

德國整合鄉村發展政策與土地管理

王俊豪

一、前言

德國鄉村永續發展政策的四大支柱，分別為整合鄉村發展、歐盟層級的LEADER¹計畫、國家層級的共同任務（含GAK計畫與GRW計畫²相關的鄉村發展計畫）與稅賦政策。其中，整合鄉村發展政策不僅被學界視為發展理論的新典範（Kostov & Lingard, 2004; Nemes, 2005），同時在發展實務上，德國亦將整合鄉村發展列為鄉村政策的首要地位。以 2006 年德國整合鄉村發展的施政領域與對象為例，主要有「示範區域」（Modellregionen）先驅計畫、鄉村婦女與鄉村青年輔導計畫、鄉村就業與開創另類所得來源，及職業教育訓練等四個範疇（BMVEL, 2006: 55-57）。

以永續發展理念為依歸的整合鄉村發展，儘管概念上涵蓋鄉村社會文化、經濟與環境三大層面，但是在推動鄉村發展實務時，仍不免面臨土地利用衝突的問題，特別是公共工程、環境保護與農業發展之間，不同部門計畫彼此將競爭有限的土地資源。因此，整合鄉村發展與鄉村土地管理兩者具有緊密的依存關係，一方面，土地管理作為鄉村永續發展的核心權責（core competence），必須能有效地解決鄉村發展過程的土地利用衝突（Miller, 2006: 39）；另一方面，鄉村永續發展則是土地管理的最終目標，因為土地資源具有不可再生、地理區位與不可移動等特性，若過度偏重某項產業或特定生活機能的成長時，將導致鄉村地區的失衡發展；相對的，若能適當的分配與負責任地使用土地資源，鄉村地區始能邁向永續發展的遠景。

有鑑於土地管理在整合鄉村發展扮演著中介、平衡與促進的關鍵角色。故本文將從宏觀的鄉村發展角度，審視德國鄉村土地管理的施政機制，並區分為整合鄉村發展施政架構、鄉村土地管理機制（含農地重劃、特殊任務的土地重劃、加速土地合併、自願式土地交換等四項具體措施），及農村社區更新三部份來加以

¹ LEADER（Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale）指歐洲觀察機構所提出的「鄉村經濟發展行動連結」補助計畫。

² GAK指德國聯邦政府所提出的「改善農業結構與海岸保護共同任務」（Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes）相關補助計畫，主要強調以農業多功能性來推動鄉村發展。至於GRW則指「改善區域經濟結構共同任務」（Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur），亦是德國聯邦層級用以調整鄉村經濟結構與體質為的中央補助計畫（王俊豪，2003：378）。

論述說明。

二、整合鄉村發展的施政架構

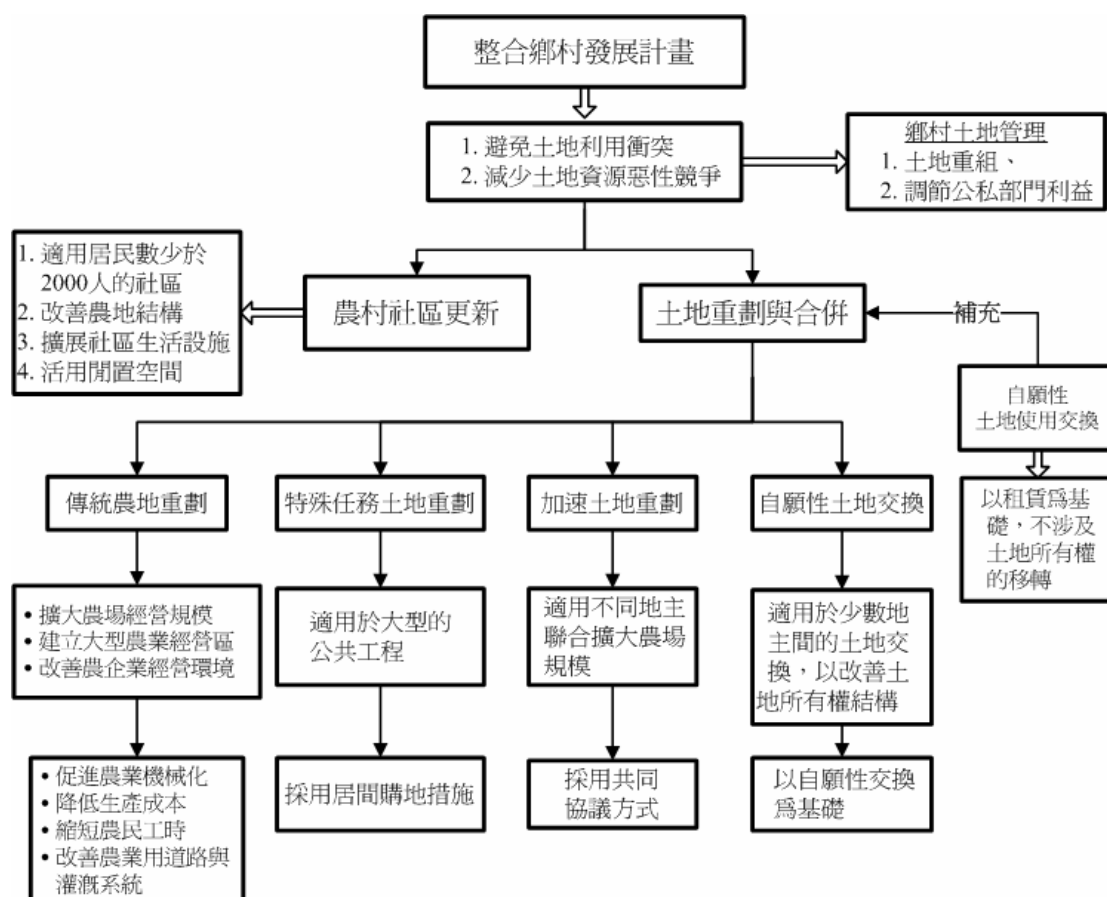
傳統的鄉村發展與農業發展之間，具有密不可分的關係。然而，近年來的歐洲鄉村發展思維，已逐漸調整農業與鄉村之間的政策關係，並轉向整合鄉村發展的新典範（new rural development paradigm）。進言之，歐盟體認到農業經濟對於鄉村社經貢獻度的大幅降低，同時農業部門在區域發展中經常被視為剩餘部門（residual sector）等現象。基於鄉村發展不等同於農業產業發展的事實，歐盟乃提出以多功能農業為基礎，但須跳脫傳統農業的思維來推動鄉村地區全方位的發展，亦即強調鄉村不同發展體系間的連結與互動關係，並修正農業部門在鄉村發展的重要性與角色（Kostov & Lingard 2004: 4-5）。因此，整合鄉村發展除了致力維持農業本身的產業發展條件之外，更進一步強調農業部門與鄉村社經生活間的連結、互動與互補性的關係。

德國政府將整合鄉村發展列為推動鄉村永續發展的首要政策支柱。就理論層次而言，Nemes（2005：23）將整合鄉村發展（integrated rural development, IRD）定義為：「一種兼含外在干預與地方激勵的持續性發展過程，透過中央行政資源的重新分配，強化與善加利用鄉村資源，降低鄉村地區的比較劣勢，並以改善鄉村居民的生活、維持與提升鄉村的價值為目標。」因此，整合鄉村發展的基本精神，在於以公民參與作為發展的主體，主張由地方控制與管理資源的發展自主性，以與由上而下的中央型發展模式（central development）相區隔。故 Baldock et al.（2001）將整合鄉村發展視為內生型發展的最終產物（as a final product of the endogenous model）。儘管鄉村地區的發展，仍需倚賴中央專業人力與財務挹注的支持，但是整合鄉村發展較關切不同發展機構間、不同部門間，及不同利害關係人間的連結與互動關係，諸如地方知識、資訊與社會網絡間，如何流動、協調與運作。又如中央與地方的行政機關、社會團體、企業、工會與居民等，如何建立相互信任的過程、如何進行共同規劃、決策與實施。

其次，在整合鄉村發展的實務層面上，德國推動整合鄉村發展計畫時，主要採用土地重劃與農村社區更新兩大政策工具。其中，兩者交集之處，均涉及鄉村土地資源管理，亦即需避免鄉村發展過程可能產生的土地利用衝突與土地資源惡性競爭等問題。因此，鄉村土地管理係在農村社區更新與土地重劃的架構下，進行土地重組與公私利益的協調。相對的，兩者的主要差異，在於農村社區更新較

強調鄉村生活基礎設施的營建，如鄉村道路與小徑、公共聚會場所與閒置空間活化等；至於土地重劃則著重在創造大型的農業生產區（farming areas）與農用道路（farm roads）的興建，以改善農企業的經營條件、降低農業機械化的成本與縮短農民工時（Miller, 2006: 41）。

德國推動整合鄉村發展的施政架構（如圖一所示），從鄉村土地管理的觀點來看，主要在避免鄉村土地利用衝突與土地資源惡性競爭的問題，並在土地重劃法（Land Consolidation Act, Flurbereinigungsgesetz）的法源基礎與保障地主土地所有權的前提下，進行農地界線的轉移，藉以提昇公私部門的共同利益。其中，土地重劃法的政策工具，包括以改善農企業經營環境為主的傳統農地重劃；適用於大型公共工程的特殊任務土地重劃；提供不同地主聯合擴大農場規模的加速土地重劃；針對少數地主間改善土地所有權結構的自願性土地交換等四項具體措施。相似的，農村社區更新計畫雖然也涉及農地結構的調整，但更著重社區生活基礎設施的改善，以及閒置空間的再利用等議題。



圖一、整合鄉村發展計畫的施政架構

三、鄉村土地管理機制

德國政府在國土空間秩序 (Raumordnung) 的規劃上，將鄉村定位為兼具生活、就業、生態與自然休養的平衡空間 (Ausgleichsräume) (王俊豪, 2003: 356)。換句話說，鄉村地區具有糧食生產、提供具吸引力的居住環境 (living environment)、創造不同的就業機會與休閒遊憩資源，以及保護自然與復育生態等多面向功能 (Künast, 2005)。有鑒於土地資源不可再生與無法移動的特性，故德國在整合鄉村發展計畫中，特別強調新土地管理機制的重要性，以保障鄉村居民的土地所有權與日常生活的權益。

鄉村土地管理 (rural land management) 係指透過土地重劃或合併的方式，將原本畸零分散的土地區塊，重新組合成大規模、符合成本效率的完整區塊，以避免鄉村發展過程中可能產生的土地利用衝突，諸如交通道路建設、建成區 (construction area) 劃設、自然環境保護、治災防洪工程等，都可能與農業競爭土地資源，甚至損及鄉村居民的基本權益 (Miller, 2006: 39)。進言之，鄉村發展政策脈絡下的土地管理思維，特別強調維護農業經營的利益，以及保障居民的土地所有權，並透過不同的土地管理措施，進行鄉村土地重組，協調公、私部門與地主的利益 (Miller, 2006: 75)，共同促進鄉村生活、經濟與生態的整合發展。

有關德國鄉村土地管理的實施重點，在於重新調整與重新配置農地區塊 (plots of agricultural land)，主要的目標與效益，包括 (1) 避免道路營建工程對於農場經營造成負面的影響。(2) 創造新的自然棲地 (natural habitat)。(3) 新增的建築面積 (building area)，則可提供鄉村社區的農企業、住宅與商業使用。(4) 強化防洪措施，以維護農業經營的利益 (Miller, 2006: 18)。因此，土地重劃可視為強化鄉村經濟活力、改善鄉村基礎建設的動力來源 (Miller, 2006: 95)。有關鄉村土地管理的運作機制，包括農地重劃、特殊任務土地重劃、加速土地合併與自願性土地交換四項具體措施，茲說明如後：

(一) 農地重劃

鄉村地區對於整體社會的重要貢獻之一，就在於提供優質的生活空間與多樣化的農耕景觀 (cultivated landscape)，而農地利用方式與農業經營成效，則攸關鄉村生活與景觀品質的良莠。從效率經濟的觀點而言，農企業經營的基本目標，不外乎降低生產成本、節省工時、增加生產力，以及提高農產品的附加價值。若農場經營規模不符合效率原則時，農地將被迫進行休耕 (left fallow) 或廢耕，而荒蕪的農地，則將成為優美鄉村風貌的視覺破壞點。

農地重劃 (farmland consolidation) 為傳統的土地管理措施，其主要任務在

於擴大農場的經營規模、建立大型的農業經營區，以及改善農企業的經營環境（Miller, 2006: 95）。換言之，農地重劃係將原本小型且分散的農地，合併成為完整且規模較大的農業生產專區，不僅有利於農業機械的操作、節省燃料成本、縮短農民工時與農場往返行程，以增加農企業的競爭力；另一方面，農地重劃也會考量農場的地理區位、空間配置、經營規模與營運機能，故可創造出最適當的農企業經營條件，促進農田、牧場與森林的有效管理。此外，從長期發展的角度來看，農業生產資源的集中化，對於農用基礎設施的提供、水資源管理、自然保育與土壤保護，甚至休閒遊憩資源的規劃，均有極大的助益。故農地重劃可兼顧農場經營效益、生態保育利益與維護農耕景觀等多重目標。

（二）特殊任務土地重劃

特殊任務的土地重劃（land consolidation for special operations）主要適用的對象為大型的營建工程（extensive civil works），如高速公路、鐵道、國道等；又或防洪措施與水資源發展等大型防災工程，均會大幅度干擾鄉村地區的空間景觀、基礎設施與土地結構（Miller, 2006: 106-107）。由於大型營建工程需要投入的大量土地資源，且涉及大規模的土地移轉（extensive land transfer），不僅會直接威脅到營建區內的地主權益，同時營建區附近的農場經營與農企業營運也會間接受到影響。德國為避免行政機關採取土地強制徵收（compulsory purchase），可能損害地主的權益，故提出特殊任務的土地重劃方式，以調和公、私部門利益衝突的問題。

此外，特殊任務土地重劃的特色之一，在於以居間購地或土地預購（intermediate land purchase）的配合措施，來因應未來大量工程用地的需求。進言之，所謂「土地預購」係指地方政府機關、公法人團體或私人開發業者，在營建範圍的鄰近地區，以預先購買土地的方式，先行儲備交通幹道、自然保育、水土保持與水道網路等大型工程與公共用途之土地需求（Miller, 2006: 79, 108）。當鄉村營建計畫無法以土地交換方式進行土地重組，或不易取得所需的公共用地時，相關權責單位（如邦政府的鄉村發展局，或民間的地方參與者團體³）則可提出特殊任務土地重劃的申請案，啟動居間購地的機制，將釋出的預購土地與地

³ 地方參與者團體（community of participants/ body of participants）係屬於公法人團體（public corporation），為一非常設性組織，主要負責協助推動土地重劃或合併的工作，諸如在鄉村發展規劃期間內，協同行政機關、地主與開發業者進行利益協商。令鄉村建設在保護私有財產權的前提下，得以兼顧土地所有權人與土地使用者的利益。有關地方參與者團體的主要任務，包括土地評估、估價、新土地合併方案協商，以及重組土地區塊的決策（Geierhos, 2006: 14-15）。

主進行土地區塊交換，或是在營建工程的施工期間，提供農民暫時性的耕地，以維持過渡期間內農場經營的正常運作。整體而言，特殊任務土地重劃的主要優點（Miller, 2006: 110），包括（1）避免強制徵收土地對地主權益的侵害；（2）因能維護現有地主與農業經營者的權益，故可提高民眾的接受度；（3）能快速展開大型的營建工程，促進現有基礎建設的新建、調整或改建；（4）得以維持或提高營建區鄰近土地區塊的價值。

（三）加速土地合併

加速合併（accelerated consolidation）為調整土地結構的另一項措施，適用於不同的地主聯合提出土地重組的申請，以共同改善農場的經營條件，特別是將現有的分散小農場，改變為大型的農業經營區（farming areas）。至於加速土地合併的申請要件有三，分別為（1）僅允許農用道路與灌溉渠道進行小規模的變更；（2）申請重組的土地，必須能進行簡單的估價；（3）對於土地合併的過程，必須採行協議的方式進行（Miller, 2006: 111-112）。儘管自然保育與土壤保護，不屬於加速土地合併的適用範圍，但是經加速合併後的土地，必需遵守環境保護與生態保育的相關規定，如創造小生物棲地（biotopes）。此外，加速土地合併可產生的效益，舉其要者，諸如將老舊農地合併成大型的農業經營區，簡化農民的工作條件，以符合現代化農場管理的條件；降低農場的營運成本與農民的工作時數；改善土地租賃的可能性；降低強制徵收土地的比例，提供營建工程用地取得的較佳方案（Miller, 2006: 114）。

（四）自願性土地交換

自願性土地交換（voluntary exchange of land）的土地管理措施，主要適用於少數地主基於自然保育與土地保護的目的，以自願交換的方式改善土地所有權的結構。農民申請土地自願交換的要件有三：包括土地交換所涉的地主數量較少；經交換的土地區塊，必須維持現有的道路網絡；土地調查工作所需的時間與費用較低；土地交換的程序必須以自願的方式進行（Miller, 2006: 115-116）。然而，無論是農地重劃、特殊任務土地重劃、加速土地合併或是自願性土地交換，均涉及土地所有權的移轉，在實務推動上，難度較高。故德國另行提出自願性土地利用交換（voluntary exchange of land use）的措施，以補強前述鄉村土地管理措施的可行性。

顧名思義，「自願性土地利用交換」係以土地租賃為基礎（lease basis），適用於農地分散四處，且相關地主不願意改變土地所有權時，則農民可以透過自願

性土地利用交換的措施，增加租約農地面積的比例，在不變更土地所有權的前提下進行另類土地合併，以提高農業生產的經濟效益（Miller, 2006: 119-120）。此外，業經土地利用的自願性交換之後，原有的地主與佃戶的關係也將隨之改變，農民除了必須終止現有的農地租約之外，對於新簽訂的農地租約，則需重新調整為期 10 年以上的集體租賃契約（collective tenancy agreements）（Miller, 2006: 122）。有關自願土地利用性交換的優點，主要可填補傳統土地重劃措施之不足，有助於懸置未決土地的合併問題，僅需耗時較短，即可促進土地結構的改善。

四、農村社區更新

一如前述，鄉村土地管理為達成鄉村永續發展的重要機制；相對的，農村社區更新與土地重劃則是指導鄉村土地如何進行合併與重組的基本架構。惟農村社區更新較強調鄉村道路與生活基礎設施的改善。進言之，德國農村社區更新（village renewal）計畫適用對象，鎖定在居民數量少於 2000 人的農村社區，而農村更新的目標，則以改善農村社區的生活品質與提升未來的發展動力為主（Miller, 2006: 76）。由於農村社區發展將涉及地主、承租人、農企業、行政機關、社會團體與一般社區居民的權益，不同利害關係人對於社區土地的利用方式與需求，亦有所差異。以農企業經營的需求而言，農場主基於經濟的考量，農地利用較著重於營運機能的最佳化與利潤的最大化，故傾向以效率導向來推動農地區塊（plots of farmland）的合併與重組；相對的，社區居民則較重視日常生活基礎設施的改善，如道路建設、村落景觀營造，及休閒遊憩機會等需求。因此，土地管理也是農村社區更新的重要議題。

基本上，德國農村社區更新可區分為加強社區基礎建設、改善社區經濟條件與生態環境，以及維持與活化社區精神三大面向（Miller, 2006: 88）。為確保農村社區與全體居民未來的平衡發展，農村社區更新計畫涵蓋生態、經濟與社會文化更新領域。首先，就農村社區更新的生態領域而言，農村與都市硬體建設之間的差異，在於農村社區的營建工程，必須更強調與自然協調的施工理念，亦即如何將生態保育的概念，融入營建工程之中，則成為改善農村基礎設施的首要考量。換言之，農村社區的空間配置、街道與廣場規劃、農家庭院設計、居民的休閒遊憩設施、水道與池塘整治、治災防洪設施，以及社區公共設施的修繕、活化與變更利用，均應以恢復自然化、綠美化與降低環境風險為依歸。常見的農村生態更新操作方法，如建立社區的生態帳戶（eco-account）；連結自然棲地系統，以確

保社區的生態價值；建立預防水污染、維護水質衛生、飲用水供應、蓄水防洪的水資源管理系統。

其次，就農村社區更新的經濟領域而言，主要在於活化社區的內部經濟（internal economy），並以農用建物與設施的改善、閒置空間的活化與再利用，改善地方的日常生活供應系統為重點。如農場經營設施的更新，包括農業污染的控制、農用機械的停放場、移動式的飼料儲放槽等，均可透過共同設備的安置規劃，達到節省空間與降低成本的目的。再如荒廢多時的民宅、倉庫或空曠地，可透過土地管理措施，進行土地區塊或建築物的估價、購買或承租為公共使用，轉為設置社區商店。最後，就農村社區更新的社會文化更新而言，其重點在於創造社區民眾聚會的場所、社會互動的公共空間，以促進社區居民間的資訊交流，激勵居民參與公共事務，諸如社區活動中心、小教堂、廣場、花園、紀念碑、噴水池或開放空間的修繕、保存與修復。除了硬體工程之外，社會文化取向的農村社區更新工作，亦將辦理小型研討會、發起社區倡議活動、編纂村史，及舉辦歷史文化工作坊，列為重點項目（Miller, 2006: 88-90）。

五、結論

德國政府將鄉村發展視為一種世代契約（generation contract），因為鄉村土地資源的永續利用，是對於後代子孫最有利的長期投資。從德國推動整合鄉村發展的經驗顯示，整合鄉村發展計畫能兼顧鄉村經濟、生態與社會面的平衡發展，而土地管理在於鄉村永續發展中，更扮演著中介、平衡與促進的關鍵角色。在防弊的消極面上，有效的鄉村土地管理，可解決土地利用的衝突，避免農地資源不當開發的弊端；相對的，在興利的積極面上，完善的土地管理，可以增加農業與旅遊業的附加價值、改善交通系統與道路安全、提供新增建築面積、治災防洪措施、公共供應設備、廢棄物處理設施、休閒遊憩機會，及復育自然生態所需的土地資源。

以巴伐利亞邦為例，該邦從 1971 到 2003 年的農業發展，不僅面臨農場數量減半的問題，同時專業農民的比例，亦從原本的 60%降低為 45%左右，至 2006 年僅剩下約 5.9 萬的專業農民；相對的，兼業農的比例（2006 年兼業農民的數量為 7.2 萬），則從早期 40%提高至 55%左右（Miller, 2006: 17-19）。隨後更嚴峻的挑戰，則是農業部門萎縮的連鎖效應，造成該邦鄉村地區青年人口外流與人口老化等問題，而農業結構變遷與新住民移入的結果，亦進一步改變鄉村社區的原有

風貌與社區認同的逐漸消失。

巴伐利亞邦政府有鑑於居住在鄉村地區的人口高達 60%，故透過整合鄉村發展計畫來改善鄉村居民的生活、居住與工作條件。在土地重劃的實施成效方面，總計合併與重組 5 萬塊、分屬於 1 萬名地主、約 3 萬公頃的農地區塊；相似的，出租農地數量，亦從 1950 年代的不到 10%，提高到 2003 年的 44%。整體而言，農地重劃所促進的擴大經營規模與農業機械化成果，已大幅增加該邦農業生產力，如 1970 年代每位農民僅能生產出 37 人所需的糧食，至 2000 年的糧食供養量，則提高至 120 人（Miller, 2006: 19, 87, 120）。巴伐利亞邦除將農地平均面積，由原本的 13 公頃，提高為 25 公頃之外，並將農路網路轉換成都市居民進入鄉村開放空間的入口，成功地將鄉村與都市重新連結成互動密切的生命共同體。

參考文獻

- Baldock, D., J. Dwyer, P. Lowe, J-E. Petersen, and N. Ward (2001) Development: Towards A Sustainable Integrated Rural Policy in Europe, Synthesis Report, World Wildlife Fund.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) (2006) Agrarpolitischer Bericht 2006 der Bundesregierung. Deutscher Bundestag.
- Geierhos, Max (2006) Rural Development Procedure. München: Rural Development Department in the Bavarian Ministry of Agriculture and Forestry.
- Kostov, Philip and John Lingard (2004) Integrated rural development - do we need a new approach. EconWPA. Department of Agricultural and Food Economics. Queen's University.
- Künast, Renate (2005) Ländliche Entwicklung- aktiv gestalten Leitfaden zur integrierten ländlichen Entwicklung. Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL).
- Miller, Josef (2006) Rural Development in Bavaria. München: Bavarian Ministry of Agriculture and Forestry.
- Nemes, Gusztáv (2005) Integrated Rural Development- The Concept and Its Operation. Budapest. Institute of Economics Hungarian Academy of Sciences.
- 王俊豪，2003 年 5 月，德國鄉村政策-永續與整合導向，主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集與研究（92 農科-1.5.2-企-Q1(4)）：373-380，台北：行政院農業委員會。