德國鄉村政策 - 永續與整合導向

王俊豪

摘要：鑑於歐洲共同農業政策改革方案，德國政府以立法方式來強化鄉村發展的法律位階與確保經費來源，並以永續與整合導向作為鄉村發展的指導方針。本文首先說明就德國城鄉連續體的劃分方式，依居民規模等級與農業從業人口比例，德國將城鄉人口聚落區分為：大都市、中型都市、小型都市、大型鄉鎮或鄉村型市鎮、中型鄉鎮、小型村莊等六大類。另在公共行政資源有效配置的考量下，進一步將鄉村區分成樞紐型、旅遊吸引型、農業生產型、工業成長潛力型與邊陲型五類地區。整體而言，德國鄉村目前所面臨發展問題，主要包括決策模式偏誤、市場機制迷思與新經濟結構重組三方面。為因應上述鄉村發展問題，德國鄉村政策將鄉村地區定位為兼具生活、就業、休養與生態多重功能的平衡空間。除以永續發展作為鄉村發展基本理念外，更以整合鄉村發展策略來加以落實，包括創造就業機會與新所得來源，部分農林業經營轉型為自然保護與景觀維護產業，並納入地方手工業、小型企業、服務業與貿易作為鄉村整合發展一部份。

此外，德國作為歐盟會員國成員之一，其鄉村政策除受國家層級政策的指導外；尚須配合歐盟層級的跨國鄉村發展政策之規範。以國家層級的結構政策而言，鄉村發展主要配合的上層計畫為「改善農業結構與海岸保護計畫」與「改善區域經濟結構計畫」所列的共同任務項目，而與鄉村發展相關的稅賦政策，則包括農場稅法、農林用不動產評估法、狂牛病緊急援助計畫與農用柴油法。另就歐盟層級的鄉村發展政策而論，主要為由歐洲觀察機構所提出的鄉村經濟發展連結行動計畫系列，如 LEADER +與 LEADER II 計畫，兩者均以歐盟境內跨國鄉村發展為目標，並提供相關的發展經費援助。綜合來說，德國的鄉村永續發展策略，主要在強調區域內經濟、人文景觀與農業的連結、鼓勵鄉村小企業所建構的多樣化經濟結構、發展鄉村旅遊的另類所得機會，及農業經營輔以自然保護與景觀維護功能。從德國鄉村政策分析中，可知德國將鄉村地區定位為一兼具經濟、就業、休養、文化與生活多功能的全方位平衡空間，除避免人口過度集中都市聚落外，同時，鄉村地區本身具有多樣化特色與異質性問題，則強調不以單一的政策思考邏輯，來尋求發展的萬靈丹與共同的解決方案。因此，不同行政部門應根據地區經濟結構、發展現況與問題，來劃分不同的鄉村地區類型，規劃不同的發展策略，始能強化鄉村的福利與保護功能，平衡自然與人造環境的循環與回收利用功能，維護生物多樣性與生態環境，來滿足未來世代的社會、經濟與環境需求。

關鍵字：城鄉連續體、永續發展改善農業結構與海岸保護計畫、改善區域經濟結構計畫、整合鄉村發展、鄉村永續發展策略

一、前言

德國政府鑑於歐洲共同農業政策改革方案，以立法實施農業直接給付調整制度，一方面，逐步採取農業直接給付與生產分離措施；另一方面，則將原用以支付農業市場與價格補貼的經費，移轉至鄉村發展第二政策支柱上。基此，本文將分別由城鄉地區劃分、鄉村地區發展風險與問題，以及鄉村發展策略與措施三部分，來論述德國鄉村發展政策。

二、德國城鄉地區劃分

德國鄉村行政區（Landgemeide），係指居民人數在 2000 人以下，且人口密度低於 200 人/km^2者稱之。然而，鄉村地區（ländliche Raum）作為都市地區（Städtischer Raum）的對立概念，其概念涵蓋範圍則從小村落到大型鄉鎮的人口聚落，重要的分類指標除居民數量與人口密度外，另行考量強調農業比重（Agrarquote）的社會經濟活動指標。有關德國城鄉連續體（Stadt-Land-Kontinum）的劃分標準，依居民規模等級與農業從業人口比例，可區分為大都市（Groβstädte）、中型都市（Mittelstädte）、小型都市（Kleinstädte）、大型鄉鎮（groβe Dörfer）或鄉村型市鎮（Landstadt）、中型鄉鎮（mittlere Dörfer）、小型村莊（kleine Dörfer）等六大類，如表 1 所示。

表 1、德國城鄉連續體- 依居民規模與農業比重分

	人口聚落類別	居民人數	農業從業人口/總居民數
都市	大都市	多於 10 萬人	約 2%
	中型都市	2 萬-10 萬人	約 2%
	小型都市	5 千-2 萬人	約 5%
鄉村	大型鄉鎮或鄉村型市鎮	2000-5000 人	約 10%
	中型鄉鎮	500-2000 人	約 20%
	小型村莊	少於 500 人	40%

資料來源：Plank und Joachim, 1979: 12.

其次，德國政府為有效配置公共行政資源，促進鄉村地區發展，則分別從生活功能、核心產業與地理區位等結構特徵，來區分不同發展潛力的鄉村地區類型，以德國建築與空間秩序部年報的分類而言，將鄉村地區分類成樞紐型、旅遊吸引型、農業生產型、工業成長潛力型與邊陲型五類（如表 2 所示），以進一步據以規劃區域發展計畫。

表 2、鄉村地區發展類型 - 依結構特徵分

類型	說明	特徵
樞紐型	該地區位處有利位置，如鄰近人口稠密	● 生活功能相對健全與穩定。 ● 人口密度較高。

	區、區域中心、跨地區的交通幹線軸心。	● 擁有中型都市的經濟型態。 ● 空間形貌由住宅與綠蔭區所構成。
旅遊吸引型	該地區對於跨地區觀光旅遊具有吸引力。	● 具有吸引力與多變化的景觀。至少具有季節性的觀光價值。
農業生產型	該地區具有適合農業生產的條件。	● 肥沃土壤品質與適宜氣候。 ● 鄰近銷售市場。
工業成長潛力型	人口稀疏地區，且具有發展工業潛力者。	● 以中小型工廠為主。 ● 具有中小型手工業與服務業。
邊陲型	區位條件不佳、缺乏經濟核心、產業結構差、地處邊陲的鄉村地區。	● 人口聚落與人口密度稀疏地區。 ● 高度的結構性失業。需專業能力檢定的工作機會所佔的比例較低。 ● 人口外流與人口老化現象。 ● 對於住宅與商業的需求低。 ● 農業耕地廢棄或休耕。 ● 交通基礎設施不足。 ● 所得與資產水準較低。 ● 企業資金不足。

資料來源：Bladenhofer, 1999: 348.

三、鄉村地區發展風險與問題

德國鄉村地區目前所面臨的發展風險與問題，則可分為決策模式偏誤、市場機制迷思與新經濟結構重組三方面來加以說明：

1、決策模式偏誤：都市優先的政策思考模式下，鄉村基礎建設，如學校、警局、醫院較為缺乏;行政核心多採取由上而下與由外而內的決策方式來遙控鄉村地區發展，如上層法規與示範計畫，則易使鄉村文化與景觀流於單一化與單調化，喪失地區與地方的差異性與特殊性，並使鄉村社區管理的自主性降低。

2、市場機制迷思：大眾交通運輸系統的發展，如郵局與鐵路的設置，民營化後常以市場導向來決定其價格與服務提供，亦會導致鄉村地區日漸沒落。另外，鄉村在地人口的外移與退休人口選擇鄉村的養老遷入人口,則造成當地世居者與新進外來移入者的衝突增加。

3、結構重組的新經濟隱憂：鄉村地區對於全球化衝擊的影因應能力較差，故鄉村失業問題亦日趨嚴重，諸如食品零售業者的集中管理，導致鄉村零售商店減少；汽車工業的倉儲管理，採取即時配送系統（just-in-time Logistik），則促使鄉村地區倉庫關廠；而原料再生利用系統的推廣，則將成本由都市地區轉移至鄉村地區，加重鄉村的負擔；相同的，農業向前與向後關連性產業的集中化，如鄉村零售業與屠宰場的集中經營，則導致小村落與小型鄉鎮的工作機會流向中大型都

市。雖然，鄉村旅遊業被視為鄉村發展的新希望，但因為所需投資的資金高，且餐飲業需要專業化的經營管理技能，故亦不利於小型鄉村旅遊地點的發展。

四、鄉村發展策略與措施

德國鄉村政策（Politik für ländliche Räume）的主要目標，包括強化糧食生產基地功能、保護環境生態、開發鄉村地區特有財貨與服務、解決鄉村地區經濟與社會問題、增加鄉村的吸引力。因此，德國在鄉村地區的空間規劃定位上，旨在將鄉村營造成一兼具生活、就業、休養與生態功能的平衡空間（Ausgleichsräume）。為落實上述鄉村政策目標，德國的鄉村發展基本理念為鄉村永續發展，其採行的重要政策措施，則包括整合鄉村發展、國家層級的結構政策、稅賦政策，以及歐盟層級的鄉村發展政策等四大部分（如圖 1 所示），茲說明如後：

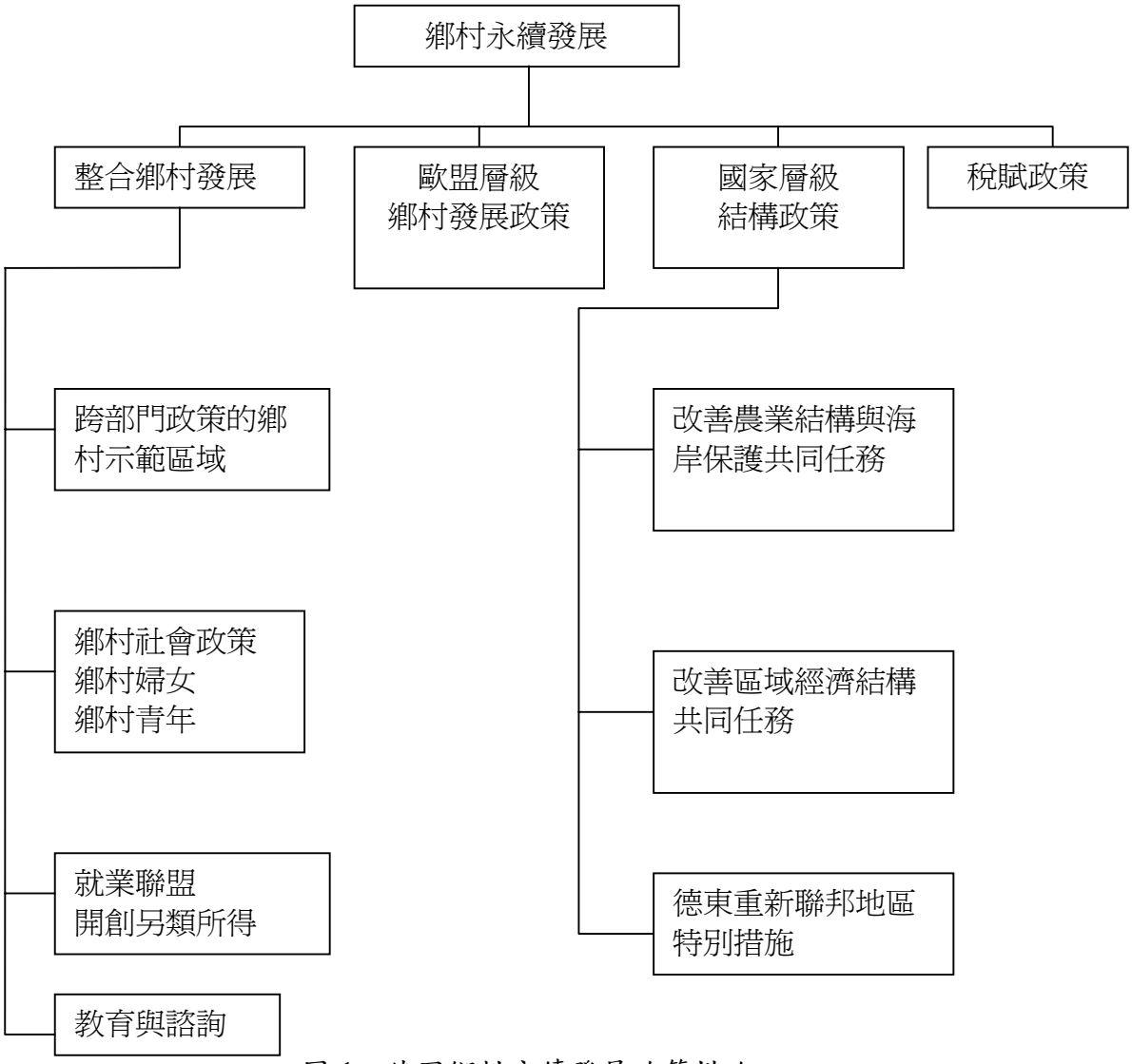

圖 1、德國鄉村永續發展政策措施

1、整合鄉村發展（Integrierte ländliche Entwicklung）

傳統上，以農業部門政策為主的鄉村發展政策，已無法有效解決個別地區的不同問題，故應以整合發展觀點來規劃，包括創造就業機會與新的所得來源，由農林業經營來推動自然保護與景觀維護，將地方手工業，小型企業，服務業與貿易整合納入鄉村地區發展的一部份。重要的計畫措施則包括：

(1) 改善農業結構與海岸保護之共同任務範圍內，強化農業多功能性。
(2) 改善區域經濟結構之共同任務範圍內：著重結構體質差的鄉村地區發展。
(3) 辦理示範區域競賽（Modellregionen und Wettbewerbe）：如 2001 年鄉村示範計畫「區域活化-創造鄉村未來」（Regionen aktiv – Land gestaltet Zukunft），即以永續導向與創新策略做為鄉村發展的基本原則。
(4) 以就業聯盟（Bündis für Arbeit）推動鄉村旅遊的創新計畫：如德國體驗自然（Nature erleben in Deutschlang）作為跨國行銷策略、發行永續觀光服務手冊、推動徒步旅遊（Wandertourismus）、以農產品直銷（Directvermarktung）建立農業產銷在地化與區域化，為農民開創另類收入來源。
(5) 「我們的村莊會更美-我們的村莊有未來」（Unser Dorf sollen schooner warden - Unser Dorf hat Zukunft）鄉村社區競賽計畫：2001 年從 5100 個參賽村中選拔出 41 個村落。參賽者根據生態情況提出村落發展與轉型計畫，如經濟發展、發展倡議、社會與文化生活、建築風格、綠色發展、村落社區景觀。在永續發展的理念下，來提升鄉村地區的生活品質。
(6) 社會團體政策：欲達到鄉村永續發展目標，若無鄉村居民自發性組織運作則難竟其功，故協助成立鄉村青年與鄉村婦女社會團體。
(7) 教育與諮詢：以因應來自於全球化競爭所帶來的經濟、政治與社會變遷的挑戰，落實終身學習，強化農業職業的專業能力檢定，開創另類所得來源，改善農場經營能力，培養農業生力軍，配合消費者導向的新農業政策方針，提供有機農業營養諮詢。

2、國家層級的結構政策

2.1 改善農業結構與海岸保護之共同任務（Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, GAK）

(1) 改善鄉村結構：包括農業結構發展規劃、農地重劃、道路建設、鄉村更新，以及水利設施。
(2) 改善產銷結構：促進個別農場投資計畫、改善市場結構。
(3) 農地永續經營：平衡給付津貼、配合市場與立地條件的農場經營方式。
(4) 林業措施：造林與林產品銷售、首次造林獎勵、新林害因應措施、森林道路建設、林業聯合措施。
(5) 海岸保護。

2.2 改善區域經濟結構之共同任務（Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschafts struktur, GRW）

(1) 創造與保障長期的區域就業機會。

(2) 改善結構弱勢地區的所得情況。
(3) 投資企業經濟、含觀光旅遊、經濟基礎建設。

3、稅賦優惠措施

(1) 農場稅法：鼓勵以合作方式進行重組的農林場。
(2) 農林用不動產評估法：規範農業用途的遺產稅與農地繼承稅。
(3) 狂牛病緊急援助計畫。
(4) 農用柴油法。

4、歐盟鄉村發展計畫措施

歐盟在 2000 年議程（Agenda 2000），將鄉村發展列為 EU 共同農業政策的第二支柱，使原本投入於農業市場與價格政策的經費，調整轉為推動永續與整合鄉村聚落發展的預算。不同於前述屬於德國國內層級的鄉村政策措施，歐盟則提供跨國的鄉村地區發展計畫，其重要領域為：增加鄉村吸引力與促進整體發展；以農業部門作為鄉村地區的經濟動力與發展潛能，來改善鄉村競爭力；透過農業經營與結構變遷的社會輔助措施，來保護環境與平衡城鄉關係。有關歐盟鄉村發展的重要計畫方案，則是由歐洲觀察機構所提出的鄉村經濟發展連結行動系列計畫（Liaison Entre Actions de Développement de L'Économie Rurale，LEADER），包括 LEADER +與 LEADER II 計畫，其經費來源則由由歐洲區域基金（Europäische Regionalfonds, EFRE）、歐洲社會基金（Europäische Sozialfonds, ESF）、歐洲農業監督與保證基金（Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds Für die Landwirtschaft, EAGFL）所共同提撥。

5、鄉村永續發展策略

德國鄉村永續發展策略，主要在連結區域內的經濟、人文景觀與農業，以鄉村居民對於區域認同與文化認同。另在鄉村企業結構方面，則強調小型企業為主的經濟結構，中小型企業有助於鄉村經濟結構的多樣化，創新產品與過程，提高農糧與非糧食作物加工產品的附加價值，強化區域產銷與供需的循環系統。此外，永續發展亦鼓勵採用當地的人力、物力與資源，如鄉村現有建築的現代化，則需以當地建築材料利用為主。至於，開創非農業的另類所得方面，則以區域廚房（Regional-küche）與度假農場策略，來發展鄉村旅遊事業，以及生物性能源應用與輸送產業。最後，鄉村永續發展亦著重鄉村地區內的平衡發展，強化人口稀少的鄉村地區之自然保護與景觀維護。

五、結語

德國永續與整合導向的鄉村發展政策，對台灣城鄉關係的政策定位上，有極大的啟示。進言之，儘管鄉村地區與農業間具有緊密的連結關係，但是鄉村發展並不侷限於傳統農林業的既定產業條件，從德國的經驗中，即可窺知其將鄉村地區定位為一兼具經濟、就業、休養、文化與生活多功能的全方位平衡空間，即有助於分散人口聚落過度集中的現象。然而，鄉村地區特色與問題的多樣化，則不應以單一的

政策思考邏輯，來尋求發展的萬靈丹與共同的解決方案，如盲目的推動或鼓勵休閒農業，極可能陷入政策的集體迷思中；相對的，應行政部門根據不同地區的經濟結構、發展現況與問題，來劃分不同的鄉村地區類型，如鄉村的人口稠密區，較少以農業做為鄉村發展的主力，則宜改以空間立地的自然條件，強化地方基礎建設，創造非農業的就業機會來發展鄉村社區。至於人口稀疏地區，則以綠色旅遊（grünen Tourismus），休閒活動與健康服務的發展為主。另外，農業優勢則應跳脫傳討的生產性產業的思考範疇，而應強調農業在鄉村地區景維護觀、保護自然、適合休養的多功能性，始能充分發揮鄉村地區的平衡功能，諸如提供都市近郊的綠蔭休養空間；提供不同於都市居住與生活的空間，特別是強化鄉村的福利與保護功能，如空氣清靜、水資源取得、水源涵養，以提供退休人口舒適的養老環境。最後，鄉村永續發展在平衡自然與人造環境的循環與回收利用的功能上，則以維護生物多樣性與生態環境，來滿足未來世代的社會、經濟與環境的需求。

資料來源：

1. Bladenhofer, Kurt, 1999, Lexikon des Agrarraums, Gotha: Justus Perthes Verlag Gotha GmbH.

2. Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (hrsg.), 2002, Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung.

3. Leser, Hartmut et al., 1997, Direcke-Wörterbuch Allgemeine Geographie, München：Deutscher Taschenbuch Verlag.

4. Plank, Ulrich und Joachim Ziche, 1979, Land und Agrarsoziologie, Stuttgart: Verlag Eugen Ulmer.