

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告
(出國類別：出席國際會議及考察)

參加國際都市發展協會 (INTA) 第 30 屆年會及考察英國中央及地方都市更新主管機關、專責機構出國報告

服務機關：行政院經建會、行政院研考會、內政部營建署、臺北市政府、高雄市政府

出國人員：廖弘凱、馮輝昇、彭國榮、張瑞鑫、陳興隆、彭學禮、梁一柱、徐燕興、陳淑均、洪秀芬、郭寶升

出國地點：英國

出國期間：95 年 10 月 5 日至 95 年 10 月 14 日

報告日期：96 年 1 月 11 日

摘 要

本次出國計畫除出席該協會第 30 屆年會外，另一重要目的為拜會英國中央、地方都市更新專責機關及夥伴組織，汲取都市再發展及更新經驗，並藉此管道加強與英國及歐盟國家之互動及交流。

INTA 第 30 屆年會主題為「競爭力、創意力與社區—都市與地區如何在明日世界競爭？」(Competitiveness, Creativity and Community—How will cities and territories compete in tomorrow's world)? 「競爭力」、「創意力」與「社區」是緊密互動的「三位一體」，以都市更新為平臺，整合空間與人力及財務等各項資源、政策，達成都市永續發展目標。

環顧臺灣都市更新的政策，將處理權力關係人、住宅更新等技術當作核心問題，而忽略提昇城市總體經濟核心價值，英國的經驗是找到城市復甦的核心，再因地制宜的去找尋夥伴關係、土地處理方式、社會公平和住宅問題。英國都市更新政策確立，是經由嚴密的論證才逐漸形成，其間學術界、實務界，各司其職，當然也不免受到當地政治及文化所影響。

本報告分節專述 INTA30 年會紀要，介紹各議題學者專家演講及討論重點；在英國都市更新機關及專責機構方面，除對英國都市更新組織及政策變遷提出說明外，並介紹英國協力組織(EP)、都更公司(URCs)等運作方式；此外，對英國都市更新案例部分，提出三處水岸更新及市中心再造實際參訪案例，最後提出六點心得及建議。

「他山之石，可以攻玉」，國外都市更新的經驗及成功案例以及英國都市更新組織及制度，確有值得我國借鏡，作為都市更新政策及法令制度制定之參考。

目 錄

壹、前言	1
貳、參加人員	3
參、考察行程及活動內容	4
肆、INTA30 年會紀要	12
一、貴賓致詞	12
二、研討主題	14
三、創意力：都市發展工具	16
四、競爭力：提昇都市與區域之表現.....	29
五、社區：發展永續策略	42
伍、英國都市更新機關及專責機構	43
一、國情簡介	43
三、英國都市更新組織及政策變遷	44
三、英國都市更新機構	46
陸、英國都市更新案例	55
一、Clyde Valley, Glasgow City 都市再生計畫.....	55
二、Laganside, Belfast 都市再生計畫.....	67
三、Southwark Elephant & Castle 市中心再生計畫.....	71
柒、心得與建議	80
一、都市及城鄉如何在未來取得優勢.....	80
二、具願景及長遠性的領導力 (Leadership)	84
三、建立公私合作的新夥伴關係 (Partnership)	85
四、提昇都市更新推動組織層級，健全推動機制.....	87
五、加強都市更新基礎研究	88
六、設置中央及地方都市更新基金	89
謝誌	91
參考資料	92

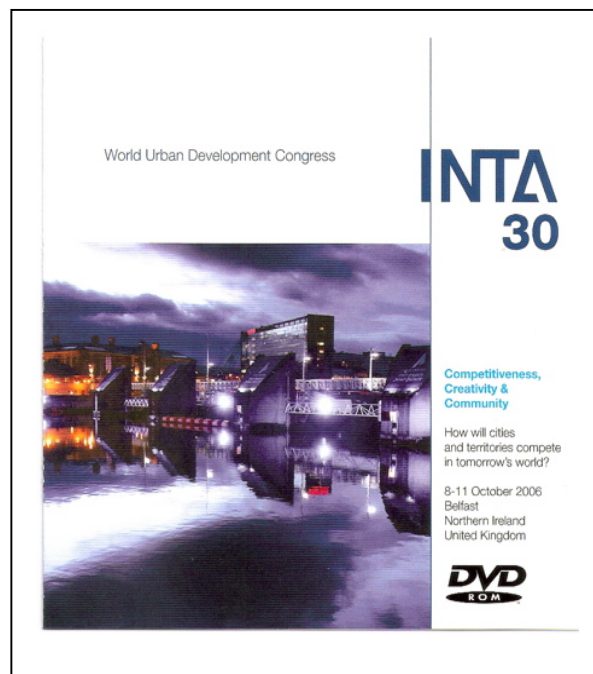
壹、前言

INTA(原為國際新市鎮協會 International New Town Association 以英文開頭 INTA 為簡稱)創立於 1977 年，當時各國以大規模開發計畫，即新市鎮、都市更新及新都心等，為促進都市發展之策略。1993 年改為國際都市發展協會(International Urban Development Association，維持 INTA 為徽章標記)。協會核心目標改以促進各都市改革經驗之交流、提供經營理念與實務予公私企業團體，以達成空間秩序及社會公平之發展，即以扮演國際各都市之間經驗交流之網絡，以及都市永續發展政策之論壇等雙重任務。

INTA 是聯合國經濟及社會理事會第二類(團體)會員以及歐洲議會諮詢會員，會員分為國家會員，地方政府或公私部門有關都市開發、更新與設施服務機構之團體會員及各專業職業界之個人會員等三類，共約達 1,000 位涵蓋 50 多個國家。領域涵蓋都市計畫、住宅、教育與職訓、交通與旅遊、文化與歷史資產及都市經濟等。經由統合各國會員之國際資源，INTA (*) 得以針對都市發展迫切性課題提供其策略及經營之專業經驗。目前國家會員有英國、法國、荷蘭、西班牙、以色列、埃及、摩洛哥、沙烏地阿拉伯及我國等九國，我國並為該協會之創始會員國，各國家會員分別派員為 INTA 理事，我國以營建署署長為該協會當然理事，相關單位並奉核每年編列預算積極參與其歷屆年會及相關活動。我國與該協會一向保持良好之互動與交流，內政部營建署即透過 INTA 邀請歐盟 6 國署長級官員及 16 位專家，舉辦「2005 都市更新國際研討會」；行政院經濟建設委員會亦透過該協會舉辦「2005 國土空間規劃研討會」，對於拓展我國非實質外交具有助益。

國際都市發展協會(INTA)第 30 屆年會於 95 年 10 月 8 日至 11 日在英國北愛爾蘭 Belfast 市舉行，年會主題為「競爭力、創意力與社區—都市與地區如何在明日世界競爭? Competitiveness, Creativity

and Community – How will cities and territories compete in tomorrow's world?」本屆年會主題與都市更新政策目標一致，都市更新為政府重要施政項目之一，行政院並核定「加速推動都市更新方案」。是以，本次出國計畫除出席該協會第 30 屆年會外，另一重要目的為拜會英國中央、地方都市更新專責機關及夥伴組織，汲取都市再發展及更新經驗，並藉此管道加強與英國及歐盟國家之互動及交流，提供我國都市更新政策及法令制度制定之參考。



*：目前 INTA 已發展為歐盟地區都市發展規劃、治理等項專業事務主要交流平臺及傳遞專業知識、經驗網站之一；同時為歐盟區域政策署 Interreg III 方案下智慧型都市 Intelligent Cities 研究計畫共同研究機構之一。此外，INTA 與法國大里昂區域內 Vaulx -de- Velin 市共同發起組織非營利事業機構之歐洲中型都市網 (European Network of Medium Sized Cities REVA)。目前已有 30 個歐洲都市參與，其他有 100 個都市同意贊助。

貳、參加人員

本屆年會循例由內政部營建署召集會議研商組團事宜，由行政院經濟建設委員會、行政院研究發展考核委員會、內政部營建署、臺北市政府、高雄市政府派員共同組成；另財團法人都市發展與環境教育基金會王啟賢先生為 INTA 亞洲地區榮譽會員，隨團陪同協助考察行程及拜會活動，參加人員共 12 人，名單如下：

高雄市政府住宅發展處處長	陳淑均
高雄市政府都市開發處副處長	洪秀芬
高雄市政府研考會研究員	郭寶升
臺北市政府都市發展局正工程司	梁一柱
臺北市政府都市發展局股長	徐燕興
行政院經濟建設委員會簡任技正	廖弘凱
行政院經濟建設委員會技正	馮輝昇
行政院研究發展考核委員會地方發展處科長	彭國榮
行政院研究發展考核委員會地方發展處科長	張瑞鑫
內政部營建署都市更新組組長	陳興隆
內政部營建署都市更新組簡任技正兼科長	彭學禮
財團法人都市發展與環境教育基金會	王啟賢



全體團員攝於 Glasgow Waterfront 音樂廳前廣場

參、考察行程及活動內容

考察行程及活動內容表

日期	星期	行程	活動內容
95/10/5	四	06:40~07:00 09:00~19:15 21:40~22:55	桃園機場 2 航站集合啟程 臺北-曼谷-倫敦 BR 67 倫敦-格拉斯哥 BD 14
95/10/6	五	09:30~10:00 13:00~16:00	拜訪 Glasgow 市政府、蘇格蘭企業機構(Scottish Enterprise Glasgow) 午餐 實地參訪 Glasgow 市再生歷程－太平洋碼頭區更新成果 (Riverside- Pilot project for urban regeneration in Glasgow)
95/10/7	六	09:00~11:00 11:00~16:00 16:00~20:00	參訪 loch lomond 湖 參訪 Sterling 及 Edinburgh Castle 古蹟及都市再生成果 大會資料預備及整理
95/10/8	日	12:20~13:05 14:00~14:30 14:30~16:00 19:00~21:00	Glasgow - Belfast BE 126 INTA 大會報到 貝爾法斯特市區導覽 (Discovery Tours of Belfast) 愛爾蘭之夜-歡迎晚宴 Welling Evening & Irish night
95/10/9	一	08:00~18:30	INTA30 年會 Welcome and Keynotes: Joe Montgomery, President INTA 議題一：創意力－都市發展之工具(Creativity: A Tool for Urban Development) 分組討論： Keynotes 2: Creativity in the City Case Study 1: Creativity for Urban Development Policy Debate 1: Creativity for Urban Development Mobile Workshop 1: Boat Tour of Laganside Waterfront Master Case 1: Lessons from Lower Manhattan Master Case 2: Radical Innovation, Thinking Outside the Box Evening Reception: Parliament Buildings, Stormont by Sir Reg Empey and Dr. Alasdair McDonald, MPs
95/10/10	二	08:00~18:30	INTA30 年會 議題二：競爭力－提昇城市與區域之表現 (Competitiveness: Raising Profile and Performance of City and Regions)

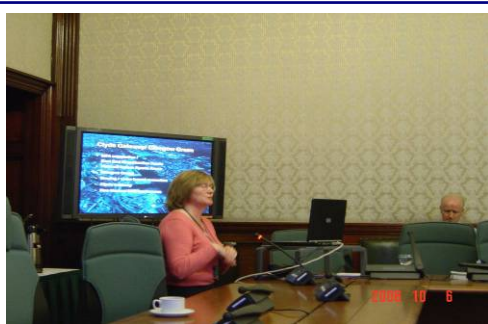
			分組討論： Keynotes 3: Competitiveness and Delivery: Policy Debate 2: Second Cities- How do they Compete Case Study 2: Managing Competitiveness for Development Policy Debate 3: Delivery Vehicles for Improved Competitiveness Mobile Workshop 2: Innovation How to start a Science Park? Case Study 3: Intelligent Cities Strategic Marketing & Economic Intelligence for development Case Study 4: Delivering City Centre and Waterfront Projects Policy Debate 4: Competitive through Design Congress Dinner: Hosted by the Lord Mayor of Belfast
95/10/11	三	08 : 00~17 : 30	INTA30 年會 議題三:社區－發展永續策略(Community: Developing Sustainable Strategy) 分組討論： Keynotes 4: Sustainable Community Development Case Study+Debate with keynote speakers: Sustainable Community Development Closing Keynotes: Joe Montgomery, President INTA Mobile Workshops 4: Celebration Concert
95/10/12	四	08 : 55~10 : 15 12 : 00~14 : 00 14 : 30~18 : 00	貝爾法斯特-倫敦 BD 83 拜會中央政府大倫敦區域辦事處處長 Ms. Liz Meek 討論大倫敦區都市再發展政策。 拜訪倫敦區域 Southwark 郡 Elephant & Castle 地區都市更新部門，聽取發展處副主任 Mr. Jon Abbott 簡報及實地參訪。
95/10/13	五	08 : 00~13 : 00 13 : 00~14 : 00 14 : 00~15 : 00 21 : 55	拜訪英國社區暨地方政府部 (DCLG) ，聽取都市政策處 Mr. Matthew Collins 及都市更新開發公司政策顧問 Mr. John Palfalvy 簡報； 社區暨地方政府部社區處長 Mr. Joseph Montgomery 午宴。 搭機返臺 BR 68 2155-2050(+1)
95/10/14	六	20:00	抵達桃園機場

隨著社會、經濟之快速成長，臺灣地區各都市已逐漸發展成熟。面臨全球化及經濟再結構的挑戰，都市更新成為政府重要施政項目之一，2006 年行政院核定「加速推動都市更新方案」，開啟臺灣都市政策的新方向。英國政府近十幾年來，累積都市再生(Urban Regeneration)的經驗及政策，已達可觀之成效，值得我國推動都市更新之參考。

本次出國考察，承蒙英國貿易文化辦事處、外交部駐倫敦辦事處、外交部駐愛丁堡辦事處等有關單位及人員的鼎力協助、接待與安排，拜訪 Glasgow 市政府、蘇格蘭企業機構(Scottish Enterprise Glasgow)、英國社區暨地方政府部(Department for Communities and Local Government；DCLG)及 Southwark 郡 Elephant & Castle 地區都市更新部門，深度瞭解都市更新政策執行內涵及推動機制，並實地參訪更新計畫。主要行程及活動內容如下：

●95 年 10 月 6 日：

拜訪 Glasgow 市政府及蘇格蘭企業機構 (Scottish Enterprise Glasgow)，由 Glasgow 市政府更新局專員 Ms. Ethel Able 及 Scottish Enterprise Glasgow 分處 Mr. Craig Milliar 簡報，介紹其共同推行之 Clyde 河兩岸更新計畫(Riverside Regeneration Projects)，並陪同實地參訪更新計畫－太平洋碼頭區更新成果。



聽取 Glasgow 市政廳 Ms.Ethel Able 簡報



與 Glasgow 市政廳 Ms. Ethel Able 及 Scottish Enterprise Glasgow Mr. Craig Milliar 討論交換意見



實地參訪 Glasgow 市區建設



實地參訪 Clyde Riverside
Regeneration Projects 太平洋碼頭區

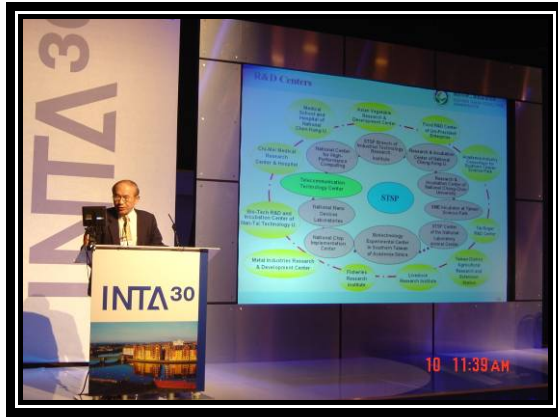
●95年10月8日—11日：

INTA30th年會地點在英國北愛爾蘭首府Belfast市，由Belfast市政府共同主辦，北愛爾蘭政府機構Laganside開發公司與愛爾蘭國際基金會（*1）（The International Fund for Ireland）、北愛爾蘭旅遊局與Thames水公司（Thames Water, UK）贊助。（*2）



INTA30th年會會場 Belfast Waterfront Hall

-
- *1：愛爾蘭國際基金會是由全球愛爾蘭後裔，主要以美國為首包括加拿大、澳洲與紐西蘭等四個國家，捐助成立以培育愛爾蘭青少年教育與職業技能培訓為主。
 - *2：給水與污水再生使用之課題是歐盟永續發展方案重要指標之一。INTA 特予安排該公司於大會專題研討。



王啟賢先生於 INTA 發表報告



王啟賢先生（右四）參與分組討論



Belfast Waterfront Hall 夜景及遠眺

1980 年代北愛爾蘭因經濟與宗教信仰，導致新教與天主教信徒兩族群嚴重衝突，暴力波及英國各大都市，尤以倫敦為甚。由於北愛爾蘭信仰及族群社區分立對抗，位於歐洲邊陲區位，且因暴力衝突，建設相對較英國其他地區顯為落後，英國政府、北愛爾蘭當局與 Belfast 市政府共同規劃開發市中心區邊緣 Lagan 河兩岸廢棄船塢與工業用地以及沼澤泥灘地區以發展經濟、降低失業率。於 1987 年完成開發計畫，1989 年設立 Laganside Corporation 機構執行各項基盤工程、土地開發與招商投資等任務。英國政府與 Laganside Corporation 曾於 1991 年邀請 INTA 舉辦年會以諮詢國際專家。該地區目前已達成當年計畫之招商投資金額(10 億英鎊)目標，北愛爾蘭政府諮詢國際經濟合作暨發展組織 OECD 決定 2007 年 3 月結束 Laganside Corporation，將財務與後續發展等全部業務納入北愛爾蘭社會發展廳(Department of Social Development)，並以 Laganside 開發成功經驗與市政府合

作推動 Belfast 市中心區更新，以此更新計畫之成果為基礎，賡續辦理各項計畫包括串連市中心與河岸之維多利亞廣場、加強市中心行人徒步區、另外在 Laganside 河下游的鐵達尼號船塢，更提供開發機會。此外，開發文化、公共藝術與環境景觀之創意、提昇招商投資發展經濟之競爭力、改善居民生活品質水準與促進族群融和之社區，持續 Laganside 後續開發並推動都市更新，為北愛爾蘭當局與 Belfast 市政府當前之主要課題。

本次 INTA 研討會的主題為城市及區域如何在未來競爭？Belfast 市提供了很好的實際案例，因此 INTA 特別在 15 年後再度選定此地舉辦 INTA30th 研討會。



Belfast 水岸公共藝術



Belfast 水岸公共藝術

●95 年 10 月 12 日：

拜會英國中央政府大倫敦區域辦事處處長 Ms. Liz Meek，討論大倫敦區都市再發展政策；由於英國社區暨地方政府部社區處長兼 INTA 理事長 Mr. Joseph Montgomery 曾應邀來臺多次，對臺灣都市更新有一定程度之了解，故其特別安排本團參訪倫敦區域 Southwark 郡 Elephant & Castle 地區，該地區位於 Thames 河南岸，多為拉丁裔及外來移民聚居，是倫敦最落後髒亂地區之一，由 Southwark 郡都市更新部門(Elephant & Castle Regeneration Team)發展處副主任 Mr. Jon Abbott 簡報並陪同實地參訪。



Elephant & Castle Regeneration Team 副主任 Mr. Jon Abbott 簡報



聽取 Elephant & Castle Regeneration Team 副主任 Mr. Jon Abbott 簡報



Elephant & Castle 地區現況



Elephant & Castle 實地參訪



●95 年 10 月 13 日：

拜訪英國社區暨地方政府部(Department for Communities and Local Government; DCLG)，聽取簡報：

1. 都市政策處 Mr. Matthew Collins 簡報都市政策；

2. 並由都市更新開發機制(都市更新公司)政策顧問 Mr. John Palfalvy 簡報英國都市更新公司(URCs)組織與功能。

社區暨地方政府部社區處長(Director General, Place and Community)兼 INTA 理事長 Mr. Joseph Montgomery 並於參訪行程結束後，特別設宴招待全體團員，給予我國代表團甚高規格之禮遇。



拜會英國大倫敦區域辦事處處長 Ms. Liz Meek 及英國社區暨地方政府部社區處長兼 INTA 理事長 Mr. Joseph Montgomery



與 Mr. John Palfalvy 交換意見



聽取 Mr. Matthew Collins 簡報



拜會英國大倫敦區域辦事處處長 Ms. Liz Meek 並致贈禮物，中立者為 Mr. Joseph Montgomery

肆、INTA30 年會紀要

大會首先由北愛爾蘭 (*1) 部長大衛·韓森 David Hanson 致歡迎詞、次由英國社區與地方政府部(DCLG)次長安德魯男爵夫人(Baroness Andrew)致詞，闡述現任工黨政府 1998 年以來致力於都市更新、提昇人民生活品質水準之成就，隨即進入本次會議主題。本次會議主題共分三部分，茲分述如下：

一、貴賓致詞

(一) 北愛爾蘭部長大衛韓森(Mr. David Hanson)

韓森部長首先歡迎蒞會各國代表，並感謝 INTA 秘書長促成本屆年會在 Belfast 召開。本次年會不僅是肯定 Laganside 開發的圓滿成功，同時也顯示著 Belfast 已進入著名的國際都市之林，尤其是世界水準的都市設計、建築與公共藝術 (*2) 所創造的整體景觀。

接著部長指出今天在此慶祝 10 多年來 Laganside 140 公頃更新計畫的成功，須先行慶賀當年興建 Laganside 攔河堰計畫的遠見。當時花費 1,400 萬英鎊的第一項設施創造河域環境景觀、奠定了各項設施與建築的基礎，提供投資開發機會吸引了 10 億英鎊以上的外來企業投資，公部門含歐盟基金捐助共 5 億 5 千萬英鎊。創造了 4,700 個就業機會；另外，到去年底計有 640 萬旅客、帶來 2 億 8 千 500 萬英鎊的消費，提供 4,000 個銷售營業與 3,500 個餐飲、旅館與觀光服務工作機會。Laganside 已經是市民生活、休閒的中心區，也是觀光客及國際藝文、工商會展的中心區。Laganside 已帶動了周圍 Cathedral Quarter 地區過去是工業用地的更新，同時 Victoria 廣場四周也開始進行更新。目前也公布了市中心區的都市更新綱要計畫(Master Plan)。

過去 10 年是 Laganside，未來 10 年 Belfast 的發展是更新 Lagan 河下游緊鄰 Laganside 的鐵達尼地區(原為鐵達尼號造船船塢)與市中心區的更新。鐵達尼更新地區 75 公頃，發展潛力是西歐各都市中心區無法比擬；預計於 2020 年前吸引 10 億

英鎊的投資、創造 2 萬個就業機會。

因此當下 Belfast 市政當局及地方各界共同迫切的課題是整合 Laganside 與市中心區更新計畫。Laganside 更新的成就不僅在於創造就業機會與帶來的國際聲望，更重要是 Belfast 市各界全體市民得以撫平過去族群對立、暴力衝突的傷痕、肯定達成未來發展願景的信心。未來的願景是在歐盟區域層級的都市之中成為最具競爭力的都市。

接著部長闡述北愛爾蘭第二大城市 Londonderry 的更新計畫。政府目前已成立 Ile 都市更新公司著手開發臨河市中心地區。另外，計畫於 Belfast 與都柏林 Dublin 的軸線上，北愛爾蘭邊境內地區過去監獄營區更新為大型運動園區與產業與住宅等混合使用的都市開發，強化 Belfast 與都柏林兩個經濟中心的競爭力。北愛爾蘭其他 40 個 5 千至 7 萬人口的都市地區目前均已同時受惠於 Belfast 與 Londonderry 二個都市更新所帶來的觀光旅遊業利益與生活品質提昇。

最後，部長期盼蒞會代表帶回去的是 Belfast 優異都市更新成就的記憶。

(二) 社區與地方政府部次長安德魯(Baroness Andrew)男爵夫人

英國於 2006 年 5 月中央政府組織再造，成立社區與地方政府部(DCLG)取代副首相公署之各項業務同時併入女性平權業務。

次長安德魯男爵夫人闡述現任工黨政府 1998 年以來致力於都市更新、提昇人民生活品質水準之成就。她指出當前都市發展理念政策之改變與挑戰：過去以計畫「圍堵」(Contain)都市成長，如今已轉變為促進都市「成長」；惟規劃是立基於各地區歷史的脈絡、特色與各族群文化傳統的維持、融和以開創新文化。

以倫敦地區為例，大倫敦地區(*3)未來 10 年預計新增 80 萬人，保持綠帶政策有效的引導成長使新的移民迅速融入更新社區，以提昇全球性金融首府的競爭力。目前策略以再開發東區 Thames Gateway 10 萬公頃的土地，同時現有社區提昇更新

為更生(Renaissance)，各項策略以社區民主、環境品質與生態、大眾運輸及乾淨能源等為原則，創造社區永續發展。惟永續發展須以經濟面為先導，以提昇市民生活水準，否則將淪為口號。因此如何整合各級政府資源、各方專業經驗、鼓舞社區居民主動積極參與形塑地區空間(Placemaking)以創造經濟成長、融和各族群文化與信仰，以及生活與工作環境品質等三者均衡的永續發展，是未來英國都市更新與發展的挑戰。

二、研討主題

INTA30 年會研討主題由理事會審度國際(主要是歐盟)都市發展潮流之方向與課題及配合主辦都市或區域之特性等兩項因素選定，主題為：「競爭力、創意性與社區—都市與地區如何在明日世界競爭」(Competitiveness, Creativity and Community—How will cities and territories compete in tomorrow's world)？

由於全球化之經貿自由化與新興經濟體工業化以及通訊網路科技發展等項因素衝擊，2000 年歐盟提出里斯本策略(Lisbon Strategy)以追求知識經濟的競爭力與創造就業為目標。歐盟地區經濟先進國家如英、德、荷、法等國皆為都市社會，而生活與工作空間皆已超出都市行政範圍形成都市區域(City Region)或都會區。

全球化衝擊最直接顯著的是經貿自由化，歐盟地區由於單一市場、單一貨幣徹底解除經貿自由的限制與藩籬，同時經濟生產的環境與社會性等各項因素規範也於全區內「一體適用」。是以，各都市與地區因而汲汲於尋求市政各方面的「創意」、提昇「競爭力」改善「社區」居民生活福祉。

*1：北愛爾蘭面積 14,139 平方公里，人口 1,685,000 人(2001 年 4 月)約為愛爾蘭島，含愛爾蘭共和國(1920 年脫離英國獨立，首都為都柏林 Dublin)的六分之一。

*2：詳見 Laganside 更新計畫。

*3：二次大戰後英國歷任政府皆以限制倫敦成長為政策主軸，如以綠帶圍堵市區擴大、開發新市鎮、倫敦地區工業區與辦公室樓地板擴大許可的限制及中央政府機關遷離倫敦地區等措施。直到 1970 年代由於加入歐洲經濟體(European Economic Community EC)，再開發東區 19 世紀時代碼頭區(Dockland)目標為歐洲金融中心，惟仍維持綠帶政策。

「競爭力」、「創意力」與「社區」是緊密互動的「三位一體」，以都市更新為平臺，整合空間與人力及財務等各項資源、政策，達成都市永續發展目標。界定上述三項分別研討內容如下：

1. 創意力：都市發展工具 (Creativity: A Tool for Urban Development)

創意與創新(Innovation)兩者得以相輔相成，若兩者的主要活動與設施區位相互緊鄰。都市發展的空間政策應當優先支持、提昇知識經濟活動與設施的強度產生群聚以擴大效應為都市更新、改善都市整體生活環境品質，進而誘導知識經濟成長而為良性循環。

知識經濟活動的優先區位是市中心地區，由於交通、通訊與相關服務設施之可及性。中心地區之經濟成長帶動都市全面更生發展，因而降低都市範圍外之農地開發的壓力、公共服務之市政財務負擔與居民通勤費用之社會成本。

2. 競爭力：提昇城市與區域之表現 (Competitiveness: Raising Profile and Performance of City and Regions)

後工業化都市在先進經濟體的角色，在當下各項研究中已廣泛聚焦於都市與區域兩者關係本質的改變。目前廣泛使用的都市—區域或都會區正顯示著都市與周圍區域之間的經濟活動關係；即都市引領區域的發展，最具競爭的區域一定是區內有最具競爭力的都市。

競爭力立基於各區域經濟結構長期的特性，但諸多案例顯示長期的經濟結構改善與短期計畫結合的都市發展策略可以相對地改善競爭力表現。

3. 社區：發展永續策略 (Community: Developing Sustainable Strategy)

提昇經濟競爭力是為改善居民生活品質水準的社會目的，而社區的包容力與親和力以及居民教育與職業技能是創意與經濟競爭力的基礎。是以欲獲得社會永續發展必須有適當、妥善的社區發展策略。

2005 年 12 月歐盟各國主管都市之部長一致同意都市永續力的七項前提之中：以 1. 經濟成長為首；2. 永續社區須立基於歐洲社會融合與公平正義的傳統；3. 成功的核心在於都市須有優異的環境，以創造繁榮知識經濟；最後一項永續社區並無標準的模式，而是各自反映其地區的特性。

三、創意力：都市發展工具 (Creativity : A Tool for Urban Development)

(一) 美國紐約區域計畫協會 (Regional Plan Association) 理事長雅羅 (Dr. Robert Yaro) 專題演講

雅羅理事長開始即強調今日每一個都市或區域必須重新自我創造、在全球經濟中尋求定位。而創造自我的定位須政府、企業及各界人士領導。但，先進的科技與服務業是由富有創意與進取精神的人所領導。接著引用當期經濟學人 (The Economist) 期刊專題報導「腦力戰爭」 (The Battle of Brainpower) 以印證。當期專題開宗即以邱吉爾首相於 1943 年在哈佛大學的講詞：「未來帝國是心智帝國」。編輯表示邱吉爾或許要指明的是：「未來的戰爭是爭奪人才的戰爭」。爭取人才是今日都市發展策略最基本的原則。是以開創各方面的環境以成功地招徠創意、企業精神人才的都市將是新世紀的優勝者。



New Urbanism 揭示都市發展的原則之一是「公共空間的人性化」

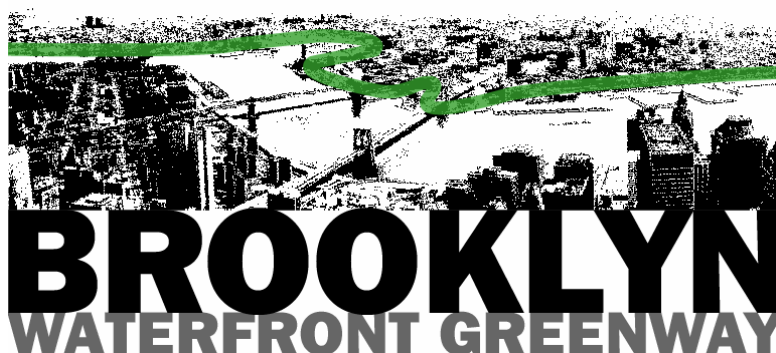
雅羅理事長指出紐約的歷史傳統是土地分區分別單項使用、汽車社會、都市更新與郊區化以及社會族群分離；但在 20 世紀末期發現高密度、混合使用、社區公共空間等創意性之 21 世紀都市社區「新都市主義 New Urbanism」。

創意是觀念也是策略，如紐約港碼頭區，幾個世代被遺忘、荒廢，但卻成為「創意育成」的最佳育成場所。

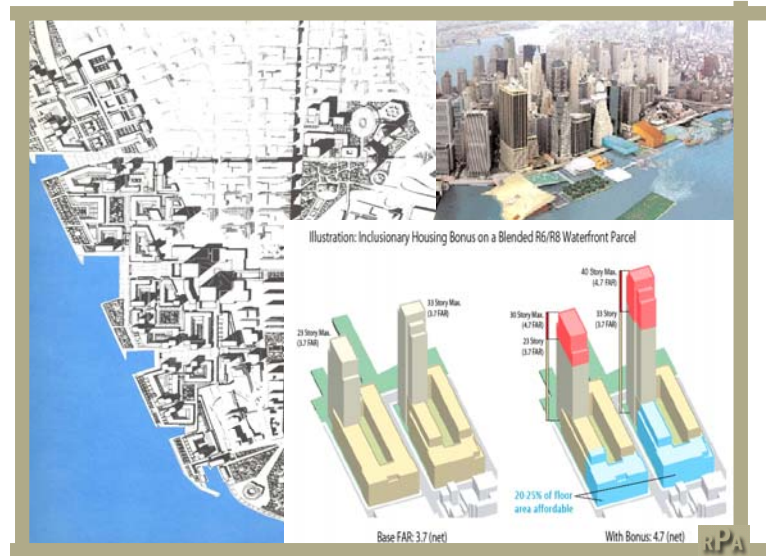
他指出下列明顯改善市民生活的各項創意：首推紐約 578 英哩長的河畔。18 世紀紐約的興起源於這些港區的碼頭倉儲，但過去幾個世代哈得遜河對岸紐澤西港域興起，而被忽略淪為荒廢。過去 15 年開發來自於紐約市持續人口成長，以及住宅、公園與休閒設施、購物及其他經濟活動，如今紐約最具吸引力的活動莫過於河濱休閒漫步，並已引領紐約創意經濟。



紐約港碼頭現況



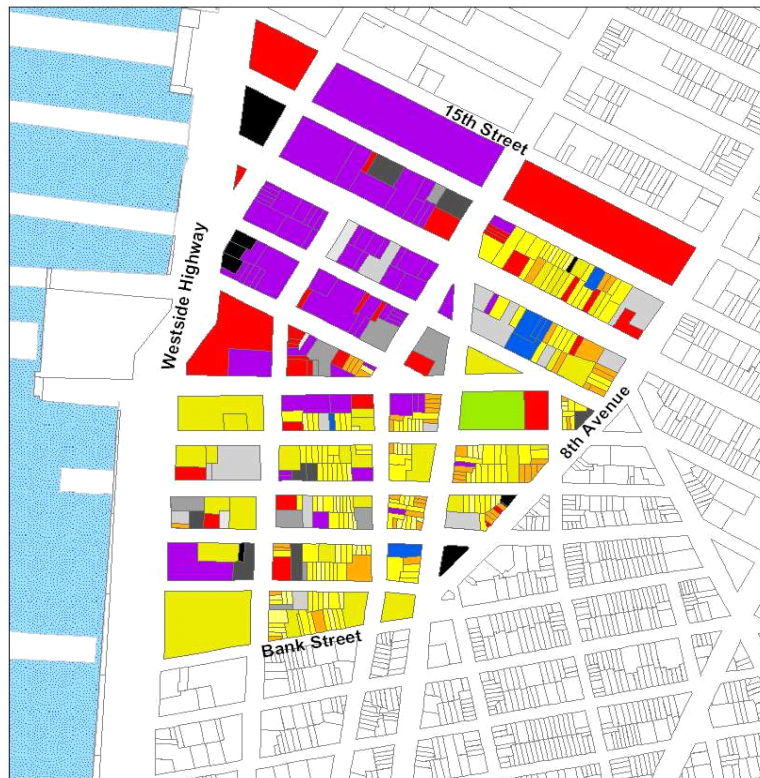
其他在空間規劃創意包括容積獎勵，提供平價住宅、都市歷史建築資產維護與公園綠地開發等，以曼哈頓(Manhattan)的肉品分裝區(Meatpacking District)最具創意都市(Creative Cities)的代表。



曼哈頓(Manhattan) 碼頭區



曼哈頓(Manhattan)肉品分裝區(Meatpacking District)



- | | | |
|--------------------------------------|----------------------------------|----------------|
| One & Two Family Buildings | Multi-Family Walkup Buildings | Vacant Land |
| Commercial Buildings | Mixed Residential & Commercial | Other |
| Open Space & Outdoor Recreation | Multi-Family Elevator Buildings | Parking |
| Industrial & Manufacturing Buildings | Public Facilities & Institutions | Transportation |

曼哈頓(Manhattan)肉品分裝區土地及建築物使用現況

該社區位於嬉皮與浪漫雅客的格林威治村(Greenwich Village)西端。顧名思義歷史上是肉類分裝轉運的市場，以清晨 3 點到 5 點最為忙碌，黎明之時運送完畢的貨車則停放於人行道。中午之時肉商工作完畢回家去；餐廳與酒吧繼起營業活動；晚間則當地紐約客雲集於 Gansevoort 飯店與繽紛的餐館喝酒；午夜則是來自紐澤西與其他地區的嬉痞、雅痞聚集於俱樂部，如此日夜連續輪替的活動，形成紐約的不夜城。

2003 年紐約市地標建築保存委員會鑑於全市最後一處「市場社區」公告部分地段為歷史保存區。目前土地使用一半是住宅區，一半為商業區與工業混合使用；平均地價 2001 年為一個建地單元 240 萬元，遠低於曼哈頓全區平均 370 萬元。相對充裕的空間、低廉的地價、交通便利的區位，吸引年青人購買居住。然而，開創該社區獨特的活力，主要來自於以下三個計畫，分別概述如下：

1. Westbeth：

Westbeth 建築位於 High Line 的路線上，1894 年為芝加哥之通用電氣公司(Western Electric Company)的營運總部，20 世紀為美國電話與電報公司(AT&T)製片實驗室，世界第一部有聲電影「爵士歌手(The Jazz Singer)」在此製作。1960 年代 AT&T 的製片場遷移到新澤西，由從事藝文慈善 J. M. Kaplan 基金會接手，聘用剛出道的年青建築師 Richard Meier 整修。





Westbeth 建築

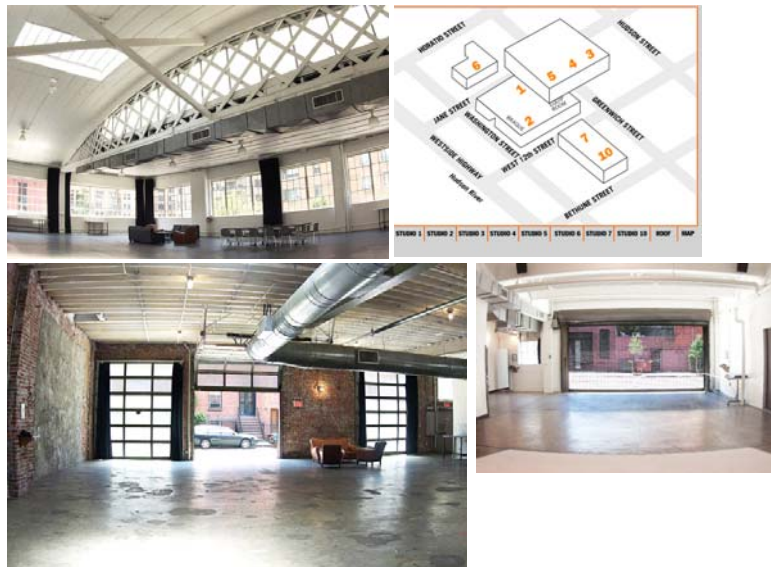
Meier 將基地內分散的建築物整併為單一建築空間，創造藝術表演者所需的大跨度室內空間。此在當時的土地使用分區管制、建築基地配置與財務等三方面都是“違法”的行為。但如此創新的設計不僅符合藝術表演與創作者的空間需求，同時在都市空間上將格林威治村與水岸直接聯成一體。經由 Westbeth 工作者與基金會努力，導致有名的「林賽計畫 Lindsay Plan」(*)，包括 Sotto 與 DUMBO 兩處藝術村、綠色市場(Green Market)及人行道上的咖啡座與藝廊等「就地合法」。

2. Industria：

1980 年代末期出生於義大利米蘭的流行時裝攝影家 Fabrizio，由於交通運輸便利與低廉租金，將一座大型室內停車場改裝為「超級工作坊(SuperStudio)」；白天提供各式流行時裝攝影寫真，晚間則作為各種節慶或展示表演場所。由於模特兒攝影師的聚集，工作坊周圍地區各式口味的咖啡館聚集成為咖啡休閒時尚區。

*: John Viliet Lindsayy，1966-73 年紐約市長；就職第一天即面對大眾運輸工人罷工，任內改革市政治理成立都市工作小組(Urban Task Foece)與學區制度等。

Fabrizio 是創意的創作者，在義大利開設一家創意學校教導各種感官感覺的結合如視覺與味覺、味覺與手感觸覺等。工作坊的一樓開餐廳，由紐約最熱門的名師 Waxman 主廚提供地中海式海鮮，並將餐廳餐桌延伸銜接兩側街廓的人行道，如此將人行道與餐飲空間結合為一體感覺的空間，賦予都市街景活力與生命力。Industria 目前是社區居民生活與經濟活動的寄託。從 Westbeth 到 Industria 得知，創意先由創意者，通常是藝術家或其他邊緣人的進駐，而引領其他創意活動。



Fabrizio 「超級工作坊」(SuperStudio)

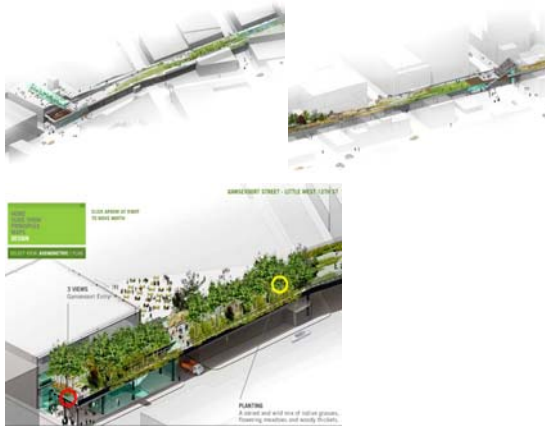
3. The High Line

The High Line 是條高架貨運鐵路建於 1930 年代，運送第 10 街到曼哈頓西側貨倉與工廠的貨物。營建成本高昂，但從完工啟用之時即已過時。1990 年代朱利安尼(Giuliani)市長在任時，當地房地產開發商要求拆除。但 Robert Hammond 創立非營利的「高線之友(Friends of The High Line)」，從社區籌募資金，爭取市政府同意保留、改裝成都市空間的嶄新場所—高架地面層為零售商店與餐廳，高架路面改為綠色廊道連接由社區至曼哈頓中心區的 22 棟臨水岸大樓。

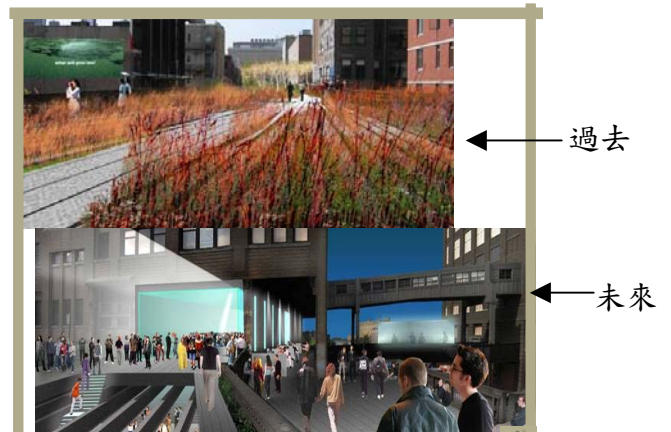
本案從構想到完成實現需要許多各方面的創意，包括都市規劃、景觀設計與財務措施，貨運交通公司收購路線工程與用地；沿線新建大樓設通路直接銜接綠色廊道，得以增加容積。



The High Line



綠色廊道連接由社區至曼哈頓中心區



雅羅理事長歸納以上三個計畫的特性如下：

1. 改變是好的；即使這處「肉品分裝」社區喪失優勢，仍會有其他水岸地區與社區開發成長出來；
2. 改變是有機的；市政府政策是鼓勵回歸臨水地區，但每個社區須各自擬出是項政策對自己社區的意涵內容與獨特性；
3. 法令規章的彈性與政治領導階層的從善如流；上述三者開始皆為異類或叛逆，但最終「得其所哉」並改變社區的風貌。

最後他以 35 年的規劃工作人員經驗指出吸引人才、改造都市與區域的四項成功要件：

1. 市民須有「我們同在一起」的信念，拋棄種族、社會經濟等差異、認同於當地的場所；
2. 須有威脅當地傳承利益之外力為觸媒；
3. 須有政治、企業或社運等有魄力之領導人士帶頭；
4. 適當時機須轉為公共機制。

(二) 曼徹斯特科學園區(Manchester Science Park)

● 區位及都市概述：

曼徹斯特城是英國工業革命時代的「世界工廠」，即世界的紡織工業中心，於 20 世紀初開發英國第一個工業區，為英國中部產業大城，但隨著工業外移，經濟衰頹嚴重。目前都市資產是國際機場、四所國際著名的大學、現代經濟及區域媒體中心。從 1980 年代經由都市更新逐漸改善環境。本園區緊鄰曼徹斯特大學東側，面積 16 公頃，土地租期 125 年。於 1984 年由曼徹斯特大學發起，接續市中心及港口地區更新，推動之「都市創意計畫」。

● 目標：建構知識經濟。

● 都市發展創意策略：

1. 治理(governance): 產官學三部門合夥(Partnership)共同經營。計畫中市政府、四所學校及民間企業各占三分之一股權，成立董事會經營的新興產業研發與育成園區。
2. 民間企業較為特殊的是 3i 的全球性私募創投基金，將大學的研發與富有創意與衝勁的年青企業家兩者充分結合而開創新興企業體，目前園區內有 102 家企業，包括生物科學(Bioscience)IT 與數位內容等，就業人員超過 1,000 人其中 14% 居住於 30 分鐘步行距離。



曼徹斯特科學園區核心建築

(三) 法國 Seine-Amont、Orly-Rungis 創意都市

- 區位及都市概述：

Seine-Amont、Orly-Rungis 地區，位於巴黎東南交界的 Val-de-Marne 縣境內。Val-de-Marne 面積 245 平方公里，人口 122 萬人，人口經濟活動率為 38%，相對低於巴黎都會區域 46%，目前失業率達 8.3%。

Seine-Amont、Orly-Rungis 地區包括 12 個鄉鎮面積 72 平方公里，居民 34.6 萬人，失業率達 16.4%。在 1970 年初戴高樂機場啟用前，Orly 為巴黎市唯一的國際機場，目前為巴黎第二國際機場；計畫地區現況以服務巴黎市，包括石油儲存、火車調度場廢棄物與污水處理、墳地等為主，整個地區環境與產業以及社會亟待更新與活化。

法國行政體制分中央、區域、縣與鄉鎮四級，經濟發展的規劃權在於中央政府與區域政府。但由於居民強烈的自覺，縣政府積極推動策劃，直接由縣府及區域兩級地方政府提出開發計畫及策略，中央決定。即開發計畫由「下而上」，而非法國傳統的由「上而下」。2005 年由法國中央選定開發為競爭極(Competitiveness Pole)，內容為癌症醫療與研究、物流及食品產業等三項。

- 目標：藉由創意讓市民安居於家園。

- 都市發展創意策略：

1. 郡主要計畫：有明確的目的—以人為發展的中心、改善人力資源。藉由地方官員、居民、經濟及社會領導人士、民間自願性組織及大學的參與。設置專案工作小組研討、深度分析提出共同分享的創新方案，回應社區居民的需求，維持了居民之間的團結與祥和。同時在 Mal-De-Marne 縣內各鄉鎮地區，提供適意及平價的住宅，創造就業發展的新場所，改善 Mal-De-Marne 地區之自然生物多樣性，維護建構地區開放空間；並改善運輸系統，促進與區域內及世界其他地區的聯結，發展 Seine-Amont、Orly-Rungis 成長軸，以助於巴黎區域整個東南地區之發展。
2. 醫療服務中心的競爭極：國家賦予醫療技術中心的標記及資金以動員公私部門的研發尖端人才參與新的研究計畫，設立 Institute Gustave-Roussy、Sanofi - Aventis、

- 以媒合其他國內各地研究機構。主要內容包括：(1)醫療服務及衛生大樓、研究中心與實驗室之間的網路；(2)支援性設施；(3)癌症研究學區；(4)青年企業創業輔育園區；(5)資助研究方案計畫；(6)新企業產生之支援一年老及家庭照護之訓練及就業創造的特定行動。
3. 文化教育：多元開發，設立現代美術館，開發文化與觀光產業。MAC-VAL 現代美術館於 2005 年落成啟用，該館並設有一個企業俱樂部及一個高雅時髦的餐廳，提昇法國美食品質，透過舉辦國際研討會，促進國際投資行銷，該館曾於 2005 年 10 月邀請 INTA 舉辦國際研討會(*)。利用多功能文化會展設施為地標，建立地方認同感，作為地區發展的推手。
 4. 環境—水資產：河流灌溉了 47 個鄉鎮中之 37 個，將縣內此一突出的地理特徵轉化成發展之資產，建立多重政策目標；包括(1)改善河堤、河流運輸、生物多樣性及污水處理；(2)創造河域景觀空間、發展旅遊休閒與水資源有關的就業、社會企業 (social enterprise)；(3)將水的新文化納入當地中學教育課程；(4)一年一度的文化慶典，舉辦水上嘉年華會，包括鄰近縣政府 19 個鄉鎮、2 個縣治地區及近百個非政府組織共同參與，藉創造及創新提高地方競爭力。



法國 Seine-Amont-Orly-Rungis 地區藉由民眾參與，凝聚創意都市方向

*：參見 2005 年行政院研究發展考核委員會出席國際都市發展協會 (INTA) 「文化建設促進區域發展國際研討會」報告書

(四) 貝爾法斯特(Belfast City)都市創意策略

- 區位及都市概述：

北愛爾蘭首都，有關設計及媒體知識等創意產業的規模與產值皆為北愛爾蘭最重要的地區。

- 目標：將創意作為城市經濟發展的核心與價值。

- 都市發展創意策略：

1. 創意經濟體的計畫(政府成立電子商務、電影工業發展、創意的手工業、創意投資機制及提昇創意產品的出口競爭力等計畫)；
2. 創意能力的提昇；建構創意工業的網絡、提供創意產品展覽中心、政府投資成立媒體公司、舉辦並鼓勵設計師創意數位化；
3. 創意聚集化；成立創意育才中心、推動大學聚集化計畫、舉辦各項創意會議、成立創意公司網絡平臺。

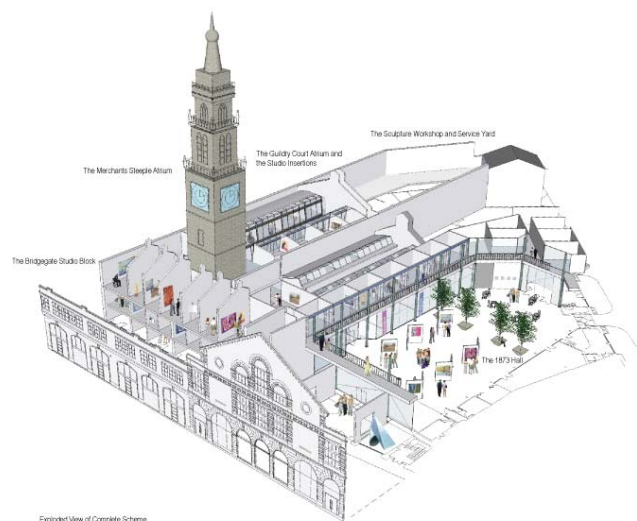


貝爾法斯特(Belfast City)利用工業廠房再利用為創意空間

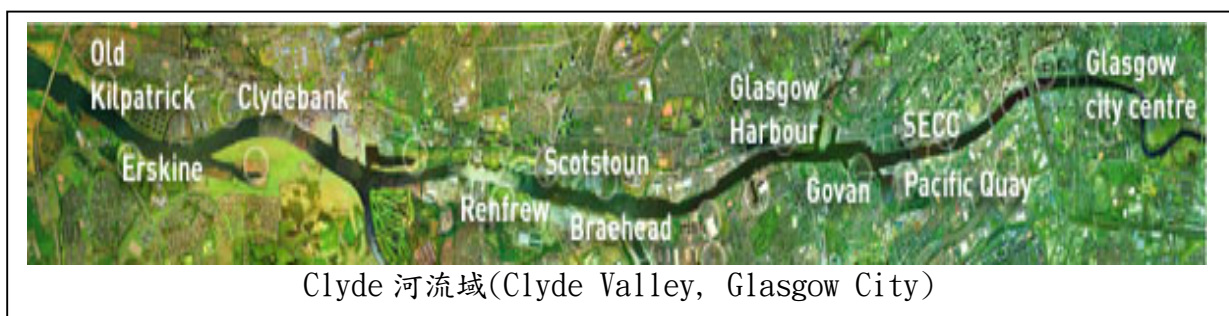


(五) 格拉斯哥(Glasgow City)都市發展創意策略

- 區位及都市概述：蘇格蘭北部大城，曾經是最重要工業城市，1970 年代大量產業外移，地區經濟蕭條，1980 年代持續推動各大都市再生計畫。
- 目標：創造世界級的城市景觀、提供市民工作、學習及休閒的生活空間。
- 都市發展創意策略：
 1. 辦理各項博覽會及國際會議；
 2. 舊市政府再利用為音樂館及音樂學校；
 3. Clyde 河流域再生計畫(Clyde Valley, Glasgow City)；
 4. THE MERCHANT CITY 再生計畫 (*1)；
 5. 古蹟修護與再利用，如 Briggait 再利用計畫；
 6. 持續投資文化設施及活動 (*2)



Exploded View of Complete Scheme
格拉斯哥 (Glasgow) THE BRIGGAI 再利用計畫



Clyde 河流域(Clyde Valley, Glasgow City)

*1：位於 Glasgow 舊市中心區

*2：1990 年歐盟選定 Glasgow 為歐洲文化首都，市政府同年舉辦都市設計展覽會。

四、競爭力：提昇都市與區域之表現(Competitiveness: Raising Profile and Performance of City and Regions)

1991 年美國學者 Saskia Sassen 在「全球城市」(Global City) 揭櫫全球化-都市已經成為新經濟的空間系統，過去單純以國家經濟為主體的競爭模式，已經不足應付現今複雜的社會。有鑑於此現象，INTA 乃安排此一議題，進行一系列的討論。

本議題首先由英國利物浦約翰摩爾(John Moore)大學歐洲都市研究所巴金森(Dr. Parkinson)教授發表「競爭力：提昇都市與區域聲望與表現」(Competitiveness: Raising Profile & Performance of Cities & Regions) 專題演講；接著由國際經濟合作暨發展組織(OECD)都市與區域發展顧問葛雷格·克拉克 Greg·Clark 發表「都市競爭力：投資、多元、催化劑及策略 City Competitiveness: Investment, Diversity, Catalysts, Strategy」。

(一) 巴金森教授(Dr. Michael Parkinson)專題演講

都市競爭力的重要性源於全球化的衝擊。經貿全球化與自由化歷史源遠，1990 年代以後由於冷戰結束以及資訊科技快速發展而急劇加速。歐盟經濟先進國家皆已是高度工業化與都市化。都市人口高達全國的 80% 以上；社會的安定端賴都市經濟的表現。

都市競爭力的表現密切依附於國家經濟的競爭力；然而，傳統國家主權規範經濟活動的工具，如貨幣匯率、稅制與勞工條件等，因為全球化無法由主權國中央政府獨立操作以保護國家經濟競爭力。是以都市競爭力由經濟的議題提昇為社會的議題，更進而成為全國性的政治課題。拚經濟成為各級政府政治領導人士的首要挑戰。各國各級政府莫不積極發展新的策略、開發新興經濟活動與科技，促進經濟與就業水準成長。

都市競爭力理念源於國家競爭力。都市經濟的繁榮決定於都市產品與服務的生產力。國家競爭力首由美國威廉·勞倫斯主教大學(Bishop William Lawrence Univ.)麥克·波特教授(Professor

Michael. E. Porter)於 1990 年提出。2000 年史丹福大學(Stanford Univ.)教授道格拉斯·韋伯斯特(Douglas Webster)應世界銀行委託研究都市競爭力，以延伸國家競爭力的理念與方法實務應用於評估開發中國家之都市區域。

由於歐盟各會員國經濟規範的主權絕大部分已由歐盟取代，因此回到中世紀末期之城邦(City State)競爭情況。過去 16 年來經濟發展表現與競爭力的依存關係已為各界所周知、接受。巴金森教授研究方向以開發、競爭力的量化指標如下：

1. 都市每人平均生產毛額(Gdp Per Capita) (*1)

都市生產毛額是都市經濟表現的「成果」。以每人平均額計。

2. 創新指數(EU Innovation Score Card)

2000 年歐盟高峰會於葡萄牙里斯本(Lisbon)召開，政策決議里斯本策略(Lisbon Strategy)目標以知識經濟為前提，2010 年達成最具競爭力之經濟體，創造更多、更優異的就業，歐盟執行委員會設有競爭委員會(Commission)。

3. 高職技水準的人力占總人口數的比值 (*2)

高職技水準以專科以上的教育水準。由於人力教育、職訓程度直接關聯生產力。

4. 人口變遷

人口變遷主要是都市移出與移入人口。歐盟各會員國尤其是 2004 年前的 15 個國家(EU15)人口自然成長(出生率)已達穩定。都市移民人數明顯表示都市的經濟表現。

5. 失業。

6. 人口扶養

歐盟地區當前主要的社會性挑戰是人口老化結構，限制勞動供應，增加社福與醫療的支出市政負擔。另外為單親家庭之孩童照顧，限制單親家長的工作時數。

*1：歐盟統計局與區域政策署於 2000 年成立都市會計部門 Urban Audit。協調各會員國與都市編輯 258 個都市的各項社、經統計數據。

*2：歐盟已定於 2010 年各會員國之高等教育程度定為學士與碩士，取代目前若干國家之工科與應用學科 Diploma 學位。

7. 機場使用旅客數

英國是島國，國際商務或旅遊人員來往以空中運輸為主。除外，旅遊業是英國重要產業之一；歷年資料顯示六成以上的遊客旅遊範圍是在國際機場所在的都市區域內，其次旅遊住宿也以都市為主。

8. 網際網路連接度(Internet Connections)

依歐盟估計七成以上網際網路的使用是來自財務機構如銀行、保險公司等，然而由於資訊科技與電子商務發展以及政府電子服務；網際網路(*)已成為都市經濟活動的指標之一，同時知識經濟的前提是資訊社會(Information Society)，以100個家戶為單位，計算上網家戶數以顯示最終使用者的密度(Density)。

9. 民間部門的評估

國際性企業體及各都市商會 Chamber of Commerce 的投資意願調查、評估。由於經濟成長的要件是投資與再投資。在歐盟自由經濟時代，公部門的投資是以奠定民間投資的基礎或誘因。在民間投資尤其重視的外來直接投資(FDI)，由於外來投資不僅涉及投資者的國際市場行銷能力，同時帶來生產與管理的新知識(Know-how)。

巴金森教授歸納有競爭力都市區域(City-regions)的特質：

1. 創新創見：

在政府部門改進治理(Governance)以提昇政府服務，公共建設與招商投資等的績效；企業部門為研發新材料、科技與開發新興行業。

2. 多元(Diversity)：

不僅是產業結構的多元；也包括社會多元種族族群與文化。由於多元種族是催化國際化的要件，即與其母國的經貿與文化、教育等各方面的往來。

3. 職技(Skills)：

職技的水準決定勞動力的生產力。

*：歐盟結構基金(Structural Funds)已委託研究智慧都市(Intelligent Cities)。

4. 連接性(Connectivity)：(*1)

包括交通運輸通行通運，資訊連通與人際、業務溝通與信賴的管道、設施。由於資訊科技，大量的已發布資訊(Coded Intelligence)得以網際網路取得；然而知識經濟核心的「無聲資訊(Tacit Intelligence)」也就是通稱為業務機密的資訊，須由當事人當面交談或協商才得以取得。

5. 策略性能力(Strategic Cupacity)：

整合公、私有關部門以擬定發展策略計畫與執行、檢視以及因應變化而調整擬定的策略的能力。由於提昇競爭力所需的行動與資源非單一部門、單一機構得以自行內部提供或處理；而須以策略性合夥性結盟共同行動。因此策略性的能力，簡言之，即治理(Governance)能力是上述各項的基礎。

6. 生活品質：

希臘古代賢哲曾說：「人到都市是為生活；人繼續住在都市是為更好的生活」。生活是經濟活動的目的。生活品質除收入與個人的物質條件程度以外，包括工作與居家環境、休閒設施、都市交通與氣候因素等。優越的生活品質環境是吸引外來投資與人才的主要誘因。(*2)

依據上述指標，巴金森檢視美國主要都市，各都市在競爭力有相當幅度的差距，同時也普遍性落後於歐陸主要都市，歐盟前 50 名都市英國僅有倫敦一地，且排名為第 23 名。英國境內第 2、3 名之伯明罕與曼徹斯特則為歐盟之第 56 與 57 名。歐盟前 10 名都市德國有 3 個之多。巴金森教授認為應歸之德國地方分權的聯邦政制創造多核心(Polycentric)空間發展所促成。最後，他歸納建議：

1. 策略的選擇

- 都市至關重要。由於發展都市競爭力的成長才得以帶動區域的成長。

*1：我國電子科技人力與美國矽谷幾乎無間縫的連接(Seamless Connection)應是產業的發展與成長的主因之一。

*2：聯合國 UN-HABIT 2006 年主辦世界都市論壇(World Urban Forum)主辦國加拿大提出「適居的都市 Livable City」並以溫哥華都會區為模式，包括環境生態與氣候、污水與廢棄物處理、綠色大眾運輸社區活動及治安、居民參與等實質環境與社會、經濟各層面多項指標。)

- 都市的發展，須同時達成競爭力、社會融合與適居性等三者的目標；但出發點在於競爭力，以經濟創造社會財富引導融合與安全，提昇生活環境品質水準。
- 個別地區或都市須有個別的策略，以「因地適宜」以因應各地區或都市的比較優勢資源，創造利基或問題解決。
- 從全國九個主要都市先行著手，包括倫敦與其他八個區域的主要都市(*1)，由於這9個都市的人口規模、公共設施水準、大學與研究機構等較為齊備，也是各個都市區域的中心都市。

2. 提昇都市競爭力原則

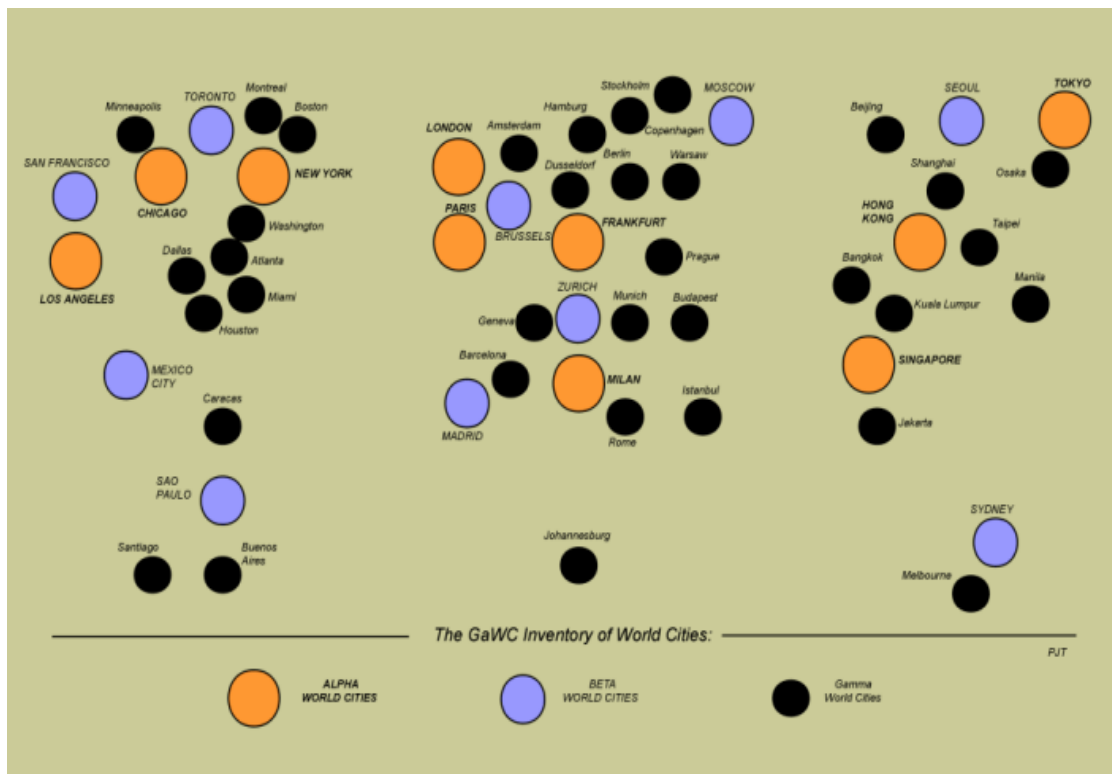
- 長程性的思考與行動；由於都市發展並非「一蹴可及」，如義大利古語「羅馬非一日造成」，中央政府減少干預、但要有策略性的介入。
- 中央政府需明定清晰的都市政策方向包括歐盟的政策。目前尚未全數通過的歐盟憲法(*2)已確定包括都市發展，是以中央政府與歐盟應妥予協商明確中央政府配合歐盟的各項都市發展政策與策略。
- 支持、信任地方政府；英國是相當程度的中央集權國家。1994年以來持續的地方分權政策如在各區域設立中央政府辦事處(Government Office)以提昇行政效率與自由貿易及產業部(Department of Trade & Industry)設立區域發展機構(Regional Development Agency)以加速地方招商投資建設，但都市發展的計畫核定權限仍維持於倫敦的部長辦公室。

*1：在英國稱為核心都市 Core Cities：曼徹斯特、雪爾菲得、紐堡、布里斯托、利物浦、伯明罕、里茲及諾丁漢等8個都市。

*2：英國、法國與荷蘭尚未通過歐盟憲法。

(二) 克拉克(Greg Clark)專題演講

國際經濟合作暨發展組織(OECD)都市與區域發展顧問葛雷格·克拉克教授(Dr. Greg Clark)發表「都市競爭力：投資、多元、催化劑及策略 City Competitiveness: Investment, Diversity, Catalysts, Strategie」。Clark 以「全球化與世界城市 Globalization and World Cities GaWC (*)」研究機構調查評比全球化的程度，將全球主要都市分為三個等級，強調因應全球化時代的來臨，競爭力的焦點已從國家轉移到都市。城市必須提昇競爭力才能在國際分工體系上占有一席之地。由該圖觀之，臺灣僅臺北一個城市入選，且屬 Gamma 等級。



GaWC 世界城市等級表

Clark 演講內容分為下列三個方向：

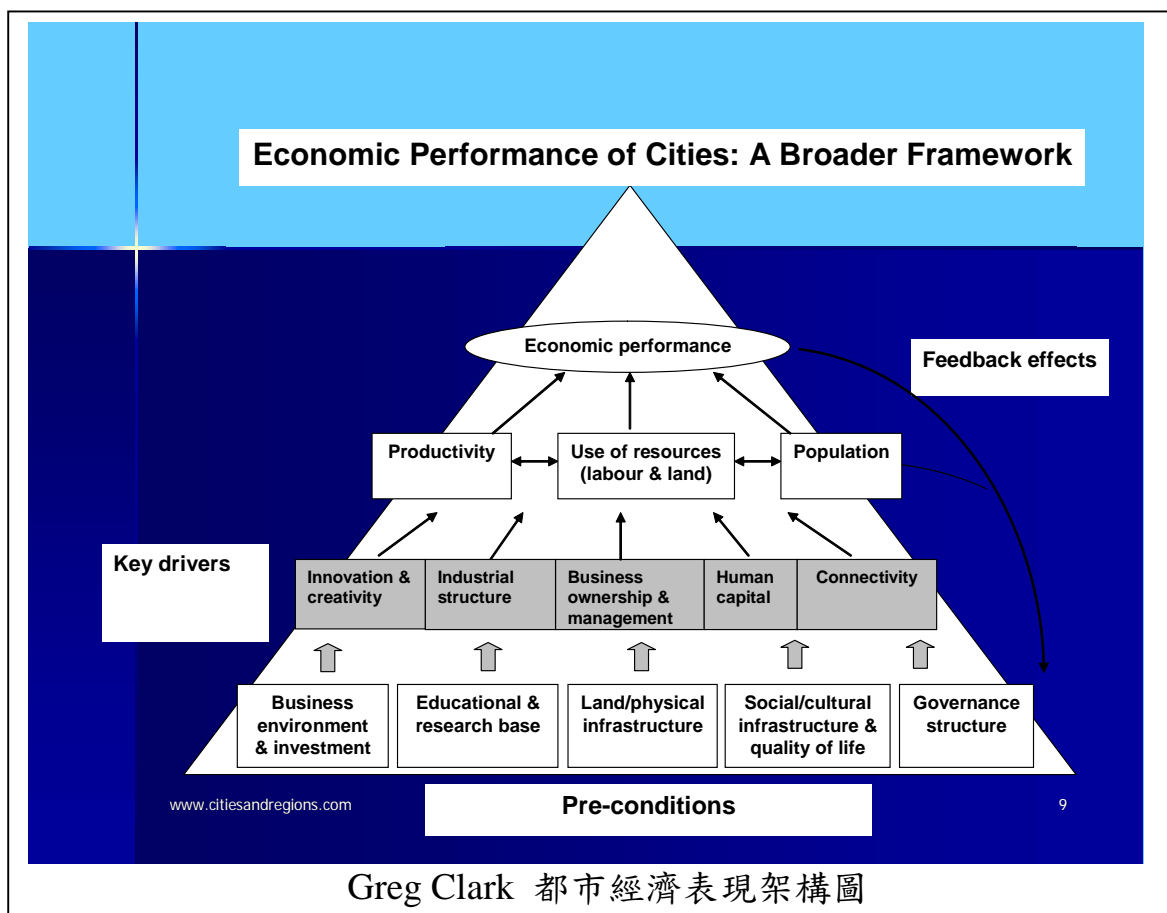
1. 新的全球化時代，須更新焦點投資都市；
2. 促進投資都市須專責機構與公私的合作；尤其是專責機構是促使財務創意的關鍵；

*：總部設於美國維吉尼亞州 Loughborough 大學地理系

3. 全球性活動，如世運、世界博覽會，是促進都市投資的催化劑。

Clark 曾任職倫敦發展機構(London Development Agency; LDA) 首長，負責都市更新與經濟發展策略制定與執行。倫敦 2012 年奧運會即係由 LDA 負責籌措二分之一的經費，其他一半來自博奕盈餘與民間廠商贊助。由於下列幾項因素須再行投資都市，他以都市經濟表現架構圖說明如下：

1. 經濟結構轉型為知識基礎經濟，企業與人們的需求驅動知識經濟的生產服務；產業的聚集、空間的毗鄰性與場地(Place)的品質是知識經濟成功的要項；
2. 經濟全球性與區域性整合，如歐盟、北美與東南亞 ASEAN，產生競合效應；
3. 環境問題的要求，特別是全球氣候變遷，需要綠色都市經濟；
4. 社會融合、提振落後地區的發展；
5. 政策創新與執行；
6. 都會化或都市區域形成經濟單元之空間規模、人流、物流、資金與資訊等 Flows。



Greg Clark 都市經濟表現架構圖

(三) 以城市治理提昇競爭力

民主時代要政府有長遠的規劃，是一件很困難的事情，Greg Clark 指出，政府必須面對上述的六大政策持續長程推動。1. 經濟國際化；2. 人才的流動；3. 環境的提昇；4. 技術的發展；5. 文化的深根；6. 區域的治理。

政府吸引投資時應注意：1. 對投資者各項投資配合事項之反應績效；2. 可能干預之規模、程度與時效；3. 投資費用與風險共同負擔之機會，特別有較高風險之投資案件；4. 投資利益獲取之機會；5. 提昇土地、建物及當地投資市場的效率；6. 躍越「協調失敗」，即來自各有關部門分別行政導致「協調不成」或零落不全而延誤投資商機等等。人流、物流、資訊流快速的串流於世界各大都市中，誰能讓流動變成節點，就能接軌成為世界城市系統的一環。

1980 年代，全球在地化(Glocalization)為各大城市努力的方向，而如何才能讓在地化(localization)得以推展，社區深植與都市更新成為 80 年代重要都市政策，1990 年綜合成功的都市案例，提昇競爭力的本質即是以治理(Governance)為競爭力策略之核心。Greg Clark 比較世界各主要都市之治理型態，並推崇上海市為亞洲第一個同紐約、倫敦為世界級都市，惟似有忽視上海的成長並未能有效帶領長江流域整體區域成長。

(四) 城市識別(Identity)案例

1. 倫敦瑞士再保險總部大樓(Swiss Re Headquarters)

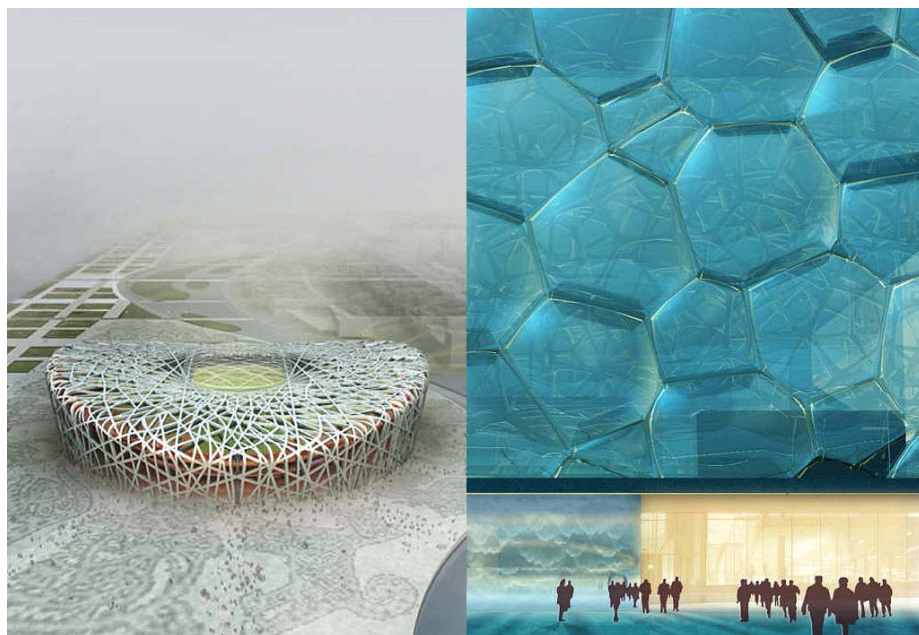
倫敦瑞士再保險總部大樓(Swiss Re Headquarters)結合最先進的綠色建築科技，並以最具特色的建築型態，強化地區識別度。大廈一、二層為商場，最頂的二層是 360 度的旋轉餐廳和俱樂部。直徑 162 至 185 尺，後續漸收窄。高 17 樓，大樓的中央是巨大的圓柱形主力場，作為大樓的重力支撐。大樓表面由雙層低反光玻璃作外場，減少過熱的陽光。裡面有六個三角形天井，作用是增加自然光的射入，因為大樓的旋轉型設計，所以光線並非直接照射，光線由每層旋轉型的樓層折照，有散熱的功能。另一方面，新鮮空氣可以利用每層旋轉的樓層空位，通遍全座大樓。



倫敦瑞士再保險總部大樓(Swiss Re Headquarters)

2. 北京奧運體育館(Beijing Olympic Stadium and Swimming Center)

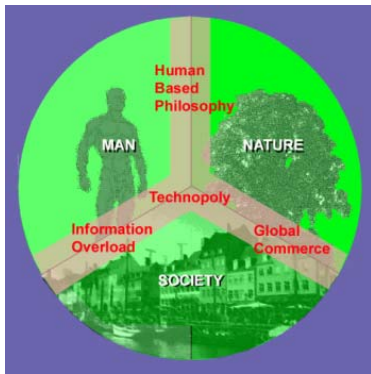
北京為讓這古城邁入全球化，以奧運為核心進行都市改造運動，其中以北京奧運體育館是最令人印象深刻的建築。進行土地都市更新再生，最先進的綠色建築科技，並以最具特色的建築型態，強化地區識別度。



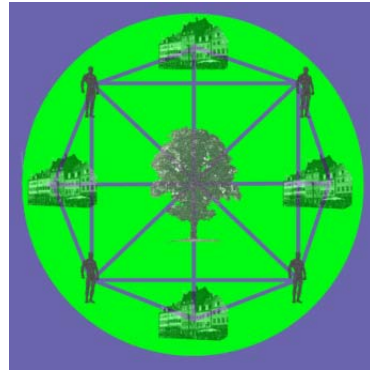
北京奧運體育館 (Beijing Olympic Stadium and Swimming Center)

(五) 城市競爭力反省

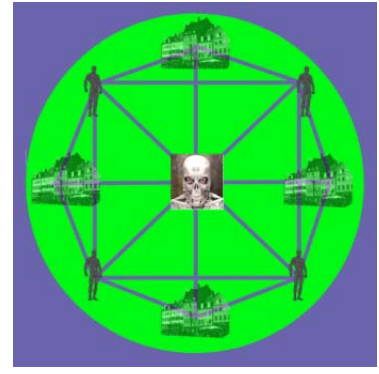
Richard 則提出 Life Pie 的都市發展策略觀念，強調都市是由人、自然及社會三方所組成，所謂競爭力應著重於永續均衡發展而非僅強調經濟發展，Richard Rees 並指出目前的都市生活型態在人、自然及社會三方間存在著隔閡，未能整合協調，達到最佳的發展模式，未來應以尊重自然、永續發展為核心，發展人、自然及社會三方緊密結合之發展模式，並避免一味以追求經濟發展為核心，最後終將走向衰敗。此與我國國土復育策略發展方案之想法十分接近。



目前都市發展型態

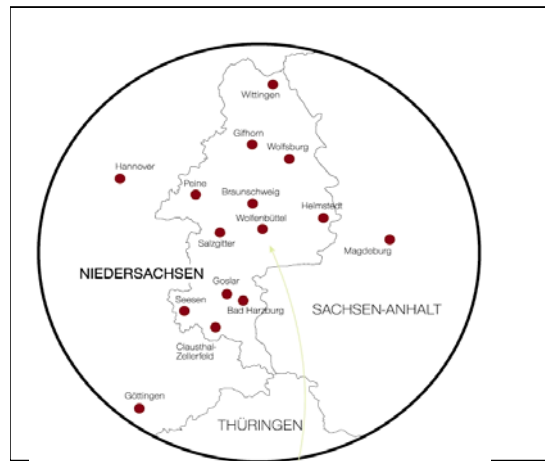
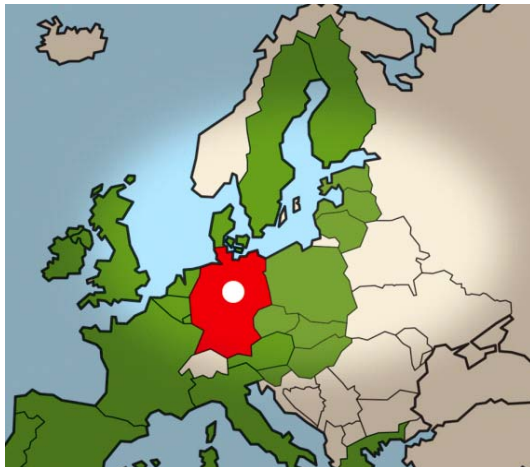


永續都市發展型態
永續都市發展原型



不永續都市發展型態

(六) 城市競爭力案例



South-east of Lower Saxony 區位圖

1

1. South-east of Lower Saxony

Manfred Geisler 以德國 South-east of Lower Saxony

的都市更新計畫，說明城市及區域的革新策略。South-east of Lower Saxony 位於德國北部之中心區，範圍涵蓋 3 個城市及 5 個鄉村地區，人口約 120 萬人。透過公部門與私部門合作之方式，推動辦理 Innovations Campus、Supplier Location Services、World of Experiences、Personnel Service Agency、Health Project、Network Sustainability 等多項工作，在過去五年提供超過 6,500 個工作機會，未來此地區仍將持續採取公私合作之方式，預計自 2006 年起每年投入約 3,800 萬歐元之經費（公私出資比 50：50），推動辦理下列工作，以強化區域經濟結構，持續經濟成長，並創造 10,000 個新的工作機會。

- 精密產品；
- 車用電子中心；
- 塑膠製品發展中心；
- 觀光旅遊；
- 北德水資源中心；
- 中小企業合作；
- 生質能利用；
- 無線通訊及衛星導航。

2. 格拉斯哥(Glasgow)

2000 年格拉斯哥都市發展依據格拉斯哥與 Clyde 河域聯合都市計畫(Structure Plan)，以格拉斯哥為中心之都市區域(City Region)，聯合都市計畫涵蓋九個地方行政區，與格拉斯哥都會區範圍相同。其都市區域發展策略：

- 格拉斯哥國際機場與第 74 號高速公路(M74)，分別為提昇國際通運及促進都市更新；
- 都市更新：都市區域更新分為兩類，都會更新區及策略性更新區。前者範圍約有 600 個足球場面積；後者由格拉斯哥中心區往東北方向。目標產業為媒體產業與金融服務業，預計

未來 10 年公私部門共投資 50 億英鎊創造 30,000 個就業機會。2000 年以來已完成 2,000 戶新屋，另有 3,000 戶以上計畫中。金融服務區 100 公頃，過去 5 年已投資 7 億 5,000 萬英鎊並已吸引世界許多著名金融業進駐，包括美國摩根史坦利、蘇格蘭皇家蘇格蘭銀行等，成為該市新的都心。

媒體園區由英國國營廣播電視公司(BBC)蘇格蘭總部於今年 6 月已興建完工，預定 2007 年正式營運。另外傳統造船業也在此期間交運許多先進船舶，恢復格拉斯哥於英國造船產業「一哥」的地位。

整體都市更新計畫面積 800 公頃、為期 20 年，政府投資金額為 16 億英鎊，提供民間興建 1 萬戶住宅，44 萬平方公尺辦公樓板面積及 4 萬 6,000 平方公尺購物及服務業空間。評估都市競爭力，格拉斯哥採用 OECD 之六項指標。

- 廣泛、多元的產業組成結構；
- 技術人力的開發與供給；
- 大學研究機構與民間企業對技術人力供需之聯繫網路；
- 社會、文化與實質環境等三者的品質；
- 開發優良訊息溝通之設施與 IT 通訊設施；
- 開發社會、文化與政治公私部門資源動員能力以擬定、執行長程性都市更新策略。

3. 伯明罕城市復興計畫(BIRMINGHAM RENAISSANCE)

1986 年伯明罕作為英格蘭中部產業大城，在產業外移後，市中心經濟極度萎縮，故進行伯明罕城市復興計畫。

首先上場的是著名的「鬥牛場百貨公司」(Bull Ring)，接著是布林德利路運河再生計畫(Bindley Place & ICC)。1980 年郵筒購物中心(Mailbox)及東岸(Eastside)都市再生計畫，共劃分為 4 個地區，充分展現伯明罕提昇競爭力的企圖心。伯明罕城市復興的策略為：

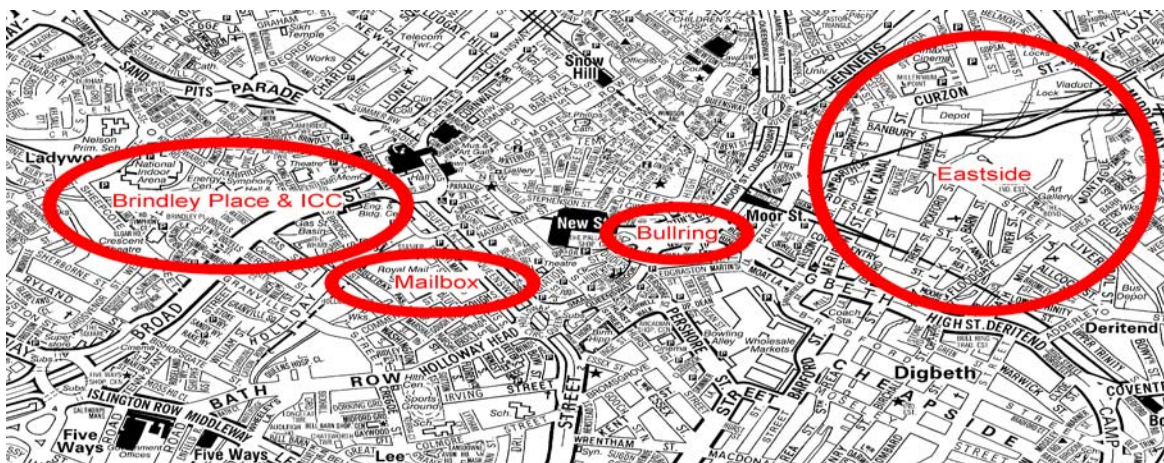
- 願景和領導力的提出；

- 實施都市設計和混和使用；
- 持續的行動和投資；
- 結合機會；
- 公私合夥；
- 社區參與；
- 願景的實踐。



鬥牛場百貨公司 (Bull Ring)

市中心地區與私人企業合作開發百貨公司方式，推動城市再發展，並結合最炫力的建築與老教堂，提供城市新體驗。



伯明罕城市復興計畫 (BIRMINGHAM RENAISSANCE)

五、社區：發展永續策略(Community: Developing Sustainable Strategy)

社區作為群體在空間的關係，是絕對不能脫離政治、經濟與社會的影響。

回顧世界各城市都市發展，成功的城市典範，若不注重「社區」，常僅能曇花一現，無法持續的發展。在民主化已成為地球的普遍價值情況下，社區的參與更是都市發展政策需要嚴肅關注的面向。「社區」作為共同生活和認同的人們，一直很難去定義，「鄉村社區」和「都市社區」組織和空間的表現就很不一樣。社區作為監督市政的團體，要如何納入政策體系的一部分？時時困擾著都市發展部門。

社區作為群體在空間的關係，是絕對不能脫離政治、經濟與社會的影響。也就是當研究「社區參與」、「社區發展」的經驗時，必須很仔細去瞭解事物背後的結構為何？

這次 INTA 研討會中，分別請美國紐約的社區工作者、北愛爾蘭貝爾法斯特市的都市發展主管及法國里昂議會執行社區工作的成員，進行社區永續發展的討論。充分展現這些國家系統下特殊的社區經驗。

美國在大選區的選舉機制，政治和政策擬定可藉由「社區」互動而得到落實和溝通。是故，各種型態的社區參與常常很容易的進入政策領域，並藉以改善社區環境。加上美國國土規模大，社區往往不容易碰觸國家級的重大公共議題，故社區發展的成熟度也較少受壓制，也因如此政府更需與社區合作，拉近選民和政府的距離。Majora Carter 於研討會中闡釋，其結合社區力量，將紐約布隆克斯(Bronx)工業污染嚴重的河岸轉化成永續發展的生態公園，過程中更受美國總統及副總統(高爾)的協助。

英國的區議員制，政治介入社區發展於是非正式的社區活動相對變少。社區發展則成為專業的「住宅」、「社會公平」問題。研討會中貝爾法斯特的都市發展主管 McGivern，宣示為達到城市發展的願景，社區發展亦是重要的工作，過程中檢討「社區課題」，並逐步改善社區環境。呼籲城市發展不僅只是產業和經濟，還必須注意社區永續性。

北愛爾蘭貝爾法斯特市的雷根岸區更新計畫 (Laganside)，從 1987 年 INTA 協助下擬定綱要計畫，這個計畫更為特殊的是其於長期的內部暴力衝突，經濟問題與社區發展如何接軌，如何防止落入政治問題而阻礙發展，在貝爾法斯特市，他們採公共藝術方式，擷取地方特色，並將這些特色藝術化，成為社區認同，並且進一步凝聚推動地區再發展的共識。

相對英國由上而下為主的「社區發展」，法國里昂 FERRAS 闡述，里昂如何在全球化風潮下推動「社區永續發展」的策略，在其簡報中闡釋全球化後的新政經結構，「社區參與」不再是有效率發展的絆腳石，而是城市永續發展的核心價值，缺少社區對話與參與，都市發展反而是不可能有效率的推展。全球化下的社區策略：

- 社區可藉由各種網絡和全球各社區相互溝通；
- 市長、政治領袖及城市治理者愈來愈多來自私部門；
- 共同尋求解決策略愈來愈重要；以及
- 需要各界協助實踐永續城市的願景。

伍、英國都市更新機關及專責機構

一、國情簡介

英國正式國名為大不列顛及北愛爾蘭聯合王國 (United Kingdom of Great Britain and North Ireland)，包括英格蘭、蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭四部分。蘇格蘭仍保有其國會，北愛爾蘭則因歷史因素，新教徒與天主教徒衝突不斷，1985 年英愛簽署協議，賦予都柏林政府對北愛爾蘭有監督權，但又規定其地位之改變必須獲得該地區人民多數之同意，至 2004 年始簽定停火協議，本次 INTA 年會舉辦地點貝爾法斯特 (Belfast) 即為北愛首府。英國於 1992 年加入歐盟，惟馬斯垂克條約賦予其特權，未加入歐盟貨幣體系，亦不接受其社會憲章。

本次考察除參加 INTA30 屆年會，面對臺灣城鄉發展已日趨成熟，都市更新已是下一階段臺灣面對挑戰的核心政策，都市更新條例自 1998 年公布施行至今業已 8 年，本次並拜訪英國的都市更

新相關主管機關，希汲取英國都市更新組織及推動的經驗。

本次行程拜訪英國都市更新主管機關，從中央、地方到地方社區，從政府到公私合夥的都市更新公司，拜訪具廣度和深度，希望能帶給本國推動都市更新的經驗。拜訪機關如下表：

機關（構）	英文機關（構）	成立（年）	類型
格拉斯哥市政府發展及再生局	Development and Regeneration Services, Glasgow City Council	--	地方政府機關
蘇格蘭企業公司	Scottish Enterprise ; SE	--	蘇格蘭中央政府機構
社區暨地方政府部	Department for Communities and Local Government ; DCLG	2006年5月 (由副首相公署改組)	英格蘭中央政府機構
英國協力組織	English Partnerships ; EP	1999年5月	英格蘭中央政府機構

二、英國都市更新組織及政策變遷

二次大戰後都市重建需要迫切，英國於1947年公布城鄉計畫法(Town and County Planning Act)；1950年成立住宅與地方發展部(Ministry of Housing and Local Government MHLG)；1969年改為環境部(Department of Environment DOE)；2000年改為區域環境與交通部(Department of Environment, Transport and the Regions DETR)；2002年改為副首相公署(Office of the Deputy Prime Minister ODPM)；2006年再改為社區與地方發展部(Department for Communities and Local Government DCLG)。因應社經環境之變遷，其政府組織之調整再造迅速而頻繁。

英國都市更新政策歷經「柴契爾主義」(新經濟主義，同時期美國為「雷根主義」)，以強化環境發展(an enhanced role for the Department of the Environment)、新夥伴關係計畫(中央與地方組織建立新關係)為開端。由於英國各城市面臨工商業外移，故針

對城中心進行經濟復甦及提昇就業率的都市更新計畫(urban regeneration plan)，柴契爾主義主要係引入民間參與都市更新方式辦理，由區域組織或政府成立「都市更新開發公司(URC)」或「都市開發公司(UDC)」等官方組織，由中央政府直接針對特定地區從事土地開發，激勵地方經濟發展，整合推動都市更新，然而此項政策於1998結束。

布萊爾在1997年的大選中贏得壓倒性勝利，都市更新總體經濟上的目標便放棄了充分就業；轉而朝向解決攀升的通貨膨脹。以1998年公布的New Deal for Communities-pathfinder partnerships開始，宣示了都市更新開發與私部門合夥的機制。1998年「區域發展組織法案」(Regional Development Agencies Act)，整合區域資源與管理，於1999年4月1日成立8處區域組織。1999進一步建構Single Regeneration Budget SRB，採競標方式由地方政府與私部門合作提案，以取得5年以上的中央財務補助。1999羅傑伯爵領導之都市任務專家小組報告：「邁向都市文明復興」(Towards an Urban Renaissance)，成立3處試驗性都市更新處，並成立建築與都市環境委員會(Commission for Architecture and Built Environment CABE，隸屬於中央文化、媒體與體育委員會)。1999年由中央政府建立English Partnerships EP全力推動都市更新。

2000年公投成立大倫敦市政府(Greater London Authority))，直接民選市長，整合成大倫敦都會區。期以更有效地運用區域治理方式，帶領倫敦再發展。2000年「都市白皮書」布萊爾政府將都市復興「Urban Renaissance-toward Sustainable Communities」列為施政重點，主要針對犯罪率、學校改善、公共衛生改善等整體改善為主要目標。2001年提出「國家社區更新策略」(National Neighbourhood Renewal Strategy))報告，更進一步帶領中央政府重視地方社區的事務。2002年成立核心城市(Core Cities)，推動全國8個主要城市更新與發展。2003年以

(Sustainable Communities Plan)確立社區工作核心價值。

2002 年釐訂區域經濟發展績效目標；核心都市(英格蘭倫敦以外共為 8 個區域，每個區域各有一個中心都心為核心)舉辦都市高峰會；2003 年實施永續社區計畫；2004 年有鑑於都市更新涉及土地徵購權力的複雜，公布「規劃和強制徵收法案」(Planning and Compulsory Purchase Act)，強化都市更新執行土地取得之公權力與績效。為振興落後地區，實施「北部區域發展策略」。2005 年永續社區高峰會都市再生與復甦成為內政討論的主軸。2006 年國家的城市報告(State of the Cities Report)提出，對於都市發展策略和方向，有了明確擬定。2006 年 5 月於中央成立社區暨地方政府部(Communities and Local Government)，以兼顧「開發」、「社區穩定」。預計 2006 年底提出地方政府白皮書(Local Government White Paper)將提出地方政府治理的方向與策略。

三、英國都市更新機構

(一)社區暨地方政府部(Department for Communities and Local Government DCLG)

英國社區暨地方政府部，甫於 2006 年 5 月 5 日正式成立，該部為英國中央都市更新之主管機關，下設有場所與社區處(Place and Community)，主管都市更新業務，現任處長 Joseph Montgomery 同時兼任 INTA 理事長。該部成立之主要目的係為尋求公私部門更大的合作空間，合作對象包括中央政府、地方政府、公益/社區團體及私部門機構。DCLG 負責以下政策之制定：

- 尋求機會平等與社會公平正義；
- 改善居住品質與鄰里關係；
- 強化地方政府責任與領導能力；
- 改善地方服務品質與環境；
- 創造區域與城鄉再生與投資經濟環境。

英格蘭共分為 9 個區域，分別為 North East、Yorkshire & The

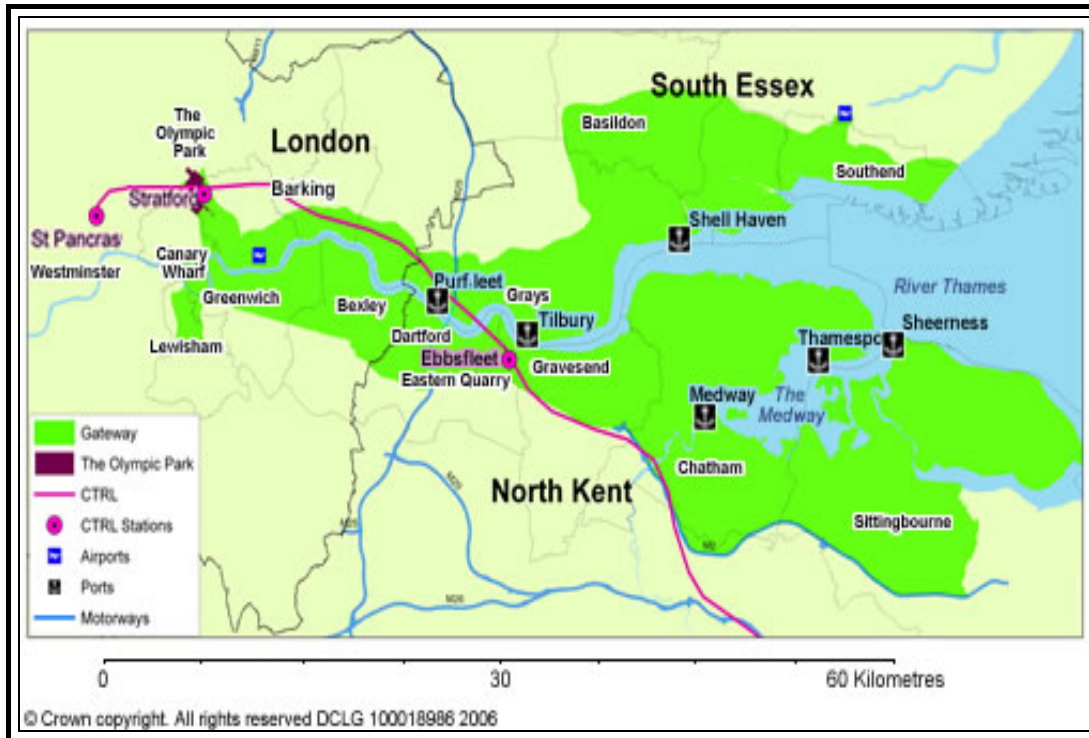


英格蘭區域劃分圖

Humber、North West、East midlands、West Midlands、West Midlands、East of England、London、South East 及 South East。各區域之下設有區域發展局 (Regional Development Agency ; RDAs)，大倫敦地區另設 Great London Authority。各區域共 8 個核心都市分別為 Birmingham、Bristol、Leeds、Liverpool、Manchester、Newcastle、Nottingham 及 Sheffield。負責區域及跨區域 (cross-regional)、次區域 (sub-regional) 及地方 (local) 經濟復甦、社會公平和諧、及環境永續發展目標之達成與提昇、區域居民生活品質改善之挑戰。

DCLG 除廣續推動英國各項都市更新及地區發展的工作，近年來為帶動英國朝向永續發展。刻正全力推動 Thames 河流域附近地區都市再生計畫 (Thames Gateway and the Olympic Legacy)，該項計畫面積約 10 萬公頃，計畫內現況人口約 50 萬人。該計畫係提

振大倫敦地區競爭力的重要方案，估計至 2016 年公私部門投資總額約 380 億英鎊。



Thames Gateway and the Olympic Legacy 關係位置圖

(二) 英國協力組織(English Partnerships EP)

1. 發展背景與沿革

英國協力組織成立於 1993 年，係合併新鎮委員會(Commission for the New Towns, CNT)和都市再生組織(Urban Regeneration Agency)。

English Partnerships 於 1999 年 5 月改組，在 2001 年 10 月及 2002 年 7 月確定為英國都市更新的專責機構，提供政府專業建議，以達到永續社會發展(sustainable communities)與都市復興(urban renaissance)之長遠目標。其主要工作內容涵蓋了新市鎮開發與都市更新二部分，協助政府維持英格蘭地區高品質與永續的成長。English Partnership 除了協助英國政府推動住宅及衰頹地區改善等社會方案外，同時也扮演工業區更新與調整之角色(Regeneration and remediation of brownfield land)，並與住宅機構(Housing Corporation)、區域發展署(Regional

Development Agencies)、地方政府及私部門密切合作。English Partnership 未來 2 年的主要策略規劃地區為：

- 大東南地區 4 個主要成長區域，包括 Milton Keynes、the London-Stanstead-Cambridge M11 Corridor 及 Thames Gateway and Ashford；
- 煤礦地區(The Coalfields)更新；
- 工業地區或以工業為主地區之土地再利用調整，住宅供給；以及
- 20%最衰頹地區調查與評估，例如予以稅賦減免住宅類型。

2. 組織架構：

(1) 委員會：

由部長任命，董事會由 1 位董事長和 9 位董事、1 位總經理、1 位副總經理組成。

(2) 行政執行委員會：

委員組成包含地方組織(local authority)、區域發展組織(Regional Development Agency)、住宅公團(Housing Corporation)和私部門代表。負責主要業務的執行，主席為總經理；地區性分支機構包括：

- 南英格蘭區；
- 倫敦及泰晤士河區；
- 東英格蘭及米爾頓凱因斯區；
- 西北及西密德蘭區；以及
- 東北、約克夏及東密德蘭區。

3. 發展目標：

- 增加高品質的平價住宅；
- 提供土地供地區朝向正確發展；
- 協助清除私人更新開發案內不符需求的住宅和空置住宅或提供高品質的住宅或設施於私人更新開發案內；
- 協助辦理高品質永續性都市再生計畫；
- 增加私部門投資高品質和數量的住宅及都市再生案；

- 倡導於都市再生和開發案中，採用都市設計和高科技的結構技術；
- 提昇和宣導營造技術；以及
- 增進都市再生的技巧。

4. 投資私部門都市更新案策略：

為推動地區都市更新案，英國協力組織(EP)可以投資私人企業的更新案，補助更新資金或提供經驗與技術，加速地方都市再生。在 2004 年 Barker Review of Housing Supply 的報告中闡述，英國協力組織整合公私部門，以便有效整理複雜基地的更新條件、擬定更新主要計畫(Master Plan)、提供開發所需的土地及基盤設施。

然而積極參與私部門更新開發案前，仍須由政府提供開發原則。近幾年來，社區暨地方政府部(DCLG)有更積極的配合措施，由該部提供開發案的原則，避免執行過程忽略開發案的目標。

英國協力組織主要目的就是避免私部門開發的缺點，讓開發真正有利地方永續的發展。

5. 合夥關係：

英國協力組織不可以獨自辦理開發案，必須與有關機關或公司共同開發，其主要合作對象包括：

- 私人公司和其他專業基金合作；
- 住宅公團；
- 區域開發機構(RDAs)；
- 地方機構；
- 政府機關；
- 建築與都市環境委員會(Commission for Architecture and Built Environment CABE)；
- 非政府組織。

6. 主動參與都市更新的原則：

- 要利用強制徵收法推動都市再生計畫、主要計畫和取得土地；
- 介入缺乏市場誘因的土地和財產；
- 於鼓勵就業及高價極高需求住宅地區，提供平價住宅；
- 於潛力地區提出示範計畫；

- 藉由政府間整合以有效利用閒置公有土地；
- 藉由英國協力組織所擁有的土地或其旁邊的土地開發，刺激或引導地區發展。

7. 主動參與都市更新的成果：

- 藉由參與分擔公私合夥的開發風險；
- 作為協調公私部門的主要角色，如誰負責開闢基盤設施或購買；
- 藉由先行辦理都市更新計畫，降低私部門未來進入的風險；
- 可於開發初期將英國協力開發公司購買或處分的土地，先行提供私部門使用，使開發更具彈性；
- 為順利達到都市更新的目標，英國協力組織可以提供資金缺口基金 (Gap Founding)，填補私人公司或公部門的資金缺口 (*¹)；
- 其他經研究須引導公私合夥或土地市場。

(三) Urban Development Cooperation(UDC)

英國政府在推動都市更新上，中央與地方有不同之作法，惟所有組織機制的調整，均係建立於合作與參與的基礎上，中央政府、地方政府、社區團體及私部門，均扮演其應有之角色。在不增加新設單位所需的成本及時間為主要考量下，首先加強現有中央與地方機構之功能，如 RDAs 或 Local Authorities，賦予現有機構更多之責任與目標，並鬆綁或增加參與合作對象，建立更佳之夥伴關係。機制上，大規模開發案直接由中央政府成立 Urban Development Cooperations (UDCs) 負責推動；在地方則成立 Urban Regeneration Companies(URCs)，在某些都市地區則交由非法定組織 (non statutory partnership)。

UDCs 是在 1980s 及 1990s 年代立法授權所成立之政府機關，有獨立之預算與規劃權。UDCs 是針對大規模、複雜度高或開發成本較高的土地開發案，賦予其額外的權力，由中央政府主導並與地方合作夥伴結合，第一個成立的即為 London Docklands，尚有 East

*¹：資金缺口基金運用原則：發展核心工業、地區戰略性的基盤設施、獲得競圖資格的開發商及重要地區的平價及緊急需求之住宅開發

London、Thurrock、West Northampton 以及上節介紹將在 2012 年舉辦奧運而成立的 Thames Gateway and the Olympic Legacy。

(四) Urban Regeneration Companies(URC)：

1999 年 7 月在 Lord Rogers' Urban Task Force 倡議下成立，引導與合作再開發投資都市衰頹地區。響應中央政府的支持，Liverpool、Manchester 及 Sheffield 首先成立了 URCs，2000 年 11 月都市白皮書批准認可成立了 3 家策略公司，並建議其他 12 家公司於未來 2 至 3 年內成立。目前除了倫敦以外，英格蘭共成立了 21 家都市更新公司，其餘威爾斯 1 家、北愛爾蘭 1 家，蘇格蘭則另依其行政系統成立 Scottish Enterprise。

英格蘭 21 家都市更新公司(URCs)

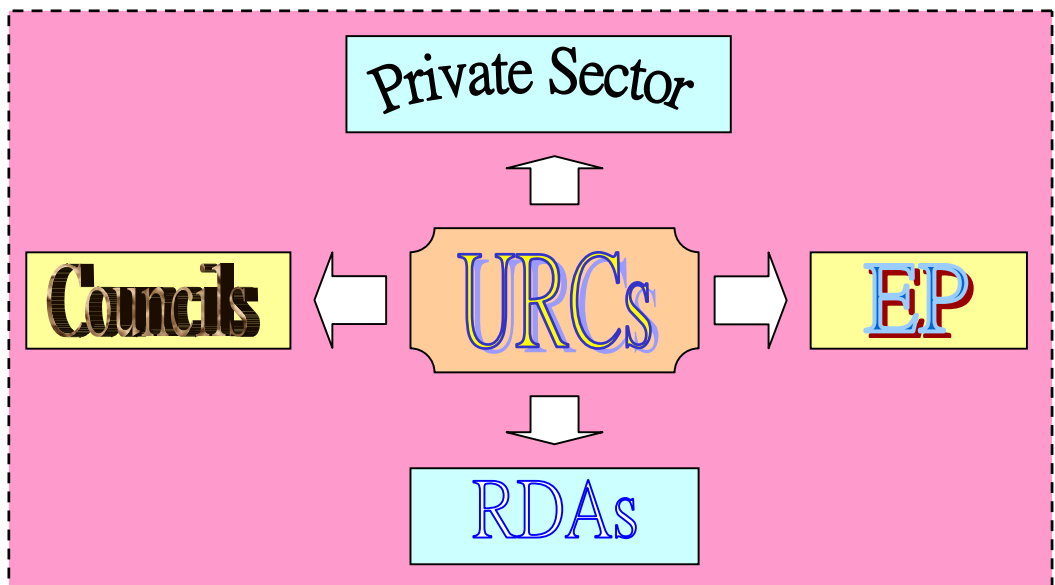
地 區	成立時間	地 區	成立時間
Liverpool	7/1999	Derby	4/2003
Manchester	2/2000	Sandwell	4/2003
Sheffield	8/2000	W Cumbria	4/2003
Corby	1/2001	Walsall	10/2003
Leicester	3/2001	Gloucester	4/2004
Sunderland	3/2001	Blackpool	5/2005
Tees Valley	8/2001	Salford	1/2005
Swindon	10/2001	Peterborough	2/2005
Hull	4/2002	Southend	3/2005
Bradford	9/2002	Yarmouth	3/2005
Comborne	9/2002		

URCs 成立之目的，在整合政府相關單位與私部門投資者之意見，就地區發展計畫達成一致之目標及開發時程與優先順序。然而 URCs 仍有其權限範圍，其基本特性如下：

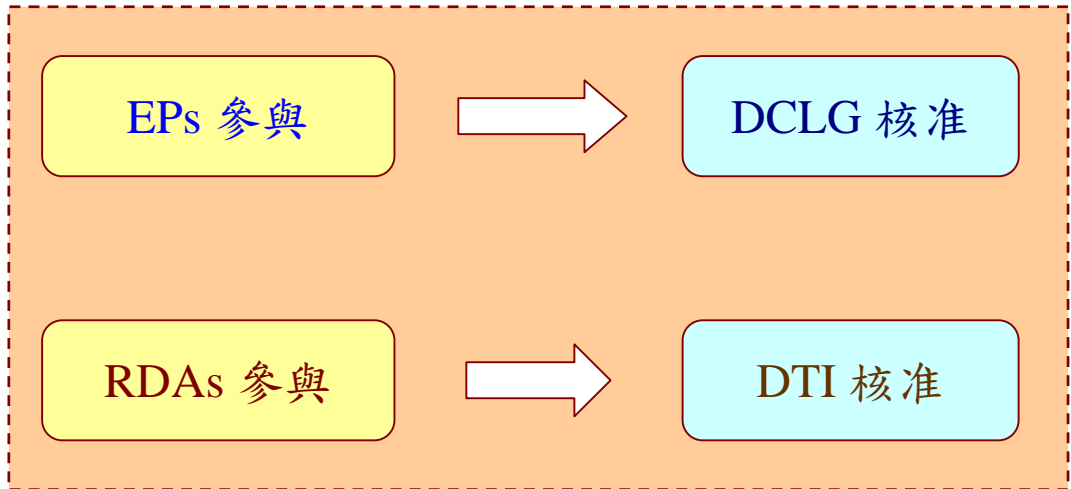
- 非屬立法授權成立之組織；
- 無固定之財源；
- 無政府基金直接補助；
- 無直接發展權；
- 無獨立規劃或強制徵收權；
- 無擁有土地資產。

在公私合夥的觀念下，URCs 係由區域發展署(RDA)提供資金來源、技術支援，並賦予團隊權利；English Partnerships(Eps)協助計畫之實施、指導；地方政府(Local Authorities)則為反映民意管道，並提供資金募集、土地取得等協助，並授權 URCs 相當之決策權利。DCLG 則主導中央政策，贊助 EPs 並提供 RDAs 資金；政府區域辦事處(GO)負責處理爭端及更新策略；私部門配合投資及提供建議，亦同等重要不可忽略。其結構及核准關係如下圖：

結構關係圖



核准關係圖



(五) Scottish Enterprise(SE) Glasgow

Scottish Enterprise 是由蘇格蘭行政部門 (Scottish Executive Agency) 所成立，總部設在 Glasgow，除了 Highland 及離島外，共有 12 家子公司 (Local Enterprise Companies LECs)，涵蓋了蘇格蘭 93% 人口分布之地區，是界乎公私部門間之單位。其主要目標在提振企業競爭力，藉以復甦蘇格蘭經濟。13 家子公司分別為：

Ayrshire	Borders	Dumfries	Galloway
Dunbartonshire	Edinburgh & Lothian	Fife	Forth Valley
Glasgow	Grampian	Lanakshire	Renfrewshire
Tayside			

Scottish Enterprise 訂定了 2006-2009 年執行計畫，作為未來 3 年優先發展順序及投資計畫之依據，其範圍涵蓋都會區域及 6 處國家級工業區之預算分配及核可程序。

陸、英國都市更新案例

自 1980 年代全球化影響，為創造城市魅力，在千禧年來臨的催促下，賦予都市新願景，全球各大都市地區，紛紛進行水岸改造規劃，第一波重要案例如舊金山、倫敦、紐約、波士頓、橫濱等，開始針對城市與水岸關係進行各項計畫，尋求城市發展新策略。當時努力主軸係以都市設計、交通建設或引入民間開發方式，推動水岸開發，以增添城市魅力，創造城市新活動。

進入 21 世紀，全球化更深化影響各個城市，全球各大城市面臨競爭力挑戰，水岸空間的規劃，不僅只是賦予獨特的城市意象或實質空間的課題。藉由水岸空間的規劃與執行，找尋城市新經濟，成為第二波水岸規劃的趨勢。本次 INTA 會議中看到相當多的水岸規劃案例，如 London(Silver town Quays) 、 Birmingham(Canalside regeneration) 、 Glasgow(Clyde Waterfront Regeneration) 、 Amsterdam(Amsterdam Waterfront) 、 Belfast(Titanic Quarter) 及新加坡(濱海灣市中心)等。這些案例兼顧城市競爭力、創意及社區整合，變成水岸規劃的新範型。此一波開發手段公私合夥、多元財務機制及創意中央/地方關係，都成為此波水岸開發成功關鍵。

本報告謹就實地訪察所見，介紹 Clyde 河流域(Clyde Valley, Glasgow City)、Laganside, Belfast 二處水岸都市再生計畫；在市中心都市再生案例部分，介紹 Southwark—Elephant & Castle。

一、Clyde Valley, Glasgow City 都市再生計畫

(一) 地區發展背景

蘇格蘭位於歐洲西北、東臨北海、西濱大西洋、西南隔愛爾蘭海鄰愛爾島-北愛爾蘭及愛爾蘭共合國。格拉斯哥是蘇格蘭第一大都市，也是 Clyde 河流域(Valley)都市區域的中心都市。1707 年前蘇格蘭與英格蘭分屬兩國，所以蘇格蘭都市再生案例，與英格蘭政府有些落差。由於主體性差異，分析蘇格蘭的都市發展案例，不可忽略其背景。

蘇格蘭人口於 2001 年為 506 萬人，面積 78,782 平方公里，約

為不列顛島(蘇格蘭、英格蘭與威爾斯等三國)之三分之一。國民平均所得 2002 年估計約為美金 2 萬 5,546 元。蘇格蘭地形多山，都市與產業活動主要集聚於愛丁堡及格拉斯哥之間帶狀平原與丘陵及沿海地區。由於教育體系發展較早，促動工業革命及影響現代科技與文明，諸多蘇格蘭人，如發明蒸汽機之瓦特(Watt)，進化論之達爾文及國富論之亞當斯密斯等。

蘇格蘭有 32 個地方政府，其中 6 個世襲傳統由歷代國王頒布為市政府：亞伯丁(Aberdeen)、丹地(Dundee)、愛丁堡(Edinburgh)、格拉斯哥(Glasgow)、茵伯尼斯(Inverness)及斯德林(Stirling)。但，司法、衛生、醫療、郵政、警察與消防以及各級選舉選區等各有不同地區劃分與行政管理。

工業革命後蘇格蘭經濟集中於重工業，以造船、採煤及鋼鐵為主。20 世紀下半葉重工業嚴重衰退，造成格拉斯哥等工業都市居民嚴重失業與都市問題。1970 年代北海發現石油及 1980 年代產業轉型為高科技及服務業為主，尤其是愛丁堡與格拉斯哥之間帶狀區域，相對於美國的矽谷，被稱之為「矽山(Silicon Glen)」。

由於司法體系，蘇格蘭各項內政法案(Act)均單獨立法，惟立法精神與法案內容均與英格蘭相同。自治以來，蘇格蘭行政當局(SE)2004 國土規劃架構(National Planning Framework)；另於完成都市檢討分析(Review of Cities)提出「現代化計畫體系(Modernizing Planning System)」白皮書，相關之都市計畫法目前於蘇格蘭國會進行二讀立法過程中。

該法案以歐盟「空間發展展望 European Spatial Development Perspective ESDP, 1999」所揭示之「永續發展」為圭臬；以都市區域(City Region)之策略規劃(Strategic Planning)。計畫格式仍維持傳統之主要計畫(Structure Plan)與細部計畫(Local Plan)等兩級，都市區域以聯合都市方式擬定主要計畫(Joint Structure Plan)。

(二) 計畫啟動背景

格拉斯哥(Glasgow)隨著產業外移，去工業化現象，徹底影響著當地的發展。此外，蘇格蘭的民族意識，使該城市面臨國內經濟再結構與全球化挑戰，走出新一條路的自信，於是新的區域發展和都市發展策略，成了格拉斯哥(Glasgow)各界討論的重點，經過近30年努力，新興區域持續出現，城市競爭力如何持續發展，成為下一階段嚴厲的挑戰。

- 1981-1935 約減少 6,000 個工作機會；
- 1982-1991 經濟緊縮約 8%；
- 1884 失業人口達 8 萬 4,000 人；
- 1990 年代就業率約 54%，低於蘇格蘭地區平均就業率約 20%。

(三) Clyde Valley 都市區域願景

歐盟多項研究結論與政策皆強調都市對國家經濟的重要性；然而工業革命以來，尤其是汽車社會時代，都市經濟與社會活動皆已超出中世紀以來劃定之行政範圍，城鄉緊密的互動依存形成都市區域。蘇格蘭當局(Scottish Executive)於 2002 年檢討與分析境內 5 個都市(斯德林除外)，獲得結論：都市是蘇格蘭經濟與活動最重要的主體：

- 財富創造的中心，如愛丁堡與格拉斯哥兩市，即占有蘇格蘭總生產值(GDP)的三分之一；
- 重要的購物中心，格拉斯哥是聯合王國境內僅次於倫敦的購物中心；
- 大部分創意發源於都市；
- 大部分著名的大學與研究機構所在；
- 高薪工作機會的場域；前三名都市(格拉斯哥、愛丁堡與亞伯丁)平均薪資分別高出蘇格蘭平均值百分之四至百分之十八；

都市檢討成果之一是格拉斯哥設立克萊得河域社區計畫夥伴組織(Clyde Valley Community Planning Partnership)，成員包括下列：

- 8 個地方當局；
- 蘇格蘭企業組織(Scottish Enterprise；SE)；(*²)

*²：蘇格蘭企業組織(Scottish Enterprise)：相對於英格蘭的英國夥伴組織EP的組織，即為建立國家層級的合作平臺，讓資源分配及經驗得以更有效運作。

- 格拉斯哥健康保險局；
- 史特拉斯克萊得大眾運輸(Strathclyde Passenger Transport)；
- 格拉斯哥商會；
- 大格拉斯哥及 Clyde 河域旅遊局；
- 就業服務中心(Jobcentre Plus)；
- 史特拉斯克萊得警察與消防隊。



- | | | | |
|-----------|-------------------|-----------|---------------------|
| 1. 格拉斯哥市 | Glasgow City | 2. 東·丹巴頓州 | East Dunbartonshire |
| 3. 北·蘭納克州 | North Lanarkshire | 4. 南·蘭納克州 | South Lanarkshire |
| 5. 東·雷恩富麗 | East Renfrewshire | 6. 雷恩富麗 | Renfrewshire |
| 7. 茵柏克萊得 | Inverclyde | 8. 西·丹巴頓 | West Dunbartonshire |

克萊得流域附近地區關係圖

該願景由蘇格蘭產業組織(SE)格拉斯哥分部於2003年共同核定「都會格拉斯哥-格拉斯哥都市區域共同願景」。願景為：「發展格拉斯哥都市區域為歐洲最具活力、經濟競爭力與社會凝聚力的都市區域」。

(四) 三項主要目標

- 競爭力(Competitiveness)；
- 凝聚力(Cohesion)；
- 永續力(Sustainability)。

計畫目標年為 2020 年，由各個計畫夥伴分別執行其相關策略、並共同檢視執行績效，由蘇格蘭產業組織格拉斯哥分部(SE Glasgow)負責協調並執行經濟建設方案。

上述之願景係承續蘇格蘭產業策略：「永續都市須要繁榮的區域，而國家經濟的成熟端賴都市區域經濟的競爭力。…我國都市區域以全球性宏觀，並未具備競爭規模；是以須充分探討都市區域之間結合及整合各自的優劣條件，以確保蘇格蘭於全球市場的有力競爭」。

呼應 Clyde 河域社區計畫夥伴組織，經濟合作發展組織(OECD)之「格拉斯哥之創意與執行經驗-都市再生(Urban Renaissance)」2002 年報告指出：有效結合經濟與空間政策已是 OECD 各會員國之主要課題，雖然各級行政與專業人士、研究學者及政治人物皆肯定整體規劃得以產生更佳結果，但非僅是各級政府間之認知與接受，仍有許多障礙有待克服。

上述之都市競爭力與城鄉均衡發展等兩項也是歐盟政策；而達成上列一、二兩項之中央政府角色也是英格蘭推動區域建設局(Regional Development Agency RDA)與於各個區域設中央政府辦事處(Government Office GOs)以及計畫體系大幅度修正緣由。

(五) 都市更新主要實施方案，包括：

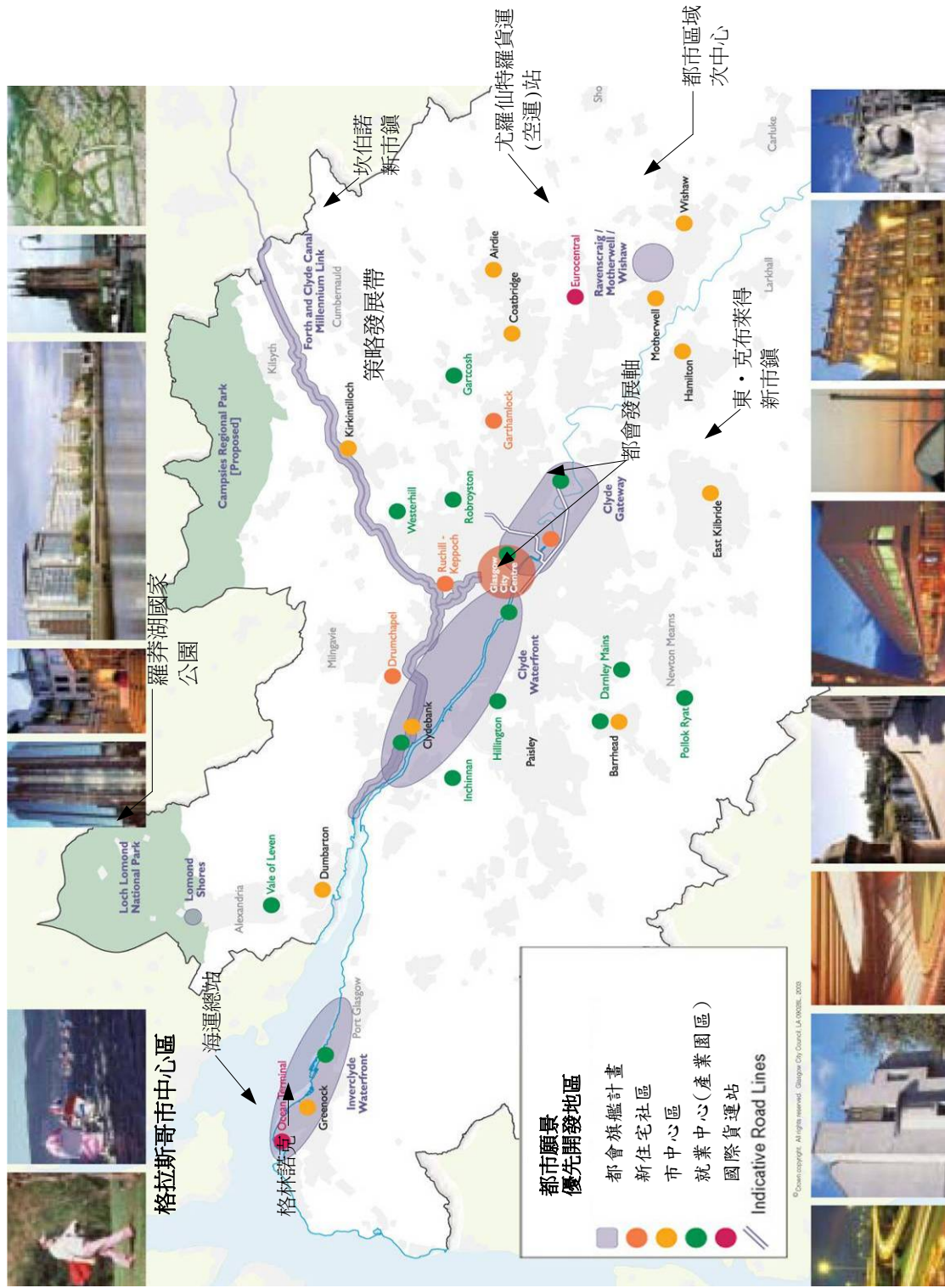
- Clyde 河兩岸河畔更新；
- 國道 M74(高速公路)延伸構成完整內部環狀路網型態；
- 「Clyde 門戶」計畫與「東區更新路徑(East End Regeneration Route EERR)」計畫；
- 開發區域次中心區整合蘭納克州北部之 (Ravenscraig)/馬樂衛羅(Motherwell)/魏蕭(Wishaw)等三個都市化地區；
- 開發策略產業園區；
- 改善格拉斯哥市中心區及區域次中心區；

- 發展“千禧廊道(Millennium Link)沿線地區”(北端為坎伯諾新市鎮 Cumbernald New Town)；
- 開發雷恩富麗州與格拉斯哥市間之機場廊道；
- 處理大面積廢棄廠區與空地；
- 開發新住宅社區、移轉現有出租國民住宅之產權與經營管理責任；以及
- 開發都市區域之旅遊與文化設施。

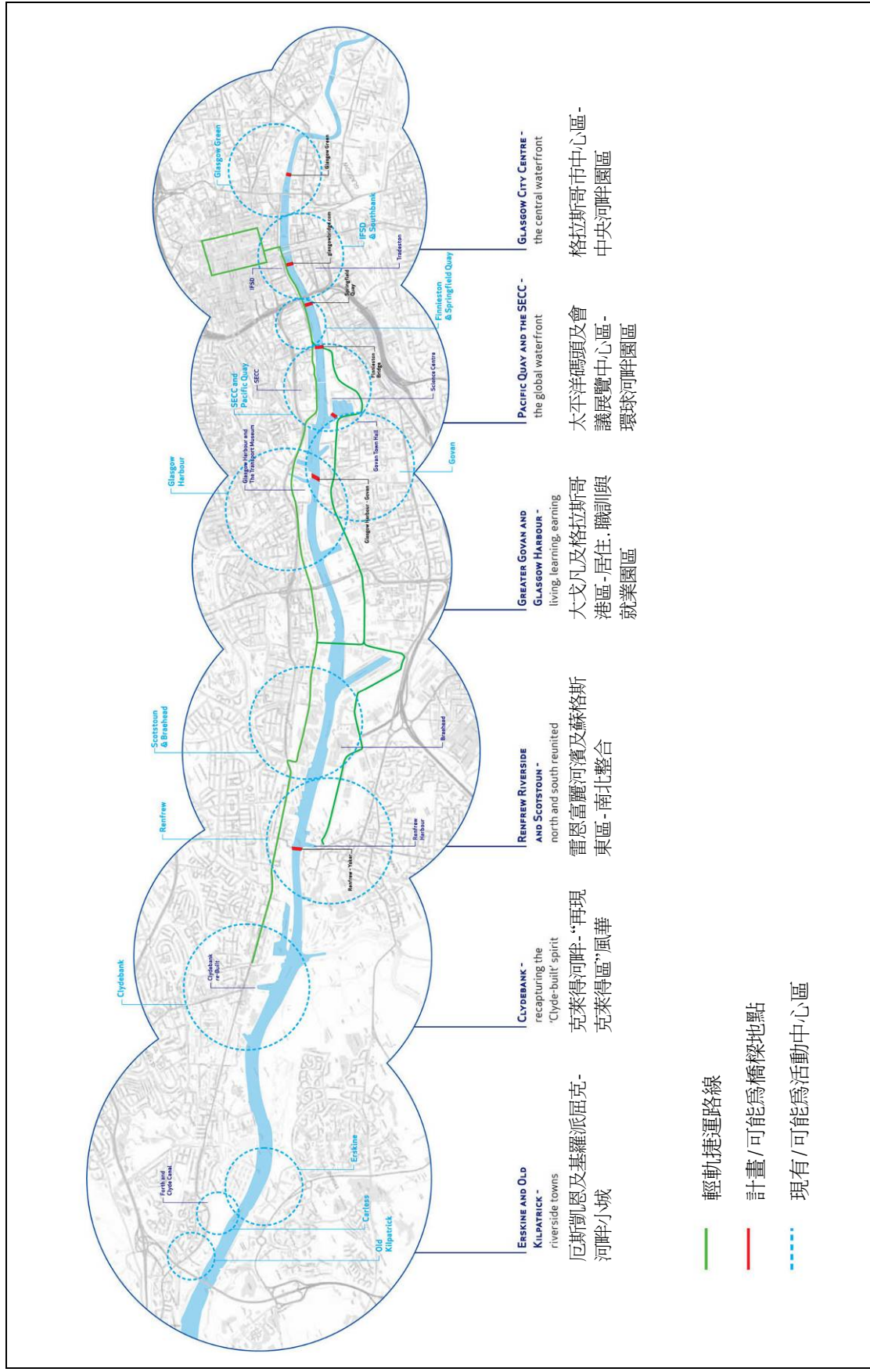
上述 1、4、5 及 11 等四項實施計畫方案即「都會發展軸」；第 7 項千禧廊道、計畫方案即策略性發展帶。

(六) 交通與資訊基礎設施計畫

- 完成主要幹道路網，特別是國道(M74)延伸銜接 M8 及 M77，以及改善格拉斯哥港聯外交通通路(A8)；
- 建設 Clyde 河畔廊道大眾運輸；
- 建設聯接機場軌道捷運；
- 改善通勤交通運輸工具及財務；
- 完成西海岸鐵路幹線；
- 擴大 Eurocentral 空運貨運總站；
- 擴大 Greenock 地區海運貨櫃場地設施；
- 全都市區域之寬頻設施；以及
- 開發乘客轉運設施。



格拉斯哥區域空間發展計畫



都會發展軸帶-Clyde 河畔更新計畫

— 輕軌捷運路線

— 計畫/可能為橋樑地點

— 現有/可能為活動中心區

格拉斯哥市中心區 - 中央河畔園區

太平洋碼頭及會議展覽中心區 - 環球河畔園區

大戈凡及格拉斯哥港區 - 居住、職訓與就業園區

雷恩富麗河濱及蘇格斯東區 - 南北整合

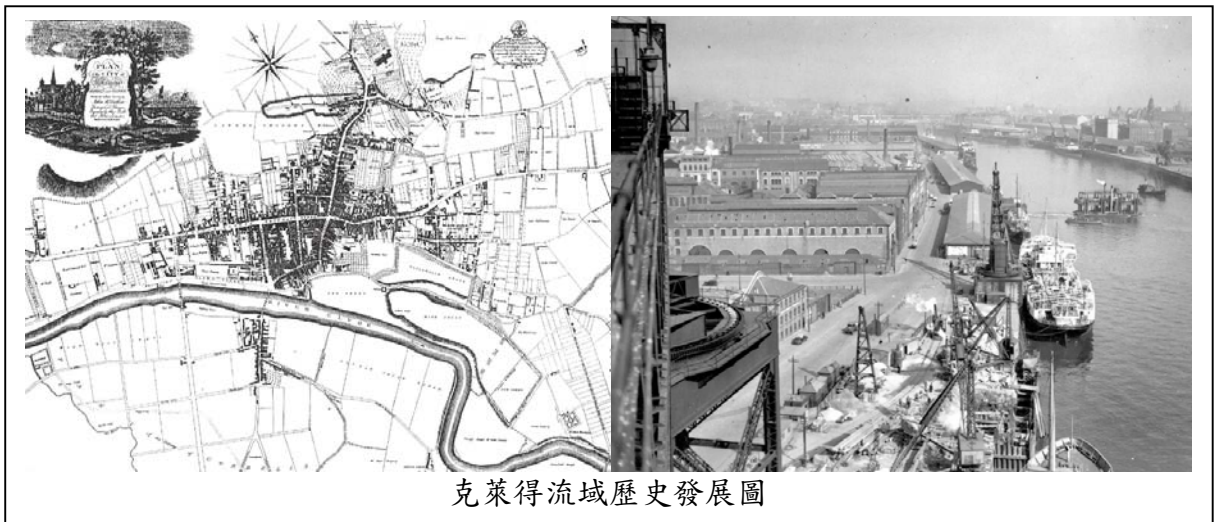
克萊得河畔 - “再現克萊得區”風華

厄斯凱恩及基羅派屈克河畔小城



Clyde Valley Glasgow 鳥瞰

Clyde Valley 位於格拉斯哥市中心西側，為蘇格蘭重要造船工業，隨著產業外移，造成多項社會與經濟問題。



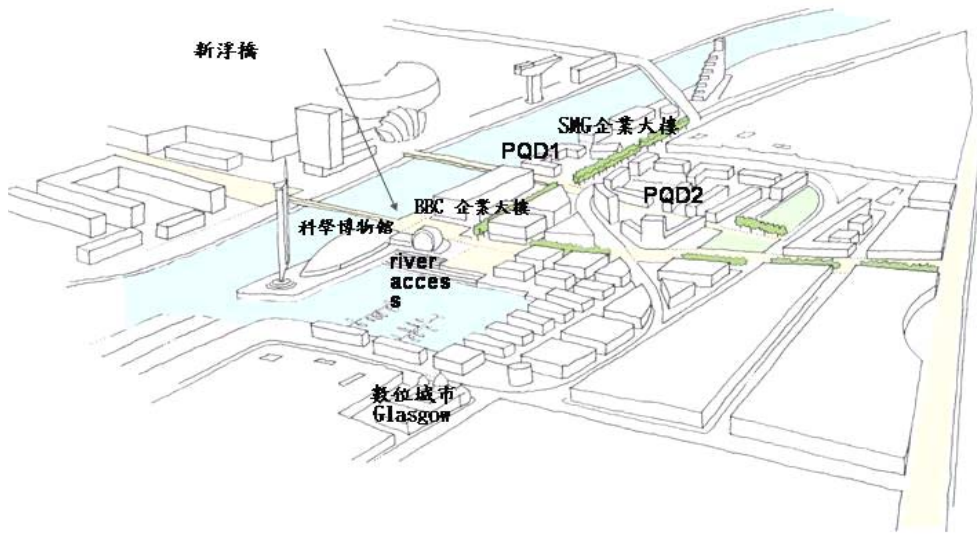
克萊得流域歷史發展圖

(七) Clyde Valley 都市再生計畫

1. 太平洋碼頭區

本區為 Clyde 流域都市再生計畫極重要的計畫，該計畫藉由新浮橋連接河岸兩側，並利用科學博物館、英國國家廣播公司(BBC)作為核心產業，兩側產業辦公中心與數位城市的都市再生概念，讓原本的船港轉化為具競爭力的創意園區。

Pacific Quay



太平洋碼頭區再生計畫發展願景圖



親水設施與生活帶設計



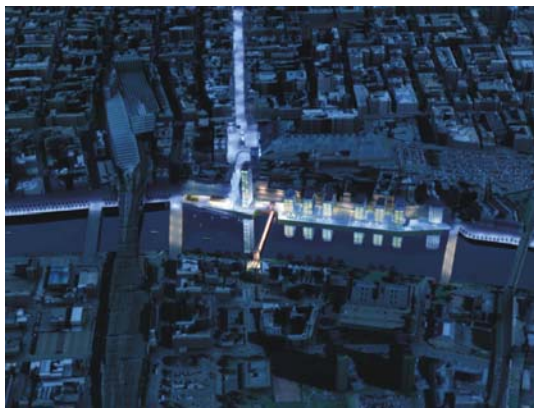
浮橋連接左右兩岸



科學博物館及全景數位電影院



BBC Glasgow 企業總部



願景示意圖



重建市中心與河岸空間

2. 風俗住宅碼頭區

本區為格拉斯哥城市中心旁，為 Clyde River 與城市關係最密切區域，主要係修復市中心與河岸街之關係，其開發構想：

- 連接市中心與河岸；
- 建立克來得街；
- 處理市中心都市紋理與鐵道橋的關係；
- 完成 M74 快速公路系統；
- 堤岸景觀改善計畫；
- 改善並串連人行道系統。

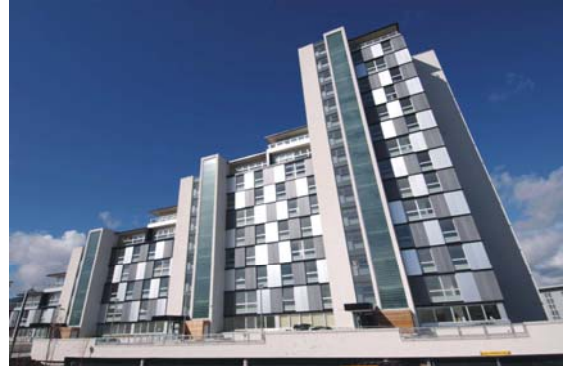
3. Finnieston/ Anderston/ Springfield 區

本區位於風俗住宅碼頭與太平洋碼頭間，其開發構想：

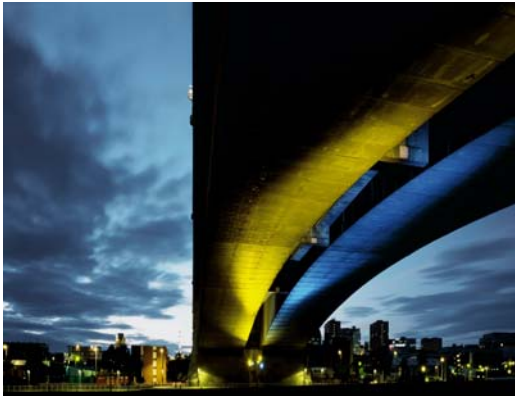
- Finnieston 陸橋 (2006)；
- 複合使用開發；
- 市中心與河岸連接計畫(申請 2006 計畫開發)；
- Kingston 橋夜間照明計畫；
- 克來得沿岸人行道計畫；
- 港口工作坊開發案(2006/07)；
- 旅館及賭場開發案；以及
- 新人行陸橋。



Finnieston 陸橋



複合使用開發



Kingston 橋夜間照明計畫



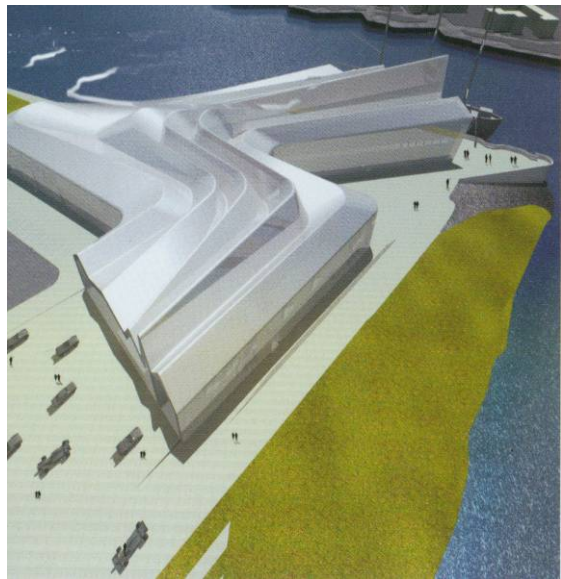
整區開發願景圖

5. Glasgow Harbour/ Central Govan 行動方案

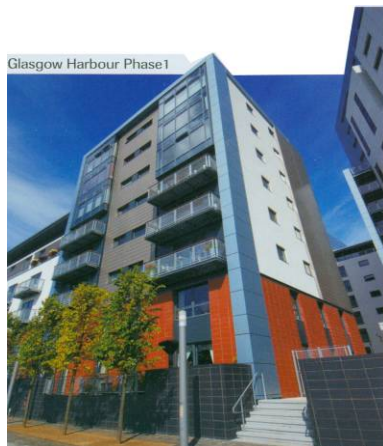
- Glasgow Harbour - 2,500 住宅單元；(649 戶已完成/770 興建中)
- New Museum of Transport/ casino hotel & public realm
- Town Centre Action Plans:
- Partick(2004) and Govan(2005)；
- Transport Interchanges-Partick / Govan；
- Pontoons and slips & bridge crossings；
- Clyde walkway；
- Glasgow Harbour/ City Centre Pre-LRT route (2006/07)



願景建築與人性化綠色交通



引進世界頂級設計師



引進好的住宅開發



兒童科學博物館及全景數位電影院

(八) 小結

Glasgow 於 19 世紀終面臨經濟外移和內需不足的挑戰，社會經濟極大不安定，仍排除萬難，進行整體規劃，並確實落實，而非分贓式的資源分配。

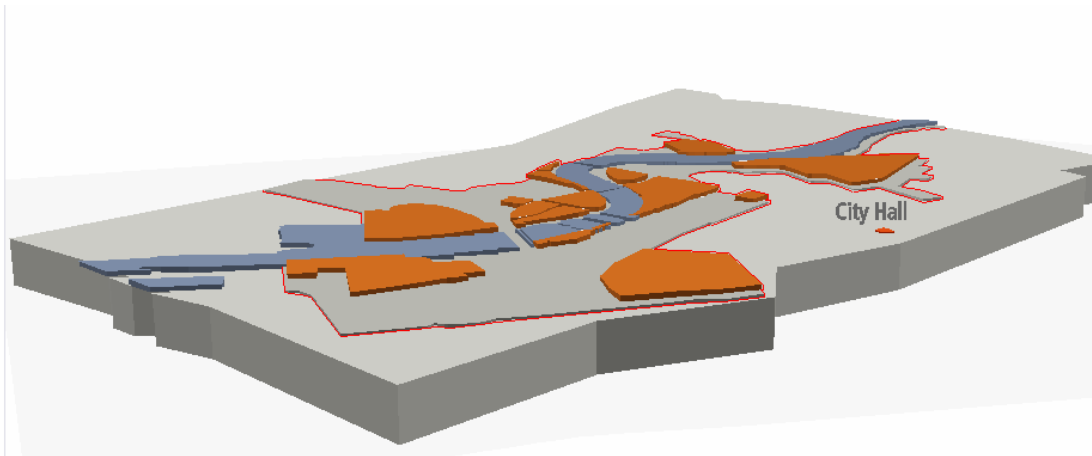
二、Laganside, Belfast 都市再生計畫

Laganside Cooperation 是在 1989 年依照 Laganside Development (Northern Ireland) Order 法案成立的政府部門。目標在重整 River Lagan，包括大 Belfast 地區的復甦，在 1996 年擴大發展區域包括市中心區。Laganside Cooperation 將於 2007 年 3 月完

成任務後結束，可達 10 億英鎊投資，任務結束後責任將移轉到社會發展部門。

本計畫希望提振 Belfast 社會及經濟再生，核心計畫係 140 公頃市中心附近地區的空間，並包含 200 公頃的 Cathedral Quarter。Cathedral 港為 Belfast 最早發展地區。該計畫係藉由公共投入作為觸媒，引導私人參與開發。

今日 Lagan side 成為商業、休閒及文化活動密集地區，經由多年的努力，該計畫目標希望帶領 Belfast 附近地區成為工作、生活及休閒的魅力地區。



Laganside 都市再生計畫區位關係

據此，Laganside 主要係兼顧產業、住宅及生活的開發計畫。本案令人印象深刻的是，Belfast 經過長年的爭戰，還能轉換價值，藉由競爭力的提昇和創意力的投入，帶領地區永續發展。

(一) 公共藝術作為都市再生的核心策略

Laganside 都市再生主要創新策略係採公共藝術方式，其策略目標如下：

- 自明性：建立國際和國家級的地區意象；
- 經濟：藉由公共藝術增進地方環境品質並吸引投資；
- 環境：鼓勵公共空間採用高水準的設計；
- 夥伴關係：鼓勵並強化藝術家與建築專業的關係網絡，並與投資者、組織和社區充分合作；以及

- 品質：選定多樣性的設計以刺激地區發展。

(二) 公共藝術設置地區原則：

公共藝術作為都市再生的策略，必須緊密納入開發計畫。並須建立討論平臺，結合如市議會、公共藝術贊助商、專家及社區藝術組織，以便順利推動該項構想。有關設置公共藝術地點的選擇，可分以下四點：

- 地標；
- 入口意象；
- 特定地區；以及
- 社區特色。

為營造社區公共藝術，即使是小規模的社區型公共藝術，仍須與開發商密切配合，但其營造過程須注意社區發展的特色並且要能改善地區品質。

(三) 公共藝術設計準則

有關地標地區及特定地區的公共藝術，皆須經過審議，以達到營造特殊及主題性空間的目標。

- 設計品質；
- 合宜的尺度；
- 美觀；
- 材質；
- 顏色與觸感；
- 環境因素；以及
- 地區機能(如商業、社區或觀光地區應提供不同型式的公共藝術形式)。

(四) 推動公共藝術配套機制

- 民眾參與：有關社區的公共藝術，必須經由社區參與方式來執行；
- 固定比例建設費用作為公共藝術設置：1998年公共藝術政策確立，Laganside得以規定特定地區，必須提供固定比例的建設成本作為設置公共藝術的資金；

art trail 1

Interactive handouts available from Lagan Lookout

- Location:** Old Mill, Lagan Road
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.
- Location:** The Mill in Lagan
Title: *The Ship*
Artist: Mark Latham
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: The Mill in Lagan, Lagan.
This bronze sculpture is a tribute to the shipbuilding industry that has shaped the Lagan Valley. The ship is shown in a dynamic pose, as if it is about to set sail.
- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.
- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.

Interactive handouts available from Lagan Lookout

- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.
- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.
- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.
- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.

art trail 2

Interactive handouts available from Lagan Lookout

- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.
- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.
- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.
- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.

Interactive handouts available from Lagan Lookout

- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.
- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.
- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.
- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.

art trail 3

Interactive handouts available from Lagan Lookout

- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.
- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.
- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.
- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.

Interactive handouts available from Lagan Lookout

- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.
- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.
- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.
- Location:** Green Hill, Lagan
Title: *Shore of St. Andrew*
Artist: Andrew Design
Medium: Bronze and stainless steel
Funding: Commissioned by the City of Lagan.
Search for the theme of the diversity of Lagan's history. The sculpture commemorates 1000 years of Lagan's history.

Laganside 公共藝術概況

- 建立公共藝術徵選機制:藉由公開徵圖、邀請比圖、指定及購買公共藝術之方式,提供適當的公共藝術品。

(五) 都市再生效益(截至 2006 年)

- 吸引超過八億英鎊的投資;
- 提供 1 萬 2,000 個工作機會;
- 提供 17 萬 5,000 平方公尺的辦公空間;

- 完成 6 萬平方公尺的商業休閒空間；以及
- 完成 700 個住宅單元

三、Southwark Elephant & Castle 市中心再生計畫

(一) 地區發展背景

Elephant & Castle 位於 Thames 河南岸，是倫敦最衰頹地區之一。300 年前本地區不為人們所熟知，沿 Walworth 與 Newington 散布著市集聚落、田野與沼澤。18 世紀馬匹運輸時期，Walworth 成為倫敦繁榮的郊區，本地區 'smithy' 為一旅館，其後更名為 Elephant & Castle，1880 年達到全盛期，但到了維多利亞時代逐漸衰頹。

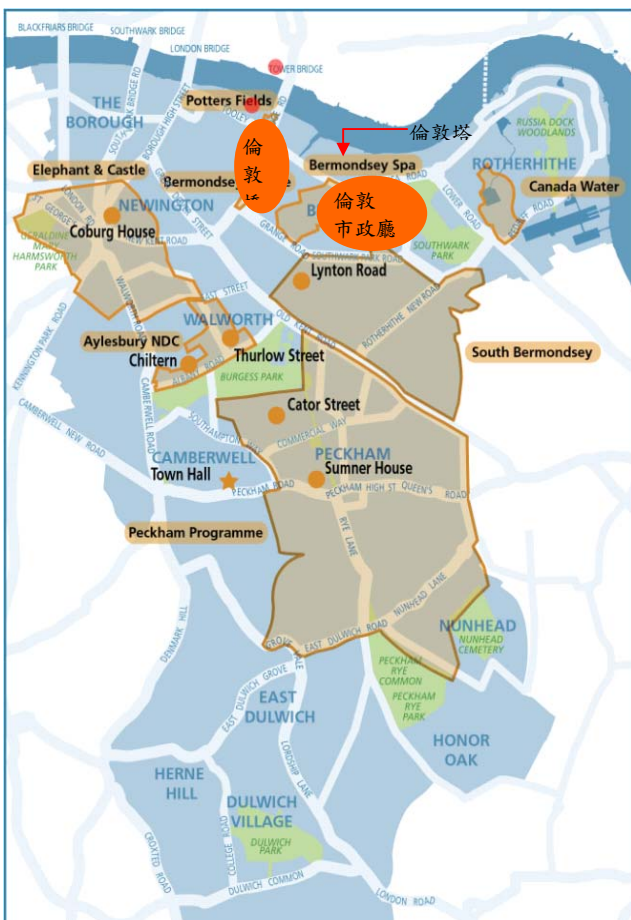
本地區為倫敦重要的交通節點，常被稱為南倫敦的 Piccadilly。羅馬帝國時代的 Stane Street 即為現在的 Newington Causeway，為地區之主要道路，連結 Kent、Walworth 及 Kennington，呈扇形輻軸通往倫敦橋。

該地區於二次大戰結束後，於 1950s 至 1960s 年代興建的大量集合住宅及公共建築，已老舊不符都市發展需要。1990 年代末期，河邊的土地是不受歡迎且低度開發的，和倫敦市中心缺少聯繫，其負面的形象使整個區域幾乎沒有投資。為解決這個問題，大倫敦市政府從 1990 年代末期開始，泰德美術館(Tate Modern)、莎士比亞劇場(Shakespeare's Globe)及千禧橋(Millennium Bridge)發揮了功能，吸引人們至南岸 South Bank。甚至大倫敦市政府(Greater London Authority)也搬遷到這個區域，該建築由國際知名建築師 Norman Foster 負責設計。

為確保地區永續發展，並希望該地區都市更新能持續關注地區居民朝正向發展。該郡議會(Southwark Council)在 2002 年通過決定投資 150 億英鎊，計畫自 2002 年至 2014 年，共計 12 年將本地區發展成為兼具休閒娛樂、商業及綠化的人行步道系統的新都心，更新地區範圍約 69 公頃(170 acre)，在歐洲也是少見的大型更新案。Southwark 郡政府首先希望引入投資，具特殊風格的建築和吸引觀光客的景點，都是其推動都市更新以吸引觀光客的策略。這個策略的

下一個挑戰是要吸引零售業進來。與 Southwark 都市更新地區，同一個發展階段的是南倫敦行政區東邊的 Peckham。Peckham 是一個滿是品質低劣的公寓及高犯罪率的落後區域。為了增加市民的榮譽並吸引注意力，該區興建了一座公共圖書館。為了要改善都市，地區政府也著手處理 Peckham 的犯罪問題，並且投資於教育和培訓。

Elephant and Castle 計畫在未來十年，一項結合住屋、商業和零售店面的綜合開發計畫案將會在本地區推出。



南倫敦附近地區概況



倫敦橋北側都市發展



倫敦塔



倫敦市政廳

(二) Southwark Elephant & Castle 更新計畫

2004 年 2 月通過該地區的主要計畫，該計畫經過三個月公開展覽，近 80%地區居民支持該方案的推動。目前南華克市議會依照主要計畫的指導，結合商業開發商進行該地區的都市更新。為避免商業開發過程中無法與原計畫協調。其核心重要計畫係由公部門引導(如 King' s Cross 再開發案)。

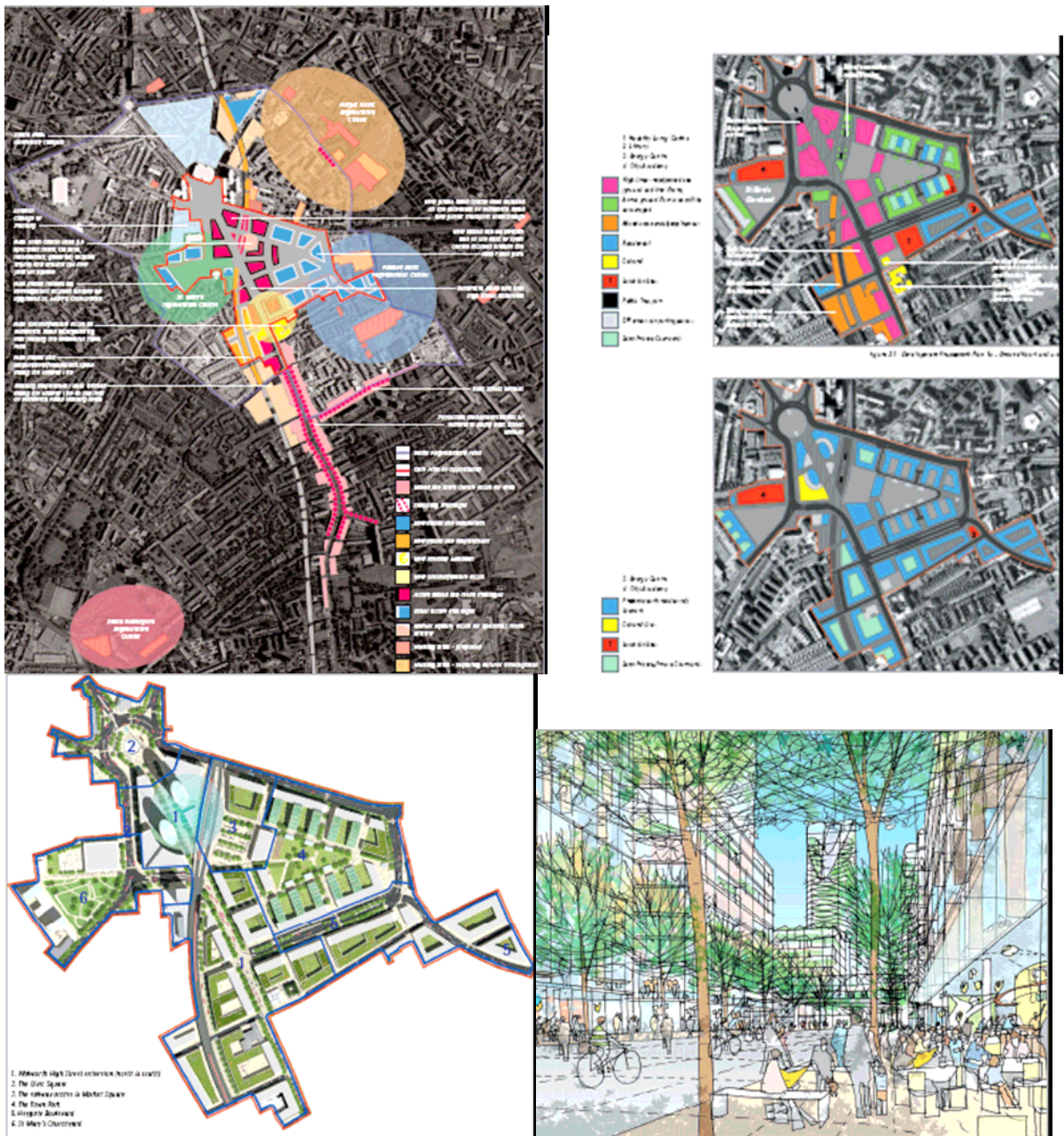


Elephant & Castle 都市更新範圍

1. 開發綱要計畫

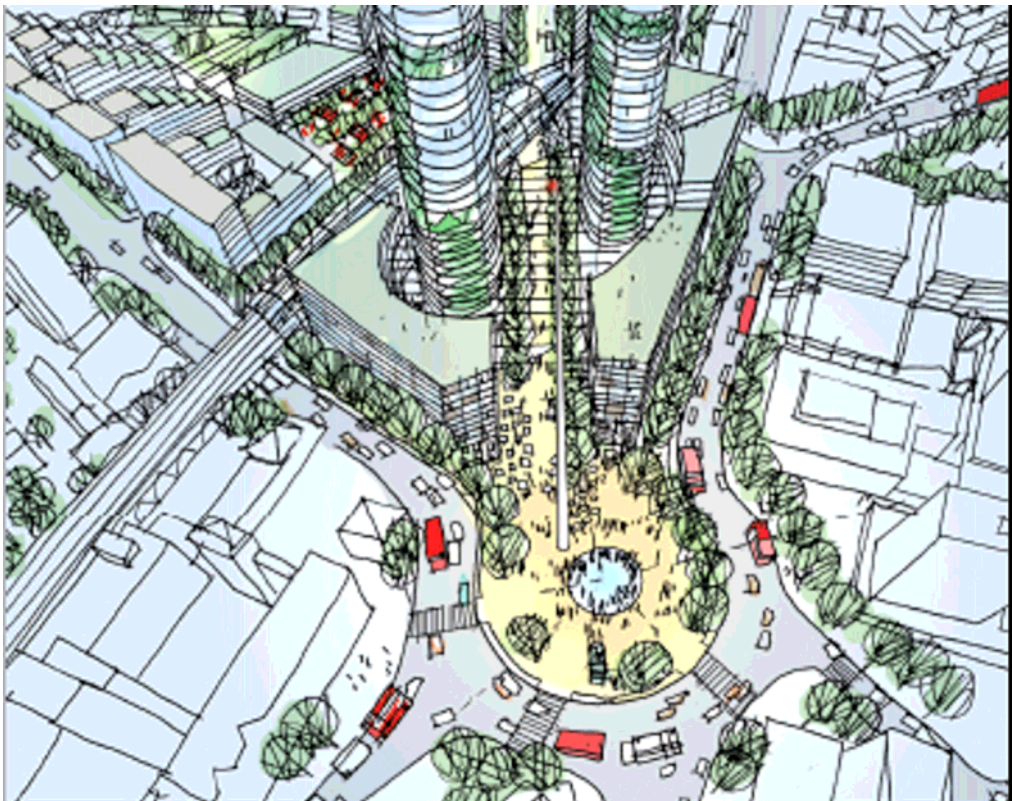
大倫敦市長於 2004 年簽署本案的開發綱要計畫，該計畫由於兼顧開發商利得與市民參與，並於同年獲得倫敦規劃協會獎。

- Heygate Estate 破敗的購物中心再利用；
- 整建維護 Heygate Estate 社會住宅的品質；
- 為改善核心區擁擠的交通，進行交通動線的改善；
- 建構友善的人行系統，以連結市中心；
- 開發 5,300 住宅單元；



Elephant & Castle 綱要計畫

- 建立 7 萬 5,000 平方公尺的現代化商業及休閒設施；
- 改善交流道的複雜系統；
- 建立兩個新停車場；
- 增加兩個學校，包含一個城市學院；
- 增加 4,000 個新就業機會；
- 利用新技術以降低能源的浪費；以及
- 提昇核心區的設計。



藉由人行系統串聯，改善核心區擁擠的交通

2. 更新策略

該計畫位於都市化高地區，與倫敦外的核心城市不同，該地區由於城市發展的過程，地區呈現倫敦現代化和都市化過程中特殊都市景象，福利國家所遺留的大規模社會住宅、現代化過程以車行為主的交通系統及都市化後沒有特色的都市景觀。

該地區同樣面對全球化及城市競爭的挑戰，在缺乏地區意象、經濟衰頹、人才外流等都市問題。其更新策略主要目標，係如何永

續性改善生活品質。策略可分為以下 8 點：

(1) 永續性：在全球氣候變遷及能源逐漸短缺的趨勢下，推動永續城市是有其必要的，其目標如下：

- 建構多用途的生活設施服務中心：整合多項生活機能設施，並放置於街道及廢棄的地鐵區；
- 整合熱供應及電供應系統：建構多能源的生態城市；
- 建構中水系統：藉由都市更新建構地區中水系統，節省水資源；以及
- 整合資訊：藉由永續城市資訊的整合，提供市民了解及開發商運用的可行性。



設置地區的能源中心及整備符合永續的生活系統

(2) 優質住宅

該計畫區內原有許多社會住宅，部分社會住宅產權仍屬政府部門，此一資源將有助於地區的更新，但其更新過程並非一味注重不動產經濟，而是要提供符合公平、品質及經濟的住宅。其住宅供給的原則：

- 高營建品質的住宅：提供具吸引力、省能及永續性的住宅；
- 優質設計的住宅：市議會將住宅設計及住宅開發有計畫的分開，並組成 15 位領導建築師的團隊，提供優質設計的住宅；
- 合適的住宅比例：該開發計畫提供 50% 作為社會住宅，此外，50% 開放住宅市場自由買賣。

(3) 交通改善

每年超過一千三百萬的人要經過此地，該地區屬於南倫敦重要的交通樞紐。提供多元的運輸工具及調整合適的動線系統，亦是本計畫重點。

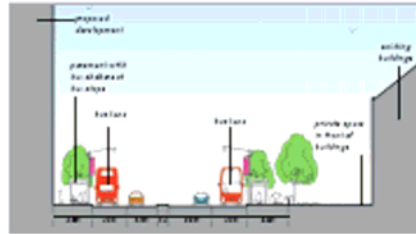


Figure 4.4: NEW KENT ROAD - proposed section and images of New Kent Road - the New Kent Road

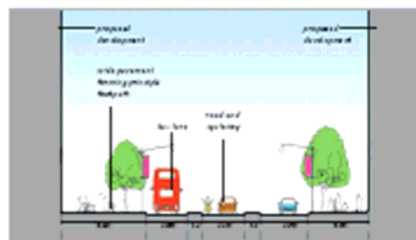


Figure 4.5: WALWORTH ROAD - proposed section and images of Walworth Road (at Fenby Square)

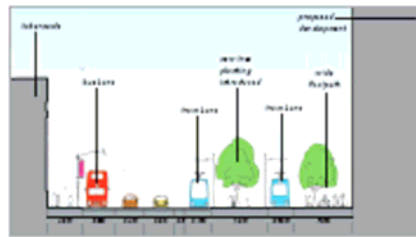


Figure 4.6: DEPTFORD CAUSEWAY - proposed section and images of Deptford Causeway (at the Deptford)



建構人本的交通系統

(4) 建構高品質的購物環境

為提昇地區民眾購物的環境，該計畫希望吸引倫敦郊區都市至本區消費，建構地區自明性及吸引民眾逛選。

該計畫要打除原有的購物中心，改採以 Walworth Road 購物街形式，於 Heygate Boulevard 進行造街計畫並且連接至計畫新設的廣場(Market Square)。

(5) 引進創意的休閒與文化空間

本地區具有豐富的文化，如何將這些文化引入市民生活，就成為本計畫重要的策略。藉由特定地區都市更新的開發，提供各類的文化與休閒空間。

- 公共空間提供展覽及文化宣導；
- 於 St. George' s Road 設立 Siobhan Davies Dance Studio 作為文化設施的引導計畫；
- 鼓勵私部門開發提供新的文化及休閒中心(如 Faraday Square 休閒中心、圖書館及 Southwark Discovery Centre 科學博物館)。



Siobhan Davies Dance Studio

(6) 提昇地區教育、訓練及就業率

倫敦傳播學院及倫敦南岸大學為本區重要的教育資源，計畫希望藉由教育資源的基礎，作為地區教育、訓練及提高就業率。其策略：

- 設置二所新學校，包含一所城市學院；
- 強化學校與學院的聯繫；
- 增加經費補助就業訓練及終身學習；
- 公私合夥推動人才訓練，以創造就業機會；
- 針對新型態及既存商業，提供工作坊及必要協助；

- 強化託育、護理及延伸教育的品質

(7) 健康城市

為提昇及改善市民身心的健康，該計畫策略：

- 強化主要健康照料設施；
- 設置新的健康生活中心；
- 建構開放空間系統，包含新的城市公園(Town Park)；
- 全面性的植樹及建構綠色城市計畫；
- 降低污染；以及
- 提供更多人行及騎單車的機會。

(8) 優質的設計

為建構新的地方感，創新及高品質的設計為非常重要的工作。對於都市重要入口地區之公共建築，都應該鼓勵高標準的設計。

除此之外對於新的住宅單元，亦鼓勵創新的設計，於是固定的競圖和與頂尖設計師的合作，為本更新案重要策略。



藉由都市更新引進頂尖的設計

柒、心得與建議

本次出國考察雖行程有限，但參加 INTA30 年會與各國政府、學術及專業團體互動、討論，實為一難得的機會。此外，在參訪英國推動都市更新組織制度方面，雖難了解其全貌，仍提供以下心得及建議，期能提高我國都市競爭力及國家總體經濟成長之目標。

一、都市及城鄉如何在未來取得優勢

(一) 國家、區域與城市的新關係(Governance)

空間治理(Governance)已成為近年來都市研究的明星商品，稍微深究其演變的過程，主要是承襲美國都市研究學者，對於都市成長的模式及都市政治的研究。過去爭論不休「都市多元論(*³)」和「都市菁英論」，在「都市是一個成長機器」有了歸結。為更深入掌握「都市成長」的邏輯，都市政體(regime)論，認為都市發展的方向，不可能像軍隊決策過程那樣的明確有效率，也不可能像一盤散沙。而是長期的關係經營、有效的都市治理與結盟、動態的資源動員與運用所形成。

在本次拜訪英國空間發展政策的過程中及 INTA 座談會各國的經驗分享，空間治理已經無庸置疑，為任何一個都市或城鄉必須面對的課題。

但是，各國由於其政經背景不同，擁有不同的新型態「中央-區域-地方關係」，在英國面對產業再結構（簡略說法產業外移），為振衰起弊，首先處理的是區域資源重新調整與分配，也就是區域計畫層級的問題。而美國則是在地方菁英與企業合作中尋求有效的投資。

這兩個國家大異其趣的空間政策變遷，主要係：

- 英國地方政治團體難有內部強力的合作；

*³：都市多元論者認為都市是由社區多元力量主導發展；都市菁英論者認為都市是由政府及其菁英主導發展；「都市是一個成長機器」則發現都市發展是由一群泛成長的團體所主導。

- 英國缺乏企業與地方政治菁英合作的傳統；
- 英國是較中央集權化的政治。

因此英國政府為取得都市及城鄉競爭力，國家級資源分配與區域級企業團體合作，成為提昇競爭力的核心主軸。粗略的講可說是－「企業重商主義」(Entrepreneurial Mercantilism)的發展模式。

空間治理反應全球化後，中央-地方角色的變遷，過去中央與地方關係已經不是地方自治與中央集權兩個不同思考路徑，治理觀念希望打破單一化的層級概念。由於單一層級化概念的改變，原有的計畫體系自然需要重整，過去的計畫體系也必須重新思考。這點似乎可以提供目前國內推動的國土計畫法參考，當世界先進國家已經看清楚，地方計畫和區域計畫的不足時，已經改弦更張時，臺灣國土計畫體系改革似乎可以引以借鏡。

(二) 建構符合治理理念的政府預算體系

英國政府在區域計畫重分配的經驗，發現計畫的無效率是必須改善，在深度反省及實際政治需求下，釋權給地方成為都市及城鄉政策改革的方向，預算SRB競爭型預算(*⁴)即是一例。

但中央與企業家合作過程，為讓成長的果實能讓人民感受到，從「都市-區域夥伴關係」的績效管理，到中央成立「社區暨地方政府部」直接中央來介入，避免過度資本化，讓地方社區的生活能夠確實的改善。英國政府展現新治理關係的多面向，從中央政府主導的區域型計畫(新鎮計畫、都市開發公司、區域開發組織 RDA 等…)到從鼓勵區域與地方合作提案的更新計畫(單一更新預算 SRB、英國合夥組織、蘇格蘭合夥公司 SE 等…)，治理關係不僅由上而下單一的計畫體系，更建構彈性

*⁴：如近年來臺灣推動城鄉新風貌方式，惟其目的係在提升競爭力和晚期為了區域永續發展，而非只是僅程序正義式的資源分配形式。

的都市再生發展體制。在組織上，以英國合夥組織為例 EP，中央政府、地方政府、社區團體及私部門，均扮演其應有之角色。

除了中央地方彈性的組織變革，中央水平的整合亦非常重要，2006 年英國中央設社區與地方發展部(DCLG)成立，即試圖整合中央各項資源，健全地方發展。

英國政府的努力，在臺灣近年來競爭型的城鄉新風貌及經建會建設提案，都可以看到其改革的誠意。惟臺灣對於地方競爭力考量的整體提案，尚未有完整的機制與預算配合。

(三) 永續社區發展是空間治理的重要目標

觀察英國治理的經驗，似乎從中央來處理在地居民的生活品質。相對美國活絡的地區「社區力量」，是截然不同的兩個模型。在英國，如何與經濟發展共融，則成為另一項「空間治理」的重要課題。為兼顧都市區域經濟競爭力、社會融和力及環境永續力，明確簡潔的發展願景如下：

- 工作的區域：持續配合經濟變遷，掌握新經濟契機、獎勵創意、以及維持對投資者的吸引力；
- 學習的區域：充份開發各項教育設施潛力至最大使用能量、提供終身學習機會，確保經濟發展所需各項技能得以充分供應；
- 生活的區域：居民感受其生活需求與抱負得以滿足、他們對都市區域發展的貢獻也得以被肯定；
- 活力與創意的區域：強化大專與技職教育、創意產業、觀光、文化與休閒、都市環境與自然環境的價值，提昇居民與訪客之生活品質水準；
- 便捷的區域：整合區域內各項實質交通運輸與電子通訊設施，促進區域內部與外部市場便捷通運；
- 包容的區域：具有各項根本解決不平等差距問題之方案，並樂於文化的多樣性及族群平等；

- 治理優異的區域：各個機構共同一致目標為最高水準的公共服務、安全、健康與明媚環境；

臺灣從過去國家經濟計畫與中央-地方侍從關係，到國家經濟計畫與「社區總體營造」，直至今日國家經濟與「小規模土地都市更新」，表面上國家經濟一直為主導性地位，但國家經濟的慣性力量，已經逐年消退。治理關係從「中央集權-地方分權-中央集權地方化」，似乎走著英國的模式，但其核心地方運作的發展力量，其實又常常是地方政府與地方型企業合作的關係網絡。「政治權力」與「經濟關係」分別走不同的路，使得「社區」呈現表面的活力，但只能改善「政治認同」，未能實際改善「經濟生活」。

2004年臺北市嘗試推動「空間治理」，亦在此背景下逐漸形構「北臺區域合作」，其目的即是希望讓「生活」與「政治」互動。未來若「中央」的力量可以全力協助，走向「英國模式的空間治理」模式，將更有助於臺灣都市與城鄉的競爭力。

然而「空間治理」的過程，重點是關係網絡的活絡與力量，而非傳統「區域計畫」，系統性或機能觀的推動計畫。「北臺區域合作」下一階段應努力找回關係網絡的活絡與力量，這點可以在蘇格蘭企業公司(Scottish Enterprise)及英國合夥組織(English Partnerships)與各都會區及市政府的互動模式，學習更多的經驗。

(四) 建立城市層級之網絡

為避免城市間激烈競爭造成資源未能有效運用之負面影響，歐洲各國十分重視，城市層級網絡之建立，透過城市層級網絡之建立，可避免城市間爭取相同資源或建設之齊頭式平等現象，城市層級網絡建立之觀念，係在於個別城市除基本需求外應極力發展地方特色，而依據個別城市所擁有資源等級、發展潛力、屬性等因素，建立中心城市、第二城市、鄉村等層級網絡，個別城市依據定位扮演好自己的角色，並爭取符合自己

發展需求之資源，使得整體城市區域競爭力達到最大。目前我國各縣市政府常以比照方式為訴求，向中央爭取建設經費，因而產生公共建設閒置、資源浪費等問題，有效之處理方式即為應儘速建立區域城市層級網絡，以使國家資源有效分配，並發揮最大效益。

二、具願景及長遠性的領導力(Leadership)

民主及民間社會力崛起，政府領導力逐漸弱化，這樣的趨勢，過去總認為政府應該服膺的，小而美的政府成為政府再造的核心，但是面對全球化的挑戰，國家或地方競爭力，若與政府脫鉤，自由放任的經濟力量，仍不易讓民眾普遍提昇生活，甚至傷害到底層民眾的生活。於是，如何一方面鼓勵私部門發展，一方面政府須擁有願景及長遠的領導力，成為政府再造的新思維。

(一) 尋求城市新願景的機制

目前臺灣城鄉新風貌及營造社區新風貌，都希望可以尋求城市的願景，但由於長期臺灣都市景觀和社區參與的不足，大規模資源投入由下而上，業已逐漸改善臺灣底層都市生活空間，但對於競爭力與社區生活的總體提昇仍顯不足。相對於英國則採取各種彈性的機制，讓地方可以尋求自我的願景，並進一步藉由中央各項彈性的政策，得以落實。

(二) 提昇都市競爭力促進投資須有專責機構

都市競爭力需公私部門共同努力，而促進都市長遠發展應有專責的機構。都市投資專責機構不應只在地方發展部門，不應只考慮地方發展與傳統計畫的公平正義的觀念，用管制的手段去辦理開發，將造成開發成為現況的妥協，而忽略城市長遠的發展。

常態的官方組織往往不習慣考量風險，更不容易將開發及投資費用的風險，與私部門共同負擔。造成無法吸引投資，或投資失敗。是故，什麼樣的機構或組織，能本質的、自然的去

提昇土地、建物及投資市場的效率，就應該去設立他。

(三) 善用在地的特殊性

城市要長遠發展，須具備競爭力。而競爭力的城市，一定要引入新經濟，然而新經濟的型態是高樓競逐、文化、觀光、水岸再生、經濟特區、公共空間還是創意產業？應理性且務實的判斷，而這些判斷一定要與地方特色連結，並作為長期發展的劇本。失去在地性和自明性的城市，是不可能具有競爭力的。

(四) 引入世界頂尖的設計，形塑地區特性

英國各種水岸更新成功案例，無不有強烈的自明性建築設計；好的設計作品，可以形塑地區特性。

(五) 長期的城市研究及一貫的都市政策

觀察英國的都市政策，除了政治與社會的互動，影響各項都市政策，學術界及長期的城市研究，作為都市政策擬定的基礎，亦是其城市持續發展重要關鍵。如何建立城市研究作為都市政策主要基礎，應該持續努力。

(六) 長程的開發計畫

環顧美國、歐洲、英國及東亞地區水岸開發案例，政府努力創造不僅尋求城市願景，創造合理的開發環境，且能持續吸引投資，才為水岸開發成功的不二條件。在國外經驗，提供長時程開發計畫的穩定性，是政府需要努力的。

三、建立公私合作的新夥伴關係(Partnership)

傳統以政府主導都市競爭力的提昇，這樣的思潮，在 1970 年代開始有了轉變，最為明顯即在美國及英國，尤其是人稱雷根主義、柴契爾主義。在自由競爭、市場活化、政府效率不彰及財政惡化等因素，引入民間參與都市開發的機制，逐漸成為風潮，從英格蘭政府都市開發公司(UDC)、English Partnerships；美國的都市開發公司(UDC)、社區開發公司

(CDC)；日本市街地再開發事業、公共事業民間資金導入(PFI)到法國成立公營開發銀行協助都市再生等，公私合夥、民間資金活用、公務委外與管理、預算會計制度事業保證、不動產證券化、信託制度及財政補助與保證等機制，皆是要促進民間活力參與都市建設。過程中部分成功案例讓地方經濟復甦，解決財政、就業及公共投資等都市問題，但也暴露幾項課題：

- 過份強調經濟效率，忽略社會、生態等都市問題；
- 公私合夥制度不透明，常遭市民不信任；
- 商業氛圍過高，忽略地區文化及社區的培力；
- 在民主制度下，政府補助或投資有不確定性；
- 中央/地方聯盟關係，影響開發方式選擇

爰此，未來公私合夥機制應該注意下列幾項原則：

(一) 取得多數市民的信任

公私合夥的執行與過程，在目前臺灣政治環境尚未成熟，需要建立透明的機制，並儘量於計畫階段就讓潛在開發和市民團體，提早共同參與計畫，並取得信任。計畫擬定更配合城市行銷，凝聚共識，建構良好的開發氣氛。

(二) 開發利得，以不消滅社區福利為原則

環顧英國政府的經驗，開發過程經專業的不同團體檢討，保證開發利得，以不消滅附近社區福利及弱勢族群為原則，但核心價值仍須提昇城鄉競爭力為宗旨。

(三) 開發模式不能影響公共及開放性

開發模式選擇不能完全以財務效益極大為準則，對於公共及開放性必須提出保證，並達到一定水準。

(四) 中央、地方良好夥伴關係

中央、地方夥伴關係建立與確立，將可大幅降低制度性風險。

四、提昇都市更新推動組織層級，健全推動機制

(一) 水平與垂直的整合：

綜觀英國都市更新係就經濟、產業分布、交通運輸、社會文化，從區域與都市空間發展的觀點，作水平與垂直的整合。目前臺灣僅就垂直進行初步整合，水平整合仍尚未建構。

在垂直整合方面，如英國夥伴關係 EP，將中央政府、地方政府、社區團體及私部門均整合，並扮演其應有之角色。在水平整合方面，如都市開發公司 UDC，整合各部門的協調能力，讓英國的都市更新計畫得以推動。2006 年成立社區與地方發展部(DCLG)，整合中央各部門資源，彈性的強化地方現有機構之功能，賦予其更多的責任與目標。

在推動機制上，除政府部門的推動，成立各類型的半官方組織，彈性辦理更新，才能讓都市更新，需要大量整合性的計畫得以推動。在英國大規模、複雜度高的開發案，必要時由中央政府 UDCs 主導直接介入，在地方則成立 URCs 負推動之責。

(二) 中央主導成立跨地方的都市更新組織

反觀國內，內政部營建署之下設有都市更新組，為中央最高都市更新主管機關，在地方除臺北市設有都市更新處外，僅少數縣(市)成立都市更新課，以現有之組織及人力實不足以承擔此一龐雜之業務。長遠來看，應逐步調整其組織架構及人力。此外，在推動實務上，行政院核定之「加速推動都市更新方案」，雖設有政策小組及推動小組，但僅止於協調整合各部會意見，應加強其決策功能。

若要落實城市願景，僅靠都市更新條例是不夠的，中央應主導成立跨地區的都市更新組織，並賦予資金，協助地方推動都市更新，讓都市更新更有效率的推動。

(三) 建立區域層級的行政法人機構或組織：

英國推動都市更新，除政府垂直與水平的整合，在過往

區域合作開發的基礎，就夠區域合夥組織，近年來並強化其功能。

目前國內以公有土地占多數之 50 處政府主導更新地區，係由營建署補助地方辦理規劃策略擬定及招商作業，都市更新條例第 9 條雖明文規定，中央政府必要時得逕為劃定更新地區並實施都市更新事業，但因公有土地管理機關眾多，且相關法規層層限制意見分歧，呈現多頭馬車，如何落實推動執行，為亟待解決之重要課題。

以我國國情，似可仿效英國 UDCs 及 URCs 的作法，考量成立類似之行政法人機構，初期可以用總顧問型態推動。一則可避免政府組織擴大，二則得以發揮專業功能。

五、加強都市更新基礎研究

在都市發展的基礎研究上，國外政府及民間從事甚多相關之研究機構或團體，國內則普遍缺乏對都市定位及更新願景的相關論述。如何將傳統之都市計畫，轉化為都市更新經濟面、社會文化面、實質面的開發建設，實為目前迫切的重點工作。都市更新條例第 5 條雖有規定，直轄市、縣(市)主管機關應就都市之發展狀況、居民意願、原有社會、經濟關係及人文特色，進行全面調查及評估；劃定更新地區，並視實際需要分別訂定都市更新計畫，但徒法不足以自行。

地方政府礙於政治體制、人力及財源，推動都市更新基礎研究之困難，中央及區域級的研究機構或補助機制是有其必要。

目前公私部門推動之都市更新地區(單元)，惜未反省回饋都市未來發展願景及競爭力，常被批評為建築投資開發，本次 INTA 30th 年會主題，針對競爭力、創意力、社區融合—都市及城鄉如何在未來取得優勢?值得我國借鏡與省思。

(一) 研擬城市競爭力白皮書，推動新都市主義論壇

由行政院主導舉辦並擬定城市競爭力白皮書，將政府組織再造、中央地方關係、國土規劃、行政區劃等議題，重新思考，凝

聚共識。並推動新都市主義論壇，整合各類思考，尋求各都會區的城市願景，並內化為長期預算編列的參考。

(二) 修訂都市更新條例

藉由前項城市競爭力白皮書及新都市主義論壇的結論，修訂都市更新條例，如都市更新計畫擬定與都市更新事業擬定的關係、政府強制徵收及都市更新基金來源多樣化等…讓城市願景得藉由都市更新條例相關機制，協助其推動。

(三) 擬定更新計畫與執行計畫分開

國內目前公部門主導更新計畫擬定與執行多為同一單位，在議會政治與球員兼裁判角色下，往往擬定計畫不具願景，執行計畫不具效益。

更新計畫與執行者應當分開，隨計畫在財務、公共性與地方需求，調整執行者。而非單一僵化的制度去推行。擬定計畫應可受各界監督，執行計畫者應儘量簡化監督機制，讓專業主導，避免執行計畫受政治或社會其他力量，而變動過大，降低更新計畫的前瞻性。

六、設置中央及地方都市更新基金

都市更新是都市發展的新產物，新產物需要新的財務機制與投資內容。英國政府在區域計畫重分配的經驗，發現計畫的無效率必須改善，在深度反省及實際政治需求下，釋放權力給地方成為都市及城鄉政策改革的方向，SRB 競爭型預算即是一例。

然而，英國推動都市更新的資金來源非常多元，且其資金規模相當的大，足以主導推動都市更新，並且其資金運用機制相當彈性化。如 English Partnerships 推動都市更新近期也尋求來自歐洲開發基金的補助與吸引私人資金的投資。其組織內設有投資基金 (Investment Fund)，使他能在再生計畫中扮演合作夥伴與投資者的雙重角色，基金包括財務工具與法定權力，期能彈性引導地區開發。

反觀國內，都市更新條例第 18 條規定，直轄市、縣(市)主管

機關為推動都市更新事業，得設置都市更新基金，但中央並無得設置都市更新基金之規定，故在主導權和資金的規模性，都不易推動都市更新。有鑑於此，行政院訂頒之「加速推動更新方案」規定，於行政院開發基金下成立都市再開發基金，辦理都市更新投融資業務，依據方案規定，內政部已訂頒「都市更新前置作業融資計畫貸款要點」及「都市更新事業優惠貸款要點」，但均屬融資性質，相較提供 SRB 競爭型預算及 English Partnership 的投資基金 (Investment Fund)，國內制度仍顯不足。

長遠來看，建議可採行稅金增額制度 (Tax Increment Financing)，更新計畫實施之後，在計畫影響範圍之內超過原有土地及房屋稅收的部分，凍結基礎 (frozen base) 所產生的稅金仍歸原稅捐稽徵單位，增額部分則可納入地方都市更新基金，循環運用。一來可使地方財政自主，降低對上級政府補助需求，二來可控制開發容積，維護環境品質，降低開發成本。

謝 誌

本次出國，承蒙英國貿易文化辦事處李安鈴處長、外交部駐倫敦辦事處、外交部駐愛丁堡辦事處等有關單位及人員鼎力協助、接待與安排參訪行程；內政部營建署都市更新組李玫欣小姐，負責本次出國行程連繫，任勞任怨，全體團員敬表最誠摯之謝忱。

最後，王啟賢先生在出國期間的帶領，以及在本報告撰寫期間之指導與建議，特此致最高之謝意。惟因公務繁忙，如有疏漏誤謬之處，仍為報告撰寫人員之責。

參考資料

- 吳家昌 / 「我國實施不動產基金之功能與可行性分析－國土空間願景及政策落實執行機制之建立研討會論文集」 中華民國都市計劃學會 95 年 12 月 21 日
- 行政院研究發展考核委員會 / 2005 年出席國際都市發展協會 (INTA) 「文化建設促進區域發展國際研討會」報告書
- Department for Communities and Local Government ; DCLG / Presentation by John Palfalvy to INTA Delegation Taiwan
- Greg Clark / INTA 2006, Belfast City Competitiveness : Investment, Diversity, Catalysts, Strategy
- Robert D. Yaro — President Regional Plan Association / Creative City New York
- Laganside Corporation / Procurement Policy Equality Impact Assessment Report
- Office of the Deputy Prime Minister UK / Urban Regeneration Companies Policy Stocktake (Final Report- May 2004)
- Office of the Deputy Prime Minister UK / Urban Regeneration Companies Guidance and Qualification Criteria - May 2004