

都市型永續社區之準則： 國土永續發展之新趨勢*

李永展**

壹、前言

永續發展為一個多樣性的概念，涵括生態、生活、及生產三個面向，並落實至體制面（即「三生一體」架構；Blinc et al., 2006; Plummer, 2006; IEA et al., 2005; Spangenberg, 2004; UNECOSOC, 2002; UNCSD, 2001；李永展，2005, 2002；中華民國都市計劃學會，2004）。國際間相關組織在永續發展的基礎概念下，已透過各種管道，推動許多研究與實務工作，例如對自然系統研究的強化、預測與分析能力的培養，並整合社會、物理、經濟等學

門，建立一套共同的監測系統，以評量永續發展的進程。

台灣為海島國家，由於具有脆弱的海洋環境、海岸地區、及島嶼生態系，海島國家往往容易受到自然災害之衝擊、也容易受到全球化及國際經濟成長所引起的氣候變遷而衍生的外部全球衝擊及海平面上昇等實質環境衝擊，因而在資源管理及治理議題上將永續發展理念落實更屬重要（Douglas, 2006）。然而，台灣由於過去獨特的政經背景，致使經濟發展掛帥一直是主流的意識型態，造成永續發展理念在政策落實上與先進國家經驗相較可說是落

* 本研究為 94 年度行政院國家科學委員會研究計畫「永續社區之建構：環境正義與生物多樣性之觀點」（計畫編號：NSC-93-2621-Z-034 -005-）之部分研究成果，感謝行政院國家科學委員會之獎助及林士堅、吳孟芳、陳柏多、樂喜剛等研究生的協助調查。

** 作者為桃園市副市長暨台灣環境資訊協會理事長。

後了許多。

台灣的永續發展理念形成也不過是近十幾年的事情，主要的開端係源自於 1994 年行政院所推動的「行政院全球變遷政策指導小組」，到了近幾年，由於環境生態所面臨的壓力日益沉重，促使政府相關部會在永續發展工作的推動上更是如火如荼地展開。其中，行政院在 2002 年提出之「挑戰 2008 年—國家發展重點計畫」，就是要秉持以人為本、永續發展的核心價值，發揮國家有限資源的最大效益，維繫世代國民的生存與福祉，加速達成「綠色矽島」的國家建設願景。

2003 年行政院國家永續發展委員會發表「台灣永續發展宣言」，擬定永續發展策略與行動方案，並推動地方永續發展行動計畫。2004 年行政院國家永續發展委員會通過「台灣 21 世紀議程—國家永續發展願景與策略綱領」，並責成在 2005 年由行政院研考會主導，推動「地方永續發展評鑑機制」，2006 年則針對 13 個推動「地方永續發展策略」的縣市，由行政院研考會地方發展處評鑑地方永續發展之推動機制。

另一方面，為回應日受重視的永續發展議題，各縣市也開始大力推動永續發展相關政策。以台北市為例，1996 年台北市率先進行都市永續發展指標與策略之研擬，2000 年建構在聯合國都市指標系統（Urban Indicators Programme）下，研訂 49 個適合台北市政經特色的都市指標，以衡量台北市永續發展之進程，並製訂永續

發展評估手冊。2003 年台北市提出「台北市政府永續發展綱要計畫」及台北市永續發展策略；2004 年成立「台北市永續發展委員會」，下設七個跨局處工作分組；2005 年進行「建立台北市永續發展評量機制規劃」，確立 51 項核心指標作為評估台北市永續發展之基礎，並建立 21 項關鍵指標，確立其因果關係，藉此建構永續評量機制系統，作為重大政策永續評量決策系統之參考。

雖然台灣已針對國家層級及縣市層級分別制訂永續發展相關政策，但尚未將此理念落實至人類群體生活之最小單元——社區，以建構社區層級的永續發展。本研究旨在探討如何落實永續社區理念，首先詮釋永續發展之意涵，接著探討永續社區之內容，然後說明一般型、社造進階型及環境敏感型三類型社區的特性，最後針對三個類型社區提出永續社區之準則。

貳、永續發展之意涵

永續發展或許是迄今最具挑戰且最令人爭議的政策概念，此概念主要係源自於全球愈來愈關心環境社經議題與貧窮不公平之間的連結、以及人類健康的未來。這個名詞最先出現在 1980 年的「世界保育策略」（IUCN et al., 1980），而最廣為人知的將環境與社經問題串連在一起的過程則出現在「我們共同的未來」（又稱布蘭蓮

報告，the Brundtland Report）的定義：「滿足當代之需要，而不損及後代滿足其需要的發展機會」（WCED, 1987: 8）。

布蘭蓮報告指出了，人類依賴環境來滿足其安全及基本生存；而現在及未來的經濟及人類福祉需要環境。它同時指出全球的相互依賴性：環境問題不是地方的，而是全球的，因此行動及衝擊必須從國際觀點考量，以免由於採取行動使問題從甲地移到乙地。不只如此，環境問題也會威脅到人類的健康、生活及生命，甚至引發戰爭而威脅到人類的未來世代（Hopwood et al., 2005: 39）。

質言之，永續發展的核心概念是要「提供任何人、在任何時間、任何地點都有機會在他們所處的社會過尊嚴的生活」（Spangenberg, 2004: 75），這個核心概念隱含了合宜的生活水準、社會和諧、完全參與及健康環境等四個主要議題，而這四個主要議題所衍生的三個核心要求為：環境要求（長期保護全球環境）、社會要求（經由不同人種、國家、性別、社會族群等之間實現公平性而強化社會和諧）及體制要求（確保政治決策的參與並且使參與成為和平處理衝突的前提）。

永續發展概念一開始不是提到抽象的經濟及社會系統，就是全球的經濟社會系統，而對於確切空間的探討則相當缺乏，將空間作為界定永續性的變數則是晚近的發展（Bithas & Christofakis, 2006），因而也引發了一系列的都市系統永續性之探

討。Finco & Nijkamp (2001) 探討如何邁向都市永續性並且說明相對應的政策回應；Camagni et al. (1998) 將都市作為經濟、環境、及科技的永續性組合；Brebbia et al. (2000) 則檢視了都市再生類型如何邁向永續性。

叁、永續社區之內容

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「三生一體」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。

質言之，永續社區應該是所有牽涉到的人之共同目標：中央及地方政府、公部門、私部門、及民間團體。本研究參考了相關研究（例如 ODPM, 2004; Lee, 2006; Portney, 2003; Sustainable Seattle, 1998; UNCHS, 1997），將永續社區定義為：「滿足現有和未來居民、其子孫和其它使用者的各類需求，促進高生活品質，並提供機會和選擇；其居民以有效利用自然資源、提昇環境、促進社區意識及社區營造、及加強經濟繁榮等方法來達成永續社區」。

這個定義主要是建構在永續發展「三生一體」的理念下，包含四個主要面向及

相關的次因素，這些主要面向及次因素共同建構了共同目標。我們相信一旦被所有利害關係人採用，這個衡量進展的定義便能夠作為確保更有效連結中央及地方政府政策議程的工具；提供中央到地方政府責任的架構；以及創造重大發展中辨識必要組成元素的機制。如果要規劃、實施、經營永續社區，則所有因素都必須被探討——並沒有階級之分。根據地方情況之不同，短期內將不同組成因素分成各個優先順序或許會有某些取捨，但長期來說，所有組成因素都是使地方能永續所不可或缺的。

肆、都市型社區之類型化

就人類的居住空間而言，永續社區之建構，在生態層面上應以維護生物多樣性及環境正義為積極目的，而就不同型態的社區而言，除了可分為都市型社區及鄉村型社區外，也可分為一般型社區、社造進階型社區及環境敏感型社區三種類型（永續發展工作室，2003）。

一般型社區大部份屬於土地混合使用的社區，社區發展方式因基本地方組織（里辦公室、社區發展協會等）僅止於基本機能之運作，對於社區永續發展願景甚少著墨，同時社區居民所重視的議題多為社區環境之安全管理。本類型社區在實質環境上的空間特性為（一）區域邊界較明顯，社區範圍相對較小；（二）居住密度

高，組成複雜多元，自我意識強；（三）公共設施較齊全，居民基本生活需求大都能滿足；（四）社區組織力如果不足，將造成社區疏離感；但如果組織力強，則社區歸屬感將極為強烈；（五）社區空間多為已發展區域，生態環境資源有限。

相對於一般型社區，社造進階型社區主要差異點在於社區居民有較強烈之社區認同感，對於社區發展有明顯之關懷、參與行為表現及意見表達。本類型社區之組織運作順暢，可透過不同管道爭取資源，對社區發展有極大助益，此外，公部門對此類型社區的協助較多，因此有利於落實永續社區之願景。

環境敏感型社區主要係針對位於環境敏感區域內的集居社區，因社區環境本身不適宜進行大規模開發行為與活動，多為保護區及農業生產地區。惟近年來因休閒遊憩發展之需求，造成該類型社區發展出特有之產業風貌，同時亦因活動發展對環境影響日益嚴重，也造成社區居民對環境使用效益的認知產生極大的變化。其空間特性在於無明顯邊界、人口少且組成單純、社區產業大多相近（如農業生產），因此明顯不同於一般型社區及社造進階型社區的發展特性。

伍、永續社區之準則

根據居住場所的空間及人文特性，各

類型社區對於永續發展理念當然會有不同的需求與想像，如社造進階型社區重點在於建構完善的社區環境管理（生態）、社區產業發展（生產）及社區安全管理（機制）；一般型社區在於社區安全管理（機制）及社區環境管理（生態）；而環境敏感型社區則為社區環境管理（生態）及社區產業發展（生產）。依永續發展理念及各社區之人文環境特性，本研究分別提出各類型社區建構永續社區之準則，以提供其它社區邁向永續發展之參考及後續追蹤研究之基礎。

建立各類型社區永續社區準則之際，應先有基本架構，即社區發展是建立在國家政策及縣市發展管理思維下，其中更以縣市管理（縣市治理）影響最大。此外，中央政府的角色也會隨之改變，而許多公共服務不足之處將由地方政府與私部門代替彌補，因此，建構永續社區之前，良好的縣市管理將影響社區未來之發展。良好的縣市管理不僅在各類重大公共建設中，建立有效經營管理及良好的參與式決策，而且在決策過程中，更應強調民主、人權及參與，使縣市發展更具包容性，更能邁向「生態保育、生活富裕、生產效率、體制有序」的永續發展。永續社區即建構在縣市管理的思維中，依社區特性與需求逐步落實縣市管理的作為，由社區根本改善、確實解決縣市發展的問題，建構永續的人類集居地環境。

英國政府針對社區發展策略提供了核

心原則、因子及目標如下（Williams, 2002）：

- 一、應協調、整合及誘發議會本身的行動及業務。
- 二、作為策略聯盟的催化劑，應同時和不同組織（公私部門、志工及企業）共同在地行動，並且統整活動及政策，使邁向共享的議程及未來。
- 三、策劃該地區的長期願景。
- 四、提供行動計畫，以指認出優先性及有助於達成願景的活動。
- 五、採取全盤整合的作法，來管理社會、經濟及環境的議題。
- 六、賦權給社區及社區居民，使他們能清楚陳述其需求、期望及優先順序，並將他們有意義地融入社區策略過程中。
- 七、設計可評量的結果，來監測、檢視及評量社區策略。
- 八、促進永續發展並強化地方的生活品質。

一、一般型社區之永續社區準則

一般型社區應以建立社區意識為前提，促進居民關注參與社區事務之經營為首要目標，若能建立社區認同感，便有機會提升為社造進階型社區，再擴大對生態環境與社區產業發展進行改善。因此，建構一般型永續社區至少須具備下列準則：

準則 1：推動社區資訊公開化，使居民參與機會平等。

- 準則 2：建立社區合作網絡，透過外力驅動社區發展動力。
- 準則 3：提供並改善公共設施與社區空間，建立居民社區認同感。
- 準則 4：建立社區安全環境與安全防護機制，以提升生活品質。
- 準則 5：建構社區開放空間可視性，以防制犯罪並加強住戶互助網絡。
- 準則 6：應用環境規劃設計與公共設施建設，提昇居民之間的人際交往。
- 準則 7：策略性應用外界支援，強化社區有限資源。

永續社區準則之間彼此不僅相容，且更須有連貫的作為，一般型社區可依社區特性與條件，建立社區發展願景，研擬出相對應的策略方法，並透過執行與檢討，推動社區邁向永續發展。

二、社造進階型社區之永續社區準則

本類型社區主要發展架構應以持續強化社區組織執行與監督、改善社區環境管理機制、推動社區產業生態化、落實社區安全及健康環境之經營為主，也應積極將社區發展經驗向外傳播，推動社區交流，協助一般型社區進階成長。本研究建議進階型永續社區之準則如下：

- 準則 1：建立社區意象，形成社區認同標誌，擴大民眾社區認同感。

- 準則 2：建立社區合作網絡，傳遞經驗交流。
- 準則 3：落實以人為本的社區發展及規劃理念，創造安全的通學巷及友善的生活街。
- 準則 4：建立社區安全環境與安全管理防護機制，擴大照顧社區弱勢族群。
- 準則 5：提供社區資訊交流平台，建立社區監督機制。
- 準則 6：應用環境規劃設計與公共設施建設，強化居民間的人際交往。
- 準則 7：加強資源回收、節能規劃等環保措施。
- 準則 8：開闢地區市場及地域經濟，建立社區產業，並逐步邁向綠色生產與綠色消費。
- 準則 9：建立社區公約機制，建立社區居民參與責任權利與義務。

社區永續發展需要長期規劃、設計、執行、檢討、再規劃、再設計、再執行，週而復始的不斷討論與執行，需要透過社區居民的高度參與，藉由人們聚在一起來促成社區概念，讓居民能設定自己的目標與策略，同時建立社區未來發展方向，並確認社區的價值所在。

三、環境敏感型社區之永續社區準則

環境敏感型社區因實質環境差異變化

大，惟在發展成為永續社區過程中，其基本原則仍與其他類型社區有相同前提，即促進經濟發展、改善生活空間、制定社區管理機制及建設低污染低耗能的綠化環境等。

準則 1：落實環境敏感區域的保護管理，建立環保典範，維護不同生態系之維生功能，強化地方產業發展根基。

準則 2：分析環境容受力，作為管理社區發展之依據。

準則 3：透過社區公約等規範，建立社區共識與資源開發利用管理策略，以提高資源使用效益，並防止休閒遊憩、產業發展等活動造成對環境敏感型社區環境的破壞。

準則 4：結合跨世代觀點，研擬社區發展願景與策略，以規劃設計、經營管理社區環境之發展與特色。

準則 5：透過區域規劃與管理，推動垃圾減廢、減量及有機廢棄物循環再利用。

準則 6：建構生態農業發展基礎與技術提升，以提升產業經濟價值。

準則 7：推動綠建築技術與生態工程之應用，降低對環境之破壞。

準則 8：考察、評估社區可能被利用之再生能源，並擴大應用。

在環境敏感型社區中已具有較其他社

區優勢的條件，例如廣闊的自然環境、低污染的產業發展等，因此，環境敏感型社區應著重在環境容受力下，避免對環境過度破壞，並應落實廢棄物回收再利用與無毒無污染化處理，減緩環境衝擊，轉型結合生態特色，此外，也應建構生態產業，方能維持其環境特質，形成自明性高的社區意象，以落實永續社區之願景。

陸、結論

社區的「公民性」(civicness)是社區能否邁向永續發展的重要關鍵(Selman and Parker, 1997)，Putnam et al. (1993)也曾主張社區公民性可以使社會生活更順利、強化生產力並促進行動；在實務上，它將成為政策能成功執行的代理人。社區公民性也是地方感(sense of place)的重要組成因子，而地方感則是永續社區的重要關鍵(Roseland, 2000)。社區公民性的落實植基於民眾參與，民眾參與不只意味著無制度性領袖與組織這種角色的存在，也可藉此確認民眾之需求及對於社區生活的想像。

民眾參與可以協助建立社區與當地政府、私部門等的合作橋樑，也幫助社區獲得最大的資源。對社區而言，民眾參與提供了對影響決策過程及其結果更強的意識表現，更貼近環境及地方特色的心聲表達，從而對社區營造及經營管理建立更佳

的運作方式。民眾參與是一個能改變生活價值觀與生活行為的方法，且能幫助處理社區環境危機與社區意識分歧等問題，並同時促進健康、社區重生、及更優質的生活品質；質言之，民眾參與的目的就在於以永續發展為基礎，建立一個環境保育、安全有序、生活便捷、景觀優美及繁榮穩定的社區。

在建構永續社區之際，除上述各類型社區之永續社區準則外，對於社區文化建設亦應重視，唯有滿足社區居民精神文化需求，才能充實社區發展的內涵，達到社區永續發展的真正目的與意涵——即建立「生態保育、生活富裕、生產效率、體制有序」的社區，且這些均為社區居民發自內心的自律、自治、學習及無私的精神表現。

參考文獻

- 中華民國都市計劃學會，2004，《重大公共建設永續發展決策機制及決策支援系統之建置》，台北：行政院經建會都住處委託研究。
- 永續發展工作室，2003，《東士林社區規劃服務中心總結報告書》，台北：台北市政府都市發展局委託研究。
- 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》，第29卷，第4期，第551-574頁。
- 李永展，2005，「永續鄉村營造之初探」，《中華水土保持學報》，第36卷，第4期，第339-354頁。
- Bithas, K. P. & M. Christofakis, 2006, "Environmentally Sustainable Cities: Critical Review and Operational Conditions," *Sustainable Development*, 14: 177-189.
- Blinč, R., A. Zidanšek & I. Šlaus, 2006, "Sustainable Development after Johannesburg and Iraq: The Global Situation and the Cases of Slovenia and Croatia," *Energy*, 31: 2259-2268.
- Brebbia C. A. (Ed.), 2000, *The Sustainable City: Urban Regeneration and Sustainability*. Southampton: WIT Press.
- Camagni, R. R. Capello & P. Nijkamp, 1998, "Towards Sustainable City Policy: An Economy, Environment, Technology Nexus," *Ecological Economics*, 124(1): 103-118.
- Douglas, C. H., 2006, "Small Island States and Territories: Sustainable Development Issues and Strategies – Challenges for Changing Islands in a Changing World," *Sustainable Development*, 14: 75-80.
- Finco A. & P. Nijkamp, 2001, "Pathway to Urban Sustainability," *Journal of Environmental Policy and Planning*, 3(4): 289-309.
- Hopwood, B., M. Mellor & G. O'Brien, 2005,

- “Sustainable Development: Mapping Different Approaches,” *Sustainable Development*, 13: 38-52.
- International Energy Agency (IEA), International Atomic Energy Agency (IAEA), United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), and European Environment Agency (EEA), 2005, *Energy Indicators for Sustainable Development: Guidelines and Methodologies*.
- IUCN (International Union for the Conservation of Nature; since 1990: World Conservation Union), UNEP (United Nations Environment Programme), & WWF (World Wide Fund for Nature), 1991, *Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living*. Gland, Switzerland: IUCN.
- Lee, Y.-J., 2006, “Context and Components of Sustainable Communities: Case Study of Taipei, Taiwan,” *Umweltpsychologie* (Journal of Environmental Psychology), 10: 192-208.
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM), 2004, *The Egan Review: Skills for Sustainable Communities*, London: Crown Copyright.
- Plummer, R., 2006, “The Evolution of Sustainable Development Strategies in Canada: An Assessment of Three Federal Natural Resource Management Agencies,” *Sustainable Development*, 14: 16-32.
- Portney, K. E., 2003, *Taking Sustainable Cities Seriously*, Cambridge: The MIT Press.
- Putnam, R., R. Leonardi, R. Nanetti, 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Roseland, M., 2000, “Sustainable Community Development: Integrating Environmental, Economic, and Social Objectives,” *Progress in Planning*, 54 (2000): 73-132.
- Selman, P. & J. Parker, 1997, “Citizenship, Civicness and Social Capital in Local Agenda 21,” *Local Environment*, 2(2): 171-184.
- Spangenberg, J. H., 2004, “Reconciling Sustainability and Growth: Criteria, Indicators, Policies,” *Sustainable Development*, 12: 74-86.
- Sustainable Seattle, 1998, *The Sustainable Seattle 1998 Indicators of Sustainable Community: A Report to Citizens on Long-Term Trends in Our Community*, US: Sustainable Seattle.
- United Nations Center Human Settlements (UNCHS), 1997, *Monitoring Human Settlements with Urban Indicators (Draft)*, Nairobi, Kenya: United Nations Center Human Settlements (Habitat).

United Nations Commission on Sustainable Development (UNCSD), 2001, *Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodologies*, (<http://www.un.org/esa/csd9>).

United Nations Economic and Social Council (UNECOSOC), 2002, *Implementing Agenda 21 - Report of the Secretary-General*, New York: UN Documents.

Wackernagel, M. & W. Rees, 1996, *Our Ecological Footprint*. Gabriola Island, Canada: New Society.

Williams, P. M., 2002, "Community Strategies: Mainstreaming Sustainable Development and Strategic Planning?" *Sustainable Development*, 10: 197-205.

World Commission on Environment and Development (WCED), 1987, *Our Common Future*. New York: Oxford University Press.

Xu, F.-L., S.-S. Zhao, R. W. Dawson, J.-Y. Hao, Y. Zhang & S. Tao, 2006, "A Triangle Model for Evaluating the Sustainability Status and Trends of Economic Development," *Ecological Modelling*, 195: 327-337.