

## 第四章 台北市都市更新之個案模擬

歷經三百多年的發展<sup>1</sup>，台北市儼然成為台灣政治、經濟、文化等層面的主導中心，東區更在政府積極建設下快速開發；相形之下，早期發展的舊市區卻日趨衰頹，其所面對的不僅是實質環境惡化的問題，還包括商業機能不振、公共空間與設施嚴重不足，以及衍生而來的人口流失、生活品質低落、高犯罪率、房地產貶值等問題。

城市的發展需要兼顧現代化與歷史感，台北市東區雖然擁有舒適便捷的生活機能，但舊市區豐富的歷史與記憶卻應淵遠流長，成為所有台北人值得驕傲的一部份；以都市更新手段重新發展舊市區，不僅實質上解決舊市區的環境惡化問題，更能夠挽救台北人共有的記憶場域。

時至今日，台北市鄰近山坡地因濫墾濫伐而破壞原有生態環境，進而招致不少災難，政府實在不該放任處女區域的開發行為，而忽視舊市區更新工作所能帶來的影響與效益。為免除不必要的新開發行為，使城市的發展符合永續經營的理念，積極推展都市更新事業有其必要性。

本章首先探討都市更新政策對於台北市長遠發展、永續經營的重要性，以及台北市過去的推展經驗與未來趨勢；接著以士林夜市為個案研究對象，除介紹士林夜市的發展緣由與現況外，並討論士林夜市的潛力及限制等議題，瞭解士林夜市為求永續發展應做的努力，最後同時透過相關資料的彙整與德菲法的調查，為士林夜市的更新政策提供模式建議。

### 第一節 前言

#### 壹、台北市推展都市更新政策之必要性

都市發展的途徑相當多元，捨棄市中心早期發展地區的復甦而朝向市中心

---

<sup>1</sup> 根據記載，台北市的開發可追溯至明崇禎年間（西元 1629 年），當時西班牙人為找尋礦源而入據今日淡水一帶，至清乾隆年間（西元 1683 年）艋舺因其優越的水運條件，成為最早之貨物集散中心（整理自台北市政府都市發展局，民 90a：8）。

區以外的新市鎮和郊區進行擴張，為最簡單也最常被使用的手段；但隨著台灣人口趨於微幅成長、甚至零成長的趨勢，都市的發展不應盲目地擴張，市中心的都市更新應是長期永續執行的政策方向（財團法人都市更新研究發展基金會，民 88：10）。

永續的精神不僅在落實環境生態保育的觀念，更應指涉地區生活、資源運用、計畫引導三者間的整合及平衡狀態，並讓下一代有繼續享有相同環境品質的權利。台北市自民國七十九年以來，戶籍總人口數即開始出現成長趨緩甚至下降的現象，由 271 萬降至目前約 259 萬人，而目前都市發展用地容量已足敷原計畫容納人口 350 萬人所需（李永展，民 90：15）。因此，就永續的基本精神而言，針對舊市區進行都市更新較開發新區域更具實質效益。

另一方面，台北城的發展從淡水河邊艋舺（今萬華區內）開始，其後延伸至大稻埕地區（今大同區內），因此沿淡水河區域是早期台北市政治、經濟、文化的所在地與發源地，在台北市擴張發展與積極建設新市區的過程中，這些地區相對地在競爭條件上逐漸失去作為市中心的優勢條件；曾幾何時，熱絡的經濟活動與人氣已轉移陣地至繁華的忠孝東路沿線和信義計畫區一代，而多少長輩昔日記憶的場景所在亦漸漸沒落。

的確，東區現代化的生活機能和舒適的生活空間，提供台北人多樣化的活動天地，也拓展台北人的生活視野；但舊市區擁有豐富的文化資產和濃厚的人情味，卻是東區所缺乏的。儘管台北舊市區存在經濟衰退、公共服務不足、都市環境條件落後、社會問題衍生等課題，但日益興盛的公私協力關係卻為台北舊市區注入新希望；從一連串的地區環境改造計畫、社區環境改造計畫、商店街區輔導計畫中，我們可以看出民間和政府改善環境的企圖心，只要成功地整合政府與民間力量，齊力活化本地傳統產業、強化商業特色、增加公共空間與設施、改善環境不良條件等，台北舊市區應有風華再現的機會。

## 貳、台北市過去推展都市更新政策的經驗及未來趨勢

台北市歷年來實施都市更新，不論成敗與否，其辦理類型大致有五種：1. 以「區段徵收」方式辦理者；2. 以「政府開闢計畫道路，引導地主進行合建更新」辦理者；3. 以「協助地主尋找投資者進行更新」辦理者；4. 以「鼓勵民間投資」辦理者；5. 以「獎勵民間興辦都市更新事業」辦理者。

早期政府辦理都市更新工作，大多以政府主辦的方式進行，但限於人力和經費，台北市政府推動都市更新工作始終無法大規模開展；為能加速都市更新效

率，市府決定改採獎勵方式誘導民間力量來透資辦理都市更新事業。從民國 80 年「台北市獎勵民間投資興辦都市更新申請須知」的公告，民國 82 年增訂「獎勵私人或團體興辦都市更新建設事業」一章於「台北市都市更新實施辦法」內，乃至於成立「台北市都市更新審議委員會」等，在在都顯現市府鼓勵民間辦理都市更新的努力。

1990 年代以來，台北市做了政策大幅轉變，過去完全由政府興建的作法改為放任民間開發商主導的方式，其主要的誘因是容積獎勵；但效果並不理想，只有七件更新案完成（財團法人都市更新研究發展基金會，民 91：126）；換言之，獎勵民間辦理都市更新的制度雖為政府美意，但在實際執行層面則有許多問題待解。舉例來說，民間辦理個案較偏重於零星地區的實質環境改善，對於非實質層面助益有限；且實施的規模較小，對於台北市整體發展與更新事業亦無大規模改善，難以提昇地區整體機能（清寰管理顧問股份有限公司，民 87：4-9）。其次，民間並無公權力，對於違規、阻撓或不願配合的居民和店家，只能透過一而再的溝通協商來解決歧見，甚至因此導致更新計畫的天折。最後，現行法令<sup>2</sup>對民間辦理更新事業之融資貸款規定不詳盡，且無強制力，加上更新事業推動時程冗長，將會導致民間融資壓力。

自 88 年 11 月 11 日「都市更新條例」公布實施後，內政部營建署配合擬定的六項施行細則及子法與財政部擬定有關都市更新投資信託的兩項子法亦相繼公告實施，都市更新的整體法令體系業已齊備，都市更新的新行動年代隨之蓄勢待發（財團法人都市更新研究發展基金會，民 88：11）。從「都市更新條例」第 9 條及第 2 項的條文內容，我們可以清楚地發現：政府期待以公私部門合作模式來推動都市更新事業的企圖心。這是政府推展都市更新政策的方向轉變，倘若以問題本質來看都市更新的推動與執行，應是必然的趨勢。

都市更新政策不應只仰賴政府部門編列預算支應，政府的角色應擬定明確的遊戲規則，以鼓勵民間投資共同參與；除被動地審查為公眾的利益把關外，更應發揮企業化的精神與效率，主動地協助（assist）、協調（coordinate）及協商（negotiate）（財團法人都市更新研究發展基金會，民 88：10）。而在講求民主精神的二十一世紀，公民參與政策的計畫擬定、方案執行、成效評估，除能貼近民主行政的要求、符合志願主義的精神、滿足民眾表述意見的慾望，對於強調在地性、居民立場的都市更新政策而言，更是不可獲缺的成功要素。

---

<sup>2</sup> 相關規定於「都市更新實施辦法」第 30 條第 4 項，該條文雖明文規定由政府協助申請人向台北銀行辦理更新建設所需之貸款，但並無明文規定貸款利率或指定專款使用等。

## 參、本文之個案分析方法

在本章以下的節次中，將以士林夜市為個案進行研究，透過資料分析與意見調查的方式，期能為台北市士林夜市更新案的執行提供建議，作為爾後其他夜市更新案的參考。

具體來說，本章希望瞭解以下問題：

- (一) 說明士林夜市的發展沿革及使用現況，以提供後續各種分析工作所需的背景資料。
- (二) 探討士林夜市的發展潛力與限制因素，以釐清都市更新政策對士林夜市的急迫性。
- (三) 以理論及國內外個案為參考基礎，研擬士林夜市更新案推動模式的不同方案，透過德菲法的進行，瞭解專家學者們對士林夜市更新案推動模式的意見，以作為個案模擬的參考。
- (四) 以前述相關議題的探討結論為基礎，為士林夜市更新案的推動提供政策建議。

## 第二節 士林夜市發展背景與現況說明

### 壹、發展沿革

一般人所熟悉的士林夜市，其商業活動範圍泛指士林公有市場<sup>3</sup>內夜間飲食部、大東路、文林路、陽明戲院，乃至基河路一帶而言。

據說百年前稱作「鬼仔市」的士林夜市，是早期移民「漳泉械鬥」之後所匯成的市集。彼時，漳州人遭泉州人暗算，幸好賴芝山岩的隘門擋住攻擊，漳州人逃往陽明山安身立命後，其中的農民、漁民為了討生活，摸黑挑貨到士林夜市做生意，「鬼仔市」之名即由此而來（台北市政府新聞處，民 87：88）。

至於士林夜市的熱鬧繁華，則應歸功於開闢基河路以及三仔腳圳加蓋，將道路連接起來，攤販雲集且商店增設，加以旅遊業者的宣傳，使夜市更加繁榮。民國六十五年市政府為改善陽明戲院旁文林路 101 巷山仔腳圳的髒亂，將文林路通往大東路的大排水溝加蓋，並且開闢了一條八公尺道路，後來道路兩旁的民房陸續修改為店面，同時有眾多的攤販陸續集中營業，而成為夜市之一部分。民國七十六年市政府開闢基河路後，使士林市場後方的飲食攤商有更為便利的交通，生意更加興隆，且路旁的攤販亦日漸增多，連帶大東路及文林路一帶商店和攤位成為一個大夜市。

### 貳、營運現況

士林夜市的小吃馳名中外，大餅包小餅、生炒花枝、士林香腸、藥燉排骨等，都是大家耳熟能詳的；而士林夜市的服裝、娛樂、日用品百貨等，更是應有盡有。每天傍晚開始，絡繹不絕的遊客常常將士林夜市擠得水洩不通，遊客們能在此地滿足各種食衣住行育樂不同的慾望。

經過多年的發展，士林夜市已成為國際知名的夜市，其繁榮與興盛約可歸結為以下的理由：

- （一）業種齊全且價格公道；
- （二）捷運行經（劍潭站）與文林路上公車轉運方便；

---

<sup>3</sup> 士林公有市場刻正進行主體改建工程之規劃、發包、施工等，台北市政府市場管理處並於捷運劍潭站對面、百齡高中旁之空地，另外興建臨時市場（於 91 年 10 月完工，並於 10 月 14 日搬遷開張）安置原公有市場內之攤商，俟公有市場主體改建完工後，再搬遷回原市場繼續營業。

(三) 附近校區甚多<sup>4</sup>，夜市成為學生下課後休閒的好去處；

(四) 營業時間長，每日自傍晚起營業至凌晨一、二點，滿足夜貓族的需求。

士林夜市商業活動區係包括士林市場夜間飲食部、大東路、安平街、文林路 101 巷、陽明戲院前、大南路、基河路等範圍，營業業種計有傳統特色飲食、小吃、服飾、百貨等，至於其詳細的業種說明如下<sup>5</sup>：

(一) 大東路：大東路上約有 240 攤，其營業型態可分為三段來敘述：

1. 文林路至大南路段：長 305 公尺、寬 11 公尺，兩旁攤販均屬店面延伸擴大營業，道路中央則為無照攤販長期佔用營業，業者以服飾、小吃、百貨等為主，約 150 攤。

2. 士林農作堆集場附近：即大東路與士林公有市場銜接，該處土地係臺北市農會向國有財產局承租，於白天辦理近郊菜農農作物之批發集散場，晚上則有攤販進駐，營業種類為百貨、服飾、雜貨等，約 70 攤。

3. 大東路 15 巷：巷內兩旁攤販以服飾類為主，約 22 攤。

(二) 大南路：小東街乃至慈誠宮前的大南路路段，長 180 公尺、寬 6 公尺，兩旁攤販約 49 攤，營業項目以飲食類為主。

(三) 文林路：文林路上攤販共計約 90 攤，可分為四段來說明：

1. 陽明戲院前：以小吃為主，約 13 攤。

2. 文林路 101 巷內：長 110 公尺、寬 10 公尺，以飲食、百貨為主，兩旁攤販約 39 攤。

3. 文林路 101 巷至大東路口：長 163 公尺，業者長期佔用騎樓設攤營業，約 19 攤，以百貨、服飾、飲食為主。

4. 大東路口至基河路口：長 60 公尺，業者佔用紅磚道設攤營業，以

---

<sup>4</sup> 士林夜市周圍校區甚多，計有：東吳大學、銘傳大學、文化大學、陽明高中、百齡高中、士林高商、中正高中、泰北高中、士林國中等。

<sup>5</sup> 整理自台北市市場管理處（民 87）以及作者現場調查結果。

小吃為主，約 19 攤。

- (四) 基河路：自基河路口至士林市場夜間飲食步入口處，長 300 公尺，攤販以紅磚人行道為營業場所，基河路上以著名的藥燉排骨與遊戲娛樂攤販為主。
- (五) 士林市場夜間飲食部：士林市場內夜間攤位大部分屬於臨時攤，皆為飲食類之性質，其中小吃類約 50 攤、冰品類約 7 攤、水果類約 2 攤。
- (六) 安平街：長 120 公尺、寬 3.5 公尺，為著名服飾街。

## 第三節 士林夜市之條件分析

分析一地的優勢與劣勢，使我們得知當地發展的潛力與瓶頸，進一步為當地永續經營尋找出路；以下將探討士林夜市的發展條件，作為後續擬定政策建議的基礎。

### 壹、優勢與機會點

#### 一、士林紙廠土地使用變更案

士林紙廠將變更為大型商場使用，該案目前已經順利通過審議，未來士林夜市有機會與該商場一氣呵成，共同造就士林基河路沿線及周邊地區之發展軸線。

#### 二、連結附近休憩景點

結合周邊豐富的休憩景點，與圓山風景區、三腳渡親水碼頭、文林路糕餅街、大佳河濱公園、台北市立美術館、兒童育樂中心等，構成以捷運劍潭站為中心的「十字狀休閒遊憩系統」；除可帶動地區休閒遊憩的價值與氣氛，亦可提升當地經濟活動的景氣。

#### 三、士林公有市場整建工程

士林市場整建工程此刻正由台北市市場管理處推動中，其配合三級古蹟慈誠宮的歷史與宗教特色，能塑造不同於其他地區的獨特夜市風貌。

#### 四、興建地下停車場

承德公園地下停車場已完成規劃設計，一旦興建完成後，將有助於解決本地停車位不足的問題。

#### 五、交通便利

士林夜市鄰近捷運劍潭站，且文林路為臺北市北區公車轉乘中心。

#### 六、中外聞名，既有的逛街人潮相當穩定



由於士林夜市機能完整，休閒娛樂、日常生活之所需，一應俱全，且營業時間長（自晚間七點起，至凌晨一、二點），成為附近學生與遠地遊客喜愛的去處。

## 貳、弱勢與威脅點

士林夜市的發展限制主要來自於環境條件的缺乏，這些不利的環境因素說明如下：

### 一、交通方面

- （一）停車位不足及行人通行不便：士林夜市屬自然形成的市集，街道狹小且停車位不足，隨處可見違規停放的汽機車，加上路邊攤販眾多，造成逛街民眾及當地居民出入的不便。
- （二）停車場位置標誌不明確：士林夜市週邊有百齡高中、都會叢林廣場、劍潭捷運站等處停車場，然並無明顯停車位標示圖，造成逛街人潮任意停放路旁。
- （三）機車停車格阻礙通行：文林路為雙向單車道道路，，每當傍晚時刻人潮湧現時，車水馬龍，而目前道路兩側皆劃設機車停車格更使交通狀況惡化、擁擠混亂不堪，而行人任意穿越馬路也使險象環生。

### 二、環保衛生方面

- （一）無垃圾桶設置環境髒亂：目前僅大南路部分店家於門前放置垃圾桶，缺乏垃圾桶導致逛街人潮大多將垃圾丟棄於路上，環境髒亂且蚊蠅滋生，衛生狀況堪慮。
- （二）公廁不足：士林夜市目前並無公廁，附近慈誠宮公廁缺乏專人維護管理，而劍潭捷運站之廁所則設於站內，對於逛街人潮造成極大不便。
- （三）飲食衛生無把關：士林夜市內有許多著名的小吃，藥燉排骨、大餅包小餅、生炒花枝等，都是名聞遐邇的；但這些小吃攤多屬違法的路邊營業，用水與清潔等問題堪慮，所提供的食物更缺乏衛生單位的把關，消費者飲食安全有待加強。

### 三、景觀方面

- (一) 招牌過大、視覺景觀紊亂：台灣店家常認為使用醒目之招牌，可吸引顧客上門，而誤導產生許多巨大之招牌，不僅雜亂無章，遮蔽視覺，有時甚至影響路人行走安全，士林夜市也存在相同問題，尤其以文林路上更為嚴重。
- (二) 騎樓地基高度差異過大：騎樓雖然屬於私人土地，但高低差過大對行人安全造成一定程度的威脅，未來仍希望透過店家委員會的機制，使其漸進改善。
- (三) 缺乏入口意象、強烈的引導意象與標示：士林夜市目前僅於大南路口前設置簡易之招牌，但入口意象是地區給人之第一印象人，若設計得宜，不僅可以吸引人潮及觀光客，更可強化地方特色。
- (四) 防災系統缺乏，公共安全堪虞。
- (五) 人行步道狹窄、缺乏遊憩及休閒趣味。
- (六) 缺乏大型公共空間及廣場，無法透過大型活動的舉辦來吸納人潮聚集。

### 四、店家經營方面

- (一) 無健全店家組織管理機制及區里組織：一個成功的商圈除本身硬體環境的優勢外，尚需軟體層面的努力，始能創造有利於「永續經營」的條件；士林夜市目前只有攤商自治委員會，店家、居民並沒有相應的對口單位，因此，店家組織及地方區里組織的形成，有助於三方的溝通協調與意見整合。
- (二) 目前店家以租賃性質經營者居多，對當地的認同感較低，對環境的感受力及改善的動機亦較薄弱。
- (三) 店家販賣商品種類、店內裝潢形式等，都相當類似，相似性過高勢將影響競爭力。
- (四) 台北市大型購物商場陸續完成，其環境條件優於士林夜市，將對人潮產生拉力。

## 第四節 士林夜市更新案推動模式

基於前述相關理論個案的探討，以及士林夜市條件的分析，本節首先擬定士林夜市更新案推動的四種模式，繼之以德菲法對專家學者進行調查，了解專家學者們對推動本案的看法；最後以前述探討內容及德菲法所得結果為參考，為士林夜市更新案提供政策上的建議。

### 壹、德菲法的意涵

#### 一、起源與應用

德菲法是以古希臘阿波羅神廟廟址德菲（Delphi）而命名的<sup>6</sup>。德菲分析法是一種建構團體溝通的方法，其目的在將「分散的個人」化作能有效解決複雜問題的「一個整體」（Harold A. Linstone & Murray Turoff, 1975；轉引自鄭興弟及林昇德，民 89：15）；它是一種直覺預測程序（judgmental forecasting procedure），用以獲取、交換並發展對未來事件的可靠看法。

這項預測技術自 1948 年由美國藍德公司（Rand Corporation）研究人員發展以來，其應用範圍從原先的軍事策略議題，逐步推展到教育、科技、行銷、運輸、大眾傳播、醫藥、研究發展、太空探測、住宅、預算、生活品質等問題的預測（Dunn, 1994: 242）。

#### 二、傳統德菲法（Conventional Delphi）

集思廣益是公開討論最大的效用，透過委員會或專家討論等方式可以獲得多元的意見與看法；但面對面討論互動的方式，卻往往因為少數人對團體的主

---

<sup>6</sup> 德菲（Delphi）一地是古希臘宣示神諭之人（oracles）試圖預知、探索未來事件的地方（Dunn, 1994: 242）。

宰、同儕團體壓力、人際關係衝突、公開反對權威者意見的困難等，導致溝通上的無效率或意見扭曲。

為避免前述缺失，德菲法倡議下列幾項基本原則的運用（Dunn, 1994: 242~243；吳定，民 88：268~269）：

- （一）匿名原則（anonymity）：所有專家學者係以個別身份發表意見，嚴格遵守匿名原則，意見者身份不被公開提出。
- （二）複述原則（iteration）：研究者將專家學者之個別意見整合後公布週知，如此進行數回合，其間准許參與者在參酌他人意見後對自己原先的立場進行修正。
- （三）控制性回饋原則（controlled feedback）：專家學者間的意見溝通結果，經研究者把問卷回答內容彙整摘要後，寄給原先參與的人員。
- （四）統計性的團體反應（statistical group response）：專家學者意見的整理方式，是藉由統計上的集中趨勢（central tendency）、分散趨勢（dispersion）、次數分配（frequency distribution）等加以表示。
- （五）專家共識原則（expert consensus）：德菲法主要目的在透過數回合問卷調查，形成專家學者的共識，得出最後的方案。

### 三、政策德菲法（Policy Delphi）

運用上述五項原則的德菲法，又稱為傳統德菲法，傳統德菲法至 1960 年以前仍居於主導地位；但 1960 年代末期以後，傳統德菲法似乎不足以因應日益複雜、尤其是涉及價值判斷的問題，於是從傳統德菲法的幾項原則中又衍生出政策德菲法（林昇德，民 89：100）。

德菲法最初被應用在技術問題層面的解決，其目的在追求「同質性」專家學者的共識；相對地，政策德菲法則希望「異質性」專家學者針對相同議題，能有不同的觀點以及替選方案（Turoff, 1970；轉引自 Dunn, 1994: 243）。換言之，政策德菲法希望不同背景的專家學者皆有機會參與，而且所有可能的替選方案及其影響後果都能被提出來討論，才能瞭解不同專家學者對其接受性如何；容許並鼓勵差異性存在，是傳統德菲法與政策德菲法最大的差異所在。

在原則的應用上，政策德菲法除採取傳統德菲法的複述原則與控制性回饋原則外，同時強調以下幾項原則的運用（Dunn, 1994: 243~244；吳定，民 88：269~270）：

- (一) 選擇性匿名 (selective anonymity): 參與的專家學者只在前面數回合採取匿名原則, 當政策替選方案的選擇發生爭辯時, 參與者必須公開為他們的觀點進行辯護。
- (二) 靈通的多元倡導 (informed multiple advocacy): 參與者的選擇主要是以利益 (interest) 和廣博性 (knowledgeableness) 作為考量, 而非全然以專業知識 (expertise) 本身做評斷, 亦即參與者盡可能是利害關係人或各類團體的代表。
- (三) 兩極化的統計反應 (polarized statistical response): 對於參與者意見的整理, 除傳統德菲法所採行的衡量工具 (如中位樹、標準差、分佈範圍等) 外, 更著重各種不同意見及衝突論點的衡量。
- (四) 結構性衝突 (structured conflict): 研究者企圖從各種不同的意見和衝突的論點中, 探索更多潛在的替選方案與可能性, 這與傳統德菲法強調專家共識達成是大不相同的。
- (五) 電腦會議方式 (computer conferencing): 在可能的情況下, 電腦被用來處理各個參與者匿名互動的連續過程, 以免除一連串個別的回答方式。

基於上述五項原則, 政策德菲法的實施步驟可分為以下七項; 但實際操作時則因研究者、技術條件、系絡 (context) 等的差異而有增減 (Dunn, 1994: 244~249):

- (一) 議題明確化/細緻化 (issue specification);
- (二) 遴選倡議者 (selection of advocates);
- (三) 設計問卷 (questionnaire design);
- (四) 分析第一回合結果 (analysis of first- round results);
- (五) 發展後續問卷 (development of subsequent questionnaires);
- (六) 組織團體會議 (organization of group meetings);
- (七) 準備最後報告 (preparation of final report )

## 貳、本文之研究程序

德菲法採行匿名原則, 減少個人在團體公開討論過程中容易受他人意見影

響及屈服於多數意見的情形發生，參與者更容易表達其看法；再者，此方法的複述原則也使專家學者有機會獲得來自不同立場的新資訊，從而修正自己的觀點，使建議更具可行性。基於前述兩項理由，本文採取德菲法作為探討「士林夜市都市更新推動模式」未來推動模式的研究方法，其詳細步驟如下所述：

## 一、「士林夜市更新案推動模式」方案設計

透過更新政策的執行，則士林夜市的永續發展是可以期待的。以下首先為士林夜市更新案及相關配套措施（以下統稱為士林夜市更新案）的作為，設計不同型態的推動模式，作為德菲法分析步驟進行時專家學者們的備選方案。

國內外都市更新不外遵循下列四種模式辦理，此四種模式的說明如下：

- （一）公部門主導模式：政府主動投入改善環境品質、增加公共設施、改良老舊建物，舉凡規劃設計、經費籌措、實際執行、活動宣導等，皆由政府主導；相較之下，私部門則處於被動地位，沒有參與意見的機會，僅在各階段配合辦理而已。
- （二）私部門主導模式：政府部門僅訂定相關法令規則供私部門遵循，而不主動介入更新工作的推展；舉凡改善環境品質、增加公共設施、改良老舊建物等，皆由私部門自行負責規劃、籌措經費、執行計畫等。
- （三）公私部門全面合作模式：政府與私部門在更新工作推展的每一階段皆進行密切合作，無論是改善環境品質、增加公共設施、改良老舊建物等，皆由二者共同參與規劃設計、經費籌措、負責實際執行等。
- （四）公私部門部分合作模式：就硬體部分而言，屬於公共環境部分的改善由政府負責，屬於自家店鋪或住宅環境的清理美化則由私部門負責；就軟體部分而言，政府先行輔導私部門成立組織及其運作，並透過各種活動與訓練的舉辦，健全當地組織並且活絡景氣，俟街區組織成熟發展後，政府逐步退出相關程序的運作，僅扮演輔導角色。

## 二、設計第一回合問卷內容

第一回合問卷於四月中旬設計、討論完成，其詳細內容如附錄一；第一回合問卷主要在瞭解專家學者們對士林夜市更新案推動模式的看法，除本文建議之備選模式外，是否有其他建議方案。

## 三、擬定專家學者名單

為符合德菲法廣博性、多元化及專業學識之要求，本文問卷調查對象盡可能涵蓋學術界與實務界，學者十二位、專家五位，總計十七位，其名單詳如附錄二所列。

#### 四、發出及回收第一回合問卷

第一回合問卷於四月十九日發出。第一回合問卷發出後，於五月三日回收，共計九份，回收率為 52.9%。

關於德菲法的問卷回收率 (response rate) 標準，至今並無專書對此進行深入討論；至於一般郵寄問卷 (mail questionnaire) 的標準，學者間的看法也頗多分歧<sup>7</sup>，最廣為國內各界接受的，係研究方法論學者 Earl Babbie 之觀點(林昇德，民 89：103)。根據 Babbie 之看法，問卷回收率應有一些簡單的等級規則：回收率至少要達到 50% 才是適當的 (adequate)、回收率達 60% 以上屬於良好的 (good)、而 70% 以上則是非常好 (very good)；雖然這些數據標準只是概略的指引，但回收率較高的問卷，其偏誤性較不顯著 (Earl Babbie, 1990:182；李美華等，民 87：407)。

本文問卷回收率為 52.9%，屬於「適當」，故後續研究可以對第一階段問卷所得結果進行分析。

#### 五、問卷分析

第一回合問卷總計回收九份，本文依據回收時間先後將其編號，整理回答結果如下表：

---

<sup>7</sup> 如：Chave Nachmias & David Nachmias 認為 (1996:232；潘明宏，民 87：288~290)：一般郵寄問卷的回收率只要超過 50% 以上，便稱得上是有意義的問卷；但 Louis Rea & Richard Parker 則認為(1997:69)：回收率必須達 60% 至 70% 以上，該問卷結果才能加以分析。

表 4-1 第一回合問卷調查結果分析

編號	支持方案	理由	其他建議
1.	四、公私部門部分合作模式	*政府有義務與責任 *可防止民間觀望懶惰情形發生 *輔導訓練教育可產生民間既競爭又學習的狀態	無
2.	四、公私部門部分合作模式	*政府財政因素 *可凝聚在地自發力量 *整體環境品質改善及相關利益之整合應由政府先行負責	無
3.	三、公私部門全面合作模式	*由公、私部門分別進行皆有其困難處 *可整合公私部門資源（如：私部門負責資金的籌措、公部門負責法令規範的制訂及協調）	無
4.	四、公私部門部分合作模式	*士林夜市經濟活動仍相當活絡，店家營業之餘必定忽略公共安全與環境品質，需由政府先行介入促使環境改善。	無
5.	三、公私部門全面合作模式	*公共使用空間應以公共安全及利益為優先前提，公部門全面介入較能顧及市民的安全、利益及環境品質。	無
6.	四、公私部門部分合作模式	*能達到兼容並蓄、分工合作之優點 *可培養民眾責任感，提升其自主能力與向心力 *政府有餘力進行其他更重要的政策規劃	無
7.	四、公私部門部分合作模式	*能訓練民眾主動關心地方、改善地方 *政府人力及財力等有限，無法長期參與	無
8.	四、公私部門部分合作模式	*全面合作恐有時間上的拖延，早期由政府指導、介入，可節省不必要的資源浪費。 *增加經驗傳承及流通的可能性	無
9.	三、公私部門全面合作模式	*公部門所擁有之公信力、正當性，於整個更新過程是不可欠缺的，故須全程參與。	無

資料來源：作者自行彙整



就回收的問卷內容來看，贊成方案四的專家學者有六位，贊成方案三的專家學者有三位，因此士林夜市的更新案，其推動似宜採取「公私部門部分合作模式」。

由於時間上的限制，以及第一回合問卷調查中專家學者們對士林夜市更新案的推動模式並無其他建議方案，因此本文沒有繼續進行次一回合之問卷調查，僅以德菲法問卷調查所得結果作為擬定士林夜市更新案推動模式的參考。

## 參、士林夜市更新案之政策建議

依據政策德菲法問卷調查所得結果顯示：專家學者們偏好以「公私部門部分合作模式」來推動士林夜市更新案。

所謂「公私部門部分合作模式」，在本文中係指：就硬體部分而言，屬於公共環境部分的改善由政府負責，屬於自家店鋪或住宅環境的清理美化則由私部門負責；就軟體部分而言，政府先行輔導私部門成立組織及其運作，並透過各種活動與訓練的舉辦，健全當地組織並且活絡景氣，俟街區組織成熟發展後，政府逐步退出相關程序的運作，僅扮演輔導角色。

本文以問卷調查、基地了解及資料分析<sup>8</sup>等階段所得結果為參考，將士林夜市更新案的推動模式與公私部門合作的機制，分為以下三方面說明：

### 一、第一階段：逐步解決現存課題，改善公共環境品質

士林夜市現存的最大課題在於公共安全條件與都市防災體系的缺乏，而台北市政府所擁有的公權力是改善當地公共環境品質的最大利器，政府應該從地區防火網、街角小型廣場、防災安全街區、水利設備、完整的逃生及避難路線等的建立，提供當地基本的防災條件；其次，辦理訓練講座、建立居民防災意識、加強居民對防災的認知，則有助於防災機制的運作。

除防災議題外，士林夜市內違法攤商佔用行人通道、縮小公共空間，甚至為爭奪地盤而演出全武行；環境髒亂與垃圾隨意丟棄，導致公共衛生條件堪憂；巷道狹小、停車空間不足，迫使汽機車任意停放威脅行人安全等，都是長期以來為人所詬病的。如果能適度地規範攤販間的距離、人行通道的寬度、飲食販賣者的安全措施、提供便利的交通系統與充足的停車位置等，更能確保安全無虞的休

---

<sup>8</sup> 本案推動模式與西門商圈更新再造案類似，因此資料分析對象亦包含西門商圈更新經驗，本文附錄三將針對西門商圈更新再造案進行簡要說明，以為重要之參考資料。

憩品質。

為改善士林夜市各項問題，需要市政府相關局處和民間的大力配合，針對士林夜市公共環境品質改善的課題與權責歸屬，如下表所示：

表 4-2 「士林夜市更新案」第一階段工作權責歸屬表

課 題	解 決 途 徑	相 關 單 位
環境整潔及 垃圾清運問題	1. 評估定點設置垃圾桶之可行性 2. 增加垃圾清運的次數與費用	1. 台北市政府環境保護局 2. 台北市政府環境保護局士林區清潔隊 3. 台北市公有士林市場自治會
違規攤販問題	1. 加強取締騎樓違規攤販 2. 透過士林市場自治會機制勸導 3. 研議增設合法攤位之可行性	1. 台北市政府建設局 2. 台北市市場管理處 3. 台北市政府警察局 4. 台北市政府警察局士林分局 5. 台北市公有士林市場自治會
消防安全問題	1. 確定當地消防安全最低需求之道路寬度 2. 嚴格取締妨礙消防系統之營業攤販 3. 規劃完善的防災逃生體系，定期舉行演習及訓練	1. 台北市政府消防局 2. 台北市政府都市發展局 3. 台北市政府警察局 4. 台北市公有士林市場自治會
汽機車違規 停放問題	1. 百齡高中停車場對外開放可能性之評估 2. 承德公園地下停車場 3. 鼓勵民眾搭乘大眾運輸工具 4. 加強違規停放車輛的拖吊工作	1. 台北市政府停車管理處 2. 台北市政府交通局
飲食衛生及 環境衛生問題	1. 加強抽測當地食品以確保飲食安全 2. 建立飲食衛生的認證制度	1. 台北市政府衛生局 2. 台北市士林區衛生所

資料來源：作者自製

## 二、第二階段：美化環境，以及公私部門合作的開端

前一階段由政府主動改善士林夜市的環境問題，僅僅是治標而非治本的作法；換言之，防災及公共安全為士林夜市發展的基本要求，能為士林夜市發展加分的條件，則是入口意象及塑造人行步道的美化、大型公共空間的提供等作為，而這些條件的行為者，大部分係公部門，私部門所能配合者，主要在實地問題的發現、提供意見、主動改善自家周圍環境。

另一方面，商圈更新需要硬體及軟體層面的相互配合，公共環境的改善與

美化屬於硬體層面的努力，軟體層面則包括：凝聚店家向心力、塑造店家及夜市經營特色、舉辦聯合行銷或促銷活動、交換彼此的營運心得、舉辦教育訓練等，而這些功能需要一個具有公信力的街區組織以及專業的輔導團隊才得以完全發揮。早期階段，由於店家對彼此、對制度運作的不熟悉，得由政府協助成立街區組織並且輔導運作，甚至協助爭取相關經費補助、主動籌辦大型活動等，其目的在贏得店家對商圈組織的信任與認同，以及吸引民眾對當地的關注。

在第二階段中，公私部門展開初步的合作，政府及專業團隊協助商圈成立街區組織，並且輔導初期的運作，透過一連串的交流、互動，甚至是對其他成功商圈的觀摩與研習活動，引導私部門學習、累積經驗，以利私部門在下一個階段中能夠自主運作。

表 4-3 「士林夜市更新案」第二階段工作權責歸屬表

課 題	解 決 途 徑	相 關 單 位
美化人行步道並落實機車退出人行空間	<ol style="list-style-type: none"> <li>更新人行道舖面並移除人行道尚非必要之公共設施</li> <li>加強違規停放機車之拖吊工作</li> <li>勸導店家逐步改善騎樓高低差過大的問題</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>台北市政府工務局</li> <li>台北市政府工務局養護工程處</li> <li>台北市政府警察局</li> <li>台北市政府警察局士林分局</li> </ol>
設立入口意象及指標	<ol style="list-style-type: none"> <li>研究劍潭捷運站設置入口意象的可能性</li> <li>分析各路口適當位置設立導引標誌的優缺點</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>台北市政府都市發展局</li> <li>台北市政府捷運局</li> <li>台北市政府工務局公園路燈管理處</li> <li>台北市士林區公所</li> </ol>
提供大型公共空間	<ol style="list-style-type: none"> <li>研究開放捷運劍潭站週邊空地的可行性</li> <li>於士林市場整建案中將「大型空間設置」納入考量</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>台北市政府都市發展局</li> <li>台北市政府捷運局</li> </ol>
推動商店街區輔導計畫	<ol style="list-style-type: none"> <li>配合市政府期程，提案爭取輔導計畫經費</li> <li>政府及專業團隊進駐，輔導街區組織運作</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>台北市商業管理處</li> <li>台北市士林區公所</li> <li>規劃輔導團隊</li> <li>當地街區組織</li> <li>台北市公有士林市場自治會</li> </ol>

資料來源：作者自製

### 三、第三階段：街區組織自主運作，以及發展藍圖的規劃

由於政府人力與經費有限，無法對所有商圈進行全面的輔導工作；因此，在環境條件獲得改善、商圈組織能夠獨立運作之後，政府與專業輔導團隊即可放手讓街區組織自行運作，政府則退居協助與監督的立場，定期檢視街區組織的運作概況並給予輔導，或是再街區組織遭遇問題時予以協助。街區組織能夠成熟運作的，舉凡爭取經費、舉辦活動、行銷商圈、教育訓練等工作層面，皆無須政府主動介入，甚至能夠推廣本地成功經驗，協助其他類似地區進行街區改造工作。

但士林夜市的發展不能以此為滿足，街區組織的責任亦非僅止於此；士林地區有其特殊的人文歷史與地理條件，夜市發展如果能夠整合鄰近資源而建立自我特色，更將確保長期發展的榮景。士林夜市範圍內有許多值得一探究的好去處：士林市場內的慈誠宮為市定古蹟、台北海洋生活館與士林夜市近在咫尺、更遠則有天文科學教育館及美崙公園、三腳渡親水碼頭的計畫亦正熱烈討論規劃中，街區組織一旦體認到整合鄰近觀光資源的重要性，主動與相關單位共同研商，規劃便捷的運輸系統、設計適切的旅遊路線、對本地做必要的行銷、提供良好的諮詢服務，士林夜市的發展應是指日可待的。

表 4-4 「士林夜市更新案」第三階段工作權責歸屬表

課題	相關單位
整合鄰近觀光資源	1. 台北市政府文化局 2. 台北市政府教育局 3. 台北市政府交通局 4. 台北市政府觀光局 5. 當地街區組織
街區組織獨立運作與經驗推廣	1. 台北市商業管理處 2. 台北市士林區公所 3. 規劃輔導團隊 4. 當地街區組織

資料來源：作者自製