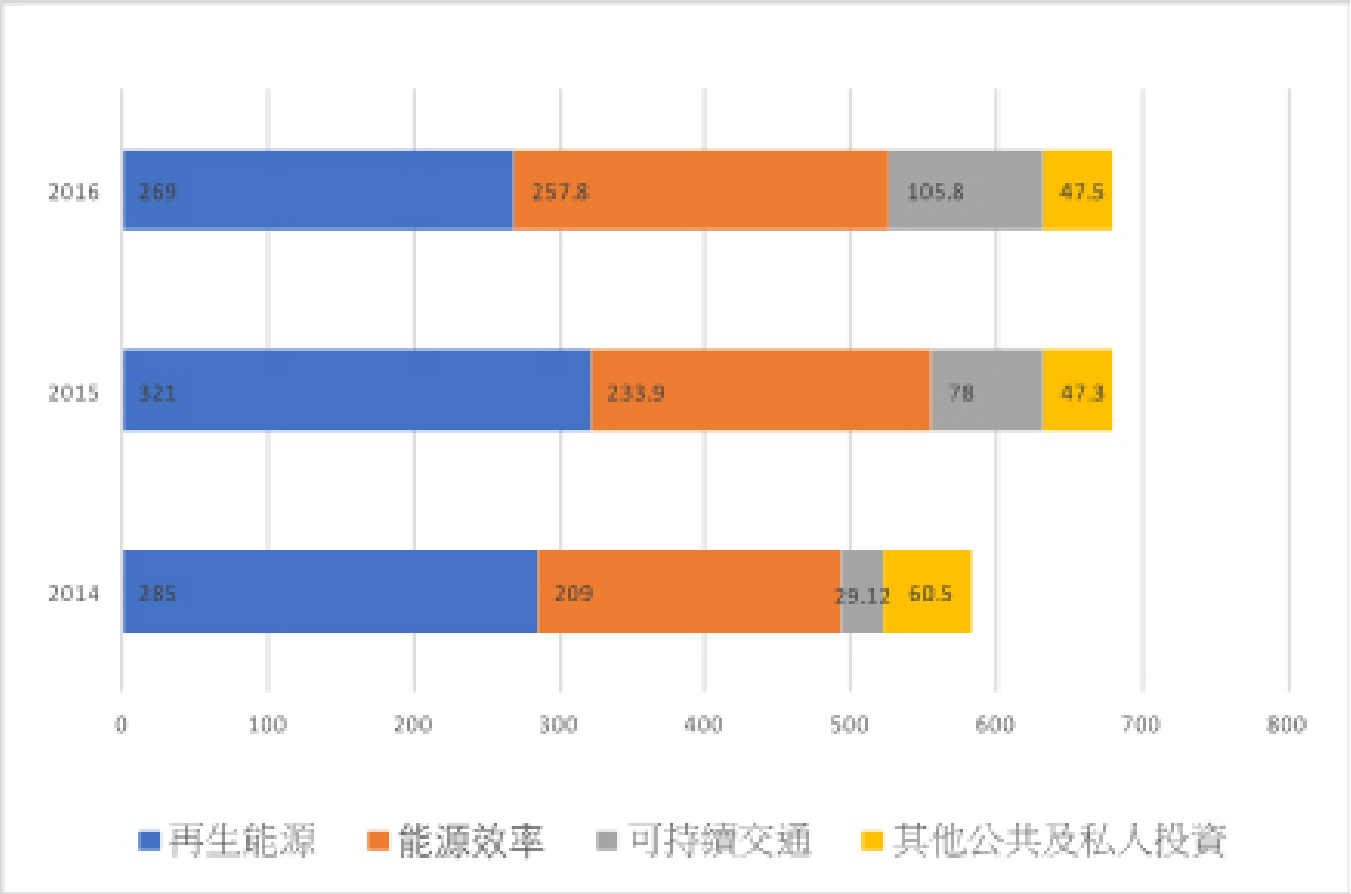
發佈：2019-11-11, 週一 15:34
點擊數：7329



一、農村再生的背景

戰後以來，現代化、都市化浪潮推擠著台灣農村，許多弊病持續累積，問題主要集中在產業與治理上。

在產業方面，台灣農家所得長期偏低，戰後以農養工的軸線從未翻轉，務農所得難以支持家庭開

Phoca PDF

支，儘管政府早已廢除農業稅，離農問題仍然相當嚴重；在務農所得低落下，相關就業不足、農鄉生活機能衰弱、務農專業被教育分流排擠，種種因素導致農村青年勞動力外流嚴重，農村人力相當不足。

在治理方面，農民無論是集體或個人層次面臨問題都難以獲得充分行政協助。在集體層次，實涉及許多政府部會的管理，在文化面涉及文化部、客委會、原民會，在產業面涉及經濟部或環保署（農地工廠、水圳污水），當農民生產行為或儀式活動受到干擾，往往難以尋求相關單位支持解決；在個人層次部份，農發條例廢除農民身份後，實際務農人員的身份支離破碎，政府政策無法精準對應到實際務農人員，產銷班班員、農會會員都未必是實際務農人員。農舍更是倍受爭議，常見非農民買農地興建豪華別墅。

由於農村逐步走向崩潰的邊緣，2008年，馬政府推出農村再生政策，經費高達1500億，因此「農村再生條例」被視為「準農業基本法」，希望真正能再生農村，引發外界許多投射與揣想，被期待能一次解決農村問題，但實際運作不如預期順利。

二、農再條例脈絡

農再條例是台灣近年來少有的大規模農村改善政策，經費龐大，口號宏亮。但推行至今，仍面臨許多爭議，究其實與其所處脈絡有關。進入自由化時代的台灣，在WTO壓力下，進行生產調節，農村轉向觀光、休憩，農地轉為休耕或建地。農村去管制化措施，導致農村地景丕變，違建、工廠、別墅林立，讓農業更失去競爭力。

Phoca PDF

1994年文建會提出「營造新故鄉」的口號，並且在農村推廣「社區營造」概念，尤其是921大地震後，許多重建資源以社區營造方式進行。在政府挹注下，台灣各地農村逐漸以「社區」名義動起來。於此同時，出於災後復原的需要，水保局開始以其硬體規劃背景介入農村建設，埋下日後成為接掌農再基金單位的契機。

初版的農再條例過於重視涼亭、步道等硬體建設，忽略生產設施，更由於1500億的基金預算龐大，飽受外界「綁樁」批評。為了平息爭議，水保局宣佈採取由下而上的社區營造手段，實質推動過程，則著重於空間改造，透過一系列的課程聚焦社區意見。

在此政策下，社區是農再計畫的發起主體，也是治理受體。農再過程，即是參加由顧問公司承攬規劃的系列課程。四年長時間的受訓過程，是社區取得資源的資格，也是計畫取得社區共識的形式要件。顧問公司可以依此宣稱推動社區營造，並且意外取代原地方政府職能。農村再生推動至今，政策績效集中於社區亮點，透過資源打造農村新地景。

在計畫中，社區必須尋找農村待改善空間加以綠美化，或加添在地意象。空間改善的依據在於系列課程聚焦，透過人文地產景的方法找出社區資源。所謂資源，意指轉化為觀光價值的可能性，將傳統農村中的老屋、信仰中心、自然景觀等插上指示說明牌，農村成為被觀看的對象，傳統範疇成為被消費的領域，成為新自由主義在農村流通的管道。

三、農再執行問題

Phoca PDF

農再計畫的運作為計畫書導向，經過四年的課程，在輔導團的協助下，由社區提出農再計畫，基本上可以分為訓練、提案以及執行三個階段：

1.訓練：

訓練，也就是上課，社區必須動員居民來聽顧問公司安排的輔導團課程。輔導團的背景多為規劃、景觀相關，並非農村或社造出身，往往是位於都市的顧問公司輔導農村社區，更由於標案制度，容易頻繁更換輔導團，並在操作上疏於其他區域的交流互動。

社區必須堅持走完關懷班、核心班、進階班到再生班的課程，耗費相當長的時間，才能取得資格爭取日後經費。而此受訓過程，被視為某種「社造狀態」，通過全部的流程，就取得了社區共識。在此過程中，重點其實是每次上課的簽名，透過簽到來顯示共識，反而跟課程內容沒有直接關聯。

在社造框架下，造人是首要目標，農民被視為需要改變的對象，因此需要長時間上課受訓。但在農村現場，青壯農忙於工作，為了滿足形式要件，只好動員老人家上課。而課程走向由水保局與輔導團訂定，未必符合區域需求。由於機制設計緣故，以計劃書完成為主軸推展農再計畫，導致課程成為操作工具，並無法符合以社區為主體的社區營造精神。

2.提案：

上完四年課程之後，取得提案資格，社區正式成為可以投注資源的標的，透過計畫書決定資源配

Phoca PDF

置。同樣的，社區通常無法單獨操作，需要輔導團介入。受限於既有背景與框架，農再計畫的樣式淪為樣板，集中於空間改善，諸如綠美化、入口意象、涼亭、生態池步道等，但因為課程設計無法真正掌握社區，計畫有時反而破獲既有環境。

3.執行：

農再計畫以硬體施作為主，當經費高於一定程度，就無法由社區自主承攬施做，而必須發包給工程顧問公司。具備標案資格的顧問公司，未必能使用在地的工法與材料，建設物件再次與社區疏離，後續難以認同與維護。相比之下，而產業活動相比於硬體建設又顯得無足輕重，在農再框架下往往淪為市集活動、小旅行導覽或者是文創包裝設計。

三、農再建議與展望：

總體來說，農再計畫由於本身機制規劃的緣故，衍生許多問題。就原先被期待解決的結構性問題來說，因為缺乏跨部會的協調，依舊無法處理農村現場的複雜困境，而且操作主體為「社區協會」的設定，無法因應通常為區域性或結構性的深層議題。

長期受到忽視的農村，容易受到龐大資源的吸引，陷入過度動員或是分裂的窘境。農再計畫的實質產出，不外乎觀光或產業的產值，但社區並不是能有效執行這些計畫的單位，往往淪於表面KPI的滿足。計畫執行結束之後，就進入相當繁瑣的核銷。

要言之，以「社區協會」為主體，並無法負荷如此龐大的經費與行政能量。社區的無力導致對於

Phoca PDF

顧問公司的剛性需求，成為滋養農再黃牛的溫床。偶有能夠獨當一面的社區，就迅速成為亮點明星社區，資源高度集中，產生社區的M型化。農再執行至今，端得上台面的效益，集中在少數明星社區，這與當初欲處理整體農村問題的設定相差甚遠。因此，總體機制必須重新通盤考量。

我們可以快速回顧長期農村問題來檢視農再是否達到當初設定目標：

1.基礎建設不足：

自來水供應、污水處理系統、穩定高速網路、醫療品質、教育水準、大眾運輸等仍然相當缺乏。基礎設施不足，新型運作模式例如環境資訊監測、物流配送、共學知識庫、分散式能源、科技農業等，就不可能在農村發生。

2.違法亂象頻傳：

農再無法處理常見亂象，傾倒廢棄土、違建工廠、假農舍真別墅等；另一方面，農民實際生產行為卻容易受到限制，例如加工食品，目前還處於不違法也不合法的灰色地帶。

3.提振農村產業：

推動產業整合，發展六級化以及合作化經濟。創造青年留農契機，增加農村生活多樣性；鼓勵組織合作社，共享種子、肥料、機具等，降低資材開銷，設立加工廠，落實真正的共同產銷。

從初衷與訴求回顧農再十年，我們可以發現上述問題解決相當有限，而農再2.0著重於產業面，一方面鬆綁課程限制與社區身份，另一方面強調農企業的績效，引發原社區的高度反彈。這種走向也與農再相關座談討論背離。基本上，公民社會對於農村發展的走向有三點：

Phoca PDF

1.在地整合平台：

釋放社區閒置空間，作為長照、幼托、零賣、導覽等用途，提供土地或房屋的短租服務，發展前店後村或鄉村民泊，鼓勵整合性、跨域、異業的合作。

2.建立培力機制：

規劃一套機制，讓進入農村的人事物能有效發揮力量，真正在農村的脈絡中協力。培力在地學子、替代役、基層公務員、新住民、新移民等。

3.引入進步概念：

設計能夠吸納進步概念的機制，持續推動轉型，發展自身主體性，諸如食品安全、糧食安全、友善農法、社區貨幣、循環經濟等等。

我們可以看到，對於農村未來的期待，其實更偏向創生。而無論如何，欲解決錯綜複雜的農村問題，我們必須先區分必要條件與充分條件：

必要條件部份，需要上述各方面的改善，以及區域農情資料調查、跨局處聯繫協調；充分條件則回到居民主體，在得到充分資訊之後，自主判斷與承擔，成為地方的公民。但要做到如此，勢必不是單一社區可以負擔，而需要專業機構以及專職人員的協助。因此，我們最終建議在地方設置區域性的農再辦公室，以有效掌握地方狀況，提出具備地方觀點的行動方案。

Phoca PDF

發佈：2019-11-11, 週一 15:34
點擊數：7329

作者 邱星崴 為 耕山農創負責人

Phoca PDF