

臺灣的土地改革



土地改革紀念館

Land Reform Museum

電子報—第六期

平均地權

實施的平均地權政策在戰後初期，
在國共內戰、蔣介石與毛澤東爭奪
中國大陸之際，土地改革，為蔣
介石爭取民心，以鞏固其政權。
「美國二十世紀史學家劉士英」
曾將其著作的地權，與台灣對地
的歷史，以達成實施「耕者有其
田」地權政策，是「成功大學」。

台灣的實施

土地改革在中華民國政府遷台後，即開始實施。其目的在於
解決土地分配不均的問題，並促進農村經濟的發展。政府
採取了「三七五減租」、「公地放領」及「耕者有其田」
等政策，逐步將地主的土地收歸國營，再分配給農民。此
項政策不僅解決了農民的土地問題，也為台灣的經濟發展
奠定了基礎。





陳誠先生與臺灣土地改革

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



1945~1960 年間，農業發展是台灣經濟成長，社會穩定的護國神山。農業獲得改善且高倍數成長，主要來自土地改革成功，造福了大部分農民，奠定民間工、商業的萌芽發展。台灣土地改革能成功，取得輝煌成果，得力於『天時、地利、人和』，其中以『人和』最重要。所謂人和，就是主政的陳誠先生願全力配合蕭錚博士在民間大力推動的土地改革運動，化解既得利益者反對阻擾。陳誠先生對台灣土地改革貢獻，功不可沒。

一、 首次在湖北省減租改革，取得土地改革經驗與信心

1940 年，中日戰爭激烈，對日作戰最緊張時刻，陳誠被奉派出任第六戰區長官兼湖北省政府主席。他決心改善農民生活。改善方法，唯有立刻讓農民負擔減輕，此意雖佳，卻遭受地主強力反對，但他仍不顧任何困難，提出「二五減租」的主張；二五減租具體辦法，就是將佃農生產的正產物(農產物)，先提出二成五歸佃農，剩下的七成五再由地主與佃農對分。例如甲佃農的正產物總收穫量為 1000 石稻穀，為保障佃農基本生活，先在 1000 石內先提出 250 石(二成五)交給佃戶，剩下的 750 石，由主、佃對分(地主、佃農各分得 375 石)。總收穫量 1000 石，佃農得 625 石，地主分到田租 375 石。其實這就是三七五減租，限制地主的租金為生產總收穫量千分之三百七十五，打破早期 4/6 分 (佃農分 4、地主分 6) 慣例。本辦法計算簡單明確，容易了解。至於原定之代金，則比照計算。

湖北「二五減租」政策，先後施行達 3 年，農民生活大為改善，連一向盜匪盤據的鄂西，住民也要「棄匪從農」，治安趨於良好。之後，湖北淪陷於日軍，減租不得不中止，但陳誠在土地改革上已獲得經驗與信心。

二、 出任台灣省政府主席、辦理土地改革事項

1945 年 8 月 15 日，日皇的玉音放送，在台日人聽後痛哭流涕，前途茫茫，不知所措。卻給原被監禁、潛逃的台灣農民組合會員、台共分子，一個大好機會，再度復出，浮出抬面。228 事件顯示台灣內部不安穩，潛伏在農村各地者更建立組織、據點，大力鼓吹中共式土地改革。陳儀在台領導無方，也漠視這個危機，內憂外患之下，大有倒台危機。

蔣中正被逼退總統職位前，預作台灣人事安排，任命陳誠為台灣省主席，陳誠旋於 1949 年 1 月 5 日接任，主掌台灣省政，掌握黨政軍大權，陳誠上任，遵照上頭指示，以「人民至上，民生第一」為施政目標。因此，上任後就宣布進行台灣土地改革，先從「三七五減租」開始，力求社會穩定、農業繁榮，降低中共土改對台灣農民吸引力。在治理目標，以政經措施回應美國的關切；爭取台灣人支持，鞏固政權穩定。

他曾表示，他出生於農村，深知中國農民生活痛苦，土地分配不均所帶來的弊端，地主坐享高額地租，農民卻深受高額租金負擔之苦，勤勞一生，無法溫飽。同時，解決土地問題更可引導資金流向工業建設，促進國家工業化。戰後初期省府雖將日企業所有、日人私有的土地沒收歸公，並將農地放租給農民，此方式雖有成效，但仍無法解決私有耕地集中與租佃關係不良問題。此言論，意在鋪陳、強化政府推行土地改革的必要性。

1949年2月23日，陳誠招待留台立法委員便餐，餐宴中宣示將採行三七五減租，實施地方自治。3月1日，全省行政會議揭幕時，表明省府在經濟措施方向，將實施三七五減租與推行土地政策為重要工作。更明確指出：三七五減租得以實行，可避免共產主義的殘酷鬥爭，調和地主與農民間關係，逐漸達到民生主義目標。減租施行後，可以改善農民生活，農民努力耕作，糧食總生產量必大增，農村經濟繁榮，誠為解決民生問題最重要方法。三七五減租成功，糧食生產大增，除供應在台人民吃飯糧食，更可支援大陸軍糧。以台灣生產的蔗糖、香蕉等農產品外銷，所得外匯可化解政府外匯短缺困境，以美鈔、英鎊等外匯向先進國家購買電力設備、水力發電機器、零件，化學肥料等重要生產設備及原料，穩定島內工業的振興。他方面，更可作為中共暴力血腥土改的對照，取得土改目的，吸引大陸同胞的向心力。可見，三七五減租的推動實施，在當時環境下，實為最優先選項，施政方針正確無誤。

雖陳儀來台主政，就開始推行租佃改善關係，但據1946年12月底省農林廳發出的公告，土地租額仍維持在接收前狀況，各項法規也未落實執行。宣傳減租甚至引發地主不滿。1947年底，為了順利收購大戶的餘糧，討好大地主，甚至停止減租工作，藉以緩和社會緊張關係，安撫228事件後的台灣民心。

陳誠上任後，看過內部研議報告後，很快就體認出徵糧與減租必須同步處理，更要顧及佃農、地主、政府間互動平衡，採取快速反應措施。1949年2月1日台灣省地政局擬定《台灣省私有耕地租用實施辦法草案》，簽呈省府會議公決，建議在1949年第一期稻作實施。陳誠在會議討論前，出席農民節慶祝大會，會上表示要從三七五減租著手進行，2月18日省府會議依照審查小組所修正的意見通過該辦法，要求地政局擬定施行細則。但全省行政會議(即省參議會)雖支持三七五減租，卻要求實施範圍僅及公有地，確立公私雙軌的減租政策。

台灣的地主，在日本總督府攏絡下，養成嬌慣習性。接收後，陳儀、魏道明主政，亦採尊崇地主方針，避免他們聯合作對。因此，省議會黃朝琴議長私下告訴陳誠：地主懷著「一畝就有糖吃」習性，議員大都身兼地主身分。減租工作，他們可能會暗地阻擾，讓減租改革半途而廢。

了解這個省情，陳誠在省議會開議前、議員報到時，就請全體議員吃個飯，宴會敬酒後，即席對全體議員做個說明：三七五減租是省府當前最重要施政工作，成敗上級非常重視，拜託諸位能幫助我，出任減租推行委員會委員或顧問，共同完成這個使命。諸位若因自身關係不便苟同，為了貫徹減租政策，對暗中反對者，也只能依法究辦。陳誠先禮後兵，放下身段，卻意志堅定表明如期實施。在228事件陰影下，議員們只好全體通過「三七五減租辦法」，讓減租得以如期實施。減租雖已開動，地主與佃農卻不斷；佃農埋怨，未受其利，反受其害，有些地主竟私下收回出租的土地，原承租者成為「沒地可耕的佃農」。面對這些問題，省地政局多次開會研議，決定增派人手，到各縣市督導業務，查辦違反規定者。對恣意阻擾的地主，則送請法院審理，科以刑責。此鐵腕手段，讓地主心驚膽跳，只好乖乖遵守，辦理換租手續。減租終於圓滿完成。台灣初步土地改革成功，陳誠在台治理績效，獲得層峰的肯定讚賞。

三、 繼續推動耕者有其田

減租是土地改革的發端，最終目標在耕者有其田。1950年，陳誠受命接任行政院長，離任前，跟蕭錚博士在「耕者有其田」推動上做深入討論，對吳國禎接任台灣省主席後，在土地政策上會有所調整，做了周全應對措施。讓後續的耕者有其田政策得順利推動。

從三七五減租到耕者有其田的過程中，其間有項「公地放領」工作。所謂公地放領，就是將台灣公有耕地18萬餘甲耕地放領給原承租者，佃農成為自耕農。此為省府推動耕者有其田先導工作。對後續耕者有其田在台全面實施，有很大的示範作用，也顯出省府續推耕者有其田的決心。

1949年12月21日，陳誠交卸台灣省主席，專任東南行政長官，在大陸東南省份主持防禦工作，策應在大陸的中央官員與部隊順利轉進台灣。1950年3月7日，復行視事的蔣總統，提名陳誠為中華民國行政院院長，並經立法院同意出任。就職時宣誓施政目標：軍事上採精兵主義，確保台灣；政治上力求團結，社會安定；經濟上致力於提升生產，尊重大多數人民的利益，力求合理平等的經濟目標。

求台灣大多數人民(農民)利益，指的就是實現耕者有其田。首先全省進行地籍總歸戶，並於1952年2月完成工作。此作業在確定全省耕地所有權歸屬狀況，了解地主擁有的耕地總面積，作為實施耕者有其田時，該地主須轉出面積的計算基準。同時指示省府辦理耕者有其田的三大原則：1.在不增加農民負擔下，使其取得土地。2.兼顧地主利益。3.移轉地主土地資金投入工業。由省府擬訂草案送請台灣省議會審議，通過後再呈報行政院核定。

1952年11月行政院將該項法規改名為「實施耕者有其田條例草案」，在第267次院會提出通過。旋將草案咨請立法院審議。立法院審議期間，爭論甚多，但政策本質上多數人都表示支持。只有陳紫楓與陳正修委員(他弟弟)全面表示反對。反彈主要理由：1.移轉私人土地所有權給私人，與憲法第15條、第143條有所違背。2.就農業經濟立場言，會妨礙農業工業化、企業化的進展。不過一、二人反對，究竟贏不過多數人贊成。1953年1月20日此法案終經立法院修正通過，作為實施「耕者有其田」的法律依據。

台灣實施土地改革政策，從「三七五減租」起，到「耕者有其田」的實現，獲得相當的成就。美國記者雷文和先生在《外交季刊》上，撰文報導《今日台灣》提到：台灣種種改革中最有效的一項是土地改革計畫，這使共產黨沒機會造成台灣農民之不滿。英國來台訪問的記者銘貝特先生亦在《電訊周刊》刊登文章，稱「現任行政院院長陳誠將軍為蔣總統效勞最大的是土地改革計畫，土地改革在台實施，農民不再受高地租所苦，農民獲得保障而得免於被壓榨，此輝煌成就已傳遍大陸」；另外，國際著名記者陶格拉先生採訪台灣的觀感，大部份屬不友善報導，獨對土地改革加予讚揚：稱台灣土地改革計畫若順利完成，可與日本並駕齊驅，成為亞洲封建毒素之良藥。台灣也因農地改革成功，人民生活大為改善，亞洲、拉丁美洲各國都派人前來考察，作為土地改革的範例。

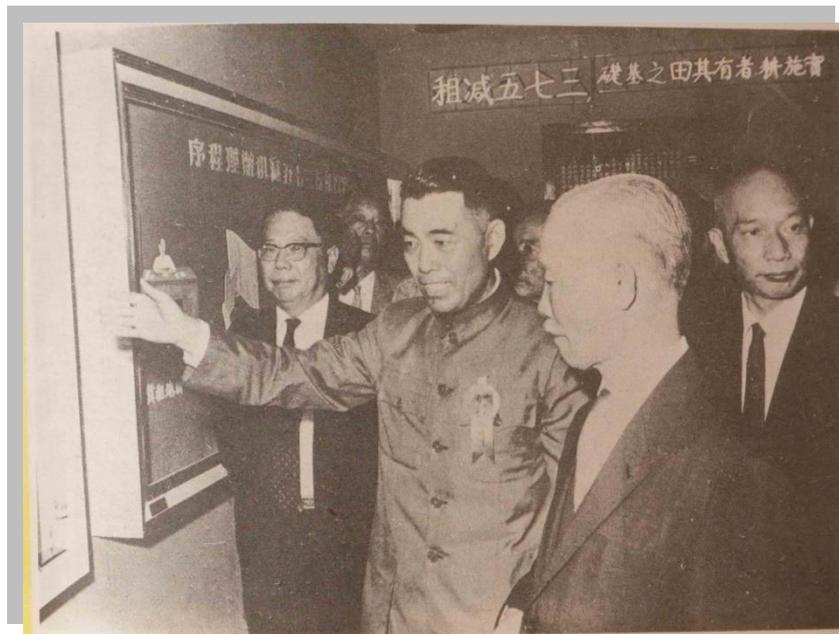
四、 結論

陳誠先生(1898-1965)，字辭修，浙江青田縣人，先畢業於師範學校，後再入保定軍官學校就讀，屬早期軍事本科出身的軍人。軍校畢業後，先後擔任少尉見習官、連長、營長、團長、師長、集團軍總司令兼湖北省政府主席。來台後先出任台灣省政府主席，後擔任行政院院長、中華民國副總統職務。是一路從基層爬升到省主席、院長、副總統的官員，也是位負面評論較

少人士，1965年病逝於台北。陳誠先生對國家雖有眾多貢獻，但以台灣土地改革的成就最大。因此，歷史學者林裕祥博士在《中外百位可典人物評傳》書內，以陳誠來台後就實施三七五減租，厲行土地改革，奠定國家建設基礎，具有重大、不朽貢獻，尊稱他為：台灣土地改革之父。

* 主要參考書目：

1. 薛月順編輯，陳誠先生回憶錄 — 建設台灣 (上)。國史館，新北市。2005年。
2. 任育德，臺灣土地改革政策的決策與宣傳 (1949-1953)。收錄於周惠民主編，《陳誠與現代中國》。政大出版社，台北市，2017年。
3. 周茂春，海峽兩岸(國共兩黨)土地改革運動之探討 (1922-1962)。收錄於宋永毅 主編，《重審毛澤東的土地改革》(上)。田園書屋，香港，2019年。
4. 蕭錚，《土地改革五十年》。中國地政研究所，台北市，1980年。
5. 林裕祥，《中外百位可典人物評傳》。中一出版社，台北市，1997年再版。
6. 劉紹唐主編，《民國人物小傳》(第一冊)。傳記文學出版社，1981年。
7. 吳相湘，《民國百人傳》(第二冊)。傳記文學出版社，1971年。



陳誠副總統聆聽沈時可局長解說土地改革政策，由蕭錚博士及黃杰省主席陪同

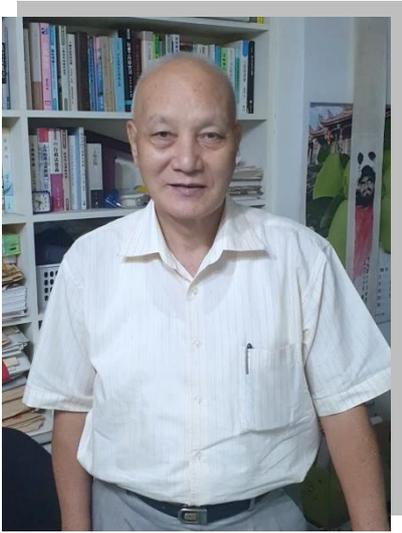
圖片來源：法律文件資料庫



淺說台灣地區的地籍圖重測

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



壹、前言

地籍圖重測是指已辦地籍測量之地區，因地籍原圖破損、滅失、比例尺變更或其他重大原因，得重新實施地籍測量，簡稱「地籍圖重測」，此為現行土地法第 46 條之 1 及內政部所頒地籍測量實施規則第 184 條所明定。換言之，就法制而言，實施地籍圖重測，須為已辦竣地籍測量之地區，且須符合地籍原圖破損、滅失、比例尺變更或其他重大原因要件始得為之。其程序為地籍測量的重新實施，故需踐行法定程序，且因重測的過程及結果，涉及人民權利義務事項，依中央法規標準法第 5 條及行政程序法第 4 條、第 150 條規定意旨，須以法律及有法律授權訂定的法規命令作為實施根據。

按地籍測量為地籍整理的重要程序，而此一測量又是土地登記的先程序，兩者均同具重要性，缺一不可¹。質言之，土地之於地籍，就如同人之於戶籍。戶籍有戶籍法，同樣地，土地有關地籍部分，也有土地法作為管理的基本依據。所謂「地籍測量」，係指土地經地政機關依法定程序，由地籍測量人員根據地籍調查表記載資料，於地面上運用精密測量儀器設備及現代測量技術，測定各宗土地之位置、形狀、界址、面積等，予以繪成地籍圖，作為土地總登記之根據。實施地籍測量的方法，可採地面測量或航空攝影測量，其具體的成果，係表現於地籍圖及土地登記簿，作為政府推行土地政策，健全土地管理，促進土地合理使用，維護公、私有不動產權益的重要依據²。

台灣地區的地籍圖重測，歷經民國 45 年度開始的「地籍圖修正測量」、61 年度起的「試辦地籍圖重測」、65 年度起實施的「台灣地區土地測量計畫」(行政院 64 年 3 月 6 日台 64 內字第 1708 號函核定，主要包括基本控制點檢測、地籍圖重測及基本圖測製三大項)等 3 個階段，其中台北市及改制直轄市前之高雄市均已於 77 年度結束時辦理完成。至於台灣省部分，則因轄區較為遼闊，都市計畫範圍不斷擴大，加上人力相對不足、經費限制等因素，迄今仍按所定計畫執行之中。

¹ 土地法第 36 條規定：「地籍除已依法律整理者外，應依本法之規定整理之。地籍整理之程序，為地籍測量及土地登記。」同法第 38 條規定：「辦理土地登記前，應先辦地籍測量，其已依法辦理地籍測量之地方，應即依本法規定辦理土地總登記。」

前項土地總登記，謂於一定期間內就直轄市或縣（市）土地之全部為土地登記。」

² 參考吳容明著，土地政策、土地法制與土地開發，現象文化事業有限公司，頁 30-31，97/8。

貳、地籍圖重測的涵義

台灣地區的地籍圖³，為地籍管理的基本資料。由於台灣光復後各地政機關掌管之原有地籍圖，係日據時代日人所測，距今已逾百年以上歷史，使用年久，圖紙容易破損、伸縮誤差或圖面模糊，造成界址不清，加上都市及經建快速發展結果，土地分割、合併頻繁，往往發生地籍圖、登記簿所載資料與實地測量結果不盡一致，極易滋生經界糾紛，影響公、私有不動產權益至鉅。因此，必須定期實施檢查修測或依法循程序重新實施地籍測量，以保持地籍圖的精確度，提高使用效益，便利地籍管理，係屬地籍圖的更新與維護作為。至於實施地籍圖重測的法定原因，主要係因地籍原圖破損、滅失、比例尺變更或其他重大原因，前已述及。又所謂「其他重大原因」，例如以市地重劃、區段徵收實施開發之新社區、新市鎮或農地重劃之地區、農村社區，其範圍內之土地，依法需由地政機關配合土地規劃開發結果，辦理地籍整理或逕為辦理地籍測量及變更登記，實質上即為重新實施地籍測量(即地籍圖重測)，併予敘明。

參、地籍圖重測計畫的實施

一、依據

台灣地區的地籍圖重測，歷經「地籍圖修正測量」、「試辦地籍圖重測」、「台灣地區土地測量計畫」等3個階段⁴，其中第3階段台灣地區土地測量計畫所涉地籍圖重測部分，包括台灣省、台北市及原為省轄市68年7月1日升格直轄市的高雄市地籍圖重測計畫。3個階段的重測計畫實施依據，茲予分述如下：

(一)地籍圖修正測量(45年度至61年度)：台灣省地籍圖修正測量，係依據前台灣省政府民政廳地政局43年4月19日令訂「測量總隊修測地籍圖工作戶地測量注意事項」及行政院44年1月12日台44內字第247號令頒「土地重測結果登記處理辦法」辦理。自45年度至61年度共7年間，選定台中等10縣市辦理。計完成土地修測面積9,272公頃，筆數25萬0,231筆⁵。

(二)試辦地籍圖重測(62年度至64年度)：前台灣省政府61年6月27日令頒「台灣省地籍圖重測實施程序」，由地政局測量總隊針對宜蘭等13縣市，選定地籍圖嚴重破損地區試辦重測，計自62年度至64年度共3年間，完成重測土地總面積1萬2,684公頃，筆數24萬1,043筆⁶。

(三)台灣地區的地籍圖重測計畫：由於試辦地籍圖重測績效顯著，經內政部專案擬定「台灣地區土地測量計畫」，報奉行政院64年3月6日台64內字第1708號函核定，其中地籍圖重測即屬要項之一，並指示自65年度起實施，又為使於法有據，循修法程序，經總統於64年7月24日令修正土地法，增訂第46條之1、第46條之2及第46條之3，有關地籍圖重測之主要實體與程序規定。另由內政部配合修正地籍測量實施規則，增列重新實施地籍測量專章(第2編第6章)，於64年5月26日以台內地字第640380號令發布施行，完成階段性的地籍圖重測法制化工作。

³按台灣地區的地籍圖共有3種：(一)「地籍原圖」，儲藏於前台灣總督府圖庫嚴密保管，專供異動管理及繪製地籍圖之用。(二)「地籍圖」，俗稱「地籍正圖」，目前由各地政事務所保管，重測前專供繪製複丈圖之用。(三)「地籍副圖」，係地籍圖之副本，由各地政事務所保管，專供核發地籍圖謄本及閱覽之用。其中最重要的地籍原圖，於民國34年3月及5月間第二次世界大戰時被盟軍炸燬，台灣光復後僅存地籍圖及地籍副圖兩種。至於地籍圖，係日據時代依測量原圖描繪裱裝而成。詳見台灣省政府地政處編印「台灣省政府地政處志」，頁99-100，1997/9。

⁴台灣省政府地政處編印，台灣省政府地政處志第4編地籍管理第3節第4項地籍圖重測方面，頁101-106，86/9。

⁵同註4，頁101。

⁶同註4；內政部編印建國百週年「地政業務回顧與展望」紀念專刊上冊，頁433，100/8。

二、法制化後的地籍圖重測實施情形

(一)權責分工

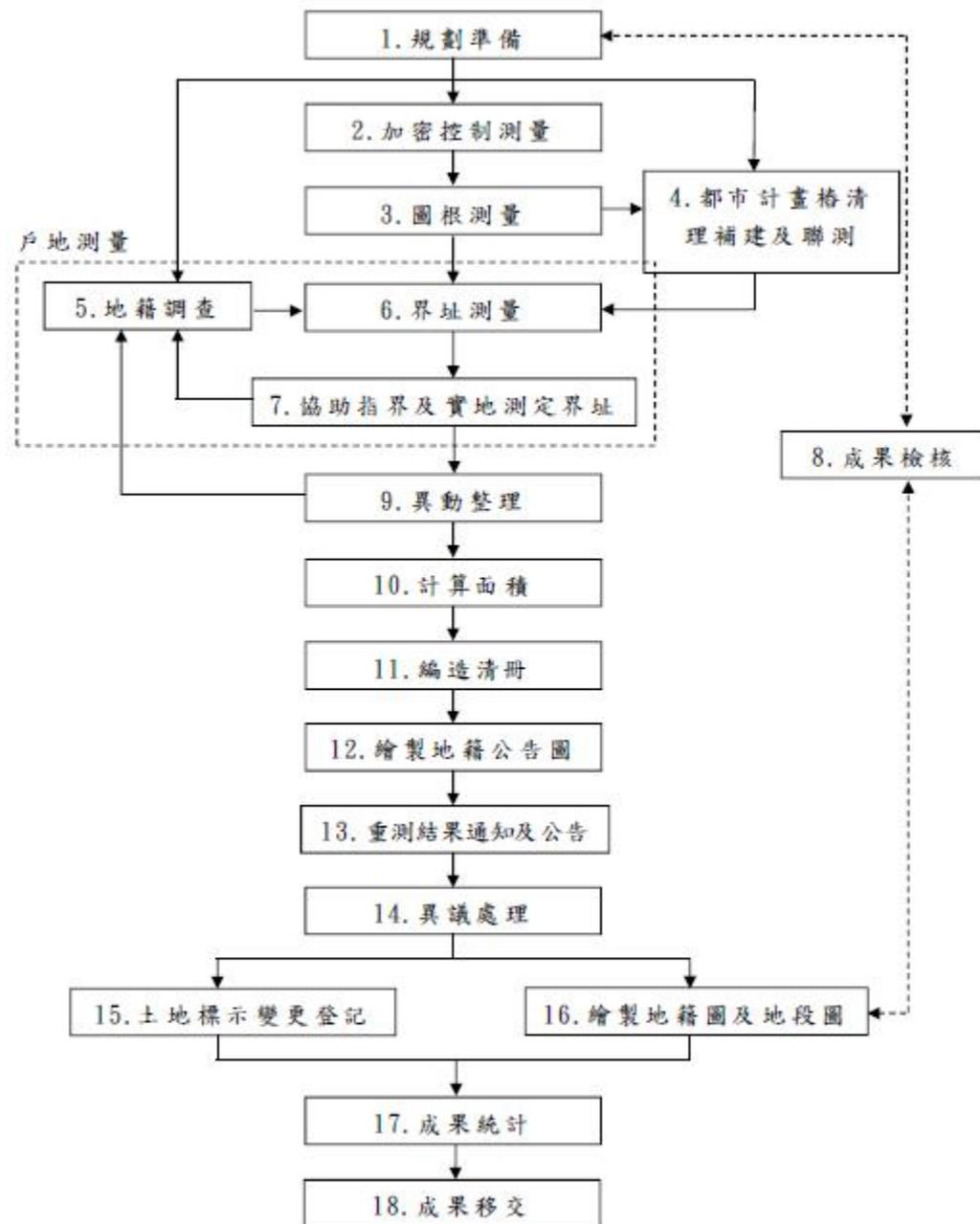
1. 主管機關：內政部

2. 主辦機關：省、市主辦機關為台灣省政府民政廳地政局(68年8月改制升格為省政府地政處)及台北市政府地政處(後配合地方制度法及地方行政機關組織準則規定，更名為台北市政府地政局)。99年12月25日台灣省部分縣市合併、省轄市改制或原直轄市改制為新直轄市，即俗稱的5都改制或5都升格，其主辦機關為改制後的直轄市政府地政局。縣市部分則以縣市政府為主辦機關。

3. 執行機關：依管轄地區，分別為：(1)台灣省政府民政廳地政局測量總隊(地政局改制後，為地政處測量總隊及其分隊，其後因應機關組織改造，更名為地政處土地測量局，精省後再更名為內政部國土測繪中心)；台北市為台北市政府地政處測量大隊(其後改制為台北市政府地政局土地開發總隊)

4. 配合機關：省為相關縣市政府、地政事務所、都市計畫、財主等有關機關。台北市為地政事務所及都市計畫、財主等有關機關。

(二)作業程序：綜合土地法、地籍測量實施規則第185條、內政部所頒「土地法第46條之1至第46條之3執行要點」等相關重測法令及地政機關實務作業，地籍圖重測之作業程序，大致可析分如下圖：



地籍圖重測作業程序圖

資料來源：內政部國土測繪中心

(三)實施計畫及執行成果：

1.計畫概要

(1)3期13年計畫(65至77年度)：分5年、4年、4年共3期實施。主要係針對地籍圖破損嚴重之都市計畫區及一般農地、山地等，此一計畫期間，第1.2.期均採圖解法地面測量方式，第3期則採圖解法及精度較高、具數值坐標、資料管理容易的數值法辦理地籍測量，共辦理基隆市等4省轄市及板橋等11縣轄市轄區，完成總面積6萬9,945公頃，筆數165萬4,171筆。其中直轄市的台北市及99年併進高雄縣前之原高雄市轄區，均已於77年度辦理完成。又重測後地籍圖之比例尺大小，從原來的1千2百分之1，改為5百分之1為原則。

(2)78 年度計畫：此為 3 期 13 年重測計畫屆滿後之過渡時期計畫，本計畫作業方式，全採數值法辦理，計完成面積 4,407 公頃，筆數 13 萬 3,163 筆。

(3)5 期 20 年後續計畫(79 至 98 年度)：為期早日完成地籍圖重測工作，經內政部檢陳「台灣省地籍圖重測後續計畫」，報奉行政院 79 年 8 月 18 日台 79 內第 24091 號函核定，以 5 期 20 年(79 年度至 98 年度)，對全省地籍圖破損特別嚴重及誤謬程度較為嚴重地區，計面積 50 萬公頃，筆數 361 萬筆，優先辦理地籍圖重測，並以先辦理都市計畫區，而後及於郊區為規劃原則，採用數值法地面測量方法辦理。嗣立法院建議研究提早 4 年完成重測，經內政部報奉行政院核定提早 4 年完成。共分 4 期 16 年辦理後續計畫(分 79 年度至 82 年度、83 年度至 86 年度、87 年度至 90 年度、91 年度至 94 年度)，此一重測期間較為重要之決定為：①自 84 年度起由前台灣省政府地政處土地測量局，輔導縣市政府分擔自辦地籍圖重測。②自 86 年度起試辦將重測中之一般技術性工作，委託民間測量公司辦理。本 16 年後續重測計畫，計完成面積 26 萬 4,187 公頃，筆數 3,184,123 筆。

(4)地籍圖重測計畫 (95 至 103 年度)：內政部為賡續辦理地籍圖重測，乃督同所屬土地測量局(96 年 11 月 16 日改制為內政部國土測繪中心)再研擬「地籍圖重測計畫」，報奉行政院 94 年 9 月 7 日院臺建字第 0940039338 號函核定，期程 9 年分 2 期，第 1 期 95 至 98 年度，第 2 期 99 至 103 年度，辦理各縣亟待重測之土地約 188 萬筆。至於經費係依據「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」，地方政府辦理地籍圖重測工作所需經費，除中央補助外，並應依財力級次編列配合款，俟辦理完成後，相關之業務即回歸地方政府自辦。本期 9 年重測計畫，實際辦理完成面積 22 萬 2,300 公頃，185 萬 3,743 筆。

(5)地籍圖重測後續計畫(104 至 111 年度)：本後續重測計畫分兩期 8 年辦理，104-107 年度為第 1 期，108-111 年度為第 2 期，共計畫辦理 18 萬 9,234 公頃，筆數 126 萬 4,574 筆。其中 104-110 年度已完成面積 17 萬 9,734 公頃，筆數 124 萬 9,574 筆(不含已辦過重測、修測重新辦理之數據，如包括在內則共完成面積為 18 萬 3,169 公頃，筆數 1,372,258 筆)。另依行政院 107 年 6 月 11 日院臺建字第 1070019776 號函核定「地籍圖重測後續計畫第 2 期計畫」，111 年度部分，為第 2 期計畫的第 4 年，辦理 2 萬 5,755 公頃，筆數 18 萬 7,337 筆。其中由國土測繪中心辦理面積 1,900 公頃，筆數 1 萬 5,000 筆；直轄市及縣(市)政府辦理面積 1 萬 6,600 公頃，筆數 10 萬 2,795 筆(含直轄市及縣(市)政府委託測繪業者辦理面積 2,500 公頃，筆數 2 萬 823 筆)，均採數值法地面測量方式辦理。所需經費：執行作業費由國土測繪中心、直轄市及縣(市)政府依據下列原則編列經費支應：

A.國土測繪中心辦理部分：由中央全額負擔。

B.補助直轄市及縣(市)政府辦理部分：

a.財力屬第 2 級之新北市及桃園市，負擔其作業費總額 26%，中央負擔 74%。

b.財力屬第 3 級之臺中市、臺南市、高雄市、新竹縣及嘉義市，負擔其作業費總額 22%，中央負擔 78%。

c.財力屬第 4 級之南投縣、彰化縣、雲林縣及基隆市，負擔其作業費總額 18%，中央負擔 82%。

d.財力屬第 5 級之苗栗縣、嘉義縣、澎湖縣、屏東縣、臺東縣及花蓮縣，負擔其作業費總額 14%，中央負擔 86%。

(6)地籍圖重測延續計畫(112至119年度)：本8年重測延續計畫，係繼111年度地籍圖重測後續計畫結束後之延續，業經內政部報奉行政院111年6月15日院臺建字第1110017492號函核定，繼續

辦理各直轄市縣(市)地籍圖破損、地籍誤謬較為嚴重等亟待辦理重測地區，總面積18萬5,124公頃，筆數92萬5,621筆，所需經費21億4,076萬6,000元。財源來自國土永續發展基金負擔1億6,000萬元，中央14億9,164萬7,000元，直轄市、縣(市)政府負擔4億8,911萬9,000元。

2.執行成果：台灣的地籍圖重測，實施長達數十年，如自民國45年地籍圖開始實施修測起算，至行政院核定有案的階段性後續計畫111年度結束時止，全程達67年，遠超過一甲子。如自地籍圖重測試辦期起算的62年度至110年度結束時止，亦多達49年，如加上現正執行中的111年度，則剛好半個世紀。按政府一項公共政策計畫實施長達半個世紀以上者，可說少之又少，其重要性可想而知。依內政部國土測繪中心統計，49年來，經辦竣地籍圖重測之地區總面積為78萬2,393頃，筆數882萬3,195筆(不含已辦過重測、修測重新辦理之數量；如予包含在內，則總面積為79萬3,609公頃，筆數910萬7,768筆，詳附表1)。但有執行成果就有付出代價，就土地法及地籍測量實施規則修法納入地籍圖重測規定後，65年度至111年度止，此47年間，政府投入的執行總作業經費，高達121億8,679萬4553元，其中中央政府負擔90億6,322萬8,440元，地方政府負擔31億2,356萬6,104元(總預算數為132億5,013萬4,244元，詳附表2)。

附表1 62-110年度地籍圖重測成果統計表

期 別	項目 年度	重測合計面積(公頃)	重測合計筆數
總計		(782,393)	(8,823,195)
		793,609	9,107,768
試 辦 期	小計	12,685	241,043
	62年度	3,887	75,133
	63年度	2,989	75,141
	64年度	5,809	90,769
三 期 十 三 年 計 畫	小計	106,861	2,323,438
	65年度	4,075	122,430
	66年度	6,436	201,193
	67年度	9,599	241,389
	68年度	10,386	219,955
	69年度	7,354	167,995
	70年度	7,275	210,783
	71年度	5,275	111,041
	72年度	8,453	169,530
	73年度	7,893	170,123
	74年度	10,177	188,894
	75年度	8,950	175,940
	76年度	10,594	171,637
	77年度	10,394	172,528

	78年度	4,407	133,163
後續計畫	小計	(259,663)	(3,107,666)
		264,187	3,184,123
	79年度	5,724	126,068
	80年度	5,484	153,170
	81年度	8,293	181,472
	82年度	9,596	190,490
	83年度	15,092	188,564
	84年度	10,199	192,734
	85年度	11,499	178,194
	86年度	12,401	201,938
	87年度	18,203	215,536
	88年度	29,286	219,432
	88年下半年及89年度	32,883	301,049
	90年度	(21,335)	(190,965)
		23,218	220,137
	91年度	(20,279)	(192,524)
		21,234	226,300
	92年度	(18,323)	(167,927)
		18,571	172,848
	93年度	(22,770)	(214,955)
22,801		216,888	
94年度	(18,296)	(192,648)	
	19,703	199,303	
地籍圖重測計畫	小計	(219,044)	(1,768,311)
		222,300	1,853,743
	95年度	(21,512)	(188,622)
		21,544	191,211
	96年度	(22,174)	(181,110)
		22,622	184,391
	97年度	(26,484)	(209,326)
		26,640	217,616
	98年度	(28,461)	(204,478)
		29,288	214,206
	99年度	(21,378)	(207,148)
		21,779	217,641
	100年度	(27,192)	(198,118)
		27,867	216,141

101年度	(25,528)	(200,345)
	25,793	212,530
102年度	(23,721)	(185,498)
	24,005	197,524
103年度	(22,594)	(193,666)
	22,762	202,483
小計	(179,734)	(1,249,574)
	183,169	1,372,258
104年度	(26,527)	(185,964)
	26,995	203,493
105年度	(24,674)	(177,729)
	25,067	193,104
106年度	(27,375)	(201,269)
	27,551	209,638
107年度	(27,267)	(185,190)
	28,013	206,588
108年度	(24,226)	(167,879)
	24,581	186,042
109年度	(24,465)	(165,788)
	25,207	186,056
110年度	(25,200)	(165,755)
	25,755	187,337

附註：重測後續計畫最後一年度為111年度，面積18萬5,124公頃，筆數92萬5,62筆，現仍執行之中。

資料來源：內政部國土測繪中心

附表2 65-111年度地籍圖重測計畫經費負擔統計表 單位：新臺幣元

計畫名稱	年度/項目	預算數(元)			執行數(元)			執行率
		中央負擔	地方負擔	合計	中央負擔	地方負擔	合計	
總計		9,808,346,091	3,441,788,153	13,250,134,244	9,063,228,449	3,123,566,104	12,186,794,553	-
三期	小計	479,093,091	502,919,153	982,012,244	433,132,726	497,691,919	930,824,645	95%
	65	18,392,845	10,460,000	28,852,845	17,530,390	9,704,518	27,234,908	94%
	66	18,553,718	20,665,440	39,219,158	18,533,718	18,568,073	37,101,791	95%
	67	25,135,700	23,139,340	48,275,040	24,693,597	23,063,262	47,756,859	99%

十 三 年 計 畫	68	24,571,140	21,793,690	46,364,830	24,496,544	21,738,840	46,235,384	100%
	69	29,688,720	27,223,950	56,912,670	22,285,703	27,051,811	49,337,514	87%
	70	33,738,200	36,242,280	69,980,480	23,761,803	36,236,257	59,998,060	86%
	71	16,141,328	51,067,080	67,208,408	15,276,494	50,974,394	66,250,888	99%
	72	51,445,776	51,440,000	102,885,776	35,710,540	50,346,240	86,056,780	84%
	73	51,913,664	51,040,000	102,953,664	48,239,764	51,039,168	99,278,932	96%
	74	51,908,000	51,430,000	103,338,000	51,351,959	51,429,625	102,781,584	99%
	75	52,268,000	51,914,000	104,182,000	50,154,195	51,672,926	101,827,121	98%
	76	52,668,000	50,548,000	103,216,000	50,304,208	50,355,143	100,659,351	98%
	77	52,668,000	55,955,373	108,623,373	50,793,811	55,511,662	106,305,473	98%
78 年 度 計 畫		62,852,000	65,111,000	127,963,000	61,259,069	63,081,160	124,340,229	97%
後 續 計 畫	小 計	4,407,310,000	2,343,817,000	6,751,127,000	4,015,498,562	2,087,512,130	6,103,010,692	90%
	79	71,549,000	68,871,000	140,420,000	67,318,707	68,046,029	135,364,736	96%
	80	184,790,000	175,410,000	360,200,000	150,764,227	159,775,215	310,539,442	86%
	81	154,091,000	178,687,000	332,778,000	149,558,600	160,142,784	309,701,384	93%
	82	164,072,000	176,317,000	340,389,000	162,850,980	170,156,081	333,007,061	98%
	83	162,326,000	171,530,000	333,856,000	156,789,167	151,902,503	308,691,670	92%
	84	194,518,000	210,541,000	405,059,000	181,961,718	203,312,572	385,274,290	95%
	85	182,086,000	190,663,000	372,749,000	178,505,851	172,630,094	351,135,945	94%
	86	210,012,000	226,280,000	436,292,000	195,940,216	209,423,092	405,363,308	93%
	87	211,812,000	237,181,000	448,993,000	191,909,218	213,891,811	405,801,029	90%
	88	211,812,000	237,741,000	449,553,000	188,706,897	207,726,637	396,433,534	88%
	88下半 年及89 年度	477,460,000	470,596,000	948,056,000	371,983,964	370,505,312	742,489,276	78%
	90	507,452,000	0	507,452,000	437,238,779	0	437,238,779	86%
	91	502,829,000	0	502,829,000	448,628,134	0	448,628,134	89%
92	400,397,000	0	400,397,000	373,527,215	0	373,527,215	93%	
93	436,631,000	0	436,631,000	430,114,406	0	430,114,406	99%	

	94	335,473,000	0	335,473,000	329,700,483	0	329,700,483	98%
地籍 圖重 測計 畫	小計	3,039,009,000	204,695,000	3,243,704,000	2,975,628,116	199,640,926	3,175,269,042	98%
	95	356,635,000	15,708,000	372,343,000	349,948,614	15,024,876	364,973,490	98%
	96	360,245,000	15,708,000	375,953,000	350,753,562	15,461,336	366,214,898	97%
	97	385,494,000	20,742,000	406,236,000	374,732,371	20,404,797	395,137,168	97%
	98	384,508,000	19,961,000	404,469,000	368,663,121	19,393,688	388,056,809	96%
	99	351,473,000	18,247,000	369,720,000	345,273,776	16,058,060	361,331,836	98%
	100	339,975,000	33,619,000	373,594,000	333,188,715	33,017,146	366,205,861	98%
	101	322,976,000	30,934,000	353,910,000	319,781,714	30,719,896	350,501,610	99%
	102	279,050,000	26,326,000	305,376,000	277,613,468	26,224,268	303,837,736	99%
	103	258,653,000	23,450,000	282,103,000	255,672,775	23,336,859	279,009,634	99%
地籍 圖重 測後 續計 畫第1 期計 畫	小計	954,077,000	133,122,000	1,087,199,000	934,348,078	132,351,236	1,066,699,314	98%
	104	245,521,000	35,460,000	280,981,000	239,426,455	35,370,684	274,797,139	98%
	105	245,521,000	33,978,000	279,499,000	238,101,589	33,553,020	271,654,609	97%
	106	237,160,000	32,517,000	269,677,000	233,354,457	32,462,614	265,817,071	99%
	107	225,875,000	31,167,000	257,042,000	223,465,577	30,964,918	254,430,495	99%
地籍 圖重 測後 續計 畫第	小計	866,005,000	192,124,000	1,058,129,000	643,361,898	143,288,733	786,650,631	99%
	108	220,692,000	47,783,000	268,475,000	217,730,734	47,339,233	265,069,967	99%
	109	215,355,000	46,756,000	262,111,000	212,701,706	46,678,722	259,380,428	99%

2期計畫	110	214,979,000	49,376,000	264,355,000	212,929,458	49,270,778	262,200,236	99%
	111	214,979,000	48,209,000	263,188,000				

附註：108年度地政司經費預算數4,596,000元，執行數4,585,214元(其中30萬元流用至其它計畫執行完竣)。

109年度地政司經費預算數3,223,000元，執行數3,213,345元。

110年度地政司經費預算數2,150,000元，執行數1,333,978元。

資料來源：內政部國土測繪中心

肆、地籍圖重測的重要效益

- 一、確定界址，有效保障民眾不動產權益：重測地籍調查後，對於確定之界址點位，政府均免費提供土地界標，協助土地所有權人埋設，其宗地經豎立永久性界標後，土地所有權人已瞭解所有土地之四至範圍，可減少界址鑑定及糾紛案件。一般而言，重測後土地鑑界數量減少約三分之二，不僅可確保民眾不動產權益，並可大幅紓解地政機關工作之壓力⁷。
- 二、依規定辦理協助指界，有效節省民眾負擔：基於為民服務理念，地籍調查時，對於土地所有權人因界址不明而無法指界者，均由重測工作人員免費協助指界，65至110年度辦理協助指界達4,020,205筆⁸，占重測總筆數的49.04%。如以每筆土地複丈費(鑑界)4,000元核算，計節省民眾負擔達160億餘元。
- 三、健全地籍測量資料，提供完整土地資訊：辦理重測時，係依據現況重新編定段界、段名、地號，並將細碎土地造成之地號雜亂無章現象，依土地所有權人之申請予以合併；另由於舊地籍圖破損、誤謬嚴重，精度不佳及歷年土地複丈未及時處理，難免造成圖簿不符及地籍誤謬之現象，實施重測後，使土地現況與登記簿之記載一致，可提供正確完整的土地資訊，奠定國土資訊系統基礎，績效顯著。
- 四、鞏固土地稅基，公平土地稅負：地籍圖重測後，土地面積正確，使得民眾負擔之土地稅賦及政府辦理公共設施建設，更為公平合理，並可強化地籍圖及登記資料之公信力。
- 五、採用數值測量法辦理重測，確立測量公信力：採用數值法測量技術辦理地籍圖重測，界址點坐標以數值資料型態記錄，避免圖解法之圖紙伸縮、謄繪與讀數等誤差，並依實際需要展繪各種不同比例尺之地籍圖，擴大地籍圖功能，而且重測後，若界標遺失，仍可依其坐標數值據以準確測設復原，有效提高測量成果精度，確保重測成果品質及土地所有權人權益，並提升地籍資料之精度與管理效率。

⁷ 參考吳容明著，土地政策、土地法制與土地開發，現象文化事業有限公司，頁48，97/8；內政部編印-建國建國百週年-地政業務回顧與展望(紀念專刊上冊)，頁438，100/8。

⁸ 詳見內政部國土測繪中心全球資訊網-中文網重測成果統計_65~110年度地籍圖重測協助指界筆數統計表總計部分，111/11/6。

六、同時清理未登記土地，有利公地管理運用：辦理地籍圖重測時，對於重測區內未登記土地，均依法測量後登記為國有，65 至 110 年度計清理未登記土地面積 2 萬 0,857 公頃，筆數 27 萬 2,007 筆，方便政府規劃管理及處分，裨益國庫收入。

七、都市計畫樁清理補建，加速都市土地開發：辦理地籍圖重測時，依規定需將重測範圍內之都市計畫樁位，同時清理、補建並予以聯測後一一測繪於地籍圖內，使地籍圖與都市計畫圖套繪整合一致，可避免因都市計畫樁位遺失、不符或移動所引起之糾紛，並便利土地開發建設。自 65 至 110 年度，共補建都市計畫樁 258,198 支，成效顯著。

伍、結語

台灣地區的地籍圖重測，是一項長遠的地籍整理政策，經過半個世紀以上的長期努力，歷經規劃、執行、檢討改進，重測之法制體系建立、人力素質提升、民眾的配合及測量方法、設備的不斷改善，有關的作業制度可說已相當完備。就測量方法言，已由傳統的圖解法改採數值法，進而運用高度資訊化測量設備、人造衛星定位測量及航空攝影測量，乃至圖解數化。重測作業單位重心，並逐步輔導由中央下移直轄市、縣（市）政府，並配合重測業務需要委託民間測量專業團體協助部分重測工作，可說重測運作機制及重測效率與品質，均已達適當的水準，所不足者，主要在於政府可分配之預算資源，確嫌不足，而有待政府相關主管部門進一步努力充實。至盼新的階段，地籍圖重測延續計畫(112 至 119 年度)，在未來的 8 年期限內，能順利完成，早日終結一再循環的重測後續計畫工作。





淺談賽局理論下之 空屋釋出策略行為



葉佳惠

中國文化大學都市計劃與開發管理學系
助理教授

近幾年國內房價居高不下，政府、學界以及民間皆有心提出相關對策以解決民眾的居住問題，如政府於 107 年起陸續頒訂租賃相關條例，並設立「包租代管平臺」，鼓勵空屋能釋出，租給有需要民眾，或透過適當租屋補貼機制，提供經濟與社會弱勢民眾作為社會住宅，但租屋媒合成效並未如預期，大部分空屋所有人仍不願將空屋釋出。本文利用賽局理論模型探討包租代管模式下之參與者，包括政府與屋主，在不同情境下的互動策略行為，以分析包租代管模式之可行性，期望可作為政府決策參考。

壹、前言

居住問題是社會普遍關切的議題，政府為滿足民眾的居住需求通常採取直接興建社會住宅或以間接補貼調整稅制等方式進行。但國內因長期高空屋率⁹已形成社會資源浪費的不合理現象，政府為有效解決大量空餘屋問題，於 107 年起陸續頒訂租賃相關條例，並設立「包租代管平臺」，鼓勵空屋¹⁰釋出，提高使用強度，達到滿足居住需求目標的住宅政策。但據內政部截至 109 年 12 月 31 日止統計，包租代管平臺僅媒合 13,451 戶，顯示租屋媒合成效並未如預期，大部分空屋所有人仍不願將空屋釋出。

由於空屋是否願意釋出以參加包租代管模式，牽涉多重複雜關係包括政府及屋主等雙方參與主體的策略互動行為，如能藉由不同獎懲誘因政策下了解不同參與主體的利益與衝突，並探討空屋釋出的合作意願，實為解決空屋問題與推動包租代管之重要訊息。但一般傳統個體經濟學僅著重在個體自身的選擇與對其效用造成的影響，較無法建構完整的互動關係。本研究不同於既有研究方法，以賽局理論 (Game Theory)，模擬參與人在不同情境下對於包租代管模式的策略行為，不但更能符合現實狀況，也期望能建立政府空屋治理之運作機制與具體評估方法，使都市運作制度能符合公平正義原則，提供一個確保社會穩定發展的生活環境，有效解決居住不公與資源浪費的惡性循環。

⁹ 依據行政院主計處「人口及住宅普查」報告，79 年全國空閒住宅率為 13.3%，89 年增加至 17.6%，99 年更升至 19.3%；另依營建署 110 年度低度使用(用電)住宅統計空屋(低度使用住宅)為 17.14% (約 151 萬戶)。普查結果與用電資料皆顯示國內空屋率相較於國外正常空屋水準(約 4%~5%)明顯偏高且不合理。

¹⁰ 依張金鶚、彭建文(1995)之空屋定義為有門牌號碼並可提供居住使用而未使用或低度使用的住宅單元，以社會資源有效利用的觀點來衡量住宅資源閒置程度。

貳、文獻回顧

由於空屋牽涉的議題廣泛，在國外學術界吸引不少學者注意，根據先前的研究結果顯示空屋現象與都市發展呈現負關聯，即發展程度愈高的縣市空屋率愈低，反之則空屋率愈高，因為空屋數量的增加是源於大量人口的外遷所導致，若城市的人口外移狀況嚴重將會面臨高失業率與高空屋成長率的問題(林佳蓉、張金鶚，2003)。但都市化程度較高的縣市因具有房地增值的優勢，隨著房價不斷地推升，易讓投資人或建商產生有高的房價報酬預期，在景氣低迷時，反而不願降價，寧可住宅閒置以等待房價上漲(彭建文，2004)。Fallis & Smith (1984) 也指出在傳統供需均衡模型中，由於短期住房供給不具彈性下，如需求降低，應導致房價下跌；但賣方寧可減少供給，也不願遭受損失，故未達成交易的餘屋就形成空屋。Genesove and Mayer (2001) 發現在買賣方期待不動產市場未來趨勢為樂觀的條件下，即使目前市場價格低於賣方要求的價格，賣方並不會降價求售，寧願花更長的時間等待願意支付更高價格的買方，因而增加空屋數量。故都市發展對空屋率的影響隨著都市化程度不同而有不同影響，都市發展程度較高的縣市，其空屋主要是投資人或建商對市場景氣的預期而空置所造成的，而發展較低的縣市，人口外移才是造成空屋增加的要因。

除總體因素外，房屋所有權人行為與建物特徵對空屋的影響程度也會不同。林佳蓉、張金鶚 (2003) 將屋主分為積極型、消極型與投資型三種，分析屋主行為與空屋現象之關聯性，其研究發現積極型屋主有租售房屋的意願，卻受限於房屋本身住宅屬性或市場景氣；消極型屋主則無租售意願，也惰於處理空屋；投資型屋主則基於預期未來景氣好壞而選擇繼續空置或出售。在住宅屬性上，Carrillo and Pope (2012) 以 1997 年至 2007 年間的華盛頓特區都會區資料分析，發現住宅產品型態不同的確造成銷售時間的不同；公寓銷售期間會比獨棟住宅長，且銷售期間也隨不同區域而不同。相同地，林子欽、林韋宏、彭建文 (2003) 認為具有異質性的住宅，會因成交量相對較少，缺乏交易時的參考價格，易造成空屋期間拉長，也增加空屋形成機率。

另一方面，如果空屋為供給超過需求的現象，那麼大量空屋的存在能否因供過於求，使空屋所有人降低租金，而減少房屋需求者之住房負擔成本？但實際上，租金與空屋率並不一定存在反向關係，反而有高空屋率與高租金併存的悖論(Eubank and Sirmans, 1979)。這些閒置住宅非但未能以量制價壓抑房價，還因排擠效應造成資源嚴重浪費。又由於房屋所有者可因不動產的持有享有增值的利益，但無房產者多屬中低收入戶，不但不具有房地增值的優勢，隨著房價不斷地推升，住房成本負擔也遠超過有房產者。空屋雖具有維持市場正常運作的存在需要，但國內高房價、高空屋率已出現住宅資源的錯置與浪費。上述研究回顧也證實空屋能否釋出與預期報酬的高低有所關連，也顯示住宅的投資性對空屋形成具有重要影響性，且位在都市化程度高的縣市，具有高遷移性與高投資性的小面積住宅，形成空屋的機會也較大。

目前國內空屋治理的政策施行上，林秋瑾、張金鶚 (2000) 提出短期可行措施與長期預防策略。短期措施的要點，在於先使租賃市場上的承租人與出租人在法律面皆能受到足夠的保障、消弭雙方資訊不對等情形，並透過住宅品質評鑑，消除購屋及租屋者之疑慮。至於中長期策略，則為減少住宅市場的過度供給及消除老舊窳陋房屋，促進空屋釋出再利用，才能有效降低國內空屋數。為達到促進空屋釋出、抑制投機問題以及減少房地產買賣暴利，可從提高住宅持有成

本，包括提高非自用住宅之地價稅或房屋稅、進行住宅總歸戶以及實價課徵土地增值稅等，透過改善稅制、實際掌握空屋資訊等方式進行。游輝禎 (2012)認為如能將國內低利貸款買房住宅政策轉為鼓勵民眾租屋，並設立租屋媒合平台，以鼓勵及補貼方式，讓民間把空屋交由公部門管理，或委託民間社團媒合及有效管理，除了讓住宅租賃市場更加透明，並能引導空屋流入出租市場，達到掌握市場資訊、空屋再利用及消除租賃市場地下化。如同 Forgey et al. (1996) 的研究發現，如果在房屋交易過程中有媒介平台如房屋仲介，即可增加房屋成交機會，而減少空屋率。

回顧國內住宅政策的施政模式，以往皆以輔助購宅為主，如購屋貸款或住宅補貼等措施，但在住宅發展上卻缺乏整體政策，以及不動產稅制不夠健全、住宅持有成本相對於報酬比例較低，導致屋主承擔的成本也遠低於預期的資本利得。以當前的不動產環境以及稅賦條件，可以看出影響屋主不願出租的三種因素：持有成本占投資比例低、單筆轉售利潤龐大、營運管理成本較高，如針對這些因素擬定對策，有助於空屋釋出。

綜上所述，為促使空屋參與包租代管模式，除改良房地產稅制，實價課徵土地增值稅、提高非自用住宅之地價稅、針對空置房屋課徵空屋稅等，增加空置成本，使屋主必須儘快出售或出租以降低虧損外，在滿足民眾的居住需求上，應朝健全租賃市場方向進行，建立媒合平台，協助積極型屋主更易釋出空屋，並結合評鑑制度確保空屋之品質，進而推廣促銷或由政府收購作為國宅，鼓勵民眾以租代購，進而解決空屋與居住問題。

參、賽局理論與模型結果分析

一、賽局理論

賽局理論(game theory)，又被稱作博弈理論，是研究參與者(可是一個人或一個團體)直接相互作用時，各方所採納的策略及參與者間攻守或利益交互作用的問題，也就是參與者所採取的策略會受其他參與者互相影響。

John Von Neuman 與 Oskar Morgenstern 在 1944 年合著的賽局理論與經濟行為(The Theory of Games and Economic Behavior)，是賽局理論在近代最早的著作。賽局理論的應用廣泛，舉凡心理學、經濟學、軍事策略等皆能運用。1950 年代，John Nash 提出納什均衡 (Nash Equilibrium)，內容主張在「納什均衡點」出現時，所有參與者皆無單獨改變策略的動機，因為賽局中的所有人都無法藉由單方面改變策略增加獲益。後由 Albert Tucker 定義出「囚徒困境」的模型，從而促成「非合作賽局」的確立，也就是參與者之間無法協調行動以獲得最佳策略結果的賽局，典型的「囚徒困境」模型正如下表 1 所示。

表 1 囚徒困境模型

囚犯B 囚犯A	坦承	抵賴
坦承	(3, 3)	(0, 5)
抵賴	(5, 0)	(1, 1)

囚徒困境模型模擬的情境，是兩名嫌疑犯在作案後皆被警方逮捕，並分別偵訊。偵訊時警方皆告知：「若雙方皆坦承犯案，則各判刑 3 年；若雙方皆否認犯案，則因為證據不足，各判刑 1 年；但若一方坦承、一方否認時，坦承者將能被釋放，而否認者將可能判刑 5 年。」，由此可知對於兩名囚徒而言，雙方皆否認會是最有利的策略結果，但因為兩人被分開偵訊，無法協調彼此應採納的策略，兩人皆須防範對方會為了自由出賣自己，進而採取對自己可能較有利的策略(坦承)。

二、賽局要素與模型

賽局類型除了會因為參與者的協調行為有無分為合作賽局與非合作賽局之外，也會因為訊息掌握的多寡分為不完全賽局與完全賽局、參與者的順序關係分為靜態賽局與動態賽局。一般以下列七個要素構成一個完整的賽局：

- 1.參與者(PLAYER):賽局的參與者，即在賽局中做出決策之個人或一個團體。
- 2.策略(strategies):為使自身利益最大化，參與者會需要視條件採取不同行動。
- 3.規則(rules):賽局本身既定的規則，所有參與者皆須遵從。
- 4.理性(rational behavior):預設所有參與者皆有能力選定利於自身的最佳策略，並依其策略行動。
- 5.訊息(information):參與者在賽局中的知識，特別是關於其他參與者的行為邏輯或特徵。
- 6.報酬(payoffs):參與者完成賽局後收穫的成果，可用正負數值來表達其收益或效用。
- 7.均衡(equilibrium):賽局的最後結果。

本文依據賽局理論基礎，透過政府推行包租代管，所採取不同策略(獎勵、課稅)時，對其他參與者(屋主)所產生的影響，此推導出政策可行結果。相當賽局規則假設如表 2。

表 2 賽局規則假設定

要素	說明
參與者	1.政府 2.關係人(屋主)
策略	1.政府政策決策 $G_i = \{\text{獎勵、課稅}\}$, $i=1, 2$ 2.屋主採取策略 $R_i = \{\text{出租、不出租}\}$, $i=1, 2$
訊息	完全訊息，各參與者皆知道彼此能採用的策略。
報酬	各參與者採用策略後獲得的結果

表 3 賽局模型說明

屋主 \ 政府	G ₁	G ₂
R ₁	(R ₁ , G ₁)	(R ₁ , G ₂)
R ₂	(R ₂ , G ₁)	(R ₂ , G ₂)

表 3 為賽局模型說明，假設屋主可以採納合作 R₁ 與不合作 R₂ 兩種行動；政府為促進關係人將空屋釋出可採取策略 G₁，或選擇政策 G₂。

當屋主選擇合作時，政府可選擇策略 G₁，此時雙方報酬為(R₁, G₁)；或政府可選擇策略 G₂，此時雙方報酬為(R₁, G₂)。如當屋主選擇不合作時，政府可選擇策略為 G₁，此時雙方報酬為(R₂, G₁)；或政府可選擇策略 G₂，此時雙方報酬為(R₂, G₂)。若政府採取策略 G₁，屋主可選擇合作 R₁，則雙方報酬為(R₁, G₁)；或屋主可選擇不合作，則雙方報酬為(R₂, G₁)。又在政府採取策略 G₂ 下，屋主可選擇合作 R₁，則雙方報酬為(R₁, G₂)；或屋主可選擇不合作，則雙方報酬為(R₂, G₂)。

三、導入模型

當政府為推行空屋釋出政策時，會以其他措施來影響政策目標的決策，如推出獎勵補貼或調整稅制。故假設U₁為屋主出租房子的收益，U₂為在政府積極鼓勵屋主將房屋出租所獲得的收益（例如政府解決空屋閒置的問題，政府不須花費大量金錢興建社會住宅）。

當屋主積極回應政府號召，選擇出租房屋時會獲得政府給予的補貼獎勵M，但是出租房屋會增加屋主對房屋的維護費用C₁。另外，當屋主選擇空置房屋不出租時，屋主對房屋的日常維護費用為C₂，且政府將對屋主給予課稅懲罰T。又出租時的房屋維護費用會大於閒置時的日常維護費用(C₁ > C₂)。

又如果屋主選擇不出租房子，政府需花費成本C₃要修建更多的社會住宅，因此，政府花費成本修建社會住宅的成本大於屋主出租房屋時的房屋維護費用(C₃ > C₁)。政府與屋主視為賽局的參與者，雙方皆有兩個策略可採行，不同策略下的報酬如下表 4 所示。

表 4 政府-屋主之空屋釋出賽局模型

		政府	
		獎勵 (p)	課稅 (1 - p)
屋主	出租 (q)	U ₁ - C ₁ + M, U ₂ - M	U ₁ - C ₁ , U ₂
	不出租 (1 - q)	-C ₂ , -C ₃	-C ₂ - T, T - C ₃

註：。q 為當屋主參與出租時機率，(1 - q) 為當屋主不參與出租時機率；p 為當政府執行獎勵時機率，(1 - p) 為當政府執行課稅時機率

(一)屋主策略行為分析

當政府採行補貼獎勵政策時，屋主可以選擇出租和不出租，但是屋主發現出租可以獲得 $U_1 - C_1 + M$ 個單位的收益，而不出租的時候產生 $-C_2$ 個單位損失。所以如果 $U_1 - C_1 + M > -C_2$ ，則根據理性經濟人假設，當政府實施獎勵政策時，屋主會堅定地選擇出租。

當施行政府課稅處罰時，屋主依然可以選擇出租和不出租，但是屋主發現不出租會產生 $-C_2 - T$ 的收益，而出租的時候則產生 $U_1 - C_1$ 。所以根據理性經濟人假設，當政府施行課稅政策時，如果 $U_1 - C_1 > -C_2 - T$ ，則屋主會選擇出租。

(二)政府策略行為分析

當屋主出租的時候，政府可以選擇獎勵和課稅，但是政府發現課稅可以獲得 U_2 單位的收益，而獎勵的時候只能獲得 $U_2 - M$ 個單位， $U_2 > U_2 - M$ 。所以根據理性經濟人假設，當屋主出租的時候，政府會選擇課稅。

當屋主不出租的時候，政府依然可以選擇獎勵和課稅，但是政府發現課稅只會失去 $T - C_3$ 個單位的收益，而獎勵的時候會失去 $-C_3$ 個單位， $T - C_3 > -C_3$ 。所以根據理性經濟人假設，當屋主不出租的時候，政府會堅定地選擇課稅。

因此，根據上述屋主及政府策略行為可知當屋主選擇出租及政府採行課稅政策時產生純策略納什均衡，表示所有參與者都無法藉由單方面改變策略增加獲益。

肆、結論

本文嘗試以賽局理論初探政府與空屋所有權人在應對不同政策時的互動行為，利用賽局理論解釋賽局參與者在面對彼此不同策略時之相對應行為選擇，透過前述賽局模型結果可得知以下結論：

- 第一，在不考慮其他參與者的情況下，無論屋主選擇出租或不出租，對政府而言，採取課稅政策相較於獎勵較為有利；對屋主而言，無論政府實施課稅或獎勵政策，選擇出租相較不出租策略較為有利。故當屋主選擇出租及政府採行課稅政策時為納什均衡，表示所有參與者都無法藉由單方面改變策略增加獲益。
- 第二，屋主釋出空屋與否，判斷標準是基於出租房屋的報酬高低，當屋主判斷出租房屋的淨利潤高於不出租成本時，空屋便能流入住宅市場。但若有效使屋主釋出空屋，最有效的方法便是透過稅制的更動提高房屋的持有成本，迫使屋主必須加速釋出空屋，以避免負擔持續空置增加房屋的持有成本。

參考文獻

1. 林秋瑾、張金鶚、陳永森、彭建文 (1995)，台灣地區空屋調查分析，都市與計劃。
2. 彭建文、張金鶚(1995)，臺灣地區空屋現象與原因分析，住宅學報第三期，頁 45-71。
3. 張金鶚(1999)，空屋與餘屋面面觀，住宅學報第八期，頁 97-98。
4. 林秋瑾、張金鶚(2000)，空(餘)屋的問題與對策分析，內政部建築研究所研究計劃成果報告。
5. 林祖嘉(2002)，台灣地區餘屋存量影響因素之分析，住宅學報第十一卷第一期，頁 23-34。
6. 林子欽、林韋宏、彭建文(2003)，住宅屬性對空屋形成機率影響之研究-以台北市為例。
7. 林佳蓉、張金鶚(2003)，空屋的迷思，2003 年中華民國住宅學會第十二屆年會論文集，頁 358-374。
8. 郭銀漢(2004)，由賽局理論模型探討台灣社會津貼政策之發展，弘光人文社會學報第一期，頁 24-34。
9. 彭建文(2004)，台灣地區空屋狀況變遷與原因分析，住宅學報第十三卷第二期，頁 23-46。
10. 彭建文(2005)，自有住宅市場均衡空屋率分析—以台北縣市為例，台灣土地研究第八卷第一期，頁 1-21。
11. 梁暉昌、葉子嘉(2006)，賽局理論初探，哲學與文化第三十三卷第三期，頁 165-181。
12. 連玉霞(2011)，以賽局理論探討土地合作開發之研究，國立高雄應用科技大學財經與商務決策研究所。
13. 內政部營建署(2012)，研擬獎勵屋主釋出空餘屋作為住宅使用之可行性，委託服務案結案報告書。
14. 游輝禎(2012)，空餘屋轉作社會住宅可行性之研究，內政部建築研究所自行研究報告。
15. 薛立敏(2012)，華人城市建物空置率影響因素之比較研究，中國科技大學國際商務系。
16. 陳志豪(2015)，以賽局理論分析台北與台南房市，國立成功大學土木工程研究所。
17. 內政部(2017)，106 年度社會住宅包租代管試辦計畫，內政部。
18. 呂昭宏、陳彥仲(2017)，台灣都市自然空屋率之再推估及空屋閒置稅之預期效果分析，國立成功大學都市計劃學系(所)
19. 內政部營建署(2020)，108 年住宅需求動向調查。
20. 潘苓蕎(2020)，社會住宅包租代管計劃實施成效之探討-以台南市為例，崑山科技大學房地產開發與管理系。
21. Carrillo, P. E., & Pope, J. C. (2012). Are homes hot or cold potatoes? The distribution of marketing time in the housing market. *Regional Science and Urban Economics*, 42(1-2), 189-197.
22. Eubank, A. A., & Sirmans, C. F. (1979). The price adjustment mechanism for rental housing in the United States. *The Quarterly Journal of Economics*, 93, 163-183.
23. Forgey, F. A., Rutherford, R. C., & Springer, T. M. (1996). Search and liquidity in single-family housing. *Real estate economics*, 24(3), 273-292.
24. Genesove, D., & Mayer, C. (2001). Loss aversion and seller behavior: Evidence from the housing

market. *The quarterly journal of economics*, 116(4), 1233-1260.

25. Kuhn (1997). *Prisoner's Dilemma*. The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2019 Edition), Edward N. Zalta (ed.)
26. Fallis, G., & Smith, L. B. (1984). Uncontrolled prices in a controlled market: the case of rent controls. *The American Economic Review*, 74(1), 193-200.
27. Morgenstern, Neumann (1944). *The Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton University Press.
28. Ross (1997). *Game Theory*. The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2021 Edition), Edward N. Zalta (ed.)





最高限額抵押權債權確定之事由 暨法律效力解析

黃志偉

行政院政務顧問

台北市政府市政顧問

德明財經科技大學財務金融系副教授

宏國德霖科技大學不動產經營學系副教授

中華民國地政士公會全國聯合會榮譽理事長



一、最高限額抵押權之意義（民§881-1）：

- (一) 稱最高限額抵押權者，謂債務人或第三人提供其不動產為擔保，就債權人對債務人一定範圍內之不特定債權，在最高限額內設定之抵押權。
- (二) 最高限額抵押權所擔保之債權，以由一定法律關係所生之債權或基於票據所生之權利為限。
- (三) 基於票據所生之權利，除本於與債務人間依前項一定法律關係取得者外，如抵押權人係於債務人已停止支付、開始清算程序，或依破產法有和解、破產之聲請或有公司重整之聲請，而仍受讓票據者，不屬最高限額抵押權所擔保之債權。但抵押權人不知其情事而受讓者，不在此限。

二、債權確定之意義（民§881-4）：

最高限額抵押權之確定者，乃謂最高限額抵押權所擔保之一定範圍內之不特定債權，因一定事由之發生，而歸於具體確定之債權。

三、債權確定之事由：

- (一)（民§881-4、§881-12 I）約定之原債權確定期日者：最高限額抵押權設定時，未必有債權存在，實行抵押權時，依實際確定之擔保債權，故有債權確定之必要，依當事人約定實際之擔保債權確定期日，但確定期日得由抵押權人及抵押人雙方約定之，且得在確定期日前變更之。
- (二)（民§881-5）未約定確定期日者，抵押權人或抵押人得隨時請求確定所擔保之原債權：為因應債權實務需要，免法律關係久懸不決，宜確定期日。
- (三)（民§881-7 I）法人合併而經抵押人請求確定者：原債權確定前，最高限額抵押權之抵押權人或債務人為法人時，如有合併之情形，其權利義務，應由合併後存續或另立之法人概括承受。此時，為減少抵押人之責任，賦予抵押人請求確定原債權之權，該請求期間自知悉法人合併之日起十五日。又為兼顧抵押權人之權益，如自合併登記之日起已逾三十日，或抵押人即為合併之當事人者，自無保護之必要，而不得由抵押人請求確定原債權。
- (四) 原債權於法人合併時確定（民§881-7 II）：抵押人如已為前項之請求，為保障其權益，明定原債權溯及於法人合併時確定。而該合併之時點，應視法人之種類及實際情形，分階段完

成各相關法律所規定之合併程序定之。

- (五) 抵押權人合併法人通知抵押人，未通知負賠償責任（民§881-7Ⅲ）：法人之合併，事實上不易得知，為保障抵押人之利益，爰於第3項規定合併之法人，負有通知抵押人之義務；違反義務時，則應依民法等規定負損害賠償責任。
- (六) 營業合併或法人分割之準用（民§881-7Ⅳ）：原債權確定前，最高限額抵押權之抵押權人或債務人為營業，與他營業依合併分割之情形，例如公司法已增設股份有限公司分割之規定。為期周延，於性質不相牴觸之範圍內，準用前三項規定。
- (七) 數個不動產設定最高限額抵押權，如一不動產發生確定，則全部確定（民§881-10）：按共同最高限額抵押權，係指為擔保同一債權，於數不動產上設定最高限額抵押權之謂，而設定共同最高限額抵押權之數不動產，如其中一不動產生確定事由者，其他不動產所擔保之原債權則同時確定。
- (八) 約定抵押權人，抵押人或債務人死亡為原債權確定之事由（民§881-11）：最高限額抵押權之抵押權人、抵押人或債務人死亡，其繼承人承受被繼承人財產上之一切權利義務，其財產上之一切法律關係，皆因繼承而開始，當然移轉於繼承人。故最高限額抵押權不因此而受影響。但當事人另有約定抵押權人、抵押人或債務人之死亡為原債權確定之事由者，本於契約自由原則，自應從其約定。
- (九) 擔保債權之範圍變更或因其他事由，致原債權不繼續發生者（民§881-12Ⅱ）：最高限額抵押權本係擔保一定範圍內不斷發生之不特定債權，如因擔保債權之範圍變更或債務人之變更、當事人合意確定最高限額抵押權擔保之原債權等其他事由存在，足致原債權不繼續發生時，最高限額抵押權擔保債權之流動性即歸於停止，自當歸於確定。至所謂「原債權不繼續發生」，係指該等事由，已使原債權確定的不再繼續發生者而言，如僅一時的不繼續發生，自不適用。
- (十) 擔保債權所由發生之法律關係經終止或因其他事由而消滅者（民§881-12Ⅲ）：最高限額抵押權所擔保者，乃由一定法律關係所不斷發生之債權，如該法律關係因終止或因其他事由而消滅，則此項債權不再繼續發生，原債權因而確定。
- (十一) 債權人拒絕繼續發生債權，債務人請求確定者（民§881-12Ⅳ）：債權人拒絕繼續發生債權時，例如債權人已表示不再繼續貸放借款或不繼續供應承銷貨物。為保障債務人之利益，允許債務人請求確定原債權。此項請求，除抵押人與抵押權人另有約定外，自請求之日起，經十五日為其確定日（民§881-12Ⅱ準用§881-5Ⅱ）。
- (十二) 最高限額抵押權人聲請裁定拍賣抵押物，或依民法第873條之1之規定為抵押物所有權移轉之請求時，或依第878條規定訂立契約者（民§881-12Ⅴ）。抵押權人既聲請裁定拍賣抵押物，或依第873條之1之規定為抵押物所有權移轉之請求時，或依第878條規定訂立契約者，足見其已有終止與債務人間往來交易之意思，故宜將之列為原債權確定之事由。
- (十三) 抵押物因他債權人聲請強制執行經法院查封，而為最高限額抵押權人所知悉，或經執行法院通知最高限額抵押權人者。但抵押物之查封經撤銷時，不在此限（民§881-12Ⅵ）。抵押物因他債權人聲請強制執行而經法院查封，其所負擔保債權之數額，與抵押物拍賣後，究有多少價金可供清償執行債權有關，自有確定原債權之必要。惟確定之時點，實務上以最高限額抵押權人知悉該事實（例如未經法院通知而由他債權人自行通知最高限額抵押權人是），或經執行法院通知最高限額抵押權人時即告確定。但抵押物之查封經

撤銷時，其情形即與根本未實行抵押權無異，不具原債權確定之事由。

- (十四) 債務人或抵押人經裁定宣告破產者，但其裁定經廢棄確定時，不在此限。第 881 條之 5 第 2 項之規定，於前項第 4 款之情形，準用之。第 1 項第 6 款但書及第 7 款但書之規定，於原債權確定後，已有第三人受讓擔保債權，或以該債權為標的物設定權利者，不適用之。債務人或抵押人不能清償債務，經法院裁定宣告破產者，應即清理其債務，原債權自有確定之必要。但其裁定經廢棄確定時，即與未宣告破產同，不具原債權確定之事由（民§881-12VII）。

四、原債權確定之法律效力

- (一) 請求結算債權額，確定後最高限額抵押權變更為普通抵押權（民§881-13、土登§115-2）：

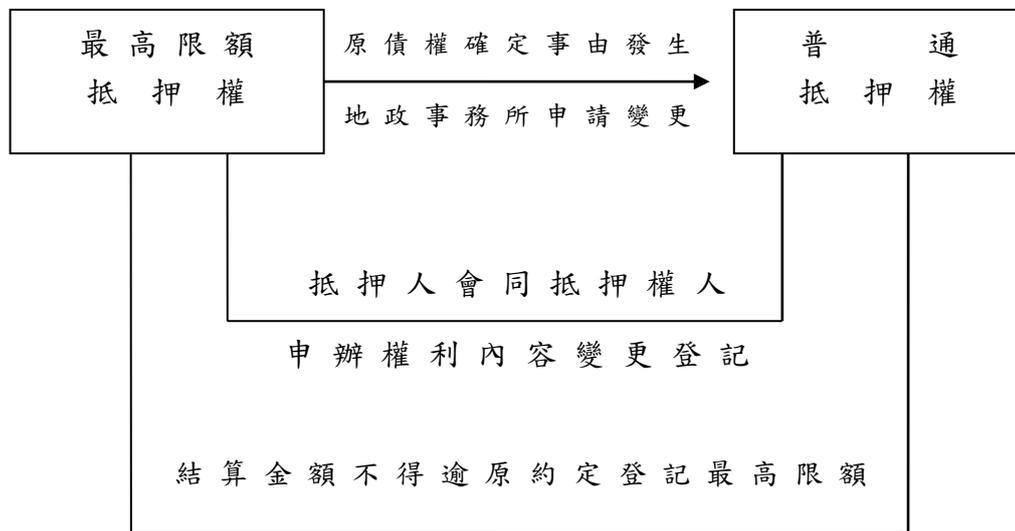
1. 民法第 881 條之 13：

最高限額抵押權所擔保之原債權確定事由發生後，債務人或抵押人得請求抵押權人結算實際發生之債權額，並得就該金額請求變更為普通抵押權之登記但不得逾原約定最高限額之範圍。

2. 說明：

最高限額抵押權所擔保之原債權於確定事由發生後，其流動性隨之喪失，該抵押權所擔保者由不特定債權變為特定債權，惟其債權額尚未確定，爰賦予債務人或抵押人請求抵押權人結算之權，以實際發生之債權額為準。又原債權一經確定，該抵押權與擔保債權之結合狀態隨之確定，此時該最高限額抵押權之從屬性即與普通抵押權完全相同，故債務人或抵押人並得就該金額請求變更為普通抵押權之登記。但抵押權人得請求登記之數額，不得逾原約定最高限額之範圍，俾免影響後次序抵押權人等之權益。

- (二) 結算確定後最高限額抵押權變更為普通抵押權表解（民 881-13、土登§115-2）：



說明：

1. 同時合意增加擔保債權金額者，應經後次序抵押權人及共同抵押人之同意。
2. 債權確定後移轉不必抵押人債務人會同辦理，得單方申請，申請書填明確定事由及法令依據檢附債權確定證明文件。

(三) 確定後所生債權除民法另有規定外，非擔保效力所及（民§881-14）：

1. 民法第 881 條之 14：最高限額抵押權所擔保之原債權確定後，除本節另有規定外，其擔保效力不及於繼續發生之債權或取得之票據上之權利。

2. 說明：

最高限額抵押權所擔保之原債權一經確定，其所擔保債權之範圍亦告確定。至於其後繼續發生之債權或取得之票據上之權利則不在擔保範圍之內。但另有規定者，例如民法第 881 條之 2 第 2 項規定，利息、遲延利息、違約金，如於原債權確定後始發生，但在最高限額範圍內者，仍為抵押權效力所及。

(四) 利息、延遲利息、違約金、為擔保效力所及擔保債權確定時存在之利息、延遲利息、違約金等，於確定時已發生者，與原債權合計未超過最高額時，即可計入擔保債權，於債權確定後發生之利息、延遲利息、違約金如未逾最高額者，同為擔保效力所及。

(五) 第三人或利害關係人清償最高限額之金額後，得塗銷其抵押權（民§881-16）：

1. 民法第 881 條之 16：

最高限額抵押權所擔保之原債權確定後，於實際債權額超過最高限額時，為債務人設定抵押權之第三人，或其他對該抵押權之存在有法律上利害關係之人，於清償最高限額為度之金額後，得請求塗銷其抵押權。

2. 說明：

最高限額抵押權所擔保之原債權確定後，如第三人義務人願代債務人清償債務，既無害於債務人，亦無損於債權人，應無不許之理。為債務人設定抵押權之第三人，例如物上保證人，或其他對該抵押權之存在有法律上利害關係之人，例如後次序抵押權人，於實際債權額超過最高限額時，均僅須清償最高限額為度之金額後，即得請求塗銷抵押權。又上開利害關係人為清償而抵押權人受領遲延者，自可於依法提存後行之，乃屬當然。惟如債權額低於登記之最高限額，則以清償該債權額即可，自不待言。

五、原債權已確定，金融業得否再行放款？

民法第 881-16 規定最高限額抵押權所擔保之原債權確定後，於實際債權額超過最高限額時，為債務人設定抵押權之第三人，或其他對該抵押權之存在有法律上利害關係之人，於清償最高限額為度之金額後，得請求塗銷其抵押權。為具有法律效力的強制性，不容許由契約當事人以契約予以變更，或約定不適用某項法定確定事由，但得增加其他確定事由。最高限額抵押權確定後的法律效果，有下列四項，辦理授信或催收者均應充分了解及注意：

(一) 依民法第 881-13 規定最高限額抵押權所擔保之原債權確定事由發生後，債務人或抵押人得請求抵押權人結算實際發生之債權額，並得就該金額請求變更為普通抵押權之登記。但不得逾原約定最高限額之範圍。換言之，經結算後，抵押權即擔保特定債權，與普通抵押權相同，且具「從屬性」。

(二) 確定事由發生後，因抵押權從屬於債權，故債權移轉或消滅，抵押權即隨同移轉或消滅。依民法第 881-14 規定最高限額抵押權所擔保之原債權確定後，除民法最高限額抵押權另有規定外，其擔保效力不及於繼續發生之債權或取得之票據上之權利。故銀行若於確定事由發生後繼續貸放或撥款，此一部分即無擔保效力，會嚴重影響債權的擔保。

- (三) 依民法第 881-16 規定最高限額抵押權所擔保之原債權確定後，於實際債權額超過最高限額時，為債務人設定抵押權之第三人，或其他對該抵押權之存在有法律上利害關係之人，於清償最高限額為度之金額後，得請求塗銷其抵押權。
- (四) 依民法第 881-16 規定最高限額抵押權所擔保之原債權確定後，於實際債權額超過最高限額時，為債務人設定抵押權之第三人，或其他對該抵押權之存在有法律上利害關係之人，於清償最高限額為度之金額後，得請求塗銷其抵押權。





邁向三維地籍之建物產權模型 的推動與應用發展

江渾欽

中國地政研究所 研究員
國立台北大學不動產與城鄉環境學系 退休教師

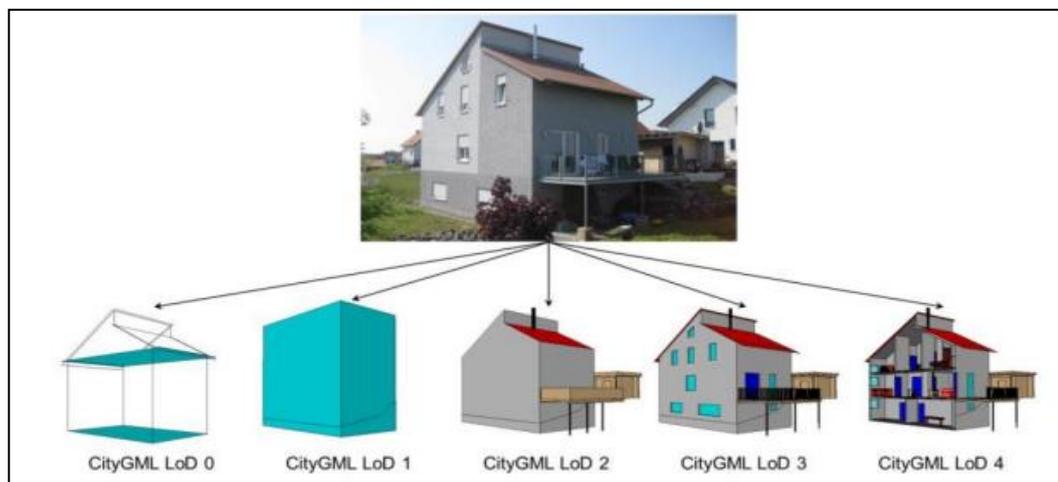
一、前言

隨著都市化的發展，城市人口密度增加，土地使用越來越複雜，都會區的建築型態越趨複雜且密集，城市土地朝向垂直方向的立體化利用，尤其，房價不斷飆升，民眾對自有不動產權益的重視與關切，更有別於過往。由於以傳統二維資料無法精確描述三維空間的不動產權屬資訊，因此，對於三維空間權利範圍界定與管理成為重要的議題，三維地籍管理也成為土地管理的新目標方向。此種情況世界各國皆有相同的狀況，因此，國際測量師聯合會（International Federation of Surveyors，FIG），由其第三委員會（空間資訊管理）與第七委員會（地籍和土地管理）聯合提出三維地籍(3D Cadastres)工作小組，自 2001 年起鼓勵各國研擬發展三維地籍且推動三維地籍制度，並自 2010 年起迄今循序辦理系列研討會，透過國際經驗的交流與學習，希望利用現代資訊技術建立有效的土地管理制度，將複雜的三維產權情況進行登記以確保法律效力。台灣亦在政府的協助下，於 2011 年起開始進行三維地籍之研究與推動。本期刊前期劉維真教授提出了「談三維地籍建物模型於區分所有建物登記實務之應用」，因此，撰文介紹台灣三維地籍建物模型之建置與應用之推動發展現況。

二、三維地籍與三維地籍建物模型

三維地籍是對土地和其三維產權範圍給予權利及限制的地籍登記。而三維產權範圍是指權利人之空間權利界線，可分為三維土地使用產權與三維建物產權兩部分。三維土地使用產權是以宗地為基礎，登記並管理宗地垂直方向之權屬，由於土地的立體化利用，使同一宗地在垂直方向上的權屬不一致，可分為宗地地表、地上空間及地下空間三部分。三維建物產權可將建物中不同權利空間可視化表現，以管理現實世界中的權屬狀況，區分不同建物產權並減少法律糾紛。

在空間資訊裡，建築物在以三維視覺化展示時，常依循 CityGML 的標準，其 LOD1 是以建物外廓加上高度表現，俗稱白模，其 LOD2 常是將模型外部紋理與屋頂結構類型，其 LOD3 則是再次加入外部結構與內部空間，整體而言，是以整棟建築為體，隨著 LOD 視覺程度的提高，品質利用精度與建置成本亦隨之增加。國內推動之三維地籍建物產權模型，則是以建號為單元，由建號組成樓層、樓層疊合成建築體，因每一建號包括了主建物與附屬建物，且涉及產權面積，又樓層高度依據使用執照賦予，故品質標準高，同時結合完整地政資訊系統之資料，在現有建物測量作業規則下，既可建立以戶為單元之最小三維空間資料，又可作為地政資訊產權管理、實價登錄等，後續還可擴大至防救災、社會安全、....等多元加值應用，發揮無限之蝴蝶效應。



資料來源：Löwner M.O., Benner J., Häfele K.H.(2013)

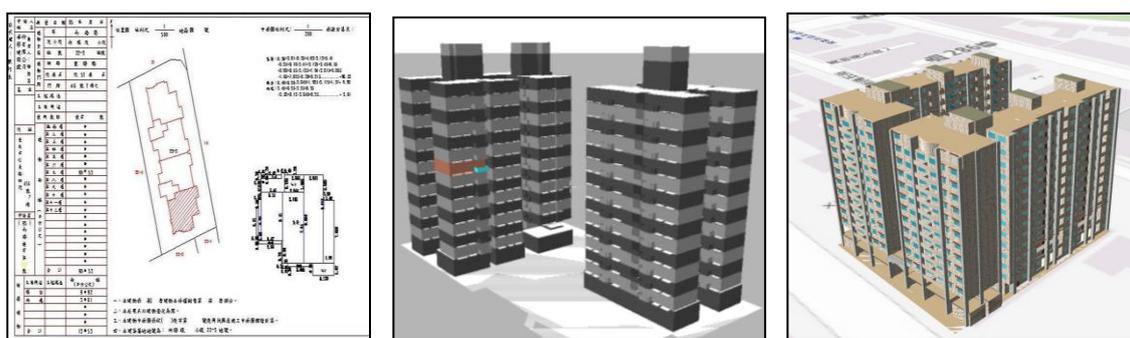
圖一 建物空間資訊視覺化標準



圖二 三維建物模型與三維地籍建物產權模型之比較

三、三維地籍建物產權模型

三維地籍建物產權模型之產製，經過多年之研發與改進(作業工具與成果均納入地政整合系統建物測量子系統中)，現階段是以向量式二維建物測量成果圖為基礎，即是參照地籍測量實施規則之規定，先繪製建物平面圖確定權屬範圍，再套繪地籍圖確定其所在位置，成果資料儲存於地政整合系統建物資料集中，最後再利用研究開發之轉換程式系統將建號以同一使用執照或同一地號上之建物，依其位置、樓層、樓高組合成建物棟次檔案，同時依內政部規範之「三維地籍建物資料標準」(草案；審議中)轉出 XML 格式提供資料共享作多元應用。過程中，地政事務所測量同仁在使用建物測量系統作業時，除可更精確繪製建物成果資料與檢視三維地籍建物產權模型樣態是否正確外，並不會有多餘之作業負擔。後續，若有特定需求目的時，則可再於建物樓層平面圖層上進行隔間、開門、開窗等物件的加值編修，建立「三維地籍建物細緻模型」，提供更進階之應用。

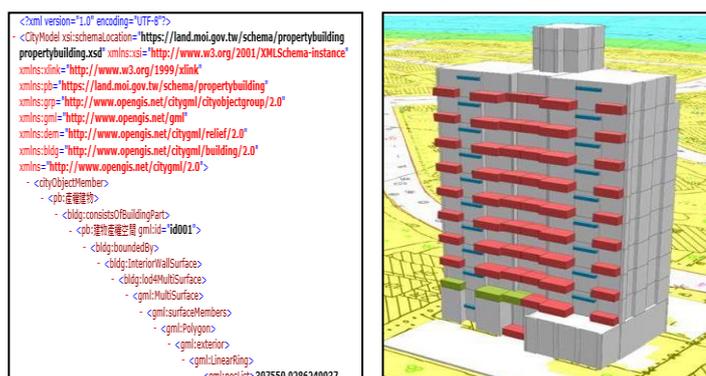


a. 建物測量成果圖

b. 地籍建物產權模型

c. 地籍建物細緻模型

圖三 三維地籍建物模型



a. XML 資料交換格式

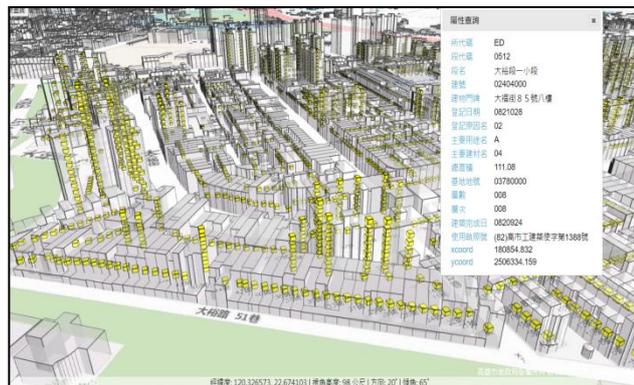
b. 模型交換轉換成果

圖四 三維地籍建物產權模型交換檔與成果

三維地籍建物產權模型的建立，是在現有建物測量的作業系統下作業，可以由地政事務所同仁或由專技人員辦理。內政部為推動三維地籍建物產權模型之建立，已將其納入「邁向 3D 智慧國土-國家底圖空間資料基礎建設計畫」中，自 110 年起各縣市地政事務所辦理新成屋建

物產權登記時，除繪製二維建物測量成果圖之外，並同時產製三維地籍產權模型，同時，為確立提升成果品質並鼓勵民間同步繳交數值檔案與模型，也正進行「地籍測量實施規則部分條文修正」(內政部台內地字第 1110262138 號)，研議精進建物第一次測量簡化作業，推動三維地籍建物測繪，檢討辦理地籍調查相關規定與配合土地複丈費及建築改良物測量費收費標準檢討修正。該草案已於 111 年 5 月 3 日公告為期 60 天供陳述意見，其中建物測量部分即要求應繳交完成之建物平面圖、位置圖及其中央主管機關所定共通格式電子檔。台灣地區每年新增 10 餘萬筆建號，按此，即可逐年累積出成效。此外，部分縣市亦已開始進行往前回溯年度之建物三維地籍產權模型的建立作業，如高雄市政府已回溯至 100 年，累計完成約有 10 萬多筆建號，4 萬多棟建物，台北市政府亦有示範區作業，並提供三維地籍建物成果圖，刻正計畫辦理回溯作業中。

110 年以前的既有登記建物(全國有 800 多萬筆)，內政部亦正推動對既有登記建物進行「建號點定位」作業，以建號所在地號之質心點，結合通用電子地圖、地形圖之建物框編修位置，以及建物資訊之樓層、層次、門牌、登記日期、建築完工日期、使用執照等資料，建立以點為單元之建號三維資訊，提供多維度立體圖資加值應用，提供國家底圖空間資料的基礎建設。

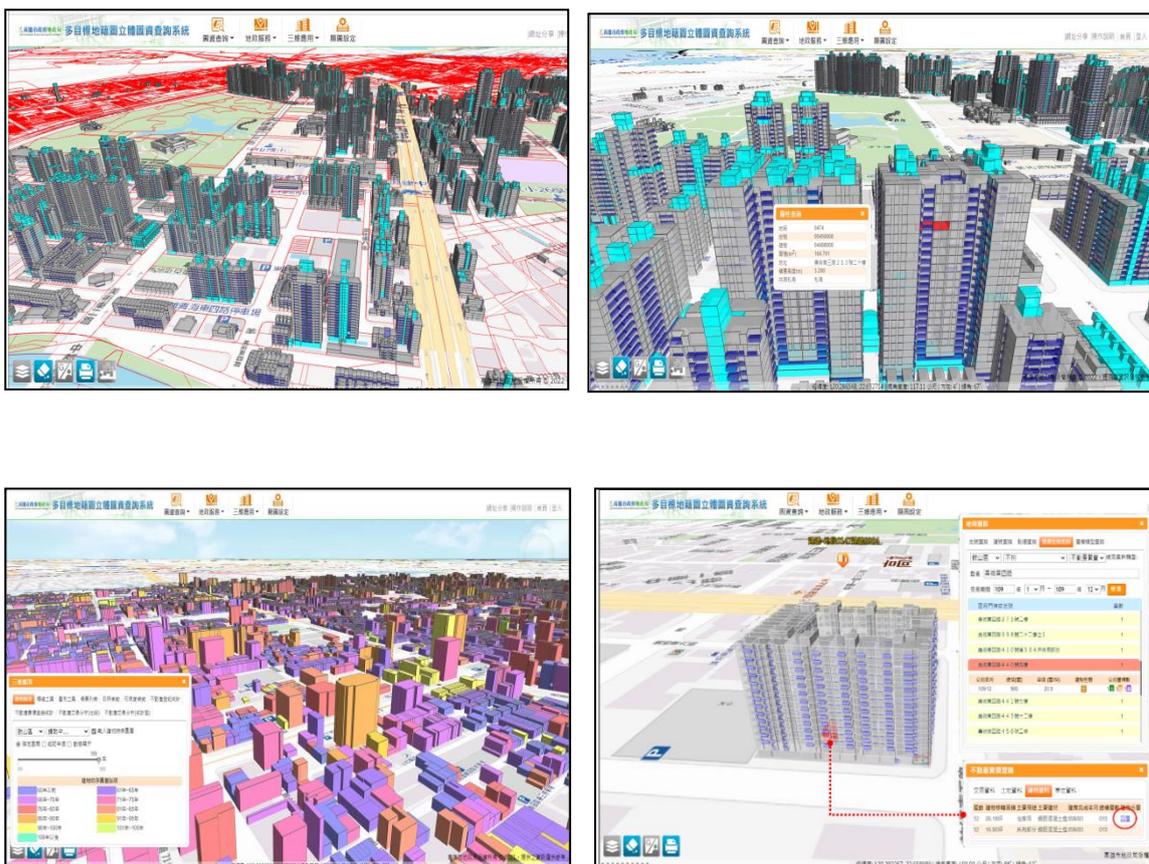


圖五 建號定位點成果資料

四、三維地籍之地政資訊應用

高雄市政府為發展三維地籍推動開發「高雄市多目標地籍圖立體圖資查詢系統」(<https://3d-landp.kcg.gov.tw/TG/Home>)，主要運用地政資訊、三維地籍建物與土地開發等圖資，再加入數值地形、土地使用分區圖、路網圖、開發區範圍圖等地理圖資，發展出以地政資訊為主之三維圖資展示與加值服務的系統，提供定位查詢、土地及建物資料查詢、三維地籍管理、細緻建物瀏覽、建物時序展示及不動產實價登錄交易展示等多目標應用功能。如由三維地籍建物產權模型之空間查屬性資料，或由屬性定位三維地籍建物建號位置，檢視三維建物時序分析開發區情形，提供三維視域分析、日照模擬、與空間量測等，未來亦可以建號、門牌號接合戶

政系統、工務系統與警消系統，進行多元性之服務。



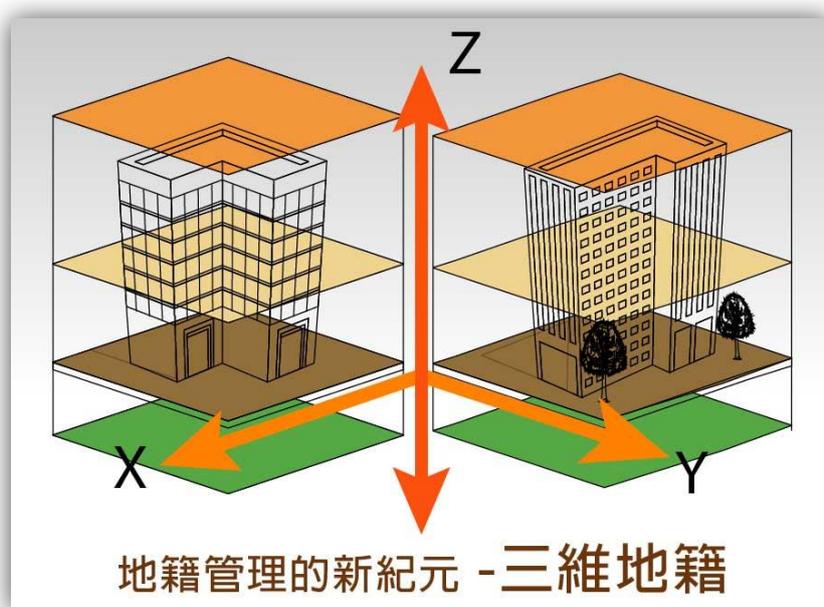
圖六 高雄市多目標地籍圖立體圖資查詢系統成果範例

台北市政府地政局亦於 111 年度起推動「臺北市多維度測繪管理系統軟體開發及建置案」，統籌全市測繪相關成果，整合多維度空間資訊，規劃多維度測繪管理系統，回溯建置三維地籍建物產權模型，以有效管理台北市多維度測繪成果，並提供加值應用服務，達到推動智慧城市政策目標，預定今年底即有示範區系統成果資料展現。

五、結語

三維地籍依國際的發展經驗，需要從技術面、管理應用面、法制面等三大層面進行探討，技術面著重於模型資料的建立方式、內容、作業規定與標準，管理應用面著重於成果資料系統的管理、共享與加值應用服務，法制面則著重於制度的建立、相關法規的研擬，三個面向互有因果相輔相成。經過多年的努力與實踐，在現有制度下，目前三維地籍建物產權模型資料的建立、管理與應用，雖已有具體的成果，可供參作與研討，但仍有待增強與改進之處，如建物測量成果資料應可以物理權利(physical right)範圍繪製，再依法制權利範圍(legal right)辦理登記，三維地籍建物登記制度之研討、不動產時序資料之管理、新一代土地資訊管理領域模型(Land Administration Domain Model；LADM)之研擬等，均尚需再突破與精進研究。

近年來資通訊科技的快速發展下，如大數據、物聯網、區塊鏈、人工智慧等技術的發展與運用，均帶來各類產業顛覆性的創新與衝擊，其中，空間資訊即是其發展重要之基礎資料之一，而地政資訊正是扮演提供空間資訊中最重要的一環，不論是土地的規劃利用、智慧城市的推動發展、民眾財產權益的維護與保障，都與我們息息相關，如何把我們土地資訊更精進的創新、管理與發展，是我們仍待努力的方向。





當前土地政策報導

-全球房市的災難要來了嗎？

江穎慧

國立政治大學地政學系 助理教授



擷取自 <https://reurl.cc/DXZ846>

今年(2022)10月22日的經濟學人雜誌(The Economist)，以一個萬聖節的南瓜圖像做為封面，但是南瓜的眼睛是用房屋表示，張開的嘴是往下垂，像極了往下走的房價趨勢。標題則是房地產的恐怖秀(The housing horror show)，副標是全球房價崩盤即將來臨(A global house-price slump is coming)。過去數十年來因為房價持續上漲，擁有房屋代表著可以輕鬆賺錢，尤其是疫情期間房價更劇烈地暴漲。然而，如果你的財富現在仍是緊密地與房地產綁在一起，你應該要開始緊張了！這是這期經濟學人對全球房價提出的警訊。

文章指出九大富裕經濟體的房價都正在下跌，從斯德哥爾摩到雪梨購屋者的購買力都正在消退。關於各國的情況，文中引用牛津經濟研究院(Oxford Economics)數據，在一些過熱的市場，如瑞典和加拿大自2月以來房價已經下跌超過8%，而紐西蘭自去年高峰時期至今已經下跌超過12%，英國和美國的房價也開始往下走。房屋的交易量也呈現減少的現象，根據全國不動產仲介協會(National Association of Realtors)統計，美國8月的房屋銷售量與去年同期相比減少五分之一。紐西蘭和英國的房屋銷售也都有明顯衰退的現象，顯示全世界的房地產市場都開始面臨到利率升高帶來的困境。

許多在高房價時期的已購屋者，現在面臨不停升息的高還款壓力，得縮衣節食降低需求；另一方面持續增加的貸款，也使得正在觀望的新購買者無力負擔而遲遲不願意進場。這波升息造成的全球房市風暴，正在各國發生效應。美國為了打擊通膨而持續升息，30年期的抵押貸款利率已經高達6.92%，是一年前的兩倍多，也是自2002年4月之後的最高點。寬鬆貨幣政策及疫情期間尋求更大生活空間點燃的房市榮景，現在即將進入反轉階段。

近期利率大幅上升的情境，對於年輕家戶的購屋者而言，是從未經歷過的經驗，高利率將使購屋的千禧世代相當吃驚！由於美國風險貸款(risky loans)少且銀行資本充足，目前房價

下跌的預期程度，將不至於再引起 15 年前的金融危機，整體金融體系不至於崩潰。但其他地區如韓國及北歐國家，因為借貸盛行，家戶債務 (household debt) 已經相當於 GDP 的 100%，這些國家的銀行和金融公司將面臨極不穩定的損失，此情形猶如坐在火山的頂端，災難隨時都會發生。而全世界最嚴重的房地產相關金融危機是中國，包括大量的投機需求，爛尾樓引發的拒繳房貸狀況，但幸運的是這些問題目前都被控制在中國境內。

而這波房貸者受利率上升的影響程度也因各國情況不同而異，多數國家的房貸利率是以浮動利率為主，加拿大超過 1/2、澳洲及瑞典接近 2/3 的房貸是採浮動利率，當利率調升時，這些家戶立即面臨可支配所得減少的问题。但如果是採固定利率較普遍的國家，受到這波升息影響的速度就會比較慢，美國大多數房貸屬於 30 年的固定房貸利率，過去 5 年，浮動利率的房貸平均僅佔整體房貸的 7%。

房地產在景氣期間被視為是累積財富的好投資，也是對抗通膨的好標的，但在快速上升的高利率時代，且面臨房價逐漸往下趨勢，對主要依賴貸款的首次購屋者而言，既擔心買在高點需承擔房價下跌的風險，也擔心持續上升的利率讓購屋成本不斷增加。

在過去 15 年每當經濟下跌時，多數西方政府都會試圖祭出紓困方案救經濟，在美國已經有一些恐懼住房災難者要求聯準會放慢升息速度，西班牙也正考慮限制不斷上漲的房貸支出，而匈牙利已經這樣做了。然而這些將導致政府債務持續上升，同時也變相由國家支持鼓勵房屋所有權，既無助於解決房地產市場的問題，且對無購屋者也是不公平的。錯誤的引導和過度的政府干預，從抵押貸款補貼和扭曲性稅收到過度繁重的規劃規則，歷史卻一再重演。隨著低利率時代的結束，房價緊縮即將來臨，誰也無法保證在这一切結束後會有一個更好的住宅市場。

從全球的警訊再回到近期的台灣房市，為解決高房價問題，政府不停祭出健全房市措施，包括央行選擇性信用管制措施、稅制改革、升息與實價登錄 2.0。但面對短期投機炒作的行為，仍然難以遏止，原本於今年 4 月行政院通過「平均地權條例」修法草案，但隨著 6 月立法院第 10 屆第 5 會期結束，草案依舊沒有進入議事廳內，給了投機客們再次投入市場炒作。於此同時，房地產業者也開始釋放房市冷卻的消息，但從國泰房地產價格第 3 季指數觀察，相較上一季為價量俱漲，相較去年同季為價漲量穩，顯示預售屋房市尚未降溫。而立法院進入新會期後，平均地權條例修法草案也依然尚未排入審查議案。

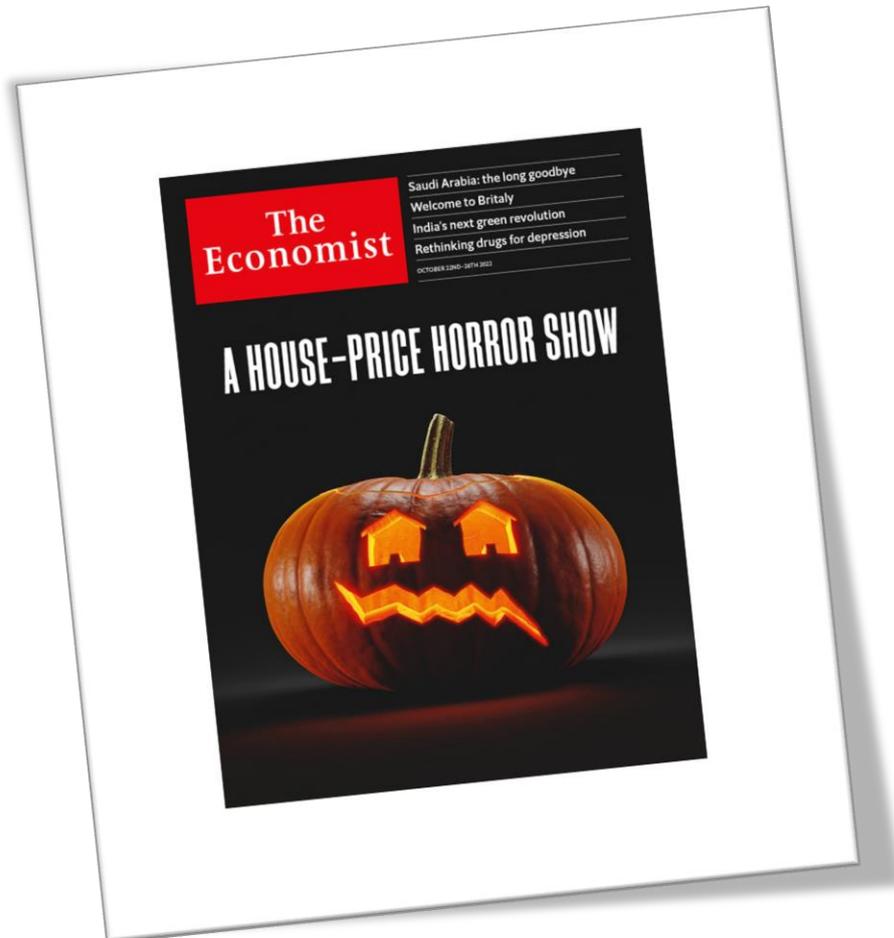
由於新北市建案「凱旋大院」建商於 11 月初解散，引發民眾擔心台灣房市也會出現爛尾樓風暴。大型行庫已祭出「五大禁令」管制土建融，包括：1. 不論是建造人或建案本身的土地，兩者都必須作銀行信託；2. 建商必須和銀行所指定的建經公司簽署「續建承諾」；3. 建商若採先建後售，則自備款必須先撥入銀行的專戶，且必須預存 5 成；4. 建商若採取預售屋，則預售款項必須先撥入銀行專戶；5. 建商本身必須紀錄良好，沒有任何和銀行的違約紀錄或交屋爭議，行庫也要檢視其以往的銷售紀錄。

房價暴跌與房價過高都對整體經濟不利，疫情帶來預料之外的全球房價飆漲，台灣也不例外。而當各國房價開始下跌時，台灣的房價也很難逆勢持續上漲，該如何避免重蹈過去不景氣救房市的錯誤干預，持續堅持穩健房市的政策方向，政府應及早提出因應對策，使民眾及產業

界能降低未來不確定風險的衝擊。

參考資料：

1. The Economist. October 22nd 2022
2. 工商時報, 2022.11.08, 避免土建融變爛尾樓行庫祭五大禁令,
<https://ctee.com.tw/news/finance/750210.html>





地籍清理與土地登記(一)



劉維真

國立台北大學 不動產與城鄉環境學系

助理教授

地籍清理條例之立法總說明¹記載：「查臺灣光復之初，人民因不諳法令或因主管登記機關人員素質良莠不齊，致有以日據時期會社、組合、神明會或其他不明主體之名義申報登記之土地；以日據時期不動產物權名稱申報登記之土地權利；以於法不合之申報事項辦理登記或依日據時期土地登記簿記載內容登載於光復後土地登記簿者。此外，於臺灣光復前後登記之所有權以外之其他土地權利及限制登記，或因權利人行方不明，或因法院無資料可查，致有未能辦理塗銷登記者；或共有土地各共有人登記之權利範圍錯誤，無證明文件可稽，且相關共有人因故未能申請更正登記者；部分寺廟及宗教團體土地產權未能妥適解決者；另有金門馬祖地區實施戰地政務終止前，地籍登記不完整或與現行法令規定不符等，因該等情形存在已久，不僅影響土地之有效利用及稅收，亦妨礙土地政策之推行及人民財產權利之行使。為解決問題亟須立法予以清理，以健全地籍管理，促進土地利用。」因此可知，我國之地籍管理存在許多長期以來難以解決的問題，而地籍管理與登記效力有密切的關聯性。我國現行土地登記法制係依民法及土地法之規定所建構，按民法第 758 條第 1 項規定，不動產物權變動事項依法完成登記後始生效力，此為登記生效要件主義（設權登記）。查土地法第 37 條第 1 項規定：「土地登記，謂土地及建築改良物之所有權與他項權利之登記。」及同法第 43 條規定：「依本法所為之登記，有絕對效力。」可得知土地登記制度在我國有其不可挑戰的重要性。若地籍管理雜亂無章而未臻完備，則登記制度之權能亦無所附麗。

台灣光復初期由台灣行政長官公署辦理土地權利憑證繳驗作業，建立台灣地區地籍制度，然因當時人民不諳我國法令，且地政機關人員法制觀念未臻健全，致有（1）以日據時期會社組合、神明會或其他不明主體之名義申報登記之土地；以日據時期不動產物權名稱申報登記之土地權利。（2）以於法不合之申報事項辦理登記或依日據時期土地登記簿記載內容登載於光復後土地登記簿者。此外，（3）臺灣光復前後登記之所有權以外之其他土地權利及限制登記，或因權利人行蹤不明，或無相關資料可查詢，致有未能辦理塗銷登記者。（4）或共有土地各共有人登記之權利範圍錯誤，無證明文件可稽，且相關共有人因故未能申請更正登記者。（5）部分寺廟及宗教團體土地產權未能妥適解決者。（6）離島地區實施戰地政務終止前，地籍登記不完整或與現行法令規定不符等地籍問題。綜合前述可知過去複雜的時空背景所產生許多地籍問題，懸而未決而遺留至今，不僅影響土地之有效利用及國家稅收，亦妨礙土地政策之推行及人民財產權利之行使。

¹ 立法院第 6 屆第 3 會期第 2 次會議議案關係文書，2006。

中央主管機關內政部為徹底解決上述地籍問題，制定「地籍清理條例」，2007年3月2日於立法院三讀通過，並於2008年7月1日起施行，期望能藉由上開條例處理目前地籍登記之權利內容不完整或與現行法令規定不符之土地問題，以健全地籍管理、促進土地利用。地籍清理目標清理的土地及建物，包含（1）以日據時期會社或組合名義登記者、（2）未依法清理之神明會土地及建物、（3）土地總登記時登記名義人姓名或住址記載不全或不符合者、（4）非以自然人、法人或依法登記之募建寺廟名義登記之土地及建物...等，前述類型土地經依地籍清理條例暨其子法相關規定辦理仍未能釐清權屬並完成登記者，除公共設施用地外，由直轄市或縣（市）政府辦理代為標售。為有秩序進行地籍清理工作，內政部訂定「地籍清理實施計畫」，將應清理之土地及建物分年分類辦理清理，以期達到健全地籍管理、確保土地權利、促進土地利用之立法目標。地籍清理條例通過後，就民眾私益而言，將協助民眾處理懸而未決之地籍問題；就社會公益面而言，可以健全地籍管理，活絡土地交易活動市場，增加地方政府土地稅收並促進土地利用，乃兼具公益與私益之雙益政策，為人民與政府雙贏之重要法案之一。

地籍清理條例通過後，初步清查權利內容不完整或與現行法令不符之地籍登記，合計有479,478筆（棟）、面積36,379公頃²。由於需地籍清理之土地眾多，需耗費大量人力及物力，內政部擬定「地籍清理實施計畫」，訂以民國97年至民國102年作為計畫實施時間，並訂定計畫執行策略及方法，作為各直轄市、縣（市）政府執行地籍清理工作之依據。

地籍清理實施計畫將需要清理的土地類型分為14類土地，並依清查公告、申報及申請登記、代為標售或讓售等工作，預計6年完成地籍清理，期待能澈底清理目前權利內容不完整或與現行法令規定不符之地籍登記，藉由辦理更名登記、更正登記或塗銷登記，以健全地籍管理及促進土地利用，保障民眾財產權益，期望藉此解決長期懸而不決之地籍問題，建立完備無誤之地籍資料，提升地籍管理之效率。

然地籍清理實施計畫執行至後期，仍有許多土地或建物權利人尚未提出申報或申請登記，權利人恐難以覓得或提出申請，該等權屬不明之土地及建物，後續仍待代為標售方式處理，於清理過程中，也發現有其他地籍問題，如早期登記之登記名義人登記資料未記載統一編號，或部分代為標售土地及建物因權利人登記持分空白，致無法辦理標售，抑或是部分權利人之繼承人無法單獨領取價金...等問題，因現行條例並無相關規定可資處理，因此內政部再擬具「地籍清理第2期實施計畫」，訂於民國103年至民國108年為第2期計畫實施時間，將原計畫延長6年，並將後續發現的問題加入第2期清理計畫。

依據地籍清理第2期實施計畫之統計數據³，繼續辦理土地及建物之代為標售及囑託登記國有，初步統計有27,965筆（棟），以101年公告土地現值估算總值約415億元，登記為國有後，其權利人得自專戶申請發給價金。在第2期清理計畫中，將登記名義人無登載統一編號資料之土地及建物也列入地籍清理範圍，此類型共計102萬654筆（棟），經清查後，將通知權利人或其繼承人申請更正、繼承登記或辦理列冊管理，列冊管理期間為15年，逾期仍未聲請登記者，由地政機關移請國有財產署公開標售。

² 參考內政部，2010，地籍清理實施計畫，頁6。

³ 參考內政部，2013，地籍清理第2期實施計畫。

在地籍清理共兩期計畫中，第 1 期計畫有 14 類土地，加上第 2 期計畫新增 1 類土地，共計需清理之土地類別有 15 種，由主管機關主動清查及通知權利人或其繼承人，除了讓民眾更清楚其所有不動產標的，以保障其財產權利外，也可經由其申辦登記，有助於釐正地籍，且該等釐正後之地籍資料，將通報稅捐稽徵機關異動課稅資料，或提供相關機關查詢使用，均有助於增進土地稅收及健全地籍管理之效能。

地籍清理土地及建物分類表

清理類別	法源依據	清 理 標 的
第 1 類	第 25 條	地籍清理條例施行前已依有關法令清理之神明會，於本條例施行後仍以神明會名義登記者。
第 2 類	第 19 條 第 26 條	以神明會名義登記者或具有神明會之性質及事實者。
第 3 類	第 28 條	民國 38 年 12 月 31 日以前登記之抵押權。
第 4 類	第 30 條	民國 34 年 10 月 24 日以前登記之限制登記。
第 5 類	第 27 條	民國 38 年 12 月 31 日以前非以法定物權名稱登記者。
第 6 類	第 29 條	民國 45 年 12 月 31 日以前登記之地上權。
第 7 類	第 17 條 第 18 條	以日據時期會社或組合名義登記者。
第 8 類	第 32 條	土地總登記時或金門馬祖地區實施戰地政務終止前，登記名義人之姓名、名稱或住址記載不全或不符者。
第 9 類	第 35 條	以神祇、未依法登記之寺廟或宗教團體名義登記，現為依法登記之募建寺廟或宗教團體使用，且能證明係同一主體者。
第 10 類	第 37 條	以神祇、未依法登記之寺廟或宗教團體名義登記，現為依法登記之募建寺廟或宗教團體使用，未能證明係同一主體者。
第 11 類	第 39 條	日據時期為寺廟或宗教團體所有，為日本政府沒入，於本條例施行時登記為公有土地及建物。
第 12 類	第 34 條	原以寺廟或宗教團體名義登記，於民國 34 年 10 月 24 日前改以他人名義登記者。
第 13 類	第 31 條	各共有人登記之權利範圍不等於一者。
第 14 類	第 33 條	非以自然人、法人或依法登記之募建寺廟名義登記者，除神明會、日據時期會社或組合、祭祀公業外。
第 15 類	第 32 條	登記名義人無登載統一編號資料之土地及建物。

註：類別排序係依照地籍清理計畫，各類土地及建物分年清理時程表之分類進行排序。

資料來源：陳均豪，地籍清理代為標售方式實施成效之研究 — 以新北市為例，2022 年，台北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文，頁 32。

地籍清理各類土地清查公告及完成登記部分，統計至 109 年底，清查公告筆數最多者為「土地總登記時或金門馬祖地區實施戰地政務終止前，登記名義人之姓名、名稱或住址記載不全或

不符者」70,137 筆，其次為「共有土地，各共有人登記之權利範圍合計不等於一」26,714 筆，再者為「民國 38 年 12 月 31 日以前登記之抵押權」25,401 筆，三者加總占整體清查公告 73%，換言之，前述三種類型是地籍清理重點項目。

於完成登記部分，清理土地類型之筆數最多者為「共有土地，各共有人登記之權利範圍合計不等於一」24,321 筆，其次為「民國 38 年 12 月 31 日以前登記之抵押權」24,321 筆，再者為「所有權權利範圍空白者」18,215 筆；若已完成比率部分，「民國 38 年 12 月 31 日以前登記之抵押權」和「共有土地，各共有人登記之權利範圍合計不等於一」完成登記比率為 100%，此二種類型已完成地籍清理工作。而「所有權權利範圍空白者」、「民國 38 年 12 月 31 日以前登記之抵押權」及「民國 34 年 10 月 24 日以前登記之限制登記」完成登記比率皆超過 90%，換言之這三種類型的地籍清理之工作也已近乎完成。

地籍清理各類土地清查公告與完成登記筆數統計表

清理土地類型	清查公告	完成登記	完成登記比率
已依有關法令清理之神明會，仍以神明會名義登記者	1,527	649	43 %
以神明會名義登記者或具有神明會之性質或事實者	2,789	455	16 %
民國 38 年 12 月 31 日以前登記之抵押權	25,401	24,321	96 %
民國 34 年 10 月 24 日以前登記之限制登記	53	48	91 %
民國 38 年 12 月 31 日非以法定物權名稱登記者	2,532	2,532	100 %
民國 45 年 12 月 31 日以前未定期限之地上權	12,608	8,342	66 %
以日據時期會社或組合名義登記者	2,975	988	33 %
土地總登記時或金門馬祖地區實施戰地政務終止前，登記名義人之姓名、名稱或住址記載不全或不符者	70,137	12,105	17 %
以神祇、未依法登記之寺廟或宗教團體名義登記，能證明同一主體者		668	
以神祇、未依法登記之寺廟或宗教團體名義登記，未能證明同一主體者		4	
為日本政府沒入，於本條例施行時登記為公有土地者		24	
原以寺廟或宗教團體名義登記，於民國 34 年 10 月 24 日前改以他人名義登記者		88	
共有土地，各共有人登記之權利範圍合計不等於一	26,714	26,714	100 %
權利主體不明者	3,952	517	13 %
所有權權利範圍空白者	18,338	18,215	99 %
總計	167,026	95,670	57 %

單位：筆

資料來源：內政部地政司 109 年業務年報



繼承人有大陸地區人民 之不動產繼承登記

曾秋木

台北市政府地政局前副局長

一、大陸地區人民與台灣地區人民之認定

國家統一前，為確保台灣地區安全與民眾福祉，規範台灣地區與大陸地區人民之往來，並處理衍生之法律事件，民國 81 年 7 月制定台灣地區與大陸地區人民關係條例(下稱該條例)以為適用。並與時俱進，條文作修正。本文擬針對繼承人有大陸地區人民時，在台繼承人如何申辦不動產繼承登記。首須就大陸地區人民與台灣地區人民之定義，以該條例及其施行細則所定者闡明之。

(一)大陸地區人民之認定

大陸地區人民之認定，以繼承開始時，依該條例第 2 條第 4 款、第 3 條及其施行細則第 5 條、第 6 條之規定為準。除指在大陸地區設有戶籍之人民外，尚包括該條例第 3 條規定，持有大陸地區所發護照之旅居國外大陸人士。大陸地區人民，包括以下人民：

- 1、在台灣地區出生，其父母均為大陸地區人民者。
- 2、在大陸地區出生，其父母一方為台灣地區人民，一方為大陸地區人民，在大陸地區設有戶籍、領用大陸地區護照或未在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照，並未於出生後一年內在台灣地區設有戶籍者。
- 3、在台灣地區設有戶籍，中華民國 90 年 2 月 19 日以前，前往大陸地區繼續居住逾四年致轉換身分為大陸地區人民，未在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照，而未依規定申請回復台灣地區人民身分者。
- 4、台灣地區人民違反規定，在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照，而喪失台灣地區人民身分者。

(二)台灣地區人民之認定

台灣地區人民，指在台灣地區設有戶籍之人民。包括下列人民：

- 1、曾在台灣地區設有戶籍，中華民國 90 年 2 月 19 日以前轉換身分為大陸地區人民，未在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照，依規定申請回復台灣地區人民身分者。
- 2、在台灣地區出生，其父母均為台灣地區人民，或一方為台灣地區人民，一方為大陸地區人民者。
- 3、在大陸地區出生，其父母均為台灣地區人民，未在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照者。
- 4、在大陸地區出生，其父母一方為台灣地區人民，一方為大陸地區人民，未在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照，並於出生後一年內在台灣地區設有戶籍者。

- 5、台灣地區人民違反規定，在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照，因而喪失台灣地區人民身分，嗣後註銷大陸地區戶籍或放棄持用大陸地區護照，經內政部許可回復台灣地區人民身分，並返回台灣地區定居者。
- 6、大陸地區人民經許可進入台灣地區定居，並設有戶籍者。

二、 繼承人有大陸地區人民之不動產繼承登記類別

大陸地區人民繼承台灣地區人民之遺產，應於繼承開始起 3 年內以書面向被繼承人住所地之法院為繼承之表示，逾期視為拋棄其繼承權。被繼承人在台灣地區之遺產，由大陸地區人民依法繼承者，其所得財產總額，每人不得逾新台幣 200 萬元。遺產有以不動產為標的者，應將大陸地區繼承人之繼承權權利折算為價額。但其為台灣地區繼承人賴以居住者，大陸地區繼承人不得繼承之。大陸地區人民為台灣地區人民配偶，其繼承在台灣地區之遺產總額，不受不得逾新台幣 200 萬元之限制規定，其經許可長期居留者，得繼承以不動產為標的之遺產，但不動產為台灣地區繼承人賴以居住者，不得繼承之。該條例第 66 條及第 67 條訂有明文規定，是以大陸地區繼承人，除被繼承人之配偶經許可長期居住台灣地區，得繼承取得非台灣地區繼承人賴以居住之不動產外，不得繼承取得台灣地區不動產，其亦不得申辦不動產繼承登記。茲就在台繼承人申辦不動產繼承登記之類別分述如下：

(一)大陸地區繼承人於繼承開始 3 年內尚未表示繼承者

為簡化涉大陸地區人民之不動產繼承法令，以茲便民並保障在台繼承人權益，內政部規定得由在台繼承人於申請案附繼承系統表切結「表列繼承人如有錯誤或遺漏致他人權益受損者，申請人願負法律責任，並保證大陸地區繼承人主張權利時，登記之繼承人願就其應得價額予以返還」後受理登記，無須俟大陸地區繼承人依該條例第 66 條第 1 項規定為繼承與否表示後始得辦理。以利地籍、稅籍管理，並顧及在台繼承人之權益。

(二)大陸地區繼承人逾繼承開始 3 年無表示繼承者

參照行政院大陸委員會 87 年之函釋，大陸地區人民繼承台灣地區人民遺產，即應在被繼承人死亡時起 3 年內為繼承之表示，方符避免繼承之法律關係久懸不決，影響台灣地區經濟秩序之穩定及共同繼承人權益之立法本質。準此，得為繼承之大陸地區後順序或親等較遠之親屬，如遇前順序或親等較近之大陸地區繼承人逾 3 年未表示繼承而視為拋棄其繼承權者，因繼承開始已屆滿 3 年，即不得再為繼承之表示；至於因前順序或親等較近之大陸地區繼承人於 3 年未屆滿前均依法拋棄繼承權者，得為繼承之大陸地區後順序或親等較遠之親屬仍應於繼承開始起 3 年內為繼承之表示，始得繼承台灣地區人民之遺產。

前述大陸地區人民視為拋棄繼承權者，繼承系統表應註明「因未於該條例第 66 條規定期限內，以書面向法院為繼承權之表示，其繼承權視為拋棄」。至其依民法第 1174 條規定拋棄繼承權者，應檢附法院核發繼承權拋棄之證明文件。

(三)大陸地區人民經法院准許繼承者

辦理不動產繼承登記應檢附：

- 1、法院准許繼承之證明文件。
- 2、已受領繼承財產應得對價之證明文件或應得之對價已依法提存之證明文件或遺產分割協議書或同意申請人辦理繼承登記之同意書。可擇一檢附並應經財團法人海峽交流基金會(下簡稱海基會)驗證，至應得對價是否與其應繼分相當，尚非地政機關所須審認。

3、申請登記時，經大陸地區人民親自到場，在案附之遺產分割協議書內簽名，並經登記機關登記人員核符後，該協議書免經海基會驗證。

4、申請案附有法院准許繼承之證明文件及經海基會驗證之委託書，載有「同意在台繼承人或受託人辦理繼承一切有關事宜」，並經在台繼承人或受託人切結表示如有損及委託人權益，願負法律責任者，免附 2 所列之文件。

(四)大陸地區繼承人為台灣地區被繼承人之配偶者

該配偶繼承時，不受不得逾新台幣 200 萬元之限制規定，其經許可長期居留者，得繼承不動產，但不動產為台灣地區繼承人賴以居住者，不得繼承之。因此其為不動產繼承人之一時，應檢附內政部移民署核發之台灣地區長期居留證。其繼承之不動產，如為土地法第 17 條第 1 項各款所列土地，應於登記完畢之日起 3 年內出售與本國人，逾期未出售移請國有財產署辦理公開標售。

(五)大陸地區繼承人身分轉換為台灣地區人民者

被繼承人於死亡時，其繼承人仍屬大陸地區人民，惟事後如於繼承開始起，應表示繼承之法定期間內，在台灣設有戶籍，依該條例第 2 條第 3 款規定，為台灣地區人民時，為保障其權益，得准其申辦不動產繼承登記。

(六)遺產之不動產為台灣地區繼承人賴以居住者

申辦繼承登記之不動產為在台繼承人賴以居住者，經申請人書面聲明並切結如有不實願負法律責任者，得免附大陸地區繼承人身分證明文件。

(七)台灣地區被繼承人在台無繼承人者

台灣地區人民死亡，在台無繼承人，僅大陸地區有繼承人者，其在台不動產處置方式：

1、被繼承人不具現役軍人或退除役官兵身分，由繼承人、利害關係人或檢察官聲請法院指定財政部國有財產署為遺產管理人並為遺產管理人登記。

2、被繼承人為現役軍人或退除役官兵，由國防部或行政院國軍退除役官兵輔導委員會管理其不動產。

3、退除役官兵遺有大陸配偶，其已取得長期居留並已依法表示繼承者，得由該大陸配偶繼承登記取得不動產。

(八)債權人代債務人申辦不動產繼承登記者

繼承人中有大陸地區人民時，債權人依「未繼承登記不動產辦理強制執行聯繫辦法」代債務人申辦不動產繼承登記勿須切結「該不動產確係在台繼承人賴以居住之不動產」或「大陸地區繼承人主張繼承權利時，登記之繼承人願就其應得價額予以返還」等文字。

三、 案例簡述及處理經過

甲於民國 82 年死亡，所遺之不動產應由其配偶乙及次子丙、三女丁、四女戊等四人繼承，在未辦理登記前，配偶乙又於 85 年死亡。86 年 10 月間，丙丁戊等三人向子地政事務所申請該不動產繼承登記為每人均分，因案附之繼承系統表列有長子己，長女庚，次女辛為大陸地區繼承人。己庚辛等三人已逾三年未表示繼承，對甲之繼承權視為拋棄。但對乙之繼承，依內政部 84 年 12 月 27 日台(84)內字第 8416558 號函示，自乙死亡之日起滿三年，俟己庚辛未向法院為繼承之表示，逾期後視為拋棄，始准辦理而通知申請人補正。惟申請人隨即立具切結書敘稱：「先父來台時，戶籍總登記將申請人出生別登記為次子，三女及四女。且先父生前口

述與先母結婚前與他人另生之長子己、長女庚及次女辛，並非先母乙之親生子女」，並依繼承登記法令補充規定第 92 點規定，提出被繼承人來台初次設籍至死亡當時均能銜接之戶籍謄本佐證，請求依其切結准予受理登記。

子地政事務所擬具依申請人切結己庚辛等三人非乙所出，准予登記之意見報請上級地政局核示。該局認為該條例第 67 條規定大陸地區繼承人不能繼承台灣地區不動產，無論其有無依該條例 66 條所定於繼承開始起 3 年內為繼承權之表示，均不礙其無法為不動產標的繼承之事實，無須俟乙死亡日起 3 年期間為繼承與否之表示後，始准受理本案之登記。惟為顧及己庚辛等三人之權益，該卷附繼承系統表宜由申請人切結註明「依該條例第 66 條、第 67 條規定辦理，如有不實，願負法律責任」後，准予受理登記。並將此見解轉報內政部核示。該部則以己庚辛是否確係非乙所出，宜由申請人另檢附經海基會驗證之大陸地區繼承人之親屬關係證明文件憑辦，申請人據以辦理，於隔年 11 月完成登記。

四、 結語

已登記之土地權利，因被繼承人(台灣地區人民)死亡，其部分或全部繼承人為大陸地區人民，應如何申辦不動產繼承登記，謹述明如上。惟疏漏之處難免，尚請先進賢達，不吝指正。





「短期投機炒房」形同詐騙！

葉凌棋

永慶房產集團業務總經理



回顧 2022 年台灣的重大新聞，想必大家都忘不了沸沸揚揚好幾個月的「柬埔寨詐騙案」！不僅警察在機場出境處舉著「海外打工被詐騙，小心人財兩失」警示牌的畫面，讓人印象深刻，被騙到柬埔寨的受害人遭遇，無論是受虐、活摘器官、甚至命喪異鄉等慘況，在在都令人觸目驚心。

根據刑事局統計，今年上半年詐騙案件 13,301 件，騙走國人 31 億元，推估全年詐騙案恐達 2.6 萬件、詐騙金額恐超過 60 億元。

然而，令人驚訝的是，比起詐騙有過之而無不及的，是台灣房市短期交易的獲利金額，推估恐逾 220 億元，是詐騙金額的 3.6 倍！

一、投機炒房不僅暴利 更墊高房價

「房地合一稅 2.0」自 2021 年 7 月 1 日正式實施至今已滿一周年，永慶房屋近期根據財政部統計資料推估，發現 2021 第三季至 2022 第二季期間，符合新法課徵的房市交易案有望超過 10 萬筆。其中，適用 45% 稅率的短期交易案直逼 3 萬筆，占比約達 27%，應納稅金額則上看 100 億元，推估獲利金額可能超過 220 億元！

若相比今年國人遭詐騙金額（推估 60 億元），房市短期交易獲利 220 億元、是其 3.6 倍，可說投機炒房的嚴重程度，媲美詐騙！

永慶房屋分析，雖不是所有房屋短期交易都是投機炒作，但一般民眾在短期內買賣同一間房子並非常態，因此上看 3 萬件的短期交易案件裡，恐有不少是黑心房仲聯手投機客，透過「低買、高賣、賺差價」方式，不僅消費者動輒損失上百萬元，更可能快速推升區域房價，造成全民受苦。

若這近 3 萬件短期交易皆是投機客先向屋主低價購入，再以不合理的高價轉賣給下一手買方來獲利，那麼就有屋主、買方兩方共計約 6 萬個家庭受害！

從過往發生案例來看，遭黑心房仲坑騙的受害者，想透過法律途徑求償，不僅曠日廢時且成功機率很低，消費者買賣屋時務必要審慎。

二、促進居住正義 需多元房市政策配合

根據這些數據，部分人士可能會得出「房地合一稅 2.0 沒有用」的結論，但筆者認為這樣的論點並不公允。試想，若「房地合一稅 2.0」這一年來的上百億元短期交易應收稅額回流房市，造成房市投機客的資金更為充沛，恐將帶動炒房規模變得更龐大、短期炒作造成的房價漲幅更為陡峭，遠非今日所能比擬。由此觀之，「房地合一稅 2.0」已有抑制房市短期炒作的效果。

然而「房地合一稅 2.0」的數據也說明了，房市中的短期交易依然盛行，有必要進一步遏

止。但想要單靠「房地合一稅 2.0」來遏止短期炒作怕是力有未逮，房市若要回歸正常，仍需要多元的房市政策，才能達到匡正房市交易秩序的目標。

回顧政府推行的健全房市政策，均針對現有房市交易漏洞以及短期炒作手法，制定精準對策，打擊炒作。「實價登錄 2.0」提升房市資訊的透明度，杜絕有心人士透過資訊不透明的方式操弄房價；「房地合一稅 2.0」則在保障民眾自由處置房產的情況下，透過差別稅率的課徵達到租稅公平、抑制房市短期炒作的效果。

而內政部提出的五大打炒房措施，針對《平均地權條例》的修法草案，目前尚在立法院待審中，也各有精準的目標，政府積極從限貸、租稅、制度等方向來健全房地產市場，目前看來「實價登錄 2.0」和「房地合一稅 2.0」上路後已看到初步成效，若五大打炒房措施能正式立法通過，將有望進一步遏止房市投機炒作的現象，為居住正義推進至關重要的一步，也能讓房地產市場回歸常軌，實為人民之福。

無獨有偶，在永慶房產集團 2022 年第三季的網路調查分析中，超過 7 成民眾認為「限制預售屋換約轉售」對於抑制投機炒作最有幫助，「炒作行為重罰 5 千萬」也有 65% 民眾認為有效。《平均地權條例》修正草案若是通過修改，應是健全台灣房市另一大里程碑。

三、 年年推誠實服務 助消費者遠離投機炒房

誠如永慶房屋創辦人暨董事長孫慶餘一直以來的叮嚀與呼籲：房仲是良心事業，不能只做到合法，更要為消費者權益嚴格把關，這是永慶不變的堅持，也是對台灣房仲業的期許。

在這樣的理念下，永慶房屋不斷以實際行動促進房市資訊公開透明，也是最積極推動與支持實價登錄政策的房仲品牌。回首 2007 年，永慶房屋率先公開成交行情，之後更主動提供成交行情資料給政府，促成了「實價登錄 1.0」政策上路。

所以，當 2019 年 7 月實價登錄 2.0 修法遇阻時，永慶房屋一馬當先，推出「永慶實價登錄 3.0」，成為第一個將成交行情揭露到門牌的房仲業界。集團下的加盟品牌永慶不動產、有巢氏房屋、台慶不動產也在一年後跟進全面落實。

之後，永慶房屋「誠實服務」持續升級！2020 年提出「兩大誠實房價保證」，保證若未完整揭露成交行情至門牌、造成客戶損失，將提出補償。2021 年則推出業界唯一「真房價保證」，宣示不炒房、不賺差價，若未落實最高將賠償買方 400 萬元、賠償賣方 4 倍服務費，是業界唯一的買賣屋全保障。

今年更首創提供賣方的「短期轉售成交地圖」及買方的「一年內成交再上市地圖」，以地圖方式呈現地區內短期重複上市的物件數量，幫助消費者掌握短期交易狀況，避免他們成為投機炒房的受害者。

除了永慶房屋，永慶房產集團旗下的加盟四品牌：永慶不動產、永義房屋、有巢氏房屋、台慶不動產也有近 2 萬名夥伴簽署「誠實服務承諾」，宣示主動提供消費者成交行情、一年內買賣/拍賣取得的案件，主動揭露取得價格；買賣方為永慶不動產、永義房屋、有巢氏房屋、台慶不動產加盟店從業人員時，主動揭露等相關誠實服務。

四、 趨吉避凶 買賣屋指名找「誠實房仲」

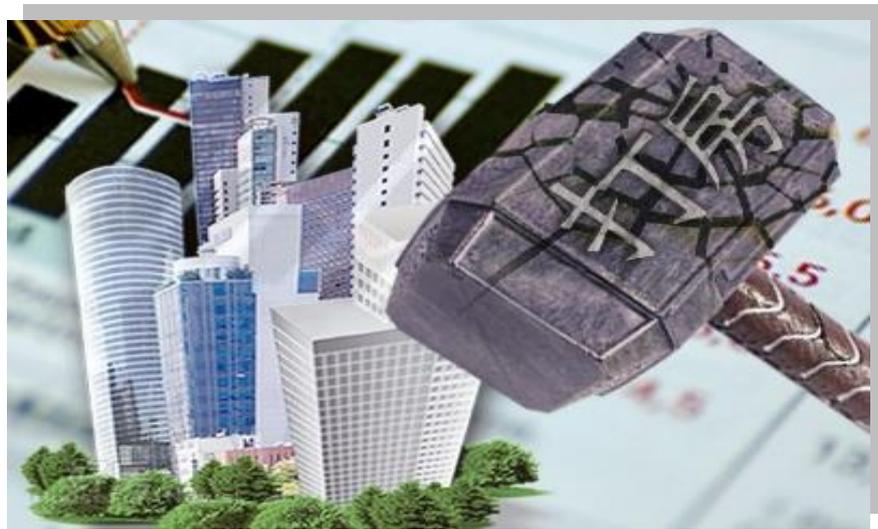
遇上黑心房仲是想買賣屋的民眾最大的風險。永慶提醒：買賣房屋金額大，是人生大事，建議民眾應詢問三家以上房仲業者，並要求房仲經紀人第一時間就提供完整的實價登錄成交資訊。

此外，影響房屋售價的因素極多，像是格局、景觀、內部裝潢、甚至同一棟樓不同座向的房子，也可能有不同的行情。加上實價登錄中也有許多親友、附加建物、急買急賣、債務抵償等特殊交易。因此，專業、誠實的房仲經紀人除了提供完整的成交行情外，還應分析行情差異、

解釋區域行情等，才能讓消費者真正掌握行情趨勢。

除了仰賴房仲經紀人，民眾也可以自行上網查詢，不只有內政部實價登錄查詢系統，也有許多民間網站值得參考，如：永慶房仲網「實價登錄3.0」專區、實價登錄比價王、各大房仲品牌也有相關專區。

永慶房產集團堅持提供「誠實服務」，也以實際行動，持續保障消費者購售屋權益，帶領產業向上提升，未來將持續以透明公開、誠實告知的服務給消費者，為消費者打造一個「公平交易的不動產買賣平台」。





兩岸土地學術交流 30 週年的回顧與前瞻

卓輝華

中國土地改革協會榮譽理事長

中國地政研究所董事兼研究員

宏大不動產估價師聯合事務所所長

政治大學不動產研究中心諮詢委員

文化大學都市計畫與開發管理學系兼任教授

中華民國消費者文教基金會董事兼房屋委員會委員



一、因緣際會的兩岸第一次土地學術交流

1991年9月，政治大學蘇志超教授與殷章甫教授等人以旅遊名義，到北京市與人民大學周誠教授、林增杰教授以及中國土地學會王光希副理事長、陳壽山秘書長有了兩岸首次的土地專業的私下對談。10月，王光希副理事長與陳壽山秘書長正式給蘇志超教授發出邀請函，提議1992年9月於北京市召開兩岸土地科學學術研討會。經過兩岸一年的密集聯繫、溝通與籌劃，1992年9月1日，正式在北京市舉行為期三天的第一屆「海峽兩岸土地學術研討會」。台灣地區由李鴻毅所長(時任中國地政研究所所長)擔任團長，蘇志超教授為副團長(時任政治大學地政系教授)以及林英彥教授、殷章甫教授、顏愛靜教授、楊松齡教授等34人參與會議，輝華也很榮幸參與這次兩岸開創性的盛會。

第一次會議過程中的許多精心安排，至今仍令人感動與記憶深刻：一是我們抵達北京機場時，受到王光希副理事長率隊舉著大紅布條熱烈歡迎，二是開幕式由土地管理局局長兼任中國土地學會理事長的王先進局長致開幕詞，三是會議第二天安排國務院鄒家華副總理在釣魚台貴賓館接見會面，四是會議的報告與討論都能讓大家從學術觀點暢所欲言、互相學習，五是大陸方安排接待盛大歡迎宴會，而台灣方也安排回禮宴請。

二、商議兩岸每年輪辦會議

由於台灣學者對北京首屆會議的熱烈互動與感情交流印象深刻，隔年(1993)在台北市就舉辦兩場次學術研討會，分別在6月由趙淑德教授(時任中興大學地政研究中心主任)邀請的「兩岸不動產學術研討會」，與8月李鴻毅教授邀請的「兩岸土地學術研討會」。之後，中國土地學會與台灣土地學術團體達成共識，每年輪流由雙方主辦土地學術研討與交流，並以「海峽兩岸土地學術研討會」為名義，大陸地區以中國土地學會為主體，台灣地區以中國地政研究所、政治大學地政系、台北大學不動產與城鄉環境系、文化大學土地資源系、逢甲大學土地管理系和國際土地政策研究訓練中心等六單位為主要成員，2014年國際土地政策研究訓練中心改由中

國土地改革協會參與，2018年再加入文化大學都市計畫與開發管理系。台灣地區主要聯絡窗口一直都設在中國地政研究所。

三、兩岸學術交流從基本認識到深入研討

兩岸土地學術交流的研討主題，剛開始的十年(1992-2000)，以互相認識為基礎到深入對談，從「兩岸土地管理與土地政策」(1993)、「市場經濟與土地規劃」(1994)、「地價與地稅」(1995)、「城市發展與農地保護」(1996)、「兩岸土地法制」(1997)、「土地資源永續利用與土地利用管制」(1998)、「城鄉風貌塑造與生活環境品質」(1999)、「土地利用與城鄉發展」(2000)。

2000年之後的21世紀開啟了更深入與廣泛的討論交流，從「21世紀土地利用策略」(2001)、「土地規劃與資訊系統」(2002)、「現代地政與土地管理資訊化」(2004)、「不動產開發與投資和不動產金融」(2005)、「土地使用與土地產權制度」(2006)、「土地開發利用與區域經濟增長」(2007)、「土地利用與生態環境」(2008)、「節約集約用地及城鄉統籌發展」(2009)、「氣候變遷與土地利用調整」(2010)、「土地集約利用與環境保護」(2011)、「農村發展與農地集約利用」(2012)、「土地制度改革與城鎮化健康發展」(2013)、「土地規劃與經濟社會永續發展」(2014)、「土地政策與經濟發展」(2015)、「經濟轉換期之土地問題」(2016)、「城市更新、美麗鄉村建設與土地利用創新」(2017)、「土地資源與環境永續利用」(2018)、「土地利用創新與生態文明建設」(2019)等具有時代意義與趨勢的課題逐一深入探討。

四、學術交流順便飽覽美麗江山

將近三十屆的會議地點可以看出主辦單位的用心與精心安排！台灣地區會議主辦地點主要在臺北市、新北市與台中市，大陸專家學者於會後多安排從北到南、從西到東的環島風光旅程。大陸地區舉辦地點則遍布大江南北，三十年來分別在北京市(1992)、上海市(1994)、遼寧省大連市(1996)、江西省廬山市(1998)、四川省成都市(2000)、雲南省昆明市(2002)、新疆省烏魯木齊市(2005)、內蒙古自治區呼和浩特市(2007)、湖南省長沙市(2009)、黑龍江省哈爾濱市(2011)、重慶市(2013)、安徽省合肥市(2015)、江西省南昌市(2017)、江蘇省徐州市(2019)等。參與兩岸土地學術交流的產官學人士，不僅學術知識領域獲得提升，更飽覽美麗江山與寶島風光而有豐富的心靈饗宴！

五、前瞻與期待

兩岸土地學術交流的開創，台灣方面要推崇與感謝李鴻毅所長、蘇志超教授、林英彥教授、殷章甫教授、趙淑德教授等搭起兩岸聯繫與交流的契機。中國方面以中國土地學會王先進理事長、王光希副理事長任內奠定良好風範，同時歷屆理事長或副理事長馬克偉、鄒玉川、李元、鹿心社、胡存智、王世元、王廣華等局長與部長級的領導，在兩岸會議時都撥冗親自參與熱烈交流！

期待未來兩岸的土地專家學者，面臨更為急遽變遷的氣候環境、生態保育、資訊科技、城鄉發展與土地資源配置的挑戰，繼續展開無私的學術交流討論，找出平衡與進步的發展方向，除了促進兩岸土地學術界更全面與前瞻的交流，更能增進全球人類的福祉。

台灣土地使用管制的演變脈絡（四）



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五期之台灣土地使用管制的演變脈絡（三）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。在都市計畫地區與非都市計畫地區之二元管制框架後，都市土地係以「都市計畫法」為主要管制法令，非都市土地則由「區域計畫法」及「非都市土地使用管制規則」等相關法令為之，由於兩套相異的管制機制不僅寬嚴不一，使用申請等程序顯著不同外，其所能允許的土地使用類型與強度規定亦有所差異。是故，當非都市土地為因應地區發展或資源保育需要時，常透過變更為都市土地的途徑為之，然而，民眾長久以來存有「非都市土地變更為都市發展用地，即為土地價值提昇」的觀念，卻也使得非都市土地的變更行為在某種程度上，被地方政府視為討好選民的工具，並窄化為地方治理之政績展現與促進地區經濟產業活絡的催化劑，以致於非都市土地使用變更制度的運作過程，總是隱約可見政經因素的影響，而扭曲了制度執行之目的與原則（徐國城、賴宗裕，2007）。

以新訂或擴大都市計畫此種土地變更途徑為例，公部門為因應資源管理需要、配合中央或地方之重大建設或施政計畫等目的，可透過採新訂或擴大都市計畫的方式將非都市土地變更為都市計畫地區土地，此舉係屬非都市土地使用變更制度中，大規模且由公部門所主導之變更行為（賴宗裕、陳立夫，2007），相較於私部門所提出之零星變更、新訂或擴大都市計畫之申請，若未能在規範完備且效率利用的前提下進行，將形成土地資源與周邊配合之公共基礎建設的浪費，且由於其多屬大面積之整體變更，在欠缺變更總量與區位的妥適考量下，將產生公部門形塑城鄉蔓延發展之的吊詭情形（徐國城、賴宗裕，2007）。此種非都市土地變更途徑於1981年10月時，為因應公共設施保留地之取得問題，內政部訂頒「除配合國家及地方重大建設外，原則上應暫緩辦理擴大及新訂都市計畫」執行要點，暫時停辦新訂或擴大都市計畫作業，隨著「都市計畫法」於1988年7月進行修正，刪除公共設施保留地之取得時限，加以1992年7月28日，行政院函頒「當前重要土地問題加強公共建設用地取得、貫徹土地漲價歸公、防止土地投機等三專題研議結論分辦計畫」，明定採新訂或擴大都市計畫途徑，辦理都市計畫之開發時，可透過區段徵收實施之方式，達成公共設施興設之目的，無需再由政府編列經費支應。此後，由於新訂或擴大都市計畫案多屬大規模之開發建設計畫，不僅顯著且亦達到地方首長宣示政績之效果，故各地方政府即偏好透過此一變更途徑，進行都市計畫地區土地之擴編與開發。

另一方面，鑑於土地利用行為複雜且開發型態漸趨多樣化，乃延續先前制度路徑的脈絡，持續進行制度的邊際修正，包括：於1994年訂定「環境影響評估法」及「水土保持法」；1995年訂定「非都市土地開發審議規範」，作為區域計畫擬定機關審議非都市土地申請開發案件的

審查基準，此外，由於缺乏完整的法令規章，非都市土地的變更審議存有審議機關權責不清、內容重複、程序冗長等弊病，故於 1997 年透過區域計畫法的修訂，明訂非都市土地之開發利用涉及使用分區變更者，需提報區域計畫委員會審議，開發許可通過後使得辦理公共設施開闢及興建用地變更，經建築許可後，便可建築使用，至此，臺灣地區開發許可始有正式之法源依據。

資料來源：

1. 徐國城、賴宗裕，2007，「新訂或擴大都市計畫執行機制之變遷沿革與效率檢視」，〈2007 年中華民國都市計畫、區域科學、地區發展學會聯合年會暨論文研討會〉，國立成功大學。
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。
3. 賴宗裕、陳立夫，2007，「建立區域計畫指導新訂或擴大都市計畫機制」，內政部營建署委託研究計畫報告。





臺灣省地籍整理

我國為一古老的農業國家，對於地籍整理，自古即甚重視。孟子說：「仁政必自經界始。」所謂「正經界」者，用現在的術語說，就是「整理地籍」。「整理地籍」就是將該塊土地的坐落、面積、形狀、土壤性質、使用形狀，以及土地權利等，依照地籍測量與土地登記的法定程序，調查整理後，繪製出詳細精確的地籍圖表清冊，建立完美的地籍制度，以作為實施土地政策的依據。現代世界各國，對於「地籍整理」，均極注重；也都多與「戶口普查」等量齊觀，不惜花費鉅大經費，舉辦「地籍」與「戶籍」調查清冊，以應現代建國的要求。一個國家的地籍，如果沒有精確的調查和整理，則不僅政府的徵稅無法核實，國家的稅收，將逐漸減少；就是實行「土地改革政策」，也只是紙上談兵，而很難訂出適當的施政方針，或得到完美的效果。

依照我國土地法第三十六條的規定，地籍整理的程序有兩項：

1. 地籍測量：是將一定區域內的土地，每塊的境界、位置、形狀、面積等，測量清楚。地籍測量的次序分：①三角測量，②圖跟測量，③戶地測量，④計算面積，⑤製圖等項。
2. 土地登記：是將已辦理地籍測量完竣的土地，無論其為公有、或私有，一律須登記於土地登記簿上，並發給土地權利書狀；土地登記，因業務的性質不同，可分為：①土地總登記。②土地權利變更登記。③土地他項權利登記。④其他各種土地登記如：附記登記。塗銷登記，預告登記、異議登記等(註一)。

一、地籍測量

臺灣省的地籍量測，遠在清光緒年間，即已開始舉辦；當時巡撫劉銘傳，因本省地籍凌亂，無法稽查，遂成立清賦總局，舉辦土地清丈，並發給土地證券。迨後日本佔據臺灣後，又於民國前十四年，頒布「地籍測量規則」，及「土地調查規則」；二年後，又頒佈「三角測量規程」，利用海軍原有的天文點，施測基線及主次要三角點；並實施地形測量與細部測量。至民國前三年，日人又舉辦林野調查與林野整理；民國十五年又辦理官有土地調查，集團土地調查，及山地利用調查等。

不過，日人在臺灣所舉辦的土地測量，乃係與土地調查，配合進行；調查項目，是以土地測量的成果為基礎，分別查定其地目種類，業主的姓名及住址，土地的使用狀況和權利關係等。

臺灣光復後，我政府即將日據時代原有的土地測量成果，詳密檢查，繼續利用。惟為確切訂正其異動起見，乃於民國三十五年五月，將原地籍圖冊，實行抽查，至民國三十五年八月底告一段落。逐根據此項抽查補正之地籍圖，訂正土地臺帳等有關地籍簿冊；計共完成訂正地籍圖二三、五〇三幅，一二二、七〇三起，土地臺帳一五、四四五冊，一、七六六、二九八號，共有人連名簿四、一三九冊，八〇七、二六六號，名寄帳二、八四〇冊，三一七、六八六戶。

現在臺灣全省土地，其已開發利用之地區，均已完成地籍測量，全省土地面積三、七〇七、六五七甲(一甲於〇·九六九九一七公頃，或一四·五四八市畝；甲以下分、厘、毫、絲，採十進位。)其中地籍測量已經辦竣者，計共一、三八八、六五七甲。所有經過測量之地區，均製

有地形圖與地籍圖；全省繪製之地形圖有二萬五千分之一及五萬分之一兩種，地籍圖有六分之一，一千二百分之一，三千分之一，四千八百分之一，及六千分之一多種。各縣市政府及地政事務所，均各保有所轄土地之地籍圖一份，以供辦理土地行政之用。

二、 土地總登記

臺灣省的土地登記制度，亦遠在清光緒年間，即已建立；當時巡撫劉銘傳氏，設有清賦總局，辦理土地清丈，依據土地測量的結果，給土地所有權人發給土地證券，作為契證。此項土地契證，至日據時代，仍繼續沿用。民國前十四年，日人曾制頒「契稅規則」；民國前八年，又頒布「臺灣土地登記規則」及「臺灣土地登記稅規則」；同時並廢止原頒「契規則」。民國前十二年又頒佈「臺灣不動產登記規則」；同年並實行登錄法，以為登記及課稅的依據。至民國十一年九月，日人又頒佈「民法」與「民法施行法」，及「不動產登記法」；於是，土地登記制度，始告完備(註二)。

臺灣光復以後，我政府因日據時代所採行之土地登記制度，與我國法律不合，遂依照我國土地法之規定，開始理土地總登記，並換發合法書狀，以保障人民產權。於民國三十六年五月，由臺灣省行政長官公署，擬定「臺灣省土地權利憑證繳驗換發權利書狀辦法」，呈經行政院核准後，公佈施行；並訂頒「臺灣省各縣市政府辦理土地權利公告辦法」，用繳驗土地憑證及換發土地書狀的方法，完成臺灣土地總登記。茲將臺灣省辦理土地總登記的情形，分述如左：

1. 設立整理地籍機構：民國三十五年四月，臺灣省行政長官公署呈經行政院核准，於各縣市政府地政課外，另在臺北、新竹、臺中、臺南、高雄、臺東、澎湖、花蓮等八縣市，設立土地整理處，並於各區內適當之鄉鎮，設置分處。同年十月，將各土地整理處撤銷後，即將其所管業務，交各縣市地政課(後改地政科)辦理，並於適當地區，設置地政事務所，全省共四十所，受各該縣市地政科之指揮監督，辦理土地總登記業務。
2. 繳驗土地憑證：自民國三十五年四月間，開始辦理土地憑證繳驗工作，至同年八月中旬告一段落，隨即辦理地籍圖及土地臺帳核對工作，至同年十二月，核對完竣後，即將此項核封無訛的權利憑證，加蓋印信，發還給土地所有權人。
3. 公告土地權利：於民國三十六年二月，各縣市政府即依照「臺灣各縣市政府辦理土地權利公告辦法」，開始理土地權利公告，由人民免費公開閱覽地籍登記圖冊，公告期間，依法定為兩個月，惟因故延長至同年六月底完畢。
4. 編造土地登記簿及換發權利書狀：經公告期滿無異議的土地，隨即編造土地登記簿，並換發其權利書狀。土地權利人，須持驗契憑證及印鑑證明，始能領得新權利書狀。
5. 換算土地面積：當日據時代，臺灣省土地面積，均習用「甲」為土地單位；光復以後，為配合標準度量衡之推行，乃一律換算「公頃」；惟應實際上的需要，現仍採「甲」與「公頃」，二者並用，均列入土地登記簿上。

現在臺灣省公私有土地，均已採用「托崙斯制度」，辦完土地登記；登記內容，包括土地及其建築改良物，登記權利，為所有權和他項權利；如地上權、地役權、典權、抵押權、永佃權、及耕作權等。凡經登記的土地，均發給土地權利書狀。土地權利，非經登記，不生效力，經登記完畢後，即具有絕對效力。全省現已完成土地總登記之土地，共四、四四七、二一〇筆，理地機利變更登記，計共五、二一五、五七三筆。

三、 土地使用調查

土地使用調查,是查定所有土地的種類,及其權利價值等,以作為確定人民權利和義務的根據。臺灣省的土地調查,在日據時代,已由日人舉辦土地測量時,與土地調查,同時配合進行,當時所調查的項目,是以土地測量的成果為基礎,分別查定地目種類,業主的姓名及住址,土地使用狀況,與土地權利關係等,當時查定的地目有:田、畑、鹽田、池沼、養魚池、山林、收場、礦泉地、原野、雜種地、寺院基地、祠廟基地、神社基地、墓地、鐵道用地、公園用地、溝渠用地、公路、鐵道線、堤防等二十餘種。

現在全省土地,依使用性質,可分為六大類如左:

1. 生產用地:田、畑、養魚池、池沼、收場、礦泉地、林地、原野、溜池、鹽田等十目。
2. 建築用地:建築基地、雜種地、寺廟建地、鐵道建地等四目。
3. 公共用地:公園用地、公墓地等二目。
4. 交通水利用地:道路用地、鐵道線路、灌溉水路、溝渠、堤防用地、河川用地等六目。
5. 森林用地:不分地目。
6. 山地保留:不分地目。

以上六大類各目土地,均經查明其生產力,或使用價值,分別訂定出等則,如建地分九十二則,田畑各分二十六則。地目與等則,均皆記載於登記簿卡內,以後如有異動,則依法經常調查,登記其變更狀況,以保持正確。

註一:請參閱馮小彭著「土地行政概論」第五章。

註二:請參考內政部編印之「土地行政概況」一書。

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(五)

臺灣省地籍總歸戶,是我國地籍管理新創的制度,實施土地改革的臺灣,是如何進行地籍總歸戶?

我們將在下期繼續回顧土地改革歷史之路。

--- 編輯部 敬啟 ---



三代時期的土地制度

夏、商、周三代之土地制度，歷史上論述最早者，首推孟子所述之貢、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，徹者徹也，助者藉也。」朱子對於該段文字之解釋曰：「夏時一夫五十畝，每夫計其五畝之入以為貢。殷人始為井田，六百三十畝劃為九區，每區七十畝，中為公田。八家各授七十畝，借其力以助公田。周時一夫授田百畝，鄉遂用貢法，都鄙用助法，耕者通力合作，收則計畝而分，故謂之徹。」^(註一)

茲根據歷史記載，分析如後：

一、貢法

孟子所稱「夏后時五十而貢」中之「貢」字，應該是夏代一種按畝徵稅之制度，如孟子引龍子之言詮釋曰：「貢者，校數歲中以為常，樂歲粒米狼戾，多取之而不為虐，則寡取之。兇年糞其田而不足，則必取盈焉。」^(註二)

該段文字可能因年代久遠，相傳有誤，其中之「則寡取之」一句，與「則必取盈焉」兩句調換，始合原意，亦即農民分到土地後，必須向政府繳納一定之稅額，而其納稅之標準，共有三種：一是荒年，人民可以少繳，二是豐年時，則須多繳，三是以數年之平均數，課其十分之一為經常稅率。

二、助法

由孟子「殷人七十而助」及「助者藉也」，可得知「助」之意義，顯然是一種藉而不稅制，亦即藉其力以耕耘，而不另外課稅之意。在國語一書中記孔子之言曰：「先王之制土。藉田以力，而砥其遠邇」^(註三)此處稱之先王，乃指文王而言。此即商代農地之分配，已由每戶五十畝改為每戶七十畝，並借民力助耕公田以為賦稅。朱子亦謂：「商行井田制度，中為公田，其外八家各授一區，但借民力以助耕公田，而不復稅其私田。」^(註四)

三、徹法

所謂「周人百畝而徹」，據趙岐之解釋，應為民耕五十畝貢五畝；耕七十畝，以七畝助公家；耕百畝者，徹取十畝以為賦。朱熹則解釋「徹」字與「均」字同意；如「周時一夫，授田百畝；鄉遂有貢，十夫有溝，都鄙用助法，八家同耕。耕則通力合作，收則計畝均分，故謂之徹，徹通均也。」^(註五)孔子在論語中亦以「徹」為什一之稅法。如哀公問於有若曰：「年飢，用不足，如之何？」有若曰：「盍徹乎？」曰：「二，吾猶不足，如之何其徹也。」^(註六)故與孟子所說：「其實皆什一也」意義相同。

貢、助、徹，三種辦法，屬於三代之稅制應無問題，惟因年代久遠，計述不夠完備，因此，每種辦法究自何時開始？以及細節如何？各家意見甚為分歧，甚至孟子所說之夏代

每戶分配土地五十畝，商為七十畝，周為百畝，都有人表示懷疑，理由是不應該因為朝代更替，即立刻變更土地分配之疆界，似不合乎情理。顧炎武則以為可能是因為丈尺之更改，方有五十、七十，及百畝之分。此說亦係推測之詞，因三代之丈尺，雖然一代較一代為小，但相差絕無如此之大，不可能有五十、七十、一百之比例。

三代時期之農地分配，雖然各家意見不一，但三代時期之農地，每戶皆有一定之面積，政府亦有一定之課稅標準，則毫無疑問。乃因當時之農業已相當發達，國家組織亦已形成，人民隨時代之演進，而開始安土重遷，於是土地乃由氏族或部落共有轉而為公有，而所謂公有，實際上即是政治統治權與土地所有權之合而為一，統治者變成最大之地主，故有「普天之下，莫非王土，率土之濱，莫非王臣」之傳說。不過，由於土地不能自由買賣，因而未曾發生豪強兼併之情事，尤以稅賦均為什一，尚稱合理。

註一：上孟滕文公篇。

註二：四書註孟子卷三滕文公上第七四頁。

註三：國語韋氏解卷五魯語下第五四頁。

註四：同註二。

註五：同註二第六十八頁。

註六：四書集註論語卷六顏淵第八一頁。

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（五）」-我們將探討西周時期之封建制度（一）。

--- 編輯部 敬啟 ---



Q：實價登錄如以紙本向地政事務所申報，如何才算完成申報作業？

A：為避免申報義務人所送紙本因有欄位遺漏事宜，以致地政機關無法協助完成受理申報登錄事宜，故申報人如採紙本申報登錄者，應於地政機關受理並完成系統登錄，並將已登錄完成之申報書列印加蓋收件章後，方為完成申報手續。

此外，為便利民眾申報登錄，內政部業已完成線上申報登錄系統，申報人可以利用自然人憑證或工商憑證，隨時隨地申報，即可免至地政事務所送件。

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：如何確認房屋之頂樓是否有合法產權登記？

A：按「區分所有建物之地下層或屋頂突出物等，如非屬共用性質(按：100 年 4 月 15 日修正為「依主管建築機關備查之圖說標示為專有部分」)，並已由戶政機關編列門牌或核發其所在地址證明者，得單獨編列建號，予以測量。」、「申請建物所有權第一次登記前，應先向登記機關申請建物第一次測量。」、「申請建物所有權第一次登記，應提出使用執照或依法得免發使用執照之證件及建物測量成果圖…」分為地籍測量實施規則第 284 條及土地登記規則第 78 條、第 79 條所明定，故申辦建物所有權第一次登記時，應依上開規定辦理。

另已依規定辦理建物所有權第一次登記完畢之建物，得向地政機關申請建物登記謄本，以確認產權之有無。若對於建物之登記有疑義時，得逕向建物所在之該管地政事務所洽詢。

Q：支付定金後，反悔不想履行簽訂買賣契約，是否可要求退還？

A：依民法第 248 條規定，訂約當事人之一方，由他方受有定金時，推定其契約成立。

是否可以要求定金退還依民法第 249 條規定，定金，除當事人另有訂定外，適用左列之規定：

- 一、契約履行時，定金應返還或作為給付之一部。
- 二、契約因可歸責於付定金當事人之事由，致不能履行時，定金不得請求返還。
- 三、契約因可歸責於受定金當事人之事由，致不能履行時，該當事人應加倍返還其所受之定金。
- 四、契約因不可歸責於雙方當事人之事由，致不能履行時，定金應返還之。

Q：建商得否將公寓大廈剩餘車位所有權移轉登記予已向政府機關登記之公寓大廈管理委員會？

A：查申請不動產登記之權利主體，依法應具有權利能力，始得為登記之權利主體，如自然人、法人等。又「依民法總則規定法人之登記，其主管機關為該法人事務所所在地之法院。」為民法總則施行法第 10 條所明定，該管理會在未依照上開規定及非訟事件法向該管法院聲請設立登記前，未取得法人資格，不得為權利主體。（最高法院 64 年台上 1558 號判例參照）

Q：共有人間應有部分買賣時，他共有人有無土地法第 34 條之 1 優先購買權的適用？

A：按「土地法第 34 條之 1 第 4 項規定共有人出賣應有部分時，他共有人得以同一價格共同或單獨優先承購，其立法意旨無非為第三人買受共有人之應有部分時，承認其他共有人享有優先承購權，簡化共有關係。若共有人間互為買賣應有部分時，即無上開規定適用之餘地。」為最高法院 72 年台抗字第 94 號判例揭示有案，請依上開判例意旨辦理。

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 6-12 月活動紀要

月份	活動/課程名稱	主辦單位
6	土地問題研究季刊第 82 期	財團法人土地改革紀念館、財團法人中國地政研究所
8	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
9	土地問題研究季刊第 83 期	財團法人土地改革紀念館、財團法人中國地政研究所
10	土地改革協會理監事聯席會	中國土地改革協會
11	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
12	財團法人中國地政研究所-董事會	財團法人中國地政研究所
12	土地問題研究季刊第 84 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