

第六章 結論與建議

都市更新，包括振興都市經濟之都市再開發之更新及老舊住宅社區之更新，都需要公權力的介入，公私垂直合夥或平行合作都需要獎勵誘因才有成功的機會。以住宅使用為主的老舊住宅社區更新，普遍未具商機，難有公私合作的誘因，故目前單一的、制式的由政府主導或公私組織合作都市更新策略，實在無法同時滿足不同使用目的與類型的都市更新，而住宅社區更新的經營策略，必須有不同更新參與機制之設計。特別是老舊住宅社區更新關係居住環境品質，更需要從住宅社區的空間需求著手，才能真正達到住宅使用更新之目的。本研究從當前都市更新中最弱的一環，即住宅社區更新，透過地方治理理論的應用，建構社區居民全體參與住宅社區更新與營造的作業方式，寄望社區的共同參與，為台灣貧乏的住宅社區空間創造新的生活品質與品味。

老舊住宅社區更新的地方治理，最重要的是要建立面向公眾、社區大眾的社區組織參與社會評價機制，使住宅社區更新之地方治理有效轉型：就社區居民而言，社區居民要由聽命搬遷更新，轉型為自己就地更新。就民間開發業者而言，民間開發業者要從合建開發的角度轉型為專業協助社區自行改造。就政府的角色而言，要從必須由政府辦理招商更新，轉型為由社會自行選商來更新。政府工作取向的角度，要從強制轉型為居間協調，地方治理的角度，要從由政府公示、聽證轉型為政府要聽取社區民意的決策制度。

第一節 結論

住宅社區更新的地方治理，越來越要求回歸地方，即回到在當地或社區生活的居民需要，要讓地區或社區居民感受到社區更新事務的治理行為與他門的利益、權益直接相關，以致於社區民眾越來越願意為社區更新事務作出貢獻。使社區民眾以組織型態參與住宅社區更新的地方治理，要從其所關切的社區環境品質著手，此必須透過培訓，讓社區居民瞭解社區更新的具體問題，確認問題的存在，知道彼此應該如何合作參與解決已明確界定的問題，以及問題可能存在的權屬及層次。培養社區居民集體參與社區環境的意識，是住宅社區更新地方治理的首要工作。

一、住宅社區更新組織系統及其參與運作關係

(一) 以居民為主、政府為輔的公私合作組織

由政府主導或是利用市場機制與民間公司組織參與合建更新住宅社區，本質上都是一種他組織，未來宜轉由社區居民自主成立社區組織自主治理社區更新。

1. 以利潤掛帥的獎勵民間開發公司主導合建，造成空間發展權益轉嫁，且居民參與社區更新之規劃決策有限，使社區環境難以符合社區民眾的居住需要。而更新後高昂的建造成本超過原社區住戶的負擔能力，使原有社區居民回遷變得不可能，造成人文環境變動。
2. 社區與民間開發公司合建社區更新，政府獎勵之建築容積普遍被建商取得銷售，且會造成社區人口搬遷並改變原有社區網絡，對社區原住戶而言，只是改善住宅品質，對改善社區品質之需求則助益有限。

(二) 建構完善的社區更新團體

1. 更新委員會需要授以協調機制，以化解更新地區意見相左者。
2. 為取得更新戶的認同與信心，建立由非營利專業團體協助更新事業財務計畫之諮詢機制。
3. 更新計畫能不能落實，跟居民意願很大的關係，專業規劃團隊所擬定的社區或街道景觀、公共設施的規劃之執行事項，必須透過舉辦說明會的方式爭取居民的認同。

(三) 公私組織合夥型態新關係

1. 地方治理的多中心理論，打破市場、政府干預的二元中心思想，公私組織合作辦理更新雖然打破二元領導，卻仍存在向官商傾銷的局面，而不完全符合民間社區組織的需要與期待。
2. 當前台灣都市更新的地方治理機制仍嫌薄弱，還是以中央主導為主。更遑論將集中在地方政府本身中的運作，完全擴散到社區組織及第三部門及社區民眾手中。
3. 公私部門組織合夥型態在社區更新之適用，係指地方政府與在地空間專業者之合夥協助社區組織辦理社區更新，而非目前政府提供容積獎勵民間開發業者與社區合建更新，更不是由政府持有或管理之土地、建築資產由民間開發公司辦理都市空間機能再發展之都市更新。
4. 交由民間開發公司合建更新，為社區住戶自建更新：由政府機關、民間開發機構辦理社區更新的政府主導合作之關係，轉為由社區組織主導與政府機關、民間開發機構辦理社區更新之合作新關係。

二、建立社區組織自主辦理住宅社區更新之機制

(一) 政府新公共管理更新模式

居住機能再發展不同於都市空間機能再發展，其地方治理模式亦應有不同

的模式。

1. 由集權、分權到授權與賦權重建更新法制：中央要分權、授權地方自主辦理都市社區更新，地方各部門權責機關則要本持賦權的原則，將所執行或推動的公共事務予以社區化，以扶持社區自主性建構為目標。
2. 政府要從都市社區更新的政策計畫的擬定者、推動者及管理者，社區更新資源的分配者的角色，轉為配合者、支援者的角色。
3. 政府的角色在建立社區更新的規範，在組織方面，偏重公私組織之運作，對社區內部更新組織與社區團體、社區居民、非營利機構、以及政府公部門資源提供的權責單位之關係規範較少。在社區環境品質的完備方面著重都市級公共設施，對社區級的公共服務所需空間需求規範不足。

(二) 建構地方治理組織型態

1. 由一元主導到多元平衡：政府單一權威型管理模式，其一元主導規劃，造成大規模更新的企圖，未來應由政府的政府力、市場力到社會力的合作。
2. 更新辦公室由中央政府主導，係一種規劃垂直管理，為一種一元主導的自我強化。
3. 上級機關將規劃管理權力向低層機關作部分下放，但諸如各類代表組成的委員會制，往往只是一種表面的分權，作為協調、整合機制，本身卻很難協調，最後決策仍掌握在上級或政府，形成一種集權的分權而已。
4. 少依賴地方傳統官僚機構的專業意見，鼓勵草根階層市民的行動和社區參與，鼓勵眾多熟悉地地情況並具專業知識的居民積極參與管理社區公共事務。

(三) 住宅社區更新應以保留社區居民情感或鄰里意識作為最基本目標

1. 關心鄰里居民如何使用和認識城市的小尺度、人性化空間，諸如公共汽車候車亭、垃圾桶、休閒座椅等街道家具之形式及區位、人行動線、醫療保健設施、多樣化日常生活購物街、道路景觀等影響社區生活氣氛的社區環境品質要素。
2. 社區生活機能綜合化、多中心化：純住宅社區宜加入日常生活的店舖商業設施，利用既存的傳統住宅社區與鄰近商圈的互動關係，將社區更新成多功能的混合社區，提供最大方便、宜居的住宅社區，打破傳統純住宅區空間的單調及疏離感。
3. 考量居民住坪需要及公共服務設施興建及管理成本負擔，在不替代原住戶的前題下，提供住宅設計良好及社區公共服務完備的住宅社區環境。並避免社

區更新後社區紳士化、房地產高漲，迫使原住戶大量搬遷。

(四)社區參與角色之檢討

社區更新要關注社區原住戶的切身利益，注重基層公眾參與。目前的社區公眾參與實質上仍是官僚及專家決策。

1. 社區居民應是參與社區更新規劃的中心主角(a central role)，應從聊備一格的邊緣角色(ledge role)轉換為平等角色(equal player)
2. 從建立基於社區(community based)的管理模式，進一步發展到以社區為導向(community led)的多元平衡管理機制。
3. 社區自主更新即是依靠社區擁有自我決策管理的權力，並負起改善事務的責任。由社區居民自行處理與其擁擠和匱乏維護的日常公共服務設施，獲得不同內容和專門服務需要的社區建設服務事務。
4. 重新釐清社區在都市更新的主導地位及決策分量，增加社區參與都市更新行動決策的意識，進一步提高社區的影響力及決策能力。
5. 實施社區賦權(empowerment)，將社區更新規劃決策權向社區轉移，下放社區公共事務的管理權、下撥預算控制權，賦予社區居民以民主方式成立社區更新組織，並取得社區公共資源及決策規劃權。



第二節 建議

按照地方自治的善治原則，地方治理必須合理分權與授權，公部門只需做好掌舵的職能工作，制訂遊戲規則，將私部門造船、定價的市場機能及非營利組織的划槳職能，交由各種民間營利機構、非政府組織及社區組織管理。

一、設置協助更新專業組織並評鑑營造機構，以建立住宅社區更新的市場機制

城市更新的目的是為人服務，必須透過市場行為來實現。依市場機制的作用方式，台灣住宅社區更新的供求機制、競爭機制及風險機制均不夠完善，住宅社區更新面對土地細分、建築容積不足、社區服務設施的提供、建設公司要求其超額利潤、更新貸款抵押轉換、更新期間住戶安置及工作機會喪失等，均使得住宅社區更新工作的進展有限。

- (一)為縮短社區更新作業流程，降低更新成本，於地方設置直轄都市更新公司，或投資成立非營利財團法人，發揮專案管理機構之功能，統合更新事業計畫有關之規劃、拆遷整地及營造等全程開發建設。
- (二)輔導建立縣市層級之社區更新推動組織，辦理都市更新之專業協助機制，輔導對象包括都市更新專業機構及社區都市更新會等。
- (二)為避免社區建築設計制式化，社區更新事業計畫之規劃設計宜分散委由建築設計公司辦理。
- (三)加強對民間住宅營造機構實施評鑑，以利社區更新組織擇優委託辦理營造工程。
- (四)整合或建立社區規劃師、都市更新專業者等非營利服務專業參與機制。

二、建立有效的住宅社區更新的民主決策機制，保障住宅社區更新的公眾參與

- (一)推動維護社區建築權利，社區居民不只是單純消費他組織所供給的社區住宅，轉而擁有管控社區住宅生產方式之觀念，將社區發展、開發、更新等有關之規劃設計及建築管理回歸社區，鼓勵社區居民自發性辦理都市社區更新。
- (二)鼓勵100至200戶老舊住宅社區作為社區更新之組織單元，並由數個毗鄰的社區組織成立更新聯合會，從廣域的角度整體爭取並配置社區公共服務設施。
- (三)研議修訂各直轄市、縣(市)政府之「都市更新自治條例」有關違建戶及合法建築物之認定，除原有建築物區分所有權人、房屋建築使用人外，並將同屬地緣共同體的原有違(佔)建及租(借)戶之住宅坪數需求納入建築容積獎

勵。

- (四)建立與社區更新組織有關之公寓大廈管理委員會、社區發展協會、社區團體、非營利組織等，共同參與住宅社區更新整合運作及公平合理分享社區資源的自主溝通管道、協調途徑與遵循機制。

三、更新審議組織之調整

- (一)都市計畫、都市設計及都市更新等三個審議委員會，宜以合併或聯審方式進行都市更新審議作業，以全盤掌握都市及社區整體發展，並減縮核定時程。
- (二)轉換審議態度，將依法限制及管制轉為突破法令，協助、調解社區環境品質問題。

四、制定諸如「住宅社區環境營造條例」，提升住宅社區環境品質

- (一)加強都市計畫主要計畫及細部計畫對住宅社區基本服務設施之規範。
- (二)為協助社區居民瞭解社區環境品質優劣，宜建立住宅社區環境設施診斷與評估機制。
- (三)整合國內多頭馬車的社區環境改善計畫之資源，透過鄉鎮地方政府核撥作為社區更新之設施補助基金及經常管理維護之經費。

五、提撥國宅或將滯銷國宅作為都市更新中繼住宅，解決更新戶臨時或短期的居住問題。