

農村規劃之發展前景與方向

邱茂英*

本文為作者應國立中興大學農村規劃研究所所長劉教授健哲之邀，於民國九十一年十二月二十日在該所發表專題演講的內容。作者首先誠摯地祝賀該所的設立，因為，展望二十一世紀國內外政經情勢及農業發展，「農村規劃」有很燦爛的前景，所以該所的誕生具有時代意義。作者並勉勵該所，培育人才，規劃建設「富裕」及「自然」的農村，促進農業現代化，使我國農民在二十一世紀能更有信心，更有尊嚴。

壹、「農村規劃」現階段的內涵

「農村規劃」依各國主客觀環境、經濟及農業發展的階段不同，其內涵也會有所差異。展望二十一世紀國際經貿及環保新情勢，以及農業在我國二十一世紀整體國家建設中的新定位，現階段的「農村規劃」內涵至少包括下面三個層面：

一、生產層面

廣大的農村地區是農民從事農業生產的場所，也是農民所得主要來源。所以，農村規劃必然涉及農業及其他產業發展。有效率的農業生產，必須透過良好的政策，落實到區域及農村地區，農村規劃的主要功能在建構一個良好的生產環境，促進農業發展，並提高農民所得。為達此目的，規劃時必須依據農業資源的分佈，各地區地理自然環境以及產業發展的需求，妥為規劃，然後透過政府的公共投資、土地利用管理相關措施，提升農民的經營效率，進而促進區域的均衡發展。

* 邱茂英為前行政院農業委員會主任委員，現為行政院農業委員會顧問顧問

二、生活層面

其次，農村社區是農民居住的地方，如何透過「硬體」及「軟體」的建設，使農村在經濟、社會、人文及景觀等方面提升水準，進而改善農民的生活，為農村規劃的第二個重要功能。另外，農村有山、水、河川及海洋，具有「自然景觀」及「鄉村特色」，尤其國人年平均所得超過一萬美元之後，廣大的農村地區已成為國人休閒旅遊的好去處。如何結合自然景觀、鄉土特色以及文化資源規劃「農業休閒區」，讓國人能夠享受田園之樂，將為農村規劃發展的新趨勢。

三、生態層面

農村規劃的第三個層面就是生態保育及環境維護。因為農業資源的開發有其極限，唯有透過妥善規劃的生態保育及環境維護才能達到國土保安，提升全民生活品質並確保產業永續經營。同時配合國際新潮流，環保全球化已形成共識，而且各國必須履行國際責任。是以，農村規劃，除生產及生活層面之外，生態層面的規劃是不可或缺的。

由上面農村規劃三個層面瞭解，農村規劃是「綜合性」、「多功能」的規劃，其複雜性當然很高，必須政府、產業團體、農民、及學術機構學者專家全力推動合作才能有很好的績效。

貳、「農村規劃」之發展前景

讓我們從宏觀、前瞻的觀點，亦即從二十一世紀國際及國內政經、社會及農業發展的新情勢來進一步探討。

一、生產層面，即農業產業層面

從二十世紀的末期，政治經濟區域化、貿易自由化已成為世界潮流，這種潮流在二十一世紀將繼續延續並有更強化之趨勢。我國是國際社會的一份子，當然要順應此一潮流，是以政府經過長期的努力，終使我國成為世界貿易組織〈W.T.O〉的一員，融入世界貿易組織體系，為國家整體經貿發展開創新局。但對農業部門來說，因必須逐漸開放農產品市場、降低關稅及減少農產品總補貼，國內農產品將面臨強大的市場競爭壓力。面對加入世界貿易組織對農業的衝擊，政府應全盤快速重整農業產業結構，建構一個以市場為導向，具有高度競爭力的新農業產業，以維農業持續發展。

然而，農業產業結構的調整又涉及農地資源的重新分配與管理。我國長期以來，農業部門擁有全國大部分的土地資源，隨著貿易自由化，以及農業產業結構的全盤調整，農業部門的土地資源，必有釋出的空間。從國家建設的觀點，工商業的發展、交通建設、市鎮的開發與擴展，全民居住環境的改善，需要更多的土地加以挹注，以應整體國家發展之需。是以，政府必須配合整體國家發展及農業產業結構的調整，適時調整農地政策，建構新的農地分配與管理制度。尤其是農業產業結構的調整及農地資源的重新分配利用，如果沒有一個良好的農村規劃機制，使美好的政策透過區域發展規劃，落實到廣大的農村地區，當然會影響政策目標的達成。

值得欣慰的是，民國八十九年一月修正公布的「農業發展條例」，有幾條新增或修正的條文在這方面有了新的突破。其中第八條新訂：「主管機關得依據農業用地之自然環境、社會經濟因素、技術條件及農民意願，配合區域計畫法，建立適地適作模式。前項完成農地利用綜合規劃計畫地區，應至少每五年通盤檢討一次。依據農地發展情況做必要之修正。…」另第九條新訂：「中央農業主管機關為維護農業發展需要，應配合國土計畫之總體發展原則，擬定農業用地需求總量及可變更農地數量，並定期檢討。」第十條修訂：「農業用地於劃定或變更為非農民使用，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意；其變更之條件、程序，另以法律定之。」又第十四條：「中央農業主管機關為保護及改善農業生產環境，有效管理農地之使用，並改善農村社區條件，應設置農村規劃發展局，…。」

憶我國政府於民國六十三年制定公布區域計畫法，農委會前身農復會為配合六十二年公布的「農業發展條例」第十五條劃定農產專業區之意旨，自六十三年起著手進行「台灣地區農業發展之規劃」並且建立各縣市暨鄉、鎮土地利用現況圖與農業區域發展現況初步構想圖等，並於民國六十九年完成全省及各縣之農業初步規劃。民國七十二年修定公布的「農業發展條例」第二十一條明定農業主管機關應規劃農業生產區域。民國八十九年該條例又增訂第八條條文，對區域性的農地利用綜合規劃，賦予法定地位。而多年來，農業與非農業部門對土地資源的競爭衝突，也透過農業發展條例第九及第十條的規範，使農地資源的分派與管理，更能兼顧農業發展與整體國家建設之需。尤有進者，訂定「農村規劃發展局」的設置，使農村規劃的機構，在二十一世紀踏出了重要的第一步。

二、生活層面，即農村建設層面

台灣光復初期，農地集中於地主，不但影響農民生產意願，也造成農村社會的不安定，因此，政府毅然實施土地改革。從民國四十年代到五十年代中期，因佃農已成為自耕農，大大地激發其增產誘因，加上政府對農業技術的創新推廣，使農業在這一階段快速成長，農民所得亦快速增加。這一階段的農村社區建設，得力於農民所得增加之後，興建或修建自己的農宅，使居住環境普遍獲得改善。從政策面來看，這一階段政府政策重心為農業發展，而社區建設並非重點，此可從民國六十二年制定公布的「農業發展條

例」可見一般。該條例含有農地利用、農業生產結構、農產運銷與價格、農業金融與保險、農業研究與推廣等專章，獨獨欠缺農村社區建設及農民福利之條文。直至民國七十二年八月「農業發展條例」修定公布時才獲得重視，該條例增訂「農民福利與環境」全章，第四十五條明定：「為增進農民經營意願，改善農村生活環境，政府應籌措經費，加強農村基礎建設，推動農民生活福利措施，充實農村醫療設施。農村社區之更新，得以實施重劃或區段徵收；其辦法由行政院定之。」此項條文顯示政府政策已兼顧農業發展及農村建設，並奠定了農村社區建設的法律依據。

民國八十年代，政府開始積極談判加入世界貿易組織〈當時 W.T.O.之前身 G.A.T.T.〉。依照該組織的規範，農業部門產品開放並減少生產補貼，在在都會減少農民的收益，因此，政府研擬的農業政策，也轉移加強在該組織規範所容許的綠色政策〈Green Policy〉、農村建設及農民福利等方面。於是政府在八十九年一月修訂公布「農業發展條例」第六章農村福利與環境維護，相關的條文便有相當大的突破。其中第六十一條修訂：「為改善農村生活環境，政府應籌措經費，加強農村基層建設，推動農村之社區更新，農村醫療福利及休閒文化設施，充實現代化之農村社會環境。農村社區之更新得以實施重劃或區段徵收的方式為之」另外第六十三條新增條文，對休閒農業有詳細的規定：「主管機關應依據各地區農業特色、景觀資源、生態文化資產、規劃休閒農業並輔導管理休閒農場之設置…」，又，政府為配合該條例另於八十九年一月同時制定公布「農村社區土地重劃條例」，以促進農村社區土地合理利用，改善生活環境。此項條例的公布使農村社區更新的兩項手段：區段徵收（依平均地權條例機關規定）及土地重劃，得有法律依據。綜上所述，農村建設的政策及相關法令經過階段性的演變，燦然大備，但仍需要妥善規劃執行，方能落實到農村社區，嘉惠全國農民及國人。依據農業發展條例第十四條應設置之農村規劃發展局，勢將擔負此一重任。

三、從生態面看，即生態保育及環境維護層面

我國在二十世紀經濟發展過程中，林地及山坡地過度或違法開發利用，嚴重影響了涵養水源及水土保持的功能。部分沿海地區亦過度超抽地下水供養殖之使用，導致地層下陷。農業部門及工業部門均有大量廢棄物或廢水的排放，使土地資源及水資源受到污染，不但破壞生產環境亦危害國人健康，更威脅到國人的生活安全。展望二十一世紀，生態保育及環境維護是農業及國家整體建設重要的一環，政府應在治山防洪、水土保持及環境維護及污染防治方面慎謀對策，妥善規劃，全力推動，才能達到國土保安，提升生活品質及產業永續經營的基本目標。

另外，在國際上，生態保育及環境維護已形成地球村的觀念，進行全球性的規劃並課以各國履行之責任。全球環境議題的討論，始於二十世紀的一九七二年聯合國在瑞典召開的「人類環境會議」，其後二十年，因全世界工商業及人口快速成長，導致全球環境更形惡化，聯合國再度於一九九二年在巴西召開「環境與發展會議」，會後發表「里

約熱內盧宣言」、「氣候變化綱要公約」、「生物多樣性公約」、「森林原則」及「二十一世紀議程」等重要文件，不但對地球永續發展的理念達成共識，並訂出實質具體規範由各國推動。及至二〇〇二年八月，聯合國又在南非的約堡集會召開「地球永續發展高峰會議」並通過宣言及行動計畫。綜觀國際上對自然生態保育及環境維護已形成潮流，我國為國際社會的一員，所以對所課予的責任，亦應全力以赴。

展望二十一世紀，我國的農業發展應兼顧生產、生活及生態的功能，俾能發展農業永續經營體系，此在民國八十九年一月公布修正的「農業發展條例」第二十三條第二項已有明確的條文規範，是以，農村規劃的內涵除了產業發展及社區建設之外，生態保育及環境保護之規劃亦應予以納入，才能符合二十一世紀國內外主客觀需求。

參、「農村規劃」之發展方向

一、政策面

從上面的分析，我們可以看出農村規劃在二十一世紀我國農業發展、農村建設及生態保育方面將扮演主要角色，因為農村規劃是將相關的政策措施落實到廣大農村地區的重要手段，以改善農村生產及生活環境，促進產業發展，提升農民生活品質，縮短城鄉差距，增進國土保安並提供國人擁有美麗景觀且有地方特色的農村休閒區域，調劑其身心。未來農村規劃發展的方向，首在政策面的凝聚共識，有了政策面的共識，才能制定好的政策措施及法令，來支持農村規劃的執行。我認為以下各點應在政府及國人建立共識：

(一) 農業在二十一世紀的重要性有增無減

農業部門的產值在總體經濟的比重，雖然相對減少，但是農業在生活及生態功能卻日益增加，況且為因應貿易自由化的衝擊，農業必須調整產業結構，使之成為具高度競爭力的現代化產業。而調整過程中，有農業部門所釋出的土地及水資源，將對整體國家建設作更大的貢獻。有此共識，政府才能制定二十一世紀的新農業政策、土地政策、國土開發政策、環保及生態保育政策，進而透過農村規劃一一藉以落實到各種計畫建設中。

(二) 農業發展及農村建設需要有社會正義的支持

農民所得因我國加入世界貿易組織之後，必受其規範之影響，所以農業生產方面的收益將相對減少，政府必須透過農村建設及社區福利的增加來加以彌補。尤其是農業提供寶貴的土地資源，創造綠色空間，維護自然生態環境，並配合整體國家建設，是以，

國人在享受經濟發展之際，政府在施政作為上，必須對經濟上蒙受損失的農民賦予更多的關懷與回饋，以符社會公平、正義原則。若此一共識得以建立，則農村建設政策措施才能兼顧農民生活及福祉的兩個層面，有利於農村規劃在社區建設時兼顧「軟體」及「硬體」建設。

（三）寬籌建設經費

農村規劃及其具體建設計畫的執行，涉及公共及公用建設，住宅的興建與維修以及社會福利相關措施的推動，經費甚為龐大。除來自於個別私人的經費之外，依先進國家的經驗，政府必須籌措巨額經費支持，而且長期持續有恆的貫徹，才能有成。有了此一共識，才能讓各級政府寬籌經費，透過預算的程序，付之實施。農村規劃是落實相關政策的重要工具，而充裕的經費，才是落實農村規劃的保證。

（四）農村規劃的終極目標在追求國家整體利益

從產業發展的規劃，農地資源的分派、利用、管理、以及社區建設，以至於自然生態保育，國土保安的規劃，需兼顧農業及其他部門的發展，需兼顧農民及國人的整體利益，更必須以前瞻的規劃追求國家建設長久宏大的利益。若有此一共識，「農村規劃」才不會偏頗，才不會失之公正，才可能受到各界的支持接受。

（五）農村規劃應有各界的參與

農村規劃具有多目標的功能並且有高度的專業性。是以政府行政及立法部門、農民團體及其他產業團體，農民及村民均應參與規劃，尤其一個民主開放的國家更有這個重要性。除此之外專家學者的參與規劃，諮詢及執行更是不可或缺。

二、法律層面

（一）農村規劃及建設是一綜合性、多目標、整體性的重要措施：

儘管過去一、二十年法令及執行層面，均有進步，但是到目前為止，政府尚未制定「農村規劃法」或「農村建設法」等特別法規作為農村規劃的依據。目前農村規劃所依據的法令來自「國土開發」、「農業發展」及「生態、環保」等三大體系，但均不完整。就以「國土開發」體系來說，其最上位是「台灣地區綜合開發計畫」（迄今尚未立法），其次則為區域計畫（依據區域計畫法），再下來的層次在都市方面為都市計畫（依據都市計畫法），在農村方面則為非都市土地使用管制計畫。此一體系最上位的國土綜合開發計畫尚未立法，是以對其下位的區域計畫無法律的約束力，而區域計畫下之市區或鄉鎮建設計畫更無全面性的銜接計畫。尤其是，非都市土地使用管制計畫，重點在管制非

都市土地，對整個農村地區綜合性的發展計畫，卻付之闕如。民國八十九年一月政府雖然頒布「農村社區土地重劃條例」，但其規劃範圍亦僅限於農村社區。

再就「農業發展」體系觀之，中央農業政策的制定，縣市及鄉鎮各層級並無整體完整的承接計畫，更無上、下約束力，使農村規劃建設無法有效推動，農業政策目標的達成，當然亦受到了影響。至於「生態環保」體系方面，問題亦甚類似。「農地重劃條例」雖然實施很久，對農業生產環境的改進貢獻良多，但迄今尚未將重劃區內生態保育及環境維護納入土地重劃計畫中，亦有美中不足之處。

(二) 面對這些困難，在立法方面，將來發展方向應該循下面各點努力：

- 1.儘速研擬「農村規劃法」或「農村建設法」，立法完成後頒布實施。
- 2.上述法律尚未完成立法之前，應就「國土開發」、「農業發展」及「生態環保」三大體系與農村規劃有關的法令內涵加以修訂，使上、下位的計畫得能承接貫徹，並使三大體系橫面的協調聯繫法令規定更為完整，以收相輔相成之效。
- 3.似可研究仿效德國在國土開發最上位的「德國聯邦空間秩序法」納入農業發展、農地利用、生態保育等重要政策條文，以確保農業在整體國家建設中與其他各部門保持平等的地位。
- 4.仿效德國「農地重劃法」，讓我國農地重劃條例亦有社區更新的條文，亦即研究將「農地重劃條例」與新公布的「農村社區土地重劃條例」合併的可行性。若能將農村地區區域性的生態保育及環境保護的條文納入，則更為理想。

三、執行方面

(一) 去農村規劃的執行推動，不但欠缺專法，亦無專責機關。民國六十年代起推動的「農業區域初步規劃」係由農業主管機關負責，而「農地重劃計畫」則由地政主管機關負責。七十年代起推動的「農漁村社區更新計畫」屬地政主管機關，而「坡地農村綜合發展計畫」、「平地農村綜合發展計畫」及「農村社區實質環境改善計畫」則屬農政主管機關。由於沒有專責機構，因此農村規劃缺乏整體性、前瞻性，且計畫與計畫間無法透過有效的機制加以整合，經費投入亦有重覆，亟待改進。

(二) 依據民國八十九年公布的「農業發展條例」第十四條之規定，中央農業主管機關應設置農村規劃發展局，此為農村規劃的專責機關，期盼政府早日設置，以收統一事權之效。惟依據條文，該局的職掌是保護及改善農業生產環境、有效管理農地之使用，並改善農村社區生活條件。反觀，目前農地重劃條例及農村社區土地重劃條例之地政主管機關亦有相關的職掌。因此，農村規劃發展局將來如果設置，農政主管機關及地政主管機關，如何妥善協調，將是農村規劃是否能趨於一元化的重要關鍵。

- (三) 由於執行的機關，有上述的問題存在，為一勞永逸，似可研究德國農村規劃專責機構的機制，即農村規劃主管機關隸屬農政主管部門，而主要的法規則是兼顧農地利用、社區更新及自然生態保育的農地重劃法。該國農村規劃及農地重劃已有百年以上悠久的歷史，因為有事權統一的法令及專責機構，農村規劃建設績效斐然。際此，農村規劃已成為二十一世紀我國農業發展及整體國家建設主要的政策措施，此一改革方向值得深思。
- (四) 除了組織體系之外，農村規劃涵蓋整個農村地區，軟硬體的建設必須有龐大的經費，同時因農村規劃具綜合性及專業性，因此亦必須有專業人才，方能有效推動相關計畫。政府在此二方面亦應更積極的慎謀對策，尤其經費的籌措應擴及各級政府並應詳予立法，而人才培育訓練，更應加強與先進國家的合作，以吸取其寶貴的經驗。

肆、結語

展望二十一世紀，我國農村規劃的遠景似錦，發展的方向亦甚樂觀。我們期盼政府（包括行政及立法部門）、產業團體、農民及國人、學術機構及專家學者均能積極參與這一具時代意義的農村規劃再造工程，使我們能全力發展有效率且永續經營的現代化農業，建設富裕與自然的富麗農村，進而增進農民的福祉，使農民建立營農的信心，提高其社會地位，使他們的生活更有尊嚴。願與大家共勉。