

出國報告（出國類別：進修）

英國地方主義法、鄰里計畫
與社區參與導向之都市再生策略
—倫敦狗島的案例研究

服務機關：臺北市建築管理工程處

姓名職稱：幫工程司謝慧柔

派赴國家：英國

出國期間：104年9月21日至105年9月20日

報告日期：105年12月20日

壹、摘要

面對複雜的社會制度變遷，嚴峻環境問題和新興的城市發展模式的挑戰，規劃者常面臨不同利益及價值觀衝突的困境，因此，擴大民眾參與都市規劃的概念並非只侷限於英國，而是一個全球性的潮流，期待透過一般大眾與公私部門直接溝通、協作及參與政策擬定、修正的過程，共同努力尋找由下而上的解決方案。

2012年英國政府頒布地方主義法(Localism Act)，其中的鄰里計畫(Neighbourhood Planning)已納入最基層的都市計畫層級，並具體的法治化公民直接參與都市規劃的操作機制，擘劃了一般大眾直接參與都市決策過程的遠見。地方主義法頒布後，不僅宣示英國都市計畫體系的革新，都市規劃的權力將下放至地方政府及一般大眾，期待能夠擴大市民參與，以社區、鄰里規模為單位與公部門、私部門建立地方策略夥伴關係，它的短期的目標是促使社區自主發展，長遠的目標則是透過民眾參與式的規劃模式帶動地方經濟及產業再生、改善頹圯的都市環境及促進社會中不同社群意見整合及融合。這種協作式的規劃設計，旨在為鄰里、政府部門、開發者、及權利關係人發展出一個參與平台，作為振興社區內地方民主的手段；同時，擴大市民參與亦被認為是民主城市發展都市再生的唯一可信基礎。

本文係以英國「地方主義法(Localism Act)」為研究主題，作者著重於由社區、鄰里自主發展「鄰里計畫(Neighbourhood Planning)」的操作機制，它直接明示了未來英國由下而上，期待由社區主導並擴大市民參與規劃導向之都市再生(community-led regeneration)策略。本文架構係先說明研究動機，再回顧相關文獻並提出問題研析，並以倫敦狗島(Isle of Dogs, Tower Hamlets)的鄰里計畫為案例分析，批判地檢視英國鄰里規劃框架，期待以政策背景分析及實地觀察鄰里計畫了解其實務操作及發展。

關鍵詞：都市再生、社區、社區參與、地方賦權

貳、目次

I

第一部份: 研究成果

第一章 緒論 研究動機、研究問題、與章節安排說明	1
第二章 相關文獻回顧	4
第一節 英國地方法下之鄰里計畫	
第二節 政策脈絡	
一、 地方主義及治理(Localism agenda and Governmentality)	
二、 新自由主義和擲節都市主義下社區的自我責任 (Self-responsibility under neoliberal and austerity urbanism)	
三、 大社會還是大生意? (Big society or Big business?)	
第三節 社區參與論述	
一、 如何定義一個鄰里社區 (How to define a neighbourhood?)	
二、 誰將參與鄰里計畫? (Who will be involved in Neighbourhood Planning?)	
三、 自主參與和真正的公民控制 (Self-engagement and genuine citizen control)	
第四節 小結	
第三章 研究案例	13
第一節 研究案例：倫敦狗島 (Isle of Dogs, Tower Hamlets, London)	
第二節 研究方法	
第三節 研究發現	
第四節 小結	
第四章 研究結論	25
第五章 心得與建議	29
附錄：參考書目	24

參、本文

I

第一章 緒論

‘The time has come to disperse power more widely in Britain today’

(DCLG, 2011, p. 1)

英國政府在過去 20 年不斷革新都市計劃體系及其操作機制，由保守黨組成的聯合內閣在 2010 年的一項協議指出 ‘The time has come to disperse power more widely in Britain today’ (DCLG, 2011) 明示了未來英國中央政府擴大賦權地方的願景，同時具體的指出權力將從中央政府下放至地方政府乃至於社區的每個人 (Cabinet Office, 2010)。聯合政府已在 2011 年起草「地方主義法(Localsim Act)」，自 2012 年訂頒後，已經將社區、鄰里單元納入最基層都市計劃層級並法制化一般大眾參與都市計劃的機制，成為一個新的都市治理層級(Gallent & Robinson, 2012)。鄰里計畫(Neighbourhood Planning)作為英國保守黨落實政治上「大社會(Big Society)」目標的關鍵政策，旨在促進「更加民主和更有效」的規劃機制，透過「地方主義法」的權力下放，提供地方政府在執行都市計劃、地方再生策略的自由度及彈性；同時，賦予社區組織及社區的每一位住民有權利和權力解決自身的環境問題，有機會定義自己生活所在社區的「再生 (regeneration)」議題，進而發展社區的願景，並對計畫未來的執行自負其責。

然而，鄰里計畫的操作自 2012 年訂頒至今，其實務操作上仍受到學術上的批評，英國學者 Parker(2015)的研究指出，截至目前為止，各地方依地方主義法成立法定社區組織 (Neighbourhood Forum) 及劃定自己社區範圍 (Neighbourhood boundary designation) 的進展緩慢，法令頒布後的三年內，倫敦地區幾乎沒有一個鄰里計畫被完成。另外有證據顯示，不僅在倫敦地區 (DCLG, 2016)，在整個英格

蘭地區(Turley, 2014)，鄰里計畫的執行在地理上皆有不均勻分佈的現象。因此，社區中的一般大眾雖被賦予法令上的權力，但參與者是否有能力行使這個權力並影響公共政策備受質疑。

本文試圖以從都市治理、社區參與的度，以文獻分析及作者對於倫敦狗島(Isle of Dogs, Tower Hamlets)操作鄰里計畫的觀察，來探討其執行上的困境。結構如下：第一章緒論簡述「地方主義法」的基本精神及提出問題。第二章 相關文獻回顧主要以政策背景分析、社區參與和規劃者的角色三個面向的相關文獻，作深入的探討，作為案例研究的分析架構。第三章則是研究案例倫敦狗島(Isle of Dogs, Tower Hamlets, London)的概況及地方當前議題的概述，接續研究方法主要以參與觀察(Participant observation) 及深度訪談(In-depth interview)，透過與鄰里計畫中的主要行動者之面對面的直接訪談，深入的去發掘隱藏在政策辭藻以外，多重的、隱藏的甚至衝突的各種看法。

透過作者實際參與倫敦狗島(Isle of Dogs, Tower Hamlets, London)鄰里計畫，並與規劃者、社區領袖深度訪談，得出實證證據。研究結果顯示，鄰里計畫在法制及操作機制上，雖已將擬定都市計畫的權力從中央政府重新分配到公民的手中，賦予他們參與社區層級規劃的機會，開啟了社區、個人參與都市治理的一個新的層級，公民更有機會直接參與政策擬定或修正的過程；但實質上，該種參與是處在國家機器已經設定好的參與空間，為了達成全面的政治、經濟目標。此外，它過度理想化一般公眾參與都市計畫的能力，假設性的認為法定社區組織(Neighbourhood Forum)能夠成功地與公部門、開發業者和眾多權利關係人進行協商、談判及利益交換。再者，到目前為止，政府部門將越來越多地責任推向社區及一般大眾，雖有規劃專業人員參與，但整體環境尚不能改變複雜官僚程序的現實，亦無法改變地方上有限的或無效的社區參與的困境，使得鄰里計畫的操作愈

加困難，這些證據揭示地方主義法下公眾直接參與都市計劃的鄰里計畫並未真正成功。儘管有公民賦權的政策語言，政府部門仍然設法保持對都市計劃及執行的控制，以實現經濟發展和維持新自由主義之都市政策的現狀。法定社區組織乃至於一般個人並未真正達成社區自主及公民控制。

在社區參與的層面，成功的社區參與機制與擬定、執行鄰里計畫息息相關，其仰賴於強有力的社區領袖領導、動員以維持社區的個人持續參與；文獻中指出這些社區領袖通常是志願者，他們在擲節的城市治理時代承擔了大量的責任。在倫敦狗島的案例研究中，當地社區由於缺乏社會資本和政治影響力，有限的社區力量仍無法扭轉該區域在上位都市計畫層級中以地產開發導向的都市發展模式。然而，透過法定社區組織在社區鄰里的動員，鄰里計畫的機制提供了一個平台，促使個人和當地團體更了解他們的鄰里的問題及交流想法及更廣泛地參與公共政策的討論，和過去有限的社區參與模式(如公聽會)相比，未來得以發展適合當地社區參與的模式有其正面的影響。最後，本研究顯示，具有專業知識的規劃者可以幫助當地社區指導和談判與私人和公共利益相關者，擔任「橋梁」的角色；然而，到目前為止，他們在目前的網絡中發揮了不太積極的作用，對鄰里計畫的影響力尚不大。

第二章 相關文獻回顧

第二章文獻回顧將首先了解「地方主義法(Localism Act)」下的鄰里計畫(Neighborhood Planning)，然後分析英國「以地方為主」的公共政策的背景；接續將透過文獻探討關於「如何定義社區」、「誰是潛在參與者」和「社區參與程度」等提問；最後，探討專業規劃者在鄰里計畫中的角色。

第一節 了解地方主義法下的鄰里計畫

英國地方主義法(Localism Act)中的三個設計「鄰里計劃 (Neighbourhood Plan)」、「Neighbourhood Development Orders」和「Community Right to Build Orders」，用以實際執行權力下放至社區中的一般公眾參與都市計劃。Neighbourhood Planning 被定義為一個以社區主導的都市計畫架構(Framework)，用於指導一個地區的未來發展和成長。Neighbourhood Development Orders 是授予法定社區組織(Neighbourhood Forum)在某一特定地區內可以有權力核准某些種類建設的規劃許可。Community Right to Build Orders 的權力則更大，它授權法定社區組織可以核准開發業者的開發計劃(如商業大樓、住宅大樓)的規劃許可。本文的討論主要集中在一個法定社區組織如何動員參與者劃定社區邊界(neighbourhood boundary designation)及起草該地區的鄰里計劃(Neighbourhood Plan)，探討該機制是否真正的賦權社區。

鄰里計劃(Neighbourhood Plan)程序上分為兩個階段：「擬定一個鄰里計劃」和「使計劃具有法律效力」。法定的社區組織(Neighbourhood Forum)要求至少 21 個符合法令規定的個人為成員組成一個合格的法人組織(Qualified body)，並提交擬議的鄰里計劃實施範圍，進行社區單元劃定(Neighbourhood boundary designation)的程序；當地方政府核准一個合格的社區組織(Neighbourhood Forum)及指定其鄰里計畫實施區域，該組織可以在劃定的範圍內，在法令建議的議題架構下討論自

己的都市計畫內容(DCLG, 2014)。學者 Bradley(2015)指出，透過社區居民成功建立法定社區組織(Nieghbourhood Forum)及劃定社區單元(Neighbourhood boundary designation)可以被視「地方主義法」上的里程碑，因為「社區自主意識(community self-determination)」及「自我界定的社區邊界(community self-defined boundary)」已經直接定義了未來參與都市計劃的「參與者」及「參與範圍」。

擬定鄰里計劃前都必須建立或更新「證據基礎(Evidence Base)」，其應該被理解為該地區的客觀調查資料，用以讓公部門及社區的參與者正確理解自己所處的生活環境、當前的問題及挑戰。此外，鄰里計劃必須原則上符合國家級或上級的規劃、發展策略(DCLG,2012)，等規劃政策的上層。計畫書的撰寫具有相當大的彈性，建議的內容可以包括願景和目標，規劃指導原則，開發基地提案(實質建設)和社區提案(非實質建設)。計劃草案將由地方政府和獨立審查員審查，以決定該計劃是否適合進行全民投票。在鄰里計畫中，「社區參與」被視為核心工作。必須透過社區大眾的協作來形成共識和共同願景，因為最終的計劃的仰賴當地人民透過民主機制的公民投票來實現，以完成計劃的法制化程序。

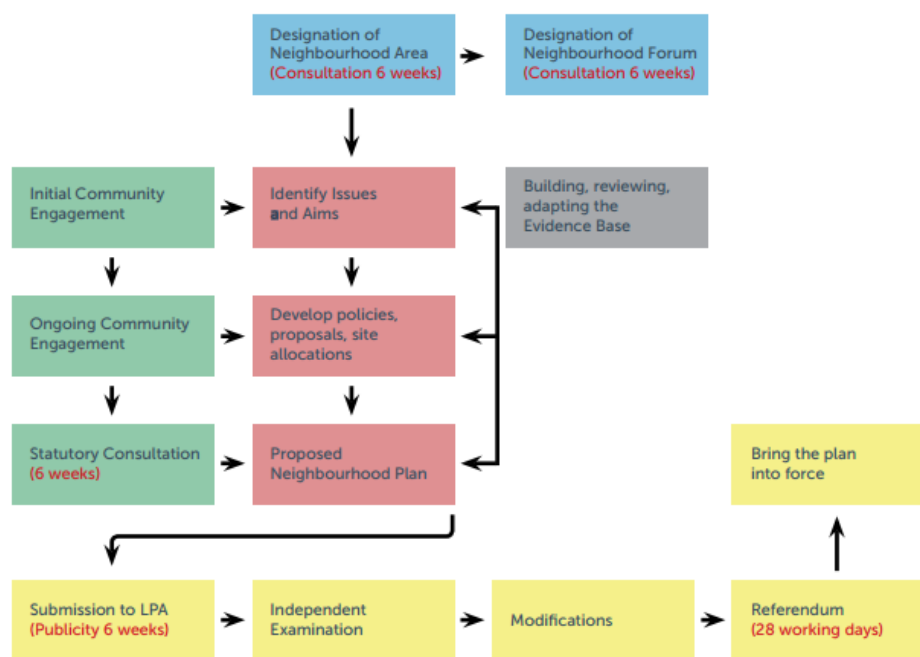


Figure 1: The process of producing a Neighbourhood Plan

第二節 政策脈絡 (Policy context)

一、地方主義及治理(Localism agenda and Governmentality)

英國政府側重於「社區 neighbourhood」或「社群 community」的政策不是一個目前才發展的新概念(Gallent & Robinson, 2012)，地方主義的概念起源於 90 年代工黨政權的「新地方主義(New Localism)」倡導「權力下放(giving power away)」的政治作為，型塑「第三道路(Third Way)」的意識形態，政策上將中央控制和資源下放給地方政府和社區，加強地方政府的革新，諸多措施都希冀第一線地方政府的工作者和當地社區合作 (Stoker, 2004)。「社區」的概念被用來處理弱勢地區的地方問題，鄰里規模的政策操作被認為是解決複雜城市治理問題的解方 (Taylor, 2007)。社區住民能以自身生活範圍的尺度參與公共事務，亦滿足了一般大眾對於民主形式的需要(Stoker, 2004)，並且實際地回應了現代都市治理的複雜性，有助於建立社會網絡和由下而上提出解決方案的能力。以保守黨為主的聯合政府在 2010 年上台時也接受了「地方主義(Localism)」，其論述成為權力下放的旗幟，根植於「公民參與(civic engagement)」和「協作民主(collaborative democracy)」的基本精神；但仍有學者批判，目前地方主義的操作，實質上是作為實現保守黨政府經濟成長的手段(Conservative Party, 2010)。

鄰里計畫(Neighbourhood Planning)導入都市計畫最基礎的層級，被視為改革規劃體制(Planning system reform)並取悅地方的具體作為之一，然而，現有文獻對「地方主義法(Localism Act)」是否下放真正權力至一般公民尚存有懷疑。Buser (2013)指出，引入地方主義法意味著取消「區域層級」的都市規劃。Taylor(2007)則認為雖然社區參與公共政策帶來了新的都市治理空間，但是地方社區和個人可能成為政策上的「積極主體(active subjects)」，遵循國家既定的議程來執行「適當行為(appropriate behaviour)」，這些都暗示了地方主義的操作帶有某種程度的中央控制。

二、新自由主義和摺節都市主義下社區的自我責任 (Self-responsibility under neoliberal and austerity urbanism)

雖然工黨政府在 90 年代和目前的保守黨政府都採取「地方主義(localism)」的都市治理策略，但目標略有不同。前者側重於培力社區，培養公民的自身技能，以期社區裡的每個人都具備改善自己社經環境及提升生活品質的能力，減少對於社會福利依賴為目標；後者則是通過加強實踐地方主義，期待社區及個人能夠發揮作用的企業家精神(entrepreneurship)帶動經濟發展，並且將更多的國家責任推移到社區的一般大眾身上(Buser, 2013)。這樣的「地方主義」操作，反映出國家在新自由主義治理下的摺節城市主義(austerity urbanism under neoliberal governance)，相信「個人責任(self-responsibility)」和「自力更生(self-reliance)」 (Peck, 2012)。柴契爾夫人(Margaret Thatcher, 1987)的一段話體現了這樣的概念：

They are casting their problems at society. And, you know, there's no such thing as society. There are individual men and women and there are families. And no government can do anything except through people, and people must look after themselves first. It is our duty to look after ourselves and then, also, to look after our neighbours'.

因此，社區參與公共政策的討論常常在於「個人對於共同努力塑造公共生活是否有機會，是否有能力和是否有意願」(Rogers & Robinson, 2004)，而社區乃至於每個人被期望肩負起自身環境在經濟、環境及社會層面上實質改善的負責人，參與實踐的操作使社區越來越「負責任」(Lawson & Kearns, 2010)。

三、大社會還是大生意？(Big society or Big business?)

延續前段論述說明，當前保守黨政府的「地方主義」反映了新自由主義的城市主義的意識形態，它不僅相信個人的力量，而且相信「市場」決定結果 (Peck,

2011)。自 80 年代初期以來，英國的國家政策漸漸由福利提供者轉型為「企業家」的角色，倡導公私部門合作支持發展和投資，以解決經濟層面的問題 (Harvey, 1989)。自 90 年代起，地方主義開始成為政府治的理論述之一，社區或鄰里的價值觀和地方意見開始被納入都市發展進程，目的是使社區的每個人參與「市場自由原則(the principles of market freedom)」(Imrie, 2009)。當前「地方主義法」下的鄰里計畫有著類似的概念，雖然鄰里計畫 Neighbourhood Planning 建立了一般大眾新的參與空間，但其主要目標是提供「策略性的投資(providing targeted investment)」和「提供強大的經濟誘因以支持成長(providing powerful incentives and support for growth)」(DCLG, 2012)，用規劃這個工具支持經濟成長的目標被鑲嵌在鄰里規劃制度中，特別是提高住房(housing)增長率(DCLG, 2011)。學者批評鄰里計畫功能是一個更簡單，更便宜，更快速的規劃工具，用於平衡都市開發中的衝突和實現，而其目標並非政治辭藻中促進地方民主的規劃方式 (Ludwig & Ludwig, 2014)，Davoudi 和 Madanipour (2013) 更指出鄰里計畫的操作被視為新自由都市主義的延續和加強。因此，儘管以「大社會(Big Society)」這樣的政治語言，法制化的將規劃權力下放，使社區能起草自身的鄰里計畫，學者仍批判，鄰里規劃是在政府以「經濟發展」為前提的論述下，促進「大生意 Big Business」的規劃工具 (Ludwig & Ludwig, 2014)。

第三節 社區參與論述

在英國，「社區參與」首見於 1969 年 Skeffington 的報告中，並在規劃系統中被正式應用(Davies, 2001)。自 60 年代以來，一般公眾越來越有機會地參與公共政策 (Rydin & Pennington, 2000; Taylor, 2003)。Arnstein (1969)的「公民參與梯級(A Ladder of Citizen Participation)」並不僅僅關注參與模式分析，而更進一步表明理解參與過程中權力再分配和權力對成果的影響是至關重要的。鄰里計畫制度意味著社區更直接的參與形式，在鄰里計畫的操作中，參與者自組組織並定義出自己

的鄰里邊界及擬定自己的地方計劃仍有諸多根本性的問題，本節試圖透過文獻來探討。

一、如何定義一個鄰里社區 (How to define a neighbourhood?)

學者 Jenks & Dempsey (2007)指出「鄰里邊界(neighbourhood boundary)」是一個具有政治、社會層面的空間概念，在都市發展政策中的日益重要。在社區或鄰里尺度的規劃操作中，定義一個合適的規模或範圍，讓社區的自主主導並發展自己的生活領域的規劃方案成為實踐中的核心問題。Glaster (2001)認為，社區的定義應該考慮實質的區域邊界，有時更應考慮土地利用和當地人的社會聯繫。學者 Jenks 和 Dempsey(2007)研究了牛津(Oxford)和謝菲爾德(Sheffield)的六個鄰里或社區邊界所得的結論是，鄰里(Neighbourhood)的概念是由空間和社會特徵之間不同程度的重疊構成的。

Jenks & Dempsey (2007)的研究得出結論，在過去定義的鄰里邊界往往是基於特殊都市規劃專案的需要（例如發展永續社區），因此都市政策中期望從鄰里得到的某些目標成效將影響如何定義鄰里邊界(Jenks & Dempsey, 2007)。Bradley (2015)更指出，在地方主義法下，「鄰里(neighbourhood)」的概念首先在英國法律中被賦予政治身份，賦予地方群體行使法定規劃的權力。所以，定義鄰里邊界基本上是一個政治決定，被劃定範圍的社區住民被「邀請」參加在地方主義法中規劃權力的集體民主(Taylor, 2007)，在地方主義法下的鄰里計畫中，劃定鄰里邊界(Neighbourhood boundary designation)的過程及決定，為社區主導的計劃描繪了一個無形的參與空間和一個有形的鄰里邊界，是了解權力下放的關鍵歷程。

二、誰將參與鄰里計畫？(Who will be involved in Neighbourhood Planning?)

在政府部門推動地方主義議程(Localism agenda)下，促進社區的個人自願參與社區活動並被期待肩負起社區實質環境、社經條件改善的責任，中央政府日益

將原屬於國家責任推移至地方政府、社區及一般大眾，學者 Lawson & Kearns (2010) 提出了「社區責任化(community responsabilisation)」一詞論述了這個現象。有學者認為鑲嵌在地方都市計畫革新的鄰里計畫(Neighbourhood Planning)是期待更多的社區志願者介入社區，更少的國家資源扶持；「自願參與」都市計畫的模式，顯著的依賴當地社區志願者的時間和資源投入社區動員，擬訂社區層級的都市計畫和未來的執行，減少國家財政的負擔(Ludwig & Ludwig, 2014)。

大多數社區參與計劃的目標對象是廣泛的歡迎社區的每個人，並樂觀的假設每個人都有能力參與；然而不同年齡、性別、種族、母語、教育水平、社經背景的大眾在實際參與的過程中，面臨著相當程度的複雜性(Taylor, 2003)。在文獻中特別指出地方精英、地方領袖或中產階級具有較高的社會、政治資本能夠參與社區活動，他們通常已經熟悉制度或官僚程序，並能從中獲得利益或政治影響力(Skidmore, et al, 2006)。在一些研究中發現地方主義法下的鄰里計畫通常由社區中的少數成員主導控制 (Vigar, 2013)，且具有良好都市規劃知識的少數人將受益於鄰里計畫的操作模式(Ludwig & Ludwig, 2014)。不過，一些研究也體認到地方精英在推動社區參與的必要性，正面的影響或動員社區中的其他人更廣泛的參與社區(Skidmore, et al, 2006)。

三、自主參與和真正的公民控制 (Self-engagement and genuine citizen control)

都市規劃者普遍體認到「由上而下 top-down」或「一勞永逸(once and for all)」的都市規劃策略常常未能滿足社區的需求，所以英美國家在 80 年代以後陸續有協作式或參與式規劃方法的論述陸續出現，以期整合社區的地方知識，了解社區的問題並發展可能的行動 (Healey, 2003; Bishop, 2010)。英國地方主義法中的鄰里計畫，其核心理念是加強社區住民有意義的參與及理性溝通，以建立相互的信任關係，能相互理解社群中不同角色的觀點，同時累積社會資本以達成社區共識，並

累積社區自主與公私部門協商的能量 (Healey, 2006; Healey, 2003; Innes & Booher, 1999; Fainstein, 2000)。因此，學者反復強調「建構社群關係(relationship building)」在參與理論的重要性(Healey, 2003; Healey, 2006; Innes & Booher, 1999; Forester, 1982)。Rydin 和 Holman(2013)的研究採用社會資本理論，並指出如何強調社區內的網絡連結有助於形成有意義的參與行動。相反的，如果社區或鄰里的定義模糊或社區中的個人缺乏參與能力，缺乏「共同願景」，參與式規劃介入社區，將面臨各參與者不同利益的分歧。Bishop (2010)提出了「參與光譜(engagement spectrum)」的概念，具體的描述不同程度的參與行動，透過辨別社區或鄰里的參與行動中，由誰負責主導、控制和決定參與形式，即能了解參與行動是否真正的由社區主導，該類的參與被視為「公民參與梯級(A Ladder of Citizen Participation)」(Arnstein, 1969)的最高層，實現公民控制(Citizen control)的目標。爰此，參與行動的關鍵問題在於社區住民能夠成功地引導社區主導的社區規劃參與。

第四節 鄰里計畫中的規劃者的角色

本節將討論鄰里計畫(Neighbourhood Planning)中規劃專業者的角色，試圖理解地方主義下的規劃實踐工作。規劃專業者在參與式規劃的角色亦是規劃文獻中的另一個核心主題，特別強調在制度改革和權力下放的背景下，規劃專業者的角色如何改變以回應不同的規劃操作 (Harvey, 1985; Campbell & Marshall, 2000; Gunn & Vigar, 2012)。一些實證研究集中在規劃者在日常工作的實踐 (Forester, 1982; Healey, 1992)。Gunn 和 Vigar (2012)指出，專業規劃者面對規劃專業的革新，必須調整自己變的更具回應性及包容性，來整合各角色協作，強調基礎調查客觀事實的溝通及更有效的執行 (to be more responsive, inclusive, collaborative, evidence-based and results-driven)。

鄰里計畫的法定程序，從劃定鄰里邊界、完成整體計畫內容到公民投票，是複雜且需要相當多的規劃知識及技能，這顯然與法制設計下期待一般公眾(多數不

具備規劃專業技能)自主擬定社區計畫的目標相衝突。因此，地方團體缺乏規劃知識及不了解公部門的相關程序是鄰里計畫執行時常見的障礙 (Buser, 2013; Gallent, 2013)，Parker (2015)的研究揭露了約 70%的鄰里計畫案涉及私人規劃顧問公司的介入，主要是協助當地社區的「政策規劃(policy planning)」的工作，主要是擬定土地和建築房開發原則性的規範 (Healey, 2003)，這種專業的規劃工作較少有機會由一般公眾主導，相反的尤其仰賴規劃專業人員。

第五節 小結

本章文獻回顧綜述概述了鄰里計畫的法制程序及三個面向：地方主義治理模式，社區主導的參與行動和規劃專業者的角色。「地方主義方法」鼓勵社區自主組成社區組織(Neighbourhood Forum)，依法定程序劃定社區範圍 (Neighbourhood boundary designation)，並擬定決定未來社區如何發展的鄰里計劃。然而，法令制度下預期「以社區為主導的規劃(community-led plan)」以擴大市民直接參與及促進集體民主的願景，可能只是政治語言的宣傳口號，其中亦隱含了政府部門以鄰里計畫的手段達成促進經濟發展的目標，用以指導土地利用，促進的地方開發。文獻指出這種規劃機制是一種持續和加強既有新自由主義式的都市治理，不斷強調社區的自我責任和市場自由；再者，當社區團體介入規劃工作時，往往需要更高程度政治、社會資本及更具規劃專業知識的社區參與行動；最後，規劃專業人員被預期在社區組織與公共部門、私營部門之間發揮橋樑作用，其角色更是討論規劃權力下放的關鍵。本章概述了地方主義治理模式，社區主導的參與行動和規劃專業者的角色三面向的文獻回顧，作為下一章的案例研究的討論架構。

第三章 研究案例

本章提供了研究案例倫敦狗島(Isle of Dogs, Tower Hamlets, London)的背景資料，首先回顧過去的都市發展，再簡述社區的社會、經濟構成，最後介紹該地區法定社區組織(Isle of Dogs Neighbourhood Forum)及其當前的社區議題。

第一節 研究案例：倫敦狗島 (Isle of Dogs, Tower Hamlets, London)

一、過去的都市策略

狗島(The Isle of Dogs)位於東倫敦，是泰晤士河最大的一個曲流圍塑的島形區域，狗島社區的發展與過去大倫敦都會區的都市發展有相當緊密的連結，在 80 年代的為鄰近經濟特區(Enterprise Zone)提供住房供給，同時深受到倫敦碼頭區開發公司(LDDC)的再開發計畫的影響，自 1987 年至 1991 年間，不斷擴大的金絲雀碼頭及金融城開發計畫，該地區一直深受大量、快速建築開發的影響。目前在大倫敦計畫(London Plan)中，狗島社區被劃為戰略的經濟特區及高密度發展區域(opportunity area)，預計到 2050 年為大倫敦地區提供大量的住房及工作機會。從過去的碼頭區再生計畫乃至於目前的經濟特區，大抵是在國家發展「經濟成長優先」的邏輯下，經歷了相當高的仕紳化的影響 (Imrie, 2009)。

部分學者的研究顯示狗島過去 35 年發展和其規劃模型主要受到國家主導的政策干預 (Carmona, 2009)，然而，90 年代 Janet Foster 的民族誌研究反映了當地住民對於 80 年代以後政府主導碼頭區再生開發的負面觀點，與國家政策中欣欣向榮的都市發展願景相牴觸，碼頭區更新重建及沿金絲雀碼頭、河岸附近的大量興建新的富裕住宅，不僅為社區帶來了國內、國際資金挹注開發，同時大大影響了當地居民的人口組成、居住環境及工作機會 (Foster, 1992)。

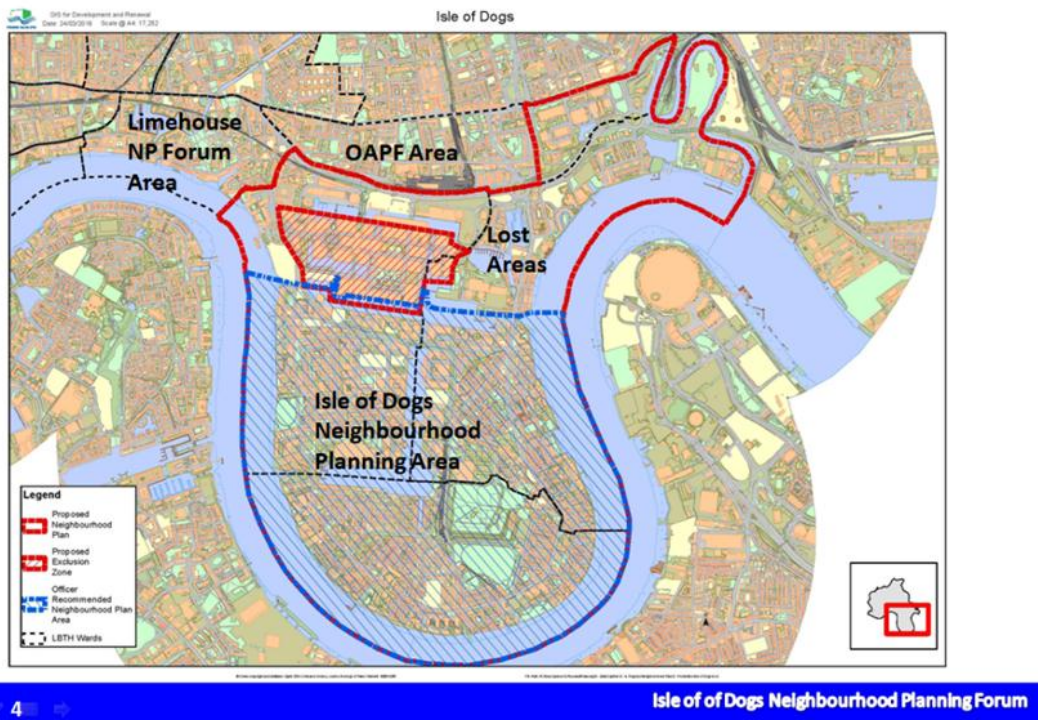
二、社會經濟現況

狗島(The Isle of Dogs)是倫敦一個相對年輕而富裕的社區，但缺乏集體社區意識。Butler (2007)的研究認為，在 80 年代的國家發展議程下，碼頭區的更新重建，致使狗島地區經歷了「資本的仕紳化(gentrification by capital)」歷程。Butler (2007)認為居住於該社區的人口大多把住房作為休息居住的場所，而缺乏工作之餘的社區互動和社區意識，僅作為附近的金絲雀碼頭和倫敦市中心長工時勞動人口的「都市宿舍(urban dormitory)」。金絲雀碼頭的更新重建及河岸附近的新的富裕住宅不僅改變了社區內的建築型態，亦改變了人口組成，其中有相當高比例的單身人士和沒有孩子的家庭 (Butler, 2007)，Butler 研究進一步表明，這個地區已經充滿了新興的都市白領階層(new urban professionals)，他們在島外工作，居住在倫敦狗島僅為一個像「臨時居住場所(pied-à-terre)」的地方(Butler, 2007)。

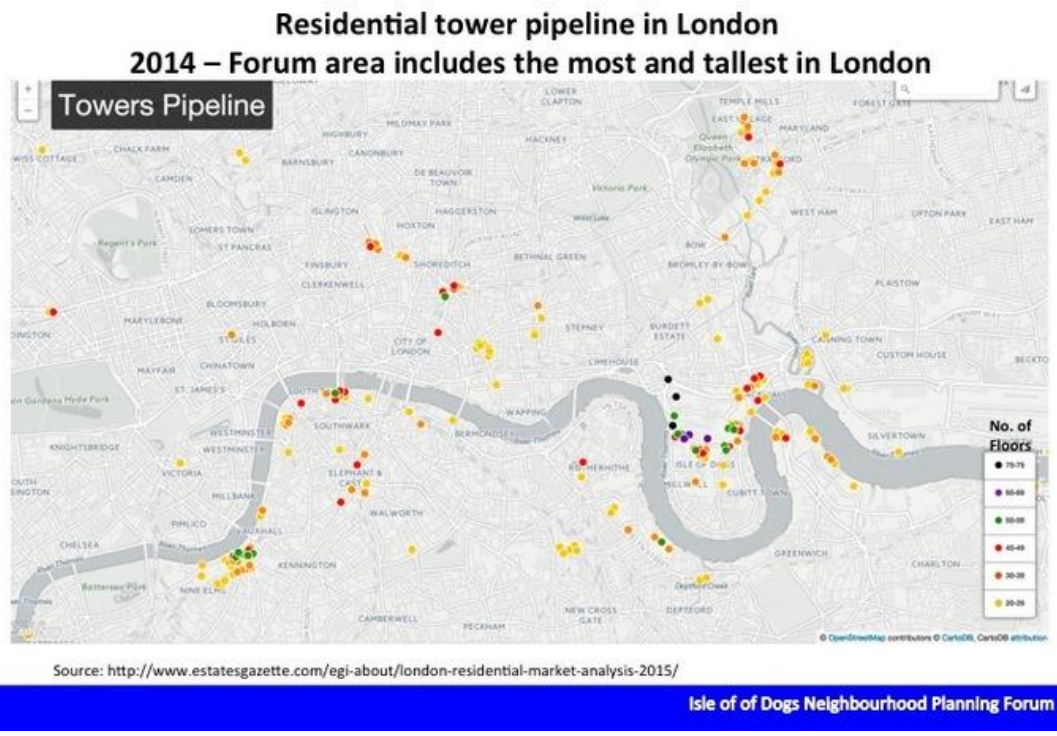
2011 年的人口統計數據大致與 Butler 在 2007 年的研究一致，數據顯示當地年齡 25 至 49 歲的勞動人口所佔比例較倫敦明顯更大，佔總數的 56%，沒有孩子的家戶佔 36%，也大於自治市(Tower Hamlets Borough)和倫敦的數據。私人租賃的家戶佔 44%，也明顯大於倫敦的比例 26%，居住於社會住宅中的人數僅佔 26%。

三、狗島的鄰里計畫

狗島的法定社區組織(Neighbourhood Forum)於 2016 年 4 月 5 日由其自治市市長 (Tower Hamlets Council, 2016) 決定批准，並准予劃定鄰里計畫的範圍，其東部，南部和西部毗鄰泰晤士河最大的曲流，北部邊界清楚地定義在西印度南碼頭(West India South Dock)邊緣。區域內約有 41,000 名居民，如 Map1 中藍色區域所示。在劃定社區單元(Neighbourhood boundary designation)階段，擬議的面積有三分之一遭議會刪除，標示為紅色的 Lost Area。



Map1: Isle of Dogs Neighbourhood Planning Area (Tower Hamlets Council, 2016)



Map2: Map of tall buildings in Isle of Dogs Neighbourhood Planning Area (Tower Hamlets Council, 2016)

四、狗島的地方議題

對於狗島的法定社區組織(Isle of Dogs Neighbourhood Forum)來說，有效控制社區的愈來愈多且愈來愈高密度的開發，被列為社區組織擬定區內計畫的優先事項。該社區經歷了相當大的發展壓力，不僅來自過去都市發展策略下仕紳化影響，同時肩負著當前倫敦計劃(London Plan)下，支持倫敦的經濟發展高密度成長的都市願景，藉由國內和國際資金投資，該地區預計在五至十年內經歷相當大的新發展，Map2 顯示最近 2 年來快速、高密度、高樓層的新建住宅工程對狗島社區造成環境衝擊，凸顯了該區域住民承受社區內的巨大的發展壓力，而都市計劃缺乏長期願景，社區組織的領袖如此描述：

'South Quay is enjoying unprecedented interest from developers all of whom want to bring forward their own plans. While we want to see the comprehensive regeneration of the area, what we cannot allow is a situation where planning is granted on a first-come-first-serve basis with no overall strategy, as this could eat up valuable space, have a negative impact on the public realm' (Isle of Dogs NF, 2014)

所以，狗島的法定社區組織(Isle of Dogs Neighbourhood Forum)試圖利用「鄰里計劃」的法定規劃權力，來控制開發並與開發業者協商。

第二節 研究方法

隨著第二章的文獻回顧，試圖以地方主義治理模式，社區主導的參與行動和規劃專業者的角色三個面向提出本文的研究架構，本文試圖探討為什麼鄰里計畫不能真正賦予當地社區權力，因此無法實現地方主義議程中的目標。作者試圖以 Isle of Dogs 的鄰里計劃收集有關資料，以求實證研究成果。

一、二手資料和數據分析

二手資料和數據分析將是了解鄰里規劃的法治程序最適當的方法，研究中大多採用政府公開的資訊，包括政府部門網站下載之相關法令文書、政府文件、會議紀錄或計劃草案。此外，社區網路媒體（例如社區每月新聞通訊資料）亦可用於了解相關參與者社群網絡及地方議題，能夠初步了解社區參與鄰里計畫的程度。

二、參與者觀察

參與者觀察是質性研究中的一種數據收集方法。本研究中，因作者實際參與狗島鄰里計畫中「證據基礎(Evidence Base)」資料的調查工作，根據 Spradley (1980) 針對觀察者不同程度的參與行為，歸納出五個分類，作者以「中度參與者」參與者的角色，在執行狗島鄰里計畫的同時，保持內部人和外部人的觀點的平衡。本研究中的參與觀察旨在了解專業規劃者對於鄰里計畫實踐與理論觀點交互探討。然而，受限於時間限制，研究僅進行了四個月，其相對短的時間意味著當相關參與者改變時，研究者可能無法獲得更詳細準確的實證證據。

三、深度訪談

研究對受訪者進行了半結構化的深度訪談(In-depth interview)，受訪者為社區領袖及規劃公司之負責人，皆於狗島鄰里計畫中扮演重要角色，對法令制度、地方議題均有高度的理解。透過對於受訪者之面對面的直接訪談及互動過程，深入了解受訪者看法，並揭露各相關人多重的、隱藏的甚至衝突的各種觀點。本研究旨在回答鄰里計畫是否能夠賦權社區以影響政策決定。



INTRODUCTION

The evidence base for the Isle of Dogs Neighbourhood Development Plan (IoDNP) reflects a range of indicators designed to address the priorities of the Neighbourhood Forum as expressed in their Vision and Objectives document, and in particular the chief concern about the capacity of infrastructure in light of the major development taking place in the Plan Area (please see Appendix A for the indicator spreadsheet).

The data has been collected using a number of methods. The project team has toured the site on a number of occasions to record, for example, the condition and performance of open spaces, and statistical data placed by government agencies in the public domain has enabled the team to populate others. Survey data has been gathered from questionnaires completed at events attended by members of the Neighbourhood Forum; this is not included in this document, but captured in the Consultation Statement.

Collectively, the indicators enable us to understand how the area performs in ways relevant to policy priorities of the neighbourhood forum and may be used as a baseline from which forecasts for future need may be ascertained.

I. Boundary analysis

Careful consideration was required in arriving at the right geographical areas for the purposes of our research; essentially it boiled down to whether or not to include Canary Wharf.

The 'functional' boundary
 The 'functional' boundary of the neighbourhood, that is the area that reflects the way residents understand the natural extent of the Isle of Dogs, clearly includes Canary Wharf. For this reason, in seeking to understand infrastructure, and the demands placed upon it, we have included Canary Wharf and its resident population in our analysis. Map 1 below shows the Plan Area following negotiations with both the local authority and major landowners.

The 'data' boundary
 A different boundary area was employed to understand the demographics of the Plan Area; clearly, this should exclude Canary Wharf because the aim of the Neighbourhood Plan should be to understand the needs of residents and businesses within the area affected by its eventual pol-

Map1. Designated neighbourhood planning area

Map2. The functional (including Canary Wharf, consisting of 27 LSOAs) and the data boundaries (excluding Canary Wharf, consisting of 25 LSOAs)

圖 1、2: 作者實際參與狗島鄰里計畫中「證據基礎(Evidence Base)」的調查工作

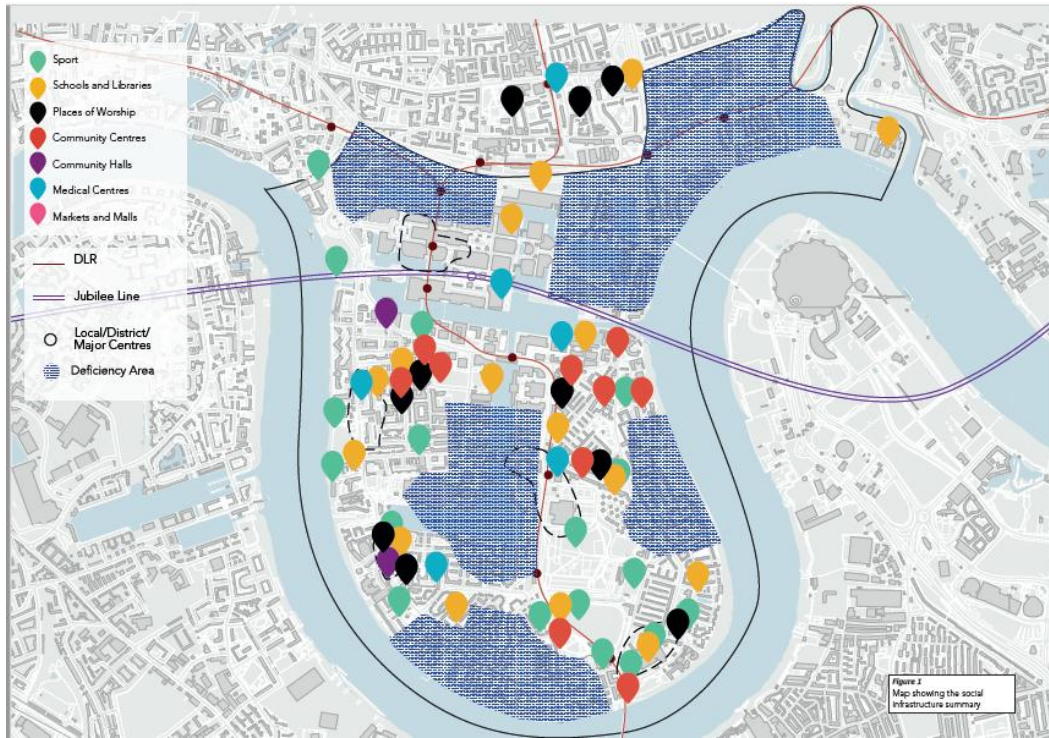


圖 3：證據基礎(Evidence Base)應該被理解為該地區的客觀調查資料，用以讓公部門及社區的參與者正確理解自己所處的生活環境、當前的問題及挑戰。

四、文本分析

2012 年「地方主義法」下鄰里計畫的實踐是相對新的操作，因此有少部分學術研究，但僅有相對少的實證研究。因此，本研究試圖以狗島案例，剖析成立法定社區組織(Neighbourhood Forum)到社區單元劃定(Neighbourhood boundary designation)的程序，其屬啟動由社區主導的計劃的一個里程碑。深度訪談的文本分析仍圍繞治理，社區參與和規劃專業者的角色三面向，目的是檢視社區在行使鄰里計畫的法定權力時被賦權的程度。

第三節 研究發現

一、狗島劃定社區單元的經驗是什麼？**What has been the experience of designating a Neighbourhood Plan Area?**

在狗島鄰里計畫中，劃定社區單元的討論被劃分為幾類來探討，如實質邊界(主要街道或河流)，行政區界和公共基礎設施(如公立學校、醫療院所)的分布來探討。一些普遍被認為具有地方特色的文化資產亦包括在討論之中，例如，**Billingsgate Fish Market** 在過去被視為當地產業的重要資產。雖然劃定社區單元考慮部分社區的歷史和社經背景，但社區邊界的決定主要是由實質空間定義，較少社會面向的考慮。

此外，參與鄰里計畫的當地居民，其強烈動機是期待透過「地方主義法」下的法定規劃權力，控制社區內快速增長的、跨國型的大型開發建設，當地團體認為一個「失控」的都市計劃是狗島最大的問題，他們擔心不僅是新開發建設的數量、規模、建築物高度和密度，更重要的還有「速度」。這一觀點支持 Turley (2014) 的研究發現，即大多數鄰里計畫中都有「保護地方的條款」，旨在限制新興開發並保護地方特色。這種反對發展的態度似乎與國家設定的「經濟發展」的目標相違背。此外，反發展態度不能僅僅理解為禁止新的發展，對於當地社區而言，透過擬定都市計劃的權力，可以提供一個與私營部門談判的平台或管道，亦可能導致地方團體、開發商和公共部門之間的緊張關係。

當地居民試圖控制和管理社區內的大型開發衝擊，直接反映了社區的強烈的「責任感」(Lawson & Kearns, 2010)。證據顯示，過去地方規劃部門無力透過規劃許可的權力與開發業者協商(例如：提供更多的公共設施或降低開發量)，相反的，國家機器不斷的將複雜的規劃負擔推移至社區個人(Ludwig & Ludwig, 2014)，受訪者的回答支持了這項觀點的觀點。

(二)誰可以定義我們的鄰里？ 我們有真正的權力嗎？ **Who can define our neighbourhood? Do we have genuine power?**

Taylor(2007)指出，定義鄰里邊界基本上是一個政治決定，被劃定範圍的社區住民被「邀請」參加在地方主義法中立法的集體民主，所以，由誰定義鄰里邊界是了解地方賦權的關鍵。在狗島的案例中，當地社區定義社區邊界的方式基本上是透過合作民主，透過社區主導的討論和公開投票決定 (Isle of Dogs Neighbourhood Forum, 2014)，如與過去規劃操作較無效的參與形式(如公聽會)相比，經由這些社區主導的動員、直接參與的工作坊，地方社區感到了被賦予權力之感。然而，劃定社區單元程序中，遭政府部門無故刪除部分擬議地區(Map1 中標示為紅色的 Lost Area)，引起了公部門與社區組織間的緊張衝突，並明示了鄰里計畫中一定程度的「政治干預」。

狗島鄰里計畫的邊界反映了較多的政治決定影響，較少的社會或文化的考量，這與 Bradley(2015)的論點是一致的。另外，社區邊界是透過「納入(including)」或「排除(excluding)」某一範圍的土地，隱性的引導不同地域間住民潛在的分歧和衝突(Bradley, 2015)。Rydin & Holman (2013)指出，劃定社區單元時應考慮到「社區的需要，進而由專業規劃者協助社區住民發展社區願景、土地利用計畫用以重塑鄰里；然而，狗島的案例證據顯示，當地社區面臨著困難的現實。對於狗島的法定社區組織(Isle of Dogs Neighbourhood Forum)，劃定社區單元主要是為了擬定鄰里計畫以控制不動產市場的發展壓力，它支持 Jenks & Dempsey (200)的研究結論，預期從都市政策中達成的某些目標成效將影響我們如何定義鄰里邊界(Jenks & Dempsey, 2007)。狗島當地社區的「反發展態度」促使他們想擴大鄰里計畫的邊界，並期待透過法定權力對公共政策獲得更直接的影響力；然而，地方政府顯然握有更大的控制權力，並且被解讀為「政治介入」。

二、狗島的法定社區組織如何領導參與和他們經歷了什麼？

儘管「以社區主導的計劃」的定義在文獻和實踐中並不明確，Bishop (2010)指出確定誰啟動，控制和決定參與行動的模式和是否有能發展出持續的參與，是理解這過程是否由地方自主組織、參與的關鍵。

前一段提到，對於狗島的法定社區組織(Isle of Dogs Neighbourhood Forum)積極劃定社區單元的動機，主要是為了擬定鄰里計畫以控制鄰近金融區快速、高密度的開發壓力，然而據觀察，目前在組織中工作的人數並不多，意即社區主導的計劃主要由組織中的一些核心人員主導並肩負大部分的工作。受訪者的回答說明了鄰里計畫機制中「自願參與規劃(voluntary planning)」的性質(Vigar, 2013; Ludwig & Ludwig, 2014)。狗島的參與活動面臨的困境是其人口組成多屬青壯年人口無暇參與社區行動，另外亦缺乏現有的地方團體組織，缺乏連結社區內個人的可靠網絡，致使動員的困難度增加，潛在地影響社區意識建立去影響政府決策的能力。然而，透過社區組織的持續遊說、動員，越來越多的當地居民開始注意地產發展、都市規劃對於自身社區的影響，與以往政府部門舉辦的公眾諮詢(公聽會)經驗相比，狗島鄰里計畫的社動員達到 60~70 人，參與活動顯著改善。

雖然一些文獻提出社區成員可能為其狹隘的自身利益來參與社區活動(Rydin & Pennington, 2000)，但在狗島的經驗中，「更大的公共利益」似乎能影響更多人從事鄰里計畫；透過「公共利益」的號召，社區組織提到了更大的影響力的野心，期待狗島的鄰里計畫是倫敦的案例指標，並能影響倫敦其他地區鄰里計畫的發展，社區領袖提到：

'We supply the homes and office space that London needs, therefore we hope we could lead the UK on planning issues. Other Forums can copy our ideas' (interviewee AW, 2016).

'We hope it will but we still have to find out what impact we will have. So far the Forum has had a limited impact by speaking at Strategic Development Committee, so far we

have been able to delay but not stop applications'
(interviewee AW, 2016).

由上面的訪談摘要，很明顯，鄰里計畫顯著依賴具有規劃知識的地方精英，他們志願與官僚機構合作、或協商，並持續動員當地居民了解社區當前的議題。這個發現支持 Ludwig & Ludwig (2014)的論點，具有良好的規劃知識水平的人將會從鄰里計畫的機制中獲得較多的資源。以狗島的案例而言，實現長期的「公共利益」控制社區及鄰近區域「失控」的都市發展，是當地精英能夠持續動員參與活動的一個重要因素。

第四節 小結

本文希望藉由狗島鄰里計畫的案例，了解其應國社區層級的都市計劃機制與運作的實證，來探討為什麼地方主法下的鄰里計畫對於社區賦權的程度仍有限。

首先，雖然新的社區層級的都市治理擘劃出公民直接都市計劃參與的願景，但實際操作上政治和經濟目的控制著地方主義的規劃，導致了另一層次的「政府權力集中(centralisation)」(Buser, 2013)，在狗島的案例中，證據顯示地方政府的規劃部門仍有很大的權力控制鄰里計畫的操作與實踐，例如狗島社區透過自主討論、民主投票的過程來決定社區單元的邊界，但仍在複雜的官僚主義、政治影響下遭受挫敗，無力主導定義自身社區邊界，顯示「社區的意見(community's say)」和「地方民主(localist democracy)」的力量仍無力與地方政府進行對等的政治談判。此外，就狗島地區而言，社區主導的計劃在某種程度上受到政治關注和房地產自由市場的極大影響，導致社區的一般大眾面臨著困難的規劃程序。

對於狗島的法定社區組織(Isle of Dogs Neighbourhood Forum)來說，劃定社區單元主要是為了擬定鄰里計畫以控制不動產市場的發展壓力，公民的自主動員、持續

自願參與鄰里計畫的推動工作，其動機是與國家設定的經濟增長政策互相矛盾的，社區組織帶有一種「反發展態度(anti-development attitude)」期待透過鄰里計畫尋求法令上賦予社區的權力，但是「地方主義」下鄰里計畫設定的目標仍具有促進土地開發的本質，卻沒有積極回應社區的需要。所以政治語言下「更民主和更有效」的規劃實踐的目標似乎是一個過度樂觀的願景。

最後，鄰里計畫的機制過度理想化一般公眾的參與能力，忽視了社區有限的規劃知識、參與能量和社區間缺乏社區組織連結的現實問題。在狗島的情況下，領導鄰里計劃和社區參與顯著依賴個人來執行複雜的規劃工作，特別是那些願意花時間和精力中產階級與地方精英。是否能長期有效並持續動員社區參與，仍是鄰里計畫中很重要的關鍵。

第四章 研究結論

本文主要著眼於英國地方主義法(Localism Act)下鄰里計畫(Neighbourhood Planning)操作，從社區層級的都市治理，社區參與和專業規劃者實踐的角度來研究狗島的鄰里計畫，了解社區居民如何參與並實踐社區層級的都市計畫。研究的實證證據顯示，地方主義法下的鄰里計畫賦權地方的程度尚不足，其操作機制尚無法透過「更民主」和「更有效」的規劃過程來實現政治上擴大社區參與規劃的政治目標。雖然鄰里計畫提供了一個公開的溝通平台，提供一般個人有機會及權力更直接參與都市計畫，在過程中為自己發聲，但政府部門仍然擁有控制計畫結果的權力，以確保都市計畫符合國家在政治、經濟層面的目標和維持新自由主義的都市治理。因此，賦權地方下，由社區主導的都市計畫可能僅為一種政治宣傳。

鄰里計畫的操作模式是基於社區中的個人自我負責和自願參與其社區規劃工作，大部分的實踐工作仰賴地方精英和社區領導。這些社區領袖通常是志願者，他們在擲節都市治理時代承擔了大量的責任和規劃工作負擔。在狗島的案例中，研究發現相較於公、私部門的相關利益人，這些社區領袖由於缺乏社會和政治資本，鄰里計畫仍具有較少的政策影響力。

最後，鄰里計畫的操作機製過度理想化社區法定組織、一般大眾的參與動能，並樂觀的假設他們能夠成功地與國內、跨國資金的開發商，政治家，特權團體和公共部門透過都市計畫的力量進行談判或利益交換。在狗島的案例中，作者意識到當地居民在擬定社區的倫里計畫時仍然面臨諸多障礙、政府部門在經濟、政治上的干預，及地區內諸多快速、大型發展計畫的壓力，而無法達到「公民參與梯級(A Ladder of Citizen Participation)」(Arnstein, 1969)的最高層級公民控制(Citizen control)的目標。最後，這項研究顯示，具有專業知識的規劃者可以協助鄰里計畫的推動，扮演公共和私人利益相關者溝通協調的角色；然而，但研究顯示到目前為止，他們在鄰里網絡中發揮不太積極的作用。

第五章 心得與建議

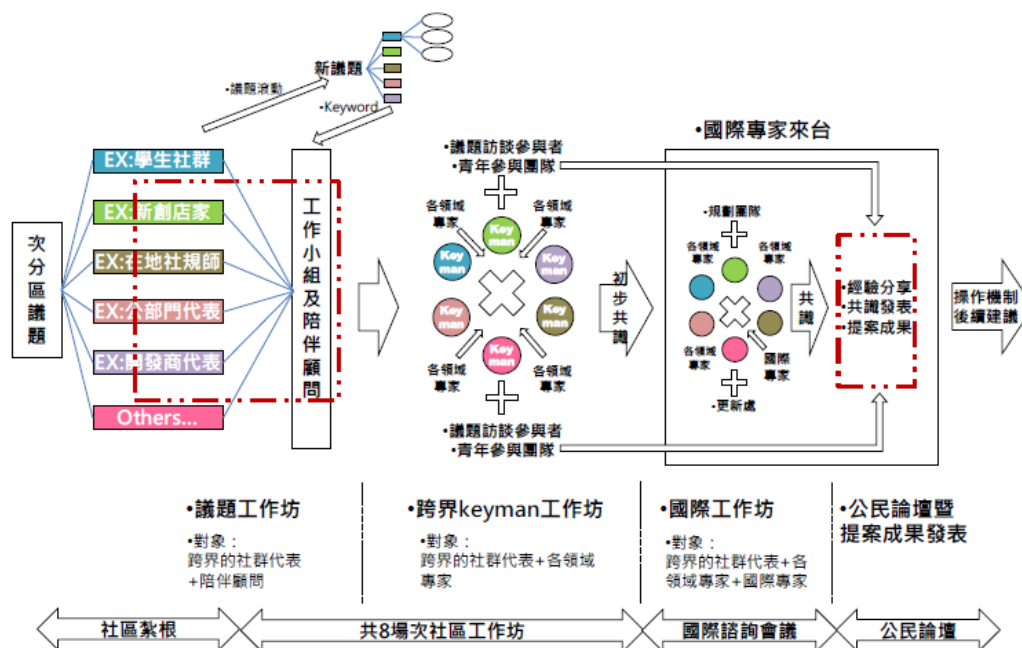
英國學者 Roberts (2000)提出「都市再生(urban regeneration)」，其意指為解決都市問題所發展出的全面性、整合性的願景與行動方案，以增進持續的經濟、實質環境、社會層面的改善。特別著眼於都市行動所造成的三面向與環境的交互作用及變化的進程。面臨未來產業結構變化、高齡化、建築房屋老化都市問題的挑戰，市民對於參與式民主的想像，發展討論式、協作式的都市規劃機制及逐步推動經濟、社會、環境面向兼顧的都市再生策略應是當前的潮流。職有幸得獲本府 103 年度選送出國進修英國倫敦大學院都市再生(MSc Urban regeneration UCL)學程，茲分享進修心得與建議。

一、擴大市民參與都市政策，劃定合宜的社區參與尺度、型塑理性溝通的平台及推動有效的民眾參與模式，並建立參與者背景的長期分析資料。

擴大市民直接參與都市政策已是個國際潮流，隨著知名的國際都市規劃成功案例的宣揚和傳播，建立社區尺度的溝通平台及凝聚一般市民對於社區展的共識，進而發展整體城市願景之概念，已是臺北市刻正進行的都市再生政策。正如台北村落之聲網站所描述(台北村落之聲, 2014)：「有別於過去以公部門視野、由上而下的規劃方式，借取德國 IBA 國際建築展、荷蘭阿姆斯特丹及美國紐約等地『Share Vision』分享城市願景的經驗，以『蒐集民意、分享民意』為方向，深入社區挖掘地方的資源與需求。本府(都市發展局都市更新處)於 104 年起陸續推動大同心願景、萬華心願景等社區願景工作坊，讓居民了解參與在地議題，並逐步累積社區共識，劃定合宜的社區參與尺度、型塑理性溝通的平台及推動有效的民眾參與模式，已成為當前都市再生重要的議題與行動之一。

然而，目前民眾參與都市政策的成果多半為「願景」式的，劃定合宜的參與尺度，使能落實到都市計劃、鄰里尺度、建築基地來操作。此外，參與式的規劃

模式係應採長期的意見蒐集，在英國鄰里計畫的民眾參與活動中(如工作坊)，多會建立參與者(匿名的)背景資料分析，如年齡、性別、種族、教育背景、職業等，再與人口統計資料交互研析，除能探討參與成果是否具「代表性」，亦有助於該地區長期都市政策的檢討評估。



Share Vision 策辦概念圖，資料來源：皓宇工程顧問股份有限公司。

二、結合社區規劃師、社區建築師等空間專業人力資源介入都市規劃，發展長期參與式都市規劃機制，社區資源及專業者的力量凝聚由下而上(Bottom-up)的都市政策。

文獻中指出專業規劃者面對規劃專業的革新，必須調整自己變的更具回應性及包容性，來整合各角色協作，強調基礎調查客觀事實的溝通(evidence-based)及更有效的執行 (Gunn & Vigar, 2012)。英國的社區培力及社區發展係自 90 年代開始，大抵自 1997 年工黨布萊爾勝選後開始，例如 1998 年公布的 New Deal for Communities-pathfinder partnerships，著眼於地方組織與工、私部門合夥的機制；又 2003 以 Sustainable Communities Plan 確立社區工作核心價值。2006 年 5 月於

中央成立社區及地方政府部 (Communities and Local Government)，以兼顧「開發」、「社區穩定」的都市再生模式，提出地方政府治理的方向與策略。

臺灣社區培力之發展，大抵自 1994 年「社區總體營造」政策開始，各地的社會運動，社區大學、社區文史工作室與社區發展協會等各類社區組織紛紛成立，在民主化與本土化的浪潮下，民間草根力量加強了營造社區意識與在地認同。本府亦自 1996 年著手推動地區環境改造計畫，鼓勵空間專業者協助社區民眾提出環境改造計畫，1999 年創設「社區規劃師」，2008 年推動「社區建築師」制度，在社區空間專業人力培植與社區培力已有約 15 年的努力。未來都市規劃政策無論公、私部門的規劃專業者，勢必須調整為參與式的規劃思考的模式，結合地方知識、社區資源及專業者的力量凝聚由下而上(Bottom-up)的都市政策，以參與式、協作式的規劃機制進行地方環境、社會、經濟層面的改造。擴大社區規劃師、社區建築師的功能並相互串聯，因應地區議題建構長期的、不同層次的溝通機制。

三、都市更新單元應發展為合宜的社區參與尺度，有助於民眾參與之成果落實於都市計畫、都市更新實務操作，加強參與機制與都市計畫、都市更新工具之接軌。

目前民眾參與都市政策的成果大多為「願景式」都市想像，當落實到都市計畫或都市更新法令操作時，常常遭遇困難，無法有效的接軌形成具體的執行方案、發展為地區的整體策略、發展架構(framework)或都市規劃準則。

以臺灣的都市更新法令之「劃定更新單元」為例，其仍視土地面積、臨接計畫道路寬度、畸零地等法令規定，以建物更新重建、土地再開發的思維來探討，而少有重視國家當前議題(如少子化托育、高齡化長照)、社會脈絡、經濟、公領域環境改善等多元面向來探討都市再生策略。參考英國鄰里計畫的作法，臺灣在都市更新操作前期屬劃定更新單元階段，似應再發展更合宜、合理的民眾參與機制，並與區域型的願景式的參與成果接軌。

參考書目

- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), pp. 216-224.
- Bishop, J. (2010). From parish plans to localism in England: straight track or long and winding road?. *Planning Practice & Research*, 25(5), pp. 611-624.
- Blake, G. et al. (2008). *Community Engagement and Community Cohesion*. [Online] Joseph Rowntree Foundation. Available at:
<https://www.jrf.org.uk/report/community-engagement-and-community-cohesion> [Accessed 10 August 2016].
- Bradley, Q. (2015). The political identities of neighbourhood planning in England. *Space and Polity*, 19(2), pp. 97-109.
- Brownill, S. (1990). *Developing London's Docklands: Another Great Planning Disaster?*. London: Paul Chapman.
- Buser, M. (2013). Tracing the democratic narrative: big Society, localism and civic engagement. *Local Government Studies*, 39(1), pp. 3-21.
- Butler, T. (2007). Re-urbanizing London docklands: gentrification, suburbanization or new urbanism?. *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(4), pp. 759-781.
- Cabinet Office (2010). *The Coalition: Our Programme for Government*. [Online] Available at:
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf [Accessed 10 August 2016].
- Campbell, H. & Marshall, R. (2000). Moral obligations, planning, and the public interest: A commentary on current British practice. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 27(2), pp. 297-312.
- Carmona, M. (2009). The Isle of Dogs: Four development waves, five planning models, twelve plans, thirty-five years, and a renaissance . . . of sorts. *Progress in Planning*, 71(2009), pp.

87-151.

Chetwyn, D. (2015). *Quick Guide to Neighbourhood Plans*. [Online] Locality. Available at: <http://locality.org.uk/resources/quick-guide-neighbourhood-planning/> [Accessed 8 August 2016].

Church, A. (1988). Urban regeneration in London docklands: a five-year policy review. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 6(2), pp. 187-208.

Conrad, E., Cassar, L. & Christie, M. (2011). Hearing but not listening? A participatory assessment of public participation in planning. *Environment and planning C*, 29(5), pp. 761-782.

Conservative Party (2010). *Open source Planning Green Paper*. [Online] Available at: <http://www.dlpconsultants.co.uk/wp-content/uploads/2016/04/16-Client-Briefing-Open-Source-Planning-Green-Paper.pdf> [Accessed 10 August 2016].

Davies, A. (2001). What silence knows. *Environmental values*, 10(1), pp. 77-102.

Davoudi, S. & Madanipour, A. (2013). Localism and neo-liberal governmentality. *Town Planning Review*, 84(5), pp. 551-561.

Department for Communities and Local Government (2011). *A Plain English Guide to the Localism Act*. [Online] Available at: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/5959/1896534.pdf [Accessed 10 August 2016].

Department for Communities and Local Government (2012). *Regeneration to enable growth: A toolkit supporting community-led regeneration*. [Online] Available at: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/5983/2064899.pdf [Accessed 10 August 2016].

Department for Communities and Local Government (2014). *Planning Practice Guidance: Neighbourhood Planning Guidance*. [Online] Available at: <http://planningguidance.communities.gov.uk/blog/guidance/neighbourhood-planning/what-i>

[s-neighbourhood-planning/](#) [Accessed 1 August 2016].

Department for Communities and Local Government (2016). The London Neighbourhood

Forums Map. [Online] Available at:

<http://www.londoncommunications.co.uk/londons-neighbourhood-forums-an-update/>

[Accessed 1 July 2016].

Fainstein, S. (2000). New directions in planning theory. *Urban Affairs Review*, 35(4), pp. 451-478.

Forester, J. (1982). Planning in the Face of Power. *Journal of the American*, 48(1), pp. 67-80.

Foster, J. (1992). Living with the Docklands' redevelopment: community view from the Isle of Dogs. *London Journal*, 17(2), pp. 170-183.

Fox-Rogers, L. & Murphy, E. (2016). Self-perceptions of the role of the planner. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 43(1), pp. 74-92.

Gallent, N. (2013). Re-connecting 'people and planning': Parish plans and the English localism agenda. *Town Planning Review*, 84(3), pp. 371-396.

Gallent, N. & Robinson, S. (2012). *Neighbourhood Planning: Communities, Networks and Governance*. Bristol: Policy.

Galster, G. (2001). On the nature of neighbourhood. *Urban studies*, 38(12), pp. 2111-2124.

Gunn, S. & Vigar, G. (2012). Reform processes and discretionary acting space in English planning practice, 1997-2010. *The Town Planning Review*, 83(5), pp. 533-551.

Harvey, D. (1985). *The urbanization of capital*. Oxford: Blackwell.

Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler*, 71(1), pp. 3-17.

Healey, P. (1992). A planner's day: knowledge and action in communicative practice. *Journal of the American Planning Association*, 58(Winter 92), pp. 9-20.

Healey, P. (2003). Collaborative Planning in Perspectives. *Planning Theory*, 2(2), pp. 101-123.

Healey, P. (2006). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. 2nd ed.

Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Imrie, R. (2009). 'An example for a sustainable world city': Progressive urban change and the redevelopment of King's Cross. In: R. Imrie, L. Lees & M. Raco, eds. *Regenerating London: Governance, Sustainability and Community in a Global City*. Routledge. p. 94.
- Innes, J. & Booher, D. (1999). Consensus Building and Complex Adaptive Systems. *Journal of the American Planning Association*, 65(4), pp. 412-423.
- Isle of Dogs Neighbourhood Forum (2014). Isle of Dogs Neighbourhood Planning Area: Optional appraisal related to the area boundary. [Online] Available at: <http://www.towerhamlets.gov.uk/Documents/Planning-and-building-control/Strategic-Planning/Neighbourhood-Planning/Options%20appraisal%20related%20to%20the%20area%20boundaries%20IOD%20NPF.pdf> [Accessed 1 August 2016].
- Jenks, M. & Dempsey, N. (2007). Defining the neighbourhood: Challenges for empirical research. *The Town Planning Review*, 78(2), pp. 153-177.
- Lawson, L. & Kearns, A. (2010). Community engagement in regeneration: Are we getting the point?. *Journal of Housing and the Built Environment*, 25(1), pp. 19-36.
- Ludwig, C. & Ludwig, G. (2014). Empty gestures? A review of the discourses of 'localism' from the practitioner's perspective. *Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit*, 29(3), pp. 245-256.
- Parker, G. (2015). The Take-up of Neighbourhood Planning in England 2011-2015. [Online] University of Reading. Available at: <http://centaur.reading.ac.uk/43545/7/wp0615.pdf> [Accessed 1 August 2016].
- Peck, J. (2012). Austerity urbanism: American cities under extreme economy. *City*, 16(6), pp. 626-655.
- Peck, J. (2011). Geographies of policy: From transfer-diffusion to mobility-mutation. *Progress in Human Geography*, 35(6), pp. 773-797.

- Rogers, B. & Robinson, E. (2004). *The Benefits of Community Engagement: A Review of the Evidence*, London: Home Office Active Citizenship Centre.
- Rydin, Y. & Holman, N. (2013). What can social capital tell us about planning under Localism?. *Local Government Studies*, 39(1), pp. 71-88.
- Rydin, Y. & Pennington, M. (2000). Public participation and local environmental planning: The collective action problem and the potential of social capital. *Local Environment*, 5(2), pp. 153-169.
- Skeffington, A. (1969). *People and planning: report of the Committee on Public Participation in Planning*, London: HMSO.
- Skidmore, P., Bound, K. & Lownsborough, H. (2006). *Community participation: who benefits?*. Joseph Rowntree Foundation.
- Spradley, J. (1980). *Participant observation*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Stoker, G. (2004). New localism, progressive politics and democracy. *The Political Quarterly*, pp. 117-129.
- Taylor, M. (2003). Neighbourhood governance: Holy grail or poisoned chalice?. *Local Economy*, 18(3), pp. 190-195.
- Taylor, M. (2007). Community Participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in New Governance Spaces. *Urban Studies*, 44(2), pp. 297-317.
- Thatcher, M. (1987). Interview for Woman's Own [Interview] 1987.
- Tower Hamlets Council (2016). Neighbourhood Planning Area and Forum Designation and Approval Statement-Isle of Dogs Neighbourhood Planning Area. [Online] Available at: http://www.towerhamlets.gov.uk/Documents/Planning-and-building-control/Strategic-Planning/Neighbourhood-Planning/Isle_of_Dogs_Forum_Area_FINAL.pdf [Accessed 1 August 2016].
- Turley (2014). Neighbourhood Planning: Plan and Deliver?. [Online] Turley. Available at: http://www.turley.co.uk/sites/default/files/uploads/news/Turley_%20Neighbourhood%20PI

[anning_March_2014.pdf](#) [Accessed 10 August 2016].

Vigar, G. (2013). Promoting fairer neighbourhood Planning. *New Directions in Planning: Beyond Localism*, pp. 104-113.