

## 調 查 意 見

壹、案由：據訴，為臺灣苗栗地方法院等歷審法院（107年度訴字第74號），審理渠等與孫○○間請求分割共有物事件，無視原分割協議之標的（坐落苗栗縣頭份市尖下段○○○地號等8筆土地）已有變動，逕認無情事變更原則之適用，率為不利判決，損及權益；另苗栗縣頭份地政事務所就臺灣苗栗地方法院囑託，辦理107年度訴字第74號分割共有物事件之鑑界測量事宜，惟其製作之土地複丈成果圖涉有不實，致渠遭法院不利判決，損及權益等情案。

貳、調查意見：

本案經調閱臺灣苗栗地方法院（下稱苗栗地院）、臺灣高等法院臺中分院（下稱臺中高分院）、苗栗縣政府及該縣頭份地政事務所（下稱頭份地政）等機關卷證資料，業經調查竣事。茲臚列調查意見如下：

- 一、陳訴人與土地共有人分別共有苗栗縣頭份市○○段○○○地號等○筆土地，並簽訂共有土地分割協議書（下稱系爭協議），嗣因其中○○○地號土地部分面積更正編定為建地而分割出○○○-○地號土地，其中一共有人不願就該地號土地分配方式進行協議，並向苗栗地院提起請求履行協議之訴訟，案經該法院判決陳訴人等應依該協議所訂分割方法協同辦理分割登記，陳訴人等不服該判決提起上訴，迭經臺中高分院及最高法院駁回在案。綜觀歷審法院判決，與該協議內容並無不同，亦無違反相關法律見解，陳訴人認歷審法官無視於憲法所保障之人民財產權，剝奪其財產而強行分配，且對其所喪失之○○○-○地號土地權益未有任何等值土地之補償或金錢找補，卻仍在繳該筆土地之地價稅及因判決所衍生之土地增值稅等

情，容有誤解。

- (一)陳訴人向本院訴稱，其與土地共有人分別共有苗栗縣頭份市○○段○○○地號等○筆土地，於民國(下同)106年3月25日簽訂系爭協議，嗣於第2次協議程序進行中，其中○○○地號土地(地目：旱，面積○,○○○.○○平方公尺)於同年9月14日辦理土地部分面積更正編定為建地，並分割出○○○-○地號土地(地目：建，面積○○○.○○平方公尺)，變成○筆共有土地(下稱系爭土地)。因○○○-○地號未經協議，且公告現值、現實價值及使用方法已與原○○○地號不同，另地價稅金等之課稅由106年9月14日起往前回推追繳5年，而產權登記仍為共有人分別共有，應由共有人依各人意願進行再協議以達共識加註契約，並修改原○○○地號之總面積及重新分配系爭協議之共有人於4筆農地，彼此依各人原持有面積於不同地號做互換以達化零為整後，始能向頭份地政申請共有物分割登記。
- (二)嗣共有人於106年10、11月間由共同委請之地政士主持協調會，針對○○○-○地號土地分配方式再進行協議，惟其中一共有人不願出面協議，逕以其他共有人不履行系爭協議為由，向苗栗地院提起訴訟。陳訴人於訴訟過程向該法院提出證據與說明，然承審法官竟判決其他共有人履行協議，明確對○○○-○地號土地做了訴外裁判分割；另臺中高分院之法官仍維持苗栗地院之錯誤判決，將未有協議之○○○-○地號土地全部判予另2位共有人。其判決理由是依判決時地籍謄本所記載，○○○與○○○-○地號土地二者面積相加與系爭協議當時之○○○地號土地面積相同。但○○○-○地號土地由農地變為建地，公告現值與課稅標準均不同，實際

使用價值亦不同，法官無視於憲法保障之人民財產權，剝奪陳訴人之財產而強行分配，且對其所喪失的○○○-○地號土地權益未有任何等值土地之補償或金錢找補，卻仍在繳該筆土地之地價稅及因判決所衍生之土地增值稅等語。

(三)按「共有物之協議分割與裁判分割，皆以消滅各共有人就共有物之共有關係為目的。而協議分割契約應由全體共有人參與協議訂立，方能有效成立，並須全體共有人均依協議分割契約履行，始能消滅共有人間之共有關係，該契約所訂分割方法，性質上為不可分，故共有人中之一人或數人提起請求履行協議分割契約之訴，其訴訟標的對於共有人全體必須合一確定，應以其他共有人全體為被告，於當事人之適格始無欠缺。且其應受判決事項之聲明，應為命兩造依協議分割契約所訂分割方法協同辦理分割登記，不得僅命被告就原告自己分得部分協同辦理分割登記。」(最高法院90年度第12次民事庭會議決議參照)。

(四)經查共有人於簽訂系爭協議後，就○○○地號土地部分面積更正編定為建地而分割出之○○○-○地號土地未經協議，雖由共同委請之地政士召開協調會仍未有結果，其中一共有人遂向苗栗地院提起請求他共有人應偕同履行系爭協議之訴訟，案經該法院判決<sup>1</sup>命陳訴人等依系爭協議所訂分割方法協同辦理分割登記。陳訴人等不服該判決提起上訴，迭經臺中高分院<sup>2</sup>及最高法院<sup>3</sup>判決駁回在案。綜觀苗栗地院與臺中高分院之判決，與系爭協議內容並無不同，亦無違上開最高法院90年度第12次民事庭會

---

<sup>1</sup> 107 年度訴字第 74 號判決。

<sup>2</sup> 109 年度上字第 80 號判決。

<sup>3</sup> 109 年度台上字第 3204 號裁定。

議決議之意旨，陳訴人稱「承審法官竟判決其他共有人履行協議，明確對○○○-○地號土地做了訴外裁判分割，另臺中高分院之法官仍維持苗栗地院之錯誤判決，將未有協議之○○○-○地號土地全部判予另2位共有人」等語，尚非屬實。

(五)又按「民法第227條之2第1項所規定之情事變更原則，係源於誠信原則內容之具體化發展而出之法律一般原則，屬於誠信原則之下位概念，乃為因應情事驟變之特性所作之事後補救規範，旨在對於契約成立或法律關係發生後，為法律效果發生原因之法律要件基礎或環境，於法律效力終了前，因不可歸責於當事人之事由，致發生非當初所得預料之變動，如仍貫徹原定之法律效果，顯失公平者，法院即得依情事變更原則加以公平裁量，以合理分配當事人間之風險及不可預見之損失，進而為增減給付或變更其他原有之效果，以調整當事人間之法律關係，使之趨於公平之結果」(最高法院103年度台上字第308號判決意旨參照)。要言之，「所謂之情事變更原則，依其立法理由記載，情事變更純屬客觀之事實，當無因可歸責於當事人之事由所引起之事例。若法律關係成立後，因可歸責於當事人一造之事由致情事變更，自不許該當事人依本條項(即民法第227條之2第1項)規定主張權利」(最高法院87年度台上字第1549號、94年度台上字第2367號、104年度台上字第2413號判決意旨參照)。

(六)揆諸臺中高分院判決駁回陳訴人上訴理由，主要係協議當時，○○○-○地號土地仍未分割，而為原○○○地號土地之一部；分割後○○○地號土地為農牧用地，面積為○,○○○.○○平方公尺，○○○-○地號土地更正編定為丙種建築用地，面積302.25平方公尺，兩筆土地合併面積為○,○○○.

○○平方公尺，與協議分割前原○○○地號土地面積相同；地政事務所繪製之○○○及○○○-○地號土地分配情形，即依系爭協議分割原○○○地號土地之分配範圍，原○○○地號土地分割出○○○-○地號土地後，對於實際可得分配之土地總面積不生影響；共有人簽訂系爭協議當時，均知悉三合院建物坐落原○○○、○○○地號土地之事實。簽訂系爭協議時，本有將三合院建物主要坐落土地部分分配予該建物所有人之意；再者，共有人於申請更正編定之初，僅係為日後辦理土地分割時得申請不課徵土地增值稅，並非係以原○○○地號部分土地完成變更為建地後，再納入原協議進行分配為目的。且○○○-○地號土地係因共有人為節省原○○○地號土地所生稅賦問題，而經全體同意申請更正編定，原○○○地號土地辦理更正編定成為現今○○○、○○○-○地號土地之狀態，顯屬可歸責於當事人之事由所致，而非純屬客觀之事實所造成，與情事變更原則之要件不符，難認有情事變更原則之適用。

(七)況○○○-○地號土地範圍係依照三合院建物所占有的分割前原○○○地號土地面積反推其應留設之法定空地而劃定，並更正編定為丙種建築用地。倘共有人未就原○○○地號土地先行申請更正編定，而該建物所有人分得土地後，亦均得分別就建物占用土地之部分依上開規定申請更正編定為建地，此時其餘共有人尚無法因其等嗣後變更部分土地為建地而再向其等請求補償，並須依系爭協議第4條約定，分擔原○○○地號土地分割時所衍生之土地增值稅，故共有人先行申請更正編定後，已減輕負擔原○○○地號土地之稅賦問題，與前開情形相較，並無更為不利，亦難認當初協議有因原○

○○地號土地更正編定分割出○○○-○地號土地，致使原有效果履行契約顯失公平之情形。

(八)此外，系爭協議第4條約定，因辦理該協議共有土地分割所衍生之增值稅、贈與稅、印花稅、代書費、地政規費、殘餘建物拆除清理等稅費均由共有人等平均分擔，分割前如有欠稅費由各共有人自行負擔。則不論原○○○地號部分土地有無申請更正編定為○○○-○地號之丙種建築用地，共有人均應依上開約定分擔辦理系爭土地分割協議所生土地增值稅等稅費，而為其等所知悉，亦難以辦理編定後之稅賦增減與否，推認非當時所得預料，而有顯失公平之情事。

(九)綜上，陳訴人與共有人分別共有系爭土地，並簽訂系爭協議，嗣因其中○○○地號土地部分面積更正編定為建地而分割出○○○-○地號土地，共有人之一不願就該地號土地分配方式進行協議，並向苗栗地院提起請求履行協議之訴訟，案經該法院判決陳訴人等應依該協議所訂分割方法協同辦理分割登記，陳訴人等不服該判決提起上訴，迭經臺中高分院及最高法院駁回在案。綜觀歷審法院判決，與該協議內容並無不同，亦無違反相關法律見解，陳訴人認歷審法官無視於憲法所保障之人民財產權，剝奪其財產而強行分配，且對其所喪失之○○○-○地號土地權益未有任何等值土地之補償或金錢找補，卻仍在繳該筆土地之地價稅及因判決所衍生之土地增值稅等情，容有誤解。

二、頭份地政依苗栗地院囑託前往現場勘測系爭土地建物位置之實際情形，並製作勘測成果圖；復據該法院囑託繪測系爭協議分割方案之土地複丈成果圖，並經該法院修正後確認在案，核其辦理過程尚無違誤之處；況臺中高分院判決理由業已敘明，該等成果圖僅

供法院參酌，是否得為判決履行系爭協議之依據，並非由地政事務所決定。陳訴人稱頭份地政之測量人員，未依法院囑託且無任何依據，逕就○○○-○地號土地自行分配予另2位共有人等語，尚非實情。

- (一)按內政部為建立地政機關辦理法院囑託土地界址鑑定作業程序及製作書圖標準化，並避免經法院判決確定後土地鑑界之困難，以提高地籍測量公信力，維護人民合法權益，於87年3月17日發布「辦理法院囑託土地界址鑑定作業程序及鑑定書圖格式」。地政機關辦理法院囑託土地界址鑑定作業，應依法院囑託事項、地籍測量實施規則、辦理圖解法土地界址鑑定作業注意事項及本作業程序相關規定辦理。依本作業程序五、(一)規定，地政機關辦理鑑測時，應會同法官及當事人實地勘查，並將法官現場囑託事項記錄於「法院囑託鑑測案件法官現場囑託事項紀錄表」內，據以施測，未經法官囑託之事項，測量人員不得增加鑑測項目。另本作業程序五、(二)規定，測量人員如認為囑託案件無法辦理鑑測時，應當場向法官陳述理由，返回後並函復法院。
- (二)陳訴人向本院訴稱，苗栗地院囑託頭份地政依系爭協議之地籍圖，繪測協議分割方案之土地複丈成果圖。陳訴人之原協議內容或圖表皆未對○○○-○地號土地有任何協議，惟頭份地政之測量人員，未依法院囑託且無任何依據，逕就○○○-○地號土地自行分配予另2位共有人，陳訴人於訴訟過程多次提出相關證據並請求法官傳喚測量人員出庭說明其分配○○○-○地號土地之依據，然法官均未同意等語。
- (三)按共有人因系爭協議分割不成，其中一共有人遂向苗栗地院提起請求履行該協議之訴訟，已如前述。

苗栗地院受理該訴訟後，即於107年5月25日函請頭份地政於同年6月19日會同前往現場勘測系爭土地上建物位置之實際情形，並繪製成果圖。當日該所依法院人員指示辦理現況測量，將系爭建物所占用地之坐落、面積鑑測計算後，於同年8月28日檢送勘測成果圖、成果套繪航照圖、現場門牌照片等資料予苗栗地院。

(四)嗣苗栗地院於108年1月29日檢送系爭協議、地籍圖等資料，函請頭份地政依該協議之分割方案繪測成果圖，並說明略以：「……二、經查兩造係就貴轄頭份市尖下段……8筆土地協議分割，又尖下段○○○地號土地嗣因更正編定，另分割出○○○-○地號，惟兩造協議分割時尚未更正編定，請依兩造協議時之內容繪測。另依協議書內容分割，倘因計算上致生面積差異，請其計算調整之。三、倘兩造依……協議書方案為分割，是否有不得分割或不能登記之情形？……。」經頭份地政於同年5月22日函復說明二略以：「經查旨揭共有土地分割協議書……關於○○○及○○○-○（現今已分割出）地號等2筆土地之分配面積尚有疑義，經多次聯繫原告訴訟代理人迄今仍無法確認，本案仍請貴院另函檢送明確之分割方案，俾據以辦理後續製作成果圖。」

(五)苗栗地院即於108年5月24日函請頭份地政依上開108年1月29日函所附「分割後之面積與持分」表格記載各共有人經協議之「持分」，繪製分割方案成果圖，並說明略以：「……二、就貴所函文所稱土地之分配面積尚有疑義，業據本案原、被告於案件審理時明確表示就該2筆土地之面積記載『以應有部分粗略計算，最後以地政計算之面積為準』，即以貴轄頭份市尖下段○○○地號土地（重測前）面



積為○○○○.○○平方公尺……為計算基礎……。」該法院並於同年7月10日再次函詢頭份地政就該協議分割方案得否據以辦理分割登記。

(六)嗣頭份地政於108年7月30函復苗栗地院略以：「……貴院……函囑本所繪測兩造協議分割方案之成果圖得否辦理分割登記，經查該協議分割方案耕地部分得依據『農業發展條例第16條第1項第3款、第4款』辦理分割登記，……。」並於同年8月2日檢送依分割方案繪測之土地複丈成果圖予苗栗地院。該法院復於同年9月5日、11月27日、12月10日函請頭份地政修正上開成果圖，並經該所於同年12月16日檢送重新更正後之成果圖予苗栗地院確認在案。有關該成果圖之效力部分，臺中高分院於判決理由業已敘明：「……頭份地政依原審囑託套繪系爭土地複丈成果圖供法院參酌，於法並無不合，該等複丈成果圖是否得為法院判決履行系爭決議之依據，並非由地政事務所決定……。」(判決理由貳、四、(二)、4參照)故該法院認無必要請地政測量人員出庭說明。

(七)綜上，頭份地政依苗栗地院囑託前往現場勘測系爭土地建物位置之實際情形，並製作勘測成果圖；復據該法院囑託繪測系爭協議分割方案之土地複丈成果圖，並經該法院修正後確認在案，核其辦理過程尚無違誤之處；況臺中高分院判決理由業已敘明，該等成果圖僅供法院參酌，是否得為判決履行系爭協議之依據，並非由地政事務所決定。陳訴人稱頭份地政之測量人員，未依法院囑託且無任何依據，逕就○○○-○地號土地自行分配予另2位共有人等語，尚非實情。

三、系爭土地共有人委託地政士辦理共有物分割事宜，並給予報酬，係因地政士屬專門職業人員，共有人基於

相當之信賴關係以及相信其專業能力和工作、職業經驗而委託之，故其於執行業務時，自應對共有人間之權益負有一定之注意義務。惟系爭協議當時，地政士未能充分了解建物占用○○○地號土地部分，依法可更正編定為建地之相關規定，並就該建地可能衍生之稅賦與使用價值上之問題，詳加分析使共有人知悉，並預先協議其處理之方式；又所擬系爭協議內容，欠缺共有物分割後如與原協議內容產生價值上差異時如何處理之機制，致共有人於該協議簽訂後，嗣因○○○地號部分土地辦理更正編定為建地所產生之爭議無法解決，致共有人間須以訴訟之方式弭平爭議，陳訴人更因此主張受有損失，該地政士執行業務過程，顯有未盡周延之處。

- (一)按「地政士受託辦理各項業務，不得有不正當行為或違反業務上應盡之義務。地政士違反前項規定，致委託人或其他利害關係人受有損害時，應負賠償責任」地政士法第26條定有明文。地政士乃專門職業人員，基於與當事人之信賴關係，並本於其專業能力、工作經驗及職業責任，在執行業務時，對於相對人或利害關係人應負有保護、照顧或防範損害發生之注意義務。而該注意義務，乃指有一般具有相當知識經驗且勤勉負責之人，在相同之情況下是否能預見並避免或防止損害結果之發生為準（最高法院100年度台上字第856號民事判決參照）。
- (二)又按區域計畫法第15條第1項規定，區域計畫公告實施後，不屬本法第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。另本法施行細則第14條第1項規定，依本法第15條製定非都市土地使用分區圖、編定各

種使用地與辦理非都市土地使用分區及使用地編定檢討之作業方式及程序，由中央主管機關定之。內政部依上開規定於64年8月1日訂定發布「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」。該作業須知於78年4月1日修正第23點規定：「經編定使用之土地，如土地所有權人檢具確於公告編定前或公告編定期間已變更使用之合法證明文件，依照九（二）編定原則表及說明辦理更正編定。」<sup>4</sup>

（三）經查陳訴人與土地共有人係共同委託地政士辦理系爭土地共有物分割事宜，共有人於簽訂系爭協議當時，均知悉三合院建物坐落原○○○等2地號土地之事實，且有將該建物主要坐落土地部分，分配予該建物所有人之意；再者，共有人於申請更正編定之初，僅係為日後辦理原○○○地號土地分割時得申請不課徵土地增值稅，並非係以該地號部分土地完成更正為建地後，再納入原協議進行分配為目的，已如調查意見一所述。另據苗栗縣政府查復說明，陳訴人與土地共有人委託地政士於106年7月11日依「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第23點規定，向頭份地政申請將原○○○地號內部分土地於編定公告前已作合法建築使用部分，由山坡地保育區農牧用地更正編定為同區丙種建築用地，嗣經該所於106年9月20日辦竣○○○-○地號分割及更正編定登記。

（四）依臺中高分院判決理由所載：「……證人（即處理系爭協議之地政士）……證稱：農地如果能夠申請農業使用證明書，在辦理共有物分割時，可以免徵土地增值稅。本件就相鄰425地號土地鑑界結果，

---

<sup>4</sup> 89年6月13日修正「九（二）」為「第9點第2款」，其餘不變。

系爭三合院確有占用到原○○○等2地號土地，這樣會造成原○○○地號土地無法申請農地農用證明，則辦理分割時，無法免徵土地增值稅。當時地政事務所的測量員有提到可以用更正編定的方式，把占用到原○○○地號農地的部分建物基地申請變更為建地等語……。」（見臺中高分院判決書第6-7頁）；陳訴人之訴訟代理人亦向該法院自陳：「因為三合院有個角落坐落在原○○○地號土地上面，在分割協議辦理登記時，會產生土地增值稅。……我們……就和……代書一起到頭份地政跟測量員討論，……，測量員表示……我們可以去申請土地更正編定，我才知道土地更正編定等語……。」（見臺中高分院判決書第7頁）。

（五）另依苗栗地院108年1月3日言詞辯論筆錄所載，法官詢問○○○地號土地分割出○○○-○地號的原因是否為了節稅？共有人之訴訟代理人回答：「一開始執行分割協議都很順利，後來是代書說要節稅要處理○○○地號土地，才開始出問題。」法官又問是否全體共有人均同意從○○○地號土地分割出○○○-○地號？該訴訟代理人回答：「當時是代書有告訴大家有這方式可以節稅，但我有要求代書將○○○-○如何分割的圖面要拿給我看，但代書遲遲沒有拿給我們看，最後看到的時候是已經辦理完成的圖面，然後代書才又提出用現金購買或以農地交換的方式處理。」（見苗栗地院判決卷二第31、33頁）顯見系爭土地共有人於協議之初，僅知悉三合院建物可能有占用原○○○等2地號土地之情形，如先行自原○○○地號土地分割出建物占用部分，○○○地號土地即可申請農業使用證明書，嗣後在辦理共有物分割時，可以免徵土地增值稅，惟並不知悉分割出建物占用部分（即○○○-○地號

土地)，依法可更正編定為建地，在使用價值上顯有不同。

(六)又依系爭協議第4條約定：「因辦理本協議共有土地分割所衍生之增值稅、贈與稅、印花稅、代書費、地政規費、殘餘建物拆除清理等稅費均由共有人等平均分擔；分割前如有欠稅費由各共有人自行負擔。……」可知，○○○-○地號土地更正編定為建地後，除與○○○地號土地使用價值不同外，陳訴人更因此須負擔追繳回溯5年之地價稅，且於法院訴訟期間，亦會衍生增值稅之問題。另陳訴人向本院訴稱，分割○○○-○地號土地後，系爭土地（含421-1地號）依公告現值計算之「土地總價格」已增加新臺幣（下同）604,500元。其中有3位共有人依法院判決取得後之土地，公告現值分別增加○○,○○○元、○○○,○○○元、○,○○○元，而陳訴人原持分所有○○○-○地號土地應增加之財產權○○○,○○○元，卻憑空消失，○筆土地總價值增加○○多萬元，為何只有其中3位共有人之土地價值增加等語。

(七)再依苗栗地院107年10月23日言詞辯論筆錄所載，法官詢問系爭協議共有物分割，是否有按照地目不同而分配不同的金額或土地，計算平均分配而達成協議？處理系爭協議之地政士回答：「據我所知，沒有金錢的部分，只有地換地的部分。」法官詢問系爭協議，因為有價值上的落差，土地的地目是否於協議上是很重要的？該地政士回答：「對。因為○○○-○改為建地後，有找補的問題。」（見苗栗地院判決卷一第434、435頁）法官詢問如果沒有分出○○○-○地號，按原約定是否有金錢補償，共有人均稱：「沒有金錢補償。」顯見系爭協議之內容，僅約定衍生之稅費由共有人等平均分擔，欠稅

費由各共有人自行負擔，未能考量到實際分割後如遇到價值上的落差時，應有互相找補之機制，致○○○-○地號土地更正編定為建地所產生之爭議無法解決。

- (八)綜上，系爭土地共有人委託地政士辦理共有物分割事宜，並給予報酬，係因地政士屬專門職業人員，共有人基於相當之信賴關係以及相信其專業能力和工作、職業經驗而委託之，故其於執行業務時，自應對共有人間之權益負有一定之注意義務。惟系爭協議當時，地政士未能充分了解建物占用○○○地號土地部分，依法可更正編定為建地之相關規定，並就該建地可能衍生之稅賦與使用價值上之問題，詳加分析使共有人知悉，並預先協議其處理之方式；又所擬系爭協議內容，欠缺共有物分割後如與原協議內容產生價值上差異時如何處理之機制，致共有人於該協議簽訂後，嗣因○○○地號部分土地辦理更正編定為建地所產生之爭議無法解決，致共有人間須以訴訟之方式弭平爭議，陳訴人更因此主張受有損失，該地政士執行業務過程，顯有未盡周延之處。

調查委員：施錦芳、林國  
明