

臺中市政府 103 年度市政建設研究論文獎助計畫

論文節錄重點

從公私協力夥伴關係探討臺中市區發展

The Development of Taichung City Central District: A Public Private
Partnership Perspective

研究人員：黃琬琇

指導教授：袁鶴齡

學 校：國立中興大學

系 所：國家政策與公共事務研究所

中華民國 103 年 7 月

摘要

隨著全球化時代，經濟快速發展影響都市結構的改變，舊市區的都市機能往往不符合環境需求，邁入沒落的階段，也失去都市的競爭力，然而改善都市衰退並非只有建築物重建的概念，如何使都市全面性的發展才是一個適當的措施。因此，融入經濟、社會、文化等面向的都市再生概念受到重視，成為各國解決都市問題的新興手段。

本研究以臺中市中區作為研究對象，其原為臺中市早期的商業區與市中心，但是快速的環境變遷，中區的機能無法負荷，進而導致中區衰退的現象。為促使中區能夠永續發展，除了實質環境面的再建設，亦須兼具軟體面的改善，故從都市再生的觀點出發，透過公私協力夥伴關係的角度切入，探討政府與非政府行動者間在中區議題上的看法與夥伴關係運作，瞭解在夥伴關係前因、夥伴關係過程與夥伴關係結果三階段中，形成協力結構的重要因素，希望能提供一套合理且客觀的臺中市中區再生之目標與策略。

本研究的發現主要有：一、公部門各司其職，政策方案多偏向局部性改善。二、私有地產權仍是中區再生最大阻礙。三、文化創意導向的中區再生方案。四、商圈組織缺乏專業規劃人員導致難以凝聚在地資源。五、組織結構及空間結構造成組織內部溝通不足。六、中區再生中權力與利益衝突。七、欠缺中區再生專責機構。

關鍵字：都市再生、公私協力夥伴關係、臺中市中區

目次

壹、研究緣起.....	1
貳、研究目的與問題.....	2
一、研究目的.....	2
一、研究問題.....	3
參、文獻探討.....	3
一、從都市更新到都市再生.....	3
二、文化創意導向的都市再生.....	6
三、公私協力夥伴關係理論.....	7
肆、研究設計.....	11
一、研究架構.....	11
二、研究方法.....	12
伍、資料分析結果.....	14
一、夥伴關係前因.....	14
二、夥伴關係過程.....	16
三、夥伴關係結果.....	18
四、推動中區再生過程之問題.....	20
陸、研究發現.....	22
柒、研究建議.....	25
捌、參考文獻.....	27

壹、研究緣起

臺中市中區是臺灣中部最早發展成形之核心都市，亦為全臺中市最早實施都市計畫的地區，擁有豐富的歷史文化資產，也是早期的都市商業區與市中心重鎮。不過，隨著都市經濟的快速發展，都市的空間與機能有一定的生命週期，中區的腹地因為無法負荷快速的都市變遷，因此臺中市的都市核心逐漸往屯區發展，加上早期的都市計劃已經不符合中區的整體需求，故臺中市政府為改善中區持續衰退的現象，首先於 1987 年推行「第一市場獎勵民間投資興建計畫」，開啟市府重新整頓中區的發端。

爾後，市府針對中區的困境在近二十年的時間內陸續推出更新計畫，然計畫之推動並未促使中區重回舊有之榮景，政府在制定公共政策的過程必然是以復甦中區為政策目標，無論是定點更新或是整體的再造計畫，至今仍不間斷地辦理當中，但效果始終未達顯著，其中是否產生新的問題？抑或是哪些舊有因素至今仍無法解決？造成政府的政策無法順利推行，此乃本研究動機之一。

其次，有鑒於都市空間結構的改變，中區不再位居政經文化的重心，其發展面臨到飽和問題，在住民們居住環境的壓力下，迫切希望政府能整頓中區的樣貌，遂出現都市更新的聲浪，都市更新 (Urban Renewal) 以為都市帶來實質環境與機能的改善為宗旨，在老舊都市地區進行廣泛、全面性的更新，偏向於硬體實質環境面的改良與再建設，不過當都市作為治理的標的時，不再只是一些建築設施和空間環境的組合，單純從硬體面去解決中區問題，並不能完全達到復甦中區商圈，面對動態的環境變遷，為維持都市持續的生命力，應該兼顧社會軟體面的改變，即所謂的都市再生 (Urban Regeneration)，強調經濟產業機能之活化，包括解決都市的經濟、產業、環境、文化資產及都市保存等綜合性層面 (賴炳樹，2009)。

從國外經驗看都市再生，可以發現往往與文化創意或文化政策之議題相連結，特別是有悠久歷史的都市或區域，一方面透過將陳舊建築發展成特色空間，另一方面，如同 Bailey et al. (2004) 所言，文化導向的都市再生計畫是要讓「地方居民可以重建他們所擁有的地方感與空間。」(轉引自林政逸、辛晚教，2009：237)。不但創造經濟效益，更可以增進居民的認同，連結地方文化與歷史的脈絡，特別強調都市再生的軟體面。

臺中市中區相較於其他行政區域擁有無法取代之軟實力—歷史文化，如何從文化創意的角度保留建築的風貌，輔以消費經濟的型態再創商機，透過老屋造街的懷舊風格，賦予沉寂的商圈新生命，能夠在發展預算相互競爭的紅海中，以文化創意作為中區再生的發展利基，為本研究動機之二。

最後，都市再生的過程中社會經濟活動與硬體空間改造是必須互相配合的，除了重視舊建築的保留與意象重構外，亦注重公私部門的合夥關係（祁政緯，2012），站在都市再生的觀點上，以夥伴關係為推行計畫之主要途徑，公、私部門與其他自願性組織如何去整合、協調，擬定綜合性發展計畫就相當關鍵。因此本研究欲透過公私協力夥伴關係的角度切入，探討政府與非政府行動者間在中區議題上的夥伴關係運作，換言之，基於都市再生的意旨，臺中市政府針對老舊中區是否能夠突破過去侷限於硬體環境的「更新」階段，邁向重視經濟產業轉型與環境永續概念的「再生」階段，輔以與其他部門夥伴關係的共同規劃，帶動中區重新發展，為本研究動機之三。

貳、研究目的與問題

一、研究目的

在全球化的時代，都市間的競爭日趨受到重視，其在於都市不僅只是市民居住的空間，更是資訊、知識與創造力集中的場域。先進國家的都市歷經高度的人口集中與發展後，在經濟快速成長與汽車社會的衝擊之下，影響舊市區原本的中心地位，會發生因新興地區之重劃造成舊有核心地區之沒落的新舊市鎮差異。然而舊市區在其都市機能逐漸被取代的過程中，若缺乏妥善規劃而步入衰退階段，將造成城市競爭力下降、都市資源利用效率低落、社會問題叢生等窘境，是故如何對老舊都市賦予新的生命力，係整體都市發展的重要課題。

本研究以臺中市中區為例，隨著都市經濟的快速變化與郊外化的現象產生，中區的腹地一方面無法承擔都市環境的變遷；其次，在面對郊區大面積土地開發及大型購物商場紛紛設立，皆更加催化中區空洞化的嚴重性，人口成長也跟著停滯不前。新舊市鎮的生活機能與景觀上的風貌日漸擴大，政府不得不提出各項活化臺中市中區的策略，因此本研究先瞭解臺中市中區在推動復甦計畫過程之相關措施，藉由理論與實際個案的相互連結，釐

清在中區議題之下所涉及的參與者（臺中市政府、中區區公所、商圈管理委員會、中區再生基地、文化創意工作者等）之作為及彼此進行夥伴關係之治理過程，希望能達到都市再生的永續目標，具體而言，本研究所欲達成的目的分述如下：

- （一）認知臺中市中區的現況，以及探討市府在推動復甦中區政策時所面臨的困境與挑戰。
- （二）確認臺中市中區利用文化創意作為都市活化策略的可行性。
- （三）瞭解公私部門針對中區再生議題協力運作的具體做法，以及形成夥伴關係的階段性因素。

二、研究問題

基於上述動機與目的，本研究以公私協力夥伴關係的觀點，試圖探究臺中市中區的再生過程，藉以回答下列問題：

- （一）臺中市政府作為公權力的政策制定角色，面對中區發展的停滯，近年來投注龐大的人力及物力進行復甦，在政策的推動下中區產生哪些明顯的改變？
- （二）相較於臺中市其他行政區域，中區擁有許多歷史悠久的傳統產業與閒置空間，如何將既存的文化資源進行創作生產，提昇中區整體的再生價值？
- （三）由於中區再生牽涉的問題面向複雜，僅依賴市府的力量是無法達到再生目標，所以市府、在地業者及第三部門透過協力合作來促進中區活化，其組成結構與互動模式為何？哪些因素會影響夥伴關係的運作成效？

參、文獻探討

一、從都市更新到都市再生

（一）都市更新的概念

若將都市比喻為一個有機體，會有高低起伏，在成長的過程中受到外在環境的影響而產生不同變化階段，如同產品的生命週期概念，會歷經開發、引進、成長、成熟、衰退的階段，從都市發展的生命週期來說，在都市邁入老化階段之初，都市機能逐漸降低的狀態，若沒有透過都市

更新手法將老舊市區加以規劃糾正，使得其土地利用、建築結構與環境品質，能夠適應社會變遷及都市發展之需要，這個都市最終頹敗沒落，為有效解決早期舊市區因都市化產生的諸多都市問題(例如：街道狹小、居住品質不佳、公共設施老舊、閒置空間過多等)，都市更新為必要手段。

都市更新 (Urban Renewal) 的概念源自於美國 1949 年「住宅法案」(Housing Act of 1949)，起初偏重於市中心貧民窟或衰敗地區大規模拆除重建(林英彥、劉小蘭、邊泰明、賴宗裕，1998：281)，由聯邦政府補助地方政府以公權力徵收貧民窟的土地，再用較低的價格轉售給民間建商進行開發，引發各界的強烈批評，此種開發手段衍生出對有色人種與貧民居住權益的迫害，大量拆除重建顯失公平。直到 1953 年美國住宅經濟學家 Miles Colean 提出了都市更新的定義，其係為了維持都市的生命力，促進都市土地更有效使用(廖乙勇，2009)，至 1954 年都市更新又增加了修復 (Rehabilitation) 與 維護 (Conservation) 的觀念，對於都市的建設趨向於全盤性的考量。

從臺灣的經濟發展來看都市更新的概念演變，臺灣的都市更新觀念明顯晚於其他國家，在 1960 年代前，臺灣對於都市環境的改善，政府不外乎運用公權力(即徵收權)強制介入，強制徵收與拆遷是實踐都市更新的主要法律手段(林盛豐，2013：13)。

直至 1998 年公布實施的都市更新條例中，不同於以往都市更新內涵只注重零星建築改建，而是在結構上全面性地促進都市機能，提高其競爭力為目的，另一方面，政府同時正視到都市更新亦可採取獎勵民間興辦都市更新事業，或是以公私合夥之聯合開發的方式，不再像過去單一由政府主導的更新手段。此外，在都市更新條例第三、四條明訂都市更新有三種措施，分別為重建、整建及維護。

政府針對不同性質的都市更新地區，會採用相對應的更新手段，看起來似乎具彈性化與多元性，不同於以往面對都市老舊地區，只用「重建」方式來實施，但是林盛豐(2013)指出臺灣的都市更新條例缺乏空間與策略思考，依舊著重在個案的重建。其實，綜觀都市更新條例全文，牽涉到整建與維護僅八條條文，顯見條例多關注如何以「拆舊屋蓋新樓」的「重建」方式進行都市更新而已(林鼎鈞，2003：82)，卻忽略「整

建」與「維護」活化再利用面向，因此，都市更新的概念易被質疑為重視實質硬體面的改建，以及更新個案的推動效率與障礙的排除，而遺忘如何賦予沒落都市新的生命力才是更新的核心目標。

（二）都市再生的興起

就臺灣政府而言，都市更新即依照「都市更新條例」做出更新地區的規劃和都更內容的審定，並且在條例中規範了獎勵措施，作為民間參與的誘因機制，不過更新的作法仍著重在局部性的硬體設備重建，其他關於社會面、經濟面、環境面等的配套規畫並不受到重視，例如產業發展需求、創造就業機會等，政府單位實踐都市更新理當是為了保障公共利益，但臺灣的都市計劃發展卻仍停滯不前，無法因應社會、經濟、環境與區域結構的改變。

所以，在都市持續成長的壓力下，「更新」的涵義已逐漸擴展成「再生」，期望透過「都市再生」觀點來提升與促進都市機能的多元發展，都市再生是對現有都市賦予新的生命力，成功的都市再生政策需要搭配許多條件，例如：地方具有明確的發展目標、良好的推動機制之支持與配合、決策或領導階層具有貫徹執行的能力等（何東坡，2002），缺乏或忽視任一項條件，都有可能讓都市再生政策趨向失敗，無法達成都市整體再發展之目標。

都市再生與都市更新的差異之處，在於都市再生具有永續性的發展思維，注重當地環境價值、多元文化價值及社區居民共同城市記憶等軟體面之維護，面對歷史悠久的老舊建築，具備新舊並存的宏觀看法，在舊的街廓裡面增添新的元素，非僅將焦點置於解決都市衰敗之硬體面，藉由從上而下的社區參與、傳統文化的保留與建立都市特色空間、以及公私部門的合夥經營，可能會伴隨著創造工作機會、引入豐富的文化與商業活動、促進都市經濟發展等（祁政緯，2012：42）。如圖 1 所示：

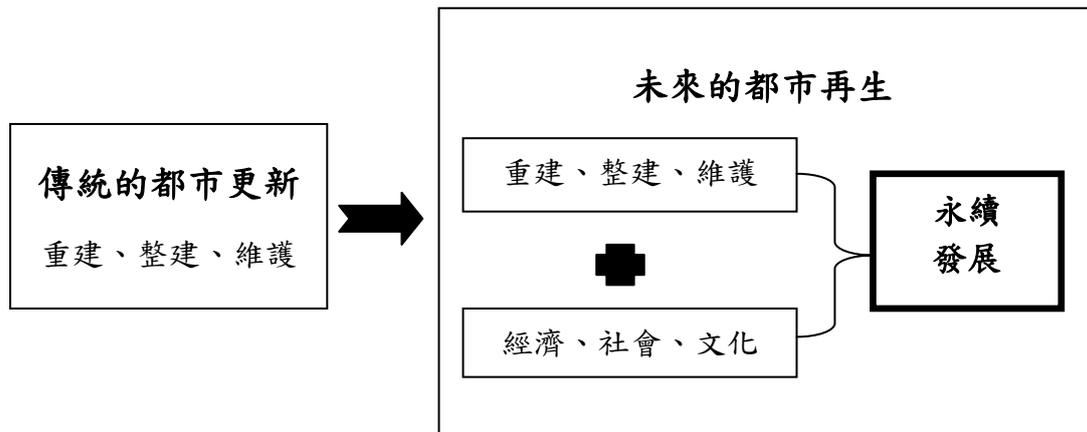


圖 1 都市更新與都市再生之差異圖

資料來源：本研究繪製。

二、文化創意導向的都市再生

林欽榮（2010）認為在全球經濟不穩定的架構下，產業創新、文化創意與都市再生發展有整合的必要性，這不是意味著都市或者是區域政策的發展要注重高科技產品的發明、資訊技術的革新、或者是籌設大型的文化創意園區，亦非政府強力宣傳都市再生的建築容積獎勵的措施，就能夠達到都市再生的成效。反倒是都市再生的治理應該清楚掌握地方資本的要素，並且由地方提出願景與共識，願景不僅會成為變革的動力，還會促進創意反應，再著手調整文化與經濟策略，進而付諸於實質行動。

都市再生的規劃者必須要懂得利用都市的有形、硬體，以及無形、軟體資產基礎與計畫，提升都市的吸引力，再經由創意階級的創新思維改善都市形象、達成都市復興並帶動地方經濟發展。不過，Landry (2008) 提到一個重要的觀念，創意不僅在於持續發明新的事物，也著重處理舊的事物，所以如何在不抹滅地方居民集體記憶的情況下推動文化創新，決定於都市規劃者如何去管理並且開發這些文化資源。

綜合來說，中區係臺中市發展歷史最為悠久之傳統都市商業核心地區，從清朝到現代累積了豐富的文化資產，一個城市的人文、歷史感、空間感的時空定位對於文化創意的涵養是很重要的，文化可說是人類在社會發展過程中所創造的物質與精神財富的總和，而文化創意就是在既存文化裡，

加入創意的概念，賦予文化新的風貌。

從文化學的觀點來看都市再生，可以明白文化是一種象徵經濟，因為歷史文化的保存、歷史街區與建築物的再利用，就是一股活化區域的經濟，故從上述的觀點得以思考臺中市區有哪些能夠利用的文化資源，以及政府如何建立誘因吸納創意人才的駐留，因為政府空有公共空間，若沒有私部門或是第三部門的創新與創造力，文化創意產業亦難以運作，再來就是目前點狀的文化創意產業未來是否會形成群聚效應，都是中區再生未來可以觀察的方向，因此接著討論公私協力夥伴關係的相關概念。

三、公私協力夥伴關係理論

(一) 公私協力的意涵

公私協力 (Public Private Partnership, PPP) 概念的產生，挑戰了傳統公共行政研究的主張，加拿大公私協力委員會 (Canadian Council for Public-Private Partnership) 將公私協力定義：「為公私部門之間的合作經營企業，建立在每一個合作夥伴的專業知識，透過明確界定適當的資源分配、風險和回報最能滿足公眾的需求。¹」 (Yongjian Ke et al., 2009: 1076)。

換言之，過去公部門獨佔公權力，僵硬的官僚體制僅能處理制式的問題，但是在資源有限的全球化浪潮底下，公部門若不能結合私部門、社會的資源，便難以回應多元的網絡需求，誠如柯義龍、王光旭 (2008) 指出公私協力即公部門與私部門共同協力處理事務的治理模式，亦為民眾或第三部門參與公共服務的重要方式，其目的不僅試圖將民間的組織吸納進政府的服務網絡中以增進服務效率，更是一種增進公民參與共同承擔責任的運作模式。並且，公部門若能將民間企業的管理方法引入公部門，用來改善公部門無效率的刻板印象，便能使行政行為更具市場性，換句話說，公部門必須強調外部資源的探求，以及透過民間組織的協力結構，進行資源整合的動作，將有利於解決本身面臨的困境，且保障全體人民的福祉，這是 21 世紀的政府處理公共事務的新治理模式 (林淑馨，2012: 553-556)。

¹“A cooperative venture between the public and private sectors, built on the expertise of each partner that best meets clearly defined public needs through the appropriate allocation of resources, risks and rewards.”

然而，這種關係有兩項特色與以往的公共行政論述不同，首先，公私協力不限於在正式的公私合作契約下運作，陳敦源、張世杰（2010）就說明公私部門不一定要在締結契約的情況下才能進行合作，有時候會受到共同價值願望的影響，產生自願性的協力行動，參與者之間的彼此信任，就是促成合作的基礎。

其次，公私部門的界線模糊則是公私協力概念的另一個特點，顯示公私部門間的「競爭與控制」關係轉變成「合作與參與」，透過雙方之間的互動、聯結，必然會強化社會服務的功能。過去政府與公民社會之間難免會有相異的政策價值觀，雙方的思維自然會出現差距，雖然官僚組織具有影響政策議程方向的能力，但卻無法忽視社會團體帶來的外部壓力，在雙方歧見又資訊不對稱的情形下，政府如果單方面的排斥將公民需求納入決策系絡中，便會增加推行政策的成本，並且遇到阻礙。故在政策決策的過程中，政府如果能提供多元參與的機制與擴大公民參與的管道，因為協力的關係，公私部門建立起一個互動的網絡連結，達到資訊或資源流通分享的作用，有利於處理複雜的公共問題。

（二）公私協力夥伴關係的互動模式

公私協力夥伴關係旨在結合公、私部門各自優勢，藉由特定制度安排以促進雙方資源分享與風險分擔，進而創造夥伴關係之「綜效」或所謂的「共同附加價值」（Klijn and Teisman,2003:137，轉引自曾冠球，2011）。

吳英明（1993）提出公私部門互動模式的轉變，過去，公部門為上層主導指揮的單位，私部門則處於下層配合服從的地位，公私部門的互動會傾向於彼此相互對立或互相利用，較無法與公共利益建立休戚與共的關係。接著，公部門認知到自己行為的有限性，需要尋求民間私部門互補性的支援，彼此相互依存配合的程度增加，演變為現代公私協力夥伴關係的互動模式，係指私部門不再只是依存或偏存於公部門之下的配合體，也不再只是單純配合公部門而行動，而是與公部門形成一種水平式鉅齒融合的互動關係，公私部門充分瞭解彼此「分擔責任」與「共創利益」的實質意義，即所謂「水平融合互動模式」。如圖 2 所示：

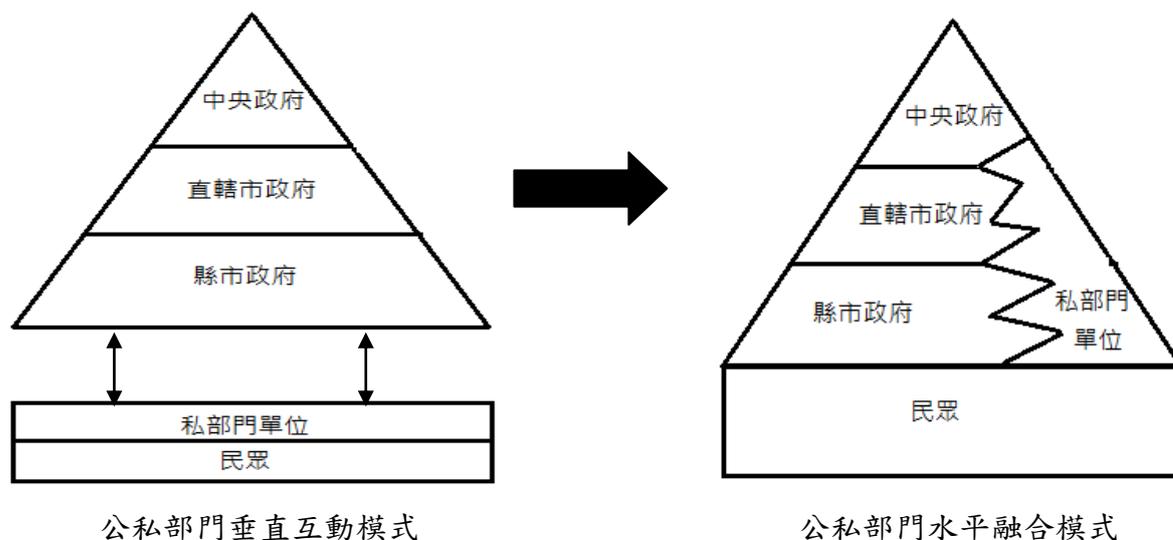


圖2 公私部門互動模式轉變

資料來源：吳英明，1996：19-21。

因此，在公私協力的概念日趨成為政策執行與公共服務提供的重要機制後，公部門（各級政府單位）及私部門（廣義包含民間、企業團體、非營利組織）間的互動與協議模式產生改變。如果將公私協力夥伴關係的概念應用在本研究主題中，從都市再生的論點來看，公私協力夥伴關係的建立能夠減緩公部門在處理都市發展議題的財政負擔，結合私部門、志願機構所形成的協力網絡，致力於回應複雜且動態的都市再生問題。

（三）公私協力夥伴關係的影響因素

現今面對環境資源有限、複雜的待解決議題，單獨一個組織無法依一己之力來提供服務或處理問題，事實上，每個參與者皆需要依賴其他參與者的協助才能達成共同目標，實踐組織願景，在在顯示出協力合作的趨勢風潮，因而形成夥伴關係的治理結構，但由公私部門參與者涉入的夥伴關係是否能夠成功，並且長期運作，隱含著風險與不確定性，夥伴關係為一種動態的連續過程，非靜止不動。

換言之，在公私協力當中，因為公私部門的體制相異，對於利益的著眼點也不同，可能會碰到政策面與執行面的問題，要如何去突破這個瓶頸，透過協力關係達成所欲的目標，就必須注意影響協力關係成功之要件。Thomson & Perry (2006: 21) 參考了Wood & Gray (1991) 針對協力關係的框架，將協力其分為前因、過程、結果三階段，首先在促成協

力的前因取決於行動者互相依賴的程度、資源需求與風險分擔、先前的協力經驗、資源交換、以及議題複雜性等因素；其次，在協力過程中，Thomson & Perry 認為必須關注治理、行政、組織自主性、相互性，以及信任與互惠規範等面向；最後，他們建議以目標達成度、組織間關係的轉變程度、善用資源的能力，以及自我治理的集體行動來衡量協力的結果。

除此之外，Ansell & Gash (2007) 亦將公私協力過程的運作環境做了完整描述，他們認為協力治理涉及到「制度設計」、「協力過程」與「協力領導」要素間的互動，在協力關係形成之前，「初始狀況」的條件也會影響到每個參與者的參與動機，茲就這幾個要素分別敘述：1. 初始狀況係指發展協力關係的先決條件，參與者原先存在資源、權力與知識不對稱的情形，假若參與者認知到必須藉由協力合作來達成某些政策目標或解決公共問題時，最能夠增加參與的誘因；2. 協力過程在他們的說法是一種所謂正式的、以共識為導向的集體決策過程，在這過程中，經由相互承諾利益的共享、找到價值的共識至透過協商建立彼此的信任感，這是一種非線性的互動過程；3. 協力領導係指在協力過程裡需要有人扮演領導者的角色，負責調和多方行動者的意見，來確保共識的建立及協力關係的維持；4. 最後，就是制度的設計，旨在如何為協力過程建立一套公平開放的制度，明確的參與規則與過程的獨立透明將會有利於網絡的凝聚，進而有效達成網絡目標(陳敦源，張世杰，2010:38)。由上述他們的協力治理模型可得知協力的結果不外乎受到協力過程的影響，一旦協力過程的各個因素能發揮正向作用，便會導致良好的協力結果產生。

綜合上述，本研究根據Thomson & Perry (2006) 與 Ansell & Gash (2007) 認為夥伴關係的治理是一種階段性的概念，因而將公私協力夥伴關係劃分為三個階段：夥伴關係前因、夥伴關係過程以及夥伴關係結果，並且彙整相關學者對於影響協力夥伴關係運作的各項因素，歸納出三個階段代表的構面，由於中區涉及諸多複雜問題，欲完成改善中區現況需要多方行動者的參與，為此本研究將採用夥伴關係三階段性的分析架構作為理論與個案結合的重點，透過三階段下的八大問題指標，探究公、私與第三部門在活化臺中市區過程的互動脈絡，期望能完整釐清本個

案中影響協力合作的各項要素。如圖3所示：

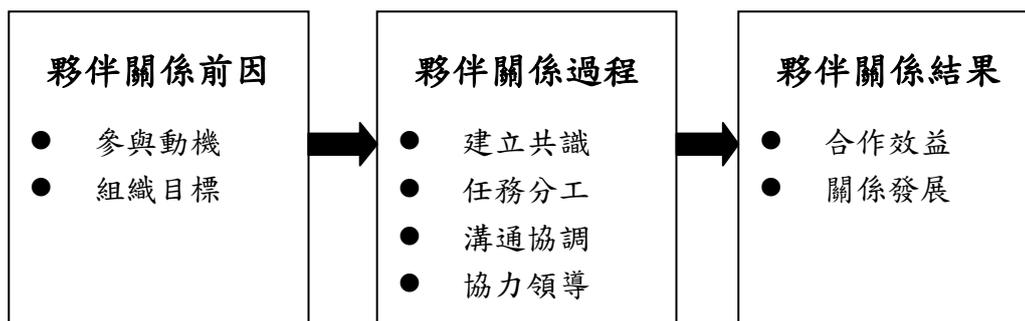


圖3 公私協力夥伴關係分析架構

資料來源：本研究繪製。

肆、研究設計

一、研究架構

本研究架構如圖 4 所示，探討公部門、私部門與第三部門等多元行動者參與臺中市中區再生過程的夥伴關係模式，經由相關文獻的檢視，歸納出在公私協力夥伴的階段性，分別為夥伴關係形成之前、夥伴關係的過程與夥伴關係的結果三階段。夥伴關係形成前因受到參與動機和組織目標要素影響；夥伴關係過程則涵蓋建立共識、任務分工、溝通協調與協力領導四大要素構成；而夥伴關係結果則是去檢驗合作效益以及關係發展指標。

無論是夥伴關係的前因、過程與結果所包含的各項問題構面，在夥伴關係的運作中均具有關鍵性的影響力，中區的夥伴關係運作是中區再生治理的重要核心，因此，本研究欲透過在臺中市中區再生個案裡，瞭解各個參與者對於復甦中區所提出的政策，還有觀察其在協力推動計畫的合作過程之互動情形，進而提出合理且客觀的問題改善方案及建議。

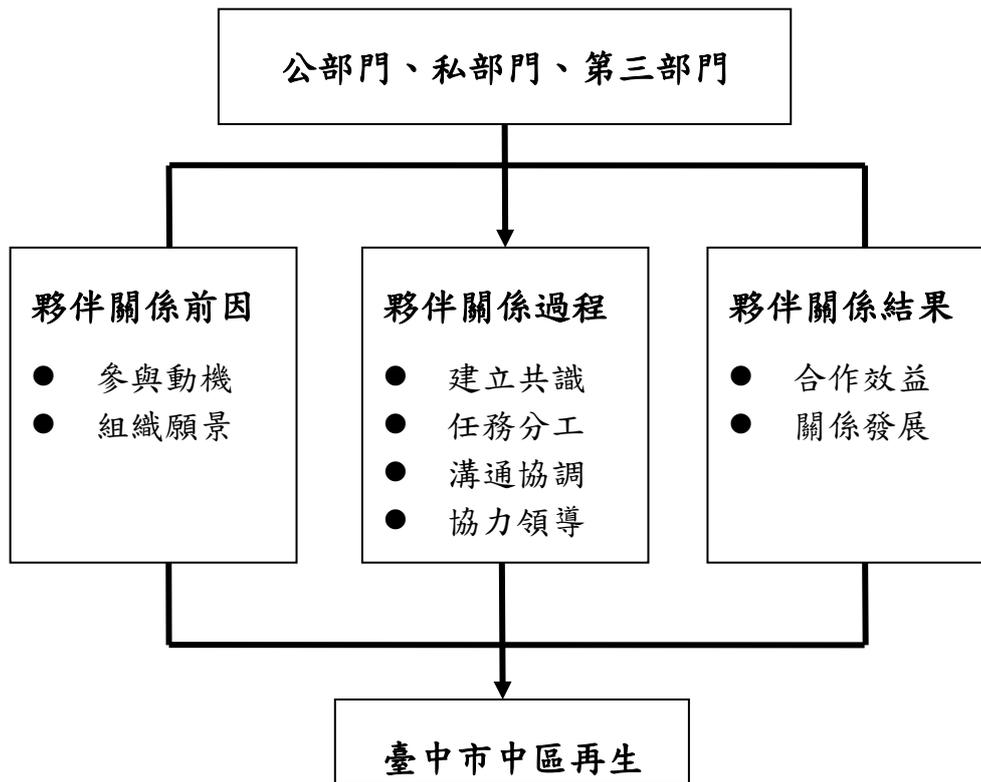


圖 4 研究架構圖

資料來源：本研究繪製。

二、研究方法—深度訪談法

本研究擬以質化研究方法中之深度訪談法釐清臺中市中區活化過程之公私夥伴關係，訪談法 (Interviewing) 可分為非結構、半結構及結構式三種訪談方式。其中，半結構式訪談是以訪談大綱來基礎，研究者根據研究設計對受訪者提出問題，透過開放式的訪談，以利當訪談對象為個人時，則可針對特定議題進行深入的訪談 (In-Depth Interview) (林淑馨, 2010:225)。深度訪談之過程使受訪者得與研究人員進行更具彈性的互動且系統性的資訊蒐集，研究人員得以視當時研究情境進行強化、修正、追蹤或總結之方式取得較完整構面之統整性資訊，本研究將訪談資訊編譯為逐字稿進行整合性分析，然對於各受訪者對於同義詞而以相異語言進行表達之情形，其字義之理解，需以表達脈絡之整體意涵進行解釋。

由於本研究欲瞭解中區再生之公私協力夥伴關係模式，因此在訪談對象的選取方面採取關鍵個案抽樣法 (Critical Case Sampling Method)，以復甦

臺中市中區為研究焦點，在參閱相關臺中市中區相關改革方案後，鎖定有關的公私部門，進一步分類且並選出具有代表性的樣本，為求受訪對象多元，將廣泛涉及公部門、私部門以及第三部門等各層級組織的參與者。

在「公部門」的選取上將抽樣都市發展局以及經濟發展局目前承辦中區業務的人員，相信對於中區現況以及政府推出哪些政策改善中區必能有清楚瞭解；其次，都市的衰敗與當地的經濟發展息息相關，故「私部門」的選取則是中區的三大商圈組織（電子街商圈、繼光街商圈、自由路商圈）的主委或總幹事，因為這三個商圈是中區目前合法立案的商圈組織，透過商圈受訪者的訪談，得以獲取更多有關中區的商業活動之資訊；再來，「第三部門」的代表為中區再生基地，身為目前唯一駐點於中區的非營利組織，透過與市政府在中區再生計畫的合作，擬定許多空間再利用的行動方案，因此，透過中區再生基地的角度，去考量除了復甦商業活動的思維以外，對於中區的空間、景觀、土地等活用，有什麼不同的看法；最後，本研究另外選取了三名長期觀察中區發展的學者與議員，藉以瞭解對於中區再生議題的公私協力夥伴關係運作模式，其認為各方行動者應該發揮哪些職責與功能。

為了讓訪談資料分析更清晰明瞭，本研究將不同部門的受訪者依其所屬部門的性質分成代表公部門 Government (G)、代表私部門 Business (B)、代表非營利組織 Non-profit (N)、代表學者 Professor (P) 以及代表市議員 Councilor (C)，數字部分為該部門人員之編序，例如 G1 即為公部門第一位受訪者；以此類推，茲將訪談對象整理如表 1 所示：

表 1 深度訪談對象

組織屬性	組織名稱	受訪者代號	訪談日期
政府	臺中市政府經濟發展局 商業科商圈輔導股	G1	2014 年 5 月 27 日
	臺中市政府都市發展局 都市設計工程科	G2	2014 年 6 月 6 日
	臺中市政府都市發展局 都市更新工程科	G3	2014 年 6 月 19 日
	電子街行人徒步區	B1	2014 年 5 月 19 日

私部門	管理委員會		
	繼光街行人徒步區 管理委員會	B2	2014年5月22日
	自由路商圈管理委員會	B3	2014年5月26日
第三部門	中區再生基地	N1	2014年6月11日
其他	逢甲大學都市計畫與 空間資訊學系	P1	2014年5月20日
	朝陽科技大學景觀及 都市設計系	P2	2014年6月4日
	臺中市中區在地議員	C1	2014年6月12日

資料來源：本研究繪製。

伍、資料分析結果

本研究希望在解決中區沒落問題的過程中，了解政府部門與在地商圈以及非營利組織團體進行之合作之互動結構，以下就中區再生之公私協力之特徵依照訪談提綱之架構做分項說明：

一、夥伴關係前因

(一) 參與動機

本研究整理了多元行動者在處理臺中市中區議題時，促進他們建構夥伴關係的動機：首先，中區議題複雜，在再生過程當中，公部門與私部門認知到任何一方都無法獨力完成復甦目標，除了公部門持續堆動中區改善的方案相當繁多，包含景觀工程的興建、商圈經濟的振興、歷史建築的修繕等，假使沒有擴大多方行動者的參與以及協力合作即便公部門積極的推行公共政策，那麼在此項政策將會不夠周全，亦會讓政策執行受阻。

其次，為各方行動者的資源互賴關係，其基於基於特定政策或公共問題而結盟，在這個網絡結構底下，進行資源的共享與互補，彼此運用資源交換的方式，聯合行動來達成所欲的目標，這裡的資源包含土地利用、人力需求、資金協助、資訊分享、社會資本建立等。就以經發局經

濟發展局推行的「尋寶活動」為例，政府機關這訂出這樣的政策後，需要商圈協助發掘各自的特色店家。

(二) 組織目標

本研究將中區的行動者歸類為政府機關、三大商圈組織以及中區再生基地。對於政府機關而言，從受訪者 G2 與 G3 的回答中，中區存在著過多閒置空間，有礙市容觀瞻，影響消費者前來消費的意願，加上許多地主不住在當地，對於中區的情感逐漸疏遠，當地主處在消極冷漠的情形下，公部門亦難以用公權力介入，為目前中區再生最大阻力，故都市發展局才會委託中區再生基地扮演中介者的角色去擾動社區，希望透過與社區、非營利組織的合作，來達到提高社區民眾自主參與的意識之目標。

而受訪者 G1 表示對於整個中區的經濟發展，目前因為幾項原因而受限，第一，屋況的問題；第二，現在有些商業行為慢慢進駐到中區，例如飯店業的興盛，造成中區的物價開始動搖，房屋的租金會反映在商業成本上面，有心想創業的人就會卻步，因此這就是要去突破的地方，由於這些障礙，讓政府投入了許多資源卻難以達成所欲的目標，所以經濟發展局期望經由商圈組織的配合，共同復甦中區的商機。

其次，關於商圈組織的目標，受訪者 B1 提到，希望藉由政府的力量，學習如何將產品進行宣導，並且將「商圈的品牌」行銷出去，受訪者 G1 也在訪談過程中提及，商圈組織的目標不應該只有行銷產品而已，而是要做到建立「商圈品牌形象」，舉新社商圈為例：

一個店家在新社商圈，他出去的話不用跟人家說我在協中街幾號，人家還是不知道，可是他只要講我是新社商圈某某的店家，人家就很明確，所以管委會有一個更大的使命就是說，一個溝通協調外，他必須要用「商圈品牌」的概念去推廣店家，才會整個到店家有感度...(G1-13)

除了商圈品牌的推廣之外，商圈組織也以「異業結盟」為其目標，受訪者 B2 表示，近幾年由於陸客和背包客興盛，許多飯店業者紛紛進駐到中區，因此駐留在中區的人日趨增多，基於一日生活圈的概念，白天遊玩景點後，晚上應該要有一些娛樂活動，所以在政府機關的招商與放寬申請門檻之下，開始有夜店慢慢向中區聚集，讓中區不僅享受到美

食，還有休閒娛樂的機能。

再者，中區再生基地在做基礎盤點時發現中區有一個特質，就是這個區域非常「緊湊」，意思就是你用步行或自行車的方式，就可以滿足生活機能，加上中區馬路比較窄，所以大家搭乘大眾運輸進出比較多，再生基地希望透過其他行動者的協力，共同將中區打造成一個適合居住、適合工作、適合消費、適合休閒的生活區域，因此運用步行的方式，讓人重新去認識中區的價值，並且做整體中區的活絡。

二、夥伴關係過程

(一) 建立共識

夥伴關係是一種以共識為基礎的集體性決策過程，多元行動者在過程中透過資源共享、相互承諾的利益來尋求一致性的建立。基本上，中區再生基地的成立源起於臺中市政府都市發展局的委託案，目的是都發局希望透過再生基地對於中區的調查，提出一些再生的行動方案，分為短、中、長期的目標，為此可以說當東海大學建築系所帶領的中區再生基地得標開始，代表與都市發展局達成了某種程度的共識，在合約簽訂之後，雙方的合作關係就此成立。

不過，受訪者 N1 表示，再生基地團隊剛進到中區時，是對中區進行整體的規劃研究，這就與經濟發展局的再生策略上產生歧見，經濟發展局強調中區的商圈發展，以活絡當地的商業活動為目標。從大方向來說，雙方皆希望能夠復甦臺中市中區，不過在研擬再生策略時，對於策略著重的標的，在認知上就有所不同，以再生基地所發行的「大墩報」為例：

所以說我們第一期的「大墩報」，我們就出了青創，它就不在那個商圈上，有一次我還記得很清楚，經發局有來參加我們的會議，他看了我們的東西後，他們建議還是要從商圈著手，我說為什麼主戰場是在這些已經行之已久的商圈，反而主戰場應該是在外面，外面這些地方你怎麼把它搞活，大家才會來...(N1-6)

(二) 任務分工

在本研究個案中，政府機關扮演「資源提供者」與「協助者」的角色，無論是針對商圈經濟的復甦，抑或是景觀工程的維護與整修，公部

門不再居於政策主導的地位，對於商圈或是民眾的需求僅提供資金或資源的協助，避免過度介入政策方案的規劃，因而在任務分工上面，除了公部門以外，其他的參與者也能清楚的認知到政府不再扮演掌舵者的角色，目的是希望能喚起商圈與民眾的自主意識。

次之，三大商圈扮演「受益者」與「配合者」的角色，經濟發展局會根據商圈的需求，進行政策規劃與執行的過程，提出政策方案後，在執行面上需要商圈的相輔相成才能將活動順利完成，因此三大商圈在協力關係當中，透過政策活動獲得直接或間接的利益外，還必須根據經濟發展局提出的政策執行需求予以搭配，經由任務的分配，得以讓雙方的資源得到互補性結合，形成雙乘的效果。

再者，中區再生的議題上面，中區再生基地身為目前中區內較具代表性的第三部門，受訪者 N1 針對中區再生的負責的任務表示：

再生基地基本上是擔負一個「創造主體」，因為一個城市要去建設或再生，它一定要有實施者，有人有錢，開發主體負責去做的，有人則是要來使用的，可是這整個城市到底要有什麼樣的策略？學術單位可以扮演這個創造主體，可以透過工作坊，透過帶學生去設計，或去宣傳這邊的願景、去做調查，所以其實我們是扮演一個創造主體的角色，重新發現這個城市的一些價值...(N1-21)

綜合上述，政府藉由第三部門評估可活化之據點，在舉辦活動的時候政府也需要商圈的配合，並藉由第三部門建立公私之間溝通的平台，商圈則需向政府申請有限之補助經費，且商圈在舉辦活動時亦會向第三部門行動者諮詢專業建議，第三部門則是承辦政府的案件，第三部門亦須藉由在地商圈蒐集資訊，如此形成彼此互賴之互動結構。

(三) 溝通協商

在訪談過程中，屬於商圈組織的受訪者皆認為與其他行動者溝通的過程順利無礙，這突破了以往公私部門因為缺乏對話，造成政府機關一味地以達成公共政策目標，卻忽略社會中其他行動者的聲音與認同之困境。不過受訪者 B3 無奈地提到一個弔詭之處：

溝通上面還好，他們也只是參考而已。我舉個例子，去年大隆路我寫了文情並茂的計劃案，我們就希望能夠封街辦一場活動，我們提了計畫，

政府也沒有幫我們辦啊！溝通是沒有問題，它不見得要聽你的啊！它有它另外的考量啊！評鑑的時候叫我們報專案，我簡報和書面都有啊！大隆商圈別的都用不著，就是要跨年晚會最重要，每年都辦一場，不會五、六十萬，二十萬也可以辦一場，我們以前就自己辦過，你講完了，政府不見得做啊！（B3-12）

這時公部門僅做到「傾聽」的步驟，卻忽略「反饋」的重要性，容易形成單向溝通的窘境，一旦在理念相異時，只有倚賴溝通才能化解，若是政府的態度堅持己見，就透過民意的表達、輿論的力量來說服政府。

（四）協力領導

基於行動者間組織文化與願景目標不同，協力過程需要有領導者來協助所有參與者集結起來進行協商調和，以確保共識的建立，如此才能有利於協力過程的推動與持續。

首先，面對臺中市中區的閒置空間活化，理論上，公部門應是擔負執行的主體，並輔以私部門的人力、資金共同作有效的利用，在此情境中，公部門得以行使各種影響力，來鼓舞私部門裡的地主、投資業者等這些可以提供協力的行動者們，完成所欲達成之目標。不過，政府機關面對這個難題目前僅能處於被動狀態，沒有辦法在這個議題上建立共識，因此僅能先就公有土地去作改善，像是環境街道的綠化、讓徒步空間更完善等，並且主動向中央爭取補助款項。

至於，在中區的商圈發展方面，與受訪者 B1、B2、B3 訪談後，在關於商圈經濟議題的協力過程中，商圈管理委員會可謂是領導者的角色，其藉由與委員會的成員們互動，得以瞭解業者的需求與困境，再反應給政府機關。

商圈管委會可算是中區在協力振興商圈經濟時的領導者，政府機關僅為資源提供者，每一場活動或方案的成敗與否，取決於管委會是否有能力去凝聚商圈業者的向心力，激發他們一同為組織目標付出的意願。

三、夥伴關係的結果

（一）合作效益

在中區的個案中，商圈組織與公部門協力合作利基在於獲利，在平

時商圈各自辦理的活動，經濟發展局會提供部分經費予以協助，或是委託顧問公司幫忙規劃活動內容，那政府主動舉辦比較大的活動就屬「臺中購物節」，那是每年針對臺中市二十二個商圈的活動，會與各個商圈組織協力辦理。

不過，根據受訪者 B1 的訪談內容得知，購物節的活動雖然很盛大，事實上活動內容也是表演節目完就結束了，並不能產生實質上的幫助，換言之，購物節所帶來的消費行為不夠長期性。

另外，有關中區閒置土地的問題，受訪者 P1 在訪談過程中提到，要從長期性來觀察中區小點式的活化模式，能否擴大到面的層次：

...我們現在在觀察像是「好伴」，會不會連帶一些活動在旁邊，像是宮原眼科那樣子，如果會的話就會促成人家去改裝啊！就是那個綠洲效應隨時在發生，但是那個綠洲能夠拓多大不知道，所以我們現在在觀察...
(P1-23)

(二) 關係發展

Sullivan & Lowndes (1996) 認為在很多都市再生的夥伴關係中，可能因為時間或是資金的有限，開始去思考夥伴關係的終止或持續，提出夥伴關係最後可能會朝向三種方式發展：1. 夥伴關係持續進行；2. 讓它平和地結束；3. 支持到最後（轉引自 Lowndes & Skelcher, 1998: 328-329）。各方行動者能否彼此休戚與共，將夥伴關係視為是一種長期關係的培養，而不只是為了短期利益的考量，端看在這個夥伴關係中各方行動者的集體意願（吳英明，1996：43）。

根據上述的概念來看中區再生中行動者的關係發展：首先，針對經濟發展局與商圈組織的夥伴關係，受訪者 B1 表示，從政府的角度希望在輔導各個商圈後，商圈能自力更生，但是對於商圈組織而言，當然期望雙方的夥伴關係能夠持續下去，受訪者 G1 亦提到：

大甲是去年才成立，但它還沒辦法像新社或天津，可以自己找新的廠商進來，自己辦活動來達成他們既定的目標，這才是我要輔導的商圈，那目前以中區來講，我還是會投入資源再進去，只是我從長遠來說是希望他們能夠自主運作。(G1-10)

從受訪者 G1 的回答中，可以瞭解基於中區仍有緊迫的社會和經濟

的需要，加上商圈能力與資源有限的情況下，政府部門主動提供商圈需要的協助，繼續維持雙方的夥伴關係，是有助於商圈經濟的發展。其次，都市發展局與中區再生基地具有締結合約關係，換言之，中區再生基地是政府機關委外成立的一個非營利組織，誠如受訪者 G2 提及：

...在前年，應該是一百年，我們請東海團隊蘇老師進駐，去擾動社區，因為更新的方式有很多種，有整建、重建、維護嘛！...（拿大墩報）這個就是從軟硬體的部份去改善，讓民眾有自覺，介紹一些中區的美食、古老的店家、青創產業，青創就是有一些年輕人創業的部分，其實這些就是「老店新開」的概念，這就是我們委託蘇老師的團隊去中區作一個「媒介」。(G2-3)

有鑑於公部門在中區較難以處理私有土地方面的問題，於是委託東海大學建築系的團隊成立中區再生基地，致力於推行中區的改善方案。受訪者 N1 提到這份委託計畫書與其他委託案不同的地方在於，不只有對中區做調查寫成報告書而已，還要真正去提出解決方案以及實際作為，因此這呼應了 Sullivan & Lowndes 所提到夥伴關係會持續發展的概念，其說明夥伴關係假如能有具體的結果產出（包含社會面或是基礎建設面），都會讓夥伴關係持續下去 (Lowndes & Skelcher, 1998:328)，所以本研究認為政府機關與中區再生基地之間不僅是基於委託，因為合夥的結果能產生實質效益，這才有利於雙方繼續合夥。

四、推動中區再生過程之問題

（一）公部門方面的問題

首先，政府的資源有限是中區商圈組織一律反映到的問題，無論是經費或人力雖然不是決定活動成敗的唯一指標，卻是舉辦活動的基礎元素，因此在政府可以拿到的預算越來越少的情況下，中區卻擁有二十二個合法立案的商圈，這些商圈皆需要政府的輔導與協助，形成僧多粥少的現象。

其次，受訪者 C1 身為在地長期的觀察者，他認為政府機關對於中區的發展缺乏一個明確的願景，公部門身為政策的策劃者，在政策實踐之前，必須對中區的發展有一個政策的上位指導方針，就是想要把中區發展成什麼樣子？接著才根據願景，擬定目標與執行策略，但就目前公部門對於中區發展的態度而言，受訪者 C1 表示：

我認為中區比較大的困難就是沒有一個發展的願景，所謂的願景就是沒有很清楚的策略目標，你要先有目標才有策略，你要把它發展成什麼？

(C1-2)

再者，多數的受訪者認為政府機關針對中區所推出的改善方案，其效果並不大，皆為短期性的成效，受訪者 P1 即指出公部門在中區投注了這麼多的心血與金錢，但是大部分的政策或活動並沒有一個回饋機制去檢討，導致不管是商圈業者或是在地民眾皆認為政府的改善措施無法達到長期性效益的原因，就是忽略政策評估的步驟。

最後，正因為上述的幾項原因，致使臺中市政府目前對於中區再生缺乏全面性的策略，都市發展是一個整體性的概念，公部門去思考都市策略不應該特別著重單一面向，但是現在各個部門對於中區的認知與目標相異，推動的活動方案都屬於局部性的改善。

(二) 私部門方面的問題

受訪者 G1 提到在執行政策時，遇到一個比較難克服的問題，三大商圈會基於本位思想，在公共政策的導入後，尋求各自商圈利益的最大化，缺乏集體利益的經營理念，造成政府的活動在串聯上有所困難。

另外，在現今資本主義衝擊的社會之下，業者彼此存在著競爭的心態，追求利益極大化的結果，往往造成商圈組織的內部衝突，受訪者 B2 以繼光街為例，繼光街分為很多段，但是每個路段的商家卻不相往來，譬如說中正路右邊的店家與左邊的店家沒有互動，需要時間去磨合才有辦法凝聚，在舉辦活動時也因為天然的屏障，無法顧及所有店家的利益，引起店家的不滿，造成商圈成員的凝聚力較低，對於商圈活動的參與多半抱持消極的態度，甚至連加入商圈管理委員會的意願都相當低落，誠如受訪者受訪者 B3 一再提到：

一般來講我們的商圈每年收三千元會費，作為我們的管理基金，辦活動需要用這筆錢，但是自由路商圈這幾年景氣比較蕭條，第二個加上許多店家都是自私的，我講的都是實情。一個商圈它是開放性的空間，不是公寓大樓那種方式，所以店家不繳也不能怎麼樣，像是有些店家生意也算不錯，但還是很吝嗇繳交三千元會費，但是店家問說參加商圈會有什麼好處...(B3-1)

(三) 其他問題

訪談過程中，多數受訪者提到造成中區閒置空間過多的原因，在於不管是閒置的大樓或是店鋪都屬於私人土地，這也是推動中區改善方案最難以克服的阻礙。針對這個問題，非屬公部門的受訪者認為政府機關應拿出公權力去整合中區私有土地問題，不過屬公部門的受訪者表示，這是私有權方面，僅能透過第三部門去喚起地主的意識，或是由地主自己請求協助，否則政府只能處在較被動的地位。

其次，國外在面對都市再生的議題，都會設置一個負責統籌公部門與私部門之間資源的整合平台，這個平台大都由第三部門來擔任，像是美國、日本都有這樣的整合機構，協調都市中的各方行動者，共同落實都市再生策略，可是不只在中區，甚至整個臺灣都很缺乏這樣的專責機構。

陸、研究發現

藉由文獻檢閱、深度訪談且將訪談資料實證分析後，本研究根據研究問題的脈絡，從彙整完的資料分析中加以歸納與整合出研究發現，分為三大部分，茲說明如下：

一、臺中市政府政策執行面

(一) 公部門各司其職，政策方案多偏向局部性的改善

根據本研究的相關訊息整理，中區沒落的問題至今近三十年的時間，臺中市政府身為公共政策的主導者，在媒體輿論與民眾意識的情形下，背負著強大的使命感，各部門單位紛紛致力於中區的再生，雖然政府積極研擬許多政策方案，並且投注了大量的經費（例如城鄉風貌的改造、騎樓整平、老屋拉皮、商圈活動等），但是根據相關受訪者地回答，亦或是媒體的報導，本研究認為政府政策執行的結果，仍有很大的改善空間。有鑑於中區的都市議題複雜化程度高，牽涉到許多公務機關的工作內容，不過在科層體制的觀點之下，政府部門各單位按其專業進行業務劃分，所屬的部門成員也有固定的職掌，並且依法行使職權，其工作行為亦依照標準作業程序進行，造成本位主義的出現，各部門只專注在分內工作的完成度，鮮少與其他部門進行合作，雖然政府以中區再生為目標，但是政策方向卻缺乏「都市再生」的思維，不見全面性的前瞻願景

出現。

(二) 私有地產權問題仍是中區再生最大阻礙

根據相關資料的蒐集與受訪者的回答中，本研究發現私人產權是最難克服的問題，其嚴重影響到中區整體的發展，由於部分地主不居住此地，或是地主對於土地利用的看法與政府發生歧見，導致政府部門面對中區閒置空間的產權，目前在法律上因為涉及保障個人財產權的部分，至今仍無法用公權力去介入，只能選擇消極迴避的方式，被動地透過補助誘因或是由第三部門遊說的方式，去進行單一個案的處理，但是中區再生與活化需要政府扮演積極的角色，要出面設法解決，現行的改善模式僅是權宜之計。

二、文化創意導向的中區再生

依據本研究多數受訪者的看法，都提到中區的懷舊風味很濃厚，無論是一條巷弄、街道、店家或是建築，都有機會發展出許多歷史文化的特色活動，從私部門整建、維護的宮原眼科帶頭開始，加上近年來中區再生基地進駐，其駐點辦公室就是老建築改造的藝文空間，到最近有越來越多青年創業的加入，為中區塑造出多樣性的藝文特色，本研究認為在外圍郊區的大型百貨業或是量販店的競爭之下，中區若仍是朝過去單一商業的發展模式去經營，對於提升中區的經濟活動效果有限，假使能夠集結中區一些具歷史意義與文化價值的潛力點，運用知識經濟之創新、創意的手法，加以維護、保存，形成一股「創意氛圍」，變成創意人口匯集的區域，相信便能作為中區一個再發展的利基點，不過，用文化創意產業來促進中區的價值，本研究認為還是有它的瓶頸，例如租金的問題會讓許多創意人才卻步、私人的閒置空間整合不易、以及目前小點式的活化未來能否擴大為面的活化，讓文化創意帶動地方經濟，因為文化是一個深層的培養，用空間來吸引文化的作法是值得長期觀察的面向，只能說目前無論是公部門、私部門以及第三部門可以善加利用這個優勢，將中區作為臺中市推動創意產業的指標地區。

三、中區再生的公私協力夥伴關係結構

(一) 商圈組織缺乏專業規劃人員導致難以凝聚在地資源

在研究中區再生的協力結構時，本研究發現中區三大商圈籌備行銷活動時，皆由店家經營者出任之管委會委員進行策畫與推行，其缺乏專業之行銷能力，在專案活動策畫也缺乏專業人員進行輔助，導致活動難以達成預期目標，店家亦難以感受活動所帶來之實質效益，即所謂「無感」，在無感的狀況下，商圈內的店家便會對此管委會組織缺乏認同、依賴及向心力，進而難以招攬會員，導致管委會缺乏規費來源，造成活動經費欠缺，必須仰賴政府部門的提供才得以進行活動辦理，如此一來，將會降低政策結果的預期效益。

(二) 組織結構及空間結構造成組織內部溝通不足

在公私協力夥伴關係的過程，行動者必須建立順暢的溝通管道，得以協調不同的意見，建立彼此的共識，有利於協力目標的達成，本研究依據前述的觀點來看中區再生的協力網絡，發現各方行動者之內部溝通協調也不可忽視，從受訪者的訪談資料分析，在公部門與私部門都有內部溝通不足的情形，首先，就公部門來講，由於目前缺乏一個跨局處溝通的整合平台，因此當私部門或是第三部門欲舉辦活動時，必然牽涉到許多各局處的配合，但是政府部門基於本位立場，不會主動與其他部門進行溝通與協調，往往讓私部門與第三部門花費過高的時間成本在行政業務溝通上面，缺乏效率；其次，商圈組織內部的溝通亦相當重要，不過目前中區的商圈裡面有因為空間結構發生凝聚力不足的現象，像是繼光街分為好幾段，每一段的店家為了獲利都會有不同的意見，這會使政府進行公共政策導入時受到侷限。

(三) 中區再生中權力與利益衝突

在臺中市中區個案裡面，土地持有者之利益在於土地增值以增加租金，在地經營者則是希望能藉由便宜的租金吸引更多產業進駐以刺激商圈活絡，政府則是重視商圈活化、景觀再造。但是，以內部利益而言，各商圈並未找到各自商圈定位，導致各自瓜分現存有限市場，進而陷入彼此對抗的競爭紅海；而地主所組成的成長聯盟對於商圈而言，在租金上亦存在著商圈營運成本與地主承租利益之衝突結構；另外，財務有限

的政府對於商圈進行條件性的補助，導致資源與向心力不足之中區商圈依賴性過高，根據前述呼應了都市成長機器理論概念，可以發現各行動者之間權力與利益衝突的結構，造成彼此之間難以取得中區發展共識，進而在協力合作上亦有阻礙。

（四）欠缺中區再生專責機構

由受訪者的訪談資料可得知，目前不僅在中區，甚至全臺灣對於都市再生推動機制，缺乏一個被賦予實質權力的專責機構，雖然臺中市政府在前年委託中區再生基地在中區駐點，但是外界大都認為再生基地僅是政府的委外廠商，協助政府辦理活動業務，其地位並沒有受到充分的認同，而且能否長期的進行中區活化工作，相關受訪者持保留的態度。再者，中區再生基地目前仍以景觀改造、建築維護工作為主，但是對於整合公私部門資源、建構法制化的再生機制等方面，再生基地尚未能擔任統籌策劃者的角色，造成許多改善政策不易實踐。

柒、研究建議

在前一章節本研究透過文獻、理論與資料的交叉分析，提出了幾項研究發現，在此一章節中，將進一步的提出若干點研究建議，作為中區再生各方行動者之參考：

一、公部門設立專案組織，有助於跨部門的團隊合作

臺中市政府可以藉由各局處的合作，針對中區再生議題而成立一個矩陣型組織，此組織型態與傳統的官僚組織不同，非上下層級節制的結構，是具有彈性結構的動態組織，這種類型組織的設立即是為了要完成某種政策目的，可消除傳統式組織的本位主義。另外，基於明確的整體性再生策略，各局處可依照這個策略去進行溝通協調的工作，這有利於增進彼此的信任基礎，同時也能瞭解其他局處資源配置的情形，讓資源透過交換的過程，能夠發揮最大的效益，並且在專業組織下，各局處可以研擬策略之下欲達成的目標，就可避免目前中區再生方案過度流於片面化，甚至造成資源浪費的現象。

二、落實社區總體營造模式，發掘在地特色

民主意識的抬頭，讓民眾逐漸關心公共事務，加上都市議題的複雜性，政府部門往往需要民眾的參與，去協助政策的推動與實踐，目前在中區議題上面，遇到的一個困難就是民眾的自主性不夠，單倚賴中區再生基地去喚起民眾意識的作法，有一定的困難，因此若能強化臺中市政府推動中區「社區總體營造」的概念，

在公私協力夥伴關係中納入社區單位，也就是集合共同文化與共同地域屬性的人，尋找當地的特色，作為發展的利基（例如街廓的保存、造街工作），因為社區營造的目的在於鼓勵居民能夠不只是意見的表達與傳遞，重要的是付諸於行動，透過居民對於在的空間情感的聯繫，提升在地的競爭力。

三、善加利用中區現有資源與優勢，區隔市場

中區先天條件上的有許多發展限制，例如令人詬病道路幅度狹小、停車空間不足，以及單行道系統，假使拋開汽車時代的思維，主打「步行」或「自行車」的發展模式，藉由公私協力夥伴的關係去加強街區市容的改造及維護，亦或是由觀光列車的帶動，增加遊客駐留中區的時間，或許是另一個思考方向；另外，會影響消費者到中區的意願還有新住民問題，在公私部門的合作之下，可以充分利用這項資源，成為另一項中區的觀光特色，「危機就是轉機」，如何將中區的劣勢轉化為發展的契機，讓遊客不再只是一般性消費行為，是值得去深思的部分。

四、中區再生專責管理單位應予以建制化

本研究參閱相關文獻資料後，關於這部分的建議以日本與韓國針對都市再生的做法為例，日本所成立的日本都市再生機構，其為官方性質的獨立行政法人組織，專責辦理一些產權協調、土地整理等不易由公私部門執行的相關事宜，其業務又以都市再生與居住環境兩大領域為主，身為都市再生的統籌角色，負責協助民間企業與地方政府推動都市再生事業，例如提供民間住宅的租賃、全面性的改善都市整體環境等；另外，韓國首爾市成立的首爾研究中心的功能亦是如此，其專責協助市政府擬定都市發展政策，不僅研究當前都市問題的解決方案外，也會配合學術研討活動，促進

資訊交流與互動，在組織架構中，首爾研究中心著重於部門的合作，而非部門分工，在政策執行上，設立七個整合性的都市議題作為首爾市都市再生的策略。綜上所述，公部門與私部門間如果能設置一個仿照國外的都市再生專責機構來推動中區再生工作，以策略聯盟的方式，匯集各方行動者的資源，作為資金補助與知識整合的交流中心，長期性關注整個中區的空間型態，便能夠有效的聯合帶領公私部門落實復甦中區的方案。

捌、參考文獻

一、中文部分

何東波（2002）。〈臺灣需要整套的都市再生政策〉。《國家政策論壇》，第2期第5卷，頁159-160。

吳英明（1993）。〈公私部門協力關係和「公民參與」之探討〉。《中國行政評論》，第2卷第3期，頁1-14。

吳英明（1996）。《公私部門協力關係之研究：兼論公私部門聯合開發與都市發展》。高雄：麗文文化。

林政逸、辛晚教（2009）。〈文化導向都市再生之策略模式：臺北市保安宮文化慶典與空間計畫的個案研究〉。《都市與計畫》，第36卷第3期，頁231-254。

林英彥、劉小蘭、邊泰明、賴宗裕（1998）。《都市計畫與行政》臺北：國立空中大學。

林淑馨（2010）。《質性研究理論與實務》。臺北：巨流。

——（2012）。《公共管理》。臺北：巨流。

林盛豐（2013）。《都市再生的20個故事》。臺北：臺灣建築報導雜誌社。

林欽榮（2010）。〈創新區域與創意城市：產業創新與文化創意做為城市再生的動能〉。《研考雙月刊》，第34卷第6期，頁64-74。

林鼎鈞（2003）。〈活化轉用觀念運用於都市更新之探討〉。《土地問題研究季刊》，第2卷第4期，頁82-87。

- 祁政緯 (2012)。《創意群聚效應對都市區域再生的影響—中山雙連創意街區為例》。國立政治大學智慧財產研究所碩士論文，未出版：臺北。
- 柯義龍、王光旭 (2008)。〈非營利的監督與課責：廣電基金的運作經驗與其意涵〉。發表於 **TASPAA 夥伴關係與永續發展國際學術研討會**，東海大學行政管理暨政策學系主辦，臺中 (2008 年 5 月 24、25 日)。
- 陳敦源、張世杰 (2010)。〈公私協力夥伴關係的弔詭〉。《文官制度季刊》，第 2 卷第 3 期，頁 17-71。
- 曾冠球 (2011)。〈為什麼淪為不情願夥伴？公私夥伴關係失靈個案的制度解釋〉。《臺灣民主季刊》，第 8 卷第 4 期，頁 83-133。
- 楊幼蘭 (2008)。《創意城市》(Charles Landry 原著)。臺北：馬可孛羅文化。
- 廖乙勇 (2009)。《都市更新主體之共生模式》。中國文化大學建築及都市計畫研究所博士論文，未出版：臺北。

二、西文部分

- Ansell Chris & Alison Gash (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Lowndes Vivien & Chris Skelcher (1998). The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*, 76: 313-333.
- Thomson Ann Marie & James L. Perry (2006). Collaboration Process: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66(6): 20-31.
- Wang Yongjian Ke , ShouQing , Chan Albert P. C., & Esther Cheung (2009). Research Trend of Public-Private Partnership in Construction Journals. *Journal of Construction Engineering & Management*, 135: 1076-1086.
- Wood Donna & Barbara Gray (1991) . Toward a Comprehensive Theory of Collaboration . *Journal of Applied Behavioral Science*, 27 (2):139 – 62 .