集中興建在「整合型農地整備」的用途上

草案第 28 條規定，直轄市或縣（市）主管機關應就選定範圍內之農村社區集中規劃，並將「農地興建農舍之需求」及「所需公共設施」同時納入。其政策乃希望藉由「整合型農地整備」用地的劃設，引導農舍在特定的地區內興建。

然而，依照第 26 條的作法，「整合型農地整備」用地的取得乃由主管機關選定範圍實施。亦即，被劃入鄉村區的農地未來有機會轉成建地，且能夠在土地上蓋農宅，至於沒被劃入鄉村區土地的農民，將無法透過整合型農地整備的劃設，取得適合蓋農舍或農宅的土地，以致農地蓋農舍，甚且違規興建農舍、農宅的問題仍難以杜絕。

因應此問題，可經由農地重劃配合「整合型農地整備」的實施，進行土地間的交換分合，讓農民可以自由選擇是否依照土地估價後的換地比例，交換鄉村區預留發展用地作為興建農宅之用，或是選擇用被劃入鄉村區的預留發展用地換取農業區的農地繼續從事農作。如此一來，除了可以增加鄉村區的建築用地與公共設施，改善村民的生活條件外，尚可以避免農民隨意在田中蓋農宅，且農民也不至於因農地釋出或變更而喪失謀生之工具，農業仍可持續發展（劉建哲，民國 85 年）。

參、結語

政府推動農村再生立意良善，然而由於立法尚未周延，反而淪為農發條例修正後為農地使用亂象作解套的寓意。農村的再生不僅需考量農業生產、農民生活以及農村生態等三方面的環境因素，政策的方向更應能呼應農民內心殷切期盼的農業經濟改善的需求，藉由設計合適的配套措施，引導民眾參與農村再生的規劃，凝聚社區共識以及呈現出社區發展的真正需求。此外，基於政府資源有效利用與配置的考量，應合理編列所需的預算規模以及注重預算執行的效率，避免經費浮濫以及導致農地投機炒作，造成資源浪費以及農地的流失問題惡化。另一方面，政策執行過程中除妥善規劃再生計畫外，仍應考量土地或建築物所由權人的基本權益，盡量避免以家長式或權威式的方式來引導農地或農村資源的配置，方可真正達到照顧農村居民福祉的政策目標。

基此，農村發展在整體性、綜合性與長期性的發展架構下進行，才能達成改善村民的生產條件與生活環境，維護農村之風貌與獨特風格、保育自然以及維護景觀之目標，亦唯有農村的產業發展與經濟繁榮，村民的生活與居住環境得到改善，農本文化與農村的根源得到重視，農村景觀及風貌與健康的綠色空間得到維護，則農村的活力可以持續，村民才能「安居」而樂業，台灣農村的明天亦將能展現新貌。

參考文獻

1. 台灣農村陣線，2009年5月26日立法院農村再生公聽會文字記錄。
http://talk.news.pts.org.tw/2009/05/blog-post_26.html
2. 廖本全（民國98年）農村再生公聽會，台北大學不動產與城鄉環境學系，民國98年03月31日，
<http://blog.roodo.com/aboutfish/archives/8612605.html>
3. 劉健哲（民國85年），農業政策之原理與實務，啟英文化事業有限公司出版。
4. 劉健哲（民國95年），城鄉新風貌—德國之農村與規劃，詹氏書局出版。
5. 劉健哲（民國97年），台灣農村的明天，農訓雜誌，2008年6月。