

歐盟鄉村發展政策之演變與展望

王俊豪

摘要：歐盟鄉村發展政策係屬於共同農業政策（CAP）的第二支柱，農業政策與鄉村發展政策之間具有緊密的連結關係。本文擬就歐洲鄉村地區特徵與發展問題、歐盟鄉村發展政策的歷史演變過程，以及 LEADER 系列計畫內容三部分，來論述歐盟鄉村發展政策的演變與未來展望。首先，就歐洲鄉村發展問題而言，儘管各會員國鄉村具有社會、經濟、環境與政治的差異性，但是整體的發展瓶頸，不脫離人口密度低、人口老化、人口結構不平等、所得偏低、財富分配不均、缺乏就業技能、農耕活動下降、生態與環境破壞，以及地理偏遠與政治孤立等問題範疇。至 1980 年代末期，歐盟因 WTO 的貿易談判壓力與共同農業政策的負面效應，始警覺到鄉村議題的重要性。

其次，就影響歐盟鄉村發展政策的重要歷史事件而言，包括 1988 年召開的 The Future of the Rural World 研討會、1991 年在歐體倡議計畫中著手推動 LEADER I 計畫、1994 年繼續推動 LEADER II 計畫、1996 年提出邁向鄉村永續發展整合政策的寇克宣言；1999 年的 Agenda 2000，將鄉村發展正式納入 CAP 的第二政策支柱，並制訂鄉村發展(EC) No 1257/1999 法規。2000 年推出六年期 LEADER+ 計畫等。

最後，鑑於 LEADER 計畫（鄉村經濟發展行動連結），為歐盟鄉村發展政策的主流計畫，故進一步分析 LEADER 系列計畫的不同階段任務、適用地區、主要發展議題、實施成效、計畫限制與經費額度。其中 LEADER 計畫中其所提倡的發展策略與行動原則，尤值得我國草擬規劃或未來推動鄉村發展業務借鏡之處，包括原創性與試驗性的前導策略、採取由下而上的在地行動與計畫發展方式、建立公私部門夥伴關係與鄉村地區網絡關係，跨部門的合作方式，以及多元的解決方案。

儘管我國雖無鄉村發展政策之名，但確有推動鄉村發展業務之實，然而各相關單位均自力推動，各計劃之理念尚欠缺整體規劃，片面零散的政策規劃目標與方向，造成現今鄉村發展體制的失序，行政資源與軟硬體設施無法整合與落實。本文藉由歐盟鄉村發展政策演變歷程的溫故知新，從 LEADER+ 計畫經驗，藉由歐盟鄉村發展政策演變歷程的溫故知新，對於我國鄉村發展政策的邁出第一步後，無論是攻錯或借鏡，均具有寶貴的參考價值。

關鍵詞：鄉村發展、共同農業政策、LEADER 計畫、Agenda 2000

一、前言

歐盟鄉村發展政策係屬於共同農業政策（Common Agriculture Policy, CAP）的一環，而CAP為歐盟國家提出名符其實的第一項歐洲共同政策，若欲瞭解鄉村發展政策之前，必須先回顧歐盟共同農業政策的演變歷程，始能釐清農業與鄉村發展政策路線之間的連結關係。首先，歐洲經濟共同體（European economic Community, EEC）六個國家¹於1957年所簽訂的羅馬協定（Treaty of Rome）第二篇農業部門中，第三條即確認歐體有必要制訂共同農業政策，以推動歐體整體農業的發展，並確保歐體的糧食自給率（food self-sufficiency）。因此，初期CAP的政策主軸，在於建立與保護農業的共同市場，一方面，透過單一價格管制（如支持價格與干預價格）、倉儲共同管理與運輸補助，促進境內農產品的無障礙流通；另一方面，則以生產補貼、配額制、進口關稅、出口補貼等干預措施，提升歐洲農產品的國際市場競爭力。

然而，隨著農業貿易自由化與日遽增的談判壓力，歐盟不得不逐步縮減或裁撤共同農業政策的市場干預措施與直接補貼制度。其間，歐洲委員會於1988年召開「鄉村世界的未來」研討會決議，為歐盟首次針對鄉村發展議題的政策性宣示，提出歐洲有必要引進鄉村發展政策，隨後再於1991-1994年間開辦的LEADER I計畫，此則是鄉村發展政策的具體措施。

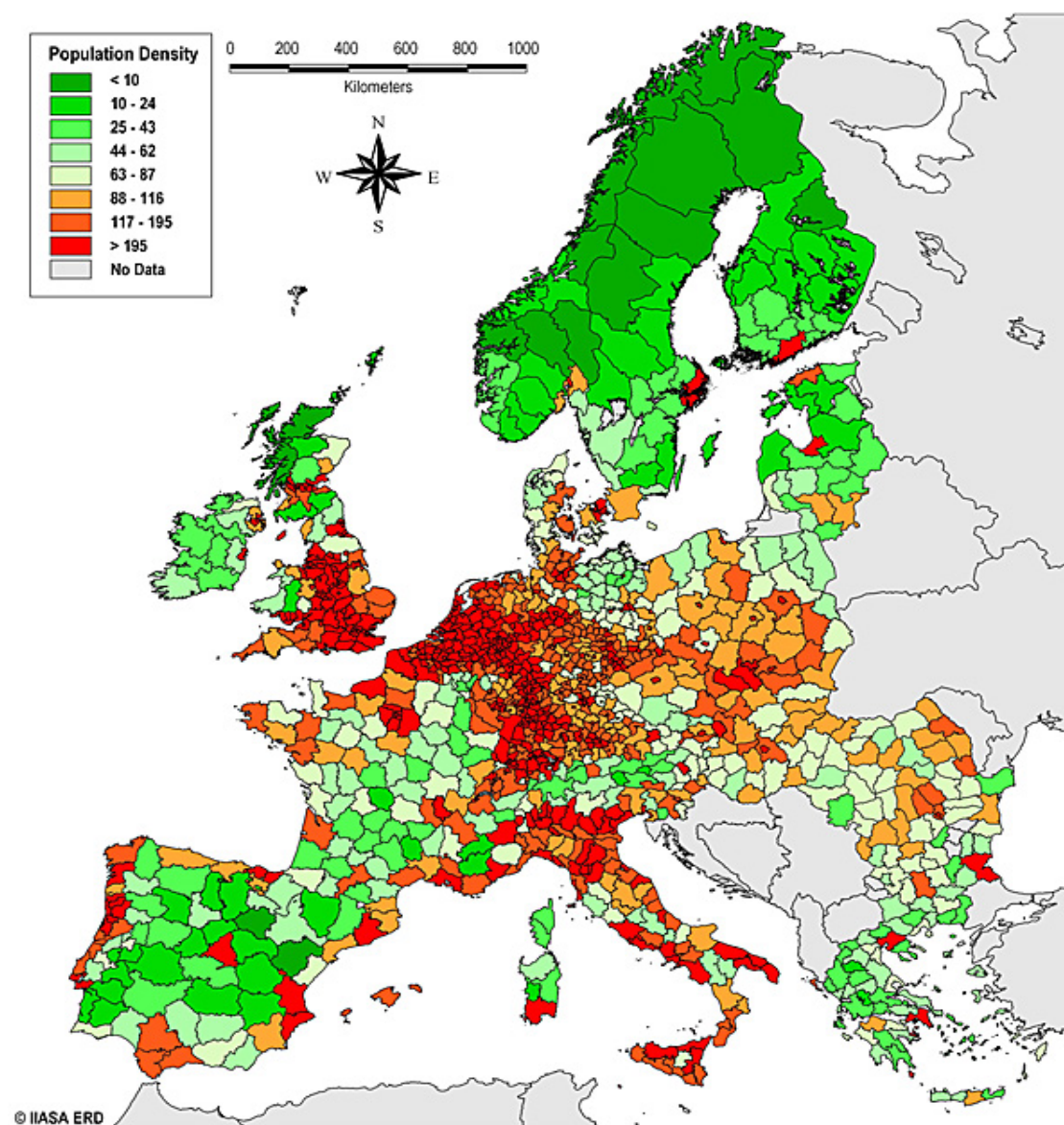
二、歐洲鄉村地區特徵與發展問題

歐洲鄉村差異性（rural disparity）展現在環境、經濟、社會、文化、政治與制度等不同面向。以經濟差異而言，德國Hamburg鄉村地區的人均所得（per capita GDP）為歐盟平均值的195%；相對的，希臘Epirus地區的平均所得水準，卻僅佔歐盟平均收入的43%。儘管，不同鄉村地區所面臨的發展問題與所具備的發展潛力，不盡相同。但是整體歐盟鄉村地區的特徵，則可歸納為四類的發展瓶頸：

- （1）社會面：人口密度低、人口老化、人口結構不均等（如圖一）、青年勞動力缺乏就業技能、財富分配不均，但地方志工服務有增強的趨勢。
- （2）經濟面：農業部門在鄉村產業結構雖擁有相對重要性，但農耕與鄉村就業活動，仍處於下降階段，進而造成鄉村所得偏低的現象。
- （3）環境面：鄰近都市地區的農地遭受擠壓，同時生態與環境面臨破壞的威脅。
- （4）政治面：鄉村的地理偏遠性，常是造成政治孤立性的主因，特別是鄉村地區的特定商業活動與公共服務，可能因市場考量與政策偏見而終止提供。

¹ 歐洲經濟共同體六個國家，包括法國、西德、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡。

圖一、歐盟鄉村地區的人口密度分佈情形



資料來源：http://www.iiasa.ac.at/Research/ERD/DB/mapdb/map_9.htm

儘管前述的鄉村結構特徵與發展問題，早已存在，但歐盟國家卻遲至 1980 年代末期才警覺到鄉村議題的重要性，因為一方面來自於 WTO 自由貿易談判壓力；另一方面則源自於實施共同農業政策所產生的負面效應，特別是農業保護措施直接促進歐盟境內農業的生產快速成長，造成大量農業出口剩餘（export surpluses），進而導致農產品消費者價格下跌，農業經營收益降低等農業經濟問題，更嚴重的是農業補貼制度誘使農民採行密集式的農耕方式，間接破壞自然與生態環境。有鑑於此，1992 年的共同農業政策改革方案，即將成長導向的政策理念修正為永續發展，亦即 CAP 核心由農業市場調節轉換成鄉村人文與自然關懷，繼而提出創新取向（innovative approaches）的鄉村發展新概念，希分別由社會、經濟、文化與環境四大面向，推動鄉村地區的整合發展。

三、歐盟鄉村發展政策的歷史演變過程

回顧歐盟鄉村發展政策的演變歷程，共同農業政策的改革方向（含 Agenda 2000）、歐洲農業指導與保證基金（European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF）的經費用途、歐體倡議計畫（含 LEADER 系列計畫），歷年來歐盟委員會（European Council）所舉辦的鄉村發展研討會，在歐盟研擬鄉村發展政策上，均扮演著關鍵的指導角色。

相關的重要歷史事件，包括 1957 年簽訂的羅馬協定、1962 年實施的 CAP 與成立 EAGGF、1988 年召開的 The Future of the Rural World 研討會、1991 年在歐體倡議計畫中著手推動 LEADER I 計畫、1992 年進行 CAP 改革，並提出農業環境措施。1994 年繼續推動 LEADER II 計畫、1996 年提出邁向鄉村永續發展整合政策的寇克宣言、1999 年在柏林(Berlin)簽署的 2000 年議程（Agenda 2000），將鄉村發展正式納入 CAP 的第二政策支柱，並制訂鄉村發展(EC) No 1257/1999 法規²。2000 年推出六年期 LEADER+ 計畫、2001 年在歌德堡(Goteborg)舉辦的歐盟委員會會議中，確認 CAP 的未來政策方向，應以農業政策協助推動鄉村永續發展的策略。2003 年薩爾斯堡(Salzburg)舉辦的 Conference on Rural Development，則在規劃歐盟東擴後的鄉村政策。有關歐盟鄉村發展政策的演變，茲整理如表一。

² 有關(EC) No 1257/1999- 鄉村發展法規內容分析，請參考陳明健，2003，歐盟的鄉村發展政策。

表一、歐盟鄉村發展政策的歷史演變

年代	共同農業政策部份	鄉村發展政策部份	主要結果
1957-62	簽訂羅馬協定、研擬 CAP	—	確保歐洲經濟共同體的糧食自給率
1962	實施 CAP、成立 EAGGF	—	—
1988	—	提出 The future of the rural World	第一次提出歐盟需要鄉村政策的政策性宣示
1991	—	開始推動 LEADER I (期程：1991-1994)	嘗試新的鄉村發展模式、重新建立未來的鄉村發展模式、推動鄉村經濟多樣化
1992	CAP 改革，提出農業環境措施	—	將環境議題納入共同農業政策之內
1994	—	開始推動 LEADER II (期程：1994-1999)	傳佈 LEADER I 計畫的發展理念、實施範圍涵蓋 50% 鄉村地區、促進鄉村地區活動較佳整合
1996	—	寇克宣言，提出邁向永續發展的整合政策	強烈的鄉村政策宣示、主張新的共同農業政策應確保鄉村地區的整合發展
1999	Berlin Agenda 2000，將鄉村發展正式納入 CAP 的第二支柱	制訂鄉村發展法規：(EC) No 1257/1999	預期將鄉村發展逐步整合到共同農業政策中
2000	—	開始推動 LEADER + (期程：2000-2006)	預期能提高以地區為基礎的發展措施、提高歐盟鄉村地區的競爭力
2001	Göteborg European Council，確認 CAP 的政策目標，應協助推動鄉村永續發展，其發展的策略，包括鼓勵健康的、高品質的農產品、親善環境的生產方法（如有機生產）、推廣再生性原料作物、保護生物多樣性。		
2003	—	Salzburg Conference on Rural Development，研討會主題為 Planting seeds for on Rural Development，主要議題在規劃歐盟東擴後的鄉村政策，包括鄉村地區競爭力、鄉村多樣化、生機盎然的鄉村、地方行動者動員、簡化公共服務傳送	

資料來源：Birth of a European rural development policy, 2003: 25-26. Rural Development in the European Union, 2003:4.

(一)1980 年代的歐洲鄉村發展政策

1980 年代的鄉村發展政策，主要係由個別部門分別提供單一式、標準化的干預措施（undifferentiated sectoral interventions），重要的施政特徵，如補助農業現代化或集約化，採取由上而下的中央決策模式，並以特定受益人/農場作為補助對象。進言之，傳統發展政策的缺失，不僅忽略地方行動者（local player）或計畫領導者的參與，同時也未能積極培養策動變革者（agents）或設計者（architects）等地方規劃人才。基於前述的政策限制，歐洲委員會於 1988 年召開鄉村世界的未來研討會（The future of the rural world），該會（COM(88)501 final）的決議文，提出以創新的實驗方式來塑造歐洲鄉村多樣性（rural diversity），此為第一次歐盟針對鄉村發展議題所發表關鍵性的政策宣示。同年，歐盟將原屬於不同功能的發展經費，包括著重基礎建設與經濟發展的歐洲區域發展基金（European Regional Development Fund, ERDF）、強調人力資源培育與應用的歐洲社會基金（European Social Fund, ESF），以及推動農業現代化、有機農業與活絡鄉村經濟為主的歐洲農業指導與保證基金等三大發展基金，重新整合成結構基金（Structural Fund, SF），除能統籌與有效應用行政資源之外，更可確保鄉村發展的經費來源。

繼歐盟「鄉村世界的未來」研討會後，歐盟於 1989 年著手研擬歐體倡議計畫（Community Initiatives Programmes, CIP），並提出四大施政措施，分別為農業環境措施、提早離農措施、農地造林措施，以及不利發展地區（less favoured areas）與環境受限地區（areas with environment constraints）的補償給付措施。前列措施均為解決鄉村問題的試驗性新方案，透過各會員國以合作與建立網絡關係的方式，促進鄉村發展經驗的交流，及相關知識技能的轉移。此外，依據 CIP 的實施經驗，歐盟另在 CIP 的架構下，提出鄉村發展倡議 LEADER 系列計畫。

(二)1990 年代的歐洲鄉村發展政策

1990 年代可謂是歐盟鄉村發展政策大逆轉（U-turn）的黃金年代，其政策轉向的動力，包括農業與鄉村變遷的推力，及歐洲經濟與社會整合政策的拉力。首先，就歐盟農業與鄉村社經變遷而言，其主要變化有以下五項：

- (1) 大量的農業生產剩餘：CAP 的農業市場干預措施，一方面造成農產品公共存量與農場倉儲成本的增加；另一方面則突顯出單借助市場管理措施，並不足以解決歐盟的農業問題，特別是無法彌平鄉村地區的經濟、社會與環境差異問題，故 1992 年的共同農業政策改革方案中，新增列鄉村社會措施與農業環境措施。
- (2) 擴展農業相關就業機會：包括農業產品加工業、利用農業多功能性開發新就業機會，如農場旅遊業，甚至創造農場外的收入來源，如鄉村旅遊業。

- (3) 消費市場的新需求：消費者對於高品質農產品的需求，以及居民對於環境保護議題與鄉村生活方式 (ways of life) 重視程度，均日益增強。
- (4) 鄉村地方意識蓬勃：從鄉村資源管理、在地知識技能 (know-how) 傳承、人文遺產保存、生活品質提升等鄉村生活的新價值觀，逐漸融為鄉村社區的主體意識。故歐盟在鄉村社區發展工作上，已嘗試引進量身訂製化、差異化的生活環境改善措施，來取代傳統的標準化制式發展模式，甚至藉以吸引都市居民前往鄉村地區建立家園。
- (5) 共同農業政策的新理念：1999 年簽訂的 Agenda 2000，為 CAP 改革方案的前置作業與進程規劃的改革協議，其重要貢獻，在於將鄉村發展正式納入 CAP 的第二政策支柱，並清楚明列鄉村發展的目標，包括維護鄉村地區與景觀的多樣性、豐富地方認同感、保護環境品質及創造歐洲農業模式與鄉村資產。

其次，歐洲結構基金於 1991-1994 年間，進行第二回合基金用途改革時，提出歐洲經濟與社會整合政策 (European economic and social cohesion policy, EESCP)，該政策促使歐體倡議計畫提出完整的鄉村發展方案-LEADER 計畫。由於 LEADER 計畫績效顯著，為歐盟最成功的鄉村發展計畫，故將 1991-1994 年的實驗性計畫，命名為 LEADER I。隨後又分別於 1994-1999 年實施 LEADER II、2000-2006 年推出 LEADER +，此為著名的 LEADER 系列計畫的發展背景與過程。

(三)2000 年代的歐洲鄉村發展政策

2000 年代的歐洲鄉村發展政策走向，一方面仍持續修正傳統發展政策的謬誤，諸如由上而下的決策方式、無差異化的發展計畫、特定對象的補助措施；另一方面則延續 LEADER 系列計畫的實施經驗，提出行政部門介入地方發展的公共干預 (public intervention) 新模式，包括劃分不同目標地區，給予不同的支援計畫，強調由下而上的計畫研擬方式 (bottom-up approach)，以地區為基礎 (area-based approach) 的規劃方式，鼓勵地方社區的參與，以原創性的發展策略，創造地方資源的附加價值 (adding value)，開發鄉村地區的新企業與工作機會。以 LEADER + 的提升地域競爭力 (territorial competitiveness) 為例，該計畫將某一地區所擁有的發展資本 (area's capital) 區分為八項構成要素，以據以評估該地區的環境競爭力、社會競爭力與經濟競爭力 (如表二所示)，茲列述如下：

- (1) 實質資源與管理：國家資源、公共設施、公共建設、歷史和建築遺跡。
- (2) 文化與認同：地區居民的共同價值、興趣、態度與認知的類型。
- (3) 人力資源：人口統計特徵與社會結構。
- (4) 經營知識技能：地方擁有的技術、研究及發展能力。
- (5) 地方制度與行政規章：地方治理、財務資源管理。

- (6) 活動與企業：地理的集中性、組成結構。
- (7) 市場外部關係：當地市場與其他市場的整合、交換和網絡關係。
- (8) 地方意象與認知。

表二、地域競爭力與地區資本之關係

	環境競爭力	社會競爭力	經濟競爭力
實質資源	●		●
人力資源	●	●	
文化與認同		●	
經營知識與技術		●	●
地方治理與財務資源		●	●
活動與企業			●
市場外部關係	●		●
意象與認知	●		

說明：●表示不同競爭力所應具備的地區資本要素。

資料來源：Territorial Competitiveness, 1999: 23.

整體而言，21 世紀歐盟新鄉村發展政策，主要在強調鄉村農業與地域（territory）的連結關係，其主要政策目標，分別為強化農村部門作為鄉村支柱的定位、改善鄉村地區競爭力、提供鄉村社區的就業機會與生活品質，以及維護歐盟環境、景觀與鄉村遺產。至於，在政策落實方面，維繫鄉村發展成敗關鍵的原則，包括發揮農業多功能性、整合多部門的鄉村經濟、彈性化的公共支持措施及增加發展計畫研擬與管理的透明度。

四、LEADER 系列計畫

LEADER 為法文 Liaison Entre Actions de Développement de L'Économie Rurale 的縮寫，意指鄉村經濟發展行動連結（Links Between Actions for Development of the Rural Economy），原為歐體倡議計畫於 1991 年特別針對鄉村不利發展地區或貧困地區，所提出推動鄉村發展的實驗性計畫，其計畫位階在共同農業政策之下，目前則成為歐盟鄉村發展政策的主流計畫。各會員國可根據下列的不同發展目標，申請計畫經費協助地區的發展，先前的 LEADER I、II 計畫，特別以目標 1、5b、6 的傳統鄉村地區，做為重點發展地區。

- 目標 1 地區：發展衰退地區的發展計畫與結構調適。
- 目標 2 地區：遭遇嚴重發展落後地區的轉型。
- 目標 3 地區：減輕勞動市場排除對個人職業生涯的威脅。
- 目標 4 地區：減緩工業變遷過程與生產體系改變的勞動力調適問題。
- 目標 5a 地區：調適農業結構。
- 目標 5b 地區：鄉村地區的發展與結構調適。

- 目標 6 地區：人口密度低於 8 人/Km²的地區，如歐盟北部地區。

(一)LEADER 計畫發展階段

有關 LEADER 系列計畫的發展過程，先後歷經下列三個階段，不同階段的任務、適用地區、主要發展議題、實施成效、計畫限制與經費額度，茲整理如表三所示。

- LEADER I：1991-1994 年起，倡導階段（Initiation），選擇部分地區，試驗新的鄉村發展途徑，如有下而上的計畫發展方式。
- LEADER II：1994-1999 年，普遍化階段（Generalization），擴大實施地區，推廣 LEADER I 的發展經驗。
- LEADER+：2000-2006 年，鞏固階段（Consolidation），全面推廣至所有鄉村地區，採用先導策略（pilot strategies）與發展主題統一化（unifying themes）來鞏固鄉村發展的成果。

表三、歐盟鄉村發展 LEADER 系列計畫之比較

計畫名稱	LEADER I	LEADER II	LEADER +
階段任務	倡導階段	普遍化階段	鞏固階段
時期	1991-1994 年	1994-1999 年	2000-2006 年
適用地區	目標 1、5b 地區	目標 1、5b、6 地區	所有鄉村地區
地區數量	217 個	超過 1000 個地區	實施中
主要議題	地區取向、夥伴關係、建立網絡關係	創新、合作	前導策略、統一議題
實施成果	嘗試新的鄉村發展模式，促進地方社區的參與和投入；鄉村經濟的多樣化；重建鄉村地區的信心、創造 25000 個工作機會	推廣 LEADER I 理念、超過 50%鄉村地區已建立網絡關係、改善鄉村發展活動的整合、公共行政機構的大量投入、檢驗跨國合作的成效、創造 10 萬個工作機會	預期結果： • 促進以地區為基礎的發展措施 • 提高歐盟鄉村的競爭力
實施限制	• 公共行政機構的投入和參與不足 • LEADER 計畫和其他鄉村政策缺乏有效連結	• 不同會員國具有行政複雜性與資源分散現象 • 相鄰近地區缺乏合作	未知
經費額度	4 億 1700 萬 €	17 億 550 萬 €	20 億 2000 萬 €

資料來源：Birth of a European rural development policy, 2003:18.

(二)會員國鄉村發展計畫與歐盟 LEADER 計畫之關係

LEADER 為歐盟國家於 1990 年代所推動的跨國合作發展計畫，然而各會員國對於鄉村政策的重視程度不一，政策發展速度迥異，故新引進的整體性政策，勢必對各國現有的鄉村發展計畫造成競合的作用。綜合而言，個別會員國鄉村發展計畫與歐盟 LEADER 計畫之關係，可化簡為補充型、開創型、平行型、強化型等四類關係，茲說明如後：

- (1) 補充型關係：對於不適用 LEADER 計畫的地區，將改由會員國的國家基金來負責推動鄉村發展工作，以補充 LEADER 計畫之不足。如芬蘭的 POMO-國家鄉村發展的地方內生型發展計畫 (PaiKallisen omaehtois uuden maaseutuohjelma, i.e. National rural development programme for local endogenous development)、西班牙的 PRODER-鄉村經濟發展與多樣化計畫 (Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de las Zonas Rurales, i.e. Programme for Economic Development and Diversification of Rural Areas)。
- (2) 開創型關係：在 LEADER 計畫實施之前，部分會員國尚沒有鄉村發展政策，如葡萄牙。因此，LEADER 計畫具有激勵作用，誘導該國地方發展組織，嘗試採用 LEADER 的理念與原則來推動鄉村發展計畫。
- (3) 平行關係：係指會員國雖然擁有類似於 LEADER 精神的鄉村發展計畫，唯計畫目標不盡相同，因此兩者間可相輔相成、平行運作。如愛爾蘭的地方發展計畫 (Local Development Programme)，較強調鄉村地區的社會性議題；而蘇格蘭的鄉村挑戰基金 (Rural Challenge Fund)，則以提供鄉村地區的財務支持為主。
- (4) 強化型關係：指會員國已擁有類似 LEADER 的鄉村發展計畫，如瑞典、比利時與奧地利等國，LEADER 倡議計畫，則可以再強化既有的鄉村發展政策，或是提供現有政策的新思維方向。

(三)LEADER+計畫內容

LEADER+計畫為當前歐盟鄉村發展的中長程計畫，其所提倡原創性與試驗性的前導策略 (pilot strategies)、採取由下而上的在地行動與計畫發展方式、建立公私部門夥伴關係與鄉村地區網絡關係，以及不同國家整合鄉村發展的跨國合作，均為未來歐盟推動鄉村發展的基本原則。相關的計畫內容，摘述如表四所示。

- (1) 試驗性的前導策略：強調鄉村發展計畫的創新構想，發展的主題可以是保存自然資源、維護文化遺產、創造新的就業機會，或是改善社區的組織能力。而前導策略的規劃，則是要達到統一的聯合發展議題 (unifying

- themes)，如提升地域的環境、社會與經濟競爭力。
- (2) 在地行動團體 (local action group, LAG)：為 LEADER+ 計畫落實由下而上運作方式的重要機制，此地方組織係透過地方行動者 (local player) 的參與，納入主要的利害關係人 (key stakeholder)，共同籌組能代表當地社區的小型、固定實踐團隊 (practitioner) 來負責研擬、確認與實施地方行動計畫 (local action plan)，建立發展計畫目標與干預措施的優先順序。
- (3) 建立公私部門夥伴關係 (Public-Private-Partnership, PPP)：則是延伸自在在地行動團體的發展概念，亦即藉由在地行動團體的籌組，可有效的連結公共行政機構、地方組織、私人部門、社區居民與自願性部門的資源，進一步對於計畫的活動範圍、規劃、實踐與管理，發揮互賴互惠的協力合作效果。
- (4) 建立鄉村地區網絡關係：以地區為基礎的發展途徑 (area-based approach)，可突破傳統鄉村政策的限制，鄉村發展不再受限於部門分工、地理行政範圍、服務項目與受益者導向的施政方式，因為計畫適用地區的界定，可依據鄉村居民對於特定的文化或自然認同、甚至相同的社經背景與問題來產生，進而採取多部門 (multi-sectoral approach) 的整合性發展策略，提出多元解決方案 (multi-solutions)，以符合不同地區的個別情境與需要。
- (5) 跨國合作的整合鄉村發展：LEADER + 計畫的經費來源，並不僅僅是不同部門預算的組合而已，更重要的是該計畫係基於共同籌措發展經費 (Co-financing) 的理念，分別由歐盟委員會、會員國與地區，採取全面性的財務配置方式來共同籌措、規劃與應用鄉村發展所需要的經費，進而鼓勵歐盟國家從事跨國界、跨地域的合作發展計畫。

表四、LEADER+ 計畫內容

項目	計畫內容
計畫目標	屬於實驗性質的發展計畫，以地區為基礎的發展策略，較強調計畫品質、永續發展效果、以相同主題來研擬不同的創新發展策略、計畫實施經驗的可轉移性，及可創造的就業機會
適用地區	所有鄉村地區（指人口數在 1 萬至 10 萬的地區），並優先考量最偏遠的鄉村地區，或是人力資源與財務充足之鄉村地區
申請資格	鄉村地區中成立在地行動團體，並需建立公私部門合作夥伴關係 優先補助團體為青年團體與婦女團體
優先補助計畫	1. 鄉村發展策略以地區為基礎，強調整合性、前導性、可轉移性、補充性的發展計畫 2. 跨地域與跨國的合作發展計畫 3. 可補充現有計畫不足之議題：如新科技與知識、增加產品價值與地區競爭力、提高鄉村生活品質、充分利用自然與文化資源

五、結語

相較於歐盟鄉村發展政策的演變歷史，我國的鄉村發展政策尚處於萌芽階段，2003 年的第五次全國農業會業之結論—「...擬訂全面性鄉村發展方案草案，以因應時代變遷，整合各部會資源...」，可謂是農政單位對於台灣鄉村發展政策宣示的關鍵性文件，然落後歐盟國家 COM(88)501 final 的鄉村發展決議文達 16 年之久。目前農委會水土保持局正全力研擬國家層級的鄉村發展方案，其不僅是「挑戰 2008-國家發展計畫」的管考重點之一，更重要的是，該方案將成為我國第一部的鄉村發展政策白皮書。

儘管學政界曾辯稱我國雖無鄉村發展政策之名，但確有推動鄉村發展業務之實，為諸如農委會的農漁村新風貌計畫、休閒農漁園區計畫、整合鄉村組織活化計畫；內政部的社區人力資源開發計畫；經濟部的內發型地方產業活化計畫與地方小鎮振興計畫；文建會的文化資源創新活用計畫；原住民族委員會的原住民部落永續發展計畫；客家委員會的新客家運動計畫等，均直接或間接涉及鄉村地區的發展。然而，各相關單位均自力推動，各計劃之理念尚欠缺整體規劃，片面零散的政策規劃目標與方向，造成現今鄉村發展體制的失序，行政資源與軟硬體設施無法整合與落實。有鑑於此，藉由歐盟鄉村發展政策演變歷程的溫故知新，LEADER+計畫，係經過 10 年的摸索與試驗成果，才得以確認與規劃出未來歐盟鄉村發展的方向、策略與目標，他山之玉的歷史經驗，對於我國鄉村發展政策的邁出第一步後，無論是攻錯或借鏡，均具有寶貴的參考價值。

參考文獻：

1. European Commission Directorate-General Agriculture, 1999, territorial competitiveness.
2. European Communities, 2003, Birth of a European rural development policy.
3. European Communities, 2003, Rural Development in the European Union - Fact Sheet.
4. International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA) , 2004.04, http://www.iiasa.ac.at/Research/ERD/DB/mapdb/map_9.htm
5. 陳明健，2003，歐盟的鄉村發展政策，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)）：335-339，台北：行政院農業委員會。
6. 歐盟 LEADER+網站, 2004.04, <http://www.leaderplus.nl>
7. 歐盟共同農業政策網站, 2004.04, <http://www.europa.eu.int/comm/archives>