2015桃園陂塘國際工作營

源起

2015年，隨著桃園升格直轄市、並主導 「十大建設」之後最龐大的國家公共工程「桃園航空城」，正是討論城市未來願景的最佳時機。而桃園令人驕傲的陂塘地景，更給予桃園在城市空間建設上勇敢創新的條件。「陂塘活化再生」的實踐，與航空城建設計畫，將有機會打破看似對立的發展與保存二元想像，攜手將桃園塑造成一個適合工作也適合生活的「千塘之都」。

在2015年的桃園陂塘國際工作營，我們將帶領學員一同探究：長久以來「傍水而居」的景觀為何在桃園消失了？我們選定十座分布在桃園各地的陂塘，分別代表十種地方發展背景下，陂塘被形塑的樣態，詳細觀察記錄十座陂塘的消長歷史、使用情形、持分組成、邊界環境利用方式等等，透過追尋答案的過程，喚起學員對地域資源變遷的關注意識，使學員對陂塘建立具體認知，並累積足夠的專業語彙，醞釀新世代加入陂塘活化利用課題討論的能量。

貫串本案之核心目標，是提出土地使用強度的「第三種想像」：在「開發飽和」的都市土地與「低度使用以待開發」的非都市土地之間，創造一種開發強度適中、傍水而居的都市想像與市場需求─陂塘應當恢復灌溉，陂塘之間的道路運輸系統應當重新規劃，全面檢討陂塘周圍空間的使用。土地使用強度的「第三種想像」欲翻轉以往非都市土地之於都市土地的附庸性；各種強度的開發，都應有著明確的目的性以及獨立的主體性。

背景

現行的陂塘活化保存案例多侷限於小尺度的社區美化運動：近年許多地方工作者自發性投入桃園陂塘文史保存及活化行動，目的大多有二：第一、試圖利用有形資產保存，在產業環境變化快速的時代維持社區認同 ；其二、期望在美化景觀的同時發展地方遊憩產業。兩種目的皆意圖良善，然而落於地方本位，缺乏宏觀思考。相較於地方性活化再生的蓬勃，如何整合桃園整體發展規劃與在地觀點，是當下最關鍵的挑戰。

土地使用的「第三種想像」 - 以陂塘的普遍與密集性為基礎，重塑陂塘與周邊市民生活、城市生產機能的連結：在思考桃園市土地資產保存課題之前，我們要了解：桃園的土地向來是提供勞力密集產業得以發展的一種空間資本。陂塘地景，實為日本殖民統治下，為改良生產效率而建的農業基礎建設，其建設目的是為了在有限的土地上追求水稻產量的最大化。彼時陂塘的建設，與今日在有限土地上追求最大工業產量的邏輯本質相同。二十世紀後半葉以降，桃園地區以農業為主導的地景，快速被工業地景取代，主要原因其實並非發展哲學改變，而是生產效率的革命。 在這場持續進行的生產效率革命中，傳統的農業生產地景被歸類為非都市土地；新生的工業與都會環境則稱做工業區與都市土地。產業結構改變後的勞工組成帶動人口流動，陂塘與周邊社區的生活、生產網絡連結快速瓦解。過去人們視陂塘為生產力的象徵，陂塘為日常生活以及空間組成的中心，如今人們視陂塘為農業遺跡而將其排除於規劃範圍之外。非都市土地主體性的弱化，使其幅員在市場需求現實下被都市土地不規則地侵蝕。 為塑造一個適合工作也適合生活的「千塘之都」，尚未消逝的陂塘空間環境架構，是桃園應妥善運用的籌碼：陂塘應恢復灌溉，陂塘之間的道路運輸系統應重新規劃，並重新檢討陂塘周圍兩百公尺的環狀空間使用規範。利用陂塘現存空間結構，重建如往日一般、富有內聚性的陂塘社區網絡，桃園仍有契機創造一種開發強度適中、親水的生活形態與市場需求。這種土地使用強度的「第三種想像」，是台灣其他縣市無法複製，桃園獨有的機會。

陂塘守護者與土地開發利益團體的專業語言沒有交集，不利於陂塘地景活化論述的形成：台灣戰後經濟建設迅速，許多都市規劃行動忽略了地方文化特色，倉促完工而犧牲了地域與歷史的脈絡。過去數十年陂塘景觀的優先順序總是落在交通建設與產業建設之後。但陂塘守護一派人士，卻容易囿於陂塘保存的既成劣勢，而落入「保存─開發」二元對立思維的極端，「獵女巫」式地杯葛要求「零開發」，然而事實上，在高度開發的桃園台地上，其所有自然景觀都含有人為因子，反之亦然。 目前陂塘保存活化與開發兩造所使用的論述語言及邏輯差距甚大，在涉及公共利益的重大開發案中，屢見鄉愁式的保存論述，與開發方實務語言交相質疑的空轉，無法理性對話，遑論落實真正的民主開發程序。。雙方若不能在專業語言的使用上充分磨合理解，則討論有如雞同鴨講，實無助於陂塘文化及景觀再生活化議題的深入思辨。專業語言的隔閡，反映雙方對於空間利用的認知差距，因此，環境與開發若要能並存，應回歸空間利用本質的公共辯論：市民朋友能否跳脫空間利用「非保存即開發」的二元框架，反思自身對於空間更細緻多元的想像？該想像是否能轉化成具體的「消費需求」來制衡開發方對空間專斷的規劃權力？唯有如此，才能找到環境與開發的共同視角，拉近地方環境主義與開發主義間的鴻溝。

這是桃園全面城市化前的最後機會，陂塘活化的論述要能切合當代桃園市民的生活：比起台北盆地，桃園台地的發展尚未飽和，正適合實踐土地使用強度的第三種想像，都市化的過程不該等同於土地開發事業版圖的擴展，而應系統性地積極改善規劃政策，正視既存環境紋理與社會生活之間的關係，如此一來，在這個世代，桃園市民就能享受到空間環境的改善，桃園市也能成為適合工作也適合生活的「千塘之都」。

專案目標

〈一〉重新反思陂塘的功能性：石門水庫興建後，桃園陂塘之蓄水不再用於灌溉。這項事實對應到2015年桃園春季大旱的休耕政策，看來格外諷刺。也讓人思考桃園在非都市土地使用規劃上的投入是否足夠。 2015年春季大旱石門水庫水量僅剩24%，桃園響起水資源警報。因應這波水荒政府祭出限水政策，其中包括階段性休耕以便平均民生工業用水配給。據統計桃園陂塘的總蓄水量是石門水庫蓄水量的20%，而且陂塘蓄水並未在這波旱象中枯竭，若能重啟陂塘的灌溉功能，將可省去額外增建水利設施的經費，節省石門水庫之農業用水，舒緩工業及民生用水的需求壓力，同時水資源的增加也將累積桃園市的經濟潛能。 政府在旱象中紛紛開發水井，甚至出現調度翡翠水庫水源救援石門水庫乾涸的聲音，然而卻未曾思考陂塘蓄水重新規劃利用的可能。為什麼呢？因為近年陂塘所有權人的極度複雜化：無論是私人持有、或者農田水利會所有的陂塘，使之恢復灌溉功能，對於陂塘所有權人來說，並非是最有利可圖的作法；等待開發、或是開挖並出售陂塘底土等，都是更有吸引力的選項。因此統一管理利用陂塘水資源變成幾乎不可能的任務。 有關陂塘的再生規劃，目前以埤塘美化改造為大宗，然其成效除了少數埤塘公園化，對大尺度城鄉景觀的改善並無顯著影響，若排除複雜的政治問題，其實恢復陂塘的灌溉功能，應是陂塘活化再生的最佳途徑，灌溉功能定義了陂塘存在的目的性，與桃園市民的生活再度產生連結，將強化維護陂塘的公民意識；另一方面，陂塘擁有相當於石門水庫五分之一蓄水量，陂塘水資源若能重新用於農耕，將使桃園成為一個蓄水量120%的城市，陂塘不再只是與城市發展疏離的閒置文化遺產，而是帶動農業生產的引擎，陂塘於是得以擺脫開發填平、保存觀光化的二元宿命，實踐土地利用型態的第三種想像。

〈二〉重新發現被道路規劃遺忘的陂塘：重新思考道路系統規劃對陂塘活化再生及第三種想像非常重要，因為現行的道路規劃，無法在景觀視覺上連結埤塘，也無意揭露及引導埤塘的地理位置。而非都市土地的道路規劃更有助長都市化的傾向，漠視非都市土地本身主體性的建立。 換句話說，不論在都市計畫區或非都市計畫區，陂塘皆不存在於桃園市的道路規劃思維。為了交通運輸的效率，桃園地區道路的規劃特徵是通直、且盡可能排除前方障礙物：對道路系統的規劃者來說，陂塘也屬於障礙物的一員。因此大多道路刻意避開陂塘以及陂塘周圍的社區，不得已時則是從中間直接切過，將陂塘一分為二。簡而言之，現代的道路系統創造了一套與從前陂塘地景完全無關的基礎建設網絡。 親身踏查過陂塘的人一定有這樣的體會：桃園的陂塘雖多，但並不好找，因為陂塘的位置常偏離道路，藏在房屋群的後方，只要路不熟，便很容易錯過。加上住商混合的透天街屋在台灣非常普遍，就連在最偏遠的非都市土地，房屋都面對主要道路興建。被道路系統遺忘的陂塘雖未曾移動，卻逐漸被翻轉到街道立面背後的「城市房間」。

〈三〉安靜區(Quiet Zones)主體性建立與土地使用「第三種想像」：桃園市和許多高速開發的台灣城市相同，患有城市空間擴張邏輯不明確的通病，欲在此脈絡下發展中開發強度、傍水而居的空間概念，其最能發揮的地點是非都市土地、以及非都市土地和都市土地的交界地帶–「安靜區」。我們提倡土地使用強度的第三種想像，其最終目的就是要賦予「安靜區」與都會區相同的主體性，確保桃園的非都會區在面對都會區的擴張時，有充分的話語權與同等的決定權。。傳統上桃園人習慣將地理空間南北劃分，這種劃分方式著重於都會區的描述，並不利於了解桃園台地的土地使用分佈。我們建議將台地上的空間視為三個空間層次，從西至東分別是：大園、觀音與新屋構成的「西側安靜區」；一號高速公路串連的「縱貫都會軸線」以及由中壢、八德、大溪與龍潭構成邊界的「東側安靜區」。 台灣都市計畫發展至今，都市土地上投注的規劃資源總是較非都市土地更多。提出新興都市計畫，例如航空城以及高鐵特區的規劃，是施政先行計畫；然而，非都市土地如何因應都市化與工業化，則少被關注。因此，非都市土地常被視為「等待開發區」，在單線的開發思維下，淪為都市土地的附庸。另一方面，城市空間擴張邏輯不明確，不只有礙城市景觀的規劃，更伴隨土地使用效率不彰、交通設施的建設與維護預算上升、都市土地價值泡沫化的風險等等問題，造成國家財政的負擔。 在桃園，非都市土地有著多重並顯而易見的附庸症狀，過去數十年來許多專家學者都已詳述。實踐第三種想像至少要能大幅改善下列三個關鍵：一、土地使用者普遍未意識到非都市土地也應擁有主體性。二、非都市土地是否用於耕種之規劃目的設定極度模糊。三、非都市土地的道路規劃完全忽略陂塘的存在。在都市本位的邏輯全面落實之前，重建非都市土地的主體性，進而強化地域特性是當務之急，此一概念恰好呼應文化局近年推行「陂塘地景藝術節」的基本精神。 要達成上述目標，使陂塘能重新成為規劃單元的核心，開啟保存與開發之外的第三種想像，亟需創造在地與公共討論的機會，並充實陂塘議題論辯的語彙，本工作營即定位於開創公共討論平台，使專業者、在地社區、一般民眾皆能參與，期許本工作營的成果能成為桃園陂塘願景論述發展之里程碑。