

行政院農業委員會
第四屆博士後研究人員
農村培力促進農村在地創意產業發
展之模式研究報告書

研究人員：柯勇全

服務機關：水土保持局

研究期限：100年9月13日至12月12日

前往國家：德國

國外研究機構：波昂大學糧食及資源經濟研
究中心

中文摘要

本研究前往德國波昂大學糧食及資源經濟研究中心進行三個月之博士後研究，針對德國之農村發展之地方自治概況、操作方式、政策引導及未來展望進行探討及闡述，並就我國農村再生之制度進行初步比較。

研究顯示德國市鄉鎮基層主管機關扮演農村發展之角色關鍵，其農村發展基本概念，在於提供具吸引力之基礎生活條件，並且以民主制度之良性運作，確保地方民眾參與發展過程，由於地方自治團體擁有政策工具之優勢，我國農村再生僅靠社區組織及中央單位之力，恐仍需結合地方主管機關方能盡其功；由於中央與地方分權明確，中央政府之鄉村發展政策，雖無法跨越地方政府直接接觸社區，但可以看到聯邦政府經常舉辦許多競賽活動，以因勢利導方式，鼓勵地方提出更多政策創意，也應是我國未來推動農村再生之重點。

最後，引進民間創意及企業精神處理農村問題，是未來推動農村再生非常重要之核心，特別針對人口外流或是經濟結構不佳之地區，引進創造性人力資本，並且提供適當之合作架構，將有助於引導出創意且具經營理念之措施，協助農村跳脫惡性循環。

Abstract

This post-doctoral study program was carried out in Institute for Food and Resources Economics of University Bonn for 3 months. The program focused on topics of local self-government, operation, policy making and future prospect on rural development in German. Furthermore, this paper compared the difference between German and Taiwan rural development system.

The study illustrated local government playing an important and key role on rural development. The principle of the rural development is offering the attracted infrastructure and living condition for inhabitant, as well as to ensure the local participatory by democratic system. Due to the strength of policy measures, we will not implement rural rejuvenation policy without local government in Taiwan. In addition, due to the clear decentralization Federal government can't reach the root level directly but it was pushed to lunch many leading policies or creative competitions ◦

In the end, this paper was shown to lead the local creative idea and enterprise spirit to solve rural problem is very important trend. Besides, to involve the creative human capitals and proper partnership structures will assist the rural area, especially on the population out- migrating and poor economic structure area, to get rid of vicious circle by new idea and solution.

目錄

壹、研習目的.....	4
貳、研習計畫.....	5
參、德國中央與地方政府之架構.....	6
肆、德國地方政府之職權.....	7
一、德國之地方自治.....	7
二、縣市鄉鎮之職權.....	8
三、市鄉鎮的行政機關組成.....	11
四、地方政府的預算.....	13
五、德國地方自治之趨勢(地方政府之新治理模式).....	19
六、地方政府之操作案例.....	20
七、社區居民的參與.....	22
伍、德國鄉村發展政策.....	23
一、歐盟、聯邦及邦層級農村發展政策之關係.....	23
二、德國對於鄉村地區空間之概念.....	25
三、國家級策略計畫-鄉村地區發展： 2009-2013 年.....	26
陸、發展伙伴關係之鄉村發展策略.....	32
一、整合鄉村發展(Integrated rural development)計畫.....	32
二、創新之先驅計畫.....	42
柒、結論與心得.....	53
一、基層地方主管機關之角色關鍵：提供具吸引力之基礎生活條件.....	53
二、中央與地方權責區分清楚.....	54
三、引進民間創意及企業精神處理農村問題.....	55
致謝.....	56
參考文獻.....	57
附件.....	58

壹、研習目的

台灣農業的政策脈絡中，改善農村生活，創造農村經濟活力，縮短城鄉差距，引領台灣農村走向多面向的發展，一直為政府農業政策的重要課題。然而，農業政策越來越被世界各國所認知並不能等同農村政策，鄉村發展政策（Rural Development Policies）和農業發展政策（Agricultural Development Policies）不同之處，主要在於兩者之政策目標不同，但皆以農戶為主體。農村發展政策為跨部門且具地區性，農業發展政策則為單一部門，且較缺乏明確地區性。農村發展提供農業發展之基礎；而農業提供傳統農村風貌地景和田園景觀，兩者間相輔相成。

我國於99年8月4日公布施行「農村再生條例」，做為農村發展之法源依據，期能促進農村活化，提升農村整體發展，這也是台灣在農村發展上先進的突破，也是重要的里程碑。

由於農村再生條例強調由下而上之精神，由農村社區自主提出農村再生計畫，農村再生計畫是農村社區集體夢想的一個長期計畫，係由在地組織為代表，由下而上整合社區居民需求而擬訂。其計畫內容至少包括農村社區整體環境改善、公共設施建設、個別宅院整建、產業活化、文化保存與活用、生態保育、土地分區規劃及配置公共設施構想、後續管理維護及財務計畫。

然而，正由於農村再生計畫的內容和農村發展之性質一樣，具有多元的特性，其所包含的項目及內容廣泛，所涉不單純只是農業生產範疇，更包含保育、文化、經濟、營運、建設及創意等跨領域知識，以目前台灣之農村人力資源來看，要由農村自主提出永續可行之計畫挑戰性很高，因此，必須要有配套的制度加以協助，否則不能落實，其中最基本而直接的方式，就是透過在地的人力培育來進行，否則就必須結合公部門之力量，或是引進更多之人力資本。

此外，面對人口外移及經濟結構脆弱之問題，如何讓農村跳脫單純依賴農業生產之架構，引進更多創意之在地產業，以創造更多就業機會及正向發展循環，正是我國農村再生之重要課題，本研究即希冀了解德國鄉村發展政策對於在地產業之推動方式，同時亦探討我國單純依靠農村社區為發展之主體，應如何結合相關資源，創造更多發展可能性。

本次研習計畫即是希望能夠了解德國農村發展之運作方式，特別是透過何種獎勵或政策引導方式，引進不同經營方式來刺激農村之再發展，同時也瞭解當前德國農村發展之政策新趨勢。

貳、研習計畫

本次研究乃前往波昂大學糧食及資源經濟研究中心，跟隨 Dr. Ralf Nolten 進行研究，研究方式採文獻研讀、個案參訪及專題討論方式進行。由於 Nolten 博士也是 Nordrhein-Westfalen 邦內 Düren 縣的議員，因此，本此研究計畫均以該邦為主要研究主體，並輔以其他邦之異同進行比較討論，最後綜合與我國之狀況做比較分析。本次研究計畫安排如下：

9/14 - 9/17	準備週，前往糧食及農業政策中心
9/18 - 9/24	德國地方政府架構及職權研讀及討論
9/25 - 10/1	地方政府財政及會計制度等議題研讀及討論
10/2 - 10/8	鄉鎮市地方政府預算書架構分析
10/9 - 10/15	縣地方政府預算書架構分析
10/16 - 10/22	農村治理議題研讀及討論
10/23 - 10/29	德國聯邦農業部門農村發展任務
10/30 - 11/5	德國邦層級重要農村發展任務
11/6 - 11/12	德國邦層級重要農村發展任務
11/13 - 11/19	整合農村發展計畫 ILEK
11/20 - 11/26	台德協會會議
11/27 - 12/3	拜訪聯邦農村發展處
12/4 - 12/10	前往比利時布魯塞爾，參訪歐盟農業理事會議
12/11-12/13	前往法蘭克福，留宿一晚，搭機返台

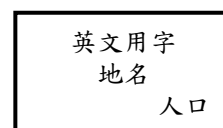
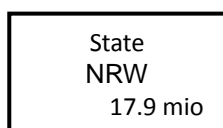
參、德國中央與地方政府之架構

探討德國農村發展政策之推動，必先針對德國政府組織架構予以了解，特別德國屬於聯邦制度，聯邦與邦有關立法權、執行權、財政權、監察權、考試權、司法權等之劃分及合作是聯邦體制的核心問題。以德國聯邦國家體制為例，它是由許多邦共同組成，各邦被稱為 Staat(亦可譯為國家)，亦有國家性及獨立性，各邦有各自的憲法(Verfassung)，在地方自治的憲政精神下，分配聯邦政府與各邦政府間之權限。

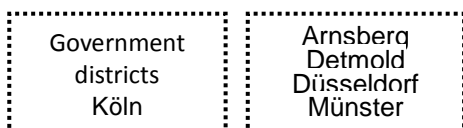
德國目前有十六邦：Baden-Württemberg、Bayern、Berlin、Brandenburg、Bremen、Hamburg、Hessen、Mecklenburg-Vorpommern、Niedersachsen、Nordrhein-Westfalen、Rheinland-Pfalz、Saarland、Sachsen、Sachsen-Anhalt、Schleswig-Holstein、Thüringen。其中柏林、布萊梅、漢堡是由一個城市組成一邦，稱為城市邦(Stadtstaat)。

邦底下分縣及市鄉鎮兩級，而市鄉鎮是最基層的地方自治單位，由於德國之政府架構與我國略有不同，因此，國內的對於德國層級之譯名也略有不同，為了讓文章能夠統一，本研究將德國各層級政府單位之譯名定義如下圖一。

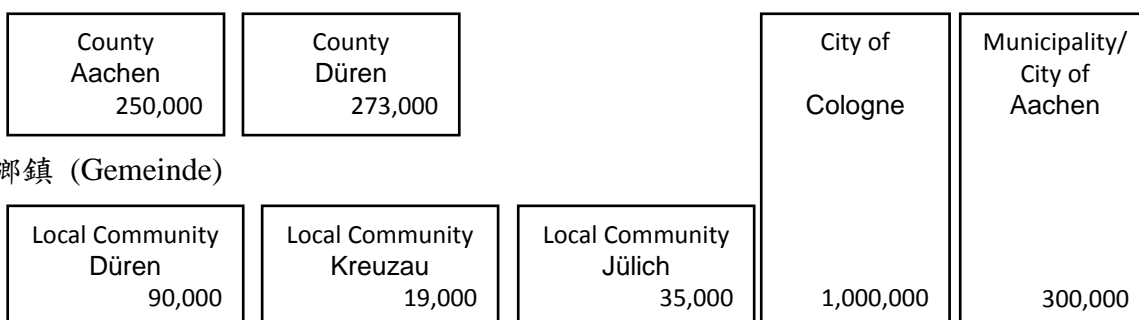
邦 (Länder)



區 (Regierungsbezirke)

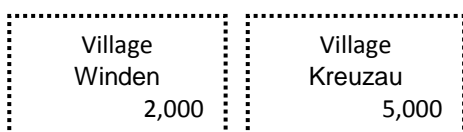


縣 (Kreis)



市鄉鎮 (Gemeinde)

聚落



圖一、德國聯邦組織架構下各層級名稱

肆、德國地方政府之職權

一、德國之地方自治

德國地方政府的自治概念，有其發展之背景及傳統，根據石慧芳(2005)翻譯 Vohringer and Lauxmann 所撰德國行政部門之變革，早期是為了抵禦外敵，保護家園及田地，而成立的自治委員會，類似農民全體大會，以針對鄰里共同生活及利益共同討論及決定。此後由於有了地主、工匠和商人等階級，這些人慢慢移到城堡接受保護，而這些居住在城堡內之居民就稱為「市民 (Burgern)」，這些市民享有土地持有特權及遷徙自由，依據這些原則而發展出第一個城市憲章。此時也出現了對行政部門的任務分配，其指的就是「司法權的行使」(Ausübung der Gerichtsbarkeit)、市民的保護、稅賦的徵收與交辦的任務，保障商業及手工業、對貧困者及養老院病患的救濟照護。

對德國現代自治發展具有決定性意義之事件，要追溯到普魯士對當時國家體制之改革—所謂史坦改革運動。西元 1808 年 11 月 19 日頒布普魯士城市法規即是依據史坦改革而來。當時的目的是要復興市民思維，由於當時普魯士被拿破崙打敗，凸顯改革的迫切需要，對法國高額賠償金之債務負擔，加上法國大革命之啟發，可以更明顯看出採取改革行動之重要性，以避免在自己的國家也發生革命。

來自法國與英國行政部門之改革經驗，也迫使德國主事者走向改革之路，去中央集權化的行政，市民與國家更緊密的連結，以及緩和當權者與臣民間對立，總括而言，即是「由上而下的改革」(Reform von oben)，市民應該要能融入他們自己的鄉鎮，並且能對自己的鄉鎮負責，裨對其鄉鎮的福祉有所貢獻。

石氏翻譯指出，隨著威瑪共和國的建立，促使了議會制度之引進，並將議會制度應用在帝國領域及各個城邦，當時應用在威瑪共和國鄉鎮層級之選舉原則，現今在德國仍然適用。此後，雖然有希特勒時代的中央集權，將自治的權限消滅殆盡，但很快在戰後又讓城市與地方自治再次復活，無論是德意志聯邦共和國基本法的發展，或各個邦憲法的制訂，都賦予聯邦體制國家內各個行政機關明確之權利與義務。

依據德國基本法第三十條規定：「除基本法另有規定或許可外，國權之行使及國家任務之完成，皆係邦之事宜(Sache der Länder)。」由此可見，國家任務無論立法、行政、司法、財政，原則上均屬於各邦，聯邦的權限只限於憲法有明文規定的範圍。(蔡志芳，2002)

德國基本法之內容，除了基本權利一章外，大多規範聯邦政府組織與職權，及聯邦與各邦之關係。黃錦堂(2008)指出德國基本法第二十八條第二項規定：保障各市鄉鎮(Gemeinde)得以其自己之責任，在法律範圍內，有規定地方公共團

體(örtliche Gemeinschaft)一切事項之權，各市鄉鎮聯合(Gemeindeverband)於其法定權限內並遵照法律規定，亦有自治權。自治行政之保障包括財政自我負責之基礎，市鄉鎮(Gemeinde)徵稅權所屬經濟有關稅源即屬該基礎。同條第一項則規定，所有各邦之憲法秩序必須合於聯邦基本法所建立之共和、民主、社會法治國之原則(第一句)。在各邦、各縣(Kreis)及各市鄉鎮(Gemeinde)，人民必須擁有來自普通、直接、自由、平等與無記名投票方式所產生之代表會(Vertertung)(第二句)。在各縣(Kreis)及各市鄉鎮(Gemeinde)之選舉，即使係歐盟國家之人民而居住於該地區者，亦得依歐盟之法規而有選舉權與被選舉權(第三句)。在市鄉鎮(Gemeinde)，亦得以居民大會(Gemeindeversammlung)取代民選產生之公法人制度(第四句)。

黃氏認為，由上述條文觀之，基本法第二十八條顯然係規定地方自治之民主要求以及地位與權限；其固然規定地方上所有事情地方均得處理，但也加上了「在法律之框架範圍內」之限制。即代表地方自治團體就屬於地方事項有概括之決定權，只要其係在法律所規定之框架內。

當然，德國基本法所保障之地方自治，尚有如下內容：地方有權參與所得稅等相關國家稅收之分配(見基本法第一〇六條以下)，地方之特殊負擔必須被加以彌平(基本法第一〇六條第八項)、在國家有緊急狀況時地方之存續能力也必須加以擔保(基本法第一一五條 C 第三項)、地方有權提起憲法訴訟(基本法第九三條第一項)。除此之外，各邦憲法亦得進一步規定各邦之體制，但不得牴觸基本法的規定；事實上，德國各邦憲法均對邦內地方自治之運作也都有所規定。

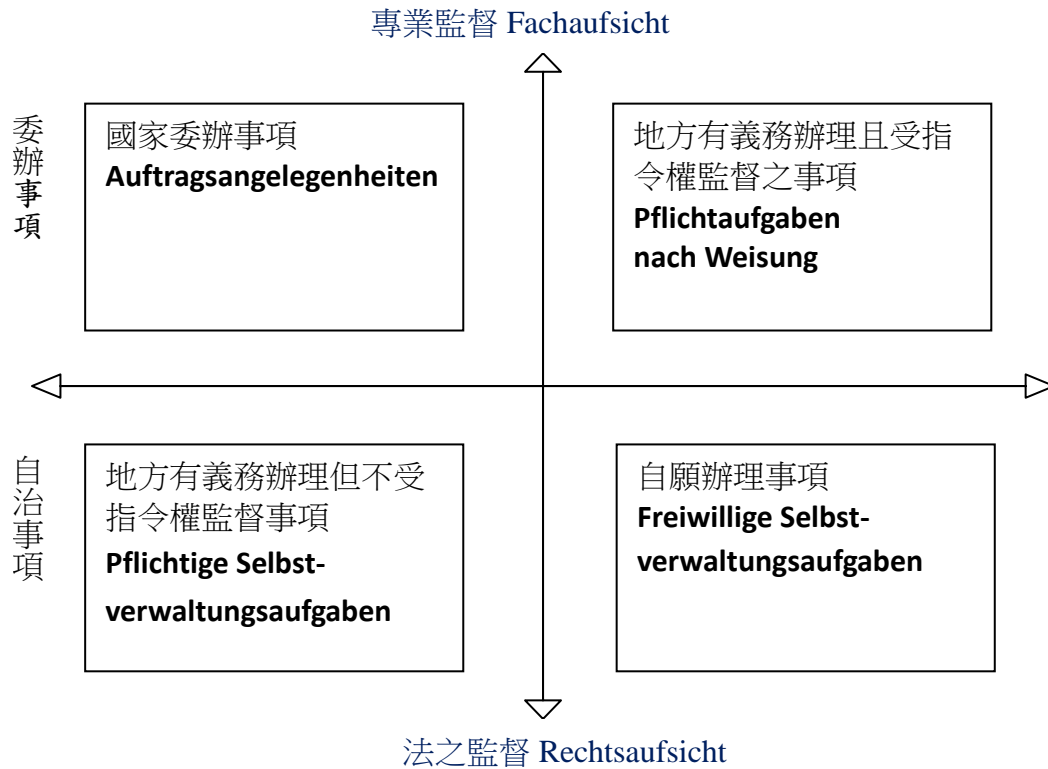
二、縣市鄉鎮之職權

Dr. Nolten 指出地方政府之自治權可區分為以下七種，也是整個地方制度運作的基礎：(一)人事權(Personalhoheit)：城市與鄉鎮有選用、任用、升遷及任免人事之權。(二)組織權(Organisationshoheit)：城市與鄉鎮對自己行政組織有形成權。(三)計畫權(Planungshoheit)：城市與鄉鎮對所屬的行政區域有計畫與擬定之權。(四)自治規章權(Satzungshoheit)：城市與鄉鎮有頒布自己的地方法規之權。(五)財政權(Finanzhoheit)：城市與鄉鎮有自行負責管理自己財務收支之權。(六)執行權(Aufgabenhoheit)：城市與鄉鎮有執行其義務之權。(七)領域權(Gebietshoheit)：城市與鄉鎮在其領域內有主導管轄之權力。另外德國著名之地方自治學者 Rolf Stober 教授就列出九項地方應有的自治權，如：領域高權(Gebietshoheit)、組織高權、人事高權、財政高權(包括財政、預算、稅捐之高權)、計畫高權、自治規章高權、行政高權、合作高權、資訊暨統計數字高權。

基色維伍斯(Gisevius)也說，為了永保有鄉鎮，基本法保障了鄉鎮的存在，也保證城市與鄉鎮自行負責處理任務與權利的行使，這就是所謂鄉鎮的高權(Hoheitsrechte)。基色維伍斯進一步詮釋，基本法第 106 條及第 107 條也賦予鄉鎮在合憲的財政擔保下，有權參與聯邦及各邦的稅收分配。鄉鎮也有所謂財產

稅的保障，亦即非加值營業稅及土地稅歸屬鄉鎮。

針對邦與縣市鄉鎮之地方政府權限來說，初略可將其區分為四個部分(如圖二)，在上開權限的基礎上，地方自治團體可以處理的事務，就猶如我國的自治事項與委辦事項。



圖二、中央及地方機關職權權限之分類

一般來說，自治事項進一步區分為「自願辦理事項」(freiwillige Aufgaben)與「義務辦理但上級無指令權之事項」(Pflichtaufgaben Ohne Weisungen)。就前者而言，無任何法律規定，也不須有任何法律規定，地方自治團體得自行發現、自行承辦。就後者而言，地方政府依法律必須辦理，但法律的規定密度不高，鄉鎮從而享有相當的自主決定空間。

黃氏就巴登-符騰堡邦舉例說，常見之德國地方政府自願辦理事項，計有：(一)文化有關的設施與活動之舉辦，例如圖書館、博物館、戲院、地方民眾補習；(二)社會性之設施與施政，例如幼稚園、老人之家、中途之家、育兒諮詢；(三)有關青年暨休閒有關的設施與活動，例如青年之家(也可稱為青年俱樂部)、登山步道等；(四)運動有關的設施，例如室內、室外游泳池，各種運動場地；(五)教育與休閒有關的設施，例如綠地、公園等；(六)交通有關之設施，例如公車、街車之規劃營運等；(七)有關居民生活照顧的設施，例如瓦斯、水、電、暖氣等；(八)有關促進地方經濟發展之事項及觀光有關的事項；(九)農地重劃；(十)

市地重劃；(十一) 其他公共設施，只要其並非法律規定一定要辦理，例如地方洗衣店、地方之公教福利中心等。

至於「義務辦理但上級無指令權之事項」近乎我國地方制度法第二條第二款所稱「法律規定應由地方自治團體辦理，地方自治團體負其政策規劃及行政執行責任之事項」。惟德國法側重「上級無指令權」之面向。德國法內容上尚可粗分為邦法律有規定履行之方式或甚至地方自主之範圍與程序等，以及邦法律只規定地方必須承辦而極端簡單或甚至幾乎未規定承辦方式者。當然，邦法律即使有所規定，原則上亦不得太過鉅細靡遺。在項目上，此類事項包括：(一) 鄉鎮級之選舉（包括鄉鎮民代表會、鄉鎮長、村里委員會）；(二) 廢水處理；(三) 消防；(四) 墓園；(五) 小學；(六) 農畜之飼養（Vatertierhaltung）；(七) 都市計畫之主要計畫之擬議；(八) 鄉鎮街道的維護；(九) 兒童遊樂場所的興建與維護；(十) 市地的開發；(十一) 商店營業時間管制法之執行；(十二) 青年之救助；(十三) 廢棄物之清理（原則上屬於縣與邦轄市之權限，但縣亦得就蒐集與運送之部分委託鄉鎮）；(十四) 醫院的興建維護，但這只限於縣與邦轄市。

又黃氏也認為，外交、國防、經濟之宏觀調控等領域，為聯邦乃至邦之專屬事項，明顯非屬於地方自治之範疇。德國之所謂委辦事項，係指在整個國家（在此處係指邦）領域必須一致性履行之事務，而這很明顯地表現在戶籍事項、公共安全、衛生疾病管制事項等領域。

又「義務辦理而上級有指令權之事項」，包含(一) 邦議會之選舉、聯邦議會之選舉與歐洲聯盟議會選舉之籌辦；(二) 有關住民創制、複決權之行使；(三) 地方之警察；(四) 有關星期例假日的不得工作之規定執行；(五) 武器法；(六) 邦彩票法；(七) 邦戶籍法；(八) 姓名之更改或管理；(九) 宵禁時間之實行（Sperrzeit）；(十) 護照暨身分證的有關法律執行；(十一) 營業管制法中有關遊戲器具及其他屬於小型而且跟地方密切相關行業之管制；(十二) 防疫法；(十三) 屍體衛生或存放等有關法律之執行；(十四) 就食品法、酒類標售法有關的規定之執行；(十五) 就高度有毒物質之管制；(十六) 旅店之管制；(十七) 有關漁業證照之管制；(十八) 有關屠宰或肉類的查看；(十九) 依聯邦法律或邦法律所應提報的統計數字；(二十) 有關地籍測量之規定（該邦並非每一個鄉鎮均設有測量單位，此類單位須依有關法律執行任務）；(二十一) 爆裂物質管理法之執行；(二十二) 依刑法第三八〇條以及巴登-符騰堡邦執行法第三十七條有關之調解；(二十三) 依聯邦社會救助法第九十六條第二項以及邦就該法律之執行法（我國則為施行細則）第四條之地方社會救助（原則上係由縣執行，若縣委託鄉鎮，始發生此處之情形）；(二十四) 依社會法典第十五條作為消息提供知單位；(二十五) 依邦自然保護法第十九條第三項而指定有關土地的照顧義務人選；(二十六) 依邦建築法第十八條第二項業務之執行（原則上以縣政府為執行單位，於縣政府委託鄉鎮時，始發生本處之情形）。

當地方自治團體在辦理自治事項或委辦事項時，上級政府對地方自治團體之監督係可按事務性質之不同，區分為「法之監督」(Rechtsaufsicht)與「專業監督」(Fachaufsicht)。

所謂法之監督旨在控制地方行為之合法性，又稱為合法性之監督。一般而言，就地方政府「自願辦理事項」與「義務承辦但上級無指令權之事項」，國家原則上只有合法性之監督。上級監督機關之監督，旨在審查地方自治團體之機關之行為之合法性，亦即審查其是否合於法律、法規命令、地方自治團體所已經制頒之條例、習慣法；有關行政程序規定之邦行政程序法與地方議會之議事規則等程序性之法律，也同樣為審查之標準。一般而言，系爭之法律必須提供充分的合法性判準。若有所欠缺，則上級監督機關必須採行類如行政法院就行政行為之審查方式加以進行；從而，就地方政府行政行為之裁量有無瑕疵而言，若專業法律欠缺足夠之規定，則判準為德國聯邦行政程序法第四十條有關裁量之規定以及聯邦行政法院法第一一四條之審查密度規定；就地方自治團體享有「判斷餘地」之案件亦然。總之，地方自治團體在自治事項領域常享有裁量權，上級監督機關之審查權應受到節制。

不同於此，專業監督則既包括合法性之監督，也及於合目的性之監督，惟僅適用於委辦事項（亦即「義務辦理而且上級監督機關享有指令權之事項」）。在強度上，監督機關得對地方政府執法之程序加以規定，並且得就裁量制頒準則。黃氏說，其實德國各邦之鄉鎮邦轄市自治法、縣自治法就專業監督只作大略的規定，細膩的部分由各專業法律加以完成。除非專業法律有明文規定，否則上級監督機關不得決定地方自治團體在某一領域之執法組織型態。

三、市鄉鎮的行政機關組成

德國最基層地方政府之行政機關由兩個部分組成。這裡指的是鄉鎮代表(Gemeinderat)及市長(Bürgermeister)。德國行政機關指的是自然人，然而依據基本法及邦憲法其通常被視為法人。

(一) 鄉鎮代表(Gemeinderat)

Gemeinderat 是由民選之民意代表及民選市長(稱為首席市長 erster Bürgermeister)所組成。為市鄉鎮之權力中心，若將 Gemeinderat 直譯為議會，並非正確，但因其成員大都是民意代表，或可理解為鄉鎮代表，其代表數額係依人口數為準，例如二十萬到五十萬人口為六十名，十萬到二十萬人口為五十名(市鄉鎮自治條例第三十一條第二項參照)。市鄉鎮代表是組成城市或鄉鎮之主要機關，並且維護全體市民的政治代表性。鄉鎮代表之任務是先確定行政機關預定達成之指標及限制條件。

決策的過程是在全體委員會或個別委員會中，對不同之意見與看法進行政治性辯論，經由表決與投票，取得鄉鎮一致的意願。鄉鎮代表大會之決議提供市鄉

鎮重要依據，俾利其行使法律明文規定事項與附帶自願辦理之事項。

石慧芳(2005)翻譯 Vohringer and Lauxmann 對德國地方行政機關之變革，指出鄉鎮代表大會之成員包括以市長為當然主席外，還有經由全體市民選出無給職的鄉鎮代表。霍林格 (Vohringer) 認為，「儘管走向議會化的趨勢，鄉鎮代表的任務仍像以往一樣不同於其他行政層級的政治性工作」。最重要的區別點在於，鄉鎮代表的選出是從事榮譽職的工作，沒有支付酬勞的問題，只需補助一些職務上的開銷(根據 Dr. Nolten 表示，以一個鄉鎮級的代表，其每個月的補助金額約在 150 歐元，縣級的議員來說，每月補助金額約 340 歐元)。因此，鄉鎮代表大會的成員可以繼續執行其本職工作。

此外，不同於其他行政層級從事政治性工作之另一個特點，是代表不具議會(parliament)的豁免權，鄉鎮行政部門及鄉鎮代表在處理事情上是彼此相互密切配合，因為在鄉鎮層級上，政治與行政應該取得一致性。同樣的，鄉鎮代表大會的等級並不被歸類為議會層級(parliament)，而是被視為行政機關。

(二) 市長(Oberbürgermeister)

除了鄉鎮代表外，另一個行政機關即是鄉鎮市市長。如前所述，市長是鄉鎮代表大會的主席，同時也是鄉鎮行政部門的領導人。在市轄區及大的縣轄區內，則明文規定其職稱為上級市長(Oberbürgermeister)。因此，市長在市轄區、鄉鎮、甚至在鄉鎮代表大會都具有舉足輕重的地位。市長必須關心行政部門是否適當、公平的處理任務與依法行政。是以，市長有命令權，以履行其職責。有鑑於業務專業性，市長有權對行政人員頒布一般性及特別規定。所以，市長也擁有監督權與管制權。

市長是鄉鎮行政機關的首長及所有行政人員的長官，其職責還包括處理日常行政業務、執行鄉鎮代表大會交辦事項，以及執行鄉鎮代表大會之決議事項。

由上可知，市鄉鎮議會之權責係採除外規定方式，即除了賦予市長之權責外，即屬議會所有。另外，當市鄉鎮議會召開時，首席市長不但屬議會中一員，更是會議之主席。市長以外之議會成員，皆具榮譽公職性質(ehrenamtliche)，由此可知，市長在 Gemeinderat 是具有實權的人物。至於首席市長以外之副市長則由市鄉鎮議會視人口數選出一至三名。

鄉鎮代表及市長是最高的鄉鎮行政組織，在各委員會及鄉鎮代表大會開會期間可規定、建議與決議地方管轄事項之辦理方式。因此，鄉鎮代表及市長共同負責承擔地方之發展，瞭解現存問題，再進一步去克服並加以發展。

地方政策受到各式各樣團體的影響與促成，利益團體代表為了其所關切之議題能順利進行，常常對市民代表施以強大的壓力。在這種緊張關係下，市民代表的任務就是在眾多利益團體中去權衡問題之優先順序，並做決定，此外，鄉鎮代

表及市長有承擔所有居民福祉之義務。

四、地方政府的預算

地方政府的主要收入來源有四個部分，包含：(一)稅收(**Steuern**)：土地稅、所得稅、狗稅；(二)規費(**Gebühren**)：污水處理、墓地、垃圾處理、街道清潔；(三)受益費(**Beiträge**)：新建道路、路燈、行人道、管道；(四)補助(**Zuschüsse**)：委託業務補助、特別業務補助、學校、運輸、檔案保存、運動設施。

根據張及黃(2001)考察資料，德國政府部門稅收可分為垂直分配及水平分配兩種，其中垂直分配係指稅收在不同層級的政府部門間，如聯邦、邦以及市鄉鎮政府等層級，所做的稅源劃分。而在垂直劃分中，則將所有稅目區分為兩類，第一類為各級政府專屬稅目，稱做專屬系統，這類稅目直接歸屬於某一級政府專有。屬於地方層級之專屬稅，包含包括未上繳之營業許可稅(**Gewerbesteuer**)、土地稅(**Grundsteuer**，其課稅之地價係由聯邦統一清查訂定，最近一次係於1964年辦理)、飲料稅(**Getraenkesteuer**)等。

另一類則稱為共有稅系統(**Gemeinschaftsteuer**)，此類稅源由不同層級之政府所共有，同時再共同進行分配，包含：(一)營業增值稅(**Mehrwertsteuer**)，係德國稅收總額大小排名第二之稅目，由聯邦及各邦分配；(二)營利事業所得稅(**Korperschaftsteuer**，又稱法人稅)，係德國稅收總額大小排名第六之稅目，由聯邦及各邦分配；(三)工資所得稅(**Lohnsteuer**)，為個人所得稅項目之一，係德國稅收總額大小排名第一之稅目，由聯邦、各邦及縣鎮分配；(四)利息所得稅，亦個人所得稅項目之一，係德國稅收總額大小排名第二十五之稅目，由聯邦、各邦及縣鎮分配；(五)營業許可稅(**Gewerbesteuer**)，係縣鎮專屬之工商稅，為德國稅收總額大小排名第十六之稅目，應依地方財政改革法之規定提撥一定比例上繳，作為前述聯邦或各邦所得稅短收時之補償。

稅收之水平分配(**Horizontale Verteilung**)，係以垂直劃分結果為基礎，衡量各邦之租稅能力與整體之平衡能力(基本上係以人均稅收之情形為衡量指標，且邦對所轄各縣鎮亦採相同原則辦理水平分配作業)。除此之外，也有針對平衡各邦之間財政資源差異過大之情形，避免各地因財政資源狀況不一，而造成其居民生活水準不易改善現象之財政調整措施，以及由聯邦政府所提供之一般補助款及特別補助款。

地方政府之支出主要有以下四個部分，包含：(一)行政支出(**Verwaltungskosten**)：人事費、管理費、日常行政支出；(二)指定業務支出(**Zuweisungen**)：福利支出、少年福利、社會補助；(三)財務(**Finanzwirtschaft**)：還款、利息開支、建立儲備、購入投資；(四)建設投資(**Investitionen**)：土地徵收、學校、運輸、防火、運動設施。

地方政府預算都必須根據預算及財務規定辦理，編列預算的目的是要確保在

一定期間內，依照預算計畫之編列完成所應辦之各種義務及任務。

以一個在北威邦(NRW)財政狀況排名中等的 Hürtgenwald 鄉 2011 年之預算計畫為例，大部分稅收金額是可事先估計之，吸引更多住戶增加鄉鎮之分配款、或是增加不同之市鄉鎮稅、或是調整規費或是稅率等，這些都明白記載於預算計畫內容當中，這也反應在現實上，市鄉鎮雖然有收稅之權利，但是，稅收來源還以中央統籌分配下來之稅款比例最高，該項稅款是依據居住人口數而成比例分配，因此，市鄉鎮也不大可能隨意加稅或是減少太多服務項目，而造成居民壓力或反彈，反而會促使居民遷移當地，最後也會造成分配款減少而得不償失，因此，雖然地方有自訂稅目及稅率之權利，但是一般市鄉鎮不會隨意增加。

然而，邦及聯邦委辦任務之特別業務補助費用大幅減少，造成當年度財政上之缺口，這也是何以地方會不斷抱怨聯邦或邦政府不斷增加委辦任務，而沒有依照基本法所規定應該給予一定之執行預算，詳表一。

另外在稅收支出方面，該鄉之稅收很大一部分必須上繳給邦政府，同時對於部分法定任務，委辦給縣政府或是聯合政府執行之部分，也必須將財源轉移給縣政府或聯合政府機關，一般來說稅收之支出亦是可事先估計，詳表二。

表一、2011 年 Hürtgenwald 之稅收收入

單位：歐元

	收入	2009	2010	2011	增減
1	土地稅 A	55,493.72	50,000.00	54,000.00	+4,000.00
2	土地稅 B	1,087,029.90	1,120,000.00	1,336,000.00	+236,000.00
3	營業許可稅	1,067,735.71	1,050,000.00	1,150,000.00	+100,000.00
4	所得稅分配	3,104,837.00	2,880,000.00	2,920,000.00	+40,000.00
5	補償金	332,140.00	353,000.00	342,000.00	-11,000.00
6	營業稅	122,682.00	134,000.00	137,000.00	+3,000.00
7	邦分配稅收*	2,535,194.00	2,102,332.00	1,226,000.00	-876,332.00
8	兒童補助**	0.00	26,795.00	0.00	-26,795.00

9	觀光貢獻**	0.00	27,500.00	0.00	-27,500.00
	合計	8,305,112.33	7,743,627.00	7,165,000.00	-558,627.00

資料來源：修正於 Entwurf Haushaltplan 2011 Produktplan，2011。

* 這類稅收是由邦政府根據特別業務統籌分配。

** 這類補助款是屬於一年期的計畫補助。

表二、2011 年 Hürtgenwald 之稅收分配支出及委辦支出

	支出	2009	2010	2011	增減
	單位	歐元	歐元	歐元	歐元
1	商業稅上繳支出	204,459.00	182,000.00	195,000.00	+13,000.00
2	一般區域分配上繳支出	3,018,861.00	3,195,709.39	3,285,136.00	+89,426.61
3	兒童福利相關委辦支出*	1,173,733.16	1,750,087.24	1,626,886.00	-123,201.24
	合計	4,397,053.16	5,127,796.63	5,107,022.00	-20,774.63

資料來源：修正於 Entwurf Haushaltplan 2011 Produktplan，2011。

* 一般來說，市鄉鎮必須辦理這些兒童福利相關任務，但是該鄉因為規模太小，自辦不符經濟效率，因此，和其他幾個鄰近的市鄉鎮共同交由縣辦理，並支付相關委辦費。

另外，由預算計畫之財源分類來看，該鄉當年度之總支出為 18,309,432 歐元，而總收入只有 14,874,693 歐元，造成了 3,434,739 歐元的缺口，這樣的缺口則必須透過舉債或是賣掉鄉公所資產來彌補，詳表三。另外，北威邦整個預算計畫共同之收支範疇(Produktbereiche)，共分為 17 個範疇，每一個範疇項下又可細分數個子項，每一個預算支出都必須載明業務目的、法律依據、目標對象、預算來源、現金流等，此外，每一筆支出都列出 2009-2014 的決算及預計支出，以方便檢視每一項支出項目，不管是當前或是未來所必須負擔之費用。

表三、2011 年 Hürtgenwald 之預算計畫以財源分類

收支項目	2011 預算
+稅和類似費用	6.012.000
+贈款和一般分配	1.464.300
+其他轉移性收入	3.215
+公共部門的服務費	3.784.414
+私人法律服務費	191.560
+償還和成本分配	844.850
+其他經常性收入	1.006.841
=年度收入	13.307.180
- 人事費用	3.779.611
- 供應費用	0
- 對商品和服務支出	2.443.688
- 折舊會計	1.683.790
- 轉讓費用	7.306.350
- 其他日常開支	1.288.232
=年度開支	16.501.671
行政活動所需之預算	-3.194.491
+內部相互之收入	1.507.761
-內部相互之支出	1.507.761
=內部相互預算淨和	0
+利息收入	39.752
+利潤分享	20.000
- 利息及類似費用	300.000
=淨財務結果	-240.248
總和	-3.434.739

資料來源：修正於 Entwurf Haushaltplan 2011 Produktplan，2011。

以該鄉為例 2011 年的預算編列如表四，可以發現用在內部管理、基礎教育及公共設施維護上面占很大部分支出比例，根據前述市鄉鎮之職能任務來看，這些絕大部分都是所謂之義務支出，或是上級委辦項目之支出，真正所謂之地方自願辦理事項，預算計畫會單獨列出清單，這也是每個地方政府最能表現施政與其他地方政府不同之重點，也是代表會特別注意知地方，根據 Dr. Nolten 所述，絕大部分之地方政府財政狀況都是處於負債狀況，因此，要開創更多之自願辦理事

項，其實十分困難，這點是過去在國內探討德國農村發展時，較少被提出來探討的部分。

自願辦理事項何以須被拿出來探討之主因，係我國在探討歐盟農村發展政策時，大多認為歐盟或聯邦農村發展政策，提供完整之政策用於發展農村，然而，事實上，對市鄉鎮來說是一個兩難之選擇，畢竟這些都不列於地方政府之義務辦理事項，而是列於自願辦理事項，而這些政策大多是需要極高之配合款，這會導致地方預算額外的支出，倘若代表會以投資角度爭取歐盟經費，並在取得補助後創造有效之收入(例如吸引住戶，增加稅收，或是增加經濟活絡，交易增加)，這樣爭取額外的歐盟預算就是正確之投資。

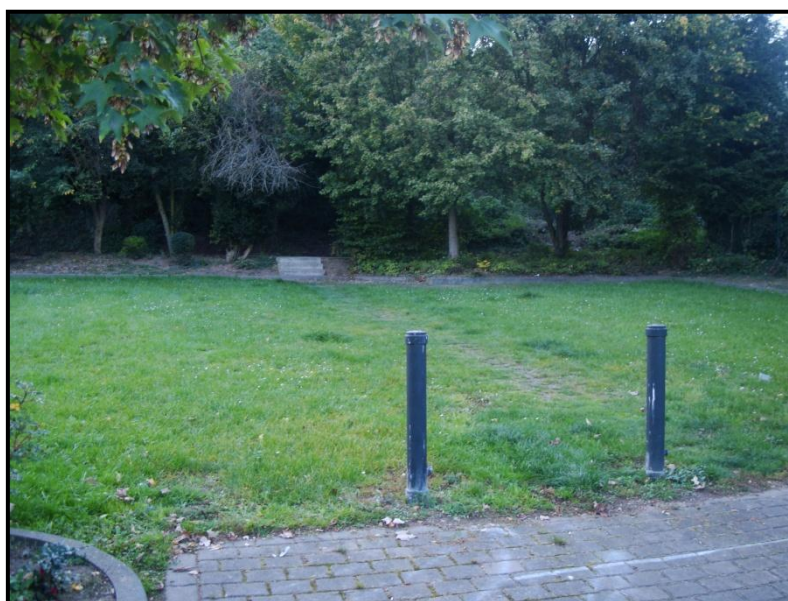
然而，要是代表會爭取歐盟或聯邦補助金額，僅是為了能夠當成是一種可以宣揚之政績，或是投資錯誤，沒有創造預期之收入，因而付出極高之預算額度，那就會導致財務與發展上非常嚴重之後果。Dr. Nolten 也承認，早期有不少鄉鎮就為了爭取歐盟計畫，而致生許多浪費之投資。以參訪 Düren 縣的 Kreuzau 鄉為例，Dr. Nolten 就指出該鄉，申請歐盟補助經費設置了生態透水停車場，結果該鄉平常根本沒有那麼多的停車需求，因此平常都是用欄杆圍起來(圖三)，主要也是因為生態透水停車場容易積水，會把汙泥給帶到路面，增加維護的工作，這樣的結果倘若不是為了申請歐盟之額外補助，本當會依照需求而考慮最有經濟效率的停車空間。因此，這現象和我國申請補助有類似之狀況，只不過德國配合款支出規定十分嚴格，這類支出會導致財務付出極高代價，而有所節制。

表四、2011 年 Hürtgenwald 之預算計畫以支用範疇(Produktbereiche) 分類

	預算收支範疇	2011 年預算	內容
1	內部管理	-1,223,253	政治委員會和治理支出、專案管理、財務管理和會計、人事管理、建築物辦公處所管理、物業管理
2	安全和秩序	-431,416	一般安全和秩序、消防支出、人口事務、婚姻登記、選舉
3	基礎教育	-1,662,574	學校設施(小學及中學)、學校行政費用(學生交通、保健、行政費、費用分攤)
4	文化和科學	-58,110	文化推廣、特定文化機構補助
5	社會服務	-155,549	高齡照護、一般社會行政、難民庇護、社會事務
6	兒童，青年和家庭支援	-387,963	幼兒日托服務、兒童和青年工作
7	衛生服務	-101,607	健康服務
8	體育推廣	-229,451	提供和經營體育設施、游泳池、推廣體

			育
9	空間規劃和發展	-71,683	空間規劃計畫、發展計畫
10	建設和住房	-1,884	建築規範、住宅推廣、保護和維護費、 住屋諮詢費用
11	供應和處置	630,986	廢物管理、排水及污水收集系統
12	路面、公共設施及交通	-1,315,219	公共交通區域之維護、路燈及設施
13	自然和風景保護	-362,052	公共區域和景觀(公園綠地、自然風景)、 森林和林業、水和水路、公墓
14	環境保護	-6,617	環境管理、補償和置換土地
15	商業和旅遊	-138,718	經濟發展、觀光推廣、公司投資
16	一般財務	2,076,121	北威邦補助、Düren 縣補助及稅收收入
17	基金補助	4,248	Helene Künster 基金收入
	合計	-3,434,739	

資料來源：修正於 Entwurf Haushaltplan 2011 Produktplan，2011。



圖三、Düren 縣的 Kreuzau 鎮申請歐盟補助之透水停車場

與 Dr. Nolten 溝通過程中，可以發現其對於地方政府預算之重視，畢竟，談及德國地方發展，自主掌握財源是相當重要之事，對於預算審查及支用責任也相對非常關鍵。在有限預算下，如何完成被上級所交辦之任務，同時履行地方政府應盡義務，更重要的是，如何創造更多前述所謂之自願辦理事項，消極以避免人口或家戶因設施之不便而離去，積極則吸引更多年輕住戶來居住，對任一個地方政府來說，均是念茲在茲，且必須審慎考量之課題。

也可以發現市鄉鎮之預算計畫內容當中，是看不到所謂「農村發展」範疇，主要原因在於這些鄉鎮存在之目標及職能，就是讓當地居民得以安居樂業，所以義務辦理任務例如社會安全、教育、體育推廣、交通等，也就等於是在發展當地，要看到所謂之農村發展，就必須向上檢視邦及聯邦之政策。

五、德國地方自治之趨勢(地方政府之新治理模式)

當前德國地方自治之現況，公民直接參與自治事務增加是一個明顯之趨勢，其呈現在公民倡議(Bürgerbegehren)及公民投票(Bürgerentscheid)之使用上。而地方行政單位之主導能力越來越重，也是一個重要的趨勢，展現在企圖心很強之地方市長或議會，往往會展現出與以往所不同的治理新貌，讓地方的發展有更多新的出路。

然而，因應社會及地方治理需求越來越多元，許多事務必須由地方政府執行更為適宜，因此，也導致越來越多聯邦或邦政府所訂定之法律，都交由地方政府推動(委辦事項)，雖然，基本法規定法定委辦事項所增加支出，應該由聯邦或邦政府依比例分攤預算，然而，近來卻鮮少給予符合比例之推動經費，進而壓縮了地方自願辦理事項之空間。

同時，由於許多業務由個別地方政府辦理，恐怕也不易達到經濟上之效率，因此，越來越多市鄉鎮政府，逐漸組成聯合行政組織，將許多事務共同由聯合行政組織辦理，例如垃圾清理或學校等。

由於德國政府受經濟衰退影響，加上東西德合併後，加重地方政府財政之壓力，使得公共服務資源變得捉襟見肘，加上 1999 年後，德國加入歐盟，經濟狀況與社會問題變得更為複雜。環境變化也使得民眾不得不重新思考地方政府之角色，導致德國地方政府公共服務走上了變革之道路。

面對預算不足，導致公共服務品質下降之窘況，民眾普遍關注應使公部門內部結構更為合理，尤其是減少公共部門人員數量，社會公共服務開支也應當節約並制度化監控，以達到服務供給之經濟效率。

德國 1990 年代後由社會黨提出新治理改革模式(詳表五)，改變傳統官僚制層級結構，增強各級公共組織應變能力，遵循積極政府理念，強調政府應該發揮其服務能力，以便在公共治理中增加彈性和效率。

本次研習 Dr. Nolten 十分強調德國為了因應新公共治理趨勢，於近年開始推行新預算計畫編列方式，最早試行新預算制度(Neues Kommunales Finanzmanagement) 是北威邦，也強調 2012 起各邦將會採用新預算工具，採用複式簿記法，將政府部門投資與支出整體考量，不像過去只單純記載收支，無法反映出真實之財政狀況，包含資產及負債之呈現及流向，因此，新預算制度將有助於瞭解整體政府資源之狀況，突顯行政作為之目標與成果，讓公民和政治人物

可以理解預算之目標，精簡行政資源及發揮更多政策之彈性等優點。

表五、德國新公共治理與傳統政府思維之不同

傳統思維：把事情做正確	新的思維：做正確的事情
依法行政	需求回應
程序導向.	依狀況調整.
支出導向	目標導向
資源/輸入導向.	顧客/結果導向
供給導向.	需求導向
預算導向.	獲利導向
宮庭式會計	複式簿記
自辦為主	委外辦理
授權為主	個人特性
部門、業務導向	成本、獲利、投資導向
個人工時	團隊合作
年資導向	績效導向
僵化	彈性

資料來源：本研究提供。

六、地方政府之操作案例

德國為歐盟國家之一，因此，除了農村發展之事務有共同農業政策(Common Agricultural Policy, CAP)下所專責統籌之政策指導外，還有許多相關的鄉村發展事務，會受到歐盟相關規範之影響，例如攸關空間發展策略之主要規劃文件乃是歐洲委員會(European Commission)(1999)所出版之「歐洲空間發展展望」(European Spatial Development Perspective, ESDP)規劃歐盟重要城市網絡及區域整體發展概念之政策指導文件，就會影響到不同農村社區之發展方向。

同樣的，由於歐洲大型河流或流域經常橫跨許多國家，因此歐盟也規範跨區域之水政策(Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000- establishing a framework for community action in the field of water supply)，這對於地方發展事務會有一定之引導效果，並造成部分發展限制，由於Dr. Nolten 為地方議員之便，也就安排參加這個與農村發展有關之公聽會議，由於北威邦政府依照上述規定必須在 2027 年提出該地區之河川集水區管理計畫(River basin management plan)，但目前邦政府所制定之集水區管理計畫，不符合當地區域之共同利益，因此，邦政府願意給地方政府機會，提出自己區域之管理計畫，也就是因為這樣，Düren 縣週遭幾個區域就聯合起來，準備提出自己版本之發展計畫，希望能夠讓邦政府改變原來之計畫內容。

因此，Düren 縣委託當地水資源協會(Water association)研究可行之規劃案，

為了讓邦政府更接納計畫，Dr. Nolten 提到規劃過程必須有更多在地團體之參與，因此，邀請當地各相關利益團體來參加座談會(workshop)，本次參加座談會已是第二次座談，乃針對前一次座談會之各方意見進行修正後討論。

參加當地會議可以發現，參與會議之團體容納了各方利害關係人，包括環境保護協會、自然保育協會、當地企業代表及地方政府代表等，很重要的觀察是，企業代表這一部分，被指派參加之人員均是由律師代表，顯然對於這類發展計畫，地方企業十分重視，經徵詢 Dr. Nolten 的意見，何以現場不見地方居民出席，其表示這類涉及專業規劃之座談會，乃是通知地方各相關團體，也會通知地方政府，雖然座談會是公開的，然而，一般居民對這類規劃不見得有興趣，也不大容易了解規劃內容。

德國地方座談會並沒有大陣仗或是很明顯的衝突，不管規劃單位和參與團體在溝通上非常理性，最重要的是這個基礎規劃就需要兩年之時間，所提出之規劃圖已經非常細緻(如圖四)，包含各種河段之處理原則及方式，幾乎都已經展現在圖面上，讓與會者很容易溝通。環保團體和企業代表也不會有明顯叫囂現象，不過，各參與團體都很盡責發言，適度表示反對或支持之意見(如圖五)。



圖四、受委託單位規劃之水資源利用規劃圖



圖五、各界代表參與攸關地方發展的水資源計畫

七、社區居民的參與

國內對於農村社區參與之定義，主要以社區總體營造之角度來看待參與，將社區參與著眼於居民之參與發想、討論、規劃、提出計畫，乃至於執行計畫等，這是國內推動農村發展之風潮，確實也讓農村居民獲得自覺的力量。

然而，德國農村發展之社區居民參與則架構於民主制度上，與地方自治有極高的關聯性，其居民參與架構於以下幾個做法，包括：(1)地方選舉的投票權；(2)公民參與（例如，建築法§ 3）；(3)居民會議；(4)居民問答時間；(5)建議與投訴；(6)居民要求(residents request)；(7)請願；(8)公投；(9)參與市鄉鎮代表諮詢會議或論壇；(10)政黨合作；(11)擔任市鄉鎮代表參與；(12)以專家身分參與市政運作。

從這個角度來看，所謂由下而上這個操作精神，是很緊密與地方民主制度運作之基礎結合。以德國自治架構來看，不管農村居民以甚麼方式參與社區發展事務，最後都會整合到地方政府之運作，只有地方政府才是一個政策推動執行之合格載體，必須要有能力管理預算之執行，並且協調整合各種政策工具之使用。

論及所謂「由下而上」的方式，國內與德國運作之主體差異很大，因此，雖然研究顯示由下而上參與之重要性，但是經詢問 Dr. Nolten 對德國當地之觀察，農村地區之居民參與，是長久存在於地方的網絡關係，市鄉鎮政府之積極性則是關鍵，以政策或計畫層面來說，各個地方皆有其參與公共事務之模式，如何讓居

民合適地參與地方公共事務，自有其各自的邏輯。

積極的市鄉鎮政府會將居民參與發展當成重要任務，並針對行政團隊或居民進行培訓，並且在各種政策設計參與機制給不同地區行動者，居民參與和支持可以作為其政治上之基礎；而消極市鄉鎮之不作為，則會被拿來與優良之鄉鎮做比較，透過民主制度讓壓力回饋到消極之鄉鎮，甚至於會有候選人以此為名義來競選，這樣的壓力會讓德國之地方發展，逐漸朝向良性競爭之典型。

因此，對於促進地方居民參與之議題，勿寧說展現在政治參與上，更具體表現在參與地方事務上，例如擔任地方之消防員以及參與節慶活動，這部分之參與程度十分熱衷，很多小鄉鎮對於地方慶典之舉辦，居民都會視為大事情來看待，鄉鎮市政府也會特別投注於這類的活動，特別是在地方政府財政吃緊下，也會撥出經費來支持該類活動，讓地方居民感受到地方政府對於地方事務之重視。

伍、德國鄉村發展政策

一、歐盟、聯邦及邦層級農村發展政策之關係

德國隸屬歐盟決策體系一環，且德國為聯邦國家，各邦政府擁有決策上一定權限，因此，歐盟、德國聯邦政府、邦政府三者間形成超國家、國家、次國家之多層級治理樣貌。

德國聯邦政府一方面要遵循歐盟層級之發展策略，另外一方面也必須尊重邦自治權力。在鄉村發展範疇方面，歐盟層級之政策即是共同農業政策（Common Agricultural Policy，CAP）下第二支柱(Second Pillar)之鄉村發展政策，這個政策在歐盟層級是2005年9月20日公佈第1698/2005號歐盟部長會議法規「鄉村發展法規」(EC No 1698/2005 Council Regulation on support for rural development by the new European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD)，詳如附件一。根據該項法規之第九條第二項，歐盟必須訂定歐體之策略性指導方針，其指導方針為2006年2月20日歐盟理事會決議—歐盟鄉村發展策略綱領(EC No 144/2006 Strategic Guidelines for Rural Development)，詳如附件二。

歐盟之鄉村發展政策如歐洲議會規範(EC)No 1698/2005的陳述，特徵在於「持續及改變」：持續提供選單式發展措施做為各會員國之選擇，並且整合鄉村發展計畫，以促使他們獲得社會之財務支援。藉由策略內容以促進鄉村地區之永續發展。未來鄉村發展政策之目標鎖定於三個主軸政策目標：

主軸一：促進農業與林業部門的競爭力

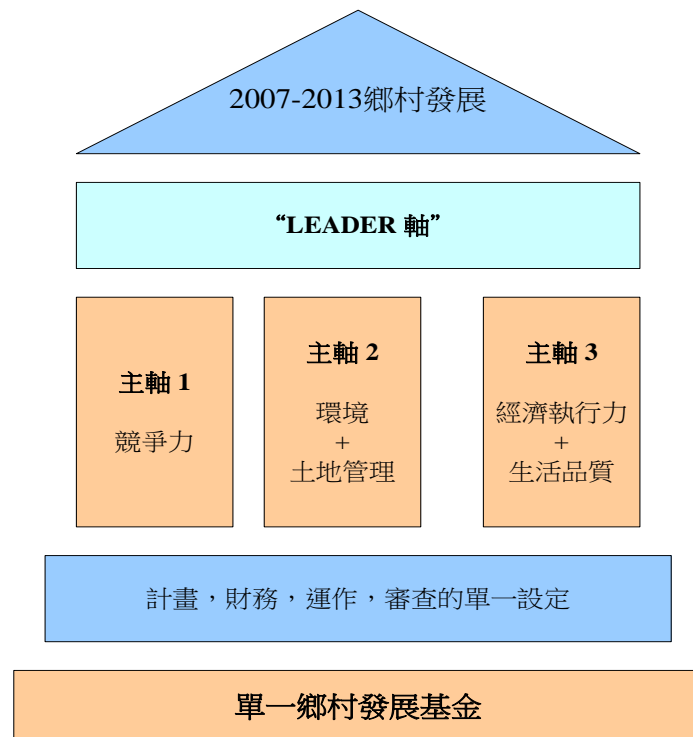
主軸二：改善自然環境與鄉村環境

主軸三：鄉村地區的生活品質與鄉村經濟的多樣化。

第四軸，即「LEADER」軸，則用於整合其他三個主軸之運作。對於每個主軸的最小資金，在計畫中被要求擔保應具有某種程度之均衡(主軸一為 10%，主軸二為 1.25%，主軸三為 10%及 Leader 軸為 5%，新的會員國將保有 2.5%)，如圖六所示。各會員國可以在該架構之下，選擇適合各會員國國內之政策工具，組合成國家或區域之計畫，以達到歐盟的目標，繼而創造最高的價值方案。

此方法允許歐盟共同資金針對鄉村發展之三大政策主軸為優先次序，保留給各會員國和區域層次對於部門範疇和國土範疇之充分彈性。

各會員國必須依照鄉村發展法規(EC No 1698/2005)第 11 條提出各會員國之國家級策略性計畫，其中要指出 EAFRD 的優先行動，以及各國關注的歐體策略性指導方針、特別的目標、EAFRD 會帶來的影響和其他財務經費的資源。此外，國家級的策略性計畫應確保歐體對鄉村發展之援助，與歐體策略性指導方針具有一貫性，並有秩序安排歐體、國家與區域之優先順序，應在各國之鄉村發展方案中被實施。



圖六、歐盟鄉村發展政策之架構圖

德國為一聯邦國家，各區域主要由邦政府治理，邦政府於其統治領域中各自擁有立法與行政權，德國聯邦與邦層級的任務區分十分清楚，屬於聯邦的任務如外交、國防、貨幣政策、國籍、電信及郵政等；文化、內部安全、各邦計畫、都市及鄉村空間規劃等則屬於邦政府權責。其中只有兩個任務是屬於聯邦與邦政府間之共同任務 (Joint Task)，主要針對二個範疇：(一) 大學新建與擴建；(二)

改善農業結構與海岸保護共同任務(Gesamtaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Kustenschutzes，以下簡稱 GAK)。

其中第二項 GAK，目前是德國針對歐盟歐洲農業基金(EAFRD) 用於鄉村發展下的框架立法，其實質條文內容不多，邦政府得依其立法目的決定如何實施與其實施內容。GAK 乃聯邦政府基於整體性政策意義與改善整體生活水準於 1969 年制定法律，要求邦政府以改善農業結構與海岸保護為最優先事項，即邦政府除可根據地方特色制定符合策略綱領精神之鄉村政策，亦須完成鄉村發展共同任務，共同任務總經費支出比例為邦支出 60%，國家支出 40%，GAK 內也規範金融措施之來源，作為法定財源之依據。

換言之，德國聯邦政府在歐體之規範下，將國內現有政策予以整合調整，並安排以 GAK 框架做為國內之法源架構，各邦則在架構底下安排各邦之經費及措施，各邦內之申請程序或是補助額度雖有不同，但有一些德國過去成功之措施或作為，卻大同小異被保留在各邦之措施當中，例如聚落更新、整合性農村發展、土地重劃等。

二、德國對於鄉村地區空間之概念

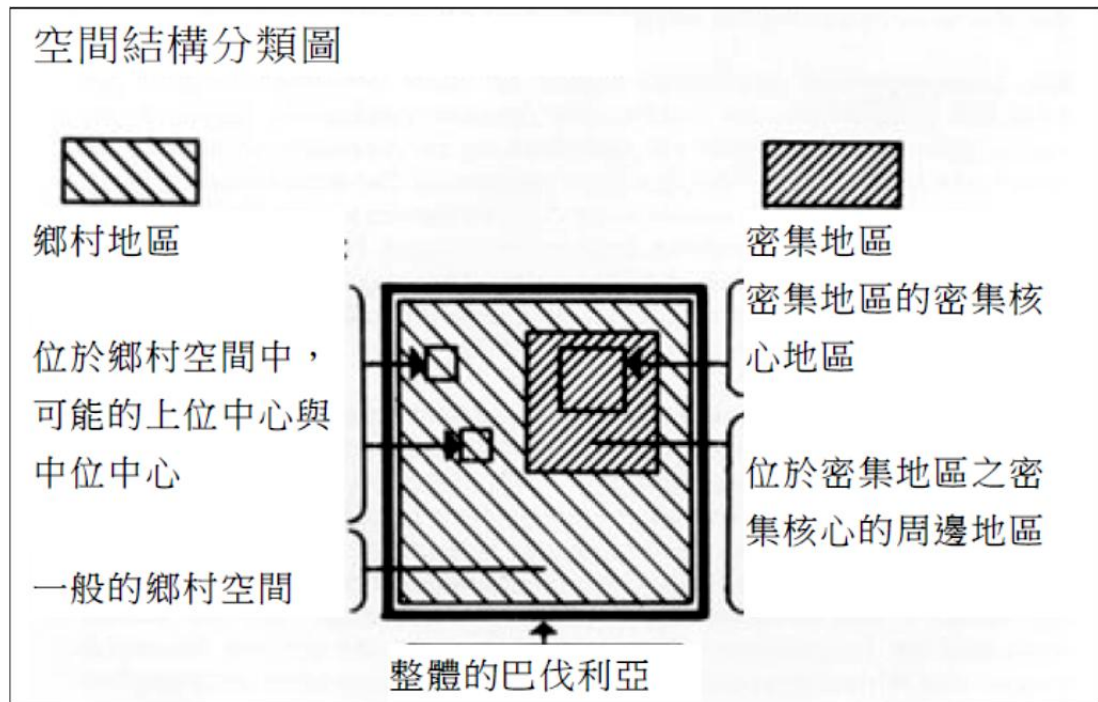
為了解德國政策之設計概念，則必須先清楚德國對於鄉村地區之定義，德國政府約在 1960 年代開始進行國土空間整體規劃，由於聯邦基本法中並未明定聯邦政府具有聯邦空間秩序與各邦空間規劃事務之職權，所以德國聯邦政府與各邦在 1967 年簽署了一項行政協定，以空間秩序部長會議做為協調聯邦空間秩序與各邦空間規劃的聯邦層級諮詢機關。

根據吳勁毅(2011)文中提及，空間秩序部長會議旋即在 1968 年 2 月之第三次會議，做成了空間秩序第一個決議，其定義空間規劃之中心地以及發展密集地區。中心地之概念來自於 Walter Christaller 1933 年提出的中地理論(Central place theory)，而空間秩序部長會議明確定義了中心地為「在社會、文化與經濟之基礎建設有一定的供給能力」，並進一步區分為上中下三個層級，其主要差別在基礎建設之強度不同。而所謂的發展密集地區(conurbation, agglomeration area)定義為「一些鄉鎮市其相關依賴關係不可分離之影響區域」，在同年 11 月的第五次會議上，更進一步以 1961 年基準，每平方公里增加超過 1250 個以上非農業的就業機會作為標準，決議了 24 個地區為發展密集地區(例如萊茵魯爾地區、漢堡、司圖加特、慕尼黑等，統一後的柏林市在當時還沒有被列入)。

根據吳勁毅(2011)提到，中心地之分級與確認是各邦之任務，不論何等級之中心地或是發展密集地區，均非以行政疆界界定，而是以實際之中心性因子所在地區界定。空間秩序之中心地與發展密集地區確認後，除去中心地與發展密集地區之空間，當時並未被定義，一直到巴伐利亞邦籌備歷史上第一版本之邦整體發展計畫過程中，先於聯邦被醞釀出來。「在 1970 年初，在討論邦整體發展計畫過

程中，農業部門覺得在空間規劃上似乎未扮演任何角色，至少在邦整體發展圖上之圖例分類中，找不到農業部門職權之專屬領域，於是農業部門提出了『鄉村地區 (rural area)』之空間分類概念，才變成巴伐利亞邦整體空間發展結構圖中之一部分」(詳圖七)。

該定義方式在 1977 年被聯邦空間秩序部長會議正式通過為空間分類之基本類別，成為各邦空間結構圖中相對於密集發展區的基本圖例，並明確指出「鄉村空間是包含了一半人口，占了 3/4 聯邦國土面積的『生活』與『經濟』空間」。



圖七、鄉村地區及密集地區空間示意圖

從空間角度來看鄉村地區，乍看和國內都市計畫區外之非都市土地，夾雜著小鄉村區之現實很接近，但本質上差異卻很大。德國鄉村地區是生活也是經濟活動之空間，並非將其全部視為農業所用，鄉村地區也必須提供不同程度之基礎服務，換句話說，德國正視鄉村地區之居住和經濟活動需求，因此，對於在鄉村地區之中心地，強調也是生活與工作之整體空間，鄉村地區之空間結構發展受到中心地之調控，有別於台灣非都之個案變更，其基礎是維護農耕地景及農地面積不變，並在這個基礎上尋求立地特殊性之發展。

三、2009-2013 年國家級策略計畫

(一)基本概念

國家級策略計畫係連結歐盟鄉村發展策略和德國聯邦政府之鄉村發展政策，歐盟在 2005 年 9 月 20 日所訂定之鄉村發展法規(EC 2005/1986, Promoting rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD)，

該法規提供執行歐洲農業共同基金(CAP)第二支柱之架構，每一個會員國應提交國家級之策略計畫，其中要列出 EAFRD 之優先行動，以及各國關注之歐盟策略性指導方針、特定目標、EAFRD 帶來之影響和其他財務經費資源。

國家級之策略計畫應確保歐盟對鄉村發展的援助係與歐盟策略性指導方針具有一貫性的，並且歐盟、國家與區域的優先順序是依序排列的。國家級的策略性計畫應做為準備 EAFRD 方案時的參考工具。它應在鄉村發展方案中被實施。每一個國家級策略計畫應包含以下：

1. 評估經濟、社會與自然環境的情況，以及評估發展的潛力；
2. 由歐盟與會員國所挑選出來，進行共同行動之策略，須與歐盟策略性指導方針之選擇具有一貫性。
3. 每個主軸下之鄉村發展主題與地域之優先順位，包括主要已定量之目標和適當的監督與評估指示；
4. 列出實施國家級策略性計畫之鄉村發展方案清單，並說明 EAFRD 在每一個方案的分配，包括依據 (EC) 法規第 1290/2005 第 12 條之 2 所提供的金額；
5. 保障可與「共同農業政策工具」、「ERDF (歐洲鄉村發展基金)」、「ESF (經濟社會基金)」、「CF (團結基金)」、「歐盟對漁業支持之工具」、「EIB (歐洲投資銀行)」協調合作之方法；
6. 如果適當，提出一份預算以達到共同目標；
7. 說明用來建立國內鄉村網絡之安排與經費總額。

德國之國家級策略計畫主要著眼於支持農林結構改善、發展及創新以改善農林部門的競爭力，改善環境與鄉村空間，鄉村生活品質與鼓勵鄉村經濟多樣化。德國聯邦政府從 2009 年起 CAP 的第二支柱鄉村發展項下，在鄉村地區之因應氣候變遷、新能源、水資源管理、生物多樣性、結構改善及寬頻網路建構等議題上，特別投注更多之資金。

國家級策略計畫則分析了德國鄉村地區之經濟、結構、環境及社會狀況及發展潛勢，其包含了不同策略之願景與優先順序，包括主要量化目標、監測及評估指標。各邦政府則有責任可以根據其特殊狀況及資源，改善農業結構和沿海地區保護(GAK)，其包含廣泛之鄉村發展結構及基礎設施改善法令基礎，提出實施符合國家級策略計畫方向之行動方案。

德國 2009-2013 之國家級策略計畫包含了 14 個邦所提出來之不同方案，加上聯邦所推動之國家網路單元所組成。該方案考量不同鄉村地區之條件，從偏遠鄉村地區到城市周邊區域，都呈現不同人口組成及經濟現況，考慮方案之財政資源有限，應該要能平衡相互之間之需求，也必須兼顧其他支援之計畫和法律。

(二)主要目標

德國之國家級策略計畫，以實現農村之發展規律，按照歐盟之指導方針，因此特別注重以下主要目標追求：

1. 增強競爭力，創造新的收入機會，從而創造和保護農業和林業的內部和外部之工作。
2. 改善教育程度、技能和創新之潛力。
3. 加強環境、自然和動物之保護和提高產品質量。
4. 通過土地管理，保護和發展文化景觀。
5. 維持和改善在農村地區之生活品質。

(三)鄉村發展之四大主軸投入重點

主軸 1：促進農業與林業部門的競爭力

1. 可採措施

(a) 針對促進知識與改善人力潛能的措施：

- (i) 提供從事農業、食物與林業部門者職業訓練、資訊行動，包括科學知識的傳播與創新行動
- (ii) 建立青年農民
- (iii) 提早退休
- (iv) 運用諮詢服務
- (v) 建立農業管理、救濟與諮詢服務，以及林業諮詢服務

(b) 針對重建及發展物理性潛能與促進創新的措施：

- (i) 農場的現代化
- (ii) 改善森林的經濟價值
- (iii) 增加農產品與林產品的價值
- (iv) 在農食物與林業部門，共同合作以發展新的產品、加工與技術
- (v) 改善和發展與農林業發展改良相關之基礎建設

- (vi) 復原因自然災害而受損的農業生產，引介適當的預防行動
 - (c) 針對改善農業生產與產品品質的措施：
 - (i) 協助農民改採用歐盟法規下所要求的標準
 - (ii) 給予參與食物品質制度的農民支持
 - (iii) 給予生產者團體在資訊與促銷活動上的支持
 - (d) 提供給捷克、愛沙尼亞、塞普勒斯、拉脫維亞、立陶宛、匈牙利、馬耳他、波蘭、斯洛維尼亞和斯洛伐克的過渡性措施：
 - (i) 給予正在進行結構調整的半維生性農場支持
 - (ii) 支持創設生產者團體

2. 策略目標

- (a) 改善農業和林業生產力/盈利
- (b) 改善市場機會和市場結構
- (c) 改善產品質量
- (d) 環境，自然和動物保護
- (e) 沿海和防洪

主軸 2：改善自然環境與鄉村環境：

1. 可採措施

- (a) 針對農地永續利用的措施：
 - (i) 山地區域，補助農民自然不利地之給付
 - (ii) 山地區域之外，補助農民自然不利地之給付
 - (iii) Natura 2000 給付及與 Directive 2000/60/EC 相關之給付
 - (iv) 農業環境給付
 - (v) 動物福利給付
 - (vi) 支持非生產性的投資
- (b) 針對永續利用林地的措施：
 - (i) 農地首次造林
 - (ii) 在農地上首次建立農林業系統
 - (iii) 在非農地上首次造林
 - (iv) Natura 2000 (2000 議程) 之給付
 - (v) 林業環境給付

(vi) 恢復森林潛力及引介預防行動

(vii) 非生產性的投資

2. 策略目標

- (a) 保證/改善自然和保護之棲地多元、確保原生植物和動物物種之生物多樣性
- (b) 避免或減少有害物質之排放量，透過適當的管理措施，保護土壤，水和空氣
- (c) 維持全國性、適地性之永續土地管理
- (d) 擴大環境和物種之多元，尤其畜牧的種類應擴大
- (e) 增加森林之穩定性和自然度

主軸 3：鄉村地區的生活品質與鄉村經濟的多樣化

1. 可採措施

(a) 使鄉村經濟多樣化的措施：

- (i) 朝非農業活動發展多樣化
- (ii) 支持微型商業活動的創造與發展
- (iii) 鼓勵旅遊活動

(b) 改善鄉村地區生活品質的措施：

- (i) 為經濟和鄉村人口的基礎服務
- (ii) 鄉村更新與發展
- (iii) 鄉村襲產的保存與更新
- (c) 為經濟活動者提供訓練與資訊
- (d) 著眼於地方發展策略的準備與執行，進行技術取得和激勵

2. 策略目標

- (a) 保護和創造就業機會和收入
- (b) 維護和改善生活品質和未來前景
- (c) 維修或提供最基本水準之商品和服務
- (d) 保持和可能恢復自然和文化遺產
- (e) 保護和改善農村地區的休閒和娛樂價值

主軸 4：LEADER

1. 可採措施

- (a) 以地區為基礎的地方發展策略，以定義出較佳地的次區域鄉村地域單位
- (b) 地方性的公私部門夥伴關係
- (c) 由下而上的方式，賦予地方行動團體在研擬及執行地方發展策略時有決策的權力
- (d) 多部門的設計和策略執行，基於地方經濟中不同部門的方案與行動者的互動
- (e) 採行創新的方法
- (f) 採行合作性計畫
- (g) 地方夥伴關係的網絡

2. 策略目標

- (a) 增加鄉村地區自發性發展之動機
- (b) 改善區域合作，加強關鍵利害關係人的參與
- (c) 發展和傳遞創新之方法

德國之國家策略計畫對於鄉村發展之四個主軸，各邦所提之行動計畫經費分配如表七。

表七、各邦所提之行動計畫經費分配表

	Schwerpunkt 1	Schwerpunkt 2	Schwerpunkt 3	Schwerpunkt 4	Technische Hilfe	Summe
	%					Mio. €
BW	28,5	58,2	9,4	3,0	0,9	1.908,26
BY	21,0	58,9	15,8	4,0	0,3	3.696,78
BB+BE	37,0	31,9	24,3	4,3	2,5	1.513,37
HH	66,5	15,5	9,4	7,1	1,5	73,09
HE	20,8	44,8	27,3	6,3	0,8	715,44
MV	25,1	28,1	40,2	5,5	1,1	1.285,93
NI+HB	53,1	23,0	18,6	4,3	1,0	2.324,84
NW	26,6	55,9	13,4	3,5	0,6	923,51
RP	40,7	38,2	12,6	6,9	1,6	693,66
SL	15,8	41,2	27,6	13,7	1,7	60,19
SN	22,4	32,8	38,7	4,5	1,6	1.276,00
ST	28,0	28,6	34,8	7,0	1,6	1.400,65
SH	35,2	18,9	32,9	12,7	0,3	849,58
TH	27,5	40,9	26,6	3,8	1,2	1.133,05
NLR	0	0	0	0	100,0	6,83
Summe	30,6	40,6	22,8	4,9	1,1	17.861,16

資料來源：Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 - 2013，2011。

註：BW=Baden-Württemberg, BY=Bayern, BE=Berlin, BB = Brandenburg, HB = Bremen, HH = Hamburg, HE = Hessen, MV = Mecklenburg-Vorpommern, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SL = Saarland, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, SH = Schleswig-Holstein, TH = Thüringen.

陸、發展伙伴關係之鄉村發展策略

一、整合鄉村發展(Integrated rural development)計畫

(一)計畫背景

德國鄉村地區之狀況差異非常大，不管在地景、自然條件、傳統習慣及文化背景等，最重要還是經濟狀況之差異，有些鄉村地區之經濟活力非常強勁，但有些地區則與高失業率及青年人口不斷流失奮戰。

由於不同鄉村地區各有其在地特殊之優劣條件，由於鄉村問題多元，並沒有通用全國的方案，因此，只有在地人最能整合地方之優勢，並發掘未來發展之潛力。這些都必須奠基於在地現有之資源及專業知識，這就是整合鄉村發展計畫之出發點(詳表七)。

整合鄉村發展之核心精神在於政策制定者、政府機關、不同經濟體、居民及科學之間的跨領域合作，共同將地區潛力發揮是能成功改變現狀之基本要件，居民、政府官員、企業、民間組織、主管機關等，每一個角色對鄉村發展都十分重要，區域之問題複雜且多元，惟有跨領域之合作，方可提出有效之解決方案。

整合鄉村發展計畫主要在調和區域內各種文化、利益、經濟及社會問題，透過跨領域之合作，引導出在地智慧及資源潛力，共同讓區域能夠往新階段邁進運轉。

表七、整合鄉村發展計畫之特性

何謂整合鄉村發展?	
區域特性 (Region-specific approach)	重視於整體區域，不以部門為區分
跨部門(Cross-sector approach)	著眼於不同領域政府部門及產業之協同合作
夥伴關係(Partnership approach)	組成夥伴關係，設定並執行聯合計畫

動態調整(Dynamic approach)	實施過程透過行動者網絡，不斷評估及改進
長期性(Long-term approach)	著眼於中長期的發展潛力

資料來源：聯邦消費者保護、糧食及農業部，2005。

(二) 計畫補助沿革

整合鄉村發展計畫是德國重要之政策，由聯邦及邦編列預算支應(申請者亦有部分自籌比例)，歐盟則在 LEADER 計畫下支應地方行動團體(Local Action Group)之運作經費。

早在 2001 年德國聯邦政府於國家永續策略中，即推動所謂“區域活化計畫(REGIONEN AKTIV – Land gestaltet Zukunft)”試辦計畫，挑選 18 個區域做為伙伴關係之示範區；加上也有多個邦政府個別推動屬於自己區內之整合型計畫，這些計畫均顯示透過區域之夥伴關係，資源整合之發展途徑，為解決區域問題之核心。因此，於 2004 年聯邦政府將整合鄉村發展之核心精神，列入聯邦政府之預算框架”改善農業結構與海岸保護(GAK)”下，使得該計畫有聯邦政府正式經費之來源。

整合鄉村發展計畫之補助架構，已將過去德國鄉村發展之幾項政策工具整併於內，包含聚落更新(village renewal)、土地重劃(land consolidation)、農業結構規劃(agricultural structure development planning)等，再加上鄉村發展策略(rural development strategies)及區域管理(regional management)之資助。透過鼓勵提出創新整合鄉村發展策略，過去獨立及個別之補助計畫將會被更有效整合及運作。經費係補助有效之區域管理，透過農業及非農活動之連結，系統性協助開發農民在生產收入外其他收入之機會。除了單獨投資於農業，也有機會投資於非農產業。

(三) 開始鄉村整合發展計畫：整合鄉村發展策略(integrated rural development strategy)

只要在區域內之個人或團體、協會、企業、農林業、政策制定者，覺得所在之區域需要被改變，即是整合鄉村發展計畫啟動之時機。首先，提出整合鄉村發展策略並非剛性不變之計畫，相反的，應保持開放的心態去接受各種發展可能性，提出發展策略初期，最重要的是去了解參與該計畫的每個人，找出最適當之合作方式。

整合鄉村發展策略是區域發展之藍圖，最重要的是地區行動者必須自行去描繪未來之想像，找出自己的模式及願景，並且連結各自未來之目標與實際計畫。開始研擬整合鄉村發展策略前，必先自問該區域在未來 10 年或 20 年是以何種方式存在，而策略本身即是引導如何讓在地力量活用，連結在地不同行動者，進一步確認未來之共同目標。

整合鄉村發展策略之啟動，開始必須要有熱心的個人或團體發起準備工作，透過邀請相關團體代表及居民共同參加，這即是未來伙伴關係之基礎。接下來可以組成推動小組負責統合協調接下來之程序，根據不同議題組成工作小組，確認各面向之優劣勢及發展可能，並且嘗試找尋各部門或單位之合作機會。

許多地區尋求外部專家來協助研擬發展策略，但是外部專家雖然可以提供專業之服務，卻無法取代在地之創意，尤其區域發展之內容、問題、策略及途徑仍然是要由在地行動者提出，外部專家可以協助引導在地行動者發揮創意，並給予鼓勵提出創新之發展構想。

整合鄉村發展策略主要內容如下：

1. 區域位置及範圍

計畫範圍並非一定依循行政區域所劃設，更重要的是所劃設區域是否擁有相關之居民認同、自然條件、經濟連結、共同問題、文化背景及傳統習慣，這些都足以影響共識，當然如果能連結區域內既有之合作聯盟，就更可以達到事半功倍之效果。

2. 描述區域之現況

分析區內現況重要統計數據(例如人口成長、就業資料、環境品質等)，同時必須提出優劣勢分析。

3. 定義明確發展目標與模式

根據不同區域之啟動條件，必須擬訂合宜之操作模式及提出發展策略。可量化目標將使操作模式更實際可行，實際可行之操作模式亦可檢驗達成目標至何種程度。特別是必須指出行動範疇及重點計畫，並描述重點計畫對達成目標之貢獻及行動者對重點計畫之貢獻。

4. 優先執行計畫

發展策略中應該描述優先執行計畫，只需針對最重要及最好之計畫想法提出說明，且計畫應該滿足以下要件：

- 對達到目標有明顯之貢獻
- 要永續且可行
- 能夠盡速達到效果

優先執行計畫最好要能和其他的計畫搭配，避免計畫只是單獨執行結束就沒有後續效應，最重要就是能在補助經費結束後，開始自行支持營運。此外，針對已有共識之執行計畫，最好能夠儘速讓大家看到成果，這樣方能藉以招募更多區

域行動者參加。同樣的，列在優先執行計畫裡之計畫並非一成不變，隨時要能思考以更好之計畫替換。

5. 組織架構

整合鄉村發展策略中務必要有明確組織架構(以組織圖展現)，以作為推動計畫之主體，包含如何參與組織、是否成立新的組織、居民如何參與、區域管理平台之設立、與各級政府的聯結時機與方式等。不管組織架構為何，核心元素就是相互合作之夥伴關係，並且尊重原有在地民選組織、維持創意之獨立性、支持並遵守政府部門及政策制定者之程序。

6. 規劃與財務

整合鄉村發展策略中必須設定計畫被執行之標準，所設定標準務必要和計畫整體目標有連結，唯一能夠避免計畫失敗之方法，就是選擇每一個執行計畫時，能夠透明且公開經過一定標準篩選，以 Lower Saxony 邦 Gifhorn 地區之計畫選定標準為例(詳表八)，計畫一定要滿足第 1~6 個標準，第 7-8 個及第 9~10 個標準群，則各必須被滿足其中一個，顯示挑選優先執行計畫之嚴謹。

整合鄉村發展策略中之優先執行計畫必須包含量化及質化之目標，目標是必要可量測，特別是必須將這些優先執行計畫之贊助單位、參與者、資金計畫、人力資源等列表。

表八、Lower Saxony 邦 Gifhorn 地區的計畫選定標準

1	執行計畫要符合相關規定與模式要求
2	執行計畫之支持者必須以其預算參與計畫
3	執行計畫要符合推廣計畫的經費支用原則
4	由在地行動者設計及執行計畫
5	執行計畫要能促進未來之發展，擴展現有架構及資源(內在資源)
6	即便沒有補助經費後，計畫也要有發展潛力，
7	計畫能促進不同團體之間之合作
8	計畫能夠改善區域之網絡關係(交通路線、基礎設施、生產、資訊)
9	計畫要有前瞻特點或是有示範效果
10	計畫要能有效公眾化

資料來源：聯邦消費者保護、糧食及農業部，2005。

(四)鼓勵參與

1. 增加參與

整合鄉村發展計畫主要在強化地方行動者之重要性及決策職能，「由下而上」之方式更是改變了以往「由上而下」決策思維，然而實務上，由下而上的模式並不代表所有決策都交給地方，問題就會自然解決，其仍然必須要依照歐盟、聯邦及邦之政策架構指導，才能有效控制發展方向，惟有完美將由下而上之推動機制，結合由上而下之政策誘因及支持，方可帶領農村發展邁向成功。

地區一開始就要廣泛招募在地行動者參與，以便強化整合鄉村發展策略在不同面向具有更寬廣之思維，對於地區發展倡議者來說，代表必須持續性去強化居民意識，並招募新參與者。另外，整合鄉村發展之參與架構(participation structures)，與傳統地方及地區發展之架構(地方代表會及議會)不同，更需要確保整合鄉村發展之民主性格，因此，可信賴之參與機制及遊戲規則，是必須被謹慎的保持及維護。

2. 區域夥伴關係

區域夥伴關係是政策制定者、行政單位、主要社會團體及有意願居民所組成之聯盟，為了讓這個聯盟安定且可行，可以採用共同成立區域發展協會之方式。一個有效之推動主體，有助於平衡各團體代表以“推動小組”之方式參與，其任務在於探討與決策達成目標方法及必要實施措施，不同於一般議會，區域夥伴關係成員並非透過選舉而產生，因此必須特別注意以下兩點：

- (1) 所有相關團體都必須被考慮列區域夥伴關係，有些團體會在合作時覺得被忽略，這樣會弱化整個夥伴關係。
- (2) 區域夥伴關係應該要緊密與現有行政架構連結，也必須被政策制定者所接受，當然來自公部門重要夥伴關係成員(市長或議員)，也應在夥伴關係扮演重要之角色。

地區主管機關或區域主管機關等公部門之參與，對於整合鄉村發展來說十分重要，鄉村發展不可能完全忽略區域行政機關原有政策，再者，也不可能完全獨立於原有行政架構外，獨立形成另外一個平行組織。正因如此，也就更需要讓地方行政機關成為夥伴關係。

3. 妥善安排成員參與計畫

原則上區域夥伴參與發展可分為兩個階段，其一為創始階段，也就是招募及確認參與夥伴階段，另外則是執行階段。創始階段著眼於區域優劣勢分析、確認可能的領域、討論具體的想法，並且要建立可行之組織架構；這個階段最重要的里程碑就是完成前述之整合鄉村發展策略。執行階段則是實施整合發展策略中之

具體執行計畫，該階段之參與重點必須確保過程是民主且透明，並且確保區域行動者之利益及觀感都能夠被滿足。

(五)找尋利基：創造並維持雙贏

跨部門及不同行動者合作之核心精神，在於解決傳統以部門導向之經費補助與發展主題，然而要讓區域內不同角色能夠共同合作，必定是要符合大多參與者之目標。因此，清楚將合作利基公開給各個潛在團體，將有助於不同單位更願意參與合作。

為了達到目標，積極探求區域內特定之雙贏條件，並在發展過程或個別執行計畫期間，同時讓數個參與者感受到好處，跨域合作才有成功的機會。一旦有越多參與者獲得成功之經驗，就會有越多潛在團體願意投入合作。

創造雙贏的條件必須從計畫發想開始，一直到執行完竣都要能維持。以南 Steigerwald 區域為例，可能達成雙贏之思維詳如表九。

表九、Steigerwald 地區之雙贏思維

起始點	可能之計畫	潛在的獲益者	備註
<ul style="list-style-type: none"> ● 高水位導致洪水 ● 農民收入降低 ● 區域觀光資源閒置 ● 需要擴大留宿的空間、腳踏車道、餐廳營業時間 	結合防洪措施，發展農業、旅遊及自然保育	<ul style="list-style-type: none"> ● 餐飲業 ● 旅館業 ● 自然保育 ● 觀光 ● 農業 ● 一般民眾 	<ul style="list-style-type: none"> ● 餐廳經營者增加週轉率、過夜旅客增加，生態旅遊也能兼顧環境保育 ● 農民增加新的收入 ● 改善休閒機會及生活品質

資料來源：聯邦消費者保護、糧食及農業部，2005。

(六)推動區域發展：區域管理平台(Regional management)

1. 功能及任務

除了整合鄉村發展策略之外，區域管理平台是另一個推動策略的重要工具。區域管理平台基本上包含所有推動整合鄉村發展工作，區域管理之效力可以由以下兩個面向觀之，其一，改善區域執行能力及競爭力；其二，扮演解決區域特殊發展問題之協調者。這個平台與現有地方主管機關並非競合，相反的，其扮演著政府機關與所有地方行動者之聯絡窗口。

區域管理平台主要係透過整合區域資源及聯絡協調過程，找尋和推動協同合作，可以設置專案辦公室，平台之經理人並非單獨作業，其必須創造區域合作的

機會，並且持續溝通並協調區域內各行動者，換言之，該平台是推動鄉村發展之重要關鍵。

區域管理平台必須確保整個整合鄉村發展過程之推動與節奏，並且提供政府補助及法規之正確資訊，主要任務如下：

- 提供行動建議，並且協助區域行動者決策
- 擔任區內外之聯絡窗口
- 籌辦或減少事件
- 協助解決爭議，引導達到共識
- 按時提交報告
- 招募區域行動者，並使其加入合作網絡
- 尋找資金來源
- 建議計畫行動者，協助爭取補助
- 籌辦推動區域夥伴會議

根據上述區域管理平台之任務，可以知道該平台必須擁有社交、溝通及協調技巧，特別是區域管理平台之工作人員，必須是有高度創造力、判斷力及柔軟度。由於目前這類區域管理人員需求極高，目前德國也有開設專門之訓練課程及加強課程，雖然這類課程要求極高，且十分昂貴，但是這樣也能確保人員之品質及能力，畢竟區域管理平台在鄉村整體發展扮演極為關鍵之角色。

2. 平台架構與組成

並沒有固定方式去經營區域管理平台，有些地方之區域管理平台本身就位於地方政府，這樣的組合有助於管理平台迅速與地方決策連結，同時也可省下設置辦公室之租金和設備，最重要的是可以很密切聯繫彼此，然而這樣之組成也有缺點，即是區域管理平台會失去其自主性，將逐漸失去地區行動者之認同，也可能導致區域管理平台太過官僚化，進而失去應有之溝通協調功能。

以下是六種可能為區域管理平台之型式：

- 公法公司(Public law company)：區域發展特別任務編組或是區域規劃協會
- 公-私合資公司(Private-public company)：有限責任公司(GmbH)或發展公司
- 私人公司(Private company)：有限責任公司(GmbH)或基金會

- 非營利組織(Non-profit-making association)
- 沒有公權力之公營公司(Public company without legal force)：在地工作小組或特別協議
- 非法定自願工作團體：區域論壇、區域大會或工作小組

3. 管理平台之財務來源

一般來說，平台起初是完全(至少部分)依靠政府補款運作，特別是在平台創始階段及整合起步階段，完全沒有任何資源之狀況，政府補助款可用於支應這段艱困之支出。過了這個階段，管理平台應該要找到更多資金來源，以免整個發展過程停滯或無法運作，區域發展工作不能因為沒有補助款，就停止運作，所以務必要確保推動架構，能夠在沒有政府補助款後持續運作，是最重要之事，以下是幾個可能之方式：

- 至少部分運作資金來自區域內協會組織的會費。
- 部分或全部的資金來自地方自治單位。以南 Steigerwald 區域為例，平台部分支出由區域內不同的地方自治機關分攤。
- 資金可來自於收取手續費，例如使用區域專屬的品牌費。

為了維持公部門或私人贊助者持續資助，管理平台應該要清楚且公開展示運作績效，針對目標市場之推動成績極為重要，經營公共關係正是維持區域管理平台之重要關鍵。

(七)溝通及公共關係

公共關係對鄉村發展過程是非常關鍵且長期之任務，公共關係之重要性在於讓鄉村發展過程更加透明化，且可為外界所接受，最重要的是，強化公共關係可以招攬更多之合作夥伴，倘若推動成果能夠有效被公開及宣傳，就可以鼓勵更多行動者加入。可能之目標族群包含區域內之企業、農民、餐飲業、居民、找尋休閒之族群、媒體、協會或俱樂部、鄉鎮市主管機關、政治意見領袖、重要人物、特定機關(例如自然保育主管機關、林業單位)、教育單位、佈道團、資金贊助機構、大學、專業者、其他區域代表等。

對外溝通必須是特定且貼近目標族群，必先檢視下列問題：

- 要以公共關係手段接觸何種目標族群?
- 如何接觸特定目標族群?
- 想要從目標族群獲得甚麼?
- 目標族群想得到甚麼?如何整合兩者?

不同之公共關係手法用於不同的目標團體，例如接觸政策決定者，最好是籌辦遊說會議；媒體及網頁就適用於一般性民眾及閱聽者，詳表十。

表十，公共關係之可行措施

<p style="text-align: center;">平面影像措施</p> <p>折頁 宣導品 海報 展覽 組織圖 影片、投影片 放映會 資訊站 準備案例簡報 網路</p>	<p style="text-align: center;">出版品型式</p> <p>報紙 手冊 準則 業務報告 專業文章 書籍 新聞通信</p>
<p style="text-align: center;">媒體工作</p> <p>新聞稿 新聞論壇 回顧 面試 媒體分配名單</p>	<p style="text-align: center;">事件</p> <p>研討會 大會 小組會議 工作坊 未來會議 開放空間 參訪活動 宴會</p>

資料來源：聯邦消費者保護、糧食及農業部，2005。

(八)財務協助

整合鄉村發展應要逐漸發展壯大，且逐漸找到區內合作夥伴新財源。一般來說，在創始階段最好是能夠接受外界之協助，這些協助可以有很多方式，包含專業上、技術上、乃至於財務上之協助，對鄉村發展過程都是非常重要。

通常鄉村發展過程都起於外界預算補助之刺激，例如來自歐盟之 LEADER+ 計畫、國家級示範計畫，或是區域活化計畫(REGIONAL AKTIV-Land gestaltet Zukunft)都是重要之補助計畫。特別是競賽型計畫可以刺激鄉村地區提出發展策略，建立區域合作夥伴架構，設立區域管理平台辦公室。通常鄉村發展構想及區域管理平台之經費，會根據前述歐盟鄉村發展政策架構下予以補助。

來自政府之補助可以迅速建立起區域合作架構，一旦個別行動者開始團結在一起，潛在的資助計畫會促使許多伙伴加入。然而，補助仍然有其風險，可能

會導致合作架構在補助狀況改變後破裂，太過依賴公部門補助，也會使得合作太過依賴固定之金流。所以，為了確保長期鄉村發展過程能夠穩定，最好能夠逐漸建立起內部自給自足之運作資金，減少外部資金支援。

自 2004 年起，改善農業結構與海岸保護共同任務(GAK)可以補助研擬整合鄉村發展策略最高 75%的預算，條件就是必須採用參與式程序，並且符合且連結現有之區域發展規劃，接受補助單位可以是在地主管機關、在地聯盟或是有公部門加入之相關聯盟行動者。

預算也補助發起、推動及管理鄉村發展過程之區域管理平台，補助可達 70%，但是每年最高 75,000 歐元，最長五年。接受補助單位可以是在地主管機關、在地聯盟或是有公部門加入之相關聯盟行動者。

個別邦政府也會在 GAK 的架構下，制定相關之補助規定，為了不過度依賴政府補助經費，必須隨時注意資金來源之分配，可能的資金來源如下：

- 來自合作夥伴之出資。
- 地方主管機關部分出資。
- 計畫營運收入。
- 區域品牌之認證費。
- 合作策略(透過與現有架構合作，減少支出)
- 捐款。
- 贊助者。

(九) 計畫評估

不斷評估發展方向是否符合原定之目標，是唯一能夠適時做出必要修正之方法。整合鄉村發展工作在有限預算及人力資源下進行，因此，經常性檢覈發展方向十分重要，良好之評估可以避免出現問題，例如計畫失敗、參與不足、居民不信任感等。

評估可以說整合鄉村發展最核心的工作，其呈現多樣的功能，鄉村發展評估之概念架構，詳如表十一。

表十一，鄉村發展評估之概念架構

Who	內部：協調辦公室、行動者/參與者 外部：學院機構、指導員/主管人員
-----	--------------------------------------

How	現狀事件、專家報告、指導、有效性分析、效率評估、限制分析、指標基礎之分析
When	經常性、事前、期中評估
Why	控制達成目標、控制品質、早期警示、最佳化
What	整體過程、過程要素、協調辦公室、網絡、計畫、內容、目標

資料來源：聯邦消費者保護、糧食及農業部，2005。

無論是單獨之執行計畫(計畫評估)或是整個發展過程(流程評估)都必須評估，兩個面向均包含不同主題需要被列入評估，整合鄉村發展可能之評估範圍很多(詳表十二)，例如屬於程序相關之整體過程與區域管理平台之評估，或是屬於計畫相關之個別發展計畫或事件。

表十二，整合鄉村發展可能的評估範圍

評估	參與方式
	單獨事件
	整體程序
	內容
	公共關係
	程序控制
	區域發展計畫
	區域管理平台
	目標

資料來源：聯邦消費者保護、糧食及農業部，2005。

二、創新之先驅計畫

(一) 前瞻農業模式計畫

1. 計畫背景

許多偏遠農村地區都具有經濟，社會和人口之問題，經濟結構衰弱導致缺乏高薪、安全及有品質之工作環境，連帶導致地方政府之稅收不足，這也使得地方政府無法提供具有吸引力的基礎公共設施，導致居民遷居到更具吸引力的地區，特別是年輕及教育程度高的人遠離鄉村地區更為顯著，失業，低收入和貧困的威脅，也將造成中老年生活條件不穩定之惡性循環。

倘若政府部門、企業、社團和民間社會之人才離開農村地區，將會導致創

新能力下降，進而無法吸引技術工作者繼續留在農村，技術工作者短缺意味著企業生產力損失，從而也降低競爭力。另外，地方之行政部門，缺乏人才及資源，也無法提出好的政策，當然也無法為公共和私人創造更多的利益。

這些缺乏吸引力之偏遠鄉村地區，倘若居民開始自我放棄，失去了對生活的希望，居民將被迫離開他們的家或被排除於社會，這將是鄉村發展所不樂見之結果。因此，聯邦糧食、農業和消費者保護部（BMELV）於 2011 年提出「國家的未來-前瞻農業模式」示範計畫，支持農村地區的新想法和創意，解決偏遠農村地區的特殊問題。

2. 計畫簡介

德國在農村發展方面受到各界極高之推崇，境內雖有許多具吸引力且經濟強大之鄉村地區外，但仍有許多偏遠區域，受到經濟環境改變及人口減少之影響，威脅鄉村外圍地區的發展，進而導致長期落後衰敗的命運。特別是未來整體環境變動的挑戰非常迅速，若缺乏有效政策適度引導，未來發展仍然是困難的。

由於跨領域的合作及資源整合是當前農村及區域發展之趨勢，因此，聯邦糧食、農業及消費者保護部作為鄉村地區之主管機關，在 2011 年提出了全新的「國家的未來-前瞻農業模式」示範計畫，希望透過該計畫引導偏遠鄉村地區創新之發展模式，並透過動員及有效引進外部智慧，以企業精神及創新方法發展農村。

「前瞻農業模式」示範計畫嘗試引導農村發展之新辦法，避免加劇空間之不平等。為了打破發展之惡性循環、強化經濟活動和因應人口組成之變化，必須不斷設計新產品和服務方式，開發新技術和應用，並推行更高效之流程和組織形式，計畫之核心價值即在於能創造安全且高薪資水準之鄉村工作。

該示範計畫冀望利用企業家精神和創意思維，並有專家協助理解並引導區域之想法，引進該地區內外合適之合作夥伴，讓地區有機會嘗試新的事物及想法，創造必要之改變氣氛和投資創意，以利掌握未來多樣化的挑戰。

該示範計畫之目標在協助偏遠鄉村地區，促進在地之經濟活動並創造就業機會，計畫由 2011 年的九月起之六個月為資格階段，實際的補助將由 2012 年初到 2014 年底，計畫總經費為 9 百萬歐元。

2. 計畫目標

計畫之總體目標在於透過知識傳遞之方式解決經濟和就業問題，以達成下列目標：

- 推動產品、流程和組織**創新**與新知識的應用
- 創造外部夥伴和鄉村居民之知識交流

- 確保專業和執行人員在商業、管理和整體利益的來源
- 促進家庭生活及工作之平衡，確保職場性別平等
- 促進高齡職工之長期表現和健康
- 測試和導入新的方式，讓企業和商界人士參與農村發展。

該示範計畫將具體落實鄉村地區，確保達到上述目標，以作為可轉移之經驗給類似問題地區。

3. 創新元素

聚焦於偏遠鄉村地區是該示範計畫的重點，以下新的元素將被列入測試：

- 目標下的創新思維：應達成區域、聯邦及邦政府的三方共識，並在區域發展目標概念下，提出可行性之作為，並於計畫期限內能如期完成。
- 吸引新的目標團體：提升鄉村地區企業及從業人員之職能，使其比計畫實施前更健全，並應直接或有系統的將其整合於農村發展政策。
- 創新的財務工具：預算應被用於具有共識目標的區域伙伴，此外，微型貸款也將嘗試給地區之小型及微企業。

示範計畫之區域將積極嘗試這些創新的元素，透過完成示範計畫的測試結果，將提供未來鄉村發展政策的設計。

4. 計畫階段

(1) 資格階段：

計畫由 2011 年九月起的六個月為資格階段，實際補助階段將由 2012 年初到 2014 年底。**資格階段**係根據統計數據以科學方式挑選 17 個偏遠鄉村地區，該階段將協助該區域發展新的思路和工具，建立區域發展能力，特別是具有創業和**革新**精神的人，將被賦予促進其地區發展和營造推動氣氛。資格階段之支援單位，不僅要有能力調解相結合各種利害關係人，也必須引進創新項目之討論，並能協助掌握各種機會走向成功。在此階段，聯邦糧食、農業和消費者保護部將提供每區最多 30,000 歐元之補助。

(2) 競賽最棒的點子：

資格階段結束時，區域行動者將準備包含聯邦糧食、農業和消費者保護部和邦政府之三方的合作協議草案，合約草案應包括地區使命、達成目標的提案、推動組織和預算安排之協議。計畫和構想應該具有可行性，協議之合約草案將提交作為下一階段之競賽。獨立之審查委員會將根據各區域所提出的三方合約為基礎，選出四個示範區域補助經費執行直至 2014 年。即使沒

有被選上的地區，也可以繼續在良好合作基礎下，透過其他資金來源實踐計畫。

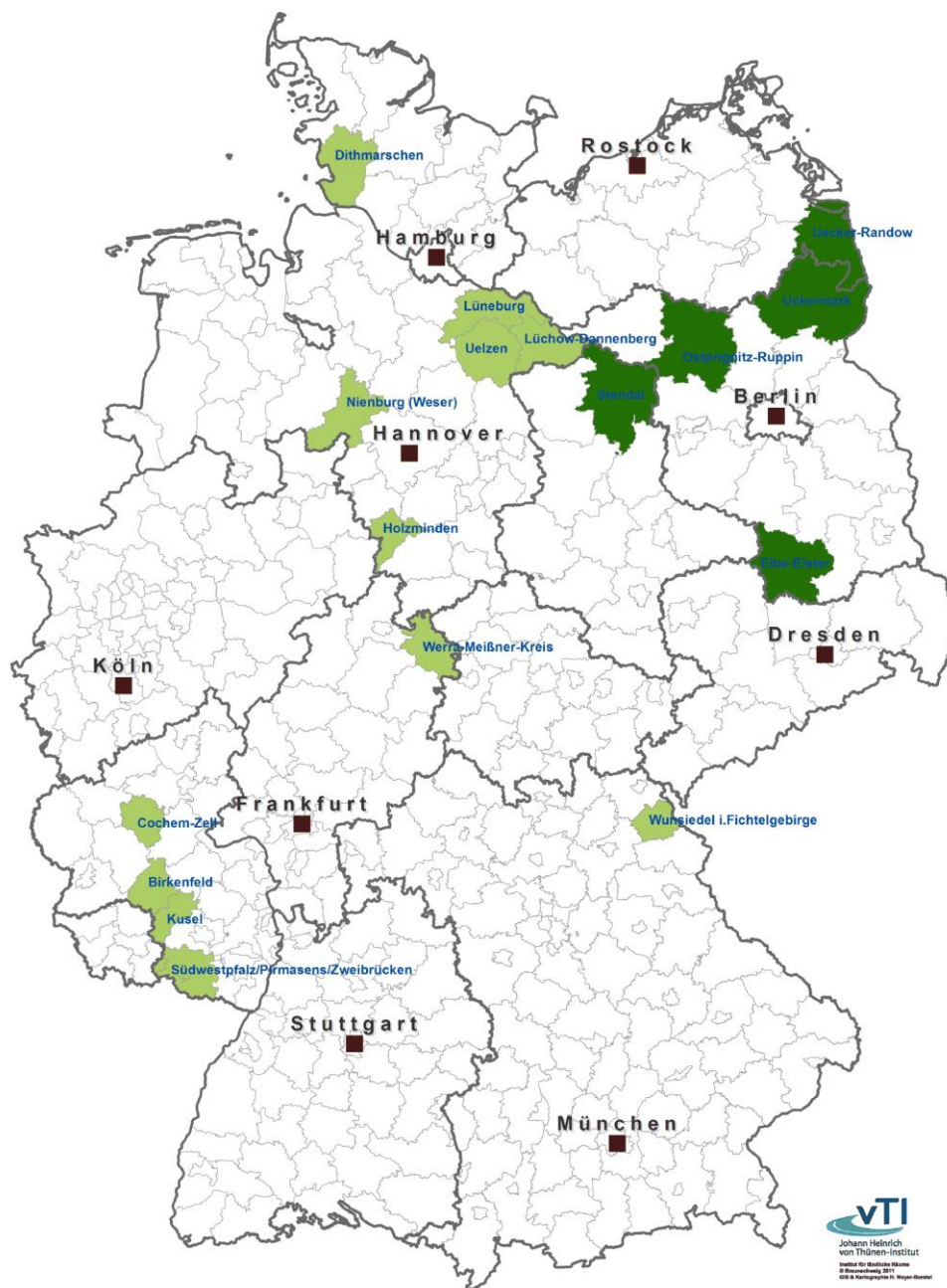
(3) 實施階段：

在**實施階段**中，所選定地區應獨立落實三方協議之合約。區域內之利害關係人將共同建立合作夥伴關係(區域性夥伴組織，也許是既有機構例如縣市、區域發展協會，或是另外成立新的組織，特別是地區和行政區域不完全吻合時)，評估計畫的程序和內容，並確保能取得均衡的預算分配。這些夥伴關係應成立區域發展辦公室，該窗口將負責示範區域之協調和聯繫，包括全國性公共關係工作，優良案例收集、定期會議和地區培訓研討會等。計畫啟動開始一年內，亦將搭配科學性評估，同時也進行相關研究，確認偏遠鄉村地區之問題和可能的解決方案，評估創新之成功要件，並提出促進鄉村發展的可行性措施。

5. 區域選擇

資格階段的 17 個區域是透過統計數據以科學的方式來挑選(詳圖八)，主要是評估該區域經濟及人口結構問題的嚴重性，並委由約翰·海因里希·馮·杜能研究中心 (Johann Heinrich von Thünen Institute) 農村研究所負責評估，主要可分為下列三個面向：

- (1) 社會參與面向：失業率、稅收、住戶收入、住戶成長、輟學率。
- (2) 經濟結構及表現：知識密集的商业服務、在高科技產業的員工數、符合高標準的比例、工業化、過夜數、國內生產總值、員工發展。
- (3) 空間隔離：地區人口成長的潛力、前往區域中心的可及性、到達主要交通要道的可及性。

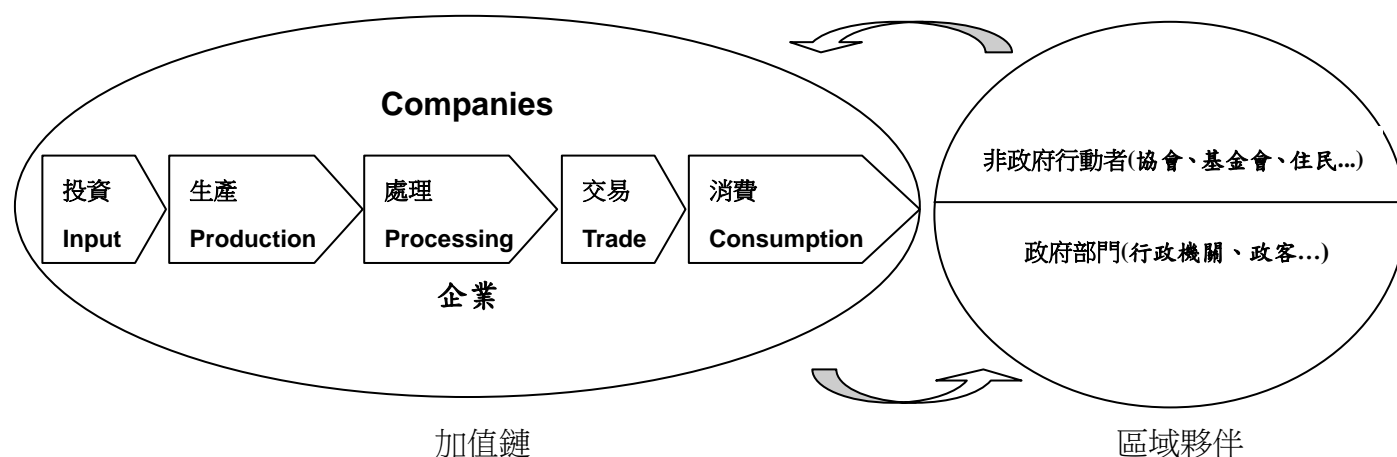


圖八、前瞻農業模式示範計畫資格階段 17 區

6. 好的案例示範：Dübener Heide 區域的合作網絡

由於前瞻農業示範計畫目前尚在資格階段，所以 17 個示範區均處於區內整合及協調階段，然而聯邦糧食、農業及消費者保護部蒐集數個優良案例作為思考的方向，Dübener Heide 區域的合作網絡則是其中之一。Dübener Heide 區位跨 Saxony 邦及 Saxony-Anhalt 邦，這個計畫利用了五個主軸企業的連結，有系統的整合於區域發展過程，並且支持了當地的發展。

當地在區域發展上，面臨資金缺乏、長期性發展困難、對於業務整合沒有概念之問題；在市場上，企業需要提高品質及安全標準、需要創新的產品、服務及品牌。因此，當地採用區域增值合作夥伴概念(RVP = Regional Value Added Partnership，詳圖九)，透過有系統擴大、深入及管理區域價值鏈與網絡，以增加就業機會及提高農村地區價值(Schubert and Bühler，2009)。



圖九、區域增值聯盟示意圖

區域增值合作夥伴是區域增值鏈中的企業之策略聯盟，同時也是各不同行動者之夥伴關係，其中也包含著行政單位、行政機關及居民協會等。區域增值合作夥伴透過提高區域永續價值潛力的方法，讓區內所有的參與者都能受益。這個價值鏈的特色如下：

- 在不損及各單位尊嚴、獨立及主權下，創造經濟及非經濟上之緊密的夥伴合作關係；
- 持續以消費者價值及區域核心能力為導向之創造產品及服務；
- 專業及系統管理合作關係。

在這個合作案例中，最主要就是串連區域的價值鏈，這個合作網絡重組五個價值主軸包含 Heidemagneten (旅遊)、Bestes aus der Dübener Heide(區域行銷)、Naturreich/Erlebnis Wildtier(自然價值/環境教育)、Von Natur aus gesund(健康及旅遊)、Jugend-Abenteuer-Sport(青年休閒及學校旅遊)。這個網絡中之5個企業體系由120家企業組成，進行區域之共同行銷、資訊及知識分享，並且發展新的產品及服務。

(二)人的成就競賽計畫(Menschen und Erfolge)

1. 計畫背景

鄉村地區提供具有吸引力之地方居住、生活、工作和休閒。但人口下降和遷移，導致鄉村地區面臨著巨大的挑戰。聯邦政府意識到問題之嚴重，因此，將以確保鄉村地區共同利益為重要任務。為了替這些地區居民之未來創造機會，2010年聯邦交通、營建與都市發展部發起“農村基礎設施倡議”，其整合聯邦交通、營建與都市發展部各種政策措施，以加強鄉村地區之照顧，並提供新的視角，增加人類之生活品質。

德國聯邦政府認為應建立平等之生活條件為主要目標，此原則適用於都市和農村地區。城市不能沒有一個正常運作之鄉村地區支持，而鄉村良好運作也需要發達之中心城市支援，特別是小型和中型城市是重要之錨點，須確保周遭地區共同之利益，並強化其運作能力。

為了強化人口稀少鄉村地區之機能，並保持其多樣性，必須借重居民之創意和經驗，積極參與並開創新願景，以維護生活品質和促進經濟實力。德國聯邦交通、營建與都市發展部鑒於空間發展傳統規劃方式，已無法因應多變局勢及多元之問題，於是改以實驗性計畫開發在地創意，找出解決問題之可能答案，於2010年提出了人的成就競賽計畫(Menschen und Erfolge)，透過競賽方式尋找對於鄉村地區基礎建設的可能作法，做為未來轉移之典範。

提供具有吸引力之基礎設施，決定了鄉村地區居民之生活品質及經濟力量，2010年首次提出之競賽計畫，就是針對“活化基礎設施”發想，其包含所有公私合作、自願服務或設施之統稱。參賽者可以是個人、各類組織協會，也可以是公家機關，或是各層級之自治團體，參賽者提出的內容必須是已經執行完畢或是正在執行中的計畫。

2. 創意主題

(1) 永續保全技術性與社會性基礎建設

由於人口不斷外移、需求改變與成本之因素，造成鄉村地區居民越來越少，因此，社會與技術面基礎建設要有新觀念與作為。例如新電信技術、更有效與環境友善之能源供給方式、不受限於汽車之交通系統、具吸引力之教育、孩童托育照護服務、優良醫療網絡或是老人獨立住宅設備等，這些對於鄉村地區日常生活貼近之措施。

可能的做法有：沼氣發電設備提供周圍鄰近能源與暖氣、非中心地區提供各種年齡層全年度課程之學校組織、Call bus系統(偏遠地區排定班表，事前預約即按表發車之公車系統)。

(2) 發展創新的經濟吸引力

未來鄉村地區生活決定於其經濟發展狀況，鄉村地區人口密度較低，許多服務業該怎麼經營？對於觀光、農業與手工業領域之基礎建設又如何

能符合時代的改變？老舊農業設施之再利用，可用於維護鄉村結構，同樣的，針對就業整合、職能不足與專業人力缺口之創新設施也同樣重要。

可能的做法有：與私人和公共服務結合之村莊商店、透過自願施作泛舟停泊站、農業使用空屋進行多功能的再利用。

(3)讓鄉村地區的共同生活能夠更好

在小城鎮與村落之住民，通常呈現比大都市更熱絡和活躍之互動關係。為了能夠維繫人與人互動之品質，需要提供更適當之公共設施給民眾，例如運動、文化、休閒、生活與社會交流、溝通以及資訊交流等。提供解決特定問題、促進不同群體和跨世代整合為導向之設施，也必須用於鄉村地區共同生活之所需。除此，新住宅形式或是能夠滿足鄉村特殊生活型式之設施，也都有助於面對人口變動之問題。

可能的做法有：改建學校、企業或是其他建築物作為協會組織或是舉辦共同活動之用、跨世代共同居住計畫、跨鄉鎮使用運動與休閒設施。

(4)強化農耕地景與鄉村的建築文化

不應低估區域典型農耕地景與建築形式之貢獻，其保有文化遺產、刻畫呈現鄉村地景風貌，同時也強化觀光發展。為促進環境資源保護，對於維繫弱化聚落，發展休廢耕土地與閒置建築物之再利用方式，是最好的解決之道，因此，必須透過大量居民共同參與和努力，方可維繫歷史建築與文化價值。

可能性的做法：聚落核心地區空屋，以義務與榮譽制方式進行整建、以符合歷史建築標準進行具歷史性基礎建設之再利用，例如作為再生能源設施。

3. 優勝案例：

(1) Emsdetten 地區（北威邦）：Emsdetten-Saerbeck 之 Bürgerbus 運輸

Bürgerbus 運輸系統現在有 90 個主動(active)和 80 個被動(passive)會員，大量志工司機定期接受培訓及服勤。Bürgerbus 主要是運行在 Emsdetten 及 Saerbeck 兩個區域間之重要據點，例如市政廳、醫院、老人中心、體育和休閒設施等。並且與 RVM Regionalverkehr Münsterland 公司配合，改善了交通網絡，使兩條巴士路線可以提供居民大眾運輸替選方案(詳圖十)，並整合各種不同之交通方案。

該計畫主要是讓社區居民可以自願且免費前往公共區域，自願參與的人提供其空閒時間，主要是希望提供給缺乏移動能力的居民更多選擇，該計畫有三個主軸：

- Emsdetten 及 Saerbeck 兩個社區合作，並獲得兩個社區之議會支持。
- RVM Regionalverkehr Münsterland 公司在客運法下與協會合作。
- 成立協會專門管理及營運巴士路線，以確保維持低廉之成本。

計畫起於 2004 年，當時探討共同參與議題時，就提到公共交通是 Emsdetten 地區最大的問題，該地區過去在晚間是沒有提供任何大眾交通工具，即便在週末選擇性也很少，因此，才會發起這個 Bürgerbus 運輸初步系統，主要即是希望能夠讓一般人輕易走向外部。



圖十、Emsdetten-Saerbeck 之 Bürgerbus 運輸系統

(2) St. Märgen 地區(巴登-符騰堡邦)：金冠咖啡館(Café Goldene Krone)

結合了農村地區女性勞動市場之創新方式，促成了金冠咖啡館之成立，該咖啡廳提供了 24 個兼職工作給當地農村婦女，並且協調雇員之間個別問題，以維持其可以服務且提供烹飪專業。

咖啡廳利用當地之舊建築為空間(詳圖十一)，也開創當地成為一個主要景點。這個建築物建於 1753 年，由於維護費非常昂貴，為了讓這間歷史建築可以被保存，因此，以此為根據地營造了金冠咖啡廳，同時也是當地的聚會中心，讓社區的人來到這裡像是自家的客廳一樣舒適。

除了咖啡廳是由當地 24 位兼職婦女來服務，除了餐廳之外，商店也販

賣自製甜酒，白蘭地，蜂蜜，有機雞蛋，麵食，天然化妝品，書籍，小禮品，明信片和大量的天然草藥，產品及食材均採用該地區農場所生產的材料。透過這個做法，創造新的就業機會、增加農產之銷售、維護歷史建築之三贏架構。

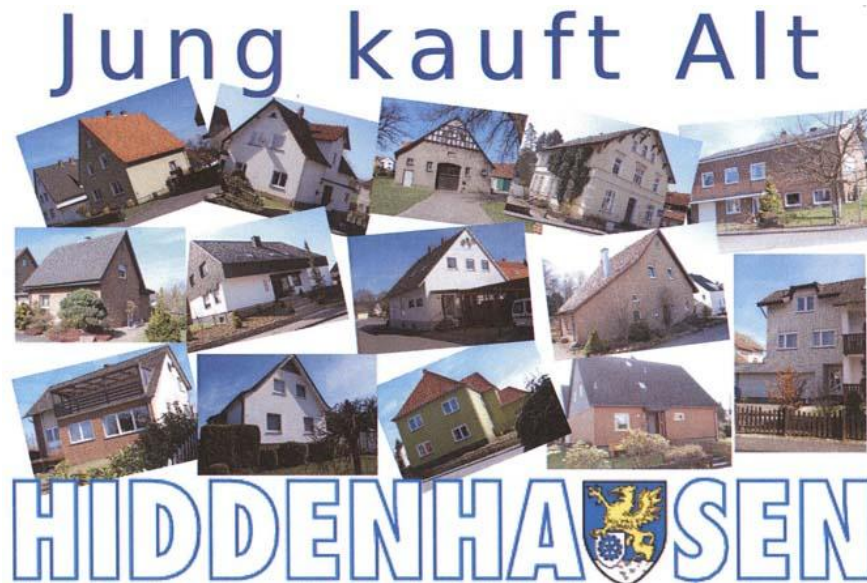


圖十一、歷史建物再利用之金冠咖啡廳

(3) Hiddenhausen 地區 (北威邦)：年輕人入住舊宅計畫(Jung kauft alt)

Hiddenhausen 地區為了要能夠減少人口外移問題，並且促進區內就有建築之再利用，以地方政府角度評估並收購社區內無人居住之舊建築物。透過公部門義務處理這個議題，解決買賣資訊不對稱之問題，主動評估和收購既有舊建築物，對賣家來說可以有更透明之價格。

收購後建築物主要提供給年輕家庭購買(詳圖十二)，分六年給付每戶最高 9,000 歐元之補助，除此之外，也鼓勵對於老舊建築之利用創意，最高補助 1,500 歐元。透過這樣的操作方式，Hiddenhausen 在 2010 年移入人口開始大於流出人口。



圖十二、年輕人入住舊宅計畫(Jung kauft alt)

4. 新的競賽主題

2012 年新的一輪的競賽已經開始，目前所設定之主題是「移動的農村」，同樣也分成三大主題，希望各區域能夠提出創意及構想來達成，主題如下：

(1) 更多選擇的交通運輸

不管是搭乘鐵路、汽車、自行車或船，不管是私人或大眾交通工具，都必須符合在地之需求，而且也要使用者有能力負擔，這往往不是一個“非此即彼”之議題，該主題希望提供不同組合之交通運輸方式，確保地區有更多之選擇。

可能的做法有：大眾運輸服務(例如巴士或區域鐵路)、私營或社區為基礎之配套交通、自行車之應用、電動車應用、私車共乘、區域旅遊優惠。

(2)發展獨立的移動性(mobility)

交通運輸不是僅依靠是否有提供巴士、汽車或鐵路，移動性是架構在智慧之基礎設施。它不僅只是思考公路，鐵路或水路，同時也與正確資訊和輕易可及性有關，不僅對需要交通運輸者，同時也對那些提供移動性和協調者解決之道。

可能的做法有：確保及發展交通運輸基礎設施以維持一定移動性、交通諮詢、透過科技及創意達成無縫移動鍊、創造可及性。

(3)廣義的路及減少事故

確保移動性很重要，可以同時將人、商品或服務併同思考，例如顧客取得商品，或商品送達客戶端；移動性也可以轉換到虛擬空間，例如網路應用。為了減少交通事故，最好能盡量將遠處的功能或商品，均能在當地就取得，即可減少長途跋涉去購買商品或上學。希望能發展整合性的方法去解決。

可能的做法有：透過在地消費或服務，達到消費者保護(零售、健康照護、行政主管)、創造在地供應之架構、數位網路應用及溝通技術、電子商務、電子政府。

柒、結論與心得

本次研習投入最多時間者，即在於深究農村發展之核心角色，在出發前往德國之前，諸多研究著重於由下而上之概念，同時也受到國內推動總體營造及農村再生之想像，認為由下而上之主體，應該為農村社區在地組織，其本身係為一群自發性之在地居民所組成。筆者帶這樣的觀點前往德國進行研究，然而，研習之始第一週，在與波昂大學糧食及資源經濟研究中心 Dr. Nolten 探討德國地方自治之議題時，方知原訂之研究假設有所偏誤，雖然如此，修正原有研究假設，乃求得正確之研究命題，為本次研習重要之收穫之一。

此次研習有賴 Dr. Nolten 之不斷解說，並協助蒐集許多文獻資料，使得本次研習亦能順利獲得出發前欲研究之議題相關之線索，也引導出更多精采而有趣之議題，由於研習之內容涵蓋甚廣，不易一一詳述，茲嘗試將重點整理如下，可提供國內推動農村再生之參考：

一、基層地方主管機關之角色關鍵：提供具吸引力之基礎生活條件

德國地方自治歷史悠久，對於地方自主之發展也有一定之歷史脈絡，因此，基層之地方主管機關：市鄉鎮公所，即代表著農村發展最重要之角色。因為，當筆者詢問德國之各層級政府單位或學者專家，關於農村發展這個議題，字面上並沒有列於地方主管機關之義務辦理事項，然而，所有答案均指向所謂之農村發展，就是提供給在地居民良好之交通設施、托育服務、安全生活、運動場所等基本需求。

因此，地方主管機關莫不兢兢業業思索，如何提供更好之生活品質給當地居民，特別是住民數量又牽涉到基層主管機關所能分配之稅收，從地方自治單位之預算計畫來看，絕大部分也都是義務支出，彈性空間並不大，必須靠各自治機關去創造，所以基層主管機關考慮所提供之基礎設施或福利制度，都必須審慎評估投資之效果，好的經營換得住戶人口增加，然後稅收得以增加，而預算寬鬆就可設置更好設施之良性循環；相對的，錯誤的經營或錯誤之決策或投資，可能就會導致未來數十年財務上僵化和還債之惡性循環。

加上地方行政單位擁有多項專屬自治權，包含人事權、組織權、計畫權、自治規章權、財政權、執行權及領域權，這些權力讓地方政府完全主宰地方發展之方向，即使是中央或上級主管機關也無法左右。此外，德國地方主管機關也是聯邦或邦政府政策最基層之載體，換言之，吾人所熟知之土地重劃、聚落更新或是土地使用計畫等，運作之主體都是地方主管機關，其握有許多影響農村發展的政策工具，顯示出德國地方政府之強勢與重要性。

我國目前推動農村再生或鄉村發展業務，特別針對農村發展地方之運作主體來看，與德國之操作方式完全不同。由於長期對於鄉鎮公所之效能沒有信心，又擔心地方寡頭和利益交換之惡質文化影響農村自主發展，因此，我國在推動農村再生政策來說，基本上是刻意避開以鄉鎮公所為操作主體，而改以關切自身更甚之在地組織(例如社區發展協會、產業促進會、基層農會..)為推動主體，當然，國內長期社區總體營造的薰陶，也培訓了許多非常積極之社區團體，這些地方組織也確實展現出非凡的成效，但有許多需要鄉鎮公所公權力配合之措施，如果地方政府願意配合，當然沒問題，但倘若地方政府完全置身於農村再生之外，這樣的發展就會顯得處處受制。

筆者認為，兩國社會狀況及體制架構不可同一而論，我國以農村在地組織為發展主體，取其積極自主；然而德國以地方行政機關為主體，取其握有政策工具之優勢來看，農村社區要能夠創造更適居之環境，甚至解決人口外流和發展困境，結合基層行政機關是農村在地組織未來必須思考之方向。

二、中央與地方權責區分清楚

中央與地方之職權依據基本法及相關規定區分十分清楚，畢竟這些職權之分配攸關預算支配，同時也涉及地方民主制度之運作。以農村發展為例，鄉村空間規劃所指的空間規劃部分，屬於邦及地方鄉鎮之法定必要業務，這些業務因為是應辦理事項，所以市鄉鎮會有很清楚之土地使用計畫或可營建計畫，當然對於管理地方空間發展有巨細靡遺之資料，對於農村土地使用之管制及應用，也有很清楚之認知。

但是談到農村更新或整合農村發展，雖然是中央所提供之補助任務，但縣市鄉鎮其實是可做可不做，中央政府不能逼迫地方去執行，換句話說，市鄉鎮政府要是沒有意願或是沒預算，就算上級政府威脅利誘也是沒用。更甚者，屬於地方之權限業務，上級政府是沒有辦法逾權辦理，Dr. Nolten 就舉例其所任職之 Düren 縣，補助轄內社區團體召開願景會議，希望社區能夠有自己之發展想法，雖然收到十分積極之回饋及反應，但卻受到市鄉鎮政府之抗議，認為其已潛越其職權，不應該直接補助給社區團體。

業務區隔清楚就可以釐清問題之責任，由於地方行政機關所列之應辦事項，幾乎都和居民息息相關，因此，地方政府施政好壞，就很容易透過民主制度運作，

直接影響市長或代表會之選舉結果。談論德國鄉村發展議題，不管是聯邦主管機關或是學者專家，都一致認為，如果上級之政策確實對地方有利，而地方政府卻不想配合推動，上級雖然不能強迫，但是一定會有地方有識之士或黨團，在下次選舉以此提出做為政見，讓地方民主制度去選擇未來。

有趣的是，聯邦政府在這樣之權力區分架構下，只能訂定政策或計畫，訂定更好之法規架構，似乎無法經常被看得到政績，所以，可以觀察聯邦政府經常會舉辦許多競賽活動，包含著名的「我的農村有未來競賽」、「區域活化計畫」、「前瞻農業模式示範計畫」及「人的成就競賽計畫」等，這些都是中央政府為了因勢利導，且提出更多政策創意之機會，也是我國未來推動農村再生十分可以參考之制度。

三、引進民間創意及企業精神處理農村問題

德國鄉村地區之狀況差異非常大，不管在地景、自然條件、傳統習慣及文化背景等，最重要還是經濟狀況之差異。由於不同鄉村地區各有其在地特殊之優劣條件，加上鄉村問題多元，並沒有通用全國之方案，只有在地人最能整合地方的優勢，並發掘未來發展之潛力。

早在 2001 年德國聯邦政府於國家永續策略中，即推動所謂“區域活化計畫 (REGIONEN AKTIV–Land gestaltet Zukunft)” 試辦計畫，挑選 18 個區域做為伙伴關係之示範區；加上又有多個邦政府個別推動屬於自己邦內之整合型計畫，這些計畫均顯示透過區域之夥伴關係，資源整合的發展途徑，為解決區域問題之核心。因此，2004 年德國聯邦糧食、農業及消費者保護部將過去鄉村發展數項政策工具整併於整合鄉村發展計畫(Integrated rural development program)內，包含聚落更新(village renewal)、土地重劃(land consolidation)、農業結構規劃(agricultural structure development planning)等，鼓勵區域提出創新的整合鄉村發展策略，過去獨立及個別之補助計畫將會被更有效的被整合及運作。

2011 年聯邦糧食、農業及消費者保護部再次提出政策性引導「前瞻農業模式」示範計畫，更著眼於創新與新知識之嘗試與應用，並且主張積極引進鄉村地區在地企業能力的方向，更顯示農業部門在鄉村地區早已放開“農業”或“農產業”的部門思維，轉以跨部門的方式處理鄉村問題。

根據筆者觀察，不僅德國農業部門提出這樣的跨域政策，德國聯邦交通、營建與都市發展部也從空間的角度，於 2011 年提出了人的成就競賽計畫(Menschen und Erfolge)，處理的對象也放在偏遠鄉村地區，改變過去的空間規劃概念，以實驗性計畫與行動來開發創意，找出解決問題之可能答案，「人的成就」計畫即是透過競賽的方式，尋找滿足永續、高品質生活、創造經濟力及維護傳統文化下基礎建設之可能性，透過這些創新的做法，做為以後典範轉移的案例。

我國於 2010 年 8 月 4 日公布施行「農村再生條例」，做為農村發展之法源依

據，由於農村再生條例強調由下而上之精神，由農村社區在地組織自主提出農村再生計畫，計畫著重於在地組織的自我能量，概念上雖可以整合在地不同的組織力量，但實務操作上，夥伴關係上是排除了地方行政機關(鄉鎮公所或是縣市政府)，另外，對於引進企業或公司合作之作法也顯保守。

比較起德國近十年來之農村發展，以強調跨領域夥伴關係，引進創造性人力資本之政策趨勢，我國確實還有很長的路要走。對於地方社團、公部門、企業間之共同合作創造多贏之操作，尚存在於特殊個案之發想，以德國之案例來看，真要解決在地就業問題，就非得要讓企業或公司能參與國家引導之計畫，重點在於補助是鼓勵創意和合作架構之產出，而非補助實際企業本身，畢竟補助有限，而真正可用之創意無價。

我國目前農村再生條例下之農村再生計畫，雖然提供多元之彈性於計畫內，但是目前國內社區組織仍缺乏這樣之概念，以致於所提出之農村再生計畫之執行範圍，不脫過去本會水土保持局可執行之項目，缺乏與引入其他單位或機構之合作項目，這樣恐失去當初設計農村再生之多元性，因此，現有提案執行之制度設計，可以嘗試允許更寬廣之提案空間，讓更多創意能夠被帶進農村發展之政策。

致謝

本次研習感謝中央大學客家政治經濟研究所劉小蘭教授，協助研習前置作業安排；另外，深切感謝台德協會研究員林穎禎及慕尼黑工業大學博士候選人吳勁毅兩位卓越之研究人員，協助討論及不吝提供意見，讓本研究能順利完成。

參考文獻

1. 王俊豪，德國整合鄉村發展與土地管理政策，農政與農情、2007。
2. 石慧芳譯，貝恩得·霍林格、尼可·勞克斯曼，德國行政部門的變革，研考雙月刊29卷5期，2005。
3. 李佩佩、吳勁毅譯，Holger Magel, Christiane Gross，Die Zukunft des ländlichen Raumes: Totgesagte leben länger - Zur Entwicklungsgeschichte ländlicher - Räume in Deutschland – Wir sind doch nicht allein，台灣與德國巴伐利亞邦鄉村發展交流研討會全球化下的鄉村發展—從國土規劃到鄉鎮治理的實踐之道，2010。
4. 吳勁毅，弱勢正義在國土空間發展的實現之道：從德國國土空間規劃的技術工具與權利主體的保障談起，第三屆發展研究年會，2011。
5. 張信一、黃耀生，德兩國有關中央與地方政府財政關係之考察報告，行政院主計處，2001。
6. 陳明燦，從歐盟經驗探討我國鄉村發展政策，行政院農業委員會水土保持局，2008。
7. 陳朝建，德國各邦內之地方自治事項與委辦事項，台灣法律網 (http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,1648,&job_id=55996&article_category_id=1170&article_id=26772)。
8. 黃錦堂，自治事項與委辦事項之劃分標準-最高行政法院九十四年判字第四一九號判決評論，政大法學評論第一〇二期，2008。
9. 蔡志芳，地方議會職權行使法制之研究，台北市政府法規委員會委託，2002。
10. *Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, 2005, "Ländliche Entwicklung aktiv gestalten", Bonn.*
11. *Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, 2011, Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 - 2013.*
12. *Council of the European Union, 2005, Council Regulation (EC) No 1698/2005- On Support For Rural Development By The European Agricultural Fund For Rural Development (EAFRD), Official Journal Of The European Union.*
13. *Dirk Schubert, Josef Bühler, 2009, "A Guideline for the Management of Regional Value Added Partnerships", Regional Planning Authority Altmark.*
14. *Entwurf Haushaltplan 2011 Produktplan, 2011。*
15. www.land-zukunft.de
16. www.neulandplus.de
17. www.menschenunderfolge.de

附件

附件一、EC No 1698/2005 Council Regulation on support for rural development by the new European Agricultural Fund for Rural Development , EAFRD.

附件二、EC No 144/2006 Strategic Guidelines for Rural Development

