

加拿大城鄉分類系統

王俊豪

一、前言

各國政府在研擬鄉村發展政策時，所面臨的基本問題為：所謂的鄉村地區在哪裡？鄉村人口規模有多大？鄉村具備哪些的社會經濟特徵？要回答上述問題之前，則需先行釐清公共議題本身的背景因素，或是擬解決的問題為何，諸如區域層級的鄉村政策，強調的是勞動力市場與產業結構，而社區層級的鄉村政策，則著重居民周遭生活環境的改善。由於的不同行政機構，其政策目標、施政對象與統計分析考量的差異，故會提出不同的鄉村界定方式。在不同的鄉村定義下，將會導致篩選出不同的鄉村人口規模；或過濾得出的鄉村人口，儘管數量相同，卻可能捕捉到不同的鄉村人口組成，進而產生不同的鄉村社會經濟特徵。

目前加拿大盛行的城鄉分類系統，主要有(1)以人口普查目的為主的「普查鄉村區」與「普查都市區」；(2)修正美國 Beale 代碼的「非都會區」與「都會區」；(3)以農政行政或鄉村發展為主的「鄉村與小城鎮」與「普查都會區」和「普查聚集地」，而「鄉村與小城鎮」又可進一步細分為「受都會區與普查聚集地影響的地區」；(4)以國際鄉村統計比較為主的 OECD「鄉村社區」與「都市社區」；(5) OECD「顯著鄉村區」與「城鄉過渡區」和「與顯著都市區」；(6)以郵政服務為主的「鄉村郵遞區號」與「都市郵遞區號」等六種鄉村定義方式。有鑑於上列城鄉劃分取向，無論在在界定公共政策的服務目標上，或是從事鄉村研究的對象分析上時，均扮演著關鍵的角色，故值得進一步探討鄉村空間的地理範圍、人口屬性與社經特徵之關係。

基此，本文在論述加拿大城鄉分類系統時，擬區分為兩大部分來加以分析。首先，在加拿大城鄉定義的歷史變遷與發展現況方面，將先說明加拿大國土空間階層體系的建構，再回顧其城鄉定義重點的變遷情形，以及現行城鄉界定的相關規範。其次，在不同鄉村定義分類結果的分析方面，則進行各種鄉村定義下的人口、社會與經濟特徵的交叉比較。

二、加拿大城鄉定義的歷史變遷與發展現況

加拿大在都市與鄉村地區的定義上，自 1931 年以來，其認定方式已歷經了八次的重大修正。進言之，加拿大的城鄉分類指標，歷經 70 餘年的修正，其演變的趨勢主要從單一到多元的城鄉劃分系統；從模糊到精確的界定指標；從地區的先賦法定地位到後天人口屬性（如人口規模與人口密度）的方向發展。然而，鑑於加拿大國土空間規劃與地域構成單位的特殊性，故在闡述其城鄉分類系統的歷史變遷情形之前，有必要先行說明加拿大的標準地理分類，及其空間階層關係。

（一）加拿大空間階層體系

根據加拿大標準地理分類（Standard Geographical Classification），將國土階層劃分為省（Province）或地域（Territory）、普查區（Census Division）與普查分區（Census Subdivision）三個層次（Statistics Canada, 2003）。在空間尺度上，省或地域係由普查區所構成，而普查區則是由普查分區組合而成，其中，普查分區係針對城市（cities）、城鎮（towns）與其他同級別行政區的泛稱。加拿大為順利推動人口普查工作，則以普查分區作為基本的空間單位，再進一步劃定出普查都會區（Census Metropolitan Areas, CMAs）與普查聚集地（Census Agglomeration, CA）兩種大型的普查地區，就人口規模而言，普查聚集地人口數量小於普查都會區，前者（CMAs）係指人口數超過10萬人，且人口密度大於400人/km²的都市地區（Urban Area）；後者（CA）則指居民人口數介於1萬與10萬人之間，且人口密度大於400人/km²的都市地區（Statistics Canada, 2003）。進言之，構成加拿大地理空間（Geographic Space）的基本單位，包括普查員調查區、指定地方、普查分區、普查分區合併區，及普查區等五種地域構成單位（Building Blocks or territorial units）。不同的地域構成單位，彼此間具有從鄰里、社區到區域的空間階層關係。茲列述如下（如圖一所示）：

- 普查員調查區（Enumeration Area, EA）：指每位人口普查員所負責的家戶普查群體，而家戶群所組成地理區域的住戶規模從440戶（如大型都市地區中）到125戶（如鄉村地區內）不等。所有高階或空間範圍較大的人口普查地區，均由普查員調查區所構成，故此為加拿大最小的地域構成單位。以1996年的人口普查而言，全國有49,362個普查員調查區。
- 指定地方（Designated Places, DPLs）：指省政府考量公共服務提供與財政結構協議所劃定的地區。指定地方係由數個普查員調查區群組而成的小型社區。由於指定地方尚不符合地方自治的法定標準（municipal status），故被列為地方自治區的下層單位（sub-municipal areas）或不具法人地位的地區（unincorporated areas）。根據1996年的人口普查資料，加拿大共有828個指定地方。
- 普查分區（Census Sub-Divisions, CSDs）：指自治市（Municipalities）、印地安保留區與印地安人聚落。其中，自治市係由省政府立法劃定的地區，包括具備法人資格的城鎮、鄉村地方自治區與城市等。以1996年的人口普查而言，總計有5,984個普查分區。
- 普查分區合併區（Census Consolidated Subdivisions, CCSs）：顧名思義，普查分區合併區係由兩個以上的普查分區組合而成，通常在普查分區合併區內，包含了一個較小型、但都市化程度較高的普查分區（如小型城鎮或村落），同時其周遭環繞著較大型、且較鄉村的普查分區（如鄉村自治市）。一般而言，普查分區合併區主要為了地理統計目的而劃定。在1996年的人口普查中，加拿大共有2,607個普查分區合併區。
- 普查區（Census Division, CD）：係依據省級法規所制定的大型地域構成單位。其地理地區（geographic areas）的位階，係介於省與自治市（如普查分區）之間，包括郡（Counties）、地級區（Regional Districts）、區域自治市（Regional Municipalities），以及其他省法定地區。由於部分加拿大領土中，諸如Newfoundland,

Manitoba與Saskatchewan等地區，因缺乏適用的省級法律依據，而無法劃定為行政地理區（administrative geographic areas），故暫由加拿大統計局代為建制普查區。以1996年的人口普查而言，總計有288個普查區。

（二）加拿大城鄉定義的歷史變遷

回顧加拿大都市與鄉村地區定義的歷史演變過程，其劃分方式歷經了法定地位、人口數、是否為普查都會區、是否為主要都市地區，及人口規模與密度等認定標準的修正，甚至發展為多元城鄉劃分系統同時並存的現象，茲列述如後（如表一所示）：

- 1931 與 1941 年的城鄉界定方式，主要以法規賦予的法定地位（legal status）¹為依據，都市地區係指法人化城市、城鎮與村落的行政區（incorporated cities, towns and villages），而不考慮該地區人口規模；相對的，鄉村地區則是指都市地區以外的剩餘地區（Remainder）。
- 1951 年：新納入人口數與是否為普查都會區（CMAs）兩項指標，作為認定城鄉的標準。以都市地區而言，係指普查都會區範圍內地區，或是人口數超過 1000 人的地區，而無論該地區是否為法人化的城市、城鎮與村落，均可列為都市地區。相對的，鄉村地區則為都市地區以外的剩餘地區，並且將鄉村人口進一步區分成農業與非農業人口（farm or non-farm）兩類。
- 1956 年的都市地區認定標準，包括人口數（超過 1000 人的城市、城鎮與村落）、是否為普查都會區、是否為其他主要都市地區等三項指標。其中，所謂其他主要都市地區（Other Major Urban Areas）係指法人化的都市地區，雖然該地區具有普查都會區的部分特質，但是大多數社區的人口規模較小。相同的，鄉村地區則延續 1951 年的鄉村定義，指都市地區以外的剩餘地區，唯一差別之處，在於將其他主要都市地區中的非都市化地區（non-urbanized parts）²排除在鄉村範圍之外。
- 1961 與 1966 年的城鄉劃分方式，主要以人口規模為主，凡人口數超過 1000 人的城市、城鎮與村落，無論其是否具備法人資格，均可列為都市地區。此外，都市地區的範圍，亦涵蓋處於普查都會區外圍的都市化地區；其他主要都市地區，以及緊鄰小城市旁的都市化地區特定（該城市與其都市化外圍地區的人口總和，必須超過 1 萬人）。相較於 1956 年的都市地區標準，其主要的差異，在於 1961 年所認定的都市地區，排除了 CMAs 與其他主要都市地區內的非都市化地區，但相對納入了毗鄰小城市的都市化地區。相對的，鄉村地區與 1956 年的認定標準相似，但是將 CMAs 與其他主要都市地區內的非都市化地區，列入鄉村地區的範圍。

¹ 法定地位係指某地區依行政法規而取得的法人地位，諸如普查都會區、主要都市地區或地方社區等。該地區在取得法律地位後，即成為具有行政機構、公權力與管理職能的行政區，且擁有相對穩定的管轄範圍，較不易頻繁變動之特性。

² 依照 1951 年的鄉村定義，將其他主要都市地區中的非都市化地區視為鄉村地區；至 1956 年則將其他主要都市地區中的非都市化部份，劃歸為都市地區。

- 1971 年的城鄉定義指標有二，分別為人口規模與人口密度。都市地區包括人口數超過 1000 人，且具法人地位的城市、城鎮與村落；而未具備法人地位的城市、城鎮與村落，除了需超過 1000 人的最低人口數之外，其人口密度需達每平方公里 386 人³；以及地處前兩者外圍的都市化地區或建成區 (build-up area)，當同時符合人口規模 1000 人以上與人口密度超過 386 人/km² 條件時，亦可列為都市地區。相對的，鄉村地區則指人口規模少於 1000 人的法人化地方 (incorporated places)；人口數少於 1000 人或人口密度低於 386 人/km² 的不具法人地位之地方；位於都市地區外圍，且未達人口規模或人口密度門檻的非都市化地區與建成區。
- 1976 年的都市地區的界定，仍以人口規模 (1000 人以上) 與人口密度 (超過 386 人/km²) 作為區隔指標，與前者所不同是，不再強調人口聚落的法定地位。相對的，鄉村地區指人口數量少於 1000 人，或人口密度低於 386 人/km² 的地方。
- 1981 年：城鄉劃分方式仍延續 1976 年的人口規模與人口密度兩項指標，惟將人口密度的標準，提高為 400 人/km²。
- 1986 年之後：城鄉分類的標準，主要以前次的人口普查結果為依據。所謂都市地區係指連續性的建成區 (continuously build-up areas)，其人口集中度 (population concentration) 或人口規模需達 1000 人以上，且人口密度必須高於 400 人/km²。其中，主要的修正重點，在於引入開發連續性的概念。進言之，所謂連續性 (discontinuity) 的概念，係指建成區內的建設開發，不得中斷超過二公里。此外，商業、工業與機構用地，也被列為都市地區的認定指標，諸如設有商業區、工業區、火車站、機場、公園、高爾夫球場和公墓等設施的地區，儘管該地區不符合人口規模與人口密度的最低條件，亦可列為都市地區。相對的，鄉村地區則指居住人口較為稀疏的地區，亦即人口規模少於 1000 人，或人口密度低於 400 人/km² 的地區。

(三) 加拿大現行的鄉村定義

目前加拿大採用的六種鄉村定義，包括普查鄉村地區、鄉村與小城鎮、OECD 的鄉村社區與鄉村區域、Beale 碼非都會區，及鄉村郵遞區號等界定方式，其主要的認定標準，包括人口規模、人口密度、勞動市場條件、人口聚落條件與地域構成單位，茲整理如表二所示，並說明如後：

- 1、人口普查鄉村地區 (Census Rural Areas)：指人口規模小於 1000 人以下的地區；或者人口密度低於 400 人/km² 的地區，其構成地域的基本單位為普查員調查區 (EA)。
- 2、鄉村與小城鎮 (Rural and Small Town, RST)：鄉村指大型都市核心 (指 1 萬人以上的都市地區) 通勤範圍以外的地區；小城鎮則指人口規模介於 1,000-9,999 的都市地區，且該地區位於都市核心通勤區範圍之外。兩者的相同之處，在於進入都市核心的地理可及性較低，且均以普查分區 (CSDs) 作為鄉村與小城鎮的地

³ 都市地區人口密度的門檻為每平方英哩 1000 人，經換算為每平方公里 386 人。

域構成單位；相對的，其差異則是「小城鎮」的人口規模與密度均高於「鄉村」。

3、受都會區與普查聚集地影響的地區（Metropolitan Area and Census Agglomeration Influenced Zones, MIZ）

將前述的RST，可根據勞動市場條件進一步區分為四個等級的鄉村地區，故構成MIZ的基本地域單位為普查分區（CSDs）。進言之，MIZ的概念，主要引進了城鄉互動的構想，亦即以勞動力通勤流量大小（size of commuting flows），來計算普查都會區（CMAs）與普查聚集地（CA）對於RST的影響程度。以CMAs與CA內的大型都市核心對於鄉村與小城鎮的勞動影響效果而言，可依RST與大型都市核心之間的通勤率⁴，進一步區分為強烈影響地區、溫和影響地區、微弱影響地區與無影響地區等四級的MIZ次群體（2001 Census Dictionary）。如表三所示。

4、OECD的鄉村社區（Rural Communities）與鄉村區域（Rural Regions）

經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）在定義鄉村地區時，採取先社區、後區域的兩階段劃分方式（如圖二所示）。進言之，鄉村社區係指人口密度低於150人/km²的社區，其基本的地域構成單位為普查分區合併區（CCSs）。至於鄉村區域的地域構成單位，則是空間範圍較大的普查區（CDs），並以人口聚落（settlement context）作為鄉村屬性的認定要件。換言之，當某區域人口超過八成居住在OECD所界定的鄉村社區內時，即可歸為顯著鄉村區（Predominantly Rural Regions）；而城鄉過渡區（Intermediate Regions）則指居住在鄉村社區的人口介於15%至50%者；當居住在鄉村地區的人口少於15%時，則稱之為顯著都市區（Predominantly Urban Regions）。

5、非都會區（Non-Metropolitan Regions）

加拿大在界定非都會區時，係以普查區（CDs）作為構成地域的基本單位，將美國Beale城鄉代碼（Beale codes）修正為11個等級（Ehrensaft, 1990; Ehrensaft and Beeman, 1992），並把人口普查簡單區分為都會區與非都會區兩類，前者係人口數超過5萬人的都市聚落⁵之核心與外圍普查區內，包括主要都會區（Major Metropolitan）（亦即代碼6-7地區）、中型都會區（Mid-Sized Metropolitan:）（亦即代碼2地區），及小型都會區（Smaller Metropolitan）（亦即代碼3地區）⁶。相對的，後者則指普查區內沒有都市聚落，包括顯著鄉村區（Predominantly rural）（包括代碼8-9地區，指普查區內沒有超過2500人的人口聚落）與北海岸特區（Northern hinterland）；或是僅有人口數低過5萬人的都市聚落，包括非都會的小城市區（Non-Metropolitan Small City Zone）（指代碼4-5地區，定義為普查區內的都市聚落人口數，介於2萬至49,999人之間）、小型城

⁴ 有關通勤流量與通勤率的計算方式，包括順通勤法與逆順通勤法兩者（黃璜與葉裕民，2005：13）。換言之，順通勤法=（普查分區居民在都市核心就業的人數/普查分區的總就業人數）；逆通勤法=（都市核心居民在普查分區就業的人數/普查分區的總就業人數）。當普查分區與普查都會區或普查聚集地之間的順通勤率 $\geq 50\%$ ，或是逆通勤率 $\geq 25\%$ 時，則該普查分區可被劃分為普查都會區或普查聚集地的外圍地區。

⁵ 都市聚落（urban settlements）的定義為人口數大於或等於2500人的地區。

⁶ 根據Beale城鄉代碼的定義，Code 0 地區為人口數超過一百萬人都市聚落的核心普查區；Code 1地區為人口數超過一百萬人都市聚落的外圍普查區；Code 2 地區指普查區內含有999,999至25萬人的都市聚落；Code 3地區指普查區內含有249,999到5萬人的都市聚落。

鎮區 (Small Town Zone) (亦即代碼6-7地區，定義為查區內的都市)。

6、鄉村郵遞區號的代碼 (Rural Postal Codes)：加拿大郵政機構提供郵件遞送服務時，凡郵遞區號第二碼為0者，即屬於鄉村道路遞送地區 (Rural route delivery area)，故該碼被稱為鄉村前向分類區域碼 (Rural Forward Sortation Area, FSA)。因此，郵政系統下的地域構成單位，迥異於前述的普查統計目的為主的城鄉分類方式，為單一專門用途的加拿大郵政地理區 (Canada Post Geography)。

三、不同鄉村定義分類結果的比較分析

(一) 不同鄉村定義的人口特徵比較

根據不同城鄉分類系統所劃定出的鄉村地區，其直接的影響在於將篩選出不同規模的鄉村人口，茲分別從加拿大國家與省兩個層級的鄉村人口規模，來比較前述鄉村定義的差異。首先，就國家層級而言，六種鄉村定義所選取的鄉村人口比例 (佔加拿大總人口的比例)，從22%到38%不等 (如圖三所示)。其中，涵蓋鄉村人口比例最低的鄉村界定方式，為「普查鄉村區」和「鄉村與小城鎮」的22% (亦即630萬的鄉村人口)；相對的，OECD的鄉村社區定義，則可捕捉到1080萬的鄉村人口，約佔加拿大總人口的38%。

其次，就省級的鄉村人口而言，不同城鄉分類系統，將劃定出不同的鄉村地理空間，並過濾定出不同的鄉村人口規模 (參見表四、圖四)。從省份層級的角度觀之，不同鄉村定義所選取的鄉村人口，其佔該省份總人口的比例，業經省份別的比較排序結果，可分為13個等級，若鄉村人口佔該省份總人口的比例最高者，則列為第一等級；相對的，最低的鄉村人口比例，則排序為第13等級。其中，除了Beale碼非都會區之外，Ontario省在大多數的鄉村定義下，其鄉村人口比例的排序，均名列第一；相反的，除了OECD鄉村社區的認定方式之外，Yukon地區在大多數的鄉村定義下，其鄉村人口比例的排序，均屈居末位。事實上，不同鄉村定義下所界定的各省鄉村人口，其鄉村人口的數量與比例，亦呈現出明顯的差異。其中，以Ontario省的鄉村人口數量落差最大，根據OECD的鄉村社區定義，其囊括的鄉村人口規模高達310萬人 (約佔該省總人口的28.3%)，但是在Beale碼非都會區的定義下，卻僅有160萬人 (約佔該省總人口的20.7%) 被劃分為鄉村人口。

此外，從普查鄉村區、鄉村與小城鎮及OECD顯著鄉村區三種鄉村定義，兩兩比較的結果，初步可看出，普查鄉村區和鄉村與小城鎮兩者篩選出相同的鄉村人口數量，均為630萬人，且重疊率達68%。此外，普查鄉村區與OECD顯著鄉村區兩者則篩選出不同數量的鄉村人口，普查鄉村區的人口規模為630萬人，而OECD顯著鄉村區的人口數，則高達890萬人，呈現有很大的落差。最後，鄉村與小城鎮和OECD顯著鄉村區的分類結果，兩者重疊的鄉村人口數量為540萬人 (如圖五所示)。

1、「普查鄉村區」與「鄉村與小城鎮」劃分結果之比較

根據普查鄉村區和鄉村與小城鎮的定義，兩者劃分出的鄉村人口數量相同，皆為630萬人（佔加拿大總人口的22%）。然而，兩者共同認定的鄉村人口重疊率為68%。換言之，總計有430萬人的普查鄉村區人口，居住在鄉村與小城鎮的地區內。反之，有32%的鄉村與小城鎮的人口，卻是居住在被界定為「普查都市區」的範圍內。相同的，約2百萬人的普查鄉村區人口，則是居住在被界定為「普查都會區」與「普查聚集地」的都市範圍內。

2、「普查鄉村區」與「OECD 顯著鄉村區」劃分結果之比較

普查鄉村區與OECD顯著鄉村區交叉對照的結果，普查鄉村區的人口規模為630萬人，而OECD顯著鄉村區的鄉村人口數，則高達890萬人，兩者定義重複篩選出的鄉村人口數量為540萬人。若進一步的細查兩兩者間的差異，可發現有180萬（28%）的普查鄉村區人口，居住在OECD認定的都市地區內（含顯著都市區與城鄉過渡區）；相對的，OECD顯著鄉村區的人口中，有高達440萬人（佔49%）卻是居住在普查都市區的範圍內。

3、「鄉村與小城鎮」與「OECD 顯著鄉村區」劃分結果之比較

鄉村與小城鎮與OECD顯著鄉村區人口的重疊部分，有540萬人為同時符合兩者的鄉村定義。然而，根據OECD的城鄉分類標準，鄉村與小城鎮地區的人口中，卻有90萬人（14%）是被劃分為顯著都市區或是城鄉過渡區的居民。相似的，在OECD顯著鄉村區的人口，則有60%（高達350萬人）被劃分為「普查都會區」與「普查聚集地」的都市居民。

綜合而言，加拿大六個鄉村定義業經兩兩交叉比對的結果，茲將重複被選取鄉村人口的比例，整理如表五所示。進言之，根據普查鄉村區定義所篩選出的鄉村人口中，有68%居住在「鄉村與小城鎮」中；有54%居住在「OECD 鄉村社區」內；有51%中居住在「OECD 顯著鄉村區」內。同樣的，53%的普查鄉村區居民，也被Beale 碼非都會區列為鄉村人口，而被歸類為鄉村郵遞區號的比例，則有72%。由於OECD 鄉村社區定義下所篩選出的鄉村人口規模最大，約佔加拿大總人口的38%，故其被其他鄉村定義重複選取的比例也最高，其人口重疊度分別在普查鄉村區為92%、OECD 顯著鄉村區為95%、Beale 碼非都會區為92%，甚至被「鄉村與小城鎮」重複選取的比例，則高達99.6%。

（二）不同鄉村定義的社會經濟特徵比較

一如前述，在不同的鄉村定義下，因其涵蓋的鄉村人口質量之差異，故也呈現出不同的社經人口特徵，舉其要者，包括人口規模、性別比例、平均家庭收入、低收入發生率、老年依賴率、兒童依賴率、就業率、就業人口工作地點、製造業中有經驗勞動力的比例，及中等教育後接受回流教育的就業人口比例等指標。以加拿大1996年的人口普查資料為例來加以說明（詳參如表六）。首先，就人口特徵而言，以OECD鄉村社區所涵蓋的鄉村人口數量最高，約一千萬人，佔加拿大總人口的比例約達38%；相對的，鄉村與小城鎮所涵蓋的鄉村人口數量最少，僅達6.3百萬（約佔22%）加拿大總人口的比例約達38%。至於不同鄉村定義下的性別比例，差異不大，且男性所佔的

比例均高於加拿大。

其次，就社會特徵而言，所有的鄉村界定方式，鄉村家庭的平均收入均低於加拿大的55,986加幣，並以OECD鄉村社區的平均家庭收入最高，而以鄉村與小城鎮居末。然而，在低收入發生率上，六種鄉村定義的低收入發生率，均遠低於加拿大的19.7%發生水準，並以普查鄉村地區的低收入發生率最低。相似的，除了普查鄉村地區之外，其他定義下的鄉村老年依賴率（65歲以上人口/15-64歲人口），均低於整體加拿大的16.9%。相對的，在兒童依賴率（15歲以下人口/15-64歲人口）方面，所有鄉村的兒童依賴率，則均高於加拿大層級的30.6%。

最後，就經濟特徵而言，25-54歲勞動人口的就業率，所有鄉村地區的就業率，均低於加拿大的76.7%，並以鄉村郵遞區號73.9%的就業率最低。從就業人口的工作地點上，包括鄉村勞動力在家工作的比例、居住地與工作地分屬於不同普查分區（CSD）的比例，及居住地與工作地為相同普查區（CD）的比例，則可看出城鄉間的互動關係。進言之，所有鄉村類型的就業人口在家工作之比例，均均高於整體國家的7.4%，甚至普查鄉村地區的在家工作比例，為加拿大層級的兩倍；而居住在鄉村地區，但需通勤至都市工作的就業人口比例，則以普查鄉村地區的56.2%居冠，OECD顯著鄉村區的39.6%最低；相同的，在相同普查區內居住與工作的比例，以普查鄉村地區最高（18.7%）、OECD顯著鄉村區最低（15.1%）。此外，在人力資源素質方面，無論是製造業中有經驗勞動力的比例，或是中等教育畢業後再接受回流教育的就業人口比例，均代表著人力資源發展的情形，而六種類型的鄉村人力素質，其有經驗勞動力與再進修的比例，均低於國家層級的14.3%與61.8%。

四、結論

對於鄉村政策決策者或是鄉村研究人員而言，鄉村定義或是如何界定鄉村地區，均扮演著施政成效或研究品質良莠的成敗關鍵。主要的理由有三：（1）不同的鄉村定義下，將涵蓋不同的鄉村人口規模，此為量的問題；（2）儘管鄉村定義的不同，會篩選出數量相同的鄉村人口，但卻可能捕捉到不同的鄉村人口，此為質的問題；（3）進而導致鄉村地區呈現出不同的社會經濟特徵。基此，不同的城鄉系統，其分類結果潛藏著不同的政策意涵。因此，在蒐集鄉村人口資料前，應先釐清鄉村議題的屬性，應歸類為地方性/社區層級，還是區域層級的議題。因為此將影響決策者或研究者對於地域單位類型（type of territorial unit）的選擇（如普查員調查區、普查分區、普查分區合併區及普查區等空間分析單位）、分析焦點，以及採用鄉村定義的適當性。

進言之，以地方性或社區為主的政策議題而言，其施政或研究焦點，可能包括日間照護服務、學校品質、消防服務或地下水品質等。在探討鄉村社區日常生活相關的議題時，較適合採取空間範圍較小的地域單元作為研究單位，例如加拿大的普查員調查區及其群組。因此，無論是國家或省政府行政層級上，採用普查鄉村區的定義，均為較佳的選擇。然而，國家層級在研擬鄉村社區發展政策時，亦可將施政的空間單位提高為普查分區，故可採用鄉村與小城鎮、或是OECD鄉村社區的定義。

其次，以區域為主的政策議題上，其施政或研究重點，則聚焦於區域勞動市場或功能性之上。由於在通勤人口中，勞動力擁有較高的流動性，因此，區域性的政策議題，包括經濟分工、產業結構調整、勞工訓練，及促使商業發展等問題。當區域人口集中，並達到經濟規模後，由此衍生出來的公共服務議題，則成為是否提供心臟手術、罕見疾病等專業醫療服務的依據。換句話說，區域性的鄉村發展議題，適合空間規模較大地理單元作為分析單位，諸如縣、地級區（Regional Districts）或區域自治市（如普查區）等地域構成單位。因此，從事鄉村勞動市場政策分析時，在鄉村定義的選擇上，OECD的顯著鄉村區、鄉村與小城鎮、或Beale代碼的非都會地區，均為較佳的城鄉分類系統選項。

綜合而言，本文論述加拿大的城鄉分類系統或鄉村定義時，主要將鄉村發展議題導入地理面向（geographic dimensions）的思維，亦即將鄉村視為一個地理的概念，而城鄉空間的界線，則藉助不同的門檻標準來加以劃分，包括人口規模、人口密度、勞動市場、聚落脈絡及郵遞服務。至於鄉村空間規模的適當性，在選擇使用哪個鄉村定義前，則應先思考所欲探討鄉村議題的基本特性。以鄉村青年就業機會的議題為例，因涉及到鄉村勞動市場的脈絡或條件，故當選擇鄉村與小城鎮或受都會區與普查聚集地影響的地區（MIZ）的鄉村定義，來界定鄉村青年人口的範圍時，其分析的重點，在於鄉村青年必需前往大都市核心就業的通勤距離；相對的，當再加入以人口規模和人口密度為標準的普查鄉村區定義時，則可進行居住在小城鎮與通勤區範圍外鄉村地區的青年就業特徵之差異。

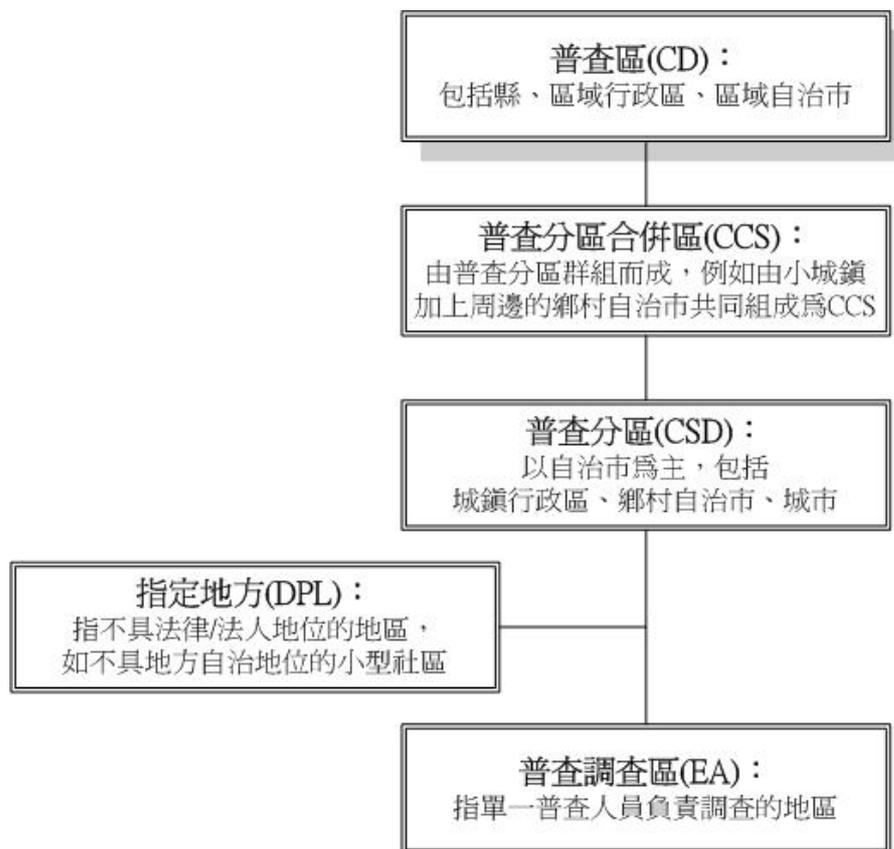
再者，以鄉村醫療服務可及性的議題為例，在城鄉界線的劃分上，則應考量聚落脈絡或條件，因為專業醫療服務的供給門檻較高，不易普遍設置大型醫療機構。因此，採用Beale代碼的非都會區鄉村定義，則可區隔出都會區與非都會區居民間醫療服務需求的差異。此外，就鄉村電信通訊（rural telecommunications）議題而言，無論是商業或是公共電信服務的提供，其服務成本通常與都市核心的距離成正比。故選擇鄉村與小城鎮定義時，其分析的單位與重點為自治市的電信通訊服務，比較都市核心通勤區內與通勤範圍外的電信服務之差異。相似的，若研究重點在於探討鄉村社區電信服務的成本效益，是否會隨著人口規模與人口密度而改變時，則普查鄉村區的定義方式，則是較適切城鄉分類選項。

參考文獻

1. Du Plessis, Valerie, Roland Beshiri, Ray D. Bollman and Heather Clemenson, 2001, Definitions of Rural, Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin, Vol. 3 (3), Rural Secretariat, Agriculture and Agri-Food Canada.
2. Du Plessis, Valerie, Roland Beshiri, Ray D. Bollman and Heather Clemenson, 2002, Definitions of “Rural”, Agriculture and Rural Working Paper Series No. 61, Ontario: Statistics Canada, Agriculture Division.
3. Ehrensaft, Philip and Jennifer Beeman, 1992, Distance and Diversity in

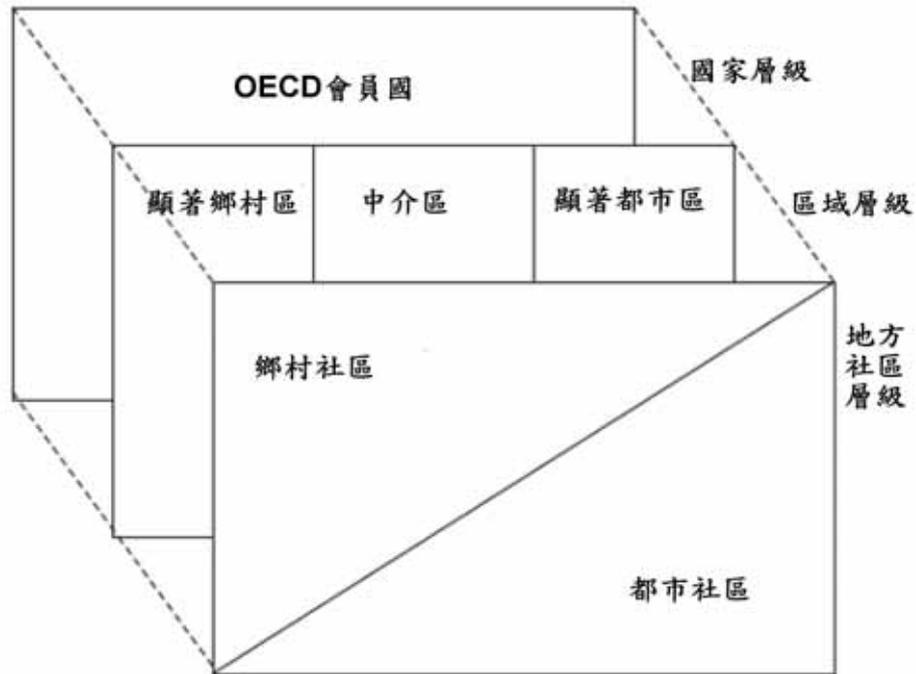
Nonmetropolitan Economies.

4. Ehrensaft, Philip, 1990, Policy Codes for Rural Policy Analysis: A preliminary Report Montreal: L'Université du Québec à Montréal.
5. OECD, 1994, Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policies, Paris: OECD.
6. Statistics Canada, 2001 Census Dictionary, Ottawa, 2003.
7. 黃璜與葉裕民，2005，美國和加拿大都市區的劃分及中國的借鑒，北京：中國人民大學，區域經濟與城市管理研究所，瀏覽於 2006.6，<http://www.paper.edu.cn/scholar/download>。

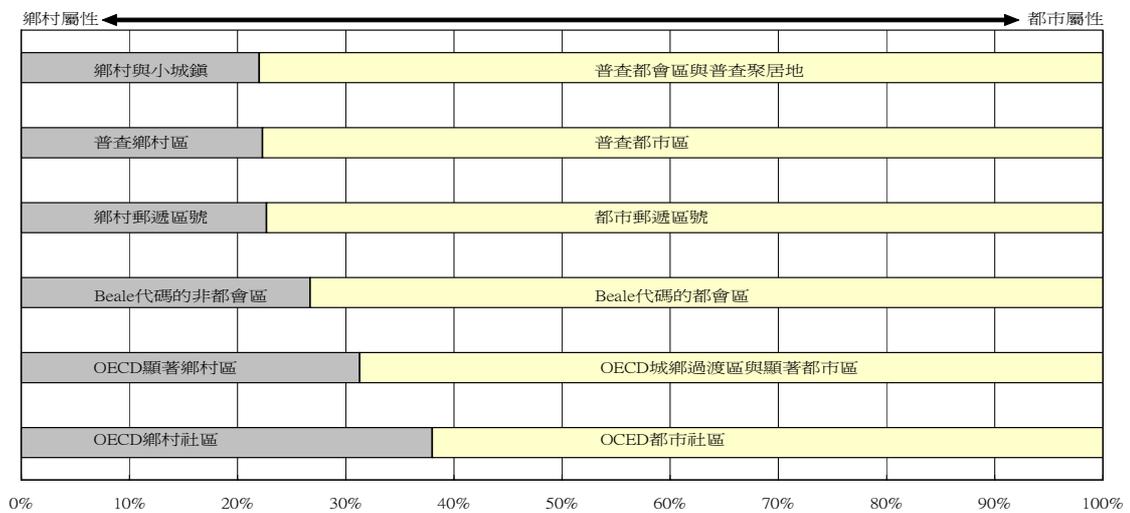


圖一、加拿大地域構成單位的空間階層關係

資料來源：Du Plessis et al.，2002：7。



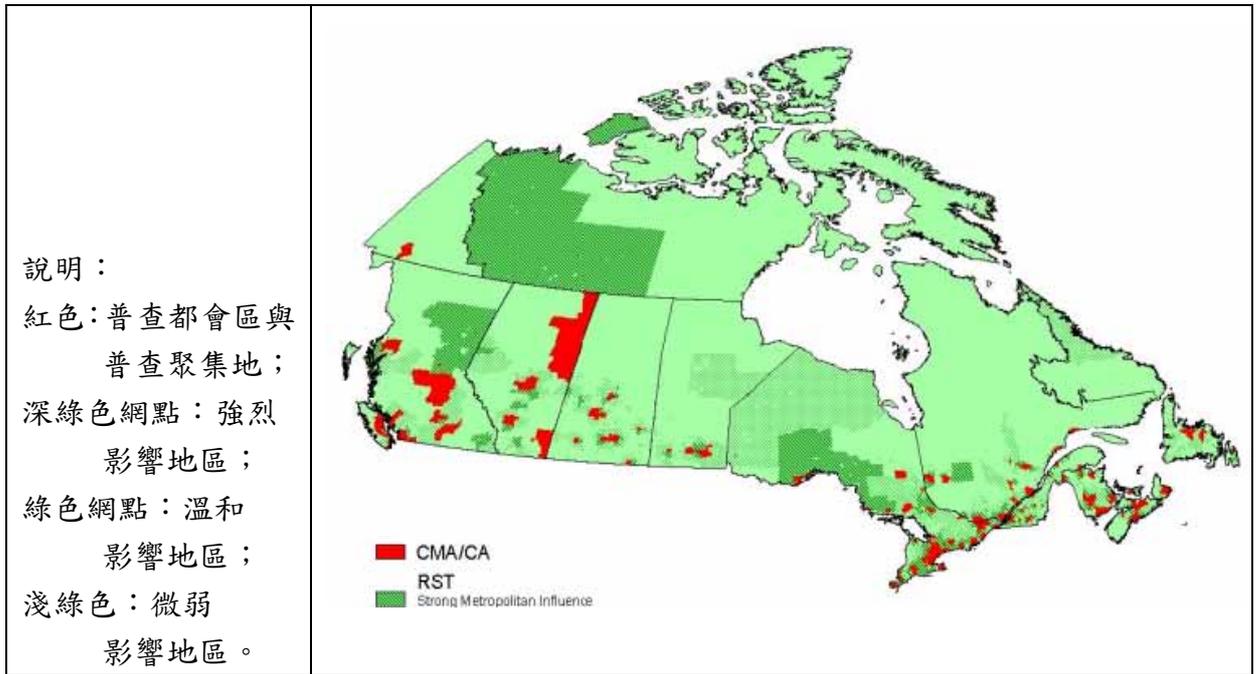
圖二、OECD兩層級的鄉村地區劃分
資料來源：OECD, 1994: 21。



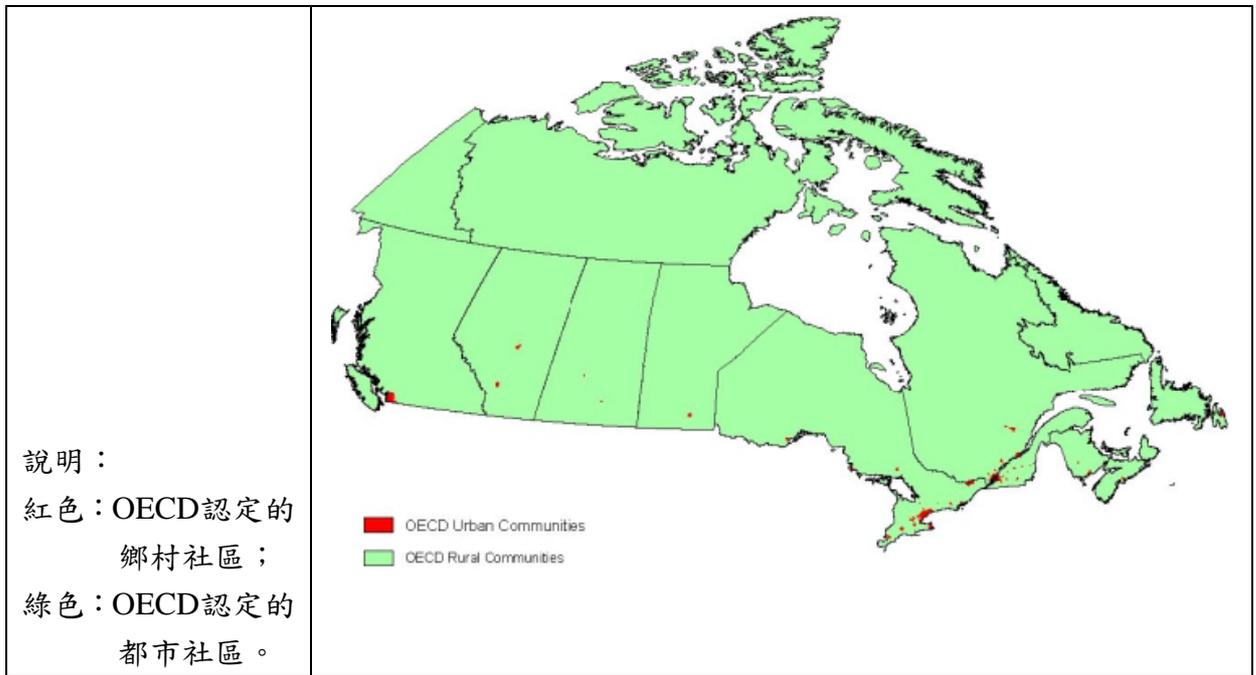
圖三、不同鄉村定義下的鄉村人口比例- 以1996年加拿大總人口為例
資料來源：Du Plessis et al., 2002：18。

圖四、不同鄉村定義之城鄉劃分空間分佈圖

鄉村與小城鎮（依MIZ區分）



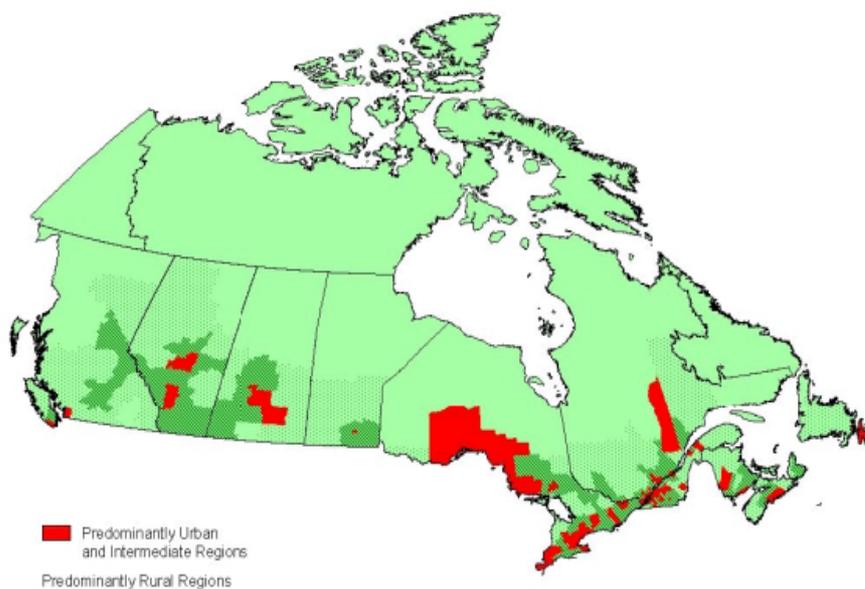
OECD鄉村社區



OECD顯著鄉村區

說明：

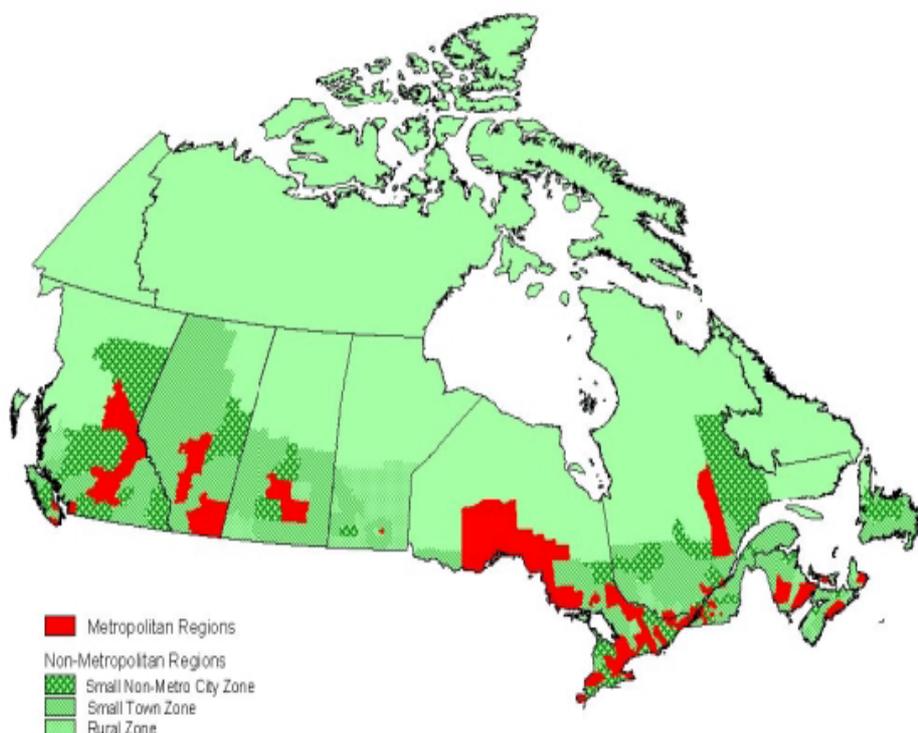
紅色：城鄉過渡區與顯著都市區；
 深綠色網點：緊鄰都會的顯著鄉村區；
 綠色網點：未鄰近都會的顯著鄉村區；
 淺綠色：北海岸特區。



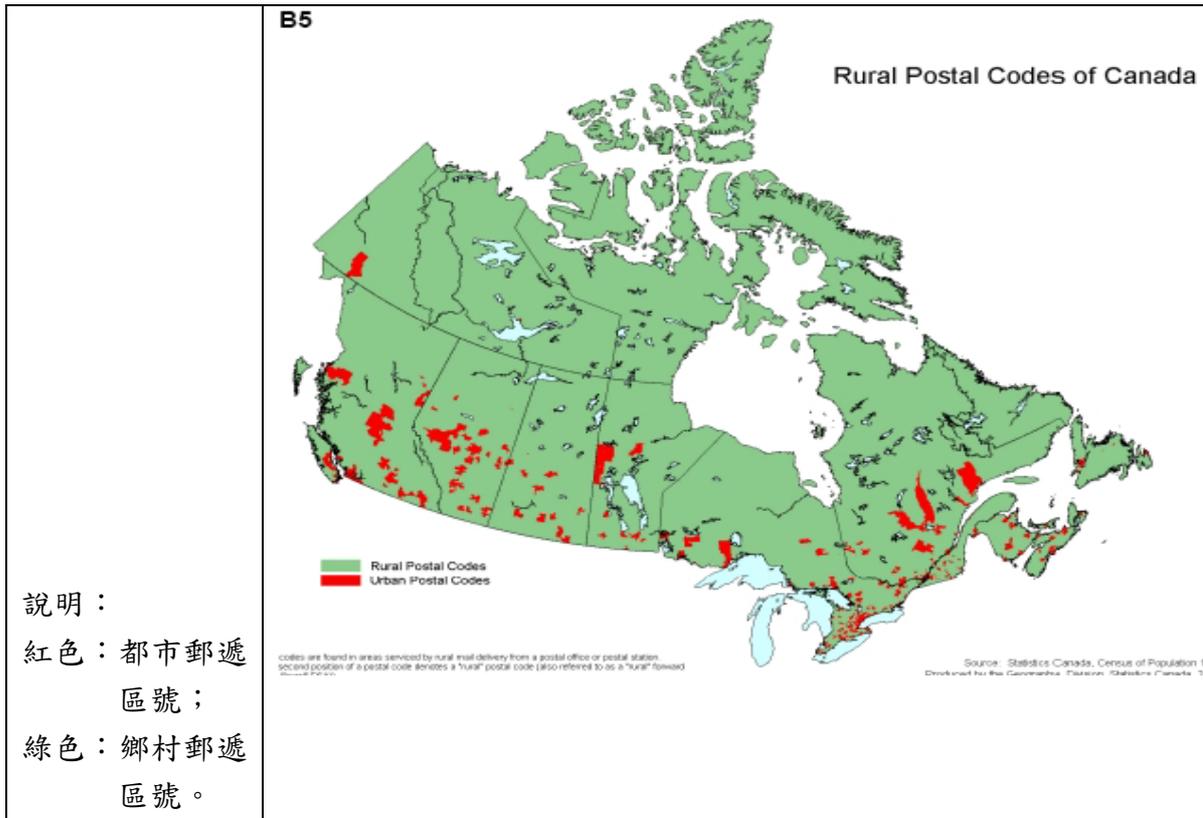
Beale代碼的非都會區

說明：

紅色：都會區；
 深綠色網點：非都會區；
 全綠色網點：小城鎮區；
 部分綠色網點：鄉村區；
 淺綠色：北海岸特區。

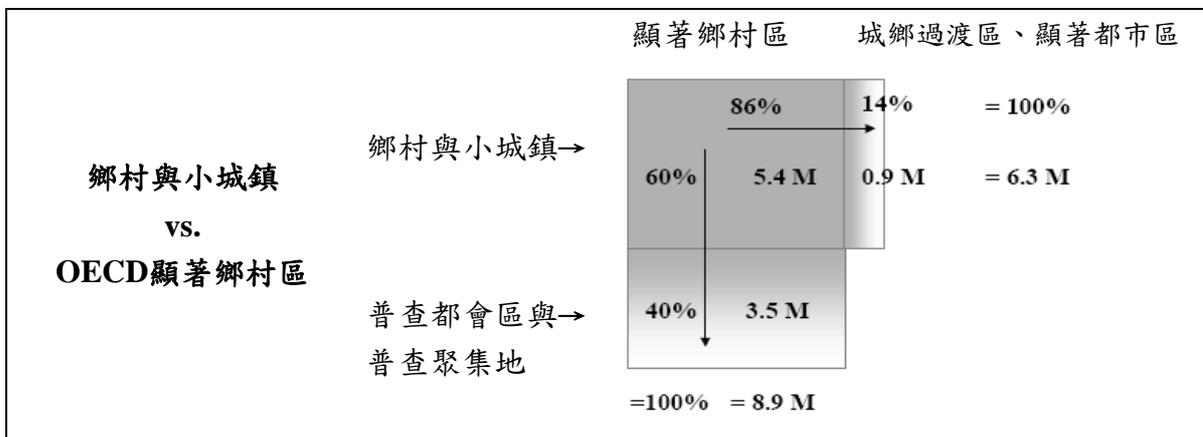
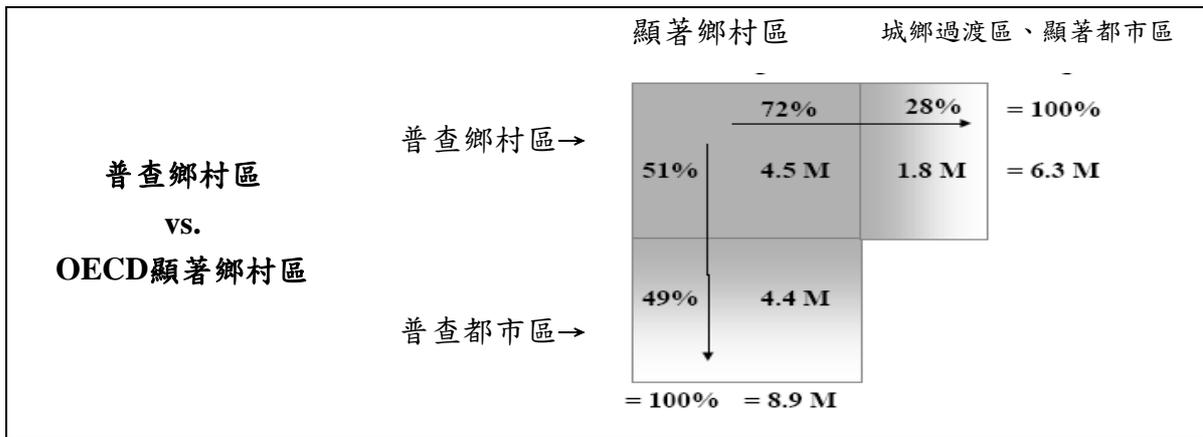
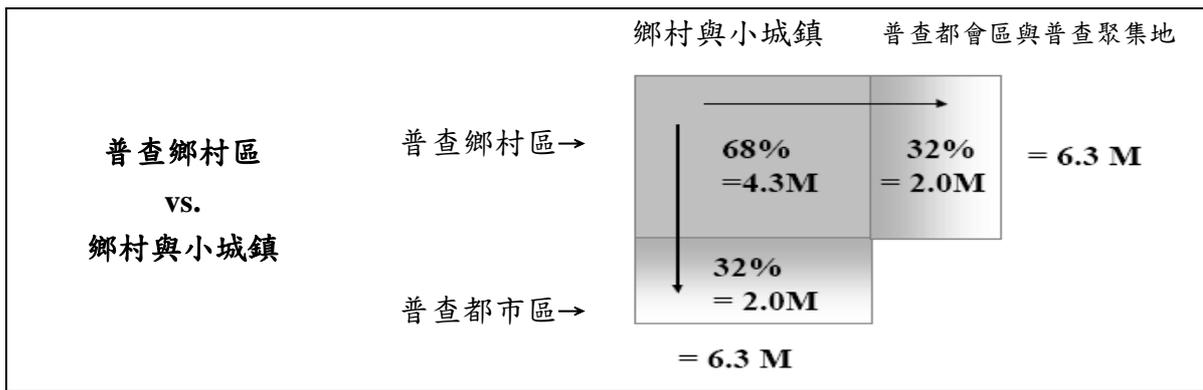


鄉村郵遞區號



資料來源：Du Plessis et al., 2002：附錄B。

圖五、不同鄉村定義之城鄉劃分結果比較



資料來源：Du Plessis et al., 2002：21-23。

表一、都市與鄉村定義的變遷史

年度	主要標準	定義	
		都市地區	鄉村地區
1931 1941	法定地位	法人化的城市、城鎮與村落內的所有地區。	剩餘地區，即都市地區以外的地區。
1951	人口數、是否為普查都會區	居住人口大於等於1000人的城市、城鎮與村落；普查都會區內的所有地區。	剩餘地區，即都市地區以外的地區。
1956	人口數、是否為普查都會區、是否為主要都市地區	居住人口大於等於1000人的城市、城鎮與村落；普查都會區內的所有地區；主要都市區內的所有地區。	剩餘地區，即都市地區以外的地區，但不包含其他主要都市中的非都市部份。
1961 1966	人口規模	居住人口大於等於1000人的城市、城鎮與村落；普查都會區外圍的都市化地區；其他主要都市地區；人口總和超過1萬人的特定小城市。	剩餘地區，即都市地區以外的地區，不包含緊鄰小城市旁的都市化地區；但是納入CMAs與其他主要都市地區內的非都市化地區。
1971	人口規模與密度	三類都市地區如下： 1.人口數超過1000人，且具法人地位的城市、城鎮與村落； 2.不具備法人地位的城市、城鎮與村落，除了需超過1000人的最低人口數之外，其人口密度需達每平方公里386人； 3.前兩者外圍的都市化地區與建成區，需同時達到人口規模1000人以上與人口密度超過386人/km ² 的標準。	剩餘地區，即左列三種都市地區以外的地區。
1976	人口規模與密度	人口數量超過1000人，或人口密度高於386人/km ² 的地方。	人口數量少於1000人，或人口密度低於386人/km ² 的地方。
1981	人口規模與密度	人口數量超過1000人，或人口密度高於400人/km ² 的地方。	人口數量少於1000人，或人口密度低於400人/km ² 的地方。
1986 1991 1996	人口規模與密度	1.連續性建成區的人口規模達1000人以上，且人口密度高於400人/km ² 。 2.土地利用包含商業、工業與機構用地的地區。	居住人口稀疏的地區，即人口規模少於1000人，或人口密度低於400人/km ² 的地區。

資料來源： Du Plessis et al., 2002：附錄A。

表二、加拿大現行的鄉村定義一覽表

機構	城鄉劃分	主要標準、門檻與地域構成單位
人口普查	普查鄉村區 vs. 普查都市區	<ul style="list-style-type: none"> • 人口規模：居住人口小於 1000 人以下的地區；或 • 人口密度：人口密度低於 400 人/km²的地區。 • 地域構成單位：普查員調查區。
農政部門 或鄉村發 展機構	鄉村與小城鎮 vs. 普查都會區與 普查聚集地	<ul style="list-style-type: none"> • 勞動市場條件：大型都市核心（指 1 萬人以上）通勤區以外的地區。 • 人口規模/密度：指人口數小於 1 萬人的都市地區，且該地區位於都市核心通勤區範圍之外。 • 地域構成單位：普查分區。
	受都會區與普查聚 集地影響的地區	<ul style="list-style-type: none"> • 勞動市場條件：根據RST與大型都市核心的通勤流向與流量強弱，將RST細分為強烈、溫和、微弱與無影響地區四個次群體。 • 地域構成單位：普查分區。
OECD	鄉村社區 vs. 都 市社區	<ul style="list-style-type: none"> • 人口密度：指人口密度低於 150 人/km²的社區。 • 地域構成單位：普查分區合併區。
	顯著鄉村區 vs. 城鄉過渡區與顯 著都市區	<ul style="list-style-type: none"> • 聚落條件：超過五成的人口，必須居住在 OECD 認定的鄉村社區內。 • 地域構成單位：普查區。
Beale 的 城鄉編碼	非都會區 vs. 都會區	<ul style="list-style-type: none"> • 聚落條件：指居住在主要都市聚落（超過 5 萬人）以外的地區。至於非都會區則可根據聚落類型細分為顯著鄉村區、非都會的小城市區、小型城鎮區與北海岸特區等四類非大都會區。其中，依據非都會聚落的分類，係以是否緊鄰都會區來加以區分。 • 人口規模：非大都會區，包括人口數小於 5 萬人的都市聚落，以及無都市聚落的地區。 • 地域構成單位：普查區。
郵局	鄉村郵遞區號 vs. 都市郵遞區號	<ul style="list-style-type: none"> • 鄉村道路遞送地區：指郵局提供鄉村郵件遞送服務的地區。其中，在郵遞區號第二碼為“0”者，即代表鄉村的郵遞區號。 • 地域構成單位：加拿大郵政地理區。

資料來源：Du Plessis et al., 2001：7。

表三、受都會區與普查聚集地影響的地區

MIZ 等級分區	通勤率/通勤量	說明
強烈影響地區 (Strong MIZ)	通勤率大於 30% 的 RST 地區	居住在普查分區內的勞動力，超過 30% 的工作地點為普查都會區或普查聚集地的都市核心。
溫和影響地區 (Moderate MIZ)	通勤率介於 5% 至 30% 的 RST 地區	居住在普查分區內 5%-30% 的勞動力，必須通勤至普查都會區或普查聚集地的都市核心內就業。
微弱影響地區 (Weak MIZ)	通勤率 0%-5% 的 RST 地區	居住在普查分區內，僅有低於 5% 的勞動力，必須赴普查都會區或普查聚集地的都市核心內工作。
無影響地區 (No MIZ)	通勤量小於 40 人的 RST 地區	居住在普查分區內的勞動力，其通勤至普查都會區或普查聚集地的都市核心工作者少於 40 人。

表四、不同鄉村定義下的鄉村人口比例之比較- 依加拿大省份別分

省份別	普查鄉村區		鄉村與小城鎮		OECD 鄉村社區		OECD 顯著鄉村區		Beale 碼非都會區		鄉村郵遞區號	
	比例	排序	比例	排序	比例	排序	比例	排序	比例	排序	比例	排序
Ontario	28.2	1	25.1	1	28.3	1	23.8	1	20.7	2	27.2	1
Quebec	24.2	2	24.9	2	19.7	2	19.1	2	28.0	1	25.9	2
British Columbia	10.5	3	9.1	4	13.6	3	17.5	3	14.3	3	8.3	4
Alberta	8.5	4	10.7	3	11.8	4	10.0	4	7.6	4	8.8	3
Nova Scotia	6.5	5	5.5	8	6.2	5	6.3	5	5.8	7	5.9	6
New Brunswick	5.9	6	5.6	7	5.4	7	6.3	5	4.4	8	5.3	7
Saskatchewan	5.6	7	6.7	5	5.5	6	5.9	6	6.9	5	6.7	5
Manitoba	4.8	8	5.7	6	4.4	8	5.4	7	6.3	6	5.0	8
Newfoundland and Labrador	3.8	9	4.8	9	3.5	9	3.3	8	3.9	9	4.9	9
Prince Edward Island	1.2	10	1.0	10	0.8	10	1.5	9	0.8	10	1.1	10
Northwest Territories	0.3	11	0.3	12	0.4	11	0.4	10	0.5	11	0.3	12
Nunavut	0.3	11	0.4	11	0.2	13	0.3	11	0.3	13	0.4	11
Yukon	0.2	12	0.1	13	0.3	12	0.3	11	0.4	12	0.1	13
加拿大總計	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	

資料來源：Du Plessis et al., 2002：19。

表五：不同鄉村定義的人口重疊度*

直行	橫列 普查鄉村區	鄉村與小 城鎮	OECD 鄉 村社區	OECD 顯 著鄉村區	Beale 碼的 非都會區	鄉村郵遞區號
普查鄉村區	100	68	92	72	64	74
鄉村與小城鎮	68	100	99.6	86	80	80
OECD 鄉村社區	54	58	100	78	65	-
OECD 顯著鄉村區	51	60	95	100	79	-
Beale 碼非都會區	53	66	92	92	100	-
鄉村郵遞區號	72	78	-	-	-	100

*說明：人口重疊度 (Degree of Overlap) 表示，橫列 (row) 定義下的鄉村人口，也被直行 (column) 鄉村定義劃分為鄉村人口的百分比。

資料來源：Du Plessis et al., 2001：10。

表六、加拿大不同鄉村定義的社會經濟特徵- 以 1996 年為例

鄉村定義類型	普查鄉村 地區	鄉村與小 城鎮	OECD 的 鄉村社區	OECD 顯 著鄉村區	Beale 碼的 非都會區	鄉村郵遞 區號	加拿大 總計
人口規模	6,298,350	6,274,320	10,845,435	8,911,415	7,581,970	6,444,475	28,390,685
男性比例	51.1	50.4	50.1	50.0	50.1	50.6	49.2
女性比例	48.9	49.6	49.9	50.0	49.9	49.4	50.8
鄉村人口佔總 人口的比例	22.2	22.1	38.2	31.4	26.7	22.7	-
平均家庭收入 (元)	50,424	47,002	50,889	48,879	47,989	48,130	55,986
低收入發生率 (%)	13.1	15.7	15.1	16.3	16.5	15.1	19.7
老年依賴率	16.2	19.3	17.8	18.8	18.7	18.2	16.9
兒童依賴率	34.4	34.4	34.0	33.7	33.5	34.6	30.6
就業率 (%)	74.9	73.7	75.7	74.8	74.2	73.9	76.7
就業人口工作地點							
在家工作的比例	14.8	13.4	10.6	10.5	10.8	13.2	7.4
居住地與工作地 屬於不同CSD的 比例	56.2	45.4	45.5	39.6	40.7	50.8	43.9
居住地與工作地 為相同CD的比例	18.7	15.5	15.1	15.2	15.4	18.5	16.8
製造業中有經驗勞 動力的比例	13.7	14.3	13.7	13.3	14.3	14.1	14.3
接受回流教育比例	52.8	51.1	55.2	54.4	52.6	51.8	61.8

資料來源：Du Plessis et al., 2002：附錄G。