



土地改革紀念館 — 電子報

Land Reform Museum 第十期

2024.12



土地改革紀念館

蕭經董事長

土地改革紀念館發行的電子報，在今年十二月已堂堂邁入第五年。

回顧電子報發行的這五年來，從草創初期的摸索起步、方向定位，到第二階段的擘擘規劃、方針定錨，再到穩住舵盤，揚帆啟航到今天發行電子報第十期，這一路走來，除了要感謝各位前輩先進無私無我的鼎力支持與共襄盛舉外，在此，還要特別感謝廣大讀者群的點閱與迴響，沒有你們的支持與鼓勵，就沒有今日的收穫與結果。



身處在這個民主開放、經濟繁榮富庶的大時代，世局瞬息萬變、科技日新月異，相對的，隨物質文明的勃發入侵、網路資訊的蜂擁爆炸下，人與人之間築起高牆建起鴻溝，許多傳統思想、學術倫理也愈來愈式微不彰，被棄若敝屣，甚而斷層在無形距離中。如何借鏡前人寶貴的經驗、接軌前人扎根的腳步、薪傳前人種樹的成果，同時又能與時俱進，掌握國際趨勢、銜接時代巨輪脈動、迎向社會潮流，讓台灣的土地改革之史脈絡分明有跡可循，讓名揚海外的土地改革之路溯本有源代代相承，讓台灣土地改革的各項政策，不僅保有中流砥柱的厚實基礎，還能不斷持盈守成推陳出新，挹注新知識，引入活泉源，導向新航程，多管齊下於現今的土地改革政策，就變得刻不容緩，勢在必行。

所以我們創辦土地改革館電子報之初，就秉持「路遙知馬力」的宗旨，懷抱「戒慎恐懼」的態度，知道這是一條坎坷難行且遙遠漫長的迢迢之路，我們必須在有限的人力與拮据的經費下，突破一切困難、克服萬般難關，奮發蹈厲披荊斬棘，才能在台灣土地改革之路上稍盡棉力，留下雪泥鴻爪，開創一片繁花蔭景。

在電子報創始之初，我們即廣邀業界學者、同行先進集思廣益共同討論，初步擬定幾個編輯大綱方向，其中首要考量就是「理論與實務的需求性與落實度」，還有我們一直念茲在茲的飲水思源——「向過往地政前輩致意」。

——內容上：以廣義的「學術探討」、「實務分享」為縱軸，將學術理論的專業性與實務案例的普及度，隨社會潮流，相輔相成為每個人所關心的切身議題與必備知識，另外也期許能將較冷硬的土地改革政策與政令，生活化為我們日常每個人可能都會遭遇上的課題，比如都更危老重建、遺產繼承分配、財產判決歸屬……等，都是我們電子報所曾討論闡釋過的案例。另外透過「歷史之路」、「館藏故事」、「土地改革人物誌」這三單元的橫向柔性訴求，一方面飲水思源，向曾帶領台灣土地改革走出一片天的前輩耆老致敬，再方面也藉此配合時勢、導入議題、帶出不同的宏觀視野、另類視角，讓台灣土地改革的法令與政策，不再是死板的教科、遙遠的名詞，而是會呼吸、有溫度、既活生又淺顯易懂的活字典。

——在編輯上：以電子報為導向的訴求，基本上就是顧及現代人的閱讀習慣——輕、薄、短、小，並兼顧環保意識與網路無遠弗屆的便給性，讓知識的傳達突破距離、讓閱讀的走向普及角落、讓台灣土地改革的沿革有一白紙黑字言之有物的見證，提供兼容並蓄的閱讀饗宴。

「土地改革紀念館館電子報」是屬於大家的刊物，誠摯邀請各位前輩先進及所有關心台灣土地改革發展的業界同仁們，共同經營這片廣袤沃土，也唯有您們的偕手參與，承先與啟後，傳薪與革新，才能讓我們的電子報百尺竿頭，邁向日新又新的另一里程碑。





AI 地政、測繪未來的未來界址與



路線在哪裡？

逢甲大學土地管理學系教授 陳建元

逢甲大學土地管理碩士 林甄穎



一、 前言

今年 2024 年 11 月 11 日的地政節是傳統地政人重要一日，慶祝我們地政人過去的努力，也前瞻未來應努力的方向。今年地政節的主題是“AI 地政、測繪未來”，很明顯地是以新科技尤其是人工智慧 AI 為主題，思考地政應用的未來。這個主題確實切合目前的時代潮流。因為 AI 科技歷經數十年發展之後，在 2022 年 12 月由 OpenAI 發表的 ChatGpt 軟體，其架構於歷經多年發展的大型語言模型，並透過深度學習技術快速成長，利用極大量的參數以取得非凡的自我學習能力。從一開始 GPT-1 的 1.17 億個參數，至 GPT-3.0 版本加速增加至 1750 億個。可預期未來具有上兆個參數的 GPT4.0 也很快會出現在世人面前，而電腦科學家們也預期 GPT 4.0 將具有專家等級的專業，實現人們長期以來所認為的人工智慧系統。人們將可以更直覺的透過人類自然對話方式與其進行互動，進行複雜的語言交流，包括自動生成文字、自動問答、自動摘要等多種任務。

也因此相關生成式 AI 與 GPT 的應用也開始成為近幾年最熱門的科技潮流，也讓各家科技大廠相繼投入巨額資金推出相關產品彼此抗衡，加上少子化與老年化的長期缺工現象，更讓各產業不得不加入 AI 應用，也更加確認這是未來企業的未來競爭優勢與生存關鍵。地政界與相關產業自然也無法迴避這樣的產業發展趨勢，當然需要思考地政業務需要什麼樣的 AI？其系統架構該如何設計才能保有資訊安全並保全內部專業知識不外流，還有 AI 如何與同仁一起協作？地政人員常常需要製作的報告書如估價報告書或房仲經紀業需要的不動產說明書，如何透過 AI 技術實現自動化產製？地政司剛開始實踐透過區塊鏈發行的電子產權憑證，未來如何將 AI 與區塊鏈做更進一步的結合？如何讓更多地政業務可以自動化、智慧化與數位化，都是需要好好規畫才能因應未來。但未來的到來絕非只靠地政系統與地政從業人員而已，而是所有人與專

業共同激盪以及大家一起投入資源，才能加速未來的到來。我們政府也為了新科技的到來與因應政府數位轉型，在 2022 年成立數位發展部，希望能加速台灣公私部門的數位轉型，但成立至今似乎飽受批評，遠遠沒有達到原本預期的目標與成果。其實帶動任何組織的轉型，都是非常不容易。地政要轉型成智慧地政當然也不容易(陳建元與林甄穎，2022)，或許我們可以參考日本的經驗，看看如何策畫未來!

二、 日本社會 5.0(Society 5.0)政策內涵

日本政府也為了因應人們正面臨著更數位化、自動化和智能化的未來，需面對更多現在和未來的複雜挑戰，所以在 2016 年日本內閣府批准「第五次科學技術基本計畫」(第 5 期科学技術基本計画)中提出一項「超級智慧社會(社會 5.0)」的新綜合戰略，透過連接和協調各種系統，讓自治和自動化作業更加的擴展，為社會帶來更多益處(內閣府，2015)。這個計畫中，日本將人類社會演變順序分別是狩獵社會(社會 1.0)指的是人類使用了原始工具和武器，訊息的傳遞與依賴則透過口頭的方式，社會結構簡單依賴自然環境。「社會 2.0」是以農業發展為特徵，人類開始農耕，糧食生產穩定，都市開始形成，發明了書寫技術，訊息和知識的傳遞則可被記錄。「社會 3.0」指以工業革命和技術進步為特徵的時代，機械化程度提高，生產力大大提高，交通與通訊技術迅速發展加強區域之間的聯繫。「社會 4.0」則是數位技術和資訊革命的興起，讓全球化加速信息的流動，電腦科技、網路以及大數據的興起。為朝向超級智慧社會 5.0，則需克服資訊社會(社會 4.0)所面臨的挑戰如知識和資訊的共享和協作不足、資訊檢索與分析工作的負擔、區域人口減少和少子化與高齡化問題帶來行動不便等限制。故社會 5.0 作為日本嚮往的未來社會，其目標是充分利用資訊科技(IT)和人工智慧(AI)等尖端技術，創造一個「以人為本的社會，透過網路空間(虛擬空間)和實體空間(真實世界)高度融合的系統實現經濟發展和社會問題的解決」，使整個社會更加永續和有效率(林鳳琪，2023)。

為了達成這個目標，日本國會於 2021 年 5 月 12 日，通過由內閣官房資通訊技術總合戰略室提出之數位社會形成基本法(デジタル社会形成基本法)，而數位社會形成基本法之重點如下：

- (一) 數位社會之定義係指藉由先進資通訊技術，適當有效活用各式各樣大量之電磁紀錄資訊，使各領域均得創新蓬勃發展之社會。
- (二) 數位社會形成之理念係為了使國民生活能切實感受到寬裕和富足，實現國民可以安全安心生活之社會，降低數位落差，並確保在數位社會下，個人與法人權利以及其他法律所保護之利益。
- (三) 國家須制定數位社會形成之政策，具體包含確保高度資訊通訊網路與資通訊技術之可及性、整合國家與地方自治團體資訊系統、使國民得活用國家與地方自治團體之資訊、建立公部門基礎資訊資料庫、確保資通安全等。
- (四) 為形成數位社會，明定國家、地方政府及企業之相關責任義務。

(五) 依數位廳設置法設置由內閣管轄之數位廳，並制定數位社會形成相關之重點計畫。

(六) 廢止高度資通訊網路社會形成基本法（IT 基本法），以數位社會形成基本法為新資通訊技術戰略。

在這個最高指導原則下 2021 年完成數位廳設置法與設置，這點與台灣類似。此外這個數位社會形成基本法當然也影響了日本地政業務，其中的重點之一，乃是配合降低數位落差，降低數位落差之重要工具就包括日本印章制度之改革。這可分為「取消蓋章制度」及「增加電子簽章使用率」二條路線。日本在野黨聯盟也在 2020 年 6 月提出「電子署名及認證業務法一部修正草案」（電子署名及び認証業務に関する法律の一部を改正する法律案）。因為依照現行規定，電子簽章須本人以一定方式簽署始可推定為真正，推定真正之條件過度嚴苛，便利性未優於實體蓋章，致使電子簽章使用普及度低落。修正草案則降低推定門檻，僅須以特定電子方式簽署即有推定真正效力，使電子簽章簽署人身分驗證更為容易。此草案雖然正在審議，但值得期待，但仍有許多法案已經付諸實施。

如在不動產交易上數位化不普及的原因之一就是日本的房仲經紀業規定重要事項說明書與契約書等必須“交付紙本”文件。為了配合推進數位社會，日本在 2022 年 5 月實施宅地建業法修訂，重要事項說明書與買賣契約書不再需要經紀人(宅地建物取引士)蓋章，也不再需要“交付紙本”。隨著 2021 年數位化改革相關法律的頒布，原先在不動產交易必須採用書面形式的契約，也開始允許使用電子契約，且從 2022 年 5 月起，陸續開放可電子化簽署的合約種類如定期土地與房屋租賃合約、不動產經紀委託合約、不動產說明書、不動產買賣合約、公寓大廈委託管理合約等等。原本在 2017 年，日本房屋租賃已可以運用視訊說明簽約，房屋買賣也在 2021 年 3 月 30 日起全面納入可以運用視訊科技向消費者說明並簽約。

這樣的指導力量也影響了日本最新的國土計畫內容，由作者於 2023 年參訪日本時發現日本最新的第三次國土計畫於 2023 年 7 月 28 日由當時的首相岸田文雄所公布。其最新的國土計畫的目標就是“**在新時代連結各地區，形成有力的國土計劃**”，主要的策略目標是 1.創建數位與現實世界相結合的當地生活圈 2.建構永續發展的產業結構 3.打造綠色國土 4.面對人口減少中的土地管理 5.提高國家土地基礎建設質量 6.確保支援各地區發展足夠的人力資源。可以看出日本最新的國土計劃也是受到日本數位社會形成法所指導，新的國土計畫也針對未來日本超級智慧社會進行準備，提出虛實整合、綠色國土等需要無縫接軌的國土計畫，與台灣相較更具前瞻性與務實性的去實踐科技與淨零的雙軸轉型。

三、 AI 地政測繪未來的路徑是？

從日本的經驗來看，日本政府要帶領日本社會轉型至 5.0 的社會，一個充滿 AI 的超智慧社會，也是人與機器共同美好協作的社會，有著詳實的測繪與明確的施政藍

圖，確實指日可待。除有願景之外，日本更有法規作為最高指導原則，具有真正的權力指揮政府各部門的施政朝向共同的目標。也因此從 2022 年開始，日本法務省開始進行電子簽章修法、取消印鑑證明、推動更多的政府無紙化作業，近來蘋果官網更宣布日本數位身分證與 Apple 皮夾將在 2025 年開始應用，未來也將完成透過區塊鏈技術將自立遺囑數位化的法制化工作(湯皓茹，2023)，讓數位社會的法制化基礎越來越完善。相同地在 2023 年國土交通省的所頒布的最新國土計畫也是如此要將國土利用朝向虛實整合與淨零碳排的科技化應用，解決新空間結構變遷與治理問題。

從日本經驗看台灣，相同的我們跟日本一樣成立了新的數位發展部，也在今年 2 月也通過了超過 20 年才有的電子簽章法的第一次修正。我們也正努力做出第一次的國土計畫，但與日本相較我們似乎較無未來社會與生活的想像與因應。更重要的是我們的數位發展部沒有提出如同日本般的願景目標與最高指導原則的法規，讓主管政策之機關能缺乏工具去指揮其他部門，也缺乏能按照各自的專業去設定數位轉型的目標與相關政策與法規修正。日本有社會 5.0 的數位發展願景，韓國有仿照美國小羅斯福新政口號的“數位新政”，台灣的數位發展部，有這樣的願景與計畫嗎？有類似數位社會形成法的法規去規範各部會共同執行這個國家的數位轉型目標嗎？數位轉型牽涉方方面面，尤其是內政與法務系統，當初電子簽章法通過後各部會都用盡第 9 條第 2 項規定，悉數將自己與其有關的法規全部排除適用，政府自己拒絕政府自己的數位化法規，也是少見。

現在內政部的數位身分證的政策無疾而終，且自然人憑證使用率很低，各部門尤其是金管會也沒有齊心努力一起拉高使用量。法務部主管的個人資料保護法讓各部會只強調保護，忽略法規核心在“合理利用”。政府雖訂有政府資料公開法但各部會卻利用第 18 條的規定，盡量畫地自限為機密或特殊情況不提供給公眾(陳建元等，2015)，在缺乏大數據的情況下 AI 自然也無發揮空間。歐洲為了成為 AI 大國已在 2022 年通過資料經濟法與 2024 年通過第一個 AI 法，希望歐洲諸國能在個資保護下釋放大量資料以加速 AI 合理發展(陳建元等，2023)。看看日本與歐洲，我們的 AI 地政需要更大的願景與計畫如北極星一樣為基點，各部門敞開心胸與地界，才能重新丈量新的界線，也才能測繪未來新方向。否則只有施政口號，大家也是跟以往一樣演演戲，戲演完人走茶涼，現在還是現在，未來還在未來。

參考文獻

內閣府.(2015). 第 5 期科学技術基本計画に関する報告書. 科学技術・イノベーション推進會議, 內閣府.

林鳳琪.(2023). 日本社會 5.0 越洋直擊 展望 2030 年超智能革命!. 遠見雜誌.

陳建元、辛年豐、林甄穎(2015 年 12 月 4 日)。台灣開放資料政策之困境與制度設計

之研究-以地籍資料為例。2015 年第七屆公共治理國際學術研討會及論壇，臺中市，台灣。

陳建元、林甄穎(2022), 新科技與後疫情時代下如何加速地政數位轉型，現代地, 384, 126-132

陳建元、李長暉、林甄穎(2023), 從歐盟及德國資料戰略政策發展看地政資料如何數位轉型，現代地, 388, 106-116

湯皓茹(2023) 日本力推「數位遺囑」法律效力，不需親簽、而且要用上區塊鏈
<https://www.inside.com.tw/article/31537-Japan%20new%20digital%20will%20act>
(Approach date, 11/21/2024)



圖片來源：<https://today.line.me/hk/v2/article/Ya98jmN>



AI 在不動產估價的應用與反思： 從 RICS 的視角到台灣的未來

朱南玉

逢甲大學土地管理學系
副教授兼系主任

隨著科技的進步，人工智慧（AI）尤其是生成式 AI（Generative AI）正以驚人的速度改變產業的運作模式及整個社會。不動產估價產業是高度依賴專業判斷及數據分析的行業，也開始受到這一波技術浪潮的影響。早在之前美國估價協會理事長 Coyle（2015）即指出，估價行業正承受多重的壓力，包括從業人員減少、商品化危機、監管環境變遷，以及大數據與科技帶來的衝擊，如大數據、區塊鏈、人工智慧（AI）及自動估價模型（AVMs）等創新工具。RICS¹(2017)的研究更指出，將來 90%的不動產相關工作會被 AI 替代；同時並強調估價師的角色不再僅是市場價值的提供者，應成為提供專業建議的顧問，以強化附加價值。RICS 近期舉辦一場專題論壇²，探討了 AI 在不動產估價中的應用，並說明其機會與限制。本文彙整專題討論重要內容，分析 AI 在不動產估價領域的具體應用、挑戰與潛力，並反思台灣未來在不動產估價發展中應該採取的方向。

一、 AI 可以協助估價師什麼？

（一）、 資料處理與分析

RICS 的專家強調，AI 或生成式 AI 的核心優勢在於強大的資料處理能力。換言之，AI 可以從大量的結構化與非結構化數據中快速擷取關鍵資訊，自動地執行市場分析、不動產價值預測或風險評估。例如，AI 能分析不動產買賣實例的歷史交易數據、市場趨勢及勘估標的周邊設施等區域條件對不動產價格的影響，同時也能評估相關法律限制，生成精確的不動產估價報告。藉由 AI 協助資料處理及分析工作，不僅有助於估價工作效率的提升，也能減少因人工判斷造成的誤差。

¹ Royal Institution of Chartered Surveyors(英國皇家特許測量師學會)，簡稱 RICS。

² RICS(July 2024), The Adoption of AI within Property Valuation, panel discussion, moderated by Aaliyah Pollock, features Alex Kountourides, Michael Clark, and Onur Demirci.

<https://www.rics.org/news-insights/the-adoption-of-ai-within-property-valuation>

（二）、支援不動產估價師的決策

論壇中特別提到，AI 的角色並非取代不動產估價師，而是成為估價師的智能助手（重要工具）。例如，AI 可協助不動產估價師快速篩選比較標的，並提供自動化的價格調整建議，讓不動產估價師能將更多時間、精力投入在複雜案件的處理上。同時，AI 可以根據不動產市場變化即時更新最新數據，讓不動產估價師在進行價值判斷時更具時效性與準確性。

（三）、自動生成估價報告

RICS 與談專家們指出：生成式 AI（Generative AI）的應用將為不動產估價產業帶來了新的轉折點。AI 可以自動撰寫結構化的估價報告，包括不動產市場分析、估價方法應用、價格推估及結果分析，確保不動產估價報告的一致性及專業性。例如，AI 在完成不動產估價報告時可以生成相關圖表、文字敘述及數據支持的完整檔案，大幅提高估價報告編寫的效率。

二、 AI 應用的挑戰與限制

儘管 AI 在不動產估價的應用具有高度潛力，但 RICS 專題討論中也提到了一些挑戰，即資料品質、個資保護及 AI 應用的成本等。首先，在數據完整性與個資保護方面，AI 需有大量且有品質的數據才能進行分析或預測。然而，許多地區包括台灣，政府資料庫或公共數據的開放程度有限，導致 AI 功能無法充分發揮。另一方面，數據隱私及個人資料保護法規等諸多限制也使得 AI 應用面臨適法性的挑戰。其次，是社會對技術接受度及 AI 應用的成本，傳統不動產估價師對 AI 的接受度較低，認為 AI 的應用會威脅到估價師個人的職業安全，又 AI 系統的開發、部署及維護成本較高，在缺乏規模經濟下，對中小型不動產估價公司或事務所是一大負擔。至於 AI 是否會取代不動產估價師？在場專家均表示 AI 無法完全取代專業估價師的角色，不動產估價師需具備高度的專業判斷，特別是在涉及法律糾紛、特殊用途不動產或高價值物件等較複雜的案件時，人類不動估價師的專業判斷和經驗仍是不可或缺的。

三、 台灣不動產估價的未來方向

綜合 RICS 專家的觀點，台灣在推動 AI 於不動產估價中的應用時，可以著重以下幾個方向：

（一）、建立品質與數量兼具的資訊基礎

政府應進一步推動不動產交易數據的公開與整合，例如精進並整合不動產實價登錄及政府開放平台，確保數據的完整性、準確性與時效性。同時，應用 3D 地理資訊系統（GIS）及區塊鏈技術，提升數據的透明度與安全性，為 AI 應用提供基礎。

（二）、制定 AI 應用的相關法規與倫理準則

歐盟已於 2024 年 5 月制定人工智慧法（Artificial Intelligence Act，簡稱 AIA），自 8 月 1 日起生效，為全球首部全面性監管 AI 的法律框架。AIA 可供作為各國應用 AI 監

理機制的參考，台灣應加快推進「AI 基本法」的制定，明確 AI 在不動產估價產業中的應用範圍及責任歸屬，確保技術應用的公平性與合法性。

(三)、加強專業教育與人才培養

不動產估價師未來需具備結合 AI 技術的能力，教育機構應將 AI 融入相關課程設計，培養具有跨領域知識的人才。例如，大學教育可結合地政、土地管理、都市規劃、不動產估價與人工智慧的跨領域學習模式，以有效應對產業的技術變革需求。

(四)、支持中小企業的技術升級

政府可通過補助與政策支持，協助中小型不動產估價事務所採用 AI 技術，降低技術應用門檻，確保技術紅利能在估價產業中共享。

AI 正在改變不動產估價產業的運作方式，如何善用 AI 來提升估價的效率與準確性，同時克服隱私權保護等問題是未來共同努力的目標。對於台灣而言，AI 的導入需要充分考慮本地的制度背景與資料庫現狀，制定明確的政策方向。同時，以更開放的態度迎接技術變革，確保台灣在全球不動產估價產業中保持競爭優勢。

參考資料

Coyle, M. L. (2015). Future of Valuation, Working RE magazine.

Scheurwater, S. (2017). The future of valuations. RICS Insight Paper, 23-25.



圖 / freepik

圖片來源：<https://www.ctee.com.tw/news/20240608700006-430603>



地籍清理與土地登記(五)

劉維真

國立台北大學 不動產與城鄉環境學系

助理教授

地籍清理條例實施至今將近17年，其核心目的係解決長期懸而不決的地籍問題，經查關於地籍清理之相關統計資料後發現，台灣整體地籍清理進度距離完成地籍清理政策相去不遠。部分地籍清理標的會進到標售程序，進入標售後成功標脫之比率約占標售案件三分之一，也有半數以上之標售案件無法完成標脫因而登記為國有，就目前政府對於地籍清理土地登記為國有之土地，尚未有任何使用或利用計畫，而此部分可能會與地籍清理條例第1條所規定促進土地利用之立法目的相違背。

在土地使用率方面，以現況觀察新北市地籍清理標售土地整體使用率約有一半，似乎有顯著的促進土地利用效果，但經比較土地標售前後之圖資後發現，大部分之土地原先就有在做使用，而標售前無使用，在標售後變成有使用之土地僅占整體標售案件之8%，由此得知，現行地籍清理政策確實有促進土地利用之效果，但此效果似乎未有明顯發揮，還有很大的進步空間，相關政策有待持續精進及檢討修正。

觀察土地使用率高的土地類型，發現在都市土地之使用率明顯高於非都市土地，而在土地總價或單價越高之土地，也能較明顯觀察到土地有使用之情形，反而是面積越大之土地，原本認為其能規劃使用之面向越多，應有較高之利用價值，民眾應會更積極使用該類型之土地，但實際情形卻相反，面積越大之土地，土地使用率反而越低，進一步分析後研判，在地籍清理標售土地面積大的土地類型，大都位於無路可達之偏遠山區，因此民眾難以去使用土地，造成這類型土地使用率較低之原因。

若土地在標售前為無使用，標售後變成有使用之土地者，代表其地籍清理政策有促進土地利用之效果。在促進土地利用方面，原本認為都市土地的利用性較非都市土地高，應可創造出更好之促進土地利用之效果，然研究後發現，兩者所產生之促進土地利用效果相差甚微，從統計資料可發現，雖在標售後都市土地有較高的土地使用率，但其在標售前之土地使用率也較高，而非都市土地雖在標售後之土地使用率較低，但其在標售前之土地使用率也較低，因此，若想要觀察促進土地利用之效果較高之情形，應由其他面向或土地類型觀察之。在標售土地之總價高或是單價高之類型有較明顯的促進效果，因得標人投入較多之成本，以及土地未來可創造的價值較高，因此民眾會較積極利用土地，期待後續可獲得較高的利潤與收益。

民眾使用地籍清理土地所遇到之困難分為四大類，第一類：在標售公告方面，標售公告中未能詳細呈現標售土地之土地現況，也無現場圖資可供參考，而相關標售情形也未能即時呈現，這些皆會影響民眾投入地籍清理土地標售之意願或是後續土地利用規劃之進行。第二類：在取得土地方面，現行僅以書面進行點交程序，若土地現況與書面資訊不相符時，將會引發後續爭議問題。第三類：在促進土地利用方面，政府若能夠協助得標人規劃後續土地利用，以及協助得標人合法使用得標之土地，排除使用土地之妨礙，將可使民眾更願意去使用得標之土地。

第四類：在其他相關部分，在地籍清理標售土地中，標售面積狹小或是持分之土地眾多，一般民眾難以使用較為破碎的土地，形成提升地籍清理標售土地之促進土地利用效果的阻礙。

綜合上述，這些問題若未能盡早改善，將可能會影響民眾使用得標土地之意願，也會影響地籍清理政策之促進土地利用之效果，導致無法達成地籍清理條例當初設定之立法目的及目標，據此，現行地籍清理政策確實有檢討修正之必要。為能提升地籍清理條例促進土地利用之效果，綜合相關研究之成果並加以研析後，本文有以下建議：

一、健全土地標售之公告內容

1.說明：地籍清理土地標售之公告中，並無相關圖資可供民眾參考，因此在民眾在規劃後續土地利用時，難以得知該土地之現況情形，若土地位置較偏遠，民眾需耗費大量時間與經濟成本進行現場勘查，才能進行後續土地利用之規劃，影響民眾利用土地之意願。

2.建議作法：在地籍清理土地標售公告中，增加標售土地之航照圖或現場勘查照片，也可以將標售系統結合數位地圖，使民眾能更清楚瞭解土地相關情形，做規劃後續之土地利用計畫時，能有精確圖資可作為依循。

二、增加標售土地之可利用性

1.說明：因地籍清理土地標售之土地，大多為土地面積狹小或是有土地持份之情形，還有許多土地係無對外連絡之交通設施，致使民眾難以進行土地利用，進而影響促進土地利用之效果。

2.建議作法：政府辦理地籍清理土地標售時，可先整合周遭要標售之土地，擴大標售土地之面積，以及優先詢問土地共有人是否願意購買該土地，減少持份問題所產生之使用障礙。政府可與得標人合作，建設相關公共設施如馬路等，不僅可增加該區域之公共設施，也可提升土地使用之便利性，進而提升促進土地利用之效果。

三、協助民眾處理使用土地時遇到之困難

1.說明：實務上許多民眾在取得地籍清理土地後，得標人與原土地使用人間容易發生使用土地之爭執，發生爭執事件後，得標人僅可依照一般民事訴訟程序來解決此爭議問題，不僅曠日費時也耗費大量成本，更影響民眾後續進行土地利用計畫，造成標售土地無法完整被使用，也因此無法發揮促進土地利用之效果。在民眾規劃得標之土地時，部分民眾因不瞭解開發法規及土地可使用之項目，造成土地無法有效利用，甚至是無做任何使用，導致無法達成地籍清理政策之促進土地利用目標。

2.建議作法：政府可提供單一窗口提供民眾法規諮詢，協助民眾解決使用土地時所遇到之各式各樣問題，若得標人與原土地使用人之爭議時，可增加調處機制協調民眾間之爭議問題，或利用更強硬之公權力去除土地使用之妨礙，讓得標人能更順利進行土地利用，進而使地籍清理標售土地有更加促進土地利用之效果。

四、 增加民眾使用土地之誘因

1.說明：現行地籍清理土地使用情形為 48%，換言之有半數以上之土地無利用行為，若此類土地長期無做利用，將會影響整體地籍清理土地政策之促進土地利用效果。

2.建議作法：政府提供使用土地之獎勵措施，如給予有使用之標售土地優惠措施，可參考平均地權條例第 58 條規定，提供低利貸款、減免稅賦及規費...等，或是給予建築容積獎勵，藉此鼓勵民眾使用其得標之土地。政府也可透過契約方式，於交易地籍清理土地時，與得標人簽訂契約，規範民眾後續須積極使用土地，若後續無依約使用土地時，可訂定罰款或是收回土地，藉此規範得標人積極使用土地，提高地籍清理政策之促進土地利用效果。





談容積獎勵、容積移轉

與增額容積機制

林秋綿

中國土地改革協會理事長

國立台北大學 不動產與城鄉環境學系

副教授



近來因京華城改建案容積率的爭議，在社會上引起非常多的討論，該案的容積率由 392%到 560%再到 840%，涉及 3 種不同容積機制，在媒體的推波助瀾下，鬧得沸沸揚揚。

壹、京華城容積率演變

一開始的 392%變為 560%，緣自於 1991 年，京華城所在之工業區變更為商業區，在當時《都市計畫工業區檢討變更審議規範》尚未訂定，台北市政府依個案變更，要求京華城集團必須回饋捐地 30%，而贈與台北市作為公園廣場使用土地不計容積。捐地後則以商三用地容積率 560% 乘以扣除捐地後之 70%計算，得出容積率為 392%。京華城集團一直認為此部分為當時市府計算有誤，不斷的向內政部及監察院陳情。後來監察院經過調查後也函文糾正台北市政府，北市府於是在 2018 年修訂了細部計畫將京華城容積率改為 560%。這部分屬變更使用分區之基準容積率認定問題，不涉及在基準容積上再額外增加容積。

由於 2018 年修訂了細部計畫除將京華城容積率改為 560%外，也同時刪除了都市計畫內原有的「允建樓地板面積 120,284 平方公尺」的保障。對此京華城集團又認為，1991 年當時的都市計畫書所保障的權利應包含容積率 560%、大街廓整體開發以及允建樓地板面積得不低於原已申請之樓地板面積 120,284.39 平方公尺等三項權利。後提起行政救濟，2020 年 7 月 17 日，台北高等行政法院判決確定允建樓地板面積保障為一次性保障，不能再次適用，宣告京華城敗訴。不過時任台北副市長提及「一般都市計畫案件可依照《都市計畫法》法定程序和現有獎勵措施去擬定細部計畫，再提到都委會審議」。因此京華城集團便在 2020 年 8 月依都市計畫程序函送細部計畫變更草案給都發局，其中引用了《都市更新條例》的綠建築、智慧建築以及耐震建物設計標準等指標，爭取容積獎勵。最終 2021 年依台北市容積移轉許可自治條例等規定容積移轉 30% ($560\% \times 30\% = 168\%$)，再加上獎勵容積 20% ($560\% \times 20\% = 112\%$)，京華城原址允建容積率共 840%。其中京華城重建案非屬都市更新案件，卻援引都更容積獎勵項目而取得容積獎勵 20%尤其倍受質疑。

貳、增加容積機制

本文先從容積獎勵談起，再談容積移轉，而除了這 2 項在基準容積外，額外增加容積率之措施，近年尚有增額容積機制，同樣也是在基準容積外，再額外增加容積，因此一併探討之。首先從容積獎勵容積開始談起。

一、獎勵容積

(一)定義

所謂的「容積獎勵」就是政府透過容積，獎勵民間參與公共建設的回饋制度，主要是為解決土地開發不足、公共服務機能不夠的問題。由於政府的經費有限，單憑政府之力無法解決所有問題，因此政府便藉由提供容積獎勵，鼓勵民間一同參與解決公共問題，鼓勵民間設置必要性公共設施或配合相關政策，對都市發展具有正面效益。

(二)容積獎勵種類：

1.都市更新類

法令依據：《都市更新條例》第 65 條、《都市更新建築容積獎勵辦法》、各地方政府自治法規，例如《台北市都市更新自治條例》

目的：藉由增加的容積，轉化成在市場出售房產的獲利，創造合理利潤，吸引建商投入扮演實施者，並分攤降低所有權人應負擔的更新成本。

2.危老重建類

法令依據：《都市危險及老舊建築物加速重建條例》第 6 條、《都市危險及老舊建築物建築容積獎勵辦法》

目的：為鼓勵無法申請都市更新重建的小規模基地也能推動重建，達到加速重建、提升居住品質、改善環境的效果。

3.聯合開發類

法令依據：《大眾捷運系統土地開發辦法》第 29 條

目的：鼓勵土地所有權人申請投資土地開發且無償提供捷運設施所需空間及其應持分土地，節省用地取得經費。

4.一般綜合設計獎勵

(1)開放空間

法令依據：《建築技術規則建築設計施工編》第 285 條

目的：鼓勵建商將部分空間開放供公眾使用，以增加都市綠地面積及休憩活動空間。

(2)綠建築

法令依據：《建築技術規則建築設計施工編》第 301 條

目的：為積極維護生態環境，落實建築物節約能源。

5.TOD 大眾運輸導向獎勵

法令依據：各地方政府自治法規，例如《臺北市大眾運輸導向可申請開發許可地區細部計畫案可申請開發許可地區容積獎勵規定》

目的：為鼓勵捷運場站周邊配合大眾運輸導向都市發展規劃。

6.其他都市計畫獎勵

法令依據：各都市計畫書、土地使用管制要點，例如：時程獎勵、規模獎勵等。

(三)容積獎勵優點

1.促進土地利用

容積獎勵的誘因使得地主或民間開發商選擇開發，進而促進土地利用。

2.提升居住品質

容積獎勵鼓勵私人提供更多的改善居住品質的措施，例如開放空間，不僅可以增加當地居民的活動空間、公共空間，更可大幅提升生活品質。

3.增加公共設施

容積獎勵鼓勵私人提供土地，讓政府開闢公共設施，藉此提升當地居民的公共設施服務水準、居住品質。

4.減輕政府財政負擔

容積獎勵可以讓政府不須花大筆金錢便可達成政策目標，使政府的財政壓力獲得舒緩。

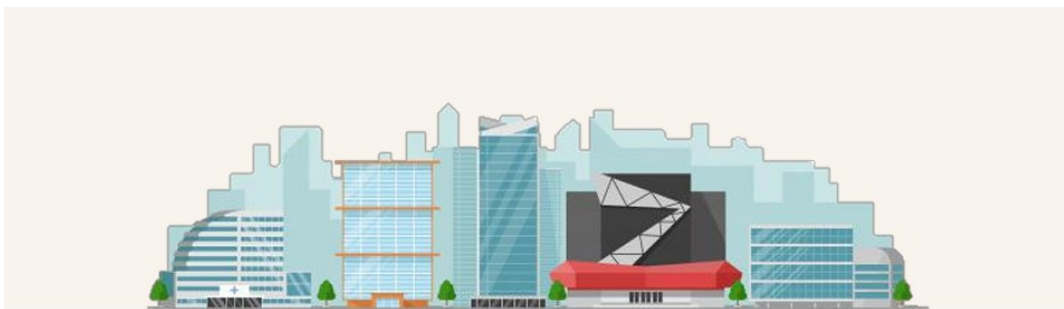
(四)容積獎勵缺點

1.未必能落實政策目標

容積獎勵種非常多元，開發商往往會選擇對其最有利的容積獎勵進行開發。惟開發商選擇的結果可能與政府預先所想的有所落差，例如上述增加公共設施的政策目標，不是建商的最佳選擇，因此經常導致政策目標無法落實。

2.降低公共設施服務水準

由於容積獎勵會使得開發基地的容積率明顯高於周遭環境，導致特定區域有過高的容積聚集，若在公共設施服務水準維持不變下，當居住人口移入，便可能產生環境外部性與環境容受力降低等問題。監察院在 2010 年糾正內政部，都市容積缺乏容積總量管控機制，各式獎勵容積之累加竟無上限規定，致都市計畫法基準容積率制度名不符實，淪為建商炒作得利，認為這些所謂各種名目的容積獎勵缺乏累加上限的規定，常導致有些特定基地的容積率遠高於周邊土地的容積率，造成公共設施的額外負擔與周遭環境的惡化，破壞了原先都市計畫設定基準容積率的初衷。





韓國土地開發增值回收(Land Value



Capture) 歷程之啟示與省思

國立政治大學 地政學系 助理教授 江穎慧

國家住宅及都市更新中心 專員 詹竣傑

韓國與台灣在政治、經濟與社會背景相似度較高，政治面為共同處於中美地緣政治最前緣，且 1980 年代後民主化歷經多次和平政黨輪替。經濟面為創造亞洲四小龍經濟奇蹟，且國民生產毛額相近。社會面為強調傳統家庭文化，且同樣都面臨高房價及少子化問題，從各層面皆顯示兩國間在許多政策有可供互相借鏡之處。

本文以墨爾本大學金炯民(Hyung Min Kim)教授於政治大學的演講內容為基礎¹，介紹韓國近年土地開發增值回收 (Land Value Capture, 簡稱 LVC) 機制的發展，並進一步思考土地與住宅政策如何回應政治與經濟情勢，及如何前瞻性展望未來社會發展。

金炯民教授研究專長為都市發展的經濟與空間動態，關注韓國首爾(Seoul)都市發展歷經朝鮮王朝(1392-1897)、日治時期(1910-1945)、韓戰(1950-53)以及韓戰後兩韓分治至今的四段發展進程(圖 1)。首爾在戰後百廢待興，韓國政府以經濟發展為首，對於都市開發與住宅的投資視為次要。由於大量韓戰難民以及城鄉移民湧入，導致首爾住宅供給量嚴重不足，在 1960 年代有三分之一，1970 年代有百分之二十的人居住在非正式住居中(金秀顯，2011)，政府默許民眾以違建的方式滿足居住。同時，政府面對在財務困窘下難以取得公共設施用地。

¹ 墨爾本大學教授金炯民談韓國都市發展之土地增值回收，<https://reurl.cc/Q572M0>。

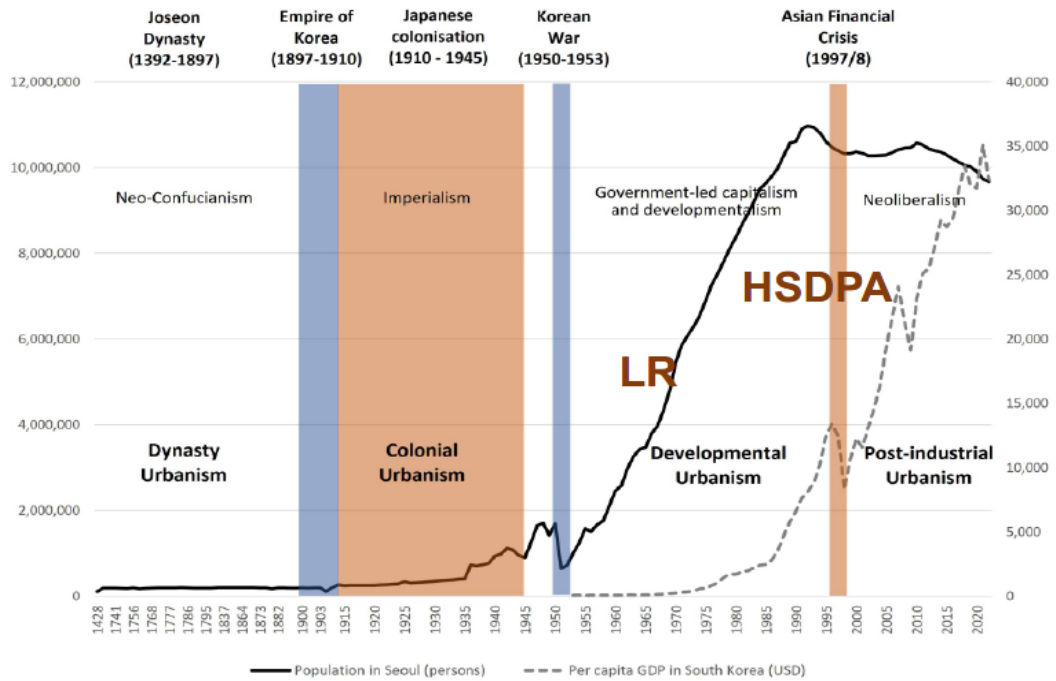


圖 1 韓國都市發展歷程階段

資料來源：金炯民(2024) Korean Urban Development Models: Land Value Capture Perspectives(簡報)

基於前述的發展背景，如何在快速都市化過程中透過土地增值回收(LVC)方式共享土地增值是極為重要的事情，因為土地增值主要源於公共投資與社會貢獻，而非私人地主個人努力（圖 2）。LVC 主要歷經兩個階段，即「土地重劃(Land adjustment，簡稱 LR，1960 年代至 1980 年代)」與「住宅用地開發促進法(Housing Site Development Promotion Act，簡稱 HSDPA，1980 年代至今)」兩種機制。前者由政府主導²進行都市開發，強制購入都市邊緣土地，重新開發與配置公共設施，達到提升整體環境的願景。其中，最有名的案例是開發連結首爾與釜山兩大城市的京釜高速公路與首爾江南區的開發³（金炯民，2024）。

² 由政府成立之土地開發公司或民間申請。前者主要代表是成立於 1962 年的韓國國家住宅公司(Korea National Housing Corporation)，後歷經多次整併與更名，成為目前所熟知的韓國土地及住宅公社(Korea Land and Housing Corporation，簡稱 LH)。

³ 根據江南區重劃總結報告，從 1963 年至 1979 年間，人口成長達 13%，地價年均成長率達 43%，可說是具指標性的經驗。

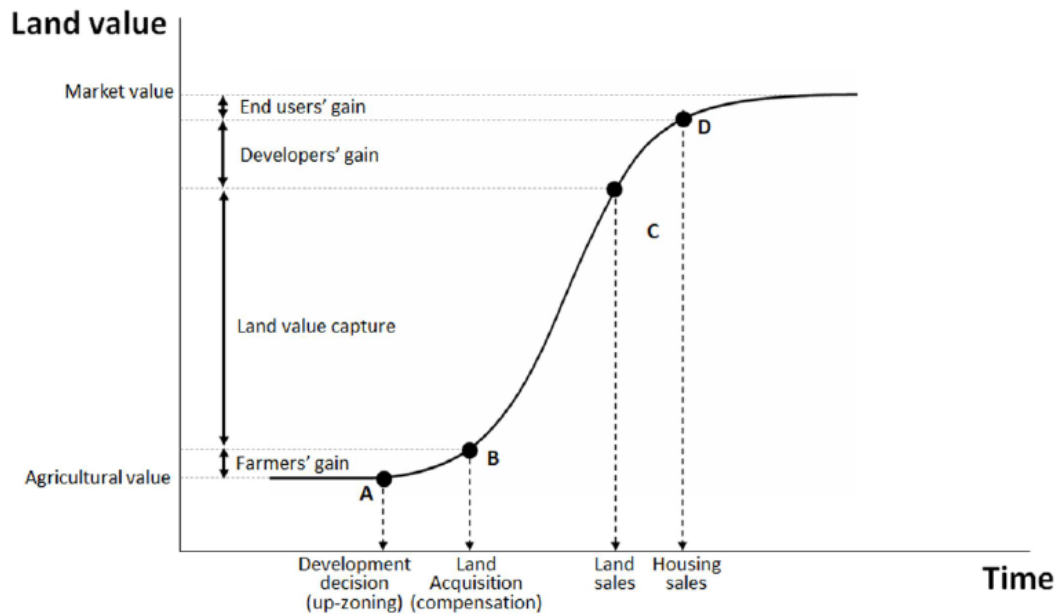


圖 2 土地增值回收概念

資料來源：金炯民(2024) Korean Urban Development Models: Land Value Capture Perspectives(簡報)

轉變為後者機制，是因為 1980 年代住宅需求仍然龐大，僅以土地重劃引導民間提供住宅效率不足，大地主待價而沽造成房價上漲，小地主重劃後分回面積過小相對剝奪感較大等原因，開始推動 HSDPA。其主要核心理念，是以略高於市場價格購買農地，授權政府獨資的開發公司進行住宅開發，並販售或出租與一般民眾，達到快速儲備土地、提供公共住宅與優質公共設施之綜效。此時，為因應更多元需求，不只有中央層級的土地開發單位，更有地方政府層級的住宅開發公司，例如成立於 1989 年的首爾市住宅公社(Seoul Housing and Community Corporation)與京畿住宅及都市發展公社(Gyeonggi Housing and Urban Development Corporation)。此外 HSDPA 的成效更是卓越，以韓國土地及住宅公社(LH)為例，至今已累積超過三百萬戶出售住宅與一百三十五萬戶出租住宅。

以土地開發增值回收為核心邏輯的「土地重劃」與「住宅用地開發促進法」機制成效相當顯著，共開發首爾 27.6%、京畿道 31%、仁川 25.3%、釜山 52%的都市土地⁴，可說是具有參考性的都市開發機制(金炯民，2024)。從韓國土地開發增值回收機制中，可看出強制性土地取得(compulsory land acquisition)能有效、大規模、快速生產住宅，姑且不論韓國住宅供給至今仍十分緊張的現實⁵，但能看出韓國政府在 1980 年代從單純土地重劃到結合主動供給住宅的開發機制，這個轉型是相當重要的提醒。

金教授認為從 LR 轉型到 HSDPA 是住宅供給效率不佳促成授權政府獨資公司進行開發，但是不是有更深層且寬廣的理解呢？金秀顯(2011)指出，1980 年代因過度商業

⁴ 需另外說明的是，韓國亦透過保護區(Green Belt)解禁進行開發，數量亦非常龐大，並不在土地開發增值回收的討論範疇內。

⁵ 根據 2022 年統計，韓國總住宅存量為 22,236,900 戶，家戶數為 21,774,000 戶；首爾市住宅存量為 3,839,793 戶，家戶數為 4,046,799 戶。

性都市更新開發，導致房價高漲民怨四起，且 1988 年漢城奧運加速非正式住居地拆遷，再加上民主化的浪潮，使得土地開發公共性與正當性受到挑戰，政府必須與公共住宅的結合更深，也是韓國社會住宅存量達到約 8% 的重要基石。(千成熙，2024)。故可知，政府絕非不能開發，而是「為何開發」。反觀台灣，曾於 1989 年無殼蝸牛運動激起一陣土地與高房價運動浪潮，但對於土地政策的調整似乎未能跟進。近期行政院於 2023 年通過「提升社宅用地供給精進措施」，規劃整體開發區辦理區段徵收及市地重劃時，直轄市需留設 5%、其餘縣市留設 3% 土地供社會住宅使用⁶，此措施將採取較積極手段使中央可取得社宅用地，但提出後也掀起爭議⁷，從韓國經驗對照台灣的發展，可讓我們重新思考同樣都具備有土地重劃制度開發工具的兩個國家，如何參考彼此的發展經驗以相互參照。

另一方面，眾所周知，韓國於 2021 年正式步入已開發國家之列，在低經濟成長、青年不婚不生、世代對於所有權迷思改變、高齡少子化、收縮城市下如何重新思考土地開發也是相當重要的問題。金炯民教授指出，或許未來主題式(如新婚家庭、青年)跟特定社群(如實驗教育、環境永續、高齡友善)的開發是可思考模式之一。而台灣也面臨類似的情況，雖然住宅存量相對充足，但高房價、土地高漲等價格仍然存在。或許，我們除了問為何開發之外，也可以更進一步問「如何開發，為了誰而開發」。

資料來源：

1. 林俞辰(2023) 打破租金天花板！韓國如何快速增加可負擔租賃住宅？眼底城事 2023/05/11 <https://reurl.cc/kMEbjb>
2. 金秀顯(2011)大器晚成？韓國公共租賃住宅的未來 (翻譯：國立台灣大學建築與城鄉研究所副教授黃麗玲) 社會住宅國際研討會論文集 <https://reurl.cc/V03nXY>
3. 金炯民(2024) Urban Renewal in Central Seoul-Planning Paradigm Shifts. Routledge Research in Sustainable Planning and Development in Asia, Taylor & Francis
4. 國立政治大學空間社會資料整合研究中心(2024) 墨爾本大學教授金炯民談韓國都市發展之土地增值回收(新聞稿) <https://lissi.nccu.edu.tw/?p=2404>
5. 郭韶桓(2022) 南韓都市蝸居大學生的逆襲！Minsnail Housing Co-op 成就合作住宅十年 2022/04/04 <https://reurl.cc/geMbA4>
6. 韓國土地與住宅公社官網(Korea Land and Housing Corporation) <https://www.lh.or.kr/eng/>

⁶ 社宅新目標如何達成？國家住都中心：未來用地預先盤點規劃並多元取得 <https://reurl.cc/V03n5Z>，推動社會住宅成果與提升社宅用地供給精進措施 <https://reurl.cc/kMV9Lx>。

⁷ 林右昌：期盼不分中央或地方 一起共同推動社宅政策 <https://reurl.cc/L50ep4>。



抵押權人調整其可優先受償之



分配額之方法與登記

曾秋木

台北市政府地政局前副局長

一、緒論

同一不動產所有人，因擔保數債權，設定數抵押者。其抵押權次序，依民法第 865 條及土地登記規則第 9 條規定，應依登記之先後定之。抵押物賣得之價金，除法律另有規定外，按各抵押權成立之次序分配之。其次序相同者，依債權額比例分配之，同法第 874 條亦有明定。抵押權人對一般債權人而言，無論其先後次序如何，均優先於一般債權而受償。但各抵押權人間，則必須依登記之先後，定其受償之次序。亦即先次序之抵押權人有較後次序之抵押權人優先受償之權，此即為抵押權人之次序權。

抵押權人之次序權，得否合意調整或變動，民法於民國 96 年 3 月修正前，尚無明文規定。惟土地登記規則早在民國 84 年 7 月修正時，為使各抵押權人依其次序所得優先受償之分配額，能藉著抵押權次序讓與(即受償次序互換)方式而調整，首創增訂該規則第 112 條，嗣該規則於民國 90 年 9 月修正，因條次調整改為第 116 條。此為土地登記規則獨創之抵押權人次序互換所為之次序讓與登記。實施近 12 年，即民國 96 年 3 月 28 日始有民法物權篇擔保部分之修正公布。在抵押權章普通抵押權節內增訂第 870-1 條規定，同一抵押物有多數抵押權者，抵押權人得以抵押權次序讓與、抵押權次序相對拋棄與絕對拋棄之方法，調整其可優先受償之分配額，但他抵押權人之利益不受影響。此關於次序權之新規定，係指抵押權人可得優先受償的分配額度再重新加以分配，並非針對次序進行調整。同年 7 月土地登記規則配合民法之修正，將第 116 條原規定抵押權次序讓與登記，因係指同一抵押物之先次序抵押權人，將其抵押權次序，讓與後次序抵押權人，而使其抵押權次序互為交換所為之次序變更登記，與民法第 870-1 條所稱抵押權人次序之讓與，讓與人與受讓人仍保有其抵押權及次序之情形不同。爰將原條文所稱次序「讓與」修正為次序「變更」，以資區別。

二、抵押權人調整其可優先受償之分配額之方法

同一抵押物有多數普通抵押權者，為使抵押權人對抵押物交換價值之利用更具彈性，俾使其投下之金融資本在多數債權人間，仍有靈活周轉之餘地，並有相互調整其複雜之利害關係之手段，民法於 96 年 3 月修正時，增訂關於抵押權有次序讓與及拋棄之明文，以順應抵押權之發展趨勢及金融實務之需求。

民法第 870-1 條規定，抵押權人得以讓與抵押權次序、相對或絕對拋棄抵押權次序之方法，調整其可優先受償之分配額，但他抵押權人之利益不受影響。連同地政機關已行之多年，即土地登記規則第 116 條規定，獨創之抵押權次序變更登記。因此抵押權人調整其可優先受償之分配額之方法計有民法所定之抵押權之次序讓與、抵押權

之次序相對拋棄、抵押權之次序絕對拋棄及土地登記規則所定抵押權之次序變更等四種。茲分別說明如次：

（一）抵押權之次序讓與

次序之讓與係指同一抵押物之普通抵押權，抵押權人為特定抵押權人之利益，讓與其抵押權次序之謂。亦即指普通抵押權同一抵押物之先次序或同次序抵押權人，為特定後次序或同次序抵押權人之利益，將其可優先受償權之分配額讓與該後次序或同次序抵押權人之謂。此時讓與人與受讓人仍依其原次序受分配，惟依其次序所能獲得分配之合計金額，由受讓人優先受償。如有剩餘，始由讓與人受償。例如債務人甲之抵押物上有乙、丙、丁第一、二、三次序依序為新台幣 240 萬元、180 萬元、80 萬元之抵押權，乙將第一優先次序讓與丁，甲之抵押物拍賣所得價款為 420 萬元，未為抵押權次序讓與前，乙、丙、丁可分得金額分別為 240 萬元、180 萬元、0 元，讓與人乙和受讓人丁所能獲得分配額之合計（240 萬元+0 元）為 240 萬元，讓與後由丁優先受償，剩餘部分始由讓與人乙受償。則丁先分得 80 萬元，乙分得 160 萬元，丙仍為 180 萬元，不受影響。

（二）抵押權之次序相對拋棄

次序之相對拋棄係指同一抵押物之普通抵押權，先此序抵押權人為特定後次序抵押權人之利益，拋棄其抵押權之次序之謂。亦即指普通抵押權同一抵押物之先次序抵押權人，為特定後次序抵押權人之利益，拋棄其優先受償之利益之謂。此時各抵押權人之抵押權歸屬與次序並無變動，僅係拋棄抵押權次序之人，因拋棄次序之結果，與受拋棄利益之抵押權人成為同一次序，將其所得受分配之金額共同合計後，按各人債權額之比例分配之。例如前例，甲之抵押權物拍賣所得價款為 420 萬元，如乙將其第一之優先受償利益拋棄予丁，則乙丁同列於第一、三次序，乙丁所得之分配額合計（240 萬元+0 元），仍為 240 萬元，乙拋棄後依乙丁債權額比例（三比一）分配之，乙分得 180 萬元，丁分得 60 萬元，丙分得 180 萬元，不受影響。

（三）抵押權之次序絕對拋棄

次序之絕對拋棄係指同一抵押物之普通抵押權，抵押權人為全體後次序抵押權人之利益，拋棄其抵押權之次序之謂。其與先次序抵押權人專為某一特定後次序抵押權人之利益，拋棄優先受償利益之相對拋棄有別。此時後次序抵押權人之次序，各依序昇進，而拋棄人退處於最後地位（次序）。但於拋棄後新設定之抵押權，其次序仍列於拋棄者之後。例如相同之前例，甲之抵押物拍賣價款 420 萬元，設乙絕對拋棄其抵押權之第一次序，則丙、丁、乙變成第一、二、三次序，則丙分得 180 萬元、丁分得 80 萬元，乙僅得 160 萬元。

（四）抵押權之次序變更

次序之變更係指同一抵押物之先次序抵押權人與後次序抵押權人約定為交換其抵押權之次序之謂。此為民法所無之規定，但土地登記實務創立並受理是項次序變更登記，迄今已達 29 年之久。基於民法所定抵押權次序之讓與及拋棄之理由相同，實

無禁止之理。例如援用前例，設乙與丁約定互為交換抵押權次序，則變成丁、丙、乙為第一、二、三次序依序為 80 萬元、180 萬元、240 萬元。則丁分得 80 萬元，丙分得 180 萬元，乙只能分得 160 萬元。

三、 抵押權之次序讓與等四種方法之登記

我國不動產物權，依法律行為而取得、設定、喪失及變更者，非經登記，不生效力。民法第 758 條定有明文規定，抵押權人可優先受償之分配額之調整，係抵押權人之法律行為，且涉及抵押權物權內容之變更，自須辦理登記，始生效力。於抵押權人依民法第 870-1 條規定調整其可優先受償之分配額時，如抵押權之債務人或抵押人不知調整之情形，仍向原次序在先之抵押權人清償，其權益會受影響。因此上開法條第二項規定，抵押權次序之讓與或拋棄，非經登記，不生效力，並應於登記前，通知債務人、抵押人及共同抵押人，為其登記之必要條件。

為配合民法上開法條之施行，民國 96 年 7 月修正發佈之土地登記規則，新增第 116-1 條規定為：「同一標的之普通抵押權，因次序讓與申請權利內容變更登記者，應由受讓人會同讓與人申請；因次序拋棄申請權利內容變更登記者，得由拋棄人單獨申請之（I）。前項申請登記，申請人應提出第三十四條及第四十條規定之文件（11）。」以為申請抵押權次序讓與或拋棄登記之依據。另抵押權之次序變更登記，則規定於同規則第 116 條。現將普通抵押權次序讓與或拋棄之登記及抵押權次序變更之登記，簡要說明如次：

（一）抵押權次序讓與之登記

普通抵押權因次序讓與申請權利內容變更登記者，應由受讓人會同讓與人申請，應檢附文件為 1、登記申請書。2、抵押權移轉、變更契約書。3、申請人身分證明。4、讓與人印鑑證明或符合土地登記規則第 41 條規定情形者免附。5、他項權利證明書。6、已經通知債務人、抵押人及共同抵押人之證明文件。

（二）抵押權次序相對或絕對拋棄之登記

普通抵押權次序之拋棄，有相對拋棄及絕對拋棄兩種，因該等次序拋棄申請權利內容變更登記者，均得由拋棄人單獨申請之。因此申請次序相對或絕對拋棄登記應附文件為：1、登記申請書。2、登記清冊。3、申請人身分證明。4、拋棄人印鑑證明或符合土地登記規則第 41 條規定情形者免附。5、先次序抵押權人之拋棄證明文件。6、他項權利證明書。7、已通知債務人、抵押人及共同抵押人之證明文件。

後者拋棄之登記，地政事務所應於登記完畢後，通知受拋棄利益之抵押權人換發他項權利證明書。

（三）抵押權次序變更之登記

抵押權次序變更之登記，由次序變更先後次序之抵押權人會同申請。且該變更對債務人、抵押人及共同抵押人等之權利並無影響，惟彼等為抵押權之權利關係人，有權了解抵押物上他項權利次序變動之情形，因此申請次序變更登記之抵押權人，應於

登記申請書適當欄記明確已通知債務人、抵押人及共同抵押人，並簽名。土地登記規則第 116 條第二項有明文規定。

申請次序變更登記者，須符合 1、應附文件與一般抵押權內容變更登記同，即均須檢附土地登記規則第 34 條、第 40 條規定之文件。2、因次序變更致先次序抵押權擔保債權額增加時，其有中間次序之他項權利存在者，應經中間次序之他項權利人同意。3、次序變更之先次序抵押權已有次序讓與或拋棄登記者，應經該次序受讓或受次序拋棄利益之抵押權人同意。4、申請登記時，申請人並應於登記申請書適當欄記明已通知債務人、抵押人及共同抵押人，並簽名。5、如次序變更之抵押權人為同一人時，因無合意之對方，自得由其單獨申請登記，惟應於登記清冊備註欄表明申請之內容。6、無論普通抵押權或最高限額抵押權皆得為抵押權次序變更登記之申請。

普通抵押權因次序讓與，次序相對或絕對拋棄而申請權利內容變更登記。登記機關僅在他項權利部其他登記事項欄為記載，以為公示。而次序變更登記之申請，因涉及先後次序抵押權人次序之互換，自應依實登記。又無論抵押權次序讓與、拋棄或變更登記，均涉及抵押權內容之變更，屬土地法第 76 條第二項規定免納登記費之範疇，土地登記規則第 46 條第一項第二款有明文規定免繳納登記規費。

四、 結論

同一抵押物有多數普通抵押權者，抵押權人得以次序之讓與、次序之相對拋棄或絕對拋棄等三種方法，調整其可優先受償之分配額（民法第 870-1 條、870-2 條），俾使抵押物交換價值支配之活絡化。立法原意至善，惟據統計資料，即民國 96 年 7 月 28 日至 98 年 9 月 15 日止，台北市各地政事務所並未接獲任何申請案。反觀民法並未規定，而土地登記規則自民國 84 年所獨創之次序讓與（因配合民法抵押權章於民國 96 年 3 月之修正，嗣修正為次序變更）。同一時間台北市各地政事務所共受理次序變更登記申請案達 23 件。

土地登記規則所定之次序變更登記，其登記之結果，抵押權人之優先受償次序互相交換，至為簡明易懂。而民法所定之次序讓與、次序相對拋棄，其讓與人與受讓人或拋棄人與受拋棄人間，仍保有原抵押權及次序，僅是受分配金額規定之不同，及次序絕對拋棄，後次序抵押權人之次序各依序昇進，而拋棄人退於最後地位，但於拋棄後新設定之抵押權，其次序仍列於拋棄者之後。尤其其計算受分配額較複雜，不若次序變更之簡易明瞭。再由台北市各地政事務所自民國 110 年 1 月至 112 年 12 月止，共受理抵押權次序變更登記申請案有 61 件，而受理抵押權次序讓與、相對拋棄或絕對拋棄之登記申請案則依然掛零，顯見後者不為民眾所接受。因此次序變更似應納入民法規定及民法所定普通抵押權之次序讓與或拋棄之規定宜檢討修正，以符民眾需求。謹建議日後民法修正時能酌予參採。



京華城看容積獎勵爭議？



從法制比較監委、北檢、北市府、

市議會及民眾黨的見解

蘇南

國立雲林科技大學營建系名譽教授

陽明交通大學土木工程博士、中正大學法學博士

一、爭議緣起

台北市議員游淑慧議員於 113 年 09 月 02 日提出京華城補告發函至北檢，希檢調，希望能併案調查京華城容積率從 392%變至 560%的過程是否涉及不法？因為京華城當年是 79 年左右，以捐地 30%等附帶條件，由「第三種工業區（工三）」變更為「第三種商業區（商三）」。民國 79 年 2 月的台北市政府第 379 次都委會中記錄，裡面明確寫道「即容積率依整個基地面計算為 392% (70%X560%)。」

二、爭議主要內容

京華城居然僅透過向監察院陳情就逆轉了一切？監委劉德勳於 105 年提出糾正認定法定容積率應為 560%，但當時北市府仍認為法定容積率為 392%；結果劉監委再於 106 年 6 月 8 日請市府依監察法規定到院「質問」，並且拒不採納北市府意見，最後 106 年 8 月 7 日再次提出審核意見，認定京華城法定容積率應為 560%。市府才只好依監察院審核意見，於 107 年辦理都市計畫變更，公告變更京華城法定容積率為 560%。

三、容積率制度

容積係指土地可建築之總樓地板面積；就是一宗基地內建築物總地板面積與建築物基地面積之比；較高的容積率對於實施者和投資者、民眾來說可能更具吸引力。

容積管制涉及民眾權益與都市生活環境品質有重大影響，是一種建築權益與土地資源的重分配方式。因此，對於都市更新建築物的土地權益重分配、建築物的建蔽率、容積率之公平性、資源重分配的效率性等問題，近來也因京華城案特別引起社會關注容積率問題。

容積管制是都市計畫中用來管制土地使用強度的工具，而臺灣於民國 85 年 6 月 18 日起全面實施容積管制。按照都市計畫作業程序，各縣市地方政府應依各土地使用分區和公共設施等特性，由各縣市政府個別訂定基準容積率(法定容積率)。進一步言，基準容積乃指以都市計畫及其相關法規規定之容積率上限乘土地面積所得之積數。

基準容積 = 土地面積 × 法定容積率

例如基地面積為 1000 平方公尺，常見的台北市商三的容積率 560%，基準容積等於 $1000 \times 560\% = 56,000$ 平方公尺。容積率訂定原則，必須依據都市計畫的改善居民

生活環境，促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展外，也要符合法律經濟學的公平原則與效率原則，所以容積率是屬於公共財。

台灣地區未全面實施容積率管制前，建物及土地之使用強度是依據原都市計畫法所規定建蔽率辦理。而由《建築技術規則》等法規對建築物高度進行管制。前開建蔽率是根據土地使用種類來訂定，建築物高度則由房屋面前的道路寬度決定。以上即為「建蔽率時代」。因此造成若基地面前道路愈寬或臨接永久性空地，則依法規所換算得出的容積愈大，產生一宗土地在相同的使用分區土地卻出現容積率不同問題，破壞了原本都市計畫中的發展架構。

改善方法為台灣區土地管理漸漸進入「容積率管制時代」，調整為以都市發展的預期計畫人口與平均居住面積等因素，來訂定各土地使用分區內之基地可興建之建築物的樓地板面積。首先台北市於 72 年 4 月 25 日頒布《臺北市土地使用分區管制自治條例》，目的為落實台北市土地使用分區管制，其第 10 條、第 25 條對於住宅區、商業區內建築物之容積率有所規定。

在民國 82 年宜蘭縣也辦理各地區細部計畫通盤檢討後也全面實施容積率管制，其他縣市則因受限於建商及地方議會等之壓力而較晚實施。台北縣在 86 年 8 月發布《台北縣三重等十七處都市計畫區土地使用分區管制要點》，透過主要計畫通盤檢討方式，將全縣納入容積率管制範圍。後來於民國 88 年 1 月 25 日《地方制度法》通過實施後，賦予地方政府縣議會相對的立法權。台灣省在 88 年 06 月 18 修正《都市計畫法台灣省施行細則》第 34 條，訂定都市計畫地區各土地使用分區之容積率上限。此後，全台實施容積率管制進入「容積率時代」。

全面實施容積率管制後，住宅區及商業區之容積率訂定要依據《都市計畫法台灣省施行細則》之規定，主要決定於人口密度、樓地板面積、公共設施服務水準等因素。而為落實容積率的實際施行，促進都市計畫地區內土地能夠合理使用，授權地方政府得於都市計畫書內訂定容積管制規定。例如於住宅區及商業區，應依計畫容納人口、居住密度、每人平均居住樓地板面積及公共設施服務水準，訂定平均容積率，並依其計畫特性、區位、面臨道路寬度、鄰近公共設施之配置情形、地形地質、發展現況及限制，分別訂定不同之容積率管制。

四、監察院京華城調查報告（監委林盛豐、蘇麗瓊，113 年 1 月 24 日）

京華城原址的都市計畫細部計畫修訂案（與都市更新無關）之容積獎勵，既不循上開「臺北市土地使用分區管制自治條例」第 11 章之容積獎勵專章申請；亦缺乏得突破該自治條例第 25 條所定「第三種商業區」容積率不得超過 560% 上限之其他法令依據。卻逕行參採內政部所訂「都市更新建築容積獎勵辦法」之容積獎勵規定（綠建築、智慧建築、耐震設計標章），創設所謂「韌性城市貢獻」、「智慧城市貢獻」及「宜居城市貢獻」等獎勵項目，合計給予按基準容積（以容積率上限 560% 計算）外加最高 20% 之容積獎勵。

而臺北市都委會 110 年 9 月 9 日第 783 次會議（柯文哲市長任內）竟僅基於「公益性」與「對價性」考量，無視本案與都市更新性質不同，並沒有準用都市更新容積獎

勵相關規定之適用。後經臺北市政府於 110 年 11 月 1 日核定公告，草率核其容積獎勵欠缺法令依據，且已逾越（抵觸）該細部計畫之上位法規（即《臺北市土地使用分區管制自治條例》第 25 條與《都市計畫細部計畫審議原則》第 8 點）之容積率上限規定，確有重大違失。

五、京華城獎勵容積是否合法？

京華城案最主要的爭執點，就是柯市府給予京華城案 20% 的獎勵容積合不合法？柯市府表示這是經由專業的都市計畫委員及都委會專案小組審議通過的，北檢曾有傳喚京華城案都委會專案小組成員，其中有委員表示：「我有提出疑議」？「京華城不適用都更危老和土管條例，如果強行推動會違反現行獎勵規定」？試問都審會是採取多數決，還是有人反對，市府就不應給予 20% 容積獎勵？

六、法律責任-圖利罪、違背職務受賄罪及行賄罪

前台北市長柯文哲遭台北地方法院認為，涉犯《貪污治罪條例》違背職務收賄、圖利等罪，犯罪嫌疑重大，且有滅證、勾串證之虞而裁定羈押禁見。另外有前副市長彭振聲、台北市議員應曉薇、威京集團總裁沈慶京、前市長辦公室主任李文宗、威京集團子公司鼎越開發董事長（前兵役局局長朱亞虎）等 7 人，都遭台北地方法院裁定羈押並限制接見、通信。還有 15 人被列為被告。後來朱亞虎在台北地院庭訊中認罪、坦承行賄，涉犯《貪污治罪條例》違背職務行賄罪，罪嫌重大。11 月 13 日北檢為釐清政治獻金的相關金流，指揮調查局北機站借提柯文哲訊問，而他現身時頭髮全剃光，格外引起關注；追查重點在於威京集團透過各種管道層層轉出的相關金流，是否與京華城案構成對價關係，從而達到無論事前、事後的行賄、收賄犯行嫌疑之釐清。

台北市議會的「京華城容積違失案專案小組調查報告」做出 5 大結論、8 大建議，認為京華城客觀上不符合都更獎勵要件，主觀上亦不願申請法有明文之其他容積獎勵，市府不應浮濫給予容積獎勵。調閱小組最終會議定調本案是「財團特權」。

七、民眾黨意見

台灣民眾黨於 9 月 19 日在立法院召開「審容積變圖利 政治追殺何患無辭？」前副市長、立委黃珊珊以過去北市政通過的都市計畫案表示，非都更地區給容積獎勵於法有據，京華城並非唯一案子。依《都市計畫法》第 24 條，人民有權申請自行擬定或變更細部計畫，還有根據《台北市都市計畫施行自治條例》第 25 條，地方政府可在都市計畫的細部計畫中根據都市需求決定容積率。而台北市府係以《台北市土地使用分區管制自治條例》規範法定容積，細部計畫來審議總容積率上限；於京華城這種非都更地區給容積獎勵，黃認為於法有據。

國土署長吳欣修 9 月 12 日說，內政部定調容積率是由地方政府的細部計畫訂定；2013 年已明文規定，一般性容積獎勵上限不得超過 20%，這已是所有縣市政府都市計畫委員會的共識；國土署尊重地方政府原來訂定的基準容積跟容積獎勵。

而申請容積獎勵還有另外一條途徑就是適用《都市更新條例》，但都更的容積獎勵則由中央訂定。因為容積是公共財所以容積獎勵希望優先放在公益上，要避免為單一個案、單一族群獎勵。國土署過去原則上都會尊重地方政府，若有些案子太過頭，

就會透過監院或要求地方政府修正。

黃珊珊強調透過都市計畫細部計畫訂定容積獎勵，並非沒有前例，例如郝龍斌市長時期的中泰賓館變成東方文華酒店，也是依照《都市計畫法》第 24 條由土地權人自提申請，提供住房優惠換容積 25%。107 年南港經貿園區特定專用區細部計畫，也獲有立體連通道獎勵，但上限不得高於容積 20%。黃強調京華城不是都更，而是依《都市計畫法》相關規定核給容積獎勵，因為《都市計畫法》第 39、85 條，本就授權台北市有權力自己訂容積率、容積獎勵，京華城並非唯一的案子，所有細部計畫都是同樣標準。公務員未受指示且依法行政，竟遭政治追殺，到底「柯文哲是違了什麼法？」

本文認為，京華城的容積爭議案目前尚未起訴，後續有待觀察；但依《刑事訴訟法》第 154 條第 1 項：「被告未經審判證明有罪確定前，推定其為無罪。」這就是無罪推定原則。





房市政策衝擊！扭轉房價上漲預期 2024 年第四季房市呈現量急縮、 價盤整或下修

葉凌棋

永慶房產集團業務總經理

2024 上半年的房市表現幾乎可用激情來形容。根據今年上半年六都的建物買賣移轉棟數數據顯示，2024 年上半年六都交易量合計 136,499 棟，較 2023 上半年的 107,004 棟，年增幅達到驚人的 27.6%，更創下自 2014 年起，11 年來最高紀錄。不過，第三季開始銀行緊縮房貸、央行祭出第三波選擇性信用管制等，後續房市會如何發展呢？

一、 近八成消費者保守看待 2024 年第四季景氣

根據永慶房屋 2024 第四季網路會員調查結果顯示，50%消費者認為國內經濟景氣與第三季持平，變化不大，但有 27%消費者看壞第四季景氣，與第三季相比，增加 8 個百分點，顯示有近八成消費者對經濟景氣看法漸趨「保守看待」。2024 年全球經濟活動展現韌性，而台灣出口表現亮眼，景氣燈號轉呈紅燈，經濟景氣維持成長。不過，美國總統大選結果難料，而地緣政治風險持續，不確定性高，將影響全球經濟表現，讓消費者保守看待 2024 年第四季景氣。

二、 影響 2024 年第四季房市走向？ 房市政策、放款趨緊是關鍵

以消費者角度來看，影響 2024 年第四季房市走向的因素有那些呢？根據本次調查結果顯示，消費者普遍認為房市政策及放款趨緊是影響今年房市走向的關鍵。本次調查在 8 月中旬至 9 月初，消費者認為政府是否釋出新一輪打炒房政策，將影響房市走向，而央行確實於第三季理監事會議宣布實施第七波選擇性信用管制，擴及族群眾多，衝擊房市交易。

第二個影響房市走向的因素是放款趨緊，8 月初部分銀行即將瀕臨滿水位以及央行推出「減降令」後，房貸審核趨嚴、利率拉高、成數降低、排隊等撥款狀況頻傳，銀行限縮房貸讓消費者購屋態度轉趨謹慎，放緩購屋腳步，連帶影響到房市交易明顯降溫。

三、 何時是最佳購屋時機？ 80%消費者認為在 2025 年以後

購屋意願仍高！ 51%消費者認為未來半年是最佳售屋時機

在最佳購屋時機方面，根據本次調查結果顯示，發現 80%消費者認為 2025 年以後才是最佳購屋時機。顯示在受到銀行放款緊縮影響，使部分消費者購屋態度轉趨觀

望，未來可能需等銀行放款開始放寬，成數及利率回歸到消費者可負擔能力範圍內，購屋態度可能才會轉趨積極。

另一方面，屋主的售屋意願仍高，根據調查結果顯示，51%消費者認為未來半年是最佳售屋時機，顯示屋主著眼於目前市場價格仍處相對高檔，房價要再飆漲的機會不大，再加上銀行限貸緊縮，使交易時間拉長，連帶使買氣降溫。而且，現階段政府對於房市管制的措施仍會滾動式檢討調整，在未來房市走向仍有變數的情況下，認為未來半年就是最佳售屋時機。

四、 房貸緊縮+第七波選擇性信用管制！ 會對房市產生什麼衝擊？

房貸緊縮對於中古屋與成屋市場衝擊較大，市場轉趨觀望，的確讓市場買氣降溫。不過，過去幾年熱賣的預售屋今年將迎來大量交屋潮，在房貸緊縮與第七波選擇性信用管制下，申貸難度拉高，預售屋交屋必須自籌資金補足缺口，否則恐面臨無法順利交屋的危機。根據統計，今年 1-7 月全台住宅使照核發量約 7.6 萬戶，顯示約有 7.6 萬戶預售屋交屋潮將受衝擊，若以今年 1-7 月住宅使照量推估全年預售屋交屋量將高達 13 萬戶，換算所需房貸總金額將高達 1.3-1.5 兆元，申貸量體相當驚人。

五、 房市急凍！ 第四季創有紀錄以來最低量！

在銀行房貸緊縮下，加上 9/19 央行實施第七波選擇性信用管制影響，讓購屋貸款出現利率升高、估值保守、資格條件趨嚴以及寬限期縮短或取消的狀況，即使央行並未升息，但銀行房貸利率上調幅度已等同於央行升息 1.5 至 4 碼之多；而銀行貸款估值保守則讓貸款成數不足成交價八成，購屋族群必須準備更多自備款才能進場，直接衝擊市場交易量。

根據永慶房屋集團內部資料統計，9 月看屋諮詢、要約付斡與 6 月高點相比，均有四成以上的減幅，市場觀望氛圍濃厚，第四季房市急凍，預估 2024 年第四季交易量約 5.3 至 6.2 萬棟左右，較 2023 年同期約減少 30%至 40%。若進一步觀察歷年第四季交易量表現，今年第四季交易量將創自 1999 年有紀錄以來新低量，年減幅也恐創下 26 年來最大。

六、 房市政策衝擊！ 扭轉房價上漲預期 第四季市場呈現量急縮、價盤整或下修

2024 年上半年房市交易熱絡，較 2023 年同期成長近三成，不過，下半年受到國內銀行貸款緊縮，加上央行實施第七波選擇性信用管制，扭轉民眾對於房價持續上漲的預期，第四季買氣急凍，價可能盤整或下修。依目前交易量推估，下修 2024 年交易量至 31.8-32.6 萬棟之間，與 2023 年相比，成長 3.6%至 6.2%。

七、 房貸緊縮+第七波選擇性信用管制影響！ 現在適合進場買房嗎？

在銀行房貸緊縮與央行下達房貸「減降令」的狀況下，房市交易降溫，而央行9月祭出第七波選擇性信用管制，顯示其管控房市的決心，又更進一步限縮貸款，讓市場觀望氣氛濃厚，房市買氣連三降。在這樣的狀況下，現在還適合買房嗎？

目前銀行房貸緊縮並非完全貸不到錢，只是房貸利率較高、貸款成數降低來核貸，且因銀行房貸接近滿水位的狀況目前仍未解，核貸時間拉長，須排隊等撥款的現象短時間內無法解決，因此，房市交易量縮是必然，未來幾季應該會呈現量縮價盤整或量續縮價修的格局。不過，今年上半年房市有過熱風險，這波房市政策管控下讓房市交易明顯降溫，但沒有崩盤危機，終究會讓房市回到一個比較健康的市場。

綜上所述，若是有自住或是長期置產需求的民眾，可趁目前房價盤整甚至下有修機會，根據自身偏好的生活、交通機能，慎選區域、產品，了解當地房地產市場的情況，目前房價上漲預期已被扭轉，加上目前市場供給量已明顯提升，可選擇的物件變多，不妨多看多比較，並嘗試議價，成交機會增。此外，也要審慎評估自備款額度和現金流，避免產生購屋資金缺口，畢竟房貸屬於長期支出，也須將利率可能上調之貸款負擔一併納入考量，在可負擔範圍內選擇適合的房產。





土地單價與總價(面積)之關係

陳永愉

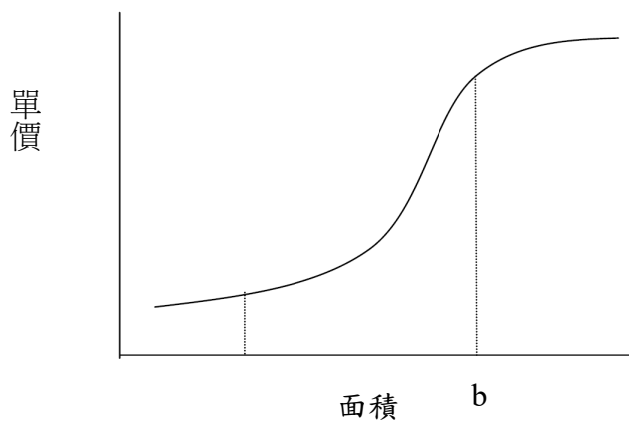
中心國際顧問股份有限公司總經理



土地的單價，應該是在該區域最適興建建物的面積時，單價最高。低於最適面積，土地單價較低，緣因無法做最適規模之規劃利用所致。而高於最適面積後，則土地單價趨於平緩，不會持續上升，但有可能微幅下滑。土地單價在不同面積下的變化，確實受到最適面積的影響。

壹、文獻回顧

回顧過去文獻，討論面積與單價的關係，從土地的角度來看，日本與台灣可能出現面積越大單價越高，而美國可能出現面積越大單價越低的現象¹(李泓見, 2016)。在實證的結果顯示日本土地面積越大而單價越高的現象顯著。從美國土地交易資料實證研究結果發現，土地價格隨著土地面積增加而遞減，而這樣的情形可能是因為分割成本、市場不完全與法規制度限制所導致²(李泓見, 2016)。非線性定價為廠商在需求面創造最大利潤的行銷策略，而規模經濟則從供給面解釋面積與價格所可能產生的變化(圖一)³(李泓見, 2016)，面積隨著從 a 至 b 越來越大，單價也同步越來越高。但到達 b 點後，單價不再持續上漲而趨於平緩。



圖一

¹ 資料來源：台北都會區不同住宅類型價差之研究，李泓見等，台灣土地研究，2016，p67

² 資料來源：同註 1，p67

³ 資料來源：同註 1，p69

高總價住宅的單價通常在該區域最適興建建物的面積時達到最高。當土地面積低於最適面積時，因為無法進行最適規模的規劃利用，導致單價較低。

相反地，當土地面積超過最適面積後，單價的增長趨於平緩，甚至可能微幅下滑⁴(吳東昱, 2021)。這一現象可以解釋為市場對於不同規模土地的需求差異，以及開發商在定價時考慮到的潛在使用效益。

在不同類型的住宅市場中，邊際價格的變化呈現出不同的模式。在低總價住宅市場中，隨著面積增加，邊際價格通常會遞減；而在高總價住宅市場中，則可能出現邊際價格遞增的情況⁵(陳珮文, 2017)。這種差異反映了消費者對於高端住宅的需求特性，以及開發商在高價位市場中所採取的定價策略。

土地面積與價格之間存在明顯的非線性關係。當土地面積增大時，其總價會隨之上升，但邊際效用會逐漸減少，這意味著每增加一單位面積所帶來的價格提升會減少⁶(李泓見, 2016)。此外，在都市化程度較高的地區，土地供應有限時，高總價住宅可能會因為稀缺性而造成邊際價格上升。

貳、理論背景

綜合以上文獻，可以看出土地單價與面積之間的非線性關係受多種因素影響，包括最適面積、邊際價格變化、消費者偏好及市場結構等。在實務中，了解這些關係有助於不動產開發商和投資者制定更有效的定價策略和投資決策。

這些研究結果強調了在進行土地估價和開發規劃時，考慮最適面積的重要性，以及如何利用非線性模型來更準確地預測土地價格變化。

一、最適面積的概念

最適面積 (Optimal Size) 是指在特定區域內，土地的使用效率和經濟效益最高的面積。當土地面積低於最適面積時，開發利用可能無法達到最佳規模，導致單價較低。當土地面積達到最適面積時，開發利用的效率和經濟效益達到最高，單價也會隨之上升。

二、最適面積與單價變化

(一) 低於最適面積：

當土地面積小於最適面積時，開發者可能無法充分利用土地的潛力，導致單價較低。這是因為小面積土地的開發成本相對較高，且可能無法實現規模經濟。

⁴ 資料來源：容積與面積差異對土地價格之影響-以桃園市青埔地區為例。吳東昱，國立臺北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文，2021. P99~100。

⁵ 資料來源：'不動產面積與價格關係-分量迴歸之應用。陳珮文，國立臺北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文，2017. P85.

⁶ 資料來源：同註 1，p84

(二) 達到最適面積：

當土地面積恰好達到最適面積時，開發者能夠充分利用土地，實現最高的經濟效益，這時單價會達到最高點。

(三) 高於最適面積：

當土地面積超過最適面積時，單價的增長會趨於平緩，甚至可能出現下降的情況。這是因為過大的面積可能導致開發成本增加，且市場需求未必能夠支撐過大的土地面積，從而使得單價不再上升。

三、土地價格的形成機制

土地價格主要由土地的供給和需求關係決定，而不是完全取決於生產成本或勞動價值。土地的稀缺性和市場需求的變化會導致價格波動，因此土地總價之波動，關鍵在於單價因面積適宜性與否而出現上升或下降之結果。

四、影響土地價格的因素

影響土地價格的因素很多，包括土地制度、城市規劃、交通運輸、宗地條件(如面積大小)、土地改良、公共建設等。這些因素會影響土地的供給與需求，從而影響地租收益和土地資本化率，最終影響土地價格的變動。

五、土地價格的特殊性

土地作為一種特殊商品，其價格不完全依賴於生產成本或勞動價值。土地的價值主要反映了其自然資源價值和開發利用過程中，投入勞動形成的價值。因此，土地價格只能說基本上是土地價值的貨幣表現。

參、實例分析

一、商業地產開發

在商業地產開發中，開發商通常會進行市場調查以確定最適的建築面積。例如，在某個地區，開發一個商業中心的最適面積可能是 10,000m²。若開發商選擇建設 5,000m² 的商業中心，則可能無法實現預期的收益；若選擇建設 20,000m²，則可能面臨市場需求不足的問題，導致單價下降。

最適面積的大小，跟該地區繁榮程度與普遍建築態樣，息息相關。高度繁榮的商業地區，主要興建高樓大廈為主，面積必然需要一定規模以上才能興建。反之，低度繁榮之郊外路線商業區，主要是蓋臨路整排的連壁透天厝，對於方正且大面積的土地，切割興建透天厝，反而會因為深度過大，不利於規劃利用。

日本土地價格比準表針對商業地在「畫地條件(宗地條件)」之修正中，除了有地積過大(面積過大)及地積過小的修正外，另有所謂「面大增價⁷」(表一)之規定：「在高度商業地域、準高度商業地域及普通商業地域中，適用面大增價的是對象地(勘估標的)與其所在的基準地(比較標的)相比，被判定為辦公樓及公寓的選址等，

⁷ 土地價格比準表，日本地價調查研究会編著，住宅新報社出版，第七次改版，p16

可以高度利用，而且對廣闊土地有需求或對每層有效面積的租賃建築有需求者，經綜合、客觀的判斷，透過整體規劃，其效用或收益的增加，是顯而易見的情況。」

表一、高度商業地域面大增價格差率⁸

對象地 基準地	普通	稍優	優	相當優	特優
普通	1.00	1.03	1.05	1.08	1.10
稍優	0.97	1.00	1.02	1.05	1.07
優	0.95	0.98	1.00	1.03	1.05
相當優	0.93	0.95	0.97	1.00	1.02
特優	0.91	0.93	0.95	0.98	1.00

一、住宅開發

在住宅開發中，最適面積的概念同樣適用。例如，在某個城市的某個區域，開發一個住宅小區的最適面積可能是 3,000m²。若開發商建設 1,500m² 的住宅，則可能因為缺乏必要的設施而降低吸引力；若建設 5,000m² 的住宅，則可能因為市場需求不足而導致單價不再上升。

這種現象在台灣六都以外之鄉鎮地區，最為常見。某地區建築態樣以三樓半為主流，某一基地如單獨興建四連棟之三樓半透天厝，容積率可能用不完，如要極大化建築，可以蓋四樓半，但單戶總價因而過高，難以去化。如改建五樓電梯公寓，分層出售，又與當地購屋者居住習慣不同。所以，基地面積過大，反而會出現不利規劃利用的情況。

日本土地價格比準表，針對住宅用地，共區分為優良住宅地域、標準住宅地域、混在住宅地域、農家集落地域及別莊地域，針對「畫地條件」部分，只有與同地域基準地面積的調整(表二)，而無「面大增價」之調整。

表二、優良住宅地域畫地條件-地積格差率⁹

對象地 基準地	普通	稍劣	劣
普通	1.00	0.93	0.95
稍劣	1.08	1.00	0.92
劣	1.18	1.09	1.00

二、工業用地開發

在工業用地開發中，最適面積之大小，更顯現其影響單價的重要因素。以財政部國有財產署委外估價案中，估價報告最常出現的錯誤是勘估標的為大面積，作為砂石場、預拌混凝土廠或大型工廠(產業園區)使用，而比較標的卻是小面積工業廠房。

⁸ 同註 8，p93

⁹ 同註 8，p30

雖然同屬於工業用地(如丁種建築用地)，但小面積的廠房，根本無法作為砂石場或大型工廠使用。換言之，勘估標的與比較標的並無相關替代性之條件，應屬於不可比較標的。如果硬要比較，其修正率必然非常主觀且難有依據，而勉強比較結果，其比準價格並無太大意義。

表三是某估價報告書內，個別因素比較調整分析表，將「總價(面積)關係」與「面積與規劃潛力關係」並列，分別給予不同之調整百分率，並不妥適。因為並非總價影響單價，而是面積大小影響單價。然而面積小單價未必較高。面積適宜度影響單價，係跟土地規劃利用度直接相關。此外，比較標的面積分別為勘估標的之3%、7%及4%(表四)，根本無法替代勘估標的。

表三、某特定目的事業用地宗地條件調整表

項目	比較細項	併用範圍	比較標的1	調整百分率	比較標的2	調整百分率	比較標的3	調整百分率
宗地條件	總價(面積)關係	33,059.42 m ²	面積小單價高	-3%	面積小單價高	-3%	面積小單價高	-3%
	寬深度比	普通	普通	0%	普通	0%	普通	0%
	土地形狀	略為方整	略為方整	0%	略為方整	0%	略為方整	0%
	地勢	平坦	平坦	0%	平坦	0%	平坦	0%
	臨路情形	單面臨路	單面臨路	0%	前後臨路	-1%	路角地	-2%
	面積與規劃潛力關係	33,059.42 m ²	1,116.00 m ²	6%	2,193.00 m ²	4%	1,398.46 m ²	6%
	鄰地使用	普通	普通	0%	普通	0%	普通	0%
	小計			3%		0%		1%

表四、勘估標的與比較標的面積占比

項目	勘估標的	比較標的1	比較標的2	比較標的3
面積	33,059.42	1,116.00	2,193.00	1,398.46
占比	100%	3%	7%	4%

若依日本土地價格比準表之區分，工業用地分為：大工場地域，標準面積為30,000m²(10,000m²~50,000m²)；中小工場地域，標準面積為3,000m²(1,000m²~10,000m²)³。

與比準面積相較，過大或過小都必須修正，其修正幅度(格差率)分別為0.9~1.11(表五、大工場)及0.8~1.25(表六、中小工場)⁴。

¹⁰ 同註8，p17

¹¹ 同註8，p147 & p153

表五、大工場地域(面積格差率)

對象地 基準地	普通	稍劣	劣
普通	1.00	0.95	0.90
稍劣	1.05	1.00	0.95
劣	1.00	1.06	1.00

表六中小工場地域(面積格差率)

對象地 基準地	普通	稍劣	劣
普通	1.00	0.90	0.80
稍劣	1.11	1.00	0.89
劣	1.25	1.13	1.00

肆、結論與建議

一、結論

土地的單價確實會隨著面積的變化而變化，並且在最適面積時接近最高點。低於最適面積時，單價最低；而高於最適面積時，單價上升則會趨於平緩。這一理論在土地開發和市場分析中具有重要的指導意義，對於土地估價而言，更是基本估價原則，不應忽視。

一般採購學中，採購批量越多即可殺價的所謂數量折扣，但並不完全可以適用在不動產交易。因為土地面積大小，直接影響規劃利用度。最適面積(或稱理想面積)的大小，應根據使用分區、用地類別、區域發展程度與土地規劃用途之不同，而有差異。

二、建議

日本因為每年有公告基準地⁵地價之設計，採用比較法時，電腦會自動抓取對象地相應區塊之基準地地價，直接進行所有區域因素及個別因素之比較修正(不僅僅是面積一項)。所以，不同不動產鑑定士⁶(估價師)，所估定之比準價格，不會有所偏差。但是，由於台灣沒有基準地之設置，更沒有公訂土地價格比準表。因此，不同估價師，會因為選用不同比較標的，除了不可比較標的(如面積差異過大，土地使用用途不同)，當然錯誤外，即便是可比較標的，也會因為各估價師事務所自訂之調整率有所不同，而會有不同之結果。因此，要精進不同估價師比準價格之差異率，唯有政府下定決心，推動基準地之選定與評價制度，方有可為。

¹² 國土交通省之公示地價：每年1月1日為基準日，3月公布，每點2名鑑定士評定，共26,000點(標準地)。

¹³ 截至2020年1月1日，國土交通省註冊不動產鑑定士人數為8,608人，鑑定士(補)人數為1,190人



土地改革歷史的演進（五）- 編輯部

臺灣省地籍總歸戶

臺灣省地籍總歸戶，是我國地籍管理新創的制度；其目的，在明瞭全省地權分配的情形，加強地籍管理，為政府實施「耕者有其田」的基本準備工作。其方法，是採用卡片登記辦法，將全省土地所有權人作一大總清查，以每一土地所有權人列為一戶，用歸戶的辦法，將其散在各縣各鄉之土地，自其他地區的土地登記簿內，分別析出，再逐一登記在該一所有權人的名下，有時候，也實際去調查，以求確實。經過地籍總歸戶後，全省地主，每人所有土地的面積、種類及使用的狀況等，都有了詳明的記載，全省土地分配的情形，始有詳實的統計，誰是地主？誰是佃農？出租地的耕種情形如何？由登記卡片上，看起來都是一目了然。

臺灣省地籍總歸戶，是於民國四十年一月開始創辦，先擇定高雄和屏東兩縣試辦，同年八月完成，試辦的成績甚佳，遂於同年九月間全省各縣市同時開始辦理，至民國四十一年三月底，陸續完成。(註一)

臺灣省原有之地籍簿冊，係採「折領戶」制，如日據時代之土地臺帳及光復後之土地登記簿，均是以已登錄之「土地為經」，「所有人為緯」而編造。就一縣之地區，按鄉分段，以段為單位，依各筆土地之地號，順序排列，逐筆記載土地標示，權利人及權利內容。此項「折領戶冊」，對於每筆土地情形之記載，固甚清楚，但對於每一土地所有權人所有土地之情形，所有土地面積之多寡，如何使用等，無由查悉，故必須舉辦地籍總歸戶，以「所有人為經」，「土地為緯」，而另行編造「戶領地冊」，始可明瞭人與地之全盤情況，尤其是政府實施「耕者有其田」，才有充分的依據。

地籍總歸戶，是依摺原有的土地登記簿，填造地籍卡片，此項地籍卡片，係依縣(市)、鄉、鎮、區、段，按地號順序排列編號。再將各縣(市)地籍卡片之所有權人相同者歸於一起，每戶編造歸戶卡片一份，此項歸戶卡片，是依所有權人之住址所屬鄉、鎮、區、村、里、鄰、戶排列編號。編造完竣後，分別置於卡片櫃內，依一定火序排列，查閱時，十分方便，就是統計各項所需要的數字，分散集合，也非常便利。茲將辦理地籍總歸戶的程序，擇要分述如左：

1. 檢查校正原有地籍簿冊：編造地籍卡片，係依據原有的土地登記簿冊，故於編造之前，先行被查校正原有的地籍簿冊，將所有權人之住址，及土地使用情況等，相互校正，以求確實，如有必要，並派員實際調查，務求正確。
2. 編造地籍卡片：每筆土地填造一份，卡片上記載的事項：①土地標示，②土地使用狀況，③所有權，④他項權利等四部份。各縣(市)均按那鎮分段，以段為單位，依據原有土地登記簿，及耕地三七五租約副本，或實際調查之資料而編造，順序排列，編定卡號，存放於土地所在地區之地政事務所內。
3. 整理歸戶：是以所有土地人之住所為唯一標準。先由地政事務所，以鄉鎮區為單位，就每一鄉鎮所有土地之全部地籍卡片，依其土地所有人之住所，按村里鄰，依次分別歸，而一戶之內，如所有人不止一人者，則按姓名歸戶。次以地政事務

所為單位歸戶，再以縣（市）為單位歸戶。如一筆土地之坐落，與該筆土地所有人之住所，不屬於同一縣市鄉鎮者，則將其住所不在本縣市鄉鎮之所有人地籍卡片，填造特製另色副卡片，移送於其住所所在地之縣市鄉鎮，辦理全省總歸戶。至共有土地，則編造共有人卡片一種，記載共有人姓名及其所有權比率，俗稱為「持分額」，各依其次序存置。

4. 編造歸戶卡片：地籍卡片完成歸戶後，再將同一所有人之地籍卡片，依一定之順序排列，編造歸戶卡片，每一土地所有權人填造一份，按土地所有權人之住所，分別鄉鎮、村里、鄰戶排列，編定歸戶卡片號字，存置於土地所有權人住所所在地之政事務所內。在歸戶卡片上，將每一土地所有權人之全部土地，無論其散在何縣何鄉，均逐筆填入，一目瞭然。
5. 編造統計：依據地籍卡片，分組編排，編造各種地籍統計，依據歸戶卡片，分組編排，編造各種土地分配統計，此項分類統計，乃為本省實施土地改革之重要依據。

根據臺灣省地籍總歸戶之統計，臺灣省「土地共有」，為本省特殊的現象，其戶數之多，且超過全省個人有地之戶數。往往每筆土地之共有人，少者有三五人，多者達數十人，甚至數百人，其流弊之大，不僅妨礙土地改良利用，而且影響地籍管理，常發生產權的糾紛。本省土地共有，由來已久，最早由於共同開發土地，後來即由多子繼承，或共同購買土地，而逐漸形成。許多土地所有權人，為避免土地分割、測量、移轉等的繁雜手續，亦多樂於共有土地。土地原為個人有者，在移轉時，往往變為共有，土地共有者，則其共有權利人，愈來愈多，逐致愈演愈複雜，逐漸形成為此種土地共有的特殊現象。

註一：請參閱湯惠蓀編「臺灣之土地改革」第四章。

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）。

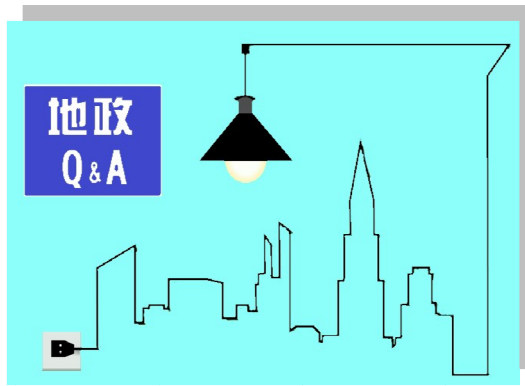
潘廉方（民 54）台灣土地改革之回顧與展望。

下期預告：

「歷史之路」單元-土地改革歷史的演進（六）

實行耕地三七五減租，臺灣租佃制度之淵源

我們將在下期繼續回顧土地改革歷史之路。



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：房地產交易價格簡訊之資料是由何種方式取得？是否為實際成交价格？

A：內政部地政司網站提供的房地產交易價格簡訊資料之來源為實價登錄制度施行前，由各直轄市、縣（市）政府所轄地政事務所就稅捐機關移送之土地現值申報書內買賣及公地標售案件派員向當事人、不動產經紀人、地政士、交易案例四鄰、公有土地管理機關等調查土地及建物之買賣、標售資料。該資料係屬詢問調查而得，僅供參考。

Q：未辦理建物所有權第一次登記之買賣案件，是否需辦理實價登錄？

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

Q：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：查詢實價登錄資料，可否得知屋齡（或建築完成年日）等資訊？

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



財團法人土地改革紀念館

民國 113 年 6-12 月活動紀要

月份	活動/課程名稱	主辦單位
6	不動產估價師專業訓練班 運用電腦估價 政治大學/江穎慧助理教授	財團法人中國地政研究所
6	地政論壇 閒話地籍法規 政治大學/陳立夫教授	財團法人土地改革紀念館 財團法人中國地政研究所
6	城市規劃與房地產的前途 政治大學/孫振教授	中華民國建築經理商業同業公會
6	發行「土地問題研究季刊第 90 期」	財團法人土地改革紀念館 財團法人中國地政研究所
7	不動產估價師專業訓練班 凶宅之認定與估價 逢甲大學/朱南玉副教授	財團法人中國地政研究所
7	地政論壇 國土計畫與農業發展 國立台北大學/何彥陞副教授	財團法人土地改革紀念館 財團法人中國地政研究所
7	都市更新與房地合一稅 2.0 陳珮因會計師	中華民國建築經理商業同業公會
8	不動產估價師專業訓練班 收益法理論與實務 中心國際顧問/陳永愉總經理	財團法人中國地政研究所

8	<p>地政論壇</p> <p>初探國土計畫土地使用管制</p> <p>逢甲大學/辛年豐副教授</p>	<p>財團法人土地改革紀念館</p> <p>財團法人中國地政研究所</p>
8	<p>不動產交易詐騙與價金履約保證</p> <p>永豐建經/蕭琪琳董事長</p>	<p>中華民國建築經理商業同業公會</p>
9	<p>不動產估價師專業訓練班</p> <p>不動產估價在環境議題的應用-污染土地、管線氣爆以及綠建築-</p> <p>政治大學/林子欽副院長</p>	<p>財團法人中國地政研究所</p>
9	<p>地政論壇</p> <p>山海港市面面觀 轉型進行式</p> <p>—魅力新基隆</p> <p>基隆市政府/方定安秘書長</p>	<p>財團法人土地改革紀念館</p> <p>財團法人中國地政研究所</p>
9	<p>建築工程發包與管理</p> <p>蔡逸泓 建築師</p>	<p>中華民國建築經理商業同業公會</p>
9	<p>發行「土地問題研究季刊第91期」</p>	<p>財團法人土地改革紀念館</p> <p>財團法人中國地政研究所</p>
10	<p>不動產估價師專業訓練班</p> <p>價格種類分析</p> <p>中國文化大學/梁仁旭教授</p>	<p>財團法人中國地政研究所</p>
10	<p>地政論壇</p> <p>都市開發導向的都市規劃</p> <p>臺北市政府地政局/陳信良局長</p>	<p>財團法人土地改革紀念館</p> <p>財團法人中國地政研究所</p>
10	<p>都市更新、危老重建政策解析</p> <p>與未來發展</p> <p>國土署都更組王武聰組長</p>	<p>中華民國建築經理商業同業公會</p>

11	<p>不動產估價師專業訓練班</p> <p>禁忌剋應何時了，風水值多少？</p> <p>談風水對不動產價格之影響</p> <p>國立台北大學/林秋綿副教授</p>	<p>財團法人中國地政研究所</p>
11	<p>地政論壇</p> <p>台灣不動產經紀業制度與</p> <p>條例之成與敗</p> <p>逢甲大學/陳建元教授</p>	<p>財團法人土地改革紀念館</p> <p>財團法人中國地政研究所</p>
12	<p>發行「土地問題研究季刊第 92 期」</p>	<p>財團法人土地改革紀念館</p> <p>財團法人中國地政研究所</p>
12	<p>不動產估價師專業訓練班</p> <p>從 ESG、AI 談論不動產估價</p> <p>國立屏東大學/賴碧瑩教授</p>	<p>財團法人中國地政研究所</p>
12	<p>地政論壇</p> <p>首都財政</p> <p>以市有土地開發應對城市發展挑戰</p> <p>臺北市政府財政局/胡曉嵐局長</p>	<p>財團法人土地改革紀念館</p> <p>財團法人中國地政研究所</p>





財團法人土地改革紀念館