

美國農村發展政策之剖析

王親仁、王幸媛編譯

(臺中科技大學企業管理系副教授、國際貿易與經營系兼任講師)

摘要

由於美國農村是多樣化的，不同地方所面臨發展情況與可用資源差異明顯。因此，美國政府對農村社區採取一連串滿足特定需求之發展策略，而地方和區域發展策略常常仰賴聯邦和州政府提供基金協助。聯邦層級的農村發展政策必須考量如何依據六大分類分配農村發展計畫基金，以滿足地方的需求和聯邦政策的目標。

美國農村發展政策包括傳統與非傳統的策略，並以農村財富創造策略(rural wealth creation strategy)為主軸。傳統策略包括「產業招募(industrial recruitment)」策略，常常以經濟多樣化為目標；以及吸引渴望自然或文化舒適場所特色的遊客、退休者和休閒人士前往的「舒適為主的發展(amenity-based development)」策略。非傳統策略包括「小事業和創業發展(small business and entrepreneurial development)」策略、「產業群聚的發展(cluster-based development)」策略、「農村創新與知識的發展(rural innovation and knowledge-based development)」策略以及「吸引創新階層(attracting the creative class)」策略。大部分農村發展策略透過基礎建設改善、企業援助、教育和培訓以及社區發展，除了促進社區參與外，可用來建立各種形式的資本與財富以發展地方和區域層級之農村。依據美國農業部經濟研究局的分析評估結果，都會區社區比非都會區社區得到更多的每人每年聯邦基金資助，而貧困地區的每人每年聯邦基金資助相對較其他社區明顯更多，所創造的經濟成長更是相當明顯，但是仍需注意可能的負面影響。

臺灣農村社區發展策略可從中學習之處，包括：值得優先調查與評估農村社區所擁有資產與負債的數量、特性與優劣點，充分公開透明地和農村社區居民進行溝通討論，以謀取未來整體農村社區發展的最大最有利的公約數；並且尋求廣泛居民的參與、私人企業與各級政府的投資、援助與輔導，以期促使農村社區能兼顧生活、生態與生命的永續發展與繁榮。

關鍵詞：農村發展策略(rural development strategy)、農村財富創造策略(rural wealth creation strategy)、區域考量(regional approach)、聯邦計畫援助(Federal Plan Assistance)

壹、設計一個有效的農村發展策略

美國許多專家認同一個有效的農村發展策略，是建立在發展地方的優點、調整地方弱點、認知市場標的及試圖達到可預測未來的持續發展上。這樣的發展策略係為滿足地方居民的目標，因此當地居民的支持是執行各式發展策略的必要條件。

地方的優點和弱點因地而異，一個社區的優點可能包括優良技能之教育制度或吸引人的舒適自然場所。地方的弱點也許包括基礎建設不足、缺乏高技能勞動力或住宅的短缺。

市場標的也因地方不同而異。例如，可能會增加不符合市場需求的場所或優良的運輸基礎建設之供給，有些社區可能發現集中在特定地方發展或地區糧食發展或更新能源產業等較具有經濟優勢。當社區缺少一項或多項這些經濟必要條件時，也許無法發現此種發展策略的經濟可行性。

農村發展策略需考量成本和效益。例如，社區經常試圖透過利用賦稅誘因和其它經濟優惠來吸引或留住產業，雖然多數情況下的這種方法是有其成本效益，但是其它情況則可能成本超越利益(即弊大於利)。

一、策略是進化的

近年來許多農村發展研究與實證者，爭論投入大量與廣泛的資產進入農村是否為農村社區長期經濟成長的重要因素。然而，他們都強調應提出多樣化資產(如實體的、金融的、智慧的及文化的資本)結合經濟的、制度的及政策關係的農村財富創造(rural wealth creation)策略。例如，許多製造業者在高度貧窮及人口外移的城市中，常常指出地方學校品質低落是他們面對招募及獲取經理與其他專家最為關鍵的限制條件。因此，投資於改進地方學校與職員品質，也許是吸引製造廠商焦點策略的一個先決條件。

農村財富創造策略具有幾種特性值得深思。首先，農村財富創造策略高度仰賴環境背景，例如促進生質能源生產政策係利用肥沃農地、充足用水供應及運輸基礎建設，以及能夠組織與管理此種投資的企業層級農民或投資者，來創造社區財富。因此，缺乏這些因素將使促進生質能源生產不穩定，甚至耗損地方資源。第二，不同類型資本的農村財富創造策略是互補的，因為投資一種資本能增加另一種資本投資的報酬。因此跨越不同投資範圍的規劃與合作，更可能導致農村發展努力的長期成功。

第三，投資常常包含經濟風險，透過投資組合多樣化將有助於降低此種風險。第四，地方資產的投資能增加當地的報酬，但也隱含風險。由於股利被地方所有權人所賺取，而且地方所擁有的企業往往會雇用當地勞力，因此地方所擁有的企業相較於非地方所有權的企業能夠帶來較大的地方經濟利益及風險。

第五，任何投資能導致多種結果，包括對環境與社會的影響。例如，新企業的發展能增加地方稅收，也可能增加地方道路、學校及基礎建設的公共投資，進而刺激未來財富的創造；另一方面，也可能會造成當地地下水供應耗竭等負面的環境影響，進而可能減少社區吸引留住居民的能力(Pender、Marré & Reeder, 2012)。因此，促進農村財富創造策略面對許多挑戰，卻也提供持續分享農村繁榮貢獻的潛力。

農村財富創造策略可分為傳統與非傳統策略，傳統策略包括「產業招募(industrial

recruitment)」策略，常常以經濟多樣化為目標；如轉變成區域中心專門提供周邊地區居民食物或服務或成為提供城市通勤工作者與家屬基本服務的「臥室社區(bedroom communities)」策略；以及吸引渴望自然或文化舒適場所特色的遊客、退休者和休閒人士前往的「舒適為主的發展(amenity-based development)」策略。

非傳統策略包括「小事業和創業發展(small business and entrepreneurial development)」策略，係利用風險資本和其它方法來促進企業自給自足的網絡；「產業群聚的發展(cluster-based development)」策略，係建立在目前地方或地區事業和機構的合作與競爭網絡的經濟優點上；「農村創新與知識的發展(rural innovation and knowledge-based development)」策略，係積極參與地方教育及研究機構和利用高科技公司協助發展創新產品和服務為目標；以及提升地方需求的生活品質，以吸引具有高等教育或技術熟練的創新階級者，負責發展許多新穎與創新事業的「吸引創新階層(attracting the creative class)」策略。

二、社區如何辨識最佳的策略？

最有效的策略隨地方不同而異，係建立在地方經濟優點和處理地方社區最急迫和經濟等問題。例如在1988-2008年期間，美國非大都會區鄉鎮超過一半約733個農村地區，由於人口淨外移導致淨人口流失至少10%。有些人口流失的鄉鎮是因為高貧窮率、製造業工作機會顯著流失及高失業所致，而缺乏經濟機會似乎是造成高度貧困而外移(high-poverty outmigration)鄉鎮流失年輕家庭的主因。

所以，這些貧窮鄉鎮可能要努力創造工作機會，而且應積極改善當地舒適場所與生活品質，因為舒適場所和生活品質問題是許多地方發展的主要限制。相對地，高成長率地區的發展策略可能需要更關切如何緩和成長的相關問題，例如交通散亂問題(McGranahan, Cromartie & Wojan, 2010； Heimlich & Anderson, 2001)。因此，農村社區發展所衍生之稅收與規費等收益與由地方分擔教育支出以及社會計畫、公共健康與安全、高速公路維護等公共事務成本，甚至自然環境的改變，均應被審慎評估。

許多社區可能發現運用決策支援機制的優點，例如策略規劃、研究基礎的產業目標或產業群集分析，可以指導他們辨別和實行地方的發展策略。外部專家常被用來幫助這些努力，但地方官員仍然根據地方發展目標和資源來作決策。

區域考量(regional approaches)能使有限人員或專門技能人士的小社區，妥適利用地區充足的共用資源如大學、機場、寬頻的使用和舒適的遊覽勝地。這種方法也可聚焦在公司、組織和社區區域網絡的創造和培育。區域考量也能更有效地處理負面的外部性，如周邊地區的污染、犯罪和交通擁塞問題。區域規劃和合作可能是非正式的透過當地選出官員的共同協定，或正式的透過區域(多城市)組織，通常有經濟發展人員能較快速地得到聯邦政府所提供的基金資源。

就區域研究對農村發展的影響而言，美國聯邦政府曾於2002年提供基金資助計畫，授權Delta區域政府(Delta Regional Authority, DRA)協助密蘇里州Delta地區252個經濟窮困鄉鎮發展，其中農村經濟發展特別引起大眾的關注。該計畫的前七年，DRA投資75百萬美元於基礎交通與運輸建設、企業發展、工作訓練及就業相關教育。2002-2007年期間，美國DRA區域及西南區域接受DRA計畫協助之鄉鎮，相較於有相似經濟與人口條件而未接受DRA的鄉鎮，平均每人年所得成長高出約600美元(3%)

之多。個人所得大幅成長之主要來源，是每人淨收益與個人移轉給付(如政府對個人醫療照顧與社會安全的移轉給付)的大幅成長所致。DRA 對這些城市每人花費較多，而產生的效果也較大，其中每人每 1 美元的額外支出，產生了個人所得 15 美元的成長，包括健康照顧及社會服務部門額外 8 美元淨收益及 5 美元的額外轉移支付(Pender and Reeder, 2011)。

貳、策略的主要構成要素

地方和區域層級之農村發展策略，係建立在當地優點(資產)或支持地方弱點(負債)上。以資產淨利而言，這些資產和債務可視為資本或財富，包括實質的、金融的、人類的、智力的、天然的、社會的、政治的和文化的等八種類型。大部分農村發展策略透過基礎建設改善、企業援助、教育和培訓以及社區發展，可用來建立這些形式的資本與財富。

一、基礎建設改善

基礎建設包括交通、電信、水和能源的器材和設備，可以改善農村生活品質以及將美國農村與城市及全球經濟相連結。因此，基礎建設改善可明顯地幫助農村發展策略。例如州際公路和機場等基礎交通建設，已被證實對農村經濟發展有重大貢獻。

實證研究發現1979-89年間，美國農村地區供退休人員居住鄉鎮之經濟收益成長相較於其他鄉鎮高出4.5%。此外，非裔美國人口比率較高之鄉鎮，其經濟收益成長率較慢，其中鄉鎮人口中有10%的非裔美國人比率差異者，將造成累積收入成長1.9%的差異；較高工資水準地區其收入成長率則較低，其中每一個工作10%的收入差異，將造成2.35%總收入成長的差異；農村地區有訂定州工作權法的鄉鎮，其收入成長也較高，該州工作權法對收入成長有5.2%的效果；有較高教育人口之鄉鎮，其經濟成長率也較高，例如成年人中每增加10%的高中教育完成率，將能創造3.3%的收入成長；較高的公共教育支出能誘導較高的收益成長，例如每一位學童每年額外增加\$1000美元教育支出，將使收入成長額外增加3.8%；在50英里內有定期旅客服務機場的鄉鎮，將使收入有額外3.4%的成長；跨州高速公路交流道對農村地區的收入成長亦有所助益，鄉鎮中每一交流道能產生0.42%額外收入成長(Aldrich & Kusmin, 1997)。

美國農業部經濟研究局(ERS)研究指出，2008年農業法案(The 2008 Farm Act)重新授權美國農業部執行「電話醫療、遠距學習及農村寬頻網路補助及貸款計畫」(telemedicine, distance learning, and rural broadband access grant and loan program)對美國農村產生實質價值的影響。凡使用寬頻較長久的縣市，其就業成長較高，非農業個人收益也較多。

一般而言，美國農村已經分享網路經濟的成長。線上教學已經普遍應用於中小學學生，而延續教育計畫已改進教育機會，特別是較小且偏遠的農村地區。至於電話醫療及電話健康服務是農村社區健康照護供給的重點之一。更多健康訊息、產品及服務的提供，對農村社區衍生的經濟利益包括降低交通時間與支出、更有效處理緊急事件、減少工作時間流失、增加地方實驗室及藥局工作、節省尋找特定醫療過程所需健康設備。此外農村企業採用電子商務及網路實務，將能改進管理效率與擴充市場通路(Stenberg, et al., 2009)。

雖然基礎建設改善有助於農村社區與其經濟發展，卻需付出代價。基礎建設改善所產生的每一個工作機會，在農村地區較都市地區花費更多，因為農村地區缺少規模經濟。美國於1990年間提供補助以協助窮困農村及都市社區執行87個水源及下水道設備計畫，其中有54個計畫在失業率10.7%及貧窮人口比率低於20%的農村社區推行，這些計畫產生資源節省與創造工作、刺激私人部門投資、吸引政府基金及擴大財產稅基等經濟影響。平均每一個計畫所衍生的私人與公共投資分別為1,197萬美元及2,117萬美元、增加財產稅基1,164萬美元、直接創造15個建設性工作機會及創造617個永久工作(Bagi, 2002)。

由於基礎建設進步對地方經濟的影響很難預測，因此要從事基礎建設時，謹慎規劃是非常重要的。由於基礎建設常有區域範圍，所以整個區域的基礎建設相較於個別地方逐一城鎮建造的基礎建設來得節省，究其原因乃社區發展需要控制負面外部性的產生，如交通擁塞或鄰近社區污染溢漏，或都市區域住宅土地的持續擴充會導致農地流失及某些高價值或特殊作物減產等問題(Heimlich & Anderson, 2001)。

二、企業援助

企業發展是農村發展策略的重要因素之一，因為企業能提供工作、收入、稅收基礎及當地貨物和服務的通路。但是很多農村企業面臨如全球化挑戰的困難，或其它因素所造成的損失，也因為地方條件出現重大改變，企業援助策略將隨社區不同而異。例如，擁有自然環境資源如山林、湖泊及海灘的社區，可以透過援助企業或資產擁有者改善及促進當地自然與文化資本，進而提供舒適設施來吸引遊客和新居民，以達到增加地方所得與財富的目標。

至於為達到基礎產業指標的措施，已逐漸增加判別適合特定社區之企業群聚的運用，然後對這些社區內具有成長潛力的廠商提供訓練、貸款及技術援助，建立協力產業及其創新過程的網路，例如於俄亥俄州東南地區地方食物鏈(local food chain)以及北德州的毛毯網路等的建立(Pender、Marré & Reeder, 2012)。

此外，傳統農村企業援助措施包括利用減免稅賦來招募大型企業設廠。這種方法證實對社會大眾是昂貴的，而且在很多情況下並不保證對社區有持久的利益。近年來，社區更強調運用非傳統方法包括貸款、培訓和技術援助，來幫助強化現有的企業及培育能創造更多長期工作機會的新興小企業，例如風險資本計畫已被用來獲得更多具有成長潛力的小企業。在很多地方，相關企業群聚已取代個別事業成為發展目標，而且配合更多援助措施來促進企業網絡功能的改善。

農村社區發展逐漸聚焦在利用教育和研究設備，以促進創新的、高工資及知識的基礎產業成長為目標。有些社區藉著改善社區設施及公共服務來增加生活品質，希望吸引更多具有高等教育的「創意階級」人士成為創新的企業家，以促進創新小企業的成長來帶動社區整體發展，即有效利用地方資源與機會，以產生新職缺與地方成長(McGranahan & Wojan, 2007)。

三、教育和培訓

如果農村企業是有競爭力的，則技術改變和全球化，將引導農村工作者到必須具有較高技術和教育水準的時代。認知教育和經濟發展之間的關連性，將導致農村發展

策略轉變為更強調教育的改進。如此可能部分擁有許多地方發展要素的農村地區，卻受到其相對較低教育水準人口所限。

為改善教育和技術水準，許多農村社區試圖提升它們的學校水準。然而，吸引更多老師提供更多的師資培訓和建造新穎進步的學校可能是非常昂貴。結果，農村社區逐漸地轉向較低成本的另類選擇方案，鼓勵更多居民成為志工教師助理或家教，並且透過遠距學習提供高等科學課程，進而主導它們的學校更傾向地方考量，有些農村學校已試圖鼓勵學生選擇認同社區挑戰的課程，包括幫助學生創造小企業或參加地方企業和其它機關的課程。

當前農村領導者逐漸認知高成就學校與相關人力資本投資的策略，例如利用學徒制和能引導學生進入地方企業所提供的生產就業產學計畫等，可以用來促進地方持續發展。因為優質學校能培育出優良的市民及有技能的工人，而且能吸引雇主進駐到擁有高教育勞動力的地方。然而當農村學校成功地培育受過良好教育的學生時，却面臨優秀年輕人加速外流到能提供較高薪資及擁有其他重要舒適場所的較大城市之風險。由此可見，農村地區能夠透過擴充當地較佳薪資及較高優質工作的可行性，來網羅這些具有才能的個人。然而，有太多農村地區為開創或吸引這些工作所需基礎建設與財務資源，卻仍受到許多限制(Rural School and Community Trust, 2003)。

社區學院和大學在農村經濟發展也扮演重要的角色。除了提供基本教育和培訓外，這些機構可直接透過發展新產業的產品和製程、辨認新市場、以及提供勞動界和社區領導者專業訓練，來幫助地方公司或產業。它們也能藉著提供有助於吸引或留住創意員工和企業家更具智慧的激勵環境，來幫助改善地方生活品質。

四、社區發展

民眾與企業通常偏好生活品質好的地方。因此，改善社區條件的社區發展可以處理如犯罪、不適宜的衛生與住宅、交通擁擠和散亂、污染和鄰近地區障礙等類社區和社會議題，因為這些地區的任何問題可能阻礙經濟發展。相對地，具備良好社區設施如圖書館、醫院、學校、老人中心、公園和娛樂設施、警察和消防局等，可提供吸引和留住民眾和公司的生活品質優勢。所以，許多農村社區發現若它們要成功地發展經濟，必需改善社區條件。

社區發展對缺乏地方支持，以及缺乏規劃和實行經濟發展目標之領導能力的地方，如高度貧窮的縣市是非常重要的。由於缺乏就業機會，這些高度貧窮且人口外移的縣市(即具有高中教育完成率偏低、貧窮率30%以上及長期失業率偏高特性)，也流失許多年輕成人。因此美國於1993年立法創立「活化區域及企業社區計畫」(the Empowerment Zones and Enterprise Communities program)，在所有農村地區貧窮率(poverty rate) 20%以上之3個區域與30個社區成立這種計畫，給予特別的金融與技術協助包括「社會服務整批補助」(social service block grants)、稅賦優惠及各種公共建設如水及廢棄物處理設施、教育健康設施的設立與更新等，使這些低所得國民透過主動參與決策訂定與計畫執行來改善他們的社區，透過計畫輔導為這些社區產生工作機會與新企業、提升地方工人技能及改進企業關係等之績效(Reid,2001)。

總之，在這些貧困地方，改善社區條件可以處理某些最急切的地方需求，因此使得地方領導者和社區組織在發展過程更積極的參與投入。結果將為經濟發展策略增進

領導能力和社區支援，進而有助於與外部支持機構建立更好的連結。

此外，社區發展對於尋求吸引觀光客和休閒愛好者、退休者、創新的企業家及扭轉人口外移等之發展策略也是非常重要的。這些以民眾為基礎的發展策略，首先透過改善舒適設施和生活品質來吸引或留住群眾為目標，接著企業和工作成長就會跟著到來。然而仍應切記這些措施可能對農村社區發展產生正反面的影響。

就吸引退休族群策略而言，早期美國許多相對富有的退休者主動尋求理想退休養老的駐足地點，這也會影響農村社區發展。農村社區能否吸引退休族群，取決於能否提供符合他們需求的適當發展策略。這些策略因各地方潛在擁有的資源與自然環境優勢不同而異。有些農村社區透過天賦優美舒適的海灘、湖泊與森林等自然資源吸引退休族群，而部分農村社區利用低所得稅率及較鄰近都會區相對低廉的土地與房屋價格來吸引退休族群遷入定居。

退休族群遷入農村社區能增加地方經濟繁榮、提高中等家庭所得水準、降低地方失業、增加經濟多樣化、提高地方人口及維繫農村公共建設如學校與醫院所需稅收基礎，甚至能促進地方教會、慈善機構與志工活動等等的正面效果。相對地，若多數貧困百姓從都會區域遷移到農村社區，將侵蝕農村社區有限的教育與社區資源，可能造成農村社區過度人口成長、低所得族群增加、生活空間擁擠與環境汙染等負面影響 (McGranahan, Cromartie,& Wojan, 2010)。

參、聯邦基金和發展政策

聯邦金融援助對地方農村發展策略的成功有所貢獻，但是結合聯邦援助和其適合地方農業發展的策略較一個地區收到聯邦基金總額更為重要。美國農業部經濟研究局分析聯邦基金資料顯示，大部分聯邦基金係以給付給個人方式，作為社會安全、退休、醫療照護和公共醫療補助、農業給付、聯邦採購和薪資、以及國防與其它國家職務的費用。

然而，這些計畫並非平均分配至全國，這種聯邦援助金額依地區和農村縣市類型而異。聯邦基金的地域分配也依援助類型如貸款、補助、個人直接給付等的不同而異。有關聯邦基金依功能、地區和類型分配情形，以及聯邦基金都市及農村的分配也隨各州不同而異。

美國農業部將聯邦計畫依功能區分為六大類，第一類為農業與自然資源類，包括農業援助、農業研究與服務、森林與土地管理、水與休閒資源等計畫；第二類為社區資源類，包括企業援助、社區設施、社區與地區發展、環境保護、住宅、原住民計畫及交通運輸等計畫；第三類為國防與太空類，包括航空與太空、國防契約、國防薪資與行政等計畫；第四類為人力資源類包括中小學教育、食物與營養、健康服務、社會服務、訓練及就業等計畫；第五類為所得與安全類包括醫療與醫院福利、公共援助與失業補助、退休與失能等計畫；第六類國家職能包括犯罪司法與法律實行、能源、高等教育與研究、不含保險的其他計畫等。

2010年美國都會地區與非都會地區獲得聯邦基金金額分別為每人10,976美元與10,293美元，其中以所得安全類計畫分別有5,636美元及6,976美元占總聯邦基金比率的51.35%及67.77%為最高；此外，聯邦基金分配至南部地區與東北部地區平均每人11,714美元及11,176美元略高於全國平均(10,864美元)及其他地區。

2010年聯邦基金中所得安全類、農業與自然資源類及人力資源類計畫分配給非都會地區分別為每人6,976美元、331美元及245美元，相對地較都會地區的5,636美元、43美元及183美元更多。至於農業與自然資源類提供中西部地區、社區資源類提供西部地區、國防與太空類提供南部地區、人力資源類提供西部地區、所得與安全類提供東北部地區、國家職能類提供南部地區等每人獲得金額，相對地顯著高於全國平均水準，尤其所得安全類計畫在東北部地區平均每人分配的聯邦基金有6,964美元，較全國平均的5,857美元高出一千美元以上，詳如表1。

2010年美國非都會地區聯邦基金，以持續貧窮、低就業及人口流失等對應政策平均每人分配金額分別為12,029美金、11,716美元及11,644美元為最多。而農業與自然資源類計畫中則以人口流失之對應政策為最多，平均每人分配聯邦基金有901美元為最多；至於社區資源類計畫以遊憩、住宅壓迫及退休終點站之政策較多；而人力資源類計畫則以持續貧窮政策為主，詳如表2。

表1 2010年美國聯邦基金分配-依地區與計畫功能

位：每人美元

地區/計畫功能 ^註	農業與自然資源	社區資源	國防與太空	人力資源	所得安全	國家職務	合計
東北部地區	17	1,212	1,283	181	6,964	1,519	11,176
中西部地區	174	1,238	1,049	166	5,762	1,335	9,724
南部地區	90	1,402	2,137	201	5,912	1,972	11,714
西部地區	70	1,784	1,617	216	5,008	1,634	10,328
全國平均	90	1,421	1,628	193	5,857	1,674	10,864
都會地區	43	1,519	1,779	183	5,636	1,817	10,976
非都會地區	331	929	862	245	6,976	950	10,293

資料來源：美國農業部經濟研究服務處根據調查處聯邦基金資料計算而得。

表2 2010年美國非都會地區聯邦基金分配-依政策與計畫功能

單位：美元/每人

政策\計畫功能	農業與自然 資源	社區資源	國防與 太空	人力資源	所得安全	國家職務	合計
持續貧窮	461	784	493	533	8,777	981	12,029
退休終點站	76	1,032	736	204	7,067	810	9,925
住宅壓迫	324	1,117	711	378	6,694	1,334	10,558
低教育	391	700	345	358	8,044	751	10,589
低就業	268	757	610	428	8,713	940	11,716
人口流失	901	742	681	279	8,005	1,035	11,644
遊憩	115	1,180	671	235	6,638	1,027	9,867
非都會地區平均	331	929	862	245	6,976	950	10,293
全國平均	90	1,421	1,628	193	5,857	1,674	10,864

資料來源：同表1。

美國農業部的農村發展計畫包括農村公用設施服務的基礎建設計畫、農村企業合作服務的企業計畫和農村住宅服務的住宅和社區發展計畫，而其援助的方式包括補助金、貸款、擔保放款等，對農村地區和貧困地區的目標範圍有所差異。

一般而言，非都會貧困縣市平均每人獲得聯邦基金補助較非都會一般縣市為多，持續貧困縣市最高平均每人補助2,586美元。相似地，美國農業部農村發展計畫提供農業地區及非都會貧困地區(指該地區有持續貧困、低就業及人口流失特性)的縣市每人補助金額也比非都會一般地區為多。

總之，農村發展計畫之地理目標範圍也隨計畫與補助類型不同而異。補助及直接貸款偏好非都會貧困縣市，保證貸款則偏好所有農村及人口流失縣市；至於持續貧困及低就業的縣市普遍地相較於非都會縣市，透過保證貸款計畫所獲得的援助也較少(Reeder and Bagi, 2010)。

根據表3資料顯示2010年美國非都會地區聯邦基金分配情形，其中每人補助金額高低依序為持續貧窮的3,395美元、低就業的2,975美元及低教育的2,555美元；每人直接貸款金額以人口流失的469美元及持續貧窮的405美元最多；其他直接個人給付予持續貧窮、低就業及人口流失為最多。

表3 2010年美國非都會地區聯邦基金分配情形-依政策與給付方式

單位：每人美元

政策\給付方式	補助	直接 貸款	保證貸 款	退休或 失能給	其他直接 給付(個人)	直接給付 (非個人)	採購契 約	薪資與 工資	合計
持續貧窮	3,395	405	467	3,394	2,866	377	501	624	12,029
退休終點站	1,398	141	864	4,093	1,929	96	682	723	9,925
住宅壓迫	2,232	392	840	3,234	1,991	269	784	816	10,558
低教育	2,555	264	491	3,399	2,655	302	423	501	10,589
低就業	2,795	284	486	3,851	2,739	233	576	752	11,716
人口流失	2,122	469	547	3,750	2,706	713	579	758	11,644
遊憩	1,583	194	923	3,775	1,791	136	726	737	9,867
非都會地區平均	1,783	285	745	3,520	2,171	279	686	825	10,293
全國平均	1,592	281	1,294	2,923	1,975	104	1,602	1,094	10,864

資料來源：同表1。

這些計畫對農村社區將產生經濟效果，例如之前所提到的，聯邦政府曾於 2002 年授權 DRA 三角洲地區官方提供資金，協助密西西比州三角洲地區 252 個經濟窮困縣市執行農村區域發展計畫，其中鼓勵農村經濟發展之措施特別引起大眾的關注。該計畫的前七年，由 DRA 投資 7,500 萬美元從事基礎公共與交通運輸建設、企業發展、工作訓練及就業相關教育。這些獲得 DRA 計畫協助之縣市，相較於在 Delta 區域及東南部有相似經濟與人口條件之未接受計畫其他縣市，平均每人年個人所得成長高出 3% 之多。

然而，個人所得大幅成長之主要來源為每人淨收益與個人移轉給付(如政府對個人醫療照顧與社會安全的移轉支付)的大幅成長所致。換言之，DRA 對該縣市每人支出產生極大效果，其中每人每一美元的額外支出，將衍生個人所得 15 美元的成長，包括健康照顧及社會服務部門額外 8 美元的淨收益及 5 美元的額外轉移給付(Pender and Reeder, 2011)。

1990年代於農村地區執行的54個投資於水源和下水道設備的公共土木工程計畫也對農村社區產生經濟效果。平均每一個計畫可創造617個永久工作機會，例如位於賓州一家大型馬鈴薯片工廠職缺由計畫前的506個增加為計畫後的950個，同時也鼓勵私人部門投資11.9百萬美元、額外吸引政府基金投資2.11百萬美元及增加財政稅基11.6百萬美元等績效(Bagi, 2002)。

ERS也探視其它有關農村發展的住宅計畫和更廣泛地聯邦信貸計畫及他們在農村地區發展扮演的角色與影響。同時也說明這些計畫受到2008年農業法案中農村發展章節的影響，並且審查持續關係的政策議題，例如農村發展使用大批的補助金的正反雙方意見。此外，ERS研究也完成聯邦農村發展政策史的撰寫，這些資訊可在美國農村資訊中心的網站查閱，更可獲知美國如何及為何創設聯邦農村發展計畫的背景。

肆、政策建議

美國農村發展政策參酌各都會與非都會地區與社區特性，由地方政府與聯邦政府共同提供資金研擬輔導措施，希望透過農村發展政策與策略妥適運用當地資源，吸引並留住企業發展，來創造就業機會，提升農村社區居民生活品質與維護社區環境永續生存。因此，農村社區吸引及留住居民、企業與觀光客的策略，取決於農村社區公共與私人資產投資如何提升當地生活品質與經營企業能力。然而，地方所擁有資產是創造財富有益於農村地區廣泛居民的基本要素，規劃與執行農村發展政策時應了解與評估該地區所擁有這些資產與負債的數量、特性與優劣點，發揮農村社區擁有資源的優點同時彌補與調整相對弱點，以期開創與維持長期農村財富與繁榮。

依據美國發展農村社區財富策略內涵，臺灣農村社區發展策略可學習之處，值得優先調查與評估農村社區所擁有資產與負債的數量、特性與優劣點，充分公開透明地和農村社區居民進行溝通討論，以謀取未來整體農村社區發展的最大最有利的公約數；並且尋求廣泛居民的參與、私人企業與各級政府的投資、援助與輔導，以期增加農村社區就業機會、降低農村青年外流趨勢、創造農村社區財富與維護農村社區自然環境、提升農村社區人文素養與社會責任，使農村社區能兼顧生活、生態與生命的永續發展與繁榮。

伍、參考文獻

- Aldrich, L. & Kusmin, L.(1997), **Rural Economic Development:What Makes Rural Communities Grow?** USDA, ERS Agriculture Information Bulletin No.737 (AIB-737)
- Bagi, F. S. (2002), Economic Impact of Water/Sewer Facilities on Rural and Urban Communities, **Rural America**, Volume 17(4), 2002。
- Heimlich, R. E., and Anderson, W. D. (2001), **Development at the Urban Fringe and Beyond: Impacts on Agriculture and Rural Land**, Agricultural Economic Report No. (AER-803) 88 pp。
- Reeder, R., & Bagi, F. (2010), **Geographic Targeting Issue in the Delivery of Rural Development Assistance**, ERS, Economic Research Report No.65 (ERR-65)。
- Pender, J. and Reeder, R. (2011), **Impacts of Regional Approaches to Rural Development: Initial Evidence on the Delta Regional Authority**, ERS, Economic Research Report No.119 (ERR-119) 73 pp.
- Pender, J., Marré, A., & Reeder, R. (2012), **Rural Wealth Creation: Concepts, Strategies, and Measures**, ERS, Economic Research Report No.131 (ERR-131)。
- The Southern Rural Development Center (2003), **The Role of Education: Promoting the Economic and Social Vitality of Rural America**, Rural Policy Matters, <http://www.rural.edu.org/>
- McGranahan, D., Cromartie, J., & Wojan, T. (2010), **Nonmetropolitan Outmigration Counties: Some are Poor, Many are Prosperous**, ERS, Economic Research Report No.107 (ERR-107) 33pp。

- McGranahan, D. A and Wojan, T. A. (2007), **The Creative Class: A Key to Rural Growth**, <http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/April07/Features/Creative.htm>
- Stenberg, P., Morehart, M., Vogel, S., Cromartie, J., Breneman, V., & Brown, D.(2009), **Broadband Internet's Value for Rural America**, ERS,Economic Research Report No. 78(ERR-78) °
- Reid, J. N.(2001), **Community Empowerment: A New Approach for Rural Development**, Rural Development Perspectives, 14: 9-13 °
- Rural School and Community Trust(2003), **The Role of Education: Promoting the Economic and Social Vitality of Rural America**, <http://www.rural.edu.org/cms.php?action>.