

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

都市發展的途徑相當多元，但是其主要目的不外乎促進經濟成長和都市繁榮、解決都市既存問題、增加住宅服務與供給、活絡商業生機等；每個國家因為所面臨的問題性質與發展目標有所差異，採行的手段亦不盡相同，花園都市、郊區化、新市鎮開發、公共設施興建、道路橋樑工程整修、老舊建物或社區更新再生等，都是都市發展過程中為達成整體都市發展目標常被考量的方法。

而自都市歷史沿革來看，都市機能的轉變有其階段性，從都市發生階段、都市生長階段、都市穩定發展階段、都市發展顛峰期、都市老化階段，乃至於都市沒落階段，最後邁向了都市滅亡點；在都市機能瀕臨老化的階段，倘若能適時推展有效的都市更新與再生政策，則能有效地補充與增進都市機能，延長都市的壽命。

無可否認的，都市的發展皆有其歷程，各個發展過程中的階段是反應當時時代背景的產物（黃健二等，民 73：1）。是故早期商業活動頻繁而人文活動匯聚之所，可能在時間更迭與都市演進過程中，由於機能上的不適合而呈現衰頹景象，喪失原有的城市活力；或因建物老舊與公共設施不足，而淪為環境髒亂、景觀不佳、生活品質低落的地區。都市衰頹地區的產生是都市發展過程中無法避免的，值得深思的是，究竟我們要任憑都市衰頹地區持續衰退的命運而另尋其他未開發的處女地，還是應該針對都市老舊地區提出解決問題的方案？

台灣地區近年來創造了經濟奇蹟，富足了多數人的生活，卻也創造出「經濟繁榮至上、發展重於一切」的價值觀，每天翻開報紙盡是農地即將釋放開發、偏遠地區規劃設計為大規模的新社區、違規的高爾夫球場就地合法化、斷層帶將興闢大學特定專用區等怵目驚心的消息，雖然美其名是為促進帶動經濟成長、均衡各區域發展、因應人口成長需求；但現有空間真的不足以因應人口成長速度嗎？為追求表面的建設成果與速食的開發利潤，難道我們可以不顧一切與下一代爭奪處女地開發權，而忽略曾經筭路藍縷以累積豐富人文資源的城市嗎（林崇傑等，民 85：37）？

處女地開發是一個全新的歷程，如果規劃得宜、配套措施良善，並與現行

的都市發展政策相互配合，將可以為城市周圍注入生氣，緩和都會區擁擠的人群與密集的經濟活動，讓發展過度的都會區能夠稍稍喘息，有機會重新省視和解決程式發展過程中逐漸形成的問題。但是台灣地區的都市發展未經縝密的規劃與設計，各種途徑沒有密切配合，長期以來為解決新的土地需求而採取變更農地或開發新市鎮之作法，使產業和人口不斷外移至心市鎮（胡方瓊，民 86：1-1），而都市裡舊市區則依然維持人口密集、道路狹窄及公共設施不足的景象；這樣的結果不僅造成惡性循環，也浪費了許多不必要的資源。如果我們能夠針對都市衰頹地區提出周詳的都市更新再生計畫，同時研議可行的實施策略，確實執行，我們的都市面貌將會逐步改變。

為迎接新世紀的來臨，以及因應全球化競爭、資訊快速流通、地方自主性增強、社區意識抬頭、永續都市發展等衝擊，台北市市長馬英九及其市府團隊在檢視過去發展歷程、整合各項規劃與建設成果、推估世紀城市發展趨勢後，把二十一世紀的台北市定位為「迎向亞太城市競爭的多元複合國際城市」<sup>1</sup>。更具體地說，未來台北市政府將努力塑造一個「山水都市、活力都市、合作都市、健康都市與有情都市」，其具體的空間發展策略與途徑則為：翻轉軸線再發展舊都心<sup>2</sup>、建設各行政區為多元複核心<sup>3</sup>、發展山水遊憩活動空間<sup>4</sup>、空間串聯骨幹（交通設施）的興建等。

而都市更新與再生政策不僅能復甦舊市區經濟景氣、提升衰頹地區生活品質，更能促進各行政區平衡發展、人口及產業活動均勻分配，符合都市資源有效運用以及永續都市發展的要求，對於台北市未來的發展遠景更有其重要性。

不論是歐美各先進國家或是國內，政府面對舊市區機能衰退的議題，過去多以公部門主導的方式進行，由政府挹注大量的人力、財力及時間進行都市舊市

---

<sup>1</sup> 有關台北市政府對於世紀之發展願景，主要參考馬英九競選台北市市長之政策白皮書（民 87）以及台北市政府都市發展局網站資料（網址：[www.planning.taipei.gov.tw](http://www.planning.taipei.gov.tw)）。

<sup>2</sup> 台北市的開發方向原是由西而東，亦即從大同區、士林區等淡水河邊的舊社區，逐步往大安區、信義區等新興的商業區發展；在老舊社區都市機能衰退的此刻，台北市政府推展所謂「翻轉軸線」政策，要將台北市的發展方向再由東區轉回西區，把焦點重新置於早期發展的區域。

<sup>3</sup> 如：建設信義區為「行政金融副都心」、推動關渡社子島地區成為「多功能複合型副都心」、規劃內湖大直地區為「商業娛樂流行副都心」、發展文山區為「人文副都心」等。

<sup>4</sup> 台北市政府為發展山水遊憩活動空間，刻正大力推展「親山親水計畫」，計畫內容除建構詳盡的書面導覽資訊與明確的指標系統外，更清掃週邊環境、設置入口意象，以提供台北市民便捷的、舒適的山水遊憩空間；未來更將透過各種活動的舉辦，喚起市民一同認識山水、愛護山水。

區的住宅更新計畫；然而複雜性與專業性漸增的再發展課題、日趨困窘的政府財政、地方意識逐步高漲的社區、緩慢無效率的作業程序等，促使公部門推動過程十分地艱辛而備受抨擊，且單從更新住宅的角度著眼亦有所不足。

1970 年代末期以後，為舒緩公部門財政問題、提升服務效率、順應民主趨勢、滿足企業公共責任心，在許多公共事務的推展和公共服務的提供上，公私部門協力合作的型態蔚為風尚；都市政策的執行自不例外，許多國家亦將公私合作的計畫融入舊市區更新再生的工作中，而傳統的住宅更新手法也被更彈性多元的手法所取代。

國外以公私部門合作推動都市更新再造的機制，自 1970 年代發展至今已相當成熟，也累積不少寶貴的經驗可供學習，New York 的 South Street Seaport、Boston 的 Faneuil Hall Marketplace、Baltimore 的 Charles Center 及 Inner Harbor、英國的 South Wales 等，皆為公私部門通力合作推動市中心區再造的成功案例。

政策工具乃達成政策目標之方法（張文蘭，民 80：1），選擇正確的政策工具與策略，才能成功地完成原先規劃的政策方案。都市更新再生政策的推動，是為促進經濟成長和城市繁榮、改善都市衰頹地區問題、增加住宅服務與供給、復甦商業生機及活力；儘管時空背景、風俗民情的差異性，會導致各國採行不同的策略，但都市政策執行所影響的利害關係人，以當地民眾、開發業者等有最密切的關聯，卻是各地皆同而不容否認的事實。因此，無論在目標確立、計畫研擬、手段決定等過程，政府部門都不該、也不能一意孤行，而應著重居民、社區團體、業者的意願與想法；公私部門協力關係的基本精神，即是強調政府與民間的意見溝通、利益整合，應當可以作為都市更新再生一個有力的政策工具，尤其透過公私部門的共同參與，更可改善政府財務與效率低落的問題，提供政府和民間相互學習的機會，從而提升政府施政能力和私部門對公共事務的關懷。

基於前述之研究動機，本研究主要目的在參考相關文獻，瞭解都市更新、公私協力之基本意涵，以及國外透過公私協力機制成功推動都市更新的操作經驗，作為我國理論和實務上的參考；同時選擇士林區士林夜市作為個案，蒐集相關資料、分析其條件與限制、運用德菲法瞭解專家學者們之見解，以期為士林夜市的更新案研擬可行的操作模式。是故本研究欲透過理論層面的探討及國內外實例的分析，為都市更新政策的公私協力機制，提供建議。

## 第二節 研究問題與範圍

### 壹、研究問題

一、主要問題：政府如何透過公私協力關係成功地推展都市更新？

#### 二、次要問題

- (一) 何謂公私協力合作？何謂都市更新？其理論基礎及意涵為何？過去國內之研究成果如何？
- (二) 國外公私部門關係及都市更新政策之發展趨勢為何？又國外實務上如何以公私協力關係推動都市更新？
- (三) 台北市以往推動都市更新政策的情況如何？以公私協力機制推展的成就如何？過去經驗如何提供往後執行參考？未來以公私協力機制進行都市更新工作的成功要件？

### 貳、研究範圍

#### 一、研究內容方面

- (一) 公私部門協力合作的範圍極廣，自社區治安維護、地方經濟發展，乃至教育措施提供、垃圾處理等議題，皆有成功之案例與相關之研究（如：Edward Richard Hardy Ivamy, 1970；David Auston, 1992；Julia Brophy, 1994），但本文研究焦點在都市更新政策，是故僅提出公私協力於此方面相關之研究及其意涵。
- (二) 都市更新的定義至今尚無一致的看法，原因是有一些涵義頗為相似但又有些許差異的名詞，造成彼此的混淆，如：都市再發展（Urban Redevelopment）、都市改良（Urban Improvement）、都市活化（Urban Revitalization）等；這些名詞雖或各不相同，事實上都可以視為都市更新的一部份，其差異在於對都市更新的看法不同，但不容否認其確為都市更新（黃健二等，民 73：9）<sup>5</sup>。

在英國，自 1990 年代後漸以都市再生（Urban Regeneration）取代前

---

<sup>5</sup> 都市重建是都市更新執行的重要手段之一，都市活化與都市改良則同為都市更新的目標。

述概念，其意涵為：面對特定區域既存的都市問題，企圖透過全面性的、整合性的願景和行動，促使該區域能在經濟、實質環境、社會等層面，有持續性的改善（Peter Robert, 2000：14-17）。

都市更新這個字眼是外來的，中文的「都市更新」則與 Renewal、Redevelopment、Reuse、Regeneration 等名詞相關聯（財團法人都市更新研究發展基金會，民 91）；換言之，所有為復甦地方景氣、改善環境品質而進行之努力，硬體層面（如街道家具改善、停車場興建等）及軟體層面（如商業經營輔導、週邊環境整潔維護等）之各種作為，皆包含於都市更新的內涵之中。就我國來說，前述名詞皆有人使用，但都市更新仍為多數人使用的名詞，甚至台北市政府也以「都市更新」一詞泛指所有為復甦地方景氣、改善環境品質而進行之努力，硬體層面（如街道家具改善、停車場興建等）及軟體層面（如商業經營輔導、週邊環境整潔維護等）之各種作為（台北市政府都市發展局，民 90）；故本文亦以「都市更新」為題，而指涉所有為復甦地方景氣、改善環境品質而進行之努力。

- （三）本文主要之目的，在提供政府未來以公私協力途徑實施都市更新再生政策時一些可行的建議，整個研究以政府與民間的公私協力夥伴關係為主軸，分析雙方互動之模式及改善之焦點，非著重於各項法令規則，亦較少涉及都市規劃設計的專業面向。

## 二、研究對象方面

國外透過公私協力合作而推展都市更新再生工作的成功案例極多，本文因時間及人力上的限制，僅以巴爾地摩（Baltimore）與琥騰廣場（Horton Plaza）為說明對象。而國內執行都市更新再生政策的市區亦所在多有，本研究僅以士林區士林夜市作為個案分析之對象。

## 第三節 研究流程與章節安排

### 壹、研究流程

本研究依研究流程圖，將研究流程安排如下：

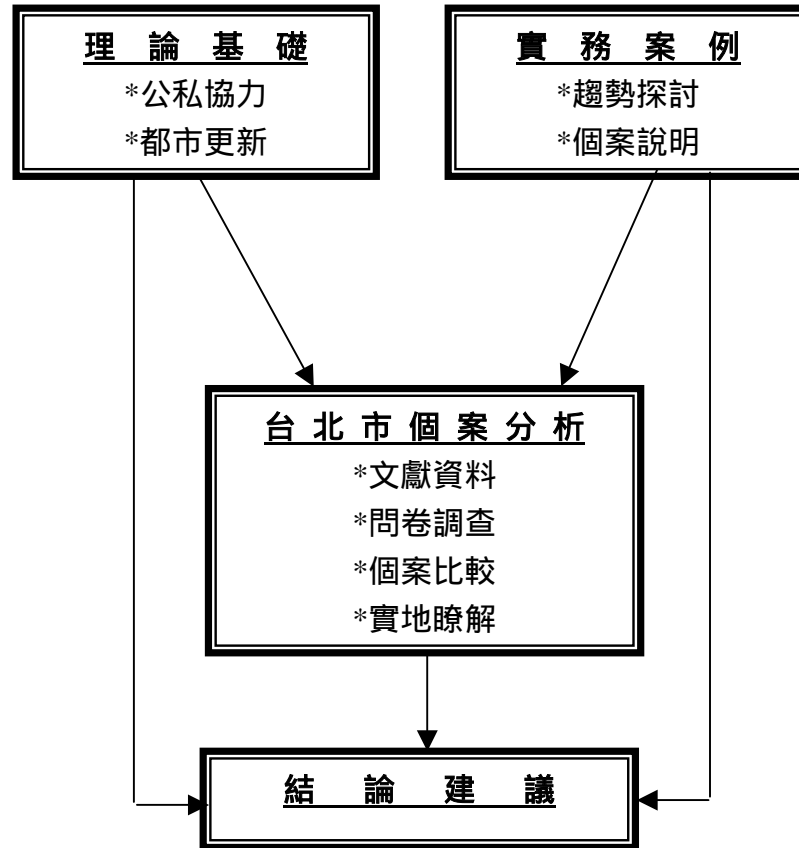


圖 1-1：研究流程圖  
資料來源：作者自繪

### 貳、章節安排

本研究之章節安排如下：

第一章：緒論。說明本研究之研究動機與目的、研究問題與範圍、研究流程與章節安排、研究方法與限制等。

第二章：文獻檢視。本章共計分為五節進行，第一、三節分別說明公私協力關係與都市更新之理論基礎，以瞭解公私部門必須合作以及舊

市區必須更新再生的理由；第二、四節分別說明公私協力關係與都市更新之意涵，如：定義、類型、困境等，以期對兩主題有基礎性之認識；第五節首先說明都市更新政策以公私協力機制推動的優勢與趨勢，為兩大主題提供連結，其次歸納整理相關的研究成果。

**第三章：英美以公私協力機制推展都市更新的經驗。**本章共計四節，除說明英美各國公私部門關係之演進與發展趨勢外，並介紹巴爾地摩、琥騰廣場的成功經驗，同時歸結公私部門合作推行都市更新政策的成功因素，以作為後續我國個案分析之參考。

**第四章：台北市的個案模擬。**本章共分為四節進行，第一節旨在說明都市更新政策對台北市都市發展之重要性，檢討過去台北市執行都市更新政策的缺失，推論公私部門合作之必須性；第二節至第四節則為個案探討之內容，首先說明士林夜市的發展背景及現況，接著探討士林夜市的潛力與限制，最後藉由資料分析與問卷調查的結果，對個案提出建議。

**第五章：結論。**本章共計二節，第一節說明研究發現；第二節提出後續研究的展望。

## 第四節 研究方法與限制

### 壹、研究方法

於本文進行中，主要使用文獻資料分析、比較分析、問卷調查等研究方法，茲分述如下：

#### 一、文獻資料分析

前人研究所獲致的成果，無論是理論的累積或實務的分析，其中有許多頗具價值之處，可提供後續研究者參考之用。本研究蒐集有關題旨的國內外論著、研究報告、學術性論文、期刊文章等文獻資料，以說明、分析與本文研究主題相關的理論基礎、基本意涵、共通性概念等。

#### 二、比較分析

針對同一研究主題蒐集不同時空背景下的有關資料，進一步比較其間的異同及優劣得失，可歸納分析出一定的脈絡紋理，作為該議題在後續研究與實務運作的參考。所謂「他山之石，可以攻錯」，本研究希望透過個案比較的途徑，分析國內外以公私協力機制推展都市更新再生政策的經驗，從而整理出運作成功的要件，俾利政府日後推行類似政策的基礎。

#### 三、問卷調查

獲得知識的來源除記載的文獻資料外，當今理論及實務層面的專家，其意見更具代表性；本文擬以德菲法(Delphi Technique)<sup>6</sup>對專家學者們進行問卷調查，希望藉此瞭解專家學者們對士林夜市更新案推動模式的看法，以之作為台北市執行都市更新政策的參考。

### 貳、研究限制

本研究進行過程中可能遭遇的主要限制如下：

#### 一、研究面向之限制

---

<sup>6</sup> 有關「德菲法」之意涵及操作方式，於第四章中有較為詳盡之說明。



都市更新議題的探討可自多方面切入，舉凡法律規範、經濟重建、心理建設、都市規劃設計、政治角力等，皆屬可行的研究面向，同時每個面向都代表一個專業領域。本研究僅著重於：公私部門如何以協力合作的機制來推展都市更新政策，至於其他方面由於所學有限、專業能力不足，無法進行深入的探討。

## 二、個人能力與時間的限制

文獻資料的歸納、整理與分析，為研究過程中相當重要的一環，由於筆者在語言能力和時間層面的限制，無法全面蒐集各國的相關資料，僅以中文與英文資料為主要參考，必定有所欠缺；而語言限制非但影響資料蒐集的完整性，也可能在閱讀和分析資料的過程中，構成對作者原意的誤解。

## 三、主觀意見涉入的限制

人常常是本著自己的立場去看待世間萬物的，個人主觀意識與既定思考模式的存在，可能在文獻閱讀、問卷設計、資料分析等階段，曲解或誤會對方的意思而不自知，形成一項限制。

## 四、問卷回收率無法掌握的限制

本研究以學術及實務上的專家為德菲法進行時的問卷發放對象，但問卷回收率的高低則非研究者所能全盤掌握，而係決定於專家學者們的時間許可或個人意願，此亦構成本文研究限制之一。