

地政學訊

國立政治大學地政學系 Department of Land Economics

第 46 期，民國 103 年 9 月 11 日

發行人：林子欽 系主任

本期主編：戴秀雄

編輯：政治大學地政學系學術發展委員會

地址：臺北市 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>

專題報導

歡迎地政新血

林子欽

(地政學系教授兼系主任)

從小到大，各位參加過好幾次的開學典禮，不知道你們是否記得領到新課本時的喜悅、與對新學期的憧憬。身為地政學系主任，歡迎各位加入這個學生眾多、課程多元的大家庭。更希望你們仍然保有對於知識單純的感動與熱情。

地政學系自創系以來，素以研究土地問題為職志。我們深信土地具有的特殊意義，以及在經濟、社會、政治發展中的關鍵地位。我們不僅教授相關理論，更鼓勵師生以行動回應當代的土地問題。也因此，我們隨著時間的經過，不斷重新定義所謂的土地問題，修正我們的課程，以及引領政策的走向。至今，我們擁有大學部、碩士班、博士班、以及碩士在職專班的完整學制。大學部課程也得到皇家測量師學會(Royal Institution of Chartered Surveyors)認證，為各位就業的國際化預先鋪路。

地政似乎並非熱門的科系。其實，在國外類似的學科並不少見：有些位於商學院內、有些則在都市規劃學院、有些更是與地政學系相同，採用跨學科的整合課程。這些學校包括：美國威斯康辛大學、麻省理工學院、哥倫比亞大學、賓州大學；英國劍橋大學、倫敦政經學院；芬蘭奧圖大學；瑞典皇家科技學院等世界知名學府。這正是所謂的德不孤、必有鄰。

政治大學身為臺灣學術重鎮，地政學系更是執不動產、都市規劃與空間資訊教學與研究的牛耳。身為本系學生，各位首先應該學著謙虛，將身段放低，不可自傲。再者，各位應該認清頂尖大學學生的本分。如果課程要求對你而言很輕鬆，代表的不是你很優秀，而是教授要求不夠嚴格。既然各位自傲進入頂尖大學，就應該有勇氣證明自己。與各位競爭的，是全世界的人才。即便你不想走出去，他們也會走進來，這就是全球化的年代。

我們替各位準備了優秀的師資、課程與環境。我們充滿了熱情，樂意接受挑戰。各位，你準備好了嗎？

臺灣住宅市場發展、問題及對策

林左裕、林佑倫

(國立政治大學地政學系教授、政治
大學地政學系碩士班研究生)

臺灣的不動產市場在 2002 年底世界性通貨緊縮後，即展開一波資金面的漲幅，期間歷經 2008 年美國次級房貸風暴的衝擊後，寬鬆的貨幣政策再度對房價推波助瀾。全臺各地不動產自 2008 年底起，因 QE 政策之實施，漲幅明顯加劇，在此十年間，臺北市之中古屋漲幅為 161%；新北市漲幅為 138%；臺中市漲幅為 151%；高雄市漲幅為 120%。當資金持續累積在不動產標的，造成各地不動產市場的飆漲及泡沫化，除降低中低所得住戶的購屋能力形成社會問題外，也排擠其他產業用地取得，不利於經濟發產；且當經濟發展落後於不動產業的進度、或停頓甚至衰退時，泡沫破滅後就是金融市場災難的開始。有鑑於此房市飆漲亂象，本文就臺灣不動場市場之基本面——供給及需求，探討相關政策及高房價之成因，並提出芻議以為政府因應之道。

一、高房價的成因

高房價的成因有時是來自經濟發展的結果，如 1980 年代後期國內經濟高度成長帶動所得及房價的上揚。然自 2008 年美國發生次級房貸風暴衝擊全球經濟及金融市場後，各國競相推出寬鬆貨幣政策以刺激經濟成長，但至今經濟成長幅度緩慢，伴隨而來的卻是投資氛圍下資產價格的膨脹，尤

其是不動產價格泡沫的形成更讓市井小民忘屋興嘆，如臺灣全國房貸餘額占國內生產毛額的比值，自 1988 之 12%、漲至目前已超過四成，已高於美國次級房貸前最高紀錄 35%，表示我國滯留在不動產的資金比例早已使金融市場岌岌可危。而房價高出民眾之負擔能力，排擠其他消費支出時，則政府有必要藉全面性的政策引導正常房市的發展，否則將步上美國或西班牙不動產泡沫破滅金融風暴的後塵。

二、全臺住宅空閒率嚴重

住宅空閒率可作為衡量住宅供給的指標之一，從房價上揚的結果可能直覺認為國內住宅供給不足，但根據主計處在 2010 年所做之「人口及住宅普查」(見表一)，臺北市之空閒住宅¹有 12.3 萬戶，空閒率為 13.4%；新北市之空閒住宅有 32.8 萬戶，空閒率為 22%；而全臺的空屋總計有 156 萬戶，空閒率為 19%。遠高於各國際間城市，如紐約(3.12%)、倫敦(3.9%)、香港(4.3%)、新加坡(5.6%)，全臺各城市住宅空閒之嚴重性可見一斑。

¹「空閒住宅」係指該住宅無人經常居住，並且未供其他用途使用，包括待租、待售、已售或已租，尚無人經常居住住宅、有第 2 間以上未經常居住住宅、因工作等原因居住他處而未經常居住住宅等，因此「空閒住宅」可視為「囤房」之指標。另營建署依用電度數主觀認定空屋，所得空屋數據較主計處普查結果為低，學界普遍認為過度寬鬆，可信度不高。

項目 區域	住宅總 數(萬 宅)	空閒住 宅數(萬 宅)	空閒住宅 率(%)
臺北 市	91.8	12.29	13.4%
新北 市	150.1	32.87	21.9%
桃園 縣	73.8	15.37	20.8%
臺中 市*	94.8	19.88	20.9%
臺南 市	64.5	12.60	19.5%
高雄 市	100.3	17.55	17.5%
全台	821.1	156	19%
紐約	-	-	3.1%
倫敦	-	-	3.9%
香港	-	-	4.3%
新加 坡	-	-	5.6%

表一 全臺各主要城市與國際之空屋率 (2010年)

*原台中市區在縣市合併前空閒住宅12萬戶，空閒住宅率高達26%，為全台最高。

資料來源：行政院主計處，人口及住宅普查(2010年)；本研究整理。

三、低利率及低稅負引發過度的投資需求

台灣不動產泡沫的形成同時受低稅負及低利率顯著影響，其中因央行常在經濟成長、匯率及利率調整之決策間取捨，其著重目標常是急迫的經濟成長，而低利率又是刺激經濟成長的最直接手段，因此被犧牲的就是資

產價格的泡沫化，但之後引發金融風暴的隱憂可能就是下一任政府、往後的金融機構、甚至後代子孫必須承受的難題了。最近一波漲勢之主因即為2008年底實施寬鬆的貨幣政策後，在低利率政策及低稅負持有成本的政策環境底下，導致不動產市場的投資性需求不斷上升，引導房價持續上漲。而當房價漲幅過度偏離此人口及所得等基本需求因素及成本時，超漲的高房價即是泡沫現象的開始。在長期的超低交易稅與持有稅及低利率兩大寬鬆政策持續地鼓勵投機性需求下，台灣「非理性繁榮」的高房價也是11A總裁及財政部長必須協力解決的問題。

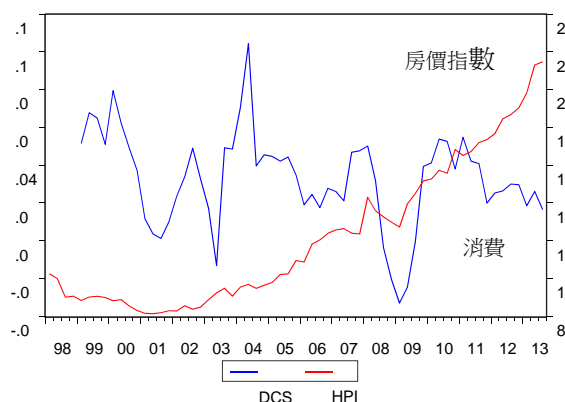
四、高房價下排擠民間消費支出及經濟動能

以臺北市為例，其房價所得比自2005年之8至10倍漲至2011年後之超過15倍，貸款負擔率則在2013年已達64%，新北市亦高達53%，購屋負擔之沉重程度不言而喻。

國內生產毛額(GDP)為國際間衡量一個國家或地區經濟發展的重要指標，總產出在經濟學的衡量定義為「C(國內消費)+G(政府支出)+I(國內投資)+(Ex-Im, 淨出口)」。近十幾年以來，民間消費佔台灣GDP的比重約為六成，顯見消費支出已成為台灣GDP中最重要的因素。

然由圖一可看出，自2010年起，我國的消費支出已與房價成長悖離，表示近年來房價飆漲已不再形成財富效果(wealth effect)，反而因家戶必須支付高額貸款而排擠其他消費，可

能是經濟成長疲弱的主因，如台北市家戶所得目前有超過六成是用來繳房貸，所剩無幾當然無力消費以提振經濟。相對地日本近年不動產價格持續下跌，民眾因不需要支付高額房貸負擔而使國內消費支出慢慢回升，對於經濟復甦是一大助力。



圖一 臺灣民間消費支出與不動產指數比較圖
資料來源：信義房屋、中華民國統計資訊網。

五、房市三箭勢在必行

由以上可看出臺灣住宅市場的幾項特點，第一、投資客挾持資本優勢或融資管道投資不動產，造成房價高漲，使年輕人及一般百姓無力負擔。第二、供需失衡主要肇因於低利率及低稅率下投資性需求之持有，使得大量的空屋供給無法有效率地提供給自住實質需求者，無效供給除了導致房價上漲外，也造成資源的閒置浪費。第三、政府政策失能，不論是央行長期的低利率政策，或是財政部對自住者及投資者一體適用的低持有稅率政策，或是內政部長期的鼓勵購屋，或是鼓勵民眾搬離臺北市的政策，都缺乏整體的居住政策及配套措施。故短期政策目標應抑制投資性需求，以降低房價，包括在房價高漲區之空地限期建造、提高第二房以上貸款利率

及降低貸款成數、稅捐查核、依累進制提高投資性土地及房屋之持有成本(即囤房稅)、以及落實實價課稅，同時檢討租賃相關法規以鼓勵房東出租及保護雙方權益。中期政策目標為以量制價，於前述短期目標達成後，應有效使投資客釋出空屋以增加房地供給給實質自住需求者，內政部及地方政府應廣建出租住宅以為購屋之替代方案、及加速都市更新。長期政策目標應健全不動產相關制度，包括健全租屋市場、金管會實施不動產估價制度、改進不動產稅制、謹慎實施貨幣政策、推動區域均衡發展等。此外政府亦應借鏡德國，比照囤積農糧食品及民生物資，稽查哄抬囤房者，無正當理由不拿到市場銷售或出租，課以高額罰金甚至刑責。多管齊下方能使國內房市之運作步入正軌，否則數年一次的無殼蝸牛運動或「巢運」，將無止盡地重演下去。

國土計畫法(草案)又來了!

賴宗裕

(國立政治大學地政學系教授)

國土計畫法自民國82年政府推動立法工作以來，已經歷20餘年，其間國內面對各種天災人禍，也經驗政黨輪替，不同版本之草案內容，反映著不同政經環境與社會衝擊所凸顯的問題。期間國土遭逢九二一大地震、八八風災的考驗，使得草案內容納入國土防災的思維與作法。新版草案透過國土功能分區之劃設，使得草案內容不僅重視經濟發展，

亦較能兼顧國土保育與海洋資源之保護。然而，即使草案內容更迭至今已出現六個版本，吾人不能將國土計畫法視為萬靈丹，可以包山包海解決所有國土問題，而是期待此一草案內容能為國土的合理有效利用提出正確的指導原則與方向。緣此，本文就本次草案（行政院於103年7月28日函送立法院審議）內容之特色簡述說明，再就內容尚待釐清或改善之處提出建議，以期使草案內容更具可行性。

103年版草案內容從98年版本的八章五十九條，大幅縮減為六章四十一條，除了簡化都會區域計畫及特定區域計畫之規定外，亦刪除四大功能分區之部分規定，茲將本次草案內容之主要特點說明如后：

1. 國土分類重新調整

當前國土分成都市土地、非都市土地及國家公園土地三種，各有其專法規範土地之使用與管制情形。惟新法通過後，將劃分為城鄉發展地區、農業發展地區、海洋資源地區及國土保育地區等四大功能分區。現行國土分類將不復存在，且區域計畫及區域計畫法相關法令規章也將停止適用。都市計畫法及國家公園法則保留分別適用於城鄉發展地區及國土保育地區之部分範圍。

2. 使用許可取代開發許可

臺灣自民國72年逐步建立開發許可制恐將於新法立法通過後由使用許可制所取代，以避免國土功能分區劃定後，隨時因開發變更之需求申請開發許可，而變動分區劃設

之範圍與國土計畫之穩定性。

3. 民眾參與程序之補強

98年草案版本有關民眾參與之相關規定，僅限於舉辦說明會及公開展覽；本次則規定國土計畫之擬訂或變更，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或以其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，以為擬訂計畫之參考。並於計畫擬訂完成送審議前，應公開展覽及舉行公聽會。另政府受理使用許可申請或功能分區變更案件，亦應辦理公開展覽及舉行公聽會等程序。

4. 財產權益之保障與補償機制之建立

新法通過後劃設之國土保育地區將使該區內之土地所有權人因而受到使用上之限制，若因而造成特別犧牲，新法規定直轄市、縣（市）主管機關對於既有合法可建築用地經依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償。中央主管機關應設置國土永續發展基金，作為補償所需支出。

新版本之草案內容相信是經過許多會議之討論與相關部會協商下之產物，惟仍有以下幾點疑慮有待斟酌：

1. 國土功能分區劃設原則之研擬應慎重

國土功能分區之劃設將決定土地未來之使用潛力或限制，進而影響土地所有權人之權利價值大小，因而勢必易受地方政治力量之操縱

影響，而恐喪失劃設之合理性與公平性，故劃設原則之決定應慎重為之。草案第十九條雖已有初步之劃設原則，但是否明確容易執行仍有商榷空間，應與地方執行單位協調溝通，並透過徵詢民眾之程序，使得劃設原則獲得民眾認同並有其操作之效用性、合理性，杜絕政治力介入之影響。惟目前草案中未對涉及土地所有權人權益之劃設程序，納入民眾參與機制，顯有不足。

2. 避免使用許可成為變更土地之捷徑

未來新法執行下使用許可取代開發許可後，草案第二十一條規定國土功能分區及其分類下，將進行使用地之編定，顯然現行各分區下之容許使用項目將重新改變，其改變之幅度恐影響新制度之可行性與接受性，進而如何因應使用許可制度之推動，以避免透過使用許可之申請成為實質土地使用分區變更之途徑。

3. 以重罰取代不被信任的執行

本次草案雖對違反使用規定者仍有斷水、斷電之處罰規定，卻也存在著罰鍰6~30萬元的笑話規定，一來地方政府不易連續罰，亦不會罰最高額度30萬；二來違規者之不法所得遠超過罰款，這種罰款額度實在是侮辱了違規者的獲利能力。因此，建議除可依「行政罰法」第十八條第二項規定大幅提高罰鍰外，針對違規業者之不法所得應視需要進行假扣押，且應取消相關優惠、獎勵措施並予以追繳，並禁止違規

土地所有權人移轉土地。

4. 國土政策之研訂

國土計畫法之內容具指導性、原則性之性質，提供國土各功能分區明確之發展管理依據，以促進國土空間治理效率之提昇。然台灣一直缺乏一個「國土政策指導綱領」，作為擬定國土計畫目標之依據。為了拼經濟，便容易流於政治考量，部會之間也因而缺乏論政協商的基礎，容易本位主義而喪失專業討論的空間，土地使用的決策模式，便容易因黨而異、因人設事。在缺乏國土政策共識下的立法院，草案在立法過程中，其理想性與專業性便難自保。尤其是，本次版本將98年版本之四大功能分區之空間政策原則刪除，更凸顯政府訂定國土政策之必要性。

MODIS 感測器簡介

梁鑾立

(國立政治大學地政學系碩士生)

全球氣候變遷造成了極端氣候事件發生的次數、強度和地點等皆有所變化，而臺灣因地理區位及具年輕地質的環境特性，本身就on容易發生天然災害，極端氣候更加劇天然災害的發生頻率與規模，對水資源、公共衛生、生態與生物多樣性等層面皆有很大的影響。欲觀察氣候變遷對於大範圍環境所造成的影響，利用衛星遙測技術是最有效率的，因為衛星影像具有資料涵蓋面積廣、多波段、多時相以及不受地形限制等特性，適合用於土地

利用分析、變遷偵測及資源調查等方面，而相較於一般常用於資源調查的衛星影像資料(如 SPOT、Landsat 等)，MODIS (Moderate Resolution Imaging Spectroradiometer) 擁有較多波段，也具有更強大的遙測能力。因此，本文將介紹一些有關於 MODIS 的資訊。

MODIS 又稱為中級解析度成像分光輻射度計，是設計用於研究與預測全球尺度下自然及人為所造成的地球變化。MODIS 分別搭載於 Terra 與 Aqua 衛星上，這兩台衛星先後於 1999 年 12 月 18 日及 2002 年 5 月 4 日由美國太空總署 (The National Aeronautics and Space Administration, NASA) 發射，其基本資訊如表 1 所示 (國立中央大學太空及遙測研究中心，2014)。其中，Terra 衛星的觀測時間為當地時間上午 10:30，主要任務是觀測地球的氣候系統，包括大氣、陸地、海洋、生物等之交互作用；而 Aqua 衛星的觀測時間則為當地時間下午 13:30，主要任務是用來收集地球水循環的資料，包含海洋的蒸發、大氣的水汽含量、降水、土地含水量、海水分佈、冰雪覆蓋、懸浮粒子、植被、海洋浮游生物、海面溫度、氣溫、地表溫度等資料 (中央氣象局全球資訊網，2014)。

表 1、MODIS 感測器基本資訊

項目	內容
衛星資訊 (Terra、Aqua)	軌道高度：705 km 太陽同步衛星
感測器類型	擺掃式 (whisk-broom)
掃描寬度	2330 km
輻射解析度	12 bits
光譜解析度	36 bands
空間解析度	250 m (bands 1~2)
	500 m (bands 3~7)
	1000 m (bands 8~36)
時間解析度	1~2 days

MODIS 的特點如下 (彭定志等，2004)：(1) 提供了 36 個頻道，各頻道的應用範圍如表 2 所示，其頻帶介於 0.405~14.385 μm 之間，由於頻道多，可供組合的觀測與分析方式也就更多，故在大範圍物類調查上較 SPOT、Landsat 更具優勢；(2) 提供三種不同的空間解析度，分別為 250 公尺 (band 1~2)、500 公尺 (band 3~7) 和 1000 公尺 (band 8~36)；(3) 感測系統掃描寬度 2330 km，觀測全球表面需 1~2 天，由於 Terra 衛星與 Aqua 衛星的觀測時間不同，可於每日上下午分別對同一地點觀測一次，除了在資料上具有較佳之互補性外，更可提供大氣、海洋或地表中極短現象研究與監測等應用之參考，如雷雨等現象，對於極短週期各種現象之研究相當有幫助；(4) 資料是使用 HDF (Hierarchy Data Format) 格式加以編碼儲存，此格式適合傳輸、儲存和讀取大量資料，主要的遙測應用軟體都可以讀取此格式，包括 ERDAS IMAGINE、ENVI 及 Geomatica PCI 等；(5) 資料免費對全球用戶發布，對於研究人員來說是較容易取得且有用的實驗資料。

表 2、MODIS 感測器頻道資訊

應用範圍	頻道編號
土地、雲、霧的邊界	1~2
土地、雲、霧的性質	3~7
水色(海洋)、浮游植物之 生物地球化學	8~16
大氣中的水分含量	17~19
地表、雲之溫度	20~23
大氣溫度	24~25
捲積雲、水蒸氣	26~28
雲的性質	29
臭氧層	30
地表、雲層之溫度	31~32
雲層最高海拔高度	33~36

MODIS 影像產品可從 NASA 的 DAAC (Distributed Active Archive Center) 資料中心取得，根據不同的資料內容以及資料處理程序，共產出 MOD01~MOD44 等多種類型之產品。以 MOD09Q1 為例，該產品是陸地 2 級標準產品，資料內容為地表反射率 (Surface Reflectance)，而台灣分別位於二張 MOD09Q1 影像上 (圖 1)，一張包含台灣北部小部分區域，另一張則包含台灣其餘的範圍，因此若要利用 MODIS 影像進行全台灣的研究，尚需進行拼接、鑲嵌等前處理。

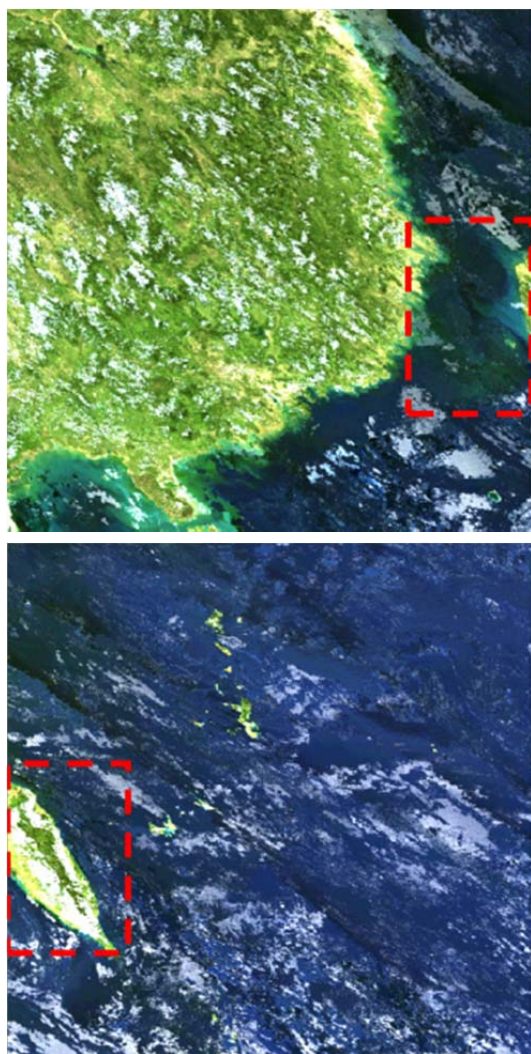


圖 1、MOD09Q1 影像上的台灣
(陳青，2007)

國內以往對於環境變遷偵測的相關研究中，在時間序列的觀察上較少，原因是缺乏能快速取得且覆蓋台灣全區的衛星影像資料，而 MODIS 影像的出現，可使研究者從整體上來觀察臺灣在時間序列上的變動特性，是個很重要的突破與改變。實際應用上，可先蒐集研究地區長期的 MODIS 影像資料，接著計算影像中的常態化植生指標 (NDVI)，並配合同時期之氣象資料，以探討研究地區地面物候的變化 (張仲德，2008)。目前各國學者也正對 MODIS 影像之各波段特性進行許多相關研究及測試，期望能更進一步的解析 MODIS 影像光譜之資訊，以提供全球在未來掌握更多即時資料。

參考資料：

1. 國立中央大學太空及遙測研究中心網站：
<http://www.csr.sr.ncu.edu.tw/08CSRWeb/ChinVer/C6TechSupp/Optical/MODIS.php>
2. 中央氣象局全球資訊網：
<http://www.cwb.gov.tw/V7/esevice/docs/overview/observation/msc/sat1.htm>
3. 陳青，2007，MODIS 時間序列影像應用於稻米之判釋，國立中央大學土木工程學系碩士論文。
4. 彭定志等，2004，MODIS 在水文水資源中的應用與展望，Advances In Water Science。
5. 張仲德，2008，應用 MODIS 影像分析探討台灣地面物候變化及颱風干擾之影響，國立彰化師範大學地理學系博士論文。

新近重要區都計相關司法實務

戴秀雄

(國立政治大學地政學系助理教授)

由 102 年底到 103 年中期，司法實務界出現若干深值研究都市計畫法人員注意的新發展。以下擇錄其中幾件，與大家分享：

一、最高法院 102 年 12 月份第 2 次庭長法官聯席會議

本決議是針對究竟主要計畫個案變更時之撤銷訴訟案件被告機關之疑義而生，姑且不論最後此決議之結論是否學理上完全站得住腳，因此決議之內容等同最高法院對於相關問題之明確見解，是屬必須予以留心者。以下簡單摘錄其決議理由之一部：

「縣(市)政府依地方制度法第 19 條第 6 款第 1 目及都市計畫法第 13 條、第 18 條規定，雖有擬定、審議都市計畫主要計畫之權限，然依同法第 21 條規定須經內政部核定，始得發布實施。又主要計畫之變更依同法第 28 條規定，應依照擬定主要計畫之程序辦理，即須經內政部核定始得實施。縣(市)政府據都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款「為配合中央、直轄市或縣(市)興建之重要設施」所為主要計畫之變更，依同法第 2 項規定，內政部得指示變更，必要時得逕為變更；復依同法第 82 條規定，縣(市)政府對於內政部之核定申請復議，經內政部復議仍維持原核定時，縣(市)政府應即發布實施。可知，內政部對於縣(市)政府主要計畫之個案變更得予以修正，有決定權，為主要計畫個案變更之處分機關，至於縣(市)政府予以公告實施僅為執行行為，人民不服主要計畫個案變更循序提起撤銷訴訟，應以內政部為被告。」

至於最高法院此見解，實仍

有值得爭議之處。按此決議理由實承認現行都計法規定中，中央主管機關對於地方自治事項性質之都市計畫權限具實質介入、自行擬定之權限，故在邏輯推演上以內政部做為主要計畫個案變更(其性質依釋字第 156 號解釋為行政處分)之處分機關。然而，在地方自治原理面來看，地方的計畫高權既屬自治事項，地方主管機關依其自治權限擬定主要計畫並就此自行負責方符自治法理，亦即主要計畫擬定機關應自為處分機關。而中央主管機關對都市計畫原即無擬定權限可言，縱要行使行政監督權限，亦應僅限於合法性(主要在形式、程序)審查，而不得為合目的性審查，以免干預自方自治權限。此乃在都市計畫法制上擬定與監督權限分配之應為狀態，故基於此一法理，在地方制度法通過施行後，與此相違之際有法律規範皆應配合修正。

是以，在應為狀態來看，在地方制度法施行後，內政部對於主要計畫固然無庸置疑仍想行政監督權限而進行審查，但此審查、核准之權限是否即為主要計畫個案變更之行政處分做成行為，還是僅是上級主管機關的純粹監督行為，真正做成主要計畫個案變更之處分機關仍為直轄市、縣市政府，就很值得質疑。而現行都計法因未曾配合地方制度法進行修正，而仍存在內政部有權限介入地方擬定主要計畫，此一方面都市計畫法之制訂遠在地方制度法施行之前，當年對於地方所享計畫高權可謂並無意識，現今此種規定縱使退一萬步來看當成行政執行上代執行，是否仍適合繼續存在都不無問題，也難以用來支持讓內政部當真正做成主要計畫個案變更處分機關的論點。

倒底如何看待這樣一個決議結果，看來在諸說見解中最後採取乙說，或許可說是最高法院採取類似徵收

處分的思考結構，以及偏向行政法總論的思維模式的結果，然而綜合計畫體系原本即存在多層級計畫由上向下控管，而尊重下層進行具體規劃而自行負責之特徵，似乎並沒有被充分注意到。至於現行都計法仍存在，內政部在必要情形可以自行擬定地方主要計畫之規定是否符合第自治原理，以及究竟內政部審查主要計畫擬定機關所報請核准案件之權限，恐怕就是首先應該被討論清楚的事情。而這些問題，期待日後都可以在學界與實務界充分討論。本決議相關資料請參考下列連結：

http://jirs.judicial.gov.tw/FINT/FINTQRY04.asp?hir=all&N0=&sel_jword=&N1=&N2=&Y1=102&M1=12&D1=1&Y2=102&M2=12&D2=31&kt=&kw=&keyword=&sdate=20131201&edate=20131231&kttitle=&lcl1=&lcl2=&lcl3=&hi=all&EXEC=%ACd++%B8%DF&datatype=dtype&typeid=C&recordNo=1

二、關於都市計畫效力與救濟範圍

最高行政法院 103 年判字第 350 號

本案實際所涉及的事實部分以最簡單方式敘說，乃細部計畫變更時，該細部計畫範圍外但緊鄰該細部計畫邊界之民眾，主張該細部計畫就特定設施之規劃影響其受法律保護之權益，訴請撤銷該細部計畫之個案變更。案經台中高等行政法院 101 年度訴字第 260 號判決將「原處分及訴願決定均撤銷。」其後，該判決經上訴後為最高行政法院以 103 年度判字第 114 號判決廢棄原判決，原告(即前述計畫範圍外民眾)不服提起再審。

本判決理由大體採與最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決相同見解，認為細部計畫之法律效力僅及於其計畫之空間範圍，對於計畫範圍外之第三人並不具有保護功能與效力，故此些計畫範圍外第三人並不能針對

細部計畫個案變更，提請救濟以資撤銷。

由於最高行政法院在 103 年度判字第 114 號判決與 103 年判字第 350 號連續兩判決，對於本案所涉細部計畫範圍外第三人是否可提起撤銷訴訟持相同見解，姑且不論該見解是否仍有法理上檢討的空間，但很清楚地，最高行政法院於此已經形成明顯、一致的立場與見解，是特別要予以注意的地方。

針對本案，最高行政法院之論理以引據都計法第 1 條、第 3 條，承認都市計畫為以公益考量為核心之規範為出發點。次而承接釋字第 148 號與第 156 號見解，認細部計畫在個案變更為行政處分，其因該處分受有不當或違法損害之特定人或可得確定之多數人，可以提起訴願或行政訴訟以尋求救濟。於此，最高行政法院之見解顯然認為以上兩命題之結合，細部計畫個案變更之內容所引發損害只會源於其做為行政處分之效力所及，故計畫範圍之外既不為該行政處分效力所及，計畫範圍外第三人所受損害(或也可說所獲利益)皆非直接來自該細部計畫個案變更，而僅係間接、反射地受到損害，自應無可以提請救濟之餘地。

但是，姑且不論都市計畫(主要計畫與細部計畫)法律性質之長年爭議，這樣的推論涉及幾個深值進一步檢討的問題：

(一)細部計畫的內容涉及個別基地的棟距、量體等對於日後營建的控管，此固然是其法律效力的表現，但此對於周邊其他土地之利用卻必然衍生利用上之事實影響力。因此，可能直接、具體遭受細部計畫個案變更內容不當或違法損害情形之發生，在空間上並不與計畫法律效力範圍完全連動，除非有任何法理論據可以支持，行政行為所帶來損害以其法效所引發

者為限方得提請救濟。

(二)細部計畫做為一種空間計畫，其內容對個別土地所發生之法效、事實影響並不會因為受影響土地位於計畫範圍內外而有別；因為，空間互相連接、互受影響，可以對計畫區內鄰地發生事實上(尤其物理性、化學性及生態性的)不良影響之規劃內容(特別是該規劃內容之實現)，在事實之因果面向上，也可以發生在計畫區外鄰地或更遠的某土地。

(三)最高行政法院論點由都計具公益考量特性出發，顯示將本問題置於保護規範理論架構下進行分析。然而，細部計畫內容既然是以引導、控管以營建為主之土地利用為其功能與目的，若是承認計畫範圍內被變更土地周邊相鄰土地特定權益(如日照、健康等)之維護亦在細部計畫應考量並保護之列，則亦可謂承認細部計畫純粹公益特性外，亦兼具保護受其影響人民特定權益之功能。準此，若認此種細部計畫的保護功能完全只侷限在計畫範圍之內，是否意味著細部計畫之擬定完全不須審酌考量計畫範圍外周邊環境與人民特定權益之保護？反之，若是細部計畫擬定時，其決定之作成仍須就計畫範圍外可能影響所及之需求與應受保障權益與以權衡考量，則細部計畫的保護功能豈不是就不能限定在其計畫範圍之內？

以上簡單整理在本案所呈現之問題，其本質不只觸及學理上如何由保護規範理論看待都市計畫性質的問題，實則更深及計畫決定做成之原理與限制，而這卻是我國相關研究長期以來相對欠缺的部份。惟可惜最高行政法院所採推理如前所述仍嫌太過簡略，對於這些問題絕大部分難以提供足夠的解答，故仍待相當研究以釐清上述問題並建立處置之道。由於我國談及都市計畫是否具保護規範特性之論述仍少，以下另提供相關支持都市計畫

具保護規範功能論述兩則及本案原始連結以供比較：

傅玲靜，由「重大投資開發案件都市計畫聯席審議作業辦法」論都市計畫應發揮之環境保護功能，收錄於：台灣法學新課題（九）

戴秀雄，淺談都市計畫的幾個特性及其衍生的疑問，收錄於：全國律師，Vol. 16, No. 11, 2012

原判決全文連結：

http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/FJUDQRY03_1.aspx?id=1&v_court=TPA+%E6%9C%80%E9%AB%98%E8%A1%8C%E6%94%BF%E6%B3%95%E9%99%A2&v_sys=A&jud_year=103&jud_case=%E5%88%A4&jud_no=350&jud_title=&keyword=&sdate=&edate=&page=&searchkw=

歡迎新生到來

給大一學弟妹的話

陳思好

(國立政治大學地政學系學士生)

首先，先恭喜你們進入政治大學地政學系這個大家庭！

我想你們對於大學，一定充滿了好奇以及期待，當時的我也是懷抱著這種心情懵懂的進入。來到大學，真的有許多與過往高中截然不同的嶄新，在大學的環境中，所有想到的一切不再侷限於高中制式框架之中，而是多元化自由思維散播於此；不管是對於課業上的學習還是課外的種種活動，不單單只專注於你所選擇的科系資訊連結，大學裡開放的選課以及活動參與模式，除了自己本科系相關的研習等，還有外系專業的課程學習、校外

選課以及短期出國進修交換等方式。對於課外活動，還有校際性社團、系上活動及系隊以及各校內外競賽、研究或服務活動等等可以參與，讓你跟隨自我意志，去觸碰探索你所好奇的、渴望的事物。除了內部包羅萬象的資源，也有外部社會層次與國際化管道的提供。例如多國語言的精進、專業技術的磨練、社會經驗的累積與多方興趣的養成，大學給予的不只是單一向的提升，更是全方面能力的成長。相信只要能好好把握，就能讓自己蛻變許多。

大學給予多方層面的豐富資源，當然要好好把握這機會，但是其實更重要的，在於如何選擇，什麼樣的方向真正符合自己需求、什麼樣的知識技術可以有效提升自我能力、什麼樣的經驗才能讓自己茁壯，要如何做取捨才能讓勾勒出自己的極限最大值。任何的選擇，考量的不再只是當下自我負擔與否或時間規劃的有無，而是從此刻延伸到未來，每個思維的轉折撼動，都會牽動著未來的走向。雖然牽扯到未來的層面，或許對於剛進大一的你們而言似乎遙遠且沉重，但其實從此時踏入大學階段的你，應該多少都已經給自己訂下一個目標及期許，而這關鍵的選擇就將環繞著你的期許開始運作。選擇並不是件難事，只要忠於「擇你所愛、愛你所擇」，找尋你所喜愛的，並且愛上你所選擇的。在無數中慎選，相信自己的能力，不後悔且盡心盡力的去實踐，一定可以成就更好的你。

大學是一個特別的階段，或許是你求學的最後一個頁，也是銜接你進入社會的重要環節，不全然像高中以目標考試而唸書為主軸，我認為大學與高中的最大差異在於，它是專業知識的增進、實務經驗的累積、以及人

際交流的拓廣以及獨立自主思辨的磨練，這些都將成為你未來人生的助力。各方能力的培養是大學裡成長的重心，希望你們可以取之平衡，勿操之過急，也不要過於偏重而忽略其餘。

最後，希望四年後你們都成為自己心目中更好的人，祝你們大學生涯成為你們最美好的章節！

教師園地

1. 本系林秋瑾教授、江穎慧助理教授於103年7月14日至16日赴澳洲黃金海岸參加「The 19th AsRES Annual Conference 2014」。
2. 本系江穎慧助理教授於103年7月10日至12日赴南京參加「世界華人不動產年會」。

榮譽榜

1. 本系林士淵助理教授榮獲本校101學年度「教學優良」教師。
2. 103年專門職業及技術人員普通考試地政士及格名單於103年8月6日放榜，本系同學及系友多人金榜題名：
徐珣益、林廷勳、謝正男、林築君、許家豪、陳佑軒、林于真、王詠太、陳宜君、劉庭如、李君恩、呂宛竹、吳承暉。

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