

北投區政規劃

黃瑞茂教授 淡江大學建築系/淡水社區工作室

一、北投的時勢與定位：「創意的觀光產業，適意的居住品質」

這幾年，台北市的改變特別大，從都市建設的角度來看，以前大多著重於大型都市建設，近年來政府花了很多力氣在較小的營造上，包括從地區特色和地方民間社團合作來推動環境改造的新想法。這同時也說明了台北市的轉變，台北市的人口開始呈現出負成長，我們在思考都市發展的面向上，已不再侷限於房地產與開發上；加上近年來天災所造成的自然環境反撲，對於北投如此的好山好水，是需要發展一個新的空間想像，以回應都市發展的期待。

以北投來說，新的想像可能來自於兩個爭議：一是大型建設計劃與工程所帶來的爭議，包括「國家公園纜車」和「關渡平原」的計劃；以及另一方面是在地生活者對於示意的生活環境的期待與行動。在台北都市過程中，爭議的產生，推促著讓我們找到與確認屬於北投自身的價值觀。

區公所在此一時勢條件下，正可以發揮關鍵性的角色與作用，在現實的層面上，讓各種不同意見得到發展的機會，藉由爭議的長時間中，引導個別意見的細緻發展，讓努力的方向成爲真實。因此，未來不在只是一個建設提案的堅持，而是對於發展的想像與期待。因此，整個空間計劃應轉變性質，成爲一項「事業計劃」，著重於都市的經營與管理的視野與能力。因此，我們將區政發展的目標定位在「創意的觀光產業，適意的居住品質」。

二、區公所作爲區政經理人的角色與定位

以目前這種以土木建設爲主的都市經理模式上來看，區公所扮演被動的角色與作用，但是隨著都市功能與架構的調整，區公所介於都市建設與社區需要之間，區公所逐漸可以找回作爲區政經理人的作用。

(一)定位

1、市政建設與社區需要之間的調解者、促成者、執行者、配合者

目前對於各區的建設主要有二種取向，一個是市政府各局處所主導的大型與基礎的都市建設，另一個來自於各社區或是里鄰的提案。但是這二者之間往往因爲沒有一個中介機制，以至於有許多爭議，特別當台北市這幾年「以社區生活」爲主題的工作蓬勃發展，造成傳統大型建設的衝擊。

因此，區公所正好可以扮演調解者、促成者、執行者與配合者的角色。

2、資源分配的在地整合者

區公所一年可支配的預算只有幾千萬，而市政府每年在每一區投入的建設經費也只有十幾億。因此，當面對來自生活世界的需求時，區公所可以扮演好發動者與中介者的角色，藉由對於在地生活的理解，主動引導市政府各部門經費的投入。

3、地域資源條件的守護者

將行政資源加以整合，作為推動區政的基礎力量。公部門人力及財政預算有限，所以，應該擴大推廣引入相關資源，如私人企業、民間組織及團體等私部門力量與公部門力量，共同推動區政相關的保存工作。

轉變都市建設的在地意識的回應，讓重大建設所潛藏的「破壞性建設」能夠真正發揮作用。

4、主動的提案者

區公所作為區政經理人，及市政府作為市政的領導人，應有一溝通機制，希望透過「區政規劃」，可以讓領導人清楚認知。

（二）新的作為與建議

1、地方重大工程建設與民眾權益相關的都市建設機制，應由市府相關單位（如都發局、交通局…）主動地建立乙套「定期的公聽與說明機制」，以利市政府推展。

由於教育普及、傳播媒體的發達，民眾對政府公共政策要求有知的權利、表達意見的機會，並開始對地方公眾事務關心及參與意願明顯提昇。但是，當地方重大工程進行，遇有需陳情事項，詢及里長重大工程有關事項，里長迭有心聲表示並未知悉，經詢本所，本所亦未獲通知，且訊息得知迨至民眾陳情或報章媒體報導甫悉重大工程動向，此有關渡自然公園開放案、四十八號公園開闢休憩中心等諸多案例可稽。又如，相關市民權益的都市建設政策，如都市更新、都市設計、容積移轉等機制的內涵，一般民眾並無所知；因此，許多都市建設無法獲得民眾支持，甚至引起誤解。

基層單位若能知悉相關訊息，或可及時疏導，避免引起民怨，故宜針對市政重大建設建立公聽機制、針對都市建設政策（如都市更新、捷運站出口地區的容積轉移..）建立說明機制，此目的在於將市政建設訊息傳達民眾，並教育民眾相關機制的推動方式，以利市政推展。

2、請支持以北投文化經驗與自然條件為根基的觀光產業發展。以區公所為推動

主體，邀請民間團體、企業與地方熱心人士共同組織「在地」推動小組以整合各項（市政府與各中央單位）資源，有效的落實觀光產業的發展。

北投具有許多觀光資源，成為台北市的重要休閒遊憩區域，目前主要以陽明山國家公園、新北投溫泉區為主。本案建議以北投現行觀光產業為基礎，加入北投文化層面的思考，使文化經驗加入觀光體系中。並由民間及政府共同組織推動小組，建立觀光上的管理機制，使觀光與文化結合，並兼顧社區生活品質。

三、區政發展課題

課題一：關渡平原佔地甚廣，未來的發展（開發模式、交通衝擊、等等）會對既有的都市社區造成重大的影響。

另外，因為遲遲未定案，所以目前關渡平原內的營建行為一直呈現凌亂的狀態，有待發展一套階段性的使用計劃。

課題二：在新的都市時勢下，「纜車」爭議已經不只是市政建設的工作，而是考驗北投是否有機會建構在地社會的主體性。「纜車」引發兩極的爭議，但卻沒有一個機制可以導引民眾對於重大建設有個公共討論的機會，公共討論能夠一方面觸動主動的創造性力量，同時累積在地知識以掌握北投的多樣資源與其所延伸的衝突。

課題三：聞名的北投溫泉觀光產業已經逐漸復甦，但是因為相關的支援設施的配套設施尚未建構，加以目前的觀光行為沒有適當的導引，以至於對於溫泉區內與週遭的社區生活空間遭到干擾。

課題四：近年來因為山區土石流災害增加，部分鄰接山區的住宅區應加強保育，達到『避災、減災』的目的。除了原本所劃設的敏感地質保護區之外，近年來因為大雨所造成的土石流，需要對於鄰近坡地之建設行為進行檢討。另外，本區踏香路曾遭任意棄置大量廢土，如遇豪雨恐造成土石流，釀成災害，影響民眾生命財產安全。

課題五：石碑、唎哩岸、新舊北投等次分區，屬發展密度高的老舊地區舊市區，缺乏公共設施，特別是一些生活基礎設施（通勤、公共生活、停車場、公園、展演場地、休閒、防災、安全等等）仍有待改善。大型市政建設與社區生活之間的連結不夠。

課題六：北投豐富的歷史人文與自然資源，以及在地生活樣貌的特殊性與多樣性，一直仍未普遍成為都市建設的積極目標，也沒有得到適當的經營管理。一般

市民也無從建構新的在地意義的連結；以至於消失的速度與都市發展的腳步相同。這幾年，在地社團與組織尋找可以著力的地點，但是因為欠缺制度上的保障，所以成效有限；但是這種都市意識已經形成。未來區正發展的推動應該大力藉助這股力量，以落實「家鄉守護」的積極行動與期望。

課題七：目前市政府逐漸發展出各種更為細緻的都市經營機制，例如所謂「都市設計」、「都市更新」、「容積接受區」等等。但是一般市民並沒有管道與機會來了解這些措施，因此，容易引起誤解，而造成都市政策推動上的阻力。

四、區政發展構想

(一) 建立一個有關區政發展論壇的機制，可以持續對於市政重大建設提案進行長期的研討。

除了政府的計劃與建設之外，北投區內有許多大型機構，在人才與機構條件上可以成為北投未來發展的積極條件。例如本區擁有國立陽明大學、榮民醫院、振興醫院等，因此具備有發展『生物科技園區』的可能性，原本作為「媒體園區」的土地可以有一些新的想像。因此，藉由地方關心人士的參與機制所推動的討論，可以進行在地共識的凝聚，也可以積極參與市政府的決策依據。

初步的工作，地方重大工程建設與民眾權益相關的都市建設機制，應由市府相關單位（如都發局、交通局...）主動地建立乙套「定期的公聽與說明機制」，以利市政府推展。

(二) 以「都市保育」的觀點重思北投的都市建設模式

台北市建立生態取向城市規劃應以台北盆地之都市生態研究為基礎。生態都市設計應考慮並結合自然系統的循環過程，包括水循環、植被演替、棲息地與微氣候模式等因子的總和，並從中尋求都市設計創新的可能性，使得都市活動得以親近、融入自然的過程而避免強烈或不可挽回的負面影響。

敏感地質的監視系統

為達到生態城市的目標，應以尊重自然資源的態度來看地區開發，如山坡地的開發應以居住安全為主要考量、北投老樹亦是另一種資源。應針對不良的開發應加以管制，將坡度超過百分之三十之山坡地與溪流、自然生態區等環境敏感地納入管制，以維護自然環境的永續發展。

針對區內整體防救災計畫進行研究，以協助區公所能充分因應天然災害之防救，將借鏡日本之經驗研擬計畫，以推廣至各社區參考與運用。並辦理災害防救

調查、計畫、收容、救濟及區級災害防救演訓等工作；及增進區級行政機關、學校對災害發生時處理與應變能力，強化救災協調能力。

(三) 以自然綠軸作為都市發展資源與空間營造架構

以大屯山系支脈（陽明山）所形成的「綠軸」以及淡水河、基隆河、雙溪、磺溪及中港溪所形成的「藍軸」作為地區實質環境發展的主要空間架構，整合分散於街區內的公共設施資源（特別是公園、綠地、學校），形成地區開放空間的基本架構，作為未來都市親山親水及公共空間規劃的基礎。

配合上述自然山系與水系，整合分散於街區內的公共設施資源（特別是公園、綠地、學校、景觀道路）形成都市綠網，作為地區開放空間的基本架構，與未來都市親山親水及公共空間規劃的基礎。

(四) 建構一套「家鄉守護」的經理系統

在視野上需要重新界定北投豐富資源的優先性，結合北投地區活絡的民間力量建構一套「家鄉守護」的經理系統，使能夠在全球化的趨勢下，創生新的在地文化經驗。

北投境內古蹟豐富，經政府指定的古蹟有：北投溫泉公共浴場、周氏節孝坊、北投臺灣銀行舊宿舍、長老北投教會、普濟寺、台銀舊宿舍、草山教師研習中心、吟松閣、前日軍衛戍醫院北投分院、北投文化館、不動明王寺、北投文物館、草山御貴賓館。在歷史遺址上，有紗帽山基地遺址、唎哩岸遺址、嘎嘮別遺址、關渡遺址等等。在策略上，可以以文化參訪系統的建構經營一個觀光客與在地生活共享的北投文化經驗。

(五) 強化捷運線與地方交通的連結

捷運淡水線完成之後，除了帶動周邊地區之發展外，也提供了全市性與地區性交通轉運的新連結。北投區內有七個捷運站，是地方生活重要的交通工具，因此各生活社區的地方性交通（特別是公共運輸、自行車及步行系統）應加以檢討、規劃，引進新的地方性公共交通及人行系統，形成一個「地區交通轉乘」的架構，以改善整體都市交通環境。其目標包括了：便捷的公共運輸網路、容易指認的指標系統與滿足公共生活的都市設施，三方面的作為。

(六) 以地區生活圈作為都市發展的主體

為了掌握逐漸形成的社區環境意識，應發展出一個以社區生活為主體的都市架構，藉由新公共設施的投入、街區生活空間設施的重整與改善等具體作法，逐步將都市空間改造成以人為中心的住居住居所在，俾能鼓勵市民使用，而成為一個具有生命力的生活環境。

目前「次分區」主要是以生活圈的想法，以回應既有之里鄰劃分過程中對

於生活世界的落差，在大型市政建設的導引下，以次分區的生活圈為主體，整合目前一些以社區或里鄰為對象的提案。

(七) 營造以地方特色為主軸的都市活動，並促成資源結合與地域產業振興方案

需要配合人口及都市消長的趨勢，檢討規劃地區內各生活圈的現有都市計畫之土地使用管制、公有土地使用情形及公共設施的類別及內容，調整地區內之都市土地使用及公共設施之項目及類別，以符合未來都市發展的需求。

(八) 凝聚共識，落實老舊市區的發展

指認北投區內的老舊都市地區，並提擬都市再發展的可能方向，引入新的都市建設及公共設施。初步可以藉由目前地區相關計劃的爭取，來凝聚地區發展的共識，同時藉由公共設施工程的營造，帶動舊市街區的發展意願。

五、短期之行動方案構想----北投區的推動構想與策略綱領

1、建構以北投溫泉產業為基礎的(觀光)文化參訪系統

面對複雜的都市系統的要求，都市經理的建構是一種都市集體品質照顧的基礎機制。古蹟雖然在都市經理分工中，有一個清楚的分類系統，但是現實中的古蹟並非是抽象的，而是具體的生活空間中的一環。因此，如何在現地中建構一個營運作用是有關於古蹟所在之品質呈現的基本條件。

北投溫泉開發已超過了一百年，北投與溫泉的關係密不可分。區內溫泉主要分布於淡水河北岸與磺溪流域，主要為私人溫泉餐廳、飯店與公共浴室所利用，為台北市郊現有相當重要的溫泉休憩區。目前規劃區內的溫泉相關活動以品嚐鄉野小吃、洗溫泉為主，常伴隨賞景、散步等活動。區內溫泉休憩設施，大體上皆未配合鄰近景觀規劃設計，極具改善空間，另有關餐飲及泡溫泉排放之污廢水，未來極需配置相關環保設施。

2、強化山水資源與都市生活路徑的連結：

目前區內的步道系統可分為大屯山步道系統、七星山步道系統、擎天崗步道系統，這些步道系統未來在規劃上應加強與捷運站的聯繫步道規劃，提供登山者良好的登山步道。主要通往溪畔或作為登山步道，部份並與橋樑連結規劃；區外附近更有龍鳳谷步道和天母古道，但除龍鳳谷步道有聯絡溫泉浴池之功能而廣為民眾使用外，其餘皆品質簡陋失修，甚至荒廢無人使用。應結合步道系統，作為登山、健行、觀景之路線。

北投境內溪流分布，提供豐富的親水資源，台灣近年才意識到親水空間的重要性，故對於北投的豐富的水空間應善加利用，還給溪流一個乾淨的空間也給人們寧靜的親水環境。北投現已有磺溪細部計劃，河道樹林翠綠，植生豐富，是能溯溪、親水及自然訪勝的良好場所，所以沿溪可設有簡易臨溪步道，作為登山健行、親溪散步等活動。但目前污廢水的直接排放造成水質較差，部份河道已遭人工破壞，環境現況有礙親水活動之進行。

3、以捷運系統為構架的連結計劃，提供便捷的生活地圖

新、舊北投都市空間串接(linkage)構想；主要是以新舊北投車站以及舊北投市中心地區為主。其所面對的課題是如何能夠重現昔日北投的盛況。主要工作包括，主要核心都市空間的創造與串接，並且以溫泉相關資源的整治與開發，帶動地區產業之發展，從而帶動整個地區公共空間品質的改善

4、「節慶式」活動的延續與創生

發展地方文化特色活動，如「北投溫泉節」，找尋屬於地區的文化，以活動或節日的舉辦讓地方特色發聲；並改善文化設施整建維修工程，以整體環境規劃配合地區文化。

另外，國際性城市交流將使北投擴展視野，並可作為掌握區政方向的思考參考；並創造屬於北投的節日或「文化節」，北投具有許多歷史與文化資產，這些人文資產形塑北投另一種風情，故由活動的舉辦鼓動社區居民對環境的意識，進而由居民的力量推動北投區環境的維護，並讓居民及觀光客了解北投的人文特色。