

發行人：徐世榮

主 編：楊松齡 編輯：政治大學地政學系學術發展委員會

地 址：台北市 116 文山區指南路二段 64 號

電 話：(02)2938-7106 傳真：(02)2939-0251

網址：<http://landeconomics.nccu.edu.tw/>

## 地政專題

### 坤記：藍色星球的土地掠奪歷史散記

李承嘉\*

銀河時間 801.5341 理約，銀河史記<sup>1</sup>中所載的美麗藍色星球，已經變成紅色星體。根據銀河史的簡短記載，由於藍色星球的資源過度消耗，星球生物鏈斷裂、土地退化、氣候異常，最後導致星球驟死。星球由藍轉紅，驟死前星球上的主控物種——人類，雖然經由其發展出來的高度科學技術，發展星際移民，但因星球驟死，大部分的人類隨同星球而亡，僅有少數逃離，散佈在其他他們可以居住的星球，星球驟死的實際原因散迭。為了了解藍色星球驟死的真正原因，天游者<sup>2</sup>透過最新型的 13.81 版史尋機，蒐

集藍色星球驟死前殘留在太空中的歷史訊息。這項工作並不容易，因為藍色星球驟死已經超過 555.6 個星約(1 單位星約等於藍色星球的 100 年時間，100 個星約等於 1 個理約)，經過漫長的搜尋，捕捉到的藍色星球歷史資料，亦屬斷簡殘篇。

#### 散記一：犀虎

銀河時間 656.8374 理約，藍色的星球，冰封的原野，二隻犀虎<sup>3</sup>正在為地盤相鬥，嘶吼撞擊聲劃破穹蒼，傳達到無盡的天際。其它弱小的物種，哆嗦著尋找匿身處。這一場相鬥殘影是藍色星球上搜尋到最早物種爭地盤的歷史片段，但也開啟了星球物種為土地而以命相搏的序幕，之後物種相殘以求取棲身空間，成為藍色星球歷史上的常態，包括藍色星球晚期的宰制者人類。

#### 散記二：阿達比

銀河時間 702.7588 理約，藍色星球的熱帶草原上，二十餘名閃瑟族人由酋長阿達比率領，以石鏃、木矛圍捕野豬，這次狩獵特別豐富，因為酋

\* 國立台北大學不動產與城鄉環境學系教授

<sup>1</sup> 銀河史記為利摩亞星人密比斯所寫，銀河史記為公認研究銀河各星球人文歷史的權威性著作。

<sup>2</sup> 天游者主要的工作為搜尋銀河的歷史與考古，他們配備有史尋機，這種機器可以將宇宙間各種動能所遺留下的銘刻殘影發掘出來，轉換成圖像，因此成為必要搜尋銀河歷史必要工具。

<sup>3</sup> 犀虎生長在地球的時間較劍虎早約 20 理約，體型較劍虎大了一到二倍，沒有劍齒，身上的毛密而短，皮厚如晚期的犀牛，但有利爪，因此稱為犀虎。

長發明的簇和矛，比起前的石塊和木棍更為有用。

夜幕西垂，夕陽的餘暉把草原染成金黃，一陣輕風吹過，草原頓成金黃波浪，有如族傳信仰中天國的黃金海，沐浴者得永生。流經草原的搭搭河非常寬闊，河水波瀾，在夕陽照射下，水光褶褶生輝，河中兩隻身軀龐大的盾頭鱷，為爭奪一頭落難的水牛，彼此廝殺，力道之大，使褶褶生輝的水光，成為汙濁的泥漿。阿達比站在河邊看到這一幕，想起了古老犀虎相爭的神話，更讓他陷入痛苦的記憶中。

二十五年前，當他十一歲的時候，搭搭河彼岸，長久以來是他們族人生活的神聖土地。那年的夏天，凶惡的赤臉族人突然來襲，不敵赤臉族人的精壯暴虐，閔瑟族人只好冒險渡河，在渡河中，許多族人喪生在湍急的河水及頓頭鱷口中。父親當時是酋長，深受族人擁戴，在那一次領土保衛戰中，為了讓族人足夠的時間渡河，父親在拖延戰中不幸陣亡，母親則在渡河中，不知去向。閔瑟族人感念阿達比的父親，把阿達比扶養長大，成年的阿達比與他父親一樣英勇睿智，並且時常與族人討論討伐赤臉族奪回神聖土地的大志。二十七歲的時候被族人共推為酋長，自此開始，阿達比無日不在思考如何奪回神聖的領土。由於，赤臉族體型上較佔優勢，因此如果沒有較有精良的武器，難於戰勝，石鏃與矛就是在這樣的情況下被發明出來。除此之外，傳統打混戰的方式，對於身材較小的閔瑟族甚為不利，阿達比於是想出集體作戰的方式，也就是後來方陣的濫觴。至

於渡河的問題，砍木結筏，便能克服。在經過數年的訓練，累積了足夠糧食，選了雨水較少的秋天渡河，閔瑟族展開了他們的聖戰。

赤臉族雖然勇猛兇殘，但是向來以暴力取勝，作戰暴虎馮河，各自為戰。但如戰事稍有不順，即一哄而散。經過嚴密訓練的敏瑟族戰士，不到一年就收復了他們的聖土。這一天，也就是在收復聖土地半年後，阿達比召集部落諸統領，舉行部族大會，並且任由部落子民參與。大會主要訂定部落律令，其中有關土地者為：「部落聖土，共有共享，永矢咸尊」，此被稱為聖土十二字箴言。聖土十二字箴言的目的，在避免後世族人相互侵奪土地，自相殘殺，藉以確保族人能善用聖土，壯大部落。

部族大會後的一千二百年間，閔瑟族人大多能遵守聖土十二字箴言，因此部族內部和諧，由於土地共享，部族擴張及人口繁衍甚為快速。同時，連年的安定，閔瑟族人應用器物的能力越來越強，鐵器、獸力、水利已經被普遍使用。這些促使聖土共有共享難以維持，從部族大會後的一千二百年到一千八百年之間，強者藉勢藉端，霸佔土地，土地逐漸成為強者所有，兼併壟斷盛行，土地私有化已經成為不可挽回的趨勢。只有在數千年後共產主義主張被一部份地區人民接受，在這些地區短暫地重溫土地共產的舊夢。

### 散記三：帝國

銀河時間 703.3845 理約，人類繼續統治地球，藍色星球一些發展較快速的地區，已經脫離部落的型態超過

三千年。他們現在可以建立起非常嚴密的管理體系，亦即國家已經被建立起來。藍色星球有許多國家，國家與國家之間為了領土爭戰不休，民不聊生。土地私有地制度<sup>4</sup>已經將近二千年，早期閔瑟族實施的土地共有制，成為古老的傳說。在私有制度下，每一個國家內部的子民，也為獲取土地爾虞我詐，弱肉強食。結果強者富可敵國，驕若天子；弱者衣不蔽體，無以立錐。在這樣的情況下，國家並沒有對弱者伸出援手，反而以擴張國家領土，亟需軍糧為藉口，橫徵暴斂。中國中古時期的唐代詩人，留詩為證。

詩一：「杜陵叟，杜陵居，歲種薄田一頃餘。三月無雨早風起，麥苗不莠多黃死。九月降霜秋早寒，禾穗未熟皆青乾。長吏明知不申破，急斂暴徵求考課。典桑賣地納官租，明年衣食將如何！剝我身上帛，奪我口中粟。虐人害物即豺狼，何必鉤爪鋸牙食人肉。」<sup>5</sup>

詩二：「二月賣新絲，五月糶新穀，鬻得眼前瘡，剝却心頭肉。我願君王心，化作光明燭。不照綺羅筵，只照逃亡屋。」<sup>6</sup>

詩一生動地寫出，在專制時期，儘管天災連年，官吏們仍不顧民眾生活，只求多考課。在無奈之虞，民眾把帝國視為洪水猛獸的憤怒心情，千年以下，仍然令人動容。詩二字詞簡潔，卻一方面充份地顯示出帝王只愛強者富者，對弱者置若罔聞心態，另

<sup>4</sup> 這個時期，帝王統治，實施專制。帝王自比為天子，意味君權神授，天子擁有一切，所謂「朕即國家」是也。雖名為土地私有，實為帝王所有。

<sup>5</sup> 此為唐朝白居易的杜陵叟。

<sup>6</sup> 此為唐朝聶夷中的田家。

一方面則深刻地刻劃了民眾對帝王的期待與控訴。只有期待與控訴，顯然對專制的帝王沒有起太多的作用，一千五百年以後，或透過武裝動爭，或經由和平路徑，推翻了帝制，藍色星球大部分地區建立了民主體制，由人民當家作主。

#### 散記四：地棍

銀河時間 703.4379 理約，商人李仁壽在其所屬跨國集團總部大樓的第八十一層私人專屬宴會廳中，語氣平順地對賓客大大地讚揚現在政府的各項政策措施英明，這次秘密餐會的賓客包括內政部長、財政部長、環境部長與經濟部長，以及好幾位重量級的國會議員在內。李仁壽這次宴會的目的並不在炫耀自己的財富，而是為了一項超大規模土地開發案。這個開發案的土地面積超過八百五十公頃，如果通過，將是五十年來最大的私人土地單一開發案。

計畫開發的基地屬於大里河的河口沿岸的一部分，大里河河水清澈，河口景觀優美，如果能夠開發，就能點石成金，為集團帶來巨大的利益。但是，與其他河口一樣，大里河河口一帶的沼澤地含有非常豐富的生態系統，已經被國家指定為生態保護區，國際知名。李仁壽集團早就有意設法取得這一地區開發許可，並且已經提出聲請，不過因為開發案位在生態保護區內，因此被主管及相關單位打回票。經此一動，計畫曝了光，引來許多團體的抗議，特別是國際環境保育團體。近幾個月來，每天在總部的門口都有抗議行動，抗議者高舉「李仁壽，為富不仁，天壽地棍，絕子無孫！」的標語，李仁壽座車所到之處，抗議

者如影隨形。更不可思議的是，即使到了他國，私人飛機降落機場的出口，也經常可以看到抗議人群舉著相同的標語。

李仁壽對這些團體的精神與組織動員能力有些佩服，確實曾經後悔大里河口土地開發計畫，毀壞了自己與集團幾十年來努力建立起來的聲譽和形象。但是現實的情況是，自己不來申請開發，其他的集團也會做同樣的事，根據可靠的消息，最大的競爭對手，也已展開佈局。更重要的是，李仁壽想起開發計畫所能帶來的巨大利益，就砰然心動，而且自己建立起來的綿密政商關係，雖然計畫暫時觸礁，只要稍加運用政商關係，開發計畫不難通過。在天時上面，上天也站在他這一邊，總理大選明年就要舉行，各政黨候選人正在募集競選經費，執政黨的總理尋求連任，勝選機率可以說百分之一百。政治人物說得堂而皇之，私底下募款要錢絕不手軟，對於李仁壽而言，只要用錢能夠解決的問題，就不是問題。何況，現任總理本來就與自己友好，上一任選舉時，自己的集團曾經大筆捐款，總理當選之後，曾經數度邀宴，諮詢國政方針，自己儼然就是國政顧問<sup>7</sup>。

在這次的私人密宴中，李仁壽並沒有向部長與國會議員們提及開發案的議題，不過在密宴後的八個月，大里河口土地開發案就通過了。在通過前還有中下級官員，因為要求申請者補件的次數與核章的數量太多遭到降級處分。這次開發案的通過雖然受

到各界嚴厲的抨擊，但是財政部以可增加政府稅收、經濟部以可帶動經濟發展、內政部以國家發展用地必須便更、環境部保證會做好環境影響評估、以及若干重量及國會員動員疏通。除此之外，還有一些大學者、學霸站出來召開記者會，主張大里河口受到太多的管制，無法透過競爭產生土地的最大利潤，他們的主張與政府及李仁壽集團的觀點如出一轍<sup>8</sup>。因此，大里河口最終無法逃離被開發的命運。

李仁壽在獲得河口土地開發許可之後，志得意滿，果然一如他所料，那些平日裝模作樣的政客及自命清高的尋利學霸們，比那些守法的中下級官員愛鄉土的在地居民更容易打發。那些以捐獻名義支出的款項，不及將來土地開發利益的百分之一。因為集團的首席發展顧問，早就跟他解釋過二個世紀以前，共產主義倡導者卡爾馬克思獨占地租的原理。這個原理後來被新馬克思主義者應用在都市地區，認為透過資本與技術的投入，土地開發可以創造獨特的區位，藉此產生獨占地租，特別是在景觀優美或交通便捷的地區，大里河口完全符合這樣的條件，這也就是許多在都市核心地區的豪宅可以以駭人聽聞的價格售出的原因<sup>9</sup>。

經過這一次成功的土地開發案，李仁壽發現土地是賺錢的利器，從此之後，他的集團改以經營土地開發為

<sup>7</sup> 國政顧問近年來飽受各界批評，因此已經廢止，雖然明文禁止，但並不能實質禁止，實際上社都知道哪些人物具有實質的影響力。

<sup>8</sup> 當時流行所謂「產官學大團結」，以天遊者已得到歷史片段來看分析，藍色星球其實存在更多的「產官學大勾結」。

<sup>9</sup> 拜這次歷史搜尋之賜，天遊者終於可以解釋藍色星球的土地價格會如此高的原因，這是銀河考古的重大發現。

主，很快地他成為藍色星球億萬富豪排行榜的前十名。人們於是給他一個綽號－地棍(靠土地獲取暴利的人，就如神棍以神騙取他人一樣)。實際上，藍色星球的地棍絕對不指李仁壽一個，而是不知有幾千幾萬個，而且世代代綿延不絕。

## 散記五：黑磁

銀河時間 796.7233 理約。藍色星球的空中穿梭著各類航空器，包括數艘星際航艦，這說明了藍色星球的科技已經非常發達。在追求科技與發展中，卻嚴重地破壞環境與過度地消耗資源，從太空遠望，藍色星球逐間變成灰色星球。雖然有許許多多不同的組織，藍色星球現在主要由二大聯盟宰制，二大聯盟分別為楊諾聯盟及捷森聯盟，兩個聯盟的主張其實沒有太大差別，因為都是主張透過科技，進行星際發展。雖然有一些小的組織反對這種發展模式，但是藍色星球已經沒有回頭路，因為星球不久的將來可能解崩，這都是拜過去競爭發展策的結果。競爭發展就像吸食毒品一樣，為了維持發展，必須消耗更多的資源與能源。

星際航艦需要強大的能源與特殊的材料來打造艦身，現在材料已經不是問題，關鍵是尋求強大的能源來推動航艦，能源必須符合穩定性(不生危險)、耐久性(不易耗竭)及效率性(速能)都很高。經過長時間的研究，科學家們終於可以透過複雜的程序提煉一種名為黑磁<sup>10</sup>的能源，這種能源一旦提煉成功，它就像宇宙黑洞一樣，可以

提供源源不絕的能量，因此名為黑磁。雖然可以提煉出黑磁，但是轉換的程序複雜，而且他的重要原料之一是來自幾近星球核心的新元素喀鈷，以當時藍色星球的技術，從鑽探到轉換程序都充滿者危險，特別是喀鈷的甚為稀少，需要不斷鑽探尋找，因此許多地表的土地因鑽探開採喀鈷而污染荒廢。儘管危險與許多組織示威抗議<sup>11</sup>，藍色星球的兩個聯盟競相採掘喀鈷，並且不斷提煉黑磁。兩大聯盟的領導總是出面說明發展星際科技的重要性，並擔保發展沒有危險，這種情景猶如 96 里約以前，大里河河口開案的翻版。

克斯諾黑磁研究中心，是藍色星球研究與提煉黑磁最具權威的機構，它其實是藍色星球二大聯盟共同支撐的白手套公司，更清楚的說法就是公辦民營。廿年來中心一共提煉出 9.6 個單位的黑磁，可以供四艘新型星際航艦使用。黑磁提煉廠設置在太平洋底下 3.5 哩的深度下，設在深海一方面是因為安全，一方面是因為提煉黑磁需要大量海水。由於提煉廠長年的使用海水，改變了附近海水成分及溫度，在提煉廠方圓的海域生態產生了極大改變，原有的物種幾乎絕跡，而且面積迅速蔓延。

近三年來克斯諾黑磁研究中心，不斷研發新的提煉方法，以減少提煉時間及更有效率的轉換喀鈷為黑磁。這一天，由廠長黑田博士親自督導進行新的提煉模式，剛開始的時候運轉一切順利，但在最關鍵的時刻，警示

<sup>10</sup> 黑磁能源的發明對宇宙航行貢獻很大，因為現在的星際航艦都使用這種能源，它幾乎沒有能量的極限。

<sup>11</sup> 各式各樣的民間飛船寫著「反黑磁，反黑心」的標語，在藍色星球的上空有秩序的飛行，非常引人注目，成為奇觀。

燈突然閃爍不停，顯示負載過荷。這種過荷原本就是提煉黑磁的主要風險之一，只不過這一次二大聯盟為了節省經費，不願更新部分關鍵設備，就要求以新模式進行提煉，使提煉產生的風險，提高許多。

警示燈仍然閃爍不停，黑田博士趕緊下令關機，但是已經轉換一半的黑磁似乎本身提供了動力，關機並不能使設備停止運轉，反而不斷加速。黑田思念一轉，突然意識到不詳的預兆，隨即命所有的同仁撤離現場，但一切已經太遲。在設備自行運轉加速下，突然紅光乍現，從太平洋的深淵衝向雲霄，這股紅光伴隨著灼熱高溫，逐漸擴散在大地，其他曾經鑽探出喀鈾的廢棄地，有如被喚起的幽靈，一股一股的紅光從舊鑽探孔中蔓延開來<sup>12</sup>。不到半年時間，整個藍色星球已經瀰漫灼熱的紅光，只有那些因為劇烈抗爭拒絕鑽探喀鈾的地區，獲得較多的逃離時間，也只有這些地區的居民，有機會搭乘星際航艦，永別了他們的故土。

## 後記

天遊者整理了關於藍色星球土地簡史後，心中尋思，雖然搜尋到的歷史資料甚為有限，這些資料有時相隔幾百年，甚至幾萬年。不過正如著名的銀河史學者艾尹達德所提出的理論，物種行為有他的相依性，由此可以推出歷史的脈絡與連貫性。天遊者於是歸納出下列與藍色星球土地有關的原則性結論：

<sup>12</sup> 這就是銀河史記第 505 章第 31 節末段所記載的「大地反撲」或「反身性」，天遊者總算經由史尋機模糊地看到驚心動魄的一幕。

- 一、整個藍色星球的發展史可以看作是星球資源的消費史。
- 二、消耗的資源主要為土地，藍色星球的土地本來具有耐久性，並且提供地球上物種立足養生所需的物質。因此，星球上的物種對土地一直存在需求，當物種越多對土地需求越多，土地供給有限時，物種之間為了生存，遂發生爭奪土地的事件。
- 三、越具有思考能力的物種，對土地控制力越強，對土地控制力越強者，經由利用土地而所產生的剝削性越強，到後來影想到其他物種生存，使得原有星球生態網絡斷裂。
- 四、星求上的思考性物種人類，到了後期完全壟斷了土地資源，對於土地的操控與偏愛幾乎到了瘋狂的地步，因此可以說人類具有嗜土的性格，也就是這一種性格，過度剝削藍色資源的結果，導致藍色星球的毀滅。

## 徵收補償費未提存是否 影響土地徵收核准案之 效力——簡評最高行政 法院 97 年 2 月份庭長法 官聯席會議決議

陳立夫

(政治大學地政學系教授)

### 一、問題提起

現行土地徵收條例施行前，依土地法規定核准土地徵收之案件，迄今未完成者尚有之。依土地法規定，土

地徵收案經核准並公告後，徵收執行機關，即直轄市或縣（市）地政機關應將徵收補償地價及其他補償費，於公告期滿後十五日內發給應受補償人（第 233 條）；至對於應受補償人拒絕受領、不能受領或所在地不明者，得將其補償款額提存之（第 237 條）。問題是，徵收執行機關長期間怠於將補償費依法提存給付時，該徵收核准案之效力（土地法第 232 條參照）是否因此受影響（失其效力）？

## 二、最高行政法院 97 年 2 月份庭長法官聯席會議決議

關於上開法律問題，最高行政法院 97 年 2 月份庭長法官聯席會議作成決議謂：「土地法第 233 條規定徵收土地應補償之地價及其他補償費，應於公告期滿後 15 日內發給之，係指需用土地人應於公告期滿 15 日內，將應補償地價及其他補償費額繳交直轄市或縣（市）地政機關，及該地政機關應於公告期滿 15 日內通知土地所有權人領款，使土地所有權人處於隨時可領取之狀態而言。至於同法第 237 條規定之提存，目的在減輕直轄市或縣（市）地政機關之責任，非其義務。直轄市或縣（市）地政機關如已合法通知應受補償人領款，而因應受補償人拒絕受領、不能受領或所在地不明，致未能發給，雖未為提存，該徵收土地核准案並不因此失其效力。」

## 三、簡評

上述最高行政法院決議之後，同類型事件裁判即均援採該決議之見解（諸如：最高行政法院 97 年判字第 796 號、97 年判字第 925 號、98 年判字第

235 號判決）。但事實上，上述決議見解是否妥適？是有再行商榷之必要。

申言之，依土地法之規定，土地徵收補償費應於徵收公告 30 日期，滿後 15 日內發給被徵收人（第 227 條、第 233 條），被徵收人（應受補償人）拒絕受領、不能受領或所在不明者，「得」將補償款額提存之（第 237 條）。而土地徵收之目的，乃為國家以公權力強制為需用土地人取得其興辦公益事業所需用之私有土地（土地法第 208 條、土地徵收條例第 3 條）。於徵收補償費未給付（包括未提存，或土地徵收條例施行後未依同條例第 26 條規定儲存徵收補償費保管專戶）完竣前，需用土地人即無法取得徵收土地之所有權（土地法第 235 條參照），以供其興辦之事業使用（土地法第 231 條、土地徵收條例第 27 條併參）；亦即，土地徵收程序仍處於未完成之狀態。但另一方面，被徵收人之土地權利卻自徵收公告之日起即被凍結（第 232 條）。是以，縱使被徵收人有拒絕受領或不能受領補償費之情事，然為避免徵收核准案久懸不決，並基於憲法第 15 條、第 23 條規定、大法官釋字第 110 號、第 425 號、第 516 號解釋之意旨以及國家發動土地徵收之目的，則直轄市或縣（市）地政機關（徵收執行機關）自有義務儘速將補償費依法提存，以完成徵收，使需用土地人取得其所需用之土地（於此意義下，土地法第 237 條規定「得將款額提存」之「得」，應解為「有權限」提存，且「必須」提存之意，而非行政裁量權之「得」）。亦即，不能對於徵收補償費之給付，解為得不提存，而僅使被徵收人處於隨時可領取之狀態即可；尤不應認為土地法第 237

條規定之提存，目的是在減輕直轄市或縣（市）地政機關之責任，非其義務。要言之，直轄市或縣（市）地政機關長期間不將尚未給付之補償費依法提存者，實應解為土地徵收核准案將失其效力。

## 以日本「平成大合併」的經驗淺論縣市合併於空間規劃上的影響

陳秉立

（成功大學都市計劃系  
博士後研究員）

縣市的升格與合併是最近重要的議題之一，許多評論對於升格為直轄市的意義、必要性、與問題點等多所著墨，本文則以日本「平成大合併」的經驗為例，探論自治體合併對空間規劃的影響。雖然市町村層級的「平成大合併」與台灣縣市層級合併不同，然而前者在空間規劃上出現的狀況，仍可提供合併的縣市預期可能發生的問題，俾以思考解決的方向。

### 一、日本「平成大合併」

「平成大合併」是日本在 90 年代起，依修訂後的「合併特例法」所進行的自治體合併，其目的可歸納為 1) 因應地方分權，強化自治體的財政能力；2) 因應車行社會造成的生活圈擴大；3) 藉由合併與升格使自治體掌握更多權限。

（一）「合併特例債」制度與「地方交付稅」的削減

「平成大合併」出現的關鍵，莫過於 1999 年修訂的「合併特例法」當

中新增的「合併特例債」制度。所謂的「合併特例債」，是指針對「合併市町村建設計畫」中相關事業與基金所需經費所發行的地方債，95% 的事業費用可發行「合併特例債」，以合併後十個年度為限，元利償還金的 70% 可在後年度以普通交付稅的方式處理，對市町村而言是非常優渥的條件。由於該制度只適用於 2005 年 3 月 31 日前辦妥合併手續者，因此 2003 年至 2005 年為合併的高峰期。

除了具鼓勵性質的「合併特例債」制度，為促進合併的進行，政府部門同時採行減少「地方交付稅」的手段。日本的「地方交付稅」相當於台灣的統籌分配稅款，其減少乃為小泉內閣在 2002 年起針對行政財政體系進行三位一體改革當中的一環。對於小規模的町村而言，「地方交付稅」是重要的歲入來源，因此這項措施迫使其不得不進行合併。

### （二）「平成大合併」的執行狀況

政府部門在擴大行政規模、提高行政效率的觀點下，意圖將原 3,232 個市町村減至約 1,000 個。實際上日本的市町村總數從 1999 年的 3,232 個減至 2006 年的 1,822 個。之後因為「合併特例債」的終止使其微幅縮減為 2009 年的 1,777 個，與當初預估 1,000 個市町村的目標有一段距離。由於本文的重點在於後述的「自治體合併對於空間規劃上的影響」，關於合併執行狀況不理想的成因不再贅述。

### 二、自治體合併對於空間規劃上的影響

自治體合併在都市計劃領域上，意圖解決單憑建立自治體間合作機制

難以處理的問題，包括行政區間土地使用的調整，或因財政基礎薄弱導致的區域調整困難等。然而從「平成大合併」的經驗，可歸結出下列空間規劃上的課題。

#### (一) 都市發展方針與土地使用管制制度的整合

當數個自治體合併為一個新自治體時，勢必會涉及都市發展方針上與土地使用管制制度上的整合，舊自治體間卻常因個別利害關係而造成整合困難。

新自治體應研擬新的都市發展方針來揭示未來都市發展的整體方向，然而由於原都市發展方針是各舊自治體依其本位所設計，整合的作業並非整理數部都市發展方針般地簡單。當從一元化後的新自治體來思考全域未來發展時，很可能遇到舊自治體互相角力而使新都市發展方針無法整合，或是新的發展方針與執行中的建設計畫衝突所造成的資源浪費。

而土地使用管制制度亦有整合上的課題。依日本都市計畫法及相關法規規定，都道府縣政府可依其需要，決定轄區內各都市計畫區域是否採行「區域區分」，將都市計畫區域細分為市街化區域與市街化調整區域。前者指已發展成市街地或十年以內應積極發展成市街地的區域，後者則被定位為應抑制市街化發展的區域。自治體合併時，很有可能面臨已指定都市計畫區域與未指定都市計畫區域的自治體合併，或是採行「區域區分」與未採行「區域區分」的自治體合併的情形。這種土地使用管制與誘導制度上的不連續，往往造成了區域間的差

距，例如 2005 年合併的新松本市，就面臨了上述的情形。雖然可採用部分加強或放寬管制的方式來因應，但只要合併後的自治體在制度上沒有進行整合，便無法根本性地解決區域差距的問題。

#### (二) 重要公共設施的再配置與機能轉換

行政中心等公共設施的再配置以及公共設施移轉後閒置用地的機能轉換，也是自治體合併後在空間規劃上會面臨到的課題。

尾崎尚也與大澤義明（2005）曾提及，行政中心的位置不但決定了行政服務在物理空間上的便利性，對自治體而言也具有重要的象徵意義。然而由於地方角力或是財政拮据，新行政中心的區位決定及後續建設並不容易，許多合併後的自治體仍維持行政中心分散的狀態，而在行政上無法達到效率化的目的。例如茨城縣筑波市在數次的合併後，市府仍四散在各原轄區的行政中心，直到近年因筑波新線的通車，才開始筑波新線研究學園站附近新市府的建設。而兵庫縣篠山市也因合併後原市府無法吸納大幅增加的職員，不得不分散市府機能至其他地方。

行政中心位置的決定甚至影響市町村合併的成敗，例如櫛木縣大平町、岩舟町、藤岡町在合併協議時原本將行政中心設在人口眾多但位在邊緣位置的大平町，因其他兩個町的反對而無法達成共識。福井縣松岡町、永平寺町、上志比村也因人口眾多的松岡町與合併地區中心的永平寺町兩者意見僵持不下而導致協議破裂。

除了行政中心的整併或新設外，根據日本的經驗，諸如醫院、文化設施、垃圾處理設施等重要公共設施也會因自治體的合併而面臨再配置的課題。例如長野縣飯田市於1993年合併後，即因其人口規模無法同時維持兩所公立醫院而面臨醫院統合廢除的問題。而茨城縣Hitachinaka市於1994年合併後，則因原勝田市與那珂湊市的文化設施與垃圾處理設施都還有很長的使用壽命，而不得不維持市內兩個同目的設施的營運，無法達成原先預期的效率化。

重要公共設施的再配置後往往也會面臨原設施廢除後機能轉換的課題。從積極的角度來看，原設施廢除後閒置的公共設施用地意味著新的發展契機，但若處理不當，公共設施的移轉反而會造成原設施所在地的蕭條。這項課題與（一）所述都市發展方針的整合息息相關，因此都市發展方針整合過程中，除將公共設施再配置後的區位納入考量外，也不能忽略原設施用地在新的都市發展中的角色。

### 三、結論

縣市的合併與升格充其量只是手段而非目的，重要的是合併後應如何解決可能遇到的問題，以達到預期的目的。本文依據日本「平成大合併」的經驗概述了1)都市發展方針上的整合、2)土地使用管制制度上的整合、3)行政中心等公共設施的再配置、4)公共設施移轉後閒置用地的機能轉換等，在空間規劃上可能遇到的課題，希冀提供即將合併的縣市空間規劃部門參考，在新的綜合發展計畫擬定、土地使用管制制度及單行法規整合、

新市府區位決定、重要公共設施整併時有更充裕的時間對相關課題進行討論與因應。

### 參考文獻

1. (日)尾崎尚也、大澤義明(2005)「人口分布から見た市町村合併による本庁舎位置決定に関する研究」『日本都市計画学会学術研究論文集』40-3: 121-126
2. (日)岩本陽介、松川寿也、中出文平(2006)「都市圏の一体的な土地利用規制の実現に向けての課題とあり方に関する研究 -松本都市圏の開発実態と各自治体の取り組みを通じて-」41-3: 595-600
3. (日)片山健介(2007)「都市・地域計画の観点からみた「平成の市町村合併」の評価に関する一考察 -「合併」と「連合」の相違に着目して-」42-3: 847-852
4. (日)市町村合併ハンドブック・滋賀縣市町村合併推進支援本部 HP：  
<http://www.pref.shiga.jp/shichoson/gappei/handbook/>  
(2009.7.17)
5. (日)総務省・自治行政局合併推進課 HP：  
<http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html> (2009.7.17)
6. (日)都市計画法(平成11年5月23日法律第40号)
7. (日)市町村の合併の特例等に関する法律(舊・合併特例法，昭和

40 年（1965 年）法律第 6 号、平成 7 年（1995 年）改正、平成 11 年（1999 年）改正）

8. （日）市町村の合併の特例等に関する法律（新・合併特例法，平成 16 年法律第 59 号）

## 地政小百科

街道條件

（street condition）

街道條件是決定不動產價格之重要的因素。就區域觀點來說，街道條件包括通往當地之主要道路寬度、路面鋪裝、快車道慢車道之劃分、街道景觀、街道系統等，就個別因素來說，則指對象不動產所鄰接之街道寬度、路面，有無步道、街景、連續性等。

在各種街道條件中，尤其重要之一項是路面寬度，因為這不僅影響鄰接土地所能興建之樓層高度，而且與採光採風、災害隔離、私密性、停車、噪音等也有密切關係，官感上如果面臨之道路較寬，則可降低壓迫感，所以這項因素要特別留意。

## 教師園地

1. 本系何維信老師及趙金抱組員將於 7 月 31 日退休，感謝他們數十年來對系上及學子的奉獻。
2. 張金鶚教授、林左裕教授於 98 年 7 月 11 日~14 日至美國洛杉磯參加「2009 年亞洲房地產學會年會」。
3. 本系將於 8 月 1 日新聘三位老師，分別為「土地稅制與土地利用」領域專長的林子欽老師、「都市設計、建築設計與環境景觀規劃」領

域專長的孫振義老師以及「空間資訊」領域專長的林士淵老師。

4. 本系丁秀吟講師及江穎慧助教將於 8 月 1 日升等為助理教授。
5. 本系徐世榮主任帶領顏愛靜老師、賴宗裕老師、陳立夫老師及碩士在職專班同學等師生 23 人，參加 7 月 1 日至 3 日於雲南昆明舉辦之第五屆兩岸四地土地學術研討會。

## 學生園地

1. 本系於 98 年 6 月 15 日上午 10:00—12:00，在綜合院館 270624 教室邀請永慶房仲集團、香港商世邦魏理仕有限公司台灣分公司、崧圖科技股份有限公司、永奕不動產顧問有限公司、信義房仲集團做公司介紹、徵才說明與 Q & A。
2. 本系同學參加今年 82 週年校慶運動大會，成績表現亮眼，獲獎名單如下所列：
  - ◎湯舜閔 男子壘球季軍。
  - ◎陳彥宇 男子跳遠第五名。
  - ◎吳權軒 男子田徑 400 公尺第五名、男子田徑 800 公尺季軍。
  - ◎彭逸緯 男子田徑 1500 公尺亞軍、男子田徑 5000 公尺亞軍。
  - ◎楊豐毓 女子鉛球冠軍、女子標槍冠軍。
  - ◎地政系 男女田徑錦標季軍。
  - ◎地政系 男子拔河亞軍。
  - ◎地政系 啦啦隊錦標亞軍。
  - ◎地政系 總錦標殿軍。
3. 98 學年度新任系代表為土管二林郁馨同學，學會總幹事為土測一劉哲彥同學，副總幹事為土管一蘇奕軒同學，系圖館長為土資二陳奕璇同學，副館長為周巨展同學。

## 地政活動紀實

1. 本系於 98 年 5 月 12 日下午 2:00—4:00，在綜合院館 270612 教室邀請台北市政府都市更新處副總工程司方定安演講，講題“台北市都市更新實際案例與分享”。
2. 本系於 98 年 5 月 15 日下午 2:00—4:00，在綜合院館 270612 教室邀請台北再開發規劃股份有限公司協理林克全建築師演講，講題“都市更新的牛市在哪裡？”
3. 本系於 98 年 5 月 18 日上午 10:00—12:00，在大勇樓 210105 室邀請大地旅人環境工作室總監江慧儀演講，講題“社區力量—石油匱乏下的古巴”。
4. 本系於 98 年 5 月 21 日下午 2:00—4:00，在綜合院館 270622 室邀請前環保署評審委員文魯彬律師演講，講題“企業社會責任與企業社會的迷思”。
5. 本系於 98 年 5 月 22 日上午 9:00—12:00，在綜合院館 270209 室邀請巨秉不動產估價師聯合事務所所長張能政演講，講題“權利變換估價原則與方法”。
6. 本系於 98 年 5 月 26 日上午 10:00—12:00，在綜合院館 270106 室邀請仲量聯行副總經理楊敦閔演講，講題“資產與物業管理”。
7. 本系於 98 年 6 月 1 日上午 10:00—12:00，在綜合院館 270411 室邀請富邦建築經理公司宋良政演講，講題“建築經理業發展現況及未來展望”。
8. 本系於 98 年 6 月 2 日下午 2:00—4:00，在綜合院館 270624 室邀請 Institute of Urban Planning, school of the Built Environment University of Nottingham Prof. Taneroc 演講，講題“Cities for An Ageing Society — The British Experience”。
9. 本系於 98 年 6 月 3 日上午 9:00—10:30，在綜合院館 270624 室邀請 Urban and Regional Planning, A Alfred Taubman College of Architecture and Urban Planning, University Of Michigan Prof. Gavin Shatkin 演講，講題“Planning Privatopolis: Private Sector Built New Towns and the Transformation of Asian cities”。
10. 本系於 98 年 6 月 4 日下午 2:00—4:00，在綜合院館 270612 教室邀請台大城鄉碩士、建築師黃珠蘭演講，講題“模型製作與展板修飾”。
11. 本系於 98 年 6 月 12 日下午 2:00—4:00，在綜合院館 270612 教室邀請台北大學不動產與城鄉環境學系曾明遜副教授演講，講題“制度於不動產交易中有何作用—制度經濟學闡釋”。

### ※我們的專業領域

土地行政與法制、不動產管理、土地規劃、都市與國土規劃、土地測量、不動產估價、房地產仲介等不動產相關領域

### ※學生的專業證照

不動產估價師、都市計畫技師、測量技師、地政士、不動產經紀人

◎本學訊歡迎本系同學投稿，500～800 字為限，一經錄用，致贈稿費 500 元。

\*本學訊可至地政學系網站 (<http://landeconomics.nccu.edu.tw>) 下載