

國立臺灣大學工學院建築與城鄉研究所
碩士論文

Graduate Institute of Building and Planning

College of Engineering

National Taiwan University

Master Thesis

曖昧的公園——

台北市公園綠地向堤外移轉的政治經濟學分析

Ambiguous Park——

A Political Economy Analysis of the Riverside Park Development in Taipei



彭皓炘

Peng, Hao-Hsin

指導教授：江瑞祥 博士

Advisor: Risharing Chiang, Ph.D.

中華民國99年1月

January, 2010

謝 誌

感謝江瑞祥老師在課業上對我的關懷與幫助，以及在這整本論文撰寫過程中的耐心教導。沒有您熱心的指導與溫暖的鼓勵，這本論文想必是無法如此順利完成的。

感謝夏鑄九老師、劉可強老師以及蔡厚男老師。您們在口試場上的提問與討論以及寶貴的建議，讓我的論文能夠更加完整。

感謝論文寫作過程中所有曾經協助過我的民間團體與組織，有了你們的關懷與努力，台灣的公共空間才有目前的品質與成長。希望這本論文成果在你們熱心幫助之下，能夠為台灣的公共空間盡一點力。

感謝論文自救會小組夥伴，小易、愷臻及書瑋。每周一次的共同討論，幫助了我的論文持續地成長茁壯，而討論空檔間的閒話家常更調劑了撰寫論文過程中苦悶的心情。

感謝小組聚會時，不時出現且熱心參與討論的子新學長與金鏞學長，有了你們的建議與提醒，讓我在摸索論文撰寫的漫漫迷途之中找到了較明確的方向與可行的目標。

感謝彥豪與博那，在口試場上有了你們的支持與鼓勵，才能讓我專心一意的準備與應答。而身為同門子弟間的鼓勵打氣，也讓我在撰寫論文的過程之中得到繼續的動力。

感謝同窗，恩儀、書瑋、彥如、小中、仲傑、眉羚、易蓉、地球王、書正、葉大將軍等等好友。在研究所生涯之中有了你們，才有可能在課業與論文之外得到平衡，體驗了各種不同的生活與歡笑。

感謝存涵在我寫作過程中的陪伴與鼓勵，讓我在絞盡腦汁、奮力書寫之餘，還能有機會可以喘一口氣放鬆心情，並繼續努力下去。

最要感謝的是父母。感謝您們的尊重與信任，讓我可以任性地選擇我所想走的路。而除了堅定的支持與鼓勵之外，從未給我任何壓力與責難。

最後，我想感謝我的阿婆，彭黃瓊碧女士。雖然您已經無法如願親眼看我畢業，但我想讓您知道，沒有您在我幼時的照顧與關懷，我恐怕無法成為今日的我。願您在天之靈，能因此可以得到一絲欣慰。

摘要

本研究以台北市河濱公園之發展歷程作為研究主軸，試圖釐清與探究台北市公園綠地歷年來逐漸移轉至堤外之現象的背後主導力量，以及其所造成的影響與問題。

從日治時代開始，歷代政府皆並未積極面對都市公園綠地不足的問題。而這樣逐漸惡化與擴大的都市問題，則在將河川整治之後的堤外高灘地充作「河濱公園」，並試圖制度化成一般都市公園的作法下得到了抒解。但隨之而來的問題，則是對其定位的爭議以及在防洪安全與休憩使用上的矛盾衝突。

本研究以都市成長機器理論為觀察介面。挑選台北市公園闢建史上具代表性的三個個案（十四十五號公園、寶藏巖以及大佳河濱公園）進行案例分析。指出「河濱公園」作為一種台北市新興的特殊空間產物，其獨特而無法被明確定義的曖昧性，以及得以快速成長並被市民大眾接納的原因，乃是因為「河濱公園」已成為了都市成長聯盟與反成長聯盟的共同解。而原本都市規劃與公園綠地的闢建等作為市場機制所無法維持資本主義社會再生產的國家介入手段，則被「河濱公園」所破解，並將隨著其逐漸成為台北重要的都市集體消費場域，而變得越來越不可取代。

台北市都市堤防內土地的高度資本再積累隨著都市成長機器運作下依舊蓬勃，而隨著「河濱公園」在被定位與理解為一種體制內的「公園」與都市集體消費之後，反成長聯盟的施力點變得薄弱，其聲音亦被「河濱公園」的綠色形象所消音。市民大眾在不知覺與不自覺的情況下，失去了爭取政府提供都市集體消費的權力與動力。

關鍵字：河濱公園、成長機器、河川整治、堤外高灘地

Abstract

“Riverside Park” is a newly arising spatial product in Taipei. This study analyzes the political-economy development process of riverside park in Taipei. The objectives are to clarify the leading forces that transform traditionally inner city located parks in Taipei to riverside in the past decades and justify their impacts and issues caused by the transformation.

Since the Japanese Colonial Period, none of the city government leaders has positively faced the shortage of green space. The problem is solved when vacant riverside space is artificially transformed into “riverside park” after river remediation and when riverside flood terrain is institutionalized as urban space. However, the tradeoffs accompanied are the public conflicts in terms of flood protection, erosion control, native habitat protection, recreation, and spiritual values.

This study shapes the political-economy justification from the perspectives of Urban Growth Machine Theory. Three cases in the riverside park transforming history of Taipei (No. 14 and 15 Park, Bao-Tzang-Yen and Da-jia Riverside Park) are analyzed. The unique and unidentified ambiguity and the reasons that cause fast “riverside park” growth and being widely accepted by the public are that “riverside park” has become the greatest common divisor between urban growth coalition and anti-urban growth coalition. Moreover, the intervention initiated by the state produced as the outcome of applying urban planning and riverside renovation not only to symbolize a market mechanism of exchange value but to support the capitalist society, which can't totally sustained by “inner city park.” “Riverside Park” slowly becomes an important collective and irreplaceable consumption in Taipei.

The spatial competition and capital agglomeration in Taipei is still challenging under the operation of urban growth machine. However, while “Riverside Park” is justified as institutionalized “park” and urban collective consumption, the real-world application of anti-urban growth coalition is weak due to the green image of “riverside parks” is diminishing. As a result, the public loses their privileges and incentives to fight for urban collective consumption produced by city government and pro-growth coalition.

Keywords: Riverside Park, Growth Machine, River Remediation, Riverside Flood Terrain

目 錄

第一章 緒 論	1
第一節 前言與研究動機.....	1
第二節 研究方法.....	5
第三節 研究範圍與限制.....	6
第四節 研究流程.....	8
第二章 相關理論與文獻回顧	10
第一節 公園的概念.....	10
第二節 都市政治經濟學.....	17
第三節 都市成長機器理論.....	22
第四節 小結：研究架構.....	34
第三章 台北市公園綠地向堤外移轉之背景分析	39
第一節 台北市公園綠地發展簡史.....	39
第二節 台北市公園綠地向堤外移轉之過程.....	41
第三節 台北市公園綠地的現況與困境.....	51
第四節 台北市公園綠地向堤外移轉之參與行動者立場分析.....	58



第四章 顯現與隱身的公園	62
第一節 前言.....	62
第二節 顯現：十四、十五號公園的拆遷與寶藏巖的保存.....	68
第三節 隱身：大佳河濱公園.....	81
第四節 一種新的公園產物：成長聯盟與反成長聯盟的共同解.....	95
第五章 結論與建議	116
第一節 研究發現回顧.....	116
第二節 研究反省與建議.....	121
參考文獻	125



圖目錄

圖 2-1	研究架構圖	38
圖 3-1	台北市各型態公園面積比例	53
圖 3-2	台北市大型公園面積比例	53
圖 3-3	台北市每人享有公園面積變動比較	54
圖 4-1	台北市重大公園開闢年表	67
圖 4-2	堤內外公園面積成長比較圖	86
圖 4-3	堤內外公園人均面積成長比較圖	87
圖 4-4	基隆河高灘地綠化及休憩設施規劃平面圖	90
圖 4-5	基隆河整治工程範圍圖	92



表 1-1	受訪者列表	6
表 3-1	國內外每人公園綠地面積統計比較表	52
表 3-2	台北市公園定位與爭議歷年發展表	60
表 4-1	台北市重大公園開闢過程比較	65
表 4-2	十四十五號公園與寶藏巖空間生產比較表	80
表 4-3	河濱公園空間生產分期表	115

第一章 緒論

第一節 前言與研究動機

一、前言

還記得，研究所一年級上學期實習課的一次評圖。

其中有一組同學所關注的主題是台北市跨越河堤的可及性問題。在台北市這樣一個寸土寸金的都市裡，公園綠地及開放空間早已變成了一種奢侈品。而近年來雖然在河堤外興起了相對開闊的河濱公園，卻因為防洪的需求而豎立了高聳的水泥堤防，使得市民難以跨越，因此跨越的可及性問題便成了這組同學重要的課題。

從他們的觀察與報告中，可以發現堤防內¹的市民大眾除了對河濱公園可及性不滿意之外，也對於河濱公園的設施不足有諸多的抱怨，例如沒有固定式的公共廁所、沒有足夠的路燈照明、遮陰的樹不夠多等等.....。而這個現象背後最主要的原因即是因為河濱公園有防洪安全上的考量，因此在水利法上有種種的限制與規定，以免妨礙水流造成水患。

當大家熱烈地討論著要如何變更堤防的設計，讓可及性更好、腳踏車更容易上下、或是河濱公園能如何改善設施及重新規劃水門位置與人車動線時。在一旁的我卻開始去想：到底所謂的「河濱公園」算是一個公園嗎？而位於堤防之外的「河濱公園」是否真的能替代堤防內的都市公園以及鄰里公園呢？

在可及性方面，「河濱公園」不僅位於水泥堤防之外，因此往往只能靠少數的開放水門或是高架跨堤人行道做有限度的連結。而更根本的是，除非居住在都市邊緣的臨河岸地區，要不然市民們只能在週休二日才有機會帶著一家大小，攜

¹ 本論文所指的「堤內」及「堤外」。乃是以堤防為界，將人居的建成都市區域視為「堤內」，而將供河川流經之水域及高灘地視為「堤外」。之後本文所提及之堤內外關係均統一以此定義為準，以避免用語習慣及定義不同的誤會發生。

車（自行車）帶眷（行動不便的老人與小孩）地橫跨車流洶湧的環河快速道路，才能享受所謂「河濱公園」的都市服務。而在「河濱公園」的使用上，雖然政府將整理出來的河川高灘地命名為河濱「公園」，但其實卻是有諸多的限制的。其主因即是因為所謂的「河濱公園」地處堤防外的河川高灘地，肩負疏洪之重任。因此在法規上無法種植遮陰的樹木，也不能設置硬體設施（如公共廁所）。

因此，這樣的「河濱公園」是不是只能算是一個暫時借來或是暫時替代都市綠地的公園呢？又到底「河濱公園」這個新興的都市公共空間在台北的都市空間發展中佔了什麼樣的角色呢？

二、研究動機與研究發問

台灣的河濱公園是個新興且奇特的都市公共空間，它看似公園但又不全然具有公園的全部特質。在平時，堤防外的高灘地暫時被開放出來變成所謂的「河濱公園」，是個供民眾休憩的公園綠地與開放空間。不過一旦遇到颱風季節或是暴雨，這些「河濱公園」卻又搖身一變，變成肩負重要疏洪功能的河道之一。到底所謂的「河濱公園」是個真實的公園嗎？多數的民眾與官員們大概不曾懷疑過。它是重要的防洪疏洪河道嗎？水利專家與水利署的官員們應該也非常堅持。我認為這是個有趣且值得深入研究的都市公共空間議題，所謂的「河濱公園」有一種曖昧的個性、一種臨時性的多功能使用認定、一種可各自定義的模糊性。

根據台北市在民國 98 年委託顧問公司所做的《全市河濱公園整體改善規劃工作》中所提到，繁華的台北市區水泥森林林立，人口擁擠，土地有限，佔全市 5% 總面積的河川地無疑的便成為大家休閒的新希望。因此一直以來，政府往往以堤防外高灘地的土地使用率偏低、其機能雜亂不彰，且原本可利用的自然資源未獲得合理的利用而形成資源浪費等等理由，在台北市河堤外的高灘地上設置了廣大的河濱公園綠地、各式運動場、棒球場、腳踏車道和停車場等等設施。而本研究即試圖透過數據、歷史資料與相關關鍵人的深入訪談，指出在這樣一連串政府規劃背後其實隱藏著嚴重的問題。

暫且先不論比較表面性的可及性問題，也就是雖然河濱公園就在旁邊，卻有一牆（高聳的水泥堤防）之隔。更根本需要被質疑的是，到底所謂的「河濱公園」是個公園嗎？在許多圖表與統計數字上，我們的人均綠地面積比例是適當的，但往往這些數據與統計資料的背後都是把所謂的河濱公園、郊山甚至是國家公園（例如陽明山國家公園）算進在公園綠地的面積裡面。如果去除尚待討論的河濱公園與可及性極差的郊山與國家公園，我們還有多少真正的公園綠地能夠在都市中提供市民大眾使用呢？政府是否假借河濱公園這個模稜兩可且定位曖昧的公園，來擺脫或逃避其並未能提供市民足夠公園綠地的政治壓力呢？

在人口高度密集的都市區域之中，可以開闢的公共開放空間與綠地已經越來越難以取得，因此成就了「河濱公園」這個特殊的都市公共空間。而當市民開始逐漸習於使用河濱公園，或是認定河濱公園就是個與其他公園沒有什麼差別的公共空間之後，往往即開始要求政府改善與解決河濱公園不夠方便、不夠安全、沒有固定式的公共廁所及各種公共設施的等等問題。由此可知在大多數市民的認知上，河濱公園早已是一個不折不扣的公園了，所以在其認知上應該增設許多公共設施使河濱公園更完整方便、更像個都市公園。

但市民大眾往往無法察覺，所謂的「河濱公園」充其量只能算是一個暫時借來的公園、一個定位曖昧不清的公園！因為防洪的需要，河濱公園不能有任何高於 50cm 的固定設施物，而對於種樹也有相當嚴格的規定，而其在市政統計上的定位更無法被算進公園的範疇之內。因此市民大眾與水利主管機關之間的認知開始逐漸產生了矛盾，市民大眾認知的是一個可親水的河畔公園，他們要求應該要有更完善的公共設施來服務市民使用。但水利主管機關基於防洪與堤防內的都市安全，則以防洪考量為優先，並訂立許多法令來禁止許多公共服務設施的進入。

除了市民大眾與水利主管機關之間的認知落差，我們也可以發現在不同政府單位之間也有不同認知的情況產生。如地方縣市政府近年來皆開始積極地將河濱公園納入都市公共空間的一部份，例如台北市政府近幾年來的中秋烤肉活動規劃就將河濱公園劃為可開放市民烤肉的開放區域，並主動開放河濱公園的防洪牆作為塗鴉創作的開放空間。未來更是預計要開放部分河濱公園作為露營區並增設更

多硬體服務設施。而其中最明顯的莫過於在堤防外設置大量的停車場了，在平時雖然被規劃成供市民大眾使用的停車場，但是當颱風季節或是暴雨一來，原本的停車場卻又在轉眼間成了不移車就罰款的疏洪河道。

可想而知，當近年來各地方縣市政府也積極將河濱公園納入「彈性」的都市公共空間使用時，這種河濱公園（供市民休憩）與河川高灘地（防洪安全）不同土地使用間的矛盾勢必會越來越激烈。到底河濱公園只是個額外的親水開放空間？提供民眾更多元的遊憩場域？還是只是去替代被各式房地產炒作或其他公共設施侵佔的都市內公園預定地，作為一種臨時性的補償機制呢？對於台灣都市的公共空間政策發展中，河濱公園到底扮演了什麼角色呢？這是本研究將要在此論文中去探究與分析的。

因此本研究試圖提出以下研究發問來進行討論：

政府將河堤外的高灘地充作公園，其作為一個河濱公園政策的生產執行者，其規劃論述與價值觀為何？它在不同歷史過程中的意識型態變遷為何？並如何影響了河濱公園的生產？

這些政策是在什麼樣的社會脈絡中被提出的？如何被執行？其執行過程中的權力邏輯為何？而各個政府部門與人民團體是如何在其中運作與相互抗衡的？

河濱公園的設置最後在整體都市發展中的結果為何？台灣(尤其是台北縣市)河濱公園在都市綠地與公共開放空間中的重要性與特殊性？在都市治理層面，河濱公園是否真的隱含了一種臨時性與補償性的特質？它如何支配與影響了都市內公園的質與量？

第二節 研究方法

本研究企圖分析與研究近年來台北市將公園綠地逐漸移轉至河堤外之河濱公園的過程，並探討在此移轉過程背後是否隱含著河濱公園作為一個台灣新興的公共開放空間，卻具有一種臨時性與補償性的特質，進而可能排擠到都市公園的產生。並且對照台北都市開放公共空間的政策，將河濱公園這個新興公共開放空間生產背後的成因與過程轉變做整理分析。此篇論文的研究工作基本上是以歷史紀錄、檔案資料來描述結構現象，並加以詮釋。在輔以針對關鍵人的訪談及數量資料來支持論文之論述的多重方法。茲就使用之研究方法分別說明如下：

一、歷史資料蒐集及數值資料的分析

爲了整理出台北市公園綠地向堤外移轉的過程，以及其中的重要轉折與背後意涵。蒐集與回顧歷史紀錄與相關文獻的工作自然相當重要。主要蒐集資料的範圍包括三個部分。其一，是對於相關理論文獻的整理，以書籍、期刊與論文爲主要的蒐集範圍，此一部份的資料整理有助於釐清後面經驗面向的切入角度，並可提供進一步分析的基礎。其二，是與台北市公園綠地及河濱公園發展相關的政策資料與相關統計數據，這部分的統計數據資料將可把台北市的公園綠地發展與河濱公園成長做一個概括性的檢視，並透過相關政府文件與規劃報告書，與數據資料作交叉比對分析，試圖指認與歸納出移轉過程中的關鍵點與背後意涵。最後，是相關的媒體報導與期刊資料庫，利用歷年來相關的新聞報導與資料，希望能與整體台北市公園綠地轉移的過程做一個比對，試圖以更全面的方式來分析整個台北市公園綠地向堤外移轉的過程。

二、深入訪談

本研究除了相關文獻與資料的蒐集之外，爲了深入瞭解某些重要的第一手資料或是取得相關團體的意見，希望透過對相關受訪者的深度訪談來取得一些關鍵的資料。除了可與文獻資料做相互對照之外，亦可補充原本文獻分析資料不足的部分。訪談對象以台北市公園綠地政策的相關人員與團體爲主，包括市政府的行

政官員、各個與台北市公園綠地政策相關的民間團體、政黨以及市民團體等等。訪談方式以預擬題綱的方式，列出相關訪談問題來向受訪者提問，以方便訪談者在訪談過程中掌握問題重心，亦方便受訪者思考回答。希望藉此瞭解整個台北市公園綠地向堤外移轉的過程與河濱公園闢建背後的關鍵思維，並且整理歸納相關人民團體對此移轉現象的意見與反應。而在此研究中擬訪問的受訪者列表如下：

代號	受訪者
G1	台北市政府水利處 陳毓賢處長
G2	台北市政府都發局 張溫德副總工程司
G3	台北市政府水利處河工科 陳科長
N1	自然步道協會 張尤娟秘書長
N2	千里步道籌畫中心 周聖心執行長
N3	台北市野鳥協會 何一先保育專員
N4	荒野保護協會保育部 周東漢主任
N5	土地倫理協會 陳健一秘書長
N6	蠻野心足生態協會 文魯彬理事長
N7	綠黨 潘翰聲秘書長

表 1-1 受訪者列表

第三節 研究範圍與限制

一、研究範圍

本研究聚焦於分析與探索台北市的「河濱公園」，這個近年來被大量生產與使用之新興都市公共空間的生產過程，以及其生產背後各相關行動者之間是否相互結盟或對抗的現象。並藉此釐清此一政策是否由都市成長機器所主導，還是其乃剛好成為都市成長機器現象之下的一個壓力宣洩口與共同解。

而台北市一直一來都是台灣都市化現象及其衍生問題最顯著的都市，其擁有最多的公共資源與各種公共建設與設施。因此台北市不僅在都市公園的數目與面

積都居全台灣各城市之冠，其河濱公園的發展亦發生最早並最為完整。因此本論文即以台北市的河濱公園為研究對象，以瞭解當初將河川高灘地充作所謂「河濱公園」的政策思維從何而來，又如何造成了台北市公共空間版圖的移轉與改變。而在歷史進程的時間軸上，則以「河濱公園」這個新興都市開放空間出現的年代為始，並以河濱公園總面積大量成長並超越都市公園總面積的關鍵時間點前後為主軸，分析這個轉折前後各關鍵行動者背後的決策思維與行動是如何影響「河濱公園」的空間生產。

二、研究限制

此研究由於涉及整個台北市的公園綠地政策移轉過程，不論在空間軸或是時間軸都拉得非常長，且所涉及的相關行動者眾且複雜，因此是否能找到關鍵人進行訪談以釐清相關議題，的確會影響資料的細緻程度與可信度。而由於歷時頗長，部分關鍵人可能已不在人世。即使找到可能的關鍵人亦可能會面臨拒絕接受訪談或不願正面回應的狀況，這是此研究的限制之一。

而都市成長機器中的成長聯盟部分，由於其在河濱公園的空間生產過程中並未直接介入，且相關土地利益牽涉龐大而相關財團、地產商及規劃設計者基於議題敏感都不願接受訪談。因此在本研究相關行動者分析時，將著重於反成長聯盟與行政部門的部分，成長聯盟無法透過訪談得知的限制亦將以二手資料或是以其他方式來取得相關成長團體的論述，已彌補一部份之不足。

另外，河濱公園乃是沿著河岸之連續性的公共空間，因此勢必跨越北縣市。但本研究僅聚焦於台北市的河濱公園生產乃是因為其河濱公園的空間生產發生最早亦為目前發展最完整的都市。且其河濱公園的相關統計數據雖因河濱公園的定位不明而頗難掌握，但已是全台灣各都市中相對完整的了。因此本論文為探究「河濱公園」這個新興都市公共空間之生產背後的成因與相關行動者的思維與角力，暫且將台北縣市做切割，而以台北市為主要的研究對象。

第四節 研究流程

本研究係從都市成長機器的觀點，以歷史與數值資料的分析回顧與深入訪談的方式來進行研究，藉此分析研究台北市公園綠地向堤外移轉的過程，並以河濱公園當作主要的討論對象。研究步驟可分為三大階段。

第一階段為確定研究動機、發問、範圍與方法，此階段以蒐集並閱讀與研究相關的文獻資料為主，包括論文、期刊、研究報告等等，以瞭解目前相關主題的研究程度。

第二階段為理論建構與相關資料的蒐集，此階段就前一階段所蒐集的文獻進行理論建構，並針對欲研究的問題，透過訪談、期刊資料庫與直接向政府申請的方式來進行資料的收集。

第三階段為資料分析與提出研究成果，此階段將前一階段所收集的資料與數據進行比對與分析，並提出分析結果與建議。

本論文依據上述研究步驟安排章節，共分五章。首先在本章說明研究動機、研究發問、研究方法與範圍以及研究流程；進而在第二章，本研究將先說明西方公園的整體概念以及台灣公園綠地與河濱公園的相關文獻回顧，並且對都市政治經濟學與都市成長機器理論進行相關的文獻回顧，並在最後對台北市的河濱公園空間生產提出分析架構進行研究分析。

從第三章開始，則進入對整個台北市公園綠地向堤外移轉現象背後的資料整理與分析。在此章中，本文將先整理台北市公園綠地發展的歷史，並配合都市內的公園發展以日治時期、戰後至 1970 年以及 1970 年到現在三個分期來敘述與分析台北市公園綠地向堤外移轉的過程，接著點出目前台北市公園綠地的現況與困境，並將這過程中的參與行動者點出並進行分析，以作為後續探討河濱公園空間生產過程中相關行動者之互動的基礎。

除了延續第三章的分析基礎，本文將在第四章利用三個位於不同土地區位之台北公園關建史上的重大案例來進行分析比較。並以都市成長機器的觀點來探究都市內不同區位不同土地潛在之下，各相關行動者之間的互動與抗衡。並點出河

濱公園乃是在都市內正反成長聯盟激烈抗衡之下的出口與共同解，並透過相關參與行動者的深入訪談分析以瞭解其行動背後的思維，最後並試圖提出對此現象繼續發展之後的預言。

在第五章中即進入本研究的結論。本文將在此章，一方面總結前面幾章的發現，藉此探討河濱公園這個都市新興公共空間之生產過程中所呈現的都市成長機器運作的機制，以及其導致現在整體台北市公園綠地政策發展的重大影響。並試圖由經驗現象上的發現與第二章的文獻內容與第三章的整體公園歷史發展進行對話，以提出具體的研究回饋與建議。



第二章 相關理論與文獻回顧

第一節 公園的概念

公園的文化意義在於其是身處資本主義社會之中的非生產性空間。蔡厚男在其博士論文中提到，「公園的文化傳統象徵著試圖將自然的生機和情愫，灌輸到冰冷僵硬的都市化社會裡，聊慰疏離的人地關係，同時藉著開放自由的公共空間，促成公民社會的自然融合，以緩和社會矛盾與衝突」(蔡厚男，1991：19)。而隨著資本主義的興盛，公園的政策法治面向上，亦往往日愈轉向營利的利用方式。因此政府勢必應採取積極的行動，以確保都市中各式公園綠地的設立。這樣才能在資本積累與政府統治正當性的衝突之下取得平衡點，並保留一定程度的共有土地，以供各階級的人們能夠自由地進出使用(蔡厚男，1991)。



一、西方公園的概念與發展

關於「公園」(public park) 這個概念。在 17,18 世紀即有供公眾使用的皇家庭園。但這些皇家庭園其實並不是為公眾使用而設計的，因此在使用範圍與時間上皆受到貴族與當權者的限制。

一直到 19 世紀初期的都市地區，由市政當局負責且專為公眾使用的市立公園 (municipal park) 才出現，至此，公眾使用的權利才得到保障 (Conway,1991)。而當時的西方都市由於在工業資本主義的發展之下工業快速的成長，導致快速都市化之後引起了許多社會與都市問題，並造成環境品質的日益惡化。而在民主政體逐漸成熟與改革人士的鼓吹之下，公園逐漸脫離傳統皇家貴族所獨享的庭園，而針對一般大眾，特別是勞工階級的公園，才日漸受到政府的重視，最後在 19 世紀中期掀起了都市公園運動。

然而，公園提倡者與規劃者雖然打著改革的旗號，卻多半是以中產階級與統

治階級的角度來思考，也因而造成他們對公園所賦予的意義，最後多指向社會控制以及意識型態教化的目的。對 19 世紀英國公園的提倡者來說，他們真正關心的是，公園可以緩和當時嚴重的階級衝突，並幫助糾正原本勞工階級飲酒、嫖妓等對他們來說是不理性的休閒生活。因此在公園是個都市之肺的意象背後，其實帶有強烈的社會性目的。

如果再從公共性的角度來看。在公園的規劃也常帶有階級、性別的偏見。以致公園未必能符合勞工階級、女性的需求，並間接限制了他們的使用（Cranz,1982）。而公私區分的混淆，也使模糊了公園的正當性。以美國來說，其都市公園得以興起，背後有重要的經濟考量。公園的闢建，有利於周遭房地產價值的提高，因而才受到富人及地主在政治上的支持（Foglesong,1986）。

隨著都市不斷擴張，人口越來越密集，既有公園多是大型公園，且可及性差。因此在 19 世紀後期，出現了位於人口密集區的中小型公園及遊戲場。而美國在 20 世紀前期所發展出的鄰里公園（neighborhood park），更促成了一種公園系統的理念，其中包含供日常就近使用的地方鄰里公園，以及假日使用的大型公園（Cranz,1982）。

美國建築社會學家 Cranz（1982）在其著作中就認為美國公園運動其實就是同時代的社會改革運動之一，公園呈現了各種社會意識潮流的演變，反映市民社會秀異份子基於公共福祉與社會正義，為控制及改革都市社會問題，如何地運作權力與權利去支配公共財的持續議程。

而在 Foglesong（1986）對美國殖民時期到 1920 年代資本主義城市規劃史的研究中，借用 Nicos Poulantaza 的國家（State）概念質問兩個議題：一、規劃師究竟是以何種方式立足於資本與國家的關係之中？二、都市規劃的發展是如何地因應資本利益而成為政策形成的一種方法呢？而其發問即為了理解資本主義的發展如何產生與壓抑對都市規劃的需求。Foglesong 並且根據「財產權」與「資本家—民主」（capitalist-democracy）之矛盾結構，分析紐約中央公園的歷史過程，指出 Olmsted 的紐約中央公園的規劃與倡議，其實是統治階級的住宅改革失敗後，改以公園改革運動在都市勞工階級的住家與工作領域來改善外部環境。一方

面作為彌補勞工生活環境體驗到的衰敗與被剝削的權宜作法，另一方面則利於產業資本累積所需的勞動力再生產。而當時倡議產生的公園委員會之能得到對民眾控制方面的授權，則是因為土地資本的政治支持者，體認到有限的社會控制對公園相鄰地產價值的穩定與富人生活安全保障有所益處使然（蔡厚男，1991）。

因此，近代公園概念的出現，其實是因為土地資本的利益需要，與產業資本需要一種特殊形式的地景來抒解都市勞工的壓力與不滿。無論從馬克思或者新馬克思的文化工業角度，公園就如同維繫國家無數的再生產角色一般，積極地參與了重塑國家現代地景與文化社會形構，除具有不可免除的意識型態效果以及作為土地與產業資本利益的附產物之外，公園一直被公認是制度化的都市休閒遊憩服務與集體消費的一種。



二、台灣公園綠地與河濱公園之相關文獻回顧

在台灣公園綠地的相關文獻回顧上，大致上可分為三類來探討。第一類是關於台灣整體公園發展的部分，因為要探討台北市公園綠地向堤外移轉的始末與背景，就必須從整個都市的公園綠地政策歷史發展來看，到底是在什麼樣的歷史變遷與社會環境中發展出了將河堤外高灘地充作公園的想法呢？而在同時期，都市內公園發展的狀況又是如何呢？

在這一部份，關於整體台灣公園政策發展歷程方面，時代上比較早期的有蔡厚男（1991）的《台灣都市公園的建制歷程，1895~1987》。此論文主要是針對台灣地區從日本帝國主義殖民統治到戰後冷戰戒嚴體下的邊陲資本主義化的歷史脈絡，透過台灣都市計劃建制化歷程，論證分析本土都市公園形成發展的歷史過程的成果。其主要是透過對當時的都市計畫相關法令作分析，從種種台灣公園事業計劃與建設的實踐事實，進而指出國家過去往往只在被動的情況下提供相當有限的公園建設，這說明了當時台灣一直只有少數人們有機會經常可使用公園以外，一般大多數市民的休閒生活需求則都須仰賴商品市場中的休閒財貨與服務來

滿足。此論文提供了日治時期到戒嚴前的台灣都市公園政策發展歷程，對於後續繼續研究近期的台灣公園發展政策模式提供了一個全面的基礎參考資料。而在研究取向上，其觀點認為公園就像維繫國家無數的再生產角色一般，積極地參與了重塑國家現代地景與文化社會形構，是制度化的都市休閒遊憩服務與集體消費的一種。並歸結出公園是現代國家制度化地景（institutional landscape）的機構與機制之一。

而另一本關於整體台灣的公園政策的論文，則是魏慶嘉（1996）的《台北市公園規劃的社會分析》。其研究對象鎖定在台北市的都市公園，而年代上則基本上接續蔡厚男的論文，從 1897 年寫到 1996。此研究企圖以公園規劃為核心，探討都市公園在社會發展過程中，被賦予了何種意義與功能。並接著以台北市的都市公園為研究對象，依其規劃情形，將近百年的公園發展史分為四個時期：首度引入期（1897-1949）、停頓倒退期（1949-1968）、低度開發期（1968-1988）與多變發展期（1988-）。其研究發現，各時期的公園規劃，在不同面向之社會因素的影響下，賦予了都市公園不同的社會意義，而公園的公共性內涵亦有極大的差別。並進一步指出，在首度引入期（1897-1949），公園都是以利於殖民者的統治為考量。於是，本階段公園更深刻的意涵，是在政治因素主導下，作為滿足殖民政府統治需求的工具。而在停頓倒退期（1949-1968），也仍是政治因素在主導，在國府敗戰遷台與國共對峙下的軍事威權體制的建立。使得大批的渡海移民佔據公園，使公園建設為之癱瘓，而另一方面則使市政府的地位矮化，一切建設須以最高當局設定的軍事目標為依歸。因此，公園本身在當時的社會不具任何重要的存在價值，反倒成為國家的「後備用地」。在低度開展期（1968-1988）中，則由於經濟發展使得台北市迅速地工業化與都市化，因而造成都市環境惡化與市民無處遊憩的現象，都市公園的需求隨之產生，但在此階段，都市公園只是「緩和」（非「解決」）經濟獨大發展下都市環境與遊憩等問題的設施。而最後在多變發展期（1988-），研究者認為在政治面（解嚴）與社會文化面（環保意識興起、休閒需求提高等等）因素的帶動下，此時期公園規劃的內容與方式，都有轉變的跡象。其並認為這跡象似乎是對過去台灣只偏重經濟、政治發展的反彈。就這意義而言，公園成為促進社會均衡發展的文教休閒設施。此論文提供了一個對於台北市

公園發展與社會關係的對照，可以從其中發現政府一直是被動地面對都市公園問題，從日治時期的殖民觀點到威權統治的軍事優先再到經濟極度起飛的急速都市化，公園始終只是一個被利用的對象，其並未曾被當作一個主要的都市問題，唯有當政府面臨壓力時，才會被動地做出反應，以維持其正當性。而這篇研究並未提及河濱公園在這樣的歷史脈絡下扮演了什麼樣的角色，尤其在後來更加高度密集的都市化之後，房地產的急速興起是否並不如研究者所說的，在多變發展期（1988-）公園將會成為促進社會均衡發展的文教休閒設施。而可能是更嚴重地將都市公園向外排擠到堤防外，而空出精華的都市土地則供房地產做開發，這是我希望能繼續追蹤與研究的。

第二類的文獻則是關於河川整治議題、河濱公園議題以及都市公園闢建背後的社會性分析以及與都市發展有關的政治經濟關係。因為河濱公園的出現或是都市公園的闢建，背後勢必有其社會脈絡，而唯有透過分析其背後的權力運作關係才有可能真正看到問題的癥結。

而關於探究河濱議題的政治經濟學分析，有殷堯之（2001）的《流動的希望／災難？基隆河防洪整治的政治經濟學分析》。此論文以基隆河為研究對象，企圖探究國家作為河川整治政策的生產、決策及執行者，其基本價值與論述究竟為何？而執行的過程間不同作用者在經歷不同時空的經濟變遷下，又是以何種姿態介入並影響了河川本身，以及其最後所呈顯出來的，在社會及空間層次上之結果。此研究認為河川防洪整治作為基隆河地景的主要支配力量，正是一個社會空間生產的複雜動態過程。而這股力量一也就是防洪論述中不同作用者的論述形構，凌越了工程界與技術官僚的工具理性。這顯現的是以客觀技術面貌出現的防洪工程，實際上是處於政治經濟的操控之下的。從基隆河整治的過程中就可以清楚的讀出不公的空間結構。從威權時代的整治竟僅因領袖居所的保障而被決定，乃至於汐止的水患連連都必須以都市結構的不均衡發展來解讀。從社會主義的角度批判，風險分配的邏輯必定將連結上社會權力結構的分布，也就是它將與社會階級產生關聯。而與防洪工程密不可分的河濱公園設置又是在什麼樣的政治經濟操控模式之下呢？國家作為河濱公園政策的生產與執行者，在執行過程中其基本價值與論述又為何呢？此論文提供了一種可對照的參考對象。

而黃孫權（1997）的《綠色推土機：九零年代台北的違建、公園、自然房地產與制度化地景》則主要以十四、十五號公園為討論對象，分析 90 年代台灣都市公園生產中，國家、空間專業者、市民、違建戶、社會運動這些不同主體中介在整個公園生產過程中的糾結、折衝和轉變。其試圖指出，瞭解公園從自然狀態（nature state）到自然房地產（nature estate）這一普遍的都市過程，必須放在當地的政治框架中考慮其特殊性。90 年代的台北從償還都市規劃失敗的歷史債務開始，透過政策（公共設施獎勵條例等）與綠色措辭，協同新國族的美學需要與新市民的渴求建構了制度化地景（institutionalized landscape）。更重要的是，制度化地景是朝向建立國家地景（national landscape）的而有的歷史與政治計畫。其結論辯駁傳統的地景論述，公園中介了都市集體消費嚴重不足所引發的政治為難，違建區在現實形式裡提供權力集團所需要的解釋，導致被抹除的命運，綠色推土機真正的力量在於看來無害的綠色意識型態，以及綠化之零度實踐的客觀性。此篇研究針對台北的綠色運動提到：綠色運動其實是台北政府在國民住宅提供不足，而市場價格又開始飆漲到非一般市民可負擔的狀況之後，在都市勞工階級與中產階級的住家與工作領域來改善外部環境的手法。一方面作為彌補中產階級體驗到的環境品質惡劣、落伍、髒亂的權宜作法，另一方面則利於產業資本資累（特別是房地產價格），以及資本資累所需的勞動力再生產。而本研究所關注的公園綠地向堤外移轉，其實可能亦是一種進階的綠化運動。由於台北都市內土地地價的飛漲而可強力介入的違建區亦被國家機器所吞沒，政府無力也不願闢建新都市公園。因此堤防外的空地則很可能就成為了政府綠色意識型態下的犧牲品。因此此論文將可提供本研究在台北市政府綠色意識型態下的相關參考與對應。

最後第三類的文獻，則是關於河濱公園本身。這方面的文獻非常之少，也因此可以點出目前河濱公園的議題並未被大眾與外界所注意。

回顧河堤外河濱公園的相關國內論文，最早也是唯一的一本就是張淑智（1986）的《台北市行水區開發都市運動公園之研究》。其出發論點為由於當時歐美各國都市的水岸遊憩發展已經相當進步，如西德萊茵河流域各都市、美國馬利蘭州的巴爾的摩及美國賓州費城等等……而對於台北市運動場所及公園綠地

不足的問題，當時許多研究報告也均認為應充分利用堤外河川地，並進而指出其益處包括地價便宜、土地徵收問題簡單、增進河岸工程之美觀、刺激都市未來之發展等等……因此其研究是在「行水區規劃遊憩利用之相關理論」、「運動公園之意義及類別」與「都市運動公園之內涵及其規劃設計」綜合研究的基礎下，試圖對行水區開發都市運動公園在(1)基地選擇、(2)設施計劃及(3)分區配置三方面，作一整體性的探討。此研究是順應外國潮流下，對於河堤外高灘地設置河濱運動公園的規劃方法研究，基本上其並未對為何要在堤外設置公園做任何質疑，而僅僅用科學的方法對規劃流程做分析與研究。這也為台灣河濱公園大量設置運動設施的背後思維提供了基礎的參考資料。



第二節 都市政治經濟學

一、都市政治經濟學基本概念

都市政治經濟學承續馬克思主義傳統，認為主導都市空間形式發展的機制是資本主義的邏輯。此派理論對於在資本主義經濟體制下空間形塑的問題有較批判性的觀點。

而資本主義國家爲了要能再生產地運作，則必須面對兩個彼此矛盾的國家功能：資本積累與民主正當性。一方面國家必須以各種去商品化（decommodification）爲基本原則的社會化手段之國家服務（其中很重要的一點，就是集體消費的提供（Castells, 1977））換取大眾忠誠，以獲得正當性的支持；另一方面又要以商品化爲主要邏輯的作法進行資本積累。在這個矛盾衝突中，國家就必須制定政策，試圖達成平衡（楊子葆，1989）。所以西方現代的都市規劃（包括公園規劃在內）之所以興起，就是因爲光憑市場機能已無法維持資本主義社會的再生產，所以才需要國家的介入（state intervention），而空間規劃正是國家介入的一種形式。

至於空間規劃是關係到這種再生產過程中的什麼面向，則不同的理論有不同的著重點（魏慶嘉，1996）。其中最主要的有兩派理論，分別以 Castells 和 Harvey 爲代表。前者強調空間規劃與勞動力再生產的關連，後者則強調空間基礎設施（作爲生產工具的重要部分）之提供與再生產的面向（Foglesong, 1986）。以下分別敘述之。

二、Castells 的集體消費

在資本主義的社會生產之下，如何確保勞動力的再生產，除了是維持社會運作的重要機制之外，提供勞動力再生產所必需的集體消費，也成爲國家是否得以維持其統治正當性的關鍵。

而「集體消費」（collective consumption）這個概念最早是由法國都市學家 Castells（1977）在 *The Urban Question* 這本書所提出來的。他認爲都市問題的特

質在於「消費」的範疇。都市的危機源自消費的危機，要掌握現代社會的都市問題，就必須扣緊先進資本主義社會發展脈絡。都市原本為生產的空間單位，而後來隨著勞動力的集中，都市逐漸成為消費的空間單位。但因為資本家不願在缺乏利潤的集體消費品，如教育、交通、住宅、衛生保健等方面進行投資，以至於國家必須介入攸關勞動力再生產的種種消費過程，而形成集體消費。而空間規劃就是國家介入勞動力再生產與集體消費的手段之一。

然而國家的介入與干預並不是一個單純的管制性機制，因為國家行動是政治過程的結果，而此種政治過程往往是由階級鬥爭所決定的，因此政治衝突也就成為都市體系與集體消費工具管理之決定因素（Castells, 1978）。比方說，集體消費的提供造成國家財政的嚴重負擔，其以增稅來應對，可能招致資本家或者受薪大眾的反彈。然而，若是國家削減開支，造成集體消費之不足，同樣會引起某些階級或是社會群體的不滿。如此，政治上的衝突就在所難免，而這也是都市社會運動之所以產生的根源之一（魏慶嘉，1996）。

80 年代 Castells（1983）提出使用價值與交換價值之間動態式辯證關係，是形塑都市與社會變遷之主要動力。其認為空間原本作為使用價值，社區中市民自主性可創造空間形式與分享部分文化和意義。但在資本主義生產邏輯下城市本身被商品化，經由房地產市場或土地投機來形塑空間功能。空間的交換價值促使人口與資源流到那些可獲最大利益之地區，因而助長區域成長的不平衡，造成住宅、公共設施（包括公園綠地）的不敷使用。都市的成長衍生出消費品不足的問題，國家因而介入都市政治以消弭都市危機。故由 Castells 看來，空間價值由使用價值轉變交換價值，衍生空間日益明顯階層化的問題（邱瑜瑾，1996）。

三、Harvey 的資本積累危機

Harvey（1973）在其著作 *Social Justice and City* 中，研究都市體系中實質收入重分配的公平性問題。在都市環境中，許多與財富重分配有關的空間商品如住宅、土地都有很強的外部效果。這些空間商品就算透過完全競爭市場的自由交易機制也不能讓每個人在特定的效用水準下公平的得到他所該得的東西。這些具有

外部性的商品要達到促進收入公平分配的狀態，政府的介入是非常重要的。

政府透過政策工具介入具有外部效果商品的分配是否達到社會公平的效果，要看政策制定過程中那些團體有能力影響政策的走向來符合其利益。Harvey 借用賽局理論（Game Theory）的觀點來說明不同都市利益團體對於政策的影響力，都市菁英所組成的利益團體由於資源豐富，所以可以對政策的走向做改變，因此勢必可從政策制定中獲取較大的利益。我們從 Harvey 的論點中可以發現要達到都市財富的公平分配，透過市場機制是不可行的，而且都市環境中與社會公平有關的空間商品分配並不是全然的經濟過程，其中勢必會受到政治與社會過程的影響。

Harvey（1985）在 *The Urbanization of Capital* 中則提出一個在資本主義下都市發展的分析架構，根據此一架構，在資本積累過程中必然會面臨危機。其主張生產過剩以及資本過度積累乃是資本主義體系運作必須面對的主要問題。發生在初級資本迴路（the primary circuit of capital）的過剩資本必須尋找流通的管道以便解決過度資本積累的問題，因而發展出二級與三級資本迴路，使得資本流向實質環境的投資上。而 Harvey 提出的三個資本積累迴路依序是：1.初級迴路：生產剩餘價值、增加勞動生產力。2.二級迴路：固定資本財形成與集體消費財的提供。3.三級迴路：科技發明的投資與勞動力再生產的社會支出。在轉換初級迴路的資本進入後兩種迴路時，國家機器就扮演極為重要的角色，因為在二級資本迴路中是以形塑土地或空間來滿足生產與消費的需求以進一步為資本家獲取利潤。對於環境初步的建構必須有大量的資金，就一般的資本家而言，籌到如此龐大的資金是不容易的。除此之外，許多對建構環境（built environment）的投資有所謂的外部效應，當一條新的道路建立之後，即使未曾參與投資的人仍然可以享有交通的便利，因為搭便車的心理，所以資本階級對這方面的投資意願會很低，因而國家必須藉由稅收來取得資金以發展在環境與土地的建設。一方面，這些空間設施是使資本持續積累所必須的條件；另一方面，國家的干預有助於吸收過剩的資本再轉進資本迴路中。在轉入二級迴路時，另外一個主要的中介者則是金融資本家，金融財務機構吸納民間游資，放款給營建工程、土地開發集團，或者直接投入硬體環境建設與消費行列，對於空間的開發金融資本扮演主要推動者的角

色。(陳東升，1995)

四、理論運用在台灣的侷限

由於都市政治經濟學的理论基礎是建構自西方的都市研究之上，因此如果要放到台灣都市的發展歷程上時勢必要重新檢視之。而過去國內運用 Castells 與 Harvey 的理论概念並對建構整體台北市都市空間型態與背後力量的研究，其研究結果對於理論在台北市的適用性回饋主要有以下幾點。

曾旭正(1994)在其對戰後台北的都市過程與都市意識形構研究中指出，以馬克斯主義對於都市空間生產的分析理論而言，Harvey 由馬克斯對剩餘的概念出發，試圖將資本積累與都市實質空間的生產整合起來，確實有其貢獻。然而這個分析概念仍然有所限制。Gottdiener(1985)即批評指出，在這個概念中 Harvey 未能充分地界定國家與空間生產的關係，似乎落回到傳統馬克斯主義者對國家的看法上(國家是統治階級的代理人)。其次，這個概念強調只有在資本過度積累時，資本才不得不流向實質環境的投資，但 Lefevre 其實認為土地投資一直具有吸引力的。

曾旭正接著指出，以台灣的經驗來說，1960 年代以後台北的都市形構過程確實是由流進地產的資本所推動，然而其資本轉移的過程卻遠比 Harvey 所建構的概念來得複雜。初期的地產投資明顯地並非來自製造業過度積累而轉移的資本。不過，值得注意的是，不論資本的來向如何，其轉入地產投資確實如 Harvey 所主張的，必須建立一資本市場以作為資本移轉的「開關」(switch)。然而，在台灣經驗中，這個開關並不是 Harvey 所強調的由國家所主導的金融體制，而主要是民間自創的「預售制」以及「保險業對地產高額投資」。在這兩者的運作中，國家或者缺席或者不管制，都恰恰與 Harvey 所主張的不同。

亦即，從資本流動的角度看，在台灣預售制或保險業都是吸引大眾勞動成果並將之移轉為地產資本的主要工具。這兩種資本循環的開關都是在國家縱容或忽略下，民間自行發展出來的運作方式。在它們的運作下，房地產市場的投機性不斷深化。

陳東升（1995）在其著作中，也發現在台灣資本階級與空間形塑的關係中所展現的模式並不是如 Harvey 所指出是因為資本積累的危機所造成的，也沒有因而促使資本型態的轉變與新類型資本階級的形成，所以將土地開發與環境建設當成解決資本積累的困境及創造嶄新形式資本利益取得的模式。台灣資本利益集團操弄空間的方式主要是把土地當成一種特殊的經濟租金，透過影響國家機器對於土地管制權的選擇性行使來剝削土地所生成的利益。除此之外，台灣的資本利益集團有很高的比例是從傳統地主階級所轉變而成，這些資本集團長久以來就一直從土地炒作與土地不同租金中取得財富積累的泉源。

陳東升進一步指出，以目前發展的趨勢來看，資本階級滲透政治體制的動機越強、管道越多則籌碼也就越雄厚，而資本階級過去依附在國家的被動地位隨著政治體制的逐漸開放而主動去操弄與影響國家政策。以對空間與環境的剝削而言，他們的確取得了暴利，從而經濟利益團體對利益的期望越高，如此則將會更加惡質化政治的體制。這些不同類型的利益團體憑藉著他們不同的權力基礎在土地利益的積累上各自開發其利基（niche）。在影響政府土地政策與土地管制權的場域上，不同政治實力與財力規模的經濟利益團體都有其不同的操弄土地利益的對象與手段。

因此綜觀都市形構的過程，可以看到雖然在歷史上政府的確可以在都市發展之中扮演積極的角色。但是在台北都市形構的實際經驗中，政府雖然介入了，但僅僅只有提供「低度規劃的計劃」以及落後的建設行動，以至於根本未能發揮引導都市發展的積極作用。在戰後的歷史發展中，相對於有效率的財經政策，國家在空間層面的行動是不甚有作用的，都市規劃的重要性是被忽略的。

而除了政策與經濟的力量生產了都市空間之外，我們也發現空間的生產需要特定的都市意識作為支持特定生產制度的正當性基礎。戰後移民家庭普遍歷經購屋過程而形構出的地產意識是支持預售制度運作的重要基礎。此種意識讓數量龐大的移民家庭不質疑國家住宅政策而持續地自我剝削，同時，它也是讓空間不斷商品化的因素之一，進一步加深了空間之使用價值與交換價值間的矛盾（曾旭正，1994）。

第三節 都市成長機器理論

成長意識形態因為第二次世界大戰後歐美許多都市不斷的擴張隨之帶來公共設施不足、人口增加、失業率提高、住宅缺乏等等問題而隨之成形。都市政府在有限的稅收之下無法有效的解決這些問題，因此只好藉由成長來吸引更多工商業的投資及大量的開發，以帶來更多的稅收從事地方的建設發展。

而另外一個導致成長觀念的持續在於資源的稀有性，因為在都市不斷的發展之下，都市中可利用的土地日益減少，所以每一筆土地都代表著利益，任何可利用的區位都成了利益的集合體，每一個土地所有權人都會為自己牟取最大的利益，都市中的土地使用和開發成了地方菁英份子的共同興趣 (Molotch, 1976)。而都市土地因其不動產特性無法做空間上的轉移投資，故必須透過都市計畫的規劃手段從地租累積成長來達成都市發展的目的。

因此一些從中獲利的人，例如：地主、不動產商、地方政府、金融投資者、地方政客與零售業等都會支持都市發展，這些人都屬於 Molotch (1976) 所謂的「成長機器」(growth machine) 成員。都市在這些人的眼中變成一部成長機器，並且集結起來組成所謂的成長聯盟 (growth coalition)，共同推動並促使政府在都市的土地使用上，採取交換價值的土地使用政策 (蔡妮純，2008)。Logan & Molotch (1987) 的研究中，把研究焦點放在地方與土地利益有關的菁英之權力運作機制上，特別強調公部門與私部門菁英互動的關係，都市發展與空間資源分配政策，端賴公部門與私部門菁英的成長意識型態、行動策略，以及與社區居民在土地使用上的權力衝突而定，在理論模型上開始以行動者的角度來探討都市形塑力，與新馬克思主義或新韋伯學派的國家論述有很大的差異 (邱瑜瑾，1996)。

一、使用價值與交換價值

Marx 在其資本論中，敘述了價值的雙重性：使用價值和交換價值。物的有用性使物成為使用價值，其決定於商品體的屬性，離開商品體即不復存在。使用

價值只在使用或消費中實現，不論財富的社會形式如何，使用價值總是構成財富的物質內容，但同時亦是交換價值的物質承擔者。交換價值則首先表現為一種使用價值與另一種使用價值相交換的量的關係或比例，這個比例隨著時間和地點的不同而不斷改變。因此，交換價值好像是一種偶然的、純粹相對的東西，也就是說，商品固有的、內在的交換價值似乎是一個形容的矛盾（蔡妮純，2008）。

而 Logan 和 Molotch 則延續馬克思主義的思想，將土地使用的爭議視為使用價值與交換價值的對立，並以此來觀察地方爭議的問題。Logan 與 Molotch(1987) 把都市地點或地域當作一種抽象的特殊商品，房地產是其具體的表現之一。房地產做為一種商品有其「交換價值」與「使用價值」，都市現象的本質是在市場中運作的，交換價值與使用價值的追求決定了財產價格與回應價格，也因此決定了土地使用和財產的分配。都市或地方的交易價值一般以「地租」(rent) 來顯現，地租的層級建立在房地產相對於其他房地產的區位，亦即根據房地產差異的區位利益建立地租，並從「差異地租」(differential rent) 中獲取利潤，而當一種有力的關係被永久塑造(例如透過都市土地使用變更將原本位於市中心區的未利用公有土地變更成商業區或住宅區)，將創造較高地租的空間獨佔。

另外，「管制規則」是收地租者 (rentiers) 思考變更未來土地不動產價格的關鍵因素 (Logan & Molotch, 1987)。公部門的政策可以影響地租與累進地租的形成，政府政策與行動在土地持有人(即地主)之間分配與再分配地租，形成「再分配地租」(redistributional rent)，這是指因為特殊的政府政策與行動所產生的地租增值。事實上，所有現代的地租大多是由政府政策與行動再分配的地租，且土地使用管制規則與土地市場通常是一起成長的。

房地產除了對持有它的人具有交易價值之外，亦具有使用價值。地方使用價值的產生通常在於人們對它有精神與情感上的賭注，使用地方的實質環境其實脫離不了心理層面的滿足。所有的人類活動都必須發生在土地之上，且脫離不了對土地的使用，而當我們談到居民的使用價值時，隱含著居民實質與非實質需求的實現。因為使用一個地方可以創造並維持與其他使用價值接觸的機會。例如家可能可以提供對於工作、求學、交友、休憩與購物的接觸、而一個住宅區可以將人

與人、社團組織與實質資源聯繫在一起（鄧文慧，1999）。和土地有關的利益關係著不同階級、年齡、性別與種族團體，並反應於所有土地和建築的物質與心理聯繫。人們要的不只是單純的住宅單位而已，其還需要擁有這個住宅單位的區位利益。因此居民願意憑藉著市場外的機制來捍衛他們的權利，以維持區位關係與利益不被侵犯。

因此，（Logan & Molotch, 1987）堅持土地的物質使用不能與精神使用分開。物質與精神的報償因此包括了創造一種社群觀感。大部分的居民以社群組織成員或有責任感的鄰居而努力，目的是為了維持和增進生計網絡，進而產生感情，當談論到使用價值的定義時，其實也暗指物質和非物質的需求實現。雖然使用價值包含了物質和精神上的需求實現，但購買土地等不動產的確給了一些居民隨著使用價值進而轉換為交換價值的利益。對居民而言，房地產可能是這一生中極為重要與寶貴的資產，他們雖然從鄰近的商業所支持的服務獲得利益，並且產生了規模經濟，但是沒有強化土地使用的需求，而以把持著房地產作為其最重要的資產。藉由利益的驅使，使得土地的使用價值移轉到交換價值，也使得原本對立的價值顯得更加模糊（蔡妮純，2008）。

由於這些交換價值與使用價值相互尋求的結果，土地區位的界限（boundaries of place）也因此影響了使用與交換的價值。（Logan & Molotch, 1987）指出人們往往因為預期心理而一再地參與命名與定義的過程，例如結構投機者（指會影響公部門都市計畫並企圖改變既有的地方關係，以固定區位利益尋求獨佔地租的地方實業家）會希望置身某種特殊的都市計畫分區，同時排除別人從中獲利，一旦政治的界限可被改變其影響是深遠長久的。當對個人有利的界限被政治當局所明示時，他所獲得的利益也會被制度化，這使得界限的意義與範圍的改變，對鄰里與成長菁英而言是相當重要的。因此，土地區位的屬性透過社會行動（social action）來完成，並受到政府、社會運動及交換價值壓力的影響，重新定義界限的名稱、區位的意義與決定誰或是什麼部分應該在都市計畫過程之內或之外。都市計畫的結果，直接受影響的就是那些處在該區位的人，所以他們努力地變更市場的運作、價格的設定與生活的影響來追求其利益，並視個人的不同位置去動員與操弄不同的地方資源（鄧文慧，1999）。因此，任何都市計畫構想與公共利益

分配，在現實狀況中必定要經過政治的過程。看似理性的規劃程序，仍難逃官僚體系的運作、利益團體的遊說、議員的杯葛、都委會的判斷、市長的政治裁量與市民團體的抗爭，政治活動依然是主導著大部份都市計畫的進行（丁致成，1997）。而土地使用價值與交換價值的互動關係背後，其實充滿著政治力量的運作與角力以及許多的人為操作。

二、都市成長機器理論

針對土地的使用價值與交換價值背後的政治角力與人為操作，Molotch（1976）首先提出「成長機器」（Growth Machine）的概念，認為都市就如同成長機器，成長政策是地方政治中最重要的一面。根據Molotch（1976）的觀察，城市的發展動力來自於土地使用，而利用土地收取地租者（rentiers）必然介入都市的土地使用政策與計畫制定，以尋求有利於己的都市成長方式。這些行動者包括：政府當局、地方企業家、不動產租賃者、建築商、開發商、不動產經紀人、民意代表、金融業者等等，其將產生所謂的「成長聯盟」（growth coalition）並積極介入地方都市發展政策的土地使用規劃。Logan 與 Molotch（1987）提到對於成長機器的成員，成長的期望在大多數的成員中是一致的，就算他們在其他議題上立場有多麼的分歧。

就政府當局而言，成長可以替地方帶來更多的稅收並增加公共預算；就開發者、企業家、金融業者來說，成長所產生的土地開發以及所帶來的工商業成長可以替他們帶來經濟上的利益；就政治菁英來說，成長機器通常為其扶養者，因為政治人物多半依賴私人政治捐獻，特別是不動產開發業者，這使得政治人物的言論會偏向支持那些人，使其成為成長機器的一員。他們一方面可以宣傳成長來贏得選民的支持，另一方面則與資本家結合，運用其政治上的影響力促使地方成長而使雙方互蒙其利。另外專業者（如建築師、律師、會計師）、大眾傳播媒體、公用事業單位、大學研究機構、勞工團體也是成長聯盟的成員之一（Logan & Molotch, 1987）。例如勞工需要獲得工作機會，公用事業單位也需要更多人口來使用水、電、瓦斯以擴展其規模與利益（湯國榮，1996）。地方媒體也可以利用其特殊的影響力，為成長機器進行協調，並向大眾販賣成長。縱使報導中也會出

現對於生態保育的關注，但仍無法抗衡其他版面報導與刊載支持成長的報導（鄧文慧，1999）。因此這些行動者爲了提高土地使用的附加價值與高地租、良好的商業環境、密集的工作機會、美好的藝術環境等等因素，必然支持都市成長，並且也將此種「成長」的意識形態逐漸成爲地方的共識。

相對的，成長雖然替都市帶來許多利益，卻也造成都市人口的過度密集、交通混亂、公共設施不足及提高了政府的公共支出。這些因爲地方政府的土地使用政策而造成己身或社區利益受損者，組織起來並反對該都市的成長聯盟所揭櫫的都市成長政策，這些成員的組成稱爲「反成長聯盟」（anti-growth coalition）反成長聯盟一般以鄰里組織、環境主義者、知識份子與部分政治人物所組成，甚至是一些專業者和高科技公司也反對都市成長政策。他們認爲成長會與其生活形態相衝突，並要求政府對成長做控制以創造良好的都市生活環境。他們並不否定成長機器過去所做的努力，只是質疑持續的成長是否仍是獲利的，他們相信土地的「承載容受力」（carrying capacity）已經達到飽和，同時恐懼額外的人口成長將只會持續的惡化生活品質。反成長聯盟的成員不相信市場能爲所有的人提供經濟的效益，同時又能保護環境與穩定鄰里。他們認爲他們是從整體社區的長期利益上考量，希望保護與強化生活品質，包括自然環境、就業與閒暇時間的活動。他們也努力增進開發的品質，刺激都市購置土地供開發空間使用，迫使能源保護的思考與環境價值的關注。同時，反成長聯盟較易出現分歧的關注議題，例如有些成員關注自然環境保護，有些則較關注成長對鄰里的衝擊（Vogel & Swanson, 1989）。在此兩都市權力的抗衡下，都市發展政策成爲兩股地方政經勢力的競逐焦點，而都市政治與其權力結構乃由這些都市發展政策的宣傳方向所構成，而有不同的成長類型與發展策略。（蔡妮純，2008）

Mollenkopf（1983）則提出了「成長取向結盟」（Pro-growth Coalitions）與「政治企業家」的概念用來解釋都市政策的形成與都市發展的過程，而其認爲目前展現出來的都市發展與空間結構其實就是成長取向結盟行動形塑之下的結果。所謂的成長取向結盟是由公部門的政治企業主所主導，而政治企業家與政客不同的地方在於，前者企圖改變遊戲規則來贏得政治權力，而後者則是在既有規則下尋找擴張其權力的空間。這些政治企業家試圖整合都市中的利益集團來強化

自身的權力基礎，並利用其擁有的政治資源制定新政策與方案來收攏利益集團。

Mollenkopf 指出政府部門中的官員其實擁有自己的利益，也會利用其政治結構上的優勢鞏固自身的權力與利益。因此這些政治企業家擁有發動結盟的主導權並且也是影響都市政治運作的主體，而並未受到其他利益團體的支配。在 Mollenkopf 的研究中可以看到其認為應關注的重心應該放在政治面向，而不是以經濟面向為探討的重點（陳東升，1995）。

Gottidiener (1987) 亦提出「空間社會建構理論」，其認為都市是社會建構的產物，空間的生產必須扣連到以土地為對象而組織起來的社會利益聯盟團體，此利益團體形成的財產部門，對空間形塑的運作機制是透過成長聯盟（growth coalition）來達成的，這些聯盟的成員包含公部門與私部門並具有成長的理念，他們利用繁榮與成長的迷思去建立行動的正當性。這些行動者可能會相互連結成網絡，這些網絡往往因地而異也可能不只一個，而且彼此間會互相競爭而顯現出都市空間發展的政治性。雖然 Gottidiener (1987) 認為「成長機器」是形塑都市發展的重要機制，但是比 Logan & Moloich (1987) 更強調民眾部門對抗「成長機器」的社會機制對都市發展的影響，所以都市空間不一定完全由利益團體和政府部門所聯合形塑，民眾部門的「反成長聯盟」亦會對抗「成長聯盟」，故空間的形塑是各方力量協議下的結果，並視雙方聯合行動勢力及動員資源態勢強弱而定，由不同人群在都市中的社會實踐行動與社會組織互動，形塑出空間結構模式、意義與變遷模式。（邱瑜瑾，1996）

成長機器主張成長能夠強化地方的稅基、創造就業、提供解決社會問題的資源、滿足自然人口成長所創造的住宅需求，並允許市場去服務大眾在住宅、鄰里與商業發展的偏好。這些屬於「發展」的目標，是不容易引起爭論的，因為他們與「集體的善」（collective good）有關，有著整體社區的利益。例如在市中心區發展商業的利益，即是勞工希望獲得較高的薪資，不動產持有人希望房地產價值的提升，失業的人工作機會增加與政客贏得支持並再勝選的目標（鄧文慧，1999）。在地方政治的架構下，往往都是由成長機器所支配，而今日的「市政府」也常是朝向「成長的」，且與其他地方進行競爭的發展取向，因此圍繞在成長機

器週邊的成長聯盟將致力於推動市政府在地方上創造「好的商業氣候條件」(good business climate)，以吸引人口及資金流入 (Molotch, 1976)。

三、都市政權理論

Stone 的「都市政權理論」視地方政府為一自主性行動主體，擔任調節國家與市場的社會分工角色，解析都市政權或統治的聯盟 (governing coalition) 經常折衝地方公部門官員與來自地方企業私部門間的衝突。而都市政權所謂的衝突，並不是馬克思主義的階級衝突，而是多元行動者衝突，因為地方政治菁英不一定作為企業界利益代理人 (邱瑜瑾，1996)。Stone (1989) 從對美國 Atlanta 所做的研究中，指出所謂的「政權」必須觀察利益的結盟與談判權力互動的過程，才能解釋政治經濟利益團體如何維持相對穩定的集體決策，並透過制度資源來提供且進行公共管理。Stone 認為現在社會中各個部門都具有其自主性，因此政治部門並無法完全自主的控制發展。而且在資本主義經濟體系的力量經常限制了政治官員之間的權力，因此地方政府的統治能力與都市發展基本上是由政府部門與非政府部門之間的互相協調、合作與整合的結果。

Stone (1987) 認為都市利益團體的結盟是有一些結構性與歷史條件的限制，釐清這些因素才能回答為什麼在不同城市造就不同的結盟模式？為什麼既有的權力結盟會產生轉變？當不同結盟方式的生成，對於都市政策與方案的內容就有所影響。其並且認為都市政體本身所面對的最主要張力是在平衡資本家的經濟利益與一般市民享有的公平正義，都市的政治機器要吸引資本家的投資，但是也要贏得大多數選民的支持。雖然地方政府的政治官員掌握了政策決定的主導權，而相關利益團體也有緊密的結盟，但還是要注意制定的政策是否能夠讓選民能夠接受。因為公／私部門互動的政治行動策略是經公共部門以非正式安排 (informal arrangements) 與私人部門之利益做功能性聯盟，共同促成統治決策 (governing decisions)，都市政權要能有效運作，必須仰賴公部門與私部門間利益調節，以利政策執行。因此，對政治中心的分析不僅要顧及政治官員，也要回歸到民間社會力量的探討 (胡朝進，2004)。

此外，Stone 認為都市政權（urban regime）指的不是正式的制度，而是政治與經濟菁英之間非正式與長期性的合作。由於基於信任與合作的聯盟，所以減少了談判與各項協商的成本，使得非正式的統治比正式的制度更為有效。不同於成長機器所未注意到之其他衝突與妥協的政治過程，都市政權與成長機器對都市政治的面向有不同的觀點：第一、成長機器觀點強調地方菁英之間的合作聯盟關係，而都市政權觀點則是強調政府部門與非政府部門間的相對自主性，所以說產生的是部門間的合作聯盟。第二、成長機器觀點強調發展面向，而都市政權理論則認為政治部門與經濟部門的非正式合作可能產生不同類型的都市政權，諸如中產階級政權、下層階級政權或是發展政權等等類型，換句話說，成長機器可以說是都市政權的其中一種而已（王振寰，1996）。

都市政權強調非正式、與長期的合作關係，並且看到了房地產之外的經濟發展，並將商業利益與經濟發展作為政權討論的核心。然而，都市政權過份重視某些經濟利益所促成都市發展的結果，而忽略其他社會團體與社會運動的探討（Cochrane, 1999）。Harding 也指出，隨著都市發展面臨到發展條件較大的因素影響之下，例如全球化經濟結構轉型或是特殊的新都市發展策略，上述的論述在適用上將無法發展為跨國或跨區域、城市的比較研究之有效理論基礎（謝宏昌，1999）。

四、成長機器理論相關研究與侷限性

綜合以上對成長機器理論的回顧與整理。都市被視為一種成長機器，都市成長是地方政治過程中的一個必然產物，地方政府與成長聯盟菁英積極的運用政治資源和影響力以達成都市經濟不斷成長的目的，使他們獲取不同的利益。而他們之間可能以互相結盟或是競爭方式利用成長概念的輿論來排除與都市成長相背的計畫、社區議題或是公共議題，這些人在都市成長的過程中是主要的行動者，都市成長成了這些行動者或成長聯盟達成他們分別於政治與經濟上相互獲取利益的工具。但如果仔細檢視此理論，可以發現成長機器理論對於地方外之可能此進或抑制發展的因素通常沒有納入考量。另外，一個都市發展的過程，在不同發展背景、不同發展時期、不同地方所蘊含的發展資源以及其他地方競爭條件而有

不同，自然會有不同的發展模式（蔡妮純，2008）。因此，後續有許多學者也紛紛對於成長機器理論，以個案研究方式來支持或補充成長機器理論。

Wolman & Michael (1992) 比較英美兩國的地方政府在地方政治生態上的相似性，並提出兩點發現：一是地方政府在政治經濟資源的配置政策上，以「成長機器」的成長利益為取向，比較傾向中產階級居民與大型成長機器資本家的利益，這種地方政治特色，使得地方政府的決策高度與市場部門行動者有相互依賴的關係，並證實地方政府的決策的確是順應成長機器的需求。二是地方的政治生態呈現出部門化的組織利益，與部門化的網絡組成，例如英美兩國的非營利組織，像「Age Concern」、「Help the Aged」及「Save the Children」之間，形成一個緊密且封閉的組織網絡，對於地方政府的社會福利政策上，為這些人口群把關，以防止利益分配的流失。在都市管理者上也出現一群具有「專業化」的官僚人員，他們形成親密網絡，體現的是組織性權力取代個人式的權力運作模式。而兩國的不同之處在於：在美國民選的市長與政治人物如市議員，在地方政治位置上較久，掌握市政的影響力相當大，英國的地方首長或政治菁英的影響力則沒有如此顯著，反倒是地方政黨機器的影響力大於市長個人影響力（邱瑜瑾，1996）。

而 Molotch (1979) 本身也研究在美國之有關資本與鄰里的關係。主要是因為鄰里需要許多資本在地方上的連結，而收地租者常常是這之間的媒介，這些資本例如工廠、銀行總部、道路、醫療、與公共教育等等實質資源或是社會資源。他並舉出國家會為了累積的需要而改變鄰里，例如 Sun Belt 的鄰里發展，進而提出新的鄰里發展形式，也就是混合的土地使用。另外，在對照除了美國之外的都市發展研究上，Molotch 和 Vicari (1988) 也根據不動產企業、政治黨派、政府與財團在房地產開發上的組成差異對照美國、日本與義大利的三種社會，提出美國的房地產開發是受到地方的成長聯盟所主導，日本則以國家政府扮演較為重要的角色，義大利則是受到國家政治黨派體系的影響（鄧文慧，1999）。而 Broadbent (1988) 對日本的都市發展做研究發現，日本的都市發展是屬於一種社團主義 (Corporatism)。其類似美國，土地和建物是市場的必需品，成了投機的基礎。日本的財團積極的運用各種手段促成土地使用分區的改變，做成各種開發而加速了都市的成長，也因為地方政府的稅收不足以應付成長所帶來地方的各種需求，

因而只有靠中央政府的補助才能維持地方的發展，使得中央政府對地方的發展具有相當的影響力，因此企業菁英和政府的技術官僚是促成都市成長的關鍵，企業社團和中央政府結合而影響計畫，使地方的各種基本設施和土地供給能符合發展的需求（湯國榮，1996）。

Vogel 和 Swanson（1989）探討成長管理是否可以解決在積極成長與反成長兩種力量之間的權力競爭，以及成長管理是否可以鼓勵社區承受對於公共利益的追尋。而 Clark 和 Goetz（1994）則提出生態運動、環保與環境保護已逐漸重要並影響政策的轉變，雖然過去有關成長的研究結論都是地方政府不應該限制成長，但已逐漸遭到駁斥。作者質疑資本主義的效度與企業政體的假設，同時指出市民的偏好、有組織的團體與政治領導者才是重要的行動者（鄧文慧，1999）。

而國內利用都市成長機器相關理論去研究與分析台灣實際狀況的有陳東升的「金權城市」。他在其對台北都會區的經驗研究中指出，台灣的大型財團為確保利益繼續存在，因此在立法院培植代理人並積極介入政府部門政策的形成。至於透過土地使用審查程序改變大筆土地使用的方式以便於取得「壟斷地租」（monopoly rent）也變得很普遍（Logan & Molotch, 1987）。而更積極的手法則是要求取得大筆國有土地，從行政程序上獲利的取向轉而直接要求國家機器的實質財產，充分地彰顯了大型財團的雄厚政經實力下的主動性。陳東升接著指出在台灣其所看到的不是成長結盟，而可能是擁有土地壟斷利益的經濟集團與擁有統治權力的威權國家的妥協結盟。因為就都會區土地政策的面向來看，整個演變的過程是利益團體與威權國家妥協的互利性結盟關係，不斷地在不同的土地利益議題上找到共同利益的滿足點，以鞏固與擴張少數群體的土地壟斷利益。

台灣都會政治的形成與 Molotch（1976）所提出之西方都市政治是「成長機器」的模式有些異同之處。兩者的民眾部門都被結構性地或策略性地排除了，只有政治、經濟菁英對於都市政策才有大多數的發言權，而非所有團體皆有影響都市政策的管道與實力。另外相對於 Molotch 的「成長機器」集中在市政府的層次，台灣則在分析上應該要把中央政府納入討論，因為地方政府基本上是虛位化的，所以也可以發現國家菁英與利益團體的關係是以國家機器為主的不對等關係，兩

者並不是 Molotch 所提的以追求成長為共同目標，而是交換彼此所需的資源（陳東升，1995）。夏鑄九與徐進鈺（1997）對六輕投資案的研究當中，也援引了「地方依賴」（local dependence）的概念，認為企業、政治人物等都有賴於在特定的領域（空間）中之社會關係的再生產。換言之，地方存在著一些可以讓這些力量進入操作的依賴體。如企業在地方的依附體可以組成成長聯盟，一旦新的投資計畫進入地域時，往往舊的地方依附體（地方依賴）會重組，其中有人要維持既得利益或維生方式，而另外有些團體則會嘗試與新進入的利益結合，在這重新洗牌的過程中，地域內部往往有不同利益之間的爭執與衝突，而其中空間發展策略也往往是處於爭議的核心。

此外，成長機器結合土地或土地區位商品化（commodification）的過程（Molotch, 1999），以及討論城市作為一個成長機器和地方政治之間的關係，認為土地區位的商品化威脅地方的使用價值與認同，卻也招致許多批評。批評者認為成長機器論雖然提供了一個同時具有深度又綜合性的架構來觀察地方爭議，不過過度將這些爭議視為地盤之爭的作法，亦即所謂使用價值與交換價值之間的對立，適值的商榷的。換句話說，所謂的使用與交換價值的對立，其實不能簡單轉化成成長機器和社區之間的對立。有時候使用價值很難再被看成是社會抗爭的基礎，反而是一種政治上被操作的語言結果。因此，成長機器對權力概念的曖昧論述、以及過份著重在房地產發展的討論，都容易受限於以資本結構為分析的框架中（Cochrane, 1999）。而 Harding（1995）也提出對成長機器理論的批評，其認為對「成長機器」理論來說，他們關心的不是「誰在統治？」的問題，而是在地方實質環境再結構（physical restructuring of place）的過程中，誰擁有最大的影響力？為什麼？以及用什麼方式？換句話說，權力的來源（或說權力結構基礎）不是政府，而是都市發展。權力的運作也不必然要經過「政治代理人」，而是由更為細緻的政治／經濟結構。然而，Logan 與 Molotch 特別關注都市發展的政治經濟面向，視空間為社會的產物，反而完全忽略空間本身，從而遺漏了空間／社會之辯證關係的概念化工作，結果還是沒有重新界定「都市」（張維修，2000）。

最後，回到本研究所關注的議題「都市公園綠地向堤外移轉的現象」上，對於成長機器理論與都市政權理論的觀點選擇，本研究是採用成長機器的觀點來分

析台北市的公園綠地如何被移轉到堤外的。由於台北都市區域不斷的擴張，市政府在有限的稅收之下無法有效的解決公共設施不足、住宅、醫療等等問題，因此藉由成長來吸引更多工商業的投資及大量的開發，以帶來更多的稅收從事地方的建設發展。另外隨著都市中可利用的土地日益減少，每一個土地所有權人及利益團體都會為自己牟取最大的利益，都市中的土地使用和開發就成了地方菁英份子的共同興趣。在台北，市區土地地價的高漲與利益競爭，公園綠地、體育設施等公共建設只得向堤外移轉，因此成就了所謂的「河濱公園」、「河濱棒球場」、「河濱停車場」等等特殊的堤外公共空間。而這些現象背後似乎可以歸因於那些以房地產為目標，積極介入地方都市發展政策及土地使用規劃相關利益行動者，這正與 Molotch 所關注的都市成長機器觀點相符。此外在議題的結盟上，台北市公園綠地向堤外移轉的現象背後似乎並不具有都市政權所強調的政治與經濟菁英之間的長期與非正式合作模式。因此基於以上的觀察與對照，本研究認為採用成長機器理論觀點來解釋台北市公園綠地向堤外移轉的現象是比較適當的。



第四節 小結：研究架構

在本章的一、二、三節中，分別就公園的起源與概念以及在台灣的相關研究做簡單的介紹，並回顧了都市政治經濟學的相關理論學說，且更進一步整理出都市成長機器理論。由於近代公園往往是因應土地資本的需求而出現，並如同維繫國家無數之再生產角色一樣積極地參與了重塑國家現代地景與文化社會的形構。因此在下一章針對台北市公園綠地的發展與向堤外移轉的過程與背後政策意識型態分析中，將由此觀點切入並進行更進一步的對照分析。

都市政治經濟學承續馬克思主義傳統，認為主導都市空間形式發展的機制是資本主義的邏輯。而資本主義國家為了要能穩定的持續再生產，就必須面對兩個彼此矛盾的國家功能：資本積累與統治正當性。一方面國家必須提供勞動力再生產所必需的集體消費來維持其正當性，但另一方面又要以商品化為主要邏輯的作法進行資本積累。在此矛盾衝突中，國家因此必須制定政策，試圖達成平衡。Castells（1983）則認為是空間的交換價值促使人口與資源流到那些可獲最大利益之地區，因而助長區域成長的不平衡，造成住宅、公共設施（包括公園綠地）的不敷使用。都市的成長衍生出消費品不足的問題，國家因而介入都市政治以消弭都市危機。從上述都市政治經濟學的論述中可以發現，作為集體消費其中之一的公園綠地的確無法在市場機制下被供應，而政府為了勞動力的再生產勢必需要主動去介入以維持其正當性。因此本文將在都市政治經濟學的理论基礎之下對公園綠地的移轉過程做分析研究。

而回看本研究所要關注的議題「台北市公園綠地向堤外移轉的過程」。從大的時空脈絡中來觀察，台北的都市區域土地利用一直持續地在進行高密度高強度的發展，但都市內的公園綠地與相關公共建設（例如運動場、各式球場）在近年來卻沒有跟著土地成長的速度做規劃與開闢，反倒是在堤防外出現了許多新闢建與規劃的「河濱公園」、「河濱運動場」、「河濱球場」等等新興公共空間，提供市民休憩與運動。但這樣的都市政策與空間表象背後似乎隱含著政治性，而讓人不禁懷疑是否在看似理性單純的都市空間政策規劃背後是否有相關利益團體與地方政府結盟互利的可能。根據 Molotch（1976）的觀察，城市的發展動力來自於

土地使用，而利用土地收取地租者（rentiers）必然介入都市的土地使用政策與計畫制定，以尋求有利於己的都市成長方式。這些行動者包括：政府當局、地方企業家、不動產租賃者、建築商、開發商、不動產經紀人、民意代表、金融業者等等，其將產生所謂的「成長聯盟」（growth coalition）並積極介入地方都市發展政策的土地使用規劃。而都市政策的形成就是由成長聯盟菁英結盟地方政府並對抗反成長聯盟的結果，同時地方政府在都市發展政策的決策過程中扮演行動者的角色。因此本研究認為運用都市成長機器理論來分析解釋整個台北市的公園綠地向堤外移轉的過程，並對其中的相關行動者與其之間關係進行分析整理與批判是非常重要的。

本論文的研究架構如圖 2-1 所示。由於整個都市公園綠地系統的空間政策牽涉許多相關的行動者，有些握有主導權及政治優勢，有些則可能相對弱勢或是不明顯，因此如果想要理解這些行動者其中的互動關係，勢必要先分析清楚這些行動者的位置與角色。在本研究中，所必須被觀察與分析的是到底是誰主導了台北市公園綠地的移轉過程？行動者之間是否如成長機器理論所言有結盟或是抗衡的情況？而握有主導權的市政府在此一都市政策中到底扮演什麼角色？是積極地與相關利益團體結盟還是消極的不作為？而反成長聯盟在此一都市政策過程中是否有集結起來？還是過於分歧而並未被組織串連起來？以下將先從背景脈絡與成長反成長聯盟成員的面向進行分析說明。

一、背景脈絡

一個都市發展的過程，在不同發展背景、不同發展時期、不同地方所蘊含的發展資源以及其他地方競爭條件而有不同，自然會有不同的發展模式。由於都市成長機器理論是由西方都市發展的脈絡下被提出的，而台灣都市的歷史發展與政治背景都跟西方社會有諸多不同，因此在進入研究之前勢必需要對研究議題背後的政治、經濟、社會等等因素做過系統性的分析與瞭解。

本研究針對台北市公園綠地向堤外移轉過程的分析研究時，當然也應該針對

這樣的都市公共空間政策趨勢背後的緣起背景、政治、經濟、社會及其他相關環境因素等脈絡做系統性的整理，以瞭解對這樣的政策趨勢之影響與衝擊。如此對台北市的公園綠地發展過程有一個基礎認識，才能對整體轉移過程做進一步的研究與分析。因此本研究將在下一章的第一節中，對台北市都市公園綠地的發展過程、其向堤外移轉時台北市的政治經濟與社會狀況以及台北市公園綠地目前的現況與困境做介紹與分析。

二、成長聯盟與反成長聯盟行動者

在都市成長機器理論中，都市被視為一種成長機器。而地方政府與成長聯盟菁英會運用其政治資源和影響力來獲取不同的利益。他們之間可能以互相結盟或是利用成長概念的輿論來排除與都市成長相背的計畫、社區議題或是公共議題，這些人在都市成長的過程中是主要的行動者，也是所謂的「成長聯盟」(growth coalition)。另外則有一群人，也會組織起來並反對這樣的都市成長政策，這些成員的組成則稱為「反成長聯盟」(anti-growth coalition)。

而就本研究所關注的公園綠地移轉議題來說，亦將相關行動者區分為三大類。第一類是公部門，包括中央與市政府等等決策單位。由於河川整治與防洪整體政策通常牽涉到中央的職權，而新興的河濱公共空間（如河濱公園）又與防洪政策息息相關，因此中央與市政府之間的關係是否影響了整體的移轉政策是值得被討論的。而此類行動者也會是成長聯盟與反成長聯盟的成員所要結盟、拉攏或是影響的對象，其中最關鍵的當然是市政府的角色，因為政府往往在有限的稅收之狀況下，只好藉由成長來吸引更多工商業的投資及大量的開發，以帶來更多的稅收從事地方的建設發展。但另一方面又必須提供適當的集體消費（公園綠地是其一）來維持其正當性。這樣面臨兩難的狀況下，市政府將以何種政策來平衡兩邊的需求是值得進行探討的。

除了第一類的行動者之外，地方上針對這樣的公共空間移轉政策則有兩類行動者。一類是地方上支持都市成長並積極改變土地使用方式或取得國有土地進行

開發以及與此利益相關的行動者，包括大型財團、土地開發商、房地產業者、民意代表、部分大眾媒體與傾向都市發展的市民。另一類則是反對都市內的國有土地被開發及私有化，並認為應該要在都市內由公部門購置土地闢建公園綠地及公共設施，以創造良好都市生活環境、自然環境的行動者。包括環保團體、住在將被開發土地週邊的居民、里長與社區團體以及反對成長政策的民意代表與政黨等等。無論是持何種立場的行動者，都將會因為利益或價值取向而組織起來，為其所想要的決策結果做串連與努力。

本文在第四章的分析研究中將利用都市成長理論為基礎，去探討這些行動者的互動關係。並以成長機器理論為基礎，觀察分析成長聯盟與反成長聯盟彼此對抗的情形，以及公部門與地方的成長聯盟對於都市公園綠地移轉的主導狀況。最後，希望藉由這樣的觀察與分析過程來瞭解台北市的公園綠地向堤外移轉政策是否由成長機器所主導產生？公部門是否與地方成長聯盟結盟主導公園綠地的移轉？在過程中反成長聯盟是否有成形並發揮對抗與影響公部門的功能？這些將會是本研究欲觀察的重點。



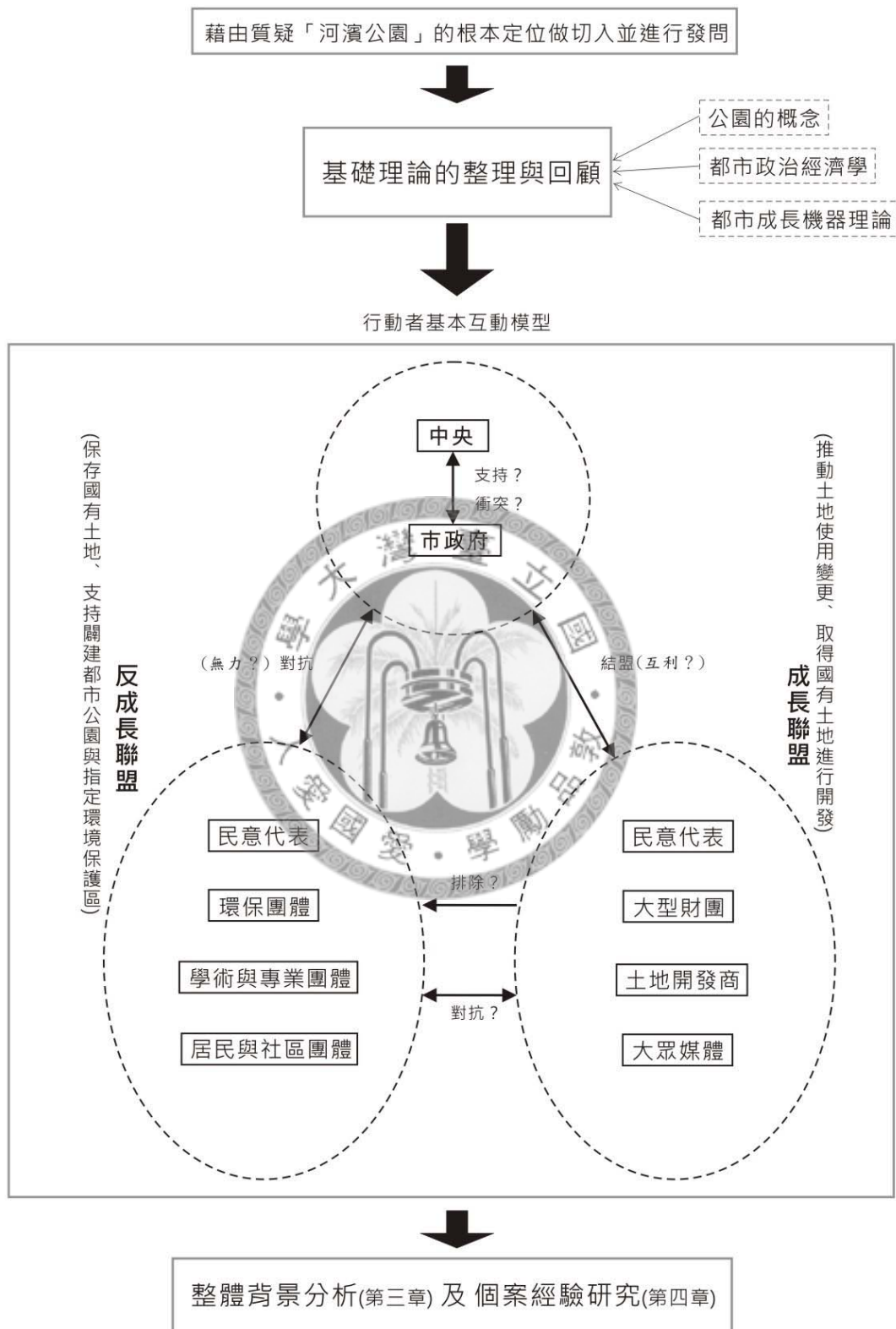


圖 2-1 研究架構圖

第三章 台北市公園綠地向堤外移轉之背景分析

第一節 台北市公園綠地發展簡史

台北市一直是台灣都市化現象及其衍生問題最顯著的都市，更因為其近代以來皆為台灣地區的首要城市，擁有最多的公共資源與各種公共建設與設施。因此台北市不僅在公園的數目與面積都居全台灣各城市之冠，其公園發展的過程也相當的多變與複雜。自日治時期以來，殖民政權與接續而來的國民政府在台灣進行都市公園的建構與規劃，至今已有百年的歷史。但身為都市公共建設與集體消費之一的公園綠地在台灣卻並不受到重視，而反倒成為統治政權作為殖民教化、鞏固自身權力維持正當性以及維持勞動力再生產機制的手段之一而已。

要瞭解台北市公園綠地何以在近年來逐漸向堤外做移轉，勢必要先瞭解整個台北市公園綠地的發展歷史與其背後改變的力量。而國內針對台北市公園綠地發展歷程的研究有魏慶嘉（1996）的《台北市公園規劃的社會分析（1897-1996）》。其對於台北市都市公園發展規劃的過程，將之分為四個歷史時期，每個時期的公園發展皆有其特殊的社會背景，呈現出不同時期的公園公共性意涵。而其研究主要是針對台北市大型都市公園發展變遷的過程，先介紹台北市大型都市公園規劃的歷史背景，並接著說明各階段性的政治、社會意義。以下將簡單整理出其論文指出的四個發展時期區分，以為接下來的公園綠地移轉過程提供背景脈絡的基礎：

一、首度引入期（1897-1949 年）

在日治時期之前，台灣並沒有都市公園。而日本殖民政權佔領台灣之後，才首先於 1897 年關建圓山公園，成為台北第一座都市公園。其後更陸續在台北市的市區計畫中引入公園，確立了公園在都市計畫體制中的角色：包括作為都市的基礎設施（1905 年第三次市區改正計畫）、公園系統的建立（1932 年大台北市區計畫）與作為都市計畫事業的法定地位（1936 年台灣都市計畫令）。這些均說明

了公園在日治時期的都市計畫體制中的重大意義。雖然公園被賦予多重角色，包括輔助殖民者適應風土、戰備之臨時性用地以及作為意識型態教化的機制。但這些角色的背後，都是以利於殖民者的統治為考量，作為滿足日本殖民政權統治需求的工具。

二、停頓倒退期（1949-1968 年）

1949 年國民政府遷台，也連帶湧入大批的渡海移民，造成台北市許多公園預定地為移民所盤據，也使公園建設為之癱瘓。加上國府戰敗正處於國共對峙的軍事威權體制下，一切建設必須以最高當局設定的軍事目標為依歸，故無關軍事的公園就相對受到忽視，甚至遭軍事單位及政府機構的挪用，成為國家機關、軍事單位權宜的安置處所。這種預定地的變更使用，無疑是台北市公園規劃發展中最直接且嚴重的打擊。不但公園的規劃與建設停頓，還更加倒退，公園因此不具任何重要的存在價值。而僅存唯二的功能，一是大量的公園用地可作為國家權宜使用的「保留地」，包括在無力應付住宅問題時，默許民間違建的佔用，另一個則作為國家或政權鞏固自身的工具，藉美化市容來維持國家榮譽，以傳播意識形態，促進國家認同與政權正當性。

三、低度開展期（1968-1988 年）

自 1960 年起，台灣採行新的經濟發展模式，台北市湧入大量城鄉移民，快速的工業化與都市化帶來諸多問題，諸如都市生活環境惡化、開放空間不足等，因此公園綠地建設逐漸受到重視。政府當局在 1968 年率先回應並制定《台北市綱要計畫》積極展開公園規劃。1971 年，台北市政府更提升公園行政層級，成立了公園路燈管理處，以進行有系統的管理建設，但仍受限於既定的經濟發展模式，都市計畫事業乃至於都市公園就受到忽視，因此效果有限。而政府不當的行政措施更持續對公園的規劃造成打擊：其一是繼續前一時期變更公園用地使用的作為、其二則是 1978 年實施的「都市計畫公共設施用地多目標使用方案」。此措施表面雖為「加速都市計畫公共設施保留地之開闢，並強化以開闢公共設施用地的利用」。但實際上則是因為地價的急遽上漲及鉅額的拆遷補償費，使得政府的財力無法負擔公設用地的徵收，才希望用此方案同時舒緩財政與公共設施不足的

壓力。因此這一時期公園的主要意義，在於緩和都市生活及環境的弊害，以及藉提供有限的休閒設施，作為勞動力再生產機制的一小部分。

四、多變發展期（1988-至今）

這一時期，不論公園規劃內容及方式還是公園的使用，都有了轉變。1988年的七號公園是否變更興建體育館事件，以及1990年興起的社區運動，有許多都觸及社區公園的議題，民間日漸增加對公園事務的關心與介入，而與此相關的爭議衝突也層出不窮。因此，在公園的規劃中，市民的意見及需求越來越被重視，以市民為主甚至是由市民來主導的公園也逐漸萌芽。而伴隨著以市民為主之公園的浮顯與社會文化的改變（如環保意識的抬頭、休閒風氣日盛），公園的規劃也越來越豐富多元，公園在都市中將更重要與多元。

台北市都市公園綠地的發展，隨著在日治時代首度引入期中被殖民者作為適應風土、備戰工作與作為意識形態教化的機制之後，接著的是國民政府遷台之後停頓倒退期公園功能的癱瘓與矮化並將之作為鞏固自身權力維持正當性的「空地」，然後則是低度開發期的忽視與持續的將公園預定地變更使用為其他用地，僅藉由提供有限的休閒設施，使勞動力再生產。在最後一個多變發展期，雖然隨著政治解嚴和市民意識崛起的因素，公園綠地的命運似乎是要準備起飛了。但我們還是應該透過更細緻的個案分析與回顧才能將起飛的表象解密，找出公園綠地生產表象背後的相關行動者與其思維與關係。

第二節 台北市公園綠地向堤外移轉之過程

台北市歷年來防洪政策的轉變與河濱公園的出現與演變勢必有密切的關係，而殷莞之（2001）的研究中亦對台北的防洪政策歷程做過整理，因此我試圖透過其整理出的資料來與河濱公園的發展歷程做對照，並觀察政府公部門是如何將公園綠地逐漸移轉到河濱高灘地的。

一、日治時期

早期的漢人雖然有在河岸進行拓墾並有聚落築土堤來防洪，但都是零星而臨時的設施，並無法阻擋大洪水的侵襲。直到日本政權來台統治，才開始有計劃的施作淡水河系的防洪措施。

日本殖民政府由於其殖民的需要，對洪水防治一直有相當程度的重視。在其統治初期就已擬定淡水河系的相關治水計劃。工程手段則以堤防護岸的修建為主，而在日治時期其間這項工作一直持續進行。在 1899 到 1949 年間，日人之防洪工程主要是從淡水河右岸開始，其目的是為了保護艋舺、大稻埕一帶繁盛的商業。但是分析日本政權對於防洪工事的修築，不能僅限於表象的工程實質內容，而必須放置在殖民政府統治之意識型態下來解讀。1895 年日本政權治台以來，必須先面對的就是衛生及公共安全的問題。當時日本政權由一個殖民者的角度檢視台灣當時的狀況，其認為所謂「支那式」的城鎮是極其污穢而不安全的，因此殖民政府自然要從公共衛生安全的觀點出發以進行對城市的改造（殷莞之，2001）。其目的即在於提高殖民地的集體安全、殖民勞動生產力以吸引產業投資，而背後的真正原因則是為了維護殖民者本身之利益。此種城市建設乃是依循著 19 世紀工業城市發展以來支配階級所採取的都市規劃觀點（黃世孟，1987）。至於日人對於淡水河系的整治皆停留在片段性、補救性的層次上，似乎讀不出對改良都市環境有太大的積極意圖。且在日治末期，因為在大量物資皆投入戰爭的情形之下，殖民政權勢必不可能投入大量資源與金錢進行對殖民地的防災作全面性的保護，因此日本政權雖曾對淡水河系作過防洪治水計畫，但最後依然並未施行。其遺留的斷簡殘篇亦未對日後國民政府的治水政策有太大幫助，也沒有太大影響（殷莞之，2001）。

而在都市公園綠地的政策方面，日本殖民政權一開始乃是基於亞熱帶氣候條件下為避暑、保健等適應風土之原因而引進，後來則是因為戰爭氣氛濃厚，才普遍開始重視防空、防災、避難等因素，公園綠地整體計劃也因而逐漸受到重視。所以在 1932 年的大台北計劃中日本殖民政權總共留設了十七處公園預定地。不

過在此計劃前，台北市既設之公園只有台北新公園、圓山公園、龍山寺公園與三線道等四處，面積計 49 公頃左右，每人平均只享 2.2 平方公尺 (蔡厚男，1991)。

二、戰後至 1970 年

而戰後的國民黨政權在極權統治的軍事威權體制確立之下，軍事目標因而成為國民政府施政的最高標的。而經濟與都市建設則相對被矮化和限制。而這樣的政治脈絡也反映在防洪設施的建設上。由戰後到 1960 年之間，政府對於淡水河系的防洪設施幾乎沒有任何新的建設，而完全依賴日治時代所修建之設施，洪患問題依然相當嚴重。直到 1962 及 1963 年幾個颱風皆造成嚴重的災情之後，行政院才因此成立了「台北地區河川防洪計劃審核小組」，並開始從事淡水河防洪治標計劃之研究 (殷堯之，2001)。

同時，在 1962 年，政府也利用「國民義務勞動競賽」的手段，將淡水河第二水門外開闢為「河邊公園」(之後的龍山河濱公園、延平河濱公園)，以供市民休憩。該河濱公園面積一萬四千二百九十五平方公尺，係屬龍山區義務勞動工地，這是台灣第一個河濱公園 (聯合報，1962-05-05)。而當時的市長黃啓瑞亦對這種利用國民義務勞動來整理河濱高灘地的政策宣稱：

今年集中全力整理淡水河堤岸，具有三項目的：(一)淡水河岸，平時疏於管理，環境衛生甚差，加以整理改善。(二)今年端午節將舉辦龍舟競賽，中外人士雲集，整理沿堤道路，配合觀光。(三)適應夏令休憩，惠及大眾。而淡水河為本省唯一經常有水的河道，環境幽美，市府計劃於此次整理後，將予鋪裝道路，種植花木、設置座椅，以建成一所河濱公園 (聯合報，1961-05-06)。

而這樣的行動與思維除了與颱風洪災有所關聯之外，一方面可藉國民義務勞動清理河岸以防水患，另一方面更可利用整理河岸與闢建公園的方式防止違建或廢棄物阻礙水流影響環境衛生。不止便於政府統治與管理上的方便，更與都市公

園的思維相同，僅僅是作為國家或政權鞏固自身的工具，藉美化市容來維持國家榮譽，以傳播意識形態，促進國家認同與政權的正當性。

在 1963 年，市政府開始正式籌劃關建的第一個「河濱公園」則是位於馬場町堤外，這是政府第一個正式設計規劃的河濱公園。預定分別關建網球場、排球場、釣魚台、游艇，以及遊艇碼頭等。這也是在行政院「台北地區河川防洪計劃審核小組」的計劃下，以台北市新店溪畔的雙園、水源堤防先後完成，而川端、馬場町兩堤防外的違章建築亦均已拆除，堤外公私土地廣達一百八十多公頃，相當於北市當時公園綠地面積的二倍，認為應加以利用，以作為台北縣市民眾遊樂的場所，並且可因此防止新違建搭蓋的理由下去設計籌畫的（聯合報，1963-08-30）。從此可知，河濱公園的出現，一開始是政府因應颱風洪災下的壓力，利用關建河濱公園作為手段，來管制河濱土地的利用，一來避免洪水災情擴大、二來更可加強對河岸曖昧不明的區域增加管理權與統治權。而並非以開放公園讓市民利用為優先的角度做出發。

同年，1963 年的葛樂禮颱風重創了台北，其災情極為嚴重。因此迫使水利局倉促決議將尚未完全定案的「治本方案」中的第一期工程緊急付諸施行，其中亦包括了對基隆河進行第一次的截彎取直。此處所指之基隆河截彎取直乃是指基隆河自圓山下游六百公尺處，直至今日社子島富安里之河段。並期望得以因此減輕士林一帶的水患。並建設社子、士林兩處堤防以及排水閘門等相關措施。而該項工程在此亦為台灣治河史上第一個大規模的人為河流改道工程。但回顧六零年代初期的台北，士林地區並非人口集中、商業活動頻繁的區域，按常理推斷應非為優先保護區，然而在基隆河全面均未整治的狀態下，為何士林堤防會趕忙地搶先修築呢？並且不惜於動用大型工程手段迴避拆遷安置問題，務求於隔年汛期前完成？根據高玉樹（1991）的說法，此工程乃是為了保護當時總統蔣中正及總統夫人宋美齡所居住之士林官邸免於水患，因此才倉皇施作。而在五零年代的台灣，一切以國家元首之意志與軍事需求為優先考量的歷史脈絡下，這應該是合理的解釋（殷堯之，2001）。

而在此同一社會政治脈絡之下，台灣最先完成建設之正式規劃的河濱公園亦

在圓山，而非位於原先最早籌畫開闢的馬場町堤外。1966年7月，一項名為圓山新生的計劃獲得省政府的支持。這項計劃的主要內容，是在圓山附近，興建一座綜合大樓，一處停車場，一個公寓新村，並闢建一處河濱公園。在當時報紙中即明確指出：

圓山是本省聞名的遊客必到之地，也是外賓到圓山飯店或忠烈祠都必經過的地區。市府現正整頓中山北路兩旁的建築物，但動物園和中山橋附近就有不少違章建築，所以決定全面整頓。…市府預計這項計劃實現後，圓山一帶的違建可完全根除。附近的交通也可因而獲得改善（聯合報，1966-07-29）。

在1970年，圓山河濱公園正式開放。這是台灣最先正式由官方規劃闢建成功的河濱公園，而圓山作為當時國民黨政權接待外賓與對外政治宣傳的重要地點，其為何被選定為積極闢建河濱公園的理由也就不言而喻了。

1968年，台北市改制為直轄市，加上「艾琳」、「溫尼」颱風肆虐。因此經濟部積極介入，並於1969年5月由水資源統一規劃委員會（今水資源局前身）成立計劃小組而於1970年提出《台北地區防洪計劃檢討報告》，以取代原本成果不彰的「治本方案」。但其實新的台北防洪計劃所採取的防洪策略與工程手段與之前的「治本方案」並無太大差異。仍然是以疏洪為主軸，整個保護重心仍是偏向大漢溪流域與新店溪流域，針對基隆河流域雖已保護至大直以西（從軍事需求觀點以保護大直要塞），但對於大直以東仍無任何保護措施，而對於當時內湖以上廣大的河川地則企圖以限制土地利用與開發方式來取代實質的工程措施。這樣的防洪範圍實不難理解，其仍是在為了「保護」繼承發展市區的概念下來設計的。因為當時的台北中心仍延續日治時代主要集中在中山北路以西的大稻埕、中華路以西以南的西門町、萬華一帶以及台北城內衡陽路一帶三區。戰後雖有朝東發展趨勢，但仍侷限於復興南北路以西。現今大直、內湖、南港等基隆河流域則依然是農業區，只有零星違章建築與工廠。而基隆河僅有的部分工程施作，則是在軍事威權及極權統治的脈絡之下所做的決策（殷亮之，2001）。

然而，此時的台北市不論是城鄉移民所引起的社會增加以及外省族群的自然增加比例都使得台北市的人口之暴增達到了戰後的最高峰。舊市區飽和的壓力使

得大量的人口不得不被迫向邊緣擴張，而隨著工業化發展，大小工廠亦在都市外圍如雨後春筍般的冒出，其大部分都以違章工廠的形式散佈在都市邊緣為開發區，而內湖、南港則是被侵略最嚴重的區域。

對照台灣的都市脈絡，其實不難理解這種都市規劃與實際執行落差的狀況。自 1950 年代末期起，台灣採行新的經濟發展模式，而投資環境也逐步被改善。而國家體制的性質也由高度一元領導轉變成依然帶有威權性格的技術官僚體制。因此資本積累取代了軍事考慮而成為國家政策擬定的根本目標，因此在資本積累為先的原則下，都市服務只有在對資本積累有幫助時才有被落實的空間。而防洪工程如同都市公園既非直接刺激資本積累的基礎設施，在此時期便明顯地被擱置與延宕。

1969 年十月，「芙勞西」颱風肆虐，全台北市有二十三處地區嚴重淹水，損失慘重。而當時民生社區作為台北市最成功的示範性社區，是許多中央民代及政府官員的居所所在。發生如此嚴重之水災自然引起了這些中央民代的嚴厲指責。這個舉動引起了中央的注意，行政院長命令台北市長緊急設法防止災情再度發生，同時也才使得原已在 1968 年水資會所成立的台北地區防洪計劃工作小組較積極地加緊腳步，提出依照兩百年保護標準頻率數據所訂定之方案，並規劃基隆河南岸之松山堤防及圓山堤防加高計劃。但後來此計畫卻遭到台北市政府的反對，其認為按此計劃，必需拆除中山橋重建，所有路過堤防的幹道亦要重建，台北市政府遂向行政院申訴，並提出替代方案，主張於松山區的撫遠街底開始興建擋水牆，經過民權東路往西延伸，連至民族東路，而將路基填高作為道路兼擋水堤防，然後至新生北路柳公浚以東，再築鋼筋水泥擋水牆，企圖將淹水地區除松山機場及濱江街外全部包圍。此案經行政院協調後，水資會未再表示反對，市府遂急速開始興建該計劃，並於次年完工。從這裡可以發現，政府對於前一階段都市無秩序蔓延，以及對於防洪投資之消極態度所引發的危機處理。原本的洪水平原逐漸接近計劃市區並被大量的違章建築所佔據，當都市開發強度上升到一定程度之後，洪水的災害就變成一種不可接受的損失，而這樣的損失會經由某種管道轉化成政治壓力，而政府必須被迫做出回應。

經過上述的敘述與分析，在國民黨遷台後，其防洪工程與公園綠地的闢建都是落後於其他都市基礎建設的。在此脈絡下，國家似乎在有意無意的容忍非正式部門對於河川地及公園預定地的佔用，或是臨時性的危機處理方式來平撫對於洪災的恐懼及不滿情緒，以交換國家正當性的維持（殷莞之，2001）。因此在國民黨的威權體制之下，公園成爲了政府可權宜使用的空地，而防洪工程也僅止於保護元首之住所或爲交換政權正當性之下不得不爲的臨時性作爲。

二、1970 年至今

進入 70 年代，兩次石油危機(1973，1979)使得台灣從 60 年代初期起創造的高經濟成長率趨緩，而當時國家強力推動的十大建設等重要經濟建設卻同時如火如荼的進行。聚焦於交通運輸及能源等基礎建設的十大建設正是爲了彌補前期快速發展所造成的基礎建設不足(劉進慶，1992)。除了高速公路等重大工程建設之外，台北市在此時期亦急於補救市區內公共建設落後的持續惡化，因而自 1968 年起連續推動二期四年工務計劃。然而此段時期之內，積極推動的市區公共建設並沒有包括防洪工程在內，而是將焦點置於交通建設上。由 1968 至 1975 年間的八年成爲台北市戰後以來道路建設最多的時期(曾旭正，1994)，但這段期間之內的防洪工程在臨時工程的發揮作用下，指標性的基隆河的整治工程也沒有任何突破性的進展。一直要到台北市區內的道路拓寬工程告一段落之後，台北市政府才開始將公共建設目標轉移至防洪工程之上，從 1978 年起陸續興建了松山、玉成以及右岸的大直堤防。並於 1978 年公告了內湖堤防的堤線（殷莞之，2001）。而在公園闢建部分，政府也由於極度都市化所造成的都市環境品質惡化，加上休閒需求的興起。公園因具有較爲寬敞、寧靜的綠化空間以及遊憩的設施，對上述問題的解決似乎有所助益，政府才稍微轉變過去完全忽視的態度，開始對公園投注較多的注意（魏慶嘉，1996）。

然而，雖然築堤的腳步加快了，卻仍追趕不上資本化空間生產的速度。對照

台北市的發展與堤防興建的時間順序，我們可以發現堤防的建設總是在後苦苦追趕都市版圖的擴張。在此情況下，防洪設施失去了主導市區擴張的機會，資本積累形成的龐大開發壓力與河川衝突並未因此得到舒緩，在市區逐漸飽和之下，下一波大幅度的整治壓力將馬上湧現。

1983 年台北市政府工務局委託台大土木系一份名為「基隆河水理特性之研究」的研究報告，此份研究案是將基隆河截彎取直可行性研究報告。這暴露了市政府的立場，也得以解釋市政府對於內湖堤防治理計劃的消極態度。面對一個僅以防堵洪水為滿足目標的防洪計劃，市政府從一開始就企圖以獲取更大利益的邏輯去思考。(殷堯之，2001)

同時，在河濱公園部分，政府有關單位也進而擬訂了所謂的「濱江計畫」(此計劃是在 1979 年 11 月當時市長李登輝巡視該地區時，才指示工務局、建設局等有關單位，透過基層建設，設法改善該地區的居住環境，並研究提高其土地利用價值的)。其範圍為當時中山橋以東，到麥帥公路一號橋以西，包括當時的中山區一個里，松山區三個里，內湖區五個里，共有九個里。主要是為將原屬農業使用的堤外地區發展為遊憩地區，成為全市市民活動的地方。其理由是該地區居民也可因為土地利用價值提高及就業機會增加，生活獲得改善。此濱江計畫面積廣達四百多公頃，市府有關單位依據地形規劃，球類活動、野餐露營、觀光農園、觀光花園、水上活動、高爾夫練習場、騎馬、自行車等活動場地，並計劃鼓勵育樂公司、土地業主合作從速開發，這是第一次針對基隆河段的高灘地做出的正式規劃案(曾怡憲，1982-06-29)。

而在 1983 年的聯合報中，亦可看到台北市政府積極推動河濱公園闢建的開始：

台北市政府為增添本市休憩及運動場所，已訂定計畫，決定動用新台幣達四億元，自明年初起，將逐步收回本市瀕臨新店溪及景美溪的公有河川地，闢建為運動公園(聯合報，1983-09-19)。

同年，台北市政府工務局也以為配合取締與拆除河川區域違建及高莖作物為理由，決定初步擇定三處重點地區規劃河濱公園，分別是華江河濱公園新建工程

(位於雙園區華江橋下游與貴陽街底上游)、福和河濱公園新建工程(位於景美區景福街下游與溪洲街上游)和古亭河濱公園工程(位於福和二橋下游與現有古亭河濱公園上游)。這是除了圓山公園之外，政府正式規劃興建的河濱公園(聯合報，1983-09-24)。

而隨著基隆河截彎取直整治工程的成形，這樣龐大的地景改造計劃，卻非但不只是單純地反映政治上為求表現而為的市政建設，也不是純粹地反映資本積累的需求，來解決洪災帶來的都市危機而已。殷莞之(2001)在其碩士論文中指出：

從這個計劃中反映出國家如何運用「防洪工程」這個維繫都市安全的符碼，用以謀求土地利用之利益和效益，同時巧妙地連結上市民對於未來生活品質的想像，以及國家對於自己首都空間的想像，消滅窳陋髒亂的都市之瘤，重新打造「美景」及高品質生活空間的過程。……於是，原有的地景脈絡被粗暴地、卻是正當地被消滅，取而代之的，是一個建構出來的對「國際級景觀」的虛幻想像。

而台灣史上最大型的水利工程「基隆河截彎取直」，除了其截彎取直後而生產出的新生地成為了一個資本藉由操弄河川意象而利用豪宅促進資本積累的場域之外。作為新興公共空間的幾個基隆河河濱公園更是市府用以包裝截彎取直工程重要的一項成就。廣大面積的臨河公園綠地，雖然以高聳水泥牆與市區相隔，但對於極度缺乏公園綠地的台北市來說，仍然是一樣珍貴的資產。早在截彎取直工程尚未結束之前，市府便開始積極運作規劃河濱公園的內容，企圖在工程結束時，便能讓台北市民「重新發現基隆河之美」。位於左岸的大佳河濱公園，也是台北最大的河濱公園，面積廣達四十一萬平方公尺，是整治段河濱公園的精華所在。園內最重要的設施物，主要有三處，分別為地標噴泉、紀念廣場以及自然親水灣戲水區。所謂的噴泉地標是一座高達七十五公尺，主要的目的以工務局的說詞是在於「用以加強台北市明確地域感的意象表徵」。這座花費八千五百萬的台北新地標，立即成為市府整治基隆河成功最重要的象徵(殷莞之，2001)。

從以上各種防洪措施與河濱公園發展的歷程來看，日治時期日本政府對於防災作為一種重要但不確定性高的災害防治，就已經展現出計劃優於實質工程的狀

況，雖擁有計劃卻沒有太大的動機去實施。國民政府遷台後，雖然在美國強大的技術及資金援助下有完整而周詳的計劃，但在實際施作優先性卻是以威權統治之下特殊的政治或軍事需求考量所決定，並未出現全面進行整治計劃的動機(殷堯之，2001)。而河濱公園的出現，更往往是因應洪災的考量或特殊的政治軍事需求，在爲了清除違建與管制河川高灘地的思維之下，才因而闢建的，如龍山河濱公園與圓山河濱公園。

而基隆河在前階段整治工程延宕，卻又必須面對進入 70 年代龐大開發的壓力下，選擇了以結合新生地開發的截彎取直工程手段來滿足防洪需求。這一項改造自然地景的龐大工程，被鍵結上了窳陋違建區與國際級大都會的對比，使得工程本身在防洪需求之外，成爲競逐土地利益的場域，也因此改變了都市的空間結構。在這個過程中，資本透過房地產廣告商品化了河川意像，使之作爲其商品的附加價值，而國家則藉由河濱公園的開闢，企圖給與民衆一個「生態的」、「親水的」現代河川想像。這些力量賦予截彎取直工程絕對的正當性，也從中對於河川本身進行了環境上與文化上的雙重改造(殷堯之，2001)。因此基隆河整治乃成爲台北河川整治及河濱公園闢建史上的重要轉捩點，而伴隨著基隆河整治而生的大佳河濱公園則將在本文第四章中提及並進行分析與討論。

第三節 台北市公園綠地的現況與困境

一、台北市公園綠地的現況

台北市由於在近代以來都是台灣地區的首要之都，因此擁有最多的公共資源而在都市中各項公共建設的量與質上也均突出於台灣的其他城市。而都市中公共建設其中之一的公園綠地，在近年來隨著工商業的極度發展以及過度都市化所造成的種種問題，這樣對公園綠地的需求更成爲一個人人都非常注重的議題。政府公部門在對外宣傳並評比每個其他國內外都市的公園綠地指標時，一般也都以「每人享有公園綠地面積」（即公園綠地面積 / 人口數）來做公園綠地這個項目的評比，並對外宣稱其施政努力的成果以及評斷標準。

但一般大眾在接受政府這樣簡單的統計數字背後，其實往往無法察覺這個統計數字背後的玄機。到底在台北市每人享有公園綠地面積的數字背後，有什麼樣的現象與事實呢？如果我們有了一個漂亮的每人享有公園綠地面積數據，那麼我們就真的擁有了好的公園品質了嗎？以下將透過本研究對台北市公園綠地面積的統計資料做整理與分析，並試圖找出背後的真相。

依台北市政府都市發展局在 2006 年委託中華民國都市設計學會所做《台北市景觀綱要計畫》中的統計資料顯示。在 2003 年時台北市的「每人享有公園綠地面積」爲 5.28 m²（表 3-1），此數據對比於歐美或是日本，目前是敬陪末座且還有一段不小差距的狀況。

但更令人感到質疑的是，一般市民大眾在看到台北市「每人享有公園綠地面積」爲 5.28 m²時，可能並無法想像到 5.28 m²這個數字的背後其實還要將所謂的「河濱公園」（在法令上並不能算是公園）算進去之後才能達到的數字。而台北因爲都市極度發展擴張與地理上容易洪氾的因素，所謂的「河濱公園」幾乎全都面臨必須以高聳的防洪堤防加以與市區內做阻隔，而常常有的季節性與突發洪水暴漲之先天限制，更突顯出「河濱公園」可及性與可利用性上的極大問題。因此我們可以發現，由於其可及性的問題，在平日與假日來河濱公園休憩與活動的市民人數有著天壤之別的差距。雖然近年來河濱公園在假日已成爲一個重要的休閒

去處，但在平日卻因為可及性差的關係，並無法滿足市民休憩的需求，更不能取代都市內公園的地位。因此，河濱公園無論是在法規的認定上或是在市民大眾的實際使用上都無法替代都市公園的功能。

表 3-1 國內外每人公園綠地面積統計表

台灣	(2003 年)	國外	
都市名	每人公園綠地面積	國別(都市名, 統計年)	每人公園綠地面積
台北市	5.28 m ²	日本(全國, 1996)	7 m ²
台中市	10.3 m ²	英國(倫敦, 1976)	30.4 m ²
台南市	11.43 m ²	德國(波昂, 1984)	37.4 m ²
高雄市	6.65 m ²	法國(巴黎, 1984)	12.2 m ²
台北縣	3.82 m ²	義大利(羅馬, 1973)	11.4 m ²
高雄縣	9.14 m ²	美國(華盛頓, 1973)	45.7 m ²
台中縣	4.99 m ²	美國(紐約, 1979)	19.2 m ²

資料來源：《台北市景觀綱要計畫》，2006

而本研究為理解台北市目前公園綠地面積的真實統計數據，因此以台北市公園路燈工程管理處在 2007 年的《台北市都市計畫及其他公園、綠地、兒童遊樂場、廣場保留地參考資料》為分析統計基礎資料，來檢視台北市都市公園、綠地與河濱公園的關係。

首先再次看到公園處在 2007 年針對台北市市民所享有的「都市計畫及其他公園、綠地、兒童遊樂場、廣場面積」的統計表中，如果將目前已開闢的都市計畫公園與其他（包含河濱公園及已綠美化之公有土地）的面積加總除以總人口數的話，其平均每人享有面積為 5.106 m²（可能因統計或標準不同而與《台北市景觀綱要計畫》稍有些微出入，因此以下分析將以《台北市都市計畫及其他公園、綠地、兒童遊樂場、廣場保留地參考資料》為基準）。而這個數據即是一般市民大眾所接收到的資訊。

如果繼續以 2007 年的《台北市都市計畫及其他公園、綠地、兒童遊樂場、廣場保留地參考資料》為分析統計基礎資料，以目前已開闢的公園綠地為計算基準的話。台北市河濱公園面積已經佔了全台北公園面積的 46%了（見圖 3-1）。

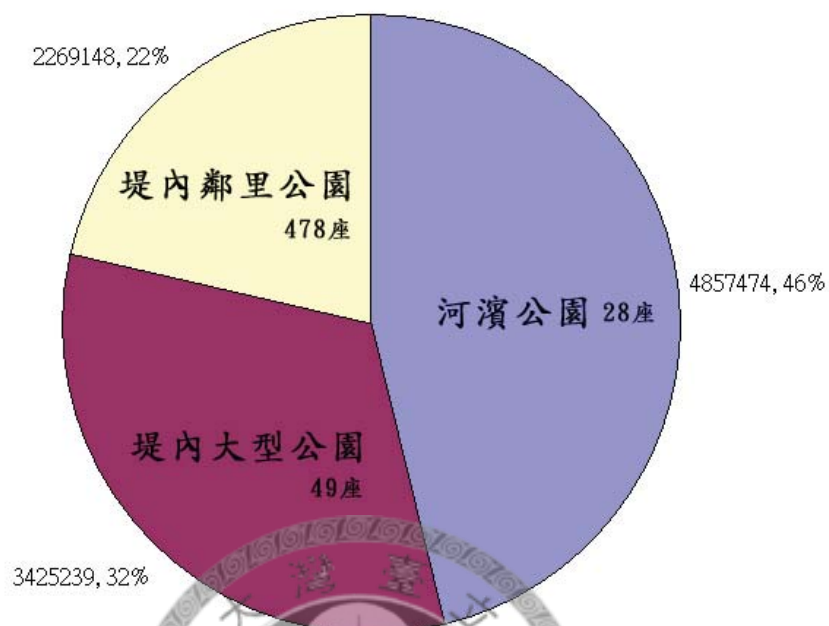


圖 3-1 台北市各型態公園面積比例

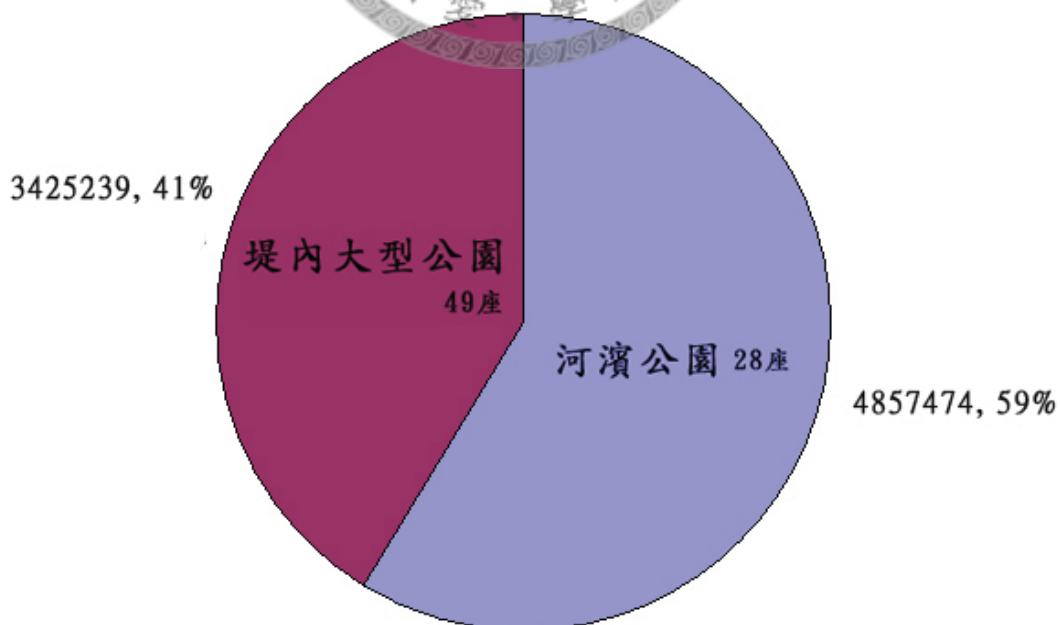


圖 3-2 台北市大型公園面積比例 (扣除兩公頃以下之鄰里公園)

而除了河濱公園之外，另外兩個形態的公園面積比例分別是：堤內大型公園的 32%和堤內鄰里公園（定義為面積兩公頃以下之公園）的 22%。如果再將以服務社區居民為主要目標，而無法提供都市整體市民大型綠地與活動設施的鄰里公園去掉的話。則河濱公園的面積比例則更佔了整個台北市大型公園的 59%（見圖 3-2）。也就是說，目前台北市在扣除兩公頃面積以下的鄰里公園之後，整體台北市的公園面積中已有六成是靠所謂的河濱公園來支撐的。

那麼再接著分析下去，如果我們再以法規為基礎並考量實際可及性的問題，將所謂的「河濱公園」不計入每人享有公園面積，而僅僅計算目前已開闢的都市計畫公園（也就是真正法規上所指之公園）面積的話，台北市的每人享有公園面積將從 5.106 m²大幅下降到 2.164 m²。也就是說幾乎只剩原本每人享有公園綠地面積的 4 成左右而已（見圖 3-3）。

綜合以上分析的數據可以發現，現在台北市公園綠地總體面積與對外宣稱政績的標準計算是多麼倚重「河濱公園」這個新興的公共空間。沒有了「河濱公園」，台北市都市內的公園綠地面積真相恐怕是市民從來無法想像得到的。而這樣一個公園綠地向堤防外逐漸移轉的發展趨勢以及如此依靠河濱公園的奇特景象背後，勢必要先瞭解目前台北市公園綠地的困境為何，才能繼續探究下去。



圖 3-3 台北市每人享有公園面積變動比較

二、台北市公園綠地的困境：都市公園的投資不足

由於台灣 50 年代政治經濟環境的特殊性，都市中的公共設施用地往往在政策上被充作為緊急安置政治移民、公家部門，或是變更成各種有利都市發展的用地（例如交通與道路用地等等），以解決政府統治的正當性危機。

以台北市的公園綠地保留地為例，政府縱容軍方挾接收日本戰前座落在幾個主要公園預定地上的軍事設施之便（像是一號、二號、七號、八號公園預定地上的軍事單位用地），而佔用許多公園預定地。其中包括 1955 年中美共同防禦條約簽訂後，美國在台軍事顧問團借用了一號公園預定地中的一大半。以及 1965 年狀況更嚴重的八號公園，政府將台北市面積最大的八號公園預定地變更作為三軍總醫院、國防醫學院等等設施用地，而最後未被侵蝕而剩餘下來的土地面積僅餘約 4 公頃，是原本總預定地的十二分之一而已（蔡厚男，1991）。另外根據黃世孟與蔡厚男（1990）的研究，在 1983 年以前，公園綠地的變更項目 138 處，佔公園綠地保留地（828 處）的 16.27%²，其中變更為道路的共有 64 處，住宅與商業建築用地有 14 處。到了 1991 年，公園變更使用更高達 261 處（洪意如，1992），佔了所有保留地面積的 31.52%。在忽視公園、綠地的都市建設取向之下，1984 年當時台北市的人均公園綠地廣場的面積只有 1.97 平方公尺。日治時代的城市計畫不但破碎而被瓦解，地方首長及利益團體亦把持都市計畫的決策過程，公園綠地保留地成為計畫變化的首要目標，成為政治過程與圖利謀略的犧牲品（黃世孟、蔡厚男，1990）。

而政府由於在其親資本與親發展的取向之下，為了吸引私人資本投資，往往會藉由其土地規劃、開發與管制的權力，提高土地使用價值及利益，以吸引投資、促進都市的發展與成長並藉此收取更多的稅收來從事地方建設發展。其結果則是導致都市內發展強度的大幅提昇，因為市府的各種都市相關計畫，無論是都市更新、公有土地開發、商業區通盤檢討以及其他重要的大型專案計畫，基本上都是因為在都市不斷的發展之下，都市中可利用的土地因此日益減少。所以都市成長

²由於 1983 至 1989 年間新的預定新闢公園數目無從考察，故此一數據是以 1983 年的變更數目情形除以 1989 年的預定地數目，實際情況應比此估計還高（黃孫權，1997：29）。

聯盟唯有集結起來並共同推動政府在土地使用上往調高使用強度並提供額外的強度（容積率）才能保證其利益甚至是其投資報酬之實現。換句話說，都市成長聯盟在堤防內的都市土地中，在背後持續促使並推動市府以提高都市發展強度作為手段來確保其利益。

但是，這樣的情況卻與既定的都市規劃程序相違背。傳統的都市經理策略大多是建立在都市規模的必要設定，進而推算出開發強度、土地使用分區管制、以及各種公共設施與公園綠地的量。但是政府卻未在整個都市發展的過程中，放任都市成長機器持續地增強都市土地的使用強度，並因為都市成長聯盟在其後的不斷運作而並未對此窘境有任何積極的作為。因此都市公園綠地建設極度不足的情形就算在台灣首善之都的台北市亦是非常嚴重。

造成公園投資與建設不足的因素大致可歸納為以下三點：

第一點是土地徵收的問題。依據公園關建的作業流程，公園開闢的進行大致可以分為三個階段。第一階段為土地取得，主要是對公園保留地是否進行興建與開闢進行評估以及土地徵收，此階段的過程較為繁複，土地收購及地上物補償問題也較複雜，通常歷時久亦是一般程序中最麻煩的階段。而土地的成本也是整個公園開發佔最多的部分，土地補償幾乎約佔了公園建設預算的 80%（黃世孟、蔡厚男，1990）。而公園保留地徵收困難的原因則往往是因為土地產權複雜及缺乏徵收經費這兩個問題。在缺乏徵收經費上，其主因則是都市地價飛漲之下的苦果。而其根本的原因則是都市成長機器運作與政府放任與並未積極干預與介入的結果。

第二點則是市政建設與財政的問題。由於都市建設預算有限，因此公共建設的投入並不均勻。每年政府對都市公共建設的投入中，以道路建設為最多。從洪意如（1992）的研究中可以發現，以台北市為例的話，道路建設就佔了公共設施總建設經費的 70% 以上。其次為學校，而每年這兩項的經費平均以達總公共設施經費的 95% 以上。換言之，其他公共建設的經費則只佔 5%。而公共建設普遍經費不足的情形則以公園、市場及停車場最為嚴重，這也顯示出市府在面對公共建設的取捨時，是以經濟資本利益為重，寧願犧牲都市環境來換取都市發展與經濟

成長的。

第三點是對公園建設的疏忽。由於公園綠地的建設相對於其他公共建設看似對經濟發展與資本積累並無直接的關係，因此一直以來都不被重視，甚至成為都市計畫變更的主要目標。而都市計畫法為了協助資本積累亦被修改，但同時規定的公共設施用地卻遲遲不被徵收和開發，因為在資本積累至上的原則上，都市服務只有在對資本積累有幫助時才會被落實(曾旭正，1994)。國民黨政權剛撤退來台時朝野困蔽，政府從未把公園建設視為是重要的課題。甚至公園在國家政策及都市計畫的規劃師眼中成了都市未來發展的保留地，而不是都市遊憩系統的一環(蔡厚男，1991)。因此都市發展所需新增的用地，往往就由原本的公園預定地變更來提供。因此台北的公園預定地大量的被變更使用，也造成了日後都市內公園綠地極度不足的窘境，更埋下了日後公園綠地朝堤外移轉的前因³。

其實只要回顧台灣的公園關建史就可以發現，從早期殖民統治之下公園僅僅只是為了利於殖民者的統治為考量，而作為滿足日本殖民政權統治需求的工具。到後來威權體制統治之下，公園功能的癱瘓與矮化並將之作為鞏固自身權力維持正當性並將之視為其他都市設施發展需求之備用和應急之空地。到後來隨著台灣經濟的急速發展，政府在面對資本積累與為維護其政權正當性而應提供都市服務時的緊張與矛盾局面時，並未積極介入並以都市規劃等手段來為持平衡，反倒是以經濟利益考量為壓倒性的邏輯。因此只要牽涉都市公共建設的規劃開發案時，政府的決策考量多半偏向以率先開發有關交通、民生等必須之公共設施。反之，像公園、綠地、廣場等看似對經濟發展較無效益的公共建設，不外乎是延緩開發或是行都市計畫變更程序，將公園預定地變更為他項使用。因此，目前都市公園綠地極度不足與缺乏的窘境，乃是因為早期殖民政權與極權政權的忽視，加上近期台灣經濟高度成長之後，都市成長機器運作之下所導致政府不僅放任成長聯盟推動都市土地高度發展並且對此失衡狀況消極不干預的結果。

³ 在1986年張淑智的碩士論文，針對將台北市行水區開發都市運動公園的研究敘述中，「由於都市公園綠地缺乏、市地昂貴，市民平時、假日休閒場所不足，都市河岸之遊憩利用正可以彌補公園綠地之不足」(張淑智，1986：31)。即可發現到當時將河川行水區之高灘地充作公園的概念乃是因為都市內公園的極度不足所引發的。

第四節 台北市公園綠地向堤外移轉之參與行動者立場分析

在整個台北市公園綠地向堤外移轉的過程中，其主要的參與者有市政府、財團與房地產業者、環保團體等等，以下將分別敘述其立場與意識型態。

一、市政府

台北市政府目前對於河濱公園的主管機關已由原本複雜且權屬不清的狀況下被整合。目前河濱公園整體皆統籌由台北市政府水利處主管，而都市發展局雖然並未直接管理河濱公園的相關設置，但其身為負責北市整體都市發展的角色之下，一直以來皆對河濱公園的發展有密切的關係。

(一) 台北市政府水利處

台北市政府水利處統籌負責一切河濱公園的相關事項。而在初期將河川高灘地充作為所謂「河濱公園」的立場上，一開始身為主管且負責北市整體水利與防洪安全的水利處其實是有所疑慮的。但之後在都市發展局以及整體台北市府皆試圖將許多人為活動導引至所謂「河濱公園」的態勢之下，水利處才因而同意並試圖在防洪安全與向市民開放的矛盾中尋求平衡。

(一) 台北市政府都市發展局

負責台北市都市空間發展的都市發展局則在整體都市公園綠地及綠帶規劃上對河濱公園及河川高灘地的利用一直肩負統籌規劃的角色。其將原先雖已闢建出來但尚未被市民大眾所看到與習於使用的「河濱公園」，透過實際的硬體規劃與軟體宣傳將原先並未被重視之所謂的「河濱公園」制度化成為與都市公園綠地無異的都市集體消費之一。並在「河濱公園」逐漸制度化之後，促使了主管河濱公園的水利處進一步執行硬體建設與改造，將「河濱公園」徹底改造成彌補都市公園綠地不足之窘境底下的臨時性補償設施。

二、財團與房地產業者

財團與房地產業者一開始雖然並未與「河濱公園」的出現有直接的關係，但是其卻是導致都市內公園綠地極度不足以及目前台北市公園綠地大量向堤外移轉政策與現象背後的主要原因。由於政府放任身為成長聯盟的財團與房地產業者在都市內運用手段來剝削土地所生成的利益，甚至有些大型財團亦在立法部門培植代理人阻擋土地稅制的改變，並積極介入行政部門政策的形成過程，以確保其利益的繼續存在。而透過土地使用審查程序改變大筆土地使用的方式來便於取得「壟斷地租」(monopoly rent) 也變得很常見 (Logan & Molotch, 1987)。而財團或房地產業者更積極的手法則是利用方法取得大筆國有土地，從行政程序上獲利的取向轉而直接要求國家機器的實質財產，這也充分彰顯了大型財團在雄厚政經實力下的主動性 (陳東升，1995)。由於財團與房地產業者於都市土地上的開發與炒作，因此讓都市內的土地無法順利闢建成公園綠地，而這也造就了接下來將河川高灘地充作所謂「河濱公園」的起因。甚至在近年來隨著「河濱公園」的興起而迅速興建起來的河岸豪宅房地產亦與「河濱公園」這個新興都市公共空間的生產與定型有著密切的關係。


三、環保團體與專業組織

目前尚未有任何團體與民間組織針對台灣都市公園綠地向堤外移轉的狀況有任何的警覺，或是做任何的整體性質疑與抗爭。但是在歷年來許許多多面對都市土地被持續開發與高強度使用的惡劣狀況下，的確有許多環保團體與專業組織是積極站出來進行抗爭與運動的。本研究在此列舉數個以往在對抗都市成長聯盟以及相關過度發展議題上的重要反成長團體。

如果在台北市區的部分來說，綠黨目前正全力針對松山菸廠將要建巨蛋的議題做抗爭與努力；而千里步道協會則除了推廣全台環島步道之外，亦專注於都市內自行車的生活化與路權等問題，並正爭取建立單車路網及慢速路網；荒野保護協會也在之前主動認養了幾個公園綠地並進行改善與宣導。而自然步道協會與荒野保護協會除了進行生態永續與綠色資源等觀念的環境教育推廣與生態保育培力的動作之外，亦會針對特定突發事件而進行彼此的串連與合作，例如自然步道協會與荒野保護協會皆針對松山菸廠將要蓋巨蛋的這個重大都市議題上聲援與

協助綠黨進行抗爭與理念宣傳。而台北鳥會除了一直努力於華江雁鴨公園的議題之外，這些年來更跨出了台北市區，將重心放在關渡平原的保育與保存之上。因此雖然和台北市公園綠地被逐漸移轉到堤外的議題尚未被這些環保團體討論與意識到，但在面對都市內土地持續被財團與房地產業者蠶食鯨吞的情形之下，這些環保團體皆挺身而出與之對抗，因此這些環保團體未來如何面對所謂「河濱公園」這個都市空間議題是個值得討論與研究的問題。

最後如果將台北都市空間發展歷程中的公園綠地發展爭議製成表的話，可以得到表 3-2。由此表可以回顧整個台北市公園綠地發展的爭議與趨勢。而本研究即試圖透過歷史文獻的解讀與分析以及關鍵人事與團體的深度訪談來觀察台北是公園綠地向堤外移轉的過程，並由台北市公園綠地發展的歷史背景以及政治、經濟、社會等相關背景因素分析來瞭解目前針對「河濱公園」議題之各行動者的立場與態度。



歷史分期	公園建設首度引入期 (1897-1949)	公園建設停頓倒退期 (1949-1968)	公園建設逐漸發展與抗爭期 (1968-1998)	公園建設重心高度移轉至堤外期 (1998 至今)
公園綠地定位	戰備之臨時性用地以及作為意識型態教化之下的機制。	無力應付住宅問題而默許民間違建佔用之權宜使用的保留地以及為政權鞏固自身的工具。	開始逐漸被重視。但仍將大量的公有土地及公園預定地變更使用，藉此促進都市成長。	自 1983 年開始快速成長的堤外「河濱公園」總面積終於在 1998 年一舉大幅超越都市堤防內的公園總面積。台北成了以河濱公園為其主要綠帶與休閒空間的城市。
爭議	一般被殖民居民並無任何權力發表意見或參與決策。	一般市民在此威權體制下並無發聲的機會。	正反成長聯盟針對都市成長議題以及公園綠地關建的抗衡與衝突（例如七號公園、十四十五號公園與寶藏巖）。	目前尚未觀察到有任何針對「河濱公園」議題的反成長團體或抗爭行動。

表 3-2 台北市公園定位與爭議歷年發展表

在行動者立場中，贊成「河濱公園」的興建者主要為市府及河濱公園週邊的房地產業者。而都市內的大型財團與其他房地產商雖然並未直接支持「河濱公園」的生產，但其作為成長聯盟而推動都市土地成長與發展的後果，卻使台北市的公園綠地急速的向堤外移轉，甚至使得所謂「河濱公園」的總面積一舉超越了都市內公園的總面積，台北市的堤內外公園綠地的比重亦就此翻轉。反對「河濱公園」關建的反成長團體則在目前尚未出現。雖然各環保團體在歷史上皆已針對都市內的公園綠地議題進行過激烈的政治動員與抗爭，但是目前尚未有任何民間團體針對所謂「河濱公園」的關建與公園綠地向堤外移轉的趨勢做過任何反對的聲名與動作。

因此研究者將在下一章針對幾個都市內爭議較大且成長聯盟與反成長聯盟相互對抗與抗爭激烈的案例做分析比較，並將之與「河濱公園」生產歷程做一個對照分析。為何在都市內土地上，公園關建的議題不僅極易激起反成長團體的結盟與動員，且對於政府以及成長聯盟亦是必須盡力投入與推動的重要議題。反觀河堤外的「河濱公園」關建卻從未引起任何反成長團體的關注與介入，連政府與成長團體亦並未將之視為最重要的都市議題。到底是什麼原因讓「河濱公園」的生產向是被隱身了似的不被關注呢？又這樣看似低調與無關痛癢的新興都市公共空間生產背後又隱含著什麼樣的思維與潛在危機呢？在下一章本文將透過幾個案例及堤內外公園關建歷程的分析比較來理解整個台北市公園綠地向堤外移轉的過程與背後的原因。

第四章 顯現與隱身的公園

第一節 前言

針對台北市公園綠地的移轉與變動以及背後的種種意識型態運作，本研究將試圖透過台北市歷史上的幾個重大歷史事件來重新審視並分析台北公園綠地的移轉過程。在近幾年來，河堤外的高灘地陸續地被整理與開發成所謂的「河濱公園」，但堤內的市區公園卻不見任何大型的公園關建計畫。我們不禁要去質疑，政府在關建公園的過程中，是否就是因為以都市成長及資本積累為其行動前提，而忽略或排除了市區公園的關建呢？而又，這些所謂的「河濱公園」，是否就是政府既可繼續在市區促進都市成長與資本積累，又可便宜行事的在河川高灘地關建河濱公園以抒解市民壓力與不滿並維持其政權正當性的萬靈丹呢？

因此在本章中，將針對幾個台北市公園史上的重要事件做分析，並以 Molotch (1976) 所提出的「成長機器」(Growth Machine) 概念為主要的切入點。其認為都市就如同成長機器，成長政策是地方政治中最重要的面向。而城市的發展動力來自於土地使用，利用土地收取地租者 (rentiers) 必然介入都市的土地使用政策與計畫制定，以尋求有利於己的都市成長方式。這些行動者包括：政府當局、地方企業家、不動產租賃者、建築商、開發商、不動產經紀人、民意代表、金融業者等等，其將產生所謂的「成長聯盟」(growth coalition) 並積極介入地方都市發展政策的土地使用規劃。另外則有些團體則會組織起來並反對該都市的成長聯盟所揭櫫的都市成長政策，這些成員的組成稱為「反成長聯盟」(anti-growth coalition)。因此本章將以十四、十五號公園的拆遷與寶藏巖聚落的保存以及大佳河濱公園的悄悄現身作為個案對象，並以都市成長機器的觀點進行分析討論，以期理解何以在都市空間議題中，就算引起了極大的爭議與社會動員抗爭能量的十四、十五號公園抗爭案會以失敗告終，而寶藏巖聚落卻因而倖存。又為何位處非典型都市區域大佳河濱公園可以悄悄誕生，而迴避了如同七號公園以及十四、十五號公園那樣激烈的正反成長聯盟的對立與衝突。

原本政府必須面對兩個彼此矛盾的國家功能：資本積累與民主正當性。在都市堤防內的幾個重大公園關建過程中（七號公園、十四十五號公園、寶藏巖聚落），遭遇了正反成長聯盟之間激烈的對抗與衝突，因此亦清楚點出了資本積累與民主正當性這兩個彼此矛盾的國家功能衝突。但是在堤防外的河濱公園卻別於這樣的對抗模式，悄悄地誕生並逐漸成為現今市民大眾重要的休憩公共空間，甚至似乎逃脫了原本資本積累與民主正當性這兩個彼此矛盾的國家功能衝突，而成為一種都市公園不足的新解藥？因此本章將在最後以大佳河濱公園為對象，將此特殊的迴避模式現象進行分析與解釋。

且讓我們先回看整個台北市歷史上的幾個重大公園關建爭議事件。最早的大型公園關建爭議即是 1992 年黃大洲市長任內的七號公園（即後來的大安森林公園）抗爭事件。接著而來的大型公園關建爭議則是 1997 年陳水扁市長時代的十四、十五號公園拆遷事件。雖然這兩次的公園關建抗爭都在社會上引起了重大的注意與討論，而學界、政界以及相關居民與民間團體的積極組織動員亦造成了政府執行拆遷動作上的極大壓力。但如果以結果而論，這樣激烈與眾所矚目的反成長聯盟運動與動員最終還是失敗了。七號公園預定地與十四、十五號公園上的居民及房舍最終還是逃不開被政府強力剷除與清理的命運。七號公園預定地在公告拆遷後的五年、正式拆除後的兩年後，正式以大安森林公園之姿對外開放了。十四、十五號公園也在被黃大洲市長指示拆遷的四年後，及陳水扁市長強力拆遷的同一年內以嶄新的公園綠地新形象向市民大眾現身。

反觀在時序上接續其後在新店溪畔的寶藏巖聚落，卻在陳水扁市長任內分別於 1995 年與 1997 年（由於十四、十五號公園的抗爭風波不斷）宣布緩拆之後，由當時競選連任的馬英九公開承諾未來要採「先建好後拆」的模式，並將 297 號公園預定地（即寶藏巖所在處）關建成聚落公園。最後於 2004 年由馬英九市長裁定登錄為歷史聚落並規劃未來朝藝術村方向來推動。如果以結果而論，寶藏巖的居民與其自立營造的房舍基本上被保留了下來，寶藏巖保存與抗爭運動事件上的反成長聯盟成員終於抵抗了都市成長機器背後的成長聯盟運作，成功保住了聚落與居民，並阻擋了政府行動上又一次的拆遷與清理及伴隨而來的土地上漲與都市成長。

那麼如果我們再從公園的區位上來觀察與分析的話。相較於位於市區精華地段的「大安森林公園」與「十四、十五號公園」預定地，或是位於市區邊緣與新店溪北岸的「寶藏巖聚落」。身處都市水泥堤防之外而位處河川高灘地的「大佳河濱公園」⁴則在台北市公園闢建歷史與過程中顯得安靜了許多。雖然在大佳河濱公園之前，台北市已經陸陸續續地出現了許多中小型的河濱公園，但由於使用人數不多且尚未被市民普遍地接受與習於使用，因此當大佳河濱公園這樣具規模的河濱公園出現時，其實已算是台北市河濱公園闢建歷史上最大型也最受人矚目的河濱公園了。但是相較於同時期、同個市長任內的大安森林公園（黃大洲市長任內）與十四、十五號公園（陳水扁市長任內），既沒有大型或具體的反對聲音或是抗爭事件，也不見任何針對大佳河濱公園的討論與辯論，亦不是歷屆市長們最致力於處理與宣傳的政績（相較於黃的大安森林公園與陳的十四、十五號公園）。它就像是個被隱身了的公園，配合著 1990 年開始的基隆河截彎取直工程，經過了八年的工程及兩任的市長（黃大洲市長、陳水扁市長），終於於 1998 年完工並對外開放，就此悄悄地現身。直到近年來，隨著政府的大力政策宣導，包括入口水門的改善、指標系統的設置與腳踏車、遊船等等活動的引入，大佳河濱公園與其他各處的河濱公園才終於搖身一變，成為台北市民一想到假日休閒娛樂就會直接聯想到的新公共空間。

讓我們再次回看這幾個台北市公園開發史上的案例。大安森林公園、十四、十五號公園、寶藏巖與具指標性的大佳河濱公園。可以發現在這其中，除了大佳河濱公園之外，其他三個案例都經過了抗爭運動。大安森林公園與十四、十五號公園的抗爭運動與社會動員非常浩大，但卻失敗了。而寶藏巖卻在抗爭之後成功地被保存了下來。這幾個案例之間的關係，正隱隱指向了一個研究者的大膽預先假設，即「政府在闢建公園綠地的過程中，是否因為反成長聯盟的抗爭而逐漸轉向阻力較小甚至無人抗爭的河濱公園」？

⁴ 基隆河截彎取直工程之後的河川高灘地新生地，依不同河段總共設置了五個河濱公園。分別為大佳河濱公園、迎風河濱公園、美堤河濱公園、觀山河濱公園與彩虹河濱公園。但由於大佳河濱公園地處樞紐且有許多重要公共設施（如遊船碼頭與音樂噴泉），因此最為人所知，並成為台北市河濱公園的典範與代表。

但經過本研究整理分析台北市這幾個重大公園開闢案例的年表與時間點之後(圖 4-1),研究者發現這其中雖沒有一個線性的過程,也就是說並不是因為「大安森林公園與十四、十五號公園開闢過程引起了激烈的抗爭,因而轉向了較偏僻的寶藏巖,但卻亦遭遇抗爭之後。才轉向了大佳河濱公園,因為開闢河濱公園絲毫不必面對抗爭事件」。其原因在於時間點上,大佳河濱公園比寶藏巖還早落成,且其出現的源頭,即基隆河整治工程更是比大安森林公園還早動工。

不過如果透過圖 4-1 與表 4-1 的分析則可以發現。最早的七號公園拆遷事件在 1992 年沸沸揚揚的抗爭之後,預定地上自立營造的非正式住宅在黃大洲任內被拆除了。接著則是十四、十五號公園的抗爭運動,雖然經過激烈的社會動員與抗爭,但還是在陳水扁任內被強力清除。而寶藏巖聚落(位於中正 297 號公園預定地),則是經過民間團體的動員與組織之後,在馬英九任內被成功保存了下來。另外的大佳河濱公園(基隆河截彎取直工程),則在 1991 年開始動工(黃大洲任內),於 1998 年對外開放(陳水扁任內),其間沒有任何反對聲音與抗爭。

公園名稱	年代	事件	結果	當時首長
大佳河濱公園 (基隆河截彎取直工程)	1991 動工 -1998 開放	無	悄悄現身	黃大洲 陳水扁
寶藏巖	1998	抗爭	保存成功	馬英九
十四、十五號公園	1997	激烈抗爭	抗爭失敗	陳水扁
大安森林公園	1992	激烈抗爭	抗爭失敗	黃大洲

表 4-1 台北市重大公園開闢過程比較

同時,在圖 4-1 中,更可以發現,黃大洲市長在 1992 年強力拆遷七號公園住戶的同時。亦指示並公告要拆除十四、十五號公園與寶藏巖,但並未真正執行。

陳水扁市長在 1997 年正式拆遷十四、十五號公園的同時,則是因為 14,15 號公園的效應與居民的陳情分別在 1995 年和 1997 年年宣布緩拆寶藏巖。基隆河整治(包含大佳河濱公園)則是在黃大洲時開始動工,在陳水扁與黃大洲交接時左

右完工。因此政府的確並不是線性的「先大安森林公園（遇激烈抗爭）→再十四、十五號公園（遇激烈抗爭）→又寶藏巖（抗爭而後保存）→最後闢建大佳河濱公園」這樣類似挑軟柿子吃的政策行動策略。

不過，這更可以發現或如此理解，雖然這幾個公園闢建案沒有線性的因果關係。但是更可以看出歷屆的台北市政府雖然基於要促進都市成長，都希望能同時闢建綠色公園(例如黃大洲一次宣布要拆遷七號公園、十四、十五號公園與寶藏巖)，但是由於政府資源人力的不足、與社會反對力量的壓力及優先處理順序(這個順序很可能是由公園預定地背後的潛在利益，及相關成長聯盟行動者的力量強弱來決定。潛在利益越大的區域如大安森林公園周遭，其背後的成長聯盟團體之力量勢必越強，而其實踐與推動成長的決心勢必也越強)。因此位居市區精華地段的大安森林公園預定地最先遭到拆除，接著同樣位於市區的十四、十五號公園亦慘遭拆除清理的命運。而寶藏巖聚落雖位於堤防內，但卻由於地處偏僻，其潛在的土地利益不夠高，因而被保存了下來。最後的大佳河濱公園更是因為地處堤防外的河川高灘地，毫無炒作土地地價的直接利益，因此隱身在其後，默默的施工、悄悄的開放，並未引起任何反對聲音或抗爭！

因此在本章的第二節中，將先利用位處市區精華地段之十四、十五號公園的抗爭失敗與地處偏僻之寶藏巖的保存成功案例來做比對分析。並在接著下來的第三節，將悄悄現身的大佳河濱公園帶出，以此與市區公園的抗爭過程做交叉比對分析。最後將在第四節做出總結，試圖將台北市公園綠地逐漸移轉到堤外的過程做解密。

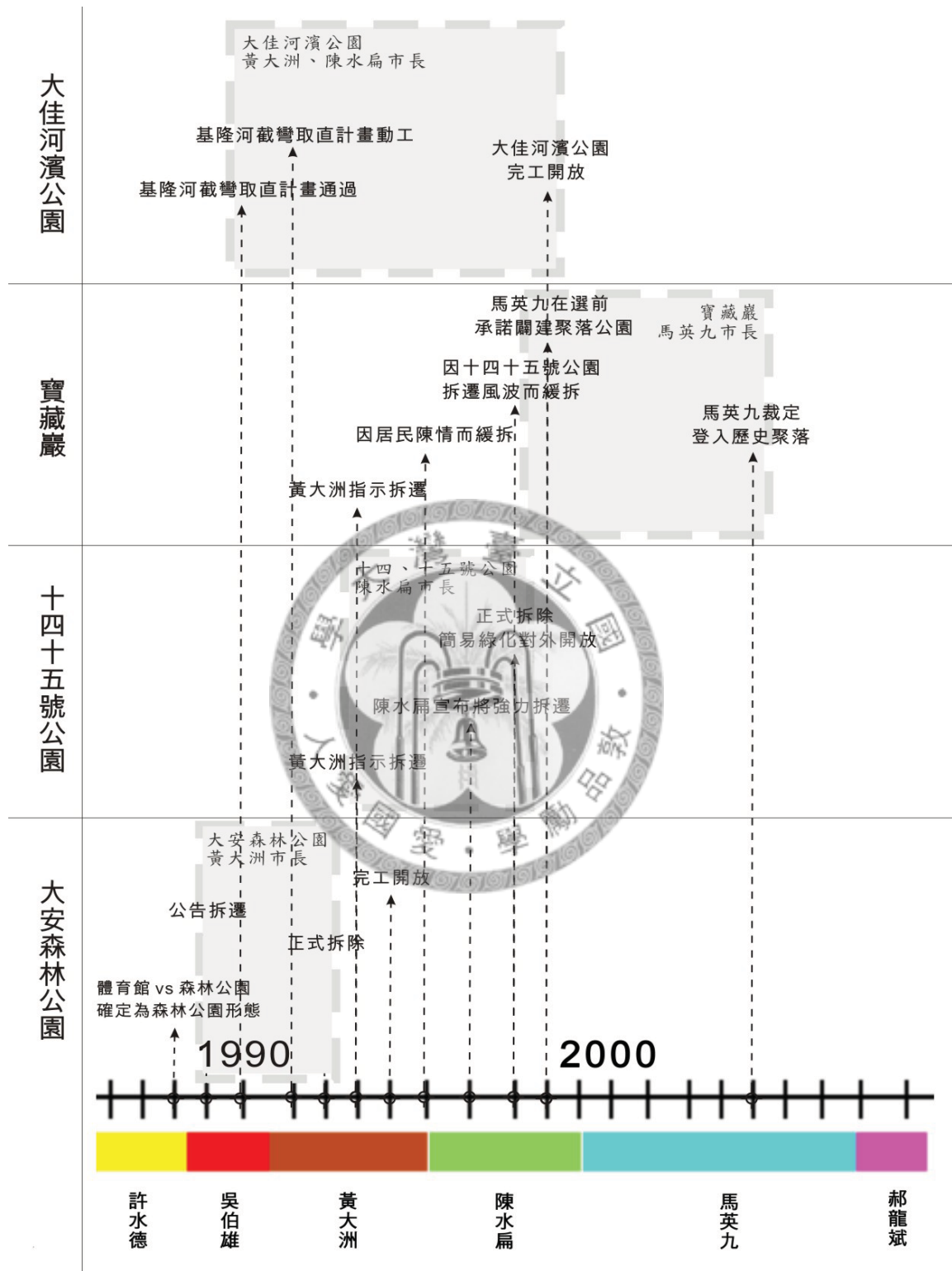


圖 4-1 台北市重大公園開闢年表

第二節 顯現的公園：十四、十五號公園的拆遷 與 寶藏巖的保存

一、十四、十五號公園的拆遷

1.基本資料

十四、十五號公園預定地，佔地面積 4.5 公頃。位於中山區南京東路一段北側與林森北路東西兩側，東側為十四號公園，面積 3.15 公頃，西側為十五號公園，面積 1.34 公頃，此公園預定地是在日治時代即被劃定的。1949 年，國民黨政權來台後，許多政治移民就在此地自立營造地搭起了簡陋的住屋。1956 年第一次都市計劃通盤檢討時亦認定(重新承認日治時代的都市計畫編訂)其為公園。

而在接下來的 60 年代初，第一波城鄉移民潮往北移動時，許多城鄉移民也跟著移入此地。這裡因此逐漸變成了一個包含本省人、外省人和原住民彼此生活緊密的鄰里聚落。

2.拆遷過程

1992 年七月，在李登輝的指示下，台北市政府通過了公園的規劃案，並編了 18 億元作為拆遷補償費（在同一年的一個月前，七號公園上的違建戶才剛被正式拆除）。1993 年當時的市長黃大洲指示拆除十四、十五號公園預定地上的違建戶，但經住戶與議員的抗議，市議會在隔年並未通過拆遷預算。1994 年九月，城鄉所學生進入社區，與居民一同研擬就地整建的可行性。

1995 年，陳水扁上任後，提出「先建後拆」的原則。使居民態度開始鬆懈，而有能力的居民亦逐漸搬出。1996 年六月，陳水扁的市府團隊推翻了原先「先建後拆」的原則，而以新安置計劃與發救濟金的方式處理住戶問題，並宣布計劃在未來建成音樂兒童公園。而此「音樂兒童公園」的圖像想像手法，的確可以有效的召喚與吸引成長聯盟成員與中產階級的支持與認同，並加強對綠色資本主義與高級化鄰里的認同。在市府宣布推翻「先建後拆」的原則後，居民與里長及城鄉所學生黃孫權立即找了當時的都發局長張景深、市府秘書長廖正井及兩黨議員

表示抗議。而在當年九月到十一月之間，因居民誤判情勢（以為市長不清楚居民生活處境，而是因為資訊不足而誤判了官僚的想法是可行的）。黃孫權（1997）指出由於綠色情結影響了其自身和後來捲進來的空間專業者，因此他們錯失了事情原本可能可以改變的時機，居民亦壓制了反彈的情緒。在市府公布後並無激烈的抗爭與聲音出現，可能使市府覺得居民反彈不如預期的大，因而在後期採取強硬的手段。同時，居民一心以為議員方面可能可以在預算上把關，對安置計劃的疏忽也未讓外界明白。

隔年一月，陳水扁與市政府決定於當年三月四日拆遷住戶（且不管預算是否通過）。而在拆遷預算通過之前，其實曾經有過三次台面下的協商與陳情。一、攤商代表與市府參事馬永成協商，要求安置於新生南路高架橋下。市府原則同意之後因此化解了攤商抗爭的意願。二、居民代表與里長拜會都發局局長希望能給予協助，局長沒有具體承諾，之前居民對局長的信賴轉為無助。三、議會通過「台北市舉辦公共工程對合法建築物及農作改良物拆遷補償暨違章建築處裡辦法」的前一天，議長陳建治邀請里長與國民黨團和新黨議員共商。里長表示，如果市府勢在必行，希望議會至少爭取到重新公告，讓居民有足夠時間準備搬家，這是議會日後通過預算的部分原因。

1997 年一月，拆遷預算通過（附帶四項決議：先建後拆、獎勵民間投資興建地下商場、搭臨時攤棚解決康樂市場週邊零售市場需求、重新公告）。居民連最後的希望防線都破滅了，雖有居民執意抗爭到底，但更多的居民對政府失信的沮喪來的更為強烈（黃孫權，1997）。

二月時，學界開始發起「反對市府推土機」連署，並舉辦公共論壇。這是專業者首次集結、公開捲入事件的開端。而市府亦因此放低了姿態，透過都發局長張景深主動邀請當時「反對市府推土機」聯盟的主要關鍵團體城鄉所進行協商，這也是隨後三次協商的由來。前兩次協商分別於十二日及二十日進行，「反對市府推土機聯盟」要求市府暫緩拆除與重擬安置計劃，並提出一個三贏的「部分就地安置計劃」。此計劃基本的構想以公共利益及照顧弱勢居民為出發，計劃在當地以公園面積的百分之六，佔地約 850 坪。興建十層樓高的市民住宅作為安置

用，以容納那些真正無法負擔搬離社區網絡的居民（約估 300 戶）之用，此市民住宅將以租用為原則。但在前兩次協商之後，市府表示並無其他的安置計劃替代選擇，且一口咬定聯盟所提之計劃在「政治上」不易施行，且困難重重。最後，市府只承諾在拆除前一定做好安置，而居民得知結果後普遍驚慌不安。

政府針對「反對市府推土機聯盟」所提出的「部分就地安置計劃」之所以完全不予考慮，實為整體都市中產階級意識作祟下的必然結果。七號公園與十四、十五號公園預定地上的拆遷戶之所以會被清除殆盡，乃因其皆未遵循資本主義下的土地經濟運作模式(即並未在房屋市場上花錢買房子住，而是佔地而居)。在現代土地高度商品化的脈絡之下。所謂的人權，反倒可以諷刺地變成指向在預定地週邊居民這些中產階級以上的居民所花錢買到的居住受益權了。

1997 年二月二十日，在第三次協商前，預定地上的居民翟所祥老先生上吊自殺。之後，局勢就變得非常混亂，省籍情結被挑起，人道主義的呼喚被外省人受害情結所掩蓋。運動就此從都市政策走回了政黨抗爭與莫須有的省籍情節（黃孫權，1997）。三月三日，正式拆除日的前一天，陳水扁喊話。呼籲中央政務委員、各黨派議員、代表應瞭解所有問題，考慮清楚。其強調若與市府作對，市府將全力排除抗爭。當夜，住戶、學界、民意代表於預定地守夜。三月四日拆除工作正式展開，為十四、十五號公園的拆遷抗爭事件劃下句點。十四十五號公園就此臣服於政府與成長聯盟追求成長與都市發展的堅強意志之下。

3.反成長團體之成員與論述

在十四、十五公園拆遷的抗爭事件中，屬於反成長聯盟的成員包含公園預定地上的住戶與里長、學界組成的「反對市府推土機」聯盟（包含學生組織與各界學者及民間組織）、民意代表等等。

而當時「反對市府推土機」聯盟主要的論述，簡單來說就是其認為以推土機這樣粗暴的方式來解決都市更新（雖然跟所謂的都市更新作法有所差距，但的確是有效的措辭）並無法解決問題，需要的應該是更細部的計畫與靈活的都市經理過程，在公園設計根本未出爐之前，市府不宜草率進行。而在人道訴求上，「反

對市府推土機」聯盟則試圖將市府給予社會印象（抗爭的人都是有錢人），移轉到真正看到生活在預定地上的生活，強調弱勢居民更需要緊密的鄰里網絡之重要。市府的拆遷計畫最重要的其實應該是「安置計畫」而非補償金的多少。最後，聯盟亦要求市府都發局應該作為一個協調整合的單位，重新考慮拆除期限與公園規劃的設計問題。且積極的由專業者都市改革組織（Ours）與都市設計學會為反成長聯盟的代表，提出「部分就地安置計劃」來解決居民安置與公園規劃的問題（黃孫權，1997）。

雖然在被拆除的兩年半之前，即有學生開始關注預定地上的居民與其將可能被拆遷的議題。而且在拆遷議題白熱化之後，更有學界組成的「反對市府推土機」聯盟與許多民意代表的投入抗爭運動。這樣浩大且令人矚目的抗爭運動最終還是以失敗告終，而十四、十五號公園預定地上的違建戶與居民亦被迫拆遷。這樣的結果將如何與寶藏巖的成功保存做對話呢？在本節的第三段小結中，將跟寶藏巖的例子一併分析與解釋。



二、寶藏巖的保存

1. 基本資料

寶藏巖地區一般指的是包含寶藏巖（廟）及其周邊聚落的所在地，也就是福和橋下與汀州路所圍成的區域。行政區劃分上，屬中正區水源里七鄰及八鄰。地理上，北倚觀音山南鄰新店溪，由於地處偏遠，又有觀音山與周邊區域阻隔，對外聯絡僅有一條道路（汀州路三段 230 巷），因此在拆遷與保存運動發生前鮮少被人注意。

日治時代，在日人都市衛生的考量之下，此區發展為台北市的水源地，並成為軍事下的戍衛堡。1949 年國民黨政權來台後，持續將此地設定為軍事要塞，嚴格管制進出。而隨國民黨軍隊來台的大量政治移民，往往只能尋找都市中的空地（包括許多公園預定地，如七號公園、十四、十五號公園預定地）暫時居住，而駐守在此地的軍人亦逐漸自立營造出了簡陋的屋舍以供最基本的生活居住。接

著在民國 60 年代初，隨著福和橋的興建與國防部營區的撤離，寶藏巖社區便在台北快速都市化而違建營造管制壓力又去除的狀況下，急速的擴張到拆遷事件前的規模。

2. 拆遷過程

1980 年，都市計畫將寶藏巖劃定為公園預定地「中正 297 號公園」。而 1993 年四月時，在黃大洲市長任內市府公告拆遷（一年前，在黃大洲主導下，七號公園正式被拆除）。隔年六月市府即拆除了軍方合法房屋 46 間。

1995 年三月時雖然市府建管處再次公告限期拆遷，不過由於居民與里長至議會陳情，而達成緩拆的協議，市府並同意以先建後拆為原則。而兩年後，1997 年六月（十四、十五號公園拆遷後三個月），由於十四、十五號公園拆遷事件引發的社會輿論與批判，讓當時的陳水扁市長感受到強大的政治壓力，因此其親至寶藏巖勘查後，宣布再次展緩拆除作業，待安置計畫完成再執行拆遷。

同年九月市府都發局委託台大城鄉所「三總周邊地區暨環境改善計畫」，城鄉所規劃團隊至此開始展開了對寶藏巖的研究，並多次對拆遷計畫提出解決方案。隔年六月後，則因為隨著選舉活動的展開，陳水扁主政的市政府為了避開選舉期間的政治敏感，因此使得寶藏巖地區暫時走出隨時會被拆除的陰影。

而在當年市長選舉前夕，馬英九在都市專業者改革組織（Ours）、崔媽媽、城鄉所及樂山文教基金會等團體所推動的「弱勢社區博覽會」上，公開承諾了針對寶藏巖要採「先建好後拆」，並將中正 297 號公園闢建成聚落公園。這也使得違建鬥爭從大規模的抗爭、政治動員與遊說的路線，開始轉向為體制內爭取資源的新路線。在馬英九當選之後的 2000 年七月，市府公園處即正式委託城鄉基金會進行「中正 297（永福）公園以聚落公園形態保留可行性」之研究，最後該研究提了三個均建議將聚落指定為歷史建物的規劃方案。之後，馬英九簽准了研究案，並選擇了三個替選方案中的「第二方案：聚落 / 藝文展演園區」。

但緊接著在 2001 年十一月，公園處卻簽呈馬英九，藉口「中正 297（永福）公園以聚落公園形態保留可行性」研究案中的附帶建議，除堅持拆除「臨水區」

外，一反先前態度，表明了安置國宅為唯一方案。其更在勸說「臨水區」居民搬遷的過程中，擴大範圍的對寶藏巖居民進行遷移遊說，此舉再度引發反對團體的不滿，於是政治遊說、抗議等動作沸沸揚揚。而在規劃團隊之中，亦為了是否要堅決反對拆除臨水區而抗爭而有爭論，同時以大量的田野訪談更新居民背景資料以作為對抗政府的武器，但由於政府已經掌握了「中正 297（永福）公園以聚落公園形態保留可行性」研究案之附帶建議的正當性。並且政府挾著其公權力，以居民的財產資料作為威脅，使得聚落拆除的底線不斷撤退。最後「臨水區」被政府順利拆除。

之後，透過參與學生與規劃師的努力，除了開始嘗試以社區報來凝聚公共意識，並舉辦了以寶藏巖為主題的影展。此時，運動對外的論調，基本上已從十四、十五號公園那時對都市的結構性矛盾現象的批評，轉向「文化策略」。規劃師及學生積極與藝文界協商串連，嘗試在都市集體消費循環債務的基本論述上，加入「藝文」⁵的部分。這個動作除了想配合主流的消費美學潮流，以差異地理的利基持續獲取市府的興趣，並且隱含了嘗試扭轉違建區之「汙名」的意圖（張立本，2005）。

因此，2003 年中，市府則由文化局出面委託都市專業者改革組織（Ours）進行「寶藏巖歷史聚落設置藝術村計劃委託規劃」。並於 2004 年七月八號由馬英九市長裁定關於寶藏巖之違建物在台北市古蹟審查委員會履勘認定「為戰後違建聚落代表，且非正式營造過程形成的自然聚落風格獨特，無法重現」登錄為歷史聚落並規劃為「共生藝棧」。市府表示經釐清相關法律問題，法律關係清楚。且由於土地產權原即公有，居民需依「台北市舉辦公共工程對合法建築及農作改良物拆遷補償暨違章建築處理安置辦法」完成補償費程序，日後再依留住資格是否符合規定，以租賃方式搬回來，並支持未來朝藝術村規劃方向繼續推動。至此，「拆遷」的議題大致底定，寶藏巖聚落算是保存住了。

⁵ 過去的違建論述比較關注於拆遷補償的資訊透明化，或者是批判都市社會的經濟不均狀況，以及強調傳統鄰里網絡的互助性質。如十四、十五號公園。

3.反成長團體之成員與論述

在寶藏巖的保存運動之中，屬於反成長聯盟的成員包含公園預定地上的住戶與里長、城鄉所師生與其規劃團隊、其他民間團體（例如崔媽媽、樂山文教基金會等等）、民意代表等等。

在 1998 年市長選舉前夕，馬英九公開承諾之後。使得違建抗爭從大規模的抗爭、政治動員與遊說的路線，開始轉向為體制內爭取資源的新路線。而在「臨水區」的拆除之後，運動對外的論調，也逐漸從十四、十五號公園那時對都市的結構性矛盾現象的批評，開始轉向「文化策略」。規劃師及學生積極與藝文界協商串連，嘗試在都市集體消費循環債務的基本論述上，加入「藝文」的部分。這個動作除了想配合主流的消費美學潮流，以差異地理的利基持續獲取市府的興趣，並且隱含了嘗試扭轉違建區之「汙名」的意圖。

而在 2003 年，為爭取文化局的支持時，反成長聯盟以都市專業者改革組織（Ours）的名義提出了「共生藝棧」的概念。當時的策略是要讓計畫案能夠引入可與居民合作的藝術行動者，以及適當的社會住宅模式，在表面上以「藝術構想」迎合政府，在實質上從「社會」層面顧及住民。換句話說，反成長聯盟的規劃團隊承接市府文化局的藝術村規劃案，在於嘗試藉由政府的制度為工具攻擊政府，巧妙跳脫「違建合法性」與「居住合法性」等政府設定之議題，並藉此進入與市政府協商的正式過程。但其背後存在一整套的基進想法，雖然其企圖以藝術村名義來進行，但首要是藉此先替既有建築物爭取到合法地位，同時利用藝術家與居民合作的訴求，強調現住民地位的不可或缺。在實際經營上，則試圖說服市府，這種「共同生活」的機制並非不可行，同時亦有「利」可得。

三、小結

在台北市公園關建的過程中，位於市中心精華地段的七號公園預定地及十四、十五號公園預定地上的違建戶，就算在拆遷過程中引發了極大的社會能量與抗爭運動，但最終還是被政府的強大公權力所拆除，因而飛灰湮滅。反觀在新店溪北岸，位處台北市南邊邊緣的寶藏巖聚落（中正 297 號公園預定地）卻可以先

透過抗爭與民間組織動員之後，取得時間與空間。並接著利用規劃團隊的進駐，開始將原本對都市結構性的矛盾現象批評這樣的抗爭論述，轉向為朝體制內爭取資源的新路線。最後竟成功的保存住了寶藏巖聚落的居民與其自立營造的房舍。到底在政府公園關建行動上的順序與決心背後的結構性動力為何呢？

且讓我們再次檢視十四、十五號公園的拆遷與寶藏巖的保存成功與失敗的背後因素。身為十四、十五號公園抗爭運動關鍵人的黃孫權，在其碩士論文中，針對「反對市府推土機」聯盟最後的失敗做檢討，並指出：

運動只強化了僅限於個人生存想像之正當性與鄰里感，在遭遇社會普遍意義形態的反撲下，居民後其顯露的困惑與疑懼正說明了宰治階級的意識仍是具支配性的（黃孫權，1997，頁112）。

而其接著更細緻地去分析，在親資本主義政權之下的整個抗爭運動中，「反對市府推土機」聯盟的盲點

爭取城市作為使用價值（部分就地整建），認同與文化自主性的社區取向（鄰里關係、歷史傳統）在運動過程中印象鮮明，但由於歷史與預定地之特性，訴諸市民（居民）參與規劃的權力（參與都市設計獎、自行規劃就地整建方案）提議，被政治力與地方國家機器扭轉成「罷地得利」的「私人利益」，失去政治上的正當性，換言之，當違建戶要求國家容許他們的生存時，就踏出國家與市民社會分離的第一步，「違建戶」與享有市民權的市民是不一樣的，前兩個目標的強化導致了狹隘的自我認定，將之轉成模鑄於社會建制制度中的利益團體，以致喪失大部分的認同與衝擊。更由於專業者聯盟並沒有挑戰「公園」因為都市收入而分配，以及公園之外部性利益、工程受益費之徵收（公共利益重分配）計劃空白之前提，迫使聯盟與居民在沒有交易條件下一步步接受市府協商的底線（黃孫權，1997，頁114，底線為筆者所加）。

由此可見，在十四、十五號公園預定地抗爭事件失敗的事實現象背後，隱然浮現出了整個在背後持續且強大推動都市成長與發展的趨勢與意識型態。如同

(Molotch, 1976)所提出的，在成長意識形態作祟下，政府總是藉由成長來吸引更多工商業的投資及進行大量的開發，以帶來更多的稅收從事地方的建設發展。且由於資源的稀有性，因為在都市不斷的發展之下，都市中可利用的土地將日益減少，所以每一筆土地都代表著利益，任何可利用的區位都成了利益的集合體，每一個土地所有權人、地方企業家、不動產業者、民意代表乃至於都市中的中產階級份子（綠色意識型態的作祟）都會為自己牟取最大的利益，而形成所謂的「成長聯盟」。因此這些行動者為了提高土地使用的附加價值與高地租、良好的商業環境、密集的工作機會、甚至是美好的藝術環境等等因素，必然支持都市成長，並且也將此種「成長」的意識形態逐漸成為地方的共識。

而十四、十五號公園位處台北市區的精華地段，在都市土地極度稀有的狀況下，其不可替代的土地區位特性，更代表的背後龐大的潛在土地利益。因此更成為政府及成長聯盟勢在必行、必定要剷除其上之違建戶，而遂行其促進都市及地價成長與資本積累的對象。而違建戶、民眾部門、乃至於反成長聯盟（此案例為反市府推土機聯盟）最終還是被結構性地或策略性地排除了。

反觀寶藏巖聚落的成功保存，一般論述都以具指標性的轉折（即 1998 年市長選舉前，馬英九的公開承諾）來解釋。例如：

在選舉前夕，民國 87 年 12 月 18 日，馬英九市長（市長候選人）於都市改革組織（Ours）所推動的「弱勢社區博覽會」上，承諾針對寶藏巖要採「先建好後拆除」，並將 297 號公園闢建成聚落公園，待馬市長當選後，寶藏巖這個地方才被市政府「重新看見」（陳盈潔，1999，頁 56）。

但除了這樣較具關鍵性的表象轉折之外，到底在其由待拆除的公園預定地上違建戶轉變為藝術村保存的現實背後，有著什麼樣與十四、十五號公園不同的條件因而能抵抗成長聯盟並完成保存呢？

如果再次回到都市成長機器理論的概念下，我們將可以看的更清楚。同樣的，由於土地資源的特性，使得每一筆土地每塊土地背後都代表與潛藏著利益，任何可利用的區位都成了利益的集合體。當然，由於區位的不同，每塊土地背後所代表與潛藏的利益亦不同。而 Logan 和 Molotch 則更清楚的將土地使用的爭議

視為使用價值與交換價值的對立。其把都市地點或地域當作一種抽象的特殊商品，而房地產是其具體的表現之一。房地產做為一種商品有其「交換價值」與「使用價值」，都市現象的本質是在市場中運作的，交換價值與使用價值的追求決定了財產價格與回應價格，也因此決定了土地使用和財產的分配。都市或地方的交易價值一般以「地租」(rent)來顯現，地租的層級建立在房地產相對於其他房地產的區位，亦即根據房地產差異的區位利益建立地租，並從「差異地租」(differential rent)中獲取利潤(Logan & Molotch, 1987)。

而相對於十四、十五號公園位處的市區精華地段，寶藏巖聚落身處的則是相對偏僻的都市邊緣。因此其背後之成長聯盟推動此地發展與闢建公園的動力與力量勢必比十四、十五號公園來的弱。如果再細看十四、十五號公園與寶藏巖聚落的週邊地理環境時，更可以發覺。相較於十四、十五號公園預定地如此四邊緊鄰市區的位置，寶藏巖則在地理位置上像是個孤島。其北邊有觀音山，阻擋了公館地區與此地的連結。南臨新店溪，所鄰接的是無法住人與開發的河流。東靠福和橋，亦無法進行都市開發與發展。因此在這樣的地理條件之上，更使得都市成長機器中的成長聯盟沒有太大的動力與誘因來介入與推動寶藏巖的發展。而寶藏巖就在反成長聯盟與成長聯盟的力量消長上，由反成長聯盟取得了主導權，並將之保存了下來。

但是，研究者不禁要問的是，由寶藏巖聚落拆遷保存經過反成長聯盟的努力，將之規劃成現在所謂的藝術村到底是否真的抵抗了所謂的成長意識形態，並阻止了政府與在其背後隱然卻龐大的資本資累慾望與勢力呢？從保存運動對外的論調，開始轉向「文化策略」之後。可以看出這個動作除了是想配合主流的消費美學潮流，以差異地理的利基持續獲取市府的興趣，並且隱含了嘗試扭轉違建區之「汙名」的意圖。而最後的寶藏巖藝術村即是透過挪用公部門資源的手段，將建築物放入合法的歷史觀中，藉以暗渡居民的生存權利(張立本, 2005)。站在城鄉所規劃團隊的立場上，居民與建物都被保存住了，不能不算是個成功運作的結果。

但如果讓我們把視角放大到整個事件的都市成長機器概念下來看的話，政府

與成長聯盟雖然因為寶藏巖的地理區位與潛在土地利益不大，在遭遇反成長聯盟的動員之後，因而無法將拆遷並闢建成公園的意志遂行。但是政府卻轉而利用了另一種手段來繼續推動都市成長，並以中產階級意識，以及當然而然雖之而來的資本積累原則為其行動原則。那就是所謂的寶藏巖藝術村。讓我們先看看幾篇報導：在 2004 年七月八號由馬英九市長裁定將寶藏巖登錄為歷史聚落並規劃為「共生藝棧」的同時。

公館到新店溪畔將成為北市南區的大公園，昨天規畫案細部報告出爐，包括「水、風、綠」等主題公園、寶藏巖規畫委外、觀音山旁游泳湖、新店溪划船區、公館老街 BOT 案等，打造北市水岸新樂園。連結兒童交通博物館、古亭河濱公園、野雁保護區、防災公園、台大水源校區、自來水園區、文化藝術村、公館老街等七區的「公館至新店溪岸區域整體營造規畫案」，昨天各局處開協調會議，由副市長歐晉德主持。會中交通局表示，新店溪畔自行車道今年會完工，文化局表示，寶藏巖共生藝術小棧棧連續工程，預定明年完成五成住戶的安置整建，後年整建完成委外經營（馮復華，2004-05-01）。

公館寶藏巖將脫去破舊外表，變身小而美的多元文化聚落。台北市文化局現正進行寶藏巖共生聚落整建工程，預計明年 7 月前可完成青年旅社、藝術家駐村房舍，並有各類商家進駐，自成一個風味別致的國際村。文化局指出，未來寶藏巖將有 44 戶「寶藏家園」供原居民返回居住，剩餘戶不排除透過承租計畫開放外界申請；另將有 14 戶青年旅社、29 戶藝術家駐村及商業公共設施。……考量到當地交通不便，另會引進餐廳、各類商店，完備居民生活機能，讓寶藏巖既能維持傳統風味，又能融入國內外藝術氣息，成為北市南區最具特色的小型國際村（楊芷茜，2008-04-05）。

由此可見，官方的說法與想像顯示了市政府對藝術村的想法，不僅與原本規

劃團對最初的策略構想有所出入（藝術村必須以既有社區脈絡為基礎，並對「人」的關照及藝術加參與居民生活）。更根本的其實是，政府雖然在反成長聯盟的抗衡下做了妥協，但其卻依然以都市成長發展為其目標，來進行寶藏巖藝術村的開發。其說詞雖呈現「對此地的異質、多元文化的保存與注重，足以彰顯臺北的進步性」，但卻少有提及居民的社會處境。「寶藏巖藝術村」其實在根本上已是政府利用另一種手段，來一面提供國家服務以獲得正當性（因為在抗爭的妥協之下，保存弱勢住宅並就地安置），卻又在另一面繼續促進資本積累（引進觀光與商業）的工具罷了。

簡言之，在都市成長機器的運作之下，不論反成長聯盟的組織動員抗爭能量有多大。都市中的未定公共空間（例如由違建佔據的公園預定地、荒廢的國有土地與公營事業所屬土地、河川高灘地等等）是否會被成長聯盟介入並遂行其開發的意志於行動，端看此未定公共空間的地理區位與背後潛在的利益大小。

如位處市區精華地段的十四、十五號公園預定地，在經歷如此浩大的拆遷抗爭事件之後依然被拆除了。這正是由於其潛在的土地利益極大，因此相對的其背後推動開發運作的成長意識與成長聯盟由於龐大利潤的驅使必然能成功拆遷違建戶，而把十四、十五號公園預定地轉換成促進都市發展、地價飛漲⁶的成長動力。而位處市區邊緣且自然地理環境阻隔於可開發區之外的寶藏巖聚落，則因為其潛在的土地炒作利基不夠，因此反成長聯盟與其規劃團隊才得以透過挪用公部門資源的手段，將建築物放入合法的歷史觀中，藉以成功地保住了居民與聚落。但政府亦在與反成長聯盟的妥協之下，以另一種手法定義了藝術村、符合了中產階級意識的想像，並引入商業與觀光。繼續其促進都市成長與資本積累的歷史進程。

⁶ 台北市大安區的房價因大安森林公園的興闢上漲了約 13%，十四、十五號公園的興闢更使得附近的「美麗國賓」房價上漲 20%以上（黃孫權，1997）。

	十四、十五號公園	寶藏巖
政府論述	<ul style="list-style-type: none"> • 以都市公共安全、市民對公園綠地的需求、違建有礙觀瞻而必須進行美化市容等理由堅持執行拆遷。 	<ul style="list-style-type: none"> • 以都市公共安全、公園綠地的需求以及美化市容等理由，於 1980 年由保護區畫入公園預定地。
執行策略	<ul style="list-style-type: none"> • 先提出「先建後拆」為原則，藉以減緩鬆懈反抗力量。再以安置計畫與發放救濟金方式處理住戶問題。 • 並以未來將建成音樂兒童公園的手法，試圖吸引與召喚中產階級與市民大眾的支持與認同。 	<ul style="list-style-type: none"> • 由於居民陳情以及十四、十五號公園的爭議，使得政府與居民多次達成緩拆協議。 • 因 1998 年市長選舉考量，馬英九公開承諾「先建好後拆」的原則，並預計闢建成聚落公園。最後，以藝術村的方式得到政府的接納與認可。
爭議點與質疑	<ul style="list-style-type: none"> • 政府長期以來一直並未積極面對與處理都市公園不足與持續嚴重的住宅問題。而此次粗暴剷除違建戶問題而迅速建成公園的背後，其實與週邊土地交換價值提升的龐大利益有密切關係。 • 如此倉促與粗暴的拆遷方式並無法真正解決都市問題。 	<ul style="list-style-type: none"> • 政府亦在與反對團體的抗衡與妥協下，以藝術村的方式重新定義並符合了中產階級意識的想像。藉以引入商業與觀光，繼續促進都市成長與資本積累。 • 在聚落保存與居民生存權上，由於規劃團體的極力爭取與努力而得以成功保住了居民與聚落。

表 4-2 十四十五號公園與寶藏巖空間生產比較表

第三節 隱身的公園：大佳河濱公園

一、都市貧綠症的萬靈丹？

經過了上一節針對十四、十五號公園拆遷與寶藏巖聚落保存案例的分析之後。讓我們再來看看歷經黃大洲與陳水扁市長主政之下，悄悄現身的大佳河濱公園。

大佳河濱公園的出現，其始因為 1991 年開始動工的基隆河截彎取直工程。由於基隆河截彎取直並進行河川整治之後，產生了位於堤防外的河川高灘新生地，因此當時的工務局便一併規劃了幾個位於基隆河截彎取直之新河段兩旁的河濱公園，而大佳河濱公園則為其中最廣為台北市民所熟知的大型河濱公園。

基隆河截彎取直工程於 1991 年開始動工（黃大洲任內），而大佳河濱公園則在 1998 年對外開放（陳水扁任內）。相對於 1992 年黃大洲市長任內的七號公園拆遷抗爭、1997 年陳水扁市長任內的十四、十五號公園拆遷抗爭以及 1998 年馬英九任內的寶藏巖保存議題。大佳河濱公園的出現並沒有引起市府、成長聯盟與反成長聯盟乃至於市民大眾的注目。其間沒有太多的爭議，亦看不到太多政治或經濟面向團體或甚至是環保團體的關注。到底針對這樣一個新興都市公共空間的生產與現身，其背後驅動的力量為何？又為何在近年來逐漸成爲一個都市的新興休憩綠地與都市貧綠症的新解藥呢？

從上一節針對在都市成長機器運作之下之十四、十五號公園以及寶藏巖聚落的分析當中可以發現，都市土地（位於堤防內之土地）的使用方式或任何利用與改變，其背後往往潛藏著推動都市成長與資本資累的成長動力。這個推動成長動力的背後，其實就是因為都市中的地方菁英份子，如地主、不動產商、金融投資者、地方政客或零售業等等，爲了共同推動並促使政府在都市的土地使用上，採取交換價值的土地使用政策並從中獲利，因此組成了 Molotch (1976) 所指的「成長聯盟」。

但相對的，針對都市成長所帶來的種種問題。因為政府的土地使用政策而造成己身或社區利益受損者及在理念上反對成長趨勢的人，亦會組織起來並反對該都市的成長聯盟所揭櫫的都市成長政策，這些成員的組成稱為「反成長聯盟」。反成長聯盟一般以鄰里組織、環境主義者、知識份子與部分政治人物所組成，甚至是一些專業者和高科技公司也可能會反對都市成長政策。

不過，從本研究針對台北市公園綠地發展背後之成長與反成長聯盟抗衡的分析來看，其結果是悲觀的。因為在都市成長機器的運作之下，不論反成長聯盟的力量有多大。都市中之未定公共空間的命運主導權仍被掌控在成長聯盟手中，一個未定或有爭議的都市公共空間是否會被成長聯盟介入並遂行其開發意志與行動，端看此未定公共空間之背後潛在的利益大小。

而相對於堤防內的市區土地與公共空間，堤防外河濱公園的命運在這樣一個由都市成長機器所主導的城市中又會是如何呢？讓我們先再次檢視一下近代的公園概念。

近代公園的出現，往往是由於土地資本的利益需要，與產業資本需要一種特殊形式的地景來抒解都市勞工的壓力與不滿。無論從馬克思或者新馬克思的文化工業角度，公園就是一種促進再生產的角色，並積極地參與了重塑國家現代地景與文化社會的型態。其除了具有不可避免的意識型態效果以及作為土地與產業資本利益的副產物與促進器之外，近代公園一直亦被公認是制度化的都市休閒遊憩服務與集體消費的一種。因此位於都市堤防內的公園，不論是七號公園、十四十五號公園或是中正 297 公園（寶藏巖聚落所在地）亦在資本利益為主的脈絡之下，為了一面促進資本再積累一面抒解都市勞工的壓力與不滿，而在抗爭與紛紛擾擾中現身。而台北市的河濱公園呢？其是否也在同一脈絡之下，作為都市資本積累與再生產的角色之一並提供市民大眾一個抒解壓力與不滿的公共空間呢？

暫且讓我們再從更大的脈絡來觀察，如同本研究第二章所提到的。台北市，作為一個資本主義國家下的城市，其政府為了要能持續再生產地運作，勢必面對兩個彼此矛盾的國家功能：資本積累與民主正當性。而在這個矛盾衝突之中，政府因此必須制定政策，試圖達成平衡。西方現代的都市規劃（包括公園規劃在內）

之所以興起，即是因為光憑市場機能已無法維持資本主義社會的穩定，所以才需要國家與政府的介入，而空間規劃正是國家介入的一種形式。但是，在曾旭正針對戰後台北的都市形構過程之研究中，其明確指出。在台北的都市形構與歷史發展中，政府雖然介入了，但卻僅僅只有提供「低度規劃的計劃」以及落後的建設行動，因此並未發揮主動引導都市發展的積極作用。在戰後的歷史發展中，都市規劃的重要性是被忽略的（曾旭正，1994）。而公園作為都市規劃與集體消費之一，亦在整個台北都市發展的歷史過程中，因為政治與經濟發展的因素而被排擠，在歷年來一直並未得到政府積極的介入與資源投注。因此在許多公園預定地都逐漸轉做多用途使用或變更成其他使用之後，政府與其背後隱藏之促進都市成長驅動力便將弱勢違建戶佔據的公園預定地（七號公園、十四十五號公園、寶藏巖聚落）視為一個既能繼續促進資本積累（公園建成、地價上漲），又能維持政權正當性（提供市民所需之集體消費）的捷徑與出口了。

而研究者想要接著問下去的是，政府將位處都市堤防外之高灘地充作所謂的「河濱公園」。何嘗不也是另一種，因為都市成長機器運作之下（地價高漲、市區土地高度商品化），為維持政權正當性的出口與便宜行事之下的捷徑嗎？其相對於都市內違建戶佔據的公園預定地，而位處較偏僻之都市邊緣的堤防外，更可以迴避了都市成長聯盟與反成長聯盟的抗衡與衝突（如七號公園、十四十五號公園及寶藏巖聚落），並依然提供與解決了原本對綠地的空間需求，以抒解市民的不滿並維持其政權正當性。難道，新興的「河濱公園」是都市成長聯盟與反成長聯盟的共同解嗎？難道，河濱公園正是政府在面對市區持續進行資本積累而公園綠地抗爭不斷與市民不滿情緒及需求之下的萬靈丹嗎？本節將依序，先以台北市河濱公園面積成長之統計來作分析解釋，並接著以大佳河濱公園為代表，來回答這些問題。

二、河濱公園的反轉

在本研究第三章所提及到的台北市公園綠地現況分析時，研究者即以分析的統計數據指出。在台北市已開闢的公園面積總合之中，河濱公園的面積已經佔了全台北公園面積的 46% 了。也就是說，全台北市的公園面積幾乎有一半都是由所謂的「河濱公園」來支撐的。而如果再將堤防內之鄰里公園（面積兩公頃以下）去除，僅比較能提供都市整體市民活動與休憩之大型公園綠地的話，則河濱公園的面積比例更佔了整個台北市大型公園的 59%。也就是說，目前台北市能提供市民大眾從事較開闊性之休閒活動的大型公園，其中已有接近六成是靠所謂的河濱公園來填補的。

另外，除了公園綠地被逐年移轉到堤防外的高灘地之外。腳踏車道、棒壘球場等體育休憩設施甚至是停車場亦逐年被推移至堤防外。以目前台北市腳踏車道之總長為例，位於堤防外的河濱腳踏車道比例竟已佔了全北市腳踏車道總長度的 71%（北市統計要覽及公園處資料，本研究整理）⁷。即可察覺台北市的都市集體消費正大幅的被移轉至堤防之外，包括公園綠地、停車場及腳踏車道、棒壘球場等體育休憩設施皆是如此。

到底，台北市的公園發展為何會逐步地將重心從都市內移轉至堤防外的高灘地呢？又，在這發展趨勢之中，河濱公園的成長趨勢與關鍵轉捩點為何呢？

本研究將以數字統計資料來分析之。以台北市公園路燈工程管理處在 2007 年所整理出的《台北市都市計畫及其他公園、綠地、兒童遊樂場、廣場保留地參考資料》為準。將歷年來闢建出的河濱公園，依序做年代上的排列及面積累加的統計，並對照都市內大型公園（扣除兩公頃以下之鄰里公園）的面積成長，做一個堤外河濱公園與堤內大型公園面積成長的比對分析（見圖 4-2）。並亦將台北市的人口成長趨勢一併考慮，而做成另一張堤內外公園人均公園面積成長比較圖（見圖 4-3）⁸。

⁷ 台北市市區內腳踏車道長度：18.59(人車分離)+26.466(人車共道)=45.056 km。台北市河濱腳踏車道長度：109.78 km。

⁸ 由於台北市總人口於 1980 年代後即沒有太大變化，因此兩張圖的成長曲線基本上沒有太多相異之處。

從針對堤內外公園面積成長的趨勢比較圖中，可以發現堤內都市公園之面積成長曲線基本上是緩慢成長的，而在其緩慢成長的趨勢之中成長較快的起步階段大約始於 1971 年。而這正反映了台灣從 1960 年代起，所面對之大量城鄉移民湧入台北與快速工業化與都市化所導致的種種都市問題。因此政府當局才在 1968 年制定了《台北市綱要計畫》以展開公園的規劃。並於 1971 年，台北市政府提升公園行政層級，成立了公園路燈管理處，以進行有系統的管理建設。但從前幾章的分析之中，可以看出此階段的都市內公園建設，雖成長相對快速，但仍受限於經濟優先發展的模式，都市計畫事業乃至於都市公園的開闢與建設仍是受到忽視的。

而反觀台北市河濱公園面積的成長曲線，則於 1983 年開始向上攀升，並以相對快速的趨勢向上增長。如果對照台灣的經濟成長背景可以發現，在進入 70 年代之後，此時國家強力推動的十大建設等重要經濟建設正如火如荼的進行，並聚焦於交通運輸及能源等基礎的十大建設。而一直等到台北市區內的道路拓寬工程告一段落之後，台北市政府才開始將公共建設目標轉移至防洪工程之上。然而，雖然築堤的腳步加快了，卻仍敵不過資本化空間生產的速度。因此此時堤防的興築乃是在後苦苦追趕都市版圖的擴張。而在 1983 年之後陸陸續續出現的河濱公園，即是在這樣一個為了追趕都市擴張版圖及保護資本積累與再生產的都市土地脈絡下所生產出的堤防之餘，隨著河川的整治與堤防的興建，而順帶被整理出來的產物。而從研究者對台北市水利處陳毓賢處長的訪談稿中，亦可證實。

從你提供的那張河濱公園闢建年代表來看，我幾乎可以斷定，那些河濱公園的闢建都剛好是那個河川在整治的時候。那既然要徵收土地，也要做堤防建設，所以河濱公園就一起順便做了，而不是專為河濱公園去做這些事情的。

(G1)

因此台北市政府即從 1983 年起，開始針對河川公有地進行徵收，並開始了台北市河濱公園開闢與成長的第一步。

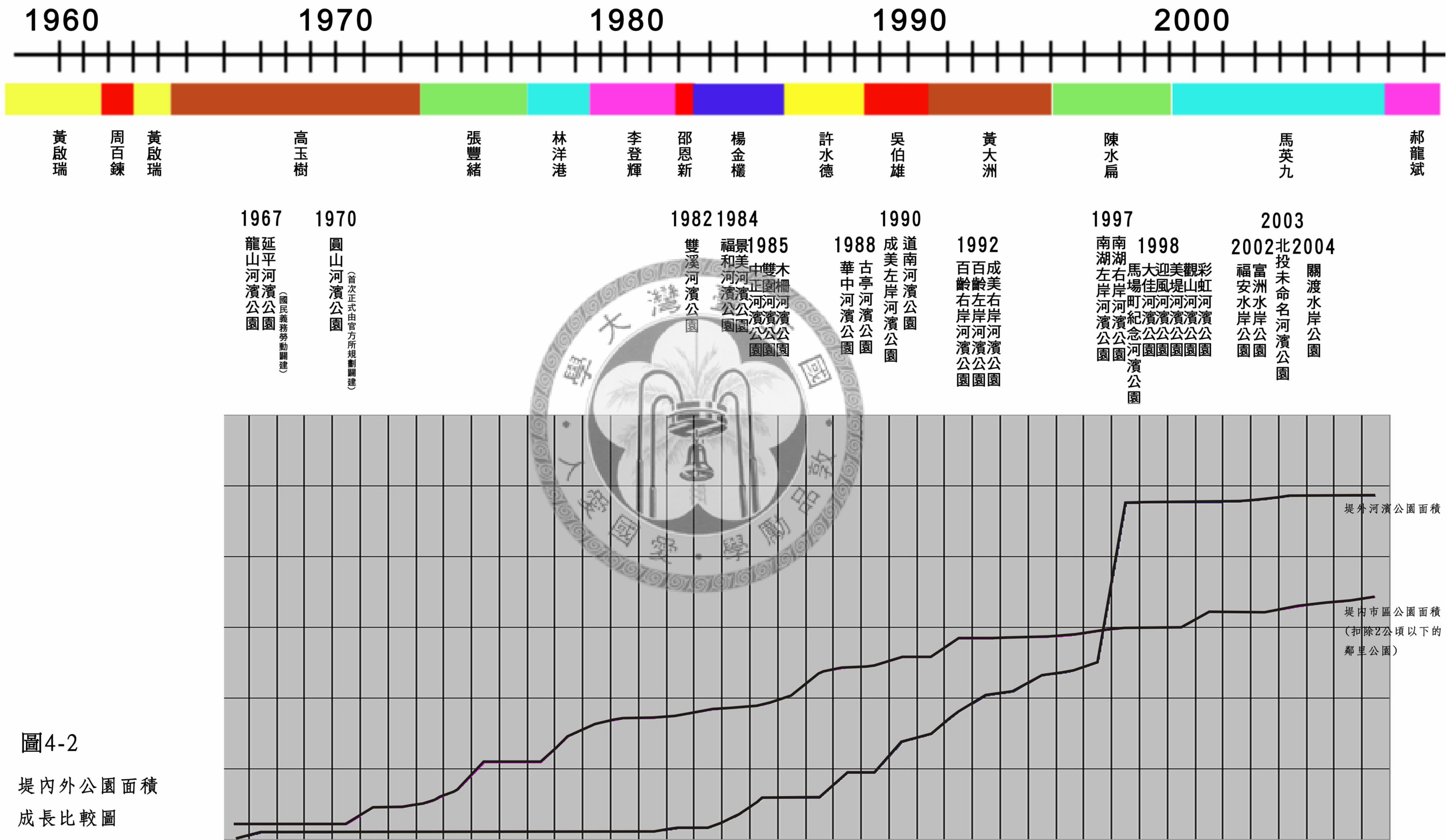
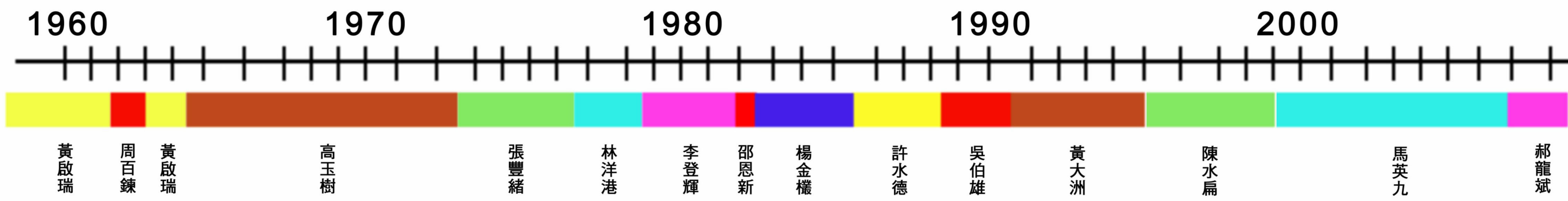


圖4-2
堤內外公園面積
成長比較圖



- 1967 龍山河濱公園 (國民義務勞動興建)
- 1967 延平河濱公園
- 1970 圓山河濱公園 (首次正式由官方所規劃興建)
- 1982 雙溪河濱公園
- 1984 福和河濱公園
- 1985 景美河濱公園
- 1985 中正河濱公園
- 1985 雙園河濱公園
- 1985 木柵河濱公園
- 1988 華中河濱公園
- 1988 古亭河濱公園
- 1990 道南河濱公園
- 1990 成美左岸河濱公園
- 1992 百齡右岸河濱公園
- 1992 成美右岸河濱公園
- 1992 左右岸河濱公園
- 1997 南湖左岸河濱公園
- 1997 南湖右岸河濱公園
- 1997 馬場町紀念河濱公園
- 1998 大佳河濱公園
- 1998 迎風河濱公園
- 1998 美堤河濱公園
- 1998 觀山河濱公園
- 1998 彩虹河濱公園
- 2002 富洲水濱公園
- 2002 福安水濱公園
- 2003 北投未命名河濱公園
- 2004 關渡水濱公園

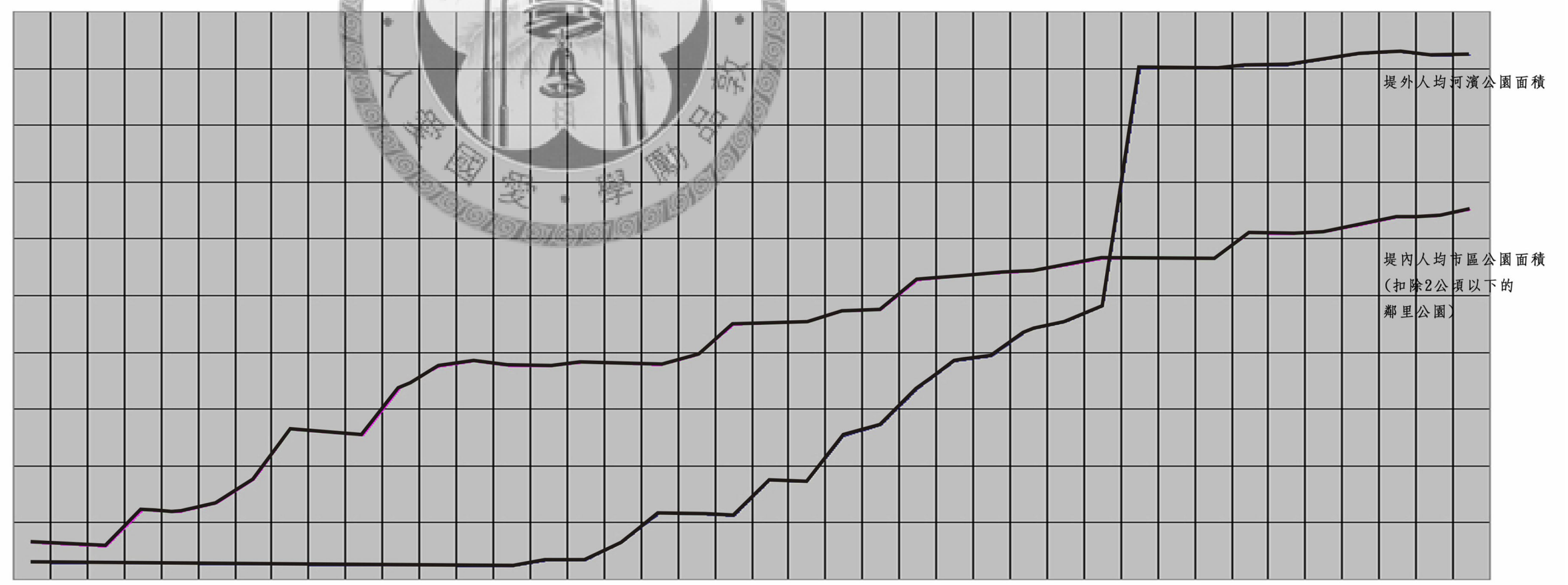


圖4-3
堤內外公園人均面積
成長比較圖

台北市政府為增添本市休憩及運動場所，已訂定計畫，決定動用新台幣達四億元，自明年初起，將逐步收回本市瀕臨新店溪及景美溪的公有河川地，闢建為運動公園（聯合報，1983-09-19）。

而 1985 年的新聞報導中，則可以發現隨著為保護快速擴張之市區而興築的堤防之後。其所衍生的河川高灘地已逐漸被政府所鎖定，並馬上開始成為市區綠地與公共設施等都市集體消費極度不足之困境的一個出口。

擾攘多年的台北市河川公地收回問題目前仍懸而未決，市府公園處在前天舉行工務局年終檢討會上提議「有效利用河川地」…… 由於台北市每人享受公園綠地的面積只有兩平方公尺，公園開闢又因龐大的土地征收費用無著，公園處在前天的工務局年終檢討會上提議有效利用河川地來彌補公園綠地的不足（聯合報，1985-07-18）。

而河濱公園面積的成長曲線從 1983 年開始，隨著河川整治與堤防的闢建所新生了許多堤防外的河川高灘地，亦在同一思維之下被規劃成河濱公園。這樣的狀況使得河濱公園總面積逐步向上攀升之後，終於在 1998 年一舉超越都市內大型公園面積的總和，並以極大的幅度（河濱公園總面積增加快一倍）做跳躍式的擴張與成長（河濱公園面積比例從 1997 年的四成五躍升至佔全市總公園面積的六成多）（見圖 4-2）。而這個跨越性的數據背後，則是台北市河川整治與河濱公園的轉捩點。即基隆河截彎取直整治工程與其伴隨著生產出來的五個河濱公園。分別是大佳、迎風、美堤、觀山與彩虹河濱公園⁹。在政府 1994 年的「基隆河整治工程內河川地整體規劃研究報告」中，即規劃此區為台北市重要的河濱遊憩區

⁹ 此五個河濱公園位置與面積如下：大佳河濱公園（基隆河大直橋至中山橋左岸[大佳段]，420000 平方公尺）、迎風河濱公園（基隆河大直橋至中山高速公路間[金泰段左岸]，600000 平方公尺）、美堤河濱公園（基隆河大直橋至中山高速公路間[金泰段右岸]，456163 平方公尺）、觀山河濱公園（基隆河中山高速公路至麥帥一橋間[舊宗段左岸]，272161 平方公尺）、彩虹河濱公園（基隆河中山高速公路至麥帥一橋間[舊宗段右岸]，312702 平方公尺）。

與都市代表意象。

主要目標一、在符合水理及河川生態之原則下，合理利用基隆河整治工程內河川土地，以提供作為台北市區重要遊憩帶。……主要目標二、發揮基隆河河川地特性，創造獨特之河濱景觀，使其成為台北市重要都市意象（基隆河整治工程內河川地整體規劃研究報告，1994，頁 32）。

此五個因基隆河截彎取直而產生的河濱公園總面積非常之大。從統計數據上即可發現，其總面積已佔了目前全市河濱公園面積的四成二。而其中的大佳河濱公園則因為地處樞紐且在規劃與設計之初即設置了許多公共硬體設施（如大型噴泉地標¹⁰與紀念廣場¹¹）。而在政府的先期規劃報告中亦將大佳河濱公園定位為重點區段：「本區段為全河段最重要之地段，遂計畫將全河段主題、精神意象設置於此」（基隆河整治工程內河川地整體規劃研究報告，1994，頁 40）。因此，大佳河濱公園成為了其中的代表，並成了台北市民眼中最為重要與印象深刻的河濱公園。

不同以往鬧區裡的活動，台北市政府喊了好幾年的親水遊憩區終於在昨天有了一個樣，成千上萬的民眾在基隆河畔大佳段的整治河段內，看到了一個像樣的台北市河濱公園。……主持端午嘉年華會的台北市長陳水扁，以及「順道」而來的前台北市長黃大洲都是滿面春風，為這樣的政績高興不已（王一中，1997-06-09）。

¹⁰噴泉地標：……台北市乃台灣地區首善之都，若能有一地標設置，不僅能加強台北市之明確地域感，亦能提高國際知名度。……此座巨型噴泉正位於建國北路的軸線上，可由圓山飯店、高速公路看見噴泉全景，由於高度足夠，鄰近地區亦可欣賞到上噴之水柱（基隆河整治工程內河川地整體規劃研究報告，1994，頁 40）。

¹¹紀念廣場：基隆河截彎取直工程在河川管理史上是一項值得紀念的偉大工程，因此於大直橋以西至巨型噴泉之間，將配置一處紀念廣場，紀念廣場主題除紀錄基隆河整治過程外，更將基隆河的發展過程轉換成景觀遊憩設施（基隆河整治工程內河川地整體規劃研究報告，1994，頁 40）。

而透過對公部門主管的訪談中亦證實了大佳河濱公園在工務局及水利處等公部門體系對河濱公園的關建認知上，的確亦具有一定的指標性與代表性：「一般以指標性來講，大佳河濱公園在傳統上的確是第一個河濱公園沒錯，它在基隆河整治的時候就一併做好了，包括對面的美堤河濱公園也是一起的」(G1)。

因此本研究在接下來，即選擇大佳河濱公園作為台北市河濱公園之代表，來進行案例探討，並以此與之前的十四、十五號公園與寶藏巖聚落案例做綜合的比較與分析。

三、大佳河濱公園的悄悄現身

大佳河濱公園，佔地 42 公頃，位於松山機場西北邊堤防外的高灘地之上。西接中山橋、東靠大直橋、北鄰基隆河、南以防洪堤防為界與市區相接。

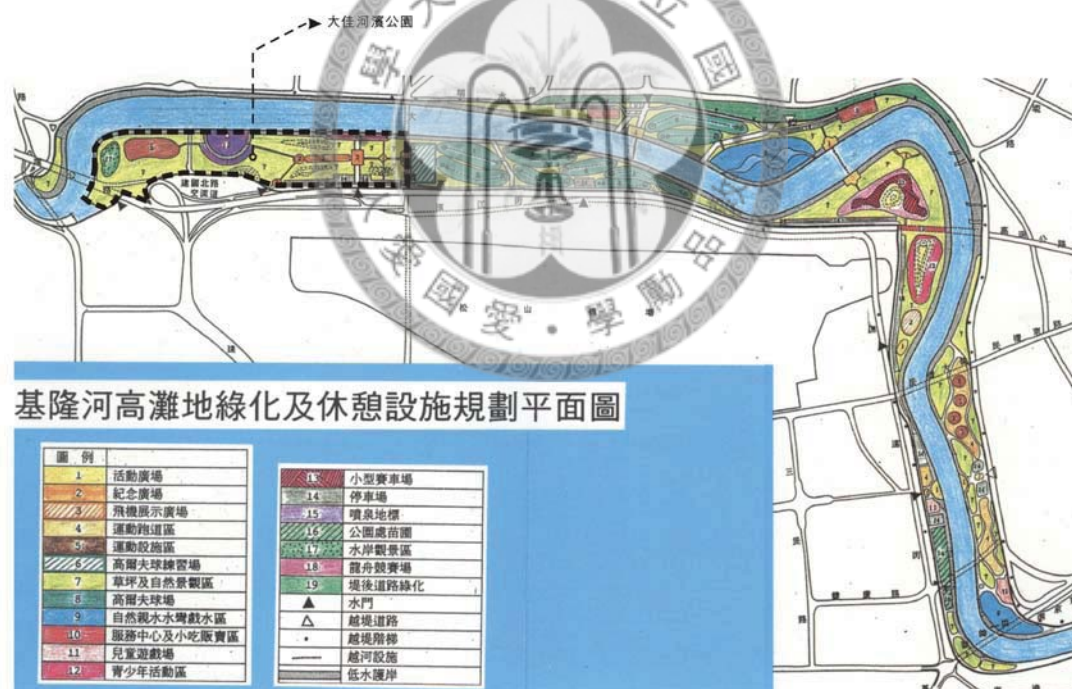


圖 4-4 基隆河高灘地綠化及休憩設施規劃平面圖

基隆河未進行截彎取直工程之前，在流至台北盆地後，即因盆地土質鬆軟、地勢平坦而成大幅度的曲流。在台北市內，於成功橋與大直橋之間有三個曲率相當大的轉彎，形成三個面積廣闊平坦的凸岸地形。由於此處特殊的曲流地形，因此長年來一直都是洪患之地。肥厚的地力加上常遭洪患的地理特性，使得此區長

久以來一直為農業的用途。

而隨著 60 年代的城鄉移民與都市的快速發展，此區亦雖有禁建管制，卻仍無法抵擋非正式部門的入侵，於是在其上蓋滿了違建與加工廠。1978 年台北市政府在內湖已開發為住宅區，不堪再受水患侵襲的壓力下公告了沿著基隆河右岸蜿蜒的內湖堤線。1980 年亦隨水利法的修法而將凸岸地形河灘地的都市計畫分區由農業區改為行水區。然而當時那兩處河灘地上之違建聚落內的居民已達上萬人，市政府卻無任何執行後續河川整治的計劃。

1983 年台北市政府工務局委託台大土木系「基隆河水理特性之研究」的研究報告，此為一份將基隆河截彎取直的可行性研究。1987 年十月，琳恩颱風過境，淹水情形與損失極為慘重，造成基隆河流域史無前例的災害。行政院於是命令台北市政府儘速提出整治計劃。市府遂將截彎取直案向經建會提出。在各方壓力之下，經建會成立了「基隆河中山橋至成美橋段河道整治計劃專案小組」，邀集國內外八位水利專家共同研議。

1988 年三月，行政院一度傳出顧問持強烈反對意見，截彎取直不再考慮的風聲¹²。1988 年七月內閣改組，經建會主委由錢復出任，其隨即在八月下令以三個月的時間重新研究台北市政府的提案。在這段期間內，曾任台北市長任內「就有意解除這個威脅台北市民安危至鉅的洪患惡瘤」¹³的李登輝多次邀見錢復主動關切此案，現實的防洪及政治壓力之下，「這件本質上政治現實考慮為重的案子」¹⁴遂於 1988 年十二月予以有條件的通過。後來雖因為堤距與徵收問題有過僵局，但在 1990 年一月，錢復巡視工務局並至現場勘查後，就隨即同意了市政府後來提的漸變堤距提案，舊河道回填開發新生地部分亦同時過關。結束了長達近十年的爭議，基隆河截彎取直計劃就此定案（殷莞之，2001）。

¹² 見 1988 年 3 月 29 日台灣新生報三版

¹³ 見 1988 年 12 月 14 日聯合報四版

¹⁴ 見 1988 年 3 月 29 日聯合報四版



圖 4-5 基隆河整治工程範圍圖

基隆河截彎取直工程由 1991 年十一月起動工。同年二月，台北市政府工務局公園處亦在推動台北市綠美化計畫之餘，宣示「儘量利用河川地開闢河濱公園」，並決定在兩年內完成全面綠化工作，並達到當時市長黃大洲的綠化要求。

曹局長並指出，台北市政府目前除了全力綠化、美化市容工作和闢建公園外，並儘量利用河川地開闢河濱公園，提供市民更多休閒遊憩場所。相信在未來十年內，台北市民平均每人享有的公園綠地面積，將可由目前的三點二平方公尺增加為五點二平方公尺，並使台北市成為「公園都市」(沈長祿，1991-10-21)。

而此「綠 / 美化台北」的空間措辭背後，其根源乃是由於政府無力徵收公共設施保留地，而 80 年代鼓勵私人資本投入公共設施之開發亦成效不彰的狀況下，爲了暫償歷史債務的利息所發起的(黃孫權，1997)。

1993 年二月一日的聯合報中，「河濱公園」第一次在基隆河截彎取直工程的相關報導中被提及：

基隆河整治工程中，河川地綠化工程設計整體構想已規畫完成，將在不違反水利法原則下，配合當地民眾的需求，進行各項休閒遊憩設施建設，以充分發揮其特性。……台北市政府養工處說，基隆河河濱公園的活動和設施是綜

合考慮基地特性、未來截彎取直後的都市計畫發展方向和市民的遊憩需求等三項因素規畫……運動、體能和遊戲設施分散設立，基隆河正位於市中心地帶，如果設有利用河濱開放空間，提供各種球類運動場、運動跑道、青少年體能訓練場、兒童遊戲場等，以滿足各年齡層對運動活動的迫切且大量的需求。……綠帶和草坪規畫：基隆河濱公園內基本公園意象是兩岸垂柳夾道，而區域內有部分地區有一至兩公尺高的小山丘，計畫在其間種植喜水性植物株距四點五公尺以上，使土丘和植物形成不同空間。自行車道和步道環河系統規畫：該河濱公園是長約十三點五公里的帶狀公園，因該區域內無車輛干擾，所以規畫發展自行車道和步道環河系統，使市民能在其間愉快的騎自行車運動健身或散一步和慢跑，以享受優美的河濱公園景緻（沈長祿，1993-02-01，底線為筆者所加）。

可見在基隆河整治與截彎取直工程規劃中，一開始規劃的河濱公園，背後所賦予的意義即是「建設各類運動場、體能與遊戲設施、綠帶草坪、自行車道等等服務，以配合市民的需求」。換言之，此河濱公園的規劃與闢建在一開始就是爲了要滿足都市內所不足的公共設施與集體消費，因而才在配合河川整治工程之餘，加以整理出來的。

1993年十月三十日，金泰段的新河道正式通水。原本基隆河蜿蜒流過台北市的自然風貌不再，取而代之的是筆直的新河道，和可以預期之新生地背後的龐大土地利益及所謂的「爲補足都市不足之公共設施」而設置的「河濱公園」。

而騎自行車、打棒球、慢跑等等這些市民的運動休憩活動場地，亦在這樣一個公共設施（包括公園綠地、體育場地、球場、跑道、自行車道）逐漸向堤外推移的過程中，逐漸被台北的市民所習慣與妥協。

如果有一種活動，能夠結合休閒與運動、親子與親水、甚至可同時進行攝影、釣魚觀景、賞鳥等休閒活動，那就是去河濱公園騎自行車。……在台灣的南北大都會區，自行車專用道少得可憐，……敦化北路中央分隔島上的自行車專用道，由於路程太短、障礙重重，空氣汙染又嚴重，並未受到自行車族的肯定。……幾乎所有的自行車族都認為，市區主要街道沒有自行車專

用道，因此必須與機車甚至汽車爭道，十分危險，加上空氣汙染嚴重，這些問題短時間內也難以改善。……在此情況下，要想為自行車族提供一個真正的無障礙環境，只有向河川地發展（李建果，1995-03-16，底線為筆者所加）。

這樣公共設施與集體消費之推移與移轉到堤防外的現象，卻始終並未引起市民與反成長聯盟的注意與反抗。於是，都市內的土地經由成長聯盟的運作與炒作的現象依舊，而隨著地價飛漲而不得被排除的公共設施與集體消費則在堤防高灘地上找到了一個出口與出路。

中山區大直橋下約九十二公頃的河濱公園接近完工，即日起開放供民眾放風箏、打球、慢跑和騎車等共有四十多座球場……現場有一千多個停車位、多間流動廁所等，方便民眾利用周末前往運動。……開放使用的運動設施有田徑場、體能訓練場、九座羽球場、壘球場、十二座排球場、六座籃球場、八座槌球場、八座網球場等，另有各種供遊憩的廣場，自行車和人行步道，噴泉區自然親水彎區等（牛慶福，1997-01-11）。

1997年六月九日，大佳河濱公園正式啓用並對外開放，台北市的河濱公園面積就此一舉大幅超越堤內大型公園面積總合。

台北市政府喊了好幾年的親水遊憩區終於在昨天有了一個樣，成千上萬的民眾在基隆河畔大佳段的整治河段內，看到了一個像樣的台北市河濱公園。……主持端午嘉年華會的台北市長陳水扁，以及「順道」而來的前台北市長黃大洲都是滿面春風，為這樣的政績高興不已（王一中，1997-06-09）。

在市民隨著媒體與政府的宣傳活動下，歡慶美好的「河濱公園」之表象背後，卻無人意識到這樣的公園綠地及運動休憩空間卻在無形中從都市堤防內被移轉到堤防之外。在都市貧綠症與極度缺乏運動休憩設施的窘況被「河濱公園」這個萬靈丹稍稍安撫與治癒之後，成長聯盟才能繼續驅動成長的巨獸，挾著市府的公權力，推動都市再次的成長並獲取隨之而來的龐大利益。

第四節 一種新的公園產物：成長聯盟與反成長聯盟的共同解

本研究為釐清台北公園綠地逐漸向堤外移轉之過程與背後動力，而以台北公園關建歷史上的幾個重要轉折案例當作觀察的切片。推動都市成長的巨輪持續地向前，從七號公園與十四、十五號公園的激烈抗爭卻仍之失敗告終，到寶藏巖的抗爭成功並就地保存卻仍被以另一種方式轉化為都市成長與發展的動力。連台北市的非都市土地、堤防外的最後一塊淨土「河川高灘地」亦在這樣一個不斷滾動的成長巨輪下，被生產出來。而其過程中卻看不到太多的雜音與議論，「河濱公園」就此悄悄現身，並成為近年來新興的台北重要休憩開放空間。為何所謂的「河濱公園」能迴避了歷史上往往伴隨著公園議題所緊接著而來的成長聯盟與反成長聯盟對抗呢？所謂的「河濱公園」真的是解決都市貧綠症與市民激烈抗爭的萬靈丹嗎？以下將分析目前市府與各反成長聯盟團體對「河濱公園」的意識與立場，並試著把「河濱公園」這個萬靈丹做分解，讓我們瞧瞧其中的玄妙。

一、政府消極的不干預

要看清「河濱公園」這個新興都市公共空間出現時，其背後政府規劃與執行單位的思維，讓我們先透過當年政府內相關執行關建大佳河濱公園的人是怎麼理解的：

基本上就我所知，大佳河濱公園主要是配合基隆河整治而一起做的。所以養工處是配合河川整治而主動去規劃關建大佳河濱公園的。那當初一開始規劃時，就會考量到防洪的問題，所以是在不違反疏洪的狀況下去設計規劃的……而在當年工務局內的氣氛，其實都是蠻贊成的，沒有什麼反對的聲音（G1）。

由此可見，當初市政府在規劃與關建大佳河濱公園時，主要亦是因為河川整治而才順勢順便地被規劃關建出來的。而水利處陳處長在對照各河濱公園的關建年表之後（見圖 4-2），亦表示：

從你提供的那張河濱公園闢建年代表來看，我幾乎可以斷定，那些河濱公園的闢建都剛好是那個河川在整治的時候。那既然要徵收土地，也要做堤防建設，所以河濱公園就一起順便做了，而不是專為河濱公園去做這些事情的（G1）。

如果只看表象，市府的確並未專門爲了闢建河濱公園而去整理堤防外高灘地並設置河濱公園。換言之，與其說市府是爲了解決公園綠地而去闢建河濱公園的話，倒不如如此去理解：政府因爲都市成長機器在堤內都市土地的持續炒作與開發，導致地價飛漲。市民與反成長聯盟亦在都市土地利用的議題上進行政治動員與抗爭。而在市府面臨財源不足、地價飛漲且反成長聯盟團體歷次強烈動員與抗爭的多重窘境之下，卻因著河川整治而在整治後且徵收完整的河川高灘地上找到了一個出口與捷徑。於是，整治完成的堤防外高灘地上出現了「河濱公園」這個新興的都市開放空間。其不僅能在不影響都市堤內土地繼續由成長聯盟持續推動發展的前提下，既巧妙地化解與迴避了成長聯盟與反成長聯盟的對抗與政治動員能量，亦可利用相對取得簡單且便宜的河川高灘地闢建公園綠地，以撫平市民大眾對都市集體消費不足的怨氣與不滿。以下將以對公部門相關主管的深入訪談，來理解政府在面對「河濱公園」這個新興都市議題的態度與背後思維。

隨著這個出口（河濱公園）的闢建面積逐年擴大以及市民大眾漸漸習於使用此新興的河濱都市開放空間。政府單位中，不管是負責整體都市發展與規劃的都市發展局，或是主管水利防洪安全的水利處皆必須正視並面對這個逐漸成爲台北市重要公共空間的「河濱公園」公共領域。雖然兩者皆爲政府單位，但對「河濱公園」這個議題卻有著些微不同的微妙立場。北市府都發局由於主管都市整體發展的規畫面，因此在 1998 年（即基隆河五大河濱公園落成開放同年）做了「親水綱要計畫」。此計劃當時將台北市的十三條河川做分類，並分成不同的屬性，每個河段都給予不同的定位。例如都會遊憩型、社區遊憩型或野溪型等等……。而大佳河濱公園在當時即被定位爲「都會遊憩型」，而此定義即代表著要積極引入活動，並把這個新興的公共空間向市民大眾開放出來予以利用。在訪談市府都發局張副總工程司時，其亦提及：

親水的部分確實比較辛苦一點，在綱要計劃把所有的河川都分類了之後，那我們希望先就都會型的、比較大的河濱公園做改善。我們不滿足於先前只有我有提供就好的簡易綠化而已，這些比較消極的作為。所以當時我們是提出，依照這些河濱公園腹地的大小，應該提供不同的活動資源，這個花了一點時間在府裡面溝通，後來也確實達到一些效果。就是說我把一整基隆河河濱公園分成大佳、彩虹、觀山好幾類，觀山那邊我還可以做狗公園，有沒有那邊有機會變成遙控賽車場、或極限運動區、或模型飛機的場域、或是有親子活動的簡單設施。但是這些前提都是要在符合水利法的狀態之下。也就是說它可能不需要很多設施，但是可以讓河濱公園更多樣化，去提供不同的使用型態給不同的人，這是當時我們推的一個很重要的想法，那後面當然也逐步落實了（G2，底線為筆者所加）。

由此可見，隨著 1998 年基隆河整治工程之後所開放的五個大型河濱公園¹⁵（總佔地達 206 公頃，約 8 個大安森林公園），都發局亦隨之推動了「親水綱要計畫」，並積極的在「河濱公園」導入許多活動並投入資源，把這些河川高灘地上的「河濱公園」「推廣」給市民大眾，並將「河濱公園」利用積極導入活動的方式，將之貼上「公園」的符號與印象，對外宣傳與傳播。

但是在主管水利的市府水利處立場上，則顯得較為保留。尤其身為河濱公園的主管單位，在台灣每年必遭逢的颱風與洪水過後，就必須面對河濱公園在汛期之間被洪水淹沒的問題。而且整個河濱公園往往會變得泥濘，許多設施亦會被沖壞。因此水利處勢必要盡快去做清理以讓市民大眾能夠很快的來繼續使用河濱公園。而研究者在訪談水利處陳處長時即質疑，既然在颱風季節常常面臨要花大錢去清理的狀況，以水利處來說，會不會認為在河川高灘地設置河濱公園是不合適的呢？又在當初是在怎樣的狀況下，才同意在河川高灘地設置河濱公園的？

當然自私一點是希望他們不要[設置河濱公園]啦，但是不行啊，如果市民大

¹⁵ 即大佳、迎風、美堤、觀山、彩虹河濱公園。

眾有休閒的需求，我們還是必須要去做清理。因為現在有越來越多的民眾來河濱公園做休閒活動，因此我們還是必須整理出來，提供民眾來做休閒。……

其實關於防洪安全我們以前也是有一點遲疑啦！但是這多年來的經驗顯示，目前是在還可控制的狀況內。……我個人是認為，應該是台北市當初在做基隆河整治時，就順便把高灘地規劃成河濱公園，那這幾年經驗看下來也都在可控制的狀態之下，所以就繼續做下去了（G1，底線與〔 〕內文字為筆者所加）。

因此，雖然水利單位必須考量防洪安全等現實的問題與狀況。但是在市府以及背後隱然現身的都市成長機器的發展壓力之下，只得配合開放出原本肩負抒洪重任的河川地。而隨後更是隨著市民大眾的逐漸習於在河濱公園進行休閒活動，以及都市內已因為公共設施與集體消費的不足加上都市土地的持續炒作與飛漲之歷史的循環債務窘境。因此更是不得不以大量的預算來維持河川高灘地「公園」的功能，以逃避市民大眾的不滿以及反成長聯盟成員的動員與反抗。此在 2004 年關於艾利風災的報導中，即可清楚看見政府因為背後都市成長機器的壓力，而不得不為的狀況：

都會區的河濱公園已成為民眾遊憩、休閒好去處；但是，這些綠地每逢洪汛，就被破壞一次，以台北市為例，這次艾利風災過後，26 處 470 公頃河濱綠地全被淤泥淹沒，整治經費高達 2000 萬，「再貴也要清理，不然，去哪裡生出 470 公頃綠地給市民？」……台北市公園路燈管理處處長楊綱表示，十年前北市便規畫運用河濱綠地，理由很簡單：行政區裡土地太貴，要蓋公園得花大把鈔票；為滿足市民綠地需求，只好跟河道爭地。……不過，比起台北縣河濱綠地在艾利後損失，縣府初步估計光二重疏洪道設施，就將近 14 億「泡湯」。負責規畫二重疏洪道綠美化工程並提供經費的環保署表示，14 億經費似乎規模太大了？環保署副署長林達雄覺得一點也不，因台北都會區綠地有限，二重疏洪道綠美化工程創下的生態及遊憩價值，是無法取代的（民

生報，2004-08-30，底線為筆者所加）。

而在如此崩潰性的惡性循環之下，政府不得不繼續繼續加重「河濱公園」其「公園綠地」、「體育場地」、「自行車道」、「車道」、「停車場」等等原本在都市內因著都市成長聯盟壓力而移轉到堤防外的都市集體消費功能。且已只能不顧成本的繼續編列大筆預算以維護每年汛期及颱風季節所帶來的損害與破壞。在訪談水利處時，即明確感受到水利單位身處這樣崩潰性之惡性循環下的無奈。

颱風季節的確會讓整個河濱公園淤積許多污泥，要花不少的錢去清理。而且在清理上也有很大的時間壓力，因為台北市目前有一些路段是會繞出防洪牆的，例如桂林疏洪門和大稻埕碼頭那邊，颱風假之後的上班日如果沒有馬上清理乾淨，很容易會造成大塞車的狀況。……尤其像大稻埕碼頭那邊的機車便利道，在上下班期間機車都已經幾乎都擠滿了，因為存在那麼久了，幾乎已經無可替代了（G1，底線為筆者所加）。

以大稻埕碼頭的堤外機車便道為例，由於早期為疏通交通擁擠，即將機車便道設置於堤防之外。而導致現在每遇颱風汛期，如果水利單位不馬上疏通清理的話，就會造成週邊交通打結壅塞的窘境。究其背後之成因，依然逃脫不了的仍是堤內都市成長機器運作壓力下，集體消費被排擠到都市堤防之外的結果。

在河濱公園的定位上，都發局與水利處等公部門亦將之視為某種能替代或輔佐堤內都市公園的公共空間與都市集體消費：

河濱公園是否可以取代都市內一般公園的功能？某種程度我覺得有啦！或應該不能講取代應該講輔佐。……如果我需要的是大的活動空間，是沒有阻礙的，不管是華江華中或是大佳河濱公園這些地方，它所提供的活動型態絕對不同於大安森林公園……大安森林公園不足的，沒辦法提供的活動型態，可以在這裡被滿足（G2，底線為筆者所加）。

如果市民需要的是一些設施，基於水利法，河濱公園是無法提供的。但是如果需求的是一般的綠地與開放空間，我想兩者之間是沒有什麼差別的，因為在市民眼中，這兩者都是開放空間與公園（G1）。

而在上至政府公部門、下至市民大眾皆逐漸將所謂的「河濱公園」接納為一種體制內的「公園」與都市集體消費之後，可以想見的是原本都市規劃（包括公園規劃在內）作為因為光憑市場機能已無法維持資本主義社會再生產之國家介入（state intervention）手段之一，將被「河濱公園」這個新興都市公共空間所破解。並在原本國家功能（資本積累與民主正當性），一方面必須提供國家服務（包括集體消費的提供）以換取大眾忠誠，以獲得正當性的支持；另一方面又要繼續進行資本積累的矛盾衝突中找到出口與解藥。

因此可想而知，未來政府對於「河濱公園」的規劃與計畫依然是繼續將之「轉化」與「變身」成為制度化地景¹⁶的一部份，而無法逃脫此交互循環的困境：

那這個部分[導入活動]漸漸達到目標之後，但是我們還是不以此為滿足，……現在做親水，既然無法打掉堤防，那堤防跟民眾最接近的地方是什麼？水門！……所以那些水門的位置、越堤道路的位置夠不夠清楚？夠不夠易接近？就是我們的重點……所以指引的系統、入口的明確以及可接近性就是我們要去處裡的重點。讓河濱公園跟一般很好接近的公園一樣。雖然不在你家旁邊，但你要去你也知道怎麼去（G2，底線為筆者所加）。

水利處亦表示「目前河濱公園的使用人數已經越來越高了。我們基本上就是盡量在法令防洪規定與市民使用方便性之間找到一個平衡點」（G1）。

¹⁶ 制度性地景（institutionalized landscape）相對於非正式地景，指的是國家認可、一般市民認同、合乎都市計畫用地編列之空間佔有：可滿足市民需要之完善的都市基礎建設、合於照相機拍攝之街景、可共消費之國際都市自我想像的意象，合於都會之凝視之美學秩序，更重要的是，制度化地景是朝向建立一個國家性地景（national landscape）的而有的歷史計畫。

但是，在未來的規劃的平衡點拿捏中，「河濱公園」的角色似乎被定位得越來越吃重與向其中一邊傾斜。

華中橋那邊未來會有一個露營區…那是可以結合RV露營車的一個露營場地。在自行車道部分，有些不夠寬的路段未來也會加寬及做改善。在福和橋下面，未來也會做一個攀岩的設施，供市民大眾使用。而在一些橋孔的底下，因為大部分河濱公園樹蔭不夠多，未來也會設置一些自行車的休憩點。而洲美大橋那邊，未來也會設置自行車的越野賽道，以土推簡單的堆出地形，而不會影響防洪功能（G1，底線為筆者所加）。

而如果深究其不得不之原因，終歸還是要回到本研究所指向的公園綠地移轉動力，也就是「都市成長機器」以及其運作之下所嘗的苦果與輪迴。以總管都市規劃與發展的都發局來說：

「以台北市來講，目前我們的地價是不合理的高，帶動的房價很離譜。所以我們在公共工程所碰到的問題，就比較困難……你可能為了這個小公園2公頃，譬如說在大安區的或是萬華區的，卻可能要個好幾億。那人家就會質疑，在審這筆預算的時候，或是其他市民就會質疑，只拿到一個不到鼻屎大的公園。變成說它的成本效益被人拿來說是不值得。……公有土地的管理上面。……如果土地是屬於某某基金買的，或是屬於事業單位的，或是國防部眷改基金的土地，或是這個官方眷舍是屬於台鐵的福利基金買的，你要去用他那個地……必須有償，你必須把錢還給那個基金，那就跟徵收沒什麼差別了，……對市政府來講，有償就是我還是要拿錢出來，還是需要爭取經費啊」
（G2，底線為筆者所加）。

市區公園現在要闢建，主要面臨的問題就是要徵收土地的錢太貴了。所以現在要闢建市區內公園其實很難。那河濱公園的狀況是因為，做河川整治時，就要做土地徵收，所以就可以順便接著開闢河濱公園，在用地取得上，比較

方便」(G1, 底線為筆者所加)。

於是歷史的循環債務及都市發展背後的龐大成長動力壓迫著政府，並在河川高灘地上找到了一個宣洩的出口。無獨有偶的是政府這樣以綠色意識型態來安撫大眾並迴避提供都市集體消費的手段其實早在 1989 年即開始了，政府在 1989 年宣布當年為「綠化年」，五年內增加綠地一倍成為當時台北市長吳伯雄的施政口號。當時的工務局長潘禮門亦表示「落實綠化年、掃除貧綠症」，創造台北市成為「森林都市」是公園工程努力以赴的目標。

而政府甚至以花盆花海戰及宣導家家戶戶種植盆栽為手段來試圖減緩大眾對其並未積極提供都市集體消費的不滿與壓力。當時政府施行的手法包含高架路植花木、家家設花鉢、行道樹增植、紅磚人行道花鉢改為生態設計的灌木、懸垂植物、新建高架路應預留植槽、橋墩應設花壇、鼓勵市民認養路樹、允許私人栽種紀念樹等等。「美化台北我的家園」變成市政建設中最重要的政策，附帶著保持環境整潔的宣導，甚至最後變成公司部門合作的計畫¹⁷。台北將朝都市森林化發展成為許多政府機關對外宣傳的「政策」¹⁸ (黃孫權, 1997)。

因此政府的確持續地藉由綠化意識來消解市民對都市集體消費不足的不滿，而如果再更進一步的去質疑政府將「河濱公園」轉化並以「公園」的意象進行操弄而將之以「都市公園」做一個對等的身份賦予的話。我們應該從一個歷史脈絡上去直指，雖然政府應該在都市發展的歷程中扮演積極的角色。但是回看台北都市形構的實際經驗中，政府雖然介入了，但是卻只有提供低度規劃的計畫藍圖以及落後的建設行動，往往只是為了鞏固其政權之正當性或是為了維護資本利益而追趕著進行補丁式的建設，以致於根本未能發揮政府作為主動引導都市發展以及平衡資本積累與民主正當性之間矛盾衝突的平衡功能。

¹⁷ 「美化台北，我的家活動」是由市府和二十幾個公民營單位、民間團體及中外廠商主辦，共募集了一千萬基金，「認養公園」即是這項活動的重心。吳伯雄更在這次活動中強調：全體市民應踴躍參與美化綠化市容工作，例如認養公園、綠化陽台 (中央日報, 1989-8-11)。

¹⁸ 巧合的是，當時台北正處於七號公園規劃上的論戰之中，隨著森林公園成為較確定的方案之後，綠色意識似乎成為政府的宣傳的主軸，特別是越接近將七號公園定位成森林公園，政府綠化與闢建公園的決心就越勝 (黃孫權, 1997)。但如果以本研究圖 4-2 的都市公園成長曲線來看，都市公園的成長除了七號公園變身成大安森林公園之外，並無其他顯著的成長。反倒是河濱公園的面積開始急速的增加。

政府消極的不干預，並放任都市成長機器的持續運作與肆虐。導致了「河濱公園」這個特殊的都市公共空間被生產與定位，其破解了原本政府應該平衡資本積累與民主正當性之間矛盾衝突的功能，並成爲了政府、成長聯盟與反成長聯盟的共同解。於是，都市堤防內土地的高度資本再積累隨著都市成長機器運作下依舊蓬勃，而隨著「河濱公園」在被定位與理解爲一種體制內的「公園」與都市集體消費之後，反成長聯盟的施力點變得薄弱，其聲音亦被「河濱公園」的綠色形象所消音。市民大眾在不知覺與不自覺的情況下，失去了爭取政府提供都市集體消費的權力與動力。

二、看不見的反成長聯盟

相較於都市內公園綠地等公共空間使用議題上之正反成長聯盟的激烈對立與抗爭（如七號公園、十四十五號公園及寶藏巖）。在台北市公園綠地向堤外逐漸移轉的歷史過程中，則不僅沒有看到反成長聯盟的現身與集結，而且反成長聯盟也往往對於河濱公園的出現與擴大抱持著開放而尙且可以接受的態度。到底「河濱公園」這個新興的都市公共空間有著什麼樣的曖昧性或是特殊性呢？讓它既能在政府的刻意推動與鼓勵下，將原本擔負疏洪任務的河川高灘地，搖身一變成爲一個近年來廣爲市民大眾所習於使用的新興開放空間與遊憩場所，又能避開以往在堤防內都市中會遭遇到之反成長聯盟的政治動員與抗爭，成爲成長聯盟與反成長聯盟的共同解與政府面對都市貧綠症的萬靈丹呢？

本研究針對過去以及現在持續關注與介入台北公園綠地政策議題的主要民間團體進行深入訪談，以期了解「河濱公園」這個曖昧的新興公空空間何以可以以逃脫成長聯盟與反成長聯盟抗爭的傳統歷史脈絡，而悄悄現身於台北的河濱地帶，並成爲了現今市民大眾最紅也最受歡迎的新興休憩空間。

如果以目前各個以環保、生態與永續發展為主要宗旨之反成長團體的動態與實際運作情況來說，一般皆礙於資源、人力、經費等等的現實因素，因此大都只能專注於單一議題與事件之上。在台北市區的部分，例如綠黨目前正全力針對松山菸廠將要建巨蛋的議題做抗爭與努力；而千里步道協會則除了推廣全台環島步道之外，亦專注於都市內自行車的生活化與路權等問題，並正爭取建立單車路網及慢速路網；荒野保護協會也在之前主動認養了幾個公園綠地並進行改善與宣導。而自然步道協會與荒野保護協會除了進行生態永續與綠色資源等觀念的環境教育推廣與生態保育培力的動作之外，亦會針對特定突發事件而進行彼此的串連與合作，例如自然步道協會與荒野保護協會皆針對松山菸廠將要蓋巨蛋的這個重大都市議題上聲援與協助綠黨進行抗爭與理念宣傳。而台北鳥會除了一直努力於華江雁鴨公園的議題之外，這些年來更跨出了台北市區，將重心放在關渡平原的保育與保存之上。

而各個反成長團體在其關注與努力的議題與事件中，亦往往會遭遇成長聯盟的忽視或反對，甚至必須面對成長聯盟有意且力量強大的介入與阻撓。例如荒野保護協會在面對南部某舊糖廠（其所在地為稀有物種之重要棲地）的開發案時，即必須面對當地地方政府與地主台糖的執意開發並計畫變更成住宅區。荒野保護協會的保育部主任周東漢即悲觀的指出，「除非那些地一開始就是規劃成公園或是沒有開發的壓力（例如在鄉下而非市區），才比較有機會被保留」（N4）。而自然步道協會雖然想要在現在已廢棄而且目前綠色自然生態完整且豐富的土城彈藥庫推動成立一個自然展示中心，但面對台北縣政府想要將整區拿來進行開發的都市規劃亦遭遇了許多難題。另外，更明顯的例子，則發生在土地價值極高，處處寸土寸金的台北市區。以綠黨目前面對松山菸廠即將要被開發成巨蛋的例子而言，其秘書長潘翰聲即清楚地指出綠黨目前推動保留公有地、反對開發之理念的行動上，所面對的最大阻力就是財團。其接著指出「因為財團當然是希望公有土地都能夠釋出，然後變成他們自己的，而不是做為公共用途」（N7）。甚至舉了實際在推動理念與對抗開發時所遭遇的例子：

最大的阻力是財團，他可以利用施壓的方式不讓媒體發聲。因為某公司¹⁹是全台灣最大的廣告主。…所以他就可以去干預新聞的方向。…一個某²⁰電視台的節目，那個記者跟我們拍了三個月，然後剪成兩次的帶子，分兩個禮拜播，在播出來的前一天，緊急喊停。節目預告都出來了，網路上都有了…結果當天傍晚記者打電話來哭說對不起（N7）。

而綠黨除了必須要面對成長聯盟中土地開發商與大型財團的壓迫與阻撓之外，面對市政府預設的政治因素與執意推動開發的決心亦相形弱勢許多。

明明是一個錯誤的決策，可是因為以前做決策的人現在是總統，所以沒辦法重新翻過來重做，所以郝龍斌從頭到尾只能一直咬著說巨蛋一定會蓋。……因為政治的因素，政府一直不願意讓這個巨蛋沒有蓋起來，所以他很容易受到財團的壓力就幫財團推動 BOT（N7）。

從這些反成長團體各自針對其關注與動員的事件與經驗中，可以發現並清楚指認所謂的「成長聯盟」的確在都市發展與成長的表象背後，積極介入地方都市發展政策的土地使用規劃，並促使政府在都市的土地使用上，採取交換價值的土地使用政策。而政府不僅沒有積極地介入與引導都市發展並主動提供都市集體消費，反倒由於都市成長所帶來的稅收利多或是政治考量，因此在執行政策時受到資本家及財團的成長意識與壓力所影響，導致在政策上繼續推動成長並與資本家及財團互蒙其利。

雖然反成長團體在各自關注的領域中皆遭遇成長聯盟以及政府部門的打壓與忽視，但是至少透過這些反成長團體的介入、關心與動員，市民大眾才能多多少少意識到成長與發展表象背後的都市成長機器巨獸正吞噬著都市內寶貴的公共空間與公園綠地。甚至能在某些都市議題上，由於其區位、地段的土地潛在利益不夠大到吸引夠強大的成長聯盟，而反由反成長聯盟取得主導權，並部分減低了都市成長機器繼續推動與擴張的速度（如寶藏巖）。

¹⁹ 應受訪者要求，研究者在此匿名處理。

²⁰ 同上。

但是在整個台北市的都市發展歷程中，雖然自 1983 年起台北市的公園綠地、體育球場設施、自行車道、停車場等等都市集體消費即逐漸地向堤防外移轉。甚至在 1998 年的公園綠地面積統計中，「河濱公園」的總面積已大幅超越都市公園，並在近年來成為台北市民大眾假日最受歡迎的新興公共空間。可是卻不見任何以往在都市公共空間議題上著力與積極動員抗爭的眾多反成長團體對此現象有過質疑或是進行政治動員與抗爭。為何「河濱公園」這個新興的都市公共空間能取得反成長聯盟的接受或是迴避了反成長聯盟的集結與抗爭呢？在此將以各個反成長團體對於「河濱公園」的認知與態度做分析比較。

在針對各反成長團體進行深度訪談時，當提到「河濱公園」時，這些反成長團體的態度往往並不反對將都市堤防外的河川高灘地規劃成「河濱公園」。但是經研究者繼續追問，如果所謂的「河濱公園」是像現在地方政府所規劃與關建之「高密度使用的河濱公園」（即在其上有過多的水泥化、硬鋪面與各項設施）的話，則所有的反成長團體即馬上表示反對的立場。

而不反對關建所謂「河濱公園」的理由，最初的反應也最直接的通常都是「應該只是為了充分利用土地而已吧。在寸土寸金的都市，這應該算是一個不得不的手段」（N2），以及「我不反對河濱公園化，高灘地其實可以做為公園，畢竟台北市的綠地真的不多」（N3）。這樣的思維邏輯，其實就跟目前一般市民大眾及政府相同。即基本上默許了都市成長機器在都市內的運作模式或甚至沒有意識到「為何在都市內就不能關建出公園綠地的根本問題」。不過馬上的，這些反成長團體亦會立即補充說明，雖然不反對開放出河濱高灘地，但是非常反對現在大多河濱公園如此「以硬體設施為主導且高密度使用的河濱公園」。並希望所謂的「河濱公園」能以生態為主、注重濕地保育並以自然方式來進行保留與生態復育，甚至用更放任更荒野的方式來讓河濱地帶更回歸自然。

因此，可以清楚發現政府與反成長聯盟之間對「河濱公園」的認知有明顯的差異。而這基本上是在對「密度」與「強度」的認知差異問題，政府心中所想與實際規劃的「河濱公園」，是個能補足都市堤防內不足之都市集體消費的「公共設施置放場」。其將河川整治之後，以極便宜的徵收價格所取得的河川高灘地視

為一種「空地」，並將之開始置放因為都市成長機器運作邏輯之下無法在都市內提供的都市集體消費。所以在政府這樣的認知之下，政府版的「河濱公園」成了一個高密度水泥化、設施化以及高強度使用的新興公共開放空間；而相反的，反成長聯盟所想像與認同的「河濱公園」，雖然也向市民大眾開放。但更重要的是，對待河川高灘地的方式必須以生態為主，並注重整體河川與自然區域的保育。因此反成長聯盟所理想的「河濱公園」其實與政府版的「河濱公園」有非常大的差距，其並非是可以置放公共設施並高密度使用的「空地」，而應該是注重生態、低密度與低強度使用的「河濱生態區」。而隨著近年來政府積極地將「河濱公園」轉化並將之制度化成為都市公園無異的都市集體消費之後，雖然在「河濱公園」這個都市空間的生產過程中，並未發現與發生針對其有任何具體化的抗爭與正反議論。但如果這樣的認知差距持續擴大下去，在可預見的未來勢必會引起另一波的成長聯盟與反成長聯盟的抗爭與對立，而當「河濱公園」已被高密度設施填充及水泥化，並被轉化為制度化的都市集體消費與開放空間之後，反成長聯盟的突然警覺與最後抗爭將只成為河濱高灘地被資本主義邏輯所宰制之臨死邊緣的幾聲吶喊與嘶吼罷了。

簡言之，「河濱公園」這個命名，得到了政府、驅動政府政策行動背後的成長聯盟以及反成長聯盟的共識，並變成了三者之間共同解。但是在這個共同認可的命名背後，卻存在著極大的認知差距。河濱公園這個命名中的「公園」，傳達與代表了一種綠色的意識與形象，因此得到了反成長聯盟與一般市民大眾的認可或至少並未積極進行動員與抗爭，且因此讓政府巧妙迴避了都市成長機器驅動下，都市中正反成長聯盟之間的抗爭與對立。

但是當研究者向這些反成長聯盟的受訪者敘述本研究針對「河濱公園」之出現與逐年擴大的基本推論（由於都市成長機器推動之下，市府在都市堤防內過度開發與繼續加重土地使用強度。因此許多都市集體消費才因而被排擠到堤防之外）及相關研究數據等證據之後，則幾乎都立即得到了相關反成長聯盟團體的迴響與認同：「對！我覺得很可能是這樣的。所以現在的綠地保存非常的困難…民眾也應該清楚的表達，〔在堤防內〕不需要那麼多所謂的建設，而表達需要多點綠地的訴求」（N2，〔 〕內文字為研究者所加）。甚至有些反成長團體原本雖然沒

有意識到這件事情，但透過與研究者的討論之後，亦意識到了整個公園綠地向堤外移轉的嚴重性：

目前荒野保護協會並沒有做這方面的討論也沒有意識到這件事或是有相關的行動！但我覺得這是很有趣的議題。就我個人來說是反對的！…我認為應該要先保留好市區內的公園綠地及開放空間，而不能都只放在河濱地區，這是很荒謬的事。…這些本來應該在市區內的公園綠地被排擠到堤外，我認為是不對的（N4）。

在研究者進行深度訪談的七個反成長團體²¹案例中，經過研究者的分析與解釋之後，所有的反成長聯盟團體都一致表示認同，並反對政府目前將都市集體消費移轉到河川高灘地的政策走向。由此可知，雖然各個反成長團體所能投入與關注的議題往往受限於其有限的資源與人力，而且也並未都能意識到「河濱公園」生產背後的都市成長動力與其曖昧的認知與定位問題。但是，如果透過研究者的介入與相互討論，的確能激起各反成長團體的危機意識並向研究者提出更多的觀點與看法。綠黨秘書長潘翰聲在解釋為何沒有任何一個反成長團體能全面性的檢討台北市的公園綠地政策時指出：

應該是說我們沒有一個政治權力，沒有空間。就是說我們現在要去做一個全面性的政策檢討，沒有錢沒有人啊！沒有資訊！然後資訊在政府手上，他也不願意給你（N7）。

其點出了反成長團體目前所面臨的困境，但是如果各個反成長團體都因為其有限的人力與資源而只專注於其自身最迫切之議題的話，將會無法看到與意識到其所抗衡表象背後的真正動力（即都市成長機器），並很可能被一一擊倒或是抗爭的非常辛苦。其實各個反成長團體所正抗爭與關注的議題事件背後，都面對著

²¹ 分別為自然步道協會、千里步道協會、台北市野鳥協會、荒野保護協會、土地倫理協會、蠻野心足生態協會與綠黨。

同一個最關鍵的都市成長動力，隨著對「河濱公園」逐漸公共設施化議題的輕忽與失守將很可能一步步邁入都市成長機器的陷阱之中，並造成更大的都市問題。

因此，各個反成長團體在如此警覺到「河濱公園」生產表象背後的問題之後，亦提出了各自的論點或論述。而大部分反成長聯盟所提出的論點皆直指政府應該要有一個整體的公園綠地規劃與制度，並確實執行與檢討都市內一定人口即應相對擁有一定的公園綠地面積。

以協會的立場，關注的是：到底政府在堤防內，針對公園綠地，有沒有一個整體的都市規劃與計畫？如果有的話，是否有實際的去執行與實踐其所擬定的公園綠地計畫？這樣才能避免每次一有一塊空地或開發案(例如松菸)，就要開始爭論與抗爭。因為只要有一個明確的整體都市計畫，我們就可以檢查看看這個新的開發案是否已經佔了原本計劃好的公園綠地，或是計劃中的公園綠地都不夠了，還把原本的綠地變更成可開發區？(N1)

這些質疑基本上即指向了政府，因為其長期地放任都市成長機器的持續運作與肆虐，並僅僅爲了鞏固其政權正當性或爲了維護資本利益，才進行落後且補丁式的建設行動。而在歷史的循環債務及都市發展背後的龐大成長動力壓迫著政府，並接連的在河川高灘地上找到了一個宣洩的出口，一個新興的都市公共空間「河濱公園」之後，更應該回頭去質疑河川高灘地的使用方式。

重點是，有沒有一個對高灘地的整體想法。像台北縣有利用高灘地開闢道路，但是這樣的決定有沒有客觀的數據呢？……更重要的是，要去全面檢討，整體來看河川高灘地應該如何被利用 (N5)。

作爲一塊經由河川整治與興建堤防之後所新生的土地，如果研究者更深入地去問的話，其實這塊河川高灘新生地爲何不應該有各種可能的用途呢？現在的政府爲何都將之整理爲所謂的「河濱公園」？難道不能有更具創意的想法嗎？例如爲何不可能是都市原住民的自立營造聚落呢？這塊「空地」被政府制度化成承載

都市內政府無法提供之各式都市集體消費的「河濱公園」難道就是政府利用河川高灘地的唯一選擇嗎？

更甚者，研究者所要進一步質疑的是。這樣美好的「河濱公園」想像背後，會不會只是一個沒有效的假公園？目前政府興建與規劃之所謂的「河濱公園」，如此高水泥化高設施化的設計與規劃，不僅違反了自然與生態，而又基於水利法的規定，無法設置任何市民真正所需的公共設施（如固定式公共廁所）。在可及性上，又被防洪牆與車潮洶湧的環河道路所阻隔。難道台北市民大眾的河川高灘地就只能成爲一個爲償還都市集體消費不足之下的替代品嗎（還是一個瑕疵品）？難道不能有更多元讓更多聲音介入與討論的可能嗎？如果反成長團體能逃脫「河濱公園」綠色形象的魔障，而看到這個新興都市公共空間生產背後所代表的意義以及其實有更多可能性的話。才有可能連結起各個反成長團體並以一個更宏觀的角度來與都市成長機器以及被其推動著的政府做抗衡與戰鬥。並可以更進一步地指出與要求政府，所謂的公園綠地、運動設施等等都市集體消費本應在都市內與市民大眾的生活做結合。而不是只能在週休二日時，才開著車載著自行車穿越車流洶湧的環河快速道路，才能享受與自然結合的自行車體驗。難道週一到週五的生活就應該與自然有所切割嗎？一直在推廣與爭取都市內自行車生活化與路權等議題的千里步道協會與綠黨即明確指出：

精確的講，那些公園綠地、運動場應該要回到我們的日常生活裡……我們定位自行車就是一個交通工具，不是休閒工具，所以我們爭取的自行車道是市區裡面的通勤車道（N7）。

現在一般人想到騎自行車就想到要去河濱公園是種錯誤的迷思。我們都市內的生活空間才是真正需要自行車的，把自行車與我們的日常生活做結合才是更重要的。……我們不會去主張撤掉河濱的自行車道。但是如果把它〔河濱自行車道〕當作唯一的指標的話，我們就反對。因為自行車道應該是要與生活做結合才是最重要的（N2，〔 〕內文字爲研究者所加）。

而土地倫理協會秘書長陳健一亦指出，應該去爭取都市內有機會能開放出來的公共空間：「市區內還有機會的地方應該要去搶救。像一些軍方的地、宿舍和公營機關的空間都要去爭取」(N5)。並更應該跳脫原本各自努力的僵局，才能真正看到目前反成長團體的困境。「現在的環保團體，往往只關注自己重視的那塊，例如重要的生態熱點。但對於在人口密集區的綠卻沒有另一種論述！難道保留市區的老舊宿舍不算是一種綠的保存嗎？各個民間團體都是各自努力，卻沒有整體的大視野」(N5)。

因此本研究所提出與質疑的「河濱公園」議題，即是試圖針對一般市民大眾乃至於各反成長團體對「公園」、「綠色生態」以及「公共空間」的盲點來拋磚引玉。試圖促使原本各自努力的反成長團體意識到其所對抗的各個議題表象背後，其實是同一個巨大的都市成長機器動力與意識型態，如此才有可能將各反成長團體集結起來，共同合力去對抗成長團體，並迫使政府在都市集體消費的提供上肩負起積極介入且維持平衡的角色。


最後，提出兩個訪談中所得不同態度的例子來說明目前反成長團體面對所謂「河濱公園」議題的困境與希望。研究者在訪談台北市野鳥協會時，鳥會的何保育專員在針對協會目前是否有對「河濱公園」這個議題是否有任何反對行動或意識的問題時，做了以下的回應：

我們沒有任何的行動，未來會不會也不知道。因為我們鳥會目前重心都放在關渡和華江雁鴨公園這兩塊，除非有一些重大事件或是新的工程引起重大的議題，要不然 NGO 組織無法專門養人去持續接觸與關注，只能做重點的部分。我們認為要推就推熱點，我們不認為這個議題重要！…我們更關注的是更急迫的部分，有更多擁有豐富生態資源的熱點就要被開發，需要我們投入！而河濱公園現在都被開發了，效力並不大 (N3)。

如同其他的反成長團體，限於資源、人力以及政治權利的不足，勢必只能專注於其所認為最重要的議題進行投入。但這亦反映出了目前各反成長聯盟的隱

憂，如果各成長團體都只關注其認為最重要的議題本身，卻沒有看到在整個大脈絡之下，之所以都市開發與擴張的情況會如此烽火處處，乃是這種種表象背後的都市成長機器運作與意識所導致的。如果不能將各個各自投入的議題本身串連起來並連結到其實背後都是同一股推動都市成長之無形且龐大的動力的話。隨著都市內土地利益炒作枯竭之後，原先的都市成長動力將會隨著政府逐漸投入大量資源的河濱公園附近移動。下一波的都市成長與土地炒作將隨著「河濱公園」的制度化與高度設施化而立即湧現。等到河岸豪宅皆林立於所謂的「河濱公園」週邊之後，都市成長動力將再次撲向台北縣的河岸乃至於關渡保護區。因此如果不能把這些各個都市開發議題與對抗背後的真正禍首現身的話，反成長團體將無法抵擋持續推動都市成長之都市成長機器的火車頭，而節節敗退。

而最近有關河川高灘地的最新議題中，千里步道協會針對最近位於河川高灘地的都市原住民聚落即將被拆遷的議題做出了聲明，標題是「暴力的自行車道 自行車騎士不要」：



我們不只是一要爭取單車路權，更要推動土地倫理的重建，而非大興土木的自行車道工程，或是以拆遷原住民家園所換來的自行車道。……今天，我們需要的不是開腸剖肚的工程，而是以重新調整道路空間或縮減快車道寬度，以及以串聯既有道路為方式，打造出一個更友善的單車路網、更安全的停車空間、與大眾運輸系統更便捷的連結，而非強拆人民住所、以原民血淚換來的「暴力的」自行車道（自由時報，2009-2-22）。

因此如果反成長團體能夠都意識到，政府不該將其本應提供的都市集體消費移轉與轉嫁到「河濱公園」這個挾帶著綠色形象而名之為「公園」的「空地」上，而且其實際上已經淪為替代都市中因為過度發展與成長之窘況下的「公共設施置放場」的話，才有可能看穿「河濱公園」這個新興都市開放空間生產與被消費背後的意義。並也才有可能集結起來，對抗這一切表象背後的真正推動主力，即都市成長聯盟，以及被其所驅動的政府公權力。

三、成長正反抗衡中的共同解與下一波都市再成長預言

「河濱公園」作為近年來在台北市民大眾及公部門眼中，一個極受重視的都市新興開放公共空間，其生產的過程雖然並不是被任何人或單位刻意的營造出來。但是在當初一開始即是以為保護都市急速成長的資本利益為前提之下，以追趕之姿而闢建堤防之後所產生出的新生地（即河川高灘地）。而隨著公部門（北市府都發局）在注意到這塊地的存在與可利用性之後，即主動且積極的規劃與引入活動，並且將所謂的「河濱公園」逐漸制度化為一個與都市公園無異的公共開放空間。而在市民大眾眼中，「河濱公園」亦成為了跟都市公園沒什麼不同而可以從事各種休閒活動的「公園」。

都市成長機器的龐大推動力持續在都市內蔓延與肆虐，而政府消極的不干預與放任則讓「河濱公園」這個曖昧的都市公共空間在堤防外的河川高灘地迅速蔓延與成形。這個「河濱公園」在上至政府公部門、下至市民大眾皆逐漸將之接納為一種體制內的「公園」與都市集體消費之後，原本都市規劃（包括公園綠地的規劃與闢建）作為因為光憑市場機能已無法維持資本主義社會再生產的國家介入手段（即提供都市服務與集體消費），將被「河濱公園」這個新興都市公共空間所破解。並隨著「河濱公園」逐漸成為台北重要的都市集體消費（包括提供公園綠地、停車場、自行車道與通勤車道）且替代了某些都市功能之後，變得越來越不可被替代。也讓政府必須繼續投入大量的資源與人力以維持其都市集體消費的功能。而反成長團體亦受限於其有限的資源與人力，且因為「河濱公園」的命名，而得到了政府、驅動政府政策行動背後的成長聯盟以及反成長聯盟的共識，並變成了三者之間共同解。雖然其命名背後，存在著極大的認知差距。但河濱公園命名中的「公園」，傳達與代表了一種綠色的意識與形象，因此得到了反成長聯盟與一般市民大眾的認可，並因此讓政府巧妙迴避了都市成長機器驅動下，都市中正反成長聯盟之間的抗爭與對立。

而隨著「河濱公園」的逐漸制度化以及公部門不計成本的大量投入資源，都市成長動力亦因此由市區逐漸移轉到都市的邊緣。原本僅僅是河川旁的高灘地，在被政府公部門視為「空地」與可以補足都市不足之集體消費的「公共設施置放

場」之後，也因此讓原本在都市邊緣之高灘地居住且相安無事的都市原住民聚落成為政府公部門的眼中釘。

而更甚者，則反映在近年來在河岸邊上逐漸興起的河岸豪宅。隨著都市內市區公園（如七號及十四、十五號公園）的闢建完成以及土地潛在利益因為過高的地價而無炒作的利多之後，都市成長機器因此逐漸轉移目標，並將不是公園的公園（即河濱公園）週邊土地視為下一波都市成長的主要動力。而研究者在針對政府相關公部門的訪談中，亦清楚發現政府對於河岸豪宅的興起亦並未意識到其嚴重性，而仍是消極的不干預甚至是抱持著樂觀其成的心態。水利處陳處長即在訪談中表示：「我們並不排斥親水豪宅，基本上我們是抱持著樂觀其成的態度的」。而都發局張副總工程司亦表示：

因為我們早期都不重視河川，所以你看人家國外水岸第一排都是豪宅，我們水岸第一排永遠都是最落後的。現在比較好一點了…漸漸的有一些地方，例如大直那邊改變了，我們有沒有機會在有些地方吸引或是鼓勵在水岸的第一排能把水當作正面來做建設（G2）。

因此，如果反成長團體無法意識到其目前所各自對抗的議題與事件背後，其實都直指向都市成長機器的動力與意識型態，並忽略了所謂「河濱公園」這個新興都市開放空間之成形與被制度化背後的原因以及可預見造成之苦果的話。台北的「河濱公園」將逐漸被制度化成與都市公園無異的都市集體消費之一，並隨著市民大眾的習於使用之後導致政府必須投入大量資源以維持其使用強度甚至必須因而提高河濱公園的使用強度，最後更成為了下一波都市成長的重要動力與推手。而隨著「河濱公園」高設施化水泥化之擴散與制度化之後，都市成長將由台北市中心區蔓延到都市河岸邊緣，將台北沿河岸之區域成為下一波高級化與晉紳化現象的都市區域，甚至可能接著擴張到台北縣的沿河岸區域乃至於遠在關渡或是台北郊山上的自然保護區。

年代分期	威權統治期 (1949-1968)	逐漸發展期 (1968-1998)	反轉超越期 (1998-現在)
政府論述	<ul style="list-style-type: none"> 以防範洪災、維護都市美觀等理由開始介入河川高灘地。 	<ul style="list-style-type: none"> 以都市安全為由開始設置堤防，並順便將高灘地闢建成河濱公園。 	<ul style="list-style-type: none"> 未來將積極把河濱公園納入重要的都市集體消費，並加深其使用強度。
執行策略	<ul style="list-style-type: none"> 動員市民整理高灘地。 除為防範水患，亦為了防止違建增生而有礙都市美觀並影響環境衛生。 	<ul style="list-style-type: none"> 因都市公園極度不足，市府都發局開始積極將河濱公園引入活動並對外宣傳。 並將之逐漸制度化成為與都市公園無異的都市集體消費之一。 	<ul style="list-style-type: none"> 繼續將河濱公園轉化與變身成為制度化地景的一部份。 持續增強使用強度、導引更多活動進入、增加更多硬體設施及活動場地，並放任河岸豪宅的興起。
爭議點與質疑	<ul style="list-style-type: none"> 以防洪、衛生為藉口，實際上則是藉此清除違建以便統治與管理。 	<ul style="list-style-type: none"> 政府不僅並未積極導引都市發展，而任由都市過度成長與擴張。之後才為維護都市資本利益而追趕闢建堤防。 河濱公園實際上乃是政府放任都市發展與彌補都市公園不足的宣洩出口。 	<ul style="list-style-type: none"> 隨著河濱公園的制度化與高密度設施化。河濱公園變得越來越不可取代，甚至落入每遇洪災便需投入大筆預算復原的窘境。 且其過度設施化之後，促使河岸豪宅現象愈加嚴重，並可能帶起下一波的都市成長。

表 4-3 河濱公園空間生產分期表

第五章 結論與建議

第一節 研究發現回顧

本論文以台北市近年來興起的河濱公園為研究主軸，透過歷史資料的回顧整理與數據資料的統計分析以及相關部門與團體的深入訪談來對台北市公園綠地逐漸移轉到堤外的過程與現象做解密，並試圖探究出在此移轉現象背後的主導動力為何？且如何造成了近年來台北市河濱公園面積的急速擴張與興起？以及在這樣都市空間發展與移轉之後所造成的影響與問題。從都市公園的極度缺乏以及都市發展歷程中諸多公園預定地的變更與消滅，此現象背後即隱含著都市內土地一連串持續不斷的高度成長與開發利益，而這則指向了都市成長機器在都市內的運作亦因此導致了近年來台北市公園綠地快速且大量的朝河堤外的高灘地做移轉的現象。回到本文最初的研究發問：政府將河堤外的高灘地充作公園，其規劃思維與價值判斷為何？又這些政策是在什麼樣的社會背景下被提出的，其中的權力抗衡又是如何運作的？最後這樣公園綠地的公共空間移轉在整體都市發展中的影響為何，其如何顯現了目前都市發展趨向上的危機與盲點？藉由前面數章的討論與分析，本文試圖透視河濱公園空間生產背後所隱含的價值判斷與權力運作過程，並在本章重新回顧本文的研究發現，且提出預言與建議。

在第一章中，本文透過對所謂「河濱公園」的定位與其在都市公共空間發展中的身份做再發問，並指出其目前在防洪安全與加強使用強度之間的矛盾衝突，乃至於各方對「河濱公園」各自詮釋各自定義的特殊現象。從對河川高灘地為何會皆一律規劃成所謂「河濱公園」的發問作為出發點，試圖探究此新興公共空間生產背後的歷史過程乃至於其所反映出都市中各利益團體之間的抗衡與妥協。而透過對都市堤防內土地資本利益的過度積累以及公園綠地的不足等現象的質疑，以及歷史上許多公園預定地的被變更。因此將台北市公園綠地移轉堤外現象背後是否隱含著都市成長機器的運作模式，以及其是如何影響了台北市公園綠地板塊分佈的推移乃成為了本文主要的研究命題，並且建構出整篇論文的研究脈絡。

爲了能夠看清楚整體都市公共建設分配與運作的邏輯，在第二章中本文回顧了都市政治經濟學相關的理論以及都市成長機器理論。並且亦藉由西方公園原本的概念以及對台灣公園綠地相關歷史文獻的回顧整理，來爲河濱公園空間生產的歷史背景打底。而從相關理論與對台灣公園綠地發展之過程的討論，本文提出了研究架構。以都市成長機器的觀點，將整個台北市公園綠地空間生產相關的行動者指認出來並將之分類，從而得以依都市成長機器所討論到的結盟與對抗等互動關係討論正反成長聯盟彼此對立與妥協的動態關係，並進一步挖掘出台北市公園綠地移轉背後所隱含的都市成長機器運作以及河濱公園的曖昧性與臨時補償性。

第三章則針對台北市整體公園綠地向堤外移轉的過程做背景式的介紹與分析。首先，藉由對台北市堤內公園綠地發展的歷史過程進行整理，以探討台北市都市發展與規劃思維背後的意識型態是如何導致了現今公園綠地不足的窘境。接著則依序從日治時代到現今，將台北市公園綠地向堤外移轉的過程做描述，並指認出不管是日本殖民政府或是早期的威權政府乃至於近代逐漸開放的政府皆往往只以其統治考量或資本利益爲出發點，而並未積極面對公園綠地不足的問題，因此亦埋下了將河川高灘地充作「河濱公園」並制度化成一般都市公園的潛在基因。而本章也針對了台北市公園綠地目前的現況與困境做分析，指出「河濱公園」已成爲台北市目前最重要也是最受歡迎的都市公共空間，其不僅已不能被替代更顯示出了都市內公園綠地關建的窘境有多麼嚴重。最後本文指認出台北市公園綠地向堤外移轉的相關行動者，並將之分類且從中分析不同行動者的認知以及其參與或並未參與的原因與動機，以此來回應第二章的理論觀點並作爲接下來第四章幾個個案分析的架構。

在第四章的分析中，本文係以都市成長機器的觀點對台北市公園關建史上具代表性的三個個案進行分析。此三個案例因爲年代先後以及其區位潛在土地利益的大小而面對了不同的命運，而這亦剛好說明了台北市公園綠地向堤外移轉現象背後的重要轉折與規劃思維的變化。因此本文先以市中心的十四、十五號公園拆遷事件與都市邊緣的寶藏巖聚落保存爲例，其過程中經歷了激烈的抗爭與動員。而在相較之下，本文亦點出了「河濱公園」的悄然現身以及其從未被關注的特殊現象。

首先在都市內公園綠地的部分，十四、十五號公園以及寶藏巖聚落皆經歷了激烈的抗爭與社會動員。在這兩個案例中，以都市成長機器的觀點來看，反成長聯盟因為看到與意識到了都市議題中顯而易見之土地開發潛在利益的不公，因此群聚集結起來進行與成長聯盟的抗爭。但是這兩個案例的結果卻是不同的，位居精華地段的十四、十五號公園預定地雖然引發了極大的社會抗爭能量，最終卻還是飛灰湮滅。反觀地處邊緣的寶藏巖聚落卻可以透過抗爭與組織動員，將之轉化成朝體制內爭取政府資源的新路線，也因此保住了聚落。而本文即分析指出，此差異乃歸因於地區潛在土地利益的多寡，而這也讓都市成長機器中所直指之領導都市發展與持續進行資本積累現象背後的都市成長聯盟因此現身。最後本文更指出政府雖並未剷除寶藏巖聚落，但其卻巧妙地轉而利用了另一種手段（藝術村）來繼續推動都市成長以促進資本積累並迴避了反成長聯盟的抗衡。

接著本文旋即處理這近幾十年來一直快速成長卻又往往悄悄現身的「河濱公園」。並指出政府將位處都市堤防外之高灘地充作所謂的「河濱公園」，亦乃是因為在都市成長機器運作下為維持其政權正當性而將之變成宣洩都市服務要求壓力下的出口與捷徑。而本文接著利用統計數據的整理與分析，將河濱公園的面積增長曲線與都市內公園面積的曲線做交叉比對，並跟著指出河濱公園的成長曲線乃於 1983 年開始向上攀升，而其空間生產則是因為隨著為保護都市龐大利益的堤防建成而順便設置的。而兩曲線的關鍵翻轉則發生在 1998 年，河濱公園總面積一舉大幅超越都市公園，而這跨越性數據背後，則是台北市河川整治與河濱公園的轉捩點，亦即基隆河截彎取直以及隨著而孕育而生的大佳河濱公園。但是這樣公共設施與集體消費的翻轉性移轉，卻始終並未引起市民大眾與反成長聯盟的注目與反抗。「河濱公園」在台北市的邊緣一處處地悄悄現身，也使隨著地價飛漲而不得被排除的公共設施與集體消費在堤防高灘地上找到了一個出口與宣洩壓力的便門。在都市貧綠症被「河濱公園」這個萬靈丹稍稍安撫與治癒之後，成長聯盟才能繼續驅動成長的巨獸，挾著市府的公權力，推動都市再次的成長並獲取隨之而來的龐大利益。

因此，本文指出「河濱公園」作為一種台北市新興的公園產物，其特殊而無法被明確定義的曖昧性以及其得以快速成長與被市民大眾接受的原因，乃是因為

「河濱公園」已成爲了都市成長聯盟與反成長聯盟的共同解。所謂的「河濱公園」作爲近年來台北市都市空間中極被看重的新興開放空間，其被生產的過程雖並未是被刻意營造出來的。但其初始出現的原因乃是爲了保護都市急速成長的資本利益而蓋出堤防之後所被一併整理闢建出的。而政府在面臨都市成長機器在都市土地上的持續炒作以及反成長聯盟的激烈抗爭壓力之下，不僅並未積極作爲，反倒是在都市堤防外的高灘地找到了出口。其不僅因此能在不影響都市土地繼續由成長聯盟推動發展的前提下，既巧妙地化解與迴避了成長聯盟與反成長聯盟的對抗與政治動員能量，亦可利用相對取得簡單且便宜的河川高灘地闢建公園綠地，以撫平市民大眾對都市集體消費不足的怨氣與不滿。而隨著政府有意識地積極投入資源與引入活動，「河濱公園」也因此逐漸被制度化爲一個與都市公園無異的都市公共空間，亦導致了現今許多關於「河濱公園」定位不清曖昧不明的問題。而原本都市規劃與公園綠地的闢建等作爲因爲光憑市場機制已無法維持資本主義社會再生產的國家介入手段（即都市服務與集體消費的提供），將被「河濱公園」所破解，並亦將隨著其逐漸成爲台北重要的都市集體消費場域（不僅只是公園綠地，亦包含停車場、自行車道與運動設施場地的提供）而變得越來越不可替代。

而反成長團體亦受限於其有限的資源與人力，且因爲「河濱公園」帶有綠色意涵的命名，而並未激起原本在都市內積極對抗成長的反成長團體的反抗意識與集結動員。「河濱公園」因此變成了三者之間共同解。最後，本文則以此觀察與推論基礎爲下一波都市成長的現象做預言。隨著「河濱公園」的逐漸制度化以及公部門不計成本的大量投入資源，都市成長動力將會由市區逐漸移轉到都市的河岸邊緣。從近年來房地產業者主打的河岸豪宅大量興起即可見一般，而原本在都市邊緣之堤外高灘地居住且相安無事的都市原住民聚落亦開始成爲政府公部門的眼中釘與欲除之後快的第一目標。因此本文在文末必須大聲疾呼，如果各反成長團體與市民大眾無法意識到種種表象背後，其實都直指都市成長機器的動力與意識型態，並忽略了「河濱公園」成形與被制度化背後的原因與可預見之後果的話。台北的「河濱公園」將馬上成爲下一波都市成長的重要動力與推手，而隨著「河濱公園」高設施化水泥化之擴散與制度化之後，都市的過度成長將隨著市區蔓延到都市河岸邊緣，甚至隨之擴張到台北縣河岸乃至於都市邊緣的自然保護

區。

回顧研究發現，雖然本文是以河濱公園綠地為切入點，但其實此僅僅乃是都市成長機器持續運作以及政府放任與消極不干預之下的種種都市苦果之一。被政府及成長聯盟所排擠到堤外的何止公園綠地而已，堤外隨處可見的停車場、各式球場與號稱可直通淡水美輪美奐的自行車道即是顯而易見的例子。而那些已被變更並被蓋起高樓與商業設施的諸多都市公園預定地更是明證。因此本研究試圖藉由「河濱公園」點出現今台北所必須正視的都市議題。並嘗試重新讓原本沒有創意亦無人討論的都市河岸空間議題被看到，並讓所謂的「河濱公園」定位與河濱高灘地土地利用重新變成一個可被公眾討論與深思的開放議題。讓大家有機會再一次重新審視都市的河岸空間利用可能，並且藉由原本無人討論亦人人皆隨之接受的「河濱公園」都市政策的解密，使台北的河岸空間能有更深一層的觀看角度以及更多元的利用可能。



第二節 研究反省與建議

除了上一節的研究發現回顧之外。在本研究的過程之中，亦有許多值得反省以及留待後續檢驗與繼續深入研究的部分。因此，在這一節中，除了針對整體台灣都會地區公園綠地土地使用方式進行反省與檢視之外，亦將整個研究的過程重新檢視，以利於提供後續研究者做為參考。

一、對整體都市規劃與土地使用之反省

本文針對近年來台灣新興都市公共開放空間（河濱公園）之定位進行再提問作為討論研究的開始。並經過一連串的數據分析與研究之後，提出「河濱公園」的空間生產與近年來的逐漸擴張，乃是因為政府並未積極面對與介入長久以來都市土地使用密度過高與公共設施不足的問題。

換言之，目前都市公園綠地極度不足與缺乏的窘境，即是因為早期殖民政權與極權政權的忽視，加上近期台灣經濟高度成長之後，財團與政府相互妥協與互利的結盟運作之下所導致目前都市土地使用高密度發展且公共設施極度失衡的結果。因此「河濱公園」的空間生產就此成了在此窘境僵局之下的便門與出口。

在本研究中，本文發現「河濱公園」的空間生產並不如同都市公園，其並不是因為與週邊土地利益有直接關係而被生產出來。因此以本文的研究對象「河濱公園」空間生產來說，其生產過程與週邊地方土地利益的連結強度，並未與西方成長機器理論完全相符。

不過如果從整體都市的土地利益型態上來看，則還是可以找到與理論的相通之處。也就是說，即使本文發現利益焦點一開始並不在河濱公園週邊的土地利益。然而，河濱公園空間生產的背後，還是跟土地利益息息相關。只是其成爲了

成就都市內土地利益成長的一個都市集體消費壓力的缺口。因此，如果以整體都市發展脈絡下的河濱公園生產來看，依然可以看到政府與財團、房地產業者之間的妥協與互利關係。

如同國內相關研究所指出的。以陳東升（1995）的研究為例，其即指出，在台灣所看到的可能不是成長結盟，而是擁有土地壟斷利益的經濟集團與擁有統治權力的威權國家之間妥協的互利性結盟關係。而以本研究為個案分析時，亦可清楚發現政府在河濱公園空間的生產上，並未與成長團體進行成長結盟。而是其在堤外之高灘地上意外地找到了都市公園綠地不足壓力的宣洩出口，因此將河濱高灘地充作河濱公園，不僅成為政府的最佳解，更可逃脫都市內土地相互衝突的對立情勢，而成為了成長聯盟與反成長聯盟的共同解。因此在台灣，成長聯盟與政府的關係上未必是成長結盟，而是不斷地在不同的土地利益議題上找到共同利益的滿足點，以鞏固與擴張少數群體的土地壟斷利益以及維持政府統治的正當性。

最後本文必須要明確點出的是，如果社會大眾乃至於以往在堤內都市空間議題著力頗深的專業團體與民間組織，其不能看到和警覺目前「河濱公園」的出現與制度化背後的整體都市集體消費移轉，以及政府消極不干預甚至放任都市過度發展之問題的話。「河濱公園」將繼續成為都市集體消費不足窘境之下的「公共設施臨時置放場」。而社會大眾、民間團體與專業團體，唯有在更結構性的去質疑與挑戰政府的都市土地使用規劃思維並積極要求政府提供足夠都市公共服務的前提下，「河濱公園」的綠色幻影才能被真正打破，並讓社會大眾有機會重新討論，我們到底要的是什麼樣的都市河岸空間。

二、對研究本身之反省

對於研究本身進行過程的反省來說，本文認為目前對於大佳河濱公園乃至於各個河濱公園空間生產背後相關的內部資訊以及詳細的行動者互動關係仍有補足的空間。尤其早期對於河濱公園的生產並未被政府乃至於社會大眾視為重要的都市空間議題，因此在行政部門中當初的決策過程與細節並未能完全掌握。所以本文在進行研究時，則選擇以當時相關新聞報導以及透過深入訪談政府相關主管的方式進行推敲與詮釋。

此外，本研究由於研究對象的生產時間過程極長加上空間範圍廣闊。而許多個案除了時間久遠以致於相關關鍵人物凋零或難以接觸之外，更往往事涉敏感，難以準確指認出成長聯盟的成員與角色，並使其清楚現身。因此本文不得不以國內相關研究之成果做為佐證，並以反成長聯盟相關關鍵人的訪談整理進行反推，以將成長聯盟的角色與運作方式現形。

無論如何，本研究雖以台北市河濱公園的空間生產作為經驗研究的個案對象。但從此個案經驗研究之中，卻可看到台北整體都市公共空間的推移與轉折。因此透過對河濱公園空間生產背後原因的解密，仍具有指認台北近年來都市公共空間發展思維的參考價值。

三、對於後續研究之建議

關於後續研究之建議，本文認為有以下三個發展面向值得後續研究與討論做為參考。首先，就台北市河濱公園的空間生產歷程來說，可以更進一步的去驗證本研究之推論並細緻化歷年來各個河濱公園空間生產背後的歷史意義與規劃意識型態的轉變。以期在獲得更多資訊與歷史資料的前提下，能將台北市的河濱公園發展歷程做更深更細緻化的詮釋與分析。此外，對於河濱公園的空間生產與河岸豪宅的發展關係上，後續研究者亦可針對特定河段之水岸豪宅發展進行分析研

究，以期釐清河濱公園的生產與河岸豪宅在近年來竄升之趨勢的關係，並可為未來的都市河岸空間使用規劃進行定義與詮釋。最後，由於本文主要是以政治經濟學的角度切入河濱公園的空間生產過程，並未在日常生活行為的角度上做更深刻的分析。但本文認為針對堤外河濱公園與堤內大型公園乃至於社區鄰里公園的實際日常活動與使用經驗上，其實際使用經驗上的差別性與比較的確值得進行深入研究。因此後續研究者或可就河濱公園的可及性與使用限制，將之與堤內的都市公園做比較，以期瞭解堤內外公園之差別與河濱公園替代性上的限制。總之，關於河濱公園乃至於整體都市空間發展，仍需要更多的詮釋觀點與更細緻化的個案討論，來呈現出更豐富更多元的研究面貌。



參考文獻

- 丁致成（1997）城市多贏策略：都市計畫與公共利益。台北：創興。
- 王一中（1997-06-09）萬人慶端午 基隆河畔嘉年華。聯合報，19版。
- 王振寰（1996）誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構。台北：巨流。
- 牛慶福（1997-01-11）大直橋下河濱公園 暢快玩。聯合報，17版。
- 民生報（2004-08-30）與河道爭地 一場大雨設施就泡湯 生態、休憩功能難兼顧。民生報，B1版。
- 自由時報（2009-02-22）暴力的自行車道 自行車騎士不要。自由時報。
- 台北市政府工務局水利工程處（2008）全市河濱公園整體改善規劃工作。
- 台北市政府工務局公園路燈管理處（2007）臺北市都市計畫及其他公園、綠地、兒童遊樂場、廣場保留地參考資料。
- 台北市政府工務局養護工程處（1994）基隆河整治工程內河川地整體規劃研究報告。
- 台北市都市發展局（2006）台北市景觀綱要計畫。
- 沈長祿（1991-10-21）日本能，台北也能！未來十年朝向公園都市「邁進」。聯合報，14版。
- 沈長祿（1993-02-01）基隆河整治區 規畫河濱公園。聯合報，14版。
- 李健果（1995-03-16）城市休閒新據點 到河濱公園騎單車。聯合報，40版。
- 邱瑜瑾（1996）解嚴後臺中市都市發展形塑的社會機制。東海大學社會學研究所博士論文。
- 洪意如（1992）都市公園私人投資與房地產利益間之關係：公園捐贈個案分析。國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 夏鑄九、徐進鈺（1997）台灣的石化工業與地域性的比較研究。台灣社會研究季刊，第26期。
- 高玉樹（1991）高玉樹論述選集。台北：東方。
- 殷莞之（2001）流動的希望 / 災難？基隆河防洪整治的政治經濟學分析。國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 陳東升（1995）金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析。台北：巨流。

- 陳盈潔（1999）重新看見寶藏巖：開發中國家都市非正式文化地景的營造過程與形式。國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 黃世孟（1987）日據時期台灣都市計劃範型之研究。國立台灣大學土木工程學研究所都市計劃研究室。
- 黃世孟、蔡厚男（1990）都市地區公園綠地規畫與法制之基礎研究。國科會專題研究計畫報告。
- 黃孫權（1997）綠色推土機：九零年代台北違建、公園、自然房地產與制度化地景。國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 曾怡憲（1982-06-29）讓沉寂的基隆河生動起來 濱江計劃勾劃出美好遠景。聯合報，7版。
- 曾旭正（1994）戰後台北的都市過程與都市意識形構之研究。國立台灣大學土木工程學研究所博士論文。
- 湯國榮（1996）台中市空間發展政治經濟史考察（1945-1995）。逢甲大學建築及都市計畫研究所碩士論文。
- 馮復華（2004-05-01）公館到新店溪 規劃大公園。聯合報，B2版。
- 楊子葆（1989）台灣都市交通政策的政治經濟學分析：台北都會區大眾捷運系統計畫之個案研究。國立台灣大學土木工程學研究所碩士論文。
- 楊芷茜（2008-04-05）公館寶藏巖 打造國際村。聯合報，C2版。
- 張立本（2005）一九九零年代以降臺北市空間生產與都市社會運動：寶藏巖聚落反拆遷運動的文化策略。世新大學社會發展研究所碩士論文。
- 張淑智（1986）台北市行水區開發都市運動公園之研究。國立台灣大學園藝學研究所碩士論文。
- 張維修（2000）日出時，讓悲傷終結 重構都市社會運動：反對市府推土機個案。國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 蔡妮純（2008）都市空中纜車建置之政策網絡行動者互動分析：成長機器之觀點。國立台灣大學社會科學院政治學系碩士論文。
- 蔡厚男（1991）台灣都市公園的建制歷程，1895~1987。國立台灣大學土木工程學研究所博士論文。
- 劉進慶（1992）戰後經濟分析。台北：故鄉。
- 鄧文慧（1999）高雄市「內惟埤文化園區特定區計畫」政策形成過程的地主意見分析。

國立成功大學都市計劃研究所碩士論文。

聯合報 (1061-05-06) 台北市府商定計劃發動六區民眾 整理淡水河岸。聯合報，2 版。

聯合報 (1062-05-05) 利用義務勞動 修建河濱公園。聯合報，2 版。

聯合報 (1063-08-30) 利用北市堤外土地 決定闢建河濱公園。聯合報，2 版。

聯合報 (1066-07-29) 全面整頓圓山地區 市府繪成新生藍圖。聯合報，2 版。

聯合報 (1083-09-19) 逐步收回公有河川地 市府決斥資闢建公園。聯合報，7 版。

聯合報 (1083-09-24) 三河川地將建運動公園。聯合報，6 版。

聯合報 (1085-07-18) 十年來幾乎年年討論 收回河川地你看著辦。聯合報，6 版。

魏慶嘉 (1996) 台北市公園規劃的社會分析 (1897-1996)。東吳大學社會學系碩士論文。

謝宏昌 (1999) 成長機器或文化聯盟？高雄市「內惟埤文化園區特定區計畫」政策形成過程的社會基礎分析。國科會專題研究計畫。



Broadbent, J. (1988). The Japanese growth machine: The political economy of local industrial development. Univesity of Minnesota Press.

Castells, Manuel. (1977). The urban question. MIT Press.

Castells, Manuel. (1978). City class and power. London:Macmillan Education.

Castells, Manuel. (1983). The city and the grassroots:A cross-cultural theory of urban social movements. Berkeley and Los Angeles:University of California Press.

Clark, Terry Nichols & Edward G. Goetz. (1994). The Antigrowth Machine:Can city governments control, limit, or manage growth? in Terry Nichols Clark ed. Urban Innovation: Creative Strategies for Turbulent Times. London: Sage Publications.

Cochrance, A. (1999). Redefining urban politics for the twenty-first century. In: Jonas A.E.G. and Wilson, D. eds. The urban growth machine: Critical perspectives two decades later. New York: SUNY, 109-124

Conway, Hazel. (1991). People's park: The design and development of Victorian Parks in

- Britain. New York: Cambridge University Press.
- Cranz, Galen. (1982). The politics of park design. Cambridge: The MIT Press.
- Foglesong, Richard E. (1986). Planning the capitalist city: The colonial era to the 1920s. Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Gottdiener, Mark. (1985). The social production of urban space. Austin: University of Texas Press.
- Gottdiener, Mark. (1987). The decline of urban politics. Beverly Hills, C.A.: Sage.
- Harding, Alan. (1995). Elite theory and growth machines. in D. Judge, G. Stoker and H. Wolman eds. Theories of urban politics. London: Sage.
- Harvey, David. (1973). Social justice and the city. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Harvey, David. (1985). The urbanization of capital. Oxford: Basil Blackwell.
- Logan, J.R. & Molotch, H.L. (1987). Urban fortunes: The political economy of place. Berkeley: University of California Press.
- Mollenkopf, John H. (1983). The contested city. Princeton, N.Y.: Princeton University Press.
- Molotch, Harvey. (1976). The city as a growth machine: Toward a political economy of place. American Journal of Sociology. 82/2:309-32.
- Molotch, Harvey. (1979). Capital and neighborhood in the United States: Some conceptual links. Urban Affairs Quarterly. 14/3: 289-312.
- Molotch, Harvey. & Serena Vicari. (1998). Three ways to build: The development process in the United States, Japan, and Italy. Urban Affairs Quarterly. 242: 188-214.
- Molotch, Harvey. (1999). Growth machine links: Up, down, and across. in: Jonas, A.E.G. and Wilson, D. eds. The urban growth machine: Critical perspectives two decades later. New York: SUNY, 247-267.
- Stone, Clarence. (1987). The study of politics of urban development. in Clarence N. Stone and Heywood T. Sanders eds. The politics of urban development. Lawrence: University of Kansas Press.
- Stone, Clarence. (1989). Regime politics: Governing atlanta, 1946-1988. Lawrence: University Press of Kansas.
- Vogel, Ronald K. & Bert E. Swanson (1989). The Growth Machine versus the Antigrowth

Coalition: The battle for our communities. Urban Affairs Quarterly 25/1:63-85

Wolman, H. & Michael, G. (1992). Urban politics and policy-A comparative approach.
Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers.

