



國土規劃

辛晚教

話說區域計畫在臺灣之興起，主要是因為早年國民政府遷臺初期實施糧食管制，因此內政部便開始管制農地變更，透過行政命令來管制農地；另一方面也因應當時高雄港的擴建，為了解決就業問題，政府乃陸續規劃工業區，而在其周邊腹地普遍開發之後，由於有大量的農地變更為都市開發用地，連帶影響整體都市發展趨於凌亂，所以亦需以區域空間理念來進行土地使用上的資源分配。

53年，內政部進行「都市計畫法」的修訂，從那時起便開始納入初步的「區域計畫」概念，但實際執行內容卻因早期缺乏制定施行細則而付之闕如，直到62年都市計畫再修訂，將「區域計畫」從「都市計畫法」裡抽離出來，待翌年（63年）「區域計畫委員會」成立、方纔真正有了獨立的「區域計畫法」。此後，「區域計畫」相關工作便歸屬「營建司」管轄，而有關於都市土地的編訂權責則統歸「地政司」綜理。

到了70年，「營建司」升格為「營建署」，當時內政部長邱創煥乃特地延請辛晚教擔任副署長職務。「那時候就預期以區域計畫的觀點來整合都市與非都市的土地利用」，早年曾任區域計畫委員和召集人的辛晚教表示：「當時營建署的工作任務主要有兩個，一個是擬定，另一個是審議」。然而，由於早期區域計畫僅只侷限於編定非都市土地使用，除此之外「根本沒有考慮到環境資源，也沒有考慮整個區域發展的平衡」，辛晚教認為：「所以區域計畫本身有它的限制，再加上缺乏專責的執行機構、編制與預算……以往還是由地政單位依據現況去編定土地，這樣便會衍生出很多問題而無法落實土地規劃，也就沒有辦法讓區域計畫發揮積極的功能」。

但是，就在短短幾個月不到一年的副署長任內，學院教授出身的辛晚教於上任後，不僅戮力引進許多有關區域計畫的最新觀念——其中主要包括了區域計畫審議程序兼顧（短期）問題導向與（長期）目標導向、考慮南北區域計畫發展平衡、以及著重海域海洋生態環境面等，同時也把很多工作制度給建立起來。比如按照早年營建司時期的作法，「從地方單位呈報上來的一些計畫圖，騎縫章假如沒有蓋好就要退回去」，辛晚教說：「我在任的時候，便考量到退件後又要花費幾個星期的時間，因此就決定直接讓他們承辦員來署裡蓋章，像這樣就減少了很多公事上的往返」。

約莫自80年代以降，全世界正值「地方分權」的時代潮流。按照英美等國案例來看，辛晚教指出：都會性的區域計畫通常是地方政府的聯合組織來處理，同質性的區域則交由中央來管理，因此它有兩個層級，而臺灣的區域計畫因土地與人口較小之故，故而較為偏重都會區。

緊接在後，隨著90年代各國政府接連推動體制改造與法制改造，臺灣也跟著同樣面臨這個情況，但由於在法令層面始終沒有辦法跟著密切變動與調整，遂使得區域計畫本身在執行上產生了落差。

且自91年修訂綜合計畫之後，政府曾考慮廢除中央層級的區域計畫，改由國土計畫以及地方政府的縣市綜合發展計畫取而代之，但此一法案目前還在行政院擱置。對此，辛晚教認為目前縣市綜合發展計畫在各縣市執行成效頗佳，其功能等同於類似城鄉計畫，同時又能配合縣市政府的短期計畫，因此只要相關配套政策做好、將來功能定位得很清楚，仍不失為一個理想替代方案。

成立迄今已近30年，面對「營建署」即將在不久後改制為「國土署」之際，辛晚教尤其深切期盼未來「國土署」能有在整體空間規劃上能有更積極的作為。「我曾經向政府建議新竹四縣與嘉義四縣可以分別開始整合」，辛晚教表示：「然後再逐漸把基隆市、臺北縣給整合在一起，用中心城市來帶動週邊城市的發展，這就如同仿倣日本設置一個區域政府去治理，中央政府不一定什麼事情都要把經費或權力都攬在身上」。

特別就土地使用管制方面，辛晚教認為更應該要和地政單位密切整合，同時還有跟環保署的聯繫功能也要再強化——比方像日本的建設部或環境部、國土廳，共同統整區域空間來進行國土改造，這些計畫工作皆屬當務之急、刻不容緩。



國土規劃

郭年雄

72年臺灣首度從英國引進「開發許可制」。最初負責主導審查過程的營建主管單位原本是附屬於地政司的一個科別，後來才成立「營建司」，然後再升格為「營建署」。

由於臺灣早期營建主管單位並不像地政單位很早就有一整套清楚、健全的制度與行政系統，而營建業務大多分散在工務局、地政局、城鄉發展局等單位。「所以一開始營建主管單位要去主導這些業務其實是不太容易的，推行過程中也免不了產生一些衝撞」，當年曾在內政部營建署陸續擔任主任秘書、綜合計畫組組長等職務的郭年雄表示：「當初我們要建立開發許可制，它是依附在區域計畫下面的「非都市土地使用管制規則」，而掌握管制規則的主管機關又是地政司，因此我們後來又修訂「區域計畫法」，增訂15條之1到5，共5條，當中很清楚地規定開發許可制相關內容，這時候的營建署才算開始真正主導土地管制，以及所謂適地適用的整套辦法。」

從72年營建署開始重新檢討區域計畫，乃至86年左右初步完成檢討、訂定土地開發審議規範的整體制度架構，另除了法制面之外，同時也在技術面上建立了一套完整的GIS地理資訊系統，進行地域性的土地適宜性分析，並在區域計畫土地分區使用與分區管制計畫專章中，訂有土地分區使用計畫、土地使用分區管制以及土地開發指導原則等內容，以作為今後開發審議和土地利用的參考方針，其間大致歷經了10多年的努力不懈方纔有成。

然而迄今為止，郭年雄認為目前臺灣施行「開發許可制」仍有部分內容條件需待改善。舉凡一個開發許可案的完成，過程中必須要受到諸多法令規範，包括「區域計畫法」、「環境影響評估法」、「水土保持法」，甚至還有其他各目的事業主管機關一些單獨的法

令（比如風景區就有「發展觀光條例」的限制），而在這些共同面對的法條規範底下，中間彼此難免就會有一些杆隔。

「像我們在區域計畫委員會很早就訂立了審議規範」，郭年雄指出：「後來環評法又拿了這個審議規範作為參考，因此他們審查的內容就常常跟原先區域計畫審議的部分有所重複」。如此一來，對於民間開發投資者來說不僅僅是一種浪費，事實上也會造成開發時間的拉長。正所謂「時間就是成本」，當時間拉得愈長，土地開發的成本也就愈高，而這些成本最後都會直接或者間接轉嫁到所有使用者身上，且開發效率不高甚至會影響到整個國家競爭力。

於是乎，針對各個部門主管機關彼此重複審查的情況，郭年雄建議與其要改變這麼多的法令，不妨先從比較容易進行的方式著手：就是儘量把「開發許可權」下授到各地方縣市政府，由於很多開發案都處在同一個屋簷下，縣市首長也就比較容易去做整合。關於這部份的實施做法，郭年雄指出：「各地方縣市首長其實可以去研究怎樣讓這些委員會在他的主持下一起作聯合會審，當這些縣市首長擁有更大的自主裁量空間時，往往就能夠讓整個開發效率有所提升」。過去有不少地方建管主管人員對於整個開發審議過程還不是很清楚，因此需要中央單位來做輔導，當時仍在營建署任職的他便提出要成立一個「專案辦公室」來提供相關諮詢服務，假使有中央統籌作好輔導工作，不僅能夠避免公務員因害怕「圖利他人」犯錯的困擾，同時對於縣市地方政府來說也會有很大的助益。

除此之外，關於開發許可審議之後的追蹤考核，以往在這部份原本是把責任全都下放到地方建管單位，以致造成了地方建管單位太大的壓力，相對於一個大型開發案地方建管單位人力不足的普遍情況，郭年雄也曾在營建署建議建立一套信託管理制度。由於考量過去有多開發案子之所以失敗，其中很大的一個原因就是開發商的財務週轉出了狀況。因此，假若往後所有跟開發工程有關的資金進出都能透過信託機構去監督營造廠商，依核定計畫執行方得付款，那麼以後地方建管單位就只需負責查核工作，而在權責劃分上也會比較清楚。

對於「營建署」即將改制為「國土規劃署」一事，郭年雄認為今後勢必有很多工作內容的層級都要提高，相關部門的業務規劃與整合也變得相形重要，尤其是當國家的資源有限，身為規劃主政者更是要讓國土資源在永續的前提下做出最有效的利用。除了財務面以外，關鍵點在於，將來改制後的國土規劃署必須更要發揮主動積極的影響力，並且不斷提出好的主張與構想，讓其他部會單位來接納與跟隨。然後還有最重要的，就是要具備進行土地開發的專業規劃與溝通能力。換言之，當其他人（部門單位）有疑問的時候，規劃主政者本身就要出來扮演一個衝突管理的角色，同時面對問題、解決問題，並且將產業發展與空間規劃兩者結合在一起，如此便能讓我們的國土規劃達到一個更高的理想願景。



國土規劃

郭健民

70年3月2日，就在內政部「營建署」成立的第一天，郭建民從臺北市政府調職到「營建署」擔任科長，之後於80年升任為都市計畫組組長，隨即以臨時編派任務的方式，兼任新市鎮建設組組長開始承辦新市鎮開發案。當時，適逢臺北無殼蝸牛抗議都市高房價、郝柏村剛接任行政院長不久，面對彼時臺灣北部都會地區日益迫切的民生住房問題需要解決，遂因此有了開發新市鎮的初步構想與提案。

過去，最初承辦負責開發新市鎮的主管機關是臺灣省政府，但因計畫執行皆未臻原先預期成效，於是就在行政院長郝柏村的積極推動下，後來就改由中央部門主導，並以內政部為主管機關、營建署為主辦機關。郭建民還記得，當時經建會主委郭婉容首先發言提及臺北地區需要一個新市鎮，接著就說到淡水北邊有一塊臺地可以考慮。至於為何命名為「淡海」？郭建民表示：「當時因為我發現有一條淡金公路，又靠近海邊，所以乾脆就叫它淡海新市鎮」。

作為全臺灣第一個全面實施容積管制和都市設計的特定區，計畫年期從80年到105年共計3期開發，想當初政府規劃「淡海新市鎮」一案確實曾經有過很多理想，包括解決90年代臺北都會區無殼蝸牛住房問題，由政府提供基本房價1坪6萬塊賣給那些需要有房子住的人，同時也計畫逐一興建醫療、就業、就學、商業等公共設施。

「我那時候就採用低建蔽率、高容積率來進行規劃」，郭建民說：「全臺灣平均最低的建蔽率就在淡海新市鎮，才30%，都是採用高規格標

準，此外在淡海申請建築執照必須先經過都市設計委員會審議，而且還要公告一個月，包括建築色彩也都要管制，必須要拿到都市設計委員會審議通過的公文之後才能去建管處申請建照」。

彼時由於新市鎮開發有關法令散見各目的事業主管機關，導致事權無法統一，任何動作牽涉其他部會的事項動輒就要開協調會，偏偏各單位派來的人都做不了決定，成效自然不彰。因此，為了配合新市鎮開發案順利進展，郭建民在營建署都市計畫組任內除了先後戮力制定「城鄉計畫法」草案以及「都市更新條例」之外，當時也在省政府改制之際加速擬定「新市鎮開發條例」全面實施容積率管制。

然而，一個成功新市鎮的開發不只包括人口，必須還要考慮引進相關產業與民生公共設施，待各種條件落實之後才會真正逐漸繁榮起來。特別是在初步階段的開發過程中，當時對於新市鎮的個別議題幾乎成了所有報章媒體的輿論焦點。「我們一方面辛苦在做」，郭建民說道：「另一方面也要應付老百姓的抗爭，每一次的抗爭活動最少都是幾百人，為了處理好相關安置問題，我幾乎超過一半以上的工作時間都是在面對群眾」。大致上，要讓整個開發案能夠順利進行，只要那些抗爭的民眾有充分理由，為官者有時候也不得不稍微遷就他們所提出的

某些需求，但基本原則的底線是不能違背法律規範。

從80年到87年，擔任都市計畫組組長的郭建民回歸到都市計畫組任職，此後便沒有再接任新市鎮開發的相關工作。同時自87年起，中央部會對於新市鎮也就沒有再如早期那麼積極地推動開發。直到現在，當初政府允諾要興建的交通建設如淡江大橋以及連通新市鎮的捷運站始終都遲遲未見蹤影。對此，郭建民指出：淡水本身就是一個風景優美、深具藝術氣息的城鎮，「你說全世界哪有一個海岸都市的居住環境擁有這麼好的優勢條件」？然而，由於隨著歷任主政者的改換更替，先前很多政策與預算也都跟著停擺了，甚至就連當初行政院原本預期成立「新市鎮開發處」、「新市鎮開發公司」作為統籌機關的計畫構想最後也都沒有通過經建會審核以致無疾而終。

「這對於臺灣整體規劃資源來說其實是很大的傷害」！郭建民認為新市鎮開發一案茲事體大，應該要由經建會來負責統籌，把各部會的產業計畫都納進來，並且仿效英國法國荷蘭日本新加坡等國在中央部門設置一個專門的統籌機關。「我希望淡海、高雄這兩個新市鎮以後應該都要積極開發，依照分期分區的程序擬訂進度把它開發完成」。這麼一來，不僅對民眾才有個交代，同時也讓國家政策能夠連貫下去。



國家公園

徐國士

營建署的成立是臺灣經濟發展過程中的一個重要的里程碑。在早期 70 年代臺灣只注重經濟的發展而忽略了對整個環境的維護。在經濟加速的發展下，人們才開始警覺環境的污染以及對未來居住環境的合理保護。所以當行政院把內政部一個很少人數的營建司升格為營建署的時候是多麼一個重大的決定，而且在大陸來臺的一批 7、80 歲非常老的立法委員手上成立這是何等不容易的事。國家公園也因應在這個時代的夾縫中誕生。幸好當時的營建署張隆盛署長雖然是建築專長出身，但本身人文素養的豐富，對整個臺灣環境保育的覺悟以及對自然的喜愛，使國家公園建立工作，突破層層困難才有今天的規模。所以 80 年代不只是營建署的成立，而是臺灣自然保育最輝煌的時代，當時徐國士先生任職林業試驗所，剛由美國普渡大學學習遙測技術回國，擔任林試所墾丁熱帶植物園主任，由於在臺大植物研究所有著植物分類的基礎，熱愛自然並積極從事自然保育調查的工作，雖然與張署長不過數面之緣，素昧平生，但在張署長一再邀約下，直到民國 75 年 3 月才正式加入營建署國家公園組，除擔任組長外，並負責太魯閣國家公園的籌建工作，花蓮對他來說不只是臺灣的最後一片淨土，而且還夾帶著他童年成長時光的回憶。

國家公園的設立是為了保護國家特有的自然風景、野生動物及人文史蹟，同時兼有國民遊憩、繁榮地方經濟、促進學術研究以及環境教育等功能。徐國士先生費盡心思從全省延攬來最好，最適合的人才，他們年輕，各有所長，渾身充滿幹勁。他說，「足夠的專業素養、優良的工作表現和喜歡野外工作的人是我首要的考量」。

75 年 11 月正式開幕的前幾天，發生規模不小的地震是徐國士先生難忘的記憶，還好開幕順利舉行。任職太魯閣國家公園處長的初期，工作團隊在綠水的辦公地點，整理了一間溫馨的餐廳加上多媒體簡報，成了全省的第一座國家公園遊客中心。對外開放之後，假日人潮湧進，為了分散尖峰時間的人潮和車潮，又規畫了布洛灣遊憩區，在布洛灣上臺地蓋了原住民傳統茅草屋，做為旅客住宿空間，並在下臺地建設了多媒體簡報室，原住民工藝品展示以及餐飲空間。發展了原住民文化，也提供觀光客多一處遊覽的去處，並增加地方收入。

因為綠水遊客中心位於峽谷內，腹地狹小，不利發展，又費了一番工夫，才覺得太魯閣國家公園管理處和遊客中心的現址。徐國士說，「至此太魯閣國家公園的發展，可說踏出了成功的第一步」。管理處開始對所有遊憩點進行整體規劃，太魯閣閣口、天祥和合歡山三個區段，皆設有遊客中心、展示解說和住宿設施。並在多個景點設計人車分道，使觀光客可以步行賞景，據點中間則以通暢的交通動線相連接。有了設施完善的基地，管理處開始舉辦各種活動，自然生態研習、原住民音樂會、木雕創作訓練營，以及邀請藝文界的朋友結合詩、相片和文字的太魯閣印象創作，讓自然生態增加了藝術和人文的風采。

相對於當時的創立，徐國士認為，現在因為網路的發展、原住民的自覺等等，讓國家公園的經營面對更多面向的挑戰。遊客的倍數增加，也勢必代表有更多的需求，例如休閒設施和解說功能的提升，一些安全中求開發的硬體設施，像吊橋和人車分道的擴大也是需要的。遊客中心的發展要更良善，動線上的設計、服務的親切度與熱誠，如何生動的為沉默的動物和植物說話，都需要更專業的考量。

徐國士說：「國家公園著重的雖然是自然保育，卻要培養從業人員更高的人文素養，尤其是高階主管」。他表示，增加了人文素養，和自然的感情互動會更有生命感，同時在規畫上也會把人考慮在裡面，必然使國家公園更能永續的發展下去。



國家公園

林義野

林義野先生曾經擔任營建署國家公園組組長、金門國家公園管理處副處長及墾丁國家公園管理處技正、課長等職務，其公務生涯係開啓自 51 年進入省政府農林航空測量隊，從事全臺灣的土地利用及森林資源調查工作，因此對自然資源之規劃管理及保育業務十分熟稔，72 年因緣際會參與營建署臺灣沿海保護計畫，自此投入國家公園工作。

在國家公園組任職期間，林義野曾經參與許多國家公園的規劃與建設工作，包括蘭嶼國家公園、雪霸國家公園、高雄都會公園第一期建設、臺中都會公園的選址、規劃及建設、金門國家公園規劃、能丹國家公園初步規劃、馬告國家公園、臺江國家公園以及中央山脈生態廊道等。

其中在墾丁國家公園任職期間，比較顯著的工作成效有改善香蕉灣海岸林保護設施、梅花鹿復育區建設、社頂自然公園的規劃與闢建、龍坑生態保護區、龍磐公園、關山特別景觀區設施之改善、龍鑾潭賞鳥設施的規劃興建以及墾丁經濟作物瓊麻展示館的整建。林義野說，「社頂自然公園是 10 月份觀賞國慶鳥的最佳地點，而龍鑾潭是臺灣所有候鳥南遷的最後一站，此外龍磐公園有少見的上升珊瑚礁地形，滑動、崩裂與崩落等地質現象至今仍持續發生，更是最佳的環境教育解說場所。」

雪霸國家公園的範圍劃定工作也讓林義野印象深刻，他說，「雪霸國家公園形狀類似貓熊頭是有其道理的，因為左耳部分是重要的水源地、右耳部分是臺灣檜木原始林，必須劃入國家公園的範圍才能加以保護」，至於西側的缺口則是當地原住民以祖靈地為由拒絕被劃入。

並不是所有國家公園的推動都很順利，例如能丹國家公園一開始是由臺灣古道調查專家黃炫星先生發動民間連署，並送請立法院推動成立，由於此處係位於臺灣的心臟地帶，並涵蓋濁水溪上游，在進行評估劃設國家公園之可行性時，遭到當地原住民抗爭，因此陷於停頓。馬告國家公園的成立過程亦相當多舛，原先是由「全國搶救棲蘭檜木林聯盟」籲請政府立即制止退輔會的「枯立倒木」整理政策，並催生設立國家公園，內政部成立馬告檜木國家公園規劃委員會，並與原民會合作舉辦多場部落懇談溝通。不過由於「國家公園法」中有關原住民部分條文尚未取得修法共識，故馬告檜木國家公園仍待進一步推動。

國家公園的概念，其實不只是山林保育，林義野認為，「藉由中央山脈生態廊道與海洋保護區的推動，更能夠健全國家公園與自然保育的體系」。以中央山脈生態廊道來說，其規劃目的是為了積極保護中央山脈保育軸帶與高海拔敏感區域土地，若能將海拔 1,400 公尺以上的區域劃設為國家公園或保育區，則國家公園保育面積將能從佔臺灣本島比例 8.5%，逐年提高至 20% 的目標。林義野表示，「經過調查，居住於 1,400 公尺以上的原住民聚落只有 11 處，所以干擾或影響原住民生活領域應能減到最低。」

此外，國家公園的保育觸角也延伸到海洋，因此推動綠島、北方三島及澎湖群島無人島等納入海洋保護計畫，先前也曾進行太平島劃設國家公園可行性評估，林義野說，「由於此海域較為敏感，以國家公園的形式比較不會予人軍事意義之聯想」，若能順利推動海洋保護計畫，成立海洋國家公園，則能將海洋保育範圍擴至臺灣領海面積的 8%。

在都會公園的設立方面，高雄都會公園原先是垃圾掩埋場，由綜合規劃組進行規劃之後移給國家公園組施作第一期工程，由於垃圾掩埋場土質鬆軟，於其上方興建硬體設施更須當心沉陷，林義野說，「為了安全考量，當初特別採取牆基法，其施工過程日夜掌控，設施至今安穩，經得起考驗。」

有感於國家公園管理層級太低，林義野在 96、97 年時曾經推動提升為國家公園署，當時已有共識，而今組織再造將營建署國家公園組改隸為環境資源部國家公園署，他說，「當初的努力終於開花結果，希望未來會有更多資源與人力來推動相關工作」。對於後進，林義野也充滿著期待與勉勵，他認為從事國家公園工作，本身必須愛好大自然，並具有刻苦耐勞的傳教士精神，同時更須堅強的意志力，才能為不當開發案作好把關工作。



住宅管理

何德富

何德富先生係畢業於文化大學建築及都市設計系，曾經擔任營建署國民住宅組、企劃管理組及財務組組長，對於國民住宅的沿革與相關政策非常熟悉，參與過的重大工作，包括 921 震災住宅政策之擬定、921 震災住宅政策之推動、督導及協調、住宅政策草案及「住宅法」草案之擬定，並十分感謝長官指導與同仁的辛勞。

我國所推行的國民住宅政策，主要包括政府直接興建、貸款人民自建、獎勵投資興建與貸款人民自購等，歷年來，共照顧了超過 40 萬戶家庭，包括政府直接興建部分共約 17 萬多戶，貸款人民自建部分共約 12 萬多戶，獎勵投資興建部分共約 6 萬多戶，貸款自購部分共約 12 萬多戶。

過去是以「政府興辦國民住宅」作為主要政策方案，之後轉型為「推動整體住宅政策」，由於階段性任務已經完成，自 88 年度起，配合行政院訂頒「振興建築投資業措施」及「健全房地產市場措施」，當時部長亦指示：「民間能做的，政府盡量少做或不做」，因此暫緩辦理政府直接興建國宅，並整合各類住宅需求，提供優惠貸款予需要的民衆，一方面民衆選擇住宅可以有更多樣化的自由，另一方面也能夠讓房地產市場回歸供需面。

以往各類型住宅優惠貸款政策形同多頭馬車，例如軍眷村部分是由國防部主管，教師部分是由教育部主管，原住民部分是由原民會主管，而勞工部分是由勞委會主管，不同的身分又適用於不同的利率，事權分散、措施紊亂。何德富說，「有些民衆還有多重身分，例如既是原住民

又是老師，可能會造成資源上的浪費，因此需要建立整體住宅政策，以一個平台來進行整合。」

近年來，面對人口老化、家庭結構改變、貧富差距擴大、人口移動性增加與政策主張更替等種種社會政治變遷，對於住宅政策的研擬與檢討，無疑是一股驅動力。而國外以障礙者回到社區、社會融合及倚重非營利組織力量等觀念來照顧弱勢者居住需求之新潮流，也對國內住宅照顧對象、協助方式，以及住宅政策產生一定的反省效果。何德富認為，「未來的政策目標應朝向使不同所得水準、身心機能、性別、年齡、家戶組成、族群文化之國民，擁有適居且有尊嚴的居住環境。」

國人自用住宅持有率高達 85% 以上，在全世界來說是很高的比例，但是另一方面空屋率卻也幾近 20%，居高不下。自用住宅持有率未必可以反映出現實居住情形與需求，例如對於外地工作者而言，便不見得居住在家鄉故宅中，而可能必須在工作地覓屋，因此實際居住與否，尚必須從點燈、窗簾、冷氣等地方來觀察。何德富說，「未來政府在規劃相關住宅政策時，必須考慮供需總量，積極推動『健全房地產措施』，減少投機炒作的現象發生，使得真正想要購屋的民衆早日購置適宜居住的房屋。」

此外，檢視一個國家進步的兩大指標，除了國民所得以外，也可以從政府照顧弱勢族群的面向來觀察，何德富說，「未來政府

應致力推動符合不同身心機能者的住宅設計，並鼓勵住宅外部空間無障礙，鼓勵私部門及第三部門改善公寓大廈公共空間及其他都市空間的無障礙設施。」

近年來，國民住宅的階段性任務已經完成，而國宅業務也逐步成功轉型為推動整體住宅政策。在組織方面，過去省府住都局的企劃組、管理組、財務組及土地組，是以內政部第二辦公室的形式進行運作，未來將整合成住宅管理組，職掌住宅補貼、住宅資訊及國民住宅管理的督導推動業務，組織改造之後將更有助於住宅政策的落實。何德富說，「除了組織整合之外，對於原有直接興建的老舊國宅管理維護或改建，也必須及早研擬相關因應措施。」

何德富表示，「隨著時間過去，老舊國宅的問題會慢慢浮現」，例如電梯到一定的使用年限必須更新，但當時入住的大多是經濟比較弱勢的中低收入民衆，屆時可能會有住戶無力負擔，或者 2、3 樓認為自己用不到而不願出資，在這些部分必須預先規劃好配套或處理對策，以預防爭議發生。何德富說，「希望組織改造後的住宅管理組，能秉持以往協助國民居住於適居住宅之政策目標，繼續努力。」



建築管理

張德周

30年前，先後曾在臺北縣政府任職國宅局、建設局局長的張德周先生由於任內建樹良多，包括完成臺北縣二重疏洪道、五股工業區開發工程、洲後村遷村計畫等艱難工作，並於73年獲選全國保舉最優人員，後來就被上調到營建署輔理業務。

當時，適逢內政部營建署剛剛成立不久，行政院亦於72年間核定「改進建築管理方案」，特將籌設「內政部建築研究所」列為首要重點措施。75年，張德周來到營建署就任後，隨即接掌執行秘書職務開始推動建築研究所籌劃方案，包含配合內政部組織法訂定相關組織章程、規範業務內容、編列正式人員等。當時籌備工作主要分為三個部門：一為規劃部門、二為資料部門、三為推廣部門。

在此期間，「內政部建築研究所」除針對急迫需要解決之問題-如防火、防災等研擬對策外，同時也深入探討、確立基礎性建築理論與技術研究方向。自草創籌設乃至正式成立從無到有，且為我國建築研究工作奠下良好基礎，立下新的里程碑。

待完成了建築研究所的創立工作，張德周緊接著便擔任營建署公共工程組組長，兩年之後又調任建設管理組。「草創初期是最艱難的」，張德周說：「我剛上任的時候整個建設管理組只有一個科，編制人員也不足」。當時全臺灣省的建管業務只有依據一個「建築法」與「建築師法」，「建造法」那時候也還沒有修整（60年才開始大修），早期建築師根據的是日本時代留下來的都市計畫令，整個業務推展可說是百廢待舉。

因此，在這一切都缺乏典章制度的情況下，張德周乃建議首先劃定職務界線，明訂中央與地方各自的權責歸屬，比方說，中央部會如營建署的主要工作，其實就是「建制度」、「訂典章」，而各地方縣市政府則是負責「執行」。有全國一致性的事務該中央來負責，地方政府不能專擅，當然中央也不能推託；因地制宜的事務由地方自訂策略管理，這才是地方自治的正確觀念，中央與地方各司其職，才能使政策易於推行。

「中央其實什麼事情都可以做，但是要看你做得對不對而已」。張德周表示：不管做任何事情都一定要先從大處著眼、小處著手，這樣才不會偏離主題

根據多年來從地方到中央的豐富實務經驗，張德周指出：一個健全的建築管理組織最起碼要包含有3個重點部門：發照、施工、使用。於是乎，甫就任建設管理組組長的他因而建議從原本一個科增設為四個科，分別為：建照科、施工科、使用管理科、營建管理科。不久之後，當時許多各地方縣市也紛紛跟進仿效此一編制作法。對此，晚年他經常不時心懷感念地說：「我歷任張署長、蔡署長、潘署長，由於他們的支持，所以我在任的時候可以說是營建署建管組最輝煌的時期」。

任職營建署建管組期間，張德周幾度曾和署裡同仁前往英國、日本等地參訪其建管部門與營造廠業務，回國後他便開始著手研究擬定住宅法，所以後來才有了「公寓大廈管理條例」的出現。

除此之外，當時張德周還有另一個創舉，那就是在張署長在任時委託臺灣科技大學做研究，首度提出了「建築經理公司」這樣的觀念方案來解決早期臺灣常發生的「預售屋」購屋糾紛。依照過去研究心得與個人淺見，張德周認為如能成立一個「建築經理公司」以不參與買賣者的身分介入，採連帶負責任之形式協助銀行，對建築商之徵信及授信作業並對房地產做合理估價，當可有效改善建築商、購屋者與銀行三者之間的合作關係。

爾後，為了更明確界定建築管理的應有功能，並全面檢討過去在法令執行上的種種缺失，在蔡兆陽擔任營建署長的指示下，時任建管組組長的張德周乃於80年辦理召開首屆

「全國建管會議」，據說當時籌備時間至少花了1年以上，除了一大堆會前會、協調會之外，他更時常不眠不休撰寫文章、草擬方案，以期透過會議的集體思考，替臺灣找出未來政策方向、做一個名符其實的建築主管機關。

「一個制度與政策的建立，永遠是出現在問題的後面」，張德周說。儘管當年經手建立了建立了很多制度，但隨著時代的進步、社會的進步，很多法令規章往往也不得不跟著改變。

今後，營建署將要改制為國土規劃署，但即便建管業務無論是哪個單位去接管，張德周認為一些基本原則肯定是少不了的。比方國土規劃本身就有一個法令體制，其下層有區域計畫，再下來有都市計畫，有了都市計畫後才有建築管理，這些各層級法令規範彼此之間都是環環相扣的。換句話說，無論如何建管跟都市計畫始終都是離不開的，都市計畫又離不開區域計畫。建築管理必須要跟著都市計畫的腳步走，即使這個都市計畫內容再壞，就算是壞法它也還是個法。否則的話，不以規矩就不能成方圓了，所以無論再怎樣改革也都不應違背這基本法令體系。

總而言之，要想辦好建築管理工作。張德周表示：第一要全民化，不是單靠署裡幾個人，而是要民間大家來參與。並且職權一定要分工、分工要明確，將來編制人力一定要健全。除建築法規不宜朝夕萬變、更替頻繁之外，至於管理建築事業更應著重現代化精神，不拘泥於古老的落伍觀念。人員方面以充實員額提高素質為要圖，切忌漫無準繩以杜倖進。便民措施仍應加強，政令宣導尤宜及時，誠能如此，則政府與人民當能合作無間，共赴事功，建築管理自不難立竿見影。



建築管理

丁育群

73年初，丁育群開始進入營建署國宅組服務，2年後（75年1月1日）調任建管組，兼辦籌備「內政部建築研究所」相關事宜。「我剛上任的時候恰好遇到非都市土地山坡地管理的問題」，丁育群說道：「因此我們不僅修訂了『建築法』，同時也訂定了『山坡地開發建築管理辦法』，將山坡地開發納入申請許可制度，並且規定至少山坡地至少要10公頃以上且應有相當的公共設施才能夠開發，這是早期比較重大的一項改變。」

從70年代初期，乃至84年2月15日臺中「衛爾康」大火造成64人死亡，這段期間適逢解嚴後各行各業如雨後春筍般成立，且多有24小時之營業場所，相對地縱火案件也增加了！在那時期臺灣各地火災公共安全事故頻傳，再加上早期「建築技術規則」對於防火管理的部分規範多有不足，而消防法通過後相關子法尚未周全，所以當時營建署建管組因而特別針對「建築法」及建築設計施工與防災方面大幅修正、增訂了若干條文內容，從避難逃生入口到防火材料等項目逐一囊括，另外基於防火管理的部分，營建署也為此制定了室內裝修的安全規範制度。

正由於這場史無前例的大火，接連促使臺灣建管制度在短期內有許多改變，除了修訂「建築法」以及室內裝修法規之外，還包括「公寓大廈管理條例」也都是在「衛爾康事件」過後在立法院快速通過立法。隨後，政府又於84年10月30日成立了「內政部建築研究所」，輔助營建署建管人員辦理愈來愈多攸關防火防震等新材料、新工法、新技術、新設備等相關業務，並作為推動未來政策與科技進展的資源後盾。

緊接著陸續推動山坡地管理、防火等議題之後，當初營建署以防災工作為主的重要變革還包括了防震管理。88年，臺灣中部地區發生「九二一」大地震，其災難傷亡的慘痛經驗亦深深影響了往後整個建築法規有關耐震技術方面的安全規範。「我們那時候嘗試使用了7種不同方式來快速地重建住宅，事實上我們的搶救與重建速度其實要比日本還有效率」，時任營建署副署長兼「九二一重建會」副執行長的丁育群表示：「當時營建署也付出了非常多的人力，後來這些重建與搶救的寶貴經驗都已經彙編成兩大冊報告書，而且我們還把它翻譯成英文、日文，此外也辦了一些國際研討會，因此對於全世界將來發生大地震的重建應該是很有貢獻的。」

回顧過去臺灣建管工作30年來最大的改變，丁育群指出：「即是把行政、技術兩者分立」。換言之，也就是由建管單位負責行政，由建築師及專業技師負責技術。在這個前題之下，營建署便開始推動了建築師跟專業技師簽證的制度。至於其概念源起，主要乃是來自80年營建署舉辦一場「中美建管會議」的交流啓蒙。「當初在建管組我們都會定期召訓所有建管人員，分梯次以各種法規來辦理講習活動」，丁育群指出：「我們當時就透過一些國際講習會議把很多國外的建管經驗引進臺灣來，比如像美國地方政府就認為他們根本不需要聘僱那麼多建管人員，包括民間有很多專業建築師、結構技師、機電技師、土木技師等都可以協助政府辦理代審及相關專業的授權業務，有了這個經驗以後，所以我們也修法隨之推動。」

事實上，自從88年臺灣實施「精省」以後，很多行政人員也整併到中央部會，而透過行政與技術的分立，便能讓地方政府有限的建管人力得到部分紓解，也能讓更多的建築師與專業技師來參與協助建管業務。

從中央到地方，丁育群於是將早年在營建署服務的專業經驗帶到臺北市政府來施行，大約從3年前開始，率先推動由建築師代替市政府做協檢工作，翌（98）年則由建築師公會來參與協審。過去臺北市核發建造執照的期程一般是199天，如今有了建築師代替進行協檢之後則是縮短至60天左右，其效率可謂大幅增加。此即由於行政與技術的分立，便能夠讓建管人員忙而不累。

面對未來營建署即將升格成為國土署，丁育群認為在整體法規與制度上還需要用更高位階的計畫視野來看，尤其在不同的法令位階當中（包含「國土計畫法」、「區域計畫法」乃至「都市計畫法」、「建築法」）更要把永續發展、生物多樣化、綠建築這幾個環境面向的議題分別層級環環相扣地密切結合在一起，並且搭配環境資源部門來做更多事情。因此，有關上位計畫的部分就要非常清楚，甚至要比以前做更高的定位。再者，無論是在網路傳播或專才訓練方面，要建構一個更寬廣的資訊平臺，要讓民眾知道政府在做什麼事，要讓資訊公開透明且不能有所偏廢，這輿論是中央還是地方政府都必須要積極改善及突破的！



公共工程

蕭江碧

蕭江碧先生自臺北工專畢業後，通過國家考試，23 歲即分發到省政府建設廳，並於 63 年以公費留美獲得碩士學位，一直到 94 年退休，公職生涯共有 43 年，中間經過幾次調動，在 70 年 3 月 2 日營建署甫一掛牌成立便進入服務，當時擔任公共工程組組長，78 年成立建築研究所籌備處，擔任副主任、主任之後，以建築研究所所長的職務退休。

營建署剛成立時，只有 50 多人，分成 5 個組，每個組大約有 6、7 個同仁，當時所負責的業務，主要是都市計畫中的公共工程，包括了公園、綠地、道路等等，以及營造廠管理、招標業務。蕭江碧說，「營建署的業務管轄很廣，最遠可以到東沙群島，最高可以到玉山，剛成立時即使人力很少，但同仁都是有衝勁的年輕人，很辛苦但也很有成就感。」

在署內服務期間，有幾項工作成果值得一提：首先是公共設施保留地的問題，以道路、公園、學校等都市計畫用地來說，劃定之後，政府不一定有預算可以立即徵收，所以大部分都是現況使用，屢屢造成民怨與民代的壓力，62 年「都市計畫法」修正，規定公布 15 年內必須徵收，若未徵收視同撤銷。當時只有 2 位同仁承辦相關業務，用算盤統計相當辛苦，77 年時限將屆，統整出來的經費需求高達 7,000 多億，政府無力承擔。蕭江碧說，「由於時間緊迫，當時行政院要求內政部與國庫署共同處理，先編列一些經費，徵收一部分都市計畫用地，表達政府誠意，然後處理市地重劃與區段重劃無償取得的部分，再推動修法，將 15 年的限制解套，讓政府可以逐年依財政能力編列經費。」

在營造業管理方面，過去是委託省市政府辦理管理與登記等相關業務，依照「營造業管理規則」，專業證照的規定原來是要保障營造工程的品質，但技師掛名、租牌等現象層出不窮，實務上很難查，成為管理漏洞。蕭江碧說，「當時將技師的身分證字號，拿到入出境管理局與財稅單位，以電腦核對資料，發現有的在國外，有的有其他兼差收入，便函請地方政府處理，有的技師擔心權益受損，就把證照收回，這也導致後來修改規定，採取工地主任制度。」

以往榮工處對於政府機關、公營事業機構及公立學校的工程，依據「國軍退除役官兵輔導條例」的規定有優先議價權，但是久而久之形成一個漏洞，有營造廠向榮工處借名投標，以取得標案，例如著名的 18 標弊案便讓政府公信受損。蕭江碧說，「修法之後，榮工處也公司化了，此後營造業蓬勃發展，民間營造廠也進入了競爭時代，對業界發展相當正面。」

有關「合理標」的制度變革，蕭江碧說，「以前行政系統沒有一個機關主管政府標案的業務，通常是採取審計部那一套事前管理的流程，但審計部屬於監察院，其角色應屬事後管理，邏輯上是不對的。」以鄰近的韓國為例，其招標底價計算方式是以政府底價為 3 成，民間投標者（扣除不合理投標價）為 7 成，蕭江碧表示，「我們參考韓國的制度，設定政府為 5 成，民間投標價平均也佔 5 成，由最接近並低於底價者得標。」

但試辦一年後取消，因為有民間業者登記數家公司，試圖操控底價，正因如此，也催生了「政府採購法」。自此政府招標業務也進入了制度化的階段。

下水道是文明國家的重要表徵，蕭江碧說，「剛開始是以臺北市的民生社區作為污水下水道的示範點，但在臺北市以外許多地方污水是直接排到水溝」，到了 73 年「下水道法」通過後，開啓規劃建設方案，設立污水處理廠，污水處理過再接管放流到外海，從此之後，下水道建設也成為政府基礎工程的重要工作。

蕭江碧說，「我看著營建署開門，看著它業務擴展，而今看著它業務裂解，又要看著它關門，感觸很深。」他也有幾項期許：污水下水道是文明國家的重要指標，必須花很多錢，而且地方政府不願做，中央政府必須嚴格要求地方政府執行。其次，組織改造之後，相關的業務必須要順利接縫。此外，未來亦應加強雨水貯水的相關研究，一來作為滯洪之用，二來也可紓解旱季缺水情形，在水資源再利用上，會有相當程度的幫助。