

OECD 鄉村政策 3.0 內涵及對我國的啟示

王俊豪

國立臺灣大學生物產業傳播暨發展學系 教授 編譯

郭彥谷 (通訊作者)

中國文化大學觀光事業研究所 副教授 編譯

摘要

OECD 於 2018 年提出的鄉村政策 3.0 白皮書，為各國鄉村政策擘劃出一套有效辨識與執行的行動架構，以因應 21 世紀全球發展趨勢的挑戰與機會。本文分別從全球鄉村發展大趨勢、城鄉分類系統、鄉村獨特性與多樣性、鄉村政策 3.0 行動架構四部分來闡述鄉村政策 3.0 的政策內涵。首先，國鄉村發展將面臨人口老化、都市化、生產體系全球轉移、新興經濟體崛起、氣候變遷與環境壓力，及科技創新突破等新挑戰與機會。其次，OECD 將城鄉互動觀念引進新的城鄉分類系統中，以深入分析不同類型鄉村的獨特性與多樣性。最後，鄉村政策 3.0 的政策內涵上，則強調未來的鄉村發展施政重點，應提升鄉村地區生產力、參與全球化市場競爭、低密度經濟發展，始能積極因應 21 世紀鄉村發展的挑戰，及持續驅動鄉村成長潛力的機會。本文綜合 OECD 鄉村政策 3.0 的行動架構與政策內容後，提出我國推動鄉村發展的具體建議，供農政單位參考。

關鍵字：經濟合作暨發展組織(OECD)、新鄉村典範(New Rural Paradigm)、鄉村政策 3.0 (Rural Policy 3.0)、城鄉分類系統(Rural-urban typology)、低密度經濟(low density economies)

OECD 鄉村政策 3.0 內涵及對我國的啟示

壹、前言

經濟合作暨發展組織(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)有鑑於世界各國在因應 21 世紀新的挑戰與機會時，鄉村發展將扮演著關鍵的角色，故於 2018 年推出的鄉村政策 3.0 (Rural Policy 3.0) 白皮書，作為各國政府提升鄉村地區競爭力的投資策略之行動架構。進言之，鄉村政策 3.0 的研提背景，在於擴展與完備先前所的新鄉村典範(New Rural Paradigm)之發展策略，除要擺脫過去以特定部門(specific sectors)為對象的傳統補助模式之外，新的政策目標在於建構能有效推動鄉村政策與實務的執行機制，以指引各國政府因應新挑戰、掌握新機會，創造鄉村地區的繁榮與幸福。

OECD 於 2006 年曾提出新鄉村典範(New Rural Paradigm)的觀念性架構(conceptual framework)，將鄉村政策定位為提高鄉村地區競爭力的投資戰略，並建議各會員國應採取不同以往的單一特定部門、典型補助計畫的發展途徑。此次 OECD 再提出的鄉村政策 3.0，則是延續與擴充原有的新鄉村典範之觀念性架構，將鄉村政策 3.0 定位為協助各國政府支持鄉村經濟發展的政策架構(policy framework)與行動架構(action framework)，亦即更加側重於如何有效執行鄉村政策和實務之推動機制，以因應 21 世紀新的挑戰與機會。

進言之，鄉村政策 3.0 的施政內涵，重點在於反映當前鄉村發展的重要變遷趨勢。首先，鄉村地區已發展為更多樣化和更複雜的社會經濟系統。其次，建議各國政府在鄉村發展施政規劃上，應多採取非孤立式的施政措施，在評估施政成效時，需建立更嚴格的問責標準(accountability standards)。第三，各國應打破所有鄉村為同質性地區的施政假定，積極蒐集和分析鄉村地區的相關發展資料，針對多樣化鄉村地區的發展需求，尋求差異化的因應對策。第四，鄉村政策 3.0 認知到鄉村和都市地區之間的緊密依存關係，並建議在各級政府應積極整合鄉村和都市政策，推動城鄉互利共生的發展模式。基此，本文在說明 OECD 鄉村政策 3.0 的政策內涵，擬分為全球鄉村發展大趨勢、重新界定城鄉分類系統、鄉村獨特性與多樣性、鄉村政策 3.0 行動架構四部分來加以闡述。

貳、全球鄉村發展大趨勢

世界各國邁入 21 世紀之後，將面對不同以往的全球性重大挑戰與機會，特別是製造業、以自然資源為基礎產業的結構轉型(structural shifts)，人口外流與高齡化社會的危機，如果鄉村社區缺乏因應能力而衰退時，則將衝擊未來的國家團結與繁榮發展(future national cohesion and prosperity)。故鄉村地區在國家永續發展中，將扮演著樞紐的角色，包括：開發新能源以因應氣候變遷挑戰，創新的糧食生產以因應人口成長的壓力，以及提供下一波生產革命(next production revolution)所需的自然資源。因此，21 世紀鄉村發展的新挑戰與新機會，包含人口老化、都市化、生產體系全球轉移、新興經濟體崛起、氣候變遷與環境壓力，及科技創新突破等六項全球大趨勢(mega-trends)，茲說明如後：

首先，就人口老化與人口遷移而言，OECD 會員國已全面面臨持續性的高齡化發展趨勢，與此同時，鄉村地區的人口老化與人才流失問題，更較都市地區來得為嚴峻。因此，鄉村社區在因應人口老化和人才萎縮的社會挑戰時，必須創造出比都市地區更具吸引力的有利條件，及有助於融合新移民的生活環境，始能化危機為轉機，穩定鄉村社會的發展，例如：強化數位連結性(digital connectivity)、推廣共享經濟(sharing economy)等創新因應方式。

其次，就都市化課題而言，OCED 會員國的城鄉遷移趨勢，目前已趨穩定。然而，偏鄉鄉村地區人口的持續老化趨勢，未來則可能衍生為城鄉政治失衡的問題，並加速累積鄉村居民的政治不滿情緒(political discontent)。因此，OCED 建議各國政府在進行國家發展政策之決策時，應廣納鄉村利益關係人(rural interests)的意見，積極促進城鄉連結的共生互利關係。

第三，就生產體系的全球性轉移(global shifts in production)而言，隨著近年來跨國企業(multi-national enterprises)紛紛改採離岸生產、企業回流和外包經營(offshore, re-shore, outsource)等營運策略，已導致全球產業鏈與供應鏈的跨國分工模式的快速擴散，並大幅改變各國的傳統貨物生產和服務提供模式，例如：在勞動力成本差異的考量下，來自不同國家的外包商及其供應商，常會採取離岸生產的外包方式(offshoring)，以降低其生產成本。然而，近年來的國際局勢變化與消費習慣改變下，成本效益不再是企業的唯一考量；相反的，如何增加國內的就業機會，或是確定供應鏈的主導權，企業回流或製

造業回歸本土(reshoring)的呼聲，則日漸高漲。因此，OCED 建議各會員國應持續加深鄉村地區專業化的發展能量，專注於具競爭優勢的核心領域之發展，以強化在全球經濟體系的競爭力。例如：透過創新和技術投資來提高鄉村競爭力；開放外資的境內投資；促進在地的新創企業、中小企業和跨國公司的合作連結，以強化貿易部門的成長和營運績效。

第四，就新興經濟體崛起(emerging economies)而言，OECD 指出未來的全球經濟重心，將從北大西洋持續轉向亞洲、非洲和拉丁美洲，並預估在 2030 年時，新興經濟體將成為全球貿易的重心，占全球經濟成長的三分之二。相似的，全球性的新興中產階級，對於 OECD 鄉村地區的原物料、糧食和科技的需求，也將大幅擴增。換言之，隨著新興經濟體的生活水準提升，其對於農業生產力、能源生產，及土地和水資源永續管理等科技需求，將與日俱增。因此，OCED 建議各會員國應針對新興市場的科技需求，加強技術服務和專業技術之出口業務，為其國內鄉村經濟創造新的主要成長驅動力(key growth driver)。例如：辦理新興市場企業人士的投資參訪；加強與新興經濟體之間的政治、社會和文化交流，以增加未來促進鄉村經濟繁榮的機會。

第五，就氣候變遷與環境壓力(climate change and environmental pressures)而言，依據《聯合國巴黎協定》因應氣候變遷的全球行動架構，各國政府需共同努力控制溫度上升的速度，並以不超過前工業期的 1.5°C 為目標。然而，未來人口和經濟的持續成長，卻可能對環境帶來更大的壓力，預計在 2050 年約有 60% 的全球人口，將面臨水資源匱乏的問題。故資源有效利用的科技開發和傳佈，以及減碳排放與廢棄物處理的科技佈署，將是各國政府與私部門需共同合作的發展重點。因此，OCED 建議各會員國應善用鄉村地區的資源優勢，積極投資再生能源和循環經濟(circular economy)的技術發展，以掌握鄉村轉型的契機。

最後，就科技創新突破(technological breakthroughs)而言，21 世紀數位化新興科技的蓬勃發展，包括自動化和人工智慧、分散式能源生產、雲端計算、物聯網與奈米技術，已開啟嶄新的生產型態與發展潛能，並改變人們取得貨物與服務的新消費方式。此外，數位化創新科技的進步，無論是導入省力技術(labour saving technology)，開發創新產品，或是創造出新的工作機會和服務模式，均有助於對於農林業、礦業及關聯產業的發展，例如：以 3D 列印

為基礎的小規模製造業；以無人機為載具的物流業。因此，OCED 建議各會員國應積極提升鄉村居民的 ICT 能力和數位素養(digital literacy)，以克服鄉村地區的偏遠性問題，並開啟遠距服務的新商機。

綜合上述，OECD 指出鄉村地區將是因應 21 世紀全球挑戰，掌控未來發展機會的核心所在。因為鄉村地區可提供寶貴的生態系統服務(eco-system services)，包括空氣和水的淨化、生物多樣性、地下水補充、減緩溫室氣體排放、供應新能源等多功能，除有助於減輕和調適氣候變遷的風險之外，在全球中產階級(global middle class)的大量成長下，其對糧食生產力和原物料創新利用的需求擴增，也將導致下一波的生產革命(next production revolution)。隨著全球化跨國聯繫的日益密切，糧食、農業、林業、礦業和旅遊業的貿易需求增加，鄉村地區具備的自然資源優勢，將是開發新產品與服務的重要基礎，也是創造可鄉村繁榮和幸福的發展利基。

參、重新界定城鄉分類系統

OECD 為瞭解與掌握各會員國的區域發展狀況，劃分出兩個層級的地理單位(two levels of geographic units)作為統計比較的基礎，包括：394 個大型區域列為第二級地域(Territorial level 2, TL2)；2258 個小型區域則歸為第三級地域(Territorial level 3, TL3)。其中，小型區域(TL3)再進一步細分為顯著都市區(predominantly urban)、城鄉過渡區/中間型地區(intermediate)、顯著鄉村區(predominantly rural)三類區域類型 (OECD, 1994)。

進言之，眾人所熟知的 OECD 城鄉分類系統，係以小型區域(TL3)為基礎來界定出城鄉連續體。OECD 早於 1994 年發展出兩階段的城鄉劃分方式，採取先社區（即最小地理行政單位，如我國的村里）、後區域（即高一級的地理行政單位，如我國的鄉鎮市區）的分類邏輯與標準（如圖 1 所示），以避免各會員國地理行政單位用語不一、統計標準不同、無法跨國比較的問題。所謂兩階段的城鄉劃分方式，首先將人口密度低於 150 人/km² 的聚落界定為鄉村社區(rural community)。當某一區域超過五成的人口，居住在鄉村社區內時，即歸為顯著鄉村地區（Predominantly Rural Regions）；而城鄉過渡區/中間型區域（Intermediate Regions）則指居住在鄉村社區的人口介於 15%至 50%之間；當居住在鄉村地區的人口少於 15%時，則稱之為顯著都市區（Predominantly Urban Regions）。

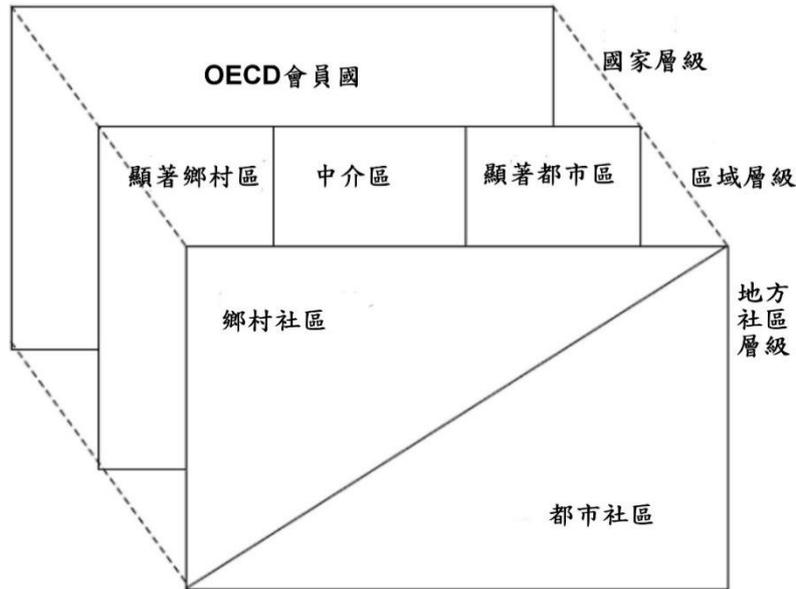


圖 1、OECD 兩階段城鄉分類系統之劃分邏輯

資料來源：OECD，1994：21。

上開兩階段城鄉分類系統實施 20 年後，智利於 2014 年進行鄉村政策評論(Rural Policy Review of Chile)報告時，卻發現僅有 12%的人口居住於鄉村地區，該統計結果與智利的鄉村發展現況，明顯不符，故建議 OECD 有必要檢討城鄉的定義與劃分方式，並在重新發展新的城鄉分類系統時，應特別關注經濟空間(economic spaces)、政治責任(political accountability)與行政標準(administrative criteria)的關係；現代鄉村地區差異化(differentiating rural areas)的現實；需認知城鄉之間為一具有協同和互補的混合空間(mixed spaces)等重點(OECD, 2015:11)。基此，OECD 為掌握當代鄉村多樣化的特性，進一步在現有的城鄉分類系統中引進城鄉互動概念，亦即依據小型區域(TL3)與人口數超過 25 萬人的大都會地區(metropolitan areas)之距離，再深入界定出不同城鄉互動的區域類型，此為城市可及性類型(access to city typology)。

OECD 新推出的城鄉分類系統，已考量到鄉村地區與周遭都市間的地理鄰近性(proximity)和功能連結性(linkage)，將會影響城鄉互動關係，包括：人口、勞動力、市場、公共服務和環境。由於城鄉的連結關係，往往會跨越傳統地理上的行政界線，特別是都市中心勞動市場的人力流動與雙向互動關係，得以進一步形成跨越城鄉的機能性區域(functional region, FR)(如圖 2 所示)。

所謂機能性區域(FR)係指人口數超過 25 萬人的區域，而區域內則包含在

空間結構、經濟結構、治理結構上，有相互連結關係的都市地區與鄉村地區。機能性區域的城鄉互動關係，一方面會因兩者的區域面積與發展績效而有差異；另一方面，則會因兩者間的實質距離(physical distance)，在人口多寡、人力資本高低、通勤時間長短，產生不同的投資和經濟交易行為、公共服務供應模式、環境財貨與寧適性(environmental goods and amenities)交流、建立出不同的治理互動和夥伴關係(governance interactions – partnerships)。

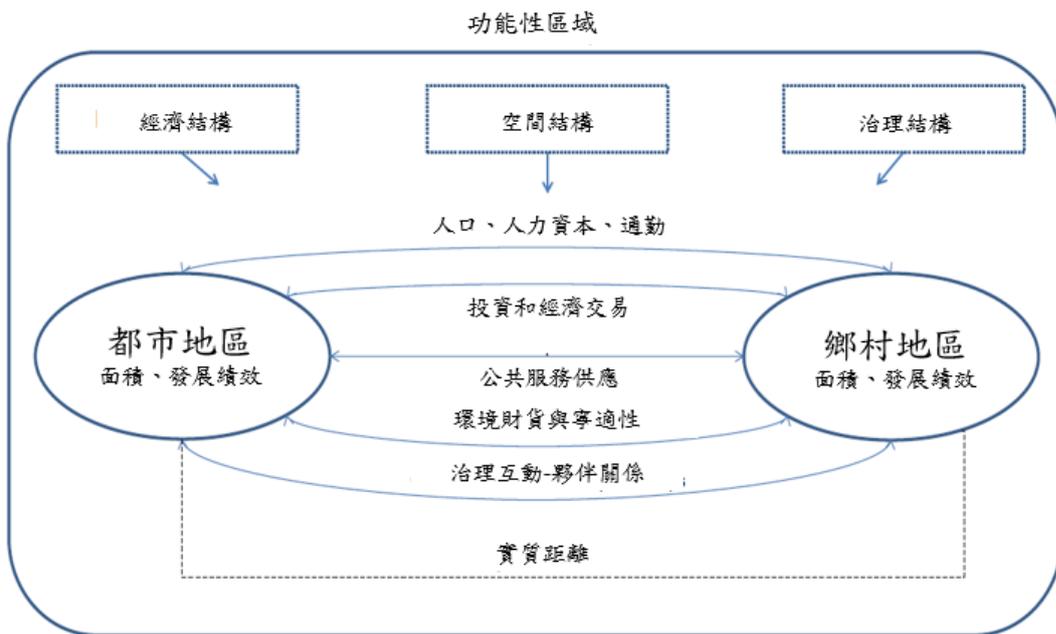


圖 2、城鄉的功能連結與互動類型

資料來源：OECD，2018：12。

有鑒於此，OECD 在分析鄉村地區多樣性(diversity of rural regions)的現況時，從原本的顯著都市區、中間型地區、顯著鄉村區三大城鄉類型，再引進機能性區域(FR)概念之城鄉互動情形，進一步界定出可以描繪當代鄉村地區多樣性特徵的三種鄉村地區，包含機能性都市內的鄉村地區、鄰近機能性都市的鄉村地區、偏遠鄉村地區（如圖 3）。OECD 建議各會員國家可依據其特定的發展需求與現有的統計資料(如通勤、勞動力市場或交通網絡資料)，例如：奧地利和西班牙主要採用歐盟的城鄉劃分類型；紐西蘭則是透過人口密度、就業地點和通勤資料，區分出高都市影響、中度都市影響、低都市影響(high, moderate, low urban influence)的鄉村地區，及偏遠鄉村地區。有關三類鄉村區域的特徵、挑戰和機會之比較，茲整理如表 1 並說明如後：

1. 機能性都市內的鄉村地區(Rural areas within a FUA)

機能性都市區(functional urban area, FUA)的概念，最早由歐盟統計局於2004年所提出，主要用來統計人口數超過25萬人的大型都會區之範圍和擴張情形。通常機能性都市(FUA)包含一個都市核心及其周邊的通勤區域，例如：荷蘭的阿姆斯特丹、德國的慕尼黑。因此，位於機能性都市內的鄉村地區，指該地區在生活機能上，是某一都市核心通勤範圍內，不可分割的一部分，故該鄉村地區的發展，已完全被整合到所屬的機能性都市之內。

2. 鄰近機能性都市的鄉村地區(Rural regions close to a FUA)

此類鄉村地區的居民，距離大型都市中心的通勤時間，僅有一小時以內的車程，雖然不是全部隸屬於機能性都市的勞動力市場，但是在貨物流通、環境服務和其他經濟交易行為上，則會與鄰近的大型都市之間，有緊密的經濟連結關係。故該鄉村地區的經濟成長，與機能性都市的成長密切相關。依據OECD的統計結果，會員國中有近80%的鄉村人口，都居住在此類型的鄉村地區。

3. 偏遠鄉村地區(Remote rural regions)

此類型鄉村地區係指遠離機能性都市的區域。該類鄉村地區與機能性都市的連結關係，大部分是建立在財貨和服務的市場交換活動上。換言之，偏遠鄉村居民之間的內部互動緊密，但與外在世界的人際互動關係，既有限也不頻繁。因此，偏遠鄉村的地方經濟發展，大幅依賴初級產業的產品出口，其社會經濟成長的動力，則建立自然資源的絕對和相對優勢上、與外部出口市場的連結性，以及公共設施和基礎性服務的提供。

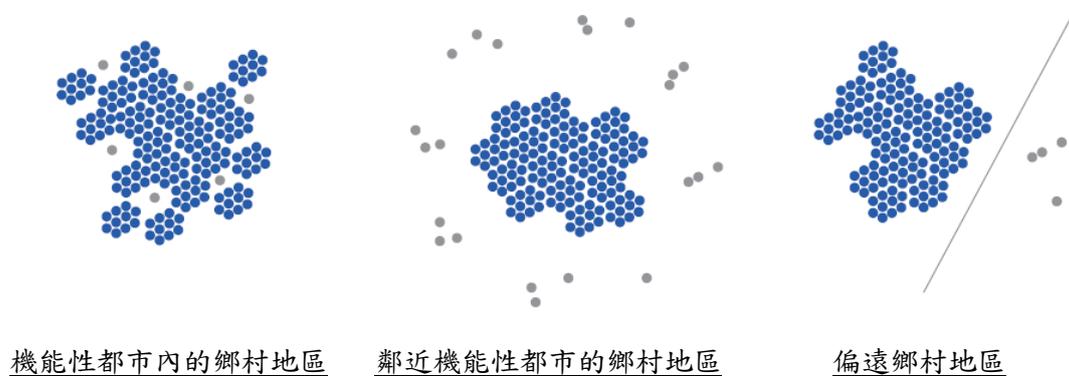


圖3、三種鄉村區域類型之示意圖

資料來源：OECD，2015：12。

表 1. 不同類型鄉村地區發展之挑戰與機會

鄉村類型	挑戰	機會
機能性都市內的鄉村地區	<ul style="list-style-type: none"> • 缺乏未來發展的主控權 • 社經活動集中於都市核心 • 喪失鄉村認同感 	<ul style="list-style-type: none"> • 較穩定的未來發展機會 • 可受益於都市發展的潛力
鄰近機能性都市的鄉村地區	<ul style="list-style-type: none"> • 新住民和當地居民的衝突 • 與關聯性公司的距離，太遠或過近 	<ul style="list-style-type: none"> • 對高收入家庭、尋求高品質生活者，具有吸引力 • 相對容易可取得高端服務和接近都市文化 • 交通便利
偏遠鄉村地區	<ul style="list-style-type: none"> • 高度專業化的經濟事業，易受總體經濟的榮衰之影響 • 聚落間距離遙遠且連繫有限 • 公共服務的人均成本較高 	<ul style="list-style-type: none"> • 以自然資源為基礎的生產活動，擁有絕對優勢 • 可吸引不需要每天進入都市活動的公司進駐 • 獨特的環境條件，可吸引特定的公司和個人

資料來源：OECD，2018：13。

肆、鄉村獨特性與多樣性

OECD 的鄉村政策 3.0 行動架構，指出兩個重要的發展觀念，首先，鄉村地區發展在促進各會員國的國家繁榮和幸福(national prosperity and well-being)上，居功闕偉。其次，提高鄉村生產力(rural productivity)，是實現鄉村永續成長(sustainable growth)的唯一之道。由於經濟成長有助於增加工作機會、提高收入、提升生活水準，故經濟成長為達成鄉村幸福(rural well-being)的必要前提。概念上，經濟成長的三個重要組成要素，包括：人口成長、勞動生產力(labour productivity)和勞動力參與(work-force participation)。因此，本節在闡釋鄉村地區的獨特性與多樣性時，擬從 OECD 會員國的鄉村地區人口與面積、人口成長率、人口老化情形、生產力成長率、鄉村幸福感評估結果來加以說明。

整體而言，OECD 鄉村地區的人口數，雖只占總人口的四分之一，但卻也擁有 OECD 國絕大部分的土地、水和其他自然資源。其中，約 2.5 億人的

鄉村居民(占20%)居住在鄰近城市的鄉村地區(rural regions close to cities)，亦即住在距離市中心不到60分鐘車程的鄉村地區。其餘6%或7500萬人口，則是居住在偏遠的鄉村地區(remote rural regions)。一般而言，鄰近城市的鄉村地區，可透過人員、財貨和服務的流動，與都市彼此連結，互利互補。然而，各會員國之間的城鄉人口分配，則呈現懸殊各異的情形。例如：立陶宛、愛爾蘭和斯洛伐克等國，有40%以上的人口居住在鄰近城市的鄉村地區；相對的，挪威、希臘和愛爾蘭等國，則有高達28%以上的人口，居住在偏遠的鄉村地區(如圖4所示)。

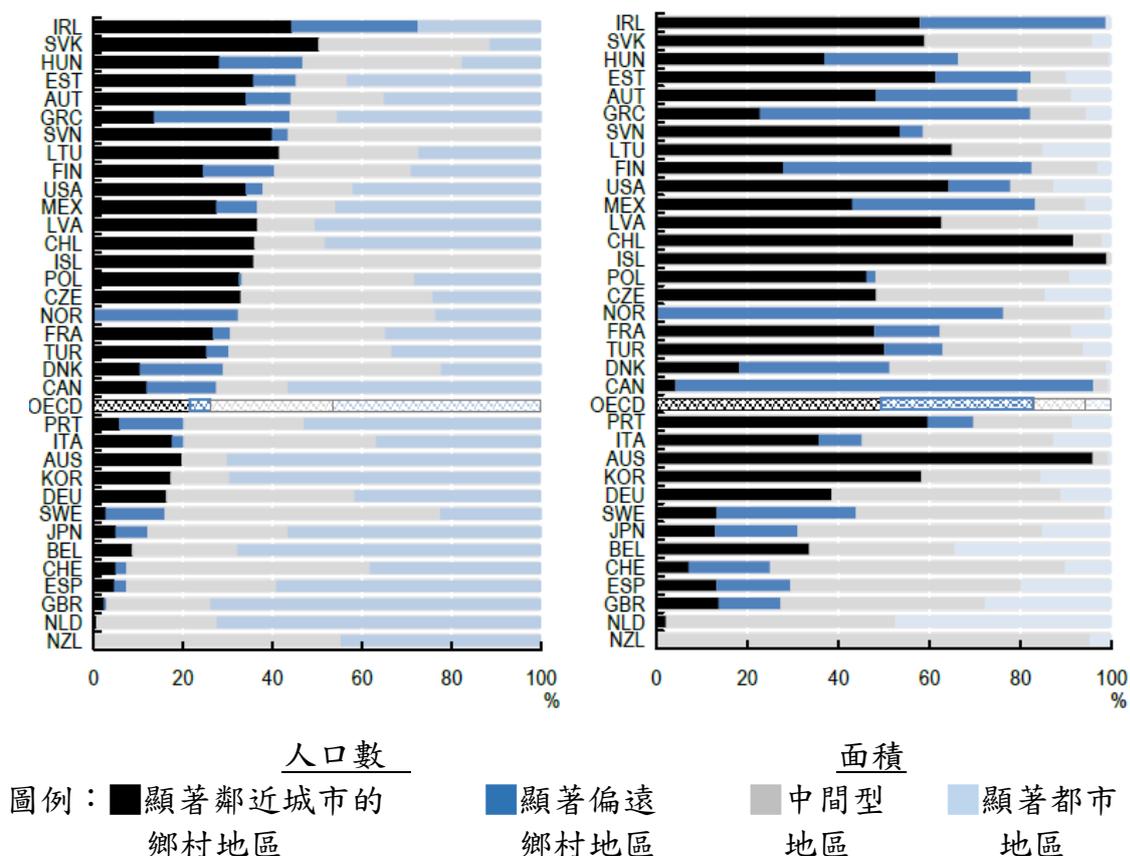


圖4、OECD不同類型城鄉地區的人口與面積分佈圖

資料來源：OECD，2018：7。

由於人口遷移是個人綜合所有生活條件與利弊得失後的居住地點選擇決策，故人口成長率也是反映出一個區域整體生活品質的重要指標。儘管鄉村地區的生活機能與就業市場遠不及都市地區，但是從城鄉互補的角度來看，擁有較高生活品質的鄉村地區，可彌補低工資的劣勢，反而可能吸引和留住反都市化(counter-urbanisation)的族群，其願意負擔額外的通勤成本而移居鄉村。因此，近年來鄰近都市的鄉村地區，因具有較高環境寧適性

(high amenities)、可負擔的居住成本(affordability)和地理鄰近性(proximity)等優點，故人口成長率反比都市地區較高，如表 2 所示。

表 2、OECD 不同城鄉區域之平均人口成長率

區域類型	2000~2007	2008~2012
顯著都市區	0.76	0.67
城鄉過渡區/中間型地區	0.55	0.45
顯著鄉村區	0.31	0.38
鄰近城市的顯著鄉村區	0.61	0.55
偏遠的顯著鄉村區	-0.03	0.18
所有地區	0.47	0.46

資料來源：OECD，2018：15。

傳統上，長壽和健康被視為社會進步的象徵。但是伴隨著預期壽命的延長，人口老化的結果，則會導致維護健康的醫療支出，高齡人口對於更健康的生活方式，及改善社會經濟條件的需求，也將隨之提高。因此，人口老化現象對於鄉村地區發展而言，既是挑戰，也是機會。進言之，人口老化雖然是 OECD 國家的普遍現象，但是鄉村地區高齡化的趨勢，則較都市地區更為明顯。以偏遠鄉村地區的老人扶養比(elderly dependency ratio)，在 2001 年至 2015 年間，偏遠鄉村的老人扶養比增加近 37%；相對的，鄰近城市的顯著鄉村區(predominantly rural regions close to cities)僅增加 8%而已。再者，鄉村社區的老年居民比例較高、勞動人口比例較低，則需要面臨勞動力市場短缺(labour market shortages)和高額的公共服務成本(service provision costs)的問題，例如：健康照護的消費支出提高、學校、公共衛生等公共服務的減縮，進而導致鄉村社區的落後衰退。因此，為因應高齡化社會的來臨，OECD 會員國對於健康醫療、社會照護(social care)，及相關的個人服務的勞動力需求，將大幅增加。對於人口老化嚴重的偏遠鄉村地區，當務之急在於尋找符合成本效益的方式(cost-effective manner)來維持或提高公共服務的可及性(accessibility to public services)。

由於 OECD 會員國面臨人口老化趨勢的挑戰，故經濟成長的動力，則會越加依賴生產力的提升，例如：相同數量的勞力或時間投入，可生產更高的產量，或是較少的勞力投入，可以獲得相同的產出。表 3 呈現的是 OECD 不

同城鄉區域之人均生產總值與平均勞動生產力成長率，統計結果顯示：鄰近城市的鄉村地區(rural regions close to cities)之生產力成長率，不僅在 2008 年的經濟危機前，較優於其他地區的表現，同時在經濟危機後的成長率，更展現較高的回復力(higher resilience)。相反的，偏遠鄉村地區(rural remote regions)的經濟成長，則呈現截然不同的情況，該類型地區受到經濟危機的衝擊，生產力成長率下滑最為嚴重，人均生產總值成長率每年約下跌 2.5%，比鄰近城市的鄉村地區多下降 2 個百分點。

探究鄰近城市的鄉村地區在經濟成長率的強勁表現，其原因不僅僅是與大都市的地理鄰近性(proximity)。事實上，此類型鄉村地區的空間範圍內，可能涵蓋多個居民數超過 5 萬人的中小型城市(small and medium-sized cities)，並在該地區的鄉村經濟發展中，扮演著重要的促進角色。此結果突顯出鄉村地區交通連結(transport links)對低人口密度地區經濟發展的重要性。鄰近城市(close to a city)的概念，意味著至少有一半的鄉村居民，可以在 60 分鐘的車程，取得城市提供的公共服務時，則較不會遭遇到社會排除的困境。因此，公共服務的可及性(accessibility)是當前鄉村地區共同面對的一大挑戰。

表 3、OECD 不同城鄉區域之人均生產總值與平均勞動生產力成長率

區域類型	2000~2007		2008~2012	
	人均年生產總值成長率%	年平均勞動生產力成長率%	人均年生產總值成長率%	年平均勞動生產力成長率%
顯著都市區	2.39	-0.70	1.65	0.24
中間型地區	2.20	-0.28	1.57	0.65
顯著鄉村區	2.29	-1.11	1.97	0.12
鄰近城市之顯著鄉村區	2.29	-0.28	2.15	0.56
偏遠之顯著鄉村區	2.30	-2.45	1.69	-0.61
所有地區	2.29	-0.70	1.74	0.34

資料來源：OECD，2018：17。

最後，就鄉村幸福感的表現而言，OECD 指出評估鄉村生活福祉的 9 項關鍵指標，包括：公共服務可及性(accessibility to services)、安全、健康、教育、所得、公民參與(civic engagement)、工作、居住、環境。依據 OECD 區

域福利資料庫(Regional Well-Being Database)的調查結果，該資料庫以四分位數分組方式，從都市（第 1 組）與鄉村（第 4 組）比較四類區域的幸福感。在 9 項幸福感評估指標的表現上，呈現不同面向的發展差異，例如：在就業和收入表現方面，城鄉差異不大；鄉村居民可以享有更好的環境條件和更便宜的居住成本；但鄉村地區在公共服務取得使用、安全和預期壽命方面，則相對落後（如圖 5 所示）。

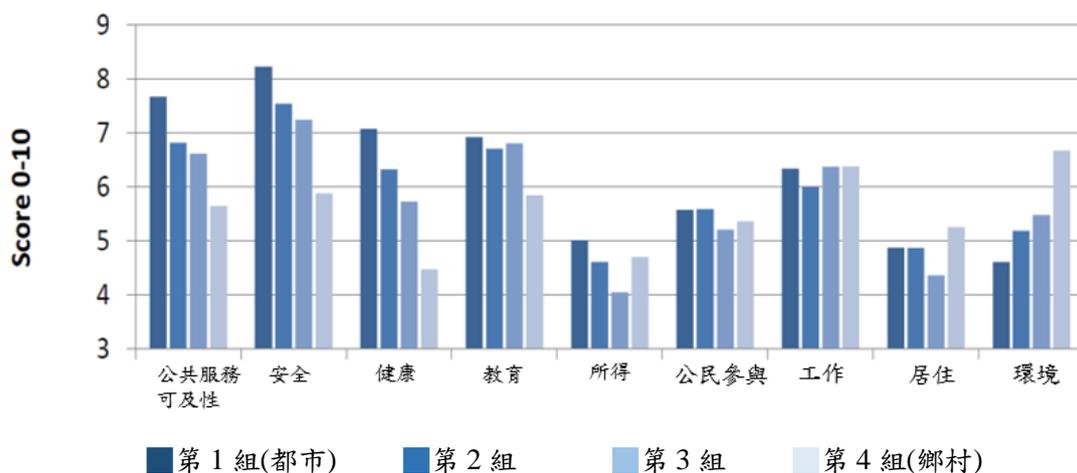


圖 5、四組城鄉地區幸福指標表現之比較

資料來源：OECD，2018：14。

伍、鄉村政策 3.0 的行動架構

鄉村政策 3.0 的施政目標，致力於提升鄉村居民的幸福水準(level of well-being)，縮小城鄉地區生活福祉之差距。進言之，鄉村居民幸福水準的提升，並非放棄原有的提高鄉村競爭力之施政目標；相反的，鄉村政策 3.0 認知到經濟競爭力是達到幸福目標的必要但非充分條件(necessary, but not sufficient condition for well-being)。有關鄉村居民幸福感的三大面向，涵蓋經濟、社會與環境的生活品質(quality of life)。首先，在經濟福祉方面，指家庭的就業收入，必須具備生產力和競爭力。其次，在社會福祉方面，則指鄉村家庭可以接近取得各種的公共資源和社會服務，且當地社會必須具有凝聚力和有效發揮社會支持的功能。最後，在環境福祉方面，指鄉村應提供舒適的居住環境。

整體而言，OECD 建議各會員國在實施鄉村政策 3.0 時，需要具備的新思維，包括重新思考鄉村地區的多樣性本身、審視鄉村發展的機會和挑戰，及政府的支持鄉村發展中所扮演的角色。鑑此，鄉村政策的關鍵目標，首應提高鄉村地區的競爭力和生產力，進而提升鄉村地區的社會、經濟和環境的

幸福感，最終再增加鄉村地區對整體國家發展成效的實質貢獻。有關 OECD 在比較分析三階段鄉村政策的發展歷程時，分別就其起迄時間、發展典範、政策目標、鄉村定義、政策重點、政策工具、主要行動者和利害相關人(key actors & stakeholders)、政策取向(policy approach)，茲整理如表 4 所示。

表 4、OECD 鄉村政策 1.0~3.0 之比較

階段	鄉村政策 1.0	鄉村政策 2.0	鄉村政策 3.0
時間	~2005	2006~2018	2019 起~
發展典範	舊鄉村典範	新鄉村典範	以人為本的鄉村發展
政策目標	均等化	競爭力	提升經濟、社會、環境多面向的幸福感
鄉村定義	非都市地區	鄉村為多樣化地方 (variety of places)	三種鄉村類型：位於機能性都市內的鄉村地區、鄰近機能性都市的鄉村地區、偏遠鄉村地區
政策重點	由單一資源部門主導，如農業部門	以提高競爭力為基礎，由多元部門共同支持	依不同的鄉村類型，推動差異化的低密度經濟發展
政策工具	補貼企業為主	投資具有發展潛能的企業和社區	採取整合鄉村發展途徑，支持公部門、企業和第三部門的發展
主要行動者和利害相關人	農業組織、政府部門	各級政府、重要機構、地方利害相關人	由公、私、第三部門共同參與
政策取向	由上而下政策擬訂；單一政策施行與應用	由下而上的政策研擬；鼓勵在地化的發展策略	多重策略整合取向；採取跨領域的發展策略

資料來源：OECD，2018：22。

進言之，2005 年以前的第一階段鄉村政策所代表的是舊的鄉村發展典範。因為鄉村政策 1.0 的施政範圍，係將鄉村簡化為非都市地區，其政策目

標在於追求都市和非都市地區、農業與非農業部門間的均等化(equalisation)發展，故施政重點偏重由單一資源部門主導，採取由上而下的單一政策擬訂和執行方式，亦即以農業組織和政府部門作為主要行動者和利害相關人，並以補貼企業作為主要的施政手段，全力促進農產業的發展。相對的，2019年以後的第三階段鄉村政策，則是以人為本的鄉村發展(people centred approach to rural development)，追求鄉村居民在經濟、社會、環境三大面向的幸福感知提升。

在鄉村範圍的界定上，鄉村政策 3.0 特別引進城鄉互動關係的概念，將鄉村區分為：位於機能性都市內的鄉村地區、鄰近機能性都市的鄉村地區、偏遠鄉村地區三種類型，施政重點則依據不同的鄉村類型，推動差異化的低密度經濟發展策略。此外，在政策取向與政策工具設計上，則是採取整合鄉村發展途徑，廣納公部門(含各級政府的多層級治理)、私部門(含營利公司和社會企業)、第三部門(含非政府組織和公民團體)的共同參與，推動多重策略整合、跨領域的發展策略。

值得注意的是，城鄉經濟發展模式的根本差異，OECD 特別指出鄉村地區屬於低密度經濟(low density economies)，而低密度經濟體的特殊性，則反映在實質距離、經濟競爭力、特殊經濟結構(specific economic structures)三大面向。首先，就實質距離面向而言，鄉村地區的交通模式、運輸成本、市場連結性，將會決定鄉村地區與主要市場之間的實質距離(physical distance to major markets)。第二，就經濟競爭力(economic competitiveness)面向而言，由於鄉村地區距離主要市場較為遙遠，且鄉村地區的內部市場規模小、在地勞動力市場薄弱，當地企業營運需要額外負擔運輸成本，故鄉村經濟的成長動力，主要需仰賴外部市場的環境因素。最後，就特殊經濟結構面向來說，鄉村地區的經濟發展機會，主要取決於當地的特定自然稟賦(specific natural endowment)和資源條件，亦即產品多集中於少數生產部門(如農業生產)、地方人力資本的素質較低、多數就業機會則以終端服務業為主。

此外，OECD 將鄉村地區定位低密度經濟體，相對於都市地區的高密度經濟體，雖然 OECD 沒有清楚定義低密度經濟的概念意涵，但是已整理出低密度經濟的基本特徵，包括：(1)本地勞動力規模小(small local workforce)，限制了可有效運營的公司數量和規模；(2)高度依賴當地自然資源的農業和初

級加工生產，以地區域外出口事業為主；(3)對運輸成本的高敏感性；(4)與經濟結構相似區域之間，可能有激烈競爭的現象；(5)依賴外部創新的引入及在地企業的創新研發；(6)在地經濟發展對區域、國家、全球商業周期(global business cycles)的變化，具高敏感性(OECD, 2017)。因此，偏遠鄉村地區或離島經濟可謂是低密度經濟體的典型代表。

OECD (2017) 以低密度與偏遠鄉村經濟(low density and remote economies)為例，指出該類地區發展所面臨的重大挑戰，主要為人口規模小、高技術性勞動力相對少、本地市場只能提供有限的商品和服務、與外部市場的連結薄弱、運輸成本高、高度依賴初級產業和初級加工、與國家基礎設施網絡(national infrastructure networks)的整合薄弱、商業模式、基礎設施和公共服務受到的季節性限制、狹隘與單薄的小規模市場 (narrow and thin markets) (如技術、住宅、出口和進口市場)、較高的氣候變遷脆弱性(vulnerability to climate change)、土地利用、水資源、衛生條件、廢棄物和能源等環境永續性課題(environmental sustainability)。前述低密度經濟的發展挑戰，對於島嶼經濟(island economies)發展而言，則可能更加嚴重與困難。有關低密度經濟發展策略規劃與施政重點，OECD 以偏鄉經濟和島嶼經濟發展為例，分別從成長動力(drivers for growth)、附加價值、市場進入條件(access to markets)、人口趨勢四個面向，提供具體的建議（如表 5 所示）。

表 5、低密度經濟發展策略規劃與施政重點

面向	偏鄉經濟發展	島嶼經濟發展
確定成長動力	生產可交易的商品和尋找利基市場	<ul style="list-style-type: none"> • 著重糧食生產、遊客體驗、可再生能源，以緩解季節性波動的影響 • 利用獨特地理條件和技術解決方案，創造競爭優勢
提高附加價值	政策重點應關注在技能、市場情報、制度、創新等促進	<ul style="list-style-type: none"> • 以外部聯盟方式獲取發展所需的資金、技能、專業知識 • 將保護島嶼及其特定資產列入國家政策

改善市場進入條件	<ul style="list-style-type: none"> • 改善基礎設施和連結性 • 強化城鄉連結 	<ul style="list-style-type: none"> • 整合國家能源和通信網絡 • 出口市場和進口供應商的多元化
依人口趨勢規劃前瞻性政策	<ul style="list-style-type: none"> • 以規劃和 ICT 來長期提升具成本效率的服務提供模式 • 減緩和調適氣候變遷衝擊 	<ul style="list-style-type: none"> • 促進和測試公共服務傳送的創新模式 • 加強空間規劃架構和氣候適應措施

資料來源：OECD，2017：8。

陸、結論與啟示

鄉村政策 3.0 的行動架構，主要在擺脫傳統的短期計畫、單一部門的支持措施，轉而建立有助於低密度經濟體長期成長的有利條件。簡言之，低密度經濟體的基本產業結構及其成長機會，與都市地區的發展模式和邏輯，截然不同。故鄉村經濟發展需要一套新的政策處方來對症下藥，以開創新的成長機會和突破經濟成長的阻礙因素，例如：重視鄉村人力資本、基礎設施和創新的相關投資，取代原有的短期性、保護型的經濟活動補助計畫。

有鑒於此，OECD 主張以新的思維方式來理解鄉村發展的政策內涵，建議會員國需要更新一套新的政策工具來推動鄉村發展，並強調投資鄉村地區時，應重視政策工具能否為鄉村社會帶來正面促進效果。因為在市場失靈的情況下，鄉村地區經常會面臨資訊不完整、外部負面性、競爭力不足，或缺乏公共財供應等發展困境，故政府必須以更直接的行動方式，特別是支持鄉村地區社會企業和自願性部門的發展，以有效改善鄉村社區的生活福祉。

再者，OECD 指出：有效的鄉村政策需廣納不同的行動者，建立多層級的治理機制(multi-level governance mechanisms)，匯集跨域的資源和行動能力，共同完成鄉村社區發展的任務。此整合型鄉村發展策略需要各級政府、私部門和第三部門的參與和協力合作，以長期的能力建置(capacity building)來支撐鄉村政策的實施，提升鄉村社區抵抗外部衝擊的韌性。值得一提的是，鄉村政策 3.0 主張應跳脫以往單一部門的短期補助計畫，建議各會員國應注重整合型投資計畫(integrated investments)，整合不同行政部門的政策干預(policy interventions)措施，避免發展計畫受到既有的行政權責界線之限制，

錯失強化城鄉共榮發展綜效的契機，亦即不同的部門計畫亦應該相互協調、彼此強化、重新平衡，透過不同計畫間的互補性，有效傳送公共服務，以滿足不同類型鄉村地區的發展需求。統整上開鄉村政策 3.0 行動架構的說明，茲將重要的施政規劃與行動要點，摘錄如後：

1. 提高鄉村居民的幸福感，應包含經濟、社會、環境三大面向的福祉。
2. 理解與掌握低密度經濟體的成長動能，例如：與市場的距離、貿易部門的角色、自然資源的絕對優勢和相對優勢，因地制宜推動不同區域類型的鄉村發展。
3. 採用系列性的政策工具，包括：投資、解決市場失靈、支持社會創新的跨領域計畫措施。
4. 建立多元部門發展取向(multi-sectoral approach)，鼓勵公共機構、私營部門和非政府組織共同參與，有效促進不同人口、社會團體和地方的融合。
5. 整合型傳送策略(integrating delivery)，有效整合不同的部門政策，推動客製化的行動計畫，符合不同鄉村地區的發展情況和需求。
6. 瞭解當代鄉村地區的光譜(spectrum of rural regions)，從位於機能性都市內到偏遠鄉村地區，針對不同類型的鄉村地區，掌握和因應不同的政策機會和挑戰。

綜合上述，OECD 鄉村政策 3.0 行動架構的政策內涵，對我國推動鄉村發展的重要啟示，包括以下數端：

1. 正視全球大趨勢，開創我國鄉村發展的新機會：我國推動農村再生計畫（主要以農村社區為施政對象）與地方創生政策（主要以鄉鎮地區為施政對象）時，應掌握世界各國與臺灣的人口老化、都市化、生產體系全球轉移、新興經濟體崛起、氣候變遷與環境壓力，及科技創新突破等全球趨勢和本土挑戰，充分利用鄉村地區的獨特資源與競爭優勢，為我國鄉村發展的開創新機會。
2. 建立符合國情且可與國際比較接軌的城鄉分類系統：考量鄉村地區與周遭都市間的地理鄰近性和功能連結性，重視城鄉互動關係，並藉由不同類型的鄉村地區之界定，以瞭解我國鄉村地區的獨特性，引導鄉村多樣性的發展。

3. 確認鄉村發展在國家施政規劃的政策定位：參考 OECD 鄉村政策 3.0 的規劃理念，將鄉村發展定位為促進整體國家繁榮和福祉的重大施政項目。鄉村政策 3.0 的政策目標，則在於提升鄉村居民的幸福水準，而提高鄉村生產力與競爭力，則是實踐鄉村永續成長的必要條件。換言之，有效解決鄉村地區持續衰退與落後的發展問題，始能提升國家整體的經濟競爭力與社會凝聚力。
4. 考量低密度經濟的發展限制與機會，研擬提升鄉村生產力和競爭力的因應對策。有關單位應著手分析我國鄉村低密度經濟的特殊性，例如：偏鄉、離島與人口過疏地區的勞動力供給、交通模式、運輸成本、市場連結性、資源優勢、基礎設施與公共服務供應，再對症下藥，研擬因地制宜的鄉村生產力和競爭力的具體作法。
5. 建置鄉村調查統計資料庫，定期追蹤與分析鄉村獨特性與多樣性的變遷情形。農政單位應跨越地理界線和行政藩籬，協調與彙整各行政部門之公務統計資料，統計鄉村社區到鄉村區域的人口、生產力、公共服務可及性、安全、健康、教育、所得、公民參與、工作、居住、環境等攸關鄉村幸福感的主客觀具體數據。
6. 鄉村發展政策工具設計上，應兼顧整合、跨域、差異化的發展需求。不同類型的鄉村地區，發展的需求、挑戰與機會各異，故在發展策略規劃宜採整合鄉村發展途徑，整合公、私、第三部門的夥伴關係，提供多元化計畫選項，推動跨領域的創新發展。

參考文獻

OECD (1994). Creating rural indicators for shaping territorial policies. OECD Publishing, Paris.

OECD (2018). Rural 3.0.: A framework for rural development. OECD Publishing, Paris.

OECD (2017). Growth in low density and remote economies. Brussels.

OECD (2015). New rural policy: Linking up for growth. National prosperity through modern rural policy conference. OECD publishing, Paris.