

民事法作為憲法權利之框架—論土地浮覆與消滅時效

Civil Law as a Framework for Constitutional Rights:
On Re-Emergence Land and Extinctive Prescription

陳薇宇¹

目錄

壹、	研究動機與目的.....	2
貳、	研究方法與過程.....	2
參、	近來實務判決—以最高法院 112 年度台上字第 1405 號民事判決出發	2
肆、	土地登記制度.....	5
伍、	日治時期登記於我國法秩序下之拘束力.....	6
陸、	民國政府接收土地的正當性與限制.....	7
柒、	財產權之保障不必然優先於法律秩序穩定.....	8
捌、	結論.....	11
玖、	參考文獻.....	11

¹ 現就讀國立臺北大學碩士班民事法組三年級

壹、 研究動機與目的

近年來，土地浮覆案件受到各高等法院、大法庭甚至係憲法法庭之重視，惟其中或有不同見解之處。是否如同憲法法庭所述，應認為國家主張消滅時效違反誠信原則以及財產權之保障，容有疑義。因此，本文擬以該文章探討財產權與時效制度之間之權衡與分界。

貳、 研究方法與過程

對於土地浮覆議題之研究，文獻上常見之研究方法常以歸納分析法，將實務上法院之判決、書、論文、學術期刊、歷史文獻等內容加以統整，亦常透過分析方式，比較不同比較法之土地制度之規定，藉以分析土地浮覆與消滅時效制度。此外，尚透過實證分析法，蒐集大量實務判決，針對不同類型之案件，分析於不同狀況中，實務所做出之選擇。而本文之主要研究課題為，找出土地浮覆案件當中，對於財產權之保障與時效公益性質之權衡。

參、 近來實務判決—以最高法院 112 年度台上字第 1405 號民事判決出發

一、 案件事實

本件，日治時期之系爭番地，為 A 及 B 因繼承而分別共有，惟於民國（下同）24 年 3 月 26 日，因坍沒成為河川而消滅所有權，故地政機關辦理抹消登記。復該土地因為土地部分浮覆，而經地政機關分別編列地號。該土地浮覆後，A 等兩人之所有權當然回復。AB 兩人先後於 32 年 3 月 10 日與 70 年 4 月 23 日死亡。系爭土地於 79 年 7 月 26 日辦理第一次所有權登為臺灣省政府所有，復於 88、89 年間登記為中華民國所有，並由財政部國有財產署、交通部公路總局、經濟部水利署第二河川局接管。

而原告即 AB 兩人之繼承人，依照民法第 767 條第 1 項中段規定，請求確認該土地分別為 X1 等人共同共有，並請求財政部國有財產署將系爭土地辦理分割登記，再塗銷土地所有權第一次登記及接管登記。而財政部國有財產署抗辯，系爭土地因浮覆而為第一次登記前，已公告並註記於土地登記申請書，無須通知原

所有權人；又該土地為第一次登記後已逾 15 年，因此為時效抗辯²。

二、一審法院見解³

(一) 系爭土地所有權，於土地浮覆時當然回復

按土地法第 12 條規定，私有土地因天然變遷成為湖澤或水道時，其所有權視為消滅。而回復原狀時，經原所有權人證明為其原有者，仍回復其所有權。以上所謂「所有權視為消滅」，並非指土地物理上滅失，而屬擬制消滅。又該條所稱「經原所有權人證明為其原有」，為行政程序申請所需之證明方法，但不因此影響其實體上權利，故原土地所有人之所有權，無待申請地政機關核准當然回復。

(二) 本件塗銷登記請求權有消滅時效規定之適用，且已罹於時效

依司法院大法官釋字第 107 號、第 164 號解釋，已登記不動產所有人之回復請求權或除去妨害請求權，均無民法第 125 條消滅時效規定之適用。而該登記，應係指依我國法令所為之登記，而不包括日治時期依日本國法令所為之登記。因此仍有民法第 125 條 15 年時效消滅規定之適用。

三、二審法院見解⁴

憲法第 15 條旨在使所有人得依財產之存續狀態，自由使用、收益及處分，免於遭受公權力或第三人之侵害。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。國家機關限制、剝奪人民之財產權，所依據之程序須以法律規定，且此法律規定之程序及實體內容，均須具備實質正當性，為正當法律程序要求。又行使時效抗辯權仍應依誠實及信用方法，如有違反即為權利之不法行使，而應予以禁止。

日治時期之私有土地，浮覆時應由原土地所有人聲請補辦總登記。倘逾登記期限無人聲請登記者，其土地視為無主土地由該管縣市地政機關公告，期滿無人提出異議，即為國有土地。因此登記機關應先踐行公告程序，以確保原所有權人或其繼承人知悉土地浮覆等相關資訊，再為行使其權利。本件系爭土地浮覆後，

² 參照最高法院 112 年度台上字第 1405 號民事判決、臺灣高等法院臺中分院 110 年度上字第 394 號民事判決、臺灣苗栗地方法院 110 年度訴字第 20 號民事判決。

³ 參照臺灣苗栗地方法院 110 年度訴字第 20 號民事判決。

⁴ 參照臺灣高等法院臺中分院民事判決 110 年度上字第 394 號。

地政所所為公告日期至少應 30 日，惟其回覆當年僅公告 15 日，則其未踐行土地法第 57、58 條規定，有悞誠信原則。就臺灣光復後浮覆之土地於登記為國有前，有無踐行正當法律程序，國家行使時效抗辯是否有違誠信或有權利濫用情形，係屬具體個案事實認定問題。

四、 三審法院見解⁵

正當法律程序保障人民有合理、公平參與法律程序的權利，包括客觀參與可能的保障，及主觀參與可能的保障。所謂主觀參與可能的保障，就是使權利主體有知悉參與權利存在的可能性。因為知道權利存在，是行使權利的先決條件，也就是權利主體取得權利資訊的機會，即程序資訊取得權。又請求權消滅時效制度之目的在於督促權利人儘速行使權利，俾使法律狀態早日安定。惟個案中如義務人故意以不正當手段致使權利人不知權利存在之情形；或權利發生之事實偏在義務人之一方，義務人依法令、契約負有告知義務而未告知者；或有其他特別情事，因其權利之行使，將致權益狀態顯然失衡，此時即有違誠信原則。

五、 問題提出

(一) 就於日治時期登記之土地，是否係屬於我國法下已登記不動產

依地方法院見解，以及司法院大法官釋字第 107 號及第 164 號解釋，對於已完成登記之不動產，不適用時效制度，以維持不動產交易與權利歸屬之安定性。惟若涉及土地浮覆之情形，由於相關土地登記往往可追溯至日治時期，並非依現行台灣政府所實施之土地登記制度所為，則此類土地是否得謂為「已登記之土地」，仍有進一步探討之價值。

(二) 國家得否主張時效抗辯，及其抗辯是否違反誠信原則

憲法判決指出，基於憲法第 15 條對財產權之保障，國家不得以時效抗辯作為拒絕履行之理由。然而，該判決乃涉及特定歷史時期與環境之案件，其見解是否得一體適用於所有土地浮覆後登記之請求，尚屬疑義。再者，關於何種情況下原告得以誠信原則主張其請求，實務與學理上均存不同見解。

(三) 憲法財產權與法律安定性之權衡

⁵ 參照最高法院民事判決 112 年度台上字第 1405 號。

為衡量土地登記制度對財產權之限制與時效制度背後之公益，即交易安全與法律安定，本文將以比例原則為審查方法，試圖界定二者之憲法位階與適用範圍。據此，是否得如憲法判決所示，於土地浮覆案件一概否認國家主張時效抗辯，尚難遽下定論，應視個案是否存在特殊歷史脈絡、行政瑕疵之可歸責性、人民對登記公信之合理信賴、及國家遲延之可非難性等個案因素而定，故一律違反財產權之見解仍待審慎審酌。

肆、土地登記制度

若要研究該土地是否係以登記之土地，或是登記機關是否已經依照正當法律程序登記，則須先了解我國之登記制度。依照土地法之學理，土地之登記制度可分為土地總登記以及經常登記。土地總登記，係指地政機關基於地籍整理目的所主動辦理之登記，具全面性、強制性。其效果依照土地法第 57 條規定，若於公告期限內無人申請或未補齊文件，依法視為無主土地，登記為國有。而經常登記係對於個別新生成或未曾登記的土地，由權利人個別申請辦理的首次登記，依照法律之解釋，無須進行土地法之視為無主地之公告義務⁶。其中，土地總登記又與土地所有權第一次登記有所不同，前者係以地籍測量後就該直轄縣市之全部土地，就土地所有權及他項權利所為之第一次登記⁷。而所有權第一次登記則是指，某些土地於總登記時，免於登記或一些新生之土地，而有辦理登記必要時則稱為土地所有權第一次登記⁸。我國之光復後土地係採權利登記制兼採托崙斯登記制，而當初之制度設計係採取德國權利登記制與澳洲托崙斯登記制之優點。其大致上為權利登記制之特色為實施強制登記制度、實質審查且具有公信力，以及托崙斯登記制之發給書狀以及國家賠償⁹。本件，於政權賦歸第一次進行土地總登記時，由於土地仍被水道或湖泊淹沒，則並不會登記於總登記之中，因此對於該土地登記之性質，應為第一次登記而非土地總登記。

再來，就私有土地浮覆時，所有權何時回復之問題，最高法院 103 年度第 9 次民事庭會議曾分為兩種看法，有採自動回覆說者，認為土地法第 12 條第 1 項「所有權視為消滅」僅為擬制消滅，「經原所有人證明為其原有」僅行政程序，

⁶ 陳立夫，土地法裁判精選：請求塗銷國有土地所有權登記—土地法第 12 條第 2 項規定回復所有權之爭議，頁 184-185，2023 年 7 月。

⁷ 土地法第 38 條、第 57 條、第 61 條。

⁸ 土地登記規則第 19 條、第 53 條。

⁹ 陳立夫，土地法研究（二），頁 103-111，新學林出版，2011 年 6 月。

因此於浮覆時所有權當然回復，無待地政機關核准。而核准回覆說則認為，應向地政機關申請核准以回復效力。最終該民事法庭採自動回覆說，又其在土地登記簿上之記載，僅為公示的方法¹⁰。是否具有實際上之登記與真實權利之認定並無直接關聯，縱使我國採權利登記制，亦容許具有所有權之人能請求塗銷登記¹¹。綜合以上可知，當土地浮覆時，該土地所有權人之土地所有即當然恢復，該登記制度亦不影響真正所有權人之權利，惟有所不同者係，該回復之登記權利，若係日治時期所做之登記，於政權更替之後，是否即對於民國後政府產生拘束力，則仍需進一步討論。

伍、日治時期登記於我國法秩序下之拘束力

於二戰後，臺灣省行政長官公署於 35 年 4 月後發布「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」、「初期清理地籍實施要點」、「台灣初期清理地籍圖籍檢查收件審查須知」、「台灣地籍釐整辦法」、「台灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法」等規定，原則上承認人民於日治時期之土地所有權，惟需先經申報、繳交權利憑證，公告等程序後，換發權利書狀，並載入登記簿，方完成土地總登記¹²。以上可知，我國對於政權交換之下所做出之土地登記制度似乎界於原則承認之態度，而該日治時期之登記對於我國法秩序下是否有拘束力或有其他法律效果，則需討論。

最高法院之判決對此認為日治時期之登記於我國不具有法律上之拘束力，概以日本於該期間所實施之不動產登記法與我國民法就程序以及效力有所不同。且若將其視為我國法下之已登記不動產，恐有違物權法上公示力及公信力之規定，可能導致與我國土地登記簿所標示者有所不同，因此可能衍伸出日後登記錯誤、遺漏或虛偽之問題¹³。

本文認為，基於國家之間主權並不相同，因此日治時期之登記原則上僅具參考性，意即僅能當作事實證據，而非絕對承認。其原因係登記格式、程序與法律依據皆有所不同，因此我國登記制度不可無條件承認日治時期之登記，但若其內

¹⁰ 參照最高行政法院 108 年度上字第 688 號判決。

¹¹ 黃松茂，從民法所有權到憲法上財產權之保障－初論 112 年憲判字第 20 號中之基本法律原則，月旦法學雜誌，第 352 期，頁 9，2024 年 9 月。

¹² 參照憲法法庭 112 年憲判字第 20 號判決。

¹³ 參照最高法院 110 年度台上大字第 1153 號民事裁定。

容具備可資信賴性，或與戰後土地關係具關聯性，則作為取得所有權的證據資料仍可採用。因此，日治時期登記於我國法秩序下不具拘束力主權變更不應等同於私人財產權自動消滅，但仍需以正當程序賦予所有權。

陸、 民國政府接收土地的正當性與限制

憲法判決中認為，若國家係基於公權力地位，行使統治時效抗辯將人民土地登記為國家所有，藉以獲得私人之財產，而無須踐行任何徵收或類似徵收之程序，即可剝奪人民之財產此時恐有違誠信原則。又有鑑於當時之情形具有許多不利於人民登記之情狀，例如依照當時之時空環境，因教育尚非發達，絕大多數人民未通曉中文、因戰事流離他所而遺失土地權利憑證，甚至因 228 事件引發社會動盪等特殊原因，致未於期限內申報，導致其土地被登記國有，若國家利用當時之不利情狀進而獲得人民之土地，實有違誠實信用原則¹⁴。該判決雖對於人民於當時之情形有所描繪，但蔡彩貞大法官於部分不同意見書中對此表示，該判決對於特殊歷史背景之解釋與本案具體時間點可能不相符¹⁵。並且，該判決將特例當通案處理，亦即將僅有少數情形認定為當時特殊背景，此不宜以通案模式否定國家主張時效完成的抗辯，應就具體個案認定。

而學說上則以，縱使國家已經透過土地法第 57 條登記該土地為國有，惟國有登記不當然表示國家取得所有權。原則上，土地若無如買賣或繼承等合法原因，國家對於該土地所為之行為則為無權處分，即便當國家得以透過時效抗辯來免於人民請求國家塗銷登記請求權，此乃因國家獲得了抗辯權而非所有權¹⁶。此外，若政府機關在辦理補辦土地總登記或所有權第一次登記時，未依土地法第 57 條規定先公告為無主土地，卻逕為國有登記，即違反土地法規定。若機關未履行通知或公告義務，而使人民未能及時提出異議，則不宜認為人民怠為行使權利，不應適用消滅時效使原權利人失權。在土地登記之案件中，國家係基於管理者而非利益取得者之角色，因此若其利用自己登記瑕疵造成人民無法主張權利，且使權利義務關係失衡，已構成誠信原則之違反乃至權利濫用¹⁷。

至於，日治時期登記資料僅具參考性（如目的僅係為稅收管制與土地控制，

¹⁴ 參照憲法法庭 112 年憲判字第 20 號判決。

¹⁵ 參照憲法法庭 112 年憲判字第 20 號判決蔡彩貞大法官部分不同意見書。

¹⁶ 黃松茂，同註 11，頁 15-17。

¹⁷ 陳立夫，同註 6，頁 187-188。

其程序也並非嚴謹)，並非符合現行土地法意義下之已登記不動產。現代法治秩序需透過「我國法律規範下之登記程序」來賦予登記正當性¹⁸。另有學說認為該憲法判決後，該見解可能擴張司法院大法官解釋第 107 號之適用擴張，亦即如能藉由日治時期土地憑證等相關文件證明原為私有，則可請求撤銷國有登記，此擴張了已登記簿動產之範圍。同時，此見解強調私有土地所有權的延續性保障，於國家政權更替下，保障維持人民原有之私有財產權，不得藉制度漏洞變相取得所有權。

本文認為，對於國家之主權變更土地所有權，因國家仍需踐行正當法律程序，而不應等同於私人財產權自動消滅。但對於憲法判決以當時特殊歷史背景一概否認國家之時效抗辯，則可能有違具體審查¹⁹。另有需注意者係若無法以通案性之模式認定有無違反誠信原則，則對於當時因特殊情形而無法登記之舉證責任係應由何者負責。依照民事訴訟法第 277 條規定，應就有利於己之事項舉證，意即於土浮覆之事件中，針對於國家主張時效抗辯有違誠信原則之舉證應為有利於人民之事項，因此需由人民方舉證。惟土地浮覆之案件多半因為時間已久，請求人多半為繼承人，因此若其欲舉證出曾有日治時期所有土地之事實或相關文件，可能有所困難，此也可能係憲法判決中為何要以通案性認定國家可能違反誠信原則之原因。然而，此一問題並非直接選擇通案性審查之原因，或可透過個案認定，調降人民舉證責任來避免此舉證難題。此亦於最高法院之判決闡明，若請求權人欲舉證前清或日據時期之戶籍證明資料，因年代久遠難以查考，舉證不易，如仍嚴守民事訴訟法第 277 條本文之舉證原則，可能產生不公平結果。因此法院應審酌個案，考慮適用該條之但書規定²⁰。因此若個案依民事訴訟法第 277 條但書規定降低證明度，即便土地在日治時期已被河川淹沒、未完成日治時期之正式登記，只要當時已存在私人占有或使用證據，例如舊地籍、舊契約，原所有人或其繼承人仍可主張回復原狀後的所有權。

柒、財產權之保障不必然優先於法律秩序穩定

根據 112 年憲判字第 20 號中判決意旨，憲法第 15 條保障人民依財產之存

¹⁸ 黃松茂，同註 11，頁 15-17。

¹⁹ 陳聰富，臺灣民法誠信原則之實務發展，月旦民商法雜誌，第 62 期，頁 3，2018 年 12 月。

²⁰ 參照最高法院 109 年度台上字第 3050 號民事判決。

續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，免於遭受公權力之侵害。同時，國家不受憲法第 15 條所保障。且國家得主張時效抗辯部分，因為以下理由而不符憲法第 15 條對於人民財產權之保護。其一，該國有登記，係因主權變動而非雙方合意，若國家得透過土地登記制度與時效抗辯，則相當於國家得以免行徵收之義務而獲得私有之土地。其二，國家係基於公權力之高權地位而與人民發生財產權衝突，此時並不具有基本權利衝突²¹。

欲回答憲法判決提出之問題，則先了解民法時效制度於憲法上之地位。憲法第 15 條之財產權保障，應參酌私法原則。意即由於財產權之憲法保障較於抽象，因此需依賴立法者透過私法制度加以具體化，其具體內容則需參考民法等私法制度。細分為防禦權層面司法框架屬於審查範圍，但於權利歸屬或範圍可能有疑問或於個案之間未涉及特定主觀權利等狀況，皆有賴於回歸私法之規範及法律原則²²。消滅時效非當然構成對財產權之侵害，乃因土地登記僅是物權之推定力，並不影響物權本身，而須附加其他法律事實，例如物權行為，或是信賴登記之事實。因此國家即便進行登記，並未代表其已經取得該土地所有權，僅屬於暫行管理性質，土地總登記本質是整理地籍、管理行政的手段，並不具有物權創設功能。登記與物上請求權時效無直接關聯：登記僅為形式，不應作為判斷物權是否因時效消滅的依據²³。如日後有真正權利人得證明其所有權，仍可恢復所有。且雖消滅時效制度有法律安定之功能，惟當國家自身有疏失、利用違法或資訊不對等取得利益，為不當得利，違反憲法誠信保障精神。憲法法庭與最高法院都已建立一項審查標準，即程序瑕疵時，國家不得主張時效；並以個案事實綜合審酌作為裁判標準²⁴。

另有認為，判決否認時效抗辯，而將財產權保障完全置於社會秩序穩定之上，忽略了消滅時效制度背後所保障的法秩序安定、社會交易安全等重要公共利益。財產權之保障固然重要，但是否足以完全排除法秩序安定之公共利益容有疑義，法院應視個案釐清是否存在足以排除國家主張時效抗辯的特殊背景，而非一概否定。若完全否定時效制度，將導致土地所有權訴訟無限追溯，造成法秩序長期不

²¹ 參照 112 年憲判字第 20 號判決。

²² 黃松茂，同註 11，頁 9-11。

²³ 黃松茂，同註 11，頁 16-17。

²⁴ 顏佑紘，民事法裁判精選—不動產所有人於長期時間經過後是否仍得行使物上請求權？，月旦實務選評，第 4 卷第 7 期，頁 43-47，2024 年 7 月。

穩定²⁵。

首先，針對上述憲法判決之理由，本文認為有兩點值得討論之處。針對財產權之剝奪，司法院大法官釋字第 747 號判決認為，徵收本係國家以剝奪權利之方式侵及人民財產權之行為，僅僅在基於公共利益且予以補償下始具容許性，且人民應具有請求徵收之權²⁶，但這是否代表於土地浮覆地的案件中，應直接否認國家主張消滅時效之可能。本文認為，國家主動徵收人民之土地與透過時效抗辯取得兩者有別，前者係國家以主動之方式獲得人民財產，而後者係以被動抗辯之模式取得。以上可知，當其性質可能不同時，應思考對於人民財產權之侵奪，是否係時效制度之原罪。對於國家獲得私有土地之結果，係因該登記制度未盡正當法律程序或該登記制度本身及侵害人民財產權。若土地法第 57 條之登記國有制度並不違反對於人民財產權之保障且符合比例原則，則國家依法進行時效抗辯則亦應符合比例原則；反之，若該制度本身即有瑕疵，則依附於該為法制度而生之時效抗辯同樣失所附麗。確認完真正侵害人民財產權之源頭係來自於前者登記制度，則憲法法庭真正應處理者為，登記國有制度是否應如同徵收制度一般有補償相關程序，而非僅一概破壞於私法已行之有年之時效制度。因此，大法官解釋也應如釋字第 747 號一般，認定人民對於國家有徵收補償之請求權。

對於第二個問題，係大法官認為國家獲得人民之土地係單純對於財產權之侵害，而並非基本權利衝突。惟探究時效制度本身之意義乃早日確定私法上權利義務狀態、維持法律秩序之公益性係為法治國原則重要內涵²⁷。時效制度本身並非國家基於單純私益而主張，其所涉及之範圍係全體人民，並非如同大法官設想僅係政府高權與私人之對抗。故雖然憲法第 15 條明文保障人民財產權，但此非表示財產權之保障將凌駕於一切法律制度與社會秩序之上。相反，當法律秩序本身失去穩定，財產權的保障也會因而變得空洞或無所依附。例如當某些浮覆地或未登記土地之案件中，若法院認為一蓋不得主張時效抗辯，可能會導致該類型土地所有權狀況關係混亂，影響不動產交易市場。因此法院應就案情具體認定是否構成違反誠信或權利濫用，如該案政府是否踐行正當法律程序、人民是否有正當理由不知，無論如何，財產權之保障皆不必然優先於法律秩序穩定。

²⁵ 參照憲法法庭 112 年憲判字第 20 號判決蔡彩貞大法官部分不同意見書。

²⁶ 參照司法院大法官解釋釋字第 747 號。

²⁷ 參照司法院大法官解釋釋字第 723 號。

捌、 結論

綜上所述，本文並非一概否認人民對於財產權救濟之可能，而應提醒者係，是否因保障人民財產權而直接廢除於民法體系上已長久行使之時效制度，仍需再行考量。時效制度作為民法衡量公共利益與財產權之框架，於憲法上之衡量應具有指導之作用。若無法特別說明為何於土地浮覆案件中有不同於一般案件之處，則不應以完全推翻時效制度之方式來進行權衡。

惟此不代表國家應消極，並以時效制度來對抗人民。不可否認者係，於大多數之土地浮覆案件中，國家之登記制度或帶有部分之瑕疵，如因特殊時期未進行公告、人民因不可歸責之事由無法得知公告或公告時間不足等，對此應以民法另一種體系也就是誠信原則作為制衡。對於時效制度使用之範圍與模式，民事法上早已行之有年，其作為法律運作之穩定性也應受到重視。

玖、 參考文獻

陳立夫，土地法研究（二），新學林，2011年6月。

陳立夫，土地法裁判精選：請求塗銷國有土地所有權登記——土地法第12條第2項規定回復所有權之爭議。

陳聰富，臺灣民法誠信原則之實務發展，月旦民商法雜誌，第62期，2018年12月。

黃松茂，從民法所有權到憲法上財產權之保障—初論 112年憲判字第20號中之基本法律原則，月旦法學雜誌，第352期，2024年9月。

顏佑紘，民事法裁判精選——不動產所有人於長期時間經過後是否仍得行使物上請求權？，月旦實務選評，第4卷第7期，2024年7月。