

英國自然環境與農村社區法

王俊豪

一、前言

英國政府有鑑於農村產業、農村社區與自然環境，同時面臨全球化與國家發展的雙重衝擊。因此，在歐盟層級上，即以共同農業政策（Common Agricultural Policy, CAP）改革方案著手，其政策修正重點，強調應歐盟應在長期環境利益的前提下，發展出歐盟共同農業施政的新思維，亦即從農村社區、消費顧客與食物鏈的重新連結關係，為農民開創出新的發展機會。進言之，農地利用政策與農業經營實務兩者，其重要性不僅展現在自然資源保存、飲食營養、農村景觀與生物多樣性等方面，更有助於降低溫室氣體的排放量，以因應全球氣候變遷的挑戰。相同的，在國家層級上，英國則提出農場經營與糧食永續發展策略（Government's Strategy for Sustainable Farming and Food）的國家型計畫，希望協助農場與糧食部門，渡過國際貿易自由化與自然環境破壞的雙重危機。

事實上，英國新農業部（Department for Environment, Food and Rural Affairs, Defra）在五年期「2004年農村策略」（Rural Strategy 2004）的中程計畫中，亦承諾推動自然環境與農村社區法（Natural Environment and Rural Communities Bill, NERC B）的立法工作，並於2005年春完成NERCB草案的研擬工作。一方面，希望透過該法案，政府能提供更好的公共支持、建議與服務，以保障農村地區所有居民、社區與產業，免於遭受剝奪與不平等的威脅；另一方面，則希望藉由自然環境的管理與保存的整合機制，以保護農村地區與戶外空間的自然資產，維護當代和未來世代的最大利益。

自然環境與農村社區法的立法目的，旨在推動未來農村社區與自然環境的永續發展。雖然NERCB草案目前處於付委審查階段，尚未完成立法程序。然而，該法案分別從自然環境與農村社區的角度出發，思考如何將不同的環境保護機構、農村發展組織與農政單位等政府機關或公法人團體進行有效的整合，極具有參考價值。

簡言之，NERCB草案內容共分為整合機構（Integrated Agency）、自然保育（Nature Conservation）、彈性行政管理協議（Flexible Administrative Arrangements）、內陸水道（Inland Waterways）與補充條款（Supplementary）五部分，總計71條條文。其中，該草案預計將裁撤現行的「英國自然署」與「農村署」兩大部門（NERCB §28），並解散英國馬鈴薯委員會（British Potato Council）、園

藝發展委員會（Horticultural Development Council）與乳品發展委員會（Milk Development Council）等農產品課徵機關（Levy Bodies）（NERCB §52）。繼而著手成立兩個新的環保與社造整合機制，以行政組織再造的手段，企圖將當前農村發展的兩大重要課題-自然環境保護與農村社區營造，整併為單一專責機構的權限範圍，實為值得我國借鏡之處。

基此，本文於分析英國自然環境與農村社區法草案時，擬分別從環保整合機構與農村社造的監督機構兩部分，前者係以環境保護議題為主的「英格蘭自然署」；後者則是以維護農村居民、社區與企業的利益為主體的「農村社區委員會」來加以論述。此外，在內文第三部份中，再說明相關的重要規範，包括聯合自然保育委員會、內陸水道諮詢委員會與路權。

二、英格蘭自然署

「英格蘭自然署」（Natural England Agency）為一新合併的整合機構，其基本理念為永續的土地管理與自然環境的永續利用。進言之，「英格蘭自然署」的五大目標，分別為（1）促進自然保育與保護生物多樣性；（2）保存與提升英格蘭的地貌景觀；（3）改善自然相關的研究、瞭解與樂趣；（4）增加民眾進入農村地區、開放空間與戶外遊憩的機會；（5）透過自然環境管理的方式，以促進社會經濟的福祉。（NERCB §2.2）因此，該新組織的重要任務，在於保護與提高自然環境品質，突顯出自然環境、生物多樣性與農村景觀的價值，以確保英國國民親近大自然的權益，進一步極大化健康、社會與經濟的福祉。

目前英國負責環境保育的相關權責機構，主要包括英國自然署、農村發展服務局、英格蘭農村署，林業委員會，以及英格蘭與威爾斯地區環境局等五個國家級單位。茲將各環保機構的主要權責，簡列如下：（Beckett, 2005）

- 英國自然署（English Nature）：負責保護生物多樣性與維護自然景觀的業務。
- 農村發展服務局（Rural Development Service）：負責推廣親善環境的農業經營實務（environmentally friendly farming）。
- 英格蘭農村署（Countryside Agency）：負責改善民眾進入英格蘭鄉間的機會，以獲得農村休閒遊憩。
- 林業委員會（Forestry Commission）：負責大英國協的森林資源保育業務。
- 環境局（Environment Agency）：負責英格蘭與威爾斯地區的土壤、水源、海洋與空氣等自然資源品質改善、土地管理與環境保護的業務。

由於上述機構的成立時間不一，且彼此的組織目標有競合現象，故在推動環保業務時，有疊床架屋、人事經費重複編列之虞。舉例而言，英國自然署肩負著保護「具特殊科學價值場址」（Sites of Special Scientific Interest, SSSIs）的責任，但是多數的自然遺址通常座落於環境敏感區（Environmentally Sensitive Areas,

ESA)內，然而環境敏感區的保護工作，卻是卻屬於農村發展服務局的權責範圍。相似的業務重疊情況，亦發生於農村署與農村發展服務局之間，如前者主要在於提升農村地區景觀與改善農村的可及性；而後者則在於鼓勵農民採取多樣化的土地管理活動，兩者極易產生業務衝突的現象。

有鑑於英國環保業務重疊與經費浪費的組織設計問題，再加上共同農業政策改革方案中，強調擴大農業環境措施（Agri-environment Measure）的重要性。因此，英國政府也隨之調整對土地管理的理念、方式與成果。換言之，自然環境與農村社區法在第一章「整合機構」中，即明確賦予的法源依據，進行英國自然署、農村發展服務局與英格蘭農村署三個性質與權責相近的環保姊妹組織的整併工程。新成立的單一專責機構-「英格蘭自然署」，其主要權責在於提昇農村與都市地區的生物多樣性與地景風貌，強化民眾取得休閒遊憩與公共福祉的機會和管道，及致力於自然資源整合管理的工作。（NERCB §§ 1-16）

英國新農業部透過組織精簡的方式，可從原先的五個國家級機構數量，降低為三個。其優點除可簡化自然資源保護的服務業務之外，更可節省大量的行政經費。事實上，英國政府在審查 2004 年的部門計畫經費支出時，預估新成立的「英格蘭自然署」，將可藉由機構整併，達到降低資產與人事成本的目的，預計至 2007/08 年時，將可減少 650 萬英鎊的預算。再者，「英格蘭自然署」將可扮演更為積極的環境鬥士與環境夥伴之角色，因為該整合機構具有法定的土地管理統合權力（consolidated power），可提供環保行政機關相關的諮詢服務。

特別值得說明的是，「英格蘭自然署」未納入林業委員會與地區環境局的主要考量，在於前者的林務範圍涵蓋整個大英國協，若將林業委員會的功能納編至英格蘭自然署中，將會造成組織精簡工作的複雜度；至於後者環境局的業務重點，在於防弊性的環境污染防治業務為主，亦即專注於境保護，及土壤、空氣與水源品質的改善。雖然土地、水、海洋與空氣等自然資源管理，同屬於英格蘭自然署的管轄範圍，惟「英格蘭自然署」的新職能，則同時關切不僅限於農村地區的自然環境而已，尚包括都市地區與海洋地區的自然與人類關係之議題，在組織功能上，係以興利的角度出發，強調如何創造環境的正面社經利益為主。

換句話說，英國新農業部為了實踐永續農村社區、永續糧食與農耕，以及保護自然資源的政策目標，故賦予英格蘭自然署基金提撥權（Funding Powers）與獎助權（grant-giving power）。首先，就基金提撥權而言，新農業部在提撥農村計畫基金的權限，受到歷史因素的限制，需要有明確的法令依據，才能執行輔助計畫。有鑑於基金提撥權為落實政策的關鍵性工具。因此，自然環境與農村社區法草案即賦予英格蘭自然署提撥基金的權力，包括獎勵補助（grants）、借貸（loans）、擔保抵押（guarantees）、優惠式收費（preferential charges）與提供

公共財貨與服務等，以突破現有行政科層體制的限制。其次，就獎助權而言，英格蘭自然署得採用社會、經濟與環境計畫的獎勵補助方式，令新成立的整合機構，得以透過農村發展基金的提撥，採取補助或貸款的方式，支持個人、合作單位、慈善與其他法定機構推動農村發展與自然保護計畫。諸如該獎勵權，可以直接補助土地管理者（land-managers）、土地開發者和土地規劃者（land developers and planners），推動親善環境的農業耕作方式，創造有利的自然環境與戶外遊憩機會，以達到保護野生生物的正面效益，並增加益土地經營者的社會與經濟利益。

綜合而言，「英格蘭自然署」整合機構的主要功能，在區域發展計畫中的早期空間規劃階段、與土地利用決策時，可以定位為地方政府、農場或是個別土地管理者等利害關係人，單一的諮詢管道與公共支持機會，公私部門間的聯繫介面。在組織知識與技術的功能整合方面，包括農村署的區域歸畫的諮詢與指導功能，農村發展服務局的諮詢部門，以及英國自然署的自然保護與生物多樣性專家。其次，在整合機構、環境局與林業委員會的合作分工方面，由環境局著手處理空氣、水與環境污染擴散的問題，並且幫助改善土壤品質；並由林業委員會負責永續森林經營，恢復與擴張本土林地（native woodland）的策略。第三，在衝突議題的協調方面，英格蘭自然署則可協助解決不同部門環境計畫的衝突問題，如敏感棲息地（sensitive habitats）的保護和強調農村休閒遊憩的公共開放（public access）措施。最後，在既有特殊計畫的持續推動方面，新成立的整合機構，則不影響個別計畫的獨立運作，包括具特殊科學價值場址（Sites of Special Scientific Interest）、傑出自然美景地區（Areas of Outstanding Natural Beauty）、國家公園，及國家自然保留區（National Nature Reserves）等計畫。

三、農村社區委員會

自然環境與農村社區法中賦予設置「農村社區委員會」（Commission for Rural Communities, CRC）法源地位之主要目的，在於監督農村社區邁向永續發展的過程。換言之，該委員會的基本目標有二：分別為提高公共機關與民眾對於農村需求的警覺性；從滿足農村需求中，以促進永續發展。（NERCB §§ 18）所謂的農村需求（rural needs）係指農村居民、農村社區與農村企業的社會經濟需要，特別是處於社會不利條件（social disadvantage）與經濟相對落後的農村地區而言。

前述的「英格蘭自然署」與「農村社區委員會」為截然不同的新組織/機構。兩者的基本差異，在於「英格蘭自然署」一方面作為政府施政諮詢者的角色；另一方面，本身也是公共服務的傳送機構，負責決策與計畫實施「2004 年農村策略」的相關計畫，特別強調公部門機關間的整合、協調與合作。相對的，「農村社區委員會」則屬於國家層級的農村諮詢、倡議與看守機構，定位在於為農村居民、社區和企業發聲的獨立性機構。因此，農村社區委員會並不是一個傳送公共

資源與服務的計畫執行組織，而考量政府部門本身，不易發揮監督農村發展計畫的功能時，所新設置的監督所有層級的政府與行政機關的制衡機制。

進言之，「農村社區委員會」係建立在農村署（Countryside Agency）和農村倡議機構（Rural Advocate）的基礎上。所不同的是，農村社區委員會根據永續發展的原則，組織定位為農村社區發展的專業諮詢者、發展倡議者與看守者的角色。由於英國自 2005 年春季起，新農業部將肩負起所有農村政策發展的責任，其重要的組織精簡任務之一，便是廢止農村署的運作。因此，原本農村署所執掌的農村再造業務（rural regeneration work），將會移轉給地區發展署（Regional Development Agencies, RDAs）執行，同時有關農村志願服務和社區發展的行政支持資源，亦將移轉給地方政府自行管理。另外，農村署原先的環境、景觀、開放農村入口與休閒遊憩的部門，將移轉給新成立的「英格蘭自然署」統籌實施。

「農村社區委員會」的組織型態，可歸類為由政府創設的非政府組織，亦即所謂的 GONGO（Government-Organized Non-Government Organization）。雖然英國政府預計將花費一千萬英鎊的預算，將現有農村署的部分功能，轉型設立為「農村社區委員會」。但是「農村社區委員會」在組織定位上，並不是一個政策的執行機構，故不具備發展計畫實施與操作，或是傳送公共服務的功能。其作為一個農村發展的專業監督機構而言，其最大的組織變革，在於不再從事第一線的農村發展實務工作，並退居為幕僚地位，轉變為堅守公正立場的看守機構，對於所有層級的政府機關與計畫實施機構，進行決策過程與計畫督導的把關任務。此外，農村社區委員會亦將進行主題式的研究和調查工作，諸如特定發展計畫對於農村居民和產業的影響，尤其針對農村社會或經濟不利條件的改善成效，以作為農村發展解決方案未來革新的依據。

儘管「農村社區委員會」不再具備政策執行的功能，但是英國政府為了因應自然環境與農村社區法實施後，所產生的組織變革與業務調整，並維持其對農村地區、社區與企業的承諾，故採取下列的配套方案：（Regulatory Impact Assessment, 2005）

- 新農業部提撥給區域發展署的農村經濟再生計畫（rural regeneration）經費，預算額度由2004/05年的4600萬英鎊，增加到2005/06年的7200萬英鎊。
- 在農村產業連結網絡計畫（Business Link Network）的投資金額，也將另行增加200萬英鎊。
- 簡化農村發展基金提撥的程序，以增加公共支持的服務傳送計畫之可行性。
- 首度發行農村服務審查年報（Rural Services Review），以作為改善農村服務標準的依據。
- 協同交通部提撥5100萬英鎊的農村公車補助津貼（Rural Bus Subsidy Grant），以維持農村公車服務的正常運作。

- 提撥農村治安基金（Rural Policing Fund），以改善農村人口嚴重分散地區的治安，2005/06年的經費額度為3000萬英鎊。
- 規劃農村住宅政策的公共支持措施，以降低農村民眾的住宅負擔。

四、其他重要規範

1、聯合自然保育委員會

由於英國政府於2002年即通過實施「英格蘭生物多樣性策略」（The Biodiversity Strategy for England）的五年期中程計畫，希望能透過該方案達到保護野生動植物，以及培育、珍惜與提高生物多樣性的願景。為了強化公私部門與民間志工組織間的建立合作伙伴關係，有必要取得適當的法源依據。故根據自然環境與農村社區法草案第32條的規劃，未來英國的主要保育機關，包括英格蘭自然署、威爾斯農村委員會（Countryside Council）、蘇格蘭自然遺產（Scottish Natural Heritages）與北愛爾蘭自然保育與農村委員會（Council for Nature Conservation and the Countryside）等四大組織（NERCB §32），將建制一個協調平台，亦即成立聯合自然保育委員會（Joint Nature Conservation Committee, JNCC），以達到有效推動自然保育工作，以及促使民眾瞭解自然保育重要性的政策目標（NERCB §33）。

2、內陸水道諮詢委員會

英國農村地區超過半數以上的國土，由內陸水道所覆蓋。因此，陸地水路與航道在農村再生計畫中，扮演著提高農村經濟、環境與社會效益的重要角色。故自然環境與農村社區法草案第四章中，則賦予設置內陸水道諮詢委員會（Inland Waterways Advisory Council）的法源依據，並分別在英格蘭、威爾斯與蘇格蘭地區分別成立分會，以茲負責內陸水道的交通運輸、技術諮詢、獎勵補助與營運計畫的相關業務。

3、路權

英國「2004年農村策略」的重要施政之一，在於提供所有民眾自由進入鄉間，改善民眾享受具吸引力且管理完善農村資源的權利，此亦為英格蘭自然署的重要職責之一。進言之，目前英國路權（Rights of Way）的道路使用類型上，主要為歷史演化的結果。由於鄉間道路中，機動車輛、非機動車輛與行人之間，經常需相互競爭有限的道路資源，長期發展的結果，經常發生機動車輛非法利用步道或馬道（footpath or bridleway）的情形，此道路違歸使用的現象，則進一步造成環境衝擊與地方居民的危害。（Beckett, 2005）為了維護農村行人的路權，故威爾斯地區於2000年頒佈實施「農村與路權法」（Countryside and Rights of Way Act），以保障民眾享有步行於農村土地的權益。雖然，自然環境與農村社區法草案並未針對農村地區路權提出進一步的規範，但是開放農村居民與社會大眾進

入鄉間的機會，以及維護行人的路權，則是英格蘭自然署的核心職能之一。

五、小結

英國新農業部藉由自然環境與農村社區法的立法工作，積極從事農村發展與自然保護的政府再造工程，以達到組織精簡、權力集中、行政簡化、重整人事與節省經費等多項目的。在自然環境與農村社區法草案中的兩大整合機制，分別為以環境議題為主的整合機構-「英格蘭自然署」，及以農村居民利益為主的GONGO監督機構-「農村社區委員會」。

首先，就「英格蘭自然署」而言，主要將現有的英國自然署(English Nature)、農村署(Countryside Agency)與農村發展服務署(Rural Development Service)三個行政機關，統整為一獨立於政府之外的整合機構，以強化保護、管理和提升自然環境品質的權責與成效，特別是生物多樣性與農村景觀等方面，進而開創環境的社會與經濟效益。其次，就「農村社區委員會」而言，NERCB賦予獨立的法律地位，扮演維護農村居民利益的看守機構，確保政府施政有助於解決農村居民的社會不利條件(social disadvantage)與經濟排除(economic exclusion)的現象。前述英國政府組織再造的構想與作法，實值得我國借鏡。

參考文獻

1. Defra, 2005, Natural Environment & Rural Communities Bill, browsedin 2006.3, <http://www.defra.gov.uk/rural/ruraldelivery/bill/faqs.htm>.
2. Draft Natural Environment and Rural Communities Bill: Regulatory Impact Assessment, 2005, Stationery Office Limited on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office.
3. Beckett, Margaret, 2005, Draft Natural Environment and Rural Communities Bill- Policy Statement, Secretary of State for Environment, Food & Rural Affairs, browsedin 2006.3, www.defra.gov.uk/rural/ruraldelivery/bill.