

## 市地重劃與非正式土地金融網絡：臺中 自辦重劃的預售抵費地案例

001

市地重劃與非正式土地金融網絡

顏誌君、楊友仁

本文受惠於黎明幼兒園林金連園長與田野中的報導人的善意與協助，限於匿名，無法一一感謝。你們是這份研究的源泉。感謝《臺灣社會學刊》主編廖培珊教授、特刊主編陳宇翔教授、編委會及兩位匿名審查委員給予寶貴建議，以及學刊編輯助理陳家平的細心協助。本文曾以「預售抵費地、非正式土地金融網絡與地政治理懸浮化：臺中自辦重劃的土地金融分析」為題，發表於臺灣社會學會年會，並改寫發表於發展研究學會年會，特別感謝鄭安廷教授與陳虹穎教授的寶貴評論。《臺灣社會學刊》主辦的青年學者工作坊中，感謝陳美華教授的邀請，有助於本研究持續精進；感謝王志弘教授的評論，有助於本研究聚焦討論方向。感謝陳介玄教授細心閱讀全文，給予專業的修改意見。本論文受到科技部計畫「市地重劃、土地價值攫取與抵費地金融治理：臺中公辦重劃與自辦重劃的比較研究」支持經費，在此感謝。文責屬於作者，歡迎大家指教。

※收稿日期：2023.04.06 接受刊登：2023.11.09

顏誌君(✉)

東海大學社會學系

通訊地址：407224臺中市西屯區臺灣大道四段1727號 東海大學社會學系853信箱

Email：jerryyen0410soc@gmail.com

楊友仁(通訊作者)(✉)

東海大學社會學系

通訊地址：407224臺中市西屯區臺灣大道四段1727號 東海大學社會學系853信箱

Email：yyren@ms34.hinet.net

## 摘 要

本文以臺中市單元二重劃區為案例，探討自辦市地重劃的預售抵費地現象，分析市地重劃之自辦轉向所牽動的土地金融化模式以及地方實作。開發商如何藉由重劃制度與重劃會組織操作抵費地預售？預售抵費地的融資方式、交易特徵、網絡結構為何？如何影響重劃區的土地市場與重劃治理？本文提出「非正式土地金融網絡」概念來加以解釋。為了在自辦重劃過程中加快運用金融槓桿，開發商研發一套預售抵費地的實作模式，藉由抵費地做為投資回饋，創造出吸納個人投資者與法人企業資金的新型態金融資產。預售抵費地的交易係內閉於特定政商網絡當中，由政商聯盟透過自訂私契進行治理，成為臺中都市發展的灰色地帶。在低度規管的狀況下，政商菁英藉由抵費地交易擷取了龐大地租，並衍生出尋租與金融弊端。

**關鍵詞：**自辦市地重劃、抵費地、土地金融化、非正式性、非正式土地金融網絡

# Urban Land Readjustment and Informal Land Financing Networks: The Case Study of Taichung's Urban Land Readjustment Implemented by Private Sector

**Jerry Zhi-Jun Yan**

Department of Sociology, Tunghai University

**Daniel You-Ren Yang**

Department of Sociology, Tunghai University

Taking Taichung's Unit Two Readjustment Zone as an example, this article aims to explore the phenomenon of cost equivalent land's pre-sale in the urban land readjustment implemented by private sector in Taichung's "overall development unit", and investigate the mechanisms of the land financialization and local implementation that are affected by the land readjustment's "privatization turn". Issues include how developers utilized the land readjustment association to pre-sell cost-equivalent land; financing models, transaction characteristics, and network structures of the cost-equivalent land pre-sales; and ways that cost-equivalent land pre-sales affect the readjustment zone's land market and governance. To speed up the readjustment zone development, developers created cost-equivalent land pre-sale practices plus a new type of financing means that uses cost-equivalent land as an investment reward to absorb funds from both personal and corporate investors. This is considered a gray area in Taichung's urban land readjustment. In the absence of sufficient regulations, political and business elites are collecting huge amounts of rent through cost-equivalent land transactions, resulting in intensified rent-seeking behaviors and

financial abuses.

**Keywords:** urban land readjustment implemented by private sector, cost equivalent land, land financialization, informality, informal land financing networks

## 一、緒論

市地重劃 (urban land readjustment) 是臺灣地方政府建設新市區經常使用的開發手段，<sup>1</sup> 依照內政部的定義，市地重劃乃是「依照都市計畫規劃內容，將一定區域內，畸零細碎不整之土地，加以重新整理、交換分合，並興建公共設施，使成為大小適宜、形狀方整，各宗土地均直接臨路且立即可供建築使用，然後按原有位次分配予原土地所有權人。而重劃範圍內之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園等公共設施及工程費用，則由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，故是一種有效促進土地經濟使用與健全都市發展的綜合性土地改良事業」。<sup>2</sup> 市地重劃的制度設計核心為「土地作價」，以原地主的土地做為重劃區建設資源，依照《平均地權條例》規定，地主參與市地重劃之後發回的土地原則上不低於原面積的 55%，另外約 45% 的土地則用來折抵「共同負擔」，包括提供道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園等十項公共設施用地的「公共設施負擔」，以及支付工程費用、重劃費用與貸款利息的「費用負擔」，而「抵費地 (cost equivalent land)」即為折價抵付「費用負擔」的土地 (圖 1)。

1 土地重劃制度源於德國，最早運用於農業土地重劃，至今實施已超過百年，日本在上世紀 20 年代引入這套制度，除運用在關東大地震的災後重建外，也施行於臺灣與朝鮮，70 年代之後世界銀行亦試圖將市地重劃推廣到第三世界國家 (Hong and Needham eds. 2007: viii-x)。

2 資料來源：內政部地政司首頁，網址：<https://reurl.cc/QZajN0>。

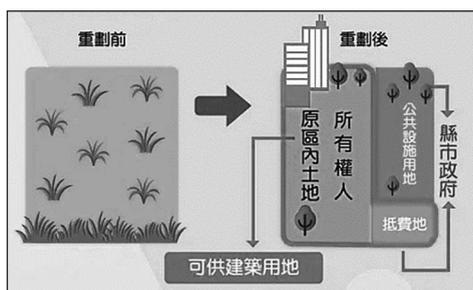


圖 1：市地重劃土地分配與抵費地示意圖（以公辦重劃為例）

（資料來源：壹蘋果新聞網，2023，網址：<https://reurl.cc/a4xnDG>。原始資料：高雄市政府地政局）

至 2017 年底全臺重劃區已經超過 1,000 個，重劃面積超過 16,000 公頃，取得超過 5,000 公頃的公共設施，並釋出超過 10,000 公頃的可建築用地（表 1），包括發還給原地主的土地以及抵費地，對於臺灣的都市發展與房地產市場產生重要影響。依臺中市經驗，抵費地面積可依重劃總面積的 10% 來大略推估，全臺灣市地重劃抵費地估計約有 1,600 公頃。

執行市地重劃所需費用包括公共設施建設、基礎工程、拆遷補償等，金額龐大，開發單位往往必須向金融機構融資。做為抵償開發費用的資源，抵費地成為支付市地重劃費用與銀行貸款的金融資產，抵費地日後的出售狀況深刻影響著公部門與私部門開發單位的財務狀況。抵費地具有特殊金融資產的特徵，公辦重劃的抵費地標售，是在政府訂定底價之後進行公開標售，其價格由房地產市場機制決定，抵費地標售經常會墊高土地與住宅價格（莊翰華等 2012：49）。

從房地產市場的角度來看，抵費地有幾個特徵。首先，抵費地的釋出是由開發單位主導，是一種壟斷性的土地供應系統，跟中國城市的住商用地「一級土地市場」性質類似，差異在於中國大陸是完全由地方政府壟斷，而臺灣的抵費地釋出單位除了主辦

公辦重劃的地方政府之外，有一部分是由「自辦市地重劃」的民間開發單位——「重劃會」釋出。其次，抵費地通常位於新城區的精華地段，提供方整的、較大面積的地塊，可做為高層建築的基地，價值不斐。

表 1：全國各地市地重劃成果統計表（至 106 年 12 月底）

類型	地區	重劃區數目	重劃面積 (公頃)	可建築用地面積 (公頃)	取得公共設施面積 (公頃)
公辦 重劃	臺北市	41	928	548	291
	新北市	20	1,384	857	492
	桃園市	31	1,095	722	362
	臺中市	26	2,385	1,464	913
	臺南市	25	1,789	1,202	584
	高雄市	111	3,375	2,132	1,228
	全國合計	369	13,224	8,463	4,595
自辦 重劃	臺北市	11	92	69	22
	新北市	35	299	188	108
	桃園市	118	356	244	94
	臺中市	101	868	515	319
	臺南市	103	510	351	151
	高雄市	84	547	358	133
	全國合計	640	3,387	2,211	1,014
全國市地 重劃總計		1,009	16,611	10,674	5,609

（資料來源：內政部地政司〔2019：17〕）

1977 年之前的市地重劃皆由地方政府辦理「公辦重劃」，1977 年《平均地權條例》修法後，地主可自行組織辦理「自辦重劃」。內政部據此母法於 1979 年發布施行《獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法》（簡稱為《獎勵重劃辦法》），構成自辦重劃的制度框架。1979 年規定的自辦重劃門檻是須取得「全體地主」

的同意書，之後在 1986 年《平均地權條例》修法，將自辦重劃的地主同意比例降低到地主人數與持有土地面積皆超過二分之一，與公辦重劃的同意門檻完全相同。自辦重劃制度賦予開發商相當於公辦重劃當中的政府權力，能夠將原地主的土地進行重分配，並在土地作價的制度設計下取得相當數量的抵費地。

2004 年後臺中市的市地重劃發生了「自辦轉向」（顏誌君 2019），自辦重劃的面積開始超過公辦重劃。2004 年，胡志強市府推動都市計畫第三次通盤檢討，以「整體開發單元」及「自辦重劃」方式，開發了九個大面積的自辦重劃區，總面積達 765 公頃（圖 2）。然而做為市地重劃的開發主體，公部門地方政府跟私部門民間團體的本質是完全不同的，自辦重劃的開發主體——重劃會，主導自辦重劃區的開發議程、公共設施建設及地主產權重分配，如何監管握有龐大空間生產權力的重劃會便成為都市發展一大難題。

在公辦重劃中，地方政府主導抵費地買賣市場的交易規則與金融秩序，然而，自辦重劃的抵費地交易機制截然不同於公辦重劃。例如我們觀察到臺中自辦單元重劃存在著「預售抵費地」現象——部分單元的重劃會在重劃作業尚在進行時，就把尚未完成土地產權轉換程序的抵費地，出售予特定人士。自辦重劃的「預售抵費地」牽涉到公私部門合作的都市治理問題，在重劃制度安排下，開發商與派系、財團主導的重劃會握有「抵費地處分權」，運作出隱蔽的抵費地交易網絡；公部門往往是同意、默許重劃會依其意志出售抵費地。

過去政治經濟學取徑的臺灣都市研究，大多集中討論戒嚴後至 2000 年之前的政商權力結構如何透過都市土地與空間生產去取得政經利益、鞏固權力（陳東升 1995；王振寰 1996），較少關注土地開發的融資模式與治理結構，特別是 2000 年之後的機

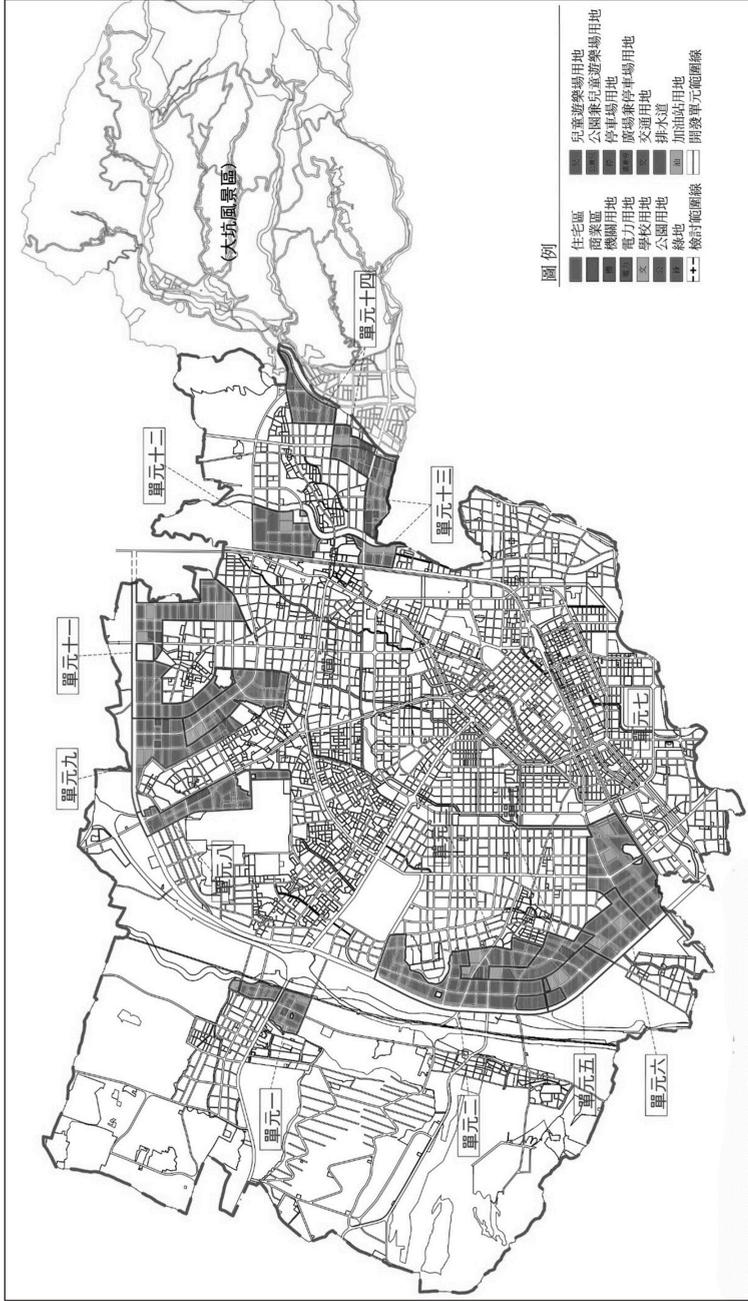


圖 2：臺中市整體開發單元規劃圖  
 (資料來源：臺中市政府〔2004〕)

制轉化，本研究希望填補這方面的不足。本文聚焦探討臺中自辦單元重劃的預售抵費地現象及其制度鑲嵌，<sup>3</sup>以具有「新七期」稱號的全國最大自辦重劃區——臺中市單元二黎明重劃區為研究案例，分析開發商如何藉由自辦重劃的制度安排運作抵費地的土地金融，以理解其所牽動的成長機器、都市政治與監管模式的權力關係。研究問題為：開發商如何藉由重劃制度與重劃會組織操作抵費地預售？預售抵費地的融資方式、交易特徵、網絡結構為何？又如何影響重劃區的土地市場與重劃治理？

本研究進行時間為 2016 年 11 月至今，在二手資料部分，本研究蒐集自辦重劃計畫書、會員大會會議紀錄、重劃會理監事會議記錄、市政檔案、議會報告、新聞報導、民事訴狀、刑事起訴書、法院判決書，並建置資料庫。在一手資料部分，本研究運用「法院做為田野」的方法論，並佐以參與觀察、深度訪談與行動研究。研究者以公民團體「黎明幼兒園保留行動」成員身分，進入法庭開放的旁聽席，陪同與重劃會及市政府進行訴訟的地主進行旁聽，參與十餘次開庭，旁聽的法庭審理時間達數十個小時，當中法官、檢察官與律師以類似半結構式的訪談，詢問案件當事人（包括重劃會理監事、開發公司幹部、地主、公部門人員）及其律師，檢察官與辯護律師為了佐證論點，於投影畫面上顯示調閱相關文件的畫面，揭露少為人知的自辦重劃內部運作。此外，開庭前、中場休息與開庭後，行動者來往於迴廊與法院空間裡，研究者與地主、當事人、律師交換開庭當下的資訊，在過程中觀察各方行動者的舉止言談與互動。此外研究者也以公民團體成員身分，對地主、律師、自救會幹部與熟悉自辦重劃訴訟的司法相關人員進行深度訪談，請參見附錄 1 的訪談名單。

在抵費地的出售與價格方面，本研究有三個原始資料來源，

3 關於自辦市地重劃的行政作業程序，可參見楊友仁與顏誌君（2023：26）。

首先是單元二有關承買抵費地的八次理監事會議紀錄當中的抵費地出售清冊，載有承買人姓名、遮住一個號碼的地號、面積、購買金額；<sup>4</sup> 其次是單元二重劃前後土地分配清冊的抵費地部分，有完整地號及面積。<sup>5</sup> 研究者比對這兩份資料，確認共 124 筆的抵費地地號、面積、承買人、內部出售金額與出售日期。第三個資料來源是臺中市政府近來建置、含括房地實價登錄的「158 空間資訊網」<sup>6</sup> (圖 3)，研究者在這個 GIS 系統中逐一輸入 124 筆地號，確認已對外出售的 88 筆抵費地位置與交易細節，包括日期、位置、面積、實價登錄單價 (參見圖 10、附錄 2)。

1051114交易細節	
交易標的	土地
標的筆數	土地1
申報年月	10512
交易日期	1051114
行政區	南屯區
所屬地段	三富段
交易地建號	三富段地143
總價(萬)	9550
每坪單價	95.35萬
土地面積	331.09平方公尺 (100.15坪)
土地使用與面積	住331.09(平方公尺)
物件說明	土地，，，有隔間，無車位交易，無管理組織
車位資訊	無車位交易
備註資訊	

圖 3：「158 空間資訊網」地號與實價登錄資訊示意圖  
(網址：<https://pse.is/56w7e9>)

4 資料出處：臺中市地政局網站，網址：<https://reurl.cc/AAVjbd>。

5 資料出處：同上註。

6 網址：<https://pse.is/56w7e9>。

## 二、土地金融化與非正式性

本研究以哈維學派的「土地金融化」(land financialization)與「階級壟斷地租」(class-monopoly rent)理論做為基本的概念框架。土地金融化指涉兩個層面，首先是土地成為純粹金融資產(pure financial asset)，其次是都市營造環境(built environment)成為資本循環的「二級迴路」(secondary circuit of capital)，發揮資本轉移的作用，其中國家與金融機構扮演了重要的中介角色(Harvey 1978, 1982: 347-349, 367-372, 1985: 1-31, 90-108)。哈維提出「階級壟斷地租」概念，來理解資本主義都市化過程中的地租本質，它源自於行動者透過「壟斷權力」形構土地與住宅的「人為稀缺」，而「社會—空間區隔」以及土地—住宅的「次市場」(sub-market)結構形成有助於掌有資源者塑造人為稀缺，投機地主與開發商會控制土地與住宅釋出的數量，將地租的報酬率提高到他們滿足的水準之上(Harvey 1978, 1985: 63-67)，數量龐大的地租有機會構築吸納剩餘資本的「二級迴路」，從而順暢、穩固資本的循環與積累。

由開發商掌握自辦重劃抵費地的釋出時間、數量與區位，其本質可以用壟斷地租來加以理解。例如楊友仁與顏誌君(2023)指出，自辦重劃制度賦予開發商相當於公辦重劃當中的政府權力，能夠將原地主的土地進行重分配，並在「土地作價」的制度下取得一定數量的抵費地。抵費地是重劃區當中最主要的民間建築用地來源，提供一般民間土地市場難以提供的精華地段大面積基地供高層建築使用，壟斷自辦重劃抵費地供給的開發商，會依據報酬率原則在適當時機釋出抵費地，不僅數量有限，且其銷售是不公開的，建設公司要有管道才買得到(楊友仁、顏誌君 2023: 6)。在這樣的基礎上，本研究將進一步深究自辦重劃抵費地如何被建構為新型態的金融資產、如何吸納資本、如何在政商

網絡當中流轉，並對地租擷取的份額與投資報酬率進行評估。

不過哈維的理論體系是在美國的資本主義發展脈絡中提出來的，而臺灣的土地市場與金融工具跟美國的體制有相當差異，要在臺灣的社會脈絡下運用哈維的理論架構，需要適切地加以脈絡化，本研究試圖引入「後殖民都市論」(post-colonial urbanism)的理論工具來協助分析。後殖民都市論同樣致力於探討都市空間生產的機制，印度裔後殖民都市論者 Ananya Roy 認為，基於歐美社會的都市發展經驗所提出的全球城市、聚集經濟與房地產作用力的理論觀點，並無法捕捉世界各地形式多樣的都會現代性 (Roy 2009)。後殖民都市論致力於抹除歐美城市理論對第三世界城市的汙名與次等城市的意象，重視各個城市的空間生產的差異性，探討不在歐美城市理論視域內的都市現象，例如「沒有規劃的規劃」、都市失序、底層都市生活、非正式貧民窟住居型態、脫胎於殖民地歷史的新加坡與香港如何轉型，並打造新型大都會的經驗等等 (Robinson 2002; Roy and AlSayyad eds. 2003; Roy and Ong 2011)。

Ananya Roy 提出都市發展的「非正式性」(informality) 概念，做為全球南方城市 (Global South) 的重要空間生產模式，關注都市化如何經由合法與非法之制度中介、管制與去管制的影響，產生不均等發展 (Roy 2005, 2009, 2012)。非正式性是一種空間生產模式，也是一種產權與土地資本化的領域，指涉的是違反國家規範、卻往往獲得國家的「非正式批准」，並在特定領域中取得「靈活度」的空間生產方式，在價值擷取中扮演重要角色。非正式的空間生產意味著開發商可獲得合法的資本積累模式難以企及的靈活度，而這樣的非正式性具有領域化特質，在不同城市有其個殊的歷史形構因素。此外，非正式性並非不受監管的領域，而是藉由各種灰色地帶的形式化，在不受到法律支配的情況下催化親成長的城市發展邏輯 (Roy 2009: 825-826)。

受到後殖民都市論的影響，不少學者關注全球南方城市如何實踐「非正式性」的都市空間生產，及其蘊含的政治性（McFarlane and Waibel eds. 2012）。Kudva（2009）以印度孟買為例，探討都市非正式性的政治與空間區隔化之暴力、日常抵抗、陳抗與集體動員，指出孟買的貧窮社區是混合了居住與工業的非正式性經濟地區，這樣的空間形構過程生產了在地知識，也助長了國家為菁英所框架的空間形式，深化了種族之間的空間隔離與階級不平等。Kreibich（2012）對義大利、土耳其、委內瑞拉、坦尚尼亞和孟加拉進行比較城市研究，認為可將都市的非正式性理解為一種混雜治理（hybrid governance）的模式，指出非正式的機構與組織扮演了補充公部門法律監管的治理角色，地方的侍從主義也協助非正式住居融入都市化。Banks 等人（2020）認為非正式性是拓展政治經濟學與發展研究的場域，可聚焦於非正式性蘊含的政治性，探究其運作所造就的贏家與輸家的社會關係。

上述研究成果豐富了對於不同於歐美都市空間生產模式的理解，不過後殖民都市論尚未深入探究空間生產之非正式性的土地金融向度，本研究嘗試填補這方面的不足。我們將都市非正式性的概念與哈維學派的土地金融化理論連結，提出「非正式土地金融網絡」（informal land financing networks）概念，指涉的是以欠缺國家管制、或經由國家的非正式批准所催生的，將土地轉化為金融資產的社會網絡鑲嵌。非正式土地金融網絡有別於由國家制度與法令規管的土地融資機制與金融運作網絡（例如銀行體系），在欠缺管制與國家非正式批准的情境下，相關的行動者得以創造新型態的土地金融網絡，並驅動都市開發的地租擷取。

在上述的理論基礎上，本文以臺中單元二自辦重劃區為案例，論證非正式土地金融網絡的存在，分析其組織網絡、治理結構、運作方式及產生的矛盾。以下先說明臺中公辦重劃與自辦重

劃的實施概況，其次探究重劃會主導的自辦重劃抵費地的生產技術，分析預售抵費地的實作方式與交易網絡，之後梳理預售抵費地的獲利方式與投資利得，並以朝陽人壽購地爭議案例，探究預售抵費地的治理問題及金融風險，最後提出研究結論與政策建議。

### 三、臺中的市地重劃與抵費地槓桿

臺中市政府在 1977 年無黨籍的曾文坡市長就任後，開始推動都市計畫擴張與大面積的公辦市地重劃，大幅推動公辦重劃，包括總面積約 600 公頃的第四期、第五期重劃區（表 2）。公辦重劃不僅能夠創造發展景象、增加可建築面積、取得都市計畫公共設施用地並提升土地價值，出售抵費地更可擴充市政府財政收入與建設經費，使得抵費地的意義延伸到地方政府財政的範疇（陳美智 1994）。1970 年代以來，臺中市曾文坡、林柏榕、張子源等市長辦理大面積公辦重劃，打造出公辦重劃的抵費地標售機制，藉由標售抵費地創造出可觀的地方財政來源，各期公辦重劃抵費地標售收入動輒數十億（表 3）。

表 2：臺中公辦市地重劃四期到十二期開發概況

期別	重劃區名稱	面積 (公頃)	費用負擔總額 (億)	重劃時間	提供建築用地面積 (公頃)	取得公共設施用地 面積 (公頃)	節省政府經費 (億元)
第四期	東山 中正	440.7	109.9	1979.2-1980.8	311.0	129.6	41.6
第五期	大墩	156.7	15.5	1983.6-1985.1	156.7	71.6	42.2
第六期	千城	19.4	4.4	1987.2-1990.1	12.9	6.5	11.5
第七期	惠來	375.9	46.2	1990.2-1993.1	225.9	150.0	375.8
第八期	豐樂	148.8	23.7	1988.7-1991.4	74.6	74.2	177.0
第九期	早溪	123.3	20.2	1990.4-1993.1	72.6	47.8	42.9
第十期	軍功	220.0	34.8	1993.9-2000.2	133.9	77.8	100.0
第十一期	四張犁	142.0	20.8	1993.2-1997.8	78.6	61.5	39.1
第十二期	同心	80.0	14.9	2004.11-2008.6	35.0	36.4	45.7
合計		1,706.8	290.4		1,101.2	655.4	875.8

(資料來源：湯國榮〔1995〕、臺中市政府地政局〔2013〕)

表 3：臺中公辦重劃抵費地標售收入（至 2021 年底）

重劃區	完成時間	面積 (公頃)	投入經費 (億)	已售抵 費地筆數	已售面積 (公頃)	出資金額 (億)	未出售筆數	未出售面積 (公頃)
第三期忠明	64.11	18.65	0.36	n.a.	1.42	n.a.	0	0
第四期中正東山	69.08	440.66	20.99	739	31.69	65.03	0	0
第五期大墩	74.01	228.31	15.50	498	19.05	27.03	0	0
第六期千城	79.01	19.43	4.41	6	1.52	33.54	0	0
第七期惠來	81.11	353.40	55.4	263	25.65	356.08	11	4.56
第八期豐樂	80.12	148.80	23.58	161	8.99	67.12	0	0
第九期早溪	83.04	120.35	20.21	110	5.33	19.90	0	0
第十期軍功水景	89.02	221.20	36.21	238	12.89	33.84	2	3.22
第十一期四張犁	86.08	141.02	24.44	87	4.44	18.95	3	2.88
第十二期福星	97.04	81.05	21.77	104	4.83	52.60	0	0
第十三期大慶	110.05	229.70	未結算	0	0	--	241	19.63
第十四期美和庄	109.02	403.90	未結算	0	0	--	466	32.14

(資料來源：本研究整理。原始資料：臺中市政府地政局〔2021：130-132〕)

在公辦重劃中，地方政府主導抵費地買賣的交易規則與金融秩序，藉由辦理公開招標與決標作業標售公辦重劃抵費地，開發商可以定期跟隨標售資訊、適時籌措開標經費，成為地方政府標售公辦重劃抵費地的基本機制。在抵費地標售之前，地政局會公告抵費地標售的公文，揭露投標須知、投標清冊、抵費地位置圖等資料，投標者備妥標單與保證金，開標決標日會公開開標，在標售底價之上最高標價者可以標得抵費地。抵費地的公開標售有相對明確的規管制度和開標紀錄（圖 4、圖 5），開發商與市政府之間的互動有其規則可循。

第十二期市地重劃區抵費地開標紀錄		
開標地號：福星段 611 地號		
得標	編號	投標金額〈元／平方公尺〉
✓	1	<b>123,015</b>
	2	<b>118,800</b>
	3	<b>93,999</b>
	4	<b>95,100</b>
	5	<b>83,780</b>
	6	
	7	
	8	
	9	
	10	
	11	
	12	
	13	
	14	
	15	

製表單位：臺中市政府地政局重劃科

圖 4：公辦市地重劃區抵費地開標紀錄示意圖  
（資料來源：臺中市政府地政局）<sup>7</sup>

7 臺中市政府地政局，2014，〈第十二期市地重劃區抵費地開標紀錄〉。<https://www.land.taichung.gov.tw/archive/file/1030626%E6%A8%99%E5%94%AE%28%E7%B8%BD%E8%A1%A8%E5%8F%8A%E5%90%84%E6%A8%99%E6%98%8E%E7%B4%B0%29%E6%8E%9B%E7%B6%B2%281%29.pdf>。取用日期：2024 年 4 月 18 日。

第十二期市地重劃區抵費地得標清冊								103.06.26
區	段	地號	面積 (平方公尺)	標售底價 (元/平方公尺)	標售底價總額(元)	保證金金額(元)	得標單價 (元/m <sup>2</sup> )	得標總價 (元)
西屯	福星	611	320.57	83,550	26,783,624	2,678,000	123,015	39,434,919

圖 5：公辦重劃抵費地標售得標清冊示意圖  
(資料來源：臺中市政府地政局)<sup>8</sup>

公辦重劃出售抵費地所獲得的收入，首先是優先償還重劃工程費用，再轉入地方政府的「平均地權基金」或「市地重劃基金」循環利用，用以維護重劃區的工程品質與環境品質，並挹注地方政府的財源。「平均地權基金」由市府財政局主管，常用在市地重劃的工程費用、重劃費用、貸款利息，或是維護費用，須以貸款方式運用，也可用於區段徵收的開發上；「市地重劃基金」則由地政局主管，做為負擔重劃區之開發費用，和已完工的市地重劃區之增加建設或設施維護與改善的費用。臺中利用市地重劃開發都市計畫土地與公共建設，並標售抵費地挹注財政資源，經常被視為臺灣都市發展的成功案例（徐志維 2013）。

公辦重劃的抵費地金融治理，牽動到公部門與開發商的互動、「政府內治理」的動態，以及地方政治張力，具有若干程度的「彈性」。地政部門與財政部門之間，存在著既合作又競爭的政府內部治理動態，市地重劃基金是由地政部門監督管理，抵費地標售的行政作業也是由地政部門辦理；但財政部門在地方財政統收統支的原則下，以財務調度需要為由，持具運用市地重劃基金的權力，在行政長官的支持下，地方政府並沒有將市地重劃基金的運作加以法制化，使得市地重劃基金在資金調撥上具有一定的彈性。地方政府在財政短絀情況下，會彈性運用市地重劃基金的財源，撥出基金予下一期重劃使用，例如 80 年代林柏榕市長

8 臺中市政府地政局，2014，〈第十二期市地重劃區抵費地得標清冊〉。https://www.land.taichung.gov.tw/archive/file/1030626%E6%A8%99%E5%94%AE%28%E7%B8%BD%E8%A1%A8%E5%8F%8A%E5%90%84%E6%A8%99%E6%98%8E%E7%B4%B0%29%E6%8E%9B%E7%B6%B2%281%29.pdf。取用日期：2024 年 4 月 18 日。

任內，利用第四期重劃區的抵費地盈餘投入第五期重劃區的開發，因而減少了向銀行貸款及利息負擔（陳美智 1994：85-87）。

在現行制度下，這兩個基金都需要編列特別預算去補充、增加重劃財務的流動性，跟一般預算案一樣皆需提出預算、決算書並得到議會通過，方能投入使用。在這樣的情況下，公辦重劃受到地方政治的中介，地方政府關於抵費地的釋出時間、區位、面積，乃至於抵費地劃設的決策，都可能牽動到地方政治生態的互動及運作，公辦重劃及其土地金融，是與地方政治動態相互交織的。2011年臺中縣市合併、升格為直轄市後，為了避免過去虛列繳庫預算、不當支應借貸與浮濫補助，臺中市政府在2011年5月訂定《臺中市實施平均地權基金收支管理及運用辦法》與《臺中市市地重劃基金收支保管及運用辦法》（陳彥妃 2018：3-5、120-127），明確規範抵費地收入的用途。「平均地權基金」用途涵蓋市地重劃與區段徵收，包括收買土地及補償物改良價款、區段徵收土地開發費用、市地重劃工程費用、重劃費用與貸款利息、規劃設計費與維護費用等；「市地重劃基金」則用於重劃區開發、建成重劃區的管理維護及必要公共建設費用。

臺中市在1986年第一次都市計畫通盤檢討時，將面積2,700公頃的農業區變更為建設用地，並規定採取市地重劃進行整體開發（臺中市政府 1986：7-5、7-35）。由於劃設面積太大，當時都市計畫把這些地區分為「優先發展區」和「後期發展區」（圖6），優先發展區包括七期、八期、十期、十一期、十二期五個公辦重劃區，面積合計946公頃，後期發展區的面積更高達1,437公頃。臺中市政府提交都市計畫書至內政部都委會審議時，載入附帶條件：「在優先發展區實際建築使用達到60%後才能開放後期發展區的開發」（臺中市政府 1986：8-5）。

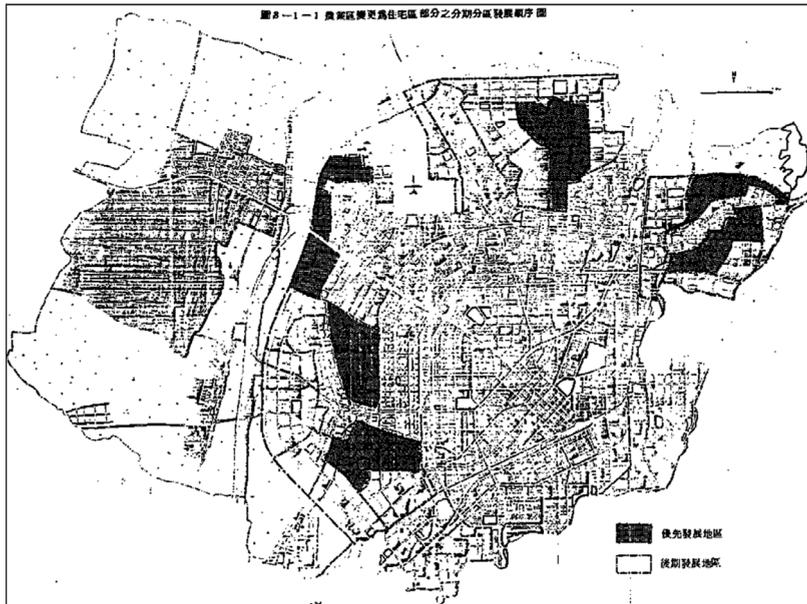


圖 6：1986 年臺中市都市計畫優先發展地區與後期發展地區規劃圖  
 (資料來源：臺中市政府〔1985〕)

公辦六期、七期、八期、九期、十期與十一期重劃，開發時程持續到整個 90 年代（表 2），1990 年啟動的第九期、十期與十一期重劃，從都市計畫提出到建設完工耗時六年以上，約是 80 年代五期到八期重劃時間的兩倍（表 1），開發所需時間呈現拉長的趨勢。由於抵費地之標售不是重劃區開發完工後就全部標出，而是分期分區塊逐步標售，且受到房地產景氣的影響，以至抵費地標售收入無法及時填補新的重劃區開發費用。1997 年上任的張溫鷹市府，已經沒有能力將公辦十二期納入任內的開發議程，至今九期和十一期重劃區的抵費地標售收入尚不足以攤平市府投入的經費（表 3）；受到房地產不景氣的影響，七期重劃區的抵費地標售收入在 90 年代也很有限，臺中的「抵費地財政」運作方式已面臨到瓶頸。

2001年上任的胡志強市府，在2003年辦理第三次都市計畫通盤檢討，決定市府操辦的公辦重劃僅投入「優先發展區」最後一個尚未開發的十二期重劃區。面對地方人士要求開發的壓力，2003年胡志強市府在「優先發展區」建築使用比例尚未達到60%時，就做出解禁「後期發展區」1,437公頃農業區的決策，將這廣大的城郊農業區劃分為14個都市計畫「開發單元」（圖2），分派20萬的都市計畫人口，並交由開發商投資開發。內政部都委會在2003年11月審議通過後期發展區的解禁，以及14個開發單元的劃設，建議市政府將「後期發展區」改名為「整體開發地區」，同時提出一個重大建議——採取自辦市地重劃，獎勵各開發單元的地主彙整開發意願，優先開發地主人數與土地面積達過半同意的單元。

內政部都委會建議的自辦重劃模式，有利於開發商投資重劃區開發，內政部在2000年針對自辦重劃法令——《獎勵重劃辦法》進行了一次重要修訂，規定會員大會職責中的重劃分配結果之認可、抵費地之處分、預算及決算之審議，可以授權理事會辦理。自辦重劃第一次會員大會的議程變成追認重劃計畫書、通過重劃會章程以及選舉理監事。在選出理監事之後，理事會即掌握了「配地權」、「抵費地處分權」、「財務權」，加上2000年之前就被賦予的「拆遷補償數額查定」、「工程設計、發包、施工、監工、驗收、移交」及「異議之協調處理」的權力，從而確立了理事會——亦即重劃會對自辦重劃的支配力（楊友仁、顏誌君2023）。

在有利的自辦重劃制度下，臺中的成長機器在2004年開始參與自辦單元重劃，並展開收集地主同意書的競賽，競逐各單元的重劃主導權。最後14個重劃單元中，有9個單元選出理監

事會、成立了重劃會，<sup>9</sup>這9個自辦單元重劃區面積共7.65平方公里，計畫人口共10.39萬人，重劃會均由一組地方派系與財團組成的政商聯盟主導，形成重劃範圍內的獨占性開發者（表4）。政商聯盟在9個自辦單元重劃區共取得110公頃抵費地，並握有抵費地出售的權力。

表4：臺中自辦單元重劃之政商關係與抵費地概況

重劃單元	面積 (公頃)	私有地 主人數	都市計 畫人口	開發商	政商聯盟	抵費地 面積 (公頃)
單元十四 新都	65.7	959	10,000	堅城	張派	12.1
單元十二 長春	76.9	632	11,900	馬上發	張派	9.1
單元一安和	56.0	918	7,500	寶慶	寶成集團	6.5
單元三永春	53.8	838	7,600	惠豐順	惠宇、豐邑、 順天合資， 黑派，賴派	12.1
單元五高鐵 新市鎮	70.2	626	10,000	安居	黑派	10.0
單元二黎明	186.5	2547	24,000	富有	長億集團， 新何派	25.4
單元八中科 經貿	90.1	1815	12,000	金宇城	臺灣強， 胡盧派	12.5
單元四新八	62.8	811	8,900	惠豐順	惠宇、豐邑、 順天合資， 黑派，賴派	11.5
單元十三 新興	102.5	1485	12,000	經驥	張派，馬上發 轉投資	15.1
合計／平均	764.5	10,631	103,900			109.7

（資料來源：楊友仁與顏誌君〔2023〕）

9 另外5個單元則沒有完成重劃會成立的程序，2009年之後轉由市政府辦理公辦重劃。

## 四、抵費地的生產技術

《獎勵重劃辦法》將抵費地的處分、出售方式、出售對象、價款及盈餘款之處理全部授權給重劃會理事會（第 13、14、42 條），政府對於自辦重劃抵費地的監管則有以下規定：

第 39 條第 2 項：抵費地在未出售前，以直轄市或縣（市）主管機關為管理機關，於出售後，登記與承受人。

第 42 條第 1 項：自辦市地重劃區內，抵費地之出售，應於重劃工程竣工驗收，並報經主管機關同意後為之；但重劃工程未竣工驗收係因不可歸責於重劃會之事由，並經主管機關同意者，不在此限。

第 42-1 條：重劃會未完成下列事項前，直轄市或縣（市）主管機關得酌定保留部分抵費地，暫緩出售：

- 一、重劃區地上物拆遷補償費、差額地價及現金補償繳領或提存。
- 二、土地分配異議協調處理或訴請司法機關裁判。
- 三、經法院判決確定應給付之費用尚未給付者。

重劃會對於前項第一款或第三款事項怠於執行者，直轄市或縣（市）主管機關得比照本條例施行細則第八十四條規定辦理公開標售抵費地，並以所得價款代執行之。

第 43 條：抵費地出售後，應由重劃會造具出售清冊二份，送請該管直轄市或縣（市）主管機關備查，並由

直轄市或縣（市）主管機關於備查同時，檢附清冊一份通知該管登記機關做為當事人申請移轉登記時之審查依據。

即便形式上有上述法律條文，然而實作上，做為主管機關的地政局對於抵費地的監管，僅局限於是否同意抵費地出售，只備查抵費地出售清冊，並不會實質審查出售對象與交易方式。2000年之前，全臺辦理的自辦重劃大多數是小規模的開發，面積在10公頃以內，地主人數不多，爭議較少，抵費地出售所得也多半回流到抵付重劃的費用負擔。臺中大面積的自辦單元重劃是臺灣前所未有的開發計畫，既有的自辦重劃法令如何規管開發商處分抵費地？開發商如何利用制度生產抵費地、擷取金融資源與地租？以下我們以長億集團主導、號稱「新七期」的單元二黎明自辦重劃區案例來加以闡釋。

長億集團在1990年代的企業版圖包括長億實業（營造）、泛亞銀行、長生電廠、朝陽科技大學，曾經是中部地區最大財團，然而1997年亞洲金融風暴以及1998年本土金融風暴，對長億集團造成很大的衝擊，該集團被迫處分泛亞銀行和長生電廠並申請紓困。2003年長億實業股票下市，2004年楊天生參選臺中縣立委敗選，集團發生重大危機。在這樣的脈絡下，自辦單元重劃計畫成為長億集團谷底翻身的契機，透過旗下的富有土地開發公司，長億集團與南屯區的民進黨地方派系——「新何派」結盟，<sup>10</sup>參與南屯區單元二的地主同意書收集。長億集團的派系基礎是在臺中縣區，得到市區的派系支持後，長億在地方場域運作重劃事務的力量有所增加，順利取得單元二的開發權，由富有土地開發公司操辦重劃業務，並引入臺灣土地銀行、合作金庫等六家

10 「新何派」是近年形成的地方派系力量，以何氏宗親會網絡為基礎，在地方政治場域的主要人物為過去曾擔任土地代書、原無黨籍議員、之後加入民進黨並曾擔任民進黨臺中市議會召集人的何O海，妻子張O媚擔任單元二重劃會理事、異議處理委員以及富有公司股東。

銀行的 3 年期 18 億元聯貸。<sup>11</sup>

長億集團在單元二取得高達 25.4 公頃、相當於 77,000 坪的抵費地，其中最重要的利益為容積率達 500% 的「交六轉運站」25,000 坪抵費地（圖 7）及其地上物的開發及營運權。臺中市政府與長億集團合作的交六轉運站的開發模式為「BOO（Build-Operate-Owner）」，由財團投資興建、營運並擁有資產，根據當時長億實業總經理所述，開發商將仿照「臺北轉運站」的模式，將交六開發為兼具住宅、商場和城際交通轉運站的高層建築，投資規模達 600 億，帳面利潤超過 300 億。<sup>12</sup>

依照 2003 年修正公布的《市地重劃實施辦法》第 31 條規定，重劃後土地分配之位置，「以重劃前原有土地相關位次分配於原街廓之面臨原有路街線者為準」，也就是按重劃前「土地原位次」進行分配。但 2000 年《獎勵重劃辦法》修法讓自辦重劃理事會掌握「配地權」之後，掌握自辦單元重劃會理事會的開發商為了取得精華地段土地，經常在配地計畫中將抵費地分配到精華地段，而將原區位地主的土地分配到其他區位，產生不少地主土地與重劃抵費地分配的爭議，其中「交六」便是有代表性的案例。<sup>13</sup>

11 劉新相，2009，〈自辦重劃史上最大「富有」獲 18 億聯貸〉。取用網址：<https://news.cnyes.com/news/id/2811458>。

12 資料來源：〈長億楊天生要靠「新七期」東山再起〉。《商業週刊》，2010 年 7 月 12 日。網址：<https://pse.is/58rcej>，取用日期：2023 年 8 月 18 日。

13 交六轉運站的脈絡，是 2004 年臺中第三次都市計畫通盤檢討中，將「新市政中心計畫」的「交六轉運站」規劃在單元二重劃區（臺中市政府 2007），然而在 2004 年臺中市政府與鄉林建設推動的臺中國際會議及展覽中心的 BOT（Build-Operate-Transfer）計畫當中，也開發另一處位於臺灣大道旁的「交七轉運站」。由於興建工程耗日費時，2008 年臺中市政府暫停交七轉運站計畫，並以單元二細部計畫劃設的「交六」取代「交七」。臺中市政府與長億集團合作的交六轉運站開發模式為「BOO（Build-Operate-Owner）」，財團投資興建、營運之後，最後是可以擁有轉運站資產，而不是交還給政府，這相當不同於市政府與鄉林建設合作之交七轉運站的 BOT 模式。

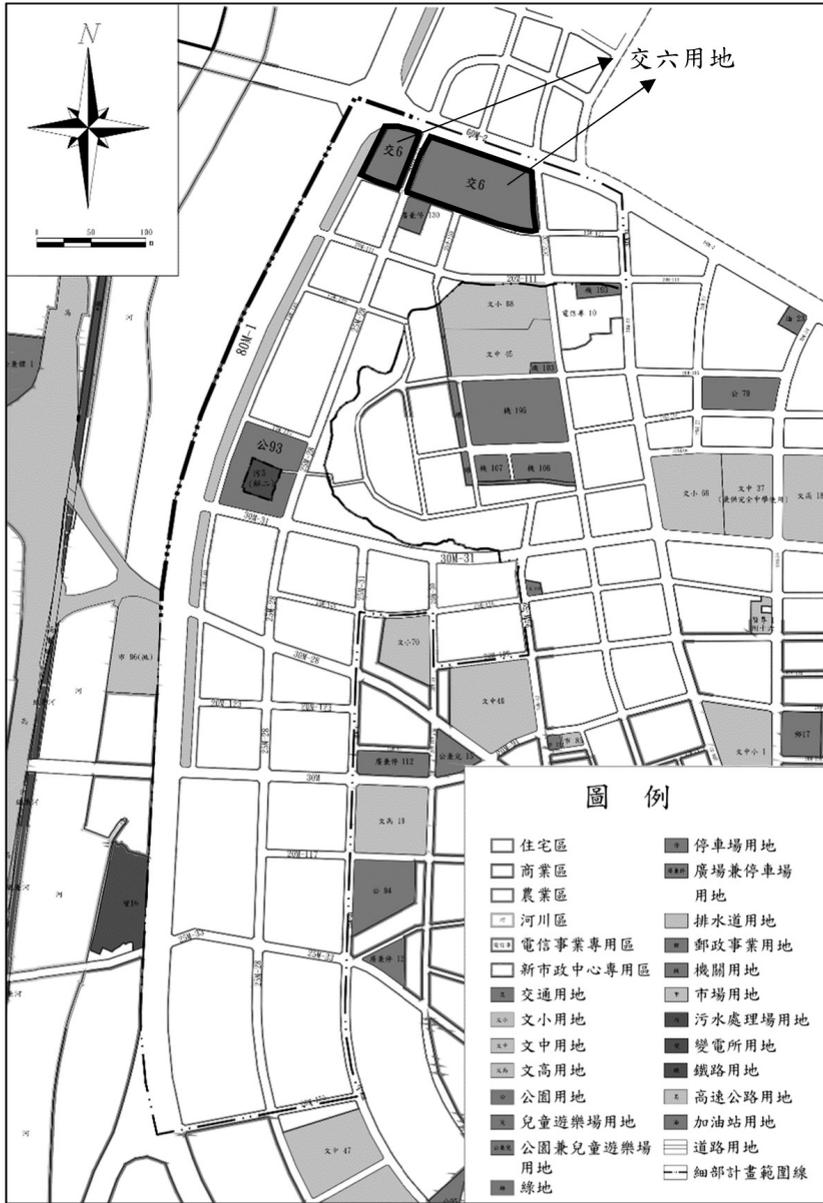


圖 7：單元二都市計畫主要計畫與交六轉運站用地示意圖  
 (資料來源：臺中市政府〔2007：11〕)

2007年單元二細部計畫所劃設的交六用地範圍內，原本是有多筆的私人土地、公有土地及既成建物，原有的配地計畫是按「土地原位次」分配，但2010年開發商依託其所掌握的規劃權，提出細部計畫「個案變更」，不僅變更了十多處土地使用分區，也大幅調整原先核定之重劃計畫書當中的配地方案，將原本非屬抵費地的若干土地變更為抵費地，並將原地主土地改配到其他地段，包括私人土地及國有土地。重劃會將交六範圍內原先屬於國有財產署的5筆公有土地，連同另外11筆私有土地，用以地易地的方式，換地到3公里以外的體育場及其周邊，轉換面積達0.85公頃（臺中市政府2010：13、17），配地轉換之後，開發商取得完整、方正且臨主要道路的8.26公頃抵費地（圖8、圖9、圖10）。

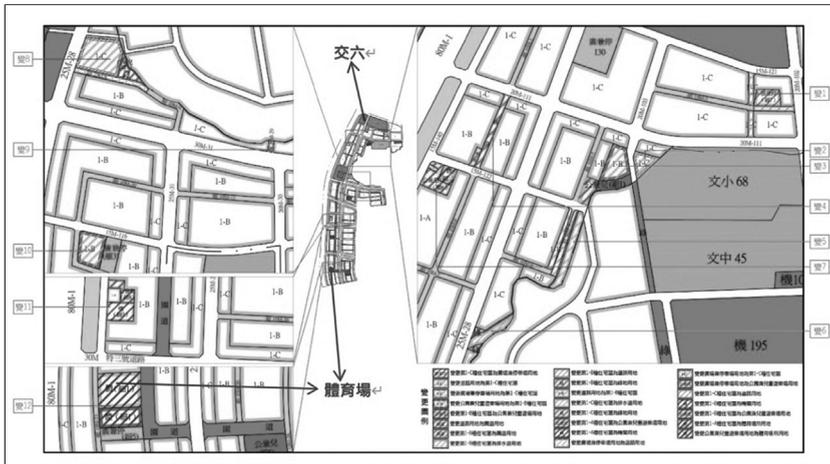


圖 8：2010 年單元二細部計畫變更圖  
 (資料來源：臺中市政府〔2010：18〕)

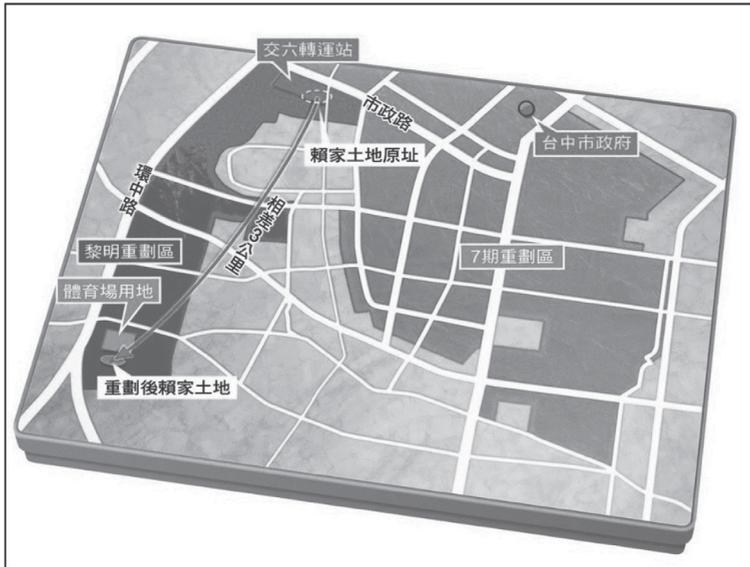


圖 9：2010 年單元二交六用地之換地與改配區位示意圖

(資料來源：林俊宏，2017，〈【中霸天坑殺地主】原交通精華地劃到3公里外 原因扯到爆〉。《鏡週刊》，7月12日)



圖 10：單元二交六用地現況示意圖

(攝影：陳功；拍攝日期：2023.4.10)

本研究從國有財產署 2009 年的會勘紀錄中發現，<sup>14</sup> 國有財產署對開發商提出的都市計畫變更與土地轉移有疑慮，並且向臺中市都市計畫委員會陳情，要求停止此次個案變更，提出四個反對理由：

1. 本次變更共 12 案，均無法看出何者為配合中央或市政府興建重大建設，有迫切需要辦理個案變更。
2. 公展草案中與核定重劃計畫書所載公共設施比例不符，區內所有權人負擔亦將增加，以第 12 案變更 0.85 公頃體育場所用地為最。
3. 本局參與重劃時已依規定將現況道路、溝渠等列入抵充為公共設施用地，並負擔公共設施用地與工程費用，剩餘土地始參與分配，如本次變更非屬「平均地權條例」第 60 條規定應列入共同負擔之 10 項公共設施，將以公有土地優先指配，會嚴重影響國有土地權益及國庫收入甚鉅。
4. 建議應停止辦理本次都市計畫變更事宜，以維護重劃區內地主及公權權益。（臺中市都市計畫委員會第 246 次會議紀錄 2010：1-4、1-5）

國有財產署明確指出，黎明重劃會提出的細部計畫個案變更導致地主超額負擔重劃費用，損失國有土地的使用狀況與產權隸屬，直接點出這項計畫欠缺公共性與必要性。針對國產署的異議，臺中市都市計畫委員會並未採納，理由是「本案是依『市地重劃與都市計畫業務聯繫要點』第 6 點報請依『都市計畫法』第 27 條第 1 項第 4 款規定辦理」。市都委會沒有實質回應國產署的四點意見，其法理基礎是市府做為行政內規的「市地重劃與都市計畫業務聯繫要點」，然而該要點是內政部在 1983 年針對公辦

14 臺中市政府，2009，〈實地會勘臺中市黎明自辦市地重劃區區內經濟部水利署移交國有財產局經營之國有土地會勘紀錄〉。2 月 11 日。

重劃的作業去訂定，層級不高，沒有法律效力（楊友仁、顏誌君 2023），市府擴大運用到自辦重劃治理可謂相當牽強。

在 2010 年市府核可細部計畫變更及以地易地方案之後，地政局便讓重劃會照其配地計畫完成土地過戶，原交六用地範圍內的私人地主不僅無法得到原位次分配，還面臨重劃會強拆。例如原先位於主要幹道十字路口的一戶賴家，被配到三公里外的體育場旁（圖 9），之後在法院訴訟判決勝訴的當天凌晨被重劃會偷襲強拆。交六的案例顯示重劃會藉由都市計畫及配地的手段，把公有土地轉變為抵費地，並剝奪了私人地主的權利。

在地方政府鬆散的監管之下，開發商還可虛增開發經費來取得更多抵費地，其提列的「費用負擔總計表」金額愈高，地主須依重劃後地價折價抵付的抵費地面積就愈多。以單元二為例，司法調查資料顯示：重劃會送市府地政局核定通過的「費用負擔總計表」，與實際查估的工程與拆補費用有很大的落差。其提列的地上物拆遷補償費是 27 億元，公共設施工程費（不含電力、電信、自來水、瓦斯等四大管線費）為 21.4 億元，合計開發支出為 48.4 億。但檢調查估後發現，地上物拆遷補償費僅支出 17 億元，公共設施工程費僅支出 15.4 億元，實際開發支出合計僅 32.4 億元，重劃會提交的費用負擔總計表比實際支出超過 16 億（臺中市地方檢察署 2019；監察院 2020）。

重劃後的地價評定也影響抵費地數量，在現行制度中，自辦重劃的土地估價完全由重劃會主導。2017 年修法前的《獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法》第 30 條規定：「重劃前後地價，應於辦理重劃土地分配設計前，由重劃會經會員大會通過後，送請直轄市或縣（市）主管機關提交地價評議委員會評定之」，並未規定重劃前後的地價評估需要委請不動產估價師進行估價，且在實作中，9 個重劃單元重劃會從未召開過任何會員大會來通過

重劃會提交的重劃前後地價。重劃會可藉由低估重劃後土地價格，取得更多的抵費地。

以單元二為例，重劃會評定重劃後的地價是每坪 10.2 萬元，檢調單位起訴書指出，重劃會虛增重劃費用、並在低估重劃後地價加持下，多取得 1.2 萬坪的抵費地，平均每位地主損失 6 坪土地（臺中市地方檢察署 2019）。監察院 2020 年針對單元二重劃案糾正臺中市政府的調查報告中指出，重劃會委託的估價事務所，只針對一筆基準地提出估價報告，其他土地則是開發商參考該基準地估價，自行設計地價影響因素和權值，去推估其他土地的重劃後地價，從而取得超額抵費地，而臺中市政府在審查重劃會提交的地價評估報告書時，卻同意其做法，放行通過，顯然怠忽職守（監察院 2020：73-78）。

從單元二的抵費地生產案例可以發現：開發商依據取得理監事席位後被自辦重劃制度賦予的壟斷權力，發展出各種生產抵費地的技術，包括都市計畫個案變更、配地計畫變更、財務變更、虛增開發經費、低估重劃後地價，演繹出一套行政體系未加以監管的地租擷取實作。自辦重劃的抵費地生產具有非正式性的特徵，超乎社會大眾對於市地重劃的既有認知，開發商藉由重劃制度賦予的壟斷權力，靈活地施展得到國家「非正式批准」的抵費地生產技術，積極干預土地產權。這論證了自辦重劃的非正式性不僅是空間生產模式，也是 Roy 指出的關乎產權的領域，且蘊含了許多爭議張力。

## 五、單元二重劃區的抵費地融資機制

抵費地對於自辦重劃的開發經費籌措有至關重要的影響，本研究發現單元二重劃區的開發融資包含三種不同的模式與渠道，

都跟抵費地有關，皆由富有公司主導，並在選出理監事名單與理事長之後正式開會的 2008 年 4 月的第二次理監事會議中，通過、確認這兩種融資方式。

(1) 引入銀行團聯貸的金融資本，以抵費地做為「抵押品」，以貨幣償還貸款。

這個模式是較常見的營建融資模式，富有公司得到了臺灣土地銀行、星展銀行、板信、上海、永豐與合作金庫等六家銀行總計 18 億的聯貸款。為了讓聯貸銀行融資的債權得到確保，重劃會同意於抵費地可以辦理產權移轉登記時，同時設定住宅區抵費地的第一順位抵押權給聯貸銀行。<sup>15</sup>

(2) 邀集「個別投資人」出資，由重劃會理事長代表重劃會，和富有公司及個別投資人簽署三方的《共同投資契約書》，簽署此契約書的出資者，取得日後的抵費地「預買權」，以做為「投資回饋」，並按其出資比例計算其所獲得的土地份額。重劃會自行訂定的共同投資契約關係為：

個別投資人之投資總額按重劃計畫書核定總費用為分母，分別計算出資比例，投資回饋將依投資人出資比例，按重劃完成後之全部抵費地評定地價總額計算其應有部分，以抵費地抵付或出售抵費地所得價金回饋之。<sup>16</sup>

(3) 邀請非屬於「個別投資人」之具有法人身分的興農人壽出資 10 億，同樣與重劃會理事長和富有公司代表簽署《共同投資契約書》。

15 資料來源：黎明自辦市地重劃理監事會 2008 年《單元二黎明重劃會第二次會議紀錄》、2009 年《單元二黎明重劃會第八次會議紀錄》、《單元二黎明重劃會第九次會議紀錄》。

16 資料來源：黎明自辦市地重劃理監事會 2008 年《單元二黎明重劃會第二次會議紀錄》。

第二種與第三種模式，即是本文所稱的「非正式土地金融網絡」，操作方式為重劃會依托其壟斷性的財務權，透過自訂的《共同投資契約書》的私契，繞過會員大會的審查，以區位優良、形狀方整、面臨街廓的抵費地的「預買權」做為報酬，向特定人士募集資金，形塑一套制度內從未有過的土地融資方式。

預售抵費地的關係網絡、融資規模及組織結構為何？依據歷次理監事會議紀錄，本文整理出簽署單元二《共同投資契約書》的投資者、投資金額與組織關係如下，發現出資者為重劃會理事、政商聯盟成員、開發商及其母公司、母公司旗下投資公司與金融保險業業者。

表 5：簽署單元二《共同投資契約書》的出資人、金額與理監事會議追認時間

出資人	出資人身分	金額	理監事會議	開會時間	附註
前興農人壽	興農人壽公司	10億	第6次	2008.11.28	
紀枝	重劃會理事	10億	第6次	2008.11.28	
陳○綺	n.a.	5億	第6次	2008.11.28	
紀○枝	重劃會理事	9.2億	第9次	2009.06.08	追加投資
傅○道	重劃會理事長	3.3億	第9次	2009.06.08	
連○汎	重劃會理事	6.5億	第9次	2009.06.08	
陳○綺	n.a.	解除5億	第9次	2009.06.08	解除投資
富有土開	富有土地開發公司	12億	第10次	2009.10.16	
林○民	富有公司總經理	3億	第12次	2010.03.10	
張○能	富國資融前董事長	2億	第12次	2010.03.10	
吳○裕	重劃會理事	2億	第12次	2010.03.10	
楊○元	長億楊家人士	1億	第17次	2010.11.11	
廖○明	展鵬投資董事長、奕新營造前董事	3億	第17次	2010.11.11	
江○國	朝陽人壽前董事	4億	第17次	2010.11.11	
連○汎	重劃會理事	0.8億	第22次	2011.8.23	追加投資
張○能	富國資融前董事長	3.5億	第22次	2011.8.23	追加投資
吳○裕	重劃會理事	3億	第22次	2011.8.23	追加投資

續上頁表 5

江○國	朝陽人壽前董事	7.5億	第22次	2011.8.23	追加投資
廖○明	展鵬投資、奕新	1億	第22次	2011.8.23	追加投資
楊○元	長億楊家人士	0.5億	第22次	2011.8.23	追加投資
張○媚	重劃會理事	3億	第22次	2011.8.23	
蔡○隆	重劃會監事	1.5億	第22次	2011.8.23	
林○閻	n.a.	1.5億	第22次	2011.8.23	
益安投資	長億實業	2.5億	第28次	2012.07.12	
張○昌	n.a.	3.5億	第28次	2012.07.12	
林○樺	n.a.	1億	第28次	2012.07.12	
傅○道	重劃會理事長	1.7億	第29次	2013.04.15	
林○民	富有開發總經理	2億	第29次	2013.04.15	
張○媚	重劃會理事	1.5億	第29次	2013.04.15	追加投資
蔡○隆	重劃會監事	0.5億	第29次	2013.04.15	追加投資
張○能	富國資融前董事長	2.5億	第29次	2013.04.15	追加投資
廖○明	展鵬投資董事長、 奕新營造前董事	1億	第29次	2013.04.15	追加投資
楊○元	長億楊家人士	1億	第29次	2013.04.15	追加投資
黃○毅	重劃會監事	0.3億	第29次	2013.04.15	
奕新營造	長億實業	5億	第30次	2013.07.10	
楊○元	長億楊家人士	2億	第30次	2013.07.10	追加投資
楊○璇	長億楊家人士	3億	第30次	2013.07.10	
楊○儀	長億楊家人士	3億	第30次	2013.07.10	
楊○亞	長億楊家人士	3億	第30次	2013.07.10	
展鵬投資	長億實業	2億	第30次	2013.07.10	
友喬投資	長億實業	2.5億	第30次	2013.07.10	
燁○投資	長億實業	2億	第30次	2013.07.10	
合計		128.3億			

(資料來源：單元二重劃會歷次理監事會議紀錄。資料出處：臺中市政府地政局網站、經濟部公司登記查詢網)

表 6：單元二《共同投資契約書》的出資人組織關係與追認出資之理監事會議

出資人	出資人身分	出資（億）	理監事會議	財團派系屬性
紀○枝	重劃會理事	19.2	第6、9次	長億集團
富有土開	富有土地開發	12	第10次	長億集團
江○國	前朝陽人壽董事	11.5	第17、22次	長億集團
前興農人壽	前長億集團	10	第3次	朝陽人壽
張○能	富國資融前董事長	8	第12、22、29次	長億集團
連○汎	重劃會理事	7.3	第9、22次	長億集團
吳○裕	重劃會理事	5	第12、22次	長億集團
林○民	富有開發總經理	5	第12、29次	長億集團
奕新營造	長億實業	5	第30次	長億集團
廖○明	展鵬投資董事長、 奕新營造前董事	5	第17、22、29次	長億集團
傅○道	重劃會理事長	5	第9、29次	長億集團
楊○元	長億楊家人士	4.5	第17、22、29、 30次	長億集團
張○媚	重劃會理事	4.5	第22、29次	新何派
張○昌	n.a.	3.5	第28次	n.a.
楊○亞	長億楊家人士	3	第30次	長億集團
楊○儀	長億楊家人士	3	第30次	長億集團
楊○璇	長億楊家人士	3	第30次	長億集團
友喬投資	長億實業	2.5	第30次	長億集團
益安投資	長億實業	2.5	第28次	長億集團
展鵬投資	長億實業	2	第30次	長億集團
燁新投資	長億實業	2	第30次	長億集團
蔡○隆	重劃會監事	2	第22、29次	長億集團
林○閩	n.a.	1.5	第22次	n.a.
林○樺	n.a.	1	第28次	n.a.
黃○毅	重劃會監事	0.3	第29次	長億集團
合計		128.3		

（資料來源：單元二重劃會歷次理監事會議紀錄。資料出處：臺中市政府地政局網站、經濟部公司登記查詢網）

從以上《共同投資契約書》的投資者身分與投資金額的彙整中，本研究發現單元二「預售抵費地」之融資方式的特徵。

(1) 簽署《共同投資契約書》所吸納之投資金額，遠大於實際重劃支出的金額以及銀行團聯貸的融資金額。

簽署《共同投資契約書》、參與「預售抵費地」的出資者，共有 25 位（包括自然人與法人），名目上的總出資金額為 128.3 億，而重劃會提交給市政府的「費用負擔總計表」當中提列的總開發支出為 48.4 億，檢調單位查核後的實際開發支出為 32.4 億（臺中市地方檢察署 2019；監察院 2020）。由於本研究尚無法確認簽署《共同投資契約書》的出資人之名義上的出資金額，是否跟實際上拿出貨幣的出資金額相同，若暫不考慮這兩者之間的差異，單元二重劃會藉由預售抵費地的非正式融資渠道所吸納的資金金額，是實際開發支出的 4 倍，也是富有公司向六家銀行聯貸的 18 億融資的 7 倍。

我們也從表 6 的追認出資者的理監事會議時間觀察到，在 2013 年 1 月單元二重劃區公共設施點交接管、重劃完成後，在第 29、30 次的理監事會議，還追認了 16 筆簽署《共同投資契約書》的投資金額，合計額度為 33 億，出資者有 15 位，除了張○媚之外皆隸屬於長億集團，有 4 位是長億楊家的親屬。

(2) 參與單元二「預售抵費地」的出資者，主要為長億集團及新何派。

如表 5 所示，簽署《共同投資契約書》參與「抵費地預購」的 25 位出資者當中，經查詢經濟部公司登記網後，發現除了張○昌、林○閩、林○樺三位人士的財團與派系屬性尚不清楚之外，另外 22 位出資者當中，有 21 位是隸屬於長億集團，出資總金額共 117.8 億，占全部共同投資者出資額 128.3 億的 91.8%。

另外有 1 位非屬於長億集團的人士張○媚，其身分為民進黨籍南屯區市議員何○海的妻子，派系屬性為民進黨新何派，共出資 4.5 億，出資額度占全部共同投資者出資額的 3.5%。另外 3 位派系財團屬性不明的人士共出資 6 億，占 4.7%。

表 7：單元二重劃區抵費地購買者與購地金額

購買者	購買者身分	購買筆數	購地總金額	財團派系屬性
紀○枝	重劃會理事	29	979,754,408	長億集團
富有開發公司	重劃區開發商	35	788,803,436	長億集團
江○國	前朝陽人壽董事	22	671,093,339	長億集團
連○汎	重劃會理事	21	524,651,802	長億集團
廖○明	展鵬投資董事長、奕新營造前董事	4	364,923,737	長億集團
吳○洺	重劃會理事	12	318,452,225	長億集團
張○媚	重劃會理事	4	312,635,776	新何派
傅○道	重劃會理事	9	218,939,522	長億集團
林○民	富有開發總經理	3	213,934,458	長億集團
楊○森	富有開發公司股東	6	138,210,411	長億集團
楊○元 (1/2) 林○民 (1/2)	長億楊家人士， 富有開發公司總經理	1	41,057,756	長億集團
張○昌	n.a.	5	40,170,778	n.a.
蔡○隆	重劃會監事	2	39,266,656	長億集團
張○樹	n.a.	3	19,288,894	n.a.
益○投資	長億集團子企業	1	18,099,498	長億集團
林○閩	n.a.	1	6,512,396	n.a.
合計		158	4,695,795,093	

(資料來源：監察院〔2020：44〕。資料出處：臺中市政府地政局)

如表 7 所示，根據監察院（2020：44）的資料，單元二的抵費地已經出售 158 筆，出售總金額為 47 億，截至 2021 年為止，尚未出售的抵費地僅剩下 8.5 公頃，主要是為了解決交六轉運站與黎明幼兒園爭議而留下。購買到單元二抵費地的人士共有 16 位，張○昌、林○閩、林○樺等 3 位人士之派系屬性未知，另外 13 位除了新何派張○媚之外，均隸屬於長億集團。

### （3）預購得到抵費地者擷取龐大地租。

比對重劃會理監事會議記錄、配地清冊及實價登錄，本研究發現 102 年 3 月至 109 年 6 月，相關人士對外售出 88 筆抵費地，總面積 3.33 萬坪（具體參見附錄 2），落在四個不同地段，其中靠近七期的龍富段及面臨主要幹道的三富段、永富段（圖 11），每坪出售實價平均超過 50 萬。這 88 筆抵費地預購成本為每坪 7.5 萬至 13.6 萬，平均每坪 9.7 萬，出售實價平均每坪 44 萬（表 8），價格最高的永富段 168 號在 109 年以每坪 152 萬賣出 655 坪土地，總金額 81.9 億（附錄 2）。



圖 11：單元二已售出之 88 筆抵費地區位範圍圖（至 2023 年 8 月）  
（資料來源：本研究整理。原始資料：單元二重劃會理監事會議紀錄、重劃前後土地分配清冊、158 空間資訊網）

表 8：單元二各地段抵費地出售利得與價差概況

地段	土地筆數	面積(坪)	購地總成本(萬)	購地平均成本價(萬/坪)	出售總收入(萬)	售地平均價格(萬/坪)	購地與售地價差(萬/坪)	增值率	總增值金額(萬)
龍富	13	6647.9	79930.9	12.0	368591.9	55.4	43.4	318.0%	288661.1
三富	10	2105.1	22497.5	10.7	121017.4	57.5	46.8	537.9%	98520.0
永富	16	6213.1	62631.5	10.1	372346.7	59.9	49.8	594.5%	309715.2
新富	49	18010.8	156157.6	8.7	588827.9	32.7	24.0	377.1%	432670.3
合計/平均	88	32976.9	321217.5	9.7	1450783.9	44.0	34.3	451.7%	1129566.6

(資料來源：本研究整理。原始資料：同圖11)

由 15 位自然人及 1 間公司法人掌握的這 88 筆抵費地，購地總成本為 32.1 億，出售總收入為 145.1 億，擷取的土地增值總金額為 113.1 億，平均每坪價差為 34.3 萬，平均增值率為 451.7% (表 8)，這些利益還不包括開發商因觸犯刑法而被法院查扣的交六用地。相較於七期公辦重劃區的抵費地從 93 年 5 月至今共標售出 263 筆、面積 77.6 萬坪、取得 361.1 億收入，<sup>17</sup> 單元二自辦重劃區從 102 年 3 月至 109 年 6 月售出之抵費地的效率與報酬率更高。單元二自辦重劃是一個創造出超過四倍利潤率的、由少數政商菁英網絡壟斷的土地投資計劃，龐大投資利得卻處在國家稅務部門的監管與課徵範圍之外。

此外，預售／預購抵費地跟在一般房地產市場中購買土地的投資行為，雖然邏輯上同樣是藉由低買高賣去實現利益，但兩者的性質有很大的不同。預購抵費地是具有不確定性的投資行為，未受到正式法令的有效規制，而是由行動者的社會一權力關係及自定的私契進行交易治理，從而可能產生風險，以下以朝陽人壽

17 資料來源：臺中市政府地政局 (2023: 132)。

的購地爭議案來加以說明。

## 六、非正式土地金融網絡的弊病：朝陽人壽購地案

單元二重劃會在 2008 年創造了一種不屬於個人出資、而是法人——興農人壽出資的土地金融模式。興農人壽原為興農集團旗下子公司，後者的創辦人為長億集團創辦人楊○生的哥哥楊○發，2007 年包括興農人壽在內的多家壽險公司發生財務危機，興農人壽資不抵債。在這樣的情勢下，長億集團藉由興農人壽增資案逐步取得該公司的股權。

在單元二重劃開辦的 2008 年，長億集團由楊○生特助栗○中、富有開發總經理林○民等人進入興農人壽董事會成為董事。值得注意的是，栗○中、林○民與單元二重劃會理事長傅○道在同年 6 月簽署了單元二的《共同投資契約書》，興農人壽出資 10 億投資富有公司、成為富有公司最主要的股東之一（表 6），這筆由興農人壽轉移到富有開發的 10 億資金成為單元二的啟動資金。2010 年 1 月興農人壽辦理股權移轉案，興農集團創辦人楊○發將剩下的 16% 興農人壽股權以 1 億元出售給長億集團的玉新投資，<sup>18</sup> 並由栗○中擔任興農人壽董事長。此時長億集團已透過玉新投資、富有開發掌握興農人壽八成股權。

2008 年富有公司和興農人壽簽署的《共同投資契約書》當中，最重要的契約內容為：

第 5 條第 1 項：單元二重劃會同意興農人壽投資後的報

18 資料來源：自由時報，2016，〈楊天生 從中霸天到打工仔〉。自由時報，1 月 27 日。網址：<https://reurl.cc/ZyNj0l>，取用日期：2023 年 2 月 2 日。

酬，以抵費地或出售抵費地所得價金支付，按照興農人壽與富有公司的相對出資比例來分配所有抵費地。此項權利之給付義務人為單元二重劃會。

第 5 條第 2 項：富有公司保證興農人壽自支付投資本金後的 42 個月內，用現金給付朝陽人壽投資回饋，富有公司也保證朝陽人壽投資單元二的最低獲利，是在 9 億元和興農人壽投入資金的加權平均年報酬率 20% 兩者之間的最高額度。此項權利之給付義務人為富有開發公司。

黎明重劃會具體承諾若有尚未回饋興農人壽 2008 年投資的 10 億資金，富有公司同意以等值交通用地抵費地為擔保，也就是「交六」用地，並且製作抵費地清冊造冊給臺中市政府備查。<sup>19</sup> 這筆往返於富有公司、單元二重劃會、玉新投資、興農人壽之間的 10 億金流，實際上是長億集團以股東及子公司身分周轉土地融資的抵費地金融網絡。

2010 年 9 月興農人壽改名為朝陽人壽，在 2011 年 12 月召開董事臨時會，決議在收取富有公司給付的 19 億本利之後（即本金 10 億加上第 5 條第 2 項的 9 億），與富有公司簽訂終止《共同投資契約書》的協議書，終止抵費地預購契約，使得朝陽人壽日後無法索取 2008 年《共同投資契約書》允諾的抵費地。此決策執行的時候，包括興農人壽在內的與單元二簽署《共同投資契約書》的私人投資累計金額為 88.3 億，已遠高於重劃所需費用，富有公司在這個階段選擇支付興農人壽 19 億的本利，同時取消興農人壽日後購買抵費地的權利。

2010 年興農人壽改名為朝陽人壽之後，財務仍然持續惡

19 資料來源：黎明自辦重劃區理監事會，2010，《單元二重劃會第十七次理監事會議紀錄》。

化，由於無法改善財務問題，金管會 2016 年 1 月決定接管朝陽人壽，委託財團法人「保險安定基金」擔任接管人，日後進行公開標售，最後由南山人壽以低價將其併購，<sup>20</sup> 被金管會接管時，朝陽人壽最大股東正是持股超過八成的富有開發。跟長億集團脫鉤後，朝陽人壽以請求損害賠償為案由，狀告興農人壽時期隸屬於長億集團的 11 位高層人士，求償 4 億。朝陽人壽主張，這些高層人士明知朝陽人壽無須終止與富有公司的購地契約，卻謀劃主導董事會決議，使其終止《共同投資契約書》、拋棄抵費地購買權利。朝陽人壽指出，依 2008 年的《共同投資契約書》，朝陽人壽可依出資比例（約 7.8%）分配到約 10,000 坪的交六用地，估計價值 44 億新臺幣，<sup>21</sup> 而富有公司僅支付朝陽人壽 19 億，朝陽人壽因而損失了 24.9 億元。<sup>22</sup>

面對朝陽人壽的提告，長億律師團主張依照《共同投資契約書》第 5 條第 2 項規定，朝陽人壽可以一次取回 9 億獲利和 10 億投資本金，但不能再參與抵費地分配，故不應主張其預期獲利 44 億元。該律師團主要提出三點辯護理由，首先是金管會在 2011 年底屢次行文要求朝陽人壽必須依照《共同投資契約書》第 5 條第 2 項，在支付投資本金後的 42 個月內回收此投資案的本金與投資收益，於是朝陽人壽依指示收回 10 億投資本金、並在財務報告中認列 9 億元投資獲利。其次，由於富有公司當年的資本額與帳面現金不足 19 億，若朝陽人壽為了抵費地利益向富有公司提起民事訴訟，不僅曠日費時且結果難以預測，故時任高層才做出終止預購抵費地契約的決策。此外長億律師團也主張朝陽人壽不應僅以最昂貴的交六土地價格計算其主張的抵費地

20 資料來源：自由時報，2016，〈立即糾正首例 金管會接管朝陽人壽〉。自由時報，1月27日。網址：<https://reurl.cc/L6n1Ga>，取用日期：2023年2月2日。

21 根據本研究估算（表 8），交六所在之龍富段抵費地每坪的內部購地成本與對外出售價格的平均差價為 43.4 萬。

22 資料來源：臺灣高等法院臺中分院民事判決 107 年度重上字第 230 號。

利益。<sup>23</sup>

2018年9月地方法院一審宣判，駁回原朝陽人壽（之後訴訟人改為南山人壽）的請求賠償，2019年12月高等法院二審也是判決原朝陽人壽敗訴，南山人壽向最高法院提出上訴，2021年6月最高法院宣判富有公司敗訴，廢棄原判決，發回臺中高分院審理。最高法院認為，該《共同投資契約書》當中，並沒有記載興農人壽行使第5條第2項權利後，就得要退出或中止契約，第5條第2項的獲利乃是富有公司額外承諾，不應影響興農人壽所應獲得的第5條第1項權利。

朝陽人壽與富有公司的訴訟爭議，凸顯出自辦重劃的非正式土地金融網絡造成的金融失序。預購抵費地具有不確定性與金融風險，它跟一般房地產交易的性質有很大的不同，現階段沒有法令可以加以規管，主管機關處於缺位狀態，全都由開發單位主導，僅憑藉缺乏正式法律效力的《共同投資協議書》私契去進行預售／預購抵費地的交易約定，以致產生像朝陽人壽案這樣的購地爭議。

## 七、結論

本研究提出「非正式土地金融網絡」的概念，藉由臺中單元二自辦重劃區的案例，闡釋自辦重劃抵費地如何轉化為一種特殊的金融資產（financial asset）（Harvey 2006），並分析預購抵費地之融資模式的「非正式性」（informality）、扮演的角色及其蘊含的政治性（Roy 2005, 2009, 2012）。為了加快運用金融槓桿，立基於自辦重劃的壟斷地租結構，開發商研發一套抵費地生產的實作技術以及抵費地融資的金融網絡，藉由抵費地做為一種「投

23 資料來源：同上註。

資回饋」，吸收了來自於自然人與企業法人的資本，將其中一部分導入重劃開發，另一部分則挹注母公司的財務。在自辦重劃預售抵費地的融資模式中，抵費地被建構為一種具有「選擇權」(option) 之土地「買權」(call) 形式、具有壟斷性的金融資產，交易內閉於特定政商網絡當中，由政商聯盟透過《共同投資契約書》的私人契約進行治理。開發商以抵費地做為「投資回饋」，從交易不透明的金融網絡取得的資金，遠高於以抵費地作「擔保品」從銀行體系取得的資金。

在國家低度規管之下，重劃會理事、政商聯盟成員、開發商及其母公司、母公司旗下投資公司與金融保險業業者交互作用，建構出臺中自辦重劃的預售抵費地組織網絡與運作場域(圖12)。為數可觀的資本經由抵費地融資網絡進入自辦單元重劃開發，出資者經由這樣的網絡結構取得抵費地購買權，一般建商很可能買不到位於精華地段的自辦重劃抵費地。在臺中的公辦重劃當中，抵費地必須公開標售，其收入進入到「市地重劃基金」與「平均地權基金」；而在自辦重劃當中，政商聯盟支配了抵費地的生產與交易，形式上看似受到自辦重劃法令監管，但實際運作並未受到任何法令的有效規範，交易不透明。朝陽人壽案顯示出去管制化的不確定性與風險，然而預售抵費地的實作得到地方政府的「非正式批准」，龐大投資利得處於稅務部門的監管範圍之外，創造了有利政商聯盟擷取超額地租與金融資源的彈性。

在理論的層次上，本研究認為：預售抵費地的土地金融網絡具有 Ananya Roy 論述的「非正式性」特質 (Roy 2005, 2009, 2012)，而且這樣的非正式土地金融網絡在單元二空間生產過程中，扮演著比正式金融機構更重要的角色，創造出規模可觀的資本迴路。這樣的土地金融模式與治理機制不僅跟公辦重劃截然不同，也與 Harvey 闡述的由金融機構與國家主導的美國土地金融化模式有相當差異 (Harvey 1978, 1982, 1985)。在隱蔽的非正式

網絡與行政治理缺位下，自辦重劃的抵費地交易成為 2004 年之後臺中都市發展的灰色地帶，同時也是巨額利益來源，少數政商菁英從原地主土地擷取了龐大地租，造成漲價歸私、金融失序與土地掠奪的問題。

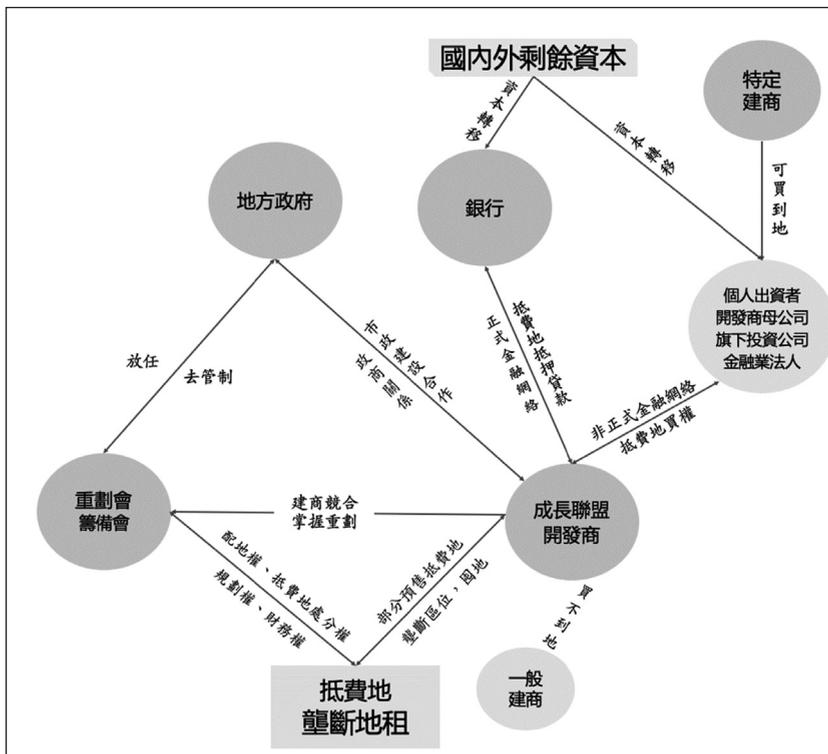


圖 12：臺中自辦單元重劃預售抵費地之組織場域運作關係  
(資料來源：本研究整理)

在政策建議上，本研究認為國家必須重新布署自辦市地重劃的治理機制，組成內政部與財政部的聯合治理體系，修正、研擬相關法令規範，對自辦重劃抵費地的土地融資與抵費地交易行為進行合理的監管。關於出資者藉由自辦重劃抵費地獲利的稅收稽徵，《獎勵重劃辦法》第 52 條規定：「自辦市地重劃區抵費地出

售時，不計徵土地增值稅」，但這樣的法令範疇恐有誤導之嫌。雖然抵費地出售跟一般房地產市場交易都具有「低買高賣」的獲利邏輯，然而在自辦重劃預購抵費地模式中，抵費地被建構為具有「買權」性質與壟斷性的土地金融資產，其收益性質跟購買股票、期貨、選擇權等金融商品之收益同樣屬於「投資所得」，以基於市場交易模式、稅基遠低於實價的「土地增值稅」來做為稅收課徵範疇並不適當。本研究認為應將自辦重劃抵費地交易收入列為「所得稅」課徵範圍，財政部應研擬相關稅率與稽核方案，對超額獲利課徵所得稅，<sup>24</sup>以規制土地投機及灰色金融，維護社會公平正義。

## 作者簡介

### 顏誌君

東海大學社會學研究所博士候選人。主要研究領域為都市社會學、政治經濟學與文學社會學。研究議題為都市政治、城鄉變遷與土地金融化等。目前進行中的博士論文探討臺中自辦重劃的地方發展體制，及其都市政治內在矛盾、土地金融網絡轉化與產權衝突。

### 楊友仁

東海大學社會學系教授，研究興趣是在馬克思主義政治經濟學基礎上，對土地金融化、資本都市化等西方重要都市理論加以脈絡化，探究臺灣與中國的資本積累與都市化空間生產的張力、矛盾與權力關係，透過跨界的比較都市研究進行理論與方法創新，田野包括臺北、臺中、上海、深圳等城市。研究成果發表於國內外重要期刊，近來的研究興趣為音樂社會學與臺灣獨立音樂，從樂團行動者網絡、live house 與音樂祭的交互作用切入，關懷獨立音樂生態的轉化以及音樂產業政策的角色。

24 就此而言，粗估國庫已少收單元二抵費地投資利得之所得稅稅額 20 億以上。

## 附錄1：受訪者基本資料

代號	身分	訪談日期	訪談地點
H大哥	地主	2021.03.26	H大哥店裡
		2021.04.08	
		2021.04.19	
L1大哥	地主	2021.03.26	H大哥店裡
		2021.04.08	
		2021.04.19	
L園長	地主	2021.04	L園長家中
		2022.06	
		2022.12	
W大哥	地主	2020.11	W大哥家中
		2021.04	
L律師	律師	2021.04	臺中地方法院
		2022.06	
L2大哥	記者	2020.12	咖啡廳 臺中市議員辦公室
		2021.03	
		2022.03	
L3大哥	司法人員	2021.03	臺中日式居酒屋

## 附錄2：單元二抵費地出售面積與價格變化（88筆）

地段	地號	面積 (坪)	內部預售價 (萬/坪)	內部出售日期	對外出售實價 (萬/坪)	對外出售日期	增值率	增值金額 (萬)	購買者	備註
龍 富 段	25	2.0	13.6	104.4	43.1	104.11	318.0%	59.1	富有開發	
	28	71.6	13.6	104.11	69.8	104.5	515.0%	4,029.9	張○媚	
	132	184.9	10.5	104.11	65.0	107.1	616.4%	10,069.1	傅○道	
	247	100.0	9.0	103.12	45.0	106.9	500.5%	3,600.7	傅○道	
	312	69.3	10.4	103.12	38.0	102.3	363.7%	1,908.9	張○媚	
	11	1629.2	12.1	n.a.	34.0	102.9	280.6%	35,653.7	n.a.	
	35	826.9	12.1	n.a.	45.0	105.1	371.4%	27,193.6	n.a.	109年11月以每坪94.5萬 轉售
	81	586.8	12.1	n.a.	90.2	106.8	744.1%	45,788.5	n.a.	
	82	586.8	12.1	n.a.	90.2	106.8	744.1%	45,788.1	n.a.	
	137	117.7	12.1	n.a.	77.0	111.8	635.5%	7,637.3	n.a.	
	231	181.8	12.1	n.a.	81.8	106.7	674.8%	12,660.0	n.a.	
232	196.8	12.1	n.a.	81.8	106.7	674.8%	13,706.0	n.a.		
315	2094.0	12.1	n.a.	50.6	102.12	417.6%	80,566.1	n.a.		

續上頁附錄 2

20	640.6	9.0	104.4	48.0	104.10	533.8%	24,988.2	張○倉	土地合併
21	61.1	9.0	104.4	48.0	104.10	533.8%	2,381.6	張○倉	
99	6.2	11.5	103.2	68.0	105.9	592.8%	352.4	連○汎	
102	436.1	11.5	103.2	68.0	105.9	589.6%	24,627.0	連○汎	
103	405.1	11.5	103.2	68.0	105.9	589.6%	22,876.3	連○汎	
132	129.9	11.5	104.12	24.0	105.1	208.0%	1,619.2	連○汎	
143	100.2	11.5	104.12	95.4	105.11	826.9%	8,400.0	連○汎	
147	2.2	11.5	104.12	27.9	105.9	241.8%	36.7	富有開發	
148	1.6	11.5	104.12	28.0	105.9	242.7%	27.1	富有開發	
151	322.0	11.5	104.12	70.0	107.6	606.7%	18,824.4	楊○元、 林○民 各半	111年4月以每坪130萬轉售
92	70.1	10.1	103.2	19.0	103.5	187.8%	622.7	連○汎	
93	196.9	10.1	103.2	19.0	103.5	187.8%	1,749.8	連○汎	
109	49.5	11.5	104.4	54.7	107.1	476.9%	2,139.1	紀○枝	
231	559.5	10.6	108.7	42.0	105.11	394.6%	17,544.3	富有開發	108年9月以每坪48萬轉售
330	644.9	9.9	108.7	42.0	108.12	422.4%	20,673.9	富有開發	
646	332.8	11.8	104.11	83.0	108.6	703.3%	23,696.0	紀○枝	
85	358.1	9.9	n.a.	56.5	105.11	568.2%	16,671.9	n.a.	

三富段

永富段

續上頁附錄 2

86	923.2	9.9	n.a.	56.5	105.11	568.2%	42,981.8	n.a.	
108	347.3	9.0	n.a.	54.7	107.1	608.3%	15,875.0	n.a.	
145	1523.2	9.9	n.a.	45.0	104.7	452.5%	53,395.5	n.a.	
168	655.2	9.0	n.a.	152.0	109.6	1689.9%	93,693.6	n.a.	
225	61.6	10.7	n.a.	50.0	105.12	466.8%	2,420.9	n.a.	107年1月以每坪52.6萬轉售，109年5月以每坪55.5萬轉售
235	100.9	9.9	n.a.	51	104.5	512.9%	4,141.9	n.a.	107年11月以每坪75萬轉售
385	37.9	9.9	n.a.	67	102.11	673.8%	2,164.5	n.a.	
386	7.4	9.9	n.a.	67	102.11	673.8%	424.4	n.a.	
550	344.4	9.9	n.a.	45.2	106.3	454.5%	12,142.5	n.a.	
20	195.6	8.9	n.a.	66.99	105.7	756.4%	18,945.1	n.a.	
45	322.6	8.9	n.a.	9.3	102.4	105.0%	30,178.0	n.a.	105年4月以每坪65萬轉售
60	75.6	8.3	103.2	44.99	106.5	544.4%	7,429.1	富有開發	
66	701.5	8.9	n.a.	54.82	102.8	619.0%	65,901.2	n.a.	
67	224.4	8.9	n.a.	54.82	102.8	619.0%	21,084.0	n.a.	土地合併
97	47.3	8.9	n.a.	42.2	104.4	476.5%	4,517.4	n.a.	

續上頁附錄 2

107	61.6	8.9	n.a.	35.4	102.7	399.7%	5,781.4	n.a.	111年1月以每坪56.6轉售
136	488.5	9.4	103.12	32	102.6	342.1%	45,554.6	楊○元	
150	638.0	8.9	n.a.	8.99	102.4	101.5%	59,679.1	n.a.	
175	92.9	8.9	n.a.	56	104.1	632.3%	8,844.4	n.a.	
176	30.9	8.9	n.a.	56	104.1	632.3%	2,945.6	n.a.	
177	30.3	8.9	n.a.	56	104.1	632.3%	2,886.6	n.a.	
178	93.5	8.9	n.a.	56	104.1	632.3%	8,903.5	n.a.	
205	144.7	9.4	104.4	45	107.4	481.0%	14,190.7	富有開發	
225	81.5	8.9	n.a.	48.8	109.2	551.0%	8,182.5	n.a.	
266	182.8	8.9	n.a.	14.8	102.6	167.1%	17,136.0	n.a.	
267	114.3	8.9	n.a.	14.8	102.6	167.1%	10,710.6	n.a.	土地合併
275	210.1	8.9	n.a.	14.8	102.6	167.1%	19,691.6	n.a.	
276	336.1	8.9	n.a.	14.8	102.6	167.1%	31,507.2	n.a.	
271	1354.1	8.6	n.a.	50	104.7	581.4%	130,132.4	n.a.	
272	1354.1	8.6	n.a.	50	104.7	581.4%	130,131.5	n.a.	
279	123.0	10.3	103.2	52.36	107.12	507.7%	11,910.9	傅○道	
280	170.0	10.2	103.2	52.36	107.12	515.3%	16,485.1	傅○道	
281	26.8	10.1	103.2	52.36	107.12	519.9%	2,605.1	傅○道	
285	1263.4	9.2	103.2	15	103.4	162.3%	118,960.3	傅○道	

續上頁附錄 2

286	4.9	10.0	103.2	15	103.4	150.2%	461.5	傅○道
301	70.3	9.9	103.2	10.3	103.3	103.7%	6,564.8	連○汎
302	132.9	10.0	103.2	10.3	103.3	102.5%	12,396.4	連○汎
320	2286.9	8.9	n.a.	23	102.6	259.7%	214,378.1	n.a.
416	574.1	7.5	103.2	42	105.11	557.2%	56,016.5	富有開發
432	125.4	10.5	103.2	34.9	102.1	333.0%	11,486.9	江○國
435	360.0	12.7	103.2	31.5	102.9	248.8%	32,488.6	江○國
447	46.5	9.9	104.11	39	104.12	393.3%	4,383.9	楊○元
467	70.9	7.5	103.12	43.9	107.9	582.4%	7,115.7	江○國
473	1344.7	8.1	n.a.	21	102.6	259.3%	127,073.6	n.a.
476	75.6	7.8	103.2	46	108.3	589.7%	7,600.3	富有開發
477	75.6	7.8	103.2	46	108.3	589.7%	7,600.6	江○國
479	163.5	7.5	103.2	42.2	108.4	559.9%	16,493.0	江○國
493	142.9	7.5	103.12	40.8	109.1	541.3%	14,509.1	江○國
546	280.4	7.8	103.2	40	107.11	515.4%	27,857.2	江○國
557	66.4	7.5	103.12	42	106.12	557.2%	6,544.3	紀○枝
559	66.4	7.5	103.12	41	106.11	544.0%	6,543.6	紀○枝
597	619.2	9.3	n.a.	21	102.7	225.8%	57,831.5	n.a.
								105年2月以每坪38.8萬 轉售，109年7月以每坪 47萬轉售

續上頁附錄 2

607	2378.0	7.7	102.7	34	102.9	439.7%	226,306.0	廖○明	
609	75.6	7.5	103.2	41.5	109.6	550.6%	7,718.5	江○國	
619	324.4	7.5	103.12	38.5	106.1	510.8%	31,977.2	江○國	
651	183.9	9.2	104.11	35	104.12	380.8%	17,462.1	楊○元	
663	110.3	8.5	103.2	31.5	103.4	370.6%	10,464.7	江○國	108年11月以每坪49萬 轉售；111年2月以每坪 63.5萬轉售
667	68.0	10.3	103.12	22	103.5	213.3%	6,338.0	江○國	

(資料來源：本研究整理。原始資料：單元二重劃會監事會議紀錄、重劃前後土地分配清冊、158空間資訊網，網址：  
<https://reurl.cc/M8ez8W>、<https://pse.is/56sava>)

## 參考書目

- 內政部地政司，2019，《土地重劃 60 週年成果展覽專刊》。臺北：內政部地政司。
- 王振寰，1996，《誰統治臺灣？轉型中的國家機器與權力結構》。臺北：巨流。
- 徐志維，2013，《全球化與都市治理：臺中市的都市戰略與發展轉型》。臺中：東海大學社會學研究所碩士論文。
- 莊翰華、蔡國士、曾宇良、李建平，2012，〈資本主義都市的空間生產考察—臺中市豐樂重劃區為例〉。《華岡地理學報》29: 41-52。
- 陳東升，1995，《金權城市：地方派系·財團與臺北都會發展的社會學分析》。臺北：巨流。
- 陳彥妃，2018，《臺中市「實施平均地權基金」之研究》。臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 陳美智，1994，《地方財政之國家與地方菁英影響力的運作機制：臺中市的個案研究》。臺中：東海大學社會學研究所碩士論文。
- 湯國榮，1995，《臺中市空間發展政治經濟史考察（1945-1995）》。臺中：逢甲大學建築及都市計畫研究所碩士論文。
- 楊友仁、顏誌君，2023，〈市地重劃、壟斷權力與共識製造：臺中自辦市地重劃的案列〉。《地理學報》105: 1-62。
- 監察院，2020，《監察院調查報告 109 內調 0102》。臺北：監察院。
- 臺中市地方檢察署，2019，《106 年度偵字第 7206 號、第 16903 號、第 32357 號、第 32723 號起訴書》。臺中：臺中市地方檢察署。
- 臺中市政府，1985，《變更臺中市主要計畫（不包括大坑風景區）（通盤檢討）說明書》。臺中：臺中市政府。
- 臺中市政府，1986，《臺中市擴大都市計畫說明書》。臺中：臺中市政府。
- 臺中市政府，2004，《變更臺中市都市計畫主要計畫（不包括大坑風景區）（第三次通盤檢討）（有關計畫圖、第十二期重劃區、部分體二用地、後期發展區部分）書》。臺中：臺中市政府。
- 臺中市政府，2007，《擬定臺中市都市計畫（整體開發地區單元二）細部計畫書》。臺中：臺中市政府。

- 臺中市政府，2010，《變更臺中市都市計畫（整體開發地區單元二）細部計畫（配合市地重劃個案變更）》。臺中：臺中市政府。
- 臺中市政府地政局，2013，《風華展現：臺中市市地重劃成果簡介》。臺中：臺中市政府地政局。
- 臺中市政府地政局，2021，《中華民國 110 年臺中市地政統計年報》。臺中：臺中市政府。
- 臺中市政府地政局，2023。《中華民國 111 年臺中市地政統計年報》。臺中：臺中市政府地政局。
- 顏誌君，2019，《不自辦的「自辦市地重劃」？市地重劃制度的「自辦轉向」與地方土地產權體制轉化》。臺中：東海大學社會學研究所碩士論文。
- Banks, Nicola, Melanie Lombard and Diana Mitlin, 2020, "Urban Informality as a Site of Critical Analysis." *The Journal of Development Studies* 56(2): 223-238.
- Harvey, David, 1978, "The Urban Process Under Capitalism: A Framework for Analysis." *International Journal of Urban and Regional Research* 2(1-3): 101-131.
- Harvey, David, 1982, *The Limits to Capital*. New York: Verso.
- Harvey, David, 1985, *The Urbanization of capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hong, Yu-hung and Barrie Needham, eds., 2007, *Analyzing Land Readjustment: Economics, Law, and Collective Action*. Boston: Lincoln Institute of Land Policy.
- Kreibich, Volker, 2012, "The Mode of Informal Urbanisation: Reconciling Social and Statutory Regulation in Urban Land Management." Pp. 149-170 in *Urban Informalities: Reflections on the Formal and Informal*, edited by Colin McFarlane and Michael Waibel. London and New York: Routledge.
- Kudva, Neema, 2009, "The Everyday and the Episodic: The Spatial and Political Impacts of Urban Informality." *Environment and Planning A* 41(7): 1614-1628.
- McFarlane, Colin and Michael Waibel, eds., 2012, *Urban Informalities: Reflections on the Formal and Informal*. London and New York:

Routledge.

- Robinson, Jennifer, 2002, "Global and World Cities: A View from off the Map." *International Journal of Urban and Regional Research* 26(3): 531-554.
- Roy, Ananya, 2005, "Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning." *Journal of the American Planning Association* 71(2): 147-158.
- Roy, Ananya, 2009, "The 21st-Century Metropolis: New Geographies of Theory." *Regional Studies* 43(6): 819-830.
- Roy, Ananya, 2012, "Urban Informality: The Production of Space and Practice of Planning." Pp. 1-17 in *The Oxford Handbook of Urban Planning*, edited by Randall Crane and Rachel Weber. London: Oxford.
- Roy, Ananya and Aihwa Ong, 2011, *Worlding Cities: Asian Experiments and the Art of Being Global*. London: Blackwell.
- Roy, Ananya and Nezar AlSayyad N., eds., 2003, *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South. Asia*. Lanham, MD: Lexington Books.