

地政學訊

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

第 94 期，民國 111 年 9 月 11 日

發行人：孫振義 系主任

本期主編：鄭安廷

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>

地政學訊新生企劃

主編的話—改變世界一點點是一件很有趣的事

鄭安廷

(政治大學地政學系副教授)

恭喜各位新鮮人進入新的求學階段！剛進入陌生的校園、陌生的城市，想必還有很多事需要適應吧，舉凡複雜的交通、陰濕的天氣、亦或是不同城市的樣貌，其實這些生活上的觀察，都與地政息息相關。也許剛進入地政系的你仍會好奇，究竟什麼是地政呢？只要與土地相關，從規劃設計到管理與行政，上至國家整體政策，下至特定地區的營造，皆是地政的範疇。

規劃是一門非常有趣的學科，能接觸到的議題相當廣泛，而且無時無刻影響著你我的生活，無論是交通議題、氣候變遷的減緩與調適、綠色與智慧發展，以及近年來備受重視的能源議題，都是規劃者能深入探討的方向。而即將成為掌管臺灣土地的新制

度—國土計畫，是近年最火熱的議題，受到各界重視與期待，政大地政在該領域占有舉足輕重的地位與影響力，換句話說，關於臺灣的未來，也就是你們的未來，政大地政扮演著相當重要的角色。

若你心中懷有「讓世界更好」的熱忱，或是對於未來充滿想像，歡迎加入政大地政這個大家庭，我們一起共創一個更美好的環境！本期企劃我們邀請所有大一導師歡迎所有加入地政大家庭的夥伴，未來日子讓我們一起營造美好的學習氛圍。

給 CO 世代大學新鮮人的一封信

孫振義

(政治大學地政學系教授兼系主任)

2022 年的大學新鮮人，平安！期盼了三年，終於迎到了各位的加入。之所以稱呼你們是「CO 世代」是因為各位在你們高中三年期間，經歷了「COVID-19」與「新『課』綱」的雙重洗禮，以至於讓各位成為最特別中的特別。

從前的大學生，初入學之後方開始學著自己料理飲食、自己決定起居作息、自己控制學習進度、自己找尋人生方向，但，你們不同！108 課綱的理想是讓各位在高中三年期間逐步探索性向、記錄學習履歷、標定未來申請系校院所。無論這樣的理想各位在高中生涯實踐了多少，但心中至少有個初步的概念，學習的劇本不再只能有一套，而是可以為自己編撰腳本。

無獨有偶，2020 年初 COVID-19 疫情闖入了我們原本平靜的世界，也讓自主學習不再僅是理想與口號，而成為生活的一部份。停課、視訊成為家常便飯，掛網偷懶與勤奮自學只有一線之隔，遠距教學即時填補了空缺，雖無線卻有極限！幸好，老師與家長們頂著當糾察隊，還有一場場升學考試當標的，無論是繁星、申請入學還是考試分發，各位總算是熬過了這一段、過關斬將後取得門票來到我們面前。

然而，上了大學就沒人管囉！除了一些幸運得到室友、同學與學長姐們關懷督促的新鮮人外，幾乎沒有人會管你何時起床、有沒有吃飯、有沒有選課、上課有無缺席、作業是否繳交、考試怎樣準備、是否考慮申請雙主修（輔系）、轉系（學）、參加那些社團、參與那些活動、是否主動爭取實習機會、如何海外交換與遊學申請、是否加入教授研究室、考慮申請國科會大專生計畫、青年創業否…？

很抱歉，離開高中來到大學的你，實在有太多事情可以做了。當然，你可以選擇什麼都不碰、什麼都不做，但是你會發現其他同學卻不斷地在大學生涯體驗世界、結交摯友、揮灑青春、多元學習，而且完全沒有人逼！

大學，是步入社會的實習，恭喜成年！即將取得公民權的你，也意味著完全決策、完全負責。CO 世代中，態度主動與被動會讓自己落入 M 型社會的兩端。隨時可能死灰復燃的疫情與持續發生的遠距教學，可能讓學習打了折扣，同學們若能以主動學習、翻轉學習填補，一來一往間恰好產生「四倍」差異。要繼續等著被餵食，還是要跨出去主動尋找獵物，不只是成熟度的展現，也正好可以藉此向全世界宣示自己值不值得這份公民權。

政大地政系的三個組：土地管理組、土地資源規劃組、土地測量與資訊組，涵括了地政界所需的不動產、都市計畫、測量、空間資訊（GIS）等領域；政大的文學、社會科學、商學、傳播、外語、法學、理學、國際事務、教育、創新國際及資訊等 11 個學院，可以供應你所需的絕大部分知識養分；台灣聯合大學系統的四所學校，可成為同學們擴大學習雷達的潛力。我在此文沒有花篇幅大肆宣揚這些優勢的原因是：政大地政系的好壞，由你的學習態度與行動力才能定義！

大一，哇！好久遠的事

陳奉瑤

(政治大學地政學系教授)

大一，真的是好久遠以前的事了。但回想 40 年前大一時，還是有幾件事歷歷在目。

1. 地政是我家！

當年學長姐的迎新，在教室後面貼著斗大的幾個字：地政是我家，不誇張，這幾個字陪我至今。很慶幸自己能在這個大家庭中成長，而且一直以它為榮！地政系老師、系友、同學的相互關心，真不是蓋的！

2. 大縱走

大二時，我們班轉入的同學比轉出的多，這在當時的地政系算是非常特別的。畢業近 40 年，幾乎每年都有大小聚會，從就業談到小孩，現在則在談誰先退休。同學感情之所以這麼好，大一的北橫縱走、大二的溪阿縱走、大三的瑞草縱走功不可沒。每年四月放春假，大夥一起到山裡健行、露營、看星星，走得動的照顧走不動的，還有個同學一路嚷嚷吵著退錢，一路走完全程，為我們每次的聚會，留下了永久、歡笑的話題！

3. 擔當責任

大一當新生、大二接學會、大三選系代，幾乎是當年我們各班的責任。大二時沒有同學主動要接學會，班會時決定由全班推選，最高票者當

總幹事，結果被提名者通通有獎。女同學當總幹事、另二位男同學搭配當副總幹事，算是空前絕後！大一時的校慶運動會，老師在微積分課程中拿著點名單一一詢問同學參不參加校慶游泳大隊接力，結果全班僅有的 19 位男生不管會不會游都下水了，不會游的雖經裁判糾正，還是勉強用時不時抬頭的方式游走完全程，雖然全校只有一隊報名參加，但總不能給我們冠軍吧，又創紀錄了，拿了個游泳精神總錦標，這也為我們的聚會，創造了永久的話題！

4. 地政系，體育系？

在當年棒球連三冠的時代，全校都把地政系戲稱作體育系；事實上，在我們那個年代原本有兩班且專收體育傑出轉系生的企管系才是體育系，但在司令台前敢把獎杯一個一個擺出去跟企管系媲美的就是地政系，我們不僅有很棒的選手，更有大批的同學在帳棚、在場邊加油，更有系友抱著大西瓜來打氣，磅礴的氣勢真令人懷念！還記得大一時，只要學長們有排球賽程，我們一群學弟妹下了課，一定到場加油！地政系有系棒、系排、系籃、系羽、系桌，大一新生快快加入，還有機會在全國的地政盃運動會中大展身手！

5. 低空飛過

59.9 分當掉，這是我們當年測量老師會給的分數，就差 0.1?? 是的，老師說差 0.1 就差很多了，第一次見

識到「差之毫厘失之千里」！以前認真的同學負責做筆記，科目強的同學主動當其他同學的小老師，所以被當的不多。有些同學很厲害，四年 all pass 但幾乎都是 60 分或低空飛過，佩服這些有所為有所不為的同學，把各種情境掌握得這麼精準！

6. Odd- Even

以前英聽是大一必修，由外籍老師授課，記得有次考完試後，有位同學出來後問，老師為什麼一直講 Odd/Even，到底是做什麼？原來，為了避免作弊，老師依學號奇、偶數給題目，可以想像當年的英聽，對許多同學的壓力。還好，這位同學能不恥下問，最後也都順利過關了。不知你有沒這樣的經驗，有了問題不弄懂，下次可能會再出現！

政大有個很棒的河堤，雖比不上劍橋可以划船，但傍晚時分，唸完書、吃完飯，到河堤上去走一走聊聊天，很棒！大雨過後，在河堤上可以看到為數不少的白鷺鷥在堤外棒球場覓食，很紓壓！歡迎大家到政大來，希望多年後也有機會聽聽你們班的故事。

給大一新生：

快樂學習並實實在在享受大學生活

邱式鴻

(政治大學地政學系副教授)

又是送走一屆畢業生，迎來另一

屆新生的季節。學刊主編邀請我為今年的新生撰寫一篇給大一新生的話，我又翻出四年前的舊文章，再仔細重讀一遍，發現四年前寫的東西還是適合用在今年的迎新，因此稍作修改四年前寫的內容，再度用來歡迎各位來到地政大家庭的土地測量與資訊組。

不管是哪一屆新生進來，相信絕大部分的新生對這個組，甚至是這個系，以及整個政大的環境都是充滿陌生與期待，我常想若是我生在此時，我的大學生活會是如何？這個世代的你們，跟我們生為大學生的那個年代，環境的確相差很多，現在的你們，擁有更多的資源，尤其是資訊獲取、流通都相當便利和快速，相對的，你們要做的選擇和面對的問題更是多元；以往也許五、六年觀念和知識才會翻新一次，但現在翻新的時間我覺得又更短了，也許兩年就會有一次變化。而面對如此變化快速的年代，該如何做好準備迎接大一新鮮人的生活呢？

以往，我常用學業、社團和愛情來比喻每個新生進大學時手中擁有的三棵小樹，若每天有一杯水，你們會怎樣照顧這三棵小樹，總希望大家畢業時這三棵小樹能均勻生長。雖然時代不同，但這比喻似乎可以將其延伸。學業是一定要”照顧”的，愛情則無法勉強，而社團則是隨著時代的發展，已經不再侷限在學校的校園，若說白一點就是進到大學，還是要多

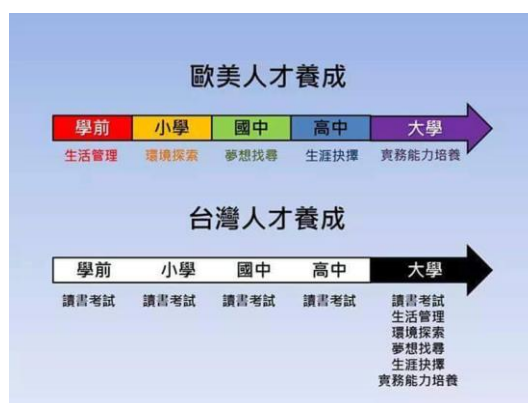
充實自己，不僅是課業，生活方面更是要多方接觸校內外的人事，要儘量將自己觸角延伸出去，如此一來，相信四年後，你不僅擁有專業，更有非專業的基礎，接受更多的生活挑戰。

四年前的8月10日刊登於「風傳媒」，作者是翁韻純，有篇標題是「青春熱血的大學生活即將展開！四年內必做的8件事，沒做可是會遺憾一輩子啊！」的文章，四年後，我還是覺得可以用這篇文章讓各位心中有個輪廓，除了課業，在未來的大學生活應該學些甚麼，這篇文章中提到四年內必做的八件事分別是：

1. 參與社團活動、校內外營隊/組織，建立人際互動，發掘自我無限可能。
2. 實習打工，為未來出路累積經驗值。
3. 有機會就跨系、跨界、跨國學習，拓寬視野及專業。
4. 考取證照，提早贏在起跑點。
5. 和老師建立好關係，他可能成為你人生的嚮導。
6. 談場美好單純的戀愛吧！
7. 趁著年輕，做些老了以後想到會笑的事。
8. 轉換心境，學習與自己獨處。

有興趣的同學可點入網址 <http://www.storm.mg/lifestyle/475196> 仔細閱讀，最後，還是引用四年前(2015年)逍遙文工作室一篇文章「歐美與台灣人才養成」中所載之圖片，讓各位想想自己是不是如圖中描述，從小到大都只是一直在讀書，然後進到大學。如果是，希望大學不再

只是讀書，而是希望大家可以如文中作者所提，大學中可以真正學到並做到「生活管理、環境探索、夢想找尋、生涯抉擇、實務能力培養」，更可以快樂學習、學習快樂，在這未來四年的大學生活，可以更了解自己，充實自己，並完全享受大學生活！



圖片來源：

<https://cg2010studio.com/2015/01/02/%E5%9C%96%E8%A7%A3-%E6%AD%90%E7%BE%8E%88%87%E5%8F%B0%E7%81%A3%E4%BA%BA%E6%89%8D%E9%A4%8A%E6%88%90/>

Where the Journey begins...

范噶色

(政治大學地政學系副教授)

Congratulations!

You made it to NCCU, and you successfully entered the department of Land Economics. I wish there was an epic soundtrack to accompany you during this transition, but there is none. Epic soundtracks come when a journey ends, not when it starts.

And your journey has just begun.

“Kudos” also for making it here. You are likely one of the few students who decided to take a closer look at this newsletter and to challenge yourself by reading an English text.

When I had my interview at this department several years ago, one of the teachers asked me about the challenge of getting students motivated or even inspired. I remember having answered that teachers can already be quite happy if they reach 5% of students and manage to make some impact. The number is likely less, and that might sound too low to you. It is not about being pleased with seemingly insignificant results, but it is because “making an impact” requires two things: continuous communication in two directions, and secondly, it is reflection. Reflection on both sides as to how information was perceived and what this information actually means.

It would be easy to give you some random advice, as the older generation always has the impression that it is wiser, or more educated. It also believes that the next generation (you) is never listening... you might have experienced this in your discussions at home or at high school. The real reason behind this perception often lies in expectation. Expectations that students ought to learn

things in a way that were valid a generation ago, during a time when the peak of communication technology was a simple web browser and email exchange. On the other hand, there are expectations that teachers are supposed to present to you a topic that automatically enters your brain and makes you instantly smarter. And that teachers might magically connect all the different topics in your brain. That is, unfortunately, not the case. Does that disappoint you?

Your brains work differently from that of other generations, and if you do not take it from me, take it from neurophysiological research published over the last decades. Your perception of information is different, and so is your way of developing knowledge and connecting different aspects. Your average attention span has dramatically decreased (thank the internet for that), but so has the attention span of your teachers, who also grew up with the early internet. And so will the attention span of your kids, who grow up with a later version of the internet, simply decrease.

It is your task in this new episode of your life to find a way to absorb information and to make it stick --- to make it yours. It will be enriched with your thinking, your experiences, and

your own studies. No language teacher can put vocabulary into your brain, that is work that you need to invest. And this very much also applies to any other topic that is taught at university.

There is plenty of good advice out there, and you have read and heard it already multiple times...

When looking back I would say that one important piece of advice (not the single best one) is to always look beyond the limits of what you are presented with. Don't let anyone tell you that something is not significant right now if you want to know it. If it sounds interesting to you, it will be interesting, and by digging deeper you will always be ahead and develop your very own skills and interests that nobody else will have. That makes you special and that gives you confidence. It will not only help you to find a job that you actually like (and not some job that you get sick of after three months after graduation). It will also allow you to find your actual aim of what you want to achieve one day in your professional life. That aim is something that you cannot see right now as you are currently floating from one education institute to the next one because this is how it has always worked in your life. You will find your aim by defining it yourself, by trying things out, by falling and by getting up again, and

by always trying to think outside the box that you are living in.

Keep in mind to stay critical. The text that you read here is not more true because a teacher wrote it for you. You have been one of the very few who have read it because you were curious—that was your decision alone. You will be able to think about how far it applies to your life and your study aims. Value does not come because it has been said or taught; value comes because you have thought about it.

Good luck getting started and keep asking!

給大一的話

江穎慧

(政治大學地政學系助理教授)

每年九月開學，校園裡總是充滿著生氣，又有新的一屆大學新鮮人入學了！

今年即將進入的大一生，是新的108課綱培養出來的高中生，強調自主學習、生涯探索，令我開始期待面對新生的到來，在課堂上會不會有不一樣的衝擊火花呢？

身為大一導師的我，在經歷四年的送舊迎新後，回頭想著四年前跟大一說了什麼？

我想說：請在未來四年努力嘗試各種體驗。大學應該是人生的重要精華階段，可能很多事情都是在這個階段才有了第一次的體驗，第一次離家生活、第一次談戀愛、第一次失戀、第一次被背叛、第一次喝酒、第一次被當、第一次打工…等。這些第一次，都將伴隨著你成長，讓你更清楚自己的喜惡，讓你知道選擇之後的得失，凡走過必留下痕跡，不管是快樂的或是痛苦的，只要是自己認真走過，都會是彌足珍貴的經驗。

常有人說大學(University)就是由你玩四年。大學是個學習場域，真的盲目且恣意的玩四年，終將一無所獲。但大學給予的彈性，你應該可以抱持著邊學邊玩的心態，在大學四年裡快樂學習。千萬不要由你玩四年，也千萬不要只專注於課業知識的學習，課外活動的參與，學習人際社交能力，都是豐富自己生活不同層面的必要學習。

另外，也想提醒大家，遇到問題時不要怕尋求協助，導師或校方課業輔導中心或諮商中心，都可提供意見。實驗心理學有習得性無助理論(learned helplessness)，有些人遇到失敗時會歸因於外部因素，一旦有習得性無助感，容易有憂鬱傾向，也比較容易消極與被動。學習樂觀(learned optimism)學習如何面對挫折，遇到挫折失敗，不反應過度，而

能退一步加以分析，從中學習，這也是一門必須終生學習的課題。

最後，以2019年東京大學上野千鶴子名譽教授的入學致詞提醒「努力就能獲得回報」的這份信念，不是因為你們努力的成果，而是受環境的恩惠使然。你們能夠在今天想到「努力就能獲得回報」，正是一直以來你們周圍的環境在激勵、在背後一直扶持著你們，表揚你們成績的結果。在這世界上，有即使努力也無法獲得回報的人、想努力也無法努力的人、太過努力以至於身心受到摧殘的人，也有「就憑你」、「反正我這種人就是不行」等在開始努力之前積極性就遭到打擊的人。請不要把你們的這份努力，僅用在自己獲得最終勝利的這件事情上。這份受惠的環境與能力，請不要用來貶低沒有受惠的人們，而應該用來幫助他們。不要逞強，承認自己弱小的一面，互相扶持著生活下去。¹

恭喜並歡迎大家進入政大地政系！請帶著成長心態(Growth mindset)一起進入政大和地政領域。

畢業規劃

陳韶蔓

(臺北大學都市計劃研究所碩士生)

¹【完整譯文】東京大學最震撼入學致詞：等待你們的是不公的社會

<https://press.ikidane-nippon.com/tw/a00474/>

1. 在規劃之前應該要了解的

如何在畢業季節為自己的未來做規劃?首先必須要對自己有認識，認識自己的性格，喜歡的工作環境，想和不想做的事。這樣的認識可以透過學長姊的分享，或是實習，但也可能是透過自己的刪去法。喜歡做研究嗎?喜歡讀書嗎?喜歡穩定重複的工作，還是更喜歡每天迎接不同的新問題?喜歡團隊合作還是更喜歡自己埋首苦幹?還有，你準備好出社會了嗎?

準備好了沒是一個同時對於心理以及能力的問題，心理上是否準備好在職場接受搓磨，是否已經準備好要面對可能難以突破的困境，能力上是否認為自己學的足夠，或是已有可以拿出手應用在職場的能力。

2. 關於我自己讀研究所的決定

其實我在上大學左右就已經決定要唸研究所了，當時的理由也很簡單，因為我父母都有研究所學歷，他們工作環境遇到的人也都有，他們也認為這個時代的人要有研究所學歷才足夠在社會生存。因此在那個當下的我也就認為，大學畢業後就是要唸研究所。但在大三那年，我開始質疑這個信念，開始質疑唸研究所的必要性(事實上即便到現在也是)。契機是我聽到同學在跟父母打電話，他堅定的告訴父母自己畢業後就要去工作，研究所學歷對他而言並非必要。因此我

當時就開始懷疑自己，研究所對我而言是甚麼意義?

最顯而易見的就是對未來起薪的影響，很務實。但是另一層意義，唸研究所其實是對學科的某一部分作更深入的了解。所謂了解並不是知道它，而是對他有全面的了解，知曉利弊，並做出自己的見解。唸研究所對我而言還有一個意義，是補足大學學習的不足。必須慚愧地說，我在大學期間的學習偏向被動的接收系所與上課老師的灌輸，過去的課程與課外活動並不是為了我未來想做的工作、想寫的論文方向做規劃，只是跟著同學一起上、聽了學長姐推薦。

當畢業季到來，看著身旁的同學考公職的考公職，準備唸研究所的同學也找好指導老師了，對自身未來走向的迷茫更甚。因此帶著對於大學時沒有為未來做準備的後悔，我對研究所的期待就是找到未來工作目標，接下來的修課、論文都會以這樣的目標做準備。

考上研究所不是結束而是開始，研究所畢業也不是結束而是開始，每個階段的選擇都是在為下一個階段做鋪墊，或許在上一個階段做的準備不夠，但要督促自己在下一個階段補足。

3. 關於研究所之後的規劃

我研究所是讀台北大學的都市計劃研究所，選擇都市計畫研究所的原

因主要是看中他們對於韌性城市與環境保護相關議題的師資與研究成果。至於接下來在研究所的研究方向，就需要藉第一年的課程學習來摸索。除了台灣的研究所學歷之外，我也期許自己出國看看。在大二上規劃實務時蔡老師曾提到，做規劃工作很幸福的一件事就是可以邊旅行邊工作。對我而言，規劃就是一件不停求新求變、永遠都要跟著流行的事。流行指的是大家的喜好、價值觀與時空自然變遷下的產物，因此做規劃的人應該要讓自己時時看著世界，不能迷失在公文、計畫書、設計圖中。當然不是說一定要出國才算看看世界，就算是在國內，在不同的城鄉之間走走看看也行。

4. 結語

最後我想說的是，我並不太會做長遠規劃，可以說我就是走一步算一步的人。好處是途中的困難並不會對我有嚴重打擊，因為我本來就沒有特別認為自己一定要做甚麼，但缺點就是一不小心就會迷失在日復一日平淡的生活中。或許，給自己一個稍微空泛一點的目標也無妨，然後就在日復一日的平淡生活中做一點和這些目標有關的事，在這樣的過程中，短中長期的目標就會慢慢浮現。

**成為規劃師之前—
猶豫與掙扎的生涯規劃**

邱華奕

（政治大學地政學系碩士生）

1. 離終點越來越近

認知到生涯規劃很重要，是大三下學期開始的事。

大三下學期，地政學系的必修課程安排都在此時結束。對土地資源規劃組（資班）學生的我而言，最能代表必修課程終點的，是將在此學期結束、為時五學期的規劃實務課程，最後一次的模型、海報、計畫書、作品冊也都在此時密集地完成，不少資班同學也同時修習土地管理組、其他科系的課程。

這時理應是最忙碌、最無暇思考未來規劃的日子，但事實絕非如此，我認為此學期是需要做出決定的最後期限，而且可能已經太晚了。

2. 焦慮是對自由的暈眩

成為大學生後，我才明白人的可能性與自由度，雙主修、輔系、交換、大專生研究計畫、參與各種活動，多數政大學生都能無後顧之憂地選擇自己的發展方向。但前面提到的事，我多數都沒有做到，彷彿圖上畫畫、牆上掛掛。

2021年5月，課程與規劃聯展進度、第一次面對疫情爆發、選擇未來的進路，各種伴隨焦慮的大事都集中於此。對於大學四年級乃至於畢業後的規劃，身旁的人多數已有具體安

排，無論是為進入研究所做準備、為考上公職或證照做準備、為了雙輔的科系或更充裕的思考時間決定多讀一年，或是決定直接投入職場。

政大的畢業生多數都幸運地擁有選擇自己未來的自由，並且承擔相對的責任，這使我焦慮異常。

3. 我認識我自己嗎？

升上大四的暑假，我明白自己若是選擇多讀一年大學，也只是將焦慮延伸，於是暫時將未來切成研究所、私部門與公部門三個部分，或視為三個選項。

我猶豫許久，也做過許多諮詢，「不知道為什麼讀就不要讀」、「規劃這行實務上就是碩士起跳」，各種觀點不斷衝突。

「我是規劃師嗎？」這是時常出現的自我懷疑，地政系多年所學的內容確實豐富，但我卻無法具體說出學到什麼、擁有什麼能力，這點使我感到自己仍有所缺乏，需要透過某些方式進行培力。

參考前輩的做法，此時我決定參加國內多所規劃系所的推甄，並且在取得入學資格後休學，先透過私部門或非政府組織的工作、實習經驗，讓自己明白最缺乏的能力為何，再回到校園完成學業，最終投入社會，無論是公部門或私部門。

這個計畫與當年的永和都市計畫

間有一些共通點，立意良善、貌似完美，與最終並沒有完全落實。

4. 我真的能做研究嗎？

準備研究所推甄的過程並非十分順暢，特別是研究計畫的撰寫，嘗試閱讀文獻、訂下題目卻時常卡關，各項工作早於 7 月開始，卻總是在各系所的截止日期前才完成。資料準備過程中是一連串的自我懷疑，以及各大人力銀行「交通、都市規劃人員」的搜尋紀錄。

過往的升學雖有自己決定與努力的成分，但仍有一個被安排好的框架之內。研究所推甄是我第一次完整規劃、執行的重大事件，於此同時師長、前輩、朋友的觀點與經驗提供我許多助益，資訊過多卻也讓人焦慮。過程中我多次想向鎖匠請益，因為鎖匠是研究鎖（所）的專家。

最終我幸運擁有進入不同規劃系所與環境的機會，也體會到選擇並不分好壞，而只是價值與偏好而已。

5. 繞一圈後抵達不同的原點

當研究所告一段落，原定計畫是尋找一份合適的工作、實習機會，我卻在各種可能性出現時，發現自己並沒有「內心認為一定要現在從事的工作」，同時擔心就業後產生抗拒改變的心態，於是決定在畢業後直接進入研究所就讀。斟酌課程、評價、研究方向等資訊後，我將繼續留在政治大學地政學系。

從結果而言，我違背起初「更換環境接受新刺激」、「透過就業明白自己所缺乏的能力」等想法，但我認為變動與取捨是求學階段的必然，從中逐漸確立理想未來的模樣則是不變的目標，即使繞了相當大一圈後回到原點，原點的意義肯定也與起初不同。

專題報導

【國土永續如何落地？「國土計畫的土地使用管制策略及既有權利保障機制」論壇】介紹

黃子芸、李明芝

(財團法人地球公民基金會台北辦公室兼任專員、政治大學地政學系助理教授)

1. 論壇緣起

國土計畫法(下稱國土法)在 2015 年底三讀通過，並於隔年(2016 年)公布施行。在國土法公布施行後，除據以逐步健全相關子法之制定外，依據國土法第 45 條第 2 項²，國土計畫分為三階段(1)「全國國土計畫」公告實施、(2)「直轄市、縣(市)國土計畫」公告實施、(3)「國土功能分區圖」公告，來落實國土計畫管制。其中，全國國土計畫已於 2018 年 4 月 30 日

²國土計畫法第 45 條第 2 項規定：「直轄市、縣(市)主管機關應於全國國土計畫公告實施後三年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告實施直轄市、縣(市)國土計畫；並於直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後四年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告國土功能分區圖。」

公告實施，各直轄市、縣(市)國土計畫亦於 2021 年 4 月 30 日公告實施，接下來即是期待於 2025 年完成國土功能分區圖後，由區域計畫的土地使用管制全面走向國土計畫的治理³。

進一步而言，國土計畫代表的是與生活密不可分的「規劃行為」，它會盤點地理環境、人口和社會經濟活動需求，為每吋國土量身訂造未來 5 年⁴的發展藍圖，是一個會影響每一個人的生活、非常重要的「空間計畫」。而被視為是國土轉型治理新篇章的國土法，其初衷即是希望過去短視近利下缺乏整體規劃所導致的國土利用混亂及破碎情況，透過建立各國土功能分區之特性進行國土功能分區分類的管理，讓「對的事情，發生在對的地方」來促進國土安全、達到更永續的利用國土。

具體來說，國土計畫將土地依自然環境特性，以及空間佈局中被賦予的角色及土地資源特性(如：保育及保安、資源永續利用、確保糧食安全、集約發展及成長管理)劃設為「國土保育地區」、「海洋資源地區」、「農業發展地區」及「城鄉發展地區」等功能分區(國土法第 3 條第 7 款、第 5 條第 3、4、5 及 6 款)。並且，依據國

³國土計畫法第 45 條第 3 項規定：「直轄市、縣(市)主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。」

⁴國土計畫法第 15 條第 3 項前段規定：「國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，直轄市、縣(市)國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。」

土功能分區及分類以「計畫引導使用模式」實施管制，來促成國土規劃成果轉化為得以實現的空間秩序。因此，於國土法第 21 條中，即規範了國土功能分區及其分類的土地使用原則，像是國土保育地區第一類，為維護自然環境狀態並禁止或限制其他使用；國土保育地區第二類應儘量維護自然環境狀態，僅允許有條件使用。或是，農業發展地區第一類以供農業生產及其必要之產銷設施使用為主，禁止或限制其他使用；農業發展地區第二類供農業生產及其產業價值鏈發展所需設施使用，並依其產業特性給予不同程度之使用管制、禁止或限制其他使用。

但讓我們想想一個情境。有一間合法工廠已在一地營運多年，但在功能分區公告後卻發現位於農業發展地區中，這時應該如何實施管制呢？直接以不符國土功能分區之土地使用原則為由要求工廠遷移？還是應該要保障它的既有權利，讓它繼續營運呢？但此是否會導致國土計畫失去意義呢？又例如，可建築土地被劃設在國土保育地區第 1 類時，由於國土法第 21 條規定土地使用原則為「維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用」，因此建築利用將有可能受到禁止或限制，此時應該要如何保障既有權利並兼顧國土保育？由於國土處於不斷變動的動態發展過程中，又因位於區域計畫與國土計畫的制度轉換時刻，欲

重新以土地適宜性分析結果的國土功能分區及其分類來進行管理時，不免將觸及到與土地上既有建築及使用等權利的衝突。因此，如何兼顧國土永續下的適宜發展及既有權利的保障，已是國土邁入治理新篇章前亟需商討且不可忽視的重要課題。

基此，2021 年 5 月 8 日由財團法人地球公民基金會（下稱地球公民基金會）與社團法人環境法律人協會（下稱環境法律人協會）共同主辦【國土永續如何落地？「國土計畫的土地使用管制策略及既有權利保障機制」論壇】，分為三個場次。場次一為「國土計畫既有權利（益）保障範圍：既有合法可建築用地權利保護之法理依據」，主要從法理、規劃及實務面向討論國土保育、農業發展等與既有權利保障之衝突與平衡；而場次二「國土永續下的既有權利保障機制研討：以丁種建築用地為例」及場次三「國土永續下的既有權利保障機制研討：以特登工廠為例」則優先鎖定一直以來備受關注的工業或經濟發展及環境保護競合問題為例，聚焦至具體情境，即國土保育地區或農業發展地區內的合法工廠（即目前非都市土地的丁種建築用地及其使用）與未登記工廠、依工廠管理輔導法規取得特定工廠登記工廠之相關問題，共同研商國土土地使用管理策略。

2. 論壇內容介紹

場次一由國立臺灣大學法律學院

廖義男兼任教授主持、國立政治大學地政學系李明芝助理教授引言，並邀請國立政治大學地政學系陳立夫兼任教授、國立臺灣大學法律學院林明昕教授、國立成功大學都市計劃學系趙子元教授及內政部營建署城鄉發展分署林秉勳分署長，分別由法制面、規劃面及實務面切入，聚焦於國土保育與財產權保障如何平衡的課題。目前國土法關於既有權利的保障規定在第32條，而同條第2項規定，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，立法理由指出，對於既有合法可建築用地原則上透過規劃方式儘量維持為建築用地，但經評估確實仍有國土保育保安需求，而應變更為非可建築用地者，應給予補償。又全國國土計畫第九章「土地使用指導事項」第一節「土地使用基本方針」⁵「八、保障既有合法權利，允許土地使用」中，明定「原依區域計畫法編定之可建築用地，於不妨礙國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求等情形下，得繼續編定為可建築用地或其他適當使用地，並得為既有合法之使用…」⁵，亦以盡量「維持可建築用地」的編定為原則，但是何謂「不妨礙國土保安、農業發展需求」並不明確，因此存在是否以現況來編定使用地，而有可能破壞國土的疑慮。因此問題即包括：1) 如果因國土

保育保安等原因而限制人民對土地的使用時，應如何保障相關權利人？應如何定位國土法第32條第2項的補償？2) 制度上應如何兼顧權利保障及國土保育衝突？

關於前者，陳立夫老師及林明昕老師從損失補償之法理及分類討論土地利用限制之權利保障問題（包括存續保障與價值保障及補償性質與範圍等問題）；關於後者，涉及到如何在現階段將國土計畫納入土地利用管制，而避免嗣後權利與國土計畫產生衝突的問題，陳立夫老師及趙子元老師點出現在區域計畫（包括開發許可及使用地變更編定之核准及審議等）與國土計畫之銜接問題，對此林秉勳分署長則指出，在國土計畫法全面實施前，若是全國國土計畫中已有明確指示者，現行的區域計畫應該要做必要的檢討，如在國土保育地區第1類裡面要新申請變更編定為丁種建築用地時是否就不應核准等，以為相關機制調整。

場次二由國立成功大學都市計劃學系張學聖教授主持、地球公民基金會台北辦公室兼任專員黃子芸引言，並邀請國立臺北大學不動產與城鄉環境學系何彥陞副教授、內政部營建署綜合計畫組蔡玉滿科長、國立政治大學地政學系鄭安廷副教授，分別由法制面、第一線推動實務面及規劃面切入，以「丁種建築用地」為例，討論

⁵內政部（2018），全國國土計畫，頁73。

在兼顧既有權利的前提下如何管制合法工業用地及其使用管理政策與未來方向。蔡玉滿科長指出，針對各國土功能分區內的合法可建築用地，可歸納有以下三種容許使用管理方針：1) 將其變更成非可建築用地，不容許使用；2) 於不妨礙國土保育保安等情形下維持可建築用地，但引導轉型利用為更符合國土功能分區分類的使用；3) 維持為可建築用地且維持為原來使用，但強化後續的活動及使用管理(如在使用強度上稍微調降，但目的事業主管機關管制功能加強等)。何彥陞老師則提出 4 個關鍵問題，包括：1) 如何認定不妨礙國土保育保安；2) 縱使維持可建築用地，是否還需作為產業用地，是否可編定為其他用地；3) 縱使不妨礙國土保育保安等，可否編為非可建築用地；4) 有無其他處理方式等，並指出應思考位於國土保育地區及農業發展地區的丁種建築用地的退場機制。鄭安廷老師則從規劃角度出發，認為可從 2 個角度思考：1) 目前沒有在使用的丁種建築用地似可推論暫時沒有產業用地需求，是否可以優先處理；2) 如果丁種建築用地其上已有工廠，則需較為細膩處理，基於國土規劃跟外部性管理的原則，零星的丁種建築用地應該配合周邊的土地來做適宜性的定位。

場次三由鄭安廷副教授主持、地球公民基金會台北辦公室主任吳沅諭

專員引言，並邀請何彥陞副教授、時任內政部營建署綜合計畫組的林世民副組長、國立成功大學都市計畫學系閻永祺助理教授，分別由法制面、政策面及第一線協助工廠輔導工作的實務面切入，研討未登記工廠管理輔導手段，及其於計畫管理下的可能方針。工廠管理輔導法於 2019 年 7 月 24 日進行修正，給予未登記工廠合法化路徑—完成納管、進行工廠改善計畫，取得特定工廠登記工廠與完成使用地變更編定者(以下稱特登工廠)，得保障其使用權利。然而，特登工廠仍涉及違反土地使用管制規則之問題，若未能取得工廠管理及國土永續發展的平衡，將極有可能導致工廠管理輔導法凌駕空間計畫、土地使用法規，並侵害國土永續發展。因此，場次三以特登工廠為情境，思考其治理如何符合國土的永續使用；更具體來說，包含：1) 從法律、規劃及土地使用看待特登工廠的違規使用之問題；2) 研討工廠違規使用的「外部性問題」治理，並提出後續治理建議。

林世民副組長提到在過程中營建署採取的立場包括：1) 將國土管理思維植入目的事業主管法規；2) 將特登工廠所在土地編定為特定目的事業用地，以建立有別於丁種建築用地(合法工業用地)的「差異化」管理。何彥陞老師則提出以下建議：1) 不同的分區分類之下，面對特登工廠時，處

理機制應不相同；2) 應思考特登工廠之退場機制；3) 全國國土計畫第九章「土地使用指導事項」第四節「特殊地區及其他土地使用指導事項」「肆、專案輔導合法化原則」中，明定違反土地使用管制情形輔導合法政策應符合安全性、公平性及合理性等原則⁶，然而此些原則應如何認定，又特登工廠是否能合於此些原則需要更加細緻的討論；4) 依據全國國土計畫「未登記工廠土地使用指導原則」⁷，應避免特登工廠位在農業生產環境、公益型的國土保安範圍，此外，位於國土保育地區第一類跟農業發展地區第一類者應思考建立積極性的計畫遷移跟退場機制。閻永祺老師則以實際經驗指出目前特登工廠合法化程序中的實際困境，並建議處理未登記工廠須由市場機制切入理解，透過建築違法負擔的成本，讓工廠自然地選擇合法的路徑，也進一步提出短期加強工商管理、長遠地進行產業用地的供需調節及管理改善問題的根本解方。

本次論壇藉由主持人、引言人及與談者精采的討論，指出諸多權利保障與國土計畫、現行制度與國土制度銜接之相關問題，也提出許多實務面上的困境供與會者思考。而今國土計畫法相關子法刻在研擬中，論壇中提出的問題是否已被解決，又相關制度

如何調整，仍須持續地追蹤觀察。本次論壇完整紀實及內容請參考由環境法律人協會預計於 2022 年 10 月出刊之《環境·法律·人》期刊第 8 期⁸。

教師園地

1. 恭賀本系邱式鴻老師升等教授，朱芳妮老師升等副教授。

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

⁶內政部 (2018)，全國國土計畫，頁 94-95。

⁷內政部 (2018)，全國國土計畫，頁 95-96。

⁸期刊收錄請參考社團法人環境法律人協會網站，<https://www.eja.org.tw/ejournal>。