

寧為 劉銘傳

宋楚瑜的僕人領導哲學

方鵬程——著



宋楚瑜是一個「複雜的人」，
也是一個「簡單的人」。
他的「複雜」，日後自有公評。
他的「簡單」，來自一顆始終想為民眾服務的心。

伏爾泰曾說：
「無論學什麼，要想功成名就，就得像魔鬼附身一樣。」
宋楚瑜追求「為民服務」的機會，
於是像「魔鬼附身一樣」的賣力，
或許是這種「偏執」害苦了他？！

寧為 劉銘傳

宋楚瑜的僕人領導哲學

方鵬程——著



寧爲劉銘傳：宋楚瑜的僕人領導哲學／方鵬程作．—初版—台北市：
商周出版；家庭傳媒城邦分公司發行；2006(民95)
面：公分．— (People；01)

ISBN 978-986-124-747-2 (平裝)

1.宋楚瑜 — 傳記 2.公共行政 — 臺灣

573.9325

95018064

People 01

寧爲劉銘傳：宋楚瑜的僕人領導哲學

作 者 / 方鵬程
副 總 編 輯 / 何宜珍
責 任 編 輯 / 辜雅德

發 行 人 / 何飛鵬
法 律 顧 問 / 台英國際商務法律事務所羅明通律師
出 版 / 商周出版
台北市104民生東路2段141號9樓
電話：(02) 25007008 傳真：(02)25007759
E-mail：bwp.service@cite.com.tw

發 行 / 英屬蓋曼群島商家庭傳媒股份有限公司城邦分公司
台北市中山區民生東路二段141號2樓
書虫客服服務專線：02-25007718；25007719
服務時間：週一至週五上午09:30-12:00；下午13:30-17:00
24小時傳真專線：02-25001990；25001991
劃撥帳號：19863813；戶名：書虫股份有限公司
讀者服務信箱：service@readingclub.com.tw
城邦讀書花園 www.cite.com.tw

香港發行所 / 城邦（香港）出版集團
香港灣仔軒尼詩道235號3樓 E-mail：hkcite@biznetvigator.com
電話：(852) 25086231 傳真：(852) 25789337

馬新發行所 / 城邦（馬新）出版集團 [Cite (M) Sdn. Bhd. (458372 U)]
11, Jalan 30D/146, Desa Tasik, Sungai Besi, 57000
Kuala Lumpur, Malaysia. E-mail：citecite@streamyx.com.
電話：(603) 9056-3833 傳真：(603) 9056-2833

封面及版型 / 李東記
打 字 排 版 / 極翔企業有限公司
印 刷 / 卡樂彩色製版印刷有限公司
總 經 銷 / 農學社 電話：(02) 29178022 傳真：(02) 29156275

■2006年10月 初版
定價300元

Printed in Taiwan

著作權所有，翻印必究 ISBN 978-986-124-747-2

寧為 劉銘傳

宋楚瑜的僕人領導哲學

方鵬程——著



台北市政沒有藍綠問題，只有能力問題

在泛藍選民的質疑聲中，宋楚瑜決定投入被視為政治生涯最後一搏的台北市長選舉。他在還前接受城邦出版集團執行長何飛鵬的專訪，暢談台北市政，呼籲選民「放下藍綠，要選能力」。以下是專訪內容：

何飛鵬問（以下簡稱問）：過去這段時間，你跑遍台北市每一個角落，從你的角度看來，台北市可以有什麼樣的改變？

宋楚瑜答（以下簡稱答）：台北市有四百四十九個里，我不僅是跑遍了這些里，而且是真正去了解台北市現在面臨的很多問題。跑完後，我認為我可為台北市民做兩件大事，一是台北市必須突破一些瓶頸，二是台北市必須從態度上做根本的改變。

先從態度說起。從民國三十八年開始，台北市就不是以中央政府所在地為其定位，反之，是一直被定位為一個「省會城市」，這是地方政府的格局。為什麼我說台北市被定位在地方政府格局？民國三十八年中央政府遷台，當時中央政府和很多的外省人，從來沒想到會留在台灣這麼久，所以台北市一切的建設，因陋就簡，遷就現實。

看看今天大家在包圍的總統府，是國民黨建造的嗎？不是。包括行政院、司法院、立法院、監察院都不是。因為歷史的因素使然，台北市一直被降格為地方政府，所以雖身為中華民國的首都，五十年來，卻沒有以首都的格局來建設。因此，都市景觀和地象（image），既比不上全世界一流的

城市，甚至趕不上大連、青島、廈門。

相反的，因為歷史因素使然，也使得台北市有很多土地，五十年來一直沒有被好好規劃利用。民國三十八年，中央政府一下子要在台北市安置上百萬「逃難」或「大規模的移民」而來的中央政府大軍及眷屬，所以就產生很多為解決此一瓶頸而遷就現實的做法。從台大校園旁辛亥隧道第二殯儀館對街邊上開始算起，包括現在的南區憲兵隊、大安國宅、信義國宅、龍門國中一直到空軍總部，都是當時安置軍隊與眷屬的地方，當然當時全是稻田。我查了一下資料，台北市類似這種用途而隸屬於軍方的土地，至今還有四千四百四十九筆，所占的面積高達八百五十一公頃。可以說，平均每一里有十筆軍方土地，而且都是位於精華區，屬於相當大面積的土地。

這些從戒嚴時期沿用至今的觀念、法令與做法，五十年來，一直在影響台北市的都市計劃與發展，現在已形成台北市發展的瓶頸；作為一個首都市長，倘使無法將這些戒嚴時期以降的做法與觀念鬆綁，長期就會變成台北市發展的死結（deadlock）。

大家看到這些法令最大的影響，是限建問題。我從台北市最高的湖田里、大屯里、湖山里，一直看到萬華這些地方，很多地方，一個里裡面，百分之八、九十都是違建。陳水扁當選市長後，曾經在八十三年一月下了一個命令，亦即八十三年以前的違建，只要有航照圖、空照圖的，我不拆你，其他的都要拆。但是，這個做法仍舊只是「就地合法」，只是不再是違章，但是之於這個都市而言就OK了嗎？

我在陽明山遇到一個八十多歲的老太太，她的家族在民國六年（日據時代），就已經設籍於此地，所居住的房子在民國八十六年被颱風吹垮，就找人來修，結果被判違建，要拆除，她兩眼紅紅

的問：拆了我房子，我跟我孫子要去哪裡？請問這樣死守法令合理嗎？合乎人性嗎？所以我能夠做的，就是調整與突破這些瓶頸，不合理的法令要修，不合時的政策要改。

過去民進黨反覆在講，不要重北輕南，一直在拉低台北、拉平臺灣，他們認為貧富差距太大了，要台北不要太好。但是我是倒過來看，應該要「提升台北，拉起台灣」，亦即台灣要突圍，台北要先行，而解決土地問題，突破都市發展的瓶頸，就是台北市要突圍的關鍵。

依法行政？不講道理就把國有土地劃為納骨塔

問：這些問題都牽涉到中央政府的制度與法規，不見得是做為一個首都市長所能決定的，你要如何突破？

答：馬市長經常強調一句話叫「依法行政」，其實，嚴格講來應該是「依法不行政」。我在省長期間，一樣面臨很多這類問題，但是，我的態度是「只要不違法，就去想辦法」；但現在台北市的做法卻是「只要不合法，就依法不行政」。

舉個例子，我當新聞局長的時候，當時我才三十多歲。有一天，一個鄉親來見我，希望新聞局還他地。原來是民國三十八年政府來台後，為安置新聞局的員工眷屬，就向他租了一塊地蓋宿舍，那時打契約時，對方說他不要金圓券，他也不信任舊台幣或新台幣，就要了一萬兩千台斤的米做為租金，租到「反攻大陸」為止。當時他來看我，說今年已經是民國六十九年，你租了三十多年了，該還給我了。如果要依法行政，並沒有反攻大陸，當然不用還給你；所以，歷任局長都以「依法行政」這句話來辦，就是不還人家。

問：後來你怎麼解決這件事？

答：我講了八個字：「於法有據，於理不合。」用一句現在的話來講，就是「吃人夠夠」。

那個鄉親告訴我，那塊地周圍後來發展起來了，位在永和最繁榮的文化路，他準備蓋十幾層樓的大樓。我就說大家來商量，可不可以照顧原來的住戶，讓大家可以優先承購？他說當然可以。後來我們還主動跟人事行政局協商，因為土地雖是私有的，但上面的建物卻是公家的，三十多年了，已十分破舊，也該改建了。後來就解決了，皆大歡喜。所以很多事是方法的問題，態度的問題。

我算過，台北市有六萬一千七百六十三筆的土地是國有土地，占了一共七千六百八十四公頃，這都是公有土地。因此，為什麼台北市缺乏綠地、停車場、公園？因為都被政府佔用了，而且這些佔用的單位互不統屬，都有本位主義，搞的整個台北市支離破碎。像光華商場預定改建那塊地，旁邊就是勞委會的地，卻各搞各的，為什麼不協調一下，聯合開發，可以蓋一棟又大又漂亮的3C賣場。

雖然很多法規都是中央政府訂的，但是我認為，市政府有市政府的手段。依照都市計畫法，地方政府擁有規劃都市計畫土地用途的權力，都市計劃細部計劃的決定權是在地方而不在中央，我把這些公有用地規劃成公園、綠地，中央不就賣不掉了嗎？你賣不掉，雙方不就好商量了嗎？

問：你的意思是說，你會運用市長「應有的權力」，去跟中央政府協調？

答：對，再舉一個簡單的例子。總統府前面北一女和聯合大樓中間，不是有兩塊大的廣場？那是台北市政府的土地，很多市長都想將之規劃成廣場，後來都跳票。如果我當市長，溫和一點的話，將這兩塊地規劃成建築用地，狠一點、開中央政府一個玩笑的話，規劃成納骨塔區好不好？中

央當然會覺得不行，那你在別的地方占了我台北市的地，大家要不要來協調一下呢？所以我說，台北市最大的瓶頸是觀念問題，過度墨守成規，就會缺乏協調，自然不可能有所突破。

台北市的用地依「土地使用分區管制規則」去分，一共分十二類，住宅區、商業區、工業區、行政區、文教區、倉庫區、風景區、農業區、保護區、保存區、行水區及特別區，但是各區劃定的方式很主觀，沒有什麼定義和標準，市政府的行政裁量權很大。我開玩笑說，如果我當選市長，你對我很不好，把你家定為保存區，你就慘了。內湖工業區至今仍列為輕工業區，許多法令都不合時宜，應該大刀闊斧去改革。市政府也是被我們在年初罵了一頓，才趕快提出個特別管理辦法，但現在連市政會議都還沒通過。

問：所以你認為台北市的都市更新，已經迫在眉睫？

答：對，而且需要一步到位，好好的調整，尤其是觀念的調整。當年我們實施都市計畫容積率，是怕人口大幅度往台北市集中；結果這幾年來台北市人口不但沒增加，反而逐年下降，反倒是新店板橋等台北縣人口增加。結果週邊繁榮起來，台北市反而沒落了，從板橋到萬華是最明顯的，對岸像是國際都市，萬華反倒像地方鄉鎮。話說回來，蘇貞昌為什麼能做出這樣的成績？就是因為他放寬台北縣的容積率，甚至可以放寬到五百，所以為什麼林口的未來城和板橋，到處都在蓋房子，就是因為放寬容積率。

反觀台北市，八年來共提出了兩百零九個都市更新案；到現在為止，通過的只有二十六個，軸線不但沒翻轉，東西差距反而愈來愈大，根本問題就卡在市府的觀念跟態度。

問：都市更新的瓶頸，當然法令是一個關鍵，但我們仍看到零星的開發案，為何會有這種選擇性做法？是否也跟公務員心態有關？

答：我有兩個競選口號，「台北市不能只有一個一零一，台北市鄉親家裡分不到零點一」。現在台北市的許多老社區發展不起來，都市更新推不動，就是因為他們的容積率受到相當大的限制；但是，為什麼士林官邸的土地可以鬆綁？就是只要有辦法的人，他去打通特定的關節，就可以放寬。這就是中央帶頭炒土地，只給財團或特定人高的容積率。

再舉個例子，我在陽明山當過憲兵，負責美軍電台（後來改成ICRT）的安全，當時我的營房宿舍附近，有一個兩千多坪的教練場，原來是被劃為保護區，不可以蓋房子。但現在卻推出一個台北最大的豪宅區，叫「過院來」，平均一戶最便宜九千萬。殷琪的三億元的豪宅，也蓋在那附近。里長問我，為什麼這些人可以蓋，而他們這些從滿清時期就住在陽明山的人卻不能蓋？事實上，到處都是土地的問題，所以台北市第一個要調整的就是土地使用的觀念問題，應該要逐漸合理地放寬土地的限建，提高容積率；要主動的去整區規劃，而不是消極地去限制。

然而，有很多原本應是都市發展的手段，現在卻全被綁住，關鍵在哪裡？的確也跟市政府工作態度有關。公務員的心態就是：我幹嘛要冒著圖利他人的風險幫你們發財？只要跟你的親戚有點關係，人家隨便一告，我還要去上法院。

所以台北市的問題，不是藍綠的問題，是能力問題、魄力問題、經驗問題。只要態度不變，法令不變，觀念不變，方法不變，台北市根本不會有進步。

問：上述種種問題並不是今天才發生，可以說都是由來已久，你為什麼有把握，在你的手中可以改善？

答：因為我了解台北市的歷史發展背景，我來自國民黨，了解那個時代有其時代背景，要知道這些背景，才找得出解決方案。相對的，民進黨和國民黨，身上都有包袱，國民黨是不敢亂動祖宗家法，民進黨是逢藍必反，卻又抱著換人作莊的心態，享受前朝特權，結果都解決不了問題。幾年來，哪一個國民黨的市長敢跟軍方及國民黨的中央政府挑戰？陳水扁當市長，也沒徹底瞭解這些來龍去脈，找不到解決辦法。所以我用的口號是「T.P.」——Think Positive，與其去批評、去羨慕別人，不如去參與、去改變、去迎頭趕上。「T.P.」也正好是台北市的簡稱。

其實，現在，抱怨的不只是本省人，外省人也在抱怨，包括我媽媽。媽媽就跟我說，兒子啊，你不要抱怨說為什麼我們來台灣五十年都不置產，你看，這是中央銀行的庫銀，民國三十八年政府以發黃金、銀元作遣散費，當時來台灣，一坪只要十幾塊錢，幾兩金子就可以買信義區一大塊地，如果當時有買，華納威秀就是我們的了。但是，在當時，如果置產，就是代表對反攻大陸沒信心，思想有問題，上面會查的。所以很多軍方的人都在抱怨，為國家奉獻一輩子，現在連住間房子都有問題。所以那些戒嚴時代的法令，對老外省人也不公平，對老本省人也不公平。

台北市有太多地方五十年不變了，像萬華、大同、士林、北投、南港、六張犁、政大附近都是這樣。其實，不論透過都市更新、區段徵收或是市地重劃各種手段，市政府根本不必花一毛錢，就可以取得一半以上的土地，解決土地問題。重點是觀念要不要改變，願不願意去協調。

問：你在新書中提到很多省府經驗，這些經驗能夠延續用於治理台北市嗎？建設台北市跟建設台灣省，有哪些思維是一樣的？哪些是不同的？

答：我在台灣省做了很多事，是歷年省主席沒有做過的。我有個根本思維，就是台灣省與台北市有根本的落差，你要拉起台灣省，就要先把基本建設做好。所以第一，我全面拓寬台灣省的道路，而且做系統化的規劃，國道、省道、縣道、鄉道都銜接起來，標誌統一規格，監理站全面自動化。

第二，把教育全面提升，我任內修建了十五萬間教室，縣的教室不夠，老師的薪水發不出來，就由省來補助，使所有的小學生不用分上下午兩班制，所有小孩都可以早上上課。而且補助營養午餐，縮短城鄉差距。

第三，社會福利與民間配合。當時我開始注意到老兵逐漸凋零，但很多榮民之家因為占地很大，反致經費不足導致設備老舊。我就主動跑到退輔會，你把一半的地撥給我，改成省立療養院，那我補助你改善照顧設備，主動照顧設籍在台灣省的老兵。然後，再跟社福單位或天主教等民間團體配合，BOT，由民間團體幫我去照顧，亦即統合整理這些資源的運用。

省府時期，我花小錢做大事，多做雪中送炭，少搞錦上添花。有一次我趕到台北參加國宴遲到，一位曾在省府任過高官的官員就跟我說，你幹嘛那麼忙，上面有中央政府，下面有縣政府，哪有省主席那麼忙的？我說，我剛好相反，是中央不做的我也做，地方做不了的我也做。人民絕不會問你誰沒有做好，他只曉得政府沒有做好，因為政府只有一個。

以前是中央管政策，省管執行；現在廢省後，變得千瘡百孔。我當省長時，每個月一定到每個縣市跑一遍，不必縣市長到中興新村來找省長，而是省長定期到縣市去見地方首長，瞭解省政府能

爲地方做什麼？以宜蘭縣爲例，宜蘭縣政府哪有能力養一個專修公路的專責機關？所以只要是兩線道以上的道路，都由省公路局來代養、代包、代管，而相同的情形，其他縣市政府也普遍存在。爲什麼民進黨的縣長這麼肯定我？因爲他們做不到的事就由我來做。這些依法都不是我的事，比如縣有河川的整治，沒有一個縣府有能力，既沒錢也沒人，若是依法行政，那誰來做？反倒現在是中央地方都在說「依法行政」，把所有事情推得一乾二淨。

我爲何對台北市有興趣？因爲民進黨這六、七年的施政，台灣已經垮下去了；我們要把台灣拉起來，必須把台北市拉起來。要把台北市當成台灣對外的窗口，作爲其他政府的典範。

省府團隊爲何受人尊敬？那是因爲我們的做法有一個基本概念，這是我從蔣經國先生那裡學來的，就是要從人民的角度看問題，而不是從政府的角度看問題。政府不是永遠是對的，人民不是永遠沒道理的。

以前國民黨做的愈多，民怨愈多，因爲國民黨一直有一個傳統的概念，「犧牲小我，成全大我」，我要建設就徵收你家的土地。以前我去台中，有一個老鄉就來找我說，他家的地全都被政府徵收去當公園，政府給他的錢還不夠買一個廁所，這樣有道理嗎？

教育、醫療？資源重新分配

問：除了市容、建設、土地外，你對台北市民切身的子女教育、醫療及社會福利問題，是否也有所規劃？

答：我認爲台北市的教育問題，跟都市開發一樣，同樣也面臨重大關鍵點。

我第一個要解決的是學費問題。去年蘇州市委書記告訴我，他們在推動九年義務教育，亦即國中以前的孩子就學免學費、免雜費、免課本費；今年四月溫家寶總理在人大宣布，兩年內大陸農村全面實施免學費。他們認為蘇州兼負大上海地區的資訊發展大任務，如果這裡留不住人，就會跟不上台灣，追不上日本跟韓國。

反觀台北市，很多里長經常要開清寒證明，讓中低收入戶的小孩一年有一千五百元的補助。假設一年有十萬的小孩需要補助，一年也不過一億五千萬元，比起台北市一年一千多億的預算，只不過是個零頭，為什麼不全面補助這些弱勢的小朋友呢？所以我要做的第一件事，就是讓中低收入戶免學雜費課本費，我們不能讓貧窮世襲，要讓窮人子弟有透過良好教育翻身的機會，我們要讓台北市先做台灣的表率。

第二，台北市應該率先推行一綱一本政策。不是由台北市長來決定哪一綱哪一本，而是由台北市推出一個機制，由校長、學校老師決定。至少從國小開始，不要給他們那麼大的負擔。

第三個是解決學區問題。五年內，台北市的國中國小要減掉一千班，原因有兩個，一是不生孩子，二是外來的人口進不來。台北市整體人口在下降，但南港、內湖兩區人口呈正增長，需要加蓋學校；而松山、大同等區則是學校過剩，必須廢校、減班，這就造成了資源分配不均，這些資源應該好好重新調配，不見得要減班，但要提升教育的效率與品質。尤其要尊重好校長、重視好老師。

問：台北市有很龐大的市立醫療體系，而台灣的醫療系統，過去這段時間，因為健保制度的衝擊，本身正在進行很大的結構轉變。你認為市立醫院在整個醫療系統中，應該如何定位，最能符合

台北市民的期望？

答：台北市有一個很大的優勢，亦即好醫院的密度是全世界最高。但是，功能重疊太厲害，自相殘殺，沒有利潤，也沒有特色。所以，市立醫院的定位必須重新作區隔，調整為擔負緊急醫療及養護的功能。

這部分，又跟整體的社會福利政策有關。現在，台北市民若要將一個老人送到安養單位，每月至少需要五萬元，這個金額不是一般家庭負擔得起的。如果將部份市立醫院關建成安養院，收費壓低到一、兩萬元，就能大幅減低市民的負擔。

另外，還有一個問題，現在很多中低收入孩童，安親費用實在太高，久而久之，差距就愈拉愈大。所以這部份也要好好調整。整體而言，無非是希望將台北市建造成為年輕人有工作、學生好好受教育、老人家有好的照顧的環境。

土地？放寬限建，提高容積率

問：你有這麼多的理想，所需經費想必很大。而政府財政持續吃緊的態勢，短期內應該不會好轉，要實現這麼多政策構想，你是否考量過財源問題？

答：其實台北市只要開發這些位於黃金地段的土地，就可以同時繁榮都市，富裕市民，又可增加稅收，而要開發土地，容積率是關鍵。

建商又不是聖誕老人，如果無利可圖，為什麼要拿錢出來蓋房子？有房子的人也不是冤大頭，容積率的問題不解決，房子改建之後變小，怎麼會有誘因？所以，區塊檢討，放寬容積率，是第一

件要做的事。

都市更新之後，土地增值，政府就會有稅收，又可因此讓出公共設施土地，讓政府以低廉的工程費做出建設。所以，社子及關渡平原應詳加規劃，不能拖著不處理。好好地開發解決土地及都市計畫問題，是一個建商、住戶、市政府三贏的做法。

最後一個大的做法，就是要全面檢討台北市的單行法規。比方說，大家都去過五分埔的成衣店，五分埔幾乎有五分之四都是違規營業，這是因為舊法規的限制。事實上，台北市充滿各種不合時宜的法令，例如地下室不能開餐廳，但是市政府和市議會地下室都是餐廳，它是用別家店的名義在開發票。市政府都沒有辦法守自己的法，因為自己的法就不通。

市場問題也是一樣，市府迷信專家學者，一心搞美式超市，不聽當地攤商的意見，結果市場改建，一改就死。其實，這也是市府的態度問題，如果能重視攤商的需求，結合停車場等公共設施，再給他們開發自有財源的空間，推廣成功的管理經驗，改建市場不但有生機，還可一舉數得，同時解決週邊社區的停車問題。

台北市有很多這種觀念不通的問題。我先前批評了容積率，官員的回覆是說，台北市不能隨便放寬容積率，因為台北市人口太多，這樣生活品質降低。如果是這樣，乾脆在台北市的門口掛個牌子，說「為避免影響居民的生活品質，非台北市民不要進台北市」，有這樣的都市發展官員嗎？事實上，人口一向是商業發展與都市繁榮的關鍵，有人，才有錢，我們要歡迎人來台北市住，而不是把人往外推。

去年台北市承諾要開的道路有三百多條，但只編了三條道路的預算，就是因為徵收問題無法解