

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 市民運動與都市設計：高雄的個案

Citizen Movements and Urban Design°G-The Case of Kaoshiung

doi:10.6154/JBP.1996.8.003

建築與城鄉研究學報, (8), 1996

Journal of Building and Planning, (8), 1996

作者/Author：夏鑄九(Chu-Joe Hsia);簡旭伸(Shu-Shen Chien)

頁數/Page：45-52

出版日期/Publication Date：1996/06

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.1996.8.003>



*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



# 市民運動與都市設計：高雄的個案\*

夏鑄九\*\*、簡旭伸\*\*\*

## Citizen Movements and Urban Design<sup>o</sup>G

### The Case of Kaoshiung\*

by

Chu-Joe Hsia\*\*, Shu-Shen Chien\*\*\*

#### 摘要

本文由“高雄都會區的都市危機：一個市民的體驗報告”與“市民運動與都市設計”兩個部份所組成。前者以一市民的角度，表達出他對高雄都市問題的親身感受。後者，則以完全不同的文字討論台灣都市危機造成的價值上的改變與都市社會運動崛起的脈絡，以及，以高雄的市民運動為前提，討論高雄市政府有意推動的都市設計制度的方向與原則。

#### ABSTRACT

This article consists of two parts: 1. urban crisis in Kaoshiung metropolitan area — a citizen's report, 2. citizen movements and urban design. The former, through a citizen's observation, is a feeling of the urban questions on Kaoshiung. Using totally different terms, the latter is a discussion of the changing values on urban crisis and the context of the rise of urban social movements in Taiwan. Finally, considering the citizen movement in Kaoshiung as a premise, the directions and principles of the urban design system are proposed.

本文主要是由兩個完全不同文體的文章所組成的論文。內文的第一部分是高雄都會區的都市危機：一個市民的體驗報告，第二部分則是市民運動與都市設計。

在第一個部分，本文經由一位由高雄北上台北求學的大學生，由於對家鄉充滿了情感，對家鄉的都市問題提出了他自己的初步觀察、感受、充滿關心與對都市價值的懷疑。這種帶有情感的個人體驗並不妨礙我們感受到高雄都會區都市化過程所產生的種種矛盾。既有都市的系統所積

蓄的再生產方面的困難，似乎已經造成了運轉功能的障礙，可以稱之為危機了。

在第一部分的基礎上，我們可以試著以完全不同的角度與口氣來討論這種都市危機所造成的價值上的變化，它造就了台灣社會近年來的都市動員，這也就是台灣市民運動（都市運動）的崛起。它也說明了，都市其實並不是系統，而是過程。

然後，我們回到高雄都會區的城市運動，並以此為前

收稿日期：民國82年10月。 通過日期：民國83年6月。

\* 本文修改前之第二部分曾發表於高雄巽建築師公會暨高雄巽市政府合辦「都市設計與高雄發展」研討會論文，1993年12月3-4日。

\*\* 台灣大學建築與城鄉研究所教授。

Professor, Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University.

\*\*\* 台灣大學建築與城鄉研究所碩士班研究生

Graduate student, Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University.

提，進一步討論目前高雄市政府有意推動的都市設計制度，在初期所應把握的方向。最後，則提出幾點原則性的建議做為推動的起點。

## 第一部分 高雄都會區的都市危機： 一個市民的體驗報告

### 一、南北差距下的都市經驗

高中時期的我，羨慕台北有國家音樂廳，有國家戲劇院，有中央圖書館…等一流國家級設備，也羨慕台北在媒體中的重要地位。想像中的台北，等於是台灣社會的代名詞。甚至於我來到台大，在全系高達 2/3 台北人的情況下，我更自卑，覺得自己是來自一個沒有特色，樣樣不如人的地方——高雄。

大三下，3月14日，新國民黨連線到高雄中學演講被抵制。電視鏡頭下拍攝的地方：高雄建國三路—雄中大門口圓環—雄中體育館…無一不是我熟悉的地方；媒體連日描述“南北差異”與“高雄性格”，令我意外與惶恐——意外的是：高雄，原來是個這麼有特色的地方；惶恐的是：我對自己成長的這塊土地竟是如此的陌生。我決定要好好觀察她。

在相關文獻、統計數字、報章雜誌的閱讀下，以及，我騎著摩托車實際去揣摩高雄各角落，並且在一次與一位學姐進行國科會研究案的家訪工作時與民眾的聊天，我才驚覺：原來一座城市，竟然有其如此多的問題，觀察到之問題至少有下列數點：

(一)南北差距成為話題，由下列事件可以略知端倪：

1. 新國民黨連線越過淡水河、大度溪後，欲南下越高屏溪畔。3月14日南下高雄，遭到萬餘人抵制、毆羽而歸（各大報，82年3月15日）。
2. 七月下旬高鐵事件，根據民意調查顯示，北部居民在贊成高鐵的人有39%，而南部卻是49%，且北部居民有53%表示會擔心政府財政不堪負擔，而南部只有35%表示擔心（中國時報，82年7月26日）。
3. 國民黨十四全會改選中常委，高雄市議會議長陳田錨先生被指定為當然中常委，其考量的因子之一即是代表“南部民意”。
4. 高雄市雖為第二院轄市，但文化與教育機能卻遠遠落後台北，甚至連台中都不如，僅僅中山大學、高雄師大、高雄醫學院、高雄工學院等大學院校。高雄工專爭取改制遲遲無法定案，而傳言中的高雄大學更是海市蜃樓，遙不可期，難怪市長吳敦義先生稱之為市政四大瓶頸而流淚（中國時報，82年12月4日）。
5. 台灣地區台北一極集中現象已極為明顯，此種集中不只

是人口而已，金融、資訊、高等教育、文化及醫療之集中尤其明顯。如果以這五項指標來看，台灣除了台北以外，可以說都是“鄉村”（邁向 21 世紀的國土規劃，民進黨政策中心）。

(二)土地使用方面，約有下列問題：

1. 工業區位配置不當，導致土地混合使用所造成的衝突嚴重。在高雄都會區之中，縱貫公路兩側，前鎮地區及鼓山地區內之工業區原為都市計劃之工業區固然不錯。但因為都市發展所造成之土地使用改變，使得原先位於郊區或舊市區外圍的活動，現今均包括在都市人口密集區內，住宅不斷侵入，使得住工土地混用情形嚴重，也造成都市環境之惡化。
2. 特定區土地使用衝突高。以衛武營營區土地為例，高雄市政府希望是塊大學用地，而內政部營建署卻是希望能蓋9000坪國宅；而最後卻是在草根性的衛武營公園促進會的大力奔走下才正式定案為公園綠地用地。此外，遲到 1990年9月22日才破土興建的後勁五輕用地：目前仍在僵持的紅毛港遷村事件、美濃水庫事件…等都再再說明土地使用衝突不斷，專斷式精英規劃宣告破產。
3. 地方政府的都市土地管轄權支離破碎，影響都市未來整體規劃發展甚鉅。在高雄都會區，有高雄港區用地、經濟部所屬工業區土地、左營鳳山之軍事用地、及台糖的農場土地等等。縣市政府管轄權不完整，無法做有效統籌規劃，問題自然叢生。如高雄凱旋路旁有港區聯外鐵道，除影響凱旋路之功能外，其收回之日遙遙無期，也使得市政府無法對其附近交通提出長期改善規劃方案。再如仁愛河，上游發源於高雄縣，中游一段流經高雄市，下游出海口是由高雄港務局管理，三個不同層級之單位無法協調，難怪整治工作無法成功。

(三)公共建設高度不足，以高雄市來說：

1. 雨水下水道完成比例偏低（只有65%），污水下水道比例更低（不到1%）。這連帶影響到自來水水質。水質之差勁引起高雄市民87.54%的不滿（大於台北市民之52.47%），而其要求改善水質之呼聲則有58.74%（遠超過台北市民之14.67%）（中時晚報，82年10月27日）。這使得在高雄，“賣水”這一行業興起，成為當代高雄特殊地景元素之一。非官方統計顯示，賣水業已經佔自來水市場之1/10，若以賣水業與飲用水市場來算，則搶下的市場更高達1/3（中國時報，82年9月14日）。
2. 公園綠地不足。由 81 年高市統計要覽得知，高雄市民享有之綠地面積為1.9㎡/人，與內政部公佈之2.5 ㎡/人有一段距離，少於台北市民（同年）之3.5 ㎡/人，更遑論日據時期所計劃之10㎡/人。
3. 交通設施方面亦嫌不足。省道台1、3、21號公路部份路段，市區內之重要幹道（中華路、中山路、中正路…等

在尖峰時間服務水準為E~F級。此外，旗津渡輪來回穿梭在商輪漁船間，危險萬分，機場、港口設施之使用平均也已接近飽和。

(四)污染嚴重，整治與防治之工作卻未見具體行動。以高雄市為例：

1. 水污染方面，仁愛河受到縱貫公路兩側之工業區工業廢排水，沿岸的家庭污排水，使得仁愛河成為一條中度污染之臭水溝。相同的問題也發生在高雄港內港，受到油污與廢水廢棄物之排入卻沒有油污回收系統，導致一片惡臭，西子灣隧道洞口一帶即為明証。
2. 重工業、污染性工業、及無照工廠散據各地，與住宅區之間欠缺綠帶，其排放廢氣，隨氣候變化而污染環境。如左營一帶水泥廠、楠梓地區的煉油廠、仁大、林園二工業區內的石化業、前鎮小港之重化工業、鋼鐵造船業、以及三民區的中小型工廠都是顯例。
3. 垃圾處理方面，多為簡易覆土掩埋法（高雄地區只有西青埔垃圾場不是），且大多是使用河川地或山谷地，容易造成污染。新址找尋不易，而焚化爐尚未建立人民信心而頻遭抵制。

(五)都市計劃過程與資訊系統方面的問題：

1. 規劃作業閉門造車，易引起被規劃到地區之人民不滿；決策過程黑箱作業（如土地使用變更），易為財團插手炒作土地謀取暴利。
2. 在技術面上，地理資訊系統資料庫之建立，可以強化都市計劃作業功能。可惜台灣地區已經著手建立資料庫的單位太少，影響日後研擬都市計劃之資訊基礎。以高雄都會區為例，只有美濃鎮、旗山鎮、高雄市已經著手興建中。

## 二、社服工作中觀察到的地方發展

在大學階段的生活中，社服工作算得上是我自己的重要體驗。我所工作的團體全名是：高雄地區校友會附屬社會服務團。一群來自高雄的學生，很自然的是回到高雄從事社服工作。也因此我三年六期的出隊經驗全在高雄縣度過，分別去過彌陀、大樹、及永安。尤其是後四期一直待在永安，每次的帶隊過程中，與當地小朋友聊天、與小朋友的爸媽或當地居民的訪談中，我隱約地感受到當地的問題，可以說明我對高雄都會區鄉村問題的一點看法：

(一)資源不合理分配：

1. 醫療資源而言，也許是永安鄉人口只有一萬出頭，但這並不表示他們不用醫療設備。結果是全鄉只有一間衛生所，及一間私人診所，最近成立的群醫中心醫療品質又不好，使得居民醫有急病或重病，只好往岡山或路竹送（82年暑期家訪資料。據居民表示，衛生室及漁民診療所早已荒廢沒有使用）。這根本不是一個免於恐懼的生活環境。

2. 教育資源方面，永安鄉的最高學府竟然是永安國中，這怎麼提供一個較好的求學環境？我們帶隊的過程中就有吸食安非他命的小孩子，並且是老師與其父母均知道。所以較富裕的家庭就把小孩送往岡山、彌陀、甚至高雄讀書，這又引出小孩住校問題。而家境較為不好的家庭，父母的態度就消極多了，訪談中有這麼一段話：

“（河洛語）啊伊哪會讀冊就給伊讀，啊哪不要讀冊就免讀，來幫我顧魚子…”

3. 在文化有關的消費活動與資源上，全永安鄉只有一間文具店，並且只是一家經營釣漁用具老闆的副業，設備相當簡陋，也無由期待他們會有甚麼文化消費。這也就是我們社團要辦書展的原因。

這樣的資源不均等分配下，及居民們認命的生活態度，我想，某個程度而言，是免不了“貧窮循環轉的陰影了，而這難道是台灣社會許多鄉下地方的宿命嗎”？

(二) 養殖漁業與地層下陷

養殖魚池處處林立，尤其是新港、鹽田兩村是當地地景的重要特色之一(註1)，但當地鄉公所職員卻告訴我們他們的憂慮：

“（河洛語）這裡人擺不會想，擔想養魚很好賣，都沒想到那地從做農變成養魚，以後是變不回來。而且一直抽地下水，變成地層下陷再來怪中油及台電…”

所以，這種欠缺計劃瘋狂地擴充養殖漁業，對於當地的經濟結構其實無法改變，卻對環境高度破壞，實為永安目前之重大問題。

(三) 社區意識的兩極化—有些地方沒有自主性格，但另一地方又能有高度的組織動員：

在台灣，所謂的社區建設，只不過是一連串同性質的硬體建設（如蓋活動中心、籃球場…等），根本沒有處理軟體方面的活動配合。所以在城鄉差距擴大之下，羨慕岡山、高雄是必然的結果，也因此不容易產生居民主體意識，強化“我是永安人、我是維新人”的認同意願。

但在另一地方，新港及鹽田一帶，面對的是兩個超級國營單位—興達火力電廠、煤灰儲存場及中油永安液工處、天然氣廠。所以他們抗議中油興建碼頭使得魚群消失，興建過程造成地層下陷，也抗議興達煤灰污染魚網…層出不窮。令人訝異的是他們的動員方式，在一次居民的訪談中，他說：

“（河洛語）就用放送機，說明天幾點在興達門口集合抗議，每一家要派一人以上參加…”

而我很訝異的問，真的每家都有派人？他說：

“（河洛語）當然哦！要不以後見面會問，會不好意思。”

最近，新港漁民更是為了爭取中油補助永安地區漁業發展基金2億2千萬元之主導權（中油是交由永安區漁會統

籌，而新港漁民則堅持此基金應為海上漁民所有），而在村民大會上決議：利用中油液化廠天然運輸船進入液化廠專屬之永安天然氣接收港進港卸料之際，進行海上阻撓抗爭活動。過程中還發生漁民駕十餘艘漁船尾朝運氣船用力衝撞，危險萬分，卻毫不退卻（中國時報，83年1月12日）。

這是一個奇怪的社區居民意識之發展。同樣是高雄縣永安鄉的六個村，卻在社區意識發展上有兩極化的現象（永安、維新村較弱，而新港、鹽田村則較為強烈）。或許，這並非是永安地區的特殊性，而是全省許多有公害問題或是環保問題的鄉鎮之一般性性格。

#### (四)縣市差距

最後，我想提一下在我閱讀高縣統計要覽之感想：我發現縣市差距有逐漸擴大的趨勢，並且常常是“縣被迫扮演較不重要的角色”。如休閒遊憩近幾年在高縣大量冒出，為了大高雄水質而硬要在美濃興建水庫，高市積極的在高縣找尋第二垃圾場用地…等。而這難道是經濟發展與區域分工下的必然結果嗎？那縣民又何其無辜，成為必然二等公民？

這也意味著，地方與鄉村之發展無法單獨地處理，一定要和都市與區域發展問題一併地考慮。如造成城鄉移民的原因，除了產業政策創造出就業人口吸引外，都市的公共設施遠優於鄉村，也會有吸引效果；當然，大量的城鄉移民，又導致了都市公共設施的不足…。但是，都會區的現行行政都會體制中既無一專責行政單位，亦無共同的整體都市發展計劃，再加上都會區內各單位彼此間誠意不足，協調亦不夠，再如縣市財政狀況懸殊，卻要要求對等配合等，自然造成了日益嚴重的高雄都會區的都市問題。

## 第二部分 市民運動與都市設計

“你們白色人種要購買我們的土地，我們感到很難瞭解，誰有這個能力買屬於大地上的空氣和泥土的溫暖？何況我們並不擁有芳香、活潑的泥土，你們怎麼能出錢來買？”

“每一株在陽光下閃光的杉木，每一片沙洲，濃林上的薄霧，每一塊林中的隙地，每一隻喧鬧的蜜蜂，在我們族人的思想記憶中都是神聖的，你們怎麼有權力買下這些？我們是大地的一部分，大地是我們的一部分。香花是我們的姊妹，麋鹿、馬、鷹隼是我們的兄弟。”

“我們知道白人了解我們的生活方式，在他們看來，一片土地和另一片土地沒有什麼差異；他把大地的母親、藍天、兄弟看做商品…”（一八五四年印地安酋長西雅圖答華盛頓當局購買土地要求之發言，引自吳錦發，1993。）

### 一、台灣的市民運動崛起之脈絡

對所謂“東亞四小龍”“經濟奇蹟”的“台灣經驗”的理解中，台灣小市民們最有切身感受的莫過於：台灣有了經濟發展，有了工業化，然而台灣都市生活環境品質卻急遽惡化。這種台灣的都市經驗是戰後台灣特殊的資本主義發展方式中的惡夢，是“複製”“台灣經驗”時必需記取的教訓，而其中最核心的問題莫過於國家長期對都市政策之不重視。這也是說，都市服務之提供成為外銷導向經濟下的犧牲；都市計劃成為封閉的官僚體系形式化的文件與無能的夢話，甚至，淪為投機舞弊的同義字；於是都市生活成為城鄉移民“自求多福”的現實世界。

台灣的城市過去曾經是“殖民者的城市”（colonial city），光復後卻成為“反共的戰爭基地”。然後，在發展掛帥的經濟政策之下，國家權力與官方支配性意識形態所架構的地景，在經濟發展過程中淪為非正式經濟氾濫的“非正式城市”（informal city），以及，台灣的城市成為壟斷性私人土地資本將中小企業與勞工之外銷剩餘在流通領域中重新集中的“成長機器”（growth machine），這也就是“投機城市”（city of speculators）的建構。因此，台灣的城市充滿了活力卻伴隨著混亂，這裡是冒險家的樂園，投機者的天堂。

而投機城市是在一種特殊的政治時勢下建構的。二二八的國家暴力破壞了民族國家的國家認同，法西斯的白色恐怖對社會造成了刻骨銘心的否定性文化，因此，在文化的層面，“美麗之島”的質樸被縱容為“賭博王國”的狂野貪婪不但不是偶然的結局，它還為發展主義與國家主義孕育了一種既保守自卑又目空一切的情結。這種破壞性的文化竟然伴隨在新的民族國家建構的“理性”之中，難怪有人質疑以西方現代性的範疇做為衡量第三世界之工業化與資本主義化過程的當然角度是否妥當，也難怪有人以“殖民的現代性”（colonial modernity）角度來重新思考第三世界的真實。

但是，經歷了三十年的經濟發展之後，一個不同的社會終於逐漸在台灣浮現。在政治民主化的過程中，在國家公共決策的粗暴草率與財團們的貪婪下，為與日俱增的都市壓力所苦的小市民終於由底層開始發出聲響。由北至南，新的社會運動後浪推動前潮，雖然不見得是狂風巨浪，卻也波瀾壯觀，更攪動著一般人的日常生活。這種較具自律與自主能力的，台灣新的社會組織的新的力量反而開始提供了比較不同的光亮。這些市民運動提出了與投機城市的支配性價值觀全然不同的時空觀點，這就是肯定城市空間的使用價值優先於交換價值的態度轉變。

對台灣社會言，都市環境品質的改善反而無法寄望於中央集權式的強人領袖與技術官僚政治，譬如說，新加坡模型的應用，對台灣的民族國家言，已經失去了歷史的時

機。過去以國家控制為目的的考試制度與公務員人事制度所造成的文憑主義與形式主義，在國際經濟競爭與財團的精明之下，在在使台灣的中央集權顯得無能應付變局。假如我們不昧於國民黨的本土化與民進黨的執政就是台灣民主化的解答，下一波的政治民主化，為了台灣生存環境之品質改善，只有地方分權，落實地方自治，這暗示了政治進一步地推向草根民主之途。由於地方人才知地方事。而前述的草根社區與市民動員的聲音，才能保證地方分權不會為傳統地方勢力所左右。因為，終究，地方政府才是最接近人民的政府，也是國家機器中最容易為社會力量所穿透的層級。

城市原是居此生存的人們所營造的地方，但是台灣當前的城市中，人們卻個個像是臨時工作人員，沒有獲得都市服務的權利，享用城市之歡愉。台灣城市的成長從來就不是市民們所決定的，所以城市從來就不是市民的城市（city without citizen）。這裡所說的市民，關係著市民身分（citizenship），並不是說“居住”在城市裡面而已，更不是“戶籍”設在城市裡，這與“城市與鄉村”的常識性劃分根本無關，而是說，對資本主義的都市過程中的“都市問題”有“市民權利意識”的居民。這是一種新的社會關係之建構，這是“自為的市民”。由“自在的市民”到“自為的市民”的轉變關鍵在於市民意識之建構，它們主要來自都市社會運動。都市動員所認同的價值觀上的另類取向有推動社會與都市轉化的力量。他（她）們是在點點滴滴與日常生活有關的抗爭中，因為傳遞訊息，因為開會，因為患難與共而形成了團結網絡的市民團體。他（她）們的集體行為特色是好管公共“閒”事，有些“雞婆”，不只是自掃門前雪，也不怕做“出頭鳥”。他們有些世俗，不完全符合過去對英雄想像的巨大形象。在許多都市動員之中，婦女角色尤其突出，有潛力成為婦女運動的重要戰場。也由於這些人的出現，才讓國家與財團驚覺：台灣的社會開始“成人”。這是台灣社會的另一類光亮。

## 二、高雄的市民運動之崛起

### （一）南方的綠色之夢：生態城市對抗新興工業國外銷導向下的工業城市

因為日據時期所建立的工業基礎，在1970年代外銷導向工業化政策下，高雄，成為台灣地區拆船業、鋼鐵工業、石化原料、煉油廠、廢五金…等之重鎮。到了1990年代，僅高雄市境內的工廠就有6000多家（包括左營一帶的水泥業、前鎮小港的重化工業、鋼鐵造船業、三民區的中小型工廠…等），平均每平方公里就有60到80家，而同一時期台灣其他地區只有5到10家。再加上高雄縣境內仁武大社工業區、林園石化工業區、鳥松的皮革廠、燕巢的廢

五金…等，使得整個高雄地區深陷污染的核心。在1980—1990這十年內，高雄總共發生了約40次的有感化學公害。這些有威脅性的污染源，使得高雄都會區的人民猶如生活在一顆不定時炸彈旁，安全缺乏保障。然而，高雄身為台灣地區第二大城市，其公共設施的建設卻高度不足，可說是一個開發超載之城市，譬如說，前述自來水品質之差勁，引起高雄市民87.54%的不滿，表現在飲用水的市場上，使得“賣水”這一行業搶下1/3市場；再者，高雄市民綠地面積僅有1.99㎡/人，遠不如內政部規範之2.5㎡/人及台北市民之3.5㎡/人；此外，如前所述，教育、醫療…亦高度不足，甚至，高雄市民的癌症比率早在民國69年就佔當地十大死因之榜首，比台灣地區足足提早了3到4年（註2）等等。

市民的不滿可說由來已久。過去，由於台灣特殊的政治原因，或許還有些顧忌，解嚴之後，這些不滿的情緒早就等待適當時機激盪出來。衛武營都會公園運動、柴山自然公園運動都是在這個土壤中的產物。

由衛武營公園促進會與柴山自然公園促進會所爭取的綠色之夢是高雄市民運動的代表。對大高雄都會區的市民言，“衛武營公園促進會”在1992年2月推動的“綠色之夢”爭取都會公園行動，以及，同年5月，由“柴山自然公園促進會”提出的“自然公園”訴求，正是先覺的市民運動，它們在創造高雄城市之歷史。“衛武營公園促進會”與“柴山自然公園促進會”所推動的公園運動與市民運動憧憬的“生態城市”，可說是市民階級環境意識之表徵與再現。生態城市是高雄都會區長期做為台灣的重工業生產城市與外銷港市之對立產物。這是市民對重工業中心所帶來的環境污染與破壞之徹底絕裂，以及，以“市民自治”，對過去國家官僚體系中央集權之無能與腐敗所造就的居住品質急遽惡化提出抗議。

### （二）綠色動員

衛武營營區土地，戰後係政府之軍事訓練中心，在1979年的軍事會議上，曾經認定衛武營不適於軍事用途而擬定遷建計劃；1982年經顧問公司規劃，擬定為一般性社區，經過高雄市／縣都委會通過為住商用地，被內政部以應納入主要計劃通盤檢討而給退回；1987年，市議會通過“衛武營應建大學”的臨時提案；1990年高市都委會不理內政部及國防部的反對，通過將該營區高雄市轄區部分變更為大學用地；1992年1月行政院首長會報卻做成將衛武營營區全部規劃為國宅新社區的結論。

1992年3月，衛武營公園促進會成立。“綠色之夢，衛武營公園”鮮明綠色汽車貼紙，隨著滾動的车輪在都會區內編織出市民們的憧憬。4月，在幾位記者的策畫下，中時、聯合、台灣新聞報、中時晚報、民眾、台時等報紙常常以地方版頭條新聞來處理這一事件，使得“衛武營是

否興建公園”成為地方的話題。這也使得促進會的行動獲得建築師公會的支持且加入，更增加了促進會獲專業支持色彩。“高雄市、縣即將合併”在這一事件中也發揮了推動的效果：高雄縣長早已決定高縣轄區之部分土地視為公園用地，激起了政治上的蹺蹺板作用，高雄市長在6月的一場公聽會上公開表示“建公園，是擋不住的誘惑”。地方首長分別隸屬不同黨派卻能在這公共議題上取得相當共識，這成為日後向中央爭取變更規劃的最佳籌碼。1993年1月，由促進會出面邀請高雄市、縣政府舉行“衛武營營區住宅用地交換協調會”，市縣政府分別提出相當之土地。藉這換地計劃，用以爭取中央的不再堅持。4月，20位立法委員、23位國大代表、100多位高雄地區學術界人士的聯名支持，不分黨派與意識形態，強大的民意力量匯集表現使得國防部終於願意讓步——只要解決遷建地點及遷建經費。1993年5月19日，由立委安排的高層次協調會上，國防部代表決定地點為高縣烏松鄉拷潭，營建署長也不再堅持原地興建國宅，行政院副秘書長更明白表示經費著落應由行政機關來處理。26日，再次的協調會上就細節作最後之協商，衛武營營區全部土地規劃為都會公園，正式定案。

這次的公園運動之所以能夠由民間推翻既定公共政策而成功，原因除了是地方特殊的生活環境引起市民之共鳴（如高度污染、公共設施高度不足）及地方政治力量平衡（如大高雄市長及將民選、1992大選在野政黨取得1/3席次而成為不能忽視之力量）外，市民動員的力量展現，塑造出一種市民參與聲勢（如“登壽山、催生衛武營公園”），與以往的抗爭過程大不相同，得到了市民之廣泛支持具有關鍵性作用。同時，媒體的高度報導，除了各報紙之地方版新聞，號稱南部兩大報的台灣時報、民眾日報，其副刊主編、報社主筆皆為促進會成員，積極策畫版面呼應主題，凝聚地方共識，作用至大；而民意代表的捐棄成見、集體行動居中協調使得中央從不敢隨便應付到願意讓步，也發揮了積極作用。

這次運動成功的意義至少有下列兩點：其一，這明白的宣告專斷式菁英規劃在台灣之沒落，中央對地方的任何規劃決策，若還是因循以往孤立在台北辦公室內做決策，而沒有事先經得地方之同意，很容易面臨地方之阻礙，多次溝通協調不在話下，更有甚者面臨全盤抵制，重新來過的可能（如美濃水庫興建一案）。其二，“綠色——某各程度上是種反開發、反成長的思想，已取得了正當性地位，這在別的縣市也許沒什麼，但在高雄，這一座新興工業國之中開發超載的工業重鎮，是有其特殊的歷史意義。也因此，面對激烈的政黨競爭，現任高雄市長，雖為執政黨籍，但仍不准鼓山地區之台泥採礦權延期即為一例。未來的大小選舉，一再強調開發建設，而較忽略環保、保

育、基本民生需求的候選人，不論其為執政黨或在野黨，均不易獲得市民支持。

至於柴山，因為戒嚴時期的山地軍事管制，暫時隔絕了對自然的破壞性接觸，柴山生態體系因而保存得較完整，這使柴山在台灣生態系中有著無可取代之地位（如柴山生命基因庫之完備，當地之台灣獼猴…等，都極具保育、解說、學術研究之價值）。而柴山又位於高雄市内界於左營之南、高雄西北的海邊，與高雄市民近在咫尺。在1990年，軍方因應管制之逐步放寬而對柴山局部開放，造成了高雄市民大量湧入。然而，市民在體驗大自然之餘，卻又形成私人據地休息、違規果園大肆擴張、遊客上山烤肉野炊、攤販入侵…等現象；再加上台泥壽山礦區採礦權即將到期而過度開發也對柴山造成了相當之破壞（因此，幾位市民在痛心疾首之餘，組成了柴山自然公園促進會，開始呼籲“珍惜這一座近在咫尺的寶山”）。面對此一情境，高雄市政府竟然無法拿出辦法，對柴山環境加以保育也就罷了，市府竟然計劃將跨港大橋引道規劃到柴山內，嚴重迫害了生態環境與原有地景特色。目前，柴山自然公園運動還在推動階段，促進會出版了《柴山之愛》季刊，也自行委託台灣生態研究中心完成了《柴山自然公園綱要計畫》，同時，推動解說員培訓…等工作，在論述與語言的層次，促進會在團結高雄都會區的市民，提出追求生態城市的強烈願望，以保育柴山。

### 三、高雄的市民運動與市民參與式都市設計制度建立的原則

高雄市民運動所呈現的地方社會的動力值得重視，他們盼望的是與今日高雄都會區全然不同的城市與全然不同的社會，他們其實也是要求高雄的都會區之轉型。看來高雄市民是不願錯失了創造歷史與改造城市的機會。因此，目前高雄市政府引入“都市設計”制度之時，就值得向市府以及市民推薦較複雜細緻的都市設計觀念與制度(註3)，而非狹意的，做為美化城市實質模樣的都市設計技術。

首先，高雄市民運動所期待的都市設計要求的層次更全面，它包含了都市政策、傳統都市計劃與環境形式管制準則之建構與經理…等都包括在內，更重要的是，都市設計的市民參與過程才是當前都市設計制度所需特別強調的方向。更明白地說，由於衛武營公園及柴山自然公園的市民運動所造成的壓力，高雄的都市設計是有機會做為都市改革的一部份，讓市民的願望參與在改善都市空間品質的過程中，這也是讓前述的“市民城市”成為可能的歷史性計劃（夏鑄九，1993：266, 348-361）。

既然都市設計可以做為有自覺的市民參與塑造城市的規劃過程與制度，而不是指淪為專家的都市美容術的話，目前高雄都市設計制度之確立，可以儘可能先利用現有的

政府之都市計劃體制與機構，做為都市設計工作進行的制度性安排，然後，立即面對規劃過程是一種政治過程的特性，將高雄市的都市計劃的規劃過程公開，建構為一個制度化了的場合，讓不同的利益與觀點能在這個過程中公開爭論，同時得以試驗面對都市問題時的不同選擇，鼓勵有想像力的解決方案產生。而都市設計的設計準則就可以用來確定細緻的遊戲規則，在協商過程的互動中捍衛市民的都市公共空間。

都市計劃的規劃過程若能公開化，將市民參與制度化，才能將衛武營公園運動與柴山自然公園運動所推動社會力量正面導向公共空間品質之捍衛與環境品質之提高。目前台灣的都市計劃法定過程是歷史的產物，僅僅達到了“資訊告知”的層次，連“決策說明”都經常是在輿論壓力下才提供，更遑論邀請市民團體“參與決策過程”，與進一步“在日常基礎上參與決策與執行的控制與經理”。事實上，反而是開放與民主化的過程越高，社區參與與市民參與的效果才越顯著。

參與性的都市設計制度不但制度性地處理了目前台灣都市建設與都市計劃執行過程中的衝突，而且，充分的社區參與其實是市民與地方政府間的平等對話，它是伴隨著草根民主的都市改革過程。當改革成為絕望的時候，無例外的，都市社會運動就會由底層起來挑戰制度化的規則，要求重新界定都市之意義。

在前述的都市設計制度性原則的確立之後，我們可以就高雄的都市設計提出幾點原則做為政策制定的參攷：

#### 1. 面對超載城市，確立成長管理的原則——

相較於過去高雄一直成為南部縣市城鄉移民的中心城市，高雄必須確立成長管理的政策，以面對超載城市的後遺症。因此，容積不能再增加，而都市服務之品質才有可能逐步提高。這裡呼應了高雄市市民運動所揭櫫的反發展價值觀。原來，長谷世貿大樓並不是高雄市民認同的地標，它其實是都市管理能力不足的明證，是“衛武營公園”與“柴山公園”的對手象徵。

#### 2. 面對官僚體系之無能，確立直轄市的區級政府自治自理與市民參與權力——

相對比於過去四十年高雄都會區的發展方向，今後高雄都市政策的基本原則應是港市合一、縣市一體、資源共享、逐漸減低1979年高雄市升格院轄市後所擴大的差距。對於正在研擬的直轄市自治法言，有自治權力的“區”級政府與議會應是必要的。都市計劃與都市設計執行應在區級政府推動，由直轄市政府掌管都市政策，這樣才符合地方自治所適合推動的規模，也正面回應了市民運動所期盼的地方自我管理願望，落實了地方自治與草根民主理想。都市計劃規劃過程與都市設計的市民參與就可以嘗試以直接民主的手段，推動市政的建設與管制。

衛武營公園促進會曾經舉辦過衛武營之夢——高雄衛武營公園的定位討論會（參攷空間雜誌，1993），在與會者的互動之下，其實衛武營公園的空間特性已經清晰地浮現出來了。那一次的“參與式設計”互動經驗，模擬了社區與市民參與公園設計過程，取得了極珍貴的效果，日後的設計過程中不但應該受到縣市政府負責單位的尊重，更重要的是，在這過程中我們看到了高雄市市民的能力。衛武營公園運動在這方面的成就其實已經超越了台北七號公園運動。經過了參與設計的團體互動，市民們對自己期望的地圖與心中的公園圖象可以很有把握，已經不容再產生一個貼上“森林公園”之名的官僚決策下低品質的設計案了。

衛武營公園的經驗可以肯定地告訴我們，柴山自然公園也可以由市民參與的過程，由專家提供必要的技術支援，獲致符合市民所期望的自然公園。至於其他的都市設計案，在區級政府的自理之下，都可以做更進一步的嘗試。

#### 3. 面對過度開發的都市破壞，確立環境復原的原則——

高雄都會區在四十年來的過度發展之下，它的重工業中心與外銷港市的角色已經受到了市民運動的質疑。在當前全球經濟再結構、產業外移與升級的壓力之下，過去的都市功能已經無法順利運作，空間的文化形式也無法獲得市民的認同。這時，高雄的都市設計原則應該確立環境復原與城市修復的原則，讓被過度破壞的大地得以重新恢復生機，這正是“柴山主義”的意義所在（涂幸枝，1993）。都市設計並不是讓有權力的決策者把城市“美化”為一個“紀念碑的城市”，也不是把城市變成利潤做極大化抽取的投機機器，讓環境承受“破壞性的創造”（destructive creation）。套用唐·愛坡亞（Donald Appleyard）對都市設計的觀點來看，“衛武營區之開發”以及“柴山自然生態保護區之開發”絕不能當做是什麼“重大建設”與“發展型”的都市設計，它們是市民運動所催生的“社區設計”與“保存設計”（參攷夏鑄九，1993：263）。簡言之，高雄都市設計所亟需引進的原則正應是國外先進的都市設計者們，如開文·林區（Kevin Lynch）、唐·愛坡亞（Donald Appleyard）、艾倫·傑可布（Allen Jacob）、俞道夫·赫斯特（Randolph Hester）等的遺產與貢獻所肯定的價值觀：以使用價值為導向的都市生活空間。

#### 4. 由改變都市計劃委員會的體質做起點——

或許，有人會覺得前述論點都立場太激進，陳義過高，不能執行。其實，只要接觸了高雄的市民運動的人都一點也不會陌生，這正是市民運動對城市的價值觀。或許，等到市長民選的時勢形成的時候，這些看來像是夢想的論點就會變成實際的政見了。甚至就以目前的法令與制

度言，都市計劃委員會雖然只是縣市長的“橡皮圖章”，無法表達市民抵制發表與國家之意志，然而，它終究是都市計劃體系中國家正當化之工具；因此在目前的政治形勢下，市長只要有決心，仍然可以由都市計劃委員會的改造做起。市長可以委請學者專家做為都委會主席，都委會的成員由學者專家及市民團體代表（如衛武營公園促進會及柴山自然公園促進會…等）組成，所有市府主管官員皆以列席身分參加<sup>4</sup>。都市設計委員會的設立則可以直接併入都市計劃委員會，做為它的一個小組而作用。甚至，民政單位古蹟委員會，以至於日後的公共藝術委員會都可以用類似的作法處理，將文化政策與市政建設的決策結合。這樣，高雄市的都市計劃委員會當可令市民耳目一新，不但得到市民團體的支持，同時還可以做為台灣其他城市之榜樣，告訴其他城市之市民，高雄市是如何扭轉台灣城市做為“投機城市”的方向的。

#### 四、結論

面對高雄都會區的都市問題，老實說，全世界最優秀的專家，只要是有點良心的，都會知道在這裡專業技術所受到的限制，以及，專業角色的無能。面對這樣嚴重的都市問題，討論都市設計的“技術”不是自抬身價，就實在是無知，不面對都市政策面的結構性問題，都市設計所需的對空間象徵表現方面的才華簡直沒有一點機會表演。對都市設計師而言，高雄是一個狂野城市，一個專業技術的絕地。但是，自從1992年之後，由於衛武營公園運動與柴山自然公園運動，才使專業者重新產生了一點希望，因為，他(她)們嚮往城市正是一個能適合人們生存的地方，這其實是對明日高雄地方社會的憧憬。

## 參考文獻

台灣生態研究中心

- 1993 《柴山自然公園綱要計畫》，高雄：柴山自然公園促進會。

祁寶忠

- 1983 〈城市設計——是什麼？要怎麼做？〉，《國立台灣大學建築與城鄉研究學報》，第二卷，第一期，六月，頁333-338。（Lynch Kevin, 1980, “City Design: What It is and How It Might be Taught”, *Urban Design International*, Vol.1, No.2, Jan./Feb., pp.48-49 & 52-53.）

吳錦發主講，涂幸枝整理

- 1993 〈從人文觀點談柴山〉，涂幸枝編，《柴

山主義》，台中：晨星，頁32-33。

涂幸枝編

- 1993 《柴山主義》，台中：晨星。

曾貴海

- 1994 〈綠色之夢的旅程：催生衛武營公園紀事〉，《空間》；即將刊載。

夏鑄九

- 1993 〈都市過程，都市政策和參與性的都市設計〉《空間，歷史與社會：論文選1987-1992》，台北：台灣社會研究叢刊之三，頁247-268。

柴山自然公園促進會

- 1993 《柴山之愛》，第1期，第2期，台中；晨星。

高雄市建築師公會，衛武營公園促進會，台灣醫界聯盟高雄分會主辦

- 1993 〈衛武營之夢都會公園之規劃與設計研討會〉，《空間》，第四十三期，二月號，頁32-50。

## 註釋

註1：永安鄉養殖用地為1,182.86公頃，佔全永安鄉50.32%；更佔全高雄縣養殖用地的37.20%遠過第二位彌陀鄉19%甚多。資料來源：高雄都會區實質發展計劃(第一期)，81年2月，內政部營建署。

註2：這只是根據衛生署《衛生統計》所公佈之資料。但高雄市民國69年資料獨立計算是因為68年高市升格為院轄市。筆者推測：民68年以前高雄市之癌症比例早已為當地十大死因之榜首，只不過是隱藏在台灣省統計數字下而未呈現出來。）

註3：假如我要咬文嚼字生硬地套用外來語的話，我得要說，高雄市民運動所期盼的都市設計（urban design）應較接近開文·林區（Kevin Lynch）所說的城市設計（city design），或環境規劃與設計（environmental planning and design），或是環境設計（environmental design）、社區（共同體）設計（community design），社會性設計（social design）。可參攷祁寶忠所譯介的城市設計譯文（祁寶忠，1983。）

註4：較溫和的做法可以由修法開始，像保留市長仍任都委會主席，但是修改章程為每任改聘委員人數不得超過1/3，以建立都委會的正當性。