

# 第一章 緒論

第一節 計畫緣起

第二節 農村再生政策內涵

第三節 規劃流程與計畫功能



# 第一節 計畫緣起

## 近年的宜蘭城鄉發展

宜蘭全縣土地面積約 2143.6 平方公里，位於台灣本島的東北隅，東臨太平洋。全境有四分之三土地為山坡地，分屬於中央山脈與雪山山脈；其餘約四分之一土地為沖積扇平原，面積約 320 平方公里，由山嶺環抱成面向海洋的畚箕形式，這就是宜蘭人主要的居住、發展地區--蘭陽平原。

豐沛的降雨和特殊的沖積層，讓蘭陽平原富有綿密天然水系、湧泉帶、伏流水、高山與平原上的埤塘、厚藏的地下水…等水資源環境，再加上近現代發達的水利灌溉系統，而造就蘭陽平原農村地區的田園水鄉地景特色。這樣的水利特徵，在拓墾時期更助長了散村的生成數量，形成以圳墾與結墾為基礎而發展的集、散交織的農村聚落型態。

蘭陽平原的好山好水好居所，在封閉地形和地方政府的願景性、計畫性治理政策下向來維護良好，長期以來，優質生態與景觀的美譽享譽全台。然而，2000 年農業發展條例修訂，放寬了農地開發的限制條件；2006 年北宜高速公路全線通車，將宜蘭納入北台一日等時生活圈；從此，宜蘭的城鄉發展有了劇烈的改變。此外，更由於國土計畫未能實施、區域計畫之非都市土地管理機制不足，而加劇不當開發與風貌破壞的問題，城鄉發展失衡，優良農田與生態環境大量破壞，整體農村環境發展嚴重失控。

## 宜蘭農村發展的挑戰

從生態環境與地景風貌之角度：蘭陽平原由於幅員有限，加之山海夾抱--畚箕形沖積扇平原，因而在空間形式上，表現出層次分明、結構清晰的地景多樣性與完整性；於環境生態資源方面，則具有地形地質與水文生態之緊密連動與敏感性。任何突異之開發形式，皆可能造成宜蘭大地景之明顯衝擊，任何破壞性開發之後果，皆具有擴延惡化之高敏感性；這一特性，突顯宜蘭訴求整體與系統性環境管理，以及相應之整合性願景與計畫性發展。

從地方生活與農業再發展之角度：值此台灣農業經濟面臨提昇與轉型之關鍵時刻，蘭陽平原之廣大鄉村，已呈現新一波的休作、離農，並產生大量閒置農地及生產設施、以及以農漁為主之一級勞動力的生產與生計問題，以及社區生活與社群網絡的維繫與重建問題顯著。這方面在過去幾年雖有農業輔導、休閒農業、社區營造等相關政策之推行，卻因點狀實施，不論在空間與環境資源面，或者是行政與政策執行面皆難於整合；相關資源的投入，更缺乏整體發展目標之引導以積累實效。

從宜蘭全境地域發展的角度：宜蘭以山水田園為主要特色之優質鄉村風貌，不但是過去傳統生活與產業之所賴，更是最近十年住宅、休閒等產業之產品與市場的主要訴求，預期它也將是後北宜高時代宜蘭競爭力之所在。如何降低市場導向的破壞力，而適取這一

發展趨勢之利？是現階段的挑戰所在。

總而言之，宜蘭農村正面臨快速轉型發展的關鍵時刻，相應之議題的回應，以及一個適當環境經理型態的提出，不但對農村重建影響重大，更是宜蘭長期推動無煙函產業(休閒觀光)與著根性服務業之優質品牌與特色行銷的重要環節；亦是城鄉連動、資源整合與共榮發展之關鍵。如何兼顧開發建設之時勢需求、與優質環境保護之永續經理，成爲今日宜蘭農村環境與風貌經理之首要課題。

然而，在土地使用與環境管理機制欠缺、執行效力不彰之狀況下，發展性破壞問題已然嚴峻；失控的環境發展與地景破壞，已對宜蘭品牌造成威脅；若不及時對應，不但長期不利於現下盛及一時的房地產價值，更降低觀光旅遊之產品位階與市場競爭力。

## 農村再生總體計畫

隨著台灣農業逐漸沒落，大量農地流失、農村空洞化的問題日趨嚴重；加之，農業是國家基本產業，具有糧食供給、環境資源保育與社會安定的功能，在我國糧食自給率僅存 30.6%<sup>1</sup>的今日，農業的發展、農地的保存刻不容緩，而農地經營方式的調整、農村發展條件的改善，則是最重要的基礎工作。爲此，國家啓動「農村再生條例」的實施，預期由之凝聚三生永續的發展願景，回應當前的農村問題，並以新臺幣一千五百億元農村再生基金的設置，來落實農村再生計畫。

農村再生計畫的推行，依據 2010 年 8 月公布的農村再生條例之第八條（農村再生總體計畫之擬定）「直轄市或縣（市）主管機關應徵詢轄內鄉（鎮、市）公所意見，就轄區之農村再生擬訂農村再生總體計畫。」實質上即是，各縣市政府將經由農村再生總體計畫之擬定，銜接農村再生條例之法定實施工具，並引導運用農村再生基金，進行農村地區之土地管理與發展事項，以促進農村的資源維護與活性發展。

## 計畫歷程

本計畫之前置規劃於「98 年度『建立富麗新農村—農村再生規劃及建設計畫』-農村再生總體規劃案」於 2009 年 7 月啓動，在功能上被定位爲農村再生總體計畫的前置作業，並依前述規劃前提而展開。

於宜蘭卅年來兩次總體規劃及願景擘劃之基礎下，重新以農村爲主體、以農村生活重建與農村產業再發展爲主要關照，並以生態、生活、生產之「三生」整合角度，進行相關調查評估與總體規劃工作。從縣境農村社區發展的角度，嘗試賦予地區性與社區性發展定位，提出相應之環境與資源管理方向，期於未來能與國土計畫接軌。

本計畫目前所提之發展願景與方案構想，可說是宜蘭大量社區參與的意見整合，亦是專

---

<sup>1</sup>我國糧食自給率爲三十·六%，十年來減少近七個百分點，光是稻米自給率就下降二十二個百分點，大豆、玉米、小麥幾乎仰賴進口。反觀世界各國，日本糧食自給率爲四成、中國九成，即便如美國、法國等歐洲工業國家也超過百分之百。

業者與地方政府協力合作之經驗凝聚。這個整合三生發展願景與農村土地管理體系之先導性行動，不但突顯農村再生由下而上、集體參與的必要精神，更是「由下而上」制度性運作的雛型。

計畫執行過程中，農村再生條例尚在草擬階段。隨著草案修訂期間的社會關切與探討行動，計畫過程整合由下而上之意見，深入農村再生之重要議題、釐清法令制度之關聯性，掌握農再條例的內涵與精神、與總體計畫之角色與功能。此外更融合全台各地專業與學界之經驗與建議，完成最終之規劃內容修訂。重要歷程包括：

2010年3~4月間辦理十鄉鎮巡迴座談（全縣十二市鄉鎮，僅宜蘭市與羅東鎮未辦理）。  
2011年6月透過工作會議徵詢宜蘭縣政府各局處之意見，整合各局處之相關計畫，以作為農村再生計畫構想之基礎。

2010年8月農村再生條例通過後，相關實施辦法陸續公布，因此於2011年3月啟動計畫轉換工作，計畫完成後於2012年2月公開閱覽，2012年7月完成核定。

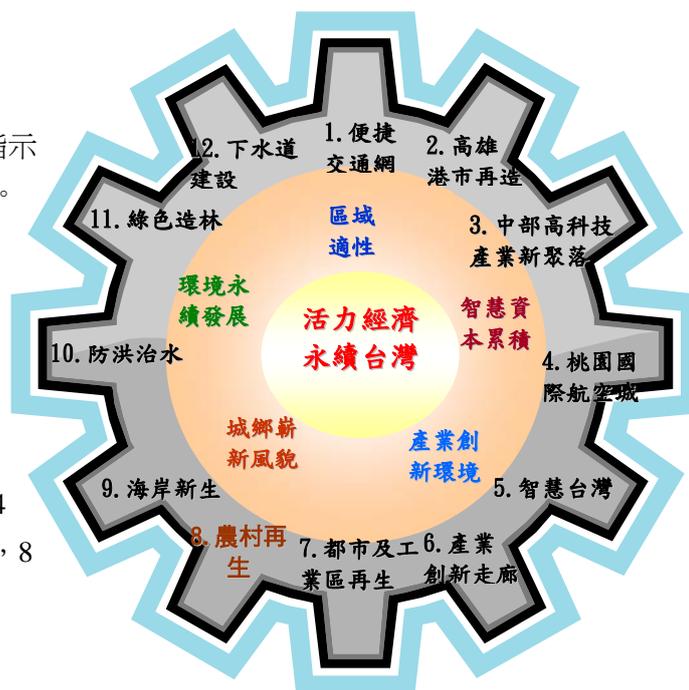
過去廿年間，宜蘭已然養成民間的高度自主與議題意識、願景能力，這應是未來推展農村再生計畫的有力基礎。另一方面，多數宜蘭人對於全球暖化的環境影響性、生存條件衝擊性，已有深度自覺。以致於，生態復育、還地於河…不再只是抽象而遙遠的名詞；探求農村的未來走向，實等同於--關乎生存與生計之集體奮戰的歷程。因此，農地資源的保護、結合土地利用的整合性防災、治水行動…便成為值得了解與探討的題目，亦是再生發展的政策期許。

## 第二節 農村再生政策內涵

### 一、歷程

馬總統於民國 97 年 5 月上任後，指示經建會進行「愛台 12 建設」之推動。於 98 年 11 月提報，經行政院通過，分行各機關推動辦理。

愛台 12 建設當中，提出「推動農村再生計畫，建立富麗新農村」之農業政策，及農村再生條例。經過多次研商與修正，於本年度 7 月 14 日農村再生條例於立法院三讀通過，8 月 4 日 公布施行。



愛台 12 建設

### 二、政策內容

農村再生條例主要目標為解決農村地區土地與公共設施問題。未來將於十年編列 1500 億的農村再生基金。立法院並附帶決議，十年後農委會應續編 500 億，讓基金累計達 2000 億。條例明定中央主管機關為「農委會」，統籌農村規劃及建設資源。適用於非都市土地，配合現行土地制度，共有四個章節，38 條。本條例的精神在於含括由上而下與由下而上的實施制度。

Ch1	Ch2	Ch3	Ch4
總則	農村規劃及再生	農村文化及特色	附則
<ul style="list-style-type: none"> <li>以農委會為中央主管機關</li> <li>推動體制與政策方針</li> <li>設置 1500 億基金</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>農村再生總體計畫之擬定</li> <li>由下而上之計畫核定程序</li> <li>建設補助之原則</li> <li>社區公約之訂定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>農村文化與文化資產之維護</li> <li>農村文物調查與保存</li> <li>加強人力培育、政策宣導</li> <li>鼓勵閒置空間再利用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>實施對象釐清</li> <li>天然災害但書</li> <li>竄漏地區處理</li> </ul>

### 三、農村再生條例概要

2010年7月14日立法院通過農村再生條例，8月4日公布施行，適用於非都市土地，配合現行土地制度，共有四個章節，38條。

#### (一) 本條例共有 38 條，條文具有下列特色：

- 由農村居民共同參與，以農村再生計畫有秩序美化環境、活化產業、傳承農村文化，打造具在地特色的發展願景。
- 編列基金可永續使用，用途涵蓋整體環境改善、產業活化、農村基礎生產條件改善，兼顧生活、生產、生態。
- 將社區人力培育列為提報農村再生計畫之必要條件，讓地區農民真正當家做主，凝聚社區意識，共同打造他們想要的美麗家園。
- 綠建築及再生能源設施等列為社區整體環境改善及公共設施建設之重要補助項目，全面打造低碳社區。
- 透過社區公約強化社區自主管理，防止濫建及破壞景觀，創造社區整體風貌。

#### (二) 部份條文，需待中央主管機關訂定施行細則，方能實施：

- 中央主管機關為統籌農村規劃及相關資源，應規劃設「**農村發展署**」。(第五條)
- 地方政府擬定之**農村再生總體計畫**，應報中央主管機關核定。其具體內容及項目，尚待施行細則定之。(第八條)
- 社區組織將**農村再生計畫**報直轄市或縣(市)主管機關核定，其核定程序與實施辦法，有待中央主管機關定之。(第十條)
- 直轄市或縣(市)政府主管機關所定農村再生總體計畫及已核定之農村再生計畫，訂定**年度農村再生執行計畫**，向中央主管機關申請補助，由其核定內容、核定與實施方式，有待施行細則定之。(第十一條)
- **農村再生發展區計畫**之擬定、變更其其他應遵守之準則，由中央主管機關定之。(第十六條)
- 農村再生發展區內土地使用管理辦法，由中央主管機關定之。(第十七條)
- **社區公約**之訂定與辦理程序由中央主管機關定之。(第二十一條)
- **督導與獎勵辦法**，由中央主管機關定之。(第二十三條)

(三).農村再生計畫\_實施機制

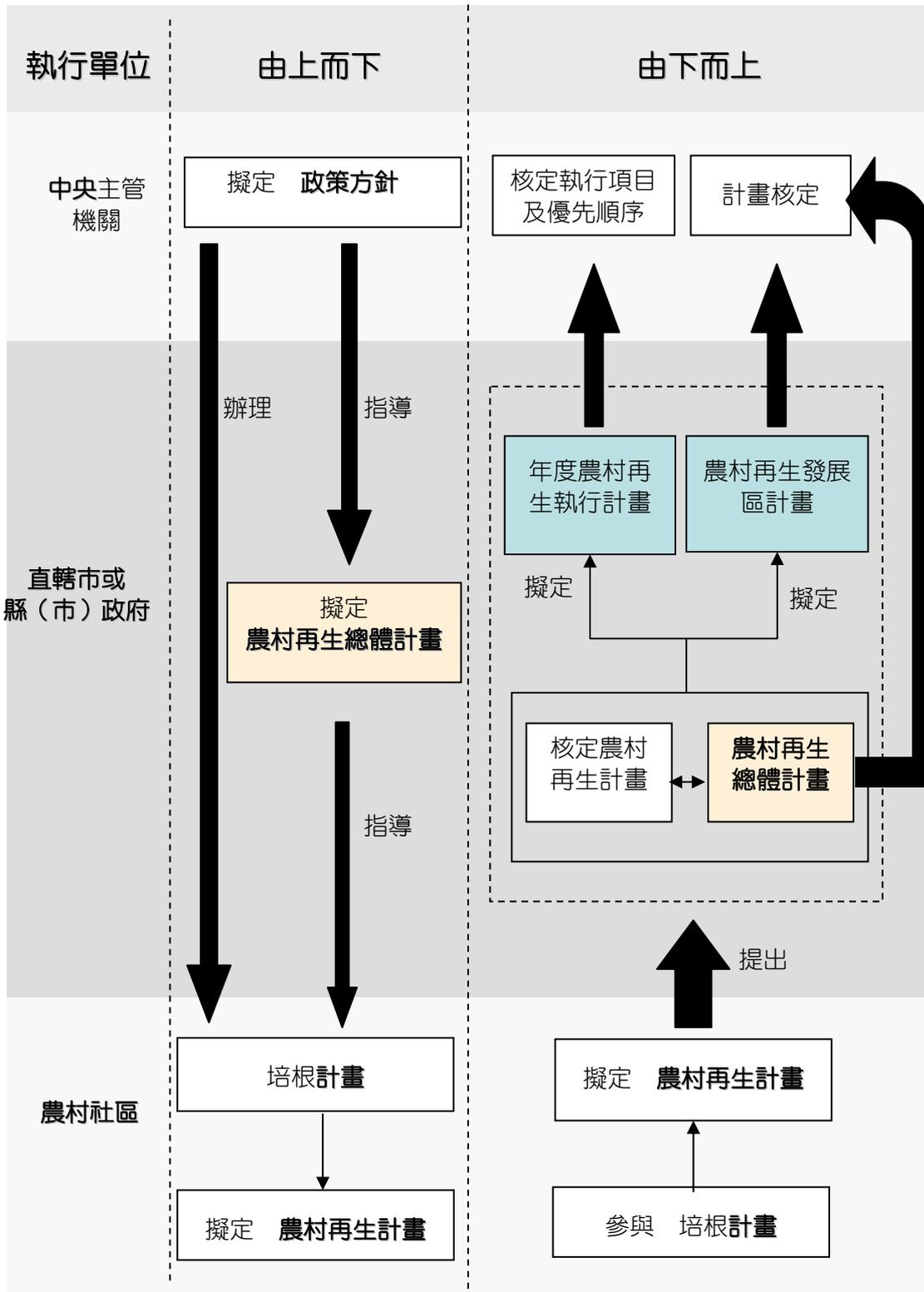


圖 1-1 農村再生實施機制

### 第三節 規劃流程與計畫功能

#### 一、規劃流程

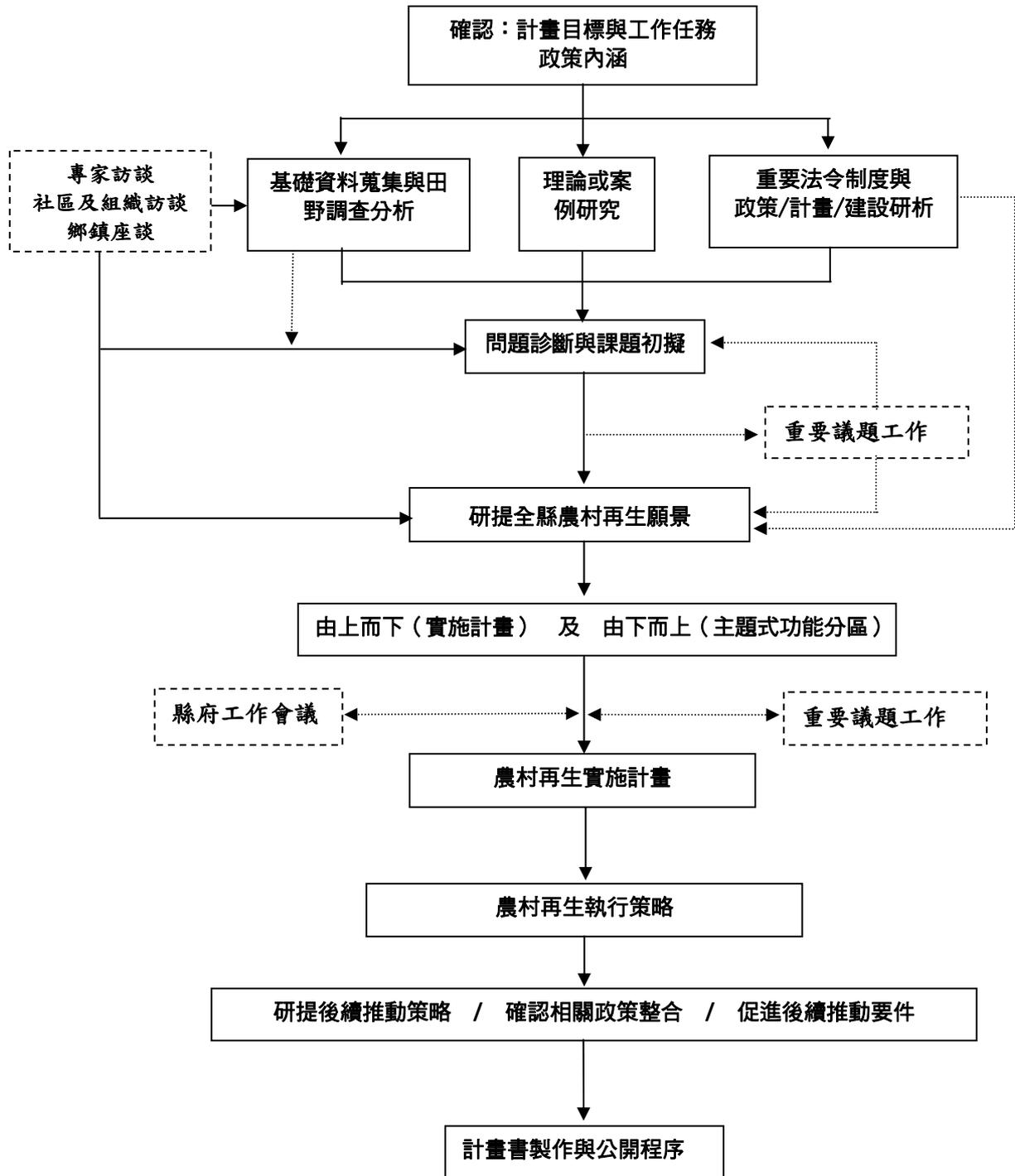


圖 1-2 農村再生規劃流程圖

## 二、計畫功能

### (一) 農村再生總體規劃的成果目標

依據上述條例內容分析，農村再生總體計畫內容應達到以下目標：

1. 應利用農村再生政策基金投資在哪些**農村公共設施**，並擬定投資重點與原則。
2. 在目前的國土計畫與土地管理制度之下，**農村再生發展區**該如何劃定。
3. **農業補助**該如何實施。
4. 提出針對**培根課程**、社區培力之建議。
5. 農村閒置空間再利用與**文物的保存**工作的推動建議。

### (二) 總體計畫的功能

#### 1. 總體計畫應與國土計畫接軌

評估地區發展特性，以農村社區發展為考量，徵詢轄內公所意見，評估各項農村發展項目，期與國土計畫接軌。(第八條)

#### 2. 總體計畫引導社區計畫的方向

地方政府承擔社區提報之計畫核定責任，其審核的標準與方向，應符合總體計畫之發展原則。

#### 3. 總體計畫引導年度建設補助內容

地方政府擬定之農村再生總體計畫，報中央主管機關核定，以作為政府提供農村建設補助之參考。(第八條)

縣政府依所定之農村再生總體計畫及已核定之農村再生計畫，訂定年度農村再生執行計畫，向中央主管機關申請補助，由中央主管機關核定執行項目與順序。(第八條、第十一條)