

荷蘭農村發展政策概要

王俊豪 (臺灣大學生物產業傳播暨發展學系) 編譯

摘要

荷蘭的農村發展概況與我國相近，皆屬國土地狹人稠、城鄉緊密互動的農村發展脈絡，因此，本文借鏡荷蘭農村發展政策規劃與實施經驗，希望瞭解中央部會如何規劃農村發展政策，以做為來我國推動農村再生與農村永續發展之政策參考。進言之，荷蘭為歐盟會員國之一，故其農村發展政策規劃與推動架構，必須服膺歐盟共同農業政策的四大農村發展政策主軸(含改善農林食品部門的競爭力、改善環境與農村空間、農村生活品質與農村經濟多樣化，及Leader農村培力計畫)，再輔以荷蘭本身的農村發展法制傳統與農村發展需求，據以制訂與研擬個別國家層級的農村發展政策。綜合荷蘭農村發展的背景分析，以及荷蘭呈報OECD的農村發展政策規劃內容之後，對於我國農村再生政策的重要啟示與建議，包括「與水共生」的農村發展策略、建立中央與地方的農村發展行政契約關係、授權地方政府彈性調整農村土地分區規劃、以農村旅遊發展農村文化產業。

關鍵詞：農村發展計畫 (Rural Development Programme)、活力農村發展議程 (Agenda for a Living Countryside)、地方分權行政機制 (Decentralisation)、國土分區規劃 (land zoning)

壹、前言

荷蘭位於歐洲西北部，總人口約為 1,650 萬人，超過 50% 的國土面積為農地，8% 為林地，故農業為荷蘭經濟發展的主軸之一，其從事農業及相關工作者占國家總勞動力的 10%（葉乃菁、康美鳳、賴志遠，2008）。整體而言，荷蘭的農村發展概況與我國相近，皆屬國土面積小、人口密度高的國家。儘管荷蘭的農村地區具有高度的都市郊區特徵，所不同的是，荷蘭農村卻擁有廣大且多元的自然景觀及許多特色元素，如堤壩、溝渠、池塘和河流等，自然生態亦受到完善的保護，更難能可貴的是森林面積有逐年增加之現象。

由於荷蘭地勢低窪，約三分之一的國土面積低於海平面，長期來必須與水抗爭地，故早期的農村發展策略多著重在填海造地、築堤隔離海水侵襲、治水工程等。然而，荷蘭卻能充分運用風力、水力等天然動力進行窪地排水利用，如本低於海平面的地區，可以排水道和閘門控制水位，將水抽除入海。值得一提的是，荷蘭近年來面對極端氣候的挑戰與威脅，其農村發展則轉向「與水共生」的發展策略，亦即配合新的國家目標-「氣候不侵、大水不侵的國度」，更將過去填海造陸的水利阻絕策略，改為順應「與水共生」來創造新的環境商機（黃漢華，2009）。進言之，荷蘭各類型的水岸綠地，包括河川廊道、水路、水圳、水道、運河、埤塘、濕地與湖泊等藍帶景觀系統，不僅是水資源的循環再生利用的典範，更是形塑城鄉聚落生活紋理，活化城鄉生態環境的重要關鍵。以水利設施而言，農村的灌溉渠道，除了提供灌溉及排水功能之外，也能利用渠道發展觀光、划船、釣魚等休閒活動，更重要的是，渠道兩岸緩坡化，可供作動物棲地及生物廊道空間，而透過兩岸植栽綠美化形塑水與綠景觀，綠帶與藍帶縱橫交錯的生態工程。

回顧荷蘭的農業發展現況，雖然僅有約 4% 的從農人口，但是在高度專業化與機械化的經營下，農業出口額排名世界第三，僅次於美國與法國。其中，尤以園藝花卉、種子、樹苗與球莖的行銷績效，最為傲人。此外，荷蘭的乳酪製品、風車文化、藍白釉陶器和木屐工藝品，更成為荷蘭傳統農村文化的代表標誌。基此，荷蘭的農村發展政策和措施，多致力於改善當地自然環境品質及維護當地自然景觀為依歸。儘管荷蘭農業發展成果被世界各國視為重要的典範之一，但是農業部門仍面臨逐漸萎縮之困境，特別是有將近 30% 的荷蘭農民收入，低於最低收入水準；相似的，荷蘭農場數量亦呈現逐年減少的情形。因此，荷蘭政府依據歐盟 2007-2013 年所頒佈農村發展政策指導方針，除了歐盟提撥約 6,000 萬歐元之外，荷蘭政府則再投入 8,500 萬歐元的預算，極力推動農村發展計畫（NRLO，2007）。

其次，就荷蘭的農村發展現況而言，荷蘭屬於高度都市化的國家，約有 85% 的人口居住於都市地區之中，人口相當稠密。根據經濟合作與發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）的調查統計，荷蘭為 OECD 會員國中，都市人口比例最高與全國人口密度第二高的國家。因此，荷蘭的農村地區與都市地區之間，具有緊密相鄰的關係，同時在高空間聚居層級（high spatial aggregation level）的地區中（即高階的人口聚居地，如省級範圍），城鄉界線難有明確區隔的現象。此類城鄉混合區或是城鄉過渡地區省份（intermediate provinces），包含格羅寧根省（Groningen）、弗里斯蘭省（Friesland）、德倫特省（Drenthe）、澤蘭省（Zeeland）、

弗萊福蘭省（Flevoland）等五個省份。相對的，在低階的人口聚居地或低聚居層級地區（lower aggregation level）中，如自治市（municipality）為荷蘭的基層行政區域，則有 15% 的自治市為鄉村自治市，共占 7% 的人口及 30% 土地（OECD, 2008）。有關荷蘭行政地區與鄉村自治市的分布情形，詳如表一所示。

表一、荷蘭行政地區與鄉村自治市的分布情形

地區	所有自治市	鄉村自治市	人口比例 %	低人口密度自治市	人口比例 %
烏得勒支（Utrecht）	9	0	0.0	1	0.2
海牙（Hague）	9	0	0.0	1	1.9
鹿特丹（Rotterdam）	16	0	0.0	2	3.2
海爾倫-凱爾克拉德（Heerlen-Kerkrade）	7	0	0.0	2	8.7
阿姆斯特丹（Amsterdam）	16	1	0.6	5	4.3
阿納姆-奈梅亨（Arnhem-Nijmegen）	20	1	0.2	7	19.9
埃因霍溫（Eindhoven）	21	1	2.1	12	32.8
特溫特（Twente）	14	2	7.5	9	41.8

資料來源：www.minbzk.nl; www.cbs.nl.

荷蘭的農村地區發展，雖然在空間區位上，緊鄰都市而居，但是在不同的農村發展面向上，仍能保有農村的自主性與地方特性，不需完全依賴都市地區而生，諸如農業事業的發展機會、親近自然的環境景觀與公共設施。然而，近年來荷蘭農村的自主發展，隨著城鄉之間的互動頻率逐年增加，同時也提高農村與都市地區之間的相互依賴程度。因此，農村地區也面臨農業就業率的驟降危機，有必要採用不同以往的農村發展思維與策略來加以因應。進言之，荷蘭農村地區雖然與鄰近都市間，具有緊密的互動關係，但是因不同省份的發展差異，故農村地區仍呈現多樣化發展的樣態，各有其地方特色，及面臨不同的發展問題。以城鄉過渡/轉型省（intermediate provinces）為例，此類地區的人口密集程度，雖然不如都市地區，但是卻呈現低人口密度、高生活品質的居住條件，包括：擁有較高的收入、較低的失業率（約 5%）、較少的社會問題，及擁有與都市相近的公共服務水準。城鄉過渡地區內的農業部門運作情形相當良好之外，其他經濟部門也有開發的空間，有助於降低此類農村地區對於農業的依賴程度，諸如集約農業、農村休閒旅遊業的發展等（OECD, 2008）。惟若是城鄉過渡地區長期朝向都市轉型的發展結果，將會對農村景觀與生物多樣性，造成相當大的影響，值得深切關注此類地區的農村景觀與生態保育的議題。

再者，無論是都市加速地區擴張或是城鄉過渡地區的轉型，未來人口持續的成長，將會增加其對鄉村土地利用的需求，特別是對鄉村住宅與休閒供給的需求，將會逐漸增加，再加上鄉村居民通勤往返都市的比例之增加，也可能導致農村地區的交通擁擠的現象（OECD, 2008）。值得注意的是，近年來荷蘭農村發展的外部重大課題，包括氣候變遷衝擊、農業貿易自由化。故荷蘭政府相當關切氣候變遷衝擊的議題，並著重

在水資源維護與管理的議題之上，而氣候變遷也可能進一步對生態多樣化、農村土地與自然環境造成深遠的影響。相似的，歐盟為因應農業貿易自由化所進行的共同農業政策改革，已造成農民數量的明顯減少，故農地利用的方式與情形，將會受到發展的限制。未來可預見荷蘭鄉村土地的有效使用、土地閒置的現象，將成為農村發展的重要議題之一，特別是針對農村土地利用的優先順序，及土地多功能利用（multifunctional land use），提出適當的因應策略，以提升農村土地利用的效能。

最後，就農村地區的差異性發展而言，由於農業貿易自由化的競爭壓力，荷蘭政府也積極著手於農產品升級（up-scaling）、農業重新定位（relocalisation）、強化地區特色農產品（regional embeddedness，即地區鑲嵌性）等發展策略，藉以提升農業部門的競爭力（OECD, 2008）。因為都市與農村地區之間持續提升的互動關係，不僅會改變都市與農村地區間的供需情形，同時都市居民對於農業的不同需求，也會導致農業更趨於多樣化的發展。基此，荷蘭政府鼓勵不同的農村地區與其鄰近都市之間，發展出不同的互動關係，藉以帶動農村地區的繁榮發展。

貳、荷蘭農村發展政策規劃

綜合前文對於荷蘭農業與農村發展現況的概述，未來荷蘭農村發展所面臨的三項重要的政策挑戰，包括（1）如何針對當地的發展問題與需求，研擬在地化的農村發展計畫。（2）如何制訂農村土地利用的管理機制？諸如農村地區可以承受多少都市發展的土地競爭壓力，如何排定不同農村土地利用的優先順序，如農村住宅、農業生產、農村經濟事業發展等。（3）農村地區如何有效執行農村景觀維護與生物多樣性保育的相關政策。

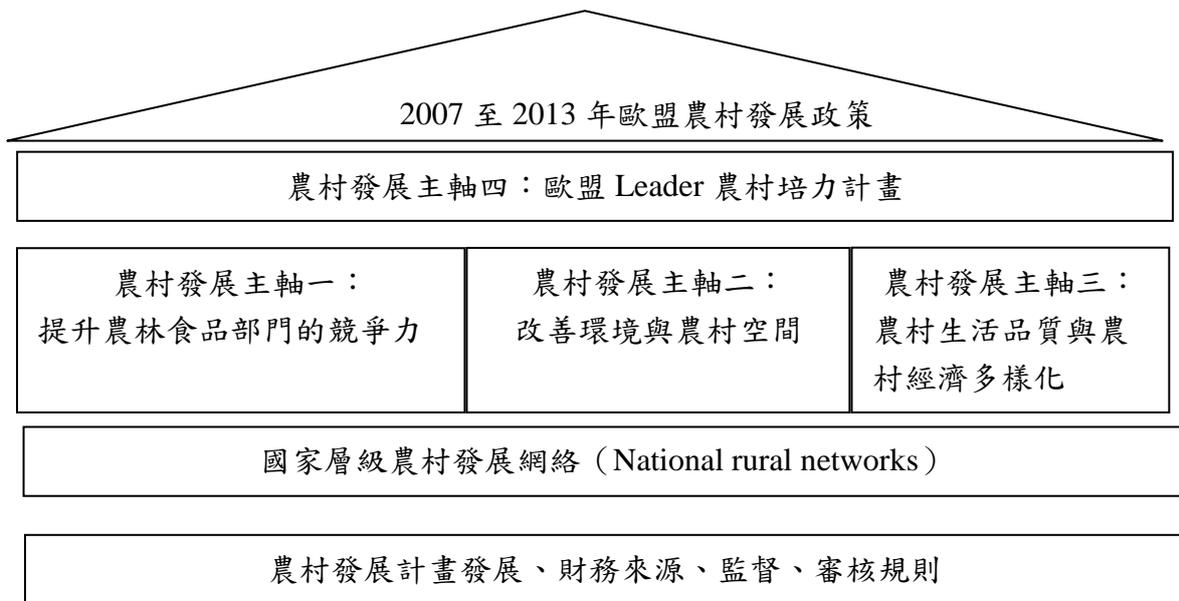
進言之，當前荷蘭農村發展政策的主要目標，旨在著重於增加當地農業競爭力，以及改善農村地區生活品質。根據荷蘭農村發展評估報告書指出，荷蘭在實行農村發展計畫後，農村地區產生兩項重大改變。第一項改變為農村環境逐漸改善及經濟逐漸復甦，此為後期歐盟投入額外的預算，荷蘭將此筆預算運用於管理農村邊緣地區、檢測水資源質量、改善環境品質、進行農業創新、運用永續能源、建設無線網路等多面向，逐步改善農村地區的生活品質。第二項的農村發展成果，則是改善現有的自然環境及景觀補貼系統，鼓勵農業自然環境與土地管理者（即農民）能夠在環境津貼的補助下，維護荷蘭的自然環境與農村景觀。然而，前述的自然環境及景觀津貼的給付方式，則不再是以成果的多寡來計算（如申請面積），而是改以自然環境或農村景觀維護的成果（如實施成效）來作為環境津貼的發放依據，希望透過農村發展來間接支持荷蘭農業的再現活力，亦即先行改善農村地區的生活品質，進而提升荷蘭農村發展的競爭力（Dutch Rural Development Programme summary, 2012）。

值得一提的是，荷蘭政府於 2005-2015 年中程發展願景的政策備忘錄中，提出「農業的選擇-荷蘭農業的未來願景」（The Choice for Agriculture - A Vision of the future of Dutch agriculture），該政策備忘錄除了既有的農村發展政策之外，更提出農業群聚（agri-cluster）的發展策略，亦即強調農業的社會、生態關連性之外，更將農業群聚列為荷蘭經濟的重要支柱之一。進言之，荷蘭農業群聚的策略重點，舉其要者，包括：（1）全球人口成長對糧食需求與食品市場價格有正面的影響；（2）農業政策的發展

趨勢，將隨著全球市場而逐漸趨向自由化；(3) 食物供應鏈之規模將明顯擴大；(4) 荷蘭農業群聚之競爭力，將有賴於農業技術提升；(5) 農村自然環境條件是農企業必須面臨與克服的挑戰；(6) 荷蘭農地未來將小幅減少，但政府必須為國民保留農村土地；(7) 都市居民將花費更多時間於農村休閒活動中，故拓展休閒農業，有助於農業經濟之多樣性發展；(8) 社會大眾對新技術的應用、農業建築的設計，及農村吸引力的接受度，有助於對整體農業的發展(葉乃菁、康美鳳、賴志遠，2008；LNV, 2005)。

有鑑於此，荷蘭的農業、自然與食品品質部 (Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality; Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, LNV，簡稱荷蘭農業部) 針對酪農業、集約型畜牧業、耕地農業、蔬果業、觀賞植物及多樣化農業，勾勒出未來農業群聚的發展趨勢 (LNV, 2005)。基此，荷蘭農業部的農村發展政策，已提出「活力農村」發展議程 (Agenda for a Living Countryside)，該政策議程的主要願景，認為荷蘭農村發展之規劃，必須隨著社會大眾生活與社會需求特性來建構未來長期發展願景，亦即需重新發掘與評估荷蘭農村的發展特性，並主張未來的荷蘭農村發展，不應該只是反應農民或農村居民的活動而已；相對的，荷蘭農村應該反映全國人民的生活需求。事實上，荷蘭農村社區已經發展出零售、貿易、運輸等多樣化產業，特別是農村旅遊已成為都市居民的重要休閒活動選項，更重要的是都市居民遷居農村的現象，則成為實踐田園夢想的生活選擇，而荷蘭農村人口與產業結構的改變，未來將會進一步影響農村地區的社會凝聚力。因此，荷蘭農政部門倡議應以創意與彈性的發展策略，回應農村地區快速變遷的議題，特別是致力於創造舒適的農村生活環境，及健康和永續的農業經營，決定在「國家生態工程網絡」(National Ecological Network) 與農村重建區域，投注 7 億歐元發展經費，期待未來能將農村地區營造為兼具有生活、工作及休閒的三大功能空間 (LNV, 2006 b)。

由於荷蘭既往的農村發展政策，主要採取主題式的地方分權規劃，亦即針對自然生態、環境保護、農業、休閒，及水資源保護等發展主題，個別設定發展的目標。因此，荷蘭政府為加速農村地區發展成效，擬定整合農村發展計畫，其目標在於整合區域發展目標與經費來源，希望透過「農村投資預算」(Investment budget to rural area, ILG)，將農村發展議題融入國家整體發展方向之中，進行整合性規劃 (LNV, 2006 a, b)。進言之，「農村投資預算」(ILG) 可視為荷蘭的農業創新管理模式，此聯合型預算 (combined budget) 具有彈性運用之特性，只要是有助於國家整體發展目標，則可不必受限於個別部門的經費支出限制。需補充說明的是，農村投資預算 (ILG) 的創新理念，可說是源自於歐盟「農村發展專用的歐洲農業基金」(Support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD) 之政策概念，施政期限為 2007 至 2013 年，與現階段的歐盟 CAP 農村發展政策緊緊相扣。有關歐盟農村發展政策之施政架構，如圖一所示。



圖一、歐盟農村發展政策之施政架構
資料來源：European Commission, 2012。

參、荷蘭提報 OECD 的農村發展報告

一如前述，荷蘭農業與農村發展的基本特徵，主要為荷蘭作為高度都市化的國家，卻能成為全球第二大的農產品出口國。其次，荷蘭的都市與農村，因彼此鄰近的地理區位，故城鄉差異極小，在土地資源缺乏的情況下，農村土地利用無法滿足城鄉發展的需求，特別是農村地區的生物多樣性，也面臨嚴峻的威脅，有必要採行地方分權的行政模式，由下而上的發展農村地區，始能反映出不同地區的基層特殊需求。

有鑑於此，荷蘭面對內部環境的都市快速擴張與城鄉界線日趨模糊的發展困境，以及外部環境的氣候變遷、農業貿易自由化，及歐盟共同農業政策改革的壓力，其農村發展政策必須要解決的重要課題，包括農村發展計畫的在地化、建立合理的農村土地利用的管理機制，及有效地維護農村景觀與生物多樣性。基此，荷蘭政府在提報給 OECD 的農村發展政策報告中，即分別論述（1）荷蘭的農村地區定義，與其他 OECD 會員國之異同。（2）荷蘭農村地區的社會經濟發展現況。（3）荷蘭農村地區的發展潛力。（4）荷蘭農村未來發展可能面臨的挑戰與課題。（5）農村與都市間的連結與互動關係。（6）農業行政組織的改革與管理。（7）農村發展的政策規劃。茲將荷蘭農村發展政策的重要施政方針，區分為地方分權、農村土地利用規劃、農村景觀和生物多樣性三部份，列述如後（OECD, 2008）：

一、確認地方分權行政機制（Decentralisation）

荷蘭為妥善處理農村地區差異性之發展議題，特別考量到人口密度較低的聚居地，存在有較大的地區差異性，故將國家層級的農村發展政策，轉向採行地方分權的方式來實施，期能提升社會大眾對於農村發展施政成效的滿意程度。一般而言，國家層級、地區或省層級取向所制訂的農村發展政策，較不重視基層或地方層級所面臨的發展問題。荷蘭過去的農村發展政策，長期來多以行政空間層級較高的農村發展政策為主。但近年來荷蘭政府則將中央主導的農村發展政策轉向地方分權的方式來推動農

村發展。

進言之，中央政府在編列農村發展預算時，會與不同省份採取簽訂契約的方式，以作為未來農村發展績效的評估依據。換句話說，中央政府在農村發展政策所扮演的角色，在於整合不同來源的行政，並將其納入農村發展政策的綜合預算之中，並輔導與協助省政府來推動農村發展政策，以提高農村發展預算彈性使用的空間，諸如中央政府已提撥為期七年的農村發展預算，以確保農村發展經費的穩定財務基礎，鼓勵省政府制訂長期的農村發展計畫，突顯出省級政府在農村地區發展的關鍵角色，以落實提高整合性的農村發展計畫。有關荷蘭農村發展政策的預算，如表二所示。

表二、2006年荷蘭農村發展政策預算（單位：百萬歐元）

	歐盟	荷蘭政府	其他來源	總計
農業競爭力	1121	478	106	1705
自然與景觀	23	511	16	550
休閒產業	5	111	9	125
經濟發展和生活品質	54	117	51	222
實質基礎設施（水、環境）	10	192	1264	1466
知識和創新		861		861
總計				4929

資料來源：Gebied, 2005。

有關荷蘭政府新採行的農村發展基金提撥方式，其優點在於確保長期性、連貫性與整體性的農村發展計畫。然而，新的農村發展基金整合模式，目前仍面臨到現存不同年度與不同行政部門發展計畫之間的差異性，因為不同發展計畫的相互關連性與連貫性，仍無法明確地區隔與整合，諸如各行政部門的施政指導理念（steering philosophy）和施政架構，存在相當大的差異，有礙整合型農村發展政策的規劃。因此，只有部分省份能成功整合跨部門的農村發展政策。

再者，傳統的農村發展計畫，係採取個別行政部門的發展模式（sectoral approach），故導致荷蘭農村地區的施政工具（policy instrument）缺乏連貫性與一致性。儘管「活力農村」發展議程（Agenda for a Living Countryside）中，已經考量到將不同農村地區發展問題納入農村發展計畫之中，但是在政策落實的施政程序中，不同行政部門仍保留其原有的部門發展計畫（sectoral programme），無法與新農村發展政策相整合。以農村水資源政策為例，荷蘭新的農村發展整合計畫中，上位計畫為國家水資源協議（National water agreement）中，但是維護水資源的施政經費與執行目標，卻分散在不同的行政部門中，故施政上會受到多方意見整合困難的限制，使得水資源豐富與匱乏地區的農村治理，更形複雜化。相似的施政問題，亦可見諸於生物多樣性計畫（如國家生態網絡，National Ecological Networks）、農民或私有土地地主的農業環境計畫方案（environmental schemes）。

就不同省政府的治理能力（provincial capacity）而言，目前荷蘭12個省份中，總計約有11,500位全職工作者，平均每省擁有約1,000位的專任行政人員，佔全國勞動力的1.4%。首先，地方分權機制所需面臨的第一個問題，在於省政府的內部行政文化和執行能力，是否適合在農村發展政策執行上，扮演積極的角色？因為地方政府在制訂農村發展政策過程、農村發展計畫管理、農村地區的市場發展、財務及資金運用上、

各省之間的農村發展政策協商，以及農村基礎設施工程等專業知識與人力，均較中央政府為不足。故地方分權模式的農村發展模式與成效，未來仍有待考驗。

值得我國農村發展借鏡之處，荷蘭為解決省政府機構（provincial authority）在農村發展計畫與自治的問題，透過中央與省層級簽訂國家農村發展政策契約的方式，確定兩個政府層級（中央與省府層級）之間的行政契約關係，其中，確認省政府為中央政府的農村施政代理者之地位，明訂省府層級應達成的農村發展目標，如中央政府負責制訂全國性的農村發展施政方針，而省政府則需在自然景觀保育，及考量當地環境的特殊性下，負責取得土地，推動與監督環境友善的土地利用方式，及限制農村土地價格的不合理成長等，藉以落實國家生態網絡（National Ecological Networks）的計畫目標。

綜合而言，荷蘭農業、自然與食品品質部（Ministry for Agriculture, Nature and Food Quality）提出的農村發展地方分權制，由中央政府賦予地方政府處理農村發展事務的權利，以避免國家政府限制地方政府執行農村發展政策的權責。故地方分權制的成敗，有賴於省政府治理能力的提升（capacity enhanced），強化中央與地方政府在農村發展政策的連貫性，同時也需考量農業與農村地區在整體社會中的區域發展、創新研發、再生能源、水資源保護、公共財服務等議題，應扮演的角色與功能，始能獲得社會大眾的認同與支持。

二、農村土地利用規劃

荷蘭的國土利用規劃具有長遠的發展歷史，過去 50 年來，在國家政策指導原則（National steering）下，已實施國土分區規劃制度（land zoning），將荷蘭國土區分為都市與農村土地兩類，各有其專屬的土地利用規範，實施成效卓著。然而，近十年來，由於農村及都市之間的互動關係頻繁，城鄉界線漸趨模糊的情況下，緊鄰大都會生活圈的省分，特別任仕達省（Randstad）、布拉班特省（Brabant）等，因城鄉互動明顯，故負面影響到農村土地利用計畫，尤其是住宅使用土地供給的不足，導致農村地區的房價持續攀升。基此，農村土地利用規劃的課題，如農村土地利用的決策機制，以及如何有效執行農村土地利用計畫，則有賴地方分權制度的實施成效。進言之，荷蘭農村土地價格的持續上升，特別是在都市近郊的農村地區，農地價格上升的幅度，尤其明顯，在 1995 年至 2001 年之間，農村土地的平均價格，呈現倍增的情形。因土地價格的高漲，導致農民購買土地意願的降低，進一步造成農村土地買賣流通的降低，使農村土地掌握在少數地主的手上，不利於農村地區的發展，居高不下的農村土地價格，也導致農村發展計畫的執行困難。

根據荷蘭政府統計資料顯示，農村地區每年約有 8 萬至 10 萬公頃的土地出售，估計土地轉手的比例，介於 18% 至 32% 之間，而土地流通的價值，每年約可增加 140 萬歐元的稅收。然而，地主在預期獲利的心理下，而可能採取惜售農地的態度，不利於農村土地市場的活化。傳統上，鄉村自治市（municipality）可以藉由土地流通的管理政策，透過購買農地、開發農地、自行開發農地，或是農地銷售的方式，促進農村土地的活化利用，如農村地區的基礎建設、綠色空間、休閒遊憩設施等。但是自 1990 年開始，農村土地的市場主導地位，逐漸由私部門取而代之，如房地產開發商透過私部門的力量，提升農村土地分區的變更使用，從中賺取高額的土地移轉利潤（windfall gain），

相對也限縮地方政府農地管理的能力。

有鑑於此，荷蘭於2008年實施土地開發法 (Land Exploitation Act)，提高地方自治機關課徵土地移轉的費率，新增的土地移轉稅收，將可用於填補農村公共建設所需的經費，或是用來補償因執行農村發展政策而損害土地價值的地主。此外，新的土地開發法，也賦予地方政府得以彈性調整土地分區規劃 (local zoning)，以利於農村土地變更利用的政策。因此，地方分權機制的實行，中央政府可以將國土分區規劃的權力下放地方，而地方政府則可在農村土地利用規劃上，具有實質的政策決策權，提升農村土地利用變更的彈性。相對的，新的土地開發法也有助於降低農村土地買賣的價格，提高農民購買土地的能力，增加農村土地交易的流動性 (increase land mobility)。

值得一提的是，農村土地的利用與管理，涉及土地利用優先排序，以及土地所有權移轉管理兩項政策重點。為達到農村土地分區規劃能有效促進農村土地活化利用的目標，則有必要善加運用農村土地價格漲跌訊息 (price signal)，及進行土地利用的成本效益分析。換言之，執行農村發展政策時，必須考量到農地利用的機會成本，以及政策執行的預期效果，透過當地土地價格漲跌的訊息，作為更佳的土地利用決策的權衡依據。諸如土地價格訊息也可以作為維護自然景觀的成本效益分析之依據。

最後，就都市和農村地區之間的互動機制而言，荷蘭目前共有八個大都會區 (city-region)，其核心都市與周邊區域之間，雙方具有共同利益時，則能產生良好的跨市 (inter-municipal) 合作關係，反之亦然。當農村和都市地區頻繁的互動，不僅相交換資訊和分享資源，瞭解不同地區之特性及其所能扮演的角色，同時也能使雙方互惠發展。基此，荷蘭政府積極著手於修正以往聚焦於都市的發展模式，並轉向強化大都會區 (city-region)-核心都市與周邊區域的協力運作關係，特別是加強國家鄉村政策 (national rural policy) 與國家都市政策 (national urban policy) 的對話與協調關係，期能產生正面的外部性 (externality)，如城鄉交通運輸、國宅 (social housing)、自然地區和開放地區 (open area) 等政策議題，透過政府的力量，使城鄉發展政策架構能更有效的整合。

三、農村景觀和生物多樣性政策

荷蘭的農村景觀和生物多樣性，受到集約化農業和都市化的影響，相當明顯。傳統的農地利用著重於農業經濟的生產功能，近年來則強調農業環境的非經濟性的產出，如生物多樣性和自然景觀。有鑑於此，荷蘭農村土地規劃已朝向多功能利用的型態，著重在農業經營的正面環境效益。在改善生物多樣性方面，農村在地組織扮演著重要的角色，如農村更新計畫中提出綠色心臟 (Green Heart) 的施政概念，希望為荷蘭農村地區提供更多的綠色空間。此外，荷蘭農村發展政策中，也將生物多樣性列為重要的施政目標，不僅考慮自然生態系統的發展趨勢，同時也考量到在農村發展計畫中，針對特有植物、動物群和重要生物棲息地的保育工作。

有關農村地區實行景觀和生物多樣性的政策規劃方面，傳統強調競爭力的政策 (competition policy)，主要著重在消費者利益的提升，然而，過於強調消費者利益的結果，則可能導致市場產生價格戰的競爭，進而阻礙市場的正常運作。另一方面，競爭力導向的發展政策，也可能引發農業-食品產業 (agri-food sector) 的市場集中化，

進一步阻礙農業生物多樣性的發展。因此，荷蘭在生物多樣性的國家政策目標下，未來將依循歐盟共同農業政策的第二支柱（即農村發展政策）之指導方針，加強應用農業環境計畫，以改善荷蘭農村發展的環境問題。

有關農業環境計畫的實施問題，主要在於政府部門（農業環境計畫執行者）與農民或地主（landholders）之間，存在資訊不對稱的情形，進而可能導致逆選擇（adverse selection）的問題。舉例而言，原本已採行友善環境耕種方式的農民，因其僅需稍微加強原本的耕種方式，便可符合農業環境計畫的要求標準，故其參與農業環境計畫的動機與機會也較高，故會產生過度補償的結果；相對於，採用慣行農業的農民，因其投入農業環境計畫所需的遵守成本（compliance cost）較高，也限制了慣行農業農民參與農業環境計畫的機會。基此，荷蘭政府正著手研究農業環境計畫的競標方法（auctions），解決逆選擇的問題。進言之，環境保護的競標策略，已有多個國家應用在其保護自然資源政策中，如美國的農地保育計畫（Conservation Reserve Program, CRP）、澳洲景觀復育計畫（Auction for Landscape Recovery Program, ALR），即透過投入成本與農業環境改善成效間的成本效益比方式，達到較佳的环境保護目標。

最後，荷蘭新實施的農村發展地方分權制（Decentralisation），除了有助於實現區域差異的公平化發展目標之外，更可以依據不同地區農業經營條件的差異性，擬訂適當的區域環境計畫目標，並發展出區域性的農業環境特色，以維護與保存當地農村的自然景觀，進而可以促進農村旅遊事業的發展。

肆、結論與政策建議

我國於2010年公布施行「農村再生條例」，迄今已逾兩年。有鑑於「農村再生條例」所倡議的「由下而上、計畫導向、社區自治、軟硬兼施」之理念，為我國農村發展政策法制化的重要里程碑。然而，農村再生計畫所涵蓋的議題，千頭萬緒，從農村社區人力的活化，到農村經濟、環境與社會文化發展層面，不僅需要有計畫性的整體規劃發展，更重要的是如何融合「健康、效率、永續經營」農業施政理念，透過農村再生計畫來達到充實農村生活機能需求，紮根農業產業的經濟命脈，建構農村居民與土地的生命共同體，強化農村與都市緊密互動、共榮共生的連結關係，均為我國農村再生政策未來必須努力的重要課題。有鑑於此，本文借鏡荷蘭農村發展政策規劃與實施經驗，希望瞭解中央部會如何規劃農村發展政策，以做為未來我國推動農村再生與農村永續發展之政策參考。

荷蘭為歐盟會員國之一，故其農村發展政策規劃與推動架構，必須服膺歐盟共同農業政策的四大農村發展政策主軸（含改善農林食品部門的競爭力、改善環境與農村空間、農村生活品質與農村經濟多樣化，及Leader農村培力計畫），再輔以荷蘭本身的農村發展法制傳統與農村發展需求，據以制訂與研擬個別國家層級的農村發展政策。綜合前文對於荷蘭農村發展的背景分析，以及荷蘭呈報OECD的農村發展政策規劃內容之後，對於我國農村再生政策的重要啟示與建議，可分別從「與水共生」的農村發展策略、建立中央與地方的農村發展行政契約關係、授權地方政府彈性調整農村土地分區規劃、以農村旅遊發展農村文化產業來加以說明。

一、「與水共生」應列入我國農村發展的策略規劃重點

由於荷蘭的農村發展概況與我國相近，皆屬國土地狹人稠、城鄉緊密互動的農村發展脈絡。值得我國借鏡之處，在於地勢低窪的荷蘭農村地區，為因應氣候變遷風險威脅，已從早期的「與水爭地」的發展政策，轉為「與水共生」的發展策略，積極推動各種類型的水岸綠地與水利設施之建設與整合，包括風車、水車、堤壩、溝渠、埤塘、濕地與湖泊等藍帶景觀系統，以及河川廊道、水圳、水道、運河的水路串連，不僅是水資源的循環再生利用的典範，更能形塑出荷蘭農村獨特的農村生活紋理。因此，荷蘭農村的綠帶與藍帶縱橫交錯的生態工程規劃，適可以提供我國嚴重地層下陷地區的農村地區發展模式之參考，如彰化縣的大城鄉全；雲林縣的麥寮鄉、台西鄉、四湖鄉、口湖鄉、土庫鎮、元長鄉及水林鄉等鄉鎮；嘉義縣的東石鄉及布袋鎮；台南縣的學甲鎮；屏東縣的東港鎮、林邊鄉、佳冬鄉、枋寮鄉等鄉鎮。

二、中央政策指導與地方分權落實

荷蘭的農村地區發展，考量到不同省份擁有不同的地方特色與不同的發展問題，故有農村多樣化自主發展之需要，有必要採用不同以往的農村發展思維與策略來加以因應。因此，荷蘭農業部提出在地化農村發展的地方分權行政機制，以解決農村地區差異化之發展議題。進言之，中央的農業機關負責研擬農村發展的政策指導方針，再交由地方政府在制訂農村發展計畫管理、農村地區的市場發展、財務及資金運用等農村發展計畫的執行事宜。值得我國農村發展借鏡之處，荷蘭在農村發展政策規劃與農村發展計畫自治的整合上，係透過中央與省層級簽訂國家農村發展政策契約的方式，確認中央與省府政府層級之間的行政契約關係，明訂省府層級應達成的農村發展目標，如中央政府負責制訂全國性的農村發展施政方針，而省政府則需在自然景觀保育，及考量當地環境的特殊性下，負責取得土地，推動與監督環境友善的土地利用方式等，以落實國家層級的農村發展政策目標。

三、授權地方政府彈性調整農村土地分區規劃

荷蘭的國土利用規劃具有長遠的發展歷史，傳統的國土分區規劃制度係將荷蘭國土區分為都市與農村土地兩類，各有其專屬的土地利用規範。然而，荷蘭政府有鑑於近年來農村及都市之間的互動關係頻繁，城鄉界線漸趨模糊的情況下，故於2008年實施土地開發法，提高地方自治機關課徵土地移轉的費率，新增的土地移轉稅收，將可用於填補農村公共建設所需的經費，或是用來補償因執行農村發展政策而損害土地價值的地主。值得我國農村發展政策參考之處，我國上位的國土計畫法目前尚處於研議的階段，在缺乏國土資源的整體管理架構下，長期而言，無法有效建立和諧互利的城鄉關係，更不利於農村地區的永續發展，故未來有必要積極確認國土計畫法的法律地位，以確保農村土地資源的合理利用。此外，荷蘭為落實農村發展的地方分權機制，故實施新的土地開發法，中央政府將國土分區規劃的權力下放地方，賦予地方政府得以彈性調整農村土地分區規劃的權利，讓地方政府在農村土地利用規劃上，具有實質的政策決策權，提升農村土地利用變更的彈性，預計的政策成效將有助於降低農村土地買賣的價格，提高農民購買土地的能力，增加農村土地交易的流動性。

四、以農村旅遊發展農村文化產業

荷蘭的農業發展現況，雖然僅有約4%的從農人口，但是在高度專業化與機械化

的經營下，農業出口額排名世界第三。此外，荷蘭的乳酪製品、風車文化、藍白釉陶器和木屐工藝品，更成為荷蘭傳統農村文化的代表標誌。基此，荷蘭農村旅遊的行銷手法與農村文化的推廣經驗，亦為我國農村再生計畫推行農業產業活化與農村旅遊時，可以效法的對象。首先，荷蘭農村聚落的意象特色，相當鮮明，隨處擁有大批牛、羊在水圳旁的綠地上，悠閒啃食牧草的景象。其次，荷蘭農村社區的發展，從歷史傳統出發，兼具傳統與現代的意涵，也能展現承傳與創新的價值。農村在地文化的獨特性，從木屐、乳酪、花卉（如鬱金香）到風車，均藉由文化創意/生活產業（含食、衣、住、行、育、樂等）的構思，開發出多樣而豐富不同用途、不同特色的創意商品，包括紀念商品、明信片、木屐造型鞋（如傳統的木屐鞋、新開發保暖用的室內拖鞋）、鑰匙圈、室內裝飾紀念品、T恤等。第三、荷蘭農村的農業與手工藝產業，多數為家傳企業，也因為農村事業（rural business）擁有獲利與商業營運的價值，故均有年輕人返鄉承傳。最後，儘管荷蘭全國的農村與農業意象有其一致性（如木屐、乳酪、鬱金香、風車），但是不同農村地區也有強烈的在地性風格，諸如同樣是木屐手工藝，都市與農村的木屐商品，也有所差異，特別是當地農村可以看到木屐商品的製作過程，並且在圖樣與製作工法上，則具有地方特色，並可為顧客量身製作，離開當地就無法買到相同的商品，充分發揮「過了這一村，買不到這一物」的在地商品特色。

伍、參考文獻

Centraal Bureau voor de Statistiek. <http://www.cbs.nl>.

Dutch Rural Development Programme summary, 2012, [http://www.regiebureau-pop.eu/files/file_1469_pop_samenvatting2010 \(incl.omslag\) _eng.pdf](http://www.regiebureau-pop.eu/files/file_1469_pop_samenvatting2010_incl.omslag_eng.pdf)

European Commission, 2012, Rural Development policy 2007-2013, Brussels: European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development.

Gebied, Raad Landelijk, 2005, Kies Positie in Transitie- Advies aan de Tweede Kamer over Financiering van Transitie in het Landelijk Gebied, Den Haag: Raad voor het Landelijk Gebied.

Government of the Netherlands. <http://www.minbzk.nl>.

Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (LNV), 2005, The choice for agriculture-A vision of the future of Dutch agriculture.

Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (LNV), 2006 a, Agenda for a Living Countryside Vision-Responding to change.

Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (LNV), 2006 b, Agenda for a Living Countryside – Multiyear Programme 2007-2013.

National Council for Agricultural Research (NRLO), 2007, Facts and Figures of the Dutch Agri-sector 2006/2007.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2008, Rural Policy Reviews: Netherlands, Paris: OECD. Available at: www.oecd.org/publishing/corrigenda.

黃漢華，2009，荷蘭氣候變遷調適學，遠見雜誌，第 282 期。

葉乃菁、康美鳳、賴志遠，2008，荷蘭農業政策新視野－前瞻研究計畫之延伸，國際農業科技新知，37：9-13。