

# 公—民

## 當都市整體發展遇上個體權益

### Public – Private

When urban development meet individual right



文／黃文誼 W.Y. HUANG 公部門工程人員

#### 參與？

辦公室來了一群民眾，他們的土地被劃入公辦土地開發範圍內，現階段這塊地已通過都市計畫變更，接下來就要進入用地取得的程序，而土地相關權利人對於要不要參與開發仍存有諸多疑慮，舉凡參與開發的遊戲規則是什麼？到底能分到多少？什麼時候能分到？同時也明瞭位於後巷的土地，若不在此時開發，受限於都計及建管法令，未來也不一定會出現更好的改建機會。又，若要談都更也不知道何時能成？尷尬的是，這塊地中間卡了一個反對聲音強烈的權利人，找來旁人（非權利人）贊聲，對其他權利人揚言：「簽了，土地就沒了！」

這便是我的日常工作場景。

#### 在政策及民意之間來回的空間實踐

我初任公職時，從工程單位基層的承辦人開始磨練，處理的業務五花八門。除了分內的行政工作外，還需面對不同的民眾群體主張自身的權益，也需面對議員的質詢進行幕後準備的資料調查，或者辦理訴訟案件而上法院聽審，或是配合審監單位的調查找尋各種歷史文件，根據各方「指教」同時檢討並調整制度。有時則會回到空間專業本身，審查與業務相關的設計圖說、參與

會議或至工地現勘，和二、三十位工程專業人員開會釐清問題且要妥適表達單位意見。在公部門裡碰到的業務種類或性質，相較於事務所處理的業務而言，牽涉的層面更複雜，所見之各種價值衡量與利益衝突不在話下，我開始了解到新穎的空間設計背後，還牽涉到諸多限制，舉凡都市計畫或開發制度的規定、土地資源再分配的問題，以及財務的運用方式，互相交織而成的大規模開發案，要能順利進到下一階段都是多麼不容易的事。

從都市計畫、用地取得、設計施工、權益分配到營運管理維護，是土地開發的一段完整生命流程，而當中牽涉到的對象有各類主管機關、專業顧問或廠商、私有財產所有權人、民意代表、審監單位，以及，上百萬的市民群體。因為都市土地極為珍貴，往往土地取得的作業最易受到爭議，阻力也最大。

以一件爭議十多年且難以取得用地的開發案為例，此案位於都市中心的沒落地區，當年因政策推動要加速老舊市區更新，故藉由都市計畫變更土地使用分區的方式，提高利用強度、項目以及各種獎勵容積可供爭取，增進土地資源利用效能，以加速地區發展，達到高密度開發和混合使用的緊湊城市。雖然立意良善，但在這個街廓



內涵括了面臨大馬路的住商混合建物及巷弄內密集的老舊住宅區，兩者在利益換算上存在一定的落差，使其中蘊含著各種矛盾緊張關係。不管是為了維護自身的基本權益也好，或是試圖膨脹自己身價也好，總之「利益」在前，誰也不肯被多刮一塊肉，因此，多年來這塊基地中一直存在意見相反的兩方人馬，一方是殷殷期盼改善生活環境、早日完成開發，另一方則堅決反對開發，不斷提抗議且時時透過民意代表施壓，投訴審監單位調查，督促主管機關定期回報最新辦理情形。

在備受爭議的情形下，主辦機關更換承辦單位重新研議對策，但時過境遷，法令制度有所改變，權利人本身的意願也會變動，尤其是受到鄰居間的各種聽聞影響，讓意向搖擺不定，或受限於年紀老邁，只得交付下一代處理，種種都會造成意見改變的情形。因此，主管機關透過一連串的行政程序，希望重啟溝通對話的平台，也重新進行調查統計參加開發的意願。儘管地區仍老舊窳陋，需要更新重振，但最終的民意仍無法達成共識，且土地範圍無法妥適調整，確定開發破局。於是，原已變更完成的都市計畫，又依法定程序再度辦理都市計畫變更，回復為原來的土地使用分區，以停止相關開發計畫，終結了多年來備受爭議且僵持不下的用地取得作業。

回顧歷時一年多的協商過程，「民意」其實夾雜了各種聲音以及內蘊了緊張矛盾關係，主管機關在贊成方與反對方的夾攻下，也要重行評估相關制度調整、預估財務負擔、衡量未來開發效益等面向，以利判斷在目標與代價之間如何取得平衡？雖然主管機關在意較長遠的社會目標（改善環境及交通），而欲大力整頓都市老舊地區，創造新願景、新價值，但在一般民眾優先關切自身利益最大化的情形下，往往開發案件會走不下去。再者，假若這塊土地或這棟房子的相關權利人無力負擔到其他住所居住或是不具其他謀生能力（僅依賴收租維持生計），則對未來房地價值的不確定性也無法投注信任感。對主管機關而言，為了保障各方權益，還是得審慎評估，並放棄一開始為都市發展考量的多種面向，轉以達成單一需求為主。換言之，在面對民眾的身家財產或權益的當下，都市發展很重要但不可剝奪他人權益，專業溝通不可缺但非屬唯一的聲音。我見這是一場隨著政策及民意擺盪的空間實踐遊戲。

### 在工程單位中的專業女性

過去十年，我跟多數建築學院出身的人一樣，畢業後先專注在建築領域內工作及累積經驗。自從取得公務高考及格進入公部門工作，反



而藉著公部門的職務經驗，逐漸跳脫建築專業本位主義的思維模式，從不同的角度處理空間實踐。

基於專業訓練，我並不常意識到性別的差異。於現在服務的工程單位裡，我因為業務所需，接觸的同事來自各個專業領域，包含建築、土木、都計、地政、交通、財務等，其中以土木背景為大宗。綜合來說，工程相關單位的非主管職及中階主管的男女性別比例相當，但高階主管仍以男性為主。此外，業務在第一線的工程單位（隸屬於一級機關編制下的獨立二級機關），除了行政、會計人員為女性之外，其餘則以男性為主要的工程人員。從某些層面看來，女性在工程單位裡的發展（交辦重點業務或升遷機會）仍受到局部限制，但這多半是自己設限，倒不一定是外界特別畫線。女性特質通常被認為是處理事情較細心，所以多被安排處理副手工作（亦即主管在指派單位代表時會先授權給男性），但在專業技術的溝通及訓練上，女性的工作成效不比男性差。

只不過長久以來，工程單位對於前線工程人員和幕僚人員仍有明顯的性別區分，也會視工作經驗資深或是資淺之別，影響初步觀感。我曾經歷在工程會勘過程中或相關會議場合上，因為

資歷較淺，加上一般人對工程人員的既定性別印象，儘管我本著單位職務權管範圍提出意見，卻被忽視或扭曲。當時我為了克服這種困境，加倍用力做足會議前準備工作，將資料仔細研讀並理出分析看法，預擬與會意見。並爭取單位主管認可，在會議上以代表單位的工程人員，提出單位的立場及意見，進行溝通協商。我努力從容不迫的展現專業能力，打破各方自以為是的己見，讓各方理解到，我不只是年經的女性承辦人，更是一個具備專業能力、須正視的單位代表，唯有平等、理性、專業的溝通，才能開啟「對話」，進而解決問題。

在工程單位裡，雖然同為專業工程人員，女性的意見卻容易被輕忽，必須加倍用力展現專業能力才可能改變他人成見。但我相信女性工程人員的專業實踐，正是經由一次次處理危機的能力提升及態度調整，逐漸找到適應環境的平衡點，以及「用武之地」。