

題目：台灣土地登記法律史

-以戰後土地清理與登記為主

主講者：李志殷

2016/12

前言於百年來，台灣之法律制度隨著統治政權轉替而有不同之規範；特別是自日本統治以降，所引進西方式土地登記法律制度，隨著世界上經濟活絡而以不動產為抵押、讓與等交易蓬勃發展，更顯得重要。實際上，土地登記，除對交易安全維護有重大影響，亦為國家管理地籍、課徵土地稅及推行土地政策之基石；另一方面，亦提供人民財產權於法律上之保障。然其所施行之法律，往往依當權者之意思制定，即所謂以法而治(法による支配、Rule by law)，而非現行法治(法による支配、Rule by law)之概念¹。

重要者是，在前述背景下，台灣土地登記真實發展歷程究竟如何；亦即，是否應以法律條文之應然面，為其強制力下人民法律社會生活之實然面。以下擬分別釐清日治前、日治時期、光復後等時期之互動關係，以為探知台灣土地法律制度發展之真實歷程。

壹、傳統中國法下之土地法律制度

自 1684 年 4 月，台灣正式納入中國版圖，長達 212 年。對於土地，清朝以鄭氏時代土地制度名目紛雜，乃將官田及私田一律改為人民私有，惟當時絕大部分之土地均未開墾，且為原住民族所低度使用，即所謂番地。

而在清治時期之傳統中國法規範，可大致分為成文法、習慣與情理。事實上，清代成文法對於有關土地利益，僅規定買賣及設典，至於有關土地利益之內容，人民得以自由約定創設各式各樣法律關係，故台灣各地名稱相類似之土地法律關係，其實質內容未盡相同，因而難以區分土地法律關係之種類及內容。惟大致上，仍可歸納為業主、地基關係、贖關係、典關係、胎關係及役關係。當時由

¹以法而治，是指當權者按照法律治理國家，但這些法律不一定是由人民組成的立法部門制定。而法治，除表示法律是最高之律法外，還隱含分權之意義，即對人民有約束力之法律，須經由大多數人民或由人民組成的立法部門其中多數同意通過，行政部門職責只是執行該等法律，並且受該等法律拘束。仁井田陞博士追悼論文集編集委員會（編）『日本法とアジア』（仁井田陞博士追悼論文集第 3 卷，勁草書房，1970 年）137 頁。

於某些因素，造成漢人大量移入台灣，致侵墾番地，官府雖不斷重申禁止，番地之杜賣、典押及租贖都相當盛行；而官府無力制止，故大多放任漢民私墾或重劃番界，於事後再承認既定事實。嗣於劉銘傳擔任臺灣巡撫期間，為求賦稅增加，因而推行清賦事業。於是，設立清丈總局，展開全臺清丈工作，先實施戶口調查後，按戶就田實施土地清丈，使戶籍與地籍資料結合。但清賦事業並未使丈單持有人成為近代歐陸法上之所有權人。事實上，自清賦事業後，原本台灣歷史上性質、名目不一之納租關係，經清賦事業改賦與減四留六之改革後，大致被化成類似大小租關係的型態。

質言之，從台灣有歷史記載以來至日本統治前，於數百年歷史中，雖有引入西方近現代型國家法律及中國傳統法，惟對土地之管理，並無建立良好之土地管理法律制度。特別是在清朝長達 212 年之統治期間，僅建立賦稅及地籍圖簿冊，且有關土地法律（管理）制度，尚未完善，即使有些微規範，似亦未具法實效。又民間習慣上所能獲致之利益，未必能得官府強制力保護而實現，而此正是中國傳統法表現形式之特色。

貳、台灣土地法律關係西方法化之初體驗

1895（明治 28 年），日本取得台灣，並成為其第一個殖民地。依當時西方統治殖民地實務，對於被統治者之民事法律生活，在不影響統治者利益下，多不強行施行統治者本身之法律。而日本治台之始，亦復如此。另一方面，日本對本身之民法典，尚未熟悉；且對於統治台灣未有準備，不瞭解原有法規範；又當時台灣人民抵抗日軍入侵，各地尚未靜穩。直至 1898 年 2 月兒玉源太郎總督就任後，責成民政長官後藤新平擘畫舊慣調查²。

於此規範下，本時期被承認為舊慣之土地物權有業主權、地役權、贖權、典權及胎權等 5 種。一、業主權，有關土地私權中，屬最強大者，可與所有權相提

²復於 1901 年（明治 34 年）4 月，成立專責機關臨時台灣舊慣調查會，將台灣地區細分為北、中、南 3 區，分期實施更精密之調查，並於各期完成調查後，將其結果編成報告書。調查會首先確定台灣人民於法律生活文化中，採行之慣行，而非以大清律例規定為準，但即便違反大清律例，只要在台灣確係普遍被遵循，則仍被認為是舊慣。

並論。二、地役權，雖不存在該當於地役權總括之名稱，但有關土地之排水、引水、通行等則與地役權之意涵，大略相同。三、贖權，包括贖耕權及地基權，前者以耕作、畜牧及以其他農業為目的之土地借貸，後者以擁有建築物為目的之土地借貸。四、典權，其性質、內容，大體上與不動產質權類似。五、胎權，基於借貸，附加於借貸契約，而由債務人將物交付與債權人；其包括債權人以獲得土地之使用收益為目的而占有土地之起耕胎權、債權人收取土地收益一部或全部之對佃胎權，以及純粹胎權。

至於不動產物權變動方式，如清治時期土地法律制度，有關土地權利之設定、轉移，是依當事者之意思表示一致而成立，且大多以土地占有之交付為生效要件。只有在無法將土地現實交付時，纔是依當事者之意思表示合致而成立生效，無須任何公示方法，即可對抗第三人。

而為實施土地調查事業，除設置專責機關臨時台灣土地調查局外，並分設宜蘭分局及台中、台南辦事處，於其轄下更設置多達 192 個派出所，以極其龐大之人力、物資從事調查工作。另一方面，亦著手進行法令之整備，於 1898 年（明治 31 年）7 月公布「台灣地籍規則」（律令第 13 號）。

該土地調查之性質，似可稱之為日治時期之土地總登記。在程序上，主要是由權利人自行持相關權利證明憑證，填具土地申告書申報；至於權利認定，係由地方土地調查委員將調查局調查成果予以查定並公告之，而對公告結果不服者，應以書面，向高等土地調查委員會聲明異議，申請其裁決。經由上述查定或裁定，土地權利才得以確定，且經查定或裁定之權利，具有創設、絕對效力。另一方面，地方廳應備置土地台帳及地圖，登錄土地有關事項，人民有需要者得申請發給土地台帳謄本或地籍圖複本。

參、西方式土地登記制度之繼受-權利及契據登記制並行

土地登記制度之形成與實施，於西方各國均有其歷史背景，而其主要功能是對於土地權利之持有及交易，進行保護，並且加以課稅，以因應日益活絡經濟之活動。於是，導入西方式土地登記法制，於土地調查完成後，成為刻不容緩之議題。當時土地登記法制整備，主要是依據依土地登記規則、準用日本不動產登記

法，再加上有關行政命令；因此而構成台灣之西方式土地登記法規範。

依土地登記規則規定，已登錄於土地台帳上之業主權、典權、胎權、贖耕權之設定、轉移、變更、處分之限制或消滅時，除因繼承或遺囑情形外，非依本規則進行登記不生其效力；至於，因繼承或遺囑而未予登記時，不得對抗第三者（第 1 條）。此外，土地登記規則施行前所設定之典權、胎權、贖耕權，非於同規則施行之日起一年內為登記者，不得對抗第三人（第 13 條）；另規則施行前已發生效力之業主權，不因未登記而影響其法律效力，然於同規則施行後，擬處分時，仍應先登記。

基於上開規定，於日本治台初之舊慣時期，依意思表示一致而生效力之物權變動方式，因而，原則上改變成以下 2 種方式。第一、登記生效主義，已登錄於土地台帳上之業主權、典權、胎權、贖耕權等 4 種權利之得喪變更，除因繼承或遺囑情形外，非依本規則進行登記不生其效力（第 1 條）。而所謂已登錄，不僅指本規則施行當時所登錄之土地，亦包括其後新登錄之土地（同施行細則第 14 條）。但是，同規則施行前已發生之業主權，不因未登記致影響其法律效力。第二、登記對抗主義，例如，在本規則施行前所設定之典權、胎權及贖耕權，自本規則施行之日起 1 年內，非依本規則登記不得對抗第三者（第 13 條）；又，台灣土地登記規則施行後，新登錄於土地台帳之土地，其登錄前設定之典權、胎權及贖耕權非自土地台帳登錄之日起 6 個月內登記，不得對抗第三者（同施行細則第 14 條）。亦即，原本已成立生效之物權，應分別於前開期限內辦理登記，纔能取得對抗第三人之效力。

值得注意者是，土地權利仍有依舊慣者，無須登記即取得對抗第三人之效力者。其係未登錄於土地台帳之土地物權，以及已登錄於土地台帳土地之業主權、典權、胎權及贖耕權以外之權利（如地基權、地役權），其得喪變更採舊慣。亦即，前開土地權利之得喪變更，僅憑當事人之意思合致，而成立生效，復無須任何公示方法，即可對抗第三人，此與登記與否無關。

而於申請登記時，應檢附土地台帳謄本，但已登記土地則不在此限（第 7 條）；至於，土地登記及建物登記，是由該管土地所在地法院設出張所辦理（第 3 條）。

當時，不僅人民申請登記之情形不佳，連受理登記之法院與出張所，在適用土地法律時，亦出現迷惑、混亂；甚至，執法者本身對於有關法律解釋，亦爭嚷不休。依 1906 年 4 月 9 日覆審法院院長訓令：土地登記規則施行後為期尚短，因此其法文解釋也未必一定，而且登記官吏在事務上未必熟悉，因而法院、出張所或登記所之解釋及其程序，有不一致之傾向；雖萬不得已，但與人民利害最有直接關係之登記手續應儘量齊一，以免人民陷入迷途，故列舉最明顯之錯誤，以資研究。因而，總共列舉多達 100 項。事實上，在贖耕權登記方面，台灣民間業主實際上多不願辦理，以免土地利用受到限制。以林本源為例，其家規即規定不可辦理贖耕權登記。事實上，佃人為避免地主不悅，多不敢要求地主辦理，且須自己負擔登記費用；故大部分之贖耕權皆未登記而不生效力，使得贖耕權人成為單純之占有者。在典權登記方面，由於向來人民忌諱出售祖產，因此多以典代替賣買，以此取得資金；然轉典之繁雜錯綜，使用上並非便利。於規則施行後，部分擬出典者轉而選擇手續較簡便之買賣，亦有選擇胎權者，致設定典權者逐年減少。

肆、土地登記制度之轉化-全面採契據登記制

在日本本土西方化之同時，亦受到西方民主思潮之洗禮；而大多數受西方觀念啟迪者，主張應改革殖民地政府，以同化政策施行於殖民地，使與日本本土一同革新。復由於第一次世界大戰後，民族自決觀念盛行，各殖民地民族主義皆呈方興未艾之勢，日本政府擬透過適用與日本相同法律制度，將被殖民民族加以同化，以斷決被殖民者自決之想法，進而將各殖民地徹底融入日本帝國；但顧及殖民地之社會條件無法旦夕改變，故採漸進方式實施內地法律之延長。

自 1922 年 1 月 1 日「關於應施行於台灣法令之法律」施行後，日政府陸續以施行勅令之方式，將眾多日本帝國議會所制訂之歐陸式法律，施行於台灣。其中，依 1922 年（大正 11 年）9 月 18 日公布之「關於民事之法律施行於台灣之件」（勅令第 406 號）規定，將日本民法、民法施行法、不動產登記法以及其附屬法律自 1923 年（大正 12 年）1 月 1 日起，施行於台灣。而依日本民法第 176 條規定：「物權之設定及轉移，因當事人之意思表示，而生其效力。」第 177 條規定：「關於不動產物權之得喪及變更，非經依登記法之規定登記者，不得以之對抗第三人。」亦即，登記僅為對抗第三人之要件，並非強制登記。其得登記

之不動產權利，依不動產登記法第 1 條規定，包括所有權、地上權、永小作權、地役權、先取特權、質權、抵當權及賃借權。

另依同日公布之「關於民事法律施行於台灣應改廢律令之件」（律令第 6 號）規定，1922 年敕令第 406 號施行前公布之律令中，關於業主權之規定當為關於所有權之規定，關於共業之規定當為關於共有之規定，關於典權之規定當為關於質權之規定，關於胎權之規定當為關於抵當權之規定，關於贖耕權之規定當為關於地上權、永小作權、賃借權之規定（第 1 條）。

第 9 條而為配合民法、不動產登記法之實施，並於同日公布「關於施行於台灣法律之特例」（勅令第 407 號），其規定第 6 條規定：本令施行前發生之下列權利，自本令施行之日起，依下列之例，各適用民法之規定。一、業主權適用所有權。二、地基權，以及為工作物或竹木之所有，而存續期間在 20 年以上之贖耕權、其他佃權，適用地上權。三、為耕作或畜牧為目的，而存續期間 20 年以上之贖耕權、其他永佃權，適用永小作權。四、典權及起耕胎權，適用質權。五、胎權（起耕胎權除外），適用抵當權。六、不屬於第 2 款、第 3 款之贖耕權、其他永佃權及佃權，適用賃借權。第 7 條規定：業依台灣不動產登記規則或台灣土地登記規則所為之登記，關於民法第 177 條之適用，自本令施行之日起，視為依不動產登記法之登記。第 8 條規定：本令施行之際，依台灣土地登記規則，得為業主權、典權、胎權或屬於第 6 條第 2 款或第 3 款之贖耕權之登記者，自本令施行之日起 1 年內，依第 6 條之例為關於民法權利之登記時，各生其效力。第 9 條規定：本令施行之際得依台灣土地登記規則為贖耕權之登記者，自本令施行之日起，適用有關賃借權之規定，但不妨礙前條規定之適用。

至此，改由近代歐陸式之日本本土法，主導整個台灣之法制規範；而在土地法制方面，原本之物權變動法制及土地登記法制，全面性改為依循日本本土之登記對抗主義。在當時，台灣地籍之完備，享有相當高之聲譽。

實際上，前開規定之法實效如何，仍有待研究。以典為例，自民法施行後，典權成為日本民法不動產質權，但土地登記簿上仍存有典權之登記，未經更改³，對

3 此可由光復後法院對日治時期典權案件之判決文得知。參閱劉恆奴「台灣法律史上國家法

此究竟人民如何認知。換言之，雖然依解釋論言，原典權已因依「關於施行於台灣法律之特例」規定，典權適用民法不動產質權之規定，但事實上，在 1905 年即存在 5 萬多筆土地上之典權⁴，其權利人是否能瞭解有關規定，並且能接受權利在無補償下被大幅限縮，由典期屆滿後出典人未回贖時，典權人仍可繼續使用典物，轉而成為僅剩 10 年使用期限之不動產質權，而於屆期未更新者，不動產質權即消滅⁵。

於實際法律文化，或許可由光復後，在日本民法施行前之典權人仍占有典物而為使用收益，因而一窺究竟。簡言之，於台灣人民之法律生活，以前開規定而言，對部分當事人似乎沒有影響，出典人仍從原來典權之約定，讓典權人占有土地而為使用收益，直至光復後，由此可知其法實效似乎有限。

伍、土地登記制度再轉化之整備

。質言之，台灣光復後，再次對於土地權利與土地登記制度轉化，將得登記之土地權利及土地登記制度，從日本民法、不動產登記法規定，改為適用我國法律規定。

依土地法規定：地籍除已依法律整理者外，應依本法之規定整理之；其整理之程序，為地籍測量及土地登記。而辦理土地登記前，應先辦地籍測量，其已依法辦理地籍測量之地方，應即依本法規定辦理土地總登記。其後，土地權利有移轉、分割、合併、設定、增減或消滅時，應為變更登記（第 36、38、72 條）。復依我國民法規定：不動產物權，依法律行為而取得、設定、喪失及變更者，非經

體系對民間習慣規範規範之介入-以台灣典規範之變遷為例」台灣大學法律研究所碩士論文（1996 年）120 頁以下。

4 劉恆奴，前揭書，175 頁

5 亦即問題是，對於土地的使用期限長短，會影響權利人所支付之對價（價金）。於一般情形下，典權於典期屆滿後而出典人未回贖時，典權人仍可占有土地而為使用、收益，並無因時間經過而喪失典權之虞；因此其所支付之典價金，理論上應遠高出僅能占有土地 10 年之不動產質所支付之設質金。再者，以當時台灣人在地之法律文化，礙於中國傳統視變賣家產即為不光彩之情事，設典往往實際上是出賣土地，當典權人需資金時，可轉典或設質，亦有約定流質（典），如經過 30 年不回贖，典權人即可取得典物所有權。

登記，不生效力；因繼承、強制執行、公用徵收或法院之判決，於登記前已取得不動產物權者，非經登記，不得處分其物權（第 758、759 條）。

然而，由於當時中國大陸戰亂之故，致對於土地權利處理，另訂有戰時土地權利處理暫行辦法、戰時地籍整理條例等法規；復為因應戰後特殊情形，對日本佔領所收復地區之土地權利，訂有收復地區土地權利清理辦法，另對於共產黨變亂所佔地區規復，另訂有綏靖區土地處理辦法。但是，前開規定，原則上僅為地權清理，或間與登記有關，然實質上並未與土地法所定之登記法制，有必然之關連；亦即，僅著重在戰爭期間取得土地權利合法性之判斷。

實際上，台灣行政長官公署於擬 3；另原有地籍資料並亦即，將地權清理與土地登記合一辦理。

然而，於光復前，負責研擬台灣接收法令之單位－台灣調查委員會，並未能瞭解日治下台灣土地登記制度之變遷，以及不動產物權種類之性質與內容；於台灣光復初始，台灣行政長官公署忙於接收工作，亦未能針對日治下台灣土地登記制度之變遷及不動產物權種類之性質與內容深入研究。而且，在現實上，又有物資缺乏、地政人力不足及素質不一，以及地名姓名改用中文等情事。於此情形下，台灣行政長官公署開始辦理土地權利憑證繳驗。

陸、土地登記制度之再轉化及托崙斯混合之

二次大戰後，我政府於 1945 年（民國 34 年）10 月 25 日於台北接受日本投降，自此台灣正式歸復。而政府於接收台灣後即規定：「土地法自開始行使政權之日，適用於台灣。」復於 1946 年 4 月 5 日發布「土地權利人應依限向所在地土地整理處申報公告」，限令自同年 4 月 21 日起至 5 月 20 日止，在此 1 個月內，無論公私有土地，凡已取得土地權利之團體或個人，應檢齊有關土地權利憑證，依規定期限申報；得申報之權利，以所有權、地上權、永佃權（日治之永小作權）、地役權、典權、抵押權（日治之抵當權）、不動產質權、先取特權等共計 8 種權利為限。並於審核無誤後，發給權利書狀，即視同已依我國土地登記法制，辦竣第一次所有權登記。復規定於土地總登記後，土地權利之變動，即應適用我國之土地登記法制。至於，負責登記之機關，接收時由法院為之，於開辦土地總登記

後，係由土地整理處及其改組而成之地政機關為之，同時，並掌理地籍圖冊、土地台帳與登記簿。

亦即，台灣光復初期，係以繳驗日治時期法院所核發之登記濟證、各州廳所核發之土地納租收據、蓋有印信之土地謄本，或全失者取具之鄉鎮長、四鄰保證書等權利憑證方式，以重新釐整土地權利，並視為依土地法辦理土地總登記。事實上，係將土地清理與土地登記合一辦理⁶。

而土地權利憑證繳驗之申報日期，依「所有土地權利人應依限向所在地土地整理處申報登記公告」規定，為自 1946 年 4 月 21 日起至同年 5 月 20 日止；但於期限屆止後，大部分土地整理處仍處於內部籌備和招訓人員階段。因此，台灣行政長官公署復發布「核覆繳驗土地權利憑證變通辦法」，准各機關視實際情形，將申報期限予以展延。實際上，各縣市展延之申報期限，有展延至 7 月底，亦有展延至 8 月底為止。

但因光復初期，日治法院登記簿冊係由法院所接收，且由其依日本不動產登記法繼續辦理登記。法院並不知已開辦土地權利憑證繳驗，故台灣高等法院對法院出張所組織法向中央司法機關報核，導致地政署後續之飭函，經台灣行政長官公署函復後，政府纔發覺台灣行政長官公署自訂之單行法規辦理土地權利憑證繳驗，違反土地法、各省市舉辦地政程序大綱等中央法令規定，其後始有地籍釐整辦法、土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法等草案之報核。

嗣後，行政院於 1946 年 12 月 3 日發布「台灣地籍釐整辦法」，用以作為台灣行政長官公署辦理台灣土地總登記之依據。然本辦法並未對辦理土地總登記之程序、期限、應繳附憑證種類等實體事宜，有所規範；是故，行政院另於 1947 年 3 月 25 日第 780 次會議通過「台灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦

⁶依法而論，土地權利憑證繳驗與依我國土地法規定舉辦土地登記兩者，為不同之土地行政工作。前者為土地清理，與日本治理台灣時所舉辦之土地調查類似，僅以確定地權為目的，其與登記並無必然之關連；後者涉及土地登記制度之轉化與物權變動法制之變更。雖兩者大不相同，但台灣行政長官公署民政處在 1946 年 5 月台灣省參議會第一屆第一次大會答覆劉傳來參議員之詢問時，略以：「…申言之，清理地籍和改辦土地登記雖然是兩回事，我們想用一回手續去辦…」參閱台灣省參議會秘書處『台灣省參議會第一屆第一次大會特輯』134 頁。

法」，經台灣行政長官署於同年 5 月 2 日發布施行。經此，土地權利憑證繳驗之實施，纔取得合法之依據。事實上，在行政院所通過台灣地籍釐整辦法中，並未規定申請登記之期限；其法源依據係為台灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法第 6 條規定：繳驗憑證期限，由本省行政長官公署另以命令定之。質言之，於是日，台灣行政長官公署纔得以行政命令規定權利憑證繳驗之申請期限。

實際上，於 1946 年 12 月底土地權利憑證經審核完畢，隨即將核對無誤之權利憑證加蓋印信後，先發還土地權利人；而後，各縣市於 1947 年 2 月起依照台灣省各縣市政府辦理土地權利公告辦法規定，分鄉鎮開始土地權利公告，由權利人閱覽地籍登記圖冊，代替揭示公告；而此項地籍圖冊公開展覽之地點，除地政事務所外，有縣市將地籍圖冊集中於市政府地政科公告室，公開展覽。至於，公告期間為 2 個月，但因同年二二八事件關係，嗣經一律將公告期間延展至同年 6 月底，始告完竣。

接著，對公告期滿無人異議之土地，隨即編造土地登記簿，換發權利書狀，並視為已依土地法規定完成土地總登記。至於准許登記之土地權利為所有權、永佃權（即日治時期之永小作權，但應註明其存續期間）、地上權、地役權及抵押權（即日治時期之抵當權）等 5 種權利。而完成土地權利憑證繳驗及權利書狀換發者，即視為依照土地法辦理土地總登記；其後，土地權利有移轉、設定、變更或消滅等，應依法辦理登記，非經登記則不生效力。

儘管有以上之規定，惟就當時適用於台灣之我國土地登記法制，實際上因法律與命令混用及適逢土地法大幅度修正，再加上為數甚多土地法相關法律，以特別法方式制定，間或有意排除土地法規定之結果，造成法體系複雜。另一方面，就當時時空背景而言，由於光復初始，接收工作及有關日常行政工作，相當繁重，並由於大陸內戰方熾，在物資及人力上都相當吃緊，因此無法於充分準備後，再行辦理。事實上，於辦理土地總登記前，政府對台灣既有之土地登記制度及物權變動法制，未曾有深入瞭解，於辦理土地總登記時，又有人員素質不足、語文隔閡、法令不完備及法令變動太快等情形；另當時台灣之時空環境，亦有不少民眾因戰事而流離他所、土地權利憑證紛失、社會資訊和教育尚非發達，以及因二二八事件引發社會動盪之情形。

至此，台灣之土地登記制度，再次由日治民法施行後之契據登記制，轉化為，即適用兼採德國權利登記制與澳洲托崙斯特長而制定之我國特有登記制。

柒、土地登記再轉化之處理及補正

雖土地權利憑證繳驗工作，已於 1950 年初告一段落，但因土地權利憑證繳驗衍生之爭議，卻不斷在行政部門及法院浮現。而行政部門為解決相關問題及爭議，即針對類似案件，發布行政命令，加以規範。例如，為解決不動產質權無法登記所引發之爭議，行政院於 1951 年發布代電，准許不動產質權辦理臨時登記，並發給臨時書狀；內政部於 1989 年，為清理此項權利，再發布「典權登記法令補充規定」，以茲規範。又，為解決人民申請發還因逾限申報或補繳文件而被收為國有土地之爭議，行政院及內政部分別多次發布解釋函令以為解決依據；復於 1973 年發布「逾總登記期限無人申請登記之土地處理原則」，以嘗試解決問題⁷。

而此一情形，終於引發各界之重視，於 1990 年全國地政會議，作成決議，要求政府擬訂法律，以解決相關問題⁸。而行政部門於 1995 年開始即研擬「地籍清理條例草案」，並於 1998 年起送多次立法院審議，至 2007 年 3 月 20 日三讀通過完成立法程序，同年 7 月 1 日起施行。依據該法之授權，內政部陸續發布相關子法⁹。「地籍清理條例」共計 7 章 43 條，其規定：主管機關為清查權利內容不

7除上述者外，亦有針對個案之爭議，發布行政命令以為解決依據者。例如，台東卑南信用利用組合之土地，自土地權利憑證繳驗工作結束後 30 餘年未經清理，仍維持原組合之名義。於 1981 年時，以該組合為名義之土地，約計 93 筆，面積 23 公頃；經內政部於 1983 年訂定「台東市南王里卑南信用利用組合土地清理要點」，對該組合之土地權屬加以清理。

8其間，有增訂國有財產法第 52 條之 2(2000 年 1 月 12 日)，允許因逾限申報或補繳文件，致土地被收歸國有者，若符合一定條件時，得將其土地買回。規定略以：「民國 35 年 12 月 31 日前，已在非公用國有土地上建屋、居住使用至今者，得於民國 92 年 1 月 13 日前，檢具證明文件，向國有財產局申請讓售。俾解決民眾長期所受之困擾。」復於 2003 年 2 月 6 日修正，將申讓時間延長至 2015 年 1 月 13 日前。但僅有國有財產法之增訂，並不足以解決其他因土地權利憑證繳驗衍生之爭議。

9如「寺廟或宗教團體申請贈與公有土地辦法」(同年 2 月 5 日)、「地籍清理清查辦法」(同年 2 月 14 日)、「地籍清理未能釐清權屬土地代為標售辦法」(同年 2 月 15 日)、「地

完整或與現行法令規定不符之地籍登記，經釐清權利內容及權屬後，應重新辦理登記；其未能釐清權利內容及權屬者，應予標售或處理（第3條）。另內政部為利各機關辦理地籍清理作業，訂定「地籍清理實施計畫」，將應清理之14類土地建物，規定自2008年1月1日至2013年12月31日止分年分類清理。

由於光復初期土地登記轉化時，所遺留之問題甚多，雖部分已納入「地籍清理條例」規範中，但仍不足以解決其他因土地權利憑證繳驗衍生之爭議。有關爭議如以權利歸屬而言，可粗略分成2種：一、政府將人民土地登記為國有；二、政府將人民土地登記為他人所有。而此等問題並未納入條例規範，行政機關於此次地籍清理中無須處理，亦無多餘心力面對與解決。另一方面，就司法救濟而言，囿於法院現行見解，光復前已取得土地權利人，無法獲得勝訴之判決。

綜結之，日治時期之契據之復因且政府本身並無施行權利登記法制之經驗；

另值得注意者是，公有土地囑託登記（公有土地總登記）係與私有土地申請登記（私有土地總登記）同自1946年4月5日開始辦理，至1947年6月左右私有土地申請登記已告結束，惟因種種因素影響，公有土地囑託登記，仍續行辦理¹⁰。於1946年6月下旬，台灣行政長官公署製發「台灣省各機關接收日人在台公私有土地登記表」，限各接收機關於1個月內申報，至8月中旬，各接收機關依限填報者為數甚少。於是，台灣行政長官公署將其申報期限，延長至同年9月15日為止，並發布「逾限不填送登記表懲處辦法」；復於同年10月下旬，組織公地緊急清查團，清查公地實際保管人，至同年年底完成清查工作。行政院復於1947年11月28日發布「台灣省土地權利清理辦法」。另外台灣省政府亦自行發布「台灣省公有土地處理規則」、「台灣省公有土地囑託登記提要」等許多

籍清理土地權利價金保管款管理辦法」（同年2月18日）、「地籍清理條例施行細則」（同年3月31日）等。

¹⁰於接收日產土地後，應辦理登記。以當時應予接收之對象而言，包括台灣總督府及各級機關等原日本公有及公營事業所有之土地，於權利憑證繳驗工作開始時，應由各接收或保管機關申報，無前開機關者，則由縣市地政機關申報；至於，日人私有土地，因其權屬尚待對日和會決定，故暫應由各縣市日產處理分會，以代理人資格申報，所有權人欄仍應填註原日人姓名。

法令，以利公有土地囑託登記工作之推行，然成效不彰。為改善此情形，於 1949 年 5 月左右，各縣市政府開始派員至各機關催辦，並指導填寫表冊，才稍為有些成效¹¹。然實際上，並非所有公有土地已辦理囑託登記。於臺灣光復初期，未重新測繪地籍圖，而是沿用日治時期測量成果，已測量土地面積計約占臺灣面積 36%（1,288,000 公頃），並辦理土地總登記。其餘 64% 以上之未登記土地，必待測量後始得登記¹²。準此，現行相關著作之記載及法院有關判決論理之依據所稱「台灣地區在光復初期已辦畢土地總登記」一語，基於前述事實，就容有商榷之餘地。

捌、結論

事實上，對於在台灣歷史上數次政權更迭時，因此導致土地登記法制轉替而衍生之問題，王泰升教授認為，於日本領台後所舉辦之土地調查，導致台灣人民竟可能因疏於向新政府申報而致喪失土地權利，實在過於殘酷¹³。而陳立夫教授認為：光復初期所實施之土地權利憑證繳驗，基於土地法第 57 條規定，導致喪失土地所有權，就當時之時空環境及作業情形以觀，是有不當，且對原土地所有權人不公平。復認為：土地登記之目的雖在於管理地籍、確定產權，並作為推行土地政策之依據，但亦在確保人民財產權，而光復初期之土地總登記，亦復如此；於是，對於諸如無主土地登記為國有地之紛爭問題，以國家立場重新省思其

¹¹事實上，對於日產，接管機關迭有變更，且相關規範，有所不足，致日產接收分會、各縣市負責認定之權責機關及地政機關，經常向行政長官公署（台灣省政府）請示，並由於中國大陸的各政治勢力，介入爭奪日人所遺留龐大之土地之所有權或管理權，因此行政院經常就個案商討，決定土地權屬。於是，其登記有未依法令，而依政治角力之結果辦理者，亦有由省政府下令以原權利者名稱辦理登記者，並有以奉令接管文件辦理登記者，復有原依法令規定應登記為公有但准予登記為公司者；期間，台灣省政府亦曾通令各有關登記機關拒依行政院指示辦理登記。因此，無法歸納出共通之審查基準，以檢視公有土地囑託登記。

¹²自 1949 年私有土地登記補行申報截止後，纔陸續辦理各項未登記土地測量，而光復後至 1998 年，完成清理測量登記之土地計約占臺灣面積 16%（580,000 公頃），而自 1998 年起依據「臺灣省國有林班地地籍測量及土地登記第一期三年計畫」，利用林區像片基本圖數化轉繪為地籍圖，預定完成約占臺灣面積 28%（100 萬公頃）國有林班地測量登記。詳細請參考內政部國土測繪中心網站（<http://www.nlsc.gov.tw/websites>）

¹³ 王泰升『台灣日治時期的改革』327 頁。

問題成因之歷史因素，並於兼顧私人權利之考量下，思索全面性之解決，即有其必要性¹⁴。更有進者，陳榮隆教授對政府於光復初期實施土地權利憑證繳驗時及其後處理不動產質權登記之態度，提出：「對人民權益之漠視，莫此為甚，憲法保障人民財產權規定之意旨，在此淪喪殆盡」之嚴厲批評¹⁵。

本文認為，台灣人民在清治、日治時期所取得之土地利益或權利，雖因統治主體轉替而應適用不同法規範，但其在日本領台或在台灣光復後之存續，實不應僅違反申報之行政作為義務而遭法律剝奪。誠如陳新民教授所指出：如果沒有極優勢之公益考量下，即悍然漠視人民既得權利，是典型的立法專制與多數暴力¹⁶。再者，現今台灣歷經數十年民主的發展與深化，而不動產財產權為我國憲法保障之基本權利，故有關訴訟將隨民眾意識提升而日趨增加；惟受限於法院現行見解，致部分日治時期之真正土地所有權人無法獲得法律上救濟。長久下來，難免造成人民走向體制外之抗爭。

¹⁴ 陳立夫『土地法研究』（新學林出版公司，2007年）69頁以下。

¹⁵ 陳榮隆「台灣百年來典權之滄桑歲月及未來展望」收錄於『台灣法制一百年論文集』（台灣法學會，1996年）558頁。

¹⁶ 陳新民『法治國家論』（學林文化事業公司，2001年）80頁。