

# 村民參與農村再生之研究

劉健哲\*

## 摘要

政府為促進整體農村地區之發展，於民國九十九年頒佈「農村再生條例」，明定農村再生之推動以現有農村社區為基礎，兼顧生產、生活、生態三生整體規劃之原則，並注重農村文化之保存與維護及農村景觀之綠美化。同時依據村民之需要擬定農村再生計畫，推動由下而上的村民參與制度，使農村規劃建設之結果，符合村民之期許。可知農村再生政策理念是以現有「農村聚落社區」為再生標的，推動由下而上的村民參與制度；「由上而下」的村民參與才是「農村再生」成功與否的基本關鍵，也是農村永續發展的重要保障。本研究之主要目的乃希望探討現行農村再生推動過程中，村民參與的內涵、管道與過程，瞭解「村民」如何「參與」農村再生，以及其對農村永續發展之意涵。最後則說明目前農村再生由下而上村民參與面臨之問題並提供改善建議。

關鍵詞：村民參與、農村再生、農村發展

---

\* 亞洲大學休閒與遊憩管理學系講座教授(通信作者)  
郵件信箱: czliu@asia.edu.tw

## 壹、前言

政府為促進整體農村地區之發展，於民國九十九年頒佈「農村再生條例」，並且設置新台幣 1500 億元農村再生基金，執行農村再生計畫，明定農村再生之推動以現有農村社區為基礎，兼顧生產、生活、生態之三生整體規劃原則(農村再生條例第四條)，並注重農村文化之保存與維護及農村景觀之綠美化。同時依據居民之需要擬定農村再生計畫(農村再生條例第九至十條)，推動由下而上的村民參與制度，以落實村民參與之機制(農村再生條例第十六條)，使農村規劃建設之結果，符合村民之期許。

實務上，村民為農村再生之主角，農村再生規劃與建設計畫的研擬以及重要之決策，村民及時的、積極的參與，才是農村再生成功的最大保障。由於村民對於地方事物的認識非常清楚，且對於自己所生長、居住的村莊發展及改變，有自己的看法、期許與願景，因此，農村再生規劃與建設過程中，村民必須對其村莊的產業發展、工作環境、生活空間、環境改善、社會、鄉土文化及歷史文物等表示意見，並且提出看法及構想與農村再生規劃專家討論，進而透過規劃建設之手段，達成規劃之目標，實現村民之夢想。

本研究以現行台中市推動農村再生之 8 個農村社區(和平區松鶴社區、新社區協成社區、太平區興隆社區、豐原區公老坪社區、沙鹿區公明社區、大里區竹子坑社區、神岡區新庄社區、東勢區慶福社區)進行研究，實際了解農村再生推動過程中，村民參與的內涵與過程，同時探討現行農村再生由下而上村民參與之機制以及由下而上村民參與農村再生遭遇之問題，進而提出改善建議。

## 貳、理論基礎

### 一、農村

#### (一) 定義

何謂農村？農村 (Rural)：「指以從事農業、林業為主的農村地區，包含生產地區的田野以及生活空間的村莊」(劉健哲，2001)。德國學者 Wilhelm Landzettel 曾說：農村地區應包含村莊、週遭環境與田野，而不侷限於社區本身，村莊與週遭環境如同蛋黃與蛋白共同組成荷包蛋的關係，如圖 1 所示 (劉健哲，2001)。整體而言，個別農村既為村莊與田野共同組成的一個聚落單元，整體農村地區的形成則由許多個別農村 (村莊) 與田野組合而成 (圖 2)。

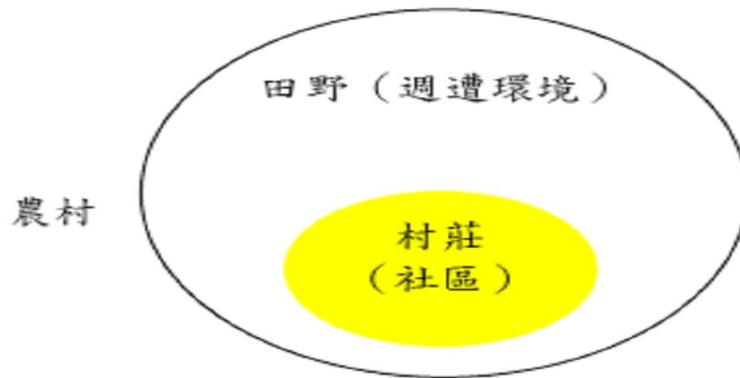


圖1.農村定義示意圖  
(資料來源:劉健哲, 2001)

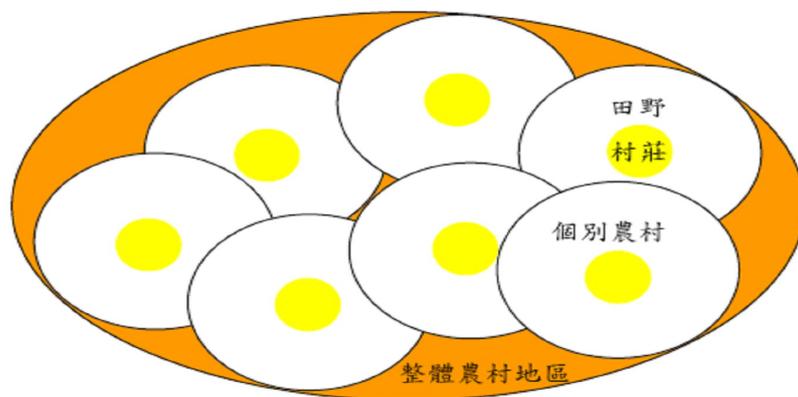


圖2.農村地區示意圖  
(資料來源:劉健哲, 2001)

事實上，農村之社區與田野亦為Christaller中心地理論上所謂之M—地、A—地、K—地或B—地（劉健哲，2006）（圖3及圖4），且為國土規劃中最基層且最具基礎的重要單元；以德國為例，農村之聚落與田野為國土規劃目標中維護自然生活之基礎（die Erhaltung der natuerlichen Lebensgrundlagen）與促進均質生活條件的重要環節，農村的重要性可見一斑。農村發展政策亦以創造農村在經濟、居住以及休閒遊憩方面的價值與吸引力為目標，使農村成為都市以外地區一個非常吸引人的休憩與居住場所(Liu, C. Z., 2001)。

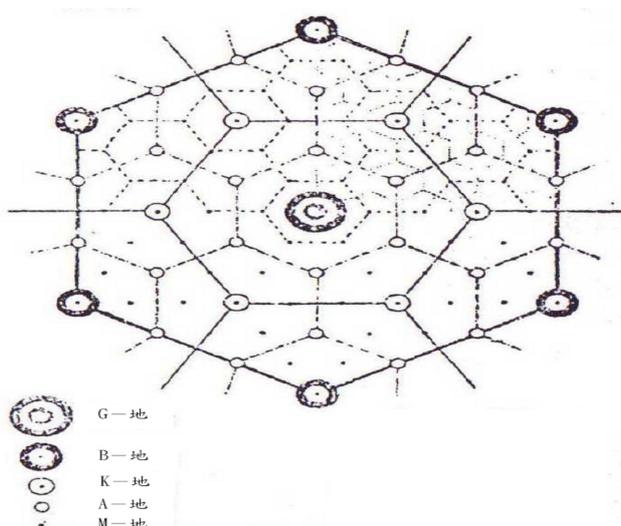


圖3. Christaller中心地理論之蜂巢型圖

(資料來源：劉健哲，國土規劃，國立中興大學農村規劃研究所，2006，第100頁。)

此一「社區與田野」之意涵亦與日本「里山(Satoyama)」之概念不謀而合，里山指的是位於高山(日文為「奧山」，Okuyama)和平原(日文為「里地」，(Satochi))之間，包括社區、森林、農業的混合地景。根據此一定義，在日本以稻田為主的里山地景(Satoyama landscape)包括了鑲嵌的混合林、稻田、草生地、溪流、池塘和灌溉用蓄水池等多種地景。里山倡議主張促進符合生物多樣性基本原則的活動，經由社會(人)與自然和諧共生的作法，按照自然過程(natural process)來進行(維護、開發)社會的經濟活動(包括農業與林業)，促進及達成人類與自然的和諧關係與永續發展之理想。

由此可知，日本里山之概念與本研究之農村及德國農村(聚落與田野)為國土規劃目標中維護自然生活基礎之原理相同，是農業生產的地方，亦是生物多樣化的棲地。透過永續的資源管理和使用以及生物多樣性的妥善維持，讓現今以及未來的人類都可以穩定地享受各種自然生活之基礎，達成永續發展之理想。

## (二) 農村的角色與功能

傳統農村角色單純，主要為農民工作與居住的空間，是農業生產的地方與農民居住的場所，農村因而成為結合農民的生產活動與生活機能的共同體。此一農村的角色與功能，在現代化社會的今天，仍然存在，隨著社會經濟的發展與農業結構的變遷，農村的角色與結構亦已逐漸改變。農村不僅生產高品質糧食，其在自然保育、景觀維護上亦扮演重要角色，並且在維護吾人自然生存基礎以及在呈現多樣性的文化及休閒與遊憩方面扮演重要的角色(劉健哲，2001)。

### (三) 農村風貌

何謂農村風貌？「農村風貌」雖然抽象，不易描繪與確實描述，然而亦有其重要之形成要素（劉健哲，1996）：它包含：1.景觀上的村落2.農村之周圍3.農村之通道4.農村之街道5.屋頂景觀6.農村的空間7.農村建築8.農宅正面及外觀9.農村的自然景觀10.農村建材與物質。

由此可知，村莊與聚落景觀、村莊之街道、通路與植栽綠化、農村建築與屋頂景觀、農村廣場與綠帶、公共建設與農村建築之材質、農村聚落的周遭環境、水體溪流、庭園、樹林等自然環境與景觀、農業耕種與田園景觀…等，為農村風貌形成的重要元素。農村建築物的外觀與造形、色彩、光線、街道的線條、廣場以及一切可以察覺的屬於外界事物更是農村風貌中影響人們情緒穩定性的重要形成要素。因此，農村聚落與週遭環、農村建築與屋頂景觀…等，為農村風貌形成不可或缺之元素，維護或發展農村獨特之風貌甚且是建立在現有的並且具保存價值的農村建築與建材上（劉健哲，2000）。

由以上農村定義、農村功能及農村風貌可知農村不再僅是農業生產的地方與村民居住的場所，同時也是都市人調劑身心、遊憩休閒的去處。因此，農村如何在農業結構變遷下維護農村風貌，增進農村角色的多功能性，以滿足社會經濟對農村的發展需求，使現代化社會對農村依賴的程度有增無減，至為重要。

## 二、農村再生與永續發展

隨著社會經濟的發展與農業結構的變遷，農村的角色與結構亦已逐漸改變，農村不再僅是糧食生產的地方與村民居住的場所。因此，為使農村能因應變遷中社會經濟發展的需求，農村再生與永續發展之基本目標包含：1.創造農村經濟力並改善村民的工作條件與生活環境。2.保存並維護農村傳統風貌與獨特風格，增進農村休閒遊憩之價值。3.維護自然之景觀與生態環境(劉健哲，2001)。

農村再生與永續發展範圍及內容廣泛，涉及生活改善與基礎建設，產業發展與工作環境，自然景觀與生態環境以及人文社會與文化等四個層面（圖4），具整體性、綜合性與長久性。因此，研擬農村再生計畫應針對以上四個層面採取規劃與建設的手段，才能達成農村永續發展的目標。茲說明如下：

### (一) 生活改善與基礎建設

農村生活改善與基礎建設，包含私人與公共設施，例如：1.住宅改善2.水電、能源之供應給養以及廢水與廢棄物之處理3.交通運輸(含人行步道、自行車道、社區道路及停車場等)4.社區排水(含溝渠、農水路等)5.社區環境(含閒置空間再

利用、環境綠美化及景觀維護等設施) 6. 休閒遊憩(含公園、綠地、廣場、運動等休憩設施)等。

為了達成農村再生改善生活與基礎建設的目標，特別注意以維護農村特性與獨特風格為前提；使農村的建築、廣場、庭院以及村內交通巷道的設施等，都能與農村風貌及村莊演進的歷史相契合 (劉健哲，2001)。

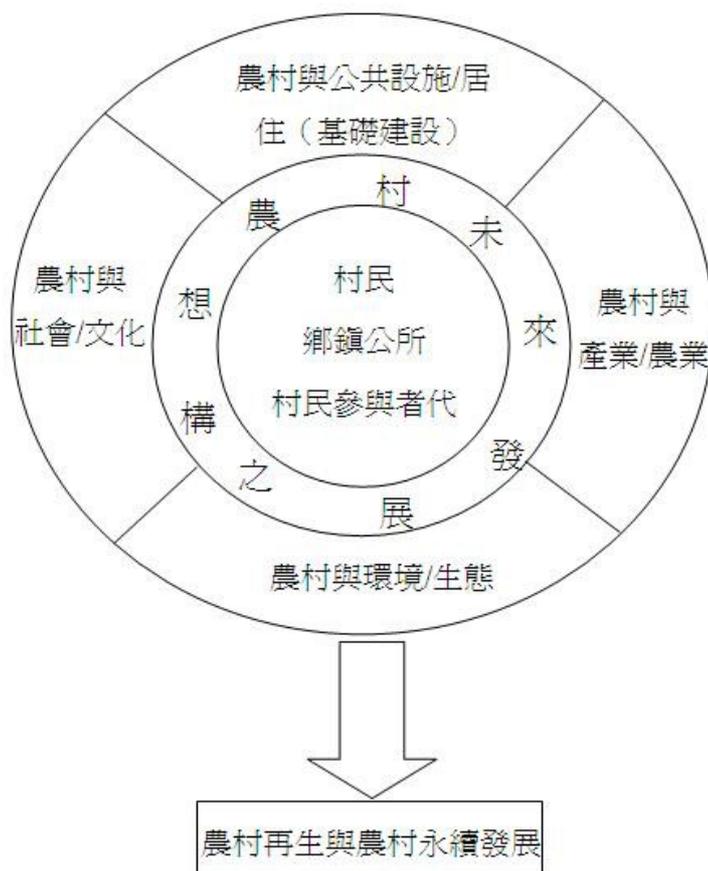


圖 4 農村再生與永續發展的範疇

(資料來源：劉健哲，國土規劃，國立中興大學農村規劃研究所，2006，第 100 頁。)

1. 營建規劃與管理：嚴格規定村莊新舊建築的興建或修繕以及聚落之發展方式，特別必須配合週遭傳統農村之景觀與風貌，並且兼顧生態維護的要求。
2. 教育宣傳：適度給予基層人員(鄉鎮公所及村民)專業的輔導、解說、建議與協助，以協助其建立維護農村風貌的觀念。
3. 舊屋新用：將舊有、較具農村特色的農宅及建築物加以改裝再利用，以取得村莊必要的共同以及社會服務設施(例如村民活動中心)。一則使具歷史意義與農村風格的農村建築得以保存，二則可以維護農村傳統風貌與獨特風格。

## (二) 產業發展與工作環境

配合農村角色的多元化，促進農村產業的發展，以改善生產條件，同時創造農村產業發展的有利環境，迎合未來發展之需求 (劉健哲，2001)：

1. 輔導支援農業發展為農村發展建設的要務

農村發展建設除了改善農業結構，促進現代化生產，進行農宅整建及土地重劃等傳統的措施外，以下的發展策略值得採行：

— 協助農民走向自主性運銷，擴展市場。

— 幫助農民邁向寬廣的職業領域，例如民宿經營與休閒產業。

使農民的職業領域不僅從農業生產的初級產業擴展至以服務為主的三級產業，增加農民之所得，並使農村更具朝氣與活力，一舉而數得。

2. 創造新的非農業就業機會，亦是推動農村發展建設的重要考量

為創造農村的活力與經濟力，兼顧區域發展及滿足村民基本生活之需要，發展建設應能促進農村其他產業之發展，以增加農村之就業機會。例如：

(1) 生活性及服務性商業(包含民宿與休閒產業)

(2) 手工業、民俗及小型工商業。

3. 農村發展建設應能配合農村景觀維護及遊憩業的發展。

4. 結合農村生產、生活、文化與遊憩等功能，開創新產業以及新的非農業就業機會，有賴村民與規劃專家的用心、關注與共同研討，來開發促進農村經濟發展之產業。

(三) 自然景觀與生態環境

如上所云，德國學者藍徹特·威廉(Wilhelm Landzettel)曾說：「農村社區更新時，必須將村莊的周圍環境包含在內。村莊與周遭環境如同蛋黃與蛋白的關係；沒有蛋白就成不了荷包蛋，而無以引起飢餓者的食慾。」(劉健哲，2001)。農村的周圍環境，即社區或聚落外圍之田野、森林、溪流與湖泊、沼澤、濕地、動植物棲地…等，為農村最重要的生態環境，同時也是農村自然保育與景觀風貌的重要基礎。因此包含村莊與田野(亦即蛋黃與蛋白)的整體規劃為重要的範圍(圖 5)。



圖 5 包括社區與田野的農村聚落圖

(資料來源: 劉健哲, 2001)

#### (四) 人文社會與鄉土文化

農村發展建設除考慮生產、生活及生態層面外，還要兼顧農村之鄉土文化層面，才能建設具獨特性與優美性的農村。茲說明如下：

1. 農村的文物及古蹟，為重要的文化資產，是村莊過去歷史痕跡的重要表徵，值得珍惜維護。
2. 農村的節慶、民俗與宗教活動…等，有助於鄉土文化之傳承，維護農村文化，可以聯繫村民的感情，是凝聚農村社區意識，形成對農村向心力產生歸屬感的重要泉源。
3. 農村發展建設欲有助農村文化之維護與發揚，從事規劃建設時應能顧及社會歷史及鄉土文化層面。
4. 交通及公共設施應能兼顧村民參與社會文化活動之需要  
除了道路整修、及醫療設施等公共設施的要求外，為滿足村民參與社會文化生活之需求，亦可利用接駁公車之服務，拓展與充實村民社會文化與休閒活動之空間。

### 三、社區營造與村民參與

#### (一) 社區營造

社區營造是以社區共同體的存在與意識為前題，目標在喚醒「社區共同體意識」，藉著社區居民積極參與公共事務，凝聚社區共識，經由社區的自主能

力，配合社區營造理念的推動，使各社區建立屬於自己的文化特色(李永展，2006)。

社區營造從社區意識的建立、民主程序的維持、公約或契約的簽定、協調談判整合過程等，由居民自發性的長期參與。目的在於建立社區共同體成員對於社區事務的參與意識，和提昇社區居民之生活情境(陳其南,1995)。

社區營造之內涵包含以下特點：1.強調社區生命共同體之意識2.共同意識的形成來自於居民對社區事務的共同參與3.不同的社區應該展開屬於自己的生活文化運動4.居民的主動參與是改造社區的重要力量5.社區營造重視企劃與經營，是創造性的過程6.社區總體發展包括社區文化、產業、環境、教育等整體的發展7.社區營造要由社區居民自己來創造，並採由下(社區)而上(政府)的方法(黃世輝與宮崎清，1996)。

綜上所述，社區營造鼓勵村民自主參與，凝聚社區共識，先營造「人」才能營造生活、營造文化、營造社區。政府施政應從社區入手，喚起社區民眾，凝聚社區意識，改善生活環境，建立文化特色，推動社區文化扎根的基礎建設。

事實上社區營造之目標也在促進農村的永續發展。社區營造的五個面向—「人、文、地、景、產」當中，「人」代表社區中各類型的組織及組織者，「文」代表當地的傳統文化及歷史資源，「地」代表社區當中的空間環境，「景」則是社區中的自然景觀、生態資源，「產」代表的是社區中的產業；這五面向與永續發展的四面向「經濟、社會、環境、文化」，兩者不謀而合。整個社區演變與發展的過程是由居民所主導，以滿足居民和社會不斷變遷之需求，因此社區營造正是追求永續發展的一種手段。

## (二) 村民參與

如上所述，實務上農村再生是一種地方性的事物，村民為農村規劃建設之主角，亦即農村再生是一種由下而上的過程，需要透過「村民參與」來協助再生工作之順利與圓滿進行；從村莊發展概念的構思，農村再生計畫的研擬以及重要決策的參與等農村再生工作的推動，村民及時的、積極的參與為農村再生成功的最大保障。因此，在農村再生過程中，村民必須思考其村莊的未來發展，針對工作環境，生活空間及環境改善，社會及鄉土文化要求，歷史文物保存等層面表示意見，提出看法，並且與農村規劃專家共同討論，研擬發展構想，進而透過再生建設之手段，達成再生之目標，實現村民之夢想(劉健哲，2000)。

「村民參與」可以說是農村再生過程中由下而上配合的重要基礎，有了「村民參與」，農村再生的進行才能順利成功，並符合村民之期許。既然村民在農

村規劃建設過程中扮演極其重要之角色，因此村民意見之表達如何，即為衡量農村再生由下而上規劃進行與否之主要準則(Liu, C. Z., 2002；劉健哲，2000)。

事實上，村民應如何對其村莊的未來發展表示意見？由下而上「村民參與」之過程或步驟如何？村民對「農村再生」內涵的認知與瞭解如何？吾人又如何促進村民對「農村再生」內涵的瞭解，協助其認識農村再生，進而鼓舞及促進村民參與農村再生規劃？以上問題皆為「村民參與」能否成功、農村能否再生與永續發展的重要關鍵。

## 參、村民參與農村再生之問題

### 一、農村再生相關法規

有關由下而上村民參與農村再生之規定以及培根計畫之內容如下：

#### (一) 農村再生條例

第1條：為促進農村永續發展及農村活化再生，改善基礎生產條件，維護農村生態及文化，提升生活品質，建設富麗新農村，特制定本條例。

第3條第二款：農村再生計畫：指由農村社區內之在地組織及團體，依據社區居民需要所研提之農村永續發展及活化再生計畫。

第9條：農村社區內之在地組織及團體應依據社區居民需求，以農村社區為計畫範圍，經共同討論後擬訂農村再生計畫，並互推其中依法立案之單一組織或團體為代表，將該農村再生計畫報直轄市或縣（市）主管機關核定。

第16條：直轄市或縣（市）主管機關擬訂前條農村再生發展區計畫，應舉辦公聽會。但經設籍該農村再生發展區計畫範圍內二分之一以上成年居民要求辦理聽證者，應辦理聽證。公聽會相關意見或聽證紀錄，應併同計畫書圖，報中央主管機關核定。

綜合上述，農村再生計畫必須以社區之組織或團體為代表，透過居民的參與，共同研擬農村再生計畫，期間必須舉辦公聽會，且出席人數必須達到成年居民二分之一以上，才可將農村再生計畫提交至直轄市或縣(市)主管機關核定。

#### (二) 農村再生培根計畫

農村再生條例第30條規定：各級主管機關應加強農村社區之規劃、建設、領導、永續經營等人力培育及農村活化再生之宣導。

中央主管機關應訂定年度農村再生培根計畫，並督導直轄市或縣（市）主管機關依該計畫實施培訓。

各級主管機關實施前項年度農村再生培根計畫，應以農村社區為單元，針對個別農村特性及需求，分階段開設培訓課程，並加強農村專業人力培育。農村社區在地組織及團體依第九條擬訂農村再生計畫前，應先接受農村再生培根計畫之訓練。

農村再生培根計畫分四個階段，各階段之課程目標及內容如下

1.關懷班(識寶)：政策宣導、理念溝通

(1)課程目標：建立居民農村再生與營造之初步概念及理念溝通。

(2)課程內容：

—核心課程：農村再生計畫及相關法規介紹。

—自選課程：農村發展案例分享、社區議題工作坊等。

2.進階班(抓寶)：認識社區、發掘問題

(1)課程目標：發掘在地議題，了解社區資源及在地特色、了解政府相關資源及政策、認識農村營造操作策略及方法、學習其他社區經驗。

(2)課程內容：

—核心課程：社區資源調查與社區地圖製作、農村發展課題與對策或優劣勢分析、農村營造經驗觀摩研習、社區組織運作實務與討論。

—自選課程：農村營造概念及發展實務介紹、農村文史資料紀錄、農村營造操作技巧與方法、氣候變遷與生態社區、防災概念與實務、政府資源尋找及運用、農村產業與其他農村再生相關之課程。

3.核心班(展寶)：凝聚共識、社區自主

(1)課程目標：操作在地議題、凝聚社區願景，擬定相關行動方案、強化農村營造能力、關注並處理社區公共事務能力、強化計畫書寫作及提案能力。

(2)課程內容：

—核心課程：社區願景分析及行動方案規劃、社區實務操作討論及輔導、再生計畫及社區公約初步討論、農村美學、社區僱工購料或活動實作。

—自選課程：社區防災規劃、農村多元發展規劃、再生條例相關法規介紹、低碳社區實踐、農村產業分析、產業活化與其他農村再生相關之課程。

#### 4.再生班(享寶)：社區願景、永續發展

(1)課程目標：檢討並修正社區發展相關計畫、建立與專業者或團隊互動及對話能力、滾動式的討論農村再生計畫草案內容、具備召開社區會議之能力。

(2)課程內容：

—核心課程：農村再生計畫討論及修正、社區會議召開技巧實務操作、社區僱工購料或活動實作。

—自選課程：農村產業發展願景、其他農村再生相關之課程。

#### (三) 擬訂農村再生計畫

如上所述，由下而上村民參與農村再生過程中，社區在地組織及團體擬訂農村再生計畫前，應先接受農村再生培根計畫之訓練。由於村民大都不知如何研擬及撰寫農村再生計畫，撰寫農村再生計畫過程中，都會遭遇到一些困難。因此，政府為協助社區研擬農村再生計畫，除了上述一方面透過農村再生培根計畫之培訓課程(關懷班、進階班、核心班、再生班)教育村民，並且要求社區協會依社區戶數或人口數採定額人數方式完成以上四階段之課程，取得結業證書或具備相關結業證明者，才能研提農村再生計畫，提送地方政府審查。另一方面，則提供農村再生計畫撰寫指南手冊供各社區撰寫農村再生計畫參考。

## 二、問題

#### (一) 村民參與農村再生培根計畫之問題

如前所述，依農村再生條例第30條之規定：農村社區在地組織及團體依第九條擬訂農村再生計畫前，應先接受農村再生培根計畫之訓練。各社區組織及團體因而積極的邀請居民參與培根訓練。由於年度開班數有限，且報名的農村社區逐漸增加，致各社區等待培訓時程冗長，影響社區運作之進行。此外農村再生培根計畫在政策輔導以及課程教學及內容方面之問題如下：

##### 1.政策輔導方面：

農村再生計畫撰寫指南手冊，要求各社區提出參與農村再生相關之人力培訓成果以及參加培根計畫各個班別及結業人數之資料，但這些資料並無法顯示或瞭解參與農村再生培根計畫之具體成效。

由於村民對於農村再生與由下而上村民參與之意涵瞭解不足，村民雖然踴躍參與培根訓練，惟在欠缺農村再生輔導會、研習會或實地對社區居民進一步詳加說明由下而上村民參與概念之情形下，農村再生培根計畫結業後，社區只有參與培訓人數量的成果，實質的成效如何，並未可知。

## 2.課程教學及內容方面：

農村再生培根計畫雖然安排了許多課程，針對關懷班、進階班、核心班與再生班設計各種不同的訓練課程，也聘請專業講師引導社區講解農村再生之概念及實作技巧，各個課程雖都有其專業性與內涵。但由於各個班別課程的主題欠缺連貫性，課程規劃缺乏整體性、銜接性與關聯性之結果，村民便無法從培訓課程中瞭解其與由下而上村民參與再生計畫的整體性概念以及其與擬訂農村再生計畫之相關性如何。由於在培訓過程中未能廣泛而充分的與社區居民詳加說明及討論，培根訓練課程之設計與社區撰擬農村再生計畫之關聯，村民因而無法由現行之培根計畫充分了解如何研擬自己村莊發展之再生計畫，實無助於落實由下而上村民參與農村再生計畫之進行。因此，村民參加農村再生培根計畫後，能否真正了解農村再生計畫之內涵，有助於村民研擬及撰寫農村再生計畫，值得懷疑。

### (二) 社區研擬農村再生計畫之問題

政府為協助社區擬訂農村再生計畫，提供農村再生計畫撰寫指南供各社區撰寫農村再生計畫參考。雖然幫助村民了解農村再生計畫之內涵，提供了撰擬農村再生計畫之參考依據。但由於一方面，如上所述，並未結合培根計畫之培訓課程加以詳加研討，且未能進一步前往社區多加輔導並實地詳細說明農村再生計畫之內涵及其整體性與關連性。如此撰寫指南之手冊，對社區而言只是一種再生計畫內容概要之表達，村民並未能充分了解其然以及其所以然，再生計畫內涵間之關連性如何，村民亦未可知；導致社區撰寫之農村再生計畫，有如參考再生計畫撰寫指南加以填充合併完成之報告而已，無助於再生計畫之進行。例如：

就社區產業之發展而言，介紹社區產業型態時，並未說明該社區之人口組成以及產業結構，因此無法瞭解社區人口就業情形、職業類別、工作收入及所得…等。此外社區雖有產業發展之組織，卻無法瞭解各產業類別組織之運作狀況，以至於無法進一步提出促進產業活化發展之具體構想、依據以及進行之方式。

再就改善社區公共設施而言，生活環境之改善必須先了解社區既有之閒置空間以及相關住宅整建之現況及問題，才能做為改善之依據，以既有聚落為核心，提出社區整體改善之構想及項目，進而進行各項環境改善工作。

有關交通建設而言，若未能針對社區之連外道路、社區內各街道及巷弄之路況、路寬、停車空間及指示標示等現況及問題，詳加說明並以圖示之，便無法提出村莊內交通設施與閒置空間改善之項目。因此社區目前所提交通改善之構想與建議之依據如何，無從得知。

此外由於年輕人口外移，農村人口逐漸老化，因此如何照料老邁人口逐漸成為社區發展之重要課題。目前各社區雖或有說明人口之現況或問題，但如何研擬對策或透過再生計畫加以解決，並未顧及。

### （三）政府在村民參與農村再生所扮演的角色

政府在農村再生計畫中扮演了許多角色，然而是否有助於由下而上村民參與農村再生計畫之進行？值得探討：

#### 1. 引導者

政府推動農村再生，引導村民參與並且執行農村再生計畫，讓社區居民能夠注意相關規定及事項，重新審視自己社區的發展問題以及需要改善之處，有其貢獻。但如何能夠在引導村民參與農村再生的過程中，確實讓村民真正了解農村再生之內涵，農村再生整體性發展之概念，村民應予扮演之角色以及如何確實落實由下而上村民參與農村再生計畫之進行，更為重要。

#### 2. 協助者

社區依再生計畫所提之發展需求編列經費，這些需求是否均需政府經費的協助才能促進農村再生發展？社區居民所提出之改善構想與建議以及要求政府協助之項目是否真的有其必要？或者這些該解決之問題或待改善的事項原本就可以透過社區的力量由社區發展協會或團體引導村民參與共同解決，逐年逐步完成？值得深思。

此外，政府的協助或社區所申請的項目是否是地方所迫切需要的？一方面由於如前所述，為尋求政府經費的支持，村民在未進行充分討論與溝通之前，便草率完成農村再生計畫，不僅整體發展概念欠缺，所提社區改善之申請項目亦未周延，並且可能不是再生發展所迫切需要者。另一方面，由於未能確實落實由下而上村民參與農村再生計畫之進行，村民未能充分參與討論之情形下，再生計畫所提財務計畫的實施項目，大多缺乏社區發展現況、問題及整體發展構想與對策之說明，因此無法判斷該實施項目是否為社區發展所迫切需要。

#### 3. 教導者

由於政府經費有限，各社區為能夠盡快完成再生計畫之撰寫，以便及早申請政府經費的補助，在時間有限的情形下，導致社區在研擬農村再生計畫中無法讓村民針對不同社區發展議題充分討論。如此急迫性提出的再生計畫無以周延，由下而上村民參與農村再生之進行無法落實。

政府雖然透過多次的座談會與村民交流，鼓舞居民充分參與討論農村再生

之問題。然而目前由下而上村民參與之方式與運作之過程，大都是只是社區為滿足政府由下而上進行之要求的一種形式上的做法，村民參與農村再生，建設自己家鄉實現社區永續發展實質上的意涵，相對不足。政府如何加強在人才培育及教育宣導方面的作為，至為重要。

#### (四) 小結

總體而言，台灣無法真正達成由下而上村民參與農村再生之理想，無法真正達成具「由下而上」村民參與農村再生之意涵與成效，主要原因如下：

##### 1. 人才培育、教育宣導均顯不足

依規定村民參加培根計畫之後才能研擬農村再生計畫，然而培根計畫是由各個獨立之課程所組成，村民參與訓練只要時數達到要求就能夠繼續下一階段的訓練課程，這些課程雖具多樣性，卻普遍缺乏綜合性、整體性農村發展之概念，村民對農村再生之目標與整體發展概念意涵之瞭解有限，因此無法真正了解農村再生的整體性意涵以及「由下而上」「村民參與」之實質意義，研擬之再生計畫無以真正反映村民之意見與農村再生之願景。此外目前政府農村再生不同專長之規劃與管理之人才依然不足，普遍缺綜合性、整體性農村發展之專業，整體性發展之概念欠缺，不易達到農村再生之目標。

##### 2. 村民參與農村再生計畫之時間有限

符合參與培根計畫之規定後，農村社區即可研擬農村再生計畫。由於再生計畫之討論與研擬時間有限，村民無以密切交流、溝通，充分參與農村再生議題之討論與有效反映農村再生之意見，遑論社區發展議題之研擬、意見之整合、社區意識之形成與匯聚，有違農村再生「由下而上」「村民參與」之精神與內涵。社區發展協會在時間有限的情況下，對村莊發展整體性議題的討論亦顯不足，深入且涉及產業發展、公共建設、社會文化以及生態環境等永續發展議題之討論，尤其欠缺，加以每次會議並非所有村民都能參加，會議後的結論也未經彙整分析，故討論之結果難以涵蓋所有農村再生與永續發展之內涵。導致農村再生計畫之社區發展現況與面臨問題之分析不足，實無以做為進一步研擬再生構想與發展政策之依據與基礎，達成農村再生之理想與目標。

## 肆、村民參與農村再生之對策

以上各項問題並非獨立的因素，而是相互影響，環環相扣，互有牽連，宜儘快尋求一勞永逸之道。基於此，本研究研擬落實由下而上村民參與農村再生之策略如下。

### 一、加強村民參與，確實落實由下而上村民參與農村再生計畫

由下而上村民參與農村再生計畫，應在生產、生活、生態等三生之範疇下依社區不同發展議題鼓勵居民組成工作小組，邀請居民分別加入不同組別，深入且充分討論、發掘社區面臨之問題，進而研擬再生計畫，加以解決。目前社區召集全體居民開會討論，通常在一次的會議中便要求居民討論七、八個農村再生與社區發展課題，不僅議事不夠深入、無以周延，開會之結果亦無法有效整合居民之意見，促進農村再生之發展。

因此鼓舞居民針對社區發展面臨之各種議題，在生產、生活、生態等三生之範圍下(例如生活環境改善、公共設施、宅院整建、產業發展、鄉土文化及生態環境等層面…等)，加以分組，定期或不定期廣泛邀請針對以上社區發展議題有興趣之居民，充分討論，至為重要。因此如何加強村民參與農村再生計畫，讓村民確實針對農村再生不同主題與議題詳加研討，共同研議，進而整合村民之意見，研擬發展構想與解決方案，為重要的發展課題。在詳細而周延的社區發展現況與問題之分析與陳述下，研擬之規劃構想才有其意義。

各個社區撰擬之農村再生計畫，雖然均提及社區發展之問題，惟大多未盡完整及周延，只是依據農村再生計畫撰寫指南之要求加以填充完成而已，村民並未確實了解再生計畫之內涵，及其與再生發展之關連性與整體性。事實上，加強「村民參與」之作法，宜先考量社區整體性發展之議題(生產、生活、生態)，優先考量村民生活之福祉，才有助於村民參與機制之落實。先行改善社區的生活與休憩條件，才是創造農村永續發展與休閒遊憩價值的基礎，例如：

- (一) 生活：社區巷道、車道與人行道面臨之問題，巷弄單行道及停車空間之規劃，產業道路及休閒遊憩道路(登山步道、腳踏車道)及其串連…等。植栽綠美化、景觀風貌，以及宅院整建之現況與問題，鐵皮屋及閒置空間之更新改善…等，均為生活環境改善的重要議題。
- (二) 生產：農業生產規模、價格、收益及所得、產銷現況與問題，農業顯現休憩價值的維護，農村旅遊發展之前景，休閒遊憩發展之可行性…等，應能進一步與村民詳加研討。
- (三) 生態：社區易淹水地區及範圍之災害防治、水體溪流之綠美化及自然化、百年老樹之建檔及生物多樣性及動植物棲地之保護措施…等，為社區生態環境維護之基礎。此外亦宜多加注意：親水設施、環境友善之議題，社區發展要「建設」，但不要「破壞」，各種農村再生之建設均宜兼顧農村傳統風貌與獨特風格之維護。

以上問題之研討及對策與願景之描繪，均應廣泛而充分的與村民詳加討論，因此社區促進會之組成，宜在三生(生產、生活、生態)的範疇下來分組，才能進一步深入討論社區之願景與未來。總而言之，村民參與之三生內涵，應予強調，所有社區居民意見之表達，宜依三生之範疇加以整合，針對社區發展之現況、面臨之問題及擬解決之途徑等方面詳加研討及說明，進而在財務計畫中編列經費，分年分期加以執行。

## 二、協助社區詳細分析社區發展現況與問題，作為研擬再生

### 構想之依據

前已述及，所有農村再生之願景與發展策略均應建立在社區現況與問題分析的基礎之上，才有可為。因此社區在生產、生活及生態(三生)層面的發展現況如何?面臨哪些問題?均應詳細而周延的分析與說明，才能做為研擬發展構想及改善建議之依據。例如：

#### (一) 產業發展：

宜針對本社區農業之產、銷、所得及收益等現況與問題，詳細分析與說明。除了分析農業之生產規模、產銷設施、成本、價格及市場收益、所得等問題，也必須說明社區內其他的二、三級產業(例如工商業或民宿經營)發展現況與問題。鄉村旅遊方面，則宜進一步說明現有旅遊人口及餐飲食宿之現況與問題，如此才能夠據以研擬再生計畫與發展構想，促進產業發展。

#### (二) 公共建設及聚落發展：

宜針對社區交通道路(主要道路、連外道路、次要道路)及社區內之通路，例如巷弄、產業道路…等之路寬、路況，以及指標系統、停車空間等之現況及面臨之問題，以圖示加以詳細說明。此外社區目前自行車道之現況(路線、路寬、指標及安全設施)亦宜加以分析及說明，加強「村民參與」，進一步與居民溝通，考量單行道與腳踏車道之串連，創造健康休閒與鄉村旅遊發展之機會。

聚落發展方面，社區住宅及建築物之現況與問題、待整建之房舍及屋況，以及應予更新改善或修繕之建築(包含鐵皮屋臨時性房屋、及屋頂景觀)及閒置空間等，亦宜以圖面詳加描述與說明，以改善社區之生活條件，同時維護農村風貌。居民休閒活動設施或場所亦可以考量閒置空間以及老舊住宅之更新改善與再利用，舊屋新用更能有助於農村鄉土文化之維護。此外，具鄉土特色與文化情懷之古街及巷道，商店(打鐵舖、豆腐店、柑仔店)，以及社區之文物古厝及節慶廟會活動等面臨之問題以及如何改造，展現風華，亦宜加強「村民參與」

與居民詳加說明，充分討論，進一步尋求解決之途徑。蓋所有農村再生之工作均應以加強及維護農村特色之前提下來進行。

### (三) 環境維護與生態：

宜針對生態環境(例如水體溪流、動植物棲地及受危害或需保護之動植物)以及低窪或常發生災害地區之現況及問題，加以分析及說明並以圖示之。有些社區淹水及排水問題之解決，可以考量滯洪池、人工水塘以及生態池之設置。

總而言之，社區發展現況與面臨問題之分析應予加強，並且周延陳述說明，才能做為研擬發展構想以及改善策略之依據。鼓勵居民提供詳細之資訊，詳加討論，才是由下而上村民參與農村再生之基礎。

## 三、檢討培根計畫之內涵及其與再生計畫之關連性；同時加

### 強村民農村再生整體性概念之認知與內涵之瞭解

現行農村再生培根計畫課程之設計應能確實引導村民了解再生計畫內涵之整體性概念，及其與再生計畫之關連性。並且應能引導村民對「由下而上」、「村民參與」以及農村再生整體發展概念之認知與內涵之瞭解，如此才能進行農村再生計畫之撰擬。因此培根計畫各個班別(關懷班、進階班、核心班、再生班)的輔導課程與內涵應有其計畫性、銜接性與連貫性，各個班別之課程宜加強檢核點之審查，以了解村民參與培根課程，是否確實瞭解再生之內涵及其整體性之概念。

此外如上所述，宜多加思考社區在生活、生產、生態方面整體性發展所面臨之問題，同時檢討發展課題、規劃構想以及財務計畫，是否確實針對以上問題之改善加以研擬，如此才能達成農村再生以及農村整體發展之目標。

另一方面，農村再生發展改善之項目，有其迫切需要之優先順序。研擬農村再生整體發展之構想時，除有發展現況及問題之分析為依據之外，仍應檢視及思考那些社區整體性發展迫切需要之策略，尚未納入，並且考量改善之項目是否為本社區發展所迫切需要的。此外亦宜多加注意：所有再生改善之策略均應在加強及維護農村特色之前提下進行。如上所述，農村再生發展要「建設」，不要「破壞」，農村傳統風貌與獨特風格之維護，才是重要的發展課題。

## 四、給予村民充分時間周延討論農村再生計畫

如前所云，為引導社區居民對「由下而上」、「村民參與」以及農村再生整體發展概念之認知與內涵之瞭解，應整合社區組織及團體並進一步鼓舞社區

居民在三生(生產、生活、生態)的範疇下來分組。同時促使社區發展協會與社區團體之組成與參與方式，均能針對以上三生之社區發展議題與問題，讓社區居民擁有充分的時間參與及進行詳細而周延之討論，才能進一步深入研討社區發展之願景與未來，有助於農村再生工作之推展。

一般而言，社區若能在一定之時間內繳交農村再生計畫，核定後便能及早獲得政府相關經費之補助，導致社區提出再生計畫過於急促，也致使社區居民在農村再生過程中之討論未盡周全。在短暫的時間內不僅難以全盤瞭解農村之產業、人文、歷史文物、土地利用、農村建築與生活及景觀之現況與問題，對當地農村的特性與村民的需求亦未完全掌握。在再生計畫有限的期限下，使村民無法積極參與討論與協調交流，更無以詳細評估哪些社區所申請的改善項目或政府的協助是目前村莊發展所迫切需要的，以及其與整體性發展構想之關連性如何？同時也無法滿足村民之需求，如此一來村民如何能營造出自己希望的社區，達成農村再生以及農村整體發展之目標？

## 伍、結論

農村再生計畫涵蓋的範圍甚廣，需要一段縝密的思考與研討過程，在整體性、綜合性、長期性的理念下進行妥善規劃，並且需要透過積極的「村民參與」、充分的溝通討論，達到共識。農村再生不僅僅是滿足村民在生活上的種種需求，同時也必須兼顧產業發展、社會文化與生態環境。如前所述，村民才是農村再生計畫的主角，從農村再生整體發展的構思，計畫的研擬，以及重要決策的參與等農村再生工作的推動，都必須與村民充分溝通、研討。因此，結合村莊的資源與民間力量，加強「村民參與」，確實落實由下而上村民參與農村再生計畫，在三生(生產、生活、生態)的範疇下真正讓村民參與農村再生之發展規劃，兼具整合性與合作性，包容性與忍耐性，才是農村再生與永續發展成功與否的關鍵。整體而言，本研究認為目前農村再生計畫無法實際落實由下而上村民參與，建設自己的家鄉，實現農村永續發展意涵與成效之問題值得重視。

為落實「村民參與」之精神，現階段宜加強農村再生工作之教育宣導，先使村民具備農村再生與永續發展的基本知識，並且瞭解再生計畫之前因後果如此村民才「能夠」參與。此外，社區輔導亦宜予加強，協助社區深入探討社區現況與面臨之問題，在此一紮實的現況與問題分析的基礎上，研擬社區需求與發展構想之再生計畫才有可為。另一方面，為加強村民對社區發展整體性內涵與概念之認知，更應再深入農村社區投入更多之時間與人力，加強輔導教育之。因此，教育宣導與人才培育之層面宜廣泛推展，人才培育對象除了村民的教育宣導以及政府部門不同專長之規劃與管理人才外，也必須考量積極地、有計畫

地培訓農村再生規劃建設之團隊與人才。

總而言之，農村再生之推動，設若村民參與的程度有限而被動，參與之時間缺乏而不足，將無以發揮整體性之效果。改善並建立台灣農村再生由下而上「村民參與」之機制，落實由下而上的農村再生運作模式，才能達成村民參與農村再生之理想與農村永續發展之目標。

## 參考文獻

1. 李永展，「永續城鄉及生態社區－理論與實務」，台北：文笙書局，民國 95 年。
2. 陳其南，「社區總體營造的意義」。宜蘭縣社區藝文活動企劃人才研究會－基礎班學員手冊，民國 84 年。
3. 黃衍明，「營造永續發展的社區，生命之重－九二一震災重建區社區總體營造執行方案」，雲林縣社區希望聯盟協進會，民國 93 年，62-79 頁。
4. 黃世輝、宮崎清，「從產品設計到社區設計－談台灣社區總體營造的發展與方法」，民國 85 年，台灣手工業 60: 4-20。
5. 劉健哲，「農業政策之原理與實務」，啟英文化事業有限公司，民國 85 年。
6. 劉健哲，「農村規劃與村民參與」，農業金融論叢，民國 89 年，43:150。
7. 劉健哲，「德國農村社區更新及其對台灣之意義」，鄉村發展，民國 90 年，2: 7-9。
8. 劉健哲，「國土規劃」，國立中興大學農村規劃研究所，民國 95 年。
9. 劉健哲，「台灣農村永續發展之問題與對策」，農林學報，民國 96 年，56(2): 71-82。
10. 劉健哲、黃琮琪，「農村再生與農村永續發展」。鄉村發展，民國 98 年，11:125-141。
11. Landzettel, W., Habbe, C. 1994. Die Gestalt der Dorfer, Dorferneuerung in Sachsen-Anhalt, Magdeburg.
12. Liu, C. Z. 2001. The Village Renewal in Germany and Its Implications for Taiwan, Journal of Agricultural Economics, 69:158-161.
13. Liu, C. Z. 2002. A Study on the Citizen Participation in the Process of Village Renewal—the German Experience, Journal of Agricultural Economics, 71:157-193.

# **A Study on Villagers' Participation Toward Rural Regeneration**

**Chien-Zer Liu\***

## **Abstract**

Council of Agriculture (COA) of Taiwan promulgated Rural-Regeneration for Taiwan on December, 2010. Production, lifestyles and eco-system are the three principles to develop the rural sustainability in Taiwan as well as rural culture reservation and rural landscapes preservation. Therefore, an entire rural development has become an important part of agricultural policies and sustainable issues. Moreover, “bottom-up villagers’ participation” is a mechanism enforcing villagers to take part in discussions about the Rural-Regeneration, thus the rural development results can fulfill villagers’ expectations.

Therefore, the concept of rural regeneration is applying bottom-up approach in the existing rural community. Bottom-up villagers’ participation is the key for the successful rural regeneration and also an important guarantee of sustainable development in rural areas. The main purpose of this study is to investigate the direction, procedure and content of villagers’ participation and learn to know how villagers can participate in rural regeneration, as well as its implications for sustainable development in rural areas. Finally, it indicates that the current issues in bottom-up participation in rural regeneration faced by the villagers and provide recommendations for improvement.

Keywords: Villagers’ Participation, Rural Regeneration, Rural Development

---

\* Chair Professor, Department of Leisure and Recreation Management, Asia University, Taiwan