

第 31 期，民國 100 年 11 月 11 日

發行人：陳立夫 系主任

本期主編：陳立夫

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>

地政論壇

不動產市場的理盲與濫情

賴宗裕

(政治大學地政學系教授)

根據報載，行政院主計處 2010 年住宅普查數據顯示，全台的空屋率高達 19.4%，即至少有 156 萬戶空屋，再創歷年新高。以長期趨勢來看，1990 年的空屋數是 67 萬戶，2000 年全台空屋成長到 122 萬戶，到 2010 年又增加了 34 萬戶。過去 20 年來，全台累計增加的空屋高達 89 萬戶，成長 1.3 倍。其實，空屋量的持續成長並不令人意外，這是長久以來，政府政策的濫情與不動產開發業者故意理盲所共同打造出來的結果。

台灣社會長期以來存在著成長迷思，總認為土地開發會帶來經濟發展與社會進步，人民的財富也將因而增加，政府提供各種促進土地使用變更與開發的政策，造成點石成金的效果，以謀求民意的支持。政策法令跟著民情走，卻忽略政策的外部性正不斷侵蝕國土資源之永續性，以致不動

產市場供需失衡正因政府的政策濫情造成土地超量供給的惡果。這些政策至少可以列舉以下數端：

1. 各地方政府持續不斷申請新訂或擴大都市計畫，造成當前 435 處都市計畫地區尚有可容納 678 萬人口的可發展用地，即便已呈現規劃供給失當的情況，卻仍見不少地方政府持續向內政部提出申請，造成規劃缺口持續擴大。
2. 高鐵及捷運車站周邊土地透過區段徵收，大規模釋出農地變成可建築土地。在少子化、糧食供給率不足的今天，農地流失換來更多的閒置空地與空屋，也就不難想像。
3. 新市鎮開發的失敗，30 多年前的林口新市鎮規模大到今天仍有可觀的土地大量開發。而淡海新市鎮亦尚有數百公頃等待開發，規劃中的淡海輕軌捷運便成為有助於加速開發的利器。
4. 政府透過區段徵收方式取得公共設施或興辦公共事業，卻將不符市場需求的區位範圍趁機納入，其可供建築開發的面積，正以驚人速度在成長。
5. 過速的擴大都市範圍，造成至 98 年底尚有 3.7 萬公頃公共設施保留地未取得；如果成功地透過容積移

轉方式取得，初估將又可興建至少約 400 萬戶的住宅。

6. 各地方不論公辦或自辦市地重劃，所產生的住宅供給量，早已成為堆高空屋量的原因之一。政府獎勵辦理都市更新事業，誘使業者投入都市更新地區的整合工作。雙北市至少初估有著 50 萬戶的潛在住宅供給量將從更新地區開發出來，這個數字也考驗著市場是否有足夠的需求？
7. 除都市地區外，政府亦提供非都市土地許多開發政策，促成更多的住宅興建機會，例如農村再生、農舍興建及農村社區土地重劃等，這些政策加速農地變更，也造就更多房屋興建。其中，根據農委會之統計，農舍興建自 85 年至 100 年 8 月，已核發 37,784 件使用執照，也蓋出上萬棟被課徵地價稅的違規農舍，形成農地種房子，破壞農業生產環境的景象。而近年來內政部獎勵補助自辦農村社區土地重劃，使得土地所有權人趁機圈地進行住宅開發，例如最近在內政部區域計畫委員會第 300 次審查會議，嘉義縣某農村社區之土地重劃，其原有乙種建築用地面積僅有 0.47 公頃，卻擴大規劃 5.39 公頃，使得原有 18 戶的社區，預計興建 357 戶，儼然就是藉機進行住宅開發，還可獲得政府補助。雖然地政司明確表達反對，但是類似這種經地方政府初審通過的案件，將不會消失，政策的濫情與失當正是主因。

隨著台灣社會人口成長的快速減緩，呈現少子化、高齡化的社會結構。台灣自民國 90 年總生育率超過 1.6 人

後，每年生育率人數一路跌至民國 99 年的 0.9 人，使得整體土地開發速度及總量與人口成長呈現嚴重失衡的現象。前述的例證已說明，政府的政策左右了不動產市場的供需結構，但不動產業者卻故意理盲，無視結構上的供需失衡，從業者的角度解讀市場上的住宅存量仍小於總家庭戶數，因而樂觀推論仍有開發之需求。殊不知近年來家庭戶數的快速增加，主要源自於單身戶及單親戶的增加。這種建立在每家戶都有能力亦有需求購屋的假設前提下，故意理盲地推案找買主。再者，上市上櫃的建設公司股票漲跌的壓力，蓋過新屋銷售的業績壓力，持續不斷的推出新建案，成為拉抬股票行情的必要手段。

不動產業者不是不明白供需嚴重失調的道理，但是不談空屋量過多的事實，才能延續其追求利潤的市場機會。他們善用民眾有土斯有財的傳統觀念，在投資工具有限的現況下，透過行銷手法打造出色的銷售成績，購屋者在不買會後悔的矛盾心情下，促使房價不斷追高。就長期趨勢而言，北台灣地區房價沒有跌過，民眾對房價不合理的道理心知肚明，但適時擁有房地的人卻樂在享受房價高漲後的價格迷思中。

吾人若將前述各項政策下可能衍生的房地供給量加以概估，不難算出當前的政策供給量足以再提供一個台灣人口量的居住空間。這個恐怖的總量，正是政府政策的濫情與業者故意忽視市場結構的理盲操作下，聯手打

造的荒謬結果。中華民國 100 年後的台灣，如果土地政策持續如此理盲與濫情，那麼台灣的土地與環境正邁向一個無法永續的未來。

從牛奶、咖啡與住宅價格看民生壓力

林左裕

(政治大學地政學系教授)

近日牛奶及超商含奶咖啡價格漲幅超過一成，不僅媒體大幅報導，有學者則認為應回歸市場機制；消費者則如待宰羔羊，不滿心情充斥網路；引發行政部門出面說明，以及公平會也祭出聯合壟斷之懲罰措施，類似物價上漲影響民生壓力的相關現象值得探討。

相對於牛奶及咖啡價格數年來漲一成的現象，大台北地區房價則是近十年來每年平均約漲一成，民眾購屋壓力早已苦不堪言，遠超過咖啡價格上漲壓力，然消費者憂喜參半，喜的是擁屋者慶幸已有棲身之地，或是投資客手中有多間房屋得以獲取資本利得；憂的是無殼蝸牛嘆息所得追不上房價，或是家長擔憂未來子女買不起房子。執政黨則推出各類租售住宅及實價課稅等政見，期解決選舉燃眉之急，在野黨參選人亦不約而同地將解決高民怨的房價問題列為最優先之政見。

然在房價高漲，各類民生物資價格齊揚的情形下，台灣的通貨膨脹率(通常以消費者物價指數成長率為指標)在近年平均卻僅約為百分之二，實在

無法反映人民對購買力遽跌之感受，其原因可由此指標之成分了解一二。蓋消費者物價指數所涵蓋的項目，都是民生「消費」必須品，約略包括食、衣、住、行、育、樂及醫藥等日常所需購買的商品或勞務，計價標準則包含本地生產及進口物價。就食品來源而言，咖啡、小麥及大豆等多為進口，價格以國際商品交易市場為標準；「行」的成本主要是石油價格，亦由國際市場決定，但在中油及台塑的壟斷下，價格風險轉嫁給消費者是社會的不公，也是台灣消費者的無奈；教育成本在國內雖然低廉，但公、私立大學則常見價格與品質不對等的不公平現象；醫療則在健保制度下，國人得以享受價廉質優的醫療保健，雖存在被保人「道德風險」及醫生酬勞分配的問題，但此制度仍是國際間常借鏡的楷模。

最值得探討的是「住」的價格，在消費者物價指數的編列中，住的價格所採計的是「租金」成本，而非「房價」，因租金實際反映住屋者「消費使用」房屋之成本，而房價除了使用成本外，又包含了「投資」的成果，因此消費者物價指數在居住類的價格僅使用租金，表示租屋即可符合居住需求。此編列原則看似合乎理論依據，但在台灣租屋市場不發達、租屋品質普遍低於住屋、以及居住補助一面倒向購屋的情形下，物價指數之居住類價格僅依租金水準編列恐有失公允，也難怪無法反映民生壓力遽升的台灣，尤其是大台北地區。連租屋市場

比我國發達的英國，其國會也要求主計部門，檢討將房價納入消費者物價採計的可行性。

這波物價及資產價格上漲的原因很直接，就是世界各國央行在次級房貸風暴期間競相採取寬鬆貨幣政策所引發的通貨膨脹，套用「經濟學人」雜誌的話，通貨膨脹及物價上漲是寬鬆貨幣政策下對老百姓的「標準懲罰」，而大台北地區房價高漲的另一主因更是來自國內產業分布的失衡導致購屋需求的集中。因此，政府應了解「解鈴仍須繫鈴人」，且應認知該管的不僅是一般「搭通膨便車」、數年來順勢上漲一成的牛奶、咖啡或其他食品價格等「大事」，更應著力於處理過去平均年漲一成數十萬、上百萬的大台北房價「更大的事」，如此才能免除未來貨幣政策緊縮後的金融風暴，且市場上有負擔得起的房子也才是長遠下子孫之福。

正視小農推展自然農業、

善用農地的價值！

顏愛靜

(政治大學地政學系教授)

日前，聯合國第十六屆人權理事會探討全球糧食安全問題，於會議報告中指出：「食物權為人類應享有的基本人權；…可透過採行生態農業的耕種方法，以解決糧食安全的問題。」所謂「生態農業」，是指模擬自然進程方式的農耕型態，且運用生態科學進

行研究、制定和管理可持久的生態農業體系，並以農民的知識與經驗發展形成的耕作法，為一種由下而上，具高知識密集的農耕類型。這種耕種方式，往往以開闢梯田、進行混植或採農林複合系統為之，其實和國內原住民部落興起的自然農法有類似之處。

近年國內各式自然農法逐漸發展，其中以韓國趙漢珪牧師引介而在石磊部落演化成功者最為顯著，其係以保護土壤與原住民傳統知識為核心概念，且就地取材製作高營養的酵素或生物性防蟲藥方，以縮減農事成本、提高農產品的品質，不僅對原住民知識與文化的保存、傳承、實踐甚有助益，亦可創造在地農業發展、維護生態環境的契機。為協助將實作經驗加以推展，筆者乃在今年（2011）五月至七月間，選擇石磊、烏來、新光鎮西堡、梅花等部落，在羅慶郎傳道總指導下，舉辦部落自然農法推廣工作坊，部落居民在農忙之餘仍努力參與訓練課程，且參訓者還擴及其他多個部落，可謂已發揮正向的外溢效果。歸納其共同成效概為：

1. 研發結合原住民知識與在地資材之農法

自然農法係以當地的資材，配合節氣及環境，結合泰雅族農業和生態農業知識，製作出適合當地農作物的酵素和調配出適當的劑量強調其施放於土地之營養劑，並將農業廢棄物回收製作再生資源。是以一方面以「在地消費」為社區開源，另一方面以「回

收再利用」為社區節流，如此可降低社區產業的成本負擔，對於交通不便、資源不足、勞力外流以及受土地開發限制的原住民社區，自可發展出獨立自主的經濟體系，故於原住民社區推廣該等農業技術具有利基。

2. 展現由農民向農民學習之成效

自然農法需要透過資訊的傳播、社會互動來學習，使得學員彼此間之思想真正產生交流。若將這些理念加以推廣，亦可運用在農民對於農業經營模式的學習之上，其最佳體現即是靠著「農民對農民」的互助活動，播下社會學習的種子。自然農法即是在農民間展開農耕知識與技術的相互交流、學習，透過經驗交流與互動，使得農民間不僅獲得新耕作技術外，更對於耕種之方式之認知產生改變。

3. 凝聚採行環境親善式農法之共識

自然農法強調採取低投入、不過度擾動土壤，是一種趨近於永續農業經營的方式。又自然農法的施行，也強化了社區居民意識高度凝聚的社會功能；居民在共同善的觀念下，為社區永續發展作出集體貢獻，且社區居民已漸悟出遵循土地倫理方能獲得健康土地的回饋，使農業永續經營及發展。

4. 可期農業經營與水土保持兼具之效果

社區居民從慣行農業轉型有機農業到自然農法的施行，除學習環境親善式農法外，亦經由講師傳授其對水

土保持的經驗，例如不在陡峭坡地開墾農田、在耕地周遭栽種赤楊、五葉松等穩固土壤的樹種，增設以自然材質之砌石為檔土牆、以竹材鋪設之排水設施等水土保持設施，甚至是陡坡地逐漸退耕還林等環境保育的理念，或將可達成山坡地的農業經營與水土保持兼具之效果。

然而，部落推廣自然農法並非毫無困難，主要有兩項：

1. 農產銷售通路有限，造成原住民對農業轉型的疑慮

當地實施慣行農法之農戶，其販售農產品的管道多元，可直接銷售蔬果至市場，或透過農會、商行、基金會、協會等將蔬果運至市場上販售。然而實施自然農法之農戶，雖以有機方式為農產品之生產，惟在未取得有機認證前，依法即無法進入有機市場；而在一般市場販售，為與慣行農產品為競爭，則需以低於一般有機產品的價格販售，呈現收入不穩定的情形。另一方面，當地農會並不代為販售自然農法之農產品，是以農戶須自行去尋找銷售管道及客源，這對行銷規劃能力較為不足的小農戶，增加其交易成本，也造成轉型的疑慮。

2. 有機認證費用過高，造成原住民農業轉型的障礙

有機或自然農業的實作技術較慣行農業複雜，而現行有機農業的認證規範嚴格，欲取得有機認證需先了解驗證的申請程序、作業規範、核可

使用的資材、填寫各項複雜的紀錄圖表等，對技術資訊的接收相對弱勢的原住民部落農戶而言，是項重大挑戰。而繳交之高額驗證費用，僅第一年的驗證費用有受補助，此後每次認證農民必須自行負擔費用，一般小農根本無力負擔。再加以作物取得有機驗證前，有所謂的轉型期，於此期間只能申請轉型期認證，需至期間屆滿並再次驗證通過後，方可取得真正的有機認證，進入有機市場，而已通過驗證者，每三年均需辦理重新評鑑。如此高門檻的限制，對於經濟薄弱的原鄉農戶更是個難以跨越的障礙。

為協助原住民部落轉型，或可採取如下的方法，以抒解所困：

1. 政府應提供銷售的保障，以增強社區居民轉型的意願

原住民地區居民對於產品的行銷，除少部分轉為有機農業，可進入有機市場或其他類如主婦聯盟消費合作社銷售外，大部分仍以傳統的方式為之，如要他們自己行銷產品，對於小農戶而言，將是個很大的挑戰。且小農戶目前普遍面臨生產量不足或產品種類欠缺多樣化的問題，亦使得他們很難找到通路商。是以政府既冀望引領臺灣建立「無毒農業島」，則對於農戶在無外援的情形下，仍從事於無毒的農業生產方式，應給予支援鼓勵，以促成目標早日達成。而此種支援，應由政府提供類如綠色補貼的環境補貼措施，使農戶得以專心致力於生產改善，不致因銷售問題，而導致

此種無毒的生產方式無法存續。

2. 別立產銷認證機制，以利自然農業產品之銷售

現行有機認證或驗證機制高費額及繁複的申請程序，對於多數老農戶而言，是難以達成的目標。惟審視該食品的驗、認證機制本旨，應是冀望農戶在生產過程需遵循生態環境保護的土地倫理原則，故有機驗、認證機制其實僅是手段而非其目的。另一方面，自然農法的發展雖是學習自外國的概念，惟此概念經與當地原住民傳統知識為結合後，另發展出當地特色的農法，對此種智慧財產應給予保障。故對於當地特色的農法應給予具市場區隔的標幟，是以應由政府就此種符合有機生產而具在地特色的農法訂立標章，以使消費者能了解他們生產的農產品縱未經有機驗、認證，仍是以有機的原則為生產，藉此提供該農產品於市場競爭的基礎。

另者，有機驗認證程序，乃為建立生產端與消費端間的信任機制；故協助建立平台，經由交易平台的規範，生產端於該平台上提供產品生產過程，消費端則透過該平台了解整個生產過程，藉由消費端的見證，間接參與對產品品質的認證，使生產端與消費端無須經由外面市場中間商的層層轉運，直接於該平台上建立產銷機制及信任基礎，亦可降低產品因需經有機認證方能進入市場銷售的衝擊。

總之，儘管一般經濟理論指出，

小型家庭農場是落後且不具生產力，然亦有研究顯示，如果不從單一作物產量衡量，而是從總產出以觀，小農場將遠超過大型農場的績效；況且，小農場在因應氣候變遷、維持糧食安全、免除基因改造恐懼等能量，往往勝於大農場。因此，對於小農推展自然農業、善用農地的價值應該加以重視！然而，農業的永續發展還需要致力於結構性轉化，除了農業技術創新外，還需要建構農民與農民，以及農民和消費者的網絡。值此農業轉型之際，如何朝向環境親善的農業經營方式，政府責無旁貸，比起花上億經費改造農村，鼓勵農村朝向永續式的農業經營既實在又可靠。畢竟欠缺農民、農業和農地的農村，恐將淪為只是滿足都市人休閒度假的去處而已，為政者豈能不慎！

參考文獻

1. 羅恩加，2010，會跳舞的蔬菜：泰雅族石磊部落自然農業發展歷程之研究，一年過後：原住民族災後重建與永續發展國際學術研討會，2010.11.12-13，台北：國立台灣師範大學原住民研究發展中心。
2. 顏愛靜、傅小芝、何欣芳，2011，原住民社區永續農業發展之實踐－以新竹縣尖石鄉石磊部落為例，台灣土地研究，14-2（即將出版）。
3. Altieri, M. A., 2009, Agroecology, Small Farms, and Food Sovereignty, Monthly Review, Volume 61, Issue 03 (July-August). <http://monthlyreview.org/2009/07/01/agroecology-small-farms-and-food-sovereignty>
4. De Schutter, O., 2010, Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food,

Human Rights Council, 16th session, Agenda item 3, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, General Assembly, United Nations, A/HRC/16/49.

<http://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/A-HRC-16-49.pdf>

屋簷、雨遮得否稱為附屬建物？

陳立夫

（政治大學地政學系教授）

臺灣土地登記行政實務上，依內政部訂頒之「建物所有權第一次登記法令補充規定」規定建物所有權第一次登記時，建築物之屋簷、雨遮等，得以「附屬建物」登記之。結果，長久以來於不動產交易上產生所謂「灌虛坪」之情事。但問題是，何謂附屬建物？究竟屋簷、雨遮是否得稱為附屬建物？

關於附屬建物之意涵，現行法令並無定義規定。學說上，論者有謂：「……惟參照民法第七百九十九條與六十八條規定，其本身乃一獨立之建物始足當之，如：豬舍、禽舍、倉庫¹。」或謂：「附屬建物係附屬於主建物，非主建物之成分，常助主建物之效用而同屬於一人者。譬如主建物旁另行搭建之浴室、廁所、豬寮、牛舍等均是²。」

¹ 林旺根「土地登記條例專案研究報告」（內政部委託研究計畫、81年11月）32頁。

² 郭松濤「談拍賣抵押物強制執行事件對增建擴建建物之執行」法令月刊47卷9期（85年9月）17頁。

者。亦有認為：「所謂建築物之附屬物者，是指從屬於獨立之建築物，已具有構造上之獨立性，但在使用上，與建築物作一體利用，而欠缺使用上獨立性，為不具獨立性之建築而言³。」者。析言之，前者認為附屬建物，非主建物之成分，而為從物；若此，附屬建物至少亦有構造上之獨立性。至於後者，則認為附屬建物於構造上具獨立性，僅使用上欠缺獨立性而與主建物為一體利用，其與獨立建築物（主建物）間有主從關係。

另司法實務上，歷來亦有不少涉及附屬建物意涵之裁判。綜其內容，可歸納其對於附屬建物概念詮釋，呈現不同時序階段之變化。申言之，早年有認為附屬建物為從物，處於主建物之從屬地位，常助主建物之經濟的效用，在一般交易觀念上，主建物與附屬建物有繼續性之主從關係（最高法院 71 台上 1517 判決）。而後，雖亦有認為附屬建物，為不具獨立性之物，僅為原建物之一部分（成分）者（最高法院 75 台上 2027 判決）；建築物具獨立性者，即非從物或附屬建物（最高法院 81 台上 1217 判決）。然而，近年來見解，已呈現轉傾向於認為：附屬建物係指已具構造上獨立性，但不具使用上獨立性，而常助原有建築物之效用者（最高法院 84 台上 714、84 台上 1078、88 台上 485、92 台上 998 判決，93 台抗 158、94 台抗

³ 謝在全「建築物附屬物之研究—最高法院八十四年度台上字第一四一一號民事判決評釋」法令月刊 49 卷 8 期（87 年 8 月）32 頁。

656 裁定）。

綜上，依目前國內學說及實務上通說見解，得稱為附屬建物者，至少須在構造上具有獨立性。若是如此，關於屋簷、雨遮，事實上僅為建築物屋頂、外牆之延伸，乃屋頂、外牆之一部分，不能謂其具構造上獨立性，是以其僅為建築物之一部（成分）⁴。

再者，學說上認為得登記（即具登記能力）之建築物，應具備如下之要件：一、定著性，即定著於土地；二、構築性，即使用材料之人工建築；三、外部空間隔離性，即具有屋頂及外牆（四周牆壁）與外部隔離；四、用途性，即形成可供為一定用途之生活空間，或可供人出入而可達經濟使用之目的，而成為人、物滯留可能之生活空間或場所。準此，屋簷、雨遮既僅為建築物屋頂、外牆之延伸（一部、成分），其本身並不符合外部空間隔離性，亦不具人貨滯留性之建物要件，自不能稱為建築物，亦不能稱為附屬建物⁵。尤其，以區分所有建築物

⁴ 又，從比較法觀點言之，日本學說及實務上，均認為雨遮、外牆、屋頂（屋簷當然為屋頂之一部）等，本質上均屬建物之構成部分。

⁵ 附帶說明者，日本不動產登記法所稱附屬建物，指效用上一體利用狀態之複數建築物，例如：與主要建築物（正屋）分離之車庫、置物庫、廁所、浴室等建築物，於不違反所有人之意思下，在法律上（登記程序上）將其與主要建物整體地當作「一個建築物」看待；於此場合，將主要建物當作「主建物」，車庫、置物庫、廁所等當作「附屬建物」，而登載於同一建物登記用紙。又例如：同一工場內有數棟建築物，以其中一棟（事務所）作為主要建築物，其他之建築物（作業廠房、倉庫等）全部作為附屬建物，而登記為一個建築物。亦即，附屬建物，乃

略論土地法第三十四條之一

爭議問題及解決

林旺根

(中華民國地政士公會全聯會榮譽理事長、德霖學院兼任專技助理教授)

壹、問題之提出

土地法第 34 條之 1 因結構不嚴謹，加以學者、司法與行政實務見解交互影響；尤其，自法務部參引行政判決而改變見解，更致實務適用上衍生許多問題。

亦即，法務部參最高法院 91 年判字第 214 號判決及學者¹見解而謂：「土地法第 34 條之 1……前 4 項規定之適用對象為『分別共有』之情形，另於第 5 項對『共同共有』設有準用規定，而本部 95 年 8 月 4 日法律字第 0950700558 號函既表示同意處分共有物之人數及應有部分如已符合前開土地法規定，即得處分共有物，縱事後原同意處分之共有人之一承買共有物，而生權利混同之效果，亦不影響原同意處分人數及應有部分之計算，且實務上亦採肯定見解（最高法院 91 年度判字第 214 號判決參照），上開本部函釋雖係就共同共有所為之釋示……，其於『分別共有』亦應為相同之處理²。」

而言，法理上，諸如屋頂（屋簷）乃為法定共用部分，屬專有部分以外之建物部分，則又如何能將其作為附屬建物，而登記為專有部分之範圍？

質言之，現行登記實務上，將屋簷、雨遮等構造上、性質上本屬於主建物屋頂、外牆之一部（構造上與主建物不能分離，而為其成分），卻謂為得以附屬建物辦理登記，不僅與前述學說、司法實務之見解不符，且亦與民法上所定「物」之概念不符。職是之故，如建築物登記面積係以其四周牆壁（外牆）之外緣為界（地籍測量實施規則 273 條 1 款）時，則屋簷、雨遮等突出於外牆以外之部分，即不應成為建築物登記之對象⁶。

【本文摘錄改寫自陳立夫『土地法研究（二）』（新學林出版公司、100 年）25-30 頁】

是在物理上雖是獨立建築物，但在法律上（登記程序上）失去其獨立性者，而其相對於主建物，是具有從物關係。於此概念下，附屬建物登記之要件基準為：（1）須相對於主要建物，係屬從物關係，且於效用上，成立一體利用之狀態。（2）主要建物與附屬建物須為同一主體所有。（3）效用上附屬於主建物而一體利用關係之程度上，應具有場所接近之關係。（4）所有人有將其作為附屬建物登記之意思。又其基本理念，乃因建物為一個生活空間，於是物理上之複數建築物一體利用形成一生活空間時，在社會通念上，往往亦將其整體交易；而不動產登記，亦為配合不動產交易而建構之制度，故亦應尊重實態，將整體（全部）建築物當作一個單位數處理。

⁶ 按不動產登記理論上，建築物登記範圍及面積雖為建築物特定要素之一，但其作用僅是表示建築物大小，而與建築物所有權之所及範圍有別。是以，一建築物中未測繪登記建築物範圍（面積）之部分，並非表示其即為所有權所不能及。

¹ 陳立夫「土地法第三十四條之一若干問題之探討」同氏『土地法研究』（新學林出版公司、96 年）114 頁。

² 法務部 97 年 3 月 26 日法律決字第 0970003026 號函、內政部 97 年 6 月 12 日內授中辦地字第 0970046311 號函。

嗣後，內政部復參照法務部見解擴張適用範圍謂：「……土地或建築改良物之共有人，……依土地法第 34 條之 1 第 1 項規定處分全部共有物時，其承受人，得為共有人之一，或必須為該共有物全體共有人以外之第三人，法律並未設限制規定。」故共有人依土地法第 34 條之 1 第 1 項規定為處分時，受讓人並無資格之限制，則舉重以明輕，共有人依本條項設定地上權時，地上權人之資格亦無限制。部分共有人非不得依土地法第 34 條之 1 第 1 項規定，就共有土地設定地上權予共有人之一³。

因上述見解變更，第 1 項多數共有人亦得為承受人，使得本法條整體架構嚴重向多數（強勢者）傾斜；加上立法缺陷，他共有人行使優先購買權亦有爭議，更無優先設定權，導致弱勢的他共有人權益無以獲得平衡。

因之，地政士公會全聯會建議內政部地政司於建國百年土地登記研討會中，將本法條列為討論重點，其主要議題為：一、多數共有人依本法條第 1 項為處分或設定時，承受人為共有人之一之適法性問題；二、多數共有人依本法條第 1 項為設定用益物權時，對於他共有人權益保障不足之問題？經與會學者專家研討後，筆者彙整提出以下研析意見及因應對策之建議，供有司參考。

³內政部 99 年 8 月 27 日內授中辦地字第 0990725278 號令、法務部 99 年 7 月 29 日法律法字第 0999027538 號函。

貳、 解決之對策

一、 多數決處分或設定時，共有人得為共有土地或建築改良物承受人或設定相對人之見解存有適法性問題，應建議檢討變更見解

1. 本法條之多數決處分，係為解決土地有效利用，對於少數「他共有人」之權益保護，依本法條之多數決處分或設定，必須符合第 1 項實質要件，始得合法取得他共有人之「有權代為處分」之權利。更重要的須與相對人簽訂書面契約，始得依第 2 項「應事先以書面通知他共有人；其不能以書面通知者，應公告之。」之規定履行政程序義務（即書面通知契約條件），且依第 4 項他共有人得依同一價格優先購買，故陳立夫教授認為，所謂「承受人得為共有人之一」，固然雖有「多數共有人依法同意處分全部共有土地或建築改良物時，其承受人得為他共有人之一」之意涵；惟尚不能依文義解釋或擴張解釋為其內涵包含「同意處分全部共有土地或建築改良物之共有人，得同時為承受人」。

2. 違反契約之對立性：契約成立之第一要件，即須有雙方當事人（買方與賣方），且有相互為對立（一方支付價金、另一方移轉財產權）之意思表示。所謂對立，意指雙方意思表示的內容是互補的；例如一方要買、另一方要賣，如買、賣雙方為同一人，該契約無由成立。最高法院 80 年台抗字第 143 號判例：「依強制執行法所為之拍賣，通說係解釋為買賣之一種，

即債務人為出賣人，拍定人為買受人，而以拍賣機關代替債務人立於出賣人之地位，故債務人若於其不動產被拍賣時再參加投標，則同時兼具出賣人與買受人之地位，與買賣須有出賣人與買受人兩個主體，因雙方意思表示一致而成立買賣契約之性質有違，自應解為債務人不得參與應買。」亦同此見解。

3. 溫豐文教授認為，依本法條第 1 項所為處分之承受人及設定用益物權之相對人，若為共有人，不符買賣制度及代理制度之法理。且就法律體系言，土地法第 34 條之 1 第 1 項是民法第 819 條第 2 項的特別規定，亦即民法的例外規定，應從嚴解釋，不宜擴張解釋連共有人亦包括在內。
4. 綜上，本法條之立法目的僅在促進土地利用，賦與多數共有人有代為處分之權，就多數共有人而言，僅處分其應有部分而已；反之，如利用本法條之手段取得共有土地或建築改良物，其主要目的在強食他共有人之應有部分，如此行徑顯然有「違反公共利益」及「以損害他人為主要目的」之權利濫用。從而，前揭最高法院判決所示「承受人得為共有人之一」之見解，係指他共有人行使優先購買權之結果，應侷限於因多數決處分而受通知之他共有人之一或數人，依同一條件優先承購而為承受人時，始有適用餘地。倘任意擴張解釋包括第 1 項之共有人亦得為承受人，將使本法條變成助長「強凌弱」的工

具，與立法原意有違，誠非妥適。

二、多數決之買賣處分或設定用益物權時，建議增設他共有人購買或設定之優先權，以保障少數者之權益

1. 本法條第 1 項之處分，畢竟與第 4 項不同，為保障他共有人之權益，共有土地或建築改良物依本法條第 1 項規定出賣時，採類推適用第 4 項規定之方法，以填補現行法之漏洞，固為學者所認同，惟為杜爭議，仍以修法予以明文規定為宜。
2. 同理，第 1 項共有人為設定用益物權時，亦應賦予他共有人得依同一條件優先設定權，始臻合理；惟在私法自治、契約自由與債權人平等原則下，優先權制度之產生，對於交易之自由與安全，及對於土地所有人行使其所有權能，構成影響（亦可說限制其權利之行使），即屬與人民權利義務有關之事項，應以法律定之。因之，本法條修正時，應明定他共有人得依同樣條件優先承購或設定之權。

三、現行執行要點第 11 點第 1 款：「應在程序上先就其應有部分通知他共有人是否願意優先購買」之規定，應檢討修正。

1. 本規定，多數共有人「應在程序上先就其應有部分通知他共有人是否願意優先購買」，既以其「應有部分」為通知之內容，與本法條第 2 項規定「共有人依前項規定為處分……應事先以書面通知……」之規定，應以第 1 項所

為處分之「全部」不動產為準之規定不符。

2. 此規定，易使多數共有人藉此通知，而誤為他共有人已放棄優先購買權（登記機關又只看具結，不審查有無通知）；殊不知，該「事先通知」之標的、範圍、價金等，均與「全部」不動產為處分之「同一條件（或價格）」顯有差異，與形成權之法理不符。申言之，多數共有人「先就其應有部分通知他共有人是否願意優先購買」，無法形成與第1項多數決處分之相同條件，豈得認為合法通知？
3. 多數共有人如「先就其應有部分通知他共有人是否願意優先購買」，其性質僅屬要約之意思表示，其目的在於敦促他共有人是否承諾購買；本法條並無如此先行之程序規定，以行政命令作如此規範，最高行政法院91年判字第214號判決已認為「超越法律所無之限制」應屬無效，故本點規定宜儘速檢討。

四、關於依本法條所為多數決處分案件審查應介入程度之問題，實務上共有地出售之受領對價、補償數額及通知、公告文件，申請人僅須於申請書切結，登記機關不審認其文件，衍生爭議不斷；故陳明燦教授雖贊同共有地出售之價格或對價屬事實認定問題，並非登記機關所得審認，但主張在權利登記制之前提下，藉由登記機關審查共有地之先買權機制以保障他共有人之權益，亦應屬要事且是責無旁貸，為避免行政程序過於簡化，使狡黠者有可趁之

機（只有具結，卻未踐行法定通知程序），爰建議修正執行要點，明訂登記機關應要求檢附通知或公告文件，以利事後查證。

參、 結語

鑒於本法條結構並不嚴謹，且因嗣後的法律增訂及見解變更，造成新舊法律相互衝突，包括與物權法、信託法、建築法、公寓大廈管理條例及民事保全程序等法律產生競合，如何適用以求平衡等執行爭議問題甚多，且涉及層面至為廣，建議內政部應儘速專案委託研究方式通盤進行檢討調整機制。

專題報導

行為態度太重要了！

—參加建國百年全國土地論壇有感

陳奉瑤

（政治大學地政學系副教授）

民國100年11月5日政治大學地政學系與台北大學不動產城鄉環境學系聯合主辦「建國百年全國土地論壇」，此由學術角度針砭土地政策的論壇，精彩極了！參與全程，個人認為土地政策（包含土地立法）跟不上土地問題，”人”是個很重要的關鍵。

首場由中國地政研究所林英彥教授演講「台灣土地政策之省思與批判」，演講者質疑現階段土地政策之目標為何？其正確性？並就土地法半身不遂、平均地權虛有其名、農業發展條例正在消滅農地、地政機關軟弱無

力、學會無法發揮作用等提出嚴厲批判，每一個論點都擊中要害。或許我們可以聽到很多因為…因為…，但一個很深的感受是：誰在乎這些？

戴秀雄教授認為土地法規在立法上、解釋上，罔顧法規間之體系關連，以致各機關以業務執行之方便與效率為首要考量，而忽略建立制度時應有之界線。或許法案的修改或通過，從內政部、行政院、一路到立法院，困難重重，但除既得利益團體關心外，誰在乎？

徐世榮教授藉由環境影響評估制度，提出對科技決定論與風險社會的省思，強調資訊公開與民眾參與的重要性，事實上都市更新、土地徵收等也面臨同樣的問題，其再三強調”充分溝通”後取得的共識，才能獲得尊重。蕭新煌教授進一步指出，過去環評的過程中常出現先射箭再劃靶的情形，以致評估後的結果往往是微幅修改後通過。若果如此，呈現的問題是：誰在乎環評？有環評又如何？有”民眾參與”又如何？

李承嘉教授認為台灣現階段面臨土地飆漲的問題，以及佔領華爾街運動彰顯的貧富差距懸殊的課題，都是國父孫中山先生在一百年前就預見的問題。建國一百年的今天，他在文末引用孫中山先生的遺言：「革命尚未成功，同志仍須努力」，期望可以進行資本流向土地部門的調控。但是利之所在、勢之所趨，投資者”在乎”資本回收，所以將資金朝向有租隙的地方

流動；徐世榮教授”在乎”民眾的權益在資訊不足下不被侵犯，所以他走向街頭，採取不得不的策略。反觀管理機關在乎嗎？在乎什麼？如果有的話，或許是依法行政吧？！

個人無法、也沒有能力對土地政策提出有效的、全面性的建言，也深知有很多人兢兢業業地在努力。只是想藉由參加此次論壇的刺激，說出心中澎湃已久的一個想法：「是不是大家可以把”工作”，當成自己的事來做！」

或許當成自己的事來做，就不會先射箭再劃靶了！或許當成自己的事來做，土地徵收就不會那麼浮濫了！或許當成自己的事來做，阻力會變成另一種助力！期待行為態度上的轉變，是出發邁向下一個一百年的契機。

前述有關土地政策的議題，對同學而言，或許太過嚴肅、太遙不可及；但是回到「地政是我家」的精神，應該容易理解多了。簡單說，不管是軟體、硬體，把地政系相關的人事物當成是自己的事來關心他、愛護他，政大地政學系肯定以你為榮！

經驗分享

重讀「如果我還是地政系學生」一文

江穎慧

(政治大學地政學系助理教授)

每年大一「不動產概論」課程都會安排一個單元，介紹不動產相關學

術領域，這個單元是接續不動產運作、不動產相關行業介紹後，在同學們瞭解實際運作、活動過程後，再認識各階段相關行業，及相關學術研究領域。透過這堂課內容，期望讓同學更瞭解地政系在學什麼，以及與其他領域學門相關性，及早思考自己四年大學生涯的學習規劃。

這個單元會要求同學們閱讀林英彥老師在民國 76 年擔任系主任時，於地政會報所撰寫的一篇文章「如果我還是地政系學生」。沒有選修這門課的同學可能沒看過這篇文章，雖然此篇文章距離現在時空環境已相距二十餘年，但仍有許多觀念可沿用至今，藉此機會再次閱讀一文，希望能回顧林老師當年箴言，重新省思大學生的學習規劃。

林老師一文建議地政系學生一定要努力學習幾門功課，即民法、土地法規、土地稅務、土地登記、土地估價、不動產經營管理、土地利用規劃等，這些課程目前仍是土地管理組的核心，當年地政系只有一班，課程規劃屬於目前的土地管理組範疇。現在地政系已經有三組，研究領域包括土地資源規劃與土地資訊測量，應該要努力學習的課程已不是上述幾門功課可涵蓋。從課程設計而言，必修課即是各組同學應具備的基本知識，所以這些都應該是同學要努力學習的功課。除了必修課之外，同學們該選擇哪些選修課？興趣是重要關鍵，但大

多數同學可能對自己興趣也不甚清楚，或者理想（想要）和實際（可以要）總是有些差距，這時可先從未來可能從事的行業別（結果）反推，應該要修哪些相關課程，是有助於未來職涯規劃。

另外，跨領域結合是未來趨勢，過去必須跨系、院修課才是跨領域，現在同學只要修不同組的課程就已是跨領域，多接觸不同層面，讓自己到處碰撞也是發覺興趣的另一種方式，而這也是在大學時代才能擁有的彈性與自由。有些同學會有一種心態覺得修太多課、太努力是吃虧，修剛剛好畢業學分就好，但其實沒有人能精準算計到自己未來，現在能多學才是一種幸福，等到進入職場才後悔當年少修一門課，到時可能得花費更多時間與金錢學習。

除了本科需要加強學習的科目，林老師也提到必須加強英文與日文能力，這點對今日大學生也同樣非常重要，但幸運的是現在語言選擇更加多元，且政大學生相較於其他學校，先天環境即享有更多外語學習選擇，西班牙語、韓語、越語等，都是選擇之一，身為幸運的政大人，能不趁此機會善加利用嗎？

尋覓到想要認真學習的科目，又該如何去充實學習呢？林老師建議除上課認真聽老師講解，還可輔以其他途徑，包括：參與研究案、相關機構

實習、舉行讀書會、練習寫作論文、培養生活情趣、當社團代表，這些建議也同樣適用於現在。而我認為組成讀書會是同學們激勵彼此學習的好方法，地政系雖然很多課程有分組報告，但分組報告與讀書會並不相同，在這方面同學似乎較缺乏共同學習討論的誘因與動機，是未來可以加強的一環。而練習寫作論文也是檢驗自己學習成果的一種方式，在學習過程中雖然有些課程必須要繳交寫作報告，但同學們繳交的報告常常是彙集各方說法，尤其拜網路搜尋之便利，經常是長篇報告但卻缺乏「論點」，堆積別人說法產生的文章只是「報告」而已，不能稱之為「論文」，未來準備繼續就讀碩士班的同學們，在這方面應該利用大學時期多反覆練習與思考。

以上是個人重讀林老師文章後，期望能帶給同學們 Something old, something new 參考意見，正所謂「師父領進門，修行在個人」，如何將大學生涯善盡其用，還是需要憑藉各位同學們的智慧與造化！

教師園地

1. 徐世榮教授於 100 年 9 月 19 日至 21 日赴日本東京，參加 APSA 國際學術研討會；100 年 10 月 21 日至 23 日赴韓國富川，參加 2011 第三屆東亞環境社會學研討會。
2. 詹進發副教授於 100 年 10 月 3 日至 7 日參加臺北 The 32nd Asian

Conference on Remote Sensing；100 年 10 月 17 日至 18 日赴中國上海同濟大學，參加 ISPRS workshop on Dynamic and Multi-dimensional GIS。

3. 張金鶚教授於 100 年 11 月 1 日於社會科學學院主辦之社會科學前沿課題論壇，以「不動產學術研究的現況與趨勢」為題進行專題演講。

學生園地

1. 本系系學會於 100 年 10 月 31 日至 11 月 4 日舉辦地政週活動。除在本校西側門旁義賣蜜地瓜及蕃薯餅等食品，為系學會地政基金籌措經費外，並於 10 月 31 日 10 時至 12 時在綜合院館南棟六樓 270624 製圖二教室邀請林子欽副教授進行演講，講題為「我的留學夢」，提供對於未來畢業後有興趣出國深造進修學生不同之想法與建議。
2. 本校 100 學年度系所博覽會「包種茶節」於 11 月 5 日登場。今年各高中團體報名人數超過 3,100 人，創下歷屆紀錄。在豔陽熱情照耀下，本系系學會同學仍舊卯足全力，熱誠迎接各地來訪的高中生與家長，向高中生清楚說明本系教學內容和發展方向等，使高中生認識、了解本系發展重點和課程，也讓參訪者都感受到政大學生的用心。
3. 恭賀本系 85 級學士班土地資源規劃組畢業系友紀亮安考取 100 年度專門技術職業高等考試不動產估價師（本年度錄取率僅約千分之三）。

地政活動紀實

1. 本系與臺北大學不動產與城鄉環境學系共同主辦之「建國百年全國土地論壇」於 100 年 11 月 5 日假國立政治大學綜合院館五樓國際會議廳召開；會議主題包含「土地政策」、「測量空間資訊」、「土地法制」、「國土規劃」、「環境保育」及「國土防災」六個議題，計有二百餘人出席參與討論。
2. 越南資源環境部土地管理總局土地經濟與發展局潘文壽副局長等一行 6 人於 100 年 11 月 8 日拜訪本系，與本系陳立夫教授、賴宗裕教授、林左裕教授、陳奉瑤副教授、林子欽副教授及丁秀吟助理教授共同針對土地稅、地價理論、政府徵收補償等課題，進行經驗分享與討論說明。
3. 本系於 100 年 9 月 23 日 14 時至 16 時碩博士班導師課時間，邀請交通大學工學院材料系林健正教授，在綜合院館南棟六樓 270624 製圖二教室演講，講題為「都市計畫與土地政策如何相輔相成」。
4. 本系於 100 年 10 月 7 日 14 時至 16 時碩博士班導師課時間邀請義守大學公共政策與管理學系鄭安廷助理教授在綜合院館南棟六樓 270624 製圖二教室演講「國際空間規劃思潮看國土規劃」。
5. 本系於 100 年 10 月 22 日 14 時至 16 時碩士在職專班導師課時間，邀請律州聯合法律事務所律師蔡志揚律師假綜合院館南棟一樓 270114 視聽教室演講「都市更新爭議問題解析」。
6. 本系於 100 年 10 月 28 日 14 時至 16 時碩博士班導師課時間，邀請中正大學法律系謝哲勝教授在綜合院館南棟六樓 270624 製圖二教室演講「共有物的管理與分割」。
7. 本系於 100 年 11 月 11 日 14 時至 16 時碩博士班導師課時間，邀請宜蘭地方法院林俊廷法官，在綜合院館南棟六樓 270624 製圖二教室演講，講題為「違章建築之法律地位」。
8. 本系於 100 年 11 月 11 日 14 時至 16 時碩博士班導師課時間，邀請國立師範大學地理系王聖鐸助理教授，在綜合院館南棟六樓 270610 地理資訊系統(GIS)教室演講，講題為「三維製圖的挑戰」。

地政活動訊息

1. 本系將於 100 年 11 月 18 日(星期五)14 時至 16 時碩博士班導師課時間，邀請真理大學法律學系黃淳鈺助理教授，在綜合院館南棟六樓 270624 製圖二教室演講，講題為「不動產仲介業總店之僱用人責任—以加盟店受僱人侵權行為為中心」。
2. 本系將於 100 年 12 月 2 日(星期五)14 時至 16 時碩博士班導師課時間，邀請臺灣大學建築與城鄉研究所林建元教授(本系 61 級系友)，在綜合院館南棟六樓 270624 製圖二教室演講，講題為「從都市更新到都市再生」。

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