

京華計畫案風波中的省思

民眾參與都市計畫一如國家民主化過程，
必定是漸進的，而且有包容性和法制規範做基礎。

在先進國家的都市發展工作中，都市計畫委員會和地方議會一向扮演著具有互動角色的積極功能，但各有所司，並行不悖。台灣地區依中央法規規定各級都市計畫委員會是負責各該地區都市計畫有關審議的獨立機構，並非各級政府或議會組織中的一部分。為達到客觀、公正、有效的審議，都市計畫委員會的組成，各級都委會的結構，以及審議方式等的妥慎安排，都是非常重要的環節。

京華計畫案審議之時，正值台北市都市計畫委員會率先決議本市都計審議工作，開放民眾參與，開台灣地區都市計畫審議工作透明化之先河。京華計畫案歷經二年的公開審議過程，的確因為參與面的擴大，包括關心的民眾與各相關專業專家以及民意代表與審查委員在會議公開化的精神下各抒己見，使該案的審查更顯嚴謹，也獲得集思廣益之效。

都市計畫中民眾參與的意義實在重大，不但民眾或團體有權代表自己立場表達意見；由於社會大眾的日益關切，民意代表亦自然有必要對都市計畫做深入的了解，以期正確反映民意，為民喉舌。民意代表除了如市民大眾可在審議中自由參與外，亦可藉由都市計畫委員會中若干民意代表委員席位做充份表達。隨著審議的公開化、透明化，計畫內容的規劃工作有效開放民眾參與也是很重要的。因為，只有高品質的計畫內容才能導致有意義的爭辯、共識與抉擇。所以要產生好的計畫又怎麼可能連民眾的意見都沒有溝通或接納就能形成呢！

民眾參與都市計畫一如國家政治的民主化過程，必定是漸進的，而且有包容性與法制規範做基礎才能有良性的效果。在目前尚未成熟的過程中，體質格外脆弱，也最容易被「有心人」利用或破壞，進而淪為無計畫價值爭議下的犧牲品，其結果還是整個社會要因而付出許多無謂的代價。

京華計畫案是工業區變更為商業區的首例。以往台北市也有保護區變更為住宅區，住宅區變更為商業區等，甚至最近審議中的關渡計畫案更是以農業區變更為住宅區、商業區及公共設施等使用。都市計畫的功能是要能滿足都市發展的需要。隨著台北市社會、經濟、政治等快速發展與變遷，都市計畫的變更是勢在難免，尤其以往的規劃內容欠缺前瞻性，早已無法適應都市現在的需求，那還談得上配合都市未來的發展需要。

都市中土地使用的編訂（如住宅區、商業區、工業區等）是隨著各該土地的區位條件、環境因素以及整體需求的分佈等來做考量。因此，都市中的每一宗土地都具有不同的潛力和限制，必須經由都市規劃師做深入的綜合評估分析後才能做出具體建議或替選方案，所以任何變更案不可一概視為通案；否則台北市所有的保護區不都該變更為商業區了嗎？因為台北市有過保護區變更為住宅區的例子，也有住宅區變更為商業區的例子。

在都市計畫中，尤其是土地使用變更計畫，獲利歸公的公平性是特別重要的，但其先決條件是應確立變更的合理性能夠成立。換言之，未必符合公平原則的就是可接受的計畫，但強調可接受的計畫前必須是很公平的。京華計畫案在台北市都市計畫委員會已做成百分之三十的捐地決議。至於內政部都委會就都市政策等做通盤審議，不久必會做成決定，屆時相關內容的規定，如何符合開發效益回饋社會的精神，增加社會資源，並鼓勵民間投資，相信必然會做合理的考量。

中國時報79.11.26