

一個都市規劃史的基本問題：

這個都市計畫是誰做的？

劉曜華 副教授

逢甲都計所 2003 年討論稿

作者論

一本書有作者才算完整。一棟建築物蓋好了，建築師似乎很自然地成為這棟建築物的作者，建築工人只是協助設計者完成這棟建築物的助手。一輛車子出廠了，負責車子設計的團隊(車體設計、動力設計、設備設計等)兼負市場銷售的成敗，裝配線上的工人只是扮演組裝所有設計零件的幫手。然而一條公路通車了，好像很少人會去問工程單位這條路是誰設計的，我們或許認為那就是道路工程師的成果，知道誰是作者似乎不是那麼重要。

一本都市計畫書圖呢？知道他的作者重要嗎？都市計畫書圖有作者嗎？好像這個問題很少人討論，一方面都市計畫作業一直被認為是團隊作業，應該沒有單一作者，另一方面都市計畫書圖一直在修正檢討，除非持續追蹤，否則很難知道誰是作者，也因此我們經常不刻意去了解誰是主要作者。

問題就這麼簡單嗎？審議者也算是都市計畫的作者嗎？開發者對都市計畫形成與修改難道沒有影響嗎？歷任市長等又扮演什麼角色？計畫變更者又算什麼？

都市變形蟲

都市計畫是都市發展的藍圖工具，計畫本身是社會的研發工作。都市跟建築物不同，都市好像變形蟲，他會一直改變，變大、縮小、變形、變質，都市計畫只是預期都市如何改變的一個準備工作，理性的思維希望都市成長與改變是有秩序的，可預期的、可管理的。都市規劃者透過土地使用分區架構了都市基本生態紋理，公共設施提供都市生活的養分，豐富都市生活的趣味與實用。從都市計畫圖探索一個都市，可以更有條理地帶領個人享用都市空間。但是實際的都市成長與都市計畫之間經常有相當的差異，我們如何處理呢？是透過修正都市計畫以符合現實，或者透過都市管理手段拉近現實與計畫的脫節。

因為理念是透過人與人的溝通，才能接軌，熟悉都市計畫書圖的作者應該有助計畫理念的傳承與創新。有人擔心暴露都市計畫書圖作者及審議者可能陷這些人於危險，因為都市計畫牽扯的利益分配會誘使利益汲取者意圖介入都市規劃與審議

過程，以創造最大私人利益。這些疑慮有必要嗎？

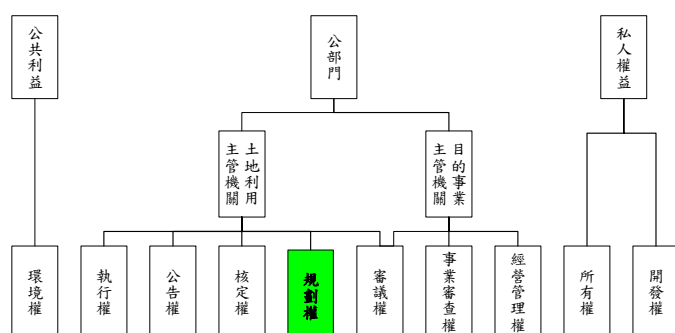
都市計畫書圖的產生應該不是一個生產線的最終產品，書圖只是引導空間發展的一項工具。都市規劃者應該不是都市計畫裝配線上的勞工，只能負責元件的組裝。同樣地，都市計畫書圖不代表都市計畫的全部，例如紐約中央公園的出現就不是都市計畫典型的產品，那是一位景觀建築師宏偉的構想，透過強力遊說及行政首長的支持，才得以落實的都市計畫作品。

追溯都市計畫的作者於是變成一個充滿時間、空間、價值觀等混雜一團的申論題。因為都市計畫這麼作品不是靜態的，不是一成不變的，追求都市計畫的作者之際，我們應該問的問題似乎是都市計畫這個作品真正的價值在那裡？

計畫著作權、計畫編輯權與計畫所有權

版權所有、翻印必究，這個術語適用都市計畫作業嗎？理論上所有都市計畫書圖都有主要作者、次要作者，如果加上後續的修正檢討作業，這個作者脈絡只有開始，很少有結束的。台灣目前都市計畫區處超過 440 個，各個計畫修正次數不一，有些多達五次以上，計畫區大小不一，台北市計畫人口 350 萬人，梨山特定區新佳揚計畫區人口只有 250 人。

既然是作者，都市計畫的書圖作者或者編者是不是擁有該地區都市計畫的所有權呢？規劃者的著作需要任何制度上的權利保障嗎？同樣地，都市計畫作者有任何義務嗎？



圖一、計畫權利束概念圖

一個台灣都市計畫作者的心路歷程

營建署副署長劉慶男訪談紀錄為例(1999年)

1. 個人在做規劃部分，比較大的像林口新市鎮、澄清湖特定區，現在想起來，後來因為在省林務處因為接觸自然保育方面的工作，慢慢想起來對那時候部分都市計畫規劃可能對環境規劃與生態保育方面的觀念比較弱，這大概是唯一比較欠缺的；大部分是注重預測，如多少人口、多少土地這樣，這個土地可以用、這個土地不能用，對環境災害、生態觀念比較少的關係。
2. 以前人留下來的街道都是方格的，那時我們開始做環匝路或囊底路這個東西，都是當時我們翻書劃出來的，以前沒有的。慢慢地才劃設出主要道路、次要道路、囊底路等，那時比較重要的觀念是鄰里單元這種，幾個鄰里單元形成一個社區，一個鄰里一個學校、一個公園，然後用建築這種配置管理。當時我們主要的參考書籍是以盧毓駿的講義為主，當時建築或土木高考都從裡面出來，如「天人合一」的觀念。
3. 林口新市鎮是本人印象較為深刻的，當時與林子渝、劉錦堂合作，民國六十七年寫出一些規範於一本書，規範內容內多數是我們自己寫出來的，抄襲的部分很少。至於要瞭解林口新市鎮的規劃理念，看過那張圖沒有？它被高速公路從中間經過，並劃設有兩個交流道，現只有一個，從原先發展模式再往外發展，商業區大概在中間，當時目的就是要容納台北都會區 40 幾萬人口；另外就是台中港特定區，本人做的比較少，可能是由陳博雅做的；再來就是澄清湖特定區，比較鮮的就是把一些東西....，當時在畫圖上剛開始道路是用打格子的，開始用另外一種方式來解決。
4. 這段期間過了之後，後來都市計畫畢業的學生出來後，台灣的都市計畫已經被我們這些不會作的人做完了，所以真正學都市計畫的人大部分只好做通盤檢討了。
5. 當時大量訂定都市計畫時，不只是較大型的案子會接觸，只是後來變成專門在負責改圖、改計畫書，並交代年輕人去做。那些人至於本人的經歷，林子渝當處長，我當副處長，陳博雅當規劃隊長，我當課長。

一個問題，兩種問法

這個都市的計畫是誰做的？這個都市計畫是誰做的？兩個問題截然不同。

前者主體是都市，計畫本身是動詞，可能是玩弄、掌控，也可能是理想、夢想，這是一場棋賽，其中都市只是一個棋子，下棋者可以任意將這個棋子放在棋盤上，或者將之放棄。

後者的主體以都市計畫書圖為主，下棋者是規劃者，目的是將都市生活機能需求予以合理佈局於棋盤之上，如此都市生活者才能有秩序地生活。

在邊緣化地區、殖民地地區、資本落後地區，外國力量、統治力量、資本家對於都市發展有決定性力量，這些力量的意志力就是計畫內容。當地居民因為缺乏資金、權力，對於都市大部分地區沒有主導權力，都市計畫書圖被權力掌握者合法化其行為的工具，道路興建的搬遷、公園建設的拆屋等。

在市民主義社會中，市民走上街頭要求都市的計畫權力，也進入統治體制設法阻擋個人利益大於公共利益。台灣近年社會民間資金充裕，對於統治集團的保守性格帶來衝擊，對於外國資金與力量也產生制衡力量。

就目前發展趨勢而言，都市的計畫者與都市計畫可以有更好的機會進行理性、健康的對話與連結。