

第一章 前言

第一節 計畫緣起

雲林縣長期以來就是台灣最重要的農業生產基地，農業產值高居全台第一¹，是台灣的重要糧倉。然戰後迄今數十年過去了，以農業培植工業的「興工抑農」一直是台灣社會經濟發展的主軸，在工業優先的政策引導下，作為糧食供給者角色的農業相對處於弱勢，農民收入遠不及製造業和服務業從業者所得，甚至達不到最低工資標準。雖然歷經農業機械化、品種改良、水利興修等農業升級措施，農業生產力也有顯著提高，但由於農業經濟在發展導向的產業分工中的結構性弱勢特質，以致於農業縣市在地方財稅、公共建設、產業發展條件、交通、教育和醫療等生活水準，明顯落後於其他各大都會區域。而二十一世紀的今天，雲林目前仍有逾四成比例之農業從業人口，且縣境內農地比例也高居全台第一²，但家庭可支配所得卻是全台倒數第二。

農業產值之低落，在在說明了農村生活之困境，相較都會區有較佳的就業機會、較高所得之行業，以及相對完善的教育設施、公共福利、交通運輸等條件，導致雲林縣人口的大量外移，並造成「有辦法的外出賺吃（台語）」、「沒辦法的留在家鄉」的刻板污名化印象，進而影響縣民的家鄉認同。

雲林縣因長期經濟發展相對遲緩、人口外流、地方認同疏離，加上早期為強化農業發展、設置鄉村區工業區的振興政策未能奏效，隨著農村人口持續外流，早已潛藏散村危機。於是在 1980 年代後期，為求地方經濟發展之翻轉和突圍，遂轉向大肆開發海埔新生地，大舉引入離島基礎工業區的進駐，試圖翻轉雲林農業本質並重新形塑雲林已躍升為「工商大縣」的新風貌。然而在引入以石化業為主的離島基礎工業區之同時，卻也伴隨著沿海地區地層下陷日益嚴重和環境污染的後果。此一環境成本外部化問題，引發地方即為激烈的環保抗爭，甚至影響其開發進程；且在工業區營運商轉後的更發生多起工安事件，雖已陸續建立起回饋機制和擬訂相關監測措施，但抗爭至今仍未曾稍歇。

這個環境保育與地方經濟發展之拉扯，凸顯了過去一直以來試圖單以導入工業發展作為活化地方經濟之為一手段的「去永續」代價，包括因農工部門間水資源爭奪而更加速地下水嚴重超抽和地層持續下陷之後果、空氣與水質汙染危害當地既有之農漁產業、以及不定時的工安事件對於當地居民之心理衝擊等，產業結構的錯置所導致的環境之不永續，已成為雲林當下的關鍵課題。

¹ 2011 年度雲林縣農業產值為新台幣 696 億元，居全國第一位。

² 雲林全縣面積為 1,290 平方公里(12.9 萬公頃)，根據 2011 年度統計農地面積為 80,853 公頃，佔全縣面積之 62.64%，農地比率高居全台第一。

但若從歷史人文資產的面向環顧雲林，卻可發現雲林堪稱是台灣傳統文化的瑰寶。一提到雲林，首先便讓人想起了「金光閃閃、瑞氣千條」流行數個世代且紅遍海內外的霹靂布袋戲，從民國五〇年代的史豔文、藏鏡人，到較為後期的霹靂布袋戲素還真、葉小釵，雲林不但是台灣布袋戲的原鄉，是台灣戲偶文化完整保存的傳習地，更是近現代台灣人偶戲休閒娛樂的民藝與智慧根源、集體經驗與記憶的凝聚地，堪稱是台灣布袋戲的故鄉。而早年漳泉和客家的大舉移墾，造就雲林多樣化族群、多元化信仰與民間藝術和文化，平埔族中的洪雅族足跡遍及全境，包括斗六等地名都源自昔日平埔族的舊社。另外，西螺七崁的傳奇、林內近山美麗的八色鳥、跨越濁水溪曾有「遠東第一大橋」美稱的西螺大橋，北港六尺四的武術、和朝天宮的媽祖廟……等，深厚的在地文化底蘊，共同構成聞名全台的雲林印象。此外，雲林更是台灣首屈一指的農業大縣，堪稱台灣的「糧倉」和「糖都」之美稱，不僅有將近二十種農產蔬果冠居全台，縣境內計有虎尾糖廠、斗六和北港等三大糖廠，共同見證台灣糖業的百年發展。另外，雲林也是「台灣共和國」大統領廖文毅的故鄉，是台灣早起民主運動的重要起源地之一；且在廿世紀末的台灣民主進程中，雲林的麥寮反六輕、520 農民運動、台灣毛巾業者抗爭行動……等等，皆為台灣社會運動寫下劃時代的新頁，具體凸顯雲林人的生存意志與集體社群價值。

因此，如果從人類生存環境適宜性之角度重新審視雲林，這一台灣的人文與生態島嶼，可說是與台灣高度發展共構一體，共生相成網絡中不可或缺的關鍵性地域。看待雲林，實有必要超越一般的經濟算計邏輯，面對雲林今日財政拮据、人口外移、農業式微、工業爭議、環境污染、地層下陷、社福不佳、偏鄉基層教育瀕臨裁併，以及面臨全球金融海嘯衝擊後失業率不斷攀升等等諸多問題，有必要重新發掘與凸顯雲林自古以來作為台灣糧倉的價值和地方草根文化代表之人文意義，啟動在地優勢以激發內在蘊藏之競爭力，俾作為擘畫下一階段雲林的策略發展方針。

有鑒於此，站在雲林力求轉化以開創新局的當口，本計畫嘗試透過一個行動性的規劃方式，結合政府與民間之參與，共同開展出一道價值確認、能量發掘、願景建構的過程，從雲林自身的特殊性之中，發展出雲林特有的未來之路。並從實體空間與社會建構兩個面向，同時回應目前財經與社會所面臨之諸多課題，期許得以適時回應付出大半輩子、廝守與滋養雲林這片鄉土的農民大眾，一個可寄望與信賴的未來願景。

第二節 計畫功能與目標

雲林縣綜合發展計畫第一次通盤檢討於民國 89 年完成定稿，距今已將屆滿 9 年，期間經歷中央政策改變、環境變遷，尤其是「後五都」時代區域角色定位及城鄉發展間的競合亦有所調整。89 年定稿本所擬定之公共設施計畫、土地使用計畫、交通運輸計畫、教育文化發展計畫、醫療保健計畫等部門發展計畫，實已不敷現況使用。本計畫藉由辦理「雲林縣綜合發展計畫第二次通盤檢討」修訂，一則檢討實施方案成效，歸納檢討各項發展議題，就縣內各地區發展條件與趨勢做全盤綜合之規劃；再則，因應中央各項新政策及中部區域角色定位的變化，配合上位計畫及縣政施政目標設定因應未來趨勢之發展定位，以完成具有前瞻性之部門整合發展計畫及鄉鎮發展綱要計畫，在永續發展的前提下帶動雲林縣域發展與改造。

一、上位計畫檢討、調整與銜接

因應上位計畫政策指導方針，以地方為出發，提出符合區域角色定位及國土發展需求的綜合發展計畫

綜合考量『國土綜合開發計畫』及『中部區域計畫第二次通盤檢討』等上位計畫方向，『新世紀第三期國家建設』計畫(98-101 年)及縣政團隊『農業、水利、文化創意、城鄉發展』之幸福安全家園施政願景目標，天下雜誌幸福城縣五大面向（經濟力、環境力、廉能力、教育力、社福力），並以下之參與式、行動性規劃過程，針對地域角色功能與國土發展，予以適當之再定位，並針對縣政發展之進程與實際需求，責成分階段效應與實施配套。

二、永續發展之前提

正視雲林特殊性，以「人文生態島嶼」為出發、在地永續為核心，調節部門分項課題，整合提出創生發展構想

在永續發展的前提下，考量環境保護與合理土地使用，從土地使用、公共設施、交通運輸、教育文化、醫療保健、觀光遊憩、產業發展、社會福利、公共安全、社區發展、防災體系等各分項議題，並以在地能量及資產特徵為行動創生之基礎，研提出兼具創新與橫向整合之發展構想，並依計畫年期提出具體可行之實施計畫，以改善生活環境、促進經濟發展。建構不丹「幸福家園」與宜蘭「只要宜蘭不要紐西蘭」的模式之外，一個雲林「人文生態島嶼」價值實踐與世代共享的家鄉願景與途徑。

三、在地特徵與價值的創新

重新發掘在地特徵，作為共生永續的創生根源，結合地方歷史文化及生態資源，運用社群共識之創生性，突破分項議題瓶頸，開創在地特色發展

超越專業田調式的、風土研究式的、美學分析式的、科學性評估分析式的、脫離民間動能與想像力的計畫操作模式，注入下面(四)之工作方法，將在地資源與特徵，轉化為議題瓶頸的突破基礎。以妥善取得實質空間面與社會行動面的構想銜接，並將在地歷史文化、風土民情、產業特色及生態資源，轉化為現況議題的破局出口，據以提出得以反映地方特色與需求、具有在地實現可能性的整體規劃願景與行動方案。

四、參與式、行動化的規劃過程

強調社群參與，以民間及部門之跨界參與方式，實施議題探討與方案研發之行動規劃，落實計畫成果之後續效益

藉由參與式、行動規劃過程，調整政府以往「為民眾規劃」或「與民眾共同規劃」之角色，促進議題導向的跨界參與、對話過程，以整合「系統性知識技術」與「在地性經驗智慧」，實現特色與能量發掘、集體願景想像力、與共成意向之凝聚。作為本計畫之基礎調研、議題探討、構想研提……等內容之實值基礎。同時，透過動員過程，實際促進未來「落實實踐」之實施條件。

第三節 工作項目與內容

一、資料蒐集與分析預測

資料蒐集與分析預測為探討雲林縣的現實狀況以提供進一步研擬發展課題、目標與構想之依據，須蒐集相關之文獻資料，並進行各部門之特性、現況分析及預測。基本上所應蒐集資料、並進行分析和預測之部門如下：

(一) 總體分析

對以下各項目作整體而有系統的分析，並闡明其對各部門規劃意義。

1. 自然環境與天然資源。
2. 發展歷史。
3. 人口與經濟發展。
4. 城鄉發展分析。
5. 生活環境水準。
6. 區域角色（縣市、永續發展、兩岸、國際）定位與未來發展方向。

（二）各相關行政部門整合發展分析

例如土地使用、公共設施、交通運輸、教育文化、醫療保健、產業經濟、觀光休閒、社會福利、環境保護、公共安全、財稅發展、社區營造等。

（三）鄉鎮市發展綱要

參酌全縣空間發展構想，並考量各城鄉聚落之地理、人文、產業與環境特性，研擬各鄉、鎮、市之發展計畫，計畫內容以空間發展為主，包括土地使用、交通路網、主要公共設施、各鄉鎮市區位角色、發展課題，並配合總體計畫研擬各鄉鎮市綱要計畫。

二、雲林縣發展課題、對策及目標之擬定

為使雲林縣人口、產業及各項資源作合理有效的分佈及運用，除須對各項發展課題與潛力加以考慮外，尚應參酌全縣各地區特性及目標達成之可行性，加以訂定雲林縣綜合發展之目標，據以指導各部門之建設發展。

三、總體與部門發展構想計畫之研擬

根據前述分析成果，除先行研擬初步發展構想外，並據此進一步研擬如下發展計畫：

- （一）雲林縣總體發展計畫。
- （二）雲林縣各相關行政部門整合發展計畫。
- （三）鄉鎮市發展綱要。

四、政策白皮書之擬定

研擬雲林縣綜合發展短、中、長程實施方案，藉以推動本縣縣政發展，並配

合擬訂：

- (一) 事業計畫(分期分區、實施重點)推動實施與執行主體。
- (二) 重大發展計畫。
- (三) 財務計畫。
- (四) 相關建議。
- (五) 縣政施政白皮書及各部門白皮書。

五、製作未來縣政發展成果模型及示意圖

以比例尺二萬伍千分之一的基本圖之縮圖製作。

六、設立雲林縣綜合發展資訊網站

建立規劃之資訊系統，包括所需的軟、硬體設備，成立專屬網站便利民眾取得相關資訊，了解本縣相關縣政發展規劃與願景。

七、辦理各式座談會

訂定明確時程表，依相關行政部門舉辦專家學者座談會至少 3 場、民眾研討會及說明會每鄉鎮市至少 1 場（本縣計 20 個鄉鎮市）、期初、期中及期末報告成果展覽、論壇及成果發表會至少 1 場，多管道宣導本縣相關縣政發展規劃與願景。

八、規劃過程相關會議紀實

製作報告書(白皮書)、展覽、期初、期中與期末簡報。

九、召開規劃報告各項計畫審核會議

雲林縣相關行政部門整合發展計畫與其他創意發展計畫之審核，乙方至少需聘請 2 名相關專家學者出席。

十、駐地工作人員

乙方契約簽訂後 10 日內至少派 2 名專案駐點人員進駐甲方辦公場所，並至甲方各部門及所屬機關、各鄉鎮市公所、各級民意代表、地方人士進行訪談及提供意見諮詢至驗收結案。

十一、工作進度報告

乙方應每個月向甲方提報工作報告及每月預定進度及實際進度表。

十二、其他

購置執行本案計畫所需之相關軟、硬體設備（規格需經甲方同意），如數位相機、數位攝影機、筆記型電腦及投影機各 1 台、所規劃資訊系統的軟、硬體等。

第四節 工作理念與方法

一、工作理念

（一）本會駐地工作經驗的延伸與實踐

台灣長期只有城市沒有鄉村，造成農村規劃方法與地域發展目標的空白。對鄉村地域及國家整體之發展，造成極度不利的影響。本會長期以來關注鄉村發展問題，宜蘭駐地工作的模式，更以近十五年的時間，超越理論論述範疇，而以實際行動來模塑尋求與地方社群共謀共成之在地實踐技術與方法。針對深具地域特殊性之雲林，我們期許在此有進一步的經驗提昇與細緻化，與雲林各界共同開創一個具有在地智慧展現與未來遠景描摹的集體過程。朝向一個個性十足、特色凸顯、具有安生立命家園打造未來性的路途邁進。

基於過去經驗，計畫實施期間並非專業技術性的作業過程，而是一個多樣化與高密度的互動參與過程。同時，也是一個多面向、多層次共識磨合的過程。其中包含著地方社群動能與社群共識的開啓。也包含著地方社群網絡工作模式的模塑與相互帶動。同時，期許以這一過程，對地方專業能量之培力與養成，有所促進，作為長期深耕地方家鄉的重要的、人的基礎。

（二）關注地制法修正後之「後五都」時代，農業地區的在地培力與地域再發展

而根據內政部一項關於人口遷移的統計，近十年來台灣各縣市的人口遷移淨流入率，負成長最嚴重的前三名分別為台東縣(負的百分之十點一五)、雲林縣(負

的百分之七點二四)、嘉義縣(負的百分之六點八七)，且主要移入區多集中在北台灣都會區³。農業縣人口持續外流，正凸顯了台灣城鄉發展兩極化的惡化趨勢。

雲林目前面臨人口嚴重外流、公共建設不足，總體經濟發展欠佳，稅收更不可能變好，惡性循環的結果，讓雲林縣夾在富裕的西部台灣走廊中更顯得窮困，雲林幾乎已成為全球化中的弱勢族群。尤其是隨著地方制度法的修正推過，未來除了北、高（含計畫併入的高雄縣）兩直轄市外，目前居準直轄市的台北縣、最有可能率先合併升格的台中縣市、甚至更南的台南縣市，都在積極爭取縣市合併升格，以強化自身的競爭力。若照此態勢發展下去，將來台灣的區域板塊極可能因區域重劃、資源重分配，連帶造成區域間富者越富、貧者越貧、城鄉差距日益擴大的 M 型區域結構，其中不南不北、欠缺發展籌碼的雲林，便有被進一步邊緣化為 M 型社會落後區塊那端的風險。為避免再次淪為附庸角色，本會期以過去鄉村縣域工作經驗，與雲林地方各界一起集思對策，謀略外來。

（三）全球暖化及開發導向發展模式對糧食安全之衝擊議題

雲林縣農業從業人口將近一半，農地面積是全台最高，整體農業產值也高居全台第二，其中更有多像農產品冠於全國，作為台灣糧食生產的最重要「穀倉」角色不言而喻。過去，在台灣以農養工的經濟發展轉型過程中農業逐漸變成弱勢產業，不僅得配合工業部門和都市擴張的發展需要被迫休耕和離農，同時在面對全球化開放國外農產品輸入後的嚴峻競爭下，更需要大量政策性補貼才得以存續，導致「耕除」、「菜土」、「米不如水」的穀賤傷農事件屢見不鮮。

然而，今日面對全球氣候變遷和地球暖化之威脅，糧食生產和自足率反成為許多國家未來發展不得不積極面對的戰略議題，這一契機恰巧給了向來以農為本的雲林縣新的機會，可作為雲林善用自身具備之糧食生產優勢，並從整體國土的區域分工角度，重新定位發展戰略，找到國土因區域重構後所能與所該扮演的積極性角色。

此外，由於雲林縣可說是台灣農業的縮影，雲林模式，將會是廿一世紀台灣農業地域未來性的一個重要實踐經驗與參照實例。

（四）雲林在地價值的凸顯與創生

揆諸雲林縣的整體發展歷程，尤其是戰後台灣以農養工、經濟掛帥、都市優先的不對等發展過程中，雲林縣因長期扮演台灣糧食生產的供應者角色，相對於其他工商蓬勃發展的縣市，經濟總體產值一直處於絕對劣勢，並漸次被刻板化為

³ 中國時報，2008.7.28。

弱勢發展地區（貧窮縣）。這也是造成九〇年代雲林縣爭取台塑六輕離島工業區進駐該縣的根本原因，期望藉由大型工業園區的開發，帶動地方繁榮和產業轉型，脫離「貧窮農業縣」的宿命。但以目前當地發展現況看來，發展工商大縣的美夢似乎已經未受其利而先受其害，甚至斬傷了原本優質農業的發展根基。

揆諸整個雲林的發展歷程，雲林曾是漢文化墾台初期的重要歷史場域，從明末拓墾迄今，不僅奠基了雲林作為台灣糧倉的角色，在這塊台灣最平坦的沃土上更累積了豐厚多元的歷史人文資產，其中仍有許多未曾被解析、尚待挖掘和凸顯的在地價值與地方智慧。只是在台灣經濟掛帥的發展邏輯下，資本凌掠了地方，原本扮演糧食供給、該最被尊重和保全的農業地理生產區域，卻競相往工業發展傾斜，淪為資本擴張的廉價附庸角色，其社會後果是地方因而逐漸失去了自我方向和自信心。

本會將以過去地方工作經驗為基礎，嘗試與雲林各界，一同面對雲林發展相關議論，以較寬闊的歷史視野，重新發掘與凸顯在地價值和智慧，找回並重建自我發展的主體性，透過總體規劃的過程與結果，朝向營造安身立命的家鄉認同。

二、工作方法

（一）多元化的民眾參與機制與溝通型式

本項工作之實施，普及於前期調研、中期議題評估與對策研議，後期之方案與構想研提。以多元的溝通工具與形式，依計畫期程工作需求，適時進行。包含模型與圖板之製作及運用、社區會議或議題研商會議，或是需要而舉開之專家學者與部門代表或地方人士共同參與之專題研商或諮詢會議，乃至於結合地方活動之擴大參與體察行動……等等。其中並包含計畫要求之民眾參與項目與形式，如下：

1. **田野訪談**：針對雲林縣面臨之議題，進行田野實地訪調。
2. **縣府部門會談**：針對部門主管和業務承辦人員進行訪談，並邀請負責主管參與各式座談和論壇。
3. **座談會及論壇**：訂定明確時程表，依各相關行政部門舉辦專家學者座談會至少 1 場、民眾研討會及說明會每鄉鎮市至少 1 場（本縣計 20 個鄉鎮市）、展覽、論壇及成果發表會至少 1 場，多管道宣導本縣相關縣政發展規劃與願景。
4. **設立雲林縣綜合發展資訊庫**：建立規劃之資訊系統，成立專屬網站便利民眾取得相關資訊，了解本縣相關縣政發展規劃與願景、以及規劃過程相關會議紀實等即時資訊。
5. **製作未來縣政發展成果模型及示意圖**：以比例尺二萬五千分之一的基本圖之縮圖製作。
6. **階段成果展覽**：於期初、期中及期末各階段，辦理工作成果公開展覽。

（二）駐地工作

聘僱兩位專案工作人員進駐縣府，經常性地與各部門、議員鄉鎮市代表、地方人士等進行訪談及意見諮詢。

（三）例行工作會議

乙方應每個月向甲方提報工作報告及每月預定進度及實際進度表。

第五節 工作進度

乙方作業工作期程，計分五期，各期工作進度如下：

一、第一期

契約簽訂後 20 日內提送服務工作計畫書送甲方備查。

二、第二期

乙方應於服務工作計畫書送甲方後，180 日內完成下列工作，提出期初工作報告：

- (一) 依相關行政部門舉辦專家學者座談會至少 3 場、論壇至少 1 場。
- (二) 完成資料蒐集與分析預測。
- (三) 完成雲林縣綜合發展課題、對策及目標之擬定。
- (四) 雲林縣綜合發展資訊網站架構之建置。
- (五) 完成總體與各相關行政部門整合發展計畫構想之研擬。
- (六) 完成縣政施政白皮書及各部門白皮書草稿之擬定。
- (七) 辦理期初報告(草案)成果展覽。

三、第三期

乙方應於期初工作報告審議通過後，240 日內完成下列工作，提出期中工作報告：

- (一) 完成縣政施政白皮書及各部門白皮書之定稿。
- (二) 完成本縣綜合發展計畫短、中、長程建設實施方案草稿之擬定。
- (三) 民眾研討會及說明會每鄉鎮市至少 1 場(本縣計 20 個鄉鎮市)。
- (四) 完成鄉鎮市發展綱要計畫草稿之擬定。
- (五) 辦理期中報告成果展覽。

四、第四期

乙方應於期中工作報告審議通過後，240 日內完成下列工作，提出期末工作報告：

- (一) 完成本縣綜合發展計畫短、中、長程計畫實施方案之定稿。
- (二) 完成雲林縣綜合發展資訊網站。
- (三) 完成鄉鎮市發展綱要計畫。
- (四) 製作未來縣政發展成果模型(以比例尺二萬五千分之一的基本圖之縮圖製作)及示意圖。
- (五) 辦理期末報告成果展覽及成果發表會。

五、第五期

乙方應於期末工作報告審議通過後，50 日內提報工作成果報告，並交付報告書稿、光碟及第四條第八項所列之設備(應繕造財產設備清冊點交)