

社區環境之永續發展

李永展

壹、前言

「公寓大廈管理條例」的制頒，宣告了「住戶自決」時代的來臨，就廣義而言，該條例第四十一條（註一）可以詮釋為政府部門對社區環境管理維護的法源基礎，由此公部門的立法以及民間社區組織及活動的蓬勃發展，正說明「社區營造」在世紀之交已成為台灣公私部門重視的焦點。社區是每個人生活所在之空間，然而由於經濟的快速成長及都市的膨脹發展，再加上傳統的都市或鄉街計畫往往以由上而下、一條鞭式的作法主導城鄉發展，缺乏妥善的環境保護及成長管理，也沒有考量地方特色及社區觀點，以致

社區環境品質日益低落、衝突抗爭與日俱增，如早期的鹿港反杜邦，近期的士林反家樂福等。在落實地方自治及民衆要求參與的聲浪之下，爲了維護社區環境品質，創造良好居家生活空間，吾人必須重建以社區爲主、由下而上的環境規劃與設計，以促進社區環境之永續發展。

另一方面，國民所得的提昇、環境意識的高漲，反應在環境品質的要求上便是「人類與自然和諧對話、人文與自然高度融合的環境」（李永展，民八四a），要達到這樣的境界，便有賴於我們對社區環境品質、社區風格特色及社區功能作用等有更深的瞭解

和更高的要求。環境品質及風格特色將是廿一世紀社區環境永續發展的重要主題之一。

基於這些理念，本文以促進台灣社區環境的永續發展爲主。內容共分六個部分，第一部分爲前言，第二部分探討城市的本質與社區的內涵，第三部分說明社區環境問題，第四部分提出合宜的社區環境營造之觀念，第五部分研擬社區環境永續發展之策略，第六部分爲本文之結論。

貳、城市的本質與社區的內涵

城市是個容器，是個載體，它容納人口產業、儲存歷史文化、形塑環境品質（李永展，民八四b）。城市和人類文明互為發展的手段，文明城市發展的目標，兩者由人類的實踐形成互動的關係：人類創造城市，同時又受城市巨大的影響。若人與城市環境的互動不良，城市環境品質即產生惡化，因此，城市環境品質的根本問題即在於如何協調人、人工環境及自然環境之間的關係。由於都市化及工業化的進展，人們用鋼筋和混凝土造就了大量的人工「山水」，這裡的「山」就是高樓大廈，「水」就是道路上滾滾如潮的車流（馬國馨，一九九四）。隨著都市的成長和建設，這些「人工山水」還會繼續出現，阻斷人文與自然的融合，但問題是如何協調人工山水和自然山水之間的關係，以形塑良好的生活環境品質。

城市生活的本質是「分離的整體」（separate togetherness）（Simonds, 1994），亦即不同整體的生活結構成多采多姿的城市生活，這裡的「整體」便是指完整的社區。

由此觀之，良好的城市生活品質可以帶動社區環境品質的健康發展，而建構良好的城市生活品質必須從社區環境品質的營造著手：城市生活品質與社區環境品質互為表裡。

至於社區則指「某一特定地域之居民，而居民之間普遍有共同歸屬感，且具有社會、心理及文化等關係的共同体」（李永展，民八四a）。在此共同體中，一群人基於共同關係、服務需要及社會互動而群居在特定地理區域。根據生態學派的說法，社區是一個社會學的單位，而非法定的行政單位，是人類選擇生存環境、控制和改變生存環境所形成的實質狀態，因此人與人、以及人與環境之間的調適，是社區形成的重要條件。

不同學派的社會學家往往根據不同的目的及需求，進行各種社區的分類，有將社區分為「社區」（Gemeinschaft）及「社會」（Gesellschaft）（Swaney, 1981; Poplin, 1977）者，有分為流動性社區、傳統社區及大眾社區者（Litwak, E. 收錄在 Johnson, 1991），也有根據情感與利益因素將社區分

為傳統社區、團結社區、鄰里、有限能力的社區、潛在利益的社區、網路、階級、及利益的社區等八種類型（Rubin & Rubin, 1986）。

參、社區環境問題

社區既是人們生活所在之空間，人們無時無刻都在以有形無形、有意無意的活動利用和形塑社區環境，在形塑過程中如果處理不當，便會造成環境失調，使得社區環境品質日益低落。為避免台灣社區因日益低劣的環境品質淪為「都市貧民窟」，吾人有必要思考建構社區環境永續發展的策略，在此之前，應先瞭解台灣目前的社區環境問題。

一、社區垃圾淹腳目

隨著人口的增加及經濟的成長，垃圾嚴重地困擾著台灣城鄉社區之居民，造成了「台灣垃圾淹腳目」、「垃圾包圍城鄉」的窘境。由於居民對社區環境品質要求日益增高，以及「鄰避」（NIMBY, Not-In-My-

Back-Yard) 觀念的大盛行，對於會造成環境污染的垃圾處理設施，已成為近年來環境抗爭的主要對象（如南港山豬窟垃圾掩埋場、高雄烏林村垃圾焚化爐等）。但現實問題是，台灣每人的垃圾產量並未因垃圾處理設施的抗爭而減少，相對地是日益遽增。

根據行政院環境保護署之統計，民國八十一年度台灣平均每人每日垃圾清運量為一·一〇公斤，較民國八十一年度增加百分之一，較十年前約增加百分之六十（行政院環境保護署，民八三）。而各鄉鎮市垃圾清運機具普遍性陳舊、人力不足及清運工作績效不彰（行政院環境保護署，民八二a），無法解決與日俱增的都市垃圾，使得垃圾處理成爲社區亟待解決的問題（內政部統計處，民八三）。社區居民不願爲自己廢棄行爲負責的態度，已使得台灣各地普遍造成垃圾量激增、垃圾收集地點難尋、垃圾處理設施不易興關等「垃圾大戰」的問題。

二、交通混亂、停車困難

世界各大城市面臨嚴重的交通問題。在

英國乘車穿過現代化倫敦市可能比一個世紀前騎馬或坐馬車穿過倫敦所花的時間更長，紐約通勤上下班的人每天要花費三四個小時在交通運輸上，東京雖已建立蜘蛛網般的空中、地面及地下三層交通運輸網，但交通情況仍未見大幅改善，而台北的交通遇到上下班尖峰時間或例假日，主要幹道幾乎動彈不得。

另一方面，由於國民所得提高，台灣的汽車持有率從民國七十三年的一〇一·四輛／千人，激增至民國八十二年的二〇一·八輛／千人（行政院經濟建設委員會，民八三），成長率高達三·一三倍。汽車數量激增，公路密度卻增加相當有限，從民國七十五年的〇·五四二公里／平方公里，僅增加至民國八十二年〇·五四八公里／平方公里（行政院經濟建設委員會，民八三），過重的道路交通負荷，不僅增加了通勤時間，停車問題也成爲市政的痼疾。由於都市地區的停車場數量無法配合汽車持有率的增加而規劃配置，以致都市停車問題日益嚴重，不僅上班時間商務辦公地區車位難求，違規停車

與尋找停車位的緩慢行進，沿幹道兩側及巷道內亦停滿汽機車，加重了道路的擁擠；而下班後，二十四小時的都市生活型態，使商務辦公地區仍舊無法脫離充塞汽機車的夢魘，至於社區鄰里巷道則是停滿了居民自己的汽機車。由於政府未要求購車者必須自備停車位，而私人興辦的社區停車場又成爲居民反對設置的「鄰避」設施，以致停車問題成爲居民最感嚴重的社區環境問題之一（何紀芳，民八四）。

三、噪音不堪入耳

由於人口密度過高、住宅及工商業使用混雜，各種社會及生產活動產生大量噪音，以致居民感受到噪音污染的情形相當嚴重。根據行政院主計處（民八二）所作的調查報告，台灣廿三個縣市（包括台北市及高雄市）居住環境的噪音污染問題，以高雄市有最多住戶感到有噪音污染（五一·八二%表示有噪音），其次爲花蓮縣（四八·四一%表示有噪音）、基隆市（四七·〇三%表示有噪音）、台北市（四五·三三%表示有噪

音)、及台中市(四四·七四%表示有噪音),除了花蓮縣之外(註二),其餘都是屬於都市化程度較明顯的市鎮,可見台灣的都市噪音問題相當嚴重。與此相呼應的,台灣民眾噪音陳情案件不斷,從民國七十七年到民國八十二年的陳情案件數量歷次升高,至民國八十二年已高達一九、六九六件(行政院環境保護署,民八四),此與民眾環保意識覺醒、都市生活型態改變及社經產業快速轉變有相當的關聯。

四、市鎮污水量大,污水處理率低

隨著人口和經濟的成長,台灣每人每日平均用水量也與日俱增,從民國七十三年的一二八公升增加到民國八十二年的三八六公升,首善之區的台北市每人每日用水量在民國八十二年更高達六一三公升(行政院經濟建設委員會,民八三)。用水量的逐年提高,相對地排水問題也隨之嚴重,如果未經妥善處理,便會造成嚴重的水污染問題,台灣的生活污水污染量以生化需氧量(BOD)

計,約為四〇克/人日,總污染量高達八三噸BOD/日,其中只有一二·七%經過削減途徑(沖水式化糞池、水肥處理及污水下水道),其餘八七·三%完全未經處理便排放到水體,造成嚴重的水污染問題。事實上,台灣的水污染主要來源已由事業廢水逐漸變化為市鎮污水(行政院環境保護署,民八二b),正足以說明市鎮社區污水問題的日益嚴重。市鎮社區污水排放量的增多,造成了其它污染物污染源,污水又污染其它物質的惡性循環,隨之而來的是污水處理費用也愈來愈大。

肆、合宜的社區環境

營造之觀念

合宜的社區環境營造可以分為三個層次:經濟建設、基本功能建設及環境建設。這三個層次之間既存在著相互制約的關係,也存在著相互促進的關係。如何避開制約,充分利用促進,確實是一個難題,但也並非無法辦到,其關鍵就在於觀念上、政策上及

實踐上能否正確處理好經濟發展及社區環境營造的關係。從這個角度來看廿一世紀台灣社區環境營造的未來方向,我們認為至少應先了解城鄉社區觀念的演變:

一、從城鄉發展看社區觀念的演變

近代城市發展的早期過程中,人口大都集中在大城市及其近郊的交通沿線地區,本世紀初歐美的學術界已注意到這種現象,並提出「區域」概念。一個世紀以來,在已開發國家,城市的發展逐步走向都會區及超大都市發展,即形成規模不同、功能各異的城鎮集合體,特別在區位較好的地區,城鎮更為密集。台北都會區及高雄都會區便呈現這種情況,中心城市與附屬的市鎮共同形成「都會區域」,這種現象說明探討城市發展的問題不能僅從城市論城市,而必需認真考慮城鎮市郊之間的環境關係(李永展,民八四b)。社區既然為城市之基本單元,社區如何發展便必須依附於城市發展的架構下,可以說,城市發展的健全與否會影響到社區

是否能健康發展，就此而言，形塑社區環境的永續發展必需考慮城鄉與社區之間的關係，也就是說，考慮社區的健康發展必須以城鄉的範疇為度。

二、從永續發展看社區觀念的演變

早在廿世紀初，城市科學界「*Conurbation*」的概念，一九六〇年代區域科學進一步興起；而至一九七〇年代環境科學開始受重視。環境科學最初只著重三廢（廢氣、廢水及廢物）等公害的治理，一九八〇年代以後，由於永續發展理念的倡行，城市科學界可以說已走向「廣義的環境科學」，綜合地探討人類集居環境的重大課題，公私部門的環境意識日益覺醒。一九九二年「地球高峰會議」議決的「廿一世紀議程」(Agenda21)，更為廿一世紀永續發展提出公私部門應採取的行動方針。

一九七〇年代環境科學興起之時，環境規劃與設計學界也於一九七〇年在美國波士

頓成立「環境設計研究學會」(The Environmental Design Research Association, EDRA)，該學會設立之主要目的在探討環境之設計與研究。一九九五年EDRA第廿六屆年會又在美國波士頓舉行，其中中心議題為「從過去的環境規劃與設計經驗學習，作為展望廿一世紀人類環境規劃與設計的跳躍」，此座年會之主題中的第一項便是「生態及永續發展」(Ecological and Sustainable Development)。另一方面，在一百年前發起「城市美化運動」(City Beautiful movement)的芝加哥(註二)，也在一九九三年召開「國際建築協會大會」與「美國建築師學會年會」，該聯合年會的主題是「邁向永續發展未來的設計」(design for sustainable future)，提出城市社區與建築要適應永續發展的未來設計需要，「要審慎地營建」、「永續發展的營建」、「保護地球生存的營建」。這兩個現象正足以說明環境科學觀念及意涵之演變，也說明環境規劃設計學界對城鄉社區永續發展之期許。

伍、社區環境永續發展之策略

城市及社區環境問題的解決十分複雜，牽涉到政治、社會、經濟及文化等因素。做為綜合的協調方法，就更需要強調「參與式環境規劃設計」的重要性，這不應該簡單地解釋為環境的美化，或街道傢俱的處理。與以往的建築設計、社區發展及城市計畫相比，這裡所指的參與式環境規劃設計是一個多層次、多方位的整合過程，不僅要研究單棟建築、建築集合體的機能與形式，更要研究社區、城市，甚至比城市更廣泛的範圍和內容；不僅要研究細部處理到整體結構，更要研究空間體驗到環境品質；不僅是公部門及規劃專業的權限，更是民衆積極參與、社區民主自治的權利與權力。換言之，藉由有意識的、多方位的、民主參與的環境規劃設計，我們才能創造出更有人性、更有特色的永續發展社區。

如前所述，社區環境的永續發展需依附於合宜的城市環境管理，而城市環境的合宜管理原則至少應考慮以下五點：形塑多樣化、健康的城市集居環境；建立以步行者爲主的安全城市；妥善而有創意地規劃交通及通訊系統；永續經營自然資源及都市景觀；資源保育，開發可再生資源及替代能源（李

永展，民八四b）。經由這些合宜的城市環境管理原則，吾人得以形塑出「人與地」和諧的城市環境品質，並在和諧的城市環境中，發展出永續發展的社區環境。而爲形塑並維持社區環境之永續發展，吾人認爲應從以下五個策略著手：

策略一 建立綜合性之社區

環境管理計畫

爲兼顧城鄉合理發展與環境永續經營，環境品質的維護與提昇，應以前瞻性的理念進行整體規劃，以爲未來推動環境品質管理之藍圖。在規劃過程中，應考量當地自然及人文環境之特性，尤其需要將環境的舒適性及便利性觀念加以引進，並尊重社區對於環

境品質之要求，而由政府整體性的城市環境管理計畫之考量下，協助社區訂定綜合之環境管理目標和行動方針。

策略二 促進民衆參與，

落實社區自治

社區環境品質的維護與提昇並非個人的力量能單獨完成，必須靠社區所有成員的共同努力。藉由民衆參與，可使民衆的意見及想法與規劃者的資訊及決策相益精進，同時透過社區居民的自發管理與環境經營，強化社區意識。在目前已制定的相關法令中，關於民衆參與社區自治的落實，除了單棟建築物及建築集合體的品質維護可以透過「公寓大廈管理條例」，組織居民共同管理維護單棟建築及建築集合體的環境品質外，社區居民可以依據該條例第四十一條（條文內容詳註一），將單棟建築及建築集合體的環境品質維護擴及整個社區的環境品質之維護與提昇。此外，由社區居民自發或政府單位輔導的社區組織（例如「社區發展協會」、「社區管理委員會」），應是促進社區環境永續

發展的良好觸媒。另一方面，藉著各種社區社團的成立，也可以使民衆與社區的互動關係更爲良好。民衆參與環境品質的維護是保證居民能對居家環境及社區生活品質維護與改善的要件，也是克服國人「自掃門前雪」心態的充要條件。

策略三 加強社區環境

教育宣傳

爲提昇社區居民之環境意識，建立「環境維護人人有責」之共識，促使社區居民對環境維護採取較合理的抉擇，並能主動而正確地參與環境管理工作，應增加社區環境教育之宣導。宣導途徑包括成立社區環境教育中心、印行各類文宣廣爲流傳、設立社區電台、電視台播放電視短片及宣導節目以及辦理社區居民可參與之各種環境教育活動。

策略四 加強社區內各種污染

源之取締與整治

社區爲居民日常生活起居之重心，作爲永續發展的廿一世紀社區，它應該是世世代

代公平、效率且高品質的生活環境。為形塑永續發展之社區環境，我們不僅對於會造成負面影響的污染源（例如不合法工廠排放污水、製造噪音等）應嚴加取締，對於會影響心理及精神層面的污染源（例如色情營業、變電所、停車塔等）也應妥善處理。至於社區型的「鄰避」設施，則應基於「受害補償、受益回饋」的原則，由公私部門共同研擬適當的管理與回饋補償辦法。

策略五 整頓社區交通並維持停車秩序

社區道路交通整頓是社區環境永續發展中極重要的一環，確保社區交通之流暢並維持停車之秩序可說是社區交通整頓之重要策略。社區巷道在目前停車設施明顯不足的情形下，應協議或規範適當之停車方式，以避免停車阻礙交通，或造成社區生活之不便。另外亦可考慮是否在社區巷道之末端，適予以規劃管理，以提供社區生活及居民活動之彈性使用。除此之外，配合公共設施多目標使用的原則，利用公共設施的地下室興建

停車場，增加停車位的供給，亦是整頓社區交通的一個可行方法。

陸、結 論

經濟的高度成長，使台灣成為廿世紀新興工業國家中一顆耀眼的巨星，但我們每天生活的社區環境並沒有伴隨著經濟的成就而變得更好，相反地，光鮮亮麗的經濟成就所換得的代價卻是「童山濯濯」的「豬舍」文化。在全球重視永續發展的世紀之交，台灣如何因應世界潮流，提出促進社區環境永續發展的對策與行動方針，當為產官學民應重視、應群策群力謀求解決的重大課題。本文僅提出社區環境永續發展之觀念及策略，對於如此重要的課題，觀念性的討論顯然是不夠的，如何針對這些觀念及策略，提出具體可行的行動方針，並予以實踐，應是後續的重點工作，希望本文能作為研擬這些行動方針的起步。地球只有一個，我們也只有一個台灣，關懷環境，你我責無旁貸。

（本文作者現任政治大學地政系副教授）

註 釋

註一：「公寓大廈管理條例」第四十一條規定：「多數各自獨立使用之建築物、公寓大廈，其共同設施之使用與管理具有整體不可分性之集居地區者，其管理及組織準用本條例之規定」。

註二：花蓮市由於花蓮飛機場相當靠近市中心，所以居民對於噪音問題的感受相當明顯。

註三：十九世紀末到二十世紀初，西歐及美國都市化蓬勃發展，由於當時缺乏經驗，缺乏規劃，城市居住品質低劣，城市環境惡化，於是美國出現了「城市美化運動」(City Beautiful movement)，以一八九三年芝加哥博覽會為標誌)，英國出現了「花園城市的思潮」(以 Ebenezer Howard 於一八九八年發表的『明日』一書為標誌)。這些都反映了

人們的渴望，希望獲得與自然協調的良好城市及社區生活環境。

參考文獻

- 內政部統計處 台灣地區建設與活動調查報告 台北 內政部統計處 民八三
- 行政院主計處 中華民國台灣地區住宅狀況調查報告 台北 行政院主計處 民八二
- 行政院經濟建設委員會 都市及區域發展統計彙編 台北 行政院經濟建設委員會 民八三
- 行政院環境保護署 中華民國台灣地區環境資訊 民國八十三年版 台北 行政院環境保護署 民八四
- 行政院環境保護署 中華民國台灣地區環境保護統計年報 台北 行政院環境保護署 民八三
- 行政院環境保護署 中華民國台灣地區環境保護統計年報 台北 行政院環境保護署 民八二 a
- 行政院環境保護署 環境保護年鑑 中華民國八十二年版 台北 行政院環境保護署 民八二 b
- 李永展 社區環境權與社區發展 社區發展季刊 第五三頁至第六一頁 民八四 b
- 李永展 城鄉發展與社區環境品質之合理規劃 「提昇台灣地區生活品質的策略」學術研討會 台北 民八四 b
- 何紀芳 都市服務設施鄰避效果之研究 台北 國立政治大學地政研究所碩士論文 民八四
- 馬國馨 山水城市與環境設計 收錄在鮑世行 顧孟潮主編 城市學與山水城市 北京 中國建築工業出版社 民八三 第二九頁至第三〇一頁
- Johnson, L.C. Social Work Practice: A Generalist Approach. 1991.
- Poplin, D.E. Communities: A Survey of Theories and Methods of Research. Murray State University. 1977.
- Rubin, H. J. & I. Rubin. Community Organizing and Development. Columbus, OH: A Bell & Howell Company. 1981.
- Simonds, J.O. Garden Cities 21. New York: McGraw-Hill. 1994.
- Swaney, J.A. Externality and Community. Journal of Economic Issues. 1981. 105(3):615-27.