

第六章 問題與討論

按地籍圖、實地界址及登記面積均係土地權利範圍之表徵，三者差異必須符合法定精度要求，才能論及後續之地籍管理。

本研究經 2,593 筆宗地實測比較之結果，界址點位置精度若僅考慮重劃農水路，以地段為單位大範圍比較，其均方根誤差為 1.608m，又於複丈實務上更重視之小區域範圍相對精度，於 87 個分區中，有高達 64.4% 分區之均方根誤差超過 0.72m，而將各分區改正數合併計算，其均方根誤差為 1.271m。其次，將設計、地籍圖上及實地邊長交叉比較之結果，實地-設計、圖上-設計及圖上-實地，超過容許誤差比例分別為 10.3%、25.4% 及 26.7%，均方根誤差分別為 0.282m、0.455m 及 0.464m。再者，將實地、地籍圖上及登記面積交叉比較之結果，圖上-登記、實地-登記及圖上-實地，超過容許誤差比例分別為 48.4%、21.2% 及 38.0%。

由上述數據可證實早期農地重劃地籍圖之精度不足，不僅地籍圖與實地經界大多無法吻合，且與土地登記簿所記載之面積差異超過容許誤差比例高達半數左右，實不堪使用。本章將就所衍伸之地籍釐整、複丈作業以及差額地價找補問題加以討論。

第一節 地籍釐整問題

一、早期農地重劃地籍圖之效力

早期辦理農地重劃，未經實施地籍測量，即依公告結果所編造之重劃區土地清冊辦理土地登記⁵⁸，而目前使用之地籍圖實為重劃後之土地分配圖，其效力如何？尚有斟酌之餘地。

按「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。」、「辦理土地登記前，應先辦理地籍測量，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」、「土地總登記後，土地權利有移轉、分割、合併、設定、增減或消滅時，應為變更登記」、「左列登記，免納登記費：一、因土地重劃之變更登記……」、「直轄市或縣（市）地政機關因左列情形之一，經上級機關核准，得就管轄區內之土地，劃定重劃地區，施行土地重劃，將區內各宗土地重新規定其地界……」、「已依法辦理地籍整理之重劃地區，重劃後如土地標示有變更或土地權利有移轉時，應由主管地政機關依法辦理土地登記、換發土地權利書狀並徵收其書狀費，但登記費應免徵之。」、「未經依法辦理地籍整理之重劃地區，在施行土地重劃時，應同時舉辦地籍測量、土地登記及規定地價」於早期辦理農地重劃當時適用之土地法第 36 條、38 條、72 條、78 條、135 條及土地重劃辦法第 26 條、27 條分別訂有明文。

揆諸上開法令，因農地重劃後對於土地標示變更與土地權利移轉所為之登記，並非土地法第 36、38 條之土地（總）登記，而於早期亦尚未有須辦理地籍測量之規定，對於重劃後地籍圖之整理，係定性為「更正」地籍正副圖⁵⁹，要難謂早期農重劃地籍

⁵⁸ 詳註 27 及註 28。

⁵⁹ 詳附錄 A。

圖之測繪過程有違法令。

二、宜採用重測手段釐整地籍

按早期農地重劃區多屬已依法辦理地籍整理之重劃地區，且業依當時適用之法令辦竣重劃。因此，如欲全面釐整早期農地重劃區之地籍，依據現行法令，自以採用重測之手段為宜；縱令認為早期辦理農地重劃未經實施地籍測量即依分配清冊辦理登記有瑕疵，得依農地重劃條例第 34 條及相關法令補辦地籍確定測量，然重劃當時交耕之實地位置已無法確認，若參酌重劃分配之區位辦理，亦恐因改變土地權利人經四、五十年所認定之界線，致生爭議，於實務上較不可行。

另現行土地法第 46 條之 1 至第 46 條之 3 執行要點第 1 點第 2 項規定：「下列地區不列入重測範圍：(一)已辦理或已列入土地重劃、區段徵收或土地、社區開發且有辦理地籍測量計畫者。」(二)……」，惟事實上，歷年已多有辦竣市地重劃或農地重劃地區經勘選為重測區範圍⁶⁰，宜予修正，將早期農地重劃地區納入得辦理重測之範圍。

採用重測手段釐整早期農地重劃區之地籍，除依據重測相關法令辦理外，為保障土地所有權人權益，減少重測前後面積增減之情形，尚宜考量下列事項：

- (一) 採用先現況測量後調查之作業方式⁶¹。
- (二) 套圖及面積分析時應優先考量原農地重劃之設計邊長及

⁶⁰ 土地法第 46 條之 1 至第 46 條之 3 執行要點第 1 點第 2 項規定：「下列地區不列入重測範圍：(一)已辦理或已列入土地重劃、區段徵收或土地、社區開發且有辦理地籍測量計畫者。」(二)……」另事實上，歷年已多有辦竣市地重劃或農地重劃地區經勘選為重測區範圍。如 88 年度雲林縣崙背鄉、88 年度屏東縣潮州鎮、91 年度臺南縣永康市、92 年度宜蘭縣礁溪鄉、92 年度雲林縣二崙鄉、94 年度宜蘭縣冬山鄉、94 年度苗栗縣後龍鎮及 94 年度彰化縣竹塘鄉。(內政部土地測量局，2000；2003；2004；2006)

⁶¹ 內政部國土測繪中心訂有「地籍圖重測先現況測量後調查注意事項」可作為參據。

分配面積（即登記面積）。

(三) 使用現況界線若屬較不明確者，應引導權利人採用協助指界方式辦理。

第二節 差額地價找補問題

土地重劃後，各所有權人所受之損益，難免有多少優劣之差別，故土地法第 139 條前段規定：「土地重劃後，土地所有權人所受損益，應互相補償。」次依農地重劃條例施行細則第 49 條第 1 項第 6 款及第 51 條規定，重劃後實際分配之面積大於小於應分配之面積者，就其增加或減少部分，按查定重劃地價找補。而已辦竣農地重劃之土地，辦理面積更正登記時，其差額地價之找補金額，依臺灣省政府地政處及內政部函釋⁶²，係由各縣市政府擬具方案，送請農地重劃委員會審議決定⁶³。準此，不論辦理重測或複丈，都必須要面對因面積增減而產生之差額地價找補問題。

如前所述，本研究推求界址點之實地坐標，旨在客觀表示土地權利人所認定實地之界址點位置，因此所計算之實地面積應與採用重測手段釐整地籍後之結果相近。因此，本節由本研究量測分析之實地面積代替重測後面積，分析差額地價找補之問題。

按重測後面積發生增減乃必然之事實，惟若增減於容許誤差內，或屬保留地或公有土地者，則應無差額地價找補事宜，其理由陳述如下：

⁶²前臺灣省政府地政處 1995 年 1 月 27 日(84)地五字第 057585 號函：「……二、按農地重劃分配土地，重劃時辦理權利清理及地籍整理發現實際面積與原應分配面積不符時，其差額地價補償標準，農地重劃條例第 21 條暨同條例施行細則第 51 條規定應按照查定重劃地價予以補償。本案已辦竣重劃之土地，嗣經發現土地面積不符，由於時間、地點等客觀因素影響，且因年久，地價難免發生差異而因地制宜，不宜由本處訂定統一標準。為求公允，仍請貴府依個案衡酌擬具公平合理之價格，提交貴縣農地重劃委員會審議決定後據以辦理。」；內政部 1999 年 10 月 8 日(88)臺內中地字第 8886238 號函：「本案為 58 年度（1969）辦理之安和農地重劃區內土地，因未達分配最小坵塊面積，貴府當時漏未發給補償費，亦未截止登記簿之記載，而需補行辦理。其應發給之地價補償，為期客觀、公平，請貴府本公平合理原則，擬具具體方案，送請農地重劃委員會審議決定之。」

⁶³據瞭解，目前各縣市多按更正當年度公告土地現值作為差額地價找補之標準。

一、容許誤差內得不找補

按地籍測量就技術觀點而言，與一般測量無殊，絕對真值無法求得，誤差在所難免，故在測量學及測量法規上均定有誤差限度，如測算結果，在誤差限度內者，即認為正確⁶⁴。因此，如複丈所測算之面積與登記面積差異在容許誤差內者，則維持原登記總面積，無差額地價找補事宜；而重測時，雖應依重測之結果辦理標示變更登記，然重測後面積與重劃後面積增減係屬因測量之合理誤差內者，宜不予追究，其差額地價得不找補，始臻合理。

二、保留地與公有土地無差額地價找補事宜

按 1980 年農地重劃條例施行以後之農地重劃區，依據該條例第 18 條，重劃區內之土地，均應參加分配；然於早期，重劃區內非屬田、旱地目之土地，多列為保留地⁶⁵，其重劃後地籍圖係依重劃前地籍圖移寫套繪，登記面積系依重劃前登記面積轉載，並無差額地價找補事宜⁶⁶；此外，重劃區內屬公有土地之農路、水路及埤塘，亦無差額地價找補之問題。因此，就早期農地重劃區而言，僅參加重劃交換分配之土地（絕大多數為重劃後經銓定為田、旱地目之耕地），須考慮差額地價找補問題。

另由於目前公告現值仍普遍低於市價，若重測後面積增加而須由權利人補繳地價，尚易為多數權利人所接受，其問題可能僅為補繳地價之時機；若面積減少者，縱得依公告現值補償，仍易遭致較嚴重之抗議，而且政府須發給鉅額地價；因此，重測後面積減少之宗地，較難以處理。

如圖 6-1，由本研究實測比較之統計結果，實驗區內雖有

⁶⁴ 內政部 1980 年 3 月 14 日臺(69)內地字第 8294 號函參照。

⁶⁵ 請參閱註 25。

⁶⁶ 內政部 2004 年 4 月 1 日內授中辦地字第 0930723465 號函附會議紀錄會商結論五參照。

48.4%宗地圖上面積與登記面積差異超過容許誤差，然實地與登記面積差異超過容許誤差之宗地比例為 21.2%，則明顯較小；又此一部分宗地，屬重劃耕地有差額地價找補事宜者僅占總筆數 8.1%；再者，重劃耕地超過容許誤差亦屬面積減少之宗地則僅占總筆數 0.9%而已。

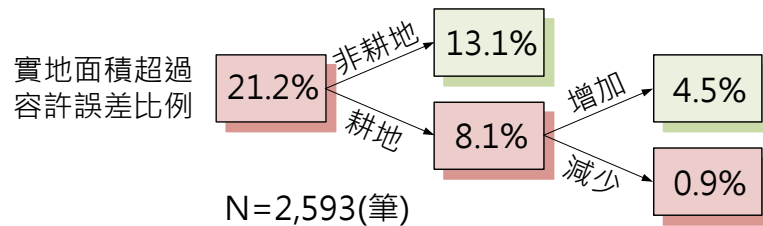


圖 6-1 差額地價找補問題分析

茲按 2009 年公告土地現值試算試驗區內 211 筆需辦理差額地價找補之金額，權利人須繳納之總額為 16,306,652 元，約為政府須發給之總額為 2,081,856 元之 8 倍（如表 6-1）。

表 6-1 差額價找補金額試算

	筆數	增減面積合計	政府須發給	權利人須繳納
面積增加	187	16,695.84	2,081,856	—
面積減少	24	-2,067.14	—	16,306,652
合計	211	14,628.70	2,081,856	16,306,652

註：差額地價找補之標準係按 2009 年公告土地現值（德盛段均為 1,100 元/m²；炭頭段均為 900 元/m²）計算。

綜上所述，採用重測手段釐整地籍，除去容許誤差內、重劃保留地及公有土地，於實驗區內僅 8.1%之宗地有差額地價找補事宜。其中面積增加者占多數，而權利人較不易接受，且政府須發給差額地價之面積減少宗地，僅占總筆數 0.9%。因此，辦理重測的過程中，若能依本研究建議，按原重劃分配之面積與設計邊長妥為分析、配賦，當能獲得多數權利人之認同，且政府亦無

須支付巨額地價，行政處理面並不困難，故對於早期農地重劃區土地之面積增減或差額地價找補問題，無庸過度顧忌。

第三節 複丈作業問題

面對早期農地重劃區地籍圖精度不足之既成事實，然屬日常地籍管理的複丈作業仍須進行，要如何因應，方能合法、合情、合理地達到「正經界、杜糾紛」的目的，不致使情況更為惡化？由新竹縣 2004~2007 年再鑑界案件（表 6-2），農地重劃區之土地占新竹縣土地總筆數僅 11.1%，但再鑑界之案件比例卻占 26.9%，可知其複丈作業極易發生爭議，不可不慎。

表 6-2 新竹縣再鑑界案件數量

年度	總案件量(件)	農地重劃區(件)	百分比
2004	35	12	34.3%
2005	39	8	20.5%
2006	39	8	20.5%
2007	58	18	31.0%
總計	171	46	26.9%

註：農地重劃區筆數占新竹縣總筆數 11.1%

按一般地籍測量之程序係測量實地之界址後，繪製成地籍圖，再依圖面上坵形計算土地面積辦理登記。因此若地籍圖與實地界址不符時，係為地籍圖測繪錯誤；而登記面積則是依據測繪之成果計算而來，若與地籍圖或實地不符者，則屬面積計算錯誤。惟地籍圖與登記面積是否不符甚為明確，而實地界址隨著時間因天然或人為因素，目前所見是否為地籍測量當時的界址，除有其他明確的事證⁶⁷，否則只能假設地籍圖為正確的，複丈時則依據地籍圖上的記載，還原地籍測量當時正確的界址，實地界址如與地籍圖的記載不相符則認定有所變動。

⁶⁷ 如地籍調查表所載之經界物於實地尚存在且未變動者。

然依本研究實測比較結果顯示，早期農地重劃區實地界址事實上反而較地籍圖更接近於重劃分配之設計邊長及登記面積；其實地經界間邊長及面積與設計邊長及登記面積相符，惟與地籍圖不符之情況甚多，而實地之經界多數係依重劃當時交耕之位置修築，數十年來為所有權人間所認定，若複丈時堅決持「圖是對的」，認定實地多數界址均經變動，非地籍測量當時界址之位置，則必定引起爭議，影響民眾權益。

其次，地籍圖與登記面積之差異普遍有近半數超過容許誤差，而土地登記簿所載面積即為重劃當時之分配面積，繪製地籍圖及實地交耕亦為依此面積辦理，並非於地籍圖上計算所得；因此，若依地籍圖上所計算之面積為準，逕認定半數圖、簿面積超過容許誤差的宗地均係「原面積計算錯誤」，而須依法辦理更正，實不合理，亦將使複丈之作業窒礙難行。

複丈係以回復地籍測量當時之界址位置為目標。就農地重劃地區而言，茲所謂地籍測量當時之界址位置，應係重劃當時辦理交耕經所有權人所認定之位置。基於早期農地重劃地籍圖精度不佳，復原界址點之能力不足，因此若屬方整之重劃坵塊，宜參酌重劃規劃之原則，依據原設計邊長及分配面積妥為分析、配賦，後決定實地界址位置，並應儘量蒐集其他可靠之資料，以茲佐證⁶⁸；而若屬畸零不整之坵塊或保留地並無明確界址者，方可將地籍圖做為主要依據。再者，若誤謬嚴重須更正登記面積或地籍圖者，為保障所有權人權益及釐整地籍，應經大範圍之檢測、分析後慎重為之，避免因局部更正發生顧此失彼之情況。

⁶⁸ 具體之邏輯模式及方法，請參考第三章。