



政大不動產研究中心



2022

不動產月報

第三期

【專題報導】

- 國土計畫法對不動產市場之影響
- 簡談國土計畫下住商需求營建土地的供應
- 土地法第219條修正平議
- 從權利登記制度看借名登記

國立政治大學社會科學學院不動產研究中心

Center for Real Estate Research, College of Social Sciences, National Chengchi University

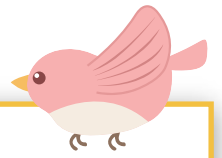


不動產月報 第三期

發行人	賴宗裕 主任
總編輯	賴宗裕
本期主編	戴秀雄
編輯	蘇偉強
企劃	簡秋萍
美術編輯	高珮瑜

— 目錄 —

【專題報導】	1
國土計畫法對不動產市場之影響	1
簡談國土計畫下住商需求營建土地的供應	3
土地法第219條修正平議	9
從權利登記制度看借名登記	13
【法規新訊】	17
預告「徵收土地使用情形通知及公告作業辦法」草案	17
修正「臺北市都市更新建築容積獎勵辦法」	17
核釋建設公司與國營事業簽訂合建分屋附買回契約之房地 合一稅適用	18
預告修正「土地複丈費及建築改良物測量費收費標準」	18
核釋本國銀行辦理不動產抵押貸款適用風險權數相關規定	19
預告修正「非都市土地開發審議作業規範」部分規定	20
修正「都市計畫法臺南市施行細則」第37條之2	20
【政策焦點】	21
打炒房－台中市政會議通過課徵囤房稅草案	21
行政院會通過「公寓大廈管理條例」修正案－強制危險 公寓大廈成立管理組織	23
內政部修法－使用鄰地設停車空間，同意書得載明期限	24
經濟部提出礦業法修正草案 回應社會期待	25
國土功能分區圖繪製及使用地編定作業辦法函送內政部 法規會審議	26
【中心活動】	27
一、已完成活動	27
二、活動預告	31
【不動產研究獎公告】	32



國土計畫法對不動產市場之影響

文本中心 |

國土計畫法於104年12月18日完成三讀程序，於民國105年1月6日公布，並於民國105年5月1日施行，依照國土計畫法第45條之規定，中央主管機關已於民國107年4月30日公告實施全國國土計畫。此外，直轄市、縣（市）主管機關應於全國國土計畫公告實施後三年內，即民國110年5月1日之前，一併公告實施直轄市、縣（市）國土計畫。除此之外，於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後四年內，即民國114年5月1日之前，一併公告國土功能分區圖，直轄市、縣（市）主管機關依規定公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。

一般而言，不動產從業人員對於開發活動的進行所關心的是：

1. 土地開發的區位在哪裡？
2. 區位所在的法律規定是什麼？
3. 申請開發的程序是什麼？
4. 開發的規模、強度的規定是什麼？
5. 開發的時程受到什麼影響？
6. 為兼顧開發品質的開發成本有哪些？

而上述所關心的事項未來全面實施國土計畫及國土功能分區分類劃設完成法定程序後，將對不動產市場產生重大影響。

本次國土計畫法之內容，將現行都市土地、非都市土地及國家公園土地，透過國土功能分區分類重新調整為城鄉發展地區、國土保育地區、農業發展地區及海洋資源地區四大功能分區，並進行使用地編定、容許使用項目及強度之管制，因而改變土地可開發之區位，以及區位所屬功能分區分類之法律規定，並建立使用許可制度，規範一定規模以上或性質特殊之土地開發須申請使用許可，經一定程序審議許可開發後，須繳交影響費及國土保育費，以確保開發地區之公共設施服務品質。此一新制度之建立已對土地開發之區位、總量、時程、品質及成本產生影響。





國土計畫法下，都市計畫地區仍受都市計畫法之規範，但農地可能劃為農業發展地區第五類、保護區可能劃為國土保育地區第四類，其管制都較為嚴格，故應審慎評估購買都市農地之風險，以避免投資錯誤。現行非都市土地將透過國土功能分區分類進行土地性質之重分類，經由分類後其下之使用地名稱因而改變，其容許使用項目、細目重新規範調整，一地之可開發強度因而改變，又可能因所在分類之不同而附加使用不同的限制，因而土地未來使用之權利將有所不同，使得土地之價值隨之改變。

國土功能分區及分類之劃定決定土地開發條件，可開發區位及總量取決於國土功能分區分類如何劃設。國土功能分區分類一旦劃定，不可任意申請變更，因而須更謹慎評估計畫購地之區位將屬何種功能分區分類？有何開發限制？未來建築用地以城鄉發展地區為主，勿期待購買便宜農地等待變更開發。可開發強度則取決於分類下之強度規定，建蔽率、容積率相較於現行規定可能下調，同一名稱之使用地，其建蔽率與容積率將因土地所在之分區分類不同而具差異化，其容許使用項目亦因區位所在之不同可能有不同之附帶條件（包含禁止或限制使用）。

在考量過去十年來快速少子化、高齡化、人口往六都移動之趨勢下，未來選地宜以既有發展地區為優先區位，地方政府亦趨向鼓勵都市更新或著手推動公辦都更，了解地方土地再利用區位所在位置，將可作為未來投資計畫之目標。購地開發業者更須知道，由於取消開發許可之分區變更機制，各部門發展所需用地之區位與面積須事先規劃，此可透過國土計畫得知地方政府未來施政方向及公共建設之計畫區位。

國土計畫法賦予地方政府更大之規劃主導權責，不動產從業人員應密切注意未來規劃之內容方向及國土功能分區分類之劃設，對不動產市場之可開發區位及總量產生何種影響，並了解人口結構變遷之趨勢下，掌握不同購屋者之需求與偏好，做好產品規劃與市場區隔，期盼未來不動產市場仍有一片榮景可期。🏠

簡談國土計畫下住商需求營建土地的供應



文 戴秀雄 |

2021年4月30日各直轄市、縣市國土計畫發布實施後，到2025年4月30日發布各直轄市、縣市分區圖與土地編定結果，台灣將進入完全適用國土計畫法管理全國土地的時代。而國土計畫的全面施行，是否將帶來土地利用上的重大變革，甚至進而影響不動產市場，尤其對於各地住商使用的建築用地究竟會造成何種影響，自也成為注意的焦點。基於這個考量，針對距離2025年4月還有三年時間的此刻，本文嘗試透過國土計畫實施後土地利用控管機制的說明，提供對於未來不動產住商用建築用地的初步評估。



圖/取自pexels.com

基本上，全面實施國土計畫以後，已經廣為人知的部分在於，國土將區分成四大功能分區及子分類進行控管，並依此進行國土的規劃。以下就先對於國土計畫法所建立起來的土地管理機制，做一個簡短的介紹。

國土計畫法對於整體國土的管理採取功能分區的觀念，並就土地(空間)的核心功能，區分成四大類(城鄉發展地區、農業發展地區、國土保育地區與海洋資源地區)，因而四大功能分區下各子類型的區分，與過往區域計畫時代依照目的事業別或使用類型區分，有明顯之差異，而在土地使用之控管上也會著重於各分區本身特性與功能上的相容性(國土功能分區及分類之劃設條件可參下表)。例如，城鄉發展地區之下分為第一類、第二之一類、第二之二類、第二之三類或第三類等等，雖然各子分類係依照不同情形劃設，但無論如何都具有以城鄉發展為中心之傾向。又如農業發展地區雖然下分為第一類、第二類與第三類等，卻不論是作為農耕使用或是鄉村聚落，皆與農村、農業之運作密不可分。

國土功能分區及分類之劃設條件摘要表

分區分類		摘要說明
國土保育地區	第1類	山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口濕地等
	第2類	鄰近山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口濕地周邊地區
	第3類	國家公園地區
	第4類	都市計畫內保護或保育相關分區或用地
海洋資源地區	第1-1類	依其他法律於海域劃設之各類保護(育、留)區
	第1-2類	使用性質具排他性之地區
	第1-3類	1-1、1-2以外，直轄市、縣(市)國土計畫核定前，經核定之重大建設計畫，需設置人為設施具排他性之地區
	第2類	使用性質具相容性之地區
	第3類	其他尚未規劃或使用
農業發展地區	第1類	優良農地
	第2類	良好農地
	第3類	山坡地農地
	第4類	農村、原住民農村聚落、農村再生計畫範圍
	第5類	都市計畫農業區
城鄉發展地區	第1類	都市計畫區
	第2-1類	非都市土地鄉村區、工業區
	第2-2類	核發開發許可地區、依原獎勵投資條例同意案件、前經行政院專案核定案件
	第2-3類	重大建設或城鄉發展需求地區
	第3類	原住民族土地範圍內之鄉村區

資料來源：參全國國土計畫（2018.4.30）彙整；賴宗裕等，2019，委託辦理國土計畫法申請使用許可之認定標準、程序辦法及法規過渡期間管控機制，內政部營建署，第2-24頁。

而在分區分類之下，針對個別土地，則須再行編定以資具體管理精細至各筆各種土地尺度的利用行為控管。但即使個別土地在不同分區、分類下編定為同種類型土地，例如供興建住宅使用之建築土地，其控管在不同分區分類下，必須依照各分區、分類的功能與相容性限制調整，因而會出現在利用與強度上的差異。但是，就個別土地的使用管制來說，則依照個別土地所在的分區、分類和編定用地別來控制，在操作方式和結構上，與現行區域計畫法並無本質性差異；也就是，依照各該土地的分區、分類與編定用地別所列舉可以使用的項目，以及允許使用的強度（容積率與建蔽率），進行使用與控管。

由規劃面來看，因為區域計畫時期的土地編定與國土計畫時期的土地編定種類不盡相同，其實難以完全1:1對等轉換，因此，即使刻意循區域計畫時代土地編定種類轉換為國土計畫時期的土地種類，事實上跟重新規劃、重新編定土地種類本質上並無不同。且由於實質規劃的關係，勢必存在原合法可以營建利用之土地，在國土計畫時期轉變為其他用途、功能，甚至成為不可營建之狀態。相對地，因為採用相容性觀念為分區、分類的基礎，理論上無法排除在陸地上各分區、分類，出現可以用來營建土地類型的可能性（甚至國土保育地區第一類也具有這樣的潛在可能性）。



相較於前面所提及的相似性，國土計畫下控管土地與區域計畫時期真正在本質上的差異，出現在於國土計畫系統性地落實以空間(綜合)計畫引導土地使用管制，也因而讓土地使用的控管不再能夠變更土地所屬分區，且因為配合直轄市、縣(市)國土計畫的通盤檢討週期(五年)，而提升了土地使用方式的穩定性。此外，更由於直轄市、縣(市)國土計畫內含成長管理計畫，也進一步限制了城鄉聚落的任意或蛙躍式擴大。整體而言，國土計畫系統下的土地控管，由於扣緊以實質規劃控制個別土地的利用，在國土分區、分類的變動上，事實上必須回歸到直轄市、縣(市)國土計畫的變更，於是變得較為嚴謹，也比較不會任意發生臨時性的變動。這對於過去大量以個案許可在四處突破原有土地利用限制的情形，期待應該會帶來明顯的改變。

從上面所提及的基礎出發，可以看出來，在國土計畫時期住商使用建築土地的供應，最基本的模式應該就是由適合也嘗試滿足住商需求的國土功能分區提供這些營建用土地，再其次才會是零星出現的可供營建用土地。所以，國土計畫時期住商使用建築土地的供應原則上存在兩種管道，也就是(一)某些分區、分類自始就比較可能提供住商使用建築用地，(二)其次則是零星建築土地出現在各種分區、分類的可能性。

此外，特別需要注意的是，國土計畫法第32條針對區域計畫時期合法的土地使用行為，在實施國土計畫後若與各該地之分區、分類或編定用地別不相容，導致有違法情形存在時，依該條第一項規定，可以維持區域計畫時期之使用，直至被地方政府下令拆遷為止(但地方政府應予補償)。此類情形其實在原理上乃基於人民對舊法的信賴，使新法下違法情形得以暫時被容忍，故本質上並非國土計畫時期真正完全符合新法的土地使用，而若各該土地原為區域計畫時期供住商需求使用的建築土地，則在此情形下，縱使該土地上建物仍可使用，但該土地卻依法不再屬可供住商使用之營建用土地，因此不能計入以上兩種類型之中。

以下就依照前述兩點的順序，就國土計畫時期住商營建用地的供應，提供簡明的評估：

- 一、國土功能分區、分類中，自始預設可以提供用以滿足住商營建需求的空間，主要是由城鄉發展地區及農業發展地區組成。換言之，國土保育地區各分類中，建地如果能夠出現，應當都是型態特殊的小型聚落(例如位於國家公園範圍內的國保三地區)或是零星的既有使用中(已)建築土地。
- 二、理論上，集中與較大量體的住商需求營建土地，主要由聚落提供。然而在目前的預設下，聚落主要位於城鄉發展地區第一類¹、第二之一類²、第二之三類³、第三類⁴與農業發展地區第四類⁵這五種分區、分類中。
- 三、城鄉區發展地區第二之一類直接涉及住商使用建地的，是原區域計畫時代鄉村區或人口聚居地區，且已經有明顯都市化現象與趨勢者；而城鄉發展地區第二之三類則是屬於未來性需求，與第二之一類明顯有別，而二者間則一定程度受到成長管理計畫限制。

四、至於在發展上不具有都市化傾向或趨勢的鄉村聚落，原則上劃歸農業發展地區第四類，其中若是原住民族土地範圍內原區域計畫時期鄉村區的聚落，則可以劃設為城鄉發展地區第三類。表面上來看，似乎城鄉發展地區第三類和農四區是平行存在的選項，但事實上，因為劃設是以聚落為單元，無法同時空間上一單元體的部落同時是城鄉三又是農四，所以二者間差異，實際上仍在於各該聚落特徵上是否具有向二、三級產業發展的現象或趨勢，若具有這樣的發展趨勢才會劃為城鄉區第三類。

從以上各區的分別可以看出來，國土計畫時期的土地管理，就都市計畫地區來說，國土計畫並不產生直接控制都市個別土地的效力，而是著力於對都市計畫的控管。而城鄉發展地區第二類的各子分類與城鄉發展地區第三類、農業發展地區第四類土地才會由國土計畫系統控管，也就是藉由各地方政府發布分區圖、編定土地類別來管制。換言之，都市計畫地區的土地會繼續適用都市計畫法及其相關子法(含各直轄市、臺灣省的都市計畫施行細則或自治條例)，因而與現狀不會有明顯的差異。前述在土地使用管制上的差異，因此只會出現在城鄉發展地區第二類、第三類與農業發展地區第四類的聚落，或者說，傳統上所謂的非都市土地。


註1.城鄉發展地區第一類劃設條件：都市計畫地區。

註2.城鄉發展地區第二之一類劃設條件：(1)原依區域計畫法劃定之工業區。(2)原依區域計畫法劃定之鄉村區，符合下列條件之一者，得劃設城鄉發展區：①位於都市計畫地區(都市發展率達一定比例以上)周邊相距一定距離內。②非農業活動人口達一定比例或人口密度較高者。③符合都市計畫法第11條規定鄉街計畫條件。(3)依原區域計畫法劃定之特定專用區達一定面積規模以上，且具有城鄉發展性質者。(4)位於前(1)、(2)、(3)範圍內之零星土地，應一併予以劃入。

註3.城鄉發展地區第二之三類劃設條件：(1)經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫者。(2)符合直轄市、縣(市)國土計畫之成長管理計畫及鄉村地區整體規劃下，為因應居住或產業發展需求、提供或改善基礎公共設施、提高當地生活環境品質等原因，得適度擴大原區域計畫法規定下之鄉村區或工業區範圍：城鄉發展地區：以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境確保完整之配套公共設施。壹、計畫內容修正說明(三)城鄉發展地區分類、劃設條件、土地使用指導4壹、計畫內容修正說明(三)城鄉發展地區分類、劃設條件、土地使用指導5分類原則依據都市化程度及發展需求加以劃設並按發展程度，予以分類。劃設條件①為居住需求者，應說明當地人口發展趨勢及人口結構情形，當地鄉(鎮、市、區)範圍內既有鄉村區可建築土地並無閒置或可提供再利用情形。②為產業需求者，應與當地既有產業相容者為原則，除應說明當地產業發展趨勢，且當地鄉(鎮、市、區)範圍內既有工業區並無閒置或可提供再利用情形。③為提供或改善基礎公共設施者，應以提供或改善污水處理設施、自來水、電力、電信、公園、道路、長期照護或其他必要性公共設施，且應以服務當地既有鄉村區或工業區為原則。④為提高當地生活環境品質者，應以當地既有鄉村區居住密度高於全國標準為限。第二類之三⑤符合擴大條件者，其範圍應與既有鄉村區或工業區性質相容，不得有影響當地居住或產業發展情形。(3)依原區域計畫法規定取得開發許可案件或依國土計畫法取得使用許可案件得依下列規定檢討劃設其適度擴大範圍：①與原開發許可計畫或使用許可計畫範圍相毗鄰，且經目的事業主管機關認定屬同一興辦事業計畫，並應取得目的事業主管機關核准興辦事業計畫之文件或原則同意等意見文件。②需符合各級國土計畫部門空間發展策略(計畫)之總量或區位指導。③需符合各級國土計畫之空間發展及成長管理策略(計畫)指導，避免使用環境敏感地區土地。但因零星夾雜無可避免納入該土地者，於檢討變更國土功能分區後，該零星夾雜土地應限制依環境敏感地區土地使用指導原則使用。(4)位於前(1)、(2)、(3)範圍內之零星土地，應一併予以劃入。

註4.城鄉發展地區第三類劃設條件：原住民族土地範圍內原依區域計畫法劃設之鄉村區得予劃設。

註5.農業發展地區第四類劃設條件：農村型鄉村區與原住民部落。



就城鄉發展地區第一類來看，理論上，雖然都市計畫地區因為主要配置為城鄉發展地區第一類，因此仍適用都市計畫法與都市計畫。但是，一來台灣都市計畫地區並不限於繁盛的都市核心區，事實上也包含產業區、風景區以及水源特定區等等，也包含不以高強度營建利用為主的地區。另外則是，都市計畫範圍新訂與擴大的問題，由於將會牽涉到國土功能分區的變更，事實上只能隨直轄市、縣市國土計畫的變更辦理。這導致了都市計畫地區整體空間範圍變動的臨時性降低，也間接對於從新的都市計畫範圍，產生或釋出新住商使用營建土地的可能性。換句話講，在發展越發飽和的都市，都市計畫範圍內新建地的釋出將會高度依賴重劃、都更或危老等特殊措施。這情形在目前已經具有都會格局的大型都市來講，尤其以六都的核心地區來看，應該會逐漸成為常態，而進入都市本身的周期循環節奏之中。至於存在非都會地區(含不分都會周邊與鄉間)的都市計畫地區，其住商使用建地的提供在相同因素的作用下，住商需求建築用地的供應量也視乎其發展飽和度被市場所決定，基本上也不至於太受到國土計畫作用的影響或限制。

相較之下，前述城鄉發展地區第二類各種子分類下的土地就比較存在議論的空間，畢竟這些地區一方面適用國土計畫的土地使用管制規範，另一方面卻也明顯有都市化現象與趨勢，或是被規劃為未來發展地區，甚至有未來轉變為都市計畫地區的可能性。尤其在城鄉發展地區第二之一類範圍內的土地，基本上因聚落已明顯具有都市化現象，甚至不乏符合擬定鄉街計畫⁶要件之情形者，相當程度來說，由於距離發展飽和仍相當遠，但公共設施卻已經有一定的數量，應該會是新住商需求營建土地供應來源。這也導致對於城鄉區第二之一類土地是否分區圖發布後，就因外部性作用發生漲價或炒作現象，必須另外予以注意。尤其，若這些地區位於大型都市周邊，因為也可能構成大型都市人口的居住區，前述外部性作用造成的地價現象可能性會越高。

至於城鄉發展地區第二之三類範圍內土地，因為並不屬於現在已經有所發展的地區，因此做為外來發展區固然自始對於市場會有吸引力，但是其實仍然會有一些限制。其原因在於，後期發展區的需求是評估與預測來的，事實上是否會如預測發展成為聚落仍有不確定性，而必須視其他促成發展因素是否具足且日後真正發生功效而定。由於城鄉發展地區第二之三類相較於前述城鄉發展地區第一類和第二之一類，更接近於未開發素地，因此理論上也會是重要的住商需求營建土地供應來源。只是，實際能夠提供多少，勢必要看其後的具體規劃內容而定。

換言之，城鄉發展地區第二之三類雖然自始就是預設的未來發展用地，而成為供應住商使用營建土地的來源，但因為會受到規劃與實際發展情形兩項因素影響，實際存在高度不確定性，縱使可能地價因為分區發布的外部性作用發生波動，但其情形較諸城鄉發展地區第二之一類會有更高的射倖性。

另外，要注意另有城鄉發展地區第二之二類⁷。該類土地原為開發許可土地，其中自然不乏已開發成鄉村區的情形，例如早年集村農舍案例。由於城鄉發展地區第二之二類本質上是已經開發的個案，依法原本就依照其經核准計畫書圖進行管制，也事實上不會有額外可以產生的住商使用營建土地得以提供出來，所以此處就不特別予以討論。

註6.鄉街計畫為都市計畫的一種。

註7.城鄉發展地區第二之二類劃設條件：核發開發許可地區(含鄉村區、工業區及特定專用區，除鄉村區屬農村社區土地重劃案件者、特定專用區屬水資源設施案件者外)、屬依原獎勵投資條例同意案件、前經行政院專案核定案件、山坡地保育區(山坡地住宅社區)。

在都市化地區以外的鄉間地區，過去事實上並未經規劃。而此處之聚落如前述主要由城鄉發展地區第三類與農業發展地區第四類構成。這些聚落，無論原漢，其功能主要在於提供在地居住需求，部分用以支持當地產業，因此其建地需求在無觀光遊憩產業目的情形下，通常只需滿足當地人口自然演變結果。這也導致從市場觀點來說，不會有大量額外住商需求建地供應的必要性，也就難以具有市場性。而在這些聚落的當地需求來講，正因為過去都未經適當規劃，因此在國土計畫系統的運作下，無論精粗地勢必都要進行第一次的空間規劃，這就是全國國土計畫中所提及的鄉村地區整體規劃。這對於部分欠缺公共設施而需進行聚落整體空間調整、建設的案例，因為可能牽涉到後續農村再生資源的投入並辦理農村社區土地重劃，所以構成了城鄉發展地區第三類與農業發展地區第四類個案中值得注意的情形。畢竟，這樣的案例在規劃且建設完畢後，一般而言會有住商使用營建土地被提供出來，以滿足原聚落居民與發展的需求，而這些新產生的可營建土地在農業發展地區第四類或許較不具有市場性，但若位於城鄉發展地區第三類，則因為有工商發展的潛力與趨勢，其實仍有一定程度的市場魅力。

從國土功能分區來說，因為農業發展地區其他子分類原則上以提供農業相關利用為主，從定位上來說應該是只提供散布的零星住居用建地，而不會用來提供滿足具有聚落特徵的住居需求；而國土保育地區與海洋資源地區因為地理環境特性，在功能設定與空間特性上，皆不是用來滿足聚落性住居環境的分區，因此最多也僅能容納零星建地，而難以提供聚落型態或具市場特性的住商使用建地。

在零星建地方面，由於理論上各功能分區空間範圍中，若是個別土地在客觀條件上仍可進行營建行為，而且並不抵觸各該分區、分類的功能與限制設定，確實存在地方政府自發布分區圖與編定土地類別時，零星(也就是個案)地讓建地在各分區、分類中留設，以維持各該分區、分類劃設的空間完整性。無可否認地，這樣的情形在正常期待下，應該僅會以極低的機率出現在國土保育地區第一類中。但是，這種情形在農業發展地區與城鄉發展地區的各子分類中，應該都會是常見的現象。只是這些零星建地的存在，理論上會是該分區、分類的例外，而維持一種非聚落結構的存在模式，且一般而言會是源自於既有的建築使用事實，所以也很難談的上市場性，也不會是對於住商需求營建用地的真正供應來源。

簡單總結以上的說明，國土計畫時期的住商需求營建用地，其供應之影響主要源自於土地所在的分區、分類。至於土地編定結果由於受制於所屬分區、分類，且到底會有多少種編定土地類別至今仍不明朗，因此目前較難評估。即便如此，國土計畫之下，因為都市計畫地區繼續依照都市計畫控管，事實上該部地區與現今機制相較，不會有重大歧異，反而會更多是受到市場與當地發展程度的影響。至於傳統非都市土地的範圍，主要而且穩定的住商需求建地來源應該來自城鄉發展地區第二之一類，其次則是城鄉發展地區第二之三類。至於鄉村地區，若有住商需求建地之供應可言，應該不出城鄉發展地區第三類及農業發展地區第四類土地中，但理論上農業發展地區第四類所提供之建地數量應該不具有市場性，而城鄉發展地區第三類則必須另就其整體發展情形予以觀察。📍

國立政治大學地政學系副教授
作者介紹：戴秀雄 政大不動產研究中心研究員
德國雷根斯堡大學博士



土地法第219條修正平議

文 戴秀雄 |

一月份本專刊曾經報導新近立法院通過新訂土地法第219之1條，該條第一項明訂直轄市、縣(市)地政機關應每年就被徵收土地實際使用情形，通知或公告原土地所有權人或其繼承人，迄至其申請收回土地之請求權時效完成或依徵收計畫完成使用止。並於第二項規定未依前項規定通知及公告而有前條第一項各款情形之一者，原土地所有權人或其繼承人得於徵收計畫使用期限屆滿之次日起十年內，申請收回土地。而第三項規定中華民國一百十年十一月二十三日此修正條文施行時，原土地所有權人或其繼承人申請收回土地之請求權時效尚未完成者，就必須適用前二項的(實體)規定。

按本次修法，一方面落實被徵收土地所在地地政機關就被徵收土地的使用情形的報告義務，並實質在此義務違反之情形，將申請收回土地之時效，相較於同法第219條第1項規定展延為十年。此看似進步的處理，事實上導源於司法院釋字763號解釋。

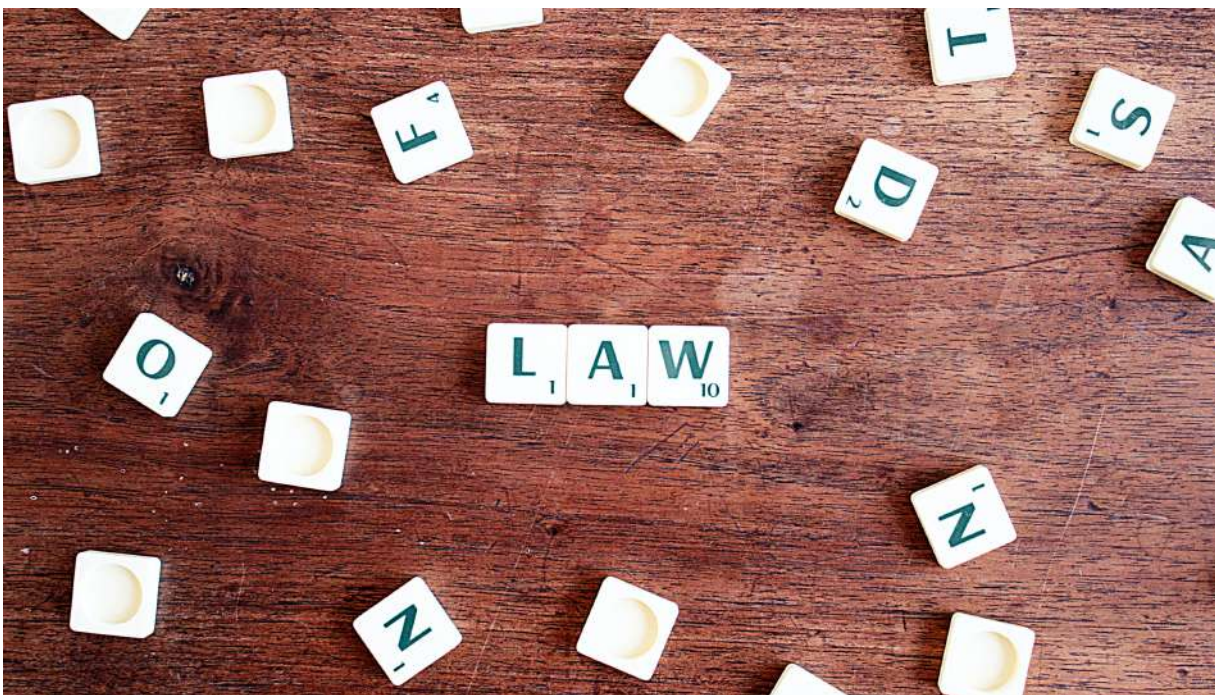
該號解釋雖然僅簡明點出：「土地法第219條第1項規定逕以「徵收補償發給完竣屆滿1年之次日」為收回權之時效起算點，並未規定該管直轄市或縣(市)主管機關就被徵收土地之後續使用情形，應定期通知原土地所有權人或依法公告，致其無從及時獲知充分資訊，俾判斷是否行使收回權，不符憲法要求之正當行政程序，於此範圍內，有違憲法第15條保障人民財產權之意旨，應自本解釋公布之日起2年內檢討修正。¹」亦即本解釋係立基於憲法保障私財產權之基礎，認為主管機關就被徵收土地實際使用情形，有使原所有權人(或其繼承人)知悉之義務，俾使收回權之行使不因此被妨礙。

然而，細究本號解釋之論理所涉及者，實則遠超過前述解釋文所陳述者。蓋由理由書內容來看，聲請人認土地法第219條，因(一)「未規定主管機關須適時告知原土地所有權人被徵收土地之使用狀況」，(二)「並於收回事由發生時，主動通知原土地所有權人得申請收回」，而有牴觸憲法第15條及正當法律程序之疑義。²換言之，本解釋涉及的問題，實際上除了主管機關是否有義務，在徵收執行完畢後，告知原土地所有權人被徵收土地使用狀況外，也觸及若是收回事由發生之時，主管機關是否有主動告知原土地所有權人之義務。

就這兩點，本解釋由憲法保障財產權之意旨出發，指出問題關鍵在於徵收原為特別犧牲的類型之一，其實施而需要格外之正當性，故徵收後，被徵收標的物如未依照徵收計畫之目的或期限實行使用，因該徵收已與其目的脫鉤而喪失正當性，被徵收土地原所有權人就不再有因公共利益而忍受特別犧牲之必要。³既然支持正當徵收之原因亦已不存在，基於憲法保障私財產權保障的意旨，原土地所有權人收回其被徵收之土地，以保障其權益，原屬應然。⁴

由此基本論述，本解釋導出：

- 一、為確保收回權之實現，國家於徵收完成後，並非即已脫離因徵收所形成之公法法律關係，而仍負有「一定之程序保障義務」。這國家所承擔的義務即是，「基於憲法要求之正當行政程序，該管直轄市或縣（市）主管機關應自徵收完成時起一定期限內，定期通知原土地所有權人，使其適時知悉被徵收土地之後續使用情形；若有不能個別通知之情事，應依法公告，俾其得及時申請收回土地。」而這個在徵收行政程序結束後繼續存在的公法上義務，起因在於需用土地人依法取得被徵收土地所有權後，是否有不再需用被徵收土地或逾期不使用而無徵收必要之情事，通常已非原土地所有權人所得立即知悉及掌握。所以，若不課與國家，後續就是否存在可收回徵收標的物原因之事實告知原所有權人之義務，會導致原所有權人難以即時申請回收被徵收標的物之情形。因此，徵收完成後，在國家與原所有權人間仍存在法律關係，且適用正當程序之限制。
- 二、國家因前點所負擔的告知義務，並不限於定期性的通知或公告，重點在於若是存在可得收回徵收標的物之原因事實，此國家之告知義務即應被履行。



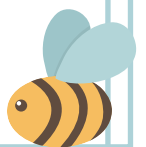
圖/取自pexels.com

註1.參考釋字763號，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/ExContent.aspx?ty=C&CC=D&CNO=763>。

註2.如註1。

註3.如註1，原文謂：因公共利益而忍受特別犧牲之原因亦已不存在

註4.如註1，原文：是此項收回權，係憲法財產權保障之延伸，乃原土地所有權人基於土地徵收關係所衍生之公法上請求權，應受憲法財產權之保障。





”

簡言之，本號解釋的立論基礎與出發點是建立在普遍性的徵收法理上，應該屬於所有徵收案件一體適用的規範。也就是，雖然本號解釋係因為聲請人針對土地法第219條之缺失所引起，但其解釋之理由卻不侷限於適用土地法第219條之徵收案件；而前面所提及國家所負擔，針對徵收標的物是否存在得由原所有權人收回之原因事實，對於原所有權人有告知之義務，基於憲法保障私財產權的法理，實適用於我國所有徵收規範與案件。

圖/取自pexels.com

由此點來看，我國現有兩個主要徵收法律依據，即土地法與土地徵收條例。然而，就徵收獨立立法來看，土地徵收條例做為徵收特別法，原本即應該取代土地法，但依土地徵收條例第61條規定，原依土地法辦理、核准之徵收案件，其收回仍依土地法辦理。因此，若是為了處理徵收完成後續卻未依核准目的使用情形，照說依釋字763號意旨原是土地法與土地徵收條例皆應一併修正其收回相關規定，而目前卻僅將收回相關修法侷限在土地法進行修法，則以土地徵收條例第49條以後規定未配合修正之情形，難道國家就可以不負通知原所有權人被徵收標的物實際使用情形，以及通知存在可回收被徵收土地之原因事實的義務嗎？

準此，建議主管機關應該著手準備修正土地徵收條例關於收回之相關規定，俾使釋字736號解釋意旨能夠真正完全落實。

其次，本次修法規定地政機關負責被徵收土地實際使用情形之通報義務。然而，徵收制度在我國特殊之處，在於需用土地人、地政機關與徵收核准機關原則上並不相同。而在這三者之中，需用土地人是真正支配被徵收土地者，對於被徵收土地使否依核准(計畫)目的知之最詳，而徵收核准機關對於其所核准徵收案件是否依核准計畫使用，難謂沒有監督之權限與義務，皆對於被徵收土地是否依照徵收目的(核准計畫)使用有實體上之義務。反而，地政機關只是在地籍管理機關，固然有地利之便，但地政機關執行查報才能通報原所有權人，除非是拿需用土地人說法不查證就通報，不然，地政機關為了執行此通報義務勢必要能夠執行事實上的查核任務，並要有能力認定現在使用情形是否符合徵收目的(核准計畫)，都必須在制度上有所設計。而且，除了怠於通報原所有權人之情形，若涉及對事實虛偽或有誤知通報情形，其法律效果為何，修法後仍有待處理。

回到徵收更本質的問題來看，如同釋字736號所述，徵收既然係基於特定之具體目的而為，一旦該目的不復存在，即失去國家機器既須占有與擁有徵收取得財產之正當性，而有義務將標的物產權返還於原所有權人。因此，在前次土地徵收條例修正時即導入條文專用以處理徵收廢止與撤銷，而土地法卻未為相關修正。況且，此修正涉及的根本問題在於，政府(代表國家)一旦發現有未為徵收目的利用之情形，究竟是應該通知民眾，諭其應行使收回權，還是應該依職權直接送內政部廢止或撤銷該徵收案？從徵收嚴格要求正當性與徵收目的所定於徵收目的之情形，事理邏輯上，都應該是一旦發現未依目的使用，即應依職權送內政部廢止或撤銷徵收才對，而對於徵收標的物原所有權人之通知根本僅具有知會之意義，最多也只在於提醒當事人可以行使收回權，實在體系上無足輕重。因而，收回權行使時效這個制度，究竟是否完全沒問題，其實如果連同國家機器應該依職權返還失去徵收目的地徵收土地予原所有權人來看，恐怕也是應該被好好檢討的。

值得一提的是，台灣徵收法制上最大問題之一，即在於當徵收失效(不管出於徵收被撤銷或廢止)，各該徵收土地原所有權人若無法在六個月內提出補償金，則不僅不能收回其土地，還會一併喪失收回權。按徵收為形成性行政處分，國家機器因此行政處分有效而得以合法、正當占有、擁有徵收取得之標的物。因此，當徵收處分遭到撤銷或廢止而失去效力，即失去合法占有、擁有徵收所得標的物(所有權)之正當性，這點在前引釋字736號已經講得很清楚，而必須返還原所有權人。在這樣的法律關係裡，其間適用之法理與買賣截然不同；此可由徵收時須先完成補償才能消滅私有產權即可得知。也因此，無論法理或事理邏輯上，此時無論民眾能否在六個月內給付補償金，實際上國家既然已經失去擁有標的物之正當性與基礎(徵收行政處分之效力)，實即已無法合法地繼續占有與擁有原因徵收取得之標的物。也就是，此時必須先返還標的物之占有與所有權，方得據以向民眾請求給付補償金，也才符合憲法保障人民私財產權之法理。否則，根本無法解釋國家繼續占有、擁有各該標的物之合法與正當原因何在，更遑論居然還可以一併消滅民眾的收回權。🏠

圖/取自pexels.com



從權利登記制度看借名登記

文 戴秀雄 |

借名登記是台灣登記實務上極為常見的現象，而事實上也獲得司法實務的肯認¹。然而縱使承認借名登記為合法，則登記名義人與真實所有權人不同，實際造成不動產登記登載不實之結果，對於交易安全形成莫大的威脅。因此，本文擬由我國不動產登記之原理與體系，嘗試分析借名登記究竟是否應該肯定其合法性，而令其得以繼續運用於不動產交易事件之中。

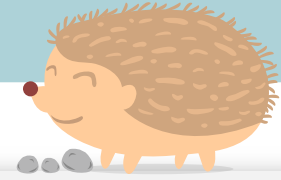
討論借名登記在登記制度下是否應該被允許，其實必須先回到最根本的問題，也就是到底甚麼是借名登記。以下即先就借名登記的概念予以說明。

所謂借名登記，依最高法院98年台上字第76號判決，「謂當事人約定一方將自己之財產以他方名義登記，而仍由自己管理、使用、處分，他方允就該財產為出名登記之契約，其成立側重於借名者與出名者間之信任關係，在性質上應與委任契約同視，倘其內容不違反強制、禁止規定或公序良俗者，固應賦予無名契約之法律上效力，並類推適用民法委任之相關規定。」也就是標的物所有權人(即借名者)假借所有權移轉登記之方式，將標的物所有權人名義上改為另一人(即出名者)，卻自己仍保有所有權之情形。

從前述司法意見來看，係以如是之登記約定屬於法所可允的契約內容，且不違公序良俗，因此支持借名登記之存在。但是，如果我們回過頭來思索，這裡司法意見所指究竟指的是債權契約還是物權契約，則事情恐怕就不是如此單純了。

為什麼？

首先，物權契約係以變動物權(即使物權發生得喪變更之效果)為其內容，而在不動產產權異動之情形下，更須以此物權契約為本，依民法第758條規定另經登記之後才發生物權變動之效力。換言之，如果司法意見所認同的該契約以維持某甲繼續擁有標的物所有權，卻要透過登記讓登記名義改為無所有權之另一人，則縱使這在債法上可能且合法，在物權法上恐怕也是大有疑義的。因為，如前所言，物權契約是以變動物權為目的的法律行為，一旦契約雙方當事人意思表示合致的內容，卻是隱藏了實質上不異動標的物所有權之真意，對外表現出移轉所有權之意思，則這樣情形下為法律行為之雙方實質上即皆存在心中保留，而構成通謀虛偽意思表示，使其所締結移轉所有權之物權契約無效，更無足以藉之申辦登記，進而據此所辦理之移轉所有權登記亦有瑕疵。因此，若此推論成立，則相關司法意見承認借名契約之存在，即可以確定斷非指涉物權契約。但如此處所指出者，若是物權契約因為通謀虛偽意思表示之瑕疵而無效，以其與不動產登記之牽連，卻可以承認借名登記的合法性，在法理邏輯上就未免過度跳躍。



退萬步言，即使將此借名契約之合意解為債權契約，也不認為涉及通謀虛偽意思表示，則為何卻也不涉及違反誠實信用與公序良俗，起碼在相關司法意見上卻欠缺足夠論述得以供參。尤其，借名登記之所以是個問題，主要在於雙方意思表示存在心中保留之外，主要也在於當事人刻意製造不動產登記上與「真實」不符之狀態，而與我國民法物權編所採德國民法典立法例，以及我國所採登記制度有所出入，實際上確實存在對於不動產法制上登記制度法秩序的矛盾。以下即針對我國登記制度的基本原理簡短予以說明，藉以揭明其與借名登記矛盾之處。

於此，我國民法對於物權所採德國民法典立法例，一方面採取債權與物權行為分離的抽象主義，使得以物權變動為標的之債務形成和履行債務(變動物權)，在其成立與生效上必須分別認定。而在不動產為標的之情形，進一步針對不動產物權之異動，加入須經登記才能發生效力的制度設計。此處藉由登記才使不動產產權變動真正發生(生效)的設計，衍生出整個登記制度的存在原則與法理，也明確地點出了登記制度附隨於民事物權實體法的功能與性格。

首先，德國登記制度在我國一般稱為權利登記制，而此制度之特性在於為了使做為不動產交易核心(標的物)必須明確化，且得以有效控制交易中關於標的物資訊不透明所導致的風險，因此衍生幾個基本要求：

1. 所有土地都必須登記(建立地籍)，使土地產權歸屬之標的明確、無爭議。
2. 不動產法律關係強制登記(創設效力與宣示效力)，並使登記內容公示(公示主義)，使不動產交易與產權歸屬盡可能不黑箱化，而得以被公眾知曉，進而降低不動產交易時資訊不對視下的隱藏風險。
3. 為達到真正促進不動產交易風險降低，使登記資訊公開不至於失去作用，國家機器對不動產登記內容之真實性負保證義務。
4. 基於國家機器對於登記真實性所負擔義務，不動產登記機關對於申請登記案件負審查義務即須維護登記資料之義務。
5. 為防止國家機器藉由辦理登記事務之權限實質侵害人民財產權，除特定原因外，登記之辦理僅得基於人民之申請，並限於依據申請內容辦理。
6. 據此所辦理完成之不動產登記，為使人民可以充分信賴，故令其具推定力與公信力的設計。
7. 因不動產登記錯誤導致之人民損失，由國家賠償之。

註1.參考最高法院98年台上字第76號判決；最高法院106年度第3次民庭會議決議

質言之，德國權利登記制的誕生有其一定的制度設計考量，也因此其運作也必須放在這前述限制與原則之下，才真正有其制度意義與功效可言。而在這些限制中，也不難看出由原先追求降低不動產交易風險的目的，逐步進展到維護不動產登記可信賴性，在制度設計上的多階段發展。不管今日來看，權利登記制是如何發展而成，這些權利登記制本身所含的原則與限制，事實上就是採用權利登記制國家在不動產登記領域形成的特殊法秩序，而大異其趣於不登記或是採契據登記制的國家。



圖/取自pexels.com

就此而言，尤其著眼於權利登記制以追求登記所載狀態符合權利在法律上真實狀態，而國家機器並因此負擔審查、維護資料之義務來看，則借名契約既然在於故意使不動產登記之內容異於不動產權利實際之歸屬，本就已經徹底違反(或曰牴觸)權利登記制最核心的原則與限制，而涉及違反公共秩序。準此，相關司法意見認為借名契約之原則上不違反公序良俗見解，恐怕很有再予斟酌的必要；或者，司法裁判上恐怕應該要提出為何借名契約不違公序良俗的充分論證與說理。


相較之下，就算司法意見一般也承認，借名登記之結果仍有登記公信力之適用，而會衍生不動產善意取得²。但這樣並不代表，借名登記這種被刻意製造出來的「名實不符登記狀態」，因為有辦法直接依法解決其衍生爭議，所以就可以是合法的；因為，問題出在於，在權利登記制之下，刻意利用登記混淆不動產權之權屬，原本就不該允其發生。正是在邏輯上，不可反果為因，藉由可適用不動產善意取得，而倒過來推論借名登記在法律上的可允許性。

事實上，台灣社會上會採行借名登記之原因多重，但往往與規避法律上之限制有關；例如交易涉及特定身分限制之情形，如耕地、原住民保留地等，或是借以脫產來迴避強制執行，甚至早年為了實施信託，也有採行此策者。然而，必須強調的是，除早年為了辦理信託、或是寺廟財產以管理人名義辦理登記之情形，如前述，借名登記事實上大多涉及脫法行為，而具有違法性。而今，既然信託之登記已於土地登記規則明確規範，則信託之實施亦無須在借助於借名登記，則究竟在台灣社會還有多少讓借名登記可以合法續存的空間，不禁令人懷疑。而且事實面上，借名登記對於借名人所帶來的風險其實非常高，以下就不一一介紹，以下姑且借用台北市地政局地政講堂部分內容供大家參考，希望大家可以想一想，縱使借名登記合法，但這是否又真的值得呢？

註2.參考註1裁判，以及台北市地政局，地政講堂，借名登記：<https://reurl.cc/RjEeD9>

註3.台北市地政局地政講堂不動產糾紛實例解析—「借名登記」：<https://reurl.cc/RjEeD9>



「然而，將自己的財產借名登記將承受許多風險。首先，依法院實務，若產生爭議，借名人必須提出資金、權狀等證據，證明為實際所有權人，若無法舉證，即有敗訴無法請求返還之風險。其次，出名入亦即不動產登記名義人若出賣該不動產等，依最高法院106年度第3次民庭會議決議，即便第三買受人惡意明知有借名登記之情形，借名人亦僅得向出名人請求損害賠償及追究其刑事上背信責任，不得請求第三買受人返還該不動產。再者，若該登記名義人在外欠債受執行，借名人亦即實際所有權人亦不得以借名登記為由對抗執行。」³ 





■ 預告「徵收土地使用情形通知及公告作業辦法」草案

(內政部民國111年2月25日台內地字第1110260926號)

修正重點：

為依土地法第219條之1規定辦理徵收土地使用情形通知及公告作業，爰擬具「徵收土地使用情形通知及公告作業辦法」（以下簡稱本辦法），俾使直轄市、縣（市）地政機關及需用土地人作業有所依循。其修正重點如下：

- 一、定明本辦法適用案件、通知與公告對象及期限。（草案第2條）
- 二、定明直轄市或縣（市）地政機關每年辦理土地使用情形之通知及公告應載明之事項。（草案第3條）
- 三、定明需用土地人應每年提供通知清冊及土地使用情形等文件予直轄市或縣（市）地政機關，以利直轄市、縣（市）地政機關辦理後續通知及公告作業。（草案第4條）
- 四、定明直轄市或縣（市）地政機關辦理土地使用情形之通知及公告之相關程序。（草案第5條）
- 五、定明通知及公告作業之作業費用由需用土地人負擔。（草案第6條）
- 六、定明直轄市、縣(市)地政機關該年度土地使用情形依其他法令規定已為通知者，得免辦理土地使用情形通知及公告，以避免擾民及簡化行政作業。（草案第7條）

【資料來源：行政院公報資訊網。】

■ 修正「臺北市都市更新建築容積獎勵辦法」

(臺北市政府民國111年2月24日府法綜字第1113007045號)

修正重點：

都市更新條例第65條於110年5月28日修正項次變更，本辦法所引本條例之項次亦應配合修正。又依修正後同條第七項規定，各級主管機關訂定自治法規有關容積獎勵之項目，應考量對都市環境之貢獻、公共設施服務水準之影響、文化資產保存維護之貢獻、新技術之應用及有助於都市更新事業之實施等因素。考量本辦法自108年12月19日修正發布迄今，第二條附表部分規定與本市都市更新及爭議處理審議會歷次會議通案重要審議原則不一致，並為鼓勵實施者興建綠建築，建立舒適、健康及環保之居住環境，提升本市都市更新建築物因應極端氣候之能力，有依其對於都市環境之貢獻程度，增訂獎勵項目之必要，爰修正發布第一條、第二條與其附表及第三條條文。

【資料來源：臺北市法規查詢系統、臺北市政府公報110年第177期。】

■ 核釋建設公司與國營事業簽訂合建分屋附買回契約之房地合一稅適用

(財政部民國111年2月23日台財稅字第11004645530號)

修正重點：

國營事業配合政府活化運用土地政策，提供其所有之土地與建設公司簽訂合建分屋附買回契約，約定於興建完成就分得房屋及其坐落基地（以下簡稱房地）辦竣所有權登記後，再由建設公司買回國營事業分得之房地，其約定價款含附買回房地價款，該契約係以建設公司取得全部土地以興建房屋銷售為目的，嗣建設公司於105年1月1日以後自國營事業買回之房地，且於110年7月1日以後交易者，得比照所得稅法第24條之5第4項規定課稅。

【資料來源：行政院公報資訊網。】

■ 預告修正「土地複丈費及建築改良物測量費收費標準」

(內政部民國111年2月18日台內地字第1100267674號)

修正重點：

為依規費法第11條定期檢討收費標準，並解決民眾或機關反應土地複丈計費方式未見公平或難與實際作業勞務支出相當問題，與配合地籍測量實施規則檢討精進建物第一次測量簡化作業及推動三維地籍建物測繪等目標，爰擬具本標準修正草案，其修正要點如下：

- 一、修正土地複丈費收費項目、費額及附表名稱（修正條文第2條、第2條附表一及附表二）
- 二、修正建物測量費收費項目、費額及附表名稱（修正條文第3條、第3條附表三及附表四）
- 三、定明各級法院或行政執行分署囑託辦理複丈及測量業務相關收費基準，以及加倍計收之原則。（修正條文第4條）
- 四、新增收費基準減徵規定。（修正條文第6條）
- 五、定明發給複丈或測量成果書圖之工本費。（修正條文第7條）
- 六、定明請求退還已繳規費之已支出費用計算方式。（修正條文第8條）
- 七、新增依其他法規辦理勘查或測量收費原則。（修正條文第9條）
- 八、定明修正施行前已受理案件之規費計收原則。（修正條文第10條）

【資料來源：行政院公報資訊網。】

核釋本國銀行辦理不動產抵押貸款適用風險權數相關規定

(金融監督管理委員會民國111年2月18日金管銀法字第11102703691號)

修正重點：

- 一、本國銀行新承作之下列不動產抵押貸款，包括舊貸案屆期續貸或轉貸之案件，應適用中央銀行發布「中央銀行對金融機構辦理不動產抵押貸款業務規定」所定貸款限制條件者，於依「銀行自有資本與風險性資產之計算方法說明及表格」信用風險標準法計提資本時，應適用下列之風險權數，經本會核准採用內部評等法計提資本者，亦同：
 - (一)公司法人購置住宅貸款，屬住宅用不動產暴險一般型者，適用百分之五十之風險權數；屬收益型者，適用百分之一百之風險權數。
 - (二)自然人購置第三戶（含）以上之購置住宅貸款，適用百分之一百之風險權數。
 - (三)購地貸款之土地屬住宅區者，適用百分之一百五十之風險權數；屬商業區者，適用百分之二百之風險權數。
 - (四)建築業以新建餘屋住宅為擔保所辦理之抵押貸款，屬「土地收購、開發及建築暴險」者，適用百分之一百五十之風險權數；非屬上開暴險者，適用百分之一百之風險權數。
 - (五)工業區閒置土地抵押貸款，適用百分之二百之風險權數。
 - (六)購地貸款之土地屬住宅區者及工業區閒置土地抵押貸款，於逾期超過九十天時，依備抵呆帳及部分沖銷之合計數達逾期放款餘額之百分之十五為分界，在百分之十五以上者適用百分之二百之風險權數，低於百分之十五者適用百分之三百之風險權數。
- 二、本國銀行承作不動產抵押貸款，其屬依都市更新條例、都市危險及老舊建築物加速重建條例或其他配合政府相關政策之重建案件，不適用本令規定。
- 三、本令生效前本國銀行已錄案辦理尚未撥款之上開不動產抵押貸款，適用信用風險標準法或經本會核准採用內部評等法之規定計提資本。

【資料來源：金融監督管理委員會解釋令，111年2月18日。】



圖/取自pexels.com

預告修正「非都市土地開發審議作業規範」部分規定

(內政部111年2月10日台內營字第1110800517號)

修正重點：

依據108年7月24日修正公布，109年3月20日施行之工廠管理輔導法及110年6月21日發布之特定工廠申請變更編定為特定目的事業用地審查辦法規定，依法取得特定工廠登記且位於都市土地以外之「群聚地區」、非群聚地區之「二公頃以上未達五公頃者」及「五公頃以上者」應辦理土地使用分區變更。

因應上開特定工廠循區域計畫法規定辦理土地使用分區變更之輔導需求，並考量此類案件既有廠房之基地條件限制，為使特定工廠申請開發計畫及其土地使用配置合理可行，爰以適度簡化、兼顧安全及環境品質為原則，擬具本規範部分規定修正草案，修正重點如下：

- 一、就符合國土計畫空間指導並以整體規劃方式辦理之群聚地區案件，其區位應檢討事項予以簡化。(總編修正規定第三點、專編第八編修正規定第三點)
- 二、就二公頃以上未達五公頃之特定工廠申請土地使用分區變更為特定專用區案件，排除總編部分規定之適用，並就其基地聯絡道路、透水面積、緩衝隔離、公共設施、視覺景觀及防災等應特殊考量事項，訂定相關規定。(總編修正規定第四十四點之八)
- 三、就群聚地區或五公頃以上之特定工廠申請土地使用分區變更為工業區案件，其緩衝綠帶、隔離設施及工業區內道路寬度之留設訂定彈性規定。(專編第八編修正規定第七點、專編第九編修正規定第十一點)

【資料來源：行政院公報資訊網。】

修正「都市計畫法臺南市施行細則」第37條之2

(臺南市政府民國111年2月10日府法規字第1110200864A號令)

修正重點：

都市計畫法臺南市施行細則第37條之2規定，私人於都市更新地區外，取得本府社會住宅主管機關同意文件，無償捐贈集中留設六百平方公尺以上樓地板面積及其土地所有權予本府作社會住宅使用，並經本府審查核准者，該捐贈部分得免計容積。

前項私人捐贈容積樓地板面積，得提本市都委會給予容積獎勵，並以一倍為上限。但不得超過法定容積之一點五倍。

此次新增第三項內容為，第一項捐贈之社會住宅應含附設之停車空間，其停車空間之設置經本市都委會同意者，得依建築技術規則建築設計施工編第五十九條附表計算，不受都市計畫書土地使用分區管制規定限制。

【資料來源：行政院公報資訊網。】



政策焦點

■ 打炒房 台中市政會議通過課徵囤房稅草案

台中市長盧秀燕於111年3月1日在市政會議宣布，台中市房屋稅徵收率自治條例修正草案，拍板定案，調高「多屋族」的房屋稅，即俗稱的「囤房稅」，針對持有非自住房屋訂定差別稅率，3戶以下，每戶將按2.4%稅率課徵；4戶以上，每戶按3.6%稅率。台中市的「囤房稅」，如順利修法通過，將自今年7月開始實施，其稅額會反映在明年5月的房屋稅單。

盧秀燕強調，此次稅率調整目的為平抑房價，有高達92%民眾不受影響，修正草案將於3月送台中市議會審議，如通過實施，增加稅收將「專款專用」在青年及弱勢租屋補貼，落實居住正義。

盧秀燕指出，台中市為全國第二大城，高達281萬位市民有居住需求，長久以來政府推動「住者有其屋」，但持有房屋數應該合理；目前有些房屋集中在少數人手裡，變成少數人掌控大多數人的住房需求，不符合居住正義。

因此，市府希望透過擴大自住用及非自住住家用房屋稅率的差距，使稅制更符合社會正義；同時也希望藉由課徵非自住住家房屋較高稅率，讓持有較多房屋的屋主，釋出房屋，達到平抑房價的效果。

盧秀燕說，台中市一般自住用稅率是1.2%，經修正後的囤房稅率，凡持有台中市「非自住房屋」3戶以下，每戶按2.4%稅率課徵；持有4戶「非自住房屋」以上，則每戶按3.6%稅率課徵，預估受影響屋主約8.7萬人、房屋10.6萬戶，但高達92%市民不受影響。



她也強調，實施該法案後，市庫一年預計增加約4億元稅收，將採「專款專用」方式，全數投入青年及弱勢租屋補貼，盼逐步解決台中市不合理房價情形，以落實居住正義。

台中市地方稅務局長沈政安表示，依內政部資料顯示，台中市房價指數偏高，因此，建議市府研擬囤房稅，實施居住正義；六都之中，目前除台北市及桃園市實施高囤房稅率外，台南市也才剛通過修法，這是各地方政府的趨勢。

台中市如順利修法通過，將自今年7月開始實施，稅額會反映在明年5月的房屋稅單；至於所增加的稅收，將投入青年或弱勢家庭的租金補貼，不僅可減輕這些族群的資金負擔，也降低租稅轉嫁對弱勢房客的衝擊，全力維護市民居住權利。

沈政安指出，為研擬符合租稅公平正義與社會期待的囤房稅法案，市府先後召開多次公聽會，聽取各界意見。

針對特殊性質的房屋，草案中也訂定相關配套，除自住、公益出租人出租使用房屋，仍採稅率1.2%課徵，及社會住宅房屋稅，仍減徵20%不受影響外，其他供住家使用的公有房屋、共同共有房屋、勞工宿舍、公立學校BOT學生宿舍、營利事業無償供員工使用的地上停車場、包租代管的租賃住宅等，將不計入非自住住家用房屋戶數計算，維持按原來的稅率1.5%課徵房屋稅。

此外，起造人新建3年內待銷售住家用非囤房性質的房屋，稅率則參考其他各都的標準，折衷訂為2%。

【資料來源：工商時報 劉朱松，111年3月1日。】



■ 行政院會通過「公寓大廈管理條例」修正案強制危險公寓大廈成立管理組織

行政院會111年2月24日通過內政部擬具「公寓大廈管理條例」部分條文修正草案，將函請立法院審議。內政部表示，這次修法增訂凡認定有危險的公寓大廈，一律限期成立管理委員會或推選管理負責人，另針對屆期未成立管理組織者亦增訂罰則，每一專有部分最高可處新臺幣20萬元罰鍰，並得按次處罰。此外，經處罰後仍未成立者，授權地方政府於必要時可指定住戶一人為管理負責人，以強化公寓大廈的安全維護管理機制。

■ 有危險疑慮的公寓大廈 限期成立管理組織

內政部說明，為維護公共安全，「公寓大廈管理條例」新增第29條之1，明定無論條例施行前或施行後興建的公寓大廈，凡是經認定有危險者，一律限期成立管理委員會或推選管理負責人，並完成報備，也增訂地方政府應自行辦理或是委託專業機構輔導協助這類建物成立管理組織，以強化共用部分修繕、維護與管理、公安檢查與消防設備檢修等管理工作。

內政部進一步說明，有關危險公寓大廈的認定要件，由中央主管機關另案公告，地方政府認為有必要時，可以公告擴大適用範圍。至於限期應成立管理組織的公寓大廈，若未能於期限內成立並辦理報備者，直轄市、縣(市)主管機關得視實際狀況展延1次，並不得超過1年。

另為加速辦理有危險之虞的公寓大廈相關公共安全事項，本次增訂經第49條之1裁罰仍未成立管理委員會或推選管理負責人，地方政府於必要時指定住戶1人為管理負責人，其任期至成立管理委員會或推選管理負責人或互推召集人為止。

此外，這次也同步新增第49條之1，針對經通知、輔導等程序後，逾期仍未成立管理組織並辦理報備的危險公寓大廈，按每一專有部分進行裁罰，可處4萬元以上20萬元以下的罰鍰，並限期辦理，屆期仍未辦理者，得按次處罰。

內政部指出，本案經行政院送請立法院審議後，將積極與立法院朝野各黨團說明溝通，早日完成修法程序，以提升國內公寓大廈公共安全及確保居住品質。

【資料來源：內政部新聞稿（發稿單位：營建署），111年2月24日。】



圖/取自pexels.com

■ 內政部修法 使用鄰地設停車空間 同意書得載明期限

內政部於111年2月17日部務會報通過修正辦法，因應司法院釋字第776號解釋文，增訂未來建築物因申請變更使用執照，需於鄰地空地增設停車空間時，鄰地所有權人得提供附有期限的土地使用權同意書，且主管機關應發給定有相應期限的變更使用執照，以合理保障人民處分財產的權利。

內政部表示，現行建物變更使用執照，需於鄰地承租停車空間時，為避免同一土地重複覆被使用兩次，會檢附鄰地提供「沒有記載使用期限」的土地使用權同意書，主管機關方同意該變更使用申請。但因過去曾發生鄰地地主欲取回空地另作他用，卻受限於同意書沒有載明期限，以致無法解除土地上的管制限制，造成民眾無法處分財產權的情形，經多次訴訟後仍敗訴，進而向大法官聲請憲法解釋。

因此，這次修正「建築物使用類組及變更使用辦法」，主要參考司法院釋字第776號解釋文，增訂直轄市、縣（市）主管建築機關於受理建築物變更使用須增設停車空間於鄰地空地時，鄰地所有權人得檢附載明期限的土地使用權同意書，該變更使用執照或核准變更使用文件，亦應註記相應期限，以符合憲法保障人民財產權的意旨。



”

另外，這次也配合其他中央部會主管法令修訂，同步於附表增列建築物使用類組使用項目舉例，包含長期照顧服務機構、表演館(場)、運動訓練班及特殊教育學校等場所認定；以及配合無障礙設施及防音相關規定，也同步修正附表的檢討標準。

內政部指出，「建築物使用類組及變更使用辦法」第9條及第2條附表2、第3條附表3、第4條附表4修正案，將依法制作業程序，於近期發布施行。

圖/取自pexels.com

【資料來源：內政部新聞稿（發稿單位：營建署），111年2月17日。】

■ 經濟部提出礦業法修正草案 回應社會期待

為回應社會期待，經濟部此次礦業法修法主要重點包括：

(一)刪除俗稱「霸王條款」規定

刪除現行第三十一條主管機關依法駁回礦業權展限申請案之補償規定及刪除現行第四十七條礦業權者提存地價、租金或補償後，得先行使用土地之規定。（修正條文第三十五條及第五十五條）

(二)強化環境保護，要求業者一次性補辦環評

針對環境影響評估法規施行前，未曾辦理環境影響評估且對環境有相當影響之礦場，要求礦業權者一次性辦理環境影響評估，若於修法完成後一定時間內，未辦理、未通過或未依審查結論辦理者，最重將廢止礦業用地；並增訂環境維護計畫及礦場關閉計畫。（修正條文第十七條、第四十七條、第六十九條、第七十六條、第七十八條及第八十一條）

(三)尊重原住民族權益

原住民採取礦物資源，無須取得礦業權；另針對礦場位於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地者，於新申請礦業用地時，要求礦業權者依原住民族基本法相關規定，辦理諮商同意；至於既有礦業用地未曾辦理原民諮商同意者，不待礦業權展限，修正通過後一定期間內，要求一次性辦理諮商同意，若未辦理，將廢止礦業用地，而未獲同意或過程延宕者，則要求停工，以落實法院判決保障原住民族之意旨。（修正條文第八條、第四十八條及第五十條）

(四)落實資訊公開並保障公民參與

受理礦業申請案階段即進行資訊公開之程序，並在礦業用地申請及礦業權展限階段增加當地居民參與機制。（修正條文第三十一條、第三十三條、第三十四條及第四十九條）

(五)加強礦業管理及開採量管制

新增在礦業執照中敘明當次核定採取量，開採數量將落實總量管制；提昇礦場環境維護標準須經環境技師簽證；以不法手段取得礦業權者應為撤銷其礦業權之事由；加強礦場自我管理及礦業用地使用完畢後之整復規定及違反之罰則。（修正條文第十七條、第三十二條、第四十一條、第四十二條、第六十五條、第六十九條、第七十八條、第七十九條及第八十條）

(六)新增回饋機制

新增提撥礦產權利金之一部分，作為回饋經費來源，回饋受礦業開發影響之當地居民，並將回饋機制法制化之規定。（修正條文第六十三條）。

【資料來源：經濟部新聞稿，111年2月18日。】

■ 國土功能分區圖繪製及使用地編定作業辦法函送內政部法規會審議

國土計畫法第二十二條第三項授權中央主管機關訂定國土功能分區圖與使用地繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法，考量未來國土計畫將以國土功能分區圖作為管制依據，以此建立有序之土地利用型態，內政部爰擬具國土功能分區圖繪製及使用地編定作業辦法草案，計二十九條，其要點如下：

- 一、國土功能分區圖之製定方法及比例尺。（草案第二條至第十三條）
- 二、使用地之編定類別、編定方式及界線決定方式。（草案第十四條至第十六條）
- 三、國土功能分區圖及使用地編定之辦理、調整程序。（草案第十七條至第二十六條）
- 四、國土功能分區圖之辦理機關。（草案第二十七條）
- 五、國土功能分區圖免再辦理公開展覽及公聽會之情形。（草案第二十八條）

【資料來源：內政部營建署業務新訊，111年2月24日。】



圖/取自pexels.com

中心活動



本中心將定期舉辦不動產相關講座、論壇與研討會，以及進行相關教育培訓課程。近期活動主題為「居住正義系列」，匯集產、官、學界共同為居住正義發聲及提出相關建言。

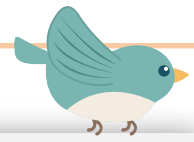
一、已完成活動

■ 111/2/23 (三) 14:00, 「房價與稅制論壇」

摘要整理 本中心

近來高房價凸顯炒房炒地問題，也扭曲居住正義，為探討政府所推出的打炒房政策及相關稅制是否有助於抑制投機炒作行為與房價，國立政治大學社會科學學院不動產研究中心於111年2月23日主辦「房價與稅制論壇」，由中心主任賴宗裕主持，邀請永慶房產集團葉凌棋業務總經理主講「房市與打炒房政策之探討」，論壇同時邀集內政部地政司王成機司長、文化大學環境設計學院楊松齡院長、政治大學地政系林左裕教授、臺北商業大學財政稅務系黃耀輝教授、財團法人崔媽媽基金會呂秉怡執行長，以及中華民國建築開發商業同業公會全國聯合會于俊明秘書長等多位產、官、學界專業人士一同進行與談及分享。





首先，葉凌棋業務總經理針對2021年實價登錄2.0、房地合一2.0施行後對房市之影響進行分析，進而積極肯定政府打炒房的成效。永慶房屋集團研究團隊發現未來有望降低建商囤地，使房市維持正常供給；炒房管道確實圍堵。

再加上房市資訊公開透明，改變民眾對房價上漲的預期心理，讓不動產市場在產業面、供給面、需求面、價格面四大面向都維持正向循環，有利於自住、長期置產族群購屋，並期盼實現居住正義的願景到來。最後也指出永慶房產集團也將持續以實際行動支持居住正義、打造公平交易環境。

內政部地政司王成機司長則從近期炒房問題談起，說明近來主管機關的打炒房相關措施，在近期中央地方聯合稽查的第4波查核成果中，違規建案比例較前三次稽查結果明顯下降約2成，總裁罰金額超過1,088萬，足見政府打炒房政策已陸續獲得初步成果。

王成機司長表示，政府絕不會對炒房視若無睹，也將針對炒房及囤房行為進行研究與對策規劃，杜絕囤房炒作與哄抬牟利情形不斷發生，健全房地產市場。



財團法人崔媽媽基金會呂秉怡執行長從庶民與民間改革倡議的觀點，分析高房價議題之中相關利害關係人，對高房價、低持有稅率提出質疑，也分享自身參與改革倡議的實戰經驗，期盼帶動社會壓力督促政府施政決心。



國立政治大學地政學系林左裕教授由不動產供需面進行分析，從購屋動機關注囤房稅與通膨風險，提示面對台灣高房價的問題，政府的態度是關鍵。並進一步以日本為殷鑑，帶出更為全面的思考。

中華民國不動產開發商業同業公會全聯會于俊明秘書長以產業角度，探討打炒房相關稅制及管制手段對產業發展與民眾權益可能之影響，認為應注意轉嫁、閉鎖效應、妨礙正常投資等副作用，以及炒房對象及標準的界定應更為審慎。



國立台北商業大學財政稅務系黃耀輝教授分析目前台灣房市所存在的短進短出、囤房、寧空不租等問題，導致買不起、租不到，進而提出囤房稅2.0建議，採全國歸戶與統一稅率、囤地稅，並應配合相關租賃住宅政策推動。



中國文化大學環境設計學院楊松齡院長從國外相關經驗探討囤房稅政策效果，並將關注焦點鎖定在房產市場供需面。而在供需問題上分析成本推動因素、通膨預期因素與長期低利率等因素，針對「以囤房稅解決問題？」進行反思。





最後，政大不動產研究中心賴宗裕主任表示這次的「房價與稅制論壇」，匯集多位重量級講者，共同為高房價議題與稅制提出精闢看法，期盼透過產官學三方集合眾人經驗和智慧，提出全面完整的改革建議。

圖/取自本中心



二、活動預告

- 111/3/11 (五) 9:30, 中華民國地政士公會全國聯合會李嘉贏名譽理事長主講「房地產購屋、簽約及法律糾紛」

The poster features a central title in large, bold, orange-outlined characters: "房地產購屋、簽約及法律糾紛". Above the title, the logo of the National Sun Yat-sen University Real Estate Research Center is displayed next to the text "政大不動產研究中心" and "卓越講座". To the right, a vertical orange box contains the text "交易安全系列". Below the title, the speaker's name and affiliation are listed: "講座：李嘉贏 名譽理事長 (中華民國地政士公會全國聯合會)". The event details are provided in a red and black font: "時間：111年3月11日(五)上午9:30-12:00" and "地點：政大公企中心六樓A646階梯型會議廳 (台北市大安區金華街187號)". A note at the bottom states: "-本次講座提供地政士專業訓練時數證明及公務人員學習時數登錄-". The bottom section lists the organizing, co-organizing, and sponsoring units with their respective logos: "主辦單位" (政大不動產研究中心), "協辦單位" (中華民國地政士公會全國聯合會), and "贊助單位" (永慶房產集團). The footer contains contact information: "Tel: 02-29393091 轉 62410", "國立政治大學社會科學學院不動產研究中心 116011 臺北市文山區指南路二段64號 綜合院館七樓270725室", and "Email: rer@nccu.edu.tw".

政大不動產研究中心 卓越講座

交易安全系列

**房地產購屋、
簽約及法律糾紛**

講座：李嘉贏 名譽理事長
(中華民國地政士公會全國聯合會)

🕒 時間：111年3月11日(五)上午9:30-12:00
📍 地點：政大公企中心六樓A646階梯型會議廳
(台北市大安區金華街187號)

-本次講座提供地政士專業訓練時數證明及公務人員學習時數登錄-

主辦單位 協辦單位 贊助單位

政大不動產研究中心 **中華民國地政士公會全國聯合會** **永慶房產集團**

Tel: 02-29393091 轉 62410 | 國立政治大學社會科學學院不動產研究中心 | Email: rer@nccu.edu.tw
116011 臺北市文山區指南路二段64號 綜合院館七樓270725室

- 111/4/23 (六) 全天，舉辦「健全不動產交易制度研討會」

不動產研究獎公告

政大「不動產傑出研究獎」暨「不動產優良研究獎」

公 開 徵 求

獎勵與下列主題相關之學術研究論文、期刊、專書。

獎勵主題	研究方向
不動產政策研究	住宅政策、社會住宅、都市更新、危老建物重建推動
不動產交易法制研究	<u>1. 不動產稅制研究</u> <ul style="list-style-type: none">● 國內房產相關稅制研究與建議，包括：房地合一稅、囤房稅、房屋稅、地價稅、公告地價、公告現值等● 其他國家房產稅研究與建議 <u>2. 不動產交易制度研究</u> <ul style="list-style-type: none">● 實價登錄2.0優化、成屋履約保證 <u>3. 不動產法規檢討</u> <ul style="list-style-type: none">● 不動產經紀業管理條例、地政士法、估價師法、消費者保護法、公平交易法
不動產交易新科技應用	疫情下房屋買賣新趨勢、房仲科技之應用

獎勵對象

- 1. 政大「不動產傑出研究獎」**：目前任職國內之教師或研究人員、業界專家。每位獎勵金額新台幣參拾萬元整，每年度至多三名。
- 2. 政大「不動產優良研究獎」**：從事不動產相關研究之碩士或博士研究生、業界專家。每位獎勵金額新台幣拾萬元整，每年度至多十名。

■ 申請期限：111年7月1日起至7月31日止。

申請辦法請掃描QRcode

國立政治大學社會科學學院不動產研究中心
116011 臺北市文山區指南路二段64號綜合院館七樓270725室
Tel: 02-29393091 轉 62410 聯絡人：高珮瑜
Email: rer@nccu.edu.tw



<https://bit.ly/3zONWrX>



國立政治大學社會科學學院不動產研究中心

Center for Real Estate Research, College of Social Sciences, National Chengchi University

116011 臺北市文山區指南路二段64號綜合院館七樓270725室

Tel: 02-29393091 轉 62410 | Email: rer@nccu.edu.tw