

### 第三章 兩個公園的故事

#### 第一節 富陽自然生態公園：「繁華都市的原始森林」<sup>9</sup>

台北市第一座生態公園「富陽自然生態公園」（後文簡稱「富陽」），坐落在台北市東南方，連接福州山與中埔山，園內老樹盤屈，與碉堡的遺跡環繞出一處與世隔絕的原始森林，孕育豐富而多樣化的生態物種，兼具生態保育與環境教育功能。富陽所在地自從日治時代起即為軍事要地，禁止外人進入，卻因而保留特殊的物種與生態系統。民國七十七年聯勤總部（現更名聯勤司令部）搬遷原先設置在此的彈藥庫，但仍以軍事管制區為由，嚴禁外人進入。民國八十三年當地居民主動向臺北市政府申請興建簡易公園，名為「富陽公園」；民國八十六年，黎和里李冬發里長聯合富陽周遭四里（黎和、黎孝、黎安、黎忠）的里長，組織「黎和里促進會」，向臺北市政府提出《台北市富陽街底森林公園催生計畫》，正式表明興建公園的訴求。然而居民、市府與環保團體在公園型態上意見歧異，加上該地管理權仍在軍方手中，因此公園建設計畫案延宕多年。沒有正式管理的山丘蔓草叢生，儼然成為都市新大陸，附近居民紛紛展開「圈地運動」，開闢菜畦栽種作物，在平坦區域鋪設地毯作為羽球場，甚至設置兒童遊樂區，積極建構居民心目中的富陽公園。然而公有土地終究不該為當地居民獨佔，在荒野保護協會、內政部、臺北市政府等官民機構合作下，舉辦多次公園設計討論會議，經過長時間艱難的土地所有權移交過程，終於催生出台北市第一座以自然生態保育為成目標的森林公園。民國九十五年九月正式開園，定名為「富陽自然生態公園」。詳細大事紀請參考附錄二。

---

<sup>9</sup> 語出詹家龍（1998）對富陽的報導標題。



圖 3-1 富陽自然生態公園位置圖

資料來源：上圖---Google Map（紅線部分）

下圖---[http://farm4.static.flickr.com/3282/3037862222\\_957155b849\\_o.jpg](http://farm4.static.flickr.com/3282/3037862222_957155b849_o.jpg)

## 壹、還地於民

富陽公園的設立歷經了「還地於民」的過程，順應民意誕生。台北市發展公共設施並不順利，日治時代雖有完整的都市計畫，但因第二次世界大戰沒有執行，許多公共設施預定地變更為軍事用地。國民政府遷台後，由於處在高度緊張的戰爭狀態中，繼續沿用日治時代的軍用設施，都市計畫的執行更顯困難。當時的都市設施以短期軍備用途為主，缺乏長期的詳盡規畫，威權統治也抑制市民重視自身環境。民國五〇、六〇年代，「反攻大陸」的目標日益模糊，國家計畫由過去對外軍事防禦轉向經濟發展。台北市為台灣首要都市，經濟表現大幅度明顯成長，成為國家計畫式經濟的模範；然而經濟發展的背後，卻出現政府「公共設施投資不足」與「公共設施內容不平均」的問題：前者肇因於政府對企業的投資優惠政策造成稅收短缺，無法投注經費；後者則因政府導向投資能配合經濟開發的公共設施，例如道路、學校，比例遠遠超過公園、社區活動中心等設施。<sup>10</sup> 隨著經濟發展，台北市都市化程度越高，移入人口對公共設施的需求日漸多元，然而在中央政府主導都市規劃的政策思維下，地方政府與居民缺乏足夠參與機會，導致台北市「井然有序」的圖像背後，蘊藏都市公共設施多元性不足，以及受壓抑的市民意識（黃麗玲，2003）。

民國七〇年代，由於解嚴、反公害運動、民主轉型運動的出現，過去受壓抑的市民意識瞬間爆發，對社會動員與市民參與產生莫大影響（紀駿傑、蕭新煌，2006：23）。黃麗玲（2003）指出，此時市民參與的興起與中央政府指導力的弱化，挑戰都市規劃過去由中央強制規劃的特色。以台北市而言，民國八十四年陳水扁擔任台北市長後，發展以鄰里層級參與為主的「地區環境改造計畫」，落實「不做大工程，多做小計畫」的政見，鼓勵地方居民、社區團體對生活環境主動提出意見，透過此管道和市府討論，建構符合居民與專業需求的生活環境。

---

<sup>10</sup> 以民國 66（1977）年為例，道路與學校佔公共設施建設經費的比例是 76.21%與 17.7%，而公園的比例只有 1.53%。（何東波，1979。轉引自黃麗玲，2003：67）

富陽就在此種社會改革的環境下誕生。富陽本為軍事用地，軍事設施搬遷至三峽後，過去強制隔離居民的控制力大不如前，居民此時「偷偷」上山，除了有突破軍方管制的意圖外，更有宣示主權的意義。居民在享受森林浴外，有些居民則闢地耕作，或者自己設立座椅、簡易涼亭。長期的軍事管制使得該區鮮少人為開發，保留下富陽完整的自然生態。園內林相豐富，樹冠層多為高大的香楠和相思木，更有珍貴的烏桕，棲息著長吻白蠟蟬和人面蜘蛛。老樹遮蔭加上北市南區潮濕多雨，形成適合蛙類繁殖的環境。園內的明星動物非台北樹蛙莫屬，嫩芽般的青綠色澤、果凍般柔軟的光滑體表，冬日雨後隱身在鮮綠的姑婆芋葉面上，討喜的外型成為吸睛焦點。富陽除了得天獨厚的自然景觀外，人文景觀更不容小覷，存放彈藥、駐軍守備的軍事人工涵洞、谷地，運送彈藥的石階刻有當時駐軍留下的文字，散發懷舊之古意，使富陽成為自然人文兼具的地區（許添籌等，2006）。

然而軍方早有計畫在彈藥庫遷移後興建軍眷宿舍。富陽鄰近的眷村「慈仁八村」於民國六〇年代興建，軍方有意將富陽納入慈仁八村擴建計畫的範圍，彈藥庫遷建後在內部大興土木，填實原本存放彈藥的凹地，並剷平庫房。民國七十七年軍工廠搬遷，當地居民便希望這塊原本封閉綠地成為森林公園。八十三年甫當選不久的黎和里里長李冬發，帶領公園周遭居民成立「黎和里促進會」，積極推動富陽公園成立。他們數次向台北市政府申請仍舊無效，加上軍方已準備在富陽動工，讓居民相當著急：

在民國七十七年，這個彈藥庫遷移到三峽去。那我們感覺，我們地方上就感覺，「，這個地方才是我們要爬山的地方，所以我們就組成一個...一個「黎和里促進會」就來催生這個公園...要不然沒有一個組織，就沒有方向。（A02a）

居民對公園的需求越來越明顯，卻得不到市府正面回應。民國八十三年大安森林公園正式開放，讓李冬發認為設置公園是北市府未來公共建設的主要項目。既然台北市政府願意對大安森林公園投入大量的預算，同在大安區的富陽，擁有比大安森林公園更天然的景致，在此設立公園更不需太多成本，設置公園是北市府能接受的政策選項。李冬發甚至直接在區政會議上向當時主導大安森林公園的黃大洲市長提出抗議。<sup>11</sup> 陳水扁當選台北市長後，爲了突破過去國民黨時期由上到下的市政規劃特性，將地方規劃權下放，因此提出地區環境改造計畫的政策。民國八十四年台北市政府推行「地區環境改造計畫」，成爲將富陽規劃成公園的契機。民國八十五年，「黎和里促進會」自行委託民間建築設計師對富陽進行初步的公園規劃，藉此遊說市府成立富陽公園的急迫性。民國八十六年，促進會與建築師共同撰寫「台北市富陽街底森林公園催生計畫」，入圍當年台北市地區環境改造計畫競賽：<sup>12</sup>

當時北市府都發局有更新案，到各區公所說明，希望各地有需要更新的可以提出申請。當時我的一個朋友，認識當時都發局局長張景森，告知有這項政策，透過張景森介紹一個建築師（註：呂欽文建築師），協助公園的「規劃」。送進都發局……當時建築師並沒有設計到細部…我們和建築師主導，在「扮戲」給市政府官員瞭解，讓他們認為可以納入；如果爭取到成爲公園，下一步的內部設計就由公園處規劃，我們只是爭取過來。

（A02b）

---

<sup>11</sup> 李冬發認為大安森林公園是「昂啊飄公園」（「昂啊飄」是台語「錢」的暱稱）。原本是荒地的大安森林公園，在當時北市府的強力主導下完工，雖然引發當地住戶在拆遷上的不滿而向市府抗議，最後北市府花了相當多的預算推動公園的興建。而同樣在大安區的富陽，擁有比大安森林公園更多的自然資源，李冬發認為市府也應該關注這塊自然空間，希望市府如同大安森林公園一樣，主動完成公園的興建。（A02a）

<sup>12</sup> 同年競逐者共三十六件，十五件入圍，而編列工程執行款共十一件，因爲富陽的地權問題尚未解決，只編列規劃經費而未執行。見《台北新市紀：二十一世紀台北都市空間改造運動-地區環境改造計畫》，頁2。

黎和里居民以積極行動喚起北市府的注意。居民在專業建築師協助下完成「地區環境改造計畫」，將需求轉換成正式規劃書，進入市府決策體系。<sup>13</sup> 對當地居民來說，參與這個競賽是他們提升富陽重要性的方式，同時促成北市府與軍方交涉。民意的凝聚設定了市政議題，也成為軍方壓力的來源。然而富陽的土地所有權與管理權分屬國有財產局以及國防部兩個不同單位，富陽的土地又分成「保護區」與「第三種住宅區用地」（簡稱「住三用地」，為建築用地）兩大區域，北市府要收回土地相當困難。此時軍方原則同意富陽成立公園，解除富陽門禁，並交由大安區公所與黎和里辦公室認養管理，但富陽的所有權問題仍未解決，軍方雖瞭解居民興建公園的需求，卻不肯放棄軍眷宿舍興建的機會，與地方居民對立：

軍方和我說，本來你們不蓋公園，軍方要在住三用地與保護區蓋獨建單身宿舍兩百二十多間（軍方建築），你們蓋公園，害他們要重新規劃設計，當時國防部已經申請核准了。居民要蓋公園，軍方不太高興，認為這影響到軍方行政。（A02a）

軍方興建宿舍的預定地主要集中在「住三用地」，為園內較平坦的區域，當初軍方運送彈藥的需要，以大型機具開闢而成，加上園內部分丘陵與凹地為軍方開闢的人工地景，其餘地區則規劃在保護區內。倘若軍方繼續執行興建軍眷宿舍的規畫案，難免不會侵犯到保護區範圍的土地，傷害富陽的自然資源。在居民參與地區改造計畫後，北市府議定以「有償撥用」的方式，花費一億兩千八百萬向國有財產局購買保護區的土地，<sup>14</sup> 並採「容積移轉」的方式，以萬華的土地換取

---

<sup>13</sup> 最後富陽公園的規劃並未按這份由居民自行撰寫的計畫書執行，由公燈處統籌規劃。

<sup>14</sup> 自民國八十九年開始逐年撥款，至民國九十四年撥款完成後，才開始進行公園設計。

富陽的住三用地，讓軍方興建軍眷宿舍，藉此解決富陽土地所有權的問題。民國八十九年內政部正式變更富陽為公園用地，但此時土地管轄權仍在軍方手中。

民國九十二年，富陽發生「砍伐老樹事件」，使居民和軍方再度發生明顯衝突。當年颱風過後被吹倒的老樹砸損停放在臥龍街旁的車輛，車主要求國賠，國防部基於「安全」理由將剩下有倒塌危險的老樹砍除，此舉引發居民的不滿，向當時台北市市議員蔣乃辛陳情，並找來軍方與台北市文化局共同會勘。會後北市府文化局承諾會優先加強樹種的調查，在居民的抗議下，軍方也願意將公園的管理權正式交給台北市政府（戴安瑋，2003；楊清雄，2003；蔡惠萍，2003；薛荷玉，2004），此舉可看出居民對富陽生態的重視與愛護。民國九十四年土地撥交程序完成，北市府公園處正式進行富陽公園的規劃，歷經多場規劃會議與居民協調會議後，九十五年九月富陽自然生態公園正式開幕。

## 貳、使用權與管轄權的對立

從民國七十七年富陽解除軍事規劃，到民國九十五年正式開園，歷經十八年時間。過程中，里長帶領部分居民成立的黎和里促進會，在市政府的協助下，居民期待已久的公園終於成立。然而，解決土地所有權問題後，富陽使用者之間亦產生了衝突，原因在於管轄權的不明和使用權與管轄權的對立。

首先，民國八十七年軍方彈性開放富陽後，由於土地管轄權尚未正式轉移至北市府，由大安區公所與黎和里辦公處代管，對於先前在公園內耕作、設置涼亭、座椅，或栽種自家作物的民眾，這兩個地方單位並無實質管轄權。過去管制時期居民只能從靠近臥龍街的山坡邊開闢道路偷偷上山，使用權與管轄權轉移到地方居民後，居民能合法進入富陽，導致先前在富陽的行為也跟著正當化，居民對富陽的「私佔」與「規劃」與日遽增，居民的自主行為對富陽原始生態帶來威脅。為了行走方便，居民帶磚頭鋪設步道，覆蓋原有土壤，使公園土地不透水性增高；為了增加休憩空間，居民從家裡帶椅子放置於樹蔭下，作為聊天聚會的場所；為

了環境「美觀」，居民也會帶自家盆栽或購買植物栽種，這些色彩鮮豔的盆栽往往為外來種植物，缺乏天敵，繁衍速度極快，在沒有任何專業生態指導下種植，成為公園內強勢物種，佔領原生種植物的生存範圍，至今仍為無法回復的生態傷害；而現今富陽公園內「戀戀蟬聲區」的前身，因居民為了能在公園運動，在平坦的地面上鋪滿不透水的地毯作為羽球場，使得土壤內等待破土而出的若蟲，無法鑽出地面羽化成蟬，也間接阻礙土壤吸收水分（薛荷玉，2004）；而目前的「自然生態演替區」，利用柵欄隔離使用者進入，藉此觀察土地自然演替，然而同一地點當年卻是遊樂設施與體健設施的設置場，現在仍有居民會進去吸收「天地精華」（A01）。某些居民甚至還將此地視為野放動物的場所，近日公園內發現民眾放生的巴西烏龜、牛蛙族群，牛蛙體型龐大、繁衍快速且領域性強，捕食蝌蚪和其他蛙類，對公園內兩棲類生態造成嚴重破壞；還有些居民在公園深處的凹地開闢菜園，環境破壞行為不一而足：

這附近居民覺得這片地空空的，帶一些花來讓它蔓延，像裡面那個西瓜皮有沒有，好多喔（大聲）……我們上去時，唉幽，怎麼他（居民）佔一塊地在種菜，他也佔一塊地在種菜，是不是我也來佔一塊地種菜，我們想說這是私有土地嗎？有的人還在那邊蓋一個小茅屋放工具，山頂還蓋一個帳棚，什麼電鍋啊睡椅啊什麼都有在那邊打牌。有鋪地毯打羽毛球，變成他們一個休閒的地方。（A01）

原來在居民進去使用的時候除了自闢步道外，還在平坦的地方鋪了地毯，地下的蟬就鑽不出來，對生態很不好。（A04）

管轄權不明使富陽成為法外之地，雖然居民的「主動規劃」可以反映出居民對公園的迫切需求，多半出於善意，但這種缺乏規劃的行為，嚴重影響富陽的自然生態。同時部分使用者的「佔地為王」，不僅違法，也讓原本應是公共財的公



園變成居民的私人財產。台北市政府取得管轄權後，規劃公園前的首要工作，即清除園內遭私人佔有的田地、私設的步道和座椅等設施。因為土地所有權已經確定，大部分居民反對私佔公有地，再加上李冬發的協調，這些私佔者很快就退出公園：

（那還有原先裡面「佔地為王」的居民，譬如說種菜啦等...）我們會把它弄掉。（那在溝通過程中很困難嗎？）還好，因為他們知道那不是他們的地啊！因為那時沒什麼在管，等於算是半開放的空間，他們就進去種些花啊菜啊，跟他們說了以後他們也知道（不對）當然我們也會透過里長和他們說明，因為里長比較有機會接觸嘛！（A04）

種菜的話...因為這是公有地，而且他們種菜我們也不能吃，還有人在這裡弄卡拉 OK，走了之後還會鎖起來，我們也不能用，所以居民大部分會反彈。居民就會討論討論，叫市政府來處理，那些私佔土地的人也自知理虧，市府一來他們就願意退出了。（A06）

在清除私佔者設施的過程中，連任多屆里長的李冬發，長期厚植的人脈發揮作用。由於他比較接近民眾，也是帶領公園成立的領導人物，北市府相當依賴他勸說私佔者退出公園，也收到良好的成效。同時居民對公園的需求相當急切，私佔者於法於理都站不住腳，屈服於社區中人際壓力，最終只能選擇退出公園。

但到了公園內部的設施規劃階段，參與規劃者卻出現對公園使用不同的想像。此時除了北市府與當地居民外，還加入以生態教育及環境保育為目標的非營利組織—荒野保護協會（後文簡稱荒野）。荒野自民國八十八年開始，長期在富陽進行「定點觀察」，<sup>15</sup> 並在民國九十年成立「富陽定點觀察組」，有了投入

---

<sup>15</sup> 「定點觀察」是指「選定一個荒地（可大可小，可以大至一整個地區，也可以小至家門口的庭院，或巷弄旁的空地），然後花一段長時間觀察那塊地方一年四季中各種生物與環境的變

維護公園生態的基礎組織架構。民國九十三年十一月在緯創資通公司的資助下，正式認養<sup>16</sup>富陽公園，負責公園自然生態教育、公園生態保育，並參與公園規劃會議，適時提供生態的專業意見，並監督市府在富陽公園的施工（汪文豪、周維新，2004）。荒野的目標在保護富陽的生態多樣性，從生態本位的角度去「想像」公園，認為公園本身即為完整的森林生態系統，無須多餘的人工設施或大規模開發，應按照自然生成的景觀和條件，凸顯富陽原始的生態棲地特性，展現大自然賦予富陽的面貌。

然而這樣的想法與社區居民以「人」為本位的想像產生衝突。里民對公園的需求，最早反映在黎和里促進會與建築師合著的「富陽街底森林公園催生計畫總結報告」中，計畫雖因沒有執行而沒有保留，但從當時對居民規劃的新聞報導中，可以發現居民對公園有人為使用上的需求（祁止戈，1998）：公園內部設施方面，居民希望在平坦地區設置涼亭、廁所、路燈、遊樂設施等人工設施，並保留公園內居民自行鋪設的地毯羽球場；<sup>17</sup> 交通規畫方面，目前公園入口處巷弄狹窄，無法容納開園後預計車潮。為解決鄰近地區停車位不足的問題，並抒解開園後可能帶來的車潮，李冬發曾明確表示希望拓寬道路的意見，並希望保留今日富陽公園入口處，過去國防部駐守時的軍用停車場。<sup>18</sup> 最後公園處認為停車場繼續存在會直接破壞公園生態，雖然居民有意將停車場地下化，但公園處仍拒絕里長的提案，傾向接受荒野生態本位的提議。居民對公園的需求，卻因為生態維護，被公園處一一退回或修改設計，讓居民無法認同公園處和荒野的作法，並質疑荒野「管太多」：

---

化和互動...是將荒野保護協會三大方向：教育、守護、管理，同時串連起來的一個重要法門」。擷取自 <http://www.sow.org.tw/observe/index.htm>（檢索日期：2008年1月23日）

<sup>16</sup> 「認養」是透過公私合作，共同負責公園維護工作，是提升民眾參與及節省政府成本的方式（陳恆鈞，1996：149）

<sup>17</sup> 見民國九十三年十一月二十六日第二次居民說明會議意見。部分居民考量山上的羽球場已設置多時，認為可保留；但也有居民持不同看法，認為富陽應成為生態公園，減少人類活動時間。內容見《大安四〇八號公園新建工程委託規劃、設計及施工統包工程》規劃書。

<sup>18</sup> 詳細內容見北市工公藝字第 09363905300 號，〈「大安 408 號公園新建工程前期規劃暨生態資源調查、監測」案生態資源調查、監測第二期暨現地測量與前期規劃第三期報告簡報會議紀錄〉（民國九十三年十二月九日）與第二次居民協調會議（民國九十四年八月二十三日，出處同上）。

我們在規劃設計階段，他們認為說要把那塊鋪地毯的地（註：今公園內「戀戀蟬聲區」）維持成羽毛球場，所以那個部分我們跟他們協調過很多次，最後他們接受我們的建議。他們還有寫陳情函過來要我們留羽毛球場啊，但是一保留就必須鋪混凝土，這樣蟬就上不來，會死在裡面.....以前說明會我們只有開一次，為了那個案子我們開了三次說明會。我們一直強調這個公園和一般的鄰里公園是不一樣的，不能說所有的公園都變成很多的硬鋪面或很多設施，這個公園要有生態的規劃。（A04）

在停車場的事情上，公園處的態度比較偏荒野，所以里長不太高興，認為公園處不瞭解里民需求。荒野站在生態角度和居民的需求取得協調，但居民多半不太能接受。（A05）

你說人工設施，我覺得主要是人有沒有問題很重要，盡量不要給外面的人搞一些有的沒的。就給市政府統一管理，這樣比較好嘛！好像你家有一個外人跟你住在一塊，你也覺得很怪嘛！（A06）

黎和里居民為公園的發起者，對公園有高度的認同感，他們的意見透過里長參與規劃、生態監測會議提出，他們雖認同公園的生態保育，卻更在乎公園使用上的便利性、安全性。其一，生態面問題：富陽以「生態公園」為定調，公園處禁止在公園內噴灑殺蟲劑，導致園內蚊蟲相當多，孩童玩耍回家後，雙腳成了一隻隻的「紅豆冰」，心疼的父母只好帶孩子到遠一點的七號公園玩。但禁止殺蟲劑對荒野來說是維護園內完整食物鏈的方式：蚊蟲孳生使蛙類數目增加，繁殖旺盛的蛙類引來天敵「蛇類」大快朵頤；雨過天晴的午後在公園散步，驚見赤尾青竹絲懶洋洋地捲曲在樹梢，這些會令荒野成員眼睛一亮、駐足觀察的好朋友「小青」、「小赤尾」，卻讓居民們頭皮發麻、望而止步，要求市府清理可能躲藏蛇類的水溝、草叢。居民希望市政府維護公園生態之餘，也能擁有安全的居家環境

(A06)；然而捕捉蛇類的行爲也令荒野不解：人們喜愛觀賞在山頂盤旋翱翔的大冠鷲、鳳頭蒼鷹，爲何又驅趕牠們的食物，破壞食物鏈的自然規律？(A05)

其二，人工設施問題，目前公園內的設施只有入口處の木造廁所，爲降低環境衝擊，封閉部分平面山徑，以生態工法施作高架於地面上的木棧道、便橋、平台，生態解說牌和廁所前的一盞照明燈，所有設施經過雙方討論和折衷，而有今日的景況。雖然同意園內自然景觀不予變動，但居民認爲公園規劃應加入廁所、路燈等人工設施。以廁所而言，設置廁所將增加公園管理成本，距離公園最近的公共廁所就在幾條街外的加油站，因此市政府原本不打算設置廁所。然而公園使用者多爲附近的老人，公園沒有廁所對他們相當不便，他們一再拜託李冬發向市府表達設置廁所的需要，在李冬發的要求下，市府在公園門口設置木造廁所，廁所牆面同時作爲解說區。另一個造成爭論的設施爲照明設備，荒野和公園處認爲裝設路燈會造成園內大赤鼯鼠和蜘蛛、蛾等夜行性動物生態的改變，因此不設夜間照明設備，民眾必須自行攜帶手電筒照明，這樣的限制不僅在富陽，荒野定點觀察如汐湖翠湖組爲維護螢火蟲生態，阻擋汐止鎮公所的路燈工程；<sup>19</sup> 荒野尊重生態的想法，對單純想在飯後散步，又不習慣在黑暗中行走的居民而言，他們有如黑暗公園的拒絕往來戶，爲了多數人使用公園的權益，最後公園處折衷在入口處廁所外安裝一盞路燈，讓居民能夠在廣場休憩乘涼。但部分保育人士認爲這盞路燈已影響到園內螢火蟲的數量，以及鳥類築巢的習慣。

富陽公園的興建，雖然實踐居民多年的訴求，將土地還給當地居民，然而規劃的主導權在公園處手中，在荒野的積極遊說及中興大學生態資源調查結果出爐後，公園處將富陽公園定調爲生態自然公園，盡量減少人工設施，公園的結構並未完全按照當地居民的需求興建，居民的訴求必須經過規劃會議的討論，修正後方能執行；不僅理念上的差異，因爲經費不足，市府搭建木棧道的工程半途停工，懸在半空的木棧道讓居民懷疑市府打造生態公園的決心(A06)。居民發起興建

---

<sup>19</sup> 詳細情形請參考荒野保護協會，「搶救翠湖行動記錄」，  
[http://home.sow.org.tw/sowshihu/greenlake/gl\\_savefirebug1.htm](http://home.sow.org.tw/sowshihu/greenlake/gl_savefirebug1.htm) (檢索日期:2009年6月19日。)

公園，在規劃上卻處處受限，這也造成之後維護公園的困難，以及荒野與居民的協調問題。

### 參、不同使用者的衝突

開園後，富陽不斷發生破壞生態的事件，如栽種外來植物、踐踏自然植被、野放動物、原生植物被砍伐等，這些行為某些是「善意」，某些卻是蓄意破壞。公園處雖祭出罰則，<sup>20</sup> 但因富陽靠近山邊，使公園隱蔽性較高，有裁罰權的公園處人員，也無法及時趕到。只能靠其他使用者的「勸導」，阻止現行犯的破壞行為，然而訴諸道德勸說，往往不具成效，使破壞行為不斷發生。這種情形與管轄責任不清有關：荒野認養富陽公園後，最主要目的在公園內進行環境教育，然而環境教育除了生態知識以外，人與自然的和諧共處更是環境教育的核心，其中首要加強社區居民和公園的和睦關係。荒野期望能進入社區，進行「環保意識社區化」，原先希望透過人脈關係較好的里長號召居民成立「富陽巡守隊」，然而先前與在地居民在公園規劃上意見對立，生態公園的特色不為居民所認同；同時居民有時「美化」公園的行為，在公園種植自家帶來的盆栽、植物，荒野常以生態為由禁止，居民對荒野的管理方式相當反彈。因此李冬發不太願意與荒野接觸，<sup>21</sup> 讓雙方並沒有積極的合作：

本來我們（註：居民）管理的好好的，結果來一個荒野協會來管理。因為荒野進來後，公園什麼東西都不能動，我們會覺得他們管太多，好好一個公園什麼都不能做。（A06）

---

<sup>20</sup> 指台北市於民國九十五年六月針對市內公園設立的「台北市公園管理自治條例」。

<sup>21</sup> 李冬發曾為他的環保義工在園內種植花草被荒野驅趕的問題，向北市府提出質疑：「義工在公園內種植花草，遭警方勸導，請問本公園認養單位（註：指荒野保護協會）權責如何界定？」見公工藝字第 0946391300 號，民國九十四年十一月二十五日，「『大安 408 號公園新建工程前期規劃暨生態資源調查、監測第二年』第一期簡報會議紀錄」。

我們清潔維護，他們（荒野）就不清潔維護啊...他們是認養單位，應該是他們要去瞭解我們，我們不必去瞭解他們。他是一個民間團體，可能他們維護也有錢可以賺，那我們是義工，他們有錢可以賺，有人會資助他們，我們是義工，應該是他們來瞭解我們，我們不必瞭解他們。他們在賺錢，他們錢也不分我們，我去瞭解他幹什麼？（A02a）

其實荒野很多年前就已經開始想「社區化」，也有跟李冬發里長合作，幫他的環保志工上課。但可能是因為李冬發里長的環保志工比較不那麼重視生態，他們是以社區清潔為主，屬性比較不同，所以沒有很持續下去。

（A03）

李冬發並非漠視園內的生態，他和鄰長們也常藉由入山健行的機會巡視富陽，但不定時的巡視無法主動守護富陽生態，公園的破壞通常透過他人告知，李冬發才得知，被動的環境維護趕不上破壞的速度。公園成立後，李冬發與荒野因為發生某些非公園維護上的爭執，讓彼此的互動停滯。荒野在社區化之初，荒野利用社區觀摩旅行的名義招募巡守志工，但提供給李冬發的名額不足，讓李冬發不太滿意；荒野檢舉李冬發里長在公園附近擺喜酒、舉辦普渡等破壞公園環境的事件，讓李冬發對荒野相當的「不諒解」。<sup>22</sup> 荒野原本希望地方居民加入生態巡邏，事件發生後必須繞過李冬發，自行在社區招募。然而巡守隊完全是志工行動，<sup>23</sup> 讓荒野在富陽的行動難度增加。另外，在富陽管轄權的權責上，由於荒野認養富陽，被里長與居民解讀成荒野具有富陽的管轄權。一般而言，「認養」為協助公園處進行公園的清潔、環境與人工設施的維護，但荒野認養富陽的型

---

<sup>22</sup> 這件事影響蘇毓婷日後在公園推行維護工作：「因為擺喜酒的事，我去跟他溝通，他就說狠話，以後荒野的事與他無關。之後巡守志工有什麼事，要去知會他，他就說他們的環保志工沒空。」（A03）

<sup>23</sup> 荒野希望以公園處的「導覽解說志工」為基礎設立巡守隊，但導覽解說還有 3 小時 110 元的「誤餐費」，而巡守隊完全是志工行動。

態，僅限於維護內部「生態」教育的一環，並不包括清潔工作和設施維護，真正具有管轄權的單位是公園處。但公園處在富陽並沒有設立管理單位，出現頻率遠不及荒野，<sup>24</sup> 民眾經常把荒野當作公園管理的課責對象：

荒野認養這個公園，什麼東西壞掉叫市政府過來修，颱風倒掉叫市政府過來鋸一鋸（樹），速度很快！現在我幾乎都找他們說公園的問題。有時市政府來的很慢，我都叫荒野催（市政府）。（A01）

地方民眾知道荒野認養這個公園，他們看到很多公園的狀況，像整潔和設施損壞，他們就覺得荒野沒在做事.....希望讓民眾可以瞭解荒野在這公園的角色為何，我們認養的是自然生態教育、公園生態保育部分，其他問題的主管單位應該是公園處。希望民眾不要混淆荒野和公園處的功能，認為荒野沒做事或者荒野很強勢...我記得有一次我去跟李里長談事情，他就有點「數落」我，說你們荒野只是在「搵豆油」（台語，指荒野的涉入不深），他們說你們有來掃地嗎？你們有來清水溝嗎？他們覺得荒野要做這些可以「看得見」的事情。（A03）

荒野的認養被里長及居民解讀為具有富陽的管轄權。他們希望荒野能多做一些「看得見」的事情，不應只做看不見的生態保育，也期望荒野能負起管理公園的全部責任，但荒野礙於資源、人力有限，以及和社區居民溝通管道不夠暢通，無法提供地方居民實質誘因投入巡守志工，<sup>25</sup> 居民也不願意分擔荒野的維護工

---

<sup>24</sup> 雖然李冬發表示，在他通報公園遭受破壞後，公園處就會馬上來處理。但他所指的「破壞」，多為公園設施的毀損，並非公園生態的損害；白秀鑾則指出，在他們巡守時，有幾次看到砍姑婆芋的現行犯，因為沒有公權力，只能打電話給公園處，然而「子彈打到這裡的話都冷去了（台語），公園處隔天才會來，那人都跑了啊！」（A01），其效率遠不及每天的巡守或經常出現在公園的荒野專案。

<sup>25</sup> 公園設立的確帶動周邊地價、房價的上升，對當地居民來說，已達成當初設立公園實質誘因之一，而之後李冬發因富陽公園的清潔維護得獎（2007年12月），也讓他更積極投入公園整

作。公園使用權與管轄權分立，居民不願意參與公園維護，讓社基保育不能在地實踐。外來團體領導的保育模式，在不能取得當地居民的認同及參與的環境下，無法在社區形成維護生態的共識，公園屢遭破壞，失去保育的功能，亦失去社基保育社區的基礎。

## 第二節 巴克禮紀念公園：「三到五十七的奇蹟」<sup>26</sup>

台南市巴克禮公園（後文按時序簡稱「十八號公園」或「巴克禮」），位於台南市東南方，鄰近台糖實驗農場，並與台南縣相鄰。民國八十二年由前台南市長施治明於該地闢建「十八號公園」，因和台南縣政府發生地權爭議，自此封園十年。封閉期間附近建商在公園傾倒廢棄物，又遭人私佔土地，影響居民生活環境，當地居民稱之為「垃圾公園」（鄭朝陽，2008）。民國九十年，以李仁慈為首的志工團隊開始清理和規劃公園，不但還給台南市民一座「巴克禮公園」，園內極少硬體建設、人工造景等特色，屢屢為公園贏得建築獎項。清理公園期間，領導志工的李仁慈當選里長，擔負統籌公園維護與營造的工作；由於缺少台南市政府的經費援助，李仁慈結合非營利組織，推廣巴克禮的生態復育與自然教育，讓巴克禮成為知名的生態景點。重新開園至今，巴克禮成為附近居民最佳的休閒去處，年年獲得建築大獎，成為台南市旅遊重要景點。詳細大事紀請參考附錄三。

---

潔的行動。相較之下，巡守隊並不支薪，只吸引到少數居民進行巡守，其他巡守成員多是外來的志工。

<sup>26</sup> 語出〈四季迷戀〉，頁 47。





圖 3-2 巴克禮紀念公園位置圖

資料來源：Google Map（上圖紅線部分）

<http://www.cmjh.tn.edu.tw/barclay/green.htm>（下圖）

## 壹、重建公園

與富陽公園相同，巴克禮公園首先也經歷「還地於民」的過程，同樣遇到土地所有權不明確的問題。巴克禮位於地勢較高的台南市東區，原為一片甘蔗田，地下水源充沛，是台南市內重要河川「竹溪」的源頭，相傳於荷治時期已有水利建設，當地居民稱為「荷蘭埤」。光復後台糖在此設置農業試驗所，將園內水系整頓為兩個儲水灌溉的水池，稱為「二號池」、「三號池」，兩個水池並稱為「夢湖」，地下水源源不絕。「二號池」因崇明國中、國小的興建被填平，園內只剩下「三號池」（葉重利等，2008）。

民國八十二年八月七日，台南市長施治明為求連任，趕在年底第十二屆市長選舉前夕，在東區開闢綠地公園。當時南市府斥資三千五百萬元，選定這塊水利地興建公園，只花了三個月就完工，命名為「十八號公園」。然而公園完工後，卻與台南縣政府發生地權爭議。縣市地權的爭議源自日治時代，台南市政府財政赤字嚴重，繳不出稅金，常仰賴台南縣政府的資助。台南縣當時是農業生產要地，財政比航運沒落的台南市好。台南市無力償還債務，常用市內土地「割地還債」，使現在台南市境內許多土地為台南縣政府所有，十八號公園的部分用地正屬於其中之一。台南縣政府認為十八號公園位於台南縣市交界，土地分屬台南縣、市政府，然而市政府未經縣政府的同意擅自設置公園，於是向法院提出台南市政府土地侵佔的訴訟，公園從此封閉，衍生出公園的管理問題。台南縣政府雖擁有主要土地所有權，但十八號公園離縣政府遙遠，管理不便；台南市政府也因訴訟而無權管理，十八號公園成為三不管地帶。此時台糖公司正將實驗農地改建為住宅區，建地對面封閉的十八號公園正好成為建商免費傾倒廢棄建材的垃圾場；公園另一面鄰近住宅區的平地，附近居民整理成果園，任意種植芒果、龍眼等果樹。原為居民休憩的公園，因土地所權問題變成居民口中的「垃圾公園」。

直到民國九十年，崇明里里民李仁慈與林松洲、蘇耀讀等三人進入這座公園進行清理。李仁慈當時已退休，因山友林松洲邀請，清理「南台南火車站」。<sup>27</sup>車站清理完成後，公園附近居民請李仁慈到公園看看，希望他能幫助公園回復原貌。居民過去曾請求市府派人前來清理，但成堆的廢棄物將整座公園堆疊成垃圾叢林，市政府清運幾日後就放棄了。崇明里範圍廣闊，李仁慈的住家隔著火車鐵軌還有好一段距離才到公園，因此他原本並不知道十八號公園的存在。禁不住居民的請求，李仁慈決定帶著清理火車站的志工進入公園。起初大部分里民對李仁慈的清理抱持觀望態度，以為只是市政府派人來做做樣子。人力的不足對照垃圾量的龐大，曾讓李仁慈等志工萌生離去的想法。工作持續兩、三個月後，附近居民開始注意到他們和市府清潔人員不同，漸漸有人加入他們的行列：

我們剛在清的時候，這邊的里民都不理我們，里民問我們是市政府派來的嗎？我們說不是...我們做了差不多兩三個月後，因為我們這邊公務員多，他們禮拜天就出來了，看到我們清了三個月，覺得這三個人是真的想幹後，就慢慢的認識我們，送東西給我們，有人還加入我們，這是我們第一個互動。（B01a）

當時參與公園清理的志工，以公園附近的居民為主。他們長久以來忍受公園的髒亂，私佔行為也導致公園出入份子複雜，造成當地治安的問題。居民在找李仁慈清理前，曾尋求老里長的協助，老里長在崇明里連任多屆，當地於民國七十年代劃入台南市四期重劃區後，他多次向市府要求設立綠地公園；<sup>28</sup> 然而十八號公園封園後，他並未主動清理，任其荒蕪。直到李仁慈等志工起頭，公園才重新受到居民注意，志工人數也由三人擴增到五十七人。李仁慈也找過老里長請求

<sup>27</sup> 「南台南火車站」原為台鐵南下時的中途站，也是台糖運送甘蔗的鐵路轉運站，從日治時期就已設立歷史悠久，但後來因鄰近道路開發與台糖轉型失去功能，民國八十年廢站。

<sup>28</sup> 見〈縣市綜合發展計畫報告書--台南市東區部分〉，民國七十九年八月十五日。當時東區各里長均向市府反應里內公共設施不足與規劃不當問題，尤其對公園的需求最多。詳細內容可搜尋 [http://cpis.tainan.gov.tw/cprpts/taianan\\_city/record/proces-2.htm](http://cpis.tainan.gov.tw/cprpts/taianan_city/record/proces-2.htm)（檢索日期：2009年4月23日）

協助，但老里長不予理會，於是李仁慈直接向東區區公所與市府環保局請求支援，搭起居民與市府間的溝通管道。此時台南市長許添財正在計劃推行「好望角專案計畫」，以街角為改善台南市容的出發點，開闢市民參與的管道，協同改進計畫的內容。十八號公園的地理位置正好和此一政策相符，且市府與縣府的地權訴訟纏訟多年，居民自發行動正好避免可能的府際衝突。因此許添財市長派機要秘書蔡旺詮先生擔任市府代表，負責和居民溝通。清理十八號公園雖然增加了市府行政部門的工作量，但為了達成市長的政策目標，市府前後派出總共三百輛垃圾車投入公園清理，過程中雙方互動良好。但到了九十一年三月，當李仁慈再度向區公所申請垃圾車，區公所卻不願提供：

清出六百多袋以後，我們也照這個模式(指找垃圾車)去找區長，區長就不給我了，我感到很奇怪，他不是說我們很有理想嗎？...後來我就請他(註：指機要秘書蔡旺詮先生)去問，他跟我說不給車子是因為3個月後要選里長了。區公所不敢得罪老里長，他在這裡幹了20年，所以區公所就不給我。後來區長還說：『李仁慈，我跟你講坦白的拉，你去選里長，選中了我再給你車子』。(B01a)

李仁慈繞過里長與市府互動，並負擔清理公園的工作，有與老里長競爭地方領袖角色的意味。為爭取清運垃圾的資源，在區公所的「鼓勵」下，李仁慈於同年四月投入里長選舉。李仁慈雖登記參選，但礙於當時里長的「人望」，只能利用清理公園前的時間，「偷偷」發送競選文宣。<sup>29</sup> 此外，李仁慈等人的志工行為，透過某些媒體報導，逐漸為當地居民所知，間接成為李仁慈的宣傳機會。<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> 老里長經常派人去公園對李仁慈「勸說」，要他登記就好，不要做任何競選活動。礙於老里長的勢力，李仁慈常在凌晨四、五點要去公園清理前，發送簡單的選舉文宣，除此之外沒有其他的拜票活動。

<sup>30</sup> 當時有居民認識記者，介紹記者來報導李仁慈的志工行為。從此，媒體報導成為李仁慈宣傳的管道之一。

選舉結果揭曉，李仁慈以近八成的得票率當選，<sup>31</sup> 當選後區長也「信守諾言」，恢復對公園清理的資源。

里長選舉是當地居民尋求「改變」的機會。李仁慈的勝選，可以看出里民肯定李仁慈的清理行動，也希望藉由選舉，改選出新「代理人」執行公園清理，而勝選的關鍵，在於東區人口結構急速變化。東區在民國七〇年代起隨著四期重劃區逐步開發，許多公共設施如台南市立文化中心、成功大學陸續進入，建商在東區大舉投資建設，人口也逐年成長。而崇明里接近台糖實驗農場，許多土地即將釋出，又在文化中心的對面，有興建大型住宅區或公共建設的潛力。當初施治明選擇此地興建綠地公園，乃因應當地人口成長的需求，也配合台糖即將興建的住宅區。而崇明里移入人口逐漸增加，這些人多為青壯年、中產階級或公務人員，社經地位較高，原有的人口結構改變，老里長過去仰賴的人脈遭到重新洗牌。<sup>32</sup> 新居民對公園的需求，透過里長選舉呈現。九十一年六月當選里長後的李仁慈，和政府的溝通管道增加，並獲得執行清理工作的正當性，因此要求台南市政府派出大型機具與人手，加速公園的清理。從九十年開始的清理工作，經歷一年多的時間，於九十二年三月完成。

## 貳、使用權與規劃權的結合

公園清理結束，志工團隊本想將公園交還給市府規劃。然而一來地權訴訟仍未解決，二來因市府財政赤字嚴重，<sup>33</sup> 加上前市長施治明與張燦鑒皆因地方開發案遭到起訴（蘇位榮，2005；吳明良，2000），<sup>34</sup> 因此市府對收回公園規劃

---

<sup>31</sup> 民國九十一年度的崇明里第十七屆里長選舉，選舉人數共二千三百五十二人，有效票數八百五十二票，一號現任里長沈福春得二百四十一票，二號李仁慈得六百一十一票，李仁慈得票率為百分之七十二。

<sup>32</sup> 李仁慈認為，崇明里人口增長快速，有助他爭取選票，是勝選的關鍵：「這邊居民最近日漸增多，像公園附近的居民才來不到十年，新住民一多所以他們控制不了，以前只有我們家附近的人的話要打倒他們很難啦！」。（B01b）

<sup>33</sup> 九十二年台南市的「債務未償還餘額」高達歲出的百分之九十一點五二。見《九十二年臺南市統計要覽》，頁 239。

<sup>34</sup> 施治明是「富貴南山」靈骨塔開發案，張燦鑒是台南運河整治案，涉嫌圖利特定廠商遭起訴。

相當保留，接手管理權的意願不高，同時希望李仁慈等志工能「認養」公園，減輕市府維護十八號公園的成本，將規劃權與管理權交給居民，過程中還遇到行政法令的限制，經市長特許後才解決。<sup>35</sup> 由於市府財政困難，公園的重建規劃、經營、管理權交到居民手中，反而開啓居民參與的途徑，使用權與規劃權的結合，讓公園更能貼近居民的需求。志工們參觀台南市各地的公園，發現這些公園水泥建設多於自然生態，使用者利用這些設施長時間聚集在公園下棋、唱卡拉 OK，甚至聚眾賭博。不僅干擾社區的安寧，也容易讓公園髒亂，破壞公園內本來的自然景觀。傳統的鄰里公園在清理完成的十八號公園是否適合？這個問題引起志工的討論。於是李仁慈里長號召所有的志工，共同討論公園的規劃：

那五十七個就召集來開個會，我就講說我們公園到底要怎麼做。有一個志工講了一句話，我在國外跑了那麼多久了，人家的公園只有步道系統綠草綠樹，也沒有像我們這樣什麼東西都要蓋，公園就是公園。他講了這樣一句，公園就是公園，公園就是你走一走就回去了，不要在這邊泡茶啊什麼東西都搞到公園這邊來。（B01a）

（李仁慈里長帶領大家進行公園規劃，您有參與嗎？）因為他主導嘛，我們只是幫忙而已。他有他的藍圖，目標就是要把公園弄成生態類公園。他有他的意見，我們也是配合。（B04）<sup>36</sup>

十八號公園關閉期間沒有人為開發，當初種植的樹木多已長成環抱的大樹，種類特殊且豐富。<sup>37</sup> 清理公園的過程中，志工們查閱當地文史資料後，發現此

---

<sup>35</sup> 本來台南市內的公園認養只限於一公頃以內的小型公園，但巴克禮有三點三公頃，原本不符規定，後來在許添財市長特別同意下，才解決認養的法令問題。

<sup>36</sup> 蔡平民先生是當初五十七人志工之一，本身是退休教師，住在公園對面的台糖住宅。蔡先生剛搬進去時公園尚未開始清理，後來他看到李仁慈每天在公園工作，就過去幫忙，現在偶爾也會幫李仁慈撿公園的垃圾。

水利設施早在荷治時期已經存在，當地耆老稱為「荷蘭埤」。原本規模原比現存的池塘還大，可惜因為附近崇明國小的興建而被填滿，只剩下在公園內的池塘。李仁慈便決定以此地為營造園內生態的源頭，自己撰寫計畫書，以「荷蘭埤綠美化案」為名，取得台南市「地區環境改造工程」的補助款，<sup>38</sup> 恢復古老的埤道與水塘，重建當地的水文系統。接下來李仁慈利用公園廢棄物，修築從附近學校（崇明國中、國小）延伸出的「上學步道」，成為公園重新吸納鄰近居民與外來使用者的設計，步道不但可以讓學生上學，更是一般使用者接近自然的途徑。步道興建完成後，由於河道的兩岸是裸露地，在暴雨後經常發生邊坡塌陷造成河道淤塞。在志工們的討論下，河道的兩岸撒滿波斯菊與油菜花種子，營造植被減少土地流失，也奠定日後生態營造基礎。挖掘河道加上營造植被，這次工程總共花了十萬元。這兩項工作完成後，吸引許多居民重回公園，帶動附近原本滯銷的台糖建案熱賣。「認養」將規劃權交給居民，刺激居民對公園的想像，並產生彼此互動的機會，促成不同使用者加入公園規劃。

## 參、不同使用者的衝突

志工與李仁慈間的生態理念，卻遭致部分使用者的反彈，特別對公園內私佔土地，設置座椅、甚至耕作的人來說，<sup>39</sup> 李仁慈的生態規劃無疑衝擊到他們在公園的使用行為。事實上這些私佔行為在公園已有很長的時間，早在民國八十二年公園闢建前，附近居民得知消息，早先一步在公園預定地上種植果樹，向南市府請求地上物賠償。<sup>40</sup> 公園封閉後，「佔地為王」的現象更加普遍。當志工群

---

<sup>37</sup> 為了整理方便，一般小型公園的樹種相當單一，然而十八號公園的樹種豐富，且多為非台灣原生種。這些樹在公園建設時，台灣只有一家公司進口，因此被當地居民戲稱「綁標樹」，很難不讓人聯想到市府有圖利特定廠商的問題。

<sup>38</sup> 這筆補助款由內政部核發。由於台南市預算赤字極大，許多建設案都是透過台南市都發局，向內政部申請補助。此舉讓巴克禮公園突破地區建設的格局，日後得到中央政府的注意，讓公園得到許多來自中央的補助。

<sup>39</sup> 當時主要集中在夢湖旁的樹下，由於靠近水源，某些居民搭起工寮，放置工具並設置板凳。座椅、棚子搭完後，就漸漸有人開始聚集、賭博。

<sup>40</sup> 目前公園還留有幾株當時的果樹，成為公園植栽中的「異類」。

整理河道與埤塘時，因水源地被私人耕地佔據，李仁慈曾軟性勸說要求私佔者離開，因此遭到私佔者群起抗議，認為李仁慈侵犯了他們的「財產權」。起初李仁慈預料到這些私佔者能夠長期佔領公有地，背後必定有政治勢力的支持，因此他並未訴諸公權力，不願與其正面衝突，私下募集金錢補償私佔者的「損失」：

那個地（註：水源地）是公園的地，就是沒被規劃的地，他們就在那裡耕作，蠻有規模的……里長把怪手開來（挖河），農夫那些人就在旁邊抗議，怪手也不敢動，里長就和那些人談，談半天，最後談一個價碼（價碼？）對啊他們要開價求償…後來談了一個里長可以接受的數目，他們就答應，里長找了附近的住戶，向他們借也好、募款也好，把這筆錢在很短的時間內湊出來。（B04）

我是聽里長講的，說當時佔著不走的人還會耍一些暴力，當然後來並沒有發生…里長去勸導，既得利益者當然會和他起衝突，但後來又沒有衝突（後來又沒有了？）我記得是沒有浮出檯面，沒有到警方那裡去，也沒有到我們排除的階段，到里長那邊就排除了…還有人拿槍恐嚇的啦，但是他沒有報案，所以警方沒有紀錄，公部門也沒有插手。（B03）

甫上任的李仁慈缺乏資源，面對長期私佔的使用者處於劣勢，他嘗試用較柔軟的手段說服私佔者離開公園，清除了不少私佔的設施。然而他的讓步，也造成部分強勢的私佔者不願離去，阻礙生態公園的規劃。李仁慈決定訴諸公權力，請市府劃定公園的地界，爭取規劃公園的正當性。但公權力進入後，清除私佔仍不順利，主因還是市府雖然同意劃定地界，但不願與地方政治勢力交惡：

有三個人在佔據這個地方在耕種，我要地政單位來測量這邊是誰的土地，測量結果這邊是公家的土地，我們決定把它清掉。其中有兩個人同意，而



有一個是議員的條啊喀（樁腳），不給我拆，市政府也不敢來拆。我就跑去找公燈處處長，問他為什麼不敢拆？他說甲議員<sup>41</sup>的條啊喀我不敢拆，我就說甲議員的條啊喀你不敢動？限你什麼時候辦好，不然我告你瀆職。後來他（處長）叫人開著怪手進來拆，但工人做到一半就跑掉了，他說裡面有二三十個穿著黑衣服的人，他不賺這個錢了。後來我把他（工人）拉進來開工，那二三十個人就去找我們這邊的一個”地方人士”跟我溝通。他跟我說兄弟已經出來了，拿三五萬給他們吃喝吧！我說他們本來就該移送法辦，怎麼還給錢呢？後來一邊拆他們一邊罵，罵到沒辦法就走了。

（B01a）

面對地方政治勢力，又缺乏市府援助，李仁慈顯得勢單力薄，但他認為自己於法有據，而且身為里民代表，李仁慈有民意支持，因此態度由原先的柔軟變強硬，許多私佔者被迫離開公園。<sup>42</sup>

驅除私佔後，接下來的工作是減少人工建設，一般公園常見的廁所、兒童遊樂設施、籃球場等，都不在公園規劃內。這種想法也遭到某部分使用者的反對，除了公園的使用者外，還有部分民意代表，認為公園沒有這些設施，就「不是公園」，更以安全因素，提案填平剛挖掘好的人工河道。這些對公園的不同需求，形成又一次衝突：

當時我們要弄生態公園時，市議員的條啊喀想在公園弄建設，涼亭廁所什麼的，市政府不敢說 NO 啊！（是哪些議員？）東區有十個議員大部分都想蓋，不管哪一黨都想...有地方居民向議員提出這樣的需求，但我們有全盤考量所以不給.....還有人建議要把河填掉，要蓋籃球場，我通通不准，

---

<sup>41</sup> 應受訪者要求，該議員之名刪除，以甲議員代替。

<sup>42</sup> 目前這些私佔者轉移到公園外面的樹林中，搭設棚架、鐵皮屋，和公園形成有趣的對照。

他們都透過市議員施壓，我說不是我不讓你蓋，我們這邊的居民都不讓你蓋。（B01b）

這些不同聲音夾帶著地方民代的政治勢力，挑戰公園的生態規劃。這種地方民代與里長的正面對抗在台灣是少見的，李仁慈的作法無法為所有居民認同，尤其那些依附於老里長的地方菁英，過去他們位於控制地方建設與資源分配的主導地位，李仁慈當選後不允許大量人工設施進入公園，打擊他們控制地方的勢力範圍，進而形成力量向市議員施壓。而某些議員也因為李仁慈對公園的生態規劃，少了承包工程的機會，加上選民壓力，讓議員加入對抗李仁慈的陣營，形成新舊地方菁英對抗。

面對不同意見、甚至不惜阻礙公園生態規劃的使用者，李仁慈設法尋求支持者，首先是當地居民。在公園廁所興建的問題上，南市府經費不足，沒有多餘人力清理廁所，加上園內水源不夠，廁所設置後將會成為公園的髒亂角落。李仁慈嘗試用問卷調查的方式徵求里民的意見，對居民分析設置廁所的優缺點。這份問卷對優缺點正反併陳，但主要以缺點為主，其實不算是「中立」的民調，但民調的目的不在尋求數據上的支持或反對，而是以民調為名、說服為實的策略。里長訴諸地方居民愛護家園的心態，傳播公共廁所對公園的危害，民調是傳達李仁慈對生態公園決心的管道，刺激居民重新思考公園規劃的機會，最後九成以上的里民同意不蓋廁所。<sup>43</sup> 民意成為里長對抗民代的武器，間接凝聚支持李仁慈公園規劃的民意。雖然舊地方菁英不斷挑戰李仁慈的里長地位，例如在李仁慈尋求連任時派人與他競爭，<sup>44</sup> 李仁慈也尋求民意代表的政治協助。如前文提到的蔡旺

---

<sup>43</sup> 作者進行田野調查時，曾詢問使用者對當地沒有廁所的問題。第一組受訪者（三名老年男性）認為沒有廁所「很糟糕」，但歸咎於台南市政府的預算問題；第二組受訪者（在公園附近的大樹下聊天的老年人，有男有女）認為沒有廁所很不方便，但他們對於公園的得獎無數感到驕傲。前組可以解讀為少數不滿公園設計者，後者可以解讀為願意用個人的不便換取居民的集體驕的對象。2008年5月19日田野筆記。

<sup>44</sup> 「里長在做事還是有人在扯後腿，因為就是政治角力嘛…我知道上一屆（指95年選舉）這邊有一個議員，支持的某一個人和李里長出來選，因為這邊都是大樓，很難拜票，這邊教育水準

詮先生，本身居住在公園附近，透過擔任市長機要秘書的機會建立地方人脈，與李仁慈互動良好。他在民國九十四年當選東區市議員，成為李仁慈在議會的代言人，爭取對公園的援助，並說服其他反對公園生態特色的議員，用政治力化解可能疑慮。

除了居民、民代，李仁慈擴大參與的範圍，邀請民間團體投入公園規劃。由於公園清理完成後，使用者只有附近的居民，對住在其他地區的台南市民來說，印象還停留在過去的「垃圾公園」。九十二年適逢台南市東門教會成立一百週年，會內牧師希望找一個公園紀念百年會慶，也為了紀念該會的成立者，對台南有極大貢獻的巴克禮牧師（Thomas Barclay），尋找「巴克禮紀念公園」的想法應運而生。因營造台南市文化園區系統而頗負盛名的台南企業藝術文化基金會（後文簡稱台企基金會），<sup>45</sup> 會內主要董事多為東門教會的教友，因此基金會的執行長葉重利先生負起尋找的責任。原本東門教會中意台南神學院前的青年公園，當時市議會也通過了，卻遭當地東門里的居民與里長反對。因為東門教會屬台獨色彩濃厚的長老教會，居民視其為具政治色彩的組織，而在台灣以一外國人士為名的公園又相當少見，極難為居民接受。紀念活動迫在眉睫，前置行政程序業已完成，地點卻遲遲未定，李仁慈得知後，主動邀請基金會、東門教會的牧師、市府官員到十八號公園參觀，促成十八號公園更名。九十二年六月，十八號公園正式更名為「巴克禮紀念公園」，也讓台企基金會進入公園規劃。公園更名與基金會進入，曾遇到當地居民質疑，他們與青年公園附近居民的疑慮相同，視東門教會為宣傳政治理念的組織，擔心十八號公園成為政治集會場所，但李仁慈邀請東門教會進駐的目的，是為彌補政府資源不足：

---

也很高，所以就讓李里長當選了。」，2009年2月18日 王榮全先生訪談記錄。王先生住在公園附近，閒暇時會主動清理河道。

<sup>45</sup> 該基金會是台南當地成立五十年的成衣公司—台南企業於2000年設立，同時於該年受台南市政府委託，負責規劃台南市四大文化園區（赤崁、鎮北坊、孔廟、民生綠園）。

巴克禮教會(註:東門教會的別名)要來這裡建紀念碑時,有些居民反對,認為有政治色彩,但我說你們讓他們(基金會)來做做看...因為市政府沒有多少資源進來,他們(教會)要投注當然很好,我和居民說不要排斥。所以他們要進來時反對一陣子,有半年時間。(B01b)

李仁慈扮演連結外部團體與當地居民的角色,並減少當地居民的疑慮和雙方可能發生的衝突。台企基金會與李仁慈結合,創造「行銷」巴克禮公園的社區營造模式。葉重利認為,以商品行銷手法「推銷」公園,能讓公園改變過去的壞形象。<sup>46</sup> 而台企基金會的公園行銷,除提升公園知名度外,也讓李仁慈吸納更多不同的外部資源。配合園內水文生態基礎,李仁慈和台企基金會在巴克禮推動不同生態實驗,作為行銷公園的賣點,如放養螢火蟲。雖然都市環境不利螢火蟲生長,然而葉重利認為,螢火蟲是打響公園知名度的第一步:

我們就決定用螢火蟲來吸引民眾的關注。當我想這樣子做時,有很多反對聲音,尤其是孟憲<sup>47</sup> 快要和我翻臉了,說成功機率微乎其微。但我是從行銷的角度,我必須藉由這種手法找出公園的新聞點,能找出公園正面負面長期論戰的討論議題,不同意見得以討論。(B02)

螢火蟲放養是公園生態規劃的起點,更重要的則是擴大參與者的範圍。除放養螢火幼蟲外,附近居民會自行放養魚、蝦、大白鵝於公園內,只要不影響公園

---

<sup>46</sup> 葉重利認為這種「行銷」思維與一般社區營造有很大不同:「我們和一般社區營造模式不一樣...我們是「從上而下」的,與里長合作做整體的規劃。公園更名後,民眾不知道公園已經更名了,我們把公園當作一個沒知名度的品牌,我們帶點商業的思考,把公園當作一個品牌,推銷品牌重點在說故事,這個公園由李里長帶領居民進行垃圾清理。就是很有賣點的故事。」(B02)

<sup>47</sup> 他是當時參與螢火蟲放養的生態專家莊孟憲,目前是真理大學自然資源應用學系的講師。他曾提到巴克禮的環境不利於螢火蟲的生長:「我的立場並不贊成在巴克禮公園裡復育螢火蟲,因為有太多不適合的條件.....這些問題都還沒有解決,復育螢火蟲可能會付出很大代價」。見〈四季迷戀〉,頁193。

生態，李仁慈多會允許。<sup>48</sup> 公園開闢後，吸引許多團體舉辦活動，這些團體在公園種植植物，但種植前都必需經過李仁慈同意，讓巴克禮充滿人工生態營造的痕跡。

由上述公園規劃來看，李仁慈不以單純經營自然生態系為目標，開放使用者參與的用意在「人的結合」，喚起他們內在對公園生態的認同意識。李仁慈是催生公園的重要人物，台企基金會尊重他的主張，舉辦活動內容多以推廣公園生態為主，並讓李仁慈走到第一線與民眾接觸，藉此爭取居民認同。<sup>49</sup> 基金會透過里長規劃社區特色提升知名度，李仁慈藉由與基金會合作吸納更多資源，雙方各取所需。台企基金會的進入，更讓李仁慈得到專業規劃團隊協助，而基金會在台南的政經影響力，與李仁慈形成新興地方菁英聯盟，和老里長及議員樁腳組成的舊集團分庭抗禮。這些資源的進入，使維護公園成本下降，並降低市民參與門檻。例如公園附近的學校在公園整建完成後，常在公園進行環境教育，並協助在公園舉辦的活動；附近的商家不定期打掃公園，贊助設置公園座椅；附近主打巴克禮公園的建案，贊助李仁慈，發行巴克禮公園紀念刊物等。

生態公園雖有違某些使用者的公園使用方式，但李仁慈帶動在地居民主導的規劃與參與，凝聚居民對公園的支持，公園成為匯聚居民共識的場所。但完全排除所有公共設施不具可行性，里長有滿足里民需求的責任，若完全依循生態考量導致某些民眾不便，增加公園維護的困難。因此公園不全然以生態為依歸，在公園規劃某些部分給予使用者方便。由於巴克禮公園完工後，公園對面原本滯銷的台糖建案熱賣，李仁慈發現建築公司以巴克禮公園作為廣告，因此要求台糖回饋，將回饋金用在興建公園與台糖農場連接處，通往崇明國中小學的柏油車道。車道回應了學生家長的需求：

---

<sup>48</sup> 在研究者訪談過程中，多次有居民向里長詢問今年夏天夢湖內荷花是否會開，他們擔心荷花的種子會被河道內的福壽螺吃掉；大白鵝是居民放養的，在居民心中是公園的「景觀之一」，曾發生白鵝偷竊事件，在居民同心協力下，把竊賊找出來（吳明良，2008）。

<sup>49</sup> 葉重利認為，讓里長走到第一線享受掌聲，是雙方合作良好的關鍵：「如果辦活動不斷標榜我們基金會，把里長放到邊邊去，里長必然成為第一個對抗我們的力量。有媒體來我們讓里長享受掌聲，在掌聲下越做越起勁，作為支撐我們的力量。」(B02)

我向市政府要求，這邊(註：公園旁)的八米道路總共有兩千公尺他全部給我翻新，以前都舊了。崇明國中國小有師生超過萬人，都擠在崇明路在那邊擠，我希望它(學校)後面開一個側門，我這邊打一個上學步道，你(市政府)一條車道給我，希望打穿這個交通(所以這起先是你希望台糖開的?)這條路是校長希望...家長也希望能送小朋友上學。其實用這條路的，都不是我們這一里的，都是其他地方的，我都希望能用走的啦!

(B01b)

車道沿著河道一側開闢，河岸邊的兩棲類、水鳥環境敏感度極高，車流量增加必然對公園生態產生衝擊，但為了居民便利，里長無法忽略「人本位」的公園使用。而車道設計在市議會中引發激烈討論，某些議員堅持要開四線道大路，但公園經營團隊希望開二線道，以降低車流量對公園生態的衝擊，便請求蔡旺詮議員遊說其他市議員與都市計畫委員會成員。最終市府決議開闢二線道車道：

因為公園旁是台糖用地，是開發區啊，我說我反對路開這麼大，其他議員就反對啊！說居民要開路啊！（其實就是居民想開這條路？）其實也不是，就是其他議員，他們觀念還是以前的觀念，就是要開路。但是要增加綠化的面積。四線道對那邊的開發、財團比較有利啊！我是反對的，有這樣一個辯證的過程，總算努力保留下來。（B03）

台南市一直有開發台糖用地為體育園區的都市計畫（吳明良，2006），開闢道路有助未來開發，許多主張大規模開發的議員積極推動開路案。由道路開闢案來看，李仁慈並非一味排除不利公園生態的規劃，看似與原本對立的開發派議員妥協，但基於參與公園規劃的開放性，爭取市議員對公園的政治支持，必須適度開發。日後巴克禮屢獲許多環境設計與建築獎項，說明都市公共建設，仍需重視使用者的需求；獎項不僅肯定公園的規劃，更能增加順服性。從九十二年的台南

市「最佳地區環境改造工程獎」開始，巴克禮陸續獲得地方、中央、民間、甚至世界級的獎項。尤其是九十六年的「全球傑出建築金獎」，這是由國際不動產聯盟（International Real Estate Federation）舉辦的世界性年度最佳建案評選，在建築界被稱為「不動產界的奧斯卡獎」，巴克禮參與該年公共建設類獎項比賽。在同年參與競選的台灣建築中，有台南市政府「安平港濱歷史公園」，以及台北縣政府「三峽老街改造」，而巴克禮是唯一由民間推動的公共建設。<sup>50</sup> 巴克禮因為民間參與的特色，在台灣參賽作品中脫穎而出：

世界有很多公園很漂亮，都是用公共的權力去做的，有政府的力量在，但是台灣為什麼有一票人到公園來，不用政府出錢，自己寫計畫，自己建設、自己管理，他們感覺很奇怪，所以他們給我這個獎。（B01a）

雖有人開玩笑說公園得獎是因為「巴克禮」的名字「感動」外國評審，<sup>51</sup> 但這透露出當年公園更名對巴克禮公園營造的重要，否則巴克禮只是小眾的社區經營成果。外部團體將公園行銷到台南各地，向外擴張生態公園理念，讓更多人在關心巴克禮的同時，也注意自家環境是否有進步空間，刺激居民主動投入，產生如王俊秀（1999：167）所言「公共空間的私有化」（privating public space）。

公園成立後，原本參與公園規劃的志工因工作繁忙逐漸退出，目前正式的志工人數加上里長大約三位。雖然有導覽解說志工<sup>52</sup>負責公園生態解說，公園維護仍靠李仁慈每天早晨入園清理和不定時少數熱心人士投入；而在經費方面，李仁慈將大部分里長事務費投入公園小規模維護，譬如植物解說立牌、購買肥料、或除草等，許多大型建設都由市政府負責，如園內的木製吊橋維修、河岸土壤維護等，但仍趕不上公園維護的需求。外部團體進入後，這些現象明顯改善。在台企

---

<sup>50</sup> 這年是台灣第一次參與該類獎項的競逐。最後巴克禮與三峽老街出線，是台灣唯二得獎的公共建設。

<sup>51</sup> 引自蔡旺詮訪談記錄（B03）。

<sup>52</sup> 由台南市政府出資，台企基金會培訓，於民國九十六年正式成立。

基金會的協助下，社區成立「巴克禮紀念公園永續經營協會」，鼓勵當地居民加入，維持居民的規劃決定權。自從巴克禮得到「全球傑出建築金獎」，台南市政府便計劃將巴克禮公園從三點三公頃擴大為九公頃，結合鄰近台糖實驗農地，增加公園的生態，屆時勢必需要更多居民與團體援助。當地居民成立永續經營協會，建構出正式規劃的討論平台，讓使用權與規劃權能持續結合，貼近居民的需求。

巴克禮公園的出現，證明公園不侷限在專屬於人的休憩場所，也能夠是人與自然的交會點。公園重生、整潔、保育在李仁慈的主導下一一實現，利用開放式參與聯盟突破傳統地方菁英的桎梏，在缺乏政府鼓勵的情形下，由民間主導公共財合產，呼應社基保育的草根精神。

### 第三節 小結

綜觀兩個個案中生態公園，雖然同樣是政府、居民合產的結果，公園成為都市居民在保育及使用中取得平衡的模式，但最大的差別在過程中，公私部門權力關係的變化。兩個公園皆經過長時間的封閉，因此保留了原始生態。而在公園促建期，富陽與巴克禮面臨類似的危機，所有權與管理權的不明造成公園規劃的牛步，但也促成在地居民的集體行動，藉由里長參與決策核心，表達需求，形成社基保育及合產的基礎。然而到了公園規劃期，我們可以發現草根社區呈現被動接受（富陽）與主動規劃（巴克禮）兩種不同面貌，使用權與規劃權的分離與合一，造成居民在後續參與及公園認同兩方面的差異。從公園促建、衝突化解、內部規劃、後續經營來看，富陽與巴克禮雖然具有合產要求的居民參與，但在共享性資源的管理上卻形成不同的社基保育模式。兩個生態公園的發起者（initiator）皆是在地居民，為何最後產生不同程度的居民認同？是否肇因於兩個公園的使用權



與規劃權合一或分離？而政府與非營利組織的主動與被動參與，是否造成不同的居民參與程度？這將是接下來章節的主要問題。