

《本期主題之二》

# 從地區特性看台北市的發展

／章英華（中研院民族所副研究員，台大社會系副教授）

台北市的都市型態，是「有計畫、欠管制、無設計」情況下所塑造的，各區域差距已逐漸明顯；除非我們肯考慮可能面臨的問題、設想可能造就的都市，方能為未來的生活環境，在計畫、管制、設計上取得平衡。

## 商業快速膨脹的東區

東區指的是台北舊十區靠東的三區，包括大安、松山與中山。從各方面觀察，它們近十年來最是欣欣向榮。人們很難想像，仁愛路四段與忠孝東路四段附近都是十一、二年前才大量興建。它們的人口成長雖已緩滯，但卻是舊十區近年來仍維持正成長的地方，人口密度已幾乎與延平、龍山等老舊地區不相上下。從工商活動的分佈而言，民國六十五年時三區擁有全市百分之四十三點七的就業機會，至民國七十年時提昇到百分之五一點九，而目前仍持續增加中。最顯眼的，該是仁愛路、忠孝東路、復興南路以及光復南路所圍繞著的零售中心，再擴大些，尚可包括到南京東路環亞一帶。這是非常強勢的商業地段，人們常以之與西門町相提並論，並認為是高水平和高品質的代表。

這還只是目前的景象而已。將來，當信義副都會計畫、中運量捷運系統以及大眾捷運系統完

成後，無疑更將提昇該地段的中心地位。此外，這三區在建築本就相當密集之下，目前是蓬勃的汰舊換新之中。七十四年度經核發執照建物的樓地板面積，它們便占了將近六成。如此趨勢下，東區顯然還帶相當的衝勁，一片看好，但仍然存在著好些隱憂。

## 並非規劃下的產物

東區的商業活動並非規劃下的產物。原初的都市計畫方案中，僅列出幾條道路商業帶，特別是南京東路、長安東路、忠孝東路和信義路這四條東西走向的幹道，其餘大都為不同類型的住宅區。隨著東區的人口增長，不但道路商業區繁盛起來，還向四周的小街小巷擴散，短短十餘年，竟然形成可與西門町相抗衡的商業地段。放眼幾條寬闊的街道，的確讓人覺得非西區所可比擬。但是，原先並未預期類似中心商業區的發展，總缺乏良好公共設施的配合，對如何疏解交通擁擠仍未見良好的對策。從南

港地區往西行，不論在南京東路、忠孝東路或仁愛路上，一過基隆路，車輛壓力遽增，再過光復南路，停車往往就是大問題。若往小街小巷走去，道路寬度一如西區的老舊街道，兩旁都停滿車輛。再加上攤販跟隨人潮而至，摩托車停滿人行道，不論幹道或小街小巷，總是人與車、人與違規商業活動競爭空間的情形。如果商業活動再擴張，人們對該地段的抱怨，將如往日對西門町一般。目前，西門町已開始規劃較全面的人行步道區，以疏解人車的關係。而東邊的鬧區，卻處於無規劃欠管制的狀況。

更嚴重的則是住宅與商業活動之間，如何取得平衡的問題。東區繁盛地帶及其四周也正是台北市住宅價位最高的地方。東區的商業活動多少也是順著這種特性而發展的。一般都市區位結構的研究都顯示，商業勢力的擴張，將導致其侵入地區住宅品質的降低，而在接續變動的過程中，往往形成過渡的頹廢地帶。東區在商業發展中並未落入此種境地，目前正是高

西區老舊街道，是人與車、人與違規商業活動競爭空間。



級商業活動與高價位住宅，在同一地區同步發展的階段。如此情況，常使人領受住商混合的優點。

住商混合雖曾受人批評，但根本上仍是一般人所接受認可的現象，居民如此，政府也如此。

### 分區管制勢在必行

歐美的分區管制原則，固然保持了住宅區的景觀與安謐；但相對而言，都市鬧區入夜之後，大都成死寂之地，而住宅區區內家家戶戶閉門休憩，常令夜歸人缺乏安全感，在台北，公車與步行還是最重要的交通方式，缺乏商店的支持，這種不安全感可能更嚴重。但從另一角度而言，商業活動帶來犯罪行為，造成另一型的不安全感；啤酒屋、餐飲、色情場所、小型工廠或修護廠的干擾，也成為部份東區居民所抗議的問題。如此衍生的環境問題不會繼續擴大嗎？大家不妨想想，零亂的市招，增加了空間的侷促感，外來車輛頻繁，造成住宅區巷道的擁擠，公司行號紛雜各樓，增加進出的陌生人，也易於隱匿不良行業；非住宅活動缺乏相應的安全設施，增加失火的機率與罹難率。如果東區的商業勢力仍自由擴張，而政府又不能給予有效節制時，很難說沒有走下坡的一天。

台北市可供開發的住宅地帶已經趨近飽和，如何維護或保持高密度住宅區的環境品質成為相當重要的課題。我們缺乏像西方都市那種逃向郊區或逃向鄉村的奢侈。東區在舊市區內，大致而言，居住環境較佳。未來又有信義副都會中心，七號公園預定地以及松山菸廠所在地可資開闢理想的開放空間，極有助於該區居住品質的提昇。但是市政單位卻不願面對東區商業快速發展的事實，當信義副都會中心規劃時，只顧及大片新生地，而未將其西邊已發展地帶同時調整其活動機能，也從未考慮這地區與西

門商業地段的相對份量。在民國七十二年台北市政建設第一次座談會時，多位都市計劃學者都曾就此提請市府有關單位注意這種跡象。市府若能在都市計劃，分區管制條例上，妥善界定東區商業活動與住宅方式之間的關係，或許我們就能看到一個商業機能與住宅機能並榮共存的示範地帶。

### 沒落的淡水河畔

大家都知道，淡水河畔的幾區是台北開發最早的地方。目前讓人感受最深的，便是商業勢力的相對沒落。

#### (1) 失勢的舊商業核心

萬華（即今日的龍山區）和大稻埕（約指延平與建成二區）乃台北市區最早的商业聚落，城中區則在十九世紀末開發，經日人經營後，東半成為金融等現代商業的集中地，西側成為日本人的娛樂區。這三處在光復後匯為北市的商業核心。民國四十三年時，它們合占台北舊十區百分之六十強的工商業單位。光復後，其工商單位也倍增，但在北市的相對位置卻急遽減弱。民國六十五年時，其工商單位占全市三分之一強而已，至七十年又再落至四分之一強了。

這整個商業地帶的發展又可分成兩類。城中區占據最中心的位置，雖因東區的發展，而不再獨霸，但始終未喪失其中心地位。各業的平均員工數，平均產值大致仍居全市之冠，而區中的幾處專業化商業街道，不論布匹、書籍、

珠寶銀樓、電影以及金融等，全市尚無能予以取代者。西門地帶的再開發，包括中華商場的更新，大致都已籌劃中，似為城中鬧區又注入一劑強心針，絕對可與東邊鬧區各領風騷。然而其南北兩側的商業地段就不那麼樂觀了。延平、建成與龍山三區，商業、服務業等家數在六十五至七十年間已告減少，而其商、服務業的單位平均員工數也已落於松山及大安兩區者。除迪化 and 華西街之外，它們也都欠缺全市性的專業街道。更何況老舊住宅仍到處可見，更令人感受其老大的情狀。

在商業失勢中，最令人嘆息的是，舊日的商業與民俗活動以及古跡等，都也喪失了吸引力。目前我們正高唱建立台北市的都市特色，使台北在國際上能因此等特色而享盛譽。原本最輕鬆的方式便是依著舊商業地區的特色，使之設施現代化而景觀仍具傳統特色。但在光復後的四十年發展中，所謂的傳統特色不但未受重視，有時還是必須去除的落後對象。於是在道路拓寬與房舍翻新的過程中，不是一被剷除，就是沒有四周景觀配合的孤立建築。最典型的，便是環境的命運了。說起圓環，大家一定就想到大稻埕的那個圓環，可見其在北市所具備的「陸標」意義。但在我們都市規劃單位的眼中，圓環及其南段的露店群卻是落後的象徵。在重慶北路拓寬時，露店群被剷除，而圓環被孤立於數條交叉道路之間，像座孤島，與其四周的新型建築相較，像個小矮人，毫不起眼。最近又要將圓環改成像敦化路有著銅像獨立的那種路中公園。於是，圓環再不具有活動

的意義，而只是歷史上的文字記載罷了。

#### 保存與開發務必融合

許水德市長從日本考察回來，認為川崎市的露店設施頗值得借鏡，可據以改善華西街。由此看來，某一類活動是否夠存留下來，就看我們能不能肯定其意義，而又再給予各種現代設施的配合。

鐵路地下化及大眾捷運系統的興築，可以說是淡水河畔商業地段再發展的契機，整個地區在台北市的中心性可以增強。在西門一帶已見具體計劃正設計推動中，接著就是北淡線鐵路上新生地如何帶動地區發展的問題了。我們所企盼的不只是鐵路沿線部份的建設，而還樂見失勢商業地段的各種特殊商業活動能與古跡結合起來，創造出異於東區的特色。迪化街保留區，可以說是這類努力的起步，希望能建立為成功的典範。在這種努力過程中，我們必須謹記，孤立的街道，孤立的古跡，往往缺乏活力，只有具特殊活動的街道，具歷史意義的古跡能串連起來，形成特色地段，才具吸引人的條件。因此各種活動與景觀的配合與相互支援，是挽回頹勢的必備要方。

#### (2) 低下階層集居地帶

在資本主義社會的都市裡，房屋乃地位象徵之一，而房屋的類型與價位，都由房地產業者估量市場需要所決定。他們會考慮某一段地的特色，判定那一地段的住宅可以吸引什麼樣的顧客，再決定應該建築什麼類型的住宅。於是相同地段，吸引的購買者常具類似的所得水

準，住宅型式也就極為類似。在同類相吸的情形下，都市中往往形成不同階層的住宅區，人們往往可以很正確推斷各地區居民的階層特性。台北市目前的住宅興建，很明顯反映出這種趨勢，地區間住宅價位與類型的差異將日趨明顯。而淡水河畔的大同和雙園（還包括古亭區南緣）兩區正顯示低階層居民聚居的特性。筆者利用六十九年戶口普查進行區位結構的分析，可依社會階層高低將全市的里分為四層，而大同和雙園正是最低兩層分佈最集中的地帶。它們的人口密度雖低於龍山、延平和建成，但以建地所計算的人口密度卻與後三區不相上下，同時每人的平均居住面積乃全市最低者。就民國七十二年的資料而言，全市每人的平均居住面積是十八平方公尺，而雙園和大同分別只有十三平方公尺左右。

大同和雙園分處於台北市舊商業中心的北邊和南邊。在台北市早期以五十萬人口為規劃目標的都市計劃裡，都正好被歸為工業區。都市計劃變更後，已改為住宅區，僅留下小塊的工業用地。同時市府也在南港、內湖等地規劃輕工業區，以收容舊市區移出的工業。但大同和雙園兩區仍不改其工業分佈密集的特色。當台北市工業單位和員工數都告降低時，這兩區反見增加趨勢，其工廠都屬小型勞力密集型態，擴散於住宅區中。根據筆者參加的調查顯示，民國七十三年時，雙園區受訪者中將近六成指出，其家附近設有工廠。我們曾發現，屋主自己已遷離大同區，而將房子租給他人開設工廠。令人困擾的是，二區工廠與住宅混雜的情況雖

然嚴重，不少居民卻因工作之故而棲身該區，因此人們不滿家居附近工廠的比率竟低於大安、士林和南港地區甚多。從居住環境品質而著眼，當然不允許高密度住宅地帶存在著工業活動，但為著居民的工作關係，是否可尋覓出適合都市且不會太影響住宅環境的工業，然後在管制下予以發展？後者乃妥協下的不得已手段。

### 福利政策有待落實

依據建地人口密度和個人平均居住面積兩項數字，我們可以說大同與雙園乃全市最擁擠的居住地帶。但是最值得我們關心的，還是早期所興建的低階層國宅。它們少數分佈在大同區的斯文里、蘭州街以及雙園區的西園路。最大片則處於古亭區南端與雙園區交界的幾個里。從區位結構特質，我們可以將之與雙園區歸為一類，這即是南機場整建國宅。早期國宅純以當時的經濟水準考慮，為低收入階層而設計。每戶面積大都在六至十三坪之間，大致皆為五層樓建築。比起那時狹小破爛的違章建築，提供這型住宅或許已算是德政。但這幾年來，市府興建高價位國民住宅，經建會也正揭櫫四口之家居住卅二坪的目標，這類老舊小坪數國宅的存在，毋寧是強烈的諷刺。住在這類地方的居民，可能是最缺乏自求改善居住品質的一群了。資本主義社會裡，強調收入水準、生活水準的提昇，但其都市內不同品質居住地帶的強烈分化卻是不爭之事實。低階層住宅區，應該是政府福利政策的重點。目前國宅政策轉以輔導民營興建為主，市政府似應再考慮比較具福利意義的低價位國宅計劃，如何更新老舊的低

坪數國宅，便值得優先考慮。

## 高密度的郊區發展

一般提及台北市的郊區，指的乃是民國五十七年併入的六個行政區。其實它們不能被稱為郊區，還是個問題。以歐美大都市發展而言，不只是人口向外擴延的過程，還是都市人厭倦都市居住環境嚮往鄉居心態之下的產物。都市是工作地，是經由競爭而創造上昇流動的舞台。但都市環境卻不時予人焦慮、擁擠和淡漠的感覺。在離不開競爭舞台的吸引力中，又企盼多少能避去都市的繁囂，於是在都市邊緣地區發展獨門獨院的住宅群，想在工作之餘能品嚐鄉居的情趣，也希望這樣的住宅區有助於育養子女，並發展良好的鄰里關係。最近十年來，由於郊區也擴張中，美國也興起「郊區都市化」的說法，也就是郊區在社會經濟與生活型態上趨近於中心城市。

### 以年輕家庭為主

台北的郊區並非上述兩難情境下的產物，一開始便是「郊區都市化」的走向。其住宅類型以五層以上樓房為主，乃高密度發展；在階層特性上，雖優於淡水河沿岸的舊地區，但仍遜於「東區」；十四歲或五歲以下兒童占總人口的比率都高於舊市區，同時兒童人口增加情形也高於舊市區，反映著就業資歷尚淺，子女尚幼或正值生育年齡的家庭較多。簡言之，選擇郊區居住，並不完全以居住環境著眼，多少也是經濟能力限制下的選擇。

### 環境品質不可忽視

這種特性反映的強烈需要之一，便是近便的公共活動空間。若以獨門獨院為主，這種需求便不殷切。但是住在多層建築的家庭，根本沒有戶外活動空間。其實台北市各地區都普遍需要住宅附近的小型公園綠地，我們要提醒的是，郊區這方面需求之殷切絕不遜於舊市區，我們不能因這是新開發地區，人口密度不高而有所輕忽。郊區人口密度低，全係邊緣廣大保留地的結果。而郊區房舍密集的情況，也是有目共睹。何況目前吸引年輕夫婦的可能性大，學齡與學齡前兒童的比率可能逐年增加，近便的公園綠地，極有助於親子活動。我們必須就人口成長趨勢，預估郊區小型公園綠地的需要情形，優先開發或留置，否則若太過輕忽，將陷入如舊市區一般的境地。此外，為著幼齡人增加，必須注意國民教育以及學前教育配合的情形，特別是國小附設幼稚園的構想，不妨先以郊區小學為試驗，或可以免除私人利益團體的強大壓力。

郊區居民對市場之需求也遠超過舊市區，這當然是公共設施無法配合人口快速增加的結果。郊區不少地區都形成小而熱鬧的市集，一如二、三十年前的街邊菜市。就算市場興建之後，由於下午不作生意，使得這些市集仍能以下午市的姿態繼續存在，往往尾大不掉。如何配合人口成長，快速興建並規劃鄰里或社區性的購物設施，應該是郊區建設的重要課題。而郊區所原本就存在的商業中心，能規劃成較大的社區商業中心，或許可疏解一些前往都市核

心購物的旅次。其實，郊區的舊商業中心，往往街道狹窄、建築老舊，也當有所整頓。郊區的停車空間也令人擔憂，我們目前的注意力完全為舊市區的擁擠所吸攝住了。郊區以五層建築為主，缺乏地下停車設施，街道與巷道乃主要的停車空間。當每棟房子只有兩層住戶有車時，一切不成問題，一旦超過這樣的比率，你爭我奪的情況必然發生。郊區目前這類問題的緩和，純係有車人士比率低的緣故，只要有車階級達到大安區今天的水準時，停車問題便告棘手。我們希望郊區的公共設施需求都能得到適切的預估，免得舊市區所面臨的困境又一呈現。

## 市、縣都市地帶的不均勻發展

說到這裡，我們不能不想到台北市和台北縣之間的關係。北市西南的六個縣轄市人口總和已接近二百萬，人口密度不比台北舊市低。這一地帶除了不屬台北市行政範圍之外，在人口成長的過程上，與台北市的六郊區並無一致，都可說是台北舊市區擴張的結果，像永和、中和與新店，根本就是在台北市工作人口的居住地帶，它們的就業人口往北市工作者均達四、五成，略等於在本地工作的人口比率，甚至超過之。再者，台北市的產業一直以商業和服務業的發展為主，民國七十年時，這兩行業的員工數占全市的百分之六十，再加上運儲業，則超過百分之七十。而台北縣的產業員工數七成左右在製造業。市縣之間的產業分割極為明顯。這種製造業的成長特質反映在板橋、三重和新

莊市。這三市就業人口也有二至三成左右前往台北市工作，但在本地工作者卻在五至七成之間，這種可能是當地工廠吸引從業人員的結果。這三市就業人屬二級行業者都在五、六成左右。而台北市二級行業人口比率最高的南港也只是三分之一而已。三重、新莊與板橋工業郊區的特性質極為明顯。

### 超界都市已有必要

台北縣的都市地帶，一方面接納核心都市擴張所形成的少量居住人口，一方面收容了核心都市所欲排除的不良行業。但是在行政界線區劃下，卻形成極不平衡的市政建設。台北縣都市居民所得到的都市建設經費不到台北市的五分之一。台北市郊區公共設施配合雖是問題，但前景尚好。台北縣的都市地帶目前已面臨相當的緊張。目前所謂的超大國小，大概以板橋與永和等地為多；各縣轄市都為垃圾處理而煩惱，新店市雖引進焚化爐，卻因無力維護而形成廢物；小型公園綠地更是缺乏。無規劃的高密度住宅群所衍生的各種問題，在台北縣的都市地帶都歷歷可見，台北縣政府只能慨嘆巧婦難為無米之炊，屢屢向省府及中央求援。有時，我們或許會問道：台北市的發展是否犧牲台北縣的結果？

最近幾年，大家都同意市縣之間的平衡發展乃當務之急，目前所爭議者，是採取大市制或僅成立都會區建設委員會便可，以及是僅擴及水源地帶或包括其他邊緣市鎮。筆者傾向於大範圍的調整，最好能形成超界都市（overb

ound city），也就是市行政單位，除了人口密集的都市聚落外，還可在邊緣都存在著鄉村風格顯著的地帶。在這範圍內，一方面調整各都市地區機能，一方面也避免都市範圍的過度擴張。目前的大眾捷運系統以及幾個副都會中心的規劃，都以台北都會區為參攷範疇，企圖疏解核心都市的壓力並提高邊緣地區的環境品質。在市政機能分化明顯，財務分配極度不均，而行政單位協調不易的狀況下，我們還難期望這些計劃的功能可以達到理想的預期效果。

### 必須往長遠處考慮

台北市的都市形態，可以說是已有計劃、欠管制且無設計之下所塑造的。都市計劃雖早已定案，但土地使用分區與實際狀況差距甚大，管制也不徹底。於是新興商業地帶快速蔓延，污染性工業仍殘留舊市區。市政府也有意保留某些傳統特色或帶動某些建設，卻缺乏積極獎勵措施，往往只見計劃卻推動不得。我們發現，在這種情況下不同區域間環境品質的差距也逐漸明顯。有的地區，因現有公共建設都已一一進行中，只要有適當的規劃和明確的管制，便能朝較理想的方向發展；有的地區將來必須給予較多的關注並配以強有力的行政輔助，才能再發展。當然，台北市再加上台北縣的都市地帶，人口將近五百萬，問題繁多，需要時間去一一化解。但是，我們特別要從住商混合、高密度居住環境和地區分化日強等特質和趨勢上，考慮我們所可能面臨的問題，所可能造就的都市，才能在計劃、管制和設計上取得平衡。