

改善農漁村社區環境的策略及做法



壹、前言

臺灣地區廣域的農村面積幾達全區土地之八成，而農村屬性之社區亦達全區之三分之一。四十多年來經濟成長快速，在工業化及都市化的衝擊下，農村結構與功能亦隨之改變，農家兼業化更形普遍，農村青壯勞力持續外流，農業經營者高齡化的結果，農業經營效率不能有效提昇，而農村原有的設施不但無法滿足青少年的需求，更且也無法適應高齡化社會改變的趨勢，提供適合高齡者活動的設施及空間，由於農村建設相對遲緩，工廠在農村興建，農工爭地，外來就業人力使農村混住化情況更為明顯。根據調查資料，臺灣地區集居人口達二〇〇人以上之農村聚落達四〇〇〇餘處，由於形成初期即缺乏規劃，長久發展累積結果，導致社區道路狹窄彎曲，公共設施不足，排水不良，造成居住環境髒亂，生活環境品質低落，同時，由於農漁業鄉鎮財力多屬欠佳，無力辦理整體規劃及建設，城鄉建設差距擴大，也是造成農漁村人口擁向都市的重要

邱湧忠

農委會輔導處推廣科科长

原因。

農業、農村及農民原即三位一體，在重視鄉村發展策略的施政規劃上，三者缺一不可，農業過去在締造臺灣經驗方面有過非凡的貢獻，而農業及農村所具有的容受力，曾經成為經濟景氣衰退時，許多回流人力的棲身及再出發的據點，政府多年來致力於縮短城鄉差距，陸續辦理基層建設、社區發展及農村綜合發展計畫，享受此一成果的人不僅限於原即居住於農漁村社區的居民，許多回流的人力及外來就業人力亦同時分享建設的果實。農業由於隨着工商業發展的結果，其原具有的生產功能相對降低，但是農業所具有的生活及生態保育功能正隨着社會經濟的轉型而重要性日益凸顯，農村原有的傳統文化及生活方式，農村及農業的環境景觀，可以紓解人們緊張及壓力，也可為社會帶來生機與活力，透過長期性、有計畫的規劃及建設農漁村社區，不但能够使農漁村社區朝向健康的道路發展，其對總體經濟及社會所產生的乘數效果，更是難以計數。

貳、農漁村社區面臨的問題

在積極從事農漁村社區環境改善工作計畫時，應對於當前農漁村社區所存在的課題有所瞭解，茲擇其重要者分述如下：

一、區域計畫體系之形成無法涵蓋農漁社區聚落

過去由於偏重都市建設的結果，農村社區之生活、醫療、公共建設及服務設施相對落後，與都市形成兩極化的發展，農村僅依非都市土地利用管制，而發展規劃及細部計畫闕如，更重要的是區域計畫體系與農村社區聚落體系及生活圈域無法結合，導致人口及產業呈現不合理的分布。

二、環境品質惡化

農業在生產環境方面面臨的困難包括水污染、土壤污染及空氣污染，這些困難非農民所能完全解決，但是對農漁業的傷害很大，而農業對環境所造成的污染也構成龐大的社會成本，然而農民生產調整的能力有限，特別是小農，由於農地所有權與經營權牢不可分的傳統觀念，離開農業農民無所適從，生產結構的調整成效不彰，而在生活環境方面，由於農漁村人口外移，城鄉建設差距擴大，生活品質相對偏低。

三、社會組織影響力漸失

傳統農村藉以維繫社會秩序的工具是所謂規範(norms)，人們經由家庭及宗親等初級組織，以及以初級關係為主的互動關係，確實創造一個有秩

序及重倫理的社會，但是隨着城市文化交流日益頻繁，新的價值觀尚未建立，而舊有的規範又無法繼續受到尊重的情況下，農漁村社區產生失落的一輩，他們對農業不抱信心，社會組織對於他們的影響力逐漸消失，經濟雖然成長，文化反而貧窮，農漁村也產生一些脫序的現象。

四、農家社會安全保障條件差

農家與非農家所得差距逐年擴大，農家由於所得條件欠佳，有三分之二之所得來自非農業，以國民所得指標及生活素質指標言，農家均落後於一般國民平均水準，更且較工人為低，農民由於擔心老年安養問題，雖年事已高，而仍不得不維持現狀，繼續勉強務農為生，在社會福利政策保護尚未週延的情況下，老年農民不願交出農地，農業生產結構調整困難。

叁、改善農漁村社區環境的目標及策略

農業為整體經濟的一環，公元二〇〇〇年時，農業生產結構將有大幅變動，由於企業化及自動化的結果，農場經營規模將擴大，農企業家將成為農業經營的主力及核心，在國家建設六年計畫完成以後，農村將可望有新的面貌，改善農漁村社區環境的目標就是要在進入二十一世紀時，已完成農村社區規劃及建設，農村社區有齊全的公共設施，配置恰當的道路系統，規劃完善的給排水設施，舊農舍已整建或新建成為符合現代化生活需求的農宅，而

改變的農村社區及多樣化的農民生活，成為都市居民對農村社區的期待，農村田園景觀及自然景色供作為都市居民休閒及保健的地方，而農村經常供應鄰近都市居民需要之蔬果及生產之糧食等產品，農村社區中豐富的人情味及仍保有的傳統文化，也成為都市居民嚮往的去處。

回應社區多樣化生活的需求，農村將成為多功能的生活中心，農村社區型態的服務，使高齡農村居民得到妥善的照顧，農村醫療設施品質及醫務人員素質提高，社區將提供居民生涯規劃諮詢及生活資料共同採購，並且辦理與生活相關的文化活動，農村社區注入新的活力。

為達成前述改善農漁村社區環境的目標，必須做好前瞻性的規劃，建立規劃準則，以規範農村實質建設，導引農村社區建設朝向健康及合理的方向發展，質言之，改善農漁村社區環境的策略如下：

一、均衡城鄉發展，重視地方需求及自主參與

當前工商發展快速，都市在都市計畫之導引與規範下，正持續蓬勃發展中，相形之下農村地區由於缺乏適切的法律規範與整體規劃建設，與都市比較，差異日漸加大。因此，以縮短農村與都市生活及建設差距，均衡城鄉發展是為首要目標，並重視農村與都市之相依及互補性，藉以凸顯農村在整體地域發展之地位。規劃以尊重地方個別特性及需求，並就不同類型建設及規劃方向來進行，在剛起步時，以示簡性計畫主導，逐步藉觀摩、訓練及宣導教育，來帶動農村居民自主參與，漸漸轉化為農漁民主導方式。再者，唯有重視地方需求，由下而上

，並且藉由民衆的自主參與，方能事半功倍，達成目標。

二、整體規劃及改善農漁村社區環境

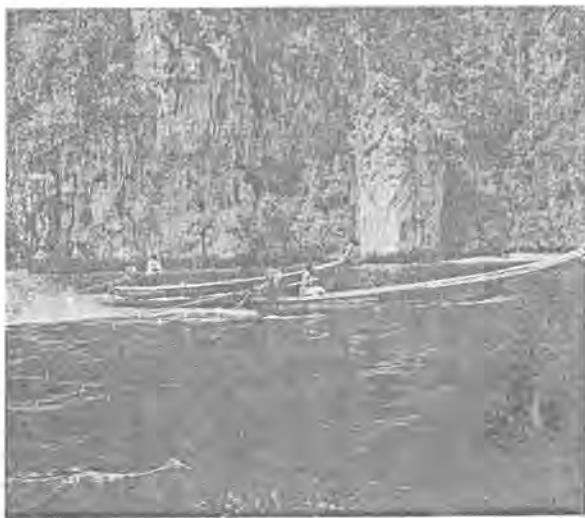
農漁村規劃發展，對於未來農漁村整體建設，具有重大意義，經由完善的規劃，得以參考統籌運用各有關方案計畫與經費，加強實施建設。實施程序以農漁村區域之綱要性規劃為指導原則，進一步以農漁村社區為範圍進行整體規劃，再依規劃內容推動，並就農漁村社區實質環境改善之需要，分項予以建設改善，配合農民住宅輔建、土地重劃及發展休閒農業，力求計畫層次體系之完整。建立農漁村社區硬體建設與農漁村精神文化軟體建設齊頭並進制度，強調農漁村基層組織及推廣教育功能在推動農漁村規劃建設之重要性，並強化社區活動力。

三、健全計畫推動體系，尊重地方需求

為期推動體系之整合及各計畫之統籌配合，必須在各級政府機關設置專責推動單位。政府於七十六年九月二日頒布「現階段加強農村建設政策綱要」，所揭舉十六項政策綱要，均以促進農業持續發展，平衡城鄉差距，增進農民福祉為目標；第二次全國農業會議及全國土地問題會議，亦均有此共識，因此將來為長期推動有關之農漁村建設，除中央、省級農業主管機關應指定或設置專責單位外，縣、鄉鎮更需要專業主辦人員，因此尚需定期召開訓省、縣、鄉級有關人員施以專業課程及訓練，加強培育人才，俾利於農漁村社區建設之全面性順利推展。

四、重視生態保育及利用，維護人地之自然與調和

近年來，我國經濟快速成長，各式各樣都市文化入侵農村，使農村固有的文化傳統受到影響。這是值得注意的事情，在從事農村建設的同時，應瞭解分析當地之優良民俗文化等情況，藉農民組織活動，強化區域性教育及文化設施，來保存淳樸的農村傳統文化。另一方面，為長遠着想，維護農村環境景觀與保護自然生態，是全面性及長期性的工作，有關加強造林、做好水土保持，治理城鄉衛生下水道、做好垃圾集運處理，加強造林、做好水土保持，治理城鄉衛生下水道、做好垃圾集運處理，加強環境綠美化以及保護珍貴生態資源，都應兼籌並顧，以展現美麗的農村景觀，留給後代子孫一片自然的淨土。



肆、計畫內容及工作項目

近年來臺灣地區辦理農漁村社區規劃及建設之相同計畫為數頗多，計包括自民國五十八年開始辦理之社區發展計畫、農業綜合發展示範村計畫、現代化農村發展計畫、基層設計計畫、農宅改善計畫方案、農宅及農村社區環境改善計畫及農村社區更新計畫等（如附件），雖然各類計畫主辦機關不同，但是實施之地區都涵蓋農漁村社區，而各類計畫之實施內容，亦均具有階段性的政策屬性，綜合而言，歷年來辦理之相關計畫除硬體建設之投入外，亦重視生產及生活層面輔導及改善，頗具成效，亦獲農漁村社區居民的肯定。

民國七十九年初，行政院農業委員會鑑於國人在邁向廿一世紀及高度經濟成長的轉型期，對於生活品質的提昇、社會安定的確保以及對環境保護的期許更為深切，特別研擬自八十年代開始至八十三年度，為期四年之改善農漁村社區環境實施計畫，依據該計畫，將分年訂定目標，推動執行各項改善農漁村社區環境的工作，茲分述如下：

一、區域之綱要性劃規

以區域計畫及縣市綜合發展計畫為主導，配合地方生活圈，對鄉鎮轄區或地方中心進行農村產業發展、農村社會發展及農村公共設施規劃，八十一年度已完成桃園龍潭、南投鹿谷、苗栗大湖及臺中石岡等四個鄉的區域綱要性規劃，並進行宜蘭大同鄉松羅村等八個農村聚落的細部規劃工作。



二、農村社區整體規劃

依據區域之綱要性規劃指導原則，以農村社區為範圍，並根據各農村之差異，採尊重地方特性需求及住民自主參與方式進行規劃，分別按平地農村、都市近郊農村、山地農村及漁村辦理先期整合性規劃，依規劃結果研擬實施計畫，核定後付諸實施，已完成整體規劃及建設之村里社區由居民組成自治組織，推動辦理各項設施維護管理及充實精神文化生活之系列活動。八十年年度已完成五十處規劃工作，並且將七十八年度已完成先期規劃之七十村里，全部納入臺灣省基層建設第一期第三年農漁村環境改善計畫，協助各項建設工作。

三、農漁村社區實質環境改善

由於現有農村屬性社區為數甚多，未能於近年內實施整體規劃，因此必須另針對未實施整體規劃之農村社區，地方政府無力納入常年預算辦理之農村實質環境改善項目，以農村社區居民生活息息相關之急要設施，諸如社區道路及附屬設施、上下水

道及排污處理設施、公共、公用及防災保全設施改善及活動休閒遊憩設施之改善等，加以簡單規劃，選擇急要之項目，加以建設改善，八十年度已完成五十二處實質環境改善工作。

四、農漁村社區更新

針對農漁村社區土地權屬複雜，或土地面積畸零不適宜建築使用者，由過半數土地所有權人之共同請求，透過土地重劃或區段徵收方式，進行土地交換分合及地籍整理，再予建設更新，以增加土地利用價值，八十年度選擇宜蘭壯圍鄉大福社區等九區，規劃實施面積約九〇公頃，由臺灣省政府地政處理規劃總隊完成規劃作業，另臺中縣大安松雅社區已更新，雲林溪埔寮社區及新竹富山社區均已接近完成階段。

五、農民住宅輔建

配合農漁村社區整體規劃及建設之需要，辦理農漁民住宅輔建，計包括農宅新建貸款、低收入農戶整修及示範農村住宅等輔導，八十年度合計辦理四〇〇〇戶。

六、發展休閒農業

利用田園景觀、自然生態及環境資源，結合農業生產、農業經營活動、農村文化及農家生活，提供國民休閒，增進對農業及農村之體驗為目的之農業經營，是為發展休閒農業的重要政策目標，八十年度除已完成宜蘭冬山香格里拉休閒農場等二十一處據點之規劃外，並對其中先完成規劃之七個據點，給予公共性及服務性設施之支助。

七、研擬農村規劃手冊

休閒農業區設置管理辦法及休閒農業設施標準為提供農村整體規劃及規範休閒農業之發展及建設，有必要訂定各項規劃標準及辦法，前述辦法及規劃手冊研擬工作均已完成。

實施以來，由於採取由下而上的計畫申請方式，各項計畫均能切合地方的需求，成效日益彰顯，該項計畫已自八十一年度開始，正式納入農業綜合調整方案中，併入國家建設六年計畫辦理，該項計畫在國家建設六年計畫期間，每年投入之經費估計將達新臺幣十億元以上。

伍、結語

民國八十年開始推動的國家建設六年計畫預計投資金額極為龐大，農業部門的投資估計將超過新臺幣五、〇〇〇億元，此一計畫之成敗繫於全體國民的共識及投入程度，而事前的妥善規劃、有效的推動制度及傑出的工作人員，則為使計畫成功的必要因素。

改善農漁村社區環境實施計畫預計將順利推動，並可獲致下列預期成果。

一、經濟效益

(一)改善農業生產環境及農業經營型態，降低農業經營成本，創造農村就業機會，增加農民所得。

(二)適切規劃發展，發揮農村多元化機能，促進農村與都市交流，繁榮農村經濟。

二、社會效益

(一)改善農村生活環境，提升生活品質，縮短城鄉差距，緩和農村人口外流，安定農村社會。

(二)提供農村適宜之生活基本設施及休閒遊憩活動空間，強化農村活力。

三、環境效益

(一)配合農村生活圈，配置適當的公共設施及農宅改善，使農村呈現新面貌。

(二)促進自然資源的保育及合理開發，維護農村特色與特殊景觀之保存。

(三)農村環境污染控制，廢污妥善處理，農村景觀的調和及美化可期。

近年來臺灣地區辦理農漁村社區規劃及建設相關計畫概要表(一)

計畫名稱	實施期間	計 畫 內 容	計畫成果	主辦機關	備 註
農業綜合發展示範村	64 ~ 68	①擴大農場經營規模。 ②農事、四健、家政三部門聯合輔導。 ③生產、生活環境之改善。	十六村里	臺灣省政府農林廳	為期擴大辦理自六十八年度改為「現代化農村發展計畫」。
社區發展計畫	58 ~ 70 71 ~ 迄今 (後續計畫)	①生產輔導。 ②精神倫理建設。 ③基礎工程建設。	四〇二五社區 (含都市、眷村及其他社區)	臺灣省政府社會處	目前為社區發展後續計畫，其中約每年新開發社區十五處所。
現代化農村發展計畫	68 ~ 74	①農村領導人才培育。 ②農民心理建設。 ③農村生活環境改善。 ④農業生產設施改善。	七一八村里	臺灣省政府農林廳	第二階段至七十四年度止未新辦村里，惟本計畫期間為四年。自七十八年度起併入「農宅及農村社區環境改善計畫」辦理。
基層建設計畫	69 ~ 72 78 ~ 80 (第一期三年)	基層小型工程建設。 相關計畫： ①農宅及農村環境改善計畫※。 ②社區發展計畫。 ③農漁村社區更新※。 ④鄉土旅遊計畫※。 ⑤偏遠地區居民生活改善。 ⑥均衡地方發展方案。	全 國	臺灣省政府民政廳	本計畫為期四年後，納入評估檢討。 承續基層建設計分期分年推動。 ※者為原農委會主辦計畫，納入基層建設計畫。

近年來臺灣地區辦理農漁村社區規劃及建設相關概要表(一)

計畫名稱	實施期間	計 畫 內 容	計畫成果	主辦機關	備 註
農宅改善計畫方案	71 ~ 75	①農宅新建貸款。 ②農宅整建貸款 ③補助低收入農戶整修。 ④農宅改善示範村。	1.新建二六、八五〇戶 2.整建三九、七〇八戶 3.補助一三、二六四戶 4.示範村三三處	臺灣省政府農林廳 臺灣省政府住都局	原訂五年計畫方案，惟行政調查意見為按，逐年檢討列目標推動，目前尚在推動中。
農宅及農村社區環境改善計畫	74 ~ 80	1.農宅(含新建、整建、補助低收入整修)改善。 2.農宅周邊環境改善(巷道、排水溝、環境美化、綠化等小型工程)。	四八八村里地區	臺灣省政府住都局	①自七十八年度起加入基層建設為期三年(七十八年計畫中實施)。 ②自八十一年度起納入「改善農村社區環境實施計畫」。
農村社區更新計畫	76 ~ 80	1.農村社區地籍重整交換分合。 2.公共設施規劃建設。 3.住宅改建。	九處(其中三處暫緩實施)	臺灣省政府住都局 臺灣省政府地政處	①自七十八年度起加入基層建設為期三年(七十八年計畫中實施)。 ②自八十一年度起納入「改善農村社區環境實施計畫」。
改善農漁村社區環境實施計畫	80 ~ 83	1.區域之綱要規劃。 2.社區整體規劃。 3.社區建設計畫。 4.發展休閒農業。 5.農民住宅輔建。 6.農村社區更新規劃及建設。 7.實質環境改善。	實施中	各相關機關	行政院八〇臺八十農字二五〇〇號函予備查。