

2008年底「農村再生條例（草案）」在立法院經濟委員會完成一讀，並由朝野共同將農村再生基金加碼為2000億元（原1500億元），預料下個會期將在政黨運作下過關。

但檢視「農村再生條例（草案）」的提出（者）、條文與說明，從政策面來看，既無願景目標，也沒有面對問題；從規劃層面來看，是傳統、保守的開發中國家思維；從法案的研擬與辯護者來看，注定是工程建設與金錢遊戲；從歷史面來看，農村再生其實是農村再犧牲。因此，「再生」只是一個高貴而虛假的謊言，真實面目是金錢與建設。

## 壹、「農村再生條例（草案）」四大特徵

### 一、錯亂的政策

國家政策的制訂包含問題導向與目標導向，也就是政府必須清楚面對問題，並且提出願景方向，再透過系列的制度設計（包括策略、方案、法令等），解決問題並達成目標。因此，談農村再生之前必須先弄清楚當今農村病兆以及致病的癥結、結構因素，並且清楚的告訴民眾要將農村帶向何方。

「農村再生條例（草案）」是一個政策<sup>1</sup>，但這個政策的唯一目標叫做「建設」，源於藍色政權競選政見「愛台十二建設」的「農村再生」<sup>2</sup>。實質的建設理應是落實政策體系的最末端機制，政府卻將「建設」拿來當作為政策方向，其錯亂、荒唐與無知可見一斑，這是台灣農村的災難，也是整個社會的悲哀。

### 二、老舊都市規劃思維的複製

二次戰後英國政府規劃新的郊區住宅，並將工人階級自傳統社區移入具有花園、學校、商店、公共設施的實質環境中，到了1960年代的調查卻發現這些人並未感到生活在較好生活環境當中，原因是他們失去了熟悉的生活環境與社區，同時也失去了原有的社會接觸與地方感<sup>3</sup>。自此規劃專業發現，實質規劃與建設非但不是萬靈丹，反而是製造問題與抗爭的開始，故規劃理論由土木工程師所主導的實質規劃與設計，歷經論辯與轉向，從技術取向轉為政治溝通取向。

外，當代歐美與日本對於都市老化、破敗的改造，早已經捨棄引進建商、強調建設與房地產開發的「更新」手法，而改以「再生」的方式擴大原有機能活動以及引進各種新的機能活動，包括生產、文化、環境、藝術、居住、商業等，讓該地區真正的活化。

但，台灣政府竟然無視性質完全不同的農村與都市，將強調實質規劃的戰後都市規劃思潮以及強調建設的都市更新手法複製於農村，並冠以「再生」之美名，企圖藉由實質規劃與硬體建設改變現狀、解決一切問題，這是典型的開發中國家思維與行徑，台灣農村災難、社會悲哀再加一筆。

### 三、虛無、拼貼與爛仗

沒有核心價值、沒有農村願景也看不到問題，「農村再生條例（草案）」徹底的虛無，因而注定只能是工程建設與利用管理的大拼貼。

但是，最可怕的在於支持論者，多僅能泛談與呼應農委會的說明，或者僅看到條例中的甜

頭而對整帖苦藥（毒藥）視而不見，並期待儘速完成立法。另外，邪惡的在於媒體，不僅未善盡監督之責，更任令農委會置入性行銷，與政府鼻息相通，共同營造甜蜜美好氣氛。坦言之，我對於這樣的社會運作覺得恐怖至極。

當「農村再生條例（草案）」從歷史、政策、規劃理論與政策執行者來檢視，都有問題時，我們絕對不是在爭論一個農村美麗新世界的建構，而是徹底的短視與打爛仗。事實上，真正令人垂涎的甜頭只有一個，叫做2000億農村再生基金。

#### 四、建設 = 再生？

「農村再生條例（草案）」的主導單位是農委會水土保持局<sup>4</sup>，而水保局的業務範圍包括山坡地水土保持、土石流災害防治、水患治理以及農村規劃與建設，簡單的說，就是用水保局的工程、建設技術來治理農村，這像極了醫院面對重病垂死病人，組成的醫療團隊是由皮膚整型外科擔任主治操刀，注定是整型、整型再整型，農村難道只有建設、建設再建設。

其次，檢視「農村再生條例（草案）」總說明，其關鍵字（keyword）正是規劃與建設，其中「建設」一詞出現13次，另外與建設相關的有整建、改善、修繕、綠美化、閒置、維護管理等詞，簡言之，整個「農村再生條例（草案）」的重點根本是硬體空間的規劃與建設，除了規劃/建設、發展/利用、管理/維護、用地/基金之外，沒有任何內涵。這與農村「再生」何干？

敢問行政院與農委會，建設就可以再生嗎？歷史長期累積的農村人口、土地、社會等結構問題，如何可以用金錢與建設改變？而歷來台灣農村的實質規劃與硬體建設未曾停止（例如1972年「加速農村建設重要措施」、1982年「第二階段農地改革方案」有加強辦理重劃、建設富麗農村等），但，農村窮敗、衰頹，農民離農、滅農，農地污染、變更的腳步一路蔓延至今、變本加厲，農村犧牲、再犧牲，關鍵病態究竟誰人在乎？

#### 貳、「農村再生條例（草案）」不堪檢驗的內容

一個社會有機體病了，醫治的關鍵在於對症下藥，但我們從「農村再生條例（草案）」這帖大拼貼出來的鬼藥方可知，台灣農村真正的病源極可能就是專責治病的政府，而且病態不輕。醫病者必須先就醫，這不是笑話，而是悲劇。

依據上述四大特徵，即知整個條例不堪檢驗。

##### 一、含糊、衝突的第一章

第一章總則，立法夠含糊，也擺明了內在的矛盾。

開宗明義第一條「為促進農村活化再生，建設富麗新農村，特制訂本條例。」由立法目的說明可知「農村再生」的內涵包括產業、文化、生態、人文、景觀、尊嚴、生命力等，並言明運用規劃建設方式達成新農村總體建設。那麼，為何整個條例通體皆是建設，對於產業、文化、生態、人文、景觀、尊嚴、生命力等到底有什麼願景，究竟要如何落實，完全不談，這是什麼道理？

農村活化再生之推動有三原則（第四條），第一是整體建設、整建，第二是整體規劃建設，第三是建設既傳統又現代的集村。法條的說明有「農村再生不僅是硬體建設改善，……，其經

由軟、硬體建設，創造與都市水泥叢林不同之農村新風貌」，可否請問，何謂「軟體」、如何建設？對於農村新風貌可曾想像？

## 二、發錢、搶錢的第二章

第二章是條例的重心，是複製都市計畫的規劃程序與操作方式，進行農村規劃。但是，具體的焦點在於發錢機制、硬體建設以及社區公約三者，產業、文化、生態等再生的核心，只含糊的點到為止，等同於沒有。

### （一）發錢機制

整個農村再生的規劃體制，是由中央依農村再生條例擬訂農村再生政策方針（第六條），直轄市或縣（市）政府再依政策方針分別訂定農村再生總體計畫（第八條），最後由農村社區在地的單一組織或團體代表擬訂農村再生計畫，送直轄市或縣（市）主管機關核定（第九條），直轄市或縣（市）主管機關則據核定的再生計畫研擬年度農村再生建設計畫，向中央申請補助（第十一條）。簡單的說，這就是一個由中央發錢，而農村社區透過縣市政府爭奪經費的機制，且補助的內容就是「建設」（第十二條，羅列所有環境改善與公共設施硬體建設的種類）。

在既有的體制中，不乏這種爭搶硬體建設經費的機制（例如休閒農業區），只是這回劃出的餅更大、更具吸引力。但這一機制很可能使農村社會之間亦出現M型化現象，即原本就有錢、有人力、有建設的農村社區，有能力撰寫計畫書，爭取更多建設補助，造成建設經費集中，致使大者恆大、窮者更破敗。

### （二）敷衍式的參與

以傳統的都市規劃程序進行農村建設，並稱此為由下而上的農村社區自主精神，可見對台灣農村社會結構的無知，以及對公民參與認知的迂陳與膚淺。

「農村再生條例（草案）」的制訂過程，沒有論述，只有愛台建設的宣示，沒有參與，只有宣傳，遑論與農民的對話，以及社會的論辯。這個徹底由上而下的政策，宣稱規劃體制（發錢機制）要由下而上，但事實上僅在末端的審查時，民眾可以公開閱覽、提供意見，以供審查之參考（第十條）。依據Arnstein（1969）的說法，這只是告知與參考的敷衍式參與，與由下而上的民主參與相當遙遠

<sup>5</sup>。真正的由下而上，必須在規劃體制的各個階段充分的將資訊與議事公開，以促發農村社會討論，並爭辯農村在地的問題與願景，這樣的公民參與才是農村活化的契機。

另，由農村社區在地的單一組織或團體代表擬訂農村再生計畫（第九條），並非自主精神的展現，而是完全無視於台灣農村地方生態。50年代農地改革打破傳統的租佃制度，亦同時打破維繫台灣農村的社會結構，傳統農村社會由地方頭人、地主、菁英等所引導的社會關係瓦解，農會系統適時取代，夥同地方發展與民主轉型下的地方派系與樁腳文化，形成根深蒂固的金權利益結構。行政院（農委會）難道不想2000億農村再生基金的投入，會在這個結構裡掀起什麼波瀾，亦或是有意識的掀起波瀾，藉此買票綁樁、鞏固政權。

在由上而下的陳舊規劃程序及以及敷衍式的民眾參與下談社區公約，是極為荒誕的。公民社會的公約是自然的、內生的，由地方內在力量共同凝聚的規範，捨此而以條例由上而下的詳細、硬性規定（第十七條），將成為外生的、表象的、應付式的（為了爭取建設經費）公約，對於

農村社區自主毫無助益。

### (三) 其他拼湊的法條

除了上列問題之外，還有模糊的產業活化（第十四條）、在最佳綠帶（農村）中劃設林木綠帶（第十五條）、天外飛來一筆的整合型農地重劃（第十六條）與調查分析、評估指標（第十九條）等，法條的拼湊讓人眼花撩亂。

## 三、開土地利用之門的第三章

第三章美其名土地活化，但完全未界定何謂活化，以及活化應包括哪些內容。

檢視法條，所謂土地活化包含污染與不利行為的管理（第二十條）、窳陋與破敗地區的改善及環境綠美化（第二十一條）、鄉村區範圍擴大（第二十二條）、共有土地利用（第二十三條）、土地使用彈性管制（第二十四條）、申請變更編定（第二十五條）、徵收與撥用（第二十六條）、建築圖樣與說明書（第二十七條）。

上列各條，全無土地活化之意義與內涵，通章只談土地的利用、建設與變更，換言之，這是「開門專章」，透過興建、改建、重建、整建、綠美化、徵收、重劃與變更，可以讓農村土地以各種名義、各種管道，不斷的被「用」。如果農村土地的活化只有規劃、建設、變更為非農業使用，那何不將現有劃設之「農業區」廢除，一律改名為「未來發展區」、「等待佔領區」、「綜合利用區」、「利益炒作區」，讓這些土地一次「活」過來。

我們的政府真的「愛死農村」了，愛到不惜一切希望農村快速死去。

## 四、農村博物館的第四章

如果消滅農村是「農村再生條例（草案）」的終極目標，那麼，第四章就是在頹死之前先立碑緬懷的「農村博物館專章」，虛偽的章名是「農村文化與特色」，但文化與特色究竟是什麼，並未說明。

法條中所謂文化與特色，包括歷史建物及與環境和諧之建築與空間（第二十八條）、農村文物（第二十九條）、閒置空間利用與農村體驗活動（第三十一條），這宣告農村博物館的硬體收藏品，以及遊客的參觀。另有規範博物館宣傳品的教學宣導資料（第三十條），以及與文化特色無關的規劃、建設人力（第三十二條）、在地組織評鑑（第三十三條）。

建物、器物與實質空間都只是文化的物質表徵，而真正可以讓物質顯現出意義與價值的是「人」，舉凡農村社會裡人與人的社會網絡與關係、人與土地的情感與倫理、人與天的拼搏與崇敬，這是農村文化的核心，農村的性格與特質也在此。我們要的當然不是陳列的博物館，而是如真實的台灣農村。

## 參、由衷的呼籲

由四大特徵與不堪檢驗的條文內容觀之，「農村再生條例（草案）」這帖藥，不僅未對症下藥解決問題，恐怕將製造更多難題，而且條文中隱藏滅農的邪惡本質，意圖讓農村更加虛脫而

徹底犧牲。當政府的政策思考貧乏到只剩下「金錢」，而農村亦窮盡到只剩下「建設」時，一條滅農之途已經鋪陳。

這個條例正在檢驗政府、政黨，以及這個社會難覓的良心。由衷的呼籲民進黨，請不要在法條上討價還價甚至基金加碼，那是與狼共舞，且讓自己也變成狼群之一。何不善用此機會思考，對台灣農村瞭解多少、在乎什麼、關心什麼、想要引領農村走向何方，並且建立基於命土格局、世代遠見、農村前瞻的再生條例與政策，亦可映照復僻的藍色政權的無知與無能、短視與邪惡。

作者廖本全為臺北大學不動產與城鄉環境學系副教授、台灣生態學會台北工作站主任

（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫之立場）

註解：

1. 參見條例第六條，此政策需要方針執行與落實。
2. 引自2009/1/7中國時報「推動農村再生，找回人與土地新倫理」座談會中農委會水土保持局長所言。
3. 引自Nigel Taylor(1998), Urban Planning Theory since 1945.
4. 包括說明會、共識營、座談會的辦理，試辦區與培根專區的執行，乃至政策說帖、折頁、宣導等，請參見農委會水土保持局農村再生網頁（<http://rural.swcb.gov.tw>）。
5. 引自Nigel Taylor(1998), Urban Planning Theory since 1945