

學員論著

自辦市地重劃抵費地之限制登記 - 兼論抵費地之所有權歸屬

陳任炫

壹、前言

內政部函釋認為，由於自辦市地重劃之抵費地並非歸屬於特定人，且未經所有權登記，依土地登記規則第 11 條不得為登記，又涉及公益，不得為限制登記之標的，如地政機關經法院囑託限制登記，應函復上開理由拒絕辦理。自辦市地重劃之抵費地是否不得為限制登記，除牽涉土地登記規則第 11 條之妥適性外，亦關乎獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（下稱獎勵重劃辦法）對於抵費地所有權歸屬規範之不足。然如禁止對抵費地為限制登記，則抵費地之買受人又應如何保全自己之權利？內政部上開見解，僅著眼於行政機關監督自

辦市地重劃之便利性，而未顧及實體法上之權利歸屬及交易安全，應有檢討之必要。本文擬以內政部對於自辦市地重劃抵費地不得為限制登記之見解出發，整理我國法院及學說見解，並參酌日本之相關法律規定，分析得否就抵費地為限制登記以及抵費地之所有權歸屬等問題。

貳、自辦市地重劃抵費地之限制登記

一、內政部見解

內政部民國 96 年 3 月 22 日內授中辦地字第 0960724878 號函：「（一）查本部 77 年 2 月 22 日台（77）內地字第 575155 號函釋略以：『案經函准司

* 現職為臺灣橋頭地方法院法官，投稿時為第 64 期學習司法官。感謝匿名審查委員寶貴的意見，使本文更加完善，惟文責仍應由筆者自負。



法院秘書長 77 年 2 月 8 日秘台廳（一）字第 011155 號函以：「關於縣（市）政府因債務一時無法清償，致重劃區抵費地被法院查封一案，依平均地權條例施行細則第 78 條規定，如認為重劃區抵費地之性質事關公共利益，與一般公有財產有別，並不宜作為查封之標的，該縣（市）政府似得依強制執行法第 12 條規定，於強制執执行程序終結前，向執行法院聲明異議，以求救濟。」準此，本案請以「重劃區抵費地之性質事關公共利益，與一般公有財產有別，並不宜作為查封之標的」為由，向執行法院聲明異議。」自辦市地重劃與政府公辦市地重劃相同，抵費地係為參加重劃之全體土地所有權人所提供，用以抵付其參與重劃所應分擔之費用，為利主管機關監督掌控自辦重劃業務能順利完成，依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 39 條第 2 項規定，抵費地在未出售前，登記係以直轄市或縣（市）主管機關為管理機關（所有權空白），於出售後登記與承受人，所得價款依同辦法第 42 條規定，應優先償還重劃費用、工程費

用、貸款及其利息，上述抵費地非屬特定人所有，其性質事關公共利益，與一般財產有別，若可當為查封標的，將使主管機關監督掌控自辦重劃業務得順利執行之機制喪失，且若重劃因此而無法順利完成，將生爭議，影響所有參與重劃之土地有權人權益。另依土地登記規則第 11 條規定：『未經登記所有權之土地，除法律或本規則另有規定外，不得為他項權利登記或限制登記。』，故自辦市地重劃區之抵費地既未登記所有權歸屬，依上開規定、用途及性質，不得作為民事強制執行之標的；若由執行法院囑託查封登記時，登記機關亦應依上開規定及理由函復法院。」

二、法院及學說見解

基於上開內政部函釋，部分下級審法院見解認為抵費地不得為強制執行之標的，並以抵費地並未登記為特定人所有，基於形式審查原則而駁回債權人對於抵費地強制執行之聲請，且經最高法院予以維持¹。近來亦有判決見解明確支持上開內政部函釋，認為由於抵費地

¹ 最高法院 106 年度台抗字第 829 號民事裁定：「原法院以：按強制執行法第 17 條規定債權人查報之財產是否確屬債務人所有，執行法院僅能就財產上之外觀認定，如係不動產者，應以地政機關登記名義為調查認定之依據。依土地登記簿本所載，系爭土地係土地重劃抵費地，所有權人登記為空白，管理者係新北市政府地政局，則自形式審查相對人非系爭土地所有權人，且經囑託新北市板橋地政事務所辦理查封登記，亦經函覆無從辦理，司事官因而駁回再抗告人對系爭土地強制執行之聲請，自無不合等詞，因而維持第 420 號裁定，駁回再抗告人之抗告，經

並非重劃會名下之不動產，且屬未經登記所有權之土地，執行法院縱依假處分裁定內容為執行，地政機關亦無法據為辦理限制登記。且市地重劃辦法第 11 條第 1 項第 4 款文義及規範意旨，僅在使法院就重劃區內不動產登記相關之強制執行，不受平均地權條例第 59 條第 1 項限禁事項之拘束而已，並無排除其他不動產登記相關法令之適用，該重劃辦法之規定，自非能解為土地登記規則第 11 條所稱「法律另有規定」之除外情形。又抵費地為參加重劃之全體土地所有權人提供，重劃會就出售抵費地所得價款應優先償還重劃費用、工程費用、貸款及其利息，為獎勵重劃辦法第 42 條第 2 項所明定。足認抵費地具有公共利益性質，非能與一般財產同視。另重劃會未完成重劃區地上物拆遷補償費、差額地價、現金補償繳領或提存，或未給付經法院判決確定應給付之費用時，直轄市或縣（市）主管機關除得酌定保留部分抵費地，暫緩出售外，重劃會如有怠於執行者，該管機關尚得比照平均地權條例施行細則第 84 條規定辦理公開標售抵費地，並以所得價款代執

行之，為獎勵重劃辦法第 39 條第 2 項、第 42 條之 1 所明定。是如認可以將未經所有權登記而由主管機關管理之抵費地作為限制處分標的，亦將有礙主管機關行使上該規定所賦予監督掌控之權限，而不利於重劃業務之順利推展，影響其他參與重劃土地所有人之權益，及市地重劃對於提昇土地利用效能、促進都市區域發展之公共利益²。

然亦有部分下級審法院不受上開內政部函釋之拘束，肯定抵費地得作為強制執行之標的，並指出抵費地在尚未經登記之階段，可依獎勵重劃辦法第 39 條第 2 項之規定辦理所有權移轉登記，即屬於土地登記規則第 11 條所稱之「法律另有規定」，且內政部函釋雖認為抵費地不得為查封登記之客體，但假處分與查封登記並不相同，故不得以此遽認禁止對抵費地為假處分，又重劃會將抵費地出售予第三人，既係本於其法定職權，而得以所得價款優先償還重劃費用、工程費用、貸款及其利息，則該第三人依該買賣契約法律關係，請求重劃會履行買賣契約，自無損公共利益，亦不致使主管機關監督掌控自辦重劃業務

核並無違誤。再抗告論旨，指摘原裁定適用法規顯有錯誤，聲明廢棄，非有理由。據上論結，本件再抗告為無理由。」（同案下級審見解同此意旨：臺灣新北地方法院 105 年度事聲字第 420 號民事裁定、臺灣高等法院 105 年度抗字第 2166 號民事裁定）。

² 臺灣高等法院高雄分院 113 年度抗字第 214 號民事裁定意旨參照。



順利執行之機制喪失。職此，該第三人為保全其買賣標的移轉登記請求權，而為假處分之聲請，自非法所不許。是抵費地雖因具公益性質，而不得為一般債權人強制執行之標的，但於抵費地買賣之訟爭中，尚非不得為假處分之標的，以防止出賣人利用抵費地所有權登記尚屬空白之階段，有惡意違約、一物二賣，擬將抵費地移轉予第三人之行為，地政機關仍宜依法辦理假處分登記³。亦有認為抵費地雖於未出售前登記主管機關為管理機關，但得由會員大會決議處分，且其出售，僅須於重劃工程竣工驗收，報經主管機關同意後即可為之，另有關於出售方式、對象、價款，係由理事會訂定並提報會員大會通過後即可，非屬不可出售之標的物，隨時有可能遭處分，則縱使將來債權人獲得勝訴判決，若債務人於此之前即先行依法定程序處分抵費地，則債權人之本案訴求恐有不能或甚難強制執行之虞，故應准許債權人對抵費地聲請假處分⁴。另有指出，重劃會授權理事會處分抵費地，前已處分部分抵費地，並已報請主管機關

同意出售其餘抵費地，故債權人請求移轉抵費地之債權即有不能實現之危險，而准許債權人對抵費地為假處分⁵。

就此實務現況，有認為因自辦市地重劃如係由投資人出資辦理，抵費地應歸投資人所有，若投資人因自辦市地重劃事務而有債務存在時，例如積欠重劃工程款，或與土地所有權人間之損害賠償等，如不許債權人查封抵費地作為求償之保全，不能保障此等債權人之權益，並非公平合理⁶。

三、本文見解

(一)土地登記規則第 11 條及內政部函釋有違法律保留原則

釋字第 736 號解釋揭示：「憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其權利或法律上利益遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利或法律上利益遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會。」且學說亦有認為，訴訟權保障之內涵應包含給予

³ 臺灣高等法院臺南分院 112 年度重抗字第 42 號民事裁定意旨參照。

⁴ 臺灣高等法院高雄分院 106 年度抗字第 66 號民事裁定意旨參照。

⁵ 臺灣高等法院臺南分院 109 年度重抗字第 33 號民事裁定意旨參照。

⁶ 莊仲甫，《市地重劃實務全輯》，永然文化，4 版，2015 年 11 月，566-567 頁。

人民事實上能夠有效實現權利內容之救濟方式⁷。而假扣押、假處分及定暫時狀態處分等保全措施，係為確保民事訴訟之實效性，使原告之權利能夠有效實現⁸，且為民事訴訟法第 522 條第 1 項、第 532 條第 1 項、第 538 條第 1 項所明定，自屬憲法第 16 條所保障訴訟權之內涵。基於憲法第 23 條及釋字第 443 號解釋所揭示之層級化法律保留原則，對於人民權利之限制原則上應以法律為之，如以法規命令為之，則須有法律明確之授權始可。土地登記規則第 11 條關於不動產未經所有權登記即不得為限制登記之規定，在原告請求移轉抵費地所有權之情形，可能導致原告即使勝訴，卻因被告依獎勵重劃辦法第 39 條第 2 項規定將抵費地登記與第三人，導致原告無法依強制執行程序取得該抵費地，而無法有效實現權利，已限制原告之訴訟權，但卻未以法律為之，僅規定於法規命令位階之土地登記規則。觀諸土地登記規則第 1 項規定，可知土地登記規則係經土地法第 37 條第 2 項授權內政部訂定，但土地法第 37 條第 2 項之授權範圍，僅限於土地登記之內容、程序、規費、資料提供、應附文件及異

議處理等事項，並不包含限制人民之訴訟權。從而，土地登記規則第 11 條之規定，並不合於釋字第 443 號所揭示之層級化法律保留原則，而內政部以上開函釋，要求地政機關函復拒絕法院對抵費地之囑託登記，更係對於人民之訴訟權增加法所無之限制。

(二)土地登記規則第 11 條不得作為登記機關拒絕法院囑託登記之事由

土地登記規則第 11 條所稱之本規則另有規定，係指土地登記規則第 177 條第 2 項承攬人對於工作物預先設定抵押權以及土地登記規則第 139 條未保存登記建物查封登記而言⁹。前者係針對尚未為保存登記之工作物設定他項權利，後者則係針對未保存登記建物之查封登記所設，故土地登記規則並無關於土地未經所有權登記，即可為他項權利或限制登記之規定。就土地登記規則之沿革而言，該規則於民國 69 年 1 月修正前，並無關於土地未經所有權登記即不得為限制登記之規定。土地登記規則第 7 條原規定：「未經登記所有權之土地，不得為他項權利登記」，除將條號修正為第 11 條外，並將內容修正為：「未經登記所有權之土地，除本規則另

⁷ 法治斌、董保城，《憲法新論》，元照，6 版，2014 年 9 月，291 頁。

⁸ 陳榮宗、林慶苗，《民事訴訟法（下）》，三民，9 版，2021 年 1 月，471 頁。

⁹ 許文昌，《土地登記體系》，元照，2022 年 4 月，316 頁。



有規定外，不得為他項權利登記或限制登記」。其修正理由指出：「本條規定所有權與他項權利之主從關係。於所有權上設定他項權利，乃所有權之負擔，倘所有權未依法登記，自無從為他項權利之登記，亦無由為限制之登記。」¹⁰由此可見，本條之修正理由僅說明因他項權利與所有權具有主從關係，因此如未有所有權登記，即不得逕為他項權利登記，但並未實質說明為何即不得為限制登記。就他項權利之登記而言，因他項權利之設定屬於處分行為，參諸民法第 759 條關不動產未經登記不得處分之規定，尚屬合理。然限制登記屬於處分權之限制，與他項權利之設定本不可相提並論，且修正理由未實質說明為何將限制登記亦納入不得登記之範圍，足見土地登記規則本次修正，僅係機械性地

將他項權利登記比附援引於限制登記，實欠缺合理性。

就土地登記規則之體系而言，我國土地登記規則第 139 條就未保存登記建物之查封登記，規定可於測量後辦理查封登記，強制執行實務¹¹及學說¹²亦肯認房屋稅籍證明、房屋建造執照、使用執照、起造人資料及水電資料等文件，作為認定未保存登記建物所有權歸屬之依據。且如債權人提出之證據，依外觀為形式審查，可使執行法院認定未保存登記建物為債務人所有，亦無不可¹³。更有學說認為，如應強制執行之財產尚未為所有權登記，法院為辦理查封、假扣押、假處分而囑託登記機關，登記機關應先依職權為所有權登記，再辦理法院囑託之登記¹⁴。就比較法而言，觀諸日本不動產登記法第 76 條第 2 項、第

¹⁰ 新北市中和地政事務所編印，土地登記規則歷年修正條文及修正沿革彙編，2012 年 3 月，資料來源：http://www.tpcland.org.tw/Publish/Publish_01.pdf（最後瀏覽日：2025/1/14）。

¹¹ 最高法院 88 年度台抗字第 610 號民事裁定、最高法院 96 年度台抗字第 17 號民事裁定意旨參照。

¹² 張登科，《強制執行法》，自版，2019 年 8 月，311-312 頁；陳計男，《強制執行法釋論》，元照，2012 年 2 月，68-69 頁；沈建興，《強制執行法逐條釋義（上）》，元照，2014 年 6 月，195-196 頁。

¹³ 最高法院 101 年度台抗字第 698 號民事裁定、最高法院 105 年度台抗字第 867 號民事裁定意旨參照。

¹⁴ 陳計男，註 12 書，141 頁。

3 項¹⁵ 及第 75 條¹⁶ 規定，縱使不動產並無所有權登記，甚至無標示登記，登記機關仍應依職權以執行債務人為所有權人，進行所有權登記後，再依執行法院之囑託為限制登記¹⁷，亦即執行法院為查封、假扣押、假處分之囑託時，登記機關均應為限制登記¹⁸。至於該不動產是否為執行債務人所有，應由執行法院依執行債權人所提出之證據認定¹⁹。由此可見，不動產未經所有權登記，並非登記機關可怠於為限制登記之理由。且如固守未經登記之不動產即不得辦理限制登記之見解，在抵費地之情形，即造

成抵費地因獎勵重劃辦法有特別規定，可經重劃會會員大會決議後移轉所有權予他人，但卻不許他人為保全自己之權利而限制抵費地處分之不合理情形。是我國土地登記規則規定登記機關就未辦理所有權登記之土地不得辦理限制登記，應有不當。

或有認為，日本與我國不同，係採取登記對抗主義²⁰，故日本不動產登記法之規定對於解釋我國法並不具參考價值。然日本採取登記對抗主義，不動產之處分不以生效要件，不動產之登記僅為保護交易安全，相對於此，我國採取

¹⁵ 不動產登記法第 76 條第 2 項、第 3 項：「登記官は、所有權の登記がない不動産について囑託により所有權の處分の制限の登記をするときは、職権で、所有權の保存の登記をしなければならない。前條の規定は、表題登記がない不動産について囑託により所有權の處分の制限の登記をする場合について準用する。」登記官依囑託，就無所有權登記之不動產為限制所有權處分之登記時，應依職權為所有權之保存登記。前條規定，於登記官依囑託就無標示登記之不動產為限制所有權處分之登記時，準用之。

¹⁶ 不動產登記法第 75 條：「登記官は、前條第一項第二号又は第三号に掲げる者の申請に基づいて表題登記がない不動産について所有權の保存の登記をするときは、当該不動産に関する不動産の表示のうち法務省令で定めるものを登記しなければならない。」登記官基於前條第 1 項第 2 款或第 3 款所定者之申請，就無標示登記之不動產為保存登記時，關於該不動產之標示，應依法務省令所定之規定登記。

¹⁷ 山野目章夫，《不動產登記法〔増補〕》，商事法務，2014 年 10 月，377 頁；浦尾隆幸編，《基本法コンメンタール民事執行法》，日本評論社，6 版，2009 年 9 月，160-161 頁。

¹⁸ 鎌田薰、寺田逸郎、村松秀樹編，《新基本法コンメンタール不動產登記法》，2 版，日本評論社，2023 年 4 月，241-242 頁。

¹⁹ 最高裁判所事務総局民事局，《条解民事執行規則》，3 版，法曹会，2007 年 4 月，100 頁。

²⁰ 民法第 177 條：「不動産に関する物權の得喪及び変更は、不動産登記法（平成 16 年法律第 123 号）その他の登記に関する法律の定めるところに従いその登記をしなければ、第三者に対抗することができない。」關於不動產物權之得喪變更，如未依不動產登記法及其他關於登記之法律登記，不得對抗第三人。



登記生效主義，登記不僅在於保護交易安全，更為不動產處分之生效要件，故對於不動產之登記應更加嚴謹，應將不動產之權利變動均忠實地反映在土地登記簿上，如不動產確屬債務人所有，雖因尚未為所有權登記而不得辦理所有權移轉登記，但為彰顯債務人對於該不動產之處分權受到限制，仍應就該不動產為限制登記。

(三)對於自辦市地重劃之抵費地為限制登記，並未損害公益

內政部雖認為：「上述抵費地非屬特定人所有，其性質事關公共利益，與一般財產有別，若可當為查封標的，將使主管機關監督掌控自辦重劃業務得順利執行之機制喪失，且若重劃因此而無法順利完成，將生爭議，影響所有參與重劃之土地有權人權益。」惟觀諸獎勵重劃辦法第 42 條第 1 項前段規定，主管機關對於自辦市地重劃之抵費地本即無處分權，僅對於重劃會會員大會所通過之出售抵費地之決議有同意權，是縱抵費地遭限制登記而無法處分，亦無損於主管機關對於重劃會處分抵費地之監督權。又自辦市地重劃之流程中，影響公益最鉅者，應為拆遷補償、重劃區工程施工及驗收、土地分配、地籍整理、土地交接等事項，至於抵費地處分，僅為土地重劃流程之末端，屬於重劃會財務結算之前置作業。從而，於實務上多

由重劃公司或投資者出資辦理重劃之現況下，如抵費地遭限制登記而無法處分，對於參與重劃之土地所有權人而言並無任何不利益，因而遭受不利益者，僅為出資辦理重劃業務之投資者。從而，縱允許對抵費地為限制登記，亦無損於公益。

或有認為，抵費地之處分涉及獎勵重劃辦法第 42 條之 1 第 1 項各款事由，如重劃會未完成重劃區地上物拆遷補償費、差額地價及現金補償繳領或提存、土地分配異議協調處理或訴請司法機關裁判、經法院判決確定應給付之費用尚未給付者，攸關公益。然本條項為避免損害參與重劃之土地所有權人之利益，亦僅規定重劃會於完成上開事項前，主管機關得酌留部分抵費地暫緩出售。而限制登記，僅限制抵費地之處分，所生之法律效果類似，並無害上開規定所欲保護之公益。即使內政部認為獎勵重劃辦法第 42 條之 1 第 2 項規定：「重劃會對於前項第一款或第三款事項怠於執行者，直轄市或縣（市）主管機關得比照本條例施行細則第八十四條規定辦理公開標售抵費地，並以所得價款代執行之」，屬於抵費地管理所欲實現之公益，故抵費地於出售前不應登記為參與重劃之土地所有權人所有，而應以主管機關為管理機關。然細譯獎勵重劃辦法第 42 條之 1 第 1 項第 1 款、第 3 款

規定，前者係重劃會給付或提存重劃區地上物拆遷補償費、差額地價及現金補償，屬於對重劃區內土地所有權人之債務不履行；後者則係經法院判決確定應給付之費用尚未給付，屬於對外之債務不履行。對於上開公益以及交易安全之維護，是否適合由主管機關以代為標售抵費地之方式為之？就第 1 款而言，如可明確規定抵費地歸屬於重劃會，即可由相關權利人自行向法院訴請重劃會履行其給付義務，取得勝訴確定判決後執行重劃會所有之抵費地，且如重劃會確實怠於履行本款所定義務，於重劃會出售抵費地並報請主管機關同意時，主管機關大可予以否准，藉此督促重劃會辦理發給拆遷補償以及追償差額地價。就第 3 款而言，既屬法院已判決確定應給付之費用，如可明確規定抵費地歸屬於重劃會，即可由應受補償人自行向法院聲請強制執行，並無主管機關介入之必要。綜上所述，內政部未究明抵費地所涉及之公益為何，遽認對抵費地為限制登記將有害公益，言過其實。

參、自辦市地重劃抵費地之所有權歸屬

市地重劃辦法第 50 條第 1 項規定：「重劃區內經抵充或列為共同負擔取得之公共設施用地及抵費地，登記為直轄市或縣（市）有。其由中央主管機關辦理者，抵費地登記為國有。」相較之下，獎勵重劃辦法第 39 條第 2 項卻僅規定：「自辦市地重劃共同負擔及抵充之公共設施用地，登記為直轄市或縣（市）有；管理機關為各該公共設施主管機關。抵費地在未出售前，以直轄市或縣（市）主管機關為管理機關，於出售後，登記與承受人。」²¹並未明確規範於公告重劃土地分配結果後之抵費地所有權歸屬，僅規定應登記主管機關為管理機關。由於抵費地之所有權歸屬不明確，導致內政部誤認抵費地非屬特定人所有而不得查封。

一、法院及學說見解

關於抵費地之所有權歸屬，實務上有認為抵費地雖係登記主管機關為管理機關，且所有權人欄空白，但實際上仍

²¹ 農地重劃條例施行細則第 7 條：「前條抵費地或依本條例第二十三條規定應予集中公開標售之土地，在未標售前，以縣（市）政府為管理機關，於標售後，逕為登記與得標人。」亦有類似之規定。



為重劃會所有²²。但亦有認為，因抵費地在未出售前，所有權人登記為空白，且管理機關亦係登記為主管機關，因此無法據以認定重劃會為抵費地之實質所有權人²³。有學說則認為，由於自辦市地重劃之抵費地未出售前不屬於任何人所有，且重劃會並非法人，不得為登記主體，故無法登記所有權人名義，因此以主管機關為管理機關，為權宜之計²⁴。

二、自辦市地重劃實務所面臨之困境

雖然依內政部所訂定之「民間團體辦理市地重劃貸款要點」，重劃會可向

銀行貸款進行重劃，然實務上銀行往往要求以重劃區內之土地作為擔保，且因重劃具一定程度之風險，因此土地所有權人一般亦不願將自己之土地作為擔保，導致土地所有權人難以自行取得實施重劃之資金。由於重劃區內之土地所有權人資金不足，故大多由重劃公司協調重劃區內之土地所有權人發起重劃會、處理重劃相關行政作業，並由重劃公司提供資金進行相關工程²⁵。重劃公司通常與土地所有權人約定抵費地由重劃公司出售，並由重劃公司取得買賣價金，作為重劃公司之利潤，且為籌措資金，重劃公司常於重劃完成前即預

²² 臺灣高等法院臺南分院 97 年度上字第 208 號民事判決：「因本件抵費地之出售業已授權被上訴人新港鄉宮前重劃會理事會決議，無須將土地移轉登記為重劃會所有，若欲將抵費地登記為重劃會所有，應先登記管理機關為縣市政府。是以系爭七號抵費地，登記狀態雖係登記管理機關為嘉義縣政府，所有權人欄空白，然確係被上訴人新港鄉宮前重劃會所有，被上訴人又新公司即有權向新港鄉宮前重劃會請求移轉全部之抵費地（包括系爭七號抵費地）。惟被上訴人竟怠於行使，而上訴人依據系爭一重劃契約規定亦得向被上訴人又新公司請求給付系爭七號抵費地；爰本於民法第二百四十二條有關代位之規定，請求判決：被上訴人新港鄉宮前重劃會應將系爭七號抵費地之所有權移轉登記予被上訴人又新公司，再由被上訴人又新公司移轉登記予上訴人；為有理由，應予准許。」

²³ 臺灣高等法院 104 年度重上字第 580 號民事判決：「上訴人復主張依系爭重劃辦法第 42 條規定，上訴人對抵費地有自由決定出售方式、對象及價款之權利，形式上雖非登記名義人，實質上應為系爭土地之所有權人云云。然按抵費地在未出售前，以直轄市或縣（市）主管機關為管理機關，於出售後，登記與承受人，系爭重劃辦法第 39 條第 2 項定有明文。顯然抵費地在出售前之所有權人登記係空白，管理機關亦為主管機關，均非上訴人，是依系爭重劃辦法第 42 條規定，上訴人至多僅屬代為管理機關處理出售等事項之地位，當無法據以認定上訴人即為系爭土地之實質所有權人。」

²⁴ 莊仲甫，註 6 書，461 頁。

²⁵ 相同觀察可參，陳明燦，《土地重劃導論》，自版，2 版，2017 年 8 月，203 頁。

先約定由投資人取得抵費地，以換取投資人之出資²⁶。然由於獎勵重劃辦法並未明確規範由重劃公司取得抵費地所有權，因此縱第三人向重劃公司買受抵費地，如會員大會遲遲不同意將抵費地出售並移轉予抵費地之買受人，因重劃公司對於抵費地並無處分權，故抵費地之買受人亦無法訴請重劃公司移轉抵費地所有權，至多僅得請求給付不能之損害賠償²⁷。且縱買受人取得對於重劃公司或重劃會之勝訴確定判決，於聲請強制執行時，亦有執行法院以土地所有權之歸屬，僅得形式審查土地登記，而自辦市地重劃抵費地之所有權人欄位為空

白，非債務人所有，而駁回債權人之聲請²⁸。

三、日本法之借鑑

相對於我國獎勵重劃辦法並未賦予重劃公司法律上地位，亦未明確規範抵費地之所有權歸屬，日本土地區劃整理法第3條第1項規定，合於法令所規定，且得重劃區內土地所有權人或借地權人同意者，得施行土地重劃；亦得由重劃區內之土地所有權人及借地權人所組成之土地重劃組合或公司施行土地重劃²⁹。同法第104條第11項規定，重劃實施者於換地處分³⁰公告之翌日，即取

²⁶ 相同觀察可參，莊仲甫，註6書，565頁。

²⁷ 臺灣臺南地方法院110年度重訴字第126號民事判決意旨參照。

²⁸ 臺灣高等法院105年度抗字第2166號民事裁定、最高法院106年度台抗字第829號民事裁定意旨參照。

²⁹ 土地區畫整理法第3條第1項：「宅地について所有權若しくは借地権を有する者又は宅地について所有權若しくは借地権を有する者の同意を得た者は、一人で、又は数人共同して、当該権利の目的である宅地について、又はその宅地及び一定の区域の宅地以外の土地について土地區畫整理事業を施行することができる。ただし、宅地について所有權又は借地権を有する者の同意を得た者にあつては、独立行政法人都市再生機構、地方住宅供給公社その他土地區畫整理事業を施行するため必要な資力、信用及び技術的能力を有する者で政令で定めるものに限る。」對於宅地有所有權或借地權者，以及得宅地所有權人或借地權人同意者，得以一人或數人共同就該宅地，或該宅地以及一定區域內非屬宅地之土地，實施重劃。但得土地所有權人或借地權人同意者，以依法令所定之獨立行政法人都市再生機構、地方住宅供給公社以及其他具有必要資力、信用及技術能力以實施重劃者為限。

³⁰ 依日本土地區劃整理法第104條第1項規定，所謂「換地處分」，係指將換地計畫所定之相關事項通知權利關係人而言。於重劃通工程完竣後，重劃實施者即應為換地處分。如重劃實施者為個人、組合、重劃公司、市町村等機構，為換地處分後，並應立即通知都道府縣知事。關於換地處分之性質，日本學說上有設權處分說以及確認處分說，前者認為換地處分另重劃範圍內土地上所存之權利消滅，並同時使關係人依土地分配結果取得重劃後土地之權利；後者則認為，換地處分僅係確認關係人就重劃後土地所擁有之權利，可參大場民男，《条解・判例土地區畫



得抵費地之所有權³¹。於抵費地之登記程序上，則應登記為實施者所有³²。學說則有認為重劃實施者依該規定取得抵費地，屬於原始取得³³。如係由重劃公司作為重劃之實施者，於換地處分公告之翌日起，抵費地所有權即歸由重劃公司，僅於處分抵費地時，須合於保留該抵費地之目的以及實施重劃章程所定之方法³⁴。從而，藉由明確規定土地重劃之主體，以及抵費地之權利歸屬，即可避免抵費地得否為限制登記等問題。是以，我國獎勵重劃辦法第 2 條過度限縮自辦市地重劃之主體，規定僅得由土地所有權人組成重劃會辦理，不僅與自辦

市地重劃之實務運作顯不相同，且囿於此種思維，認為抵費地應歸屬於參與重劃之土地所有權人，甚至規定於抵費地出售前，以主管機關為抵費地之管理機關，而不明確登記抵費地之所有權人，違反土地登記明確原則³⁵，產生抵費地之買受人得否向法院聲請假處分抵費地，以保全其買賣契約權利等難解之爭議，有害交易安全。

四、本文見解

如依內政部之見解，似乎認為於重劃會決議出售抵費地前，該抵費地並未歸屬於任何人，僅係由主管機關代為管

整理法》，日本加除出版，2014 年 10 月，564-566 頁。

³¹ 土地区画整理法第 104 条第 11 項：「第 96 条第 1 項又は第 2 項の規定により換地計画において定められた保留地は、前条第 4 項の公告があつた日の翌日において、施行者が取得する。」依第 96 條第 1 項及第 2 項規定於換地計畫中所定之抵費地，於前條第 4 項公告之翌日，由實施者取得。

³² 五十嵐徹，〈土地区画整理の登記手続〉，2 版，日本加除出版，2021 年 1 月，199 頁。

³³ 大場民男，註 30 書，583 頁。

³⁴ 土地区画整理法第 108 条第 1 項「第三条第四項若しくは第五項、第三条の二又は第三条の三の規定による施行者は、第百四条第十一項の規定により取得した保留地を、当該保留地を定めた目的のために、当該保留地を定めた目的に適合し、かつ、施行規程で定める方法に従つて処分しなければならない。この場合において、施行者が国土交通大臣であるときは国の、都道府県であるときは都道府県の、市町村であるときは市町村の、それぞれの財産の処分に關する法令の規定は、適用しない。」第 3 條第 4 項、第 5 項、第 3 條之 2、第 3 條之 3 所定之實施者，依第 104 條第 11 項取得抵費地時，應以合於該抵費地之保留目的，且合於重劃實施章程之方法處分之。前項情形，實施者為國土交通大臣、都道府縣、市町村者，不適用各自關於財產處分之法規。

³⁵ 土地登記明確原則，係指不動產物權之主體、所欲登記權利之範圍及內容等均應清楚明確，以保護交易安全。參陳明燦，不動產登記的功能與立法政策，收錄於《不動產登記法律與政策》，元照，2016 年 2 月，47 頁。

理，以待日後重劃會決議後，逕行將抵費地登記予買受人。然而，一方面認為抵費地並非歸屬於任何人，一方面又規定抵費地之出售應由重劃會決議，造成重劃會具有抵費地之處分權，但卻無抵費地之所有權，明顯與民法第 765 條所有權人對於物有處分權之規定相矛盾。值得思考者為，抵費地雖係參與重劃之所有權人所提供，然於土地分配結果公告並完成登記後，所有權人所取得之土地即視為所有權人原有，故抵費地與所有權人間已無關聯，如仍認為抵費地屬參與重劃之所有權人所有，即不當擴大所有權人因重劃所取得之權利，過度限縮重劃實施者之權利，與平均地權條例第 62 條之規定顯不相符。再者，如肯認此種抵費地之登記方式，無異承認於重劃會出售該抵費地前，該抵費地為無主物，僅由主管機關代為管理，而抵費地之買受人取得抵費地，即係藉由登記程序取得該無主之抵費地。獎勵重劃辦法此等規定，均與民法之所有權變動相關規定顯不相符，欠缺學理根據，徒以土地登記之行政事項，不當變更抵費地之所有權歸屬。

就保障交易安全之觀點而言，依目前內政部及部分法院見解，抵費地所有

權並非歸屬於重劃會，然重劃會卻可以會員大會決議處分抵費地，同時否定債權人就抵費地聲請假處分，對於債權人之保障顯有不足。且實務上雖有債權人另闢蹊徑，改以聲請定暫時處分狀態之方式，保全基於買賣契約對於抵費地之權利。但已有遭法院以獎勵重劃辦法第 42 條第 2 項規定，重劃公司所支出之重劃費用，可由出售抵費地所得之價款優先清償，且重劃會章程亦有類似規定，認為重劃公司並不因重劃會任意決議處分抵費地而受有損害，駁回定暫時狀態處分之聲請³⁶。或以抵費地之處分，需經重劃會會員大會之決議，獎勵重劃辦法第 13 條定有明文，依抵費地之買賣契約關係，顯無法請求重劃會凌駕會員大會之職權，作成系爭移轉決議處分抵費地之決議，既屬重劃會會員大會之職權，顯亦非本案訴訟所能確定爭執之法律關係，難認已釋明本件定暫時狀態處分的原因等語，駁回定暫時狀態處分之聲請³⁷。足見目前重劃公司或提供重劃資金之投資人，對於重劃會不依約定決議將抵費地登記為重劃公司或投資人所有，並無任何救濟方式。

或有認為，獎勵重劃辦法係以土地所有權人自辦市地重劃為原則，為解決

³⁶ 臺灣高等法院 106 年度抗字第 177 號民事裁定意旨參照。

³⁷ 臺灣高等法院 106 年度抗字第 1087 號民事裁定意旨參照。



土地分配結果公告並完成登記後，抵費地所有權之歸屬問題，避免抵費地仍登記為各土地所有權人，而得由各土地所有權人任意處分，導致無從拍賣抵費地以清償重劃費用，具有合理性。然試想如經重劃會決議，並與第三人就抵費地訂立買賣契約後，如該第三人欲保全自己之權利而向法院聲請假處分，縱該第三人並非重劃公司或提供重劃資金之投資人，亦可能因抵費地並非登記為重劃會或各該土地所有權人所有，而遭到法院駁回。由此可見，獎勵重劃辦法此等規定，不僅於土地所有權人自辦市地重劃之情形有害交易安全，於重劃公司主導自辦市地重劃之實務現況下更是漏洞百出，欠缺合理性。

肆、結論

市地重劃辦法第 50 條第 1 項規定將抵費地登記為市有或國有，即由實施重劃之主體取得抵費地，明確規範抵費地之權利主體，可確保交易安全。相較於此，於自辦市地重劃之情形，獎勵重

劃辦法卻漏未規定抵費地之權利主體，僅規定抵費地之管理機關以及登記程序，顯屬法律漏洞。就解釋論而言，因憲法第 80 條規定法官依法獨立審判，且大法官釋字第 137、216 號解釋亦明確揭示法官不受行政命令之拘束，仍得依據法律表示不同見解。從而，法院於審理抵費地之假扣押或假處分聲請時，不受獎勵重劃辦法第 39 條第 2 項及土地登記規則第 11 條規定之拘束，不應當然認為因抵費地並未登記為特定人所有，而駁回假處分之聲請，如認有保全之原因及必要，則應實質認定該抵費地所有權歸屬於何人，而得以該人為執行債務人，囑託地政機關為限制登記。地政機關亦不應以法規命令或函釋為依據，拒絕執行法院之囑託登記。參酌未保存登記建物之強制執行，亦係由法院先行肯定其得為限制登記標的後，內政部方修改土地登記規則之法制史，即可明瞭法院不當然受地政機關法規命令、行政規則、作業方式之拘束³⁸。否則，如必待內政部修改獎勵重劃辦法第 39 條第 2 項以及土地登記規則第 11 條規

³⁸ 土地登記規則於民國 69 年 1 月增訂第 126 條（相當於現行土地登記規則第 139 條），增訂理由指出：「本條規定未登記之建物辦理查封登記之執行程序。未經辦畢總登記建物，本不得為查封、假扣押、假處分或破產登記，惟為配合法院對該建物之強制執行，特參照內政部 64.1.20 台內地字第 615377 號函修正之『未登記建築改良物辦理查封登記聯繫辦法』之規定，增訂如上。」參新北市中和地政事務所編印，土地登記規則歷年修正條文及修正沿革彙編，2012 年 3 月，資料來源：http://www.tpcland.org.tw/Publish/Publish_01.pdf（最後瀏覽日：2025/1/14）。

定，方可准許對抵費地為限制登記，恐陷入法律規範不足，而無從保障交易安全之窘境。

就立法論而言，如欲貫徹以土地所有權人為自辦市地重劃實施者之立場，至少應賦予重劃會法人格³⁹，並明文規定將抵費地登記為重劃會所有，矯正重劃會對於抵費地有處分權，但卻無所有權之不合理。且為因應重劃實務之運作情形，達成獎勵重劃辦法鼓勵人民自行辦理重劃，以彌補政府行政量能不足之目的，應允許重劃公司作為自辦市地重劃之實施者，將抵費地登記為重劃公司所有。

綜上所述，土地登記規則第 11 條規定，將限制登記與他項權利登記混為一談，使未經所有權登記之不動產，因不得為限制登記反可任意處分，不僅違反層級化法律保留原則，對於人民之訴訟權加諸法所無之限制，且於我國法制承認自辦市地重劃抵費地此等不須經所有權登記即可處分物權之特殊情形下，應有再斟酌之餘地；獎勵重劃辦法第 39 條第 2 項規定，未顧及抵費地所有權歸屬不明確對於交易安全之危害，僅草率規定於抵費地出售前，以主管機關為抵費地之管理機關，亦有檢討之必要。

伍、參考文獻

一、中文文獻

(一)書籍

1. 沈建興，《強制執行法逐條釋義（上）》，元照，2014 年 6 月。
2. 法治斌、董保城，《憲法新論》，元照，6 版，2014 年 9 月。
3. 張登科，《強制執行法》，自版，2019 年 8 月。
4. 莊仲甫，《市地重劃實務全輯》，永然文化，4 版，2015 年 11 月。
5. 許文昌，《土地登記體系》，元照，2022 年 4 月。
6. 陳明燦，《土地重劃導論》，自版，2 版，2017 年 8 月。
7. 陳計男，《強制執行法釋論》，元照，2012 年 2 月。
8. 陳榮宗、林慶苗，《民事訴訟法（下）》，三民，9 版，2021 年 1 月。

(二)專書論文

1. 陳明燦，不動產登記的功能與立法政策，收錄於《不動產登記法律與政策》，元照，2016 年 2 月。

(三)網路資源

1. 新北市中和地政事務所編印，土地登記規則歷年修正條文及修正沿革彙編，2012 年 3 月，資料來源：

³⁹ 同樣贊同賦予重劃會法人格之見解。陳明燦，註 25 書，214 頁。



http://www.tpcland.org.tw/Publish/Publish_01.pdf (最後瀏覽日：2025/1/14)

二、日文文獻

- (一) 大場民男，《条解・判例土地区画整理法》，日本加除出版，2014 年 10 月。
- (二) 山野目章夫，《不動産登記法〔増補〕》，商事法務，2014 年 10 月。
- (三) 五十嵐徹，《土地区画整理の登記手続》，2 版，日本加除出版，2021 年 1 月。
- (四) 浦尾隆幸編，《基本法コンメンタール民事執行法》，日本評論社，6 版，2009 年 9 月。
- (五) 最高裁判所事務総局民事局，《条解民事執行規則》，3 版，法曹会，2007 年 4 月。
- (六) 鎌田薫、寺田逸郎、村松秀樹編，《新基本法コンメンタール不動産登記法》，2 版，日本評論社，2023 年 4 月。