

第七章

城市空間之保護



Photo: Hsiao

城市空間之保護，除了城市空間的維護外，也包括城市空間的美化。城市空間中之實體，不管是建築、設施、公共藝術，或是它們與自然資源組合成的城市景觀，其視覺效果多半無法作為個人收藏、不具排他性，甚至是強迫公眾接受的。一如乾淨的水、清新的空氣、安寧的環境…等生活環境品質，可以說都是一種公共財，而必須加以保護。因此，城市空間藝術存在及維護，是極具公共性的；其尺度、造型、色彩設計、地點選擇等，一方面必須滿足藝術家的表現的慾望，或達成資助者各種目的需要，一方面也必須考量公眾審美觀點。

在第三章已提到，深層生態學的原則，包括兩個最高倫理規範：自我實現（Self-Realization）和生命中心平等（Biocentric Equality）。「自我實現」就是透過與自然界其它部分的互動，以實現自我的過程。「生命中心平等」就是指，所有的有機體都是平等的成員，共同存在於一個互相關聯的整體中，並且擁有平等的權利（Naess, 1973; 1985）。在此種環境倫理的設想下，城市空間的審美特性，除了上述公共性（主觀方面）外，尚必須考量生態性（客觀方面）觀點（詳第3章）。但我們知道資助者（業主）、技師及建築師等，除非是基於強烈的社會習俗，或本身具有高度環境倫理素養及責任感，否則不太可能違反人類的天性，去踐奉這樣的利他主義。

因此，有關城市空間審美觀點的實踐過程，第三者的介入常必不可免。而不管由公共政策學的觀點（Osborne and Gaebler, 1992），或由經濟學的觀點而言（Neil Bruce, 2001；徐育珠，1999；林華德，1995），要能做到環境保護的目標，其途徑不外乎兩者：一為公共力量的介入，二為社會習俗的改變；前者有賴公權力或制度的建立，後者有賴教育扎根

工作的推行。本章將先就城市空間美質保護之基本理論，以及相關保護制度之建構等，加以介紹及舉例。至於城市空間欣賞教育之推行，將在下一章另予說明。

7.1 城市空間美質的外部性

城市空間美質與空氣品質、水質、音質、環境衛生等相同，都是環境品質其中的一個項目（開發行為環境影響評估作業準則，2002），故而其與一般的水污染、空氣污染、噪音、垃圾等應受到管制的原因是一樣的。但城市空間美質要如何去保護與管制呢？這首先就必須了解環境品質外部性及公共財的概念，及其與城市空間美質間的關係。

外部性是經濟學的用語，在財貨的生產和消費過程中，常常對非當事人產生有害或有益的副作用，此副作用即為「外部性」。外部性的種類，其一為外部成本，其二為外部利益。外部成本是在財貨的生產消費過程中，將有害的副作用加諸於他人，且未支付任何成本。例如：汽油在生產和消費過程中，產生環境污染及環境破壞、養豬戶將豬的排泄物放流入河川、大量抽取地下水造成地層下陷、工廠製造過程產生廢水廢氣、市區流動攤販影響交通製造髒亂…等。在自由經濟體系下，上述這些行為對社會造成的損害，絕大部分都未由污染者和破壞者自己負擔。

至於外部利益是指，財貨生產和消費過程中，將利益加諸於當事人以外的人，而受益人並未付出任何代價。例如，某甲施打了小兒麻痺的預防針，則甲就不會傳染此病給周遭的人，其他的人也不會被甲傳染而間接受益於甲而不需付任何報酬。又如，某家戶種植花草，使得花香四

溢、景緻宜人，造福行人及鄰居。或如，從事於基礎科學研究，將成果供人享用等。

茲以圖 7.1.1 汽車防盜器生產情形，來說明外部性的概念。其中 MPC 是邊際私人成本，即廠商所負擔的邊際成本，MWTP 是邊際付款意願，代表消費者對物品的邊際評價。如果邊際私人成本等於邊際付款意願，則圖中 MPC 與 MWTP 兩線相交即可決定均衡產量 Q_e 。此時，不但從交易雙方觀點可達到最大的滿足 ($MPC=MWTP$)，而且也是社會觀點的最大福利 ($MSC=MWTP$)。但因廠商在生產汽車防盜器中，會因汽車防盜器響起而干擾到其他無辜的鄰居，造成外部成本，則衡量邊際社會成本之供給線 MSC 將會高於邊際私人成本線 MPC。MSC 與 MPC 之垂直差距，代表最後第 Q_e 單位產量所造成的外部成本。

從社會的觀點，社會最大福利之產量應是在 Q^* 處，即 $MSC=MWTP$ 之產量。換句話說，有外部成本的產品，在市場價格機能自由運行的結果，廠商所產生的數量 Q_e 將超過社會福利最大的產量 Q^* ，這是因為廠商不必支付某些成本，他就會超額生產。此一超量生產 (Q_e-Q^*)，給社會帶來的福利損失，就是圖中陰影三角形的面積 = $(1/2) \cdot (MEC) \cdot (Q_e-Q^*)$ 。

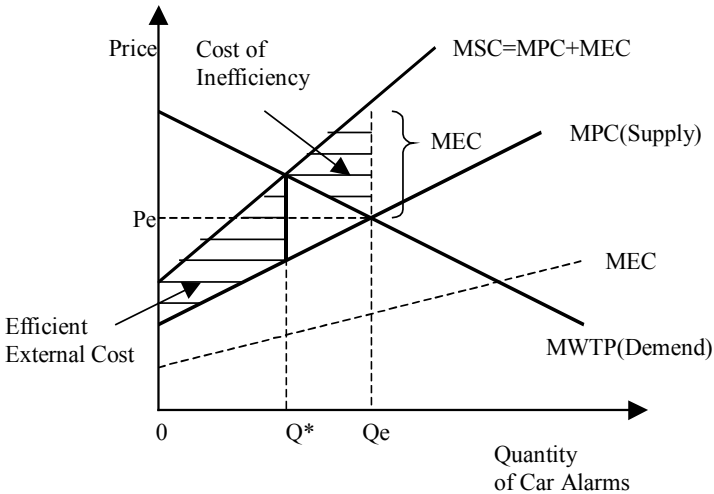


圖 7.1.1 外部成本解說示意圖 (Neil Bruce, 2001)

又假設有外部利益，邊際私人成本線（MPC）等於邊際社會成本線（MSC）時，邊際社會付款意願（MSWTP）會高於邊際私人付款意願（MPWTP）。其中 MSWTP 與 MPWTP 的垂直距離，即為第 Q_e 單位產量的外部利益。由整個社會的觀點，使福利最大的產量應是 Q^* ，乃 MSC 與 MSWTP 之交點所決定。但在市場價格機能自由運行下，交易雙方所決定的產量只有 Q_e ，這是因為對買賣當事人而言，超過 Q_e 的產量並沒有額外的好處。由市場決定的產量 Q_e 小於社會福利最大的產量 Q^* ，導致絕對損失，即陰影三角形面積（Neil Bruce, 2001；徐育珠，1999；林華德，1995）。

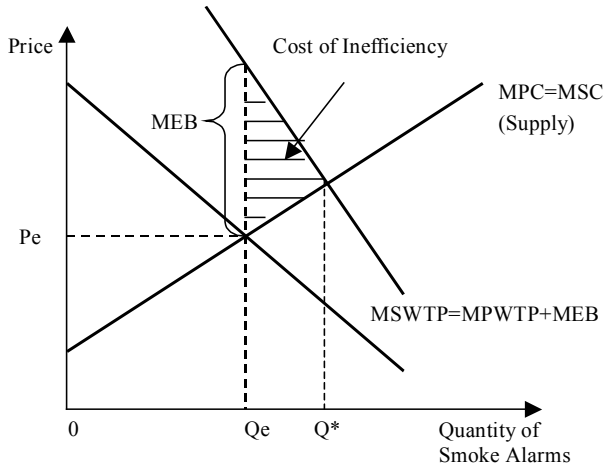


圖 7.1.2 外部利益解說示意圖 (Neil Bruce, 2001)

7.2 城市空間美質與公共財的悲劇

人性的自然傾向是過度的享用公共資源，因為若是保留公共資源，個人的獲利，相對於他人將顯得較少。在這種個人自私的心理下，多數人會傾向過度濫用公共資源，而對他人造成了外部成本，最後造成了資源劣化、生產力降低，使每個人都受到損失，這就是所謂的「公共財的悲劇」。每個人對於公共財及具有財產權的私有財上使用的不同，造成外部成本發生的有無。公共財不像私有財，有比較明確的使用者付費原則，因此個人在過度濫用公共財的情形下，使他人產生了外部成本。而私有

財所發生的成本皆為私人所負擔，不會有轉嫁他人的外部成本出現。因此，在不具財產權的公共財身上，會發生外部成本，而最後演變成大家都蒙受其害的所謂「公共財的悲劇」。

環境品質是一種公共財，因其在消費上完全沒有排他性，大家都可以同時享受，每個人的消費並都無法排除別人的消費。在這種情況下，環境一方面被無償使用，一方面又遭受到破壞。或許在經濟體系中最重要外部成本是環境污染，許多經濟活動造成環境品質的低落。例如，工廠煙囪排放氣狀及粒狀污染物質、汽車及壁爐的廢氣在空氣中產生連鎖反應，形成光化學煙霧、燃煤發電廠排放硫氧化物及氮氧化物產生酸雨，破壞魚類、樹林、和大理石建築物；家庭污水中清潔劑之氮磷污染物質，刺激微生物及藻類生長，形成湖泊優養化，讓湖水缺氧而且發出惡臭氣味；種植作物使用農藥和從工廠傾倒出有毒廢物，造成毒性化學物質的危害……等。

一般人及環保人士對污染的關心，是把環境污染看作是簡單、不道德的錯誤。經濟學家則抱持著不同的觀點，對於他們來說，環境污染主要是外部成本的問題。也就是說污染的問題在於，污染者並不支付他們增加空氣或水污染所產生的成本，且在自由市場下沒有誘因讓污染者減少污染，如果污染者自願考慮這些成本，那是因為他渴望成為優良市民。這樣一個情緒並不能夠強烈地保證在設備上花費好幾百萬美元，以便減少污染。尤其是在商業上競爭者環伺的情形下，這麼做時這種花費使其在市場上處在不利的競爭地位。

個別污染者會忽略污染成本的這論點，無疑是成立的，甚至當污染者和每個人一起忍受時亦同，例如一個在充滿煙霧城市中，開車上班的

通勤者。一個通勤者開車上班時，將造成非常微量的空氣污染，但這微量污染的成本卻影響城市的每一個人。如果對個人開車上班的人來說，空氣污染的成本為每個市民○·○一元，以一個百萬人口的城市，要是通勤者被收費一○○元，他們大概將不再開車上班。

通勤者開車上班的原因是，污染的私人成本並不比他們從開車上獲得的好處來得重要。他們忽視了外部成本對於其他人的影響。就像農民認為放牛吃草是合理的，且不去擔心因無限放牧而破壞牧場一樣，因此，現代的通勤者通常認為開車上班是合理的，而不擔心在空氣中懸浮的棕色煙霧。

對於經濟學者而言，污染是經濟效率的問題而不是道德問題，這樣的觀點，自然形成污染有效程度的概念。許多人認為最好的污染程度是一點都沒有，但這並不大可能。一些基本的污染是我們必須支付用來享受所欲物質生活水平的成本之一，正如我們必須在七點起床去吃飯，穿衣服，以保護我們自己一樣。所以，我們必須忍受某些程度的環境污染，來作為享受貨物和服務的經濟成本的一部分。因此，現在的問題將界定在，於維持特定的貨物或服務的水準時，上述這種污染的量是否適切的（Neil Bruce，2001；徐育珠，1999；林華德，1995）。

臺灣城市空間品質的低落，是不爭的事實，這與上述空氣污染的情形是相同的。如果我們把都市景觀的破壞，說成視覺環境的污染，則很容易了解以上所提的一些論點，其如何適用在城市空間的情形。城市空間品質是一項無形的公共財，國人喜歡將住家後巷擴建、將陽台外推、窗戶加裝鐵窗、在屋頂搭建鐵皮屋等（圖 7.2.1），雖然儘可能的增加了個人的空間使用效益，但卻造成周邊視覺景觀的衝擊，對鄰居或經過的人

們，造成心理負面意象。雖然那些違章建築的建造者，與周邊民眾一樣可能受到景觀破壞的不良影響，但遠遠比不上其擴展使用空間的利益。



圖 7.2.1 鐵皮屋文化既破壞市容觀瞻，又妨害公共安全（Photo: Hsiao）。

7.3 城市空間美質的保護策略

控制外部性有許多方式，一種是社會習俗的自我約束，另一種方法是政府的政策介入。後者又可分為兩個類型，一為修正，一為內部化。修正政策係直接運用處罰和報酬，以調整外部性的活動。由於成本外部

性，會造成當事人有太多的活動，因此修正政策是，將這些活動予以處罰，使其縮減外部成本。處罰可能是罰金或刑罰，例如針對超過限制之活動予以課稅。

相對的，內在化政策係間接改變制度安排，使得外部成本或利益變成內部成本或利益。例如，當一家公司準備訓練員工，其他公司可能同蒙其利，因為員工可能在未來為他們工作。然而，假使幾家公司合併為一個公司，外部成本與利益變成合併公司的內部成本與利益。若因合併成一家公司，以致員工不會到別的地方工作，合併公司的經理人便不用再作額外的訓練。因此，外部性力量使得合併所有協定的公司賺錢，內部化政策因而可能移除阻止公司合併之任何人為障礙。

實際上，政府面對環境破壞所產生的外部性問題時，多半會採行管制的手段。管制的手段包括，要求污染購買防止污染裝置，或針對產生的污染物建立一定的標準和限制。在這個標準和限制之下，污染者可以不用對其製造的污染物負擔其責任。通常政府的管制都是採取數量規範（Quantity Standards），亦即政府規定限制污染者在生產活動中所產生的污染物，要在低於規定要求的量，例如於建管法令中，規定安裝鐵窗不得凸出外牆等。

但是，什麼樣的活動會製造出污染呢？各種行為所產生的污染型態及污染量，都必須依據規範予以認定。像酸雨的形成，並非所有產生的因素都是因為生產活動所造成的，其實還有來自自然的作用，所以環保人員也很難精確地指出某一種污染物，其產生的量究竟多少，或者潛伏多久，才會對環境造成危害。況且，訂定標準和準則是一回事，如何去落實又是政府必須面對的另一個問題。對於污染的標準及執行的標準兩

方面，政府都必須監督，違反標準的污染者必須接受處罰。因此，必須透過環評技術評估環境污染是否減少，政府因而也才能達到污染管制的目標。

將污染成本內在化政策的例子為，針對污染者課以污染稅或開徵費用，例如，工業廠房排出的廢氣或污水，於其進入空氣或水體時，對其訂定價格並予以課稅，例如一九七六年德國，即對污染排放者予以課稅。而與排放課稅具有相同的效果者是，針對改善污染者，予以稅的減免或津貼。以視覺環境改善為例，我國早期實施的開放空間容積獎勵制度，及臺北市政府在信義計畫區規定，凡在區內的未建築空地予以美化者，在未來正式興建時給予容積獎勵等，均可以說是採取這種策略的若干作法。

基於人類的習性及行政的方便性，目前大多數的政策往往對污染外部性採取直接的管制手段，以規範個人或廠商的污染行為。但是這種作法不利產生自發性的改善誘因，而且容易形成民怨。未來政府有必要思考，綜合運用上述市場獎勵的管理政策，要求污染者負擔他們所引起的外部成本，並獎勵廠商所提供的外部利益。例如，內政部最近正研議中之《環境景觀法草案》及《都市觀瞻條例草案》中規定，中央將授權縣市政府可以收取「城市景觀維護費」、「都市觀瞻影響費」及「使用許可費」等三項費用（內政部，2002），均可以說是將外部成本內部化的一項政策擬議。

7.4 城市空間美學的營造～以都市設計制度為例

在上一節提到，公權力的介入，是控制外部性的方法之一。經查國內目前的環境影響評估、都市計畫及建築管理法規…等，以及未來可能訂定的《環境景觀法草案》及《都市觀瞻條例草案》等專門法律，都是控制外部性的公權力介入形式。這些規定從積極的營造，到消極的維護都有，本節茲以都市設計制度為例，來說明透過公權力的介入，如何來營造優質的城市空間。此一制度主要是透過個別建築的規範，來促成不同的建築物彼此協調，並融入街道景觀或城市景觀中，近年來已受到各國廣泛重視及採用。

我們知道建築是人類實用的身心庇護依據，也是一個結合文化以及科技的藝術結晶。由第五章的介紹，可以體會建築與設施本身，既已透露出無比的藝術訊息，依照其歷史與文化脈絡，有如故事般的不斷串演下去。但是人類賴以為生的城市，其整體風格之塑造，並非只是一幢幢實體的建築而已。重要的是如何將這些不同使用目的、不同區位，甚至不搭調的建築群，融和在一起，塑造出此一地區之景觀及特色，讓人們能一眼便認出所處位置在那裏。

例如法國拿破崙三世時，任命塞納河省長郝斯曼（Haussmann）於一八五三年到一八七〇年，在巴黎所主持所謂的「大工程」建設，即為一個巴洛克城市之都市設計典範。郝斯曼在這一段時間中，負責建造一條新的林蔭大道，以改造巴黎風格、樹立新典範。在沿著雄偉的大道上，所有面向大道的建築物正面，都被要求需有一致的風格，以產生一種有秩序及節奏的感覺。他所創建的林蔭大道，變成了巴黎市幾個大型公開的空間之一（Charles W. Steger, 2000）（圖 7.4.1）（圖 7.4.2）。



圖 7.4.1 巴黎凱旋門旁，建築物幾乎都一般高，立面、色系及欄杆造型都相當接近(Photo: Hsiao)。



圖 7.4.2 巴黎的城市空間營造痕跡極為明顯，是全世界都市設計的典範(Photo: Hsiao)。

在此一建設工作中，他深入的了解交通流量，以及土地適當使用率的問題。他也藉著高度的限制及建築物間的空間管制，改變了空中輪廓及空間的比例，例如其規定建築正立面寬介於十五至二十五公尺，高度不得超過二十公尺，屋頂高五公尺…等。林蔭大道所創造的風景，集中在大型的公共建築物及花園上，使得十九世紀的巴黎有了新的風貌。此一林蔭大道的規劃模式，後來快速被大量的運用在世界各個角落(Charles W. Steger, 2000)。

從第四章的說明中我們知道，由於建築與設施（中尺度城市空間藝術），是組成城市景觀（大尺度城市空間藝術）的最重要人為因子，如何在不同的建築與設施間築起緊密的關聯，合奏出和諧的環境或都市景觀，成了建築藝術的另一個重要課題所在。為解決此一難題、有效調和個別建築設施與整體都市景觀，就有賴一套符合都市風格的都市設計技術，來規範個別建築的存在。

7.4.1 都市設計

人類整個歷史脈絡與都市發展中，早已隱含著都市設計的觀念與技巧，但就都市設計這一名詞，卻是近五十年來才被美、日及歐洲先進國家所提出之概念(涂平子, 1993)。在一九五〇年代由相關的都市設計師，及都市設計行業所組成的學術性會議中，已給了都市設計明確的定義(施鴻志, 1997)。雖然早期都市設計，普遍被定義為界於「都市」、「建築」與「景觀建築」三種專業領域之間的協調者。近期都市設計工作卻遠較此為廣，除了更重視環境的態度外，並引導管制或平衡都市實質環境的

成長，透過彈性而實際的設計方法，去達成對環境開發的規範與控制（施鴻志，1997）。

英國皇家建築師學會（RIBA）在一九七〇年，對都市設計提出的定義內容為，都市設計係與都市計畫、區域規劃過程整合的一部分，其主要是針對三向度空間設計，並兼顧非視覺環境方面的因素，以塑造某一地區的環境特性與風格。都市設計的特質亦在於處理實質空間，與人群活動的對應模式，它包含環境內外之組合，以及空間與環境元素的關係構成。都市設計另包含須考慮新的建築物，與現有都市形式的關係，以及社會、政治、經濟需求等即可利用之資源（David Gosling, 1984）（轉引自林欽榮，1995）。

美國都市計畫學者林區（Kevin Lynch），於一九六六年提出「城市設計」（City Design）之概念，其內容為：「城市設計為都市空間與時間形式的環境經營建議與企劃，它必須著重於使城市設計的結果，回歸到市民的日常生活，因此得到豐富的體驗內涵。再者，城市設計對於公共法令規章、公共工程設計、土地使用規劃等事務，當然是相當必要。除了這些事務外，城市設計更必須延伸到有關都市公共活動企劃、都市風格塑造、環境系統元素組合原型之歸納與應用、地區空間與活動力構架計畫之擬定、從事環境教育與參與性設計、考慮環境管理維護的實施計畫，並運用獎勵方式以及執行管制制度」（楊雲龍，1980）。

美國都市設計學者 Jonathan Barnett，在其著作《都市設計概論》（An Introduction to Urban Design）中對都市設計的定義為，都市設計便是設計都市而非設計建築物，其認為都市設計是介入都市成長、維護與改變，以提供實質設計方向的一種過程（Jonathan Barnett, 1993）。

綜合以上都市設計的定義與看法，都市設計之目的主要為提供實質都市空間品質的提昇，並真正落實都市計畫所規劃之理想與目標。為達到都市計畫的目標，它最後必須落實在個別建築的建設或維護上。雖然都市設計是一個不算太難的概念，但由過去的歷史來看，都市設計對於業主及建築師來說，往往成為一件苦差事。因為都市設計提供了較一般建築管理法令更積極的作為，個別建築師的思維或業主的需求，已不能再以一般的建管法令為滿足，而是要進一步去與整個都市整體環境品質、生活機能及景觀風貌相互融合。

7.4.2 如何執行都市設計

雖然每一個城市的特性與問題都是獨一無二的，在大部分的都市設計分析時，都會用到一般性的行動方式。以下所述即是這些都市設計原理、綱要及實施技巧，包括有四個基本的階段（Charles W. Steger, 2000）：

1. 分析 (Analysis)

在分析的階段中，必須收集種種的基本資訊，如土地使用、人口、交通、生態環境及地形等。另外，必須小心的觀察地方特色的變化、社區的結構、商業區的發掘、問題與計畫目標的確立等。

例如假設計畫在城市的某地區，提供了二百五十個住宅單元的建築時，設計者應該要決定下列各種不同的因素：(1) 適合的地形，如坡度、氾濫平原；(2) 住宅的建蔽率；(3) 交通量及所需的容納道路量；(4) 足夠的公共設備；(5) 停車位的需求；(6) 公共設施、學校、遊樂場、

公園；(7) 有關地區及相關法令。

而如果是一個商業區，則需要考慮的事項更多。可能包含了附近住宅區的邊際收入、近來對於商業區的需求、評估商業區對於消費者的「吸引力」、與其它商業區的競爭力等諸如此類的事項。有幾項要點可以幫助我們了解都市區域中的結構、組織與型式：

「現況調查」(Visual Survey)：林區 (Kevin Lynch) 在所著的《都市意象》(The Image of the City) 一書中，描述了現況調查的觀念及關鍵元素。這個觀點是建立在一個假設上：每一個走在城市中的人，都會在其心中產生一個概略的圖，來引導我們融入都市的環境中。這種內心的圖象，使得我們在城市中尋找方向時，能比較有安全感。

林區發展了一組象徵的語彙，使得都市設計師能以生動的方式，來描繪都市結構的關鍵元素。目前，現況調查已經被當成是一種標準的工具，設計師用此來互相傳達他們對於城市，或社區結構及組織的認知。以這種方法來檢定都市的成分，如地標 (Landmark) 的位置及視界、活動點，可顯示兩個社區間的界線，是明顯或是無定形的。這種考察也研究了空間的關聯，像一個行人可能從城市的一個角落，散步到另一個地方。

「確認軟硬地區」(Identification of Hard and Soft Areas)：城市、鄰里、區域一直都在改變，雖然這種變化可能不是一天接著一天地那麼迅速，但是只要時間經過了五年、十年、十五年，它將會有很明顯的不同。例如，有一座公園接近大都會的中心商業區，假定那裡的開放空間不足，幾乎不可能會同意去開發此公園而改變這個地區。而軟性區域則可能指的是，一些缺乏建築物的地區，經過適當的干涉與發展，可能會使城市

的居民感到相當滿意。新的發展可以改良物質環境的品質，和增添社區完全不同的經濟基礎。所以，在都市設計的第一階段，資料是非常重要的。尤其是當所建議的計畫，必須被評估其可行性時，特別重要。

「機能分析」(Functional Analysis)：機能分析是檢查活動在種種的土地使用之間的關係，及它們與循環系統間的關係。這工作對於土地使用計畫師是非常繁重的，但是設計師必須將這項研究加上時間的因素，轉到三度空間的領域中。舉例來說，實際上在每一個主要的都市區域，都有過度擁塞的交通問題，交通量太大導致行人只有一點點走路的空間。為什麼街道不夠容納呢？如果回溯一下歷史，將會找到一個解釋：當城市受到工業革命影響，造成城市的人口大幅成長時，當時的建築技術只能建到三、四層樓高，所以人口密度較低。

建築技術進步後，尤其是鋼骨架構及電梯的發明，使得人們可以用更經濟、更堅固的方法蓋得更高。因此，使用者的數目和服務的需求，也戲劇性地日益增加，但是街道依然還是同樣的大小，因而造成擁塞。因此，思考計畫在三度空間中的結果，以及可能隨時間而產生的改變，是非常地重要的。

2. 綜合 (Synthesis)

在綜合的階段中，可以顯示出設計的概念。它反映出了問題概括的了解、推薦最適宜的解答、在許許多多必須做的事項中做妥協，或尋求最好的方案。設計者常常要以果斷力來面對許多互相抵觸的需求。例如在評量住宅單元時，就有兩個天生相互抵觸的：行人與汽車的交通。如果交通流量太快或是太繁重，將會妨礙行人的穿越，除非設立交通號誌

或是行人天橋。

在綜合的階段中，所收集的資料及問題的分析，必須轉換成行動的建議。綜合的第一要素是，改善開發的方式。在最初的階段中，可能有很多的建議，且通常一個特殊的問題，不會只有一個解決的方法。透過一些建議及設計草案，可逐步產生概念，通常這些概念都是不尋常的，初步計畫於是隨著設計草案而逐步成形。

3. 評估 (Evaluation)

評估發生在許多階段，從了解技術需求及技術能力，到獲得公眾的支持為止。在綜合階段產生的初步計畫必須做核對，評估其與原始的目標及問題的定義是否有偏差；在設計概略完成以後，則需要根據原始的、及事先假設的問題來進行評估。另外一個更複雜的工作，則是同時要確認建議有沒有被採納。

有兩個基本的類別：(1) 要如何去解決問題以及滿足問題的需求？(2) 其概念是否容易被執行？由於城市是動態的，使得這個工作更加地複雜。而這種情形，使得尋求問題解答的過程，就和射擊移動靶一樣的困難。隨著時代的改變，讓市民參與設計的活動，是愈來愈重要了。「民眾參與」，是於一九六九年環境保護運動中，開始大幅興起的，未來設計者必須適應這種民眾參與計畫評估的模式。

4. 實行 (Implementation)

此時，要想出實際的建設及資金籌措策略，像土地的分區使用管制等等的工具，及詳細階段的研究，都要用來促使計畫案實現。最好的計

畫案，是要以最少的代價就能使之實現。實現都市計畫案的最好工具就是：土地使用管制、重點開支、把錢花在刀口上。

土地使用管制對於一位設計師來說，不僅僅是幾何的分區使用管制而已，它還包括了許許多多先進的技巧，例如計畫單元發展、獎勵分區使用、轉移發展權利等。

重點開支，則是使用前面所提到的方法：利用供給來改變地價，進而達到塑造土地發展模式的目的地。在這裏，可以看到公共參與的例子，我們可以使用重點開支，及高價值地區的力量，來重新組合計畫案所需的土地。

7.4.3 我國的都市設計

筆者在一九九八年時，擔任臺北市都市設計審議委員會幹事，參與了多項審議案件，親身體驗到都市設計工作的意義與重要性。個別建物經過「都市設計」的介入後，大至對城市景觀及都市風貌塑造，小至街區建築立面的保存、視覺軸線及行人動線的維護等，均具有極其正面效益。其實世界許多國家對於都市規劃與開發，均早已採行都市設計及審議制度，例如美國自一九六〇年代、英國及日本自一九七〇年代起，就已廣泛的實施。其國內各主要城市均設有都市設計專責單位，並全面推展以強化其都市開發、塑造優美都市景觀風貌。

本著見賢思齊的精神，臺北市政府也於一九八一年間，藉由信義計畫副都心規劃之同時，採行都市設計審議制度。嗣於「都市計畫臺北市施行細則」中規定，設置「都市設計審議委員會」，迄今歷經二十年的時

程，整體信義計畫區之都市建設已略具雛型，此即為全國都市設計制度之創始。近年來都市設計之觀念進一步推廣，由台中市、高雄市擴大到全國大型都市，此一城市空間塑造的推手～都市設計制度，已在臺灣發芽成長。



圖 7.4.3.1 臺北市信義計畫區金融大樓，經過「環境影響評估」及「都市設計」等雙重審議 (Photo: Hsiao)。

7.5 城市空間美質的維護～以都市觀瞻條例等草案為例

長久以來，國人普遍忽視自己所生活的都市環境，既缺乏美化空間的觀念，又缺乏愛惜環境與維護景觀的生活習慣與公共道德。以致臺灣各地不但都市規劃不良、建築物品質低劣，更普遍呈現吵、擠、髒、亂、醜…等現象。使人居住其間，心煩意亂，難以享受清潔與安寧。都市景觀低劣的程度，不但與歐美先進國家有天壤之別，即使與後進諸國比較，也讓人有羞愧之感。

因此，重視環境景觀與市容觀瞻的行政院游院長，曾指示內政部研擬改善生活空間、美化生活環境的「都市觀瞻條例」，及確保國內自然及人文環境景觀的「環境景觀法」。依據初步提出的草案規定，民眾若違反「都市觀瞻條例」而不加以改善，將被處以罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用、恢復原狀。違規者倘不服，除將遭按次處罰，還要受到停水、停電、封閉、強制拆除、強制復原的措施，並且要負擔因而產生的一切費用。

之所以擬採用如此強烈的手段，為的是要扼止生活環境的破壞，並反映出國人不重視城市空間問題的嚴重性。換句話說，我國城市景觀的改善及維護工作，實已到了刻不容緩的地步。不管是從公共政策學的角度 (Osborne and Gaebler, 1992)，或以經濟學的角度言 (Neil Bruce, 2001；林華德，1995；徐育珠，1999)，有關的政策推動方式，可概分為管制性策略及誘因性策略等，俾將有關的開發或行為之外部成本內部化。因此展望未來，透過立法行動以謀求景觀及建築或設施之維護與改善，是現代國家應有的責任，對我國而言尤其是如此。

依據內政部資料顯示，訂定環境景觀法令以規範環境景觀，其實一直是該部擬推動的重要立法工作（柯鄉黨，2002）。在二〇〇二年時，該部也已依據《挑戰二〇〇八～六年國家發展重點計畫》（行政院，2002），擬訂完成《都市觀瞻條例草案》及《環境景觀法草案》，送行政院審議。在其相關規定中，將授權縣市政府可以向申請者收取「環境景觀維護費」、「都市觀瞻影響費」及「使用許可費」等三項費用，未來包括廣告物、鐵窗、棚架、纜線、管路、機具等設施設置時，均需加以規範。

《環境景觀法草案》中明訂中央、直轄市及縣市主管機關，應分別設置環境景觀審議委員會。直轄市、縣市應就「國家公園、國家風景特定區及博物館之周邊城鎮地區」、「其他風景特定區、觀光地區及其周邊城鎮地區」、「重要河川、道路及鐵路二側」、「重要港口、湖泊及海岸地區」、「文化古蹟及歷史建築物周邊地區」及「其他經指定地區」等六大類，優先辦理「環境景觀維護地區」，訂定環境景觀維護計畫，每五年至少應通盤檢討一次。

草案中還規定，經直轄市、縣市景觀審議委員會審議通過者，直轄市、縣市主管機關得收取「環境景觀維護費」。另縣市主管機關得提供土地或設施租予私人或團體投資，並准收一定費用，相關收入得設置環境景觀管理維護基金。又違反縣市或主管機關所發布之環境景觀維護計畫者，經要求限期改善，逾期仍不為者，縣市政府得處其土地所有權人、使用人、管理人或行為人新台幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不處理者，得按次處罰，並停止供水、電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，相關費用由被處罰人負擔。

另在《都市觀瞻條例草案》中規定，「都市觀瞻」的範圍包括：公園、綠地、道路、溝渠、橋樑、堤防、下水道、公廁等公共設施；公車候車亭、招呼站牌、行人座椅、垃圾桶、街頭指示牌、路燈、路標、交通信號等「都市家具」；以及隨處可見的電線、電纜、廣告招牌、看板、旗幟，建築物屋頂的天棚、水塔、空調冷卻設施、天線，附掛在外牆的鐵窗、鐵架、花台、管線等。條文中明訂有關都市觀瞻改善維護事項，縣市主管機關得依其地方實際情況，訂定自治實施規定。

條文中也明訂都市觀瞻改善事項，應循都市設計審議程序審查通過後，始得申請建築執照、變更使用執照或發包施工、設置，以維護市容觀瞻。又條文中規定，建築物外牆附掛的鐵窗、鐵架、棚架、管路、纜線及機具設備，以及屋頂附置的天線、水塔、空調冷卻設施等，應予美化並實施管理，不得妨礙都市觀瞻。另廣告突出牆面或屋頂高度一定距離、突出道路或其他公共空間者，縣市得訂定自治規定，收取都市觀瞻影響費及使用許可費，以充裕都市觀瞻改善的經費來源（蔡慧貞，2002）。



圖 7.5.1 對於城市空間維護，已有制定專法管制的必要了 (Photo: Hsiao)。

雖然對兩草案之條文內容，目前各方仍存在著諸多的疑義，例如有些「觀瞻」與「景觀」如何界定、「環境」與「都市」兩詞如何劃分等，連內政部官員也表示不易釐清。又如，有關保護老樹、要求閒置空地綠化、獎勵民間企業或團體認養天橋、地下道等公共設施的作法，不是散見在地方政府的自治法規中，就是從現行的環境影響評估法、都市計畫、建築管理及文化藝術等法規中可以直接引用，此亦確實有其疊床架屋之疑慮。

但不踏出第一步，就不可能有第二步，對於以上諸多問題，例如有

關「觀瞻」及「景觀」，或「環境」與「都市」等區別，其實在本書第四、五、六章已提出依視距及尺度來劃分的必要性，並將「城市景觀」、「建築與設施」及「細部設施」間的關係做清楚的劃分。縱使譴詞用字方面容有些許討論的餘地，但相信透過有關學者專家不斷的檢討，要求取一套化繁為簡的共識並不是困難的事。

7.6 結語

城市空間之所以必須加以管理，主要是因其公共性、生態性及公共財的性質。由於團體或個人的使用行為，常會產生成本的外部化，造成公共財有意無意的，遭受到人為的破壞或濫用，所以必須藉由公部門的力量加以管理。而此一城市空間管理的標的有二，一者是有形的公共財，例如公共設施、街道傢俱、公共藝術它們的實體。另一者是無形的公共財，包括各種角度、尺度、位置、靜態或動態觀賞上開城市空間所獲得的城市景觀，包括社區景觀、街道景觀、建築景觀…等。由於其範圍極其廣泛瑣碎，且各管理的環節點，又包括設置、增置、保養、維護及廢棄…等，不一而足，因此可以預見，城市空間美質管理的任務將極其艱難、繁雜。

同時，所謂徒法不足以自行，欲求法律能產生立竿見影的效用，尚且必須有種種相關的配套措施。一是嚴格執法：舉目可見的醜陋違章違規建物，有很多是因執法人員的放任，甚至關說或徇私舞弊才存在的結果。在這方面，民代與官員也要負起責任，嚴加自律。二是提昇專業人員之素養：例如規劃設置垃圾桶的人員，應考量到置放位置、投入口與

容量的大小等，都要考慮使用者的方便，才能維持秩序與清潔；房屋的設計，應預先考量空調、電信、排水、防盜、居住安全等，避免完工後又加裝不必要的管線或違章建築。三是改善治安：破壞都市景觀最嚴重而普遍的「鐵窗」、「刺網高牆」等，是由於治安敗壞才造成。若不能改善治安，就應該由建築師與專家，共同設計出一套安全而美觀的實用設施。四是提供諮詢：像天線等有礙觀瞻的物品裝置，都有其專業性，政府宜與專業組織合作，提供改善的諮詢服務。五是機關配合：隨處可見的郵筒、變電箱、街道家具之類的裝置與設計，必須協同郵政、電力、工務等部門，以藝術品的心態來看它們，才能共同努力改善。

凡此，一切的髒、亂、醜、擁擠、喧嘩等破壞都市觀瞻現象，都是生活在此一土地上人們的內在素養不足，所反應於外的結果。展望未來，除了上述立法及執法的推動，可產生立竿見影的效果外，透過教育宣導的扎根，更是一個澈底改善人們生活方式的必要手段，它其實是促成城市空間美化的一種最積極有效方式。所以，政府要與民間組織、媒體、學校合作，培養人們守秩序、愛安寧、重美感、講衛生的良好習慣。透過家庭、社區、學校等三方面，加強建立民眾共識，普遍將審美、批評及城市空間審美觀點的理念深植於心中，當民眾普遍認為周遭環境的美化，是攸關日常生活品質的大事時，自然而然可以漸漸的提昇整體城市景觀及生活品質。有關於此，均賴良好的城市空間欣賞教育之扎根，其將在下一章續作說明。