

第二章 文獻回顧

本章主要針對都市更新理念、民眾參與都市更新文獻及地方治理相關理論，及民眾參與都市更新之相關著作與論文等進行探討分析（參見附件一），以作為後續研究之理論文獻架構。

第一節 都市更新理念回顧

都市更於 1998 年我國立法以前，國外早已有成功及具有效益之都市更新案例。茲就國內外所蒐集之文獻加以彙整，以瞭解都市更新政策之發展背景，分述如下：

一、西方都市更新的政策發展趨勢

都市更新不僅是建築物、舊設施等實質環境的更新，更包括生態、空間、文化、視覺、遊憩等人文環境的變遷與重構，而人文環境的有機整體則是靠空間結構的漸變、延續與持續不斷的更新與改造，故都市更新絕不是大面積、大規模的全面與突變。老舊住宅社區更新是需要掌握此種更新原則。

在歐美等國家，因為社會經濟高度發展，而住宅社區也較為完備，故住宅社區發展基本上處於穩定狀態，大規模住宅社區改建行動相對較少，住宅社區的改造成為自覺行動，且「以改善生存環境、為居民創造就業機會、促進鄰里間和睦」為目標的社區規劃為主要方式¹。其主要發展趨勢²如下（詳表2-1-1所示）：

- （一）更新政策：從大量破舊貧民窟的清理，轉向縱合整治社區鄰里環境和恢復振興社區鄰里活力。
- （二）更新內涵：從單純的改善物質環境，轉向社會、經濟、物質和文化環境相結合的綜合更新，逐步關注社會公平問題和弱勢群體利益。
- （三）更新方法：從粗暴的、大規模的鏟除開發，轉向小規模、分階段和適時適地謹慎漸近式地、有機地更新改善，強調城市更新是一個連續過程。

¹ 姜杰等著，城市管理問題聚焦，p.35，

² 同上，p.44

表 2-1-1 西方國家城市更新理念及政策之發展趨勢 (1/2)

西方近現代城市更新的演化	國際會議的主流思想	美國城市更新法規及政策演變	英國城市更新法規及政策演變	
<p>非理性階段(工業革命後至西方後工業化前夕):城市規劃思想受「形體決定論、城市更新運動、有機疏散理論」影響</p>	<p>1. 從街道、城市雕塑、公園、公共建築等方面著手,為美化城市而進行城市更新。 2. 主要著眼道路系統的開闢、廣場的組織、房地產的經營和市政設施的建設。 3. 強化利用城市中心的土地,城市大規模地推倒重建和清理貧民窟。 4. 大規模、激進式的物質環境更新模式。</p>	<p>《雅典憲章》(1933年) 提出功能分區,認為居住、工作、遊憩和交通是城市的四大基本活動,並據以劃分城市土地使用,引導城市更新走向科學的發展方向。 2. 《馬丘比丘憲章》(1977年) 體現理性人本主義思想,強調自然環境和資源制約著人的發展,在保持基本生態平衡下,對自然環境和資源當合理利用和有效保護,強調文物和歷史遺產保護。</p>	<p>美國城市更新始於1949年《房屋法》:聯邦資助地方機構進行拆除重建,被拆除房屋的住戶被迫搬遷。 1954年修訂《住宅法案》:確定清除衰敗地區的城市更新計畫</p>	<p>英國城市更新始於20世紀60年代。 第一階段(60-70年代):由政府主導,都市更新偏向福利色彩。 (一)1969年《地方政府補助社會需要法》頒布後實施更新項目「城市計畫(Urban Program)」。 (二)1978年《內城地區法》,啟動「內城伙伴關係計畫」,解決內城社區衰敗問題。</p>
<p>理性階段(後工業化時期):城市更新受「人本主義、可持續發展思想、有機秩序理論」等影響</p>	<p>《華沙宣言》(1981年) 1. 側重城市功能的小規模、漸進式更新、社區規劃、多元參與。 2. 批判城市更新的大拆大建,認為大規模改建摧毀了有特色、有色彩、有活力的建築物、城市空間以及賴以生存的城市文化、資源和資產。</p>	<p>認為居住建設必須為人類提供自由、尊嚴、平等和社會公正的保證,改善全體人民的生活質量是居住建設的目的。城市更新應由市民參與並應反映出對其全部需要和權利的充分尊重。</p>	<p>20世紀70年代以後:各類型的強調以社區和居民為主體的小規模社區規劃(Community Based Planning),逐漸成為美國城市舊城更新的主要形式。</p>	<p>第二階段(80年代):以市場為主導,由城市開發公司基於公私夥伴關係推動城市更新。</p>

(接下表)

表 2-1-2 西方國家城市更新理念及政策之發展趨勢 (2/2)

(續上表)

推崇城市的多樣性，認識到城市的多樣性與傳統空間的混和利用之間的相互支持。	《環境與發展宣言》和《21世紀議程》(1992)	確立可持續發展的觀念，在促進穩定的人類居住區的發展方面，提出讓所有人提供適當住房，改善人類住區管理等八項主張。	1974年《房屋和社區開發法案》(The Housing and Community Development Act)：以社區發展計畫替代城市更新，並分設社區發展基金及都市發展行動基金。	第三階段(90年代)：以公、私、社區三方夥伴關係為導向，推動城市更新。逐漸意識到城市更新不是單由房地產開發為主導的單一目標型更新，而是包含經濟、社會和環境的綜合性更新。透過「城市挑戰」、「綜合更新預算(SRB)」及「歐盟結構基金」等政策，進行城市復興(Urban Regeneration)，強調社區必須滿足人與自然的融合交流、人與人之間的溝通交流等基本需求，再造城市活力，使城市重獲新生。
強調城市更新當以人為本，城市建設和改造應當符合人的尺度，注意人的基本需要、社會需要和精神需要	《生態城市建設的深圳宣言》(2002)	為滿足人們在城市的需要和願望，應運用生態工程技術進行生態健康、可持續發展的生態城市的規劃、設計和管理，以創建和諧的生態文化、生態安全、生態衛生、生態產業和功能整合的生態景觀，實現自然、農業和人居環境的有機結合。		

資料來源：姜杰等，城市管理問題聚焦，p. 35-44，1996

二、台灣都市更新的政策發展趨勢

(一) 都市更新實施方式之演進³

1. 1959年以前：由民間配合公共設施之興建，自行實施拆除重建，就地整建或維護。
2. 1959年以後：由政府辦理髒亂地區公共設施之改善及整建住宅之興建。
3. 1975年以後：由政府利用窳陋公有土地及老舊公有宿舍等實施重建。
4. 1976年以後：由政府依都市計畫法規定，實施舊市區更新。
5. 1979年以後：地方政府與軍方合作更新老舊眷村改建國宅。
6. 1997年通過都市更新推動方案及1998年公布實施都市更新條例以後：除由政府主導老舊眷村改建以外，選定優先辦理更新地區，透過地價稅、土地增

³何芳子，台灣地區都市更新實施之檢討與展望

值稅的減免及建築容積獎勵⁴，以獎勵民間投資興辦都市更新為主。

(二) 台北市實施都市更新政策計畫之演變⁵

由以上實施方式之演進，可將台北市實施都市更新政策計畫之演變，歸納如下：

1. 都市更新的政策：由「新市區建設」轉為「窳陋舊市區拆除重建」、「復甦重建」到「都市再發展、再生」。
2. 都市更新法令制度：由「舊市區更新」專章轉為「都市更新」專法。
3. 都市更新的推動策略：由「建築物拆除重建」轉為「社區整體公共環境的改善、產業及經濟都市再發展、街區活化與歷史文化保存」等層面，擴大法定重建、整建及維護等不同都市更新方式。
4. 都市更新的執行機制：由政府主動推動辦理，逐漸改以獎勵民間辦理，擴大民眾參與範疇，以符合公私合作的都市管理模式。
5. 民間參與都市更新機制：從被動的告知(參加說明會)、意見提供(參加公聽會、陳情、建議劃定更新地區)，到主動參與開發規劃(擬定與投資都市更新事業計畫、權利轉換計畫)。
6. 都市更新權力釋出方式：由政府於地區成立「工作室」到「鼓勵社區規劃師參與」。

(三) 都市更新計畫執行現況

1. 台灣都市更新推動情形

台灣地區之都市更新，一般都是以改善城市設施空間為主之更新，以住宅社區為主的更新，則以公有地為主，較少以民間私有土地作大面積之更新，歷年更新情形(詳表 2-1-2 所示)：

⁴ 在不增加住宅單位之原則下，適度增加其建築容積，而公益設施的樓地板面積不計算容積。

⁵ 台北市實施都市更新歷程及影響之研究，p.3-29

表 2-1-3 台灣地區各類型都市更新推動情形統計

都市更新屬性		機能別	件數	備註
以都市空間再發展為主之更新	重大建設再發展	火車站區及鐵道兩側	18	基隆、汐止、台北車站特定區、樹林、台中市、豐原、潭子、彰化、員林、嘉義、民雄、鳳山、屏東等火車站及新營鐵道、永康台鐵、高雄港台鐵等鐵道
		客運轉運站	4	南苗新竹客運、台南、舊台汽、宜蘭' 交通轉運中心
	工商機能再發展	廠、辦、機關用地	8	公賣局瓶蓋廠、新店榮工廠、北投 2 號機關用地、苗栗原縣政用地、宜蘭聯勤
	市場機能再發展	夜市、市場、商場	4	舊士林市場、新竹中正業市及國際商場、鳳山公有市場、馬公啟明市場
	公園綠帶及休閒機能再發展	體育、運動用地	2	新竹監獄及棒球場、
		風景區	2	龍山寺、
	河岸漁業再發展	運河、水岸、漁港	4	正濱漁港、和平島水岸、台南市運河、
	歷史文化古蹟活絡再發展	文化、寺廟	1	新化虎頭埤
小計			43	
以住宅社區為主之更新	住宅機能再發展	眷村	4	華光社區、大陳新村、合作新村等
		住宅區	3	基隆八堵地區、馬公新復里地區、
	小計			7
合計			50	

資料來源：內政部營建署

2. 台北縣市實施都市更新現況(詳表 2-1-3 所示)

表 2-1-4 台北縣市實施都市更新現況統計表(依更新主體區分)

階段	主辦主體	政府主導	民間公司		都市更新會	個人或數人
		國防部、自來水公司等	建設公司	私人企業		
更新條例公布前	規劃中					
	核定實施未完工	2*				
	已完工	4*	21			
更新條例公布後	規劃中	2	114		24	24
	核定實施未完工	1	18		3	
	已完工	2	27	2	4	
921 震災重建更新案	規劃中		163			
	核定實施未完工		37			
	已完工		38			

備註：一、民間辦理都市更新個案輔導資料：台北市、台北縣，已中止、撤案、廢止及暫停之個案不列入統計

二、921 震災重建更新案止於台北市及台北縣。全國有 351 處，其中已完工 97 處。

三、「*」包括：新隆里地區更新計畫、宮前地區整體開發計畫、柳鄉地區更新計畫、八德路、饒河街口附近更新計畫、大龍段更新計畫及台北工專北側更新計畫。

第二節 民間參與都市更新相關文獻回顧

都市更新是都市發展過程中極重要之工作，也是一項既龐大又複雜之工作。在台灣，都市更新一般偏重於都市重大發展的都市空間，較少涉入住宅社區的都市更新作業。本研究的目的，在於了解民間參與住宅社區都市更新之相關理論，與其任務及如何執行。並說明現行台灣執行住宅社區都市更新之制度與實務，最後檢討推動住宅社區都市更新所面臨之困境或課題，及可能之解決途徑。

本節回顧都市更新相關研究報告中，普遍集中於都市更新方式⁶、容積移轉⁷、權利變換⁸，(參照附件一)本研究著重社區更新公私合夥或社區民眾參與等有關地方或社區治理體制之研究，分述如下：

一、民間參與都市更新 (蘇英璋，2000)

(一) 民間參與、民眾參與、公私合夥觀念之釐清

民間參與之「民間」的觀念，指的是參與都市更新的私人或團體，我國的都市更新明確引入民間參與規定，是自民國 72 年公佈的「台北市都市更新實施辦法」開始，該法規定私人或團體可以辦理都市更新，民間辦理都市更新也自此有法令依據。有研究為了區隔其與公部門參與的不同，將其統稱為私部門 (private sector) 參與。

關於「民眾」參與 (citizen participation)，其主體是指民眾，可以以團體或個人的型態存在，一般民眾參與的時機可以分為規劃前 (市場調查)；規劃過程中 (實質設計)；及規劃後 (維護管理) 三個階段。再者，依不同參與目標與參與強度將民眾參與方式區分為宣導、調查、集會與服務機構等四項，分述如下：

1. 宣導：意指非面對面的，為政府最常使用之參與方法，其參與目標為教育民眾、重要資訊溝通。使用方法有公告、展覽、刊登新聞紙、製造摺頁說明冊、傳單、報告、摘要、廣播、電視、架設網站、幻燈片、影片介紹、發行社區報紙、視覺電腦模擬、模擬圖片展示與插畫圖片展示。
2. 調查：利用嚴格的抽樣和統計方法，或由調查員親自的查訪而言。法令中對規劃時應進行的調查種類及項目另有規定。因有嚴謹的方法學，故常作為民

⁶李欽漢、羅文貞(2000)，《都市更新作為災後社區重建方式之研究》

⁷廖乙勇(2000、2001)，《大稻埕歷史風貌特定專用區容積移轉實務操作說明》、《大稻埕歷史風貌特定專用區容積移轉作業程序》

⁸李欽漢，《透過權利變換機制解脫傳統開發的束縛》、《都市更新權利變換理論與實務》、《挑戰傳統土地開發方式的新潮流—以權利變換制度應用於災區都市更新》、《以權利變換方式實施都市更新》等

眾參與的工具之一。其參與目標為確認民眾關心事務的價值觀與提高決策可靠性。使用方法為實質環境調查、民眾意願調查、訪談與視覺偏好調查，讓居民寫出自己的計畫提出願景。

3. 集會：分為

- (1) 大團體集會：通常傳遞訊息的方式，傳播者並未預期自受傳播者中獲得有價值的回饋。其參與目標為教育民眾與重要資訊溝通。常用的方法有民眾集會、公聽會、說明會、協調會、在開發基地舉辦導覽活動與村里大會。
- (2) 小團體集會：於小團體集會中，參與者有面對面雙向溝通的機會，參與者間的互動較為頻繁。由於暴露在資訊中，參與者較容易受到資訊之影響，也可影響資訊，為獲得有價值之資料(即參與效度)，在參與數目上必須有所限制。其參與目標為重要資訊溝通與提高決策可靠性及共識。常使用的方法有研討會、里鄰會議、工作小組、計畫辯護團體、政策判斷分析與德爾菲法。
- (1) 代表集會：代表集會與小團體集會類似，參與者人數少，互動多；係為各利益團體的代表參與。其參與的目標為獲取計畫的支持、提高決策可靠性及共識與保護利益團體的權益。常使用的方法為先期顧問委員會、隨機抽樣代表會議，民眾顧問委員會、民眾審議委員會、民眾代表決策委員會與舉辦規劃設計營業。

4. 服務機構：分為

- (1) 社區工作站、諮詢站：此為規劃機構為方便與民眾溝通，而於計畫地區內設立服務站，其參與目標為教育民眾、獲取計畫的支持、重要資訊溝通與保護個人及利益團體的權益。
- (2) 「更新法庭」：調解或仲裁政府與民眾或民眾間之爭議的超然第三者。其參與目標為保護個人及利益團體的權益。

以上四類民眾參與之方式依不同之參與目標及參與時機分別選擇或合併使用，視個案特質之不同而彈性運用，而得較周延可行之規劃設計。Creighton(1981)提出一個民眾參與整體性思考程序(詳圖 2-2-1 所示)。並指出民眾參與的規劃策略宜包括如上圖之整理思考方向，並在最後決策階段完成下列參與要項之確認與釐清：民眾參與目標、欲對民眾溝通之資訊、欲對民眾搜獲之資訊、重要參與民眾之確認、有何影響參與之限制條件、整體參與之細節。

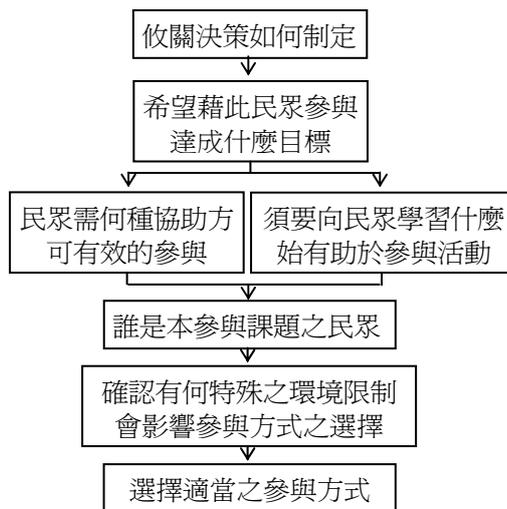


圖 2-2-1 民眾參與之思考程序

目前台灣的都市更新法律體系的規定涉及民眾參與的部分包含有：更新地區劃定時居民意願之調查、自行組成都市更新團體辦理都市更新事業、擬定或變更都市更新事業計畫及權利變換計畫時之公聽會及公開展覽…等。因為都市更新主要精神，在於都市更新單元內的居民基於財產權維護的觀點，對整個都市更新活動涉入的程度，所以不論都市更新的實施者為公部門或私部門，皆會面臨民眾參與的問題。

而公私合夥，吳英明（1996）指出，台灣目前正處於社會多元化、政治民主化、秩序法制化的轉形期，私部門與地方對公共事務的管理與運作方式，不再是由上而下「命令—控制」的執行方式，而是尋求公部門與私部門的合作及合夥協力關係的建立。合作與合夥的意義分別是：「合作」關係—公私互動的過程中，由公部門扮演『支援性』角色，而私部門扮演著『配合性』的角色；「合夥」關係—公私部門的互動過程中，公部門與私部門行成『平等互惠』、『共同參與』以及『責任分擔』的關係。兩者之間的差異在於公私部門共同決策及責任分擔的程度。合夥關係中，共同參與決策程度比合作關係為高。

由以上對民間參與、民眾參與和公私合夥的討論，可以發現公私合夥（合作）的概念可以包含民間參與與民眾參與。而若特別強調民間參與，則通常是指實施者或興辦人為私人或團體主導；至於民眾參與則是指民眾對於該公共事務或開發案表達意見與態度的形式。此三者之間之關係（詳圖 2-2-2 所示）：

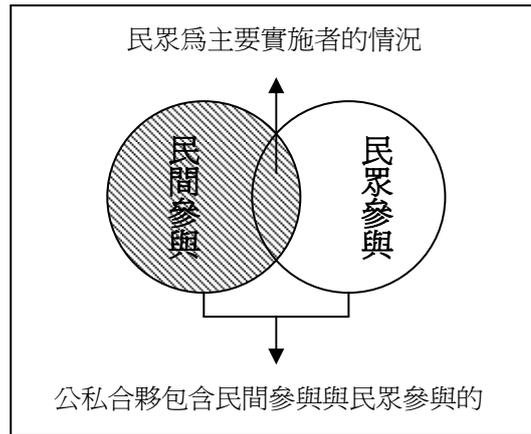


圖 2-2-2 民間參與、民眾參與與公私合
資料來源:蘇英璋, 2000

二、民間參與都市更新類型

在世界各地最初推動都市更新時皆是由公部門推動,但是因為都市更新的作業程序遲緩、都市間互相競爭的壓力、政府財源不足、無力承擔都市更新的巨額費用…等因素,遂漸引入私部門的資源。金家禾(1997)將美國公司合作進行都市更新的類型歸納成五類(詳表 2-2-1 所示):

表 2-2-1 公私合作進行都市更新的類型(1/2)

類型	意義	與台灣制度比較
公部門強力主導	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由市政府先決定開發方案及內涵,然後取得及清理土地後,在尋求有意願依其規劃設計之內容及條件(貸款、獎勵及捐獻等)發展之開發者。 2. 缺點:發現無開發者願意投資市政府所熱衷之開發案。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 類似用徵收、區段徵收、市地重劃等手段來進行都市更新。台灣以往皆用此類方式進行都市更新。
協商談判之方式	<ol style="list-style-type: none"> 1. 協商談判的方式如採用公開徵選開發計畫, Request for Proposals 之方式,由公司部門決定開發之內涵及彼此的權利義務(共同承擔風險及分享獲利) 2. 研究顯示,此運作模式較易找到有意願投資的開發者,並找到市政府與開發者雙方皆可接受之發展方案。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 都市更新條例中的審議制度,即有協商談判的精神在其中。

(接下表)

表 2-2-1 公私合作進行都市更新的類型(2/2)

(續上表)

	3. 優點：整個開發時程確實縮短，且公部門經由協商過程的運作，較能實現其所計畫之發展優先順序。	
公部門以匿名和作者(silent partner)之形式參與	1. 不直接以土地或金錢投入參與開發，而是採取種種手段介入都市更新工作，改善土地開發的環境，以幫助開發者提供改善基礎設施或公共設施、減免稅收、協助土地之取得等，並於開發過程中要求開發者提供特定型態之公共設施或某特定數量之低收入戶住宅等。	1. 減免相關稅租，要求更新單元提供相關公共設施用地等，屬於匿名合作者的形式，也存在台灣都市更新相關法規中。
使用容積率為籌碼	1. 透過容積獎勵放寬方式 (the use of bonus density awarades)，鼓勵私部門參與更新工作，並要求開發者提供某種型態之公益設施，以達公部門追求之都市整體發展之目標。	1. 都市更新所倚重的獎勵措施極為容積獎勵。
運用公有土地及預算經費結合公私部門之資金與經營能力。	1. 與開發者簽訂合約，與私部門的開發者共同承擔風險。 2. 公部門土地及資金之參與方式，及私部門開發者對開發利益之分配情形，又有許多不同的變化。	1. 有位於都市更新內之公有土地一律參與都市更新的規定，但缺乏公私部門共同承擔風險的概念。

資料來源:蘇英璋, 2000

將台灣的都市更新制度依此五種型態去分類，發現台灣的更新制度似乎存在這幾種類型的輪廓，但更深入的探究又可以發現些許的差異，以公部門的強力主導為例，更新條例中的徵收、區段徵收、市地重劃只是公部門取得更新土地的方法，至於公部門取得土地之後如何進行都市更新，是否與私部門合作就完全沒有被提及。再以協商談判的方式舉例，都市更新條例中的審議制度不同於以往都市計畫體系中的審查制度，審議制度確實比審查制度存有較多雙方對話的空間，但是審議制度中上對下的概念仍強過於合夥關係中的風險利益分擔，也就是說，審議制度確實協商談判的關係存在，但卻沒有風險利益分擔的精神。

從上面關於公私合夥的討論，透露出台灣的民間參與和國外的經驗有所差異的訊息，追究其差異可能源自於住宅(或稱土地)政策(或習慣)，台灣地區的自有住宅率高達 80% 以上，就連政府興建國宅也以出售為主，且地狹人稠、高人口密度的特性，導致了與國外自有住宅率、租賃市場發達程度、地價等的差異，也使得國外公私合夥推行都市更新的方式不能全盤適用於台灣。

以美國的都市更新為例，因為國家土地面積廣大，平均人口密度較低，使得破敗窳陋地區可能會面臨人口全部遷移變成『鬼鎮』(ghosttown)的情況，地價降低，土地成本在都市更新中並不被重視，公部門可以順利取得土地，引進私部門進行開發。又英國的蘇格蘭官方(The Scottish Office)在1996年提出關於私部門參與都市更新的報告中指出，蘇格蘭許多都市更新的問題是存在於公部門獨佔的地區如市建住房群(council housing estate)，配合佔有模式的改變(例如:right to buy)與私部門力量的引進，成功的推動了該區的更新。諸如此類公私合夥成功推動都市更新的案例，適用於台灣的可能性就較低。

(三) 都市更新類型與民間參與之關係

都市更新條例第六、七條指出十種情況得優先或迅行劃定更新地區，意味著都市更新面臨許多不同的情況，而不同情況都可以用都市更新的方式來解決問題，但是運用都市更新方式時，因其所帶來的報酬程度不同，也將導致公私部門參與程度不同。Brindley, Rydin and Stoker(1996)研究英國十年來的六種規劃分類，依據政府介入市場型態的不同和十年來地方經濟轉變的影響，作為兩個主要的向度，將六種規劃型態加以分類(詳表2-2-2所示)：

表 2-2-2 英國六種規劃型態

政府介入市場的運作型態	計畫導向 (market-critical) 矯正市場失衡	市場導向(market-led) 矯正市場無效率的現象
上漲的地區：都市問題最少且為上漲的市場	管制性規劃	趨勢性規劃
邊際地區：有零星的都市問題且具有潛在的市場利益	民眾參與規劃	槓桿性規劃
廢棄地區：綜合的都市問題且衰敗的市場	公共投資規劃	私部門經營規劃

資料來源：Brindley, Rydin and Stoker, 1996

在都市問題最少的地區，市場處於繁榮的階段，通常進行管制性的規劃或趨勢性的規劃。所謂管制性規劃(Regulative Planning)是指政府基於公共利益的角色，在面對市場有不公平現象時，藉由適當的管制，誘導市場朝向社會資源公平合理分配。而趨勢性規劃(Trend Planning)是由私部門主導市場開發成長，政府運用最少的規劃管制權力，盡量不去干涉自由市場的運作。

在有零星都市問題且具有潛在市場利益的邊際地區，則以民眾參與規劃(Popular Planning)和槓桿規劃(Leverage planning)為主，前者是由政府主導規劃，但社區民眾必須要共同參與，使社區在發展活化並兼顧公共利益；後

者乃是政府對於具有發展潛力的地區，主動先投入規劃，發揮示範作用，再吸引私部門為主體的投資策略，創造市場活絡的條件，減少投資風險增加開發利益（蘇英璋，2000）。

在市場衰敗且具有綜合都市問題的廢棄地區，因為不具備市場發展的條件，為私部門放棄投資的地區，要藉助大規模的投資計畫才有開發的可能，因此會採取公共投資規(Public-investment planning)，由政府購買土地或提供大部分投資開發經費，以振興地區再發展。也有可能採用私部門經營規劃(Private-management Planning)完全交由私部門進行開發經營管理，但是因為再發展地區規模龐大，投資開發者很少可以從其中獲利，主要為政治上象徵的意義，事實上並無力推動。

表 2-2-3 六種規劃型態的特徵

規劃型態	主辦機構	政治決策過程	規劃決策影響	利益歸屬
管制型	地方政府	技術與政治的考量	強化地方市場	地方房地產
趨勢型	地方政府	非策略性看門工作	持續市場的監督	開發投資者
民眾參與型	社區組織	非熟練的兼差性質	社區資訊的控制	地方較低收入者
槓桿型	準政府機構	合作者	市場活絡的潛力	開發投資者
公共投資型	準政府機構	行政上的合作者	長期資源承諾	地方較低收入者
私部門經營型	私人機構	溫和干涉性質	象徵意義但無力推動	無

資料來源：(Brindley et al.， 1996)

Brindley et al. (1996) 的研究中，也對於此六種規劃型態加以比較（如表所示），很明確的指出配合都市和市場現況，不同的規劃方法會被採用，不同的規劃方法也直接牽涉到不同的公私合夥程度和利益歸屬。有著類似的概念，辛晚教(1991)針對台灣需要更新地區，依其問題形成的原因分為八類，面對不同情況的更新地區，依照該地區所呈現的問題與更新目的和限制因素，提出不同的更新策略與實施主體的適當順序，詳參表 2-2-4 但是關於實施主體的適當順序，辛教授並沒有加以闡述其建構該次序的原則（蘇英璋，2000）。

表 2-2-4 台灣地區都市更新問題策略表

對象地區	問題性質	處理目的	應顧慮(限制)因素	更新策略	實施主體適當順序
一般老舊發展地區	公共設施不足 環境較差、使用 雜亂不經濟	改善生活環 境、調整土地使 用	原有之社會關 係、歷史建物、 非正式部門活 動所得、家庭	整建、重建權利 移轉方式金融 貸款定價、成本 分攤	1. 權利關係人 2. 建設公司 3. 政府 4. 合作
市郊無計畫管制 發展區	凌亂發展、設施 不足，環境差、 使用不足	改善生活環 境、調整土地使 用	違建戶之安置 (住、就業)非 正式部門活動 所得、家庭	重建、整建權利 變換、貸款配合 社會福利國 宅、安康方案定 價、成本分攤	1. 權利關係人 2. 建設公司 3. 政府 4. 合作
公有地、公設保留 地等違建區	雜亂窳陋建築 安全衛生堪慮 環境惡劣使用 不當	公共設施興 關，增進公共福 利產權清楚、合 理使用土地	違建戶之安置 (住、就業)非 正式部門活動	配合社會福利 方案就業輔導 補助	1. 政府
災害地區	功能受毀或不 健全、安全衛生 差	復健災區、安置 災民	違建戶之安置 (住、就業)非 正式部門活動	配合社會福利 方案 整建、重建、貸 款、權利變換	1. 政府 2. 權利關係人 3. 建設公司 4. 合作
公共設施拆除殘 餘地	功能不健全、景 觀差、使用不經 濟	整建、重建殘餘 地區，改善生活 環境調整地用	坵塊不整違建 戶之安置(住、 就業)	補償、貸款 整建、重建、權 利變換、社會福 利	1. 權利關係人 2. 建設公司 3. 政府 4. 合作
古蹟、觀光風景遭 佔用地區	資源受損、居住 環境差、使用不 當	維護資源、增進 公共福利改進 土地使用	違建戶之安置 (住、就業)地 主權益	徵收、區段徵 收、維護 發展權移轉 社會福利貸款	1. 政府
舊軍眷村公有軍 眷社區	居住環境差、使 用不經濟	改善居住環 境、土地使用	軍眷權益公平 性、社會公平性 所得	重建 有關部門眷舍 改建 長期實施計畫 眷舍配售計畫 貸款	1. 隸屬政府部門 2. 政府(更新、國 宅單位)
計畫變更區(一般 性)	都市機能低或 不適宜有待調 整	改善都市機 能，促進土地利 用改善居住環 境、增進公共福 利	變更原則 社會公平性	都市計畫通盤 檢討整建、重 建、權利變換、 貸款、社會之回 饋	1. 權利關係人 2. 公司

資料來源 Brindley et al. , 1996

賴宗明(1999)將民間參與都市更新事業的類型做了更詳細的分類，依推動主體角色的差異將其分為四類，包括：

1. 以公共主導型的方式推動
2. 以民間誘導型的方式推動
3. 以公共輔導型的方式推動
4. 以民間自導型的方式推動

此雖將民間參與的類型分類，但卻難以發現其間明顯的差異，而且對於四種類型所建議的適用地區與實施對象，適合推動的更新事業項目，沒有明確的判斷依據，且事業項目內容亦有重疊，容易造成混淆。

從以上的文獻得到了面對不同的都市更新情境，需要有不同的公私合作型式與主導者的認知，同時也得到了，台灣目前對於都市更新需要不同實施者主導，且政府應介入的程度多寡，仍缺乏判斷依據的事實，建立此類判斷依據，對未來大量引進民間參與都市更新，政府應給予補貼的額度有密切的關係。

三、民間參與都市更新問題回顧（蘇英瑋，2000）

自從民間的力量在都市更新中日益受到重視之後，國內外有不少的研究針對民間參與都市更新所遭遇到的問題，及如何獎勵民間參與都市更新進行研究，在此先對於引進民間參與所遭遇的問題，和民間對於參與都市更新方案評估所重視的問題做對照的相關論文回顧。

對於民間參與都市更新問題的發掘，研究者大多採取，問卷調查、深度訪談或分析法，曾進行此方面研究的包括蘇維祺(1990)、吳志偉(1997)、陳威成(1997)、張友怡(1999)等，歸納其所發掘的問題大致可以分為四類：審議制度方面、優惠措施方面、法令配合方面和土地取得方面（詳表 2-2-5 所示）

表 2-2-5 民間參與都市更新問題歸納

問題分類	項目	說明
審議制度方面	1. 過程冗長，不確定性高 2. 審議標準不明確	審議制度不同以往的審查制度，而是採取雙方協議的方式，在審議通過以前，一切皆屬於不確定，很難讓實施者與居民進行溝通。都市更新條例通過後仍無法排除此類問題。
優惠措施方面	1. 無融資貸款 2. 更新資訊宣傳不足	以往對於更新較缺乏宣傳，且相關優惠規定也較缺乏，融資貸款形同虛設。都市更新條例通過以後對於稅捐減免有明確的法令依據，但相關融資屬各縣市單行法規的範圍，目前尚未有針對民間參與都市更新融資的明確優惠規定，但有另行建立籌措都市更新資金的方法源，如證券化、公司上市、公司債，信託等，但目前為止仍無都市更新使用這些金融方法的案例。
法令配合方面	1. 相關法規之配合不足 2. 政府未能提供實質幫助 3. 適用範圍過於狹隘	除權利變換制度外其他之例如協議合建、區段徵收…等相關處理方式仍未有規定辦法，和都市更新配套的容積移轉辦法也尚未有詳細規定。而關於第 2 點是指以往政府引進民間參與對於民間和地主協商出現問題時，政府的公權力都沒有介入幫助。都市更新條例通過之後，增加只要取得一定比例人數和土地的通過，就可以報核，算是提供了部分的強制執行權力，但實施者在談到報核標準前，政府仍無提供實質幫助。
土地取得方面	1. 地主或土地權力人對更新案拘束力過大，土地取得困難 2. 意見整合困難涉及許多協商	在都市更新條例通過前，大多採取合建或買斷方式進行都市更新，礙於必須取得全體同意的先決條件，使得許多實施者吃足了苦頭，尤其如上述的審議制度，法令制度等方面問題，直接加重了土地取得的困難。更新條例通過之後，因為有通過門檻的規定，可以降低其困難度，但意見整合等協商仍無法避免。

資料來源：蘇英瑋，2000

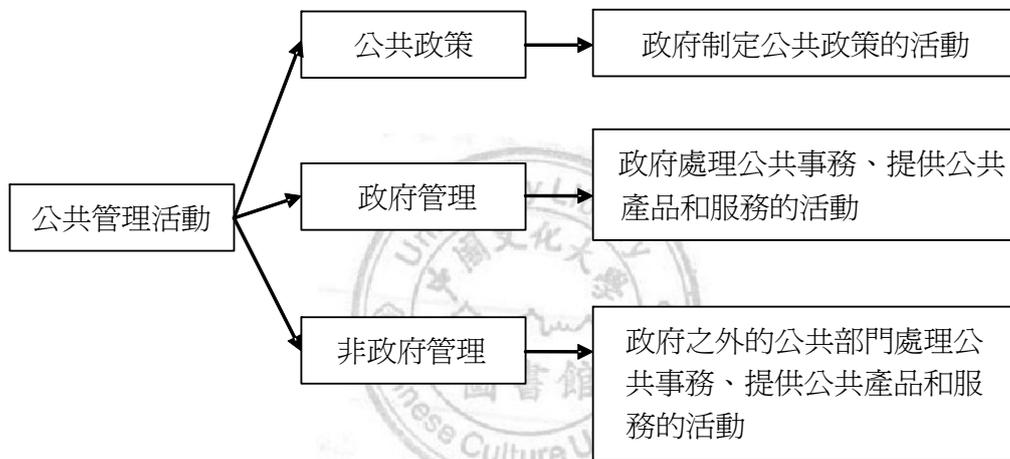
第三節 民眾參與機制相關理論回顧

本節主要以地方治理機制等相關理論及文獻進行歸納分析，以瞭解住宅更新參與機制之地方治理的概念。

一、公共事務管理(public management)理念

(一) 公共事務管理理念之演進

公共管理係指作為幫助公共管理者，在符合民主的原則下，有效與公平的解決公共問題、滿足民眾需求及處理公眾事務所需的知識、技能與策略。公共管理的發展，由公共行政、公共政策、新公共行政到公共選擇（詳圖 2-3-1 所示）：



資料來源：《公共政策與當代發達國家城市化模式》,P.158

圖 2-3-1 公共管理活動分類

(二) 公共事務的民間參與

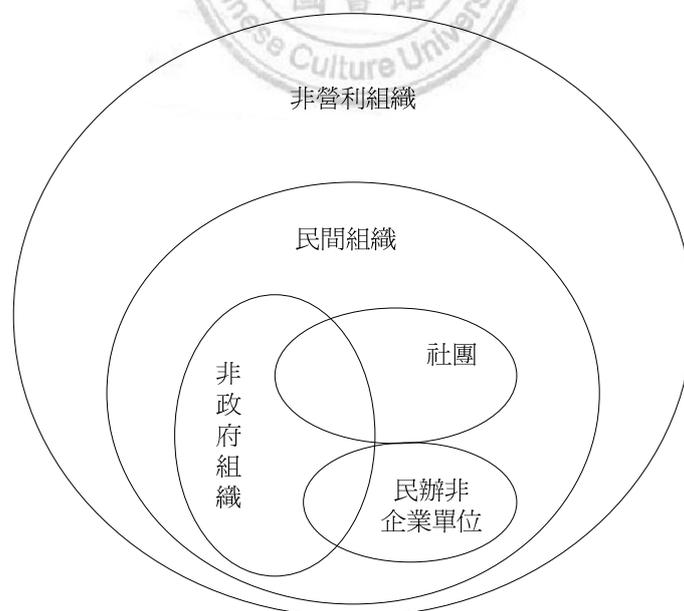
社會公共事務治理主體多元化，是當代公共管理發展的基本趨勢。而政府、企業和社區、社團與非營利組織等部門則是社會公共事務治理的三大部門，既相互分立又相互依賴、相互影響，三者具有夥伴關係，彼此分工合作，共同有效地增進社會的福利。（詳表 2-3-1、圖 2-3-2 所示）

表 2-3-1 社會公共事務治理三主要部門的職責分工

部門	國家／政府	市場／企業	社區、社團／非營利組織
功能	公共產品	私人產品	半公共產品
目標	社會福利最大化	私人福利最大化	社區福利最大化
主要職責	通過政策調節、法律制定和財政支持，對公共事務實施宏觀調控和宏觀管理。	發展先進的生產力，創造社會財富，並通過市場提供產品服務。	致力於社會服務和管理，通過處理公共事務，增進社會和諧與文明。
組織	政府組織	企業組織	非政府、非營利等多元組織、社區、社團
協調機制	命令等級制	價格競爭制	協商談判制

資料來源：《社區自治》，P. 99，年份

1. 過去公共事務治理，通常把焦點集中在政府部門，隨著社會由不同目的、不同性質的組織(諸如：企業公司組織、民間社團組織、非營利組織及政府組織)所構成，政府組織的公共管理功能面臨轉型與縮減。
2. 非營利組織一躍成為被認可參與社會公共事務治理的主體。由於非營利組織絕大部分係由企業公司捐助成立，故企業組織是多元公共管理體系不可或缺的一員，亦可在社會公共事務治理中發揮重要的作用。



資料來源：《城市社區政治發展》，P.51

圖 2-3-2 非營利組織的組成

3. 政府與民間建立具有互動機制的夥伴關係

- (1) 執行目標及有效執行行為的決定，是由雙方溝通透過協商與互動過程所決定。
- (2) 透過由上而下與由下而上的雙向效應所促成。
- (3) 民間社區要建立信任關係，蓄積充足的社會資本，將可作為政策支持的儲存器，有助政策目標的凝聚，減少協調的困難。
- (4) 雙方形成夥伴關係，則在互信基礎上將可發揮截長補短的合超效應 (synergy)。

4. 社會公共事務治理的三方合作機制

- (1) 論壇：以鬆散的方式，請參加者提出意見與建議，供各方面參考。
- (2) 政府、企業及非營利組織三大部門成立協商機構。
- (3) 夥伴關係的實踐：
 - a. 公辦，商、民共助：對政府辦的非營利事業，企業出部分資金或承包經營，社會各界參與工作。
 - b. 商辦，公、民共助：對企業興辦的非營利事業，政府以政策、部分資金支持，社會各界也捐款出力。
 - c. 民辦，公、商共助：對社會人士主辦的非營利事業，政府予以監督與補助，企業界予以資金贊助。

5. 政府與社區共同組成跨域制度

政府實施社區授權 (community empowerment)，促使社區民眾取得社區內、外資源，自主有效率地參與社區事務，並與地方政府及社區企業建立夥伴關係，自立改善社區生活環境的能力。

二、地方治理理論

(一) 治理與地方治理⁹

治理 (governance) 是各種公共部門的或私部門的個人和機構管理其共同事務的諸多各種管理活動的總和，調和相互衝突的或不同的利益，並採取聯合行動的持續性過程。治理也是一種由共同目標所支持的一系列活動領域裡的管理機制，追求集體利益而利用經公眾認可的權力，並採行不同權威程度的最適運作方式。(詳表 2-3-2 所示)

⁹參見：《當代地方治理》，中國人民大學出版社，2004

表 2-3-2 治理的垂直與水平體系之比較

	垂直治理體系	水平治理體系
目的	明晰的、固定的、公共的；由指定的管轄權加以辨識	目標或目的導向的；靈活的
參與者	政府的部門和公務員	政府的部門和公務員；NGO；私營部門等社會精英；一般公眾
權威	按等級劃分的權能範圍；正式管道溝通；形式合理性	工作組織和特別工作組織；開放性溝通；權威擴散；實質合理性
規則	編纂的；行為的框架；關注的焦點是行政規則	從屬於目的；避免對規則的劃界
決策	系統的；常規化的；有限責任；假設社會領域是由易於分類的要素組成穩定的系統，並服從於規則	參與性的；以問題為中心；廣泛委託與授權；假設需要和機會是不斷轉變的和非穩定的
職業	官員是專職的、專業的，並對組織負有責任；沒有個人的選民；任人唯賢；重資歷和任職期限	任職的多樣性和短暫性；通過簽訂契約就職；專家有自治的專業基地

資料來源：《城市管治》，P. 264

1. 治理的目的：在各種不同制度關係中運用權力去引導、控制和規範公民的各種活動，以最大限度地解決日益複雜的公共問題，滿足公眾的需要，增進公共利益。
2. 治理的主體：管理活動的主體未必是政府部門，也不必依靠公權力的強制力量來實現，而是一種來自政府但又不限於政府的社會公共機構和行為者，透過協調各個行動者(包括個人、團體或組織、公、私部門、政府部門、企業部門、中央與地方政府部門、第三部門或非營利組織)的行為，透過集體討論、協商等互動過程及包括異業結盟、策略聯盟、合作等行動策略的採行，以達成相互同意之目標，建立集體共識的過程。
3. 治理組織的構成：治理是一種統合公、私不同層級部門組織、法令制度和互動關係的集體行動與公共管理活動。原由國家承擔的責任轉移給公民社會，即各種私人部門和公民自願性團體等來承擔責任。
4. 治理的原則：當代治理注重多中心治理原則，也就是治理活動不是自上而下的強制性行政作為，而是一個上下互動的管理過程。主要通過合作、協商、建立夥伴關係來管理公共事務。在這個過程中，權力的中心是多元的、分層次的、多種類型的、不同層面的社會力量在協同合作的基礎上實現共治。

表 2-3-3 管理與治理之比較

特徵	管理	治理
權力主體	各層級政府	正式與非正式部門組織
組織形式	官僚體制等級嚴明	互動、協調網絡化
行政依據	人治	法治
治理手段	單一、簡單	多元、靈活
管理或治理方式	控制、命令、強制	協調、合作
資源分配	國家統一分配	市場利益調節
利益關係	由上而下單向性	縱衡交錯的立體網絡
地方市場	穩定	彈性
競爭範圍	國家	全球
經濟潛在的地域流動性	低	高
地區間競爭	低	高
政策目標	完全就業	更高收入
市民與政府關係	對抗	合作
政府與企業關係	強制要求	鼓勵增長機會

資料來源：整理、修正自：《國外大都市區治理模式》，p. 203，以及《城市管制》，P. 226

5. 治理的內容：

- (1) 政府分權(decentralization)：公共決策程度，由下而上行政區劃調整；中央政府職能由集權、委託、下放、派駐到地方政府自主及自發自治程度；公部門財政資源分配及公權力轉移私部門等。
- (2) 社會動員：加強地方政府與私營企業間、地方政府與 NGOs 和 CBOs(Community-Based Organizations)的合作規劃，增強地方政府對城市衛生狀況、環境保護、停車場提供等治理能力。
- (3) 公眾參與：敦促政府不斷創新，以滿足公眾的需求；或監督政府的決策，以維護公共利益。

6. 治理的特徵

治理具有國家、社會控制系統的最小單元，並保持相當程度的相對於國家的自主性。參與治理之組織間相互依存、信任並交換資源，並以持續協商或合作方式運作。(詳表 2-3-3~2-3-5 所示)

(1) 治理主體的多元化：

- a. 主體類別：治理的主體，既涉及公共部門，包括各級政府及公營事業機構，也包括私人部門的企業組織與社團組織及個人。
- b. 功能界定：主導者與主要執行者、協作者與輔助者、網絡中心與結構、

法定單位與非法定單位等多元治理主體各有不同的功能與角色。

- (2) 治理的權力基礎在市場原則和公共利益：治理是一個上、下互動、雙向運行的管理過程，透過合作、協商、夥伴關係、確立認同和共同目標等方式，實施對公共事務的管理。
- (3) 治理的方式是一種認同上的合作：不是靠政治威權的控制，而是靠合作網絡的權威協調；不是一種正式的制度，而是一種持續的互動。
 - a. 合作互動方式：公部門行政體制、等級式協調方式(取得其他部門的支持與配合)、連接鎖的協調方式(以人員派兼方式減縮協調鏈)等多元主體間的互動。
 - b. 治理多元主體間的合作績效。
- (4) 治理的行動策略：政府部門、私營部門、非政府組織和公民間的互惠合作。

7. 治理的功能

治理的功能主要在彌補國家和市場在社會資源分配過程中調控和協調手段與效率的不足。

- (1) 改善公部門的僵化與行政效率的遲滯。
- (2) 更符合標的團體的特別需求。
- (3) 透過不同團體多元的激盪與衝擊，培力(empower)雙方潛力。

8. 治理的模式

傳統官僚體制的政治力、市場競爭機制的市場力、網路社群的生命力、公私合作的協作力、公私協力模式(強調夥伴關係的建立、平等公開的決策過程及分工、將社會力納入決策及分工)等：

- (1) 夥伴關係：公私部門間經由合適的資源分配、風險分攤與獎勵分享的方式，進行專業的合作，以達到公共利益或目的。
- (2) 協力空間：透過彈性機制的設計，使治理主體間能實質地參與公權力的運作。

表 2-3-4 地方治理模式

	地方主義型	個人主義型	社會動員型	集權主義型
核心目標	能夠表達和滿足地方社區的需求	保障個人選擇，考慮服務的回應性	發展回應變化的政治體系，以保證其擁有更大的影響力，特別是對弱勢群體和被社會排斥者提供保護	強調維持國家政策的標準和國家民主制的優越性
對地方自治的態度	堅決支持地方自治	傾向於地方自治，但如果出於保護個人利益的需要，認同更高層級的政府介入	極力贊成地方自治，將其視為政治變革過程中的重要部分	反對地方自治
對公民參與的態度	支持公民參與，但更偏好於選舉民意代表	贊同並享受參與的權力，但是不贊同範圍、規模過大的公民參與	極力贊同各種形式的公民政治參與	認為公民參與的作用是有限的
核心的服務提供機制	多功能的地方權威機構	針對服務性質，選擇競爭性的、特定的服務提供者	以鄰里或社區公民為基礎的、分權化的服務提供結構	地方服務機構附屬和從屬中央的控制
核心的政治機制	通過地方選舉實現代議政治	作為消費者的個人權力	發展參與式的政治制度和政治過程	國家級的政府：立法、指導和控制

資料來源：《當代地方治理》，p. 37，譯自：Miller, W., M. Dickson, and G. Stoker(2000), *Models of Local Governance: Public Opinion and Political Theory in Britain*, p. 29

9. 治理的機制

- (1) 服務機制：以服務替代控制，治理結構是一個由各成員平等加入，具合作與協商特徵的共同體，以成員的共同體利益為宗旨，是一個完全服務的組織。
- (2) 協調機制：以協調取代政府規制和行為規範，不強調規制，而是協調與協調方式。
- (3) 回應機制：政府以與民眾互動，來即時、真正回應民眾對公共事務的需求與意見，保障更有利促進公民參與的途徑。

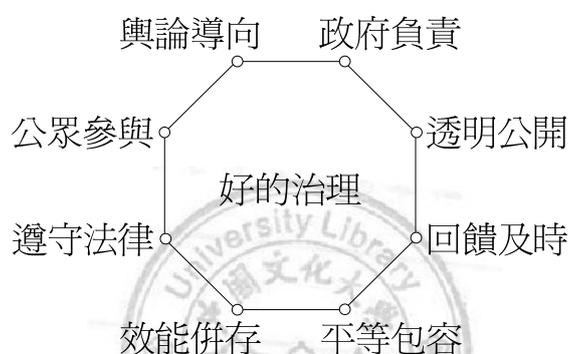
11. 好的地方治理條件

地方治理是不可逆的時代潮流，地方治理的內在要求是公民參與及自主管理，強調公部門要跳脫過去中央與地方層級隸屬關係，從地方政府為中心轉變成為以地方治理為中心(from local government to local governance)，以及公私部門截然分明的傳統思維途徑，轉而強調夥伴協力、相互信任，以合作分享方式進行各級政府間、民間企業與第三部門的聯繫與互動，地方發展政策及社區更新計畫的形成過程，必須融合多元行動者產生互動關係，並與制度產生聯結，才能落實住宅社區後實質環境的管理。

- (1) 好的地方治理要素：
 - a. 公共服務的共同問題，無法只憑公權力解決，而是需要其他利益團體

關係人的合作協力。有時經由調停、仲裁及自律規範，會比政府的行動更為有效。

- b. 公共管理的行使，通常在於依據正式法令制度與諸如道德規範、習慣及傳統等非正式規則的運用。藉由與利益關係人之間的協商，反而較改變正式的法令制度有效。
- c. 在特定且適當的狀況下，政府部門與其合作的網絡所形成的公共管理能力，往往扮演成公共管理之助力結構，為受制於市場因素操控的治理，提供了一種好的替代方式。
- d. 好的地方治理，不只是根據公共政策目的與手段，公共政策輸入與產出的邏輯推理而得，反而是需要認定公共政策行使過程所呈現出社會互動的價值程度(如政策透明、廉正及誠實)，才能評定其達到好的治理狀態。



資料來源：全球治理委員會,1995,
《國外大都市區治理模式》,P.9

圖 2-3-3 好的地方治理條件

- (2) 促進好的地方治理，地方政府應加強與社區有關之作為：
- a. 重視並支持社區網絡的自主性發展。
 - b. 重視管理政府組織的外部運作流程，包括不同層級政府之政府之間的關係與限制的衝突解決與合作關係的維持
 - c. 提升與公共政策有關政府內、外人員、專業者、社區利益關係人之間彼此良善互動的過程。
 - d. 公共政策與策略之施行，除滿足顧客需求外，更要提升地方邁向公民社會的催化路徑，包括：透明資訊的提供、公共諮詢及市民參與機制的運作。
 - e. 長期公共計畫應納入諸如社區計畫等永續經營計畫方案。
 - f. 公平分配公共預算與公共服務，改善社會效率，並均衡地區與社區鄰里發展。
 - g. 將政府與公共服務的使用者、社區與其他組織之間建立並維持著其間的負責的夥伴關係。

- h. 經常並定期公布公共政策資訊，以符合地方利益關係人的需要。
- i. 將公共政策的擬定與執行是否與利益關係人的網路互動產生效益，納為評估政府績效標準的關鍵性指標。
- j. 賦予社區擁有規劃和管理社區事務的能力。
- k. 提升地方政府的外部效能。
- m. 妥善回應社區民眾、企業及相關利益關係人的期待，並有效管理。

三、公眾參與理論¹⁰

參與¹¹係指在一項事務或一個過程中單一角色，以一種或多種形式發揮作用。公眾參與一般係指民眾參與或公民參與(citizen participation)¹²。公眾參與是在社會分層、公眾需求多樣化、利益集團介入的情況下採取的一種協調對策。強調公眾對城市整個管理過程的參與、決策和管理。公眾參與的公眾，一般包括利益相關的社區居民、開發商、專業團體、民間組織代表等。各類自治組織或社區更新組織是城市公共活動中的重要社會組織力量。

民主時代，民主意識抬頭，民眾參與公共事務的意願愈來愈強，特別是關係民眾自身權益的法案及政策計畫，民眾無不要求透過參與過程來表達自己對公共事務的意見與看法。公部門對於諸如都市建設或都市更新等公共事務或政策，除了須結合政府與民間資源外，在政策制定及執行過程，必須充分考慮民眾的需求，才能有效推動實施。

社區參與¹³則是社區居民自覺、自願地參與社區各種活動或事務的過程。社區參與是一種公眾參與，意味著社區居民對社區則任的分擔和成果的共享，它使每一個居民都有機會為謀取社區共同利益而施展和貢獻自己的才能。社區參與是對各種決策及其貫徹執行的參與，是對社區的民主管理，它使每一個居民都有機會向地方政府表達意見，以維護自己的利益。

在現代城市治理的三種模式¹⁴：企業化城市治理模式、顧客導向型城市治理模式和城市經營模式中，以顧客導向型較適合住宅社區更新，不將企業的競爭機制引入公部門，也不是由城市政府負責，而是以城市居民需要的最大滿足為主要目標。

新公共管理理論¹⁵提倡顧客導向，強調公共管理主體的多樣化，注重公平和效率的統一，公共利益與私人利益的統一、要求公部門對公眾的要求和願望提供回應性服務。公眾參與反映公眾的需求和偏好，讓公部門可以即時回應，增加公

¹⁰ 趙民、趙蔚，《社區發展劃——理論與實踐》，中國建築工業出版社，2003

¹¹ 于燕燕，《社區自治與政府職能轉變》，p.171，中國社會出版社，2005

¹² 黃智彥，《公私協力策略推動都市建設之法制化研究》，1997

¹³ 于燕燕，《社區自治與政府職能轉變》，p.1172，中國社會出版社，2005

¹⁴ 姜杰等著，城市管理問題聚焦，p.82，

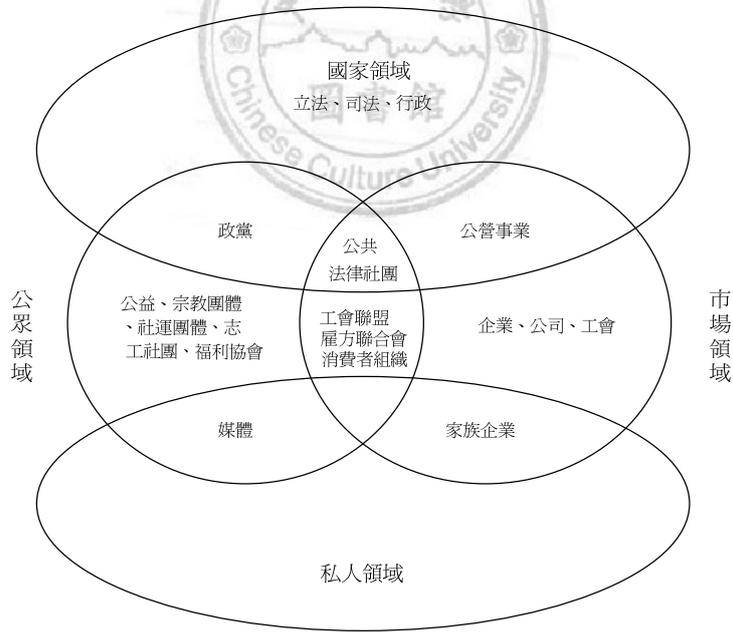
¹⁵ 莫泰基，公民參與：社會政策的基石，香港中華書局，1995

共管理過程的透明度。公眾參與也提供專家和政府部門制定政策和計畫的所需要的全部信息。

城市居民參與都市更新，不僅僅追求寬敞的住宅，更希望保持城市的特色和風貌、生活環境優美、空氣淨化、公共設施充足、交通便利、公共活動場所多樣，文化娛樂生活豐富，社區服務優良。這些正是都市更新過程的重要原則。

在當前都市再發展的各類都市更新過程中，都市更新涉及城市各階層、各部門，雖然形式上民眾或公眾可透過市民建議書、陳情、熱線電話、公開徵求、問卷調查、公開展示及專家諮詢評審等方式參與，但實務上，公眾參與還只是停留在被告知及聽取已制定的決策，是一種初級形式的民眾參與。公眾參與都市更新聽證會，也只是專家關於技術層面的意見，容易忽視弱勢群體的合理利益。志願性社團一般是都市更新中公眾參與的組織方式。

至於住宅社區更新，因關係到社區居民每一個家庭、每一住戶的切身利益，故人多嘴雜，很難協調。故有必要通過一些與自身利益直接相關的活動，將社區所有住戶及居民組織起來，以社區範圍內的更新議題作為公共領域的平台，整合社區居民紛亂的意見，使公眾參與領域擴大至所有社區大眾，讓住宅社區更新在更新計畫形成前、形成後都能確保社區住戶的公眾參與。(詳圖 2-3-6 所示)



資料來源：《社區行政》,P.75

圖 2-3-6 公眾領域關係說明圖

(一) 民眾參與的優點

都市環境品質優劣、社區生活環境的良窳與民眾生活息息相關，是民眾最

關心的議題。民眾參與都市建設與都市更新有以下優點：

1. 可以擴展技術未考慮的層面，改善公共政策的品質。
2. 可以提供創新的觀念。
3. 爭執不休或延宕已久的歧見，可以透過溝通、服從多數、尊重少數的決策過程尋求解決。

(二) 民間組織參與的社會功能

1. 重整社會結構。
2. 發揮壓力團體的作用，促使公權力再分配。
3. 人類本性的自我實現。
4. 社會及公共責任的分擔。
5. 分擔公部門公共服務的角色。
6. 發揮中介溝通及衝突協調的功能。

(三) 民眾參與的型態（詳表 2-3-5~2-3-7 所示）

1. 政策參與：又稱決策參與，直接參與公部門對特定地區或社區的特定政策形成，其參與管道包括：公聽會、說明會等。
2. 開發參與：又稱方案參與，對公部門政策方案的計畫構想、規劃設計及執行方案的參與，通常適用於新市區建設與舊社區更新等計畫。
3. 意識參與：又稱目標參與，一般透過活動的舉辦及義工組織的運作，來獲得地方民眾對公部門所提出建設方案的認同。
4. 行政參與：又稱執行參與，讓民眾有機會在行政作業程序上參與審議或評估作業。
5. 經濟參與：又稱利益參與，讓民眾在建設資金或開發利益上參與投資。

表 2-3-5 民眾參與的階段與形式

階段	非參與階段	象徵性參與階段	市民權力階段
種類	操控 (manipulation)	信息提供(informing)	合作(partnership)
	治療(therapy)	協商(consultation)	授權(delegated power)
		政府退讓(placation)	市民控制(citizen control)
型態			

資料來源：Sherry Amstein, A Ladder of Citizen Participation, 1969, The City Reader, 2000

表 2-3-6 不同層次的民眾參與

自我動員	項目由人們自己啟動，並通過與外部機構聯繫，尋求所需要的資金和技術支援
相互影響的參與	項目由外來機構啟動，與當地居民(經常是根據當地居民的要求)共同工作
功能性參與	參與被外來機構認為達到項目目標的一種手段
為取得鼓勵性物資的參與	人們參與只是為了物資鼓勵的實施
諮詢與提供信息	人們的意見通過諮詢過程獲得，目的是要瞭解他們的要求和重點
被動參與	人們被告知將發生什麼，但不徵求他們的意見

資料來源：《新城有機成長規劃論》，P. 242

表 2-3-7 不同強度的公眾參與方式比較表 (1/2)

參與強度	參與方式	參與對象	對決策影響力	優點	缺點
象徵性 tokenism	報告	所有群體	意見提供 決策依據	1. 掌握其它組織見解 2. 參考有關專家意見	1. 與公眾利益和意見可能產生差異
	大眾媒體	所有群體	宣傳告知 對決策無直接影響	1. 使問題公開化，提供信息反饋途徑，為居民提供廣泛的信息	1. 成本過高 2. 信息在傳播中可能失真
單向溝通 one-way	通訊聯絡	群體抽樣	徵詢意見 決策依據	1. 聽取多數人的意見 2. 可以保護個人意見 3. 消除對意見的則任感	1. 無回應比例可能很高
	問卷調查	群體抽樣	徵詢意見 決策依據	1. 節約個人時間 2. 便與分類統計分析 3. 意見採集領域廣泛	1. 問卷設計中可能介入設計者偏見，抽樣誤差 2. 答案者可能不誠實應答 3. 調查可能流於形式

(接下表)

表 2-3-7 不同強度的公眾參與方式比較表 (2/2)

(續上表)

對話 dialogue	日常接觸	群體自由參加	意見溝通 決策商議	1. 容易溝通，擴大居民參與範圍	1. 所採集意見集中於部分善於發表意見者 2. 很難統一公眾意見
	公眾會議	群體自由參加	意見溝通 決策商議	1. 可確保信息的完整、可靠 2. 可運用幻燈、錄影、地圖、講義、宣傳冊等多種媒介 3. 具有很強的展示宣傳效果	1. 會議進行較困難 2. 期待有效的意思表達困難 3. 少數意見的統一困難 4. 很難確保信息的秘密
	研討	群體自由參加	意見溝通 決策商議	1. 參與者積極性高 2. 過程中可加入創意性環節	1. 費用和時間花費多 2. 容易受特定利益集團的意見引導
	諮詢	群體代表	意見溝通 決策制定	1. 綜合多方信息，決策理性且甚重 2. 組成成員間溝通順暢	1. 組成成員的個人意見可能介入 2. 很難有效協調廣泛而多樣的利益和意見
	專業委員會	目標群體	意見溝通 決策制定	1. 容易獲得公眾支持 2. 決定政策的高度信賴性	1. 可能形成難以代表全體意見的委員意見 2. 受委員會規定約束，難以作出
	要員接觸	利益群體代表	意見溝通 決策妥協	1. 將不同有影響的人士有效集中 2. 容易說服普通成員並獲得支持	1. 要員的個人意見或其代表的私人(集團)利益可能介入

資料來源：趙民、趙蔚，《社區發展劃——理論與實踐》，中國建築工業出版社，2003

(四) 民眾參與的形式 (詳表 2-3-8、2-3-9 所示)

1. 問卷調查

- (1) 參加各種市政徵詢活動，以及特定議題市民意見調查。
- (2) 以市民抱怨專線方式參與市政監督。

2. 聽證會

參與城市總體規劃、社區更新、住宅改造等市民說明會。

3. 成果文件展示和公告

- (1) 透過參觀市政、市政宣傳、市政月報、畫報的提供，瞭解市政。
- (2) 要求公務信息公開和個人信息保護。

表 2-3-8 民眾參與地方治理的主要形式(以英國為例)

信息開放	聽政、諮詢	探索創新與共同願景	判斷和決定	授權、支持和政策制定
公告牌	調查、訪談	諮詢工作室	對行動一致性進行民意測驗	鄰里委員會
活頁傳單或定期通訊	對焦點群體的项目追蹤研究	共同願景創建工作室	市民評審團	城鎮房地產計畫
政府報告	互動的社區情況剪報	情境模擬的開放性公民活動	對話、磋商工作室	公共住房租戶管理組織
調查與諮詢的回饋結果	公眾會議、公眾論壇		社區工作事務管理團隊	社區發展信託公司
年度績效報告			社區工作室	與社區簽約的夥伴關係
支持性指導	公民論壇系列與論壇專題	發現真正屬於自己的社區發展計畫		
互聯網資訊與溝通	視聽信箱	使用劇院和媒體	達成一致與認同會議	公民投票：創制和複決

資料來源：《當代地方治理》，p. 230，譯自 Goss, S. (2001), Making Local Governance Work: Networks, Relationships, and the Management of Change, New York: Palgrave, p. 40

表 2-3-9 都市更新作業不同階段的民眾參與方式

階段	性質說明	民眾參與方式	內容
規劃前階段	基地調查	接受工作團隊訪談	更新基地發展方向定位
規劃中階段	-----	1. 說明會 2. 座談會	-----
規劃審議階段	實質審議階段須提交都市計畫審議委員會審議	1. 公開展覽一個月期間，可提人民陳情案 2. 審議階段亦可提人民陳情案	1. 更新地區劃設與更新單元之提議 2. 基地變更期望
規劃後實施階段		1. 政府為實施者，民眾為參與者 2. 民眾亦可自組更新團體提都市更新單元之更新概要計畫及事業計畫	1. 更新同意書 2. 尋求實施者 3. 擬定更新概要計畫 4. 擬定更新市業計畫

資料來源：加速推動都市更新方案---94年度基隆市都市更新示範地區先期規劃案(八堵地區)期末報告

四、社區組織參與理論

社區參與係指社區主體(包括社區組織、社區單位和居民)依照憲法和法律的有關規定，通過一定的組織或管道，參與社區政治、經濟、文化和社會生活，影響社區公權力運行，維護社區居民自身權利及社區權益、增進社區福利的過程。

(一) 住宅社區更新的組織理論¹⁶

住宅社區更新一般係指社區居住條件的改造及社區環境的整治。住宅社區更新需要一套工作系統及一個有效能的工作組織。住宅社區更新組織的型態，可分成：自組織與他組織，茲說明如下：

1. 自組織：

- (1) 自組織理論認為系統通過一定的相互作用的機制，可以形成能動的具有主調節、自我完善、自我發展性質的自組織系統。
- (2) 係指以擁有產權的社區居民為主體，在內在機制的驅動下，透過公平、公開、合理、合法的更新途徑，協商、自願和相互尊重的民主方式，以自我力量辦理社區更新。
- (3) 自組織參與社區更新，一般而言屬性比較感性、彈性和人性化的特徵，普遍存在於傳統聚落和小城鎮。

2. 他組織：

- (1) 係指以政府為主體的統拆統建，或以房地產開發商為主體的社區開發模式，或公私合夥等外來組織，來推動社區更新。
- (2) 他組織參與社區更新，一般而言屬性比較理性、剛性和強制性的特徵，普遍存在於大城市的住宅社區。

自組織與他組織有關可能成員、參與方式、組織特點、更新規模、對環境品質衝擊及社群關係影響，諸如社區建築紋理、社區設施需求滿足、人文結構、人口變遷、鄰里氛圍、開發利益分配及更新所需配套等之比較(詳表 2-3-10 所示)：

¹⁶ 參見萬勇，《舊城的和諧更新》，p.178-190，中國建築工業出版社，2006

表 2-3-10 住宅社區更新自組織與他組織之比較 (1/2)

更新組織型態	自組織更新	他組織更新		
定義	以擁有產權的社區居民為主體，透過公平、公開、合理、合法的更新途徑，協商、自願和相互尊重的方式，以自我力量辦理社區更新。	以政府為主體的統拆統建，或以盈利為目的房地產開發商為主體的社區開發模式，或公私合夥等外來力量來推動社區更新。		
可能成員	原社區住戶、住戶更新組織或合作社	政府	開發商	公私合夥、合作
		中央政府、地方政府及事業單位	公司組織	政府及公司
產生方式	自然而然的來自民間、來自底層、來自廣泛的社會和市場領域，並且下而上。	通過特定人、集中權力或資源的努力，以推動、動員、運作的行動方式，去實現既定的理想。		
組織特點	機動靈活、彈性	步驟統一、強制性		
	集約、人性化	粗放、控制式		
行為模式	具有：信息共享、單元自律、短程通訊、微觀決策、併行操作、整體協調、迭代趨優等特徵	具有運動式、強制性、		
參與方式	自發推動	外力推動		
	主動、自助	被動、公助		
組織平台	建立在自主、自願、相互尊重的平台，透過民主協商的基础成為夥伴關係	取代式、佔領式平台，彼此不信任。原社區住戶可能面臨恐嚇、強制出售、拆遷		
拆遷模式	先零後整、漸進式	統拆統建，大規模推進		
社區更新規模	小規模，局部乃至整體	大規模，成片、成區域		

(接下表)

表 2-3-10 住宅社區更新自組織與他組織之比較 (2/2)

(續上表)

社區設施需求滿足	較難自足供應設施需要	透過使用者付費，較能供應設施需要
開發利益分配	原社區住戶全體	雖說政府、居民、開發商及城市社區環境共贏，但可能只是開發商得到開發利益，原主戶權益受損、政府收益不及所付出之優惠、補貼及補助。
環境衝擊	較小，住宅社區環境獲得改善	大，公有土地消失、環境品質擁擠
社區建築紋理	建築紋理小面積變化，文脈相承，較能維持原有社區風貌。	建築紋理大面積規格化、一式化，難以維持社區建築風貌。
社會關係	保持原有社群網絡、人際關係、地緣關係。	打破原有社群網絡、人際關係、地緣關係，造成社會分異、矛盾與彼此不信任。
人文結構	有機性維持不變	劇烈更迭，造成斷層
鄰里氛圍	生活氣息融洽	冷漠，老死不相往來
人口變遷	以原社區住戶為主，人口數量變動不大	引進外來人口、人口數量增加
更新配套	除了民間集資外，需要更新基金	由政府或開發商挹注或籌措

資料來源：万勇，《舊城的和諧更新》，中國建築工業出版社，2006

(二) 自組織運作的基本條件

1. 地域單元：以社區作為主體成立自組織，作為社區更新的主體。

由一定地域空間的社區居民，在自主、自願的基礎上，自組織地更新改造社區，既不是個別的，也不是靠諸如開發公司等盈利的他組織來改善居住環境。

2. 理念：將地方治理理念導入更新作業及管理。

治理是將各種公共和私人的個人或機構管理其共同事務的諸多方式的總和，是使相互衝突或不同利益得以調和，並且採聯合行動的持續的過程。在現代社會，越來越多原屬公部門的獨自承擔的責任，被轉移至公民社會，包括私人企業及公民自願性團體。將治理概念引入社區，就是要將社區公共事務管理，由一元化的行政化管理，逐步邁向結合社會管理、自治管理等的多元化民主、自主管理模式，整合社區各類組織、設施、人才等社區資源，由政府部門從事社區資源分配轉變為由社區居民共同經營、共享社區資源。

3. 操作平台：健全社區自主更新、服務及管理架構。

基於他組織以大規模拆遷與開發參與住宅社區更新模式，對社區造成社會

關係的損害，故提升社區居民當家作主和參與自治的意識，積極培育社區居民和社區組織的參與意識和自治意識，以民主選舉方式，建構有協調及行動能力、獨立自主的社區經營及管理組織，作為社區更新的操作平台。

(1) 專業諮詢與指導：建立社區規劃師或社區更新師專業指導制度。

由於社區更新是一個綜合的居住環境改善過程，需要城市、社區、建築等專業知識，故社區自組織需要具有城市社區規劃設計及建築專業、在地服務社區的精神，諸如社區規劃師或社區更新師等非營利的專業工作團隊投入，為自組織提供專業指導。通過政府部門、專業組織與社區居民團體自組織等多方的合作機制，行成一種由下而上的社區更新及都市社區環境經營模式。

(2) 制度保障：擬定可操作的程序和具有調適性與靈活性的機制(各環節、關係間的聯繫方式與關係的運作過程)。

以社區自組織參與住宅社區環境的更新改造，是一種由下而上、自主的綜合協調過程，需要透過社區居留意願的調查、合適居住標準的確定、與地區整體發展的契合、補償標準的民主協商、充裕實施時間表的訂定，在社區全體居民不斷溝通、協商的基礎下，根據社區居住環境更新改造方案逐步實現自組織改造。

(3) 整合參與住宅社區更新的公私力量：

政府、民間及市場等三股力量，倡導住宅社區自組織更新，發揮民間社區力量，並非否定市場在資源配置的競爭機制，也不是否定政府對更新流程所設定的管理、監督、協調及組織的作用，而是更加注意政府、市場及以利潤為導向的民間開發業者，所尚未關注或未能施展作用的社區環境問題及被忽視的社區群體。