



專題 報導

REPORT

未來在農村： 從地方創生國家戰略計 畫與農村再生2.0出發

行政院農業委員會企劃處

壹、前言

貳、農村發展新契機

參、他山之石：國際農村發展前瞻趨勢

肆、農村發展核心策略之關鍵議題

伍、結語

壹、前言

近來透過地方創生戰略，相關公私部門的協力能量逐漸交匯出不同的農村發展樣貌。農村是都市的故鄉，是擔負糧食安全的國土地，更是象徵一個國家發展的偉大！此時農村再生計畫正與時俱進、調整著腳步前進。人，做為農村文化的承載與最重要的資本，以農村為家而生活、工作及養育下一代，看似平凡卻成就了社會發展的基礎。儘管農村現況充滿挑戰，我們仍必須懷抱熱情及使命感，創造這世代的農村時尚！讓我們共同啟動農村創新治理典範轉移，為下個世代譜寫一部農村發展備忘錄。

貳、農村發展新契機

在地方創生國家級戰略計畫下，農村發展之於國家發展的重要性，包含了永續國土發展、維繫傳統文化、呈現人文與農

業地景之美，以及扮演社會安全瓣的角色。農業生產技術的進步，雖提升農作的產量與品質，但也促使農村勞動力往都市移動；再者都市化、工業化所引發社會價值觀的改變，讓發展之重心由農村移向都市。農村對於臺灣的重要性，除了擔負糧食生產的重要功能，還具有許多受益於農業發展正面外部性的功能，以下就農村發展契機提出六項重點議題：

一、食安議題的浮現

飲食是社會大眾與農業／農村連結的主要途徑，農村結合生活、生產與生態的多功能特質，是體驗「食農教育」最適切之場域；消費者對友善環境耕作的支持，也是帶動農村永續發展最直接、有效的力量。

二、慢活風格的追求

農村是許多都市居民的故鄉，面對日益緊湊的生活步調，農村慢活／樂活的生活型態與文化面貌及城鄉交流的良性互動，提供一般社會大眾親近自然環境、遠離塵囂的生活選擇之一。

三、社區營造的動力

以農村為發展主體的社區意識抬頭，對於農村傳統文化特色與人文／生態景觀維護的重視，在農村創新治理模式的發展下，善用網絡關係整合跨域資源，強化夥伴關係，營造具有特色、魅力與競爭力的農村生活與產業活動。

四、田園景觀的維護

饒富綠色資源的農村，是體現永續發展的空間場域。長年以農耕為主軸的產業與生活模式，在農村建構出人－自然－產業和諧共存的田園景觀，是國家發展的瑰寶，也為利害關係人及社會大眾所重視。

五、農村人力資源發展的投入

農業生產是農村據以存在的基礎，新農民的崛起透過適當科技的使用、對農業生態系統的關注，以及創新產銷模式的建置，是農村人力資源的活水，更是農村發展至為重要的發動機。

六、區域品牌的設計

消費者意識的崛起，在多元價值爭鳴的市場中，以農村發展為訴求，透過地產地消、重返自然為訴求，增進農產附加價值與產業競爭力。

叁、他山之石：國際農村發展前瞻趨勢

在發展典範轉移的時代背景下，許多國家逐漸將農村與農業政策視為一個整體性的架構；當前農村政策前沿典範莫過於歐盟與日本。歐盟在整體農業政策的規劃上，視「鄉村發展」為重要的政策支柱（圖 1）；日本則於 2000 年後，確立了全面考量農業發展的農村振興政策（圖 2）。

歐盟的農村發展政策規劃屬「共同農業政策」（Common Agriculture Policy, CAP）下的一環，對於各會員國鄉村發展的支持，主要有三大項需要達成的整體目標：確保糧食生產，提高農業競爭力；氣候變遷挑戰下自然資源的永續經營；鄉村經濟與社區平衡的區域發展——包含創造及維持就業機會。當前的政策進展，係依據「歐洲 2020 發展戰略」（Europe 2020 Strategy）的架構，提出最新的 2014-2020 鄉村發展政策，以六項攸關農村發展在經濟、環境與社會等永續發展面向上的工作方向，做為各會員國開展行動計畫的優先目標，詳如圖 1 所示。

就政策面而言，日本於 2000 年制定「食料、農業與農村基本法」上位母法，確立了將農業發展與農村振興視作整體農政施為的政策觀點，最新公布之 2015-2024 食料、農業與農村基本計畫，旨在實現「強大的農林水產業」與「充滿美景及活力的農山漁村」，相關政策展開方向與基本措施涵蓋：

- （一）兼顧國內和國外的需求，促進出口，並促進地產地消及飲食教育等。
- （二）推行六級產業化。
- （三）活用農地中間管理機構，促進農業結構的改革、降低生產成本。
- （四）重新檢討經營所得安定對策，創設日本型直接給付制度¹。
- （五）為促進農業的成長產業化，推動農協、農業委員會等之改革。

¹ 針對農山漁村之振興，日本延續以往制度，將既有的「農地與水管理交付金制度」修正為「多功能直接給付」，再整合「坡地及山地農業地區直接給付」及「友善環境農業直接給付」，成為綜合三項補貼的直接給付對策，鼓勵農地維持、聚落共同活動、景觀保存、永續農業推廣、協助導入新興作物等，以發揮農村的多面向機能。

- (六) 因應人口減少社會，活化農山漁村。
- (七) 林業的成長產業化。
- (八) 水產業的復甦。
- (九) 東日本大地震的重建與復原。



資料來源：European Network for Rural Development (ENRD)。



圖 2 日本農村發展政策

資料來源：日本農林水產省。

對歐盟與日本的農村發展政策而言，皆定期因應時代變化、執行成果，審視、滾動檢討，及時反映農村面臨內、外部變遷下的需求。在發展議題選定上，包括提升產業競爭力、因應氣候變遷、維繫自然資源永續利用、均衡城鄉發展、鼓勵人力資源返鄉等，皆是近來重要農村發展政策的核心關注所在。

肆、農村發展核心策略之關鍵議題

就地方創生戰略政策回顧當前臺灣農村發展所面臨之產業沒落、人口下降、環境破壞，及便利性不足等困境，我國的農村發展同樣也面臨攸關永續發展的議題。在多功能價值與新發展典範下，因應農村發展各面向的期待與需求，提出以下四大農村關鍵軸面：在地經濟與競爭活力、生產環境與生活空間、文化襲產與知識創新，及社會資本與夥伴關係等，並將之落實於農村再生計畫。

一、在地經濟與競爭活力

農村發展，以生產面做為最基礎的底層，決定了農業部門的整體發展、農民生計的富裕程度，以及農村生態的完整和諧。穩健的農業生產，才能帶領農民擁有餘裕的生活，開創與承繼農村文化，及保育農村自然生態資源。據此，爰提出以下發展策略重點：

(一) 生產結構的調整：農業生產結構調整

為提升農業競爭力，結構調整的第一步首應針對生產規模的特性，提出得以降低生產成本、同時提升農產品質、進而提高競爭力的策略。農產品的競爭力除在於安全衛生與性價比（CP 值）外，更需擁有全年穩定供貨的能力。供貨品質的穩定亟需週期生產的安排與採收後處理（post-harvest treatment）、冷鏈（Cold chain）技術等改善。此外，為優化產業競爭力，輔導農村社區發展小型農產品加工，強化在地特色產品的衛生品質，亦可強化地方產業競爭力。

(二) 農業人才的培育：人力培育與企業化經營

因農業生產衰退、產業競爭力薄弱與農業收入微薄的狀態，農業人口不斷離農之時，提升人力資源與培育農業後繼者同顯重要。除整合資源與善用適當科技達到機械省工、解決農業缺工之問題，並建立青年回鄉及留農之機制，也應提升當前從農者的經營管理與農業技術，強化其策略規劃與組織經營的技能，掌握農業生產之各項環節的成本結構，提升農村農民組織經營管理之軟實力。

(三) 行銷通路的開發：提升農產品的整體行銷策略及開發新通路

農產品的行銷必須整合一級生產、二級加工及三級體驗服務，才能發揮 $1 \times 2 \times 3 = 6$ 的加乘效果。應就新的趨勢和領域，協助農村開創新的行銷通路，同時

強化相關農業組織的環境表現及企業經營能力；發展以農村為基礎的休閒旅遊，強化農業旅遊（agri-tourism）的競爭力與吸引力，為農村拓展在地經濟的活力。

（四）適當科技的應用：ICT 及農業物聯網整合應用

隨著新一代的資訊和通訊技術（Information and Communication Technologies, ICT）的發展，電子商務逐漸取代傳統的零售業，擴大了商品交易的規模，也為推展農村觀光旅遊帶來嶄新的運作模式。因此，善用現代通訊科技打造智慧農村，既可擴展農村特色產品於商業市場上的能見度，也可以統整各項農村資訊，加強異業合作，拓展農業旅遊實體與虛擬銷售通路的創新方式！

二、生產環境與生活空間

面對社會發展價值的轉變與反思，農村發展不但被賦予了維繫農村景觀與生態環境的期待，也在氣候變遷威脅下的風險情境，被視為能夠凸顯韌性特質的空間場域。然而氣候變遷下的農村，不僅影響了農民的作物收成，農村居民也同樣要面對極端氣候所致暴雨成澇、乾旱缺水等的生活問題。據此，爰提出以下發展策略重點：

（一）農業地景的維護：活化農地與適度經營

農村中的農業地景，是人、自然環境與產業和諧共榮關係的呈現。有別於自然地景，農耕地景在特性上有其強調環境效益、保護傳統農業地景與農法、以及維繫農村文化的價值。因此，農耕地景不只是農業經濟生產，也是生活的、文化的或旅行者的共同基底，透過合適農法的操作、活化農村休（廢）耕農地，讓農村成為維護、經營此一公共財的守護者。

（二）友善環境的促進：鼓勵友善環境耕作轉型

為符合永續發展的目的，操作上應以友善環境、誠信安全、謹慎等概念為原則選用適當科技，使產業發展得以兼顧滿足農村居民生計及永續經營自然環境、社會生活等面向。相關產業發展範疇包括：有機／友善環境農業的推廣與技術研發，以及符合生態及動物福利標準的漁、畜產品養殖體系等。盼能有效解決現代化農業型態對環境的負面影響，並回應極端氣候變遷下對農業生產所造成的衝擊。

（三）基礎建設的改善：基礎建設與生活品質的提升

良好、具整體性的鄉村規劃必須有軟硬體兩端的相互搭配：在硬體環境層面，旨在強固農村生活機能及公共基礎建設，包含縮短城鄉間的數位落差、農村自然環

境特色的維護，及居住安全與便利性；而軟體制度層面的建置，得以提供回流、進鄉之青壯年人力的友善環境，包括：強化農村各年齡層福祉、建立妥適之育兒、高齡照護等面向之支持系統。

（四）土地使用的活化：土地使用與產權空間分配的調整

我國農村因繼承分割、買賣、拍賣、租用等現實，導致農村土地利用的零碎化程度高，為促進農村社區的產業發展、提升居民生活品質，土地使用計畫的檢討以及啟動土地重劃調整農村的空間結構，是農村發展的根本。重要的規劃作業包括產業六級化設施（小型農產品加工廠、鄉村休閒設施、地區型物流與倉儲等）整備、公共建設的更新與強化，以及友善返鄉民眾的住宅、生態環境區域性及公共建設用地的設施。

三、文化襲產與知識創新

農村的發展有其多功能面向，在兼顧在地居民生活及外部（都市）民眾需求之滿足的前提下，如何彰顯農村生活、產業及文化上的獨特性，是農村發展的重要議題，也是農村產業呈現多元面貌的核心所在。據此，爰提出以下發展策略重點：

（一）農村價值的推廣：建構農村多元價值

農村生活的閒適性是在地住民引以為傲的資產，也是持續吸引都市地區的民眾來此休閒、體驗、生活乃至定居的重要誘因；顯示農村實存在區隔於都市的重要價值。農村生活風格（lifestyle）與多元價值的推廣，在維持與營造農村優質生活環境的基礎上，如何延展、綜合其既有的多元機能，創造具有魅力的宜居／移居環境。

（二）在地經濟的振興：發展具創新意涵的農村產業

農村發展的訴求，主要是希冀透過資源的引入促成農村新風貌的出現；進一步，透過農村發展推動臺灣農業生產的結構性轉型，進而改變立基於農村生產基礎上的人、物、地、產、景。換言之，以生產面做為最基礎的底層，決定了農業部門的整體發展、農民生計的富裕程度，以及農村生態的完整和諧。穩健的農業生產，才能帶領農民擁有餘裕的生活，開創、發展與承繼農村文化，及保育農村自然生態資源。

（三）地方知識的產生：強化在地知識與農村社會文化價值

面對外部都市價值的侵入滲透，更凸顯圍繞農業所延伸產生之風土民情、社會文化、生態地景及在地知識等特質，農村社會之所以迥異於都會生活，來自土地的文化底蘊及其公共性價值。因此，加強政策規劃與學研單位的合作交流——從歷史變遷脈絡，乃至當代發展前瞻趨勢的比較分析；從跨域跨科際的創新知識發展，乃至於在地草根的傳統知識彙整，皆為須挹注資源投入強化的核心內容。

（四）人力資源的厚植：活化農村發展的人力資源

解決我國農村問題，首在活化在地人力資源並引導人力回歸農村。在地耆老與農村婦女是傳承農村產業經驗與文化的重要行動者，農村女力應用是配合農村六級化產業開展的關鍵角色。此外，提供更為多元產業型態的就業機會，並針對移居、返鄉的族群建置各種層次的支持系統及聯繫諮詢窗口，亦是吸引人力回歸的重要規劃方向。

四、社會資本與夥伴關係

因應整體農村的變貌，關於農村事務的人力資源發展也就相形重要。透過社會資本建構跨域整合的運行網絡，及合宜的賦權機制，是轉動農村朝向永續、智慧化發展的啟動器，進而建立農村居民主體性、促進城鄉均衡發展。爰提出以下發展策略重點：

（一）社會資本的連結：城鄉交流與社會資本的連結

農村的永續發展必須展現其有別於都市生活的獨特性，一方面透過強化農業社會價值及農村文化傳承的學術論述，彰顯當代社會的鄉村性價值；另一方面，透過食農教育的促進與推廣，建立社會大眾與農業／農村議題的連結。在厚實資本、穩固社會與農村關係網絡的基礎下，讓社會資本成為農村發展最堅實的後盾。

（二）跨域合作的強化：跨域合作與創新網絡的形成

面對現今農村與農業所面對的發展問題，需要更為多元、靈活的專業做為因應的基礎，包括：農業生產技術、經營管理、科技創新、社會影響評估、環境生態、政策規劃與評估等領域的對話與整合；透過平台機制的建立，促進跨域合作與創新價值的出現，讓農村於當代社會的嶄新價值，成為被農村居民共同強調的資產，成為國人認可、願意投入關注的場域。

（三）夥伴關係的陪伴：在地夥伴能力的建構與陪伴

農村是常民生活的場域，更是一座留存及維繫臺灣傳統歷史文化的博物館。夥伴關係做為推動農村發展的運作主體，是長時陪伴下的成果，其能扶植農村發展主要行動者具備多元能力的基礎條件，並針對在地屬性、問題癥結提出縝密的規劃與發展策略。夥伴關係的影響層面在運作機制上除既有的社區組織外，應系統性建置可發揮區域擴散效應之創新治理機構。

（四）公私協力的建置：公私協力與網絡化機制的建置

農村政策發展的典範轉移，強調多元參與的重視及治理觀點的轉換。農村並非有待給予協助的區域，而是可體現國家形象、永續發展亮點、值得被投資的空間。國家治理上，擷取「由上而下」政策推動外生發展模式、與「由下而上」草根力量內生發展模式的優點，以網絡化做為公私協力、資源整合的發展模式。透過盤點讓既有農村發展業務相關之資源得到妥善、效率的應用，讓政策屬性相近的多方行動者形成互補且互惠的夥伴關係，以整體性的發展策略弭平個別農村發展的不均情勢。

肆、結語

農委會自通過農村再生條例，從致力於改善農村環境及培育農村社區人力，至106年轉型為農村再生2.0，強調以農村社區為發展主軸，提出重視農村生產競爭力、農村生態永續性、農村生活宜居性，及農村社會資本的夥伴關係。為能調適全球化、都市化力量對於農村各層面的影響，如何借鏡國外農村發展現況，創造屬於臺灣農村的新價值，適性調整農村再生政策的腳步與方向是農村再生2.0持續努力的目標。

未來的願景將從地方創生國家戰略計畫與農村再生2.0出發，讓機會回到農村，農村將因農業、環境與人的承傳永續而充滿生機與創造力，透過這些努力，企盼農村是一個充滿孩子笑聲的家園！