

# 台灣農村面臨之挑戰與機會

劉健哲\*

## 摘要

今後的農村，它不僅生產糧食與原料，同時也「供應」景觀與優美的自然環境，是自然保育與景觀維護的保育場。此外，隨著國民所得的提高以及渡假機會的增加，農村景觀的多樣性、自然性與優美性，吸引了都市人在農村地區的旅遊活動，使得農村同時也是都市人在閒暇時調劑身心、遊憩休閒的去處。因此如何使農村呈現生氣盎然的景象，並且維護其傳統風貌與獨特風格，為農村發展的重要課題。整體性的農村政策，因而必須採取所有合宜的規劃與準備工作，並且有效執行各項措施，以維護及改善農村的經濟、居住功能以及休憩價值，進而在農村地區創造一個長期性而良好舒適的生活環境。

關鍵詞：農村、農村規劃、農村發展政策

---

\*劉健哲為國立中興大學農村規劃所所長，亦為台灣農業經濟與農村發展政策制定之專家顧問。

## 台灣農村面臨之挑戰與機會

劉健哲

### 壹、前言

傳統的農村，為村民生產糧食與生活的共同體，村莊則為農村中建築相毗連的聚落單位。村民大都以農業生產為主要工作，或者依賴與自然及土地有關的產業為生；村莊的配置以及住宅型態亦以配合農業生產活動為主。因此，農村不僅是農民從事生產活動的地方，同時也是農民與其他非農民生活的空間，從事社會活動的場所。農村的社會因而結合了生產活動與生活機能，並且逐漸成為結合農場、村莊以及社會文化與宗教活動的地方，構成了一個有機空間共同生活，來達成以提供糧食為導向的目標。

與都市不同，農村社區與聚落呈現多樣性與獨特性的人文景觀與建築風格；許多農村的民俗節慶、農村的習俗、文物與古蹟不僅具歷史價值，並且也是農村生活的一部分。傳統農村的生活與農業生產活動密切相關，村民的生活勤儉而純樸，農村的社會是詳和而富人情味，村民也擁有對農村的歸屬感。此種具歷史意義的社會習俗與生活方式，使農村的生活較之都市更具特殊的合乎人性尊嚴的生活品質。加以農村廣闊的田野與綠地，優美的自然環境及景觀皆為都市所望塵莫及。

以上農村的機能與結構，在高度工業化社會的今天，仍然存在。惟隨著社會經濟的快速發展，農村的角色與功能逐漸改變，農業不再是農村就業與所得的主要來源。農村就業機會缺乏，公共設施不足與建設落後，生產與生活環境改善有限…，凡此種種均導致農村人口外移，區域發展失衡，農村呈現老化、衰退與凋蔽的景象，逐漸脫離其原有具生產力、活力以及吸引力的面貌。

## 貳、農村發展之問題與前景

### 一、問題

農村社區形成之初，雖無整體規劃，村莊的配置以及住宅型態亦以配合農業生產活動為主。隨著社會經濟的發展與農業結構的改善，早期農村聚落以農業生產為主體的發展型態，已難以配合農村現代化發展之需求。

由於農村經濟繁榮，現代化的家電產品以及機動車輛在農家的使用逐漸普及，卻因農家房舍老舊狹小，而無適當的安置空間，零亂雜陳的結果，使得室內更形雜亂擁塞，空間使用機能混雜。隨著農業結構的改善，以及生產力提昇的要求，農業機械化程度普遍增加，農家一則無寬敞的空間以及適當放置農業機具的場所而放置在外，造成機件損耗以及生產效率的降低。二則即使農宅空間夠大，有其放置農機具之地方，亦因社區巷道狹窄，致大型機具及運輸車輛進出困難，減低工作效率。

農村聚落長期任其自然演變之結果，不僅住宅空間狹小通風採光不良，而且生活改善必要之公共設施缺乏，巷道狹窄，水溝淤塞不通，加以風水觀念作祟，農宅配置亦顯得歪曲不整，有些農家出入之通道，並且須經他人宅院，影響村民之生活。此外，由於農村人口外移，造成許多空屋存在，且年久失修，乏人照顧而老朽損壞。有些農戶則隨著農家子弟的成長，顯得居住空間狹小，結果不是無以維持基本之生活條件，就是在農宅旁邊搭建臨時建築，零亂、殘破，影響觀瞻與農村風貌甚鉅。

農村社區土地又因為多子繼承均分的關係，所以土地共有人很多，世代相襲的結果，土地權屬複雜。隨著社會經濟發展，農家子弟成長以後，由於農村區發展受限，農民不易改建及擴建原有住宅，村民因而未能隨著經濟條件改善而擁有優質的居住環境。由於農家子弟長大以後需要寬敞的空間與居住場所，在鄉村區建地不足，公共設施缺乏，生活環境難以有效改善的情況下，只得允許農民在其耕地上興建農宅，滿足其生活改善之要求。在農地上興建農舍，不僅影響農業生產環境與農村景觀，其所衍生的農地管理問題亦趨複雜與嚴重。

農民所得偏低，農村就業機會缺乏，雖是導致人口外移的主要原因；涉及廣大農村地區的非都市土地使用管制計畫，對於農民居住地區一鄉村區的編定，只有劃定管制而無後續的規劃、發展與建設，致許多鄉村區逐漸老舊沒落，發展不足，亦是重要原因。

針對以上問題，政府卻缺乏一套整體性的農村發展法令與政策予以規範因應；往昔我國農業發展政策的重點大都集中在產銷、市場、成本與收益、農民所得等個別產品之效益與所得提昇方面，對於農村整體發展與規劃建設層面，較少顧及。因此缺乏整體性的農村發展政策，農村建設的相對落後，城鄉發展差距的擴大，才是農村人口（尤其是年青就業者）大量移居都市的重要因素。

多年來政府雖然致力於農村基礎建設與實質環境改善計畫的推動，然而一則由於缺乏農村發展政策的指導以及相關法令的配合，導致整體性與綜合性發展規劃不足；二則

由於政府部門缺乏農村發展與建設的專責機構，無以有效制訂整體性與前瞻性之發展策略，引導農村地區的發展。

## 二、整體性的農村發展政策

今後的農村，它不僅生產糧食與原料，同時也「供應」景觀與優美的自然環境，是自然保育與景觀維護的保育場。此外，隨著國民所得的提高以及渡假機會的增加，農村景觀的多樣性、自然性與優美性，吸引了都市人在農村地區的旅游活動，使得農村同時也是都市人在閒暇時調劑身心、遊憩休閒的去處。因此如何使農村呈現生氣盎然的景象，並且維護其傳統風貌與獨特風格，為農村發展的重要課題。整體性的農村政策，因而必須採取所有合宜的規劃與準備工作，並且有效執行各項措施，以維護及改善農村的經濟、居住功能以及休憩價值，進而在農村地區創造一個長期性而良好舒適的生活環境。

隨著貿易自由化及受 WTO 規範的影響，過去政策著重在農業保護所採取的市場與價格政策亦將逐漸調整。農業保護的程度雖然有所降低，對農民的照顧與福利的增進卻不容絲毫減少。因此積極尋求及採取價格支持以外的農村政策(例如加強農村社會安全及對農村的公共投資以及農村生活環境的改善等)，為重要的發展課題。農村政策涵蓋生產、生活與生態層面，它乃從生產面來創造農村的經濟力，促進產業發展，進而從生活面與社會面來照顧農民，增進農民之福祉以彌補相對偏低的農民所得，並且從生態面來兼顧自然保育、景觀維護，因而是應予採行的發展政策。

整體性的農村發展政策實應兼顧以下層面，才能滿足村民生活改善之要求，以及社會對農村之期許。

— 產業現代化發展之要求，包含農業生產設施以及農村小型工商業發展之需要，以振興農村經濟。

— 農村建地擴展之要求，包含因應農舍興建、農宅更新以及農家子弟留農、留村住宅用地之需求，以有效解決農地興建農舍衍生之問題。

— 農村公共設施用地之需求，包含農村綠帶、廣場、公園及運動場所……等，以創造農村優質的生活環境。

— 農村景觀及自然保育之需求，包含野生動植物棲息場所、水體溪流之自然化……等，以增進農村的獨特性與優美性。

## 參、農村發展之挑戰與對策

### 一、挑戰

隨著工商業的快速發展，政府施政偏重都市建設，致使城鄉發展失衡，雖然農政單位近年來亦致力於農村基礎建設與實質環境的改善，然而總體而言，如前所述，一則由於缺乏農村發展與建設的專責機構，無以有效制訂整體性與前瞻性之發展策略引導農村地區的發展；二則由於缺乏農村發展計畫的指導以及相關法令的支持，以致整體性、綜合性與前瞻性發展規劃不足，不易達成農村整體發展之目標。

#### （一）缺乏專責機構統籌農村發展與規劃事宜

農村發展涉及層面甚廣，涵蓋硬體與軟體建設，包含產業發展、公共建設、社區更新、住宅整建、社會文化以及自然保育及景觀維護等方面，具整體性與綜合性，實有賴專責機構加以統籌，全力推動。此一牽涉整體農村發展事宜之工作，政府部門不是缺乏專責的主管機關加以統籌推動，就是分由多個部、會、署加以主管，分散在各部會層級之下亦所在多有；不僅難以集中事權，發揮其應有的功能，更難以有效研擬發展政策加以規範引導，以配合發展計畫來指導整體農村地區之發展。地方之執行層面，亦缺乏農村發展之管理及統籌機制。

由於缺乏政策引導及有效規範，致公共建設的進行，偏向硬體設施，不僅忽視社會文化層面與生態環境維護之要求，並且破壞了農村的景觀與風貌。如此，不僅農村居住環境與工作條件之改善有限，農村自然景觀及人文特色亦無法有效維護。

隨著社會經濟的快速發展，今日社會所賦予農村之角色逐漸增加，農村問題無以解決，城鄉發展差距加大，都市也將由於人口過度密集而問題叢生，問題亦將永無解決之期。政府雖極力謀求農村之發展，迄今卻仍無專責機構的統籌；不僅無以有效研擬農村發展政策加以規範引導，而且專業人才不足，致規劃理念模糊不清，整體性、綜合性之考量欠缺，難免造成投資錯誤與資源浪費情事，影響建設成效。

#### （二）缺乏農村發展與規劃之法律體系

如上所云，農村發展規劃涵蓋範圍甚廣，包含產業發展、生活改善、鄉土文化以及自然保育、景觀維護等方面（圖 1）【註 1】。因此農村建設應在具整體性、綜合性與長期性之農村發展計畫的指導下來進行，以達成改善村民之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、維護景觀等之目標。缺乏農村計畫的指導，各項農

註 1 劉健哲，富麗農漁村之發展規劃與建設，臺灣經濟月刊，民國 86 年 2 月 1 日，242：44 頁。

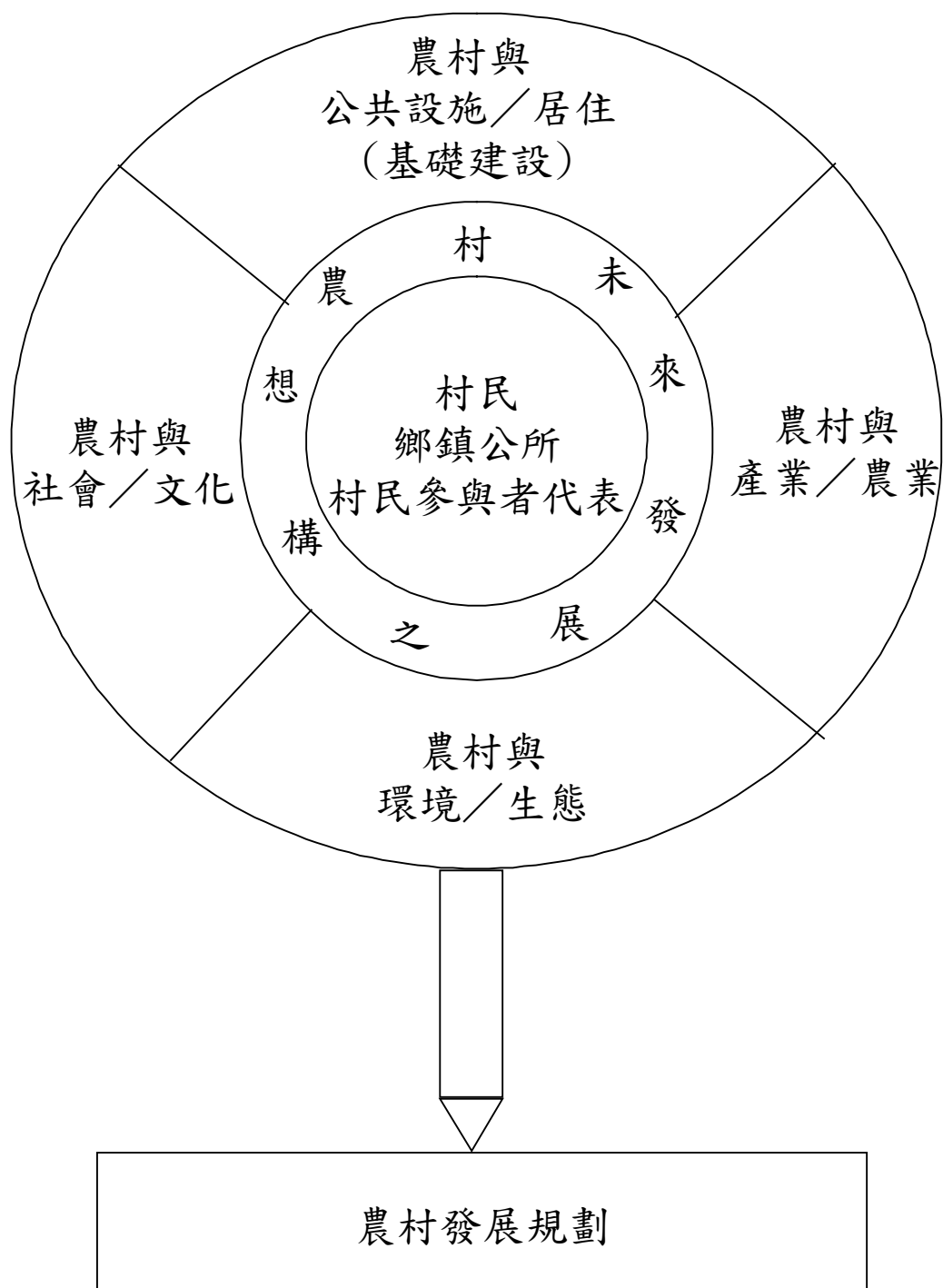


圖 1：農村發展規劃的四個層面（劉健哲，民國 86 年）

村規劃建設不僅無以相互協調配合，收相輔相成之效，建設工作亦難免零星分散，為求短期效益而忽略總體發展之要求，影響農村建設的長期利益【註2】。

目前政府推動農村建設工作所依據之法令，間接法令雖多，特別顧及農村之特性以及村民需求，能夠規範引導農村整體性、綜合性建設之法令則付之闕如。

由於農村發展涉及農村土地利用及規劃、農村建築計畫及管理、農村生態及景觀等方面，是國土規劃的一環，與村民權益之關係亦最為密切，目前卻無特別法加以規範。缺乏適當的法律規範及政策指導下，公共建設的進行，道路的拓寬，房舍的整建往往破壞了農村的景緻。許多新建農宅之格局與造型，未能妥為規劃誘導，任憑為求改善生活的村民自行摸索與盲目投資，不僅無以滿足農民工作之需要與生活改善之要求，卻造成農村整體風貌與環境之破壞。如此不僅農村居住環境與工作條件之改善有限，對農村風貌的維護也未給予應有的重視，使農村呈現紊亂與不調和的景象，逐漸脫離其傳統景緻與獨特風格。

### （三）欠缺農村整體性、綜合性與長期性規劃理念，致總體效益不易顯現

目前有些農村零星建設以及小型實質環境改善之工程，大多著重在救急性與局部性的短期效益，欠缺整體性投資建設之概念，致使資源之分派難以合理有效，發揮農村建設之效果【註3】。如此不僅將造成農村建設的不調和，有限資源亦無以產生預期效益，農村發展問題依然存在。實質環境改善、住宅輔建等著重硬體建設之計畫，雖然有其工作之重點與要求，卻也不能完全忽略農村產業與鄉土文化發展之要求，農村文物古蹟以及農村風貌及景觀的維護。缺乏整體性與長期性發展規劃之結果，農村建設不僅無以配合該地區長期發展之需要，導致投資錯誤與資源浪費，而且對農村的景觀與傳統風貌帶來破壞。另一方面由於實施之計畫零星分散，未能加以統籌規範，在人力物力有限的情形下，難免造成力量的分散與成效的不彰，遑論總體效益之顯現。

### （四）農村發展規劃之期限短促，無以兼顧整體性、綜合性與長期性發展之需要

由於規劃係著眼於長遠的目標，為現階段的建設奠定長期性的基礎；因此規劃與建設是一長久而永續性的工作，不應要求立竿見影之效而只著重硬體建設並且草率完成。目前我國農村規劃通常在2-3年內就必須同時完成規劃與建設的工作，規劃期限尚不及一年。在此短暫的時間內，不僅難以全盤瞭解農村之產業，人文及景觀，歷史文物，土地利用，農村建築與生活等各方面之現況與問題，基本資料之調查與收集尚未週延，對當地農村的特性與村民的需求亦未完全掌握。在有限的規劃期限下，亦導致規劃過程的草率，使得規劃專家之意見無法充分溝通，相關部門之連繫與合作明顯不足，村民亦無以積極參與，遑論與村民之協調與交流；此種規劃方式不僅無以週延完善，兼顧整體性與長期性農村發展之要求，亦難以滿足村民之需要，達成發展之目標。

## 二、對策

註2 劉健哲，改善農漁村社區環境實施計畫執行成效評估總報告，行政院農業委員會，民國82年2月。

註3 同註2。

以上各項問題並非獨立的因素，而是相互影響，環環相扣，互有牽連，宜儘速謀求一勞永逸之道。基於農村永續發展之觀點，實宜在農委會下成立農村發展規劃局，同時在行政院設立農村發展之統籌機制，致力於整體農村發展建設事宜。

#### (一) 設立專責機構

基層之縣市政府，亦應成立農村發展與規劃的專責機構，以集中事權，引導農村之健全發展。就規劃執行層面而言，亦應考量：

1. 建構全國地理資訊系統，建立完整的農村社會、經濟及人文資料，並定期更新。
2. 進行「鄉村區」（為村民居住場所及從事社會文化活動的地方）整體發展規劃及建設，以因應村民生活改善之要求。
3. 延長規劃期限，使規劃更具整體性與綜合性。同時輔導地方成立社區發展組織，由村民依興趣專長參與，協同專家共同進行農村發展之整體規劃，賦予規劃之法定地位，其並且為向政府申請建設經費要件之一；以建立村民參與農村規劃之機制，落實「村民參與」與「由下而上」的規劃方式【註4】。

#### (二) 建立法律依據

此外，由於目前農村規劃建設之推行，並無專法可以遵循，法律基礎薄弱，不僅專業人才不足，發展目標模糊，整體性概念不清，建設零星分散，未能相互協調配合，以收相輔相成之效；而且規劃亦不具法定效力，影響成效。為建立農村規劃的法定地位與權威性，配合法令的修訂，宜將農村規劃納入國土規劃的體系中加以推動，因此期望：

1. 儘速完成國土綜合發展計畫的立法工作，將國土計畫法制化，並制定農村建設法來規範引導農村發展與建設。
2. 配合「鄉村區」擴展及發展規劃，加強農村社區更新，妥善規劃住宅及公共設施用地，以建設優質之農村生活環境。
3. 訂定農村景觀營建管理辦法，配合社區現況及居民的需求，加強農村景觀之美化、綠化以及休閒遊憩設施的配置，以維護農村生態與景觀。

有了法律效力，農村規劃不僅可以成為鄉鎮公所中、長期發展之藍圖與施行之重要依據，執行過程中政府各相關部門亦能相互協調與合作，使規劃之結果更加週延，建設之成效更能彰顯。

#### (三) 加強人才培育

在人才培育方面，除了配合農村規劃專責機構之設置，網羅不同科技專長之規劃人才外，也必須積極地、有計畫地培訓規劃建設人才：

1. 建立農村規劃教育訓練的「終身學習機制」，加強農村規劃人才培育，並且提供規劃者必要知能獲取管道。因此宜委託學術機構開辦農村規劃短期訓練班，針對民間規劃團隊進行每年120-150小時一套完整農村規劃理念的教育訓練。修畢且符合授課要求

---

註4 劉健哲，農村建設由下而上規劃評估機制之研究，行政院農委會水土保持局，中華鄉村發展學會，民國92年7月。



者則頒布「具參與農村規劃資格」之證書。

2. 建立「農村規劃師專業證照制度」，配合考選部每年舉辦的技師考試增設「農村規劃師」考試類科，充實農村規劃人才。如此不僅有助於現行規劃與建設品質之提昇，而且可為農村發展奠定良好之基礎【註5】。

## 肆、結語

農村發展係一種採取所有合宜的規劃、準備工作，並且有效執行各項措施，以維護及改善農村的經濟、居住功能以及休憩價值，進而在農村地區創造一個長期性而良好舒適的生活環境而言。

「照顧農民、發展農業、建設農村」一向為農業發展政策的重要目標。農村發展規劃不僅是促進農業與農村產業發展，達到創造較高經濟力目標的一種手段，並且也是滿足村民在現代化過程中，對生產條件與生活環境改善方面的要求，充實村民在社會文化方面的基礎與生活內涵(Lebensinhalten)的重要措施；同時也是維護農村典雅純樸風貌，保育及維護農村自然物質與景觀，建設成「富麗」農村的希望。進一步而言，農村發展規劃乃因應農村社會經濟變遷以及農業長期發展需要所採取的一種整體性、綜合性與長期性的農村整建及發展性規劃；其在農業發展方面的目的，不僅是要改善生產條件，使工作減化，效率提昇；同時也在創造農業以及農村其他產業發展的有利環境，迎合未來發展之需求；於改善農村的生產與生活條件，維護農村風貌與獨特風格，保育自然、維護景觀之餘，也要確保農民與農業發展的將來性與發展性，建立農村在區域發展中的地位，使其適應未來發展之需求。因此，農村發展規劃可以說是促進農業發展、增進農民福利、建設農村的重要手段，為21世紀農業發展的重要策略。

要建設永續發展(兼顧社會、經濟及生態層面)的農村，宜先建立農村發展規劃的法定地位，同時農村發展專責機構的設立以及人才之培訓亦刻不容緩。如此才能有效研擬中、長程發展計畫，進行農村發展整體性之規劃，達成改善農村生產與生活環境，保育自然資源與維護景觀之目標。亦惟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，村民對農村的歸屬感可以增強，村民也才能「安居」而樂業，而城鄉發展之差距自可縮短，農村人口外移引發都市人口過度膨脹的種種社會經濟問題自可迎刃而解【註6】。

## 參考文獻

### 【中文部分】

註5 劉健哲，兼顧生計生態 營造富麗農村，農業政策總檢討/農村篇，台灣智庫通訊，第八期，民國92年3月。

註6 劉健哲，農漁村規劃之內涵及其問題與對策之探討，台灣土地金融季刊民國86年3月，34(1)。

- 一、劉健哲，「改善農漁村社區環境實施計畫執行成效評估總報告」，行政院農業委員會，民國 82 年 2 月。
- 二、劉健哲，「富麗農漁村之發展規劃與建設」，臺灣經濟月刊，民國 86 年 2 月 1 日，242：44 頁。
- 三、劉健哲，「農漁村規劃之內涵及其問題與對策之探討」，台灣土地金融季刊民國 86 年 3 月，34（1）。
- 四、劉健哲，「兼顧生計生態 營造富麗農村，農業政策總檢討/農村篇」，台灣智庫通訊，第八期，民國 92 年 3 月。
- 五、劉健哲，「農村建設由下而上規劃評估機制之研究」，行政院農委會水土保持局，中華鄉村發展學會，民國 92 年 7 月。

### 【外文部分】

- 一、Landzettel, W., Habbe, C., "Die Gestalt der Dörfer, Dorferneuerung in Sachsen-Anhalt," *Magdeburg* 1994.
2. Läßle, E.C., "Dorferneuerung, ein staatliches Instrument der Entwicklung," Bonn, 1994.
3. Lillotte, F.J., "Agrarstrukturelle Planung, in: HAR Bd.1, "Berlin, 1981.
4. Liu, Chien-Zer, "A Study on the Citizen Participation in the Process of Village Renewal—the German Experience," *Journal of Agricultural Economics*, No. 71, June 2002.
5. Magel, H., "Dorferneuerung in Deutschland," *Deutsche Genossenschaftsbank DG Bank* (Hrsg.) 1991.
6. Magel, H., "10-Punkte-Programm, für eine offensive "Dorf- und Landentwicklung in Taiwan", München, 29. April 1997.

# Challenges and Perspectives of Rural Development in Taiwan

*Chien-Zer Liu*

## **Abstract**

In the future, rural villages will provide not only food and materials but also scenery and natural quality environments. They are ideal places for conserving natural resources and scenic vistas. And, as national income rise and chances for travel increase, the versatile, natural, and beautiful rural scenery will attract people from urban areas for leisure activities. Rural areas are desirable for urban people to visit for entertainment and relaxation at holiday times. Thus, how to keep a prosperous vision for the future of rural villages, while maintaining their traditional landscapes and unique styles are the most important facets of rural development. An integrated rural development policy must adopt appropriate planning and preparation, and its various policies must be executed effectively to sustain and improve the rural economy, quality of life, and resort value. Furthermore, its aim must be to create long-term and comfortable living environments in rural areas.

Key words : Rural 、 Rural Planning 、 Rural Policy

