

出國報告（出國類別：考察）

考察德、荷農村規劃及實施措施之經驗

服務機關：行政院農業委員會水土保持局

姓名職稱：簡俊發主任秘書(水土保持局)

陳存凱正工程司(水土保持局)

王俊豪副教授(台灣大學)

派赴國家：德國、荷蘭

出國期間：101 年 9 月 25 日至 101 年 10 月 5 日

報告日期：101 年 12 月

目 錄

第一章、考察目的-----	1
第二章、考察行程及拜訪單位-----	2
第三章、歐盟農村發展政策與指導方針-----	6
第四章、德國農村發展之政策規劃-----	16
第五章、荷蘭農村發展之政策規劃-----	36
第六章、心得與建議-----	52
附件一、德國農村地區發展年報-----	57
附件二、德國迪倫區農村競賽社區基本資料表-----	58

表目錄

表一、德荷考察行程表-----	3
表二、荷蘭行政地區與鄉村自治市的分佈情形-----	37
表三、2006 年荷蘭農村發展政策預算-----	42

圖目錄

圖一、歐盟農村發展政策之施政架構-----	7
圖二、德國農村永續發展政策之施政架構-----	16
圖三、整合農村發展規劃與土地重劃、農村社區更新關係----	18

摘要

我國於 2010 年 8 月 4 日奉總統令頒施行「農村再生條例」，迄今已逾兩年。有鑑於「農村再生條例」所倡議的「由下而上、計畫導向、社區自治、軟硬兼施」之理念，為我國農村發展政策法制化的重要里程碑。然而，農村再生計畫所涵蓋的議題，千頭萬緒，從農村社區人力的活化，到農村經濟、環境與社會文化發展層面，不僅需要有計畫性的整體規劃發展，更重要的是，如何融合「健康、效率、永續經營」農業施政理念，透過農村再生計畫來達到充實農村生活機能需求，紮根農業產業的經濟命脈，建構農村居民與土地的生命共同體，強化農村與都市緊密互動、共榮共生的連結關係，均為我國農村再生政策未來必須努力的重要課題。

本次赴德國與荷蘭的實地觀摩考察，除拜訪當地政府部門及學術單位之外，更學習兩個國家對於農村發展。農村景觀營造、重要歷史建物與文化資產再利用、農村社區更新與公共設施設計、農村創意產業活化等寶貴經驗與具體作法，期能作為未來我國推動農村再生政策之參考，特別是整合型農村發展的規劃理念與作法、地方基層推動農村競賽的辦理情形、農村更新計畫與農村競賽活動之關係，以及特色農村旅遊行銷的規劃與實施經驗，均值得我國農村永續發展借鏡之處。

第一章、考察目的

我國於 2010 年 8 月 4 日奉總統令頒施行「農村再生條例」，迄今已逾兩年。有鑑於「農村再生條例」所倡議的「由下而上、計畫導向、社區自治、軟硬兼施」之理念，為我國農村發展政策法制化的重要里程碑。然而，農村再生計畫所涵蓋的議題，千頭萬緒，從農村社區人力的活化，到農村經濟、環境與社會文化發展層面，不僅需要有計畫性的整體規劃發展，更重要的是，如何融合「健康、效率、永續經營」農業施政理念，透過農村再生計畫來達到充實農村生活機能需求，紮根農業產業的經濟命脈，建構農村居民與土地的生命共同體，強化農村與都市緊密互動、共榮共生的連結關係，均為我國農村再生政策未來必須努力的重要課題。

有鑑於此，本考察計畫主要訪問德國與荷蘭兩個歐盟的重要會員國，希望借鏡新進國家農村發展的政策規劃與實施經驗，學習中央部會的農村發展政策規劃、整合型農村發展的規劃理念與作法、地方基層推動農村競賽的辦理情形、農村更新計畫與農村競賽活動之關係，以及特色農村旅遊行銷的規劃與實施經驗，以做為來我國推動農村再生與農村永續發展之政策參考。

第二章、考察行程與拜會單位

一、領隊：行政院農業委員會水土保持局簡主任秘書俊發

二、團員：行政院農業委員會水土保持局陳正工程司存凱、臺灣大學生
物產業傳播暨發展學系王副教授俊豪，名單如下：

中英文姓名	機關	職稱
1. 簡俊發 Chun- Fa Chien	行政院農業委員會水土保持局	主任秘書
2. 陳存凱 Tsun- Kai Chen	行政院農業委員會水土保持局	正工程司
3. 王俊豪 Jiun-Hao Wang	臺灣大學生物產業傳播暨發展學系	副教授

三、考察行程

本研習計畫研究人員，已於2012年9月25日至10月5日分別赴德國與荷蘭，完成參訪兩個新進國家農村發展的政策規劃與實施經驗之行程。茲將重要訪問的機構與考察的重點（有關考察行程表的詳細內容，請參閱表一），列述如下：

（1）拜會科隆地區政府農村發展與農地管理局：瞭解德國整合型農村發展的規劃理念與作法。

（2）拜會德國聯邦農糧暨消費者保護部農村發展處：訪談德國農村社區規劃與重要農村發展政策。

（3）拜會波昂大學與臺德社經協會：研商未來臺德雙方農村交流事宜。

（4）拜會迪倫區政府農村地區發展部：瞭解德國地方基層推動「我們的農村有未來」農村競賽的辦理情形。

（5）實地參訪迪倫區參與「我們的農村有未來」農村競賽的勝選農村，瞭解德國農村更新計畫與農村競賽活動之關係。

(6) 考察荷蘭特色農村旅遊的規劃與實施經驗：包括風車村（瞭解傳統文化建築活化利用，不同特色風車保存如何轉變為農村旅遊的觀光資產）；沃倫丹傳統北海漁村（瞭解當地漁村景觀營造，及休閒旅遊行程規劃與行銷地方特色）；乳酪博物館（瞭解農特產品的商品形象設計與銷售方法）；馬肯農村（觀摩乳酪製作過程與行銷手法，以及以木屐為工藝題材的農村文化創意商品）。

表一、德荷考察行程表

日 期	時間	地 點	內 容
9 月 25 日 (二)	23:00 出發	台北→法蘭克福	去程，搭乘中華航空（臺北—法蘭克福機場，飛行時間 13 小時 50 分鐘）。
9 月 26 日 (三)	全日	法蘭克福＝科布倫茲	1. 清晨 06:50 抵法蘭克福（當地時間）。 2. 考察法蘭克福與科布倫茲的萊茵河流域景觀規劃與農村旅遊，含科布倫茲（Koblenz）與德意志角（Deutsches Eck）文化建築活化利用。
9 月 27 日 (四)	全日	法蘭克福→波昂＝科隆	1. 拜會科隆地區政府農村發展與農地管理局（Dezernat Ländliche Entwicklung, Bodenordnung, Bezirks- regierung Köln）局長 Reinhardt, Birgit 女士，以瞭解德國整合型農村發展的規劃理念與作法。 2. 拜會德國聯邦農糧暨消費者保護部（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, BMELV）農村發展處（Referent fuer

日 期	時間	地 點	內 容
			Berufsbildung) 處長-Dr. Augustin, Theo ，訪談德國農村社區規劃與重要農村發展政策。
9 月 28 日 (五)	全日	波昂	1. 拜會臺德社會經濟協會執行秘書-Herr Lin, Yin-Chen；溝通與協調參訪計畫的行程。 2. 拜會波昂大學教授 (Bonn University) 與臺德社經協會 (Deutsch-Taiwanische Gesellschaft fuer Sozialoekonomie e.V.) 副理事長- Dr. Nolten，研商未來臺德雙方農村交流事宜。 3. 拜會迪倫區政府 (Kreisverwaltung Düren) 農村地區發展部 (Sachgebietsleitung, Kreisentwicklung) 主任 Lersch, Margarete 女士，瞭解德國地方基層推動「我們的農村有未來」農村競賽的辦理情形。
9 月 29 日 (六)	全日	波昂→杜塞 朵夫	實地參訪杜塞朵夫 (Düsseldorf) 地區的農村產業文化節慶的辦理情形，以及農村社區的特色建築和街道設計
9 月 30 日 (日)	全日	杜塞朵夫= 迪倫	1. 實地參訪迪倫區 (Düren Kreis) 參與「我們的農村有未來」農村競賽的勝選農村，瞭解德國農村更新計畫與農村競賽活動之關係及農村發展特色。 2. 考察歷史建築物的閒置空間在利用，

日 期	時間	地 點	內 容
			130 年全歐最大水塔的轉型活化-科隆水塔飯店 (Hotel im Wasserturm)。
10 月 1 日 (一)	全日	杜塞朵夫→ 鹿特丹→阿 姆斯特丹	1. 實地參訪鹿特丹 (Rotterdam) 農村景觀規劃與發展現況。 2. 實地參訪鹿特丹的現代特色建築-方塊屋 (Kubuswoningen) 的經營管理，如青年旅館與農村旅遊之合作行銷。 3. 瞭解荷蘭產業行銷及農村發展概況。
10 月 2 日 (二)	全日	阿姆斯特丹	1. 參訪阿姆斯特丹 (Amsterdam) 農村規劃與發展現況。 2. 參觀阿姆斯特丹乳酪博物館，瞭解農特產品的商品形象設計與銷售方法。 3. 實地參訪馬肯農村 (Marken)，觀摩乳酪製作過程與行銷手法，以及以木屐為工藝題材的農村文化創意商品。
10 月 3 日 (三)	全日	阿姆斯特丹	1. 考察當地農村旅遊-風車村 (Windmills Village)，瞭解傳統文化建築活化利用，不同特色風車保存如何轉變為農村旅遊的觀光資產。 2. 實地參訪沃倫丹 (Volendam) 傳統北海漁村，瞭解當地漁村景觀營造，及休閒旅遊行程規劃與行銷地方特色。
10 月 4 日 (四)	全日	阿姆斯特丹 →台北	回程，搭乘中華航空
10 月 5 日 (五)	半日	中午抵台	返回臺灣桃園國際機場

第三章、歐盟農村發展政策與指導方針

一、歐盟農村發展政策

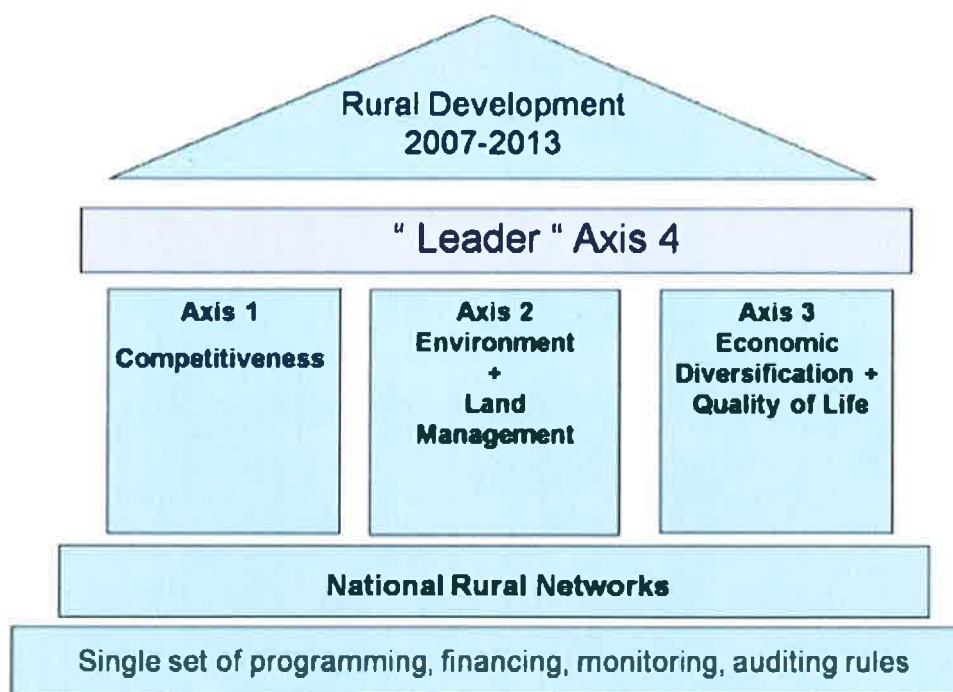
德國與荷蘭同屬於歐盟會員國的重要成員之一，其農村發展政策規劃與推動架構，必須服膺歐盟共同農業政策的第二政策支柱之指導方針，再輔以會員國本身的農村發展法制傳統與農村發展需求，據以制訂與研擬個別國家層級的農村發展政策。基此，在說明德國與荷蘭的農村發展政策與實施經驗之前，必須先針對歐盟的農村發展法規與指導方針來加以闡述。

進言之，歐盟層級農村發展的法源依據，2006 年之前為歐盟農業委員會頒佈實施的歐盟第 1257/1999 號農村發展支持規章（EC Regulation No. 1257/1999），該法案將農村發展正式列為共同農業政策的第二政策支柱，因應 WTO 的自由貿易趨勢，除大幅調整市場與價格的干預措施之外，更突顯出農村發展政策的重要性。然而，歐盟在 7 年期（2000-2006 年）的中程農村發展方案期滿之後，自 2007 年起，另行實施歐洲共同體第 1698/2005 號規章（Council Regulation EC No 1698/2005，簡稱新農村發展法），開展 2007-2013 年的新農村發展中程方案。

歐盟新的農村發展法案「歐洲農業基金的農村發展支持措施」（Support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD）的特殊之處，在於確認歐洲農村發展經費的來源，不再是「歐洲農業指導與保證基金」，而改名為「農村發展專用的歐洲農業基金」，以展現由農業部門推動農村地區發展的決心。因此，「農業發展可視為歐洲農村的心跳」（Agriculture as the heart-beat of rural areas）（http://ec.europa.eu/agriculture/lisbon/index_en.htm）。因為農業為歐盟農村土地的最大使用者，同時也是決定農村空間與環境品質的關鍵因素。因此，新農村發展法的立法重點，主要在規範「歐洲農業基金」有關農村發展補助計畫的目的與範圍，並明列出農村發展的策略方針，包括指認農村發展的適用對象，提高農產品與食品的附加價值；整合歐盟層級的優先政策（如哥德堡宣言、里斯本策略），並將其轉換成農村發展政策的內涵；確保各項歐盟施政措施的一致性，特別在歐洲社會凝聚與環境保護的議題上；縮短歐盟新、舊會員國的差距，落實新市場導向（new market-oriented）的共同農業政策。

歐盟新農村發展方案的三大施政焦點，首重於解決農業食品經濟（Agrifood economy）、農村環境，及農村經濟與人口發展。歐盟為落實前述政策目標，特別於 2007-2013 年的農村發展中程方案中，提出六大歐體策略指導方針（community strategic guideline），分別為改善農林

業部門的競爭力；改善環境與農村空間；提升農村生活品質與經濟多樣化；營造地方能力，促進農村就業與多樣化；強化各會員國農村發展計畫的一致性；整合不同農村發展措施間的互補性（http://ec.europa.eu/agriculture/lisbon/index_en.htm）。其中，前四項的策略指導方針，構成了新農村發展政策的四大主題軸線（thematic axes）；而後兩項策略指導方針，則是強調各會員國如何將歐盟層級的四大政策主軸，轉換成國家層級的農村發展計畫，據以貫徹一致性的農村發展目標。又不同的農村發展措施之間，彼此難免有重疊或扞格之處，故有必要在政策工具間的競合關係中，尋求互補效果的極大化（Council of the European Union, 2006.02: 24-25），如圖一所示。



圖一、歐盟農村發展政策之施政架構
資料來源：European Commission, 2012。

1、農村發展主軸一：改善農林食品部門的競爭力

提升農業、林業、食品業的人力資本與自然資本，為歐盟農村發展首要的策略指導方針。由於歐洲農林與食品加工部門，在 WTO 自由貿易的趨勢下，未來將面臨更嚴峻的競爭壓力。故有必要藉助知識轉移與促進創新措施，來提升農業相關產業的市場競爭力，亦即開發優質與高附加價值的農產品與食品，來滿足歐洲消費者與世界市場的多樣化需求。因此，主軸一著重在實質經營環境與人力資本的投資，以強化歐洲農業食品部門的國際競爭力，故特別強調知識移轉、創新、農場現代化、食品品質提昇，以及農業部門的世代交替（generational renewal）等發展議題。茲將政策主軸一的重點措施列述如下：

(1) 調整農業結構 (agricultural adjustment)：為提升農業競爭力、改善環境永續性、增加農村工作機會、提高經濟成長的關鍵所在，而農民的教育訓練與技能移轉，則是促成農業部門轉型與農業現代化的前置行動。

(2) 整合農業食品鍊 (integration in agrifood chain)：食品業為農村經濟成長的主要動力之一，同時也是農村就業的重要來源。儘管歐洲食品產業為全世界最具競爭力與創新力的產業，但目前仍面臨全球性的市場競爭。歐盟為了提振農村經濟活力，除應積極研發創新產品外，也將透過農業諮詢服務 (advisory services) 來促進與整合歐盟農產品與食品標準的普及化，以落實提昇食品品質計畫 (food quality schemes)，增加農產品與食品附加價值。

(3) 促進創新與研發 (Innovation, R&D)：創新對於歐洲農場經營與農業食品部門的重要性，與日俱增。因此，從大型的農業食品公司、小型加工廠到農企業，均應強調新產品、新加工技術與新合作形式的研發。

(4) 資訊傳播科技 (information and communication technologies, ICT) 的傳佈與採用：農業食品部門採用資訊傳播科技的程度，遠落後其他產業部門，特別是小型農場與食品業者的電子商務 (e-business) 普及程度，仍屬偏低。故有必要針對農村中小企業，輔導成立電子商務，提升其數位技能 (e-skills)，並建置數位學習 (e-learning) 的教育網絡。

(5) 提倡動態的企業家精神 (dynamic entrepreneurship)：青年農民為農業部門世代交替的施政對象，而勇於嘗試、創新、進取與冒險的企業家精神，則是實現經濟潛能不可或缺的元素。因此，在青年農民培育重點上，應著重於農民策略規劃與組織化的技能，以因應不斷變化的農業經營環境之挑戰。

(6) 開發農產品的新通路 (new outlets)：協助農民開發農業非食品產出 (non-food production) 的投資與教育訓練，為共同農業政策第一支柱下的重要補助措施，諸如再生能源的原料與加工能力、生物燃料等，不僅為高附加價值的生物能源商品，同時也為傳統農業開創出新的行銷通路。

(7) 改善農林業的環境表現 (environmental performance): 消費者購買意願與環境保護標準之間的平衡, 維繫著實踐農業永續性的成敗。因此, 提升農業競爭力的雙贏策略 (Win-win strategy), 就在於增加農業生產效益的同時, 並兼顧高農業部門的環境表現。

2、農村發展主軸二：改善環境與農村空間

歐盟農村發展的第二策略指導方針, 主要在於保護歐洲農村的自然資源與景觀。就歐盟層級而言, Göteborg 宣言的永續環境宣示、歐盟執委會的水資源政策, 及京都議定書 (Kyoto Protocol) 的全球氣候變遷承諾, 也列為三大優先的歐洲環境政策。其中, 在 Göteborg 宣言中, 則明確描繪出保存生物多樣性、維護高自然價值 (High Nature Value, HNV) 的農場經營型態, 森林系統與傳統農業景觀將是農村環境發展的施政重點。因此, 主軸二的農村發展支持措施, 主要在整合現有的歐盟環境計畫, 諸如「自然 2000 網絡」的自然地區保護計畫、土地管理措施 (land management measures) 等, 期能對農村經濟活動與地域凝聚力的空間分佈, 產生正面的發展效益。茲將政策主軸二的主要行動措施, 說明如下 (Council of the European Union, 2006.02: 25-26):

(1) 推廣親善環境與動物的農場經營實務 (environment and animal-friendly farming practices): 由於農業經營與水資源、土壤品質維護之間, 具有緊密連結的關係, 優良的農場經營實務, 有助於提升農村環境的品質。因此, 為協助農民達成法定環境保護與動物福利的生產標準, 應提供農民相對的市場損失補償措施, 以鼓勵農民採行親善環境與動物的農業生產方式。

(2) 保存農耕景觀 (farmed landscape): 歐洲寶貴的農村環境資產, 主要形塑自農業經營的型態, 而文化與自然襲產的累積, 則是建構農村魅力的要素。因為永續的土地管理實務, 有助於降低農地棄耕、沙漠化、森林火災等環境風險的威脅; 相同的, 對於不利發展地區 (less favoured area, LFAs) 而言, 係指農業經營活動時, 面臨天然條件不佳的自然障礙, 導致農業產量的低落, 或生產成本的上升, 讓農民無法依賴農耕活動來維持生計, 進而造成農民被迫廢耕、土地管理失序, 及農村社區活力下降等問題。因此, 歐盟提供位於 LFAs 的農民補償性給付 (compensatory payments), 以維持該地區農場的正常運作, 並將農民的土地經營者角色, 轉變為自然景觀的管理者 (managers of natural landscape)。此外, 不利發展地區的範圍從濕地、乾性草原 (dry meadows) 到山地草原, 若能維持適當的農耕系統 (farming system) 正常運作, 則有助於保存農村景觀與生物棲地的完整性, 並進一步將農村營造為適合居住與工作的地方。

(3) 因應氣候變遷 (combating climate change): 農業部門為有效降低溫室效應氣體排放的產業活動，尤其是優良農業經營實務，有助於維護碳吸收效果 (carbon sink effect) 與土壤有機物質。此外，歐盟積極開發農村的自然再生能源、農業的生物能源，均能降低全球氣候變遷的衝擊。

(4) 有機農業 (organic farming): 農地的粗放耕作、嚴格限制化學肥料與除蟲劑的投入等農業耕作活動，為有助於環境保護與動物福利的雙重目標的農場生產方式，也落實永續農業的整體性經營型態。

(5) 提倡環境與經濟的雙贏策略 (Win-win initiatives): 歐盟農業環境措施 (agri-environmental measures) 的主要目的，在於透過農業資源創造出環境財貨。因此，以環境為基礎的農業非商品產出，諸如農村旅遊吸引力、農村舒適性 (rural amenities)，一方面，有助凝聚農村居民的地方認同，強化對當地農產品與食品的情感聯繫；另一方面，環境與經濟的雙贏策略，更有助於農業經營與旅遊業、手工藝、教育訓練和非食品部門間的多樣化連結關係，促進農村經濟成長與創造工作機會。

(6) 促進地域平衡 (territorial balance): 農村發展計畫的社會經濟功能，除能維繫農村社區的經濟活動、就業機會與基礎建設之外，更能減緩偏遠地區人口持續外流、避免領土沙漠化的危機，及降低歐盟會員國與城鄉地區的社經落差，以維持地域間良性互動與平衡發展。

3、農村發展主軸三：農村生活品質與農村經濟多樣化

歐盟農村發展的第三項策略指導方針，著重在地方基礎設施與農村人力資本的發展，從改善農村經濟的成長條件出發，創造農村地區的所有產業部門的就業機會，促進農村經濟活動的多樣化。因此，主軸三的農村發展施政措施，在於強調農村人力的能力營造、技能取得與地方發展策略規劃能力等重點，根據農村婦女、農村青年與老年農民的需求，提供教育訓練、資訊服務、企業家精神鼓勵措施，以提高農村對未來世代的吸引力。茲將主軸三的關鍵行動列述如後 (Council of the European Union, 2006.02: 26-27):

(1) 在廣泛的農村經濟架構下，提高經濟活動與就業率。多樣化 (diversification) 為農村經濟成長與永續發展的基本要素，而數量眾多的農村微型企業多元發展，則有助於維繫不同地域間的社經平衡關係。目前歐洲農村經濟的重要成長部門，主要為農村旅遊業、地方手

工藝與農村景觀舒適性，分別從農場內部工作與非農業就業機會的多樣化，來開拓農村經濟活動的廣度。

(2) 引導農村婦女進入勞動市場：農村地區的新興福利產業活動，如幼兒照顧或老人照護服務的相關設備和基礎設施，均能為農村婦女創造出小型服務事業的就業機會，並有效連結農村經濟活動與在地的福利需求。

(3) 回歸農村 (back into villages)：此農村發展行動，主要鼓勵由地方提案，結合多樣化構思、企業創意、文化資產投資，及在地服務基礎設施的需求，藉由居民自主的整合性發展倡議，改善農村社區的經濟前景與生活品質。

(4) 發展微型企業 (micro-businesses) 與地方手工藝：農村傳統技能的傳承與再現，為農村經濟創新能量的重要來源，特別是結合教育訓練與輔導措施，有助於提升在地的企業家精神、強化農村經濟的結構。

(5) 農村青年教育訓練 (training young people)：地方經濟多樣化的前提，在於年輕世代所擁有知識技能的多寡。目前農村青年的人力培訓工作，應著重在旅遊業、環境服務、優質產品與傳統的農村經營實務等教育訓練內容。

(6) 資訊傳播科技的傳播與採用：資訊傳播科技對於地理偏遠的農村地區而言，無論在經濟多樣化、地方發展、在地服務供給，及降低數位落差 (e-inclusion) 等議題，均扮演者關鍵性的角色。因此，為提高農村地區的規模經濟，應強化應用資訊傳播科技的發展倡議，結合資訊科技設備、網際網路、寬頻傳播、數位技能訓練與社區發展，鼓勵農場、農村中小企業發展電子商務 (e-commerce) 與數位事業 (e-business)，以克服偏遠鄉鎮的區位不利性 (disadvantages of location)。

(7) 再生能源 (renewable energy) 的開發與創新使用：生物性再生能源為農林業部門的新興環境產品，一方面，可滿足在地能源需求；另一方面，則可為傳統農林業，創造出新的行銷通路，有助於促進農村經濟發展的多樣化。

(8) 鼓勵農村旅遊業的發展：休閒旅遊業為目前農村的重要成長部門，不僅可以創造非農業的經濟收益，同時也有助於保存、維護農村文化與自然襲產。因此，農村旅遊業 (rural tourism) 與休閒農業

(agri-tourism)可以應用資訊傳播科技的優勢，進行訂房、廣告、促銷、行銷、休閒服務與遊憩活動設計等數位化發展，以提高遊客數量，增加停留時間，吸引都市遊客前往農村消費。

(9) 地方基礎設施的升級 (upgrading local infrastructure)：由於歐盟東擴後，新舊會員國無論在社經程度、農業結構或農村發展需求上，均呈現極大的差異。因此，地方基礎設施的升級計畫，主要係針對東歐新會員國的基礎設施改善為主，凡電信、交通、能源與供水設施等大型的基礎建設，主要由結構基金 (Structural Funds) 來負責建設經費；相對的，小規模的地方基礎設施，或是與工作機會、經濟成長相關的小額投資，則是由農村發展計畫來提撥支持經費。

最後，就農村發展主軸四而言，主要在整合與收斂前述的經濟、環境與生活品質三大施政主軸，亦即以地方能力營造 (building local capacity) 作為農村就業與多樣化發展的基礎。事實上，歐盟自 1991 年起，即推行一系列的「農村經濟發展行動連結」(Liaison Entre Actions de Développement de L'Économie Rurale, Leader) 實驗計畫，並建構出歐洲農村發展的新模式，包括以地區為基礎的發展策略、建立公私夥伴關係、由下而上地籌組在地行動團體的、跨部門的行動計畫、創新取向的思維、合作計畫的實施，及地方夥伴的網絡化等特色。故歐盟將延續 16 年的 Leader 系列計畫所累積的實施經驗，轉換成新農村發展方案的第四政策主軸。因此，有關歐盟農村發展的第四項策略指導方針-Leader 計畫，將於下一節另闢專文來介紹。

二、歐盟 Leader 農村培力計畫

歐盟的 Leader 系列計畫，始於 1991 年農村地區培力的實驗計畫，並隨著試驗時間的演變，而分別發展出 Leader I、Leader II 與 Leader+ 的計畫模式，而三階段的計畫目標、實施重點與適用範圍，則略有差異。進言之，Leader I 計畫：1991-1994 年，倡導階段，選擇部分地區試驗新的農村發展途徑，如由下而上的計畫研提模式。Leader II 計畫：1994-1999 年，普遍化階段，擴大實施地區，推廣 Leader I 的發展經驗。Leader+ 計畫：2000-2006 年，鞏固階段，全面推廣至所有農村地區，採用小規模、先導策略、發展主題的統一化，來鞏固農村發展的成果。

綜合歷時 16 年、三階段的 Leader 計畫發展成果，歐盟於歐洲共同體第 1698/2005 號規章（即新農村發展法）中，正式將 Leader 發展模式列為 2007-2013 年農村發展中程方案的第四大政策主軸。進言之，政策主軸四的三大目標，分別為農村社區的競爭力、環境的多樣化，及生活品質的多樣化。基此，歐盟將 Leader 計畫的農村發展實驗成果，

作為其他三大政策主軸的水平整合平台，整合的對象，包括農民、森林管理者與其他農村行動者，希望藉由導入創新的農村治理模式，提倡社區引導型（community-led）的地方發展策略，以在地的需求與優勢作為發展規劃的基礎，鼓勵地方的自主性提案，由下而上的驅動農村地區內生性發展（endogenous development）的機制。其次，再透過地方治理能力的改善，來達到確保地方文化與自然襲產，提高環境警覺性，投資與推廣地方特產（specialty products）、發展農村旅遊業，維護再生資源與開發再生能源等目的。茲將政策主軸四的主要行動措施說明如後（Council of the European Union, 2006.02: 27-28）：

- （1）營造在地夥伴能力（building local partnership capacity）：主要在協助社區居民技能取得，以活絡地方的發展潛能。因此，Leader 計畫特別著重在農村地區網絡關係的建立，因為以地區為基礎的發展途徑（area-based approach），可突破傳統農村政策的限制，農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，可依據農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）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。
- （2）建立公私夥伴關係（private-public partnership, PPP）：則是延伸自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。換言之，Leader 計畫鼓勵以創新的方式，促進公私部門的整合，並藉由穩定的公私協力關係，促進農村社區的發展。
- （3）促進合作與創新價值（promoting cooperation and innovation）：地方自主性的倡議提案（local initiatives），其成敗關鍵在於「人的整合」。因此，企業家精神、包容性（inclusiveness）與服務在地化，均與落實合作和創新的價值有關。重要的創新合作提案，如線上社區（on-line communities）的建制，即可以協助農村產品與服務的知識傳播，並促進優良經營實務與創新構想的交流。
- （4）改善地方治理（local governance）：主要仍在鼓勵由地方構思出能整合農林業與地方經濟關係的創新做法，以強化農村社區內不同社會、經濟部門間的合作關係。其中，Leader 計畫的特色之一，

就在於倡議在地行動團體 (local action group, LAG)，作為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。

基本上，歐盟的農村發展中程方案 (2007-2013 年)，仍依循永續發展的理念來規劃，歐盟自 1980 年代起，即嘗試以地域取向 (territorial approach) 或地區基礎 (area-based) 作為農村發展策略規劃的主要依據。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 (如著重政府補助 (government subsidy) 的農村社區發展路線)、特定對象的補助措施 (如強調市場價格競爭力的農業現代化與集約式耕作)；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)，開發農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，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。

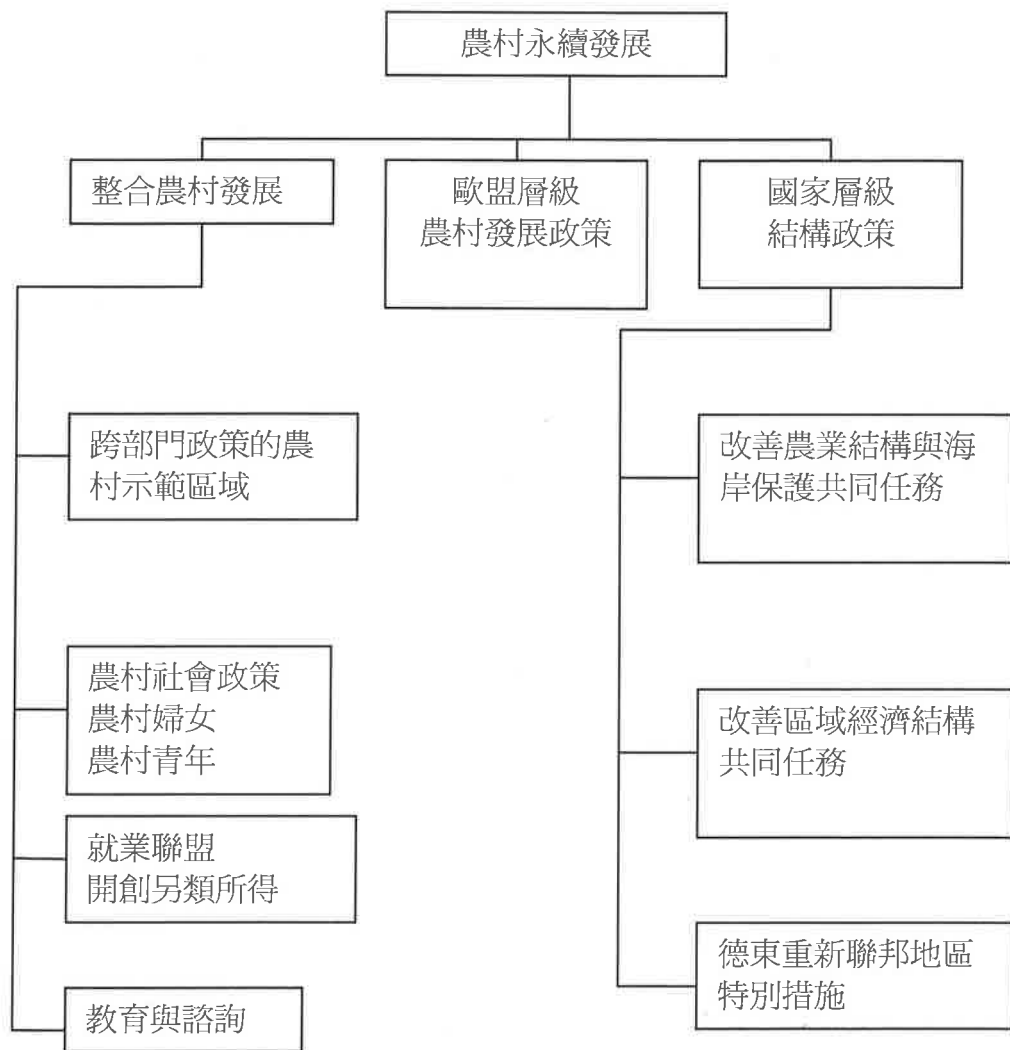
綜合而言，政策主軸一強調的是農村發展的經濟面向，而政策主軸二、三，則分別聚焦於農村發展的環境面向與社會/生活品質面向。然而，細究歐盟新農村發展法三大施政主軸的重疊之處，均以農村婦女與青年作為重要的目標對象，並著重在多樣化、創新、營造地方能力、發揚企業家精神、應用資訊傳播科技等發展要素。事實上，新農村發

展方案所規劃的各項政策工具，係從政府施政的角度出發，分別規劃出十大領域、39 項發展措施（EC No 1698/2005 §§ 20、36、52、61），以因應不同農村地區的特性與需求。

儘管農村發展三大政策主軸的施政重點不同，但是對於現實生活或農場經營而言，經濟成長、環境保護與生活品質的提升，均為農村居民與農民的共同期待，且為不可分割的整體。以主題式的環境策略（thematic environment strategies），諸如土壤保護、海洋環境保育、農藥的永續利用、空氣污染、自然資源的永續利用、廢棄物回收再利用等，均與農村發展的經濟、環境與生活面向，息息相關。綜合而言，歐盟農村發展的新契機，將致力於提高農村舒適性（rural amenities）、發展農村旅遊、創造農村魅力（attractiveness），將農村地區塑造成適合居住與工作的地方，保存豐富的自然資源與高價值景觀。

第四章、德國農村發展之政策規劃

德國政府鑑於歐洲共同農業政策改革方案，以立法實施農業直接給付調整制度，一方面，逐步採取農業直接給付與生產分離措施；另一方面，則將原用以支付農業市場與價格補貼的經費，移轉至農村發展的第二政策支柱上。進言之，德國的農村發展政策（Politik für ländliche Räume），主要目標在於強化糧食生產基地功能、保護環境生態、開發農村地區特有財貨與服務、解決農村地區經濟與社會問題、增加農村的吸引力。因此，德國在農村地區的空間規劃定位上，旨在將農村營造成一兼具生活、就業、休養與生態功能的平衡空間（Ausgleichsräume）。為落實上述農村政策目標，德國的農村發展基本理念為農村永續發展，其採行的重要政策措施，則包括整合農村發展、國家層級的結構政策，以及歐盟層級的農村發展政策等三大部分（如圖二所示），茲說明如後：



圖二、德國農村永續發展政策之施政架構

資料來源：王俊豪，2003。

一、德國整合農村發展政策

有關整合農村發展 (Integrierte ländliche Entwicklung) 的施政理念，主要在修正以農業部門政策為主的傳統農村發展政策，因為無法有效解決個別地區的不同問題，故應以整合發展觀點來規劃，包括創造就業機會與新的所得來源，由農林業經營來推動自然保護與景觀維護，將地方手工業，小型企業，服務業與貿易整合納入農村地區發展的一部份。

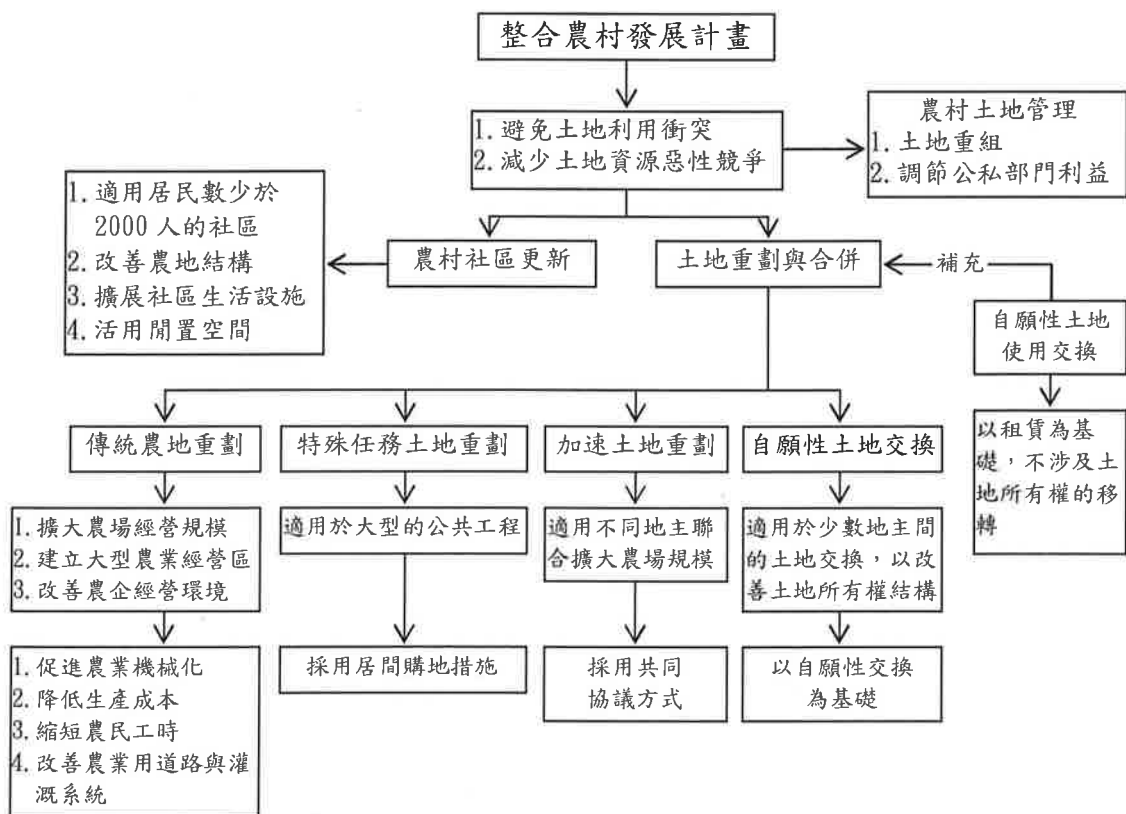
進言之，傳統的農村發展與農業發展之間，具有密不可分的關係。然而，近年來的歐洲農村發展思維，已逐漸調整農業與農村之間的政策關係，並轉向整合農村發展的新典範 (new rural development paradigm)。進言之，歐盟體認到農業經濟對於農村社經貢獻度的大幅降低，同時農業部門故在區域發展中經常被視為剩餘部門 (residual sector) 等現象。基於農村發展不等同於農業產業發展的事實，歐盟乃提出以多功能農業為基礎，但須跳脫傳統農業的思維來推動農村地區全方位的發展，亦即強調農村不同發展體系間的連結與互動關係，並修正農業部門在農村發展的重要性與角色 (Kostov & Lingard 2004: 4-5)。因此，整合農村發展除了致力維持農業本身的產業發展條件之外，更進一步強調農業部門與農村社經生活間的連結、互動與互補性的關係。

德國政府將整合農村發展列為推動農村永續發展的首要政策支柱。就理論層次而言，Nemes (2005: 23) 將整合農村發展 (integrated rural development, IRD) 定義為：「一種兼含外在干預與地方激勵的持續性發展過程，透過中央行政資源的重新分配，強化與善加利用農村資源，降低農村地區的比較劣勢，並以改善農村居民的生活、維持與提升農村的價值為目標。」因此，整合農村發展的基本精神，在於以公民參與作為發展的主體，主張由地方控制與管理資源的發展自主性，與由上而下的中央型發展模式 (central development) 相區隔。故 Baldock et al. (2001) 將整合農村發展視為內生型發展的最終產物 (as a final product of the endogenous model)。儘管農村地區的發展，需倚賴中央專業人力與財務挹注的支持，整合農村發展仍較關切不同發展機構間、不同部門間，及不同利害關係人間的連結與互動關係，諸如地方知識、資訊與社會網絡間，如何流動、協調與運作。又如中央與地方的行政機關、社會團體、企業、工會與居民等，如何建立相互信任的過程、如何進行共同規劃、決策與實施。

其次，在整合農村發展的實務層面上，德國推動整合農村發展計畫時，主要採用土地重劃與農村社區更新兩大政策工具。其中，兩者交集之處，均涉及農村土地資源管理，亦即需避免農村發展過程可能產生的土地利用衝突與土地資源惡性競爭等問題。因此，在農村土地管

理係在農村社區更新與土地重劃的架構下，進行土地重組與公私利益的協調。相對的，兩者的主要差異，在於農村社區更新較強調農村生活基礎設施的營建，如農村道路與小徑、公共聚會場所與閒置空間活化等；至於土地重劃則著重在創造大型的農業生產區（farming areas）與農用道路（farm roads）的興建，以改善農企業的經營條件、降低農業機械化的成本與縮短農民工時（Miller, 2006: 41）。

德國推動整合農村發展的施政架構（如圖三所示），從農村土地管理的觀點來看，主要在避免農村土地利用衝突與土地資源惡性競爭的問題，並在土地重劃法（Land Consolidation Act, Flurbereinigungsgesetz）的法源基礎與保障地主土地所有權的前提下，進行農地界線的轉移，藉以提昇公私部門的共同利益。其中，土地重劃法的政策工具，包括以改善農企業經營環境為主的傳統農地重劃；適用於大型公共工程的特殊任務土地重劃；提供不同地主聯合擴大農場規模的加速土地重劃；針對少數地主間改善土地所有權結構的自願性土地交換等四項具體措施。相似的，農村社區更新計畫雖然也涉及農地結構的調整，但更著重社區生活基礎設施的改善，以及閒置空間的再利用等議題。



圖三、整合農村發展規劃與土地重劃、農村社區更新之關係

資料來源：王俊豪，2007。

值得一提的是，除了歐盟 CAP 層級的農村發展政策與整合農村發展規劃理念之外，德國聯邦政府本身也根據自身的農村發展需求，制訂出國家層級的農村地區結構政策，重要的計畫措施，包括改善農業結構與海岸保護之共同任務（Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, GAK），此 GAK 的國家共同任務，聚焦在改善農村結構（含農業結構發展規劃、農地重劃、道路建設、農村更新，以及水利設施）、改善產銷結構（含促進個別農場投資計畫、改善市場結構）、農地永續經營（含平衡給付津貼、配合市場與立地條件的農場經營方式）、林業措施（含造林與林產品銷售、首次造林獎勵、新林害因應措施、森林道路建設、林業聯合措施，及海岸保護措施等。相似的，改善區域經濟結構之共同任務（Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschafts struktur, GRW），GRW 的共同任務，則以特殊農村地區的發展議題，包括創造與保障長期的區域就業機會；改善結構弱勢地區的所得情況；投資企業經濟、含觀光旅遊、經濟基礎建設。

綜合而言，德國的農村永續發展策略，主要在連結區域內的經濟、人文景觀與農業，以及農村居民對於區域認同與文化認同。另在農村企業結構方面，則強調小型企業為主的經濟結構，中小型企業有助於農村經濟結構的多樣化，創新產品與過程，提高農糧與非糧食作物加工產品的附加價值，強化區域產銷與供需的循環系統。此外，永續發展亦鼓勵採用當地的人力、物力與資源，如農村現有建築的現代化，則需以當地建築材料利用為主。至於，開創非農業的另類所得方面，則以區域廚房（Regional küche）與度假農場策略，來發展農村旅遊事業，以及生物性能源應用與輸送產業。最後，農村永續發展亦著重農村地區內的平衡發展，強化人口稀少的農村地區之自然保護與景觀維護。

有鑑於此，德國永續與整合導向的農村發展政策，對於我國農村規劃與發展政策的重要啟示，在於儘管農村地區與農業間具有緊密的連結關係，但是農村發展並不侷限於傳統農林業的既定產業條件，從德國的經驗中，即可窺知其將農村地區定位為一兼具經濟、就業、休養、文化與生活多功能的全方位平衡空間，即有助於分散人口聚落過度集中的現象。然而，農村地區特色與問題的多樣化，則不應以單一的政策思考邏輯，來尋求發展的萬靈丹與共同的解決方案，如盲目的推動或鼓勵休閒農業，極可能陷入政策的集體迷思中；相對的，應行政部門根據不同地區的經濟結構、發展現況與問題，來劃分不同的農村地區類型，如農村的人口稠密區，較少以農業做為農村發展的主力，則宜改以空間立地的自然條件，強化地方基礎建設，創造非農業的就業機會來發展農村社區。至於人口稀疏地區，則以綠色旅遊（grünen

Tourismus)，休閒活動與健康服務的發展為主。另外，農業優勢則應跳脫傳討的生產性產業的思考範疇，而應強調農業在農村地區景維護觀、保護自然、適合休養的多功能性，始能充分發揮農村地區的平衡功能，諸如提供都市近郊的綠蔭休養空間；提供不同於都市居住與生活的空間，特別是強化農村的福利與保護功能，如空氣清靜、水資源取得、水源涵養，以提供退休人口舒適的養老環境。最後，農村永續發展在平衡自然與人造環境的循環與回收利用的功能上，則以維護生物多樣性與生態環境，來滿足未來世代的社會、經濟與環境的需求。

二、德國農村社區更新計畫

德國農村社區更新（Village Renewal）為達成農村永續發展的重要機制之一，強調農村道路與生活基礎設施的改善。進言之，農村社區的生產條件與生活環境，在面臨社會文化變遷與經濟發展下，有關農村公共建設、住宅改善與產業經濟條件，必須進行社區聚落的整體性發展規劃，始能滿足農村居民本身，及社會對農村的需求（劉健哲，2007）。有關德國農村社區更新計畫適用對象，鎖定在居民數量少於2000人的農村社區，而農村更新的目標，則以改善農村社區的生活品質與提升未來的發展動力為主（Miller, 2006: 76）。此外，農村更新計畫的建設重點，主要包含（1）改善農村的生產條件與生活環境。（2）農村社區建設必須能適應未來的發展要求，減少農村人口外移。（3）維護農村文物及古蹟，確保農村傳統及具歷史價值建築物之保存。（4）美化與維護農村景觀與自然環境，增進農村的休憩價值與吸引力。（5）維護水土資源以及動植物的棲息空間。（6）促進農村聚落的公共投資（劉健哲，2007）。

延續歐盟 CAP 的農村發展政策指導方針，德國農村社區更新計畫的基本特徵，包括明確的法源基礎、由下而上研提社區營造計畫方式（bottom-up approach）、鼓勵社區居民參與、藉由籌組在地行動團體（local action group, LAG）建立公私部門夥伴關係（Public-Private-Partnership, PPP）、採取多部門、多元解決方案（multisectoral, multi-solutions approach）的整合發展策略。基此，德國農村社區發展則強調創新發展策略（Innovation approach）、試驗性前導策略（Pilotprojekt）與示範計畫（Modellprojekt），亦即希望透過在地居民自主自發地提出社區發展的創新構想，再由公共資源補助試驗性質的計畫運作，並將以成功的發展經驗提供其他社區觀摩學習，發揮示範傳播效果。

再者，農村社區更新計畫屬於德國結構改善政策的一環，特別是地區發展與經濟結構，以及農業與農村發展結構，為全德需共同推動的任務，故前述的改善區域經濟結構共同任務（GRW）和改善農業結構

與海岸保護之共同任務（GAK），可視為農村更新的上位計畫。然而，由於地方自治為德國行政體制的主要設計精神，故除了上述 GRW 與 GAK 的國家共同任務之外，農村更新計畫則屬於各邦政府的權責，並制訂有農村更新指導方針（Dorferneuerungsrichtlinien, 1993, DorfR），以作為推動農村社區發展的法源依據。

以本次參訪的 NRW 邦農村更新指導方針法案為例，即開宗明義將農村社區營造定位為改善農村生活空間、居住環境與就業機會的重要手段，並特別著重改善農村地區的農業結構，及降低對都市建設計畫的不滿情形。至於，農村社區更新計畫所提供的補助項目或重要計畫內容，則包括個別農場、交通道路、社會福利住宅、古蹟文物、供水與污水排放系統、改善區域經濟結構、休閒與休養設施，及教育訓練計畫等（DorfR § 5.4 (3)、6.1-6.2）。特別要說明的是，農地重劃在農村發展與社區更新計畫中，則被賦予新的任務，包括保育自然生態環境與改善社區基礎建設，前者如水域生態、生物棲地，後者如道路、景觀、休閒娛樂與水利等公共設施。

整體而言，德國農村社區更新可區分為加強社區基礎建設、改善社區經濟條件與生態環境，以及維持與活化社區精神三大面向（Miller, 2006: 88）。為確保農村社區與全體居民未來的平衡發展，農村社區更新計畫涵蓋生態、經濟與社會文化更新領域。首先，就農村社區更新的生態領域而言，農村與都市硬體建設之間的差異，在於農村社區的營建工程，必須更強調與自然協調的施工理念，亦即如何將生態保育的概念，融入的營建工程之中，則成為改善農村基礎設施的首要考量。換言之，農村社區的空間配置、街道與廣場規劃、農家庭院設計、居民的休閒遊憩設施、水道與池塘整治、治災防洪設施，以及社區公共設施的修繕、活化與變更利用，均應以恢復自然化、綠美化與降低環境風險為依歸。常見的農村生態更新操作方法，如建立社區的生態帳戶（eco-account）；連結自然棲地系統，以確保社區的生態價值；建立預防水污染、維護水質衛生、飲用水供應、蓄水防洪的水資源管理系統。

就農村社區更新的經濟領域而言，主要在於活化社區的內部經濟（internal economy），並以農用建物與設施的改善、閒置空間的活化與再利用，改善地方的日常生活供應系統為重點。如農場經營設施的更新，包括農業污染的控制、農用機械的停放場、移動式的飼料儲放槽等，均可透過共同設備的安置規劃，達到節省空間與降低成本的目的。再如荒廢多時的民宅、倉庫或空曠地，可透過土地管理措施，進行土地區塊或建築物的估價、購買或承租為公共使用，轉為設置社區商店。最後，就農村社區的社會文化更新而言，其重點在於創造社區民眾聚會的場所、社會互動的公共空間，以促進社區居民間的資訊交流，激

勵居民參與公共事務，諸如社區活動中心、小教堂、廣場、花園、紀念碑、噴水池或開放空間的修繕、保存與修復。除了硬體工程之外，社會文化取向的農村社區更新工作，亦將辦理小型研討會、發起社區倡議活動、編纂村史，及舉辦歷史文化工作坊，列為重點項目（Miller, 2006: 88-90）。

此外，德國農村更新計畫特別強調重新賦予古老建築的新契機、生命力與新功能。首先，就古老建物的保存與更新而言，由於傳統的農村建築為農村歷史文化的最佳見證。因此，傳統建築的更新是德國農村社區更新中的重點工作，諸如農村中的歷史建築或古老教堂，一條街道，或是整體的空間區塊，依規定前述的歷史或文化建築，外牆要儘量保持原貌且不可任意改變，但是內部的裝修可因應現在化的使用需求與用途予以更新，使具歷史價值的傳統建築，透過農村更新計畫以重新展現活力。相似的，在農村的古蹟維護方面，農村更新計畫為改善農村生活，維護農村風貌的重要手段，特別強調農村風貌及文物古蹟的維護，以及農村傳統風格的保存。其中，文物古蹟的維護，即將具文化意義與歷史價值的老舊建築物予以更新利用，並賦予新功能（劉健哲，2001、2007）。

最後，有關維持與活化農村社區的人文精神方面，由於農村更新計畫涉及地主、承租人、農企業、行政機關、社會團體與一般社區居民等不同利害關係人的權益，且彼此間對於社區土地的利用方式與需求，有所差異。以農企業經營的需求而言，農場主要基於經濟的考量，農地利用較著重於營運機能的最佳化與利潤的最大化，故傾向以效率導向來推動農地區塊的合併與重組；相對的，社區居民則較重視日常生活基礎設施的改善，如道路建設、村落景觀營造，及休閒遊憩機會等需求。因此，如何維持、活化與提升農村社區的集體意識，則有賴農村競賽計畫來啟動對話、強化溝通與凝聚發展共識，此將於下一節作進一步的說明。

綜合而言，德國雖然沒有明文規範農村更新計畫與農村競賽活動之關係，但是在農村更新計畫的實務推動上，主要採行競賽導向的資源分配策略，故以資源集中輸送至少數示範村或示範區域，希藉由其示範發展成果，發揮擴散與傳播效果，供其他村落區域觀摩學習。唯為避免行政資源長期的不均分配，以及由上而下的政治性偏好選擇，因此，德國政府則採取分層分級的農村競賽方式來進行資源分配。換言之，不同層級的農村發展計畫目標不同，其經費補助項目也不一，從最小的行政單位或農村社區更新計畫開始，社區居民必須由下而上的方式，自行研擬社區更新計畫向當地政府申請補助經費，而執行成效佳者，則可晉級參與縣級農村發展計畫之競賽與選拔，並以此類推至邦級競賽，甚至全國級的農村競賽，以爭取發展經費。

三、德國農村競賽計畫

有關德國競爭型社造資源的分配模式，尤以實施已超過半世紀的「我們的村莊有未來」(Unser Dorf hat Zukunft)計畫，發展歷史最悠久，成效也最為顯著。該計畫為農村社區更新的成果競賽，不僅分為金獎章、銀獎章與銅獎章三個優勝等級，獲勝的社區則可進一步依序參加鄉鎮、縣、地區、邦政府、聯邦政府與歐盟等不同層級的農村競賽。此外，德國各級政府亦會不時推出新的社造主題競賽活動，以激勵社區永續發展的前進動力，諸如邦級社造競賽的「都市多一點自然」(Mehr Natur in der Stadt)、「未來村示範計畫」(Modellprojekt- Dorf der Zukunft)；地區級社造競賽的「區域活化，創造農村的未來」(Regionen aktiv - Land gestaltet Zukunft)；國家層級的黃金村(Bundesgolddorf)、「兩千年農村社區示範計畫」(Dorf 2000)；歐盟層級的歐洲農村更新獎(Europäischen Dorferneuerungs- preis)。

進言之，德國農村競賽活動(Dorfwettbewerb)起源於戰後德國的居民自發性活動，初始目的在於美化家園。由於德國在第二次世界大戰之後，殘破不堪且亟待重建，故各地方社團發起自發性的地方家園重建活動，特別在德國園藝協會的加入之後，使得當時以植栽與綠化的景觀美化為主的農村重建任務，逐漸擴展為較全面性的農村社區美化運動，並將競賽活動重點，聚焦於塑造農村舒適且優質的生活環境(<http://www.dorfwettbewerb.de/>)。相同的，德國聯邦農業部亦自1961年起，正式參與原由民間發起的美化農村重建活動，並將其轉換成全國性的農村競賽計畫，該競賽日後亦構成德國1975年農村更新計畫(Dorferneuerung)的居民參與模式之基礎。目前德國三年一次的聯邦級農村競賽，開辦迄今(2011年)已近半世紀的發展歷史。1961-1998年的農村競賽主題均為「我們的農村應更美(Unser Dorf soll schöner werden)」，而自2001年度的該競賽主題，則另行增加「我們的農村有未來(Unser Dorf hat Zukunft)」的副標題，將農村競賽的主軸，從初始的重建家園目標，逐漸融入農村社區永續發展的構思。目前的農村競賽主題則正式更名為「我們的農村有未來」，亦即將農村競賽計畫與整體的永續農村發展政策相結合。

有關德國農村競賽制度採分層實施的設計，由中央政府統籌規劃競賽目標與審查規範的制度性框架，亦即聯邦政府所訂定的農村競賽規定，對於各邦政府的競賽作業方式，具有指導性的功能。但是在實際運作上，各邦政府仍擁有調整的彈性，可針對地方的特性與需求，因地制宜設計出農村競賽的評審細則與訪視流程。值得強調的是，農村競賽活動雖然屬於社區發展的議題，但就權責上的劃分，仍以農業行政部門作為主體；相似的，與農村社區發展工作相關的機構眾多，特別是行政體系中的公部門與非營利性質的第三部門，因此，為有效

推展農村競賽計畫的精神，則廣納聯邦環境、自然保育暨核能安全部、聯邦交通、建築暨住宅部、德國園藝協會、德國農村婦女協會、地方鄉鎮社團連盟、德國農業中央委員會等政府機關與民間社團，為共同協助農業部辦理農村競賽活動的協辦單位。

在德國農村競賽的目標規劃方面，主要根據農業部的農村發展政策與農村社區發展方向的指導性原則，藉以協助農村社區確認在農村空間、環境、經濟與社會文化的發展定位。無論是鄉鎮政府或是社區居民，均可以根據農村競賽目標與較明確的指導方針-「我們的農村有未來」，激發如何營造農村社區的動機與構想，並將其轉換成具體的行動計畫。

有關農村社區提案須遵循的競賽目標指導方針，主要有 (<http://www.dorfwettbewerb.de/>): (1) 農村的未來，應持續調整社區景觀與地區間共同發展的關係；(2) 農村應掌握與應用當地的經濟發展潛力；(3) 農村應強化當地的社會與文化生活；(4) 農村應根據當地歷史與景觀條件，保存與持續發展有價值的歷史建物；(5) 農村應考量自然與環境的利益，並在兼顧人文景觀保存的發展前提下，強化農村作為居住、經濟與休養場所的功能。

就農村競賽的參賽資格而言，主要規定為人口規模、空間獨立性與農業屬性等三項要件。進言之，若參賽的農村社區為鄉鎮 (Gemeinde, 德國行政體制的最底層行政單位，相當於我國的鄉鎮) 單位時，其居民人口數不得高於 3000 人，且該地應具有典型的農村特徵 (dorftliche Charakter)。又或參賽的農村社區為村里 (Gemeindeteil 指鄉鎮組成的一部份，相當於我國的村里單位。由於一個鄉鎮可能由數個小型人口聚落所組成，當該聚落在地理空間上，具有獨立座落的特性時，亦具備參賽的資格) 時，除了需符合居民數亦不得高於 3000 人與典型農村特徵的條件之外，同時必須具備有空間的獨立性 (räumlich geschlossen)。

值得注意的是，德國對於參賽農村社區的資格限制，主要的制度考量有三：首先是歷史因素始然，因為農村競賽的創始本質，為戰後美化與重建家園為主要目標的居民自發性運動，而種植花草與整理環境的活動場域，係以社區居家生活為範圍，故農村社區競賽並不強調城鄉間或區域之間的發展競爭。其次，就地理空間而言，德國的都市與非都市計畫區的劃分相當明顯，在非都市計畫地區內，農村聚落間的空間連接上，有明顯的距離區隔，在此空間的發展限制下，較大的行政區 (如鄉鎮) 較難形成獨立的共同生活單位。最後，就農村競賽的目標而言，原旨在於強化居民自發性的參與公共事務，協助農村自主、持續維護與發展當地的生活空間，並創造、維繫與鞏固在地的認同感和歸屬感，營造出合諧的社區生活品質。因此，具有生命共同體

基礎的農村社區，如村里或小型鄉鎮，為最貼近居民日常生活現實，也是最適當的競賽單位。

由於德國農村競賽採取分期與分級的制度，此亦涉及各邦政府對於參賽農村的數量與資格的限制。換言之，德國農村競賽制度，區分為縣級（初賽）、邦級（複賽）與聯邦級（決賽）的三階段競賽活動，而不同層級的農村競賽結果制度，則關係到下一階段參選或候選農村數量的比例。

舉例而言，2011 年縣級競賽勝選的農村，始能取得進軍邦級農村比賽的資格；相同的，2012 年邦級競賽中，將再選出參加 2013 年（第 24 屆）聯邦級競賽的候選農村。整體而言，參賽農村產生的機制，係建立在三級的競賽制度之上，亦即縣級的初賽係由農村社區自願報名參加，也唯有在初賽中獲勝的得獎農村，才具備代表該行政區參加晉級複賽與決賽的參選資格。此外，德國政府為避免地方政府以量取勝的投機性競爭策略，則規定各邦依其報名參賽的農村數量，據以換算出決賽時可勝選的農村數。基本上，各邦每增加 200 個參賽農村，則增加一個全國決賽的勝選農村名額，且最多以七個勝選名額（即金牌獎農村）為限。值得一提的是，德國在參賽農村社區的資格限制中，則設計有勝選農村的暫時退場機制。換句話說，當年度若獲選金牌獎的農村社區，則必須放棄未來兩次聯邦層級競賽的機會，亦即勝選農村的後續參選資格，必須遞延到第三次始可恢復。相似的暫時退場機制，也適用於邦級的農村競賽制度中。當邦級勝選農村曾兩次入圍聯邦級競賽時，則必需放棄一次參加聯邦競賽的機會，以保障邦內其他農村參選聯邦競賽的機會。

就德國農村競賽的評審內容而言，德國政府所訂定的評審項目主要有五大類，分別為發展概念與經濟創新、社會與文化生活、建築整體意象及其發展、綠色整體意象及其發展、農村社區與景觀。各項評審標準與配分比例，依序為 25%、20%、20%、20%與 15%。具體評審內容略述如下（<http://www.dorfwettbewerb.bund.de/index.php?id=893>）：

1. 發展概念與經濟創新（25%）

社區居民與鄉鎮政府應共同發展出有關農村未來的構想、觀念與規劃，並針對地方產業潛力與發展方向，提出有利的建議。另在相關的農村活動中，應討論企業發展與相關的經濟問題，以及農村生活品質的改善。

2. 社會與文化生活（20%）

農村社區的相關組織，應協力推動社會、文化與運動，及共同生活方式，並整合不同年齡層的社會團體。

3. 建築整體意象及其發展 (20%)

農村社區的生活與居住品質，應透過具地方特色建造物的保存與維護，進而發展成具有永續空間與社區，同時農村應要求採取節省、具使用效率、親善環境的土地、材料與科技的利用方式。

4. 綠色整體意象及其發展 (20%)

農村社區的綠化與園藝活動，對於和諧的農村構成、農村的居住與生活品質，具有實質的影響效果。故農村居民應保留、發展或復育當地的動植物生態。

5. 農村社區與景觀 (15%)

農村社區與景觀的設計，應維護人文景觀的多樣性，兼顧有優先秩序性的土地利用方式，同時應注意農村與周遭景觀間的聯繫性，以及多樣性發展的可能性。

有關德國歷年來各邦農村競賽的實施成效，可從德國的農村發展成果與趨勢窺知。在全球化劇烈變遷的浪潮下，均可從農村競賽活動的軌跡中，找到在地化的回應。因為三年一度的聯邦級農村競賽活動，不僅可定期啟動農村居民的參與意識，鼓勵村民親力共同改善自己的家園，同時透過競賽機制，也奠定由下而上推動農村發展的重要基石，建立起全球-在地對話與互動的平台。值得一提的是，原是民間團體自發性的農村美化運動，不僅促發政府統籌舉辦的農村競賽計畫，同時更成為日後農業部門實施「農村更新補助方案」(Dorfentwicklungsplan)的重要社會機制，有效地將國家經費與地方需求整合為一，並構成德國推動整合農村發展的動力。基此，無論從歷史發展的軌跡、國際思維或是在地化行動間的相互呼應，均可肯定德國農村競賽的時代意義。

整體而言，農村競賽計畫是實踐德國整合農村發展，最重要的農村社區發展機制，而其豐富的實施成效，也成為近年來歐盟農村發展政策的參考模範。以目前歐盟新頒佈 2007-2013 年的中程農村發展方案來看，兩者所強調的整合式 (integration)、由下而上 (bottom-up)、公私夥伴關係 (public-private partnerships) 與地方治理 (local governance) 的農村發展新模式，均印證德國農村競賽的先驅地位，亦即以良性的競爭平台來激發與凝聚地方居民參與社區營造的動能，其自助而後人助的精神，先由社區自行動員，再由政府提供必要的協助或獎勵，始能真正落實由農村自己創造更美好未來的競賽理念。

德國政府將農村發展視為一種世代契約 (generation contract)，是對於後代子孫最有利的長期投資。從德國推動整合農村發展的經驗顯示，整合農村發展計畫能兼顧農村經濟、生態與社會面的平衡發展，

而農村更新計畫與農村競賽活動更扮演著中介、平衡與促進的關鍵角色，可以增加農村地區中的農業與旅遊業的附加價值、改善交通系統與道路安全、提供新增建築面積、治災防洪措施、公共供應設備、廢棄物處理設施、休閒遊憩機會，及復育自然生態所需的土地資源。故整合農村發展政策不僅被學界視為發展理論的新典範（Kostov & Lingard, 2004; Nemes, 2005），同時在發展實務上，德國亦將整合農村發展列為農村發展政策的首要地位，以促進農村社會文化、經濟與環境三大層面的永續發展。

四、德國農村參訪紀實

(一) 考察科布倫茲的萊茵河流域景觀規劃與農村旅遊。



照片 4-1 科布倫茲遊艇碼頭的古蹟建物標示牌。



照片 4-2 科布倫茲萊茵河畔的現代遊艇碼頭。



照片 4-3 萊茵河畔的觀光遊艇，為水域休閒重要載具。



照片 4-4 萊茵河畔的水域休閒，設有遊艇維修廠，為水域休閒產業整合規劃的案例。



照片 4-5 萊茵河畔的空中纜車，為聯繫水域休閒與對岸古堡的重要載具與觀光亮點。



照片 4-6 萊茵河畔的觀光纜車的空中鳥瞰情形。



照片 4-7 因古蹟維護的限制，觀光景點內多採用臨時性的基礎設施。



照片 4-8 觀光景點內的臨時性的照明設備，避免固定設施所造成的破壞。



照片 4-9 貼心身障者的需求，提供無障礙的設施，如斜坡自動輪椅。



照片 4-10 無障礙空間的遊客輔助設施。



照片 4-11 因應銀髮族的需求，購物車上提供放大鏡的設施。



照片 4-12 購物車附設放大鏡的設施，方便老年顧客檢視產品內容。



照片 4-13 科布倫茲的葡萄酒莊，及其附設餐廳。



照片 4-14 農村特色建築-葡萄酒莊的衍架屋。

(二) 考察科隆區政府農村發展與農地管理局：整合農村發展規劃



照片 4-15 科隆地區鄉村發展與農地管理局的入口牌示。



照片 4-16 拜會科隆地區政府的合影，左為 Dr. Nolten。



照片 4-17 拜會農村發展與農地管理局局長 Reinhardt 女士，瞭解德國整合型農村發展的規劃理念與作法。



照片 4-18 Reinhardt 女士介紹德國整合型農村發展的簡報投影片。

(三) 考察德國農糧暨消費者保護部農村發展處，及波昂地方節慶



照片 4-19 德國聯邦農糧暨消費者保護部的入口牌示。



照片 4-20 拜會農業部農村發展處處長-Dr. Augustin (右二)，訪談德國農村發展政策與農村社區規劃。



照片 4-21 波昂城市的年度盛事-貝多芬節慶。



照片 4-22 波昂貝多芬節慶的夜間光影慶祝活動。



照片 4-23 波昂貝多芬節的夜間慶典活動亮點- 水幕投影。



照片 4-24 音符行銷創意- 波昂貝多芬節的交響樂水舞。



照片 4-25 貝多芬成為波昂地區行銷的最佳代言人。



照片 4-26 貝多芬故鄉的文化創意雕像。

(四) 考察迪倫區政府農村地區發展部：農村競賽計畫推動情形



照片 4-27 迪倫區政府（Düren）入口處的裝置藝術。



照片 4-28 拜會迪倫區政府農村發展部主任 Lersch 女士（右二），農村競賽辦理情形。



照片 4-29 Dr. Nolten 解說迪倫區農村競賽的獲獎農村之農村更新計畫。



照片 4-30 迪倫區農村競賽的獲獎農村，綠地空間規劃與社區運動場所。



照片 4-31 Dr. Nolten 解說當地農村特色建築的保存與維護。



照片 4-32 迪倫區特色農村建築與社區內蜿蜒道路設計。



照片 4-33 「生於斯、眠於斯」-迪倫區農村「景觀墓園」的造園設計。



照片 4-34 迪倫區農家的太陽能屋頂。



照片 4-35 Dr. Nolten 解說艾佛地區的農村休閒度假中心投資案。



照片 4-36 艾佛農村休閒度假中心（Eifeler Tor）投資案的施工情形。



照片 4-37 Dr. Nolten 介紹 Eifel 地區的農村創意商品。



照片 4-38 Eifel 地區當地樹材與小豬主題的文化創意商品。

(五) 考察杜塞朵夫空間地景與氣候變遷調適特展



照片 4-39 杜塞朵夫空間地景變遷與因應氣候變遷調適特展。



照片 4-40 杜塞朵夫因應氣候變遷調適的特展資料。



照片 4-41 科隆地區在 90 年代歷經多次洪水肆虐的紀念標章。



照片 4-42 科隆區政府內的太陽能供電系統監控面版。



照片 4-43 NRW 邦的歷史建物標誌。 照片 4-44 NRW 邦的自然保護標誌。

第五章、荷蘭農村發展之政策規劃

一、荷蘭農業與農村發展概況

荷蘭位於歐洲西北部，總人口約為 1,650 萬人，超過 50% 的國土面積為農地，8% 為林地，故農業為荷蘭經濟發展的主軸之一，其從事農業及相關工作者占國家總勞動力的 10%（葉乃菁、康美鳳、賴志遠，2008）。整體而言，荷蘭和我國相近皆屬國土面積小、人口密度高的國家，然而，荷蘭的農村地區具有高度的都市郊區特徵，擁有廣大且多元的自然景觀及許多特色元素，如堤壩、溝渠、池塘和河流等等，自然生態亦受到完善的保護，森林面積有逐年增加之現象。

由於荷蘭地勢低窪，約三分之一的國土面積低於海平面，長期來必須與水抗爭地，故早期的農村發展策略多著重在填海造地、築堤隔離海水侵襲、治水工程等，但荷蘭卻能充分運用風力、水力等天然動力進行窪地排水利用，如本低於海平面的地區，可以排水道和閘門控制水位，將水抽除入海。然而，荷蘭近年來面對極端氣候的挑戰與威脅，其農村發展則轉向「與水共生」的發展策略，亦即配合新的國家目標—「氣候不侵、大水不侵的國度」，更將過去填海造陸的水利阻絕策略，改為順應「與水共生」來創造新的環境商機（黃漢華，2009）。

進言之，荷蘭各類型的水岸綠地，包括河川廊道、水路、水圳、水道、運河、埤塘、濕地與湖泊等藍帶景觀系統，不僅是水資源的循環再生利用的典範，更是形塑城鄉聚落生活紋理，活化城鄉生態環境的重要關鍵。以水利設施而言，農村的灌溉渠道，除了提供灌溉及排水功能之外，也能利用渠道發展觀光、划船、釣魚等休閒活動，更重要的是，渠道兩岸緩坡化，可供作動物棲地及生物廊道空間，而透過兩岸植栽綠美化形塑水與綠景觀，綠帶與藍帶縱橫交錯的生態工程。

回顧荷蘭的農業發展現況，雖然僅有約 4% 的從農人口，但是在高度專業化與機械化的經營下，農業出口額排名世界第三，僅次於美國與法國。其中，尤以園藝花卉、種子、樹苗與球莖的行銷績效，最為傲人。此外，荷蘭的乳酪製品、風車文化、藍白釉陶器和木屐工藝品，更成為荷蘭傳統農村文化的代表標誌。基此，荷蘭的農村發展政策和措施，多致力於改善當地自然環境品質及維護當地自然景觀為依歸。儘管，荷蘭農業發展成果被世界各國視為重要的典範之一，但是農業部門仍面臨逐漸萎縮之困境，特別是有將近 30% 的荷蘭農民收入，低於最低收入水準；相似的，荷蘭農場數量亦呈現逐年減少的情形。因此，荷蘭政府依據歐盟 2007-2013 年所頒佈農村發展政策指導方針，除了歐盟提撥約 6,000 萬歐元之外，荷蘭政府則再投入 8,500 萬歐元的預算，極力推動農村發展計畫（NRLO，2007）。

其次，就荷蘭的農村發展現況而言，荷蘭屬於高度都市化的國家，約有 85%的人口居住於都市地區之中，人口相當稠密。根據經濟合作與發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）的調查統計，荷蘭為 OECD 會員國中，都市人口比例最高與全國人口密度第二高的國家。因此，荷蘭的農村地區與都市地區之間，具有緊密相鄰的關係，同時在高空間聚居層級（high spatial aggregation level）的地區中（即高階的人口聚居地，如省級範圍），城鄉界線難有明確區隔的現象。此類城鄉混合區或是城鄉過渡地區省份（intermediate provinces），包含格羅寧根省（Groningen）、弗里斯蘭省（Friesland）、德倫特省（Drenthe）、澤蘭省（Zeeland）、弗萊福蘭省（Flevoland）等五個省份。相對的，在低階的人口聚居地或低聚居層級地區（lower aggregation level）中，如自治市（municipality）為荷蘭的基層行政區域，則有 15%的自治市為鄉村自治市，共占 7%的人口及 30%土地（OECD, 2008）。詳如表二所示。

表二、荷蘭行政地區與鄉村自治市的分佈情形

地區	所有自治市	鄉村自治市	人口比例 %	低人口密度自治市	人口比例 %
烏得勒支（Utrecht）	9	0	0.0	1	0.2
海牙（Hague）	9	0	0.0	1	1.9
鹿特丹（Rotterdam）	16	0	0.0	2	3.2
海爾倫-凱爾克拉德（Heerlen-Kerkrade）	7	0	0.0	2	8.7
阿姆斯特丹（Amsterdam）	16	1	0.6	5	4.3
阿納姆-奈梅亨（Arnhem-Nijmegen）	20	1	0.2	7	19.9
埃因霍溫（Eindhoven）	21	1	2.1	12	32.8
特溫特（Twente）	14	2	7.5	9	41.8

Source: www.minbzk.nl and www.cbs.nl.

荷蘭的農村地區發展，雖然在空間區位上，緊鄰都市而居，但是在不同的農村發展面向上，仍能保有農村的自主性與地方特性，不需完全依賴都市地區而生，諸如農業事業的發展機會、親近自然的環境景觀與公共設施。然而，近年來荷蘭農村的自主發展，隨著城鄉之間的互動頻率逐年增加，同時也提高農村與都市地區之間的相互依賴程度。因此，農村地區也面臨農業就業率的驟降危機，有必要採用不同以往的農村發展思維與策略來加以因應。

進言之，荷蘭農村地區雖然與鄰近都市間，具有緊密的互動關係，但是因不同省份的發展差異，故農村地區仍呈現多樣化發展的樣態，各有其地方特色，及面臨不同的發展問題。以城鄉過渡/轉型省（intermediate provinces）為例，此類地區的人口密集程度，雖然不如都市地區，但是卻呈現低人口密度、高生活品質的居住條件，包括：擁有較高的收入、較低的失業率（約 5%）、較少的社會問題，及擁有與都市相近的公共服務水準。城鄉過渡地區內的農業部門運作情形相當良好之外，其他經濟部門也有開發的空間，有助於降低此類農村地區對於農業的依賴程度，諸如集約農業、農村休閒旅遊業的發展等（OECD, 2008）。惟若是城鄉過渡地區長期朝向都市轉型的發展結果，將會對農村景觀與生物多樣性，造成相當大的影響，值得深切關注此類地區的農村景觀與生態保育的議題。

再者，無論是都市加速地區擴張或是城鄉過渡地區的轉型，未來人口持續的成長，將會增加其對鄉村土地利用的需求，特別是對鄉村住宅與休閒供給的需求，將會逐漸增加，再加上鄉村居民通勤往返都市的比例之增加，也可能導致農村地區的交通擁擠的現象（OECD, 2008）。值得注意的是，近年來荷蘭農村發展的外部重大課題，包括氣候變遷衝擊、農業貿易自由化。故荷蘭政府相當關切氣候變遷衝擊的議題，並著重在水資源維護與管理的議題之上，而氣候變遷也可能進一步對生態多樣化、農村土地與自然環境造成深遠的影響。相似的，歐盟為因應農業貿易自由化所進行的共同農業政策改革，已造成農民數量的明顯減少，故農地利用的方式與情形，將會受到發展的限制，未來可預見荷蘭鄉村土地的有效使用、土地閒置的現象，將成為農村發展的重要議題之一，故有必要針對農村土地利用的優先順序，及土地多功能利用（multi-functional land use），提出適當的因應策略，以提升農村土地利用的效能。

最後，就農村地區的差異性發展而言，由於農業貿易自由化的競爭壓力，荷蘭政府也積極著手於農產品升級（up-scaling）、農業重新定位（relocalisation）、強化地區特色農產品（regional embeddedness，即地區鑲嵌性）等發展策略，藉以提升農業部門的競爭力（OECD, 2008）。因為都市與農村地區之間持續提升的互動關係，不僅會改變都市與農村地區間的供需情形，同時都市居民對於農業的不同需求，也會導致農業更趨於多樣化的發展。基此，荷蘭政府鼓勵不同的農村地區與其鄰近都市之間，發展出不同的互動關係，藉以帶動農村地區的繁榮發展。

二、荷蘭農村發展政策規劃

綜合前文對於荷蘭農業與農村發展現況的概述，未來荷蘭農村發展所面臨的三項重要的政策挑戰，包括（1）如何針對當地的發展問題與需求，研擬在地化的農村發展計畫。（2）如何制訂農村土地利用的管理機制？諸如農村地區可以承受多少都市發展的土地競爭壓力，如何排定不同農村土地利用的優先順序，如農村住宅、農業生產、農村經濟事業發展等。（3）農村地區如何有效執行農村景觀維護與生物多樣性保育的相關政策。

進言之，當前荷蘭農村發展政策的主要目標，旨在著重於增加當地農業競爭力，以及改善農村地區生活品質。根據荷蘭農村發展評估報告書指出，荷蘭在實行農村發展計畫後，農村地區產生兩項重大改變。第一項改變為農村環境逐漸改善及經濟逐漸復甦，此為後期歐盟投入額外的預算，荷蘭將此筆預算運用於管理農村邊緣地區、檢測水資源質量、改善環境品質、進行農業創新、運用永續能源、建設無線網路等多面向，逐步改善農村地區的生活品質。第二項的農村發展成果，則是改善現有的自然環境及景觀津貼系統，鼓勵農業自然環境與土地管理者（即農民）能夠在環境津貼的補助下，維護荷蘭的自然環境與農村景觀。然而，前述的自然環境及景觀津貼的給付方式，則不再是以成果的多寡來計算（如申請面積），而是改以自然環境或農村景觀維護的成果（如實施成效）來作為環境津貼的發放依據，希望透過農村發展來間接支持荷蘭農業的再現活力，亦即先行改善農村地區的生活品質，進而提升荷蘭農村發展的競爭力（Dutch Rural Development Programme summary, 2012）。

值得一提的是，荷蘭政府於 2005-2015 年中程發展願景的政策備忘錄中，提出「農業的選擇-荷蘭農業的未來願景」（The Choice for Agriculture-A Vision of the future of Dutch agriculture），該政策備忘錄除了既有的農村發展政策之外，更提出農業群聚（agri-cluster）的發展策略，亦即強調農業的社會、生態關連性之外，更將農業群聚列為荷蘭經濟的重要支柱之一。進言之，荷蘭農業群聚的策略重點，舉其要者，包括：（1）全球人口成長對糧食需求與食品市場價格有正面的影響；（2）農業政策的發展趨勢，將隨著全球市場而逐漸趨向自由化；（3）食物供應鏈之規模將明顯擴大；（4）荷蘭農業群聚之競爭力，將有賴於農業技術提升；（5）農村自然環境條件是農企業必須面臨與克服的挑戰；（6）荷蘭農地未來將小幅減少，但政府必須為國民保留農村土地；（7）都市居民將花費更多時間於農村休閒活動中，故拓展休閒農業，有助於農業經濟之多樣性發展；（8）社會大眾對新技術的應用、農業建築的設計，及農村吸引力的接受度，有助於對整體農業的發展（葉乃菁、

康美鳳、賴志遠，2008；LNV, 2005）。

有鑑於此，荷蘭的農業、自然與食品品質部（Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, LNV，簡稱荷蘭農業部）針對酪農業、集約型畜牧業、耕地農業、蔬果業、觀賞植物及多樣化農業，勾勒出未來農業群聚的發展趨勢（LNV, 2005）。基此，荷蘭農業部的農村發展政策，已提出「活力農村」發展議程（Agenda for a Living Countryside），該政策議程的主要願景，認為荷蘭農村發展之規劃，必須隨著社會大眾生活與社會需求特性來建構未來長期發展願景，亦即需重新發掘與評估荷蘭農村的發展特性，並主張未來的荷蘭農村發展，不應該只是反應農民或農村居民的活動而已；相對的，荷蘭農村應該反映全國人民的生活需求。事實上，荷蘭農村社區已經發展出零售、貿易、運輸等多樣化產業，特別是農村旅遊已成為都市居民的重要休閒活動選項，更重要的是都市居民遷居農的現象，則成為實踐田園夢想的生活選擇，而荷蘭農村人口與產業結構的改變，未來將會進一步影響農村地區的社會凝聚力。因此，荷蘭農政部門倡議應以創意與彈性的發展策略，回應農村地區快速變遷的議題，特別是致力於創造舒適的農村生活環境，及健康和永續的農業經營，決定在「國家生態工程網絡」（National Ecological Network）與農村重建區域，投注 7 億歐元發展經費，期待未來能將農村地區營造為兼具有生活、工作及休閒的三大功能空間（LNV, 2006 b）。

由於荷蘭既往的農村發展政策，主要採取主題式的分散規劃，亦即針對自然生態、環境保護、農業、休閒，及水資源保護等發展主題，個別設定發展的目標。因此，荷蘭政府為加速農村地區發展成效，擬定整合農村發展計畫，其目標在於整合區域發展目標與經費來源，希望透過「農村投資預算」（Investment budget to rural area, ILG），將農村發展議題融入國家整體發展方向之中，進行整合性規劃（LNV, 2006 a, b）。進言之，「農村投資預算」（ILG）可視為荷蘭的農業創新管理模式，此聯合型預算（combined budget）具有彈性運用之特性，只要是有助於國家整體發展目標，則可不必受限於個別部門的經費支出限制。必須說明的是，「農村投資預算」（ILG）的創新理念，可說是源自於歐盟「農村發展專用的歐洲農業基金」（EAFRD）之政策概念，施政期限為 2007 至 2013 年，與現階段的歐盟 CAP 農村發展政策緊緊相扣。

三、荷蘭提報OECD的農村發展報告

一如前述，荷蘭農業與農村發展的基本特徵，主要為荷蘭作為高度都市化的國家，卻能成為全球第二大的農產品出口國。其次，荷蘭的都市與農村，因彼此鄰近的地理區位，故城鄉差異極小，在土地資源缺乏的情況下，農村土地利用無法滿足城鄉發展的需求，特別是農村地區的生物多樣性，也面臨嚴峻的威脅，有必要採行地方分權的行政模式，由下而上的發展農村地區，始能反映出不同地區的基層特殊需求。

有鑑於此，荷蘭面對內部環境的都市快速擴張與城鄉界線日趨模糊的發展困境，以及外部環境的氣候變遷、農業貿易自由化，及歐盟共同農業政策改革的壓力，其農村發展政策必須要解決的重要課題，包括農村發展計畫的在地化、建立合理的農村土地利用的管理機制，及有效地維護農村景觀與生物多樣性。基此，荷蘭政府在提報給 OECD 的農村發展政策報告中，即分別論述（1）荷蘭的農村地區定義，與其他 OECD 會員國之異同。（2）荷蘭農村地區的社會經濟發展現況。（3）荷蘭農村地區的發展潛力。（4）荷蘭農村未來發展可能面臨的挑戰與課題。（5）農村與都市間的連結與互動關係。（6）農業行政組織的改革與管理。（7）農村發展的政策規劃。茲將荷蘭農村發展政策的重要施政方針，區分為地方分權、農村土地利用規劃、農村景觀和生物多樣性三部份，列述如後（OECD, 2008）：

（一）確認地方分權行政機制（Decentralisation）

荷蘭為妥善處理農村地區差異性之發展議題，特別考量到人口密度較低的聚居地，存在有較大的地區差異性，故將國家層級的農村發展政策，轉向採行地方分權的方式來實施，期能提升社會大眾對於農村發展施政成效的滿意程度。一般而言，國家層級、地區或省層級取向所制訂的農村發展政策，較不重視基層或地方層級所面臨的發展問題。荷蘭過去的農村發展政策，長期來多以行政空間層級較高的農村發展政策為主。但近年來，荷蘭政府則將中央主導的農村發展政策轉向地方分權的方式來推動農村發展。

進言之，中央政府在編列農村發展預算時，會與不同省份採取簽訂契約的方式，以作為未來農村發展績效的評估依據。換句話說，中央政府在農村發展政策所扮演的角色，在於整合不同來源的行政，並將其納入農村發展政策的綜合預算之中，並輔導與協助省政府來推動農村發展政策，以提高農村發展預算彈性使用的空間，諸如中央政府已提撥為期七年的農村發展預算，以確保農村發展經費的穩定財務基

礎，鼓勵省政府制訂長期的農村發展計畫，突顯出省級政府在農村地區發展的關鍵角色，以落實提高整合性的農村發展計畫。有關荷蘭農村發展政策的預算，如表三所示。

表三、2006 年荷蘭農村發展政策預算（單位：百萬歐元）

	歐盟	荷蘭政府	其他來源	總計
農業競爭力	1121	478	106	1705
自然與景觀	23	511	16	550
休閒產業	5	111	9	125
經濟發展和生活品質	54	117	51	222
實質基礎設施（水、環境）	10	192	1264	1466
知識和創新		861		861
總計				4929

資料來源：RLG, 2005。

有關荷蘭政府新採行的農村發展基金提撥方式，其優點在於確保長期性、連貫性與整體性的農村發展計畫。然而，新的農村發展基金整合模式，目前仍面臨到現存不同年度與不同行政部門發展計畫之間的差異性，因為不同發展計畫的相互關連性與連貫性，仍無法明確地區隔與整合，諸如各行政部門的施政指導理念（steering philosophy）和施政架構，存在相當大的差異，有礙整合型農村發展政策的規劃。因此，只有部分省份能成功整合跨部門的農村發展政策。

再者，傳統的農村發展計畫，係採取個別行政部門的發展模式（sectoral approach），故導致荷蘭農村地區的施政工具（instrument）缺乏連貫性與一致性。儘管「活力農村」發展議程（Agenda for a Living Countryside）中，已經考量到將不同農村地區發展問題納入農村發展計畫之中，但是在政策落實的施政程序中，不同行政部門仍保留其原有的部門發展計畫（sectoral programme），無法與新農村發展政策相整合。以農村水資源政策為例，荷蘭新的農村發展整合計畫中，上位計畫為國家水資源協議（National water agreement）中，但是維護水資源的施政經費與執行目標，卻分散在不同的行政部門中，故施政上會受到多方意見整合困難的限制，使得水資源豐富與匱乏地區的農村治理，更形複雜化。相似的施政問題，亦可見諸於生物多樣性計畫（如國家生態網絡，National Ecological Networks）、農民或私有土地地主的農業環境計畫方案（environmental schemes）。

就不同省政府的治理能力（provincial capacity）而言，目前荷蘭 12 個省份中，總計約有 11,500 位全職工作者，平均每省擁有約 1,000 位的專任行政人員，佔全國勞動力的 1.4%。首先，地方分權機制所需面

臨的第一個問題，在於省政府的內部行政文化和執行能力，是否適合在農村發展政策執行上，扮演積極的角色？因為地方政府在制訂農村發展政策過程、農村發展計畫管理、農村地區的市場發展、財務及資金運用上、各省之間的農村發展政策協商，以及農村基礎設施工程等專業知識與人力，均較中央政府為不足。故地方分權模式的農村發展模式與成效，未來仍有待考驗。

值得我國農村發展借鏡之處，荷蘭為解決省政府機構（provincial authority）在農村發展計畫與自治的問題，透過中央與省層級簽訂國家農村發展政策契約的方式，確定兩個政府層級（中央與省府層級）之間的行政契約關係，其中，確認省政府為中央政府的農村施政代理者之地位，明訂省府層級應達成的農村發展目標，如中央政府負責制訂全國性的農村發展施政方針，而省政府則需在自然景觀保育，及考量當地環境的特殊性下，負責取得土地，推動與監督環境友善的土地利用方式，及限制農村土地價格的不合理成長等，藉以落實國家生態網絡（National Ecological Networks）的計畫目標。

綜合而言，荷蘭農業、自然與食品品質部（Ministry for Agriculture, Nature and Food Quality）提出的農村發展地方分權制，由中央政府賦予地方政府處理農村發展事務的權利，以避免國家政府限制地方政府執行農村發展政策的權責。故地方分權制的成敗，有賴於省政府治理能力的提升（capacity enhanced），強化中央與地方政府在農村發展政策的連貫性，同時也需考量農業與農村地區在整體社會中的區域發展、創新研發、再生能源、水資源保護、公共財服務等議題，應扮演的角色與功能，始能獲得社會大眾的認同與支持。

（二）農村土地利用規劃

荷蘭的國土利用規劃具有長遠的發展歷史，過去 50 年來，在國家政策指導原則（National steering）下，已實施國土分區規劃制度（land zoning），將荷蘭國土區分為都市與農村土地兩類，各有其專屬的土地利用規範，實施成效卓著。然而，近十年來，由於農村及都市之間的互動關係頻繁，城鄉界線漸趨模糊的情況下，緊鄰大都會生活圈的省分，特別任仕達省（Randstad）、布拉班特省（Brabant）等，因城鄉互動明顯，故負面影響到農村土地利用計畫，尤其是住宅使用土地供給的不足，導致農村地區的房價持續攀升。基此，農村土地利用規劃的課題，如農村土地利用的決策機制，以及如何效執行農村土地利用計畫，則有賴地方分權制度的實施成效。

進言之，荷蘭農村土地價格的持續上升，特別是在都市近郊的農村地區，農地價格上升的幅度，尤其明顯，在 1995 年至 2001 年之間，

農村土地的平均價格，呈現倍增的情形。因土地價格的高漲，導致農民購買土地意願的降低，進一步造成農村土地買賣流通的降低，使農村土地掌握在少數地主的手上，不利於農村地區的發展，居高不下的農村土地價格，也導致農村發展計畫的執行困難。

根據荷蘭政府統計資料顯示，農村地區每年約有80,000-100,000公頃的土地出售，估計土地轉手的比例，介於18%至32%之間，而土地流通的價值，每年約可增加140萬歐元的稅收。然而，地主在預期獲利的心理下，而可能採取惜售農地的態度，不利於農村土地市場的活化。傳統上，鄉村自治市（municipality）可以藉由土地流通的管理政策，透過購買農地、開發農地、自行開發農地，或是農地銷售的方式，促進農村土地的活化利用，如農村地區的基礎建設、綠色空間、休閒遊憩設施等。但是自1990年開始，農村土地的市場主導地位，逐漸由私部門取而代之，如房地產開發商透過私部門的力量，提升農村土地分區的變更使用，從中賺取高額的土地移轉利潤（windfall gain），相對也限縮地方政府農地管理的能力。

有鑑於此，荷蘭於2008年實施土地開發法（Land Exploitation Act），提高地方自治機關課徵土地移轉的費率，新增的土地移轉稅收，將可用於填補農村公共建設所需的經費，或是用來補償因執行農村發展政策而損害土地價值的地主。此外，新的土地開發法，也賦予地方政府得以彈性調整土地分區規劃（local zoning），以利於農村土地變更利用的政策。因此，地方分權機制的實行，中央政府可以將國土分區規劃的權力下放地方，而地方政府則可在農村土地利用規劃上，具有實質的政策決策權，提升農村土地利用變更的彈性。相對的，新的土地開發法也有助於降低農村土地買賣的價格，提高農民購買土地的能力，增加農村土地交易的流動性（increase land mobility）。

值得一提的是，農村土地的利用與管理，涉及土地利用優先排序，以及土地所有權移轉管理兩項政策重點。為達到農村土地分區規劃能有效促進農村土地活化利用的目標，則有必要善加運用農村土地價格漲跌訊息（price signal），及進行土地利用的成本效益分析。換言之，執行農村發展政策時，必須考量到農地利用的機會成本，以及政策執行的預期效果，透過當地土地價格漲跌的訊息，作為更佳的土地利用決策的權衡依據。諸如土地價格訊息也可以作為維護自然景觀的成本效益分析之依據。

最後，就都市和農村地區之間的互動機制而言，荷蘭目前共有八個大都會區（city-region），其核心都市與周邊區域之間，雙方具有共同利益時，則能產生良好的跨市（inter-municipal）合作關係，反之亦然。當農村和都市地區頻繁的互動，不僅相交換資訊和分享資源，瞭解不同地區之特性及其所能扮演的角色，同時也能使雙方互惠發展。基此，

荷蘭政府積極著手於修正以往聚焦於都市的發展模式，並轉向強化大都會區（city-region）-核心都市與周邊區域的協力運作關係，特別是加強國家鄉村政策（national rural policy）與國家都市政策（national urban policy）的對話與協調關係，期能產生正面的外部性（externality），如城鄉交通運輸、國宅（social housing）、自然地區和開放地區（open area）等政策議題，透過政府的力量，使城鄉發展政策架構能更有效的整合。

（三）農村景觀和生物多樣性政策

荷蘭的農村景觀和生物多樣性，受到集約農業和都市化的影響，相當明顯。傳統的農地利用著重於農業經濟的生產功能，近年來則強調農業環境的非經濟性的產出，如生物多樣性和自然景觀。有鑑於此，荷蘭農村土地規劃已朝向多功能利用的型態，著重在農業經營的正面環境效益。在改善生物多樣性方面，農村在地組織扮演著重要的角色，如農村更新計畫中提出綠色心臟（Green Heart）的施政概念，希望為荷蘭農村地區提供更多的綠色空間。此外，荷蘭農村發展政策中，也將生物多樣性列為重要的施政目標，不僅考慮自然生態系統的發展趨勢，同時也考量到在農村發展計畫中，針對特有植物、動物群和重要生物棲息地的保育工作。

有關農村地區實行景觀和生物多樣性的政策規劃方面，傳統強調競爭力的政策（competition policy），主要著重在消費者利益的提升，然而，過於強調消費者利益的結果，則可能導致市場產生價格戰的競爭，進而阻礙市場的正常運作。另一方面，競爭力導向的發展政策，也可能引發農業-食品產業（agri-food sector）的市場集中化，進一步阻礙農業生物多樣性的發展。因此，荷蘭在生物多樣性的國家政策目標下，未來將依循歐盟共同農業政策的第二支柱（即農村發展政策）之指導方針，加強應用農業環境計畫，以改善荷蘭農村發展的環境問題。

有關農業環境計畫的實施問題，主要在於政府部門（農業環境計畫執行者）與農民或地主（landholders）之間，存在資訊不對等的情形，進而可能導致逆選擇（adverse selection）的問題。舉例而言，原本已採行友善環境耕種方式的農民，因其僅需稍微加強原本的耕種方式，便可符合農業環境計畫的要求標準，故其參與農業環境計畫的動機與機會也較高，故會產生過度補償的結果；相對於，採用慣行農業的農民，因其投入農業環境計畫所需的遵守成本（compliance cost）較高，也限制了慣行農業農民參與農業環境計畫的機會。

基此，荷蘭政府正著手研究農業環境計畫的競標方法（auctions），解決逆選擇的問題。進言之，環境保護的競標策略，已有多個國家應用在其保護自然資源政策中，如美國的農地保育計畫（Conservation

Reserve Program, CRP)、澳洲景觀復育計畫 (Auction for Landscape Recovery Program, ALR)，即透過投入成本與農業環境改善成效間的成本效益比方式，達到較佳的环境保護目標。

最後，荷蘭新實施的農村發展地方分權制 (Decentralisation)，除了有助於實現區域差異的公平化發展目標之外，更可以依據不同地區農業經營條件的差異性，擬訂適當的區域環境計畫目標，並發展出區域性的農業環境特色，以維護與保存當地農村的自然景觀，進而可以促進農村旅遊事業的發展。

四、荷蘭農村參訪紀實

(一) 考察荷蘭農村旅遊之行銷規劃



照片 5-1 荷蘭特色旅遊統一售票中心，為外地遊客接觸特色景點的主要窗口。



照片 5-2 Tours & Tickets 公司熱銷旅遊商品- 鄉村旅遊行程。



照片 5-3 阿姆斯特丹城市內的乳酪工廠，為乳酪產品專賣店。



照片 5-4 乳酪工廠內琳瑯滿目的乳酪產品擺設，為當地的觀光亮點。



照片 5-5 生態化水圳是荷蘭農村社區的特殊景觀要素。



照片 5-6 荷蘭因地勢低窪，與水共生的規劃理念，相當鮮明。農村地區內的水路網路，比道路系統更為綿密。

(二) 考察荷蘭風車村



照片 5-7 風車村內各式各樣的風車建物製產，形構成特殊農村景觀。



照片 5-8 百年風車目前仍維持可以正常運作的狀態。



照片 5-9 風車文化建築的活化再利用，轉型經營紀念商品店。



照片 5-10 風車紀念品店內所陳列的文化創意商品。

(二) 考察荷蘭的北海漁村



照片 5-11 休閒渡輪為 Volendam 漁村與 Marken 農村的觀光動脈。



照片 5-12 沃倫丹漁村與馬肯農村的區域整合性休閒旅遊行程。



照片 5-13 沃倫丹漁村內的親水環境意象，與水共生。



照片 5-14 沃倫丹漁村的巷弄景觀，街道與水道相鄰，小木橋處處林立。



照片 5-15 沃倫丹漁村提供傳統荷蘭服飾與居家情景的紀念照服務。



照片 5-16 從「傳統木屐」到「室內保暖拖鞋」，木屐造型的創意商品。

(三) 考察荷蘭乳酪村與木屐村



照片 5-17 馬肯農村的空間配置圖，區內有木屐與乳酪主題的特色農村。



照片 5-18 融合木屐與乳酪雙重主題商品的裝置藝術。



照片 5-19 木屐村紀念品裝賣店，設有供遊客拍照留念的大型木屐。



照片 5-20 木屐村的農村建築景觀。



照片 5-21 乳酪村內現場展示乳酪製作的過程。



照片 5-22 乳酪村內，處處可見農村意象與裝置藝術。



照片 5-23 木屐工藝品可以發揮多功能的創意用途。



照片 5-24 彩繪木屐的創意文化商品。



照片 5-25 木屐村的木屐手工藝製作的現場展示。



照片 5-26 木屐村內的大型裝置藝術，採用木屐半成品素材拼貼而成的「木屐樹」。

第六章、心得與建議

本次赴德國與荷蘭考察兩個先進國家的農村社區發展行程，特別感謝臺德社經協會(Deutsch-Taiwanische Gesellschaft fuer Sozialoekonomie e.V.) 副理事長 Dr. Nolten 全力協助安排行程，及臺德社會經濟協會林穎禎執行秘書的聯繫與翻譯，方使本次研習任務能順利完滿達成，茲將主要的心得與建議如下：

- 一、 歐盟在規劃新農村發展方案時，分別提出改善農林業部門的競爭力；改善環境與農村空間；提升農村生活品質與經濟多樣化；營造地方能力，促進農村就業與多樣化等四大施政主軸。值得我國學習之處，在於歐盟的農村發展基金中，已針對四大農村發展施政主軸，提出具體的農村發展策略指導方針，更重要的是，每一施政主軸之間，設定有施政預算的比例上限，此舉可以避免不同會員國在推行農村發展計畫，會有「重產業而輕環境」、「重硬體而輕軟體」的偏頗發展之弊端，同時也可針對不同農村地區問題與需求，進行平衡式的農村發展整合規劃。
- 二、 此次參訪發現德國推動農村發展政策時，農村競賽活動扮演相當重要的角色與功能，除了協助地方政府與居民檢視農村更新計畫的執行成果之外，也是落實點燃農村永續發展的火苗。因為德國年年舉行、分級篩選的農村競賽競賽，可以持續加溫農村社區發展的熱情與熱度。故農村競賽不僅有助於公部門重要施政的落實，更能適切地由下而上投射出鄉村發展政策應調整的方向。有鑑於以往本局已擁有辦理台灣經典農漁村選拔的經驗，建議未來可以持續辦理農村競賽活動，藉助農村競賽機制來提供農村再生計畫發展與執行過程的學習機會，培養農村居民由下而上實踐農村再生計畫的能力。更重要的是，農村競賽活動也可盤點農村再生的執行成果，激化農村社區的發展動能，並兼具農村旅遊的行銷機制。
- 三、 從德國的整合農村發展策略與實施經驗中，我國可以借鏡之處，在於推動農村再生計畫時，可嘗試整合不同發展機構與不同部門行政資源的發展模式，一方面有助於整合不同利害關係人的發展問題與需求。更重要的是，整合農村發展策略則可以增強城鄉互動關係，避免農村發展過程可能產生的土地利用衝突與土地資源惡性競爭等問題。以農村土地資源管理為例，農村土地利用與管理，可能涉及農村社區道路與小徑、社區聚會場所與閒置空間活化等生活機能的公共建設；相似的，農業生產區、農用道路與灌

排水路的興建，則是改善農業經營的基礎條件，透過整合農村發展規劃，則有助於跨部門的對話與協商，有效發揮農村地區聯合發展的成效。

四、荷蘭政府對於推動農村旅遊產業，不遺餘力。有關荷蘭行銷農村的具體作法，主要在首都阿姆斯特丹（Amsterdam）市內，廣設旅遊行程統一訂票系統，透過”Tours and Tickets”公司負責整合行銷短程旅遊（excursions）、運河遊船（canal cruises）、博物館（museums）、及特色休閒景點（attractions）等休閒旅遊資源，並進行遊客客源的招攬、統一派車與聯合經營。其中，農村旅遊部份則列入短程旅遊套裝行程之中，如特色農村旅遊（countryside special），及跨城鄉旅遊，含阿姆斯特丹城市旅遊、沃倫丹漁村（Volendam）、馬肯乳酪村與木屐村（Marken）、風車村（Windmills）等景點。值得一提的是，荷蘭”Tours and Tickets”公司與 22 家國際觀光旅館結盟，不僅在飯店內可以電腦連線直接訂票，掌握當天的旅遊人數，安排遊覽車輛與導遊，同時該公司也提供到飯店接送客人到出發地點的服務。遊覽車上則提供隨車四國的語音解說系統，在行程中介紹荷蘭的風土民情與沿路重要景點的資訊。基此，建議未來我國可以借鏡荷蘭的經驗，由農業/農村部門與民間公司合作，在重要交通據點（如高鐵站），設立農村旅遊統一訂票中心，結合休閒農場、農村民宿、特色餐廳與重要觀光景點，協調安排遊客下鄉體驗行程，統一調度遊覽車、培養專業的農村導遊。值得注意的是，荷蘭可能考慮到農村旅遊市場的規模或市佔率有限，並非將農村旅遊獨立出來行銷，而是將農村旅遊列為國民旅遊（mass tourism）中的套裝行程之一，供遊客選擇。

五、荷蘭農村旅遊的行銷手法與農村文化的推廣經驗，亦為我國農村再生計畫推行農業產業活化與農村旅遊時，可以效法的對象。首先，荷蘭農村聚落的意象特色，相當鮮明，隨處擁有大批牛、羊在水圳旁的綠地上，悠閒啃食牧草的景象。

其次，荷蘭農村社區的發展，從歷史傳統出發，兼具傳統與現代的意涵，也能展現承傳與創新的價值。農村在地文化的獨特性，從木屐、乳酪、花卉（如鬱金香）到風車，均藉由文化創意/生活產業（含食、衣、住、行、育、樂等）的構思，開發出多樣而豐富不同用途、不同特色的創意商品，包括紀念商品、明信片、木屐造型鞋（如傳統的木屐鞋、新開發保暖用的室內拖鞋）、鑰匙圈、室內裝飾紀念品、T 恤等。

第三、荷蘭農村的農業與手工藝產業，多數為家傳企業，也因為

農村事業 (rural business) 擁有獲利與商業營運的價值，故均有年輕人返鄉承傳。最後，儘管荷蘭全國的農村與農業意象有其一致性 (如木屐、乳酪、鬱金香、風車)，但是不同農村地區也有強烈的在地性風格，諸如同樣是木屐手工藝，都市與農村的木屐商品，也有所差異，特別是當地農村可以看到木屐商品的製作過程，並且在圖樣與製作工法上，則具有地方特色，並可為顧客量身製作，離開當地就無法買到相同的商品，充分發揮「過了這一村，買不到這一物」的在地商品特色。

第四、荷蘭對於風車建築文化資產的保存工作，相當紮實。目前多數的百年風車建物，不僅仍維持正常運轉的功能，彷彿向遊客訴說著荷蘭與海爭地的故事，令人驚豔的是，百年風車也可供為居住使用，同時部份風車建物更改造與轉型為特色商店，可視為農村閒置空間再利用的典範。

最後，荷蘭傳統農村的另類休閒行銷手法，則是提供荷蘭復古風情照相服務，由商家提供荷蘭傳統服飾與場景，供遊客拍攝留念，此亦為農村旅遊的重要體驗項目之一。

參考文獻

1. Baldock, D., J. Dwyer, P. Lowe, J-E. Petersen, & N. Ward, 2001, Development: Towards A Sustainable Integrated Rural Policy in Europe, Synthesis Report, World Wildlife Fund.
2. Council of the European Union, 2006.02, Council Decision On Community Strategic Guidelines For Rural Development (Programming Period 2007 To 2013), Official Journal Of The European Union.
3. Dorferneuerungsrichtlinien zum Vollzug des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms (DorfR), 1993.
4. Dutch Rural Development Programme summary, 2012,
http://www.regiebureau-pop.eu/files/file_1469_pop_samenvatting2010_incl.omslag_eng.pdf
5. European Commission, 2012, Rural Development policy 2007-2013, Brussels: European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development.
6. European Commission for Agriculture and Rural Development, 2005, The Common Agricultural Policy and the Lisbon Strategy.
http://ec.europa.eu/agriculture/lisbon/index_en.htm
7. Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen. <http://www.dorfwettbewerb.de/>
8. Government of the Netherlands. <http://www.minbzk.nl>.
9. Centraal Bureau voor de Statistiek. <http://www.cbs.nl>.
10. Kostov, P. & Lingard, J., 2004, Integrated rural development - do we need a new approach. EconWPA. Department of Agricultural and Food Economics. Queen's University.
11. Miller, J., 2006, Rural Development in Bavaria. München: Bavarian Ministry of Agriculture and Forestry.
12. Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (LNV), 2005, "The choice for agriculture-A vision of the future of Dutch agriculture".
13. Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (LNV), 2006a, "Agenda for a Living Countryside Vision-Responding to change".
14. Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (LNV), 2006b, "Agenda for a Living Countryside – Multiyear Programme 2007-2013".
15. National Council for Agricultural Research (NRLO), 2007, "Facts and Figures of the Dutch Agri-sector 2006/2007".
16. Nemes, G., 2005, Integrated Rural Development- The Concept and Its Operation. Budapest. Institute of Economics Hungarian Academy of Sciences.
17. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2008, Rural Policy Reviews: Netherlands, Paris: OECD. Available at:
www.oecd.org/publishing/corrigenda.
18. RLG, 2005, Kies Positie in Transitie; Advies aan de Tweede Kamer over Financiering van Transitie in het Landelijk Gebied, Den Haag: Raad voor het Landelijk Gebied.
19. 王俊豪, 2003, 德國農村政策-永續予整合導向, 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)): 373-380, 台北: 行政院農業委員會。
20. 王俊豪, 2007, 德國整合鄉村發展與土地管理, 主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集與研究: E59-E68, 台北: 行政院農業委員會。
21. 黃漢華, 2009, 荷蘭氣候變遷調適學, 遠見雜誌, 第 282 期。

22. 葉乃菁、康美鳳、賴志遠，2008，荷蘭農業政策新視野－前瞻研究計畫之延伸，國際農業科技新知，37：9-13。
23. 劉健哲，2001，德國農村社區更新即對台灣之意義，農村發展，第2期：1-29。
24. 劉健哲，2007，德國農村風貌推動經驗，高雄縣景觀綱要計畫培訓課程，國立高雄大學。

附件一、德國農村地區發展年報



Bundesministerium für
Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz

**Fortschrittsbericht der Bundesregierung
zur Entwicklung ländlicher Räume**

DEUTSCHE FARMER



 Kontakt: Margarete Lersch tel. 02421 222704 M.Lersch@kreis-dueren.de	Kreisbewertungskommission Unser Dorf hat Zukunft Kreiswettbewerb 2011
Fragebogen für teilnehmende Dörfer	



Name des Dorfes:			Gemeinde:		
Internet:			Internet:		
Ansprechpartner/in im Dorf:			Bürgermeister/in:		
Name:			Name:		
Telefon/Fax:			Telefon/Fax:		
E-Mail:			E-Mail:		
Anschrift:			Anschrift:		
Initiator/en bzw. Träger des Wettbewerbes:					
Angaben über Wettbewerbsteilnehmer					
Gemarkungsfläche in ha			davon LF* FF* in ha		
Einwohnerzahl	1970	1980	1990	2000	2010
Infrastruktur					
Kirche	ja/nein		Sporteinrichtungen, welche:		
Friedhof	ja/nein				
Schule	ja/nein				
Kindergarten	ja/nein		Sonstige:		
Kinderspielplatz	ja/nein				
Gemeinschaftshaus o.ä.	ja/nein				
Besondere örtliche Einrichtungen (z.B. Umweltschutz, Soziales, Bürgerbus):					
.....					
.....					
Örtliche Konzepte und Planungen					
Träger von Initiativen zur Ortsentwicklung:					
.....					
.....					
Vorhaben und Entwicklungskonzepte der Dorfbewohner:					
.....					
Fördermaßnahmen zur Dorferneuerung:					
.....					
.....					

LF* = Landwirtschaftliche Nutzfläche

FF* = Forstwirtschaftliche Fläche

