

第五章 結 論

Hood (1983) 透過政策工具的角度來回答「政府做些什麼」, 他認為: 我們可以將政府視作一個工具箱 (a tool-kit), 其中政府主要的應用活動是扮演探知者 (detectors) 及影響者 (effectors) 的角色¹; 透過前者政府得以獲得政策過程所需的資訊, 另一方面政府也試圖對民間產生影響力。亙古至今政府都在扮演個探知者與影響者的角色, 始終透過資訊中心、財貨提供、權威運用和組織等功能的發揮, 實踐其應有之作為; 只不過在時代的轉變中, 政府各種角色扮演的程度、與民間的關係, 有高低不同及類型上的差異。

台灣近幾十年來民主政治的快速成長, 社會結構產生了劇烈變遷。一方面私部門對政府的影響力與日俱增, 民眾的需求不斷透過各種管道被反應與表達; 另一方面, 民眾對政府服務的品質要求逐漸提升, 卻要求小而美、小而省的政府規模, 使政府反而無法應付日漸增加的需求; 換言之, 隨著政治民主化程度及私部門活動成熟度的增加, 私部門開始反省與要求社會責任的參與, 公部門也開始認識到自身能力有限而開始尋求私部門做互補性的支援。於是, 政府和民間互相依存的程度增加, 雙方亦逐步展開合作或合夥的行動, 公私協力合作便成為政府施政重要的政策工具。

而英美各國二十世紀以來, 政府角色及其與民間的關係逐漸發生轉變, 由陌生到競爭合作, 乃至於政府主動尋求私部門的協力參與; 其主要的核心觀念與目的, 是改造政府具有效率和品質, 公部門不再只強調公平性的原則, 同時提高公共服務的水準, 以因應民眾需求。至於面對市中心的衰頹問題時, 英美各國都不約而同地積極採行公私部門協力的手段來推動都市更新政策, 也在實務運作上獲致相當豐碩的成果。

城市隨時間而轉變, 此種轉變是不可避免且具有效益的。不可避免 (inevitable) 是因為: 政治、經濟和社會體系會持續產生新需求, 以及對經濟發展與公民改革運動 (civic improvement) 提出新機會; 具有效益 (beneficial) 是因為: 促使改變的各種力量將會對現有環境的情況經評估後, 產生調整與改善

¹ Hood (1983) 除將政府的應用活動區分為探知者角色及影響者角色外, 更進一步闡釋政府如何四項基本資源發揮兩項角色: 資訊中心 (Nodality) 財貨 (Treasure) 權威 (Authority) 組織 (Organization), 亦即所謂的 "The 'NATO' Scheme"。

的可能性與機會 (Roberts & Sykes, 2000: 6)。儘管每個城鎮皆面對特殊的問題、擁有各自的特質，以及如何反應解決這些問題的工作方式，但是從先前的成功經驗中學習卻是必要的功課；也許並沒有一個放諸四海皆可行的原則，但仍有一些原則及模式，是可以被確定的，藉由現在或先前經驗的應用，可以發展或執行出更好的都市更新成果 (Roberts & Sykes, 2000: 9)。

有鑑於公私協力已成為各國政府推展都市更新政策的重要手段，本研究以「公私協力合作」與「都市更新」的理論為基礎，同時參酌國外以公私合作進行都市更新的成功實例，並以德菲法為調查途徑，期能兼顧學術與實務層面，從中尋求適合我國實務運作的模式。

第一節 研究發現

壹、英美成功經驗的啟示

根據英美各國於都市更新政策的發展趨勢及 Baltimore、Horton Plaza 的個案說明，我們可以瞭解：成功以公私合作的方式推動都市更新政策，需有以下條件的配合，而這些條件正可提供我們作為日後的參考：

- (一) 政府首長的大力支持；
- (二) 公私部門對計畫的共識以及願意聯合承擔風險；
- (三) 中介機構充分發揮公信力，扮演協調溝通的角色；
- (四) 互信基礎與不斷地協調溝通；
- (五) 當地居民參與及其意見的重視；
- (六) 公私權責明確化與運作過程透明化。

貳、台北市辦理都市更新政策的模式建議

台北市舊市區不僅當地環境窳陋、商業服務水準低落，更是社會問題衍生的溫床；為改善舊市區環境條件、提昇當地競爭力、促使台北市永續發展，都市更新工作的推動刻不容緩。

由於都市更新影響當地居民權益甚鉅，參與式的都市規劃作業模式、理性

推導與漸進推動並行的決策模式是必須的，唯有引入更多規劃參與，帶動更多團體、個人與政府單位的關心與溝通，才能促使更新案的內容充分反映各種意見與利益，進一步提高可執行性，避免地區團體的抗爭。

針對本研究所討論之士林夜市更新案，在經過資料分析、德菲法調查後，擬提出以下的政策建議，以作為後續其他夜市更新案的參考：

一、政府的角色

安全的、舒適的購物環境是民眾對政府最基本的期待，由於民間整合不易而且不具有公權力，是故環境改善工作應由政府著手進行，而私部門予以配合或提供相關需求；市政府不僅有專業的規劃（如都市發展局）與執行單位（如工務局養護工程處、工務局公園路燈工程管理處），其所擁有的公權力是改善公共環境的最大利器。

政府應該提供當地基本的防災條件、美化人行步道、增加公共設施、清除環境髒亂；其次，辦理訓練講習、建立居民防災及環境保護的意識；最後，適度予以合理的規範，更能確保安全無虞的休憩環境。

二、私部門的角色

商圈更新需要硬體與軟體層面的相互配合，公共環境的改善屬於硬體層面的努力，軟體層面的功能則需要一個具有公信力的街區組織才得以完全發揮。

初期由於店家對彼此、對制度運作的不熟悉，得由政府協助成立街區組織並且加以輔導，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，以利後續街區組織的運作。

由於政府人力與經費有限，無法對所有商圈進行全面性的輔導，因此在環境條件獲得改善、商圈組織能夠獨立運作之後，政府及輔導團隊即可放手讓組織自行運作，政府則居於協助及監督的立場，定期檢視街區組織的運作概況並給予輔導，或是在街區組織遭遇問題時予以解決。

三、中介機構的重要性

當地的店家自治委員會、市場自治委員會、區里組織、規劃輔導團隊等，皆可視作中介機構，中介機構是政府與店家之間、店家彼此之間、店家與顧客之間、店家與住戶之間的溝通協調機制，其所擁有的非營利性質、公信力基礎等，有助於各種事務的推動。

強而有力的自治委員會同時擁有消極與積極的作用。一方面，委員會能夠規範當地店家或攤商，協助政府執行公權力，有效推動騎樓地基整平、取締違規攤商、保持消防要道暢通、維持垃圾清運及環境整潔等工作；另一方面，委員會能與規劃團隊合作，成功進行各項教育訓練、籌辦行銷活動、宣傳街區特色等，甚至扮演調解糾紛、研擬計畫以爭取相關經費、與其他組織進行協商等角色。

區里組織由區公所、當地里辦公處、鄰長、士紳等人所組成，提供當地民眾反映意見的管道，作為居民與其他人對話的窗口，有效促進住戶、房東、店家三方面的對話，在振興地方產業的同時亦不損害居民應有的權益及生活品質。

參、國內外推動都市更新模式的比較

國內外都市更新政策的推動上，公私部門有不同程度與不同模式的合作方式；在國外，多以公私部門全面性合作的模式來推動都市政策，但在國內，類似士林夜市、西門商圈等大規模更新案件的進行，則建議由政府部門先投入環境的改善工作，來誘發後續私部門投入的可能性。

造成前述推動模式的差異，主要來自下列幾項因素：

一、更新規模的差異

國外的更新範圍較大，通常包含數個街廓，涉及許多私人的土地與權益；而本案研究對象之士林夜市與西門商圈，其中包括廣泛的公共環境，有待政府先行改善。

二、民間動員程度的差異

國外民主制度行之多年，人民自我意識與民主素養比較高，也比較願意參與社區環境改善及社區營造的工作，因此民間動員有極佳的效果；反觀我國，由於社區總體營造工作的推廣尚未普及，人民對於參與公眾事務有所卻步，每每導致社區動員的無法落實，更遑論大目標的都市更新政策，勢必要由政府率先進行相關工作。

三、公私部門間關係不同

國外以公私部門合作推展公共事務的經驗較我國來得早，在既有的經驗基礎上，把相同機制運用於都市更新事務，自然水到渠成；另一方面，英美各國人民對公私部門間的關係較為信任，較無「官商勾結」或「圖利他人」的疑慮，公私部門也比較能夠全面性的合作。

四、公務人員任事態度的不同

公務人員勇於任事的心態是獲致重要成就的決定因素，英美各國公務人員在事務推動上有比較積極進取的精神，亦較不在乎所謂「圖利他人」的指控；在我國，由於公務人員心態上傾向於消極的「不違法」，擔心「官商勾結」的罪名指控，對全面推展公私部門合作機制造成阻礙。

肆、我國推動公私部門協力關係的策略

為促使我國爾後在以公私部門協力關係推動都市更新政策上能獲致更佳成果，以下的策略可以提供參考：

一、給予利害關係人（stakeholders）參與的機會

若公私部門協力推動的個案僅有少數利益團體或個人的參加，必然會造成其他人的不平之鳴或配合意願低落；給予利害關係人參與的機會不僅可免去「官商勾結」之罪名，亦可透過「將利害關係人吸納為參與者」的過程增加民眾順服政策之可能性。

二、加入中介團體來協助推動，並賦予其準合法性地位

公私部門協力關係的推動，有時透過公益型或專業型的中介團體來協助，更容易獲得成就。針對某些議題，中介團體若能建議某些實用的原則或模式提供參考，將有助於公私部門行動和資源的整合；其次，賦予中介團體一定程度的法定權力，更可以使協力過程減少許多執行上的障礙。

三、以立法規範促使公私部門協力關係的運作透明化

針對公私協力關係的運作如何進行監督、利害關係人的範圍如何界定、專業人才的評鑑標準如何確立、中介團體如何成立及運作等議題，若能有所規範依據，則實際運作過程較不易發生模稜兩可的情況，減少不必要的爭端。

四、公私部門協力觀念的推廣

公共事務既是屬於全民的事務，人民自然對其有知的權利和行的義務，民眾瞭解公私部門協力的重要性及其在公共政策上的運用，更能發揮民眾參與的可能性，並減少民眾對利益輸送的疑慮（吳英明，民 88：93）。

第二節 後續研究展望

本研究主要從政策工具的角度著手，並以士林夜市為個案，探討適合都市更新政策的推動模式，然而若要健全「都市更新推動機制」，除了組織架構的設置與公私部門的通力合作外，更細緻的的法令規範、都市計畫、針對不同類型的機制建議等層面，亦應加以討論，因此建議後續研究人員可以從以下的面向進行探究：

壹、法制層面

「都市更新條例」是目前辦理都市更新事業最重要的法令依據，但「都市更新條例」對於公私部門協力合作辦理都市更新的規範仍有限，倘若以此作為依據，則公私部門協力機制勢必無法開展；公私合夥辦理公共事務在我國已有相當經驗，但是把此種精神運用到都市更新政策仍屬於開始的階段，唯有健全完備的法制規範，後續的運作推展才有依據可言。

貳、都市計畫層面

本研究從組織模式及運作的角度來討論都市更新議題，政策建議亦僅止於都市更新政策的推動模式，而不涉及都市設計或都市計畫等專業領域，後續研究人員或許可以從都市計畫的專業角度著眼，對士林夜市更新案進行更為細緻的內容規劃；推動模式配合計畫方案，則實質與程序兼具，才能成為一項可行的、可期待成果的政策。