

南投縣政府113年度研究報告

不動產糾紛調處制度之探討 -以共有物分割爭議為例

研究人

服務單位：南投縣政地政處

研究人員：張嘉麟

中華民國 113 年 5 月 17 日

南投縣政府 113 年度研究報告摘要表

研究報告名稱	不動產糾紛調處制度之探討-以共有物分割爭議為例
研究單位及人員	南投縣政府地政處 張嘉麟
研究起迄年月	113 年 1 月至 113 年 3 月
研究緣起與目的	不動產糾紛層出不窮，如果任由民眾動輒興訟，不免浪費廣大社會資源，司法體系也將因案件爆炸而無法承受。為了促進社會和諧，政府機關適度的行政介入，建置一個專業而有效率的不動產糾紛調處機制，協助解決不動產糾紛事件，以達到疏減不動產訟源的效果。然而，現行不動產糾紛調處制度設計上，對於土地法第 34-1 條第 6 項規定之共有物分割爭議所能發揮解決爭議及減少訟源之效果及實務執行所衍生的問題，是否解決或討論的空間？遂引發筆者研究之動機，希冀藉由本研究提出有效的建議，使整個制度更加完善。
研究方法與過程	本研究主要採文獻分析法，首先，蒐集與不動產糾紛調處相關文獻等資料，經歸納、整理、分析其相關論點，以確立其理論概念及建議內容；次蒐集現行法令規定、行政及司法實務見解等法制規範之情形。而以現行法制規範為基礎，運用法律相關原則、行政及司法實務見解，探討本文研究問題；最後，綜合法制、專家學者及實務見解，運用邏輯分析，以歸納出本文之結論與建議。

研究發現與建議	一、檢討不動產糾紛調處制度，研議修正（法）經調處成立時，並經法院核定則具有與法院判決有同一之效力，以利迅速消弭當事人間爭議，並減少司法訟源負擔。 二、不動產糾紛調處結果影響人民財產權益甚鉅，就涉及該糾紛調處委員會之運作程序、委員權責、調處結果所產生之效力及其他影響人民財產權益等事項，應以法律或法律明確授權予以明確規定，宜由現行直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法檢討修正，並提升至法律位階，以符法律保留原則。 三、現行土地登記規則第 27 條第 22 款規定，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調處結果，登記由權利人或登記名義人得單獨申請登記，恐已逾越母法之規定，建議在現行法令規定不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法作成調處結果未明確以法律規定其效力前，宜檢討廢止該規定。另因該調處結果屬協議分割之一種，為雙方（擬制）協議分割之契約關係，類此案件宜由雙方會同辦理登記，倘對照人不會同或不配合辦理登記，則可依民法有關債務不履行之規定訴請法院處理，以求救濟。
選擇獎勵	☒ 行政獎勵 ☐ 獎勵金

目錄

壹、研究緣起與目的	1
一、研究緣起	1
二、研究目的	1
貳、研究方法	2
參、現況概述	3
一、公權力介入私權爭議	3
二、訴訟外紛爭解決機制	4
三、不動產糾紛調處制度	6
(一) 法令依據	6
(二) 不動產糾紛調處類別	7
(三) 不動產糾紛調處委員會組成	9
(四) 區域性不動產糾紛調處委員會之分設	9
(五) 不動產糾紛調處程序	10
(六) 不動產糾紛調處結果之效力	10
(七) 不動產糾紛調處費用	11
(八) 不動產糾紛調處-土地法第 34-1 條第 6 項規定之共有物 分割爭議	11
(九) 調處案件前置作業機制	12
肆、分析探討-土地法第 34-1 條第 6 項之共有物分割爭議之調處 ..	13

一、調處結果之性質	13
二、調處結果之效力	14
(一) 司法實務之見解	14
(二) 調處結果之效力圖示.....	15
(三) 相關文獻對於調處效力之研究建議.....	15
三、委員會所為裁處得否為「調處不成立」、「不予同意分割」等決定？	16
(一) 行政實務見解	17
(二) 非所有土地均適合原物分配之共有物分割方式.....	17
四、委員會有無代替當事人提出新分割方案之義務？.....	18
(一) 行政實務見解	18
(二) 有架空私法自治原則之虞.....	19
(三) 恐造成依法提起訴訟時原告與被告不明確.....	19
(四) 非所有土地均適合原物分配.....	19
(五) 小結	19
五、調處結果可否單獨申請登記？.....	20
(一) 土地法第 34-1 條第 6 項之沿革及立法理由.....	20
(二) 土地登記規則第 27 條第 22 款規定恐已逾越母法之規定	21

伍、研究結論與建議	24
一、結論	24
二、建議	24
陸、參考文獻	26

表目錄

表 1. 行政型、民間型 ADR 之法律效力一覽表	4
表 2. ADR 與訴訟比較表	5
表 3. 不動產糾紛調處類別一覽表	7
表 4. 不動產糾紛調處費用一覽表	11

圖目錄

圖 1 調處結果效力圖示	15
--------------------	----

壹、研究緣起與目的

一、研究緣起

不動產糾紛層出不窮，如果任由民眾動輒興訟，不免浪費廣大社會資源，司法體系也將因案件爆炸而無法承受。為了促進社會和諧，政府機關適度的行政介入，建置一個專業而有效率的不動產糾紛調處機制，協助解決不動產糾紛事件，以達到疏減不動產訟源的效果(陳恭雄，2005：1)。然而，現行不動產糾紛調處制度設計，對於土地法第34-1條第6項規定之共有物分割爭議所能發揮解決爭議及減少訟源之效果及實務執行所衍生的問題，是否解決或討論的空間？遂引發筆者研究之動機。

二、研究目的

本研究主要探討現行不動產糾紛調處制度之法制規定，就土地法第34-1條第6項規定之共有物分割爭議於實務執行上所出現之問題，分別以制度面、法制面、專家學者及實務見解等層面，進行問題之探討與評析論述，並歸納出結論及提出建議，以作為中央政府機關修法之參考，希冀調處機制確能發揮解決糾紛、疏減訟源之功能。

貳、研究方法

本研究主要採文獻分析法，首先，蒐集與不動產糾紛調處相關文獻等資料，經歸納、整理、分析其相關論點，以確立其理論概念及建議內容；次蒐集現行法令規定、行政及司法實務見解等法制規範之情形。而以現行法制規範為基礎，運用法律相關原則、行政及司法實務見解，探討本文研究問題；最後，綜合法制、專家學者及實務見解，運用邏輯分析，以歸納出本文之結論與建議。

參、現況概述

一、公權力介入私權爭議

公權力介入私權爭議：我國現行制度下，私權糾紛主要係由司法機關作成最終判斷，在法律制度設計上，除訴訟一途，乃另設仲裁、調解、調處等機制，以期透過行政機關公權力之介入，對於較涉公益性質之私權爭議案件，及時發揮排難解紛之功能。行政機關藉助公權力介入私權爭議之解決類型、介入強度並不一致，介入強度除程序之開始有任意與強制之別外，其決定方式除由當事人協議定之者外，於雙方不能獲得協議時，亦有是否得由行政機關逕為裁定之分。關於私權爭議，當事人如果自己不能經由和解終止爭執，原則上禁止私力救濟，而應循公力救濟途徑解決之。所謂循公力救濟的途徑，指申請公權力機關協助以「協議」、「調解」、「調處」、「仲裁」的方式，終止爭執或防止爭執發生。惟對於行政機關之處置不服者，仍可循司法途徑救濟(尤重道，2021：33、34)。

公權力介入私權爭議處理機制：根據學者觀察，「調處」在我國行政法令或一些具有民事爭議程序法令上極為常見，在我國法規共有179種法規出現了調處功能，其中大部分出現在土地法規、都市計畫等牽涉不動產之法律上，推測其原因可能來自不動產、土地等事項涉及國土資源之利用，對社會經濟影響重大，因此特設此種由行政機關介入保護私權之規定(尤重道，2021：55)。

公權力介入私權爭議之處理機制，為調解、調處及不服調處之裁決，一般說來可說以調解及調處為中心，現行法對於行政機關藉助公權力介入私權爭議，設有規定者，例如：鄉鎮市調解

事件之調解、租佃事件之調解或調處、消費爭議事件之申訴及調解、畸零地合併使用事件之調處、土地重劃事件之查處調處及裁決、農地重劃之查處調解調處及裁決、農村社區土地重劃事件之查處調解調處及裁決等等(尤重道，2021：35-54)。

二、 訴訟外紛爭解決機制

對於民眾私權糾紛的處理方式，除了一般向法院提起訴訟，由法院以作成判決的方式解決以外，還可以透過「調解」、「調處」或「仲裁」等訴訟以外的方式來解決，就是我們所說的「訴訟外紛爭解決機制」，英文名稱為Alternative Dispute Resolution（簡稱ADR）。（司法院網站：

<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1497-57069-fceff-1.html>）

表1. 行政型、民間型 ADR 之法律效力一覽表

行政型、民間型 ADR 之法律效力		
	效力	說明
1	經法院核定與確定判決相同效力	例如： 1.鄉鎮市調解（ 鄉鎮市調解條例第 27 條 ） 2.消費爭議之調解（ 消費爭議調解辦法第 30 條 ） 3.著作權爭議之調解（ 著作權法第 82 之 2 條 ） 4.公害糾紛之調處（ 公害糾紛處理法第 30 條 ） 5.性騷擾事件之調解（ 性騷擾防治法第 18 條 ）
2	經法院裁定後，得為執行名義，持向法院聲請對債務人強制執行	例如： 1.勞資爭議調解、仲裁（ 勞資爭議處理法第 59 條 ） 2.仲裁判斷（ 仲裁法第 37 條、第 47 條 ）
3	經公證人公證後，得為執	當事人請求公證人就給付金錢或其他代替物或

行政型、民間型 ADR 之法律效力

	效力	說明
	行名義，持向法院聲請對債務人強制執行	有價證券之一定數量為標的、給付特定動產等法律行為作成之公證書，並載明應逕受強制執行時，得依該公證書強制執行（ 公證法第 13 條 ）
4	一般私法契約效力	例如由工會、漁會等職業團體進行之調處或調解（雖只有私法契約之效力，但因為是根據雙方之合意達成調處或調解，因此自動履行的可能性較高）

表2. ADR 與訴訟比較表

ADR 與訴訟比較表		
	ADR	訴訟
便利	可就近辦理	限定管轄法院辦理
隱密	就協商過程與結果均可選擇不公開	審判程序及裁判書通常多為公開
當事人間之關係	和諧	對立
多樣	可針對採購、公害、醫事、勞資、消費、建築、公寓大廈等爭議類型，選擇不同專業 ADR 機構	不分種類，均由法院受理
費用	較低【大部分為免費（如：勞資爭議調解、醫療爭議調處、消費爭議調解、鄉鎮市調解）；少部分則收取聲請費（如：公害糾紛每件收取費用新臺幣 1,000 元至 3,000 元不	較高（進行訴訟通常需支出如：裁判費、律師費、鑑定費）

ADR 與訴訟比較表

	ADR	訴訟
	等)】	
迅速	通常 1-3 次調解期日即可解決	可能須經過一、二、三審的訴訟程序
債權獲滿足之可能性	部分 ADR 調解內容具與判決確定同一效力或經法院裁定可以強制執行。即使只有私法契約效力，但因內容是雙方斟酌各自能力達成合意，多半已即時履行或願意依約履行	民事判決確定後，常須透過法院強制執行程序，債權人的債權才能獲得滿足

(資料來源：司法院網站)

綜上可知訴訟外紛爭解決機制(ADR)之類型之法律效力而言，調解及部分調處結果只要經法院核定後則與確定判決有相同之效力，且該調解及調處機制之依據均為法律位階所訂定。而仲裁結果經法院裁定後，得為執行名義，持向法院聲請對債務人強制執行，具有強制執行力，該機制之執行依據亦為法律位階所訂定。

就ADR與訴訟方式之差異比較結果為：ADR相較於訴訟方式較為便利、隱密、當事人間之關係和諧、區分多樣專業ADR機構、處理迅速、費用較低及可使債權獲滿足之可能性。

三、 不動產糾紛調處制度

(一) 法令依據

土地法第34-2條規定，直轄市或縣(市)地政機關為處理

本法不動產之糾紛，應設不動產糾紛調處委員會，聘請地政、營建、法律及地方公正人士為調處委員；其設置、申請調處之要件、程序、期限、調處費用及其他應遵循事項之辦法，由中央地政機關定之，及91年12月4日內政部台內中地字第0910085897號函訂定發布之直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法（以下簡稱本調處辦法）。

（二） 不動產糾紛調處類別

依本調處辦法第2條規定，共有26(款)種類型不動產糾紛案件，依本辦法調處之（如表1）。

表3. 不動產糾紛調處類別一覽表

款次	調處種類
1	土地法第34-1條第6項規定之共有物分割爭議
2	土地法第46-2條規定之地籍圖重測界址爭議
3	土地法第59條第2項規定之土地權利爭議
4	土地法第101條規定之房屋租用爭議
5	土地法第105條規定之建築基地租用爭議
6	土地法第122條規定之耕地租用爭議
7	土地法施行法第30條規定之有永佃權土地租用爭議
8	租賃住宅市場發展及管理條例第16條規定之住宅租賃爭議
9	地籍清理條例第14條第3項及第15-1條規定之土地權利價金發給爭議
10	地籍清理條例第15條第2項規定之發還土地爭議
11	地籍清理條例第17條規定之以日據時期會社

	或組合名義更正登記爭議
12	地籍清理條例第20條規定之神明會申報涉及土地權利爭議
13	地籍清理條例第23條規定之更正神明會現會員、信徒名冊或土地清冊涉及土地權利爭議
14	地籍清理條例第27條規定之土地權利塗銷登記爭議
15	地籍清理條例第28條規定之抵押權塗銷登記爭議
16	地籍清理條例第29條規定之地上權塗銷登記爭議
17	地籍清理條例第30條規定之查封、假扣押、假處分塗銷登記爭議
18	地籍清理條例第31條第1項規定之共有土地各共有人之權利範圍合計不等於一之更正登記爭議
19	地籍清理條例第31-1條第1項與第2項規定之所有權權利範圍空白之更正登記及第3項規定之所有權權利範圍空白之逕為更正登記爭議
20	地籍清理條例第32條規定之登記名義人姓名、名稱或住址記載不全或不符更正登記爭議
21	地籍清理條例第33條規定之非以自然人、法人或適用監督寺廟條例之寺廟名義更正登記爭議
22	地籍清理條例第36條規定之寺廟或宗教團體申報發給更名證明爭議

23	地籍清理條例第38條規定之寺廟或宗教性質之法人申購土地權利爭議
24	土地登記規則第75條規定之土地總登記爭議
25	土地登記規則第84條規定之建物所有權第一次登記爭議
26	土地登記規則第118條第4項、第5項規定之時效取得地上權、不動產役權或農育權登記爭議

(三) 不動產糾紛調處委員會組成

本調處辦法第3條規定，直轄市、縣（市）不動產糾紛調處委員會（以下簡稱本會）置委員十一人至十三人，其中一人為主任委員，由直轄市、縣（市）政府首長或其指派之人員兼任；其餘委員分別就下列人員派兼或遴聘之：

1. 直轄市、縣（市）政府地政業務主管一人。
2. 直轄市、縣（市）政府營建業務主管一人。
3. 直轄市、縣（市）政府民政業務主管一人。
4. 直轄市、縣（市）政府法制業務主管一人。
5. 直轄市、縣（市）地政事務所主任一人。
6. 直轄市、縣（市）地政士公會代表一人。
7. 具有地政、民政、營建或法律等專門學識經驗之人士三人至五人。
8. 地方公正人士一人。

(四) 區域性不動產糾紛調處委員會之分設

本調處辦法第3條規定，直轄市、縣（市）不動產糾紛調處委員會（以下簡稱本會）置委員十一人至十三人，其中一人為主任委員，由直轄市、縣（市）政府首長或其指派之人員兼任；

其餘委員分別就下列人員派兼或遴聘之：

1. 直轄市、縣（市）政府地政業務主管一人。
2. 直轄市、縣（市）政府營建業務主管一人。
3. 直轄市、縣（市）政府民政業務主管一人。
4. 直轄市、縣（市）政府法制業務主管一人。
5. 直轄市、縣（市）地政事務所主任一人。
6. 直轄市、縣（市）地政士公會代表一人。
7. 具有地政、民政、營建或法律等專門學識經驗之人士三人至五人。
8. 地方公正人士一人。

（五） 不動產糾紛調處程序

協議成立者：調處時，先由當事人試行協議，協議成立者，以其協議為調處結果，並作成書面紀錄，經當場朗讀後，由當事人及調處委員簽名或蓋章。當調處有多數當事人時，兩造各得推舉一人至三人試行協議，若達成協議之調處，其調處紀錄應以書面通知當事人及登記機關。（本調處辦法第 18 條）

協議未成立者：當事人依前條試行協議未成立或任何一造經二次通知不到場者，不動產糾紛調處委員會應就有關資料及當事人陳述意見，予以裁處，作成調處結果。若申請調處之案件，已向登記機關申請登記者，應依調處結果，就申請登記案件為准駁之處分，該調處結果，應以書面通知當事人（本調處辦法第 19 條第 1、2、3 項）

（六） 不動產糾紛調處結果之效力

1. 不服調處結果：調處結果以書面通知當事人，當事人如不服調處結果，除法律另有規定者外，應於接到通知後十五日內，

以對造人為被告，訴請法院審理，並應於訴請法院審理之日起三日內將訴狀繕本送該管直轄市、縣（市）政府。

2. 逾期不起訴或經法院駁回或撤回其訴者：當事人得檢具相關證明文件，以書面陳報該管直轄市、縣（市）政府，依調處結果辦理。（本調處辦法第19條第3項）

（七） 不動產糾紛調處費用

表4. 不動產糾紛調處費用一覽表

調處種類(款次)	調處費用(新臺幣)
共有物分割爭議(1)	15000元
各類租用爭議(4-7)	年租金 1. 18萬元以下：3000元 2. 18-36萬元：7000元 3. 36-48萬元：11000元 4. 超過48萬元：15000元
其他爭議(2-3、8-26)	免收調處費用
調處需勘測者，其費用由當事人核實支付。	

（八） 不動產糾紛調處-土地法第34-1條第6項規定之共有物分割爭議

法令依據：

共有物分割爭議之調處明定於土地法第34-1條第6項：「依法得分割之共有土地或建築改良物，共有人不能自行協議分割者，任何共有人得申請該管直轄市、縣（市）地政機關調處，不服調處者，應於接到調處通知後十五日內向司法機關訴請處理，屆期不起訴者，依原調處結果辦理之。」及本調處辦法第2

條第1款規定。

(九) 調處案件前置作業機制：

南投縣政府（以下簡稱本府）受理土地法第三十四條之一第六項規定之共有物分割糾紛調處案件，為提升本府不動產糾紛調處委員會（以下簡稱委員會）調處效率或減少民眾規費支出，設置調處前置作業機制，遂於101年6月4日府地籍字第1010113750號發布「南投縣受理土地法第三十四條之一第六項共有物分割糾紛調處案件前置作業程序」以作為各地政事務所辦理前置作業程序之參據。

肆、分析探討-土地法第34-1條第6項之共有物分割爭議之調處

一、調處結果之性質

依土地法第34條之1第6項作成之調處結果屬共有物協議分割之方法，該項後段規定不服調處者，應於接到調處通知後15日內向司法機關訴請處理，其作用係在阻斷調處結果之拘束力，並非強令共有人接受調處結果，亦未課予不服調處者僅能提起分割共有物之訴之義務。（最高法院109年度台上字第3212號裁定、法務部97年12月18日法律決字第0970044426號函參照）另按土地法第34條之1第6項所規定行政機關就共有物分割所為之調處，其性質仍屬協議分割之一種，僅因某些共有物人數眾多（但未必有何訟爭性），始設計由行政機關加以調和各共有人間之利益及以一段時期內合法通知無異議，在法律上為擬制之同意協議之效果。（臺灣士林地方法院民事判決102年度訴字第1412號參照）。

又按內政部111年3月10日台內地字第1110261125號函釋：按土地法第34條之1第6項規定：「依法得分割之共有土地或建築改良物，共有人不能自行協議分割者，任何共有人得申請該管直轄市、縣（市）地政機關調處，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，屆期不起訴者，依原調處結果辦理之。」揆其立法意旨，係為協助民眾解決共有物糾紛，並疏減訟源。又直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法第19條第1項規定：「當事人依前條試行協議未成立或任何一造經2次通知不到場者，本會或區域性不動產糾紛調處委員會應就有關資料及當事人陳述意見，予以裁處，作成調處結果。」是以，上開規定之調處，其性質仍屬協議分割之一種，僅因某些共有物人數眾多，始設計由行政機關加以

調和各共有人間之利益及以一段時期內合法通知無異議，在法律上為擬制同意協議之效果，是若共有人已明確表示無法同意調處結果並依上開土地法規定訴請法院處理時，該調處結果即無法因獲得共有人明示或擬制之同意而成立。（臺灣高等法院106年度上字第566號民事判決、臺灣臺北地方法院107年度他調訴字第2號民事判決、臺灣新北地方法院108年度他調訴字第2號民事判決參照）。

準此，據司法及行政實務見解，土地法第34-1條第6項規定之共有物分割爭議之調處結果之性質屬協議分割之一種（擬制協議分割）。

二、 調處結果之效力

（一） 司法實務之見解

若共有人間就調處結果已明確表示無法同意並依土地法第34條之1第6項後段於收到調處結果通知後15日內訴請司法機關處理時，該等調處之結果，即無法因獲得共有人明示或擬制之同意而成立。原告於收到調處結果通知後於15日內向法院提起確認調處結果不成立，系爭調處結果即無法因獲得全體共有人明示或擬制之同意而成立，且更因已有共有人表達不同意，而使原效力未定之系爭調處結果確定不成立。（臺灣士林地方法院民事判決102年度訴字第1412號參照）又土地法第34條之1第6項規定行政機關就共有物分割所為之調處，其性質既屬協議分割之一種，基於契約自由原則，自無強令他共有人必須參與之理，且依上開土地法規定之規範意旨，僅在課予反對調處結果一方至法院起訴，以阻斷系爭土地依調處結果辦理分割之義務，如原同意調處結果之共有人認該共有土地仍有分割之必要，則應由其另行提起訴訟以資解決。（臺灣新北地方法院民

事判決 105 年度訴字第 19 號參照)。

(二) 調處結果之效力圖示

綜上，依土地法第 34 條之 1 第 6 項規定行政機關就共有物分割所為之調處結果（調處紀錄），當事人收到調處結果通知後 15 日內或提起確認之訴未為裁判前之期間屬效力未定狀態，若 15 日內未起訴或所提確認之訴遭駁回，即屬司法實務所稱「擬制協議分割」，持書面向地政事務所辦理登記（土地登記規則第 27 條第 22 款規定）；反之，所提確認之訴為有理由，則該調處結果則確定不成立，而失其效果。（如圖 1）

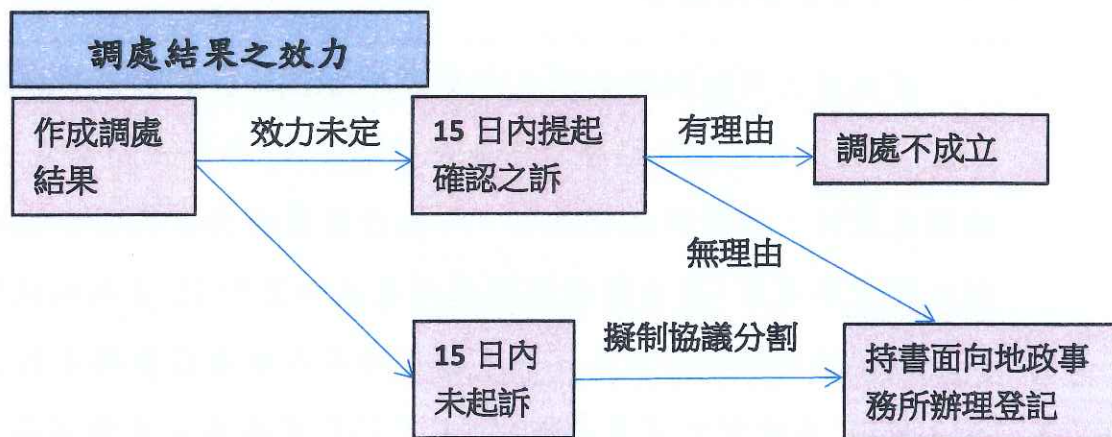


圖1 調處結果效力圖示

(三) 相關文獻對於調處效力之研究建議

立法院(研究成果)亦指出：現今社會生活中所產生之各種紛爭，其紛爭解決的方法是相當多元的。關於不動產糾紛之訴訟外紛爭解決機制，現行土地法第 34 條雖明定直轄市或縣(市)地政機關為處理土地法不動產之糾紛，設有不動產糾紛調處委員會，而同法相關條文中亦訂明特定不動產糾紛之調處規定。

不動產糾紛調處之效力，亦有相當改進之空間：(1)不動產糾紛經調處成立時，應認具有與法院判決有同一之效力，以利迅速消弭當事人間爭議，並減少司法訟源負擔。(2)不動產糾紛調處適用之各種糾紛類型應於調處成立時，皆賦予確定判決之同一效力。(3)不動產糾紛調處成立具有與確定判決同一之效力者，應以經法院核定為前提；調處書送請法院審核時，應符合一定格式，以利法院核定。並有必要在法制上作進一步研析。立法院網址

<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6586&pid=84983>

又現行不動產糾紛調處辦法屬行政命令層次，問卷調查也發現，79% 的多數受訪者，認為調處的法律位階偏低，易引起輕忽不信任感，使民眾產生排斥不願申請，良法美意的制度，終難能發揮效用。而糾紛最難解決者厥為情緒問題，只要一方鬧脾氣不出席，不論調解或仲裁或和解率皆不能成立，無法達成妥協之結果。從問卷調查結果發現，有 84% 的受訪者認為調處具備逕予裁處的強制力，有助於解決一方故意缺席的障礙，達成排難解紛的效果。(陳恭雄，2005：86)

三、 委員會所為裁處得否為「調處不成立」、「不予同意分割」等決定？

本辦法第 19 條第 1 項規定：「當事人依前條試行協議未成立或任何一造經二次通知不到場者，本會或區域性不動產糾紛調處委員會(以下簡稱委員會)應就有關資料及當事人陳述意見，予以裁處，作成調處結果」，實務上申請人所提調處方案樣態多元。依上開規定委員會於會中由雙方當事人試行協議成立者，依協議分割內容作

成調處結果，殆無疑義；惟就協議未成立或當事人經通知不到場之情形時，委員會就有關資料及當事人陳述意見，予以「裁處」，委員會綜合判斷所為之裁處得為「調處不成立」、「不予同意分割」等決定，茲分析如下：

（一） 行政實務見解

按內政部 103 年 12 月 23 日內授中辦地字第 1030326396 號函規定：「…惟上開辦法所定之調處方式，並未針對土地性質予以規範…調處時如當事人間未能達成協議，或經 2 次通知均未全部到場進行調處者，自應裁處不予同意分割…。」之規範意旨，似得為「不予同意分割」之決定。又按內政部 111 年 3 月 10 日台內地字第 1110261125 號函釋：查上開不動產糾紛調處委員會（以下簡稱委員會）設置之目的，在藉由委員會專業判斷，協助共有人排解糾紛，雖無強制規定委員會應代替當事人提出新分割方案，惟仍得依調處個案相關資料、當事人陳述意見及相關法令規定，於不違反兩造當事人之主要意思範圍內，依職權提供解決事件之建議，以達成協議分割之結果。另委員會得否裁處不予同意分割 1 節，查本部 103 年 12 月 23 日內授中辦地字第 1030326396 號函已明釋上開辦法所定之調處方式，並未針對土地性質予以規範，具體調處個案仍應受其所據法規之限制；故如經個案審認有不宜分割之情事（如：不符農業發展條例第 16 條第 2 項規定、損害對造權益或因物之使用目的不能分割者等），委員會仍得合議裁處「不予同意分割」等調處結果。

（二） 非所有土地均適合原物分配之共有物分割方式

依土地法第 34 條之 1 第 6 項所規定就共有物分割所為之調

處，因土地共有樣態複雜，非所有土地客觀上均適合原物分配。倘基於公平經濟原則而為土地分割，其中涉及金錢找補或補償或附條件(課予義務)而成立之分割方案，由於該調處結果非執行名義(強制執行法第4條)，就不動產登記以外事項並無執行力，恐另生爭端。

倘兩造經二次通知均未到場者，因未給予當事人陳述意見及調和雙方意願的機會，又不符合「任何一造經二次通知不到場者，本會或區域性不動產糾紛調處委員會應就有關資料及當事人陳述意見，予以裁處，作成調處結果」之規定，縱申請人所提建議分割方案符合原物分配原則，仍不宜以該方案作成調處結果。

綜上，委員會專業判斷所為之裁處，依行政實務見解，就具體調處個案仍應受其所據法規之限制、損害對造權益或因物之使用目的不能分割者等，委員會仍得合議裁處「不予同意分割」等調處結果。

四、 委員會有無代替當事人提出新分割方案之義務？

(一) 行政實務見解

按內政部111年3月10日台內地字第1110261125號函釋：查上開不動產糾紛調處委員會(以下簡稱委員會)設置之目的，在藉由委員會專業判斷，協助共有人排解糾紛，雖無強制規定委員會應代替當事人提出新分割方案，惟仍得依調處個案相關資料、當事人陳述意見及相關法令規定，於不違反兩造當事人之主要意思範圍內，依職權提供解決事件之建議，以達成協議分割之結果。

（二） 有架空私法自治原則之虞

委員會經審查認為申請人或對造所提分割方案不符合原物分配原則時，固可以較適當之任一造所提分割方案為基礎提供調整建議，惟若該當事人拒絕調整，縱使委員會代替當事人提出新分割方案，仍易造成雙方均不同意分割之結果，委員會需不斷提出新方案，直至任一造同意為止，如此不僅浪費行政資源、影響行政效率，更有架空私法自治原則之虞。

（三） 恐造成依法提起訴訟時原告與被告不明確

若委員會代替當事人提出新分割方案，爾後任一造或兩造不服調處結果依法提起訴訟時，畢竟該新分割方案均非任一造所主張之內容，究竟應以誰為被告？或兩造彼此以對造為被告提起訴訟？按司法民事裁判（當事人進行主義）之原告亦應自行提出其主張及理由，委員會依法辦理調處，似不宜代替當事人提出分割方案。

（四） 非所有土地均適合原物分配

共有土地之樣態繁多，並非所有共有土地均適合以原物分配方式予以分割或涉及相對人間之找補、補償等附條件之同意時，委員會將無從代替當事人提出新分割方案。

（五） 小結

綜上，委員會有無代替當事人提出新分割方案之義務？依行政實務見解，委員會藉由專業判斷，協助共有人排解糾紛，並無強制規定委員會應代替當事人提出新分割方案，惟仍得依調處個案相關資料、當事人陳述意見及相關法令規定，於不違反兩造當事人之主要意思範圍內，依職權提供解決事件之建議，以達成協議分割之結果。

五、 調處結果可否單獨申請登記？

依現行土地登記規則第 27 條第 22 款規定，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調處結果，登記由權利人或登記名義人得單獨申請登記。筆者以為就該類調處之性質，該規則之規定，容有疑義，理由如下：

（一） 土地法第 34-1 條第 6 項之沿革及立法理由

1. 土地法第 34-1 條第 6 項(64.7.15)

依法得分割或為其他處分之共有土地或建築改良物，共有人不能自行協議分割或處分者，任何共有人得聲請該管市、縣地政機關調解；調解不成立者，該管地政機關得依任何共有人之聲請，移送該管司法機關審理。；其立法理由為：共有物之處分，依民法第八百十九條、第八百二十八條規定，應得全體共有人之同意，分割為處分行為之一種，故民法第八百二十四條規定分割共有物，須經共有人協議分割，無法協議暫訴請法院判決定之。惟事實上，共有物之分割或其他處分，遭遇困難極多，非但人民深以為苦，政府施政亦常受其阻礙。為解決共有不動產之糾紛，促進土地利用，便利地籍管理及稅捐課徵，增訂本條文。

2. 土地法第 34-1 條第 6 項(89.1.6)

依法得分割之共有土地或建築改良物，共有人不能自行協議分割者，任何共有人得聲請該管直轄市、縣（市）政府調處。不服調處者應於接到調處通知後十五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。直轄市、縣（市）政府為處理本法不動產之糾紛，應設置不動產糾紛調處委員會，聘請地政、營建、法律、及地方公正人士為調處委員，其設置

辦法由內政部另定之。；其修法理由為刪除後段調解不成立之處理，並增列不服調處者之訴請處理規定。另為處理不動產之糾紛，應設不動產糾紛調處委員會辦理調處。

3. 土地法第 34-1 條第 6 項(90.10.12)

依法得分割之共有土地或建築改良物，共有人不能自行協議分割者，任何共有人得申請該管直轄市、縣（市）地政機關調處。不服調處者，應於接到調處通知後十五日內向司法機關訴請處理，屆期不起訴者，依原調處結果辦理之。；其修法理由為，刪除本項後段文字，移列為修正條文第三十四條之二。

4. 小結

綜上，按該法條規定之立法目的及修正理由觀之，僅規定「屆期不起訴者，依原調處結果辦理之」，並未明確規範調處結果如何辦理及其效力為何。況且依原調處結果辦理，亦未規定如何辦理，法律規定並不明確（法律性明確性原則）。

（二） 土地登記規則第 27 條第 22 款規定恐已逾越母法之規定

1. 法律保留原則

憲法第十五條規定人民之工作權應予保障，人民從事工作並有選擇職業之自由，如為增進公共利益，於符合憲法第二十三條規定之限度內，對於從事工作之方式及必備之資格或其他要件，得以法律或經法律授權之命令限制之。其以法律授權主管機關發布命令為補充規定者，內容須符合立法意旨，且不得逾越母法規定之範圍。其在母法概括授權下所發布者，是否超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷(大法官釋字第612號解釋)又就特定領域的國家事務，應保留立法者用法律來加以規定，行政機關只能依照法律或法律明確授權的法規命

令為行為。(司法院裁判書用語辭典資料庫查詢系統網址

<https://terms.judicial.gov.tw/TermContent.aspx?TRMTERM=%E6%B3%95%E5%BE%8B%E4%BF%9D%E7%95%99%E5%8E%9F%E5%89%87&SYS=A>

2. 土地法第34-1條第6項未明確規定得單獨申請登記

按上開土地法第34-1條第6項之沿革及立法理由觀之，僅規定「屆期不起訴者，依原調處結果辦理之」，惟並未明確規範調處結果如何辦理及其效力為何。而土地登記規則第27條第22款卻規定，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調處結果，登記由權利人或登記名義人得單獨申請登記，恐有逾越母法規定之虞。

3. 調處結果並無既判力及執行力

按現行行政及司法實務見解，不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法作成調處結果之性質屬協議分割之一種（擬制協議分割），並不具有與確定判決同一效力，無判決確定力亦無執行力，不得作為執行名義，惟該規則規定可直接持調處結果單獨向地政事務所辦理登記，則具有強制予以登記之手段。

倘權利人或登記名義人持不動產糾紛調處委員會作成之調處結果，單獨向登記機關申請登記，對照人並未會同辦理，亦不願提出登記應附文件（例如：對價補償、附帶條件成立等證明文件），因調處結果尚不得為執行名義，不得循強制執行手段辦理，則該權利人或登記名義人該循何種管道尋求救濟，法並未明定。準此，恐造成行政機關為解決民眾不動產糾紛卻衍生更加複雜的法律關係的糾紛。

4. 小結

綜上，按現行法令規定不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法作成調處結果屬協議分割之一種，並不具有與確定判決同

一效力與執行力，且土地法第34-1條第6項僅規定「屆期不起訴者，依原調處結果辦理之」，無明確得持調處結果單獨申請登記，然而土地登記規則第27條第22款卻直接予以規定，恐已逾越母法之虞。筆者以為，在現行法令規定不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法作成調處結果未明確以法律規定其效力前，因該調處結果屬協議分割之一種，為雙方（擬制）協議分割之契約關係，類此案件宜由雙方會同辦理登記，倘對照人不會同或不配合辦理登記，則可依民法有關債務不履行之規定，訴請法院處理。

伍、研究結論與建議

一、 結論

- (一)據司法及行政實務見解，土地法第 34-1 條第 6 項規定之共有物分割爭議之調處結果之性質屬協議分割之一種(擬制協議分割)，並不具有與確定判決同一效力，無判決確定力亦無執行力，不得作為執行名義。
- (二)依行政實務見解，委員會藉由專業判斷，協助共有人排解糾紛，並無強制規定委員會應代替當事人提出新分割方案，惟仍得依調處個案相關資料、當事人陳述意見及相關法令規定，於不違反兩造當事人之主要意思範圍內，依職權提供解決事件之建議，以達成協議分割之結果。
- (三)委員會專業判斷所為之裁處，依行政實務見解，就具體調處個案仍應受其所據法規之限制、損害對造權益或因物之使用目的不能分割者等，委員會仍得合議裁處「不予同意分割」等調處結果。
- (四)按現行法令規定不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法作成調處結果屬協議分割之一種，並不具有與確定判決同一效力與執行力，且土地法第 34-1 條第 6 項僅規定「屆期不起訴者，依原調處結果辦理之」，無明確得持調處結果單獨申請登記，然而土地登記規則第 27 條第 22 款卻直接予以規定，恐已逾越母法之虞。

二、 建議

- (一)建議檢討不動產糾紛調處制度，研議修正(法)經調處成立時，並經法院核定則具有與法院判決有同一之效力，以利迅速消弭當事人間爭議，並減少司法訟源負擔。

(二)不動產糾紛調處結果影響人民財產權益甚鉅，就涉及該糾紛調處委員會之運作程序、委員權責、調處結果所產生之效力及其他影響人民財產權益等事項，應以法律或法律明確授權予以明確規定，宜由現行直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法檢討修正，並提升至法律位階，以符法律保留原則。

(三)現行土地登記規則第 27 條第 22 款規定，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調處結果，登記由權利人或登記名義人得單獨申請登記，恐已逾越母法之規定，建議在現行法令規定不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法作成調處結果未明確以法律規定其效力前，宜檢討廢止該規定。另因該調處結果屬協議分割之一種，為雙方（擬制）協議分割之契約關係，類此案件宜由雙方會同辦理登記，倘對照人不會同或不配合辦理登記，則可依民法有關債務不履行之規定訴請法院處理，以求救濟。

陸、參考文獻

尤重道(2021)。不動產糾紛調處制度之研究(一)。台灣／現代地政，379，33-56。

陳恭雄(2005)。不動產糾紛調處機制應用之研究。長榮大學土地管理及開發學系碩士學位論文，未出版，台南。

柒、附件

