

## 監察院112年度通案性案件調查研究報告

壹、題目：「地籍圖重測執行成效及界址爭議問題」通案性案件調查研究

貳、結論與建議：

一、地籍圖重測是為了解決老舊地籍圖中圖、地、簿三者不符的問題。依重測作業規定，戶地測量必須依據地籍調查結果進行施測，地籍調查的品質攸關地籍圖重測成敗重要關鍵，其重要性不言可喻。根據歷年統計數據顯示，地籍調查時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，然而相關套繪作業因未留下完整紀錄屢屢遭人質疑。地籍調查及測量人員於協助指界時，允應本於專業權責和經驗累積，善盡地籍調查之責，將案地周遭實地界址完整正確反映於地籍圖上，以盡可能獲得合理正確的地籍經界，且現行土地法第46條之2對於逕行施測方式訂定先後順序是否有其必要，允應周延考量，俾兼顧未到場指界土地所有權人之權益保障。

(一)地籍圖重測係重新實施地籍測量，由政府機關依據地籍調查結果，重新確認土地經界後，辦理戶地界址測量，重新測製地籍圖。其目的是為使每宗土地的位置、形狀、地號、面積等，與地籍圖、土地登記簿記載內容一致：

1、按土地法第46條之1規定：「已辦地籍測量之地區，因地籍原圖破損、滅失、比例尺變更或其他重大原因，得重新實施地籍測量。」地籍測量實施規則第184條規定：「已辦地籍測量之地區，因地籍原圖破損、滅失、比例尺變更或其他重大原因，得重新實施地籍測量（以下簡稱地籍圖重測）。」

- 2、次按地籍測量實施規則第185條規定：「地籍圖重測，應依下列程序辦理：一、劃定重測地區。二、地籍調查。三、地籍測量。四、成果檢核。五、異動整理及造冊。六、繪製公告圖。七、公告通知。八、異議處理。九、土地標示變更登記。十、複（繪）製地籍圖。」其中，地籍調查與地籍測量為兩大核心業務。
- 3、再按地籍測量實施規則第79條規定：「（第1項）地籍調查，係就土地坐落、界址、原有面積、使用狀況、所有權人之姓名、住所及有無土地他項權利設定、建築改良物登記等，查註於地籍調查表內。（第2項）前項所有權人之土地界址，應於地籍調查表內繪製圖說，作為戶地界址測量之依據。」第82條規定：「（第1項）地籍調查，應通知土地所有權人於一定期限內會同辦理。（第2項）前項調查情形應作成地籍調查表，由指界人簽名或簽章。」第83條規定：「（第1項）土地所有權人，應於地籍調查時到場指界，並在界址分歧點、彎曲點或其他必要之點，自行設立界標。（第2項）土地所有權人到場未能完成指界者，地籍調查及測量人員得依職權調查事實及證據，並參酌舊地籍圖及其他可靠資料，協助指界，協助指界結果經土地所有權人同意者，視同其自行指界，並應由土地所有權人埋設界標。（第3項）土地所有權人不同意前項協助指界結果且未能自行指界者，得依土地法第46條之2第1項各款規定逕行施測。（第4項）依土地法第46條之2第1項第3款及第4款規定辦理者，除有障礙物無法埋設者，應埋設界標。（第5項）界址有爭議時，直轄市或縣（市）主管機關應依土地法第59條第2項規定處理之。」

- 4、又按地籍測量實施規則第3條第1項規定：「地籍測量之程序如下：一、三角測量、三邊測量或精密導線測量。二、圖根測量。三、戶地測量。四、計算面積。五、製圖。」第69條規定：「(第1項)戶地測量，以確定一宗地之位置、形狀、面積為目的，並應依基本控制點、加密控制點及圖根點施測之。(第2項)戶地測量時應先舉辦地籍調查，界址測量與地籍調查應密切配合。」第95條規定：「戶地測量採數值法為之者，其作業方法如下：一、地籍調查。二、編定界址點號。三、界址測量。四、建立基本資料庫及展繪。」第191條第1項規定：「戶地測量應按地籍調查表所載認定之界址，逐宗施測。」
- 5、由於臺灣地區日治時期測繪之地籍原圖，於第二次世界大戰時遭炸毀，光復後沿用日治時期依地籍原圖描繪裱裝而成之地籍圖辦理地籍管理。此類地籍圖使用多年，因年代久遠，致圖紙伸縮，破損嚴重，且受土地分割、天然地形變遷及人為界址變動等影響，常有圖、地、簿不符情形，加上施測當時技術、設備及比例尺過小等影響，精度難以符合時代需求，影響公私財產權益甚鉅，因此需要重新實施地籍測量(即地籍圖重測)，藉由地籍調查結果，重新確認土地經界後，採用最新測量儀器與科技技術，辦理戶地界址測量，重新測製地籍圖，計算面積，以使每宗土地的位置、形狀、地號、面積等，與地籍圖、土地登記簿記載內容一致，俾以釐整地籍，杜絕經界糾紛，進而保障民眾財產權益。

(二)地籍調查的品質攸關地籍圖重測成敗關鍵，然據內政部歷年統計數據顯示，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。

- 1、由於地籍圖重測時，重測單位會逐筆通知土地所有權人到場指認每一筆土地四周經界所在，並依據地籍調查時認定記載於地籍調查表之界址，逐宗實施戶地界址測量、計算土地面積，因此地籍調查的品質攸關地籍圖重測成敗關鍵，其重要性不言而喻。
- 2、參照地籍測量實施規則第83條，以及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、第5點規定，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；如果土地所有權人未能完成指界，則由地籍調查及測量人員參照舊地籍圖及其他可靠資料，協助指界或逕行施測。
- 3、據內政部統計，自79年度起至112年度止，實際完成重測者（含地方政府自籌經費辦理）計678萬7,106筆土地，其中指界確定者計141萬7,086筆（占實際完成筆數約20.88%），同意辦理協助指界者計394萬9,558筆（占實際完成筆數約58.19%），逕行施測者計133萬7,555筆（占實際完成筆數約19.71%），發生界址爭議者計7萬1,329筆（占實際完成筆數約1.05%）（如表1），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。而且近年來，逕行施測之筆數更有逐年增加之趨勢（如圖1）。

表1、79年度至112年度地籍圖重測地籍調查指界情形統計表

單位：筆；%

	實際完成	指界確定	協助指界	逕行施測	界址爭議
筆數	6,787,106	1,417,086	3,949,558	1,337,555	71,329
占比	100.00	20.88	58.19	19.71	1.05

註：表中實際完成筆數除包含指界確定、同意辦理協助指界、逕行施測及界址爭議外，尚包含其它情形，如地籍誤謬筆數，合計1萬1,578筆，占實際完成0.17%。

資料來源：內政部提供。

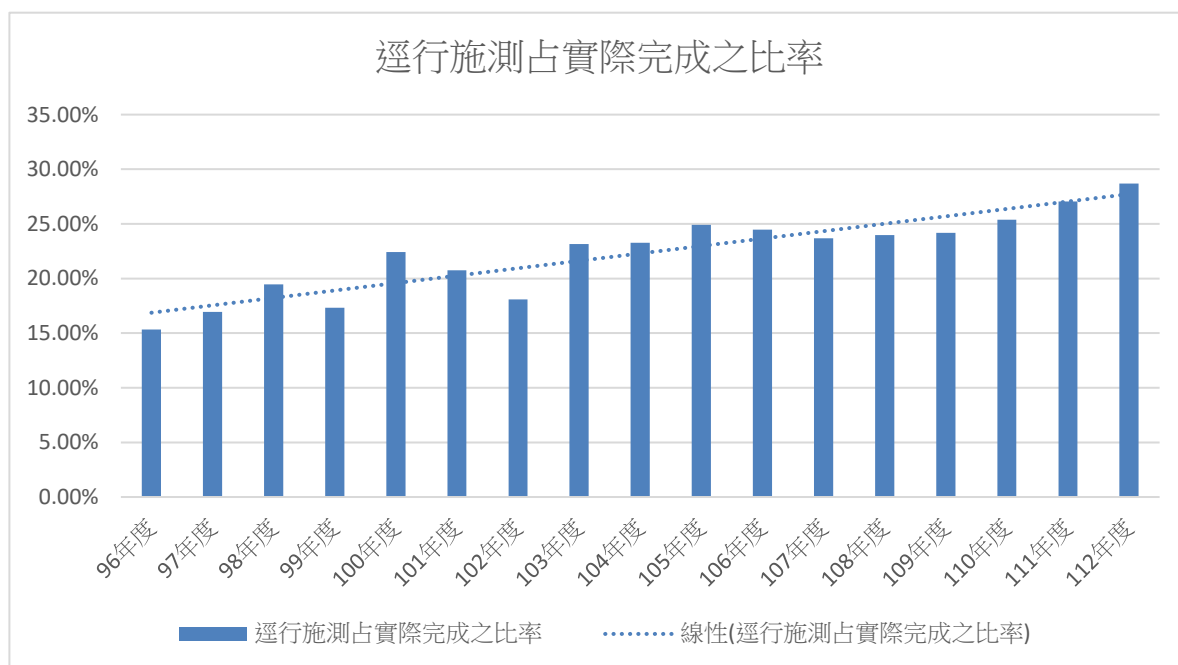


圖1、重測地籍調查逕行施測占實際完成比率趨勢圖

(三)協助指界是由重測人員參照舊地籍圖及其他可靠資料辦理套繪作業，再於實地協助土地所有權人指定界址，然而相關套繪作業屢屢遭人質疑：

1、內政部針對舊地籍圖與現況施測點位之套繪原則及檢核機制說明如下：

(1) 依數值法地籍圖重測作業手冊第810節〈參照舊地籍圖套繪作業〉規定，到場之土地所有權人不能指界，要求協助指界，或土地所有權人

未於地政機關通知之限期內到場指界，依土地法第46條之2參照舊地籍圖逕行施測之界址，以現況圖及地籍放大圖或地籍圖數化成果、原始分割複丈或鑑界圖等相關資料，套繪宗地經界線；套繪時若發現界址點位遺漏或現況點不足時，應隨即補測或擴大範圍施測後再作為套繪之參考。套繪原則如下：

- 〈1〉以四周範圍為天然界線之區廓為套繪單位。
- 〈2〉原地號經界線（地籍圖上之黑色線）優於分號經界線（地籍圖上之紅色線）。
- 〈3〉參考原始分割複丈資料（共有物分割大多以面積為主、建物實體分割大多以實地使用界址為主），如土地複丈圖或調查表內註有宗地之邊長或界址標示者，儘量依其註記。
- 〈4〉比較實地使用界址點間邊長與原地籍圖或原註記之邊長，如其較差在容許誤差內者，得以實地使用現況作為宗地間之毗鄰經界線。
- 〈5〉原地籍圖如有伸縮、折皺破損者，應予以考量。
- 〈6〉以大多數之界址點或現況點位與原地籍圖較能吻合者，決定套繪位置。
- 〈7〉不同地段（含重測區內、外）相鄰之經界線需套繪確定時，應就不同地段已確定之界址點或使用現況予以套繪。
- 〈8〉套繪時應就整體之界址點位、現況點予以考量，或以東西方向或南北方向分別考慮套繪經界位置，惟宗地之形狀不得任意改變。
- 〈9〉套繪地中地之經界位置時，應審慎考量其實地之使用位置。

- 〈10〉不同圖幅接合時若發生困難，應就地籍圖上黑色線或依確定之界址點、使用現況及原複丈宗地界線圖形予以接合為原則。
  - 〈11〉道路、水溝、未登記土地（道路、水溝部分）及都市計畫公共設施用地之套繪採用較大範圍之套繪方式，並考慮相關地號實地使用情形及面積增減情形。
  - 〈12〉土地所有權人相鄰地籍經界線之套繪，採用較小範圍套繪方式，依附近（周圍）雙方土地所有權人同意指界一致之經界線套繪，並考慮相關地號實地使用情形及面積增減情形。
  - 〈13〉重測前測繪於不同比例尺地籍圖上之土地，應分別套繪，倘其相鄰界址不一致時，以較大比例尺地籍圖套繪結果為原則。
  - 〈14〉套繪如有困難者，應提送套圖指導小組訂期研商處理，套繪結果並應作成紀錄分送各相關單位據以辦理；至圖地差異過大地區無法套繪時，應繪製圖說，函送土地登記機關研商解決。
- (2) 依照「地籍圖重測成果檢查要點」及「地籍圖重測成果檢查作業須知」規定，針對參照舊地籍圖套繪結果，應實施自我、一級與二級成果檢查作業，並作成紀錄表；實務作業時，國土測繪中心會要求各測量隊隊長或副隊長於協助指界前率隊部檢查人員至重測區，會同辦公室負責人，全面檢核各班重測套繪成果後，再辦理協助指界，上開檢核方式亦同時副知辦理重測之直轄市、縣(市)政府參辦。
- (3) 套圖結果除上述例行性由檢查人員辦理成果

檢查外，套繪時，倘重測人員套繪有困難，則應提送套圖指導小組訂期研商處理，其套繪結果並應作成紀錄分送各相關單位據以辦理；至圖、地差異過大地區無法套繪時，應繪製圖說，函送土地登記機關研商解決。因套繪檢核作業需具地籍測量專業知識及經驗，故檢查人員及套圖小組成員係由地政機關內專業及資深人員擔任。

2、簡言之，協助指界實務進行方式，是由重測人員參酌舊地籍圖等相關資料，在地籍初步調查後，於須協助指界的區域附近進行現況施測，然後將舊地籍圖與現況圖進行套繪，求出待協助指界界址點坐標後，再於實地進行協助指界，將求出之界址點坐標於實地釘下界標。重測人員依上開套繪原則套繪舊地籍圖並參考其他可靠資料後辦理協助指界，相關套繪結果需經層層檢核，並設有套圖指導及疑義研商機制。

3、本院諮詢之專家學者指出：

(1) 清朝甚至日治時期的古厝，辦理重測後，卻被認為越界建築，圖地不符。到底是先有房，還是先有地籍圖。舊地籍圖是日治時期所繪製，當時技術、精度不足，會不會是當時繪製就有所出入。

(2) 從一般複丈到鑑界、再鑑界、法院囑託鑑界，若一味依地籍圖作為唯一根據，未經分析、檢核、更正，釘出界址位置，忽視其與實地現存經界物的明顯差異，這種測量成果欠缺具體事證分析。歷次成果一致無異最為安全，無論是民事還是行政訴訟，法官只知依結論判決定案。如果地籍圖資本身圖地簿不盡相符，甚至明顯



謬誤，缺乏細緻的地籍調查與後續縝密分析調整，精準的外業成果反成為瑕疵圖資的洗白手段。

- (3) 測量人員是否落實協助指界工作非常重要。所謂舊地籍圖，廣義上應包括歷年複丈圖及其他可靠圖資，實務上主要參考84年以後圖解數化電子檔資料，亦有描繪160磅藍晒圖做為主要參考，加上歷年複丈成果及使用現況加以分析。如果單純以圖解數化電子檔資料作為協助指界的依據，就比較可能發生重測界址爭議。如果以描繪160磅藍晒圖作為主要參考，因其破損、折痕及伸縮比例比較少，精確度較高。

(四) 地籍調查及測量人員允應本於專業權責和經驗累積，善盡地籍調查之責，將案地周遭實地界址完整正確反映於地籍圖上，以盡可能獲得較合理正確的地籍經界：

- 1、據本院考察發現，日本地籍圖重測是委由民間經過考試取得執照的土地家屋調查士辦理，為了正確了解不動產的物理狀況並進行相關登記，土地家屋調查士會針對土地或房屋進行專門的調查及測量，收集不動產歷史資料、製作圖說等工作。在測量過程中，土地所有權人間可能會有各自不同的立場，為了客觀佐證界址的認定，土地家屋調查士會查找土地登記的歷史資料，以確保測量結果的公正性。
- 2、觀諸地籍圖重測之本質，在於釐整地籍，並非創設地籍，是以，重測土地之界址係由土地所有權人依其所有權實際管理範圍辦理指界，首重相鄰土地雙方當事人實地指界一致，當地籍調查時，土地所有權人依土地法第46條之2於現有地界線

設立界標並到場指界者，不論其現有地界線與地籍線是否相符，以其界標並指界之現有地界線辦理調查並施測（土地法第四十六條之一至第四十六條之三執行要點第8點前段規定參照）。惟當土地所有權人不能指界、未到場指界，或雖到場而不指界，需要協助指界或逕行施測時，固可參考舊地籍圖，惟重測人員更應本於專業權責及經驗累積，根據歷年來土地分割複丈沿革、鑑界成果、登記原因證明文件，參酌現地地形地貌地物，分析土地坵形位置與地籍圖上所載經界標示及附近經界關係，綜合判斷後赴實地指定界址，再經土地所有權人確認後始據以施測，盡可能獲得較合理正確的地籍經界，俾維護人民財產保障義務。

- 3、協助指界，係參酌舊地籍圖及其他可靠資料辦理套繪作業後，協助土地所有權人於實地指定界址<sup>1</sup>。舊地籍圖既因年代久遠，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，如果重測人員只是一昧的以舊地籍圖為唯一根據，未經分析檢核，無視其與實地現存經界物的明顯差異，地籍圖重測反成瑕疵圖資洗白的手段。因此，地籍調查及測量人員允應本於專業權責和經驗累積，善盡地籍調查之責，將案地周遭實地界址完整正確反映於地籍圖上，以盡可能獲得較合理正確的地籍經界。
- 4、另外，重測機關多表示協助指界「係參照舊地籍圖或其他可靠資料及現況測繪、套圖分析之結

---

<sup>1</sup> 協助指界進行的方式，是由測量員根據舊地籍圖，在地籍初步調查後，於需協助指界的區域附近進行「現況施測」，然後將「舊地籍圖與現況圖進行套繪」，求出待協助指界界址點坐標後，再於實地進行協助指界，將求出之界址點坐標於實地釘下界標。

果」。但重測機關將舊地籍圖與現況施測點位進行套圖分析時，多係內部作業，測量人員是否確實測量現況點位？現況點位測的數量是否足夠？外界很難一窺全貌，以致民眾多認為是重測人員擅自套圖，逕自調整地籍線。內政部雖稱，相關套繪結果需經層層檢核，並設有套圖指導及疑義研商機制，其結果須作成紀錄，惟實務上往往查無相關書面紀錄可稽，以致司法機關進行適法性審查時，缺乏可供檢視的文件。基此，允宜研議將套繪結果與研商理由留下書面紀錄之必要性與可行性，以備日後查考。

(五)另查土地法第46條之2固然規定，重新實施地籍測量時，土地所有權人逾期不設立界標或到場指界者，得依下列順序逕行施測：(1)鄰地界址(2)現使用人之指界(3)參照舊地籍圖(4)地方習慣。然而，倘若只有土地所有權人一方到場指界，如其指認之界址又明顯逾越至未到場之毗鄰土地範圍內時，此際重測人員是否仍得依單方指界結果逕行施測，不無疑義。且如同上述，當土地所有權人不能指界、未到場指界，或雖到場而不指界，需要協助指界或逕行施測時，固可參考舊地籍圖，然重測人員更應本於專業權責及經驗累積，參酌舊地籍圖及其他可靠資料綜合判斷認定界址後，始據以施測，俾較能獲得合理正確的地籍經界。因此，現行土地法第46條之2對於逕行施測方式訂定先後順序是否有其必要，允應周延考量，俾兼顧未到場指界土地所有權人之權益保障。

二、內政部基於土地重測前後界址可能變更、地籍圖年久破損、天然地形改變、人為界址移動或測量儀器精度

提高等技術或自然因素，認為地籍圖重測後土地面積發生增減為不可避免之事實，因此，不宜另行追繳或補償地價，固非無見。然而，重測前後面積增減除上述因素外，也可能源於先前測量錯誤或登記錯誤所致。若一概不問原因，不予查明並辦理更正，容任相關錯誤遁入重測程序處理，除恐造成重測成果錯誤外，亦易引起民眾誤解為重測造成面積短少。因此，地政機關於重測前應建立並落實相關校核機制，對於面積增減不符法令規定等疑義，應確實查明原因，如經查明屬前次地籍測量或登記錯誤，應依法辦理更正，俾利相關個案循國家賠償法或土地法第68條等損害賠償途徑處理，以維護土地所有權人財產權益。

(一)承上所述，臺灣光復後，政府限於人力、物力，未重新測繪地籍圖，而係沿用日治時期測量成果，並辦理土地總登記<sup>2</sup>，嗣後因舊地籍圖折損破舊、圖紙伸縮、精度不佳，不敷實際使用，爰有辦理地籍圖重測之必要，期藉由地籍調查結果，辦理戶地界址測量，重新測製地籍圖，計算面積，俾釐整地籍，以使圖、簿、地三者相符，杜絕經界糾紛。司法院大法官釋字第374號解釋文乃謂：「依土地法第46條之1至第46條之3之規定所為地籍圖重測，純為地政機關基於職權提供土地測量技術上之服務，將人民原有土地所有權範圍，利用地籍調查及測量等方法，將其完整正確反映於地籍圖，初無增減人民私權之效力。……」

(二)內政部認為地籍圖重測後土地面積發生增減為不可避免之事實，因此不另以地價追繳或補償：

---

<sup>2</sup> 土地法施行法第11條規定略以，土地法施行前，業經辦竣土地登記之地區，在土地法施行後，於期限內換發土地權利書狀，並編造土地登記總簿者，視為已依土地法辦理土地總登記。

內政部基於土地重測前後界址或有變更、地籍圖年久破損、或由於天然地形改變、人為界址移動、或由於測量儀器精度之提高等原因，均為不可避免之技術或自然因素，非政府或測量人員所能克服等情，地籍圖重測後土地面積發生增減或為不可避免之事實，定調地籍圖重測後土地面積若有所增減，不另以地價追繳或補償（內政部74年9月9日台【74】內地字第340883號函參照）。<sup>3</sup>內政部進一步說明其理由如下：

- 1、依據土地法第46條之1至第46條之3規定，實地施測須以土地所有權人之指界為準。施測完成後，需經公告、異議複丈等程序，故地籍圖重測土地坵塊之界址，係由土地所有權人會同鄰地所有權人共同認定，也是所有權實際管理的範圍。面積僅屬此項界址範圍決定之事實，界址合法確定，面積多少不應再有異議或另以地價找補之議，且徵諸德國、日本等有實施地籍圖重測之先進國

---

<sup>3</sup> 內政部74年9月9日台(74)內地字第340883號函釋略以：「一、台灣地區之地籍原圖於第二次世界大戰時炸毀，目前各地政事務所使用之地籍圖，係日據時期依據地籍原圖套繪成之副圖，台灣光復之初，限於人力、物力、財力不足，未能重新實施地籍測量，乃以日據時期測量成果，辦理土地總登記，此乃當時不得已之權宜措施，此類地籍圖使用迄今已八十餘年，折損、破舊、比例尺過小，不敷實際使用，自有賴辦理地籍圖重測，重新建立地籍測量成果，才能切實保障合法權益。二、地籍圖之重測，因其測量技術及使用儀器遠較日據時期精密優良，又數十年來，土地因人為或天然地形變遷，界址與原地籍圖不符，加以複丈時誤差之配賦，乃使重測前後土地面積發生增減，成為必然事實。至於因面積增減可否以地價追補，本部自始即極為重視，於修正土地法及地籍測量實施規則時，經一再研究，始增訂土地法第46條之1之2及之3，以為執行之依據。按土地之四至界址以所有權人最明悉，為期施測結果確實無誤，並使鄰地所有權人免受損害，辦理重測時，由土地所有權人到場指界，並設立界標，地政機關依據所有權人指界範圍，測定各宗土地位置、形狀、大小，其面積實為界址範圍決定之結果，就所有權人言，其財產並未變更，依歷年辦理重測成果統計，重測前後面積發生增、減者，各約佔三分之一，倘面積增加者，須追繳地價，面積減少者須補償地價，則獲補償者勢將迅予領取，然其因面積減少所生不滿之情並不因此消除；反之，追繳地價必困難重重，拖延訴追，所有權人或認為其所有土地因祖傳或因價購，取得範圍即是如此，使用狀況並未變更，其拒不付款心理必甚強烈，結果將引起政府與民間更大困擾。且徵之德、日、瑞等重測有成效國家，其政府與人民對土地面積，均以尊重事實為由，向無追補地價之先例。貴省議會建議修正重測法規以維人民權益乙節，實無修正必要，並請詳加說明。」

家，亦採與我國相同之措施。

- 2、重測前後界址或有變更，但此或由於天然地形改變，人為界址移動，或由於測量儀器精度提高，或由於圖紙破舊、伸縮等原因，均為不可避免之技術或自然因素，土地所有權人依此實地管理，又經實地指界認可，自應視為其原有產權範圍，面積增減僅係依法定程序實地測量計算之結果所表徵之事實。
- 3、重測面積減少者，如須補償地價，土地所有權人將迅予領價，但因面積減少而不滿之心並不因領價而消除。反之，面積增加者，如須追繳地價，則必困難重重，拖延訴追，反引起政府與民間更大困擾。
- 4、政府如辦理追補，不僅須設置基金籌墊，國庫編列大量預算支應，且另增設機構、專責人員辦理找補、訴追等相關事宜，行政處理徒增加困擾。
- 5、按司法院釋字第374號解釋，地政機關辦理重測既無增減人民私權之效力，又重測之立論依據係採土地所有權人指界辦理，亦符合測量之原理，反映實際狀況，如無錯誤，則面積僅為成果之表徵，是以重測後土地面積如有增減，並無縮減部分土地面積致另一部分土地面積增加之因果，因此不論是私有或公有土地之面積增減，均不辦理地價找補，係基於法理面及執行面之見解。
- 6、對於重測時發生面積增減，如經查明係前次地籍測量錯誤或登記錯誤致受損害，且可歸責於政府機關者，得依個案循國家賠償法、土地法第68條等損害賠償途徑處理。

(三) 地方政府在地籍圖重測過程中的困難與建議：

- 1、本院在與地方政府座談時，地方政府對於重測執

行過程中所面臨的困難和問題，多次提到民眾難以接受重測後土地面積減少，當重測前後面積出現差異時，由於缺乏補償機制，容易引發糾紛，加劇協調難度（基隆市政府、臺中市政府、彰化縣政府、雲林縣政府、嘉義市政府、高雄市政府、花蓮縣政府）。

- 2、本院諮詢時，多位專家學者亦紛紛表示，重測前後面積雖然有所增減，但是有些問題不一定是重測所造成，而是因為重測讓這些問題浮現出來。其等指出，重測造成的糾紛並非僅源於舊圖，更多是因地政事務所的複丈精度不足、位置錯誤，導致後續重測時無法回歸正確狀態。土地所有權人無法接受土地複丈與重測結果不一致，實際上重測是在處理地政事務所和舊圖的錯誤；重測前，應先依照規定查明原因辦理更正，但實務上卻未這樣做；並建議重測錯誤的產生有許多態樣，包括指界錯誤、界址重疊、重測面積減少，以及圖簿不符等。這些錯誤會導致不同的後果，問題錯綜複雜，如果要處理相關問題，必須對各種情況進行詳細分析。

#### （四）地籍圖重測前必要的校核程序與現況：

- 1、經查數值法地籍圖重測作業手冊規定，重測區範圍勘定後，執行地籍圖重測作業之機關或測繪業應指派專人，將範圍內圖解法地籍圖數值化成果圖與歷年土地複丈圖詳細校核，並逐宗檢算數化地籍圖成果之面積與土地登記面積之較差，面積較差超過地籍測量實施規則第243條規定之容許面積配賦值者，應由土地登記機關查明原因辦理更正。地籍圖重測業務聯繫注意事項第4點亦規定：「重測區核定後，轄區地政事務所應將地籍圖

逐幅、逐筆與土地登記資料詳細校核，地籍圖上有遺漏或需要更正者，應依法辦理訂正後，提供重測單位使用。」

- 2、究其理由，因未經地籍整理之地籍圖，仍屬日治時期測繪之圖籍，雖然經過數值化處理，惟圖解地籍圖數值化只是保存數化當時地籍圖的原貌與精度，地籍圖本身若有破損、伸縮等自然或人為因素造成圖幅無法銜接的問題，無法藉由圖解數化解決，數化後仍以分幅方式管理圖解地籍圖，無法有效解決圖地不符的情形。
- 3、是以，為利後續重測作業，於重測前需核對各筆土地數化成果與地籍圖一致，倘有不一致情形，應修正數化成果圖，並將各毗鄰圖幅接合，以獲得連續的圖籍資料，再逐筆檢算土地數化面積與登記面積，倘有超出法定公差者，應查明原因，如有錯誤則應辦理更正作業，避免重測成果錯誤及民眾誤解重測造成面積短少情事。然而，實務上卻鮮少有依規定確實辦理更正者。

(五)重測前後面積增減之法律與賠償問題：

重測前後面積增減，除因技術或自然等因素外，亦有可能是因為測量錯誤或登記錯誤（土地登記規則第13條、地籍測量實施規則第232條）所造成<sup>4</sup>。近年來因地籍圖錯誤衍生財產上損害，而經法院判決應予賠償者，已有不少案例，相關司法判決指出：

- 1、土地登記有絕對效力，影響人民財產權甚鉅，登記簿所載之面積，常為人民賴以確定土地價值之重要依據，且因人民通常欠缺精確估測不動產實

---

<sup>4</sup> 司法院釋字第625號解釋：土地辦理重測後，始發現重測前土地面積係因測量、計算、抄錄錯誤之情形致重測後面積減少，得依稅捐稽徵法第28條規定，向稅捐稽徵機關申請退還溢繳之稅額。



際面積之能力，悉以登記簿之記載為估算價值之依據，不動產登記簿所載面積如有錯誤，即有導致土地價值之錯估，致權益受損害情形，由此足見土地所有權人於其土地登記面積縮減時，即會蒙受土地財產權減損（即交易價值減損）之不利影響，殊與土地所有權人取得土地所有權之原因無涉（臺灣臺北地方法院111年度重國字第17號民事判決<sup>5</sup>）、登記面積縮減，其交易價值或擔保價值必定驟降，當然受有財產上之損害，此與取得土地之原因無關（臺灣臺中地方法院109年度重國字第5號民事判決<sup>6</sup>）；

- 2、按因登記錯誤遺漏或虛偽致受損害者，除能證明其原因應歸責於受害人者外，由該地政機關負損害賠償責任，土地法第68條第1項定有明文。此項規定係國家賠償法之特別規定，揆其立法意旨係在貫徹土地登記之公示性及公信力，使土地權利人不因地政機關就土地登記之錯誤、遺漏或虛偽而受損害，以兼顧交易安全及權利人之權利保障。依國家賠償法第6條規定，自應優先適用。至土地登記規則第13條所指情形，乃僅屬例示；應解為如登記錯誤、遺漏或虛偽係因不可歸責於受害人之事由所致者，地政機關均須負損害賠償責任，否則即違土地法第68條第1項之立法精神。換

---

<sup>5</sup> 臺北市大安地政事務所以「發現系爭土地登記面積與計算面積相較超出法定容許誤差，經土地開發總隊查調相關圖籍資料、檢測現況及案涉都市計畫樁位並以圖解地籍圖數值化資料套核相關圖籍資料結果，查係前測量大隊於66年間辦理地籍圖重測時面積計算有誤所致，屬原測量錯誤純係技術引起者」為由，依地籍測量實施規則第232條規定，辦理系爭土地面積更正，更正後系爭土地之登記面積短少28平方公尺。臺灣臺北地方法院判決該地政事務所應賠償15,586,274元及相關利息。該案目前繫屬臺灣高等法院，尚未定讞。

<sup>6</sup> 臺中市東勢地政事務所於108年8月20日逕行辦理系爭土地面積更正登記，將該筆土地登記面積由175平方公尺，更正為53平方公尺，短少122平方公尺，臺灣臺中地方法院判決該地政事務所應賠償4,392,000元及相關利息。該案目前繫屬臺灣高等法院臺中分院更一審中，尚未定讞。

言之，地政機關除能證明登記錯誤、遺漏或虛偽之原因，係可歸責於受害者外，應就登記錯誤、遺漏或虛偽致受損害者，負損害賠償責任（臺灣臺中地方法院109年度重國字第5號民事判決、臺灣新竹地方法院112年度國字第8號民事判決<sup>7</sup>；最高法院106年度台上字第199號、106年度台上字第2452號民事判決亦均同此見解）；

- 3、所稱「登記錯誤」，不應以土地登記規則第13條所指「登記事項與登記原因證明文件所載之內容不符者」為限，苟地政機關於地籍測量時有錯誤，致依據該測量成果辦理之土地登記亦產生錯誤，縱嗣後之登記階段完全依測量結果辦理而無錯誤，但作為前提之測量結果，及最後登記之結果均有錯誤，對於信賴土地登記而受損害之人，仍應認係登記錯誤（臺灣高等法院112年度上國更一字第3號民事判決<sup>8</sup>、臺灣屏東地方法院110年度國字第4號民事判決<sup>9</sup>；最高法院106年度台上字第2938號、108年度台上字第2494號民事判決亦同此見解）。

（六）綜上所述，內政部基於土地重測前後界址可能變更、

---

<sup>7</sup> 原告於91年1月2日以每平方公尺1,100元之價格向國有財產署購買包含系爭土地在內共13筆土地，嗣因新竹縣竹北地政事務所以系爭土地重複登錄為由，於111年7月28日撤銷系爭土地之登記，臺灣新竹地方法院判決該地政事務所應賠償1,344,200元及相關利息。該案目前繫屬臺灣高等法院，尚未定讞。

<sup>8</sup> 臺北市政府地政局土地開發總隊所屬公務員於72、73年間繪製重測後地籍圖時，疏未核對地籍調查表標示之界址為系爭駁坎南側下緣處，應係約在附圖H-J-K-L連線之位置，誤將系爭經界線標示在附圖C-D-E-G連線，基此測得錯誤之面積170平方公尺，使臺北市古亭地政事務所依該錯誤之測量結果辦理登記，更正後之登記面積減少27平方公尺，自有過失，臺灣高等法院判決該開發總隊及該地政事務所應連帶給付共3,905,260元及相關利息。

<sup>9</sup> 系爭2筆土地之面積原分別登記為681及10,766平方公尺，經屏東縣里港地政事務所以圖籍實際計算面積與登記面積不符為由，依地籍測量實施規則第232條規定辦理面積更正，將該2筆土地面積更正登記為662及9,673平方公尺，原告因該地政事務所更正土地面積，以致其與訴外人間就該2筆土地之買賣價金減少，該2筆土地之登記面積與實際面積不符，不論係因測量錯誤或計算錯誤所導致，仍屬土地法第68條第1項所定登記錯誤，臺灣屏東地方法院判決該地政事務所應賠償1,164,546元及相關利息。屏東縣里港地政事務所嗣後提起上訴，業經臺灣高等法院高雄分院111年度上國易字第4號民事判決上訴駁回，已判決定讞。

地籍圖年久破損、天然地形改變、人為界址移動或測量儀器精度提高等技術或自然因素，認為地籍圖重測後土地面積發生增減為不可避免之事實，因此，不宜另行追繳或補償地價，固非無見。然而，重測前後面積增減除上述因素外，也可能源於先前測量錯誤或登記錯誤所致。若一概不問原因，不予查明並辦理更正，容任相關錯誤遁入重測程序處理，除恐造成重測成果錯誤外，亦易引起民眾誤解為重測造成面積短少。鑑於近年來部分司法判決認為，因登記錯誤遺漏或虛偽致受損害者，除能證明其原因應歸責於受害人者外，應由該地政機關負損害賠償責任；而所謂「登記錯誤」，不以土地登記規則第13條所指「登記事項與登記原因證明文件所載之內容不符者」為限，倘地籍測量時有錯誤，致依據該測量成果辦理之土地登記亦產生錯誤，縱嗣後之登記階段完全依測量結果辦理而無錯誤，但作為前提之測量結果，以及最後登記之結果均有錯誤，對於信賴土地登記而受損害之人，仍應認係登記錯誤。因此，地政機關於重測前應建立並落實相關校核機制，對於面積增減不符法令規定等疑義，應確實查明原因，如經查明屬前次地籍測量或登記錯誤，應依法辦理更正，俾利相關個案循國家賠償法或土地法第68條等損害賠償途徑處理，以維護土地所有權人財產權益。

- 三、內政部認為土地界標為民眾土地權益範圍之表徵，土地所有權人應於地籍調查時自行設立界標，並永久保存之。然而實地埋設之界標常因人為因素或天然災害，而有移動、湮沒或遺失等情。當鑑界或重測多年後，常因界標滅失引發經界糾紛或不易釐清責任歸屬，為

保障土地所有權人權益，允宜就實地埋設之界標建立固定物關係資料及加強宣導永久保存之有效機制。

(一)按土地法第44條之1第1項規定：「地籍測量時，土地所有權人應設立界標，並永久保存之。」界標管理辦法第8條規定：「相鄰土地間之界標，土地所有權人或管理人應會同鄰地所有權人或管理人埋設之。」第9條規定：「土地所有權人或管理人應對土地界標妥為維護管理，永久保存，並不得任意移動或毀損。」地籍測量實施規則第83條規定：「(第1項)土地所有權人，應於地籍調查時到場指界，並在界址分歧點、彎曲點或其他必要之點，自行設立界標。(第2項)土地所有權人到場未能完成指界者，地籍調查及測量人員得依職權調查事實及證據，並參酌舊地籍圖及其他可靠資料，協助指界，協助指界結果經土地所有權人同意者，視同其自行指界，並應由土地所有權人埋設界標。……」

(二)內政部認為土地界標為民眾土地權益範圍之表徵，土地所有權人應於地籍調查時自行設立界標，並永久保存之。該部說明其理由如下：

1、辦理地籍圖重測時，經雙方土地所有權人指界一致而埋設界樁，並據以辦理測量、繪製地籍圖、公告、登記後，地籍圖具有法定效力，另鑑界複丈係測量人員提供技術性服務，將地籍圖所載界址點位置測量於實地，並協助理設界樁，無論是地籍圖重測或鑑界複丈所埋設之土地界樁，均係反映所有土地之四周範圍。參酌民法揭示物權之共通效力包括排他性、優先效力、追及效力及物上請求權等，土地所有權人應負有維護所有土地界樁之責任，以維護其自身權益，甚而於不動產被侵害或有被侵害之虞時，方得明確主張請求回

復或排除侵害。

- 2、爰按土地法第44條之1、地籍測量實施規則第210條、界標管理辦法第9條等規定，皆明定土地所有權人於埋設界標後，應永久保存，並負有界標之保存、維護、管理等責任。
- 3、土地界標為民眾土地權益範圍之表徵，而土地所有權人若不知自身土地經界的情況之下逾越使用到他人土地權利範圍，將會影響到他人土地使用權益更造成界址糾紛。為避免日後因界址不明而發生土地爭訟之情形，於申請土地複丈時，將請土地所有權人自行埋設土地界標，並為維護自身權益避免無謂爭訟，亦應保護其所有之土地界標。
- 4、土地複丈或重測地籍調查指界或協助指界，皆屬提供測量技術，協助相關權利人確定界址位置，並由土地所有權人自行埋設土地界標之測量作業。若界址遺失，可依規定申請鑑界並自行於實地埋設界標維護管理。

(三)從地籍圖重測地籍調查表實際填寫情形來看，部分地籍調查表僅記載界址標示：

- 1、界標管理辦法第10條前段規定：「辦理地籍測量或土地複丈地籍調查時，應將實地埋設界標之種類、相關界標間之距離及與附近固定物之關係查註於地籍調查表內。」然而，從地籍圖重測地籍調查表實際填寫情形來看，部分地籍調查表內僅記載界址標示，並於略圖欄內繪製宗地略圖，卻未將界標間之距離及與附近固定物之關係查註於地籍調查表內。
- 2、內政部對此回應略以，重測結果係透過土地所有權人到場指界、設立界標及採用數值法方式施測

所得結果。重測結果公告之面積，即透過各宗土地界址點坐標，由系統自動計算每筆土地面積，故其點位間距離（邊長）實已記錄於系統中。再者，實地辦理地籍調查時，調查人員一般僅攜帶簡易量距工具（如皮尺或7.5公尺捲尺），倘實地點位間之距離，以上述簡易工具量測，將受限於地形、地物影響頗大，而產生較大之誤差，不宜以此註記於調查表。現行作業方式配合地籍測量實施規則第73條之規定，已具保障土地所有權人之權益。

（四）當重測成果與鑑界複丈不一致時，屢屢引發土地界址爭議，亟待建立事前防範及事後釐清責任歸屬之有效機制：

- 1、實地埋設之界標常因人為因素或天然災害，而有移動、湮沒或遺失等情。根據本院相關調查案例及專家學者諮詢意見，重測引發的土地界址糾紛，部分源自重測成果與鑑界複丈不同所致。特別是當民眾長期使用建築物，卻在重測後被認定為越界建築（使用），此情況究是建物起造時未依鑑界界址建築，抑或是政府測量錯誤所致，尤有釐清責任歸屬之必要。
- 2、土地界標為民眾土地權益範圍之表徵，為讓民眾更清楚辨識現場樁位於土地複丈成果圖或是地籍調查表略圖上相對應位置及各界址點之關係，並減少現場界址點位置辨識錯誤所產生之爭議，允應確實依照界標管理辦法第10條前段規定：「辦理地籍測量或土地複丈地籍調查時，應將實地埋設界標之種類、相關界標間之距離及與附近固定物之關係查註於地籍調查表內。」於辦理地籍調查時，將相關邊長或距離查註於地籍調查表

內，以保障土地所有權人權益。

- 3、本院諮詢之專家學者即建議，重測後確定的界址點應保留影像及點之記資料，將界址及周遭環境一併作影像紀錄。這樣將來需要還原時，有佐證資料能讓民眾信服界址所在。而且，部分地方政府為避免樁位遭移動引發辨識困擾，實務作業上，已於界標埋設後拍照建檔（如南投縣政府、高雄市政府；另如桃園市政府、彰化縣政府則是於鑑界複丈後拍攝點位照片，其等分別建置「界標影像資料庫系統」<sup>10</sup>、「彰化縣鑑界成果查詢服務系統」<sup>11</sup>，提升土地界址管理的透明度），藉以保存界標實際狀態，作為歷史案件參考。

(五)綜上所述，內政部認為土地界標為民眾土地權益範圍之表徵，土地所有權人應於地籍調查時自行設立界標，並永久保存之。然而實地埋設之界標常因人為因素或天然災害，而有移動、湮沒或遺失等情。當鑑界或重測多年後，常因界標滅失引發經界糾紛或不易釐清責任歸屬，為保障土地所有權人權益，允就實地埋設之界標建立固定物關係資料及加強宣導永久保存之有效機制。

四、面對重測專業人員異動頻繁，人才養成不易等情，內政部允宜考量各縣市政府實際業務及人力需求，對於員額增補、職等調整、薪資調漲、工作加給、保險保障與專業培訓等情，會商相關權責機關妥謀因應處理。

(一)據本院諮詢之專家學者表示，少子化與工作的辛勞導致測量人員日益減少，基層人力「長期不足額」，

---

<sup>10</sup> 參見本院調查報告111內調0015。

<sup>11</sup> 參見彰化縣政府地政處新聞稿，[https://land.chcg.gov.tw/03bulletin/bulletin02\\_cn.aspx?bull\\_id=392887](https://land.chcg.gov.tw/03bulletin/bulletin02_cn.aspx?bull_id=392887)。

地方特考也長期「錄取不足額」，人員汰換率過高，經驗無法傳承；近年屏東縣發生測量人員被毒蛇咬死的事件，建議參考消防、氣象或巡山員的加給，為測量外業人員設立危險加給；重測機關與人員受重測土地所有權人之救濟行為影響，不僅增加額外之工作量，面臨巨大壓力，甚至造成重測人員士氣低落，人員出走，鑒於重測人員培養不易，具資歷之人員更是難得，爰請本院關注重測人員之待遇（加給），並適時安撫其工作情緒，做為重測人員之強大後盾。

(二)本院與地方政府座談時，地方政府紛紛提出重測過程中所面臨的重測人力資源短缺及人員流失等困難和問題，茲將其等提出的問題臚列如下：

- 1、測量人員流動率高，經驗傳承銜接不及（基隆市政府）。
- 2、重測人力無法久留，重測業務長時間外業，受風吹日曬雨淋辛苦勞累，且需面對所有權人就土地面積減少或使用現況不符之質疑或陳抗，影響工作意願，另自109年起測量製圖職系可轉任資訊處理職系，且中央單位有高職等（薦任6至8等）職缺之吸引，導致大量人員商調，並建議地政事務所課長職等調整為薦任第8職等，增加留任意願（新北市政府）。
- 3、重測專業人員異動頻繁，徵才不易；約僱人員薪資與測量助理薪資相近<sup>12</sup>，惟雇用期限與福利大相逕庭，致約僱人員常因考上測量助理而離職（臺中市政府）。

---

<sup>12</sup> 以113年為例，約僱人員每月支給報酬約33,750元（以四等250薪點，每薪點135元計算）至37,800元（以五等280薪點，每薪點135元計算），與測量助理底薪每月約35,750元（參考113年度內政部國土測繪中心測量助理甄試簡章），相差無幾。



- 4、因國家考試測量製圖職系常不足額錄取，且新進人員至地方機關服務意願低；而早期圖解區圖籍不良作業困難亦令人卻步，致使彰化縣測量人員長期缺員；為配合政策且測量人員長期缺員，常需抽調他所人員支援辦理重測，影響一般土地複丈業務之推展（彰化縣政府）。
- 5、建請提高地政機關約僱人員薪資；南投縣因人力、經費等資源較直轄市缺乏，建請國土測繪中心的人力能進駐南投縣，協助加速辦理重測（南投縣政府）。
- 6、重測人力長期嚴重不足（雲林縣政府）。
- 7、人員流失嚴重，經驗傳承困難；編制人員不足且流動率高；約僱、約用人員薪水誘因不足，招聘或續聘皆不容易；委外廠商數量不足、重測業務曠日費工且經費誘因不夠，造成委外招標不易（臺南市政府）。
- 8、部分約僱人員因考試分發、生涯規劃、家庭因素陸續辭職，以致影響整體工作進度及預算執行率；約僱人員薪資停滯許久，已與基本工資差距不大，對所相應之工作量、擔負責任並無誘因致難以徵才（高雄市政府）。
- 9、辦理重測需進行加密控制點清查選點及戶地測量等外業作業，屏東縣為農業大縣，蜂類、蛇類、犬隻等動物活躍，常因無意間接觸而容易招螫咬，對於屏東縣測量人員造成不可預期之威脅（屏東縣政府）。
- 10、測量人員異動頻繁致人力不足，或新進人員實務經驗不足，且東部地區測繪業投入意願不高（花蓮縣政府）。

(三)地籍圖重測作業人力及地籍測量人力養成：

1、據內政部統計，近5年（108年至112年）中央、地方及委託測繪業辦理地籍圖重測作業之人力，合計約2,222人次。其中，中央約320人次，地方政府約1,622人次，委託測繪業約280人次，詳如表2。

表2、108至112年中央補助辦理地籍圖重測作業人力統計表

單位：人

年度	地方政府		中央(國土測繪中心)		委託測繪業(人力)	合計(人力)
	編制人力	約僱人力	編制人力	約僱人力		
108	236	94	61	3	54	448
109	233	93	62	2	53	443
110	250	86	62	2	53	453
111	226	84	62	2	50	424
112	254	66	62	2	70	454
合計	1,199	423	309	11	280	2,222

註：以上統計不含內政部地政司及國土測繪中心行政作業人員。

資料來源：內政部提供。

2、為鼓勵民眾投入地籍測量領域，充實地籍測量人員量能，內政部及國土測繪中心自64年度起，委託大專院校辦理地籍測量人員訓練班，培育國內地籍測量所需之人力，截至112年度止，合計辦理44期。以近5年（108年至112年）為例，分別於108年、110年、112年開班，結訓人數為121人，結訓後就業人數計96人（其中政府機關83人、非政府機關13人）。相關培訓時數、結訓人數及就業情形如表3。然而這些只是短期的訓練，應持續辦理教育，以輔導培育重測及基層測量人才。

表3、地籍測量人員訓練班培訓時數、人數及就業情形

地籍測量人員訓練班(政府補助)						
年度	期別	訓練時數	結訓人數	就業人數		
				政府機關	非政府機關	合計
108	42	414	45	25	11	36
110	43	414	31	29	0	29
112	44	576	45	29	2	31

註：本表就業人數係統計結訓後2年內之就業情形。

資料來源：內政部提供。

(四)經查，地籍圖重測程序中，地籍調查與地籍測量為兩大核心業務，尤其當地籍調查涉及協助指界或逕行施測時，須由地籍調查及測量人員參酌舊地籍圖及其他可靠資料辦理套繪作業後，協助土地所有權人於實地指定界址，此項工作需要高度專業和經驗累積，始能協助土地所有權人盡可能獲得較合理正確的地籍經界。據本院考察發現，日本辦理地籍圖重測時，是由政府機關制定地籍圖重測計畫，相關執行實務則是委由民間經過考試取得執照的土地家屋調查士針對土地或房屋進行專門的調查及測量。我國的地籍圖重測則是由政府機關主動辦理，且從上述統計資料顯示，地方政府投入總人力1,622人次中，約僱人力為423人次，約占地方政府投入總人力26%，亦即地方政府辦理地籍圖重測作業人員中，約有四分之一的比例必須依靠約僱人員；復以113年為例，約僱人員每月支給報酬約33,750元（以四等250薪點，每薪點135元計算）至37,800元（以五等280薪點，每薪點135元計算），與測量助理底薪每月約35,750元（參考113年度內政部國土測繪中心測量助理甄試簡章），相差無幾。基

層測量人員薪資缺乏誘因，人員異動頻繁<sup>13</sup>，除經驗傳承困難外，亦影響重測進度及品質。

(五)據內政部統計，全國各登記機關（地政事務所）除了辦理地籍圖重測工作之外，近5年（109年至113年6月）受理民眾申請、法院囑託及配合行政機關辦理之一般性測量案件，每年皆達40餘萬案件量（如表3），登記機關為兼顧各項測量成果品質，確保民眾產權無虞，工作量確實繁重。

表3、全國各登記機關一般測量案件數量統計表

年度	109年	110年	111年	112年	113年6月
測量案件數	421,984	429,322	429,569	417,347	196,472

註：地籍圖重測係政府機關為釐整地籍而辦理之地籍測量專案計畫，未涵蓋於上述統計數據中。

資料來源：內政部提供。

(六)另外，內政部已於96年間訂定「地政機關委託辦理地籍測量辦法」，地政機關允宜善用民間資源，積極委託民間測量公司辦理測量工作，透過委外方式改善地政機關人力不足和業務量繁重等問題。

(七)綜上所述，面對重測專業人員異動頻繁，人才養成不易等情，內政部允宜考量各縣市政府實際業務及人力需求，對於員額增補、職等調整、薪資調漲、工作加給、保險保障與專業培訓等情，妥謀因應處理。

五、地籍圖重測係藉由地籍調查結果，重新確認土地經界後，採用最新測量儀器與科技技術，辦理戶地界址測量，重新測製地籍圖，計算面積，以使每宗土地的位置、形狀、地號、面積等，與地籍圖、土地登記簿記

<sup>13</sup> 以近5年為例，新北市重測人員流動率（離職人數/辦理重測人數）為15%、桃園市7%、臺中市21%、彰化縣4%、屏東縣6%、臺南市33%、花蓮縣4%。

載內容一致。隨著測繪技術與前端科技的蓬勃發展，內政部允應積極整合開發重測資訊管理系統，並鼓勵地方政府應用先進技術，透過定期舉辦研討會和觀摩，協助地方政府善用多元測繪科技，精進重測工作。

- (一)地籍圖重測係藉由地籍調查結果，重新確認土地經界後，採用最新測量儀器與科技技術，辦理戶地界址測量，重新測製地籍圖，計算面積，以使每宗土地的位置、形狀、地號、面積等，與地籍圖、土地登記簿記載內容一致，俾以釐整地籍，杜絕經界糾紛，進而保障民眾財產權益，已如前述。
- (二)鑒於重測地區逐漸由市區移往郊區及山區，受限地形及地物影響，致控制測量、界址測量及協助指界等重測作業將更為困難，有必要配合作業需求，持續導入先進科技設備，提升改善測繪技術，俾精進作業方法，順利推展重測作業。
- (三)據本院與地方政府座談時發現，部分地方政府為解決經緯儀施行現況測量會遭遇障礙物阻隔、坡度陡峭等人員難以施測等問題，已自行採購無人飛行載具(UAV)及相關設備進行航拍製作正射影像作業，於協助指界時藉由正射影像輔助地籍套圖作業，除可保存重測指界實際樣態，提升協助指界成果可靠度外，亦可讓所有權人易於瞭解其土地實地與地籍相對應關係，便於說明重測成果(如新北市政府、桃園市政府、嘉義市政府、高雄市政府、屏東縣政府)。亦有部分地方政府為便利重測人員查詢相關測量圖資需要，將所有必要的測量圖資紙本電子化，整合建置為一套管理系統，藉由相關圖資全部以數值方式管理保存，除提升重測人員資料取得效率外，亦可減少遺漏歷史資料，避免重測成果與先前複丈成果不一致之情形(如桃園市政府、臺中市

政府)。

(四)另據本院諮詢之專家學者亦表示，都市計畫樁位資料、建築圖與地籍測量息息相關，此三單位(地政、都計、工務)之測量資料要彼此共享共用；目前各縣市政府自辦或委辦地籍圖重測計畫時，均須向國土測繪中心購買由其自行開發的「視窗版地籍圖重測資料處理系統」及「視窗版地籍調查處理系統」等軟體授權，但這些軟體已開發甚久，不具備現代資訊系統應有的資料庫架構、資訊安全機制及自動檢核等功能，致須大量人工檢核，無法有效加速業務。建議全國統一開發具備嚴密資料庫架構且採用地籍資訊系統(GIS)的測量與調查整合式重測作業系統，透過圖形與人機介面操作，並可自我檢核內部資料與程序，俾利有效、快速與正確執行重測作業。詢據內政部及國土測繪中心表示，上述兩套作業系統都是由其同仁自行開發維護，113年已針對地籍調查部分委外開發作業系統，原則上當年度會開發完成，至於兩套系統之整合將納入未來規劃目標。

(五)綜上所述，地籍圖重測係藉由地籍調查結果，重新確認土地經界後，採用最新測量儀器與科技技術，辦理戶地界址測量，重新測製地籍圖，計算面積，以使每宗土地的位置、形狀、地號、面積等，與地籍圖、土地登記簿記載內容一致。隨著測繪技術與前端科技的蓬勃發展，內政部允應積極整合開發重測資訊管理系統，並鼓勵地方政府應用先進技術，透過定期舉辦研討會和觀摩，協助地方政府善用多元測繪科技，精進重測工作。

六、中央編列之地籍圖重測計畫預計於119年度結束，隨後

回歸地方自行辦理，地方政府重測財源及相關產業發展恐因此面臨嚴峻考驗，內政部允應持續關注相關問題，協助其等積極應變，以因應重測計畫結束後的變化。

- (一)地籍圖重測工作於62年度至64年度試辦，並自65年度起研提相關計畫展辦，目前為地籍圖重測延續計畫，辦理期程從112年度起至119年度止。
- (二)地籍圖重測計畫推展期間，為引進民間力量加速地籍圖重測工作，自86年度起推行地籍圖重測委外方式。近年來，中央暨地方政府為提高測繪業投入意願，除陸續協助培訓專業能力人員，配合受委託廠商辦理重測人員教育訓練外，亦先後提高補助委外單價（108年由2,700元提高至2,900元，112年再提高至3,000元），測繪業辦理重測之技術逐漸成熟，作業能量亦逐步擴大。據內政部統計，自86年度起至112年底止，地籍圖重測委外合計辦理69萬8,406筆，面積8萬4,448公頃。又據內政部統計，至113年6月止，經該部審查許可、核發登記證且營運之測繪業計有123家，其中可受託辦理地籍圖重測者約86家。113年實際承包重測之測繪業者計有8家。
- (三)查地籍圖重測延續計畫（112年度至119年度）之策略目標為「最後一期中央重測計畫，119年完成臺灣地區待辦理重測土地92萬5,621筆重測作業」，之後將回歸地方自行辦理，中央政府不再編列重測計畫。然而部分地方政府經費與人力長期不足，未來如須由其等自行負擔重測經費，可能因為財政壓力增加，導致重測進度延遲，影響整體土地管理和規劃工作。內政部允應持續關注相關問題，提供必要協助，以確保重測工作順利進行。
- (四)另查，內政部雖於96年間訂定「地政機關委託辦理

地籍測量辦法」，地政機關得就土地複丈、建築改良物測量、地籍圖重測等業務委託測繪業辦理，期望透過委外方式來解決地政機關人力不足和業務量繁重等問題，惟多年來仍以地籍圖重測委外比例為大宗。本院諮詢之專家學者即建議，應推廣地籍圖重測委外或委託業務，鼓勵地籍測量技師多參與。地籍圖重測計畫雖為測繪業帶來相應的工作量，但測繪業如欲投入地籍圖重測業務，除需投入成本，添購儀器設備外，還需培養專業人力。隨著中央重測計畫即將結束，測繪業的工作量勢將受到影響，在此情況下，測繪業恐將面臨嚴峻考驗，中央暨地方政府允應協助業者積極應變，以因應重測計畫結束後的變化。

(五)對此，內政部表示，為持續精進各項測繪業務辦理效益，並加強各直轄市、縣(市)政府業務經驗交流，內政部於111年12月19、20日辦理111年度地籍測量主管研習會，邀集各直轄市、縣市測量業務主管及民間測繪業者共同參與，由與會縣市分享「地籍圖重測併複丈委外經驗分享」，並就「加速早期地籍圖、簿、地釐整」、「地籍測量案件公私協力擴大委外-土地複丈」、「地籍測量案件公私協力擴大委外-建物第1次測量」、「3D地籍測量作業」及「測量業務資訊化與創新便民服務」等主題進行桌邊對談，最後由與會測繪業者分享測繪業辦理地籍測量實務概況與挑戰，與會縣市與測繪業者均肯定公私協力逐步擴大委外辦理測繪相關業務，以加速地籍整理、舒緩登記機關人才流動並培植民間測繪業能力，共創三贏，未來亦將持續推動地籍測量案件委外事宜。

(六)綜上所述，中央編列之地籍圖重測計畫預計於119年



度結束，隨後回歸地方自行辦理，地方政府重測財源及相關產業發展恐因此面臨嚴峻考驗，內政部允應持續關注相關問題，協助其等積極應變，以因應重測計畫結束後的變化。

七、土地所有權人若因設立界標，或到場指界與毗鄰土地所有權人指界不一致，發生界址爭議時，應由地政機關設置之區域性不動產糾紛調處委員會予以調處。由於地籍測量更需專業知識與經驗累積，其組織成員是否能夠妥善處理重測界址爭議乃至關重要。為利重測調處機制有效解決土地界址爭議，進而發揮釐正地籍之實際效益，內政部對於此類調處委員會之成員與資格，以及有無培養建立第三方公正鑑定單位之必要，允應審慎評估。

(一)按土地法第46條之2第2項規定：「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)次按直轄市縣市不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法第2條規定：「下列各款不動產糾紛案件，依本辦法調處之：……二、本法第46條之2規定之地籍圖重測界址爭議。……」第12條規定：「直轄市或縣（市）政府為辦理第2條第2款……之不動產糾紛案件，得依所轄之行政區域分設區域性不動產糾紛調處委員會，置委員7人，其中1人為主任委員，由直轄市或縣（市）政府地政業務主管兼任，其餘委員分別就下列人員派兼或遴聘之：一、直轄市、縣（市）

地政事務所主任1人。二、鄉（鎮、市、區）調解委員會主席1人。三、具有地政、營建及法律等專門學識經驗之人士各1人。四、地方公正人士1人。」是以，土地所有權人若因設立界標，或到場指界與毗鄰土地所有權人指界不一致，發生界址爭議時，應依上述規定由地政機關設置之區域性不動產糾紛調處委員會予以調處。

(三)據內政部表示：

- 1、不動產糾紛調處委員會之調處委員是由各個不同領域具有學識經驗者擔任，召開委員會時，先由業務單位向委員說明測量過程、施測之依據，土地歷年複丈、指界結果（面積增減）等情形，委員聽取界址爭議雙方土地所有權人陳述指界緣由，並依其專業角度進一步討論案情，若民眾無法達成協議，希望訴求法律途徑，現場亦有法律背景之委員能向其說明救濟管道及可能花費之成本，對於保障當事人權益具有實質幫助。
- 2、調處時，會先由當事人試行協議，協議成立者，以其協議為調處結果。當事人試行協議未成立或任何一造經2次通知不到場，則由調處委員會參酌相關地籍資料、雙方當事人陳述意見及重測單位擴大施測結果予以裁處，作成調處結果。
- 3、重測單位雖提供建議方案予調處委員參考，惟調處委員會非全然採納重測單位研提之建議方案，調處結果仍視個案而定。

(四)查不動產糾紛調處委員會設置的目的在於紓減訟源，避免司法訴訟時程影響不動產資源的有效利用，因此，設置調處機制，由調處委員針對當事人間的爭議事項，居中調停排解，提供適當的解決方案，使當事人能依該解決方案處理爭議。

- (五)不動產糾紛調處委員會雖然綜合了各種不同背景的專家學者，然而從直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法第12條顯示，區域性不動產糾紛調處委員會是由同一個委員會，使用同一套程序來處理14種不同類型的不動產糾紛案件，並未針對重測界址爭議單獨設置調處委員會，衡諸當前社會經濟快速發展，不動產問題日益複雜，尤其地籍測量更是需要專業知識與經驗累積，因此調處委員會之成員是否能夠妥善處理重測界址爭議至關重要。又，直轄市或縣（市）政府為地籍圖重測之執行機關，卻又由該府設置區域性不動產糾紛調處委員會，由地政業務主管兼任主任委員，重測單位作為工作小組或幕僚單位，甚至提供建議方案，難免引發「球員兼裁判」的質疑。
- (六)另外，依直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法作成之調處結果，未具既判力（內政部93年9月21日內授中辦地字第0930012910號函釋意旨）。是以，當事人如對於調處結果不服，仍可於法定期限內，向司法機關提起訴訟，若逾期不起訴，將依原調處結果辦理之。惟所謂因定不動產界線之訴訟，係指不動產之經界不明，或就經界有爭執，而求定其界線所在之訴訟而言，其性質屬於形成之訴。原告起訴時，祇須聲明請求定其界線之所在即可，無須主張特定之界線。縱原告有主張一定之界線而不能證明，法院仍不能以此駁回其訴。亦即法院可不受兩造當事人主張之拘束，得本於調查之結果，定雙方不動產之經界（最高法院103年度台簡上字第16號民事判決）。又不動產經界訴訟為形式形成之訴，涉及地籍重測之國家土地行政及稅收利益之公益性質，本質上應屬非訟事件，故法院確定經

界時，應不受當事人所聲明界址之拘束，斟酌具體情形秉持公平之原則認定之，本不以當事人之指界位置為唯一之認定標準（最高法院110年度台簡上字第38號民事判決）。法院在審理案件時必須認定事實並適用法律，但由於測量工作具有高度專業性與技術性，實務上法院審理地政測量案件時，極度依賴地政機關提供的測量成果，調處委員會提出的調處結論可能成為影響法官心證形成的證據之一。為讓調處委員會的建議方案有更完整之說明，協助民眾了解委員會裁處之始末，調處結論應將擴大檢測結果、提出建議方案的理由等相關事項留下書面紀錄，以備日後查考或司法機關適法性審查之用。

(七)綜上所述，土地所有權人若因設立界標，或到場指界與毗鄰土地所有權人指界不一致，發生界址爭議時，應由地政機關設置之區域性不動產糾紛調處委員會予以調處。由於地籍測量更需專業知識與經驗累積，其組織成員是否能夠妥善處理重測界址爭議乃至關重要。為利重測調處機制有效解決土地界址爭議，進而發揮釐正地籍之實際效益，內政部對於此類調處委員會之成員與資格，以及有無培養建立第三方公正鑑定單位之必要，允應審慎評估。

參、處理辦法：

- 一、本通案性調查研究報告之結論與建議部分，送請行政院參處。本調查案結案。
- 二、本通案性調查研究報告之結論與建議部分，於個資隱匿後，上網公布。

調查研究委員：施錦芳

王麗珍

林盛豐

高涌誠

林郁容

葉宜津