

土地改革是土地制度
的改進與革新



土地改革紀念館
Land Reform Museum

電子報
第四期

2021.12



終生地政人 ～

張維一教授的傳奇人生

周茂春

國立政治大學台灣史研究所博士
好台灣歷史社經研究中心 主任

在動亂的大時代，許多人不得不離開故鄉，隻身來到台灣，張維一教授就是其中之一。落地生根，讓地政系畢業的他得以學以致用，在地政工作有所表現；清廉自持，有所為、有所不為，跟隨時代進步，展現出在地政界的非凡成就，開啟了傳奇的一生。

一、 輾轉流離歲月，基層工作初體驗

民國 32 年(1943 年)張維一由陝西省西安高級中學畢業後，旋考取在南京的中央政治學校地政系就讀，大二時(1944 年)，更響應蔣委員長發起的「十萬青年十萬軍」運動，從軍報國；該年冬天，到長江北岸的璧山縣報到入伍，編入青年軍 201 師砲兵營第五連，當二等兵接受嚴格軍事訓練。幸好很快在次年(1945 年) 8 月日本宣布投降，得以平安無事的跟著學校回到南京，繼續未完成的學業，並以「中共在陝北的土地政策」畢業論文，從改制後的國立政治大學地政系畢業，成為蕭錚博士的得意門生。

真想不到，時局變動的太快，他隨著國民政府由南京遷到廣州，在廣州時遇到大學時系主任湯惠蓀，湯主任告訴他福建正進行土地改革，需要人，寫介紹信要他到福建任職。徬徨之際，在路上遇到精於測字的同學（楊德波先生），就選了一個「燈」字請他算一算，經拆字解釋為「火速登船」，指示他離開越快越好。因此再次逃難，但缺旅費，這位同學竟將手裏的 5 袋麵粉，賣了 2 袋給他當路費(逃難時，麵粉比黃金值錢)，成為他的貴人。有了路費，張維一由廣州搭船經香港到廈門，轉內路公車到福建第七行政督察專員公署所在地龍岩縣。參與中國首次土地改革成功案例的土地改革工作，在負責人林詩旦先生(曾擔任龍岩縣縣長)旁擔任督導，幫他研訂審核各縣的土地改革辦法，見證溫和土地改革的績效。可惜隨著第七區專員的投共，福建也失守。好家在，利用同學賣了麵粉給他的錢，買了到台灣的機票，直接轉進到台灣來。

民國 38 年(1949 年) 7 月中旬的閩西政變，大陸更加危急，逼著他再次逃難，由廈門直接搭機到台南，轉乘火車到台北，拿著林詩旦先生介紹信，拜見台灣省地政局沈時可局長。暫以臨時人員聘用。從事三七五減租的督導促進工作，當時推行工作上

最大盲點是「農民未受其利，先受其害」，此不僅是工作會報上討論最多的議題，也讓他有深深的感受。（三七五減租的目的不是要讓農民蒙利嗎？）

為什麼實施三七五減租，農民未受其利，先蒙其害，原因出在有些不良地主，一聽政府實施減租，就以脅迫利誘方式，要原租佃農先行退租，不再續約，農民沒有土地耕種維生（當時少有其它工作機會），當然身受其害。因此，民國38年9月初，辭去台灣省地政局臨時人員工作，轉到省立員林中學任教。擔任班導師進行學生家庭訪問時，主動協助受威脅解約的農民控告地主，以維持農民自己的權益；收集相關資料並到法院作證，幫助農民解決困難，完成政府推行三七五減租，愛護農民之德政。

民國40年（1951年）辭去教職轉到雲林縣政府地政科擔任專員，從事基層地政工作，主要負責公地放領、實施耕者有其田兩項基層工作。4年期間，走遍雲林縣各地，了解地方民情，民間對土地改革方案的反應。民國43年（1954年）6月間，看了報紙知道內政部研訂「都市平均地權條例」草案。將報請行政院轉請立法院審議。當時雖知自己是基層人員，無權也無責過問國家基本政策和法案，但對民間實在問題，及推行土地政策的實際經驗，卻有所了解。經多方考量後，撰寫一篇〈對都市平均地權條例草案我見〉文章，投稿內政部出版的「中國內政」專刊發表，並將原文剪了一份，寄給內政部王德溥部長參考，書生報國，以筆代劍，期對國家有所貢獻。

二、內政部長賞識，調升內政部地政司，大展鴻圖

此文批評「都市平均地權條例」，僅限於都市地區，不符合國父「平均地權」理念。刊出後雖遭不同理念者多方指責，卻受到王部長賞識，調升他到內政部地政司服務。由專員而科長、副司長，民國62年（1973年）升任司長，在內政部共服務31年之久。

當時地政司管轄業務，除地籍、地權、地價、地用之外，還管國家方域、行政區劃及都市計畫、建築管理、公共工程、國民住宅等業務。屬業務範圍龐大且牽涉人民切身利益之司級單位。

當期地政司的主要工作以都市計畫的實施，都市建設最重要。因此，道路、水溝、公園、學校等公共設施用地取得是必需又艱難工作。在法治觀念淡薄的年代，浮濫、低價取得用地是常態。張司長卻堅持須以「公平價購」或「依法徵收」方式取得，貫徹憲法上保障人民私有土地財產權之規定。因此，內政部地政司除修訂〈都市計畫法〉及〈土地法〉等法規外，更多次修定〈都市平均地權條例〉，大力推展市地重劃、區段徵收等業務。本著「有利同享，有責共擔」的精神，讓民間與政府合力推展都市建設，促進土地利用，改善人民生活環境。司長任內成果豐碩，顯示他勇於任事，有所為、有所不為的理念。

台灣地狹人稠，民國六十年後經濟發展與國家建設更為快速。內政部地政司因此在民國 68 年(1979 年)3 月 15 日核定「台灣地區綜合開發計畫」，列舉總體發展的七項重要因素，作為台灣綜合發展的依據準則。經公佈實施後，於民國 70 年(1981 年)檢討提出改進意見，積極推展實施。迄民國 80 年(1991 年)又擬頒定「國家建設計畫」，可惜，他轉到考試院服務後，人走茶涼，仍未見立法頒佈實施。國土綜合開發計畫，為區域計畫、都市計畫的上位與法源依據。讓台灣都市成長、生態環境朝現代化國家邁進。

三、 高瞻遠矚，推動地政業務電腦化

地政業務電腦化，內政部「地政資料中心」的創立，是台灣資訊業務電腦化創舉；先由地政業務做起，然後戶政資訊化，到今天人人一張健保卡，醫療連線資訊化，帶來人民生活便利性，這在四十多年前的台灣人可沒想到。高瞻遠矚的張維一司長，就是推動地政資訊電腦化的推手。

內政部在推動台灣土地測量時，就以航空測量、電子測距及電腦化處理各項國土資料之發展趨勢，而有建立處理地政資料專責機構的構想。民國 66 年(1977 年)他率團前往日本、美國、英國、德國等先進國家考察，吸取經驗後，於民國 67 年(1978 年)1 月奉准設立專案研究小組，由張司長擔任召集人。民國 69 年(1980 年)1 月成立「內政部地政資料中心籌備處」，後選定在松江路、民權東路行天宮後面一塊公有土地，建新建物，掛牌成立「電子資料中心」，由司長兼任主任。政大地政系更重視電腦化的時代潮流，在系裡開設「地政資料處理」課程，邀請張教授兼任講課，學術、實務界通力合作，開創地政業務的革新。

之後，「地政資料中心」因台灣電腦化作業普遍發展需求，不久就改編制為「內政部資訊中心」，負責推動內政部主管的地政、戶政、役政、社政等全面的資訊化作業。張教授對新科技的學習與創新運用，說明地政人腦筋不笨、也不落伍，隨著時代在進步。

四、 關心南海主權與資源維護的先行者

中美對峙，南海衝突為國際新聞的焦點 (focus)，那南海主權屬誰？內政部地政司有個方域科，1963 年 5 月，越南海軍登上南沙各島，毀掉舊石碑，另立新碑，消息傳到台灣，各方震憤。當時擔任內政部地政司方域科科长長的張維一，職責所在，乃與軍方協調，搭艦艇前往南沙巡視考察，回來將所見所聞，作成〈南沙群島勘察報告書〉呈報上級審閱。開啟張教授對南海主權的關心研究。1964 年 11 月，聯合國亞洲及遠東區域製圖會議第四屆會議，在馬尼拉舉行，張科長被奉派以副代表兼秘書長名銜參加，會議中菲律賓代表首次提案，呼籲國際合作勘測南中國海，提案文內有「……或

因本區域不屬於任何國家領域範圍——」，李副代表旋舉手抗議發言「……在此範圍內存在着中國的南沙群島，……因此，此項勘測工作，不得損及我國之領土權益……」，主席乃將「不屬於任何國家之領域範圍」語句刪除，並增加「勘測範圍應將已有主權部份除外」，此案才獲通過。第六屆會議於1970年11月20日在東京舉行，我代表團在會議前提備忘錄，聲明「若涉及我國南沙群島領土主權，我政府將不受此決議之限制」。會議中，我代表團數次發言主張南沙群島主權問題，菲、越代表均未作任何異議。會議從頭到尾，沒一個國家對我國南沙主權提出相反意見。在聯合國爾後有關會議中，奠定了有力基礎。李教授的地政素養，讓他成為關心南海主權與資源維護的先行者。

五、 學識淵博，講學風趣，座無虛席

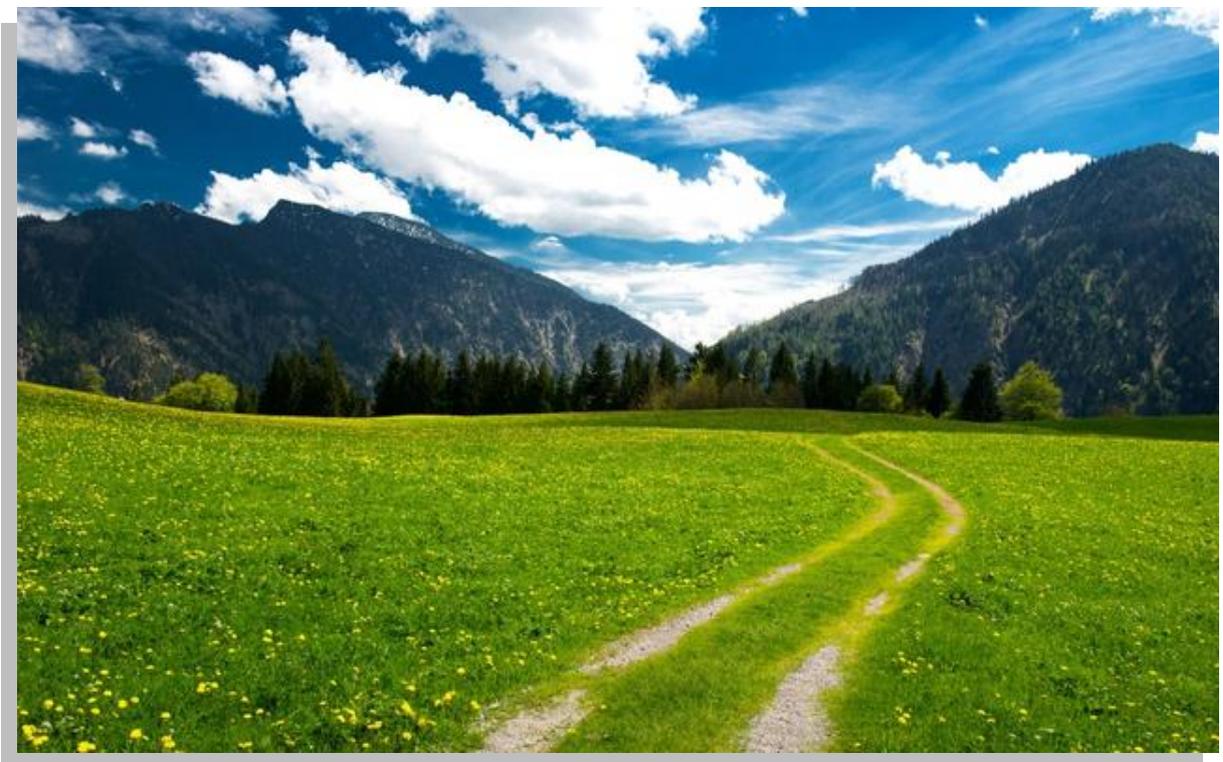
張教授曾在政大地政系兼課，擔任「地政資料處理」、「土地問題專題研究」課程。記得讀研究所時選修「土地問題專題研究」，在志希樓(政大老圖書館)上課，一學年的課，選課的學生很多，座無虛席。當時他還在考試院服務，公務繁忙，仍堅持每堂課前將探討題目大綱用鋼筆寫好，然後影印發給學生參考。課前先由老師作綱要說明，然後再討論，同學提出看法；縱然有不同看法，老師也能接受，他說：有不同的觀點異論，更能拓廣視野，修正傳統的看法；研究所的課，不是一言堂，老師有啟發學生對問題起疑、思辨、提出個人看法的責任。由於老師學識淵博，授課內容紮實，讓學生對台灣土地問題有深入了解。妙語如珠，風趣的討論，2個小時，一個學年的課，很快就PASS。至今，當時上課情形仍留在腦海裡。

由於在地政司優越表現，被層峰提名出任考試院考試委員，後又被考試院孔德成院長賞識，出任考試院秘書長，襄贊院內事務。頒發一等功績獎章，肯定他在考試院內表現。也受蕭錚博士所託，擔任中國土地改革協會理事長。民國88年(1999年)蒙中國地政研究所董事長張秀政及蕭經常務董事邀請，接任中國地政研究所所長，任內任勞任怨，均有顯著貢獻。

張教授看名位是雲煙，富貴如糞土，所以能潔身自愛，服務公職，有所為、有所不為，受到貴人提拔重用。一襲公物，一分公鈔，都是民脂民膏，切莫虛擲虛耗。對社會上謠傳威權時代，官員都貪污腐化，孫中山口袋很深的不實指控，是最好的反證。不自我吹噓，將人格高低，付之公論；存之良心，不以空架子、排場來計較。他榮獲第一屆「地政貢獻獎」，受之無愧，可作為地政人的最佳榜樣。

參考書目：

1. 張維一，《獻身地政六十年的回顧與展望》。台北，現象文化公司，2003。
2. 張維一，《南海資源開發與主權維護》。新北市，潘氏圖書館叢書。
3. 張維一，〈土地徵收與照價收買〉，台北：《光復大陸》，1984.09。
4. 張維一等人，《土地重劃》，台北：內政部，1984-。
5. 張維一主編《中華民國地政史》，台北：內政部，1983。
6. 中國土地改革協會，《土地改革回顧與展望》。台北，現象文化公司，2017。
7. 沈懷玉等人訪談，〈張維一先生訪問記錄〉，收錄於《都市計畫前輩人物訪問記錄》。台北，中研院近代史研究所。2000年。
8. 許松，〈追念地政業務電腦化的推手〉，收錄於《土地問題研究季刊》，2019.12。
9. 吳萬順總編輯，《地政業務電腦化紀實》，台北：內政部，2005。
10. 韓聖和，《再現台灣》 民國時期～土地改革（1949～1953）。台中：莎士比亞文化公司，2006。





何謂「減四留六」

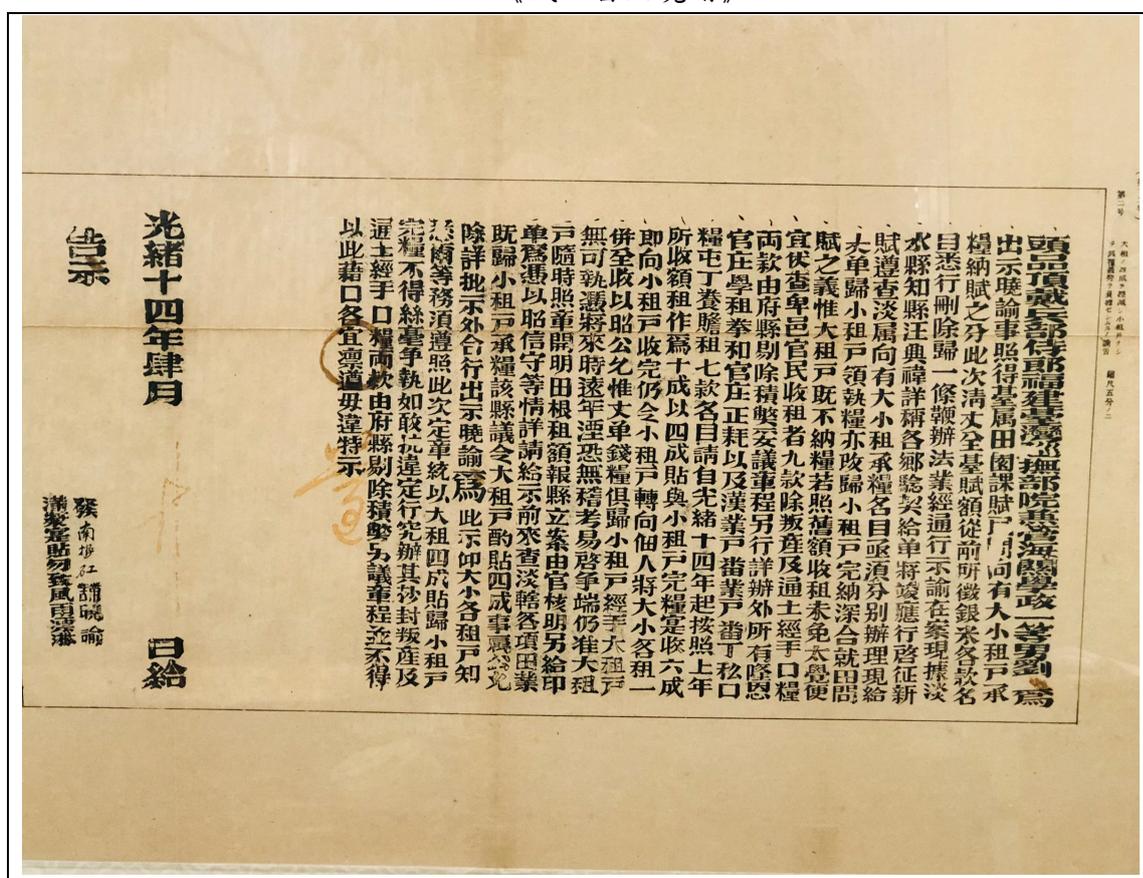
林英彥

政治大學地政系 名譽教授



在土地改革紀念館多媒體休息區牆上掛著一幅劉銘傳時代頒布之「減四留六曉諭」，但恐怕有很多人不知道什麼是減四留六，為什麼劉銘傳要頒布減四留六曉諭，這份曉諭做什麼用？以下容我就對此問題來加予簡介：

《減四留六曉諭》



話說清朝統治台灣時期（1683~1895年），台灣還有非常多的荒地，但這些荒地並非任何人可以隨意去開墾，而是要向政府申請到開墾許可執照才可從事開墾，領到開墾許可執照者即稱為墾首（也稱為大租戶），而墾首大概都是社會上有錢有勢的人，他們當然不會親自下田工作，而是找一位親信來幫他處理開墾業務，這人就稱為佃人（也稱為小租戶），當然小租戶也不會親自下田工作，而是回大陸家鄉找一些親戚朋友來台開墾，這些人就稱為現耕農民。而整套開墾制度則稱為墾佃制度。

在墾佃制度下，現耕農民必須向小租戶繳納租金（這稱為小租），而小租戶要向大租戶繳納租金（這稱為大租），然後由墾首向政府繳納田賦。

在繳納租金的過程中，因小租戶清楚農民開墾多少田地，故收租不會因為有隱田而減少，但小租戶向大租戶繳納租金時，因大租戶不甚了解小租戶究竟開墾多少地，所以小租戶向大租戶繳納租金時會隱瞞一些田地，租金就可以少繳一些，墾首向政府繳納田賦時，更會因為政府不明白墾首握有多少地，所以墾首也會隱瞞一些田地而少繳田賦，故在墾佃制度下，因隱田很多致政府收稅金額很少。據說劉銘傳來台時，可課稅土地才 71,500 甲，但經過劉銘傳的清賦事業以後，可課稅土地增加到 426,000 甲，可見當時隱田何其多。

劉銘傳為確保政府稅收，乃規定田賦由小租戶繳納，而大租戶可保留大租，但如果大租全部由大租戶保留，則不單是大租戶佔了很大便宜，而且增加小租戶負擔，因此乃實施減四留六政策，這是將大租減少 40%，墾首只保留 60%，但減少的 40% 是補貼小租戶繳稅所增加之負擔。

劉銘傳實施減四留六政策，本是想改革當時的稅制，卻遭到嘉義以南的地主反對，因而未竟全功，但這可說是台灣歷史上的第一次土地改革。

待日本佔領台灣之後，對大租權者給予一些公債而將大租權消滅，使台灣的土地制度成立後來的租佃制。

在日人矢內原忠雄著作、周憲文先生翻譯之「日本帝國主義下之台灣」對減四留六制度有如下之敘述，即「劉銘傳實行臺灣最早的土地丈量，整理隱田，又想確定土地業主權之所在，即他一面以小租戶為業主，使成納稅義務者，同時使其減納大租 40%，這就大租戶來說，一面是解除了納稅義務，同時是大租收入減為納稅者的 60%；所謂減四留六之法（但在南部，據說因為情形特殊，雖然依舊承認大租戶為納稅者，而事實上，業主權者仍為小租戶。）但因劉氏的土地清賦事業，是以增加稅收為主要目的，故調查過酷，引起人民的反抗，他在事業半途辭職而去。」，又說「日本在 1904 年，對大租權者，給以公債作為補償，消滅其權利。即如明治維新時的秩祿公債，藉以消滅封建遺制的大租小租關係，確定過去的小租戶為業主，使土地所有的權利關係簡單明瞭。關於土地權利的移轉，則於 1905 年制定土地登記規則，除了由於繼承或遺囑者外，強制以登記為權利移轉效力的發生條件。

（註）矢內原忠雄著，周憲文先生翻譯之「日本帝國主義下之台灣」，台灣銀行經濟研究室出版，p7 ~8。



財團法人土地改革紀念館官網-典藏影片介紹(二)

土地改革十年有成



實施耕者有其田十年成果展覽會

民國五十二年五月一日

「台灣省實施耕者有其田十年成果」展覽，由台灣省地政局舉辦，在台北市襄陽路省立博物館隆重揭幕。台灣省政府主席黃杰揭幕、副總統陳誠致詞，內政部長連震東、

農復會委員沈宗瀚、土地銀行董事長蕭錚、土地銀行總經理陳勉修等也參加了揭幕典禮。在博物館前街頭並有舞獅、舞龍等表演，熱鬧滾滾。



台灣省政府黃杰主席致詞

台灣省政府黃主席致詞：說明耕者有其田的實施不僅直接增加了生產，改善了農民的生活，而且也間接地促進了工業的建設，改善了全省民眾的生活。



副總統陳誠致詞

陳副總統致詞：希望農民同胞把剩餘資金投向工業生產或用於改進農業加工，以農業培養工業以工業發展農業，加速經濟發展。

全省農民也特地推派了代表向陳副總統、內政部連部長以及台灣省政府黃主席獻旗致敬



農民代表向陳副總統獻旗致敬



大會恭請陳誠副總統揭幕

展覽會是以各種圖表說明十年來台灣省土地改革的實際情況前往參觀的人士非常踴躍農民們更在展覽會場外舞獅舞龍慶祝政府實施土地改革的成功



台灣省政府黃主席及地政局沈時可局長陪同陳副總統親至會場參觀



受遺贈人承受無繼承人或繼承人有無不明之遺產，申辦遺贈登記之探討

曾秋木

台北市政府地政局前副局長

一、緒論

遺囑，指遺囑人為使一定事項於其死後發生，依法定方式所為之單獨行為。而遺贈謂遺囑人以遺囑將其財產無償的給與他人（受遺贈人）之行為，遺贈必依遺囑為之，且其效力必俟遺囑人死亡時始發生。遺囑內容須經執行始能實現者，例如遺贈，故須有遺囑執行人。然遺囑人未指定遺囑執行人，亦未為指定之委託時，固得由親屬會議選定之，亦得由利害關係人聲請法院指定之。否則遺囑應由繼承人執行。

遺囑僅有債權之效力，且因民法第 759 條規定，因繼承於登記前已取得不動產物權者，應經登記，始得處分其物權。受遺贈人非繼承開始時，即取得遺贈物之所有權或其他物權。因此土地登記規則第 123 條（原為第 85 條）第一項前段規定「受遺贈人申請遺贈之土地所有權移轉登記，應由繼承人先辦繼承登記後，由繼承人會同受遺贈人申請之」。遺囑另指定有遺囑執行人時，因該執行人之職務內容為遺贈物之交付及移轉登記，因此同條文第一項後段規定「如遺囑另指定有遺囑執行人時，應於辦畢遺囑執行人及繼承登記後，由遺囑執行人會同受遺贈人申請之」。無繼承人或繼承人有無不明之遺產，均適用無人承認之繼承規定，民法為此遺產，設有遺產管理人之規定，一方面從事繼承人之搜索，他方面為遺產之管理及清算，以保護各利害關係人，而清償債權或交付遺贈物亦為遺產管理人之職務。因此同條文第二項規定「前項情形，於無繼承人或繼承人有無不明時，仍應於辦畢遺產管理登記人後，由遺產管理人會同遺贈人申請之」。

前述土地登記規則條文，至為明確，據以施行，不成問題。惟該條文係於民國 84 年 7 月 12 日土地登記規則修正時，始增訂本條文（第 85 條），嗣經民國 90 年、95 年及 107 年共三次微幅修正及條次調整（現為第 123 條）。本條文增訂之初，或因民眾認知不足，致生執行之困擾，茲試舉民國 86 年間某實例，供作參考。

二、 實例概述

立遺囑人張三於民國 84 年間以自書遺囑將其所有 A 地號土地贈予某甲，並指定某乙為遺囑執行人。張三於 85 年間死亡後，某甲於 86 年間持被繼承人張三之自書遺囑向丙地政事務所申辦 A 土地遺贈登記。案經該所審查結果以「請依土地登記規則第 85 條（現為第 123 條）規定辦理，申請人隨即補辦遺囑執行人登記並連件申請遺贈登記，除未依該規則條文後段申請繼承登記外，因申請案附資料顯示被繼承人無法定繼承人，該所再以「請依內政部 74 年 10 月 23 日台內地字 356797 號函規定，向法院聲請指定遺產管理人後憑辦」，而第二次通知補正，申請人續具理由書敘稱「無遺產管理人與遺囑執行人同時並存之法令，本案當無補正事項所列法令之適用」。因涉法令疑義，該所報備上級地政機關核示，經其擬具意見報奉內政部同意後，「以由受遺贈人或遺屬執行人依民法第 1178 條規定聲請法院選任遺產管理人，並履行同法第 1779 條所定之程序後，再向遺產管理人請求交付遺贈物」，而於 87 年 4 月間第三次通知申請人補正，因逾期未補正，於同年 5 月間乃駁回該申請案。申請人不服，提起訴願及再訴願，均遭駁回，復向行政院提起行政訴訟，該院於 89 年 1 月間以申請人起訴為無理由，而判決申請人之訴駁回。

三、 實例解析

申請人第一次送件逕辦遺贈登記，有違民法第 759 條所為因繼承於登記前已取得物權者，非經登記，不得處分其物權之規定。丙地政事務所以「依土地登記規則第 85 條（現為第 123 條）規定辦理」通知補正，依法有據。申請人第二次送件被發現屬無繼承人之遺贈，該所再以前關內政部函規定，第 2 次通知補正，依司法院 22 年院字第 898 號解釋「無法定繼承人之遺產應適用無人承認繼承之規定，由遺產管理人清償債權或交付遺贈物」，依法並無不合。該所第 3 次通知補正事實，悉依民法關於無人承認之繼承規定條文為之，依法亦屬有據，因此該所共計 3 次之通知補正，均係依法行事，並無不當。

申請人於行政訴訟稱本案係遺囑之民事案件，應優於適用遺囑專章法條所規定者，並謂遺囑並無遺產管理人選任之適用餘地，而行政法院則以（一）本案被繼承人無法定繼承人依前述司法院 898 號解釋，自應適用民法無人承認繼承之有關規定（二）無人承認繼承之遺產管理人，以清算遺產為主要職務，其中亦包含受遺贈物之交付，（三）無人承認繼承時，由遺產管理人搜索繼承人及進行清算程序（對於被繼承人之債權人及受遺贈人為公告及通知，對被繼承人之債權人償還債權）（於此期間內遺囑執行人之權限被停止）。（四）民法第 1177 條、1178 條第二項、1179 條第一項第三款、第四款及第二項、第 1181 條規定，於被繼承人以遺囑指定遺囑執行人時，並未有排除適用之規定（同法第 1177 條及 1185 條、第 1209 條至 1218 條等規定參照）。而不採申請人之看法。因此該所之通知補正內容，因

申請人逾期未補正乃予以駁回，依法令並無不合。訴願再訴願決定遞予維持，亦無違誤，均應予維持。

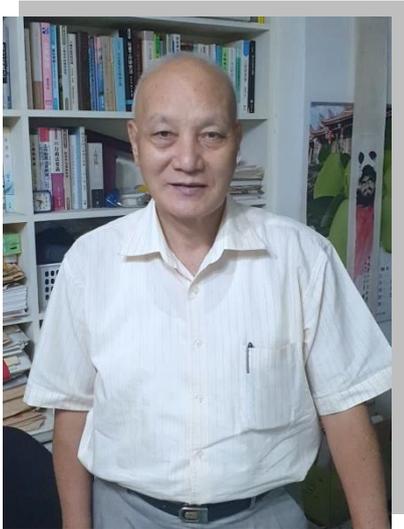
另申請人主張民法繼承篇第三章具有特別位階應優先適用，該院則以（一）民法繼承篇各章之相關規定，各有其適用對象，遺產之管理與遺囑之執行範圍尤非一致，自難概括認定何者應優先適用。（二）無繼承人或無人承認繼承時，遺產之管理，涉及公益，應依法為之。（三）遺產之管理與遺囑之執行，範圍不同，遺囑執行人既不得取代遺產管理人，遺產管理人亦不得侵犯遺囑執行人之權限與職務之行使。（四）土地登記規則第 85 條（現為第 123 條）第一項後段規定應先辦畢繼承登記及遺囑執行人登記，尚非僅辦理遺囑執行人登記，即可會同受遺贈人辦理遺贈土地之所有權轉移登記。本案自難謂丙地政事務所通知申請人，聲請法院選任遺產管理人，有損並違反立遺囑人之意思。本件申請人起訴意旨難謂有理由，而於 89 年 1 月間駁回該訴。

本案某甲嗣復依丙地政事務所原通知補正事項辦理，於 93 年 8 月辦畢遺產管理人登記，於 94 年 10 月由遺產管理人會同某甲辦竣遺贈土地所有權移轉登記。距其於 86 年間逕辦遺贈登記，已相隔八年，併予敘明。

四、 結論

受遺贈人承受無繼承人或繼承人有無不明之遺產，應先依民法有關無人承認之繼承相關條文規定辦理，並依土地登記規則第 123 條第二項規定於辦畢遺產管理人登記後，由遺產管理人會同受遺贈人申請遺贈土地之所有權移轉登記，以資適法。





淺釋土地問題、土地政策、政策法制化、

土地行政、與政策執行成效之評估

吳容明

財團法人 中國地政研究所 所長
亞洲大學財經法律學系 名譽教授

一、前言

就地政而言，在實施平均地權的總政策目標之下，土地問題、土地政策、政策法制化、土地行政、與政策執行成效的評估，均為現代民主國家公共行政領域內重要的一環，且與民眾的財產權益維護及公共政策效益，息息相關。例如為解決土地權利內容不清、不完整問題，並進一步健全地籍管理，政府特於民國96年3月21日制定地籍清理條例；又如為配合農業發展政策需要，將長期以來的「農地農有農用」政策，調整為「放寬農地農有、落實農地農用」，也就是一般所稱地「管地不管人」，在農地仍維持做農業使用的原則下，開放自然人得自由買賣農地，並於89年1月26日配合修正公布土地法，刪除第30條、第30-1條農地承受人以能自耕者為限及農地由能自耕者繼承之規定。這些政策的重大變革，對地籍制度、農地政策、土地權利人權益，均有巨大影響，即其顯例。

二、土地問題為土地政策形成的根源，實證瞭解問題的質量至為重要

就土地實務而言，當土地發生問題時，不論是地權分配問題、地權利用問題或地權管理問題，都必須適時有適合其環境變遷與因應未來發展需要的有效對策。簡言之，此種解決及因應各項土地問題的對策，即一般所稱的「土地政策」。

因此，就現代政府的行政運作來說，**解決土地問題必須有土地政策**。同樣的，其他各類政府施政，諸如環保問題需有環保政策，財金問題需有財金政策，農業問題當然亦需有農業政策，乃至於農地政策。由於**政策只是解決相關問題的方案、策略、措施、綱領、方針、辦法或對策**，在現代民主法制的環境下，還必須將此種大方針或較為抽象的對策，予以具體明確的**法制化**，也就是必須踐行行政程序，予以立法或修法，此就土地事項言，即屬所謂的**土地立法**。唯有如此，土地行政機關及相關機關，才有遵循及貫徹執行的具體依據。換句話說，才依法有據。特別是土地關係人民權利義務，依據中央法規標準法第5條第2款及行政程序法第1條、第4條之規定意旨，行政機關的**行政行為，應遵循法律並受一般法律原則**的拘束。因此，踐行行政程序及法制化，乃係民主法治國家推動保障人民權益，提高行政效能，增進人民福祉，提升人民對行政的信賴，所不可或缺的過程，關係國家土地政策與人民權益、社會福利的地政事項，更不能例外。

土地政策既是解決土地問題的對策，則政策形成的過程，就非常重要。尤其是政策形成前，對土地問題內涵的了解，包括廣蒐及實證調查問題的質與量，更屬不可或缺。唯有如此，才能獲得對症下藥，形成符合環境及人民需要的解決對策構想，從而得出完整且符合實際的具體政策及法制化基礎。

三、土地政策的構想，如未能完成法制化也只是空頭口號

常常聽政治學者專家說：「民主政治就是法治政治」、「民主政治就是民意政治」，甚至更有人說，「民主政治就是選票政治」。因此，我國既是一個現代化的民主法治國家，無論是政府機關或人民，自均應依法而治、遵守法律。何謂法律？依中華民國憲法第170條、中央法規標準法第2條、第4條，及立法院職權行使法第7規定，「法律」，其名稱無論是叫法、律、條例或通則，均應經代表全國民意的立法院三讀會議決通過，並經總統公布，始能產生法律效果。換言之，法律一旦完成立法程序公布，各級機關及人民均需依行政，依法而治，遵法守紀，接受法律的制約，如此國家才能穩定運作。反而言之，以土地問題為例，土地政策的構想再理想、再周延，如未能落實完成法制化，依照上述規定，終歸只是主管機關提出的一個法律草案，並不能對外產生強而有力的拘束力、罰則等法律效果，頂多也就是某一項政策口號而已，就行政實務言，並沒有什麼太大意義。

四、政策法制化後的規定事項，需賴強而有力的地政及相關機關貫徹執行

依法公布的法案，按中央法規標準法第13條及第14條之規定，除特定有施行日期者，自該特定日起發生效力外，均自公布(法規命令自發布)之日起算至第3日起發生效力。但如「無法」，執行機關即無從據以施行。實務上，有時「徒法」亦不足以自行。就地政事項來說，除了健全的地政組織系統、高素質的地政人員及應有的配合預算經費外，尚須建立一套政府彼此間、政府與民間的跨域協調制度，以強化政府的跨域治理能力，唯有如此，立法的目的才能逐步實現，也才能真正的解決土地問題，增進人民福祉，否則終將只是法條具文而已。

五、主管地政相關機關執行成效的良窳，應有公平客觀的評估標準以為配

套制度

土地政策為公共政策重要的一環，其法制化後，依法行政及配套實施計畫執行的結果，究竟整體成效如何？有無達成解決土地問題的政策目標？行政、法制及實施計畫，乃至於配合的人力、預算，事前、事中、事後有無密切契合及遭遇困難？執行的具體量化績效又如何？是否能符合人民的期待？有無實質檢討評估執行結果的優缺良窳，能否適時提出有效適應未來發展需要的具體改善措施？這些都是檢驗土地政策與法制執行績效的重要作為，應有一套行之可長可久的制度化評估標準，並內化為一種地政機關的行政文化，不會因地政首長或主管異動而經常變異，而此項制度化評估標

準的制訂，也應透過專業的學者專家、權責機關與產業界代表，甚至公共行政與管考單位的參與，藉助大家的意見，集思廣益，凝聚共識意見，循行政程序予以訂頒施行。

六、結語

按我國土地政策，源於國父孫中山先生的平均地權及耕者有其田主張，其中平均地權部分，並明示於革命時期的同盟會政治綱領，將實施平均地權與創立民國並列，足見國父對解決土地問題的政策，至為重視。另於民國建立後，針對農地改革部分提出「耕者有其田」主張，其後國民政府播遷來台後，於民國 42 年 1 月 26 日制定公布實施耕者有其田條例，並於階段性的完成扶植自耕農政策的 82 年 7 月 30 日公告廢止。

總結而言，土地問題、土地政策、政策法制化、土地行政、與政策執行成效的評估，不僅彼此間互為關聯，互為影響，且具有公共行政的循環性。實質上，也是民主法治國家推動各種公共政策必循的過程，土地政策自亦不能例外。





《土地登記實務》

大法官解釋簡析(二)

劉維真

國立台北大學 不動產與城鄉環境學系

助理教授

釋字第 358 號之解釋爭點為「內政部就建築物之特定設施不得分割登記之釋示違憲？」解釋文指出『各共有人得隨時請求分割共有物，固為民法第 823 條第 1 項前段所規定。惟同條項但書又規定，因物之使用目的不能分割者，不在此限。其立法意旨在於增進共有物之經濟效用，並避免不必要之紛爭。區分所有建築物之共同使用部分，為各區分所有人利用該建築物所不可或缺，其性質屬於因物之使用目的不能分割者。內政部中華民國 61 年 11 月 7 日（六一）台內地字第 491660 號函，關於太平梯、車道及亭子腳為建築物之一部分，不得分割登記之釋示，符合上開規定之意旨，與憲法尚無抵觸。』其理由書並特別說明：『...區分所有建築物之共同使用部分，為各區分所有人利用該建築物所不可或缺，其性質屬於因物之使用目的不能分割之情形。土地登記規則第 72 條第 2 款及第 3 款規定¹，區分所有建築物之共同使用部分之所有權，應於各相關區分所有建築物所有權移轉時，隨同移轉於同一人，不得分割，亦在揭示同一意旨。』區分所有建築物之共用部分為各區分所有人利用該建築物所不可或缺，禁止其為共有物分割並應與專有部分隨同移轉，乃透過法律強制規定以盡經濟效用並避免紛爭。唯釋憲時土地登記規則第 72 條第 2 款「共同使用部分之所有權，應於各相關區分所有建物所有權移轉時，隨同移轉於同一人。」及第 3 款「區分所有建物共同使用部分，不得分割。」之規定，已於 90 年全文修正時刪除，而 84 年制訂之公寓大廈管理條例則將區分所有建築物之處分一體化原則落實於第 4 條第 2 項「專有部分不得與其所屬建築物共用部分之應有部分及其基地所有權或地上權之應有部分分離而為移轉或設定負擔。」

解釋爭點同為區分所有建築物之測量、登記規定是否違憲者尚有釋字第 600 號。

¹ 第 72 條 (80.11.29)

區分所有建物之共同使用部分，未能依第 69 條第 1 項規定辦理者，得另編建號，單獨登記，並依左列規定辦理：

一、同一建物所屬各種共同使用部分，應視各區分所有權人實際使用情形，分別合併，另編建號，單獨登記為各相關區分所有權人共有。但部分人不需使用該共同使用部分者，得予除外。

二、共同使用部分之所有權，應於各相關區分所有建物所有權移轉時，隨同移轉於同一人。

三、區分所有建物共同使用部分，不得分割。

四、登記機關於登記時，應於登記用紙備考欄註明下列事項：

(一) 於該號建物登記簿標示部備考欄，記明「本建物係某某建號之共同使用部分，其所有權須隨同各該建號建物移轉」字樣。

(二) 於各相關區分所有建物登記簿標示部備考欄，記明「共同使用部分見某某建號，其所有權須隨同本號建物移轉」字樣。

解釋文指出『依土地法所為之不動產物權登記具有公示力與公信力，登記之內容自須正確真實，以確保人民之財產權及維護交易之安全。不動產包括土地及建築物，性質上為不動產之區分所有建築物，因係數人區分一建築物而各有其一部，各所有人所享有之所有權，其關係密切而複雜，故就此等建築物辦理第一次所有權登記時，各該所有權客體之範圍必須客觀明確，方得據以登記，俾貫徹登記制度之上述意旨。內政部於中華民國 84 年 7 月 12 日修正發布之土地登記規則與 87 年 2 月 11 日修正發布之地籍測量實施規則分別係依土地法第 37 條第 2 項及第 47 條之授權所訂定。該登記規則第 75 條第 1 款乃係規定區分所有建築物共用部分之登記方法。上開實施規則第 279 條²第 1 項之規定，旨在確定區分所有建築物之各區分所有權客體及其共用部分之權利範圍及位置，與建築物區分所有權移轉後之歸屬，以作為地政機關實施區分所有建築物第一次測量及登記之依據。是上開土地登記規則及地籍測量實施規則之規定，並未逾越土地法授權範圍，亦符合登記制度之首開意旨，為辦理區分所有建築物第一次測量、所有權登記程序所必要，且與民法第 799 條、第 817 條第 2 項關於共用部分及其應有部分推定規定，各有不同之規範功能及意旨，難謂已增加法律所無之限制，與憲法第 15 條財產權保障及第 23 條規定之法律保留原則及比例原則，尚無牴觸。』土地登記規則業於 90 年 9 月 14 日修正發布全文 157 條；並自 90 年 11 月 1 日施行，現行條文為第 81 條³，內政部並另定有「建物所有權第一次登記法令補充規定」以為實務辦理依

² 第 279 條(修正前條文)

申請建物第一次測量，應填具申請書，檢附建物使用執照、竣工平面圖及其影本或依法得免發使用執照之證件，其有下列情形之一者，並應依各該規定檢附文件正本及其影本：

- 一 區分所有建物，依其使用執照無法認定申請人之權利範圍及位置者，應檢具全體起造人分配協議書。
 - 二 申請人非起造人者，應檢具移轉契約書或其他證明文件。
- 實施建築管理前建造之建物，應提出主管建築機關或鄉(鎮、市、區)公所之證明文件或實施建築管理前有關之下列文件之一；建物與基地非屬同一人所有者，並應檢附使用基地之證明文件：
- 一 曾於該建物設籍之戶籍謄本。
 - 二 門牌編釘證明。
 - 三 繳納房屋稅憑證或稅籍證明。
 - 四 繳納水費憑證。
 - 五 繳納電費憑證。
 - 六 未實施建築管理地區建物完工證明書。
 - 七 地形圖、都市計畫現況圖、都市計畫禁建圖、航照圖或政府機關測繪地圖。
 - 八 其他足資證明之文件。

前項文件內已記載面積者，依其所載認定。未記載面積者，由地政事務所會同直轄市、縣(市)政府主管建築、農業、稅務及鄉(鎮、市、區)公所等單位，組成專案小組並參考航照圖等有關資料實地會勘作成紀錄以為合法建物面積之認定證明。

依第一項申請建物第一次測量時，建物起造人於申請主管建築機關之建物使用執照，得同時檢附建造執照、設計圖、申請使用執照之相關證明文件及其影本，向地政事務所辦理。

依第一項、第二項及第四項規定繳驗之文件正本，於繳驗後發還之。

第 279 條(現行條文)

申請建物第一次測量，應填具申請書，檢附土地登記規則第七十九條所規定之文件辦理。

建物起造人向主管建築機關申請建物使用執照時，得同時檢附建造執照、設計圖、申請使用執照之相關證明文件及其影本，向登記機關申請建物第一次測量。

依前二項規定繳驗之文件正本，於繳驗後發還。

³ 第 81 條

據。而地籍測量實施規則第 279 條第 1 項則於 92 年 3 月 25 日修正，將申請文件內容規定回歸土地登記規則第 79 條。本號解釋文除前已述及有「警告性合憲」的意義外，理由書中指出『立法機關為確保人民財產權，並兼顧他人自由與公共利益之維護，得在符合憲法第 23 條比例原則之範圍內，制定法律或明確授權行政機關訂定法規命令，形成各種財產制度予以規範。』因此肯認土地法及其授權訂定之土地登記規則、地籍測量實施規則等法令『均係基於區分所有建築物之專有部分及共用部分彼此間所有關係之複雜性，以及地政機關就登記內容所涉權利之有無，並無實體之判斷權而設，應未逾越土地法之授權範圍，且符合登記制度之前開意旨，為辦理區分所有建築物第一次測量、所有權登記程序上所必要，與民法第 799 條、第 817 條第 2 項關於共用部分及其應有部分推定規定，兩者各有不同之規範功能及意旨，前開規則之規定難謂已增加法律所無之限制，與憲法第 15 條財產權保障及第 23 條規定之法律保留原則及比例原則，尚無抵觸。』但更值得注意的是，『關於建築物所有權之登記程序及其相關測量程序，不僅缺乏原則規定之明文，且涉及人民權利義務之重要事項者，諸如區分所有建築物區分所有人對於共用部分之認定、權屬之分配及應有部分之比例、就登記權利於當事人未能協議或發生爭議時之解決機制等，亦未如土地總登記於土地法或其他相關法律設相當之規範（土地法第 38 條第 2 項、第 48 條至第 71 條參照，此部分建築物則未及之），或完全委諸法規命令（土地登記規則相關規定），均不符憲法保障人民財產權之意旨，應檢討改進，以法律明確規定為宜。』顯見提升土地登記規則之法律位階為刻不容緩之立法工程。

釋字第 598 號之解釋爭點為「土地登記規則授權登記機關逕為更正登記之規定違憲？」解釋文指出『土地登記規則第 122 條第 2 項規定：「前項登記之錯誤或遺漏，如純屬登記人員記載時之疏忽，並有原始登記原因證明文件可稽者，上級地政機關得授權登記機關逕行更正之」；同條第 3 項：「前項授權登記機關逕行更正之範圍，由其上級地政機關定之」；及同規則第 29 條第 1 項第 1 款：「依第 122 條第 2 項規定而為更正登記」者，「得由登記機關逕為登記」，無須報經上級機關之核准。此等權限授予之規定，逾越 64 年 7 月 24 日修正公布之土地法第 37 條第 2 項之範圍，並抵觸同法第 69 條之規定，與憲法第 23 條法律保留及第 172 條法律優位原則有違，均應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。』因本號解釋宣告土地登記規則第 122 條第 2 項違憲，乃於 95 年刪除該條項規定，並於同年 6 月增訂於土地法 69 條⁴，以符憲法法律保留原則與法律優位原則。

區分所有建物所屬共有部分，除法規另有規定外，依區分所有權人按其設置目的及使用性質之約定情形，分別合併，另編建號，單獨登記為各相關區分所有權人共有。

區分所有建物共有部分之登記僅建立標示部及加附區分所有建物共有部分附表，其建號、總面積及權利範圍，應於各專有部分之建物所有權狀中記明之，不另發給所有權狀。

⁴ 第 69 條

登記人員或利害關係人，於登記完畢後，發見登記錯誤或遺漏時，非以書面聲請該管上級機關查明核准後，不得更正。但登記錯誤或遺漏，純屬登記人員記載時之疏忽，並有原始登記原因證明文件可稽者，由登記機關逕行更正之。

釋字第 671 號之解釋爭點為「土地登記規則第 107 條違憲？」解釋文指出『分別共有不動產之應有部分，於設定抵押權後，共有物經分割者，其抵押權不因此而受影響（民法第 825 條及第 868 條規定參照）。於分割前未先徵得抵押權人同意者，於分割後，自係以原設定抵押權而經分別轉載於各宗土地之應有部分，為抵押權之客體。是強制執行時，係以分割後各宗土地經轉載抵押權之應有部分為其執行標的物。於拍定後，因拍定人取得抵押權客體之應有部分，由拍定人與其他共有人，就該不動產全部回復共有關係，其他共有人回復分割前之應有部分，經轉載之應有部分抵押權因已實行而消滅，從而得以維護其他共有人及抵押權人之權益。準此，中華民國 90 年 9 月 14 日修正發布之土地登記規則第 107 條之規定，符合民法規定之意旨，亦與憲法第 15 條保障人民財產權之規定，尚無抵觸。』因此，土地登記規則第 107 條並未違憲，現行共有土地分割之抵押權轉載方式仍依此規定辦理。憲法財產權保障原則，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，不得因他人之法律行為而受侵害。共有物之應有部分乃共有人對共有物所有權之比例，性質上與所有權本無不同，且抵押權亦屬憲法財產權保障之範圍，惟因分別共有人就其應有部分設定抵押權得單獨為之，不須其他分別共有人之同意；故就應有部分設定及實行抵押權之結果，無害於其他共有人之利益者，符合私法自治原則及憲法保障人民財產權規定之意旨。

歷年來有關土地登記之大法官解釋皆以財產權保障原則為核心理念。依土地法所為之不動產物權登記具有公示力與公信力，為確保個人自由使用、收益及處分不動產物權之重要制度。因此，土地登記應建置完備之法規體系，始能發揮土地登記之政策功能。其中土地法及其授權訂定之土地登記規則、地籍測量實施規則等法令所建構之區分所有建物登記制度，是否已符合釋字 600 號解釋所要求之法律明確規定原則？土地法與民法各有不同之規範功能及意旨，但民法體系之共有法理與共用部分登記實務是否契合而無扞格？土地登記法制與實務後續實仍有依憲法精神而須持續精進之處。

■註記：本文為文時，土地登記規則刻正完成第 21 次修正，最新修正日期為 110 年 7 月 13 日，並自 110 年 8 月 1 日施行。原大法官解釋簡析(一)之內容應予補充說明。



當前土地政策報導

-土地增值回收(Land value capture)的

理想與現實

林子欽 江穎慧

國立政治大學地政學系 教授兼社會科學學院副院長
國立政治大學地政學系 助理教授



地價不僅是土地市場供給和需求互動的結果，也往往被用來衡量私人財富、甚至社會福利。土地增值回收(Land Value Capture)的概念，深植台灣地政教育已久，典型例子就是平均地權所強調的：地盡其利、地利共享的後段四個字。具體實踐手段，則落實於憲法明訂的土地增值稅。或許，就是因為存在太久，對於土地增值回收的討論，在台灣這幾年似已無太多新意。相對的，在國際上土地增值回收的討論，這幾年正成為顯學。不僅已開發、開發中或是新興國家，都不斷思考這個觀念運用於都市發展的詮釋，以及公共政策方面的操作。

土地的價值，是由需求而產生。價值的高低，端賴於土地管制規範的使用，例如類型、密度等。土地增值回收的基本定義，就是把集體或公共創造的額外土地價值，透過各種方法加以收回，並轉為集體或公共的共享。這種所謂的額外土地價值，若沒有政府特定行為或許可，是不會產生的。這種被創造出來的土地增值，也往往是屬於特定區位的利益(site-specific benefits)。

奠基於此論述前提下，既然是集體或公共創造的土地價值，就被認為不該由私人獨享。換句話說，對於社會來講，這種土地增值是不勞而獲(uneared income, uneared increment)，私人不該也不當獨自享受。私人即使無故意的動機，也沒有刻意創造且留住這種土地增值的行為，也不成為政府缺乏正當性回收土地增值的理由。廣義的土地增值回收方式，包括開發衝擊費、容積移轉的收費、課稅增額融資(Tax increment financing)、以及市地重劃等(Germán and Bernstein,2018)。

雖然對於土地增值的回收，可由中央或地方政府執行，但是各國由中央立法執行的實例並不多。其中，較受到重視的是英國在 1950 到 1980 年代三次的立法，包括 1952 年的 Development Charge，1969 年的 Betterment Tax 以及 1983 年的 Development Land Tax，這三項立法都嘗試回收土地開發的利得。其方案的共同特色是：皆在工黨執政時

提出，而且執行期間都不長，大概都只存活了一年。此結果就是，實際收取到的稅收都很少。主要原因是這些以回收土地增值為主的法案，推出之後，地主為逃避稅賦，不願意交易或開發，嚴重扭曲原來的土地市場供給。由地方政府執行土地增值的回收往往較為常見，一方面是土地規劃管制大多為地方事務，二方面是特定公共行為所造成的土地增值，影響的空間範圍通常侷限在地方，而不是全國的現象。

不管土地增值回收採用的是哪種方式，都是試圖把一部分不勞而獲拿回，本質上就是課稅，將一部分原本可以由人民獨享的好處強制地拿走。比較不同的是，一般的課稅目的往往是籌措支付公共支出的財源。相對的，土地增值回收，則著重在不勞而獲的處理。但是對於土地市場的影響，本質上是類似的。課稅分析傳統的重點之一，就在於課稅對於市場結果的影響，還有受到影響後的結果在效率、公平以及行政上的表現。畢竟在產權私有國家，任何課稅的理想都必須在市場中實現。因此我們可以透過課稅的觀點，對於土地增值回收政策做更深入的思考。

不少土地增值回收理論的支持者，都以 19 世紀土地改革運動家亨利喬治(Henry George)的論述為基礎。也都得到對土地課稅，即便很高的稅率，也不會影響土地使用效率的結論。但這些論述卻忽略亨利喬治的分析，是假設土地的總數量是固定的，而且全國稅率是相同的。在此情境下，土地價格完全由需求面來決定。因為土地供給是固定的，沒有機會成本，所有的土地課稅都會由地主吸收。才能得到土地課稅完全不會影響土地使用效率，也不會改變原來市場土地價格的結論。亨利喬治在進步與貧窮(Progress and Poverty)一書的論述，認為地主階級拿走過多的社會進步成果，阻礙了資本家從事工業革命，而形成亨利喬治支持對土地課重稅的歷史背景。然而，這種理論架構和現實社會差距太遠，在真實社會裡，地主相當程度對土地使用的型態和強度，是有所選擇的。一旦政府採取土地增值回收的政策，地主自然會因此改變土地使用的決策，就會造成土地使用效率的損失，此與亨利喬治式的土地課稅美好論述是不同的。從英國三次嘗試全國性土地增值課稅的失敗例子，可得到一個明確的結論：為避免過度影響土地使用的效率，土地增值回收的稅率不可過高。

另外，政府給予特定地主更高開發強度、甚至獨佔的開發許可時，往往會形成類似準租(quasi-rent)的效果。因為政府對於特定土地的特許，這塊土地的條件優於其他土地。換句話說，因為政府的特許行為，限制了其他土地獲得相同優異條件的可能，也就造成供給的限制。這種人為形成的土地間條件差異，導致了差額地租的出現。土地天生條件差異形成的差額地租，只是市場運作的自然結果，是效率的表現，不需要政府的干預。但開發特許造成的人為差額地租，自然需要將部分地租回收。進一步衍生的問題是：增值回收多少應與預期增值程度相關，而且這些增值回收數額，有時已經計畫預訂支付給特定的公共建設，課稅增額融資就是個例子。這些課稅往往是在特許給予的當下，但是增值的數額卻是在未來才會確定。如此，回收的數額就須由對未來增值的預期所決定。於執行層面，政府就必須自己或委託專業推估未來土地的增值，

從而決定回收的數額。

台灣在一些法律規定了回收比例或原則，再透過都市計劃委員會或委託估價決定回收數額，都是土地增值回收機制的具體操作表現。然而，政府對於未來的增值推估事後發現未必是正確的，也有可能推估錯誤。從市地重劃抵費地出售盈餘基金的運作，一定程度也反應市地重劃當年對於未來土地增值推估的誤差。而以容積移轉(Transfer of Development Rights)為例，許多規劃者認為 TDR 的機制，有過多被創造出來的土地增值，在都市成長過程中沒有被地方政府收回。於監察院 101 年度專案調查報告也指出，容積移轉制度創造的獲利分配過度傾向給了不動產開發者。Shih et al. (2019)研究結果也發現容積移轉有外溢效果，驅動鄰近住宅價格上升。

另一個課稅必須考量的議題就是稅的轉嫁。雖然土地增值回收的納稅義務人是地主，但是課稅的負擔未必完全由他承受。簡單來說，在面對政府的行為時，土地的供給和需求雙方誰能有更多的對應選擇，誰就承擔較少的課稅負擔。以往對於地主的研究(例如 Shoup 1970, Evans 1983, Neutze 1987, Colwell 2004)一再指出，面對市場變動或是課稅時，地主的行為是非常多樣的。土地需求者往往因為資訊不對稱等原因，相對可以採取的選擇是少的。最終結果是土地增值回收的負擔，比較有可能較大部分落在土地需求方。

土地增值回收的初始理念，是基於人為創造出來的土地增值落於私人，而需要被回收，但各種形式的實踐手段伴隨不同的問題，價值的創造若來自於公共建設，而公共建設也需要自償經費，土地價值創造後被回收的循環過程，將猶如兩面刃。土地市場中各利益相關者(stakeholders)均牽動著供給與需求變化，制度設計過程需如何定義或衡量增值？價值回收目的是收益重分配或是成本的回收？其牽涉到價值觀、財產權討論與估價技術。而回收的經費應運用於何處？也是另一個爭論的焦點。近年隨著房價高漲問題，有不少學者則提出透過土地增值回收機制提供可負擔住宅(affordable housing)的論點。

台灣以對於土地獨特的觀點和政策聞名，近年國際又興起土地增值回收討論的熱潮，應在此時加入國際土地增值回收討論的社群，使多年來早已透過各種不同方式執行的台灣經驗，讓更多國家瞭解。但反觀國內學界，似乎已經對於土地增值回收的核心觀念失去興趣，將其視為理所當然而甚少討論。一個美好理念的落實需要能與時俱進，亨利喬治式的思考模式，需要不少調整才能適用於當代。在土地私有產權情況下，土地增值回收的理想，終究需要在市場中實現。這需要更多的土地增值回收實證研究，透過研究數據，成為未來相關制度改善的基石。

參考文獻：

「現行容積移轉、買賣及總量管制規定」專案調查研究，監察院 101 年度報告。

Colwell, Dorothea and Colwell, Peter (2004) The Timing of Development Revealed by the Market: an Options Approach, *The Appraisal Journal*, 72(2): 121-126.

Crook, Tony and Whitehead, Christine (2019) Capturing Development Value, Principles and Practice: Why is It so Difficult? *Town Planning Review*, 90(4):359-381.

Evans, Alan (1983) The Determination of the Price of Land, *Urban Studies*, 20(2): 119-129.

Germán, Lourdes and Bernstein, Ehrich Allison (2018), Land Value Capture: Tools to Finance Our Urban Future, Policy Brief, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.

Neutze, Max (1987) The Supply of Land for a Particular Use, *Urban Studies*, 24(5): 379-388.

Shih, Mi, Ying-Hui Chiang, Hsiutzu Betty Chang, Chin-Oh Chang (2019) Commodification of Development Rights and What It Does to the Urban Housing Market in Taiwan, *Journal of Planning Education and Research*, 39(2),194-205.

Shoup, Donald C. (1970) The Optimal Timing of Urban Land Development, *Papers of The Regional Science Association*, 25(1): 33-44.





台灣土地使用管制的演變脈絡（二）

徐國城

中國文化大學都市計劃與開發管理學系
教授兼系主任



接續土地改革紀念館電子報第三期之台灣土地使用管制的演變脈絡（一）一文中所述，民國 50 年代，因產業結構轉型及相關土地使用管制相對欠缺的情況下，所出現之土地開發混亂與缺乏規劃管制的問題，執政當局開始思考如何針對有限的土地資源進行效率且合理的利用，因此，1973 年 10 月，首先訂定「限制建地擴展執行辦法」，嚴格限制一至八等則之農地變更為建地，透過此種局部管制的方式，期能達到保護優良農田之目的。同年 12 月進一步訂定「實施都市計畫以外地區建築物管理辦法」，規定非都市計畫地區土地，非經縣（市）主管建築機關許可不得擅自建築使用，就制度變遷的觀點論之，此二項規定可謂台灣非都市計畫地區土地使用管制的開端。

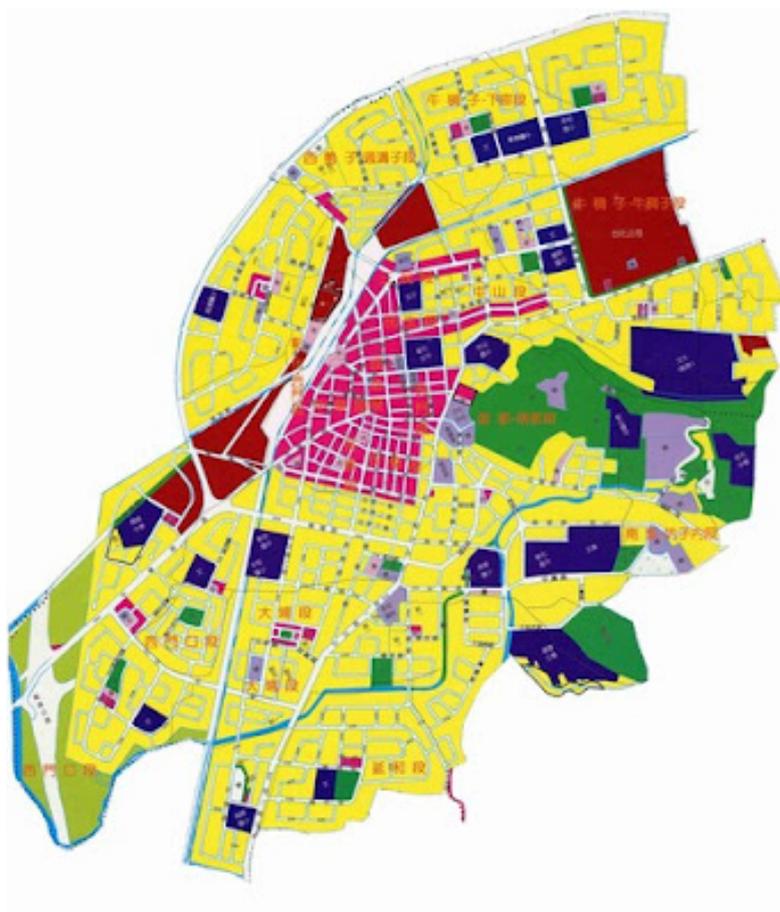
另一方面，為能進一步解決經濟發展過程所引起的各項土地使用弊端與環境污染問題，政府遂於 1973 年「都市計畫法」第二次修法時，將原先依據「都市計畫法」公佈實施的區域計畫予以刪除，另於 1974 年公佈實行「區域計畫法」，至此，非都市土地之使用管制始出現制度性的規範。1976 年，續依循「區域計畫法」之精神，頒訂「非都市土地使用管制規則」，將非都市土地劃定為十種使用分區，並依其性質編定為十八種用地，建立非都市土地開發利用的管制標準。於政經意涵上，黃樹仁（2002）即此管制規則的訂定與政治有所關聯，因此時正值臺灣退出聯合國，外交關係陷入困境，政府唯恐發生戰爭，需透過保護農地的方式，達到維持糧食安全的目的。同年進一步頒行「山坡地保育利用條例」，此時，山坡地的建築管理行為開始具有保育的觀念，而非都市土地亦開始出現全面且明確的制度性規範管制。此外，為遏止業者因非都市土地全面管制所可能引起的搶建行為，主管機關也在區域計畫法的架構下，訂定非都市土地管制行為之相關配套法令，例如：66 年頒佈的「實施區域計畫地區建築管理辦法」等，進一步開展非都市土地使用變更制度的路徑分支。

當然，這並不能說是非都市土地制度的開始，僅能說是延續先前的局部性管制，進一步出現較為系統化的管理制度，此階段可謂台灣整體土地使用管制制度上的重大轉折，試著從臺灣當時的社會經濟條件與所國內外政治氛圍等因素歸納之，1940 至 1960 年代，因應臺灣為一級產業型態之發展特性，主政者所關注的土地管理面向係以形塑並維持農業生產環境為主。伴隨著臺灣產業型態、社會經濟結構與人口組成特性的轉

型，加以政治氛圍上，國民黨政府已漸穩固其於臺灣地區的統治地位，1960 年代後期，政府已開始重視產業經濟蓬勃發展與人口成長所衍生的非都市土地開發與建築問題，加以 1971 年，臺灣退出聯合國，外交關係陷入困境，政府唯恐兩岸發生戰爭，需透過保護農地的方式維持糧食安全，故陸續藉由「區域計畫法」及「非都市土地使用管制規則」的制訂奠定了臺灣非都市計畫地區的管制基礎，整體土地使用管制制度，便是在這樣的歷史背景下，逐漸架構出來。

資料來源：

1. 黃樹仁，2002，『心牢：農地農用意識型態與臺灣城鄉發展』，台北：巨流圖書公司。
2. 徐國城，2010，台北都會區空間發展型態變遷趨勢與原因之研究，國立政治大學博士論文。





土地利用限制之損失補償

一以古蹟、歷史建築之土地利用 限制為中心

陳立夫

政治大學地政學系兼任教授

一、前言

日前，友人詢問有關古蹟、歷史建築使用限制之損失補償機制問題。鑒於其問題內容，將有助於吾人瞭解現行我國乃至日本若干土地利用限制之損失補償機制；且另一方面，因本電子報邀稿之截稿期限已至，爰將友人之問題及筆者對其回復內容，整理撰文如下，以供參考。

二、問題

1. 都市計畫地區之歷史建築，政府有補償機制嗎？

按「歷史建築」用詞，定義於文化資產保存法第 3 條第 2 款規定。同法對於歷史建築及其定著之土地雖設有管制規定，但並無損失「補償」機制之明文。另，對於歷史建築，同法雖設有必要時得予「補助」(30 條)、得予採取必要之「獎勵措施」(39 條 3 項準用同條 2 項規定)及得予「輔助」(18 條 2 項、歷史建築紀念建築登錄廢止審查及補助辦法 9 條)之規定。但學理上，此等「補助」、「獎勵措施」或「輔助」措施之內涵，尚難謂屬對人民財產權限制致蒙受侵害，而採行之損失補償機制。

然而，關於都市計畫地區內歷史建築所定著之土地(文化資產保存法 39 條 1 項併參)，其所有權人得依都市計畫法第 83 條之 1 及都市計畫容積移轉實施辦法第 6 條第 1 項第 1 款規定，申請將其土地容積移轉至其他土地建築使用。而容積移轉制度，得解為屬土地利用限制損失補償機制之一環。

2. 非都市計畫地區之古蹟及歷史建築，政府有補償機制嗎？

按文化資產保存法之適用地區，及於都市計畫地區及非都市計畫地區。是以，關於都市計畫地區內歷史建築之補償機制問題，如同前述之內容。至於，非都市計畫地區內「古蹟」(文化資產保存法 3 條 1 款參照)所定著之土地，得依文化資產保存法第 41 條規定，申請將其土地容積移轉至其他土地建築使用。且經列為「暫定古蹟」(文化資產保存法 20 條 1 項參照)，致權利人之財產受有損失者，主管機關應給與合理補償

(文化資產保存法 20 條 4 項)。另，前述關於都市計畫地區內歷史建築之「補助」及「獎勵措施」規定，對於古蹟亦有適用。

3. 國家公園地區內之土地利用受到許多限制，政府有補償機制嗎？

按國家公園土地，係依國家公園法及國家公園計畫管制之（區域計畫法施行細則 10 條 2 項）。而對於其土地利用限制，國家公園法暨其施行細則及相關國家公園計畫，均未設損失補償規定。雖是如此，但國家公園地區內史蹟保存區、特別景觀區或生態保護區之土地利用限制（國家公園法 16 條），如經判定為已形成其所有權人之特別犧牲者，則依司法院釋字第 747 號解釋所示：「憲法第 15 條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴……。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失（諸如所有權喪失、價值或使用效益減損等），若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予以合理補償，方符憲法第 15 條規定人民財產權應予保障之意旨（本院釋字第 440 號解釋參照）。」意旨以言，實應容許所有權人直接以憲法第 15 條規定為依據，請求損失補償⁵。

4. 關於都市計畫地區內土地利用之限制，例如使用分區、高度、退縮一定寬度建築等，政府有補償機制嗎？

按都市計畫地區內土地（各使用分區土地）之利用限制（用途、建蔽率、容積率、高度等限制。都市計畫法 39 條參照），於都市計畫法未設補償機制。至於都市土地，如屬依建築法第 48 條第 1 項但書規定以都市細部計畫規定須自建建築線「退縮」建築者，亦無補償規定。然而，如屬依建築法第 49 條及第 50 條規定於建築時應「退讓」建築之土地，雖依同法第 52 條規定應由政府予以徵收補償；但據了解，實際上對此卻幾乎從未為之。

5. 日本就古蹟或歷史建築之補償機制為何？

日本基於落實其憲法第 29 條第 3 項規定：「私有財產，於正當補償下，得供為公共使用。」之意旨，對於屬文化財（古蹟、歷史建築等）之私有財產權，因利用限制而生之通常損失，設有補償規定之法律不在少數。例如：文化財保護法、古都保存法（古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法）、明日香法（明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法）、景觀法等。

具體言之，（1）文化財保護法明定之補償條款，例如：因限制重要文化財現狀變更等所生損害之損失補償（同法 43 條 5 項）、因重要文化財之環境保護所生之補償（同法 45 條 2 項）、因禁止或停止埋藏文化財（遺跡）現狀變更等所生損害之損失補償（同法 96 條 9 項）、因對史蹟名勝天然紀念物管理、限制現狀變更所生之損失補償（同法 117 條 1 項、125 條 5 項、128 條）等。（2）古都保存法（適用地區為：京都市、奈良

⁵ 陳立夫「土地利用限制形成特別犧牲之損失補償請求權—司法院釋字第 747 號解釋之意義」同氏『土地法研究（三）』（新學林出版公司、2021 年）215 頁以下。

市、鎌倉市及經政令指定之天理市、橿原市、櫻井市、大津市、斑鳩町、明日香村) 明定對於依法指定歷史風土保存區域之「特別保存地區」，因其土地利用限制所生之通常損失，應予補償(同法 8 條、9 條)。另外，特別保存地區之土地所有權人因土地利用之不許可，致生其土地利用有明顯妨礙時，亦得申請土地所在地之地方政府收購其土地，以作為補償(同法 11 條)。(3) 明日香法(明日香村位於奈良縣)規定明日香村(全村均屬歷史風土保存地區)之土地利用限制內容，並明定因而所生之損失，其土地所有權人得依古都保存法第 11 條第 1 項規定請求政府收購其土地(同法 2 條 2 項 5 款)。(4) 景觀法對於依法指定之「景觀重要建造物」(依文化財保護法指定之重要文化財等除外)予以利用限制，並明定因而造成其所有權人發生通常損失者，應予補償(同法 24 條)。

如上所述，日本法律對於古蹟、歷史建築等之所在土地之利用限制明文設有補償規定，雖其自得作為人民請求損失補償之法律依據；但實際上補償實例甚為稀少，故被批評其機能不彰。究其原因，甚為多元；主要者，諸如：(1) 日本行政機關之強勢(行政指導之善用？抑或惡用？)。(2) 日本國民性之影響(較少行政爭訟)。(3) 法院保守(對於所謂通常之損失及形成財產權人之特別犧牲予以嚴格解釋)。

三、 結語

我國關於土地利用限制之法律規範不在少數。但事實上，由憲法關於人民財產權保障規定意旨出發，對因土地利用限制，蒙受特別犧牲之財產權人，配套地予以損失補償之規定，卻甚為少見。另一方面，對此現象，行政機關及行政法院卻又習於採「無法律，即無補償」之保守、落伍見解，致未能落實前述司法院解釋及憲法第 15 條規定之意旨。

相對地，日本於法律層面，對於土地利用限制造成損失應予補償之規定，相較於我國，是較為普遍。雖如上所述，其有機能不彰之情事；但至少人民關於損失補償，於法律上，是有請求權之依據。且由於土地利用限制，致財產權人蒙受特別犧牲時，縱使法律未設補償規定，但其學說及實務通說認為得直接引據憲法第 29 條第 3 項規定，請求損失補償⁶(直接請求權發生說)。

總之，為確保受憲法保障之人民財產權益，對於建構土地利用限制之損失補償機制，實應大力檢討整備；且同時，行政機關及法院對於損失補償之所持觀念亦有匡正之必要。

⁶ 西荳章『損失補償法コンメンタール』(勁草書房、2018 年) 53 頁以下。



兩個 2.0 新制上路！

房市走向健康發展軌道

葉凌棋

永慶房產集團業務總經理



去年台灣首波疫情趨緩後，房市交易轉趨熱絡，預售屋炒風再起，行政院超前部署於去年 12 月推出「健全房地產市場方案」，動員財政部、內政部、央行等部會，祭出一連串「打炒房」政策，繼「實價登錄 2.0」立法通過、央行實施二波選擇性信用管制，被稱為打房第三部曲的「房地合一稅 2.0」也順利三讀通過，兩個 2.0 新制同時在今年 7 月 1 日正式實施上路，象徵台灣的房地產交易市場，邁向公平、透明、穩定又一大里程碑！

實價登錄之所以重要，在於解決「資訊不對稱」的問題。過去，不動產的價格資訊多掌握在民間業者手中，民眾沒有管道取得。部分不肖業者便利用資訊的不透明操弄價格，從中獲取高利；業者甚至自己扮演起買賣雙方，用低買高賣來獲取不正當的利益。這些投機行為，不但產生眾多交易糾紛；因資訊不對稱所造成的市場失靈，也讓不動產消費者和整體社會，付出高額成本。

經過政府多年的努力，「實價登錄 2.0」終於在 2020 年底完成修法，不但成交資訊揭露到門牌，預售屋交易也要納入實價登錄的範圍，預售屋案名、棟別、價格都要即時揭露，資訊透明更全面，至此，台灣的房價透明度更臻完整。

而「房地合一稅 2.0」主要目的就是要打擊短期投機炒作，修法包含四大重點，包括拉長「短期交易」重稅期、提高境內企業稅率、課徵對象納入預售屋以及防堵避稅漏洞。「短期交易」由原本的 2 年拉長至 5 年，回溯自 2016 年後取得房地開始計算，若在 7 月 1 日新制上路後賣屋，將適用 2.0 版課稅方式。屆時，個人若持有房地 2 年內出售，將課徵所得稅 45%，持有 2 至 5 年出售，將課徵 35%；境內法人售屋最高稅率也將由 20%提高為 45%；此外，預售屋、特

定股權交易也將一併納入課稅。

那麼，房地合一稅 2.0 上路後，會有什麼影響呢？其實，一般買屋後長期持有的自住族群不受影響，且有輕稅優惠，只要自住房地持有並設籍超過 6 年才出售，稅率僅 10%，並有 400 萬元免稅額度。因此，對於持有年限較短，滿 1 年不滿 5 年的持有者衝擊較大，而預售屋更是首當其衝，預期期間也適用房地合一稅，受 5 年重稅限制，成屋後年限重新計算，也就是說，重稅期長達 7 至 10 年不等。

不過，「房地合一稅 2.0」為避免錯殺無辜，也有多項除外條款，例如個人、企業若因財政部公告的「非自願因素」出售持有期間 5 年以內房地，或以自有土地與營利事業合作興建房屋，5 年內出售，均可適用 20% 稅率。

若再深入探究「房地合一稅 2.0」上路後對各種產品的影響，我想，應該可以歸納為以下幾項。第一，針對預售屋來說，由於未來預售期間轉售或換約將課重稅，過去藉由預售屋轉售、換約而賺取價差的投機行為受到抑制；此外，因重稅的閉鎖期可能長達 7 至 10 年，持有時間過長，加上預售屋興建期、交屋等變數多，也可能使預售屋交易買氣降溫。第二，對於成屋而言，重稅期長達 5 年，短期投機炒作將受到抑制，反而有利於自住、長期投資、置產需求進場，且能成為市場主流，房市將趨於穩定。

第三則是對豪宅的影響，過去不少人透過法人名義購買豪宅，短期交易只需課徵 20% 營所稅，規避較高稅率的房地合一稅，房地合一稅 2.0 上路後，用法人名義購買豪宅短期交易已沒有節稅的效益，這樣的交易模式減少，而豪宅價格也不會因為短期交易持續堆疊上漲，價格波動轉趨平穩，未來豪宅應呈個案表現。最後，針對商用不動產市場來說，像是商辦、廠辦或是店面產品等，短買短賣賺取價差的狀況應不復見，自用、長期置產或投資成為主要購置需求。

根據財政部統計，「房地合一稅 2.0」自 7 月上路後，初步看來，「房地合一稅 2.0」7、8 月適用 35% 及 45% 重稅案件量大增，平均每月申報案件也比今年上半年下滑，顯示政策已有發揮一定效果。

綜上所述，在政府積極「打炒房」祭出連環拳後，房價資訊更公開透明，減少炒作空間，讓價格決定權重新回到消費者手上，透過完整的房屋資訊、價格，做出合理的購售屋決策，同時針對短期交易課重稅，讓短期投機炒作退出市場，保障消費者購屋權益，「實價登錄 2.0」與「房地合一稅 2.0」這兩個 2.0 同步上路後，實現了透明的資訊、抑制短期投機炒作的目標，台灣房市能夠回歸供需正軌，房價趨穩，讓真正有居住需求或是長期置產、投資的民眾有機會進場，預期未來房市轉趨健康、穩定發展，這不僅是產業之福，也是人民之福。





中國土地制度史（二）- 編輯部

土地共有制時期

遠古時代，人類藉水草以營生活，依岩穴以為居所，並以採集水果、狩獵動物，以維持生活，茹毛飲血、獸皮為衣，生活型態簡單落後。後來逐漸進化至使用工具，以改善群體生活，由漁獵時代演進為畜牧時代，以後再進步到興建屋宇，以供居住，發明舟車，以便通行，再後組織部落，形成國家，各行各業分工，交易互通有無，由農耕時代發展為工商時代。

一、 遠古時代之人地關係

人類進化至畜牧時期，文化已相當進步，此時期，人類生活仍仰賴魚介禽獸，且可予取予求，自無土地佔有之觀念，後由於文明進步，並之馴養馬、牛、羊、雞、犬、豕等六畜，以濟漁獵之不足。此時，人與人之關係，開始密切，人與地之關係，亦開始改變。進入畜牧時期後，為謀生活便利，漸有組織，乃至形成家族或氏族社會，甚各自以家族或氏族為中心，進而形成部落。因此，逐漸產生土地占有之觀念。

各家族或氏族不斷生殖繁衍，若干年後，人口日益增加，對土地之需要，愈加重視；更為抵抗外來勢力之侵略，故常有擴大組織或彼此聯合之需要。凡屬同一氏族中許多單位組成之部落，後人稱其為「血緣團體」(Groups of Kindred)，若因地理環境或其他關係，由不同血統之氏族所組織成者，學者多稱其為「圖騰」社會。在氏族或圖騰社會時代，人們已有固定之活動區域，人與地之關係，已較為密切，對於土地範圍之選擇及面積之大小，也漸趨重視。

在我國歷史上，黃帝時代，應已屬圖騰社會，當時之黃帝、炎帝，均因其所在地區之水名不同，而有不同之姓氏，如國語晉語記司空季子之言曰：「昔少典娶于有驕氏，生黃帝、炎帝。黃帝已姬水成，炎帝以姜水成，成兒異德。故黃帝為姬，炎帝為姜。」由上之記述可知，當時人類生活已開始與土地發生密切關係。此時如果外人侵占土地，必然會奮起禦敵。

據歷史記載，黃帝製造舟車，發明指南車，帝后螺祖養蠶，教民織布，足見其文化水準，實超越其他各部落。嗣後，黃帝被漢族尊崇為開國祖先，係因漢族文化優越之故。黃帝之後，有顓頊、帝嚳、堯、舜，史稱五帝，均為部屬之共主。

二、 上古時期之土地制度

研究古代社會變遷之學者，從各民族發展之經過得知，人類進化之程序，即人類進入畜牧時期後，其為畜牧而圈佔之土地，均為各大家族或各氏族所共有，甚或牛、馬、羊、豬、雞等動物及其他財產，亦為氏族所共有。族內成員僅有使用權而無所有權，如其圖騰組織是由多數氏族所組成，且其土地亦為團體所共有。遠古時代之「君」，實際上，即是部落之酋長。但君或酋長之職權有限，或僅為其部落之代表，因當時行共同生活方式，是以，無論內外大小事務，均由部落內全體成員共同負責及共同決定，而其部落所佔據之土地，亦需共同管理與共同保護，所以，此時之土地實屬全體共有。

由於部落社會，需有領導諸小部落之共主，稱之為「君長」，君長之產生或為武力較強，或為文化程度較高之部落首領，而為眾人所共推者，遠古史上之堯、舜即為其例。

自堯舜至孔子，約有兩千年之久，由於史料文獻不足，因此古代社會之真象，孔子亦無法知其詳情，然由後人所述之片段考證資料中，概可窺知堯、舜時代之社會，應屬氏族共有時期無異。

根據近代專家學者研究結果，遠古時代人類之所以能夠施行土地共有制度，一、是因人類本性愛好自由，二、是因當時人少地廣，物產豐富，人們不虞匱乏，因此，人與人之間，容易和平相處，共同生活，而能施行土地共有制。後因人口日益增加，部落之間為求生存或爭奪土地，開始發生戰爭，互相侵略，此時對異族雖極盡殺戮之能事，但同一部落之氏族，仍維持其自由平等之共同生活。直至國家體制建立以後，為便於統治，土地共有制始逐漸破壞，而演變為土地公有制。

因此，在部落社會逐漸形成，雖有共主，但各部落土地，仍為部落所共有，部落成員並無所有權之觀念，屬於個人所有者，泰半為財產，如有骨器、貝類。在初期，雖亦為部落所共有或歸酋長所獨有，但後期逐漸歸於私人擁有，個人或家族所居住之土地，也逐漸成為個人所占有，而農耕地，放牧地與山林川澤，仍為共有，土地村落共有時期，早在國家型態建立之前，後土地公有時期甚長，早自夏商，迨至周末年，始漸破壞。

參考文獻；中國土地制度史-趙淑德著

下期預告：

「中國土地制度史（三）」-我們將探討土地公有制時期。

--- 編輯部 敬啟 ---



Q：請問如發現實價登錄價格不實，如何反應？

A：按目前實價登錄係規範申報義務人(如權利人、地政士、不動產經紀業者或代銷業者)需辦理申報登錄不動產成交資訊事宜。如民眾就所查詢的價格認有疑義，可檢具具體證明資料(如不動產成交契約書)向不動產所在地之直轄市、縣(市)政府地政局(處)或地政事務所反應。

Q：未辦理建物所有權第一次登記之買賣案件，是否需辦理實價登錄？

A：買賣土地及其地上未保存登記建物，於申報登錄時請選擇「土地」為申報樣態，並請於備註欄註記交易含未登記建物，並應就契約總價予以申報。

Q：標售案件是否需辦理實價登錄？向法院標購法拍屋，是否需辦理實價登錄？

A：

一、按平均地權條例第 47 條第 2 項「權利人應於『買賣』案件辦竣所有權移轉登記 30 日內，向主管機關申報登錄土地及建物成交案件實際資訊。」另地政士法第 26 條之 1 及不動產經紀業管理條例第 24 條之 1 亦有類似規定，係規定買賣登記案件須於辦竣登記後 30 日內辦理申報登錄事宜。

二、因標售案件係以買賣為登記原因之案件，故仍需申報登錄成交實際資訊；法院拍賣案件非以買賣為登記原因之案件，故無需申報登錄成交實際資訊。

Q：權利人若有 2 人以上時，應如何申報實價登錄？另權利人為法人時，其法定代理人是否也要填入申報？

A：權利人如有數人時，僅需就其中一位為代表填載之，並於備註欄內註明該不動產之共有人數，無須填載共有人姓名，以避免違反個人資料保護法規定。權利人如為法人時，則蓋法人章及負責人章，尚無規定應填寫法定代理人資料。

Q：實務上將室內及陽台打通，是否屬於實價登錄申報書新增備註欄位『含增建或未登記建物』？又申報書欄位「有無管理組織」，有無全國性統一單位可查詢或只須由權利人自行提供資料即可？

A：屋齡（或建築完成年月）非實價登錄申報資訊之一，惟為提供民眾更詳實之資訊參考，特連結至既有之地籍資料庫，並呈現於查詢服務網各成交案例之交易明細資料中。

Q：不動產因買賣辦畢所有權移轉登記完畢後，嗣因買賣雙方合意解除契約回復登記，是否需辦理實價登錄？又申報內容需注意哪些事項？

A：此情形因登記原因仍為「買賣」，故仍需申報登錄成交實際資訊。於申報作業時，價格相關欄位請填 0，並於備註欄載明「因買賣雙方合意解除契約」。

參考文獻：中華民國內政部地政司全球資訊網：<https://reurl.cc/pgmzLa>



財團法人土地改革紀念館

民國 110 年 6-12 月活動紀要

月份	活動/課程名稱	主辦單位
7	中國地政研究所-董事會	財團法人土地改革紀念館、財團法人中國地政研究所
9	土地問題研究季刊第 79 期	財團法人土地改革紀念館、財團法人中國地政研究所
11	中國文化大學碩士班產學合作課程	財團法人土地改革紀念館、中國文化大學
12	中國文化大學土地資源系校外參訪及居住正義之土地政策交流座談會	財團法人土地改革紀念館、財團法人中國地政研究所、中國文化大學
12	中國地政研究所-董事會	財團法人土地改革紀念館、財團法人中國地政研究所
12	土地問題研究季刊第 80 期	財團法人土地改革紀念館、財團法人中國地政研究所





財團法人土地改革紀念館