

一九九〇年代臺北市
都市規劃中的社區參與
全球過程、地方政治以及鄰里回應

Community Participation in Taipei's Urban
Planning in the 1990s

The Impacts of the Globalization Process,
Local Politics and Neighborhood Response

黃麗玲*

Li-Ling Huang

Abstract

This paper aims to illustrate the multiple interactions among global processes, local politics and the community response in Taipei's urban planning in the 1990s. It starts with an analysis of the characters of Taipei's urban planning in three distinct stages, including Japanese colonial era before WWII, the KMT authoritarian regime prior to the late 1980s, and the era of emerging civil society since the late 1980s, giving special attention to the dramatic transformation in the past two decades. Then the paper introduces the model of participatory planning at the community level, which is the outcome produced by the new urban politics in the global era. Using the example of community actions in the community of Yong-kang, the study then elaborates the power geometry of urban politics working at the community level. In the final part, the participatory model's achievements and limitation are highlighted.

* 銘傳大學建築系助理教授

Assistant Professor, Department of Architecture, Ming Chuan University.

Keywords: globalization, urban politics, urban planning, community participation, participatory planning.

摘 要

這篇文章旨在以一九九〇年代臺北市的都市規劃轉型作為案例，分析全球化過程、地方政治以及社區回應等多層級的因素之間的互動。

首先作者分析了臺北市的都市規劃發展過程及其特性，包括日治時期、國民黨威權時期、以及八〇年代晚期後市民社會興起等三個階段。作者將焦點放在最近兩個階段的轉化，指出九〇年代由全球化過程所觸動的都市政治的變動促成了臺北市政府將民眾參與引入都市計畫，改寫了原有官僚式計畫的特性。在這個過程中，全球、地方、鄰里等多層次的力量交互作用，提供給草根組織者、規劃者新契機，進一步促使政府官僚提出新的規劃方向。作者除了對都市計畫中的社區參與機制加以說明之外，並以永康社區為例，具體描繪了上述發展。

在結論中，作者認為臺北市都市計畫的民眾參與適足說明都市政治與規劃取向間的密切互動。然而作者也提醒，由於現今官僚制度仍具有一些根本障礙，在最近民眾參與操作已出現象徵化與形式化的傾向，有待規劃界重新開創新視野。

關鍵字：全球化，都市政治，都市規劃，社區發展，參與式規劃

前 言

現代都市規劃的誕生最早是為了要作為國家的工具，矯正在工業城市中由於放任的資本主義所帶來的混亂發展與社會衝突。但，規劃的目的理性並不能證成其過程理性。雖然規劃官僚經常聲稱他們所運用的規劃技術是以專業規範與公共利益為基礎的科學模型，然而批判的都市計畫的學者指出，這只不過是一個迷思。事實上，正如規劃歷史所示，規劃操作並非一純粹的、理性的決策過程，而是一個充滿了政治衝突與論戰的場域。而規劃正由於本身的高度政治性，經常成為都市研究領域的焦點所在 (Hall, 1988)。

晚近許多學者進一步注意到全球化過程對於國家角色，乃至規劃取向所帶來的影響。其中核心的討論首推都市統理 (governance) 模式的轉變。由於都市財政短缺、經濟再結構、區域經濟的崛起等課題，昔日國家高度干預的都市管理型態已逐漸退位。代之而起的是以所謂的「公私合夥」- 包括政府、私人企業以及非政府組織或草根社區 - 的型態，來應付都市經濟以及都市服務的需求。

其次，全球化的政治學也注意到了各層級政府之間的權力關係的變動，城市政府吸引了研究者的目光。這個新的政治幾何包括下列面向：首先，全球化的新形式所帶來的區域經濟的興起，使得民族國家不再是適切的管理單位。次於民族國家或是超越民族國家的其他層級的政府，反而有較以往更為重要的角色 (Ohmae, 1993; Harding, 1996)。此外，全球城市的理論家更指出，城市做為全球網絡節點的重要性。城市由於其靈活的角色而被認為是以彈性積累為主要模式的全球化經濟中的關鍵作用者 (Sassen, 1991)。不過，城市的統理課題並不僅在於經濟積累。市民要的不僅是工作機會，他們同樣也

重視生活所需的公共服務。而全球的文化與政治過程，更催化了多樣性的社會價值，連帶的民眾對於公共服務的要求也逐漸多樣化。比起昔日僵化與標準化的公共服務，今日地方政府需要更快速、更靈活地回應民眾的需求 (Stone and Sanders, 1987; Borja and Castells, 1997)。

在全球化過程重組了都市政治的過程中，都市規劃—這一個地方政府用以分配公共設施與服務的工具，往往成為爆發都市衝突的前線。顯然地，傳統由上而下的 (top-down) 規劃模式，受限於快速變動的政治經濟的脈絡而常告失靈。暴露出規劃官僚的技術準繩只是「有限的理性」(bounded rationality) (Forester, 1989)，而無法面對民眾的多樣化的需求與價值的表達。逐漸的在這個規劃的危機之中，一些被稱為「細緻的規劃」(deliberated planning)，或是「合作式規劃」(collaborative planning) 的模式被提出來，作為官僚規劃模式的另類方案 (Innes and Booher, 2003; Innes, 1995)。這些新模式並非標準化的程序性操作模式，而是一種新取向的泛稱，強調地方政府透過權力下放以結合草根參與，以連結政府行政與結合社區的集體智慧與資源。此一取向在不同的社會脈絡中往往衍生出具有地方特性的操作模式，因而具有很強的地方異質性與實驗性。其客觀成效也很難一概評估。有人認為是一個左右派失靈的年代中的新出路，有人卻認為這只不過是地方政府為度過全球化的惡水、企求浴火重生的新伎倆 (McInroy, 2000)。

借用上述的都市研究者的視角，本文旨在從全球化、地方政治以及社區反應等因素，來探討這些動力如何共同地影響了臺北市都市規劃的取向。作者首先檢視日治時期與國民政府時期中，都市計畫所扮演的角色，以與後來一九九〇年代臺北都市計畫機制所發生的變遷做一對照。一九九〇年代可以視為是規劃範型的一個分水嶺，民眾參與的手法首度被當局重視，並以社區為單位、引入相關計畫機制。本文的目的，則是從全球化過程與在地政治互動—包括對國家與社會關係的衝擊、中央與地方政府關係的轉變、市民價值的轉變—等角度來檢視臺北市的都市計畫中民眾參與取向的緣起與發展。並以永康社區為例來具體描繪上述過程中的都市政治與社區行動。最後本文分析了此社區參與模式的侷限，指出由於近期出現了制度調整的障礙，相關機制未能配合，以致於社區參與漸有淪為象徵式操作的危機。

國際情勢，國家政策以及都市計畫

就規劃技術本身而言，臺灣並沒有落後西方國家太多。例如，殖民政府在日治時期的一九三〇年代就已經引入了現代規劃體系的架構以及技術；後來在一九五〇年代，國民黨的規劃官僚也將「花園城市」的規劃概念應用在臺北市的周圍城市，如永和及三重的規劃當中。一九七〇年代，更進一步地將「區域規劃」以及「總體規劃」的機制納入規劃體系。這些行動都說明了，早期臺灣的規劃架構深受歐美世界的知識與技術模型的影響。

但是在規劃的執行與成效方面又是如何呢？規劃界的學者們如傅利曼，早已經指出，地方社會的政治脈絡是規劃操作中的關鍵變數，不同脈絡的環境很難分享同樣規劃成果 (Friedmann, 1998)。而在臺灣，規劃的制度發展尤其戲劇化。檢視現代規劃在臺灣將近八十年的發展，我們會發現其最顯著的特徵是，規劃理念與實際的規劃成果之間有著巨大的鴻溝。規劃的成效不彰，導致在一般民眾的認知中，規劃是地皮炒作的代名詞，而專業界內部則有「紙上畫畫、牆上掛掛、不如長官一句話」此一生

動的自嘲。事實上，甚至在規劃官僚的專業能力較高的臺北市，規劃官僚也自承都市規劃往往並不是專業判斷能自主決定，而是被政治力所影響（張景森，1991）。這些政治力的形貌可經由歷史的考察來進行描繪。

臺灣現代的都市規劃的架構其實在日據時期已經初步建立。為了要將臺灣建設作為一個現代化的範本，以正當化日本殖民政府南侵的殖民戰爭。1936年殖民政府公佈了「臺灣都市計畫令」，編入了78條法令以及286條細則。這些法令規定了財政來源、主管機關以及對於都市計畫如土地使用分區、建築管制以及土地重劃的權力。殖民政府據此，在二次世界大戰前，已完成了臺灣七十二個城鎮的都市計畫。然而，二次世界大戰的爆發使得日治時期的都市計畫沒有機會完全實現。大多數的城市在臺灣回歸中國之前只完成了部份的都市建設（張景森，1991）。而在1949年國民黨撤退來臺以後，戰後的時空條件使都市計畫面臨到挑戰。日治時期充滿了英雄主義精神的都市計畫開始退位。

在一九五〇年代，一些因素造成了都市規劃的不確定性。從最基本的人口條件來說，隨著國民政府播遷，為臺灣帶來超過一百萬的政治移民。這些暴增的人口使得臺灣大多數的主要都市都突破了都市計畫中的設定容量，原來的規劃不再適用。另一方面，日治時期都市計畫的目標隨時空變遷必須重新定位。原來在殖民時期，以公共設施、公共衛生的整備為首要目標。但是對一九五〇年代的國民黨來說，面對對岸具有高度威脅的中國共產黨，因此如何進行軍事整備、安定政權，才是首要工作。再則，從財政的角度而言，在一九五〇年代，85%的國家預算用於國防（Gold, 1985），因此並沒有多餘的人力與財源來思考長期的都市發展計畫，取而代之的是短期取向、以軍事防禦為要務的都市取向（曾旭正，1994）。

這個規劃的制度環境在一九六〇年代再度有所轉變。當時，國民黨建立在「民族正朔」、「反共復國」等國族意識形態，在與現實對照之下，其可能性越來越低，因此國民黨面臨必須重新尋求有力的國家目標的處境。又由於在以美國霸權為首的國際政治中，臺灣佔有重要的戰略位置，因此得到美國的支援而開始進入世界經濟分工體系。這促使國民黨逐漸從動員戡亂時期的軍事政權轉向親經濟發展的政權型態。1963年，臺灣的貿易首見出超，而被國家標誌為經濟起飛的一年。往後將近三十年間，在國民黨經濟掛帥的發展國家的模式下，臺灣成功地締造了平均每年將近10%的GNP成長。經濟發展成功地成為國民黨執政正當性的主要來源。

然而，這個「經濟奇蹟」事實上代價不低。其一就是都市規劃的效能（efficacy）。國民黨政府親資本的發展掛帥模式，顯然與都市計畫的公共目標有所衝突。雖然都市計畫法中明訂了公共設施的水準，然而在發展主義政權下，其實際執行的成果卻遙遙落後。主因是，從一九六〇年代開始，中央政府為了要執行數個經濟發展計畫，不斷地採用減稅措施來鼓勵私人投資。雖然這個措施的確提升了臺灣的經濟，但卻也使政府稅收減少，連帶地影響了政府的公共投資，最後導致了公共設施投資普遍不足的現象。統計顯示，在經濟發展的年代中公共支出佔GNP的比例逐年下降，在1970年此數字為18.3%，到了1988年則降低到14.8%（張景森，1991）。

不僅政府的公共投資不足，在公共投資的項目上也很容易看出選擇性偏差的現象。道路，這個與財貨流通最為相關的項目，成為政府投資公共建設的最主要項目。由於道路開發經常伴隨著地皮炒作，也使得它成為中央政府、地方政府、地方民眾都十分歡迎的建設項目。次於道路的是對於學校的投資，目的在養成經濟發展所需的勞動力。相對於道路、學校以及機關設施等與經濟發展、行政管理直接相

關的項目，政府在公共住宅、停車場、社區活動中心、公園等項目的投資上，卻出現高度不足的現象。狀況最為嚴重的可以看不到的建設 - 下水道為例。臺北市的衛生下水道在 1986 年的人口普及率只有 6.4%，臺灣省甚至低於 1%¹。

這些公共投資不足的根本問題在於規劃並沒有被重視。由於經濟發展模式與規劃的成長管理的角色有所杆格，規劃的操作明顯被邊緣化，最後淪為形式化的文件。最清楚的是，在臺灣，除了都市計畫中的土地使用分區管制之外，國土計畫、區域計畫以及都市計畫都不具管制能力、也無自主的開發財源。正由於這些制度上的機制的匱乏，因此地方的都市計畫能否執行，往往要看中央政府的意向。這反映了在臺灣，中央與地方的權力關係的特性。中央政府首重「中央集權」、「發展導向」，而都市計畫成為中央干預與控制地方權力的工具之一。加上憲法中雖有對於地方自治的主張，卻無實質的內容，以致於中央得以透過財政、人事的干預，主導地方的發展方向。

上述種種規劃領域所發生的現象，一方面說明了早期從西方世界所引入的技術與知識，往往具有罔顧地方社會的特殊性而橫向移植的傾向，另一方面我們也看到了在扭曲的政治結構中，都市計畫的角色也淪為政治利益的競逐場，成為當局鞏固執政正當性的工具。事實上，規劃官僚手上的專業自主性低落，而影響規劃決策的來源乃是由中央與地方，國家與社會的權力幾何關係。如同前文曾討論的，中央政府對地方政府具有高度的主導性。雖然憲法有地方自治的規定，卻沒有規定地方自治的內容。事實上，藉由宣布動員戡亂時期，中央政府得以戰時行政為由，對地方的人士、財政等自治事項進行高度干預。此外，國民黨統治下的中央政府不僅對行政集權，也實行威權體制。藉由宣布了戒嚴法，國民黨政府箝制了人民對公共事務的參與。早期，國民黨在臺灣並沒有實施充分的自由選舉，在國會仍由從大陸選舉出來的代表進行議事。同時，國民黨也運用嚴厲的政策來壓制政治反對者。而為了要使威權統治深入社會，國民黨廣泛地協助成立許多實為黨政周邊團體的社會組織。在這些佈局下，人民對於公共事務的參與成為社會禁忌。對照起六 與七 年代之際、西方城市正由於經歷社會運動的洗禮，展開市民社會、草根力量等討論，臺灣仍處於一個高度威權統治的時代、離草根能夠由下而上影響政治決策的圖像仍然很遠。

臺北市的都市角色、都市計畫與都市危機

在上述對臺灣都市計畫的簡要分析之後，回過頭來看首都臺北，我們會發現臺北的都市規劃的歷程貼切地反映了上述特性。臺北市的現代的都市計畫始於日治時期。在殖民的需要之下，當時的都市計畫偏重於工程建設，都市計畫的社會性面向則是突出社會控制的需要。在國民黨於 1945 年收復臺灣之後，大致上遵守了殖民時期對於臺北市的空間計畫。1949 年國民黨從中國大陸撤守來臺之後，臺北市被指定為戰時首都，城市建設也因此首重軍事考量。更由於當時政治移民的人口的急速增加以及國家財政被國防支出擠壓等因素，原有日據時代制訂都市計畫的時空條件已經轉變，必須加以調整。

六 年代臺灣開始進入經濟起飛時期。經濟成長也使國民黨威權政府在「反攻復國」的可能性逐漸消退後重獲正當性來源，從軍權國家逐漸轉型為發展掛帥國家。在這個階段中，一方面位於中興新村省政府的角色也有所改變，透過協助與補助地方強化地方的經濟建設及交通建設，以支撐臺灣以出口導向的工業結構²。另一方面，臺北在經濟上扮演了吸引投資及移民勞動力的磁石的角色，成為臺灣

北部高度成長區域的中心 (Drakakis-Smith, 1992)；臺北市在這個階段急速擴張，並從軍事城市轉變為工商都市。但人口的急增也帶來了嚴重的都市設施不足的問題。

八十年代開始，隨著新竹科學園區的設置，科技密集產業逐漸取代傳統的製造業成為臺灣產業的主角。臺北也從工業城市蛻變為生產性服務業的城市，繼續引領北部區域的成長。透過在住宅市場與集體消費上的分工，臺北縣吸收了區域中大量的藍領勞動以及低薪的服務業人口；相對的，臺北市人口則以白領、專技階級等中收入階層為主要的人口組成，講求生活環境、消費風格的城市性格也逐漸浮現。

隨著市民組成的轉變，他們對都市環境的要求也在升高當中。但顯然的，都市計畫這個管理城市最重要的工具，卻不能夠靈敏地回應市民的需求。事實上，在臺北市從六十年代到八十年代晚期將近三十年的發展歷程中，都市計畫的角色凸顯了下列兩個特性。其一，地方自主性屈從於中央集權。由於中央政府實施「中央集權」，以維繫政治穩定、並強化地方社會控制，因此以地方自主發展為基礎的都市計畫並不被重視。尤其是在1967年臺北市升格為直轄市之後，臺北市的財政與人事制度更進一步納入中央政府的直接控制；同時更中止了臺北市首長民選，改為官派。前臺北市長高玉樹就曾詮釋，「在這個過程中，臺北市的位階雖然升級，民權卻相對降低了」（黃富三，2001）。其二，社會發展屈從於經濟發展。整體都市計畫呈顯了「發展掛帥」的取向，目的主要在促進國家經濟發展，而非調節成長或是抑制成長的外部性的角色。甚至可以說臺北市的快速成長正是以犧牲都市計畫中的理性成長的目標而換來的。到了一九八十年代晚期，數十載沈痾所造成的都市計畫的失敗，可從以下公共設施不足、民眾參與不足、以及空間文化的異化現象等面向來加以檢視。

（一）都市成長失控、公共設施嚴重不足

臺北市在戰後有兩波主要的移民潮。第一波是1949年以後的政治移民。五十年代早期，政治移民使得臺北市的人口從二次大戰之前的三十萬一躍而為六十萬人。這個數目已經超越了1932年在日治時期為臺北市所設定的五十萬人的發展容量。第二波移民則見於從一九六十年代持續到七十年代的城鄉移民潮。雖然臺北市曾經為了應付新狀況而曾對都市計畫進行修訂，卻仍然改不上移民潮快速增加的規模。總計從1962年到1972年之間，臺北市人口從九十七萬人增長至一百九十萬人，年均成長率為6.4%。雖然成長的趨勢到八十年代有所緩和，但一直要到九年代以後，臺北市的城鄉移民潮才算真正得到控制。在都市成長失控的狀況下，臺北市的人口在1990年達到二百七十二萬人，為歷史最高點。

人口的快速成長以及都市計畫的延遲使得臺北市長期處於公共設施高度不足的狀況下，而在一九八十年代晚期的人口逼近最高峰時，公共設施不足的問題逐漸醞釀成為都市危機。在1978年，臺北市只有53.9%的公共設施預定地已經開闢完成（唐富藏，1982）。而且已開闢的公共設施中，又以道路、學校以及機關設施佔大部份，對照之下，公園、綠地只佔所有已開闢的公共設施的36.7%。細查之下可以發現，在已開發的公共設施中，道路、學校以及行政機關用地佔大多數，而公園則綠地的開闢數量則遠遠落後（表1）。

表1 臺北市重要公共建設經費百分比（1968-1977）

會計年度	道路	公園	市場	學校	停車場	合計
1968	85.89	0.9		13.21		100
1971	67.65	0.07	0.06	32.22		100
1974	71.86	0.99	0.09	24.76	2.3	100
1977	76.21	1.53	1.39	17.7	3.17	100

資料來源：何東波 (1979)。

在公園綠地已經如此稀少的狀況下，臺北市的規劃部門還經常將公園用地變更挪用他種用途。根據洪意如 (1992) 的研究，在 1990 年之前，臺北市政府把公園用地變更為如道路、住宅區、停車場等其他用途，總計有 261 項。在忽視公園、綠地的都市建設取向之下，1984 年當時臺北市的人均公園綠地廣場的面積只有 1.97 平方公尺。這個數字不僅遠低於日據時代臺北的人均公園綠地廣場面積的設定 8 平方公尺，也遠遠落後當時其他已開發與開發中國家的主要城市的狀況—例如巴黎為 12.2 平方公尺、溫哥華為 23.9 平方公尺、而漢城為 13 平方公尺。相較之下，臺北市的都市發展的偏差已是十分明顯。

(二) 民眾參與不足，市民認同受到壓抑

在上述數字的問題背後，其實隱藏的是決策過程的問題。在前述的中央集權的條件下，地方政府的正當性主要來自於中央政府，而非人民。這導致了缺乏民眾監督、決策系統封閉、官僚價值凌越市民價值的特性。舉例來說，在一九八〇年代晚期之前，臺北市都市計畫中的市民參與程序仍然有相當的缺陷。雖然根據都市計畫相關的法令規定，在規劃及審議的兩個階段有民眾參與，但僅以諮詢方式進行，徒有象徵的意義。所謂的「民眾參與」的法定程序指的是計畫完成後的三十天的「公開展覽」，民眾可以「反映」意見。然而公開展覽僅具有單向的訊息發佈的角色，而非規劃單位與審議單位與民眾的雙向溝通的過程。民眾若有異議，必須以書面反映。不僅公聽程序僅具形式，民間也長期有都市計畫委員無法捍衛公共利益、而受到政治勢力與財團力量操縱的質疑。因此都市計畫作業長久以來有「黑箱」的封號，而非市民可以參與的「公共領域」。

被壓抑的政治文化也反映在臺北市都市空間的文化表現上。事實上，在八〇年代晚期以前，臺北市雖存在著某些「開放空間」，或被市民共同使用的空間，但普遍地，都市空間的公共性仍然十分薄弱。公共場所往往有嚴謹的集會規則，並對於突發性、集體性的行動嚴格監控。而公共建築則經常作為國家用來教化人民、彰顯德澤的工具，因此經常以紀念性建築的形式呈現，帶有強烈的國家意志的印記。早從五〇年代開始，當公共設施還高度缺乏的階段，國民黨政府就在臺北興建了數個主要的文化設施，例如國立歷史博物館 (1956)、國立科學館 (1959)，市立體育場 (1956) 等 (曾旭正, 1994)。這些建築幾無例外均是以中國北方宮殿樣式所興建。這個以宮殿式樣、法統象徵為主流的公共建築的傳統從五〇年代延伸下來，一直到 1980 年中正紀念堂的落成為高峰。

而相對於具有宰制性的法統文化的空間形式，按本地的文化式樣興建的建築與地標則被邊緣化。例如清代所興建的四個城門之中，有三個在 1965 年之後以北方宮殿樣式加以整修以示正朔，僅有北門仍保留原有的地方樣式。另外，在社區層次，我們也可以看到官僚制式作業下標準化的設計，例如每

個社區的公園設計幾乎面貌雷同，談不上為使用者的考量，也不具地方特色。在城市的空間文化意義如此被國家權力以及官僚壟斷的狀況下，臺北市的空間發展出現了均質的、異化的文化形式，難以轉譯城市中正在浮現中的多元價值。

到了八十年代中期，國家機器的強控制解體，民眾多樣化價值萌芽。然而在這個新的社會條件中，臺北市的都市管理並沒有產生相應的改變，反而呈現持續惡化的趨勢，都市計畫的危機已經在浮現當中。

全球化與臺北的都市社會變遷

上述臺北市的都市危機鑲嵌在伴隨著全球化而來的都市社會變遷中。幾股力量描繪出這幅新的變遷景象：

（一）中央政府的指導能力弱化

中國大陸的開放改革，在八十年代推動了香港、深圳、廣東、珠江三角洲、澳門、珠海等城市為核心的都會區域體系的崛起。為了尋找廉價的土地與勞動力，臺灣的製造業開始外移，而在八十年代晚期外移的規模與速度更大幅增加，尤以1988年為分水嶺。統計顯示，從1979年到1987年間，臺商對大陸地區的投資僅一億多美元，但在1988年一年當中，即投資了四億美元（張榮豐，1989）。透過香港的中介角色，臺灣逐漸與中國大陸的沿海城市形成跨越民族國家邊界的區域生產體系。在這個新的權力地景中，相對於資本流動的力量，國家政策的管制能力面臨嚴峻的考驗。雖然中央政府提出「根留臺灣」的訴求，在對外投資上試圖以呼籲企業以南進來取代西進的取向，經濟結構轉型則提出亞太營運中心以及科技島等規劃方向，但是在這個時候明顯地，國家已經無法抵擋資本外流的趨勢，過去國民黨國家機器帶領大企業的經濟發展模式遇到了挑戰。

當時，中央政府不僅面臨嚴峻的經濟課題的挑戰，島內的政治情勢也出現巨幅的變動。1987年是最為關鍵的一年。這一年由於社會運動的高度發展迫使蔣經國宣佈解嚴，終結了國民黨將近五十年的戒嚴統治。然而同一年地方派系的影響力也終於透過立法院選舉而上升到中央的層級，使中央政府的經濟發展計畫受到更多政治力量的左右。從上述的經濟與政治的角度來看，原來在威權體制架構中所建構的發展掛帥國家的模型到了八十年代晚期已經難以維繫。隨著解嚴而來，民間壓抑已久的政治力得到釋放，社會運動興起。根據蕭新煌的研究，一九八十年代風起雲湧的社會運動共可大略分為十八種類型，包括八十年代初期的消費者運動、反污染自力救濟運動、生態保育運動、婦女運動、原住民人權運動、新約教會運動；八十年代中期的勞工運動、農民運動、教師人權運動、殘障及弱勢團體福利運動、老兵福利自救、政治受難者人權運動、大陸人返鄉探親運動；以及八十年代後期：臺籍同胞回鄉運動、反核運動、客家人權運動、無住屋組織運動等（蕭新煌，1989）。面對八十年代晚期不斷在臺北市首都上演的社會運動遊行、政治抗議活動，中央政府對社會的控制能力明顯減弱。此外，解嚴之後的社會力的重組也帶來了差異文化的勃興。在對於報紙、電視、廣播電臺的管制解除後，國民黨一元化的文化價值正在崩解之中。

1993年國民黨分裂，部分重量級人士另立新黨，可說是國民黨播臺之後最大的黨內危機。然而，

經歷內鬥之後的國民黨則透過李登輝的「生命共同體」、「新臺灣人」等本土化政策，試圖以柔性、悲情、民粹的訴求進行新的文化建構，重新建立群眾基礎（黃麗玲，1995）。因此，從八十年代晚期到九十年代初期，臺灣經歷了有史以來最劇烈的政治轉化，也是國家機器內部與國家／社會關係再結構的關鍵時期。中央集權的、威權的、甚至發展主義式的國家主義均開始動搖。

（二）市民動員的興起

研究指出，中產階級是臺灣在八十年代晚期推動改革的主要動力。根據當時的調查，臺灣大多數的中產階級，他們重視政治改革甚於個人物質生活的改善。這個族群對臺灣當時的公共領域的擴張，具有舉足輕重的角色（蕭新煌編，1989）。而臺北市，不但是經濟、文化及政治的中心，尤其聚集了多數的新中產階級。在前述的條件下，臺北市也在八十年代的民間社會力解放的過程中的表現也最為特出。最重要的現象是，1987年解嚴解除了法律對於民間結社的箝制後，在臺北市開始出現大量的市民團體與社區組織。根據統計，臺北市登記立案的社會團體的數目在1987年只有1,010，到1995年則增長為3,333，短短八年間成長三倍之多（臺北市政府，1998），除了登記有案的社會團體之外，社區中也有許多較為自主的社區網絡出現，取代舊有依附在封閉型政治體系、由地方樁腳主導的地方網絡。

同時，在解除戒嚴的狀況下，民眾能夠以組織化與集體行動的模式自由地表達對於政府的不滿，此點對於都市規劃的衝擊是，相較於以往溫馴地、被動地接受政府規劃的情境，八十年代晚期到九十年代初期，臺北市的社區對於社區環境的議題十分勇於發聲。從八十年代晚期開始，臺北市陸續出現社區抗議的案例，九十年代更顯著升高。許多社區團體起而抗議地方政府與發展商以黑箱作業的方式進行不當開發，而將環境的外部成本轉嫁給居民。根據蕭新煌與劉華真的統計，1986年到1990年間臺北市共有七件環境抗議事件，然而在1991至1996年間卻暴增為46件（Hsiao and Liu, 2002）。不論這些社區是針對企業的不當開發行為或是公共部門的工程建設，公部門的管制或計畫能力成了民眾抗議的對象，地方政府作為開發的管制機關，其正當性在快速崩解之中，尤以九十年代早期、市長選舉前達到最高峰³。

簡言之，從八十年代晚期到九十年代中期，在草根團體以高度組織動員的形式下，臺北市政府的規劃制度的理性遭到質疑。社會團體與社區網絡不斷透過以市民權利與文化價值，對抗規劃體系的封閉性與經濟發展主義的取向，使中央與地方的威權與僵化的官僚體系則陷入窮於應對的窘境。這些草根組織有的是因為突發的衝突性議題、對抗市政府的不當規劃或財團的力量入侵社區而產生，但也有許多來自於地方文史工作室的傳統，試圖在一元化的臺北文化想像中，重建新的地方認同。市民社會歷經「主動的運動」（proactive movement）與「反擊式的運動」（reactive movement）兩者交織的過程（Castells, 1997）。這些新的社會、政治、文化建構的動力從八十年代晚期一直持續到九十年代中期，並成為推動了臺北市的空間意義的重塑的主要力量。

（三）政黨競爭以及市長民選帶來的政治變動

在政治轉型的動力推動之下，臺北市在1994年重新恢復市長選舉。當時藍綠陣營在首次市長選舉即出現白熱化的競爭。民進黨的候選人陳水扁在擔任立法委員期間，便以揭發弊案而塑造了國民黨政權的強力監督者的形象。由於當時的統獨爭論已使選民的投票行為兩極化，為了爭取中間選民的支

持，他迴避了易於激化的國族認同的議題，而以都市環境以及生活品質為訴求。為了與國民黨發展掛帥、缺乏市民參與、以大工程為主的都市發展導向相對照，他提出了「市民參與」以及「不做大工程，多做小計畫」等都市管理取向。同時，他也以臺北在地文化為核心、強調「市民集體記憶」，以有別於國民黨的以國家法統為中心的城市文化內涵。所有的這些概念與語彙，目的在於回應了當時的市民運動與草根動員所捲動的社會氣氛。1994年的選舉成為反對黨與草根組織市民團體形成聯盟，共同對抗國民黨建制化力量的戰役。

最後，陳水扁以些微的差異打敗趙少康贏得臺北市長的選舉。在任期內，他刻意地塑造出與國民黨時代不同的執政風格與城市建設取向。雖然他並不如自己所說的完全放棄大工程的取向 - 現實的經濟挑戰，使得加速信義計畫區的開發成為他任期內主要政績 - 不過在某些方面，陳水扁的確扭轉了國民黨時代的都市計畫的常規式作法。最為凸顯的是，市府展開一連串稱之為「空間解嚴」的行動，將原本帶有強烈黨國色彩的空間向市民開放：包括市長官邸改為市民沙龍、士林官邸開放成為公共空間、總統府前辦舞活動等。都市空間的再利用成為一種象徵性的行動，表面上是連結「公共性」價值，以市政府以市民文化來逐漸轉換首都的空間功能與文化意義，但另一方面，在民進黨主政之下的臺北市，也有以入主總統府為目標、並挾市民之名以衝擊國民黨的文化價值體系的意圖。此外，在發展局長張景森的策劃下，1996年臺北市政府開始以「地區環境改造計畫」進行鄰里層級的參與式規劃，以回應市民的參與要求。這也是下一節將加以詳細介紹的臺北市參與式計畫體系的濫觴。

1998年馬英九為國民黨贏回臺北市長的寶座。雖是國民黨重新在臺北執政，然而已經與昔日國民黨執政的時空條件大不相同。馬英九謹慎地維繫了陳水扁時代以地區環境改造計畫為核心的鄰里層級的參與式計畫，並進一步發展了社區規劃師與社區服務中心等相關機制。在兩任市長任期內，臺北市在社區層級的參與式計畫的取向終於逐漸成形。

鄰里層級的民眾參與的興起

(一) 以地區環境改造計畫為主軸的參與架構

1995年2月，在陳水扁甫就任臺北市長之際，臺北市政府便開始以活躍的社區為對象，籌畫了「第一屆臺北市都市設計獎」。有別於其他以都市建築與大型開發為主的都市設計理念，這次的設計獎所主張的是「透過小尺度工程更精確細緻規劃與設計，確實地照顧市民的社區生活環境品質」（臺北市政府發展局，1995）。同時，也有別於其他以專業者為主體的競賽，這次設計獎的參賽對象為市民，主題為「市民參與的空間改造」。臺北市政府指出其目的是，由「市政府建構出常規性、由下而上的市民參與都市改造的管道和機制」、「鼓勵及表揚臺北市努力多年的社區環境改造組織以及社區建築師」，並表達都市發展局「將繼續支持並協助推動社區發展」的想法。經過將近三個月的籌畫，這一次的設計獎共有四十五件案例參賽。約有一半的提案來自於地域性的社區團體，其次為公民社團與學校單位（臺北市政府發展局，1995）。其中有些案例，曾與國民黨主政之下的臺北市政府就社區以及公共空間規劃等問題進行抗爭⁴，也有些案例是在1994年選戰的時候，陳水扁曾針對社區訴求進行競選承諾的社區。市政府的這個動作有很濃厚的延攬合作的象徵意味⁵。

1996 年，為延續上述取向，都市發展局正式試行「地區環境改造計畫」，以預算、人事及業務編制的方式嘗試將參與式社區設計與規劃進一步常規化。其構想為，發展局提供每個案例大約三十萬到五十萬的經費作為規劃費，鼓勵社區組織搭配專業者、以參與式的過程凝聚民眾的意見、提出對於社區的公共空間改善計畫。發展局並成立地區環境改造小組，作為協調社區需求與公部門施政的窗口。

從 1996 年到 2000 年間，社區與市民團體共提出約 200 個地區環境改造的提案。而有 106 個計畫通過得到補助，其中 35 項已經完工。從計畫的主題來看，大部分的提案集中在處理公園、人行道，目的在提昇公共空間使用品質的提昇；也有為數不少的社區團體提出社區中間置空間再利用的計畫，為臺北市既有的公共設施數量不足的問題提出新的解套的方向。從計畫參與的主體來看，地區環境改造計畫涵蓋了自主性的社區組織、專業者甚至社會運動團體，這個草根參與的特性使它成為民選市府用來宣揚其市民主義的範本。上述兩個方向來看，無庸置疑的，地區環境改造計畫的功能包括改善公共空間的質與量、吸收社區政治能量、將新興市民價值傳遞為空間文化形式等角色，這個新的參與機制，在當時的確發揮功能，緩和或謂轉移了臺北市的都市計畫的危機。

1998 年的臺北市長選舉後，執政團隊再次輪替，但先前試行的民眾參與的機制仍然延續。1999 年開始，發展局在原有的地區環境改造計畫之外，更加上「社區規劃師制度」。原有的地區環境改造計畫是以計畫案為主體，而社區規劃師的設置則是以人的部分為目標，希望挖掘對社區事物有興趣的規劃師來扮演社區與政府的橋樑。根據發展局的構想，社區規劃師的職責包括進行社區環境問題診斷、或為民眾提供與地區環境改造有關的資訊、並協助社區提出環境改造方案等。這個機制的確引入了更多專業工作者來支援社區參與式計畫。早期以大學的空間規劃相關科系師生為主要的社區規劃團隊的情況，在社區規劃師制度執行幾年後，已出現私人工程顧問公司、建築師事務所成員大量投入的局面。然而發展局也注意，規劃人才的投入除了要注意到量的問題之外，還有質的問題。為了使從私人部門而來的規劃師，以及未來有興趣的規劃師，能夠順利地從以往業主導向、個人或公司團隊的設計取向，調整到協調社區意見、重視使用者的社區規劃取向，發展局也開始舉辦青年規劃師培訓營，對有興趣成為社區規劃師的人士提供約一百小時的培訓課程。發展局對於「社區規劃師」的資格並不限於建築與規劃相關科系，而是對社區事務只要有興趣，願意參加培訓課程者，經過評審過程便有可以成為社區規劃師的機會。在這一點上，可以說是具有突破性、開放性的措施。而在 2001 年，發展局在社區參與取向上進一步提出「社區規劃服務中心」的構想，主要以社區中的大專院校的相關科系作為整合社區規劃師與社區環境營造相關資源的介面。以上在 1990 年代中期以後台北市政府所架構的社區規劃中的民眾參與，如圖 1 所示。

臺北市政府

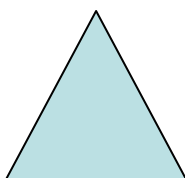


圖 1 臺北市參與式社區規劃之架構

(二) 案例：永康社區的參與式規劃

前文上述的臺北市都市發展、社區形貌、與居民參與可以永康社區之例加以說明。永康社區位於臺北市的東南方，是一個混合了商業與住宅土地使用的社區。由於獨特的歷史發展及地理位置，幾十年來在臺北市的各社區中，永康社區一直以融合了本地文教氣息與異文化社區的特質而知名。在日治時期，永康社區是當時日本高級文員的宿舍區。臺灣大學的前身臺灣帝大，以及臺灣師範大學的前身臺灣高等教育學院，也都座落於本社區不遠。同時社區周邊也規劃有當時全臺北市最大的都市公園七號公園，以提升此地的居住品質。在國民黨撤退來臺之後，本區成為國民黨文員及軍隊在市中心的主要據點。日本官員宿舍移為國民黨官員所用，而鄰近的七號公園用地則一部份成為軍營，另一部份則是基層軍官宿舍，還有一部份在後續的都市發展中，成為都市違建的聚集地。在六、七 年代，臺北的城鄉移民發展時期，社區中陸續興建了教堂、中小學乃至大學分部等設施，中小型商業也逐漸發展。由於社區附近的師大以及淡江分部增設華語課程，永康社區附近也是外國學生住宿的熱門地點。到一九八 年代晚期，由於臺北市的中產階級逐漸發展成熟，永康社區中開始出現了一些具有都會文藝以及波西米亞氣息的民藝品店、老餐館等，它的主要活動人口因此涵蓋了社區本身人口，以及來自臺北市的文化消費族群，以及外國學生。

在一九八 年晚期，臺北市的都市成長，又給永康社區帶來另一波衝擊。原名為七號公園的大安森林公園，在歷經將近半世紀的延宕之後，終於進行開闢，成為臺北市最大的都市公園，並且在當時是一個新型態的森林公園。約在同一個時間，信義計畫區做為臺北市副都心的計畫也開始進行。而信義計畫區、假日花市、玉市、大安森林公園、延伸到永康公園，逐漸匯聚成一線形的市內遊憩動線。這些活動的衝擊為永康社區帶來進一步的衝擊。最主要的是，附近的交通流量大增，橫越信義路 - 和平東路間，以及金山南路 - 新生南路的車流，經常借道永康社區附近的巷道，使得交通問題亦發嚴重。為了要紓解交通，臺北市政府在陳水扁剛上任不久後的 1995 年 4 月，決定要將根據四十多年前所制訂的道路計畫、將永康街中的一段加以拓寬，使其成為連接金華街與信義路的十一米社區道路。

過去在發展主義的霸權之下，道路發展通常帶來周圍土地價格的上漲，因此往往受到社區歡迎。但是這一次，狀況有點不同。由於這個開發案會通過永康公園，而引起了不同的意見。永康公園是永康社區的鄰里公園，也是社區中最主要的開放空間。而根據預定的道路開關計畫，公園大約有三分之一的面積會被拆除，並且有五十九棵的老樹要進行遷移。

然而，新政府對這個工程的處理方式在一開始有點粗糙。一來這個消息並非經過公聽會或較為廣泛的程序對社區居民公告周知。而是在工程進行一個多月之前，由一個住在社區的女大學生看到貼在大樹上的告示，公告市府已經要開關道路的消息才擴散開來。這個女大學生認為，永康公園是社區生活的中心之一，平常有許多使用人口，包括在涼亭裡下棋的老人，以及帶幼兒來遊戲的婦女。公園中樹林有三、四十年大樹也為密集的住宅區中提供難得的綠意。另一方面，預定的道路開關計畫，因為只拓寬了金華街 234 巷與永康街之間，切過公園約一百公尺的道路，而沒有拓寬前後段，並不能達到真正紓解交通的功能。在與街坊鄰居交換過意見之後，她決定要開始行動，反對這個拆除公園、拓寬道路的計畫。在短短幾天之內，她動員了社區中的人際網絡、採取集體行動來搶救永康公園。這些行動策略包括：首先，團體成員在公園中舉辦了緊急說明會，並收集了社區中五百多人的簽名，預備向市政府陳情。同時，為了要強化社區的支持，永康公園之友也陸續舉辦了社區親子活動。他們也尋求社區以外的市民團體，包括主婦聯盟、婦女新知、都市改革組織等的支持，把社區的議題公共化，號召市民的關心。由於議題越形擴大，媒體也加以報導。另外，在這個與市政協商的過程中，社區居民正式組成「永康公園之友」。在事件的一連串發展效應之下，臺北市政府工務局與都市發展局的官員決定到永康公園踏勘，重新評估道路開關計畫。最後在 1995 年 6 月，市政府做出暫緩開關的決定。

兩個月後，雖然公園已經暫緩開關，然而由於公園東側一部份的巷道已經徵收，徵收來的土地到底應作何使用則成為有待處理的議題。社區中有人提議應做為一般車行巷道，而有人則認為可以做成人行道，與公園空間相連接。為了延續前一階段的參與精神，永康社區在 8 月中舉行了一次公民投票以瞭解居民意見。總計有九百人參加公民投票（以下簡稱公投），而最後以 730 對 146 票的結果，做出將東側巷道作為人行道的決議。而在公投之後，臺北市政府也接收永康社區的決定。這次公投是臺灣的社區第一次以公投的方式來決定社區公共空間的使用，雖然並不享有法定的權力，卻具有很高的象徵意義。

搶救永康公園以及保留東側巷道空間做為人行道的社區行動，最後得到市府的善意回應，化解了永康與市政府兩者之間的緊張關係。事實上，對於當時其他正在觀望到底該與市政府保持什麼樣關係的社區來說，這也是一個值得觀察的指標。為了要彌補之前的決策失誤，市政府在社區的危機動員事件落幕之後，主動地向永康社區提出「地區環境改造計畫」的邀請。市政府在邀請永康社區加入之際，也一併向社區推薦了中原大學的規劃師胡教授，中原大學的胡教授與喻教授曾經在 1985 年，在臺北市發展局的委託下，進行一個實驗性的永康社區遊戲巷的計畫，其概念是將永康公園旁邊的一條巷道（永康街 23 巷）每天在傍晚固定的時段禁止車行，而做為兒童專用的遊戲巷。兩位教授雖然在這個方案雖然過程中引入了民眾參與，但是由於其他條件的配合不足：例如社區的停車空間等配套條件難以解決，當時又缺乏像永康公園之友之類的社區自發性的組織，這個實驗方案子最後沒有持續性的成果。不過中原大學也與永康社區建立了淵源。除了中原大學團隊之外，永康公園之友也另外邀請了臺灣大學建築與城鄉研究所的規劃團隊。臺灣大學的團隊在八十年代晚期到九十年代初期之間所訓練的學生，積

極地支援當時臺北市社區行動。他們在其中扮演了類似美國六十年代倡議式的社區規劃師的角色。而在永康公園的參與式規劃中，則由臺大團隊主要負責社區民眾的動員，中原團隊主要負責設計過程。有了這兩支隊伍的加入，為永康公園的社區參與式規劃引入了新的知識與行動的支援。

公園的設計式充滿了動態的交鋒。它所牽涉的不僅是實質空間，還有市民認同的議題。因為永康社區缺乏社區活動中心，因此公園設計的第一個課題即是如何提供空間做為社區活動使用。但是這也成為公園設計第一個具有爭議的問題。因為在過去幾十年中，公園的正中間所矗立的是蔣介石銅像，而如今居民對於要如何處理銅像的問題卻有分裂的意見。有些居民覺得這個銅像已經是他們的記憶的一部份，他們其中有些人也認為蔣介石是「大家長」。但社區中有些人則覺得公園中的政治銅像太具有政治意味，應加以拆除。在溝通與折衷之後，銅像沒有被撤走而是被移到公園的邊緣。公園的中央則設計了一個圓形約一英尺高的舞臺，而在特定的場合中它可供社區型的表演活動之用，平常也可作為是小朋友攀爬活動、或是使用者等候與休憩時稍坐之用。

參與式設計還有其他的成果。舉例來說，原有公園的圍牆被拆掉，而以綠籬代替，增加視覺的穿透性。然而在綠籬中，仍留有幾塊小的牆面、並飾以馬賽克拼貼，圖案則由社區民眾一起設計。這個設計構想是因為最早期的永康公園曾經有幾片留有馬賽克圖案的牆面。而在後來市府的改建中，這些牆面被拆毀了，換上沒有特色的圍牆。因此在這次參與過程中，居民想要以此有共通卻非重複的手法，連結上老一輩居民對於當時公園的記憶。其他的設計包括：開一側門，增加公園的近便性；公園座椅從典型的鋁質改為木質，給使用者比較溫暖的感觸；公園的一隅留做堆肥實驗區，居民可把落葉收集在塑膠桶中，等枯葉腐化之後做為肥料，供做公園中植物的肥料來源等等。除了上述的實質空間的改善之外，社區的行動過程也進一步培養了社區本身的組織與規劃人才。社區中兩位熱心成員原本各自有事業，永康公園的參與式經驗開發了他們對社區事務興趣，因此又加入青年社區規劃師培訓營，而成為社區常駐的規劃師，並且曾經外援其他社區，為臺北市其他的社區提擬地區環境改造計畫。

然而，公園的設計也不盡然都是成功故事。雖然社區居民大多數具有中產階級的背景、也比較容易掌握跟市府互動的模式，但他們還是發現跟政府的互動有許多困難。社區居民最為抱怨的是官僚作業的無效率消磨了社區的熱情。在公園設計的過程中與居民必須要與市政府與公園事務相關的數個局處溝通、不斷公文往返。此外，衝突並不只存在於社區與政府之間，在社區內部也有一些群體有著怨言。在參與式設計的過程中，的確是只要勇於發聲，居民往往就能夠傳遞他們的意見，不過有一些群體的存在卻是受到忽略的。例如公園旁邊原有的九攤攤販，永康公園之友及社區規劃師原來希望他們加入參與式規劃，與居民找到一個折衷共存的方案。但居民主要的聲音認為攤販並沒有權利加入討論，加上當時陳水扁市長在全市大力掃蕩攤販，因此這些攤販有的遷移到附近其他地點、有的消失、有的人氣較旺的攤位則是在永康公園附近租下店面繼續營業。另一個邊緣族群是公園中的遊民。公園在規劃設計的過程中，有居民希望公園不要成為遊民逗留之地，因此提議拆除遊民經常利用取水的公共廁所，以及修改溜滑梯下方、居民用來棲息睡覺的空間。規劃師最後提出的設計是，保留公厕，因為拆除公厕不僅是讓遊民不能使用，也讓一般有需要的使用者無法使用。而溜滑梯下方的空間，最後則順從了居民的要求，圍起柵欄並上鎖，作為儲藏社區活動所需要的道具的空間。

社區政治的演變的複雜度也不是設計者當初所可以預料的。就在永康社區因為搶救公園、公投事件、以及參與式設計的一連行動而成為社區傳奇之際，社區的領導權卻面臨了分裂的危機。這個危機

包括了政黨意識型態、對社區事務的不同看法以及資源分享的衝突。最早開始組織居民、與市政府進行抗爭協調、具有較為批判性色彩的成員退出了公共事務的第一線，較溫和的社區規劃師仍然固守永康地盤，但實際上對社區事務最有影響力的仍是里長。里長仍然經常在永康社區中舉辦居民聯誼性的活動。只是多數活動的商業色彩掩蓋了參與精神。社區的活動落入模式化，不再向現狀提出不滿與挑戰。如今在永康社區，我們已經找不到它昔日作為社會轉化的參考模式的精神。

最後，永康公園的改造也帶來了高級化 (gentrification) 的趨勢。在永康社區成為臺北市的傳奇故事之後，許多的餐廳與咖啡廳進駐永康公園附近的巷道中，來分享它的公園景觀或名氣。帶動了附近店租及房租的高漲。雖然房東得益，卻苦了這裡的租屋族。而隨著流行餐飲的進駐所帶來的人潮，也使得附近的交通在假日變得壅塞不堪。好像到最後，故事又回到原來的起點。只是這一次，社區與市政府卻沒有足夠的能量再提出相應的對策了。

反省鄰里規劃中的民眾參與：制度障礙與象徵式參與

地區環境改造計畫發展而來的參與相關機制，達到了一定的成果。它普遍提高了臺北市鄰里層級的公共空間的品質，也讓公共空間的設計較具有多樣性的面貌、得以反映不同社區的風格。一些細部的設計上比較具有為使用者考量的傾向。同時，在公部門的引導下，參與式的規劃取向也成功地引起了專業界的注意。在十年之前，僅由少數具批判力的規劃者提倡的參與式規劃取向，如今已成為政府的規劃部門的建立形象的主要操作手法，甚至臺北市的地區環境改造計畫還促使了許多縣市的跟進。

但是不能否認的，在普及的過程中，此一模式的限制與盲點也逐漸浮現。藉由規劃中的民眾參與，臺北市的草根社區與地方政府的關係雖然從對抗轉為合作，然而對於許多社區組織者而言，這卻是一個比以往的對抗形式更為複雜的政治過程。在一些關鍵性的困境無法解決的情況下，導致所謂的「參與」有越來越形式化的危機。

首先一個典型的問題是參與瓶頸，也就是社區內部的機會與資源不均等的問題。地區環境改造計畫出現了大部份獲得提案的社區為中產階級社區，甚至連續提案的明星社區的問題。在沒有特殊的政策介入下，貧窮或弱勢的社區的確比中產階級的社區難以動員內外部資源，以爭取到公部門的預算、發動環境的改造。發展局雖然也有指定社區規劃師為弱勢社區提案的構想，但在未另闢管道，而是在現有機制下所進行的補救措施，並未能發揮多少效果。

再則，表面上市政府與社區的合作式計畫已經展開，但事實上合作的過程還是存在著諸多磨合的問題。主要的問題在於，雖然規劃的取向有所轉變，但相關的行政制度的調整還是不夠。例如，地區環境改造計畫雖試行多年，卻未真正地法制化。意即，經由社區參與所做出的設計並不一定會被市政府採納，事實上有一定比例的案件被列為「參考意見」。致使社區規劃中的居民參與仍有定位不清的問題：參與式計畫到底是不是一個權力下放的過程，或只是一種比較複雜的民意收集過程？規劃師在動員民眾參與的過程中，也因此會面臨角色的混淆。到底自己是否具有公權力？規劃師是代表社區、還是代表政府？

但對參與者—不管是社區民眾或是規劃師而言，最嚴重的問題其實還是政府體制僵化的問題。官僚作業往往消耗了社區動員的成果。例如在預算制度以及考績要求下，民眾參與經常必須配合公部門

的作業期程，而不是社區本身所需的節奏；在政府各部門之間則有強烈的本位主義，因應社區參與的跨部門的委員會功能不彰，無法有效地解決問題。針對這些缺失，社區曾組成聯盟反映提出包括單一窗口等建議，但並沒有得到市府充分的回應。許多社區組織因此認為，在參與式計畫中，社區與地方政府之間仍處在一種不平等的合夥關係（partnership）當中（都市改革組織，1999）。這個情況在目前僅是以發展局地改小組的微薄人力穿梭社區與各部門之間，以至於反應速度緩慢，也仍有「下情未能上達」的問題。

最後，拉到更高的層級來看，以社區層級為主要基地的民眾參與仍有其預設的盲點。當行政體制開始強化規劃中的社區參與時，並沒有太多人注意到，過去的十年中，關於全市性的議題上其實並沒有擴大參與的制度性變革。另外，雖然社區有了一個個小型的環境改善計畫，卻仍然沒有由民眾監督與參與的區域或全市的成長管理計畫。在上一個階段中，臺北市已經透過參與模式，引入市民的創意與能量，達到修補社區公共空間、創造社區特色的效果。但是其他一些的典型社區環境問題，往往不是單純的實質空間的問題—例如攤販、停車空間，其問題範圍也經常超越了社區的邊界—例如前述的社區高級化的現象。在現有機制外，這些問題顯然需要其他的政策的介入才能夠加以處理。這些根本的制度上的問題不解決，導致了目前的民眾參與有逐漸淪為象徵式操作的危機。

結 論

在本文中，我藉著交互檢視在全球以及地方層次所作用的政治動力，描繪出臺北市的都市規劃在不同階段的過程中的發展。我們可以看到，在一九八〇年代晚期到一九九〇年代中期之間可以說是一個分水嶺。在之前的階段，臺北市的規劃表面上是做為西方先進國家的規劃意識與技術的接收地，但實際上的規劃實踐卻屈從於中央集權、威權國家以及發展主義的政治邏輯，服務於國家的經濟發展以及穩定都市政治的目標。由於規劃在政府施政中的邊緣角色，臺北市的都市規劃並不能從專業自主的角度來反映都市現實的需求，也不能藉由市民的參與來使自身貼近都市現實。

然而，從一九八〇年代晚期的全球化過程為規劃實踐帶來新的可能性。不只是全球經濟弱化了中央政府對於經濟發展的引導能力，民主化的過程也進一步動搖了威權國家的控制力。在這個歷史時勢下，1994年臺北市長的選舉促使了一個新形式的地方參與 - 社區的參與式規劃 - 提上了議程。這個新的政策取向的意義可以從多方面加以詮釋。對政府而言，這是將參與進行制度化的首度嘗試；對社區組織者及規劃者而言，這一次他們不再是國家規劃官僚的規劃論述下被動的接收者。他們首度成為主角，能夠有自主性及有策略性地來運用西方城市中的「市民社會」、「民眾參與」等論述來為自己的社區行動進行辯護。

雖然此刻若要一體評價臺北市都市計畫中的社區參與，可能仍言之過早，不過在本文中具有代表性的永康社區的案例，應可供我們作為考察的參考。臺北市的都市計畫中的民眾參與的確具有濃厚的中產階級的性格，因為它正是鑲嵌在臺灣近代主要的政治轉化的一部份，並與當時的新興社會價值相呼應。臺北市藉由都市規劃中的使用者參與，回應了市民參與社區公共事務的要求；同時在參與式設計的過程中，允許了認同建構的可能性，也使公共空間從昔日的同質面貌轉向較多樣性的文化表現。然而在幾年的操作下來，這個昔日具有批判精神的參與模式逐漸走向形式化，它作為社會改革的參考

架構的角色也正在消退中。不管是對於臺北市的政府、社區或規劃者而言，現時是該重新探尋市民參與的新意義與新視野的時候了。

註 解

1. 相關研究則指出，下水道未能合理發展的原因包括：下水道是看不見、又要長期做才見成效。民選縣市長原本就不願做此不易見到政績的工程下水道，並且下水道經費龐大，非地方政府可以負擔，必須要中央補助，但中央政府對於下水道建設並不加重視（區國強，1986）。
2. 相關研究指出，在 1950 年，臺灣省政府的支出結構中，對地方的協助及補助占 32.7%，經濟及交通支出佔 5%；而 1966 年省政府對地方縣市的協助及補助的支出提高到 52.6%，經濟建設及交通支出佔 17.6%。這反映由於早期中興新村從早期政治上的安撫功能，轉向強化地方建設、促進工商發展的任務（伍啟樺，1980；楊正寬，1990）
3. 根據蕭新煌以及劉華貞的研究，這些行動針對私人企業的開發或污染行動的佔 32.5%，針對公營機構或是公共工程的比為 27%（Hsiao and Liu, 2002）。
4. 例如萬芳社區、奇岩社區、芝山社區、名山社區以及三玉社區等。
5. 例如十四、十五號公園預定地的康樂里社區。

引用文獻

- 伍啟樺（1990）論臺灣省政府之組織與地位—政治觀點的分析，臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 何東波（1979）臺北市公共設施與財政關係之研究，臺北：國立中興大學法商學院碩士論文。
- 洪意如（1992）都市公園私人投資與房地產利益之間的關係：臺北市公園捐贈個案分析，臺北：國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 唐富藏（1982）都市問題與都市政策研究，臺北：行政院研考會。
- 區國強（1986）臺灣下水道問題研究，臺北：臺灣大學環境工程研究所碩士論文。
- 張景森（1991）臺灣現代城市規劃：一個政治經濟史的考察（1895-1988），臺北：國立臺灣大學土木工程研究所博士論文。
- 張榮豐（1989）臺海兩岸經貿關係，臺北：國家政策研究資料中心。
- 都市改革組織（1999）地區環境改造計畫執行成果評估與機制強化策略規劃研究，臺北：臺北市政府都市發展局。
- 曾旭正（1994）戰後臺北的都市過程與都市意識形構之研究，臺北：國立臺灣大學土木工程研究所博士論文。
- 黃富三（2001）臺北市歷屆市長議長口述歷史，臺北：臺北市文獻會。
- 黃麗玲（1995）新國家建構過程中社區角色的轉變：「生命共同體」之論述分析，臺北：國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 楊正寬（1990）從巡撫到省主席：臺灣省政府組織調適之研究，臺中：臺灣省政府。
- 臺北市政府（1998）臺北市統計要覽，臺北：臺北市政府主計處。
- 臺北市政府都市發展局（1995）第一屆都市設計獎實錄：市民參與的社區改造，臺北：臺北市政府都市發展局。
- 蕭新煌（1989）臺灣新興社會運動的分析架構，徐正光、宋文里編，臺灣新興社會運動。臺北：巨流

出版社。

蕭新煌編 (1989) 變遷中臺灣社會的中產階級，臺北：巨流出版社。

Borja, J and Castells, M. (1997) *Local and Global: Management of Cities in the Information Age*, London: Earthscan Publication.

Castells, M. (1997) *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume II: The Power of Identity*, New York: Blackwell.

Drakakis-Smith, D. (1992) *Pacific Asia*, London: Routledge.

Forester, J. (1989) *Planning in the Face of Power*, Berkeley: University of California Press.

Friedmann, J. (1998) Planning theory revisited, *European Planning Studies*, 6 (3) : 245-253.

Gold, T. (1985) *State and Society in the Taiwan Miracle*, Armonk. N.Y.: M.E. Sharpe.

Hall, P. (1988) *City of Tomorrow*, New York: Blackwell.

Harding, A. (1996) Is there a new community power and why should we need one? *International Journal of Urban and Regional Research*, 20 (4) : 634-655.

Hsiao, H., Michael H. and Liu H. J. (2002) Collective action toward a sustainable city: citizen's movements and environmental politics in Taipei. In: Peter E. (ed.) *Livable Cities? The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*, Berkeley, CA: University of California Press, 67-94.

Innes, J. and Booher D. (2003) *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*, Working paper of department of City and Regional Planning, UC Berkeley.

Innes, J. (1995) Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice, *Working Paper of Department of City and Regional Planning*, UC Berkeley.

McInroy, N. (2000) Urban regeneration and public space: the story of an urban park. *Space and Polity*, 4 (1) : 23-40.

Ohmae, K. (1993) The rise of the regional state, *Foreign Affairs*, Spring: 11-20.

Sassen, S. (1991) *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, N. J. : Princeton University Press.

Stone, C. N. and Sanders, H. T. (1987) *The Politics of Urban Development*, Lawrence, Kan. : University Press of Kansas.

92年7月15日 收稿

92年9月30日 修正

92年10月3日 接受