

失控的政府、 分贓的空間

黃瑞茂

淡江大學建築系專任副教授、專業者都市改革組織理事長

前言

城市是石頭造的，但是紀錄了城市本身生生死死的軌跡，城市空間與建築也常常因為回應生活的需要而進行轉變，可能是挪用，也可能是轉用。「閒置」一詞充滿了「台灣味」，因為經濟條件改善了，新蓋大樓完成之後，就將原本的建築物給空下來，沒有使用。這些被「閒置」的建築物在台灣地方運動的過程中成為機會點，這些「閒置空間」的活化有助於生活世界重新組織與連結到空間使用的滿足。

相對的，同樣十分台灣味的「蚊子館」，產生於一種非善意的結果。當台灣產業外移，在中央政治混亂與地方發展的焦慮下，進到中央的派系力量轄制了中央部會的分配機制。透過土地重劃或是喊價式的地方建設補助，地方提案中央買單的結果是莫名其妙的創造了許多「蚊子館」。

如果我們看不慣「蚊子館」的滋生，就需要將周邊環境中容易藏污納垢的鍋盆瓢盤的積水清理乾淨，這是一場需要精密武器的戰役。而如果我們可以接受「閒置空間」活化的問題意識與設計策略的挑戰，我們就需要回應在地去發明新的設計策略的可能，重建關係與連結，巷戰已經展開；而同時思考如何從處理建築的問題，也同時回答城市的未來需要。

閒置空間活化

原本要在南投九峰新建的藝術村，在許多委員擔心因為區位因素而無法運作的疑慮下，取消了興建計劃，但是為了回應藝術界的要求，環島「鐵道藝術村」的概念與計劃逐漸形成。在「台中二十號倉庫」再利用的前導下，這可以說是這一波以文建會為啟動的閒置空間再利用行動的開始。

在這許多的概念中，「閒置」一詞最能說明這件政策與行動的意義。筆者恰有機會參與文建會所委託的「閒置空間國外案例研究」，工作團隊在探尋國外案例經驗可否提供資訊在

我們所建制的網站時，他們對於「閒置」一詞的負面意義很在意，因為在他們的經驗中，「再利用」與「閒置」的關聯性不同於台灣的經驗。回到城市空間的經驗，本來就是生生死死，城市空間是在不斷轉用與挪用的過程中，以回應真實都市的社會需要。「閒置」一詞其實隱含著台灣公共建設的特質，在經濟起飛的推動下，許多機構紛紛將既有的建築給空下來，而興建新的大樓以回應經濟的發展的表現，這完完全全回應了台灣當時普遍的社會心態所成就的都市建築價值。

因此，當文建會第一年要求各鄉鎮提報「閒置空間」時，這個政策原本預期各鄉鎮公所會提出像是「農會穀倉」、「產業設施」或是「日式官舍」等等的建築物。相對於市街空間中瓷磚面建築，具有一定的「構築」美學，像是磚造或是有木屋架的建築物。但是，各鄉鎮所提出來的個案完全是不同類型，他們提出的建築物完工不超過二十年，已經完工使用，只有簡單經營，所以使用度不高；像是沒有使用計畫的活動中心或是圖書館等等。這些是台灣經濟起飛時，政府的德政，依據政治關係所送給各鄉鎮市公所的禮物。

文建會這樣帶點美學的「閒置空間再利用」計畫，逐漸連結了社區營造地方文化館等等的想像。文化資產保存法也在同時進行修法，其中一項是將「再利用」的觀念，放到古蹟或是歷史建築的經營上。一座城市本來就需要不斷進行空間的轉用與挪用，以回應新的社會生活的需要，這個需要在過程中建構一套細微的操作機制，因為關鍵在於這樣的再利用過程，如何支持生活的需要？文建會所開啟的一系列計畫，確實也製造了幾個「蚊子館」。但是，這些在台灣社會轉變經驗中跌跌撞撞而載浮載沉的「再利用」的經驗，卻也開啟一些空間治理的可能性。

「蚊子館」出生背景

對比於「再利用」取向的空間活化議題，「蚊子館」的產生絕對是被製造出來的。一些不合理的規劃或是可以預期失敗的案例，或用常識就可以判斷不可能成功的案例，都可以在層層行政提報與委員的審查中過關，一一獲得經費補助而新建的這些計畫。1990年代地方

派系的民意代表進入立法院與中央官僚架構出黑金政權，開啟了一系列「創造性的」蚊子館計畫。

政客所提出的每一個政策，都是全民買單。在中央集權與集錢的架構下，官員全國走透透，直接以點名給錢的方式建立關係，地方建設的合理性不是重點。於是我們看到了一些明顯的建設計畫，縱使是鄉鎮市街沒有停車需求的地方也得到補助興建大型的停車場，甚至將停車場蓋在市場中心區，完工後發現無法進出而閒置下來。這樣的「散財童子」般的施政方式，在台灣面對產業外移的產業轉型挑戰下，藉由「擴大內需」的名目正當化了中央與地方的這種「豬肉桶」的建設經費搬運術。

在一次次的選舉動員下，這樣的「心態」（mentality）逐漸貫穿了中央部會的行政治理模式。雖然省縣自治法通過之後，地方政府多了一些經費自主權，但是中央仍舊掌握預算的主導，於是掌握建設計畫的審議與補助的政策合理性讓位給地方政治關係的經營。例如，那些遍佈島嶼各地、不只是閒置甚或破壞自然的各種名目的「工業區」。實為炒作土地的「工業區」設置或是種種的都市土地重畫計畫。土地的獲利或是營造利潤已經分配完畢，關於都市土地的開發或是設施的使用對於這些政策與財團而言，早已經不再其考量內，而即利用政商關係再重新啟動另一個炒作的對象。據說，台中市「畢爾包美術館」就是在這樣的地方政治操作的縫隙中給搓掉的！

最後，可以看到「蚊子館」製造機制也潛藏在國土規劃的命題中，逐漸壯大！金馬地區解除戰地政務之後，最精華的十幾年過去了。「離島建設條例」的龐大經費到底成就了什麼？除了錯置的「文化園區」（整個島嶼就是一座「文化園區」，為何去新建一個五、六億元的園區）之外，或是用中國大陸的石材將島嶼的地面鋪滿之外，看不到在（觀光）產業轉型上有太大的作為。

同樣的補償作用，「原住民條例」的提出，或是最近因為五都升格的排擠，各地方政府為了爭取更多資源進行開發，於是「東部發展條例」或是「雲嘉發展條例」紛紛出籠。雖然

在爭議中，有關於土地徵收等等條款暫時被拿掉，但是依據「離島建設條例」的經驗來看，在目前這種中央綁樁與地方失控的現實中，不當的建設作為將再次超越目前「蚊子館」的指控！

「蚊子館」製造機

「蚊子館」製造並不是不可知的偶然，而是必然。到目前為止，一切都是用常識就可以預料得到。問題一再發生，是源於對於政治人物的縱容，我們仍舊將都市建設當作政府的德政，而還沒有認知到政府也有失控與失能的一天，且已嚴重地向財團傾斜。

從空間與產業經營角度來看，台北市「圓環」的改建計劃是注定要失敗的。因為先天的限制，恐怕不是建築師如何有能耐，而是當初提議改建的計畫中，如何評估改建後的經營機會成本。依據目前建築法令的規範，改建後所需要面對建管與相關消防規範，加上基地面積有限，如何設計出一個可以運作的餐飲空間是可以預期的，更不要說透過改建計劃對於都市歷史軌跡的抹滅！所以問題在於是怎樣的決策模式，讓我們的专业幕僚無法產生作用，或是說整個市政府已經落入沒有價值觀的都市治理，無法提出合理的空間改造計劃書，失敗了就只剩下口語操弄。所以當時圓環改造的議題應該是：圓環作為文化空間，如何透過行政設計可以讓圓環的空間形式與內容永續經營下去？

地方政治的作用除了生產一些不當的建設之外，也因為政績的考量，前人的政績往往被刻意忽略。彰化「王功橋」與「王功園區」就是最好的案例，這是一座獲得國外建築肯定的獎項，整個王功園區也是營建署城鄉風貌的首獎的補助作品。但是在地方政治的作用下，如今在海風日夜吹襲下，因為沒有日常維護，使得王功橋的欄杆鏽蝕嚴重，橋體封板脫落不堪。此非人民之福！

另一個案例，花蓮縣的「陽光電城」也是經過營建署「城鄉風貌競爭型計劃」的競賽，當年打敗了各縣市政府而得到第一名的補助計畫。而今，地方政府的配套沒有跟上，或是說

選舉之後，新任首長不認同之前這個沒有經營配套的計劃，也就被「棄置一旁」任其毀壞。這個計劃是非常典型的案例，熱鬧得獎，然後完工即是棄置的開始。陽光電城計畫是基於過去的努力，「迴瀾之心」的計畫提出已經有十幾年的歷史，在花蓮地方社會也產生一定的發酵作用，也就是說這個計畫是累積了花蓮多年的社會力量與行動，但是卻在興建了一座建築之後而「嘎然而止」。

雖然這些案例不斷被報導出來，但是荒謬的「空間政治」卻不曾停止。升格之後，有機會向縣政府高層問到「升格對於地方有什麼好處？」，對方開心地回答：「是啊！至少政府的舉債可以從八百億借貸到二千四百億！所以包括淡江大橋，縣政府都可以自己出錢蓋了！」

在淡水小鎮最近因為升格效應起了極大的變化，一個十萬人口的小鎮，在升格前後的一年中有十幾個公共建築發包施工。最為荒謬的是鎮公所虛級化之後，又蓋了一棟新的行政大樓。同時在這升格轉變的當口，市政府花費二億元所改造的河岸，在窄窄的河岸空間中增設了四座碼頭，其中一座碼頭的規格是針對某一家航運公司所特設的碼頭設施，而根據負責規劃這座碼頭的市政府高灘地管理所官員說，目前這艘船的營運已經岌岌可危，也就是說，碼頭即將「有計劃地被閒置下來」，同時過去淡水河岸可以坐上千人同時觀看夕陽的階梯座椅也全數被毀。

從政策擬定、空間規劃，到經營策略失去作用，而當「蚊子館」成為一種普遍現象時，顯示出官員私心，政府失能，「創作性的破壞」已經排山倒海而來。

建築主導的都市設計？

面對島嶼的產業轉型的經濟部景氣下，台灣政府學習日本泡沫經濟之後的「擴大內需」策略，希望藉由公共設施的投入，活絡島內的經濟活動。關於未來，一些城市轉型的挑戰仍是我們需要去關心的議題。建築或者精確地說是都市規劃的工作更為重要。面對權力的規

劃，對於過去唯美學取向的專業工作者而言，會是一場不得不做的噩夢。但這是現實，都市規劃本來就不是唯形式的專業工作，這個對於建築師來說是一項挑戰，也是機會。

相對於過去台灣的建築環境，這是一個新的時勢與條件創造了一個新的機會，但是，過於「建築主導」的都市設計卻將這個機會給錯失了。在台灣的建築設計表現上，這段時間確實有不少令人興奮的建築表現機會，也生產出多座令人驚艷的建築作品。但是，這些年所浮現與累積的社會可能性，依舊滯怠不前，或許是因建築師在面對權力時，簡化的美學成為最安全的策略，於是終究無法孕生新的機制。而設計完成之後，反而成為建築師的噩夢。

當我們的都市一直無法建立一套支持生活需要的基本都市運作邏輯時，都市設計將只是一套膚淺的形式表現，最多只發揮了對於深層矛盾的粉飾作用。

興建大型建築作為政績表現的潮流下，連文建會也跟上潮流，找了國際大師規劃了名為「台灣之心」的大計劃；在回應社會質疑時，文建會解釋說此案是希望「以空間帶動需求」來回應台灣藝文的需要，還找了台灣幾位建築精英勾勒出未來的建築設計圖樣與模型。最終的高潮是向陳總統解說與導覽以爭取支持，然而這種政治正確的建築象徵顯然無法獲得支持，最後不了了之，結果一事無成，卻讓「華山」又持續滑向社會共識之外！

這是一個好的案例來說明建築的政治作用，與政治所不及的所在。

在文建會還沒有積極介入之前，為了回應藝術家，這塊原本要作為立法院辦公廳設的「台北酒廠」——「華山藝文特區」成為台灣藝術能量釋放的重要里程碑，一年三百六十五天曾經舉辦了一千多場的各種活動，這時候的經營單位只是負責協調活動的進駐展演，卻留下一項見證台灣藝術能量的紀錄。經過中央的協調，這些大型酒廠撥給文建會進行「藝術園區」的規劃，經過這些折騰之後的「華山藝文特區」已經失去了風光，當時聚集的年輕藝術家就花開離枝而去。基於這股逐漸形成的藝術能量，我們提出應該將華山「當作台北市

作為全球競爭的作戰基地」，當時華山的運作經驗影響了當時亞州幾個城市開始浮現的園區經驗，常常被邀請出席國際會議。但是，在「自主營運」的政策下，「華山」如今安在哉？

將城市發展簡化成為「建築」比賽，特別是一種「民族情緒」的擴大，像是台中市的「台灣塔」。這座「台灣塔」除了裙樓的功能之外，就是一根「蚊子管」，就只有一個眺望的主要功能，所以你要如何說呢？歷史上競逐高塔的故事往往是一種「寓言式」的下場，或是近代都市中企業總部的競高，建成之日，往往是企業下市的一天，如果你要標註一個「民族」的滅亡，請不要將「台灣」二個字放在上面。

除了這些不斷出現在各地方與中央政府的「暴衝式」的建設計劃外，還包括一系列「建築取向的都市設計」作為，風風光光的競圖，煞有介事的頒獎，但是結果如何？先去除政治干預問題，這些失敗的建設計劃最大的問題是沒有「空間計劃書」的評估作為前提，而是以經營策略為前提下，進行建設計劃的提案。因而再次重蹈以「工商綜合區」為主、背後經建會專業判斷的失誤。過去的規劃是以「空間量」為計算的政策算出來，結果在桃園地區就允許了三個購物中心的土地變更計畫。「台茂購物中心」先是風光開幕，卻在「大江購物中心」完成後，失去吸引力，沈寂多年，到最近才有新的發展。問題主要是因為整個政策規劃「只是空間計劃，而沒有產業計劃」。因為規劃所依據的條件分析誤導了規劃的結果。台灣在當時有多少產業可以進駐這些購物中心，並沒有相關分析，結果往往是這些「品牌企業」放棄既有的專門店而進駐新開的購物中心。台北京華城在101開幕之後，也是激起一陣品牌企業的出走潮。當然更不要說，這些大型購物中心對於既有商業區的影響與作用，轉變了都市中的都市商業文化經驗。

這種「唯空間取向」的「只有空間計劃，而沒有產業計劃」的規劃概念仍舊，這幾年加上了對於建築象徵的想像，口腔期的「爽」，連結了政客的意圖，無往不利的創造了台灣的奇蹟。這是掌握時勢或是天真，需要時間來驗證。

歷久不見改變，除了政府機構中專業幕僚的揣摩上意之外，主要是正好可以滿足地方政治豬肉桶的選舉習慣。當然，土地變更與周邊土地效應的龐大利益是分配的關鍵，完工之後的經營與否？根本不是政策的目的。

我們所面對的政治發展下的空間分配已經邁向另一波最壞的時刻，一方面因為城鄉差距持續擴大與老齡化社會對於醫療需求的增加，那些被拋開的小鄉鎮，那些台灣墾拓時期所建立的聚落小村將沒落，進而頹圯。當中央將中小學的管理下放地方城市時，目前全台灣已經有上百所學校已經廢校，那個曾經自詡要讓所有的小孩可以唸書的政府已經消失了；當學校廢校，而郵局隨著遷移他處時，「故鄉」將成為緬懷之所！

另一方面，都市的狀態也不會好到哪裡去，除了監察院所糾正的上千億的「蚊子館」設施之外，作為都市背景的居住建築正面臨極大的改變，商業街道（如西門町或是士林夜市街區）的二樓以上，無法出租也難以居住；仁愛與信義路靠近信義計劃區周邊的街廓只剩下超商與房仲業。都市更新的結果是房子增加，但是人口卻持續減少！台北市將成為「蚊子城」，「豪宅空城」不是寓言，而是前景——「末日未到，但我已經驗！」當一些想要為這座城市打拼的年輕人紛紛離城而去時，我城的未來是什麼？

都市轉型的新挑戰

在「2015日本大轉型」一本書中，談論了經過泡沫經濟之後的日本城市的總體建設的思考，書中提出地方政府將面對「同時更新時代」的挑戰，因為目前城市中的公共設施多半是從一九六〇年代到七〇年代初期所急速建設出來的。面對公共設施的使用性能定為四十年的話，而預測地方政府在未來五到十年間將會同時面臨大規模的設施修繕及更新改建的需要。

這樣的情況對於我們的都市同樣是為預警；九二一地震之後，台灣各地建築的耐震係數增加，一些公共建築需要面對法令的檢驗，這些公共設施所需要的新結構安全檢查，也成為

地方政府所面對的挑戰與責任。除此都市基礎架構的重新構思之外，台灣歷經經濟起飛所支撐的生活方式與生活價值也都已經轉變，特別是周休二日之後，一般市民對於休閒生活的需要逐漸增加與多元。老齡化社會如何建立新的都市生活學習網絡，年輕人如何能夠在城市中住下來，社區托育可能比補助來得能夠打動人心，九年一貫的教育如何「轉變城市成為學校」等等，對於地方政府這些需求的增加也都已經排上議程表。打造一個可居的都市不是民粹，而是基本條件，這對財政是一個極大的負擔。

重新設定的共有都市的設施更新，新生活需要檢驗的是這些設施如何與新的生活世界連結在一起，因而需要盤整每一個城市鄉鎮市街的資源與條件，以「生活圈」或是「區域生活環境」作為架構，來判斷新的需要與可能性。這些空間設施如何與生活路徑串連起來，關鍵在於土地使用的變更，可以容納變動的社會需求經驗。這並非是一對一的關係，而是持續變動的經驗。

這些問題需要從法令面去突破，一些研究計劃其實已經提出這樣問題，但是卻被忽略成為個案的問題，而沒有從整體角度去解決問題；因此建築完成了，這個社會卻沒有使用它的構想與想像。許多地方政府覺得「先有空間，再有計劃」是一種「魄力」的展現，但是這樣的想法忽略了真實的物質條件，無視國家的經濟條件已經無法再繼續承擔這樣搞下去。

這些基本面之外，我們的都市同時面臨轉型的壓力，需要轉變都市結構來重新調配都市中的土地使用機會。像是大型的工業區與軍營的外一所留出來的空地作為機會，去調整這個城市可以作為競爭的實力機會。或是捷運之後，都市可以增加容積的機會，都市是有條件與能力去調整都市的成長與需要之間的滿足關係。這會是一個以生活計劃為核心的政治的、社會的、經濟的與空間的計劃。

結語

最近，公共工程委員會擋掉幾個地方政府的建設計劃，監察院再次糾正台北市一千億的「蚊子館」，顯然並沒有發揮太大的作用。失控的城市治理持續發酵，松煙「巨蛋」的故事不會是最後一個「蚊子館」，依據松菸巨蛋的規模（40,000席）與使用租金的預估，未來將主要作為國際賽事與大型流行音樂演唱會使用，但是在相距不到3,500公尺處，正在進行南港流行音樂中心（6,000席）的建設案，附近還有小巨蛋（15,000席）、南港展覽館（18,000席）、國際會議中心，加上國父紀念館與「新舞台」等中大型演唱會空間。為了迴避有關交通疏散的衝擊，遠雄經營團隊表示一年只會辦六場演唱會因而交通問題不大。但是關鍵的是產業的問題，棒球界早已經表達因為租金的問題，無法進駐比賽，令人難以理解未來營運成本如何回收？如果經營不下去，台北市政府需要接手經營，向子孫借錢，讓全民買單。巨蛋的決策凸顯了政商新關係的形成。

事情的演變大家都知道，更悲觀的是，「蚊子館」的製造已經從「中央—地方」行政與立法政治的操弄作為核心機制，轉移到「政商勾結，將國庫當提款機！」的議題。對於巨蛋實施業者來說，「巨蛋」不是城市需要什麼設施的問題，而是企業體進行財務操作的槓桿考量，從融資到營建發包等等，搬運全民的錢去支持一個企業擴張版圖的意圖，巨蛋「會不會與要不要經營下去」並不是實施業者的意圖，當然也不會是政客所關心的問題。