德國景觀計畫對鄉村空間發展之功能

劉小蘭

壹、前言

就法制而論，德國聯邦自然保育法中開宗明義於第 1 條中即應用了景觀之中心概念，而立法者在該法中未加以定義而留下詮釋空間。學界對此多有發揮，起初浪漫主義時期－為人所覺知、意識化下一理想化、整體的自然之圖像，係為當代所定義之景觀；19 世紀下半葉以降，德國普遍和其他國家一樣，將其意涵限縮於美感上，並將景觀定義為「地面上所有特徵」而沿用至今。

綜上可知，景觀的定義隨著時代精神變遷而有所改變。至於景觀的定義應用至景觀計畫而言，即意謂著人們經由覺知、感受所反映、投射出的「地面上所有特徵」都是景觀規劃工作的範疇。

一般將景觀計畫區分為狹義與廣義兩類，狹義而言，景觀計畫包含(1)景觀之維護、持續發展、形成；(2)開發區內/外部之土地之保護規劃；(3)休憩空間之維護[1]；(4)開發區內綠(美)化秩序之規劃；(5)使用於建築開發區域內綠秩序之規劃[2]。在廣義上，除了以狹義所提及的內容外，尚包括(1)特殊物種的保護；(2)環境影響評估；(3)侵擾自然資源影響評估[3]；(4)景觀建設，指公共空間園藝、景觀和造景等。圖示如表 1。

德國之景觀計畫涵蓋所有國土範圍，且執行上有各級中央/地方和其他部會主管機關之垂直/水平整合機制合作。執行景觀計畫時，在平行層級需與空間部門協調，例如營建、交通、國土規劃主管機關。在聯邦所揭示的指引目標或發展藍圖之下，各邦訂定其自然保育法，施行景觀方案，邦內各區據此擬定景觀框架計畫，鄉鎮為最基礎行政

---

[1] 指於森林（郊外）裡散步、慢跑、騎自行車等休閒活動，約莫如國內登山、森林浴等活動，這些活動中需要步道的規劃與建設等，甚至文史資料的考察等。

[2] 此處所指開發區，在德國規定下包含了工業區、都市、住宅區、道路交通用地等。

[3] 此制是特別爲了因開發或建設等對改變自然及景觀（Natur und Landschaft）之行爲加以規範，此處所謂「改變」（Eingriff）包含了外觀上、土地使用上，以及地表和連接的地下水位間的改變，而這些變化可能顯著地影響自然界所具有的表現及功能（Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild）。其管制的內容具層次差別，說明如下：1 閃避(Vermeidung)、開發案中須檢查對生態資源的破壞能否避免，旨在避免生態豐富區開發；2 彌平－補償措施（Ausgleichs-und Ersatzmaßnahmen）、不能避免的部份，則進入下一步驟，彌平－補償措施。不論彌平或生態補償都意謂著損失的生態總值要從恢復當地或開發其它地方生態總質彌補回來。最後，當該開發案既無法彌平，也無法以生態補償時，換算成 3 金錢補償（Ersatzzahlungen）最後的手段。而其中彌平－補償和金錢補償等過程，根本上涉及了生態值的設定估算和交易流通等，這部份則經由生態帳戶（Öko-konto）的設置與以處理（Köppel, Peters, Wende，2004）。

層級則需制定其各鄉鎮景觀計畫[4]。此外，就其所涉空間之範疇，在德國國土規劃制度下，景觀計畫空間上範圍不僅限於鄉村空間，也包括都會區、工業區和村莊聚落等，亦即，景觀計畫的規劃包括了所有國土範圍[5]。

表 1　景觀計畫之定義及其涵蓋內容

<table>
<tr><th>內　容</th><th colspan="2">定義</th></tr>
<tr><td>1 景觀之維護、持續發展、形成</td><td rowspan="4">狹義</td><td rowspan="8">廣義</td></tr>
<tr><td>2 開發區內/外部之土地之保護規劃</td></tr>
<tr><td>3 休憩空間之維護</td></tr>
<tr><td>4 開發區內綠（美）化秩序之規劃</td></tr>
<tr><td colspan="2">5 特殊物種的保護</td></tr>
<tr><td colspan="2">6 環境影響評估</td></tr>
<tr><td colspan="2">7 侵擾自然資源影響評估</td></tr>
<tr><td colspan="2">8 景觀建設</td></tr>
</table>

資料來源：本文整理自 von Haaren (2004)。

貳、景觀計畫之內容

景觀計畫旨在維護自然環境，故自然界功能的歸納與管理和維護之主要內容，除此之外，亦涵蓋局部歷史文化景觀。

一、景觀計畫任務在於維護自然界功能

景觀計畫旨在維護自然環境與功能，即(1)自然財貨，如大地、水、氣候、空氣及空氣品質、蔬菜、植物和動物；(2)基因之保存收藏；(3)糧食收成；(4)涵養地下水功能；(5)保留維持功能；(6)有機氣候之調節彌平功能；(7)潔淨空氣之功能；(8)提供生態棲地發展可能性；(9)生態棲地之功能；(10)景緻體驗和休憩功能[6]等。亦即，自然界的諸多功能是組成景觀計畫元素，對於這些功能的培養、照護及發展即是德

[4]此計畫的性質，在定性上，屬部門(專業)計畫(Fachplanung)的一種，規劃時需與交通計畫、住宅開發計畫相互協調等，關於德國國土規劃整合架構說明，請詳見陳明燦（2006。）

[5] 亦即不若我國將國土管理分爲都市計畫和區域計畫法下的非都市計畫土，和國家公園等三大類型。

[6] 亦有學者持不同的詮釋，從而形成不一樣類型化觀察和歸類，Köppel, Peters, Wende（2004：40-54）將之區分爲 7 種元素，分別 1 物種和植物類生態熱點；2 物種和動物類生態熱點；3 土地（德文字爲 Boden，究其內涵，約可以「地形、地貌」、「地力」和所編定「地目」三個面向來定義景觀中對土地所認識建構出的功能）；4 地下水資源；5 地表水資源；6 氣候；7 景觀（Landschaftsbild）的部份包含兩細項，分別是由多樣性、當地物種和景致所構成整體美感（Ästhetische Funktionen），及休憩功能（Rekreative Funktion）等。

國實施景觀計畫目的。

德國發展經驗中，特別值得引介的是生態熱點和生態地圖概念的建立。野生動植物生活範圍即是生態熱點，或稱之為棲地，德國在1970 年代聯邦自然保育法通過後，各邦據之逐步架設生態熱點，規劃生態地圖，而成為景觀計畫中的重要支撐骨架，也是發揮生態功能的主要作用機制。

景觀計畫中所劃定的元素－自然界功能－經由調查和評估，使自然資源所承載的功能及重要性得以衡量，為國土規劃、區域發展、自然資源保育與管理、環境保育提供了不同面向的考量與政策規劃視野，對德國而言，進一步提供相關主管單位於施政上不同評量標的和共同作業基準，由此可知，自然界功能被法制化之後，市場或行政管制導向的措施使得生態資源保護，將如同環境影響評估法管制污水、空氣、噪音各種污染一樣，可規範民眾社經生活，從而有助於提昇自然界的保護程度。其具體的好處在於，可針對諸多自然界功能設定(管制)目標和設計措施，並將自然界功能連結到環境品質目標和環境品質標準的落實和考核上，成為環境政策中的一環。

自然界功能除了界定出景觀計畫基本概念外，在管制措施上將保護區劃分為 9 種類型(如表 2)，且各有不同功能和用途[7]，並據此設定不同管制強度以便管理，譬如在某些季節/時段/區域範圍內國家公園是開放民眾造訪，自然公園也是市民日常生活中森林浴、騎單車或露營等遊憩活動場所，自然保育區內在特定的時節下也是同意打獵活動等。綜上，不論景觀計畫構成元素定義(自然界功能)或是多種類型保護區的設置，都是對自然資源的積極管制作為，生態保育和人類活動間雖具有本質上衝突和競合，但若能於時間/空間/活動類型上加以適度地精細設計，則其中和諧成果仍是可以期待的。

景觀計畫欲踐行的保育價值乃一全面且龐大的人文/自然/法制工程。保護自然界功能非一蹴可及，在日常生活中，亦難以察覺其變化，或以科學加以探究，如動植物種調查等，則須長期研究工作之累積，再者，創制原來所沒有利益標的(如生態帳戶設置)，認定生態價值進而加以立法保護，乃具生態倫理上重大意涵。

[7] 詳見 Turner, Böttger und Wöllfe（2006：279-283）中之界定。

表 2 德國保護區類型

保護區類型
自然保育區 Naturschutzgebiete
國家公園 Nationalparks
生態保留地 Biosphärenreservate
景觀保護區 Landschaftsschutzgebiete
自然公園 Naturparks
自然遺蹟 Naturdenkmale
受保護之局部景觀 Geschützte Landschaftsbestandteile
生態熱點保護 Biotopschutz
水源及滯洪區 Gewässer und Uferzonen

資料來源：本文整理自 BNatSchG §22-31。

二、景觀計畫亦局部涵蓋歷史文化景觀

景觀計畫的內容可依是否受人類文明發展影響而區分為兩類，一是自然景觀，意指其形成不受人類發展所影響者，如中古世紀時未受集約耕作影響的(地理)景觀，如阿爾卑斯山、喜馬拉雅山高峰。另一為文化景觀[8]，其定義為由於人類基於當地自然條件和環境所創造出人與自然界間的景觀，如梯田、茶園，甚至穀倉、牛棚或曬穀場等亦屬之。

相對於自然景觀，歷史文化景觀[9]定義為於過去迄今人類長時段活動當中，所形塑出之田地規模大小、空間景觀因素構造安排、土地利用形態、開發結構類型、運輸交通道路等形成之整體景觀，就國內情況而言，如具有台灣穀倉特色的嘉南平原，其稻田區塊彼此交錯、水利灌溉於中穿梭，可謂為一典型歷史文化景觀，此外，東部的花東縱谷，宜蘭的蘭陽平原等均是。

文化景觀與歷史文化景觀另有「局部」的概念，在此所謂的局部係強調為具體的文化景觀或歷史文化景觀之一部份，如灌溉嘉南平原水利設施－嘉南大圳即可稱局部(歷史)文化景觀，其為日治時代台灣

[8] 規定於 BNatSchG §2 第 14 款，同條其它各款係屬自然景觀。

[9] 這不僅德國學術下獨有概念，1992 年之後保育思潮具體化於生物多樣性公約之中，加以歐盟也有保護野生動植物和鳥類棲地之指令規定，英國亦有這樣設計，並視之爲鄉村空間中特別需要妥善加以保護，從而成爲規劃要項之一（Macinnes，2004：155-166）。而就筆者所及的文獻而論，簡略概括出英國鄉村（空間）規劃作法是以功能爲區分，將之劃分爲農業生產區、森林區、保育區，並且也注意到農業生產對自然環境之影響等（Gilg, 1996），這樣分類方式乃承襲自 1990’s 早期規劃原則（Gilg, 1991），2004 年以後，仍無改變（Bishop and Phillips, 2004）。於此，約可顯示出英國與德國若干差別。

總督府籌辦最大的水利工程，其歷史性質與定位[10]，即具有顯著的歷史文化景觀。此外，八堡圳為台灣本地三大古老埤圳之一，沿途流經清代的八個堡界等[11]，亦為同例。

德國景觀計畫所建構之各式各樣基本概念定義，雖有過於細瑣之嫌，但其用意在於強調歷史文化景觀，人文活動與自然環境相互結合之歷程，進而彰顯鄉村空間之價值。

參、景觀計畫的功能

德國景觀計畫有以下幾項功能：

一、生態面

自然保育是景觀計畫所被賦予之最主要功能，其貢獻在於營造優質生活品質。該計畫具有對自然財貨(如土地、水、氣候、空氣及空氣品質、植物和動物)、基因保存收藏、作物收成、涵養地下水、物種保留維持、氣候調節彌平及對抗全球暖化、潔淨空氣、發展與維護生態熱點。整體而言，景觀計畫實施旨在營造人類舒適生活，保留潔淨水資源、清新空氣品質以確保基本生活條件安全無虞。

二、人文/歷史面

歷史文化景觀之維護與塑造可建構在地認同，形塑在地故鄉圖像，訴求當地無可取代獨特性。歷史文化景觀呈現先人與大自然互動遺跡，串連過去和現代的歷史感，加強對故鄉的認同與歸屬感。在全球化影響之下，世界各地食衣住行育樂日漸趨同，塑造在地文化認同感，以文化上歸屬為號召，可捍衛自身特有文化不被淹沒於全球化之浪潮[12]，德國和歐盟定期舉行的農村競賽活動，其競賽著重在考核社區居民在發掘與維護當地文化及景觀特色之表現上，即為一例[13]。

---

[10] 以上參考自文建會編台灣大百科，詳見，http://209.85.175.104/search?q=cache:OfK2BK498zcJ:taipedia.cca.gov.tw/index.php%3Ftitle%3D%E5%98%89%E5%8D%97%E5%A4%A7%E5%9C%B3%EF%BC%88%E6%96%87%E5%BB%BA%E6%9C%83%EF%BC%89+%E5%98%89%E5%8D%97%E5%A4%A7%E5%9C%B3&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=10&gl=tw。（檢索日期 2008/9/24）

[11] 以上詳見 http://209.85.175.104/search?q=cache:PDMuWyHoTXYJ:emmm.tw/L3_content.php%3FL3_id%3D1294+%E5%85%AB%E5%A0%A1%E5%9C%B3&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=3&gl=tw 之介紹。（檢索日期 2008/9/24）

[12] 進一步文獻請參照人文地理學對全球化所引發在地性效應分析，約見（Daniels,2005：265-283）。筆者認為如此論述頗有值得深思之處，也似能解釋為何紀錄片「無米樂」和「海角七號」廣受喜愛之原因，又「台客」所顯示的風格又是針對其他什麼形象而言？從而標示出無可取代特徵？

[13] 吾人可想見三合院為何常出現在國人節慶團圓的應景廣告中，鄉間常見榕樹下土地公廟凝聚

三、經濟面

自然及人文景觀之保護乃建構鄉村休閒農業中所不可或缺的關鍵要素。若任由各式各樣開發行為入侵鄉村自然及人文景觀，則供民眾舒緩心靈、開闊視野等景觀功能將無法開展。景觀計畫具有對自然環境全面且整體維護之功能，有利於土壤、水源等農業自然資源的永續利用，此等貢獻有助於農業提供無毒、安全及健康產品，對於有機農業之推廣亦有所助益，長期而言，對國土保安、國人的健康皆具有不可替代的功能。

肆、結語

本文簡述在德國聯邦自然保育法下，景觀及景觀計畫的定義和功能，並探討景觀計畫在保護自然界功能所採取的措施。經由景觀計畫的施行和管制，鄉村空間無可取代之生態價值及傳統鄉村文化得以保留與承傳，自然環境得以維護，塑造優質生活空間，也為消費者提供健康安全飲食保障；此外，亦有助於休閒農業發展及休憩品質提升。

景觀計畫以人類生存活動為前提，維護各種自然界功能如作物收成、涵養地下水、潔淨空氣等功能，並更深入管理基因之保存收藏、發展生態熱點等，同時加諸執行環境政策之責任。在執行上，靈活編定不同保護區類型，以不同管制強度，試圖在推動自然保育之同時，減少對人類社經活動的影響，以謀生態保護與社會發展之和諧並進。此外，景觀計畫亦涵蓋與古蹟定義有所重疊的(歷史)文化景觀元素，在全球趨同化的潮流下，扮演維護在地文化認同的重要角色。

參考文獻

王俊豪，2007，《德國農村競賽制度規劃與發展評析計畫》，農委會水土保持局。

陳明燦，2006，《國土政策與法律》，台北：翰蘆。

Burggraaff, P., und Kleefeld, K.-D., 1998, ***Historische Kulturlandschaft und Kuluturlandschaftselemente***, Bonn: Bundesamt für Naturschutz.

Bishop, K., and Phillips, A., ed., 2004, ***Countryside Planning —New Approaches to Management and Conservation***, London: Earthescan.

Daniels, P.,（ed）, 2005, ***An introduction to human geography: issues for***

了當地居民回憶，突顯出多重文化、宗教、社會上的意涵。

the 21st century, New York : Prentice Hall, 2nd ed.
Gilg, A. W., 1991, ***Countryside planning policies for the 1990s***, Wallingford: CAB International.
—1992, ***Restructuring the countryside: environmental policy in practice***, Aldershot ; Brookfield, USA : Avebury.
—1996, ***Countryside planning: the first half century***, London: Routledge.
Henkel, G.., 2004, ***Der Ländliche Raum***, Berlin・Stuttgart : Gebrüder Borntraeger Verlagsbuchhandlung, 4 Aufl.
Hessisches Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und naturschutz, 1996, ***Hessische Biotopkartierung ---kartieranleitung***, Wiesbaden.
Köppel, J., Peters, W., Wende, W., 2004, ***Eingriffsregelung, Umweltverträglichkeitsprüfung, FFH-verträglichkeitsprüfung***, Stuttgart, Eugen Ulmer.
Macinnes, L., 2004, Historic Landscape Characterization, in ***Countryside Planning —New Approaches to Management and Conservation***, Bishop, K., and Phillips, A., ed., London: Earthescan.
Rippon, S., 2004, ***Historic landscape analysis: deciphering the countryside***,York: Council for British Archaeology, 2004.
Turner, G., und Böttger U., und Wölfe, A., 2006, ***Agrarrecht***, Frankfurt am Main: DLG-Verlag, 3 Aufl.
von Haaren, C., 2004, ***Landschaftsplanung***, Stuttgart, Eugen Ulmer.
Wiegand, C., 2005, ***Spurensuche in Niedersachsen—Hisotrische Kulturlandschaften entdecken***, Hannover: Schlütersche.