

民眾參與河濱綠地空間營造與維護管理  
之領域現象探討

王秀娟

中國文化大學景觀學系講師

臺北市士林區陽明山華岡路 55 號

電話：28610511~451ext. 598

# 民眾參與河濱綠地空間營造與維護管理 之領域現象探討

## 摘要

在「民眾參與」空間建設、管理相當普及但其成效仍待檢討改進之際，本文主要探討民眾參與河濱綠地之營造與維護管理工作。是以先前作者協助地方團體規劃之河濱綠地為案例，在計畫執行建設完成後，透過觀察、訪談，深入瞭解營造成果與使用維護狀況所衍生之領域課題。由於案例基地非屬都市人造環境，亦非單純鄰里活動空間，在「民眾參與」方式及實質成果上不若一般鄰里空間具有較高可執行性及效益，而日漸形成的領域現象又可能造成「人」（民眾團體）及「環境」（水域空間）之分裂。透過本文之探討，期望突顯目前國內多數河濱綠地利用過度與使用維護不當對生態環境帶來的衝擊，並提出對民眾認養執行上的建議。

關鍵字：認養、競合現象、權力區塊

## 壹、前言

工商業都市生活環境中，公園綠地已成為相當重要但稀有的空間資源，其所具備的環境保全、防災、景觀形成與遊憩四大機能可以具體改善環境品質，尤其是在寸土寸金的都市中，公園綠地之建設成果是永續發展的指標項目之一，其中，使用且維護良好的公園綠地，其價值也充分反映在鄰近地區房價上。

台北市現有都市計畫公園、綠地、兒童遊戲場面積共 1865 公頃（977 處），目前已開闢部分近 1221 公頃（約 65%），平均每一市民享有綠地 4.21m<sup>2</sup>。但由於面積仍偏低且公園綠地之分佈與開闢程度不均，使得其他具綠地機能之空間普遍被市民就近利用，尤其是流經社區之溪流、河川，其線性、平坦空曠的河濱綠地早已是市民日常運動、散步的重要休閒場所。也因此有不少河濱綠地被正式規劃為公園綠地，提供各種運動休憩設施，未有正式規劃建設者，也可能由鄰近個人、社區與社會組織或企業以民眾參與方式進行認養工作。

由於都市河濱公園綠地位於河川行水區，與一般建成區中之鄰里公園綠地屬性不同，其雖可做為鄰里活動空間使用，但在營造內容與管理維護上應有特殊考慮以保障河川機能與自然生態特性。本文以士林地區雙溪河段為研究案例，探討河濱公園的領域形成與其衍生之管理維護課題，期能針對河濱綠地的民眾參與營造與永續管理提出建言。

## 貳、相關定義

### 一、河濱公園綠地

台北市政府公園處將全市公園綠地依機能、位置、使用對象區分為自然綠地、區域綠地、綜合公園、河濱公園與鄰里公園五類，其中河濱公園為「河川用地，配合河川整治於高灘地，設置各種球場、溜冰場、自行車道等設施，廣大面積之草坪，配合具有色彩之灌木，以提供市民最佳之運動遊憩開放空間」。

台北市全市為都市計畫區，溪流河川之行水區有部分因整治形成之高灘地已正式開闢為河濱公園，目前計有 24 處面積約 459 公頃之河濱公園由公園處所屬之河濱公園管理所負責維護管理工作。

其實河川用地在都市空間中主要扮演環境保護與生態保育之功能，是都市中難得的自然空間，可以提供許多物種的生長棲地與遷徙廊道，若被利用為公園遊憩使用，應是在儘量不破壞上述機能外，附加休閒遊憩與環境教育之機能。因此在營建署「公園綠地規劃準則研擬」（1998，6）中針對「河岸、親水公園」有以下設計準則之考量：

1. 建蔽率 0%；容積率 0%。
2. 綠覆率 80%以上；其中各類植物所佔的比率如下：
  - (1). 喬木應栽植於不影響河川行水道的地方。
  - (2). 各種灌木佔綠覆面積 35%左右。
  - (3). 草花、草坪等佔綠覆面積 50%以上。
3. 逕流控制：

應依親水公園所在區位的地質結構，設計不同的逕流截流與沈澱池等設施。
4. 社會功能：

應考量親水用地的特殊功能，並以該親水公園之特色，設計獨具的社會功能特點，如：設計水生生物的生態觀察區、介紹河道、港口或淡水漁業的發展等等。
5. 設施類型：

由於親水公園的用地通常較平坦，更為疏洪的需求往往無法種植較多的喬木，但常常是居民散步與運動的重要場所，故應配合週邊環境的獨特性，設置草地沙洲、波浪、浮舟、露天游泳池或戲水區等設施；或選擇適合之設施類型。

## 二、社區總體營造及地區環境改造

「社區總體營造」是民國 80 年代由文建會大力推動的一項社會改造運動，它將文化、空間政策的形成主體由中央轉向地方，引導民眾學習對環境品質、鄉土文化進行反省，並實際參與空間硬體與文化軟體的營造或再造。近十年來，各地方風起雲湧投入進行社區總體營造，所涉及之課題相當廣泛，其效益已成為公部門與私部門執行各項政策或業務之必要過程。

總體營造中強調的民眾參與是民眾從事改造其所在的社會環境的行為，可以透過共同討論，不同形式之意見表達，影響或推動計畫或政策之決定。民眾參與有許多優點：推動政策運作、提升社區經營管理效率、周延市府服務、加強市府與民眾間之溝通，及減輕政府財政負擔（陳恆均，1996）。在實質規劃設計過程中，民眾與專業者的互動價值也產生在民眾基於其直接的生活經驗，可以幫助專業者提出一些較具突破性的觀念與方案，經由參與的過程，規劃案將得以取得民眾的支持，增加未來決策的可行性（王鴻楷，1985）。

基於民眾對社區事物的關心與蓬勃發展的民間組織力量不容忽視，台北市政府於民國 85 年起開始推動「地區環境改造計畫」，由社區民眾或專業者提案，針對生活環境中老舊、堪憂或有利用潛力之社區空間進行參與式規劃設計，透過市政府編列工程預算，落實建設，並由民眾參與認養管理。「地區環境改造計畫」是一種市民參與都市環境經營的模式：即由社區民眾、專業者及市政府協調出具整合主導性的都市建設規劃（台北市政府都發局，1998）。四年來有不少提案是針對鄰近社區之河濱綠地（含河濱公園）進行改造（參見表 1），足見河濱綠地對鄰里生活與活動之重要性。

表 1 台北市有關河濱綠地之地區環境改造計畫一覽表

編號	計畫名稱	水域
1	北投溫泉親水公園	北投溪
2	天母國際村	磺溪
3	福林社區	雙溪
4	親溪 清溪—福林橋至士林橋段雙溪藍帶空間規劃設計	雙溪
5	連結綠帶與藍帶的鈕釦—美侖雙溪公園	雙溪
6	大湖再生	大湖
7	華江生活步道重建計畫	淡水河
8	四分溪整體環境改造計畫	四分溪
9	景美溪發展新契機	景美溪
10	美化景美溪大家一起來—樟腳里、樟新里社區環境改善計畫	景美溪
11	河濱新風貌—新店溪親水運動休閒公園再造計畫	新店溪
12	好景美溪—景美溪提案木新里段環境改造計畫	景美溪

(本研究整理)

### 三、公園認養

由於民眾參與地方環境事務之理念與共識日趨成熟，地方政府因此樂見民間接手部分公共空間之管理維護工作。「公園認養」即屬台北市政府推動民眾參與工作項目之認養業務範圍，尤其是民國 83 年起，市府將 1 公頃以下的鄰里公園移撥給區公所管理維護，並積極推動市民參與認養工作。認養人包含有公司企業、社會組織與個人三大類，不同類型的認養人，由於其經費、參與方式及與公園的互動關係有別，因此會造成認養工作的差異性（顏家芝，1998）。

根據台北市公園處統計，除民政局和區公所管理之一公頃以下鄰里公園，目前認養公園綠地（含河濱公園綠地）有 112 個民間團體或個人，總認養面積達 874032 平方公尺，每年為市府節省約二千餘萬之管理維護費用。

### 參、民眾參與方式的公共空間改善營造—領域的形成

本文係以台北市雙溪流域中福林橋至士林橋段之河濱綠地為探討對象，主因此段河濱綠地是雙溪沿岸使用率最高之一處河濱綠地，為民國 87 年度台北市地區環境改造計畫基地，係作者協助八芝蘭協會以民眾參與方式規劃完成，後經市府公園處設計建設，目前由公園處河濱管理所與協會成員共同負責養護工作。

## 一、河濱綠地之產生

案例基地並不屬公園處所正式規劃之 24 處河濱公園之一，以河川行水區而言，原主管單位主要是建設局。但由於士林舊市區中（一般是指由中山北路、文昌路、基河路與雙溪所圍被之地區）缺乏公園綠地，密集的人口使得居民長久以來習於利用河濱空間進行運動與遊憩。另外，以人文歷史、生態著名之芝山岩鄰近雙溪河畔，河濱步道一直是通往芝山岩之重要通路，因此在市區雙溪堤岸整建完成後，高灘地(低水護岸以上)陸續有植栽種植與休憩設施設置之部分即交由公園處負責養護，其餘仍由建設局（主管水利設施）與環保局（主管水質、廢棄物等）就其權責部分進行維管。

河濱綠地之建設早在地區環境改造計畫進行之前。民國 84 年公園處在雙溪高灘地設置約 2.5 米寬之步道，並於福林橋與士林橋下設置兩處廣場供居民活動使用。當時在福林橋至雨農橋間之規劃是由台大陳亮全教授帶動福林社區居民率先以自發性之民眾參與規劃成果作為公園處建設之依據，由於民眾參與方式可以突顯地方特色與民眾需求，因此於 84 年 11 月開始認養士林橋至福林橋段之八芝蘭協會乃於 87 年向市府都發局地區環境改造計畫提案，希望爭取更多經費改善河濱綠地設施與植栽條件。

除上述民眾參與之活動設施導入外，89 年又有雙溪南岸里長向公園處申請建設一處溜冰場(原擬建為籃球場)，使得三年間此段河濱綠地之空間與景觀產生相當多的變化。

## 二、民眾組織特性

「福林社區」與「八芝蘭協會」兩個民眾組織均非傳統之鄰里組織。「福林社區」成員當時是號召關心社區環境發展與雙溪水域品質的地方民眾與學者專家所組成，在陸續推動關懷雙溪與社區發展相關參與活動後，逐漸形成共識，並於 88 年正式成立一跨鄰里之「福林社區發展協會」。「八芝蘭協會」是由一群平日在福林橋下運動的民眾所組成，成員多來自士林、北投地區之退休人士，初始是純為聚會健身，後來因關心活動空間品質而認養該河段，並藉由自籌經費與獅子會贊助在高灘地種植不少園藝植物，會員平日運動後整理環境、澆水除草，風災後則全體動員協助清潔復原。

## 三、使用認養形成領域現象

河濱綠地之使用行為在 87 年規劃執行時進行的問卷調查與本文現況調查結果相似，惟因設施增加使使用人數有增多趨勢。使用者以中年以上退休無業者佔大多數，幾乎每天早晨以步行方式來河濱，活動主要集中在橋下廣場，進行外丹功與元極舞之學習。黃昏後有附近居民散步、慢跑，假日則有不少家庭進行親子戲水或草地活動，平日偶見溯溪釣魚與高爾夫練習，另外，完成不久之溜冰場在午後開始有少數青少年的使用。

河濱綠地由早期簡單的步道、草地發展至目前的大小廣場、溜冰場、座椅、體健設施及各式花圃、奇石與植栽，相對使得維護管理工作變得複雜繁重。目前僅八芝蘭協會持續認養福林橋至士林橋河段，但有限的人力使得認養工作並不輕鬆。

八芝蘭協會登記會員近 120 人，但固定每日在橋下廣場聚會運動人數約 40 多人，平均年齡 60 歲，男女比例約 1：9。認養工作主要包含每年固定在 3 月、10 月進行花卉更新( 由北區獅子會資助 )及日常澆水除草，平時於晨間運動後，每 3 至 5 人一班共七班人力依星期一、三、五、七、二、四、六方式輪替進行澆水，每月 25 日商借河濱管理所割草機割草，機械不適用之角落，花圃旁則由人力拔草。由於實際參與認養人員多年事已高，澆水拔草工作尚可承擔，但若如颱風暴雨過後造成滿地淤沙或偶有不明大型廢棄物之丟棄，則必須動員會員共同清掃或聯絡市府單位處理。

參與營造、認養與固定活動造成清楚的領域現象。由於民眾團體組成對水域空間利用認知不同，使得雙溪南岸兩農橋以上（公園處設計建設）、兩農橋至福林橋（由福林社區主導規劃設計）、福林橋至士林橋（由八芝蘭協會主導規劃設計及認養維護）及士林橋下（公園處設計建設）之高灘地景觀有相當大的差異。八芝蘭協會認養河段因設施多、環境整潔而使用人數較多，又因認養付出心力而建立情感，但也因此在心理上逐漸形成微妙的「領域」優勢現象，使得原為「公領域」之河濱空間在堤防、牌誌與景石上均明顯標示認養團體之名稱，既而引發當地里長運用其對社區小型工程之建議權要求市府導入新設施，地區團體為維護其「權力區塊」(power bloc)，而產生暗中較勁之現象。

#### 肆、領域現象衍生課題探討

河濱空間自古以來即與人類生活息息相關，可以滿足取水、洗滌、釣魚、捉蝦等日常生活需求或是賞景、游泳、戲水等休閒娛樂，其既是大自然賦予的生命泉源，因此也提供作為其它生物的極佳棲息空間。但都市發展使人類與河川爭地，整治的河道與築高的堤防界定有限的河川空間，並大幅改變其生態景觀，然而河濱空間的開闊特色與親水機會仍吸引都市居民，因此而有河濱空間的規劃利用，簡易者採低維護管理方式保持相當的自然度，但位於市區人口密集之河段，似乎都不可避免的導入相當多樣的活動使用而造成較為人工化的綠地景觀。

## 一、民眾認知差異造成地景的混淆

河川溪流作為生態都市或綠地系統中之廊道串聯與棲地提供的角色，其重要性在先進國家已獲多數民眾認同而有具體保護、保育之措施。反觀國內，河川溪流的休閒遊憩價值與防洪考量遠超過生態保育，因此，在河濱綠地規劃利用上，常無法突顯河域空間做為都市民眾親近自然、認識自然的戶外環境教育場所功能，反而必須因應民眾休閒遊憩需求而設置大量設施或修整草地、花木，其性質已與一般鄰里公園無異，缺乏自然地景特色。

以案例基地而言，先前在規劃理念之溝通上雖不斷強調溪流生態景觀之延續性與自然度，期望減少高灘地設施，保留當地自然植群，僅設置少量解說設施與自行車步道系統。但由於參與民眾對其活動領域之「界定」與「建設」心態相當強烈，政府主管單位又相當尊重地方民意團體意見，終究無法避免人工化景觀及設施出現。

## 二、領域競合現象造成設施增多但認養意願降低

就案例河濱綠地之形成與維護上可以發現其中涉及公部門各單位與私部門民間團體眾多，不論是權責劃分或使用需求均有難以釐清之困擾。

至目前為止，曾經計畫指導、經費補助與直接負責案例基地維管工作之台北市政府單位計有都市發展局、工務局公園路燈管理處、建設局、環保局與工務局衛生下水道管理處。都發局委託之「親水計畫」與「地區環境改造計畫」在同年度執行，規劃成果交由各主管單位彙辦，使得河濱綠地在短期內增加不少遊憩設施、指示牌誌及植栽，但新增部分與既有設施、植栽間缺乏延續性考量而造成景觀特質不明。然而同樣影響河濱綠地使用條件，而且是生態保育關鍵因素之水質改善，卻因為涉及整體流域環境，所需經費龐大而進展有限。

民間社團組織與鄰里社區單位競相爭取活動空間與建設經費造成較勁現象亦影響認養成效。由於河濱綠地空間有限，但主要活動空間與活動類型相似且活動人數增加，使得原有活動團體分割各據一方，無法有效整合、分配管理維護工作及範圍。另外，地區里長自行爭取新的活動空間設置，卻與鄰近河段既有設施相同，使得河濱綠地呈現過度建設卻低度使用現象。

## 三、溪流生態環境改變提高維護工作之困難度

民眾在其認養範圍內大量栽種園藝植物界定領域，因而大幅改變溪流植物生態環境。原本水濱自然演替之各類草本植物與灌木陸續被清除，代之以各式園藝品種之草花、灌木及喬木，許多喬木無法適應微氣候而生長不良，花卉、灌木則需大量澆水及定期修剪始能生長良好，因此必須投入更多維護管理人力，然而如此花團錦簇之庭園景觀似乎難以與溪流生態產生聯想。

植物生態改變也造成動物生態變化，以往常見之各式蝴蝶、蜻蜓與甲蟲漸漸消失，使生物多樣性降低。過去曾經出現臺灣青銅金龜（*Anomala expansa expansa*）異常大量繁殖、啃食植物樹葉現象，人為造成生態環境變化使得河濱綠地維護成本相對提高。



## 伍、結論與建議

民眾參與河濱綠地之營造與維護管理其實是利弊互現。由於民眾對於活動空間的強烈需求而產生參與維護的意願，藉由日常活動與維護可以凝聚情感，從而產生對團體與地方的認同，絕對是值得鼓勵推廣的。以本文論及之八芝蘭協會參與維護工作之人員為例，民國 86 年賀伯颱風造成溪水淹沒河濱高灘地幾及一人高度，在溪水退後，認養民眾在市府派員前即自行動員清除淤泥、浮木與垃圾，其效率表現即緣於對日常活動場所之關切。

然而長期投入形成的領域劃分，甚或權力不當擴張而造成公共空間之私有化，或導致不同使用團體（民意團體）間對立的不良後果。因此，民眾參與公共空間之營造與維護管理必須是被有效引導，適當規範並且持續學習成長的，本文因此提出以下建議：

- 一、河濱空間之規劃利用必須是前瞻性的整體考量，廣納各類民眾意見與需求進行評估，但不宜過度強調民意或依附民意而悖離環境生態。
- 二、河濱綠地不同於一般鄰里公園，也不應取代鄰里公園之角色。為能適當減輕河濱綠地休閒遊憩使用之壓力，仍應積極爭取鄰里公園之闢建，並規範河濱綠地之使用行為。
- 三、環境之維護管理必須是公、私部門共同參與，若純由民間固定團體出資認養，恐將無法避免領域劃分及活動優勢現象。民間認養以日常場地維護人力提供為主，公部門仍須編列養護經費，進行必要之更新、改善，或就維護方式與技術提供支援與指導，必要時，更可廣邀第三部門在技術與經費上提供援助。
- 四、除表揚獎勵績優認養單位或個人外，公部門在平時可開辦巡迴觀摩講座或活動研習營，促成認養單位間之經驗分享，提供相關資訊技術以供汲取新知，或可因此結盟擴大環境維護參與之內容與對象。
- 五、為排除公共空間私有化之不當領域現象發生，必須打破明顯界緣而使領域模糊，亦即引導河濱空間回歸整體流域考量。以案例基地而言，可以由沿岸社區團體共用籌組一個跨領域的「雙溪之美聯盟」，就共同議題廣加討論，增進彼此共識，避免造成水域空間之碎裂化（fragmentation）。

## 參考文獻

1. 中國文化大學景觀學系，1998, 6, 親溪·清溪—福林橋至士林橋段雙溪藍帶空間規劃設計，台北市政府都市發展局委託。
2. 江中信，1997, 6, 社區建築操作方法之研究—台北紫星與雲林大部個案，台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
3. 東海大學景觀學系，1998, 6, 公園綠地規劃準則研擬，內政部營建署委託。
4. 侯錦雄，宋念謙，1997, 12, 都市居民社區意識與景觀管理維護態度關係之研究，造園學報第4卷第2期，中華民國造園學會。
5. 皓宇工程顧問股份有限公司，1998, 6, 親水計畫—內外雙溪細部規劃，台北市政府都市發展局委託。
6. 謝平芳，2000, 3, 鄰里公園永續經營之探討，公園綠地季刊創刊號，P. 44~53，台灣公園綠地協會。
7. 顏家芝，1998, 9, 公園認養對使用者滿意度之研究—以台北市鄰里公園為例，戶外遊憩研究第11卷第3期，11(3) 59~73，中華民國戶外遊憩學會。
8. 台灣社區總體營造的軌跡，文建會網站 <http://www.cca.gov.tw>