



文圖 / 蔡秋虎 農委會中部辦公室 技正
莊素珠 南投地政事務所 科長

借鏡德國經驗一



■紅與綠搭配的彩裝，
展現主人待客熱情。

談 台灣休閒農業發展

〔台灣篇〕

休閒農業在台灣之發展，可溯自民國60年代開始，農民以自有農地設立觀光果園、觀光茶園、觀光花園，提供遊客、採摘、品嚐、觀賞及購買，這種農業經營的轉型，已初具休閒農業的雛形。

隨著農村旅遊風氣的興起，消費人口增加，大型鄉村休閒農場在民國70年代以後隨之出現，如東勢林場、走馬瀨農場等，這些具有較大規模的場地，可提供經常性或多樣性之農林休閒活動。

及至民國78年農委會與台灣大學合辦「發展休閒農業研討會」將農民於農閒時將農場提供社會大眾體驗之農業經營方式確立為「休閒農業」，政府並自79年度起推動「發展休閒農業計畫」，休閒農業於是在台灣正式展開。

法令修改空轉七年半的遺憾

農業措施的推動，需有法令做為各方共同工作的依據，有關休閒農業法令自81年起，經農委會陸續公布與修訂，而休閒農業之業務推行，即隨法令之變遷而調整。包括81年12月30日訂頒「休閒農業區設置管理辦法」、85年12月31日修訂為「休閒農輔導辦法」、88年4月30日再修訂「休閒農業輔導辦法」，及至89年7月31日依照新修正農業發展條例據以修訂為「休閒農業輔導管理辦法」，期間推動情形分述如下：



■閩南式建築的農莊，最鄉土的民宿。(場景：南投民宿)

一、81年底訂頒「休閒農業區設置管理辦法」，明定休閒農業為利用田園景觀、自然生態及環境資源，結合農林漁牧生產、農業經營活動、農村文化及農家生活，提供國民休閒，增進國民對農業及農村體驗為目的之農業經營，確立休閒農業之內涵與定義。82年開始依辦法規定受理休閒農業區設置申請及輔導本辦法公布前在「發展休閒農業計畫」項下完成規劃之休閒農業據點合法化，合計有新申請案七件，及原輔導據點申請案31件。由於本辦法規定休閒農業區設置土地面積需達50公頃以上，不符台灣農民的農業條件，加上有關土地容許使用相關法令未能配合解決，截至85年12月底，僅有苗栗縣中部略農村及桃園縣九斗合作農場二處完成第一階段申請核准籌備，至於第二階段依發展計畫建完成後報請勘驗，則未辦理，此一法令適用期間尚無休閒農業區依法核准設置。



二、鑑於「休閒農業區設置管理辦法」確有窒礙難行之處，並配合台灣農業環境條件，農委會於85年底即作修訂，並改名「休閒農業輔導辦法」，建立休閒農業區與休閒農場分離之做法。由於本辦法規定設置休閒農場由省市府訂定規章處理，以及規定休閒農場土地除法令另有規定外，不得變更使用編定，省農林廳即據以擬訂之「休閒農場設置管理要點」，因休閒農場之農地容許使用、環境影響評估、營業登記、稅捐、建物利用等，均涉及中央法規，非屬省級行政命令得以處理，雖經省與中央多次協商亦無解決之道，遂由台灣省政府建議農委會請由中央訂定。此段期間因無法可循，休閒農業申請設置作業暫停，但是民間對於經營休閒農場之興趣更加高昂，農民即自行利用自有資源經營休閒農業相關服務項目，休閒農業在民間蓬勃發展，台灣到處可見休閒農場、觀光農場招牌；惟其經營住宿服務，由於無法取得合法登記，曾有幾處農場因建物違規使用，受到建管機關罰款6-30萬元，造成民怨，誠屬遺憾。

三、農委會再於88年4月30日修訂公布「休閒農業輔導辦法」，將休閒農場之申請設置在辦法中增刊專章規定，包括設置最小面積、經營主體、申設程序，休閒農業設施項目及非都市土地變更使用編定等，並於88年9月17日公告「休閒農場專案輔導實施作業規定」，以處理新辦法修正前已有之休閒農場。此期間主要辦理已存續之休閒農場之清查，俾利輔導其依規定申請籌設及經營合法化，並受理休閒農業區申請劃定與審查。

四、為配合新修正農業發展條例有關休閒農業條文之規定，並確立輔導休閒農業之法源依據，農委會復於89年7月31日修訂頒布「休閒農業輔導管理辦法」及修正部分內容，主要包括休閒農場設置面積、都市土地與非都市土地可設置之休閒農業設施、以及刪除休閒農場申請對象之規定等事項。自88年4月底修訂辦法後依「休閒農業專案輔導實施作業規定」，協助既有之休閒農場申請設置，截至89年8月底計有飛牛牧場等34家休閒農場提出申請專案輔導，另有台灣省農會休閒綜合農牧場等6家休閒農場提出新設立申請，目前正由農委會協同相關機關審查中。而休閒農業區則有宜蘭縣枕頭山休閒農業區等10處完成審查核准劃設。



■木質看板標示經營理念。
(場景：宜蘭，庄腳所在)



■提供品茗兼民宿的
休閒農莊。

(場景：宜蘭，庄腳所在)



■教育農園提供納涼休閒的好所在 (攝影：王國柱)

農委會自81年底公布「休閒農業區設置管理辦法」，至89年7月底修訂公布「發展休閒農業輔導管理辦法」為止，歷經七年半時間，期間經過三次法令修改，農民自第一次辦法公布依法申請設置休閒農業區（新申請案七件及前期計畫輔導據點申請案31件），以至89年8月底依現行法令提出申請設置休閒農場（新設立申請案六件及舊農場申請輔導案34件，目前正在農委會同中央相關機關審查中），當中有四分之一係同一農場提出第二次申請，耗費七年多空轉時間，影響台灣休閒農業的發展進程，殊屬可惜。

台灣休閒農業之當前課題

休閒農業之推行，德國與台灣顯示相當差異，台灣目前之推廣層面較為狹窄，局限於少數之休閒農場及劃定之休閒農業區，欲做為我國加入WTO調整農業經營結構之因應對策，全面推廣較能嘉惠多數農民，如僅少數農民受惠，則是農業政策的美中不足。

德國則是政府協同民間團體（如DLG）在全國農村地區普遍推動，如巴伐利亞邦即有渡假農莊6500餘處。至於推行機關（單位）台灣係以政府為主，訂定法令、制度與推行方法後，農民據以動作；德國則是政府

處於從旁協助的角色，減少法令約束，農民主動積極依據自有農業資源條件盡力發展，兩國推動力量顯有不同。

誠然台灣與德國環境條件不同，法律、制度各異，德國之作法未必能全盤移植於台灣，但是休閒農業的發展本質還是相通，德國之部分作法尚可供台灣參考。台灣發展休閒農業時間不長，有關之法令、制度尚待建立，為促進台灣休閒農業發展，以下幾項課題亟待完成。

一、制訂民宿法令

目前台灣遊憩人口到鄉村旅遊，留宿民宅，接觸農業，享受農村生活，已是相當普遍，遊客亦有此需求。農民利用剩餘宅舍整修提供住宿兼售自家生產農產品或提供農業體驗；此即休閒農業本質，亦是大多數農民可以經營的方式。惟其提供住宿服務是屬營業行為並涉公共安全、衛生管理等，目前尚無法令規範，農民無所適從。政府既是大力推展休閒農業，制訂民宿法令，讓經營休閒農業的農民有所遵循並取得合法地位，實屬急迫之課題。德國渡假農莊15床位以下由農部輔導，15床位以上歸旅遊單位主管，權責分工，可供我國參考。



二、建立認證制度

實施優良休閒農場作業規範（GOOD FARM PRACTICE 簡稱GFP），目的在將現代商業經營理念注入休閒農場經營，促進休閒農業的健全發展，並且提供遊客安心滿意的消費服務環境。推動此項制度，可由政府輔導民間團體來推行，政府在法令方面及經費予以配合與支援，辦理休閒農場評鑑，包括經營管理、顧客服務、公共安全、衛生消防、設備與收費等，通過者授予GFP標章，並定期進行複檢，未通過即取消認證，藉以建立遊客之信賴度，塑造休閒農場口碑，帶動經營追求成長。

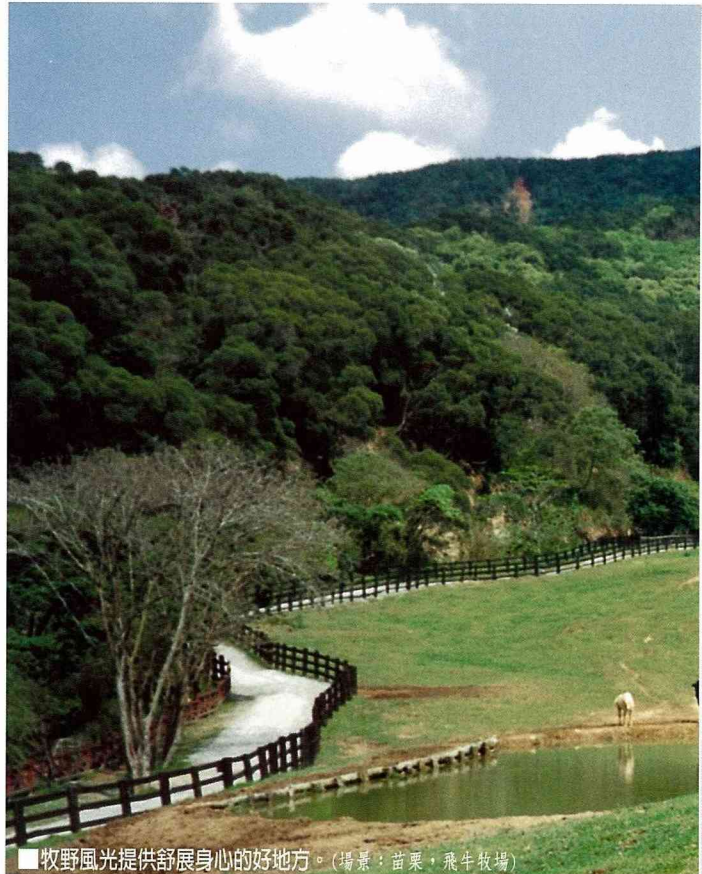
三、結合農村社區

遊客到鄉村渡假，不管是住在休閒農場或民宿，均需要有足夠的活動空間，台灣在同一處所留宿一夜者最多，二夜以上者較少，重要原因之一即是缺乏活動腹地，無充足之活動項目與場所。而德國休閒農場遊客平均停留 10-14 天，其鄉村景色優美，農村社區設施完善，並有安全之兒童遊憩場所，提供良好活動空間是其重要原因。

為達到多留住客人一分鐘即多一分鐘賺錢機會，於辦理農村更新及土地重劃時，即應考量發展休閒農業做整體規劃，不僅提供當地居民舒適優美的居住環境，並為發展休閒農業提供有利的條件，諸如行人步道、腳踏車動線、休閒座椅、地區觀光休憩導覽指示圖、停車場、農產品展售場、文物展示館，古蹟巡訪、環境綠化、兒童遊樂設施，親水設施等項目。

四、發揮組織功能

德國發展休閒農業，民間團體DLG扮演積極重要的角色，如辦理休閒農業之經營管理諮詢與訓練（經營農場之評估規劃與成本計算、農場記帳、住宿餐飲價格訂定、客房



■ 牧野風光提供舒展身心的好地方。(場景：苗栗，飛牛牧場)

服務與安排、遊客應對、糾紛處理、報稅技巧等）、辦理休閒農場評鑑（合格者發給標章建立農場信譽與遊客信賴度）、編印休閒農場渡假指南（刊登農場服務項目，房間標準、收費、交通動線、聯絡電話等）。

中華民國休閒農業發展協會業經依法向內政部申請並獲准登記，其成立宗旨為發展休閒農業，達到提昇農民收益與促進農村繁榮之目標，成立以來已逐漸發揮組織功能，倘與德國DLG比較，可再發揮功效之處尚多，惟因協會是一個非營利組織，人力與經費有限，欲達成組織成立的宗旨及追求組織的共同理想，有賴政府予以輔導，對於舉辦服務性工作，不足之經費或軟硬體設備，政府宜予補助與提供，藉著政府與協會的合作，加速台灣的休閒農業發展。

五、應用電子商務

休閒農場經營及行銷利用電腦網路的領域極為寬廣，並且具備無限的商業刊基。休閒農場可以利用電腦網路進行農場的服務項



目及商品的行銷，特別是針對遠端或國外的遊客而言，以線上旅遊服務（ON LINE TRAVEL SERVICE）或使用電腦定位系統（COMPUTERIZE RESERVATION SYSTEM）是一個絕佳的促銷途徑。

透過休閒農場的E-MAIL做為訂購通訊的依據，利用休閒農場的網路首頁（HOMEPAGE），可以結合多媒體活潑生動的畫面，將農場的特色及行銷活動，成功地傳播給許多潛在的遊客，而透過網路，也可以在休閒農場組成一個會員俱樂部，提供會員折扣及活動特惠的優待，達到服務顧客及商品行銷、資訊交流的多重目標。



■休閒農場是親子教育的最佳場所。(場景：苗栗，飛牛牧場)

利用電子網路經營行銷，屬現代化電腦科技，目前國內已有幾家具規模之休閒農場自行設立網站服務客戶，為輔導將來小型休閒農場普遍設立，政府宜提供經費補助專業機構做技術開發及提供協助各家休閒農場從事電子網路行銷服務，並由休閒農場協會架設網站，將政府核准合法經營之休閒農場及劃定之休閒農業區全部納入，做有系統的行銷宣導，帶動休閒農業整體發展。

六、相關法令再探

台灣已步上制度化的法治國家，各項行政依法令辦理。有關發展休閒農業的法令，自母法「農業發展條例」至子法「休閒農業輔導管理辦法」，以及衍生的行政命令「休閒農場經營計畫審查」、「休閒農業區劃定審查」、「休閒農場專案輔導」、「非都市土地作休閒農業設施容許使用與變更編定」、及地政方面的「非都市土地開發審議規範休閒農場專編」等等法令之制訂，已日趨完備，休閒農業建立良好發展制度，應是指日可待。惟現行法令中尚有幾點值得探討：

(一)休閒農場輔導管理辦法第九條（第二、三項）規定農業經營體驗分區之土地作為農業經營與體驗、自然景觀及生態維護之用，其面積不得少於農場總面積90%。

目前台灣有多處提出申請專案輔導之休閒農場；其所謂農業經營體驗分區，均是廣闊草皮及栽植樹木花草而已，並無農業經營活動（栽培作物或畜牧養殖），更無農業體驗，主要提供賞景、踏青、住宿及餐飲等服務，當然此等農場是合於上開法令規定，但是這種休閒農場可說是擁有較大綠地空間或自然環境之休憩場所，與遊樂區並無太大區別。

此種休閒農場實與為因應加入WTO調整農業產業結構不盡相符，是否列為發展休閒農業予以輔導，值得進一步探討。



(二)休閒農業輔導管理辦法第16條第四項規定排除休閒農場設於都市土地之風景區，是否妥適實有再探討之必要。依都市計畫法台灣省施行細則第24條規定風景區之土地使用，包括第七款「農業及農業建築」，其作為農業使用之風景區土地，如具有經營休閒農業資源而申請設置休閒農場，以法令予以否決，似乎不符促進產業發展與土地有效利用之原則。

以台中市大坑風景區為例，本區共有農民組成農業產銷班五班，班員約270人，農地約有400公頃，栽種作物包括柑桔、枇杷、荔枝、龍眼、竹筍等，區內景觀優美，農作經營豐盛，遊憩人口眾多，是典型發展休閒農業之極佳場地，惟因「休閒農業輔導管理辦法」之限制不得設置休閒農場，（擅設者依農業發展條例第70條規定處罰6至30萬元），影響當地農業發展。

(三)發展休閒農業配合農業資源運用，可設立休閒農場之場所，大多位於城郊市外或山麓海邊，其交通進出多數利用既成之農路、產業道路或村里道路（路寬約4~6公尺），再連接鄉道與縣道，而直接連通鄉、縣道者不多，此即目前台灣普遍現象。

非都市土地開發審議規範第十編休閒農場專章第五點第一項規定「休閒農場應設置足夠之連外道路，其路寬不得小於八公尺。但經農業主管機關依法列入專案輔導之已開發休閒農場申請案，有具體交通改善計畫，且經區域計畫委員會同意者，不在此限」。此項規定對台灣將來發展休閒農業，輔導設置休閒農場將是一大限制。

農民設置休閒農場均是小本經營，資金短絀，無法如大企業財團開設遊樂區、高爾夫球場資金充裕自行購地開路，達到8米路寬之規定，且休閒農場所接待遊客，亦非如大型遊樂區、高爾夫球場之人數眾多，比照其規定設8米路寬，是否有此需要顯有值得商榷。

至於目前已列入專案輔導之34家休閒農場，亦有多數不合規定，要由地方政府（縣或鄉鎮）提交通改善計畫送區域計畫委員會通過，限於目前地方財政拮据，將是困難重重，如需農場經營主自行提計畫送審，自籌大筆經費購地築路，恐將更是不易，為促進農業發展，檢討上開法令「足夠之連外道路寬度」，實有必要。

結語

發展休閒農業是台灣面對21世紀諸多農業發展策略之一，亦是農業轉型的一個選擇，休閒農業在台灣尚屬起步階段，諸多法規與推行制度有待建立，德國之經驗可供借鏡，惟應發展出一套適合本土之推動模式，目前已存在的課題，需要政府與民間協力即速解決，以建立良好發展基礎。推動休閒農業除政府部門要有充足的經費與人力外，農民在決定投入休閒農業經營時應先作好評估，瞭解自己擁有何種資源和條件以吸引遊客？能提供遊客什麼樣的服務？詳細分析成本和利潤？相關法令規章是否符合？上列各項答案皆屬正數時，即可著手規劃與投入，並尋求政府單位、相關民間團體或學者專家的協助，掌握農業發展的新契機。



■「燒窯」是老少咸宜的鄉土活動。



■林蔭步道讓你緊張的生活節奏紓緩下來。



■運用石材營造農場的建築特色。(場景：屏東，恆春休閒農場)

(場景：屏東，恆春休閒農場)