

新板特區之一角（資料來源：黃麗玲）



# 從都市更新到都市再生： 建造生活幸福的街區

文·圖／黃麗玲

去年都市更新（以下簡稱都更）條例部分條文被宣告違憲，理由主要關係著程序正當性，包括資訊應公開、相關計畫應經適當組織審議、通知應採送達主義、使相關當事人能陳述意見之機會，以及應提高都更事業概要申請之同意門檻比例等。這些議題反映了前一階段都更條例的缺失，也是近年引起都更爭議的根源所在。但是，如果都市更新所牽涉的不僅是產權所有人，而是整體市民，那麼還有更根本的課題有待社會討論，其核心就是都更條例第一條所述之都更目的：「促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能、改善居住環境，增進公共利益」，以及與這些議題緊密相關之城市發展願景。

雖然都更條例定義了都更包括重建、整建與

維護等三種模式，但是在容積獎勵作為誘因的市場模式主導下，拆除重建已成為主流。相對之下，不管是民間或是政府，對於整建維護投入的資源太少。甚至中央政府政策主導的「都市更新示範地區」之建設，包括水岸、港灣、鐵路、捷運場站、舊城區等，多以招商投資、帶動周圍地區房地產開發與增值為目標。然而，如此的取向是否真讓城市更美好？也許市容改變，出現高樓天際線，有助於城市的現代化形象，但是原居民是否能夠負擔更新後的高房價，而能在更新後搬回？更新後的高房租以及集中化經營管理，將有利於連鎖型或跨國性商業，但是否將使小規模與地方性商店更難生存？將近半世紀以前，美國的都市研究者珍雅各（Jane Jacobs）已提出警告，

紐約市的大規模都更侵蝕了商業與人口的多樣性，但是多樣性正是城市的經濟優勢、社會活力和吸引力的基礎（Jacobs, 1961）。從就業結構來看，自營業者快速流失，而連鎖商店的受雇者增加，這已是臺北都會區的進行式。從社會面而言，經濟發展仰賴房地產所帶來的負面影響也越來越明顯。例如，高房價與租金拉高其他產業之經營成本，特別是對年輕創業者形成高門檻。現今臺北都會區超高的房價所得比，已成民怨之首，不僅使年輕人難以成家、對已購屋者形成沈重的房貸負擔，更影響低所得者的基本居住條件。房地產界常以增加供給將降低房價，作為強化私人都更或要求公有地配合私人都更的理由，但是臺北都會區的高房價與高空屋率兩者並存的狀況並不支持此一論點。這些都說明了主流都更的問題所在。

臺北市都市更新處處長林崇傑指出這個困境：「在臺灣，都市更新被當成城市主要的發展政策。上從國家定位將其視為振興產業的政策機制，下至地方城市將之作為市容改造與環境提升的手段，民間房屋市場則將其視為創價保值的經濟工具。…在以成就民間更新市場為主軸的思維下，公有土地成為配合開發的角色…同時，公有土地被當成政府財富創造的工具，追求最大的收益…使公有土地喪失原本可以作為城市轉型的社會支持基礎」。（林崇傑，2013）臺北市都市更新處因此在近年嘗試推動都市再生前進基地（urban regeneration station，簡稱URS）的策略，找尋重建型都更之外的出路。在歐美，都市再生的概念興起於1980年代中期，它取代的是歐美城市在面對1950到70年間，以大規模的拆除重建為主的更新模式。雖然其定義廣泛，但主要強調透過建築再利用，保存延續都市之紋理、歷史與文化，並考量不同地點特性，提出土地使用與經濟發展之策略。臺北市都更處所推動的8個URS地點，或是借用開發前的大型公有土地房舍、或是與民間合作利用更新前之房舍。它提供空間給年輕人，作為文化展示或經濟實驗、與社會連結的

地點。這些空間有如創意酵母，為衰頹的地區引入新的活動人口，也注入了活力。

在東亞主要城市，因為經濟成長帶來的社會不公，引起許多對於城市發展價值的反思與行動。例如首爾市的長壽（Jang-su）村，早期因為被認定為「違章建築」，而被官方劃定為再發展（都更）地區。但是從2008年以來，歷經居民形成組織動員，並得到松北區政府的支持後，將更新計畫轉型為社區營造計畫。社區設立「社區學校」並進行巷弄改造。市政府並與社會企業一起支援如「社區木匠」等方案，對低收入居民以及老人提供住宅修繕，以此居民與政府合作的方式改善了居民生活，而非期待建商的都更。



韓國首爾市城北區長壽村在整建中的社區咖啡屋  
（資料來源：黃麗玲）

此外，重視公平分配與社會福利的思潮也催生了首爾市的新領導者。2011年10月因補選上任的朴元淳市長原為人權律師與社會企業的組織者。當時他訴求為99%的平民對抗1%的富豪階級，批評前任市長吳世勳施政著重大型建設、都市更新與景觀美化，卻未改善大眾的生活條件。他當選市長後，承諾市政府應減低城市負債、以改造再利用，而非興建任何大型建築的取向。相較於前一階段大規模的都市更新，他強調整建維護取向，推動公共租賃住宅、市政參與以及社會企業。當初他宣示要在2014年達成興建的8萬戶公共租賃住宅的目標，在今年選舉時已完成7萬8千

戶。首爾市因他的創新治理而獲得聯合國多項獎章。今年6月市長選舉，他亦獲得連任。

在日本，雖然政治界沒有出現如首爾般的戲劇性轉變，但是建築與規劃界早已浮現反省的思維。社會研究者三浦展與建築師隈研吾的對談是其中典型。臺灣都市更新競相仿效「六本木之丘」之際，他們卻期待它是日本最後一個代表「光輝城市」取向的建築。他們評論，在日本長期深陷經濟不景氣的氛圍之下，以高壓、高層、與高尚的，強調來自上方視線的「三高建築」已經不受歡迎，而建築師反而認為低層、低姿勢、低碳（最好加上低成本）的建築較有魅力，此為「三低現象」。他們感嘆亞洲城市正歷經「大型購物中心化」的洗禮、公共生活被門禁型社區（gated community）俘虜，而獨特的街道風景正在消逝當中。因此公共住宅的設計應鼓勵混居、以促進不同社會背景居民的交流為目的。而面對日本儉樸族意識的抬頭，以及人口縮小的時代，他們建議建築師應該選擇翻修改造舊建築、配備二手家具，同時讓城鎮與建築朝向租借與共享，來對抗建築的商品化。因為建築師應該建造的是讓弱者生活幸福的街區。（隈研吾、三浦展，2012）

臺灣大學建築與城鄉所的實習課程，近年來

也進行了類似的空間再生計畫。例如，南機場忠勤里整建住宅，為中低收入者、獨居老人、新移民婦女聚集區域，但社區空間資源不足。在方荷生里長的邀請下，4年前的實習課由城鄉所的劉可強老師帶領學生以參與式設計規劃，改造兩棟閒置的公有房舍。前年樂活園地落成開幕，空間利用包括作為圖書館、課輔教室、高齡者的運動與健診室，甚至還包括一座社區鳥園與咖啡屋，它成為社區居民交流與自我培力的基地。

今年實習課則有一組學生進駐在萬華三水街，與芒草心協會的社工，發展了整合居住、就業與社福的三水樓實驗計畫。學生協助建築翻



臺大城鄉所在南機場忠勤里整建住宅以工作坊進行空間改善（資料來源：臺大城鄉所南機場工作團隊）



整修後的三水樓，像是一個客廳，作為地方社群與弱勢群體對話與培力的場域。（資料來源：芒草心協會）

修、收集二手家具、提供電腦網路等資源，為甫脫離街友生活的弱勢勞工營造一個有家的感覺的中繼住處。他們也協助芒草心協會一起推廣「街遊」導覽萬華的行銷計畫。課程結合萬華社區大學等地方團體，並在導覽行程中結合了友善店家的概念，推廣地方經濟與促進不同群體的瞭解，長期則以協助成立社會企業為目標。

在經濟低度成長的年代，都市建設應該也應脫離擴張型與重建型的思維。居住正義、公平分配是都市與人類發展的共同目標。都市更新之外，原來還存在著各種為不同人群建造生活幸福街區的方程式，而實現它們則需要熱情、想像與堅持。<sup>[圖]</sup>（本專題策畫／化工系陳文章教授&法律學系葛克昌教授&物理學系陳政維教授）

## 參考書目

- ※ Jacobs, Jane (1961) *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books.
- ※ 林崇傑 (2013) 「我們需要一個新的城市發展論述」，收於『都市再生的20個故事』，林盛豐編。頁6-7。臺北：臺北市都市更新處。
- ※ 隈研吾、三浦展 (2012) *三低主義*。林錚顛譯。臺北：博雅書屋有限公司。



### 黃麗玲小檔案

臺大國貿系入學，哲學系畢業。2000年獲美國富爾布萊特（Fulbright）年輕研究者（Young Researcher）獎學金，赴加州大學柏克萊分校東亞研究中心。2002年取得臺大建築與城鄉研究所博士學位。2003年春，開始任教於銘傳大學建築系、都市計畫與防災研究所。2004-2007年，列名美國東西研究中心（East-West Center, Hawaii）研究人才庫，每年暑期擔任「亞洲宜居城市工作坊」講師。2007年秋回母校任教於建築與城鄉研究所，2011-2014年擔任所長職。研究與教學領域涵蓋社區營造、社會住宅、亞洲城市比較研究。專業經歷包括桃園縣與臺北市都市計畫審議委員。參與Pacific Rim Participatory Design Network之組織經營，近年致力於East Asia Inclusive CITYNet的發展，以針對弱勢者的住宅與地區再生策略為研究與教學重心，進行國際交流。現為臺灣大學校園規劃委員會召集人。