

# 都市設計審議的公義

賴榮平 國立成功大學教授



本人今年度始為臺灣建築學會所推派的台南市都市設計審查會議代表，至今已開了五次會議，本以為可以執行社會的公平正義，改善台南市的都市發展，提昇台南市都市生活環境品質，然而事與願違！在我們的法律中隱藏諸多撒旦，公義漸漸消失於無形！

## 一、制度立意良好，但執行有偏差。

台南市政府為辦理都市設計審議與研究工作，改善都市環境景觀，強化地區特色，提昇都市生活環境品質，特設臺南市都市設計審議委員會，並訂定審議作業要點。

每一次會議的時間是半天〈一個下午〉，發給出席委員二千元出席費，第一次審查11件，第二次審查5件，第三次缺席，第四次審查6件，第五次審查7件。會議主席未曾在開會前簡述台南市都市設計的願景，也沒有相關資料可依據。那麼多案件在短短的時間內，不能有足夠的時間給業主或主持建築師互動討論。也不是每個委員對每個案件都很深入的瞭解？

## 二、審議內容應更具體一點。

本會之任務為研議都市設計審議規範與審議作業執行疑義事項，並辦理下列都市設計案件之議：

1.都市景觀之公共開放空間系統配置。

2.人行空間或步道系統動線配置。

3.交通運輸系統配置。

4.建築基地細分規模限制。

5.建築量體配置、高度、造形、色彩及風格。

6.環境保護設施配置。

7.景觀及管理維護計畫。

不容易討論到地下室車輛之出入動線規劃，及地面出入口之安全考量，尖峰時刻〈上班時刻〉之等待容許時間，因為它不是交通影響評估的含蓋內容，業主就不會聽取委員的建議，常常不歡而散，主席也不會為此疑義而提出進一步研究的必要。

住戶的水塔、空調的室外機、地下室停車場的排煙出口、安全梯間的排煙機等之放置位置，大都沒有說明，無法審議！

## 三、聘請的專家委員已很全，但並不是每件都必須這麼多人出席！

本會置委員21人，召集人由都市發展局長兼任，副召集人由召集人指派，其餘委員19人由本府就下列人員遴聘之：

1.都市計劃專家學者1人。

2.都市設計專家學者2人。

3.景觀規劃設計專家學者1人。

4.綠化植栽專家學者1人。

- 5.建築專家學者2人。
- 6.交通規劃專家學者1人。
- 7.藝術專家學者1人。
- 8.古蹟與歷史建築保存專家學者1人。
- 9.歷史文化專家學者1人。
- 10.生態保育專家學者1人。
- 11.都市設計相關學術團體代表1人。
- 12.本府經濟發展局副局長1人。
- 13.本府工務局副局長1人。
- 14.本府水利局副局長1人。
- 15.本府文化局副局長1人。
- 16.本府交通局副局長1人。
- 17.本府環境保護局副局長1人。

本會委員應親自出席，非有半數委員出席不得開會，本會決議應經出席委員過半數同意。這是形式民主，是假民主。〈撒旦就在其中〉，主席並未執行票決，和氣行事。

#### 四、真的有審查權嗎？

都市設計審議委員會的權利包括審查與咨議。可是事業主都對於沒有法律規定的意見不服氣，主席也都遷就法律之有無，而不願意回到務實的層面，你能審查嗎？最後只好說是委員的好意建議，敬請酌予採納！〈撒旦就在其中〉。

#### 五、容積獎勵浮濫，就是撒旦的利器！

在本學會舉辦的《臺灣都市建築容積獎勵與移轉公共政策座談會》中羅列了十五項政府所公布的容積獎勵，確實很多內容並不符合社會之公平與正義，論述如下：

增設公共停車空間之容積獎勵辦法，若位在住宅區或供住宅使用的大樓應予廢除，因為停車空間不容易分割為住戶使用或公共使用，干擾到大樓的安全管理，增建停車空間的最後結果是圖利建商，可以多賣車位，確增加社區的所有負

擔，這部份已遭監察院糾正，101年底營建署已公佈廢止，仍有些縣市還在執行？

新造型之容積獎勵，怪耶！很難認定什麼是新造型，況且很多所謂新造型是在浪費空間，浪費資源，其所得新穎的造型可以獲得較高個案的產值，享受利益者也是局限於該大樓住戶，並非公共利益，政府想醮其光，認為有益都市景觀，給它一點獎勵，實遙矣！

綠建築、基地保水、防災、智慧型建築，都是建築事業本身必須力求上進，增加競爭力的工作項目，受益者更是住戶本身，怎麼會是公共利益的鼓勵項目？〈撒旦利用政府的無知，予取予求！〉

處理佔有他人土地舊違章建築、提供社區使用公益設施、開闢或管理公共設施等不都是政府時的職責嗎？怎麼可以把政府的怠惰用公權力賣給事業主呢？

#### 六、用錢可以購買公權力？

大規模基地開發可以獲得容積獎勵，捐贈經費可以獲得容積獎勵，這都說明用錢可以購買公權力，它都不考慮高容積所帶來的環境衝突，居住者遭受的痛苦。

#### 七、容積移轉使撒旦現身！

內政部營建署於88年6月依都市計畫法83條公佈都市計畫容積移轉實施辦法，深為建商所樂見，可是在法律條文上又出現了很多疑義，母法第6條規定送出基地以下列各款土地為限：

- 一、都市計畫表明應予保存或經直轄市、縣〈市〉主管機關認定有保存價值之建築所定著之土地。
- 二、為改善都市環境或景觀，提供作為公共開放空間使用之可建築土地。
- 三、私有都市計畫公共設施保留地，但不包

括都市計畫書規定應以區段徵收、市地重劃或其他方式整體開發取得者。

當它成為台南市政府都市計畫容積移轉審查許可要點時〈102年1月公布〉就化身為另一個容貌？

三、送出基地以下列土地為限：

- 1.公園用地。
- 2.兒童遊樂場用地。
- 3.公園兼兒童遊樂場用地。
- 4.綠地。
- 5.廣場用地。
- 6.廣場兼停車場用地。
- 7.計畫道路用地。

上述這些空間若是為都市計畫所訂定者，這些土地就是政府必須收購，政府在規畫都市計畫時就已考慮到整個區域的人口密度、公共設施的負荷，怎可以再叫賣一次？可笑的是計畫道路用地還可賣其上方之空間權？若是屬於開發商的土地，它的利益屬於開發商應盡的責任，又為什麼可以出售其地上空間權？〈撒旦在其中〉

## 八、撒旦也住在《基準容積》中。

容移第8條中規定：接受基地之可移入容積，以不超過該接受基地基準容積之百分之三十為原則。容移第5條解釋基準容積為：指以都市計畫及其相關法規規定之容積率上限乘土地面積所得之積數。仍然不是很清楚，台南市都市計畫委員會在282次委員會就將其定義決議為：以第二階段回饋後容積率作為基準容積認定。若是基準容積是都市計畫中原始所制定的容積率，與這樣新的基準容積的解釋，其間對建商之利益相差是懸殊的！

後述表一案例甲之基地屬住四，原訂容積率為180%，依「變更台南市中西區都市計畫通盤檢討案」第八節第三條第二款規定本案之法定

容積准予提高至240%，然後再經鼓勵大面積基地開發之條件，住宅區的容積率又得調整提升至400%，因此，在容移實施辦法中的基準容積率是多少呢？180或240或400？它們的30%容移分別為54%，72%，120%。一塊500坪的基地，它的容移分別為270坪，360坪，600坪，換句話說，不同之解釋分別為90坪，240坪，330坪之利差？誰會不在意？請問：內政部制定的法律，台南市政府有權可以解釋嗎？住宅區過高的容積率，它的公共設施夠嗎？台南市政府、內政部營建署，你們這些高官看到了嗎？與會的專家學者，你們看到了嗎？大家都說依法，可是你們卻看不到撒旦就藏在法中！

## 九、最近通過台南市都審會議的撒旦案例〈如表一〉

案例	都市計畫容積管制	變更都市計畫通盤檢討	鼓勵大面積基地開發	最終再加開放空間獎勵及移入容積率
甲	住四 180%	240%	400%	584%
乙	住四 180%	240%	400%	600%
丙	住三 165%		400%	600%
丁	住五 210%		400%	600%
戊	商三 280%		420%	630%
己	商61		420%	617%

表一：台南市新通過都審的公寓住宅案件

## 十、容積可以用錢買！〈撒旦在其中〉

本來容移的目的是一種補償而不是獎勵，也不能用錢買，更不能從西飛到東，從南飛到北！但是我國的容移法，這些都是可以的！

客移第7條：送出基地申請移轉容積時，以移轉至同一主要計畫地區範圍為限，看似限制了容移，可是它實際上，一個都市就是一個主要計畫地區，它的含蓋範圍很廣，那還算什麼限制？所以才有第9條的等值換算。第9-1條：接受基地得以折繳代金方式移入容積，擺明了容積可以購買，不必管它來自那裡？政府就是捐客！

## 十一、人行步道無法通透是法律使然！

各級政府並未把人行步道考慮到道路的規劃中，它只是寄託在騎樓裡或是各開發商的退縮空地上，因此如此的退縮空地又變成政府容積獎勵的一個條件，看似政府的一個德政，實則為一個政府的怠職。

容積率放寬基地都市設計審議原則篇中，四、本原則適用範圍之建築基地應自建築線退縮5公尺以上建築，……，前項退縮範圍於臨建築線側留設淨寬1.5公尺以上之植栽帶，其餘部份應留設寬2.5公尺以上之保水性人行道，並應設適當街道家具供民眾休憩使用。前述人行道應與相鄰基地之騎樓地順暢銜接。

各塊都市建築用地之開發不會同時，人行道並沒有依付在道路開發，卻依付在建築基地的開發上，人行道就很難能一時就通行無阻！這樣的都市發展，我們不需要趕快改進嗎？我們的專家學者！我們的政府官員們！聽聽人民的呼喊吧！

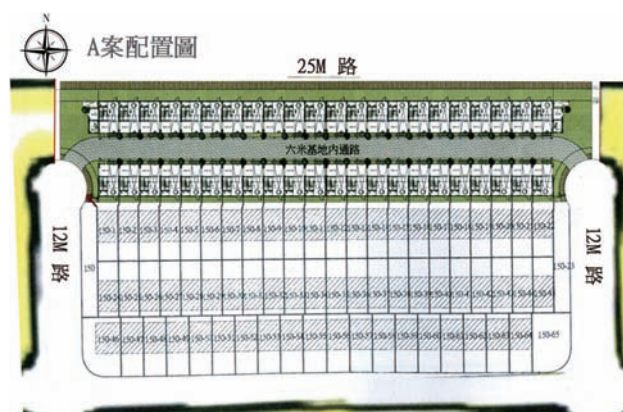
## 十二、撒旦不會算術，樹兒很可憐！

台南市都市設計審議原則：壹、六 綠覆面積定義，七、綠覆率，八、植物生長之最小土

層厚度規定，都很詳細，可是有多少人認真去核對？在6m巷道內，每家前面種一棵喬木？騎樓前也都種一棵喬木？樹兒不可憐嗎？米高徑8公分之喬木〈約3年苗〉，樹冠徑怎會只有1.5公尺，而綠覆面積卻有15平方公尺？，前項喬木種植地點應依樹木大小在地面上留設適當樹穴，該樹穴應以喬木為中心點，各向度留設寬度至少1公尺，其面積不小於1.5平方公尺……，這些數據彼此合不攏！

## 十三、住宅的法定空地

每日通行用的面前道路，也列為你的住宅的法定空地，莫怪蓋出那麼擁擠的房子，小孩子遊戲時還要注意來車，真掃興，〈圖一〉採光也不



圖一：A案配置圖例



照片一：擁擠的並列住宅

好，通風也不好，為什麼它是都審通過的案件？

那是因為整塊地之開發為合照，而不是一戶一戶的分別建照。私設通路，不是計畫道路，政府並未徵收，8m以下的道路，政府無財力徵收，就給建商方便。但說實在也不應計入法定空地，否則

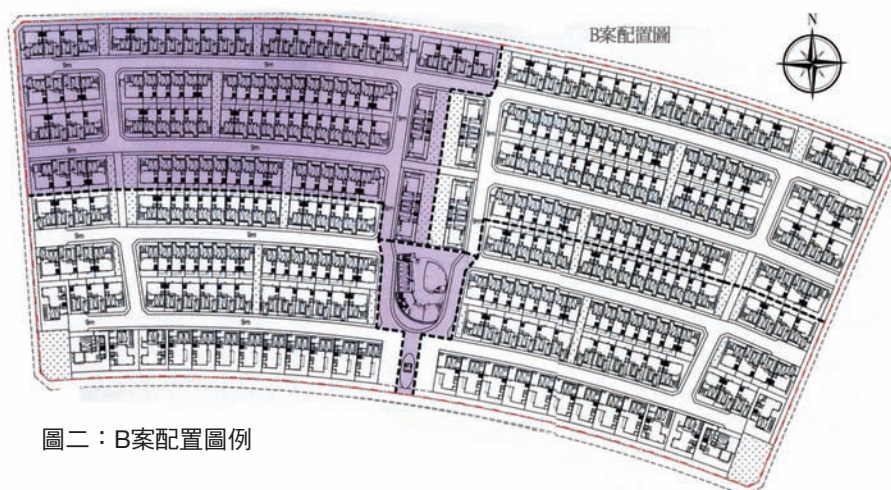
60%的建蔽率上限是政府欺騙百姓的謊言！

圖二的案例也是狹小的6m巷道，一共316戶擠在一塊基地上，沒有兒童遊戲場，沒有夠用的社區空間，在這裡看不出我國的住宅政策，也嗅不到我們的住宅文化？

#### 十四、關於住宅文化

住宅可以分類為正常住宅類及特殊住宅類，特殊住宅類包括宿舍、銀髮族住宅、單身住宅、渡假住宅、官邸、監獄等。

這裡要談的是正常住宅的文化，住宅是關係到一個人成長，人格形成及塑造的一個重要場所，孟母為什麼要三遷的故事，眾所皆知。一個人的成長，它必須始自接觸大自然，認識大自然，所以，他不可以因為父母親耽心安全或是自己的忙碌，把小孩子關在家裡，他必須去接觸各個大自然的元素，讓他去玩泥砂，讓他去抓小蟲，讓他去看小花草、樹木，讓他去追逐蝴蝶，讓他去玩水，一切都不必禁止，只要有大人陪著他即可。同時，在社區也要讓他有機會與鄰居的小孩子一起玩耍，讓他建立自己的社交，這些活動不必只限制在小學、中學，社區環境內就可實現的。看看我們的政府、我們的建商、我們的建築師，有如此的考慮嗎？照片二，開放式的低矮圍牆，可以促進鄰里關係，敦親睦鄰，就很容易



圖二：B案配置圖例



照片二：低矮透空的住戶圍牆



照片三：園藝分享多麼美好



照片四：五彩繽紛、綠蔭乘涼



照片五：封閉式圍牆

形成，守望相助，不會只是口號。照片三中，家家戶戶把他們的園藝成就，分享給鄰居，多麼美好！照片四表示，住戶也很希望有個較大的前院，五彩繽紛，綠蔭乘涼！真是百姓所願望的，可是建商無法提供這樣的情境，問題的癥結就是在我們缺乏優質的住宅政策！〈撒旦在其中〉，照片五，封閉式的圍牆，就是冷酷的社會表態，但這又是誰來決定呢？建商及建築師難咎其責，政府更不能袖手旁觀！

## 十五、關於住宅政策

住宅政策，就是考慮到住宅市場的供需，完全資本主義的社會是沒有住宅政策的，它是讓廣大的自由市場去自相平衡。在台灣的小市場是辦不到自相平衡，因此才須要政府出面來訂定住宅政策，協調市場機制，扶助弱勢族群。

台北的住宅被建商抄作到售價高的離譜，社會輿論呼籲興建出租式的社會住宅，供給剛出社會的年青朋友或是低收入戶，租期可以訂定5-8年，可是政府還是無動於衷，〈撒旦在其中〉，只推出類似平價住宅的《合宜住宅》，企圖以政府的有限力量要來調解高價的市場機制，反而被批評為打壓市場。合宜住宅最後還是會被有錢人控制，政府沒有能力去扶助弱勢的年青族群，造

成社會的不安定力量！

政府容許商業區用來興建住宅，建商可以獲得較高的容積率，可是卻犧牲了居住者的生活環境品質，政府也是不痛不癢！

**十六、臺灣建築學會是很樂意協助政府的，可是政府必須有能力去擋住撒旦的誘惑。**

