

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 從參與和增殖的觀點來看臺北市舊有都市鄰里環境的改善

A Participatory and Incremental Approach to Improving the Old-City in Taipei

doi:10.6154/JBP.1981.1.004

建築與城鄉研究學報, (1), 1981

Journal of Building and Planning, (1), 1981

作者/Author：張金鶚(Chin-Oh Chang)

頁數/Page：31-48

出版日期/Publication Date：1981/09

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.6154/JBP.1981.1.004>



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



從參與和增殖的觀點來看臺北市舊有都市鄰里環境的改善

張金鵬*

A PARTICIPATORY AND INCREMENTAL APPROACH TO IMPROVING

THE OLD-CITY IN TAIPEI

by

CHIN-OH CHANG

摘 要

本文希望建立一套台北市舊市區鄰里環境的長期改善模式。作者以台北市政府花費了三年努力的一重要更新案例——柳鄉更新計畫作為研究基礎。藉着對本案例的研究，進一步探討了四個不同的角色——政府、居民、私人建設公司、和學術界對改善實質環境的觀點。

「參與」在本文並非僅指狹義的「市民參與」，而是指各個不同利益團體對實質環境改善的參與過程。這種參與的基本構想是被應用在新的改善方案，不同方案的評估，和最後的實施過程。「增殖」在本文是指根據目前鄰里現況的發展，以小塊分區零碎發展的方式來改善目前的都市環境。

關於實驗計畫這個階段的意義及過程，應受到特別的重視。這部分是作者對下一步驟——執行前所作的建議。

ABSTRACT

This thesis tries to establish a long-term upgrading model for improving the old-city's environment in Taipei. The thesis makes a case study of the Liu-Hsiang project which has been the object of a three year effort by the municipality to devise a renewal program in the Old-City. Furthermore, interviews were carried out with four different interest groups—the municipal government, residents, private developers, and university-based specialists—to grasp their different points of view in upgrading.

"Participation" in this thesis means not only merely "citizen participation", but the involvement of each interest group in the process of upgrading, this basic concept of participation is used in the new proposal, in comparison of alternatives, project evaluation, and even in implementation. "Increment" means piecemeal growth in the upgrading process.

The significance and process of pre-implementation testing should be noted. The thesis recommends that this process be followed as the next step.

民國69年11月29日收稿

*東海大學建築研究所講師

Manuscript received November 29, 1980

*Lecturer, Graduate School of Architecture and Urban Design, Tunghai University,
Taichung, Taiwan, Republic of China.

一、前言

(一) 研究動機

作者在四年前，曾經以台北市舊市區大橋段作一都市更新案例研究（註1），嘗試以政府所強調的都市更新方式研究改善舊市區的都市環境。

台北市的舊市區沿淡水河發展，靠近現有市中心。在已開闢的主要街道兩旁，四層樓的住商混合，高層的商业辦公大樓，其實質環境的面貌，大致已有改善。但在沿街面的背後內部街廓，却還是停留在早期自然的發展狀況：彎曲狹小的巷道、老舊違章的建築物、惡劣的居住環境、很高的居住密度、混合且極低效率的土地使用等現象。推究其原因，主要是因為舊市區的土地區劃過於細分，面積狹小、過多的地主、複雜的產權、更加上現況的發展和未來的都市計畫，有顯著的差距，所以造成舊市區不容易獲得改善的原因。

如果按目前已有的都市計畫開闢內部細部通路，其惡劣環境是可以受到某種程度的改善。但政府本身因限於資源（人力／物力／財力的有限），這些工程無法獲得優先開闢。同時，政府也考慮到一旦花費如此大的力氣，所改善的環境是否值得？是否能令大家滿意？

目前因為對既有都市計畫方式的不滿意，所以產生了

都市更新的方式。然而在實施的過程中，因為居民的強烈反對，造成區段徵收的困難，加上政府所需投資太大，負責過多的責任風險（如：協調、規劃、興建、分配等），使得目前更新方式的實施，未必見得適合台灣的現有都市環境。

經過一年實際的大橋段更新研究，加上這幾年來的不斷探討，一直懷疑都市更新的方式應用在舊市區是否是一種很好的解決辦法？是否可以建立另一套較省力，並較適合各個角色的利益要求，且具有長期推廣的方式？

(二) 研究目的

本研究的目的是要建立一套模式，來改善台北市舊市區的實質環境，並以學術界的立場幫助政府建立一個長期改善發展方案，同時這種作法也希望幫助當地居民的認同改善。

以下五個問題是作者企圖在本研究中希望得到的答案：

1. 什麼是在舊市區發展中長期改善的目標及其資源？
2. 在這舊市區的改善過程中，什麼是問題的癥結？
3. 在這舊市區的改善過程中，政府、居民、私人企業公司、學術界所扮演的角色為何？
4. 是否可能促使當地的居民形成一羣體來改善他們自己的環境？

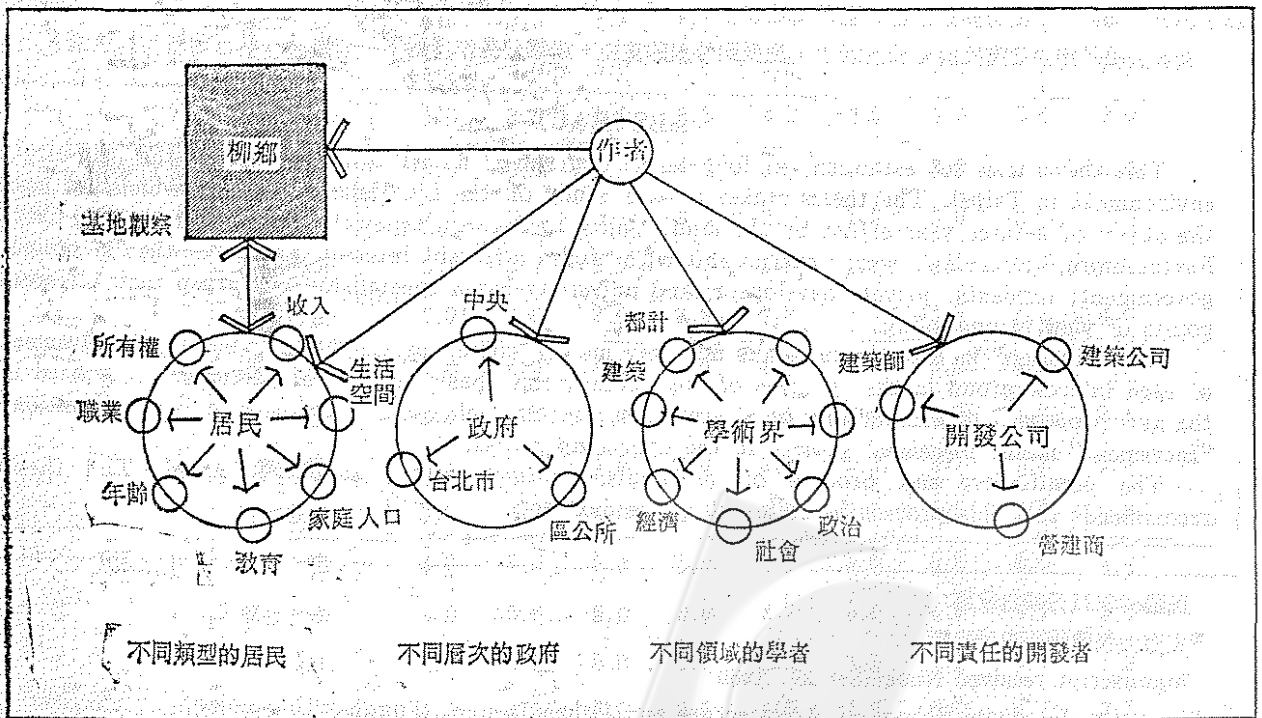


圖1 訪問結構圖

5. 從實施的角度來看，誰應該被引入整個的改善過程？又當如何的被引入？

(二) 研究方法

柳鄉都市更新案例是本研究最主要的基礎。(詳參見第二節)

民國六十八年暑假，作者到台北市政府都市計畫處研究該案例的所有檔案資料，同時參與政府的訪問、調查、

討論等工作。在三個月的時間當中，作者利用早上在都市計畫處了解政府的態度，作法及一切有關資料，下午到基地柳鄉去觀察、訪問、拍照、筆記，深入了解當地的居民生活和環境，晚上，更進一步的探訪了當地居民的家庭生活及改善的意願，或訪問各專家學者及私人建設公司，試圖了解其他利益團體的不同態度及看法。其過程可用圖 1 來表示：

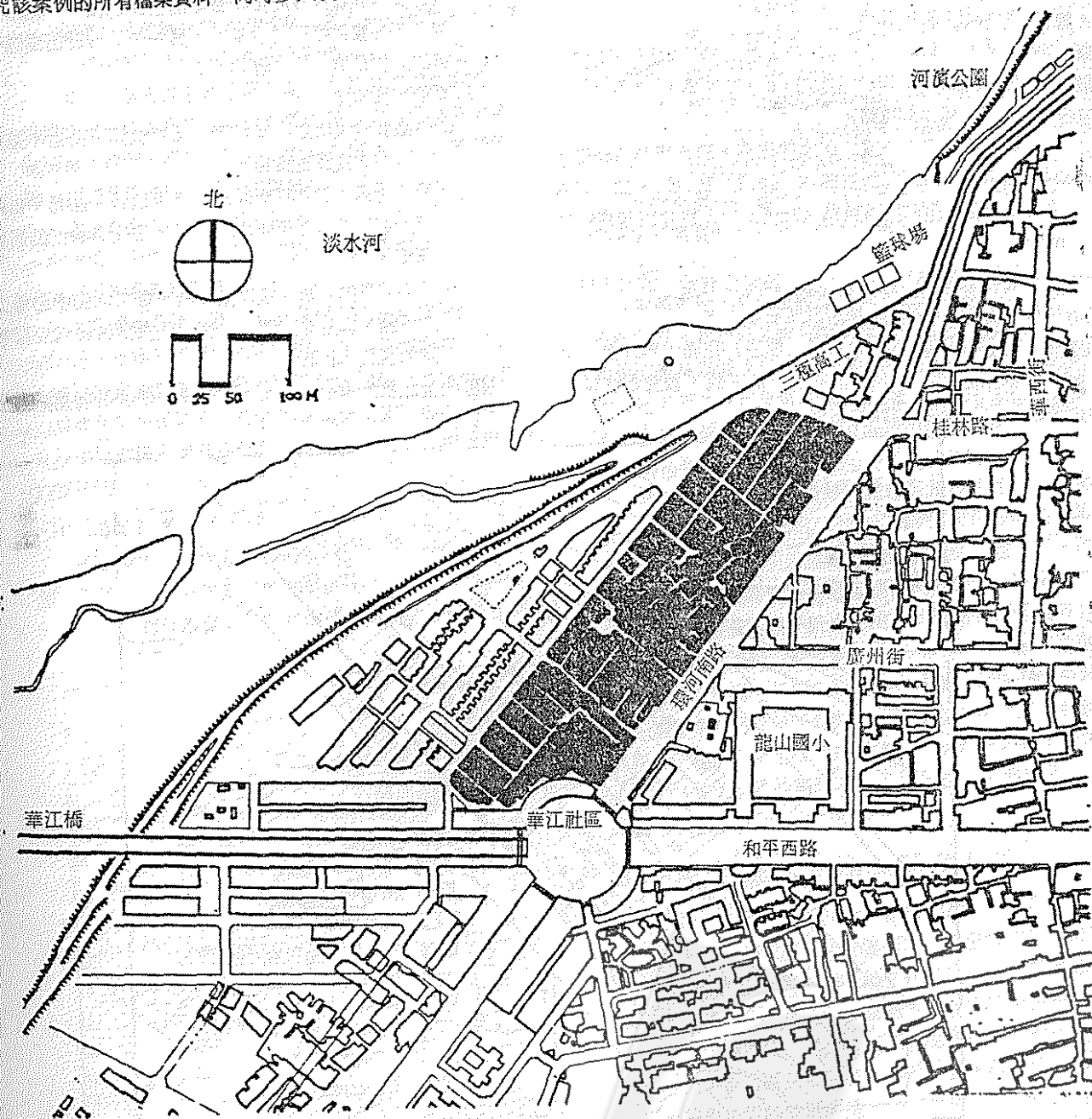


圖2 柳鄉更新範圍圖

二、柳鄉更新計畫

(一)基本資料(註2)

1. 位置：柳鄉位於淡水河沿岸，華江橋旁，龍山國小對面，附近有寶斗里風化區。更新區範圍為桂林路以南，環河南路以西，華江橋以北，以及環河南路二段24巷以東的地區。(詳參見圖2)

2. 面積：3.93公頃。

3. 人口：5,845人，1017戶，密度為1,322人/公頃。

4. 土地使用：69.2%住宅，6.1%商業，8%住、工、商混合，16.5%道路。

5. 建物狀況：一或二層連棟住宅，容積率為155%。34.8%磚造，34.7%加強磚造，16.9%R.C.，13.2%木造。平均每居住單位面積為49m²，每人居住面積為8.54m²。

6. 所有權：84%私有土地，16%公有地。27%承租戶，5%違章戶，68%土地房屋所有權人。

7. 社會結構：大部分居民(地主)住滿十年以上，少部分居民(承租戶)少於五年。一般來說，教育程度以小學程度居多，此區犯罪率較高。

8. 經濟狀況：家庭收入來源，薪俸佔52.8%，營利事業佔40.8%。每月收入5,000元以下佔15.2%，5,001~8,300元佔39.5%，8,301~1,600元佔31.4%，16,000元以上佔7.7%，平均每戶每年收入一萬二千元不到，大部分居民沒有儲蓄。(註3)

(二)政府的更新目標和計畫內容

兩份文件是檢查政府更新目標的主要依據，一是市長對更新計畫的宣言指示(註4)，另一是都市計畫處進一步所提的具體目標，其內容如下：

1. 改善居住環境：

(1) 拆除衰敗窳陋之不良建築，重建堅固、衛生、美觀、實用之良好建築物。

(2) 消除排列不良之建築配置，提供通風、採光、日照與景觀條件良好而健康、安全、舒適與美觀的居住環境。

(3) 提供適量的公園、里民集會所、鄰里活動中心等公共設施，以建立方便、繁榮與便於促進敦睦鄰情誼的現代化社區。

(4) 消除曲折狹小的陋巷，建立安全便利的道路系統。

2. 促進土地合理使用：

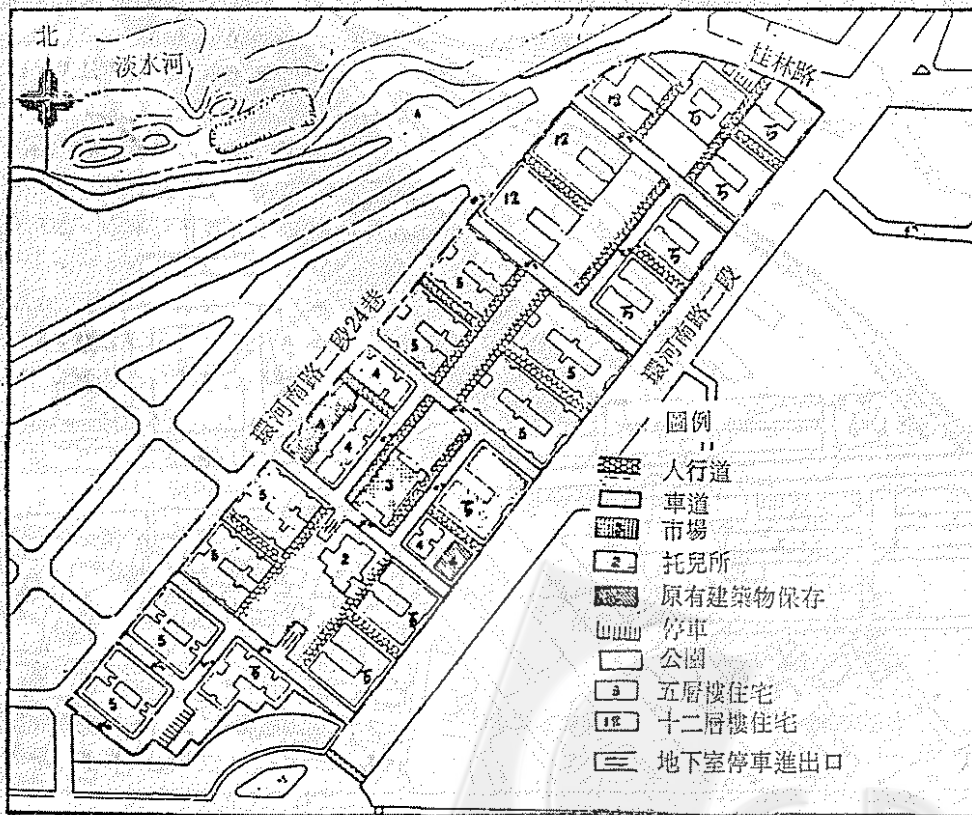


圖3 柳鄉更新計畫配置圖(第二階段)

(1)降低建蔽率，增加空地，消除低層密集之不良土地使用。

(2)提高容積率，增加土地經濟效益。

(3)公共設施用地多目標使用，以節省土地並發揮社區中心機能。

3. 滿足居民需求：

(1)規劃各種不同建築單元，滿足各種住戶需要。

(2)更新後建物容納房地所有人及大部分現住戶，以幫助中低收入者，解決居住問題。

其中市長宣言主要強調兩點：改善實質環境方面為改善居住環境及美化市容；改善經濟環境方面為提高地價及健全都市機能。而都市計畫處主要強調「負面」的消除行動，例如消除或拆除不良的建築配置等。

在更新計畫內容方面，包括 1,300 戶的建築居住單元，同時尚有公園、幼稚園、市場及鄰里活動中心等公共設施。（詳細配置參見圖 3）

整個更新計畫（註 5）有很詳盡的土地使用計畫，住宅計畫、土地及建築物徵收計畫、土地及建築物處理計畫、安置拆遷戶計畫、財務計畫及最後的執行計畫等。總共的經費預算約 10 億元，其中四分之一（約二億五千萬元）是用來補助居民和負擔公共設施用途，這些花費政府是不打算收回。

(二) 實施過程及結果

柳鄉更新計畫主要發展過程可以分為下列三個階段：

第一階段：民國 65 年到 66 年。更新範圍：6.2 公頃。因為環河南路二段 24 巷以西的居民集體強烈反對此

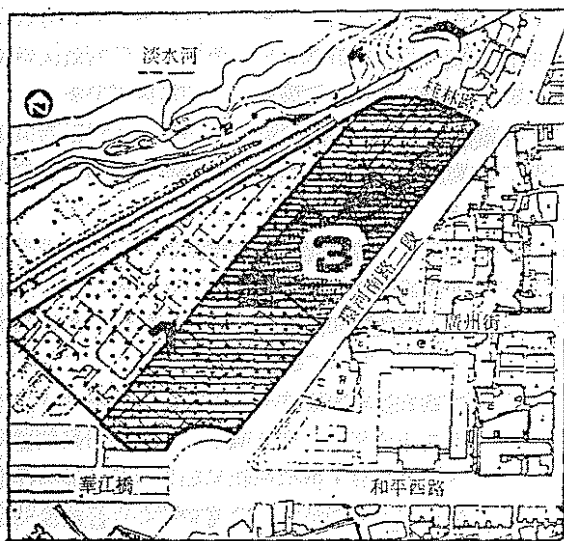


圖 4 柳鄉更新計畫變遷圖

更新計畫案，他們滿意他們的居住環境現況，且在現有建築物尚相當良好的情況下，計畫受到修改。

第二階段：民國 66 年到 68 年。更新範圍：3.9 公頃。政府重新修改更新範圍，同時舉辦公開競圖。在這段期間，都市計畫處舉辦了多次的更新說明會，另外作了三次的居民更新意願調查，最後一次（註 6）結果是大半的居民（59%）反對更新計畫案，經過首長會報決議再度修改更新計畫。

第三階段：民國 68 年夏天至今。更新範圍：1.3 公頃。政府決定先從環河南路沿街面公有地聯合其中唯一大地主一起先示範更新案例，希望藉此能說服其他原有地區的居民。

在這整個更新過程中（詳見圖 4），政府的努力是值得鼓勵且讚賞的，最後所修改的結果亦較合理。

(四) 小結

很明顯地，政府更新計畫的實施最主要的是考慮居民意願問題。我們可以清楚的看到，政府試圖用減少更新面積範圍來作為減少居民反對的阻力。然而作者認為最根本的問題並不是在於更新範圍面積的大小或是更新區居民人數的多寡，而是整個更新的方式應用在舊市區環境的改善上是否恰當的問題。

在更新的過程中，最感困難的應是居民和政府彼此的溝通問題。由於政府和居民基本所扮演角色的限制，其間彼此的對立與不信任產生無法溝通的誤會（註 7）。政府認為更新計畫是特別考慮到當地居民的利益，特別是二億五千萬元的經費，以不計成本的方式用來補助居民及公共設施，竟然還遭到強烈反對，居民是不可理喻的。然而從居民的角度來看，長期良好的居住環境（如良好的公共設施）並不是他們目前所最關切的，特別是舊市區中低收入的居民，他們只考慮他們自己所迫切短期利益是否受到損失。由於彼此利益的觀點不同，加上彼此的不易溝通，似乎造成柳鄉更新計畫上的死結。

三、更新計畫目標及問題的澄清

(一) 舊市區長期改善計畫的目標（註 8）

從上節政府所訂定的目標中可以看出其強調在於消極「負面的手段」，其所謂拆除工作是被用來作為改善環境的主要工具。我們是否可以換個角度，在改善舊市區目標的層次上強調積極「正面的結果」呢？作者試圖以此原則，確立以下舊市區長期改善計畫的目標。其內容如下：

1. 改善舊市區的實質環境。

(1) 私有住屋的改善方面：

- 居住安全——包括結構、樓板、牆壁、材料、樓梯、防火……等。
- 物理條件——包括日照、通風、採光、天花板高度……等。
- 生活空間——包括樓地板面積、房間數，空間的使用效率……等。
- 廚廁設備——包括廚房、廁所、浴室、給水、排水、電力、瓦斯……等。

(2) 公共環境的改善方面：

- 公共安全——包括防火巷、消防栓等設施。
- 公共衛生——包括噪音、塵埃、煙味、臭味等污染。
- 公共服務——包括垃圾收集、街燈、郵電、公用電話，供排水等服務。
- 道路系統——人和車的道路良好服務水準，停車、巷道的打通等。
- 公共設施——包括鄰里性的公園、遊戲場、市場、鄰里中心等。

2. 改善舊市區的社會經濟環境。

(1) 社會環境的改善方面：

- 鄰里結構——鄰里關係、組織、認同、穩定等。
- 社會活動——一般性的日常活動（如：購物買菜、聊天、下棋等）或地方性活動（如：宗教、社區團體等）。
- 進修環境——再教育的環境。如：職業訓練班、媽媽教室等。
- 犯罪率——減少各種犯罪的活動等。

(2) 經濟環境的改善方面：

- 土地利用——增加樓地板面積及空地等。（即有效的促進土地的合理使用）。
- 地價——提高原有的土地價格。
- 經濟活動——加強地方性經濟，如小商店、市場等，來增加居民的謀生能力。
- 就業機會——增加工作機會，減少居民的失業率。

3. 滿足當地居民的需求。

- (1) 鼓勵居民自己形成一羣體來改善他們自己的環境。
- (2) 考慮居民改善的意願及能力。如居民的收入、職業、教育程度、家庭狀況等。
- (3) 考慮居民改善的方式，如居民的價值觀，一般市場上與建設公司合建對分的情形等。
- (4) 考慮居民的生活形態及方式。配合較具彈性的規劃其建築單元，來滿足居民的需求。
- (5) 照顧低收入居民。

(6) 容納原有現住戶。

4. 尊重都市的發展與風格。

- (1) 考慮未來都市發展的趨向。
- (2) 尊重現有都市的已有發展。
- (3) 尊重現有居民的生活方式及形態。
- (4) 尊重現有都市的鄰里關係。

(二) 柳鄉更新地區問題的澄清

確立以上所界定的舊市區長期改善目標，藉着柳鄉更新案例的研究，開始從目標來一項項的仔細檢查柳鄉更新計畫的問題。問題總括的說包括兩大部分：一是現有環境的問題 (Existing problems)，內分實質和社經環境兩部分；另一是實施更新計畫時所產生的問題 (Implementation problems)，內分政府和居民的困難兩部分。

因本文限於篇幅，有關現有環境問題方面的討論，暫且省略（註9）。讓我們來看看在實施柳鄉更新計畫時，政府和居民所認為的困難。

1. 居民方面的困難。

- (1) 因舊市區土地過分細分，造成基地過於狹小，居民希望個別重建較為困難。因此，如果想重建則必須和鄰里協調，一起合建。
- (2) 居民自己協調談合建，有許多困難。因為要聯合許多居民，每人有其不同的利益、條件、困難等，協調不易。例如：此區居民有七種不同的所有權情形（註10），產權複雜不清，談合建相當困難。又在訪問的經驗中，居民對改善的標準、價值、喜好及花費等有許多差異。另外居民自己本身亦缺乏組織來影響或協調居民談合建。
- (3) 雖然舊市區居民大部分（柳鄉為70%）有自己的土地或房子，但多為中低收入，其所有收入僅夠維生，尚談不上任何儲蓄來改善其實質環境。
- (4) 大多數舊市區的居民，世居於此，早已習慣這種環境和鄰里關係，他們不覺得有任何迫切改善的必要。
- (5) 為了土地的傳統價值和作生意的原因，幾乎所有的居民都希望擁有樓下。然而在目前超過90%的建蔽率，重建後60%的要求下，不可能讓居民獲得滿足。
- (6) 居民和政府對環境改善的標準相差很大。在柳鄉的居民中曾流行一個比喻：政府希望居民能夠穿西裝，其意很好，但他們認為如果現在能夠有汗衫穿就不錯了。一般來說，政府較關心良好的公共設施及綠地，但居民認為這是一種浪費。
- (7) 居民寧願和建設公司打交道，而不願和政府談更新

。這除了彼此基本的角色問題外，還包括政府本身較無法有彈性的條件(如土地的徵收)，辦事也缺乏效率等問題，所以一般居民多願意和民間談合建。

2. 政府方面的困難。

(1) 政府本身缺乏一套舊市區長期改善的計畫。

a. 過多、過大的改善面積。

根據初步的更新報告(註11)，台北市舊市區需要改善的有135處，面積達到1,174公頃。而柳鄉只是其中的一處，面積3.9公頃。

b. 過重的財力負擔。

光就柳鄉這案例，不到4公頃的基地，政府必須投資10億元，又其中有四分之一的資金無法收回。從長遠來看，這種方式的花費，政府顯然無法負擔。

c. 過長時間的拖延。

柳鄉更新計畫，至今花耗了三年多的時間，尚無明顯的成果，如果以上面所提的135處地區，這種更新將永無盡期。

(2) 政府無法獲得居民的信任，彼此溝通形成問題。這是最感麻煩的一個問題，(上節結論亦提到)因政府不易真正了解地方的鄰里關係，不清楚真正具有影響力的人物，所以雖然花了很大的力氣和時間，還是沒有得到結果。如何彼此有效的溝通，這問題是需要突破的。

(3) 都市計畫等法令規章的修改，相當的麻煩。雖然現有的都市計畫不適合目前舊市區的發展，但為了居民權益公平的原因，修改都市計畫相當的費時且麻煩。

(4) 缺乏一專責機構，有效的全權負起整個舊市區的改善工作。目前唯一的單位是都市更新科，屬於市政府的三級單位，只負責調查、計畫、協調等工作，至於其他營建、分配、管理、財政等均屬二級以上之單位，改善工作無法推展。

(5) 缺乏一套改善計畫的評估準則。從過去的更新計畫到現在，沒有一完整報告來評估政府所作的更新計畫，到底是成功還是失敗。直至目前為止，大家對更新方式的施行還是很不明確。

(6) 因政治上的影響，能有短期具體的結果是很重要的。

(二) 小結

從以上的觀察、訪問、討論、研究中，作者認為根本的問題是整個舊市區太過高的人口密度和建蔽率，以及太過低的土地使用和樓地板面積。

根據上面的討論，綜合下列四個柳鄉改善計畫的實際行動：

居民方面：1. 加強屋頂及閣樓的安全，改善廚房、廁所、浴室等設備，是居民短期改善的迫切希望。

2. 與私人建設公司談合建，是居民長期的改善目標。

政府方面：3. 巷道的加寬打通，並使有良好整齊的建築物是政府想要的環境。

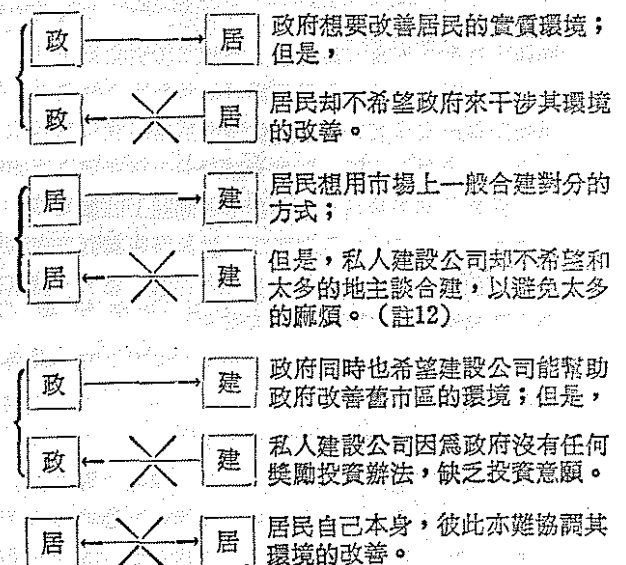
4. 良好綠地和公共設施(市場、鄰里中心)的提供，是政府想盡的義務。

然而，對以上環境問題的改善，除了第一項外，解決這些問題，必先考慮某種程度的建築物拆除。換句話說，重點應是第二項——如果我們能夠鼓勵居民形成一羣，重建他們自己的房子，則以上這些私有和公共的環境問題，才可能受到完全的改善。

四、改善舊市區的基本構想

(一) 四種角色的引進參與

從柳鄉案例的研究中，作者綜合居民、政府，和建設公司各角色對舊市區環境改善的關係如下：



因此從這些關係中，我們可以清楚的看出這些角色彼此間缺乏任何的關係或溝通，每個角色抓住自己的權利和機會，來實施他們想要的改善方式及結果。這些角色的不相溝通是舊市區不容易改善的根本問題，相信談舊市區的改善不是任何單一角色可以解決的，如何結合這些角色的參與改善應是問題的癥結。

基本上，希望能由上面三種角色自己相互結合來改善環

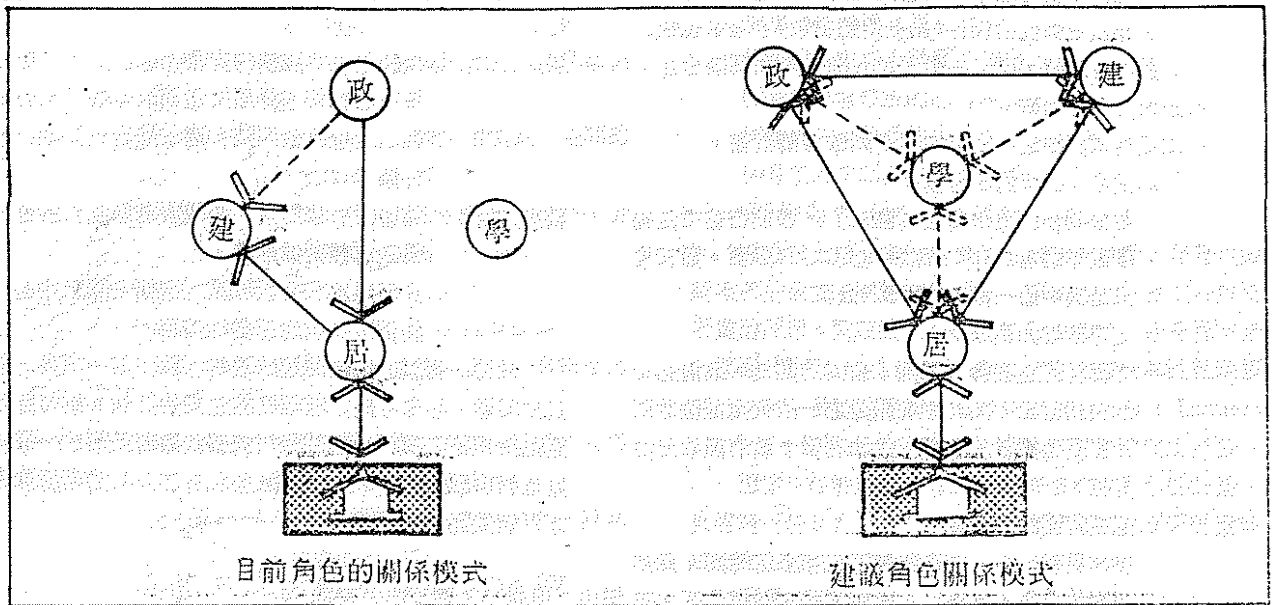


圖 5 各角色改善環境的關係模式圖

境，可能是相當的困難。比較簡單的辦法可能是引進另一較為客觀的角色，居中來作溝通協調的工作，而這個協調的角色本身是需要具有其專業上的知識及訓練。

在目前環境的條件下學術界可能是較適當的角色人選。這羣所謂學術界實質環境的改善團體其組成包括建築、都市計畫、地政、法律、社會、經濟……等有關科系的師生。其基本任務是溝通、協調及專業知識上的協助等。

確立各個角色的地位和責任，並具體將其引入在整個改善過程的計畫中，以促使結合各角色的力量，一齊來改善舊市區環境是一主要的基本構想。

圖 5 用以說明並比較目前和建議改善環境時，各角色的關係模式。

(一) 小塊分區零碎發展的原則

因為舊市區土地的過於小塊細分，巷道的彎曲狹小，複雜的產權和土地使用，如果想要大片整體的翻修改建牽涉太多，相當困難。再加上目前已有部分零星翻修改建的情形(特別沿主要街道的兩旁)，想大片整體改建更困難。所以，遷就已有現況的發展，似乎是較簡易合理的辦法。

因此，建議根據目前鄰里發展的狀況，適當劃分小塊的重建改善區域，再配合各區自己的情況，各別適時的完成改善計畫。而小塊改善的劃分原則應考慮：現有和計畫的道路系統、建物狀況、自然條件、行政區分、相似居民的產權、生活環境、活動、鄰里關係，甚而包括各角色適當的參與規模等。

舊市區利用小塊零碎發展的好處有：

- 居民較容易協調來談環境的改善。
- 小塊區域較容易劃定相同性質的居民背景。如：產權、收入、建築物狀況、生活環境等。
- 能夠增加居民的參與其改善過程，加強未來的鄰里關係。
- 如果未來居民自己無法改善，政府亦不需要一次籌集大筆經費，改善起來較為容易。
- 能夠增加改善辦法的彈性，以適應各區的特性，使促進都市的有機發展。
- 因整體計畫並非大規模地一次同時完成，整個改善計劃較容易掌握，其改善的結果也可以適時逐步的修正、更改，以達到合理的發展。

(二) 舊市區有機成長的原則

目前舊市區是經過長時間歷史演變發展的結果，相信都市的成長過程是有其內在的意義和原因。在此對所謂有機成長的說明是：持着尊重的態度，仔細的觀察了解舊市區的發展過程，儘可能利用原有的道路及公共設施等，以居民的生活和現有改善的方式來逐漸形成整個舊市區的未來發展。

對有機成長的構想有以下四個主要重點：

1. 尊重了解居民(使用者)的生活和意願。
2. 利用現有的系統來改善環境。(如：與私人建設公司的合建對分系統)。

3. 儘可能利用原有的道路及公共設施（如管線系統）來改善實質環境，以避免重新開發的浪費及居民生活使用型態的驟然改變。
4. 長期逐漸的改善，並非一次同時完成。

(四) 居民自我改善的期限

從訪問的經驗中，在舊市區利用建設公司進行合建對分的改善方式較為困難，因為以協議的方式進行，合建必須要獲得每一位土地及房屋的權利關係人同意才可以。然常常是只有一、二位關係人的堅持反對，造成整個合建計畫的失敗，而這些反對的理由有些只是為了獲得更多的利潤而已。

因此，為了避免上述情況，政府需要定一期限當作手段來促使居民內部更積極的自我改善合建計畫。同時這改善期限的宣布亦是給居民一緩衝的時間，讓居民有所準備。

對於改善期限的構想是：

1. 政府劃定一改善區域，同時宣布居民自我改善的期限。如果居民超過這個期限沒有改善，則政府有強制執行的權利。
2. 如果居民能在這段期間自我改善，則可以受到某些實質的獎勵補助；相反的，一旦由政府強制執行，則沒有任何補助獎勵。
3. 居民自我改善的行動越快，則其獎勵補助越優厚。

(五) 對居民和建設公司的獎勵補助

為了鼓勵居民和建設公司積極的參與舊市區的環境改善，某些獎勵補助的辦法應該建立起來。例如：對低收入居民，如果缺乏獎勵補助辦法，要他們談環境的改善似乎是不太可能；又如果缺乏改善舊市區環境的獎勵民間投資辦法，要建設公司參與改善計畫，似乎也不可能。因此，對舊市區環境的改善而言，獎勵補助辦法是政府用以吸引居民和建設公司參與整個改善計畫的另一手段。

對於獎勵補助辦法的構想是：

1. 政府應有一筆專門基金，用來改善舊市區的環境。
2. 對低收入居民提供長期低利的貸款，以使其改善環境。
3. 對居民和建設公司提供樓地板面積的獎勵辦法。
4. 對居民和建設公司提供某些減免稅率辦法。
5. 政府優先開闢改善地區的道路及公共設施。
6. 學術界提供協調溝通及技術性的服務。

(六) 小結

本節的討論可用下圖六來作說明。我們可以看出所提出舊市區環境改善的三項原則及二種手段的基本構想。而

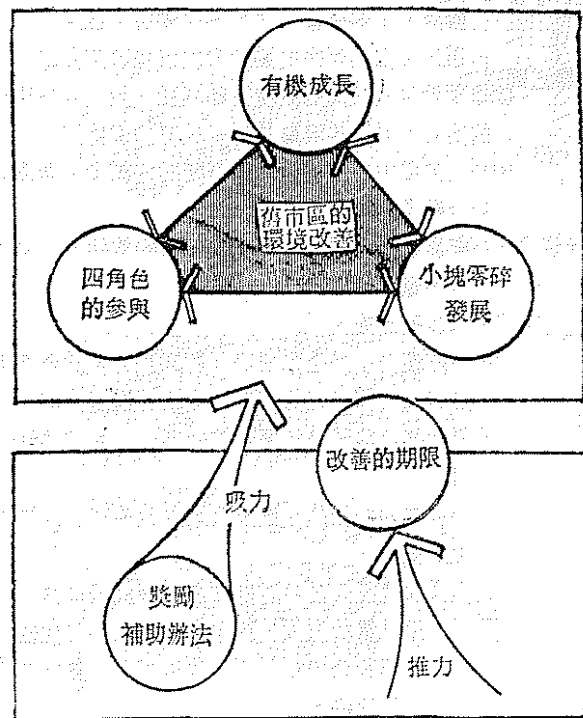


圖 6 改善舊市區環境的基本構想圖

這三項原則還是有彼此相互的關係。例如：小塊零碎的發展同時需要靠四角色的引進參與及有機成長的支持；而有機成長和四角色的引進參與當然也同需要靠其他二項原則的支持。另外這二種手段是支持上面三項原則的工具。一是給予好處來吸引其環境的改善，另一是給予處罰來促使其環境的改善。

五、舊市區的實質改善方案

(一) 各利益團體的參與改善過程及其應負責任

1. 政府的參與改善

- (1) 劃定舊市區環境改善的範圍（可比照更新地區的劃定方式）。
- (2) 公布一環境改善準則及小塊分區的細部道路配置圖來管制舊市區的實質環境改善。
- (3) 公布改善期限及居民申請改善程序。
- (4) 公布獎勵舊市區居民合建改善環境辦法。
- (5) 公布獎勵私人建設公司投資改善舊市區環境辦法。

2. 學術界的參與改善

- (1) 政府邀請一學術團體協助參與改善舊市區環境。
- (2) a. 學術界深入指定改善地區，了解並協調居民形成團體；或者
b. 居民按程序申請協助改善環境，政府再請學術界

參與，了解並協調居民形成團體；或者

- c. 居民自己已經完成協調形成環境改善團體。
- (3) 學術界深入居民的環境改善團體，給予專業技術上的協助，幫助其困難及所要改善的環境。
- (4) 學術界居中扮演居民和政府間的協調者，溝通彼此的困難及需求。
- (5) 學術界居中扮演居民和建設公司的協調者，溝通彼此的困難及需求。

3. 居民的參與改善。

- (1) 如果能獲得小塊全體居民（約30戶），或者至少大多數居民（80%）的同意合建改善環境，則：
 - a. 學術界協助居民所要改善的環境並幫助其解決困難。
 - b. 學術界協助居民、建設公司及政府討論改善的結果及要求。
 - c. 居民與建設公司共同計算各個彼此的權益，然後以公平抽籤的方式，決定未來每人的居住位置。
 - d. 居民和建設公司在學術界的監督下，簽定合約，開始進行興建。
 - e. 政府亦優先配合協助公共道路的整理及協助開發居民的半私有公共空地。
- (2) 如果在頭幾年內（有一定期限規定），無法獲得大多數居民的同意合建改善環境，允許居民在未來的規定期限內，自行興建改善其環境，但是無法獲得獎勵補助。
- (3) 如果超過了政府所公布的改善期限，所劃定的改善地區依然沒有任何的改善情況，則政府將強制執行改善計畫。

(二) 舊市區實質環境改善的管制準則 (Design Guidelines)

1. 小塊分區的原則

- (1) 順從現有的主要道路系統。
- (2) 小塊分區的規模儘可能在20~50戶之間。
- (3) 小塊分區的面積儘可能在1,000~2,000m²之間。
- (4) 細部道路寬度最好能有6公尺。
- (5) 小塊分區應依照現有實質環境，產權狀況，以及社會、經濟等情況，給予修正。

2. 土地使用（註13）及建築物的管制原則

- (1) 公共用地（道路）——15~25% 柳鄉例
(17%)
完全依照現有改善地區公共用地的百分比訂定（註14）。
- (2) 半公共用地（公共設施部份，如學校、鄰里中心、

市場、公園等）——5~15%。 (8%)

政府可以利用公地交換或以收買方式取得。

- (3) 私有/半私有用地（建築物、前後院、防火巷等）——60~80% (75%)

屬於現有及未來居民的私有產權。

- (4) 建蔽率——住宅區60%（根據現有法規） (45%/30%)

- (5) 容積率——240%

（考慮舊市區現有高密度）（四層樓）

3. 半私有用地（建蔽率60%以外的用地）的管制原則

- (1) 小塊分區集中合建後，共同使用40%的私有空地，產權以持分方式，不予分割。
- (2) 拓寬街道及出入道路的利用後，至少要提供50%的空地集中使用，作為此區的遊戲休憩的小空地，且其空地的長寬比例需要在1:1到1:2之間，如果有特殊困難，無法集中一處，可視情況分散二處。至於空地安排的地點，需要經過學術界的協調。
- (3) 此半私有空地不准有任何居民的佔用或違建情形。
- (4) 此區居民本身應成立一管理委員會，維護此半私有空地。

4. 除上面的規定外，目前現有法規依然要遵守。

(三) 獎勵舊市區居民合建改善環境辦法 (Incentive Program)

- 1. 容積率（樓地板面積）的獎勵（都市計畫處）如果小塊分區的居民能夠形成一羣體，在頭兩年內，同意合建改善環境，則於容積率300%的獎勵，否則依照現有容積率規定240%辦理。但是引用此獎勵辦法時，將來重建後的最小居住單位面積，不可低於50m²。
- 2. 長期低利貸款給那些合建後換不同最小單位面積的原居民。（市銀行）
此辦法是保證使原居民能夠在重建後，獲得一最起碼的居住單元，不至被趕走。
貸款數目\$=每m²的賣價×(50m²-重建後該居民所換得面積)
在柳鄉案例中，大約有30%的居民需要獲此貸款。
- 3. 減免稅的獎勵（財稅局）
建議原土地所有權人，應可部份減免其重建後的土地增值稅。另外，對居民重建的花費應逐年分攤列支為所得稅扣除項目，以為稅賦的減免獎勵。
- 4. 補助低收入居民在重建期間的生活費（社會局）
重建期間，低收入家庭每月有固定金額，補助其在外

居住的額外租屋費用。(參考柳鄉更新計畫每月的生活補助)。

5. 對小塊分區內的半私有集中空地，給予技術及材料上的補助。例如：小孩的遊戲設施：植物、鋪磚、座椅……等。(公園路燈管理處)

圖8 小塊街廓現況土地細分圖

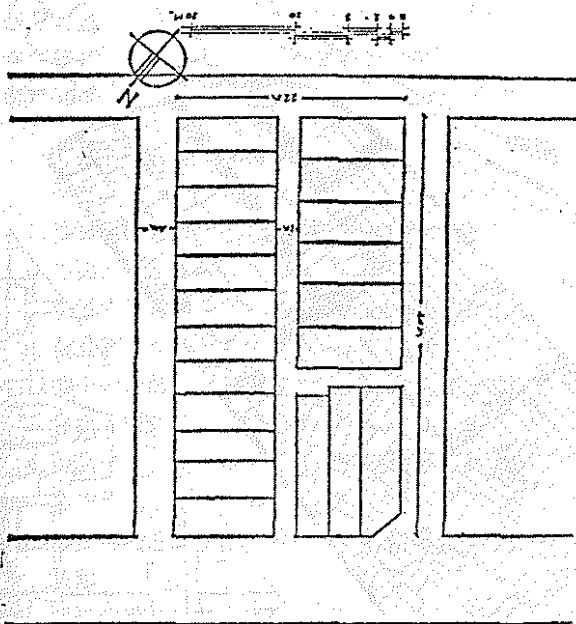
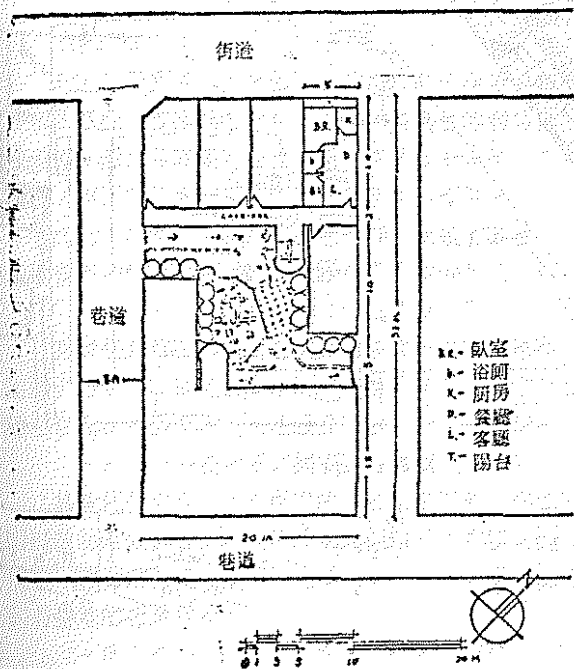


圖9 小塊街廓案例設計圖



6. 政府協助優先給予開闢整理公共道路及設施。(工務局)
7. 政府要求學術界免費給予居民意見上的協調及專業技術上的服務。(都市計畫處)

以上居民的獎勵辦法中，第2、4、5、7項，政府需要編列預算花費。

(四)獎勵私人建設公司投資改善舊市區環境辦法

1. 學術界幫助建設公司協調居民及政府，同時給予其他專業技術上的協助。其中特別是學術界事先和許多居民作好協調，建設公司只須和學術界及少數居民代表協調即可，省掉了許多麻煩和時間。這是最重要提高其投資的意願。
2. 政府各單位支持協助私人建設公司投資於舊市區環境的改善。例如：建設公司在此情況下，較快且容易得到銀行的貸款或融資，政府儘速發給建築執照等。
3. 給予建設公司某部分稅的減免，獎勵其對舊市區環境的合建改善。
4. 政府給予居民的容積率獎勵辦法，亦同時使建設公司得到相對的好處。(因合建對分的系統)。
5. 政府給予居民的優先開闢公共道路及設施，也同時使建設公司得到相對的好處。

以上建設公司的獎勵辦法中，政府不需要另外再編列預算花費。

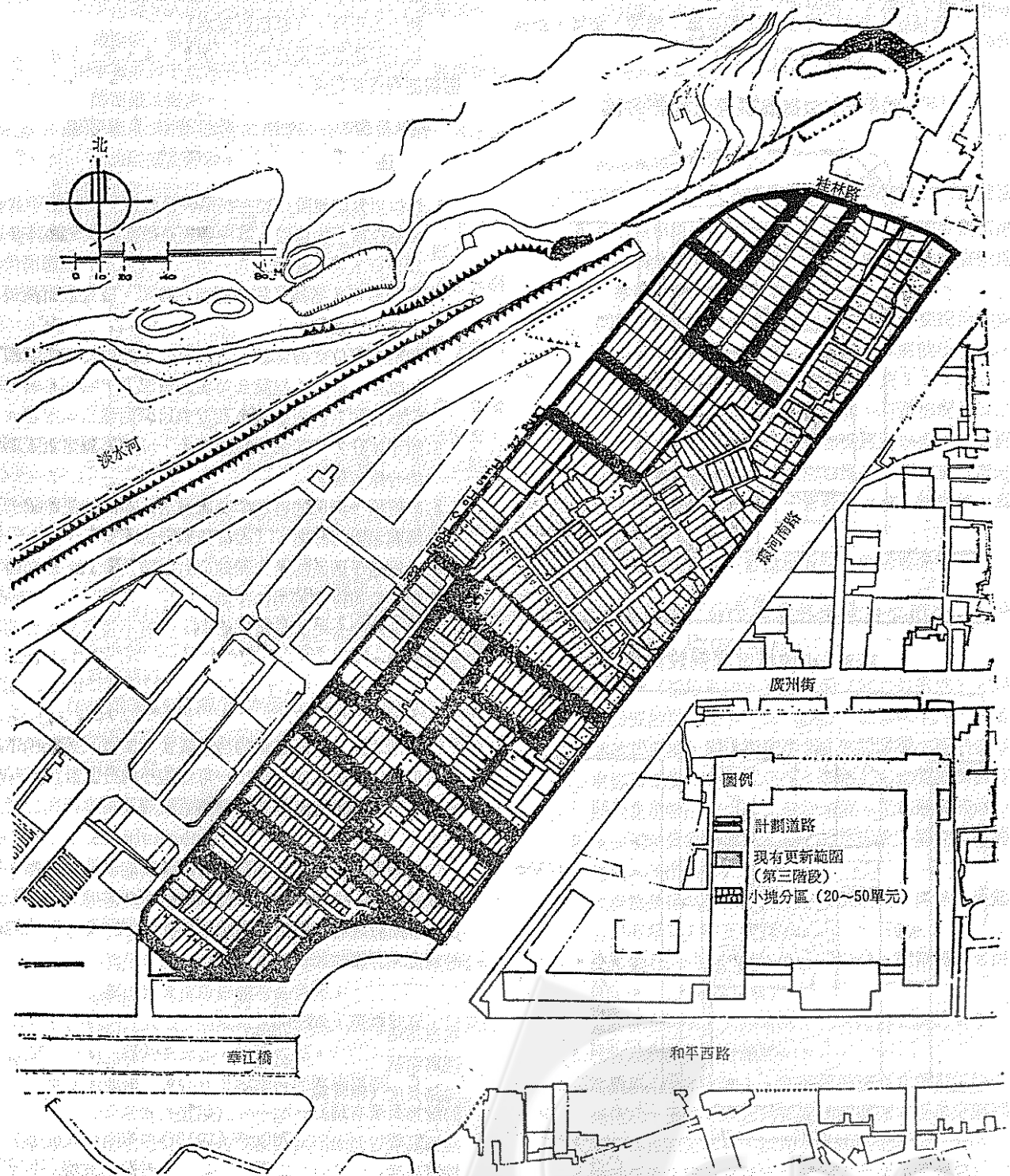
(五)柳鄉小塊分區的實驗設計案例

利用本節上面所建議的舊市區實質環境改善管制準則，以柳鄉為實驗案例，提出一可能的小塊分區計畫圖(詳見圖7)，此計畫圖是必須再經過政府及柳鄉居民的意見修正。

為更進一步的了解此計畫可能改善的結果及好處，作者舉其中的一小塊作一可能的設計案例(見圖8、9)，並檢查所訂之管制準則，同時也比較了解對現有環境的改善程度。詳細的比較如下：

	現況	重建後
私有用地	780m ²	780m ²
道路面積	416m ²	416m ²
道路長度(與管線的設施長度有關)	116m	65m
建築面積	780m ² (100%)	468m ² (60%)
樓層高度	二層	四或五層
總樓地板面積	1560m ²	2340m ²

圖7 建議小塊分區發展配置圖



半私有空地	0 m ²	156m ² (780×40%×50%)
建築居住單元	42	50
每單元居住面積	40m ²	50m ²
居住人數	232人 (5.5×42)	275人 (5.5×50)
每人居住面積	7 m ²	8.5m ²
居民的所得 (年收入)	140,000元	? (中收入及現居民的混合)
每月租金	3,000元	? (提高些)
每戶售價	? (非常低)	550,000元
每戶造價	?	250,000元

(六)改善計畫的檢討

優點：

1. 根據居民自己的意願來改善現有的實質環境。(居民方面)
2. 引進私人建設公司，利用現有的自由市場系統。(建設公司方面)
3. 減少政府的花費及責任，並同時得到都市環境改善的好處。(政府方面)
4. 提供各角色彼此交流，實際相互教育的機會。(學術界方面)
5. 尊重現有的環境發展。(都市整體方面)

缺點：

1. 尚無法解決少數承租戶的困難。
2. 需要花很多的時間及力氣在協調各利益團體的衝突上。

(七)小結

此改善計劃基本上是先澄清舊市區無法獲得改善的背後根本原因(即所謂問題癥結)——各角色的利益無法溝通妥協。然後希望儘可能利用現已有的改善系統、方式，最後，再以實施層面的可能性作為修正的標準。

因此，試圖引進各不同角色的利益團體，各發揮其應有的背景功能，並適當的給予協調是基本的想法。

• 政府——環境控制者(籌碼：法令)

其責任是修改某些法令，邀請學術界的參與協助，決定並公告舊市區環境改善準則及細部計劃圖，制定兩套獎勵補助辦法來鼓勵居民及建設公司的參與改善計劃等。

• 居民——使用者/擁有者(籌碼：土地)

其責任是聯合大多數居民的同意改善計劃，形成居民環境改善團體與學術界及建設公司討論其未來環境的改善情形，自行解決重建期間的生活問題，重建後組織管理半私有空地的委員會等。

• 私人建設公司——投資者/營建者(籌碼：資金)

其責任是與學術界及居民代表討論合建情形，與居民簽定合建合同，向政府申請獎勵補助辦法，小塊分區整體拆除重建，自行安排其所應有的建築單元等。然而這一切過程都必須受居民及學術界的監督控制。

• 學術界——協調者/顧問(籌碼：知識)

其責任是接受政府的委託邀請，協調督導居民、建設公司等衝突，並提供專業知識上的服務等。

六、四種舊市區都市發展模式的比較

(一)四種舊市區都市發展模式的特徵

從上面幾節所討論，我們可以了解到下列四種都市發展模式都有可能在舊市區發生。

1. 隨現有舊市区的自然發展——狹小彎曲的道路系統，零碎小塊的土地部份，此種早期都市發展下的結果，對未來整體都市的發展缺乏考慮，加上居民自己所能改善環境的範圍及能力有限，如果在缺乏任何壓力的情況下，此種自然的都市發展，會繼續存在於舊市區。

2. 照目前現有都市計畫圖的發展——傳統小塊的棋盤式道路系統，這是唯一具有的法定效用的控制及發展。但是在政府有限的資源下，此種都市計畫棋盤式的發展似乎不易全面實行，頂多只能開闢主要的道路系統，無法更進一步的照顧到細部計畫道路，來促進舊市区的發展。尤其在十年法定期限的開闢公共設施情況下(註15)，此種都市計畫的發展將面臨更嚴重的考驗。

3. 劃定都市更新區的重建發展——以超大街廓整體開發的方式來取代都市計畫現有棋盤式發展。其目的是想更有效率的利用都市發展。但是面臨所需花費更多的資源下，長期的發展更是無法承受，加上居民的強烈反對都市更新計畫，似乎此種更新方式的都市發展尚未成熟，還是停留在嘗試的階段。

4. 本文所建議長期改善計畫的發展——根據目前已有的舊市區發展狀況，以小塊分區零碎改善方式，引進各不同利益團體的參與改善計畫，形成都市的有機發展。其改善的規模具有彈性，且考慮政府長期的能力負擔。(詳請參考上節內容)。


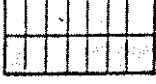

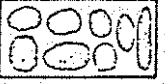
(二)比較四種都市發展模式的方法

因為舊市区的環境改善涉及到四個不同角色的參與，而且每個角色有他自己不同的觀點及利益，似乎很難比較而獲得一致的意見。作者認為「比較」的根本問題是——「誰作比較？」——這是最基本應考慮的。

基本上，似乎沒有一個辦法是能夠完全獲得每個角色的滿意，但是試圖減少各利益團體衝突，且發揮較大自我滿足的妥協辦法應是可以努力的。因此，嘗試從擊斃各不

表1 四種舊市區都市發展的模式比較

A未涉及 B, C, D, E表示負面程度漸大

角色	都市發展模式	I 現況發展模式	II 都市計畫模式	III 都市更新模式	IV 本文建議發展模式
	觀念圖形 關心項目 (女重要生列)	 自然發展	 棋盤式街廓發展	 超大街廓發展	 小塊分區發展
政府 (決策階層)	特性改善範圍	E 很小	B 任何規模	D 必須整體較大規模	B 任何規模
	付出方面： 1. 風險 2. 居民反對 3. 時間 4. 金錢 5. 行政協調 6. 人力	A (未涉及) B (無) A (未涉及) A (未涉及) A (未涉及) A (未涉及)	B 很少 D 有一些 B 快 D 財力無法負擔 C 很少 B 很少	E 相當大 E 大半數 D 較慢 E 超過 II D 比 II 麻煩 E 很多	C 比 III 小 C 很少 C 最慢 B 比 II、III 少 E 最麻煩 C 介於 II、III 之間
居民	獲得方面： 1. 政治結果 2. 實質環境 3. 經濟環境 4. 社會環境 5. 長期觀點	E 無 E 惡劣 E 差 E 惡劣 E 無	D 很少 D 不滿意 D 略有改善 D 不良的改變 D 有，但無法負擔	B 最佳 B 最好 B 改善很多 C 還好 (改變) D 無，僅有短期	C 很少 C 介於 II、III 之間 C 改善很多 B 最佳 (調整適應) B 有
	付出方面： 1. 金錢 2. 時間 3. 個人價值犧牲 4. 人力	C 無 C 短且快 C 無 C 很小	D 有一些 E 長且慢 D 有一些 B 無	E 相當多 C 短但慢 E 很多 D 有一些	B 很少 B 長但快 C 很少 E 相當大
私人建設公司	支出方面： 1. 居住空間 2. 謀生環境 3. 鄰里實質環境	C 小部分增加 C 不變 D 雖差但習慣	D 減少 E 變差 E 改變有限	E 減少許多 D 變差 C 非常好 (但不見得習慣)	B 增加 B 變好 B 改善許多且適應
	付出方面： 1. 風險 2. 金錢 3. 時間 4. 人力	D 少 C 少 (少合建機會) D 慢且不連續 D 相當多	A (未涉及) A (未涉及) A (未涉及) A (未涉及)	A (未涉及) A (未涉及) A (未涉及) A (未涉及)	C 更少 C 多 C 快且可以連續 C 很少
學術界	獲得方面： 1. 利潤 2. 獎勵補助	B 20% E 無	A (未涉及) A (未涉及)	A (未涉及) A (未涉及)	B 大於 I B 有
	付出方面： 1. 時間 2. 人力	A (未涉及) A (未涉及)	A (未涉及) A (未涉及)	D 很少 (公開競圖) D 很少 (公開競圖)	B 很多 B 很多
都市整體	獲得方面： 1. 大眾教育 2. 自我教育 3. 名聲	A (未涉及) A (未涉及) A (未涉及)	A (未涉及) A (未涉及) A (未涉及)	D 很少 (公開競圖) D 很少 (公開競圖) D 很少 (公開競圖)	B 有 B 有 B 有
	1. 實質環境 2. 社會環境 3. 經濟環境 4. 教育環境 5. 長期觀點 6. 住宅供給	D 差 C 可以 C 很差 D 差 C 無 E 無	E 差 E 差 D 差 E 差 E 不能負擔 C 很少	B 最好 D 差 C 可以 C 可以 D 不能負擔 D 很少	C 可以 B 最好 B 最好 B 最好 B 有，可以負擔 B 增加相當多

同角色的觀點及利益來作進一步的比較，儘可能將各個角色所關心的項目及優先次序清楚的表示出來。例如：政府較關心實質環境的改善；居民較關心他所居住的房子；建設公司只關心他的利潤；而學術界較關心大眾及自我的教育成果等。小心仔細的檢查每一個不同角色的觀點，一個比較妥協滿足各角色的方案還可能得到的！

一般而言，比較分為兩大部分：一是考慮付出方面，一是考慮獲得方面。每一利益團體檢查自己的所有資源，並考慮在他可能負擔的花費下，得到他最大的收穫。當然，由於不同的角色，彼此對其所關心的項目，價值觀（權數）並不相同，而最後的決定在於各角色自己。這裏，作者只是根據模擬的方式，試圖將一切清楚的表示出來而已。

簡單的來說，比較方式的清晰層次有下列三類：(1)定性說明；(2)數量化；(3)轉換成單一價值（如：金錢）。然而本案例比較因時間及資料的限制，僅僅停留在第一個層次（定性說明），如果覺得某項目或結果有必要進一步澄清，可以再多花力氣來檢討下面二個層次的比較。

本節的最後，除了運用不同角色的看法比較外，同時再站在一個都市整體的角度來比較此四種都市的發展模式，這只是提供一個參考的指標。

（三）小結

因限於篇幅，有關詳細模擬討論各角色的比較過程，暫且略去（註16），僅將最後比較所得的結果，以表一顯示出來。表中每項目前的英文字母愈後，則表示其結果越令該角色不滿意。而此表僅代表作者個人模擬討論的結果，其主要目的乃在說明各角色可以利用此種方式（格式），將各個的利益表達清楚，並且相互比較。因此，各個角色比較的項目，重要性的次序及比較的結果將來是應該被各個角色所修正的。而在決定或比較的過程中，各個角色的權數（份量）並不會相等。

七、實驗計畫

（一）實驗計畫的意義

很少計畫是可以不經過實驗的過程而能圓滿成功的被施行。前面各節所建議的改善計畫僅僅是提供一個模式及過程，而討論這模式及過程的合理情況下，要能够被進一步的實驗才行。鑑於目前大家忽略此過程的重要性，因此對於實驗計畫的意義在此有先澄清的必要。

1. 減少每個參與角色的風險。

因為實驗計畫是先以小塊面積範圍來作實驗，其結果的影響範圍較容易受到控制，而使每個參與的角色減少其

風險到最低的程度。

2. 由實驗的過程來修正計畫。

由於初步新的計畫構想，不見得能考慮週到而滿足各個參與角色，更何況部份的想法是基於對各不同角色的模擬結果。因此從實驗的過程來修正計畫的構想是必要的。例如：法規或獎勵辦法可由政府來修正，小塊分區及半私有空地的安排可由居民來修正等。

3. 讓每個參與角色熟悉其所應有的責任及義務。

因為是新的辦法，大家尚不清楚熟悉所有計畫內容，藉着實驗的機會，每個角色能了解到他們自己的責任義務及彼此間的關係。例如：要透過實驗，居民才能了解到學術界所扮演的角色及地位，而這樣，居民才會信任學術界，和他合作。

4. 能提供因為時間所反映出來的問題。

因為有些問題是需要經過一段時間才能反映出問題的影響範圍及嚴重性。而實驗過程所給予的時間因素，能使各參與的角色了解到其影響。例如：半私有空地的要求，地價的上漲等，或許經過這段實驗的時間反映，才能有更進一步的把握。

5. 能更詳細的訂出將來實施的細節及一切規章。

因為計畫構想的提出只是運用有限的資源，訂出整個構架而已，如果沒有經過實驗的過程，許多更進一步的實施具體細節，無法清楚的訂出。其實施所面臨的困難，也無法事先預測，而能有防範的措施。

6. 創造一個實驗範例，以獲得各參與者的支持與信心

經過了實驗過程，提出了一個更具體的範例，能够使各參與的角色獲得更大的信心，這是實驗計畫的最重要意義，特別是對一些較缺乏知識或想像力的居民，這似乎是唯一說服其支持的辦法。

很明顯地，這實驗的結果和最終的實施是會有段差距，然而，實驗計畫的基本假設便是要儘量的減少這段計畫和實施間差距的手段。

（二）實驗計畫的層次

實驗計畫的方式有其不同的實際層次，從最低實際層次的角色模擬到較高層次的真正角色代表，乃至最高層次的劃定小區進行真正的實際實驗。最好的實驗計畫過程應是逐漸地通過這些不同程度的實驗層次，以減小其所受的損害（請參考圖10）。在過去，實驗計畫這個步驟沒有受到應有的重視，不但很少仔細的經過這些不同層次的實驗方式，同時也缺乏相當的時間花費在此實驗計畫中，以至於計畫常常缺乏彈性的修正。作者以為重視這個階段是非常重要的。當然，有些時候會因為時間及金錢的關係，限制了此階段的發展。

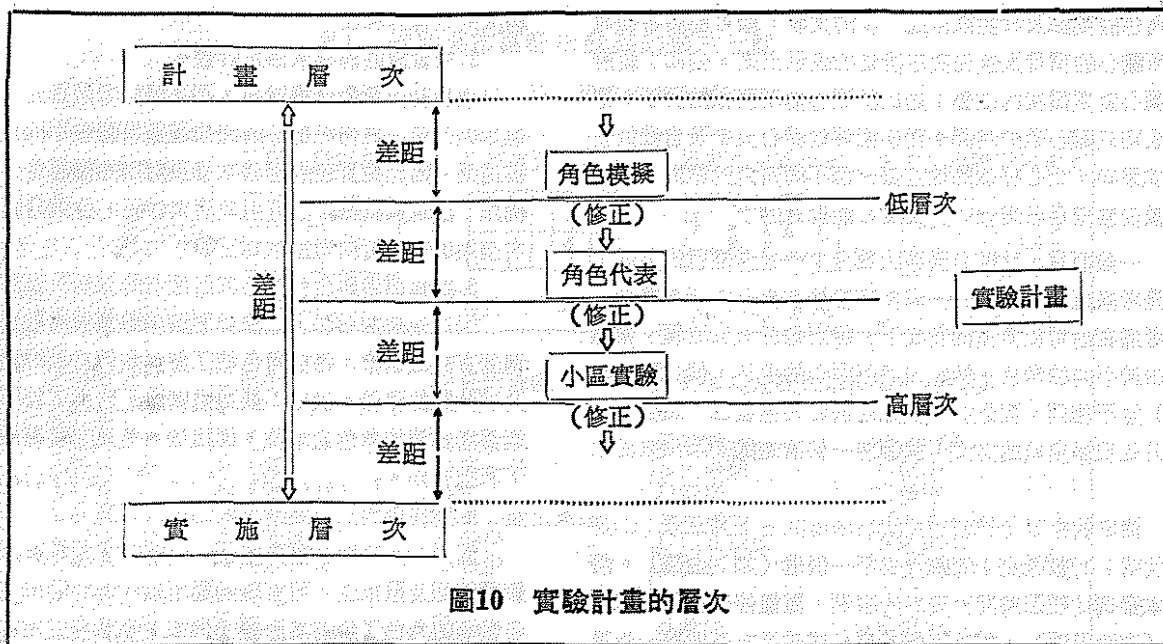


圖10 實驗計畫的層次

(三) 各利益團體的角色模擬實驗

作者當完成最初的構想草案時，特別邀請了15位學術界的朋友來參與角色的模擬實驗。每人各選擇了其中的一個角色（政府、居民、建設公司及學術界）來模擬他們所可能關心的問題，以及各角色彼此間可能的權益衝突。

一開始，作者先介紹了柳鄉更新計畫的過程和各個不同角色彼此不同的觀點及衝突，然後再說明一些基本構想及初步的草案內容。最後開始了一長串各角色的爭議，每人都設身處地的為維護其本身的權益而努力爭取。例如：此種改善構想到底比政府的都市更新方式有多少好處？居民需要花多少錢在此改善計畫的過程中？居民得到的好處又是什麼？建設公司的利潤是多少？如何來申請獎勵投資辦法？學術界如何具備協調者的立場？其權力又為何？等問題。

經過了這第一次的低層次的模擬實驗後，各種角色的觀點呈現的更清楚，幫助了作者對草案的再修正。這些修正包括，利用不同角色的觀點來作比較；小部份的修改管制規則和一些獎勵辦法；應考慮如何照顧低收入的承租戶；和一些有關實驗計畫的構想。作者感覺此次實驗的幫助很大，具有其價值。然限於時間、資料及國外的因素，實驗的層次僅能到這個階段。但是此種的角色模擬是應該多來幾回，甚至由各個不同的角色來作模擬實驗。例如此次是由學術界模擬，下次再由政府來作模擬等，這樣同時也能讓各角色有機會考慮其他不同角色的立場。當然，這些模擬可以依不同的角色而有不同程度正式或非正式的形式

(四) 各真正角色代表的討論

經過上面各角色的模擬實驗後，下一階段是聚集各真正角色的代表來討論此改善計畫。對前面模擬實驗的意義是：

1. 各角色了解此新的改善計畫，同時考慮其他不同角色的可能反應。
2. 藉此機會發掘問題或修改新的改善計畫。

然而，聚集各真正角色代表討論的意義是：

1. 進一層了解各角色的真實反應，並藉彼此真正交往的反應來影響或修改計畫。
2. 藉各角色代表的討論，獲得一協議來進行下一階段的小區實際實驗。

作者利用了德爾斐 (Delphi) 的技巧 (註17)，建立了兩種形式的角色交流方式。第一是將上階段各角色模擬討論的結果，以書面記錄的方式，彼此交換傳閱，每個角色允許在傳閱後修改他們的想法。此種方式可以一直藉着書面方式循環幾次。第二才將各角色面對面的聚在一起進行討論。在這過程，提供了更進一步的挑戰與直接相互影響的機會。

(五) 小區實際實驗

經過了這一連串的實驗過程，如果政府認為此改善計畫是值得再進一步來劃定小區進行實際的實驗，則下列的步驟應該被考慮：

1. 使市長真正的了解其好處，獲得其全力的支持和同

意小區實驗的計畫，同時也要能獲得其他各相關政府部門的相互支持。

2. 向都市計畫委員會（市及中央）說明，使同意一特別臨時性的法規來作小區實驗計畫。
3. 說服議會同意並通過此小區實驗計畫的預算。
4. 劃定公佈一小實驗區及其改善計畫。並同時邀請學術界的參與協助，與居民討論，幫助其形成一羣居民改善團體。
5. 選定一私人建設公司，利用獎勵投資辦法來合建改善此實驗地區，學術界亦加入與建設公司的討論改善計畫。
6. 由學術界發起邀請其他三個角色一起更進一步的討論實驗計畫的細節及互相解決困難。最後簽定一實驗地區的改善計畫合同。
7. 開始進行真正的實驗合建計畫。而學術界同時記錄所有的過程，作成完整的實驗計畫報告，並提出對下次真正整體實施的改建建議。

(六) 小結

實驗計畫的構想，唯有在最後階段——「小區實驗」是最困難且需要突破的。但面對都市更新的劃定方式（實驗區的劃定），及目前台北市國宅社區片面實施容積率的情形（法規的實驗），似乎對「小區實驗」的發展有所註解，相信未來「小區實驗」的實施是大有可能的。

實驗計畫從計畫層次到實施層次的演變中，對各階段差距縮小的想法是，儘可能澄清各團體的利益衝突所在，經過不斷的溝通、了解與修正，同時透過各種方式的協調與相互妥協，使最後彼此的差距達到可以被接受的地步，試圖以和緩漸進的方式，逐步的調整修正，以分段差距，逐漸縮小的策略來達成整個實驗計畫的構想。

八、結論

(一) 計畫的評估

當小區實驗實施後，政府或其他的參與角色如何知道此計畫是否成功，或甚至將來計畫執行後，我們如何來評估此計畫的結果呢？因此，建立評估的方法及準則是應重視的。

評估、比較，及最後決定的方法和過程是可以相似的。因此本文前面利用各不同參與角色的比較方法（第六節），也可以同時運用在後來的計畫評估中，而評估準則的建立也應和各角色所關心的權益項目一致。當然，關於先前各個不同角色的所有決定權數還是應該繼續有效。此種方法是希望提供一個較客觀的評估結果。

(二) 本文的備註

爲了使讀者確認此種長期改善計畫對舊市區的合理性及可行性，下列重點是必須先認清的：

1. 了解本文真正的意義、內容和方法是必須的。

如果一開始就強烈地認定參與方式運用在目前台灣的情況下是不可能，而否定了本文所建議的可行性是不够客觀的。相信透過不斷的突破努力與實際實驗的考驗是必須的。

2. 獲得一特別臨時性的法規來進行小區實驗叫必須的

如果沒有獲得法定上的允許，任何計畫想法是不可能被執行的。法令依據是計畫實施的先決條件。因此如何獲得一權宜性的辦法是要研究的，而且此種過程要越快越好，如果須按目前法定程序的審核方式，則實驗的意義便不存在了。

3. 建立學術界成爲協調者的地位是重要的。

或許是居民並不了解學術界的地位和立場，也或許是政府不認爲學術界具有協助改善的能力，以至造成學術界的協調地位無法建立起來。但是目前似乎唯有學術界是較適當的人選來扮演此種居中協調的角色。

4. 藉着計畫的實驗過程來修正本文所建議的方案是必須的。

本文所建議的方案只是舊市區整體改善計畫的起始點。由於整個改善計畫的複雜性及不確定性，必須透過各種不同層次的實驗過程來修正本文所提的改善計畫。換句話說，強調計畫的彈性及可被修改的原則是很重要的。

(三) 本文的結論

本文是基於不同角色團體有其不同利益觀點的假設爲前題。而促使各個不同角色的參與改善計畫，將較可能提出一個大家較滿意的都市環境改善方案，進而對計畫的評估、比較及決策都會有較令人滿意的結果。相信本文所謂的參與乃是真正長期改善舊市區環境的問題癥結所在。

對舊市區環境改善的方式，在現住居民組成一小羣體的參與要求下，小塊分區，零碎發展的方式似乎成爲可能的結果。考慮現有的巷道、公共設施等系統，分區限期重建改善，結合學術界、建設公司、政府與居民等力量，整體共同來改善大家的都市環境是值得努力的。

在評估整體都市環境改善的影響（Impact）中，我們可以了解到：由於居民的有效參與，學術界的溝通協調等因素，造成居民反對阻力的減少，這是對政治環境的良好影響；由於利用現有的道路、公共設施等，政府不必另外徵收土地開闢巷道等設施，同時吸引民間的參與投資等，這是對經濟環境的良好影響；由於居民與學術界的積極參

與，使配合維持目前鄰里結構，逐步地變遷調整等，這是對社會環境的良好影響；由於建築物的重建，道路系統的改善，半私有空地的留設等，這是對實質環境的良好影響。綜合整體的都市發展，此種小塊分區，角色參與的方式是使政府在目前有限資源下，負擔減輕到最小，而且能夠有長期性考慮的方式，同時對目前都市住宅供應量的急需大量增加有其具體的效益。

「實驗計畫」的構想，在目前環境的條件下，是有其困難，但面對長期都市環境的改善影響，這些突破性的努力是必須的。如何促使計畫者重視實驗計畫的各種層次，進而影響決策執行者的重視，這又是另外要努力的方向。

從柳鄉更新案例的參與和研究中，深深感覺到目前都市更新的方式運用在台灣舊市區的長期改善是不適當的（除了政府本身在有限的資源下無法負擔過重的財力／人力外，還有居民所造成的強烈阻力）。或許我們目前是應該仔細檢討都市更新無法順利實施的原因，（從早期的中華商場，到承德路更新、華江社區、12號公園，乃至目前的柳鄉社區等），可能並不只是更新範圍的大小或居民反對人數的多寡，而是整個都市更新的目的、方式與手段需要被重新根本的檢討。

註釋：

- 註1：大橋段位於民族西路以南，台北大橋以北，延平北路三段以西和淡水河以東的範圍。該研究為作者在大學時的畢業設計。
- 註2：所有基本資料來自台北市政府都市計畫處的調查報告（民國66年）。
- 註3：有關收入的資料為市政府訪問的結果，一般而言，真實收入會比調查的要高。
- 註4：市長宣言內容詳見更新計畫報告（英文版）第一頁。
- 註5：詳細更新計畫內容參見柳鄉社區更新計畫修訂草案（68年4月）。
- 註6：最後一次居民意願調查，作者也參與其事。（69年7月）
- 註7：其誤會的嚴重性可以從多次更新說明會的反應及作者所作的調查訪問中得知。
- 註8：作者企圖避免使用「都市更新」字眼，而代以一較積極正面的所謂「舊市區長期改善計」字眼。
- 註9：詳請參閱作者原論文（A Participatory and

Incremental Approach to Improving the Old-City in Taipei/六合出版社，70年）第28～34頁。

- 註10：產權複雜的情形包括下列七種類型：(1)土地及房屋所有權；(2)土地所有權但房屋是違建；(3)只有土地的所有權；(4)只有房屋的所有權；(5)有案違建戶；(6)無案違建戶；(7)承租戶等。
- 註11：台北市都市更新長期計畫初步報告(一)（窳陋地區初步調查分析），市政府都市計畫處，68年9月，頁3。
- 註12：作者訪問台北房屋所得的印象為建設公司超過五個地主就缺乏合建的興趣。
- 註13：有關土地使用的分類及定義請參見：Caminos, H. and R. Goethert, "Urbanization Primer", M. I. T. Press, Cambridge, 1978, pp.92-94。
- 註14：如果改善計畫的公共用地面積超過現有時，可利用半私有用地的面積。
- 註15：現有都市計劃保留公共設施部份，按規定只能保留十年，至多延長五年而已。所以截至民國77年所有公共設施保留部份必須開放。
- 註16：詳請參閱作者原論文頁79～88。
- 註17：德爾斐技法是譯自"Delphi Method"有關其內容，詳請參閱，Linstoen, H. and M. Turoff, eds., "The Delphi Method. Techniques and Applications." Addison-wesley, Reading, Mass. 1975.

主要參考書目：

1. Alexander, Christopher, et al., The Oregon Experiment, Oxford University Press, New York, 1975.
2. NAHRO ed., Citizen Participation Certification for Community Development: A Reader on the Citizen Participation Process. Washington, 1977.
3. 台北市政府都市計畫處，柳鄉地區更新計畫報告，民國66年至68年