

填海造地 — 臺灣海洋大學之經驗

抽印自：

研考雙月刊第十四卷第五期

中華民國七十九年十月

研考

中華民國79年10月
第十四卷第五期

159

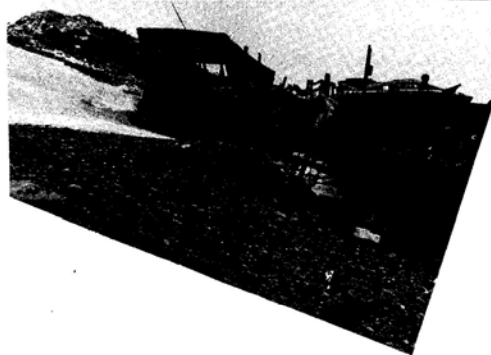
雙月刊



完備的警力是治安的保障

本期專題——社會秩序「治安問題」

- 犯罪問題與防治對策
- 當前社會治安問題及對策
- 重建社會秩序的一些省思
- 婦女角色與社會秩序



壹、前言

臺灣四面環海，而島內之平地不多，因此常有填海造地之建議，即在海邊填土，以得海埔新生地，供做各種用途。事實上，填海取得土地，會面臨二個主要問題：一、為技術上之問題，以什麼填海，如何興建海堤或護坡以防止所填土石流失；二、為手續上之問題，如何將此新生地登錄，並辦理都市計畫以符合用途。此二個問題中，手續問題常比技術問題更為繁複，需費更多的時間解決。

國立臺灣海洋大學，創校於民國四十二年，時為臺灣省立海事專科學校。創校之時，校地甚為狹小，僅有三、四百坪，後面為

山，前面為大海，創辦之時，認為「背山面海，發展甚受限制」。民國四十六年起，學校前方海灘第一次填海，八年後共得到四公頃之新生地。但後來協商了十二年，學校方取得土地。在民國七十三年至七十八年，學校進行第二次填海，共得到九．三公頃之新生地。前後二次填海，共增加了十三．三公頃土地，對學校之發展至為重要。在填海造地過程中，曾遭遇許多手續上的困難，幸賴同仁努力及校外有關機構之協助，終得以解決。現僅將過程整理如下，以供其他單位參考。

貳、第一次填海及土地之取得（民國四十六年一六十六年）

一、以垃圾填海而得海埔新生地（民國四十六年一五十四年）

在民國四十四年以前，海洋大學（當時為省立海事專科學校）僅有校地三百餘坪。學校正北方為一海灘，該時基隆市住宅皆無化粪池設備，基隆市政府將它做為全市水肥之傾倒地，環境至為不良。經過學校之抗議及交涉，基隆市政府同意將水肥改至他處傾倒，但全市垃圾要以此海灘為處理場所，以解決基隆市垃圾問題，並約定垃圾填海之後所新生之土地，將交給學校使用。因此，自民國四十六年開始至民國五十四年，八年間，每日有數百車垃圾車川流不息，將垃圾倒入海灘，全校蚊蠅亂飛，瀰漫垃圾之惡臭，但是學校師生為著擴展校區，只好忍耐①。

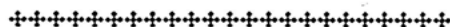
二、學校協商市府，價購垃圾新生地，（民國五十四年一六十六年）

海洋大學之前前身省立海事專科學校在

民國五十三年改制為海洋學院。民國五十四年海埔新生地大致填成，海洋學院以為可以獲得基隆市政府撥用為學校用地，但是市長易人，「後人不承認以前之協議」②。部份基隆市政府人員及基隆市議員認為該等新生地應另做他用，有主張做為水產加工區者，有主張做為其他用途者。海洋學院認為在學校旁邊設置加工區並不合適，希望撥給學校做為校地，經二任校長及許多教授先生與市政府（前後二任市長）及市議員，先後十二年溝通，最後在民國六十六年基隆市政府與市議會終於同意讓售該地。

三、填海造地至使用，長達二十年，產生甚多困擾

此項填海之目的，本不為造地，主要為解決基隆市垃圾問題，因此前後共填了八年。學校為取得土地，前後用了十二年之時光才與市政府達成協議。最後雖然土地劃為學校用地，但在此二十年間，此等海埔新生地因乏人管理，學校亦無權過問，因而產生了近百戶之違章戶。為了解決這些違建戶，學校在民國七十年至七十五年費了五年時間才處理完畢③。因此，在填海造地過程，開始



註①：李昌來，「海洋學院一段建校史」，海院青年，二九期（基隆：海洋學院，民國七二年）15至31頁。

註②：同註①。

註③：鄭森雄、田貽銘，「違建及民房地之收購—國立臺灣海洋學院之經驗」，研考月刊，十卷九期（臺北：行政院研考會，民國七五年），68至77頁。

時即應有完善計畫及手續，以免日後產生不良後遺症。

參、第二次填海及土地之取得（民國七十三年—七十九年）

一、新海邊又變為新的垃圾場（民國六十八年—七十三年）

民國六十六年，海洋大學（時為海洋學院）校區在第一次填海之後，增加了四公頃。學校之校地，也向外延伸了一百五十公尺，基隆市政府沿海邊新建了濱海公路，公路之內為校區，公路之外為海灘。在民國六十五年，基隆市政府訂定之都市計畫中，將此等海灘劃為工業區、商業區、港埠用地、堤防用地等。雖然都市計畫已劃定用途，但是實際上卻為海灘。民國七十年，海洋學院開始積極整理第一次填海之土地。但是卻也注意到因無人管理，民衆任意傾倒垃圾、廢土，新海邊又變為新的垃圾場。

二、學校建議國有財產局登錄海埔地為國有土地（民國七十一年）

雖然第一次垃圾填海，替學校增加了四公頃的海埔新生地，但校地仍然不足發展。此一新形成的垃圾場，如能妥為整理，應可再為學校增加校地。鑑於第一次垃圾填海曠時廢日之經驗，學校乃建議國有財產局將該地登錄為國有土地。希望登錄為國有土地後，可依國有財產法第卅八條規定「非公用財產之撥用」辦法，撥用給學校使用。國有財產局在民國七十一年十二月完成登錄為國有土地。

三、學校申請都市計畫「通盤檢討」未果（民國七十二年）

海洋學院在民國七十二年七月申請將上述土地變更為學校用地。但向基隆市政府提出申請後，基隆市政府都市計畫課告以要變更都市計畫，需等候「通盤檢討」，而「通盤檢討」五年舉辦一次，請學校屆時再提出申請。

四、學校請國有財產局撥用國有土地未果。（民國七十三年）

在國有財產局登錄完畢後，海洋學院在民國七十三年即向國有財產局申請撥用該地給學校。但國有財產局依據「非公用財產之撥用」規定，表示在都市計畫未劃為學校用地前，不能撥用。

五、學校得到國有財產局同意，整理該海埔地（民國七十三年十一月）

由於都市計畫之「通盤檢討」需再等候數年，海洋學院為恐該海埔地又為私人所佔，重蹈以前覆轍，乃與國有財產局，再三協商，請該局同意學校管理該地，並加以整理，承蒙該局於民國七十三年、七十四年分批同意學校可作運動場及籃球、網球場使用。

六、學校編列預算，填土清理並建造護坡（民國七十四年—民國七十八年）

海洋學院在民國七十四年，得到教育部同意編列預算，整理該髒亂海埔地，予以填土。為防止土石流失，並獲得教育部同意，在民國七十六至七十八年分別編列預算興建七百七十公尺之護坡，以防止海埔地受海浪侵蝕，整理後之土地，學校乃暫時興建簡易運動場。

七、以「個案變更」方式，申請變更都市計畫（民國七十七年九月一七十八年三月）

依都市計畫法第廿六條規定，地方政府每五年至少應對現有都市計畫作通盤檢討一次。但事實上，地方政府因人手不足，似乎不常如此進行。海洋學院在民國七十二年就等候都市計畫「通盤檢討」，但直至民國七十七年，似乎尚無可能以「通盤檢討」方式變更都市計畫。筆者乃請教營建署及住都局都市計畫專家，所得之結論為依都市計畫法案第廿七條規定變更較為迅速。該條文內容為：「都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：（一）因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。（二）為避免重大災害之發生時。（三）為適應國防或經濟發展之需要時。（四）為配合中央或省（市）興建之重大設施時。前項都市計畫之變更，上級政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時並得逕為變更」。因此在民國七十七年九月學校正式備文請求教育部函轉內政部同意依該條文之第四款規定專案辦理「個案變更」。教育部在七十七年十月發文給內政部。經內政部研處四個月後，於民國七十八年三月同意依都市計畫法第廿七條第一項第四款規定辦理「個案變更」。

八、地方政府開始作業「個案變更」都市計畫（民國七十八年）

學校於民國七十八年六月接到由內政部轉省政府，再轉至基隆市政府之同意公文，即正式作業「個案變更」。地方政府都市計畫單位平時業務繁忙，人手不足，學校為使

本案能迅速完成，乃依「都市計畫圖製作規則」及營建署所提供之範例，繪製各種書圖，送請市政府辦理。民國七十八年七月廿二日至八月廿二日，基隆市政府正式公告展覽徵求民衆意見。因本案之範圍並無其他民房，亦不影響其他團體及人民之權益，民國七十八年八月廿四日基隆市政府召開之市都委會審議通過本案。

九、由市都市計畫委員會（市都委會）→省都市計畫委員會（省都委會）
→內政部都市計畫委員會（民國七十八年八月→七十九年四月）

目前政府對都市計畫之審議甚為慎重，係採取「三級三審」制。市政府對都市計畫變更案，先詳細審查，派專人至現場查看，再開會審議。市政府通過的案件，送至省政府時，省政府承辦單位亦同樣地先派人至現地了解，再提初審意見，再送至省都委會審議。送至內政部時，又重覆同樣步驟一次。基隆市政府七十八年八月三十一日通過本案，省政府都委會至民國七十八年十一月十五日審議並通過本案。四個月後，（民國七十九年三月），內政部之都市計畫委員會才開會討論本案。前後經過九個月審查，三級三審才全部通過。

十、整個「個案變更」，共歷時一年六個月

由本校正式向中央主管機關——教育部，申請專案變更，以至獲內政部同意，再經市、省、中央三級都市計畫委員會審查、討論，共歷時一年半。雖然本校工作人員極端努力，協助繪圖，辦理各項雜務，並加上基隆市政府、省政府、內政部各級人員之協助，本案亦費時甚久。但依各級承辦人員之經驗，此案已是「破天荒」的快了，由此可知都市計畫變更之困難與費時。

肆、感想與建議

一、填海造地——磨鍊師生，養成海洋大學堅忍不拔之精神

如同前述，國立臺灣海洋大學在民國四十二年創立時為「省立海事專科學校」。經十一年，在民國五十三年方改制為「海洋學院」。再經二十五年，在民國七十八年方改為「國立臺灣海洋大學」。校地自創校「海專時代」之三、四百坪，至「海洋學院」時代之三十公頃，以至目前海洋大學之四十二公頃，真是歷盡艱辛。創校之初，認為「背山面海，發展極受限制」，但是後來卻了解，學校前面的海灘，大海卻是學校賴以擴展之根據。二次填海過程，所經歷之艱辛，也正代表學校的成長，代表了學校的精神——在艱困的環境中，樂觀奮鬥，力爭上游。

二、新設大學，土地之取得及是否符合都市計畫最為困難應預為籌劃

雖然海洋大學的師生把填海造地及都市計畫之變更，當做一種磨鍊，但是寧可希望當初創校之時，有完整規劃與準備。現在新設的大學，校地極為廣闊常達一百至二百公頃，多數事先就由地方政府規劃完成撥用。但亦有少數等設校後才發現都市計畫有問題，或有民地。整體而言，學校之設立應等到土地完全確定，都市計畫完全確立後才設立，而不要一面建校，一面協商土地問題。由海洋大學之例可知，這種協商短則五年，長者可達十年。

三、填海造地，必需有完整計畫，否則將有甚多後遺症

近年來由於臺灣島內能利用平地不多，再加上環保運動，許多工業界期待在海邊產新生地，或在海中造島，以供利用。填海確實是增加國土之方法。但是無計畫之填海，會產生甚多之後遺症，如對海洋生態的破壞。如填海之時，未即刻辦理各項登錄及法定手續，而產生法令問題，而產生民衆乘機占地，蔓延許多違章建築等問題。

許多贊成垃圾填海的人，常以海洋大學之垃圾新生地，做為「垃圾填海」有用之證明。但是事實上，這一垃圾填海前後共達八年，其對環境之污染，對學生之影響，實大至鉅。由現在眼光，看當年之填海，很難說是有完整計畫，因為沒有做海堤，許多污物流入海中，因為沒有完整之消毒，以致全校蚊蠅叢生。另外，填海而生的海埔地，也不一定能用，必須看該地之地質如何。海洋大學非常幸運，學校附近的土地是岩石海灘，所以新生之海埔地可以建築，如果地質是沙質，那產生的海埔地恐難以用於建築了。

四、都市計畫極為繁複，影響民衆權益至大

海洋大學為將第二次填海所得土地變更為學校用地，前後歷時七年。深深感覺都市計畫極為繁雜，請教政府有關人員亦感覺困難重重，似乎很少人知道如何辦最好，只好一點一滴摸索。雖說五年一次「通盤檢討」，但是地方政府人手有限，事實上很少如此進行。各級機關在進行都市計畫變更時，極為慎重，每一個案皆實施三級三審制，即地方政府，省政府、中央，每一階段都進行一次——現場查看，照會有關單位，開會審議。我們深切了解都市計畫牽涉到民衆權益，越慎重越好，但是否有必要三級三審？是否可改為二審？是否可以讓民衆及一般團體更易了解與接受，似乎可以進一步的探討。□