

# 臺灣的土地改革



## 土地改革紀念館 — 電子報

## Land Reform Museum 第五期



2022.6



# 重溫平均地權制度

趙淑德

國立臺北大學名譽教授  
第九屆考試委員



沈思人類長年以來，多關注土地分配與土地利用之問題，近代及於土地開發與土地永續發展的課題，直觀民國肇造，國父提倡平均地權，揭示「文明之福祉，國民平等以享之」，旨以土地公有為原則，並以私有為運用，兼採中外土地制度，擷長補短，因應國情，作為理想的土地制度。

首先考察我國土地制度之演變，自遠古時代至夏代以前，氏族時期，人民逐水草而居，土地為全體人民共有；再從夏商周三代至春秋末期的一千八百餘年，人民接受國家分田，從事耕作，命終復還於官，是為土地公有制時期；自戰國開始，歷經秦漢至西晉，前後共約八百三十年，前之授田還田之制已遭破壞，私入可自由買賣土地，形成土地兼併集中，貧富差距甚鉅，是為土地私有制萌芽時期；及至北魏孝文帝開始，歷經北齊、北周、隋，至唐朝中葉止，仿行周代以前之舊制，略有修正，改行所謂之均田制，施行百六十年，為後世稱焉，是為公有制恢復時期；自唐玄宗天寶年間，安史之亂後，均田制已遭破壞，歷經宋元明清，迄至民國成立，長達一千二百年，是為土地私有權盛行時期；憶及當年政府遷臺，首於民國三十八年起，實施三七五減租、公地放領、耕者有其田與都市平均地權等一連串土地改革措施，奠定臺灣地區經濟成長之基礎，並於民國六十六年開始實施全面平均地權迄今。

當年國父在同盟會宣示「文明之福祉，國民平等以享之。當改良社會經濟組織，核定天下地價，以現有之地價，仍屬原主所有，其革命後社會改良之增值，則歸於國家，為國民所共享」長時期以來，所謂平均地權制度，乃基於此，提出規定地價，及漲價歸公，為我國憲法基本國策之張本。

民國十七年冬，立法院成立，根據國父平均地權之主張，擬具土地法原則九項：一是徵收土地稅以地值為根據；二是土地稅率採漸進辦法；三是對不勞而獲之土地增益行累進稅；四是土地改良物之輕稅；五是政府收用私有土地辦法：政府得用價收買私有土地，為國防、公益或公營事業之用，但不得收買土地為營利目的。收用土地時，所有土地上改良物，政府須予以相當賠償。六是免稅土地：政府機關及地方公有之土地不以營利為目的者，經政府許可後，得免繳地稅；七是以增加地稅或估高地值方法，促進土地之改良；八是土地掌管機關：關於土地掌管機關，設省及市土地局，並設一中央機關監督並指揮之；九是土地權移轉，須經政府許可。

迨民國二十五年二月二十五日，政府明令土地法及土地法施行法，自二十五年三月一日起施行。及至民國三十四年秋，抗戰勝利，行政院依據修正之土地法原則之修正意見，擬成修正土地法草案及土地法施行法草案，送經立法院審議通過，於三十五年四月二十九日公布施行，是為現行土地法。

綜上溫讀制度歷程，從土地問題的發掘、為土地政策的形成、土地立法的訂頒，乃至土地行政的實施，更從行政考驗真實社經新問題，再形具新問題之政策，再依新政策完成立法，作為因應新問題的方法：

第一、制度總體目標，定位在地盡其利、地利共享；前者以效率為原則，後者以公平為原則。

第二、基於土地所有權思想之變遷，於土地法與憲法明定中華民國領域內之土地，屬於中華民國人民全體，並非實行土地公有或國有，乃所以表明土地之最高的上級所有權，屬於國家；私人在法律許可範圍內，可以保有土地之下級所有權；前者可防止私權過份膨脹，藉以改進土地利用，促使土地之社會收益歸公；至後者可使個人盡力充分利用土地，並享受自身努力所得之公平收益。

第三、明示私人土地所有權社會化，在不妨害國民全體利益之範圍內，國家容許個人對自己之土地，有充分管理、處分、使用、收益之自由，更兼顧土地所有權之公益性與私益性。

第四、符合二次大戰後，倡導個人與社會調和之所有權制度，追求社會全體之發展，為當今及未來土地所有權之思潮主流。

第五、證之現行土地法：宣示土地所有權基本原則、限制私人土地所有權及外國人土地權利、明定公有土地處分、撥用及扶植自耕農方法，同時針對共有土地及建物處分、變更與設定負擔之條件及程序，促進土地利用，以達成地權均平：

方法一、建立地籍整理次序，實施科學的地籍測量與土地登記，以確立土地權利，完整地籍資料，健全地籍管理制度。

方法二、建立空間計畫土地規劃與土地使用分區之管制、保障土地與房屋承租人之權益、督促空地荒地之依法使用、有效而合理的實施土地整體開發，落實地盡其利目標。

方法三、建立規定地價程序及土地稅法制，土地於規定地價後，依法課地價稅、土地增值稅，與土地改良物輕稅之規定，以增進社會福祉，達成地利共享目標。

方法四、建立土地徵收制度，規定國家因公共需用或實施國家經濟政策，得依法定程序給予適當補償，強制收用私人土地，以謀公共事業與國家經濟政策之順利推行。

綜上，深思臺灣土地問題，直下反思所謂「市場失靈」的禍害，智者宜回歸平均地權中心思維：

其一、從房地產市場化，房地產變為炒作商品的代名詞，由國境內擴延國外資金投入，由實體房地產轉化為不動產證券化，乃至預售屋實價登錄到實價課稅，由打房到打炒房，及至當前，搶土地、搶工人、搶蛋黃區及於蛋白區，乃侵入平均坡度百分之五以下的山坡地保育區；從都市土地與非都市土地開發建設地區，變相營改土地與老舊眷村土地，先做市地重劃再行借殼都市更新「權利變換」更變為社會住宅績效，土地成本墊高，坐實「土地養財團」成為常態，導發內政、財政、國產與開發業等連結，讓市場化轉化為價格化，惡化為泛政治課題，和稀泥為「土地正義」與「居住正義」，智者心知肚明，應看穿邪惡力量，應凝觀當政者忽略人類「共同的未來」，吾人當下，如何洞見知己知彼，安頓永續！

其二、對岸正夯「房住不炒」，限跌、限拆、限高、限爛尾樓，限量特許制，從制度變遷原理不同。都市土地有商圈城市、智慧城市，乃至城市農場多元空間演化；非都市土地長出城市周圍的鄉村社區，未來國土計畫的「城鄉發展區與開發許可地區」，以此觀之，忽略土地交感之能量巨大變化，毀壞土地歷史之豐厚性與人文特質發展，無異加深不道德貪婪的自我毀滅陷阱，爰此，當下淡化是非、善惡，作階段性調整，此亦人類無法逃避的現實——老天爺恩賜人類的，肯定是「有限資源、具區位獨占性、稀少性」，吾人應根據數據推理社會現象，感應敬虔土地之載力與養力，因應時宜的制度！

其三、回歸前揭土地法原則九項：第一項明定土地稅以地值為根據；第二項，土地稅採漸進辦法；而第四項，土地改良物之輕稅；以此檢視現行土地稅制更有違憲之事項，尤以房地合一稅，捨憲法，改訂於所得稅法，為民怨加深，更惡者，在尋求實價登錄未臻完善情況下，卻深化實價課稅之幻景中，欲求課稅之正當性，突顯制度外破壞土地法與憲法，年年超徵稅收，卻無視土地開發與房地產開發合法權益保障，一味透過打房，推崇金融手段，放任「不勞而獲」之增值，無策對治、忽略「輕稅」導致憤青與低收入家族，讓社會住宅更變相為全民社會成本之深重，喪失平均地權目標達成之機，徒有正義之音，卻有邪惡之舉，應與眾共棄之。

其四、爰重溫平均地權制度下，抓住「土地自然增值」之核心，凡非因施以勞力、資本而增值部分，以現行實務，除可就土地漲價總數額，扣除土地改良利用、工程受益費、土地重劃費用及因土地變更所為之捐地，應依增值之全額，按累進稅率課徵土地增值稅，故宜就產業創新法令重新檢討，回歸整體開發法制，廢棄現行非市地重劃、非區段徵收之「產業創新開發法」，同樣特定區開發方式，卻將大塊台

糖土地，所謂私法人的國營事業用地五鬼搬運處理掉，儼然是制度外土地操作，招致一國多制之譏，應亟改善，並防止此等「不計算土地成本」，原應國有財產產權，任縱炒高地價，毀壞房地產市場的穩定性，而讓全民共享之福祉落空，滋長不肖份子貪婪造業。

房地產之所以為產業範疇，國家應以獎勵，故有土地改良物輕稅之原則，至於土地為人類共同之依賴，規範為天然資源，亟應鼓勵依法改良利用，以永續發展，共創全社會之福祉，邁向和諧進步的社會。



趙淑德教授作品



## 學生美展與農機展覽



全省各級學校學生美術書法展覽



台灣省政府主席陳大慶主持剪綵



陳主席進入展場欣賞學生們的作品

本則影片包括 2 單元：

(一)

民國 59 年 9 月 28 日，全省各級學校學生美術書法展覽於臺灣省立臺中圖書館揭幕，由台灣省政府主席陳大慶主持剪綵。

隨後陳主席進入展場欣賞學生們的作品，這次展出作品共有 597 件，包括繪畫 467 件，畫法 130 件，在偌大的圖書館樓上樓下佈置的琳琅滿目，皆是全省由幼稚園到大專學生的精心之作。

陳主席曾欣慰的表示這是各級學校學生注重書畫研習才能有如此優良的成績。這項展覽在台中展出 9 天後，將巡迴全省各社教館展覽。



農業機械化展覽在土地改革紀念館展出

(二)

9月29日起，農業機械化展覽在台北市土地改革紀念館展出5天，揭幕典禮由台灣省政府主席陳大慶主持剪綵。



展場中的各式農機和圖表



主持人蕭錚博士陪同陳主席參觀展場



主持人蕭錚博士向陳主席解說展場中的各式農機

陳主席表示推行農業機械化是中央與地方一致重視的問題，今後將加強輔導與協調合作，促使台灣農業即早全面進入機械化的時代，陳主席並表示今後降低農機價格和貸款利息，使整個農村普遍使用農機，增加稻作生產。



## 談三維地籍建物模型於區分所有建物

### 登記實務之應用

劉維真

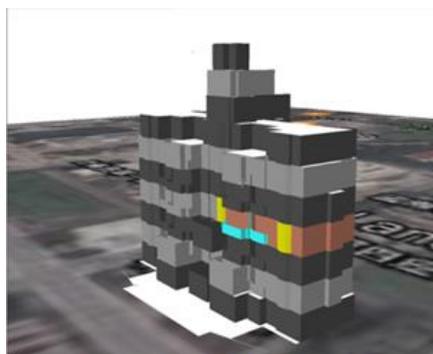
國立台北大學 不動產與城鄉環境學系

助理教授

三維地籍是對土地及其三維產權範圍給予權利及限制的地籍登記。目前我國在技術上已可以建物測量成果圖作為基礎，配合竣工平面圖的樓層高度拉伸，與權利範圍的設定，建立以產權為範圍之三維地籍建物模型，呈現出立體化的視覺效果(如附圖<sup>1</sup>)。台北市已於示範區進行三維地籍建物測量成果圖之核發，高雄市利用網路資料系統呈現三維地籍建物產權位置資訊，均已有初步之成效。



圖一 三維地籍建物測量成果圖



圖二 三維地籍建物產權模型

<sup>1</sup>資料來源：黎元聚，三維地籍的發展與未來，臺北市政府地政局網頁，2020/12/24  
<https://epaper.land.gov.taipei/Item/Detail/%E4%B8%89%E7%B6%AD%E5%9C%B0%E7%B1%8D%E7%9A%84%E7%99%BC%E5%B1%95%E8%88%87%E6%9C%AA%E4%BE%86>

三維地籍技術的發展，顛覆了傳統平面式的思維，三維地籍建物模型，在登記制度應用層面上，應賦予其能夠降低測量人員測繪時的錯誤率，也能輔助登記人員之審查作業等功能與效益，未來期能藉由模型的建立，由地政事務所核發三維建物測量成果圖，在視覺呈現上，能夠與真實的建成環境相互對應，強化登記之公示效果，亦能有效整合圖籍資訊；然而，三維地籍圖資的建立及應用，與現行登記制度的相容性為何，仍有待討論。

本文乃先就登記制度之內容、效力、作業程序三個面向進行初探，初步分析結論如下：

#### 一、三維地籍資料之建立，可以相容於現行建物登記之內容

土地登記之內涵包括應登記之標的物、權利與其法律關係，登記之基礎在於測量後之完整圖資，以建立正確的土地及建物登記簿之標示部內容，並進而進行所有權部及他項權利部之內容登載。三維地籍建物模型可以建號為單位，將建築物分層、分區的權利範圍做立體化的視覺表現，有效地將平面圖資與登記之標示部上文字描述的產權範圍相互結合，並進行權屬登記及管理現實世界中的權屬狀況，與現行的登記內容相符，並具有圖籍資料整合的意義。建置完成的三維地籍建物模型，亦可透過三維建物測量成果圖之核發，將具有立體表象之建物權屬範圍呈現於謄本中，以達到登記之公示效果。

#### 二、三維地籍資料之呈現，可以輔助地政人員審查作業之進行

依法完成之登記，乃具有登記之公示力、推定力及公信力，讓物權變動的當事人能藉由登記制度確定權利之性質及歸屬，以維護交易安全。實務上，登記制度可以分為測量及登記兩個階段，並分屬不同的專業領域，然而，登記人員係依據建物測量之成果進行建物之登記，兩者的關係極其密切。三維圖資的建立，能有效提昇測量員的作業效率並降低面積計算錯誤的機率；真實的權利如能具體立像的呈現於圖籍資料上，對於空間中的權利範圍，將更清楚透明，登記人員在審查上，除了能避免因不具測量專業技術而導致審查不易外，將更能著重於真實的權利範圍狀態，得以與現實相仿擬真的三維圖像表明當事人之真意，不但能降低登記的錯誤率，更可保障相關權利人之權益。

#### 三、三維地籍資料之建構，可以配合現行土地登記作業

地政機關係掌管土地、建物權屬範圍的權責單位，當然為地籍權屬資料的建置單位，透過三維地籍技術之發展，目前已經開發出許多三維圖資之繪製系統，於三維地籍資料的建構上，已較從前來的容易，不但在繪製上更為簡便，正確性也大幅提高，因此，在地政機關的測繪作業上，已經能普遍性的繪製出向量式的建物樓層平面圖，與現行的登記作業並無衝突。

向量式的建物樓層平面圖是三維建物模型的建置基礎，僅需配合竣工平面圖賦予建物高度及內部格局，即可透過系統將建物平面圖拉伸為具有立體權屬範圍的三維地籍建物模型，因此，在模型的建置作業上僅增加「高度」之屬性資料及「內部

格局」之繪製，並不會增加太多成本，且此項工作係屬於三維地籍建物之標示部建構，非屬經常變動性資料，僅有在權利人申請經核准的增建、改建等涉及建物標示部變更時，才需重新進行建置，資料變動性不高，應有一勞永逸之效。

三維地籍之發展，已經能將平面圖資轉為立體呈現，透過三維地籍建物模型的建置，更能清楚顯示區分所有權人於空間中的權屬範圍，在登記制度的應用上，亦能相容於現行的土地登記作業。然而，現行的登記制度仍是以二維為主，尚未配合建築物立體化、高樓化發展進行相關法規的修正，導致三維地籍圖資建置不易，以下就資料繳交、登記內容、測量相關法規三個層面，進行現行登記制度之檢討。

#### 一、向量式資料的繳交與建檔

三維地籍建物模型建置之成本與難易，與原始資料類型有關，過去由於技術尚未成熟、資訊設備不足等原因，地政機關所保存的測量圖資多為影像檔，此種檔案類型在建置模型時，尚須先進行「向量化」才能進行後續塑模作業，導致建置的成本的提高。內政部雖於民國 96 年起積極推動全國各地政事務所使用「建物測量資訊系統」來繪製向量式建物測量成果圖，然而，並未強制規定所有圖籍資料皆須以向量檔形式做儲存，以致目前仍有許多地所雖用該系統進行繪製，但卻是將繪製的結果列印掃描後做存檔，因此資料庫中仍缺乏向量式資料，後續進行三維地籍建物模型時需先將圖像式資料轉為向量式資料，導致建置的時間及人力成本增加。

此外，為了簡化建物第一次測量作業，轉繪之作業亦可由建築師、測量技師、地政士等專門職業技術人員為之，目前內政部已經建置「簡化建物第一次測量便民服務網」，供民間機構免費下載「簡化建物第一次測量繪圖軟體」，以利向量式建物平面圖之繪製，然而，法令並無強制規定申請建物第一次測量或登記時需繳交電腦檔案，以致地政機關仍無向量式圖檔資料。

向量式資料乃三維地籍圖資建置之基礎，而具有產權範圍之建物測量成果圖係由地政機關所職掌，應把握時機於資料建立之初，即以向量式資料進行建檔作業，倘由專門職業技術人員所轉繪，亦應規定由申請人提供電子檔，以利地政機關資料建檔與儲存，避免在建立三維地籍建物模型時，還需重覆繪製向量式圖檔，造成資源的浪費。因此，本研究認為，應將資料類型之繳交與建檔作業，納入相關的規定中，以降低三維地籍建物模型之建置成本。

#### 二、將建物權屬高度納入登記範圍，並朝向整棟性、強制性登記

建築物區分所有權乃是土地立體使用之結果，其特色在於「空間權」的表現。三維空間中的權利線攸關各區分所有權人於權利行使之具體範圍，也關係到建築物之立體效用。目前的登記制度，皆以垂直投影面積進行權利範圍的登記，缺乏空間權之表徵，建物竣工平面圖雖有高度之記載，惟此圖資非屬人人皆可申請之公示資料，其高度是否即為各權利人於空間中的「權利範圍線」亦有待討論。因此，本研究認為應於法規中明確定義區分所有權之「權屬高度」，並將其納入登記範疇，藉以

達成公示效果，此舉不但能順應土地使用立體化之需求，亦有利後續三維地籍建物模型之建置。

此外，觀土地登記規則第 80 條 可知，目前我國建物登記係採「任意登記制」，允許部份區分所有權人得就其專有部分及所屬共有部分之權利，單獨申請建物所有權第一次登記，惟為確認區分所有建築物各區分所有權客體及其共有部分權利範圍及位置，需檢具全體起造人就專有部分所屬各共有部分及基地權利應有部分之分配文件，倘申請人非起造人，應檢具移轉契約書或其他證明文件，使得辦理建物所有權第一次登記。

區分所有建築物共用部分不僅因建築物結構、形式或功用之不同致其位置、範圍有異，又因是否為全體區分所有權人所共有而有大公、小公之別；於真實世界中，專有與共有部分物理上相互連接，在使用關係上亦屬密不可分，彼此之間權利關係密切而複雜。因此，本文認為在辦理區分所有建物第一次登記時，應配合三維地籍資料之建置，朝向「整棟性」、「強制性」之登記，以建構具立體視覺效果之三維地籍建物模型，俾確立各區分所有權專有及共有部分之權利範圍、位置及所有權之歸屬，確保不動產交易之安全。

除此之外，三維地籍在應用上，可以結合戶政、消防、估價、都計等各單位的圖籍資料，如採行建物全面性的強制登記，將有助於後續三維地籍圖資之加值應用。

### 三、地籍測量技術革新，相關法規應配合修正

地籍測量與土地登記係屬地籍整理不可或缺的兩項程序，為使登記的內容正確且真實，需先辦理地籍測量，兩者關係極其密切，因此，登記制度之檢討亦須考量地籍測量之相關規範。有關地籍測量之作業，屬高度專業性、技術性之工作，為使地籍測量之作業程序、施測方法以及誤差界限有所依據，內政部依土地法第 47 條之授權訂定「地籍測量實施規則」，隨著測量技術之進步，電腦作業化之發展，本規則歷經多次修正，大抵是朝向電腦資料作業處理、提高測量精度、改用國際單位制、簡化測量作業程序等層面發展。

目前，我國測量技術及圖資系統皆發展成熟，已能建置出具高精度的三維地籍建物模型，並朝向三維地籍產權管理及應用之發展，惟相關法規尚未配合修正，以致實務上不易推動。本研究認為，測量實乃登記之基礎，三維圖資的建置亦為三維地籍產權管理之首要前置工作，因此，將三維地籍圖資建置所需的精度、態樣、程序，納入地籍測量實施規則的規範中，應為三維地籍推動之首要工作。

建物登記中，區分所有建物之登記尤為複雜。程序上，在地政機關內部作業上係先由測量單位進行建物測量成果圖之繪製，確立各區分所有權屬之範圍及各項屬性資料後，交由登記單位進行建號編列並賦予權屬，完成地籍資料之建置後，核發所有權狀及謄本申領服務，以達成公示之目的。因此，就實務問題上，可以大致區

分為「測量」與「登記」兩個層次。

在測量階段，主要問題在於建物平面圖之轉繪及面積計算作業，雖然現行的建物測量資訊系統已經能夠提供向量式的圖檔繪製功能，亦能由系統自動列出計算式並加總面積，惟實務作業上此項轉繪工作多由建築師、測量技士等專門職業技術人為之，且未規定需以向量式之電子資料繳交，以致測量人員仍需透過紙本方式比對竣工平面圖及建物測量成果圖是否符合各項轉繪規定，尤以共用部分分屬不同樓層，項目多元且繁雜，雖然省去了轉繪之時間，但仍有不易審查之困難。此外，地政機關所存有的建物測量成果圖，仍以早期以影像式資料佔大宗，在資料的應用及儲存上皆是一大問題。

另外在登記階段，主要是將圖資轉為登記資料時的審查問題，雖然登記在作業上係以建物測量成果圖為基礎，惟登記人員仍需逐一審查其項目及面積之記載是否有誤，才能賦予權屬並辦理登記。目前登記人員皆是以紙本進行審查，在缺乏測量背景又無相關系統輔助下，審查作業實難進行，尤以，共用部分使用性質種類繁多，如地下層、停車空間、車道、迴車道、走廊、門廳、騎樓、雨遮、樓梯電梯間等等，導致審查作業之繁雜。在權利的分配上，雖是依分配協議書進行登記，無論是專有部分或是大公小公，皆需確保各該權利總和需為 1/1。

區分所有建物相較於一般建物，在權利範圍的界定或是權屬分配上，都較為多元且複雜，具有空間特性，惟現行的登記制度，無論是在圖資的繪製或登記作業上，仍停留在二維尺度，要以平面之圖籍來對應實際立體之建物空間，其表達有未盡完善之處，自不難想，以致實務作業上困難重重。本文認為地政機關為掌管不動產權屬範圍之權責機關，自應於資料建立之初，即以向量式資料進行建置，並透過資訊科技之技術，開發相關的測量登記系統，除了要確保登記資料之正確性外，亦須降低地政人員之審查負擔，並簡化各項作業流程，乃當前改革之重要目標。

2018 年，內政部為保障民眾購屋權益及不動產交易安全，規定公寓大廈起造人於 103 年 3 月 12 日以後申請建照執照者，於辦理建物第一次測量及登記時，應檢附區分所有建物專有部分及共有部分範圍之詳細「專共用圖說」，以作為建物測量及登記之依據。

而依公寓大廈管理條例第 56 條第 1 項規定，建物起造人於申請建造執照時，應檢附標示「專有部分、共用部分、約定專用部分、約定共用部分」之詳細範圍圖說(即專共用圖說)，又按內政部 2014 年 3 月 12 日台內營字第 1030801699 號函暨 2016 年 1 月 22 日台內地字第 1051300822 號令，建物第一次測量及登記時，申請人應檢附經主管建築機關(新北市為工務局)核備之「專共用圖說」。一般公寓大廈住戶對於公設使用之權利範圍，多與建物第一次登記時所登記之共有部分範圍相關。為維護民眾權益及明確建物產權範圍，內政部因此規定於辦理建物第一次測量及登記時，應檢附經建管機關核備之專有部分、共用部分、約定專用部分及約定共用部分之詳細

專共用圖說，倘該圖說上之共用部分未標示為區分建物全部共有或部分共有之範圍時，登記機關則將認定該共用部分為全部共有。但圖說上如有明確標示區分建物全部共有或部分共有之範圍時，則登記機關則將依其標示之範圍及分配文件，分別獨立編列建號辦理測量及登記，以確保各共有部分產權清楚明確，避免日後交易使用紛爭。

因此，為保障申請人(起造人)權益，以及避免日後房屋買賣糾紛發生，區分所有建物起造人於 103 年 3 月 12 日以後申請建照執照，現已陸續建築完成及取得使用執照者，目前於地政事務所辦理該建物第一次測量及登記時，將依申請人檢附經主管建築機關核備之「專共用圖說」標示區分範圍予以審核，若地所審查時，發現使照竣工平面圖或「專共用圖說」內容不符或錯誤時，將會通知申請人釐清，如有涉變更、更正或備查必要時，則應由申請人委請原建築師向地方政府建管機關申請，以保障各區分所有權人之權益。「專共用圖說」政策之推行，除了建物產權有保障，亦做為地所辦理依據，又可避免房產買賣糾紛。而該圖說之建構，應推動以三維地籍圖資為主，除於第一次測量籍登記要求檢附，更應逐步推廣適用於交易案件。此一目的可透過推動三維地籍建物模型而得以全面實現。

實務上，我國建物登記制度係依據建物測量成果圖所載之權屬、範圍、面積等資料進行建物標示部及所有權部之登記，然而傳統二維地籍登記已無法滿足所有建物複雜的空間性格(尤以區分所有建物為甚)，以其相關的權利範圍及限制關係亦難清楚劃分，惟建物權屬之界定及登記影響人民財產權甚鉅，如何將現實世界的權利關係清楚呈現於登記制度藉以達成公示效果，實屬重要議題。





## 當前土地政策報導

### -從新加坡財政預算案談房地產稅

#### 與財富不平等

江穎慧

國立政治大學地政學系 助理教授



法國經濟學家皮凱提 (Thomas Piketty) 出版《二十一世紀資本論》之後，引領世界各國對於財富不平等加劇貧富不均的熱烈討論，這本書的研究主要著眼於高所得階層的財富變化趨勢，探討他們如何去累積所得與財富，提出必須對現行稅制進行大幅改革。他的研究團隊所建立的 World Inequality Database (WID) 資料庫與每年出版的世界不平等報告 (World Inequality Report)，讓大家可以從真實數據瞭解真正的不公平現象。

新加坡這次調高稅率的說明，雖未直接實施富人稅，但透過調高房地產稅、個人所得稅、豪華汽車稅和消費稅，也等同間接對於擁有高財富者徵收較高的稅賦。根據萊坊 (Knight Frank)《2022 年財富報告》，新加坡 2021 年的超級富豪 (擁有超過 3000 萬美元資產) 人數比 2020 年的 3874 人多 8.6%，達 4206 人。<sup>2</sup>財政部長於 2022 年 2 月 18 日公布「2022 財政年度預算案聲明」時，宣布了幾項開闢稅收來源的措施，也提到調高累進稅使高所得收入者，以及擁有多間住宅的屋主，未來需付出更高的稅負。目的除了是要解決近年因對抗疫情造成財政赤字，替政府開源，同時也協助解決長期以來的社會不平等問題。

根據 2021 年底發布的《2022 世界不平等報告》，全球財富不平等比收入不平等更為明顯。全球最貧窮的一半人口幾乎沒有任何財富，僅占總數的 2%。而此不平等現象並非是必然，由於各國在 1980 年代之後，多數都採取一系列放寬管制和自由化計畫，幾乎所有地方的收入和財富不平等都在上升，但上升幅度各地區並不均勻，證實不平等並非不可避免，而是一種政治選擇。

觀察世界不平等資料庫 (World Inequality Database) 新加坡數據 (圖 1)<sup>2</sup>，1995-2020 這段期間平均每人國民財富增長 1.5 倍，進一步從財富不平等指標觀察，前 10% 的淨個人財富份額，長期趨勢是向上增加；但後 50% 淨個人財富份額，長期趨勢是往下減少，顯現出貧富差距拉大正進行中。新加坡在發展成全球化的城市過程，也同時成為名列前茅的貧富不均富裕國家<sup>3</sup>。

<sup>1</sup> 資料來源: <https://www.thenewsline.com/article/163637>

<sup>2</sup> 資料來源: <https://wid.world/country/singapore/>

<sup>3</sup> 資料來源: [https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?Type=3&SerialNo=136470](https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=3&SerialNo=136470)

平均市值國民財富，新加坡，1995-2020



財富不平等，1995-2021



圖 1 新加坡平均市值國民財富與財富不平等指數

根據新加坡當地的評論，普遍認為這次調高房地產稅率，並不是積極的房地產降溫或抑制房價措施，主要目的是增加稅收。房地產稅將從 2023 年起分兩個階段調整，非自住的屋主須繳納的房地產稅，從目前 10% 至 20% 調高到 12% 至 36%。自住的屋主房屋年值 (annual value<sup>4</sup>) 超過 3 萬新幣的部分，房地產稅從目前 4% 至 16%，調高到 6% 至 32%。政府預估全面實施後，每年徵收的房地產稅將增加大約 3.8 億新幣。

財政單位說明本次房地產稅調整，將僅影響年值最高的前 7% 自住型房屋，年值低於 3 萬新幣 (約 2.23 萬美元) 的自住型房屋，例如政府組屋或市郊的大樓和私有地住宅，屋主將不受房地產稅調高的影響。整體而言，對於多數自住者影響不大，比較大的衝擊會是出租住宅的屋主，將會感受到房地產稅的溫和增加。

對於多數新加坡人而言，在低利率環境下購買第二屋賺取租金收入，原本是項誘人的投資選擇。因為潛在預期的資本增值利得，再加上足夠的租金收入可支付房貸支出，此筆投資也可成為退休時的被動收入。疫情期間因為營建工程延後導致缺乏新屋，根據新加坡都市重建局 (The Urban Redevelopment Authority, URA) 發布的私人住宅租金指數 (private residential property index)，2021 年全年價格上漲 10.6%，相較於 2020 年只上漲 2.2%，此趨勢使購屋出租成為好投資。但預期 2022-2024 年將有 39,881 間新完工，其中 17,276 間將首當其衝面臨 2023 年到來的房地產稅調高，對投資者的出租及產生穩定現金流造成壓力。而即將修訂的房地產稅率增加了屋主的營運費用，更壓縮了屋主的租金收益。

買房投資仍然會是新加坡人累積財富的誘人方法嗎？從 2021 年底新加坡為抑制房價上漲已調高買方印花稅，除首購族的稅率仍維持，購買第 2 間以上的住宅，額外印花稅 (Additional Buyer's Stamp Duty (ABSD) 漲幅為 5% 至 15%。此次再調高房地

<sup>4</sup> 房屋年值是每年估計的租金收入，稅務局假設房產出租一年能收到的總租金 (估算)，再扣除出租管理的基本支出。

產稅率，擁有多間房屋做為長期財富累積的策略又再面臨阻力，將會使得潛在投資者再次三思對於租賃市場的投入。

台灣的財富不均問題近年也是社會關注的議題，而從研究發現房地產是造成不公平的重要來源，朱敬一指出有錢人的財富資本所得占比高，而其中來自「土地交易」產生的貧富差異效果更高，且此財富效果的優勢會影響到下一代，形成富者愈富的父酬世襲(patrimonial)現象。

觀察世界不平等資料庫(World Inequality Database)台灣數據<sup>5</sup>，1995-2020 這段期間平均每人國民財富增長 3 倍，看似台灣社會愈來愈富裕的指標，卻與民眾的實際感受有很大差異。進一步從財富不平等指標觀察，前 10% 的淨個人財富份額，長期趨勢也是向上增加；但後 50% 淨個人財富份額，長期趨勢是往下減少，貧富差距拉大現象在台灣也正在發生。



圖 2 台灣平均市值國民財富與財富不平等

自疫情發生之後，台灣也面臨與新加坡相同的房價上漲問題，2020 年至今已經實施幾波健全房市方案，但不動產投資風氣仍盛行。央行於 2021 年底推出第四波管制措施，持續針對自然人購置高價住宅貸款及第 3 戶（含）以上購屋貸款、購地貸款、餘屋貸款及工業區閒置土地抵押貸款降低最高貸款成數。

從新加坡的經驗，可以觀察到台灣也有相同的購屋出租不動產投資行為。學者和民團倡議者也認為台灣的房地產稅制是亟需改革的方向，主張對於多屋族課徵囤房稅，2022 年起桃園市、新竹縣、臺中市、臺南市、高雄市等各地方政府議會紛紛通過囤房稅法案，針對多屋者進行房屋稅差別稅率，使持有成本提高。然而，囤房稅真能解決囤房問題嗎？會不會反而造成稅額轉嫁給房客，讓租金上升對租屋者更不利呢？持有房屋累積財富的誘因，會因為房屋稅率調高成本增加而消失嗎？

<sup>5</sup> 資料來源 <https://wid.world/country/taiwan/>

以台灣目前房地產稅基偏低的基礎，調高房屋稅率所增加的成本非常有限，各縣市積極促使囤房稅通過，可降低民眾對於房價高漲的不滿情緒，但本質上反映於抑制房價的效果並不大，宣示意義將大於實質效應。若要真正檢討房地產稅改善財富不均的現象，對收入和財富不平等進行重大再分配，必須房屋稅與地價稅的稅基與稅率一併檢討。《2022 年世界不平等報告》告訴我們不平等始終是政治選擇，從其他國家或其他時間點實施的政策中學習，對於設計更公平的發展路徑至關重要。為了解決財富不均可能造成未來社會更嚴峻問題，避免大量財富更集中於少數人，台灣的房地產稅基改革應持續改進。

參考文獻：

1. 《2022 年世界不平等報告》 <https://wir2022.wid.world/executive-summary/>
2. Commentary: Will higher property taxes dent aspirations in Singapore's rental market?  
<https://www.channelnewsasia.com/commentary/property-tax-rental-housing-owning-multiple-homes-wealth-accumulation-2516266>
3. 台灣財富不均持續惡化 朱敬一：房地產是重要不公平來源  
[https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?Type=24&SerialNo=98720](https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=24&SerialNo=98720)





## 一則錯誤登記衍生爭執事件

### 判決之聯想

陳立夫

政治大學地政學系兼任教授



## 壹、最高法院 109 年度台上字第 2938 號民事判決

### 一、事件事實

按最高法院 109 年度台上字第 2938 號民事判決，係請求確認所有權不存在等事件。而本事件爭執之肇因，乃源自地政機關（於本事件即地政事務所）對於事實上不存在之建築物走廊予以登記所致。

本件爭訟事實為：X<sub>1</sub>、X<sub>2</sub>、X<sub>3</sub>、X<sub>4</sub>（本件判決之被上訴人）等人為系爭 1 樓 A、B、C 建號區分所有建築物之所有人，其所有 1 樓建物「專有部分」之登記範圍，除室內面積外，並有「騎樓」之登記（騎樓登記面積依序各為 22.1 m<sup>2</sup>、17.54 m<sup>2</sup>、37.91 m<sup>2</sup>）。Y（本件判決之上訴人）為系爭 2 樓 E、F 建號區分所有建築物之所有人，其所有 2 樓建物「專有部分」之登記範圍，除室內面積外，並有「走廊」之登記（走廊登記面積均為 72.62 m<sup>2</sup>）。因系爭建物之 2 樓外牆，係自道路邊緣向基地內退縮建築；故外觀上，該騎樓係由地面層地板往上延伸至 2 樓外牆外側，以迄上方 3 樓之樓地板達 6 公尺高度之空間（詳如本文所附照片）。然地政機關所登記之該 2 樓「走廊」



事實上並無實體樓地板及走廊標的存在，且其與 1 樓騎樓，實際上係空間位置重疊（換言之，該走廊之登記，係將實質上不存在之標的予以登記，屬土地法第 69 條規定之錯誤登記）。因 X<sub>1</sub> 於系爭騎樓上方空間懸掛招牌設施，致 Y 訴請拆除招牌並返還所獲利益<sup>1</sup>；於是，X<sub>1</sub> 乃另行依民法第 767 條第 1 項、第 765 條及公寓大廈管理條例第 4 條規定提起訴訟，請求確認 Y 對於系爭走廊所有權不存在及其騎樓所有權範圍及於 2 樓外牆空間<sup>2</sup>，以及 Y 應將走廊登記辦理塗銷，以之對抗。

## 二、判決要旨

本判決之原審判決（臺灣高等法院 106 年度上更(一)字第 95 號），略以：(一)系爭走廊之建物並不存在，X<sub>1</sub> 等人無從因登記而取得系爭走廊之所有權；是 Y 請求確認 X<sub>1</sub> 等人所有系爭走廊之所有權不存在，為有理由。(二)Y 所有系爭騎樓所有權範圍及於 2 樓樓地板牆心向外平行延伸至該棟大樓屋柱最外緣之延長面往上至 3 樓樓地板牆心。(三)Y 請求 X<sub>1</sub> 等人塗銷系爭走廊登記，為有理由。

Y（即 2 樓建物、系爭走廊之所有人）不服上開原審判決，爰提起上訴。對此，本件判決首先指出：「不動產登記之公信力，目的在於保障交易之安全，因此，須確實有該不動產外觀之存在，此種外觀存在之狀態，為構成信賴不動產登記公信力之基礎，始有對善意第三人之權利加以保護之必要，並非於保護交易安全之必要限度外，承認事實上不存在之物之權利。」進而認為：「地政機關對於事實上自始不存在走廊實體於該標示部所為之登記，是否為有效登記，已生疑義。且原審既肯認系爭標示登記出於地政機關錯誤所為，卻又肯准 X<sub>1</sub> 等人訴請 Y 塗銷該標示登記之請求，亦不無理由矛盾。倘該走廊之位置、面積，係地政機關非憑實體量測所為之錯誤登記，則該登記在不違反土地法第 43 條前提下，X<sub>1</sub> 等人得否以其為利害關係人發現登記錯誤為由，依土地法第 69 條前段規定，逕向為系爭走廊登記之該管上級機關聲請更正，即足以將錯誤之標示部登記予以糾正？此攸關 X<sub>1</sub> 等人對於 Y 是否有訴請確認系爭走廊所有權不存在及塗銷系爭標示登記之法律上利益存在，暨有無確認系爭騎樓所有權範圍及於與系爭走廊登記範圍重疊部分之必要，自有待釐清。」爰將原判決廢棄，發回更審。

## 貳、本判決之聯想

按本件判決，就事件整體事實以觀，於學理及實務上，其蘊含諸多值得思考論究之法律議題。姑不問本件判決之處理是否屬的論<sup>3</sup>，但對於釐清其所指摘各點質疑之際，下述相關各點亦宜併予思量。

<sup>1</sup>請參閱臺灣臺北地方法院 102 年度訴字第 4974 號民事判決。

<sup>2</sup>按原審判決對此係以「騎樓所有權範圍及於 2 樓樓地板牆心向外平行延伸至該棟大樓屋柱最外緣之延長面往上至 3 樓樓地板牆心」，表述之。

<sup>3</sup>尤其，本判決認為：「原審既肯認系爭標示登記出於地政機關錯誤所為，卻又肯准 X<sub>1</sub> 等人訴請 Y 塗銷該標示登記之請求，亦不無理由矛盾。」

一、司法院釋字第 600 號解釋謂：「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。」是以，為確保登記內容之正確真實，本件爭訟過程中，地政機關對於系爭 2 樓區分所有建築物之走廊，係事實上自始不存在<sup>4</sup>卻錯誤予以登記為屬其專有部分一部之情事應已知悉。則地政機關是否即應本於職權依土地法第 69 條、土地登記規則第 144 條第 1 項第 2 款規定逕予更正、塗銷登記？或者，應依土地登記規則第 7 條規定，須經民事法院判決塗銷確定後，始得為塗銷登記？又，有關於此，亦需一併考量系爭走廊事實上自始不存在，則其已存在之登記<sup>5</sup>是否受土地法第 43 條關於土地登記絕對效力（公信力）保護規定之適用？乃至，系爭走廊面積係登載於建物登記簿之標示部，其是否為同條規定之適用範圍？

二、承上，關於上項問題，如為地政機關對於錯誤登記<sup>6</sup>，應本於職權逕為辦理更正、塗銷登記，卻怠於為之；則因是項錯誤登記致受損害之人，如何尋求救濟？是否僅能以地政機關為相對人，藉由行政爭訟程序請求救濟？抑或亦得以如本件訴訟之提起，以走廊登記所有權人為相對人，依民事訴訟程序訴請確認該錯誤登記之所有權不存在，並請求辦理塗銷其登記？

三、再者，就區分所有建築物之本質言，基地範圍內區分所有建築物外牆之外側空間，其所有權歸屬究竟為何<sup>7</sup>（就系爭建物之建物測量成果圖以觀，系爭走廊位置在 2 樓外牆外側。但實質上不存在）？而為確保登記內容之正確真實，地政機關對於事實上自始不存在之系爭走廊，自應予辦理更正登記。然其經地政機關以專有部分予以登記屬 2 樓區分所有權人所有，則於未為更正（塗銷）登記前，登記名義人是否即得以因而取得或主張系爭走廊所表示空間之所有權？

<sup>4</sup> 系爭 2 樓建物之走廊，實地上自始不存在，且依歷審判決所述，系爭大樓使用執照圖示（按使用執照，乃申辦建物所有權第一次登記時應檢附之登記原因證明文件），亦無系爭走廊之記載。是以，地政機關於辦理系爭建物所有權第一次登記時，難謂其建物第一次測量或登記審查上無故意或過失。

<sup>5</sup> 按我國土地登記係兼採權利登記制，故土地登記簿標示部之記載，實亦表示（公示）其所有權部登記之所有權人對該標示內容有所有權。

<sup>6</sup> 理由詳如前揭註 4 內容。

<sup>7</sup> 按司法實務上，認為區分所有建築物之外牆應屬當然共有部分（最高法院 109 年度台上字第 1528 號、110 年度台上字第 246 號、110 年度台上字第 1958 號判決；臺灣高等法院臺中分院 100 年度上易字第 163 號判決；臺灣高等法院 106 年度上字第 90 號判決）。準此，區分所有建築物外牆之外側空間又如何？

四、另一方面，本件 X<sub>1</sub> 等人所有區分所有建築物之登記範圍（標的）包括「騎樓」。而何謂「騎樓」？現行法規對於「騎樓」未設定義規定。但例如依「大辭典」一書之定義，騎樓「指建築物地面層外牆至道路境界線之空間，且上方有樓層履蓋者<sup>8</sup>。」且道路交通管理處罰條例第 3 條第 1 款規定將騎樓列屬供公眾通行之道路（人行道）。準此，騎樓乃地表上方之特定步行道路空間（亦有稱其為「亭子腳用地、步道、騎樓用地<sup>9</sup>」者）。相對地，依「百科大辭典」則謂騎樓，乃「南方多雨炎熱地區臨街樓房之一種建築形式。將下層部分做成柱廊式人行道，用以蔽雨、遮陽、通行，樓層部分跨建於人行道，故名『騎樓<sup>10</sup>』。」且地政署 36 年 3 月 4 日京籍字第 250 號代電<sup>11</sup>亦述以「人行道上之建築物」為「騎樓」。亦即，騎樓乃跨建於前述地表特定空間上方非地面層之建築物。於是，值得思考者是，以民法所定不動產定義（民法第 66 條第 1 項）而言，所謂騎樓究竟應屬「土地」？抑或為「土地之定著物」？於民法規定之解釋上，如果騎樓屬區分所有建築物之一部，則其應為那一樓層之建築物？且其應究應屬專有部分？抑或共有部分？但如屬土地，則是否得對「土地」已為登記之外，另對騎樓予以之登記？於地政登記實務上，向來認為騎樓屬 1 樓建築改良物（土地法第 5 條、第 37 條第 1 項）之一部，而予登記<sup>12</sup>（但如此登記是否正確？有無指鹿為馬之謬誤？）。姑且不論如此登記是否正確，本件系爭騎樓，地政機關係將其登記為 1 樓專有部分。若此，因系爭騎樓外觀上為高度 6 公尺之空間，則該騎樓（專有部分）所有人之所有權範圍是否及於騎樓高度全部（即包括系爭 2 樓外牆外側之空間）？

【本文節錄改寫自拙著「土地法裁判精選」月旦法學雜誌 318 期(110 年 11 月)161-172 頁】

<sup>8</sup> 三民書局大辭典編輯委員會（編）『大辭典』（三民書局、106 年修訂 3 版）7432 頁。

<sup>9</sup> 臺灣省政府 45 年 8 月 20 日府財一字第 87941 號令（臺灣省政府公報 45 年秋字 46 期(45 年 8 月 23 日)610 頁）。

<sup>10</sup> 張之傑、黃台香（主編）『百科大辭典 第 5 冊』（名揚出版社、75 年）5717 頁。

<sup>11</sup> 臺灣省行政長官公署公報 36 年夏字 31 期（36 年 6 月 5 日）524 頁。

<sup>12</sup> 登記實務上，關於騎樓之登記，早年係以主建物之一部辦理登記（臺北市政府地政處 66 年 1 月 31 日北市地一字第 1985 號函）。嗣 85 年 6 月 4 日，內政部修正增訂建物所有權第一次登記法令補充規定第 11 條之 1 規定：「區分所有建物之騎樓除經依公寓大廈管理條例第四十四條規定，於申請建造執照檢附之詳細圖說上，繪製標示為共用者外，得以主建物內標示騎樓辦理登記。」然 100 年 6 月 15 日，將騎樓原則上改以共有部分辦理登記；亦即，前開規定修正以第 11 條規定：「區分所有建物之騎樓，除依主管建築機關備查之圖說標示為專有部分者外，應以共有部分辦理登記。」



# 臺灣光復前與後關於夫妾間



## 繼承權之探討

曾秋木

台北市政府地政局前副局長

### 一、引言

臺灣於公元 1895 年（民前 16 年）淪為日本之殖民地，臺灣在日據時期本省人間之親屬及繼承事項，依最高法院 57 年台上字第 3410 號判例所示，不適用日本民法第四編（親屬）第五編（繼承）之規定，而依臺灣當地之習慣決之。嗣臺灣於民國 34 年 10 月 25 日光復後，我國法律亦自是日起施行於臺灣。惟依民法親屬編及繼承編施行法第 1 條分別規定：「關於親屬之事件，在民法親屬編施行前發生者，除本施行法有特別規定外，不適用民法親屬編之規定」；及「繼承在民法繼承編施行前開始者，除本施行法有特別規定外，不適用民法繼承編之規定」。故在臺灣光復前已發生或開始之親屬事件或繼承事件，於光復後原則上仍應適用日據時期所行之親屬或繼承習慣。

臺灣當時之民事習慣，夫納妾，既不犯重婚罪，又不成為請求離婚之原因。當時夫妾關係為準配偶關係，其成立應具備結婚之實質要件與形式要件，與夫妻婚姻同。依夫妾關係取得妾身分者，與夫之父母及正妻之間發生姻親關係。妾應為夫家之家屬而入籍夫家，理所當然。縱正妻本意不願與妾同居，但依習慣有容認與妾同居之義務，不得任意將妾驅逐離戶。夫妾間互負扶養之義務，如夫死亡後，其妾留夫家守節者，正妻及夫之嫡系子孫，對之固應負扶養之義務，但如敗節而與情夫同居者，則無須加以扶養。臺灣光復後，現行民法已不容認納妾，不承認夫妾為配偶關係，僅為類似配偶之結合關係而已（參照臺灣民事習慣調查報告）。

日據時期夫妾婚姻成立之結果，妾對於夫取得準配偶之法律上地位，故夫亦得繼承妾之遺產，但妾對於夫之遺產，在習慣上無繼承權。而該夫妾關係，延續至光復之後，且繼承開始於光復後者，夫妾間之繼承權如何等問題，即為本文探討之課題。

### 二、案例簡述及處理經過

繼承人丁等多人，於民國 90 年間申辦甲男（民國 60 年間死亡）所遺某區段號等 5 筆土地之繼承案件，案經 A 地政事務所審查認為被繼承人甲男之日據時期戶籍謄本載明丙女以甲男之妾入籍（甲男之妻為乙女），且依光復後被繼承人甲男初次設籍之戶籍謄本所載，丙女之親屬別記載為「甲男之妾」，依內政部 81 年 7 月 10 日台

內地字第 8108900 號所為「日據時期成立之夫妻關係，其關係延續至臺灣光復後或民法親屬編修正施行後，夫妻雙方互有繼承權」之函釋。丙女似應與被繼承人甲男之妻乙女共同繼承配偶之應繼分。惟申請案卻認丙女無繼承權，因此該所乃通知補正在案。嗣丁等申請人以書函主張依內政部 81 年 5 月訂頒「繼承登記法令補充規定」第 23 點規定及已在其他地政事務所辦竣登記為由，認丙女並無繼承權。該補充規定第 23 點前段固規定「妾非配偶，對夫之遺產尚無繼承權可言」，然前開內政部 81 年 7 月 10 日之函釋，係在該補充規定之後，因涉法令疑義，該所乃向上級地政局請示。

受理請示之地政局詳加研議，依內政部 81 年 7 月 10 日之函釋及該部訂頒「繼承登記法令補充規定第 22 點規定：「民法修正前重婚者，依修正前民法第 992 條規定，在未經利害關係人向法院聲請撤銷前，其婚姻關係並非當然無效，則後妻亦為配偶，依照民法第 1144 條之規定，有與前妻一同繼承遺產之權，其應計分各為配偶應繼分之二分之一」，則丙女似應與乙女一同繼承遺產之權，其應繼分與乙女各為配偶應繼分之二分之一，惟依該補充規定第 23 條規定：「妾非配偶，對夫之遺產尚無繼承權可言，惟夫生前對其有繼續扶養之事實時，依民法自 1149 條規定應由親屬會議酌給遺產。」，本案究應適用該補充規定第 22 點規定或第 23 點規定，因涉人民權益至鉅。乃轉而報請內政部釋示。嗣內政部核復「...宜由繼承人等舉證丙女是否曾與甲男具備日據時期夫妻婚姻所應具備之實質要件及形式要件後據以辦理。」

本案依內政部核復內容，無異將法令疑義又回到該所自行判斷，因欲舉證夫妻婚姻是否具備實質及形式要件，因年代久遠，人事已非，非但繼承登記申請人舉證困難，縱其勉強為之，地政事務所亦難以審查。該所乃依前司法行政部 51 年 4 月 12 日台（51）函民第 1783 號函「查妾之身分為現行民法所不認，故妾對夫之遺產當無繼承之可言」之見解，而不採內政部 81 年 7 月 10 日之函釋，從而認定丙女無繼承權，准丁等繼承人依補充規定第 23 點規定辦理，即認定妾非夫遺產之法定繼承人。

### 三、 案例解析

與前述民國 90 年所敘案情相同之另外案例，於民國 104 年經某地政局報內政部函准法務部 105 年 1 月 30 日法律字第 10503501700 號函復略以：「臺灣光復後，民法已不承認一夫多妻制，故不承認夫妻為配偶關係，且不論有無同居，並不承認其有親屬關係，因而妾非夫遺產法定繼承人」，此為繼承開始於光復後者，妾對於夫無繼承權之函釋。

嗣內政部就日據時期成立之夫妻婚姻，其關係延至光復後，夫與妾相互間有無繼承權疑義案，以 105 年 2 月 16 日台內地字第 10504115 號函詢法務部，法務部以同年 6 月 2 日法律字第 10503508640 號函復為：「民法繼承編於臺灣光復後，業已施行於臺灣，繼承在臺灣光復後開始者，應適用民法繼承編之規定，從而日據時期夫得繼承妾之遺產之習慣，於繼承在臺灣光復後開始者，因與民法規定（第 1138 條）有違而無適用餘地，故夫與妾相互間於臺灣光復後並無繼承權。貴部 81 年 7 月 10

日台內地字第 8108900 號函釋示日據時期成立之夫妻關係，其關係延續至臺灣光復後或民法親屬編修正施行後，夫對於妻之遺產有繼承權部分，依上所述，與民法第 1138 條規定有違...」。內政部尊重法務部上開之函釋，於 105 年 6 月 20 日台內地字第 1050420554 號函將該部 81 年 7 月 10 日台內地字第 8108900 號函停止適用。

#### 四、 結論

日據時期承認夫妻關係為合法配偶，該夫妻關係延續至臺灣光復後，夫與妻相關間繼承權問題，自應依前開法務部之函釋及內政部於民國 108 年 6 月修正後之繼承法令補充規定辦理。該補充規定第 23 點明文規定：「日據時期成立之夫妻婚姻，夫得繼承妻之遺產，但妻非配偶，對夫之遺產尚無繼承權可言；其繼承權在臺灣光復後開始者，夫妻間互無繼承權」，是項規定至為明確，據以執行已不成問題。





## 台灣土地使用管制的演變脈絡（三）



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四期之台灣土地使用管制的演變脈絡（二）一文中所述，1970年代起，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。

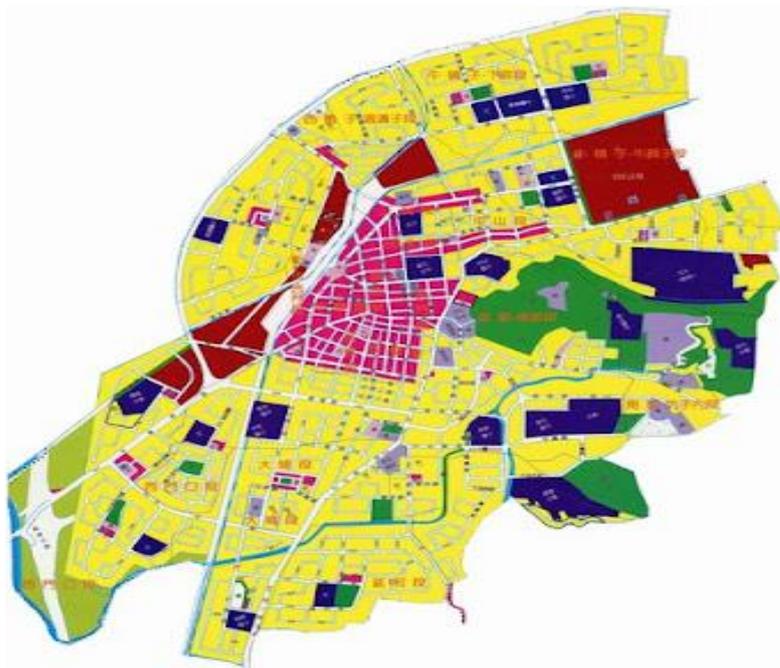
1979年，政府擬定「臺灣地區綜合開發計畫」，作為臺灣地區土地最高指導原則計畫，1983年並著手制訂北部區域計畫，至此，臺灣地區之土地使用計畫體系正式邁入臺灣地區綜合開發計畫—區域計畫—都市計畫三層級。在整體國土規劃體系成形之際，非都市土地的開發利用行為，亦已具備基本且全面性的規範管制，而隨著住宅需求激增，相較之下，山坡地建築行為由於地價低廉，開發利潤豐厚，使得開發商也開始將發展重心轉移至山坡地的開發活動上，大型社區的建築型態成為市場上的趨勢，既有之山坡地保育利用條例遂顯不足。因此，政府於1983年發佈山坡地開發建築管理辦法，期能藉由建築管理角度的山坡地開發法令讓開發行為納入較完善的法令規範內，該法首將開發許可的精神納入，規定十公頃以上之山坡地開發建築應向直轄市、（縣）市主管機關申請開發許可、雜項執照與建造執照，就整體非都市土地開發管制的制度路徑觀之，開發許可制度的提出，開創了台灣地區非都市土地與都市土地管制制度的最大差異之處。

此外，隨著大型社區開發逐漸成為市場主流之際，大規模之用地變更與開發除涉及的變更利益龐大外，建築量體之形塑亦容易影響鄰近土地或環境。是故，1988年，非都市土地使用管制規則增訂非都市土地變更編定面積在10公頃以上者，應先徵得各該區域原擬定機關同意之規定，期能以較為嚴謹的審查程序規範之。1990年進一步規範為十公頃以下之山坡地開發亦需辦理開發許可，同年頒佈「山坡地開發建築面積十公頃以下核發開發許可應注意事項」，（賴宗裕，1999：259、260），同年為加強非都市土地申請開發案件之審查，並提供區域計畫原擬定機關及區域計畫委員會，於審查開發案件時有一明確可諮詢之審查原則，乃分別訂定「非都市土地高爾夫球場開發審議規範」及「非都市土地山坡地住宅社區開發審議規範」，其中後者規定了回饋公共設施與捐地的要求，此種由開發者負擔的開發義務，使初期之開發許可精神內含強制性的規劃義務概念，（賴宗裕，1999：260）此亦影響了後續相關開發許可規範之原則方向。

進一步反饋此時的社會經濟結構特徵，1987年台灣正式邁入後工業社會，在國內經濟高度成長，且因台幣升值壓力而引發外資流入，由於當時投資管道有限，先後引起股票市場交易熱絡與不動產市場的第二波飆漲榮景（林左裕，2010：10），政府為抑制過熱且漸趨投機之市場，隨即於1988年9月底宣布恢復課徵證券交易稅，造成股市崩盤，隨後數項針對不動產市場過熱之金融管制措施，亦使得不動產景氣由高峰瘁降，此措施可視為自1949年政府遷台後，第三次以政策宣示及相關配套措施調節不動產市場之行為，再次顯見主政者對於不動產市場與開發行為的影響力，也可由此瞭解相較於制度的建立與修正，對於不動產市場所造成的影響屬於長期且緩慢的效果，政策措施的提出將能立即影響市場相關行為人的決策與作為。

資料來源：

1. 林左裕，2010，『不動產投資管理』四版，台北：智勝文化。
2. 賴宗裕，1999，『都市成長與土地開發管理—理論與實踐』，台北：華泰書局。
3. 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。





## 打炒房措施發威？四大變數

### 影響 2022 年下半年房市

葉凌棋

永慶房產集團業務總經理



2021 年台灣房市在資金寬鬆、低利環境帶動下，是「價量齊揚」的一年！尤其在國內疫情穩定受控後，遞延買盤紛紛出籠，購屋需求穩定的狀況下，房價出現易漲難跌的現象。

然而，房市過熱也延伸出打炒房措施、居住正義等大眾關注的話題，加上國際升息風起、俄烏戰爭等因素，2022 年房市究竟是持續發燒？還是開始降溫呢？

#### 一、 全台房市交易熱過頭？政策管制遏止投機炒作

台灣經濟成長穩定、台商回台設廠、疫情控制相對得宜，再加上全球量化寬鬆政策，為 2021 年房市創造高漲環境。根據內政部數據顯示，2021 住宅建築執照宅數達 16.9 萬，破 26 年來的紀錄；而從實價登錄預售屋交易資料來看，去年全台預售屋交易件數近 9.4 萬件，比 2020 年的 6.9 萬件成長近 35%，總銷金額突破 1.2 兆元，成長幅度高達 49%！

根據永慶房屋 2022 第二季網路會員調查，全台有 75% 消費者對於自己想購屋地區的房價漲幅感受度明顯，認為過去一年房價已上漲 5% 以上，甚至有 31% 消費者認為房價上漲達 10% 以上。若觀察七大都會區對過去一年想購屋區域的房價看法，新竹、台中、台南認為上漲 10% 以上占比逾三成，高雄甚至高達 44%，主要是受「護國神山」台積電要到高雄投資設廠的消息拉抬，帶動高雄消費者對於房價漲幅有感。

蓬勃的房市不僅加劇投機炒作的現象，更讓政府擔憂將影響到剛性需求買房者，包括內政部、金管會及央行等頻頻出手抑制炒作，開始擴大對房地產的管制。去年 7 月內政部「實價登錄 2.0」正式上路，揭露至完整門牌地號，價格變得更公開、透明，甚至要求預售屋簽定買賣契約之日起 30 天內完成申報登錄，讓不肖業者難以利用資訊的不對等來哄抬房價，消費者不用摸黑購屋。

此外，財政部更推動「房地合一稅 2.0」，針對房屋短期頻繁交易課以重稅，以持有時間計算，稅率在 15% 至 45%，其中將預售屋納入房地合一稅課稅範圍最引人

注目。近期財政部長蘇建榮針對立委質詢，提出紅單轉售列入「房地合一稅」課稅範圍，也表示會再跟內政部做進一步討論，顯示政府積極嚴懲炒作行為、防堵炒房管道，都為了抑制房價在短期內出現不合理的墊高狀況。

在中央銀行部分，去年底祭出第四度選擇性信用管制，加碼房市管控，也是至今最嚴格管控。像是餘屋貸款最高成數降為四成、工業區閒置土地抵押貸款最高成數降至四成、購地貸款最高成數降為五成，更要求建商簽立切結在一定時間內動工興建。央行總裁楊金龍表示，調整選擇性信用管制措施迄今，全體銀行建築貸款與購置住宅貸款成長趨緩，不動產貸款集中度大致穩定，有助銀行降低授信風險與健全經營。

近期内政部拍板新一波打炒房措施，禁止預售屋或新建成屋換約轉售，違者按戶棟罰 50 萬至 300 萬元；同時，明確定義違反規定炒房情節嚴重者，予以重罰，最高可處 5,000 萬元，並建立「檢舉獎金機制」，防止短期投機炒作、阻斷換約哄抬轉售牟利等管道，讓市場朝向健康發展。

永慶房屋 2022 第二季網路會員調查指出，儘管內政部未來祭出禁止預售轉約修法，仍有 54% 消費者不會降低購買預售屋意願，主因低自備款、屋況新，對於一般想購買預售屋的自住客完全不受影響，修法僅是阻斷短期投機客炒房獲利。

而從今年第一季六大都會區建物買賣移轉棟數來看，六都整體交易量成長趨勢不變，但部分都會區量增幅度已收斂，顯示政府打炒房政策已逐步收到成效，投機買盤逐漸退出市場，未來將更利於自住、置產等剛性需求的買方。

## 二、 央行升息震撼彈 8 成消費者能承受升息上限僅 3 碼

2022 年第一季碰上俄烏戰爭，地緣政治風險高，全球經濟受干擾，導致通膨壓力遽增，各國央行加速貨幣緊縮與拉高升息幅度，3 月份美國聯準會 (FED) 宣布升息 1 碼，台灣也跟進，是睽違十年後首次升息，許多人都想問是否會衝擊後續房市？

不過，台灣經濟穩定成長、出口表現優異，民間投資、消費回溫，加上市場資金仍豐沛，房市基本面看好，第一季六都建物買賣移轉棟數交易量，仍是 11 年來的新高。升息 1 碼對房市的影響不大，政策宣示效果濃厚，只是為了提醒有意購屋的民眾，利率環境將出現變化。

假設消費者購買總價 1,500 萬元左右的房屋，跟銀行貸款 1,000 萬元、分 20 年償還，每個月本金利息平均攤還，以利率 1.35% 試算，每月房貸負擔約落在 4 萬 7568 元。央行升息 1 碼 (0.25%)，每個月大概增加 1,148 元利息，對於有穩定工作的購屋族來說，或許還算是可負擔的範圍。

倘若央行持續升息 3 碼，每月房貸就得多付出 3,495 元，一年增加近 4.2 萬元的支出，隨著貸款總額更高、升息幅度更大，消費者負擔就越重。根據永慶 2022 第二季網路會員調查，80% 消費者對於升息壓力的承受度在 3 碼內，若是升息 3 碼以上會造成房貸還款壓力，將會影響民眾購屋意願。

依目前市況來看，國內房市受到升息的衝擊在今年仍和緩，倘若美國聯準會 (FED) 升息態度持續鷹派，那麼升息對國內房市的衝擊，恐在 2023 年、2024 年逐步顯現。因此，建議消費者購屋前必須注意升息變數，審慎評估購屋負擔能力並預留空間，提前做好財務規畫。

### 三、 影響下半年房市的四大變數

中央、地方政府齊力打炒房，去年實價登錄 2.0、房地合一 2.0 上路後，加以四波選擇性信用管制陸續推出，以及內政部提出五大措施打炒房、金管會調高不動產放款風險權數等，投機炒作逐漸減少，長期自住、置產需求仍旺盛，呈現「價穩量小增」的格局。

整體而言，2022 年全球經濟成長正常化，但俄烏衝突目前仍持續中，全球通膨壓力遽增，將加速貨幣緊縮，國際進入升息循環趨勢，原物料持續上漲、缺工問題未解等，若加上內政部打炒房措施「禁止預售屋換約」政策正式 7 月 1 日上路，預期今年下半年房市受地緣政治、通膨、貨幣緊縮、房市政策四大變數影響，將左右房市交易量表現，真正的考驗才要來。





# 我們該怎麼看待房價

柯伯煦

崑山科技大學房地產開發與管理系暨研究所  
副主任



自從信用貨幣制度建立與實施之後，貨幣成了便利的交易媒介，人們透過市場價格就能取得各種資源與物資，特別是夢想的房屋。房價有漲有跌，也常受到公私部門的關注。近期，大家特別關注六都直轄市的房價變化，為何近幾年房價大幅上漲？未來還會持續上漲嗎？會不會持平或大幅下跌？我們該怎麼看待房價？

## 一、不斷想要擁有房屋，也願意付出更多代價

諾貝爾經濟學獎得主哈耶克（F. A. Hayek）的觀點：市場價格有個重要且巧妙的作用，能夠將分散在社會中的知識利用起來，對每個人的判斷、決策與行動做出獎懲，進而解決人類社會需要面對及應付變化的問題或難題。現在有了價格體系，任何資源在市場中交易，顯得簡易又便利。

看待房價漲漲跌跌，我想由自己的體會來談起。試想！某一個人擁有一項資源，這個資源具有利用價值又可以在市場中交易，這一項資源容易由交易雙方給出價格，也就是市場價格，可是，該項資源的市場價格一定會依據市場原本的供需作用來呈現價格？這就不一定，市場實況的價格，往往因人們內心的評價而變化，甚至有些扭曲。價格是否扭曲？扭曲是否嚴重？見人見智。

房屋交易價格，多數人會認同房價應該要平穩，甚至要在一段較長的時間內呈現平穩。觀察這幾年以來，政府部門與私部門可能多多少少都努力想讓房價平穩，但這不是一件容易的事。

人人想要購買房屋，努力了多年，仍是你有而我沒有，這時出現了相對稀缺性，稀缺性是不是很顯著？則涉及個人的評價與估計。你付出代價購買一間房屋，其他人就沒能擁有完全相同類型的房屋，這是相對稀缺性。雖然，價格能夠有效指導生產，但房屋一時之間也不容易巨量生產出來，房屋必然具有經濟資源的相對稀缺性，然而，稀缺性與增值性是商品同時具備的兩個面向。

面對這間房與那間房之間，不同人就有許多不同偏好，更有許多不同估值。一個人評價當前稀缺性，也會看待未來增值性，房屋的稀缺性及增值性顯著時，一個人在心中評價自然是多多益善，許多人都這麼想，房屋的交易價格就不平穩，以信用貨幣追逐房價，房價逐漸上漲了。

一個人擁有一間房屋，經過一段時間，另一個人願出更高價格與你交易這間房，眼看房屋價格上漲，你內心多多益善的動機會更強烈，購買情緒與偏好強烈到不買不行，這是一種人性樣態，經濟學稱需求定律，又被俗稱剛性需求。

對於沒房屋自住者，可能有自住剛性需求；對於交易房屋獲利者，可能有投資剛性需求或財富剛性需求，想要明確區分兩者，其實很難，但擁有這兩種購屋動機者卻是越來越多。

想一想！當前市場中的房價，除了你之外，只要市場中多了一群人在心中評價，擁有房屋數量仍是多多益善，房價就很難平穩，房價下降也就很難出現。太晚才想要擁有房屋，也許要付出代價更高了。

雪上加霜的是，市場餘屋已很多，但開發者生產了更多，需求者並沒有因此而放棄多多囤房的投資樂趣，因為，投資已成習慣，很難改變，或說想改變很難做到。

## 二、 都市越來越高度商業化，都市房價高漲越讓人上癮

人人想著房價漲漲跌跌，表示價格平穩，房價平穩與漲跌溫和往往需要很多條件，這些條件同時出現又同時具備，其實很難。當前有許多的房價指標可參考，例如房價指數、地價指數、商品物價指數與原料價格指數，不要忽略，每一個人的解讀有所不同。房價平穩，表示有需多人看法不一致，若看法及行動一致，就會出現極端上漲或下跌的情況。

居住在都市一段時間，久了之後，你將會喜歡現代化及商業化的繁榮都市環境，因為生活很便利。人們彼此勞動分工，許多商業投資行為跟著出現，相互之間帶來許多便利，例如房屋包租專家們，以租賃商業模式提供安居的便利，你是承租客，住久了也想著是不是自己投資購買一間呢？許多人想投資之後，價格就有了波動，自然要上漲。

購屋的投資活動是為了能有獲利，這個獲利容易讓人上癮，是一種投資上癮。政府官員、開發者、購屋者、自住者及投資者們，都會多多少少有些投資上癮，直接與間接的獲益能讓人感到過癮。

購屋越來越像是一種投資活動。以前，想要跨出第一步需要勇氣及小心翼翼；現在，網路訊息充沛，述說許多人購屋投資行動與獲利故事，也許，訊息沒有很明確；時機沒有很準確；理由沒有很強烈，有些人抱著一點小桶金就去買房投資，市場交易熱度漸增，想法不再是小心翼翼。越來越多人看著學著，跟著走出第一步不難，也用不上勇氣，而是都市生活的投資活動。看著房價升起，大家又都喜歡住在都市，這是羊群效應，也稱從眾行為。

近年房屋市場的交易資訊充沛，無論資訊或消息是好或是壞，人人各自解讀凝聚觀點，也許相同，也許不同。明顯看到更多人都在都市投資，順著都市市場方向走，過程也多少保持清醒，也有自己的獨立思維，更多是想像著獲利空間及投資地點。於是，都市越高度商業化，都市高房價有利可圖，高房價發揮著作用，激勵人們投資動機，也讓人更加地投資上癮。

### 三、 久居都市生活的偏好很特別，看待房價也很特別

許多人可能已經認識到：房屋具有多元價值及增值想像，已是整個高度商業化都市人普遍共有的特徵，高房價特徵，在高所得者、中所得者、低所得者之間的評價也多不同。政府不斷改善都市環境問題，移居至都市生活的內涵越顯特別，人們生活在都市的偏好也變得獨特，以致看待房價的特徵與心態有別於過去。擁有一間房屋也延伸許多想法，包括：(1) 使用方式：獨自居住或家人一起居住；(2) 獲利模式：投資交易之後可獲利，不交易也能增進財富；(3) 時間長度：很長很長的使用年期，以及伴隨穩定感及安全感；(4) 融資額度：房屋價值容易換取大筆資金來運用。

任何東西昂貴到買不起就會引來監管，許多公私部門合作發展出房價指數與地價指數，指數功能很像是握有房價的大數據，人們想要藉由掌握龐大數據，預測市場，結合法令制度，進而想透視及預測規律。可是，市場經濟活動加上人類社會習性，其實很複雜，想掌握人們在不動產市場中的行動與規律，十分不容易。土地政策、住宅政策、地價體系與金融政策，都只能發揮有限的作用，甚至有一點扭曲市場的作用。

房價變化，有一些成分是反映都市人們內心追求財富偏好的改變，這個偏好、心態或價值觀的改變，往往使得高房價問題本身，也變成解答的一部份。因為，高房價也使得人人有房就享有一筆大財富。市場轉變很巧妙，往往與人類心靈的演化有關係，也使得問題本身與解答結果共生演化。

房價不透明、訊息不對稱或房價容易被暗地裡哄抬或虛灌，有違市場交易規律，似乎要更好的管理。自 2012 年 8 月起，政府建立實價登錄制度，管理房屋價格，管理交易行為，可是，價格被人們明目張膽熱熱烈烈撐起，又實實在在灌高。高房價逼使許多人高額貸款購房，還款有心理壓力，是否也產生不同心態？可能有。高額貸款資金及運用，更讓人意識到房價變化之風險與財富變化之報酬，兩者有著巧妙關係，巧妙的正相關。

房屋是用來居住使用，人人都想住進都市過上更好生活。但高房價現象，讓許多投資者都過上癮，高房價也由都市地區蔓延至鄉村地區。看待高房價問題，可能要用投資觀點來解釋，不僅僅是居住需求的理由。





# 新北市城鄉發展規劃新思維

黃國峰

新北市政府城鄉發展局局長



## 引言

「安居樂業」是新北市侯友宜市長對市民的承諾，城鄉局透過都更三箭、整體開發、建構都心三角等整合性策略，讓市民擁有一個安全、舒適的居住環境，並達到居住安全及城市永續發展的目標。在新北市侯市長任內多元都市更新案件申請計 778 案、核准計 551 案，分別為過去 20 年的 2.17 倍、3.64 倍，辦理成果豐碩。

城鄉局持續擘劃、推動新北微笑曲線，透過整體開發，市府將取得共 154 公頃的公園綠地。而公保地解編則提供更多開放空間、都更二箭 2.0 將危老基地變綠地等，為減緩熱島效應做出貢獻，更為市民打造全齡、共融的友善環境。

在新北市侯市長的帶領下，城鄉局會繼續以安居樂業為目標，以城鄉規劃新思維，打造新北市成為一個永續宜居的國際大市。

## 一、發展進程

### （一）簡要歷程

新北市人口 400 萬，是全國人口最多的城市，50 歲以下市民佔全市人口超過 6 成，是年輕且充滿活力的城市。新北市擁有便捷的交通網絡與多元的土地使用型態，為一結合生產、生活、生態、文化的城市。奠基早期屬臺北市衛星城市的歷史背景，其工業生產空間及外來就業人口，展現新北市產經多元及高居住需求的城市特質。

隨著省道、臺鐵、高鐵及國道 1 號、3 號、臺 64、臺 65 線開通，交織的井字交通動線及捷運路網，快速連結產業及生活空間，新興整體開發地區所串連出的微笑曲線，讓新北市脫胎換骨煥然一新，逐漸由東向西、由南往北，發展成今日的面貌。

### （二）從附屬到翻轉

新北市從原先國家首都臺北市的附屬衛星城市，作為食品、紡織、電子及塑膠業等製造業與城鄉移民中心，經升格為直轄市及捷運、高鐵等重大交通建設逐步到位與整體開發地區的完成，逐漸翻轉成為具主體自明性的直轄市。

### （三）衍生挑戰及課題

隨著升格翻轉的發展需求，如既有城區老舊、巷弄狹窄之韌性安全議題、開放空間不足、都市風貌混亂及都市熱島效應嚴重等城鄉發展挑戰與課題，是市府刻正積極面對處理的施政重點。

## 二、夢想起飛

### (一) 國土及區域規劃願景

為因應氣候變遷帶來的衝擊，新北市國土計畫延續區域計畫規劃內容，已於民國 110 年 4 月公告實施，考量未來發展需求，推估產業及住宅所需土地，並提出防減災策略，推動韌性城市，並盤點市府重大政策，包括都更三箭、捷運三環六線、產業新五力等發展策略。同時，依循全國國土計畫劃設國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區等 4 種國土功能分區及土地使用原則，引導新北市未來土地發展，落實新北市成為「國際嚮居之都」的願景。

### (二) 三環六線的驅動力

捷運三環六線預計在 2030 年完工，捷運路網包括 169 公里、154 座車站，跨越 19 個行政區，實現綠色低碳運輸的大城願景。新北捷運「三環六線」將原核心捷運區逐步轉移至周邊衛星城市，以循序漸進及因地制宜的方式，透過輕軌路線延伸大眾運輸服務，以因應未來都市發展需求。藉由便捷完善運輸服務骨幹，擴大都會區域發展，使新北都會區真正成型並得以均衡發展。捷運「三環六線」及相關空間翻轉策略如大眾運輸導向開發(TOD)、人本交通環境建構等，是新北城市發展的重要驅動力。

### (三) 內中外環產業空間發展

新北市國土計畫之產業空間發展策略，主要因應捷運三環六線的交通路網建置帶來的空間結構改變，將鼓勵並支持內環區域的工業區轉型朝工商業及服務業的發展，以擴大使用彈性；其餘閒置工業區可配合人口政策適度規劃住宅區，並於外環地區增闢產業用地彌補需求。另中環區域鄰近核心內環之發展腹地，未來發展應朝向高附加價值或新服務業等產業使用為主，住宅區、商業區為輔。而外環區域原則以提供產業發展為主，並保持產業使用之彈性，未來將視實際發展狀況不定期調整。

## 三、具體實踐

### (一) 都更三箭

「都更三箭」政策，是回應居住安全的具體行動，也是都市更新的創新作為，同時是城市永續發展的目標。透過多元都更管道翻轉新北城市容貌，改善老舊與危險建築物居住安全、提升環境品質，執行至今成效卓著。在市府積極推動輔以都更三箭誘因之下，新北市多元都市更新目前已累計申請 1,135 案、核准 702 案（統計至 111 年 5 月 13 日），市長任內申請計 778 案、核准計 551 案，分別為過去 20 年的 2.17 倍、3.64 倍，已有顯著成長。

都更一箭 TOD 共計 56 個捷運場站，範圍內的開發案總計有 157 案，另外市府已在 110 年 11 月升級打造 2.0 機制，擴大適用範圍最少可以申請增額容積 20%，藉以擴增都更效能。

都更二箭主幹道沿線都更，針對主要道路達 20 至 40 公尺者，有條件加給最高 20% 基準容積，截至 111 年 5 月 13 日止，共計 68 案符合資格，捐贈面積計 105,745.78 平方公尺（約 31,988 坪）；於 110 年 7 月 4 日推出 2.0 版跨區都更專案計畫，將巷弄

內小基地變為綠地以避免窄巷高樓。另市府主導整合意願、出資辦理設計及施工，第一階段示範區位於板橋縣民大道及林家花園周邊，已於110年12月20日完成全數工程共計41棟；第二階段自110年3月31日擴大能量至中永和、樹林、板橋及新莊5個行政區受理民間申請。截至111年5月13日止，私有建築物累積申請97案（棟）、核准97案（棟）。

都更三箭透過危老123及都更106專案等多元方式，加速推動危險建築重建。截至111年5月13日，多元都更累積申請案件共計1,135件，已核准案件共計702件，原預計於111年達成累積核准550件之目標已提前達標，市長任內核准量550案為過去20年的3.64倍。

## （二）整體開發

過去10年，隨著捷運機場捷運線逐步完成，市府辦理新莊副都心、新莊知識產業園區、三重二重疏洪道兩側等整體開發，改善區域環境機能，而重陽、二重、板橋江翠等整體開發區都已開發完成。

未來10年，將配合捷運環狀線及輕軌捷運進行整體開發，如刻正施工的新泰塭仔圳地區、後續蘆南蘆北、泰山楓江地區及擴大五股都市計畫等，將原本為都市計畫農業區、工業區或非都市土地等，透過整體開發，預計將取得共154.39公頃的公園綠地，打造生態透水、充滿綠意、人行空間及城市風廊的新城區，翻轉城市整體風貌，提升生活環境品質，並打造國際城市門戶意象。

此外，藉由整體開發微笑曲線中長期進程，預計新增約275至340公頃的產業用地，滿足相關產業發展腹地的需求。微笑曲線也將帶動新北的產業持續升級，呼應新北產業新五力，市府將建構智慧物流園區、知識複合產業園區，生技醫療、資通線能高附加價值產業，提升新北競爭力。

## （三）建構都心三角

在進行新北微笑曲線整體開發的同時，市府建構板橋新板特區府中雙城、新莊副都心與三重第2行政中心的都市核心三角，成為本市3個行政軸心，透過公私協力，讓市民享有公益回饋空間。

### 1. 板橋府中雙城

板橋作為新北的發源地，承載新北市的發展記憶，市府提出「府中雙城」雙軸三廣場環境改善計畫，盼改善捷運板橋站至府中站之間的通行環境，其以人本環境為主軸，將人行道鋪面、交通動線及樹木植栽等重新規劃，串聯新板「都會區」及府中「古城區」，創造優質步行商業空間。雙軸改善工程已於111年1月底完工，而三廣場改造工程將於112年2月前完工。

### 2. 新莊副都心

新莊配合原有知識產業園區及周邊新泰塭仔圳及泰山楓江地區整體開發時程，持續發展行政、商業及產業等空間機能，進行美學空間再造，翻轉原先周圍區域鐵皮工廠林立、景觀雜亂情形，為新北市邁向國際門戶奠定基礎。如國家電影文化中心於111年1月7日正式開館，為整體空間翻轉更添助力。

### 3. 三重第2行政中心

三重第2行政中心是以公私協力方式，透過公益回饋土地興建市政大樓，將打造地上26層、地下4層建物，提供3000名以上公務人力進駐空間，其係公部門整

體開發規劃，帶動三重地區的空間翻轉，並將公共利益回饋給地方。行政中心已於111年1月動工，預計115年完工。

#### （四）社宅社福照護

新北市青年社會住宅由原先市府主導，到現在與中央合作興辦，讓市民安心成家，在地就業，已逐年完成7,631戶，加計中央興辦中社宅已逾11,400戶，第一階段地方主導完成多元興辦1萬戶，第二階段由中央與地方合作興辦3萬戶。而本市容獎捐建取得社宅有965戶，將協助更多弱勢家庭降低居住負擔，逐步實現安居城市的願景。而新北社宅皆以通用設計及耐震設計規劃並取得綠建築、智慧建築標章，如中和安邦、土城員和、三峽國光、新店央北社宅，榮獲國家卓越獎金質獎、中華建築金石獎、工程會金質獎、新北工安獎等，品質有目共睹。

新北社宅，不只追求提供優良的硬體空間，也提出創新的多元居住計畫，像是全國首創的青銀共居計畫也持續推動中，目前三峽北大及新店央北社宅已有35組共居戶參與，透過青銀種子戶與社區交流，增進世代間互動並凝聚社區共識。已完工的土城員和社宅亦已規劃26戶延續共居計畫的推動，未來將結合225坪的青創基地，創造共居的多種可能性。在疫情期間，也提出全國社宅首創，住戶可透過雲端平台使用VR看房、線上簽約等服務，享受數位升級的便捷生活。

相關托老、托幼中心、身障服務、青年創業中心都和社會住宅共構興建，搭配社福政策、租金補貼、包租代管的執行推動與智慧化管理，進入里鄰之中，並成為里鄰服務的重要據點，讓離鄉背井的青年人，有了投入職場的重要依靠，結合多元的社會福利空間、社區的公園綠地，為市民生活環境的便利做出努力。

#### （五）人本環境美學

新北市的發展不只追求城市空間的改變，更追求「質」的提升，一個美好的城市需要轉變，更要用美感成就，城鄉局透過全國首創的環境美學總顧問制度，以及城鄉風貌、社規師制度及新北綠家園專案等，以美感打造屬於新北市的城市願景。如本市推出「青春山海線」，主題為「山海結合、低碳環保」的新北海岸線旅遊品牌。其中剛落成的三芝芝蘭公園海上觀景平台，即是透過美學總顧問團隊建議，融入海洋特色裝置藝術，吸引大批遊客拍照打卡，留下美好回憶。

此外，市府為改善五股垃圾山當地環境，五股夏綠地從108年9月到110年12月，僅僅2年，化不可能為可能，透過工廠廠家申請合法使用，核准案計有157件，並輔導私有地恢復農用或植生綠化，全區總計提供60.84公頃的綠化面積，讓原先惡臭髒亂的垃圾山，轉變為美麗清新的夏綠地。這項政策不但獲得公務人員傑出貢獻獎的肯定、更榮獲百大經理人、行政院模範公務人員獎及透明晶質獎特優，符合廉政實質目的「公平正義、安居樂業」，即誠信正直(Decency)、卓越發展(Development)與分配正義(Distributive Justice)精神。未來，市府也將秉持永續經營的理念，持續維護五股夏綠地環境，除結合企業廠家引入屋頂型太陽能光電外，更攜手大專院校學生，共同建置裝置藝術，打造青春洋溢、綠色園區的新氣象，讓五股夏綠地成為低碳示範藝術園區，永續經營發展；長期將持續推動新訂擴大都市計畫程序。

## 四、結語

### (一) 國家首都核心圈

新北市位於國家首都核心圈，市府城鄉局做為都市空間規劃領頭羊，不管在都市計畫、都市更新及各項專案計畫，都以市民的角度，傾聽在地聲音，以創新的方法全力推動，在都市更新層面，提出以改善老舊私有市場、工業住宅聚落及修訂危老代拆相關規定，擴大都更效能。都更三箭、五股夏綠地、新泰塭仔圳、公辦都更行政園區改造、青年社會住宅、租金補貼等市政成果，翻轉城鄉風貌，讓新北市逐步邁向安居樂業的願景。

### (二) 整體區域發展引擎

新北市產業發展建立在國 1、國 3 及台 64、65 線等快速道路串連之產業發展軸帶，並結合臺北港、基隆港及航空城國際連接之據點，輔以 3 環 6 線捷運建設，構成了新北市產業空間佈局。新北未來 10 年將是最關鍵的 10 年，市府將大力推動智慧產業，配合國際趨勢，整合北臺灣能量，以智慧科技為導向及商業流傳遞，吸引智慧製造、金融科技、數位科技、綠能及智慧電動車等產業，將新北市打造為智慧產業新都市，同時讓新北市產業均衡發展，使傳統及文化產業也能取得轉型契機，並結合六大產業區域發展引擎，實現 2030 年新北新願景。

### (三) 永續城鄉發展新思維

新北市是臺灣第一個提出「2030 永續發展目標」(SDGs) 地方自願檢視報告的城市，將打造人本環境、安居樂業的新北市，落實聯合國 17 項永續城市指標，成為其他城市的領頭羊。此外，市長於 110 年 4 月 22 日世界地球日率全國之先，宣布「零碳翻轉、新北先行」，推出 2030 年打造八里區為淨零碳示範區、三重第二行政中心達成碳中和，以及都市更新或大型開發區於規劃階段納入零碳設計思維等三大零碳藍圖，並於 2050 年達成淨零碳目標。

新北市位處北臺灣北北基桃之核心區位，新北的成長提升及各項空間機能的完備，將帶動北臺灣整體向上發展，而北臺灣的發展更牽動全臺灣的發展，只有北臺灣千萬人共好，全臺灣才會更好。新北市近年積極推動城市空間改造，已逐步實現安居樂業的承諾，而市府團隊在城鄉翻轉的過程中加入城市空間美學，打造更新、更美的新北市，讓新北市成為一個永續幸福、美麗宜居的國際大市，期望讓生活在新北，成為市民的光榮和驕傲，與市民共同邁向 2030 永續發展及 2050 淨零碳的美好願景。





## 地政界的大師～

### 林英彥博士的傳奇人生

周茂春

政大地政研究所(與中國地政研究所合辦)碩士

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



中華民國地政節在每年的 11 月 11 日，林英彥博士剛好這一天誕生，註定他終生從事地政工作，始終如一。在地政領域的學習，研究、教學、論述及著作等方面有輝煌的成就，成為地政學界的泰斗。

#### 一、雲林台西鄉年青人、平凡卻胸懷大志堅毅往前走

風頭水尾，台西屬風飛沙地區很難謀生，鄉親們卻憑海口人精神，在台灣各地生根，開創一片事業。林英彥博士小時住在海口庄(今雲林台西鄉)，父親曾擔任庄助役(副庄長)，光復後做海口鄉長，台西鄉長，屬鄉裡知識分子。日常生活除到公學校上學外，課後就跟同學到附近小溪捉小魚、小蝦，星期假日則趕家裡飼養的鵝子到野外覓食。這種童年生活養成他的親土習性，喜歡到野外踏青、從事土地調查工作，了解各地風土人情，自然景觀的特徵。

歷經二戰末期的戰爭恐怖，目睹台灣被轟炸的慘狀，1945 年 8 月 15 日日本戰敗無條件投降放棄台灣，11 歲的他跟其他台灣人一樣，成為中華民國國民。公學校的日語教學也改成中文教學，這是一段當代人無法體驗的心路歷程。高中就讀於嘉義農林學校(今嘉義大學)。嘉農除棒球享譽國內外，在農經、農藝領域更培養眾多傑出農業人才，更是日人最早在台設立的高等職業學校，這個出身背景，可能爾後他申請到國立東京大學農學院深造，會被接納的主因。

1953 年省立嘉義農校高職部畢業後，就進入台灣省立行政專科學校土地行政科就讀，接受地政專業的培養。畢業服完預官役，經過就業考試分發到台灣省政府民政廳地政局工作，服務長達 9 年。由於不會奉承長官，自然被冷落一旁，分配到大家不樂意幹的「山地保留地利用調查」業務。這項工作須到山野地區調查，很艱苦，他卻幹的不亦樂乎。工作關係，走遍台灣 20 個山地鄉鎮，既可深入了解山地保留地現況，又可遊山玩水，真是憨人有憨福。

在職期間，再度回到中興大學法商學院地政系進修，畢業後更進入中國地政研究所，成為創辦人蕭錚博士的得意門生，對台灣的農業振興、土地(農地)改革有深入研究理解。中國地政研究所畢業後並規畫擬進一步到東京大學農經學科攻讀碩士、博士學位的人生目標。

## 二、 東京大學深造，學成回到政大地政系教學、培養地政人才

出國留學，就他而言，幾乎是痴人說夢話，以當時家境也不容許他出國唸書。但看到朋友窮困仍能出國唸書，且未聽過有人在國外餓死，乃激起他向國立東京大學申請入學許可(admission)。申請時，依校方規定，需繳交大學畢業證書、在校成績單、研究計畫之外，還需附一份日語能力證明書。這可以日語補習班之上課證明來充任，但他未曾上過日語補習班。因此，朋友建議到補習班買一份證書。但他不願意做這種虛假之事，而親自寫一份日文說明書，抱著如不通過那就算了心態。顯出林博士不作投機取巧之事。說明書中提及他出生於日據時代，在小學修習過日語四年，戰後尚繼續自習，所以自信對日文閱讀、書寫、會話、書籍之解讀能力有 80%之把握。另外，更強調說明書及研究計畫均由本人親自撰寫，並未假手他人修改，故盼望以此說明書代替日語能力證明書。東大終於發給他入學許可，開啟東京大學留學之路。

東京大學是世界上一流大學，也是日本最頂尖的大學，農學院的教授，更是研究台灣、日本農經問題最著名教授。如他的指導教授古島敏雄博士，是研究台灣田賦改革的權威。川野重任教授的「台灣米穀經濟論」，被認為是研究台灣經濟發展史必讀的經典名著。大塚久雄教授主編的「西洋經濟講座」更引起他的興趣。另外一位教授開的「農業經濟學演習」，探討課題則是馬克思的「資本論」。當時主要課程如：農業政策的土地改革探討、經濟學之李嘉圖地租學說，農業金融課程的農業金融特性、農業經營課程的農地經營等等。都是地政學領域的核心課程，奠定了爾後他在地政領域研究的深度。

1967年，他獲得東京大學農經碩士學位，接著進入博士班前期課程進修(日本博士班就讀，分博士前期、後期，取得博士學位須經漫長時間，跟台灣學制不同)。剛好國立政大地政系有教職出缺，經蕭錚博士等老師推薦，就束裝回國到政大報到，開啟他在政大地政系的教師工作。由講師、副教授、教授一路升等，1984年終於獲得東京大學農學博士學位，同年接任地政系系主任，直到2000年才屆齡退休，可說將他的一生都奉獻給地政系。

在地政系教書，講授土地經濟學、土地利用、土地估價等課程，是地政學系主要課程，也是地政人員必備的地政知識。同時擔任班導師，他平易近人、具親和力，跟同學打成一片，受到學生的喜愛，成為學生願意親近的老師，即是畢業好久了，學生仍喜歡拜訪閒談請教問題，這在師生關係淡薄的社會，可說罕見。他更勤於研究，共發表過如地價法則之探討(土地改革月刊)、台灣先住民之農業經營(台銀季刊)、十九世紀末期台灣之土地調查工作概要(地政會刊)、農業經營之複合化(土地金融季刊)、土地特性與房地產關係(人與地)等共計482篇文章。出版的《土地經濟學通論》、《不動產估價》、《土地利用概要》、《市地重劃》等專書，為地政學領域經典著作，不斷的再版，是參加各類地政考試者必讀的書本。更指導博、碩士論文51篇，這些受指導的博、碩士，畢業後在社會上

表現非常傑出，對地政有所貢獻。

### 三、榮任中國地政研究所所長，開創地政人生第二春

2000年7月在政大地政系屆齡退休，改聘為名譽教授。2001受財團法人土地改革紀念館蕭經董事長邀請，出任財團法人中國地政研究所所長，繼續從事地政研究工作。這20年所長任內，他不混水摸魚，敬業樂群的籌劃經營。積極推動所務茲舉其重大成果如下：

1. 創辦「土地問題研究季刊」，共計80期，連續發行20年，從未延誤中斷。刊登的文章涵蓋各項土地問題，讓相關人士可加深其對土地問題的了解，也提供地政界人士發表文章的園地。此刊物受到國內外大學、研究機構、政府機關、房地產業及不動產估價界的重視，並長期訂閱甚至在刊物上刊登廣告。這是紙本期刊所罕見。20年來的長期投入，讓刊物內容更加充實，已成為了解台灣土地問題的標竿刊物。
2. 繼續發行「土地經濟年刊」，從13期到32期，每年7月按時出版。因是SSCI所收錄的學術期刊，論文需經2位專家學者匿名審查通過，才得刊登。青年學子文章在刊物上發表後，可作為博士候選人的研究積分。經由本刊物協助取得博士學位者約30位，對地政高階人才培育作出貢獻。
3. 繼續發行地政叢書，計有台灣地政簡介叢書(一套16冊)、不動產大辭典、台灣地權制度變遷之考察、不動產估價實務問題之研究等17本地政書刊，提供地政人員學習、參考的重要資料。
4. 舉辦不動產估價師進階班訓練，提供不動產估價師在職進修場所，提升不動產估價師的專業素養。
5. 主導海峽兩岸土地學術研討會，至今已歷30屆，係屬兩岸學術交流歷史中最具長遠成效的學術活動。
6. 創辦地政論壇，此項活動聘請有關土地、不動產方面的專家學者來所作專題演講，大約舉辦了180場，都不收費。此可對社會大眾宣導有關土地政策、土地制度及土地科學的各種理念，對社會及學術界著有貢獻，更符合蕭錚博士設立中國地政研究所的宗旨。
7. 舉辦危老物重建師訓練班，這個訓練班為台灣培養了不少的都市更新的人才。

### 結語

林英彥博士於2021年，10月1日88歲時，從中國地政研究所功成榮退，在地政界服務長達60年，對地政界的貢獻大家有目共睹。俗話說：「人生最好做你喜歡的事，不然就要去喜歡你現在正在做的事」。林博士一生從事他喜歡的地政學術研究工作，就如他所說的真要謝天謝地，更以88歲高齡圓滿謝幕，完成他在地政界的傳奇一生。



林英彦教授作品



### 一、臺灣土地改革之實施

#### 臺灣實施土地改革之必要

臺灣地處亞熱帶，氣溫高熱，雨量充沛，頗適宜於農業生產。臺灣省政府於民國四十六年統計：全省土地面積有三五、九六一點二一二五平方公里，約合三、七〇七、六五八甲（包括澎湖列島及附屬島嶼）。全省可耕地面積僅有八七三、二六二公頃，佔臺灣土地總面積百分之24；其中水田為五三三、一四四公頃，旱田為三四〇、一一八公頃。而全省農戶竟達七九七、〇七四戶，農業人口共計五、〇〇六、〇八二人，佔全省總人口之半數。再據民國四十一年六月地籍總歸戶統計來看：全省登錄的耕地面積為八五四、九一八甲；其中公有耕地面積有一七三、七六四甲，私有耕地面積有六八一、一五四甲。而是年全省總人口數為八、一三〇、二五六人，農業人口就有四、四九八、三五〇人，農戶數為七二五、〇四六戶；平均每一農戶僅攤得耕地面積一・二四五八甲，每一農民平均只攤得耕地面積〇・二〇〇八甲，每人平均只攤得耕地面積〇・一一一甲。可知臺灣耕地面積有限，農業人口眾多，每一農民所能攤得的耕地面積很少；加之，租佃制度盛行，土地分配不均。所以臺灣必須實施土地改革，調整土地分配，提高土地利用，以增加農業生產，改善農民生活。

據中國農村復興委員會所編「臺灣省土地統計要覽」上載：民國五十一年年底統計，臺灣省人口，增至一一、五一一、七二八八人；其中男性為五、九〇二、二一八人，女性為五、六〇九、五一〇人。<sup>(註一)</sup>又據主管機關統計：臺灣省五十三年七月底現住人口總數，根據戶籍登記統計為一二、〇九〇、四二二人；其中男性為六、二〇六、六〇七人，女性為五、八八三、八一五人。人口最多的縣為臺北縣，計九八六、四二一人，人口最多的省轄市為臺北市，計一、〇六二、二一六人。<sup>(註二)</sup>臺灣省近年來人口增殖率，最高達千分之36，最低亦有千分之27，平均每年增加人口約在千分之30以上。

臺灣省四面環海，山嶽重疊，全省土地，山地約佔三分之二，平原地僅有三分之一，所以人口的密度，逐年增加，現已高居世界第二位，僅次於荷蘭。民國四十八年，每平方公里土地，為二百九十人。<sup>(註三)</sup>以現在臺灣省人口密度，據行政院主計處統計，每平方公里已高達三百二十人之多。全省可耕地面積，僅佔土地總面積百分之24，以有限之土地面積，供應無限之人口增殖，如何提高土地利用，如何增加糧食生產，實為臺灣省目前必須要解決的重要問題。如不早日實施土地改革，調整地權分配，提高土地利用，則土地投機買賣，操縱壟斷，不合理的租佃制度，將愈演愈烈！富者田連阡陌而不自耕，貧者地無立錐而無以自活，使社會上人與人間

的剝削現象，和懸殊的裂痕，勢必愈演愈嚴重，而成為社會禍亂之源泉！

臺灣省的租佃制度，在滿清治理時代，即已形成；當時投資開發土地的墾民，多為渡海來臺的豪強大戶，而實際耕田的人，則係一般佃戶。佃戶向墾戶繳租，墾戶向政府納稅。後因人口日增，需要土地的人民日多，於是大佃戶亦有將自己的佃耕地，轉租給小佃戶，遂又形成三級的租佃制度。原佃戶向原墾戶（即所謂大戶）每年繳租，普通為農地正產物年收穫量十分之一，小佃戶向原佃戶（即大佃戶）每年所繳租額，多係農地正產物年收穫量百分之 50。清光緒年間，巡撫劉銘傳為便利徵稅，擬將大租戶制廢止，乃因困難而未果，遂將大戶租額「減四留六」，而將土地賦稅，改由原佃戶繳納，迨至日本割據臺灣後，依收買土地辦法，廢除了大租戶制，但租佃制度，仍然存在，佃農負擔，並未改善，直至世界第二次大戰期間，日政府為安定農村，增產糧食，曾於一九三九年十二月，頒布「地租統制令」，規定鄉鎮長於必要時，經呈准地方行政長官後，得改訂租額及其他租佃條件，惟因各縣鄉鎮長與地方行政長官，多係代表地主階級利益，故此項「地租統制令」，發生的效果甚微。

臺灣光復以後，本省租佃制度，仍沿舊制。不早日實施土地改革，廢除這種租佃制度，使耕者各有其田，各安其業，則一般農民的痛苦，將永無解除之一日！國父於民國十三年八月二十三日在廣州農民運動講習所講演時說：「我們要解決農民的痛苦，歸結是要耕者有其田，這個意思，就是要農民得到自己勞苦的結果。這種勞苦的結果，不令別人奪去。」但臺灣省的農戶，被壓迫於那種不合理的租佃制度之下者，在光復初期，約佔全農戶總數百分之 68 以上。

臺灣省自民國三十八年起，開始實行「耕地三七五減租」，四十年推行「公地放領」，四十二年實施「耕者有其田」等農地改革政策後，臺灣省的自耕農戶，至民國四十四年底為四三三、一一五戶。半自耕農戶，至民國四十一年底，為一一七七、一一三戶；自民國四十二年政府實施「耕者有其田」政策後，則又逐年減少。佃農戶數，至民國三十九年底增為二四四、三七八戶，而自民國四十年起政府推行「公地放領」政策後，即逐年減少，至民國四十四年底，已減為一二七、三二五戶。至於雇農戶數，在民國四十一年底，尚有四五、二九六戶，而自四十二年政府實施「耕者有其田」政策後，則逐年減少，至民國四十四年底止，已減為三八、四四七戶。由此可見臺灣省自實行土地改革以後，一般喘息於不合理之租佃制度下的農民，已逐年減少。政府如能繼續推行土地改革政策，貫徹始終，完成「耕者有其田」政策，則臺灣省的農民，辛苦勤勞所得的糧食，再不至被地租剝削去了大半，可以由自己享受其勤勞所得的果實，一般農民的痛苦，也自然完全解除了。國父說「中國的人口，農民是佔大多數，至少有八九成。但是他們由辛苦勤勞得來的糧食，被地主剝奪去大半，自己得到手的，幾乎不能夠自養，這是很不公平的。」<sup>(註四)</sup>所以，臺灣省必須實施土地改革，使佔全省人口半數以上的農民，辛苦勤勞所得來的糧食，再不至被別人剝奪而去。國父又說：「中國的糧食生產，既然是靠農民，中國的農民，又是很辛苦勤勞，所以中國要增加糧食的生產，便要在政治法律上制定出種種規定，來保護農民。」<sup>(註五)</sup>由此可知臺灣省必須認真實施土地改革政策，制定法律，保護農民。

---

註一：行政院主計處編印之「統計手冊」載。

註二：中央日報民國五十三年九月十五日，臺灣省民政廳發表。

註三：內政部編印之「內政統計提要」載。

註四：國父在民生主義第三講中語。

註五：國父在民生主義第三講中語。

。

參考文獻；侯坤宏（民 77）土地改革史料（民國十六年至四十九年）。

潘廉方（民 54）台灣土地改革之回顧與展望。

下期預告：

「歷史之路」單元-土地改革歷史的演進（四）

臺灣是一個農業國家，對於地籍整理是非常注重的，實施土地改革的臺灣，是如何進行地籍整理？

我們將在下期繼續回顧土地改革歷史之路。

--- 編輯部 敬啟 ---



### 土地公有制時期

土地公有時期，係從夏朝建國起，至春秋末年止，共計一千七百餘年，在此一時期，地權全歸統治階層之氏族所有，人民毫無土地處分權。值得一提者為田制，即孟子所述之貢、助、徹法，如「夏后氏五十而貢，殷人七十而助，周人百畝而徹，其實皆什一也。」換言之，即夏代每夫受田五十畝，以每年收穫量的十分之一為租稅，納給公家，是為貢法。殷代每夫受田七十畝，將土地劃為井形，外為私田，中為公田，由八家共耕，亦即以勞力代替租稅，是為助法。而徹法，由孟子並無詳細之解說，以致後來眾說紛紜，或謂助法之別名，或謂貢助二法之兼用，然則以其收穫之什一歸公而言，則與貢助二法，已迥然有所不同。

#### 一、 土地公有制發生原因

夏代以前，國家體制尚未建立，均為各部落所共有。而禹因治水有功而被推為天下之共主，與後人以武力開國之情形迥異，故其轄區內，大部分土地仍保持原有之風貌。因此，孔子才有「諸夏」之稱。

夏代早期為黃河中游之一支部落，禹之祖先，起於堯舜時期，史稱為舜，封該族為夏，禹父鯀，受堯命治洪水無功，舜殺鯀，命其子禹繼之，禹勞苦十三年，始治平洪水，並教民稼穡，以興農事，以此受各部落之擁戴，繼舜而為天下共主。

首先會諸侯於塗山，史稱「塗山之會」，執玉帛者萬國，可見當時部落之眾多，禹後，其子啓繼之，從此成為世襲王朝，傳十四世至桀被革（西元前二千一百八十三年至一千七百五十一年），凡四百三十二年。（註一）

禹除治水有功，以利民生外，又重視農業，改革曆法；則孔子頌禹「盡力乎溝洫」，又曰「行夏之時」。我國自古以來嘗有正朔之記。夏以建寅為正月，商改為建丑，周又改為建子，皆提前一月。然夏之曆法最適於農作；以「萬物春生、夏長、秋收、冬藏。天地之正，四時之極，不易之道。」（註二）故後代皆以建寅為正月，謂之「農曆」，又以其起源於夏，亦謂「夏曆」，仍行於今世（註三）。

商代之開國，因係完全靠武力達成，故其土地之管理與支配，亦完全由政府操縱。商代前期，農業尚未普遍，人民大多仍以游牧為主，直至商代中葉，農業逐漸發達。商代農業發達之原因，係分工制度甚行，用眾多人力於農工業，

故其農工業超過夏代。農業發展上，當時使用青銅，已能深耕，農作物為黍稷外，稻米亦普遍栽植。游牧時代之土地制度，已不能再適應農業時代之要求，於是土地公有制，始逐漸建立。換言之，自夏朝建國至商代中葉之七百餘年間，雖然已具國家模型，改行土地公有制，但很多地區仍保持土地共有之習俗，亦即土地公有制之普遍實行，應該起自商代中葉農業普遍發達之後。

夏商周三代政府之組織內容雖略有不同，但其統治階層，均以氏族為主。其他氏族當時均為被統治者。國家之利益，以統治者之氏族為主體，其他氏族則需服從其統治，故土地之主權雖名為國有，然而實際上為統治之氏族所有。因此，若將此一時期土地制度劃為國有時代，並不適宜，改稱其為土地公有時代較為接近事實。(註四)

土地公有時代，地權全屬統治階層之氏族，佃農僅有土地使用權，並無土地處分權，王制上所稱之「田裡不粥」(註五)即指人民之土地不可任意買賣之意，此種情形，直至戰國中葉以後，社會發生劇變，貴族階級沒落，農民地位提高，人民始有處分土地之權利。故土地公有制，實係起自夏代，歷殷商而西周至戰國時代便已徹底廢除，前後共約施行一千餘年。

---

註一：蕭錚著，中國人地關係史第 10 頁。

註二：漢魏叢書逸周書卷六周月解第六二 0 頁。

註三：王文甲編著，中國土地制度史，第一六頁。

註四：土地國有，乃是以人民利益為主，而此時之人民猶若農奴，故此時之土地稱其為氏族公有較宜。

註五：禮記卷三王制第七三頁。

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（四）」-我們將探討三代時期之土地制度。

--- 編輯部 敬啟 ---



Q：權利人或義務人在國外且因疫情短期無法回國，可以採用網路申請登記方式嗎？

A：像是住址變更等簡易登記案件，縱使當事人在國外，但持有有效的自然人憑證，即可於「數位櫃臺」網站申辦（全程網路申請）；倘為買賣等涉及不動產交易的案件，想要網路申請或辦理線上聲明登錄，以自然人憑證進行網路身分驗證登入「數位櫃臺」網站，需配合地政士或律師等專業代理人協助確認身分，來降低網路申請登記風險並確保權益，如果專業代理人可確實確認當事人身分及其意思表示，仍得以非全程網路申請及線上聲明方式辦理。

Q：要了解公告土地現值或公告地價之作業情形，應向那個政府機關洽詢？

A：一、各直轄市、縣(市)政府地政機關於地價評議前，應先舉行公開說明會，說明地價調查、區段劃分、地價估計作業情形及最近一期地價動態情況，並聽取民眾反映意見及彙整處理作成書面報告，供地價及標準地價評議委員會評議會作為評議之依據。  
二、每年地政機關舉辦公告土地現值作業公開說明會約在 10、11 月間，如民眾想了解公告土地現值作業歡迎請洽各直轄市、縣(市)政府地政機關詢問。

Q：誰有權利申請實價登錄申報書之閱覽、抄錄或複製？

A：有關申報書之申請閱覽、抄錄或複製，依內政部 103 年 1 月 24 日台內地字第 1031302503 號函規定，可提供由申報人、交易雙方當事人及其繼承人申請，至相關申請程序，可向當地直轄市、縣(市)政府或地政事務所洽詢辦理。

Q：向地政機關申報實價資訊，可否於買賣案件送件時一併申報？

A：地政三法係規定買賣案件於「辦竣」所有權移轉登記 30 日內，向主管機關申報實際資訊。因此地政機關將於「辦竣」所有權移轉登記後始受理申報，實務上因大部分買賣案件習慣上皆有委託地政士代辦，地政士可於領取所有權狀時一併申報，且地政事務所均有設立電腦由申報人於現場自行登錄，申報人亦可在外採線上申報方式登錄。  
此外，為便利批次申報登錄，並已開發完成單機版程式，地政士可離線申報後再一次匯入。

Q：實價登錄申報資料中「建物面積」所指為何？

A：建物移轉面積應包括專有部分(含附屬建物)、共有部分。如有內含車位，並包含車位之合計面積；該內含車位面積應另行填載車位交易標的清冊，如無法區分車位面積者，得不予填載。  
為便利申報登錄，如有自然人憑證或工商憑證者，系統將會自行帶入建物面積相關資料，惟申報人仍須確認資訊與買賣交易時資訊相符，以確保申報登錄資訊正確。

Q：實價登錄以網路申報後，是否還需用紙本向地政事務所申報？

A：網路申報依憑證有無可分為「憑證登錄、線上申報」及「表單登錄、紙本送件」兩種方式，「憑證登錄、線上申報」於線上送件後即完成申報，申報後亦可產製檔案供申報人存檔查詢，無需將申報書列印送地政事務所；「表單登錄、紙本送件」則因無使用憑證，無從確認申報人之身分，故相關申報資料亦需自行登錄，點選送件後，將申報書列印用印並送至地政事務所，始完成申報。

---

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 111 年 1-5 月活動紀要

月份	活動/課程名稱	主辦單位
3	從都更成功案例談資產活化與地雷	中華民國建築經理商業同業公會
3	土地問題研究季刊第 81 期	財團法人土地改革紀念館、財團法人中國地政研究所
4	財團法人土地改革紀念館-董事會	財團法人土地改革紀念館
4	第 27 屆第 2 次會員大會	中國土地改革協會
4	通膨後時代的房價趨勢	中華民國建築經理商業同業公會
5	土地改革協會理監事聯席會	中國土地改革協會
5	財團法人土地改革紀念館-董事會	財團法人土地改革紀念館





財團法人土地改革紀念館