

# 當前台灣都市環境塑造的 困境與危機



張樞

張樞建築師事務所負責人

自1950年代至今台灣都市大多發展到某種完成的程度，地窄人稠的特色，有其發展的困難也有其優勢，未來面對的挑戰比過去五十年只會更多。現行的都市計畫有其體系，大框架出自都市計畫專家之手，土木工程師完成道路管網，經過土地的整併，再由開發商和建築師具體的建設出城市的真實面貌，使用和經營者最終賦予都市生命。各階段似乎有前後因果的關係，大學的科系明白的有「都市計畫」、「都市設計」和「建築」等系所或學程，國家證照也分「都市計畫技師」和「建築師」。

目前這種似乎分工清楚的狀態其實有頗多不足之處，形成台灣都市面貌平庸，而且難以對應未來挑戰的困境。可以從都市建設的幾個不同階段來談其現象和問題：

## 一、都市計畫

### 土地使用為主的都市計畫

現在的都市計畫幾乎全以「土地使用」為主，新做的都市計畫大多有其產業上的目標，有些訂得太窄、太特定，案子還在跑程序開發時機就消失了。反之，大多數計畫區的土地使用都沒有太大的企圖心，不出住、商、學校、道路公園等，政府比較注重時程和民意，民意卻不幸的幾乎全是地主的意思，希望未來地價高，因此只注重面積和商、住的比例，至於未來都市形貌和整

體功能，事實上並沒受太大的關注。

都市計畫專家和交通專家共同創造了都市計畫區的基本框架，道路分等級，連至附近的路網，一般狀況是商業區沿寬的路留設，住宅區在其後側道路較窄的位置。土地使用大多很「制式」，不反映台灣的混合使用，不重視長期發展的彈性，也不考慮房地產市場的「慣性」。少數有企圖心的計畫案會提出特定的目標，但如政府沒有執行的決心和延續性，最後反而形成更多執行上的問題。

### 抽象和現實脫節的都市計畫

現在大部分都市計畫案似乎是在比較抽象的常規、法規或法則下訂出來，對市民的使用習性和開發商的慣性都沒有反應，對交通系統的處理只表面的考慮了車行問題，卻鮮少考量人行以及交通和都市活動的關係。一般都市計畫與地形地貌的關連甚少，大多都當成平面來處理；對當地的氣候幾乎沒有任何交代，更沒有任何對應。

都市計畫中都有一些計畫背景的資料和敘述，不過大多是官樣文章，無法和實質規劃有清楚的關係。

一般都市計畫圖讀來只是抽象的圖形，大多是格子狀，偶爾會有些變形，如果是因為地形或古蹟而變形，變得好可以產生些都市特色，如果只為圖形特殊而變，往往反而更糟。

一般訂定新都市計畫的作法首先就是將新區

和鄰近區塊脫離，用道路綠地做為分界，只重視將新舊分清楚以方便管制和抽象圖形上的操作，而很少論及整體性和連動性。因此，新的都市計畫區很少考量緊鄰都市區塊的現況和問題，也不考量現況經過長時間發展，所形成的模式和其原因，新區因而顯有任何引用或改進過去發展模式的作法。這種都市計畫可以說是和台灣都市的真實狀況脫節，忽視了都市發展的自然法則，當然也無法利用台灣都市特有的生命力。

### 口號式的都市計畫

我們的都市正面臨不少新問題，包括：更新、降溫、生態、減碳以及城市競爭，我們的政府首長為了施政的成績，大多可以「應景」的要求新的都市計畫能反映這些新的挑戰，不過實質上卻大多停留在「口號」階段，很少能在計畫的圖形或管制規定中看到具體可操作的規劃條件，口號之外骨子裡還是「土地使用」為重的老套，事實上只要能滿足計畫時程和地主在面積上的要求，地方首長真正的問題就解決了。於是生態、省碳、綠色等都只是文字上的修飾，大家心照不宣一起唱齣戲罷了！

### 忽視都市空間和活動的都市計畫

現今都市計畫是抽象的，和實際空間的關係極弱，最明顯的例子就是大部分規定都以「街廓」為單位，卻忽視了街道才是都市主要的公共空間，而街廓沿街面的都市空間意義和街廓內部十分不同。大部分計畫內同一街廓，不管面臨大街或小巷，都是同一使用分區，其實過去的路線商業區比較能反映街廓和街道的關係；而同一種使用分區的不同街廓，不論其位置條件的同異，全具備相同的使用密度(容積率/建蔽率)和管制條件，這種抽離了空間條件的規定和計畫是規劃者一種方便的做法，但落實在後續的開發中，使我們的都市不只欠缺特色，更無法做到「盡地利」。

### 欠整合的都市計畫

現今的都市計畫是先完成主要計畫，也就是基本道路/街廓的圖形和土地使用分區，某些計畫會繼續引入「都市設計」的過程，公共設施的工程設計往往是個獨立的階段，幾種工作先後程序分明，後續的過程必須在前段固定的框架下進行而受限於前段，使後續工作無法反饋回前段的框架，這種狀況甚為僵化，尤其前段的計畫太抽象且和空間無關時，後續的都市設計和基礎工程也實在不容易做好。

## 二、基盤建設

公共設施的土木工程設計有些受「都市設計」的管制，但大部分直接從抽象的規劃圖而來，例如：都市計畫劃了道路，土木設計階段經過交通工程師計算決定道路有幾條車道，這種計算大多以車行的「順暢」為主要考量因素，對人行交通、景觀和沿街都市活動考量極少。近幾年來高架橋(公路或捷運)的設計對都市的影響更大，但在交通的大旗之下，土木設計的優先大多超過都市活動和景觀的要求。其他如堤防、抽水站和排洪道等的土木設計，更因安全和造價的壓力，使土木設計得以方便行事，當然還有各種地下管網的設計，更是專門的技術，加上涉入不同事業單位，更難以加入更多地面上都市環境的考量。

## 三、都市設計

### 都市設計的涵蓋面和規範的品質

台灣的都市計畫「細部計畫」中有「都市設計」條文的不多，即使有，許多也是抄自別的計畫案，或只是聊備一格，不痛不癢的幾條規定，因此大部分的都市計畫都是在一些「通則」的管制下成形(例如台北市的「土地使用分區管制規則」)，也難怪我們的城市傾向均值和單調。



如何多在「細部計畫」中加入「都市設計」條文和強化都市設計條文的品質，其實是件該做的事，不過似乎並不被台灣都市的首長們所重視。

### 誰做都市設計？

「都市設計」的內容之所以貧乏或無法因地制宜，而都市設計所涉及的實質空間、建築及景觀設計，和都市設計畫的抽象架構十分不同，並不在都市計畫專家的訓練和傳統的工作內容中；而建築師雖被訓練處理空間和形式，但台灣建築師不常有機會處理大尺度的案子，因此不擅長也沒機會多做都市設計，更何況做「都市設計」需要不少跨領域的經驗，在台灣這種詳細分工的專業制度下，很難培養都市設計的人才。

在因人設事的狀況下，因此「都市設計」往往被當成都市計畫「主要計畫」完成後，附加上去的另一層次，只是細部計畫中的附件，卻不能回饋修正主要計畫。其實「都市設計」是都市計畫過程中導入空間、生活和感官條件的一個必備的過程，而不是後加的程序，當然越來越多的都市計畫案被要求主次要計畫一併完成，重視的就是密度管制和都市設計，在理論上，在主要計畫的大框架中應將都市設計的想法整合進去。

不過這些大規劃案往往由都市計畫顧問公司或工程顧問公司主導，所以「都市設計」還是被當成一個獨立和後續的工作。難怪近年來我們看不到如「台北車站專用區」或「信義計畫區」等較經典的都市設計案。

### 都市設計審議

目前雖然各地方政府的發展局並不熱衷於「都市設計」的研究和訂定，但卻必須進行「都市設計審議」。台灣都市除了少數地區有詳細的都市設計管制條文之外，大多數地區的都市設計審議都在沒有可供依循的條文之下進行。申請人和委員會因立場不同，加上台灣的開發商完全沒

有都市觀，因此雙方對都市的共識很低，審來各方皆十分痛苦；再加上委員的背景不同，對「都市設計」未必有統一的觀念，對審議分寸上的拿捏也不同，使得「都市設計審議」在台灣變成一個爭議的事。

大多數的政府首長因為政治考量，並沒有給「都市設計審議委員會」足夠的支持，但太過分干預的例子也不多見；有時碰到一些有爭議性的都市問題，首長還會拿都委會做為維護公共利益的防線，可見都市設計審議還是有其價值的。

也因為沒有「都市設計」的研究，但許多開發案又必須經過都市設計審議，使得台灣現今只談審議的制度、時效和權限，卻幾乎完全忽視了「都市設計」在都市環境的塑造中所應扮的角色。

### 建商的利潤來自都市環境品質

台灣都市環境經過計畫階段、公共設施階段後，最終是由建商來完成的，眾所周知的土地開發三大鐵律：地點、地點、地點，其實就是都市環境的品質，包含了安全、交通、就業機會、教育醫療、一般生活機能以及都市空間的品質(綠地、棟距、人行空間等)。這些品質的根本，是政府用全體納稅人的錢投入公共資源和資金，提出計畫後興建公共設施，並長期加以管理維護所得到的公共環境品質。建商其實是利用公共資源所造就的「好地點」，來謀求自己最大的利潤，這個過程不應如現況般全是商業和財務的操作，「公共利益」和「環境品質」還是應加入土地開發的環節中。

在台灣城市中最可悲的是建商對都市的「忽視」、「短視」和「超量使用」。

「忽視」的是房地產所依賴的都市環境品質，建商只顧自己案子能賺最高(甚至非分的)利潤，不願分一點神去維持「好地點」原有的品質，每一個案都期望別人或前人塑造好的環

境，自己只想榨乾都市環境所能提供的最後一分能量。

「短視」的是只顧眼前立即的財務回收，而不願較長期的經營和培養都市環境。現今實務上就是將所有容積都做成住宅，卻忽視都市計畫中要求的其他使用(基本上是商業)，手段就是將原本法定應做為商業使用的空間，設計成住宅的基本格局，再當住宅賣掉，資金回收最快；相對的如守法做了商業空間，卻得等一段時間有人氣了才能獲利；建商大多不願(或不能)等到那一天，所以都市政策和都市計畫都白做了。

最明白的例子是新北市的土地開發，新北市傳統上是台北市的「臥室」，台北市是就業和消費中心，台北捷運路網的形狀充分說明了這種現象，新北市即使升了格也難提升其都市功能。但不代表歷任首長沒有企圖心，中央政府也投入鉅量資源，包括提供土地、設立大學、設高鐵站和建設捷運等。其實新北市每一處大的新都市計畫區都有大量的公共投資，也有遠大的目標，希望新北市能脫胎換骨，建立自己的都市能量。不過一個個都落空了，從三峽、林口、新板特區到正在進行中的新莊副都心，全都變成巨大的住宅區，不論設多少捷運路線和車站結果還是一樣。這種結果絕對是建商炒短線的結果，而政治人物熬不住壓力，也不得不配合，都市計畫和都市設計審議都形同具文，而新北市的房價永遠是一河之隔的台北市的一半以下。

更可怕的是這種短線炒作是在「超量使用」的狀況下產生的，現今各種獎勵使建案都是原始都市計畫容積的1.5至2倍，換成樓地板面積是2至2.5倍，而銷售面積更是2.5至3.2倍。如此鉅大的「超量使用」所換回的公共利益大多不明顯或太局部而沒有整體的效用，更可悲的是許多原本應開放供公眾使用的開放空間和停車場，並沒有依法開放，所以不少建案是倍數的在「騙」

利潤。

如此鉅大的「超量使用」在台灣原來高密度的都市中，對環境幾乎全都是負面的。政客們不斷提獎勵辦法滿足民粹的要求，而「環評」或「都審」這些被要求檢視這些「超量使用」是否可行的機制，幾乎全被閹割或壓制，使得超量使用快變成常態，都市其他系統卻難以配合。最糟糕的是我們討論都市環境的基本參數沒有了，任何研究和規劃都被架空或推翻了。

建築師以生計為藉口，不得不做建商的工具而從建商的角度思考都市，本來就頗可議，但除了為建商謀最大的銷售面積外，還有一種「做為」和一種「不做為」就令人擔心。「做為」所指的是為建商做表面合法，事實上人人皆知肚明未來會被違規使用的設計，這就把自己從「工具」變成「幫兇」了；「不做為」是不從都市整體環境或公共利益思考設計，只守著建商的指示，以為是建築師的責任。

其實在不影響建商利潤的前題下，還是有不少值得建築師為都市努力的部分，不過現在大多數建築師甘心只做建商的工具，將建商的價值觀當成自己的專業本能，放棄自己的專業責任，對都市環境不關心，自然不會有積極的努力，這種狀況在都市設計審議委員會中很常見。最可悲的是做建商幫兇和漠不關心都市的包括了許多老字號具品牌性的建築師事務所，配合他們的大建商業主，對台灣都市環境的傷害極大。

### 塑造都市環境的基本態度和原則

針對目前台灣都市計畫、都市設計和土地開發等階段各行其事的狀況，在此就塑造都市環境的基本態度和原則，提出四種想法，包括：

1. 整體與整合。
2. 公共和公益。
3. 順勢與創意。
4. 實踐與彈性。



## 塑造都市環境的基本態度和原則

### 1. 整體與整合

「都市環境的塑造」是整體的，各種專長的參與時機程序，都應是交互回饋改正的過程，而非線性單向的方式；也就是說即使是最初始的計畫目標也應考量最終開發設計的面向，更不用說道路模式、土地使用等落實到空間的部分，更應在研究中走完整個程序，測試可能的地籍分割模式、開發模式和空間類型、都市活動類型等，才能將最基本的框架定下來。

在此我不用「都市計畫」和「都市設計」的名詞，而用「都市環境之塑造」，就是想跳脫傳統上都市計畫、都市設計、基盤建設、土地開發和建築及景觀設計的壁壘，因為處理都市問題必須看整體，任何都市問題不能單獨的解決，必須放在整體環境中討論，解決方案也必然牽涉若干不同的專長，任何只考量單一專長的都市環境塑造行動都令人擔心。因此現代的都市環境塑造者，不論是首長、技術官員或專家顧問都必須能尊重、了解和善於利用多種專長和專業。相同的，在程序上必須從概念到空間，從抽象到具體，循環數次過程，才能完成整體和整合的都市環境。

台灣都市空間和資源有限，又受到眾多沒必要的干擾，因此整合各種需求，希望在最小的空間內，服務最多的都市目標。例如整合沿街人行空間和店面，就可處理公共運輸，都市產業、生活安全/便利以及都市景觀等議題，如果只顧交通或只顧景觀，就無法塑造有生命的街道，有限的都市空間就浪費掉了。

### 2. 公共和公益

土地也許是私有的，但都市環境必定是全體市民所共有的，因此都市環境的塑造必須從公私領域的協調著手，而以公益為出發點的公共性更具優先性，尤其台灣都市地窄人稠，公私領域的

關係十分緊密，私有土地和整體都市品質之間的關係是不可能絕對分開的，私領域局部公共化的空間使用是很重要的觀念，例如退縮人行道就是一例。

### 3. 順勢與創意

都市環境的塑造必定離不開既有環境的條件和模式，既有環境是新都市計畫的基底，也是參考。順勢的意義不完全只是和既有環境有關連，更重要的是能從既有狀況中判斷和創造更有利的新想法。

基本的「順勢」是順著既有的都市紋理(勢)有利的部分加以延續，並加入新的空間量，形成不突兀且和既有環境可相容的都市環境。這種作法看來理所當然，其實能洞察既有的都市紋理(勢)已不容易，判斷那些「勢」是有利的，是有發展潛力的，就更為困難，做到這一步以十分難得了。接下來研究如何利用既有的有利「形勢」，面對新的發展目標發展出「新」的都市環境，這就需要創意了。而面對老的問題，研究出新的、更有效的解決方法，更是需要創意。

### 4. 實踐與彈性

可實踐的都市計畫指的是在研究過程中往復的探討環境目標、產業目標、交通系統、都市空間/景觀、土地開發、建築設計等各種環節，確定計畫執行層面的可能性。也就是說各種都市計畫必須是可操作的，不能只是抽象的地圖和空虛的口號，對該區的發展意圖應可以從圖和各種管制要點中執行出來，都市計畫應明白的指出這種邏輯和關連。

都市計畫既然要經過長時間的開發過程，隨時間和情勢的改變必然有些需要彈性之處，不過最有彈性的還是修改原計畫。目前變更都市計畫是件耗時耗神的事，如只涉及地方都委會，實在是可以使都計變更快一些，形成動態性的計畫，通盤檢討本應可以達到彈性的目的，現今通檢間

隔的時間大多拖得很長，已失去了「動態性」。

不過都市發展的確需要時間，一個都市計畫未必是一定要在短時間內完成開發，台北市信義計畫區到第廿年才出現雛形，卅年才接近完成；過去也看到政治人物只注重實踐的速度，犧牲掉都市計畫原始目的的例子，所以「彈性」的確是不好拿捏的，新北市就有不少這種不幸的案例。

## 塑造台灣都市環境的具體想法

針對未來台灣都市環境的塑造，我想提出兩個具體的原則：

1. 安全方便的生活機能。
2. 被動式節能的都市環境。

從這兩個原則可以引伸出許多具體的部分：集中密度，混合使用，公共運輸系統的建置，人行空間的塑造，公共空間的塑造，系統化的處理都市空間和活動。

安全和方便的生活機能是目前台灣都市最成功，也最有價值的部分，不過安全的部分仍必須加強，包含了治安、防災。

被動式的節能的都市環境就是我們最缺乏的了，過去50年中以發展為主的觀念造就了台灣都市的高密度環境，加上氣候變遷，使我們不得不用另一種觀念看我們的都市。我們都了解做好配置得到的節能效果遠超過單座建築物的努力，因此在都市計畫的層面採用被動式的節能做法，加強都市通風和降溫，促使建築物有較佳的朝向和大系統的雨水再利用等，都可以在根本的層面上節能和防災，其效用和合理性，都遠超過單座建築去衝綠建築標章。

從安全方便和節能的方向，可引伸出下列的想法：

- (1) 集中密度
- (2) 混和使用
- (3) 公共運輸系統

(4) 人行空間的塑造

(5) 公共空間的塑造

(6) 系統化的處理都市空間和活動

「集中密度」和「混和使用」是台灣都市在不得已的先天條件下產生的特色，形成了相對安全和方便的生活機能，不過多年來我們的都市計畫並未認真的看待之，相反的，在許多新的做法還破壞了台灣都市已經成形的這些特色。有些做法是刻意的要改變現況，希望引入外國的模式，例如大街廊開發，各面退縮因而失去街道空間和沿街活動。而另外一種做法則是為了提供容積獎勵，未加全盤考量，中斷了既有的都市空間和活動系統，反而破壞都市現有的安全和方便，例如台北市都市更新為換容積獎勵和豪宅化，沿街退縮中斷了既有的騎樓和沿街店面。

學術界、文化界對高密度混合使用多所推崇，卻未能提出解決其負作用的討論；例如台北的巷弄文化，一方面被文化界、建築學術界認為是台北的特色，但巷弄商業對住宅的干擾，以及都市更新的強大利益及豪宅化等的問題，卻相對的沒有足夠討論，師大路夜市就是一例。

「集中密度」、「混和使用」和「公共運輸」都是都市節能的主要手段，在觀念上應是大家都能了解的；不過出了台北都會區，台灣城市的公共運輸百分比大多只是個位數，實在令人擔憂。

在都市計畫層面應刻意的為公共運輸保留空間，而人行空間更是發展公共運輸不可少的一環。除了交通功能之外，人行空間和混合使用、巷弄文化等都有關連。

「公共空間」是都市生活最具體的地方，台灣都市的公共空間主要就是大街小巷和公園，但在計畫的層面中主重視街道的交通功能，很少從都市空間和活動的角度探討之。被忽視的是沿公共空間的活動，如是全私密，公共空間就受影



響，如：豪宅的封閉式地面層空間。此外不少都市計畫想形成廣場式的公共空間，放在台灣都市的活動和氣候中，成功的不多。因此塑造合乎台灣都市特性的公共空間，實在是我們該多努力之處。

在台灣有限的空間內，都市希望節能降溫、發展人行動線和形成都市活動，都需用最經濟有效的使用空間，也就是「系統化」的規劃。系統化針對的就是目前建築基地各自為政的碎化，最表面的系統化就是集中、連結和延續，而且傾向線性，當然還有其他作法。例如：都市計畫中要求沿路退縮的人行空間中，路樹對齊，人行道對齊平整相接，形成方便安全的林蔭人行道。其實連如此直接和簡單的事，在都市設計審議中還會吵鬧不休。

### 建築師和建築系所的角色

建築師的專業教育中包含了不少都市方面的基本素養，在業務上經由實際依「都市計畫」操作的經驗，對都市計劃應有深入的體驗，建築師對土地開發有深入的了解，也有和土木工程師對話的專業背景，具備了實際處理空間和量體的技術，也有協調整合不同專業的經驗，這些條件使建築師在都市環境的塑造中，成為都市計畫專家最好的搭檔。

但如果建築師想在台灣的都市環境中扮更關鍵的角色，還需要在兩個方面多努力，一是對大尺度的掌握，另一是對自己角色的認知。

「大尺度」除了空間量以外，還包含了建築以外的領域，不但要了解這些設施/設備系統對都市景觀和活動的衝擊，更要了解這些系統的規劃原則，這些包含景觀、交通、橋梁、大的水電設施(如抽水站、變電站)等，都是台灣建築師不常接觸而需要加強的部分。

台灣建築師在認知方面太過貶抑自己，以為自己是開發商的下包，卻忽視了建築師經國家認

定資格的社會意義，我們必須了解建築師是社會上唯一可以合法實質塑造都市空間的人，所以我們必須把自己定位在「環境品質」(包含公共安全)和「公共利益」的維護者，也是公私利益的協調者。「維護者」的角色具道德性，是我們的職責，「協調者」的角色是建築師處理建築和問題的技術層次，建築師必須從整體和公益的角度看事情，而不只是聽開發商業主的指示而已。

塑造都市環境的能力(包含都市計畫和都市設計)不是建築師可以具備的另一專長，其實是我們「必備」的能力和態度。尤其重要的是態度，也就是從專業本能上就不把建築和都市、環境做切割，體認到建築是大環境的一部分，必須對大環境有貢獻，而公共利益高過私人利益，大環境的重要性超過單一基地設計上的便利。

既然建築師應有塑造都市環境方面的能力，建築系所的專業教育就應以「都市建築和建築都市」為主軸。不過觀察各大建築系畢業設計作品所呈現出來的結果，在都市層面上大多極為不足，我其實沒有期待同學能做到不得了的創意，但至少應能順勢，順勢的第一步就是把現況調查清楚，了解現象的意涵和因果關係，有能力的同學可加以找出些結論，或做點詮釋，但所有同學不論設計能力高下，至少應能完整的調查現況和清楚的表現出調查的資料。

完整的調查現況代表不遺漏很「根本」和很「重要」的都市環境因素，這點大多數同學居然做不到，我認為這是指導老師的責任，在畢業設計這種重要學術活動中，指導老師不應讓學生犯基本的錯。

從這種現象可知台灣的建築教育自己放棄了塑造都市環境的責任，將之交給都市計畫，我們的都市和建築也因此都不精采。