

## 第五章 城鄉發展展望

### 第一節 都市發展計畫

依據《雲林縣綜合發展計畫》(2000年)中〈鄉鎮市計畫〉所列，斗六市目前面臨以下12項重要課題：

課題1：本市計畫區內道路狹窄且人口密集，導致市區交通愈形擁塞紊亂，疏解改善交通為當務之急。

課題2：目前本市有多處大型工業區正在施工中，加上人口持續增長，可預期數年後之污水數量將快速增加。

課題3：本市之懸浮微粒污染物屬三級防制區內，明顯不符合空氣品質標準。

課題4：本市係採覆土掩埋方式處理，較不符合環境衛生，未來封場後，必須對該地區進行適當之處置。

課題5：本市之火車站規模過小，無法應付日後重大建設完成時，倍增人口數之需求。

課題6：因應本市未來重大建設之開發及加入世界貿易組織之下，大量農民將面臨失業、轉業的困境。

課題7：本市墓地缺乏適當之規劃與管理，濫葬情形相當嚴重，且隨死亡人口增加，現有墓地已不敷使用。

課題8：本市因財源短絀及人口增加，現有的公共服務設施非十分充足，無法擔負整個雲林生活圈的中心功能。

課題9：鄉村區規模過小，分佈零散，且設施缺乏，導致聚落無法正常發展。

課題10：湖山岩風景區為本市唯一有計畫之觀光發展區，現階段無法提供完善的公共設施，並缺乏觀光旅遊指南及諮詢服務。

課題11：社區與學校教育無法有效之結合，使市民終身學習之機會因此受影響。

課題12：市郊規劃工商綜合區，將設置大型購物倉庫中心與物流中心，影響交通。

以上12個課題中，設施不足問題佔其中5項(課題5,7,8,9,10)，為數最多。其次環境衛生問題佔3項(課題2,3,4)、交通問題計有2項(課題1,12)，最後是經濟問題(課題6)與教育文化問題(11)。在此前提下，《雲林縣綜合發展計畫》(2000年)列出以下之發展構想：

而現階段本市之發展構想，乃在現有之產業結構基礎及配合未來購物中心、金融中心、多功能綜合服務園區及工商綜合區之設置，健全基礎性公共設施建設，並利用其先天之教育文化資源，運用行銷策略與社區總體營造，使本市成為「政治、金融、教育文化機能兼具的雲林都會中心」。

在此構想之下，《雲林縣綜合發展計畫》列出以下10項重點計畫：

(1) 經濟與產業發展：包含改善農業生產環境與體質計8點計畫、充實工業區4點計畫、改善商業環境設施共6點。

(2) 土地使用：包括各項整體性之規劃計畫6項、重點地區之規劃計畫6項，以及住宅興建與開發計畫計4項。

(3) 公共設施與公用設備：包含市場、公園、污水、雨水等排水設施、治山防洪計畫等9項。

(4) 交通運輸：包含市區與聯外道路建設、車站與直昇機場興建、道路指標等計畫共

計7項。

(5) 教育文化：包含設立國小計畫1項。

(6) 福利醫療：包含興建青少年福利服務中心、青少年中途之家等2項計畫。

(7) 公共安全：包含派出所辦公廳舍改建，違規攤架取締等警政措施，以及專業消防人員的訓練、更新通訊及報案系統等消防措施。

(8) 觀光遊憩與古蹟保存：地景保育與觀光發展計畫一項。

(9) 環境品質及公害防治：包含綠色城市計畫、垃圾處理整體規劃、工業區環境監測與管理。

(10) 健全地方財政架構並解決財政問題：包含辦理公營事務民營化、獎勵民間投資公共建設、有效運用斗六市公有財產開發斗六市合法財源、加強規費之徵收等。

從目前斗六市發展所面臨的12項課題，到都市發展10項主要計畫，可以看出目前《雲林縣綜合發展計畫》所擬的斗六市發展計畫有以下幾個問題：

### 一、觀點過於侷限

無論是所提出的發展課題或是發展計畫，多只從斗六本身的角度來看看問題，未能從中南部區域、雲林縣條件與處境來審視，因此與相關周邊地區的配合的想法均付諸闕如。例如觀光計畫如何與古坑、林內等山線觀光路線共構，以及與濱海觀光互相輝映，形成綿密的觀光網絡，在斗六發展觀光等計畫中均未能呈現；斗六的垃圾處理的問題未能與相鄰鄉鎮一起共同擬出較為可行的方案。顯見斗六發展計畫未能真正落實「雲林都會中心」的願景。

### 二、計畫與時勢相違

上述都市發展課題與計畫與目前台灣、雲林的現況處境亦不十分契合，例如人口增加的預測仍然被過度誇大，仍然會造成與多設施的假性需求；工業區的充實與設置計畫便與當前台灣產業由製造業轉移至服務業等產業結構調整趨勢不甚吻合；住宅區的規劃與興建計畫也與目前台灣住宅需求趨勢以及台灣整體的住宅政策相違背；而設立國小的計畫也與目前台灣嚴重的少子化問題脫鉤；垃圾處理問題也未能符合目前減廢、回收的主流趨勢。這顯示若干年一次的綜合發展計畫往往無法適應快速調整的世界與社會局勢。

### 三、與市民期望脫節

上述都市發展課題與計畫之提出往往過於偏向當政者與規劃專業本身的意見，未能透過更為民主透明的機制來形成。因此計畫內容與市民的期望恐有相當的落差。例如直昇機場場的設立並不符合一般市民對遠程交通的需求，而派出所辦公廳舍的興建恐怕也無法滿足一般百姓對於治安改善的期待。這些都市發展課題與計畫的提出若無法深入探知一般市井百姓的內心，恐怕將使斗六發展越來越不友善。

### 四、課題與計畫之間出現落差

在上述都市發展的課題與各項發展計畫之間也出現許多落差，例如斗六外圍的鄉村設施缺乏導致聚落無法正常發展的問題並未能在發展計畫中獲得解決；而社區與學校教育脫節而影響市民終身學習的問題也未見解決。足見發展計畫本生仍無法回應計畫所擬定的發展課題。

綜觀以上問題，斗六的都市發展應該回歸



圖 6-22 三處歷史街區的位置與結構關係

身世。市警局周邊地區與舊縣議會周邊地區各踞府前街南北兩端遙遙相對，是日治時期便已完成的兩處中心，加上清領與日治時期發展成形的太平路，成為斗六市歷史城區的十字結構（見圖 6-22）。這三區正位於都市中心處，它們的再生，將關係到斗六市區中心的整體活化以及市中心都市個性的塑造。

此三處歷史街區中，目前只有太平老街已經完成初步的空間整理，而商圈活化尚在各種吵雜聲音中摸索進行當中。

其餘二處的土地與建築物產權

到現實層面，解決當下斗六市發展的困境，並審視目前雲林縣、斗六市本身的發展條件在台灣與世界發展局勢之中所能扮演的角色，方能擬出具體有為的發展計畫。以下便提出兩項斗六的都市問題的解決方向（歷史街區、窳陋地區的處理），以及兩項大環境趨勢（社區總體營造與都市永續發展）作為擬定斗六發展方向之參考。

## 第二節 歷史街區再生

斗六自正式開墾至今，已逾 330 年。過去因為兵馬倥傯、天災人禍、土地炒作等因素，使長達三個世紀所累積下來的城市痕跡非常稀少，這也讓倖存的幾處歷史街區彌足珍貴。

在城市歷史的回顧中，我們可以看到太平老街、市警局周邊地區、舊縣議會周邊地區三處歷史街區，都以都市空間記錄了城市發展的

大多屬於公部門，在處理上有土地使用的優勢，但卻有打通各部會關節的困難。就市區的繁榮與城市風格的再造，確實是相當值得努力的方向。

## 第三節 窳陋地區的再發展與新市區的開發

三百年來的都市發展，除了完整的歷史性街區之外，斗六還有許多具有歷史發展痕跡的地區。但因為都市發展多著重在市區的擴張，對舊市區的關心甚少，造成舊市區當中充滿許多破落、無生氣的房舍、巷道與市場。近年雖然政府推動都市更新，並頒佈《都市更新條例》與《都市更新條例施行細則》，但實際執行時困難重重。這些窳陋地區的土地產權複雜，土地增值稅過高等問題都是妨害都市更新的問題。這均表示《都市更新條例》所暗示主

張的全面更新方式並不適合台灣都市的實際條件。

斗六窳陋地區有其歷史的脈絡，更新工作的推動不同於一般新興都市的作法。斗六都市更新的作法應摒棄過去推土機式的全面更新方式，應採用細緻的處理方式來推動，可以公共設施投資方式帶動更新，給予微量的刺激、尋求改變機會的方式；或以「保存式的發展」(Conservative Development)，以鼓勵整修代替全面改建，以保存都市在歷史之中所成長出來的紋理，維持城市的歷史風韻。

另一方面，斗六市快速擴充的情形下，市區與周邊未開發土地充斥。但因為 1980～90 年代的土地炒作讓地價過高，間接造成土地開發成本過高，開發的壓力十分沈重，造成開發意願低落。另一方面，土地所有權人與市公所對市地重劃存在著不同的想像，造成彼此不信任，使市地重劃難以執行，妨礙都市發展。閒置土地雜草叢生，影響都市生活品質，也造成公部門基礎設施的投資浪費。有些閒置土地先行興建臨時性建築物作為商業使用，但都有礙市容景觀，也容易產生公共安全問題。政府應當透過地價、空地稅、開發融資等手段刺激新市區的開發，並且建立公開透明的都市計畫、市地重劃機制，並使這些閒置的土地能有效紓解舊市區的居住密度過高的問題，方能有效達到新市區開發的目的。

#### 第四節 社區環境營造

台灣自民國 83 年（西元 1994 年）以來開始透過行政院文化建設委員會在各地推動社區總體營造運動至今已逾 10 年。社區總體營造的計畫經過歷年的轉型，已經拓展成中央各部

會的推動項目。在民國 86 年（西元 1997 年）便由行政院經建會計畫、內政部營建署執行「擴大內需、創造城鄉新風貌」計畫，廣徵全省各地提案，改善城鄉風貌，以提升生活品質、刺激經濟發展、促進社會福利與安全。而在民國 94 年（西元 2005 年）後，匯集給部會的執行計畫形成「台灣健康社區六星計畫」推動方案，分別透過社區營造的手段由下而上來推動社區產業發展、推動社福醫療、確保社區治安、提升人文教育、改善環境景觀、保育環保生態等六大工作。可以說是 10 年來推動社區總體營造計畫的總成。

在這股由公部門「社區主義」風潮之中，斗六市也有若干社區投入由雲林縣文化局所執行的「新故鄉社區營造」，或是加入雲林縣城鄉發展局所主辦的「創造城鄉新風貌」、培訓「社區規劃師」等等。這些社區所參與的計畫大多涉及社區環境營造的工作，對社區這個最基礎的都市空間的整理產生了若干作用。

若以近年所推動的社區營造工作為例，則可以民國 92 年（西元 2003 年）「九二一震災重建區社區總體營造執行方案社區營造中心第三區計畫」、民國 93 年、94 年的「社區營造中心」為代表。民國 92 年（西元 2003 年）「九二一震災重建區社區總體營造執行方案社區營造中心第三區計畫」（註 1）中，本市保庄社區便參與其中，與雲林縣、嘉義縣等重建區的社區一起進行社區營造的工作，投入社區環境的整理、社區環保工作的推動、社區文物、史料的蒐集工作。民國 93 年（西元 2004 年）雲林縣社區營造中心計畫（註 2）中，本市則有大西市場商圈發展協會參與其中，針對傳統市場的

產業振興與老舊環境改善投入心力。民國 94 年（2005 年）雲林縣社區營造中心計畫（註 3）中，本市溪州社區以及八德社區都自發地投入河堤景觀彩繪美化工作，營造社區宜人的親水環境。

除了上述於民國 92～94 年之間接受公部門補助輔導的社區營造計畫之外，仍有其他社區嘗試以有限的資源進行社區營造工作。例如長平社區便積極充實社區活動中心的設備與活動，辦理社區兒童課業輔導班、媽媽健康操教室、民俗技藝研習班等活動，成績斐然，此外也辦理 94 年度的斗六市城鄉風貌計畫，對社區環境有一番的改善。梅林社區也與其他縣市社區、環保團體學界進行串連，共同推動自然生態保育、反水庫運動，並且在抗爭的運動之外，努力推動社區香草產業、辦理永續就業工程。而傅家堡社區也在社區教育、環境美化、守望相助方面的工作有許多的努力。

不論公部門所輔導的社區，或是自籌資源所進行社區營造工作，都會陸續引領更多的社區投入社區營造的工作，可為斗六的社區工作塑造一番新的氣象。

然而社區總體營造工作是社會改革工作，需要經過長時間投入、經營、醞釀之後才會發酵出效果。目前斗六所有社區的營造工作都尚在起步學習階段，雖可看到少數社區環境改造的成果，但都處於嘗試階段，未能見到其持續的效應。最明顯的例子便是太平路歷史街區再造計畫，雖然透過城鄉新風貌計畫的執行已經改善街屋立面、道路鋪面等硬體設施，但後續的商圈復甦工作卻產生重重困難。

社區總體營造工作畢竟是從都市社會的底

層、逐步微量地進行環境改善，雖有民主社會的表徵意義，但卻有視野上的實質限制。在執行原理上，由下而上的社區環境營造與由上而下的都市計畫正可以產生相對但互補的效果。因此未來若可將都市計畫與社區環境改造計畫二者結合，應該讓斗六的都市發展能夠具有宏觀的遠景，也可產生細緻的作為。

## 第五節 永續都市的建構

永續發展（Sustainable Development）是 20 世紀末才逐漸形成的概念。永續發展顧名思義，便是「生生不息地發展下去」。民國 76 年（西元 1987 年）世界環境與發展協會（WCED）出版《我們共同的未來》（Our Common Future）為永續發展下了一個精準的定義：「滿足當代需求的發展，而不得損害後代生存發展的權利」。

永續發展概念的形，主要是要解決上個世紀末所遺留下來的經濟、環境、社會公平三者相互衝突所形成的都市發展困境。永續發展的觀念是使這三個發展面向並重、相互調適的發展模式，並形成動態平衡的發展狀態。此即環境、經濟、社會公平三個都市發展面向相互協調的「3E」發展概念模型（Campbell, 1996）。

民國 81 年（西元 1992 年）6 月聯合國環境與發展大會在巴西里約熱內盧召開，會中簽署《21 世紀議程》，成為全球、區域和國家範圍實現永續發展的行動綱領，提示了世界永續發展將是 21 世紀的發展思想主流。民國 86 年（1997 年）12 月，149 個國家和地區的代表在日本京都舉行《聯合國氣候變化框架公約》締

約方第三次會議，通過《京都議定書》(Tokyo Agenda)，藉以限制已開發國家的溫室氣體排放量、緩和全球氣候暖化的問題。《京都議定書》已在民國94年(2005年)2月正式生效。世界永續發展的步伐又向前邁進一步。台灣雖未參與《京都議定書》的簽署，但自命為世界公民的台灣也感受到《京都議定書》的壓力，也應該體會到永續發展將是未來世界的發展主流。

建立永續的斗六可以從以下工作著手：

### (1) 發展永續發展指標，建立平衡調控機制

針對斗六特有的環境、經濟、社會文化等特質，選定有效的、敏感的、易取得的、定義清楚的偵測指標(王明蘅，2001)，作為偵測斗六市「永續性」(Sustainable)的數字依據(註4)。例如斗六老街的商業能量代表斗六在文化與經濟兩方面的努力成果，是值得用來作為經濟面向與社會文化面向的綜合性指標。

有了永續發展指標系統之後，便可用以偵測各種發展面向的成績，並且適時的提出改善或調和的方案，作為各種優點的增量、缺點之減量、以及避免臨界點的總量管制等措施的提出才會有根據。

### (2) 發展「緊湊城市」(Compact City)

過去的都市發展觀念一直以為密度低的都市品質較佳，密度高則表示都市品質下降。但這個觀念已經被永續都市的概念所推翻。密度低、都市土地過大，表示市民、物資與能源在都市中所需運動的距離較長，一方面所消耗的能源會增加，另一方面也會消耗周邊保留區的土地資源。

在永續都市觀念中，「緊湊都市」應該是

一個適合步行、自行車、搭乘大眾運輸系統的都市範圍，並且適合人與人在都市中發生互動(Jenks, et. al, 1996)。

斗六在都市過度擴張的結果，造成市區與外圍仍有許多閒置空地、這些空地無形中使都市的運作效能降低，有違緊湊都市的原則。除此之外，斗六市區雖有許多大型停車場，卻沒有一處適合步行、適合市民互動的街道，這顯示斗六並未有朝一個鼓勵步行、鼓勵市民人性互動的城市。但這並非縣政府、市公所的责任，緊湊而豐富的步行城市應該成為斗六市民的共同遠景。

### (3) 強調「在地的斗六」

相對於70~90年代一味強調「全球化」(Globalization)，現今「在地性」(Locality)反而成為當今的發展重點。尤其在現今資訊流動快速、跨國企業帶動世界同步化的進行，都使地方特色大量地流失，都市便掩沒在一片世界潮流之中。如同過去斗六在都市發展的過程中，斗六的特色卻一點一滴的流失，讓斗六人說不出自己的特色，自己與其他城市的差別。直到近年靠著太平老街、斗六文旦才留住一點斗六的獨一無二。城市要永續經營，便要具備自己的城市特色，讓市民認識並對我們所身處的城市自豪，也要讓他人為斗六人感到慶幸。

### (4) 提出「永續斗六憲章」(Sustainable Douliu Charter)

台灣政治長期處於選舉鬥爭之中，都市發展的方向隨著政治人物的意念擺動。不是城市首長不具永續發展觀念，就是各任城市首長彼此詮釋的永續發展觀念不同，城市的發展永遠處於朝令夕改、變亂紛乘的狀態。永續都市憲

章的用意便是貫徹市民政治的理念，以公民投票方式推選出一適合都市發展的願景，交由都市的行政團隊負責執行。換言之，永續都市憲章是一種市民集體意識，是都市發展的最高行動綱領，以此取代過去因選舉而漫天叫價、變化更迭的都市發展政策（黃衍明、王明蘅，2003）。斗六市如同台灣其他城市一般，在各

種政治體制下、接受過各種政權與規劃觀念的改造，而每一階段的改造都要把斗六帶到一個新的方向，卻非市民的衷心意願。永續斗六憲章可以在討論、公投的過程中讓市民瞭解城市的過去與未來的方向，並參與都市的發展決策，以開放民主的制度實踐市民社會的理想。

### 註釋

註1、本計畫在民國92年（西元2003年）由行政院文化建設委員會中部辦公室主辦、雲林縣社區希望聯盟協進會承辦。

註2、本計畫在民國93年（西元2004年）由雲林縣文化局所主辦、雲林縣社區希望聯盟協進會承辦。

註3、本計畫在民國94年（西元2005年）由雲林縣文化局所主辦、雲林縣社區希望聯盟協進會承辦。

註4、目前美國西雅圖等城市都已擬出永續指標系統，其中「地方溪流中野生鮭魚的孵育」被西雅圖列入指標（Sustainable Seattle, 1993）。台北市也提出了永續指標系統，包含各類指標近80個，分為十個指標群。

## 參考文獻

### 官方出版品

- 1.倪贊元，1894（光緒20年），《雲林縣采訪冊》。
- 2.陳衍，1922，《台灣通紀》。臺灣省文獻委員會1993年版，南投。
- 3.雲林縣文獻委員會，1983，《雲林縣志稿》，成文出版社，台北市。（仇德哉主修，鄒韓燕等纂，1983，《雲林縣志稿：卷首大事記》，臺一版，成文出版社，台北。）
- 4.雲林縣政府，1993，《雲林縣綜合發展計畫：鄉鎮市發展綱要計畫（一）》，雲林縣政府，雲林。
- 5.雲林縣政府，1993，《躍昇的雲林：雲林縣的現在與未來》，雲林縣政府，雲林。
- 6.雲林縣政府，2000，《雲林縣綜合發展計畫：鄉鎮市發展綱要計畫》，雲林縣政府，雲林。
- 7.雲林縣發展史編纂委員會，1997，《雲林縣發展史（上）、（下）》，雲林縣政府，雲林。
- 8.臺灣省文獻委員會編，1998，《雲林縣鄉土史料》，南投。

### 專題論述

- 1.王明衡，2001，《都市設計與規劃之永續性規範及機制（I）》，行政院國家科學委員會第八十九年度研究計畫，NSC89-2621-Z006-015。
- 2.王明衡，2002，《都市設計與規劃之永續性規範及機制（II）》，行政院國家科學委員會第九十年度研究計畫，NSC90-2621-Z006-010。
- 3.林敬宗等，2002，《斗六的前世今生》，國民小學教師自編鄉土教材系列1，雲林縣政府，雲林。
- 4.林衡道口述、楊鴻博整理，1996，《鯤島探源3》，稻田，台北。
- 5.李乾朗，1993，《台灣建築史》，五版，雄獅，台北。
- 6.李乾朗，1993，《台灣近代建築史：起源與早期之發展1860-1945》，雄獅，台北。
- 7.張信吉，1993，《山海河話雲林：斗六台地散步》，雲林縣政府文化局，斗六。
- 8.張景森，1993，《臺灣的都市計畫（1895～1988）》，業強，台北。
- 9.黃武達，2000，《臺灣都市計畫歷程之建構》，臺灣都市史研究室，台北。
- 10.黃衍明，2004，《營造永續發展的社區》，《生命之重一九二一震災重建區社區總體營造執行方案》，雲林縣社區希望聯盟協進會，斗六。
- 11.雲林科技大學，1999，《雲林縣斗六市太平路歷史街區再造計畫結案報告書》，雲林縣政府，雲林。
- 12.Jenks, Mark, et. al, ed., 1996, "The Compact City: A Sustainable Urban Form?" E & FN Spon, London.



## 期刊論文

1. 仇德哉，1988，〈開拓雲林東部丘陵的六先鋒〉，《雲林文獻》，第32輯，Pp. 304-309。
2. 江音，1997，〈雲林縣鄉鎮市地名史話研究〉，《雲林文獻》，vol. 41，雲林縣政府，Pp. 33-43。
3. 李力庸，1997，〈清代斗六地區的開發〉，《萬能商學學報》，Vol. 2，Pp. 27-48。
4. 林保寶，2001，〈斗六一一直遠去的城市〉，《天下雜誌》，特刊32，Pp. 287-289。
5. 張信吉，2003，〈東方閃電之地：斗六〉，《文化視窗》，Vol. 51，Pp. 98-100。
6. 國立雲林技術學院空間設計系，1996，《斗六門》，國立雲林技術學院空間設計系，斗六。
7. 黃衍明，2003，〈斗六地圖中的歷史顯影〉，《第三屆雲林研究研討會論文集》，雲林縣社區希望聯盟協進會，雲林。
8. 黃衍明、王明蘅，2003，〈都市憲章：一個體制性提議〉，《Dialogue 建築雜誌》2003年8月號，台北。Pp. 64-65。
9. 富田芳郎，1940，〈台灣鄉鎮之地理學的研究〉，《台灣風物》vol.5 no.1，1955年1月。Pp. 35-40。
10. 楊彥騏，2001，〈雲林斗六造街運動〉，《臺灣月刊》，Vol. 224，Pp. 24-27。
11. 楊彥騏，2004，〈雲濃林深斗六門〉(下)，《大紀元》網站，<http://www.epochtime.com/b5/7/1/n584160.htm>。
12. 劉明俊，2001，〈「斗六陳林氏寶傳說」的撰造與性別歧視〉，《第一屆文化山海觀研討會論文集》，雲林科技大學文化資產保存研究所，雲林。

## 網路資料

1. 中時資料庫
2. 聯合報資料庫
3. 斗六市公所統計資料
4. 發現雲林·無限風情－無線寬頻網路示範應用計畫  
<http://wireless.yunlin.gov.tw/Default.aspx?tabid=294>
5. 斗六市農會網站 <http://www.fast.org.tw/p01/>
6. 國立斗六高級家事商業職業學校網站 <http://www.tlhc.ylc.edu.tw/>
7. 鎮東國小網頁：<http://www.jdps.ylc.edu.tw/index1.html>

