

# 休閒農業結合農村發展之探討

劉健哲\*

## 摘要

休閒農業為農村產業發展及農村經濟繁榮的重要引導部門，休閒農業之發展乃奠定在農村發展規劃之基礎上，結合農村規劃同時可以促進農村產業發展，生活改善，文化傳承以及達成生態環境與景觀維護之目標，兩者關係至為密切。因此兩者的相互配合發展不僅可以增進休閒農業之遊憩品質與特質，農村永續發展目標之達成自然可期。

目前休閒農業發展之最大缺失即是無法與農村發展規劃相互結合，相輔相成，導致農村遊憩之發展未能以其原有之農村風貌、自然景觀、鄉土民情、文化特色…等兼具鄉土性、獨特性與優美性的農村特質來吸引旅遊人口，致使休閒農業之發展遭遇瓶頸，經營效益大打折扣；而農村的產業發展、公共建設及生態環境維護也未能因休閒農業之發展而相得益彰，農村之永續發展因而倍受影響。

未來休閒農業之發展，必須結合農村發展規劃，從提升產業發展、改善公共設施與生活環境、促進自然保育、景觀維護、加強農村文化保存及落實法令層面等工作加以進行，方有可期。運用農村整體規劃之手段，使農村軟硬體設施均能發揮效益，增進其在居住、休憩以及經濟方面的功能與價值，如此才能吸引都市遊憩人口前來體驗農業及農村生活，帶動休閒農業之發展，進而達成因應加入 WTO 後農業與農村轉型之目的。

【關鍵詞】：休閒農業，農村發展，農業政策

---

\*劉健哲為國立中興大學農村規劃研究所所長

## 休閒農業結合農村發展之探討

劉健哲

### 壹、前言

國民所得的提高，工商業社會緊湊的生活步調，使得國人對於休閒遊憩活動的需求日益增加，此不僅可以從假日在野外風景區及觀光遊樂場擁擠的人潮可以看出，亦可由國人消費支出在遊憩休閒比例的逐年增加有所了解。此外，在生產力提升的現代化社會中，政府為了順應社會的變遷以及國人生活型態之改變，亦開始實施週休二日，國人渡假機會逐漸增加，許多人在閒暇時渴望接近大自然，以紓解緊繃的情緒及擺脫呆板的工商業機械式生活。由於農業與農村為自然景觀與生態環境之最大腹地所在，因此，當人們尋求遠離喧囂接近自然的遊憩休閒時光，農村的自然生態基礎正可滿足上述之需求，提供一個絕佳的、獨特的休憩場所。亦即，休閒農業的發展不僅可以提供國人更好的渡假選擇，將都市人潮帶到農村消費、旅遊，亦有振興農村經濟、提升農民所得之功能，而且也可以有效促使社會大眾共同重視農村風貌與自然生態環境之維護。

台灣已於二〇〇二年元月正式成為 WTO 會員國，在貿易自由化、國際化的情況下，惟獨觀光遊憩資源為非貿易財，無法進出口。此一特性，使休閒農業的發展逐漸成為我國農業政策之重點。回顧台灣地區休閒農業的發展歷程，從 1960 年代的森林遊樂區，到現今規模較大的各類型休閒農場，均具成效。休閒農業雖被寄以重望，惟目前農村地區的發展欠缺整體規劃，導致農村環境中軟硬體設施無法發揮其功能；農村環境無以舒適，農業特色無法展現，也就難以吸引休閒遊憩人口前來農村消費，如此則擬藉由休閒農業之發展來增進國人對農業及農村體驗之目的就無法徹底實現，擬促進農業轉型以振興農村經濟之目標也就無法達成。此外，深入了解臺灣休閒農業的發展情況，雖然全國設置了二十處的休閒農業規劃區註 1，休閒農場的數目也日益增加中，惟發展政策的推動，並沒有讓休閒資源與農村環境充分結合，產生多元乘數之效果以及上述之目標，至為可惜。因此休閒農業如何結合農村發展，以創造農村優美舒適的生活與休憩環境，同時兼顧自然保育及景觀維護，並且保留農村風貌與獨特風格，進而提升休閒農業與農村遊憩的品質，成功扮演現代農業多元化的角色，值得探討。

本文希望藉由對台灣休閒農業發展過程與現況之了解，檢討當前休閒農業在發展上遭遇之問題與瓶頸，進而探求休閒農業結合農村發展之道，冀望能同時達到休閒農業及農村發展之目標，作為政府研擬政策之參考。

## 貳、休閒農業與農村發展現況與問題

### 一、休閒農業發展現況與問題

#### (一) 現況

自 1961 年整建森林遊樂區開始，台灣農業的休閒遊憩功能逐漸顯現，因此政府開始擬定管理輔導辦法，以及推動各項發展計畫，才有今日休閒農業蓬勃發展之局面。目前除了農委會核定輔導的二十處休閒農業規劃區以外，個別的休閒農場更是如雨後春筍般的出現。在鄉間，不難見到休閒農場、觀光農園、觀光果園、生態教育農場等招牌，農民們在面對農業經營收入不如其他產業之困境時，也選擇順應潮流，在農場或農園中，搭設簡單的觀光遊憩設施或提供餐飲服務，招攬顧客加入休閒遊憩的經營項目，以期增加所得。

及至 1980 年政府才開始有計畫地推動休閒農業的發展，同時成立發展休閒農業策劃諮詢小組，集合相關領域的專家學者，成為進行規劃設計、經營管理輔導時的主要諮詢對象。為規範發展休閒農業，現行相關法規有：休閒農業輔導管理辦法（2000 年 7 月 31 日發布）；休閒農場經營計畫審查作業要點（1999 年 6 月 4 日公告）；休閒農場專案輔導實施作業規定（1999 年 9 月 17 日公告）；休閒農場建築物設計規範（2000 年 2 月 1 日公告）；非都市土地申請作休閒農業設施所需用地變更編定審查作業要點（1999 年 9 月 18 日公告）；申請非都市土地容許使用休閒農業設施審查作業要點（1999 年 12 月 2 日公告）；休閒農業區劃定審查作業要點（1999 年 10 月 26 日公告）；一鄉一休閒農漁園區計畫（2001 年 5 月 28 日公告）。此外，涉及的其他法令者，尚有非都市土地使用管制規則、環境評估法、山坡地開發建築管理辦法…等。經營休閒農場除了實現與自然及環境和諧之理念外，也是一種營利的行為，因此也要受到相關營業法規的規範；若有涉及營建行為，更要依據相關營建法令辦理。茲將歷年休閒農業相關之法令及其內容整理如表 1。

#### (二) 問題

部份農民有意從事休閒農場的經營時，最直接的想法即是設置觀光遊憩設施，例如搭蓋涼亭、烤肉區、休閒步道，提供餐飲或住宿的服務等，但是由於對休閒農場經營的觀念不夠正確，農民或農場主總是認為要投入大筆的資金來搭蓋新穎的建築設施，才能吸引遊客前來，而龐大的資金對於經濟能力弱勢的農民而言實為沈重的負擔。此外為了搭蓋所需的建築設施，對於農村自然生態、景觀環境的破壞，也產生農村特質逐漸消失的問題。事實上，農村中原有的遊憩資源，可善加維護利用，並無須由個別農民皆投資建設才得以發展，由此可知，目前休閒農業發展所需的資源並沒有有效的整合利用。

對於休閒農業發展的輔導，政府採取漸進方式，首先以休閒農場及農家為主，針對個別經營據點加以輔導，進而將分散各地的休閒農場加以結合，逐漸形成整體性、地區性的休閒農業發展。但由於推廣教育的不夠徹底，農民並無法順利得到經營休閒農場所需要的輔導，休閒農業的沒有整合，發展自然面臨瓶頸與阻礙。

深究現階段發展休閒農業所面對的問題(林敏棋、蔡秋虎，民國八十六年)，除了休閒農業資源未能有效整合、休閒農場聚點輔導不足外，最迫切的還有法規適切性的問題，法令位階低，在工作推行上，常受限於其他法令而有滯礙難行之處。

表 1：台灣地區休閒農業推動工作簡表

年度	政策及推動計畫	工作內容
1958	台灣省觀光事業三年計畫綱要	
1960	觀光事業四年計畫	
1961		整建森林遊樂區
1969	發展觀光條例頒佈	
1971		觀光果園型態之興起
1982	加強基層建設提高農民所得方案	將農業觀光列為重點
1983	發展觀光農業示範計畫	輔導有發展潛力的縣市鄉鎮公所或農會辦理各類觀光果園之策劃經營
1988	核定農漁山村發展休閒農業及休閒農業規劃計畫	
1989	舉辦發展休閒農業研討會	
1990	改善農業結構提高國民所得方案	採取有關配套措施，推動發展休閒農業之具體實施方案
1991	農業綜合調整方案	確定休閒農業政策之目標與規劃原則
1991	完成休閒農業區管理辦法	規範休閒農業區的設置與規劃輔導其經營與管理，並訂定監督與獎勵原則
1992	頒佈休閒農業區設置管理辦法	
1995	休閒農業整體發展調查規劃計畫	
1996	台灣省休閒農場設置管理要點	
1996	休閒農業輔導辦法	由休閒農業區設置管理辦法修正更名
1997	建設富麗農村計畫	有效整合農村實質建設與改善工作、產業發展工作、環境綠美化及生態維護工作…等計畫
1999	休閒農場經營計畫審查作業要點	依據休閒農業輔導辦法第十二條第二項規定訂定
1999	休閒農場專案輔導實施作業規定	88年4月30日「休閒農業輔導辦法」修正發佈實行前，以經營休閒農業為目的，且有實際經營行為者，輔導使其合法經營為目標，為期五年
1999	非都市土地申請作休閒農業設施所需用地變更編訂審查作業要點	規定核定籌設之休閒農場內設置的住宿、餐飲、自產農(乳)產品加工廠和農產品與農村文物展示(售)及教育解說中心等四項設施
1999	休閒農業區劃定審查作業要點	審查劃定休閒農業區，並補助各項公共設施建設及輔導發展地方休閒農業
2000	休閒農場建築物設計規範	促進休閒農場內之建築物能與自然景觀相調和，以塑造休閒農場獨特之建築景觀與優美環境
2000	休閒農業輔導管理辦法	由休閒農業輔導辦法修正更名。
2001	一鄉一休閒農漁園區計畫	針對提出的計畫書加以審核，通過申請者給予2000萬元的補助發展休閒農漁業。

資料來源：

- 1、林敏棋、蔡秋虎，休閒農業之現況與問題，台灣農村規劃之現況與問題－中華鄉村發展學會85年度會員大會論文集，民國八十六年七月一日。
- 2、鄭蕙燕、劉欽泉、陳慧秋，「臺灣發展休閒農業之輔導措施與所遭遇之問題」，臺灣土地金融季刊，第32卷第1期，民國84年3月，pp.99-118。
- 3、本研究整理。

目前，發展休閒農業以休閒農業輔導管理辦法為主要依據，但由於休閒農業輔導管理辦法第二條第二項規定「本辦法所定事項，涉及目的事業主管機關職掌者，由主管機關會同目的事業主管機關辦理。」，因此發展休閒農業所要遵行之規範除了「休閒農業輔導管理辦法」外，在其他各方面都必須依照相關主管單位所訂定之法規辦理。但也因法規位階過低，涉及體系過於複雜，致經營管理上的困難迄無有效解決，推行效益也因而不如預期。

## 二、農村發展現況與問題

### （一）現況

自 1972 年起，政府實施加強農村建設九大措施，此為台灣最早進行農村建設發展最具體工作的開始。由於政府部門尚無專責單位督導進行農村規劃發展的業務，且一般農民及農業輔導單位仍將農業生產功能提升視為發展的首要目標，因此，早期之農村建設大都以配合改善農業生產條件為主，後來則將農宅的輔建整建列為工作內容之一，直到近幾年農村功能多元化的角色逐漸被重視，農村發展建設的內容及目標才有了進一步的擴展及調整。一直到目前為止，農村規劃建設的工作都是以計畫實施的方式進行，由農委會水土保持局或內政部土地重劃工程局等辦理，而計畫內容則著重於農村地區公共設施的規劃建設，以及部份建築物的輔建、改善。台灣地區農村規劃建設相關計畫之實施內容示如表 2。

### （二）問題

多年來的台灣農村發展雖亦具建設成果，惟目前仍有如下幾個問題亟需解決，分述如下：

#### 1. 規劃工作進行缺乏長遠性及完整性：

在規劃執行的時間限制下，為求達成顯而易見的成效，往往只選擇幾項較為簡易且進行速度較快的局部工程進行之，造成只求表面結果，而忽略農村長久發展完整性及重要性的缺點。

#### 2. 村民參與程度不足，規劃目標無法達成：

規劃的目標即是要滿足村民生產、生活的需要，達成農村自然保育、景觀維護的功能，但村民在規劃過程中參與的程度及主導性不足，難免對規劃結果不盡滿意或無法符合需求的情況發生，致規劃目標無法徹底達成。

表 2：台灣地區農村規劃建設相關計畫概況

計畫名稱	實施期間	計畫內容
加強農村建設九大措施	1972	其中 5 項與經濟發展直接相關，2 項與經濟發展間接相關，所以偏頗之處顯而易見。
農村綜合發展示範村	1975 至 1979 年度	擴大農場經營規模。 農事、四健、家政三部門聯合輔導。 生產、生活環境之改善。
現代化農村發展計畫	1979 至 1985 年度	農村領導人才培育。 農民心理建設。 農村生活環境改善。 農業生產設施改善。
農宅改善五年計畫方案	1982 至 1985 年度	農宅新建貸款。 農宅整建貸款。 補助低收入農戶整修。 農宅改善示範。
農宅及農村社區環境改善計畫	1985 至 1991 年度	農宅改善（含新建、整建、補助低收入戶整建）。 農宅周邊環境改善（巷道、排水溝、環境美化、綠化等小型工程）。
農村社區更新計畫	1987 至 1991 年度	農村社區地籍重整交換分合。 公共設施規劃建設。 住宅整建。
改善農漁村社區環境實施計畫	1991 至 1997 年度	農漁村綜合發展規劃及建設。 農漁村社區更新規劃及建設。 農民住宅輔建。 農漁村社區實質環境改善。
建設富麗農漁村計畫	1998 至 2000 年度	農漁村綜合發展規劃及建設。 農漁村社區更新規劃及建設。 農民住宅輔建。 農漁村社區實質環境改善。 原住民地區農村綜合發展建設。 發展農漁產業文化。 發展休閒及都市農業。
「農村新風貌」計畫	2000 年度起	農村聚落重建 改善農村生活環境 協助建構農村新生活圈 塑造農村聚落綠色建築特色

資料來源：整理自中華鄉村發展學會「農村現代化座談會」，行政院農委會輔導處農業推廣科「現階段農村建設簡報」，民國八十九年六月二十四日。

### 3.建設成果無法延續：

由於規劃無法完全符合村民之期許，村民缺乏主動維護建設成果的精神，加以維護建設成果的機制尚未建立，因而使得花下大筆投資所建設的公共設施，因缺乏維護管理而毀損或荒廢，建設的成果因而無法延續、維持。

在每一個經濟發展階段，農業都有其不同的功能與角色，如能適時調適而積極扮演其角色，農業發展便可持續。現階段而言，農業的角色絕不僅止於生產及商品經濟的功能而已，自然保育、景觀維護以及社會文化保存的功能尤其重要，因此農業發展政策也要能因應調整，才能凸顯農業多功能的特質與階段性的重點任務。

## 參、休閒農業結合農村發展之理由

休閒農業是利用農業經營活動、農村優美空間、農村人文資源與自然環境，經過整合規劃而成為一個具良好遊憩價值的地區。藉由鼓勵國人接近農村、體驗農業生活的機會，開創農民另一所得來源並增進國人對本土農業的關注與支持，進而達到繁榮農村之目標。因此休閒農業的發展，絕對不是農民經營農業的一條「退路」，也不是農業無法經營時，就可以轉變為觀光、休閒的經營型態。發展休閒農業有其必要的條件與資源，例如：優美的自然景觀資源、完善的生活環境及公共設施、充分的服務經營管理能力、以及保存完整的鄉土文化與民俗節慶……等。而要維護這些條件，同時滿足村民生活所需及渡假者的需求，增加農村吸引力，則必須結合農村發展政策，藉由農村發展規劃的途徑始克有成。

廣泛的農村規劃項目主要有：農業規劃、農地重劃、鄉村更新、營建管理及景觀規劃。營建計畫、鄉村更新與農地重劃為改善村民工作與生活條件的重要措施，並且為維護農村傳統風貌的主要手段；農業規劃及農地重劃則為改善農業生產環境，謀求農業發展的重要策略；至於農地重劃與景觀規劃則有助於自然景觀與生態環境之維護，為自然保育與景觀維護的重要規劃。藉由農村規劃工作的進行，農村生產條件的改善，可提供遊客及社會大眾健康安全的農產品；生活環境品質的提高，可以縮小城鄉發展距離，使居住在農村的居民也能享有與都市同質的便利與生活品質；對於自然保育、生態環境維護的努力，可以顯現農村珍貴的自然資源，優美獨特的景觀；而農村中保留完整的古老文物及建築等即是農村文化與農村特質之所在。

農村地區之所以成為理想的休閒渡假地區，除了氣候宜人、地理條件特殊、景觀優美等自然因素外，農村的環境、遊憩設施與公共投資更要有突破性的改善與美化。因此，一方面要保育生態環境，有效地維護農業資源—空氣、水與綠地，保存美好的自然環境與農耕景觀，以吸引遊客；另一方面更應積極推行農宅的更新與農舍的整建，使農宅成為富有鄉土氣息與特色，提供遊憩者在農村渡假的舒適住宿場所。並配合公共投資，興建迎合渡假需求的遊憩設施，諸如規劃育樂活動中心、各種球類運動場所、游泳池、野

炊露營用地、兒童育樂場以及垂釣戲水區等遊憩場所。如此不僅可以使前來農村度假的都市居民享受到鄉居休閒生活的幽美與情趣，而且也可以體驗到農村旅遊與遊憩的樂趣。如上所述，休閒農業的發展，有其必須配合的環境條件及限制，否則發展的成果就無法達到長久、完善的標準，也就難以藉由休閒遊憩的發展，發展休閒農業，遑論為農民帶來額外的收入。茲將休閒農業必須結合農村發展之理由，說明如下：

## 一、個別休閒農場所能提供的資源有限

個別經營的休閒農場在發展經營概念上是獨立封閉的，其所能夠提供的資源或遊憩活動相當有限，可能僅限於農家生產活動的體驗，地方農特產品的享用購買，或農園裡小部份的休憩設施與自然景觀。但若休閒農場在經營發展時能夠結合農村規劃的概念及實質成效，即使是個別休閒農場也能夠提供遊客多元、豐富的農業與農村遊憩資源。舉例來說，農村在整體規劃建設下，擁有優美自然的景觀生態（例如田園景致、湖光山色等），並有完善便利的休憩與公共設施（步道、休憩座椅、涼亭、聯外交通、衛生設備、廢棄物處理等），還保留完整珍貴的社會文化資產（如古蹟、寺廟、廟會慶典、古老文物等），此外，前來農場或農村進行觀光遊憩的遊客也能輕易的體驗到先進的農業生產資訊與農耕樂趣，實際地享受農業的特色、魅力與農村的活力。以上這些特質決不可能由個別農場或農家完全提供。

## 二、農村特質為休閒農業具吸引力的基礎

空氣、水、綠地與自然景觀乃農業與農村特有的寶貴資源。為避免環境的污染與景觀的破壞，有賴更完善而周延的土地利用規劃，以規範不同經濟部門對農村土地的利用與衝擊，避免工業用地無規則無秩序的擴展，破壞農村的生產與生活環境，帶來污染問題。惟有在農村優美的自然景觀與良好的生態環境得到完善的維護之情況下，吸引都市居民前來農村度假旅遊，方為可能。

休閒農業所能提供的遊憩資源、活動設備與器材除了要能夠真實呈現農業農村不同於都會生活的特質外，更要能夠顯現農村產業的多樣性與獨特性，農村景觀的自然性與優美性，農村文化的純樸性與鄉土性，如此才能對都市居民產生足夠的吸引力，有助於休閒農業的永續發展。因此，只以單一或少數活動項目就期待能吸引遊客，改善農村整體產業發展與升級，其可能性可說是微乎其微。遊客大老遠由都市前來農村旅遊，想要舒緩身心、感受不同體驗，參與特殊的鄉土民俗活動，就必須依賴農村各項特質的發揮與吸引力的持續，才能滿足各年齡層、各階層的不同需求，拉長遊客停留日數及提高遊客往後回園消費比率，如此才能為農民帶來所得上的增加及實質上的經濟改善。

現有的休閒農場，多以經營餐廳為主，以餐飲業來維持農場的收入。此種經營形態



並未與整體農村特質結合，鄉土料理，美食雖美，農村角色多元化的功能卻未發揮，難以持續帶給遊客優質的遊憩體驗，有失農業農村轉型，發展農村遊憩的目的。因此，休閒農業的發展，必須結合農村各項特質，顯現農村獨特之吸引力，才能促成農村遊憩的永續發展。

### 三、加強農村建設才能達成休閒農業發展之目標

如上所云，休閒農業的發展，也在於改善農村產業經濟、促進農業升級，因應加入WTO後農業與農村的轉型。因此，如何透過農村整體規劃建設的方式，將個別休閒農場的經營發展與整體農村發展結合，一方面可以減少農場主人不必要或過於龐大的投資，另一方面消費者所面對的農村遊憩休閒將更具豐富與多元。

為促進農村現代化，使遊客享受到生活上必要的公共設施與服務，公共投資的加強，一方面應能配合農村聚落體系的規劃，引導農村社區作有規則的發展；另一方面應進行農村社區更新以及農宅的整建，使之成為富有鄉土氣息與風貌，進而可以改善農村的環境，提供旅遊者整潔而舒適的遊憩度假場所。

建設富麗農村—追求「富裕」與「自然」為行政院農委會「跨世紀」農業建設的重要目標。農村不僅是自然保育及景觀維護的保育場，亦是都市人假日遊憩休閒的去處，因此農村規劃與建設也應能配合景觀維護及遊憩事業的發展。配合農村遊憩以及休閒農業之發展，可以輔導農民整修多餘客房，提供民宿作為旅遊者住宿之場所，配合鼓勵都市人「在農莊度假」，可以開創農民另一所得來源，增加收入。從運動場所，露營地的提供，以及度假農莊、鄉村住宅、遊艇、釣舟、馬匹、牛車的出租，可以滿足農村旅遊者之不同需求。

依地區之特點及特殊景觀與風格之不同，加強農村發展規劃，從事農村社區更新及農宅整建，協助農民提供淳樸自然，富有鄉土氣息之整潔農舍，作為遊客度假居住之場所，使都市居民於享受綠意盎然田園風光之餘，也能體驗農村生活之情趣。農業與農村如此配合遊憩旅遊業之發展，不僅可以增加都市人對農業與農村的依賴，旅遊人數的增加，甚且伴隨對農產品消費的增加，為農業擴展了有力的產品市場，可以進而達到促進農業升級與繁榮農村地區的雙重目的。

## 肆、休閒農業結合農村發展之問題與對策

### 一、休閒農業結合農村發展之問題

如前所述，農村中特殊的農業景觀、農村文化及自然生態等豐富資源，均是休閒農業得以永續發展的最大保障。

然而，就目前而言，休閒農業與農村發展結合尚有以下問題有待解決。

### (一) 農村產業發展

1. 休閒遊憩活動和農村產業之間的整合性低：目前休閒農業的發展，由於每個定點的經營形態類似，因而並沒有辦法凸顯個別農園或當地產業的特色，無法顯現特殊吸引力。休閒農場經營如何善用農村整體環境的資源，並以其個別農家獨特的生產與經營風格吸引消費者，至為重要。
2. 休閒農場的經營分布過於零散：此乃由於休閒農場經營發展缺乏地區性的整合規劃，使得資源有浪費或無法充分利用的缺點。此外個別的經營點所能提供的服務資源有限，造成休閒農業活動的單調、貧乏。
3. 休閒農業資訊網的建立尚未完整：應區分消費者使用及經營者使用：至今休閒農業的發展仍沒有一個完整的系統性，小至個別休閒農場，大至全國管理單位，不論是遊客或經營農民的資料收集與管理都過於貧乏。因此相關資訊流通系統的建立，有其必要，才能使遊客輕易地自行選擇符合需求的農村，而得到很好的旅遊經驗。而經營者也能藉由顧客資料的收集及其他業者的經營情況，適時調整自己的經營決策，減少資源浪費。
4. 休閒農業相關法令亦未健全：(1) 土地問題—由於台灣土地資源有限，在土地利用管理上應有更明確及合理的規定，使經營者與管理者皆得有所依據。(2) 資源設備品質參差不齊—現行並沒有一套完整適用之休閒農業認證標準系統，使得管理上產生困難，遊客在選擇休閒農場或休閒農業區時，也相對缺乏保障。(3) 建築設施的使用—設施營建問題常常讓休閒農場的經營遇上困難，同時農村中違章建築隨處可見，更是主管機關在管理上的一大困擾。(4) 法令制定曠日費時—法令政策的擬定無法追上現況的發展，造成發展後的經營面臨合法性的問題。
5. 農民經營管理能力缺乏：農民以往只從事單純的農業生產工作，對於轉型經營休閒農場與服務業的能力仍有待加強及調適。
6. 宣傳行銷推動不足：(1) 休閒農場通常屬於個別農家經營，無法支付大筆廣告宣傳費用，遊客亦無從得知相關資訊，使得客源不足的問題相當嚴重，即使擁有再高品質的休閒服務，仍無法提高遊客人數或消費額，無以讓休閒農場的經營投資得到相對回饋。(2) 園區內指標系統或解說服務缺乏或不夠完整，不利於遊客的休憩活動。

### (二) 公共設施與生活環境（基礎建設）

1. 目前仍有許多農村地區公共建設相對落後，致農村居民生活所需的基礎設施不足，交通運輸不便、衛生條件欠缺，建築老舊，農村呈現落後凋敝景象。這些問題尚未解決之前，要吸引外地遊客到農村來進行休閒活動，實有困難。
2. 農村規劃建設後的公共設施維護不足，不能發揮其功能。然而農村居民普遍缺乏主動維護、管理公共設施與基礎建設的概念，亦使得公共建設之效益大打折扣。

### (三) 環境與生態

1. 自然保育、生態維護有待加強：一方面由於遊客進入農村欠缺珍惜環境觀念，每每造成對環境的衝擊，例如垃圾、喧擾噪音甚至污染的製造，對動植物的生態亦造成嚴重的負面影響。另一方面則由於農民不正確的觀念，每每以犧牲珍貴自然資源為代價來經營休閒農場。
2. 原有的田園風貌及自然景觀無法維持：如上所云，農民常為了休閒農場的經營，進行過度的開發或對環境的破壞，使得農村自然風貌、優美景致無法維持。例如大量使用水泥、任意的搭蓋違章建築。事實上遊客在選擇住宿地點時，常會重視所在場所是否安全、舒適，是否保有自然與優美？因此，農村住宅的整建、重建，除了基本設備完善、符合衛生條件及舒適要求外，更要能確保周遭環境的原始性、天然性與安全性。可見農村風貌特質保存之重要性。

### (四) 社會文化

1. 到農村進行休閒遊憩，並不只是單純地觀賞風景或是參與一項活動，舉凡周邊的交通、住宿、餐飲、生態保育，甚至歷史文物保存、民俗活動參與等都包含在內，因此相關的部門應能夠提供必要的支援及協助，避免造成休閒農業發展上的偏頗或不夠周全。
2. 休閒民宿服務過分強調商業利益，造成對當地人文特色及環境資源的破壞：民宿的提供只是要將農宅多出來的房間整建，提供給遊客住宿同時體驗農家生活，若只追求商業利益，引進庸俗的都市看板及廣告，霓虹燈、卡拉 OK…等，就會對當地的純樸鄉土文化及農村風貌造成不利的影響。
3. 歷史文化、鄉土民俗活動的保存不易：大部份休閒農業經營過分強調商業利益，反而忽略了農村歷史文物及特質的維護，捨本求末，難以持續。
4. 農村新的生活方式有待建立：新的農村社區文化或生活方式，即使經營個別的休閒農場，也要讓同住在農村中的人能夠形成愛鄉愛土，愛護環境資源的共識，而擁有共同行動的能力。然而新文化或新的生活方式之形成，並非一朝一夕可以達成，也不是舉辦幾次文藝活動就能成功。在觀念教育、政策法令、推動方法及生活實務等各方面都有待努力。

如上所述，休閒農業所面臨的問題眾多，將休閒農業結合農村發展，即是解決以上問題的可行途徑。

## 二、休閒農業結合農村發展之對策

基於以上之問題，為謀求休閒農業與農村發展的結合，以下幾個策略值得考量。

### (一) 就提升農村產業發展的對策而言

1. 考量當地的農業特色及經營方式，配合農家的生活習性，將農村產業文化之特色融入民俗活動中或建築設計裡加以強調。將當地的農特產品研發成各種相關產品或禮品，配合休閒農業及節慶，舉辦相關宣傳及促銷活動，拓展農特產品的銷售市場，提升農民所得。
2. 採取策略聯盟的發展方式，將個別休閒農場地點的經營加以整合，形成順暢的旅遊動線，甚至發展為整個區域性的經營，除了克服資源浪費或無法充分利用的問題，更可豐富休閒農業活動的多樣化。此外農村地區除了農業生產，相關的手工業、鄉土買賣業…等等，也可搭配休閒農業的發展，展現農村產業多元化的特質。也可經由策略聯盟的組成，加強需要龐大費用的廣告宣傳，有系統的介紹休閒農場或休閒農業區，提升其知名度，吸引遊客前來。此外，介紹手冊的提供、諮詢單位的設置，標示系統的建立及規範，以及解說服務的提供…等，均可藉由策略聯盟的發展加以整合，增加遊客參與當地生活及產業活動的機會。
3. 為促進休閒農業的蓬勃發展，休閒農業資訊網的建立，必須包括民宿介紹，休憩資源及觀光旅遊動線，當地歷史文化、農特產品、人文及民俗活動等，注重整體性及互動式資訊的提供，以嚮消費者。提供給消費者之資訊網應有如下資訊：(1) 個別休閒農場的住宿資料(屋舍大小及設備，外觀照片，客房及床數，提供之餐飲，特色-歷史、自然，農特產品，提供的活動或資源，附近之遊憩設施及旅遊景點，價格-假日、非假日，連絡方式，休閒農場之地理位置圖及如何抵達之指引…等等)。(2) 當地農村基本資料(路線圖，交通狀況，當地人文及特有文化活動，鄉土博物館、農特產品，附近自然生態簡介…等等)。至於提供給休閒農場經營者之資訊網應有如下資訊：全國假期及重要活動之查詢，住房資料建檔，各地區住房價格資料庫，策略聯盟相關業者的資料，相關法規查詢……等。
4. 基於休閒農業發展之所需，主管部門宜加強各項相關法令的制定，並且透過農會等輔導單位加強政策宣導，以有效地規範休閒農場的經營，進而促進休閒農業與農村之永續發展。
5. 加強推廣教育，鼓舞農民或休閒農場業者學習經營休閒農業相關知識或技能，並藉由與其他地區的參觀交流，提升休閒農場之經營效率及服務品質。

### (二) 改善公共設施與生活環境的對策

1. 進行農村社區更新加強農村公共部門之投資：改善及增設農村的公共建設及遊憩設施，例如交通運輸系統、廢棄物處理設施、公園綠地、環村步道、自行車道……等，以創造美好之農村環境，不僅可以造福當地居民，而且可以為所有前來農村尋求遊憩休閒及鬆弛緊張情緒的人們，提供良好的服務。
2. 農村社區更新宜考量農村建築物的整建與再利用，重新賦予老舊但具歷史意義之農村住宅新生命與新功能，使農村文物及風貌得以維護保存。此外，原有社區中的傳統禽畜舍

- 場，為避免其與住宅毗鄰，造成人畜雜處，生活品質低落，也必須考量畜舍場的遷移，來改善農村的居住環境與生活品質，同時滿足現代化農業發展之要求。配合休閒農業之發展，農村建築物之整建亦宜加強農民住宅之整修及更新，將農民多餘之房舍更新整建後，成為休閒農業發展中所需要具現代化的住宿設施，不但可以配合休閒農業發展之所需，與農村發展相結合之目的亦可達成。
3. 促進村民參與農村規劃建設的機會，由於村民對當地的環境及資源特色最為了解，在農村規劃建設過程中，村民可以將村民的期許，生活改善的需要，發展休閒農業的看法，當地的人文丰采，資源及景觀特色等提供給規劃專家，透過整體性、綜合性之規劃建設加以落實，共同達成農村規劃綜合休閒農業發展之目標，使農村回復生氣盎然之景象。另外，宜加強村民對公共設施及生態環境維護之宣導，使農村之公共設施與環境維護，得以永續地發揮其在經濟、居住、生態及遊憩方面的功能。

### （三）就促進自然保育、生態維護的對策而言

農村的自然保育及景觀維護除了前述宣導工作之加強以外，應輔導農民建立所謂生態帳戶的概念。亦即對生態環境進行一分的開發，就必須同時考量進行二分三分，甚至更多的保育工作。對休閒旅遊者而言，亦宜加強戶外旅遊的倫理宣傳，並在休閒遊憩活動中，強調生態環境維護的重要性。加強自然保育的觀念，亦可透過前述之策略聯盟，以團體制衡的力量，促進經營者之間的相互約束及規範，消極地減少休閒農業發展對自然環境的衝擊。此外，農村社區綠美化的工作亦能主動積極地加以進行，並盡量使用自然工法做必要的建設工程，如此休閒農業的發展才能因農村的發展而相得益彰。在公共設施興建之同時，如何也能注重農村景觀及風貌的維護與自然保育，亦為考量之重點。因此規劃建設或道路開闢時，除了注意行人步道，以及農村旅遊的腳踏車環村車道之需要外，還應作好綠化、美化工作，以保存農村原始風格與特色，維護當地原始的植被與樹種等，使農村綠意盎然的景色，能夠吸引前來休憩旅遊的人口。

### （四）就加強農村文化保存的對策而言

農村傳統文物古蹟，為重要的文化資產，是村莊過去歷史痕跡的重要表徵，值得珍惜維護。維護農村文化，不僅可以顯現農村的鄉土特質，並且可以聯繫村民的感情，是凝聚農村社區意識，形成對農村向心力產生歸屬感的重要泉源；同時也是農村旅遊中最具鄉土特質的重點所在。為凸顯農村的鄉土特質，及展現其歷史價值，發展休閒農業的過程中，尤其需要加強對農村古蹟文物的保存及傳統文化風俗的延續。在農村規劃建設過程中，村民可以共同回想逐漸被淡忘的鄉土民俗，重新舉行帶有地方特色的節慶活動，亦可將家中保有或將要丟棄的古物捐出，成立鄉土博物館……等，藉由這些行動來保存農業社會時期具鄉土性、草根性及教育性的文化古物，同時也成為農村遊憩活動中相當重要的部份，增顯休閒農業中的文化特質與遊憩品質。

### （五）就法令層面的落實而言

除了以上對策有助於休閒農業與農村發展之結合以外，相關法令之制訂至為重要。二〇〇〇年元月二十六日農業發展條例修正公佈後，增設許多農村建設相關條文，例如第十二條規定興建公共建設或農村建設用地之變更得免繳回饋金、第六十一條規定政府應籌撥經費加強農村基層建設，推動農村社區更新，第六十二條規定主管機關應採取必要措施維護農業生產及農村生活環境…等。相關的子法規及條例諸如農業發展條例施行細則、農地違規使用檢舉獎勵辦法、農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點、農業用地興建農舍辦法…等也已配合公佈實行。未來宜依據農業發展條例第十四條之規定，設置「農村規劃發展局」，以負責推動農村發展規劃建設事宜，更冀望其能夠扮演資源統合之角色，配合研擬「農村建設法」，才能落實農村永續發展之目標，彌補過往農村發展建設缺乏適當法源基礎之缺憾。

## 伍、結論

高度工業化的社會，生活緊張與工作忙碌，加上職業上的精神壓力，致使人們渴望更多的假日與休閒，以遠離俗務，調劑身心，鬆弛精神，進而創造「再生的工作力量」。因此，隨著所得之提高，以及休閒時間的延長，渡假機會的增多與交通的發達，國民對於接近大自然與從事遊憩休閒活動的慾望，也就日趨殷切。農業與農村正好可以配合此一發展趨勢，規劃某些地理環境特殊、自然條件優美的農村，使其扮演提供都市及工業人口假日遊憩休閒場所的角色，增加社會對農業與農村的依賴。如上所述，休閒農業的發展不只具備提供高品質遊憩活動選擇之角色，更可發揮振興農村經濟、提升農村所得之功能，進而有效促使農村居民及社會大眾共同重視農村風貌與自然生態環境之維護。

休閒農業為農村產業發展及農村經濟繁榮的重要引導部門，休閒農業之發展乃奠定在農村發展規劃之基礎上，結合農村規劃同時可以促進農村產業發展，生活改善，文化傳承以及達成生態環境與景觀維護之目標，兩者關係至為密切。因此兩者的相互配合發展不僅可以增進休閒農業之遊憩品質與特質，農村永續發展目標之達成自然可期。目前休閒農業發展之最大缺失即是無法與農村發展規劃相互結合，相輔相成，導致農村遊憩之發展未能以其原有之農村風貌、自然景觀、鄉土民情、文化特色…等兼具鄉土性、獨特性與優美性的農村特質來吸引旅遊人口，致使休閒農業之發展遭遇瓶頸，經營效益大打折扣；而農村的產業發展、公共建設及生態環境維護也未能因休閒農業之發展而相得益彰，農村之永續發展因而倍受影響。

未來休閒農業之發展，必須結合農村發展規劃，從提升產業發展、改善公共設施與生活環境、促進自然保育、景觀維護、加強農村文化保存及落實法令層面等工作加以進行，方有可期。運用農村整體規劃之手段，使農村軟硬體設施均能發揮效益，增進其在居住、休憩以及經濟方面的功能與價值，如此才能吸引都市遊憩人口前來體驗農業及農村生活，帶動休閒農業之發展，進而達成因應加入 WTO 後農業與農村轉型之目的。

## 參考文獻

1. 行政院農業委員會輔導處推廣科，「現階段農村建設簡報」，農村現代化座談會，中華鄉村發展學會舉辦，民國八十九年六月二十四日。
2. 林英彥，「淺談觀光農業」，興大農業，第三十一期，民國八十八年十二月。
3. 林敏棋、蔡秋虎，「休閒農業之現況與問題，台灣農村規劃之現況與問題」，中華鄉村發展學會八十五年度會員大會論文集，民國八十六年七月一日。
4. 劉健哲，「遊憩休閒與農業發展」，台灣農業雙月刊，第二十二卷第一期，民國七十五年。
5. 劉健哲，「休閒農業與農村發展」，興大農業，第三十一期，民國八十八年十二月。
6. 劉健哲，「德國農村社區更新及其對台灣之意義」，鄉村發展，第二期，民國九十年十二月。
7. 劉孟怡，「休閒農業結合農村發展之研究－以南投鹿谷鄉個案為例」，國立中興大學農業經濟研究所碩士論文，民國九十年八月。

# **Analyzing the Linkage of Leisure Agriculture to in Rural Development**

**Chien-Zer Liu**

Graduate Institute of Rural Planning,  
National Chung-Hsing University

## **Abstract**

Leisure agriculture is the important leading sector for the development of rural industries. Based on rural development planning, leisure agriculture can be applied to reach the targets of rural life improvement, cultural maintenance, and the preservation of biological environment as well as landscape. It is expected that the close coordination of leisure agriculture and rural planning may very possibly advance the quality and attraction of leisure agriculture for sustainable development purpose of rural area.

Current disconnection of rural planning and leisure agriculture is clearly the necessary concern for a successful development of leisure agriculture. It is expected that the considerations of rural development planning must be clearly focused on the inclusion of developing leisure agriculture. The promotion of rural industries, the improvement of rural infrastructure and living environment, the insist of natural preservation and landscape maintenance, and the implementation of legal actions are necessary works for the proper transformation of agriculture and rural villages.

Keywords: Leisure Agriculture, Rural planning, Sustainable Development