

第五章 農村發展課題與對策

第一節 農村社區發展建議

第二節 發展課題分析與對策研擬

第一節 農村社區發展建議

一、鄉鎮座談概況

- **會議時間：**2010 年 3/22~4/8。每場會議約 2.5~4 小時。
- **會議地點：**各鄉鎮公所會議室。
- **座談對象：**宜蘭市、羅東鎮以外之鄉鎮（共 10 鄉鎮）。
參與者包含鄉鎮公所及代表會、地區農漁會、各社區發展協會代表、村長、休閒農業組織代表、少數自發參與的鄉鎮民。
部分鄉鎮長全程參與。
- **會議形式：**台大城鄉基金會宜蘭工作室主辦(規劃單位)，鄉鎮公所協辦。
規劃單位擬定討論議題，針對該鄉鎮之特性製作簡報（內容包含農村再生政策介紹、鄉鎮分析、上位計畫分析、農村再生發展課題）。
- **會議過程：**
 - A 透過簡報資料，介紹農村再生政策，提出討論議題。
 - B 由與會者提出補充意見或問題，由規劃單位回應。
 - C 綜合討論。
- **參與情形：**各鄉鎮參與情形略有不同。
 - A 員山鄉、大同鄉、南澳鄉、礁溪鄉、壯圍鄉、頭城鎮的參與度最高。幾乎各社區皆參與。鄉鎮長或主秘全程討論。
 - B 原住民地區各社區代表參與度高。具有社區總體營造基礎的地區，參與較為踴躍，討論內容較為深入。三星鄉由本規劃單位於 98 年有進行其他規劃，以參與市規劃進行，會議及非正式之溝通密度很高，因此本次僅為延伸性討論。
 - C 員山鄉、大同鄉、礁溪鄉、五結鄉、壯圍鄉、頭城鎮的討論內容很深入。發展出開創及共識性的方向及構想。
- **會議記錄：**請參閱附件。

二、座談會討論內容整合分析

在十場座談會的過程中，大多數的參與者都已理解並認同：農村再生政策是以生產、生活、生態三生並重的原則來執行。在此基礎下，一起討論、發展三生共構的整合性發展方案，以及兼顧安全防災與保育的經營構想，部份提出實施策略與具體方案。

(一) 座談會議提彙整

以下彙整座談會之關注議題。亦即是，被提出、討論的密度最高，最凸顯社區意向的農村發展課題。

1. 水資源維護・適水性經營

- (1) 水資源豐富，應發展以「水」為主的生活環境、觀光型態、交通方式。例如：結合農田水利池功能的社區型水利公園、結合滯洪功能的滯洪公園、結合湧泉保育的親水產業經營、宜蘭河等主要河川之中上游滯洪區及河岸休憩環境等。
- (2) 隨著開發逐漸增加，一般性污水處理體系已無法因應鄉村水污染問題，並基於社區環境責任，以及有機、高品質農業發展需求，因此幾乎是全面性支持生態污水體系的建立。尤其：大同鄉蘭陽溪上游水源地高山農業污染源問題、礁溪畜牧業區域共同污水處理設施，宜蘭周邊的醫療、新農舍污水排放。
- (3) 各種污水處理問題在各鄉鎮被多次提出，尤其新農舍密集區帶，以及有機農業相對密集區及潛力發展區。
- (4) 河川下游地區，期待上游灌溉體系之淨水成效，以助於建立該地區之有機、無毒農業轉型條件。以壯圍尤甚。

2. 農發條例、休耕政策所帶來的影響

綜整問題如下。特點是，皆以<在地>生活與生產為考量。

- (1) 基於農發條例、北宜高通車等因素，宜蘭農舍成長迅速，難於管理，對農業生產環境造成嚴重破壞。
- (2) 農田休耕政策造成休耕面積增加。雖然推行小地主大佃農等農業政策，卻成效有限。
- (3) 基於新進人口多不在地生活，難於整合土地環境維護共識，因此，有部分社區與鄉鎮，提出<不賣地>思維。

3. 有機農業與傳統農業的發展

- (1) 各鄉鎮均提出發展「有機農業」的願景。認為，雖然目前發展不如花蓮，但以宜蘭的環境條件、市場鄰近性，是有發展有機農業的優勢。部分鄉鎮長認同積極推動。
- (2) 各鄉鎮皆回饋以下<有機農業的可能性與該鄉定位>，例如礁溪可藉由畜牧業共同污水處理的推動，同時發展有機畜牧業；三星、員山、南澳、大同之區位與環境條件最適合優先發展有機農業，且作物多元，除了水稻以外，蔥、茶、藥草...目前皆已有農民進行有機生產。...等等。
- (3) 宜蘭的農業不同於西部地區，有著生產規模較小的特性，但農作環境、水源水質皆優於西部地區，復鄰近大台北都會區(有機消費市場)，因此，在鄉鎮座談中，大多數皆認同應朝向<精緻化的安全農業>發展。再適度、逐步輔導有機化。除前述之三星、員山、南澳、大同以外，頭城、壯圍、礁溪意向明確，範疇涉及農作與養殖業。
- (4) 因應目前台北-宜蘭一日遊的型態遽增，大多數皆提出宜蘭的農業應結合發展「地產地消」，成為另一條提高價位之產銷路徑。相關配套包含：農業銷售中心(分級網絡化、結合休閒旅遊體系)，結合休閒與地景經營的<品牌化>(標榜宜蘭地產品質)，建立區內/在地農產品銷售管道，結合休閒產業的農產品再製與行銷...等。

4. 防災、治水、滯洪

- (1) 各鄉鎮皆強烈提出洪災防範的需求與重要性。尤其沿海社區提議結合(廢棄/閒置)養殖池，或結合休耕期農田，或在大面積經常淹水地區，進行洪災防治措施。以五結、壯圍、礁溪尤甚。
- (2) 被提到的用語/方式：整合休耕農田之<共同治水>、以交換地達到<低地滯洪區>、<養水計畫>...等不一而足。
- (3) 平原及山區，基於近年風災的經驗，亦主動提出--依地形地勢及水文特性之地區性滯洪想法，部分並指認區位。
- (4) 大同地區土石流災害逐漸顯現，鄉民已明顯意識土石流威脅。建議在農村再生計畫的執行上，優先處理防災問題。
- (5) 部分社區提出治水性多功發展構想，意向至為清晰。相關配套包含：低地地區之高腳屋趨勢、滯洪或洩洪池及其農業轉型發展方向、交換地或土地整合方向。

5. 農村公共設施規劃

- (1) 因應新型態農業所需要的農業公共設施，亟需輔助建立：公共有機碾米廠、公共茶廠、部分農漁產品加工之研發與製造中心...等。
- (2) 前述新型態農村公共設施，基於區位、生產環境條件之不同，原有農業及社群發展狀態差異，專業農民自發組合、技術研發與知識積累之不同，因此，所需要的公共設施類項亦有差別。
- (3) 前述之新型態公共設施，以及目前社區型農再規劃案所提出的各類型公共設施需求，多遇到土地取得問題，且多不符合既有土地使用相關規定。特別希望透過農村再生計畫整合不同單位所屬之公有土地，同時解套地用限制。

6. 目前土地管理制度不良的問題

- (1) 部分都市計畫區之更新困難，公共設施機能不足，促使舊區人口向城外發展，間接促使城市周邊鄉村區的居住擴張。
- (2) 部分都市計畫區尚有面積後期發展用地，亦尚未完成基礎公共建設。但區外新農舍已開始成長擴延。

7. 北宜高通車的影響

- (1) 台北—宜蘭一日遊的旅遊型態遽增，尤其集中在部分亮點。(礁溪、羅東、蘇澳)遊客量增加，但生垃圾不生金蛋。
- (2) 兩方面訴求：一是社區交通安全問題的解決。二是，盼望輔導整合社區資源、加強小型公設、協助行銷，順勢發展社區休閒的遊憩經營。
- (3) 宜蘭已明顯成爲外地人選擇養生、養老、養育孩子的居住地。多數鄉鎮皆有一些社區，已成爲此類選擇區位。兩方向：一是醫療與教育結合社區人力與環境資源。二是，原有醫療與休閒設施體系，朝向分散、網絡化發展，以良好支援社區經營體系。

(二) 關於執行面的建議

1. 培根計畫的重要性

- (1) 大多數的人皆認同培根計畫。尤其提供偏遠的農村社區獲得課程/社會教育的機會，認同培根有助於社區型農再規劃的居民參與效果。

2. 農村再生計畫的執行方式，建議因應<社群特殊性>作調整

- (1) 因應原住民地區的特殊狀況，部分規定希做調整。例如改爲：跨社區或多社區

一起進行培根。或，降低社區學員的基本人數規定，並給予多個年度持續培力。

- (2) 針對特殊弱勢地區，可比照前述 1.辦理。在宜蘭例如壯圍的廊後。
- (3) 以農再政策作為農村輔導主要體系，建議提供公部門或培根主辦機構是當資源，建立弱勢社區培伴人力，針對性的進行社區組織強化、小額做中學型態之計畫書撰寫...等常態性輔導協助。避免公共資源與政策美意之弱勢排除效應。

3. 應特別重視產業面的配套措施，軟體建設

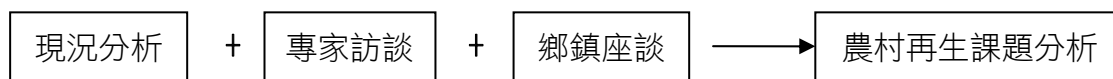
- (1) 普遍反應：硬體建設雖重要，但，產業轉型的輔導、組織化、行銷體系的輔導與建立...更加關鍵。(例如：特色產品研發、特產加工、各類農產的行銷、產品精緻化品牌化...)。
- (2) 前述需求，特別提出了目前行銷體系對農民(包含大農與小農)的不利性。訴求兼顧行銷輔導的農民組訓。其中包含，以鮭魚返鄉計畫來整合多面向農村人力的重新發展。
- (3) 旅遊與農業兩種體系的整合發展訴求。幾乎各鄉鎮皆突顯此一題。
- (4) 普遍重視新移民議題，關心未來社區共識困難之問題，將不利於農業及休閒產業的環境維護。
- (5) 相關問題的提出，相當突顯<在地>居民對未來的期待，及生存發展考量。

4. 建議針對重要議題，給予跨鄉鎮或跨社區的規劃

- (1) 多數鄉鎮都認為，除了目前的全縣規劃(政策與綱領性成果)、由下而上的社區型規劃之外，應針對重要議題及相關地區，給予規劃補助。
- (2) 部分鄉鎮及一些社區主動建議：針對明顯淹洪、災害、新農舍問題嚴重地區，建議超越目前社區型規劃之提案機制，由縣政府儘早主動輔導規劃。例如五結鄉錦眾村、壯圍鄉新社村沿海淹洪地區；員山鄉惠好村、冬山鄉柯林村(新農舍)...等。
- (3) 各鄉鎮皆建議進行鄉鎮尺度的規劃，一方面由於，社區發展並非單一社區可以願景的，二方面藉以彌補--無法全面完成鄉鎮區社區型規劃的困境。希望透過專業討論，帶動鄉鎮民的思維與行動。

第二節 發展課題分析與對策研擬

整合現況分析、專家訪談、鄉鎮座談，以及縣府各處室跨部門工作會議，研擬出宜蘭農村再生發展課題。



我國以農立國，但隨著經濟型態的改變，自由貿易與國際的競爭等全球化的趨勢影響，農業逐漸凋零。加上農業政策與土地制度紊亂，也使得台灣的農村產生了許多問題—城鄉嚴重差距、人口老化、農地流失等問題。沿海地區地層下陷、山坡地地區土石流災害頻傳這些氣候變遷而產生的巨大災害，也使得原本難解的農村問題更加盤根錯雜。

本計畫將台灣普遍性的農村問題加以分析彙整，大致可區分為土地、農業、環境三個層面。針對宜蘭地域及農村型態，分別針對平原農村、沿海漁村、山區部落三種類型提出發展課題的分析。

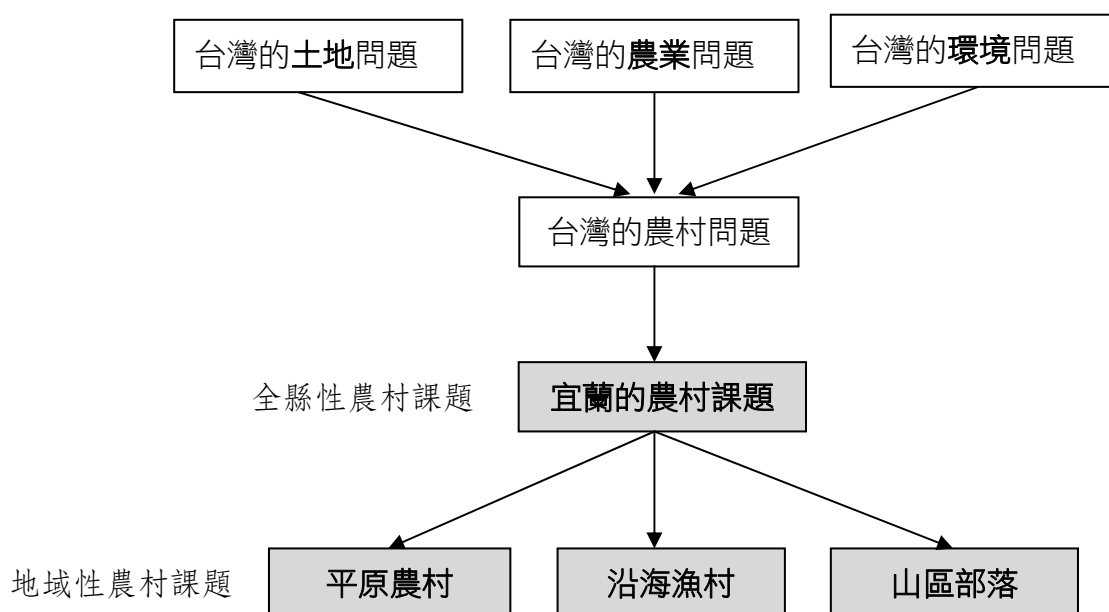


圖 5-1 農村課題分析示意圖

表 5-1 宜蘭農村再生發展課題彙整表（一）

全縣性農村課題		
	農村課題	課題說明
土地	宜蘭空間再結構	北宜高通車後，納入北臺都會區，宜蘭空間面臨再結構的挑戰。
	城鄉發展失控	城鄉蔓延、土地管理法規紊亂，農地逐漸穿孔碎化。城鄉的發展需要重新定位、發展引導與管理。
	農村公共設施合理不合法、合法不合理問題	我國土地制度管理不良，農村地區公共設施不足，以及土地使用限制問題。
	農地資源缺乏指導性計畫	農地缺乏長遠性規劃，空間構想指導闕如。
農業	農業產銷失衡	農民所得偏低（經營規模小、生產成本偏高、核心技術外流）、中國農產品走私、仿冒、低價競爭。
	農村產業缺乏	青年人材難以留鄉。
	糧食安全等農業價值長期被忽略	農業在土地、市場以外的價值無法評價，長期被忽略（地下水補充、水質淨化、防止洪泛...等等）。
	休耕政策問題	水旱田利用調整計畫（休耕政策）不利於農業發展。
環境	全球暖化、氣候變遷，災害頻仍	每年洪災、土石流災害影響逐漸擴大。新型態的治水與社區防災工作的急迫性逐漸升高。
	農村用水及污水處理問題	農村地區廣大污水處理不易，尤其新農舍增加造成家庭廢水嚴重污染農田環境。
	農村景觀風貌管理	農村幅員廣大，需求環境景觀管理及改善機制
	環境敏感地區之產業與居民生計問題	山區與海洋地區環境保育工作應與在地居民生計結合（原住民地區、漁村地區）
文化及社會服務	農村人口老化問題	農村缺乏就業機會、青壯人口外流，人口結構老化
	弱勢社區缺乏承接外部資源的能量	弱勢社區無社區組織接受外部資源，應由政府主動協助培力
	政府對農村社區的社會服務資源缺乏整合	社會福利、衛生、教育等社會服務資源缺乏跨部門整合
	行動式服務資源不足	行動式服務提供全面性無法服務
	傳統農村文化流失	強勢的都市文化入侵，傳統農村文化快速流失
	農村新移民的服務缺乏	新移民的生活模式不同於傳統農村住民，需求新型態公共設施服務

表 5-2 宜蘭農村再生發展課題彙整表（二）

地域性農村課題		
	農村課題	課題說明
平原農村	核心城鎮周邊農舍蔓延	宜蘭、羅東等核心城鎮周邊新農舍蔓延，造成環境的衝擊。尤其以員山、三星、冬山最為嚴重。
	湧泉帶與地下水的保護	蘭陽平原之湧泉帶及地下水區帶同時也是密集的生活區，地下水的保護與涵養與平原土地使用衝突
	精緻化與專業化農業維持與提升	平原區為農業環境優良地帶，尤其三星、員山等河川上游地區為精緻畫與專業畫農業維持與提升之先導地區。
	農地重劃造成地景地貌的破壞，並間接促成農村土地成為房地產商品	宜蘭農地重劃使於 1961 年，至今已有 40 年，已重劃之土地幾乎佔農牧用地之 90%。讓農田水泥化、地景嚴重破壞。僅存少數未重劃之土地應調整重劃方式，以修補式的重劃代替破壞式的重劃，以同時達到地景保存與農水路改善的目的。
沿海漁村	沿海地區土地鹽化，土地荒廢閒置	壯圍、五結地區土地鹽化，養殖業逐漸沒落，土地荒廢閒置問題
	養殖漁業沒落有待轉型	同上
	淹水與防災問題	全球暖化、海平面上升，下游地區淹水與防災問題
	環境敏感地區之保護	沿海重要濕地濕地保護
	海洋資源保育問題	海洋資源枯竭，漁港有待轉型
山地部落	部落在地就業需求	山地部落缺乏在地就業機會
	部落文化傳承危機	青年離鄉、文化傳承危機
	大同鄉高山農業的環境問題	高山農業為山區主要展業但污染水源環境
	偏遠地區的醫療等社會福利資源缺乏	偏遠地區社會福利資源及公共設施缺乏
	土石流災害等防災問題	土石流災害

一、全縣性課題

(一) 土地問題

課題一 宜蘭空間再結構

2010 年之後的宜蘭，在台灣國土規劃、調整地方競爭版塊的趨勢下，宜蘭縣在區域分工上的角色，應該定位在「台北都會發展再結構的新腹地」。尤其北宜高通車後，宜蘭空間面臨再結構的挑戰，城鄉的發展需要重新定位、發展引導與更細緻的土地經營管理策略。

課題二 城鄉發展失衡，農地逐漸穿孔碎化

我國農地管理制度建立在區域規劃與分區管制的架構下，但目前農地管理法規係配合土地法、區域計畫法、都市計畫法等各種土地法規辦理，在執行上，農業部門未有積極的角色，農地管理法規紊亂，未見完整的農地管理政策。加上城鄉蔓延迅速，農地逐漸穿孔碎化。尤其 2000 年農業發展條例修正，而後北宜高通車，蘭陽平原新農舍成長迅速，員山、冬山等都市計畫區周邊最為嚴重。

課題三 農村公共設施不足，以及合理不合法、合法不合理問題

我國單一土地管制制度，無法滿足農村之個別需求，多數農村地區公共設施不足，並且時常產生土地使用限制問題，甚至政府所興建之公共設施也不符土地使用管制規定，例如：

1. 民國 64 至 75 年第一次土地使用編定，採現況編定，因此除原建築物所在地編為建地外，其餘大多編為農牧用地。
2. 原編定為鄉村區之聚落，並無檢討擴大之機制，導致實際發展與原編定落差過大。
3. 原有聚落人口成長後建地不足，導致違規普遍，環境景觀低落。
4. 目前雖有「農村社區土地重劃條例」，僅能處理鄉村區之問題，且由於程序冗長，成效有限。
5. 休閒農業或其他新型態農業推動時，所需設施用地變更，困難度極高，不利於農村地區產業發展。

課題四 農地資源缺乏指導性計畫

我國的農地缺乏長遠性規劃，空間構想指導闕如。農地因為地區發展的差異性、區域的特殊性，長期以來被忽略，缺乏細緻的調查與資訊，農地在各部門的計畫當中缺乏適切的定位。目前農委會參考美國農地資源管理系統 LESA 評分法等方式，委託專家學者進行農地資源空間規劃，除此之外，農地利用動態、資料庫建立，以及土地監測與評估系統之建構等農地保護相關措施，仍需求更積極的作為。

(二) 農業問題

課題一 農業產銷失衡逐漸萎縮

台灣農業受到規模經濟不足、生產成本偏高、勞動力老化、國內消費市場有限等影響，造成農業所得偏低。在台灣加入 WTO 之後，台灣農業面臨強大的競爭，加上近年來中國產品走私、仿冒與低價競爭，對於台灣的農業更是雪上加霜。而農業的發展優勢與特性逐漸消失的情況，則造成農地休耕嚴重、糧食自給率不足、農地使用型態改變，等問題。

課題二 農村產業缺乏，青年人才難以留鄉

因台灣農業所得偏低、產銷失衡，使得農業人口老化。加上農村產業缺乏，青年人才難以留鄉。

課題三 農業在市場以外的價值長期被忽略

若以農業產值來衡量農業的價值，那麼農業佔全國 GDP 值不到 2%，卻需求龐大的水土資源。

事實上，農業是國家發展、國人生活及生態保育的根基，而農業發展對國家糧食安全、農村就業、社會安全、資源利用及生態保育等具相當程度的貢獻。儘管隨著經濟結構轉變，農業定位有所調整，但是農業在經濟社會及生態面的價值，仍是無法取代的。

在目前的政策條件之下，農業的價值長期被忽略。未來應以新的思維與作法建立民眾廣泛參與的機制，讓農業與農地的價值被認知與保護。

課題四 休耕政策嚴重影響農業發展

休耕政策（水旱田利用調整計畫）與大環境不佳等因素影響，造成許多優質農田休廢耕，不利於農業轉型及經營，長期休耕易成廢耕地而無法管理，影響農村地景，間接加速農地資源流失。

(三) 環境問題

課題一 全球暖化、氣候變遷，災害頻仍

全球暖化、氣候變遷，每年洪災、土石流災害頻率與範圍都逐漸擴大。根據內政部營建署市鄉規劃局於民國 97 年所完成的〈北台都會區域計畫 2030〉，台灣海平面上升、海岸線退縮問題嚴重，將會造成洪水氾濫、陸地侵蝕、飲用水鹽化、農田流失。估計 60 年後相對於海平面即可上升約 1 公尺，宜蘭將減損約 8 千公頃的土地，為北臺最為嚴重之地區。結合國土規劃等新型態的治水，與社區防災工作的急迫性逐漸升高。



圖 5-2 海平面上升模擬圖

表 5-3 海平面上升土地損失面積表

總面積	上升 1 公尺		上升 3 公尺		上升 5 公尺	
219,556.64	7884.48	3.59%	13138.56	5.98%	17778.08	8.10%

課題二 用水及污水處理問題

1. 用水問題

(1) 蘭陽平原地下水涵養地區，同時為核心居住生活區，地下水保護不易

宜蘭的降水豐沛，且沖積扇地形發達，河川上游清流湍急，在出山處形成一系列沖積扇；中游滲入地下成為伏流，在等高線 15~20 公尺之間形成湧泉帶，且形成廣大的天然「地下水庫」。這是宜蘭地區公共給水、灌溉及工業用水的主要水源，小區供水無需仰賴水庫，亦為宜蘭主的供水特色。然而，因為地下水位高且距地面層甚淺，而極易受到人為排放物的污染，破壞地下水質。

(2) 清洲淨水廠啟用後，環境保護考驗飲用水品質

基於地下水保護的原則，以及現有深溝、廣興進水廠之水量因全球暖化及環境變遷的影響，已逐漸不敷使用。目前正在興建之清洲淨水廠，未來將供應蘭陽平原大部分地區的用水。然而清洲淨水廠位於三星鄉大洲堤防東側，其水源來自於羅東溪，三星鄉安農溪、羅東溪包夾區域為淨水場之集水區，雖然淨水場的處理符合



圖 5-3 清洲淨水場位置範圍圖 (資料來源：自來水公司)

用水標準，但環境保護的程度仍持續影響飲用水的品質。

2. 污水處理問題

宜蘭的自然溪流，相較於台灣西部區域基本上污染狀況並不嚴重，九成以上均屬於未(稍)受污染，然而實際上部分流域下流段落水質仍有待改善。目前最為嚴重為非都市土地興建農舍之污水排放。

農舍通常將污水排入排水溝渠，但也有許多排入灌溉溝渠的情形。宜蘭農田灌排系統雖然堪稱完善，但使用排水溝渠灌溉之情形仍然普遍。舉例而言，宜蘭縣新農舍興建最多的員山鄉，在地居民表示新農舍密度之高，使該區景觀類似住宅區，家庭污水對農田灌溉的污染已經不容忽視。顯示新農舍家庭污水排入農田溝渠，對於周邊農田生產造成極大威脅。必須立即採取相關措施，加強個別農舍之污水處理，及區域性排污計畫。

課題三 農村景觀風貌管理問題

農村幅員廣大，人文、自然等地景風貌各異。針對景觀資源豐富地區，應特別加以保護與管理，針對景觀品質低落地區，需求改善機制。

課題四 環境敏感地區之產業發展與居民生計問題

山區與海洋地區大部分土地皆為環境敏感區帶，但同時也是在地區民生產與生活之環境，尤其山區原住民部落以及沿海漁村最為相關。

1. 山林保育與原住民部落生計問題

原住民部落位置偏遠，皆位於山林保育地帶，缺乏產業維持生計，文化傳承遭受考驗。應發展結合森林資源經營保育與原民文化之部落結合之原鄉產業。

2. 沿海漁港、漁村發展與海洋資源保育之衝突

沿海社區與濕地保育形成衝突。往往漁業資源枯竭，保育聲浪高漲。漁業需求轉型，漁港、漁村需求新型態的環境經營。

(四) 農村文化及社會服務問題

課題一：農村缺乏就業機會、青壯人口外流，人口結構老化

長期以來，隨著傳統農業式微，宜蘭農村就業機會減少、青壯人口大量外流，農村社人口結構因而老化。由此造成農村的整體衰敗，並加重了社會福利服務的負擔。農村老人無足夠的家庭與社區照顧力量支持、留在農村的兒童往往都由祖父母隔代教養。這些農村的社會問題，越是在偏遠的近山農村、沿海的小漁村，或是山區的原住民部落，特別嚴重。

課題二：弱勢社區缺乏承接外部資源的能量

近年來，政府對於農村社區各種社會服務資源的投入，往往需要社區有自主提案以及志工團體承接服務的能力。然而，對於許多人口外流嚴重、或是偏遠地區的弱勢社區而言，在這樣的制度下往往失去爭取政府資源的公平機會。

課題三：政府對農村社區的社會服務資源缺乏整合

近年來，政府對於農村社區的各種社會服務積極強化，但是由於這些服務項目分散在不同政府部門，落實在社區時往往會造成相同服務資源重覆投入，或是不同服務資源無法整合創造出加乘的服務效益。

課題四：行動式服務資源不足

由於宜蘭農村地區幅員廣闊，政府基於規模問題而以行動式服務來提供各種社會服務。然而，這些行動式服務的總體能量非常有限，許多偏遠地區的老人與兒童仍需要離開他們所居住的社區來到人口較為密集的城鎮取得服務資源；或是這些行動式服務無法持續在社區確保他們的服務成效，如：要社區老人按時吃藥。

課題五：強勢的都市文化入侵，傳統農村文化快速流失

隨著北宜高通車，大台北都會區的強勢都會文化快速入侵宜蘭，宜蘭人雖然因此有機會開始過更都市化的生活，但這也導致宜蘭傳統農村文化面臨流失的壓力。傳統文化是一個社會是否能自主地延續下去的關鍵，傳統文化如果流失，將使得宜蘭失去追求自我發展的可能性。

課題六：農村新移民的服務缺乏

近年來，許多年輕的農民與文創人才希望移民到宜蘭來，但是，他們在尋找可耕作的農地、居住的房舍、農業技術與管銷的輔導，都遇到各種難題與挫折。如果政府希望為宜蘭農村注入新活力，就需要為這些新移民進駐農村解決各種困難。

二、地域性課題

(一) 平原農村

課題一 核心城鎮周邊農舍蔓延

民國 89 年農業發展條例修正後，開放非農民身份亦可買賣農地、興建農舍，惟因規定並未周詳，造成農舍淪為房地產市場商品，而非實際因應農業使用所需。在蘭陽平原上，地理區位接近宜蘭、羅東核心城鎮，易與城市服務銜接，同時擁有農村田園景觀的員山、三星、冬山一帶，此類脫離農業使用的新農舍，蔓延情形最為嚴重，對於目前的農業生產、農村社區發展及農村環境景觀帶來衝擊。

課題二 湧泉帶與地下水的保護

宜蘭縣境內並無一般所見的水壩集水式水庫，蘭陽平原用水主要依賴湧泉與地下水，然而此一用水重要區帶上，同時也是平原集居生活區帶，如何管理平原區土地使用行為，以維護水源的品質與水量，是宜蘭重要的課題。

課題三 精緻化與專業化農業維持與提升

宜蘭縣高山地區占全縣約三分之二土地，平原區雖然佔地不大，但肥沃的沖積平原相當適於耕種，尤其三星、員山等河川上游地區，水質與土壤環境優良，加上農業改良場亦位於此，有利於農業知識技術的推廣，應為精緻化與專業化農業維持與提升之先導地區。

課題四 農地重劃造成的地景地貌破壞問題

宜蘭農地重劃使於 1961 年，至今已有 40 年，超過百分之八十的農地都已完成重劃。然而，農地重劃的方式是先全面性的破壞，再重新規劃農路，容易造成農村地景風貌的嚴重破壞。僅存少數未重劃之土地應調整重劃方式，以修補式的重劃代替破壞式的重劃，以同時達到地景保存與農水路改善的目的。

(二) 沿海漁村

課題一 沿海地區土地鹽化，土地荒廢閒置

蘭陽平原沿海地區，由於早年多經營養殖漁業，長期下來土壤鹽化問題嚴重；近年養殖漁業逐漸沒落，常見閒置或荒廢的養殖漁塭，因土壤鹽化無法轉回農業耕作，亦無法申請休耕補助。

課題二 養殖漁業沒落有待轉型

近年來，由於水土資源利用不當、養殖管理紊亂，連帶使漁塭病害問題難以解決，養殖經營成本不斷上升，使養殖產業發展停滯沒落；養殖漁業及閒置漁塭需發展新型態的環境經營模式。

課題三 下游地區淹水與防災問題

宜蘭沿海地區地勢低窪，加上近年全球暖化、海平面上升，蘭陽平原下游地區每遇大雨，常有排水不及、甚至海水倒灌的淹水危機，亟需發展結合國土規劃與社區防災工作的新型態治水。

課題四 環境敏感地區之保護

宜蘭沿海的五十二甲溼地、蘭陽溪口溼地、無尾港溼地、及竹安溼地，由於各溼地法定地位不同，對於溼地保育及管制能力亦各有限制。另外，沿海溼地多位於下游，溼地週邊及上游的家庭廢水、農藥及肥料污染、甚至觀光活動帶來的噪音污染，皆對溼地環境有極大的威脅。

課題五 海洋資源保育問題

沿海漁村長期倚賴獵捕漁業及海洋資源為生，然而近年漁業資源已逐漸枯竭，傳統漁業亟待轉型，漁港、漁村也需要新型態的環境經營模式。

(三) 山地部落

課題一 部落在地就業需求

山地部落位置偏遠，普遍腹地狹小，且多位於山坡地保育區，缺乏產業以發展在地就業機會，應思考森林資源經營保育與部落產業結合的發展方向。

課題二 部落文化傳承危機

由於原住民部落位置偏遠、腹地狹小、缺乏在地就業機會，原住民青年多至都市地區尋求工作機會，如此易與部落生活脫節，使部落文化傳承更加困難。

課題三 大同鄉高山農業的環境問題

大同鄉四季與南山村之間的高冷蔬菜專區，是全台灣夏季最大的蔬菜產區，也是四季村的經濟動脈。多種植於蘭陽溪上游河灘的高冷蔬菜屬於淺根植物，且需使用大量雞糞作為肥料，除了影響當地環境品質，農藥、肥料若無適當處理，對於蘭陽溪水質安全威脅極大。

課題四 偏遠地區的醫療等社會福利資源缺乏

一般醫療與社會福利設施多位於都市或城鎮聚居地帶，山地部落位處偏鄉，缺乏醫療與社會福利設施，目前多仰賴衛生所與聖母醫院的巡迴醫療服務。

課題五 土石流災害等防災問題

宜蘭山地部落多位於河流與山谷之間，近年來氣候越趨極端，降雨強度增加，山地部落面臨土石流災害的風險亦逐漸升高，除了加強山坡地保育，各部落也需發展因應及防範災害相關工作。

三、對策

在邁入廿一世紀的第一個十年，宜蘭農村面對了幾個快速而劇烈的外部環境變遷。一、農業發展條例通過農地可興建農舍；二、台灣加入世界貿易組織，對外開放台灣的農產品市場；三、北宜高速公路通車，將宜蘭納入大台北一小時生活圈的範圍；四、全球暖化與極端氣候改變了宜蘭農村的生態環境。

這些外部環境變遷為宜蘭農村再生帶來的威脅是：一、宜蘭農舍大量而無序地開發，造成宜蘭可耕作農地大量流失、農村生態環境與景觀風貌的破壞；二、大量國外農產品進口台灣市場，造成宜蘭傳統農業的衰退、青壯人口外流、人口結構老化；三、快速入侵的都市文化造成宜蘭農村生活形態的劇烈轉變，傳統農村文化的流失；四、全球暖化與極端氣候造成宜蘭農村新形態的洪災與土石流現象。不過，雖然這些外部環境變遷為宜蘭農村再生帶來了巨大的威脅，但它們同時也為宜蘭農村再生帶來了的機會。

這些外部環境變遷為宜蘭農村再生所帶來的機會是：一、農地利用形態的鬆綁為新農業（農業生產+體驗經濟）提供了發展的沃土；二、在嚴密而封閉的傳統農業生產體系產生裂縫之際，符合時代潮流的友善耕作、自然農法、有機農業等新農業思維開始有機會透過新農夫的媒介進入傳統農業，為宜蘭農業的再發展注入新的希望；三、極端氣候迫使宜蘭必須積極研究、規劃與建設完善的治山防洪、防災與水資源永續利用體系；四、傳統農村社區的人口結構老化，也可以被視為銀髮產業發展與建構完善社會福利服務的最佳環境，傳統農村文化的式微則提供了文創人才介入農村文化保存與再發展的機會，藉由這樣的環境條件，宜蘭農村可積極向永續農村生活圈發展。

在面對這些新的發展契機上，宜蘭的優勢條件在於：一、鄰近台北，可運用台北的市場與人才；二、具有良好的自然環境、優美的田園風貌與豐富多樣的人文底蘊；三、山坡地的開發長期受到嚴格的管制；四、長期以來每年只種一期稻作，農地土壤破壞程度較輕；五、十多年來宜蘭致力於傳統文化的保存至今已累積相當基礎。宜蘭的劣勢條件則在於：一、工商業不發達，產業力量不足；二、地方政府缺乏強大的財政力量與立法權力；三、展望宜蘭農村再生，如何抓住這些機會並克服外來的威脅，善用優勢條件並停止劣勢條件，是一個巨大的挑戰。因應本計畫規劃課題，提出 11 項對策：

編號	對策	編號	對策
1	農地保護措施	7	農村環境生態保護
2	減少新農舍衝擊	8	社區水資源管理
3	以大台北生活圈為主的農業創新產銷模式建構	9	農村社區的公平發展
4	提供大台北生活圈安全且友善環境的食物來源	10	銀髮族樂活安居
5	提升農產品的品質/價值	11	文創人才農村定居及農村美學的提升
6	獎勵青年回鄉或移居宜蘭駐地務農		

表 5-4 課題與對策研擬之綜理表

		課題	對策(編號)	
全縣性農村課題	土地	宜蘭空間再結構	1,2	
		城鄉發展失控	1,2	
		農村公共設施合理不合法、合法不合理問題	1,2,9	
		農地資源缺乏指導性計畫	1,2	
	農業	農業產銷失衡	3,4,5,6	
		農村產業缺乏	3,4,5,6,11	
		糧食安全等農業價值長期被忽略	3,4,5,6	
		休耕政策問題	1, 3,4,5,6,7	
	環境	全球暖化、氣候變遷，災害頻仍	2,7,8	
		農村用水及污水處理問題	2,7,8	
		農村景觀風貌管理	2,7,8	
		環境敏感地區之產業與居民生計問題	9	
	文化及社會服務	農村人口老化問題	9,10	
		弱勢社區缺乏承接外部資源的能量	9,10	
		政府對農村社區的社會服務資源缺乏整合	9,10	
		行動式服務資源不足	9,10	
		傳統農村文化流失	6,9,10,11	
		農村新移民的服務缺乏	6, 9,10	
	地域性農村課題	平原農村	核心城鎮周邊農舍蔓延	1,2
			湧泉帶與地下水的保護	1,7,8
精緻化與專業化農業維持與提升			3,4,5,6	
農地重劃造成地景地貌的破壞，並間接促成農村土地成為房地產商品			1,7,8	
沿海漁村		沿海地區土地鹽化，土地荒廢閒置	7,8	
		養殖漁業沒落有待轉型	7,8	
		淹水與防災問題	7,8	
		環境敏感地區之保護	7,8	
		海洋資源保育問題	7,8	
山地部落		部落在地就業需求	6,9,10	
		部落文化傳承危機	6,9,10	
		大同鄉高山農業的環境問題	5,7,8,9	
		偏遠地區的醫療等社會福利資源缺乏	9	
		土石流災害等防災問題	7,8	

