德國聯邦推動鄉村發展政策跨部會整合工作簡介

江益璋

一、前言

新政府愛台十二建設之一「農村再生」計畫的推出，讓台灣的農村發展，繼「富麗農村」、「農村新風貌」等指標性工作之後，又再度成為農業政策的焦點，但卻也不禁讓人想起之前關於農村「農」度的爭議：有農，還是無農？由那個政府機關來主導？舊政府時代，從聚落規劃觀點出發，將當時的「農村改建」交由內政部執行；而現在的新政府，則認為農村發展應回歸農業結構面來談，因此將「農村再生」交回農委會執掌。就本位立場來看，似乎各有各的道理，也都有很大的發揮空間；但如果農村問題，無法單純就農或是村的個別發展性拆開來看時，是否也存在跨部會共同解決的可能呢？

農村，這個簡單說來是農業與村鎮的組合，在台灣農業多功能化以及村鎮都市化的衝擊下，已逐漸從「很農」變得「不太農」，有的甚至已完全換上了新風貌；整體來說，呈現出的是台灣農村多元的發展進程。而放眼未來發展，多元化的台灣農村，接下來勢必要走出自己的路，並透過彼此夥伴關係的建立，讓鄉村地區的文化、經濟、自然等資源發揮最大利用，朝自給自足的區域化方向發展，才足以面對全球化的種種挑戰；換句話說，農村發展固然要持續處理聚落「點」的問題，也更應從鄉村地區「面」向著眼，透過區域化，開創新局。從這觀點來看，農業、村鎮、鄉村三者間的依存關係將更形緊密：鄉村猶如一張多彩的光譜，若其兩端分別代表農業與村鎮，中間部分便能交織出不同配比的農村發展可能，呈現出獨一無二的鄉村風貌；而其農業，則正逐漸從其以往的「生產單一性」，進入到「鄉村多元性」的發展階段。

而鄉村，作為一種空間名詞，也經常被比作是都市的相對物；但在台灣，在「鄉村空間」概念尚未完整建立時，往往也就僅能止於對於「非都市地區」的想像；它容許多種的土地使用方式，可能有國土失序的疑慮，卻也點出了都市對於它的需求性。因此，若是從城鄉互補的觀點理解，鄉村所擁的，是許多都市沒有的功能與資源，例如糧食、原料、能源生產、以及自然環境等，在國土永續發展目標上，便足以適度平衡都市空間過度開發，所遺留下的負面問題。整體來說，相較於農村的聚落性，鄉村所揭示的空間性，具有國土規劃上的重要意義，也因此擁有政策整合的高度與彈性；亦即，推動鄉村發展不僅可以帶出新的農村發展契機，更有助於國

土永續發展的落實。而要達到這個目標，不僅需要跨領域的專業，更需要一個好的鄉村發展政策，以引領跨部會資源整合，共同推動鄉村發展。

本文介紹德國聯邦於推動鄉村發展政策的跨部會整合作法，以供我國推動「農村再生」計畫等之參考。

二、德國農業政策之轉變

在農業政策朝向鄉村發展調整的趨勢下，農業正經歷著「生產淡出、鄉村淡入」的轉變，農業結構也因此必須有所因應與調整；對於許多先進國家來說，這是正在歷經的挑戰，卻也是開創農業新局的轉機；以歐盟為例，從新一波的共同農業政策改革中（2007-2013）便可以看出：原本用於農業生產的補貼，正逐步移用於推動鄉村發展上，預計到 2012 年，其比例將從現的 5%提高到 13 %（EUROPA 2008），企圖透過鄉村發展，帶出市場農業的新契機（圖 1）。在落實上，居引領地位的德國，便提出了「整合式鄉村發展」的農業改善原則來做呼應，擬透過農村更新與農地重劃等措施的整合運用（2007 年佔農業總預算 20.9%）（圖 2），突顯農業結構中「鄉村性」與「鄉村空間」的重要性，以及其之於休閒產業、景觀維護、與產地直銷的正面影響性。整體來說，在歐盟的新的農業結構下，未來的農業將是跨領域的產業；而在推動鄉村發展的同時， 在國土計畫上，「鄉村空間」不僅是個規劃媒介，更是個重要概念，有助於整合既有相關資源，從而擬出農業與鄉村發展的雙贏策略。

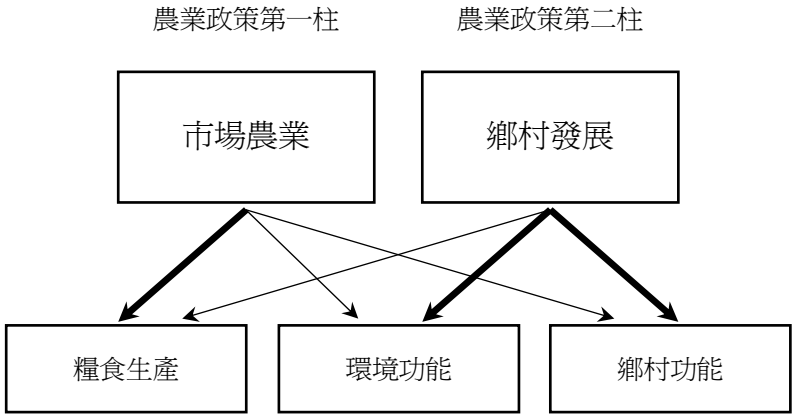

圖 1：歐盟共同農業政策：未來的農業結構重心，將逐漸從市場農業，轉向鄉村發展（來源：European Commission 2006:5）

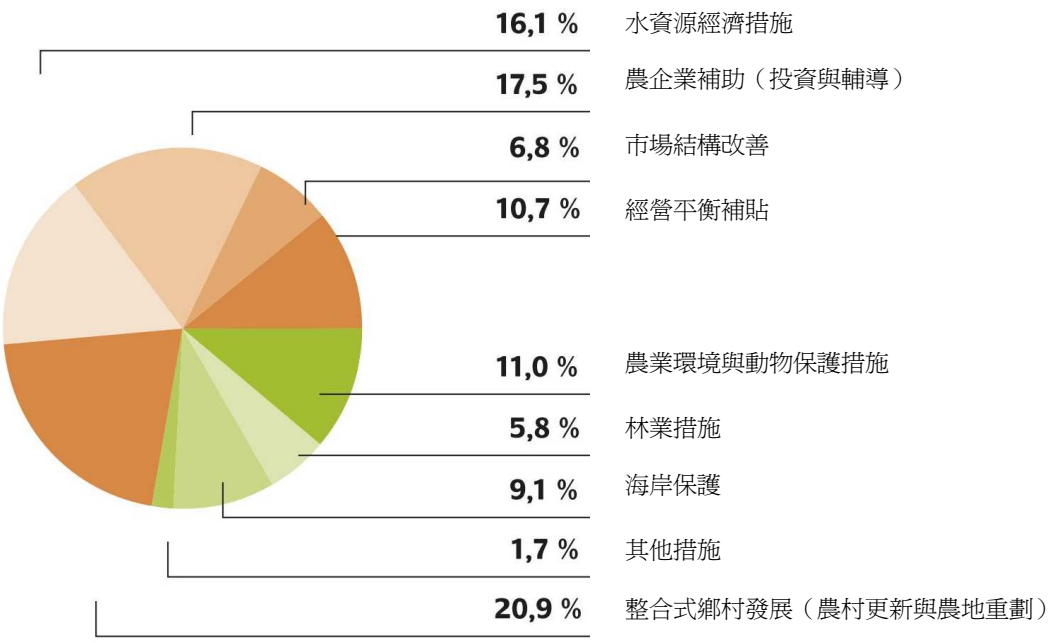

圖 2： 德國 2007「農業結構改善與海岸保護」共同任務：整合式鄉村發展（農村更新與農地重劃）佔農業總預算 20.9 %（來源：德國聯邦農糧部 BMELV 2007:10）

三、跨部會「鄉村空間」工作小組

在德國，約有 80%的土地位於鄉村空間，將近半數的德國人生活在這裡；農業不但生產每日所需的糧食，也帶來了全國超過三分之一的國家經濟效益。而鄉村對於德國整體社會來說，更有它的重要性：它讓景觀、自然、與文化得以多樣發展，而透過自然資源的保護與永續利用，其實也保障了人類的生活基礎（BMELV 2007）。

儘管如此，在許多發展結構較弱的鄉村地區，仍因缺乏就業與教育機會，而導致優秀人才外移，也更因此弱化了區域的發展性；其他的問題尚包括：市場全球化、氣候變遷、以及生物多樣性的減少等。而整體來看，更顯示變遷中的鄉村，就區域發展而言，不管是在發展條件、或是未來的發展機會與潛力上，彼此間存在著一定的差異性；所謂的鄉村發展，也就不能再套用全國統一或是各邦一致性的操作模式來進行，例如，當一些鄉村地區發展得不錯時，可能其它偏遠的鄉村地區正面臨著：就業與教育機會缺乏、收入相對較低、年輕人外移、服務業不願進駐、基礎設施缺乏導致的投資成本增加、當地老人安養、以及鄉鎮財務狀況不佳等問題。

由以上可知，德國政府在面對未來的農業發展，在確保農業生產的前提下，諸多外來因素衝擊所形成的新挑戰，也亟待透過農業的鄉村性發

展，予以克服；因此，2008 年三月，德國聯邦政府做成決議，組成一支跨部會的「鄉村空間」工作小組，專司鄉村發展，參予的部會主要包括農糧部（協調各部會）、經濟科技部、衛生部、交通建設部、及環境部等，並期於今年底前能提出協調過的操作模式，加強推動鄉村發展，改善鄉村生活條件，也讓隨著變遷而來的挑戰得以克服、機會得以利用！

該工作小組宗旨在：鄉村作為生活、經濟、與自然空間，應就其區域發展潛力，予以保存並發展，同時也要能保障其等值的生活條件。而要達成這個目標，相關政策必須要能攜手配合，且是由都市與鄉村共同來推動；所謂的「都市與鄉村，手牽手」的原則，也將一如以往適用。而每個地區，不管是都市的或鄉村的，在基礎建設的支配上，也都應顧及人類之於整體社會發展的重要性。

由以上可知，未來的鄉村發展，在多元的變遷發展趨勢下，實難再由某一特定部會單獨來推動；好的鄉村發展政策，也只有透過跨部會的資源整合，才能有效落實。也就是在這理念下，德國聯邦農糧部，在作為國家鄉村發展推動主體的同時，也有義務協調相關部會，讓鄉村發展亦得以在其他相關部會職權範圍內，獲得合理推動。以下是該工作小組主要的跨部會任務說明：

(一)農糧部

1. **加強「改善農業結構與海岸保護」共同任務：**這項共同任務，是德國用來強化農林業競爭力，以及落實歐盟鄉村發展政策的主要工具，也因此具備整合協調相關補助措施的能力。而為能讓鄉村發展在未來更具發展空間，自 2008 年起，聯邦與各邦將逐步調高發展預算：例如今年便較往年增加了 0.45 億歐元的預算，總經費共達 6.6 億歐元（約 310 億台幣）之多；並於該共同任務中，加入了新的補助項目如：鄉村地區寬頻建設、再生能源分散設置（暖氣及沼氣管線）、以及農業生物資源保護措施等。

2. **「鄉村未來」系列會議：**農糧部召開了關於「鄉村未來」的重要系列會議。這些會議明白指出：許多不同的政策領域，都牽涉到鄉村地區，而相較於以往，更須予加強其連結性；而這也因牽涉到聯邦以及各邦層級的權責與政策引導，因此必須要從國土發展上具整合性的視角高度，著手進行。

3. **討論平台機制：**關於鄉村發展的未來論壇，自過去以來，便一直是每年定期舉辦的國際綠色博覽會的常態機制，提供地方參予者、行

政人員、研究人員、農業人、及相關社團，有更多進行廣泛交流的機會。

(二)經濟科技部

1. 「改善區域經濟結構」共同任務，是聯邦政府推動鄉村發展的重要措施之一，主要在支持企業投資、加強經濟基礎結構、以及創造相關就業機會。

2. 2007 年建立了聯邦統一的補助地區評鑑準則，根據區域的經濟結構性來分析，全德國有超過一半以上的鄉村地區可以獲得國家以及歐盟的補助。

3. 該共同任務中的措施，將由聯邦及各邦共同持續推動，並適時針對新的挑戰予以調整，例如自 2005 年起，便加入了對於合作網絡建立、非營利經濟研究組織運作、以及中小企業新產品進入市場的補助等。

(三)衛生部

為因應偏遠鄉村地區在巡迴醫療匱乏的問題，以及設法吸引醫生進駐當地醫療單位，2007 年聯邦政府，配合了合約醫師法及保險法的修訂，提出了相關的鄉村醫療配套措施。

(四)交通建設部

1. **國土規劃示範構想：**該部自多年前起，便進行若干的示範計畫，以落實國土發展願景以及空間發展操作策略，針對的議題包括：成長與改革、大都會地區與其網絡化、示範發展、生活保障、資源保護、以及鄉村地景構成等。在最新的示範構想中（2007-2009），更提出建立「都市-周邊-夥伴關係」，以及鄉村地區生活保障發展等重點。

2. **「人口遷徙 - 未來鄉村地區的生活保障」示範構想：**在這個示範構想中，該部透過選拔，選出兩個地區，透過共約 40 個計劃，落實鄉村發展。自 2008 年起，也還會持續推動兩個位於德西的示範區域計劃。

3. **德東建設計畫：**目前有許多德東的計畫均牽涉到教育與訓練保障、老年人生活保障、以及創造經濟發展願景等議題，主要在讓鄉村生活能獲得更多基本保障。

從以上可以看出，交通建設部透過自己的權責以及經費，例如基礎建設投資、城鎮建設補助、區域化措施等，讓鄉村地區也能在投入大量資源後，獲得發展。

(五)環境部

1. **「自然點子 - 自然保護計畫與鄉村發展（與農糧部共同進行）：**該部呼籲自然保育協會、基金會、縣政府、以及其他地區社團組織或是夥伴聯盟，提出新的自然保護計畫構想，且有助於開啟該地區的經濟發展前景。為了能讓挑選出共五件的構想能落實，環境部與農糧部在每項自然保育計畫中，各投入了數百萬歐元，供長達 12 年支用。

2. **推動生質能源開發：**結合不同的補助措施，尤其是透過再生能源法對於使用再生原料的獎勵，讓環境部在生質原料的生產上有相當進展，而透過具體計畫的推動，也開啟了鄉村發展的新願景。

3. **自然旅遊在德國：**許多大型的保育區，如國家公園、生物保育區、以及自然公園，已逐漸發展成為鄉村地區極具吸引力的旅遊點。透過旅遊創造出來的收益，也可對環境與自然帶來好處；這也包括了環境部對於國家自然資產以及德國境內歐洲綠帶的保障。

就以上幾個主要部會的相關工作來看，所得到的結論是：德國在處理許多鄉村問題上，的確需要一個具整合性的方法來加以解決，也才能真正做到強化鄉村發展；亦即，牽涉到鄉村發展的不同政策領域，應更加強彼此間的連結性。

聯邦政府在考量過憲政框架以及財政預算後，接受了這項挑戰，且將與各邦及各地方的夥伴，以及來自社會、經濟、環境保育等領域的參予者，共同研擬整合策略，共同推動鄉村以及都市空間發展。另從國土發展的角度來看，亦如其主管機關聯邦交通建設部部長所說的：只有當鄉村空間政策，能均等地處理區域與城鎮議題時，該政策才有成功的可能；而這牽涉到「鄉村空間策略」及「國家城鎮發展政策」，且兩者必須彼此撮合與協調（BMVBS 2008）。

整體來說，該「鄉村空間」工作小組未來首要面對的議題，可羅列如下，並期待能透過上述各部會的計畫與平台予以落實（Bundesregierung 2008, BMELV 2008a）：

1. 經濟與就業：主要在改善鄉村區域經濟結構與創造鄉村就業機會，例如透過發掘鄉村旅遊潛力、以及輔導中小型企業等方式。

2. 教育與終身學習：所有人都應有均等的教育機會，因此鄉村地區的孩童照顧與學校等機構等，應予以保障。

3. 一般的基礎建設（如交通、健康）：在鄉村地區應建立具彈性且因地制宜的近程公共交通運輸系統，以及保障醫療服務。

4. 環境政策：協調鄉村發展相關的補助機制，共同推動自然保護、區域發展、環境保護、以及維護鄉村地景等。

5. 財務系統：創造鄉村地區有利投資者的投資核准制度。

6. 都市-鄉村-夥伴關係：在城鄉互補發展的原則下，應提出在財務上允許的基礎建設與供需構想，用來照顧那些仍留在當地的人，尤其是逐漸增加的鄉村老人人口。

四、結語

台灣約自 90 年代起提出多功能農業後，農業便已走向多樣性的經濟發展模式，未來也不可能出現所謂的均質性農業空間，取而代之的，是多樣性的鄉村空間，其農業的鄉村性遠比生產性更具意義。而從先進國家如德國的經驗來看，鄉村發展，也已不再停滯於以往聚焦於農村建設的狹義概念上，而是從農業結構調整的方向，透過鄉村區域化，去思考鄉村地區如何在「涉農性」上做最大的開發與永續利用。而在這方面，較具整合性的思考方式，就是站在國土計畫的政策高度，全面性且清楚地正視鄉村空間的發展，以及鄉村地區作為一完整規劃單元與研究議題的重要性；這不僅可讓農業在生產性上得到持續發展，其鄉村性更可因此建立，改善鄉村生活環境。

另外，在思考「城鄉差距」的問題性時，或許也可換個角度，從「城鄉互補」的正面觀點去看待鄉村發展，這個跨領域的專業，其之於都市甚至是國土發展的重要性。「都市與鄉村，手牽手」的操作概念，也許可作為台灣未來農業結構調整的參考；而於各部會專業分工之際，也應秉持以上原則，盡力尋求跨部會的最大合作可能。

對於台灣未來將投入大量經費執行農村再生計畫來說：農村作為「村鎮」，固然要更新與建設，但也可結合農村週邊土地發展，透過如農地重劃等工作的整合實施，帶出農村發展的新契機，以及塑造出具自主自足與

城鄉互補性的鄉村地區。而對於國內既有的相關政策及措施，也應有全面性的了解，讓既有資源得以整合利用，全面性地落實鄉村發展，建構出具國土永續性的鄉村空間。

參考文獻

- Bundesregierung 2008: Chancen fuer die laendlichen Regionen. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2008/03/2008-03-12-herausforderungen-und-chancen-fuer-laendliche-Raeume.html

- BMELV 2008a: Politik fuer laendliche Raeume - Konzeption zur Weiterentwicklung der Politik fuer laendliche Raeume.

- BMELV 2008b: Politik fuer laendliche Raeume – Bundesregierung beschliesst Einsetzung einer interministeriellen Arbeitsgruppe “laendliche Raeume”.

- BMELV 2007: Foerderung der laendlichen Entwicklung in Deutschland - Foederung, Massnahmen, Zustaendigkeiten.

- BMVBS 2008: Tiefensee: Laendliche Raeume brauchen strategische Perspektiven. http://www.bmvbs.de/Raumentwicklung-,1501.1029753/Tiefensee-Laendliche-Raeume-br.htm?global.back=/-%2C1501/Raumentwicklung.htm

- EUROPA 2008: Food and farming: Health Check will modernise the CAP and free farmers to respond to growing demand.

- European Commission 2006: Fact Sheet - The EU Rural Development Policy 2007 - 2013. Brussels.

- 江益璋 2008: Raumplanerisches Konzept zur Entwicklung des laendlichen Raums in Taiwan - als Beitrag fuer eine integrierte Politik der laendlichen Entwicklung. (台灣鄉村發展之空間規劃概念 - 整合式鄉村發展政策之建議：德國羅斯托克大學鄉村空間經營研究所博士論文)