

# 民眾參與都市設計審議之研究

何友鋒\* 劉正智\*\* 劉玉屏\*\*\*

朝陽科技大學建築及都市設計研究所

\* hyfarch@ms32.hinet.net

\*\* da0793@gmail.com

\*\*\* 義大利米蘭技術學院

yqliux@ms26.hinet.net

## 摘要

都市設計審議為落實都市城鄉景觀風貌、提昇都市生活品質，並以滿足民眾對於都市中物質及精神生活需求的環境管理手法。民眾參與的重要性，在目前許多公共政策決議過程中，逐漸受到重視，但在現行的都市設計審議制度中，其過程仍然缺乏民眾的參與。有鑑於此，本研究以民眾參與理論為基礎，參考國外民眾參與都市設計審議制度個案，以專家調查法進行民眾參與都市設計審議的可行性調查與分析。研究結果除呼籲政府正視民眾無法參與都市設計審議之嚴重缺失外，並針對民眾參與都市設計審議程序提出可行運作機制，建議採行階段性作法，先期納入具專業背景技術人員，再普及一般民眾；另建議公聽會辦理法制化、提振都市設計教育等具體作為，配合自動化多媒體諮詢服務系統傳遞都市環境訊息，建立以民為主之全民都市。

關鍵詞：民眾參與、都市設計、都市設計審議

論文引用：何友鋒、劉正智、劉玉屏 (2010)。民眾參與都市設計審議之研究。《設計學報》，15 (1)，51-70。

## 一、前言

隨著自由主義思想的復興及民權運動的影響，1960 年代中期，世界各民主國家以民意的重要性為基礎，推行民眾參與，並相繼提出民眾參與的理念、理論與方法，被視為都市設計過程保障體系之一 (王卡，2006)。Davidoff 和 Reiner (1962) 提出「倡導性規劃 (advocacy planning)」，從多元主義的選擇理論觀點認為民眾才是都市設計的真正決策主體；Arnstein (1969) 認為民眾參與是民眾的基本權利，是一種權利再分配，藉由民眾參與可使得目前被排除於政治、經濟決策的民眾，其觀點於未來能有計畫性的被納入。Skeffington Report (1969) 指出民眾與行政決策共同分擔政策提案與決策角色，其間蘊藏了雙方合作與相互教育之意義，提供參與及教育之機會，並對決策具一定程度之影響力。盧偉民 (1972) 提出市民對都市設計之意識暨民眾參與公共設計過程之程度為執行都市設計之成功要素之一，在公共政策形成過程，政策執行工具的建立及都市空間治理意識的強化扮演關鍵性的角色。Glass (1979) 認為民眾參

與提供了民眾參與政府決策或規劃過程的機會。Creighton (1981) 指出在行政機關的決策過程中，須有一定程度的民眾諮商活動，一般民眾或組織團體，其意見應被考量與接受，強調參與之過程、類別及其對決策之影響力。Rury 和 Hack (1983) 強調都市審議過程中可採用對應顧客需求之服務導向的決策模式，將具有相關利害關係之團體與社區邀入協商，透過培育社區領導人及傾聽主流意見，以及引發社區與市民對公共事務之興趣等途徑，強化民眾參與之深度與廣度。吳英明、曾憲郎 (1994) 認為民眾參與是政府相關決策機構在政策規劃、制定與執行過程中，相關民眾與團體透過其自主意識表達參與某公共事務的行動，同時也透過各種手段與方法，適切地表達其主張與需求，進而影響公共政策過程或公共事務決策的行動。

「民眾參與」闡述了民眾實質參與政治決策過程的行為，使民眾的意見在某特定政策議題或計畫上，得以保有意見溝通的發言權。尤其伴隨著工業革命後中產階級要求問政的思潮，面對有限社會資源的分配問題而愈形增強的民意需求，民眾參與所反映出的不僅在於參與本身的重要性，亦在於影響公共資源分配工具的價值。然而，實質之民眾參與並非僅是社會精英的參與，也非只是社會上特定人士的參與，而是關心公共事務的民眾，在自主的前提下，提出對公共事務適當的意見及政策方案；其目的並不在於支持或顛覆政治系統統治行為的正當性與否，而是希望透過人民對於公共事務意見的表達與言論的參與，爭取己身的需求，進而得到回應的滿足與社會價值的實現。這是一種屬於民眾基於自由意志、市民意識或社區意識，被授與和提供資訊的管道，可直接傳達民眾意願與需求，有助於政策的完整性和避免政策盲點。近年來，原台灣省菸酒公賣局松山菸廠舊址台北巨蛋 BOT 開發案，引起部分當地居民與環保團體的疑慮，並籌組松菸公園催生聯盟以為抗爭，要求其規劃審查過程應更公開，容納更多市民的參與，此為都市開發未能有效溝通協調的典型案列。因此，都市發展若能適當導入民眾參與，將可展現社會高度生命力，在政治發展中透過民眾的參與，可讓決策者制定出符合公共利益的妥適政策。

都市設計審議是從都市計畫及建築設計的角度出發，協調「人－建築－都市環境」三者的相互關係，從而產生出特定的功能，達到預期的使用目的。六〇年代開始，世界各民主國家大力推行「民眾參與」工作，引導民眾瞭解並參與都市社會中各項公共建設與公共行政執行之過程，加強民眾對於都市環境的認知與認同感，並保障民眾在各行政單位政策決策過程中的基本發言權。然而，台灣地區各都市執行的都市設計審議，仍處於「政府主管機關及專業技術幕僚為主導」的層面上；僅以行政單位及專家學者之意見為都市土地發展規劃之導向，且多由單一都市設計審議委員會之機構，負責全市或當地都市設計執行特定地區發展規劃之審議業務，其審議進行過程欠缺民眾參與，使審議與都市設計規劃發展缺乏民意基礎。在都市環境中，各地區間多有不同的社會及人文背景，以及地區性的都市風格及景觀，因此，都市設計審議制度的執行目標，除以全市發展遠景為執行依據外，更應顧及地區的需求與特色。藉由民眾參與都市設計與審議制度執行過程的質詢及建言，使規劃、設計與審議的結果，符合地區發展及民眾生活的需求，得到民眾的認同，以降低日後環境管理維護的成本。多年來，學者專家在都市設計審議制度上做了研究 (Hamid, 1981; 林欽榮, 1994, 2006; Kim, 1995; Choguill, 1996; 王价巨, 1997; 施鴻志, 1997; Plein, Green, & Williams, 1998; Nasar & Grannis, 1999; 吳光庭, 1999; 黃旺景, 1999; White, 2001; 王文君, 2001; Barnett, 2003; 李玉生、何友鋒, 2008; 蘇毓德, 2008)，但研究重點多偏重於都市設計審議制度實施過程的分析，針對民眾參與都市設計審議制度之相關研究尚未多見。本研究以個案研究的方法，探討先進國家及台灣地區現行民眾參與都市設計審議制度，並透過問卷調查了解民眾、都市設計審議者以及政府官員對民眾參與都市設計審議制度的看法，進而提出審議制度修正方向，完備民眾參與都市設計審議機制。

## 二、民眾參與都市設計審議

### 2-1 民眾參與都市設計理念

都市環境設計是達到良好的生活及居住環境策略行動的指導綱要，是一個複雜的社經系統設計，作為未來都市建設的依據，促進都市的健全發展。都市環境設計的擬定和執行，不是任何一個專業團體、政府或個人所能片面決定的，必須建立在政府與民眾合作的基礎上，由市政官員、專業團體及民眾共同協調產生兼顧公私利益之計畫和建設行為。然而，如何確保民眾參與可促使都市設計過程更為客觀、合理與有效？對此，Mugavin (1992) 提出呼籲：「...都市設計除了作為物質形式合成的內容外，因為涉及公眾利益，明顯地是一個政治過程且含有經濟內涵。就實踐角度而言，都市設計須根植於社會和環境的涵構與脈絡。」；Angel Shlomo 等在 1983 年的《都市貧民住宅用地》(Land for Housing the Poor) 中繪製漫畫諷刺虛偽的民眾參與並不能真正達到參與目的(劉宛，2004)。由此可知，基於都市設計的社會性和複雜性，如何適時、適切地提供民眾參與的途徑與方法，何者是適當的民眾參與對象，均是民眾參與都市設計的關鍵環節。此外，針對此一議題，國內外學者紛紛投入相關領域的研究，有著重參與權力者，Arnstein (1969) 認為民眾參與是一種公民權力的運用，其「民眾參與階梯」將民眾參與層次分為完全式參與、象徵式參與及無參與等三個層次，以及市民控制、代理權、伙伴、和解、諮詢、告知、治療及操縱等八種手法；其參與途徑包括社區管理、自行建造、社區規劃與設計、政府公告、公聽會議、公共諮詢、公開展示、計畫申訴與調查等多種方式，期能消弭相關權利主體與規劃師、都市設計師及政府間溝通不良的情形；Skeffington Report (1969) 主張民眾參與是民眾與政策決策者共同分享政策與提案的形成，彼此間互相教育，相互合作；有關心參與目的者，Garson 和 Williams (1982) 主張民眾參與的言論意見之表現應獲得政府更多的善意回應；有關心參與主體者，Langton (1978) 認為參與是合法居民參與該政治實體有目的活動；Alexsander (1982) 認為生活在同一環境下，對塑造此一環境有所幫助的任何人都可以參與；有側重參與過程者，Creighton (1981) 認為民眾參與泛指一般民眾或團體組織參與有關政府決策的一系列過程，對於政府決策有研究興趣或受到影響之個人和組織團體的意見，會被政府機關或自治法人團體某種程度的諮商和納入考量；Lisk (1985) 進一步區分民眾參與的過程可以分為決策層面的參與、執行層面的參與、以及評估層面的參與三種範疇。

關心設計實務操作者，Lynch (1974) 認為都市設計須配合社會秩序的組織原則，提出以直接接觸及訪問的方式，瞭解民眾對於地區發展的需求，提出以五項都市景觀元素，作為民眾與規劃者之間的對話及溝通工具；建議規劃者以民眾參與的方式，直接接觸並面對民眾心目中理想的都市生活環境；以合乎人性尺度及人性需求作為都市環境的發展原則，將都市環境設計理論及方法做完整的陳述，將都市、民眾與發展計畫做完善的結合；Barnett (1974, 1981) 認為都市設計為解決因應都市生活環境需求所引發的一連串決策過程；認為都市的實質改造過程應與社會環境及民眾使用情形緊密結合，方能達成都市設計的真实效果；提倡社區民眾組成工作委員會，共同參與都市設計及公共政策等相關事務工作；主張在民眾參與都市設計過程中，規劃人員可直接依據民眾的建議，對計畫案的內容進行修正；但必須要求民眾於會議進行之前，達成對於地區需求及都市發展的基本共識，以避免阻礙會議之進行，並使其建議事項能夠達成完善都市發展及滿足地區需求之目的。Shirvani (1985) 認為都市設計為都市整體規劃架構中的一部份，提出「人文向度」(human dimension) 一詞，強調藉由民眾參與表現地區的特有文化，以加強都市的整體發展性；利用民眾參與過程中，有效率地蒐集相關社會資料，作為都市設計規劃發展的依據；提出都市設計是處理並整合都市織理 (fabric) 各主要元素；並指出民眾參與為都市設計執行的程序之一，在其所執行的相關都市設計實務工作中，應協助民眾在公聽會議中，表達個人的需求與建言，使都

市設計之成果更符合民眾的需求。有重視智識教育層面者，Blackman (1995) 認為民眾意見調查是過程中最直接且具效率的規劃依據；行政單位基於輔助的立場，協助民眾瞭解市政及都市環境的發展過程，啟發民眾對於都市環境建設的自我覺醒與要求，並引導民眾主動參與環境發展的公共決策過程。Parfect (1997) 提出都市教育可視為都市公共行政中民眾參與的一項重要環節，藉由環境教育引導民眾對都市環境品質維護與規劃設計理念的認同，適時提出個人意見，共同為都市環境改善與維護管理努力。

然而，依據早期民眾參與的經驗發現，大多數民眾多不願參與公共事務，甚或認為高度的參與將引發政治系統的裂解。因此，在人口眾多且複雜都市環境中，如何透過民眾參與有效引導市民瞭解並參與都市行政內各項公共建設，應考量各地區社經情況及人文背景，加強民眾對於都市環境各種資源維護、公共設施發展與相關都市計畫與設計法令訂定的瞭解程度，將有助於市政推行與環境發展。

## 2-2 英美民眾參與都市設計審議

英美是執行民眾參與都市設計審議較早的國家。英國霍華德 (Howard) 所倡議之「田園都市」(garden city) 為英國都市設計之濫觴，本質上是對於工業革命後都市環境的反動與省思 (施鴻志, 1997)。英國在土地利用與開發管制上，係以「規劃許可」為主，「開發許可」為輔，於 1947 年制定城鄉計畫法 (*Town and Country Planning Act, TCPA*)，創立「土地發展權國有化」觀念，首次明確提出計畫許可 (planning permit) 制度以及都市及鄉村土地發展計畫之策定程序，實施裁量式的審議許可 (discretionary permission)，中央主導政策，地方實際審議，並分為政策性綱要計畫與地方性細部計畫兩級制的法定計畫，在其許可制度作業中，就執行權責、分工與因應許可所須執行之審議程序暨審議內容詳加規範，提出並執行對於都市及鄉村之土地開發、使用分區及規劃審議等相關法令依據及審議執行準則，其審議過程須考量當地「發展計畫」之指導原則以及「設計導則」(design guideline)，主要精神乃以整體公共環境價值面向執行建築開發管制；其都市設計審議之作法廣泛應用於 1960 年以後之都市更新、1980 年以來之都市再開發之個案控制，利物浦市中心再開發計畫即為著名實例 (林欽榮, 1996)。

英國將民眾參與作為一項法定制度，始於 1968 年的《城鄉規劃法》，文件中規定：「地方規劃機構在編制其地方規劃時，必須提供地方評議或質疑的機會，這一規定將視為審議規劃的必要前提。」其後，在 1971 年的《城鄉規劃法案》、1982 年的《城鄉規劃條例》、1984 年的第 22 號通告以及 1990 年《城鄉規劃法案》中，從規劃的編制、公佈、審議到訴訟的程式中都有法定的公眾參與內容；顯見民眾參與是英國都市設計審議制度中的重要機制。

實施都市設計審議過程中，中央與地方分權、重視民眾參與、實施申訴制度、提振都計教育、訊息媒體傳播等皆為其成功之關鍵措施。多年來英國政府相當重視都市設計，將之納入學校設計教育課程，培養全民有關都市發展的正確認知與都市設計的專業智識；在開發規劃過程中充分容納地方民意，使政府與民眾能相互建立共識與信心，有效運用媒體企劃廣為週知，並以實際建設活動激勵私人參與投資，收到巨大宏效。

美國至今已有一千多個都市實施都市設計審議制度，相關法令分布於《土地利用區劃管理規則》(Zoning Control) 以及《土地細分規則》(Land Subdivision) 中。1968 年開始的新社區計劃和以後的示範城市計劃 (model cities program) 中，證明市民真正有效地參加都市設計成為美國聯邦政府援助款項審批時的關鍵要項，體現了由下而上的地方自治模式。

紐約於 1961 年將都市設計納入都市公共政策，1967 年於都市計畫署內成立都市設計小組，規定特定建築及地區之建築於建照審查前，須先行通過都市設計審議會之審核，始可繼續發展工程其他後續

作業之進行，企圖改善都市居住品質，提升都市生活環境 (Loukaitos, 1998)。公聽會之舉行為紐約市都市設計審議制度中主要民眾參與之機制；開發規劃案於申請都市設計審議之同時應舉辦公聽會，以公開且正式之方式向民眾說明發展計畫及相關之影響範圍，聽取民眾對其規劃設計案件之意見與建言；會議過程中社區委員會之參與，主要係針對發展地區內之民眾，在審議制度執行當中，提出相關之質詢與建議，給予審議會中其他具決議權之審議團體，於審議決策時做出最佳判斷，並同時達成其監督審議會與公共行政公平、公開之目的。民眾參與的另一項方式乃利用都市計畫局與都市計畫委員會等有關都市設計作業網站，鋪陳及公告目前都市發展之狀況、各行政部門負責之業務以及申請審議發展案件之概略規劃內容 (Department of City Planning, New York, 2000)。舊金山亦於 1963 年設立「都市設計小組」主導都市設計發展行政作業，1971 年通過舊金山全市都市設計計畫，1975 年至 1976 年間，舊金山開始實施都市設計及相關環境發展之審議業務。舊金山地區都市設計審議制度中之民眾參與，係利用市政機關定期舉辦都市設計法令決議以及都市設計規劃案說明等相關之公聽會，進行都市設計行政之宣導與聽取民眾質詢與建議，利用正式公開管道公告規劃設計內容；並在會議進行時，由會議主席安排與申請案件有利益關係，或關心都市環境政策之民眾，於會議進行過程中公開發表個人 (或私人團體) 之意見與建言；並視實際狀況需求，針對特定地區或較大規模之都市設計規劃開發案件，於其案件進行都市設計開發許可的審議過程中加入民間設計顧問與居民代表之參與，使其設計規劃內容更符合民眾之需求，以降低日後管理及維護成本 (涂子平, 1996)。因應政府行政公開與民眾參與之要求，舊金山都市計畫署利用網路資訊系統，將都市設計審議會進行流程與會議記錄公告於政府部門的網站。多數市民認為都市設計委員會之設置，可提昇都市設計審議的品質，維護並創造出良好的都市意象與公共環境，如街道、廣場及公園等都市公共空間，以及達成監督政府有關都市發展政策的雙重目的。1957 年賓夕法尼亞大學設立「都市設計 (urban design)」課程和 1960 年哈佛大學設立「都市設計 (urban design)」學位課程，作為單獨研究領域，積極地為都市設計教育奠立根基。

英美所締建的民眾參與都市設計審議制度，在法定程序中規範了政府應盡的義務和市民擁有的權利，甚至規定了民眾參與的步驟與環節，為民眾參與都市設計的編制、審議以及實施的形式和範圍提供了機制面向的保障；廣納第三團體的意見提擬與參與、實施申訴救濟制度，並明確公聽會等參與途徑、民意代表與專業設計人員等參與對象，對於民眾參與程序與時機作了妥適規劃與安排，完備組織面向的參與深度；透過網站平台揭露與匯整訊息，並輔以正式教育體制之建構，優化共識建立並提昇民眾參與智識，多層面建立優質教化面向。因此，機制面、組織面與教化面的齊備性，成為落實民眾參與的關鍵作為。

### 三、台灣都市設計審議

台灣都市設計實務工作始於台北市政府於 1979 年間藉由「信義副都心」都市計畫案之執行，引介美國與日本之都市設計規劃理念與審議管理程序進入都市計畫之實質內容；復於 1981 年正式公告該都市計畫案，並於次年開始實施都市設計審議，開啟台灣都市設計審議制度。時至今日，台灣各縣市目前皆已付諸政府法定都市計畫程序，實施都市設計審議，其中亦有多數縣市已擬具相關都市設計作業規範及作業程序，據以推廣都市設計實務操作，並作為都市設計審查之依據。其中各縣市所設立之都市設計審議委員會組織架構、審議項目及作業流程略有差異，但其目的均著重於改善都市景觀、強調都市風格。分述台北市、台中市、高雄市之都市設計審議作業。

### 3-1 都市設計審議程序

#### 1. 台北市

基於維護優良公共環境品質與生活空間、及營造地域性的地區特性與風格，針對新開發區、更新地區及特定地區，個別擬定都市設計準則，以保存、改善或創造居民活動及空間形式。依據「台北市都市設計及土地使用開發許可審議規則」之規定，其都市設計審議程序主要分為幹事會審查以及委員會審議等兩個層次的會審作業。申請案件需經過此兩層會審作業，核發都市設計審議許可後，再依程序申請建照及營建施工。台北市都市設計程序可分為一般程序、書面審查與簡化程序三類型；都市設計審議申請案不符合書面審查及簡化程序相關規定者，依都市設計審議一般程序；辦理都市設計審議申請案，其建築基地面積在 1,500 平方公尺以下、案情單純且非屬山坡地、申請相關容積獎勵基地、依其他相關法規規定審議之基地、歷史建築或古蹟附近地區基地、陳情或訴願案件以及可能產生環境衝擊者，得以書面進行審查；另符合建築基地面積在 3,000 平方公尺以下者，或公有建築物及各級學校建築物，其增建、修建或改建之樓地板面積在 4,000 平方公尺以下者，可依簡化程序辦理，但內容複雜、具爭議性、陳情案、訴願案和可能產生較大環境影響衝擊者，不在此限。整體而言，採行徵詢式、消極性民眾參與都市設計審議。

#### 2. 台中市

台中市都市設計審議以實現都市環境永續發展為最高指導原則，追求生活品質、生產環境、生態保護並重的「三生價值」，並延續市政府推動「優質文化生活首都」、「國際新都」、及「文化國際新都」之願景；自 1990 年起實施都市設計審議制度，並於 2004 年成立「台中市永續發展委員會」，致力於推動相關都市設計開發規範與審議制度；於 2007 年發佈全新之都市計畫審議機制及內容，共包括九個主要地區，二十四個細部計畫地區，除明訂全市都市設計目標外，並訂定全市都市設計導則，作為各地區之訂定依據，系統性、階層性地落實都市設計審議制度。台中市都市設計審議程序分為幹事會審查及委員會審議兩階段，並依辦理程序可分為一般程序及簡化程序兩類型；除中央主管機關及相關法令核定之專案計畫、九二一災後社區更新重建計畫、擴大國內需求方案及創造城鄉新風貌計畫等外，依都市計畫說明書規定載明須都市設計審查地區、大規模建築物、特種建築物及本市重大公共工程、公共建築、公、私有重大工程及公共建築都應納入都市設計審議。公有建築之基地面積一千平方公尺以上但未達三千平方公尺者，得依簡化審議程序辦理。公有建築基地面積未達一千平方公尺者，免審議作業。現行都市設計審議程序中並無民眾參與之積極性思維與措施。

#### 3. 高雄市

自 1990 年起，高雄市為提昇都市計畫品質，各都市計畫案之擬定、通盤檢討及個案變更，逐一將都市設計管制規定納入都市計畫說明書土地使用分區管制規定中。惟對於都市設計之相關法令仍欠缺完備，為考量未來都市設計審議業務之需要，於 1996 年訂定「高雄市都市設計審議委員會設置要點」，同年 9 月 1 日成立第一屆都市設計審議委員會，依據「高雄市施行都市計畫法自治條例」第三十二條規定，針對建築物設計、開放空間設計、交通系統設計、廣告招牌、街道傢俱之景觀設計及其他都市設計事項進行審議。高雄市都市設計審議程序分為幹事會審查以及委員會審議兩個層次會審作業，完成後方可核發都市設計審議許可，再依程序申請建照及進行施工。依一般程序辦理者，申請人應依規定檢具完整書圖向都市發展局辦理掛號，經幹事會審查之初審通過後，即提送委員會審議以完成審議作業流程；另依據「高雄市都市設計審議授權範圍規定」及「高雄市内惟埤文化園區特定區都市設計審議授權範圍規定」等相關法令規定辦理相關簡化作業。現行都市設計審議程序中並無民眾參與之整體性作業機制。

綜合上述分析，三個市政府之都市設計審議業務均由產官學組成都市設計審議委員會行之，民眾無權參與。現行二階段審議作業中，幹事會審查階段著重於基本、管制性的法令規章審查；而委員會審查階段針對各開發案件原則性的規劃設計理念、方向等事項進行審議。審議作業彙整如表 1：

表 1：台北市、台中市、高雄市之都市設計審議作業彙整表

肇始年期	台北市	台中市	高雄市
	民國七十年	民國七十九年	民國七十九年
審議範圍	· 都市計畫案載明地區 · 全市性一定規模之公共工程 與建築行為	· 都市計畫案載明地區 · 全市性一定規模之公共工程 與建築行為	· 都市計畫案載明地區
審議單位	· 都市設計暨土地開發許可審 議委員會	· 都市計畫審查委員會	· 都市設計審議委員會
審議程序	· 幹事會審查或預審 · 委員會審議	· 幹事會審查或預審 · 委員會審議	· 幹事會審查或預審 · 委員會審議
審議流程	· 書面審查 · 簡化審議 · 一般程序審議	· 簡化審程 · 一般程序審查	· 簡化審議 · 一般程序審議 · 建築師簽證
相關審議 規定	· 綜合設計放寬規定審查	· 都市設計導則 · 綜合設計放寬規定審查	· 綜合設計放寬規定審查
民眾參與	無	無	無
土地及建築物 使用	土地與建築物(土地使用強 度、建蔽率及容積率等)	土地使用管制(土地使用強度 管制等)	建築物設計(使用性質管制、退 縮規定、建蔽率及容積率等) 公共工程規劃設計(公共設施 綠美化、歷史建築再利用等)
開放空間及 植栽綠化設計 標準	開放空間(區位、規模與形 狀)、人行通道(寬度、連通系 統) 街道植栽及綠化、公園與廣場 配置	景觀及開放空間(地坪鋪面、 空地綠化、無障礙及資訊設施 等) 景觀植栽(綠覆率、植栽選種 及開放空間綠化等)	開放空間(公共設施開放空間 等) 植栽及都市景觀設計(空間綠 化、法定空地及人行空間)
建築量體、 造型及 色彩計畫	都市紋理(建物類型區位配 置、高度、量體、色彩、歷史 性建物保存與再發展)	建築與色彩(量體、色彩及圍 籬等)	建築與色彩(建築高度、量體、 色彩、停車空間及裝卸空間等)
建築附加物及 廣告招牌	- 街道景觀(建築設計、街道家 具配置、照明系統及廣告物)	- 街道家具(無障礙設施、照明、 廣告招牌及戶外家具等)	廣告招牌(附加物及廣告物等) 街道家具設計(夜間照明、圍 牆設計及垃圾貯存空間)
基地交通規劃 及停車空間	服務系統(停車空間、離街裝 卸貨空間及無障礙空間等)	交通系統與停車空間(人行步 道、停車及離街裝卸場等)	交通系統設計(出入口管制、 整體動線及服務機能等)
建築環境管理 維護	-	維護計畫(環境使用管理維護 計畫等)	街道管理維護(環境影響檢討 及環境管理維護機制等)

上述各市政府於辦理都市設計作業體制之審議運作及作業特性說明如下：

### 1. 都市設計審議範圍

主要乃針對都市計劃案載明地區及特定地區實施都市設計審議，目前對於都市設計審議範圍之實施能力與落實都市景觀、都市開發管制目的之實施成效首推台北市。另部分實施都市設計制度之都市對於審議地區已訂定都市設計準則，針對全市性一定規模以上之公共工程或建築行為，訂定都市設計審議之規定，藉以掌控並塑造都市整體發展之意象，以形塑都市之風貌。

### 2. 都市設計審議程序

現階段三個都市已成立幹事會進行初審及委員會複審之審議機制；另為提升審議作業時程並強化都市設計審議成效，也都訂定簡化程序作業，藉以提升行政體制之作業效能。

### 3. 相關審議聯繫作業

為避免多重關卡或重複審查情況，均已建立相關審議聯繫審查之作業整合，包括開放空間獎勵規定、山坡地開發審查作業等，均透過都市設計審議之訂定，將相關功能性審查會予以整併，以縮短審查時程。

### 4. 都市設計審議項目

三都市之都市設計審議事項中已訂定出相關之審議原則與規定項目，主要包括土地及建築物使用、開放空間及植栽綠化設計、建築量體造型及色彩計畫、建築附加物及廣告招牌、基地交通規劃及停車空間設置、建築環境管理維護等項目，並於各項目下訂定相關審議事項。

### 5. 民眾參與設計審議

國內三大都市所實施之都市設計審議制度，欠缺民眾參與都市設計審議之法定機制與積極措施，其他縣市亦付之闕如，無從瞭解民意所向，亦無法真正掌握民意、反應及落實民意。

## 3-2 民眾參與都市設計審議的課題

「都市」作為一個公共機構，都市空間本應由都市居民所經營、生產、共享及維護；然台灣長期以經濟掛帥的發展策略，在資本主義邏輯支配過程中，「經濟發展」成了都市開發最高指標，造就了台灣特有的依賴城市 (dependent city) 特質，在都市空間轉化過程中，一個強調民眾參與的都市設計審議制度與過程，被視為台灣現行經濟與社會脈絡中塑造空間的關鍵中介元素 (夏鑄九，1990；林欽榮，2000)；然都市設計審議機制具有明顯的在地性，因著都市化程度、地方政府組織架構、建築專業市場成熟度、地方風俗與民眾認知...等不同而產生差異，都市設計審議程序與內容隨著都市環境、社會外在條件的變遷，產生對應性的轉變 (王价巨，1997；林崇傑等，1996；林欽榮，2000；吳建德，2005)。國內都市環境建設從決策、規劃、設計至營建，過程與品質充滿荒謬與粗糙，顯見國內都市開發制度並不健全；身居都市建設要義的都市設計審查制度無法發揮應有效能是為關鍵要因，比對英美作為與國內個案分析，如何引領民眾參與都市設計審議，其主要課題分為機制面、組織面與教化面研議之：

#### 1. 機制面向

就都市設計實質審議機制而言，現行國內各縣市僅由單一都市設計審議委員會或相關單位負責全市發展規劃審議業務，都市設計審議制度缺乏相關法令對於民眾參與形式與程序規定，且審議過程不公開，民眾無法有效參與，當積極納入民眾參與，建立共識溝通關鍵環節。

#### 2. 組織面向

都市開發案多具有獨特地方人文特質與在地需求，如果在都市設計審議階段的適切時機、適當途徑

將民眾代表、專業人士納入審議組織中，將可有效輔助審議委員瞭解特定地區環境特點與需求，以真正契合民眾需求；有關第三團體培育的議題上，地區（社區）性規劃社團之普遍不足，自發性運作機制無法有效展開，正式部門與第三團體的網絡建構將在未來整體性組織發展上扮演關鍵角色。

### 3. 教化面向

都市開發資訊建置與應用是為傳遞都市建設訊息、廣納民眾意見、即時雙向互動之有效平台，各級政府並無公開且正式之管道告知民眾都市發展藍圖與進度，民眾無從知悉都市發展情形，亦無法提昇民眾對都市環境教育的認知及素養，對於公益與私利間的認知亦普遍不足；目前大專校院並無完備的都市環境教育課程與訓練機制，使得專業知識養成與專業人才培育產生斷層；再者，有關都市設計之講座、傳播媒體之行銷宣傳等配套性措施不足，整體教化作為有待周延規劃與戮力提昇。

## 四、民眾參與都市設計審議之可行性

### 4-1 調查與分析

民眾參與都市設計審議制度的建立有其複雜因素與環節，本研究採用都市設計相關學者專家問卷，由專業者角度探討民眾參與都市設計審議制度的可行性，本研究問卷採行李克特式 (likert type scale) 五點量表法設計，專家意見分為「極同意」、「同意」、「沒有意見」、「不同意」、「極不同意」五個等級，針對目前都市計畫審議制度中，缺乏民眾參與的問題（制度缺失）、民眾參與都市設計審議制度意義（參與意義）、民眾參與都市設計審議制度之參與對象（參與對象）、應以何種管道告知民眾都市環境發展之各種資訊（訊息管道）、民眾應以何種方法參與都市設計審議制度（參與途徑）、對於都市設計審議制度程序之民眾參與之時機（參與時機）、應以何種管道加強民眾參與都市設計審議制度之能力（智識強化）、民眾參與都市設計審議制度對都市行政有何助益（行政助益）等八大面向，探討台灣地區民眾參與都市設計審議制度的可行性，並提出相關解決對策和適當的參與程序與方法。

本研究以各縣市規劃者、審議者及行政者為抽樣樣本進行專家問卷調查，共發出問卷 100 份，回收有效問卷 78 份，目前都市設計專業領域之男性與女性比例相當懸殊，未來女性參與機會擁有寬廣空間；專業人員大都受過高等教育，專業性強；受訪專家多具兩個或兩個以上專業領域，以「建築設計」、「都市設計」及「都市計劃」等屬都市環境設計領域者居多；其工作性質以「都市設計委員會委員」為最多，次為「政府都市設計單位行政人員」及「都市設計專業人員」。顯示受訪專家多具都市設計等相關背景，同質性強。

本研究審視台灣現有都市設計審議機制，參考民眾參與相關文獻，並考慮審議程序的改善，提出民眾參與都市設計之假設及研究模式，參考過去文獻加以支持，故在內容效度上具有一定水準。此外，建構效度的衡量可從因素負荷矩陣加以檢定，若同一個因素中因素負荷越高，則表示建構效度越高 (Kerlinger, 1986)，本研究因素負荷值達 0.7 以上水準。另外，聯合解釋變異數比例為 74.774%，故建構效度亦有相當水準。本研究之統計採用 SPSS10.0 版，分析方法有敘述性統計、獨立樣本 t 檢定以及 ANOVA 分析。問項與專家學者統計資料分析說明如下 (表 2)：

1. 受訪專家對於問卷八大面向皆有高度共識 ( $M=3.23\sim 4.05$ )，其中並認為應將智識強化 ( $M=4.05$ ) 及訊息管道 ( $M=4.00$ ) 列為優先強化項目，而對於參與時機 ( $M=3.23$ ) 則較無具體共識。

- 以受訪者性別進行獨立樣本  $t$  檢定，受測專家不管男性或女性，其 Levene 檢定之  $p$  值皆大於 0.05，顯示男性專家與女性專家之看法具同質性 (levene)，其中，男性專家以「智識強化」( $M=4.07$ ) 最高，「訊息管道」( $M=3.99$ ) 次之；女性專家則較重視「訊息管道」( $M=4.03$ )，「智識強化」( $M=3.98$ ) 次之；另者，專家對於「參與時機」( $M=3.26$ ) 及 ( $M=3.13$ ) 共識皆為最低。
- 有關顯著水準分析部份，年齡對「參與意義」與「行政助益」達顯著水準 ( $p=.014$ ) 及 ( $p=.043$ )，表示年齡高低對於參與意義問項與行政助益問項有顯著差異；工作性質屬性對「參與途徑」與「行政助益」之看法有顯著差異 ( $p=.038$ ) 及 ( $p=.009$ )；工作年資長短會影響對於「參與途徑」( $p=.013$ ) 之看法；縣市區域別則對於「訊息管道」( $p=.007$ ) 看法有顯著差異；另發現專家不論其教育程度為何，對每一問項皆看法並無顯著差異。

表 2：問項與專家學者統計表

對象	問項	問項							
		制度缺失	參與意義	參與對象	訊息管道	參與途徑	參與時機	智識強化	行政助益
受訪者	個數	77	78	76	76	78	76	78	77
	平均數	3.9091	3.8782	3.5099	4.0000	3.5192	3.2316	4.0545	3.7792
	標準差	.53482	.61600	.60200	.49497	.49800	.57323	.44983	.59876
	$t$ 值	64.137	55.603	50.828	70.450	62.412	49.147	79.603	55.386
	顯著性(雙尾)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
性別	個數	66	67	66	67	67	66	67	66
	平均數	3.9167	3.9478	3.5530	3.9963	3.5261	3.2576	4.0746	3.7939
	標準差	.55354	.56832	.59729	.50657	.49645	.55555	.46265	.60457
女性	個數	10	10	9	9	10	9	10	10
	平均數	3.9500	3.5000	3.3611	4.0278	3.5750	3.1333	3.9750	3.8200
	標準差	.32914	.77280	.41667	.42287	.44175	.68557	.34258	.41580
Levene	檢定 $F$ 值	2.516	3.270	3.027	.761	.528	1.833	.963	2.790
	檢定顯著性	.117	.075	.086	.386	.470	.180	.330	.099
年齡	$F$ 檢定	1.161	3.380	1.750	.165	1.571	.211	.512	2.602
	顯著性	.335	<b>.014</b>	.149	.955	.191	.931	.727	<b>.043</b>
教育程度	$F$ 檢定	1.058	.997	1.602	1.244	1.239	.003	.527	.766
	顯著性	.373	.399	.197	.301	.302	1.000	.665	.517
工作性質	$F$ 檢定	1.677	2.013	.871	1.529	2.960	1.081	2.302	4.180
	顯著性	.180	.120	.460	.215	<b>.038</b>	.363	.084	<b>.009</b>
工作年資	$F$ 檢定	1.108	.845	.763	.942	3.138	.500	.697	1.859
	顯著性	.364	.522	.579	.460	<b>.013</b>	.775	.627	.113
縣市別	$F$ 檢定	2.002	.660	.479	3.066	.396	1.472	.726	1.083
	顯著性	.067	.705	.846	<b>.007</b>	.902	.192	.651	.384

有關工作性質對都市設計審議過程瞭解程度與公共事務參與態度部分，將有效問卷進行獨立樣本  $t$  檢定與單因子變異數分析 (one-way-ANOVA)，以了解不同背景人員對於都市審議制度交互比較之差異情形，分析結果皆達顯著水準 ( $p<0.05$ )，研究發現各類專家皆很瞭解都市設計審議程序，且抱持積極參與公共事務之態度，其中，都市設計委員會委員對於都市設計審議過程的瞭解程度 ( $M=4.55$ ) 與公共事務的參與態度 ( $M=4.06$ ) 皆為最高 (如表 3)。

表 3：工作性質對都市設計審議過程瞭解程度與公共事務參與態度統計表

		對都市設計審議過程的 瞭解程度	對公共事務的 參與態度
都市設計委員會委員	平均數	4.55	4.06
	個數	31	31
	標準差	.675	.680
政府都市設計單位行政人員	平均數	4.21	3.79
	個數	24	24
	標準差	.658	.588
都市設計專業人員	平均數	3.95	3.11
	個數	19	19
	標準差	.780	.937
其他	平均數	4.00	4.00
	個數	1	1
	標準差	.	.
F 值		3.105	6.950
P 值		.032	.000

## 4-2 結果與討論

本研究針對都市設計相關專家進行有關「民眾參與都市設計審議制度」問卷，統計如表 4。專家對於民眾參與都市設計審議之八大面向除「參與時機」( $M=3.23$ )外，皆具有高度共識，依序為「強化智識」( $M=4.05$ )、「訊息管道」( $M=4.00$ )、「制度缺失」( $M=3.91$ )、「參與意義」( $M=3.88$ )、「行政助益」( $M=3.78$ )、「參與途徑」( $M=3.52$ )、「參與對象」( $M=3.51$ )。然民眾參與都市設計審議制度是多面向、綜合性議題，除應考量法令訂定、機制建構、作業成效、參與方式外，仍須涉及專業技術及人文素養等多重層面；因此，如何在高度共識下明晰癥結所在與策略施為，研訂完善配套措施，則需深入探討：

### 1. 民眾參與都市設計審議智識之強化作為

民眾參與都市環境建設之認知與素養須長期性、多管道施為方能深化，專家一致認為「智識強化」應列為最優先施為項目，顯示民眾參與都市設計之有效途徑應從整備民眾參與學習環境及強化資訊管道著手，以養成民眾參與都市設計智能；專家認為應積極從學校都市設計教育 ( $M=4.18$ ) 及利用政府網站定期更新並傳達都市各項行政資訊 ( $M=4.13$ ) 著手，輔以成立地區性社團，並邀請專業人士教導方式 ( $M=4.04$ ) 為之，期望依據不同視角選用適切方式，加強民眾參與都市設計審議制度智識。由此可見，教育民眾可透過多元性管道、多樣化方法，可並行不悖，且具加成效，應有系統性、長期性的計畫落實，應是首要任務。

### 2. 民眾建立都市環境發展共識的有效管道

有關都市環境發展共識之建立有賴訊息傳播渠道之建構，專家認為訊息管道之強化應透過網站定期資訊更新 ( $M=4.31$ )、電視及電台等公開媒體 ( $M=4.05$ ) 等管道為主，另輔以行政區公所及里民辦公室之文宣投遞 ( $M=3.88$ )、政府之公告欄及定期之政府公報 ( $M=3.72$ ) 為之，可知動態性、即時性之訊息傳播管道較能為一般大眾接受，其訊息傳達效能較高，可使民眾能明確且即時掌握都市發展狀況；有關政府所推行之公告與公報較不普及，利用率偏低，僅是達成政府宣傳行政措施之消極作為，均較無法真正達到宣傳的目的與效果；另者，專家對於訊息傳播管道之應用具有明顯差異 ( $p=.007$ )，顯示日後有關市政建設及環境發展等相關資訊宣傳時，應因地制宜並謹慎考量其使用方式所能達到的效果。

### 3. 都市設計審議制度缺乏民眾參與之癥結

專家一致認為現階段由於民眾缺乏都市設計等專業知識 ( $M=3.97$ )，以及民眾對於公益與私利間的認知不足 ( $M=3.96$ )，是導致民眾無法參與都市設計審議的主要癥結，加諸缺乏相關法令對其參與形式與程

序之規定 ( $M=3.87$ )，缺乏公開且正式之管道告知民眾參與都市發展行政之情形 ( $M=3.82$ )，均是都市設計審議制度之重大缺失。因此，在鼓勵民眾參與都市環境發展時，可從制度與教育著手，研議民眾參與都市設計審議的法定機制，另則加強民眾都市環境教育，使民眾瞭解自我居住環境與生活需求，並具有對都市設計審議過程提出改善建議的基本能力，且教導民眾認識公共利益及環境發展之重要性，避免民眾因顧及私人利益，阻礙都市環境的建設發展。

#### 4. 民眾參與都市設計審議之深切意涵

專家認為民眾參與都市設計審議制度是監督政府行政功能的最佳方式，具有一定的價值及意義，隨者專家年齡之提高有著更深切之認知 ( $p=.014$ )，不僅符合都市公共行政公開及透明化要求 ( $M=3.97$ )，且能增加民眾對於地區環境之認知與認同 ( $M=3.95$ )，輔助審議委員對於特定地區環境需求與特點之瞭解 ( $M=3.88$ )，完善地區開發與建設；且在審議過程中，規劃人員與審議委員提出協助政府與民眾達成取得公益與私利平衡的方案建議，在提昇都市實質環境的同時，亦可使民眾的素質與政府的行政能力共同提昇，達到雙贏的局面。

#### 5. 民眾參與都市設計審議對都市行政之助益

專家認為民眾參與都市設計審議過程具有正面的、多項的行政助益，如彰顯都市特色、降低推動都市設計相關業務之困難度等等，此看法隨著專家年齡之增長而逐次強化 ( $p=.043$ )；顯示民眾參與都市設計審議將有助於提升民眾對都市環境之認知與素養 ( $M=4.09$ )、直接向政府表達地區需求 ( $M=3.92$ )，進而達到監督政府都市行政公開公正之目的 ( $M=3.92$ )；而專業人員可藉由民眾參與都市設計審議洞悉民眾需求，彰顯地域性獨特風格 ( $M=3.67$ )、減少推動都市發展之障礙 ( $M=3.40$ )。

#### 6. 民眾參與都市設計審議之途徑選擇

美國政府 (1976) 彙整民眾參與途徑超過 75 種，顯示民眾參與都市設計審議具有多元化、多樣態的參與方式，會隨著專家工作性質 ( $p=.038$ ) 與工作年資 ( $p=.013$ ) 的影響呈現差異化；專家普遍期望採取「由專業人士輔助參與審議會會議」( $M=3.82$ ) 及「以公聽會及書面方式遞交質詢與建議」( $M=3.81$ ) 方式，加強民眾直接參與審議的程度，並且反對以個別參與審議會會議 ( $M=2.087$ ) 為之。此外，具有即時、雙向互動的「利用網站留言方式，表達質詢與建議」( $M=3.58$ ) 方式，未受到應有重視，在民眾上網逐漸普及化的潮流下，重要性將與日俱增；長遠計，為了使政府與審議委員直接瞭解地方需求，達成民眾監督政府行政與施政公開化之目的，未來得採用多種方式同時並行，讓民眾隨時得知政府最新施政訊息，並充分利用現代科技之便利性，建立暢通無阻的溝通管道。

#### 7. 民眾參與都市設計審議之主要對象

民眾參與都市設計審議除了溝通與協調有關都市環境建設之意見外，尚須兼顧專業技術之認知與素養，專家建議有關民眾參與都市設計審議之參與對象，應優先考量納入地區或都市內具有都市設計相關專業能力之居民代表（如社區規劃師等專業人士）( $M=3.88$ ) 以及由地區或都市內推派之代表 ( $M=3.56$ )，對於市政建設較能有實質幫助，且較具民意基礎；本研究同時發現全數的審議委員提醒應避免「都市內具有意願的居民」( $M=3.19$ ) 參與審議會會議的寬鬆操作模式，認為較無專業知識且無關都市發展的民眾參與，恐有類似「環保流氓」之狀況產生，使審議過程中產生無謂的困擾，阻礙都市的建設發展；由此可知，民眾直接參與審議的原則雖然為各方所共同接受與認同，但是參與對象的素質與限制，是目前擔憂的焦點之一。因此，先進國家採行分層、分級管理模式，視實施地區規模與開發案件大小，訂定參與都市設計審議民眾層級的作法，是可師法的選項。

## 8. 民眾參與都市設計審議制度之適切時機

專家對於民眾參與都市設計審議之時機呈現意見紛雜現象，究其因，乃囿於國內並無實際施行民眾參與之經驗，因此除了申請審議之前，先行召開發表說明會較具共識外 ( $M=3.87$ )，對於居民或代表共同列席審議會之進行 ( $M=3.38$ )、幹事會審查之同時舉行公聽會 ( $M=3.23$ )、視個案的需求進行民眾審議 ( $M=2.92$ ) 則無具體共識，更遑論由說明會起，參與所有設計規劃及審議過程 ( $M=2.92$ ) 之全程性參與的作法；此結果，符合 Arnstein (1969) 階梯理論觀點，民眾參與都市設計審議之時機需因地制宜、循序漸進，在國內導入民眾參與都市設計審議的議題中，有關參與時機的思維，應綜合考量社會成熟度，避免體制內的過度衝擊。

表 4：民眾參與都市設計審議制度問項內容整體排序表

問項	問卷問題	個數	平均數	標準差	項排序	總排序
制度	缺乏相關法令對其參與形式與程序之規定	77	3.87	.864	3	18
	缺乏公開且正式之管道，告知民眾參與都市發展行政之情形	78	3.82	.879	4	19
缺失	民眾缺乏都市設計與審議制度等專業知識背景	78	3.97	.852	1	7
	參與民眾對於公益與私益間的認知不足	78	3.96	.860	2	9
參與意義	輔助審議委員對於特定地區環境需求與特點之瞭解	78	3.88	.738	3	12
	符合都市公共行政公開及透明化之要求	78	3.97	.720	1	8
	提高民眾都市環境教育素養，並達成監督政府行政之功能	78	3.71	.884	4	23
	增加民眾對於地區環境之認知與認同	78	3.95	.836	2	10
參與對象	地區內之任何有意願的居民	77	3.42	1.151	3	27
	都市內任何有具意願的居民	77	3.19	1.014	4	31
	由地區或都市內推派之代表	77	3.56	.980	2	26
	地區或都市內具有都市設計相關專業能力之居民代表	77	3.88	.917	1	13
訊息管道	電視及電台等公開媒體	76	4.05	.815	2	5
	政府之公告欄及定期之政府公報	78	3.72	.737	4	22
	行政區公所及里民辦公室之文宣投遞	77	3.88	.760	3	14
	網站定期資訊更新	78	4.31	.631	1	1
參與途徑	個別參與審議會之進行	78	2.87	.931	4	33
	由專業人士輔助參與審議會	78	3.82	.802	1	20
	以公聽及書面方式，遞交其質詢與建議	78	3.81	.774	2	21
	以網站留言方式，表達質詢與建議	78	3.58	1.013	3	25
參與時機	申請審議之前，先行召開發表說明會	77	3.87	.848	1	16
	幹事會審查之同時舉行公聽會	77	3.23	.958	3	30
	居民或代表共同列席審議會之進行	78	3.38	1.035	2	29
	審議會通過後，視個案的需求，進行民眾審議過程	78	2.92	1.029	4	32
智識強化	由說明會起，參與所有設計規劃及審議過程	76	2.74	1.012	5	34
	學校的都市設計教育環境	78	4.18	.528	1	2
	成立地區規劃社團，並邀請專業人士的教導	78	4.04	.692	3	6
	由政府定其舉辦都市設計相關業務之講座	78	3.87	.727	4	17
行政助益	利用政府網站定其更新並傳達都市各項行政資訊	78	4.13	.652	2	3
	突顯都市設計發展相關之地區特性	78	3.67	.935	4	24
	降低推動都市設計相關業務之困難度	77	3.40	1.079	5	28
	藉民眾參與之機會，直接向政府表達地區的需求	78	3.92	.717	2	11
	達成政府都市行政公開公正之行為	78	3.85	.807	3	18
	提升民眾對都市環境之認知與素養	78	4.09	.628	1	4

## 五、民眾參與都市設計審議構想

英美之都市發展，從發軔到現代主義，再經後現代到解構時期，不僅在空間專業學術領域有多次更迭論戰，重要的是這樣的思潮轉變同時也帶領民眾對都市涵構有了更深切的認知與關懷，進而願意參與公眾事務之決策。因此，英美今日的環境文化與空間品質是由專業界與廣大的普羅大眾所共同形塑。國外先進國家發展民眾參與都市設計審議制度已有多年經驗，實施過程千折百迴，不斷演繹修正，為了確保都市優質發展及建構完善制度，耗費相當龐大的社會資源，可知優質都市環境獲之不易，彌足珍貴；為建構國內民眾參與都市設計審議之制度的可行性，建議從機制面與程序面戮力建構。

### 5-1 機制面

#### 1. 強化都市設計審議委員組織

國內各都市實施之都市設計審議，採行幹事會審查以及委員會審議為兩個層次的會審作業，僅由行政主管機關與受聘任之都市設計相關專家學者所組成，組織成員代表性薄弱；然而，都市設計審議制度應提供一個結合不同領域學者、專業公會團體、技術文官與市民代表組成的論證平台，廣納多方意見，作為決策參酌重要依據；因此，應在逐次審議過程中，適度延攬地方民眾代表與社區規劃專業技師，組成審議委員會，積極強化設計審議組織。

#### 2. 確立民眾參與審議程序主體性

先進國家將都市設計審議制度視為都市保障機制，成為整體都市治理不可或缺的環節，而民眾參與的本質乃是「由下而上」公共決策模式的期待與生活空間塑造的意願表達，並促進政府與市民形成「權利平衡」的新歷史關係以及新的對話模式。目前民眾參與都市設計審議的執行對象，應以具有環境認知與技術的民眾代表為主，對環境發展提供實際助益。在都市設計發展地區內設置社區規劃社團，以社區規劃師等專業人員的專職技能，教導並協助民眾發掘地區文化及環境發展問題，體認都市設計執行過程，提昇其都市環境認知與素養。

#### 3. 積極建構階段性民眾參與機制

都市設計的環境形塑是專業者、官方機構與民眾共同參與之過程，在實務操作過程中，都市設計應扮演服務資源的角色，提供其專業來支援民眾對都市空間的期待與需求；美國都市設計協會 (Urban Design Group) 並提出 22 種應用原則 (Carmona et al., 2003) 搭配各種民眾參與方式 (如民意調查、訪談、諮詢站、座談或協調會、說明會或公聽會、研討會、社區工作站、民眾委員會、媒體製播等)，探求民眾參與的可行性；可參考先進國家在公聽會、市民設計委員會、社區規劃師、專業網站等方面成功的經驗，階段性、系統化施為，落實民眾參與。

#### 4. 公聽會辦理法制化

「參與」是環境決策過程中一種直接的公眾投入，分享或掌握環境規劃設計決策的過程，都市設計審議中以舉辦公聽會為最常使用途徑，開發規劃案於申請都市設計審議之同時應舉辦公聽會，安排發展地區內之民眾、民間設計顧問與居民代表，於會議進行過程中公開發表意見與建言，以做出最佳審議決策，使都市設計之成果更為符合民眾的需求，公聽會之法制化當有助於民眾參與之直接落實。

## 5. 實施審議申訴制度

現行都市設計審議機制是一單向施為方式，並無適切救濟制度，可能造成相關利益關係之單位及民眾的莫名損失，此一矛盾現象必須調整，然僅企圖依靠現行行政手段，建立有效規範程序，顯然是過於簡化的想法，當思考建置審議申訴機制，並針對經審議許可或有條件許可之相關第三權益團體及關係人部分，以及被審議駁回之申請人部分，兩面向施為建置申訴救濟措施，以兼顧都市建設與相關權益人之最大權益。

## 6. 培訓專職人才與養成專業智能

Cary 認為民眾參與都市建設應具備民眾能自由參與、民眾願意參與、民眾有能力參與三要件，Arnstein 著名的「民眾參與階梯」中明確指出，民眾參與都市設計，從「完全被動」至「共同計畫」有其階段性發展進程，因此，對於都市設計人才培育及專業智識之養成應早日施為，除了將都市設計課程納入正式教育機制，全面提昇民眾專業素養外，當積極審慎研究「社區規劃師」專業證照之可行性。

## 7. 建置自動化多媒體諮詢服務系統

民眾參與都市設計審議制度成功與否主要繫決於共同意識之形成，其過程是民眾在同一價值體系下經由民眾對都市空間及環境本身累積的反射結果，透過認知、動機、認同及歸屬感，持續互動後創造民眾的共同核心價值，因此，資訊的傳播扮演關鍵性角色，政府應該利用決策支援系統的技術，結合管理資訊系統及多媒體諮詢的方法，發展出一套自動化的管理多媒體諮詢服務系統，設置都市設計的電腦網站，以兼具教導、宣達、觀摩、諮詢與互動之多重功能。

## 5-2 程序面

都市設計審議必須全面的考量都市中實質居住與工作環境、都市景觀美學、市民福祉與都市未來發展藍圖，其目的在將都市中實質與非實質環境作整體性完美的結合，創造良好都市生活環境空間。都市設計審議過程的民眾參與，是讓民眾瞭解、認知並認同都市環境發展，對自我居住環境產生榮譽感，與政府協力於良好都市環境的發展與維護。理想之民眾參與都市設計審議程序應包括都市開發資訊的充分告知、都市環境設計的參與諮詢、設計決策的參與對應與都市環境管理維護的參與等環節；本研究參酌英美都市設計審議制度經驗、都市個案研究，參考專家問卷調查研究結果，兼顧都市設計審議標準、民眾參與途徑選擇、專業代表參與時機、建管接續環節及後續環境管理，考量各都市適用之一體性，針對現階段民眾參與都市設計審議制度的程序建議如 66 頁圖 1 所示。

# 六、結論與建議

都市設計是一個歷久彌新的課題。從廣義上來說，自從都市產生人們便開始了都市設計的實踐活動。現今是台灣都市空間環境革命的年代，都市設計審議制度作為都市新環境的政策形成與溝通工具，提供了追尋生活品質的可能途徑，也為僵化的都市空間形成機制挹注無限可能與可期待的未來；而開放的程序與民眾參與的過程，可以使不同主體在既定的權力結構中彼此磋商，凝聚市民的共識，進而捍衛民眾的公共利益及環境品質，民眾參與的層面越深，都市環境體質將更為健康，更有助於政府推動與解決公共事務問題；可預期的將來，民眾參與在都市空間關懷的實踐中愈顯成熟而穩重，將擴及都市更新、古蹟保存、都市再開發等都市發展範疇，而政府的決策將愈形倚重民眾參與，有關民眾參與深度與技術的細緻討論，勢將成為下一波都市環境運動省思的主題與焦點。



5. Carmona, M., Heath, T., Oc, T., & Tiesdell, S. (2003). *Public places urban spaces-the dimension of urban design*. Oxford: Architectural Press.
6. Choguill, M. B. (1996). A ladder of community participation for underdeveloped countries. *Habitat International*, 20(3), 431-444.
7. Creighton, J. L. (1984). *The public involvement manual*. Washington: University Press of America.
8. Cullingworth, B. (1997). *Planning in the USA-Policies, issues, and processes*. London: Routledge.
9. CABE. (2002). *Paring the way*. London: Thomas Telford.
10. Davidoff, P., & Reiner, T. (1962). A choice theory of planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 28, 103-115.
11. Faga, B. (2006). *Designing public consensus: The civic theater of community participation for architects, landscape architects, planners, and urban designers*. New York: John Wiley & Sons.
12. Garson, G. D., & William, J. O. (1982). *Public administration: Concepts, readings, skills*. Boston: Allyn and Bacon.
13. Kim, H. (1995). The politics of deregulation: Public participation in the FCC rulemaking process for DBS. *Telecommunications Policy*, 19(1), 51-60.
14. Al-Kodmany, K. (1999). Using visualization techniques for enhancing public participation in planning and design: process, implementation and evaluation. *Landscape and Urban Planning*, 45(1), 37-45.
15. Glass, J. J. (1979). Citizen participation in planning: The relationship between objectives and techniques. *Journal of the American Planning Association*, April, 180-189.
16. Krier, R. (2006). *Town spaces*. Boston: Birkhäuser.
17. Langton, S. (1978). *Citizen participation in America*. Toronto: Lexington Books.
18. Lisk, F. (ed.) (1985). *Popular participation in planning for basic needs*. Surrey: Gower Publishing Company.
19. Loukaitos-Sideris, A. (1998). *Urban design downtown-Poetics and politics of form*. Berkeley: University of California Press.
20. Lynch, K. (ed.) (1990). *City Sense and city Design, Tridib Banerjee and Michael Southworth*. Cambridge: MIT Press.
21. Mugavin, D. (1992). *Urban design and the physical environment*. Liverpool: Liverpool University Press.
22. Nasar, J. L., & Grannis, P. (1999). Design review reviewed-Administrative versus discretionary methods. *Journal of American Planning Association*, 65(4), 424-433.
23. Neary, S. J. (1994). *The urban experience-A people-environment perspective*. London: E&FN Spon.
24. Pacione, M. (1997). *Britain's cities-Geographies of division in urban Britain*. London: Routledge.
25. Parfect, M. (1997). *Planning for urban quality-Urban design in towns and cities*. London: Routledge.
26. Plein, L. C., Green, K. E., & Williams, D. G. (1998). Organic planning: A new approach to public participation in local governance. *The Social Science Journals*, 35(4), 509-523.
27. Shirvani, H. (1985). *The urban design process*. New York: Van Nostrand Reinhold Company.
28. Skeffington Report (1969). *Report of the committee on public participation in planning: People and planning*. London: HMSO.
29. White, S. S. (2001). Public participation and organizational change in Wisconsin land use management. *Land Use Policy*, 18(4), 341-350.

30. Department of City Planning, New York (May 18, 2000). *Demographic characteristics - New York City*. Retrieved June 15, 2009 from <http://www.ci.nyc.ny.us/html/dcp>.
31. 王小璘、何友鋒 (2006)。《台中市(不含新市政中心及干城地區)都市設計審議規範及大坑風景區設計規範擬定》(頁 28-34, 225-228)。台中縣：朝陽科技大學建築與都市設計研究所。
32. 王小璘、何友鋒 (2002)。《台中市城鄉風貌總體改造計畫》。台中市：台中市政府。
33. 王文君 (2001)。《民眾參與都市計畫程序之研究》。未出版之碩士論文，國立台灣大學建築及城鄉研究所，台北市。
34. 王卡 (2006)。《城市設計過程保障體系研究》。未出版之博士論文，浙江大學建築工程研究所，浙江省。
35. 王价巨 (1997)。《台北市都市設計審議經驗之研究》。未出版之碩士論文，台灣大學建築及城鄉研究所，台北市。
36. 台中市政府 (2006)。《台中市都市設計審議規範手冊》(頁 35-45)。台中市：台中市政府。
37. 台中市政府 (2009)。《台中市都市設計審議系統》。上網日期 2009 年 6 月 20 日。網址：<http://www.eztrust.com.tw/city/>。
38. 何友鋒、劉玉屏 (2001)。《民眾參與都市設計審議制度之研究》。中華民國建築學會第十三屆建築研究成果發表會 (頁 D16)，台北市：中華民國建築學會。
39. 何友鋒、李融昇 (2009)。《都市設計永續價值評估指標體系之研究》。《建築學報》，68，201-222。
40. 何友鋒、王小璘、陸建浩 (2006)。《都市設計導則之研究—以台中市為例》。中華民國建築學會第十八屆第一次建築研究成果發表會論文集(光碟版)，台北市：中華民國建築學會。
41. 李玉生、何友鋒、王小璘、吳靜宜、王小璉、黃晏淨、曾益賢 (2009)。《生態城市都市設計規範之研究》。中華民國建築學會第二十一屆第一次建築研究成果發表會論文集(L14)，台北市：中華民國建築學會。
42. 李玉生、何友鋒 (2008)。《都市設計審議結合生態城市概念之研究》。台北縣：內政部建築研究所。
43. 林欽榮 (2000)。《專題報告(一)都市設計審議機制的執行經驗》。台北市：中華民國設計學會。
44. 林欽榮 (2006)。《城市空間治理的創新策略》(頁 550-567)，台北：新自然主義。
45. 吳光庭 (1999)。《從公平性觀點論『都市計畫審議』與『都市設計審議』之整合問題—以『威京案』為例》(國科會專題研究計畫成果報告，NSC 88-2211-E-032-009)。台北市：淡江大學。
46. 吳綱立 (2006)。《從西方近代都市設計思潮的發展看台灣都市設計專業的定位》。《建築學報》，55，111-146。台北市。
47. 林崇傑、陳宇進、陳惠婷、盧維屏 (1996)。《市民的城市：X III-X VI》(頁 5-7, 13-15)。台北市：創興。
48. 吳英明、曾憲郎 (1994)。《都市發展與市民參與—高雄市為例》(高雄市政府研考會專題研究報告 Rdec-83-204)。高雄市：國立中山大學中山學術研究中心。
49. 涂子平 (1996)。《都市設計理論與實務—美國都市設計的制度形成與實施案例》(頁 122-123)。台北市：台科大建築系。
50. 施鴻志 (1997)。《都市規劃》。高雄：復文圖書出版社。
51. 夏鑄九 (1990)。《都市過程、都市政策和參與性的都市設計制度》。《建築學報》，1，137-152。台北市：中華民國建築學會。
52. 劉宛 (2004)。《公眾參與城市設計》。《建築學報》，5，10-13。北京市：中國建築學會。
53. 盧偉民 (1972)。《台灣都市之危機與希望》。國際經濟資料月刊，25 (5)，109-118。

54. 鍾英瑞 (1999)。都市設計規範形成之研究—從預期成效到設計規範。未出版之碩士論文，國立成功大學都市計劃研究所，台南市。
55. 鍾文煌 (2001)。台中市都市設計審議機制之研究。未出版之碩士論文，逢甲大學建築與都市計畫研究所，台中市。
56. 謝平方 (1998)。國內民眾參與實質環境規劃可行性之探討。造園學報，3 (3)，45-57。台北市：中華民國造園學會。
57. 蘇毓德 (2008)。探討都市設計及都市設計審議機制之研究。第五屆台灣建築論談—建築創意文化 (頁 1-7)。台北市：中華民國建築師公會全聯會。

# A Possibility Study for Public Participation of Urban Design Review

Yu-Feng Ho\*    Cheng-Chih Liu\*\*    Yu-Pin Liu\*\*\*

Graduate School of Architecture and Urban Design, Chaoyang University of Technology, Taichung, Taiwan

\* hyfarch@ms32.hinet.net

\*\* da0793@gmail.com

\*\*\* Milan Polytechnic

yтлиux@ms26.hinet.net

## Abstract

Urban design constitutes the interface of human, architecture and urban environment. It concerns with the quality of the urban public realm and the making of places for people to enjoy and respect. The management of urban system is influenced by public opinions and many other factors and getting complicated day by day. The aim of this study was to formulate a public participation model in urban design review process to assist the citizen in understanding the complex process of urban design.

In view of this, this study was based on Public Participation Theory, referring to the case that the overseas publics participate in the urban design deliberation system and using expert investigation method to carry out the public participation in the feasibility survey and analysis of urban design deliberation system. This study finds that the government should face the severely imperfection in that the publics cannot participate in urban design deliberation system and issue an available operation mechanism for the publics participate in the process of the urban design deliberation system. This study suggests a step-by-step way where the technical personals with professional background are first brought into the primary stage before the public participates in such an urban design deliberation system.

Moreover, we also suggest that the government practice on specific actions, e.g. central and local decentralization, deliberation system legalization etc. With the auto multi-media service system to deliver the urban development information, it is possible for us to promote urban design education so as to set up the public civil city upon the basis of democracy.

**Keywords:** Public Participation, Urban Design, Urban Design Review.