

永續鄉村營造之初探

李永展^[1]

摘 要 台灣的鄉村發展由於缺乏國土計畫指導，又缺乏相關法令針對鄉村區進行規劃，因而造成城鄉不均的窘境。而在國土計畫法草案中，將國土管理分為城鄉發展地區、農業發展地區、及國土保育地區，未來鄉村區在國土定位上，係屬於城鄉發展地區的一環，鄉村發展勢必要配合都市計畫的發布，共同落實成長管理。此外，台灣位於環境敏感的海島上，地震及颱風頻傳，往往造成各種環境災害，因此，如何將永續發展理念導入鄉村營造中，更屬重要的政策議題。在永續發展推動下，台灣的鄉村可分為生態、生活、生產「三生」機能的型態，在此三種型態發展下，各有其成功或失敗的原因，值得分析，以重構鄉村發展的新動力，作為未來推動永續鄉村營造之參考。本研究首先探討鄉村的操作型定義，然後透過永續發展的論述，研擬鄉村永續發展指標之方向，作為未來營造鄉村地區永續發展之依據。

關鍵詞： 鄉村、永續發展、永續鄉村。

Sustainable Building in Rural Areas

Yung-Jaan Lee^[1]

ABSTRACT Due to the lack of national land use plans and appropriate laws and regulations, Taiwan has undergone unequal rural and urban development. In the (drafted) National Land Use Act, Taiwan's land uses are divided into three categories: urban and rural development areas, agricultural development areas, and conservation areas. As a result, future rural areas will be designated as either urban or rural development areas. Therefore, future rural area developments must be in accordance with the issue of urban plans and also collaboratively implement growth management. Furthermore, Taiwan is located in an environmentally unstable island, with frequent earthquakes and typhoons, which cause numerous environmental disasters. Therefore, the question of how to introduce sustainable development concepts into rural area building has become an important policy issue. In terms of sustainable development, Taiwan's rural areas can be divided into three patterns: environmental, social, and economic patterns. Among the three patterns, there must be different reasons for the success or failure of the rural development, which deserves further exploration and serves as a new force in constructing future rural areas building. This study first explores the definition of rural areas. Sustainable development discourses are then explored. Moreover, a vision of sustainable rural area indicators is then proposed based on the discussion of sustainable development discourses.

Key Words: rural area, sustainable development, sustainable rural area.

[1] 中國文化大學建築及都市計畫研究所教授
Graduate Institute of Architecture and Urban Planning Chinese Culture University, Taipei, Taiwan
E-mail: yjlee@faculty.pccu.edu.tw

一、前言

長久以來，台灣的鄉村發展由於國土計畫體制長期缺乏國土計畫的完整法制進行空間指導，僅由區域計畫法下所授權的非都市土地使用管制規則，針對「鄉村區」進行土地使用分區及用地編定之消極管制；由於先天計畫體制結構不良，又缺乏相關法令針對鄉村區進行有效規劃，因而造成台灣國土發展面臨城鄉不均衡的窘境。雖然過去迭有農村計畫法（草案）及城鄉計畫法（草案）的研擬，然而皆因後續諸多施行上窒礙之考量而宣告流產（李等，2005）。此外，過去長期缺乏國土層級計畫法令的指導與授權，亦屬造成此一問題之結構性主因。

有鑑於此，在 2004 年 6 月通過的國土計畫法草案中，將國土管理分為城鄉發展地區、農業發展地區、及國土保育地區等三個分區。其中，草案第 4 條提及城鄉發展地區在劃設上強調：「應以永續發展、成長管理為原則，創造寧適之生活環境及有效率地生產環境，並確保完整之配套公共設施」。第 21 條將城鄉發展地區定義為：「為規劃供居住、經濟、交通、觀光、文教、都市發展及其他特定目的等需要作有計畫發展之地區」。其次，草案第 25 條規定：「城鄉發展地區應包括原依區域計畫法、都市計畫法及其他依法編定或劃定供作城鄉發展之地區，並應實施成長管理計畫。」再者，草案第 26 條則規定：「原依區域計畫法編定之鄉村區、工業區、風景區、特定專用區與甲、丙、丁種建築用地及其他以設施發展為導向之用地，其達一定面積以上者，應劃設為城鄉發展地區」。

根據以上諸多規定，未來鄉村區在國土功能的定位上，係屬於城鄉發展地區的一環。在未來城鄉發展地區的劃設理念中，鄉村發展勢必要配合都市計畫的發布，共同研擬成長管理計畫之實施；此外，永續發展理念如何導入鄉村營造中，亦屬重要的政策議題。而目前台灣鄉村地區的發展受到兩股力量之影響，一為內在資源條件（如區位特性、交通位置、農業環境），二為外來因素（如政府產業特色），經過此兩種影響形塑出台灣不同型態的鄉村發展類型。原本台灣的鄉村皆為同質性高的農業鄉村，但受到各地不同資源條件的影響，部分鄉村因交通位置成為農業生產與三級產業並重之鄉村，但大部分鄉村仍以農業生產為主要經濟特性，甚至因為政府計畫性、經濟性與選擇性的開發造成不同的鄉村型態類型。

過去政府以產業政策為主導方向，影響鄉村型態

之發展，但鄉村發展是動態的過程，在永續發展推動下，可分為具有生活、生產、生態、體制「三生一體」機能的鄉村型態，在此三種型態發展下，各有其成功的原因，因此，需要分析各類型鄉村之發展，並藉由地方文化建設活動及社區總體營造，重構鄉村之新動力與重塑鄉村文化，作為推動未來永續鄉村營造之參考。此外，依據行政院經濟建設委員會 2003 年都市及區域發展統計彙編，將人口規模 5 萬人以上的市鎮鄉，明訂為主要都市區，此是否意味著 93 個主要都市區以外的村里，將被列為鄉村社區？若未來欲落實成長管理計畫於城鄉發展地區中，更需釐清城鄉範圍，並建立基礎資料，以作為實際都市成長控制上的參考基礎。

雖然過去國內習慣上多用「農村」一詞，甚至以此一用語包含了農村、漁村、山村、礦村與鹽村等（錢，1992）；但事實上，「農村」係指以農業生產為主的農家，其經濟所得幾乎全部來自農業的經營，農村的生活型態與作息均以農業生產活動息息相關，農村是結合農民生活、農業生產與自然生態的地方。總之，農村是因為農業而存在；鄉村則是泛指一般相對於都市之地區，定義較為廣泛，而非特別強調農業生產的因素（方，2000）。當隨著產業結構與社會型態變遷，如今若以純粹農村的用語來界定這些都市土地以外的聚落社區，在內涵上似有不足。因此，如何將這種傳統「新古典經濟學」下所建構的農業生產為中心的「農村」觀念更進一步擴充為「鄉村」，「將『農業』轉型為以保護國土、生態、傳統為主的學習產業、文化產業、生活產業和休閒產業，讓鄉村的生活方式與環境景觀成為經濟產值的一部份」（陳，1998）。因此，本研究對於後續的描述，將採用「鄉村」作為用語。

綜上所述，本研究將探討台灣現行相關法令及政策體制中對於鄉村的操作型定義，並藉由永續發展意涵的討論，提出永續鄉村營造建構的初步想像，指出建構「鄉村台灣永續發展指標」的必要性，並整理出鄉村永續發展之可能圖像。

二、鄉村的定義及分類

1. 鄉村的意涵

「鄉村」（rural）一詞常被普遍的使用，然而從科學研究的角度檢視，這是一個相對籠統的名詞。傳統上對於農村社會之定義為「以農業為生的人及其相關人士組成之社會」；或是訂定一定的分類標準，如

美國普查局的城市鄉村之區分是以人口數為分類標準，設定出都市人口標準，非都市人口即為農村人口，非都市地區即為鄉村。因此，廣泛的鄉村涵蓋所有非都市地區，包括村、落、集鎮及其外圍的開放土地(蔡，1995)。這種鄉村定義是都市主義的表現，以都市的定義來界定鄉村，將所有都市以外的地區視為同質，一律稱為鄉村(莊，2000)。

鄉村是由許多個人、團體及獨特空間所組成者，因此難以明確定義何謂鄉村。由於各地農民所種植之作物不同而有不同的生活特性，或是由於國家發展之方向不同而使得鄉村社會有不同之特性，然而在實質區位上，鄉村與都市是有部分重合的，無法明文訂出其與都市之所有區隔，但無論象徵意義或實質上，農村地區皆是真實之存在。因此，在經濟、社會及政治之改變下因環境與行動者的不同，各地區在鄉村發展所進行之方向、進程不一，型態表現與特性亦有差別，不應將所有鄉村視為同質或統一之整體(莊，2000)。

2. 鄉村基本空間意涵的開展

在傳統人文地理學的討論中，其中一個重要的範疇就是鄉村聚落的空間結構如何被展現出來。一般而言，相較於都市聚落，鄉村聚落在空間結構的規模上比較狹小，其中的居民在週邊土地進行農耕或是為從事農耕的人提供服務。居民與土地緊密的相結合，且大部分人的生活型態都直接或間接地依賴鄰近農地的耕作。因此，也在空間結構上反映出聚落形式的歷史背景與周邊的環境條件。例如，在西歐一些地勢較低窪的地方，沿著田埂或渠道所形成的線性聚落(linear village)；在一些重要路網交會口形成，並隨路網擴張而發展的簇群聚落(cluster village)；東歐及德國常見的環狀聚落(round village)以及基於早期歷史中防禦功能所形成的高牆聚落(walled village)；乃至於現代中經過規劃所發展的網狀聚落(grid village)等(Blij and Murphy, 1999)(圖1)。

姑且不論「鄉村」眾多紛云的見解與定義，基於本研究目的，實際上對於鄉村在空間場域的建構，乃是最基本且必要的論述基調，在眾多相關研究學門中，本研究以地理學門的立場作為定義的開端。根據Johnston等人於《人文地理學辭典》(The Dictionary of Human Geography)的解釋，所謂「鄉村」係指：「目前或最近由大量農業或林業等密集土地利用、或是由低度開發土地的大型開放空間為主體的地區，包含了可說明建築或週邊大型景觀間強烈關係的小規

模、低階層聚落，並且被大部分居民視為鄉村的地區；基於對環境的尊重，以及組成部分大型景觀的行為生活品質為基礎，被視作孕育出具有接合性認同特色生活方式的地區。實際上，鄉村地區是相當殊異的，從僅是由功能上來定義(透過土地使用及地理區位)，到那些更靠近都市中心，其類型在社會及文化上較能被建構，也因此具具爭議的『鄉村』皆是」(Johnston et al., 2000: 718)。

由此觀察，在這類型的定義中，不外乎是以「土地使用」為主，也就是農林漁牧的產業空間佔有極大的部分，再加上一些實質空間的地理特質(例如：分析地區的座落所在的相對空間位置、開放空間的比例、自然或生態資源的多寡相對於人類聚落與人造環境的空間分布比例、人類聚落與營生方式與地形地貌的形構(或稱「地景」或*genre de vie*)等)，或早期人文區位學者所謂的「自然區」(natural area)(謝，2003)。

如果從廣義的地景(landscape)意義來看，「...地景係結合環境、自然涵構、人類需求、日常生活經驗、文化、歷史等元素，而隨著時空發展所呈現的地表特徵與現象之總合，其是一個與生活密切結合、動態且活生生的整體，這個廣義的地景定義也包含了文化地景(cultural landscape)及生活地景(living landscape)的多方面考量。就鄉村地景資源而言，鄉村地景包括各式開放空間(例如農地、河川水體、林地、山脈等)、人造環境(如聚落建築、公共工程)、以及文化活動等...」(吳，2003: 104)。在深受到後結構主義影響的文化地理學者看法中，所謂的鄉村地景，就如同文化客體(cultural object)一樣，是在論述之中或藉由論述所展現出來。這種論述就是在述說著鄉村的故事，同時也是一種社會的故事，屬於寓言的型態。在故事中所穿插鄉村地景的方式是一種絕對具選擇性的方法，事實上，在這種鄉村田園詩(rural idyll)中，任何人都可以將鄉村地景描述為一種「社會重現」(social representation)的轉化：一種經過組織的心靈建構，將吾人導向「可見的」或是必須被反應的事物，其關乎著表象與實體，甚至定義了實體的本身；而這種重現，便構成了具體的形象以及附屬與相關的概念及情感(Halfacree, 2003)。

綜觀上述各種觀念與解釋，對於鄉村定義在空間概念上的論述可說是極為廣泛與多元。建構在Halfacree(1993)所提出的定義型態，Woods(2005)將鄉村的定義分為下列四種：

(1) 敘述型定義

敘述型定義的基礎假設是，根據社會空間的特性為基礎，例如透過各種統計指標所衡量者，可將鄉村與都市之間劃設出一條明確的地理區隔。最簡單的方式就是透過人口，而這也是被大多數的鄉村地區官方定義所採用的做法。

(2) 社會文化型定義

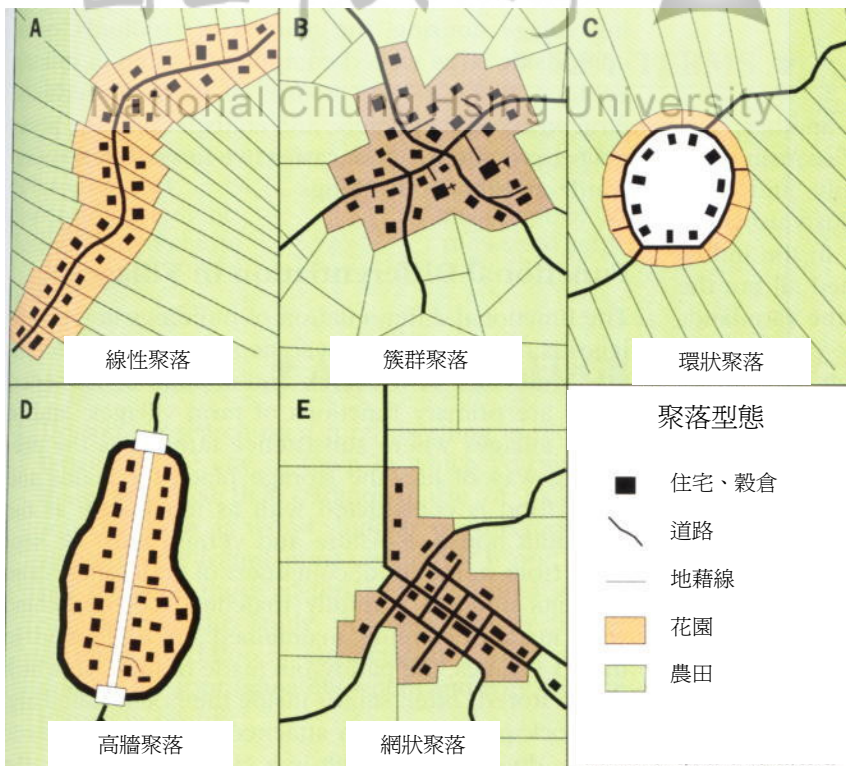
就如同敘述型定義嘗試針對鄉村領土作出界定一般，社會文化型定義則嘗試界定出鄉村社會。在這種做法中，都市與鄉村社會間的區隔劃定是根據居民的價值觀以及行為為基礎，並且根據社區的社會及文化特性。兩個最有名的例子，就是由 Ferdinand Tönnies 與 Louis Wirth 所提出的模式。Tönnies 是透過比較鄉村社區 (*Gemeinschaft*) 與都市社會 (*Gesellschaft*) 的方式，根據鄉村與都市地區中所發現的社會連結 (*social ties*) 進行區隔。Wirth 則是認為都市生活是動態、不穩定與無隱私的，伴隨著工作、居住與娛樂，都市居民具有不同的各種接觸；反

之，鄉村生活則是穩定、整合與階層的，同樣的人們在不同的脈絡中互相接觸。

(3) 鄉村作為一種地域性

這種定義有別於以上兩種方式，側重於可能開創獨特的鄉村地域性的過程上。這種做法受到 1980 年代晚期地理學界內部廣泛的爭議所影響，探討地方結構可以塑造出多深遠的社經過程上的成果。就如同某些作者所強調的，如果「地域性效果」(*locality effect*) 可以被界定出來的話，那麼也許就不太可能區分出都市與鄉村之間的地域性嗎？Halfacree (1993) 則認為，「鄉村地域性」如果能夠以屬於其本身的範疇加以體認與研究的話，必定能根據何者將之塑造為「鄉村」來清楚的定義出鄉村。他提到了三種主要的做法：

- a. 鄉村空間必須與初級生產（例如農業）或是「競爭性部門」有關係，當然，許多都市地域性也具有可能相近的分類。



資料來源：Blij and Murphy, 1999: 211

圖 1 鄉村聚落空間結構

Fig.1 Spatial structure of rural villages

- b. 低人口密度會創造出鄉村與集體消費 (collective consumption) 議題間的獨特關聯, 當然, 這種說法其實是有爭議的, 特別是「距離摩擦重要性的衰減是已知的」。
- c. 鄉村地域性被界定為一種消費中的重要角色, 包括旅遊地點的集體消費以及遷入購屋者 (in-migrant house-buyers) 的私人消費, 然而, 這樣並無法釐清與仕紳化都市鄰里以及都市襲產地點上的區別。

因此, 並沒有一種屬於鄉村的結構性特徵可被證明是專屬於鄉村者, 反之, 這只是說明了在這種方式中, 同樣的社會與經濟過程在所謂的都市或鄉村地區中皆可適用而已。

(4) 鄉村作為社會重現

這是用來定義鄉村的另一種替選做法, 並非嘗試判定出專屬於鄉村地區的獨特社會特質與經濟結構, 社會重現取向的著手, 是藉由詢問當人們思索鄉村的時候, 會想像出何種象徵、符碼與形象來進行。這樣實際上是產生一種更彈性的定義鄉村性的方式, 例如, 可以改變鄉村環境中社經變遷的影響效果。社經變遷在此指的是: 沒有一種單一的「鄉村空間」可以在功能上被定義出來, 因而在相同領域內, 是擁有眾多可供想像的社會空間的。

在這種方式下, 定義鄉村性的問題變成了「人們如何自我建構出屬於鄉村」的定義, 了解鄉村性其實是種「心靈狀態」。引用更專業的辭彙, 鄉村性是「社會建構的」, 同時, 「鄉村變成一種鄉村居民所參與的社會、道德與文化價值的世界」。這種做法的特點, 由鄉村地區的統計特徵移轉到居住其中或是來此拜訪的人們身上。其認為一個地區屬於「鄉村」, 並不是因為其經濟或人口密度甚至其他的結構性特質, 而是因為居住在此或是利用此地的人認為這裡是屬於鄉村的。透過電視、媒體、文獻、假期、生活經驗等的告知, 對於「鄉村性」代表著什麼? 人們已經預先存有了一種概念, 並且運用這種「知識」來判定某些特定地區、地景、生活風格、活動與人群等是屬於「鄉村的」。其次, 這會轉型為一種構成因果影響。如果人們認為他們是居住在鄉村地區, 並且已經預先存有一種鄉村生活應該是什麼樣子的概念, 這就會影響到他們的行為與態度, 同樣地, 如果他們感受到威脅 (例如住宅的

開發), 人們則會受到刺激起來保護他們認為應該屬於鄉村的形象。

2. 由鄉村描述到鄉村實踐的對話——操作型定義的探索

在以上地理學專門對鄉村定義的討論重點中, 可以對於鄉村的空間意涵有著基本的理解, 並且對於鄉村環境基本的功能、空間形式及其人地關係如何互動給予深入的詮釋。然而, 如何營造良好的鄉村環境, 乃至於如何進行監測、評估與改善行動, 則應當對於操作型的定義給予更大的關懷。為了有助於實際操作策略的落實, 關心的重點應當建置於對實際政策操作或相關法令規定中所提出的定義或觀念進行討論。

(1) 歐盟劃分的鄉村類型

正如歐盟農業指導綱領 (Agriculture Directorate-General) 針對其會員國所提出的鄉村發展政策構想 LEADER 的指南中所指涉的: 「根據不同的背景與不同典型鄉村政策的發展潛力與應用, 歐洲的鄉村地區是相當多元的」 (Agriculture Directorate-General, 2001: I.7)。因此, 為了配合各種鄉村類型的需要, 該指導綱領以地區類型進行劃分, 基本上有三大類型鄉村區域:

a. 緊鄰大城市的鄉村區域

受制於土地開發的重大壓力, 以及農業因為高度現代化而造成環境耗損 (例如: 污染、景觀的侵蝕、自然地區的破壞等) 之地區。

b. 處於鄉村衰敗中的區域

受制於不斷的人口外移及人口老化 (導致服務業被侵蝕), 同時農業仍具有重要性之地區, 儘管具有自然與結構上的缺陷 (例如, 規模小、缺乏利潤的農地所有權; 農民退休後的繼承率過低等)。

c. 特別偏遠地區

例如眾多山區或離島的案例, 鄉村的衰敗與人口減少可說相當明顯, 多樣化的機會受到了限制, 同時為了滿足這種多樣化所需的基礎開發特別難以達成。

由於歐盟屬於超國家組織, 為了考慮各會員國社經背景與地理環境上的差異, 因此僅針對大範圍的類型鄉村區域進行原則性的分類, 至於實際的政策指導則是由各國根據 LEADER 的原

則，配合各自需要予以構思籌畫符合該會員國實際需要的鄉村類型與定義。

(2) 美國的鄉村定義

根據美國人口統計局（Census Bureau）的官方定義，所謂的鄉村地區是由居民低於 2500 人的村里或聚落所組成；都市地區則是由較大量人口的地區以及包圍這些地區的密集聚居地所組成，也不必一定要根據都市行政界線進行區劃。在大部分的鄉鎮當中，不論是都會或非都會地區，都包含了都市與鄉村的人口組成。

都市地區基本上有兩種類型：都市化地區（urbanized area）及都市群聚地（urban cluster），兩者間在所用來劃分的準則上是相同的，但是在規模上則是不同的。所謂的都市化地區，係指人口在五萬以上的都市核心地帶，當中也許可能包含了任何人口五萬以上的個別城市。一般而言，包含了一個人口密度高於每平方英哩一千人的核心，也可能包含了每平方英哩至少五百人的附屬領地。同樣的計算程序以及人口密度準則也可以用來界定人口在兩千五百人到五萬人之間的都市群聚地。根據這套系統，所謂的鄉村地區是由位於都市化地區及都市群聚地以外的所有土地所組成。

當前討論美國鄉村條件的一些研究及調查中，大部分也會參照非都會地區條件作為參考。都會與非都會地區是以郡（county）為基礎來定義的。郡基本上是一個具有積極意義的政治界線，通常具有聯邦及州的層級上計畫重要性，而年度人口、就業及所得的推估也必須依靠此一單元。

至於都會與非都會地區的界定，則是由管理及預算處（Office of Management and Budget, OMB）來進行。根據 2003 年的定義，OMB 將都會地區定義為：（1）具有一個以上都市化地區的中心郡；（2）以工作通勤來衡量，在經濟上緊密結合著核心郡的外部郡。外部郡包括了 25% 勞動人口需要通勤到核心郡工作的郡，或是當地 25% 的就業人口是來自於核心郡的郡（也就是所謂的「逆向通勤模式」）。非都會的郡位在都會地區界線之外，通常還被進一步細分為兩種類型：（1）小都會地區（micropolitan area）：集中在人口一萬人以上的都市群聚地；（2）其他非核心的郡。

(3) 加拿大的鄉村定義

加拿大統計局在 2002 年所完成的研究報告「鄉村的定義」（Definitions of Rural）中，提出數種用來界定何謂鄉村的替代性定義，其中較為重要者分述如下：

a. 人口統計上的鄉村地區（Census Rural Area）

根據加拿大人口統計辭典中的定義，鄉村地區係指：「位於都市地區以外人煙稀少的土地」。在實務上，目前加拿大人口統計上的鄉村地區係指滿足以下兩種條件的地區：A. 人口規模：在統計單元中總人口在 1000 人以上地區以外的地區；B. 人口密度：統計單元中人口密度低區每平方公里 400 人的地區。

b. 鄉村與小城鎮（Rural and Small Town, RST）

鄉村與小城鎮的定義是：以勞動市場標準而言，係指居住在大都市中心（10000 人以上）通勤區以外地區人口所在地。其中所謂的通勤區是指加拿大的人口統計都會區（Census Metropolitan Areas, CMAs）或是人口統計聚集地（Census Agglomerations, CAs）。換言之，RTS 係指非 CMA 或 CA 的人口，將 RTS 與 CMA 或 CA 分開的界線乃是根據不同地區人口到大型都市中心勞動市場的可及性高低來劃分。因為這種定義是根據通勤流的門檻為基礎，所以對勞動市場的分析特別有用。同時，這種應用不僅限於勞動市場的議題，在廣泛的意義上，其他的人口對公共服務通勤流可及性（例如，健康醫療、教育設施、金融機構、購物中心、文化中心與體育設施等）也都可以應用。這種定義可以反映出都市中心對鄉村地區的影響力。

(4) 國內現行法令所指的鄉村

根據以上觀念來反思目前國內的現行法令或鄉村發展政策，則尚未見到針對政策或法令制度上可供操作參考的鄉村定義之擬定。若是純粹以現行法令進行彙整，在法定的定義上而言，具有鄉村法定定義精神之論點大致可分類如下：

a. 最廣義的定義

依照區域計畫法施行細則第十二條第一

項第二款之規定，乃是指「非都市土地」，即依照都市計畫法進行管制的都市土地以外之土地，其使用管制依照非都市土地使用管制規則為之。

b. 廣義的定義

依照區域計畫法施行細則第十三條第一項第四款之規定，乃是指非都市土地使用分區中的「鄉村區」，其目的乃是「為調和、改善農村居住與生產環境及配合政府興建住宅社區政策之需要，會同有關機關劃定者」（區域計畫法施行細則§13 I ④）。

c. 狹義的定義

依照區域計畫法施行細則第十五條第一項第二款之規定，乃是指非都市土地使用分區劃設為鄉村區中，其用地編定為乙種建築用地之土地。究其意義，乃是指：「供鄉村區內建築使用者」（區域計畫法施行細則§15 I ②）。

d. 其他相關定義

另外，根據日前國土計畫法草案中的構想，未來國土功能分區的劃設類型，主要有三：「國土保育地區」、「農業發展地區」以及「城鄉發展地區」（參見國土計畫法草案§3 I ②）。另外，根據同法草案第二十六條第一項之規定，「原依區域計畫法編定之鄉村區、工業區、風景區、特定專用區與甲、丙、丁種建築用地及其他以設施發展為導向之用地，其達一定面積以上者，應劃設為城鄉發展地區...」（國土計畫法草案§26 I）。因此，未來在功能分區的劃設上，應屬城鄉發展地區之範圍內。

至於其他現行相關法令中之規定，則以農村社區土地重劃條例第三條第一款有著較為詳盡的規定：「本條例所稱農村社區，指依區域計畫法劃定非都市土地使用分區之鄉村區、農村聚落及原住民聚落」（農村社區土地重劃條例§3 I）

(5) 現行台灣計畫體制中可操作的鄉村定義

城鄉分類的重要性，主要在於政府推動各項政策措施、分配公共資源與調查地區統計資料時，能有明確的施政依據，諸如人口政策、國土規劃、國宅興建、就業市場與人力結構調整、社會福利與消彌貧窮、醫療與衛生機構、公共機構與建設配置，以及學校設置與教育資源等。然

而，隨著人口急速增加、都市不斷擴張、經濟結構改變、農業部門萎縮、及鄉村聚落本身的成長，城鄉區隔的問題，無論在學術研究或是在行政實務上，一方面，均愈加難以辨識；另一方面，則更突顯出城鄉劃分議題的迫切性（王，2005）。

進言之，對於都市與鄉村界線如何劃分的議題，台灣目前尚缺乏一套完整的城鄉分類系統，唯一的法令規範為區域計畫法實施細則第十三條第 4 款，將鄉村區（village zone）界定為：「為調和、改善農村居住與生產環境及配合政府興建住宅社區政策之需要，會同有關機關劃定者。」此外，根據內政部地政司對於鄉村區一詞則解釋為：「如現有聚落達 200 人以上地區，得斟酌地方情形及需要，就現有建地邊緣為範圍，劃為鄉村區，另依農業主管機關擬訂之農村綜合發展計畫或農漁村社區環境更新規劃指定之農漁村社區，或配合政府農地興建住宅社區政策規劃劃定鄉村區。」（內政部地政司全球資訊網，瀏覽於 2005.7.1）此不符合對鄉村地區界定的國際慣例，一般會劃定人口上限，鄉村的門檻值從 200 人到 10 萬人不等，當人口規模超過此上限時，則歸類為都市地區，反之，則屬於鄉村地區。無論是區域計畫法實施細則或是內政部的解釋令，對於鄉村定義不但用語含混不清，缺乏明確的劃分標準，同時更可能造成對於鄉村空間概念的誤導，諸如鄉村地區被簡化成農業相關的住宅與生產空間而已，更重要的是，該解釋將聚落人口規模不到 200 人的地區，排除在外，也違反台灣北部散村或原住民聚落存在的事實。

有鑑於城鄉分類缺乏法令的明確規範，不同的年代、不同部門或研究機構，依其使用目的、需求與慣例之不同，而採用不同的城鄉劃分方式。援引行政慣例要者，首就行政部門而言，主計處於 1985 年核定實施的「中華民國統計地區標準分類」（1993 年完成修訂），其重點在於建立不同空間層級的地區分類標準，以作為普查與抽樣調查資料的統計分析。經濟建設委員會都市及住宅發展處自 2002 年起所發表的「都市及區域發展統計彙編」，則是以都市與區域發展指標與統計為主，而資料蒐集與分析對象，則以五萬以上人口之市、鎮或鄉的主要都市為主。此外，經濟建設委員會前都市規劃處曾於 1975 年以村里行政區做為空間基本單位，根據戶籍統計

人口資料，規劃出九類都市化程度的分類標準，並作為判斷村里為都市或鄉村的準則（主，1993：3）。該村里別的都市化程度之劃分與認定，儘管研製的年代久遠，但卻是為我國僅有的完整城鄉分類系統，沿用迄今，並成為各行政機關進行戶籍統計或村里資料建置時的基本屬性。

綜合前述不同的城鄉分類系統，多建立在城鄉二元對立（*rural-urban dichotomy approach*）的分類取向，且以都市作為劃分的主體，先行界定都市的範圍，再將鄉村視為都市以外的殘餘地區，此取向包括主計處「中華民國統計地區標準分類」中的都市性聚居地（*urban localities*）、經濟建設委員會「都市及區域發展統計彙編」中的主要都市（*major city or town*）、內政部的市（鎮）計畫、鄉街計畫與特定區計畫等三類都市計畫區。至於，農業委員會則是從產業的立場出發，但是因為係以農業、農民與農村作為主要的施政對象，故行政思維甚少闕切空間的議題，並採取籠統的權責劃分方式，諸如農業縣市、農業鄉鎮與農村社區為主，唯農委會本身卻缺乏對於縣市、鄉鎮或社區的農業屬性與門檻值的明確分界線，諸如農民佔居民人數的比例，農地面積佔行政區土地的比例，或是農業產值佔地區總體經濟的比重，均付諸缺如。

根據國內現行法令相關規定中之定義來觀察——若以法令上之規定來分析，本研究採區域計畫法施行細則第十三條中所定義的「鄉村區」為目前現行法令中較為標準之鄉村法定定義，並考慮農村社區土地重劃條例中所界定之非都市土地的農村聚落與原住民聚落。此一概念認定亦為本研究在選取研究鄉村個案操作上的參考基準；同時，並且在研究範圍上排除「農地」部分。其理由如下：

a. 就區域計畫相關規定之空間範疇考量

根據上述區域計畫法施行細則中最廣義、廣義、狹義等三層定義所界定的空間範疇來觀察，最廣義的定義所包含之空間範圍相當廣泛，除了都市土地及依國家公園法進行管理的國家公園範疇之外，所有的非都市土地皆為最廣義的鄉村。然而，在此一定義之下，由於包含對象過於廣泛，因此容易造成對鄉村在界定上的模糊與籠統，不易界定

出較為精確的鄉村定義。反之，狹義的定義僅是針對鄉區內可供建築的用地進行規範，不論是在概念或是空間範疇上都過於狹隘，實不易表達出完整的鄉村概念。因此，在界定上係以鄉村區作為主體為宜。

b. 配合國土計畫法草案中功能分區之劃設

在國土計畫法草案未來通過付諸實施之後，現行區域計畫法將形廢除。然而，未來非都市土地中之鄉村區，在功能分區之劃設上係屬於「城鄉發展地區」；至於目前農業發展條例中所定義的農業用地或是更狹義的耕地，在現行的非都市土地中多位於特定農業區或一般農業區之內，未來國土計畫法草案通過後則屬於「農業發展地區」之功能劃分（陳，2003）。為了保持在後續討論及操作上的完整性，以及有助於結合未來國土計畫法在功能分區構想上的落實，在操作上仍以鄉村區作為本研究採取之法定定義較為適宜。

c. 兼顧原住民聚落及其他農村聚落之重要性

目前台灣整個空間規劃體制中，尚缺乏鄉村規劃方面的正式計畫法制之建立，因此目前對於廣大的鄉村地區而言，除了透過非都市土地使用管制規則採取使用分區及用地編定之管制之外，能夠對鄉村環境與土地利用進行實質改善與營造的，乃是根據農村社區土地重劃條例及其施行細則之規定，對該條例第三條規定所認定之「農村社區」，因「促進農村社區土地合理利用之需要」、「實施農村社區更新之需要」、「配合整體區域發展之需要」、「配合遭受地震、水災、風災、火災或其他重大事變損壞之災區重建需要」（參見農村社區土地重劃條例§5 I ①～④）進行重劃區之劃設，以便實施農村社區土地重劃，藉此強化並改善鄉村實質環境。是故，在考慮到國內目前在鄉村發展實務操作工具的現況，並補足鄉村區在分區劃設可能無法完全顯現之鄉村特性，因此除了鄉村區之外，其他在非都市土地使用分區劃設上不屬於鄉村區，但是透過該條例實施過農村社區土地重劃之農村聚落或是原住民聚落，其屬於重劃區範圍內者亦應當列入鄉村之界定。

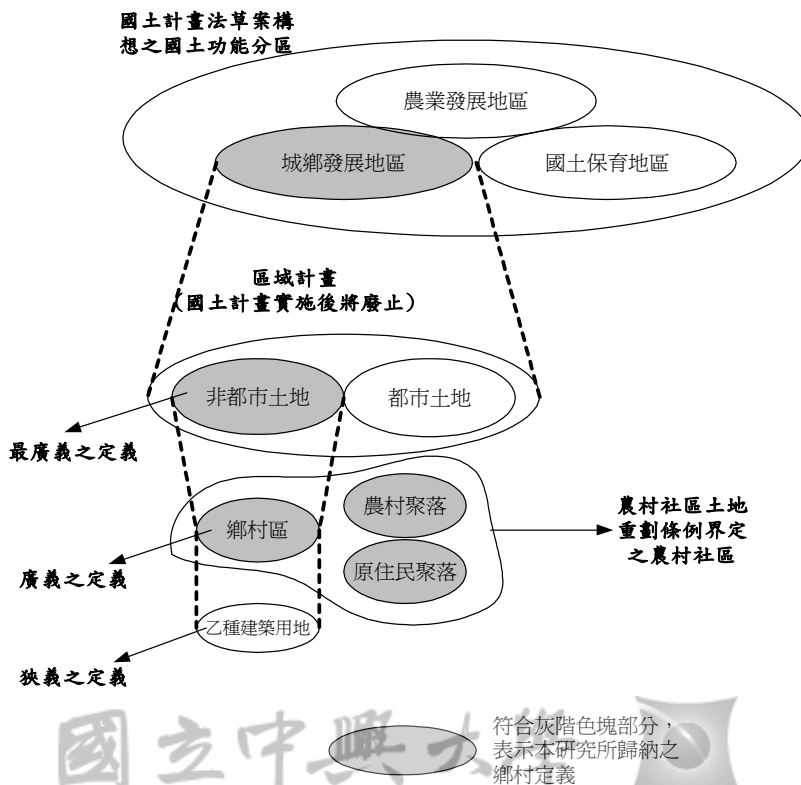


圖 2 本研究所界定之現行台灣計畫體制中可操作之鄉村定義

Fig.2 Operational definition of “rural” under current Taiwan’s planning mechanism

透過以上觀點之歸納，本研究在此所提出之國內現行在鄉村發展上可資操作應用之定義如下：「非都市土地使用分區劃設為『鄉村區』，未來在國土功能分區上屬於『城鄉發展地區』之空間範圍；或是在非都市土地使用分區上其他不屬於鄉村區，但曾經農村社區土地重劃條例劃設重劃區，辦理農村社區土地重劃業務之農村聚落與原住民聚落等」。

三、社區永續發展之意涵

台灣屬於環赤道帶的海島國家，地震及颱風頻傳，也因此經常造成各種環境災害，但這些災害究竟是人禍或天災所造成，我們應該要有更清楚的認識。天災往往不能避免，但如果事先有充份準備應可將傷害減至最小；人禍則往往不易事先偵測或預防，因而容易在迅雷不及掩耳的情況下造成大傷害，但如果環境教育、公民意識、及社區營造能明確落實，則應可將人禍的可能性降低。人禍的發生大都集中在集居地，不管是都市地區或非都市地區，這是因為在經濟

發展過程中，都市扮演整體經濟與社會發展的重要角色，在產生都市化現象後，使得人口、資源、及財源大量集中在都市地區；而非都市則成為許多「鄰避設施」集中之處，或無人問問的邊陲地區。然而在都市化過程中，雖然經濟快速發展、資源迅速集中，但由於缺乏永續發展理念而經常產生環境破壞及社會不公平等問題，也因而激發了環境資源及城鄉發展是否能永續的爭論。

在探討永續發展過程中，對於鄉村角色應有明確的認知，因為在國家及地方層級中，雖然都市對社會及經濟發展具有重要貢獻（UN-HABIT, 2005），但鄉村作為生產、生活、及生態的三生基地，正可提供都市永續發展的基地。經濟發展當然重要，但由於永續鄉村應根基於「生態保育、生活品質、生產效率」的「三生」，因此，鄉村永續發展必須面對環境生態脆弱性、資源使用效率性、及社會公平性的議題。

由過去經驗可知，解決城鄉發展課題不能完全依賴中央，必須同時透過地方力量、資源投入、及環境

管理才可能達到真正的永續發展境界。而在社區發展中，因為社區乃起源於人類群居本性的特徵與人類本身生存之基本需求，是由人類自我選擇生存環境和控制、改變生存環境所形成之實際狀態（McKenzie, 1925）。社區發展也因此成為在城鄉空間中含有對產業、文化、經濟、教育、公共行政等議題中共同形成對外自主、對內合作的社會體系；也成為城鄉空間中另一種集居地發展的縮影，城鄉發展過程中所產生的問題與社區所面臨的議題在實質意義上是相似的，僅在於尺度上的差異而已。

1. 永續發展意涵

在「經濟掛帥」的主導下，「家庭即工場」成為台灣早期推動經濟成長的動力基礎，因此在社區發展中漠視實質環境的變化，對生態環境造成的極大衝擊。此外，在社區發展過程中亦隨著政策或發展瓶頸而產生變化，例如產業轉變、重大建設（如交通建設）、人口外移等，造成社區發展產生轉變，社區所扮演的角色也由生產基地成為居住為主的基地。但整體而言，社區仍為人們居住單元中最重要的集居場所，因此如何讓社區發展由以往輕忽生態環境的觀念轉變為與環境共生的生活空間，便成為人類集居地發展的重要任務。

但「是否邁向永續發展」的答案則取決對於永續發展的定義，雖然多來相關定義及實際執行上均無法達成一致性共識，但是仍然對永續發展的原則達成了協議，其中包含以下全部或部分幾點：

- (1) 滿足當代之需要，而不損及後代滿足其需要的發展機會（布蘭蓮定義）（the Brundtland definition）（WCED, 1987: 8）。
- (2) 在不超出維持其生態系統的容受力下改善人類的生活品質（UNEP, IUCN, WWF, 1991）。
- (3) 發展的權利應該被實現，以便公平地滿足當代及後代子孫的發展與環境需求（《里約宣言》第三條原則）。
- (4) 為實現永續發展，環境保護應被視為整體發展的一部份，而且不應獨立於發展之外（《里約宣言》第四條原則）。
- (5) 在「環境手段」（environmental means）之內的發展及消費，有時也可表達為依賴環境「利息」而不是「本金」而生活（Smith & Williams, 1998）。
- (6) 永續發展是一個動態過程，在這個過程中，社區

期待且滿足現在及未來世代的需求，使地方的社會、經濟、及生態系統能再製且均衡，而且將地方行動連結到全球關懷；而評估地方總體計畫的六個基本原則是：與自然和諧相處、有生命力的建成環境、以地方為基礎的經濟、公平、污染者付費、負責任的區域主義（Berke and Conroy, 2000）。

- (7) 包括環境、經濟、社會、體制四個面向（Valentin and Spangenberg, 2000; UN, 1996）或「生態、生活、生產、體制」的「三生一體」的永續發展典範（李，2003a）。

因此整體而言，永續發展的終極表現乃是確保人類的基本需要，以及其賴以維生的地球環境之健康；反映在社區永續發展中，其目的應該在於實現「環境保護、經濟發展、社會公平」的社區永續願景。Nozick (1993; 引自 Wint, 2002) 提出的「理想類型」方法提醒我們，如果社區要能存活下去，則永續社區發展的五個組成因素都必須存在：經濟自足、生態永續性、社區控制、滿足個人文化的需求、及滿足社區文化的需求。

2. 永續社區意涵

在永續發展理念中，融入生態環境觀念為主要的規劃思想，設計滿足社區需求又不破壞生態環境的「綠色社區」成為社區永續發展的主要目標。1998年，生態聚落（ecovillage）首度正式納入聯合國前一百個「最佳實踐及地方領導計畫」（The Best Practices and Local Leadership Programme）中，成為永續生活的傑出模式。為了達到這個目標，社區居民改變生活方式，將支持性的社會環境與低環境衝擊的生活方式結合起來，結合生態設計、永久農業、生態營建、綠色生產、替代能源、社區營造實務等各個不同層面（Global Ecovillage Network, 2005），落實於社區環境中，創造對環境友善的活動模式與生活行為，建構社區永續發展的基礎。

Deakin (2003) 探討英國愛丁堡地區的永續社區發展時，提出永續社區的設計準則有 10 項：特殊的都市文化；空間上緊湊的形式；在鄉村環境的涵構下的強烈景觀架構；許多鄰里；高的人口密度；均衡的土地使用、經濟、及社會結構；節能的大眾運輸系統；高水準的基礎設施及共享的公共服務；能將新發展的社區與原有社區連結的社區型態；在短、中、長期財務結構上可行。

Nicollier (2003) 說明在地方 21 世紀議程下瑞士對於社區永續發展之積極性, Nicollier 認為永續發展的基本架構應由四個獨立面向組成: 社會特性、個人或群體行為、最終目標或永續性衝擊、民眾對前述面向的感知等內容; 而透過相關分析如社會學分析(社會及行為)、生命週期分析、及產出投入分析(行為與環境衝擊)等, 討論遴選指標項。Valentin and Spangenberg (2000) 設定社區永續發展有七大目標, 包含加強參與、放射物質控制、居民居住多元化、資源使用效率、保護自然生態系統、發展區域化、及學校教育與訓練。其主要特色在強調因地域性差異, 建立地方本身特性之指標分析, 如放射性物質之控管, 以及應用生物科技檢測之概念, 強化本身社區亟待重視改善之議題。

也有論者指出, 「生態社區」的宗旨就是在集居地的改造和建設中引入「居住生態化」的觀念, 即從生態層面來獲得對居住環境的重新認識, 目的是保護人類賴以生存的環境, 解決人與自然和諧發展的問題。可以這麼說, 「永續發展」理念是生態社區建設的出發點, 「人與自然和諧共生」是生態社區建設的主旨, 「生態建築」是生態社區得以實現的技術保障(李, 2003b)。綜言之, 「生態社區」為一個結合社區與生態的複合性概念, 具有實質之空間界定與概念之內涵定義的雙重模糊性, 而其發動與達成的力量, 更決定於民間與政府間互動的動態過程。但如果從永續社區(生態/生活/生產)的面向, 去了解甚麼是生態社區, 或許我們可以將之視為永續社區的基礎階段。永續性的主流觀點集中在象徵性地將資本及商品化邏輯延伸至生存的生態條件(Kipfer, 1996); 如果將永續性和「社區」規劃結合, 便等於將生態整合到資本再生產的策略中。只有在永續發展的基進定義下, 完善且全面的人類發展必須和生態系統的活力協調才有可能達到。

故此, 我們可以初步定義, 「生態社區」係指社區民眾或組織、與其利害相關者, 藉由完善的資源與環境管理、合理的諮商決策流程及良好的溝通及運作等方式, 使社區具有下列特質:

- (1) 自然生態: 生物多樣性。
- (2) 人文生態: 文化多樣性。
- (3) 生態建物: 節能、節水、綠化、美化、無害、健康、方便、實用的小康型之生態建成環境, 重視廢棄物的循環再生、可再生能源的利用。

- (4) 生態交通: 發展以人為核心之環境影響低的、高效益的生態型交通網絡、交通工具與交通方式。
- (5) 生態生產/消費: 從生產與消費的環節, 降低對環境的破壞與影響以及能源的消耗。
- (6) 生態旅遊: 根據「生態旅遊白皮書」的定義, 生態旅遊是「一種在自然地區所進行的旅遊形式, 強調生態保育的觀念, 並以永續發展為最終目標」(內政部, 2005)。符合此定義的生態旅遊, 必須透過解說引領遊客瞭解並欣賞當地特殊的自然與人文環境, 提供環境教育以增強遊客的環境意識, 引發負責任的環境行動, 並將經濟利益回饋造訪地, 除藉以協助當地保育工作的進行外, 亦提升當地居民的生活福祉。

永續社區之發展, 主要在於如何將永續發展之意涵融入社區群體中, 永續社區必須能適應且解決衝突, 必須具容他性、參與性、及民主性, 同時為因應不同議題面向, 永續社區發展也必須是多樣性的(李, 2003a)。整體而言, 永續發展的終極表現乃是確保人類的基本需要, 以及其賴以維生的地球環境之健康; 反映在社區永續發展中, 其目的應該在實現「環境保護、經濟發展、社會公平」之社區永續願景。

為使社區可以建構永續發展之理想, 並因應台灣環境特性與人為社經發展之特質, 本研究透過焦點團體座談, 針對「社區永續發展」的想像及「社區永續指標」內涵提出討論, 本研究召開二次焦點團體座談, 第一次於 2005 年 2 月 2 日邀請 5 位學者專家共同討論, 第二次於 2005 年 4 月 6 日邀請里長、社區規劃師團隊協力聯盟、及四位學者共同討論。經過焦點團體座談會, 與會代表對社區永續發展的意涵認為至少應包含:

1. 建立安全、健康、有地方特色之社區。
2. 建立環境與發展中容受力之基本理念。
3. 透過民眾參與, 落實社區自治。
4. 社區資源(包括實質環境資源、文化資產及經濟資源等)永續利用。
5. 社區多樣性(包括生物多樣性、文化多樣性)永續發展。
6. 「減量、再使用、回收、再生」之 4R (Reduce, Reuse, Recycle, Regenerate) 政策落實。
7. 「綠色消費」及「綠色交通」之實現。

四、永續鄉村營造建構的初步想像

1. 「鄉村台灣永續發展指標」提出之必要性

根據本研究的上述理念及目的，本研究在分析上係側重在以永續發展的理念為核心，針對鄉村社區的永續營造策略進行探討。同時，為了回應在未來政策執行實務上的落實性，除了現行計畫體制當中的法令規定進行參考之外，本研究並根據國內當前與鄉村發展、城鄉風貌及社區營造有關之重要文件進行整合，提出「鄉村台灣永續發展指標」（Rural Taiwan Sustainable Development Indicator, RTSDI）的研究架構。

關於台灣當前對於環境資源的永續評量指標系統發展，近年來在行政院的努力推動下，國科會「永續台灣評量系統」計畫團隊歷時四年建立了 114 項指標，目前劃分為「海島台灣」（Island Taiwan）與「都市台灣」（Urban Taiwan）兩大體系，其中包括了生態資源、環境污染、社會壓力、經濟壓力、制度回應等六個領域共 42 項指標，建構出「台灣永續發展指標系統」（葉等，2003）。

此外，台北市政府過去幾年以來，也積極推動都市永續指標系統的建置。關於台北市永續發展指標系統之發展，首推黃（1996）所進行之「台北市都市永續發展指標系統之建立與策略研擬」，以台北市整體之生態經濟系統運作為焦點，探究台北市都市系統與自然、農業、水資源等維生服務，及都市系統與廢棄物產出、環境管理間的互動關係。該指標系統概分為 10 個指標群、80 決策者指標，以作為台北市邁向永續發展的政策工具，亦為落實生態城市的可能策略之一。李（2002）所進行之「都市指標系統衡量對台北市永續發展之適用性及評估手冊研擬」，更嘗試將國際性的都市永續指標（例如聯合國都市指標系統）納入當時的台北市都市指標系統（Urban Indicator Program, UIP）之建置，並且根據聯合國的資料，將截至 2000 年 12 月底為止，共有 110 個國家及 237 個城市參加都市指標系統的規劃行列的都市區域進行比較分析；同時，並輔以聯合國於 1990 年所提出人類發展指數（Human Development Index, HDI），就區域空間及發展程度的觀點，除了檢討永續性的落實程度之外，並探討台北市在區域上及全球都市發展中所呈現出的都市特質。2003 年台北市更進一步以聯合國現行的都市指標系統為基礎，重新將先前採行之

UIP 指標系統加以在內涵與定義上予以擴充、更新與修正，整合為台北市現行的全球都市指標（Global Urban Indicator, GUI）。相較先前之指標系統，現行指標系統內容更詳細劃分了 6 大項類別、18 項議程以及 23 項量化指標與 9 項質性指標，作為目前評估台北市永續性以及與全球城市進行比較之最新系統。在最近的永續發展研究與推動工作議程當中，柳（2004）於「台北市永續發展策略計畫中」並且將以上數種指標體系進行整合考量，以求兼顧中央部會要求、地方特性並接軌國際趨勢，成立新的台北市永續發展評量資料庫。

然而，雖然具有國土與都市層級的眾多的永續評量體系建立，鄉村台灣部分的評量則一直尚未建立起評估永續性的版圖，實為目前中央與地方推動國土及城鄉發展上的缺憾。其次，鑒於國際推動永續指標評鑑的趨勢，以及如何將台灣的永續指標系統不論從政策上或是學術上與國際潮流接軌，並兼顧目前鄉村資料在取得上可能產生的落差性與鄉村社區間的地理差異，美國耶魯大學所創設的 Environmental Sustainability Index (ESI)（環境永續性指數）研究架構正好提供了一個具有操作彈性與可資應用的研究架構（YCELP, 2005）。因此，參照海島台灣與都市台灣的指標體系，並且過去台北市指標系統中 UIP 以及 GUI 與國際經驗接軌的途徑，以 ESI 指標系統的研究架構作為發展鄉村永續性指標系統的基礎，應為未來重要的思考面向；換言之，「鄉村台灣永續發展指標」的研究架構建置應列為後續深入探討的方向。

2. 「鄉村台灣永續發展指標」操作流程及構想說明

為有助於各鄉村社區建立「鄉村台灣永續發展指標」，本研究提出三大操作重點以資參考：

(1) 國內外重要永續發展指標蒐集與資料庫建立

為建立鄉村台灣永續發展指標系統，首先必須要有充足的指標資料庫提供參考與替選的指標資訊投入。因此，應先針對國內外各種重要的永續發展指標進行蒐集，藉此建立充足的指標資料庫，以作為討論及選取適合鄉村台灣永續發展指標的資訊池（information pool）。

(2) 鄉村資料調查及選取

要從資訊為數眾多的指標資料庫中，選取出適合評鑑當前台灣鄉村環境的指標項目，必須要先分析並釐清台灣的鄉村特性為何，以及劃分出

城鄉截斷點，以作為從替選指標中判斷並且界定「鄉村」指標的基準。因此，未來應根據各縣市特殊地理現況及社經背景，劃分出的「城鄉截斷點」，以便找出地理空間中適合作為分析單元的鄉村地區，根據此一分類選取應當進行調查的鄉村地區。

(3) 鄉村台灣永續發展指標系統建立

根據前述兩項工作內容加以整合，透過問卷分析及學者專家座談會討論的方式，將永續指標資料庫中收集的各项替選指標，參照已分析出的鄉村特性加以結合，以便遴選出適合作為評量台灣鄉村永續發展現況的指標項目，建立鄉村台灣永續發展指標系統。同時，所選取出的指標則進一步依照「台灣健康社區六星計畫」中所提出的產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環保生態、環境景觀等「六星」向度進行指標群組的劃分。這六種向度，也正好根據其特性分別對應到永續發展的三項基本要件——生態、生活、生產上（生態面：環保生態、環境景觀；生活面：社福醫療、社區治安、人文教育；生產面：產業發展），以利實際操作的進行與評量參考，並可將此一鄉村指標系統與社區營造議程整合，使評鑑與分析成果可以作為落實鄉村社區永續營造模式時的參考。藉此分析成果研提各類型鄉村發

展的永續營造策略及建議，作為政策建言上的「制度性回應」，以達到永續發展三生一體的理想。本研究建議的台灣永續發展指標系統建構與鄉村劃分基準操作流程如圖 3 所示。

3. 鄉村永續發展之可能圖像——鄉村特色之保存

由於受到都市化的影響，中心都市的發展速度加快，使得都市空間急劇膨脹，對都會周邊地區的發展造成相當大的衝擊；都會區的邊陲地區可能產生「白天在中心都市上班、晚上回邊陲地區居住」的「卧城」（bed town）現象，而都會區外圍的偏遠鄉村地區則存在著高齡幼子的「中空鄉村」（即中壯人口外移的鄉村）。造成這種現象的原因是多方面的，其中之一是「中心的城」與「邊陲的鄉」之間的不均衡經濟發展所致，因為偏遠鄉村的壯人口外移，使得鄉村與中心都市保持著空間距離，因而也形成生態隔離，從而在環境保護及生態保育上反而會達到某種程度的正面效果。這種現象不僅表現在空間層面，更具體影響到文化層面；「中空鄉村」不僅存在著一定的空間特徵，更存在著一定的文化特色。易言之，「中空鄉村」的空間格局仍保有鄉村原有的特色，其生活方式大體上也沒有根本的改變，正由於離中心都市有一段距離，才使得鄉村出現中壯人口「空心」的現象。

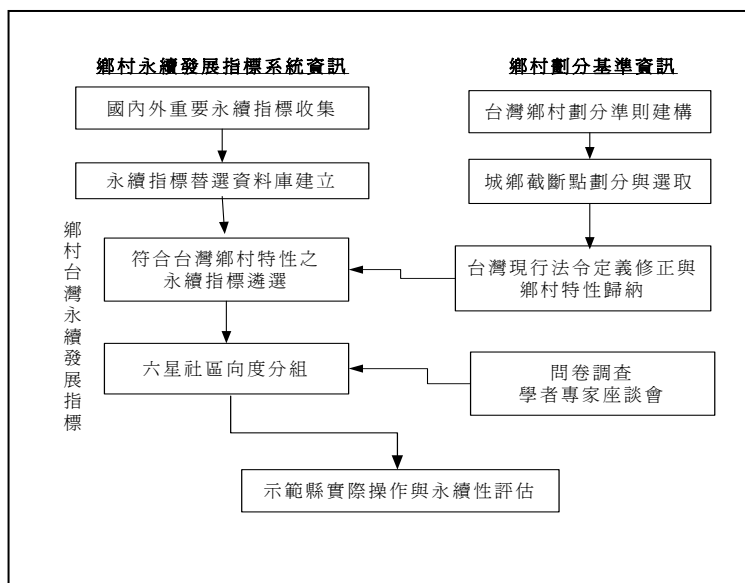


圖 3 鄉村台灣永續發展指標系統建構與鄉村劃分基準操作流程

Fig.3 The construction of Rural Taiwan Sustainable Development Indicator and the operational process of categorizing foundation of rural areas

理論上，「中空鄉村」的生活方式和價值觀所構建的文化模式必定具有相當的特色，那麼鄉村傳統在面對都市化作出回應的同時，經由文化模式回饋給地域空間便會形成「地域性效果」(locality effect)。因此在城鄉規劃及發展上，便應充分利用地方特色，而不必強求都會區外圍的鄉村地區必須與都會區的都市城鎮在經濟上「同步發展」，而是應該追求具地域性特色的「在地發展」。由於「中空鄉村」缺乏吸引各種資本的能力，所以，不一定要強調「傳統的經濟基礎」、不一定要引進大型開發計畫或大型企業作為經濟成長的核心，而是應該利用既有的鄉村空間特色，引導其發展成為都會區周邊的「生態鄉村」或「永續鄉村」，或作為生態隔離區或低密度居住區，這樣可能會對都會區、都市、及鄉村本身有更永續的發展。

鄉村地區的「在地發展」只有在保有其生活方式的基礎上，才能發揮鄉村特色及文化傳統，如果鄉村生活方式被破壞了，鄉村傳統及文化特色如何保存？所以，鄉村的工商業發展其實是存在風險的，風險就在於鄉村生活方式面臨的挑戰，將使其失去生活所依賴的土地從而失去生命力。鄉村的主要功能是同時具有「生態要保育、生活要富裕、生產要效率」的永續發展理想，與都市城鎮作為工商服務中心的功能原本就不同，但某些鄉村因為汲汲追求產業發展，使其主要功能成為工商及服務業，徹底改變了鄉村地區的「三生」功能，造成了「城不城、鄉不鄉」的窘境。即便如此，當然也有少數鄉村產業發展成功的案例，這些鄉村的機能大都定位在生態旅遊、休閒農業、鄉居民宿、及風味餐飲等面向，這種具特色的產業發展在某種程度上維持並拓展了鄉村生活方式的特色，這些特色可向都會區的營生展示了地方傳統和文化特色。

儘管有少數轉型成功的案例，但產業發展仍然只是一種手段，不應把它當作是目的，對於鄉村綜合發展的格局是如此，對於傳統建築及老舊聚落的保存維護更是如此，尤其是許多傳統鄉村的老舊聚落或傳統建築，是否一定要變更作為產業發展便值得深入探討。歐美日等國傾全力保存維護他們的傳統建築及老舊聚落便是值得學習的作法，具體而言，傳統建築及老舊聚落如何與都會生活結合或許是鄉村永續發展的重要關鍵之一。從某種程度而言，都市化是一場寧靜的革命，因為都市化不僅改變了鄉村的 lifestyle，更改變了鄉村的 cultural characteristics 及 values。雖然 lifestyle 是 values 的 material basis，但 values 有其獨特性及地域性。鄉村居民的 cultural characteristics 及 values 在都市化的影響下，已

產生重大的改變，而且他們的價值觀對鄉村 lifestyle 是具有挑戰性的，因此，對於文化價值的判斷必須融入文化主體的生活，並以其邏輯方式進行反思。當然，理解並尊重文化主體的價值判斷及取捨，不能也不應推論出鄉村生活即將面臨破產，因為從宏觀的角度而言，城鄉之間存在著某種互補關係，這種互補關係在面對都市化挑戰時，將提供城鄉永續發展的新契機。

五、結 論

基於台灣國土空間由過去迄今所不斷延伸的空間極化課題，在全球經濟的衝擊下，促成後福特主義的彈性資本積累模式在地理空間上不斷地再現，致使台灣當下的城鄉發展更浮現「強者恆強、弱者恆弱」的隱憂；再者，企業主義立場下的規劃論述，對於可能造成的「加速城鄉失衡」、「都市化對鄉村地景的吞蝕」、「城際惡性競爭」、「空間發展利益壟斷」等可能危機更是不能忽視的課題(李等, 2005)。

很明顯地，不論是生態層面的自然資本，或是生活層面的社會資本，從永續發展的廣義向度下來觀察，都是一種全球化過程中的重構過程之一，然而，在傳統經濟理論下，則是一再的被忽視與排除。當然，從永續發展的向度重新觀察全球化過程所給予我們的重要意義就是：在生態取徑、生活取徑、及制度取徑下，將傳統資本主義及傳統主流經濟邏輯的資本體制進行重建(李、藍, 2005)。這些諸多想法或許只是鄉村重建過程中的第一步，但是正待我們重新改變思考與想法；全球地方化，決不是經濟地景的簡單呈現，它更需要我們在行動上有所落實。只有當全球思考、地方行動能夠充分整合在回應全球地方連結的過程中時，鄉村發展才有前景，永續發展的意義才能浮現。目前，本文礙於研究時程之限制，尚未對於實際案例之研究驗證給予深入的分析探討；同時，目前也僅是基於理論層面進行評析，未來如何將此一概念應用在鄉村實質環境中，將是更為期待的研究重點。

面對全球化的挑戰，台灣不應片面引用國外的經驗或作法，甚至仍只是作為國家經濟積累場域取得合法性的工具而已；換言之，未來除了應深化台灣地方政府的治理能力之外，都市企業主義可能帶來的危機必須立即先行檢視，以避免永遠為台灣的城鄉發展找尋著「事後補救的政策背書」。必須再次提醒的是，在全球化大趨勢下，如何為台灣新世紀的鄉村永續發展提出一個起始的想像，毋寧是當前台灣鄉村規劃最迫切需要的。

參考文獻

1. 王俊豪 (2005), 美國城鄉分類系統, 「主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集與研究」(94 農科-1.5.2-企-Q1(4)), 台北: 行政院農業委員會。
2. 內政部 (2005), 「生態旅遊白皮書」, 台北: 內政部營建署。
3. 內政部 (2003), 「國土計畫法草案」。
4. 方凱玲 (2000), 「從鄉村產業的轉型探討農地的永續利用: 以桃園縣為例」, 中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文。
5. 主計處 (1993), 「中華民國統計地區標準分類」, 台北: 行政院主計處。
6. 吳綱立 (2003), 「從建構全球地方話之永續農村地景的角度論農村地景規劃的意涵及非都市土地開發審議機制在管理農村地景資源上的角色與功能」, 全球衝擊與鄉村調適研討會, 台北: 台灣鄉村社會學會, 101~124。
7. 李永展 (2002), 「以都市指標系統檢視台北市之永續性趨勢」, 都市與計畫, 29(4): 551~74。
8. 李永展 (2003a), 「永續發展—大地反撲的省思 (二版)」, 巨流圖書公司, 台北。
9. 李永展 (2003b), 「生態社區如何可能?」, 桃園縣永續發展願景國際研討會, 2003 年 10 月 2 日~3 日, 桃園: 桃園縣政府。
10. 李永展、藍逸之、莊翰華 (2005), 「全球經濟變遷、發展型國家與台灣城鄉規劃之重探: 都市企業主義適用性的地理探查及其治理危機」, 地理學報, 40:1~29。
11. 李永展、藍逸之 (2005), 「全球化、地方經濟與永續性: 一個地方資本重建的初論」, 規劃學校 (已被接受)。
12. 柳中明 (2004), 「研擬台北市永續發展策略計畫」, 環境品質文教基金會, 台北市政府委託研究。
13. 莊淑姿 (2000), 「台灣鄉村類型之研究」, 台灣大學農業推廣研究所博士論文。
14. 陳其南 (1998), 「農地改革或改惡? 農業保護或扼殺?」, 中國時報 1998 年 9 月 12 日評論。
15. 陳明燦 (2003), 「未來國土計畫體系下農地管理機制之研究」, 台北: 行政院農委會委託研究。
16. 黃書禮 (1996), 「台北市都市永續發展指標與策略研擬之研究」, 台北市政府都市發展局委託研究。
17. 經濟建設委員會都市及住宅發展處 (2002-2004), 「都市及區域發展統計彙編」, 台北: 行政院經濟建設委員會。
18. 葉俊榮、劉錦添、李玲玲、駱尚廉、黃書禮、王俊秀、孫志鴻、蔡慧敏、施文真 (2003), 「永續臺灣向前指」, 詹氏書局, 台北。
19. 蔡宏進 (1995), 「台灣社區產業分化之研究」, 台北: 中德文化基金會研究報告。
20. 錢學陶 (1992), 「農村規劃手冊」, 台北: 行政院農委會。
21. 謝宏昌 (2003), 「全球化涵構中的鄉村性」, 全球衝擊與鄉村調適研討會, 台北: 台灣鄉村社會學會, 15~34。
22. Agriculture Directorate-General (2001), *LEADER - from Initiative to Method: Guide to Teaching LEADER Approach*, (http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/dossier_p/en/index.htm)
23. Berke, P. R. and M. M. Conroy (2000), "Are We Planning for Sustainable Development?" *Journal of the American Planning Association*, 66 (1): 21-34.
24. Blij, H. J. de and A. B. Murphy (1999), *Human Geography: Culture, Society, and Space*, New York: John Wiley & Sons.
25. Deakin, M. (2003), "Developing Sustainable Communities in Edinburgh's South East Wedge: The Settlement Model and Design Solution," *Journal of Urban Design*, 8 (2): 137-148.
26. Global Ecovillage Network (GEN) (2005), *What is an Ecovillage?* (<http://gen.ecovillage.org/>) (上網日期: 2005/8/8).
27. Halfacree, K. H. (1993), "Locality and Social Representation: Space, Discourse and Alternative Definitions of the Rural," *Journal of Rural Studies*, 9 (1): 23-27.
28. Halfacree, K. H. (2003), "Landscapes of Rurality: Rural Others/ Other Rurals," in I. Robertson and P. Richards (Eds.), *Studying Cultural Landscapes*, London: Arnold, pp. 141-164.
29. Johnston, R. J., D. Gregory, G. Pratt, and M. Watts (2000), *The Dictionary of Human Geography*, Oxford: Blackwell.

30. Kipfer, S. (1996), "Whose Sustainability: Ecology, Hegemonic Politics and the Future of the City," in Keil, Roger, Gerda R. Wekerle, & David V. J. Bell (Eds.), *Local Places: in the Age of the Global City*, Montreal: Black Rose, pp. 117-124.
31. McKenzie, R. D. (1925), "The Ecological Approach to the Study of the Human Community," in R. E. Park, E. W. Burgess, and R. D. McKenzie (Eds.), *The City*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 63-79.
32. Nicollier, T. C., Y. Ferrari, C. Jemelin, and O. Jolliet (2003), "Assessing Sustainability: An Assessment Framework to Evaluate Agenda 21 Actions at the Local Level," *International Journal of Sustainable Development*, 10: 225-237.
33. Smith, M. J. Whitelegg, and N. Williams (1998), *Greening the Built Environment*, London: Earthscan Publications.
34. UNEP (United Nations Environment Programme), IUCN (International Union for the Conservation of Nature; since 1990: World Conservation Union) WWF (World Wide Fund for Nature), (1991), *Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living*, London: Earthscan.
35. UN-HABIT (2005), <http://www.un-habitat.org/programmes/sustainablecities/general.asp>. (上網日期：2005/8/2)
36. Wint, E. (2002), "Sustainable Communities, Economic Development, and Social Change: Two Case Studies of 'Garrison Communities' in Jamaica," *Community, Work & Family*, 5 (1): 85-101.
37. Woods, M. (2005), *Rural Geography*, London: Sage.
38. World Commission on Environment and Development (WCED) (1987), *Our Common Future*, New York: Oxford University Press.
39. YCELP (2005), *The 2005 Environmental Sustainability Index Report*, New Haven: Yale Center for Environmental Law and Policy. (<http://www.yale.edu/esi/>)

2005年9月13日 收稿

2005年10月19日 修正

2005年10月25日 接受

(本文開放討論至2006年6月30日)