



111農再-1.1.1-1.1-保-003(3)

以參與式治理途徑研析農村再生計畫 中社區培力體制精進方向之研究 成果報告書

行政院農業委員會水土保持局
與您一起打拼

以參與式治理途徑研析農村再生計畫中社區培力體制精進方向之研究

成果報告書



111
年度



行政院農業委員會水土保持局
南投市中興新村光華路6號
<https://www.swcb.gov.tw>

行政院農業委員會水土保持局 編印

中華民國111年12月

行政院農業委員會水土保持局

計畫編號：111 農再-1.1.1-1.1-保-003(3)

以參與式治理途徑研析農村再生計畫中社區培力體制
精進方向之研究

**A Study for the Advanced Community
Empowerment Regime of Rural
Regeneration Planning: A Participatory
Governance Approach
(成果報告書)**

執行單位：臺灣鄉村展望學會

執行期間：111 年 1 月 18 日至 111 年 12 月 31 日

計畫主持人：周志龍 理事長

研究人員：藍逸之 研究員、陳台智 研究員

行政院農業委員會水土保持局 編印

中華民國 111 年 12 月

(本報告書內容及建議純屬執行單位意見，僅供本局施政參考)

以參與式治理途徑研析農村再生計畫中社區培力 體制精進方向之研究

摘要

綜觀我國現行農村再生制度，社區為本的自治模式，乃係落實該政策之基礎。基於進一步提升農村再生計畫的成效，本研究主要針對我國農村再生計畫中的社區培力體制進行檢討，透過實際農村社區的田野訪談、分析現行制度、研析國內外相關案例與先進的治理觀念，以尋求未來農村再生計畫的精進方向。

在研究策略上，本研究聚焦於制度分析、焦點團體座談會、社區深度訪談等三大面向。透過制度分析，本研究釐清現行農村再生制度中的培力機制有何特性與課題，以及與國外經驗之不同。在焦點團體座談會中，本研究諮詢對農村再生有興趣之學者專家，就重大議題進行分析與統整。最後，依據座談會中建立之共識，本研究實際在農村社區進行深度訪談，探索台灣不同地域之農村社區，實際執行農村再生之經驗、培力的過程及目前面臨的瓶頸。

本研究透過國外案例的研析認為，現行農村再生計畫的社區培力體制雖然有一定成效，但僅止於個別農村社區；反之，歐美國家有關農村活力聯盟、參與式治理等觀念，可以做為未來擴大農村再

生於社經與空間尺度面向的創新思維。藉由這些觀念的引進，農村再生計畫應考慮擴大：1. 農村社區整合發展的空間尺度、2. 在培力過程認知不同地域農村特性及其社區演進階段、3. 適度引進社區外部之利害關係人並與之建立協力網絡。

關鍵詞：農村再生、培力、治理、活力聯盟、民眾參與

A Study for the Advanced Community Empowerment Regime of Rural Regeneration Planning: A Participatory Governance Approach

Abstract

For the current rural regeneration system in Taiwan, the mode of community-based self-governance is the basis for implementing rural regeneration policy. Based on further improving the effectiveness of rural regeneration plans, this study mainly reviews the community empowerment regime in rural regeneration plans in Taiwan. Through field interviews in rural communities, analysis of rural regeneration system, research on relevant cases at Taiwan and abroad and advanced governance concepts, the study seeks the new direction of future rural regeneration plans.

As for the research strategies, this study focuses on three aspects: institutional analysis, focus group symposium, and community in-depth interviews. Through institutional analysis, this study clarifies the characteristics and issues of the empowerment mechanism in Taiwan's rural regeneration system, as well as the differences from foreign experience. In the focus group symposium, this study consulted scholars and experts interested in rural regeneration to analyze and integrate major issues. Finally, based on the consensus established in the symposium, this research actually conducts in-depth interviews in rural communities to explore the implementation of rural regeneration experience in different regions of Taiwan, the process of community empowerment, and the current bottlenecks.

Through exploring foreign cases, this study believes that although the current community empowerment system of rural regeneration plans has achieved certain results, it is limited to individual rural communities; on the contrary, concepts such as rural vital coalitions and participatory governance in European and American countries can be seen as innovative threads for advancing rural regeneration in the future in terms of socio-economic and spatial scales. With the introduction of these concepts, the rural regeneration plan should consider: 1. Upgrading the spatial scale of

the integrated development of rural communities, 2. recognizing the characteristics of rural areas in different regions and the stages of community evolution in the process of empowerment, 3. Appropriately introducing the outer stakeholders and establishing a collaborative network with them.

Keywords: Rural Regeneration, Empowerment, Governance, Vital Coalitions, Citizen Participation

目次

摘要	I
Abstract.....	III
目次	V
表次	VII
圖次	VIII
第一章 緒論	1-1
第一節 計畫緣起與依據	1-1
第二節 擬解決問題與計畫目標	1-8
第三節 研究方法與步驟	1-10
第四節 研究進度與流程	1-15
第二章 文獻回顧與評析.....	2-1
第一節 治理網絡與政體理論	2-1
第二節 參與式治理	2-8
第三節 農村活力聯盟	2-16
第四節 小結	2-20
第三章 參與式治理相關制度比較分析	3-1

第一節	國內外參與式治理案例與制度重點	3-1
第二節	臺灣農村再生制度中的參與機制	3-24
第三節	他山之石—對我國農村再生體制之啟發	3-37
第四章	田野訪談與政策精進方向分析	4-1
第一節	農村再生社區個案背景說明	4-1
第二節	農村再生參與機制精進方向闡義	4-4
第五章	結論與建議	5-1
第一節	結論	5-1
第二節	建議—邁向多元化政策論述與培根計畫的演進	5-8
參考文獻		參-1
附錄		附錄-1
附錄一、各階段審查會議紀錄暨回覆辦理情形		附錄-1
附錄二、田野個案背景資料與農再計畫推動歷程		附錄-8

表次

表 1-1 本研究重要工作流程.....	1-15
表 2-1 政府與治理的對照	2-2
表 2-2 檢視活力聯盟的主要面向.....	2-19
表 3-1 2019 年各縣市社造資源挹注村里數及占村里總數比率..	3-17
表 3-2 農村再生培根計畫課程訓練內容.....	3-35
表 3-3 目前農村再生第三期實施計畫的業務分工	3-43
表 4-1 第一輪造訪社區與訪談對象.....	4-2
表 4-2 焦點團體座談會參與對象	4-3
表 4-3 第二輪(下半年)造訪社區與訪談對象.....	4-3

圖次

圖 1-1 地方創生優先推動區域分類圖	1-3
圖 1-2 本研究研究方法之執行細節與相互關係流程圖	1-12
圖 1-3 本研究研究流程圖	1-16
圖 2-1 網絡型政府的治理特性	2-4
圖 2-2 民眾參與梯段模型	2-9

第一章 緒論

第一節 計畫緣起與依據

一、計畫緣起

自從臺灣於 1990 年代推動「社區總體營造」行動以來，不論都市或鄉村社區、都會區域或離島地區，強調草根民主、市民社會、地方認同為基礎的社區自主發展模式，已經成為我國城鄉發展過程中不可或缺的一環（曾旭正，2007；李永展，2012）。若以全國國土空間布局來說，對國家發展及城鄉永續佔有重要地位的農地及農村社區，也日漸受到政府及民間關注。就農村社區而言，如何創造兼顧農業生產、社區文化、環境生態，同時具有鮮明在地特色，可帶動青年回流、重建景觀風土、落實地方創生的多元、複合場域空間，以及相對應的治理機制，便成為 2000 年後重要的國土空間及農業發展政策前沿。

在這個背景下，我國於 2008 年政府推動的「愛臺十二建設總體計畫」中，首見「農村再生」之構想；迭經社會各界指教、多方迴響與討論，於 2010 年 8 月 4 日公布實施《農村再生條例》，自此奠定我國推動農村再生的制度基礎。初期之工作，主要在於

農村整體環境改善與人力培育，並結合農村產業發展及再生基金之運用。隨著各縣市經驗之積累，在農委會的積極推動下，於 2017 年升級既有制度，轉型為「農村再生 2.0」，強調「『全民共創人、自然與社會和諧共榮的新農村』之發展願景，打造宜居宜業宜遊的時尚農村」(行政院農業委員會，2010/8/6)。

爾後，2018 年適逢國家發展委員會宣示，2019 年為臺灣「地方創生元年」，並於 2019 年 1 月公布《地方創生國家戰略計畫》，除了列出 134 處鄉鎮區為地方創生優先推動地區，由中央協助提案及推動工作外，也要求民間企業參與，及中央各部會相關資源之投入。綜觀該戰略計畫中列舉之地方創生優先推動地區，包含 62 處農山漁村、24 處中介城鎮及 48 處原鄉(國家發展委員會，2018)；在地理位置及環境條件上，農漁山村多與農村再生的推動區域媒合(圖 1-1)。因此，農業委員會亦於 2019 年開始，將農村再生 2.0 之工作整合於地方創生的構想下，強調「滾動檢討相關成果及精進作為，強化農村再生之『產業紮根、跨域整合、多元參與』，落實推動地方創生，解決農、林、漁、牧業及農村所遭遇問題，有計畫及系統性來協助臺灣農村整體發展」(行政院農業委員會，2010/8/6)。藉此，希望藉由農村再生作為落實農村地區地方創生的一種平臺，以便有效推動地方經濟活化、人口回流及

「均衡臺灣」等上位目標。

這些政策構想之落實，其最重要之關鍵，在於「以人為本」。也就是說，由下而上的民眾參與，乃至於農村社區自主性的催生，建立具有「共同體」觀念的地方認同，乃是農村再生工作成功之基礎。從前述臺灣各地長久以來推動社區營造、公民團體及基層教育等工作的落實，社區培力及民眾對公共事務的關心程度已有一定基礎。然而，隨著 2010 年代以來，地方事務日漸複雜，且各種活動多為複合性議題，使得資源整合、跨域合作、組織/部門協調，都成為民眾參與必須考慮的重要的面向（林錫銓，2007；周志龍，2014）。

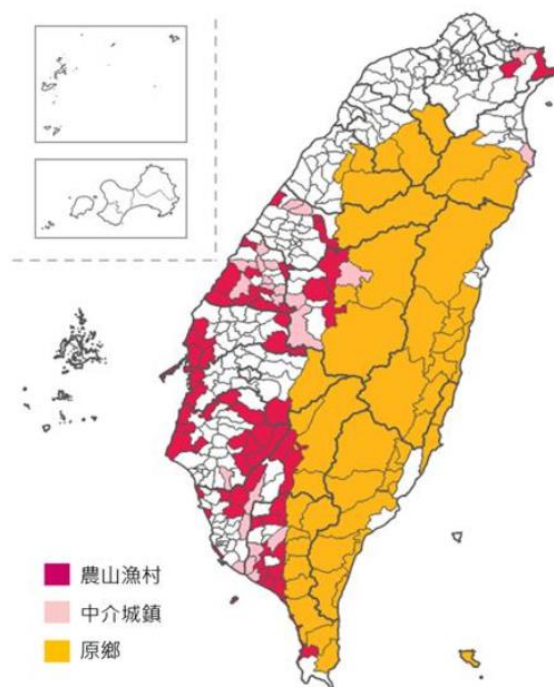


圖 1-1 地方創生優先推動區域分類圖

資料來源：國家發展委員會（2018：3）。

綜觀近年農委會下的政策演進與對話方向，農村再生政策從 1.0 升級為 2.0 版本，其政策主軸便是由初期之硬體面——農村實質環境改善，進一步轉型到人力資源培育及夥伴關係建立。藉此，使農村社區有充裕之人力資源與在地知識，形成可以經營產業、活化襲產與促進公私協力網絡的農村社會資本。這些措施，在過去社造工作到近年的農村再生，都已有初步成果（台灣建築報導雜誌社，2018）。然而，對應國家發展委員會近年推動地方創生計畫，已意識到的臺灣人口老化、過度集中大都會等城鄉不均問題，顯示「民眾參與」機制的建置，並非僅是由下而上的農村自主經理模式來取代傳統由上而下的國家主導規劃方案即可；更重要地，參與必須強調多邊、多部門、多層級的權益者，基於共同關注的議題，加以意見投入、回饋與對話，形成一個跨域的合作網絡（周志龍，2014；范淑敏、周志龍，2008）。

此外，除了人口結構的變遷與城鄉不均發展的問題，由於農村社區與周邊農地共同組成的農環境，具有多重的價值與功能，近年臺灣的農地政策與農業體制，也逐漸朝向多功能農業的面向轉型（李承嘉，2012）。加上多元民主社會下公共事務漸趨複雜，所謂的社區培力，除了強化人力培育以落實社區自主性之外，尚且需要政府機關、外界社團、學者專家等多方行動者共同參與，

針對農村議題詳加諮商討論，形成社區草根層級的共識與行動願景，落實近年先進民主國家更加注重的「審議民主」¹體制 (Hajer and Wagenaar, 2003；埃爾斯特，2010；寇廷丁、袁天鵬，2019)。

透過本研究，期望針對現行農村再生體制中的農村社區培力之相關規定，如各種民眾參與的時機與途徑、培根計畫的實施方式，及實際地方案例中之經驗，檢視是否已具備先進民主國家在審議民主、公民社會的風潮下，所謂的參與式治理之核心要件？另外，現行體制架構下，不足之處何在？同時，參照國內相關單位之地方發展、社區營造或規劃經驗，探索農村社區自主經營模式，以再生計畫為中心，做為跨域資源整合之可能場域。因此，以體制研析作為重點，在精進方向上，本研究將聚焦於以下面向切入：(一)「現行制度規範檢討」、(二)「創新參與途徑發想」，及(三)「跨域治理網絡發展」。

另一方面，本研究亦整合先進國家新的農村發展觀念——如：參與式治理、農村活力聯盟，對於我國未來農村再生體制之持續升級，提出政策研析之前沿構思，更符合當前開放、多元及民主

¹ 審議民主是由丹麥發展出來，逐漸推行到其他國家的民主參與模式。目的是希望專家與非專家、以及不同觀點和立場的人，有機會相互溝通、學習與對話。有別於「專家主導」的主流模式，審議民主會議邀請不具專業知識的公眾，針對有爭議的政策，事前閱讀相關資料，提出他們想知道的問題，然後在公開論壇中，詢問專家。最後，在具備一定知識訊息的基礎上，公民相互討論與辯論，並將他們討論後的公民觀點，寫成正式報告，向社會大眾公布，供決策者參考 (Gastil & Levine, 2012)。

社會之需要。

二、計畫執行依據

本研究強調農村再生計畫之社區培力體制精進方向研析，與民眾參與及人力培育（如培根計畫）等面向相關，其法令及政策依據如下：

（一）農村再生條例第 8 條：「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，報中央主管機關核定。前項農村再生總體計畫之擬訂，應辦理公開閱覽，必要時得舉行聽證會。」

（二）農村再生條例第 9 條第一、二項：「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（以下簡稱社區組織代表），將該農村再生計畫報直轄市或縣（市）主管機關核定。前項農村再生計畫核定前，對前項社區組織代表有異議或同一農村社區範圍提出二個以上農村再生計畫者，直轄市、縣（市）主管機關應協助整合或由該農村社區居民以多

數決方式定之。」

(三)農村再生條例第 30 條：「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。」現行農村再生計畫之參與及制定，及專業人力培育，係以本條法源依據，以農村再生培根計畫為基礎加以辦理。

(四)行政院農業委員會水土保持局農村再生第三期之計畫目標一：「農村再生 2.0，目的是在『全民共創人、自然與社會和諧共榮的新農村之』發展願景，打造宜居宜業宜遊的時尚農村。綠色資源及其延伸出現的產業與文化傳承，是農村有別於都市的根本差異，而『人』是發展成敗與否的關鍵。農村永續發展願景的根本在於人力資源的提升，透過智慧轉型，鼓勵並創造以農業為核心之產業

的活化與創新」(行政院農業委員會水土保持局，2019/6/8)。

(五)承上，其計畫目標二：「擴大全民、地方政府、非政府組織(Non-Governmental Organization, NGO)等不同單位參與，引進新的觀念與活力，強化跨域整合推動平臺，由相關單位共同執行推動，扣合生產、生態、生活及夥伴關係，作為引動農村政策及農業政策的引子...帶動農村發展綜效」(同上，2019/6/8)。

第二節 擬解決問題與計畫目標

一、擬解決問題

承接上述背景與法令/政策依據，本研究擬解決問題如下：

- (一)回顧先進國家城鄉規劃實務中普及之「參與式治理」構想，就我國現行農村再生計畫的社區培力及參與途徑進行比較，並做滾動式檢討。
- (二)配合當前人口結構變遷、城鄉均衡發展、多元社會投入、地方創生等趨勢，研析我國農村再生計畫參與體制精進方向。

- (三)針對我國現行升級版「農村再生 2.0」之政策需要，對社區參與模式提出建議，擴大農村再生之政策綜效及社區夥伴關係之治理量能。

二、計畫目標

(一)全程目標

根據本研究計畫緣起，本研究全程目標有四：

1. 依據臺灣當前人口老化、城鄉失衡、多元公民社會等趨勢，回顧並檢討我國現行農村再生計畫中的社區參與模式，釐清當前培力體制之瓶頸。
2. 研析國外城鄉研究及案例中的參與式治理途徑，並與我國農村再生計畫中相關措施進行制度比較，從中發掘可資借鏡之處。
3. 就臺灣本土現有農村再生案例擇優現勘，並與有關產官學界專業人士訪談，歸納優良案例在參與模式上成功之處，彙整為可資操作之原則。
4. 以農村再生 2.0 為基礎，整合國家當前推動地方創生之施政背景，在多邊、多部門、多層級之跨域夥伴關係構想

下，探索農村再生計畫中培力體制精進方向。

(二)本年度目標

本研究屬一年期計畫，故本年度目標與全程目標一致。

第三節 研究方法與步驟

一、研究方法

本研究採用以下方式進行：

(一)文獻回顧與評析

檢索並回顧現行農村再生計畫之相關制度、民眾參與方式及社區人力培育之措施(如：林長立，2016；行政院農業委員會水土保持局，2015)，評析我國現有體制之推動成果、法令規範及執行進程，作為理論參照及國內外制度比較之基礎。

(二)制度比較

藉由收集國外城鄉研究相關案例中對於參與式治理之作法，理解參與式治理及相關概念之基本精神(如：Bartman, 2014; Fung and Wright, 2003; Forester, 1999; Hague and Jenkins, 2005)；同時，參考國內相關單位具有相似精神之施政經驗(如：文化部社造白皮書、地方政府參與式預

算、社區規劃師等)，並作制度比較，了解與臺灣現行農村再生計畫中之社區參與模式及培力方法有何異同，尋找可資借鏡之處。

(三)焦點團體座談會

根據以上幾種方式獲得之分析結果，對未來社區培力體制精進方向設定相關討論議題，邀集對農村再生、社區營造、地方創生、民眾參與、農業發展等議題有所專精之產官學界專業人士，舉辦一次焦點團體座談會。藉由與會專家集體思考、腦力激盪的方式，歸納未來農村再生計畫中培力體制可再完善之處。

(四)案例現勘與訪談

運用田野調查之方式，選取臺灣本島北、中、南、東部及離島地區辦理農村再生計畫較優之案例至少一處，進行實際走訪。除了了解當地社區培力的實地運作方式，並與當地社區推動農村再生主要成員、意見領袖、相關業者、專家進行訪談，歸納成功經驗之重點，或者仍有缺失、有待改進之建議。

為了充分與有效辦理田野調查，本研究在上述田野訪談進行前，另行初步規劃現勘。在做法上，本研究擬與補助單位

水土保持局有關承辦科室連繫諮詢、商請引薦，就近年執行再生經驗上較佳之農村社區，於台灣本島及離島各推薦至少一處地區，於上半年度執行期間，先行走訪當地農村社區，並就前述本研究目標、已執行文獻回顧資料及社區背景，進行綱要性的試訪，幫助後續訪談工作得以順利執行，並與制度比較相互參照。同時，本研究另規劃，就初步試訪與制度評析所得資訊，擬定訪談議題，於下半年度執行期間，與社區進行訪談，除了深化政策研析之實務面向，也作為正式社區田野調查分析。

上述研究方法，第三與第四兩項，為本研究之執行核心；其主要流程與相互關係等細節，如下圖 1-2 所示。

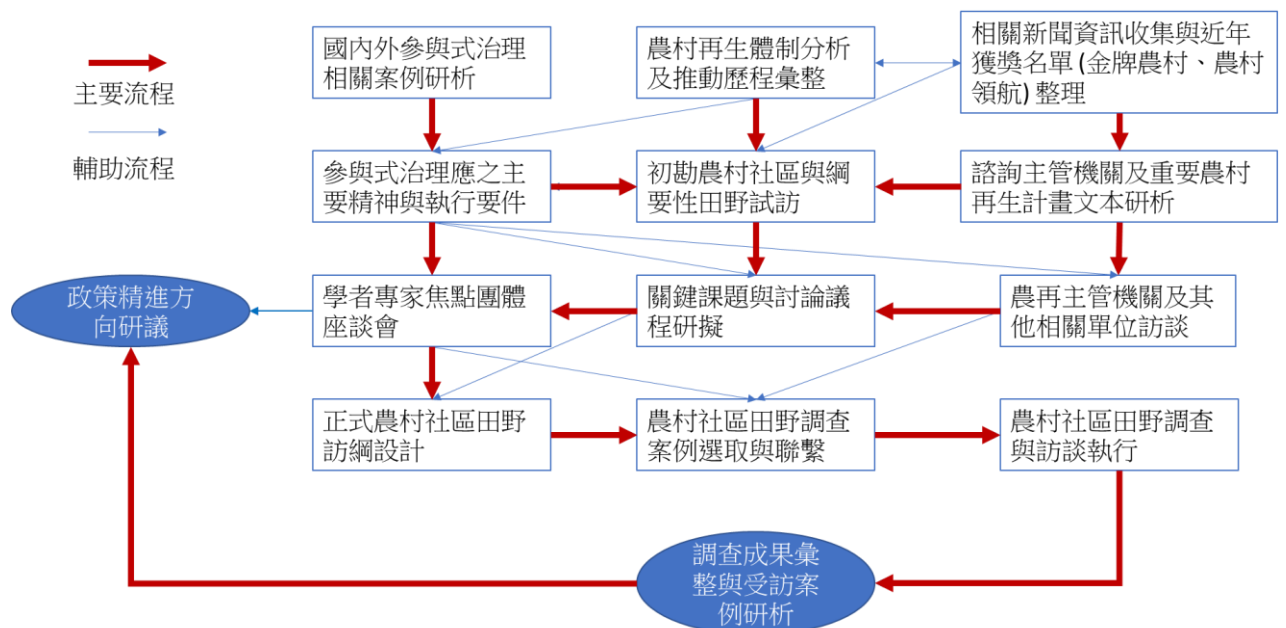


圖 1-2 本研究研究方法之執行細節與相互關係流程圖

二、實施步驟

根據以上方法，本研究採取下列步驟進行研析：

- (一)透過檔案及文件檢索，收集並回顧臺灣農村再生計畫推動過程涉及之相關政策、空間計畫及法令規範。回顧內容聚焦於評析現行農村再生計畫涉及之民眾參與及人力培育有關規定及流程；整合學界相關研究進行歸納分析，釐清我國培力體制中之制度現況，以及可再行完善之處。
- (二)重要概念引述與評析，除了討論「參與式治理」之相關概念——審議民主、政體理論、網絡治理、夥伴關係，並引介歐盟先進國家較常採用，國內目前鄉村發展及國土規劃較少提及之相關概念：「活力聯盟」(vital coalition)。同時，藉由比較研究之方式，對國外參與式治理之城鄉案例，與臺灣現行農村再生計畫中之社區培力體制進行對照，探討彼此所長，統整國外案例可資學習之處。
- (三)從總體觀點出發，綜合分析全臺農漁山村（此處統稱農村）在臺灣當前人口老化、城鄉失衡、多元民主社會等趨勢下，勾勒臺灣農村再生在未來階段具有之挑戰，及社區培力應有之回應策略。接軌國家當前對「地方創生」之

政策推動，在均衡臺灣、三生永續的農村再生願景下，擬定討論議題，邀集相關領域學者專家進行焦點團體座談會一場。透過與會人員腦力激盪，對於社區培力體制在當前挑戰下的制度革新，提供可資精進之諷議，以利委託機關未來施政參考。

(四)於全臺國土空間北、中、南、東部及離島地區，各遴選至少一處已執行農村再生計畫、具代表性的農村社區。本研究擬透過田野調查方式至當地進行現況考察，了解當地農村社區特性；並且拜訪當地鄉鎮承辦人員、村里意見領袖、農村再生主要推動者等，或產官學相關領域專家，進行深度訪談。預計每一案例進行一小時左右之深度訪談，了解當地農村再生計畫推動過程之細節，社區培力曾經遭遇之問題，以及案例成功關鍵因素。藉由實際田野調查與深度訪談，幫助本研究深入了解農村再生計畫之成功，與當地社區培力運作方式之間連，並找出可作為其他社區借鏡之處。

第四節 研究進度與流程

一、研究進度

本研究預定之研究工作期間為民國 111 年 1 月 18 日至 111 年 12 月 31 日。依據以上計畫執行方式與步驟，本研究預定之重要工作項目，如下表 1-1 之內容：

表 1-1 本研究重要工作流程

工作項目	工作佔整體計畫比例 (%)	工作於全年各階段執行進度 (%)			
		1-3 月	4-6 月	7-9 月	10-12 月
文獻回顧與評析	20	60	40	0	0
國內外參與式治理模式比較與優勢探討	20	20	55	25	0
焦點團體座談與政策革新動向研擬	20	20	40	30	10
農村再生計畫案例調查與深度訪談	30	10	10	60	20
結論與建議	10	0	0	30	70

資料來源：本研究彙整

二、研究流程

配合表 1-1 之主要工作內容與全年計畫執行進度掌控，本研究之研究流程，如下圖 1-3：

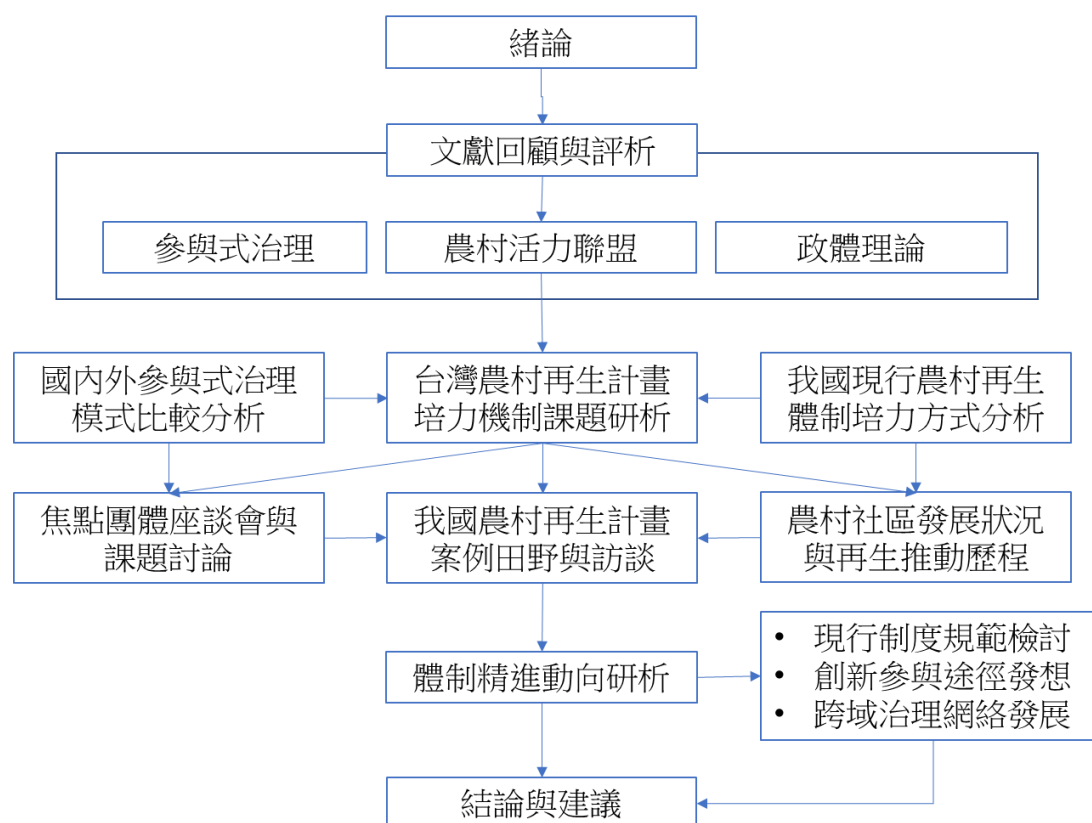


圖 1-3 本研究研究流程圖

資料來源：本研究繪製

第二章 文獻回顧與評析

第一節 治理網絡與政體理論

一、治理與網絡

在公共事務管理的領域中，如今越來越強調從政府到治理（from government to governance）之趨勢。其中，政府代表了社會創造、用以表達利益、化解爭端及執行公共選擇的正式程序與制度；基於政治體系統中與政治行為及機制相關之規則，以保障少數人權益，並確保公共及其他財貨與服務的供給能反映市民偏好。相對地，治理係指，根據鬆散的個別網絡建構之彈性公共決策模式（John, 2001）。

也就是說，「治理」強調的觀念就是，甚少將公共決策置入階層化組織的官僚以內，而是建立在各種領域、多元組織的主要個體長期關係中。因此，治理超越了傳統政府主導的決策，強調更公開、複合與潛在浮動的網絡關係。治理關心透過協議（bargaining）以建立信用，尤其強調政府與非政府行動者間強力且新穎的網絡（Ibid, 2001）（表 2-1）。

表 2-1 政府與治理的對照

	政府	治理
1.體制的數量	少數	多數
2.官僚結構	階層的、整體的	分散的、分隔的
3.水平網絡	封閉的	擴張的
4.國際網絡	最小的	擴張的
5.民主連結	代議制	代議制+新公共參與試驗
6.政策	常規性的	創新的、學習性的
7.中央政府	直接控制	分權化+個別介入

資料來源：John, 2001: 17

當今的地方事務管理，往往問題形成與決策過程處於複雜與快速變化的環境，議題往往廣泛牽涉全球-在地多重層級，或者具有跨境流動的特質，這些都是傳統以科層結構、單一組織、一體適用解方的政府模式難以有效應對的狀態（Goldsmith and Eggers, 2004）。換言之，治理的過程並非僅由政府機關投入，尚且包含了非政府組織、公民協會、公私合夥等團體，強調對複雜的社會、經濟環境議題進行合作的多重層面（Scott et al., 2001）。此外，隨著政府在尺度上重整到較小的空間單元（例如：中央將權力下放給地方）中，在職能上將與私部門及 NGO 更直接

地結合。治理一詞便是形容這種結合，意味著一系列的關係：國家與市民社會、統治者與被統治者、適度的政府與被治理者之間等。因此，在一個健全的治理體系中，這種政府結構會與積極參與公共事務的市民社會團體結合；在這個體系中，所有的團體必須遵守法令規章（Montgomery et al., 2004）。

如圖 2-1，傳統政府的管理系統屬於右下角的階層型政府；然而，網絡型政府的治理模式，結合高度的公私合夥及網絡管理量能，兼具第三部門及聯合政府的優勢，並以新科技進行網絡串聯，讓民眾在服務遞送選項上有更多選擇。換言之，網絡型政府可將問題解方進行水平化網絡連結，將服務遞送垂直下放給社區團體。

這有幾種好處：第一，政府不直接遞送單一服務，而是全由民間、非營利團體，形成跨越公私、網絡對網絡的協作模式來完成公共目標（Goldsmith and Eggers, 2004: 19-20）。相較市場化或階層型政府，網絡就是治理的最佳代言人，在做法上強調人際網絡與信賴機制，互相分享資源或知識，幫助個別行動者能以更靈活的非正式合作關係來完成任務。

第二，網絡時常具有跨域特性，不受既有法令規範。以共同

價值來維持凝聚力，而不是只受單向政策目標來指導(Gilchrist, 2004: 34-35)。成功的社區發展經驗尤其仰賴這種公民、團體及組織間的非正式網絡。社區網絡主要功用，就是「提升民眾對困難及災難之因應能力。在困境中分享稀有資源，常見於貧乏環境的社區，並有助於社區成員的生存」(Ibid.: 3)。

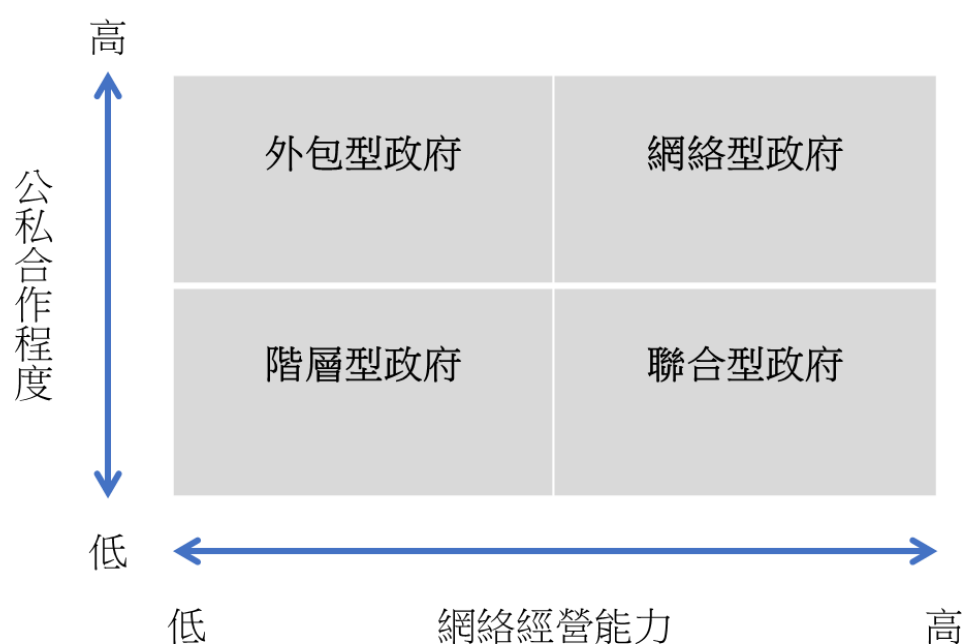


圖 2-1 網絡型政府的治理特性

資料來源：Goldsmith & Eggers, 2004: 20.

二、政體理論

所謂的政體 (regime)，其概念主要源自美國政治學者 Clarence N. Stone (1989) 的經典著作《政體政治：治理亞特蘭大 1946-1988》(Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988) 一書之討論。政體理論強調有效的都市治理「並非取決於

政府的正式機器，而是市府及市中心商業菁英的非正式合夥」(Stone, 1989: 3)。在成長導向治理議程中，非正式合夥及其運作模式構成都市政體的浮現，特指「一種非正式的制度安排，藉此公共機構及民間利益會共同運作，以便能夠建立並實現治理決策」(ibid: 6)。

基本上，都市政體強調「滿足社經挑戰的政府與非政府力量的相依性，對於行動者的合作與協調所投注的關注」(Stoker, 1995: 54)，故該理論所關心的議題是「在什麼條件下，有效的長期聯盟會浮現檯面以便完成公共目的」(Stoker, 1995: 55)。換言之，都市政體本身較不關心地方成長本身的特性，而是更強調政權所追求的各種政策如何在不同型態的政體組合中被反映出來(Savage et al., 2003)。因此，政體理論強調：制度及行動者是涉入到一個極度複雜的關係網絡中，多元及延伸的相依模式構成現代都市系統的基礎。因果關係之線索難以被追蹤，而且政策世界充滿了無法預期的外溢效果與不樂見的結果。共識的零碎化甚至缺乏，也構成了該系統的特性(Stoker, 1995)。

Stoker (1995) 認為，為了要讓決策能夠有效，政府必須將其能力與各種非政府行動者的能力相互結合，所以政權甚至可被定義為一種非正式但相對穩定之團體，具有制度性資源的可及權，

能使之具有治理決策的持續角色。所以，政體的操作並非以正式科層為基礎，並沒有指導與控制的單一焦點，也不是多元論之下開放性的競爭式協商。相對地，政體強調網絡途徑，將有效的行動視為自不同利益之團體或組織的合作產生。合作的取得與維繫是透過以團結、忠誠、信賴、相互支持為前提的關係建立為基礎，而非透過層級節制與討價還價。因此，在城鄉治理的環境下，政體基本上有幾個特色：

(一)建立關係以維持政體運作

並非多元論下流動的聯盟，而是側重穩定及密集的關係，以便於政府及非政府行動者可完成困難及非常規性的目標。所以，政治乃是一種利益的生產，而不是利益的分配；一旦成型，合作關係就有其價值，需要所有參與者來保護。

(二)以社會生產途徑達成治理量能

為了創造並維護治理量能，權力應當是透過社會生產 (social production)，而非社會控制 (social control) 的方式為之。所以，社會生產強調治理中行動及達成目標的量能，權力鬥爭所關切的並非是控制與抵抗，而是行動量能的獲取與融合——也就是說，重點在於權力的指派 (power to)，

而非權力的凌駕（power over）。

（三）尋求最佳合作夥伴

政府通常與掌握達成政策目標有關資源的行動者加以合作，要成為有效能的合作夥伴，基本上有兩條要件：1. 持有社會交易的策略性知識，以及以該知識為基礎的行動量能；2. 掌握對聯盟夥伴成員具吸引力的資源。因此，政體理論基本上較與政府—利益團體協商的過程有關，而不太關注政府與市民間的廣泛關係。所以，政體理論將權力看待成用來在特定政府施為中，獲取構些類型的結果，關鍵驅動力是聯盟建構的內部政治。

（四）政體建立的必要「鐵律」（iron law）

政體建立之任務，在於獲取共享的目標及方向，其次則是受到可行與否之影響。因此，可行性有利於與具有資源之行動者連結，同時，可行性也傾向於與達成上較易處理及不具問題的目標連結。所以，政體建立有其鐵律：就是為了要使治理聯盟可行，就必須能夠動員與主要政策議程配合之資源。

第二節 參與式治理

一、民眾參與的基本觀念

民眾參與可說是一種對行政機關中專家為主的傳統政府政策管理模式的挑戰，幫助施政與決策機制，在民主社會下的公眾課責及政府中心的管理主義之間取得調解。以此觀之，民眾參與可以如此定義：「特意制定的數套『機制』中的任何一種，讓公眾或其代表能在行政決策中佔有一席之地。這些機制涵蓋了讓市民表達意見的市鎮會議，到由團體撰寫規範的正式調解；也包括顧問諮詢委員會、公民評議委員會及焦點團體等」(Beierle and Cayford, 2002: 6)。

對於民眾參與的途徑，美國規劃學者 Arnstein (1969) 曾經提出著名的「民眾參與梯段」(a ladder of citizen participation) 分級模型，由底層往上，代表參與程度從越低到越高，如圖 2-2。依其觀念，可分為以下三大區塊：

(一)最底層的兩種途徑，屬於非參與(non-participation)。

這種決策與施政模式多為極權政體，重點不在促進民眾參與規劃決策或執行方案，而是便於掌權者教化或診療民眾。

(二)中層的幾種途徑，屬於形式(tokenism)的參與模式；所有的方案與資訊，皆由掌權者提供，民眾在其中得以聆聽資訊(資訊告知)，或是發聲建議(公眾諮詢)，但無法確保其意見是否一定為主事者採納。至於此一階段最頂層的參與途徑，就是所謂的柔性勸撫(placation)；此一途徑的基本規則中，儘管容許弱勢者提出建議，但主事者仍保有最終決定權。

(三)最高階的途徑，則可稱為公民權(citizen power)。其中，最基本的模式就是夥伴關係，可與主事者就替選方案進行協商或參與制定。委任權力與公民控管，則屬於最深化的參與途徑。前者的模式中，弱勢民眾可獲得相對多數的決策席次；至於後者，作為最高階的參與方式，則對一切議程掌握了充分管理權。

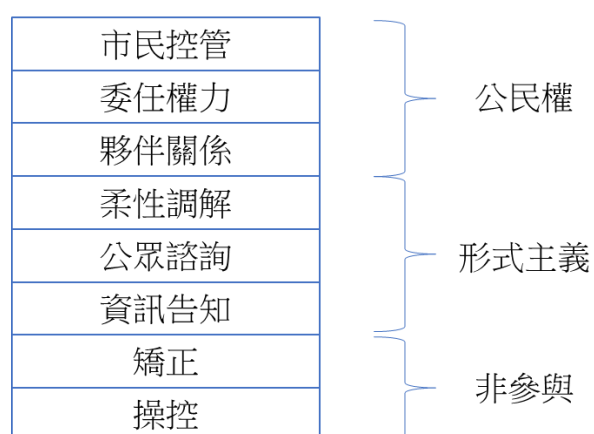


圖 2-2 民眾參與梯段模型

資料來源：Arnstein (1969: 217)

二、參與式治理

(一)參與式治理的社會基礎—審議民主

由圖 2-2 可知，民眾參與具有相當多樣的途徑，每種方式中，公民對於決策的自主及影響程度，皆有所不同。那麼，近年，為何需要討論「參與式治理」？所謂的「參與式治理」，在整個參與模式中，應當位於甚麼梯段呢？

首先，這裡分析第一個提問。儘管民眾參與在地方治理與城鄉規劃當中，尤其是歐美先進國家，已經是長期就有的觀念，但對於民眾參與的品質，尤其是民意如何能夠更深入影響公共政策、對政策進行監督、主導議程走向，成為成熟民主體制下政府的重要施政目標。近年，這類型民主政體下，從國家到公民社會，並不以能夠反映民意為滿足，更強調符合「審議民主」(deliberative democracy)觀念下的政策參與。在意義上，審議可以指涉相當多的公共決策面向，例如：

1. 審議就是結果

由溝通促成偏好的外在改變，如政策宣導或理性辯論，皆可視為審議的一部分 (Stoke, 1998)。

2. 審議就是過程

審議是一種對話，藉此讓個人在進行集體決策前，不斷發言與傾聽（Gambetta, 1998）。

3.審議應注重其運作之背景環境

審議不應當著重對結果之影響，其重點應在於，如何推動公平公正的一套制度條件。

4.審議就是一種討論的意涵與結果

這邊所謂的討論，強調的是，在平等的情況下，自由、公開的進行論理；或者，在經驗上可明確識別的討論現象，是否或何時可以產生正向結果。

近年，臺灣方面隨著民主化與公民社會的進展，亦開始更加重視審議民主與參與的重要性。例如，國內學者劉正山（2009：113）主張，審議民主「除了鼓勵參與之外還要鼓勵民眾透過真誠和理性審辯的過程來達到對公共福祉分配的共識。……，即使最後非得以投票的方式來作決定，這種真誠和理性的審議精神仍應該被充份展現。有了這樣的審議過程之後再來進行投票，其結果應該會比與欠缺這個審議過程的投票結果更接近理性。」

同樣地，吳澤玫（2018）則認為：「在代議制與民主多數

決之前加入經適當規範的集體審議，將有助於提升民主決策結果的品質，提高公民對政策決議的接受程度，並培養審議相關能力和公民德行。此外，審議過程展現出公民之間的平等和相互尊重，且能為民主決策提供規範意義的正當性，這些也是公共審議具有的珍貴價值。」

(二)培力型參與式治理

若以城鄉環境常見的公共政策來說，從公部門施政到私部門、NGO、公民的參與投入，有三項基本前提：1. 組成社區治理聯盟；2. 經營治理聯盟成員間之穩定的長期關係；3. 運用聯盟中的關鍵成員的關係網絡，尋求並帶動聯盟資源特性 (Stoker, 1995)。

在這種架構下，藉由政體建立產生的治理聯盟，基本上就具有培力型參與式治理 (empowered participatory governance, EPG) 的概念。在先進國家城鄉規劃實務中，案例甚多，如：美國芝加哥市中心的政策試驗，將警力及公立學校的實際經營權限，下放給當地社區的鄰里治理會議；根據美國瀕危物種法案規定，授權相關權益人創建治理安排，兼顧人類發展與瀕危物種保護；巴西港市 Pôrto Alegre 知名的

參與式預算試驗，由市民團體直接投入預算編製，並監督公共資金在社區生活必需之共有財的運用方式（Fung and Wright, 2003）。

根據 Fung & Wright (2003) 之看法，這些治理聯盟的組成，都不單靠政府及少數民間精英，而是基層民眾與各方權益人的充分授權與投入。其要件有二：1. 參與，需要原居民透過審慎思考，做出明智決策的承諾與能力；2. 培力，能將行動與討論縝密結合起來。

在概念上，他們也認為，EPG 將參與、深思和賦權的價值觀推向謹慎和可行性加以落實。有別於傳統的民主制度樣式，這種治理途徑可以務實的目標，強化國家施政的應變力及效能，同時以更加公平、參與、審議、及負責的面向，兼顧各方權益人的角色及投入。

(三) EPG 的主要施行原則

EPG 並非完全要求極端的政府自由放任，不做任何制度規範，一切決策完全交由民眾制訂與執行。相對第，所謂的培力，仍須有一定的遊戲規則，並須在具體的制度下，由民間與政府通力合作，形成夥伴關係。因此，在制度設計上，EPG 具

有以下三項重要特性：

1. 權責下放

EPG將問題與參與者鎖定於在地化的議題及地理空間，因此國家機關的制度勢必要作出相對應的重組——將權力下放給適當的地方行動單位，如：鄰里議會、職場的全體員工、明確劃定自然棲地中的權益人，委以策劃與實施解方及承擔成效準則等重任。

相較於傳統民主是中央集權可以產生一致有效解方的看法，EPG的改革代表一種決策權的轉向，從權威性專家決策，到將任務構思及執行等權責轉移至地方單位。也就是說，「這種改革下的主體並非僅有諮詢性質，而是被賦予實質公權力的轉型式國家附屬成員（creatures of a transformed state endowed with substantial public authority）」（Ibid.：20）。

2. 中心化監督及協調

透過權力下放，雖然使地方團體獲得實質權力及自由裁量權，但這些單位並非就此成為自主、原子化的決策所在。事實上，這些地方單位必須在課責與溝通上與放權之上級

機關緊密聯繫，這些中央機關得以運用多元途徑，幫助地方單位強化民主審議及問題解方的品質——如：協調與分配資源、解決地方單位無法自行解決的問題、對弱勢團體具缺陷或量能不足的決策進行修正、擴散創新及跨域學習等。

3. 國家為中心、非自願性

培力型參與，並不意味著國家不再重要；反之，這種治理模式的設計需要吸取國家權力，並將正式的治理制度加以轉型。許多自發性的運動主義（activism），不論是鄰里振興、環境保育、地方經濟發展、勞工健康或社區治安等，都需要透過外界壓力來影響國家施政成果，但與國家治理體制保持距離；或者可說，沒有任何改變。然而，對於 EPG 的治理模式而言，則是重新整頓官方體制，在審議及公眾參與上運用國家權力及資源，幫助在公共事務的實踐上更加持久與廣泛落實。

第三節 農村活力聯盟

一、理論轉譯—都市政體「下鄉」

前述政體理論，大多應用在都市空間。事實上，農村社區事務之推動，包括本研究關心的農村再生計畫，其成效良窳，亦與政體能否長期穩固建立，及聯盟成員範圍能否廣納各界權益人相關。因此，參與式治理同為有效農村空間規劃體制必須具備之概念。

目前相關研究中，較少明確以「農村政體」(rural regime)為名來探討之案例。唯一例外是 Lan & Peng (2018) 之研究，以臺灣新北市三芝區八連溪流域的社區環境保育行動為例，將都市政體之概念轉為農村政體，並以網路通訊工具建立的社區虛擬空間視為一種電子化參與的平臺，觀察其採取電子參與模式後，對於溪流保育行動的政體維護及經營，帶來的正面效益。

此外，從與臺灣同屬地狹人稠的先進國家——荷蘭觀察，其在農村地區的治理策略上，則採取修正政體理論的活力聯盟(vital coalition)之概念。荷蘭的鄉村研究學者認為，當前歐盟國家，尤其是荷蘭的鄉村區域，正在面臨關鍵的轉型與衝擊。主要挑戰來自於都市化、農業結構轉型、生產與消費模式轉變、

新的社會需求等，導致農村社區及農地利用之功能都需要有所轉變。許多現象都是複合型的事務，很難透過單一機關妥善管理。即使強調水平橫向跨域協調的建議開始浮現，許多做法仍受限於既有制度，很難創造行動力（capacity to act）（Horlings et al., 2006; Horlings, et al., 2009; Horlings, 2010; Hermans et al., 2010）。

二、活力聯盟

農村社區的有效治理，必須廣開參與途徑，並且經過充分培育。Horlings（2010）主張，減少政策執行落差的前提，在於對治理議程有關之權益人充分「授權」（enabling power），建立攸關農業生產及農村發展的縱向/橫向治理聯盟，涉及各種公私、公公、私私行動者的合作型態。這種決策網絡，稱為活力聯盟。

究其概念，活力聯盟是特殊形態的網絡。與傳統施政模式，最大差異有三（Ibid.：10-11）：1. 並非公部門，而是私部門或公民社會行動者，對公眾目標具有創制權或管理責任。2. 治理的重點在於非正式協商、對話及私人拜會，而不是正式合作，以圖創造有生產力的行動，或是留有斡旋餘地。3. 目標並不在於政策或計畫制定，而是投資主張、地域故事及執行戰略之發揚。如同

Stone 對美國亞特蘭大都市政體的觀察，農村的地域故事，同樣可以吸引大眾支持共同議程。

Hermans 等人（2010：48）的研究，則將政體視為政治-社會聯盟及其相關制度的集合體，透過論述及實踐來建構社會的特定面向。

如同 Clarence Stone 對都市政體理論的貢獻，Ina Horlings 則對振興農村社區的活力聯盟，提出相當具體之概念見解。Horlings(2006)主要的研究與實證場域聚焦於荷蘭的鄉村區域，透過轉譯政體概念，她主張，相較於政府傳統的控管模式，政體代表的就是一種串聯政府與非政府行動者的制度化網絡，具有片斷、多元、相依等特性。不只是都市地區，鄉村區域的活化與治理，同樣需要這種制度化網絡；畢竟，鄉村面臨的投資與社經機會，往往較核心都會區域弱勢，或者因為地處偏遠、環境風險地區，需要社區自治能力的育成及創新，才能促成永續鄉村的建立。

在實務上，活力聯盟也可界定為：「一種自治的型態，導入出新的議程並做為區域利基創新的型態。活力聯盟可引導出新文化政體的形塑，其中市民的動機與價值，是關鍵要素（Horlings, 2009：192）。」

同時，活力聯盟本身也可做為一種鄉村活化制度的分析工具，可以幫助研究者或社區實務工作者檢視某一鄉村社區嘗試提出之再生策略實施方式：具有由下而上之決策模式？組成多邊行動者之合作網絡？與治理聯盟的理想型態（如：夥伴關係）有甚麼落差？有甚麼其他該社區特定、尚需改善之處？對此，Horlings 與她的研究夥伴主張，鄉村治理的制度檢視，如表 2-2，可由下列四個方向切入分析（Horlings, et al. 2009: 212）：

表 2-2 檢視活力聯盟的主要面向

活力聯盟的組成面向	議程設定	聯盟組成	結盟模式	資源部屬及調度
	轉變中的想法與意見 問題界定與故事情節 活動 語言、口號、格言及符號	行動者 角色 提案積極性 領導力 代表規模	規則與程序 期望 私人關係(非)正式性 能量、情感、動機與承諾	金錢 權力 影響力 知識 技巧/能力

資料來源：Horlings et al. (2009: 212).

第四節 小結

本章之回顧，主要重點在於理解目前最新階段農村再生政策推行，已經運用、散布於各政策宣示與施政方針之概念，重新給予統整性的爬梳。藉此，有助於本研究在後續有關現行體制中的培力規定加以檢討與檢視——如：各種民眾參與的時機與途徑、培根計畫的實施方式，及實際地方案例中之經驗，是否已具備先進民主國家在審議民主、公民社會的風潮下，所謂的參與式治理之核心要件，不足之處何在？同時，參照國內相關單位之地方發展、社區營造或規劃經驗，探索農村社區自主經營模式，以再生計畫為中心，做為跨域資源整合之可能場域。

本章之回顧中，「活力聯盟」是極為重要的概念。與其說是一種抽象理論，不如說是一種概念性的分析工具，用來幫助一個農村社區及其周邊區域、各種利害關係人做整合式的體檢。透過此一檢視，檢討其是否具有：由下而上決策、參與行動者的多樣性、與理想夥伴關係的落差、其他當地特定需要改善之處。分別由：議程設定、聯盟塑造、結盟方式、資源調度等面相來分別檢驗。這部分，除了在本章的文獻回顧中深入爬梳外，也會結合第三章的荷蘭經驗、第四章的國內案例分析，及第五章的具體建議中作

為推導及研析依據。

因此，依據本章各節之概念，若以活力聯盟來觀察我國現行農村再生計畫之社區培力體制，可以有三項觀察重點：

- (一)用來推動我國農村再生制度中的公私夥伴關係，對於均衡臺灣城鄉發展、建立三生一體的地方創生戰略，是否具有活力？
- (二)現有農村再生計畫中的社區培力體制，包括民眾參與及人力培育等措施，是否有助/有礙於活力聯盟的創造？
- (三)需要什麼新的制度化參與式治理途徑加入，來幫助臺灣的農村再生，可以創造出地域活力聯盟？

在下一章中，本研究則針對國內外相關案例進行回顧與評析，並且彙整我國農村再生法令與相關制度上有關民眾參與及培力機制之特點，幫助先行理解與比較，彼此間的差異何在？有甚麼地方比較相近？透過第三章之討論後，則進一步與此處提出的上述三項觀察重點，綜合於第四章中配合焦點團體座談之議程，及社區案例的正式田野訪談，深化研析培力制度之未來發展方向。

第三章 參與式治理相關制度比較分析

第一節 國內外參與式治理案例與制度重點

一、國外著名 EPG 推動經驗

(一)美國芝加哥的市政特定功能鄰里議會

芝加哥的特殊職能鄰里議會 (functionally specific neighborhood councils)，乃係針對該市長期的地域性貧窮與不均等，導致的市政資源分配不均、公共服務品質低落、管理成效不彰等弊端，因而產生的鄰里事務自主經理實作模式。作為美國第三大城，芝加哥市的市政資源長期分配不均，而中央集權化的管理模式，也往往為人詬病，無法充分反映相對貧困、有色族裔社區的公共服務品質不佳的問題。1980 年代起，這種困境已達到頂點，陸續有許多社區開始提出自主管理社區服務的倡議。其中，教育系統與警力服務，是最主要的改革創制。

1. 鄰里社區自主管理教育系統

首先，在公共教育方面，1980 年代時，芝加哥市政當局的中央化官僚系統無法提供學童面面俱到的教育服務，

已經遭到家長乃至社會各界人士抨擊。1988 年，鑒於社會壓力，伊利諾州通過立法，將芝加哥的校務治理系統開放與分權化，導入鄰里參與管道。新的變革包括，原本市級之集中化校務管理權，轉移到各校本身自主運作。這些中小學必須依法建立地方校務評議會（Local Schools Council, LSC），其成員組成包括：六名家長、兩名社區代表、兩名教師、校長及校長以外之校務人員，每兩年改選一次；若為中學層級的 LSC，其中還必須包含一位列席學生代表。LSC 的職能為，依法選任校長、撰寫三年期之校長績效監督合約、策畫年度學校改善計畫（包括教職員、學程、基礎設施等議題）、監督計畫執行、批准校方預算等。

然而，LSC 在執行上也遇到一些問題，儘管有些評議會相當成功，但也不少因為欠缺量能、知識或機運，加上內部衝突等問題，反而變成該學區的校務治理上的極大困境。為了協助改善這種情況，1995 年的法令修則規定，每位 LSC 成員，必須接受為期三天的培訓——如預算、校務改善計畫、校長選派、團體程序、議會職責等主題。同時，新法中也要求建立課責，來監督經營績效較差學校。

2. 社區主導警力革新

其次，在警務改革方面，首見於 1990 年代中期芝加哥警署的改組，效仿 LSC 的改良模式，依循民主及深度分權化方式改善警力打擊犯罪與維持治安效能不張的問題。1993 年，市長辦公室、警署官員及社區組織開始推動「社區警力」的發想。1995 年，他們開始執行所謂的「芝加哥另類警力戰略」(Chicago Alternative Policing Strategy)，將原本警署統籌的治安專責，下放到鄰里基層、警察與社區民眾的合夥組織。亦即，將原本的警政轄區劃分，轉換為 280 處鄰里「管區」(neighborhood “beats”)，作為警力服務的基本單元。

每一處管區內的治安運作方式，由當地鄰里民眾共同觀察、參與及指導。該區內部必須組成「社區管區會議」，由當地熱心公益居民及警官出席，每月召開一次。會議中，與會人員共同討論當地公共安全問題，並藉由審議方式，來建立問題解決的優先順序，並構思問題解方。

當地警務管理的權責會進行任務分工，分屬警官與居民兩方；前者專責於取得與執行搜查令，後者則拜會地主以

商討建物窳陋問題。同時，執行成效與品質，以及問題與解方優先順序，可在後續會議中，滾動式修正檢討。

(二)美國棲地保育計畫的參與式保育措施

美國的《瀕危物種法案》(Engendered Species Act) 於 1973 年創設。起初，依據該法案第九條之規定，禁止居民透過直接手段或間接行為(如：棲地改變)等方式，對於瀕危物種清單中列舉之任何野生動物，進行「取用」(takings)——包含獵殺或傷害等行為。

這種管制方式亦有一些缺陷：首先，因為限制程度極強，即使是對物種危害極為輕微的生產性開發案，亦不得進入當地。其次，受保護的物種是經由行政審核認定的，列舉的過程時常形成開發者與保育人士間的政治攻防。

美國國會於 1982 年通過一項「附帶取用許可」(incidental take permit)。依據這個規定，只要能夠提出完善的「棲地保育計畫」(Habitat Conservation Plan, HCP)，申請人就能取得豁免——只要這個「取用」行為只是附帶產生，人類活動就准許進入瀕危物種棲地中。同時，HCP 要求，必須詳述落實方法來舒緩取用行為，並確保人類活動不會削弱物

種生存與復育機會。1993 年，更進一步確立了明確的許可程序，以及 HCP 的要求內容。透過新的審核過程，開發者、保育人士及其他當地之利害關係人，得以有機會通力合作，共同制定保育計畫。

隨著推動經驗成熟，HCP 的制定納入更多培力型參與式治理的做法。除了將瀕危物種保護的權責下放給在地利害關係人，美國魚類及野生動物管理局(Fish & Wildlife Service)也批准對 HCP 的制度改進，引進學習與課責等制度工具，來調解過度地方主義的缺失。其強調，完善的 HCP 必須具備以下共同特性：量化生物目標、適性管理計畫及周延的監測體制。

(三)巴西的參與式市政預算

期以來，拉丁美洲國家及其地方政府，在施政上都帶有侍從主義(clientelism)的姿態，強調政治贊助的機制；因此，政府公共資源的分配原則，並非依據市民需求，而是基於激勵政治人物的支持。所以，政府預算經常在正式制度框架及實際政府執行間，存在巨大落差。

1988 年，隸屬於當地左派政治聯盟的勞工黨獲得選戰勝利；該政黨後續也在 1992 年暨 1996 年相繼勝選，完整掌控當地市政議程。勞工黨執政期間，在該市推動的眾多改革中，最著名的就是「參與式預算」(participatory budgeting)。

在實務上，每一個行政區都會成立「區域全會」，每年召開兩次，專責討論預算議題。區域全會的主要成員包括：市長、行政人員、鄰里協會等社區代表、青少年及健康俱樂部、該市熱心公益居民等；然而，只有該區域居民才有投票權，與市政團隊成員及社區代表共同協商。首先，每年第一次會議通常於三月召開，會由市府代表提出前一年度預算的執行報告交由各界檢討與討論；同時，從與會人員中選出代表，參與三個月後的會議，擬定區域支出優先性。與會者將考慮多項城市必須資助當地的可行方案，如交通、排水、土地管制、日照中心及健康中心等。

隨後，市府會召開第二次區域全會，與會代表提出一套區域預算計畫書於會中批准，並且遴選出兩名代表或代理人，在全市性的參與式預算委員會中代表該區域。該委員會將在接下來五個月中密集開會，從這些區域議程中為依據，編製一套全市預算。

通常，從每年七月到九月，市級預算委員會每週至少開會一次，建立並編列符合各區已訂優先順序之市級預算，並協調全市整體支出。

同時，考量到大部分市民代表並不具有各種市政建設之專業知識，市府機關也會提供一系列預算方面的專題課程或討論課來培訓委員會代表及各區域全會有興趣的參與者。每年九月底，預算委員會將提交預算書給市長。市長收到預算書，可以選擇全盤接受，或者否決後，將預算書退回委員會修正。

(四)其他與參與式治理相關之國外農村再生制度

1. 英國鄉村再生制度中的夥伴關係

(1)夥伴關係的生成背景

英國的都市及鄉村政策中，常見的作法。最早源自1970年代都心再發展政策，1980年代則普及於各種公共施政中。例如，在英國，夥伴關係被看作鬆綁地方政府經濟發展政策的工具；至於在歐盟，則用來將原本國家主導專案下的結構性基金，重新導向到地方小規模由下而上的創制提案方式。

以鄉村發展政策為例，1996 年歐洲鄉村發展會議（European Conference on Rural Development）提出的「寇克宣言」（Cork Declaration）指出：「鄉村政策必須盡力下放分權，並在所有相關層級間的夥伴關係及合作為根基」。1999 年，英國政府環境、運輸及區域部發布的「鄉村英格蘭」（Rural England）諮詢報告中，則認為：「能夠反映鄉土變遷的強健與包容型鄉村社區，將由鼓勵機構間合夥的優質政府加以支持」（DETR, 1999: para 2.6）。

（2）夥伴關係的定義

Edwards 等人（2000: 2）將夥伴關係定義為：「為了對明確目標，或一整套目標開創行動量能，審慎集結特定夥伴資源的一種安排措施」。

（3）支持鄉村再生夥伴關係的政策脈絡

英國的鄉村再生夥伴關係之建立，主要源自於 1994 年兩項重要施政，分別是單一再生預算（Single Regeneration Budget, SRB）以及鄉村挑戰基金（Rural Challenge Fund）。根據 Pemberton（2019）之研究，這兩項推動英國鄉村再生夥伴運作的主幹，主要內容如下：

A. 單一再生預算

SRB 之起源，起初來自於 1990 年代初期英國的都市再生政策方向——強調地域為本倡議（Area-Based Initiative, ABI），重點在於處理土地與不動產市場的市場失靈，以及從私部門與志願部門取用資源，以改善在地民眾生活品質。為了呼應這個 ABI 的施政方向，SRB 成為一種新的舉措，希望挹注補助資金來帶動地域性經濟、實質及社會再生，並以地方夥伴關係運作來建立在地的回應性與整合性做法。

其中，夥伴關係可以看成以 SRB 推動都市/鄉村再生的動力機房。由於再生本身的問題特性往往繁瑣、複雜，包含經濟、社會與實質層面，必須將在地社區、機構、團體等各種行動者匯集成夥伴，來改善當地福祉。

B. 鄉村挑戰基金

鄉村挑戰基金成立於 1994 年，宗旨是用來鼓勵英格蘭鄉村發展區內再生計畫的創新及夥伴關係運作能量。位於指定的鄉村發展區內的地方政府，得競爭價值約一百萬英鎊的資金，以及六項年度獎助。基本上，

大部分地方機關皆可隔年競標一次。

綜合每一項申請案提出的審核要項——私部門財務槓桿能力說明、公私及志願部門投入模式、創新內容說明、廣泛效仿能力，及財務價值等內容，地方政府會針對全部申請案進行優先排序。同時，這邊值得注意的是，對照前述同一時期推動的 SRB 政策，鄉村挑戰基金在執行的精神上 SRB 相互呼應，同樣都注重夥伴關係運作，尤其是私部門投入（投資）及鄉村社區的接軌。

因此，鄉村挑戰基金的首要特性，就是強調民間資本的財務槓桿能力是否健全。鄉村社區必須以民間資本作為主要財務來源，其槓桿能力必須健全，以免影響鄉村再生進程。

其次，如同 SRB，鄉村挑戰基金也強調夥伴關係及競爭機制。有別於一般公私合夥架構中的公部門及私部門參與地方建設，鄉村挑戰基金更強調市民與社區在夥伴關係中的新角色。

整體來說，儘管 SRB 與鄉村挑戰基金也遭遇一些批評，例如，社區對不同管道的提案間，可能目標有所抵

觸；競爭機制導致社區合夥更鑽營於「較易成功」的申請面向，而非當地「較有問題」、亟待解決的面向，形成「便宜行事的合夥」(partnership of convenience)；

當然，誠如 Pemberton (2019: 43) 之研究顯示，過去三十年間，作為一種地域為本倡議取向，SRB 與鄉村挑戰基金對於英國的鄉村再生政策，實著具有最重要的角色與啟發。總體上，包括以下五點值得學習：

- a. 將再生方案導入鄉村地區的合理「引進」時機，有助核定地方需求、發展務實協作安排、確保公部門夥伴利益不會獨大、並且得以「鞭策基層動起來」(hit the ground running)。
- b. 建立一個讓地方夥伴與社區能夠依循的明確戰略及長期願景。
- c. 廣泛的跨域社區投入在地鄉村再生方案，以便界定地方議題，並據以嘗試因應與回應。
- d. 不僅是建設鄉村地區的實質再生而已，也賦予社會及社區再生活動同等價值。
- e. 這些方案必須鎖定地方實際的需求，而非最可能勝

選的項目；而且，必須聚焦於私部門投資活動難以保障的發生的地區（鄉村集鎮/村鎮（rural market town）以外的鄉野地帶）。

2. 荷蘭鄉村區域規劃中的活力聯盟

在這方面相關的制度中，荷蘭最重要的鄉村發展施政方向有二，分別是「互動式區域導向政策」（interactive region-oriented-policy）及「自主治理」（self-governance）兩種措施，分述如下：

（1）互動式區域導向政策

其具有以下特性：

- a. 以政府倡議為起點。
- b. 並非處理單一主導部門、單一政策目標或單一觀點，這種作法強調整合、協作與雙贏。
- c. 在區域面統整鄉村問題的取向。
- d. 強調公私夥伴間的協商。
- e. 區域願景及區域層級手段的聯合決策與陳述。

1990 年代至今，在荷蘭具代表性的互動是區域導向

政策，案例有三：

A. ROM²區域政策

ROM 乃係國土空間規劃架構下成立的區域機構，用來整合區域層級的規劃與環境政策。其政策目標，在於整合各種規劃手段，協商各方利害關係人，在傳統施政措施中制度化手段-科技取向於其中。

B. 有價值人造地景政策

該政策目標是促成國家與區域政府維護與發展重要農業區域中的天然、景觀及遊憩價值，同時達成經濟目標。政策聚焦於由下而上提案的區域過程與推動，需要行動者間建立起一種新的聯盟關係。

C. 重建區政策

這個政策主要源自於集約乳牛飼養業造成的環境問題整治，因而提出的重建區域計畫，期望將受影響地區的經濟、社會與生態問題進行統整式治理。與這個治理過程牽涉的各種利害關係人，會被整合進入重建委員

² ROM 乃係荷蘭文 Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen 之縮寫，對應的英文是 Regional Development Agency (RDA)，也就是區域發展局。依其官方定義，「RDA 是一家擁有公眾股東的公司，其目的是加強一個地區的經濟和促進就業。作為 RDA，我們是一個地區的中立參與者，沒有利潤動機。」（引自荷蘭區域發展局官方網站：<https://www.rom-nederland.nl/en/>）（檢索日期：2022/6/25）

會——包含區域與地方政府、農民團體及各種廣泛的社會團體，藉以創造共識。

儘管在執行上有些批評，例如：不同團體間的論述相左、權力不對等之疑慮、選擇性納入行動者、利益團體間的合作仍有障礙等，區域導向政策仍有一定的參考價值。

(2) 自主治理

基本上，荷蘭的自主治理機制，有兩大特性：

- a. 發展出志願文書，例如公、私行為者之間的公約、契約和區域協議等。
- b. 聚焦於彈性政策解方、實驗和「變動的遊戲規則」。

在荷蘭，最典型的案例，就是所謂的「農環境協會」(agri-environment association) 這類的鄉村團體，由農民及一般民眾組成，在環境照顧、自然與景觀管理等事務上合作。目前，荷蘭的農環境協會分布廣泛，全國農業地區中，超過一半以上的地區已有相對應的協會組織。

這種長期的夥伴關係，關鍵在於這些創新在地社團能夠與政府簽訂區域級的合約或公約，在這些協約中，政府扮演的是一種促進合作的協商者或議價者的彈性角色，希

望能為企業家/業者創造出「斡旋空間」，以便達成永續發展目標。

荷蘭經驗顯示，主要問題癥結在於，既有體制中都市與鄉村主管機關、垂直的施政場域等面向，都有明顯的分立情況。當務之急，就是盡速建立鄉-城網絡永續戰略及鄉村與都市的聯合議程，落實鄉城結合區域層級永續性。

二、國內相關參與式治理經驗

「社區營造(以下簡稱為社造)」一詞自行政院文化建設委員會(今為文化部)於1994年官方地推動「社區總體營造政策」，希冀透過由下而上的參與模式，活絡社區參與、凝聚社區意識、發展與厚實社區文化、並淬鍊公民社會。經過二十多年的發展，開始變成臺灣社會耳熟能詳的公民詞彙。

不同時期的社區營造都在從臺灣現實社會的發展脈絡中自省，並回應當下課題。社區營造的軸線有二，其一是「創造社區生活系統穩定發展的環境」，其二是深化「民主」做為一種生活方式(文化部，2021：8)。因此，社區總體營造除了建立社區本身共同連帶感與地方培力以外，社造也具有鞏固與深化民主的意圖(林祐聖、陳東升，2018)。

我國社造經過近三十年的發展，成果不斐，2019 年在全國 7760 個村里中，社區營造資源挹注的村里數已超過九成，其他相關的地方工作室與文史工作室更是不計其數。一路以來，在政策計畫挹注下，社區轟轟烈烈地啟動各種關心環境、人文、節慶、產業、高齡等議題，也形成很多成功亮眼的成果。可是，二十餘年過去了，一般社區主動討論公共議題的風氣依然不盛，多數人民依然習慣仰賴政府解決各種大小問題，社區營造已經相當程度在既有的權力結構中，失去了民間的自主性(文化部，2021：8)。在社造亮麗成就的背後，仍隱藏著許多令人擔憂的問題。

為了突破這樣的困境，文化部更於 2015 年提出「社區營造 3.0」，引入審議民主的理念和參與式預算的公民參與模式，辦理「推展公民審議及參與式預算實驗計畫」，希望能夠持續精進社區營造發展，這是臺灣在社區治理上很大的突破與試驗，下面就審議民主與參與式預算進行簡要介紹，並且說明我國目前的相關案例辦理情形。

表 3-1 2019 年各縣市社造資源挹注村里數及占村里總數比率

縣市	村里 數(A)	挹注 數(B)	挹注 比率 (B/A)	縣市	村里 數 (A)	挹注 數(B)	挹注 比率 (B/A)
臺南市	649	649	100%	南投縣	262	257	98%
桃園市	504	504	100%	雲林縣	391	383	98%
屏東縣	463	463	100%	臺中市	625	606	97%
宜蘭縣	233	233	100%	嘉義縣	357	343	96%
花蓮縣	176	176	100%	彰化縣	589	565	96%
基隆市	157	157	100%	新竹縣	192	183	95%
臺東縣	147	147	100%	苗栗縣	275	261	95%
新竹市	122	122	100%	新北市	1032	970	94%
嘉義市	84	84	100%	澎湖縣	96	90	94%
金門縣	37	37	100%	高雄市	891	738	83%
連江縣	22	22	100%	臺北市	456	359	79%
小計	7760 個村里、7349 個挹注點、挹注比率 94.7%						

資料來源：文化部，2021

(一)審議式民主

1990 年代初期，許多西方學者開始推展審議民主 (deliberative democracy)，用來指稱一種「公民直接參與公共議題的討論」的民主理念，強調提供一個理性溝通的場域，以彌補代議政治的不足，強化決策品質與民主治理的正當性(林國明，2007；杜文苓等，2009)。

審議式的公民參與模式，至少必須同時具備三個要素：

(1) 知情討論：參與的程序必須提供充分的資訊，讓參與者能夠明智地判斷各種論點；(2) 相互瞭解的溝通：參與者之間必須能夠進行對話，互相說理；(3) 形成結論：以書面陳述共識與差異、表決記錄或意見調查的方式，形成參與者對解決方案的集體意見(林國明，2007)。

嶄新的公民參與模式，也陸續在美國和歐洲發展出來，如審議式民調 (deliberative polling)、公民陪審團 (citizens juries)、共識會議 (或台灣通稱的公民會議，consensus conference)、願景工作坊 (scenario workshop) 等等。這些公民參與模式在操作程序上儘管有所不同，但都強調公民們應該透過相互講理的討論過程，運用明智的判斷

和批判的聆聽，審慎地檢視政策議題，來形成公眾意見(林國明，2007)。審議模式有非常多種，以下介紹臺灣較常被使用的四種模式³：

1. 公民共識會議：針對議題凝聚集體的意見

通常被使用於具有專業性以及爭議性高的議題，並且期待由此形成一定的共識。公民共識會議基本上是以形成共識為目標的討論。在 2000 年左右被引進臺灣，可說是臺灣目前發展最成熟的審議模式，也因此有較標準化的程序。

2. 公民咖啡館：呈現多元意見。

主要用於討論專業性與複雜性較低的議題，不要求參與者達成共識，主要希望收集許多的意見。所需的時間不長，只要場地許可就可以容納許多人參與。優點是能夠引動豐富意見的呈現，而且操作簡單所需時間不長。

3. 願景工作坊：一同想像未來

主要討論的題目並非爭議性的議題，而是對於尚有許多不確定性的主題，一同討論，對於未來提出發想策劃，並

³ <https://pansci.asia/archives/204793>

且希望藉此凝聚未來行動的基礎。願景工作坊的運作模式相當多樣，並沒有固定的操作方式。

4. 參與式預算：由民意決定公共預算的優先順序

由民眾共同討論公共預算支出的優先順序，提出計畫，並且投票決定。此一模式讓政府可以藉此將民意化為具體的預算分配。民眾對於公共事務的冷漠常常來自於自己的意見不會被採納，此一模式強調了經過公民產生的方案會被執行，因此有機會吸引更多民眾的參與。雖然是近年來蓬勃發展的審議模式，但實際操作的細節上仍有許多變化。

(二) 參與式預算

自從 1989 年，由巴西愉港首開先例以來，目前全世界已經有超過 1500 個城市、社區和機構進行過參與式預算，甚至聯合國和世界銀行等國際組織也大力推動參與式預算，認為這是最佳的民主實踐。參與式預算指的是：「由人民來決定一部份公共預算的支出。住民和社區所有群體的代表，共同討論預算計畫，提出方案，並且投票決定支出的優先順序」。傳統的預算是由政治官員、民意代表來做決定，參與式預算則把預算分配的權力交給人民，由人民自己決定公家的錢要怎

麼花。不過，人民所要討論和決定的，只是一部分的公共預算，大部分的公共預算還是透過非公共參與的模式，由傳統權力決策結構來決定⁴。

參與式預算則是具有審議民主精神的決定模式，參與式預算將預算的制定權下放，讓民眾透過公民審議的過程提出方案，並以公民投票的方式選出方案，最後獲得預算完成方案（林祐聖、陳東升，2018）。近年來參與式預算蔚為流行，此與其意涵之模糊不清不無關係。特別是在 21 世紀之後，參與式預算原本在早期具有的激進民主的左翼性格逐漸淡薄，取而代之的是良善治理的典範色彩，同時也成為時下廣受矚目的「開放政府」思潮的一部分，因而更加速其在不同地區的擴散和影響，我國中央部會和若干地方政府也自 2015 年開始推動參與式預算（蘇彩足，2017）。

我國參與式預算推動模式可以分為以下三種（蘇彩足，2017）：

1. 議員建議款模式

4

<https://2015cepb.wordpress.com/2015/09/03/%e3%80%90%e8%aa%8d%e8%ad%98%e5%8f%83%e8%88%87%e5%bc%8f%e9%a0%90%e7%ae%97%e3%80%91%e5%96%ae%e5%85%83%e4%b8%80%ef%bc%9a%e4%bb%80%e9%ba%bc%e6%98%af%e5%8f%83%e8%88%87%e5%bc%8f%e9%a0%90%e7%ae%97%ef%bc%9f/>

議員建議款(或稱議員補助款)制度在我國許多縣市中行之有年，係指每一位地方議員有一定的預算額度，在該額度內，議員可以向行政部門提議興建某項地方建設，或建議給予某地方社團補助經費。

2. 委外模式

委外模式即俗稱之「標案」模式。其做法為行政機關將業已編定的預算，藉由政府採購流程，委託某個非營利組織或大專院校團隊，以參與式預算的精神和程序來執行該筆預算。譬如，文化部於 2015 年委託臺灣大學社會學系執行「推展公民審議及參與式預算實驗計畫」，由該團隊在全國六個不同社區進行參與式預算的實驗。

3. 行政機關模式

所謂的行政機關模式，是指由行政部門自行主導和執行整個參與式預算的流程，包括公告宣導和接受民眾之提案、主辦住民大會、精緻化提案內容與辦理方案展示，並依住民票決結果完成提案之執行等。因此，對行政部門而言，在上述的三種推動模式之中，行政機關模式的負擔和挑戰最大。

(三)我國參與式預算推動案例

我國參與式預算第一個案例，起始於青平台基金會與臺北北投社大合作的「2015 北投區參與式預算實作計畫」，是由民間力量自主推動的參與式預算案例。

2015 年文化部「推展公民審議及參與式預算實驗計畫」邀請六個社區作為辦理參與式預算的實驗地點，包括臺北市的萬華區全德里、內湖區金龍里；南投縣的桃米社區與眉溪部落；以及臺南市的正覺社區與嶺南社區。除了讓社區居民一同討論社造提案之外，也期盼透過參與式預算公私協力的過程，達成社造長期以來提倡「行政社造化」的目標。

文化部於 2017 年為擴大全臺各區之地方公所參與，並拓展社區居民參與公共事務的深度與廣度，補助全臺 23 鄉鎮市區公所採公民審議及參與式預算方式並配合該部之專業培力團隊規劃，落實參與式預算相關作業之執行，藉以納入審議民主精神與參與式預算等不同類型之公民參與策略之面向，培植更多具有文化公民意識的社區民眾。

第二節 臺灣農村再生制度中的參與機制

一、臺灣農村再生之基本概念與精神

我國《農村再生條例》第一條之規定，農村再生之基本用義為：「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……」。依據立法院就本條條文之解釋，其「立法目的在於運用規劃建設方式，結合各層面之考量，以美化農村景觀，維護農村生態及產業文化，提升農村居住及人文品質，恢復農村居民在地居住尊嚴，以達成新農村總體建設，農村生命力之再現。」

同時，該條例第三條第一項第二款之用詞定義，將「農村再生計畫」定義為：「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。」同樣地，依循立法院之解釋，該計畫內涵在於，「農村再生計畫是由在地社區組織或團體，依據居民對所屬農村社區之發展需要，凝聚共識所提出之整體建設，並整合為書面計畫，屬由下而上之推動方式」。

根據以上概念，我國農村再生計畫強調以下兩點基本精神（行政院農業委員會水土保持局，2021/10/6）：

(一)由農村社區在地組織及團體以自主精神，整合當地居民之意見，共同對農村社區建設提出構想並研提之農村永續發展及活化再生計畫。

(二)該計畫內容包括整體環境改善、公共設施建設、產業活化、文化保存與活用、生態保育及具發展特色推動項目等，以計畫有秩序地美化農村社區環境、活化產業、傳承農村文化，打造具在地特色的發展願景。

綜合以上概念及解釋，臺灣之農村再生，本研究將其定義如下：

為落實農村社區之永續發展，兼顧農村生產條件、生態文化、生活品質，根據當地居民需求，由農村社區在地組織與團體整合構想，「由下而上」提出該農村社區之活化再生計畫。

在以上定義中，當地居民、在地組織與團體、由下而上決策途徑，為農村再生體制之關鍵詞。換言之，所謂「民眾參與」的觀念，為臺灣當前辦理與落實農村再生計畫體制之要件。其中，為了能夠促使農村社區推動的再生計畫能夠符合當地居民需要，減少計畫擬定與實際現況之落差，「農村再生培根計畫」便成為臺

灣現行農村再生制度的核心環節。推動「培根計畫」，目的在於「結合在地現有組織及人力，辦理在地人才培訓，凝聚農村整體發展的共識，鼓勵農村居民充分參與家鄉的規劃、設計與建設過程，加強居民對「家鄉」的歸屬感，打造共同願景，營造充滿活力與生氣盎然的農村（文化部臺灣社區通，2009/5/26）。」

同時，考量到全台各地農村地理環境差異，及當地社經條件與人力素質不一，故培育人力之時，必須考慮各社區資源落差及動員能量、自主管理能力不同，因此分別設置不同階段之培訓班別：「關懷班」、「進階班」、「核心班」以及「再生班」，幫助在不同培力階段的農村，透過課程陪伴的方式，持續往前精進、升級，最終得以建立自主管理量能。

二、現行農村再生相關規定中對民眾參與之規範

承接以上之定義與觀念，我國現行農村再生體制之實施，以「民眾參與」為基礎的社區自主管理模式，乃係推動農村社區活化及治理策略之核心。因此，本段針對民眾參與機制的相關規範進行彙整與評析。綜觀現行有關農村再生法令，民眾參與之精神與具體作法，主要分別規範在《農村再生條例》、《農村再生條例施行細則》及《農村再生培根計畫注意事項》等法令或辦法中。

本研究分別回顧與彙整如下：

(一)農村再生條例部分

1. 第八條第二項→農村再生總體計畫之公展（必要時得辦聽證會）

前項農村再生總體計畫之擬訂，應辦理公開閱覽，必要時得舉行聽證會。

2. 第九條第一項及第二項→農村再生計畫由在地組織及團體依社區居民需求擬定，有異議或重複計畫得由社區居民多數決

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（以下簡稱社區組織代表），將該農村再生計畫報直轄市或縣（市）主管機關核定。

前項農村再生計畫核定前，對前項社區組織代表有異議或同一農村社區範圍提出二個以上農村再生計畫者，直轄市、縣（市）主管機關應協助整合或由該農村社區居民以多數決方式定之。

3. 第十條→農村再生計畫之公展及受理民意、優先補助有
社區公約之計畫

直轄市或縣(市)主管機關受理前條第一項之申請後，
應以公開方式供民眾閱覽並提供意見；民眾提供之意見應
納入核定之參考。

前項申請核定之程序、公開閱覽時間與地點、異議處理、
審核程序、實施方法、管理與維護、監督方式、補助基準及
其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

依前條及前項核定之農村再生計畫（以下簡稱已核定
之農村再生計畫）定有第二十條之社區公約者，主管機關應
優先補助。

4. 第十六條→農村再生發展區計畫擬定前應辦公聽會（或
應要求辦聽證會）

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。

前項農村再生發展區計畫之擬訂與變更程序、公聽會辦理程序、公開閱覽時間與地點、應檢具之書件、規模、條件、審查、核定及其他應遵行事項之準則，由中央主管機關定之。

5. 第二十條→農村再生計畫中社區公約之訂定

為管理、維護已核定之農村再生計畫之公共設施、建築物及景觀，社區組織代表得共同訂定社區公約。

6. 第二十一條第一、二項→社區公約的變動與產權繼受

前條社區公約應依下列規定辦理後，報直轄市或縣(市)主管機關備查；社區公約變更時，亦同：

(1)公共設施：經所涉公共設施所有權人，或其代表人或管理人全體同意。

(2)建築物：經所涉建築物所有權人全體同意。

(3)景觀：經所涉土地所有權人全體同意。

前項土地或建築物所有權之繼受人，應於繼受前，向社區組織代表請求閱覽或影印社區公約，並應於繼受後遵守前項社區公約之一切權利義務事項。

7. 第二十二條→違反社區公約者之處理

社區公約經備查後，違反社區公約者，社區組織代表應先予勸導，其涉及相關法規規定者，並得請求有關機關依各該法規規定處置。

8. 第二十三條第一項→農村社區建設督導與績效獎勵

中央主管機關對農村社區之建設，應建立督導制度；並得對農村建設績效顯著之個人、團體或機關，予以獎勵。

9. 第三十條→人力培育及培根計畫之推動

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。

(二)農村再生條例施行細則

1. 第三條第二、三、四項→農村再生總體計畫之民眾參與 (公展+必要時之聽證會)

前項計畫擬訂時，直轄市或縣（市）主管機關應徵詢轄區內各鄉（鎮、市、區）公所意見，並邀請轄區內居民、在地組織及團體參與。

直轄市或縣（市）主管機關擬訂農村再生總體計畫後，應於直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公開閱覽十四日以上，並將公開閱覽之日期及地點公告周知。必要時，得舉行聽證會。

前項公開閱覽期間，轄區內居民、在地組織及團體、鄉（鎮、市、區）公所得提供意見；直轄市或縣（市）主管機關應將各界提供意見之處理情形及擬訂之農村再生總體計畫，一併報中央主管機關核定。

2. 第四條→定義在地組織與團體

本條例第九條第一項所稱在地組織及團體，指當地基層農會、區漁會、公益社團法人、財團法人及其他依法立案非營利之團體。

前項公益社團法人、財團法人及其他依法立案非營利之團體，其會址應設於農村社區範圍內達半年以上。

3. 第九條→農村社區會議之召開

前條農民集居聚落，於依本條例第三十二條規定向直轄市或縣（市）主管機關申請同意前，應由在地組織及團體召開農村社區會議決議具農村活化再生需求並維持原土地使用分區。

前項農村社區會議，應於開會三十日前將開會時間、地點、擬申請農村再生計畫範圍及開會內容公告，經該社區總戶數百分之十以上出席，及出席人員三分之二以上決議行之。

前項社區總戶數以戶籍登記資料為依據，每戶出席人員以成年代表一人為限。

4. 第十一條→擬定農村再生計畫前應受培根計畫訓練

依本條例第三十二條規定經中央主管機關認有農村活化再生需要之農民集居聚落，於準用本條例第九條規定擬訂農村再生計畫前，其在地組織及團體應先接受農村再生培根計畫之訓練。

(三)農村再生培根計畫執行注意事項：

本規定之內容，係根據前述《農村再生條例》第三十條之規定，針對培根計畫執行之目標、課程內容、類別及方法，予以詳細規定。依據本辦法之規範事項，主要重點可以整理如下：

1. 計畫目標

- (1)農村社區擬訂農村再生計畫前，須先接受培根計畫訓練。為輔導社區研提農村再生計畫，鼓勵社區應完成四階段培根計畫訓練，並增加社區居民參與度。
- (2)建立農村社區居民自主發展意識，並以農村再生為目標，整體性建構農村生活、生產、生態之永續發展。
- (3)引導社區居民自主學習，培養社區在地人才，強化在地組織，建立農村規劃、建設、經營、領導、提案等能力，以規劃及執行具發展特色之農村社區。
- (4)協助社區居民深入了解社區資源，發現社區特質，擬定行動方案，討論社區願景，擴大參與，建立共識，形塑農村發展之核心價值。

- (5)建立系統性之農村培訓機制與架構，透過逐年推動之
培根計畫，凝聚在地力量共同推動農村再生，並構築
出農村社區發展之明確方向和共同未來。

2. 四階段之培根計畫訓練課程

依據《農村再生培根計畫執行注意事項》之規範，農村
再生計畫係以社區為主體進行實施，惟在實施以前，必須依
法完成四階段之人力培育訓練。依據各社區之推動進程與
內外資源條件，可分為關懷班、進階班、核心班與再生班
等四種從基礎知識到社區實踐的不同程度培根課程。

其班別內容，依據該注意事項第六條，分別定義如下：

- (1)關懷班：任何有意願參與培訓課程之社區。
- (2)進階班：曾參加執行機關所辦培根計畫關懷班之社區。
- (3)核心班：曾參加執行機關所辦培根計畫關懷及進階班，
並完成提案規定人數(詳附表)結訓之社區。
- (4)再生班：曾參加執行機關所辦培根計畫關懷、進階及
核心班，並完成提案規定人數(詳附表)結訓之社區。
- 四階段課程內容之其他相關細節，詳下表 3-2 所示。

表 3-2 農村再生培根計畫課程訓練內容

班別	關懷班	進階班	核心班	再生班
課程目標	政策宣導、 理念溝通 (識寶)	認識社區、 發掘問題 (抓寶)	凝聚共識、 社區自主 (展寶)	社區願景、 永續發展 (享寶)
研習方向	1.建立農村 居民初步農 村營造與農 村再生之概 念。 2.社區參與 啟動、初步 理念溝通。	1.發掘在地 議題，了解 自己居住社 區之資源及 在地特色。 2.了解政府 相關資源及 政策。 3.認識農村 營造相關操 作策略及方 法。 4.學習其他 社區經驗。	1.深化在地 議題操作。 2.凝聚社區 願景，同時 擬定相關行 動方案。 3.強化農村 營造實務操 作能力。 4.培養關注 並處理社區 公共事務能 力。 5.強化計畫 書寫作及提 案能力。	1.檢討並修 正社區發展 各項相關計 畫。 2.建立與專 業者或團隊 間密切互動 關係及對話 能力。 3.滾動式的 討論農村再 生計畫草案 內容。 4.具備召開 社區會議之 能力。
課程內容	1.核心課 程：農村再 生計畫及相 關法規介 紹。 2.檢核點:完 成社區宣言 -對社區之 期待(形式 不拘-可以 文字、詩 詞、錄音、 圖畫、照片 等)。	1.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 策或農村優 劣勢分析、 農村營造經 驗觀摩研 習。 2.檢核點:社 區資源調查 紀錄並製作 社區地圖、 農村社區發	1.核心課 程：社區願 景分析及具 體行動方案 規劃、社區 計畫實務操 作討論及輔 導、社區僱 工購料或活 化活動實 作。 2.檢核點:完 成僱工購料 或活化活動 實作課程、 社區整體發	1.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。 2.檢核點:完 成模擬社區 會議或社區 大會、討論 並初擬農村 再生計畫草 案。

班別	關懷班	進階班	核心班	再生班
		展願景及課題、觀摩研習心得。	展構想(含構想圖)、土地分區及設施規劃(初步構想及示意圖)。	
課程時數	六小時正式課程。	二十一小時正式課程及五小時觀摩研習課程(超出五小時者，不計入課程時數)。	十八小時正式課程及操作僱工購料或活化活動實作課程六小時(超出六小時者，不計入課程時數)。	十二小時正式課程。
展現成果	完成社區宣言-對社區之期待(形式不拘-可以文字、詩詞、錄音、圖畫、照片等)。	社區資源調查紀錄並製作社區地圖、農村社區發展願景及課題、觀摩研習心得*。	完成僱工購料或活化活動實作課程、社區整體發展構想(含構想圖)、土地分區及設施規劃(初步構想及示意圖)	完成模擬社區會議或社區大會、討論並初擬農村再生計畫草案。

表註：* 離島地區得選修 3 小時「農村營造概念及各項發展實務介紹」及 2 小時「政府資源尋找及運用」，取代 5 小時觀摩研習課程。

資料來源：本研究整理自《農村再生培根計畫執行注意事項》

第三節 他山之石——對我國農村再生體制之啟發

一、我國農村再生制度中的社區培力特性與參與方式

(一) 培力 vs. 參與——以培根計畫激勵社區參與量能

根據以上相關法令的回顧與整理，本研究認為，我國農村再生制度係以農村社區為主體，期望透過居民自主方式，自立由下而上推動再生計畫。然而，要讓農村社區居民能夠建立自我意識、發展專業技能、凝聚社區共識、落實草根治理，「培力」乃係農村再生計畫的核心取向。依照臺灣現行法令之規範，也就是培根計畫的課程陪伴、培訓過程到付諸實行的民眾為本實戰培養過程。

以此觀之，培根計畫乃是農村再生培力機制的基本環節，藉以幫助農村社區能自發治理，並與現行制度中規範的各項參與途徑廣泛銜接。因此，本研究認為，培根計畫就是一種社區培力，對照第二章提及的民眾參與梯度模式，目標是深化農村社區為單元的公民權階段民眾參與途徑，建立與政府密切合作的「夥伴關係」。

(二)新舊民眾參與途徑同時並存

首先，以農村再生條例第三條之用詞定義、第九條之農村再生計畫提出等規定可知，實務上現有培根計畫創造的參與式培力模式，係以強化農村社區民眾自主提出「農村再生計畫」之能力為標的，其空間範圍係以「農村社區」為主體。

其次，從更上位之相關空間計畫規定來評析：

(1)第三條—農村再生發展區之定義；

(2)第八條—農村再生總體計畫之擬定；

(3)第十一條—年度農村再生執行計畫之制定；

(4)第十五條—訂定農村再生發展區計畫，及第十七條—

該發展區計畫內之實施與管理細節，如：「土地容許使用項目、認定基準、土地使用強度、建築風貌、管理監督方式、審核程序及其他應遵行事項之辦法」；

換言之，現行農村再生制度已納入培力機制，但真正能由下而上主導計畫實施的空間尺度，主要落實在「農村社區」。至於其他空間層級的相關計畫，性質上仍屬「由上而下」與傳統參與途徑主導。

二、其他經驗對農村再生政策之啟發及當前主要課題

對照國內外有關參與式治理的實施經驗，及我國農村再生相關規定中的制度架構與特性，本研究認為，農村再生的培力體制中，存在的課題或瓶頸如下：

(一) 培力型參與式治理局限於小尺度的社區層級

對照前述先進國家的 EPG 實施經驗顯示，這種審議民主與培力式參與，雖然不乏以鄰里/社區層級為主體之案例（例如，美國芝加哥的學區、警力改革），但諸多經驗也顯示（如巴西的參與式預算），這些審議的落實過程中，基層民眾對於更高層級的政策制定，具有相當程度的影響力，亦可參與投入到高層級的決策代表遴選場合，為草根民意進行審辯與交互討論。而英國鄉村再生制度中強調的夥伴關係運作及荷蘭鄉村政策的活力聯盟則顯示，合夥或者結盟，需要跨社區整合，甚至賦予鄉村社區在區域層級的參與上更大的角色與任務，真正形成地域為本的倡議措施。

相較之下，我國現行農村再生制度雖有培力制度落實，也對農村再生計畫的實施、社區願景到社區公約的創制，有相當程度之成功。唯就更廣泛的空間層級上，農村社區如何

基於共同生活圈形成跨域結盟？社區民眾或推動再生計畫之主體如何在更高層級上承擔課責、發揮影響力？目前較無具體之途徑或規範。

(二)欠缺明確橫向聯繫機制，不易形成網絡關係

綜觀現有制度，不只是農村再生計畫，包括其他的社區營造、眷村活化到社區規劃師等制度，在多元途徑之下，仍欠缺一個成熟制度化、促進不同社區營造或活化基地相互對話、共同學習的交流機制，降低了社區之間、城鄉之間、乃至不同社區培力主管機關之間形成橫向網絡的可能。

從英國的再生政策可知，SRB 促成都市再生與鄉村再生計畫可以共同競爭，另外鄉村挑戰基金則提供了鄉村社區推動活化的替選途徑，並鼓勵跨域參與。換言之，英國的經驗中雖然強調各個社區合夥之間的競爭機制，以確保資源有效運用，但也藉此促成同步的合作與學習關係。在荷蘭，則更加強調每個鄉村政體與都市之間的連結性，以及在區域發展議程中的參與能力，以鄉村創新網絡形成區域層級的永續策略落實。這些橫向聯繫機制，及競爭-合作關係的並存，都可提供臺灣現行農村再生培力機制，持續拓展治理量能的另類思考。

(三)農村再生有關之利害關係人界定應再拓展

事實上，如同荷蘭經驗，因為國土空間地狹人稠之故，臺灣的城鄉關係其實有相當大的互動聯繫；其共同生活圈的交互影響下，許多農村社區，與其更上位的農村再生發展區，甚至其他的空間規劃尺度，都有密切關聯。因此，隨著治理量能從農村社區由下而上升級，在更大的地區或區域尺度，利害關係人不只有社區民眾，亦需嘗試納入更多其他角色。同樣地，若以英國鄉村再生政策中強調的夥伴關係運作來看，社區主導提案固然是其中的核心角色，但亦強調在廣泛的區域層級上，民間資本（甚至包括來自都市地區的投資者）、地方政府如何在議程地區發展議程上，與該地區有關之鄉村社區密切合作。尤其是 2000 年後，英國的國家政策更加走向財政簡約（fiscal austerity），因此更加強調如何善用民間資本及其財務槓桿的健全度，以減少公共財政資源之負擔。

若對照美國的棲地保育 EPG 試驗則不難發現，其於棲地保育區內涉及之利害關係人眾多，除了當地聚落原居民外，環保團體、開發業者及相關主管機關都必須納入決策過程，由所有利害關係人在對等的機會上共同溝通討論，制定未來發展/保育方向。目前我國農村再生相關法令中，實施農村再

生總體計畫或農村再生發展區計畫時，若有必要提出聽證會（如《農村再生條例》第八條、第十六條、《施行細則》第三條），在形式上較為接近這類多元審議的對話場合。未來或許可以此為基礎，推動多元對話的參與機制，在跨社區的地域尺度上，形成多邊利害關係人審議的機制。

（四）具多層級府際分工的治理架構，唯執行上偏重由上而下，需要一個與社區由下而上機制適當交會的空間合夥層級

在水土保持局於官方網站上最後更新的農村再生推動方針中，其中一項執行策略是：

由下而上：以農村社區居民為主體，結合農業生產、產業文化、自然生態及閒置空間再利用等發展需求與資源條件，確立未來發展共識，並建置中央與地方政府分工合作及督導機制。同時由政府以由上而下方式協助，並透過跨域合作平台，協調有關單位共同投入，以發揮資源整合效益。⁵

⁵ 參見水土保持局官方網站：

https://www.swcb.gov.tw/Home/Policy/show_detail?id=98aba69a970a434db4d487436863f9f1

若對照表 3-3 的現行業務分工，可以了解，農村再生的實施範圍相當繁雜，目前我國農村再生已經進入第三期推動階段，在多層級任務分工、跨部會權責協調上已有一定基礎與分派，展現出多層級治理的府際分工能力。以此觀之，表 3-2 中，我國現行農村再生推動方向上的施政分工與府際架構，以及農村再生條例中有關各級政府主管機關職責的分配，其實與上述這些經驗之精神，多有異曲同工之處。

換言之，這個適當交會的空間合夥層級應採取何種尺度——鄉鎮市區層級？一個或數個農村再生發展區層級？數個鄰近農村再生社區的共同生活圈層級？再者，在斡旋空間上的溝通制度如何設計？如何整合現行法令之參與規定？諸如此類措施，都可有待陸續深化討論。

表 3-3 目前農村再生第三期實施計畫的業務分工

工作項目	辦理單位
1.在地經濟與競爭活力	
1.1 生產結構調整-農業生產結構的調整	科技處、畜牧處、農糧署、各區農業改良場、國內學研單位
1.2 農業人才培育-人力培育及企化經營	企劃處、畜牧處、輔導處、科技處、農糧署、漁業署、林務局、水保局、農業試驗所、各

工作項目	辦理單位
	區農業改良場
1.3 行銷通路的開發- 提升農產品的體行銷 策略及開發新通路	輔導處、農糧署、種苗場
1.4 適當科技的應用- ICT 及農業物聯網整 合應用	資訊中心、農糧署
2.生產環境與生活空間	
2.1 農業地景的維護- 農業地景的護與經營	水保局
2.2 友善環境的促進- 鼓勵友善環境耕作轉 型	畜牧處、農糧署、漁業署
2.3 基礎建設的改善- 基礎建設與品質提升	輔導處、水保局
2.4 土地使用的活化- 土地使用與產權空間 分配的調整	內政部土重處、企劃處

工作項目	辦理單位
3.文化襲產與知識創新	
3.1 農村價值的推廣- 農村價值的傳承與再 建構	水保局
3.2 在地經濟的振興- 發展具創新意涵的農 村產業	輔導處、漁業署、林務局、水保局
3.3 地方知識的產生- 強化在地知識與農村 社會文化價值	企劃處
3.4 人力資源的厚植- 活化農村發展的人力	輔導處、水保局、各區農業改良場
4.社會資本與夥伴關係	
4.1 社會資本的連結- 城鄉交流與社會資本 的連結	企劃處、畜牧處、輔導處、科技處、農糧署、 漁業署、林務局、水保局、農業試驗所、各 區農業改良場、相關部會、各地方政府
4.2 跨域合作的強化- 跨域合作與創新網路	企劃處、畜牧處、輔導處、科技處、農糧署、 漁業署、林務局、水保局、農業試驗所、各

工作項目	辦理單位
的形成	區農業改良場、相關部會、各地方政府
4.3 夥伴關係的陪伴- 在地夥伴能力的建構 與陪伴	企劃處、畜牧處、輔導處、科技處、農糧署、 漁業署、林務局、水保局、農業試驗所、各 區農業改良場、相關部會、各地方政府
4.4 公私協力的建置- 公私協力與網路化機 制的建置	企劃處、畜牧處、輔導處、科技處、農糧署、 漁業署、林務局、水保局、農業試驗所、各 區農業改良場、相關部會、各地方政府

資料來源：行政院農業委員會水土保持局官方網站

https://www.swcb.gov.tw/Home/Policy/show_detail?id=f9e5e6904fa8426684dfdc18e141827f（瀏覽日期：2022/7/2）

（五）培根計畫與全國各地農村社區及生活圈地理特性之配合

由於各地農村社區都有不同之區域、縣市甚至更基層的地域特性，因此如何培力與建立因地制宜的發展模式，是當前的重要面向。此一理念，亦於水土保持局現階段（第三期）的農村再生實施計畫中昭示：

農村再生 2.0 以農村社區為發展主軸，讓具

有不同區位特性之農村適性發展，依照區域產業、

自然資源與社會文化之特性發揮區域擴散，建構

不同功能屬性的區域發展網路⁶。

然而，若以現行法令上之規範，對農村再生培根計畫之設計，仍係由中央主導年度議程與課程走向設定，統籌整體資源的調度與發展方向（可參見《農村再生條例第三十條》之規定及《農村再生培根計畫執行注意事項》）。換言之，儘管培根計畫乃係落實農村社區由下而上進行自主治理的重要政策工具，幫助社區民眾及有關團體、組織能夠逐步實現社區培力的治理量能。

例如，本研究四月份進行訪談之農村再生社區中，即有推動經驗較為豐富、社區再生狀況良好的案例受訪代表指出：

「目前的年度培根計畫還是比較像是一致性的一套方式走到底，但其實各縣市的農村，即使同縣市的農村，每個社區的狀況都不太一樣。有些社區也早就經過一些其他社造經驗的推動，不太需要這些培力，有些可能才需要完整課程走到底。另外，有些社區的問題很迫切，課程能否立刻搭配？還是一般性的討論教授？我們實戰完畢的，都有很多

⁶ 資料來源：同上註。

想法想要重新反映，這些都有必要重新檢討。」這類想法，

不啻為後續深化探索之面向。

儘管有效之培力機制，仍須有一定程度的中心化施政架構掌握整體方向，但如何提供適度的基層社區與民意回饋機制，更進一步滾動檢討年度培根計畫設定方式，可以值得重新思索。也就是說，在年度計畫之設定上，可以提供一定程度之放權，或者納入空間合夥層級的開放審辯與共同設計，可讓課程設計與方向更貼近地方生活圈之特性與地理條件形塑之社經與自然條件需要。

第四章 田野訪談與政策精進方向分析

第一節 農村再生社區個案背景說明

一、個案田野訪談經過及專家座談會

本研究採取(1)徵詢行政院農業委員會水土保持局農村再生承辦課，依據其過去辦理農村再生經驗與專業意見，就其所建議之社區，透過(2)瀏覽農村再生相關資訊網站，(3)檢索相關社區資料與回顧計畫執行內容等方式，經過計畫團隊內部討論，決定第一輪社區田野調查於三月中下旬進行。

關於走訪社區，本研究擬定：第一輪屬於測試性調查，先以離島及偏鄉地區，辦理執行農村再生計畫成效卓越之社區進行現勘。透過事前電話聯繫以下社區主要負責成員或熟悉事務者，如理事長或總幹事、村長等，約定拜訪日期與時間，前往當地社區發展協會進行走訪與拜會。本次調查，主要是透過實際之社區經驗，對訪問方向進行初步測試，以及幫助研擬專家座談會提綱討論方向，並修正後續田野議題。

經過洽詢，本研究團隊安排之第一輪社區田野調查，於2022年3月12日至13日，以及3月26日至27日兩個週末時段，分別於澎湖縣及台東縣，走訪以下社區，主要受訪者與時間如下：

表 4-1 第一輪造訪社區與訪談對象

社區	訪談對象
澎湖縣湖西鄉湖東社區	許政忠總幹事
澎湖縣湖西鄉湖西社區	辛天澤理事長
台東縣鹿野鄉永安社區	廖中勳總幹事
台東縣關山鎮電光社區	潘寶瑩總幹事

資料來源：本研究彙整

至於其他社區，將持續透過前述篩選方式，持續連繫並遴選代表性社區，並擬（1）採取質性研究常用的滾雪球方法，於當地拜訪過程中，再請當地社區關鍵權益人推薦有交流或密切網絡關係的其他重點社區；（2）陸續諮詢相關學者專家，除了訪談學者專家對農村再生計畫中參與式治理之看法，並商請推薦值得現勘社區。關於後續的田野研究，適逢今年四月底開始疫情攀升，增加社區接待疑慮與受訪難度；因此，本研究擬先行深入討論現行農村再生計畫與相關參與制度，以及聚焦國外經驗之研析。同時，本研究並先行於 111 年 8 月 31 日舉辦焦點團體專家座談，邀集對農村再生執行或相關領域研究有所專擅之學者專家，共同對話討論，與會專家學者如下：

表 4-2 焦點團體座談會參與對象

座談會專家學者	姓名	職稱
計畫主持人	周志龍	國立臺北大學都市計劃研究所榮譽教授
引言人	陳台智	臺灣鄉村展望學會秘書長
與談專家學者	彭立沛	國立臺灣大學生物產業傳播暨發展學系教授
與談專家學者	譚鴻仁	國立臺灣師範大學地理系副教授
與談專家學者	廖淑容	明新科技大學休閒事業管理系副教授

資料來源：本研究彙整

再於後續下半年之階段，視疫情趨緩情勢，彈性進行田野工作，完成其他區域之社區訪談。截至目前，下半年進階社區調查，業已完成之社區訪談包括：

表 4-3 第二輪(下半年)造訪社區與訪談對象

社區	訪談對象
雲林縣古坑鄉華山社區	廖奕翔理事長、 張俊逸導覽老師、 徐毓涵總幹事
台南市後壁區無米樂社區	黃正雄理事長
宜蘭縣員山鄉內城社區	簡裕鴻總幹事

資料來源：本研究彙整

二、田野個案背景資料與農再計畫推動歷程

本研究就農村再生歷程網資料⁷及各社區農村再生計畫⁸內容進行摘要彙整，並透過田野及訪談深入探討各社區發展特點、經驗與問題歸納，田野個案背景資料與農再計畫推動歷程詳見附錄

二。

第二節 農村再生參與機制精進方向譔義

一、如何建立兼顧由上而下與由下而上的推動模式與橫向跨域聯繫？

綜觀現有制度，不只是農村再生計畫，包括其他的社區營造、眷村活化到社區規劃師等制度，在多元途徑之下，仍欠缺一個成熟制度化、促進不同社區營造或活化基地相互對話、共同學習的交流機制，降低了社區之間、城鄉之間、乃至不同社區培力主管機關之間形成橫向網絡的可能。目前我國相關政策倡議中，最為接近此一構想者，乃水保局官方網站對於農村再生整體發展計畫的概念：「農村再生工作因涉及許多跨域溝通及合作事項，為結合各部會力量共同促使農村再生工作更臻完善，未來將透過跨域合作平台及農村再生跨域合作示範計畫整合相關部會資源，在時間、

⁷ <https://ep.swcb.gov.tw/EP/>

⁸ 整理自各社區農村再生計畫

空間面向共同投入，推動農村再生建設⁹。」

對照英國的再生政策，單一再生預算(Single Regeneration Budget, SRB)容許都市再生與鄉村再生計畫可以共同競爭，另外鄉村挑戰基金則提供了鄉村社區推動活化的替選途徑，並鼓勵跨域參與。換言之，英國的經驗雖然強調各個社區合夥之間的競爭機制，以確保資源有效運用，但也藉此促成同步的合作與學習關係。在荷蘭，則更加強調每個鄉村政體與都市之間的連結性，以及在區域發展議程中的參與能力，以鄉村創新網絡形成區域層級的永續策略落實。這些橫向聯繫機制，及競爭-合作關係的並存，都可提供臺灣現行農村再生培力機制，持續拓展治理量能的另類思考。

二、如何擴大參與的行動者與投入角色界定

鄉村活化的參與者，可能不僅只有社區民眾而已。如荷蘭經驗，因為國土空間地狹人稠之故，臺灣的城鄉關係其實有相當大的互動聯繫；其共同生活圈的交互影響下，許多農村社區，與其更上位的農村再生發展區，甚至其他的空間規劃尺度，都有密切關聯。因此，隨著治理量能從農村社區由下而上升級，在更大的

⁹ 引自水土保持局官網：

https://www.swcb.gov.tw/Home/Policy/show_detail?id=e2b403d14ec44b0486b8cf1cb623b7fa

地區或區域尺度，利害關係人不只有社區民眾，亦需嘗試納入更多其他角色。如此，才能在地地方事務的經營上，創造出更多的對話空間，落實參與式治理中強調的多元團體審辯過程。同樣地，若以英國鄉村再生政策中強調的夥伴關係運作來看，社區主導提案固然是其中的核心角色，但亦強調在廣泛的區域層級上，民間資本（甚至包括來自都市地區的投資者）、地方政府如何在議程地區發展議程上，與該地區有關之鄉村社區密切合作。尤其是 2000 年後，英國的國家政策更加走向財政簡約（fiscal austerity），因此更加強調如何善用民間資本及其財務槓桿的健全度，以減少公共財政資源之負擔。

若對照美國的棲地保育參與式治理試驗則發現，棲地保育區內涉及之利害關係人眾多，除了當地聚落原居民外，環保團體、開發業者及相關主管機關都必須納入決策過程，由所有利害關係人在對等的機會上共同溝通討論，制定未來發展/保育方向。目前我國農村再生相關法令中，實施農村再生總體計畫或農村再生發展區計畫時，若有必要提出聽證會（如《農村再生條例》第八條、第十六條、《施行細則》第三條），在形式上較為接近這類多元審議的對話場合。未來或許可以此為基礎，推動多元對話的參與機制，在跨社區的地域尺度上，形成多邊利害關係人審議的機制。

三、如何提升參與的空間尺度，建立跨社區再生網絡？

農村再生的實施範圍相當繁雜，目前我國農村再生已經進入第三期推動階段，在多層級任務分工、跨部會權責協調上已有一定基礎與分派，展現出多層級治理的府際分工能力。由前述政體理論與治理網絡的觀點來說，治理量能的實現，有賴政府與非政府行動者間的非正式安排關係；但從荷蘭以活力聯盟作為現行鄉村-區域治理策略的檢討架構顯示，正式的制度指引仍有一定的作用，可幫助政府與各方行動者在區域層級建立「斡旋空間」，協議與溝通合作目標與化解衝突、建立課題解方，進而簽署地方發展協議。同樣地，美國的培力型參與式治理(EPG)試驗中則顯示，培力型參與並非政府全然淡出，而是仍有集中化的施政指引，另外也必提出明確的考核與評估架構，以了解培力式參與的試驗是否達成成效。

臺灣未來亦欲推動各社區農村再生計畫進行地域性串聯，成為一種跨域農村再生活力聯盟，值得注意的地方在於：目前政府強調農村再生係以由下而上的社區自主經營為主體，公部門相關機關則由上而下，提供指導與協助，藉此形成一種夥伴關係（或者稱為合夥）；那麼，若對照荷蘭的經驗，在合夥的建立上，也許必須在社區層級以上、區域層級以下，尋求建立一個適當尺度的

「斡旋空間」(room of manoeuvre)，將目前積極嘗試的跨域平台，在此將由下而上與由上而下的各方公私部門利害關係人，建構出一個多元審辯、共同討論與聯合生產實踐行動的夥伴場域。換言之，這個適當交會的空間合夥層級應採取何種尺度——鄉鎮市區層級？一個或數個農村再生發展區層級？數個鄰近農村再生社區的共同生活圈層級？再者，在斡旋空間上的溝通制度如何設計？如何整合現行法令之參與規定？

第五章 結論與建議

第一節 結論

本研究引介新的城鄉發展規劃與治理概念，如培力參與式治理、活力聯盟並與國內農村再生計畫的社區培力制度加以對話。同時，在農村再生計畫的施政意涵上，以活力聯盟的基本構成原則為中心，成果聚焦於以下三個面向說明：

一、現行制度規範檢討

對農村再生計畫中的民眾參與模式與人力培育作法，應持續進行滾動檢討，釐清有待完善之處。透過制度比較、專家座談及社區田野訪談，檢討現行制度與相關規定是否落實參與式治理之精神，以及可資改良之方向如下：

（一）目前農再培力機制恐局限於小尺度的社區治理層級，應

思考上位尺度的空間規劃與資源政策整合

對照前述先進國家的 EPG 實施經驗顯示，這種審議民主與培力式參與，雖然不乏以鄰里/社區層級為主體之案例（例如，美國芝加哥的學區、警力改革），但諸多經驗也顯示（如巴西的參與式預算），這些審議的落實過程中，基層民眾對於

更高層級的政策制定，具有相當程度的影響力，亦可參與投入到高層級的決策代表遴選場合，為草根民意進行審辯與交互討論。

培根計畫之實施，實為落實農村再生計畫的基礎。就其特性，乃係以課程陪伴之模式，創造幫助農村社區民眾提升參與意願、專業技能及自主經營的知識，藉以塑造社區居民積極的行動能力。換言之，農再培力是一種以個別農村社區為主體的培力模式，希望藉此達成由下而上，居民為主的共同參與機制。而在國外案例研究及案例訪談過程中，不約而同地提出社區下一步應設法進行地域合夥或者結盟，進行跨社區整合，以賦予農村社區在區域層級的參與上更大的角色與任務，真正形成地域為本的倡議措施。

(二)目前農再政策具多層級府際分工的治理架構，唯執行上

偏重由上而下，需要一個與社區由下而上機制適當交會
由上而下的空間合夥層級

農村政體的治理量能的實現，有賴政府與非政府行動者間的非正式安排關係，從荷蘭活力聯盟作為現行鄉村-區域治理策略的檢討架構顯示，正式的制度指引仍有一定的作用，可幫助政府與各方行動者在區域層級建立「斡旋空間」，協議

與溝通合作目標與化解衝突、建立課題解方，進而簽署地方發展協議。同樣地，美國等地的 EPG 試驗中則顯示，培力型參與並非政府全然淡出，而是仍有集中化的施政指引，另外也必提出明確的考核與評估架構，以了解培力式參與的試驗是否達成成效。

因此若臺灣未來亦欲推動各社區農村再生計畫進行地域性串聯，成為一種跨域農村再生活力聯盟，值得注意的地方在於：目前政府強調農村再生係以由下而上的社區自主經營為主體，公部門相關機關則由上而下，提供指導與協助，藉此形成一種夥伴關係（或者稱為合夥）；那麼，若對照荷蘭的經驗，在合夥的建立上，也許必須在社區層級以上、區域層級以下，尋求建立一個適當尺度的「斡旋空間」層級，將目前積極嘗試的跨域平台，在此將由下而上與由上而下的各方公私部門利害關係人，建構出一個多元審辯、共同討論與聯合生產實踐行動的夥伴場域。

（三）培根計畫應凸顯不同區域屬性及生活圈地理特性

由於各地農村社區都有不同之區域、縣市甚至更基層的地域特性，因此如何培力與建立因地制宜的發展模式，是當前的重要面向。儘管有效之培力機制，仍須有一定程度的中

心化施政架構掌握整體方向，但如何提供適度的基層社區與民意回饋機制，更進一步滾動檢討年度培根計畫設定方式，可以值得重新思索。也就是說，在年度計畫之設定上，可以提供一定程度之放權，或者納入空間合夥層級的開放審辯與共同設計，可讓課程設計與方向更貼近地方生活圈之特性與地理條件形塑之社經與自然條件需要。

二、創新參與途徑發想

彙整國內外相關制度與經驗之特點，並在農再參與者與學者專家訪談過程，就其發想與見解，研析其他參與途徑之可能，使民眾自我經營農村社區之方式多元化，創造更多發想空間。同時，藉由國內外相關經驗，相互學習。於未來農村再生條例中有關民眾參與及人力培育有關規定若需修訂，提出參考建議。

(一)以培根計畫啟動並適時激勵社區參與量能，結合非農再體系之其他跨域資源

我國農村再生制度係以農村社區為主體，期望透過居民自主方式，自立由下而上推動再生計畫。以此觀之，培根計畫乃是農村再生培力機制的基本環節，藉以幫助農村社區能自發治理，進一步與其他非農再體系各項參與途徑廣泛銜接。

因此，培根計畫只是一種社區培力初始階段，其目標是深化農村社區為單元的公民權階段民眾參與途徑，進而建立與公部門或 NGO 密切合作的「夥伴關係」。

(二)以既有培力機制為基礎，持續強化參與式規劃的不同形式，並讓新舊民眾參與途徑同時並存合作

綜觀我國農村再生有關規定，透過培根計畫來激勵農村社區民眾的自主意識及參與能力，但有關的參與途徑與時機，其實具有傳統管道與創新模式並存之特性。現行農村再生制度已納入培力機制，但真正能由下而上主導計畫實施的空間尺度，主要落實在「農村社區」。至於其他空間層級的相關計畫，性質上仍屬「由上而下」與傳統參與途徑主導。並嘗試結合包括公民共識會議、公民咖啡館、願景工作坊、參與式預算等不同參與式治理工具進行實驗。

三、跨域治理網絡發展

配合國家相關政策，如地方創生戰略等業務推動，以及檢視國內現有相關單位之類似資源或社區培力途徑，研析社區層級資源整合或相互交流之可能。藉此，強化當前國家在公共事務上強調的跨域治理，並且落實活力聯盟概念中，仰賴的網絡關係及公

私合夥的執行量能。

(一)加強農村場域相關政策資源的橫向聯繫機制

為加強農村場域相關政策資源的橫向聯繫機制，應再啟「農村再生整體發展計畫」或者透過「鄉村地區整體規劃」等與地域為觀點的農村再生上位計畫，來整合部不同政策資源與社區發展途徑，促進不同社區營造或活化基地相互對話、共同學習的交流機制，提升社區之間、城鄉之間、乃至不同社區培力主管機關之間形成橫向網絡的可能。

強調各個社區合夥之間的競爭機制，以確保資源有效運用，但也藉此促成同步的合作與學習關係，也應加強調每個鄉村政體與都市之間的連結性，以及在區域發展議程中的參與能力，以鄉村創新網絡形成區域層級的永續策略落實。這些橫向聯繫機制，及競爭-合作關係的並存，都可提供臺灣現行農村再生培力機制，持續拓展治理量能的另類思考。

然而社區本身的量能有限，亦難以形成由下而上的跨社區競爭合作模式機制，因此仍須仰賴以鄉鎮市區公所或直轄市縣市政府的地方治理層級提出跨社區尺度的政策資源整合之整體規劃。

(二)農村再生有關之利害關係人界定應再拓展

不論是培根計畫、社區大會、社區公約、公聽會、公開展覽到聽證會等不同途徑台灣的農村再生體制中，參與的形式從傳統到更進步式的倡議，同時並存。然而，這些管道中培力及參與的對象，係以農村社區的民眾為主。

然而台灣因為國土空間地狹人稠之故，臺灣的城鄉關係其實有相當大的互動聯繫，農村社區有非常地的活動與土地使用是受到跨界(跨尺度)的空間影響，因此，隨著治理量能從農村社區由下而上升級，在更大的地區或區域尺度，利害關係人不只有社區民眾，亦需嘗試納入更多其他角色。如此，才能在地地方事務的經營上，創造出更多的對話空間，落實參與式治理中強調的多元團體審辯過程。同時亦強調在廣泛的區域層級上，民間資本（甚至包括來自都市地區的投資者）、地方政府如何在議程地區發展議程上，與該地區有關之鄉村社區密切合作，善用民間資本及其財務槓桿的健全度，以減少公共財政資源之負擔，同時推動多元對話的參與機制，在跨社區的地域尺度上，形成多邊利害關係人審議的機制。

第二節 建議—邁向多元化政策論述與培根計畫的演進

培根計畫的推展自民國 93 年到今天已近有 20 年，發展的進程已然由傳統的社造組織為基礎中心化政策論述，邁進到去中心化為基礎的多元化政策論述階段。特別是，正當農再很快就要進到第四期(113-116 年)，也就是最後一期結束後即無預算可以的支援農村社區的發展。農村社區如何能夠自主運作，不再依賴政府資源，便成為一個農村永續發展的重要課題，邁向去中心化的多元化政策論述，被成為當前的主要推展的重點。

一、組織為中心化的再生政策量能侷限於生活面，相對忽略生

產、生態及厚實文化面的介入

社區組織為中心基礎的社造政策，是傳統社區發展理論的核心。這個核心在農村再生政策推動的過程中，扮演這關鍵的角色。特別是在農村培根計畫的推動更是它的核心。對再生計畫所強調由下而上的政策推動，更是扮演這關鍵的角色。然而，再生計畫與政策的內容涵蓋生活、生產、生態以及文化等重要內容，這個以社區組織為中心的農村培根計畫，推展到最近總回顧來看，由於是以組織為核心，對社區意識凝聚有其重要貢獻，但這個行動者的動能有它的侷限，在農村再生的推動上，偏重在生活面向的環境改造。有關生產、生態與文化等面向的社區涉入，仍有所不

足。

二、去中心化的培根與多管道參與再生政策論述的崛起

再生政策將在 113 年到-116 年，進入到第四期，也就是農再的最後一階段，過了這個階段，能再基金也將用罄，但農村社區組織離不必仰賴政府資源投入，能夠獨立主動與自主運作的理想階段似乎還有很長一段距離。培根計畫所設定的這個理想，還需要很大的努力空間。

事實上，檢驗一個社區自我發展的能動性，可有三個好的層次來分析，分個體(地方頭人)好、核心組織(積極參與社區組織之個體集合)好、全體社區(所有成員)的好。這裡的好，包含實質與非實質的利益、好處及福利品質。

目前農村再生的培根計畫推展，事實上比沒有農再時期已好很多。但這些的進步多數集中在個體的好，也有部分升級到組織的好，也因此，社區常因這些好處的分配問題，產生許多的社區矛盾，以致影響後續的社區分裂，社區永續發展一直是農再的一個制度性挑戰。跨越這個挑戰，就在於如何達到社區全體的好。

為此，我們必須在政策論述上，進到另一階段強調去中心化，多元增能的參與也就多元管道的參與到農村再生，包括非社區組織成員的參與如青農、社會企業、非營利組織的制度運用等，多

元化的參與及協力關係在農村再生政策推展的建立。

這個多元化與去中心化的參與政策論述，引進許多在地與非在地團隊的整合，組成互補合作的網絡制度關係，形成所謂的活力聯盟(或稱政體、也有稱生態系)來增能地方。這個活力聯盟以非正式的互動關係，政府參與的角色只是其中一個參與者，雖有一定的政策主導，但並沒有擁有絕對的決定性權力。它的功能只是一個促成角色(enabling)，這也是一個國際政策的論述潮流。

另外，關於活力聯盟的範疇與概念，仍有待進一步討論它的組織形式(有形或無形、立案否、對社區的拘束力如何？是彈性的變形蟲組織？如何運作？在聯盟當中的政府角色？同時，國外經驗如何轉譯，提高在臺灣的可行性？這些面向待後續研究者持續深化研析。

參考文獻

1. 文化部，2021，社造白皮書。台北：文化部。
2. 台灣建築報導雜誌社，2018，農村新浪潮。臺北：行政院農業委員會。
3. 行政院農業委員會，2010/8/6，農村再生創造臺灣農村的新價值。
重大政策，行政院農業委員會網站：
<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2506098> (檢索日期：2021/11/10)
4. 行政院農業委員會水土保持局，2015，農村再生幸福啟航成果回顧。南投：行政院農業委員會水土保持局。
5. 行政院農業委員會水土保持局，2019/6/8，農村再生第三期 (109至112年度) 實施計畫。重大政策，行政院農業委員會水土保持局網站：
https://www.swcb.gov.tw/Home/Policy/show_detail?id=f9e5e6904fa8426684dfdc18e141827f (檢索日期：2021/11/10)
6. 李永展，2012，永續國土、區域治理、社區營造：理論與實踐。臺北：詹氏。
7. 李承嘉，2012，農地與農村發展政策—新農業體制下的轉向。臺北：五南。
8. 李易駿，2017，社區培力與社區參與的理念與現實，社區發展新

視野：全球觀點與在地挑戰國際研討會。臺北：國立臺北科技大學。

9. 林長立，2016，農村再生 99-104 年成果回顧。南投：行政院農業委員會水土保持局。
10. 林祐聖、陳東升，2018)，當社區營造遇到參與式預算：兩個社區的比較研究。台灣社會學，35: 109-149。
11. 林國明，2007)，審議民主實踐的多元模式。臺灣民主季刊，4(3): 191-195。
12. 林錫銓，2007，跨界永續治理：生活政治取向之永續體制演化研究。臺北：韋伯。
13. 杜文苓、張國偉、吳嘉純，2009)，審議民主在空間議題上的新實驗：以「中港河廊通學步道願景工作坊」為例。公共行政學報，32: 69-104。
14. 洪伯邑、陳懷萱、黃舒楣、黃書緯、呂欣怡、陳怡仔，2021，田野敲敲門：現地研究基本功。臺北：國立臺灣大學出版中心。
15. 范淑敏、周志龍，2008，臺灣的地方發展策略：治理與網絡化。都市與計劃，35(2)：99-122。
16. 曾旭正，2007，台灣的社區營造。臺北：遠足文化。
17. 吳澤玫，2018，審議民主。華文哲學百科（2018 版本），王—

奇（編）。

URL=http://mephilosophy.ccu.edu.tw/entry.php?entry_name=審議

民主。

18. 寇延丁、袁天鵬，2019，可操作的民主：蘿蔔規則進村記。臺北：水木文化事業。
19. 周志龍，2014，臺灣區域發展與縣市跨域整合治理之實踐：國土規劃觀點。公共治理季刊，2(4)：9-25。
20. 蘇彩足，2017，公部門推動參與式預算之經驗與省思。文官制度，9(2): 1-22。
21. 葉欣怡、陳東升、林國明、林祐聖，2016，參與式預算在社區-文化部推展公民審議及參與式預算實驗計畫。國土及公共治理季刊，4：29-40。
22. 劉正山，2009，當前審議式民主的困境及可能的出路。中國行政評論，17(2)：109-132。
23. 楊婉慧、陳文福、柯勇全，2009，農村再生培根計畫由下而上做法與成效之探討。鄉村發展，11：1-17。
24. 埃爾斯特，李宗義、許雅淑譯，2010，審議民主。臺北：群學。
25. 國家發展委員會，2018，地方創生國家戰略計畫。臺北：國家發展委員會。

26. Gastil, J. & Levine, P., 劉介修、陳逸玲譯, 2012, 審議民主指南：
21 世紀公民參與的有效策略。臺北：群學。
27. Arnstein, S. R., 1969, "A ladder Of citizen participation," Journal of
the American Institute of Planners. 35(4): 216-224
28. Bartman, M. E., 2014, Shared Agency: A Planning Theory of Acting
Together. Oxford: Oxford University Press.
29. Beierle, T. C. and Cayford, J., 2002, Democracy in Practice: Public
Participation in Environmental Decisions. Washington, DC: Resources
for the Future.
30. Chaskin, R. J., 2001, "Building community capacity- A definitional
framework and case studies from a comprehensive community
initiative," Urban Affairs Review. 36(3): 291-323.
31. DETR, 1999, Rural England: A Discussion Paper. London: DETR.
32. Edwards, B., Goodwin, M., Pemberton, S., and Woods, M., 2000,
Partnership Working in Rural Regeneration: Governance and
Empowerment? Bristol: Policy Press.
33. Elster, J., 1998, Introduction. In Jon Elster (ed.), Deliberative
Democracy. Pp. 1-18. Cambridge: Cambridge University Press.
34. Forester, J., 1999, The Deliberative Practitioner: Encouraging
Participatory Planning Processes. Massachusetts: The MIT Press.
35. Fung, A. and Wright, E. O., 2003, Thinking about empowered
participatory governance. In A. Fung and E. O. Wright (Eds.)
Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered
Participatory Governance. Pp. 3-44. London: Verso.
36. Gambetta, D., 1998, "Claro!": An Essay on Discursive Machismo. In

- Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*. Pp. 19-43. Cambridge: Cambridge University Press.
37. Gilchrist, A., 2004, *The Well-connected Community: A Networking Approach to Community Development*, London: Polity Press.
38. Goldsmith, S., and Eggers, W. D., 2005, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Washington DC.: Brookings Institution Press.
39. Hague, C, and Jenkins, P. (Eds.), 2005, *Place Identity, Participation and Planning*. New York: Routledge.
40. Hajer, M. A., and Wagenaar, H. (Eds.), 2003, *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
41. Herman, F., Horlings, I., Beers, P. J., Mommaas, H., 2010, "The contested redefinition of a sustainable countryside: revisiting Frouws' rurality discourses.' *Sociologia Ruralis*, 50(1): 46-63.
42. Horlings, I., Tops, P., van Otaaijen, J., and Cornelissen, E., 2006, "Vital coalitions – The urban regime theory as theoretical framework for analysing public-private partnerships and (self-)governance in rural regions". *The Organization of Innovation and Transitions*, Working Papers no. 2. TransForum, Zoetermeer, pp.3-44.
43. Horlings, I., Tops, P., and van Otaaijen, J., 2009, " Regimes and vital coalitions in rural–urban regions in the Netherlands", In Anderson, K., Lehtola, M., Eklund, E., and Salmi, P. (Eds.), *Beyond the Rural-Urban Divide: Cross-Continental Perspectives on the Differentiated Countryside and its Regulation*. Pp. 191-220. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.

44. Horlings, I. (Ed.), 2010, *Vital Coalitions, Vital Regions: Partnership for Sustainable Regional Development*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
45. John, P., 2001, *Local Governance in Western Europe*, London: Sage.
46. Lan, C. I. C., and Peng, L. P. (2018) "E-participation, rural regime, and network governance: A case of Balien River Conservation." *Sustainability*, 10(11): 3909.
47. Montgomery, M. R., Richard Stern, Barney Cohen, and Holly E. Reed, 2004, *Cities Transformed: Demographic Change and its Implications in the Developing World*, London: Earthscan.
48. Pemberton, S., 2019, *Rural Regeneration in the UK*, New York: Routledge.
49. Savage, M., Warde, A., and Ward, K., 2003, *Urban Sociology, Capitalism and Modernity*, New York: Palgrave Macmillan.
50. Scott, A. J., 2001, "Introduction". In Allen J. Scott (Ed.), *Global City-Region: Trend, Theory, Policy*, pp. 1-10. Oxford University Press, Oxford.
51. Stoke, S. C. 1998, Pathologies of deliberation. In Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*. Pp. 140-160. Cambridge: Cambridge University Press.
52. Stoker, G., 1995, "Regime theory and urban politics". In D. Judge, G. Stoker, and H. Wolman (eds.), *Theories of Urban Politics*, London: Sage, pp.54-71.
53. Stone, C. N., 1989, *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*, University Press of Kansas: Kansas.

附錄

附錄一、各階段審查會議紀錄暨回覆辦理情形

一、期初階段

項次	審查意見	回覆辦理情形
報告內容審查意見：		
一	本研究設定對於培力需要精進係指那些部分？又參與式治理可能解決哪些面向？另有無假設前提，如研究順利，預計可得到什麼研究成果獲結論？各制度比較也應明確說明。	<p>主要針對現行體制中的培力規定，如各種民眾參與的時機與途徑、培根計畫的實施方式，及實際地方案例中之經驗，是否已具備先進民主國家在審議民主、公民社會的風潮下，所謂的參與式治理之核心要件，不足之處何在？同時，參照國內相關單位之地方發展、社區營造或規劃經驗，探索農村社區自主經營模式，以再生計畫為中心，做為跨域資源整合之可能場域。</p> <p>謝謝建議，承上述，經過修正，我們更具體指涉三面向：現行制度規範檢討、創新參與途徑發想、跨域治理網絡發展。</p> <p>研究結論同上回應，以上述三面向為基礎，並整合本研究引介之活力聯盟構思，對於農村再生體制之持續升級，提出政策研析之前沿構思。</p> <p>制度比較為本研究後續章</p>

		節重點，將於第三章「參與式治理相關制度比較分析」中具體落實。
二	建議應先著重於現況分析研究，再決定如何規劃相關資料文獻蒐集，據以決定有代表性社區為宜，避免與實務脫鉤。另局內過去曾已探析培力制度，可向農村培力科蒐集過去專機學者所提意見。	<p>謝謝提供相關資訊。現況分析亦為本研究後續章節重點之一，包括全國及各縣市相關農村再生計畫、培根計畫推動情形、案件量、年度別及不同階段再生工作之重點。結合第三章之農村再生參與制度分析，將於第四章中深入研析現況，並與實際案例進行探索。</p> <p>本團隊已與培力科聯繫，另亦計畫於六月中下旬安排時間，與培力科工作同仁實際進行拜會與訪談，拓展探討面向。</p>
三	建議可另參考相關單位推動參與式治理經驗，如文化部社區規劃師、民主治理社會改造，或區公所參與式預算、內政部營建署城鎮之心（由設計師參與地方規劃設計）等。	感謝相關資訊與建議，目前將以文化部社造白皮書、地方政府參與式預算經驗、社區規劃師駐點計畫等經驗為基礎，探究其定義、精神、介入方式與落實要點加以探討。
四	活力聯盟是本研究核心論述，也是農村版本政體網絡，就該理論推動機制為何，以及未來應如何建立，本研究是否會有進一步研究分析與建議？	活力聯盟是一種概念性的分析工具，用來幫助一個農村社區體檢，是否具有：由下而上決策、參與行動者的多樣性、與理想夥伴關係的落差、其他當地特定需要改善之處。分別由：議程設定、聯盟塑造、結盟方式、資源調度等面相來分別檢驗。這部分，除了在第二章的文獻回顧中會深入爬梳外，也會結合在第四章的

		案例分析，及第五章的具體建議中作為推導及研析之架構。
五	本研究預計於臺灣中、南、東部，以及離島地區，各選一處案例社區，為何掠過北部？社區篩選條件為何？所選社區於研究上是否具有代表性（或應否涵蓋成功、失敗或有無培力之社區比較），以及與本研究連結性為何，應加以補充及說明。	謝謝提醒。此為本研究書寫之缺漏，造成誤解。因為當初考量是以差旅經費為中心，而本團隊主要研究成員皆位於北部，不占用預算中之差旅，故無列北部，但實際上北部案例亦納入田野參考。為避免誤解，文中以做改正。
六	第一輪訪談大綱各項問題，未來如何收斂與對應本研究所定案名，以及將相關理論（如活力聯盟）納入連結。	<p>第一輪訪談只是進行概覽式社區走訪，幫助理解現況為主，並且為避免過多理論或概念語彙，造成受訪者困擾。故設計上為一般性的題綱呈現，本研究會再根據第二章歸納之理論命題，及第三章制度比較分析之結果，進行資料清理、轉譯需要之資訊。</p> <p>之後暑假疫情趨緩，七月中旬以後會啟動正式訪談，會結合焦點團體座談會學者專家之建議，及理論連結，有更具焦之訪綱。</p>
七	本研究擬解決問題及目標皆包含「精進農村再生參與及培力體制」，惟除緣起中簡略帶到外，內文中鮮少提及農村再生目前推動機制及執行現況，較難理解引發此研究的問題意識，建議強化既有體制運作情況的分析及觀察，以	感謝提點缺失。制度分析為本研究重點之一，如同上述意見之回應。本團隊依據原安排，將於第三章中進行法令與制度面之比較分析，同時，實際推動經驗，將於第四章中進行具體回顧與討論。這部分，本研究也在第一章之研究架構中修正，具體交代其角色與位

	確立研究方向。	置。
八	本研究將選取臺灣本島中、南、東部及里島辦理農村再生計畫較「優」之案例各一處進行調查，惟除了區位外，臺灣農村仍有地形（山區、平原、濱海）、族群（原民、客家、閩南）、產業（農、林、漁、牧）等差異，如何選出所謂「較優」或具代表性之社區，需要更充足的分析及論述。	<p>本研究預計辦理一場焦點團體座談會，諮詢相關專家學者建議，並於近期拜會水保局及相關承辦單位，商請推薦較具執行經驗、值得走訪之社區。</p> <p>為減少用詞爭議，「較優」改為「相對較具經驗」之農村社區。</p>
九	另本研究以精進體制為目標，如調查對象惟培力過程順暢，執行又有成效者，是否會不易了解體系運作所遭遇之困難或瓶頸，篩選標準亦請再做思考。	有實際深入執行經驗之社區，其實方能理解箇中推動過程之艱辛。以目前本研究第一輪之社區試訪之四個社區即可發現，不論較具動員能量、或是相對弱勢之社區，皆有許多問題發想。而運作成熟之社區，還提出更多具體建議與參考。

二、期中階段

項次	審查意見	回覆辦理情形
報告內容審查意見：		
一	請協助文中「本計畫」與「本研究」敘述的統一性。	遵照辦理。
二	是否補述並說明參與式治理途徑有哪幾段？各類在臺灣執行推動歷程及現	參與式治理途徑可用 Arnstein (1969)「民眾參與梯段」來說明(詳見報告書 P.2-

	<p>況？才進而討論，其體制三優缺點與精進需求？</p>	<p>8~2-9)，大致可以分為「非參與」、「形式主義」與「公民權」三段，詳見圖 2-2。臺灣從 1994 年社區總體營造政策推動後，我國的參與式治理經驗便不斷地推進，近年來文化部推動社區營造 3.0，引入審議民主的理念和參與式預算的公民參與模式，辦理「推展公民審議及參與式預算實驗計畫」，希望能夠持續精進社區營造發展，這是臺灣在社區治理上很大的突破與試驗，臺灣參與式治理地執行推動歷程及現況案例(詳見第三章第一節)，本研究也根據國內外經驗進一步提出政策優缺點與精進建議，詳見第三章第三節。</p>
三	<p>部分社區居民多為退休人士，在生產方面，舉其一生的時間經歷，退休後是否還需為了區域經濟或農村再生政策效益重出江湖？(P.57)即使願意，年邁的身體應如何配合？</p>	<p>退休人士對於農村社區而言是一項非常重要的資源，特別許多退休返鄉人士，不但具備外地經驗，且對故鄉存有多一分的關懷與認同，若願意投入社區事務則社區發展就多一分力量。而退休人員於社區參與過程中，可以扮演的角色相當多元，有意願且有體力時可積極參與社區的核心運作，年邁後亦可從旁關心與陪伴，或而後亦可能成為社區支持(援)陪伴的對象，可與社區相互扶持。因此社區發展勢必也要朝向世代交替與接棒，以不斷注入新的活力與思維，推動社區事務的永續發展。</p>

三、期末階段

項次	審查意見	回覆辦理情形
報告內容審查意見：		
一	<p>英國、荷蘭城鄉合併規劃、自主治理等，有否在執行上遇到問題？</p> <p>另去中心化部分，如何操作以避免資源重疊或延遲效率。</p>	<p>是的，如英國便有都市再生方案相對強勢，而荷蘭則面對利益團體選擇上相對有爭議的問題，這部分在第三章第一節中皆有著墨。</p> <p>避免資源重疊的部分，本研究認為，上述章節中，英國的鄉村再生補助競爭機制，以及荷蘭對於區域級協調空間尺度的建立，可有助於減少爭議，促進成效。</p>
二	<p>如何將培力制度化簡為繁，才有機會納入參與式規劃。另能否納入德、日案例。</p>	<p>如同第三章第三節之討論，培力制度應當除了社區層級外，另有相對較大區域尺度的協調或合作計畫，有助於重新盤點不同面向的關係權益人。另外，受限於研究時程與經費，德國與日本經驗，擬納入後續研究建議事項。</p>
三	<p>研究方向與農村目前培根調整方向扣合，公共政策事務加入利害關係人意見，可更完善社區發展願景。</p>	<p>謝謝指教，這部分正是本研究第三章最後提出的國內外經驗彙整與討論之重點。</p>
四	<p>建議可分類所謂農村利害關係人，例如產業類別等。</p>	<p>謝謝指教，這部分的建議，本研究納入未來後續研究建議。</p>

五	<p>在未來農村社區推廣上，國外經驗在我國社區應用上，地方應如何起步？如何跳脫本位去與其他社區作跨域整合，社區又應如何找尋外界可組成策略聯盟的夥伴。</p>	<p>在本研究目前走訪的農村社區中，如雲林古坑的華山社區，在經驗上便已逐漸形成類似國外經驗的策略聯盟，以及與多方團體跨界合作經營的模式。未來或可以這些行之有年，經驗成熟的社區進行重點研析，作為經驗模板。</p>
---	--	---

附錄二、田野個案背景資料與農再計畫推動歷程

以下就農村再生歷程網資料¹⁰及各社區農村再生計畫¹¹內容進行摘要彙整，並透過田野及訪談深入探討各社區發展特點、經驗與問題歸納。

(一)澎湖縣湖西鄉湖西社區

1. 社區基本現況與背景

(1)本社區計 453 戶，男 623 人，女 627 人，合計 1250

人。其中公務、軍、警人員佔約 20%，餘以農漁工為主。並以辛、蔡、陳為大姓，社區內有辛氏家廟暨蔡氏宗祠，湖西天后宮是社區信仰中心，另有駛犁歌、鑼鼓隊八音隊等民俗特色。

(2)社區與當地業者、農民、民宿業者合作，整合社區資源景點，推動社區生態解說導覽，與遊客體驗 DIY 等遊程設計，多為一到兩天方式進行。

(3)以道教信仰為主，奉祀王爺者多；神明也擁有自己的軍隊兵馬，故有所謂營頭，即廟宇神明的軍事組織，以天后宮村廟為中心，各營頭具有保護村莊聚落安寧

¹⁰ <https://ep.swcb.gov.tw/EP/>

¹¹ 整理自各社區農村再生計畫

的責任。另外，老建築物大多都是硃砧石為建材的古厝。

2. 農村再生推動緣起與歷程

(1)湖西社區發展協會成立於 1992 年 8 月 21，持續安排社區人力新血培訓，成立了守望相助隊、社區成長教室、鑼鼓隊、八音隊、舞蹈班、駛犁歌班、小法班，並且與社區內的國小及國中、鄉托共同舉辦活動。

(2)為了精進社區發展暨有成果，配合農村再生計畫的推動構思，由該協會主辦下，透過居民訪談、座談會、願景共識會議、外部資源導入等方式辦理。

(3)社區除了召集協會成員以及地方意見領袖參與討論，以落實居民參與、居民規劃的精神。實施培根計畫課程後，對社區共識凝聚具有幫助，居民討論熱絡，腦力激盪，提出許多寶貴意見。

(二)澎湖縣湖西鄉湖東社區

1. 社區基本現況與背景

(1)本村居民原分佈在宮廟聖帝廟四周，目前沿 15 號鄉道向西延伸，漸與湖西村接壤。湖西鄉面積最小的村落，民國 104 年 08 月人口 397 人，主要甲頭及姓氏是

頂甲（許）、中甲（呂）、北甲（許）、南甲（許）。雖然沒有湖西村重要，但彼此關係密切。社區發展始於 1978 年，居民以農漁業為主，人口外流導致部分之耕地廢耕現象。

(2) 聖帝廟是社區居民的信仰中心，也是居民最主要休憩活動公共場地。元宵武轎平安夜巡、涼傘等活動則為社區特色文化。

(3) 社區與當地業者、農民、民宿業者合作，整合社區資源景點，推動社區生態解說導覽，與遊客體驗 DIY 等遊程設計，多為一到兩天方式進行。

(4) 畚箕井為當地特色景觀，另外也有湖西村的營頭，以及硧砧石為建材的古厝。

2. 農村再生推動緣起與歷程

(1) 湖東社區發展協會於 92 年 12 月 28 成立，透過續人力新血培訓，成立了義工隊、巡守隊、媽媽教室，並且與社區內的國小共同舉辦活動

(2) 再生計畫由湖東社區發展協會理事長所帶領，透過社區座談會、願景共識會議、外部資源導入等方式辦理。

(3) 討論議題包含整合未來發展方向、解決既有問題、如

何引動更多人參與、排定優先施作順序、撰擬農村再生計畫內容等。

(4)社區除了召集協會成員以及地方意見領袖參與討論，以落實居民參與、居民規劃的精神。

(5)實施培根計畫課程後，對社區共識凝聚具有幫助，居民討論熱絡，腦力激盪，提出許多寶貴意見。

(三)台東縣鹿野鄉永安社區

1. 社區基本現況與背景

(1)為鹿野鄉最多人口的村莊，但面臨人口外流及老化問題

(2)族群多元，包括閩南、客家、阿美、大陸（外省）族群

(3)原住民為阿美族，大多居住在永昌及永隆兩聚落，其它大都為閩客混居

(4)鹿野地區最早移入者為阿美族人，當時阿美族人稱此地為「務祿干」；大正四年（1915）日本人在此地設立鹿野、鹿寮兩移民村。

(5)光復後，地方政府為求長居久安，民國37年將原鹿寮村改名為「永安村」。

(6)面對新型態的社區轉型，民眾缺乏整體經營管理、整合行銷等觀念，社區資源未能有效利用與發展。

(7)永安社區發展協會成立後，接受水保局輔導，2001年起推動社區總體營造，建立鹿寮新故鄉。

(8)2007年，榮獲全國十大經典農漁村，成為台東縣唯一的十大經典農漁村。

2. 農村再生推動緣起與歷程

(1)為了精進農村社造成果與地方能量，本社區於2008年籌組第一屆永安農村再生委員會。

(2)隨著農村再生條例正式通過，本社區加快農村再生籌備工作，並且報名參加水保局之培根課程『再生班』，歷經室內課程及戶外實作課程，正式於2010年12月完成四階段的農村再生培根訓練課程。

(3)為了順利推動永安農村再生計畫之工作，當年同時召開居民共識會議，改選出第二屆永安農村再生委員會，帶領永安推動農村再生的工作。再召開多次永安農村再生委員會，討論再生計畫書及內容。

(四)台東縣關山鎮電光社區

1. 社區基本現況與背景

- (1)電光社區位於台東縣關山鎮東側約 4 公里花東山脈下卑南溪畔，背倚花東山脈、前臨卑南溪、面眺中央山脈是關山鎮面積最大的一個社區。
- (2)全里里民人數有七百多人，大多以務農為主要工作，舊名雷公火，民國三十五年改為電光里，是關山鎮面積最大的一里；本里範圍是北以嘉武溪與池上鄉為界，東以海岸山脈的山稜線與東河鄉為鄰，南以濁水溪與鹿野鄉為界，西以卑南大溪與月眉里為鄰。
- (3)社區面積 18.97 平方公里，行政區劃分 17 個鄰，是一個自然景觀豐富、優美的完整聚落，孕含豐富的阿美族原民文化特色及農業生態景觀產業氣息，極具社區營造優勢潛力與在地文化深植願景之實踐契機。

2. 農村再生推動緣起與歷程

- (1)民國 82 年 4 月 23 日成立，於 90 年 9 月 28 日府社行字第 105218-2 號登記立案，成立至今已 17 載餘。協會發展過程中，曾在第二屆次，因為會務執行上的缺失，會務嚴重停頓，後來由縣政府出面重整，經關山鎮公所輔導及臺東縣政府督導，漸漸步入正軌，目前會務、業務均正常運作。

(2)基於電光部落之「產業」、「生態」以及「觀光」三項

需求，社區發展協會於培根計畫推動時，與水土保持局的培根輔導團隊接洽，期望能夠透過農村再生，活化社區產業，並且增加在地的生活品質。

(3)雖然目前村落的人力資源不足，但是部落的仍有一群

有志之士，致力推動，也帶領愈來愈多人參與，大家都懷抱著希望，希望再看到社區像過去一樣，有很多年輕人在本地工作，能夠自己自足，並且可以重現過去那種互助合作與共同分享的部落文化。

(五)雲林縣古坑鄉華山社區

1. 社區基本現況與背景

民國 88 年 921 地震之後成為災區，89 年發生土石流，社區在文建會及水保局的協助下努力重建，凝聚共識並於 92 年配合水保局、古坑鄉公所舉辦第一屆台灣咖啡節，奠下台灣咖啡的故鄉之名，華山快速發展，陸續成立華山休閒產業促進會與華山休閒農業區發展協會。

華山社區在土石流中成長，在金融海嘯中蛻變，在災後重建中以咖啡產業帶動地方的發展，在不景氣中轉型為生態保育區，成為十大經典農漁村，並榮獲全國環保模範社區。

本社區組織源起於九二一重建委員會之指導，因應社區產業及生活需求發展出已立案之社區組織目前有「華山社區發展協會」、「華山休閒產業促進會」及「華山休閒農業區發展協會」三個組織。

(1)「華山社區發展協會」為發展及推動社區建設之組織，會員人數約 70 人，主要業務為促進當地社區產業發展。

(2)「華山休閒產業促進會」之組織人數有 42 人，主要為推動華山地區咖啡、農特產、產業、人文及其他產業之發展。

(3)「華山休閒農業區發展協會」則為爭取成為休閒農業園區而成立，主要以推動休閒農業發展為目標。

三個單位之辦公室皆設置在村辦公室內，因由下而上的民眾推舉力量，促使產業聯盟結合社區共同推廣華山咖啡，並推廣主題旅遊及解說員培訓等工作，為強化地區發展力量的主要核心。

2. 農村再生推動緣起與歷程

華山村經歷九二一地震及納莉風災(88-89)，是受創最嚴重的時期；從谷底出發透過產業活化(90-93)讓產業萌芽，

最主要是在人材的培育，透過培根計畫(93-97)，讓社區參與擴大，也產生自主性，也是社區發展的最高峰，而從高峰歸於平淡(97-99)，讓社區開始思考蛻變。華山社區在水保局協助下，於民國 93 年開始參與培根課程四階段，分別說明如下：

- (1)關懷班：開始瞭解人力培訓的重要性。
- (2)進階班：開始社區產業與資源調查。
- (3)核心班：讓社區知道社區存在的價值。
- (4)再生班：再生班提升服務品質與社區願景的確認，並於 98 年成為再生示範區。

社區除了每年咖啡節活動之外，並向各政府相關單位爭取經費，包含文建會計畫、水保局各式參與式工程。推動農村再生初期，社區為整合區內組織，成立農村再生促進會，廣納各組織成員與地方意見領袖，部斷開會討論凝聚共識，並於社區居民會議中指派華山社區發展協會為農村再生區之單一窗口。

(六)台南市後壁區無米樂社區

1. 社區基本現況與背景

- (1)社區為台灣典型稻作農村聚落，且因開發早，留有多處特殊的三合院、古厝、古蹟、老街、老店、以及閒置的農田水利會與農會倉庫等人文空間。社區內居民清一色講台語的舊住民，主要廟宇有德馨宮與正心堂。
- (2)菁寮聚落早期之空間發展型態，漸漸無法符合現代生活之要求，加上近年來人口快速老化與流失，聚落內有頗多閒置空間與傾圮無人管理之建築，農村殘存的老人，對於公共設施與生活環境的品質素無要求，更沒有心力監督與改善，無法因應新時代觀光需求或吸引在地子弟回流。
- (4)考量整體地方之發展，以無米樂社區之名來整合菁寮里、墨林里、後廊里等三里本研究區核心聚落範圍約47公頃

2. 農村再生推動緣起與歷程

- (1)甫於無米樂社區原為三里整合，加上社區範圍亦較一般社區為大，是故建議在無米樂社區相關業務之分工上，需均考量三里之需求。
- (2)整併初期，宜減緩欲迅速成為一整體之相關計畫，反之，建議內容主軸連貫相串、但交甫三里分別執行之

形式操作。

(3)於每次操作之後甫三里共同討論，透過討論各村執行

情形之優缺利弊後，作為各村後續修正操作之參考。

(4)待重複多次之後，彼此對於其他里之操作模式有一定

熟悉瞭解之後，依賴三里整併方得執行的較大計畫再

進場為宜。

(5)為統一對外之聯繫窗口，三里決議以後廊社區發展協

會作為對外之主要聯繫窗口，以整合未來三里之農村

再生計畫實施相關事宜。

(七)宜蘭縣員山鄉內城社區

1. 社區基本現況與背景

(1)內城社區位於宜蘭縣員山鄉，是個以農為主的村落，

保留了完整的農村田野景觀，

(2)社區青壯人口到都市發展，造成農村人口老化問題非

常嚴重（50 歲以上人口佔總人口的 10 分之 3）。

(3)民國 94 年成立「鐵牛力阿卡車隊」，由耆老帶領遊客

走訪社區的好山好水，除了讓老農增加零用金外，也

開創內城農村產業的新契機。

(4)「鐵牛力阿卡」產業將遊客帶進內城，打響社區的知

名度，深化社區產業的內容，發展鐵牛車解說導覽、割稻仔飯（農村風味餐）、農村手工藝、農事體驗、工作假期等特色產業朝向有機農作童玩村方向營造。

2. 農村再生推動緣起與歷程

- (1)由協會理事長號召相關有志之士，一同帶動農業村落的轉型，讓耆老帶領著遊客走訪內城社區的好山好水，除了讓老農增加零用金外，也開創內城農村產業的新契機，凝聚了社區意識，營造永續發展的「生態」農村典範。