

台灣土地及農業問題資料

中國地政研究所叢刊

蕭 鈺

主編

土地行政機關組織改進之研究

楊祖憲

撰

我國地籍制度之研究

張元旭

撰

成文出版社有限公司印行

論文提要

本文計分七章。以內容劃分，包含三部分：第一、二章是導論；第三、四、五、六章是本論；第七章是結論。

導論部分，第一章緒論，分三節，首先分析地籍與制度的意義，然後敘述制度化及管理以及制度所具有的成長性，作為本論中引申革新新地籍管理必先重視制度設計之依據。其次，分別就地籍制度所包含的兩個基本項目——土地測量與土地登記，略述各國制度的概況，以供比較研究之參考。最後敘明本文研究之動機、方法與目標。第二章概說我國地籍制度之沿革，分三節，第一、二節敘述民國前後有關地籍整理之措施及演進；第三節敘述台灣省地籍制度之沿革。從歷代有關地籍史實之研究，我國地籍之所以遲至民國以後才能逐漸上軌道，其原因，主要由於未能將地籍建立成一個經常性的行政制度，以致無法維持並發揮其功能。

本論部分之第三、四章分別從現行的土地登記與土地測量制度加以研究。第三章為登記制度之研究，分五節，在前三節中，首先敘述現行制度的特點，並就我國所採登記絕對效力與實質審查的原則，在現代社會中是否仍合乎時宜的

問題加以探討，基於現代社會對不動產物權登記須兼顧安全性與時效性的需要，吾人認為，這兩項原則是正確可行的，但在作業條件與方法上却有待改進。雖然現行登記制度具有產權公信效力的優點，但在實務中，却存有相反的作法，第四節即以有關已婚婦女產權登記被否定其公信力為例，分析檢討其缺點；除了上述雖已登記而無公信力的現象之外，不動產物權項目中，亦有不需登記即已取得產權者，以致造成登記簿記載與事實脫節，第五節即以此種現象加以探討，並認為，為了使各種錯綜複雜的產權關係，能夠明確起見，亟須貫徹登記要件主義。第四章為土地測量制度之研究，分三節，第一節敘述多目標土地測量之新地籍建立的程序；第二節介紹目前台灣地區實施土地測量計畫之意義與內容。雖然土地測量制度的建立，大部分屬於技術性的範圍，但在制度結構上，仍須配合地籍行政的目標，為了有效的執行土地測量業務，第三節乃探討有關行政問題，並建議成立中央土地測量總機構及建立測量師制度。

除了以上就土地登記與土地測量分別作制度本質上之探討外，為了發揮制度的優點，仍有賴作業方法的設計與推動。在第五章地籍管理作業方法之研究中，吾人認為在現行制度執行上，應予改進的重點有三：第一，加強機關間行

政業務連繫與配合；惟其如此，而後行政效率與行政便民的理想才能徹底達成。第二，地籍法令系統化的建立；其目的，在使地籍制度所具有的絕對效力與實質審查，在公平、謹慎與迅速、便民之間能有客觀合理的作業準則。第三，在地籍管理作業方式上，應配合現代化之水準；其目的在利用現代管理科技以解決現代社會中繁複的管理問題。此外，由於經濟社會中專業分工以及專業專業化的趨勢，吾人認為在處理地政事務上，應從速建立專業代理制度，加重其功能，並提高從業人員之素質與地位，對政府與民間，都甚具意義，這是第六章所討論的重點。

第七章結論，係歸納各章探討心得，對我國地籍制度所擬議之改革方向。其要點包括：在管理上，政府應該發揮主動負責與簡政便民的職能；在方法上，必須符合最新科學管理的水準與潮流；而在目標上，必須兼顧兩項任務，其一要能掌握詳實的土地資料以供實施民生主義土地政策之依據；其二要能強化登記公信力及作業時效以配合現代化經濟社會的需求。

我國地籍制度之研究

目錄

第一章 緒論	一
--------	---

第一節 地籍制度的意義	一
-------------	---

第二節 各國地籍制度概況	九
--------------	---

第三節 研究之動機、方法與目標	一三
-----------------	----

第二章 我國地籍制度之沿革	一七
---------------	----

第一節 民國以前地籍制度之沿革	一七
-----------------	----

第二節 民國以後地籍制度之沿革	三〇
-----------------	----

第三節 台灣地籍制度之沿革	三四
---------------	----

第三章 我國土地登記制度之研究	三九
-----------------	----

第一節 我國土地登記制度之特點	三九
-----------------	----

第二節 我國所採登記絕對效力之界說與檢討	四一
----------------------	----

第三節 實質審查之意義	四七
-------------	----

第四節 我國土地登記公信力之考驗——關於已婚婦女產權登記之研究	五三
---------------------------------	----

第五節 貫徹我國土地登記制度之研究……………五八

第四章 我國土地測量制度之研究……………六五

第一節 泛論土地測量制度之建立……………六五

第二節 台灣地區土地測量計畫之實施……………七〇

第三節 有關土地測量行政問題之探討……………七七

第五章 地籍管理作業方法之研究……………八一

第一節 加強機關間行政業務連繫與配合……………八一

第二節 地籍法令系統化的建立……………八九

第三節 地籍管理作業現代化之研究……………九二

第六章 發揮地政專業代理人之功能……………一〇〇

第一節 從登記制度特性與便民意義論登記代理……………一〇二

第二節 代理與代書的區別……………一〇四

第三節 論專業代理人的素質……………一〇七

第四節 建立專業代理人初審責任制舊議……………一一一

第七章 結 論……………一一五

第一章 緒論

第一節 地籍制度的意義

一、地籍的意義：

籍者，簿冊也，指凡書冊以備記錄者稱之；此外，籍字也有稅之意，這可能源於古時稅由籍而來，籍爲稅而設之故。由此推論，地籍的意義，析述如下：

(一) 地籍者，指有關於土地事項記載之圖簿書冊。

(二) 地籍簿冊通常指官方簿冊而言。蓋課稅的權力在於國家，而稅籍的記載，乃是行使此種國家職權的依據，因此作爲稅籍之一的地籍，自爲官方所應具備之文書。

(三) 地籍建立的目的，由於國家職能的演進，已具多方面的作用。昔時國家的職能，主要是消極性的保護衛土，今日則更需提供積極性的社會福利，故而地籍的作用，也由課稅之目的，擴大作爲產權保障與土地利用的依據。

四、建立地籍的方法，一則由於人類科技水準的進步；二則由於多目標地籍

功能的需要；三則由於土地價值的增高，因此必須採用科學的測量技術爲基礎，而後依據測量成果完成登記。

(四)地籍作業，習慣上以地籍整理稱之（見土地法第三十六條第二項），這種以原本僅指靜態現象的清理工作作爲地籍一詞的通稱，主要由於歷代地籍工作往往在完成一次整理而達到財政目的之後，即疏於維護，因此，如欲使地籍不致失實，惟賴間隔性的整理；於今，由於地籍作用的擴大，如非保持經常性的維護，則難適應社會的需要，因此，對於土地權利動態現象的管理，尤應重視。

綜上所述，所謂地籍，係政府以科學的測量方法，查明各宗土地之位置、界址、種類、面積，並記載其土地權利狀態、使用狀況等，以圖冊示之，以便明瞭土地狀況、鑑定土地權利，而爲課征土地稅及實施土地政策之依據。

二、制度的意義：

制度者，舉凡各種社會團體之行動，能影響或控制個人行爲者皆可稱之。詳言之，即指各種限定個人或團體或個人與團體間權利義務關係之規則與習慣，此類規則與習慣，包括法律、命令、行政規章及習慣傳統等，乃個人或團體

應行遵守之正式或非正式的行爲規範，此等規範亦即代表社會的組織特性。總之，制度是由於社會或團體之共同行爲而發生，爲實現社會共同目的而存在，以維持社會和平安定與秩序等利益而設計之行爲規範與組織型態。由此可知，制度是人類文化的表現，法令規章及習慣之累積。

由於制度係個人與社會團體行爲之準則，故其範圍至爲廣泛，而其內容更兼含抽象與具體等不同的型態，因此，所謂完備的制度，絕不是放諸四海而皆準的規範。行政制度是行政機關用以規範個人或團體的準則，在一個制度不夠完備的社會中，往往依賴「爲政在人」，所以遂有「人存政舉，人亡政息」的缺失。因此，行政革新的意義，首先就是實施科學管理、建立合理制度，使機關內部管理有條不紊，一切辦事有軌道可循，而後行政才能做到講求效率、簡化便民。管理大師泰勒（Frederick W. Taylor）說：「過去以人才爲第一，從今以後則以制度爲第一」，故一個合理完善的行政制度，乃是行政科學管理的基礎。

根據行政範圍的廣狹談制度的分類，可分其爲主要制度與次要制度。前者係從廣義言之，乃指國家政治性制度而言，舉凡內政、司法、軍事、財經等政

策是，統稱政策性制度；後者係從狹義言之，乃指行政管理制度而言，亦即每一行政機關，根據政策性制度，對許多個別或同類事件之處理，運用科學精神和方法，制訂各種合理的工作規範（註一）。

三、土地制度與地籍制度：

土地制度為國家政策性制度之一種，舉凡影響土地資源利用及其所有權之制度皆可稱之。此種制度，乃由人類使用土地行為所累積而成的組織或規範，經過長時期之演進、強化與定型之後，成為人類使用土地行為外部規律之要素（註二），換言之，即是個人與個人間，因支配、占有與使用土地而建立之權利義務關係，藉國家組織權力之監督與控制，以實現土地政策之社會目標。

我國土地制度的沿革，可分為五個時期：一、自太古至周朝為土地國有，人民受國家分田，從事耕作，老死復返之於官（國），對於土地之使用收益，人皆享平等之權利。二、自戰國末葉至南北朝時代為土地私有，此時全國土地分為私有、官有兩種，私有土地由人民任意買賣，其所有權狀態，甚為不均，竟至「富者田連阡陌，貧者無立錫之地」。三、自後魏孝文帝至唐代中葉為土地國有制復興時代，仿行周前舊制，因制度與時勢矛盾，迨及唐代中葉即無法維持

。四唐代中葉以後，歷宋元明清以迄今日，爲土地私有制確立時代。五民生主義的平均地權制度，這是國父目睹歐美土地私有制度之弊，所用以防患我國土地問題於未然，並免重蹈歐美國家覆轍之主張。平均地權的土地制度，既非單一的土地公有制，亦非純粹的土地私有制，而是二者之綜合發展，此一土地制度，即在達成民生主義土地政策之理想，使地盡其利，民廣其生，則「文明之福祉」始爲「國民平等以享之」（註三）。

地籍制度爲實行土地制度的基礎，蓋以地籍乃作爲土地政策實施之參攷，以及確定人民產權之依據，故就地籍制度的內涵來說，從廣義言之，地籍制度爲國家土地政策性制度之一環，故地籍之建立，必先確立國家土地政策性制度之原則，而後始以地籍制度作爲配合之手段，例如爲了貫徹農地農有政策，於其所有權移轉登記時，遂對權利人加以資格審查；從狹義言之，地籍爲政府公共行政中土地行政業務之一環，與確定人民產權息息相關，故對於地籍管理必須順應行政革新之便民措施，以符合社會民衆對行政現代化之期望，例如爲了配合現代社會對產權移轉時效之要求，乃對地籍登記之程序與方法，加以簡化改進。

四、制度化的管理與制度之成長：

(一) 制度化管理 (Systematic Management)，指行政機關或企業團體等公私組織，根據科學精神和方法，對其日常處理程序，研究制定各種良好的管理法則，以供內部成員有所遵循，並供外部權利關係人作為接洽、聲請之指導，這個良好的管理法則，就是此一機關組織的合理規範。制定一個良好的管理法則，除了必須遵守政策目標之外，還必須顧及客觀環境與條件變更，然後才能達到適時、適人、適物、適地與適勢的理想，因此，制度化管理的內容，並非一成不變，吾人只可把制度化管理看成是一種管理目標，而仍有賴隨時加以斟酌修訂（註四）。

(二) 制度之成長：任何一種制度，都是基於某一特定目的，經過客觀環境與文化條件的抉擇，而形成的規範。在表面上看，制度似乎是一種機械化的成品，然究其本質，實則具有有機體的特質。西諺說：「制度是生長出來而不是製造出來的」，特別是政治性、政策性的制度，其淵源更廣涉一國文化背景、知識水準、人民風尚等因素。制度是為需要而建立，因此需要是制度的起因與成長的動機，而科學技術的更新與管理思潮的改革，更是促

進制度化管理成長的推動力。爲了達成機關組織業務的目標，所以必須建立一個合理的制度，爲了使此一制度能維持其永恆的生命，所以制度必須跟上現代化水準，以適應新需要（註五）。

五地籍制度的內容與特性：

建立地籍的方法爲測量與登記，因此地籍制度的內容即包含此兩個基本項目，前者屬於技術方面，後者屬於行政方面。行政方面，除了指對土地所記載的登記資料之外，還包括由測量、計算或攝影照片所製成的地籍圖及標示，其實施程序，由於各國所採用的法律制度之不同而互異。據估計，在整個地籍實施工作中，大部分屬於行政的範疇；至於測量技術方面，雖就整項工作計畫所占之比例較小，但此項工作却是實施地籍的基礎作業，由於測量作業能夠以不同的技術來完成，因此在實施之前即面臨對幾種不同的方法與程序的選擇問題，其中最基本的，乃究竟選用圖解法（Graphic Method）或數值法（Numerical Method）？以及僅用地面測量法（Ground Survey）或加入航空攝影測量法（Photogrammetric Survey）？

地籍制度的建立須先顧地籍測量的完成，而地籍測量的基本特性就是測量

的目的乃與經濟社會發展相互適應與配合，而由此種測量的特性遂產生以財政爲目的或以法律爲目的之地籍制度。吾人可自地籍測量之歷史與發展去了解此種特性，大凡某一地區之土地，其早期的發展通常是多方面的，土地所有權雖也重要，但却不如土地課稅及自然資源清查之受重視，且通常土地稅收在當時的政府收入中占很大的比例，因此地籍乃著重在財政目的，故爲達到征税的目的，財產估價時即需依賴「財政的地籍」(Fiscal Cadaster)來提供其資料，因它能確定土地界址、面積及使用現況。隨後由於文明進步，經濟社會結構益爲複雜，因此土地所有權、土地界址及土地分配等問題益受重視，而政府稅收，亦因其他稅源之增加，而使土地稅所占之比例大爲減低，至此地籍之重點，已由土地價值轉變爲土地所有權及界址之確定，此即「法律的地籍」(Legal Cadaster)。這兩種不同目的之地籍制度的區別，就傳統的意義言，一般認爲法律地籍需要較準確的精度及較詳盡之地籍圖，事實上，法律地籍之精度也確實較財政地籍之精度爲高，但並非法律地籍即完全採用高精度的複雜方法，其精度高低採擇之標準，主要乃取決於土地價值之高低，例如日本地籍測量精度即因地區之地價不同而區分爲六級。

法律地籍除了對地籍測量具有深遠之影響外，在登記制度方面，也因而形成兩種不同特性的制度。所謂法律地籍，包括所有法律文件及土地界址及標示，以作為土地管理之基礎，而由於法律對登記所賦予之不同效力，土地登記制度遂可分為兩種，其一即契據登記制（System of Registration of deeds, or Negative System），其二即權利登記制（System of Registration of title, or Positive System）。

雖然登記制度在理論上分為上述兩種頗不相同的制度，但在實際應用時，此兩種制度仍很相似，它們均以登記人員作為一個最重要的一環，尤其是對權利登記制度而言，整個制度更端賴登記人員的智慧與公正，因為登記人員的地位，實具有準司法人員之性質，這是很重要的觀念（註六）。

第二節 各國地籍制度概況

由於西方國家對於科技的重視，並能從事系統化的研究，因此，無論在科技水準或行政管理上，皆表現出甚為輝煌的成果，此在地籍制度方面亦不例外。目前世界各國所行的地籍制度亦皆師法西方國家的制度。茲分就測量與登記

兩項敘其概況。

一、地籍測量方面：

由於測量是一種技術性的工作，故表現在測量制度者，即為技術方法的沿革。茲列舉有關西方測量術發展的史實，以窺測量制度演進概況（註七）：

- (一) 1333 ~ 1300 B.C. 埃及清丈尼羅河流域，開陸地測量之先河。
- (二) 350 B.C. 希臘 Aristotle 發現地軸、赤道、回歸線與五帶，倡地球為球體說。

- (三) 276 ~ 196 B.C. 希臘 Eratosthenes 實施大地測量，於夏至日在 Syene 及 Alexandria 兩地觀測日影，求得地球圓周為 50X5000 希尺。

- (四) 150 ~ 100 B.C. 希臘 Heron 發明「規板照準儀」（具有水平度盤，全圓分三六〇格，每格一度）與「管狀水準器」。

- (五) 30 B.C. 羅馬創設測量學校，當時測量人員不僅接受高薪，而且享有政府賜予之爵位榮譽。

- (六) 825A.D. 阿拉伯人在 Mesopotamia 平原舉辦子午弧測量。

- (七) 1524 A.D. 荷人 Gemma - Frisius 創三角測量原理。

- (v) 1525 A. D. 法人 Fernel 自 Paris 至 Amiens 量子午弧並測緯度。
- (vi) 1571 A. D. 英人 Thomas Digges 發明「全測儀」(徑二尺，無望遠鏡，其應用與現代經緯儀同)。

(vii) 1590 A. D. 英人 John Praetorius 發明平板儀。

(viii) 1617 A. D. 荷人 Willibrord Snellius 建立三角網，測量子午弧。

(ix) 1669 A. D. 法人 Picard 配置望遠鏡於測角儀器，成為現代經緯儀之雛形。

(x) 1770 A. D. 英人 James Watt 創視距測量。

(xi) 1913 A. D. 義人 Fardivo 從飛機上攝影，創像片鑲嵌圖。

(xii) 1950 A. D. 瑞典人 Eril's Bergstrand 發明光波測距儀。

二、地籍登記方面：

十二世紀德國東部地方對不動產之讓與，必須在法官或市議員面前加以記錄之制度，斯蓋登記制度之萌芽；但一般學者仍謂今日登記制度，係起源於一七八三年之普國一般抵押法，而奧國一八七一年之登記法、普國一八七二年之登記法制定後，始漸臻完備(註八)。按目前世界各國現行之土地登記制度約可分為兩大類，其特點分述如下(註九)：