

## 臺灣地籍圖重測調查指界法制之研究\*

何維信\*\* 吳鴻銘\*\*\*

論文收件日期：95年8月8日  
論文接受日期：96年3月19日

### 摘 要

臺灣之地籍圖，乃係承襲自1903年日治時期所測製，經國民政府於1945年接收後延續使用迄今，為我國現今以圖籍記錄人民財產權範圍的唯一原始依據。由於日治「土地調查規則」與我國「土地法」，兩者規範遠隔40年之遙，但行政長官公署在光復初期，仍認為日治時期地籍調查與測量之程序與精度符合規定，故免予重辦地籍測量，並以局部改正之「修補」方式，一舉完成臺灣土地總登記。事實上，透過我國土地法典分析，雖然日治地籍測量外觀上之「程序」符合，但深入剖視後，其「實體」部分則完全無法見容於我國法制規範。因此，臺灣光復後未及數載，圖籍年邁病態即接踵浮現，非重新「改測」則無以回春。迨1975年間修正土地法，增訂地籍圖重測條款後，由於立法層面欠周，形成法制上的重大缺漏，不僅未能有效釐整地籍，反而因調查指界衍生出更進一步的爭議。但主管機關仍縱任30年而未正視，與憲法保障人民財產權之旨意相背逆。惟臺灣省尚有高達400萬筆以上之土地，猶待實施地籍圖重測，仍須面對上述法律疑義癥結；然因囿於篇幅所限，本文僅就實務上亟待突破之瓶頸，略舉土地法第46條之2第1項及地籍測量實施規則第194條之1加以深論，並歸結研究結果，提出相關條文之修法建議，為未來地籍圖重測，尋覓出賡續發展之經營脈絡。

關鍵詞：地籍圖、地籍調查、地籍測量、地籍圖重測

---

\* 感謝兩位匿名審查委員所提供之寶貴意見，使本文在結構與內涵上更加嚴謹與完善，惟文中如有任何疏漏之處，仍由作者自負其責。

\*\* 國立政治大學地政學系教授，e-mail：whh@nccu.edu.tw

\*\*\* 國立政治大學地政學系碩士在職專班研究生，e-mail：wulu0706@yahoo.com.tw

# Study on the Legal System of Boundary Investigation for Cadastral Map Resurvey in Taiwan\*

Wei-Hsin Ho\*\* and Hong-Ming Wu\*\*\*

## Abstract

The Cadastral Map of Taiwan was produced under the Japanese statutes period in 1903, which continued after 1945. It is the only original record that served as the reference for property rights. Although the “Land Investigation Regulations” during Japanese colonization and the “Land Laws” in our country are 40 years apart, at the early period after Taiwan Restoration, administrative officials still believed the cadastral investigation and survey procedures to be precise and consistent. Therefore, the laws were only partially amended and adopted in completing the general land registration in Taiwan. In fact, through analysis conducted on the land laws and regulations, it was found that although the Japanese cadastral survey was seemingly in conformity with standard “procedure”, in-depth observations showed that the “substance of the survey” was completely unfit for our purposes. Thus, shortly after the Taiwan Restoration, the cadastral map gradually became obsolete; thus a “new survey” was obviously needed. The Land Law was amended in 1975; after adding the Cadastral Map Re-Survey Act, inadequate legislation resulted in major legal loopholes. Not only did it fail to effectively implement the cadastre, but disputes also arose from boundary line surveys. Governmental agencies neglected this matter for 30 years, and this negligence was unconstitutional. In Taiwan Province, a total of over four million parcels of land need cadastral resurveying and will inevitably encounter legal questions and conflicts. However, due to time limit, this paper only deals with Sub-paragraph 1 of Paragraph 2 of Article 46 in Land Act and Paragraph 1 of Article 194 in Directions for Implementation of Cadastral Survey targeted at bottlenecks that urgently need to be broken through. Findings have been generalized, and suggestions for amendments to relative articles have also been proposed. It is expected that ideas for sustained development of cadastral resurveying will be discovered.

**Keywords:** Cadastral Map, Cadastral Investigation, Cadastral Survey, Cadastral Resurveying

## 一、前言

臺灣之地籍測量（Cadastral survey），始於前清光緒年間。時巡撫劉銘傳，鑒於本省地籍散漫無稽，乃成立清賦總局舉辦清丈，發給土地丈單歸業主執收，以為永遠管業之證<sup>註1</sup>，是為臺灣整理地籍之嚆矢，而其清丈完成的八筐魚鱗圖冊，成為臺灣歷史上首具地籍圖、地籍調查表及土地登記簿三者合一的雛形。

清光緒年間，日本發動甲午戰爭，在黃海擊潰清朝海軍，於1895年4月17日與日本訂定馬關條約，遂將臺灣割讓。政權國體更迭後，自此進入日本統治期，臺灣總督府為增徵田賦，於1898年（明治31年）7月17日公佈「臺灣土地調查規則」後，首先選定臺北縣為試驗區<sup>註2</sup>，自1900年4月1日正式展開土地調查；迄1904年2月止，費時五年的土地調查事業，共測繪完成庄圖37,891幅<sup>註3</sup>，首開臺灣最早丈測完竣地籍圖之先河。

1945年10月25日臺灣光復，行政長官公署以日治時期臺灣省地籍調查與測量之程序與精度似已符合規定，擬免予重辦等為由，經行政院核定，如合於土地法之規定，視為已依法施行地籍測量，其不符合者，應由主管地政機關改正之。經行政長官公署實施抽查及補正後，該項日治地籍圖遂繼續沿用迄今，其齡已達百年之久。惟日治土地調查規則早於1898年7月的前清時期即已制定，而土地法及其施行法係國民政府在1936年3月訓政時期所令頒施行的產物，兩者法制規範相隔達40年之遙，何以在不同政體下各所依據之法理卻能取得一致？實際情形如何？相關文獻均未深入分析，致難窺其貌，應有進一步釐清之必要。

由於現今地政機關掌管之地籍圖（Cadastral map），係沿用日治時期依據地籍原圖經由人工描繪而成的摺疊式裱裝圖，並於臺灣光復後再予加工裱褙，以延長其使用壽命。然而這份裱褙而成的地籍圖，卻是臺灣一切土地複丈的作業依據，同時也成為日後在辦理重測以「參照舊地籍圖」施測時，作為套繪之重要參考。惟因圖籍老邁，以及歷年來的土地分割、複丈一再異動，頻繁使用結果，造成嚴重破損、斷裂，圖籍精度不斷降低，還原實地界址之能力逐漸變差，使得地政機關據以辦理界址鑑定之土地複丈，常會出現前後測量結果不一的情況，因而屢生經界紛爭，致

註1. 參閱經界局編譯所，（1915），〈台灣經界紀要〉，收錄於《各國經界紀要》，北京，p8。

註2. 參閱臨時臺灣土地調查局，（1902），〈臨時臺灣土地調查局第一回事業報告〉，p63。

註3. 參閱張金土，（1953），〈台灣地籍整理沿革〉，臺灣省地政局地籍測量人員訓練班，pp12-17。

需再重新實施地籍測量，以有效釐整地籍，確保人民財產權益。

是以，在1975年修頒土地法時，增訂「重新實施地籍測量」條款，以為法源依據，其辦理程序中<sup>註4</sup>，又以「地籍調查」（Cadastral investigation）居首要樞紐，故成為地籍圖重測成敗之主要關鍵。但由於立法當時考量欠缺，非僅未能有效釐整地籍，反而衍生出更進一步的爭議；臺灣自1976年起，全面實施地籍圖重測（Cadastral resurveying），迄今已逾三十年，完成面積卻僅占36.96%<sup>註5</sup>，由於實務上僅有30%的權利人完成地籍調查手續<sup>註6</sup>，亦即有將近七成的土地界址，係直接由地政機關予以認定，並且同樣達到私權變動之效果，惟如此主觀認定，往往成為爭議之所在，衍生辦理地籍圖重測的合法性疑慮，是否符合憲法保障人民財產權之旨意，即值得深入探討。

又，現行重測地籍調查指界行為之規範上，基於土地的相鄰關係，無論毗連的是私有、公有、或未登記土地，因法律規定過於簡略未作衡平考量，諸如上述，仍有多數土地的權利人未到場指界，則依土地法第46條之2第1項規定，單方到場之權利人，倘指界逾越毗鄰未到場者之土地時，經踐行法定程序後，將實質侵害鄰地原所有權之支配範圍；但同樣情形，如係與未登記土地相毗鄰而指界逾越原經界範圍時，縱未經到場指界者之同意，依地籍測量實施規則第194條之1第1款規定，仍賦予「參照舊地籍圖」逕行施測之法律效果，形成毗鄰私有地或未登記土地而有不同的規範，此種加諸於權利人之特別負擔，當事人有無容忍之義務？換言之，基於何種理由，要求作如此犧牲，此即有待進一步檢視。

## 二、臺灣地籍圖的由來

### （一）國民政府的接管計劃

二次大戰末期，國民政府在1943年11月開羅會議之後，即為光復臺灣而積極準備；翌年3月設立「臺灣調查委員會」<sup>註7</sup>，迨1945年3月14日「臺灣接管計劃綱要」

註4. 地籍測量實施規則第185條規定參照。

註5. 參閱內政部土地測量局，（2006），〈內政部土地測量局94年業務年報〉，p26。

註6. 參閱曾德福，（1998），〈從日本辦理地籍調查探討本省地籍圖重測業務〉，《臺灣地政》，第153期，p18。

註7. 參閱張瑞成，（1990），〈光復臺灣之籌劃與受降接收〉，中國國民黨中央委員會黨史委員會，pp44、160。

核定後，成為接收臺灣的最高指導原則<sup>註8</sup>。有關地籍整理事項規定在第81條：「接管後，應即整理地籍（原有地籍、圖冊在未改訂以前暫行有效），如有散失，迅予補正」。

然「臺灣接管計劃綱要」僅係籠統的概括規定，故仍應擬定具體方案以應實際需要。因此，臺灣調查委員會下分設的土地問題研究會，於1945年5月作成一報告書。為防止接管時地籍圖冊遺失，不易確認原權利狀態，以及有心人士趁機移轉、或湮滅冊據，所以決議：光復後，不論公、私所有之土地，應暫由原使用人維持現狀，且不得變動或移動，並須保存原有土地權利憑證，靜候政府依據法令，分別處理。

臺灣調查委員會在1945年8月15日的會議中除通過臺灣土地問題研究會報告書外，同時修正通過「臺灣地政接管計劃草案」。綜合言之，接管臺灣後之地籍整理方式，係先維持原有地籍圖冊「暫行」有效，並由所有人陳報繳驗持有之圖籍供「參考」，如大部分皆已散失、毀滅，則為求迅速、準確建立圖籍，應採用航空測量，以取代「暫行」有效而不盡齊全的原有地籍圖冊。

## （二）行政長官的接收情形

### 1. 光復初期地籍資料的接收

臺灣戰後的接管工作自1945年11月1日起展開，日治時期一般土地行政屬於總督府財務局稅務系辦理。接管之時，地籍資料由行政長官公署民政處地政局接管，其內容如次<sup>註9</sup>：

- (1) 圖籍：臺灣省所有土地調查之測量原圖、地形圖原版、…等重要圖簿，本保存於臺灣總督府內，1945年5月前後，該府迭遭盟機轟炸，因而付之一炬。光復後所接收之圖籍，僅殘存各州廳經管之私有地描繪副圖（即現今地政機關保管使用之地籍圖）、土地臺帳。其他地租名寄帳、共有人連名簿、…等12種冊籍，尚屬完整無缺。
- (2) 不動產登記：臺灣光復前不動產登記，原由地方法院及所屬登記出張所辦理，光復初期由各法院先行接收，計有不動產登記簿、建物登記簿、共有人連名簿<sup>註10</sup>。上述簿冊至1946年4月，則轉交予各縣市政府接管。

註8. 參閱張瑞成，前揭書（註7），pp109以下。

註9. 參閱臺灣省行政長官公署民政處地政局，（1946），〈臺灣一年來之地政〉，pp11-12。

註10. 參閱顏慶德、雷生春，（1993），〈臺灣土地登記制度之由來與光復初期土地登記之回顧〉，內政部，pp212-213。

總計接管之地籍資料成果尚稱豐碩，但1898年至1903年土地調查期間所測繪的戶地測量原圖，此項寶貴的原始資料連同重要的測量儀器全遭炸成灰燼，對臺灣之地籍整理，無疑是一項重大打擊。

## 2. 接管後地籍整理之準備

1946年初，接管工作告一段落後，依「臺灣接管計劃綱要」第81條規定，接管後應即整理地籍，惟行政長官公署鑑於臺灣的地籍制度已有日治時期之成規，而且已辦不動產登記又頗具成效；同時，認為土地法所規定第一次土地登記之程序相當繁瑣；於是，擬利用既有基礎，簡化手續，在繳驗土地權利憑證後，即視同土地法規定之第一次所有權申請登記<sup>註11</sup>。因此，行政長官公署乃於1946年4月間，分別於全省設置八個土地整理處，專責辦理地籍整理、發給土地權利書狀、圖籍整編及儀器保管等工作<sup>註12</sup>。

### (三) 光復後的圖籍整理

#### 1. 地政署對臺灣省行政長官公署之指正

臺灣光復後，行政長官公署雖亦知日治時期土地調查所辦理之地籍測量，至光復初期已達四、五十年之遙，其技術以當下觀點而言，顯已較為粗劣，但為求簡化程序，仍不圖重新實施地籍測量，而擬依土地臺帳等相關簿冊予以確認<sup>註13</sup>；惟未經依法完成地籍測量又不得辦理第一次所有權登記，故改以抽查地籍圖、繳驗土地權利憑證方式，亦即利用「清理」地籍而一併達成「整理」地籍的法定程序，並於1946年間發布「土地權利人應依限向所在地土地整理處申報登記公告」<sup>註14</sup>，無論公、私有土地，限於同年4月21日起一個月期間內申報。凡已申報者，均得視同已為土地法規定之第一次所有權申請登記，並發給土地所有權狀。另在上述公告發布之次日，行政長官公署又發布「初期清理地籍實施要點」、「臺灣初期清理地籍圖

註11. 參閱臺灣省行政長官公署秘書處編輯室、民政處秘書室，（1946），〈臺灣省參議會第一屆第一次大會臺灣省行政長官公署施政報告〉，p57。

註12. 臺灣省各縣市土地整理處組織規程第2條。參閱臺灣省行政長官公署法制委員會，（1946），〈臺灣省單行法令彙編第一輯〉，p295。

註13. 參閱〈綜合答覆省參議會有關土地提案〉，收錄於臺灣省行政長官公署秘書處編輯室、民政處秘書室，（1946），〈臺灣省參議會第一屆第一次大會臺灣省行政長官公署施政報告〉，p2。

註14. 臺灣省行政長官公署35年4月5日卯微署民字第2896號公告。臺灣省行政長官公署，（1946），〈臺灣省行政長官公署公報〉，夏字第8期，p128。

籍檢查收件審查須知」<sup>註15</sup>，對於日治時期之地籍圖、土地臺帳等地籍資料先進行校核及實地抽查，以及著手辦理土地權利申報之收件審查、繳驗等工作。

嗣因地政署函囑行政長官公署查復，究臺灣省何時可開辦土地登記？經行政長官公署呈報：臺灣之法院不動產登記成果等業於1946年4月間移交各縣市政府接管，至臺灣之土地總登記業務，已在同年4月分別成立臺北、新竹、……等八個土地整理處，舉辦接收審驗土地權利憑證工作。並另以代電檢送「臺灣省地籍整理業務設施方針」<sup>註16</sup>，向地政署詳述日治時期臺灣地籍整理情形，以及因戰事影響地籍資料已失管理，有急待全面清理之必要<sup>註17</sup>。

基於上述實情，地政署始知臺灣已開辦土地總登記之工作，惟依土地法第38條規定，凡舉辦土地登記之地區，應先辦理地籍測量，否則不得為土地總登記，但行政長官公署仍以臺灣除山地及荒島外，其餘土地均已測量完竣，日治圖籍簿冊亦完整無缺，核其實施地籍測量程序與修正後土地法第44條之規定相符。至於地籍調查因係配合測量業務同時進行，並依土地使用狀況查定田、旱、養魚池等23種地目，已達成該法第48條調查地籍之要求。故依土地法施行法第9條規定擬請免予重辦，並已依土地法第36、38條規定積極進行接辦土地總登記、換發權利書狀工作。

但地政署仍以日治時期不動產登記辦理程序上如與地籍測量不相銜接又無密切聯繫時，仍應依照各省市地政施程序大綱第20條規定，暫由各地方法院繼續辦理不動產登記<sup>註18</sup>。

行政長官公署為因應地政署之指正，始擬訂「臺灣地籍釐整辦法」專案呈報行政院於1946年12月3日核定發布後，行政長官公署遂依辦法第3條規定：「光復前日本政府已辦之地籍測量，如合於土地法第44條之規定，視為已依照土地法施行地籍測量，其原有測量圖冊與地籍測量規則之規定不符合者，應由主管地政機關改正之」<sup>註19</sup>。而認為日治時期臺灣地籍調查與測量之程序與精度，均與規定相符，除對天然災害、地形改變、…之處，實施局部補測與重測外，並未再全面舉辦地籍測量。

註15. 臺灣省行政長官公署，（1946），〈臺灣省行政長官公署公報〉，夏字第13期，pp205-208。

註16. 臺灣省行政長官公署民國35年7月30日署民地技字第21號代電。（原件典藏於國史館）。

註17. 參閱陳立夫，（2003），〈台灣光復初期土地總登記（權利憑證繳驗）問題之探討〉，《法律史與民事司法實務研討會》，主辦單位：最高法院、台灣法學會、台灣法律史學會、民法研究會。

註18. 地政署民國35年8月16日京籍字技字第148號函。（原件典藏於國史館）。

註19. 臺灣省行政長官公署，（1946），〈臺灣省行政長官公署公報〉，冬字第70期，p1125。

## 2. 光復後的地籍圖修正測量及試辦地籍圖重測

### (1) 民國45年度～61年度的地籍圖修正測量

臺灣光復後由於都市發展，土地分割異動頻繁，造成圖籍加速老邁，又因比例尺過小，致無法適應實際須要，臺灣省地政局測量總隊遂將地籍圖破損情形最嚴重之屏東縣枋山鄉列為修正測量試辦地區，經屏東縣政府呈報「土地重測成果整理有關圖冊卡片注意事項」一種，由臺灣省政府層奉行政院於民國44年1月12日臺44內字第247號令修正核定為「屏東縣枋山鄉土地重測結果登記處理辦法」<sup>註20</sup>。

其後的十七年間，省測量總隊即依據上述行政院核定之處理辦法，自民國45年度至61年度間於臺中、嘉義、……等市縣辦理「地籍圖修正測量」。其間，省測量總隊累積多年工作經驗及參依地籍測量規則之規定，於民國51年8月編訂「臺灣省地籍圖修正測量工作指要」<sup>註21</sup>以為執行準則。但由該工作指要可知，通知實地指界仍相當倚重舊地籍圖原記載之權利經界線，對實地無法指界或指界不一致時，由重測人員依「老圖邊長代為判斷界址之位置」<sup>註22</sup>，供雙方業主參考，如仍未能認定，可向轄區地政事務所申請鑑界，或送調解會調處，調處不成則訴請司法機關審理。

### (2) 民國62年度～64年度試辦地籍圖重測

民國61年6月27日臺灣省政府另訂「臺灣省地籍圖重測實施程序」<sup>註23</sup>，就地籍圖重測之實施程序已較上述「工作指要」內容更為具體詳實，但其訂定之宗旨，仍係以前揭行政院令為綱本。民國61年間臺灣省地政局再令頒「地籍圖重測辦理戶地測量工作提示要項」<sup>註24</sup>，以為補充規範。經省測量總隊依上述省府令頒實施程序及工作提示要項於民國62年度至64年度就圖籍嚴重破損地區，選定宜蘭、桃園、…等縣市先行試辦「地籍圖重測」<sup>註25</sup>。

註20. 臺灣省政府，（1955），〈臺灣省政府公報〉，春字第50期，p573。

註21. 參閱陳新民，（1962），〈臺灣省地籍圖修正測量工作指要〉，臺灣省地政局測量總隊。

註22. 參閱陳新民，前揭書（註21），p21以下。

註23. 臺灣省政府於民國61年6月27日以府民地測字第71213號令訂定。參閱臺灣省地政局，（出版時間不詳），〈臺灣省地籍圖重測實施程序〉，pp1-19。

註24. 臺灣省地政局於民國61年11月10日以地測業字第1382號令訂定。參閱臺灣省地政局，前揭書（註23），p48-57。

註25. 參閱臺灣省地政處土地測量局，（1998），〈臺灣省地政處土地測量局志〉，pp118-119。



由上述行政院核定「屏東縣枋山鄉土地重測結果登記處理辦法」，至民國64年7月24日土地法修正以前，將近二十年間無論辦理地籍圖修正測量或試辦地籍圖重測，均以行政院上開處理辦法為其主要之法源依據。

### 3. 全面地籍圖重測

由於試辦重測頗具成效，內政部為全面釐整地籍，於民國63年間擬訂「臺灣地區土地測量計畫」報奉行政院核定，自64年開始預計以「三期十三年計畫」完成臺灣的地籍圖重測。另為順利推展，特於民國64年7月24日修正「土地法」增訂第46條之1、第46條之2、第46條之3等三個條文，以為法源依據；並經內政部於同年5月26日修正「地籍測量實施規則」，為我國全面辦理地籍圖重測，制定法典化根基。

三期十三年計畫執行屆滿，北、高兩市已全部完成重測，惟臺灣省部分，由於面積遼闊、土地一再細分，且多數都市計畫樁位與實地及地籍分割線不符，清理、補建困難；而都市地區房屋密集，不適合採用航空測量方法等原因，致未能完成。為賡續推展，乃再訂定「臺灣省地籍圖重測七十八年度計畫」、「臺灣省地籍圖重測五期二十年後續計畫」<sup>註26</sup>，逐年實施之。截至94年度止仍僅完成383,087公頃，完成面積比例佔36.96%。

## 三、臺灣地籍圖重測之法制歷程分析

### (一) 我國土地及測量法制之沿革

#### 1. 土地法之制定

我國歷代並無土地法規之制定，經國民政府於民國25年2月25日明令：「土地法及土地法施行法，自25年3月1日起施行」，行政院並將「各省市地政施行程序大綱」同日公布，以為施行土地法之準繩。有關土地規章之基本法制，始於焉建構完成。

惟土地法自民國19年6月30日公布，迄25年3月1日銜同土地法施行法一併施行，其間已歷經6年之遙，社會經濟狀況變遷甚大，原法條已難切合實際，各方咸

註26. 臺灣省地籍圖重測五期二十年後續計畫，原訂自79年度至98年度止，但為因應立法院作成應提早4年完成之決議，故縮短於94年度截止。惟據各縣政府統計結果仍有400萬筆土地尚待辦理重測，其中亟需辦理筆數約188萬筆土地，故內政部土地測量局已再研訂「地籍圖重測計畫」（95年度至103年度）賡續辦理中。參閱內政部土地測量局，前揭書（註5），p102。

望合理修正，以期發揮法律之功能。但適對日抗戰事起，遂暫行擱置。迨民國34年間抗戰勝利，始由地政署擬具修正草案，送請行政院提經立法院審議通過後，於民國35年4月29日由國民政府公布同日施行<sup>註27</sup>。

斯時，因內地幅員遼闊，咸未全面進行地籍整理，故地籍圖尚未建置完成，因此，整部法典中並無「地籍圖重測」相關條款之規範。

## 2. 地籍測量規則之頒訂

由於土地法僅係大綱、原則性之規定，相關測量技術之作業方法及實施程序，自應另訂規則加以規範。故，民國23年10月24日內政部曾訂頒「土地測量實施規則」，以供內地各省市整理地籍，辦理土地測量之實施依據<sup>註28</sup>。

迨民國31年間成立行政院地政署後，乃將原頒「土地測量實施規則」，予以大幅修訂、簡化程序，於民國33年1月28日擬訂「地籍測量規則」，經行政院令核準備案後，於同年2月12日公布施行<sup>註29</sup>。本規則雖訂頒於民國35年4月29日「土地法」修正之前，但修正後土地法第47條已明定：「地籍測量實施規則，由中央地政機關定之」。因而取得法律授權依據，故該項規則訂頒後施行達30餘年，迄民國64年5月26日從未修正。

## 3. 臺灣光復初期土地測量之法制比較

綜合上述土地法制及地籍測量相關規範，民國35年4月29日土地法及土地法施行法修正公布後，對整理地籍已有較明確之規定，諸如地籍整理之程序，為地籍測量及土地登記（土36條）。辦理土地登記前，應先辦理地籍測量（土38條）。又為使測量方法一致，以維持相同的成果精度，因此，規定地籍測量之辦理次序為：三角測量、圖根測量、戶地測量、面積計算及製圖（土44條）。在民國35年土地法修正前，各地方已辦之地籍測量，如合於該法第44條之規定者，得由各省市政府將辦理情形，報請中央地政機關核定，免予重辦（土施9條）；倘不符合規定程序者，則應重行舉辦地籍測量。

至於中央地政機關，則係依「地籍測量規則」之規範意旨審核，主要乃地籍測量之程序為三角測量、道線測量及交會點測量、戶地測量、計算面積與製圖（規則2條）。戶地平板測量，須先通知業主，自行設立界標或到場指界，同時施行地籍

註27. 參閱楊松齡，（1996），〈土地法制定沿革與臺灣實施經驗之評析〉，收錄於〈臺灣法制一百年論文集〉，《臺灣法學會》，pp518以下。

註28. 參閱內政部，（1936），〈地政法規彙編〉，pp21以下。

註29. 參閱內政部，（1993），〈中華民國地政史〉，p233。

調查（規則90條），並將實地調查所得之各項結果登載於地籍調查簿內（規則93條）。以及戶地測量之比例尺應為1/500、1/1000、…（規則77條）等，如不符合上述相關規定者，自應重行舉辦地籍測量<sup>註30</sup>；而修正前土地法尚可「更正」之寬鬆規定已遭刪除，並採較為嚴謹之審核標準，以求獲取精確的測量成果品質，為修正後土地法制的最大特色（參見表一）。

表一 臺灣光復初期土地測量之法制比較表

修正前	修正後
土地法（民國25年3月1日施行）	土地法（民國35年4月29日施行）
第21條 土地測量，為地籍測量與地質探驗。其實施計劃及測驗方法，由中央地政機關定之。	第36條 地籍除已依法律整理者外，應依本法之規定整理之。 地籍整理之程序，為地籍測量及土地登記。
第24條 未經依法為地籍測量之土地，不得為所有權之登記。	第38條 辦理土地登記前，應先辦地籍測量。其已依法辦理地籍測量之地方，應即依本法規定辦理土地總登記。前項土地總登記，謂於一定期間內就市縣土地之全部為土地登記。
	第44條 地籍測量依下列次序辦理： 一、三角測量。二、圖根測量。 三、戶地測量。四、計算面積。 五、製圖。
	第47條 地籍測量實施規則，由中央地政機關定之。
土地法施行法 （民國25年3月1日施行）	土地法施行法 （民國35年4月29日施行）
第3條 在土地法施行之區域，於施行前已經舉辦之地政事項。應呈經中央地政機關依法核定。其認為不合者，應令更正或停止之。	第9條 在土地法施行前，各地方已辦之地籍測量，如合於土地法第44條之規定者，得由各省或院轄市政府將辦理情形，報請中央地政機關核定，免予重辦。

註30. 參閱鮑德徵，（1970），〈土地法規概論〉，中國地政研究所、臺灣土地銀行研究處，p127；侯木仲，（1959），〈中國土地法論〉，《環球書局》，p144。

表一 臺灣光復初期土地測量之法制比較表（續）

土地測量實施規則 (民國23年10月24日訂頒)	地籍測量規則 (民國33年2月12日公布施行)
第1條 各省市土地測量，均應依本規則之規定辦理之。	第1條 各省市地籍測量，除法令別有規定外，依本規則之規定。
第2條 土地測量業務程序如左： 一、大三角測量（包含一二等三角點測量）。二、水準測量。三、小三角測量（包含三四等三角點測量）。四、圖根測量。五、戶地測量。六、計算面積。七、製圖。	第2條 地籍測量之程序如左： 一、三角測量。 二、道線測量及交會點測量。 三、戶地測量。 四、計算面積。 五、製圖。
第154條之一 戶地測量之比例尺如左： 一、四千分之一。二、二千分之一。三、一千分之一。四、五百分之一。 荒僻繁盛地方得酌量增減之。	第77條 戶地測量之比例尺如左： 一、五百分之一。二、一千分之一。三、二千分之一。四、四千分之一。五、五千分之一。六、一萬分之一。 特殊繁盛或荒僻地方得酌量增減之。
第155條 施行戶地測量時須預先通知地主自行樹立界標，或依地界先行測量後再為調查地主姓名，但必要時得令其到場指測。	第90條 戶地平板測量，須預先通知業主，自行樹立界標，或到場指界，同時並調查地籍，如地界明顯，亦得逕先測量，然後施行地籍調查。
第171條 每一起地測量完竣，應將地目暫編地號，及地主姓名住址等項，登記地籍簿內。	第93條 每一號地測量完竣，應立即編列暫編地號，註記地目，並依暫編地號，將地籍調查所得各項結果，登記於地籍調查簿內。

## (二) 臺灣地籍圖重測之法制分析

### 1. 民國35年4月29日土地法修正公布後

臺灣光復初期在辦理第一次土地登記之申報期間，適逢新舊土地法修正公布遞嬗時期，由於行政長官公署並未呈奉中央核准辦理第一次土地登記，且僅在公告申報期間，尚未進入實質土地登記程序，故應適用民國35年修正後土地法之規範。惟行政長官公署認為日治時期臺灣地區地籍調查與測量之程序與精度，均與規定相

符，且又經局部補測與重測，似已符合土地法施行法之規定，擬不再重辦地籍測量<sup>註31</sup>。

但日治地籍測量繪製成圖的過程，外觀上雖與我國土地法第44條規定程序雷同，惟辦理三角、圖根、戶地測量，以及計算面積、繪圖等各項的實施程序、誤差限制…等內、外業均應符合「地籍測量規則」相關規範所完成之地籍測量，始得謂之「符合」土地法之規定程序。換言之，如單僅以「戶地測量」一項為例，實施戶地測量業務，依地籍測量規則第81條規定辦理地籍調查時，應將調查之四至界址、使用狀況、…等各項結果，登載於地籍調查簿內，再據以測製比例尺1/500或1/1000戶地原圖，並謄繪同比例尺之地籍公布圖後（規則144條），呈報中央地政機關核定（土施9條）；如不符合者，即應重行辦理地籍測量；符合者，則可免再重辦，並應即開辦土地總登記（土38條）。由此即足見證，光復初期，行政長官公署所接收的地籍測量相關資料中，欠缺最寶貴而又能確保人民土地權利經界法律關係之兩項重要原始資料：地籍調查簿及戶地測量原圖，卻僅殘存比例尺1/600或1/1200人工謄繪的地籍圖（裱裝圖）及地籍副圖（組合圖），除非全面重新實施地籍測量，否則無法以「改正」之方式，即能符合我國測量法制要求圖籍精度較高、戶地測量應採比例尺1/500或1/1000之法規範。其次，既無戶地測量原圖，遑論得據以繪製地籍公布圖（規則145條），則辦理土地總登記應公布登記區之地籍圖（土50條），當然無從依法備置。初不符地籍測量規則之規範，又違反辦理土地總登記之法定程序要件，顯非如行政長官公署以「臺灣省地籍整理業務設施方針」之片面飾詞而得視為符合法令，似不足採。

又，原舊土地法施行法第3條規定在土地法施行前已完成之地籍測量應呈中央地政機關核定，如不符合者應「更正」之規定業已修正刪除；因此，如不符合者，即應「重行」辦理地籍測量。但民國35年間訂頒之「臺灣地籍釐整辦法」第3條，卻又准許將不符合地籍測量規則之原有日治測量圖冊，以改正方式容其繼續留存使用，顯已牴觸修正後土地法施行法第9條，不符合者應即重行辦理地籍測量之規定，自非允當。

## 2. 民國64年7月24日土地法修正公布前

行政長官公署忽略土地法制之相關規定，未將臺灣土地測量之實際情形呈報中央地政機關核定免予重辦，卻直接逕辦土地權利憑證繳驗之便宜措施，除違反法律

註31. 參閱臺灣省行政長官公署民國35年7月30日署民地技字第21號代電呈報「臺灣省地籍整理業務設施方針」第六項。（原件典藏於國史館）。

規定外，不及多時旋即因殘存之日治地籍圖已逐漸失其效用，而亟需重新辦理地籍測量之潛藏問題即接踵浮現。因此，乃將圖籍破損最嚴重之屏東縣枋山鄉列為試辦地籍圖修正測量地區，並由臺灣省政府層奉行政院於民國44年間核定「屏東縣枋山鄉土地重測結果登記處理辦法」一種，以為執行準則；惟審視該辦法，核其性質僅係就屏東縣枋山鄉個案試辦地籍圖修正測量（重測），經施測後應如何辦理登記，因乏法令明文規定，遂由屏東縣陳報省政府呈轉行政院修正核定後，以為重測獲有結果時，應依該辦法辦理公告、閱覽、異議複丈、標示變更登記、換註書狀、…等相關程序上之規定而已，要非即係行政院通令全省辦理地籍圖重測之法源依據，其法律位階僅屬行政命令之性質，且已涉及人民財產權益，依「法律保留」原則觀之，其適法性即有不足。故顯然臺灣省政府自民國45年度起辦理「地籍圖修正測量」、至64年度止之「試辦地籍圖重測」，在此長達二十年間的圖籍重建工作，係處於無法律明文依據之情況下所進行，顯即未臻妥適。

### 3. 民國64年7月24日土地法修正公布後

迨民國64年，內政部因地籍圖使用年久，難免模糊破損，每易造成糾紛，影響人民權益至鉅，惟仍尚乏法律明文，遂於土地法增訂第46條之1、之2、之3等三個條文，詳定實施重測之要件及方法，以利執行。

揭槩重新實施地籍測量時，應由土地所有權人到場指界為原則，例外始得依鄰地界址、現使用人之指界、參照舊地籍圖、地方習慣施測。土地法修正後，雖已為實施地籍圖重測賦予法律基礎，但民國33年間公布之「地籍測量規則」施行已逾30餘年，為符合土地法第47條之授權規定，內政部遂將法規名稱修正為「地籍測量實施規則」，於民國64年5月26日發布施行<sup>註32</sup>。

由於「地籍測量實施規則」係依法律授權所制定，因直接對外發生法規範之效力，故其本質屬法律之補充，可就技術性、細節性之次要事項詳加規定，其與母法本身已共同構成法律的總體規範。至此，重新實施地籍測量之法制根基，始於焉建構完成。

## 四、現行地籍圖重測調查指界相關問題之探討

按現行地籍調查最重要之法規範為土地法第46條之2第1項之規定，而在執行上主要係依據同法第47條授權由中央地政機關訂定之「地籍測量實施規則」，以及該

註32. 參閱臺灣省政府，（1975），〈臺灣省政府公報〉，夏字第71期，p3。

規則第9條授權主管機關訂定之「數值法地籍圖重測作業手冊」；此外尚有內政部依職權訂頒之「土地法第46條之1至第46條之3執行要點」，以及為統一業務處理執行基準所訂定之「地籍圖重測地籍調查表填載說明及範例」、…等行政規則。

由於地籍調查品質良窳首居地籍圖重測主要成敗關鍵，除可發揮釐整地籍、杜絕經界紛爭，具有多重效益外，且因攸關土地權利經界法律關係之確定，故須有周全、細密的法令為其執行依據，以確保土地所有權人之財產權益。然而在上述相關法規範，對於同一事項或有不同規定，或與現行實務作業有所出入，例如土地所有權人單方到場指界之逾越、限縮毗鄰未登記土地之指界權、共有土地調查指界法規範之缺漏、重測前後面積增減應否建構賠償或補償機制、測量錯誤得否逕行辦理更正、協助指界之法律性質、…等等諸多未盡週延之處，惟囿於篇幅所限，本文僅就實務上亟待突破之瓶頸，略舉土地法第46條之2第1項及地籍測量實施規則第194條之1加以深論，並歸結研究結果，提出相關條文之修法建議，為未來地籍圖重測，尋覓出賡續發展之經營脈絡。

## (一) 地籍調查權利人單方到場指界問題之探討

### 1. 土地所有權人單方到場指界之問題衍生

按，土地法第46條之2規定，雖得依照到場土地所有權人之單方指界結果辦理地籍調查，惟經重測結果公告確定後，將造成排除界標範圍以外土地之管領使用權<sup>註33</sup>；如該到場指界者，故意指認逾越至未到場之毗鄰土地界址範圍內時，是否有助權利濫用之嫌而形成法律暴力？則不無探究之必要。

此際，若鄰地未到場者，係因其應為送達之處所不明，致無法接獲地政機關之地籍調查通知而未能配合於限期內到場指界時，自與接獲通知拒絕到場指界者有別，然依行政程序法第78條第2項規定，為免行政程序遲延，地政機關得依職權辦理公示送達，如仍逾期，則因擬制送達之效果，仍視同未到場指界，而由地政機關課予依「鄰地界址」逕行施測之決定。依前述說明，經重測結果公告確定後，該未到場指界者，仍將造成界標範圍以外之土地喪失管領使用權，是否無加以保護之必要？

### 2. 實務上見解誤認法律授予裁量權

按實施地籍圖重測時，仍有高達1/3的土地所有權人未依通知期限完成地籍調查手續，故實務上不乏到場指界發生逾越之情事，依現行規定，行政機關亦僅能止

註33. 高等行政法院89年訴字第78號裁判理由參照。

於道德勸說，法無明文得以阻卻應予排除適用之規範。

內政部曾於民國75年間邀請法務部及省市地政機關會商獲致結論：「查重新實施地籍測量時，土地所有權人應於地政機關通知之限期內，自行設立界標，並到場指界。逾期不設立界標或到場指界者，得依左列順序逕行施測…。為土地法第46條之2第1項所明定。故土地所有權人一方逾期不設立界標或到場指界，地政機關自應依照上開規定逕行施測。倘鄰地所有權人指認之界址顯然逾越未到場指界者之土地時，如該未到場指界者係因住所不明而以公示送達者，地政機關得本於職權處理」<sup>註34</sup>。因此，實務上遇有上述案例各地方主管機關咸即據以「參照舊地籍圖」方式施測。

精省前臺灣省政府地政處於民國85年間復再以行政函示：土地所有權人所指認之界址，明顯逾越未到場指界之毗鄰土地，其指界行為已逾越原來所有權範圍，地政機關固得依「鄰地界址」逕行施測，但依鄰地界址施測結果，已違反「確定產權，釐整地籍」之重測目的，為保障雙方土地所有權人之權益，就未到場指界者之地籍調查表簽註以「參照舊地籍圖」，使雙方指界結果不一致，再依照土地法第46條之2第2項準用第59條第2項規定予以調處<sup>註35</sup>。

依上述見解，實務上咸認為逾期不設立界標或到場指界者，其適用逕行施測「順序」係屬授權裁量之規定，故由地政機關本於職權決定適用順序<sup>註36</sup>，予以辦理調查、測量。

前揭內政部民國75年間所為授權處理之行政函示，因民國77年訂頒「土地法第46條之1至第46條之3執行要點」<sup>註37</sup>補充規定時，一併予以停止適用，故已不再援引適用；又，前臺灣省政府地政處於民國85年所為之釋示，依行政程序法第159條第2款規定，其性質屬「行政規則」，因臺灣省政府功能業務與組織調整，業於民

註34. 內政部民國75年12月13日台內地字第465228號函釋。參閱內政部，（1988），〈地政法令彙編〉，p228。

註35. 臺灣省政府地政處民國85年1月31日八五地一字第3197號函釋。參閱內政部土地測量局，（1998），〈土地測量相關法令彙編〉（第三版），pp617-618。其實以「參照舊地籍圖」，使雙方指界不一，再依照土地法規定調處，依法並未允洽；最高行政法院86年判字第1714號判決參照。

註36. 參閱黃啟住，（1987），〈重測地籍調查與協助指界問題之探討〉，《地籍測量》，第6期，p70。

註37. 內政部民國77年11月21日台內地字第650201號函訂頒。參閱臺灣省政府，（1988），〈臺灣省政府公報〉，冬字第51期，p8。其實內政部函頒該執行要點第六點（現第五點）已有明文規定，但前臺灣省政府地政處仍陸續於80年12月23日80地一字第88677號、81年4月30日81地一字第3588號、85年1月31日85地一字第3197號函釋一再以「參照舊地籍圖」辦理重測調查及測量，以解決實務上所面臨的問題。



國88年7月1日起停止適用，雖不再援用，惟實務上未受精省影響，長年執行以來，由於行政自我拘束原則，已儼然形成行政慣例<sup>註38</sup>。

由於法律條文之結構通常可以分為「構成要件」（法定要件）與「法律效果」兩部分。一般而言，於構成要件實現（條件成就）時，就會發生一定的法律效果。惟在行政法規中，立法者經常授權行政機關於法定要件該當時，尚得依個別具體情況，來決定法律效果之是否發生或如何發生，對此一般稱為「行政裁量」或「裁量處分」。但綜觀土地法第46條之2法文內容，並無授權行政機關可為裁量之空間，而第46條之2所規定的四種施測之依據，若有優先順位在前者，則順位在後者即不得適用<sup>註39</sup>，故屬「職權賦與」並非「行政裁量」範疇。換言之，土地所有權人未依限到場指界之法律要件成就時，如有既存之鄰地界址，則必須依法律規定之順序執行，並不能賦與參照舊地籍圖逕行施測之法律效果<sup>註40</sup>。故，上述內政部、前臺灣省政府地政處所持見解容有商榷餘地。

### 3. 法律漏洞宜再慎密填補

按人民財產權之保障亦屬公益範疇<sup>註41</sup>，由於公示送達因非實際交付送達通知，與接獲通知拒不到場指界者應制裁其權利之不行使有別，否則即課公示送達之土地所有權人過苛待遇，且有誘引鄰地指界逾越他人不動產之虞，核有加以保護之必要<sup>註42</sup>，依行政程序法第9條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利

註38. 參閱林國彬，（1999），〈論行政自我拘束原則〉，收錄於〈行政法之一般法律原則（一）〉，《三民書局》，p249；李建良，（2002），〈論行政裁量之縮減〉，收錄於〈當代公法新論（中）—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集〉，《元照出版有限公司》，p131。

註39. 參閱廖麗芳，（1986），〈地籍圖重測法律問題之探討〉，《中興法學》，第22期，p532；曾華松，（1991），〈行政院地籍圖重測判決之研究〉，《司法研究年報》，第十一輯（下冊），p397。

註40. 參閱陳清秀，（2000），〈依法行政與法律的適用〉，收錄於〈行政法二〇〇〇（上冊）〉，《翰蘆圖書出版有限公司》，p206；李建良，（1986），〈從公法學之觀點論公益之概念與原則〉，國立中興大學法律研究所碩士論文，pp211-212。

註41. 參閱陳新民，（1990），〈憲法基本權利之基本理論（上冊）〉，《三民書局》，p169。

註42. 按憲法第10條規定「人民有居住及遷徙之自由」，旨在保障人民有任意移居或旅行各地之權利（釋字第443號參照）。又，一人雖不得同時有兩住所（民法第20條第2項）但住所無可考者，以其居所視為住所（民法第22條第1款）。而土地登記規則第153條規定：「登記名義人住址變更，未申請登記者，登記機關得查明其現在住址，逕為住址變更登記」。故土地所有權人遷徙後未申辦住址變更登記致成行蹤不明者，並任該項事實繼續存在，雖係一可歸責於己之事由所致，但行政機關如依職權落實查明，仍得逕為住址變更登記，則地籍調查通知要非不能送達；因此，尚非可全然歸責於當事人，誠有再予保護之必要。

及不利之情形，一律注意。」故仍有待深入審酌之餘地。

觀諸地籍圖重測之本質，在於釐整地籍，並非創設地籍，我國土地法第46條之2首重依相鄰土地雙方當事人指界之規定，固非無見。惟重測前舊地籍圖所載之經界標示，除與私權有關，且與國家賦稅及土地資源之公益有密切關係，並非完全拋棄不再援用<sup>註43</sup>，自應由重測人員本於專業權責及經驗累積，根據歷年來土地分割複丈沿革、登記原因證明文件、現有使用坵形位置與地籍圖上所標示之界線及附近經界關係，綜合判斷後赴實地指定界址，再經土地所有權人確認後始據以施測，不僅可減少當事人到場會同次數，以及避免土地界址糾紛與結果公告後陳情異議案件之衍生，節省掛號郵資、紛爭調處、…等龐大行政成本的外部不經濟，尚可將實地界址完整正確反映於地籍圖上，除較符合大法官會議釋字第374號解釋釐整地籍並無增減私權效力之意旨外，並有效遏阻指界逾越之不法企圖，似亦較能獲得合理正確的地籍經界，以切實達成維護人民財產之保障義務。

此由「地籍測量實施規則」於民國64年間發布施行時，在第103條即規定：土地所有權人於地籍調查時未到場指界，亦未設立界標者，得依鄰地界址、現使用人之指界或地方習慣暫定之。對未到場指界之土地所有權人而言，兼顧其權益保障有較為週延之考量，同時沒有施測方式先後「順序」之別<sup>註44</sup>。倘土地所有權人行方不明者，其界址暫以原地籍圖為準，辦理調查<sup>註45</sup>，衡諸實際堪稱允洽。

綜合前述說明理由，土地法第46條之2第1項似可修正為：

「重新實施地籍測量時，土地所有權人應於地政機關通知之限期內，自行設立界標，並到場指界。逾期不設立界標或到場指界者，為達釐整地籍目的，地政機關得依鄰地界址、現使用人之指界、地方習慣或參照舊地籍圖，逕行施測」。

上述修正後之最大區別，在將原屬「職權賦與」的僵化規範，轉換為具有「行政裁量」之寬闊活動空間，亦即透過立法程序授權行政機關於構成「逾期不設立界標或到場指界」之法定要件該當時，基於釐整地籍的行政目的，地政機關得依個別具體情況，選擇適當法律效果之發生。換言之，授予主管機關充分又靈活的行政裁量之處分權責，並且運用描述性不確定法律概念之法理，使釐整地籍明確的立法旨

---

註43. 此觀土地法第46條之2第1項第三款、地籍測量實施規則第83條第2項、第194條之1第1款、以及「執行要點」第4、6、21點之規定即可窺知，均充分依賴舊地籍圖上原載之經界線標示。

註44. 該項處理方式，曾經內政部民國64年3月28日臺內地字第627329號函准予辦理。參閱臺灣省政府，（1975），〈臺灣省政府公報〉，夏字第19期，p2。

註45. 參閱臺灣省地政局，前揭書（註23），p7-8。

意顯現，則逕行施測之行政目的將更具正當性。

## (二) 私有土地與未登記土地相毗鄰時指界權之限縮

### 1. 毗鄰未登記土地限縮指界不當規範衍生之問題

土地法第46條之2前段意旨：「重新實施地籍測量時，土地所有權人應於地政機關通知之限期內，自行設立界標，並到場指界」。揆之規範內容對土地所有權人而言，並無區分鄰地是否為已登記或未登記之土地，而地籍測量實施規則特別於第194條之1第1款規定：「私有土地所有權人所指認之界址，未占用未登記土地者，以其指認之界址施測。占用未登記土地者，應參照舊地籍圖及其他可靠資料所示之坵塊形狀及關係位置，實地測定界址，逕行施測。」係內政部為執行地籍圖重測，就私有土地所有權人，禁止或限制其指界逾越未登記土地所為具體明確之限縮規定；惟是否含括在土地法第47條所定之授權範圍？則仍不無探討之餘地。

又，私有土地所有權人在實地上所指認之界址，不論明顯或輕微，重測人員究如何以「肉眼」<sup>註46</sup>斷言占用未登記土地？且逾越多少尺度才構成占用之事實？而「占用」之定義為何？另，公有土地與未登記土地相毗鄰者，如公有土地管理機關派員到場所指認之界址，占用未登記土地時，苟已「明顯」占用，卻仍不在規範之射程範圍內，則建構出差別待遇的法律問題。

### 2. 相關法規範不當限縮毗鄰未登記土地指界之分析

#### (1) 「占用」未定義之規範不當

按，如擬判斷地籍測量實施規則第194條之1第1款所規定是否有「占用」之事實，除應先考量舊圖圖籍折縐、破損之情形外，以及比照同規則第240條求取伸縮率，並剔除第153條第3項圖紙伸縮誤差之限制後，再據以作為判斷基礎。惟該增訂之條文，就「占用」未登記土地之行為準則、主管機關之衡量標準等具體事項，其執行細節均未加以規範；況且，何謂占用？規則並未加以定義；因此，若依「國有非公用不動產被占用處理要點」<sup>註47</sup>第3點規定：所稱「占用」，指無權占有國有非公用不動產。另第5點第2項第3款規定：國有非公用不動產被私人占用，應通知占用人自行拆除或騰空交還。占

註46. 如依地籍測量實施規則第69條第2項：「戶地測量時『應先』舉辦地籍調查」之規定，在實施界址測量之前，除非是非常的「明顯」，否則，倘處在似有若無難以分辨之際時，私有土地所有權人於當場所指認之界址，事實上重測人員並無從判斷有無發生「占用」之事實。

註47. 財政部民國93年9月24日臺財產管字第0930028254號令修正，定自民國93年10月1日生效。

用人拒不配合辦理者，得斟酌占用情節，依刑法第320條第2項規定以竊佔罪<sup>註48</sup>移請地方警察機關偵辦或逕向檢察機關告訴。因此，依上述規定，占用國有土地之行為，係屬無權占有，並可依竊佔罪嫌移送刑事偵辦。故，是否觸犯刑罰範疇，其構成占用之事實，地政機關應負舉證責任，一經建構竊佔要件，即成犯罪行為之既成犯；至所占用之不動產是否辦理登記，則與犯罪行為之完成無關<sup>註49</sup>。從而，私有土地指界、測量結果是否「占用」未登記土地，若對之既有爭執，本未經普通民事法院審理裁判確認經界線之所在，行政機關並無確定私權關係之效力，僅法院有權斟酌取捨；抑或非由刑事訴訟程序經檢察官偵查終結、或審判宣告判決確定構成犯罪後，法皆無由由行政機關得以逕自認定是否「占用」之權能；因此，地籍測量實施規則第194條之1第1款所稱之占用，責由重測人員逕依職權認定，即非恰當。

(2) 公有土地排除適用形成規範上差別待遇之不當

其次，公有土地，不論為國有、直轄市有、縣市有或鄉鎮市有之土地，公地管理機關於接獲重測地籍調查通知後派員到場指界之行為，係基於管理人身分，克盡維護公產權益之職責，其性質屬私經濟行政行為之一環<sup>註50</sup>；此時國家並非居於公權力主體地位行使其統治權，而係處於與私人相當之法律地位，並在私法支配下從事「行政之私法上財產管理行為」<sup>註51</sup>。而行政機關所管理之公有財產，雖有公用與非公用財產之分。但公用財產亦有轉換身分變更為非公用財產之可能<sup>註52</sup>；因此，重測地籍調查通知公有土地派員到場指界之行為，核其性質係基於公產管理人身分，並在私法（表示意思）支配下所為之權利經界之指認行為。此際，若公行政之私經濟行為與人民發生爭議，則屬於私權之爭執，自應依民事訴訟程序訴請普通法院裁判，不得依行政救

註48. 按「意圖為自己或第三人不法之利益，而竊佔他人之不動產者，依前項之規定處斷。」為刑法第320條二項所明定；上述竊佔罪本身無刑之規定，而係依竊盜罪之規定處斷，故竊佔罪依竊盜罪之規定處斷，即為竊盜行為之一種。最高法院81年台上字第3521號判例參照。

註49. 最高法院66年台上字第3118號判例參照。

註50. 又稱國庫行政，亦即國家充當私法上主體，以私法形式出現，猶如國家不著制服，而以平民身分出現。參閱吳庚，（2001），〈行政法之理論與實用〉，作者自版，pp12-13。

註51. 參閱陳敏，（2003），〈行政法總論〉，作者自版，pp656-657。

註52. 依國有財產法第33條前段規定：「公用財產用途廢止時，應變更為非公用財產」。則，原為公用財產變更為非公用財產後，即可以「私法」之行為方式，進行出租、利用、讓售或贈與，與原為公用財產之性質已大相逕庭。

濟方式提起訴願及行政訴訟<sup>註53</sup>。故公有土地無論公用或非公用財產均應受地籍測量實施規則第194條之1第1款之規範，若僅剝奪私有土地所有權人之指界權，而公有土地得逕予排除適用，將輕易陷入「祇許州官放火，不許百姓點燈」之錯誤典範泥淖，尚非妥適。

(3) 區隔已登記或未登記土地之規範不當

由於尚未完成總登記之未登記土地，因其權屬未定，故辦理重測地籍調查時，自無登記名義人可得通知會同認定界址、共同埋設界標。惟依憲法第143條規定，中華民國領土內之土地屬於國民全體；而國有財產法第2條第2項亦規定，凡不屬於私有或地方所有之財產，除法律另有規定外，均應「視為」國有財產。故有論者<sup>註54</sup>認為通知「國有財產局」基於全體國民利益到場指界，亦符合土地法第46條之2之規範意旨。但重測時發現未經登記之土地，依地籍測量實施規則第188條第2項規定應辦理土地第一次登記，此時自應依照土地法第55條第1項後段或第57條規定踐行公告程序，其公告期間依同法第58條規定不得少於30日，且依同法施行法第15條規定，其公告之期限應由該管市縣地政機關報請中央地政機關核定之，俾由土地權利關係人或合法占有土地人得有聲明異議及主張權利之機會<sup>註55</sup>。是未經登記之土地縱為無保管或使用機關之公有土地、或因地籍整理而發現之公有土地，於逕為登記為國有時，未呈請中央地政機關核定並踐行土地法規定之公告程序之前，該未登記土地因權屬仍處於未定狀態，國有土地之管理機關似無權派員指界。

### 3. 相關法規範似已溢出授權範圍之虞

按權利之行使，不得違反公共利益，或以損害他人為主要目的，民法第148條第1項定有明文。而權利之行使，是否以損害他人為主要目的，「應就權利人因權利行使所能取得之利益，與他人及國家社會因其權利行使所受之損失，比較衡量以定之」<sup>註56</sup>。倘其權利之行使，「自己所得利益極少而他人及國家社會所受之損失甚大者，非不得視為以損害他人為主要目的，此乃權利社會化之基本內涵所必然

註53. 最高行政法院22年判字第10號、24年判字第38號、25年判字第12號、44年判字第18號及45年判字第18號判例參照。

註54. 參閱蔡鴻勳、黃淑儀，（2003），〈地籍圖重測中界址指界問題探討〉，《地籍測量》，第22卷第3期，p47；楊昌和，（2005），〈地籍圖重測指界與權利關係探討(二)〉，《現代地政》，第294期，p79。

註55. 最高行政法院71判字第805號裁判參照。

註56. 最高法院89年台上字第855號、92年台上字第1446號裁判參照。

之解釋」<sup>註57</sup>。由於未登記土地大都為日治時期之無賦地，亦即我國土地法第2條第三、四類免予編號登記之道路、溝渠、…供公眾使用之土地，已成為公共用公物，基於公益上的理由，仍應受公眾使用之限制，不容縱毗鄰土地所有權人為謀私利（包含公地管理機關之國庫行政行為）而任置違反公共利益之事實繼續存在，否則即與民法第148條所定權利濫用之禁止規定有違，仍應加以重視。

其次，私有土地指界倘占用毗鄰未到場而已登記之公有土地，甚至鄉鎮市有經管之「非公用財產」指界占用毗鄰國有經管之「公用財產」，雖同屬公有土地，但因皆非「未登記」之土地，故仍溢出地籍測量實施規則第194條之1第1款規範之射程範圍，顯然該項規定僅將焦點投注於未登記土地之關口，對公用財產並無同等傾入特別保護規範意圖，肇致同屬攸關一般公共用公物<sup>註58</sup>，因為規律之對象不同而有差異，顯失衡平考量立場，自非允當。因此，地籍測量實施規則該項規範，如上所述已涉及人民權利之限制，與土地法第47條授權範圍僅及於訂定技術性、細節性之次要事項的補充規定意旨不符，似已逾越法律授權訂定之必要範圍。況且，縱係為維護公益避免私有土地指界逾越占用未登記土地之考量，惟母法既無規定，復未授權創設剝奪相對人指界權、提出異議複丈及參與調處權益之規定，非僅與「法律保留」意旨有違，且不當限制人民權利之行使，似應全文刪除，以符合依法行政原則。

## 五、結 論

臺灣未入清版圖以前，臺地田園從未經丈量，自劉撫清賦事業始，迄日治土地調查，均沿用土地陳報制，臺灣光復後習之，自古皆然。綜合本文之研究分析結果，可獲致下述幾點結論：

### （一）行政長官公署接管日治地籍，僅以「清理」方式替代「整理」地籍

1946年初，接管工作告一段落後，依「臺灣接管計劃綱要」規定，本應立即整理地籍，惟行政長官公署逕認日治時期地籍調查與測量之程序與精度，均與規定相符，故並未舉辦地籍測量。但從我國土地法制相關規範分析即知，基於下述理由，行政長官公署在光復初期即應重行辦理地籍測量：

註57. 最高法院77年台上字第753號裁判參照。

註58. 參閱李惠宗，（2000），〈公物法〉，收錄於〈行政法二〇〇〇（上冊）〉，《翰蘆圖書出版有限公司》，pp394-397。

### 1. 地籍原圖之精確度，非人工臆繪地籍副圖可資睥睨

日治時期原圖於1945年間即全歸灰燼，行政長官公署所接收之地籍圖，係依原圖描繪之裱裝副圖，無論人工臆繪技術如何精良，複製圖的精確度絕對不如原圖，站在地籍測量技術上最注重精度要求的立場而言，其實根本就失去效用。因此，治本之道唯有重新改測一途而已。

### 2. 日治成圖比例尺之精度，未達我國測量法制規範標準

日治地籍圖除少數地區以比例尺1/600或1/3000繪製外，大都以1/1200測製成圖。其次，戶地測量之圖幅長度係以「間」為計算單位，顯然均不符合我國地籍測量法制要求較高的成圖精度，故縱使日治地籍原圖未遭炸燬滅失，仍無法以「改正」的修補方式即得以治癒法制上之闕失病症。

### 3. 欠缺地籍調查表之建置，程序上即已牴觸相關規制

日治土地調查期間雖曾舉辦地籍調查，但官方並無製成地籍調查表留存，由於地籍調查表之記載係供作戶地測量之依據，且為判斷測量誤謬與否的原始資料，及土地鑑界複丈之參考佐證，欠缺是項寶貴資料，除不符合地籍測量規則之規定外，對已失去精度效用的地籍圖而言，無疑是雙重打擊。

## (二) 臺灣光復後，欠缺法制基礎下進行初期之圖籍重建

行政長官公署未重辦地籍測量之便宜措施，不及多時旋即因殘存之日治地籍圖逐漸失其效用，遂自民國45年度起，分別實施地籍圖修正測量及試辦重測，但均係以行政院核定之「屏東縣枋山鄉土地重測結果登記處理辦法」為執行準則，其適法性即有不足；因此，臺灣省政府在長達二十年間的圖籍重建工作，係處於無法律明文依據之情況下所進行，顯未臻妥適。

## (三) 地籍圖重測法制化後，仍任土地法存留闕漏三十年

民國64年間「土地法」增訂第46條之1、之2、之3等三個條文，並經內政部於同年修正「地籍測量實施規則」，為我國全面辦理地籍圖重測，制定法典化根基。但由於多數土地所有權人未能完成地籍調查手續，故實務上不乏到場指界發生逾越之情事，而土地法第46條之2所規定的四種施測依據，並無授權行政機關可為裁量之空間，故屬「職權賦與」並非「行政裁量」範疇。內政部、前省府地政處，雖曾努力擬以法律漏洞解釋方式予以填補，但依現行規定，行政機關亦僅能止於道德勸說，法無明文得以阻卻排除適用。

#### (四) 試擬土地法第46條之2修正條文，填補法制闕漏確保人民財產權益

本文研究建議土地法第46條之2第1項規定似可修正為：

「重新實施地籍測量時，土地所有權人應於地政機關通知之限期內，自行設立界標，並到場指界。逾期不設立界標或到場指界者，為達釐整地籍目的，地政機關得依鄰地界址、現使用人之指界、地方習慣或參照舊地籍圖，逕行施測」。

其修正前後之最大區別，在將原屬「職權賦與」的僵化規範，轉換為具有「行政裁量」之寬闊活動空間。使主管機關握有充分又靈活的行政裁量之處分權責，同時兼顧人民財產權益能獲得更合理之保障。

#### (五) 毗鄰未登記土地限縮指界權之特別規範，似應全文刪除

地籍測量實施規則第194條之1第1款規定私有土地所有權人指認之界址，占用未登記土地者，應「參照舊地籍圖」逕行施測。但公有土地如「明顯」占用卻可不受規範，自成一免疫系統。除牴觸土地法第46條之2，逾期不設立界標或到場指界者，始得參照舊地籍圖、逕行施測之規定外，又強制剝奪了得依同法第46條之3提出異議、申請複丈之權利；同時亦排除如發生界址爭議時，地政機關應予調處之規定，顯逾越法律之授權範圍。故，該項涉及人民權利行使之限制規定，似宜全文刪除，以符合「法律保留」原則。

總而言之，倘土地法第46條之2第1項規定能依本文拙見修正為授與行政機關充分裁量權限空間，由地政機關本於專業技術及衡平對待公私有土地立場，提供服務，則無論因擬制送達之未到場土地所有權人、未登記土地之公益性、以及私有或公有土地，均較可獲得衡平考量；並且利用透過訴訟外解決紛爭機制、抑或行政爭訟之救濟程序，尚可避免率爾推由司法訴訟途徑，減少無謂訟累之功效，人民財產權益亦較易獲得合理保障。

### 參考文獻

內政部，(1988)，〈地政法令彙編〉，台北。

內政部，(1993)，〈中華民國地政史〉，台北。

內政部土地測量局，(1998)，〈土地測量相關法令彙編（第三版）〉，台北。

內政部土地測量局，(2006)，〈內政部土地測量局94年業務年報〉，台北。



- 吳庚，(2001)，〈行政法之理論與實用〉，作者自版，台北。
- 李建良，(1986)，〈從公法學之觀點論公益之概念與原則〉，國立中興大學法律研究所碩士論文，pp211-212。
- 李建良，(2002)，〈論行政裁量之縮減〉，收錄於〈當代公法新論(中)——翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集〉，《元照出版有限公司》，台北。
- 李惠宗，(2000)，〈公物法〉，收錄於〈行政法二〇〇〇(上冊)〉，《翰蘆圖書出版有限公司》，台北。
- 林國彬，(1999)，〈論行政自我拘束原則〉，收錄於〈行政法之一般法律原則(一)〉，《三民書局》，台北。
- 侯木仲，(1959)，〈中國土地法論〉，《環球書局》，台北。
- 財政部、內政部函釋、法規、公報，參閱政府文獻資訊網 <http://twinfo.ncl.edu.tw/>  
國史館檔案：(原件典藏於國史館)  
地政署民國 35 年 8 月 16 日京籍字技字第 148 號函。  
臺灣省行政長官公署民國 35 年 7 月 30 日署民地技字第 21 號代電。
- 張金土，(1953)，〈台灣地籍整理沿革〉，臺灣省地政局地籍測量人員訓練班，台北。
- 張瑞成，(1990)，〈光復臺灣之籌劃與受降接收〉，中國國民黨中央委員會黨史委員會，台北。
- 陳立夫，(2003)，〈台灣光復初期土地總登記(權利憑證繳驗)問題之探討〉，《法律史與民事司法實務研討會》，主辦單位：最高法院、台灣法學會、台灣法律史學會、民法研究會。
- 陳敏，(2003)，〈行政法總論〉，作者自版，台北。
- 陳清秀，(2000)，〈依法行政與法律的適用〉，收錄於〈行政法二〇〇〇(上冊)〉，《翰蘆圖書出版有限公司》，台北。
- 陳新民，(1962)，〈臺灣省地籍圖修正測量工作指要〉，臺灣省地政局測量總隊，台北。
- 陳新民，(1990)，〈憲法基本權利之基本理論(上冊)〉，《三民書局》，台北。
- 最高行政法院、高等行政法院、最高法院裁判、判例，參閱司法院法學資料檢索系統 <http://jirs.judicial.gov.tw/>
- 曾華松，(1991)，〈行政法院地籍圖重測判決之研究〉，《司法研究年報》第十一輯(下冊)，p397。
- 曾德福，(1998)，〈從日本辦理地籍調查探討本省地籍圖重測業務〉，《臺灣地政》，第 153 期，p18。
- 黃啟住，(1987)，〈重測地籍調查與協助指界問題之探討〉，《地籍測量》，第 6 期，p70。

- 楊昌和，(2005)，〈地籍圖重測指界與權利關係探討（二）〉，《現代地政》，第 294 期，p79。
- 楊松齡，(1996)，〈土地法制定沿革與臺灣實施經驗之評析〉，收錄於〈臺灣法制一百年論文集〉，《臺灣法學會》，台北。
- 經界局編譯所，(1915)，〈台灣經界紀要〉，收錄於《各國經界紀要》，北京。
- 廖麗芳，(1986)，〈地籍圖重測法律問題之探討〉，《中興法學》，第 22 期，p532。
- 臺灣省地政局，(出版時間不詳)，〈臺灣省地籍圖重測實施程序〉，台北。
- 臺灣省地政處土地測量局，(1998)，〈臺灣省地政處土地測量局志〉，台北。
- 臺灣省行政長官公署公報、臺灣省政府公報，參閱臺灣省政府公報網際網路查詢系統 <http://www.tpg.gov.tw/b-info/info-og.htm>
- 臺灣省行政長官公署民政處地政局，(1946)，〈臺灣一年來之地政〉，台北。
- 臺灣省行政長官公署法制委員會，(1946)，〈臺灣省單行法令彙編（第一輯）〉，台北。
- 臺灣省行政長官公署秘書處編輯室、民政處秘書室，(1946)，〈臺灣省參議會第一屆第一次大會臺灣省行政長官公署施政報告〉，pp2，57。
- 蔡鴻勳、黃淑儀，(2003)，〈地籍圖重測中界址指界問題探討〉，《地籍測量》，第 22 卷第 3 期，p47。
- 鮑德徵，(1970)，〈土地法規概論〉，中國地政研究所、臺灣土地銀行研究處，台北。
- 臨時臺灣土地調查局，(1902)，〈臨時臺灣土地調查局第一回事業報告〉。
- 臨時臺灣土地調查局，(1902)，〈臨時臺灣土地調查局第一回事業報告〉。
- 顏慶德、雷生春，(1993)，〈臺灣土地登記制度之由來與光復初期土地登記之回顧〉，內政部，台北。