

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

台灣未登記土地清理之研究

版權所有



翻印必究

中國地政研究所所長 蕭錚主編
臺灣土地及農業問題資料
台灣土地登記業務簡化問題之研究
台灣未登記土地清理之研究

著者：謝王

福瑞

來棟

出版者：成文出版社有限公司

發行人：黃成

助

發行所：成文出版社有限公司

台北市杭州南路一段六巷九號

電話：三九一六四一六（五線）

郵政劃撥帳號：一四四四七號（全省通用）

印刷者：上林彩色印刷有限公司

初版：中華民國七十年六月

登記證：行政院新聞局局版臺業字第一一四三號

台灣未登記土地清理之研究

論文提要：

地籍整理爲政府施政的重要基礎工作，地籍不清則稅賦無從徵收，土地分配利用無法規劃指導，對人民而言，產權無以保障，並導致負擔不均，且土地未登記，管理不易，爲人民佔用或濫墾，影響水土保持國土保安。本文之撰述，旨在發掘當前因土地未辦登記所產生之問題，並估計未來發展情形，進而提出適當解決之方法，茲將其要點說明如次：

一、台灣辦理土地整理概述：

1 清朝之土地清丈：光緒十二年，台灣巡撫劉銘傳採納「就田問戶宜先施清丈」之議，着手辦理土地清丈，十四年清丈完畢並發給丈單以爲管業憑證。

2 日據時代之土地調查與不動產登記：日人以收稅急需，於民國前十二年起開始實施土地調查，登錄於土地台帳，並實施不動產登記發給登記濟證。

3 光復後之地籍整理：以光復前日人已辦不動產登記之區域，不動產權利人將所持日人發給之登記證書向地政機關繳驗換發土地所有權狀，編造登記簿，視為已依我國法令完成登記。

二、台灣未登記土地之現況：（民國六十年底止）

1 台灣省已登記土地面積爲一、六一一、九二一公頃約佔總面積的四十五・一%，未登記土地面積爲一、九五九、〇〇八公頃約佔總面積的五十四・九%。

2 台北市已登記土地面積爲二二、一六二公頃約佔全市總面積的八十一・四%，未登記土地面積爲五、〇五一公頃，約佔全市總面積的十八・六%。

三、未登記土地產生之原因：

1 法令規定應免於編號登記者：土地法第四十一條規定交通水利用地及其他土地應免於編號登記，故辦理總登記期間，該項土地皆未辦理登記。

2 已辦總登記地區，在總登記期間，無人申請登記者，這類逾期

登記土地本應依法收爲國有，但因行政機關執行不當，致未完成國有登記。

3 尚未依土地法規完成測量登記之地區。

四、土地未登記所產生之困擾：

1 無地籍基本資料，各種土地分配利用政策無從推展。

2 都市未登記畸零地因權屬未定，取得合併建築使用困難。

3 未登記之河川新生地、道路、溝渠廢置地尚無管理機關，易爲

人民佔用，清理不易。

4 未登記山坡地管理不便，招致人民濫墾，危害公共安全，破壞

國家資源。

5 農企公司申請開發未登記荒地，無權屬機關核准，無法取得土

地。

五、清理未登記土地之辦法：

(一) 法令依據：有土地法、土地法施行法、土地登記規則、公有土地管理辦法，台灣省地籍查整辦法、台灣省土地權利清理辦法、台灣省縣

市政府代管無主土地辦理要點及各級政府機關所發布之行政命令等。

(一) 清理程序：

1 地籍測量：①三角測量，②圖根測量，③戶地測量，④計算面積，⑤製圖。

2 土地總登記：①調查地籍，②公布登記區及登記期限，③接收案件，④審查並公告，⑤登記發給書狀並造冊。

六、目前辦理未登記土地清理情形：

1 山地保留地：面積共計二四〇、六三四公頃，地籍測量已於民國五十五年完成，目前尚在辦理總登記中，土地權屬登記爲國有，並賦山胞予耕作權。

國有森林用地清理：國有森林用地共計一、六一六、六五一公頃，目前清理者，僅限於已有濫墾之六萬八千公頃解除森林地，將濫墾林地予以測量登記，權屬爲國有，並區分爲宜農宜牧宜林地，放領放租或出售給濫墾人及耕地不足者。

3 原野地之清理：面積共計一七二、八二〇公頃，目前僅經濫墾

人申報之土地才予測量登記，其權屬登記爲國有，並予區分爲宜農宜林宜牧地，放領放租或出售給墾墾人，其未墾墾或墾墾未申報者則尚未清理。

4 無主土地清理：無主土地在辦理總登記期間曾積極清理，並規定由縣市政府執行代管放租，期滿收歸國有，但因總登記期間部份人民不諳法令，或縣市政府實際並未執行代管、或無法放租、或其他原因，至今權利人仍陸續提出申請登記。

5 河川地、道路地清理：河川地清理僅止於全省十九條主要河川之浮覆地，面積共計二、七五二公頃。道路地清理，省道已測量完竣，尚在辦總登記中，清理結果約有五十多是未登記土地，代養縣鄉道則目前正在清理中，登記權屬爲國有。

七、清理工作檢討：

1 山地保留地測量調查後未即辦理登記，致使用人迭有變更，易滋糾紛。

2 山地保留地登記爲國有，則政府剝奪人民權益。

3 國有森林用地儘清理其解除林地部份，其餘廣大面積未清理，容易再招致濫墾。

4 原野地，僅申報濫墾者予以區分整理，其餘未濫墾土地未清理，則所費人力、財力均大，推行水土保持之效果不彰。

5 荒地開發雖為獎勵投資條例所定項目，但政府從未核准過，致該條例規定落空。

6 道路未登記地，既早由台灣省道路主管機關保管使用，其權屬登記國有似有不當。

八、改進意見：

1 配合地籍圖重測機會，全面測繪地籍圖，清理未登記土地。

2 地籍圖測繪時，應考慮到多種用途，使圖根點能予保留，並計算高程，便於繪製土地利用基本圖，使它能在土地利用上發揮它的功能。

3 修正土地法：對於不合時宜之法規提出修正意見。

4 未登記土地以公有地居多，辦理登記時似可縮短其公布登記期

限及公告期間爲一個月。

i 一本完善之土地登記簿，除能提供土地分配之資料外，尚須能供給土地利用之資料，故登記簿上應有編定使用，土地可用限度，與保育等級之記載。

6 無主土地應確實執行代管並放租，其代管期限似可縮減爲一年以利清理並保障產權。

7 和平占有取得土地所有權既爲法律所賦予之權利，其權利應受保障，占有土地在公告總登記期間或劃出河川範圍時，提出申請。

8 未登記河川浮覆地、道路溝渠廢置地，應視實際情況而決定其權屬，不能全部登記爲國有。

9 對於舊有濫墾地，應予一次承認其事實，並責令完成水土保持。新濫墾地強制執行消除地上物，並以妨害公共安全判刑收回土地。

10 未登記土地宜由有關單位會商後，及早核准人民使用，其權屬爭執及登記方式再由各機關內部協調。

11 山地保留地應早日賦予山胞所有權，取銷保留制度，並以教育

來輔導山胞謀生技術。

12 未登記土地清理後，如係耕地，應考慮到扶植自耕農政策，但對於承領面積、住所距離、對象等似可放寬。

台灣未登記土地清理之研究

目錄

第一章 緒論

第一節 台灣辦理土地整理概述

壹、清代之土地清丈概述

貳、日據時代之土地調查與不動產登記概述

參、光復後之地籍整理概述

第二節 未登記土地之意義及分類

壹、未登記土地之意義

貳、未登記土地之分類

第三節 未登記土地清理之重要性

壹、確定產權

貳、便利土地管理

參、公平負擔

肆、促進土地利用

第二章	台灣未登記土地之現況及問題	一二
第一節	未登記土地之面積及分佈情形	一二
壹、台灣省已、未登記土地面積及分佈情形	一二	
貳、台北市已、未登記土地面積及分佈情形	一五	
第二節	未登記土地之經管機關及使用收益情形	一七
壹、未登記土地之經管機關	一七	
貳、未登記土地之使用收益情形	一八	
第三節	土地未辦登記所發生之問題	一九
第三章	未登記土地清理之辦法	二三
第一節	辦理未登記土地清理所依據之法令	二三
第二節	地籍測量	二六
壹、地籍測量之意義	二六	
貳、地籍測量之程序	二七	
叁、地籍測量之辦理機關	三〇	
第三節	未登記土地辦理登記之程序	三〇

壹、土地登記之性質與種類……………三〇

貳、未登記土地辦理登記之程序……………三二

第四章 台灣未登記土地清理情形及檢討……………三八

第一節 山地保留地之清理……………三八

壹、山地保留地設置之沿革……………三八

貳、山地保留地之分佈及面積……………三八

參、山地保留地辦理測量登記情形……………四一

肆、檢討……………四五

第二節 國有森林用地清理……………四七

壹、國有森林用地之由來……………四七

貳、國有森林用地解除地清理情形……………四八

參、檢討……………五四

第三節 原野地之清理……………五六

壹、原野地之由來及分佈……………五六

貳、原野地之經營管理規劃闕失……………五七

叁、原野地清理情形	五八
-----------	----

肆、檢討	六〇
------	----

第四節 無主土地清理	六二
------------	----

壹、無主土地之由來	六二
-----------	----

貳、無主土地清理情形	六三
------------	----

叁、檢討	六六
------	----

第五節 其他未登記土地清理	六七
---------------	----

壹、河川地之清理	六八
----------	----

貳、道路地之清理	七〇
----------	----

第五章 辦理未登記土地清理之改進意見	七四
--------------------	----

第一節 加強辦理地籍整理之意見	七四
-----------------	----

壹、關於地籍測量方面	七四
------------	----

貳、關於土地登記方面	七八
------------	----

第二節 如何確定未登記土地權屬之意見	八三
--------------------	----

壹、無主土地權屬方面	八三
------------	----

貳、和平占有土地問題.....	八七
叁、水道河川浮覆地及道路溝渠廢置地權屬問題.....	九〇
第三節 如何促進未登記土地開發利用之意見.....	九七
壹、濫墾地應加強清理.....	九七
貳、未登記土地如何及早核定使用.....	一〇一
叁、從速全面性開發利用未登記山坡地之意見.....	一〇三
第四節 未登記土地清理如何與土地政策配合之意見.....	一〇六
壹、山地保留地有無繼續保留之必要.....	一〇六
貳、未登記土地清理後如何與土地政策配合問題.....	一一〇
第六章 結 論.....	一一五

台灣未登記土地清理之研究

王瑞棟 撰

第一章 緒論

第一節 台灣辦理地籍整理概述

地籍整理，是就土地之自然狀態：如土地種類、面積、坐落、形狀、地力等，權利狀況：如屬於何人所有、他項權利負擔情形如何等，以及使用狀態：如利用情形如何、應作何種使用等，一一詳細加以測量調查及登記，並將整理的結果用圖冊逐筆記載，以供國家施政的依據。故地籍整理實為建國的基礎工作。

我國整理地籍之歷史由來已久，例如明代之「魚鱗圖冊」及「黃冊」等均為有關地籍之簿冊，前者係以田地為主，逐丘相接，如魚鱗之相比，故以得名。後者係以戶為主而編成，作為課稅之依據，除財政目的外，別無其他作用。民國十九年土地法公布，對於地籍整理工作，始逐漸普遍展開。

台灣之土地整理工作，遠在清朝劉銘傳任台灣巡撫時，即已着手辦理土地清丈，復經日本佔據期間，基於徵稅需要，亦曾積極整理土