

壹、案由：據審計部108年度中央政府總決算審核報告，臺灣地區地籍圖重測工作自62年試辦迄108年已歷時46年，惟囿於預算經費不足等原因，預期111年計畫結束，仍有逾百萬筆地籍圖破損嚴重地區尚待重測，影響全國數值地籍資料完整建置時程，有待積極推動案。

貳、調查意見：

本案經函請內政部說明，嗣於民國（下同）110年9月2日前往內政部國土測繪中心（下稱國土測繪中心）履勘，聽取簡報說明，並與機關人員交換意見，業已調查完畢。調查意見臚述如下：

- 一、內政部自65年起陸續研提相關計畫展辦臺灣地區地籍圖重測工作，惟至109年底止，實際完成筆數較預計辦理筆數短少近80萬筆。以104年至109年間推動之地籍圖重測後續計畫為例，每年預算經費均有核列不足情形，平均每年預算核列僅約占計畫經費74%，肇致每年實際辦理筆數均未達到重測計畫預計辦理數量，平均每年短少數量達2萬6千餘筆。地籍圖重測為政府施政之重要基礎工作，原應全力加速辦理完成，卻囿於預算經費不足等因素，造成重測期程不斷往後推遲，顯現預算編列與實務執行未能密切配合，殊有失當。
 - （一）臺灣光復初期，政府限於人力、物力，未重新測繪地籍，而係沿用日治時期測量成果，依日治時期地籍原圖描繪裱裝而成之地籍圖進行地籍管理¹。惟此類地籍圖因年代久遠，圖紙伸縮、破損嚴重，且因土地分割、天然地形變遷及人為界址變動等影響，常有圖、地、簿不符等情形，加上施測當時受技術、設備及比例尺過小（1/1200）等影響，精度常難以符合實際需求。政府爰於45年度至61年度就當時臺中市等10縣市之精華地區辦理地籍圖修正測量²，復於62年度至64年度選定宜蘭縣等14縣市之地籍圖嚴重破損地區試辦地籍圖重測，並於64年增訂土地

¹ 臺灣地區日治時期所測繪之地籍原圖原保存於臺灣總督府內，但在第二次世界大戰時遭炸毀，光復後各地政事務所以日治時期地籍原圖描繪裱裝而成之地籍圖辦理地籍管理。

² 按修正測量其測量方法係採圖解法，測製為比例尺 1/600 之地籍圖，以不變更原地段地號、位置、形狀及面積為原則（面積較差在 2% 以內視為不變）。

法第46條之1至第46條之3，作為實施地籍圖重測之法源依據，同時配合修正地籍測量實施規則，增訂重測專章，作為辦理地籍圖重測作業之依據，嗣自65年度起陸續推動地籍圖重測相關計畫。

(二)各期重測計畫主要係篩選日治時期測繪地籍圖破損、誤謬嚴重及發展快速地區等，由前臺灣省地政局測量總隊優先進行重測（該測量總隊嗣後配合臺灣省地政局升格，更名為臺灣省政府地政處測量總隊，再於81年7月3日改制為臺灣省政府地政處土地測量局，88年7月1日配合臺灣省政府功能業務及組織調整改隸為內政部土地測量局，96年11月16日改制為國土測繪中心迄今，以下均稱國土測繪中心），陸續推動臺灣地區地籍圖重測3期13年計畫（65年度至77年度）、臺灣省地籍圖重測78年度計畫（78年度）、臺灣省地籍圖重測後續計畫（79年度至94年度）、地籍圖重測計畫（95年度至103年度），以及地籍圖重測後續計畫（104年度至111年度）等計畫。另外，重測作業以往係由國土測繪中心辦理，為加速重測作業，國土測繪中心自86年度起輔導地方政府辦理，逐年增加地方政府辦理比率，目前地方政府已扮演主要實際執行重測作業角色。³因此，在業務分工方面，內政部為主管機關，負責地籍圖重測政策擬訂，以及法令規章制定、修正與釋疑；國土測繪中心為主辦機關，辦理中長程計畫及年度計畫之擬訂、業務督導、管制考核，以及補助款分配核撥等事宜；執行機關，則由國土測繪中心各測量隊、直轄市、縣（市）政府及所屬地政事務所等機關負

³ 以地籍圖重測後續計畫為例，該計畫自104年度起至109年度止，實際執行重測總筆數為80萬8,449筆，其中國土測繪中心辦理筆數為14萬4,918筆，地方政府辦理筆數為66萬3,531筆，地方政府辦理比率為82.07%。

責執行。

(三)經查，地籍圖重測工作於62年度至64年度試辦，自65年度起研提相關計畫展辦，自65年起至109年底止，計畫完成重測筆數應為887萬1,554筆，然而實際完成筆數為807萬4,179筆(合計面積70萬7,884公頃)，較預計辦理筆數短少79萬7,375筆，如表1。

表1、地籍圖重測各期計畫辦理面積及筆數一覽表

單位：筆；公頃

期別及年度	計畫辦理筆數 ^{註1}	重測筆數/重測面積	相較計畫增減筆數	自籌筆數 ^{註2} /自籌面積
臺灣地區地籍圖重測3期13年計畫 (3期13年；65年度至77年度)	2,305,480	2,323,438 /106,861	17,958	-
臺灣省地籍圖重測78年度計畫 (78年度)	125,000	133,163 /4,407	8,163	-
臺灣省地籍圖重測後續計畫 (4期16年；79年度至94年度)	3,590,574	3,175,604 /263,363	-414,970	8,519 /824
地籍圖重測計畫 (2期9年；95年度至103年度)	1,881,125	1,633,525 /207,227	-247,600	220,218 /15,074
地籍圖重測後續計畫 (2期8年；104年度至111年度) *僅統計至109年止	969,375	808,449 /126,026	-160,926	376,472 /31,388
合計(統計至109年止)	8,871,554	8,074,179 /707,884	-797,375	605,209 /47,286

註1：重測辦理費用係按土地筆數預估，因此各期重測計畫在規劃作業進度時主要係以筆數作為計算依據，計畫辦理面積僅係參考，為避免產生誤解，本表爰不列入計畫辦理面積。

註2：各直轄市、縣(市)政府對於所轄未獲納入地籍圖重測計畫補助經費辦理者，倘經檢討有辦理地籍圖重測之必要且符合土地法第46條之1規定者，得自籌經費，並依土地法第45條規定，研擬實施計畫提報內政部核定後，據以辦理。

資料時間：統計至109年底止。

資料來源：本院依審計部108年度中央政府總決算審核報告、地籍圖重測後續計畫第2期計畫及內政部提供資料整理製作。

(四)據內政部表示，為達成行政院核定地籍圖重測計畫所設立之工作目標與成效，逐年依計畫提報經費需求，惟基於國家財政及政府整體施政考量，匡列額度僅約提報數額之7至8成，歷年預算核列數均未及

計畫所需額度，為因應此一情事，爰於研提地籍圖重測計畫時，與地方政府研議，提高地方政府配合款；國土測繪中心於本院履勘時亦稱，地籍圖重測工作遭遇困難主要為預算不足與人力短缺等語。

(五)以地籍圖重測後續計畫(2期8年：104年度至111年度)為例，自104年度起至109年度止，各年度原定計畫經費為新臺幣(下同)3億4,663.8萬元至3億8,171.8萬元不等，惟實際預算核列經費則介於2億5,704.2萬元至2億8,098.1萬元間，預算核列經費平均約占計畫經費74%(如表2)，縱使預算執行率達98.34%，惟因預算核列不足計畫預定經費，肇致每年實際辦理筆數固然高於預算核列筆數，卻均未達到重測計畫預計應辦理數量，平均每年短少數量達2萬6,821筆(如表3)。

表2、地籍圖重測後續計畫規劃經費與預算核列比較表

單位：萬元；%

地籍圖重測後續計畫	期別	年度	計畫規劃經費	預算核列經費	預算占計畫經費之比率	執行數	執行率
	第一期	104	35,885.9	28,098.1	78.30	27,479.7	97.80
		105	36,476.9	27,949.9	76.62	27,165.5	97.19
		106	36,223.4	26,967.7	74.45	26,581.7	98.57
		107	35,791.4	25,704.2	71.82	25,443.0	98.98
	第二期	108	38,171.8	26,847.5	70.33	26,477.0	98.62
		109	37,113.8	26,211.1	70.62	25,938.0	98.96
		110	34,663.8	26,435.5	76.26	-	-
		平均	-	-	74.00	-	98.34

註：不含各直轄市、縣(市)政府自籌經費辦理者。

資料來源：本院依地籍圖重測後續計畫第2期計畫、地籍圖重測110年度計畫、108年度地籍圖重測工作總報告、109年度地籍圖重測工作總報告及內政部提供資料整理製作。

表3、地籍圖重測後續計畫規劃應辦理筆數與實際辦理情形比較表

單位：筆

地籍圖重測後續計畫	期別	年度	計畫辦理筆數	預算核列筆數	實際辦理筆數	每年增減數量
	第一期	104	164,375	130,347	148,178	-16,197
		105	164,375	124,909	137,350	-27,025
		106	164,375	123,838	138,869	-25,506
		107	164,375	122,390	134,669	-29,706
	第二期	108	156,250	113,429	125,961	-30,289
		109	155,625	111,043	123,422	-32,203
		110	153,125	115,458	-	-
	小計 (僅計算至109年)		969,375	725,956	808,449	-160,926 (平均-26,821)

註：不含各直轄市、縣（市）政府自籌經費辦理者。

資料來源：本院依地籍圖重測後續計畫第2期計畫、地籍圖重測110年度計畫、108年度地籍圖重測工作總報告、109年度地籍圖重測工作總報告及內政部提供資料整理製作。

(六)孟子滕文公篇曰：「夫仁政，必自經界始。」土地為人民重要資產，更是立國基礎，地籍正確與否影響財產權益甚鉅，因此，釐整地籍，保障合法產權，杜絕經界糾紛，促使民眾樂居樂業，乃政府施政與國家建設之基礎工作，內政部亦自承地籍圖重測有急迫性，屬優先施政項目。地籍圖重測工作既為政府施政之重要基礎工作，原應全力加速辦理完成，內政部固自65年度起陸續推展地籍圖重測各期計畫，然而或因經費於預算審查時遭到刪減，或因內政部未能足額編列，均造成重測計畫經費未依行政院核定計畫辦理之工作量核實編列，重測完成期程不斷往後推遲，遑論加速辦理完成，顯現預算編列與實務執行未能密切配合，殊有失當。

二、依國土測繪中心109年12月及110年4月盤點結果，臺灣地區尚待辦理地籍圖重測土地仍有92萬餘筆，所需

經費約21.4億餘元。鑑於地籍圖資與民眾財產權益密切相關，精確之地籍圖資亦為國家建設規劃重要基礎，行政院允應協助並督同內政部寬籌預算，以及早完成地籍圖重測工作。

- (一)為期早日完成臺灣地區地籍圖重測工作，國土測繪中心已於109年10月下旬啟動地籍圖重測後續計畫第2期計畫執行成效檢討評估作業，針對計畫執行成效，以及未來執行目標與實施策略等相關議題進行討論。嗣於109年12月9日邀集各直轄市、縣（市）政府及相關地政事務所代表，召開「研商民國112年以後地籍圖重測提報辦理地段資料說明會議」，研商全面盤點日治時期測繪、45年度起修測，以及62年度至64年度試辦重測圖籍中，尚待辦理重測之筆數。再於110年4月15日召開「112年以後地籍圖重測計畫規劃會議」，就重測計畫規劃事項進行意見溝通與討論。
- (二)經盤點後，尚待地籍整理者計有222萬149筆土地，其中，規劃辦理地籍圖重測者計92萬5,621筆⁴，預計自112年起至119年止辦理完成，所需經費約21億4,076萬6,000元（其中，中央負擔77%、地方負擔23%）。
- (三)據國土測繪中心分析，地籍圖重測辦理效益略以：
 - 1、增加國有土地登記收益：重測過程發現未登記土地重測後將登記為國有。自104年度起至109年度止，新登記土地面積計有3,547公頃，筆數4萬8,788筆，如以其次一年度公告土地現值計算，重測後新登記之土地價值達553.27億元。

⁴ 其餘1,294,528筆土地，將以其他測量方法，例如非都市計畫地區圖解數化地籍圖整合建置、區段徵收、市地重劃等，由各地方政府自行規劃。

- 2、提供國土資訊共享效益：該中心提供全國GIS地籍圖供政府機關共享使用，自104年至109年底止，產值達132億491萬餘元（含虛擬產值69億7,471萬餘元）。
 - 3、節省民眾鑑界負擔費用：因界址不明須辦理協助指界者，經協助確認指界，可節省民眾申請土地鑑界費用。自104年度起至109年度止，辦理協助指界筆數為55萬7,782筆，如以每筆土地鑑界費用4,000元核算，計節省民眾負擔達22億3,112萬餘元。
 - 4、提供就業機會：由於編制人力不足，重測作業需僱用約僱人員或委外方式辦理，可促進測繪產業發展，提供就業機會。自104年度起至109年度止，委外辦理筆數為11萬9,083筆，創造477人次就業機會，倘加上約僱人員626人次，合計增加1,103人次就業機會。
 - 5、釐整地籍，減少經界糾紛案件：重測過程中，相鄰土地雙方所有權人如指界不一致，發生界址爭議，由不動產糾紛調處委員會依法調處或仲裁，有效解決界址爭議案件。自104年度起至109年度止，界址爭議案件計3,604筆，占總重測筆數約0.44%，經送不動產糾紛調處委員會依法調處或仲裁者計3,319筆，解決爭議案件比率達92%。
- (四)精確之地籍圖資為國家建設規劃重要基礎，辦理重測完成之數值地籍圖資，使地籍圖、土地登記簿及土地使用現況之記載一致，亦可配合國家建設發展提供完整且正確之土地資訊，有效支援政策規劃與決策之需要，兼以地籍圖資與民眾財產權益密切相關，重測完成後可減少土地界址糾紛，降低土地複丈頻率，確保民眾權益。內政部自62年起試辦地籍

圖重測工作迄109年底止，已歷時47年，仍有92萬餘筆土地尚待辦理重測，所需經費約21.4億餘元，行政院允應協助並督同內政部積極爭取足額經費或研議優先分配資源辦理之可行性，俾利加速重測工作進度，及早完成全國數值地籍圖資更新。

三、地籍圖重測衍生界址爭議屢見不鮮，據國土測繪中心統計資料顯示，平均每年度界址爭議筆數達2千餘筆。地籍調查攸關地籍界址的確認，地籍調查品質之良莠為影響地籍圖重測成敗之主要關鍵，現行法令雖規定重測地籍調查時，土地所有權人應自行設立界標，並到場指界，惟實務上僅有2成的筆數係經土地所有權人現場指界確定，其比率過低，有違地籍圖重測目的，更潛藏界址爭議之糾紛與風險，內政部允應督促並協助所屬暨各直轄市、縣（市）政府謀求改善對策。

（一）按土地法第46條之2規定：「（第1項）重新實施地籍測量時，土地所有權人應於地政機關通知之限期內，自行設立界標，並到場指界。逾期不設立界標或到場指界者，得依左列順序逕行施測：一、鄰地界址。二、現使用人之指界。三、參照舊地籍圖。四、地方習慣。（第2項）土地所有權人因設立界標或到場指界發生界址爭議時，準用第59條第2項規定處理之。」第59條第2項規定：「因前項異議而生土地權利爭執時，應由該管直轄市或縣（市）地政機關予以調處，不服調處者，應於接到調處通知後15日內，向司法機關訴請處理，逾期不起訴者，依原調處結果辦理之。」

（二）復按土地法第四十六條之一至第四十六條之三執行要點第4點規定：「重測地籍調查時，到場之土地所有權人不能指界者，地籍調查及測量人員得參照舊

地籍圖及其他可靠資料，協助指界，並依下列方式辦理：(一)土地所有權人同意該協助指界之結果者，視同其自行指界。(二)土地所有權人不同意協助指界之結果且未能自行指界者，應依土地法第46條之2第1項規定予以逕行施測。(三)土地所有權人不同意協助指界之結果而產生界址爭議者，應依土地法第46條之2第2項規定予以調處。」基此，地籍圖重測期間，土地所有權人應到場指界；若土地所有權人不能指界，重測單位得參考舊地籍圖及其他可靠資料，進行協助指界作業；倘土地所有權人不同意協助指界結果，則應另行指出自認正確之界址；如土地所有權人不同意協助指界結果又未能自行指界，則由重測單位逕行施測。相鄰土地界址指界不一致產生爭議時，由該管市縣地政機關予以調處(由辦理機關移送縣【市】政府不動產糾紛調處委員會調處)，當事人如不服調處結果，則於接到調處結果通知書15日內，以對造人為被告，向司法機關提起確定經界之訴，以確認界址。

(三)據國土測繪中心統計資料顯示，自83年度起至109年度止，實際完成重測土地(含地方政府自籌經費辦理)計557萬1,587筆，其中發生界址爭議者計5萬7,623筆，約占實際完成總筆數之1.03%(如表4)，平均每年度界址爭議筆數達2,134筆(57,623筆/27年 \div 2,134筆/年)。

表4、83年度至109年度地籍圖重測地籍調查指界與界址爭議簡表

單位：筆；%

	實際完成 筆數	指界確定 筆數	同意協助 指界筆數	逕行施測 筆數	界址爭議 筆數
83年度至 109年度	5,571,587	1,092,241	3,371,164	1,042,867	57,623
占實際完成筆數比率		19.60%	60.51%	18.72%	1.03%

資料來源：國土測繪中心全球資訊網（測繪業務介紹/地籍圖重測專區/重測成果/地籍調查指界情形統計表）

(四)再查，地籍圖重測乃先通知土地所有權人辦理地籍調查，依據土地所有權人指界結果，記載於地籍調查表，再由測量人員依照地籍調查之指界結果辦理測量、製圖、公告等相關作業。揆諸上述辦理程序，重測地籍調查時，界址認定方式，原則上係採指界認定，且以土地所有權人現場指界為先，即由土地所有權人親自到場指定其界址後辦理施測，倘土地所有權人有不能指界或指界困難等例外情形，始由地籍調查或測量人員參照舊地籍圖及其他可靠資料，協助指界並告知土地所有權人界址點位置，以使土地相鄰界址確定。惟從歷年重測地籍調查指界情形(表4)發現，土地所有權人現場指界確定筆數僅占實際完成筆數19.60%，協助指界筆數則高達60.51%，顯示多數土地所有權人未能自行指界，極度仰賴地籍調查或測量人員協助指界之作為。然而，協助指界所參考之舊地籍圖，即因年代久遠，有圖紙伸縮、破損誤謬、精度不足、地形地貌變遷等疑義，亟需辦理地籍圖重測，倘地籍調查又參考舊地籍圖，則希冀透過地籍圖重測以釐整地籍，達到圖、地、簿相符之目的不啻緣木求魚，更潛藏界址爭議之糾紛與風險。

(五)地籍調查攸關地籍界址的確認，地籍調查品質之良

莠為影響地籍圖重測成敗之主要關鍵，現行法令雖規定重測地籍調查時，土地所有權人應自行設立界標，並到場指界，惟實務上僅有2成的筆數係經土地所有權人現場指界確定，其比率過低，有違地籍圖重測目的，更潛藏界址爭議之糾紛與風險，內政部允應督促並協助所屬暨各直轄市、縣（市）政府謀求改善對策。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函請行政院督同所屬確實檢討改進見復。
- 二、調查意見三，函請內政部督促所屬暨各直轄市、縣（市）政府確實檢討改進見復。
- 三、影附調查意見，函送審計部。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

調查委員：施錦芳、林郁容、王麗珍

本案案名：臺灣地區地籍圖重測工作有待積極推動案

本案關鍵字：重新實施地籍測量、地籍圖、重測、數值地籍、協助指界