

地政學訊

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

第 78 期，2020 年 1 月 11 日

發行人：林老生 系主任

主編：陳立夫 老師

編輯：政治大學地政學系學術發展委員會

地址：台北市 116 文山區指南路二段 64 號

電話：(02)2938-7106 傳真：(02)2939-0251

網址：<http://landeconomics.nccu.edu.tw>

專題報導

地政系的現況與展望

林老生

(政治大學地政學系教授兼系主任)

時光匆匆，自從民國 106 年 8 月 1 日接任地政系系主任以來，已經將近兩年半。在這期間，感謝各位老師們的辛勞與配合，讓地政系逐漸成長茁壯。回想過去、展望未來，有幾件事情與大家分享。

在師資方面:本系原有專任老師 23 名，其中有一分之一的老師屬於戰後嬰兒潮的世代，在民國 106 年至 110 年之間，陸續有 7 位老師即將屆退(或已退休)。然而，目前本系僅被分配到 3 位新聘老師名額(土地資源規劃組、土地管理組與土地測量與資訊組等各分配 1 名)。即使如此，又受制於一些行政規定，目前只有土地測量與資訊組順利聘到老師，其他兩組則需再等待一段時日才能啟動聘任程序。由於師資不足，會衝擊到本系學士、碩士(含碩專班)及博士的開課量，進而影響到同學的選課權益；因此，暫時先商請

退休老師幫忙，請他們來系兼任授課。然而，長遠之計，仍然必須持續向院、校爭取新聘老師員額。

在課程方面:為了配合學校的課程精實方案，本系各組的畢業總學分皆降到 128 學分，其中，各組的必修學分不能超過畢業總學分的 40% (大約 51 學分)。為了滿足精實方案的需求，又要顧及本系發展特色，並要考慮師資問題，非常感謝系辦同仁及老師們的辛苦，經過多次會議磋商(含學生公聽會、系友及校外委員意見)，終於訂出各組的課表。

在招生方面:由於受到少子化及 108 年新課綱的衝擊，在學士班個人申請入學的招生方面，在未來幾年將有重大變革。為了因應此新變革，教育部已要求各校開始制定招生各系所的書審尺規，並於下學年個人申請入學時開始模擬作業。換言之，未來高中生的個人申請入學成績將包含學測、書審及面試成績等三項。由於，書審尺規的制定及模擬，對於全校各系都是新的挑戰。因此，目前本系也正在邀請各組老師商議尺規制定事宜。

大家來參加「系出同門」的系友會

卓輝華

(政治大學地政學系系友會理事長、宏大不動產估價師聯合事務所所長)

「當年如果能多參與社團活動，就不會有遺憾了！因為錯失了認識更多朋友、培養另一項興趣、豐富生活樂趣的更多機會！」很多已經畢業的學長，回憶起大學生活的憾事之一，就是沒有好好瘋社團！參加社團可以學習服務與增進人際關係，對於日後進到社會工作，將會有很多無形的幫助。未來無論在職場或官場上要能叱吒風雲一番，友善與豐沛的人際關係，經常是關鍵時刻的重要一把扶手。雖然社會上有很多形形色色的社團，例如青商會、扶輪社、獅子會等，但這些都比較著重在商業公關的交流，每個參與者背後都有其目的，與大學社團的單純目地與友誼關係都截然不同。

大學畢業後，我不僅參與社會上的社團，更是積極地參與跟地政學術有關的社團，像是土地改革協會、土地經濟學會、土地估價學會、住宅學會、都市計畫學會等，從中與地政的產官學界都能有密切互動。而系友會的參與，更能讓我認識地政家族的優秀與驕傲！從復系第一屆學長（已經80歲上下的年紀）至剛畢業的學士、碩士、博士學長與學弟妹都有。從中可以見識歷屆學長的成就，學習他們成長的軌跡，與他們建立職場的互動。我們一輩子都會有機會參與各種團體組織，系友會「系出同門」的關係更是不同凡響！我簡單介紹本系友

會的傳承與任務：

本系系友會歷任會長有劉金標學長（時任國有財產局局長，在台復系第一屆）、張元旭學長（時任地政司司長，大學部31期）、李瑞倉學長（時任國有財產局局長，大學部32期）、吳萬順學長（時任地政司司長，大31期）等幾任會長。傳承到陳文森學長（聯勤建設實業公司董事長，大學部33期）在民國99年元月接任後，不時思考如何去提升與凝聚系友會的功能與活動，讓「政大地政」這個金字招牌更為發光發熱，讓地政系在不動產領域有更高的發言權與影響力，因此從長遠發展的思考籌劃，推動向內政部申請登記社會團體，期盼能夠經由有組織的力量推展系友間之文化、學術、公益、聯誼、社會服務等公益為目的，並加強彼此之聯繫、促進感情、發揚團體互助精神、服務社會為宗旨，成為具有溝通、資源整合、向心力凝聚的平台。在內政部通過設立「中華民國政治大學地政學系系友會」核備後，在民國100年7月召開成立大會，陳文森學長被推舉為第一屆創會理事長。

陳文森創會理事長於成立大會之後，與當時地政系主任陳立夫老師，旋即籌劃一連串本系在台復系五十週年慶祝活動，包括舉辦「政大不動產菁英講座」、出版「在台復系五十週年系慶特刊」、「不動產學之課題與展望」（請顏愛靜老師主編）、專訪經營有成或有影響力的地政系友等，最高潮的活動在102年5月18日復系五十週年慶祝餐宴，於台北市「福容飯店」席開近60桌，與會的本系老師、歷屆系

友與地政司歷任司長、國產局歷任局長、各縣市地政局長等歡聚一堂。王玉鳳學長（富都新開發建設公司總經理，大學部 43 期，盧秀燕市長同班同學）被推舉接任第二、三屆理事長，以「承先啟後，延續成果，燦爛再現」為期許，除接續陳創會理事長的各項活動與理念之外，剛好配合政治大學在台復校六十周年，出版地政學訊特刊「不動產學之理論與實踐」（請賴宗裕老師主編），並發起在高雄成立本系友會的南部分會，105 年 11 月更邀集系友回娘家的會員大會，在世界地標 101 大樓、全台灣最高的頂鮮 101 餐廳舉辦。第四屆理事長推舉林芳祺學長（板信銀行副總經理，大學部 39 期）接任，開創在政大地政系辦公室設立系友會聯絡處與推動中部分會的成立。歷任理事長的努力已經讓系友會組織健全、規模日益宏大，歷屆系友的聯誼平台與活動更加豐富！

蘋果創辦人賈伯斯的名言：「stay hungry, stay foolish」被翻譯為「求知若渴，虛心若愚」，在系友會的活動中，您會有意想不到的知識饗宴、人生體會與滿滿收穫。歡迎本系博士班、碩士班、碩士專班、學士班畢業系友與應屆畢業同學踴躍參與系友會會員行列。

危老條例施行之盲點與修法建言

王進祥

（地政士公會全國聯合會榮譽理事長、中國文化大學土地資源學系兼任教授）

一、前言

都市危險及老舊建築物加速重建條例（下稱危老條例或本條例），係於 106 年 5 月 10 日經總統制定公布全文 13 條，並自公布日施行；107 年 6 月 6 日再增訂第 10 條之 1，強化「商業銀行提供充裕之重建放款以利政策之順利推動」。另外，危老條例施行細則亦在 106 年 8 月 1 日公布施行全文 12 條。亦即，危老條例之母法與細則，僅 25 條條文，但其子法則包括：補助結構安全性能評估費用辦法及建築容積獎勵辦法、結構安全性能評估辦法、重建貸款信用保證作業要點、補助重建計畫作業要點、住宅性能評估實施辦法及各直轄市之相關作業規範、自治條例等等。政策上希望簡易而致危老重建案件「快速通關」，加速危老房屋之早日重建。

「危老條例」涵蓋範圍，包括：危險屋與老舊屋 2 種。「危險屋」包括：輻射屋、海砂屋或經地震災害評估為黃標、紅標之房屋。「老舊屋」則指屋齡 30 年以上（約 398 萬戶，佔 45.7%），包括：40% 需進行耐震評估確認須補強或拆除重建者，另有約 86 萬戶為四、五樓公寓。此在高齡化社會來臨之際，高齡者上下樓梯對於無障礙居住環境的需求增加，均促使危險及老舊建築的重建加速勢在必行。

二、申請期限與稅捐減免

依本條例規定申請重建時，新建物之「起造人」應擬具重建計畫，取得重建計畫範圍內全體地主及屋主之同意，再向直轄市、縣(市)主管機關申請核准，並依法在 6 個月內申請建築執照。重建計畫之申請，施行期限至中華民國 116 年 5 月 31 日止^(條例 5)。申請文件為經建築師簽證之「重建計畫書」。

本條例施行後五年內申請之重建計畫，重建計畫範圍內之土地及建築物，經直轄市、縣(市)主管機關視地區發展趨勢及財政狀況同意者，得依下列規定減免稅捐：1.重建期間土地無法使用者，免徵地價稅。但未依建築期限完成重建且可歸責於土地所有權人之情事者，依法課徵之。2.重建後地價稅及房屋稅減半徵收 2 年。3.重建前合法建築物所有權人為自然人者，且持有重建後建築物，於前款房屋稅減半徵收 2 年期間內未移轉者，得延長其房屋稅減半徵收期間至喪失所有權止，但以 10 年為限^(條例 8)。4.反之言之，重建前之合法建物所有人為法人者，尚無延長減半徵收期間之優惠，僅得減半徵收 2 年；自然人之未喪失所有權者(包括：繼承)，得再延長 10 年，合計最長減半徵收 12 年。

三、容積獎勵

重建計畫範圍內之建築基地，得視其實際需要，給予適度之建築容積獎勵；獎勵後之建築容積，不得超過各該建築基地1.3之基準容積或各該建築基地1.15倍之原建築容積，不受都市計畫法第85條（基準容積及增加建築

容積總和上限）之限制。本條例施行後3年內申請之重建計畫，得再給予各該建築基地基準容積百分之10之獎勵。但依第3條第2項合併之建築物基地或土地，其超過1,000平方公尺部分，不適用前2項規定^(條例 6)。

前述容積獎勵，參照「都市危險及老舊建築物容積獎勵辦法」之範圍，包括：1.原建築容積高於基準容積者，其容積獎勵額度為原建築基地之基準容積百分之10，或依原建築容積建築；2.危險建築物基準容積百分之10、結構安全未達乙級者基準容積百分之8、屋齡30年以上，結構未達一定標準者基準容積百分之6；3.建築基地退縮建築者之容積獎勵額度為百分之10或百分之8；4.耐震設計之容積獎勵額度為百分之10、6、4、2；5.「取得候選等級綠建築證書」及6.「取得候選等級智慧建築證書」之容積獎勵額度，分別為：鑽石級百分之10、黃金級百分之8、銀級百分之6、銅級百分之4、合格級百分之2（重建計畫範圍內建築基地面積達500平方公尺以上者，不適用前項銅級、合格級規定之獎勵額度）；7.建築物無障礙環境設計之容積獎勵額度為百分之5、4、3；8.協助取得及開闢周邊公共設施用地之獎勵額度為百分之5上限。

四、危老條例施行，地主端之問題與盲點

危老條例，難謂不是解決並突破目前都更「整合困難」、「申請程序與文件複雜不便民」、「審議時效冗長」、「不同意戶欠缺公權力強制執行」窘境之途徑。但反面觀之，亦可能是「破壞都更單元」、「破壞都市計畫」、「破壞都市設計」，且欠缺財產權利變換及增值稅、契稅減徵與強制信託機制之時代產物。也因此，

「危老條例」在「地主端」仍存在不少問題及盲點。茲簡述如下：

(一) 改建誘因不足且不太可能1坪換1坪

危老條例，除加速審議重建計畫及容積獎勵，比都更條例明確與適度放寬外，住宅區之容積率在300%（住三之一）以下者，除非自地自建或出資委建外；其採合建方式時，仍無從在重建後一建坪換回（室內面積）一建坪。因為重建後面積雖大於重建前面積，但採委建者需自行負擔興建成本與稅費及出售風險；而採合建者，合建比率也會因不同區段之興建後房價高低而分回不同之合建比率（50%~70%）；若以新建物之公設比30%為例，舊建物1建坪在重建後之登記面積已變為1.428建坪（ $1 \div 0.7$ ）。即使在四、五層樓公寓，雖以原容積計算，但因原地下室未計入容積，也會導致持有地下室產權者之分回面積不足與爭議。

(二) 欠缺權利變換與評價之公允機制

危老重建範圍，除單純同人所有或同宗土地重建外，其屬2宗土地需合併建築者，地主相互間之分屋、產權分配，均無都更條例之「權利變換與委任估價師」機制，導致重建戶相互間，增生如下問題：

1. 不同土地使用分區無從合併，地主相互間土地移轉增生增值稅負擔。

2. 兩宗毗連土地若公告現值不同，即使面積一致，合併後土地價值仍不同，會生差額找補與增值稅負擔。

3. 地主相互間分屋之選配，欠缺估價機制，導致不同樓層之價差與比率之認定欠缺標準，增生重建前利益之疑慮。

4. 房屋選配後分得之建物面積，因分攤基地持分，地主相互間過戶基地

持分比率時，增生不同增值稅負擔。

5. 「實價登錄」揭露地下室(有權狀產權)交易，未能「非區段化及識別化」之「實價揭露」，導致地主相互間取得成本欠公開透明，利益與利害之衝擊，滋生猜疑。

(三) 欠缺強制信託與共同負擔風險之機制

舊有透天厝或公寓之危老重建，共同出售之新建物起造人，除參照都更之選屋分配外，若以「地主共同擔任起造人」時，會因他共有人發生債務糾葛而有被禁止處分之風險。

(四) 賦稅優惠仍嫌不足

危老重建之稅捐減免期間為施行後5年內(111年5月9日前)申請之重建計畫。其減免之稅捐項目，僅及於持有稅(地價稅與房屋稅)，尚未包括：交易稅(土地增值稅、契稅)、營業稅與營利事業所得稅，仍嫌不足。

(五) 欠缺與租賃專法之連動機制

政府推動危老重建優惠措施中，所增加容積獎勵之面積，旨在讓危老重建地主，得以銷售之價金抵償危老重建成本。但現行交易市場，欠缺一套與「包租代管及社會住宅」業務連動式結合之機制來振興買氣。

五、危老條例開發整合與稅賦財政端之問題與盲點

(一) 茲列舉危老條例施行近三年期間，開發整合所面臨之問題重點如下：

1. 開發整合，才是危老重建可否順利成功之關鍵。

2. 利益與利害及危老重建之優缺分析，必然是開發整合之切入點。

3. 不動產法務、稅務之專業與須知，是開發整合切入之核心。

4. 地主關心的是自我的利益與利害，更會關心稅費負擔與新建房屋出

售之風險。

5.開發整合之重點，在「溝通協調之技巧」、「居間協調折衝之能耐」與「稅費減免策略」之運用。

6.換言之，開發整合與地籍、地權、地價、地稅之連動及專業密不可分。

(二)另外，危老條例施行至今，相關稅賦與財政端之盲點為：

1.地主出售時，房地合一稅之複雜，可能造成出售成本之增加。

2.地主起造時，子女財產之分配或稅務規劃，必然依賴專業開發人員。

3.合併鄰地重建時，為遷就容積獎勵，地主必然分割基地保留成為畸零地。

4.公寓大廈管理基金之籌措與準備，係屬委建地主疏忽準備之盲點。

5.«定型化契約»欠缺制式與擬定範本，包括：委託興建與委託開發整合、合建分屋、全案管理等契約。

6.«委建與合建»，雖有銀行之土融與建融支援，但仍需30%~50%左右之«自備款»，仍為地主之困擾。

7.危老重建，欠缺規模獎勵，導致重建土地面積偏低，欠缺經濟效益。

六、突破與修法之建議

經查，«都更條例»若能充分快速執行公權力處理不同意戶之拆除時，危老條例之階段性任務，始足堪稱完成。茲列舉«危老條例»修法建議重點如下：

(一)房屋稅參照都更條例擴大減徵至法人持有。

(二)地價稅減半徵收，參照房屋稅延長10年或喪失所有權止。

(三)地主相互間移轉與出售(第1

次)移轉得減徵百分之40之增值稅與契稅。

(四)參與重建之地主出售戶，不視為«經常性或常態性»出售，祇能減免營業稅與營所稅。

(五)父母土地以子女起造新建物，得減免契稅與贈與稅。

(六)避免小面積改建，變成«倉儲式之地下停車位»設計，放寬地下室停車空間之規劃與設計。

(七)«樓頂平台及法定空地»占用戶，若未經同意«約定專用»且未參與«都更»或«危老重建»者，應先於拆除並強制執行。

(八)不同使用分區(容積)之危老重建戶，仍得合併土地權利。

(九)責成«危老重建培訓機構»，有責任與義務協助政府建構«開發整合»之資訊平台與«定型化契約»範本之擬訂。

(十)夾雜公有土地時，加速強制參與合建或委建之時效與機制。

(十一)新建之產權面積，應增加地政士之簽證，俾利做為«預售屋»交易面積之保障及«重建後»權利變換機制面積之確認。

(十二)時程獎勵，應有退場機制，且應以規模獎勵替代。

七、結語

民國108年«都更»條例修法後，109年大選後實屬«危老重建»條例修法之好時機；此在經驗法則上，可預期的的是：«自主都更(委建)»及«危老重建»之«自主委建»必然取代«合建分屋»。易言之，«委建»替代«合建»的時代將來臨，肇因於«重建基地»偏小之危老重建，大型建商毫無意願介入；小型建商則可能被迫轉型為«代工»承辦委建(營造)業務；不動產開發人員及地政士業，轉業成為«危

老推動業」，房仲業轉型成「包租代管業」。值得欣慰的是，台北市培訓「危老推動師」已破萬人；只是危老條例對「危老推動師」團隊成立後之平台？後勤支援？定型化契約製作？資訊提供？專技人士合作模式？建築師協辦？如何收費？尤其是「全案管理」之機制，仍值研議訂定子法俾利推展與形成市場模型。值得反思的是，政府加速推動「老屋改建與都更重建」美意同時，更值鞭策各縣市政府主管機關承辦同仁，在心態與情緒上之興革，始足做到外部強化輔導政令之效果，讓「危老推動師」專注於政府與地主間之溝通橋樑任務，此時「都更與危老」重建之政策推展，始更有可能在短時間內達成具體成效。

全國國土計畫有助於農地保護嗎？

賴宗裕

(政治大學地政學系教授)

長久以來，農地流失變更，甚至違規使用，污染農業生產環境，為人所詬病，背後存在著民眾對農地價值之偏差看法，以及政府缺乏保護農地之積極作為，以致糧食安全成為隱憂，也引發食安問題之疑慮，因而寄望本次國土計畫法之通過，透過農業發展地區之劃設及農地總量之維持，以確保糧食安全與農業生產環境之改善。

一、國土計畫法及全國國土計畫有關農地保護之規定

台灣農地保護正面臨嚴峻之挑戰，面對這些問題，國土計畫法透過國土功能分區之劃設規劃農業發展地區，並限制分區分類之任意變更，規範全國農地總量及縣市應維護之農地

面積，企圖確保糧食安全，並規定部門發展計畫須先規劃所需之用地區位及規模面積，以消除農工爭地、農地流失之疑慮。針對農地工廠也要求地方政府須研擬清理計畫，予以分期處理，避免違規工廠之擴大，期待這些變革能落實農地保護之工作。

國土計畫法第三條規定，依土地資源特性，劃為國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等四大國土功能分區，其中「農業發展地區」之劃設便以確保糧食安全為原則，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並避免零星發展。國土計畫法透過指導國土功能分區分類之劃設強化區位管制之重要性，並禁止分區分類之任意變更，以確保農地資源農用免於零星變更開發影響糧食安全。

基於長期以來農地變更流失面積頗巨，嚴重影響糧食安全，故為使國土資源確保永續利用，避免土地開發過當侵蝕自然環境及農地資源，國土計畫法施行細則第四條採取總量管制之作為，分別規範全國農地總量及城鄉發展總量，直轄市、縣(市)之成長管理計畫應規劃宜維護之農地面積(細則#6)，以確保國土資源利用之合理性及永續性。

為確保農業生產環境之完整，避免農地細碎化，並排除農地污染之可能，面對約6萬家違規工廠及佔用1.3萬多公頃農地之情況下，為免農地違規使用問題惡化，全國國土計畫規範直轄市、縣(市)政府應辦理未登記工廠資訊調查作業，建立未登記工廠數量、區位、面積、產業種類等，並擬定直轄市、縣(市)未登記工廠管理(輔導及清理)計畫，進行未登記工廠分級分類輔導。對於零星、新增之未登記工廠，優先依法令其變更使用、停止使用或拆除恢復原狀等，以保護農業生產環境完整性及遏止未登記工廠新增情形。

二、農地保護問題獲得紓解嗎？

期待國土計畫法及全國國土計畫可以確立農業發展之願景及農地永續利用之目標。然而，觀之 2018 年 4 月 30 日公告之全國國土計畫內容，不免令人質疑，指導未來直轄市、縣（市）國土計畫之上位全國國土計畫，已然浮現對農地保護管制作為之鬆動，能否確實善盡農地保護之責任，不免令人憂心，茲分述其相關問題如下：

1. 取消地方農地總量之規定

國土計畫法規定全國農地總量及縣市宜維護農地面積及區位，農業發展條例第 9 條亦規定，中央主管機關為維護農業發展需要，應配合國土計畫之總體發展原則，擬定農業用地需求總量及可變更農地數量，並定期檢討。全國國土計畫並載明 74 萬公頃至 81 萬公頃之全國總量，此一總量之維護在 2017 年 10 月之全國國土計畫草案中，原由各縣市之應維護農地資源總量共同來達成。然而，此一總量卻未在 2018 年 4 月公告的全國國土計畫中出現，引人疑竇。如各直轄市、縣（市）農地宜維護面積總量交由地方自行決定，究竟該如何確保全國農地總量之達成？此恐將造成地方以未來開發需求為思維，劃設不足之農地面積，難以達成全國農地應保護之總量。

2. 農舍興建政策未獲明確指導

台灣到處興建農舍引發社會之詬病，觀之現行農業發展條例之內容，農舍缺乏明確定義，而參考相關司法判決，所謂農舍，乃以便利耕作而設，並不以解決佃農家族實際居住問題為目的（最高法院 64 台上 571、104 台上 1614）；係指以耕作為目的所建之簡陋房屋而言，如供堆置農具或肥料或臨時休息之用，始足當之，如所建房屋係供居住之用，則與農舍顯然有別（最高法院 70 台上 4637、96 台上 2595、103 台上 2579）。然當全國國土計畫未明確規範第一類至第三類不得興建農舍，以嚴管農舍之興建，避免

農地之破碎流失，恐將持續影響農業生產環境及食安問題。

3. 違規工廠形同就地合法

違規之農地工廠不僅造成農業生產環境之破壞，亦是造成農地污染之重要原因，民眾對地方政府未嚴格執法清除違規工廠，頗多質疑。雖然全國國土計畫規範清理計畫以有計畫之移除農地工廠，然卻見全國國土計畫中針對未登記工廠屬聚集達一定規模以上者給予優先輔導合法，並朝輔導遷廠或轉型方式處理，目前似未有更細緻的處理原則，而是只要達一定規模就給予輔導合法，形同違規工廠就地合法，宜再思考如何更細緻之處理，以免影響農地資源與生產環境之維護。否則將變相鼓勵違規工廠之擴大至一定規模，得以獲致輔導合法化之土地變更捷徑，無助於違規工廠之處理，卻將惡化農地保護。

4. 城鄉發展地區持續擴張

在產業結構轉型過程中，農業及農地的重要性逐漸被忽視，過度高估做為都市發展的價值，低估農地做為農業發展的價值，忽略農地的多功能性價值，以致當前面臨農地流失、糧食安全之嚴峻挑戰。為人詬病者在於目前可開發土地供給總量過多，區位失控，以致期待透過國土功能分區劃設調控未來供給總量及合理區位，國土計畫法第六條亦規定，城鄉發展地區以集約發展、成長管理為原則。惟觀之全國國土計畫之內容，未來可開發之總量與區位有關之內容，包括既有發展地區、新增產業用地、城鄉發展成長區位（未來發展地區），恐進一步產生農地流失之疑慮。

三、結語

為因應農地流失、糧食安全問題，落實農地保護之作為，國土計畫法規範全國農地總量，以計畫指導發展區位，確保農業生產環境。然觀之其公告之全國國土計畫內容，對於配

合保護農地總量之地方政府應維護農地面積之規定卻予以取消，長期以來任由農地違規使用變更流失之地方主管機關如何落實維護農地總量令人憂心。對於造成農地污染及破壞農業生產環境之農地違規工廠，卻只見輔導就地合法之意圖，不見具體積極清除違規行為之策略，恐使農地工廠持續惡化農地農用之政策成效。再者，當前都市計畫地區仍可容納 672 萬人口之可發展用地，在此供過於求之情況下全國國土計畫指導下之城鄉發展地區仍賦予持續擴大、長胖之機會，無異加深農地變更流失之疑慮，以致在全國國土計畫下之農地保護，令人難以相信足以落實保護重要農地之目標。

（本文部分內容修改自賴宗裕，2018，國土計畫法下農地保護問題之探討，第 27 屆 2018 海峽兩岸土地學術研討會，台北：文化大學）

邁進都市計畫司法審查之新里程

陳立夫

（政治大學地政學系教授）

一、都市計畫司法審查之過去

都市計畫（包括主要計畫及細部計畫）訂定或變更後，即發生規制人民（土地權利人）之土地使用行為，必須符合都市計畫規劃與規定內容，乃至負有實踐提供回饋義務之法律效果。亦因如此，向來人民對於都市計畫內容不服，而請求救濟之事例，甚為常見。

過往，依司法院釋字第 156 號解釋（68 年 3 月 16 日公布）意旨，主管機關依都市計畫法第 27 條規定所為個案變更之都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔者，即具有行政處分¹之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟（撤銷訴訟）以資救濟。但新訂定（都市計畫法第 13、14 條）或定期通盤檢討變更（都市計畫法第 26 條）之都市計畫，因其性質仍屬法規（非行政處分），故人民縱認其違法而損害其權利或法律上利益，仍須俟後續行政處分作成²後，始得循序提起訴願、撤銷訴訟，以求救濟。之後，司法院釋字第 742 號解釋（105 年 12 月 9 日公布）則進一步指明：都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討，對原都市計畫作必要之變更，屬法規性質，並非行政處分。惟如其中具體項目有直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加其負擔者，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟，始符憲法第 16 條保障人民訴願權與訴訟權之意旨。

亦即，過往原則上，人民僅得於不服個案變更都市計畫之內容時，始因該都市計畫被認為具行政處分性質，而得提起行政爭訟，使之受司法

¹ 所謂行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為（行政程序法第 92 條）。

² 例如：（1）核准徵收依都市計畫指定之公共設施保留地。（2）施工中之建築，經主管機關認定妨礙都市計畫，而勒令停工。

審查，以尋求救濟。但自釋字第 742 號解釋之後，對於新訂定或定期通盤檢討變更之都市計畫，如對其中有直接限制權益或增加負擔之具體項目³不服時，亦得提起行政爭訟。

二、都市計畫司法審查之未來

另，司法院釋字第 742 號解釋並諭示：「都市計畫核定發布後，都市計畫範圍內土地之使用將受限制（都市計畫法第六條及第三章至第六章等相關限制規定參照），影響區內人民權益甚鉅，且其內容與行政處分往往難以明確區隔。為使人民財產權及訴訟權受及時、有效、完整之保障，於其財產權因都市計畫而受有侵害時，得及時提起訴訟請求救濟，並藉以督促主管機關擬定、核定與發布都市計畫時，遵守法律規範，立法機關應於本解釋公布之日起二年內增訂相關規定，使人民得就違法之都市計畫，認為損害其權利或法律上利益者，提起訴訟以資救濟。」據此，司法院為落實使人民對於違法之都市計畫（含新訂定及定期通盤檢討變更）得提起訴訟救濟之該號解釋意旨，乃研擬行政訴訟法修正草案，增訂「都市計畫審查程序」專章。108 年 12 月 13 日該法修正案經立法院三讀通過，嗣依法公布施行後，得賦予人民關於違法都市

³ 按具體項目，應依都市計畫內容個案審查判斷。目前，就行政法院相關裁判以觀，例如：「加油站用地」變更為「交通用地（遊客中心）」（臺北高等行政法院 106 年度訴更一字第 55 號判決）、捐地回饋義務（最高行政法院 106 年度判字第 280 號、107 年度判字第 487 號判決）、「土地從原定約 11 公尺計畫道路變更為約 4 公尺人行道」（最高行政法院 108 年度裁字第 318 號裁定）等，被認為屬都市計畫之具體項目。

計畫更周全行政救濟制度之保障，並將開啟我國行政訴訟法規範審查之先河。

三、都市計畫審查程序之重點

按行政訴訟法所定關於都市計畫審查程序之重點如下：

（一）人民、地方自治團體或其他公法人認為都市計畫違法，而直接損害、因適用而損害或在可預見之時間內將損害其權利或法律上利益者，得以核定都市計畫之行政機關（內政部或直轄市、縣市政府）為被告，逕向管轄之高等行政法院提起訴訟，請求宣告該都市計畫無效⁴（同法第 237 條之 18、第 237 條之 19）。

（二）都市計畫審查之訴訟，應於都市計畫發布後 1 年之不變期間內提起；但都市計畫發布後始發生違法之原因者，應自原因發生時起算（同法第 237 條之 20）。高等行政法院收受起訴狀後，應將其繕本送達被告；而被告收受起訴狀繕本後，應於 2 個月內重新檢討該都市計畫是否合法（同法第 237 條之 21）。

（三）高等行政法院審理都市計畫審查程序事件，應依職權通知都市計畫之擬定機關及發布機關於期日到場陳述意見，並得通知權限受都市計畫影響之行政機關於期日到場陳述意

⁴ 依行政訴訟法施行法第 14 條之 5 規定，修正行政訴訟法施行前已發布之都市計畫，不適用有關都市計畫審查程序之規定。修正行政訴訟法施行前發布之都市計畫，具行政處分性質者，於修正行政訴訟法施行後，仍適用行政訴訟法有關違法行政處分之訴訟程序。

見（同法第 237 條之 25）。

（四）高等行政法院認都市計畫未違法者，應以判決駁回原告之訴。如認原告請求宣告無效之都市計畫違法者，應宣告該都市計畫無效，且同一都市計畫中未經原告請求，而與原告請求宣告無效之部分具不可分關係，經法院審查認定違法者，併宣告無效（同法第 237 條之 27、第 237 條之 28）

四、今後之努力取向

按都市計畫之訂定、變更均影響人民權益甚鉅。此次，行政訴訟法修正，增訂都市計畫審查程序專章，使都市計畫（包括主要計畫及細部計畫之訂定及變更）全面受司法監督（審查），對於促進人民權利保障、貫徹依法行政，是具重大意義，值得肯定。

但問題是，都市計畫乃行政計畫（行政程序法第 163 條）之一種，其內容具有「目標設定性」、「手段綜合性」二大要素，且往往涉及高度之政策、行政與專業裁量；是以，對於都市計畫內容，規劃者（擬定及核定都市計畫機關）具有相當寬廣之計畫形成自由。因都市計畫具此特質，致法院對於都市計畫之司法審查，將在專業上有相當之困難度，且其審查密度甚低。縱是如此，但畢竟都市計畫與人民對土地所有與使用有密切關連，為使其得與法治行政原則調和，並防止規劃者恣意，確保計畫之正當性與合法性，學理上爰認為應以計畫法⁵等

⁵ 一般而言，計畫法之構造及內容，主要規定：（1）訂定計畫之依據規定及擬定主體。

對行政計畫為適度之管控。於是，規劃者之計畫形成自由，非毫無限制，仍應受相關計畫法（包括都市計畫法等規定⁶）、上位計畫內容⁷以及利益衡量原則⁸，乃至憲法上比例原則等之規制。依行政訴訟法部分條文修正之立法說明所示，都市計畫違反作成之程序規定未經合法補正、抵觸較高位階之法規範（含不成文法）、有裁量瑕疵或利益衡量瑕疵等，均屬違法原因。而此乃都市計畫規劃者所應注意者。另一方面，我國都市計畫法所定關於都市計畫形成程序（尤其民眾參與機制）及其應有之內容，仍有諸多缺漏，而有待大幅強化。從而，為確實落實都市計畫審查程序之司法新制，以使人民財產權及訴訟權等基本權利受到有效之保障，對於現行都市計畫法之修正、強化，使之配合司法，乃為不可或缺之急務。

（2）計畫內容規定（計畫之基本理念、規劃原則、主要項目）。（3）計畫之體系規定。（4）計畫形成之程序規定（包括民眾參與及機關參與機制）。（5）計畫之效力與調整規定。

⁶ 例如：都市計畫法所定都市計畫訂定或變更之程序規定（同法第 13-23 條）。

⁷ 例如：細部計畫應遵循主要計畫內容之指導。另，都市計畫並應遵循全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫（國土計畫法第 8 條第 3、4 項）。

⁸ 都市計畫內容之形成，除立基於土地之性質與區位、人口發展、分布與居民需求外，更複合著經濟、社會、產業、環境、文化等諸領域因素之綜合考量，且對所涉及之公益、私益（包括居民權利等）亦必須一併比較衡量。

大數據於實價登錄資料的應用-

備註欄的處理

梁仁旭* 詹進發** 陳奉瑤**

(*中國文化大學土地資源學系教授、

**政治大學地政學系教授)

台灣於 2011 年開始實施「不動產實價登錄」制度，政府得以取得實際成交價格，這是歷史上重要的里程碑。然而，登錄的不動產成交價格，並非皆屬正常交易案例，可能有不動產估價技術規則第 23 條所述非屬正常交易而影響交易價格之情況存在；此等情況因其變異多且不易預測，於電腦估價模型模擬分析時，若未加以處理，恐使建置之模型產生偏誤。

在進行估價模型分析時，以往在實務應用上只要實價登錄資料的備註欄有所註記，多捨去該筆資料而不納入分析中；然而，就實證研究者而言，資料取得相當不易，捨棄得來不易的資料不僅可惜，且某些分析可能因為交易樣本太少而使估價產生偏差。本文之目的在說明如何利用文字探勘 (text mining) 技術，於實價登錄備註欄有註記文字的資料中找回一些可用案例，據以建立較為可用的大量估價模型。

以往由於資料取得困難、或經費有限無法購置資料儲存設備與資料分析軟體、或電腦運算能力不足等，許多研究因而無法進行。近年來，由於資訊科技的快速發展，電腦記憶體和硬碟容量不斷提升、單位容量價格不斷下降；而雲端硬碟儲存容量幾乎沒有限制，雲端運算 (cloud computing)

效能的提昇，更使得資料的儲存和處理與分析成本大幅降低。另一方面，近年來國內外許多政府部門或學術機構公開可免費取得之數位化資料，配合由許多不同領域專家開發的開放源碼軟體 (open source software) 工具，資料的取得較以往更為多元且豐富，資料分析處理的能量與效率也大幅增加，使得研究人員不再受限於經費，而在研究議題上更為寬廣、深入。因此，數位科技對於許多研究領域不僅影響了研究方法，在研究課題的廣度、深度也都產生影響。

文字探勘技術乃為針對非結構化或半結構化的文字進行分析，利用自動化的分析方法，從語料庫中挖掘出有意義的詞彙，進而建立資料庫，並透過統計分析方法瞭解文本內容之意涵。本文以文字探勘的技術對不動產實價登錄資料的備註欄內容進行分析，其程序包括：(1) 取得不動產實價登錄資料，進行資料前處理；(2) 分析備註欄內容，依照語意萃取關鍵字詞；(3) 將關鍵字詞進行詞頻分析 (word frequency analysis)、建立資料庫；(4) 依據不動產交易核心概念及語詞性質分類，找出與不動產交易相關的訊息。

本文所使用的語料庫為內政部「不動產實價登錄」資料，由於資料量龐大，首先須進行前處理、篩選後續分析所需欄位，以期減少資料量、提高分析效率。文本分析的第一步驟係從文本內容依據語意找出有意義的字詞，進而萃取出文本中的資訊進行分析。因此，自動中文斷詞 (或稱分詞) 成為文本分析不可或缺的技术；研究中採取「結巴 (JIEBA) 中文分詞程式」作為中文斷詞的工具。斷詞完

成後需進行詞頻分析、建立資料庫、文本比較等工作；因此，本文自行以 Python 語言撰寫程式，搭配在大數據分析領域最常用的 Pandas 套件，針對所有文本進行自動化的斷詞、詞頻分析、建立資料庫、分群分析等作業。

實價登錄資料庫「備註」欄之設計，係交易資料中如有影響價格之不正常因素存在時，補充登錄其原因；但由於登錄人員觀念不盡相同，導致登錄用語不一致的現象。有關親友間特殊關係買賣類型中，經斷詞分析後發現，在備註欄中記錄的方式有：親等、等親、親友、親屬、血親、親人、親戚、姻親、親子、親朋、夫妻、父子、父女、母子、子母、母女、兄弟、兄妹、姊弟、姊妹、姐弟、姐妹、大伯、大嫂、女兒、小叔、小孩、父親、母親、弟媳、叔侄、妹妹、妻舅、姊夫、姊姊、姐姐、姑姑、直系、表哥、近親、姪女、祖孫、婚姻、甥舅、媳婦、朋友等超過 40 種寫法，這些不同辭彙經過電腦自動辨識之後，再依其交易的屬性加以分類。

備註欄註記之項目繁多，除上述親友等特殊關係買賣外、公共設施保留地移轉、協議價購等亦可能為非正常交易情形，此交易案例於模型建置時需加以排除；然而，有些註記如土地增值稅由買方負擔、有建物之標的、總價包含裝潢費用等，則仍可能作為建模之資料。是以，對備註欄註記內容之分析，應區分其註記內容是否為影響正常價格形成之內容。

此等文字格式非系統性的差異，在處理上非常耗時，若直接將「備註」欄有註記文字者皆予排除，誠為可惜。如於實價登錄時，於「有無備註

欄」中勾選 Y 者，於「備註」欄中勾選各種特殊交易類型之標準用語，而於勾選「其他」者方可輸入文字時，將可大幅減少文字格式非系統性差異，增加資訊的可用性。

我國於 2011 年開始實施「不動產實價登錄」制度，政府得以取得實際成交價格，這是歷史上重要的里程碑。內政部也在做中學，將登錄上面臨的問題逐步解決，例如：整合系統實價登錄子系統於 2017 年新增備註欄代碼化，於「實價申報資料明細」新增「特殊交易態樣」欄位，紀錄原備註欄 13 個備註事項，由系統自動依關鍵字將舊資料之備註欄分類「特殊交易態樣」代碼，而申報人自行填寫的備註事項，則會顯示於原「備註」之欄位。

本文將關鍵字系統化，我們不僅針對特殊交易進行處理，還正面列舉可以保留的部分。換言之，先負面表列不要的，再從關鍵字中選取確實適當可用的資料。運用文字探勘技術分析備註資料內容，建立不動產交易領域之詞庫，藉以訓練實價登錄之備註資料的分詞器，有助於提高交易類型判釋之準確率。

（本文修改自：梁仁旭、詹進發、陳奉瑤，2019 年 9 月，大數據於實價登錄資料的應用—備註欄的處理，土地問題研究季刊，18(3):40-44）。

我國不動產登記機關之審查權限

李志殷

(開南大學法律系兼任助理教授、慶芳地政士事務所所長)

關於我國不動產登記機關之審查權限，於傳統學說上向來認為，基於權利登記制度係採實質審查主義、契據登記係採形式審查主義之觀念，而我國係採權利登記制，故應採實質審查。至於，實質與形式審查主義之區別，學說上大多認為在於登記機關之審查權限是否及於登記之實質要件。然對於前開要件之內涵，見解不一，復因司法及行政實務上，對傳統學說上之見解，並非全盤採納⁹，致使議論不斷，問題叢生。

事實上，我國傳統學說上之見解，係源自於朱章寶、史尚寬、劉毓文等民國 20 年代之學說¹⁰，且前開學說係繼受自同時期之日本學說，主要者如杉之原舜一學說。其略以：關於登記審查制度，於權利登記制度下，登記官有權審查不動產物權變動之實質關係，亦即，不僅對於登記申請之形式要件，亦對物權變動之原因，如買賣贈與等債權契約等是否有效成立之點，具有審查權限，此即所謂實質審查；另外，於契據登記制度下，登記官無對物權變動為實質的審查之權限¹¹。

但問題在於，權利登記制度下之不動產登記，是為不動產交易安全而建立之公示制度。又，依其登記之效力而分，大體上得區分為設權登記(如我國民法第 758 條)與宣示登記(如我國民法第 759 條)。前者，係指依法律行為而為不動產物權變動者，須經登記始生物權變動之效力；後者，係指基於法律事實或法律規定等於登記前已取得不動產物權者，非經登記不得處分其物權。其中，所謂之法律行為專指物權行為，且基於「物權行為無因性」理論，即物權行為具有獨立性，其效力不受(原因關係)債權行為之影響。於是，前開杉之學說所稱，所謂實質審查，亦對物權變動之原因，如買賣贈與等債權契約等是否有效成立之點，具有審查權限，即屬誤解。蓋買賣等債權行為，實與不動產物權登記無關。其後，杉之學說已被日本不動產登記法大家鈴木祿彌所推翻¹²。

根據現行日本學說之共通見解認為，關於登記機關之審查權限，無論係採權利登記制度或契據登記制度，僅得謂係採形式審查主義。其意涵，係指登記官於審查時，主要是將當事人於申請登記所提出之書面資料與既存之登記記錄相互核對是否相符，並依登記法上法定應駁回事項之要件為審查；但其要件係包含不動產權利關係於實體法上效力如何等事項之規定。至於，登記申請人之意思表示是否真實，抑或存在通謀虛偽等，除非登記機關從形式上有關書面記載之字

9 有關司法、行政實務見解之彙整與分析，參閱林明鏘「土地登記機關審查權限問題之研究」(司法院委託行政訴訟土地事件專題研究計畫報告書、99 年 6 月)。

10 朱章寶『土地法理論與銓解』(商務印書館、25 年)69-71 頁；史尚寬『土地法講義』(出版年不詳)69-71 頁；劉毓文『土地法講義』(北平大學、26 年)91-97 頁。

11 杉之原舜一『不動產登記法』(日本評論

社、1929 年)87-88 頁。

12 鈴木祿彌「不動產登記における實質および形式的審查主義」同氏『抵当權の研究』(一粒社、1968 年)97-111 頁

句即得判斷真偽，否則並非其審查權限所及¹³。質言之，於不動產登記學理上，所謂形式審查主義，就審查對象言，是及於登記之實體關係，即物權法、不動產登記法等實體法上之法律規定；另就審查方式言，是採消極性、書面審查，而非採法院般裁判式審查。

儘管學說上有如此見解，但我國係採實體法國家，倘關於登記機關審查權限之法規範存在時，則優先適用。然實際上，規範不動產登記之主要法令，如土地法及土地登記規則等，均未設明文。至於，我國土地法上有關條文之用語，諸如「審查無誤」（第 55 條）、「審查證明無誤」（第 75 條）等法文，毋寧是指登記案件之審查結果如何，進而得否接續辦理登記之規範，實無法推論成採實質審查之準據。另外，學說上有謂基於土地法第 43 條明定土地登記有絕對效力（即登記公信力）及登記機關之登記損害賠償責任係採無過失責任主義等，因而解為我國登記機關之審查權限係採實質審查主義者；對此，於論理上並非應然，亦即於權利登記制度中之各種要素，如實質審查、登記公信力或登記損害賠償制度等，其實是得個別選擇採用與否¹⁴。

若此，關於我國登記機關之審查權限，應回歸至不動產登記之學理，即前述現行日本學說之共通見解，也就是權利登記制度應採形式審查。其就審查之對象言，不僅及於登記法（即土地法及土地登記規則）上對於登記申請所定之形式要件（諸如：登記管轄、登記申請文件是否符合法定樣式或使用公定契約、登記原因證明文件等應檢附之資料是否齊備、申請人之權利能力與行為能力等）等具有審查權限，亦及於實體法（如民法與土地法）上不動產權利關係如何等實體要件（何種權利、何項不動產或如何之權利變動得以登記等）。另外，就審查之方法言，既然是採「消極性」、「書面審查」之方法，故對於申請內容與實質關係之存在，無須為足以獲得積極心證或近似程度心證之裁判的審查，倘形式資料上，該當申請行為與既存登記簿之記載，並無符合法定駁回事項，即為適法。至於，申請人之意思表示是否真實，是透過確認文書之形式真正，即核對印鑑證明、權利書狀等間接證明，進而推認文書作成者具有作成之真意。

綜上，要言之，我國傳統學說上，是採用朱章寶、史尚寬等早期土地法學者之學說，因而認為我國不動產登記機關有實質審查之權限，且現行學說仍然一個接著一個繼續援用，然史氏等學說，是繼受自同時期日本之學說，且早已被推翻，故我國學說對此應有所變革。更重要者是，關於登記機關之審查制度，不僅影響申請人之權利取得時程、成本，亦影響得否登記之結果，且足以變動不動產物權之內容、效果。於是，關於登記機關應審查之事項及其範圍、登記審查期限、利益或不利益處分作成之基準、徵求異議之公告期限、登記申請人或關係人之協力義務或負擔等事項，以及登記審查之方法，均係屬涉及人民權利義務之事項，亟待儘速檢討改正。

13 鈴木祿弥，前註文 102 頁；幾代通（德本伸一補訂）『不動產登記法』（有斐閣、1997 年 4 版）152 頁以下；鎌田薰、寺田逸郎（編）『不動產登記法』（日本評論社、2010 年）5 頁（鎌田薰執筆）。

14 幾代通「不動產登記と公信力」私法 1955 卷 13 号（1955 年 4 月）76 頁以下。

地政活動紀實

1. 本系系友會於 108 年 12 月 21 日假台北凱撒大飯店寶島廳舉辦 108 年度會員大會，由林芳祺理事長（板信銀行副總經理、大學部 39 期）主持。百餘位來自全台北中南各地系友出席盛會，並進行系友會理事、監事改選與推選卓輝華學長（宏大不動產估價師聯合事務所所長、99 年博士班畢業）接任第五屆理事長。
2. 本系於 108 年 11 月 15 日 14 時至 16 時，邀請康鷹空間資訊公司林志奕先生於綜合院館 270610 教室演講，講題為「無人機雲端建模應用實務操作」。
3. 本系於 108 年 11 月 18 日 14 時至 16 時，邀請本系劉小蘭教授於綜合院館 270624 教室演講，講題為「遠距連結、遠距耦合在地政上之應用」。
4. 本系於 108 年 11 月 22 日 14 時至 16 時，邀請中央研究院人文社會科學研究中心廖泫銘研究員於綜合院館 270610 教室演講，講題為「開放地理資料於公共治理與公民參與之應用與展望」。
5. 本系於 108 年 11 月 27 日 13 時至 15 時，邀請學聯不動產鄒欣樺創意總監於綜合院館 270111 教室演講，講題為「大眾運輸導向發展（TOD）理論與實務-國內相關政策之實踐」。
6. 本系於 108 年 11 月 29 日 14 時至 16 時，邀請互動國際數位公司吳佳龍技師於綜合院館 270610 教室演講，講題為「邁向水患韌性城市之地理設計規劃策略」。
7. 本系於 108 年 12 月 5 日 14 時至 16 時，邀請國立台灣科技大學營建工程系莊子毅助理教授於綜合院館 270617 教室演講，講題為「球形全景影像之特徵匹配策略」。
8. 本系於 108 年 12 月 6 日 14 時至 16 時，邀請自強工程顧問公司蔡欣達先生於綜合院館 270610 教室演講，講題為「現代化測量技術整合應用-以東帝汶國家測量專案為例」。
9. 本系於 108 年 12 月 19 日 19 時至 21 時，邀請華聯國際謝國樑董事長於綜合院館 270624 教室演講，講題為「基隆市環境規劃與願景打造」。
10. 本系於 108 年 12 月 25 日 8 時至 10 時，邀請政大不動產估價師事務所蕭麗敏所長於綜合院館 270111 教室演講，講題為「看懂不動產身分證」。
11. 本系於 109 年 1 月 7 日 9 時至 12 時，邀請宇豐不動產估價師聯合事務所陳志豪副所長於綜合院館 270411 教室演講，講題為「大眾運輸導向發展（TOD）理論與實務-國內相關政策之實踐」。

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