

都市計劃的設計是鄉村發展之道

江 玉 龍 周 碧 娥

問題緣起

現代化雖然因著一地人口特性、生態環境、經濟結構、組織模式的不同而有所差異，但已使得發展中國家在整個社會的結構上和文化系統上都產生了巨大的變遷。這變遷雖帶來了好的影響，但諸如經濟的、人口的、生態的和社會的不良後果逐漸的擴大其嚴重性，迫切的要求解決。就都市部門而言，有擁擠不堪、貧窮落後與不安等問題；就鄉村部門而言，人口的外移和經濟的委縮尤引人為憂。簡言之，快速的現代化導致了一個事實：過度膨脹的都市部門和一個逐漸衰退、沒落的鄉村社會。

事實上，無論在已開發或低度發展地區，現代化的結果必定引致部門間不平衡的發展。這不平衡的過程就是所謂的發展（Development）（而都市化僅是比現象的一個縮影。）（Horowitz, 1972）。有些社會學家也將結構之間的緊張與調適的辯證過程視為發展的本質（Darehndorf, 1959; Havens, 1971）也有人認為

工業與農業之間不均衡的發展將導致不良的後果，因此社會欲尋求更進一步的發展，不均衡雖是常態，但却是絆腳石。特別是鄉村青年的外移都市，農業生產力的低落，促使鄉村一步步的走向蕭條與沒落。如何有計劃的調適城鄉之間的發展步驟將是解決之道。

晚近，中外學者也興趣於另一個問題（Tsai, 1979; Thelin, 1976; Fuguitt, 1971）：如何透過政策抑止大都市、大城市的再度擴張，轉移到比如新市鎮的開發或已有小型都市中心的建設上。就如Fuguitt所說：『目前在此領域，大半的注意力是放在如何以政策為手段來調和人口分配的不均現象，促進新中心都市的產生（Bosts, 1968; Lausen, 1969; Darwent, 1969; Fox, 1970; Havens, 1970）。支持此種說法的假設：人口遷移與經濟機會是相關聯的。因此，維持一合理的人口量，在共生原理的運作中，一地能夠自給自足的發展經濟與工業。聯帶著鄰近地區的人口也將能因此而維持穩定（1971: 450）。』

以經濟因素來解釋人口分配問題，在鄉村或衰退地區也許可行，但並非是充分的理由。特別是以下將討論到的，在方法的運用上與問題的涵蓋面上都有很大的缺陷。發展，不單祇是人口、經濟幾個因素能解說得週全，因此政策只專注於鄉村社區的某單一面度也是不足的（Nolan and Hafferman, 1974）。資料顯示以經濟觀點強調鄉村工業化的策略，實施結果效應並不單純（Rogers, et, al, 1978）。工業化有正負兩面的效果。晚近的研究顯示回返鄉村的遷移者生活品質的要求比經濟因素來得重要（Plock, 1978）。年輕，教育程度高的都市專業人員移往鄉間即著眼於鄉村優雅清靜的生活方式。

此篇論文即以現行政策的不足為參考再加上綜合晚近研究上的新發現，擬出鄉村發展的另一出路：都市計劃的設計來規劃鄉村建設，促使全面改善鄉村社會，使得鄉村社區的建設在結構上具有都市的建設特質，公共設施普遍的在鄉村設立。但要注意的這是不同於一般的都市計劃。它祇採其都市計劃原則、構想，以及公共設施安置在鄉村社區上。這構想尚未成熟，還望較多的研究以便有助於尋求未來包羅

萬千、複雜而廣泛的鄉村建設的新途徑之發現。

本文重點在以發展理論（Development Theory），考察這構想的效應。基於此，整體社會的發展以及個別部門的發展都必須共同考慮。同時社會與個人兩層面的效應下兼論之。在尚未進入主題之前，先來澄清何謂都市化及其概念。

一、都市化

都市化在工業先進國家中扮演著關鍵性的角色。都市計劃設計的構想即由此一事實而引發。都市化與社會發展的緊密關聯，可由社會層面與個人層面來加以考察。就社會面來說，歷史的、社會的發展其發源地通常是在都市。其因不外人口集中，職業分工、分化，都市結構越趨複雜，功能越專化。屬於地緣性的團體消失，人情交往趨於淡泊。如此的交互影響，在都市之中產成了新的社會關係、規範價值、行為模式。至今，一地都市程度的高低且常被引用判別社會發展的重要指標。都市的改變經由擴散的方式，鄉村亦蒙其影響。都市、鄉村的差別不但表現在人口、生態、經濟和社會的結構面上，並且價值、規範、信仰等文化系統上的殊異性日見其大。就個人層次而言，居住在都市或鄉村且代表著社會經濟地位的高低。而就外表儀態上而論亦有極大的差別。

這高低的現象也不是沒有道理的。因著人口不斷的集中、結構的越趨專化、分化，在在要求更多的投資。因此待遇高的、地位高的職位的出現；良好的教育與完善的設備；更多社會及文化上的建設匯成了都市的組織與制度，提供了居民更多參與決策的機會和高度的生活享受。鄉村與都市的差距於焉而拉大。

總之，都市化是包括人口的、生態的、經濟的、社會結構上的複雜過程。其正面的作用在於提昇社會的發展速度。尤其我們比較了尚未出現都市化現象的地區後，對都市化的作用將更能體會到。都市計劃設計的構想即基於此項認識而來。其目的即在以此設計作為刺激鄉村社區的社會經濟地位、改進不利的發展因素、緩和都市與鄉村不平衡的發展為宗旨。此構想的緣起就解說到此為止。以下我們再討論如

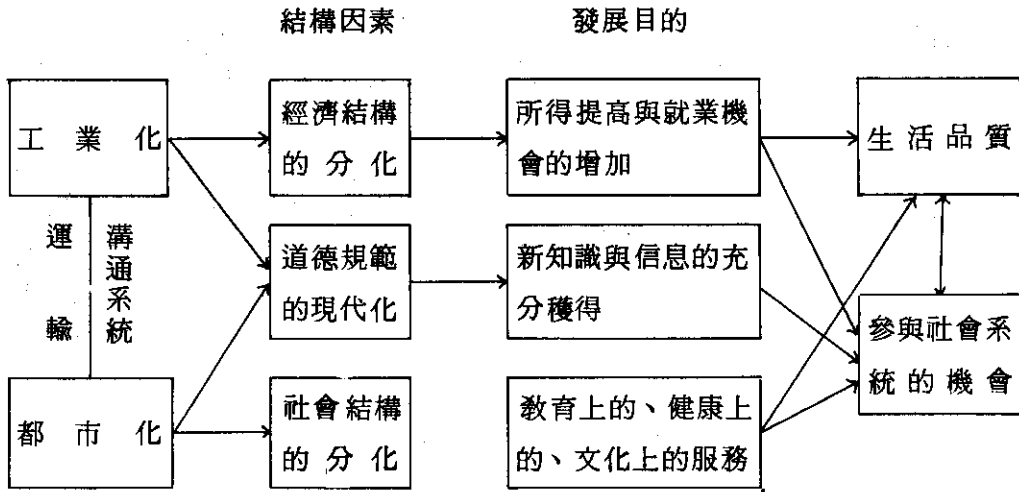
何適切的運用都市化的原則與設計，以便有助於鄉村社會的發展。由於我們是以整個社會為討論架構，是以對發展這個概念作進一步的說明是必要的。

二、發展的意義

發展，不但被廣泛的使用著，而且字意也越來越模糊不清（ Blumer, 1966; Stavley, 1967; Baranson, 1967 ）。特別是發展已成為世界性的需要。混淆不清也許就是廣泛使用的結果。在此我們不準備對發展做深入的探討，僅想大要的提出與我們主題有關的部分加以討論。現代的社會人們已逐漸傾向於運用手段干預結構的變遷共同追求全社會的福祉。動態的社會於焉出現。是以發展就含有著不斷改變，尋求提昇的意味了。不斷的改變與提昇需要講求干預的手段與目的。也就是一方面，透過社會經濟和道德規約的轉變以尋求全社會集體性目標的達成。另一方面借著結構性的轉變，提昇人們生活的福祉。前者是手段的考慮而後者是目的的講求。如此不斷的干預與提昇的過程就是發展。

成長就是發展（ Eberts and young, 1971 ）〔註一〕。發展就是改善物質生活的品質（ ODC, 1977 ），滿足人類基本的生活需求。諸如營養衛生的講求、居住環境的提供、教育水準的提高、經濟機會的平等、交通與溝通系統的改善等等。從另一方面說成長就是一地區創造能力的高度發揮。發展通常是以人口為指標。但就個人層次而言，生存機會與參與公眾事務的機會也是主要的參考面項。比如壽命的延長、保障個人的社會經濟性制度的建立、知識的交流與信息的擁有等等。而就結構面而言，發展的旨趣則是工業化、都市化、結構制度的分化與整合、現代化。而工業化和都市化其實代表著社會結構的分化以及價值規範邁向現代化的兩個主要推動力。其間主宰的關鍵就是表現在生產方式的效率化上。就社會面而言，工業化對社會發展的影響有二個結果：高度的生產效率與經濟結構的分化。就發展的目標而言，這兩結果就是所得的提高與經濟機會的增加。若就都市化而言，人口的集中帶來複雜的分工和制度（或結構）的專化。其目的無非在於滿足都市現實環境的要求

，而其結果則是社會的分化。另外工業化與都市化也帶來價值規範的現代化。也就是更具彈性與寬容度的統治系統；更具專業化特性的決策過程；更富於求新求變的價值觀念。這些新價值觀使得個體能適應新時代的潮流，強化新制度的適應能力。而都市化又與工業化、運輸溝通網絡三者互為因果。這種複雜的過程與關聯可以下圖表示之：



圖一 發展關聯概圖

此圖僅能表達其複雜關係於萬一。詳細說明也非本文的目的。但見微知著，都市化在社會發展的過程中是扮演相當重要的角色。以下我們試將視野縮到鄉村來談什麼叫做鄉村發展。

三、都市化與鄉村發展的關聯

求鄉村發展，其目的也是著眼於社區公眾意願與居民生活需求的滿足。因此同於整個社會的發展，鄉村發展也有兩個目的：經濟、社會、規範等結構上的轉化與社區居民生活福祉的追求。前者是手段後者是目的。其意義也同於社會發展目的與手段上的考慮。但意義雖同，考慮的變項却不一樣。鄉村社區是大社會中的次級系統，次級系統應有其獨特性。也就是探究鄉村發展，巨視與微視（macro, micro）

兩方面都要兼顧(Hobbs, 1980)。一方面發展鄉村社區不失其自主性而又能整合於都市系統，成就全社會的發展目的。如此才能相得益彰，不致顧此失彼。但城鄉間日益增強的相互依賴性問題以及如何維持城鄉間穩定而協和的成長關係，也是引人深思的重要課題。是以鄉村發展的意義就是將所得低的、教育缺乏者、公衆福利短少者、文化設施不足的鄉村人民，藉著種種的干預措施，溶入大社會的發展洪流中共享發展的甘苦。

鄉村社會的發展同樣需要結構上的轉化。同樣需要依賴工業化、都市化、運輸與溝通系統的共同促成。由上面的討論中我們已知都市化的重要性。但都市化亦給鄉村社區帶來了很大的衝擊。就如 Cohn, (1958) 和 Anderson (1962) 所指出的都市化不僅意謂著人口的集中而已，是新價值觀、生活型態、結構制度推廣到鄉村地區的發源地。因此鄉村的都市化，其意義也有助於社會的現代化。況且鄉村地區目前已有了某些利於推展都市化的條件，比如農業機械化、運輸和溝通系統的改進等等(Poplin, 1972: 216)。這些工作可說是工業化的先驅工作，而工業化與都市化本是相關聯的。是以祇要稍加計劃性的督促，鄉村都市化並非難事。

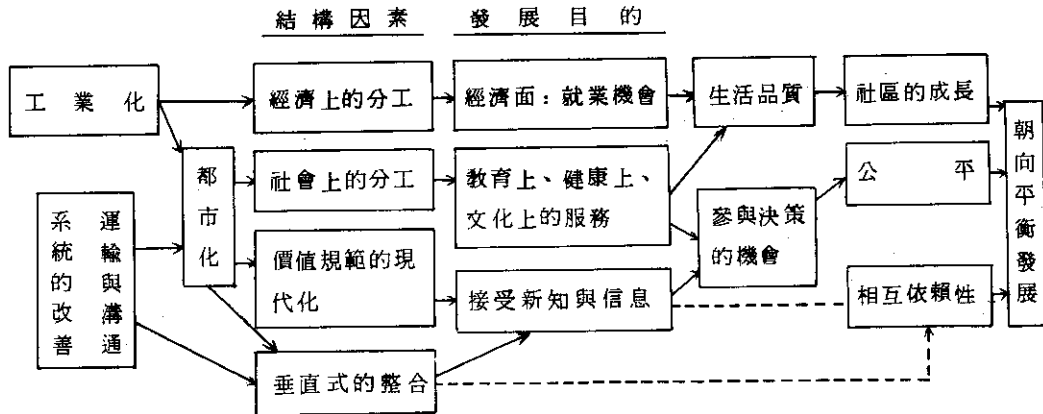
晚近都市化的結果已提供鄉村整合於大系統——社會的可能性(Warren, 1971)。但此種垂直式的整合說明了獨立而自給自足的鄉村制度已不復能存在。Friedman (1963) 認為這可提供個體參與村外活動與接受新知、新觀念的機會。但是 Warren (1956) 認是利是弊還在未定之天。鄉村將失却其自主性而受外界的控制將是可確信的。無論如何，居間作用著唯賴於運輸與溝通系統的功勞。

四、鄉村都市化的可行性探討

結構上的轉化與發展的目的也是鄉村發展必要考慮的二個問題。以下將以圖來表示其間的關係並點出都市化的重要意義。

在圖二中都市化扮演的是結構轉化的催生者。因此，都市化可說是鄉村發展的目的與手段。至於經濟上及社會上的分工則較屬於都市化的手段問題。規範的現代

化以及整合上的要求則是其目的上的考慮。在此我們瞭解了都市化與鄉村發展的關聯性以及求發展當中目的與手段的區分後，我們再來看看都市計劃的設計對鄉村有何效應。



圖二 鄉村發展的分析架構

此構想是融合了社會學上的都市化概念以及都市計劃原理而成的。主要目的是基於鄉村社區的需要，構想一套嚴密的設計。諸如工業區的設立、運輸系統的規劃、健康、教育和文化上各種設施的興建等等。其效用比如工業區設立，將促進經濟結構的分化，直接的結果就是就業機會的提供，有助於鄉村所得的提高。而教育、文化上的公共設施將大大的改善居民的生活品質，無論在物質面或精神面都有莫大的助益。至於運輸與溝通系統的完成將有助於不同地區的交往，不同觀念的交換等。使鄉村成爲一個動態的社會。

至於維持穩定而和諧的城鄉發展關係，我們並沒做太深入的探討。但分析到此我們似可從另一角度來看這個問題。也就是假如鄉村的發展永遠處於都市之後，任何干預的手段都不運用，那麼鄉村永遠祇有衰落一途，何談平衡？何有和諧之可能？政策是干預的手段，成敗的關鍵。政策的擬定必要透過鄉村居民的參與，提供他們的意願與需要、困難與問題。如此，政策實行的結果才能符合鄉民的真確需要。都市部門與鄉村部門在競爭上是不平等的，如此的考慮才有可能做到公正與公平。這

一點是非常重要的。

更多的研究與思考將有助於本問題的思考。無論前途是如何的迷濛、未來是否有希望。本論文謹提供管見以就教各方，敬請不吝指正。

註 釋

〔註 一〕社區的成長可能包含人口成長以及經濟與社會結構的成長。我們完全瞭解人口成長並不一定帶給社區正的效果。但鄉村地區面臨了人口減少的現象，這個概念就非常有意義了。

廖正宏評述

目前社會科學界對工業所造成劇烈的社會變遷，相當重視。不論是先進國家或開發中國家，都曾經歷過或正面臨著，快速變遷所帶來深淺程度不同的社會問題。所以，也設法努力降低或預防這些問題所形成的不良後果。江玉龍教授和周碧娥教授的大文，正反映著對這類問題的關心和努力。

這篇報告首先指出，經由計劃的手段來解決都市與鄉村不平衡發展的重要性，其次說明都市化在發展過程中所扮演的角色，接著討論發展的涵意，最後分析都市化與鄉村發展的關係，並提出以有計劃的都市化來促使鄉村發展的構想。文字簡潔扼要，尤其文中所強調以 Planned urbanization 做為 Rural Development 之方法，正是目前國內鄉村發展工作所必須加強的。

因為本文是屬概念上的討論，並非實證研究，因此，在這裡僅就個人讀後的一些意見與問題，就教於江教授、周教授及各位學者、專家。

(1) 鄉村發展具有地方性，必須以當地的需要為擬訂計劃的依據。由於各地方基礎不同，發展速度互異，有些鄉村在發展初期較重視農業發展，有些地方可能較重視工業發展，有些地方在發展的後期較強調社會發展，因此，發展的順序和內容，應依照各地發展階段的不同，而有輕重緩急之分。urbanization 是否較適合發展末期，較不適合發展初期呢？

(2) 文中曾提到，有不少年輕人，高教育程度之專業人員為了享受鄉村生活的情趣，搬到鄉下住。我想這種 reversal migration 的現象，在台灣並不普遍，即使有，原因也一定不一樣。文中最好能補充說明台灣的情形，不然容易引起誤會。

(3) 文中又提到，都市化是發展過程的一個重要中介變項，但是，就鄉村發展而言，是否一定要「都市化」才會有更好的發展？

(4) 文中又提到，改變鄉村社區的各種社會、經濟、文化結構是達成各種鄉村發展的必須條件，但是這些改變並不一定都要由都市化來促成，也許別的方法如教育的手段、政府的政策等說不定會更有效。假如真是如此，那麼 Planned urbanization 之 approach 是否應做某種程度的修正？