

# 政策訂定 頭痛醫頭



民國二十九年 榮町通(今衡陽路)



## 都市危機中的契機

經濟發展、社會演變以及市民對生活品質要求的覺醒，使原來功能不彰的都市計畫更顯得招架乏力。

都市建設是永無止境的事業。它的責任是建設良好的環境，以提供市民一切活動的需要。由於社會不斷的變遷，市民需求時有改變；都市建設工作亦必須能夠洞燭機先，做未雨綢繆的配合。例如，在住的方面，使市民享有安寧、安全、衛生、空氣清新、綠意盎然的環境；在行的方面，做到人行、車道暢通美觀、大眾運輸工具便捷而且舒適等。這些大家耳熟能詳的標準，其實，正是都市建設積年累月努力追求的理想。它是政府永遠都做不完、也永遠都嫌做得不夠好的工作。

都市建設項目繁多，千頭萬緒，不是只有硬體工程而已。它就像一張圖畫的美醜，並不一定和線條的多寡有關。正如多餘的線條會破壞畫面，不當的建設工程也反而會為都市造成負面的效果。所以都市建設不能只論工程，而必須先有完善的都市計畫與規劃做基礎。而都市計畫內容要因地制宜，即使國內各城市鄉鎮，亦不盡相同，須依據當地的社經結構、環境條件、活動特性、地方財政……等制訂。每個計畫都應具有遠程的理想、中程的目標和近程的做法。

台灣地區長期的經濟發展和快速社會演變所造成的各種都市問題，以及市民對生活品質要求的覺醒，更使得原來功能不彰的都市計畫顯得招架乏力。長期以來，政府雖致力於都市建設，但因整體計畫空泛，使建設的成效大打折扣，並產生若干後遺症。在都市政策方面，政府的做為大多只在治標，未能深入探折問題根源，並就治本之道做長遠的規劃，更遑論執行了；這些都是造成都市環境持續惡化的主因。

政府倘能對我們的都市建設與計畫，在理念與做法上進行確實、徹底的檢討，認清問題根源，謀求整體性、漸進性的改革；則值此全球經濟發展趨緩，我國社會面臨更多衝擊、更多調適之際，或許正是開創台灣地區都市健全發展的最後契機。

## 農地釋出及大型購物中心方案的質疑

大型購物中心的興起，只是反映出社會當前的購物潮流，其設置是純投資性的商業行為，看不出有由政府主導的必要。

行政院最近推出提振經濟方案，有關部會多在尋創意、找點子，以示響應。不過，鼓勵經濟活動的誘因，卻不可以只靠一味放鬆現有的管制，甚至破壞制度。否則，這種繁榮的假象不但不能持久，長期而言，對國家社會有極大的負面影響，結果是得不償失的。

針對上述現象，目前令人置疑的是：農地釋出政策及工商綜合區的推動。就農地釋出而言，農業主管單位改變政策，計畫在台灣省釋出 16 萬公頃的農地。可是，釋出的量要經過多少時間完成變更，變更後應做何種使用，以及釋出農地的區位與優先順序等，均攸關區域及城鄉的健全、合理發展，屬於都市計畫的專業範疇。所以，政府當局務須正視這些工作因涉及不同專業領域，該做正確的分工；不宜任由農政單位繼續做各種變更承諾，而增加後續作業的困難。至於目前已經造成農地變更增值的預期心理，以及將來如何杜絕土地炒作或特權介入，以使農地變更真正有社會效益，並符合社會公平原則，則只有靠都市規劃界發揮高度專業智慧、社會的關注，以及主政者的支持與決心了。

至於經濟部推動工商綜合區的構想，也和農地釋出有同樣的顧慮。事實上，在經濟部有關單位提出需求背景及內容後，其後續工作仍應由都市計畫單位做整體評估，並就階段性以及區位性做綜合規劃，才能達到土地有效利用、城鄉健全發展，及防止藉土地炒作獲取不當利益等目標。另一點值得注意的是：大型購物中心的興起，只是反映社會當前購物潮流的一種型態，其設置是純投資性的商業行為，實在看不出有由政府主導之必要。政府倒不如把注意力放在現有商業區的更新或合理調整都市土地使用上，或許更具正面意義及實質效益。



## 論農地釋出及所有權塗銷之爭議

農地可以經變更而獲取暴利，倘無法杜絕農地不當變更使用，必也無法遏止農地的炒作。

都市周邊的農地，由於鄰近都市化土地，一如保護區的土地那樣，經常是土地炒作的主要對象。所不同者，保護區的移轉沒有資格的限制而已。以台北市、縣一帶的農地而言，大都在待價而沽；一則是可以等待早日從農業區變更為其他使用（例如住宅、商業），再則可以趁政府執法不力之便，做各種違規使用。我們經常看到許多超大型的餐廳、柏青哥店、KTV、特定專賣場（如家具、汽車）等規模驚人，公然聳立在公路兩旁，或夾雜在住宅區外圍，這種現象，十足反映了農地違規使用氾濫的程度。

農地買賣經由「假自耕農」身份及利用「人頭自耕農」炒作，其實早已是公開的秘密；只是政府從未採取任何具體行動，任其孳生而已。近來有關單位主動調查，有意嚴格執法，雖是「遲來的正義」，卻值得認同。可惜又有多時未見有所舉動，希望不要草草收場。有關塗銷後所有權的爭議，基於買賣雙方在當初既同意了交易行為，也各自履行義務，並享受了一個拿錢、一個拿地的權利，就土地而言，已與原地主沒有關連；如今問題出在「獲利」所有權的買方資格條件不符，以致所有權被塗銷。這空出的產權，與其錦上添花再送回給原地主，是否應考慮歸回政府，由全民共有？

農地是否適宜變更使用，固然攸關農業政策；但是，一旦決定釋出農地，接受嚴酷考驗的，卻是我們的都市政策。因為都市計畫內的土地使用，原則上都有相輔相成的互動關係；新增加的都市土地，其使用必須對都市現有功能有直接需要，才可編定。無限量、無計畫的任意擴大發展地區，只會造成資源的浪費，及都市發展的負面效果。

為何農地可以被炒作？為何農地可以經變更而獲取暴利？是我們該探討的焦點。倘無法杜絕農地的不當變更使用，必無法遏止農地的炒作。目前政府擬大量釋出農地的政策，實應徹底檢討其適宜性及做法；否則，方案的可行性尚無結論，整體推行策略亦未備妥，卻已造成許多農地的炒作。如此，未蒙其利，先見其害的政府施政方式，實令人為之擔憂。

## 從都市計畫的定位看市府組織編制之研修

都市計畫與工務建設實際上是一體的，但必須是先有計畫再做建設。

台北市政府成立專案小組研擬市府組織編制的興革事宜，在該小組的編制變更草案中有關工務局部分，建議將新工、建管、養工、衛工、都計、公園等六處，縮編為道路工程處、公有建築工程處、水系工程處，都市計畫處則併入工務局內設二個科，公園處併入建設局。

台北市是我國首善之區，也是全國政治、經濟及文教等中心的國際型都市。人口多而密集、發展快速、社會型態變化急遽，是個多樣化活動、功能複雜、充滿挑戰性的都市。因此，可預見的是市民對台北市的品質與效率的要求一定會日甚一日，換言之，即對都市建設的成效會有日益殷切的期望。其實都市建設的成效是否能長遠持久，深入而不膚淺，就全靠一個有整體性、前瞻性以及能因應社會發展需要，具必要彈性的都市計畫做藍本。都市計畫是一項持續不斷的專業過程，它不但要能符合民眾生活與各種活動的現實要求，更要能引導都市的發展邁向共同美好的未來。

環顧諸多台北市的現實問題，從住宅區環境品質、山坡地建築、保護區、農業區政策、建築及違建管理、公共設施標準的選定及用地的取得與興建、交通運輸規劃、都市更新、古蹟區維護、步道設施、廣告牌管制、都市防災、都市綠化、及建築物停車規定……等不勝枚舉，均為都市計畫及建築管理的範疇。參考先進國家的都市，無論人口多寡，市政府均設有都市計畫局的一級單位，負責全市綜合計畫之擬定、土地使用規劃及管制、建築與景觀管理，甚至包括交通運輸規劃（不含道路工程建設）及房屋住宅的政策與推動於一身。都市計畫與工務建設實際上是一體的，但必須是先有計畫再做建設。我國雖躋身開發中國家行列，長久以來仍然本末倒置的由工程領導計畫。為此，我們整個社會在有形無形中已付出太多無謂的代價。

市政府研修組織編制是應該鼓勵的積極作為，可惜用心不夠深入，做法不夠周延，從對不重視都市計畫的重定位便可看出。所幸這只是初步的結論，希望後續工作務必以更嚴謹、縝密的功夫，廣徵意見，耐心探討各項業務的特性，為市府的組織功能做全盤徹底的改革，以免良意反成惡果，豈不憾哉！



## 都市發展局任重道遠

都市發展局在面對不斷且嚴酷的都市挑戰時，應以高度的都市計畫專業內涵來反映它的權威性。

經過多年的呼籲和期盼，台北市政府終於正式籌備成立都市發展局，列為市政府一級單位，取代現有工務局的都市計畫處。

在國外先進都市中，均設有都市計畫暨發展局，綜理全市規劃及開發的推動工作，並包括建築管理，甚至國宅業務及交通運輸規劃等事宜。規劃與管理是都市計畫密不可分的一體，在台北市這次提升都市計畫位階的同時，沒有將建管業務併入是一大缺憾。

多年來，台北市都市計畫的規劃工作雖然較顯活力，但仍有不少問題，主事者始終沒有認真面對，並力求改善，茲列舉較重要者如下：

- 一、計畫缺乏前瞻的眼光，總在做些彌補性及眼前需要的重分配工作，以致許多計畫案才核定或核定不久就感到不適用。
- 二、市府推出各型規劃案的量雖有增加，但這些個案往往各行其道，欠缺整體性的考量。以目前正在推動的萬華地區計畫、中山學園計畫、火車站特定區計畫，以及南港特定專用區計畫等為例，各計畫之間沒有共通的全市性目標，所訂的土地使用項目自然也無法產生相輔相成的機能。在這樣前提之下，規劃品質很難提高。於是，到審議時，共識無法形成，充滿衝突與無力感。
- 三、計畫案很少深入考量規劃與執行的因果關係，以致計畫內容與執行作業無法有效的結合，造成違規林立，或計畫執行績效不彰的現象。
- 四、若干重要計畫有一拖再拖的現象，影響推動時效，也使民眾喪失信心，例如迪化街的計畫、關渡平原開發計畫等。

都市發展局的成立，雖然提高了都市計畫機構在台北市政府的地位；但都市計畫的本質是依然不變的。我們衷心期望：新成立的都市發展局能以虛心的態度，徹底改進以往都市規劃的各種缺失；在面對台北市不斷的、嚴酷的都市挑戰時，能以有水準的都市計畫專業內涵來反映它的權威性。

## 都市計畫已無藥可救？

今天連解決一些頭痛醫頭的浮面問題都力不從心，更遑論訂定健全合理的都市發展整體策略與計畫了。

都市建設的良窳直接影響民生福祉與社會樂利，而都市計畫正是都市建設的主要依據。完善的都市計畫必定是經過民眾的充份溝通與參與，再融合與都市計畫相關專家的智慧所規劃而成。在計畫中除規劃適當適量的公共設施以維護應有的品質與服務水準外，並藉由交通運輸計畫的配合，訂定全盤土地使用計畫及管制，使都市內各種土地的利用相輔相成，發揮應有功能並且減低不必要的交通負荷。

反觀目前我們都市計畫在規劃工作方面始終閉門造車，以秘密方式作業。無法集思廣益，也做不到相關專業的整合，規劃品質相當低落，都市規劃制度的建立迄今未受重視。至於審議工作因欠公開，在缺乏溝通與共識下，各級都市計畫委員會未能建立客觀專業的獨立形象及應有的嚴謹審議過程；非但無法發揮彌補計畫缺失的功能，反而經常淪為斂財的工具，導致民眾不服，抗爭行為層出不窮。至於執行工作更是難以開展，不是法規不合實際，就是違法的積習，加上執法不力、民代介入，造成反淘汰及日益加深的社會不公現象。

談到中央與地方各級政府功能與權責的劃分也不恰當，都市計畫在各級政府的階層不低。我們迄今沒有國土計畫，區域計畫成效不彰，都會區也沒有整體計畫，都市計畫就更難找到根了。至於再往下衍生的細部計畫以及建築管理，也只有隨波逐流、隨遇而安。試想這樣的架構，如何談得上是在做計畫，而這些管制又有多少實質意義呢？數十年來的都市計畫已經由專業規劃為主的計畫工作變成了等因奉此的純行政工作，造成今天連解決一些頭痛醫頭的浮面都市問題都顯得力不從心，更遑論訂定健全合理的都市發展整體策略與計畫了。久而久之，民眾對都市計畫喪失信心，對生活環境的關注投訴無門，都市計畫的惡性循環持續加深，這種現象實不容我們再因循了。



## 都市問題不能只求治標

歐美先進都市無時不在提昇或改變都市計畫的內容，以正確、有效地引導各項建設的發展，創造美好的生活環境。

羅馬不是一天造成的。任何都市，必定是經由長期的發展，才能形成它的特性。今天，台灣地區的都市發展問題面臨空前的挑戰，暴露出當前都市的多種嚴重病態，實已冰凍三尺。

要先有計畫才准有發展，這是歐美先進都市給我們的示範與殷鑑。他們為因應社會發展的需要與科技文明的進步，無時不在提昇或改變都市計畫的內容，以期正確、有效地引導都市的各項建設發展，創造美好的生活環境品質。反觀國內的都市計畫，總在發展已成事實、需求已經目睹，而且各種問題都已經表面化之後，才著手做補救的工作。我們的都市計畫總做不出有理想的前瞻性整體環境規劃內容，且弊端也從未間斷，這哪是都市計畫的應有做法？這根本是都市計畫的悲哀！

都市計畫真的無藥可救了嗎？希望答案是否定的。我們的都市計畫之所以如此的功能不彰，主要歸咎於一直沒有從問題的整體面著手，只知頭痛醫頭，一味做表面工作，致使病態不斷惡化，病情不斷複雜。其實，容易表現和只做治標的工作，早已對社會無益，因此，深切期盼都市問題的有關專家能夠拿出更高的專業水準和技巧，為政府訂定出長遠而整體的解決方式。更重要的，也希望政府的最高主管及民意代表能夠付出更多的時間和耐心，來瞭解都市計畫的真義，用最高的道德勇氣來為都市建設的各項問題找出最好的治本策略。唯有如此，才能循序漸進、逐步徹底解決國內都市建設的各種積弊。

## 都市周邊變更為住宅區？

都市房價已飆漲過頭，政策能否發揮若干平抑房價的作用，則尚有待時間考驗。

據報載，中央為平抑都市房價以及紓解國宅用地取得困難，故有將都市周邊農業區土地變更為住宅使用之議。其實，都市房價業已飆漲過頭，此一政策，在時機上已嫌稍遲；至於能否發揮若干心理上平抑房價作用，則尚有待時間考驗。但目前不少農地價格已經飛揚，則是事實。至於為解決用地取得的國宅問題，說起來更令人痛心疾首。我國迄今尚無明確的住宅政策，是先進國家中少有的現象。國宅政策為住宅政策的一環，「皮之不存，毛將焉附」？而最為人所詬病者，則為國宅政策亦欠缺整體合理的規劃，銷售對象不明確，需要者未必能買得到，不需要者亦有權購買。地段差者，無人問津，徒然浪費國帑；地段好者，又變成「抽獎」的對象，中獎者轉手得暴利。

其實「住者有其屋」政策，旨在解決住的合理需要，未必只有鼓勵購屋一途。出租國宅及彈性補貼政策，對某些收入階層而言才是真正實惠的方式，所以國宅對象必須嚴謹明確。此外，將都市周邊農業區土地開發為住宅使用的政策，尚有若干問題亦待斟酌，茲分述如下：

- 一、從都市計畫學理看來，都市均有「最適規模」，為遏阻都市無計畫的蔓延，確保都市整體土地使用計畫及合理的公共設施品質，都市周邊常分佈若干「非發展區」，以資平衡。農業區無疑是理想的型態之一，亦符合生態平衡的思想。今政府未能依都市計畫因地制宜的特性，先完成各地區的可行性分析與規劃，而就遽然認定這項政策在各地區皆為可行的結論，實有待商榷。
- 二、台灣地區為因應高度經濟成長的社會型態，早應妥慎研擬有關農業用地、山坡地、保護區等特殊類型土地，在新環境理念下應扮演的功能。如今籠統決定改變某一定量的農業區為住宅用地，未來將如何因應其他開發計畫的管制與引導？
- 三、都市計畫應是以地方考量為主的建設事項，中央允宜充分尊重地方的自主意見。今若中央與各地方政府尚未有充分溝通前，逕由中央作土地使用變更的政策性決定，不但漠視地方審議的功能，亦徒增地方都市計畫審議機構無窮的困擾。



## 釜底抽薪遏止都市空地

為規避空地管制，地主做象徵性的建築，政府應立即據以降低該筆土地的容積做為對應。

台灣都市發展地區有許多閒置的空地，這些空地並未依照法令規章的許可內容做實質建設，使得土地應有的使用功能無法發揮。尤有甚者，這些空地成為投機者追逐土地價格飛漲的原料，在一夕之間轉手獲取暴利或坐擁空地待價而沽，這都是對都市建設沒有實際貢獻，而且造成資源浪費的不良現象。

為杜絕都市空地，政府正擬定高稅率空地稅及限期建築或收購的管制措施。記得數年前政府亦曾實施類似管制，結果在建築物的認定方面被地主的點綴式建設所困，無法突破。在照價收買方面也囿於財源不足，無法妥訂收購的優先順序，而使得該項管制成效無疾而終。此番舊事重提，應有萬全準備，否則徒然再喪失民眾對政府在都市建設管理能力的信心。

都市空地是否容許存在，與空地所在地區的公共設施興關情況有直接關係。在空地限建中，其限期建築地區的劃定應該與各地區公共設施完成的程度成正比。換言之，在公共設施已完成地區的空地應屬最嚴格管制的類別，給予限期最短，餘則類推。所以在空地限建的措施中訂定限建優先次序是很重要的先期工作。

筆者有感於高稅率以及收購的成效不彰，為免重蹈覆轍，特提出以都市計畫的管制技巧來達到限制都市空地的目的。該構想是在限建地區的限建時限妥為規劃後，當限期屆滿各該空地的建築發展強度尚不足土地使用管制容積的百分之八十時，政府立即修改各該容積標準以反映其實際的發展強度，使其可發展權利受到限制，將來不予放寬。這種讓抉擇權操在地主手中的限建標準，可有效避免地主的象徵式建築，當一個空地可以興建一萬坪時，地主在限期內建八千坪以上時即符合限期建築的要求，反之，若地主只建一千坪，我們便將法定容積改為一千坪，相信這會是很值得考慮的有效途徑。

## 農地鬆綁應適可而止

放寬農地限制做為非農業使用，對未變更使用的農地造成極不公的負面示範。

放寬農地限制的倡議不但死灰復燃，而且來勢洶洶，執政黨立委放話表示勢在必行，立法院內政委員會正以審議修訂土地法以配合這種所謂「放寬趨勢」。我們實在憂心，到底會被鬆綁到什麼程度？農委會主委彭作奎的辭職能挽回什麼？李總統與行政院在這關鍵時刻的態度又是什麼？

參考先進國家做法，農委會的責任是擬定短中長程農業發展政策，經行政院核定，落實在國土綜合開發計畫中。再由內政部營建署在區域計畫中編定必要的農業用地並規範使用限制，進而透過各縣市的都市計畫做嚴密的管制。此次放寬之議，涉及全國農業發展政策及土地使用政策，應極為審慎，多舉辦公聽會，廣納各方的建言。

放寬農地限制做為非農業使用，不但農業使用面積縮減，亦對未變更使用的農地造成極不公的負面示範。少數例外，在都市周邊，亦應經整體發展評估，再經由區位選擇、規模界定，再通過必要的都市計畫，同時也須做出增值利益回歸社會大眾的安排。否則，無論行政院或立法院逕行做出片面放寬的決定，都是極不負責任的做法。

有關放寬農地所有權人須自耕農之資格限制，筆者建議在放寬農地農用前，必須先制訂具體可行之農地農用執行方案，否則免議。至於農地規模方面，固可以因應新趨勢而酌予縮小。但是可興建農舍的農地必須是屬於大規模農耕的形態，不適用於小型農地。農舍興建不可恣意放寬，以免造成農地農用的惡性反淘汰。



## 工商綜合區何去何從？

工商綜合區應由市場自由發展競爭，看不出政府有如此大力主導之必要。

工商綜合區經政府列為重大施政方向之一，已經有若干財團分別在全省各地籌劃，企圖分食這塊大餅。由於工商綜合區的開發需要大面積的土地；因此，大量農地的變更成為必要的條件，此外，有關交通、環境、基地規劃、使用管制、公共設施的配合興建及財務計畫等，也是重要的考慮因素。

工商綜合區是靠經濟部催生的。但是開發主體是大型購物中心、倉儲量販中心等，明顯屬於一般性商業活動；理應由市場自由發展競爭，看不出政府有如此大力主導之必要。無怪工商綜合區一經推出，就被評為漂白特定違法行業及圖利財團。就專業分工而言，經濟部並不是土地使用的主管單位。不知為何透過運作，主導訂定土地變更的原則及標準，包括土地使用類別，容積管制等。畢竟這些均屬於都市計畫的範疇，有必要對整體發展做考量，對是否符合社會公平原則做評估。

這次政府以區段徵收方式辦理工商綜合區，雖然就地利共享的觀點而言，對業者已屬優厚，但在業者比較其他變更管道條件之餘，仍有獲利不足之感；也許，這才是迄今推動緩慢的主要原因。此外推動辦法中包括政府與業主配合辦理各項公共設施的興闢以及設置細節的繁瑣規定。民間開發業者對自己開發有把握，但一旦涉入政府許多配合工程或建設反而有顧慮，也許是卻步的另一原因。