

| 东亚村镇研究 |

Taiwan Rural Construction and Planning
Building a new rural communitas



台湾乡村建设与规划

建构新乡村共同体

李雯骐 张立◎著

| 东亚村镇研究 |

Taiwan Rural Construction and Planning
Building a new rural communitas

台湾乡村建设与规划

建构新乡村共同体

李雯骐 张立◎著



九州出版社
JIUZHOU PRESS

| 全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

台湾乡村建设与规划：建构新乡村共同体 / 李雯骐, 张立著. — 北京：九州出版社, 2021.7

ISBN 978-7-5225-0306-6

I. ①台… II. ①李… ②张… III. ①乡村规划—研究—台湾 IV. ①TU982.295.8

中国版本图书馆CIP数据核字(2021)第144849号

台湾乡村建设与规划：建构新乡村共同体

作 者 李雯骐 张 立 著
责任编辑 肖润楷
出版发行 九州出版社
地 址 北京市西城区阜外大街甲 35 号 (100037)
发行电话 (010)68992190/3/5/6
网 址 www.jiuzhoupress.com
印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司
开 本 720 毫米 × 1020 毫米 16 开
印 张 12.75
字 数 200 千字
版 次 2021 年 8 月第 1 版
印 次 2021 年 8 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5225-0306-6
定 价 42.00 元

★版权所有 侵权必究★

作者简介

李雯琪 于2019年获得同济大学城乡规划硕士学位。2018年春季学期赴台湾中国文化大学交换学习，主要研究方向为乡村建设与规划，获得2018年首届全国小城镇研究论文竞赛三等奖；2019年清华大学建筑学院博士生学术论坛二等奖，相关论文发表于《小城镇建设》等杂志。

张立 同济大学城市规划系副教授/博导，同济大学城市建设干部培训中心主任，中国城市规划学会小城镇规划学术委员会秘书长，中国行政区划与区域发展促进会行政区划与空间治理专委会副主任，2015—2016年在上海市规划和国土资源管理局村镇发展处挂职副处长，2015年以来多次赴台湾考察学习乡村建设与规划。主持国家和省部级课题10余项，发表学术论文100余篇，著有 *Understanding Chinese Urbanization*（第一作者，2016年在纽约和伦敦同步发行）、《改革开放后我国社会的城市化转型》（第一作者，2020）、《中国乡村人居环境总览》（第一作者，2020）、《东亚小城镇建设与规划》（第一作者，2020）、《牧区乡村人居环境研究》（第一作者，2020）、《东亚乡村建设与规划》（编著，2020），并主编《中国乡村人居环境研究系列丛书》（2020）等。

新浪微博: @九州出版社

官方微信: jzhpess

封面设计: 锋尚设计

序

台湾地处亚热带地区，西南部平原地区的稻谷可以三熟，所以自从荷兰人侵占台湾以来，以至明清时期，农村便成为台湾的主要地景。许多地名至今仍然诉说着他们的历史角色，例如：王田、官田、隆田、田中等。

郑成功收复台湾之后，实施屯田制度，命令众将士到台湾各地开发土地，有事打仗、无事务农。所以留下许多与军事相关的地名，例如：新营、左营、柳营、下营、左镇等，其实这些也都是农村。

甚至于到了日据时代，日本人推动“农业台湾、工业日本”的政策。所以，从十七世纪中期到二十世纪中期第二次世界大战结束为止，台湾基本上就是农村社会。此后，台湾一方面抑制大地主的土地兼并，另一方面配合工业化的脚步，实施“三七五减租”“公地放领”“平均地权”等土地改革政策，同时进行农地重划，改善农地基础设施，并成立农会、农业试验所、农业改良场、蔬菜研究中心，以提升农作物及蔬果质量，增加农民收入。

然而，农民的收入还是不如都市居民，以致于逐渐发生了农村地区人口外移以及老化的现象。为了解决此一问题，许多公权力机关开始推动各种计划，例如：营建部门推动城乡新风貌、文化部门推动小区总体营造、土地管理部门推动农村社区土地重划、农业部门推动农村再生、以及县市及乡镇区公所整合各个局处推动的地方创生计划。

本书在此历史脉络下，介绍台湾的“农村再生政策”，并举几个社区为例，同时进而提出新乡村共同体的概念，作为两岸将来推动农村再生，迈向生态、自然、产业振兴、可持续发展的指引，殊为值得参考。

值得一提的是台湾沿海的渔村也是农村的一种。农村再生的对象也包括了渔村。本书可能限于篇幅，只能讨论以种植稻米蔬果为主的农村，而尚不及于

渔村。渔村的空间、经济及社会结构和以种植农作物为主的农村有所不同，希望作者在本书成功的基础上，有机会能够针对渔村的再生经验加以介绍、评析，将是大家所共同期盼，也会让大家受益更多的。

林峰田 谨序

同济大学高峰计划海外共同主持人

成功大学都市计划学系研究教授

2020.4.30

目 录

绪论	1
一、台湾概况	1
二、台湾乡村简述	2
三、台湾的乡村研究	9
四、研究价值	12
第一章 2010年以前的台湾乡村建设历程	15
一、乡村恢复时期（1949—1969）	16
二、乡村变革时期（1970—1989）	26
三、乡村转型时期（1990—2010）	35
第二章 2010年后台湾的农村再生政策	49
一、政策背景和主要内容	49
二、政策的执行机制与法规体系	52
三、政策施行进展	57
四、从“农村再生”走向“地方创生”	60
第三章 “新乡村共同体”理论	67
一、乡村发展模式的相关理论	67
二、传统乡村共同体理论	81

三、“新乡村共同体”理论	90
第四章 农村再生下“新乡村共同体”的建构	99
一、内生力主导：社区赋权，自主自治	99
二、“政府力”支持：资金技术，陪伴成长	104
三、社会力协助：开放合作，促进升级	108
第五章 三个台湾“农村再生社区”案例	113
一、实证研究说明	113
二、三个社区的“再生”过程概述	115
三、内生力	121
四、“政府力”	132
五、社会力	135
六、“新乡村共同体”的结构特征	140
七、“新乡村共同体”建构的规律探析	145
第六章 台湾乡村建设与规划的经验启示	149
一、对大陆的经验启示	149
二、台湾乡村建设与规划的政策优化	154
后记	163
参考文献	165
附录	175

绪论

一、台湾概况

台湾地区总面积 3.6 平方公里，由台湾岛和周围属岛以及澎湖列岛两大岛群、共 80 余个岛屿所组成。2019 年底人口为 2360 万人，人均 GDP 为 25909 美元（2020 年台湾地区行政主管部门统计数据）。

台湾地区的行政区划体系^①（如图 1）包括“直辖市”（台北、新北、台中、台南、高雄、桃园）、省辖市（基隆、新竹、嘉义）和县（11 个），下分乡镇、县辖市和区，在乡镇级下设派出机构：村（乡辖）和里（镇、县辖市和区的下级单位），村里之下为邻，是最基础的管理单元，一般最少以十户为邻（相当于大陆的村民小组）。

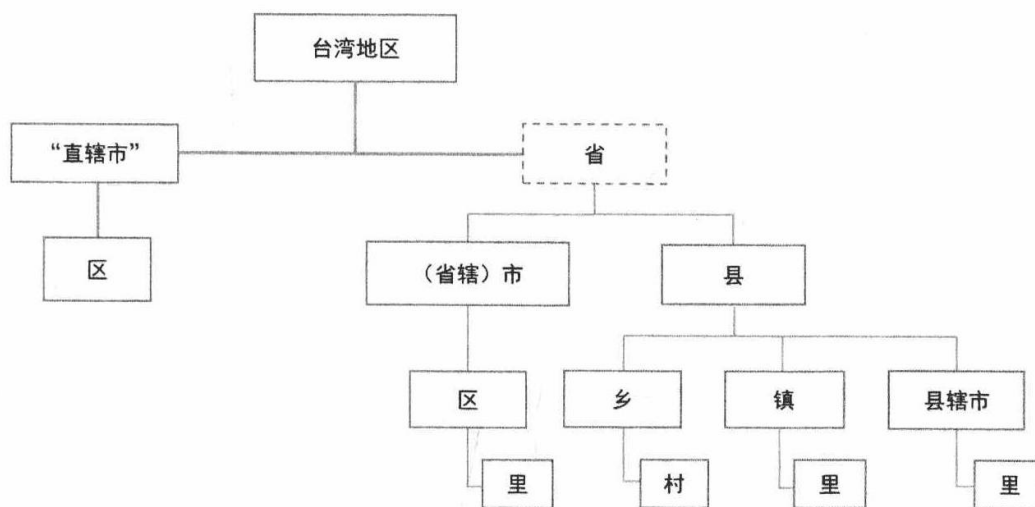


图 1 台湾地区行政体系

^① 在台湾地区的行政区划中原设有“省政府”，2000 年实施省虚级化，亦称“精省化”，将“台湾省政府”由地方自治团体改为台湾当局的派出机关，无实际行政权力。

20 世纪初期的台湾是典型的农业地区。1949 年内战失败后，国民党当局退踞台湾，随后推出了一系列的改革举措，尤其是 20 世纪 60 年代起实施出口导向的工业化发展战略和重点发展劳动密集型产业，促使台湾地区经济快速发展，曾与当时同处快速发展阶段的韩国、新加坡及香港地区并称为“亚洲四小龙”。在这一经济奇迹背后，除了正确的宏观政策外，农业和农村也起到了重要作用。

二、台湾乡村简述

（一）相关概念定义

乡村。台湾地区对乡村的定义在理论和行政层面均未统一。首先，就“城”与“乡”的关系而言，在台湾的规划体系中，仅在土地使用性质层面区分“都市用地”与“非都市用地”，因此就地域范围来看，与城市相对的乡村涵盖村、落、集镇及其范围外的开放土地等所有非都市区域（蔡宏进，1994），其中“乡村区”则尤指乡村聚落范围。其次，就“农村”与“乡村”的关系而言，学术研究多认为农村为乡村类型之一，即农村是指在产业结构上以农业生产为主、职业结构上以农民为主的人口聚落或地理区位（王俊豪，2004）。而台湾长期以来的文件中（如表 1），偏重农业生产和农村建设的政策思想也使得乡村问题与农村问题概念混杂，也将农民等同于乡村居民（李承嘉，2012），因此在乡村建设相关的文件中所指的“农村”基本等同于“乡村”的概念。

表 1 台湾地区相关文件中对“乡村地区”的定义

法定条例	对象	定义
“区域计划法实施细则”	非都市土地	特定农业区、一般农业区、工业区、乡村区、森林区、山坡地保育区、风景区、国家公园区、河川、海域、特定专用等 11 种使用分区
“制定非都市土地使用分区图及编定各种使用地作业须知”	乡村区	凡人口聚居在 200 人以上，得斟酌地方情形及需要，就现有建地边缘为范围，划为乡村区。山地乡及离岛地区之聚居人口在一百人以上者，得比照办理
“农村社区土地重划条例”	农村社区	依区域计划划定非都市土地使用分区之乡村地区、农村聚落及台湾少数民族聚落

续表

法定条例	对象	定义
“农村再生条例”	农村社区	指非都市土地既有一定规模集居聚落及其邻近因整体发展需要而纳入之区域，其范围包括台湾少数民族地区
“农村再生计划审核及执行监督办法”	农村社区	一定规模聚落，指集居聚落达 50 户或 200 人以上，或台湾少数民族地区及离岛地区人口集居聚落达 25 户或 100 人以上。因整体发展需要而纳入之区域是指，因聚落生活、生产、生态及文化等整体发展而需要彼此密切关联之区域

资料来源：根据相关文件整理

鉴于两岸对“乡村”及“农村”词义的理解差异，同时为了避免对台湾地区政策描述的歧义，本书中的“乡村”指相对于城市（都市）而言的空间区域（即非都市），而“农村”与“乡村”则不作严格意义上的概念区分。基于“乡村”更能代表更大范围内乡土社会的意涵，文中除一些特定用语（农村社区，等）以外，多以“乡村”取代“农村”作为表述习惯，以体现乡村中的社会及文化特征。

乡村社区。有别于行政体系中以“村”和“里”为农村地区的基层管辖单元，台湾地区自 1965 年起开始以“社区发展”之名推动基层民生建设工作，并在后续的乡村建设政策中始终将“农村社区”作为执行乡村规划与乡村社区营造的基本单元。据台湾内部事务主管部门统计，2018 年台湾地区有农村社区 4232 个。

在政策层面，1991 年颁发的“社区发展工作纲要”中将“社区”定义为“经乡、镇、市、区社区发展主管机关划定，依法设立社区发展协会，以推动社区发展工作之活动区域”，明确了“社区”作为管理单元的内涵，可根据所在区域属性划分为“城市社区”与“农村社区”两大类。

在学术研究领域，台湾社会学界对于社区存在多种理解：徐震（1992）指出“社区”应包含居民、地区、共同关系、社会组织以及社区意识等五项要素，即“社区是居住于某一地理区域，具有共同关系、社会互动及服务体系的一类人群”；蔡宏进（1994）认为，社区的成立包括两个重要因素，其一是社区范围内的人具有共同的意识及兴趣；其二是具有某种程度的自立性，因此“社区”是具体而微的社会。与城市社区相比较，台湾的乡村社区普遍具有“规模较小、

以初级生产为主要经济功能、分化程度较低、生活现代化水平较低、团结程度与共同意识较高、社区领袖对社区有重要意义”的特征（蔡宏进，1994）。

结合相关政策（表1）和既有研究的定义，本书的“乡村社区”区别于传统自然村等概念，具备两大特征：①社会形态上强调共同意识，社区居民个体间有着较为紧密的人际关系与社会互动，同时对所在社区发展持有基本一致的愿景诉求；②空间形态上突破行政边界，可能是一个村（里），也可能是相邻村（里）的组合体或一个规模较大的村（里）内部小村落的结合。

（二）乡村基本情况

乡村人口特征。20世纪90年代起，台湾地区城市化水平达到80%，人均GDP超过1万美元，标志着台湾地区正式进入发达经济体行列。在经济社会发展进入“成熟阶段”，乡村人口呈持续减少态势。2010年起台湾乡村人口占比已不足15%，农业就业人口也占比很小，低于5%。这表明，在整体经济社会发展结构中，城市型经济及城市人口占绝对的主导地位，而乡村则在总体上面临着劳动人口快速流失、年龄结构老化的严峻问题。2018年台湾农户人口总计277万人（台湾行政主管部门统计数据，2019），城镇化率达88%。

乡村经济特征。2018年，台湾乡村农户的户均年收入约109.9万台币（折合人民币约25.8万元），其中农业收入占比（包括各项农业补助收入）仅为24%。结合长期高达80%的农民兼业率来判断，非农业收入已成为乡村农民的主要收入来源。

从整体经济发展水平来看，台湾的城乡人均收入比长期维持在1.2：1的较高水平，至2018年底，乡村农民人均可支配收入达28.1万台币（约合人民币6.6万元），户均可支配收入达91.6万台币（约合人民币21.5万元），城乡户均收入比约为1.13：1，城乡收入的差距正在不断缩小。而从2018年的家庭现代化设施调查数据（图2）来看，城乡家庭在现代化设施方面基本呈现无差异的状态。因此，虽存在城乡居民收入水平的差距，但城乡居民的总体社会福利水平是趋于均衡的。

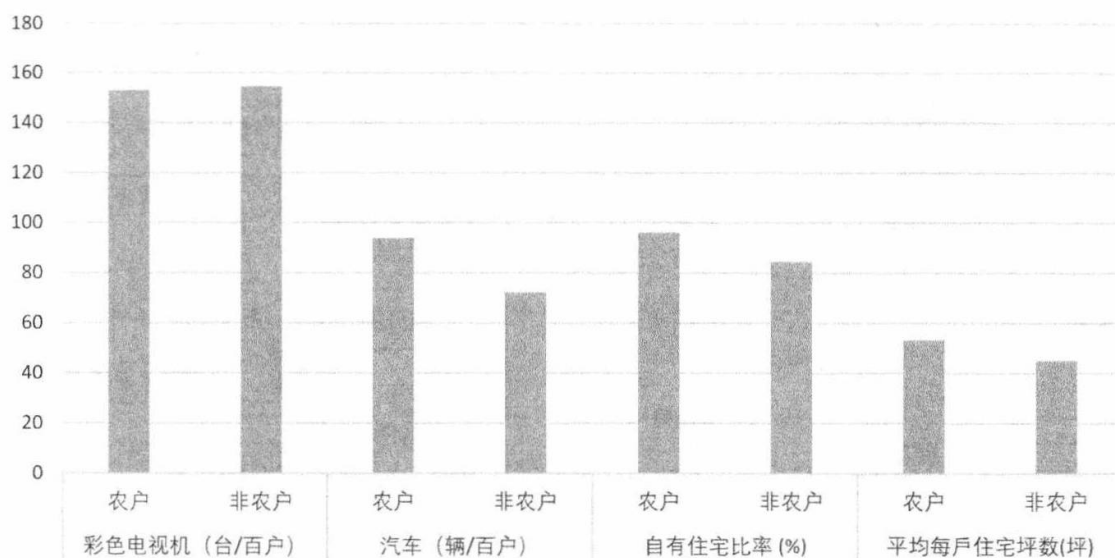


图 2 城乡现代化设施差距 (2018)

资料来源:(台湾)农业统计要览, 2018

乡村组织建设。在台湾的乡村发展历程中,农村组织建设是重要的部分。从类型上看,服务农村的组织可分为:会、社、场、班。“会”包括农会、水利会和渔会等;“社”是指各类专业合作社和兼营合作社;“场”指合作农场;“班”指农业产销班,涉及农村的经济、社会、教育、政治等方面。

在乡村社区内部的治理架构上,有三个构成部分:一是村(里)民大会,是最高权力机构,公共事务的建议均须通过村(里)民大会得以提出;二是依据台湾地区“地方制度法”设立的村办公处,为乡公所的派出单位,由村长与一位村干部组成;三是依据“社区发展工作纲要”而成立的社区发展协会,是“以历史关系、文化背景、地缘形势、人口分布、生态特性、资源状况、农、渔、工、矿、商业之发展及居民之意向、兴趣及共同需求等因素为依据”而成立的民间团体或非营利性社会组织,隶属于民政系统。

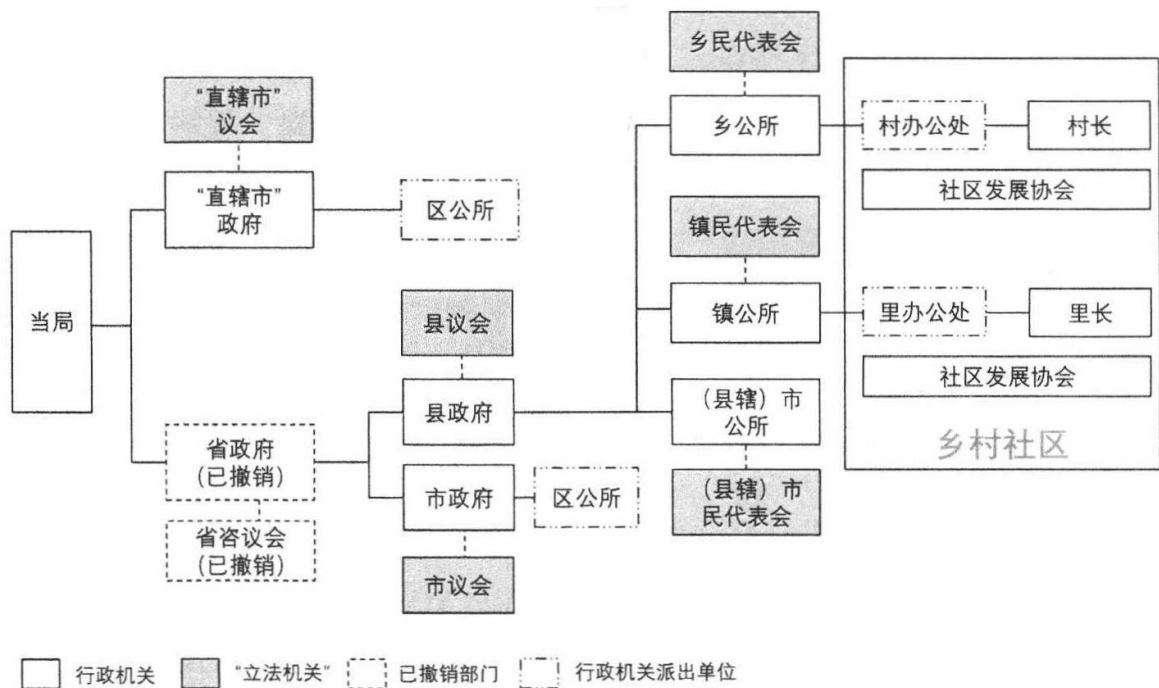


图3 台湾地区行政组织架构

资料来源：根据台湾地区“地方制度法”绘制

由于台湾乡村同属于小农经济，受农耕文化、宗族文化等的影响，氏族与邻居关系常被作为社区正式组织的基础，例如过去的保甲制度、如今的村里组织都以居住相近的几户为邻（蔡宏进，1992）。乡村社区内的氏族、邻里关系、组织以及更广泛的全社区组织是推动社区发展的重要要素与动力。

（三）城乡规划体系

根据台湾地区的“区域计划法”规定，台湾目前现行的城乡规划体系包含全省区域计划—市县区域计划—都市计划/非都市计划三个层级（图4）。^①区域计划适用于①根据全省综合开发计划或地区性综合开发计划所指定的区域；②以“直辖市”、省辖市或县辖市为中心，为促进都市发展所划定的区域；③其

^① 自1974年颁布“区域计划法”至今，台湾的区域计划体系经历过三次变革。第一阶段20世纪70年代，“台湾地区综合开发计划”将台湾地区划分为“北区、新苗、中区、嘉云、南区、东区、宜兰”七个区域，按区域编制各区域规划；第二阶段20世纪80年代配合台湾地区经济活动及空间结构的改变，将7个区域调整合并为“北部、中部、南部、东部”四个区域编制区域计划（各县市编制非法定的“县市综合发展计划”以指导辖区内的建设）；第三阶段2010年至今，为衔接即将实施的“国土计划法”，将原先的北、中、南、东四个区域计划合并为“全省区域计划”，于2013公告实施，各“直辖市”、县市编制各市的区域计划。

他经台湾内部事务主管部门划定的地区。区域计划作为上位法定的城乡规划，指导都市计划与非都市土地的开发许可，以及协调各部门计划。

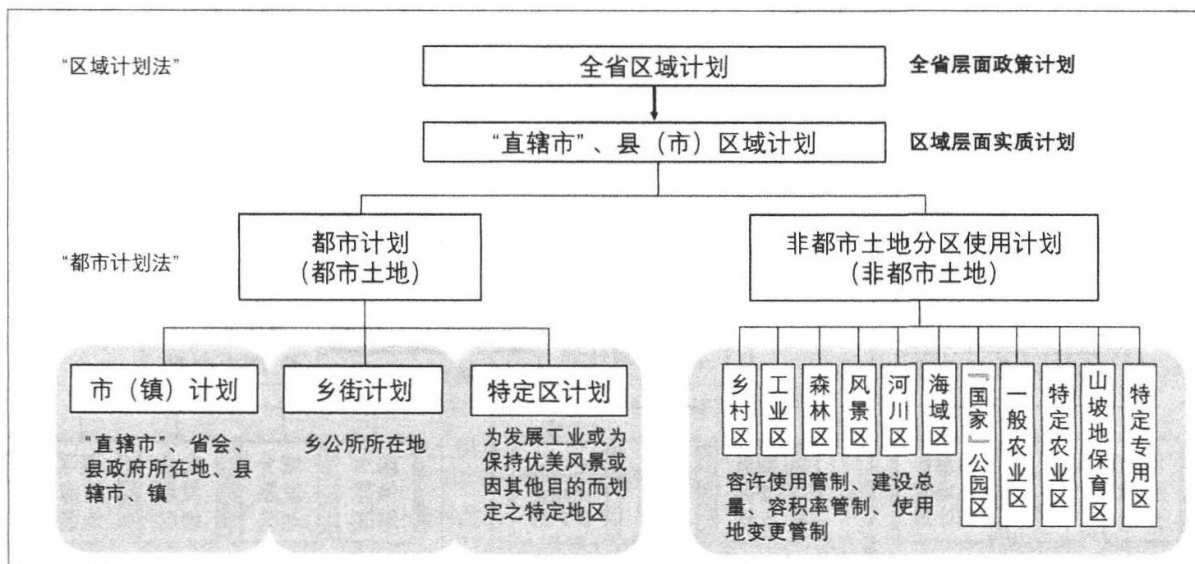


图4 台湾现行区域计划体系

资料来源：笔者根据“区域计划法”绘制

全省区域计划主要制定土地利用基本原则，属政策计划性质；“直辖市”、县(市)区域计划根据全省区域计划指导，进行区域内的土地规划，属实质计划性质；依据区域计划将区域划分为都市土地和非都市土地，都市土地编订都市计划，按地方性质分为市(镇)计划、乡街计划及特定区计划；非都市土地实行非都市土地分区使用计划，共分为11种使用分区。目前共有都市计划区面积约48万公顷，非都市土地面积约312万公顷(包含“国家”公园陆域面积约31万公顷)，分别约占地区总土地面积之13.2%及86.8%。

针对现行区域计划体系存在的问题，诸如缺乏全域的土地使用规划、城乡地区未做统筹规划、非都市土地缺乏建设指导(徐国城，2007)等不足，2016年新的“国土计划法”经台湾地区“立法”机构通过并公布实施，并将于2022年正式替代过去的“区域计划法”。^①“国土计划法”规定，新的“国土”计划体系包括全省“国土”计划以及“直辖市”、县(市)“国土”计划两个层级。通

^① 根据法案，台湾地区内部事务主管部门应于“国土计划法”施行后2年内公告实施全省“国土计划”(2018年5月1日前)，而“直辖市”、县(市)主管机关应于2020年5月1日前公告实施“直辖市”、县(市)“国土计划”，并在公共实施2年内(2022年5月1日前)公告“国土”功能分区图，届时“区域计划法”将停止适用。

过省国土计划将全省的“国土”空间划分为“国土”保育地区、海洋资源地区、农业发展地区及城乡发展地区四种功能分区（图5）。

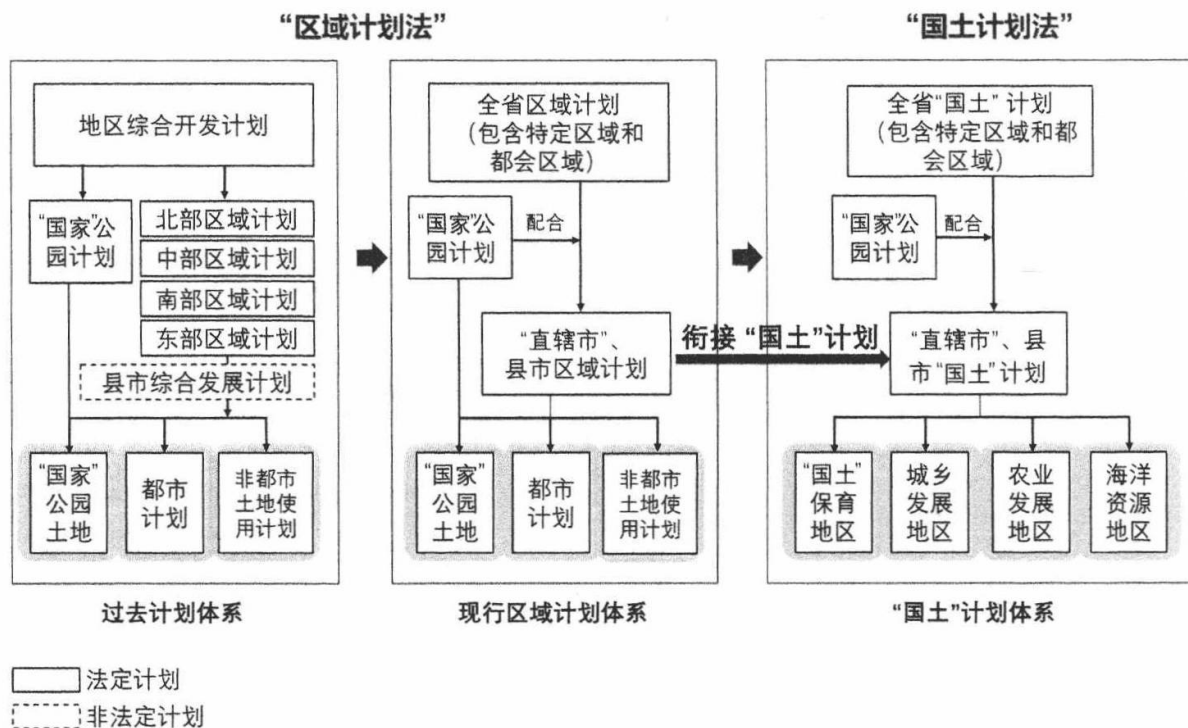


图5 “国土计划法”下的空间规划体系

资料来源：笔者根据“国土计划法”绘制

（四）农业与农村建设法律法规体系

在台湾现行的“法律体系”中，乡村建设与规划相关的法律法规主要涉及两个主管部门（如图6），内部事务主管部门主要负责农地的划分与使用管制，农业主管部门则统筹指导农村发展的多个方面。目前所形成的农业、农村相关法律法规体系以“农业发展条例”为基本文件，法规内容包括规范土地利用、农业生产、农产运销、价格与贸易、农民福利与农村建设；辅以多方面的配套法律和行政命令。其中，2010年出台的“农村再生条例”是台湾首部以农村建设为核心的文件。