

## 第八章 農村建設政策（作者：吳同權）

壹、前言

貳、農村建設的回顧

參、農村建設的成效及問題

肆、農村建設的願景與目標

伍、推動農村再生的建議

### 壹、前言

農業政策涵蓋農業、農民、農村，或生產、生活、生態的層面，因此，發展農業，照顧農民、建設農村為政府一貫的農業政策。早期農業政策偏重產業發展，相對忽略農村社區建設。由於缺乏長期的規劃，長期自然發展的結果，各項公共設施缺乏，社區道路狹窄彎曲，農宅簡陋，環境髒亂，生活品質低落，城鄉環境差距甚大。政府多年來不斷加強農村建設，情況已有顯著改善，但限於施政資源，農村社區建設之速度及深度仍然不足，城鄉環境尚有相當差距。

農村不僅是農村從事生產的基地，更是農民生活的場所。農村建設為整體農業政策重要之一環，其目的在於促進產業發展，改善生活環境，發揚農村文化，增進農民福祉。農村建設涵蓋範圍甚廣，包括基礎建設、環境改善、產業發展、社會文化、自然景觀與生態環境等層面。為貫徹三農或三生之農業政策，農村建設亟待加強。

本章有先回顧數十年來的農村建設概況，其次分析以往農村建設的成果及問題，在其次探討農村建設的願景與目標，最後對推動農村再生的建議。

### 貳、農村建設的回顧

政府早在民國 40 年代即實施「基層民生建設計畫」，50 年代推行「社區發展計畫」，而農政機關自 60 年代起先後推動之業建設計畫，均將農村建設列為重點措施。此外，自 69 年實施之基層建設計畫中，許多項目亦為農村建設有關

。鄉村地區之醫療設施及衛生改善，多由衛生署處理，農村的文藝發揚工作，多由文建會推動，原住民地區之農村建設，係由原住民委員會辦理。茲就各階段農村建設之重點列述如次：

## 一、早期之農村基礎建設

台灣早期之農村建設多為改善生活環境之基礎設施，如農村電力、電話、簡易自來水、醫療衛生機構之興(改)建、農舍及鄉村環境衛生改善。對一個村落進行整體建設，肇始於44年在桃園縣實施之太平村改善計畫，45年擴大為「台灣省實驗農村計畫」，以一村里(或數村里)為一實驗區，進行各項農村建設，包括興建鄉村道路、自來水、公廁、農民活動中心、集會所。農忙托兒所，改善農家設施，環境衛生，與改進產銷。

## 二、加速農村建設重要措施(62-68年)

加速農村建設九項措施中，第二項為加強農村公共投資，包括興建農田水利工程、農地重劃、防風林營造、產業道路興建及農村生活環境改善。在農村生活改善方面，主要為興建農村之簡易自來水，完成嘉南烏腳病地區飲水改善工程；辦理農村社區之環境衛生改善，諸如興建廁所、改善房屋衛生、修築排水溝、鋪設柏油或水泥道路；興建鄉鎮衛生所，充實醫療設備；推動村里環境衛生改善及保健教育。

## 三、提高農民所得加強農村建設方案(68-71年)

- 1.充實農村醫療設施：重建(或整修)鄉村社區衛生所、村里衛生室，加強辦理遠地區醫療及衛生保健服務。
- 2.改善農民住宅：擬訂「農宅改善計畫方案」，循貸款興建、整建。補助低收入農戶整修住宅及設置農宅改善示範方式處理。
- 3.農村社區發展：配合「台灣省社區發展計畫」整建農村地區道路、電話設備、加油站、自來水及下水道系統。同時，輔導設置農村發展示範村，推行加強農村發展工作，改善農村生產及生活環境，倡導吾愛吾村運動。

#### 四、加強基層建設提高農民所得方案（72-74年）

1. 新建及整建農民住宅。
2. 繼續推動農村發展與環境改善。
3. 加強農村社區之基層建設。

#### 五、改善農業結構提高農民所得方案（75-80年）

1. 農村綜合發展規劃及社區建設：本項工作包括農村地區綱要性規劃（鄉鎮）、農村地區細部規劃（村里）及村里之實質建設。
2. 農漁村社區整體規劃：
  - （1）以村里為單位之農村社區先期整合性規劃。
  - （2）農村社區更新先期規劃。
3. 輔導農宅興（修）建。
4. 辦理農民教育活動，塑造結合產業與文化的鄉土文化。

#### 六、改善農漁村環境實施計畫（80-86年）

1. 農漁村發展規劃及建設。
2. 農漁村社區更新規劃及建設。
3. 農民住宅輔建。
4. 農漁村實質環境改善。
5. 輔導休閒農業之發展。

#### 七、建設富麗的農漁村實施方案（87-89年）

1. 農漁村綜合發展規劃及建設。
2. 農漁村社區更新規劃及建設。
3. 農漁村社區實質環境改善。
4. 農漁村住宅輔建。

- 5.原住民地區農村綜合發展建設。
- 6.發展農漁產業文化。
- 7.發展休閒及都市農業。
- 8.發展觀光休閒漁業。

## 八、農村新風貌計畫 ( 89-93 年 )

- 1.協助建構農村新生活。
- 2.農村聚落重建。
- 3.改善農村生活環境。
- 4.塑造農村聚落綠色建築特色。

## 九、鄉村新風貌計畫 ( 94-97 年 )

- 1.營造農漁村新風貌。
- 2.發展休閒農業。
- 3.深化鄉村培力。

## 十、農村再生中程計畫

- 1.農村再生規劃。
- 2.農村社區建設。
- 3.農村再生人力培育。
- 4.農村生活環境改善。

## 參、農村建設的成效及問題

台灣有 4000 個農村社區，如以廣義的農村建設而言，幾已遍及所有農村社區。農村的基礎建設如水電、道路、排水道、集會所、醫療、文教設施已相當完備。多年來，在農業建設計畫項下，大約在 2000 個農村社區進行改善工作，包括公共設施、實質建設、農宅輔建、農村建設改善、社區重整、休閒農業 ( 配合社區建設 )、鄉村文化重建及農村建設人力培育等。其中大多數為局部性的改善

，比較整體性的社區建設不及 100 個，包括示範性農村及社區更新的農村。

在各個階段推動的農村建設均有其特定的項目與目標，其中若干項目是相同的，實施社區亦有重複。如就其所訂量化目標而言多已達成，但品質上未必符合期望。由於農村建設多屬局部性的改善，缺乏整體性、前瞻性的規劃與建設，絕大多數的農村社區建設都有再深化的空間。茲就農村建設面臨之問題列述如次：

## 一、法規不完備

過去農漁村建設所依據之法令，多為一般土地使用及營建管理法規，規範農村整體性建設之法規尚付闕如。農村建設涉及農地利用、建築管理、公共設施、文化景觀及農村生態環境，若無特別法之規範，必然增加執行上之困難。

雖然農業發展條例第 61 條規定「為改善農村生活環境，政府應籌撥經費，加強農村基層建設，推動農村社區之更新，農村醫療福利及休閒、文化設施，以充實現代化之農村生活環境。農村社區之更新得以實施重劃或區段徵收方式為之，增加農村現代化之公共設施，並得擴大其農村社區之範圍。」（1.條次及內容已變更.2.原條文所敘辦法已訂定）。行政院農業委員會曾於 83 年研訂「農村計畫法」草案，因其內容涉及土地使用管制及建築管理等權責問題，內政部表示該部正進行研訂「城鄉計畫法」，建議暫緩制訂，但事經多年內政部尚未研訂「城鄉計畫法」。農委會鑒於農村建設專案立法之重要性，已於 98 年研訂「農村再生條例」草案，並於 99 年 7 月經立法院通過。

## 二、缺乏專責機關

台灣農村規劃與建設尚乏專責機關，在中央除農委會外，亦涉及經建會、內政部文建會、衛生署、環保署及原住民委員會。行政院經建會於 86 年研訂「創造城鄉新風貌行動方案」，雖將各部會有關改進城鄉環境品質及景觀品質計畫彙總在一起，但未能進行實質之整合。為全面推動農村建設，宜成立專責機關，集中事權，使有限的資源獲致最大的效用。在「農村再生條例草案」中，已明訂成立農村規劃發展署專責執行，明年行政院組織改造時，即可設置農村發展署。

### 三、缺乏整體性規劃

過去農村建設計畫或方案多屬短期性，缺乏前瞻性、整體性的規劃。個別農村社區建設的規劃亦屬局部性的，缺乏整體性的計劃，居民亦未能積極參與。長期缺乏良好規劃，以致土地利用無秩序，農宅雜亂，整體環境改善不易，地方特色文化衰微。

### 四、經費不足

農業建設的經費大部分用於產業發展與農民福利，用於農村建設經費所佔比例甚小。農村建設不論規劃與軟體建設均需大量經費。幾十年來每年動用於農村社區建設的經費僅數億元，惟近年已明顯增加，鄉村新風貌計畫（94-97年）每年經費為16億元，現正執行中之農村再生計畫（98-101年）總經費為428億元，平均每年多達107億元。經費不足是農村建設推動進度與進步緩慢主要原因之一。幸而在「農村再生條例」已明列在十年間籌措一千五百億元之推動基金，今後農村建設經費將不成問題。

### 五、農地的違規與不當使用

臺灣農村地區農地違規與不當利用情形相當普遍，如在農村社區內及其周圍地區之耕地興建工廠及非農業用建築與設施，堆積廢棄物或採取砂石。自89年開放自然人及農企業承購耕地，以及放寬農地分割限制後，對促進農地流通與農業發展雖有其正面影響，但亦助長農地之違規使用。地方政府對於農地違規使用雖進行例行性的查處，但限於人力、財力及社會經濟因素，效果不彰。為達成農村社區及其邊緣土地之有秩序與有效利用，應更積極查處農地違規使用，加強農宅輔建與管理，並通盤規劃農村社區之土地利用。

### 六、人力資源不足

農村建設需要優質與適量的人力，自政策擬定、計畫的規劃與執行，均需要

專業的人才，亦需要社區居民的參與。農村社區綠化、美化及生態環境的維護更需要社區居民共同努力。日本及歐洲的農村社區建設都由居民主動參與，台灣農村社區的居民自動自發、積極參與的精神尚感不足。今後除了培育農村建設的專業人力外，亦需加強農村居民的教育、訓練與溝通。

## **肆、農村建設的願景與目標**

農村建設的願景在於營造融合生產、生活、生態的永續發展農村，培育健康、活潑、快樂的居民。為達成此一願景，農村建設應符合下列目標：

### **一、完善的現代化公共設施**

為縮短城鄉生活環境差距，農村要有完善的現代化公共設施，包括硬軟體設施，諸如水電、道路、交通、下水道、資訊、醫療、教育、文化、娛樂、養老中心、托兒所等。

### **二、具有農村特色的農民住宅**

農村住宅要有現代化生活設施，也要保有農村的風格。農村住宅要自然、寧靜、舒適，同時符合節能減碳的要求。鄉村地區也要鼓勵綠建築，減少火柴型樓房與水泥庭院。農家要多種植花草樹木、美化綠化環境，打造優美的家園。

### **三、融合生態環境**

農村建設應融合生態環境，推動綠建築，加強美化綠化，防範社區及其週邊土地遭受工業及其他污染，鼓勵有機農業或採用與生態相容的農業生產方式，並創造優美的田園景觀。

### **四、促進農村社區土地活化與有秩序利用**

台灣的農地利用將以區域農業的發展為主軸，配合區域農業的發展，整體規

劃農村社區及其周圍土地之利用，以促進土地活化、有秩序、有效率的利用。透過農村居民對「人與地」的價值認知，改善目前土地凌亂利用情形。

## 五、農村建設與休閒農業的結合

農村建設亦應與休閒農業的發展配合，結合農村之產業、自然景觀、農村文化、健康養生、知性教育與休閒空間的營造，促進休閒農業增值發展。

## 伍、推動農村再生的建議

### 一、農村再生條例必須立法的理由及重要性

- 1.制定專法，並據以執行推動由下而上之農村再生計畫，以有效解決農村發展落後及農村產業公共設施不足之問題。
- 2.落實總統愛台 12 建設政見，實質照顧台灣 4000 個農漁村，60 萬戶農漁民。地方上普遍反應「現在不做農村再生，農村會更沒落」，盼望給農村一個再生的機會。
- 3.目前農村因缺乏計畫導引機制，只能做有限的改善，無法治本，藉由農村再生條例計畫管理機制，可促進農村有秩序發展。
- 4.透過農村再生培根之訓練，藉由農村基礎建設凝聚共識，激起共同參與農村事務之熱情，經由人文關懷提升人性尊嚴與價值，自主維護農村社區環境及保存農村文化，激發愛鄉愛土的情懷，愛惜農村。

### 二、農村再生條例之特色與重點

- 1.由農村居民共同參與，以農村再生計畫有秩序美化環境、活化產業、傳承農村文化，打造具在地特色的發展願景。  
農村再生計畫強調在地自主，共同參與，政府只是促成角色。有別於過去是由政府主導，而是以現有的農村為中心，由下而上的凝聚在地社區意識，並由在地農民共同研擬農村再生計畫，透過社區討論做好整體規劃，連執行順序也由在地安排，逐步完成，重要的是在地居民參與。

由農村社區在地組織及團體以自主精神，整合當地居民之意見，共同對農村社區建設提出構想，並研提之農村永續發展及活化再生計畫，計畫內容可包括整體環境改善、公共設施建設、產業活化、文化保存與活用、生態保育及具發展特色等，以計畫有秩序美化農村社區環境、活化產業、傳承農村文化，打造具在地特色的發展願景。

過去只著重在社區外圍景觀的改善，農村再生計畫則是同時強調凝聚內部的活化與整體環境的改善，整個社區的參與才是農村再生計畫最重要的內在精神。

2.編列基金可永續使用，用途涵蓋整體環境改善、產業活化、農村基礎生產條件改善，兼顧生活、生產、生態。

農村再生基金之用途，除了整體環境改善和農村基礎生產條件改善外，更涵蓋文化保存與活用、生態保育、人力培育與宣導、產業活化、休閒農業、農村旅遊、城鄉交流、社區人力培育及農村體驗等項目。農村再生是要農村居民真正當家做主，凝聚社區意識，有秩序的美化農村環境、活化農村產業、傳承農村文化，全面打造低碳社區，必要的軟硬體建設都會兼顧，要幫助農民打造具在地特色的發展願景。

最重要的是，由於農村發展是長期且緩慢的，特別是透過在地的力量來轉變，事急不得的工作。因此，預算編列基金的目的，在於避免消化預算，讓農村的發展可以慢慢進行，不會因為有年度預算和進度的壓力，而迫使農村必須在年度限制下，倉促進行社區改善及建設工作，而導致品質低落或方向錯誤，這是政府所不樂見的狀況。

3.將社區人力培育列為提報農村再生計畫之必要條件，讓地區農民真正當家做主，凝聚社區意識，共同打造他們想要的美麗家園。

農村再生計畫很大特色就是農村自主，然而農村中不但人口年紀大，知識力也不足，因此，農村自治治理的挑戰很高，必須要有制度的協助，否則不能全面，透過政府的資源、經費、人力、培訓的支持，讓社區動起來。人力培訓就是為了賦予社區有能力提出計畫，因為社區居民長期生活在那裡，雖知道社區需要什麼，但要把它變成可執行的計畫，必須要有相當的基礎，因此，農村再生條例中，將人力培育列為必要條件，是希望能透過社區賦權的方式，讓社區的人自己有能力尋求自己的發展特色。

在人力資源的培訓上，也不能忽略公部門的培訓工作，包括縣市政府、鄉

鎮公所等各層級。政府有很多從上而下的政策，基層無法輕易瞭解，很多社區工作推動較好的地方，除了有積極的領導人物外，有積極的行政部門協助，會有更好的效果。

在此要特別強調，不要低估農村社區的能力，他們是有能力瞭解自己的需求，但也不要給過多的壓力，民主的發展需要時間累積，農村的發展改造也需要時間，給社區有更多學習的機會，農村將會展現不同活力與特色。

#### 4. 綠建築及再生能源設施等列為社區整體環境改善及公共設施建設之重要補助項目，全面打造低碳社區。

農村的特色在於擁有自然舒適的田園景觀及豐富多元的生態環境，因此，農村的發展必須十分重視永續的概念，農村再生條例為落實永續及低碳的精神，特別強調在農村再生計畫中列入水資源在利用、埤塘、生態保育設施及再生能源設施等補助規定。

此外，對於農村社區內之個別宅院整建之補助，對於選用綠建築圖樣、減少水泥設施、實施生態工程者優先補助，也鼓勵於農村社區廣植林木，建設具生態及緩衝功能之綠帶。

未來的農村生活將會是有別於都市的另外一種生活選擇，而低碳永續的生活正是目前世界的趨勢，而農村具備發展低碳生活之優勢，搭配農村再生條例的配套機制，將成為農村重要的發展契機。

#### 5. 透過社區公約強化社區自我管理，防止濫建及破壞景觀，創造社區整體風貌。

社區公約是農村再生條例中進步之立法，透過鼓勵社區訂定公約，透過農村「人與土地」的價值認知，學習尊重自然環境的協調，以社區力量自行管理及維護農村之公共設施、景觀及建築物風貌等。

過去很多農村的公共建設完成後就被放在那裡，並沒有獲得有效的利用及管理，往往政府投資之後，社區認為那是政府來蓋的，對於該項投資並沒有認同感，便疏於管理或任其雜亂無序。此外，農村經過營造發展之後，反而吸引許多外部的招牌、不協調的現代設施或是使用狀況進入社區，導致越好的社區越容易吸引外部的破壞力量。

因此，就須凝聚社區的公民意識訂定社區公約來自我維護管理，透過在地公約管理，由政府提供政策誘因進行，在政府規劃建設或營造完成後，由社區自己訂定社區公約，由居民共同維護管理，互相約束維持農村景觀，

慢慢就會有其他社區跟進，漸漸就可改變台灣農村發展結構。

### 三、農村再生條例之推動架構

#### 1. 行政院農委會：制度建構

- (1) 擬訂農村再生政策方針：由農委會擬訂農村再生整體政策方針，報行政院核定後，作為施政依據，指導地方的農村總體規劃，推動農村再生計畫，以有計畫地推動農村再生各項建設工作。
- (2) 制頒農村再生條例及相關子法規，確立政策推動機制及相關的法源依據。
- (3) 設置農村再生基金：十年內編足新台幣一千五百億元，以專款專用方式，作為農村再生計畫推動之財源。

#### 2. 直轄市、縣（市）政府：擬訂縣市農村再生總體計畫與年度執行計畫

- (1) 擬訂農村再生總體計畫：由直轄市或縣（市）主管機關依據中央所訂頒的農村再生政策方針，就非都市地區的農村再生發展及其計畫推動的需要，所擬定之總體性、剛要性、策略性之農村再生發展願景與執行策略。主要在於展現農業部門在農村地區之各種空間構想，包括農業資源空間規劃、生產、有機或花卉專區、休閒農業區...等，在規劃體制上，係作為協調與引導轄區內之農村再生建設與規劃事宜，並期與總體之國土計畫接軌。
- (2) 擬訂年度農村再生執行計畫：由直轄市或縣（市）主管機關參照農村再生總體計畫及其所核定之農村再生計畫，擬訂年度農村再生執行計畫，向中央主管機關申請補助施行。

#### 3. 農村社區：研擬農村再生計畫，推動社區的活化再生

- (1) 農村再生計畫：農村再生計畫是農村社區集體夢想的一個長期計畫，係由在地組織為代表，由下而上整合社區居民需求而擬訂。其計畫內容至少包括農村社區整體環境改善、公共設施建設、個別宅院整建、產業活化、文化保存與活用、生態保育、土地分區規劃及配置公共設施構想、後續管理維護及財務計畫。此外，農村社區居民並得提出當地具發展特色之推動項目。
- (2) 訂定社區公約：以優先補助方式，鼓勵農村社區訂定社區公約，就

農村社區內公共設施、建築物及景觀，進行管理維護，以深化社區參與，並確保農村再生計畫的建設成果。社區公約在報經縣（市）主管機關備查後，對社區居民即有拘束力。對於違反社區公約者，社區組織代表得請求有關機關處理。

總之，農村再生不是農村「拉皮」政策，而是為農村打了一劑從內美到外的「膠原蛋白」。部分人士誤以為農村建設僅是以硬體為主，但實際上，推動農村再生應融入更多農村美學、低碳社區、綠建築等觀念，並培養農村人才，凝聚社區共識，整個農村才能夠由內而外的「體質大改造」。