

世新大學管理學院
行政管理學系學生學術研討會論文

指導教授：陳俊明副教授

魚與熊掌？-臺北市士林區岩山里
公民參與觀察視角

學生：游淨羽、楊佑翔

中華民國 107 年 5 月 23 日

摘要

本研究主要探討岩山里在都市計畫的政策下，因維護史蹟文化景觀而產生的公民參與，並從中探究里長、公民團體及公部門這三方政策利害關係人之間的問題與衝突。本研究將透過半結構式訪談作為訪談方法，並以三角檢測法來確立三方政策利害關係人的觀點及論述來釐清事實。

主要研究發現包括：

- 一、里長和公民團體的共同性：(一) 兩者都對一坪換一坪有認知上的錯誤；(二) 兩者對政府所回應或改變的政策結果都表達不滿意；(三) 兩者共同表態市議員的弊端效果；(三)里長和公民團體皆提出建商的負面行為。
- 二、里長和公民團體的公民參與之動機、理念是相符，但有些微不同。
- 三、里長和公民團體的差異性：(一)公民參與後，兩者認為政府所回應的態度兩者觀點有差異；(二)公民參與之困難部分兩者角度不同。
- 四、公部門和公民團體的共同性：公部門和公民團體皆認為自主都更較建商都更要來的保障。
- 五、公部門和里長、公民團體的差異性：(一)三者對芝山岩景觀都市計畫的看法皆不同；(二) 三者對一坪換一坪的認知與見解不同；(三)三者對都市更新和史蹟文化景觀保存的重要性認知是不一致的。

目錄

第一章 緒論.....	4-4
第一節 研究背景與動機.....	4-4
第二節 研究目的.....	4-6
第二章 文獻回顧.....	4-7
第一節 都市更新下的公民參與.....	4-7
第二節 政策利害關係人理論.....	4-12
第三章 研究方法.....	4-16
第四章 研究發現.....	4-23
第一節 里長和公民團體的共同性.....	4-45
第二節 里長和公民團體的公民參與之動機、理念是相符，但有些微不同.....	4-46
第三節 里長和公民團體的差異性:.....	4-47
第四節 公部門和公民團體的共同性.....	4-47
第五節 公部門和里長、公民團體的差異性.....	4-48
第五章 研究結論與建議.....	4-50
第一節 研究結論.....	4-50
第二節 政策建議.....	4-51
第三節 研究限制與未來研究方向.....	4-51
第六章 參考文獻.....	4-53
附件一、里長深度訪談問卷.....	4-54
附件二、芝山岩好土聯盟深度訪談問卷.....	4-55
附件三、都發局都市設計科羅科長深度訪談問卷.....	4-56

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

隨著世代的演進，社會結構快速變遷，牽動經濟發展為多端的型態與體制，而從這一整個體系的轉變，許多城鄉也漸趨進展為都市，城市潛在發展區都市化問題之程度與速度也不斷持續增加，衍生諸多相關都市問題。因此，政府制定出都市更新計畫與都市更新法規，以重新規劃、整頓建造、重新建造或維護等方式，改善用地不足、居住品質降低與社會梯度（social gradient）所衍生的社會問題。（張書華，2016）

於 2016，張書華研究生在其碩士論文-----《臺中市彩虹藝術公園公民參與之研究》提到，近年來政府在推動都市更新計畫的過程中，經常藉由「多數決」的方式決定都市更新計畫的執行，而「不同意」執行都市更新計畫相關政策的住戶，政府通常以強制執行來作結束。在重建或改建的過程中，難免會涉及人文、地緣、情感或是個人利益等因素，在當今公民意識抬頭的社會，強制執行反映出少數必須服從多數的現象，缺少傾聽少數人民聲音的聲音與缺乏給予他們尊重，也是近年來人民與政府經常發生衝突的導火線。（張書華，2016）

壹、 都市計畫政策與人民居住產生衝突關係----芝山岩景

觀都市計畫案

民國 60 年代，由於興闢了雙溪堤防，芝山岩一帶不再淹水，民間 4、5 樓公寓迅速開發，快速改變了原本芝山岩周遭的田園地景，並且破壞了地表 30 公分下即存有的大量史前遺址。1993 年，芝山岩終於被指定為「古蹟」，由社區居民團體與中研院專家學者共同組織了 2 年的調查研究工作，提擬出一份芝山岩景觀調查維護報告，要求市府應積極展開芝山岩周邊的開發管制工作。但當時台北市政府並未有任何修法管制行動。

2010 年政府拋出了「一坪換一坪」政策，在誤解的資訊下，有屋族以為不出一毛錢就能由建商幫忙換個新的住宅單位。自此，人人心中都有個「小建商」，房產發財夢成了全民運動，每位屋主都希望在這個房價持續高漲的年代中，能夠不出任何成本，就拿到一間價值超過新台幣 2,000 萬的公寓單位。這可是受薪階級可能一輩子都存不下來的龐大金額。

在這種「免費換屋」的樂觀心態加上高房價持續炒作的氛圍下，都市更新進

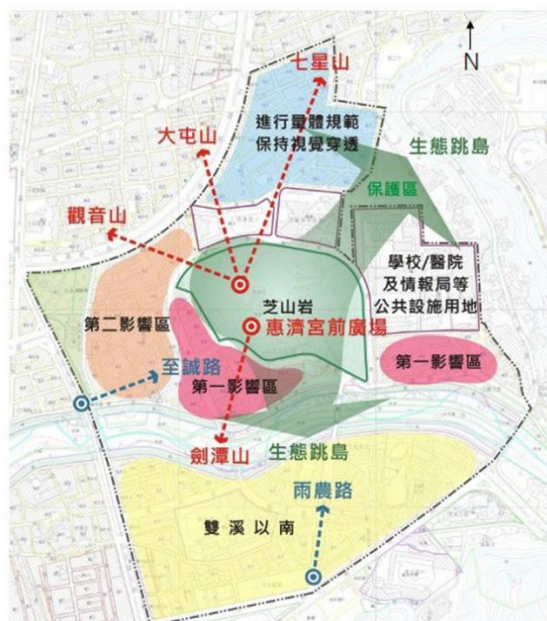
一步將開發的腳步邁向芝山岩這個台北市少數能提供優美視野景觀的住宅社區。突然間，5、6筆都市更新申請案，圍繞著芝山岩，或近或遠陸續浮現。

到了2013年前後，芝山岩附近地區成為台北市第二波都更圈地的首選區位，5、6棟高達80、90米的住宅大樓陸續向市府申請，要在芝山岩周遭開發更新建築案。最嚴重的是芝山岩山頂的市定古蹟惠濟宮廟埕前，太子華威聯合股份有限公司於士林區至誠路一段，擬使用容積獎與容移將在周邊都是兩層樓的小區規劃地上14層樓及地上21層樓建築案，將破畫河堤周邊天際線，以及芝山岩與陽明山的生態廊道，但即因當地居民聯合公民團體、基金會到場抗議，而使此都審未通過。依此狀況，這個讓台灣社會得以充份體現其文化主體起源的景觀，即將因為國家長期缺乏適當的開發管制而陷入嚴重危機。

而於2016年5月4日臺北市士林區岩山里的王芝安里長、芝山岩好土聯盟與在地居民到臺北市政府前舉行抗議並要求市府不應該同意財稅局(市有土地)佔46%的惠濟宮廣場正前方的太子華威聯合股份有限公司19樓都更案。(蘋果日報，陳思豪，2016)

另一方面，支持芝山岩文化景觀管制方案的市民展開連署行動，爭取到的1,000多位連署支持，要求市府秉持文化景觀保護的理念，持續推動此方案。於2017年9月政府才變更此管制方案，考量後續居民申請都更的開發權益，將芝山岩週邊地區的開發高度限制在30、38、50、55米，依鄰近芝山岩的遠近漸次拉高，同時搭配將建蔽率由原45%放寬至60%。(天下雜誌，2017)

因此，本研究主要探討臺北市士林區岩山里平均4、5層樓的老舊住宅中，在都市計畫的推波之下，居民對於芝山岩文化景觀周邊地區開發高度管制方案之衝突，進而研究臺北市士林區岩山里因都市計畫之衝突所產生的公民參與，而本研究也將透過公民參與之相關理論、政策利害關係人理論進行分析。



圖一、管制構想與管制影響區

(圖片來源:芝山岩好土聯盟官網)

第二節 研究目的

在時代的快速轉變的趨勢下，現代化與都市化共同結合而成的社會結構，各地方政府也驅使著都市計畫成為勢在必行的政策。然而，近年來，推行都市計畫之時，政府與民間的關係存在著衝突、妥協或條件的交換，相對的，人民對於政府的信任感在屢次的政策執行中也變成如同一片輕彈可破薄層。民意不再依歸以多數決來達到都市計畫門檻，公民團體的參與也促成了政府部門針對少數人進行相關政策的反思，而在地居民的利益與公民參與之團體，也伴隨了許多爭議及看法，政府部門如何平衡並且轉變政策規劃之過程，成為都市發展中的重要課題。(張書華，2016)

本研究之主要目的，是將臺北市士林區岩山里的芝山岩景觀都市計畫作為個案，從中了解岩山里的里長與居民在面對都市計畫之問題之下，是如何進行公民參與的行動？並探討公民參與對於都市計畫變更的影響下，政策轉變的主要利害關係人看法為何？如何促使政府以保留的方式轉變個案在都市計畫案中的結果？因此，研究之主要核心目的為：

- 一、探討居民、公民團體在都市計畫中的參與形式。
- 二、了解人民是如何號召集結群眾。
- 三、政府決策的改變是否受到公民參與行動的影響。
- 四、政府進行改變而制定的決策，公民是否達成所理想的成效。

第二章 文獻回顧

第一節 都市更新下的公民參與

國立臺灣大學社會科學院政治學系陳挹芬研究生，於 2011 年撰寫一篇碩士論文，此研究論文名稱為《探索永續城市：以松菸巨蛋爭議為例》，其研究主要有三個目的，分別敘述如下：

首先，本研究欲探索形塑都市發展的主導力量。從成長機器(growth machine)的視角中，來看都市政治運作主要的行為者及其不同主張之論述，透過分析各行為者之間的互動關係，釐清彼此間的競合與衝突，以及對於資源的汲取和手段方法之利用。而本研究期望探討「臺北」都會區在民主化後的都市政治運作，其主要的形塑力量以及主導政策走向的思考邏輯。

其後，期望透過具體個案探索臺灣都市環境治理的運作型態。儘管在 1980 年代以後，臺灣的環境治理模式開始從政府直接控制「國家中心模式」逐漸邁向「生態民主」的變遷，反映了臺灣民主轉型與深化過程中，國家與公民角色蛻變和轉型(林子倫，2008a：243)，但從諸多環境議題所引發爭議和衝突中，仍顯露出環境治理的挑戰。而欲透過松菸巨蛋興建計畫此一具體個案，針對其所涉及的環境爭議，地方政府之處理方式和態度以及相關行動者之間的互動，來進一步理解臺灣都市的環境治理運作模式。

最後，在永續城市的目標下，環境治理成為都市發展之重要課題，但在臺灣特殊背景脈絡下，其都市發展的樣態是異於西方都市的發展模式(陳東升，1995；王振寰，1996a)，在過去威權統治之國家機器霸權指導下，在轉型的過程中仍殘留了部份的陰影和軌跡，同時也使得環境治理的發展受到限制。因此，期望藉由此篇論文激發更多反省臺灣環境治理之困境，深切地檢討環境思維的內化和制度建構，將落實生態城市之目標化為可能，並朝向永續發展的未來，因應未來氣候變遷之挑戰。

而陳挹芬研究生要探討的研究問題是形塑臺北市環境政治的主要因素。由於過去威權統治時期下的臺灣都會發展模式，是受到國家的引導(陳東升，1995；王振寰，1996a)，但在民主化後的臺灣，國家強勢主權的鬆動，權力部份移轉於地方，地方在全球化脈絡下順勢崛起，而更多元的行動者涉入於都市政治的活動中。於此，第一個想探討的是，逐漸步上軌道後之民主多元社會，在臺灣經濟最繁盛之臺北市都會區域中，形塑地方之發展模式的力量是都市菁英、公民力量、市場機制還是國家角色？或者是更高層次的國際社會之影響力？

第二，欲針對松菸巨蛋興建的過程中所引發的相關爭議，透過論述分析來探討行動者在其過程中的互動關係。在都市運作中其參與之相關行動者，包括了政府機關、企業、第三部門以及公民團體等，有著不同的行動邏輯和思考模式，以及各自主張和目標。而欲探究各行動者在衝突對立的爭議中，其抱持著何種論述之主張，而其背後所蘊含的動機目的和價值信念為何？在不同行動者的角力過程中，其如何透過論述來型塑自身的利益、主張和理念？

最後，期望了解在臺灣的特殊背景脈絡下，都市環境政治的運作和模式。從松菸文化體育園區之環境爭議中，試圖解答當地方政府在面對地方經濟成長之需求和國際環境趨勢的兩方拉鋸時，是抱持著何種態度來因應這個挑戰？其對環境思維的實踐程度，以是否卻落實環境治理的內涵？藉此期望能進一步理解臺北市都市環境政治的真實樣態。

陳挹芬研究生欲透過質性研究之方式來進行具體個案的研究，並以「文獻分析法」、「深度訪談法」來蒐集相關資料以進行相關之研究。而陳挹芬研究生之訪談一人獨自進行，從 2010 年 7 月 16 日一直持續到 2011 年 2 月 14 日之期間，而所有的訪談皆以由面對面訪問的方式進行。本研究訪談的對象誠如表格，包括地方行政官員、業者、在地社區團體、在地民眾、議員、環團人士等，同時也訪談熟悉此議題之學者專家、媒體工作者以及參與訴訟之律師等，共 13 人。訪談的進行前，根據研究問題擬定訪談題綱，且依受訪者的情況來微調訪談題目，而在訪談的進行中，視受訪者回答的情況來進一步追問和請教受訪者某些議題的想法。訪談題目大致如下：

- 一、請問您大概從什麼時候開始關注此議題？為什麼會開始注意到該議題的發展？
- 二、請問您認為影響此議題發展的關鍵因素為何？影響決策走向的關鍵點為何？
- 三、請問您對臺北市政府(環保團體、業者)對松菸巨蛋興建案之相關作為、態度的看法？
- 四、請問您如何與企業、臺北市政府做互動和進一步的溝通？目前的互動情形？參與議題的活動的過程中，所遭遇的最大阻力為何？
- 五、請問您認為該議題對於未來臺北市都市發展的影響？您對該開發案後續的發展有怎樣的期待？
- 六、請問您認為臺北市如果欲朝向永續城市的方向前進，有哪些重要關鍵點和挑戰？

以下為陳挹芬研究生所得出的研究發現：

從松菸巨蛋開發案之爭議來看，公民力量的崛起展現了其高度的自主意識的展現，同時其能夠從無資源和無的情況下，透過在地組織性的動員和策略的應用來捍衛其生活空間權，成為都市治理中不可或缺的重要行動者之一，而誠如松菸巨蛋開發案之環境爭議中，公民對於環境意識的表述和護樹行動的支持和奮不顧身的行動，皆說明了公民力量將是未來都市環境治理中重要的角色和環境捍衛者。再者，從環境爭議的衝突看來，地方政府對於環境思維的實踐程度仍然不足，其對於都市經濟發展和成長的欲求仍佔據著都市政治運作的核心，對於永續城市的實踐還有很長的一段路要走，然而，在環境議題日益受到重視的同時，市政府亦明白環境議題的重要性，但問題是決策者必須在政治、行政考量下真正的納入環境價值的思維，使得環境正義的概念能夠進入治理的核心，才能有助於環境治理的轉型，此外政府必須開放更多論述對話的理性空間，讓更多不同論述的對話來型塑公共政策的發展。

此一議題對於整體臺北都市發展的最大意義，來自於公民社會力量展現所帶來的社會整體價值的轉變，反巨蛋團體所主張的環境論述和採取的行動和策略，開啟了外界對於此一議題的認識，同時其所採取的運動策略成為後續相關環境抗爭的典範，透過體制內的訴訟程序來促使政府更進一步的反省在面對環境爭議的態度和作法。除此之外，此一議題促使原巨蛋支持者及漠不關心的社會大眾，對於都市土地利用和規劃有不一樣的思考和期待。換言之，環境論述成功的挑戰了主流的經濟邏輯下的都市發展，而越來越多環境意識以及生態保護的論述受到認同和支持。在環境急遽變遷的挑戰下，環境治理勢必成為未來都市治理的關鍵，而永續城市仍是需要持續努力的目標和理想，同時此亦為世界各城市必須共同努力的目標，否則經濟開發和環境保護的衝突，將不斷的在各地重複上演，除了衝突的本身造成社會成本的損失和政府信任感的破壞，更是人類生存危機的最大挑戰。

國立中興大學國家政策與公共事務研究所張書華研究生，於 2016 年撰寫《臺中市彩虹藝術公園公民參與之研究》的碩士學位論文，其研究之主要目的是以臺中市彩虹眷村轉變為臺中市彩虹藝術公園作為個案，瞭解在彩虹眷村成為公民心中特色文化資產的情況下，以傳統媒體及新媒體交互號召的公民參與行動是如何進行？並探討公民參與對於都市計畫變更的影響下，政策轉變之主要利害關係人看法為何？如何促使政府以保留的方式轉變個案在都市計畫案中的結果？

張書華研究生的研究問題則是在臺中市彩虹藝術公園個案中，以公民參與的過程切入，檢視特色文化資產在都市計畫案中被保留的可能，為深入瞭解其參與

號召的行動過程與政府決策的轉變歷程，主要探討下列三個問題：

- (一) 公民參與保留彩虹眷村之動機與過程為何？
- (二) 新媒體號召公民參與眷村保留的行動，是否有影響公部門的決策？
- (三) 公部門面對特色文化資產保存之回應與決策為何？

張書華研究生在經過文獻檢閱與個案分析後，針對政策利害關係人進行深度訪談並彙整訪談資料，得出研究發現如下：

一、政策利害關係人與公民參與之行動——從分歧到認同

(一) 公民參與者因重視文化資產而產生動機與行動

本研究將公民參與搶救彩虹眷村之對象作為政策受益者，從深度訪談中可以得知，政策受益者欲保留彩虹眷村之動機，多因黃永阜老爺爺所彩繪之牆面塗鴉在面臨拆除的危機中，令人感到不捨；從文化的角度來看，黃永阜爺爺的本身即代表著一個眷村時代的故事，而彩虹眷村的出現也成為了城市裡難得的「類文化資產」。在訪談者互動中，可以觀察到公民參與者彼此間，建立了互相協助的關係在議題的集會活動上、制度上與認同感都有相當的共識。在多元化的角色中，包含了記錄事實真相而不受於情影響的公民記者、長期對文化資產付出心力並提出具體解決政策的文史工作者，以及透過行動號召來落實搶救彩虹眷村的活動發起人與參與之學生，透過了地方民意代表的支持與聲援，成功地保留下公民心中的後花園。

(二) 市政府認同與反思公民參與之訴求

本研究將臺中市政府負責彩虹眷村存廢過程之承辦人作為政策制定者，從政府部門角度來看公民參與者之動機，發現可與其相互呼應。政府部門認為公民之所以發起搶救彩虹眷村之行動，一方面在於彩虹眷村已成為臺中市民心中的景點之一，另一方面則是基於在地文化以及對文化工作者的尊重。面對彩虹眷村存廢議題時，政府部門基於考量公共利益，在規劃中也產生了價值判斷的困境，例如審美觀的主觀感受，以及未來管理與維護經費編列上的依據較為不清。但在經過了與公民交涉的過程，政府部門也發覺了大眾對公共事務的關心，也是對在地文化的關懷，而政府部門也成為可以與公民共同創造價值的角色。因此，政府部門也在彩虹藝術公園的個案中，對都市計畫的規劃產生新的思維。

(三) 在地居民成為保留彩虹眷村事件之政策受損者

本研究將居住於彩虹眷村周邊之在地居民作為政策受損者，從政府部門為都市計畫變更所做的訪談與代表在地居民的里長口中可以得知，從黃永阜爺爺彩繪牆面的行為開始，便造成了周邊居民的困擾。彩虹眷村尚未進行公共設施的規畫前，

遊客所帶來環境的髒亂與喧囂、汽機車亂停導致居民生活困擾等問題，皆成為在地居民質疑保留彩虹眷村之緣由。而透過與政府部門及公民參與者的討論，在地居民也逐漸可以接納保留彩虹眷村，政府部門與民間共同規畫社區的生活機能，欲改善彩虹眷村帶來觀光的負面問題，使在地居民也能於議題的發展中產生與在地文化的共榮感。而公民參與在地的決策行為，當地的民意代表里長也表示，希望能在一開始便尊重真正在地的聲音，降低決策改變後對當地帶來的衝擊與日後衍生的管理問題。二、媒體促進臺中市政府積極作為與新型態之公民參與

（一）主動回應新媒體管道

綜合訪談之資料可以得知，彩虹眷村的搶救行為是透過運作各種不同的媒體而來，也是開啟新媒體帶動社會運動的先驅之一。從部落格對彩虹眷村的紀錄、以電子郵件向政府陳情、新聞報紙的刊登傳播、到號召走上街頭的臉書粉絲專頁，可以發現民意在網際網路的傳播下，越來越直接而力道也越來越強。

面對快速直接的民意表達，臺中市政府不但在業務上請專人來蒐集民意，且公部門早年消極的刻板印象也不復存在。而媒體的革新，好處在於政府部門能迅速知道問題需要被解決，人民也有更多機會可以發聲來關心社會議題、環境與國家政策，在民主發展中是正面效益。惟在部分情境中，政策多半涉及高度專業性及需經複雜的規劃整合流程，除了前述之考量，也必須顧及適法性與可行性，方能依法行政做出符合公共利益之決策。因此，當涉及多種面向或是與公共利益相關的議題，政府部門可以在制定政策前，透過邀請相關領域的專家學者與在地市民代表來共同討論政策，除了符合專業、合法與可行性外，也希望能降低未來實際執行時在溝通共識上的困難。

（二）否決媒體治國的可能

臺中市政府在面對網際網路媒體的衝擊中，也因為資訊過於龐雜，導致民意紛雜意見難以統合，人民在臉書上面快速又方便的留言，導致正確性與適當性令人質疑；相對地，政府在臉書上的言論，卻不能如此快速與輕率，因政府部門的角色需要對其言論負責，因此必須要用嚴謹的方式處理。儘管目前社會的氛圍，人民普遍不相信政府，惟媒體傳播的頁面資訊對在這個世代的影響也已發揮到無以復加的狀態，臺中市政府的受訪者皆認為「不能以媒體來治國」，公部門可以發展出一套應對民意的新方法，但面對國家或地方事務，仍要以其專業嚴謹地規劃政策。

（三）誕生新型態公民參與形式

公民參與之型態已有別於以往，科技快速發展下，連帶改變媒體的呈現方式，網路的行銷與傳播促進了彩虹眷村的曝光率外，在社群網站的蓬勃發展下，讓後

續的社會議題也迅速地受到關注。結合了傳統媒體與新媒體的號召，公民參與的理論與認知已突破舊有傳統之框架，新型態的公民參與需要重新再定義之。

國立政治大學公共行政學系許文傑研究生於 2000 年撰寫一篇博士學位論文，此研究論文名稱為《公民參與公共行政之理論與實踐－「公民性政府」的理想型建構》。

而許文傑研究生的研究問題是從「公民參與」最基本的概念出發，並試圖探討：公民為何參與公共行政？其理論基礎何在？建構一個以公民參與為主的「公民性政府」是否可能？如果可能，那麼應該從哪些方面著手？公民參與的公民性政府需要甚麼條件？我國是否具備這樣的條件？要如何落實？為了更具體的說明本文的研究目的。

許文傑研究生的研究方法著重在文獻的分析與論證，從相關理論中找尋與公民參與有關的主張、立論，在試圖建立彼此的關係後，形成一個整合的理論架構，再利用演繹邏輯法推演出一個理想型的行政運作模式；同時，為了確實將理論及理想型的行政模式落實於現實社會，也從台灣社會與政治環境的相關文獻中，分析影響台灣人民參與公共事務的態度與制度環境的可能性，進一步以理論為根基、實踐公民參與為目標，建造一個可能的制度環境。

許文傑研究生的研究發現出公民參與者大多注重在政治面的參與，而一般人所理解的公民參與，事實上只是代議政治下的參與型態，侷限於對民意代表、政務官員的人事任命權；雖然也有少數國家進行公民投票，但是實施公民投票者並不普遍，且公民投票的議題範圍也多半受限。簡言之，上述的公民參與型態最多只能稱為「間接民主」而已，而真正的民主政治應是由人民直接參與公共事務、治理國家政事的「直接民主」；亦即，公民參與的對象不限於對「人」的選舉，對「事」的參與更是落實「以民為主」的必要條件。所以，「公共行政」不應該是行政官僚的專利，「治理政府」責任應該由人民共同承擔，而形成以人民為治理中心的「公民性政府」。從建立理論基礎開始，其次形成以「公民參與」為核心的行政運作模式－「公民性政府」，並從此一理想型的架構中提出具體實踐的策略。

第二節 政策利害關係人理論

一、政策利害關係人之意涵

每一項公共政策的制定，都有一定程度的利害關係，而利害關係間個人或團體的互動，對公共政策來說相當重要。因此，公共政策之理念基礎，即為政策利害關係之觀點。對於政策制定者來說，如何將各種利害關係人之立場與意見納入考量，以利在制定政策時，能符合公平正義之理想，也能降低社會上的衝突，排除政策推行時的阻礙。

以利益團體理論為基礎，每一種利害關係必然會出現一個表達該利害關係的團體。政策利害關係人通常以團體的形式組成，藉以凝聚力量以發揮政策影響力。政策利害關係人之出現通常有兩種訴求：第一，期望他們所企圖表達的利益能夠為政策制定者所採納；第二，在無法完全為政策制定者所接納的情況下，仍可以藉此向與其相對的政策利害關係人表明立場與態度，使政策的制定不只考慮部分族群的特定觀點（丘昌泰，2010：42）。因此，無論政策利害關係人是否成功地改變政策或達到訴求，意見的傳達與否及是否參與在政策中更為重要，也是體現民主國家對於規畫政策時不可漠視的過程之一。（張書華，2016）

二、 公共政策觀點下的利害關係人

政策學者 Dunn(1994) 指出：必須重視政策利害關係人的意見與態度，以制定公平正義的政策；而政策利害關係人是指受到政府政策影響或直接間接影響公共政策，對政策下賭注之個人或團體。其中，利害關係人可以被分為三種類型，如圖 2-3 所示（丘昌泰，2010：46）：

（一） 政策制定者（policy agents）：

指制定、運用與執行政策的個人或者團體。

（二） 政策受益者（policy beneficiary）：

政策制定過程中直接或間接受到利益的個人或團體。直接受益者通常會是政策的標的團體，間接受益者是基於與直接受益者的關係而得到利益。

（三） 政策犧牲者(policy victims):

政策的制定過程中喪失其應得利益的個人或團體。喪失的原因可能是政策設計失當，未將他們列為利害關係人；或者政策本身引起副作用對該團體產生負面影響；或者該團體欠缺顯著的政治地位與立場；或者為機會成本下必然的犧牲品。



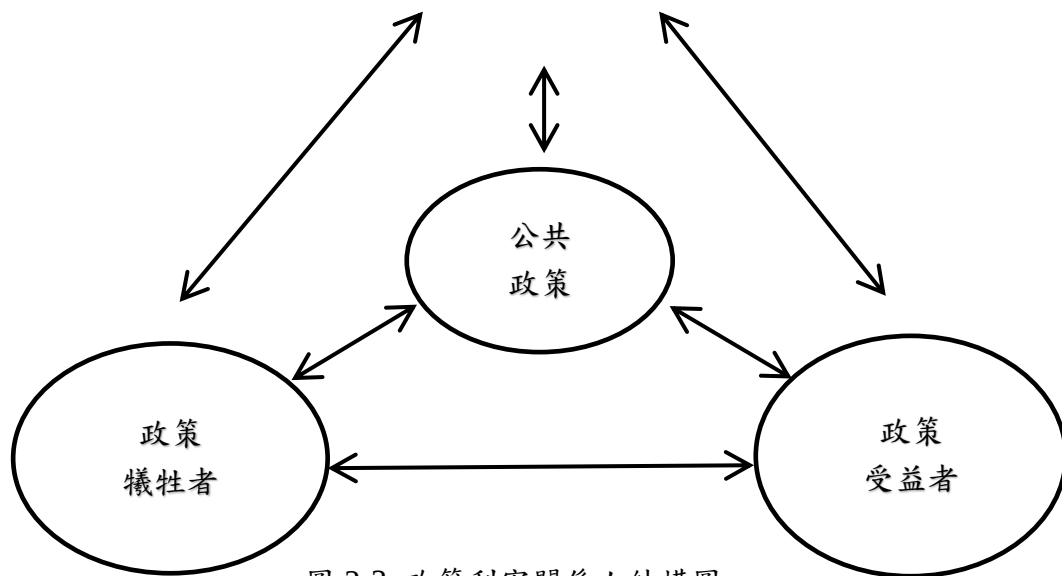


圖 2-3 政策利害關係人結構圖

資料來源：轉引自丘昌泰，2010：47。

三、利害關係人之特質

Mason & Mitroff (1978 : 97-98) 認為政策利害關係人通常具有以下足以影響公共政策之特質(轉引自丘昌泰，2010:47):

(一) 目的與動機：

有些利害關係人可能會基於自利的動機，有些利害關係人可能會基於公益動機，不同的動機目的，在行動上自然會有不同的差異。在自利動機驅使下，往往追求的是公共政策在經濟上或其他實質上的好處；公益動機則是基於實踐個人的信念與組織的任務。

(二) 信念：

有些利害關係人的信念是以環境保護為信念，有些利害關係人則是以經濟發展為信念，信念的不同，則影響公共政策的角度也會不同。

(三) 資源：

各利害關係人之間所掌握的資源不同，而資源的多寡，也會影響到利害關係人對公共政策的影響程度。包括物質上的、象徵性的、物理上的、地位上的、資訊上的或技巧上的資源。

(四) 特殊知識與意見：

某些利害關係人可能對某項公共政策具有特別的知識與意見，如果其他的利害關係人的意見與知識顯得相對弱勢，則該政策就容易受到強勢者的影響。

（五）忠誠：

指利害關係人對於某項政策訴求、代表性的組織或領導人物效忠的程度，如果效忠程度高，凝聚力就會越強，對公共政策的影響力就會越大。

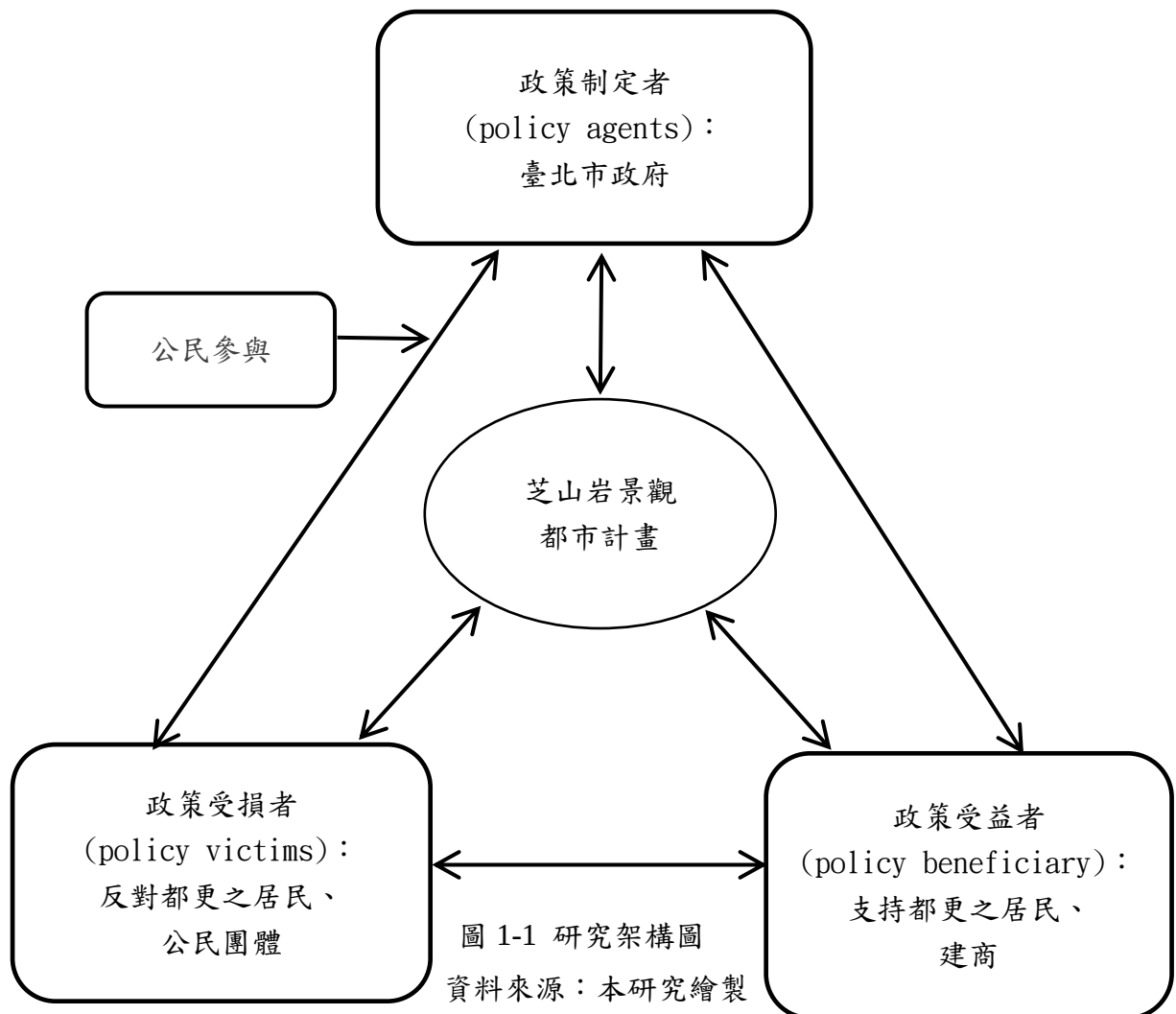
（六）權力、權威、責任、義務關係：

多元民主社會中，利害關係人之間具有互動關係的存在，互動關係則決定了利害關係人間的影響作用與對政策的影響能力。公共政策的規劃與執行，皆可能涉及到個人或團體的利益，而政策利害關係人以政策制定者、政策受益者與政策犧牲者，將各種利害關係區分為三類，其中包含影響公共政策之特質。利害關係人機於自利或公利取向，依不同的動機展開提出對政策的訴求，以過程中信念可以集結團體而號召行動，透過資源與知識的妥善運用達到目的，從政策制定者、政策受益者與政策犧牲者中，也可以觀察到權力之互動關係。因此，再政策規劃、執行或轉變的過程，重視公共政策中政策利害關係人之互動關係，以多元角度考量不同之立場與態度，深入瞭解各方之需求與利弊得失，以求政策合乎公平正義之理想。

第三章 研究方法

壹、 研究架構

本研究欲探討臺北市士林區岩山里在臺北市府都市計畫的規劃下，如何號召公民參與行動，而影響政府在都市計畫中的決策，並將芝山岩景觀管制方案納入士林區再生計畫。公民參與行動兩者間形成緊密的依賴關係。本研究之研究架構圖，如圖 1-1 所示。



貳、 研究方法

本研究以臺北市士林區岩山里為芝山岩景觀都市計畫個案，聚焦於公民如何號召力量來參與搶救行動，進而影響政府部門都市計畫政策之變更。本研究採用質化研究作為主要之研究方法，透過深度訪談方式以回答本文的研究問題。質性研究以研究者本人作為研究工具，在自然情境下採用多種資料蒐集方法對社會現象進行整體性研究，使用歸納法分析資料和形成理論，通過與研究對象互動對其行為和意義建構獲得解釋性理解的一種活動(陳向明，2002)。本文也藉由理論分析與文獻回顧等方式，檢視在詳盡整理之個案脈絡下，透過案例分析以詮釋公民參與之理論基礎，來探討在都市計畫案中其發起之動機、方法與轉變的契機為何，藉此深入瞭解公民參與對個案的影響、政府部門的轉變與在地居民之意見為何，提出問題並給予相關個案建議之方向。

本研究採用半結構式訪談作為訪談方法，先了解深度訪談之意義與目的後謹慎進行，首先，藉由研究問題作為訪談問題的依據，預先設計訪談大綱，以利在訪談過程中能夠切合研究問題之意旨作為訪談所依循的概念架構，並確保訪談有效且實際呼應問題；訪談會以錄音的方式下進行，本研究會先徵得受訪者同意，在訪談過程中以紙本重點式紀錄；最後，透過錄音檔將訪談紀錄整理成逐字稿，以利進行後續研究分析。

本研究也主要從里長、公民團體、政府機關這三個政策利害關係人的角度也就是依據三角檢測法的邏輯，並由最先訪談的對象，從其訪談內容當中，摘取重點內容，再將這些內容追加做成下一位訪談者的訪談問題，也就是將先前訪談者所回答的內容，再訪問下一位訪談者，從中了解或掌控不同角度的觀點，並嘗試分析三方各自態度或想法的原因。

另在訪談大綱的設計上為保持足夠的彈性，提問及訪談中討論的方式以保持自由為前提，本研究將其意旨設計為符合研究問題，也在半結構式之設計下讓受訪者能夠更真實的表達其想法。訪談內容有時可能會牽動個案過程中隱微的權力鬥爭經驗，更必須仔細推敲發問技巧，有時可透過觀察訪談過程中受訪者的肢體、行為、表情等，以攫取其言外之意。(曾群榮，2007)

參、 研究主要問題

本研究以芝山岩景觀都市計畫為個案，藉以從都市更新下的公民參與，探討公部門、里長和公民團體這三方政策利害關係人的觀點與看法，並從三方的論述間釐清事實、分析三方各自態度或想法的原因。

肆、 研究次要問題

依據本研究的目的，為了解臺北市士林區岩山里的公民參與，其主要從三個層面來探討，分別是參與時機面向、參與困境面向及參與影響面向。由於公共政策的產生必須歷經好幾個階段，為了避免僅由政府官員或規劃者單獨構思，而是參考過民眾提出的正反兩面意見來加以規劃，進而決定合適的政策方案，以利後續政策的執行，做出最符合人民需求的政策方案來保障人民權益，因此，第一層面為參與時機。然而，人民藉由公民參與與政府對話的過程中，必定會產生許多問題與衝突，因此，第二層面為參與困境。在公民參與的落實中，不僅可以提升決策品質，也可回應民眾內心之真實需求，使得公共政策施行盡可能地來滿足公共利益，進而符合人民需求，因此，第三層面為參與影響。茲將各面向之下的研究次要問題分述整理如表 1 所示：

表 1 問題面向及次要問題

問題面向	次要問題
參與時機	1. 政策利害關係人對政策中主要標的之看法為何? 2. 人民向政府發起公民參與行動之時機為何? 3. 人民如何進行公民參與之行動?
參與困境	1. 公民參與和政府產生之衝突為何? 2. 人民在公民參與的實行過程中所遇到的困境為如何?
參與影響	1. 政府對人民之公民參與的看法為何? 2. 公民參與影響政府政策改變的程度為如何? 3. 公民參與之後，政府所改變的行為或政策與居民期望結果符合程度如何?

資料來源：本研究繪製。

伍、 訪談對象

本研究依據芝山岩景觀都市計畫的利害關係人，將訪談對象分為「里長」、「公部門」與「公民團體」這三類。「里長」在訪談的選取上，以長期投入都市計畫案的規劃過程、常接收在地居民之意見的里長作為抽樣對象；「公部門」在訪談的選取上，以處理芝山岩景觀都市計畫的承辦人員作為抽樣對象，以臺北市政府都市發展局之相關人員，其專業知識與對公部門程序運作了解，有助於在個案分析中有不同角度之見解；「公民團體」在訪談的選取上，以長期投入都市計畫案的規劃過程、了解芝山岩歷史、芝山岩景觀都市計畫並且有進行公民參與的公民

團體作為抽樣對象。

本研究將不同組織之受訪者，依照芝山岩景觀都市計畫個案中相關的角色進行編序。Chief of Village(CV)代表里長、Government(G)代表公部門、Citizen Group (CG)代表公民團體；數字排序的部分則依照其組織受訪時序進行編號，例如 G1 代表公部門中第一位受訪者，並以此類推，訪談對象整理如表 2 所示：

表 2 深度訪談對象

組織屬性	組織名稱	受訪者 職稱	受訪者 代號	訪談日期
里辦公處	岩山里里辦公處	里長	CV1	2018 年 3 月 30 日
公部門 (政府機關)	臺北市府都 市發展局	官員	G1	2018 年 4 月 12 日
	臺北市府都 市發展局	官員	G2	2018 年 5 月 9 日
公民團體	芝山岩好土聯盟	邱美利	CG1	2018 年 5 月 6 日

資料來源：本研究繪製。

陸、 訪談題綱

本研究在確立訪談對象之後，進行半結構式之訪談設計，訪談針對研究核心問題與共同問題分為兩個部分，以概括式的訪談問題以利受訪者能有更大的彈性發揮，而在訪談過程中研究者會依照訪談者應答內容，進行適當修正與追問，以詳盡地蒐集與個案相關資訊。

本研究之訪談題綱根據研究問題來進行研擬：首先，針對公民參與行為與過程，從里長、公部門及公民團體之多方角度，了解公民參與行動之動機與方式；其次，探討在地居民與里長對政府機關所制定的解決方案是否達到預期結果，之後，了解政府在政策轉變的決策過程，探討里長及在地居民，對政府面對文化資產保護的看法；最後，探討個案整體發展與各個受訪對象對於個案提出的深入見解。本研究規畫整理之訪談題綱如表 3 所示：

表 3 訪談題綱

訪談對象	次要問題	訪談問題
里長	參與時機面向中的第 1 次要問題： 政策利害關係人對政策中主要標的之看法為何？	1. 請問您們認為芝山岩景觀有必要保留嗎？為什麼？
	參與時機面向中的第 1 次要問題： 政策利害關係人對政策中主要標的之看法為何？	2. 請問您們對於芝山岩景觀都市計畫的看法為何？
	參與時機面向中的第 2 次要問題： 人民向政府發起公民參與行動之時機為何？	3. 請問您號召居民在 2016 年 5 月 4 日前往台北市政府表達抗議時，最初的動機是什麼？
	參與時機面向中的第 3 次要問題： 人民如何進行公民參與之行動？	4. 請問您在組織抗議的過程中有獲得哪些人的幫助以及建議嗎？
	參與困境面向中的第 2 次要問題： 在公民參與的實行過程中所遇到的困境為如何？	5. 請問您在這抗議活動過程當中有遇到什麼困難、挫折嗎？
	參與影響面向中的第 2 次要問題： 公民參與影響政府政策改變的程度為如何？	6. 請問您在這抗議的過程中政府對您態度是如何？
	參與影響面向中的第 3 次要問題： 公民參與之後，政府所改變的行為或政策與居民期望結果符合程度如何？	7. 請問您對此抗議結果，對您而言是滿意的嗎？
公民團體	參與時機面向中的第 1 次要問題： 政策利害關係人對政策中主要標的之看法為何？	1. 請問您們認為芝山岩景觀有必要保留嗎？為什麼？
	參與時機面向中的第 1 次要問題： 政策利害關係人對政策中主要標的	2. 請問您們對於芝山岩景觀都市計畫的

	之看法為何?	看法為何?
	參與時機面向中的第 2 次要問題: 人民向政府發起公民參與行動之時機為何?	3. 請問您們在 2016 年 5 月 4 日前往台北市政府表達抗議時,最初的動機是什麼?
	參與時機面向中的第 3 次要問題: 人民如何進行公民參與之行動?	4. 請問您們是如何集結號召其他居民一起去向政府表達抗議或訴求的?
	參與困境面向中的第 2 次要問題: 人民在公民參與的實行過程中所遇到的困境為何?	5. 請問您們組織在向政府表達訴求或抗議的過程中有遇到什麼困難、挫折嗎?效果怎麼樣?為甚麼?
	參與影響面向中的第 2 次要問題: 公民參與影響政府政策改變的程度為何?	6. 請問您們在向政府表達訴求或抗議的過程中,政府對您態度是如何?
	參與影響面向中的第 3 次要問題: 公民參與之後,政府所改變的行為或政策與居民期望結果符合程度如何?	7. 請問政府的回應,對您而言是滿意的嗎?
臺北市府都市發展局---都市設計科 羅科長	參與時機面向中的第 1 次要問題: 政策利害關係人對政策中主要標的之看法為何?	1. 請問您認為芝山岩景觀有必要保留嗎?為什麼?
	參與時機面向中的第 1 次要問題: 政策利害關係人對政策中主要標的之看法為何?	2. 請問您對於芝山岩景觀都市計畫的看法為何?
	參與困境面向中的第 1 次要問題: 公民參與和政府產生之衝突為何?	3. 請問您認為政府有積極地詳細向居民說明都更的情況與

		影響嗎?如果沒有， 那為什麼政府沒有 到應有的作為呢?
	參與影響面向中的第 1 次要問題: 政府對人民之公民參與的看法為何?	4. 請問您對岩山里居民或公民團體向政府表達訴求，這點的行為看法如何?
	參與時機面向中的第 1 次要問題: 政策利害關係人對政策中主要標的之看法為何?	5. 請問您認為都市更新和史蹟景觀保存哪一個是比較重要的呢?那是為什麼呢?
三方共同問題	參與時機面向中的第 1 次要問題: 政策利害關係人對政策中主要標的之看法為何?	1. 您認為芝山岩景觀有必要保留嗎?為什麼?
	參與時機面向中的第 1 次要問題: 政策利害關係人對政策中主要標的之看法為何?	2. 您對於芝山岩景觀都市計畫的看法為何?

第四章 研究發現

本研究藉由內容分析法、三角檢測法的邏輯來分析深度訪談的內容，本章主要敘述本研究之研究結果與發現。

壹、 岩山里里長之論述

一、 岩山里里長對芝山岩景觀都市計畫的看法

岩山里里長認為都市更新不僅需要有專家建議，最重要的是要聽取並參考居民看法與意見，而不是政府單方面直接執行都市更新。里長建議政府先做地域的基礎調查，之後，收集居民意見，但居民可能對尚未對都市計畫具備完整的理解與專業知識，可能因為個人偏好或個人想像去決定他們的意見、看法或觀感，因此，政府可在與居民溝通的過程之中，來傳遞正確的都市更新之知識，讓他們有一定基礎知識後，聽取居民建議或看法。

都市計畫就是規劃說因為我們的人口發展，城市特色，或是我們想要發展成一個什麼樣子的區域，...，所以我們要規定多少住在這個區域，未來十年或是幾年人口會多，還是少，所以要怎麼發展，...，然後學校機關用地、保護區，這些都是都市計畫裡面面俱到一起規劃的，所以他沒有選擇，他是一個對城市有整體概念，你必須找專家學著對這些城市有整體的願景和概念來做規劃的，而不是說政治上我現在說要發展西區就發展西區。其實是要有的部分是她就是要做一些基礎調查，那做完基礎調查以後，當然是要去收集居民意見是最好的，看居民怎麼想，但是居民想的可能只看到自己的土地，...，所以在跟居民溝通的過程可能也要教育居民對於都市規畫和實際的了解。...所以在公民都還沒有充分理解一個政策的情況下，你要他們參與做決定難免就是有個人的想像和偏好。(受訪者 CV1)

二、 公民參與中，居民意見不一致性

居民意見未必具有一致性，也有分歧意見，甚至產生內部分派，而居民意見分歧、分派原因為以下：

(一)知識錯誤與他人錯誤灌輸:政府未教育每一位居民正確都市更新的知識，有些居民意見是因為錯誤知識或他人錯誤的灌輸而導致分歧，也許政府只採取宣導性的手段告知居民都市計畫政策內容，或者建商因自利關係，將某些居民灌輸錯誤

的都市更新想法，甚至是建商洗腦。

(二)利益選擇:有些居民認為居住的權利、土地價值才是最重要的，就與文化景觀保存的居民產生意見分歧。

那我們這個芝山岩景觀管制在第一期也就是前期，的確在公民參與的部分沒有做得很好，因為變成有兩派嘛，一派是他比較理解然後倡議主張自然環境要管制，那也是對的啦，因為他們也覺得說環境的意義跟價值很重要，文化資產和環保環境的資產很重要，而且他們認為那個價值是實質的，...，可是當他遇到都更很困難的利弊的民眾，他們認為他們居住的權利才是有價值的、土地才是有價值的時候，好像就衝突了。

可是你怎麼去說服說那些主張土地利益的人說能夠說不要蓋那麼高或著說不一定是蓋高樓才是更新房子嘛，但是，國家給的目前我們的條件跟資源和幫助並沒有讓他們思考另外一種可能，那通常是操作反對這些的後面都有建商，他們早就有圈地了，而且是大建商，所以居民就會被洗腦，認為說如果一旦被管制，建商就不會來，我們都更就無望了，可是這邊公寓都是 5 到 7 樓公寓，說真的要都更，有利可圖早就都更了。所以我覺得那個公民參與真的很重要，但是細緻的就是還包含前期的公民教育，那你公民教育完你要知道事情該怎麼看嘛，教他怎麼看而不是只是宣導怎樣做，那我們的教育很多都是宣導性的，就是直數據這種(輕笑)，比如說你就要教她怎麼計算他房子跟土地，你要更新的時候對你才有利阿。(受訪者 CV1)

三、 建商給予政府壓力

建商藉由利益關係，助長強大氣勢，而建商的氣勢高漲，形成對政府的壓力，導致政府退縮到只管公有地的情形。

因為建商都選擇二樓的或是公有地，因為他可以得到更多的利益，那我的意思是說後來就破局嘛，因為他們面對的是房子的利益，然後後面又有建商在幫忙，所以整個就是推翻嘛，那市政府也是在這壓力下就退縮退縮退縮，退縮到我只管公有地，因為公有地就是學校，學校這些不可能蓋更高阿，因為學校都小小，不可能蓋高樓或電梯對他們來說不實際嘛，因為學生也說來越少。(受訪者 CV1)

四、 岩山里里長公民參與之動機是保護史蹟文化景觀

原本全部岩山里的房屋樓層只有一至五層左右的房樓，而在都市更新的發展

趨勢之下，突然有多項 21 層樓的建案要設立(建設方為太子華威聯合股份有限公司、太平洋建設股份有限公司)，居民認為在房屋景觀方面不僅突兀，也影響到芝山岩這座史蹟文化景觀的生態生存、史蹟文化景觀之視覺阻礙，以及受風阻之危害的周圍矮房，由以上原因而導引居民向政府提出反對建設高樓的聲浪出現，進而向政府表達抗議、訴求。

其實我們抗議好幾場，其實一開始我們的里是這一棟，太子華威，就是你現在看出去很高的旁邊都是平房，你現在看出去兩層你看到沒有，...，可是他旁邊其實都是 2 層樓或 3 層樓的別墅或是那種小基地小基地的房子，那居民就會覺得說在這區本來就不應該蓋這麼高的高樓，因為我們這邊是芝山岩跟陽明山區的一個廊道，和生態一個很重要的區域所以她常常可以看到白鼻心甚麼的。所以居民就覺得說不應該在這個區域蓋這麼高的房子，這是其中一個案例，那還有一個是在過了這個橋的兩農市場，就是芝山岩要過去的那個兩農市場，這邊有個管制圖，...，那還有一個就是說過了馬路，這邊是兩農路這邊有一間要蓋 21 樓吧，蓋 3 棟，就是說他這本來是市場用地或是平地，那他要蓋 20 幾樓是太平洋建設。(受訪者 CV1)

五、 公有地之高樓建案影響史蹟景觀的視覺，成為抗議焦點

在某一塊公有地當中，財稅局佔其土地的 46% ，且同意讓建商蓋起 19 樓的高樓，此高樓正是在芝山岩上的惠濟宮的正前面，影響到史蹟文化景觀的視覺，雖然這項建案前期居民已向政府抗議多次，但政府始終沒有任何作為，直到這項建案快接近完成之時，居民決定在 2017 年 5 月 4 日向都市審議委員會表達抗議，並開記者會引起社會大眾的關注。有受訪者認為政府有放任財力強大的公司圈公有土地並建立高樓的行為，更何況地主人數僅在 10 人以內，其利益劃分的收受也相對較大。

六、 岩山里里長對公用土地執行機關與公用土地管理機關認知錯誤

根據都市更新事業範圍內國有土地處理原則第 3 點:國有土地(含公用土地及非公用土地，下同)以同意依都市更新條例(以下簡稱都更條例)規定劃入更新單元為原則。都市更新主管機關於核准或核定都市更新申請人申請劃定更新單元、擬具、變更都市更新事業概要、擬訂、變更都市更新事業計畫或權利變換計

畫前，先徵詢範圍內國有土地管理機關時，管理機關應明確表達國有土地是否參與都市更新。更新單元範圍內之國有土地面積合計達五百平方公尺，且達該更新單元土地總面積二分之一者，執行機關或公用土地管理機關得研提主導辦理都市更新之意見，依下列程序報核後，依都更條例規定主導辦理都市更新：

（一）執行機關：陳報主辦機關，經主辦機關審核同意並報經財政部核定。

（二）公用土地管理機關：陳報其主管機關同意。

依前項規定主導辦理都市更新，得委託其他機關、公民營事業機構或團體辦理。

從上述法規與市議員的論述可得知，里長所說的「財政局在這個都更案占了 46%」，財稅局還放任他可以去蓋這麼高」這句話呈現里長對都市更新之公有土地的認知錯誤，真正審查建築管理單位並非財稅局，而是建管處，財稅局僅是那塊公有土地的管理單位而已。

那還有一個就是 5/4 去抗議的案子是在這個位置，...，那這個位置是財稅局的地，也是公有土地喔，財稅局佔百分之 46，那個位置就是在惠濟宮這個廟看出去的一個平台，就是惠濟宮嘛，那模擬圖就是如果這個房子蓋起來 19 樓，也就是在廟正前方看到一個很高的高樓，就有點突兀。5/4 就是因為財稅局，這是很辛苦這還要告市府怎麼可以發這個政策，可是財稅局是公有土地，太子華威要蓋 19 樓，在惠濟宮正前方，5/4 居民知道要審這個案子，我們又去抗議，(強烈)等於說前期已經很多次了，只是說一有這邊的開發案我們都會去抗議，就說都市審計委員會去表達立場，有時候覺得這案子很大條的，可能就要過了，我們就會在樓下一樓這一起來開記者會，說明為什麼這事情要被關注，這案子為甚麼要被關注，5/4 是財稅局那個案子，財稅局在這個都更案占了 46%，財稅局還放任他可以去蓋這麼高，圈財稅局的建商是他們的兄弟的公司，也是比較有財力的這樣子，地主不超過十個人，所以更好賺嘛，分配不用很多阿。(受訪者 CV1)

七、 都市更新造成房屋高度開發，舉凡一層價位就達上億，一般平民百姓沒有足夠資金與能力購買房屋，因此造成都更高樓空屋率高

岩山里的居民早在 1995 年以前，就有學者、專家將芝山岩進行考古與生態

的研究，進行多年的考察，進而訂定了十幾個計畫。由於官邸、軍情局在附近的原因，而導致岩山里的房子只能低度開發，樓層頂多只能蓋六層樓以下。經由政黨輪替之後，當局政府決定解除這項限制規定，建商開始偏往容易下手的國有土地圈地，而有些已建構完畢的高樓，一層就要賣到 1.2 億至 1.8 億的豪宅，一般人無法有足夠資金購買，甚至呈現多數空屋留滯狀態。之後又有多數建商在覬覦芝山岩周邊的公有地來建造高樓，居民認為這情況不容小可，而積極向政府提出芝山岩周邊建案要高度管制。有受訪者認為高樓不僅會影響風阻、氣候等等，芝山岩也會慢慢萎縮。

那這些都是通過都市計畫了，那居民就是居住在這附近的居民比較積極，他們都是兩層樓的房子而且喜歡這個區域，就覺得我們這個區域在 1995 年以前，這邊都有寫(翻書)，之前訂了 10 幾個計畫都覺得我們這邊要保護，...，所以居民就找出 20 幾年前的陳亮全老師等等很多都市計劃的人都說這邊要保護，保護他一個視覺的軸線，保存歷史，漳泉械鬥、日治時代到 1949 都有，因為跟官邸有關係跟參道有關係然後漳泉械鬥跟隘門有關係，所以這個山有很多歷史。

那後來因為官邸可能政黨輪替，官邸在這邊，軍情局在旁邊，所以他們管制他們早期他們周邊不能蓋太高，就是把我們這塊地保下來，就是他低度開發，所以就是把我們這塊地保下，所以他就低度開發，所以我們這裡房子都二樓、三樓，最多六樓，可是政黨輪替後就要解禁，他們覺得不應該這樣管房子這個限制，所以大家就開始圈地，這些財團就來盤點，因為他們都圈的是國有地比較多，他一間一層都要賣 1.2 到 1.8 億豪宅，但一般人買不起，空屋很多。所以我們當初就為了這幾個案子，覺得說芝山岩周邊應該趕快回去落實他過去這麼多年來的研究，就說說要管制嘛，高度管制，要限制或不要過度開發，把其他這個山圈這個綠地高度開發以後，可能會影響到比如說大樓的高度、影響風阻、氣候等等，山也會慢慢萎縮之類的。(受訪者 CV1)

八、 城市邊陲成為都市更新的下手目標

先前都市更新的開發地點都位在信義區、大安區等等的都市核心地域，而當這些核心地域呈現開發飽和狀態之時，位在城市邊陲地帶的士林區，逐漸成為建商都市更新的下手目標。

就覺得怎麼這麼多土地開發的問題在士林，因為以前士林是還蠻邊陲的，不是都市核心，所以很多開發案都是在信義區、大安區、靠

近新店一點點，都不會到我們這邊市邊，就是城市邊緣，可是那些土地都開發光啦，沒有啦，所以慢慢朝向城市邊緣，又在圈地。(受訪者 CV1)

九、 里長認為公民參與的困難部分為兩個部分：

(一) 里的意見凝聚力不足，無法達成一致性

(二) 建商刻意利用發黑函的手段來威嚇另一方，或灌輸居民錯誤知

識使他們成為支持建商的一方

里長認為公民參與所遇的困難部分是某些居民會受到建商灌輸、洗腦錯誤的都市更新的知識或建商所宣傳的不實謠言，使他們產生錯誤觀念，尤其是高年齡階層之人，他們一旦聽取某一方給予的資訊時，就很難再接受另一方的意見來更改他們的認知，居民之間看法不同產生對立與衝突。而建商也會採取不仁道的手段威嚇與他們意見不同的一方，例如發放諷刺、嘲弄、威脅字眼的黑函給對方。

我覺得比較困難和挫折就是居民當他面對後面有建商介入的時候的那種利益，洗腦阿，那讓居民很難去翻轉他的認知，那很難翻轉的時候他就會一直寫一些到我們里呀，我們自救會就是反對的，就在我們這邊發類似黑函的東西，他們也來我們的里發了四次還五次黑函，，比如說我們保護士林的那個百二崁的參道嘛，那個里農的那邊就會寫說我們是亡國奴，就說我們挺日本，我們是日本的走狗那類的，就說他們會保持自己的利益，就說市場開發，這些都是我們去阻擋的，所以開始就會寫這些東西，然後說我們是少數人，就開始出一些比較不好的行為，說如果我們被管制不都更我們就會變貧民窟，老人不易下樓，我們權利就被剝削，那這東西如果就發出去給一般的老人，不懂的就會聽了很可怕。會激動，會憤怒，而且會抗議，可是事實上不是這個邏輯，他們推論就是這樣推論，而且他們關鍵還說他們建商不來，他們還是把利益放在建商不來，而不是說都更到底怎麼算。(受訪者 CV1)

十、 岩山里里長對「一坪換一坪」的認知錯誤

都市更新法第 1 條：

(一)「更新前後室內面積未達一坪換一坪者，始得申請專案獎勵」之檢核：

1.本專案計畫「更新前室內面積」認定，建議優先依建築相關執照（使用執照、建造執照、營造執照）所載之面積為準，有關原核准圖請洽本市建築管理工程處申請。

2.有關更新前、後室內面積，為考量既有四、五層樓建築使用現況及當時產權登記與購買狀況，仍得計入陽台面積，1樓部分所登記之騎樓、地下室面積亦一併計入，僅扣除樓梯間面積（即以專有之面積認計室內面積），但更新前之地下室面積於更新後僅可分回地下室面積計算。

3.有關「室內面積達一坪換一坪」之檢核，申請案於檢核適用本專案計畫時，以更新單元內原「四、五層樓」部分之室內面積檢討可否達更新前後「一坪換一坪」，並請實施者於計畫書中詳予檢討說明（含詳細計算過程與文字說明）。

都市更新法第 2 條：

（二）「總開發強度已滿足更新前後一坪換一坪者，不得再額外給予獎勵容積」之檢核：

依專案對更新後總開發強度之控管，總開發強度已滿足更新前後一坪換一坪者，不得再額外給予獎勵容積，準此，故需再就專案獎勵給予後，檢核是否已達室內面積一坪換一坪。檢核方式如下：

就更新前屬四、五層樓部分，計算可否達更新前後「一坪換一坪」【更新單元四、五層樓建物土地面積*法定容積率*(1+一般獎勵容積+專案獎勵容積)-安置△F6樓地板面積】*(1-共同負擔比例)=地主可分回容積樓地板面積

2010 年五都大選前，郝龍斌宣布老舊公寓更新專案，喊出「一坪換一坪」、「保證室內面積不縮水」、「有錢自己賺」，只要是台北市卅年以上、四和五層樓公寓佔基地三分之一以上，為完整街廓或兩千平方公尺以上，只要一半住戶同意，就可以向北市府提出申請，最高可達現有容積兩倍，但該項政策引來許多學者及民間團體抨擊，認為容積鬆綁可能後患無窮。(自由時報，2012，劉榮)

陳玉梅市議員批評表示郝龍斌的選舉口號，不但中央不背書，北市老舊公寓也被炒作，兩年來上漲幅度平均近兩成，連帶造成整合困難，讓都市更新案更不容易取得住戶同意門檻，市府期待能藉由「舊屋換新屋」政策，擴大供給，抑制北市房價，反而讓投資客賺了錢，更多人買不起房子。(自由時報，2012，劉榮)

陳玉梅市議員表示，老舊公寓更新專案實施二年來結果，完全證明二年前的質疑是正確的，都更處自九十九年八月二日公告開始受理，為期五年，至今已超過兩年，目前受理申請案件共四十三件，都停留在審核階段，不要說有建案動工，甚至沒有任何事業計畫被核定，反而有兩件申請案被駁回及一件轉為一般案，現

有的容積獎勵方式限制，根本無法達到兩倍容積獎勵，一旦核定後，一坪無法換一坪，「保證室內面積不縮水」就成了政治謊言。(自由時報，2012，劉榮)

從上述法規與陳玉梅立委的說法可呈現里長說「一坪換一坪是要讓利給建商」，這句話是個錯誤的認知與觀念，其實一坪換一坪是當初郝龍斌市長為拉攏選民選票，而提出的口號，但建商無法將一坪換一坪的政策實現，無法確切達到兩倍容積獎勵可行性，因此建商是完全無法從中得利的，這呈現受訪者具有錯誤的都市更新觀念。

那郝龍斌時代上來就說一坪換一坪阿，其實是要讓利給建商啦，因為你當然可以一坪換一坪，可是可能是拿土地的六成去換，土地才有價值阿，樓地板面積會折啊，政府都告訴我們三十年的房子，可能是三十年或者是四十年，那你拿你土地去換了一個，就算是新房，你有孫子的話，你五十年後你怎麼辦，你本來是五樓的你現在蓋十五樓，十五樓以後呢，你五十年後呢，你拿什麼換，你土地也都很小，十戶變成十五戶，甚是變成三十戶，你怎麼去分，你還不是要拿錢(激動)，所以現在就是要宣傳趕快立即的要去更新，所以就是要去建商合作，讓利給建商，讓建商幫忙，其實最後還是建商賺阿，有些人就會覺得無所謂反正就不要這房子了，他立刻蓋完以後藉著炒地皮，把房子賣個三千萬出去，那他也是賺到。(受訪者 CV1)

十一、 公民參與中，里長認為政府回應之態度有轉變為協助居民

岩山里里長認為政府有轉變為協助居民的態度，並幫助居民開辦記者會，讓居民能透過傳播媒體向社會大眾表達，來取得這事件關注。

我覺得市政府有點那個變化，幫我們開記者會，幫我們打掉這種邏輯時。...因一開始我們都是公有地的時候，或者像這種太子華威。(受訪者 CV1)

十二、 市議員的弊端效果

岩山里里長認為市議員沒有實質地探討、了解都市整體的規劃概念，尚未真正深入了解都市更新的種種內容，常因為擔心流失選票而去幫助居民解決問題，或選擇聲浪較大的一方來作為協助的對象，為了留住選票而作為，為了自己的利益而去選擇該幫助的對象。而相對的，政黨輪替也造成許多問題被擱置，使國家無法進步。

太子華威他們也找很多議員，議員就會給政府施壓，所以就變成

說政府覺得很頭痛。我覺得議員也是個很大的問題，台北市的議員夠，議員其實都沒有在都市整體的規劃要怎麼做有概念，或怎麼想法，他們都是用小事啦，問問題啦，那種東西是在質詢，可是質詢不等於他有概念，直覺好像看到有什麼問題就要質詢這樣子，那居民去找他們的時候，他們就是覺得他們很多人，怕流失選票，所以就說，幫他們去說這樣子，可是他們沒有到完全去負責要求說要把這件事情講清楚阿，到底利益損失是什麼阿，自己有沒有實質計算，都沒有。那我覺的議員很多不到一個市政的專業判斷。非常糟糕，所以我覺得市政府沒有擔當啦，就擱著，可能想選舉完再說，或者是說算對他們沒什麼好處，而且很複雜就想說不要管，所以一直政黨輪替，國家也不會一直跟著進步，因最根本跟最棘手的問題，因為他有要很花力氣，成本又很高。(受訪者 CV1)

十三、 岩山里里長對政府所回應或改變的政策結果不滿意，認為政府政策說明過於粗糙，只有片面的政策宣傳

岩山里里長認為公民參與後所得到的政策回應結果是不滿意的，認為政府對政策說明過於粗糙，認為政府只有片面的政策宣傳與政策概念說明而已，例如尚未給予在地居民或周邊都市更新受影響之居民確切的都市更新之建築模擬圖或建築預期成果圖，並沒有做到讓居民具體了解都市更新後的樣貌。除此之外，里長也認為政府在舉辦都市更新說明會的種種態度相當差勁，並講述當初政府發佈 2000 張掛號型的都市更新開會通知，而政府卻借了只能容納 50 人的場地來進行都更說明，許多在地居民完全無法進入此說明會的場地，因而暴動，之後才緊急借了國小的大禮堂來彌補錯誤。

其實我不是很滿意耶，不是很滿意的是說在這過程當中，政府的說明太粗糙了，應該要做個 3D 模擬圖來看一下現在房子都蓋起來會是什麼後果，讓他們先知道對於說我們為甚麼要管制有一些 3D 讓他們看見阿，那他們說明也很粗糙，他們第一次來的時候借場地，發了 2000 張的開會通知，結果只租 50 人的場地，居民就暴動，因為進不去，可是我事前有提醒他們哦，所以不可能擠的下，要不要借旁邊的石頭公比較開放空間，是公共場合嘛，可是他們不想改，覺得發出去就不能隨便改，都是放屁，因為我們是在地居民都知道石頭公在哪裡，結果就大暴動，變成要去借雨農國小的大禮堂可容納 800 人，你說他

們是不是欠揍，你已經要討論一個很尖銳的問題了，自己發了 2000 張開會通知是掛號的，那大家就會重視阿，因為是掛號的，因為要變更他們使用的分區嘛，變矮胖之類的，那你還只借 50 人，是很離譜，所以我覺得一開始是非常不滿意，我覺得政府整個在推測的過程。(受訪者 CV1)

貳、 公民團體之論述

一、 公民團體認為芝山岩是多年當地居民與學者、專家們共同付

諸心力保護的心血，堅持芝山岩文化景觀保留的態度

身為現任公民團體成員又曾是名山里里長的邱美利女士認為芝山岩是二十幾年前當地居民與學者、專家們共同付諸心力一起來保護的心血，並撰寫許多生態、考古之研究，並對芝山岩景觀維護富有使命感，認為芝山岩是一定要保留下來的。

芝山岩他是我們文化史蹟公園，是我們台灣第一座史蹟公園，你說台灣第一座史蹟公園能不珍惜嗎，那這種心情這種價值我們當然都要守護，那而且為什麼史蹟公園其實有包括很多內容，景觀只是其中一項，那裏面有考古，1994 年，我當里長的時候，就是有一群學者，原先芝山岩齣，本來是已經是政府花了七千多萬要蓋第一座文化史蹟公園，可是有一群聯盟他們擔心說你這樣建設下去會破壞掉上面，他們其實有很多遺址，擔心說你的建設是事實上是一種破壞，呼籲說是不是可以暫停，然後委託各組的一共有七個學者一共有六個範圍，做一年的調查，那這個調查事實上是有很多居民參與，而且有很多關懷小組，那好不容易花了一年的時間終於完成這一份，是二十幾年前了，那個不是平白無故跑出來，所以我們當年參與這過程，我們完全不會去想到說你這個景觀不要維護我們就在旁邊蓋很多大樓就可以了，這是不可能的，我們只要有參與過的人都非常清楚。(受訪者 CG1)

二、 公民團體對於芝山岩景觀都市計畫的看法是不強迫所有

居民都必須和他們的理念一致，認為都市更新與否是屬於個人權益

公民團體認為在芝山岩前方蓋上三十幾層的高樓，不僅會影響芝山岩景觀視覺，也會影響芝山岩上頭的生態平衡、周邊矮房居民的空氣環境品質與日照權受影響的問題，因此不贊成蓋高樓。但有些屋齡超過30年之久，有些居民想藉由都市更新汰換新房子，而公民團體也不強迫所有居民都必須和他們的理念一致，認為都市更新與否是屬於個人權益，並不限制每位居民都得因為芝山岩景觀都不能都市更新。

因為我們這裡本來就是五樓到七樓的公寓嘛，還有電梯的，那我是覺得房子老舊了，一般的人都會覺得需要再把他至少改建一下或是什麼的，這是每一個人的權益，我覺得不能說為了芝山岩什麼都不能動，我覺得也沒有，剛我在講政府在這一塊，至少柯P政府成立努力說是不是也顧到我們的權利，只是說我們的權利跟建商會有牴觸，一整個都市計畫，景觀前蓋高樓很難看，空氣品質影響居住環境或者是日照陽光等等的，都有很大的影響阿，有些竟然蓋到38層樓，我覺得不能一直在蓋這邊高樓，所以都市計畫本來就是需要大家一起經營，可是政府就要有一個明確的價值觀啦。(受訪者 CG1)

三、 公民團體在2016年5月4日前往台北市政府表達抗議時的動

機是對芝山岩有懷舊的感情，進而產生維護芝山岩的使命感

由於往年曾擔任名山里里長的經歷，讓邱美利女士深切累積與學者、專家、居民在那些年奮力守護芝山岩的種種歷程，並對芝山岩有了保護的責任，除此之外，也對芝山岩產生懷舊的感情。如今現任為芝山岩好土聯盟的成員，一旦有影響芝山岩景觀的事情時，依舊不會坐視不管，那份維護芝山岩的使命感不曾消失。

我當初有跟一群居民一群學者一起走過了，那幾乎是二十幾年前的事情，已經走過了芝山岩這一塊，然後看到周邊的史蹟公園周邊的景觀要這樣被破壞的時候，就覺得不能夠遲疑啦，一定得站出來，雖然得面臨很多那種抹黑呀，可是我知道自己在做對的事，所以包括我先生中研院歷史學者的陳儀深，到關鍵的時候我們都會出現啦，因為已經有做過有感情了你知道嗎，那種參與的知道自己在做什麼，然後看到亂搞的時候，很難這樣坐視不管啦，所以該出來該講話的時候我們還是要站出來，覺得那個好像是你的責任吧，也是必須要完成什麼東西，使命感之類的。(受訪者 CG1)

四、 公民團體成員會透過關係連結來集結理念相同的人進行連署，

來向政府表達抗議或訴求

邱美利女士以往身分的關係，知曉與她共同理念的里民，並邀請他們進行簽名連署的行動，里民也會透過自身關係主動聯繫其他里民來完成連署行動。而邱美利女士也會聯繫當年有與她共同理念的別里里長來簽署，而別里的里長也會將連署表給予自己的里民來幫忙連署。

我們就是向我就會以前認識幾個里長，因為以前有那個共識，就是幾個老里長，名山里附近的里長，因為他們當年都在一起努力過，他們會知道哪些人的理念其實是跟我們比較相同的，就會去跟他們連署，我自己也會一個一個去講，向我就從第一間，一個老居民就會集結左鄰右舍來簽署，就是有人知道會有哪些人，因為我不可能全部都知道每一人嘛，但我會設幾個點，跟他們說什麼時候資料要回到我身上。(受訪者 CG1)

五、 公民團體在公民參與中所遇的困難部分是政府的政策決議政

府完全沒採納、理會居民的話，是政府自己全權決定決議結果

公民團體認為政府最後決議是先從公有地開始進行都市更新很不合理，例如一間小學都市更新蓋十幾層樓，這可能性根本不大，認為政府完全沒採納、理會居民的話，是政府自己全權決定決議結果的。受訪者認為政府本身沒有一個確切的中心思想，導致建商、議員會想盡辦法搖動別人的思想，除此之外，也認為民意代表會因擔心選票消失，只會選擇協助聲浪較大的一方，認為民意代表應再受這方面的價值觀之教育。

我們的困難就是最後的決議，沒想到那決議是說公部門開始做起，但公部門本來就不能蓋什麼東西呀，是公有地，兩農國小、醫院就是從公部門做起，你兩農國小不可能蓋到十幾層樓阿，他就是先這樣說，是政府自己講的話，他其實先前公載的細部計畫就講很清楚了，第一管制區可以蓋到多高，第二管制區和第三管制區都講得很清楚，是跟都發局有關的單位，那最後的決議主席是林欽榮副市長，你這樣當主席都是你全權在決定的，都沒有去理會共同參與那些居民，那些委員，不然你幹嘛找那些委員來，找他們來背你的書哦，那你的理念又跟他不穩，大家很辛苦阿。而且我覺得很生氣的是說政府，政府本身沒有

一個中心思想，一個政府如果一個中心思想的話，而且覺得他的中心思想，他的價值觀，他自己覺得是確定的話，那就要穩住嘛，那你推了那個細部計畫就是你，算是你的中心思想，但是到後來到後面那些建商、議員想辦法去搖動別人的思想，不管是民意代表還是政府必須要有一個中心思想，民意代表不是阿，他是哪邊聲音大就去那邊，民意代表怕選票不見，就些民意代表需要教育，不是說你說的大聲阿，就得聽你的。(受訪者 CG1)

六、 都市更新有兩個不同辦法，第一個為給全交由建商承辦都更，第二個為自主都更，而公民團體認為自主都更較有保障

公民團體認為都更由建商來處理會有利益剝削的可能出現，因此認為自己去找專業的建築都更團隊來幫忙處理都更-----自主都更比較有保障。

柯 P 政府 106 年的時候芝山岩有第一管制區，蓋 8 樓就不會超過芝山岩，因都更有條路，第一個有都不用管就都給建商這樣，另外一條路是自力都更，我們就可以去找有一個專門的團隊，專門是從你的貸款，規劃什麼等等的，有一群人可以負責，收一些工本費，私人的，叫建築經理公司，他們就是有一些有信譽，政府也相信他們公司，那其實這個自力都更對我們來講是雙贏。(受訪者 CG1)

七、 公民團體對「一坪換一坪」的認知錯誤

都市更新法第 1 條:

(一)「更新前後室內面積未達一坪換一坪者，始得申請專案獎勵」之檢核：

- 1.本專案計畫「更新前室內面積」認定，建議優先依建築相關執照（使用執照、建造執照、營造執照）所載之面積為準，有關原核准圖請洽本市建築管理工程處申請。
- 2.有關更新前、後室內面積，為考量既有四、五層樓建築使用現況及當時產權登記與購買狀況，仍得計入陽台面積，1 樓部分所登記之騎樓、地下室面積亦一併計入，僅扣除樓梯間面積（即以專有之面積認計室內面積），但更新前之地下室面積於更新後僅可分回地下室面積計算。
- 3.有關「室內面積達一坪換一坪」之檢核，申請案於檢核適用本專案計畫時，以更新單元內原「四、五層樓」部分之室內面積檢討可否達更新前後「一坪換一坪」，

並請實施者於計畫書中詳予檢討說明（含詳細計算過程與文字說明）。

都市更新法第 2 條：

（二）「總開發強度已滿足更新前後一坪換一坪者，不得再額外給予獎勵容積」之檢核：

依專案對更新後總開發強度之控管，總開發強度已滿足更新前後一坪換一坪者，不得再額外給予獎勵容積，準此，故需再就專案獎勵給予後，檢核是否已達室內面積一坪換一坪。檢核方式如下：

就更新前屬四、五層樓部分，計算可否達更新前後「一坪換一坪」【更新單元四、五層樓建物土地面積*法定容積率*(1+一般獎勵容積+專案獎勵容積)-安置△F6 樓地板面積】*(1-共同負擔比例)=地主可分回容積樓地板面積

2010 年五都大選前，郝龍斌宣布老舊公寓更新專案，喊出「一坪換一坪」、「保證室內面積不縮水」、「有錢自己賺」，只要是台北市卅年以上、四和五層樓公寓佔基地三分之一以上，為完整街廓或兩千平方公尺以上，只要一半住戶同意，就可以向北市府提出申請，最高可達現有容積兩倍，但該項政策引來許多學者及民間團體抨擊，認為容積鬆綁可能後患無窮。（自由時報，2012，劉榮）

陳玉梅市議員批評表示郝龍斌的選舉口號，不但中央不背書，北市老舊公寓也被炒作，兩年來上漲幅度平均近兩成，連帶造成整合困難，讓都市更新案更不容易取得住戶同意門檻，市府期待能藉由「舊屋換新屋」政策，擴大供給，抑制北市房價，反而讓投資客賺了錢，更多人買不起房子。（自由時報，2012，劉榮）

陳玉梅市議員表示，老舊公寓更新專案實施二年來結果，完全證明二年前的質疑是正確的，都更處自九十九年八月二日公告開始受理，為期五年，至今已超過兩年，目前受理申請案件共四十三件，都停留在審核階段，不要說有建案動工，甚至沒有任何事業計畫被核定，反而有兩件申請案被駁回及一件轉為一般案，現有的容積獎勵方式限制，根本無法達到兩倍容積獎勵，一旦核定後，一坪無法換一坪，「保證室內面積不縮水」就成了政治謊言。（自由時報，2012，劉榮）

從上述法規與陳玉梅立委的說法可呈現公民團體說「一坪換一坪給建商做的話，土地一定被稀釋掉」，這句話是個錯誤的認知與觀念，其實一坪換一坪是當初郝龍斌市長為拉攏選民選票，而提出的口號，但建商無法將一坪換一坪的政策實現，無法確切達到兩倍容積獎勵可行性，因此建商是完全無法從中得利的，這呈現受訪者具有錯誤的都市更新觀念。

那過去在郝龍斌時代說都更就是一坪換一坪，已經被洗腦說我不
用出錢就可都更，是不可能的事，而且一坪換一坪給建商做的話，土

地一定被稀釋掉，但我們的自力都更，土地不會被稀釋掉，可以守住自己不用擔心財產危機，不用擔心說史蹟公園會被破壞掉，很多人不清楚，後來其實在建商散播一些不實的謠言等等的，其實居民蠻辛苦的。(受訪者 CG1)

八、 公民參與中，公民團體認為政府所回應之態度既沒有誠心也沒有誠意

公民團體認為政府回應態度既沒有誠心也沒有誠意，認為政府只是派人出來講講話而已，沒有做到實質關切居民的需求與意見。

他們都沒有很誠心得面對，沒有讓我感覺到他們的誠意，至少我參與的幾次過程啦，派人出來講一講話這樣子，看不到他們的誠意，如果一個政府他有中心思想的時候，他覺得這景觀應該要維護的時候，他就不會隨著私人利益上去搖擺，問題他們都是有選票的考量，他們就很容易妥協阿，立委方面，我們這次就只有姚文治是支持我們。(受訪者 CG1)

九、 公民團體對政府所回應或改變的政策結果不滿意

公民團體不滿意政府回應公民參與的決策結果。

當然不滿意，但建築的部分你可以請教劉老師，因為我不是很清楚，但我還是可以邊走邊學，但是我因為有守住這個價值，守住芝山岩這個價值，所以我還不清楚的東西我還是會去問。(受訪者 CG1)

參、 臺北市政府都市發展局-----都市設計科羅文明科長之論述

一、 公部門對芝山岩景觀保留的態度: 認為芝山岩需要合理管理的必要

羅科長認為芝山岩是一個在台北市重要的史蹟文化資產，具有一定程度的重要性，並認為芝山岩需要合理管理的必要。

其實他有保留的必要是在台北市來講，他算是一個見證台北

發展的一個很重要的文化資產、地址，從景觀來講他的重要性，所以當時我認為他有需要合理管理的一個必要。(受訪者 G2)

二、公部門表示芝山岩景觀都市計畫之目的是為了保障

當地居民基本的開發更新的權益，和維護芝山岩文化景觀

而訂定的計畫

羅科長認為芝山岩景觀都市計畫是為了保障當地居民基本的開發跟更新的權益而訂定，並理解當地的居民對於開發上的一個更新的需求，但居民可能除了要滿足居住上的需求外，可能也希望有業界開發上的利益上的一些考量，所以在過程當中，政府和居民難免會產生衝突或問題。

這個都市計畫他是為了保障當地居民基本的開發跟更新的權益，然後再兼顧剛才講的保存芝山岩周邊景觀而訂定的一個計畫，所以這個計畫基本上，我們也理解當地的居民對於開發上的一個更新的需求，跟他面臨的問題，但是這部分當然，對於民眾來講的話，他可能不單純，就說只是滿足居住上的需求，那甚至更有可能業界開發上的利益上的一些考量，所以這過程當中會有產生，你說衝突也是，就說會產生這樣的一個問題。(受訪者 G2)

三、公部門對「一坪換一坪」的解釋與見解

一坪換一坪的概念出發點是為了化解居民在生活需求上的一個品質的考量。當時郝龍斌時代主要都更問題是土地所有權人跟建物所有權人同意權與否，舉凡只要其中一戶、兩戶、三戶或部分戶數不同意時，都更建案就可能面臨延宕的問題，因此早期提出一坪換一坪的概念是在滿足現有的生活需求的前提下所提出。但現今所有的房子並不全然都是純然合法的建築，其中還包含了部分違建的建築，導致在開發上有一個落差，開發上的量會比民眾預期的要來的要少，因此政府才提出一坪換一坪的概念，來減少民眾的爭執。

一坪換一坪也不必然他就是一個錯誤的觀念，但是我們認為應該要更進一步把這個觀念把他講清楚，所謂一坪換一坪的概念出發點是為了化解居民在生活需求上的一個，的一個品質上跟一個考量，但那是量啦，所以當時再加上最基本的就是現在更新上遇到最大的一個問題就是同意權與否，就是說你今天可能這個更新案有十個土地所有權人跟建物所有權人，那基本

上要順利推動，基本上必須 10 個人必須達到所謂百分之百同意，如果只要其中一戶或兩戶、三戶或部分戶數不同意的時候，這案子就可能面臨延宕的問題。

所以當時提出一坪換一坪的概念是在能滿足現有的生活需求的前提下，因為現在的房子漲多大，但是往往會有一個問題存在就是現有的居住空間裡面，他是不是一個純然合法的建築，往往都還有包含了部分不是合法的建築而導致在開發上的話就會有一個落差，開發上的量會比民眾預期的要來的要少，所以當時才會有一個所謂的一坪換一坪的概念，為了避免民眾的爭執。(受訪者 G2)

四、公部門必須兼顧居民需求與建商需求

一個都市更新的建案，公部門不僅需要考量居民需求，建商的利潤需求也必須評量進去，因此既要滿足居民、土地所有權人跟建商的開發利益，那到時候一個開發案的量會比原來的建築規模大上好幾倍。早期大家不會太重視文化資產的保護觀念，但隨著時空背景的演進，重視文化生態保存與生活環境品質的人越來越多，意識也越來越強烈，而當一個建案開發量極大化壓縮地區的環境，大量的開發也會帶來人潮、車潮，進而影響環境品質這項公共財，當地的居民就會出現一些反對的聲浪。就居民需求而言，就劃分為兩派，一派是想要獲得都更開發上的需求，一派是自己的生活環境品質不想被受影響與破壞。

那當然一個都市更新案不是只有居民的需求而已呀，實施者、跟開發業者就是建商的利潤需求他也必須評量、考量進去，所以往往一個更新案要滿足居民、土地所有權人跟建商的開發利益，那到時候一個開發案可能他的量會比原來的那個建築規模大上好幾倍，再加上早期對於文化資產裡面那麼強烈的觀念，大家不會太重視這方面，但隨著時空背景不一樣，重視文化生態跟就說環境品質的人越來越多，這麼說好了，一個開發量極大化之後其實會壓縮了地區的環境、環境品質，那這環境品質本來是區域居民本來都共享的，那如果因為部分的開發案而破壞當地的生活環境品質，其實當地的居民也會有一些反對的聲浪。

不單純這案子就芝山岩來看，不單純是一面倒的都是居民

在更新開發上的需求，反而也有一部份是對於保存、文化景觀、生態、地質這部份的話，也是有當地居民的訴求，簡單講有些人不希望太大量的開發，大量的開發帶來了人潮、車潮，其實是會影響當地的生活環境品質。(受訪者 G2)

五、公部門對公有地優先管制

芝山岩景觀都市計畫在都市計畫委員會決議中以公有地的部分做優先管制，也就是將公有建築物做限制高度，但政府認為此機制沒有達到預期的目標，等於私人的開發案上他還是會按照現行法律去檢討。在這計畫範疇裡，公有地大概佔超過三分之一，在芝山岩周邊也佔有相當大的比例。而政府選擇公有地的開發有兩個原因，第一個是公有地開發壓力沒有比民間都市更新上那麼迫切，第二個公部門有應該帶頭的示範作用與責任。

政府在為了兼顧說認為芝山岩這都市計畫他原始的出發點是為了要兼顧居民更新上的一個需求跟地區環境品質的維持還有保存文化景觀還有生態的前提下，提出這個計畫。當然那個計畫，最後在去年的都市計畫委員會的決議應該算是說就公有建築物的部分優先管制，就是旁邊周邊，醫院、學校、軍情局，對於居民基本上就回歸到現有的機制，某個程度上嚴格來說並沒有達到預期的目標，等於私人的開發現在的開發案上他還是會按照現行法律去檢討。

那是針對說公有土地的部分，在這範圍裡面大概佔超過三分之一，然後在景觀，在芝山岩周邊也是佔有相當大的比例，那對於公有地的開發，第一個反而他是倒過來，開發壓力反而沒有像民間對更新上的一個期待，那麼的迫切，第二個公部門他有應該帶頭示範的一個示範作用，所以針對公有地的部份我們也訂定不同的高度管制，允予管控，簡單講是限有的高度。(受訪者 G2)

六、公部門規劃第一影響區、第二影響區的用意

公部門由於在都市更新先前都有經過試算的程序，政府除了限制不得容積移入之外，對容積沒有嚴格規定，可容許在 1.5 倍的限定法定開發量的之內，而在經過都更審議的過程當中，平均統計出來的結果是在 1.3 到 1.4 倍之間，政府經由試算後，認為此開發量不會造成民眾對於量上的期待。

都市更新獎勵的部份，會因為區位不同而產生一些影響，但基本上政府都試算過，只要達到更新基地規模的這些開發案，基本上都可以達到他更新獎勵與法定上 1.5 倍，只是居民對於量的開發除了有期待之外，對於價格也希望越高越好，換句話說，就是居民可能不只是希望建材好、外觀好，他也会想要視覺很好，所以建築物的型態就會拉高，拉高之後就會對芝山岩的周邊景觀就會產生負面的影響，政府為加以管控，設限第一影響區、第二影響區的高度管制來保障都市更新是否在合法開發的前提下進行。芝山岩景觀都市計畫市政府為兼顧保存生態景觀和居民開發上的需求，而提出的計畫

第一影響區、第二影響區基本上是針對民間的更新跟他的開發。那第一影響區、第二影響區是針對他影響度的範圍，第一影響區限制絕對高度 30 公尺，第二影響區是因為他比較側邊所以高度有約略放寬，只到 38 公尺，至於雙溪以南的位置，因為距離比較遠，我們其實對高度放寬到 50 公尺以上，甚至靠近中山北路放到 63 到 68 公尺，這都表示說你有直接影響到的你才會有一些影響。

我們對容積沒有太大的限制，除了不得容積移入，然後對於更新基本上，大概都有試算過，基本上其實不會造成民眾對於那個量上的一個期待，因為一般來講更新案來講的話，1.5 倍的法定開發量的上限，在經過都更審議的過程當中，平均統計出來的結果 1.3 到 1.4 倍之間，就是法定開發量的 1.3 倍到 1.4 倍之間，所以提出第一影響區、第二影響區的高度管制基本上是在保障合法開發的前提下。第一個基準容積是一定會保障，所以基本開發量，法定開發量他一定是沒問題的，更新的獎勵量的話，他因為區位不同或許會有一些影響，但基本上我們都試算過，只要達到更新基地規模的這些開發案，基本上都可以達到他更新獎勵的甚至法定上 1.5 倍，只是居民對於量的開發除了有期待之外，他對於價格的期待，希望價格越高越好，所謂價格越高越好是說大該可以理解說一個房地產的開發案所謂的價格好代表的不只是建材好、外觀型，他可能要視覺也要很好，所以往往建築物的型態就會拉高，拉高之後就會變成我們剛說對於一個芝山岩的周邊景觀就會產生負面的影響，就簡單講芝山岩他在之前他上面有個古蹟，不做更新高度管控的話，

基本上就會一幢一幢很高的建築物，就可能在視覺範圍內就會慢慢長出來，那我們認為這樣子的合理的管制是針對說，既可以保存生態景觀又可以兼顧開發上的需求，所以提出了那套計畫。(受訪者 G2)

七、公部門表示有些房屋所有權人跟土地所有權人希望自己都不要負擔任何費用，只希望建商出錢就好，但建商不做虧本生意

有些房屋所有權人跟土地所有權人希望自己都不要負擔任何費用，只希望別人出錢就好，然而，建商跟地主合建，建商不可能是無償來做公益設施，他是利用地主的土地，開發更高的開發量，然後把那個部份拿去賣錢，獲得他預期的利潤。

而是說現在居民很多都說他要都更，所以認為我們的高度管控會影響都更。都更這議題本來就不是市政府去，都理解台北市的建築物只要超過 30 年以上都有都更的需求，我們沒有特別針對說都更的部分允予管制，而是反而倒過來的，是針對都市計畫去說明都更上的並沒有受到太多的影響，為什麼?因為我們在這個區域裡面，也是有所有權人自己委託建築師去設計 4 層樓的小公寓，就自己用而已，但實務上的都更，都更有一些是房屋所有權人跟土地所有權人希望自己都不要負擔任何費用，都希望別人出錢，那建商出錢，建商跟地主合建，建商不可能是無償來做公益設施，他是利用地主的去開發更高的開發量，然後把那個部份拿去賣錢，獲得他預期的利潤。(受訪者 G2)

八、政府確實有依照法定程序去向居民做說明，說明的次數還超過法定所規定的，但是針對說明的「量」

都發局從 105 年的年底就開始到當地去做說明，除了法定的說明會、投通知單之外，還會利用民眾有空的時間然後去介紹這個都更計畫，羅科長認為他們做的其實比法定最低限度還要多的通知和說明，雖然不能說是非常積極，但至少盡力去完成說明政策這部份。

一個都市計畫的訂定有他法定的程序，但他會有至少法定

的程序去當地做一場說明會，但就是這案子來講我們從 104 年開始草擬，105 年開始進行，105 年的年底就開始到當地去做說明，然後不只法定的說明會，還有利用民眾有空的時間然後去介紹這個計畫的草案，我們現在有些居民沒有同時到，法定的程序是說只要在里辦公室，政府機關前面你如果沒有法定的程序是只有公告，那針對這案子我們額外再透過里長去發佈消息，甚至去投通知單都有，這過程通知是一個程序，就說我們做的其實比法定最低限度還要多的通知。

第二個有關於說明的內容，居民說無法理解是因為我個人參與這個地、這個計畫說明會至少 5 場，都利用居民的時間，辦理的場所有從雨農國小最大的會堂一直到里辦公室裡面那個部份都有，那不太可能說百分之百的民眾都有參與到，對於有沒有積極說明這一塊的話，我們只能說已經盡力在無論在我們的網頁上，或是到地區說明會的時候，甚至針對關切自身權益得這個所有權人，我們都幫他試算他可能開發的規模，我不想說我們自己說，我必須要強調說政府在這件事上沒有消極作為，我不敢說自己很積極，但能做的是在這期間同仁或長官其實去那邊的次數對超過法定程序很多很多。(受訪者 G2)

九、公部門對岩山里居民或公民團體向政府表達訴求

的行為之看法

居民自身環境的意識可能每個人的訴求都不太一樣，有些居民願意接受都更並支持都發局的提案，而大多數居民希望可以達到一個除了建築物更新達到公共安全的需求之外，周邊環境還是要能夠兼顧文化資產跟生態景觀，羅科長認為史蹟文化景觀的保存是相對比較重要，因為都市更新跟建築開發在台北市任何角落都有在進行當中，而作為史蹟文化景觀的芝山岩只有一個，必須好好的保存它。

我必須說在這區域裡面有些居民支持我們的提案，那大多數是反對，這點我承認，那岩山里是里長那邊的，簡單來講岩山里居民座落最接近，所以他們認為它自身更新權益，他們對他們自身環境的意識可能每個人的訴求不太一樣，可能比較多的是自己居住的環境品質，建築應該趕快更新，所以他對環境這

一塊來講，所以他們認為環境不是他們關切重點，我不能說這樣觀點是不對，但我們一再一再的宣導說，環境品質不是只看那個建築，他看的是環境，環境是大家共有的，可能在地里民是最直接的受惠或是受害者，他們的選擇當然是最主要的、最直接。

那就公部門來講，我們是協助這一區居民多數可以達到一個除了建築物更新達到公共安全的需求之外，周邊環境還是要能夠兼顧那些文化資產跟生態景觀的部分，那所以對那些居民的那些訴求來講，我個人還是覺得那些區域的史蹟跟景觀的保存是比較重要，為甚麼？是因為都市更新跟建築開發其實在台北市任何角落都在進行當中，那芝山岩只有一個，那芝山岩如果沒有保存下來就消失了，就沒了，我個人感覺是這樣。(受訪者 G2)

十、 羅科長認為都市更新和史蹟景觀保存的重要性是並重的

羅科長認為都市更新和史蹟景觀保存都有重要性，而論兩者的孰輕孰重，羅科長認為史蹟文化景觀資產是具有不可替代性，一旦破壞就整個都消失了，而居民的開發權益或都市更新的權益，這也需要保障，因此史蹟文化景觀資產和都市更新的重要性是並重的。

而在居民需求的部份，羅科長比較無奈的是大多數的居民希望開發上可以極大化，可能這觀念是受建商所影響。羅科長也坦白說，如果沒有開發的極大化的話，對於原來居住的所有權人，他未來使用或周圍的建物坪數就會縮水，對開發業者沒有達到預期的利潤目標，那建商就不會來投入而閒置，無利可圖的事建商不會願意做，這是很現實的情形。

為了避免房屋閒置的情況，都發局也在當地的說明會上極力推動自主更新，所謂自主更新就是不需要去找建商進來，政府可以幫忙約好的建築師，但大多數的民眾認為都市更新的內容都過於專業，也不想去花太多腦筋處理這件事，他們只希望有一個建商可以來代辦所有的事項，只要提行李就換新家就好，而羅科長認為這樣的行為非常不好，認為某些權益你可以主張，但如果你自己都不去了解、知道一些內容就非常不妥。

其實應該這樣說，兩個都很重要，但是你要看它所在的區位，有些是不可替代性，破壞了就沒，所以我個人認為其實現

在的文資法所謂的文化資產保存也有越來越積極的管制。無論從這兩三年的修法，都是這樣子，有些更新案因為文化資產的關係就整個又歸零或破局，那所以你說你說二者孰輕孰重，我個人是認為比較特殊的文化資產景觀它還是值得應該要被重視，那對於居民的開發權益或是更新的權益，當然這也是需要保障。

我們當然接觸到比較無奈的是，大多數的居民對於他開發上的權利希望可以極大化，一方面，我不知道這個觀念是不是受建商影響，因為坦白說沒有開發的極大化的話，對於原來的居住所有權人，他或許他的未來使用的或是氛圍的建物坪數就會縮水，那對於那個開發業者沒有達到預期的利潤目標他也不會來投入，然後，都會就認為說這個部分就是，就又閒置在那邊，就不會有建商，無利可圖的事情建商不會願意做，這是很現實，所以我們在當地的說明會上其實也都有宣導所謂的自主更新，所謂的自主更新就是不需要去找建商進來，我們甚至都可以幫忙就是約好的建築師，其實在地的那些團體自己也都有在提出這樣的呼籲，只是大多數的民眾認為那些都很專業也不想花太多腦筋做這些事情，基本上用傳統模式，希望有一個建商來代辦所有的事項，就簡單講他只要提行李就換新家，但是這樣子的觀念，我認為某些權益當然你可以主張，但如果你自己都不去知道就很誇張。(受訪者 G2)

第一節 里長和公民團體的共同性

壹、 里長和公民團體都對一坪換一坪有認知上的錯誤

本研究發現岩山里里長與公民團體都有對一坪換一坪的認知產生錯誤，實質上一坪換一坪並不是像岩山里里長說「一坪換一坪是要讓利給建商」與芝山岩好土聯盟所說的「一坪換一坪給建商做的話，土地一定被稀釋掉」。

本研究從都市更新法第1條與第2條與新聞資料去釐清一坪換一坪政策內容，我們得知，一坪換一坪的政策可行性難度極高，建商是無法確切達到兩倍容積獎勵，且有為對建商虧損利益的情形出現，因此建商是完全無法從中得利的，這呈現里長與公民團體具有錯誤的都市更新觀念。

貳、 里長和公民團體對政府所回應或改變的政策結果都表達不滿

意

岩山里里長認為政府對政策說明過於粗糙，覺得政府只有片面的政策宣傳與政策概念說明而已，沒有確切聽取居民得意見，除此之外，里長也認為政府在舉辦都市更新說明會的種種態度相當差勁，並講述當初政府發佈 2000 張掛號型的都市更新開會通知，而政府卻借了只能容納 50 人的場地來進行都更說明，許多在地居民完全無法進入此說明會的場地，因而暴動，之後才緊急借了國小的大禮堂來彌補錯誤，因此里長對政府所回應或改變的政策結果是非常不滿意的，而公民團體也表示不滿意政府回應公民參與的決策結果。

參、 里長和公民團體共同表態市議員的弊端效果

岩山里里長認為市議員沒有實質地探討、了解都市整體的規劃概念，尚未真正深入了解都市更新的種種內容，常因為擔心流失選票而去幫助居民解決問題，或選擇聲浪較大的一方來作為協助的對象，為了留住選票而作為，為了自己的利益而去選擇該幫助的對象。公民團體認為民意代表會因擔心選票消失，只會選擇協助聲浪較大的一方，認為民意代表應再受這方面的價值觀之教育。兩者都認為市議員只會為了選票而行動，並選擇有利的一方來做其所要幫助對象。

肆、 里長和公民團體皆提出建商的負面行為

里長和公民團體都有講述建商會利用不實謠言搖動不知情的居民，以及透過發放黑函的行為來威嚇反對建商的一方，並說出建商為達到利益而不擇手段。

第二節 里長和公民團體的公民參與之動機、理念是相符，但有些微不同

岩山里里長公民參與的動機是由於早期岩山里因附近都是公有建築物，如軍情局、醫院、學校，政府規定只能低度開發，但數十年過去之後，台北市呈現許多超過 30 年之久的舊屋，而政府為幫助這些舊屋主汰換新房的需求，制定都市更新的政策讓舊屋主獲得權利，但里長認為都更蓋 20 層以上的高樓，不但影響周圍矮房的日照權，進而也影響生活環境的空氣品質，除此之外，在芝山岩周圍建立高樓相對也破壞芝山岩的生物生態之平衡，在視覺方面也非常突兀，形成阻礙，由以上原因向政府提出反對建設高樓的聲浪出現。身為芝山岩好土聯盟成員邱美利女士也提出他像政府表達反對的原因，他認為在往年奮力守護芝山岩的種

種歷程，對芝山岩產生保護的責任，並對芝山岩產生懷舊的感情，因此一旦有影響芝山岩景觀的事情時，不會坐視不管。兩者皆因為身處在當地，對芝山岩產生保護的使命感，但里長除了芝山岩之保護之外，也顧及其他住戶的感受，比公民團體的公民參與之動機角度較為廣闊。

第三節 里長和公民團體的差異性：

壹、 公民參與後，里長認為政府所回應認為政府有轉變，但公民

團體認為政府回應態度沒有誠心、誠意

岩山里里長認為政府有轉變為協助居民的態度，並幫助居民開辦記者會，讓居民能透過傳播媒體向社會大眾表達，來取得這事件關注。而公民團體卻認為政府回應態度沒有誠心、誠意，覺得政府只是派人出來講講話而已，沒有做到實質關切居民的需求與意見。從這可看出里長和公民團體公民參與，政府所回應的態度兩者之間是差異極大的。

貳、 在公民參與中，里長認為困難的部分是在居民是否意見一致

性的方面，而公民團體著重在政府政策決議的方面

里長認為公民參與所遇的困難部分是某些居民會受到建商灌輸、洗腦錯誤的都市更新的知識或建商所宣傳的不實謠言，使他們產生錯誤觀念，尤其是高年齡階層之人，他們一旦聽取某一方給予的資訊時，就很難再接受另一方的意見來更改他們的認知，居民之間看法不同產生對立與衝突，造成里的意見凝聚力不足，無法達成一致性。而建商也會採取不仁道的手段威嚇與他們意見不同的一方，例如發放諷刺、嘲弄、威脅字眼的黑函給反對方。公民團體認為政府最後決議是先從公有地開始進行都市更新很不合理，且可能性不大，認為政府完全沒採納、理會居民的話，是政府自己全權決定決議結果的。從上述可觀察到在公民參與中的困難點，里長是著重在居民是否意見一致性的部份，而公民團體著重在政府政策決議的部份。

第四節 公部門和公民團體的共同性

壹、 公部門和公民團體皆認為自主都更較建商都更要來的保障

公民團體認為都更由建商來處理會有利益剝削的可能出現，因此認為自己去找專業的建築都更團隊來幫忙處理都更-----自主都更比較有保障。羅科長也在當地的說明會上極力推動自主更新，不需要去找建商進來，政府可以幫忙約好的建築師，認為自主都更較為保障。

第五節 公部門和里長、公民團體的差異性

壹、 公部門、里長、公民團體三者因各自的專業認知程度、立場

角度不同，而對芝山岩景觀都市計畫的看法產生差異

岩山里里長認為芝山岩景觀都市計畫不僅需要有專家建議，最重要的是要聽取並參考居民看法與意見，而不是政府單方面直接執行都市更新。里長也建議政府可以先做地域的基礎調查，之後收集居民意見，但居民可能對尚未對都市計畫具備完整的理解與專業知識，可能因為個人偏好或個人想像去決定他們的意見、看法或觀感，因此，政府可在與居民溝通的過程之中，來傳遞正確的都市更新之知識，讓他們有一定基礎知識後，聽取居民建議或看法。

公民團體認為有些屋齡超過 30 年之久，有些居民想藉由都市更新汰換新房子，而公民團體也不強迫所有居民都必須和他們的理念一致，認為都市更新與否是屬於個人權益，並不限制每位居民都得因為芝山岩景觀都不能都市更新。

羅科長認為芝山岩景觀都市計畫是為了保障當地居民基本的開發跟更新的權益而訂定，並理解當地的居民對於開發上的一個更新的需求，但居民可能除了要滿足居住上的需求外，可能也希望有業界開發上的利益上的一些考量，所以在過程當中，政府和居民難免會產生衝突或問題。

三者有對芝山岩景觀都市計畫看法不同的原因在於他們個別的立場不同所導致。里長是最直接接觸居民的關係人，對當地的所有事情知曉度最高，其他居民所提出的疑問也會詢問里長來幫忙解決，而藉由和居民對話的過程了解居民的特性與問題，因此，里長對芝山岩景觀都市計畫的看法會以居民立場的角度為主來提出對都市計畫見解。而公民團體對芝山岩景觀都市計畫的看法則是較以個人權益為出發點，認為更新需求與保護使機文化景觀都屬個人選擇，也不從中干涉。公部門因必須聽取上層機關下令頒布的命令，並聽取居民各方意見，因此對芝山岩景觀都市計畫看法較為中立。

貳、 公部門、里長和公民團體對一坪換一坪的認知不同

岩山里里長與公民團體都有對一坪換一坪的認知產生錯誤，實質上一坪換一

坪並不是像岩山里里長說「一坪換一坪是要讓利給建商」與芝山岩好土聯盟所說的「一坪換一坪給建商做的話，土地一定被稀釋掉」。

本研究從都市更新法第1條與第2條與新聞資料去釐清一坪換一坪政策內容，我們得知，一坪換一坪的政策可行性難度極高，建商是無法確切達到兩倍容積獎勵，且有為對建商虧損利益的情形出現，因此建商是完全無法從中得利的，這呈現里長與公民團體具有錯誤的都市更新觀念。

都發局都市設計科羅科長也表示一坪換一坪的概念出發點是為了化解居民在生活需求上的一個品質的考量。當時郝龍斌時代主要都更問題是土地所有權人跟建物所有權人同意權與否，舉凡只要其中一戶、兩戶、三戶或部分戶數不同意時，都更建案就可能面臨延宕的問題，因此早期提出一坪換一坪的概念是在滿足現有的生活需求的前提下所提出。但現今所有的房子並不全然都是純然合法的建築，其中還包含了部分違建的建築，導致在開發上有一個落差，開發上的量會比民眾預期的要來的要少，因此政府才提出一坪換一坪的概念，來減少民眾的爭執。

參、公部門、里長和公民團體對都市更新和史蹟文化景觀保存的

重要性認知是不一致的

本研究發現里長和公民團體都對史蹟文化景觀有強烈的守護意識，本研究認為可能因為是里長和公民團體是生長在本地，而對居住環境產生情感進而有保護的意識與使命感。

羅科長認為都市更新和史蹟景觀保存的重要性是並重的，原因在於史蹟文化景觀資產是具有不可替代性，一旦破壞就整個都消失了，而居民的開發權益或都市更新的權益也需要保障，因此史蹟文化景觀資產和都市更新都很重要。本研究認為羅科長所具有一定的專業知識形成都市更新的專業判斷，而個人觀點與價值觀形成史蹟文化景觀保存的看法，因此認為都市更新和史蹟景觀保存的重要性是並重的。本研究認為羅科長是身為政策實施者，因此立場與角度都必須顧及有都市更新需求或為守護史蹟文化景觀保存的居民。

第五章 研究結論與建議

第一節 研究結論

本研究以三角檢測法對里長、公民團體、政府機關的論述進行反問，從中釐清正確解釋內容，由最先訪談的對象，從其訪談內容當中，發覺問題點，再將這些問題追加做成下一位訪談者的訪談問題，從中確立多方角度的觀點，以及探討哪一方的觀點為正確。

本研究發現政策利害關係人的資訊不對稱情況極為嚴重，就里長而言，就對「公用土地執行機關與公用土地管理機關之辨識」、「一坪換一坪」與「政府公有地優先管制」這三個觀點產生認知錯誤，而公民團體本身也對「一坪換一坪」認知錯誤來說，都市更新也只了解些許內容而已。在訪談過程中，觀察到里長的堅決態度與語氣，可看出里長對自我認知相當正確與自信，而產生錯誤認知的原因就是從這而來，也或許是里長自認為自己所屬地位較為崇高、自認了解都市更新的內容相當充足，未發現自己的錯誤所致。

一個都市更新的建案，公部門往往需要考量的不僅是居民需求而已，建商的利潤需求也必須評量進去，因此既要滿足居民、土地所有權人跟建商的開發利益，而在居民需求方面也劃分為兩派，一派是想要獲得都更開發上的需求，一派是自己的生活環境品質不想被受影響與破壞，因此公部門立場常常模糊不定，可能由於是政策實施者的原因，必須顧及許多不同關係人的需求，因而很難有一個中心的價值觀。除此之外，公部門只注重政策說明的「量」，卻忽略了說明的「質」，政策說明確實是個必經的政策程序過程，但政府能讓居民聽得懂、真正了解都市更新的內容才是最為重要的。

另外，本研究也從受訪者的論述得知市議員常會因為擔心流失選票而去幫助居民解決問題，或選擇聲浪較大的一方來作為協助的對象，為了留住選票而作為，為了自己的利益而去選擇該幫助的對象，而沒有實質地探討、了解都市整體的規劃概念，尚未真正深入了解都市更新的種種內容，成為一個政治流弊。

第二節 政策建議

壹、 公民參與者應先釐清政策問題點

人民透過公民參與向政府表達訴求，表達民意態度，展現民主手段，但公民參與的結果未必能如預期所想要得到的目標一致。本研究建議公民參與者應先釐清政策意涵與政策內容，了解政府制定此政策的用意後，再自我思考這政策的問題所在是最重要的，而不是盲目跟隨他人的看法，或因他人的觀點可能會受到認知錯誤、個人利益、個人偏好而影響。那在評論政策之前，應先真正了此策的內容與意義再對政府提出改正方向會更好，而不是藉由錯誤的認知去抨擊相對人，而相對人或許是認知正確的一方。

貳、 政府制定政策時要適度參考人民建議，由於人民有錯誤認知，

因此政府在聽取人民意見時，也需要做自我判別

政府在政策制定與政策規劃時，除了要考量學者、專家的建議之外，最重要的是要聽取並參考居民看法與意見，雖然居民未必都具有一定基礎的政策知識，但居民才是最直接受到影響的相對人，而政府可利用專業知識去判別居民意見對錯，適時參考居民意見。然而，政府說明政策的方式或所使用的詞彙不應過於專業，讓居民覺得難懂，應採用居民能理解方式去解釋政策內容。

參、 公部門應重視政策說明的「質」，來達成和居民有效的溝通效果

公部門往往只注重政策說明的「量」，卻忽略了說明的「質」，政策說明確實是個必經的政策程序過程，但從訪談當中，依舊發現居民和公部門之間認知不同的問題，因此本研究建議政府站在居民的角度，讓居民能聽得懂政策意涵與內容，真正了解政府做這項政策的用意與價值所在。

第三節 研究限制與未來研究方向

壹、 研究限制

本研究主要從里長、公民團體、政府機關這三個政策利害關係人的角度也就是依據三角檢測法的邏輯，並由最先訪談的對象，從其訪談內容當中，摘取重點內容，再將這些內容追加做成下一位訪談者的訪談問題，也就是將先前訪談者所

回答的內容，再訪問下一位訪談者，從中了解或掌控不同角度的觀點，並嘗試分析三方各自態度或想法的原因，但因時間緊迫的關係，無法對原先提出某觀點的訪談者加以追問，形成本研究之限制。除此之外，本研究先前預期所要訪談對象也有拒絕訪談的情形出現，如臺北市政府都市發展局副總工程司邵琇珮、芝山岩反景觀管制自救會、芝山岩社區發展協會，相對的，也形成本研究的限制。

貳、 未來研究方向

本研究以質化研究方法來探討都市更新下的公民參與，研究發現仍有局限性，建議未來研究可朝下以下方向：

- 一、可朝量化調查及焦點團體等不同研究方法，做出更全面深入探討公民參與。
- 二、本研究採行內容分析法，偏重個案的質化分析，未來可朝向量化的內容分析法。

第六章 參考文獻

壹、學位論文

許文傑，2000，《公民參與公共行政之理論與實踐－「公民性政府」的理想型建構》。國立政治大學公共行政學系博士論文，未出版，臺北。

陳挹芬，2011，《探索永續城市：以松菸巨蛋爭議為例》，國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。

張書華，2016，《臺中市彩虹藝術公園公民參與之研究》，國立中興大學國家政策與公共事務研究所碩士學位論文。

貳、專書

丘昌泰、朱志宏，1995，《政策規劃》。臺北：國立空中大學。

吳定，2001，《公共政策辭典》。臺北：五南。

吳定，2009，《公共政策》。臺北：五南。

丘昌泰，2010，《公共政策》。臺北：巨流。

參、期刊論文

杜文苓、陳致中，2007，〈民眾參與公共決策的反思－以竹科宜蘭基地設置為例〉。《臺灣民主季刊》，第4卷第3期，頁33-62。

肆、新聞資料

蘋果日報，2016/05/11，〈芝山岩蓋19層高樓 柯P指示先暫緩實行〉。

自由時報，蕭婷方，2016/05/05，〈芝山岩蓋高樓 民團批公部門帶頭〉。

自由時報，郭逸，2016/05/11，〈芝山岩蓋高樓挨批 柯P：列管3個月釐清立場〉。

中國時報，陳芃，2015/11/20，〈雨農市場改建大樓 都委會退回〉。

中國時報，柯伶穎，2016/05/05，〈芝山岩高樓四起 市府挨批自打嘴巴〉。

風傳媒，王彥喬，2016/05/04，〈拒蓋高樓！芝山岩居民批北市府以都更之名破壞景觀〉。

附件一、里長深度訪談問卷

親愛的里長您好:

我們是世新大學行政管理學系三年級的學生，我們有一項關於研究公民參與的研究論文，想透過此深度訪談研究台北市士林區岩山里的公民參與保留芝山岩之動機與過程是為何。希望藉由您所提供的寶貴意見，作為我們論文的重要研究內容，感謝您的協助。

世新大學學生 游淨羽 楊佑翔 敬上

1. 請問您們認為芝山岩景觀有必要保留嗎？為什麼？
2. 請問您們對於芝山岩景觀都市計畫的看法為何？
3. 請問您號召居民在 2016 年 5 月 4 日前往台北市政府表達抗議時，最初的動機是什麼？
4. 請問您在組織抗議的過程中有獲得哪些人的幫助以及建議嗎？
5. 請問您在這抗議活動過程當中有遇到什麼困難、挫折嗎？
6. 請問您在這抗議的過程中政府對您態度是如何？
7. 請問您對此抗議結果，對您而言是滿意的嗎？

附件二、芝山岩好土聯盟深度訪談問卷

親愛的貴組織您好:

我們是世新大學行政管理學系三年級的學生，我們有一項關於研究公民參與的研究論文，想透過此深度訪談研究台北市士林區岩山里的公民參與保留芝山岩之動機與過程是為何。希望藉由您所提供的寶貴意見，作為我們論文的重要研究內容，感謝您的協助。

世新大學學生 游淨羽 楊佑翔 敬上

1. 請問您在芝山岩好土聯盟是擔任甚麼職位？

1. 請問您們認為芝山岩景觀有必要保留嗎？為什麼？

2. 請問您們對於芝山岩景觀都市計畫的看法為何？

3. 請問您們在 2016 年 5 月 4 日前往台北市政府表達抗議時，最初的動機是什麼？

4. 請問您們是如何集結號召其他居民一起去向政府表達抗議或訴求的？

5. 請問您們組織在向政府表達訴求或抗議的過程中有遇到什麼困難、挫折嗎？
有哪些人幫助您們嗎？

6. 請問您們在向政府表達訴求或抗議的過程中政府對您態度是如何？

7. 請問政府的回應，對您而言是滿意的嗎？

附件三、都發局都市設計科羅科長深度訪談

問卷

親愛的都發局都市設計科羅文明科長您好:

我們是世新大學行政管理學系三年級的學生，我們有一項關於研究公民參與的研究論文，想透過此深度訪談研究台北市士林區岩山里的公民參與，並了解公部門的看法與見解。希望藉由您所提供的寶貴意見，作為我們論文的重要研究內容，感謝您的協助。

世新大學學生 游淨羽 楊佑翔 敬上

1. 請問您認為芝山岩景觀有必要保留嗎？為什麼？
2. 請問您對於芝山岩景觀都市計畫的看法為何？
3. 我們從先前受訪者訪談論述得知政府部門政策說明粗糙，想請問您認為政府有積極地詳細向居民說明都更的情況與影響嗎？如果沒有，那為什麼政府沒有到應有的作為呢？
4. 我們從先前受訪者訪談論述得知一坪換一坪導致居民觀點模糊，請問政府為何會提出一坪換一坪的政策而其用意為何？
5. 請問您對岩山里居民或公民團體向政府表達訴求，這點的行為看法如何？
6. 請問依您的個人觀點認為都市更新和史蹟景觀保存哪一個是比較重要的呢？那是為什麼呢？