

南 投 縣 政 府 110 年 度 研 究 報 告

放領土地申辦更正編定問題

研究人

服務單位：南投縣埔里地政事務所

研究人員：王慧蓮

中 華 民 國 110 年 5 月 日

南投縣政府 110 年度研究報告摘要表

研 究 報 告 名 稱	放領土地申辦更正編定問題
研 究 單 位 及 人 員	南投縣埔里地政事務所 王慧蓮
研 究 起 迄 年 月	109.5 ~ 110.4
研 究 緣 起 與 目 的	本研究主要係因許多關於變更或更正編定文獻，大部分在探討相關法令的安定性及現行制度面的規範，較少從民眾申請案例探討發覺問題，本研究利用案列整理探討方式，深入研究分析放領土地更正編定案件實際的執行問題，希望進一步建議未來放領地更正編定相關作業。
研 究 方 法 與 過 程	本研究利用案列整理探討方式，收集本所近 2 年放地領土地更正編定案例列表深入研究分析放領土地更正編定案件實際的執行及審認困難，希望能建議適當作業規定。
研 究 發 現 與 建 議	放領農地政策階段性立法目的已結束，為維護民眾基本財產權益，落實土地正義，減少行政機關審認困難，放領土地應與一般土地申請更正編定之條件相同，本所建議中央地政機關廢止早期放領之農牧用地辦理更正編定的所有限縮規定。
選 擇 獎 勵	☒ 行政獎勵 ☐ 獎勵金

題目：放領土地申辦更正編定問題

目次

第一節、背景說明

第二節、更正編定原則及相關法令規定

第三節、相關名詞解釋及文獻探討

第四節、案例整理

第五節、問題描述

第六節、結論與建議

參考文獻

第一節、背景說明：

台灣光復初期，透過實施公地放領、三七五減租、耕者有其田政策，使農業生產力大為提升，不僅確保糧食安全，還可外銷歐美、日本等國賺取外匯收入，累積資本發展工業，帶動台灣的工業起飛與促進經濟發展，厚植國力有不可磨滅的貢獻。

農地是農業生產的基礎，為不可再生的資源，農業社會的農地價值高，但從台灣經濟環境由農業社會演化到工商業社會，更進到資訊化及知識化社會，台灣農業發展及農地政策隨社會經濟環境的變遷，原本的農地價值也漸漸式微。

台灣非都市土地在民國 65 到 74 年間完成編定作業，並自此全面實施非都市土地使用管制，民眾依法可循申請變更編定或是開發許可途徑改變土地編定種類。在現行區域計畫法的土地利用管制規定下，非都市土地之利用，依照各該土地被編定土地種類所對應各種正面表列容許使用項目控管。若有異動個別土地編定種類之必要者，應另依區域計畫法第 15 條之 1 第 1 項第 2 款申請開發許可變更該土地之非都市土地分區與編定種類，或是依照非都市土地使用管制規則第四章規定申請變更各該土地編定種類。惟事實上於此兩途徑之外，亦有另一足以實質發生變更非都市土地編定種類的方法，即規定於製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知之非都市土地編定種類更正程序，此即俗稱編定更正。（戴秀雄 2020）

許多農地荒廢未使用，或因為經濟考量，欲作另外用途，在符合一定條件下，非都市土地所有權人會經由向市縣政府所轄地政事務所申請更正編定方式將土地編定由農地變為建地，建地地價相較農地，可謂價值翻倍，此種土地因由農地變更成建地而價值翻漲的狀況，於觀光地區或繁榮地段更為明顯，造成許多符合可以申請條件的土地所有權人對更正編定想方設法，希望增加土地價值、利用效益及實現土地正義。

本研究之目的主要係因許多關於臺灣非都市土地管制制度變更或更正編定文獻，大部分在探討相關法令的安定性及現行制度面的規範，較少從民眾申請案件之案例探討的實務面向去發覺問題。本研究利用案列整理探討方式，收集本所近2年內放領土地更正編定案例，案例包含退輔會放領土地予跟隨國民政府遷臺之榮民及義民的更正編定案件，深入研究分析放領土地更正編定案件實際的執行、審認原則、等各構面問題，希望能研究出更有效率的更正編定管制方法，進一步討論未來國土計畫實施後，放領地更正編定相關規定在適用上是否需修正及存廢議題之建議。

第二節、更正編定原則及相關法令規定

一、何謂更正編定

所謂更正編定，就是在編定公告之前，已經符合「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」編定規定，因編定錯誤或法令規定可以改編編定者，應辦理更正編定。何謂編定公告日期？

本省除台中、嘉義及台南等三市外之各縣（市）辦理編定公告日期分別為：

縣市別	非都市土地辦理使用 編定公告日期	縣市別	非都市土地辦理使用 編定公告日期
宜蘭縣	73.10.15	基隆市	70.02.15
臺北縣	70.02.15	桃園縣	70.02.15
新竹縣	73.10.15	新竹市	73.10.15
苗栗縣	73.03.31	臺中縣	69.06.01
南投縣	69.06.01	彰化縣	69.06.01
雲林縣	73.11.20	嘉義縣	75.11.01
臺南縣	65.06.01	高雄縣	65.06.01

屏東縣	64.10.06	澎湖縣	75.02.15
臺東縣	74.11.16	花蓮縣	74.11.16

非都市土地使用編定後辦理更正編定的土地，由土地所有權人提出編定前已符合「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」編定規定，且現在仍係屬有效的證明文件，就近向土地所在地縣（市）政府或地政事務所申請辦理更正編定。例如：一般農業區內，編定公告前原已有合法住宅建物，卻編為農牧用地，可檢具：（一）房屋謄本、建築執照或建物登記證明、（二）戶口遷入證明、（三）完納稅證明、（四）繳納自來水或電費證明四種文件之一，申請辦理更正編定為建築用地。縣（市）政府受理申請辦理更正編定為一般建築用地案件，合法房屋及其面積由建設（工務）單位認定，測量及更正編定則由地政單位辦理；申請人也可以提出經該縣（市）政府建設（工務）單位認定核發的合法房屋及其合法範圍面積的證明文件，依「製定非都市土地使用分區圖及劃定各種使用地作業須知」第 22、23 點規定辦理申請更正編定。

更正編定為建築用地-應備要件

➤ 編定公告前已為合法房屋之證明文件

- 即排除實施都市計畫以外地區建築物管理辦法之違章建築。
- 現在仍屬有效之證明文件。

➤ 經實地勘查確有合法之建築物存在。例外情形

- 因天然災害致實地無合法建築物存在
- 編定公告前已為「建」地目或公告編定前已奉准變更為「建」地目之土地。

➤ 證明文件：水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建築執照或建物登記證明等 4 種之 1。

➤ 認定時點：

- 田地目 1-12 等則土地檢附 62.12.24 編定為農業用地前之合法證明文件。
- 田地目 13-26 等則土地檢附 64.12.31 編定為農業用地前之合法證明文件。

更正編定法令依據如下：

● 「製定非都市土地使用分區圖及劃定各種使用地作業須知」第 22 點

本須知修正頒布前，直轄市、縣（市）主管機關辦理非都市土地使用編定，依當時規定不得編定為某種使用地，而依修正後之規定可編定者，得由土地所有權人檢附有關證明文件申辦更正編定。

● 「製定非都市土地使用分區圖及劃定各種使用地作業須知」第 23 點

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，依照第九點第二款編定原則表及說明辦理更正編定。

二、放領地申請更正編定相關規定及執行現況

（一）內政部 100 年 5 月 20 日內授中辦地字第 1000042965 號函

主旨：貴府函詢放領取得之非都市土地，可否准予更正編定為建築用地疑義乙案，復請查照。

說明：按公地放領目的係為扶植自耕農，使其取得耕地（農地）所有權，自任耕作。對於放領土地上與農業經營不可分離之房舍（即屬農舍性質），依照放領作業規定得一併放領與承領人。故如得由土地所有權人檢具合法房屋證明文件，主張該房舍係一般供居住使用之建物（非屬農舍），並申請將該放領耕地更正編定為建築用地，核有違放領規定，甚或衍生「錯誤放領」或「撤銷承領」等問題。至承領人於辦理放領土地所有權移轉登記後，於放領取得之農地（耕地）上興建之房舍，需屬供農業經營使用之農舍或農業設施性質，始為適法，故亦未符合得更正編定為建築用地之要件。綜上，

不論於何階段辦理放領取得之非都市土地，其性質均屬供自任耕作使用之農地，殆無疑義。又於該等農地上興建之合法建物並非一般供居住使用之住宅，其屬性甚為明確，爰尚不宜准予更正編定為建築用地。

(二)內政部 101 年 7 月 30 日內授中辦地字第 1016651304 號函

主旨：承領人於放領土地所有權移轉登記後至非都市土地編定公告

前，於其上興建合法房屋，該土地雖經編定公告為農牧用地，得申辦更正編定為建築用地。

說明：查供與放領土地農業經營不可分離之房舍(屬農舍性質)使用土地，依照放領規定得一併放領與承領人；復查放領土地於繳清地價辦理土地所有權移轉登記前，如承領人有不自任耕作情事發生，應撤銷承領，於相關放領規定及承領規約亦有明定。是土地所有權人如檢具放領所有權移轉登記前興建之房舍證明文件，主張該房舍係一般供居住使用之建物(非屬農舍)，並申請將該放領耕地更正編定為建築用地，核與前開放領規定不符，甚或衍生「錯誤放領」或「撤銷承領」等問題，故本部 100 年 5 月 20 日內授中辦地字第 1000042965 號函釋，有關放領土地所有權移轉登記前興建之房舍，宜認屬供農業經營使用之農舍或農業設施性質，不宜據以申辦更正編定為建築用地。至承領人繳清地價辦竣放領土地所有權移轉登記後，其對於該土地之管理、使用，與一般私有土地所受相關法令之規範無異。準此，有關旨揭吉安鄉○○段○○地號土地，因其土地所有權人於 61 年間放領取得時貴縣尚未辦理非都市土地編定(即其尚非依農牧用地管制規定實施管制)，嗣後土地所有權人在放領取得土地後至非都市土地編定公告前於其所興建之合法房屋，雖該土地日後經編定公告為農牧用地，惟其仍得依更正編定相關規定及函釋申請辦理更正編定事

宜，不受上開本部函釋之限制。

由上可知，申請更正編定之土地若為放領地，對於放領土地上與農業經營不可分離之房舍(即屬農舍性質)，依照放領作業規定得一併放領與承領人。該等農地上興建之合法建物並非一般供居住使用之住宅，其屬性甚為明確，爰尚不宜准予更正編定為建築用地。惟土地所有權人在放領取得土地後至非都市土地編定公告前於其上所興建之合法房屋，雖該土地日後經編定公告為農牧用地，惟其仍得依更正編定相關規定及函釋申請辦理更正編定事宜，不受上開規定限制。

第三節、相關名詞解釋及文獻探討

一、國土計畫

《都市計畫法》與《區域計畫法》並無整體規劃的角度，使得都市以外，保育地濫墾、農地工廠等亂象層出不窮。為改善亂象，中央於民國105年實施《國土計畫法》，以「因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展。」

「國土計畫法」於111年5月1日全面實施，其立法目的之一，是為了落實地方自治精神，縣市政府未來具有相當大的自主與彈性，可依據在地的需求與特色進行規劃，包含3項具體措施：.（一）訂定自有縣市國土計畫。（二）劃設國土功能分區。四大功能分區：包含「國土保育地區」、「海洋資源地區」、「農業發展地區」及「城鄉發展地區」，全國國土計畫的分區概念兼顧國土保育、城鄉發展與農業生產的均衡發展，讓該保育的地方保育、該發展的地方發展。. 以區域計畫與都市計畫為基礎：縣市政府劃設國土功能分區時，應該以目前區域計畫與都市計畫土地使用分區為基礎進行調整及劃設，並且參考土地使用現況、自然地理資源條件。

二、放領土地

(一)政策目的

公地放領者，係公地管理機關及縣（市）政府依據法令規定之實體與程序，准許符合規定之承租農民依照規定程序申請承領，於繳清全部放領地價後，移轉土地所有權之私法上分期付款之買賣行為，其旨在扶植自耕農，實現憲法第143條「國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則」之土地政策。

(二)內容及相關法令

臺灣省公地放領工作，大體上可分為民國65年以前辦理之早期放領、民國78年辦理之專案放領及民國83年以後辦理之續辦放領等3階段：（一）民國65年以前放領（早期公地放領）

臺灣自民國37年起至65年止先後辦理公地放領計9期，共計放領13萬9千餘公頃，承領農戶28萬6千餘戶，完成第1階段農地改革工作，貫徹耕者有其田政策，繁榮農村安定社會，並奠定台灣地區工商業發展基礎。

(二)專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領

民國65年間奉行政院指示停止辦理放領後，臺中縣示範林場、南投縣瑞竹、頂林、大鞍三林業生產合作社承租地及台大實驗林等三處林地承租戶陳情要求放領，經通盤研究後，內政部於民國78年間函頒「專案辦理臺中縣示範林場等三處放領工作要點」以為該三處土地專案辦理放領之法令依據，其完成放領之土地，嗣經分割、重測、重劃或承領人繼承承領、分戶等原因異動，截至107年底為8,174戶，17,247筆，面積11,601.2012公頃。

(三)民國83年補辦放領（續辦公地放領）

為平衡民國65年行政院指示公地不再辦理放領以前，已有租賃關係之公有土地承租人，因政府停辦公地放領而未能承領其承租之公有土地者之權益，行政院83年核定修正之「公有土地經營及處理原則」第8點規定，公有

土地以不放領為原則。但在民國65年以前已有租賃關係之非都市化地區公有宜農、牧、林山坡地及都市計畫地區外適當範圍之公有耕地，得有條件的辦理放領。內政部遂於83年11月7日及83年11月23日分別發布「公有山坡地放領辦法」及「國有耕地放領實施辦法」，以為辦理公地放領之依據。

三、國軍退除役官兵退休輔導委員會放領土地安置予榮民及義胞

「義胞」一詞，則主要指 1949 年國民政府撤台後，仍義無反顧、一心保國的大陸同胞；跟隨到台灣的義胞，多半被分散到基隆、台北、桃園、南投、高雄、屏東、台東、花蓮、宜蘭等各地的榮民眷村。首批開闢清境的英雄，即是來自於泰北和滇緬邊境的義胞；經退輔會安排下，分別被安置在清境農場、高雄農場、屏東農場以及桃園干城五村等地。依據國軍退除役官兵輔導委員會清境農場 109 年 12 月 18 日清農產字第 1090004556 號函附件表示，退撫會放領預定遠新村及博望新村義胞之土地目的為安置其居住使用。另依據已廢止之「國軍退除役軍官個別農墾輔導辦法」第八條規定：「個別農墾墾員及其眷屬應於核定進墾後四個月以內興建農舍遷入墾區居住向當地戶政機關辦竣遷入戶籍登記。」可見地上之建築物為墾員居住使用，非農業使用，與一般放領土地供農業使用之性質不同。

四、土地正義：

「土地正義」實質上包含了多組複雜的意 它主張反省國 向財團傾斜的不體制：它檢視資源分配的合理性，土地作為不可再製的資源，其使用必需合于長遠 公共利益：它要求政府與人民權力對等的決策程序，它要求反思經濟發展的局限，何以經濟發展比永續發展重要。它甚且點 期以來，獨尊經濟發展漠視農民農村良業所引發的社會危機與生存危機。（蔡培慧 2011）

政大地政系教授、台灣農村陣線理事長徐世榮老師認為，所謂土地正義，就是在關於土地政策的決策中，除了考量經濟環境下的區位空間與自然環境外，更應該包括「主觀的地方認同」，「並且是要將當地民眾的主觀地方認同放置於最優先的地位，讓他們獲得充分的資訊，並且擁有充分的參與機會，然後在多元及衝突的論述當中，決定土地使用的未來方向。」（曾梓峰 2014）

何謂土地正義？著名的人文地理學者 John Agnew 認為土地至少包含了三個層次的空間意義，分別為：一、總體經濟環境下的區位空間；二、環境及自然空間；及三、主觀的地方認同空間。過去，在經濟成長、效率優先及威權政治體制底下，土地政策之決定往往僅是侷限於第一點，土地僅被視之為經濟生產要素。近年來，在環境生態保育觀點逐漸受到重視之際，第二點偶而會超越了其他不同的觀點，不過機率卻也不多。然而，至今為止，我們卻仍然非常缺乏將第三點納入於土地政策的考量之中，這使得土地正義一直無法在台灣社會獲得體現。

所謂的土地正義，即是指土地政策的決定必須要納入上述第三點，並且是要將當地民眾的主觀地方認同放置於最優先的地位，讓他們獲得充分的資訊，並且擁有充分的參與機會，然後在多元及衝突的論述當中，決定土地使用的未來方向。但是，遺憾的是，由於土地隱藏了巨大的財富，許多擁有政治權力的不肖人士，欲由土地中獲取暴利，因此，上述的土地多元論點往往是在權力的不當運作之下，使得某種觀點特別受到重視，而另外的觀點則是被壓抑或是排除在外。

五、施政滿意度：

晚近以企業管理為師的新公共管理學派與各國全力推動的政府再造運動，也都極為重視「顧客滿意度」的概念與作法。公部門的顧客可分為內部和外部兩大類，內部顧客是指行政組織內的廣義公務員，包括各階層人員以及主管，其滿意度一般稱為「員工工作滿足感」。而外部顧客係指一般行政機關所慣稱的民眾，亦即行政機構所直接或間接接觸並提供服務的對象，其滿意度一般稱之為「施政滿意度」（黃國敏 2009）。

顧客滿意度決定政策的成效，顧客的評價則決定政策的變遷方向；換言之，政府公共政策的績效取決於民衆的施政滿意度(黃國敏 2006)。

Pollit 認為新公共管理的主要特質有：將市場機制大量引進政府機關、強化組織分權、提昇服務品質、與重視「顧客需求」(Shafritz and Russell, 1997: 296)。

顧客導向的服務理念強調政府所提供的服務必須符合民衆的需求與期望，其基本前提就是所謂「顧客至上」必須主動關懷顧客，並且向顧客負責。江眠欽 與林鍾 (2000: 143) 指出顧客導向強調以「顧客價值」作為行政措施的重要依歸，並透過直接與顧客的互動，蒐集相關於顧客的資訊，以改善並增進行政機關的服務品質與效能。

隨著社會日益進步，政府面對的公共事務愈形複雜，民衆參與公共政策過程的要求也日愈高漲。因此，政策制定者為了把握民意趨勢，瞭解民衆偏好，經常進行各種民意調查(蘇義雄，1992: 21)。

第四節、案例整理

一、縱觀非都市土地管制研究文獻，大部分在分析探討相關法令的安定性及現行制度面的規範，較少從民衆申請案件之案例整理、探討的實務面向去發覺問題，爰本所擬蒐集整理近 2 年來，所有放領土地申請更正編定案件，表列其案情概述及准駁結果(如表一)。觀察本所受理放領地更正編定案件種類，每一件土地申請案件情況不一，應備文件亦不盡相同，經查本所 108 年 5 月至今的放領地申請更正編定案件計 13 件，遭駁回案件有 9 件，駁回比例近 7 成，經整理後得到以下駁回原因：

(一)放領土地繳清地價取得土地所有權日期，較實施非都市土地管制時間(69.6.1)晚者計 5 件，亦即該土地在實施土地管制前均為農用，爰不宜准予

更正編定。

(二)提供之戶籍、稅籍及電表資料無法明確認定該建物興建時間，而所附之航照

圖亦模糊不清，無法明確審認其是否符合更正編定要件而駁回者有 3 件。

(三)電表裝表時間為 60 年，戶籍資料早於放領取得時間(42 年)，而提供之 40

年航照圖模糊無法辨識，遂遭駁回者計 1 件。

爰此，放領土地更正編定案遭駁回比例偏高，原因是放領時間距今年代久遠，民眾提供之佐證資料不完整且有無法明確審認、辨識(例如航照圖、原始土地登記簿放領時間與清償地價時間不一)，本所乃予以駁回，惟民眾對法令規定解讀與本所不同常起爭端；另因公地放領時間歷時久遠，佐證資料不完整，時有地政機關審駁標準不一，造成民眾對政府行政能力不信任，是否重新檢視並修改放領地申請更正編定之相關規定及流程。

二、經本所分析(表一)第 7 案幼獅段 266-26 地號放領之農牧更正編定內容如下：

關於本所受理李興文申請仁愛鄉幼獅段 266-26 地號土地定遠新村放領地(山坡地保育區-農牧用地)更正編定為丙種建築用地疑義案。經查上開土地(位於定遠村)係政府為使功在國家的退除役官兵，能夠於離營後，受到妥善安置，遂由國軍退除役官兵輔導委員會清境農場開發農地放領，並於民國 81 年放領並辦理所有權移轉登記完竣，先予敘明。申請地號-仁愛鄉幼獅段 266-26 地號土地(農牧用地)更正編定為丙種建築用地，申請人主張土地上供居住房屋於民國 64 年即存在(如所附航照圖)，惟內政部 101 年 7 月 30 日內授中辦地字第 1016651304 號函主旨規定：「承領人於放領土地所有權移轉登記後至非都市土地編定公告前，於其上興建合法房屋，該土地雖經編定公告農牧用地，得申請更正編定為建築用地」，然本案為民國 81 年完成放領所有權移轉登記。並非於土地所有權移轉登記後至非都市土地編定公告前，於其上興建之合法房屋，爰本案不符合得辦理更正編定要件。而本案經縣府專案開會決議上開土地為政府安置遷移來臺的退除役官兵居住使用(定遠新村)，與政府為落實耕者有其田政策所實施放領農地之作農業

使用性質不同，應不適用內政部 101 年 7 月 30 日內授中辦地字第 1016651304 號函並同意其更正編定為建築用地之申請。

放領地申辦更正編定案件處理情形表

表一

編號	收件日	地段	地號	案情概述	審駁結果	備註
1	108.5.15	水 長 流	1-165	案附戶籍謄本初設戶籍時間、航照圖符合放領 42 年後至 62 年間規定。	核准	
2	108.7.2	北 港 溪	12-7	案附房屋稅籍證明書記載房屋建造日期為 62 年(放領 42 年)，且初設戶籍時間為 63 年，符合相關規定。	核准	
3	108.11.20	廣源	1041-1	75 年 5 月 8 日放領移轉予私人所有，不符相關規定。	駁回	1
4	108.8.12	水 長 流	4267	72 年 1 月 10 日繳清地價放領移轉予私人所有，不符相關規定。	駁回	2
5	108.9.16 109.2.20	福龜	900	案附電表裝表時間為 60 年，惟戶籍資料早於放領取得(42 年)時間，最後提供之 40 年航照圖模糊無法辨識，不符相關規定。	駁回	3
6	109.1.06	東埔	251	案附稅籍證明(興建年月為 63 年 01 月)、航照圖符合放領 51 年後至 64 年間規定。	核准	
7	109.1.14	幼獅	266-26	土地為放領地(位於定遠村)係政府為妥善安置退	核准	

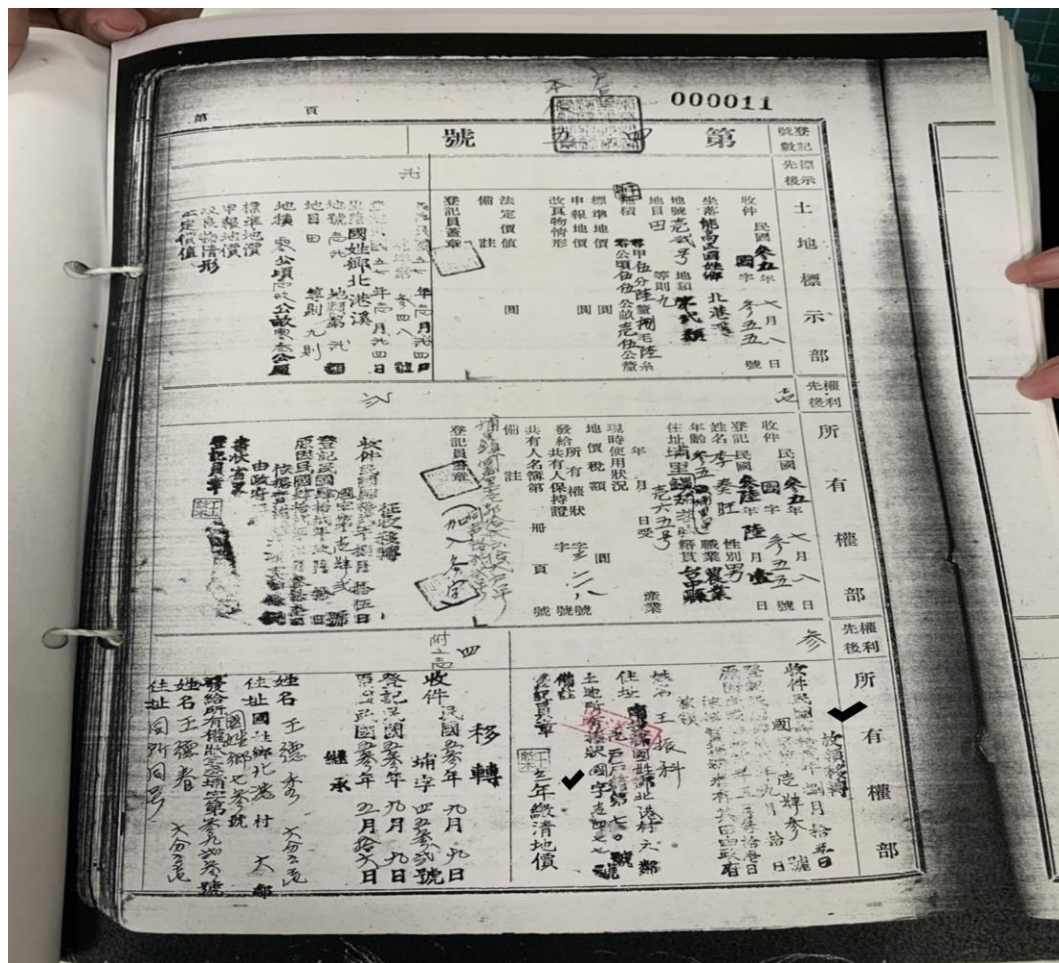
				除役官兵居住使用，並於民國 81 年放領並辦理所有權移轉登記完竣。依法不得辦理更正編定，惟本案放領地與一般放領地性質不同，縣府乃以專案會議決議核准其申請。		
8	109.2.17	北 港 溪	134	土地建物興建時間須在 63 年(放領後)至 69 年間(編定前)，經比對 62 年航照圖，建物非於放領取得土地後興建，不符相關規定。	駁回	4
9	109.6.9	內埔	47-1	案附稅籍證明記載起課日為 57 年 01 月(放領 63 年)，不符相關規定。	駁回	5
10	109.6.12	水 長 流	2384	74 年 9 月 4 日放領移轉予私人所有，不符相關規定。	駁回	6
11	109.7.29	墘溝	839	72 年 1 月 10 日放領移轉予私人所有，不符相關規定。	駁回	7
12	109.9.8	水 長 流	2017	72 年 1 月 10 日放領移轉予私人所有，不符相關規定。	駁回	8
13	109.9.8	東埔	447	案附用電證明、航照圖似於 64 年以前即有建物存在，惟提供之文件尚無法證明是否為放領(民國 46	駁回	9

				年)後興建，不符相關規定。		
--	--	--	--	---------------	--	--

第五節、問題描述

一、放領地申請更正編定問題：

放領土地上之房屋屬農舍性質，不宜准予更正編定為建築用地，然放領土地上之房屋未辦竣農舍登記者，是否屬農舍，依法理仍有疑義。另土地所有權人在放領取得土地後至非都市土地編定公告前於其上所興建之合法房屋係為居住使用、非農業使用，若此房屋又於非都市土地編定公告前興建，自得依規定申請更正編定，此為人民應享權利，不應被剝奪，政府應保障並認同人民合法使用土地之權利、落實土地正義精神；然放領土地時間大部分為民國40-60年間，時間久遠，相關原始地籍謄本資料大都模糊、記載不清，造成地政機關辦理案件時審認困難進而影響民眾權益，更有的原始謄本顯示：放領地繳清地價時點晚於所有權移轉時間，亦即在未繳清地價前，所有權已登記移轉完畢，究以何時點為審認基準，致生困難(如圖一)，放領取得所有權移轉登記為民國42年10月15日，然繳清地價時間卻為民國51年，顯不合理。許多案例顯示，地政機關克盡依法行政原則，對於無法提供明確符合審認標準證明文件之申請案，作出駁回之行政處分，而申請人認為政府拘泥在書面審查而不探究個案實質情況，無視人民權益，遂申請訴願，致生紛爭，增加社會成本。造成政府與人民之間對立、抹滅了政府為實現土地正義而推行更正編定的美意，實須檢討放領地更正編定的相關規定。



圖一(放領移轉所有權時間為民國42年10月15日 繳清地價為民國51年)

二、退輔會清境農場放領土地予義胞申請更正編定問題：

首批開闢清境的英雄，來自泰北和滇緬邊境的義胞；如第四節案例所論述之幼獅段 266-26 地號土地，退撫會放領予義胞之土地(現定遠新村及博望新村)目的為安置其居住使用，並在該放領土地上興建建物居住，然承領土地之所有權人在該放領土地(農牧用地)上之建物，係民國 50-60 年左右興建至今，年代久遠，若不修繕改建，舊建物無法居住使用，因此，在現行法令規範下，為了合理合法改善房屋的居住功能，不違反相關管制規則，該土地所有權人必須申請更正編定為建地，才能依法在建地上建築、修建或改建房屋，但礙於放領地申請更正編定的相關規定，致上述放領予義胞之放領地不符合更正編定規定而無法辦理更正

編定成建地。以南投縣清境農場為例，編定管制時間為民國 69 年 6 月 1 日，但退輔會清境農場放領土地予義胞之所有權移轉時間為民國 81 年，依據內政部 101 年 7 月 30 日內授中辦地字第 1016651304 號函之規定：「承領人於放領土地所有權移轉登記後至非都市土地編定公告前，於其上興建合法房屋，該土地雖經編定公告為農牧用地，得申辦更正編定為建築用地」，自不得核准其申請更正編定為建地，造成義胞承領之農地無法申請更正編定且其地上建物既無農舍註記亦無建物合法證明文件，危害人民居住公平及正義，而本縣雖針對上述情形土地更正編定案予以專案會議決議核准其申請為建地，然其間已耗費之時間及行政成本，無法及時讓民眾感受土地公平正義，讓人民降低對政府土地政策的施政滿意度。

三、更正編定於法之安定性：

按更正編定於我國屬已行之有年之行政實務，非都市土地初次辦理使用地編定時所遺留仍待解決之案件。由各縣市完成編定作業時間來算，迄今也 35-45 年，可是近期甚至仍見原住民族主管機關在大力推動辦理更正編定，藉以解決原住民族土地利用爭議之方法，或是用以在直轄市、縣市國土計畫發布實施前，先將個別土地原編定種類改予以改變，以求能順利過渡到未來直轄市、縣市國土計畫實施後時期。然此種更正編定既係就個別土地辦理，無論將當年依據區域計畫辦理初次編定之編定結果法律性質是法規命令還是行政處分，是否可以藉由更正編定名義回溯地改變當年編定結果，從法安定性觀點來看，不無疑慮，此為疑問之一。（戴秀雄，2020）

初次編定結果生效迄今最少已逾 40 年，而若以完成更正編之新編定結果直接覆蓋原本編定結果，變成四、五十年來各該土地法律上一直都是以新編定結果存續至今。這在土地管理上，涉及過去四、五十年間依原編定結果衍生之各種公法上權利義務之合法性問題，例如稅賦負擔之變更及違規使用問題。是以，在法理、制度及權利義務效應面向視之，更正編定制度削弱法之安定性。

第六節、結論與建議

結論：

民眾利用更正編定達成合法化其土地利用。其原因在於，相較於區域計畫法規定因分區變更申請開發許可與非都市土地使用管制規則第 4 章關於變更編定之程序，更正編定是較諸前二者簡易、快速很多的行政程序。然而，也正因為更正編定作業上是按個別土地經由申請啟動，欠缺區域計畫地區性的整體與布局之考量，偏向將就於既存狀態的零星處理，可能會發生之土地控管發生益發零星化、個案化之情形，爰更正編定這樣以個案為準且不受限於計畫指導與分區限制的土地種類變更方式，對於各級國土計畫在土地利用效果，預期將會有影響。然基於保障人民基本財產權的法定原則及確保土地利用公平正義原則，以及減少政府更正編定案件審認爭議，不論是早期放領之農牧用地或是退輔會放領安置國軍退除役官兵之農牧用地，除了考量經濟環境下的區位空間與自然環境外，更應該讓民眾獲得充分的土地使用權利保障，爰本研究針對放領地更正編定規定提出以下建議：

建議：

早期放領之農牧用地申請更正編定相關限制規定應予以廢止。

民眾利用土地在考量各方因素，欲作另外用途時，在符合一定條件下，土地所有權人會經由向市縣政府所轄地政事務所申請以更正編定方式將土地編定由農地變為建地，此制度係維護土地正義，即除了考量經濟環境下的區位空間與自然環境外，更應該包括「主觀的地方認同」，並且是要將當地民眾的主觀地方認同放置於最優先的地位、維護民眾基本財產權益，應繼續實施更正編定，惟為了避免政府審認爭議、減少勞民傷財的情事發生、落實土地正義，且放領農地政策之階段性立法目的已結束，放領土地應與一般土地申請更正編定之條件相同，本

所建議國土計畫法實施後，繼續辦理更正編定，將放領地相關之限制規定予以廢止，亦即行文至中央地政機關召開放領地更正編定專案會議，提出廢止放領地辦理更正編定的所有限縮規定之提案。

參考文獻

蘇義雄(1992)，《公共政策與民意調查：建立民意測驗評估體系 芻議，臺灣傳播調查
資料庫。》

黃國敏(2006)，《地方政府施政滿意度之探討，真理大學 人文學報。》

黃國敏(2009)，《地方政府施政滿意度之探討：苗栗縣政府九十七年個案研究，
中華行政學報。》

蔡培慧(2011)，《土地正義的理由，生態台灣。》

曾梓峰(2014)，《永續社區的治理困境與建構策略，公共治理季刊。》

戴秀雄(2020)，《論非都市土地編定種類及其變更與更正問題，台灣土地研究。》

中華民國內政部地政司全球資訊網-公地行政 (moi.gov.tw)

公地放領

清境旅遊資訊網--清境多元文化--義胞在台灣 (cingjing.com.tw)

清境農場旅遊資訊網