

農村再生與農村永續發展

劉健哲ⁱ、黃琮琪ⁱⁱ

壹、前言

經歷了 2002 年台灣正式加入「世界貿易組織」(WTO)前後，國內農業市場環境面對全球化競爭，農業、農民、農村的整合發展應重新定位與規劃，而與進步國家農業發展政策比較後，可知「鄉村發展」成為二十到二十一世紀的重要政策手段，以促進農業競爭力與永續發展(黃琮琪，2008)。台灣為促進農村農村整體發展，以達建設富麗新農村之目標，將推動「農村再生」(rural regeneration)列為現階段重要之課題。

為因應整體農村發展之需要，我國「農村再生」政策理念以現有「農村聚落社區」為再生標的，推動由下而上的共同參與制度，強調農業生產、生活、生態之三生環境規劃及建設，並注重農村文化之保存與維護及農村景觀之綠美化。「農村再生條例」草案及相關配套法規之立法工作積極進行中，該條例配合現行土地發展制度，考量農村聚落社區發展型態，分別對推動機制與原則、農村規劃及再生、農村土地活化、農村文化及特色等訂定相關條文，作為農村整體發展及規劃建設之法令依據。實務上，同時已推動示範社區細部發展規劃與建設，卻面臨「農村再生」推動方式、理念、目標、手段等的不確定，已造成未來台灣農村能否確實再生及永續發展的疑慮。

農村永續發展除了含蓋經濟、社會與生態的層面以外，涉及之範圍甚廣：首先必須促進農村產業發展以活絡農村經濟，使村民所得及經濟獲得改善；其次加強農村公共建設，以改善農村生活條件，使村民能夠安居樂業，促進農村永續發展；第三維護農村自然景觀與生態環境，顯現農村生氣盎然的景象使農村更具吸引力而永續發展；最後則應充實村民社會文化方面的內涵，維護農村文物及傳統風貌，顯現農村的獨特風格而永續發展。

過去政府施政偏重都市，未能給予農村應有的重視，因此台灣長期存在的城鄉發展失衡，農村建設凌亂的問題，迄未有效解決。同時衍生許多社會經濟問題，諸如居住環境惡化，人口外流，農地流失，生態環境破壞，景觀風貌喪失…等。雖然政府亦致力於農村基礎建設與實質環境的改善，卻僅是零散的，偏向於少數地區的硬體建設，缺乏長期性、整體性與前瞻性的發展策略，法制化不足，不易達成整體農村發展之目標，滿足村民生活改善之要求。

本文認為政府積極推動「農村再生」需要以「永續發展」為基礎考量，並應面對以下基本假設：

ⁱ 亞洲大學講座教授，Email：czliu@asia.edu.tw。

ⁱⁱ 中興大學應用經濟學系教授，Email：tchwang@nchu.edu.tw。

- 一、「農村再生」需要以「永續發展」觀念為基礎！所以是一長期發展的政策，應有全面性長遠永續的規劃佈局！
- 二、參與者對「永續發展」的觀念具備一致性、同質性、完整性！（如何發展及如何生生不息？存在有用的與完整的認定指標嗎？）
- 三、參與者如官方、社區、學界、業界、消費者應有共同與具體的偏好！並具有一套正面相輔相成協助發展的機制！（即供給和需求的確認並達成均衡，滿足程度才會提高）
- 四、「農村再生」能縮短城鄉發展差距！並且不會擴大鄉村發展差距！
- 五、以上假設如果與事實有偏差，則「農村再生」政策仍屬於理想大於實際。

以下首先闡述農村再生之意義與內涵，進而說明台灣農村再生與永續發展之問題，最後則提出農村再生與永續發展之政策建議，以為政府推動農村發展政策之參考。

貳、農村再生與永續發展之意義與內涵

一、農村再生與永續發展之意義

「農村再生」為新政府「愛台十二項建設」中，最迫切要推動的農業政策之一。永續發展基本意涵為「滿足當代的需要，同時不損及未來世代發展之需要」（"meeting the needs of the present in such a way as not to endanger the development of future generations".）ⁱⁱⁱ。近年來，永續發展漸為大家所重視，其涵義至為廣泛，包括了環境、社會、經濟等三個層面。

農村發展過程中也必須重視村民的集體參與，自發性與積極性的投入，透過由下而上的發展過程使村民從中成長，增強村民對農村的認同感與歸屬感。^{iv}因此，農村永續發展亦具有社區發展由村民參與資源規劃的特性，藉著「由下而上」的整合避免「由上而下」的資源運用缺失。

台灣為落實農村永續發展的理念，提出「生活、生產、生態」三生的觀念，同時在國土綜合開發計畫中，揭櫫了「落實永續發展的理念，強調生活、生產與生態環境並重」的理想。透過三生環境的均衡建設，進一步落實永續發展。在此一架構下，農村發展必須建立一個永續發展的機制，農村永續發展的目標才能落實。

因此，農村永續發展可以定義為，整個農村演變與發展的過程，其涉及層面甚廣，不僅包含經濟、社會文化，同時也含蓋生態環境的範疇，整個農村演變與發展的過程是由村民所主導，以滿足居民和社會不斷變遷之需求。

ⁱⁱⁱ Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.), rural 21 – Tagungsband, Bonn, 2001.pp.16-17.

^{iv}徐震，社區發展—方法與研究，中國文化大學，5-9頁，民國74年。

二、農村再生與永續發展之內涵^V

隨著社會經濟的發展與農業結構的變遷，農村的角色與結構亦已逐漸改變，農村不再僅是糧食生產的地方與村民居住的場所。如前所述，推動農村再生，為政府愛台十二大建設中最重要之農業政策，由農村再生條例(草案)第一條所揭櫫的目標：「為促進農村永續發展及農村活化再生，改善基礎生產條件，維護農村生態及文化，提升生活品質，建設富麗新農村，特制定本條例。」因此，為使農村能因應變遷中社會經濟發展的需求，農村再生與永續發展建設之基本目標包含：1. 創造農村經濟力並改善村民的工作條件與生活環境。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。

由此可知，農村再生與永續發展建設範圍及內容廣泛，涉及生活改善與基礎建設，產業發展與工作環境，自然景觀與生態環境以及人文社會與文化等四個層面(圖1)，具整體性、綜合性與長久性。因此，研擬農村再生計畫時應針對以上四個層面採取不同的規劃與建設手段，才能達成農村永續發展的理想。茲說明如下：

(一) 生活改善與基礎建設

農村之生活改善與基礎建設，包含私人與公共設施，例如：1. 住宅改善，2. 水電、能源之供應給養以及廢水與廢棄物之處理，3. 交通運輸(含人行步道、自行車道、社區道路及停車場等。)，4. 社區排水(含溝渠、農水路等。)，5. 社區環境(含閒置空間再利用、環境綠美化及景觀維護等設施)，6. 休閒遊憩(含公園、綠地、廣場、運動等休憩設施)等。

為了達成農村再生在改善生活與基礎建設的目標，應特別注意以維護農村特性與獨特風格為前提；使農村的建築、廣場、庭院以及村內交通巷道的設施等，都能與農村風貌及村莊演進的歷史相契合。亦即，可以採取以下的方式來維護農村特色，進而促進農村之永續發展(圖1)。

- 1、營建規劃與管理：嚴格規定村莊新舊建築的興建或修繕以及聚落之發展方式，特別必須配合週遭傳統農村之景觀與風貌，並且兼顧生態維護的要求。
- 2、教育宣傳：適度給予基層人員(鄉鎮公所及村民)專業的輔導、解說、建議與協助，以協助其建立維護農村風貌的觀念。
- 3、舊屋新用：可以將舊有、較具農村特色的農宅及建築物加以改裝再利用，以取得村莊必要的共同以及社會服務設施(例如村民活動中心)。一則可以使其具歷史意義與農村風格的農村建築得以保存，二則可以達成維護農村傳統風貌與獨特風格的目標。

^V參閱：劉健哲，農漁村規劃建設之內涵及其問題與對策之探討，台灣土地金融季刊，第34卷第1期，民國86年3月，第221-231頁。

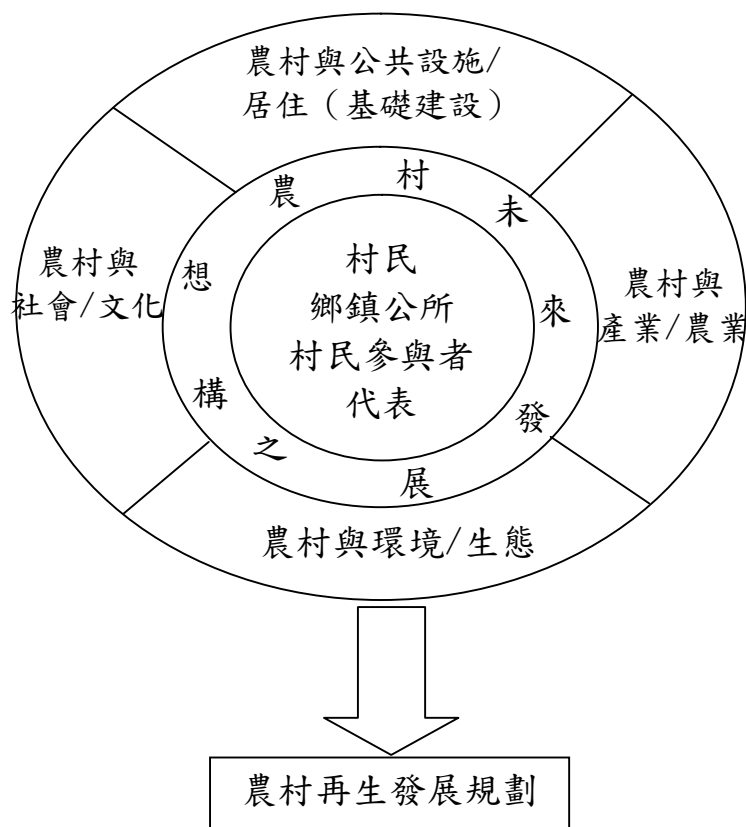


圖 1 農村再生與永續發展規劃的範疇（劉健哲，民國 86 年）

（二）產業發展與工作環境

配合農村角色的多元化，促進農村產業的發展，以改善生產條件，同時創造農村產業發展的有利環境，迎合未來發展之需求。主要內容如下：

1、輔導支援農業發展為農村發展建設工作的要務

農村發展建設除了改善農業結構，促進現代化生產，進行農宅整建及土地重劃等傳統的措施外，以下的發展策略值得採行：

(1)協助農民走向自主性運銷，擴展市場。

(2)幫助農民邁向寬廣的職業領域，例如民宿經營與休閒產業。

不僅使農民的職業領域從農業生產的初級產業擴展至以服務為主的三級產業，同時還可增加農民之所得，並使農村更具朝氣與活力，可謂一舉而數得。

2、創造新的非農業就業機會，亦是推動農村發展建設的重要考量

為創造農村的活力與經濟力，兼顧區域發展及滿足村民基本生活之需要，農村發展建設應能促進農村其他產業之發展，以增加農村之就業機會。例如：(1)生活性及服務性商業(包含民宿與休閒產業)，(2)手工業及小型工商業，(3)民俗工商業。

3、農村發展建設應能配合農村景觀維護及遊憩業的發展

4、結合農村生產、生活、文化與遊憩等功能，開創新產業以及新的非農業就業機會，有賴村民與規劃專家的用心、關注與共同研討，來開發促進農村經濟發展之產業。

(三) 自然景觀與生態環境

德國學者藍徹特·威廉 (Wilhelm Landzettel) 曾說：「農村社區更新時，必須將村莊的周圍環境包含在內。村莊與周遭環境如同蛋黃與蛋白的關係；沒有蛋白就成不了荷包蛋，而無以引起飢餓者的食慾。」(圖 2，註^{vi})。農村的周圍環境，即社區或聚落外圍之田野、森林、溪流與湖泊、沼澤、濕地、動植物棲地…等，為農村最重要的生態環境，同時也是農村自然保育與景觀風貌的重要基礎。因此，包含村莊與田野(亦即蛋黃與蛋白)的整體規劃建設為重要的範圍。茲說明如下：

Rural Area

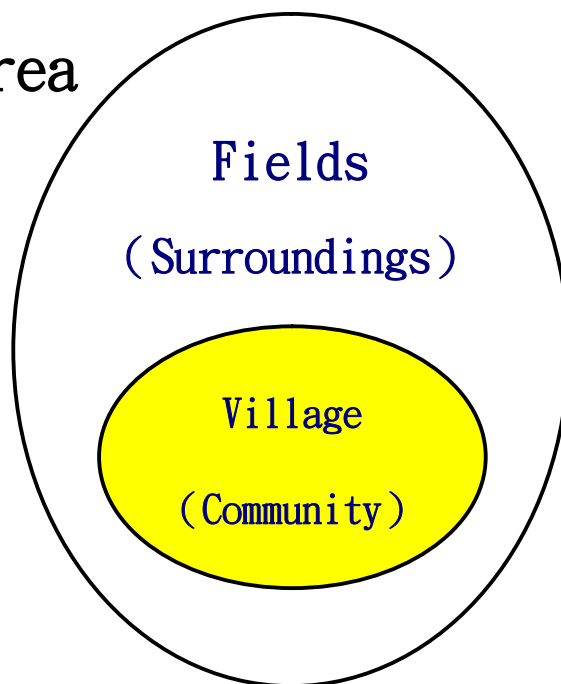


圖 2 鄉村地區聚落分佈概念圖

1、注重農村生態與景觀

瞭解當地的環境因素與背景，為農村發展建設工作中，考量村莊生態與景觀的要務；此外，創造水源涵養、空氣流通以及能源維護的農村生態環境，也是農村發展不可忽視的課題。

2、公園綠地開闢以及空間景觀美化，並兼顧自然保育景觀維護的要求

農村發展建設配合社區更新與農地重劃，一方面增設公共休憩設施，並且加以植栽及綠美化；另一方面基於生態維護之要求，將村莊的原始溪流以回復自然狀態的方式，加以整治。

3、注重環保，改善社區環境

農村生態與環境維護的重要環節；因此農村整體規劃時也應能一併加以考量，配合綠景植栽妥為規劃，以創造及確保農村美好而健康的生活環境，類似的規劃完成結果列示如圖 3、圖 4、圖 5。

^{vi} Landzettel, W., Habbe, C., Die Gestalt der Dorfer, Dorferneuerung in Sachsen-Anhalt, Magdeburg 1994



Rural Village includes fields for production and villages for living

圖 3 規劃後包括農村生活與生產區域的農村聚落圖

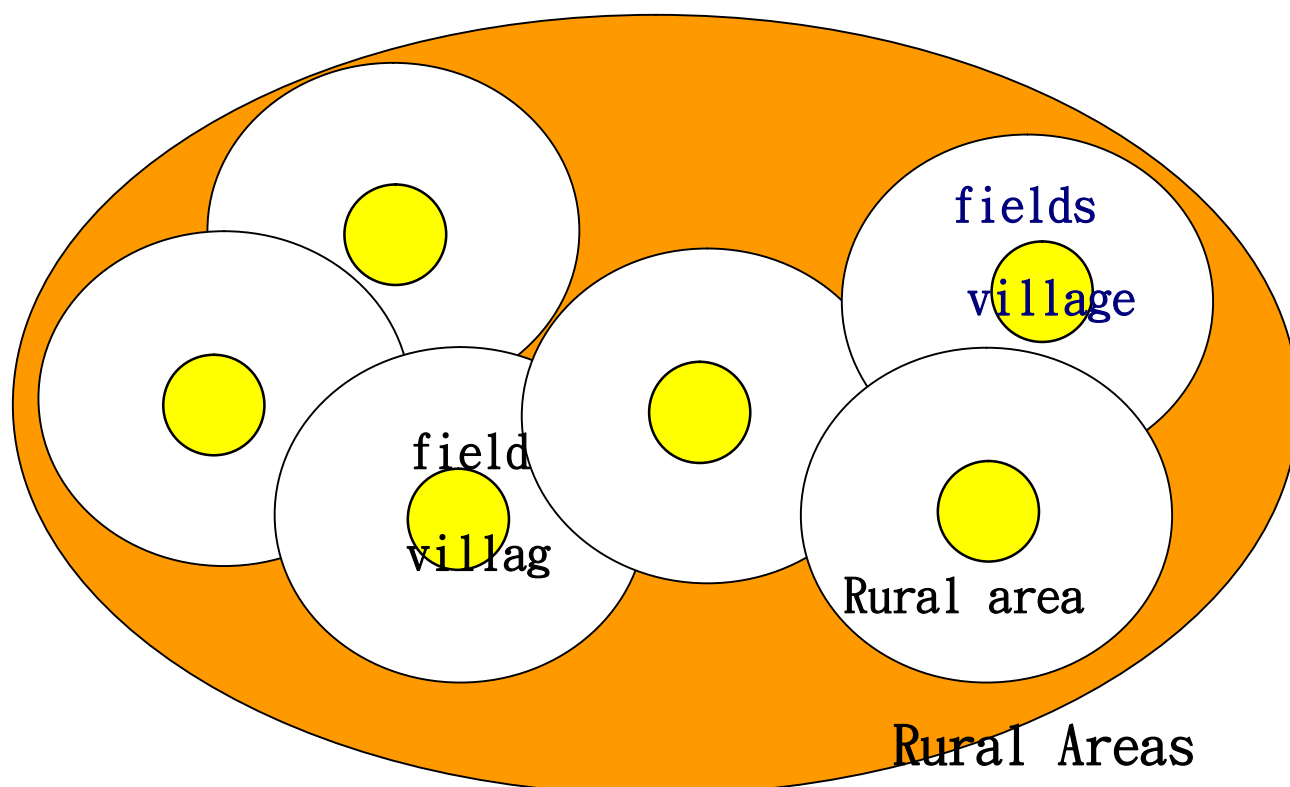


圖 4 多個農村聚落的分佈概念圖

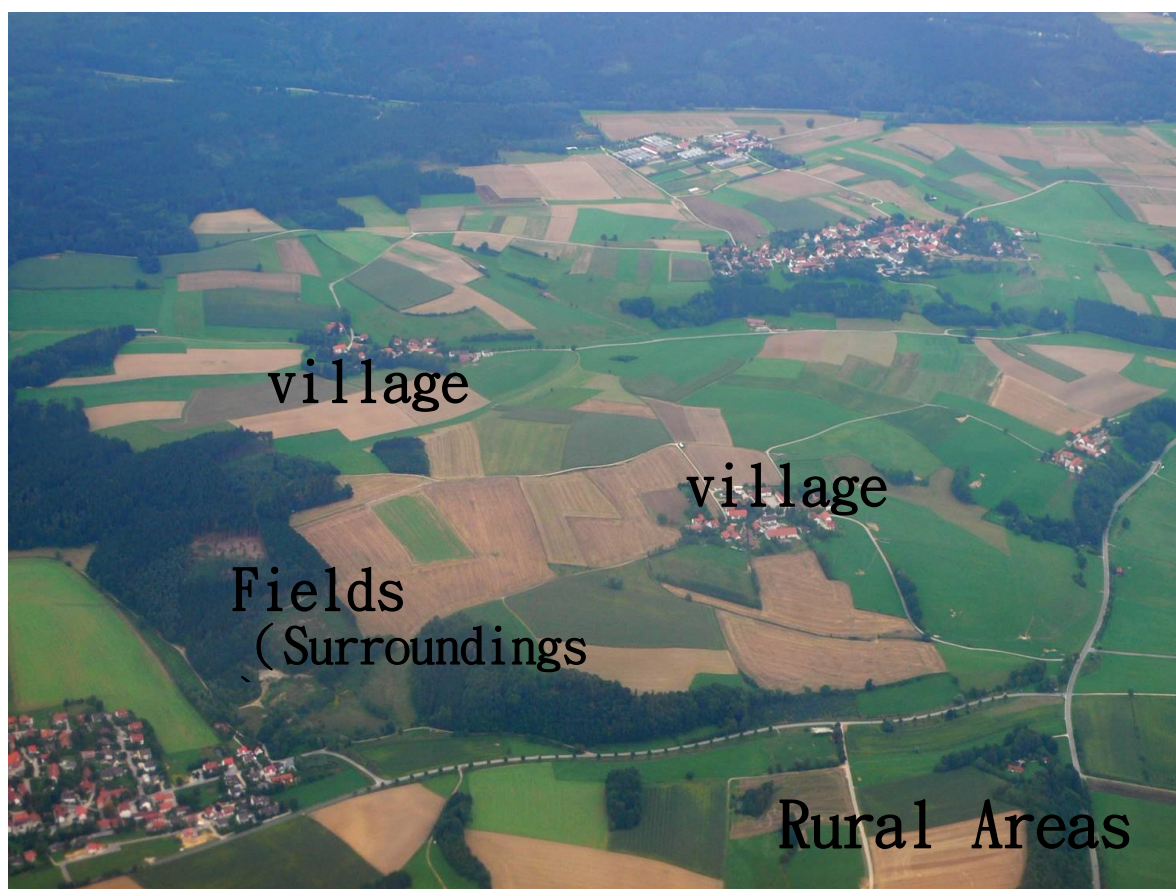


圖 5 多個農村聚落實際分佈圖

(四) 人文社會與鄉土文化

農村發展建設除考慮生產、生活及生態層面外，還要兼顧農村之鄉土文化層面，才能建設具獨特性與優美性的農村。茲說明如下：

- 1、農村的文物及古蹟，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。
- 2、農村的節慶、民俗與宗教活動…等，有助於鄉土文化之傳承，維護農村文化，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。
- 3、農村發展建設欲有助農村文化之維護與發揚，從事規劃建設時應能顧及社會歷史及鄉土文化層面。
- 4、交通及公共設施應能兼顧農村社會之需要

除了道路整修、及醫療設施等公共設施的要求外，為滿足村民交通之社會需求，亦可利用公車參與社會文化生活，拓展休閒活動空間，顧及便利村民社會文化活動空間的擴展與充實。

(五) 結語

農村再生與永續發展與建設之範圍廣泛，包含了：1. 村莊中心活力的創造。2. 建築物更新與現代化，以及農村建築物之整建與再利用。3. 建地擴展與農地釋出規劃。4. 交通改善，包含村莊對外交通與聯絡系統的開闢以及村莊巷道的興建等。5. 公共設施與基本建設。6. 私人設施。7. 農業發展。8. 古蹟保護與農村風貌，包含農漁村住宅之外觀與改善及維護具農村特色與風貌之建築物等。9. 遊憩與休閒。10. 公園綠地，溪流、水體美化，包含村莊廣場、綠帶等空間之形成。11. 自然保育、生態景觀及環境，包含農村周圍的環境與景觀等。

農村再生與永續發展建設之工作，有其整體性、綜合性與長久性，它需要一段慎密的思考與研討過程，村民與專家的合作與參與研討，考量當地與社會需求偏好，以及妥善周延的規劃後，才能進一步採取必要措施逐步完成建設工作，達成農村永續發展之目標。

參、農村再生與永續發展之問題

總體而言，農村再生計畫之推動由於法律架構與制度尚未健全，整體規劃理念模糊不清，農村再生之目標與意涵不夠明確，「由下而上」之精神與內涵之認知不足，致村民參與的程度有限而被動，而無以揮整體性之效果。茲說明如下：

一、缺乏農村永續發展整體性內涵之概念

(一) 就公共建設的層面而言

農村的公共建設首先應能確保生活性服務設施的供給，諸如社會基本設施之設立（幼稚園、運動設施…等）、交通電訊以及創造其他服務設施（郵局、銀行）設立。進而依農村產業之特性與發展需求，考量生產性設施的供給（如農機維修中心、集貨場、晒穀場）^{vii}。

以上設施雖亦大都包含在現行農村再生工作的項目上^{viii}，卻均著重在硬體建設方面。就現行農村再生之計畫而言，由於未能進行村莊與田野的整體規劃，致仍有許多可以改善農村生活環境與工作條件的公共設施未能納入規劃考量，例如污水處理場、運動場及公園綠地等予以增設。另一方面，公共建設亦未能與村莊的綠景規劃（Grünordnungsplanung）配合^{ix}，忽略村莊風貌的維護。此外，在提供維護自然物質（尤其是水源的涵養）環境上的努力，亦顯不足。

生產性的公共設施雖亦為農村再生辦理的項目^x，卻由於再生計畫並未事先考量產業與農業發展之需求，而忽略了其重要性。因此，宜清楚認知及掌握農村再生之發展目標為：(1)改善農村經濟，幫助農業發展。(2)改善社區的生活條件與生態環境，提升生活水準。(3)維護農村特質與農村風貌。

^{vii}農村的公共設施有那些？參閱：劉健哲，非都市土地鄉村區之劃定及規劃利用模式之研究，省政研究發展叢書第69輯，民國82年5月。第84-95頁。

^{viii}參閱：省地政處，地政處為省民做些什麼？省地政系列叢書0508，民國83年10月。第6-7頁。

^{ix}許多社區更新地區並未擬定綠景規劃。

^x同註11。第6-7頁及11頁。

（二）就聚落發展的層面而言

為促進農村永續發展，透過農村再生不僅要對村莊聚落的發展有一前瞻性的更新規劃，農村建築、活動中心、廣場與巷道除了有其整齊性、便利性與美觀性外，更應具農村的特質與風貌。一般而言，現行之農村再生規劃仍有以下幾個方面有待加強：

- 1、具農村特色及水源涵養的村莊道路的規劃與建設。
- 2、社區預留發展用地的規劃方面，除了兼顧村莊公共設施及產業發展要求配置生產設施之外，應考量聚落發展及農家子弟留村住宅用地之需求。
- 3、農村建築物的更新整建，除了建立規範來維護農村建築風格與特色外，舊有建築物的更新、修繕改裝與再利用，至為重要。

（三）維護農村風貌方面

農村實質建設與農村建築，即為重要農村風貌之一。現階段之農村再生，政府與村民在農村風貌維護的認知有限，共識亦未建立。目前許多農村地區新建住宅造形多為平台式無斜屋頂駁厝形的外觀，建蔽率留設的空地施作，若不是以水泥鋪面而排除農村綠意，就是加蓋成廚廁，增顯農村的紊亂。有些棋盤式規劃與興建而成的農村巷道，寬敞而單調等。以上的農村景象，並未能顯現農村的特質，甚且有些亦造成對農村獨特風格的破壞。

（四）自然生態與環境維護層面

環境維護並不僅限於美化綠化而已，而應兼具自然保育與景觀維護的層面，進而提昇農村的休憩價值與吸引力，增進農村的吸引力，並且發揮以下功能：

- 1、發揮綠帶阻隔噪音、污塵防制效果，維護農村寧靜安祥氣息。
- 2、維護農村環境與景觀的舒適性。
- 3、涵養水源，調節氣候，維護農村生態（Dorfökologie）與環境。
- 4、創造農村綠資源與綠色景觀，增進休憩利用機會。

由此可知，台灣農村再生建設之推展工作，應考量如何於注重硬體建設之同時，也能包容自然保育、景觀維護之要求，為今後努力的重點。

（五）文化層面

雖然農村再生強調對文化層面的重視，實際上仍以硬體建設為主，所涵蓋的農村文化，仍然貧乏而有限。在農村建設的過程中，仍有許多具歷史價值與農村建築物或古屋古厝（三合院及四合院）慘遭拆除之命運。究其原因，道路規劃的偏頗，強調道路寬敞筆直與棋盤式街廓計畫有以致之。

農村建設如何能有助於農村文化之維護與發揚？如何顧及農村社會歷史層面？這些問題均應於研擬農村再生計畫之同時，予以一一探討並且納入規劃考量。下列因素，值得今後工作之參考：

- 1、村莊歷史、聚落型態及其變遷之探討。
- 2、農村建築物造形之規範，如外牆、屋頂、門窗、陽（花）台等之形態、樣式與建材。
- 3、農村傳統之社會組織及其歷史意義之發揚。
- 4、古物古蹟的保全以及傳統建築與具歷史文化特色建築物之更新及維護。
- 5、老舊農宅或農村建築物的修繕、轉用或改變用途，重新賦予新生命。

不妨參酌德國經驗，一方面配合農村再生從事農宅整建與建築物更新，舊有農村建築物的修繕與再利用，道路工程配合當地社區巷道、村莊道路之改善，兼顧鄉土文化之要求，由文化保存來增加農村地區之吸引力。

二、缺乏村民參與農村發展建設之機制

由於農村規劃建設過程囿於執行期間的限制，致村民參與不足，規劃建設單位除了舉辦幾場說明會外，並未能真正落實與村民充分溝通及討論，以致村民對規劃及建設結果（例如產業道路、野溪整治、地方發展…等）仍有爭論，並不滿意。

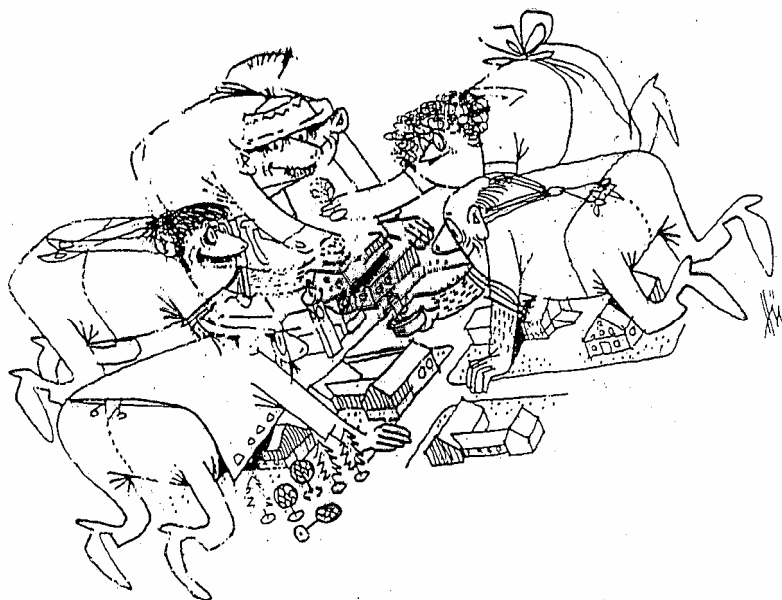
如前所云，農村再生與發展建設是一種地方性的事物，為落實農村永續發展之目標，村民的參與，至為重要。村民為農村發展建設之主角，從農村整體發展概念的構思，農村發展建設計畫的研擬以及重要決策的參與等農村發展工作的推動，村民及時的、積極的參與為農村發展建設成功的最大保障。因此，村民意見表達方式如何，即為衡量農村永續發展建設「由下而上」規劃進行與否之主要準則。

既然村民為農村發展建設的主角，村民在規劃與建設的過程中，積極性的參與及出力（腦力與體力），才是農村永續發展成功的要件。由下而上的規劃模式實宜建立一套機制，鼓舞村民主動的投入，使其能夠對其村莊的未來發展，生活空間及環境的改善、產業發展以及社會文化活動的要求，主動表示意見並且提出構想與規劃專家討論。德國在進行社區更新前，村莊的村民大都已先行針對村莊發展之理想（Leitbild）組成各種工作小組^{xi}。村民對那些村莊未來發展之問題有所關切，均可以成為工作小組的成員，參與討論提供規劃構想的熱烈情形，甚且是該村莊被政府優先甄選納入規劃區的一項決定因素。

因此，宜加強「由下而上」村民參與農村再生規劃的機制，鼓舞村民並且協助村民針對(1)產業發展(包含農林漁牧);(2)生活改善(農村建築、公共建設…);(3)社會文化(文化古蹟、文化保全與活動、節慶…);(4)生態環境(水體溪流、農村綠帶、動植物世界…)等，眾多農村再生議題籌組工作小組加以研討，發掘問題，同時共同研擬發展對策，可以圖6表示之。

^{xi} 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.

村民本身的自我覺醒與關心，亦是極其重要的關鍵因素。如何透過教育宣導之機制，教育村民，將此一規劃建設，視為自己家鄉的整體營造，由過去認為是「政府的事」的消極心態，調整為一種主動而積極的家鄉建設，為重要的發展課題。



Rural Village Renewal is a local issue of citizen rights

圖 6 農村聚落再生為村民重要課題示意圖

肆、農村再生與永續發展之對策

一、確立農村再生與永續發展整體性內涵之概念與架構

台灣農村建設之執行雖有其成效，尤其是在農村生活環境改善，促進公共建設，減緩農村人口外移以及綠美化工作等方面。惟整體性規劃不足，仍有待加強。農村再生與永續發展，涉及範圍甚廣，業務極其繁雜；然而主其事者在推動過程中，是否能夠釐清以下的觀念，為執行成功與否之關鍵(規劃案例結果如圖 7)：

- (一) 所有農村再生與永續發展規劃，均應是整體性、綜合性與長期性的發展性質。它兼顧永續發展，考量經濟性，社會性及生態性之要求，涵蓋層面廣泛。於改善農村的生產與生活條件，維護農村風貌與風格、保育自然、維護景觀之餘，也要建立農村在區域發展中的地位，使其適應未來發展之需求。
- (二) 它是農業政策的一環，而非僅是土地政策或公共建設的一種。凡是農業政策，必須有助於增進農民福祉、促進農業發展與農村建設，改善農村經濟。農村再生與永續發展規劃亦然。
- (三) 農村再生也是一種維護農村風貌與傳統建築風格的更新計畫，有其應有的營建規範；而非只注重硬體建設，無視於社區日後顯現新式建築群等等不搭配的組合與紊亂。

- (四) 它是一種農村聚落與週邊環境之整體發展規劃(亦即蛋黃與蛋白)，而非僅是社區範圍道路系統與公共設施之改善計畫而以。因此村莊聚落的規則性發展以及週邊環境的自然生態與景觀，都是更新規劃的範圍，而非狹隘的只限於社區範圍內的土地整理與公共建設。
- (五) 就生態環境與景觀而言，農村再生與永續發展宜加強農村生態與自然景觀的規劃，並且也要基於生態維護的要求，以維護自然生態與景觀，進而維護水土資源以及動植物的棲息場所。
- (六) 再就改善生活環境而言，「環境」亦是影響生活品質的重要因素。村民對居住環境的要求，除了本身的居住領域(Wohnwelt)，對居住周圍(Wohnumwelt)的要求亦極其殷切，諸如接近大自然、隔絕噪音與塵埃……等外部干擾因素對居住環境之影響等，均極重要，以確保鄉村居住之品質。
- (七) 農村建築物的建造也要考慮當地的氣候、風向、地形等環境因素，配合環境而有適當的高度規範、外觀與造形，並注意風向、空氣之流通因素。因此，瞭解當地的環境背景配合綠景規劃，至為重要。

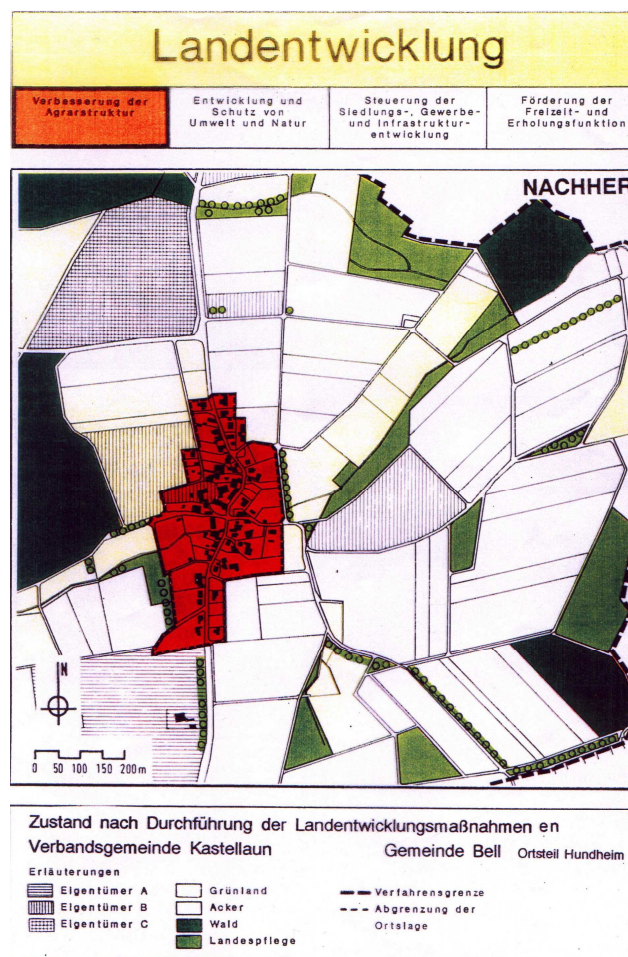


圖 7 農村聚落注重生產生活生態空間配置案例圖

二、加強教育宣導促進村民參與農村再生與永續發展規劃

(一) 促進村民參與

村民為農村再生與永續發展規劃的主要參與者(主角)，從村莊整體發展概念的構思、農村規劃與更新計畫的研擬以及重要決策的參與等農村規劃工作的推動，村民及時的、積極的參與為農村規劃成功的要件。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。農村再生雖亦強調由下而上的村民參與，惟目前所見之意涵不明。所謂「村民參與」並非只是舉辦說明會，進行問卷調查或組成社區發展組織而已，應能鼓舞村民依農村發展之不同議題(如圖1所示)，組成工作小組，加以研討，並參與規劃。

因此，宜建立「村民參與」之機制，落實由下而上的規劃模式，鼓舞及輔導村民依興趣專長參與農村發展種種不同議題的工作小組(產業、公共建設、住宅改善、鄉土文化、景觀與生態)，進而與規劃專家研討共同規劃，促使村民在規劃過程中充份表達意見，將此一規劃建設，視為自己家鄉的整體營造，如此農村建設之結果才能符合村民之期許。至於村民基本知識不足或有限的問題，也不應便宜行事而忽略之。

長期而言，在農村再生與永續發展規劃工作法制化建立以後，再生與規劃地區之勘選，應改變目前由上而下的方式，宜由基層之鄉鎮公所提出申請，由中央主管機關訂定審核之標準，加以規範。在法制化以及整體性與綜合性規劃理念的架構下，必能顯現農村再生與永續發展規劃的最大成效，達成農村永續發展之目標。

(二) 加強教育宣導

為落實「村民參與」之精神，現階段宜加強農村規劃工作之教育宣導，先使村民具備農村再生與永續發展規劃的基本知識，並且瞭解規劃建設之前因後果 如此村民才「能夠」參與。

總而言之，村民才是農村規劃的主角，從農村整體規劃的構思，計畫的研擬，以及重要決策的參與等農村規劃工作的推動，都必須與村民充分溝通研討。因此，結合村莊的資源與民間力量，落實「村民參與」中長期農村規劃，兼具整合性與合作性，包容性與忍耐性，才是農村永續發展成功與否的關鍵。

另一方面，教育宣導與人才培育之層面宜廣泛推展。目前從事農村再生規劃工作的規劃團隊，普遍缺乏綜合性、整體性農村發展之概念，規劃理念不足，不易達到農村發展之目標。因此，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，也必須積極地、有計畫地培訓規劃建設之團隊與人才。例如：

- 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。
- 2、建立「農村規劃師專業證照制度」，配合考選部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。

三、確立整合型農地重劃與農村社區範圍擴展之意涵

農村土地利用及規劃、農村建築及管制，為農村發展中與村民權益關係最為密切者。由於農民的生產與生活，具有不可分離的關係，田野與村莊同為農村發展之範圍。為提升農業競爭力，除了促進留農者農場經營規模的擴大以外，農水路及產業道路系統的整修與改善，農業共同設施的增設與更新，農場經營現代化所需農村建築與農宅的整建等，均為改善農業結構，謀求農業永續發展所必需。因此，農村再生所提「整合型農地重劃」之概念值得肯定，然而意涵仍不明；其與農村社區範圍擴大方式之關聯性如何，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。農村再生雖亦擬改變此一作法，但便宜行事，即「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「整合性農地重劃」，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(規畫前後案例比較如圖 8、圖 9、圖 10、圖 11、圖 12、圖 13)：

- 1、產業現代化發展之要求，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。

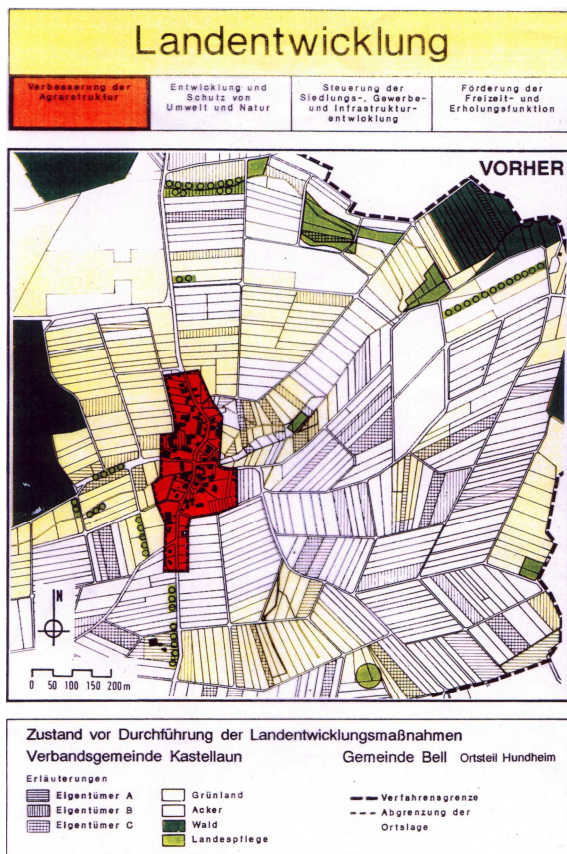


圖 8 土地利用規劃前之土地細分狀況圖

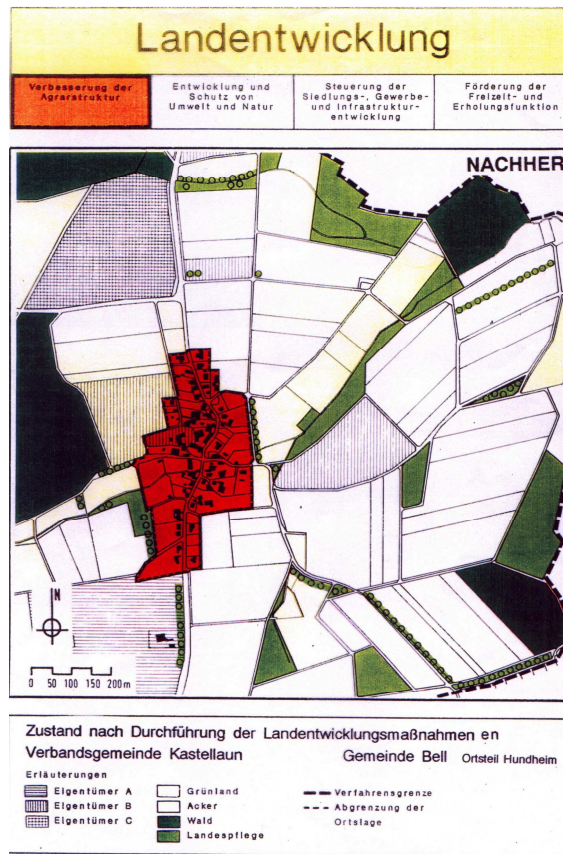


圖 9 土地利用規劃後之土地區塊狀況圖

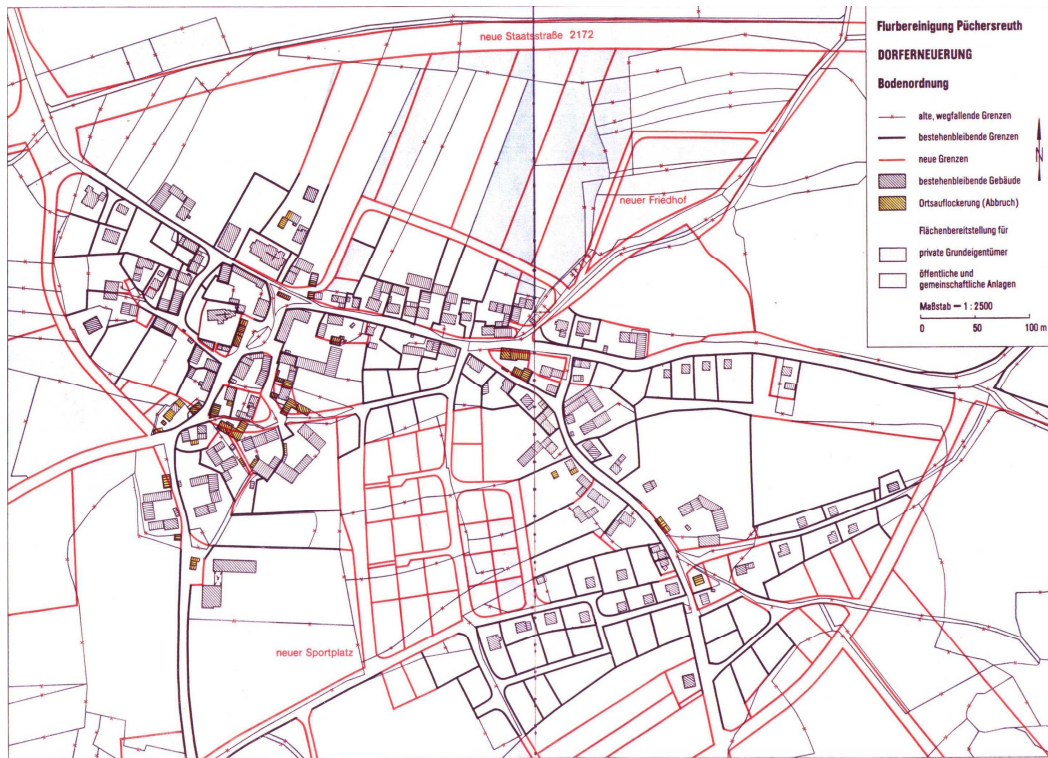


圖 10 考量交通動線規劃草圖

資料來源：劉健哲，土地利用規劃與管制-台灣、德國之比較研究，正中書局.1994



圖 11 考量交通動線規劃結果圖

資料來源：劉健哲，土地利用規劃與管制-台灣、德國之比較研究，正中書局.1994

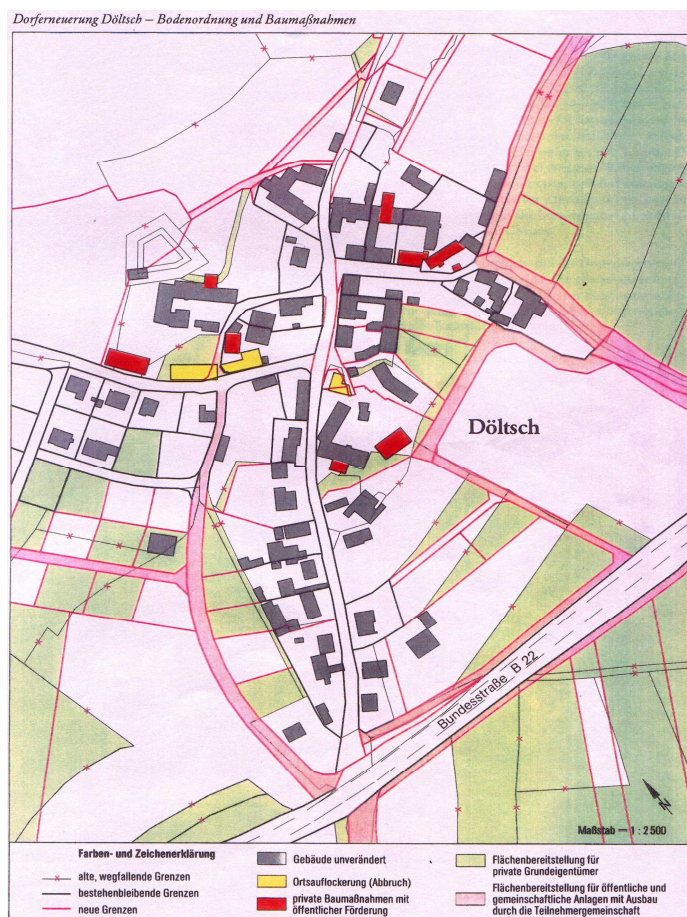


圖 12 考量交通動線規劃圖

資料來源：劉健哲，土地利用規劃與管制-台灣、德國之比較研究，正中書局，1994



Döltsch nach der Dorferneuerung

圖 13 考量交通動線規劃執行結果圖

資料來源：劉健哲，土地利用規劃與管制-台灣、德國之比較研究，正中書局，1994

四、加強農村社區營建規範與建築管理

維護農村風貌與獨特風格為農村發展目標之一。何謂農村風貌？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，農村聚落與周遭環境，農村建築與屋頂景觀等為農村風貌形成的重要元素。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；由上而下之營建規範不足。

德國之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(防火、水電供應、停車場、容受力)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，亦必先行審核，使文物古蹟與地方建築的格調與風貌，得以保存。此一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(道路景觀風貌案例如圖 14、圖 15)。



圖 14 鄉村道路景觀風貌案例圖



圖 15 鄉村道路景觀風貌案例圖

資料來源：劉健哲，城鄉新風貌，詹氏書局，2006

資料來源：劉健哲，城鄉新風貌，詹氏書局，2006

五、長遠考量農村發展規劃建設之期程

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。目前農村再生計畫，通常在 2-3 年內就必須同時完成規劃與建設的工作，再生規劃之期限尚不及一年。在此短暫的時間內，不僅難以全盤瞭解農村之產業、人文及社會、歷史文物、土地利用、景觀與生態、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，對農村之特質與村民之需求亦未完全掌握。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整合，相關部門之連繫與合作不足，村民亦無以積極參與。此種規劃方式不僅難以週延完善，也難兼顧整體性與長期性農村發展之要求，亦不易滿足村民之需要，而達成長期永續發展之目標。因此，為使農村再生與永續發展規劃更趨周全，農村再生規劃建設之期限，宜立法加以延長，並訂定分期實施計畫，有系統地循序執行各項建設之工作。

伍、結論

農村再生與永續發展範圍及內容廣泛，涵蓋經濟、社會以及生態的層面，涉及生活改善與基礎建設，產業發展與工作環境，鄉土文化以及自然景觀與生態環境等範疇，具整體性與獨特性、綜合性與長久性。如果要能成功，必需符合供需雙方具備永續發展共識。

然而，農村再生與永續發展規劃是一項高度複雜並且是艱巨的任務，同時也是一項長期性而任重而道遠的工作，吾人不應以為短期間即會有顯著的成果，而是需要有長期的耐性。它需要一段慎密的研討過程與妥善的規劃，廣泛的去瞭解及滿足村民對農村發展的種種要求。從村莊發展概念的構思，農村再生計畫的研擬，需確認村民及時的，積極的參與是農村永續發展成功的要件。如此，方能使農村發展確實迎合社會經濟結構的變遷，以及農村角色多元化的需求來進行，使農村的工作環境、聚落發展、村民的活動空間與村莊社會文化活動的需要，均能符合村民以及變遷中社會對農村的的要求。

當所有規劃參與者(供需雙方)均能邁向共同創造，合乎村民期望以及分享決策樂趣的大道時，農村永續發展才能成功。亦只有當居住在農村地區的村民，能夠積極參與，並且利用、維護及保育當地之資源與村莊特質時，農村規劃建設才能發揮其應有之功能，農村永續發展的意義才能突顯。

因此，農村再生與永續發展是行動的，參與的，也是一種學習的過程，兼具資訊性與教育性；是生活的，社會的與生態的永續性發展規劃，為在農村地區創造一個長期性而良好的工作條件，舒適的生活環境而努力，冀使農村地區顯現其在經濟、居住以及自然保育、景觀維護方面的功能，發揮及增進其文化特色與農村的休憩價值。

總而言之，農村再生宜加強農村永續整體性內涵之概念，兼顧生產、生活、生態的三生範疇以及經濟、社會與生態的永續發展層面，同時加強教育宣導，透過廣泛的「村民參與」以及週延的農村再生計畫，希望能夠使長久以來被遺忘了的農村特質與價值及鄉土文化等，重新得到社會大眾應有的認識與肯定，農村產業的發展以及農村特有的活力與生氣盎然之景象可以持續，農村生態與自然景觀的維護可以增強。如此，農村永續發展之目標自然可以達成。

參考文獻

1. Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.), rural 21 – Tagungsband, Bonn, 2001.
2. Landzettel, W., Habbe, C., Die Gestalt der Dörfer, Dorferneuerung in Sachsen-Anhalt, Magdeburg, 1994.
3. Läßle, E.C., Landentwicklung in Deutschland, Bonn, Juni 1996.
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. 徐震，社區發展—方法與研究，中國文化大學，1985年。
6. 劉健哲，富麗農村之發展規劃與建設，臺灣經濟月刊，第242期，1997年2月1日。
7. 劉健哲，農漁村規劃建設之內涵及其問題與對策之探討，台灣土地金融季刊，第34卷第1期，1997年3月。
8. 劉健哲，台灣省農村社區更新規劃及建設之研究，農業金融論叢第三十九輯，1998年1月。
9. 劉健哲，城鄉新風貌—德國之農村與規劃，詹氏書局，2006
10. 劉健哲，台灣農村的明天，農訊雜誌，2008年6月