

休閒農業推展及回顧

簡文憲 2000-06 花蓮區農業專訊 32:5-8

壹、前言

近年來由於經濟的快速成長、國民所得提高、旅遊休閒人口大幅增加，國人旅遊需求雖然持續成長，但是可供國人健康及戶外遊憩與休閒空間則未相對增長，在經濟自由化、國際化的衝擊下，傳統農業經營勢必將有所調適。

因應未來發展趨勢，農業除亟需輔導擴大農場經營規模，提昇經營效率，以繼續發揚其生產功能外，如何將農業與休閒遊憩活動互相結合，發揮農業生產、生活及生態保育的服務功能，成為未來農業發展的重要課題。即以農業及農村的自然田園景觀、鄉土人文所具備的寶貴資源，提供國人休閒旅遊及回歸大自然的最佳場所，如此一來，農業將因為保育自然生態、環保意識高漲，以及滿足國民旅遊空間的迫切需求，而更突顯其重要性。



休閒體驗活動

貳、發展休閒農業的理念

休閒農業是一項農業革新進步中的新興事業，其目的係為達成農業的生產、生活與生態三位一體的功能，利用農業經營活動、農村設備、農村空間、農業自然環境及農業人文資源，經過縝密的規劃設計，成為一個休閒遊憩理想園區，以發揮農業生產、生態平衡與農村休閒旅遊的效果，增進國人體驗農業與農村的機會，藉由國人對農業及農民的關心及支持，以達到提高農民收益與促進農村繁榮的目標。發展休閒農業的理念可從以下幾個層面來加以詮釋。

一、從需求面來看

當經濟發展到某種程度之後，人們不再是以要求更多工作來提高所得，而是當所得高到某一程度之後，人們反而是追求較多的休閒時間，因為消費跟生產一樣，都需要時間的，求休閒，就如同過去的人追求工作是一樣的，成為二十一世紀人類社會活動的一種趨勢。因為需求而發展休閒農業，在未來的休閒遊憩活動中，將飾演極其重要的角色，與深受社會各階層人士的喜愛。

二、從農民的立場來看

從生產者或農民的立場而言，原先農業的經營只限於一級產業，農產品加工製造則是二級產業，現在的休閒農業則是包括農業的生產、加工，並且結合三級產業的服務功能，使農業資源的利用更得到充份的發揮。發展休閒農業即是擴大農場經營的範圍與規模，且仍以農業經營體驗為主體，基本上，農民並不需要冒巨大的投資風險，而以穩健踏實的經營，逐步達到提高所得的目標。

三、從農業經營的立場來看

農業是生產、生活、生態三位一體的，農業經營不但提供糧食安全與保障，也是農民的一種生活方式對於環境及資源保育更有莫大的貢獻，發展休閒農業與農業經營並不互相衝突，而且具有互補性，更有助於珍貴的農業資源得以永續利用。

參、發展休閒農業計畫執行情形

一、確立發展的策略

為使休閒農業朝向健康及穩定的方向發展，行政院農業委員會於七十八年四月間與台灣大學合作舉辦「發展休閒農業研討會」，以「休閒農業」為主題深入探討，集思廣義，獲致共識，對於休閒農業的發展策略獲得下列主要結論：

- (一)顧及國土資源的利用效率與生態環境保育的策略。
- (二)整合農村與農業資源，美化綠化田園與農村，以保持自然鄉土氣息之策略。
- (三)發揮農民合作意願，以提高經營效率之策略。
- (四)發展自然環境與倫理教育之策略。
- (五)行政支援發展之策略。

二、成立專案計畫

為使發展休閒農業之構想更進一步落實成為集體之實施方案，農委會自七十九年度起於改善農業結構提高農民所得方案中分年成立計畫，以試辦的方式由前台灣省政府農林廳、各區農業改良場縣市政府及各級農會推動執行。

三、計畫推動概況

- (一)自民國七十九年開始，政府有計畫推展休閒農業區的規劃、設置及輔導工作，截至民國八十一年底行政院農業委員會頒訂「休閒農業區設置管理辦法」前，依農建計畫核定三十一處休閒農業區之籌設，在該辦法頒訂後，另有七處申請籌設，申請籌設單位共計三十八處，惟截至八十二年底未依該辦法第十八條規定之期限，補其細部計畫者計十六處，各該申請案已視同自動放棄並予結案。依規定提送細部計畫者計有十五處，經報農委會核准設置者計有桃園縣新屋鄉九斗村休閒農業區及苗栗縣通宵鎮中部青年酪農村休閒農業區二處。
- (二)自八十五年度起依據「休閒農業區設置管理辦法」補助具豐富農業資源地區完成休閒農業整體發展調查規劃計有全縣性二十一處，全鄉性八十九處及地區性五十六處。對於規劃完成的地區酌予補助休閒農業區公共、公用設施建設，計補助宜蘭、苗栗、桃園、南投、雲林、嘉義、台南、高雄、台東及花蓮等縣市辦理是項工作。另為加強宣導休閒農業，編印休閒農業區簡介九種，辦理「休閒農業未來走向研討會」二次及休閒農業觀摩講習訓練六場次，以落實輔導發展休閒農業的工作。

四、配合措施

- (一)成立發展休閒農業策畫諮詢小組

邀請具有鄉村社會、社會心理、民俗文化、景觀、生態、水土保持、森林、園藝花卉、環境工程、遊憩觀光、農村建築及地政等有關專家學者及有關單位代表組成策畫諮詢小組，以進行規畫設計的諮商與主要決策的諮詢。

(二) 研定申請審查程序與要件

計畫辦理初期以農民、農會與企業機構辦理休閒農業，均採取經由經營者申請的方式，尤其農民與農會團體，觀其意願、領導幹部之良窳，地方有關單位熱心支援程度，申請地區面積（原則上達五十公頃以上），以及農林漁牧、文化資源、自然地理環境、田園景觀、交通狀況、區位上均衡分佈、業主之經營構想等要件提出申請書，並經相關單位代表及專家學者共同審查、勘選，決定列入輔導發展休閒農業之據點。

(三) 協助委託規畫設計

由於休閒農業為新近開發之農業經營型態，亦為結合農業產銷與休閒遊憩的服務性產業，為促進新產業有好的開始，為未來發展奠定良好根基，必先針對整體規劃進行設計，因此、獲得評審核定之休閒農業區，由工作計畫協助，委請學術或規劃工程單位進行規劃設計。

(四) 補助建設

對於設置休閒農業區之農民，農民團體或合作社、場，在經營初期給予必要之農業經營設施，共同及服務設施之支助，各經營主體亦自行提供配合款辦理建設，以期具備經營之條件。

(五) 輔導經營管理

1. 包含各級工作人員、農民幹部之講習訓練、舉辦座談會、解說人員與管理人員之培育。
2. 教育宣導之協助，包含電視廣告、宣傳海報、月曆、手冊以及標示牌、路標牌樓。
3. 提供國內外經營管理資訊，編印休閒農業經營管理手冊，派員出國考察研習，邀請專家來台指導，以提昇經營管理能力。

(六) 制定休閒農業區設置管理辦法

規範休閒農業的定義、目的，所用名詞、主管機關、組織任務、規劃設計、農民組織、景觀與資源的維護開發、用地與公共設施、經營管理與登記、專用標識、專業人員之培育訓練、獎勵與處罰、以及教育宣導，作為規範發展休閒農業的依據，此辦法並於民國八十五年十二月卅一日公告修正為「休閒農業輔導辦法」。

此外於八十八年分別修正及公告下列各種辦法與要點：

1. 休閒農業輔導辦法（88.4.30 修正）
2. 休閒農業經營計畫審查作業要點（88.6.4 公告）
3. 休閒農場專案輔導實施作業規定（88.9.17 公告）
4. 非都市土地申請作休閒農業設施所需用地變更編定審查作業要點（88.9.18 公告）
5. 休閒農業區劃定審查作業要點（88.10.26 公告）
6. 非都市土地開發審議規範休閒農場專編（營建署公告）

以上這些法規定成後，將可劃定休閒農業區（現在進行審議中，已有數個區審查完成）並依法申請籌設休閒農場，並進行土地開發及開放使用等階段。如此台灣休閒農業發展方可順利進行。

(七)研提發展休閒農業之專案貸款

休閒農業經營管理，需要投入資金於軟硬體建設，隨著發展據點的增加，有賴專案貸款資金支助其發展。

肆、檢討

發展休閒農業為當前農業經營與發展的新途徑之一，可以引導傳統農業走向另一個開闊的發展空間。由於目前推動本項工作前尚無可資借鏡的成功經驗，均基於以農業為本的基本共識在嚐試與摸索，因此在推動實施的過程中，發現許多缺失及問題，需要加以檢討及改進：

一、進度太快，容易偏離主題

發展休閒農業計畫自民國七十九年度推動以來，在休閒農業區的經營者中，部份過於偏向經營觀光遊樂區的開發行為，準備大筆投資大興土木，然而休閒農業係以農業經營體驗，資源及生態保育為主的經營理念，導入休閒的活動，期使農民能以較低的投資，較少的設施，繼續經營農業，因此應以循序漸進，加強理念溝通的方式，導正休閒農業的發展方向。

二、組織體制待輔導改善

休閒農業之經營，除了農民團體（如農會）以外，部份農民僅以共同經營的組織方式，如缺乏較強而有力的組織體制，難免產生經營上的種種問題，例如盈餘分配、權利與義務的分擔等，稍有不慎，甚至遭到解散的後果，因此必須加強輔導。

三、亟需制定管理辦法

休閒農業區的發展、設置及管理，都需要可資依循的規則，才不致發生違反法令或破壞環境的後果，以目前的休閒農業區而言，大都還保持較完整的原始風貌及產業，但是為防止業者急欲開發建築的行為，避免大量的非必要設施導入休閒農業區，必須制定規範，在合法的經營下持續發展。

四、政府補助輔導措施有待分工合作

為持續輔導休閒農業發展，以農政主管機關協助發展休閒農業的觀點，宜以支助與農業有關或農業經營設施為主，其他如交通、環境保護等仍宜由相關主管單位共同協助。

伍、展望

我國即將於未來加入國際貿易組織，在經濟貿易自由化，國際化衝擊下，傳統農業經營方式勢必因應調適。展望未來趨勢，農業除亟需輔導擴大農場經營規模，提昇經營效率，以繼續發揚其生產功能外，如何將農業與休閒遊憩活動互相結合，發揮農業生產、生活及生態保育的服務功能 - 亦即休閒農業成為未來農業發展的重要課題。自從休閒農業推動以來深得各界重視，並引起農民與有關單位熱烈迴響，使得此項產業如雨後春筍般的發展起來。目前政府已修正頒布了「休閒農業輔導辦法」，依據各地區農業特色、景觀資源、生態、文化資

產等，規劃、獎勵發展休閒農業，提供國民旅遊休閒良好場所，休閒農業在未來農業的發展上具有無限的潛力。