

土地複丈面積不符處理之探討 Investigation of the Incorrect Areas from the Land Revision

李忠憲¹
Chung-Hsien Li

何維信²
Wei-Hsin Ho

臺灣光復初期,政府受限於人力、物力,並未重新實施地籍測量,即沿用日治時期既有之地籍圖冊辦理地籍管理,惟歷年來既存圖簿面積不符之課題,今日為民眾所放大檢視,其衍生之疑義已持續擴張、浮現;而因應現實環境之需所制定的法規,於時、空間的變遷及人民產權意識的高漲,亦日趨模糊,致難以適從。

本文同時就圖解複丈辦理之疑義及更正登記遭遇之課題等考量,由臺灣地籍的演進,先行釐清面積不符之肇因,次就錯誤型態的認定以及補償制度的研擬,而為處理程序之建構,最後經由實務上之分析進一步研擬對策,並律定標準作業程序;另針對地籍測量實施規則第232條規定之測量錯誤更正沿革加以深論,並歸納研究結果,提出修法建議,以化解民眾的質疑及不信任。

經研究發現,既存面積不符之錯誤,於複丈或重測前難以先行釐正,乃因現行更正規定未臻明確,恐有逾越法律授權範圍。故由處理程序之建構,得以對其錯誤型態之認定能有所區分,並從補償面向的先行考量,以減少事後賠償之紛爭。另外,除循修法方向強化現行更正規定之意涵外,經由標準化作業程序之律定,至少可達至處理程序正當性的要求,使類似情事得以按部就班順利進行,不再各自摸索自謀解決,避免其他問題衍生。

關鍵詞：地籍測量、地籍管理、地籍圖、面積不符、圖解複丈、更正登記

Abstract

At the early period after Taiwan Restoration, due to the limited human resource and material resource, Taiwan government implemented cadastral management based on the cadastral maps produced during Japanese colonization rather than carry out new cadastral surveys. The issue of existed incorrect land area has been magnified today, and the extended doubts constantly emerged. Regulation, which should be made by real need, becomes blurred and hard to follow as temporal and spatial changes and property rights rises.

This paper discusses the doubts of land revision with digitalized map and the registration corrections. First, clarify the causes of incorrect land area through the cadastral maps revolution, and then construct process procedures based on the identification of land error type and development of compensation system. Finally, create standard process procedures through real

¹宜蘭縣羅東地政事務所測量課測量員/國立政治大學地政學系碩士論文/第29屆測量及空間資訊研討會口頭發表

²中華科技大學土木系教授

case analysis. Moreover, to reduce public doubts and distrust as well as to avoid go to law easily, this article deals with the past history of corrections of cadastral survey on Article 232 Directions for Implementation of Cadastral Survey, and conclude research results and propose suggestions for amendments to relative articles.

The results show that the existed incorrect land area is hardly to correct before cadastral resurveys because of the unclear regulations of corrections. However, land error type can be identified by applying process procedures. It is suggested to put compensation on priority consideration to decrease possible disputes. In addition, except for strengthen current regulation by law modification; the creation of process procedure could at least achieve legitimacy. The similar cases can follow it step by step and avoid extended problems.

Key Words : Cadastral Survey、Cadastral Management、Cadastral Maps、Incorrect Areas、Land Revision with Digitalized Maps、Registration Correction

一、前言

重測之目的，乃在「確定產權，釐整地籍」以杜絕經界糾紛，惟最大問題就是面積減少，這也是民眾最不能接受的地方，甚至要求地政機關應負損害賠償責任等問題。惟重測時仍將隱藏已久之重測前地籍圖、登記簿與實地面積不符之狀態予以顯示，俾重新建立完整、正確之地籍資料。其土地面積之變動(即增加或減少)，實僅係土地標示(面積數字)變更，並非土地權利主體或權利界址實質之變更。此項爭執究其原因為國人較重視登記面積，不重視權利界址所致。地籍圖重測所遭遇面積增減的問題，如為測量錯誤所引起，除日據時期所產生之錯誤以外，光復後經過地政事務所複丈、分割、鑑界所累積之錯誤，皆要以重測方式來消除，這種觀念與做法實有檢討之必要(蘇惠璋，1992)。

因此，按地籍測量實施規則第238條規定，圖、簿、地本應一致，何以歷年來既存面積不符之錯誤，於複丈或重測前皆「難以」先行釐正，其爭議何在？又純係技術引起之測量錯誤如涉及登記

標示面積之變動，於行政及司法見解究屬測量錯誤或登記錯誤，其兩者之關係為何？恐有論述之空間。目前國內文獻對於測量與登記之因果關係尚乏確切、完整之探討，更未將圖簿面積不符之問題凸顯，致條文的增修不及複丈實務之需求，面對民眾知識水平的提昇及自我財產的保障，倘主管機關續以依法行政為由逕行辦理更正，恐有違人民期待；加以實務上，面積更正作業牽涉之層面並非單一法規條文得以含括，需深入了解現行基層單位所遭遇的困難與阻礙，於程序上應明定並設法納入規範予以排除解決，方能順利推展。

二、面積不符之成因及其效力問題

地籍測量係依照一定程序，先辦理地籍調查後，利用測量儀器測定每宗土地之界址、位置、坵形、據以繪圖、計算面積之技術性工作。又土地法中規定，辦理土地登記前，應先辦理地籍測量，依法登記之土地，其權利有絕對效力。故地籍測量是一門技術與法令兼具的工作，需保障成果之正確性，並與登

記內容翔實無誤。惟歷年來地籍圖冊異動、更新所累積的誤謬，又因測量錯誤所生面積不符之爭議最為顯見，對地籍管理工作影響甚鉅，致如何於民眾權利及行政程序間獲致平衡，進而釐清模糊地帶，乃歷年來難以避免的課題。因此，有必要從臺灣地籍測量的沿革先行探究其肇因，並考量圖籍不符情形之效力問題及其處理。

2.1 地籍演進與面積不符之關係

臺灣地籍發展的沿革，從早期目的在於課徵稅賦，逐漸增加保障產權之司法功能，到近期數化整合等多目標應用，可概分為三個階段。茲將地籍之演進與宗地面積之影響歸納整理如表1。

由表1觀之，臺灣地籍的發展可謂「先天不良，後天失調」，前經接管、修測失其效用之地籍副圖，後有土地改革、利用，將原誤謬予以細分、擴散，待圖籍精度不符經濟發展的需求及人民

的期待，唯剩地籍圖重測一途予以逐步釐整，或以圖解數化方式暫抑燃眉之急。

2.2 製圖的意義

製圖依其條文（如土地法第44、47條）之法定定義，在理解上，乃指將測量所得數據成果做成由任何人可得理解地圖之行政行為，而此種行政行為具有：

1. 純屬行政機關對內部執行法定職務行為之特性，僅其終端成果為人民可得獲取、使用者。

2. 此種製圖行為雖其終端產品依個別法律可能具備法律上之效力，此行為本身則不具規範力，故實僅可認定為行政上之事實行為。

然就由測量到製成地圖在行政階段上之時序結構（如圖1）所示之行政行為中，並非僅製圖為行政事實行為，而是連測量（含複丈、重測）在性質上俱屬執行行為，性質上亦為事實行為。

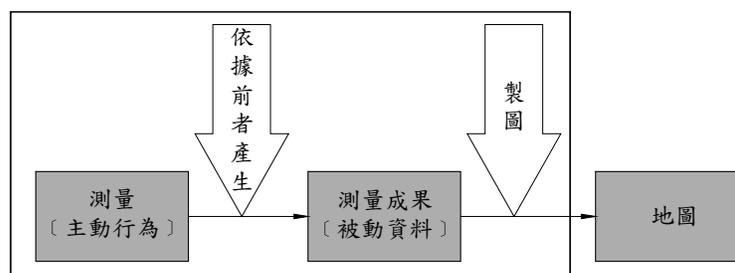


圖 1 測量製圖行政時序結構圖

註1：框架內淺灰色部份之行政行為不具對外作用及效力。

註2：該部份之行政行為原則上依法辦理，但僅具有執行性質，應為行政事實行為。

註3：兩個產生作業因純屬行政內部行為，在無法規特別限制時，原則上得本於職權自由為之。但無法規限制時應依各法規為之。

表 1 臺灣地籍之演進

階段	時期	重要記事	對宗地面積之影響
財稅地籍	明朝天啟 4 年 (西元 1624 年) 荷蘭人占臺時期	實行「王田」制度，其臺灣土地盡為國王所有，並實施「結首制」(或稱協墾制)，墾竣後輸租納糧，是為臺灣地租之淵源。	無
	明永曆 15 年 (西元 1661 年) 鄭成功來臺時期	將「王田」改為「官田」，即所謂「文武官田」，事實上是屬私田，是為臺灣土地私有制之嚆矢。	無
	清光緒 11 年 (西元 1885 年) 劉銘傳時期	<ol style="list-style-type: none"> 1. 釐清地籍，發給產權丈單(現今之所有權狀)，保護人民產業，確立財政稅收之基礎。 2. 採用「以圖統地」之方法，建立行政區域體系來管理臺灣，在地籍整理及土地制度史上別具意義。 3. 奠定地籍圖與土地登記簿之地籍登錄雛形，是為臺灣地籍整理之嚆矢。 	目的在於清賦管理，其丈量方法不甚精密，僅係面積粗算、圖籍概略繪製而已，並無精度可言。
	民國前 17 年 (清光緒 21 年， 西元 1895 年) 日治時期	訂定地籍及土地調查相關法令規章，另成立土地調查及查定機關。經土地調查及林野調查兩次整理後，其官有地及民有地權屬大致確定，亦建立臺灣地籍良好之基礎，	修正土地測量規程，改以三角測量作為圖根測量之依據。使全島測量基礎趨於一致，且精度提高，地圖測繪、土地面積等均可得到正確的結果。
司法地籍	民國 34 年 臺灣光復初期	利用日治時期既有之基礎，接管、修測地籍圖，並以「清理」方式取代「整理」地籍，即未舉辦地籍測量，直接以土地權利憑證繳驗，代替土地法所規定之土地總登記。	接收之地籍副圖，因伸縮、損傷或錯雜，必需更正者已有半數以上，另受潮害，致殘存之地籍，在測量技術上根本失其效用者，據以辦理地籍管理，是為日後圖籍經界、面積疑義之肇因。
	民國 37 年~67 年 土地改革時期	<ol style="list-style-type: none"> 1. 實施三七五減租、公地放領、耕者有其田政策：使佃農變成自耕農，提高農業生產，同時移轉地主土地基金發展工業建設。 2. 實施平均地權政策：以「規定地價、照價徵稅、照價收買、漲價歸公」等措施，達至地盡其利與地利共享之目的。 3. 辦理土地重劃：改善農場結構，便利機耕，提高產量，增加收益。 	土地改革期間，地籍使用之態樣亦不斷地被改變，然有限的期程及人力素質不一、設備技術不佳之因素下，圖籍成果檢核不易，致潛藏的大量誤謬，由單一宗地，擴展細分為複雜的權屬關係，或新增錯誤。臺灣圖籍之管理於此期間更趨惡化。
多目標地籍	民國 64 年~至今 地籍圖重測時期	其界址測量與地籍調查為兩大作業要項。依調查表所載認定之界址逐宗施測，並核對其界址標示與實際測量是否一致後，再將調查結果測量製成地籍圖。使產權位置確立、圖籍與實地相符，為目前釐整地籍、杜絕糾紛之最有效手段。	重測初期，圖籍品質漸佳，於 78 年全面改採以數值法辦理後，更排除圖解地籍圖之圖紙伸縮、謄繪與讀數等誤差，並擴大地籍圖功能。惟礙於人力、財力及協助指界、面積增減等課題，實為至今仍難全面辦竣之主因。
	民國 86 年~94 年 圖解數化時期	將圖紙式的地籍圖轉換成數值式的圖檔，以妥善保存舊地籍圖現狀，減少其使用率，並免於重新描繪，使圖籍成果趨於一致，大幅提昇作業效能。	圖解數化後，僅維持舊圖既有精度及便於圖籍管理，並未改善其品質與作業方式。另考量圖幅分幅、整合的管理及跨圖幅接合誤差、原存之圖簿面積不符等課題，仍急待重測得以釐整。其亦僅為辦竣重測前之替代手段。

2.3 具法律效力圖籍有不符情形之效力問題（信賴保護）

地籍圖因屬登記資料之一部，直接牽涉人民權利義務，一旦發生不符之情形，便會引發信賴保護之問題。除非有惡意者，否則應先考量土地法規定及法律優位原則，其不符之情形若與人民權利（包括所有權及限制物權）有相關，

則依信賴保護原則，賦予當事人及登記事項有絕對真實之公信力，地政機關亦不得更正（所有權關係人同意時，則屬另事）；至於，純粹事實關係之登記事項，因非公信力保護範圍，則可依地籍測量實施規則第232條規定辦理更正（如圖2）。

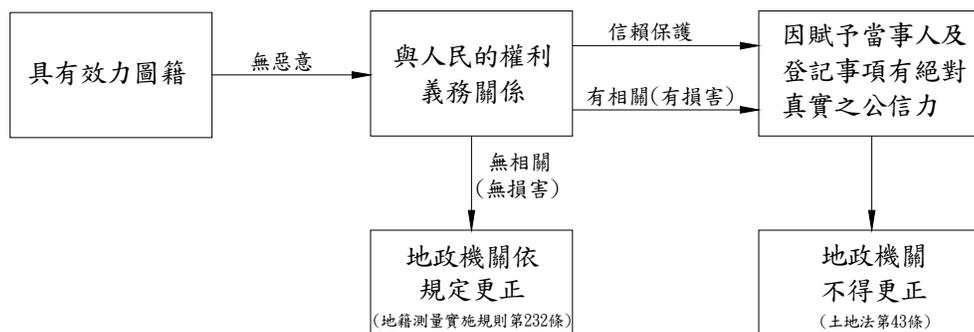


圖 2 具法律效力圖籍有不符情形之處理流程(內政部國土測繪中心, 2009)

因此，地籍圖是客觀的資料呈現，僅代表宗地之位置坐落及形狀，其內容（構成圖籍之經界線及計算面積）才是法律效力來源。具體言之，地籍測量成果之良窳，必將直接影響土地登記之內容，進而產生法律效果，其兩者之關係，在於測量是為服務登記之必要手段，即測量在先，登記在後，若測量成果有誤，則登記結果當然隨之誤謬。

然複丈實務上，除鑑界是為還原權利範圍之實地界址，而合併在於簡化地籍外，即屬分割複丈因涉及標示變更登記，最易發生誤謬及爭議。加以相關規定未盡能符合實務上之需求，致測量人員進行分割作業時，於某種程度上，似乎多仰賴其經驗及技術行事，另原始紙本資料檢核困難，錯誤不易察覺，皆使部分成果欠缺真實、可靠性。茲略舉如

下：

1. 早期分割複丈時（地籍測量實施規則發布前），成果圖並無面積計算表、地籍調查表及略圖等可資檢核，致難察測量、計算錯誤，即依錯誤之成果據以辦理登記完竣。

2. 歷年來關於分割作業流程，倘申請人係依其他條件（如檢附分割位置圖說）等方式辦理，而未加繳土地複丈費之半數，或無需至現場確認分割界址點時，則複丈圖上之實測成果及地籍調查表之註記顯然失其效用欠缺真實，而實地當然亦無可靠界址可供依循。

故既存之誤謬，倘未能確實劃分權責予以先行釐正，則日後土地利用態樣的改變及權屬關係的複雜化，都將大大提高後續複丈、更正作業之困難以及重測之爭議。至於分割作業相關規定，應

視實務上之需求詳以敘明，如地籍測量實施規則第210條第2項規定：「……，得檢附分割點或調整後界址點之位置圖說，加繳土地複丈費之半數，一併申請確定界址。」宜修正為：「……，應檢附分割點或調整後界址點之位置圖說，並加繳土地複丈費之半數，一併申請確定界址。」強化法規之意旨。反之，僅需辦理標示變更登記者，建議可修正為：「……，得檢附分割點或調整後界址點之位置圖說辦理之。」加以簡化（如圖3），以免作業之程序或註記流於形式。

三、面積不符處理之問題

地政事務所對面積增減的問題通常抱持著敬而遠之的態度，除非萬不得已，即使發現登記面積誤謬超出規範限度，也絕少依法逕行更正或通知權利關係人請求同意更正；若不依法更正，可待重測時整個區段一次解決（邱仲銘，1989）。然重測乃國家重大土地政策，端賴諸多法令函釋支撐始竟全功，反觀複丈時面積不符之更正作業，關於錯誤型態之認定，或可否由他法建立補償機制，目前仍欠缺考量。

3.1 錯誤型態之認定

關於原測量錯誤致面積不符或有原始資料可稽者，目前行政與司法，甚而司法與司法對此賠償責任所存見解多有扞格；因此，實務執行上有經函釋明定且依法定程序辦理更正後於錯誤型態之認定，可歸納整理如下：

- (1)測量與登記雖因專業不同而劃分權責，然測量內外業的過程僅為具執行性質的內部行政事實行為，係經完成「登記後」之面積

以及異動後之地籍圖予以顯現才具有對外作用及效力。因此，基於行政一體之原則，登記面積如與土地之真實情形不同，無論原因何在、出現於土地登記簿之何處，均屬於土地法第68條之賠償範圍，即「登記錯誤」，當然包括「面積因計算錯誤」而誤為登記在內。（參臺灣最高法院96上易488、97上國易8判決理由）

- (2)測量錯誤而為錯誤之登記於地籍整理之程序恐為既成事實，因係存有特殊歷史因素，故早有函釋明定面積不符如與土地登記規則第13條規定未合，則非屬土地法第69條規定所指之登記錯誤，自無土地法第68條之適用；又純屬測量錯誤，致受損害者，自應依國家賠償法之規定辦理。探其理由，乃在於促使更正作業順利進行，並降低對地籍圖重測辦理之衝擊，以落實地籍管理。（參最高法院83台上2379、87台上906判決理由）

就土地法的層級而言，內容係屬原則、宣示性質，其攸關細節性、專業性及技術性等規定事項無法鉅細靡遺，因此行政機關均得善用行政立法技術，適時訂頒行政規則作為補充規定，俾利業務之推動。惟近期相關判決中，實已說明登記機關於歷年更正作業執行上所謂的「依法行政」，已逐漸不為部份學理及司法上所認同，致純技術引起之測量錯誤與登載不符之登記錯誤界線漸泯，未能明確區分。

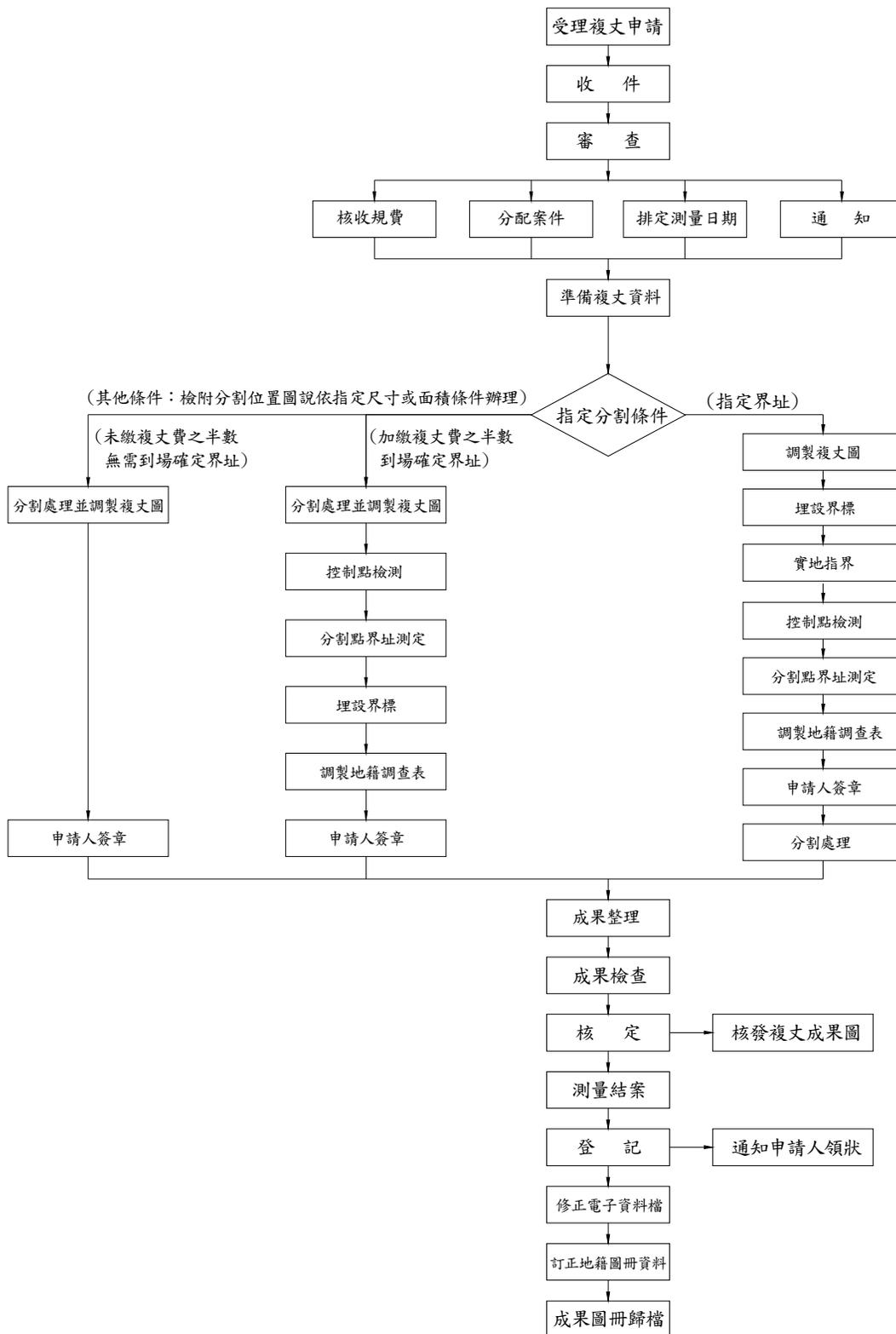


圖3 分割複丈建議修正流程圖

3.2 不符之處理程序

目前我國於國家責任體系上，係以行政機關之違法行為與合法行為區分損害賠償與損失補償兩大責任型態，然面積不符之處理尚涉及技術層面之考量，於行政法學上認定不易，頗具爭議。故對於複丈成果自始有誤且據以辦理登記者，其行政處分成立時即存瑕疵（違法之行政處分），或無瑕疵（合法之行政處分），係因所依據之事實或法律狀態有所變更者【如臺灣省土地建物複丈規則第14條規定（63.6.28公佈施行，71年廢止）與現行地籍測量實施規則第243條規定（原土地複丈辦法第34條，71.8.12發布，79.6.27廢止）計算面積之容許誤差有所不同】，皆致面積不符於處理之考量，同時具有國家違法行為之賠償與合法行為之補償兩種國家責任之性質。因此，由「類似徵收侵害」¹概念觀之，不論其行為合法、違法或責任之有無，宜順應時勢潮流，逐漸從賠償走向補償之考量，則勢必有效減少更正後所引發賠償之爭議。茲將其處理程序建構如圖4。

四、更正作業及流程之建立

茲就更正實務上，對於面積不符之處理所應具備之考量，按其時序從不符之認定、通知，以及整體作業流程之建立分述如下。

4.1 面積更正之認定

任何測量，基於施測條件（如氣壓、溫度、折光、測量儀器、人為因素）之限制均有誤差，因此法令規定有各項測量結果之容許誤差範圍，此項容許誤差，即為俗稱之公差。惟日治時期所測繪之地籍圖延續使用迄今，圖紙伸縮、破損，誤謬嚴重，且因施測當時受技術、設備及複製等因素所限，精度不佳在所難免。加以近二十餘年來，社會政經快速發展、土地分割頻繁、天然地形變遷及人為界址變動之影響，致地籍圖與實地使用現況未盡一致。而早期宗地面積即以人工採三斜法或求積儀計算求得，於圖解地籍圖比例尺為1/1200之精度限制下，因圖上量距或讀數方式之不同，便極易產生由主觀判定且可為控制之誤差。

圖解地籍圖全面辦竣數值化工作後，除圖籍成果趨於一致，大幅提昇作業效能外，因測量儀器、技術的精進以及法定容許誤差的不同，已使同一筆宗地的面積從早期公差內的「較差」，逐一浮現成為今日超出公差的「錯誤」。故凡超出地籍測量實施規則第243條所指容許誤差者，應就原測量及計算做必要之檢核，經檢核無誤後依同規則第232條規定辦理更正。惟面積發生增減且超出容許誤差之宗地，仍存相當之數量，倘依規定逕行更正者，恐徒增損害賠償等諸多爭議，並非僅由一般複丈或現行法制得以排除，仍須仰賴重測等強行法之規範方能釐整。

¹「類似徵收之侵犯」，又稱為「準徵收之侵害」，即指對於國家機關或公務員行使公權力，並無故意或過失，但不法直接侵害人民具有財產價值之權利而使其須忍受特別犧牲者，類推適用徵收補償之法理，國家應對被害人民負損害補償責任，以彌補立法之缺陷。廖義男，1994，「國家賠償法」，頁17。

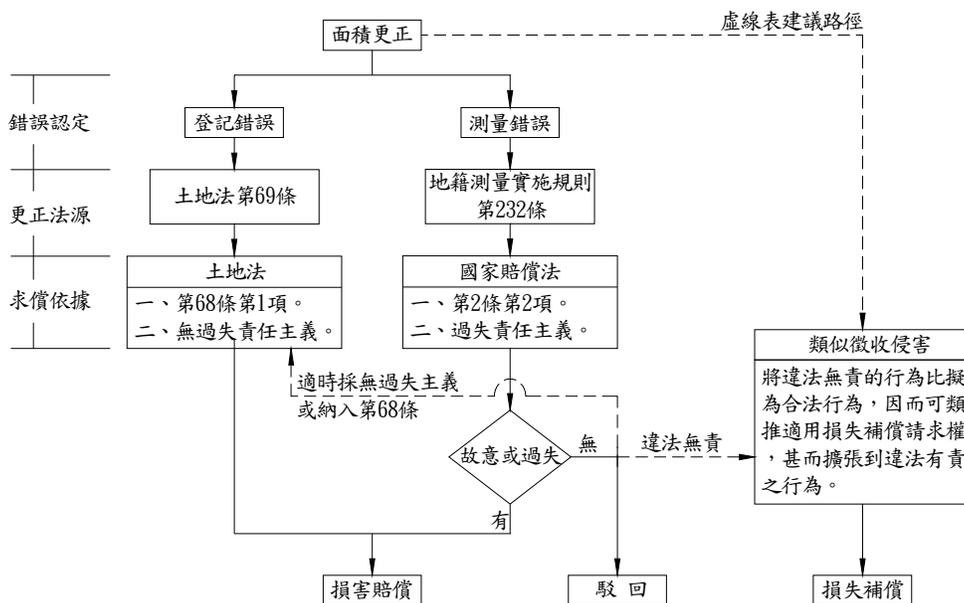


圖 4 面積不符處理程序圖

故實務上，有關面積更正之認定，除圖地面積一致且較登記面積為多者（即更正後登記面積增加），反而對所有權人有利且未造成任何損害外，多以較差超出容許誤差數倍且圖地面積較登記面積為少者（即更正後登記面積減少）先行辦理。至於較差超出容許誤差些微者因存在相當之數量，則待重測面積分析時，採合理的調整地籍經界線使其儘量符合現況及登記面積。

4.2 面積更正之通（告）知

依地籍測量實施規則第232條規定：「複丈發現錯誤，除純係技術引起之原測量錯誤，並有原始資料可稽者，得由登記機關逕行辦理更正外，應報經直轄市或縣（市）主管機關核准後始得辦理。……。」得知，面積更正係無須通知且經由土地所有權人同意，即可依法逕行辦理。然逕行更正之優點，是發現錯誤可直接簽請上級核定更正，理論

上具時效性，惟下層問題小，關鍵通常在於核准與否的上峯。再者，其涉及主管及所屬機關之共同關係事項，因兩層間人力素質、辦事能力相差無幾，對於權責歸屬的劃分往往延遲情事，對增減變更沿革關係登記時，也最為費時費事（鍾厚根，1973）。如早期複丈原圖未載有地籍調查表及面積計算表者，僅經實地檢測、核算其圖上面積，是否符合「有原始資料可稽者」？即不無疑義。故執行上，為考量民眾觀感，並降低糾紛疑慮，歷年來登記機關多循舊法，概以溝通協調等方式採口頭告知或書面通知（如表2），並要求民眾檢附同意書後協同辦理更正。

因此，有關面積更正之通（告）知，不論採現場告知或事後發文通知，意在使民眾了解該宗地面積不符的事實，並經由調閱相關地籍圖冊以及實地擴大檢測後，確認其不符之沿

革及主因，以利地籍釐整。另外，面積不符通常並非單一個案，如經分割移轉後，則使單純的錯誤擴及新的權屬關係。故縱使法源賦予登記機關逕行更正的權責，然未對更正後所造成損失（害）之因果關係進行釐清之前，承辦人員仍有義務知會申請人以

進行必要的說明及解釋，否則將引起諸多無謂的爭議。換言之，登記機關係受理複丈案件後，對於因複丈始發現錯誤且需辦理更正者，僅負告知之責，至於更正與否，端視申請人意願，難以逕行更正。

表 2 面積更正之通（告）知型態

複丈類型 通（告）知型態	鑑界	
	優點	缺點
現場告知（口頭）	使買賣雙方了解面積不符之事實，避免善意第三人產生損失（害）。	1. 易造成土地買賣糾紛或中止。 2. 缺乏具法效性之證明文件。
事後發文通知（書面）	符合法效性	申請人（出賣人）可能隱藏事實，未轉知買受人，致完成移轉登記後，買受人成為善意第三人。
備註：1. 鑑界係為還原宗地四至之實地界址，如圖地一致，僅圖簿面積不符，則仍得予先行鑑界後再予以通（告）知更正。 2. 分割時因需考慮誤差配賦，則強制要求所有權人依地籍測量實施規則第 243 條規定辦理更正後，始得准予辦理分割。		

4.3 自由辦理更正機制

圖解地籍圖經全面數值化後，已可由地政整合系統直接檢核並統計超出容許誤差之宗地，無須經由複丈實測後得知，即面積不符乃事前已知且可預為處理之個案，與同規則第 232 條規定係於「複丈」發現錯誤者，得辦理更正……等似有未合；故不符之課題並非僅存於

法律面，關鍵在於行政內部能否推動標準化作業並將其納入規範，以供相關人員貫徹依循。因此，為使登記面積與實體關係一致，並提早反映面積不符之事實，可採合理且半強迫性之自由辦理更正機制，積極辦理之，茲將其架構及流程分述如圖 5。

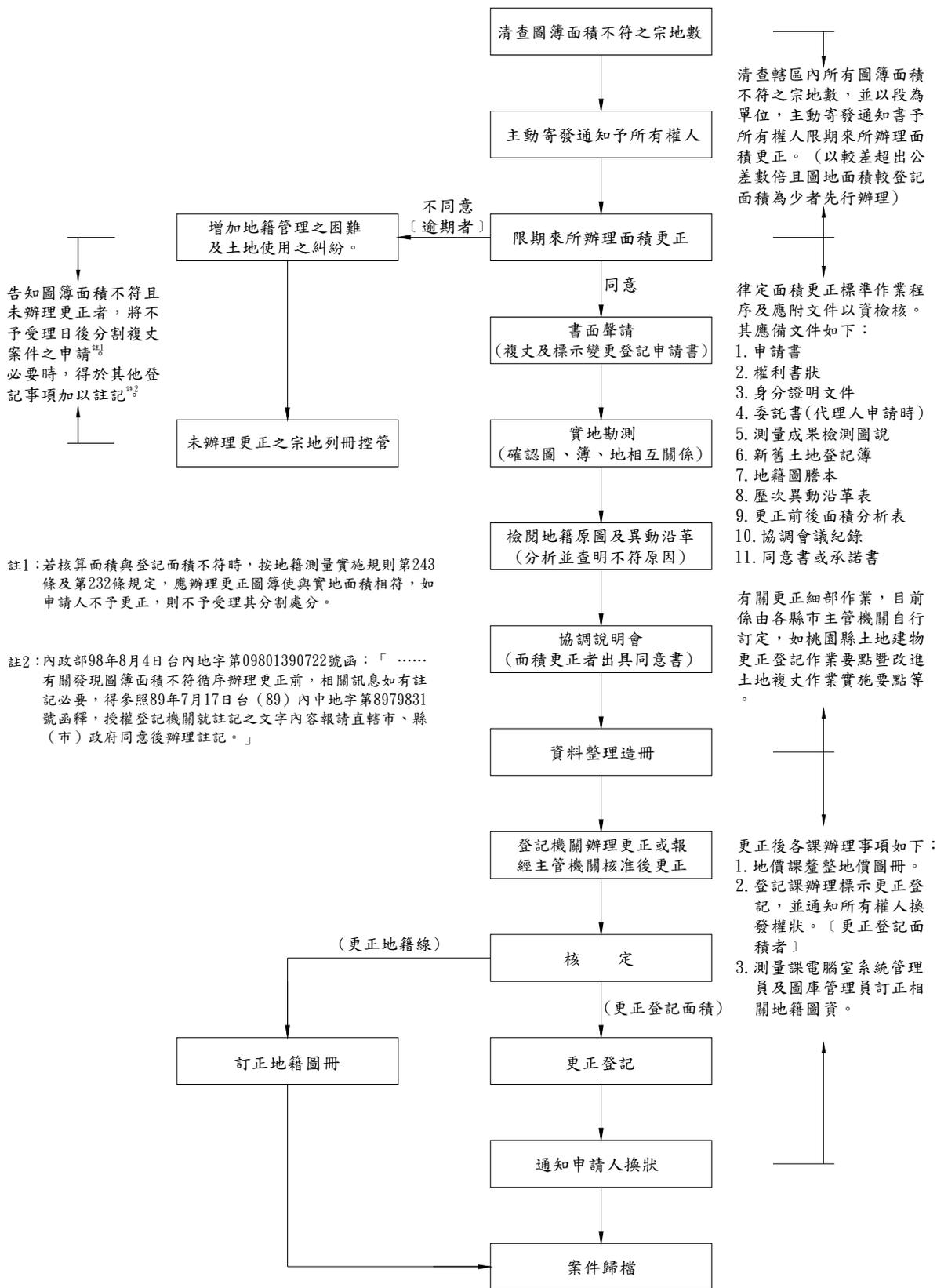


圖5 自由辦理更正機制流程圖

五、結論與建議

對於面積不符等相關課題之探討，常被明顯區隔為屬登記錯誤或純係測量技術不佳所致，而未將測量與登記的關係及其作業法源加以連結探討，致難竟全功。故為避免單一觀點的偏差，本文係就圖解複丈辦理疑義及更正登記遭遇課題之考量，先行探討面積更正處理之問題，次由實務上之分析以提出對策，進而釐清權責、程序並化解爭議。所得之結論與建議如下：

5.1 結論

1. 地籍測量自有其一定作業程序，其成果經登記後，即屬登記資料之一部。

測量成果經審查登記後產生法律效力，然地籍測量自有其作業程序，其錯誤除事後採「技術」方式予以檢測並反映真實外，於審查登記之初並無法察覺，易致登記內容自始與實體關係間之不符；而面積更正後亦直接造成人民財產價值莫名的受益或損失。測量成果經登記後已由內部具執行性質的事實行為逐漸轉化為對外具效力的行政行為，而更正之法源自然從行政命令的層級提升到法律的層級，雖回歸土地登記制度之基本原理，卻也模糊了歷年來行政機關對此等錯誤授權更正的明確性，難免倍增更正作業之困擾。

2. 目前對於面積不符多未循合理更正程序，而以訴諸司法確立其錯誤型態。

原測量錯誤致面積不符或有原始資料可稽者，目前行政與司法，

甚而司法與司法對此錯誤型態之認定所存見解多有扞格；惟近期相關判決中，有將面積更正解為屬於土地法第69條所稱「登記錯誤」之範疇，並依土地法第68條請求損害賠償成立者，加以人民產權意識高漲，實已說明登記機關於歷年更正作業執行上所謂的「依法行政」，已逐漸不為部份學理及司法上所認同，致純技術引起之測量錯誤與登載不符之登記錯誤界線漸泯，未能明確區分。

然基於行政機關的立場，對面積更正處理之爭議，乃在於如何剖析其法律關係及事實，並將損害降至最低，避免屢屢訴諸司法；若未儘速由他法建立補償機制及處理程序，反以訴諸司法確立其錯誤型態，即易造成登記機關依法逕行更正，民眾依法請求損害賠償之窘境，不僅徒增社會成本，亦造成測量人員矛盾逃避之心態，致行政效能低落，事實難以呈現。

3. 現行更正之規定止於程序上之簡化，實體上欠缺流程機制予以強化。

攸關面積不符更正之法源，就「土地法」、「地籍測量實施規則」的層級而言，內容係屬原則、宣示性質，而由各縣市政府依職權所訂定的作業「要點」則屬於解釋性規定及裁量基準，多僅於程序上所需之文件進行敘明，並未積極建立標準作業流程及列冊控管，致細節、專業、技術性等規定事項未臻完善，仍不符實務上之需求且缺乏協商機制，亟需訂立一套準則供相關人員依循。除強化其法規意涵外，

可參自由辦理更正機制，律定標準化作業程序，採主動清查轄區內面積不符之宗地並預為處理，至少可達至程序正當性的要求，使類似情事得以按部就班順利進行，不再各自摸索自謀解決，以避免其他問題衍生。必要時，得不予受理未更正之宗地其分割處分，並將面積不符之情形加註於其他登記事項，以避免第三人產生；另依程序辦竣之現況測量成果及列冊控管之宗地，除可供日後圖解複丈採數值方式聯測參考外，既將面積增減之問題率先反映，則使相關權利人提早認清面積不符的事實，皆有利於日後重測之辦理。

5.2 建議

1. 依測量「計算」錯誤之成果所載之登記面積，應明確區分並回歸地籍測量實施規則第232條規定之範疇，必要時宜提高其法律位階。

現今之測量，乃以所有權為主體之地籍測量，係以實地可靠、決定之經界位置為主之「位置本位」測量，面積只不過為「位置本位」測量之當然副產物（楊寬盛，1979）；又登記簿之登記與保存，是法律行為，而地籍測量是技術工作，是支配法律的（張樂群，1973）。故面積不符之情事，應先探究其「錯從何出」，而非「錯於何處」之結果論，如係「計算」錯誤，或實地「經界」測量錯誤所致，理當由其錯誤之始逐一釐正；倘從不同的角度觀之，擴大土地法第69條規定適用之射程範圍，將其視為登記錯誤之更正，恐不無下列疑義：

(1) 土地未經地籍測量之次序(土地

法第44條)實地測算而逕辦登記面積之更正，則更正後之土地狀況，自難期正確。

(2) 依本法更正登記面積後，原測量錯誤之成果圖冊仍須由地籍測量實施規則第232條之規定予以釐正。

然測量錯誤所為錯誤之登記面積，係純粹事實關係之登記事項，非公信力保護範圍，如前述行政實務上及近期修法原則得知，其不屬土地登記規則第13條所稱之登記錯誤，亦排除土地法第69條之適用，則應回歸地籍測量實施規則第232條之規定辦理更正；又現行規定旨在敘明登記機關「逕行」辦理更正及報經主管機關「核准後」始得辦理之區別，忽略問題處理之關鍵，故建議參土地法第46條之1至第46條之3執行要點第20點規定，增訂第3項：

「第1項原測量錯誤，如涉及登記面積時，應於辦理測量成果更正後，再辦理土地標示更正登記。」

強化更正之授權範圍及其意涵，必要時宜於土地法「地籍」編之地籍測量中，增訂地籍測量錯誤更正之辦理程序等相關條文，以提高其法律位階，藉此區分測量及登記錯誤。避免先行依土地法第69條規定更正登記面積後，另依地籍測量實施規則第232條規定釐正原測量成果圖冊，而有倒果為因之嫌。

2. 面積更正後之損失(害)應考量其「圖籍狀態」適時納入補償或賠償

體系。

今面積不符純因技術引起之測量錯誤而須更正者，係先查明錯誤型態為何，進而究其賠償責任，至於該圖籍測繪狀態則非所問，故早期測繪之圖解（數化）地籍圖與圖

解重測地籍圖所生面積不符之爭議，概同一而論。惟按其圖籍測繪的法源及比例尺精度之不同（如下表），於國家責任體系上仍應有所區分：

圖籍狀態	測繪法源	圖籍精度
圖解（數化） 地籍圖 （民國前13 年沿用至今）	係將日治時期舉辦之地籍測量，視為已符合土地法第44條所指地籍測量辦理次序之規定，而直接以土地權利憑證繳驗工作代替土地法第38條規定之土地總登記。	圖籍精度差（1/1200）： 圖上 0.3mm，則實地最佳能準確至 $0.3\text{mm} \times 1200 = 36\text{cm}$
圖解重測地 籍圖 （民國64年 至77年）	已依土地法第46條之1、第46條之2、第46條之3規定重新實施地籍測量並辦竣標示變更登記。	圖籍精度佳（1/500）： 圖上 0.3mm，則實地最佳能準確至 $0.3\text{mm} \times 500 = 15\text{cm}$ 。

由上表得知，現行圖解地籍圖係當時特殊歷史背景下所為之權宜措施，而「暫時」以日據時期地籍測量成果辦理土地總登記，其面積計算錯誤實屬難免亦為事實，宜基於社會公益或正義之理性而給予合理的間接補償；另圖解重測之地籍圖，雖同採圖解法平板測量及人工計算面積，惟其已依法定程序辦理並完成變更登記後仍存面積不符者，已明顯屬人為疏失，則應納入損害賠償之範疇，方為妥適。

3. 面積更正宜採彈性務實等方式取代逕行更正，並充分授予程序上之裁量權，以利事實的釐清並降低疑慮。

面積不符之事實既由登記機關複丈檢核後始知，則依行政程序法第43條、地籍測量實施規則第232條所指，係該管登記機關處理此等爭議時，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法

則判斷事實之真偽，苟因而認為原測量之成果有誤時，該管登記機關自應釐正，並將其決定及理由告知當事人。

然現行規定雖賦予登記機關「逕行」更正的權責，惟未對更正後所造成損失（害）之因果關係進行釐清之前，實務執行上本於技術專業及法理衡平考量，對於更正之認定及通知仍預留裁量空間且趨於保守，甚而主動知會當事人進行必要的說明及解釋，以平息爭議。換言之，登記機關係於受理複丈案件後，對複丈始發現錯誤且可能致生損害者，僅負告知之責，至於更正與否，端視申請人意願而予以協助辦理更正，難以逕行更正。

參考文獻

1. 內政部國土測繪中心、逢甲大學，2009，「三圖合一作業法源探討」北

- 部地區座談會議手冊，頁10、19。
2. 邱仲銘，1989，土地複丈改進措施及其適法性的探討，土地行政，第46期，頁19。
 3. 張樂群 譯，1973，「土地測量與土地登記制度」，土地事務月刊，第20期，頁19。
 4. 楊寬盛，1979，「一般市民所提地籍圖重測有關問題之說明」，土地改革，第29期，頁22。
 5. 廖義男，1994，「國家賠償法」，三民書局，頁17。
 6. 蘇惠璋，1992，地籍圖重測面積減少之對策，臺灣地政，第91期，頁16~18。
 7. 鍾厚根，1973，「談測量成果之更正問題」，土地事務月刊，第29期，頁10。