

台灣土地及農業問題資料

中國地政研究所叢刊 蕭 鈺 主編

台灣土地登記業務簡化問題之研究

謝福來 撰

台灣未登記土地清理之研究

王瑞棟 撰

成文出版社有限公司印行

中國地政研究所所長 蕭錚主編

臺灣土地及農業問題資料

謝福來 撰

台灣土地登記業務簡化問題之研究

王瑞棟 撰

台灣未登記土地清理之研究

成文出版社有限公司印行

「臺灣土地及農業問題資料」總序

蕭 公 序

中國地政研究所曾編行「民國二十年代中國大陸土地問題資料」三百四十四種（精裝二百冊）又製作「民國二十及三十年代土地及經濟農業、水利等問題資料」微片六百餘種，統係由美國資料中心委由臺灣成文出版社發行。自此中國大陸淪陷前之基本經濟資料，可謂齊備。自民國三十九年，中央政府正式遷臺而後，即在臺發動土地改革，以為復興基礎，歷今三十年來經濟發展迅速，蔚為亞洲第二位之經濟大國，其所以致此之由，識者均知其基因；在于善用「地力」與「人力」。即第一級生產層面之基礎純厚，而政策適當也。此三十年來，本所研究員生致力于此層面之探討，其所為之調查、分析、研究，而得有各個問題之結論者，除教授所主領之研究報告另有專篇外，尚有研究論文百數十種。今又編為「臺灣土地及農業問題資料」，仍由成文出版社印行，可視為前述

HXX 354/0901

大陸資料之續篇，亦即為世人所羨稱之「臺灣土地改革」與「農業發展」之第一手資料也。或亦足為他年復國之印證乎，是為序。

台灣土地登記業務簡化問題之研究

頁次

第一章 緒論

第一節 研究動機及研究目的 一

第二節 研究範圍 二

第三節 資料來源及研究方法 四

第二章 土地登記業務簡化之意義

第一節 土地登記業務簡化之意義 七

第二節 實施土地登記業務簡化之條件 十

第三節 台灣實施土地登記業務簡化主要工作概況 十五

第三章 台灣土地登記業務辦理現況概述

第一節 建物總登記 二五

第二節 土地建物所有權移轉登記 卅五

第三節 土地建物他項權利設定登記 五〇

第四章 影響土地登記業務簡化之主要問題

第一節 法令問題 七三

第二節 地政事務所組織問題 八〇

第三節	作業程序問題	• • • • •	九六
第四節	土地代書制度問題	• • • • •	一〇五
第五章	現階段實施土地登記業務簡化應採之措施		
第一節	修改現行土地登記法規	• • • • •	一一三
第二節	健全地政事務所組織	• • • • •	一二二
第三節	簡化登記作業程序	• • • • •	一三〇
第四節	改進土地代書制度	• • • • •	一三七
第六章	結論	• • • • •	一四五

第一章 緒論

第一節 研究動機及研究目的

土地行政爲保障人民財產權，促進國家建設之基本要務，關係人民權益極大，而土地登記爲土地行政之基本工作，若缺乏土地登記，則對管理對象，茫無所知，土地行政之推行，即失却依據，故欲改革土地行政業務，必須先改革土地登記業務。

土地建物乃人民主要財產之一，在農業社會，由於安土重遷，土地建物較少買賣異動，自政府實施耕者有其田及第一期四年經建計劃以來，台灣地區的經濟結構已由農業經濟轉變爲工商業經濟。土地建物之買賣抵押益見頻繁，民衆聲請土地建物權利移轉變更抵押登記案件與日俱增，以民國六十二年台灣省受理土地登記案件二百零二萬餘件爲例，較之民國四十年受理之三十二萬餘件增多六倍，民衆爲期早日確定產權，融通資金，對於迅速辦畢土地登記案件之要求，至爲殷切。爲適應事實需要，政府自民國五十八年起實施土地登記革新計劃，規定一般登記案件如證件齊備，權利內容無瑕疵者，應在一日內辦竣，就是上午收件，當天下午辦竣，下午收件次日上午辦畢，並於地

政事務所設立服務台，以利人民查詢及提供各項服務。實施之初，績效尚著。惟近數年來，土地登記案件急速增加，登記人員工作負荷加重，政府雖陸續採取各項簡化土地登記業務的措施，諸如改進登記聲請書表簿冊、簡化登記作業程序、加強分層負責……等，但效果仍然欠佳。究其原因，不外乎地政事務所員額編制不足，土地登記法規紛繁、登記聲請書表多、登記作業手續遲緩而繁雜、附繳證件特多、疏於管理土地登記代理人等。又因登記人員工作責任重、待遇偏低，致部分地政人員缺乏為民服務之熱忱，未能切實執行各項簡化土地登記的措施。且各級主管疏於監督管理，使得少數不肖地政人員藉機營私圖利，敗壞政風，而為社會所詬病。

為求全面簡化土地登記業務，亟應對此深加檢討，謀求改進，藉以健全地政事務所組織、簡化登記作業程序、並改土地登記法規、修改土地代書制度，以達土地登記業務之全面革新。

所謂土地登記，即土地及建築改良物之所有權與他項權利之登記。依此定義，土地登記因業務性質之不同，可分為土地總登記、建物總登記、土地建物所有權移轉登記、土地建物他項權利設定登記、他項權利內容變更登記、土地建物標示變更登記、塗銷登記、預告登記、異議登記、更正登記、權狀補換發登記。等，可見土地登記業務範圍極為廣泛，本文限於篇幅，僅就建物總登記、土地建物所有權移轉登記、土地建物他項權利設定登記辦理現況，作一詳細說明。

本文是以影響簡化台灣土地登記業務的問題為研究對象，而影響簡化台灣土地登記業務的問題頗多，諸如法令問題、地政事務所組織編制問題、登記作業程序問題、土地代書制度問題、附繳證件問題、登記應用書表簿冊問題、經費問題、設備問題等，在這許多問題之中，附繳證件繁多，部分是基於配合財稅政策、土地政策之需要，此於土地登記法規中均有明文規定，如欲研擬免繳不必要之證件，必須從登記法令方面加以探討。其次登記應用書表簿冊問題，自民國六十一年九月一日起採用行政院訂頒新格式以來，表格設計雖非盡善盡美，但實施成效頗為良好。至於經費及設備問題，係屬實施簡化土地登記

業務的必要配合措施，本文擬專列乙節加以闡明。故本文僅以法令問題、登記作業程序問題、地政事務所組織編制問題、土地代管制度問題爲主要研究對象。

第三節 資料來源及研究方法

本文資料來源主要概述如下：

一、參閱有關書籍：

簡化土地登記業務是一項很複雜的工作，牽涉範圍很廣，諸如土地登記制度、業務管理，等方面，故筆者平時對於行政學、工作簡化、行政管理、土地登記法規等書籍，儘可能詳加閱覽與整理，並加以應用。

二、收集報紙雜誌之論述：

就報章雜誌中有關簡化土地登記業務的論述，加以蒐集整理，將一些宣傳性及缺乏事實根據的資料，摒棄不用，而採其可信有助於本文研究者，謹慎地加以分析與應用。

三、實地參觀訪問：

筆者經常與實際辦理土地登記業務之各級主管人員晤談，並向資深、業務熟練的實際工作人員請教，反覆討論，使筆者對於影響簡化土地登記業務的問題，獲得明晰的概念。

筆者因時間匆促，學力未逮，未能從事直接調查，主要是以內政部所作調查統計資料及專案調查報告為依據，加上筆者實地參觀訪問及實際辦理登記業務經驗，來作為分析問題之準則。

至於研究方法，筆者首先將土地登記業務簡化之意義，實施的基本條件及政府歷年來推行簡化土地登記業務所採取的各項措施，作一簡明介紹。其次根據有關土地登記方面的書籍，並參酌筆者實際辦理登記業務經驗，在理論與實務兼顧情形下，將土地登記業務辦理現況作一詳細介紹，藉此作為發掘問題之依據，再以報章雜誌的論述，政府所作的調查統計及專業研究報告，加以驗證。來判斷影響簡化台灣土地登記業務的主要問題——即地政事務所組織編制問題、土地登記法規問題、作業程序問題、土地代書制度問題。分析其問題之癥結，謀求解決之途徑，俾為全面簡化土地登記業務之參

第二章 土地登記業務簡化之意義

第一節 土地登記業務簡化之意義

何謂土地登記業務簡化？在說明此定義之前，吾人先就「土地登記」之定義，下一界說。土地登記，乃土地及建築改良物之所有權與他項權利的登記。詳言之，將公私有土地及建築改良物的標示與權利關係，登記於土地、建築改良物登記簿，並發給土地、建物權利書狀，藉以加強地政機關對土地及建築改良物的管理，並保障人民的產權。土地登記業務簡化又有廣、狹義之分。狹義的土地登記業務簡化，顧名思義，即登記作業程序及作業方法的簡化，乃利用化繁為簡的技巧，以求登記作業推行迅速有效，節省人力，能夠縮短作業程序或改進作業方法的一種實用管理術。

所謂廣義的土地登記業務簡化，就是以「觀察、分析、綜合、證實」的科學方法，運用於土地登記業務上，藉以研究如何選擇經濟而有效的方法，使土地登記能確實本著穩固、簡易、精確及迅速的原則來達成加強地籍管理和確保人民產權。析而言之，土地登記業務簡化之實施，是具有若干原則性的

一、穩固：依我國土地法第四十三條之規定，登記具有絕對效力，土地登記既爲確定產權、決定權屬的一種登記，故必須具備穩固條件。

二、簡易：土地權利人多屬廣泛之民衆，良莠不齊，故登記手續、登記應用書表簿冊種類應力求簡化，始能迅赴事功。此外，辦理土地登記時，凡與登記本身無關之業務，不宜利用登記機會來辦理，以免妨礙登記工作的進行。

三、精確：欲使人民土地權利確定，免生滋擾及減少權利糾紛與便利移轉登記起見，須有確定之登記，故土地登記業務簡化必須精確，有嚴格之審查與精確之登載，則權利糾紛及一切權屬滋擾均可減少。

四、迅速：土地登記聲請時，必須繳納權利憑證，人民將其持有之權利憑證及有關之一切契據文件等交與登記機關後，心理上每多不安，故應儘速處理，同時政府爲加強地籍管理，亦有迅速完成登記工作之必要。

土地登記業務簡化既有廣、狹義之分，本文基於事實之需要及便于說明，乃從廣義之解釋。蓋廣義之土地登記業務簡化，乃現代化地籍管理必經途徑，對政府言，必須做到便於加強地籍管理，對人民言

必須做到便民服務，但便民必須適法，二者兼顧，缺一不可，故具有積極性意義。

自政府實施土地登記革新計劃以來，由於案件日益增加，原登記人員早已不敷調配，以致過去革新成果，漸已無法保持。而今社會進入工業化後，民間對加速辦理土地登記期望益切，土地登記業務之簡化自應續予研究改進，因實施土地登記業務簡化後，至少可發生下列良好的效果：

一、消除各項積弊陋規

過去土地代書及少數不肖的地政人員視地籍為秘本，藉複雜的法令為掩護，挑剔延擱，然後索取額外費用，使申請人因「交際費用」而蒙受損失，在實施土地登記業務簡化之後，登記人員增加，登記作業程序簡化，實施分層負責，處理登記案件可依限完成，此類積弊陋規，自可完全掃除。

二、便利資金的融通：

由於登記作業處理迅速，對於買賣、抵押甚為便利，增加社會流動資金，促進企業發展、經濟進步。此外，自社會政策言，資金

的融通，在都市方面，可改善居住問題。在農村方面，可協助解決農業問題。

三、促進都市發展，使土地能作有效利用

近年來都市建築物有日益增多的趨勢，而於申請建築執照之前，必先辦妥地目變更、土地分割及土地移轉登記等手續，並請領地籍圖及登記簿謄本，這些手續若未辦妥，則其他工作將無法進行，實施土地登記業務簡化之後，登記作業迅速，對於公、私有建築改良物及都市發展，提供了促進的作用。

第二節 實施土地登記業務簡化之條件

土地登記業務簡化，在開始實施之前，必須具備若干客觀的基本條件，作為實施的鋪路工作，這是非常重要的。將來實施土地登記業務簡化效果良窳，這些基本條件，具有決定性的作用。具備這些基本條件，雖然不能積極地保證實施土地登記業務簡化之必然有效，但至少可以消極地排除一些在將來實施時，可能遭遇的阻礙。

簡化土地登記業務，千頭萬緒，是一項業務非常繁重的工作，舉辦時應具備下列各項條件：

一、設備及器材：

古云：「工欲善其事，必先利其器」，欲實施土地登記業務簡化，必須要有現代化的設備和精密的作業儀器以資配合，以竣其事功，如辦公廳的佈置，應力求經濟有效，因為辦公廳是政府機關執行職務或推動工作的地點，也是工作人員與民衆接洽公務與傳達意見的場所，如能有效配置，必能便于登記案件之處理，減少不必要的 workflows，節省人力、物力、時間及空間，提高工作效率。倘若辦公廳佈置顯得零亂或過份狹窄，將給予民衆一種惡劣的印象，同時亦會影響工作人員的工作情緒。例如目前台北市除士林地政事務所外，各地政事務所均係租用四層樓房的民房，由於廳所狹窄，人民申請登記不便，登記人員對於案件之傳遞，亦不勝其煩，亟應加以改善。

倉庫是儲存地籍資料的場所，這些地籍資料如地籍圖、土地、建物登記簿、登記檔案等均屬原始資料，其記載具有絕對效力，故須