

歐洲鄉村憲章草案

王俊豪

一、前言

歐洲議會 (European Parliament or The Assembly) 於 1995 年第 1069 號決議文 (Resolution 1069) 中，指出維持一個充滿生氣的歐洲鄉村 (living European countryside) 之重要性。重的要決議文結論包括：(1) 歐盟及所屬機構應該重新定位農業生產的功能來推動鄉村發展，如生產優質與安全食品。(2) 肯定非政府組織在維持與發展鄉村社會之貢獻。(3) 未來全歐應致力改善都市與鄉村間的社會正義與經濟穩定，特別應創造鄉村新就業機會，並提升傳統工作的競爭力。(4) 部長級會議應該與歐洲議會 (Committee of Ministers)、歐洲地方與區域議會 (Congress of Local and Regional Authorities) 共同制訂一套鄉村發展的法律機制。(5) 邀請歐盟與相關權責組織與機構共同參與鄉村發展專家委員會之運作。基此，歐洲議會授命部長級會議、地方和區域議會建置維護鄉村社會、自然、人造景觀與生物多樣性的相關制度，並著手推動自然資源永續管理與鄉村文化襲產保護行動。

事實上，由會員國政府代表所組成的歐洲理事會 (Council of Europe)，其組織宗旨就在於實踐統一歐洲的理念，尤其是確保歐洲共同襲產及促進歐洲社會與經濟的進步。因此，歐洲協定系列法案 (European Treaty Series, ETS) 中，包括憲章 (charter)、公約 (convention)、架構公約 (framework convention)、綱要公約 (outline convention)、協議 (agreements)、法典 (codes) 等法律手段 (legal instruments)。其中，憲章所規範的是對特定議題立法的基本原則與基本規則；相似的，各會員國也可以締結公約的法律形式來約束彼此的行為規範，兩者均可作為歐洲執行委員會 (European Commission) 研提立法議案、政策規劃與執行計畫之依據。歷年來，各會員國間所簽訂的共同法律文件中，以憲章命名者，包括歐洲社會憲章、歐洲地方政府自治憲章，及歐洲區域或少數民族語言憲章。以公約為名的法律文件，則如歐洲農民社會保障公約、歐洲農耕用途的動物保護公約、歐洲野生動物與自然棲地保育公約、歐洲地域社區或機構越境合作之綱要公約、歐洲建築襲產保護公約，及歐洲考古襲產保護公約。(如表一所示)

表一、歐洲協定重要法案一覽表

年代	法律文件名稱	協定編號	簽署地點
1961	歐洲社會憲章 (European Social Charter)	ETS 第 35 號	Strasbourg
1974	歐洲農民社會保障公約 (European Convention on the Social Protection of Farmers)	ETS 第 83 號	Strasbourg

1976	歐洲農耕用途的動物保護公約 (European Convention for the Protection of Animals kept for Farming Purposes)	ETS 第 87 號	Strasbourg
1979	歐洲野生動物與自然棲地保育公約 (Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats)	ETS 第 104 號	Bern
1980	歐洲地域社區或機構的越境合作綱要公約 (European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities)	ETS 第 106 號	Madrid
1985	歐洲建築襲產保護公約 (European Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe)	ETS 第 121 號	Grenada
1985	歐洲地方政府自治憲章 (European Charter of Local Self-Government)	ETS 第 122 號	Strasbourg
1992	歐洲考古襲產保護公約 (European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage)	ETS 第 143 號	Valetta
1992	歐洲區域或少數民族語言憲章 (European Charter for Regional or Minority Languages)	ETS 第 148 號	Strasbourg

一如前述，歐洲農業與鄉村發展委員會於 1996 年完成「歐洲鄉村憲章」草案的研擬，並經過歐洲理事會簽署後，將建議書 (Recommendation 1296, 1996) 付委歐洲議會進行審查。儘管該憲章草案未獲通過，但是其基本的立法精神，隨後歐洲執行委員會於 1999 年實施的歐洲共同體第 1257/1999 號規程 (Council Regulation EC No 1257/1999) 所實現，第 1257/1999 號規程法案全名為「歐洲農業指導與保證基金支持鄉村發展」 (support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)，可謂是歐洲鄉村發展最重要的法源依據，除確認鄉村發展經費來源之外，更提出九大類鄉村發展措施，作為推動歐洲鄉村永續發展的執行架構。

進言之，歐洲鄉村憲章草案的立法宗旨，主要為 (1) 藉由統一歐盟會員國的成就，以達到保護歐洲共同襲產的目的。(2) 改善歐洲鄉村生活與工作的環境，促進歐洲經濟與社會的進步。(3) 全歐應增強各國與各地區間的互賴關係，以推動歐洲整合的進程。(4) 提出新的鄉村發展行動架構 (new action framework) 以平衡歐洲都市的發展，其中，農業部門應採取永續資源管理政策，在傳統功能外，賦予農業新的任務，如自然與景觀保護，提供工業與能源部門所需的再生原料，及推廣鄉村旅遊與休閒活動。(5) 界定鄉村發展政策的實施原則，包括提升農業部門活力、創造健康的生活環境、增加鄉村經濟活動的吸引力、開發鄉村人力資

源規範、保護與促進歐洲鄉村文化襲產的豐富性與多樣性。(6)所有鄉村發展政策應貫徹永續發展原則至。

綜合言之，歐洲鄉村憲章草案共分為七大部分，包括鄉村地區的定義與特徵、鄉村地區的功能、鄉村發展政策、鄉村發展方法與措施、輔助性原則、歐洲鄉村地區常設委員會與最終條款，總計 21 條條文¹。本文在論述時，擬分別從歐洲鄉村憲章草案條文內容與鄉村政策指導方針兩部分來加以說明。

二、歐洲鄉村憲章之法案內容

歐洲鄉村憲章草案的主要規範內容或基本原則，可簡化為立法目的與範圍、鄉村地區的功能、鄉村發展政策與措施、鄉村發展權責機構等四大部分。茲說明如後：

1、立法目的與範圍

歐洲鄉村憲章的立法目的，在於建立鄉村發展政策的法制化，包括鄉村發展的法律措施、行政措施與施政原則 (§1)。其次，就實施範圍而言，依第二條鄉村地區的定義與特徵之規定，鄉村地區係指稱內陸或沿海鄉村空間 (inland or coastal countryside) 內的小城鎮與村莊，其空間利用的主要特徵，涵蓋 (1) 農業²；(2) 當地居民的經濟與文化活動，包括手工業、工業與服務業；(3) 非都市性的遊憩與休閒地區或自然保留區；(4) 住宅使用。其中，由農業與非農業部份共同形塑的鄉村空間特色，相較於居民高度集中、產業水平或垂直整合的都市地區結構，兩者間有顯著的差異 (§§ 2-3)。

2、鄉村地區的功能

鑑於鄉村地區兼具有經濟、生態與和社會文化功能，故各國政府在研擬與實施空間規劃計畫時，應考慮現行國際措施的適用性，以確立鄉村地區合法保障的基礎 (§§ 4-6)。

(1) 鄉村經濟功能：確保農業生產體系，以符合人類糧食需求；保障農民與農家的所得水準，縮短與其他職業的收入差距；維持鄉村人口的基本收入來源；在永續發展理念下，落實保護環境，以提供未來世代所需的再生生產資源，如土壤、地下水；提供工業與能源生產所需的再生原料；發展鄉村的中小型企業，如農業、工業、手工業、商業及其他服務的供給者；提供遊憩與旅遊業的發展基礎；保存生物基因資源、農業生產基礎，並發展生物科技。

(2) 鄉村生態功能：保護生命所需的自然資源，審慎與永續利用土地、水與空氣；保護具備環境功能的生態點與綠色空間 (green spaces)；維護景觀；保存生物多樣性，特別是基因多樣性、物種多樣性與景觀多樣性；採取必要的法律措施

¹ 歐洲鄉村憲章草案的最終條款 (final provisions) 部分，因為第 16-21 條的重點在於法案生效、簽署、實施地點、公告實施等附則事項之說明，故分析時予以省略。

² 本文所指的是廣義的農業，包括農、林、漁、牧，水產養殖業與園藝業。

手段，以保護野生動物及其生態條件。

(3) 鄉村社會文化功能：維護與發展鄉村地區的社會文化，包括地方人民團體、發展都市與鄉村居民關係、利用現代資訊科技來縮短城鄉使用者與消費者條件的差異。

3、鄉村發展政策

各國政府在研擬鄉村發展政策時，包括經濟發展、科技發展、區域規劃、保護生物多樣性、農業發展、社會基礎設施、旅遊、教育，甚至是國際關係發展等，都應考量鄉村地區的特殊需求，並且根據輔助原則（principle of subsidiarity）與團結或連帶原則（principle of solidarity）來制訂政策措施（§7）。根據憲章第 11 條對於輔助性原則之說明，係指各國政府應該賦權地方與區域行政機關的角色與權力，以強化鄉村地區的內生性發展（endogenous development）³。換言之，政府在推動鄉村發展工作時，應鼓勵當地不同機構、組織與人民團體間的協力合作，而鄉村發展政策所提供的財務援助計畫，則應居於輔助性的地位（§10）。

其次，就鄉村發展方法與措施而言，各國應創設適當的法律與行政工具，如國家立法層級的空間規劃、國際或跨境的合作計畫，或確定區域或地方行政機關與機構的管轄權限，均應納入鄉村發展的機制。鄉村發展法制化的重點（§9），包括（1）在公法與私法方面，均應針對沿海與山區的鄉村環境敏感地區，制訂適當的保護標準。（2）政府應擬定保護鄉村的相關法規，使其免於遭受密集式、無管制都市發展的衝擊，而重要的政策工具，如綱要計畫（master plan）、城鎮規劃法規、國家、邦政府或區域行政機關與自治市、協會、市民團體間所簽署的計畫契約。（3）政府應採取必要的立法、行政與財政措施，重建鄉村地區過去遭破壞的經濟活動與自然要素。（4）政府在推動農業政策時，應以維持鄉村經濟活動為目標，並落實鄉村的經濟、生態與社會文化三大功能。有關鄉村政策措施與指導方針的細部規範，將於下一節詳述。

4、鄉村發展權責機構

歐洲鄉村憲章草案第 12-15 條中，規定應設置歐洲鄉村常設委員會（SCERA）（Standing Committee on European Rural Areas, SCERA），作為歐洲鄉村發展事務的專責機構。該委員會的籌組，係由各簽署國推派代表參加，而歐洲理事會、歐洲議會、部長級會議、歐洲地方和地區議會，雖然不屬於簽約國，但得以觀察者的身份參加會議，而其他合法立案的組織、非政府組織或機構，則可向部長級會議申請並取得觀察員的身分。其次，就 SCERA 的權責而言，主要負責推動鄉村發展相關法規與政策指導方針的立法、修法與審查業務，並改善鄉村發展措施的實施成效。此外，SCERA 需定期向各國政府與部長級會議提出鄉村發展的施政建議，向歐洲理事會與部長級會議呈報會議決議，以及向歐洲議會、歐洲地方和

³ 所謂內生型鄉村發展，係指由當地居民由下而上、自主決定地方未來的發展方向與內容；相對的，外導型鄉村發展（exogenous development），則強調藉由外在資源要素來決定地方的發展。

地區議會呈報鄉村發展政策實施成果。相對的，各會員國則必須向歐洲鄉村常設委員會報告鄉村地區發展現況與該法不適用的地區，以利在後續追蹤。

三、鄉村政策指導方針與措施

根據鄉村憲章草案第八條之規定，歐洲議會已研擬出 15 條指導方針，包括基本原則；鄉村空間規劃；基礎建設、交通運輸與設備；教育、訓練、研究與意識提升；就業與收入；農業與農業政策；林業；旅遊業；中小企業、商業、工業與手工業；住宅與健康；文化；環境、自然與景觀；科技合作；決策過程與輔助性；中東歐地區等，以作為制訂鄉村政策與推動鄉村發展發展措施之依據。茲詳述如後：

● 指導方針 1：鄉村政策基本原則

鄉村政策的基本原則，開宗明義指出鄉村的價值、鄉村的角色、鄉村生活的條件、鄉村政策的定位，及鄉村發展計畫的實施原則。

1. 鄉村的價值：歐洲鄉村是兼具歷史意義與珍貴農耕景觀的空間。維持鄉村居民的生活與工作機能，不但擁有經濟價值，同時也是重要的社會議題。
2. 鄉村的角色：就供給面來看，鄉村地區是遊憩資源的提供者，緩衝自然與人造環境的平衡者；相對的，就需求面來看，整體社會對於鄉村的需求是與日俱增，因為鄉村地區不僅是一個具有吸引力的地方，同時也是人們自賴（self-reliant）生活的場域。
3. 鄉村生活條件的期許：鄉村的生活條件必須具有良好的基礎建設、能維持生計的農業部門活力、擁有便利的非農業經濟活動機會、健康的環境和管理良善（well-tended）的景觀。
4. 鄉村政策的定位：鄉村地區的風險，主要來自於農業經營風險。因此，有關單位應整合社會與經濟政策，同時考量區域政策（即鄉村發展）與農業政策的和諧運作，以增強城鄉地區的公平性與互補性。
5. 鄉村發展計畫的實施原則：所有鄉村政策必須以永續發展為基本理念，故鄉村發展計畫應以區域要素、地方提案（local initiatives）與內生性發展為基礎來加以研擬，包括計畫發展與決策時，應以居民及其問題為核心考量；保存鄉村社會與傳統家庭生活，並將鄉村青年整合進社區生活之中；強化自賴、合作與創意的社區認同；維護和發揚光大鄉村的文化與歷史特徵；開創城鄉居民關係的多樣化。

● 指導方針 2：鄉村空間規劃（Spatial planning in rural areas）

鄉村空間的政策規劃，應該以農業、手工業、貿易業、工業與旅遊業的永續發展為依歸，除鄉村產業發展之外，仍須鼓勵保護環境的補償性活動。其次，所有的空間規劃政策，應該以人道主義的關懷為原則（humanist principle）。換言之，

關懷人們的需求與利益，才是所有規劃與決策的焦點議題，相同的，關心未來世代的需求與利益，則是鄉村空間規劃應遵守的永續性原則（principle of sustainability）。此外，鄉村空間規劃的政策，應該符合透明性原則（principle of transparency），亦即攸關大眾利益的任何營建工程或基礎建設計畫，如機場、公路、高速鐵路等，政府應該提供重要的資訊與諮詢服務，甚至以付諸公民投票的方式來決定。最後，鄉村空間規劃政策，應該根據地區特徵與機能提出一般性的綱要計畫（general plan），而研提方式則可由地方自治區內部或區域內部自行研擬，甚至鼓勵跨國或越境合作的方式來規劃。

- 指導方針 3：鄉村基礎建設、交通運輸與設備

由於供給系統與基礎建設網絡為展現鄉村社會經濟機能運作的先決條件，故電信部門、道路系統、大眾交通運輸、農業經濟特殊需求的財政支持與教育訓練等，除應定期升級公共設施與服務水準之外，其供應與維持的決策依據，則不可採取單一的標準，如短期的經濟效益考量；相對的，政府應積極將鄉村地區融入現代化的交通與通訊網絡之中。

- 指導方針 4：鄉村教育、訓練、研究與意識提升

人力資本（human capital）是鄉村社區最大的資產，故應該將鄉村人力資源發展列為優先施政事項。基此，為了確保教育機會的均等，政府應該根據地方需求來維持鄉村學校的運作，並採取新的教育科技，為鄉村學童與學徒提供未來的教育機會與工作機會。再者，政府應該在各級學校教育中，發展與擴張技術性與職業課程，並籌組專業教師團隊提供適當的訓練計畫，特別是農業相關、鄉村手工藝、先進科技、尊重自然環境，及欣賞鄉村歷史與文化襲產的教育訓練課程，始能確保鄉村規劃與發展計畫的成功運作。

- 指導方針 5：鄉村就業與收入

鄉村居民的所得水準，是維繫鄉村社區存廢的關鍵所在，而鄉村居民所得的高低，則取決於就業機會的吸引力與多樣化，不應僅限於農業相關的工作機會。進言之，鄉村就業機會的發展，應該根據地方或區域特性來量身訂作。首先，就業機會應以內生性發展的活動與提案為優先考量，如鄉村社區本身自行管理與自有資金支持的工作項目。其次，對於面臨經濟高衰退風險的地區而言，其就業機會應以多樣化發展與生產結構調整為主。第三，地方推動多元就業方案時，應著重如何與既存的、不同的鄉村活動之整合，以取得共生互利的協調發展。第四，鄉村社區應該充分利用地方特有的技能與資源開發具地方特色的財貨與服務，如木材、水、石頭、土地或可再生能源等。最後，政府應該透過技術移轉、稅賦減免、諮詢服務與財務援助等措施，來增加鄉村中小企業的附加價值。

- 指導方針 6：鄉村農業與農業政策

對於大部分的歐洲鄉村地區而言，農業與自然為維護鄉村生存的重要機能，而農業部門的生存能力，則緊緊繫於家庭農場之上。進言之，二次大戰後的歐洲農業，無論是存在的價值、所處的外在環境，或是在整體社會中所扮演的角色，均有顯著的變化。以傳統農業的原始功能而言，主要為糧食的生產者與供應者，然而隨著國民所得的提高、土地改革、農業生產過剩、農產品價格下滑、國際貿易自由化，及環境品質的破壞等，都已影響人們對於農業態度的改變，特別是以農業生產為主的傳統功能已逐漸喪失。相對的，對於「無法進口」的農業功能（"non-importable" functions），其重要性則與日俱增。因此，歐洲農業政策的施政重心，應以維護家庭農場、自然的親近性、永續農業與多功能農業為主。

就多功能農業（multifunctional agriculture）而言，農業經營具有經濟、社會與環境面向等功能。首先，在農業的經濟功能方面，確保糧食安全仍是農業的重要功能之一，因為從長期觀點來看，全世界將會面臨人口爆炸、環境破壞與資源短缺的威脅。此外，農業不僅是生產再生原料的主要產業，同時農業經營也是構成旅遊業的基礎資本，有助於保存、管理農耕景觀與鄉村景觀，進而發展成鄉村休閒遊憩區域。其次，在農業的社會功能方面，農業經營所支持的鄉村社區，則具有保存鄉村價值、鄉村生活型態與鄉村文化之社會功能。最後，在農業的環境功能方面，永續農業的作物生產與動物飼養方式，除可維持生態系統的長期平衡之外，更可以維護人類生存物質的健康品質，如土壤、水、空氣。整體而言，多功能農業的發展，有助於維持鄉村地區的健康、經濟、社會、生態與文化生活之活力。

由於上述的農業多功能性，除了農業生產之外，均涉及公眾利益（public interest）或是公共財貨（public goods）的提供，故需要政府以公共支持（public support）的形式給予協助。換言之，傳統根據農產品價格來進行補償的農場所得政策，因其具有扭曲貿易的副作用，違反農業市場自由化的精神，故需引進新的直接給付（direct payments）措施，採取連結功能，但給付分開（linked functions, but separate payments）的原則，此即直接所得給付分離政策（policy of decoupling with direct income payments, DIP）。然而，在政府財政有限的前提下，直接所得給付的補償措施，必須以有利於整體社會的一般性服務為主，特別是位於生產條件不利地區（less favoured areas）農民所做的特殊生態努力，如山區的有機農業（bio-farming），則應提供較高的給付額度。此外，在提高農民所得政策方面，應從全面性的企業活動著手，包括有效的生產與行銷、增加出口與附加價值，或是開發非農業的就業機會，如旅遊業。

有鑑於糧食安全、家庭農場（farming family）的社會保障、環境標準為歐洲農業政策的三個核心領域；相對的，歐洲農業擁有較嚴格的生態要求與動物福利法規，農民必須負擔較高的生產成本，不利於其農業競爭力。因此，歐盟應主張歐洲農業不適用完全的自由貿易競爭模式，甚至政府有必要在國際貿易的公平架構下，採用合理的保護措施。另一方面，歐盟也須服膺 WTO 協議架構下的農業公平貿易競爭規則，故在研擬農業結構政策、社會政策與直接所得給付措施時，

應符合輔助性原則 (subsidiarity principle)，以因應國際貿易自由化的競爭壓力。另外，在糧食政策 (food policy) 方面，則應兼顧市場需求與確保所有國民取得糧食永久性的管道。因此，在農業商品的國際貿易中，應審慎監督貿易政策，以提升食品安全 (food security) 與助益於鄉村發展，並重視地方市場在鄉村經濟發展基礎中所扮演的關鍵角色。

歐洲在工業化的過程中，以往用來滿足都市需求的鄉村機能，已經逐漸喪失，包括提供再生原料與能量來源。然而，在全球面臨有限石油資源的生態危機下，鄉村地區應該藉助於現代科技，在政府提供適當財政激勵措施的支持下，重新尋找發展的利基。同樣的，現代化農業的集約生產模式下所衍生的生態惡化結果，諸如自然破壞、土壤腐蝕、生物貧困與環境污染等問題。各國政府應提倡平衡生態的生產方法 (ecologically-balanced production methods)、生態責任與義務 (ecological accountability and binding)，並建立最低的環境標準。

有關歐洲農場結構的調整，各國應該從合理規模與人文面向，來思考農企業經營體質的提升。一方面，政府應維持鄉村地區家庭農場的經濟活力；另一方面，在農企業法制化上，則應該將農民視為一般的企業家，保護其私有財產、獎勵民營農場、降低由國家掌控與財務補助的國有農場、鼓勵家庭農場採取合作經營的形式，並給予家庭農場動產與不動產移轉時的稅賦優惠。相對的，政府在提供農業與農民的支持措施，同時需教育農民所應具備的社會角色與功能，尤其是在農業經營實務上，應符合環境要求、自然慣行法則 (nature conservation law) 與維護鄉村地區。基此，各國政府可採取立法形式研擬出鼓勵農民參與符合一般利益的公共服務工作之契約協議，清楚界定出農民作為自由企業家與公共服務提供者的角色，並給予後者實踐社會整體利益的相對酬勞。

最後，在兼顧地方特殊條件與國際農業協定的前提下，重要的農業政策措施包括如後數端：(1) 改善農業基礎設施的投資援助。(2) 創業援助 (start-up assistance) 與特定的激勵策略。(3) 符合市場需求與地方條件的生產政策。(4) 增加對農民教育與諮詢服務。(5) 鼓勵粗放式與友善環境的動物飼養方法。(6) 提高生產、行銷與銷售的合理化，並鼓勵生產者組織與專業團體的發展。(7) 引進法律機制，以確保產品品質與提高行銷能力，諸如建立制度標準、地區產品的品質標章，產品商標。(8) 監督與國民健康有關的食品原料，以保護消費者權益。(9) 推廣有利於生態的生產方式，如根據生態貢獻 (ecological contribution) 提供直接給付，以促進生物多樣性。(10) 鼓勵粗放式農耕與另類的農地使用方式，如發展遊憩地區、生產再生原料。(11) 支持個別農民的合作行動。(12) 針對弱勢地區提供特別的發展計畫與措施。(13) 在考量部分鄉村地區的特殊文化下，得提倡永續狩獵的經營。(14) 鼓勵輔助性或補充性的活動。(15) 建立與其他經濟部門同等的社會保障系統。

● 指導方針 7：鄉村林業

農業與林業作為整體經濟的一部份，其重要性不能僅由現行淨產值的比例，

或是農林就業人口數量來妄加評價。相對的，農業與林業的重要性，應該從食品安全、原料提供與生態平衡功能，及社會政治的意義來加以判斷。因此，政府應該制訂保護與保育現有森林的相關措施，並且應針對棄耕地區、休耕地區與政策性減產地區，推動重新造林工作。由於造林（afforestation）為長期性的投資，故政府在鼓勵農民轉型經營林業企業時，應提供農民創業獎勵補助。最後，政府應在考量森林地區生態功能的前提下，採取適當的法律與財政補助措施，以避免木材工業的不當發展。

● 指導方針 8：鄉村旅遊業

政府在考量鄉村地區承载力（carrying capacity）的前提下，應採取所有必要的法律、財政與行政措施來發展鄉村旅遊（tourism in rural areas），特別是農業旅遊（agricultural tourism），諸如鄉村旅館（rural hostels）、農場民宿（accommodation on farm）、農業相關的休閒活動。然而，發展鄉村旅遊業時，應注意自然保護、現有基礎設施與服務的提供潛能、維護景觀與環境品質，及保存傳統建築物與古蹟。

● 指導方針 9：鄉村中小型商業、工業與手工業

歐盟各國鼓勵鄉村中小型企業（Small and medium-sized businesses）的補助範圍，包括工業、商業與手工業。重要的施政措施，包括簡化管理與財務程序過程、投資稅賦減免（tax concession）等措施來改善企業經營架構情境；改善基礎建設與提供企業低利貸款；政府應降低稅率來維持鄉村社區小額貿易的生存；提供企業整合與諮詢的適當設施；推廣建立高科技與高附加價值公司、自動化資料傳送與處理系統的服務業；促進地域性產品與優質工藝活動的生產、加工與行銷補助計畫。

● 指導方針 10：鄉村住宅與健康

鄉村住宅與健康的重要措施，包括提供對地方長期定居居民（permanent residents）可用的住宅；管制外來遊客渡假屋或第二家園（second homes）的建造；以財務獎勵來協補古法設計與利用地方材質建造住宅助的修復與重建；確保公共環境的舒適性（public amenities），如改善與維持水源供應、公共排水系統、街道照明與污水處理；確保居住品質與維護適合當地景觀的建築風格，以進一步發展歐洲未來的文化景觀；提供鄉村地區必要性的健康服務，並確保其服務品質應與都市地區相同，如醫生、醫院，或是由流動式設備或移動式醫師（travelling doctors）所提供的定期醫療服務。

● 指導方針 11：鄉村文化

各國政府應維持與保護鄉村地區文化與考古遺產的豐富性與多樣性，而提升鄉村文化動能（cultural momentum）的重要措施，包括編列、增強與出版鄉村歷

史文化襲產與鄉村生活技能的清單；配合歐洲區域或少數民族語言憲章，保護與發展傳統文化的表達形式與方言；強化鄉村居民的地區文化認同與激勵社區活動；推廣鄉村與地方美食襲產（gastronomic heritage）。

● 指導方針 12：鄉村環境、自然與景觀

自然與景觀維護的要點，包括自然資源的合理與永續管理；維持生活環境與生物多樣性；保存具有特殊價值的所有景觀，必要時應重建半自然與人造景觀；以重建村莊與鄉村建築的方式，並修補遭破壞的自然與景觀，以保存鄉村地區的優美與特殊景觀；紀錄當地長期物種、家畜養殖品種、傳統鄉村景觀或傳統農耕技術；從保護林地地區著手，進行森林保育與管理；確保都市環境問題不會漫流進入鄉村地區，亦即鄉村與都市社區應對其本身的廢棄物與有毒物質，負起相同的責任；政府應重視保護環境、自然與景觀的國際法規與政策，如遵守全歐的生物與景觀多樣性策略（Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy）。

至於在環境政策方面上，各國政府應採取的措施，包括土地、水、空氣的保護與管理；保存動植物群落及其棲息地；劃定出限制、避免、甚至是禁止區域，如營建、基礎設施、交通與其他有害環境的活動；在空間規劃的計畫架構下，決定每個鄉村地區的生態功能，以確保鄉村生活機能符合其生態功能；建立科學、技術與政策的國際合作，以保護與管理歐洲的鄉村環境。此外，與鄉村環境、自然和景觀相關的特別措施，亦涵蓋生物基因保留區網絡（networks of biogenetic reserves）的發展、保護鄉村地區受威脅的生態點（biotopes），及強化現存生態網路間的合作；對於可能造成鄉村環境資源嚴重破壞的基礎建設、產業或觀光旅遊計畫，引進或加強相關的環境衝擊研究；針對水資源、湖泊與池塘可能耗竭的問題，以及農業、工業與其他部門水源消耗費問題，建立國際合作機制進行水資源的整合管理。

● 指導方針 13：鄉村科學與技術合作

為促進科學經驗與研究發現的分享，各國應建立或加強國際相容與可資比較的科技研究資訊與統計系統，並鼓勵大學與研究中心合作進行鄉村社會特殊問題之研究。

● 指導方針 14：決策過程與輔助性原則

從政策與行政觀點而言，政府應秉持輔助性的原則，賦予鄉村社區最大的自治權，亦即在適度的範圍內，將鄉村社區定位為一個具有活力的自我治理單位（self-governing units），始能提高鄉村人口獨立行動的機會。其次，政府應強化與建立地區層級自治區或地域社區（territorial communities）的財政基礎，諸如瑞士的州或法國的縣（cantons）、德國的邦（Länder）、法國的郡（départements）、甚至是部分歐洲國家的地方最小行政區或社區（communes）。第三，在決策與發展過程中，應重視地方自助與非政府組織的參與。最後，政府未來應促進與擴

展都市與鄉村之間，持續發展夥伴關係和互補關係，以確保彼此生存的機會。

● 指導方針 15：中東歐地區

歐盟重視中東歐國家轉型的問題，並增加相關的支持措施，為歐洲邁向長期整合而努力，諸如歐洲的團結、建立合作與夥伴關係。在歐洲優先（European preference）的思維下，各國應協助中東歐國家解決基礎建設與農業政策的特殊問題，以確保其進入西歐市場的機會。

四、結論

歐洲鄉村憲章草案不僅描繪出歐洲鄉村發展法制化的藍圖，更是孕育出歐洲鄉村發展法-歐體第1257/1999號規程的關鍵文件。儘管該憲章草案未能完成立法程序，但重要性卻未稍減絲毫。其中，值得我國參考之處，有下列要點：

- （一）鄉村範圍的界定，以小城鎮與村落（small town and village）為主，而非以產業的重要性作為劃分依據。故鄉村地區的空間特色，兼含農業與非農業的部分，而後者包括手工藝、工業與服務業等經濟與文化活動，以及休閒遊憩、自然保育與居住等土地利用型態。
- （二）鑑於鄉村具有經濟、生態與社會文化多功能，是整體社會的共同資產，故政府必須針對鄉村地區的特殊問題，提供必要性的政策支持，包括透過立法手段、提供行政措施、給予財務補助，以維護鄉村經濟與就業機會、保護鄉村文化遺產與自然環境。
- （三）成立鄉村發展的專責機構，負責推動鄉村發展政策研擬、實施與成效評估；鄉村發展法規與的立法、修法與審查業務。
- （四）鄉村地區為一個全方位的生活空間，故鄉村發展政策的內涵，應涵蓋空間規劃、基礎建設、交通運輸、教育訓練、研究與科技合作、就業與收入、住宅與健康、文化、環境、自然與景觀等多重發展面向。
- （五）農業仍是鄉村產業結構的重心所在，但是政府在推動鄉村發展工作上，一方面，雖然應以農業為基礎；另一方面，更應超越生產性農業的施政思維。換言之，鄉村經濟的發展，尚需全面觀照鄉村中小企業、旅遊業、商業、工業與手工業等不同產業的發展。至於農業在整體鄉村發展的政策定位上，不容置疑的，農業仍具有「無法進口」、無法取代的多功能性，包括糧食安全、家庭農場的社會保障與文化價值，及環境生態保護等非市場與非商品的公共財特性，值得農政單位作為農業轉型之參考。

參考文獻

1. The Assembly, Recommendation 1296 on a European Charter for Rural Areas, browsed in 2005.10, <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta96/>

EREC1296.htm.

2. The Assembly, Appendix : Guidelines and measures for a policy for rural areas intended as guidance for the parties to this charter in the sense of Article 8 of the charter, web address as given above.
3. Official Journal of the European Community, 1999.5, Council Regulation (EC) No 1257/1999.