

論壇

營建署林署長退休感言：

「營建署歡送茶會致辭—珍重再見」

Restrospect and Prospect of Construction and Planning

Affairs-Retirement Remarks of Yi-Hou Lin

林益厚

Yi-Hou Lin

這是一個溫馨與感性的時刻，感謝各位同事與朋友之情，我將永遠記得。

大家都喜歡談理性與感性，在這感性的時刻，我卻想談一些理性的事。七月五日本部陳主任秘書一大早來告知我，部長要調整我的職務。我中午立刻和內人商量後，決定提前退休，並且在辦妥退休程序前先行休假。下班前將退休及休假申請送至部長辦公室，部長來不及接見我即批准，所以我目前的職務是「休假待退」中。

如此突然的決定離開，有許多與同事面商的事還沒談完，我想藉這個時刻談一談。大家都知道，我一向對事不對人，談通案不談個案，因此，我所談的，如有不妥，尚請大家包涵。

今天我想要談的是：

一、關於國土規劃與國土計劃法

這個議題一直很熱門，但有批評卻沒有對策，因此一年談過一年。現在更是熱門，總統府有小組，行政院有委員會，民間也有很多人在談。其實我們很早就有國土計劃與國土計劃法了。試問高山、坡地、都市、河川與海岸……，哪一塊土地不是國土？森林法、山坡地保育利用條例、水土保持法、國家公園法、都市計劃法、區域計劃法……，哪一個法不是在管理國土？依上述目的事業法所擬的計畫，哪一個不是國土計劃？很多人認為：如果有國土計畫，為何國土利用那麼亂，居住環境那麼令人不滿意？我覺得這個問題值得探討，法律無法落實應該是其中之一。上述個別國土法若不能解決國土不當使用的問題，那麼我們能期望新的所謂整體國土法能貫徹執行嗎？更何況，新的整體國土法與上述各項目的事業國土法的競合如何處理？我們在講國際化、全球化，先進國家除日本外，有那幾個國家有國土法？

二、關於法律不能落實的問題

我有很多朋友在證券、銀行、司法、稅務領域有很大的成就，他們常感慨台灣什麼都好，就是建築管理與都市環境不良。這些大學時代朋友的IQ和我都差不多，為什麼在不同領域工作，三十年後我的工作績效卻差他們那麼多？其實建築管理與都市計劃是有形的，而上述的領域是無形的。有形的外表是無形的寫照，我們的股票內線交易、金融超貸、司法不公、稅務弊端不

也是時常發生？假如把這些業務分別畫成一條線，我想建管與都計是重疊畫不出來，但至少是一條曲線，但股市、金融、司法、稅務……恐怕是連曲線都畫不出來，而是一團剪不斷理還亂的線。

三、關於公共設施保留地的問題

我們現在有約兩萬公頃的公設地無法取得。補償費用約五兆元，大家都非常的頭痛，年輕的都市計劃學者更是對我們這些L.K.K.前輩頗有微詞。我們剛過了一世紀，1900年台灣人口約300萬人，2000年2,200萬人，一百年整整增加了1900萬人，1900年至1950年增加500萬人，1950年至2000年增加1,400萬人。過去五十年政府與民間爲了食衣住行育樂所需土地與基層建設，付出了最大的努力，才有今天的成果。假如再回到1950年，爲創造都市環境，我們即實施都市設計、環境影響評估、整體開發……，我想我們有可能會創造少數美侖美奐的歐美式都市，但大多數的人可能連住的地方及可走的路都沒有。假設歷史重來，面臨五十年需容納1,400萬人的國土規劃，我們年輕一代的規劃師要如何著手呢？一定要大費周章。

四、關於國民住宅

一般人認爲國民住宅是指中華民國國民的住宅，其實完全誤會了。國民住宅是政府補貼(年息、售價等)提供中低收入家庭(自己的能力無法在市場滿足需求的人)居住的住宅。新加坡1960年開始大量興建國民住宅(他們稱之爲Public Housing)，成績斐然。我國在1975年頒布的國宅條例，希望學習新加坡。並規定土地增值稅20%，提撥國宅基金，以顯示政府的決心。二個院轄市及25縣市二十餘年來提撥比例都不到2%，法律無法落實又是一個明顯例子。其不足的經費僅能向銀行借貸，現在借款餘額是1822億元。有一次在立法院，一位立法委員說土地增值稅不能依法提撥，縣市政府違法，應移送法辦，我說如果二十五縣市全部移送，就是制度的問題。目前各縣市配合眷村改建分回的空閒國宅還有12,000戶待銷售，另有8,000戶將陸續完工，最後會有20,000戶餘屋。有人建議政府可利用這些空閒國宅，推行出租國宅以加惠買不起國宅的人。其實解決方法很簡單，只要能編列預算支付向銀行借的土地及建設費用600億元，然後每個月再補貼租金與營運成本的差距，這個構想就可實現了，這是先進國家的經驗。但現今國家財政這麼困難，經費來源的配套措施在那裡？

五、關於國家公園

大家都以爲國家公園是國家的公園，其實它是保育的代名詞，也是國際語言，太本土化的人可能聽不懂。當國家公園內保育與開發衝突時，保育一定優先考慮，因爲保育是其主要的目的。十九世紀的美國國家公園先趨者萬萬沒想到「無心插柳柳成蔭」，國家公園原是爲了保育，但卻達到了利用的價值。在一個有百分之八十以上人口住在都市的社會裡，每逢假日民眾最想去的就是保留原始風貌的國家公園，因此，國家公園成爲現代人假日的好去處。有得即有失，爭議性的問題隨之出現。旅遊所需之膳宿及遊樂性設施究竟應設在公園內還是公園外？有人說加拿大的班夫國家公園，公園內有一家路易士大旅館，加拿大國家公園能設大旅館，爲何陽明山的馬槽不能？其實，路易士旅館是在國家公園設置之前就有了；而且加拿大要開幾個鐘頭的

車子才能找到一家旅館，陽明山一下山半小時就有無數家旅館，這兩件事怎能混為一談？當我們白天到墾丁國家公園從事生態旅遊，天黑後住在恆春或車城街上與萬里桐有什麼差別？如果我們住在恆春與車城不會破壞萬里桐的好山好水，又能敦親睦鄰繁榮恆春與車城，為什麼一定要選擇萬里桐的土地作為旅館用地？國家公園的精神—保育與永續利用並存—即在此。

效率、品質、安全是政府施政的三大目標。效率的問題是快與慢，品質的問題是價值判斷，這些多少還可以商量，唯有安全問題則是不能妥協的。當一個開發基地曾有崩塌，安全尚有疑慮，二十年前資料不全，計劃為二層樓之住宿區，我們經過了災害，還要提高為三樓，有何正當性？有人說，如果三樓有危險，二樓也有危險，那我們為何不把它變更為特別景觀區予以禁建？

六、關於行政裁量

營建署有數十種法律，有一百多種子法與行政命令，有的朋友常問我，如何處理多如牛毛的行政裁量？我說積三十四年之工作，我已有不少經驗。法律不外乎常理，一個一般人不曉的法條，就無法要求人民遵守。因此，每當需要行政裁量時，我即先思考，是否合理，合理從寬，不合理從嚴。當你們簽述「於法並無不可」時，我的批示通常是「不可」，因為「法律是最低的道德標準」，我常用「失德」不用「違法」，道理即在此。我們很多同仁還不太能瞭解，建築技術規則所規定的標準是最低值，都市計劃所談的容積率是最大值，可惜我們的社會談到安全標準，大家都選擇最低標準，談到有價值的容積率都希望最大值。

七、關於污水下水道

污水下水道、雨水下水道及道路工程是我們的主要工程業務。一般而言，縣市長最重視道路建設，其次是市區排水，最後才是污水下水道。我初接署長職務時，全國污水下水道接管率才7.2%，為各界所詬病。現在政府非常重視污水下水道建設，列為施政重點，凡是接管率30%以下的縣市，接管費全免，建設補助款更是高達90或100%。因此，配合政策，落實計畫，是我們應該做的事。我們改組了污設隊，訂下了縣市實施重點，設計完成的趕快審核，發包的趕快開工，完工的趕快驗收，污水廠完工者趕快建設主、次幹管。假如至93年台北市超過70%，高雄市40%，台北縣22%、台中市20%、台南市22%，則91至93年達總成率17%是沒問題的。所以我以「前段班」來形容這五個縣市，並加速推動，其餘縣市列為後段班繼續努力，總目標能達到，各別縣市則唯有盡力而為。

八、關於營造業法

我們現在還沒有營造業法，行政程序法通過後，認為依建築法而立的營造業管理規則，因行政程序法通過，處罰條款因而失效，無法約束不守法的業者。林肯大郡山坡地災害、921大地震以後，大家認為營造業法非立即通過不可，我們也盡很大的努力。無奈，71條文僅通過64條，還有7條，因三大議題各方角力，無法取得共識而擱置。這三大議題是：(1)營造業的專任工程人員是採聘任或簽證？技師公會希望聘任，營造公會希望簽證；(2)丙級營造廠工地主任是否可續任專任工程人員？及(3)我們現在進入了WTO，全世界已無丙級升乙級，乙級升甲級的制度，基於互惠原則，我們必須取消我國獨一無二的這項制度。可是好不容易由丙級升乙級、乙級升甲

級之甲級營造廠卻因進入WTO而失去原有的利益。因此，技師公會，營造公會、工地主任協會互相拔河，鬧成一團，營造業法因而無法通過。如今我離開了，遺憾莫此為甚。

九、關於地方補助款

報載，我和部長因補助款分配意見不合而去職。其實補助款永遠是不夠的。我們每一項補助經費都有作業要點，例如，91年度市區道路養護經費，區區7億元，都市計畫範圍內的道路隨時都需要養護，尤其是防汛期過後，道路破洞難免，因此，100萬、200萬的地方補助是常理，我們過去依慣例是年初依道路面積、人口、地方財政等要素合理先分配6或7成，剩下的於三月、六月、九月底由地方政府或民意代表申請，再依需要而分配。所謂有原則即有例外，有些地方難免要多爭一點，但是只要大原則抓住，其他就是枝節了。

十、關於政府再造

中央政府再造即將展開，同仁都關心未來何去何從，依據政府改造委員會之規劃，營建署所轄業務，將改隸如下：

- (一) 國土計畫政策：改隸行政院國家發展委員會。
- (二) 新生地管理：改隸財政部。
- (三) 基礎建設、國民住宅、建築管理、上下水道、市區道路、新市鎮開發：改隸通訊運輸部。
- (四) 國土、區域及城鄉規劃、國家公園管理：改隸環境資源部。

我曾在總統府專業小組及部務會議表達意見，提出個人看法，我認為營建署業務如依上述拆分移併，實有再商榷的餘地，機關組織功能設計之原則，同業務屬性及機能一致之單位不宜分開，俾利業務之推動。依據前開調整方案，目前營建署業務不宜拆分移併為四個部門掌理的理由如下：

- (一) 目前營建署掌理之國土規劃、區域計畫及都市計畫為土地使用管制之最高指導原則；而建築管理為落實計畫、管制與管理之工具；土地使用類別及強度，端賴有效之建築管理，始能克竟其功。
- (二) 住宅建設則需依循城鄉發展計畫而擬訂住宅政策，都市發展之目的即在於提供優良的居住品質，故各國均將住宅與都市建設隸屬同一部會。
- (三) 公共設施基礎建設如道路、雨、污水下水道、學校、公園、綠地等之提供，實為素地變成建地，不可或缺之基礎建設，通常由中央提供法令及經費補助，由地方辦理。但基本上，公共設施基礎建設係為土地計畫實施之根本，是以土地利用規劃及管理與城鄉實質基礎建設實密不可分，仍屬同一部會。

由以上，就專業觀點，土地使用規劃、建築管理、住宅政策及基礎建設等，應隸屬同一部會，而不宜拆開分隸，以減少協調之困難。至於放在那一部會，則屬政策問題，以歐洲國家為例，環境保育優先，故放在「環境部」，我國鄰近之日本，則放在「國土交通省」。

至於國家公園業務，世界各國大都設在「環境部」，但美國為國家公園之先驅，卻放在內政部。我國目前國家公園現階段仍屬棲息地的保護階段，為防止人為破壞，設有警察隊，擁有建築管理權，故與土地規劃與管理機關放在同一部門亦無不妥。

以上意見，僅為專業觀點，有關營建署業務之分合，如政策決定，我們當依照辦理。

十一、關於輕言傳重語

七月五日以後，親朋好友陸續歡送我，席間難免談些應景的話。我告訴我們的管理處處長，我當署長以後，新的同仁陞遷，我會召見並因人而異交代一、兩句話，事後並追蹤，有些人做到了，有些人沒聽進去，我是輕言傳重語，希望他們能改進少數的缺點，有些人卻依然如故，因此陞遷也受到了限制，無法繼續更上層樓。

有一個星期天中午，當我正與高齡84歲的母親吃午飯時，內政部前國會組陳組長來電說，台中都會公園某廁所沒水非常髒，要我立即處理，並告知指責的立委大名，我說當立刻辦理。我心想，一星期難得只有星期天中午能和母親吃頓飯，於是關掉手機繼續吃飯，想不到因我關機讓長官產生很大的誤解。營建業務包山包海，實在很難每件事都面面俱到。我告訴所屬機關首長，每一位同事上班時應努力工作，但下班後也該讓他們有自己的時間安排家裡的事，有些人下班要照顧幼兒，有些人要照顧老邁父母，為長官者應對屬下有所體恤，而且要輕言傳重語。

十二、關於天若有情天亦老

七月六日休假待退中，陪以前的長官參觀太魯閣國家公園，我們的「阿寶」解說員，一路說來，唱作俱佳。當我們到了印第安人頭石時，她說，因為日子久了，最近印第安人長了鬍子，石頭也會老。我順口說句千古對聯。聽說古時候有一個人，說出「天若有情天亦老」的上聯讓人家對，結果經過幾百年才有人對出「月如無恨月常圓」。「天無情，月有恨」仍是千古不變的道理，在上位的資源分配永遠不足，無法照顧過去共同奮鬥的夥伴，是可想而知的，在下位者如受一點委屈也不需要一提再提。

十三、關於我的小孫女

我的女兒出嫁了，小孫女剛滿二歲，每個星期都回娘家看阿公、阿嬤。她最喜歡說：「是什麼」、「做什麼」、「怎麼辦」。有一天我突然想起古人的「含飴弄孫」，我坐在沙發上，口含著糖，腳輕輕弄她一下，她說：「做什麼？」我說我在「含飴弄孫」，她卻說：「不要打我」，祖孫想的落差居然那麼大。又有一天我一大早起床，等著她醒，想帶她去麥當勞吃早餐，她醒來後，我趕快準備推車帶她下樓，到了樓下，她不走，看著我的腳說，阿公穿拖鞋不可出去，我才發現服裝不整，換了鞋才出門。二歲的小娃兒竟如此聰慧，這不是21世紀及e一代的特徵嗎？很多朋友說，我說話太坦白率直，不適合當署長，面對一位二歲的21世紀新新人類，我都無法瞞過，大家IQ相近，如果我說的是一套，做的又是另外一套，有可能瞞過大家嗎？

十四、關於開與關

我當了三年半的署長，今年六月二十二日至七月一日，第一次公費出國赴荷蘭海牙參加第26屆國際都市發展會議(INTA 2002)，好不容易出了國，參加會議，到處參觀，也買了一些書。回國後，七月五日即遭告知將我調離署長職務，來不及撰寫出國報告，請容許我先以口頭報告再補書面。

這次在荷蘭碰到一位懂荷蘭古文的教授，他正在撰寫荷蘭據台歷史，剛到台灣開會後返回荷蘭。他說台灣現在有些口水戰，談了一些沒有營養的話題，內耗資源。荷蘭人不會如此，荷蘭人對於「開」與「關」這明確的事實，他們都認為可以體會各自的立場。荷蘭有很多運河，也有很多道路，當道路突然被拉開讓船過去時，對船上的人而言，航道是開了，但對於車子上的人而言道路卻關閉了。當船過，路橋放下，車子自然通行，可是後面船上的人卻覺得航道被關了。因此，「開」或「關」只是站在不同立場而已。這句話是我這次出國開會最好的心得，想不到，回國後馬上派上用場，今天的公職之門是關了，但我卻覺得我的民間工作之門卻是開了，不但是開，而且開了個大門。

紙短話長，想與同仁面談的話太多太多，無法一一詳述，理性的事談得完，但與大家的情感談不完，在這個溫馨的時刻，我想還是該說再見了，在此互道珍重，後會有期。