

# 營造台灣頭的港都魅力與城鄉美學

高松根

## 一、台灣的社區發展

台灣從 1965 年開始在聯合國社區發展運動影響之下，全國各地推動了社區發展工作，當年行政院頒佈「民生主義現階段社會政策」，隨後內政部於 1968 年頒佈「社區發展工作綱要」，將社區發展工作分為「基礎工程」、「生產福利」及「精神倫理」等三大建設。事實上，台灣的社區發展一直都是由社政單位以行政的方法，根據社區發展工作綱要，由上（政府機關）而下（社區人民）採全國統一模式來推動進行，可算是台灣社區發展的第一階段。

然而由上而下的社區發展工作效果不彰，除了興建社區活動中心、廁所、修築道路排水溝等基礎工程建設外，生產福利與精神倫理的建設則較少推動。因此，內政部於 1991 年修訂「社區發展工作綱要」，將社區原有的社區服務中心及社區理事會予以解散，並輔導各社區另成立具有法人地位的「社區發展協會」，使社區發展組織和政府主管機關為對等及互動的單位，賦予社區居民更高度的自主能力，是台灣社區發展的第二階段。

文建會在 1994 年 10 月於立法院施政報告中，第一次提出「社區總體營造」的概念，透過文化藝術型式激起居民自主意願，以改造社區生活風貌。社區總體營造的涵蓋面遠遠超過原有社區的範圍，常常以一個縣市或是一個鄉鎮為單位，而使社區發展更有總體性的思考，這和過去一直由內政部主導推動社區發展的關注點相當不同，這可說是台灣社區發展的第三階段。

近年來，由於都市化人口急遽增加，在都市土地供給有限的情況下，集合住宅已成為目前都會地區多數民眾所選擇的居住型態。此種聚居方式，不但改變了傳統獨門獨院的鄰里關係與生活型態，且因國內缺乏適當的法律規範，造成了集合住宅在管理上、維護上、甚至社區安全方面，問題叢生、糾紛頻傳、爭議不斷的現象。為改善居住環境品質、加強維護公共安全、公共安寧與公共衛生，內政部於 1995 年制訂「公寓大廈管理條」，作為規範公寓大廈使用的依據。以提供民眾在自身居住環境的權利與義務的正確知識，共同發揮敦親睦鄰、守望相助的傳統美德，以達到提昇居住環境品質、加強居家安全防災的目標，是台灣社區發展的第四階段。

## 二、社區的意涵

「社區」在這些年是一個熱門的名詞，社區的概念已經不只是以前的村落，或是

自己的家族。時代的變遷，使得一個離開傳統家族社群的人，他的社會關係也跟著改變，他所依存的不再只是家人，甚至也不是親友，他的社交圈必須擴大，必須與很多沒有任何血緣關係的人共同生活在一起。

我們的上一代比這一代幸福得多，其實那時候大家經濟並不寬裕，卻覺得生活得很安心，即使旁邊住了很多與你沒有血緣、親戚關係的鄰居，大家卻都會互相照顧。以前的生活，一切以感情為依歸，合院式住宅或是整個村莊的安排，就是要讓人們生活在一個深厚的感情世界裡，形成一個社區生命共同體。人說：「遠親不如近鄰」，它的共生性甚至強過血緣。因為「社區」本身有著無法避免的共生性質——經常接觸。「敦親」與「睦鄰」四個字，實把一個人無法遁逃的天職與地緣指出來了，而「地緣」在現代都市中，毋寧更要緊。

家庭是人們私人生活最重要的領域，而社區則是民眾公共生活中最基本的單元。文化的發展必須紮根於社區，才能開花結果；民眾也必須建立社區共同體意識，關心自己的家園，協力經營，社區才能永續發展。因此，「社區」已經包含了對鄉土認同、安全信任、生活品質的追求與憧憬，更表示著人們對共同經營環境、提高生活品質的夢。

### 三、社區意識與社區文化

人類文明和自然環境的保存是一個社群整體發展的重要基礎，一個地方的城鄉風貌，是人營造出來的，是居民對地方的歷史、文化及生活的態度，以及這個態度反應在實質環境的文化表徵，代表這一群人的文化與智慧。然而西方全球化的消費型態，長久以來一直有意識地滲透到世界各地，尤其在這二三十年中達到前所未有的影響力，而日趨一致化的文化形貌，往往成為大部分地區生活情境裡的消費文明指標，但也消弭了地方文化的多元價值。回顧台灣這四五十年來，政治經濟方面的進步和社會生活素質之間有相當大的落差，現在仍有大多數人的生活價值觀還是停留在力求溫飽，而不重視環境、品味與情境。原本凝聚鄉里庄頭的地方常民文化，也因為社會經濟的快速轉型而逐漸萎縮，使得地方的獨特性慢慢消失，剩下的只是不同地域卻一致呆板的表情。

台灣各個地方過去著重的是經濟層面的發展，忽略了甚至犧牲了原有的自然環境和傳統的文化資產，等到引進的工業破壞了既有的生態與文化資產時，才發現地方的經濟進步了，換來的卻是生活品質的退步、國民品味的低落與價值觀的錯亂。讓我們先從身邊的問題談起，台灣幾乎每個城鄉的街頭和騎樓都很亂，甚至外國學者曾批評台灣是一群有錢人住在工寮裡。我們有能力出國旅遊，有能力花大錢請國外名師來為我們設計大樓、捷運，卻為了水溝、垃圾、街頭景觀、學童生活安全及老人照顧等問題而顯得束手無策。為什麼？因為我們都無法體認到社區才是真正可以生活的地方。

台灣曾是個美麗的島嶼，可是當初稱此地為「福爾摩沙」的人，如果今天再度來台灣，恐怕再也不會如此驚艷。台灣的確有過不少經濟成就，但是我們也看到繁榮表面的敗絮，我們在走向現代化的途徑中，海岸線的開發與聚落的發展缺乏對地域環境、基隆智庫

自然條件、生活傳統、週邊建築、在地技術等，做合理的呼應與相互尊重的情懷，於是灰色盒子成為台灣地景上的主調，失去了應有的文化性格。

當國人將希望寄托於「明天會更好」的遙遠未來時，環顧現在生活的這塊土地，我們是否曾想過，其實我們的教育水準並不比國外低，經濟能力也不差，為什麼卻總是無法創造出舒適的生活環境？在經濟掛帥的世界潮流裡，我們的整體環境品質無法跟得上國民所得。生活環境品質的提昇並非一蹴可及，而是一個長期運動。試想新的世紀來臨，我們還要選擇舊有發展的路嗎？再比較西方先進國家的經濟發展，文化與景觀資源是其根基，思想、創意和想像力創造了國家的競爭力，因而帶動了經濟的發展。

從許多先進國家的經驗，我們發現城鄉的發展，其實有相當大的成份是決定在文化的課題上。目前大家都在思考的 GNP、GDP，並不能充分表現出生活品質。真正的生活品質是一種文化價值觀、一種生活方式，也是一種教養、品味和靈性的提升，是所有文明成就的化約形式，這種意義的文化其實就是國民潛能的釋放。國人每年願意花大筆的錢到國外觀光旅遊，為了就是體驗他國特殊的文化風土、生活型態。

文化價值觀的重建必須回歸地方的人文關照，而「社區營造」是最直接的領域。必須回歸土地本身，一點一滴地重新審視我們腳底下的泥土。每個故鄉都有它自己的魅力，每一個生養您我的地方，無論是在自然地理、人文資產、祭祀信仰、民情風俗、歷史發展、族群分佈或產業工藝等方面，都蘊藏著令人驚喜的寶藏，把它挖掘出來重新發光，就是的「社區營造」。這種營造方式就是想從文化的角度來重建一個社區、一個地方。重建之後希望地方可以生存下去、老人可以再享受他們喜歡的生活方式，年輕人也可以留在地方不需要全部往外流。

「社區營造」並不是狹隘的地方主義或部落主義，而是一種經過轉型之後的地方文化再造。在日益資訊化的現在，我們擔心的不但不是本土意識的復甦，反而是太過於一致化和標準化，甚至完全失去一個有活力的文化型態所必要的多樣性及全面性。自己的居住環境、地方的自然環境和傳統人文資源才是具有高度產值的重要資產，破壞了這些資產，就再也沒有人願意來到地方，本地人也可能因此而失去產業活動的生機，最後連生存下去都有困難。

我們的文化肯定「人靈地傑」的內在複雜關係，就社區營造而言，它其實還有更積極的「改造風水」的主體性。人與地方的相契運作，假如關係破裂或處於疏離狀態，人將失去生活平衡的基礎。今天這麼多國人到國外接觸到其他國家的文化、藝術、傳統和自然，特別是當地的工藝技術令人印象深刻，由此就可發現，文化才是一般人最關心的課題。在日益資訊化的現在，我們擔心的是太過於一致化和標準化，甚至完全失去一個有活力的文化型態所必要的多樣性及全面性。

社區營造的策略，就是以地方本身做為思考的出發點，基於地方的特色、地方的條件、地方的人才，甚至是以地方的福祉做為優先考慮來發展。是希望把發展條件和立足點拉回地方，以地方內發性的動力與潛力來思考地方未來的發展方向。由此我們

可以理解，鄉土化不僅是定位在自發性的，而且是定位在文化生活導向的，更進一步可以把文化生活做為產業開發和地方發展的基礎，這就與過去以民生基礎型產業的開發觀念完全不同。

#### 四、社區總體營造

「社區總體營造」是 1994 年在台灣的新名詞，概念來自日本的「造町」、英國的「社區建築」和美國的「社區設計」等。社區總體營造是以社區共同體的意識作為前提，藉著社區居民積極參與地方公共事務，凝聚社區共識，經由社區的自主能力，使各地方社區建立屬於自己的文化特色及相關的文化活動。社區總體營造的含意就是希望它發揮整合的效果，要將這些項目放回到社區的、地方的、傳統的情境裡，文化價值體系裡，甚至它的整個自然環境的空間裡，使生活空間獲得美化；生活品質獲得提昇；文化、產業、經濟再行復甦；原有的地景煥然一新，進而促使社區活力再現。這是一個全新的社造與文化經驗，有無窮的潛力，值得去嘗試以釋放地方與居民的活力。

社區總體營造政策可以說是台灣施政上具前瞻性的突破，不再是由中央規定一套既定模式比照辦理，而是讓民眾從參與中來設計符合地方需要的文化軟硬體設施，它強調的是由下而上、民眾參與、整體規劃，所以它是一個永續性的使命，而非階段性的任務。由於社區營造的成效是緩慢的，因為社區事務是繁瑣，起步是艱難的。但是一旦社區營造的火炬一點，就會引燃許多人心中的願景和積極性。不論是在城市或鄉村，生活環境、美學品味、社區秩序或是產業型態，都可以為台灣基層社區帶來一個全新的風貌。此時的社區總體營造，不但刺激了居民美好生活的想像，更重要的，它將潛移默化了環境與鄉土文化的保存與維護。

當我們在找尋地方發展的生機，討論台灣到底能以什麼做為未來發展的主軸時，必然會面臨這樣的問題：評估種種的可能性，究竟是要選擇進步的做法，或是退步的決定？根據行政院의 規劃，台灣這幾年正朝向「品質發展」與「功能升級」的國家現代化課題而努力，其中「人性化的計畫與建設」、「永續化的利用經營與發展」及「地方文化特色的維護與發揚」是未來城鄉實質建設最重要的三項指標。因此，永續發展、生態概念、社區營造、文化保存、民俗傳承、地方自主等，皆為社區的重要發展理念與原則。

每個社區都有各自不同的資源與需求，也因為這些差異，所以社區營造操作的模式並沒有一定的準則，但萬變不離其宗，無非是因循先「造人」、再「造景」、最後「造產」的過程，以及社區意識的永續經營等。大部分社區發展的問題，其根源都不是在於空間本身，而是累積著各種文化意義、社會權利、歷史記憶所集約而成的文化因素。因此，社區再造不應該只是一種單純的空間營造概念，而是一個重要的社會行動，這樣的過程將能使民眾透過動員（民間組織動員、社區動員、公共議題動員等），讓空間的內在意涵被呈現出來。而民間力量一方面進行自我轉化（經驗轉化、價值轉化、權力轉化等）成改造環境的動力，另一方面也形成社會性的訴求。一個健康的社區發展

需具備多重元素，首先是在地文化工作者的參與，他們的夢想是文化深耕的第一步；再者是居民需表達集體意識，然後透過專業者給予正確教育，利用高品質文化活動促使居民參與。

無論如何，由於地方是人生活的空間，社區營造提供了改造地方的動力，然而就社區營造的過程與目標而言，其實，它要改造的是人，在社區營造的行動中，浮現了新的生活價值觀。所以只要肯投入，願景其實離我們不遠……。

## 五、社區營造可能遭遇的困境

### (一) 待釐清的社造觀念

各縣市自從推動社區營造以來，雖然在許多社區進行較小規模的環境改造，同時也日漸積累民眾參與的風氣，但是「以社區總體營造推動城鄉風貌」的理念往往被誤解，有些社區工作者或社區規劃師誤認為：「社區總體營造」就是辦理社區活動；「創造城鄉風貌」就是單純的理工專業技術與發包作業。這樣的認知對於環境改造的推廣與實踐不但沒有幫助，反而消耗了許多政府的資源以及社區的熱情，使得社區營造工作的努力事倍功半。

其實，社區營造不應該只是一種單純的空間營造概念，而是一個重要的社會行動，這樣的過程將能使民眾透過動員（民間組織動員、社區動員、公共議題動員等），讓公共空間的內在意涵被呈現出來。因此，公部門主管和社區工作者對於社區總體營造精神與觀念的釐清，以及使命感的帶動，正是決定著創造城鄉風貌與社區總體營造推動的可能性。

### (二) 民眾參與的認知模糊

雖然現階段民眾參與的「量」已累積到某一個程度（甚至是言聽計從），但就民眾參與的「質」還是不足的，因為在目前被動式的分配參與過程裡，地方居民產生對於社區規劃師的依賴，導致在實際操作面上只成為「菁英價值觀」的背書。社區總體營造往往成為「消化」上級資源的「活動」交差心態，熱鬧有餘而持續力不足。

## 六、社區營造的操作概念：

**民眾參與——啟動環境平權的社區經營理念**

**社區營造——回歸城鄉風貌的發展課題**

民眾參與和社區營造是近年來台灣城鄉地區興起的空間環境社區模式，並逐漸在中央政策與地方的努力經營下，成為民眾參與和環境的重要過程。都市整體環境的營造透過社區居民參與的過程更能符合居民的需求與期待，使社區環境營造成為傳統都市計畫外的一種新機制，鼓勵社區自動發起及專業者走入社區參與空間改造，輔助公部門所未能觸及的範疇。

目前國內社區營造執行架構由於無法掌握地方特性及生活節奏，與社區的互動往往流於形式而導致居民參與程度不佳，導致社區「營造」往往成為「消化」政府資源的「辦活動」交差心態，熱鬧有餘而持續力不足。而過去社區環境營造的補助相當程度被行政程序設限為「立竿見影」的要求，表面所呈現的也許是對效率的要求，但這並不是社區營造最重要的評估指標，重點反而是如何在社造過程中活絡居民對公共事務的關注，並充分獲得學習機會才是當務之急。

對社造工作者而言，除了主動思考地區城鄉未來發展的可能性之外，社造工作者更應扮演社區和公部門的溝通角色，發現觀點並尋求共識。在彼此共事的過程中促成居民參與討論公共事務的基礎並進而釋出專業知識，才能讓居民在未來具備主動提案的企劃能力，透過行動組織規劃與執行社區議題，並在團隊合作中練習表達、溝通與分享，以及在解決問題的過程中培養主動探索與研究的能力，如此才能保持社區未來發展的主體性。

## 七、基隆的困境與願景

基隆港自日據時代開始成為北台灣的主要港口，從那時候起，來自世界各地停靠在基隆港碼頭的商船，統治著屬於他們的帝國。不過基隆港由於先天地理條件的限制，已逐漸無法吸引大型航商的青睞而失去昔日的繁華。儘管如此，港阜的國際貿易機能與活動，除了擔負重要船貨運輸服務，更形塑了基隆的生活文化，基隆港環港商圈經過一個世紀的洗鍊，依然無法抹滅過往風華歲月的痕跡，仍具有國際港都的餘韻。

基隆市是北台灣的重要門戶，然而受限於山多平地少的環境限制，多年來市區的發展已趨飽和，山坡地的超限開發形成發展上的限制。既使早期曾經是台灣最繁華的國際都市及大商港，基隆市隨後也因航運產業的改變及其他因素，原有的國際風華逐漸消逝；而特殊的地理人文環境過去亦未受到應有的重視，以致無法順利轉型，城鄉風貌完全蒙塵。基隆有過不少成就，可是我們也看到繁榮表面的敗絮，當海岸消失，河流污染、山坡濫墾、空氣混濁、違章處處、交通阻塞、景觀破碎，這樣的環境連自己人都留不住了，還有誰願意到基隆來？

台灣的都市土地使用分區管制不清，違章與招牌林立的亂象，使得國內各地市容呈現另人費解的紊亂，具有國際港都地位的基隆市也不例外。基隆港是北台灣的重要門戶，然而缺乏長期發展遠景的藍圖，生活環境品質不佳及公共設施服務水準不足，嚴重影響都市整體景觀。如果都市景觀有如人體臉部表情般透露著情緒反應的心情指數，觀察基隆市雜亂的市容，我們可以判定，基隆的確是煩躁鬱悶、病入膏肓了！

世界上的舊港灣城市，正力圖轉變為更具全球化、獨立和創新的城市，波士頓成功的案例、巴爾的摩的復甦與上海灘的急起直追，早已掀起此一潮流。然而城市風貌的改造並非一蹴可及，而是一個長期運動，比較西方先進國家都市的整體發展，文化與景觀資源是其根基，藉由結合這兩項資源的創造力提昇了國家的競爭力，因而也帶動了經濟的發展。

每個地方都有自己的文化歷史與現有條件，包括：自然環境（自然景觀、生態物種等）、聚落人文（宗教慶典、民俗節慶、族群生態、聚落建築、古蹟及特殊人文地景等）、地方產業（傳統工藝、特殊產業等）、藝文條件（藝文人才、藝文團隊、展演硬體等），這些條件的形成往往彼此相關：自然環境影響聚落人文的形成、地方歷史決定了地方產業的內容、產業環境決定了地區人民主要的生活樣態、人民生活樣態決定了文化課題及所需的文化活動。

城鄉風貌是人與自然、社會三者互動所呈現的實質風貌，隨著時間演進而有不同空間場景變化。由於我國長期追求經濟成長，使得原有的城鄉特色，在工業化與都市化的影響下而趨向一致性，甚至造成環境脈絡紋理的破壞。地方個性逐漸模糊，城鄉風貌異質性降低，導致缺乏具有品質且足以辨認、記憶的景觀風貌特色，而基隆地區也不例外。

就城鄉發展而言，由於基隆，劇烈變化的地形、地貌造就環境生態與視覺景觀的豐富與多樣，形成基隆各地區足以為傲的風貌特色。所謂「城鄉風貌」，即為城鄉環境呈現給人的視覺整體意象與記憶，主要是藉由「自然環境、生活與文化活動、人為環境」等三類風貌資源具體形成。因此，我們應該重新思考以下課題：

- (一) 基隆的位置，正好是所謂的台灣頭，這樣的地理特色，所對應的應該是什麼的文化內涵？
- (二) 因應地方時代的來臨，基隆應該如何發掘並且結合地方藝文資源，塑造自己的地方特色？
- (三) 一個有山、有水、有夜景的城市，就已經具備了景觀上的優勢。基隆靠海而多山，加上繁忙的商港和北濱阿小不一的海港，這些元素是否有助於創造基隆特有的景觀？

基隆由於三面環山，特殊的地理與地形造就了基隆特殊的歷史與經濟地位，在過去交通不便時代，基隆與其他地方交流不甚頻繁，反到有機會接受來自海洋文化的薰陶，從而孕育出百年風華盛況的特有的海洋文化，自古基隆即居北台灣「咽喉」的險要位置，一直為外力入侵的首衝。基隆港在水氣氤氳的迷濛景致背後，潛藏了數百年來風雨戰火洗鍊下獨有的魅力：巨舶輻輳的國際港市、熱鬧豐美的中元祭典、多樣精緻的廟口小吃以及砲台與隧道、岬角與灣澳、漁港和漁市……，走訪徜徉其間，在在令人流連。

因此，當我們在找尋地方發展的生機，討論基隆到底能以什麼做為未來發展的主軸時，必然會面臨這樣的問題：對基隆而言，工業走向早不被市民所接受；環保的科技產業因氣候受限無法發展；經濟的追求似乎是難以達成。再者，市中心的發展已到極限，工程建設難以施作；反觀自身擁有各方面豐富的文化與景觀資源，例如：暖東峽谷與八斗子的自然生態、社寮島與暖暖老街的聚落人文景觀、煤礦與航運業的特殊產業地景等，實可以做為思考與規劃地方建設的主軸，整合生活、藝術、觀光、產業與空間環境，創造出優質的生活環境，形塑出文化港市的風範。