

# 波茨坦宣言 - 21 世紀鄉村發展願景

王俊豪

摘要：波茨坦宣言又稱為 21 世紀鄉村宣言 (Rural 21)，為德國舉辦二千年萬國博覽會與二千年示範鄉村計畫的重要主題之一，其宗旨在探討鄉村地區永續發展的機會、方式、策略與實踐，為近年來最能描繪出世界各國對於 21 世紀鄉村發展的共同願景。

由於鄉村地區兼具可再生資源與糧倉生產基地、維持生態平衡，提供生活、貿易、文化、休閒與居住的多重功能空間，但卻因鄉村人口外移、貧窮、教育水準低落與公共設施供應不足等困境而難以發展。鑑此，波茨坦宣言提出 21 世紀鄉村發展願景，則是延續 1992 年環境與發展研討會所提出的 Agenda 21 和 1996 年世界糧食高峰會的行動計畫，即希望將鄉村發展置於國際社會的脈絡中，透過科技整合與資訊交換網絡，共同研擬未來導向的鄉村發展概念、策略與政策措施。

有關 Rural 21 主要內容，包括現行鄉村地區處境、鄉村永續發展的行動領域，以及施政重點優先順序等三部分。首先，就 21 世紀鄉村發展的問題與挑戰而言，鄉村經濟發展面臨農業結構不良的經濟停滯與缺乏就業機會問題。鄉村社會發展問題，則是鄉村貧窮、糧食缺乏、營養失調與人口外移。鄉村環境則遭遇農林地持續流失、生物多樣性減少，及糧食與原料供應危機。是故，波茨坦宣言則將永續發展理念，轉換成具體可行的行動領域，希望透過區域與地方行動者的協力合作，來突破鄉村發展的瓶頸。

再就鄉村永續發展的行動領域而言，波茨坦宣言則分別研擬出對抗貧窮、創造就業、確保生產資源可及性、保存自然生命支持系統、建立城鄉平衡的夥伴關係、創造有效率的基礎建設、創造農林業之多功能性，及確保善治與居民參與等八大行動領域。最後，該宣言在鄉村自然與社經條件差異性，發展問題複雜性與關連性之考量下，則進一步提出鄉村永續發展政策的優先性，依序分別為教育訓練、多樣化就業、社會資源管理、生態保育、城鄉平衡、基礎建設、農業多功能性、居民參與與社會包容。

**關鍵字：波茨坦宣言、Rural 21、鄉村永續發展**

## 一、前言

波茨坦宣言 (Potsdam Declaration) 為德國於 2000 年 6 月 5 日至 8 日所舉辦「鄉村地區未來與發展國際研討會」的綜合結論，又稱為 21 世紀鄉村宣言 (Rural 21)。該研討會係為二千年萬國博覽會 (EXPO 2000) 的重要主題之一，並搭配二千年示範鄉村 (Dorf 2000) 計畫成果展示，以作為鄉村永續發展的國際對話平台，總計有來自 40 餘國 320 位專家學者與會。此會議宗旨，在探討鄉村地區永續發展的機會、方式、策略與實踐，可謂是近年來最能描繪出世界各國對於 21 世紀鄉村發展的共同願景。

從聯合國、糧農組織與歐盟農業委員會歷年來所辦理的國際研討會主題中，如早期的農業改革與鄉村發展世界研討會 (1979, 羅馬)、聯合國環境與發展研討會 (1992, 里約熱內盧)、聯合國人口與發展研討會 (1994, 開羅)、社會發展世界高峰會 (1995, 哥本哈根)、聯合國婦女與發展世界研討會 (1995, 北京)、糧農組織的植物基因資源國際技術研討會 (1996, 萊比錫)、聯合國人類聚落研討會 (1996, 伊斯坦堡)、世界糧食高峰會 (1996, 羅馬)、歐盟農業委員的歐洲鄉村發展研討會 (1996, 寇克)，到二千年萬國博覽會的鄉村地區未來與發展國際研討會 (2000, 波茨坦)。可窺知農業、鄉村與發展三者，一直是重要國際組織所關切的議題，因為鄉村地區兼具可再生資源與糧倉生產基地、維持生態平衡，以及提供鄉村居民貿易、文化、休閒、居住與生活的多重功能空間。然而，鄉村地區卻同時面臨人口外移、貧窮、教育水準低落與公共設施供應不足等發展困境，特別是邁入新千禧年後，資本與知識的全球化與貿易自由化的競爭壓力，均將使鄉村地區遭遇跨越國界的嚴酷挑戰，若不能妥善鄉村發展問題，將會危及未來世代的糧食安全、農業與自然生命支援系統 (nature life supporting system) 的永續發展。

有鑑於此，歐盟農業委員會早先曾於 1996 年召開「歐洲鄉村發展研討會」，並於會後發表寇克宣言 (Cork Declaration)，作為歐盟共同農業政策的鄉村發展指導方針。該宣言主要著重於政府的鄉村施政原則，其具體內容包括鄉村優先的政策規劃、整合取向、多樣性發展、永續性、輔助原則、決策單純化、制訂施政計劃、財政支援、行政管理，以及評估與研究的重點與必要性。不同於寇克宣言所強調的政策落實層次，波茨坦宣言的 21 世紀鄉村發展願景，則延續 1992 年環境與發展研討會所提出的 21 世紀議程 (Agenda 21) 和 1996 年世界糧食高峰會的行動計畫，較為重視全球鄉村永續發展的理念與實踐層次間的聯繫，亦即將鄉村發展置於國際社會的脈絡中，透過科技整合與資訊交換網絡，共同研擬未來導向 (future-oriented) 的鄉村發展概念、策略與政策措施。有關 Rural 21 的主要內容，包括現行鄉村地區處境 (where do we stand?)、鄉村永續發展的行動領域 (what do we want?)，以及施政重點優先順序 (what do we have to do?) 等三部分，茲於後文進一步說明之。

## 二、21 世紀鄉村發展的問題與挑戰

邁入 21 世紀的鄉村地區，仍需面臨上一世紀持續工業化與都市化的遺害，及破壞自然資源與環境生態的經濟成長惡果。從永續性的觀點而言，鄉村發展的問題與挑戰，則可區分為經濟、社會與環境三大面向來加以釐清。首先，就鄉村經濟問題而言，工業國家的鄉村地區，因總體經濟結構變遷而導致農業部門的經濟重要性持續下滑，若農業結構調適不良，無法適時適當的進行轉型時，則會導致鄉村地區經濟停滯（economic stagnation），缺乏在地就業機會，進而引發基本生活必需品供給不足，特別是地處邊陲地區的鄉鎮，更易因其不利結構條件，而加速鄉村人口外移（rural out-migration）的惡性循環。

其次，就鄉村社會問題而言，全世界 60 億人口，約有 20% 人口因糧食不穩定而生活在絕對貧窮之中；相同的，目前全球約有 8 億人口長期處於營養失調的情況下，且多數生活在開發中國家的鄉村地區中，可見總體人口無論在財富、糧食與營養分配上，都有明顯不均的現象，且多集中於鄉村地區之內。未來人口成長與持續都市化，則將造成鄉村人口繼續外移與過度流向都市化的結果。以歐盟 15 個會員國為例，鄉村地區面積佔總領土的比例雖高達 80%，但卻僅有約 1/4 的人口居住其中。

最後，就鄉村環境問題而言，全球農業可耕地面積總計約 15 億公頃，其中 60% 耕地可用於密集農耕使用，但因土壤侵蝕、鹽化與過度開墾的緣故，每年流失的農地面積，從 500 萬到 1200 萬公頃不等。在林地方面亦有相同的危機，以 1990 年到 1995 年為例，全球平均每年約有 1370 萬公頃林地流失，除會破壞天然氣候、土壤與水資源的平衡外，進而將威脅生物多樣性，以及糧食與原料的供應。進言之，原本可用於農業生產的水資源，將因森林水源涵養功能的破壞而逐漸減少，同時更因氣候變遷的影響，而造成乾旱現象愈加嚴重。此外，生物多樣性為長期農業生產安全的必要條件，破壞生物多樣性之後，則將造成世界糧食供應的危機。綜合言之，鄉村地區為一兼具經濟、環境保育與文化活動的多面向生活空間，為確保人類生活條件的永續發展，如何解決鄉村地區的社會、經濟與生態的問題與挑戰，可謂是當務之急。因此，波茨坦宣言中，則將永續發展理念，轉換成具體可行的行動領域，希望透過區域與地方行動者的協力合作，來突破鄉村發展的瓶頸。

## 三、21 世紀鄉村永續發展之行動領域

波茨坦宣言所列出的 21 世紀鄉村永續發展行動領域（fields of action），包括對抗貧窮、創造就業、確保生產資源可及性、保存自然生命支持系統、建立城鄉平衡的夥伴關係、創造有效率的基礎建設、創造農林業之多功能性，以及確保善治與居民參與等八大行動領域，茲分述如後：

1. 對抗貧窮、確保糧食供應與克服不平等 (Combating poverty, securing food supplies, overcoming inequality)：鄉村永續發展的主要障礙為貧窮、飢餓與營養失調。因此，為能達成鄉村社會、經濟與環境的永續發展目標，初期必須先行解決糧食安全問題，並尋謀有效方法來對抗貧窮，而永續發展的長期目標，則必須賦權 (empower) 鄉村居民，自力決定生活方式與保持其獨立生活的自主性，始能真正永續地確保生計、杜絕貧窮、維持充足與健康糧食，並降低不同族群間的不平等現象。
2. 投資於人、創造就業 (Investing in people, creating more and better jobs)：研判鄉村發展政策成效的重要標準之一，就在於是否能有效抑止鄉村失業問題。因此，一方面，應保障農林漁業的工作機會；另一方面，則必須為鄉村居民開創更多與較佳的其他就業機會與所得來源。此外，為能達成永續就業的目標，則應引入終身學習社會 (lifelong learning society) 的觀念，提供充足職業教育與訓練課程，提高鄉村人力資本，創造需資格檢定的新工作機會，始能改善鄉村居民的長期就業能力。
3. 保障生產資源可及性，調解土地利用衝突 (Guaranteeing access to productive resources, settling conflicts over land use)：當前鄉村社會變遷與衝突的本質，多來自土地利用的爭議，諸如遊客與居民間或消費者與生產者間，土地應作為環境保育用途或是農業生產使用；農地為一消費設施 (如休閒農業) 還是生產資源 (傳統農業)？前述爭論均會進一步影響鄉村居民的居住、就業、農業經營、財產權等生活機會。因此，鄉村永續發展的前提，必須確保居民取得土地、水源、森林與基因資源的可及性，並保障其金融信貸、生產投入因素、科技與推廣服務的公平使用機會，以及建立有效率與符合環境需求的土地管理制度。
4. 保存自然生命支持系統 (Conserving natural life support systems, integrating environmental aspects into all policy)：穩定的生態系統 (ecosystem) 是人類生存與發展的基礎，因此，在所有鄉村發展政策領域中，應整合納入環境保護的觀點，不僅用以消極的防治污染與降低環境風險因素而已，更重要的是，研擬與市場相容的鄉村環境政策 (market-compatible environmental policy)，使得鄉村產業活動能與生態環境共存共榮的永續發展，諸如有機農業、再生性能源作物、鄉村生態旅遊與自然旅遊的推廣。
5. 建立城鄉平衡的夥伴關係 (Establishing a balanced partnership between urban and rural areas)：鄉村發展不僅限於鄉村地區本身的利益而已，同時亦會涉及都市的利害關係者 (Stakeholders)，包括公部門的地方政府機構、私部門的民間企業與第三部門的社會團體。因此，鄉村永續發展必須由整體區域發展的角度，來思考如何降低城鄉衝突的程度，或是如何提升兩者互惠利益的最大化，故有必要建立城鄉平衡的合作夥伴關係，在共識下進行發展決策，

始能增進城鄉活動、規劃與管理的互補性和互賴性。

6. 創造有效率的基礎建設與確保可及性 (Creating an efficient infrastructure and ensuring access to it)：鄉村發展的不永續性 (unsustainability) 主要源自於基礎設施缺乏與不足所造成的社會性排除 (social exclusion)。因此，鄉村地區的發展前提，即在於提供有效率與符合環境的基礎建設，在硬體的基礎設施方面，包括聯繫道路、大眾交通、電信通訊設備、自來水供應、污水與廢棄物處理等；而軟體的基礎設施方面，則包括生產與消費財貨、社會文化服務、健康照顧，以及教育訓練與進修機會。
7. 創造有效率、多功能的農林業 (Creating an efficient, multifunctional agriculture and forest)：農林漁業的社會、經濟與環境的多功能性 (multifunctionality)，適足以符合鄉村永續發展的需求，包括生產糧食與提供原料的傳統經濟功能，以及近年來由歐盟農業模式所倡議的生態系統承載量 (carrying capacity)、維持生態多樣性、塑造鄉村地區文化景觀，以及提供鄉村居民就業機會與所得來源的社會文化與環境功能。尤其是在世界農業貿易自由化的激烈競爭下，對於農業結構較弱與環境不利的地區，其鄉村發展的目標之一，即應強調如何確保農林業的社會、文化與環境功能。
8. 確保善治與居民參與 (Ensuring good governance and participation)：為因應全球化所帶來的社會、文化、政治、經濟與環境的衝擊，傳統由上而下的政府管理方式，應轉向注重居民參與、由下而上的治理模式，此亦永續發展的基本理念之一，唯有由鄉村居民內發性與自發性的動員與付諸行動實踐，兼重參與與責任下，始能使發展工程世代延續。進言之，欲長期根絕鄉村貧窮、飢餓、社經發展困境、解決衝突，則必須仰賴政治、社會、經濟與環境的良好治理，而善治的成敗，則立基在尊重人權、基本自由、民主的有效法律架構，以及合理與透明的管理制度上。

#### 四、結語

由德國消費者保護與糧農部所主辦的鄉村地區未來與發展國際研討會，其用意主要在於藉由各國專家意見 (expert opinions) 的交流，來喚醒國際社會提高鄉村相關政策的優先意識，並以未來導向的思維方式，推導出鄉村永續發展的政策需求與建議。有鑑於鄉村自然與社經條件之多樣性，發展問題的複雜性與關連性，故波茨坦宣言-Rural 21 於結論處提出鄉村永續發展重點的優先順序，依次為教育訓練、多樣化就業、社會資源管理、生態保育、城鄉平衡、基礎建設、農業多功能性、居民參與與社會包容。茲列述如下：

1. 教育訓練：提供鄉村居民教育與訓練機會，以消彌貧窮與解決糧食短缺問題，特別是鄉村青年與婦女的教育訓練，以提高其就業條件與收入。

2. 多樣化就業：擴展鄉村地區農林業上下游部門的工作選項，並開創非農業所得來源與就業機會。
3. 社會資源管理：確保農業生產資源使用與鄉村社經活動的合法管道，諸如信用貸款、創新科技推廣與市場准入（market access）。
4. 生態保育：強化鄉村地區自然生命系統的維護、發展與永續利用，特別是生物多樣性的保育工作。
5. 城鄉平衡：城鄉經濟、社會與生態的平衡發展，包括城鄉人口聚落互惠、彼此利益協調，以及建立合作夥伴關係。
6. 基礎建設：鄉村地區的基礎設施與社會服務，如生產、加工、市場行銷，均需以親善環境的方式來進行規劃與建設。
7. 農業多功能性：重視農林業在鄉村地區的多功能角色，如自然與文化景觀的維護。
8. 居民參與：在提倡或協調地方與區域發展的過程中，應賦權居民並建立表達意見、動員資源與參與決策的機制。
9. 社會包容（social inclusion）：在永續發展的目標下，鄉村民眾應以相互包容的態度，促進不同種族、團體與文化間的瞭解。

#### 資料來源：

1. Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (hrsg.), 2001, Rural 21: Tagungsband Conference Volume, Bonn.
2. European Commission, 1997, The Cork Declaration: edited text of the European Conference on Rural Development.
3. International Conference on the Future and Development of Rural Areas: Potsdam Declaration rural21, 2000.06.07, [http://www.verbraucherministerium.de/englisch/rural21\\_english/erklaerung-en.htm](http://www.verbraucherministerium.de/englisch/rural21_english/erklaerung-en.htm).