

「不動產登記的效力與登記機關之賠償責任」與談意見

林旺根

中華民國地政士公會全國聯合會榮譽理事長
宏國德霖科技大學不動產經營系兼任副教授

一、前言

我國之登記制度，依民法規定，不動產物權依法律行為而取得、設定、喪失及變更者，非經登記，不生效力(民七五八)。且不動產物權而移轉或設定，應以書面為之(民七五八之一)。且土地法為確保經審查無誤後的登記有其不可任意被推翻的絕對效力(四三)，故於登記機關對於登記之聲請，須為實質審查¹。審查如有瑕疵，應予補正或駁回；如審查無誤後，即交付登記或公告。將登記事項，賦予絕對真實之公信力，依法登記之土地權利，非經法院判決塗銷確定，登記機關不得為塗銷登記(土登八)。登記確定後發給權利書狀—所有權登記後發給所有權狀，他項權利登記後發給他項權利證明書，以為權利人應享土地或建物之憑證(土地法六二、七五條參照)。而且規定：「因登記錯誤遺漏或虛偽致受損害者，由該地政機關負損害賠償責任。」(第六十八條本文)，並特別設置「登記儲金」²，即登記機關在所收登記費中，提存百分之十作為登記儲金，專備第六十八條所定賠償之用(第七十條)。

惟今房價高漲交易金額水漲船高，且科技進步，偽(變)造手法日益高明，導致偽冒登記頻仍，造成真正權利人蒙受鉅額損害，登記機關暨其審查人員也面臨被求償究責的極大壓力，究應如何兼顧不動產交易安全與紓減登記機關權責，誠為地政界的重要課題。

二、現行法概述

¹ 實質審查，雖然並非法律明定，其首次出現於民國70年6月由內政部地政司編印「土地登記審查手冊」，6頁，其中「實質審查主義」為我國土地登記制度之五大特點之一，其謂「地政機關對於聲請登記案件，須為實質上之審查，如認為有瑕疵者，應即駁回，不予登記。」惟「實質審查」之內容為何，並未述及。嗣後，內政部地政司於民國78年為該手冊之修正時，即刪除「實質審查」之字眼。然於學說理論上，學者於論述我國土地登記之特色時，仍包括「實質審查」，詳溫豐文(2008)，土地法，159頁。此外，司法實務以與學說採相同見解，相關判決甚多，參閱陳明燦教授主持之「不動產權利登記爭議問題之研究」所蒐集(90.1.1~99.1.26)之最高行政法院裁判即高達79件。

² 此項制度係參考澳洲托倫斯登記制(Torrens system)而設。

土地法第六十八條(以下簡稱本條)規定：「因登記錯誤遺漏或虛偽致受損害者，由該地政機關負損害賠償責任。但該地政機關證明其原因應歸責於受害人時，不在此限。前項損害賠償，不得超過受損害時之價值。」³，旨在貫徹土地登記之公示性及公信力，使土地權利人不因地政機關就土地登記之錯誤、遺漏或虛偽而受損害，以兼顧交易安全及權利人之權利保障；從立法體例而言，法律條文若採過失責任主義，大都會明定「故意或過失」始負賠償責任；如民法第 184 條之侵權行為、消費者保護法第 8 條之經銷經營者之中間責任，以及國家賠償法第 2 條等。反之，若未予明定，如消費者保護法第 7 條或原子能法第 29 條、核子損害賠償法第 18 條、國家賠償法第 3 條之設施責任等相關規定「不論有無故意或過失」均應依本法之規定負賠償責任，基本上都會被認為是無過失責任主義。

雖然土地登記規則第 13 條規定「所稱登記錯誤，係指登記事項與登記原因證明文件所載之內容不符者；所稱遺漏，係指應登記事項而漏未登記者。」惟司法實務見解認為係屬例示⁴，而非得據以限制本條之適用。因此，「登記錯誤」應不限於登記之事項與登記原因證明文件所載之內容不符者，尚包括如重測面積錯誤，進而依該措物面積據以登記而產生之錯誤等情形在內⁵。反之，若係地價人員或測量人員所為之行為但未造成登記錯誤遺漏虛偽者，例如測量鑑界造成損害，即與本條無涉。

本條所稱「虛偽」，學說上固謂：「指明知為不實之事實，而竟為登記者而言⁶。」，或謂「明知申請人為不實之事實，而竟構其事，或登記人員自己為不實之事實，而為登記⁷。」；然而，司法實務則普遍認為係「指地政人員明知或可得而知登記原因文件為不實而言⁸」。因此，學者陳立夫認為該法條所稱「因登

³ 吳尚鷹(土地法立法起草人)對於本條所作的說明：「此條規定既係增加登記之效力，並便辦理登記之公務員明瞭其所負責之嚴重，此種辦法意係採納 Torrens system 之要旨」參氏著，土地問題與土地法，土地事務月刊重印版，60 頁。

⁴ 最高法院 76 年度第 5 次民事庭會議決議「……地政事務所既未將重測前已登記之抵押轉載於重測後新設之土地登記簿，自屬登記有遺漏，某乙不知其情，致其嗣後設定之抵押權未獲全部清償，自得請求該地政事務所賠償損害。土地登記規則第十二條所指情形，乃屬例示，……土地法第六十八條之立法精神，旨在保護土地權利人，土地之登記準確與否，影響人民之權益至鉅，地政機關所負責任亦重。不應就土地登記規則第十二條作狹義解釋，致與土地法之立法精神不符。」；最高法院 76 年度台上字第 470 號、86 年度台上字第 9 號、91 年度台上字第 1172 號判決等參照。

⁵ 最高法院 106 年度台上字第 2938 號民事判決：苟地政機關於地籍測量時有錯誤，致依據該測量成果而辦理之土地登記亦產生錯誤，縱嗣後之登記階段完全依測量結果辦理而無錯誤，但作為前提之測量結果，及最後登記之結果均有錯誤，對於信賴土地登記而受損害之人民，仍應認係登記錯誤。

⁶ 李鴻毅『土地法論』（自版、90 年 25 版）224 頁；溫豐文『土地法』（自版、104 年版）187 頁。

⁷ 焦祖涵『土地法釋論』（三民書局、91 年 3 版）430-431 頁。

⁸ 參照最高法院 103 年度台上字第 1119 號判決、最高法院 100 年度台上字第 1769 號判決、

記錯誤、遺漏或虛偽」，應指「登記結果」有錯誤、遺漏或虛偽之情事⁹；其所謂錯誤，指已登記事項與實際不符；所稱遺漏，指應登記之事項未為登記¹⁰；所稱虛偽，指關於登記申請或登記原因證件有詐欺、偽造等不實之情事，未經審查明確而言¹¹；縱然是登記人員不知登記原因文件偽造不實之情事而為登記者，亦屬登記「虛偽」之範疇。

此外，從登記儲金制度的設計，主要是參考澳洲托倫斯登記制度而來，根據當時文獻記載，托倫斯登記制度的十大要點即指出「土地權利一經登記之後，登記之所有權人，即享有不可推翻之權利，此項權利由國家保證之。」（第一點）

「從登記所有人所繳費用中創設一種保證基金，以賠償由於任何錯誤登記而致所有權人蒙受之損失¹²」（第二點）。準此，依澳大利亞土地登記法第一百二十六條第一項規定：「因詐欺或因地券或登記簿上記載之錯誤或遺漏，被剝奪不動產或物權之人，對於有過失或錯誤之人，得請求損害賠償。」同法第一百二十七條規定：「得請求其為損害賠償之人，如死亡、不在，或破產時，未取償與保險基金，得名義上對於總登記官提起損害賠償之訴。……總登記官拜素時，或因詐欺受利益之人無支付能力時……皆為保險基金負擔。」¹³

我國土地法記參考上述立法例而創設登記儲金，國家自也應負無過失責任的最終責任。總之，土地登記之損害賠償，不以「公務員故意或過失之行為」為要件，只要「因登記錯誤、遺漏或虛偽」之結果，致生損害；且其發生原因不可歸責於受害人者，地政機關即須負損害賠償責任。亦即，只須登記之結果有錯誤、遺漏或虛偽致受損害者，地政機關即應負賠償之責，而地政機關（登記審查、登簿、校對人員等）對於此項登記錯誤、遺漏或虛偽，是否有故意或過失，並非所問；僅於地政機關能舉證證明錯誤、遺漏或虛偽致受損害之原因應歸責於受害人時，始得免除其責任¹⁴。是以，土地法所定之登記損害賠償，係採結果責任，亦即無過失責任主義¹⁵。

最高法院 98 年度台上字第 1977 號判決、最高法院 95 年度台上字第 978 號判決、最高法院 83 年度台上字第 1723 號判決、最高法院 73 年度台上字第 4520 號判決。

⁹ 陳立夫，漫談地籍法規：理論與實務，載於105年5月9日，桃園市政府地政局講習資料，2頁。

¹⁰ 李鴻毅，前揭書（註5）223頁。

¹¹ 陳立夫前揭文，參引陶惟能『土地法』認為，虛偽，指「審查時，關於登記原因之虛偽，未經審查明確。」者（北平朝陽學院法律評論社、25年）85頁；另參台灣高等法院101年度重上國字第3號判決則謂：「土地法第68條第1項所謂之登記虛偽，係指登記之事項與真實不符而言。」

¹² 孟光宇，土地登記制度，土地事務月刊重印版，46頁。

¹³ 孟光宇，土地登記制度，土地事務月刊重印版，49頁。

¹⁴ 最高法院105年度台上字第264號裁定略謂「……土地法第六十八條第一項定有明文，此乃國家賠償法之特別規定。則地政機關如欲免除其損害賠償責任，自須舉證證明登記錯誤、遺漏或虛偽係全因歸責於受害人之事由所造成者，始足當之」。

¹⁵ 參引陳立夫前揭文之註11，朱章寶『土地法理論與詮解』（商務印書館、25年）82頁；廖義男『國家賠償法』（自版、82年）15頁；蘇志超『土地法規新論』（五南出版公司、87年）282

三、 劉文摘要

關於此項問題，劉維真教授(第一作者)之「以最高法院判決案例為中心，探討土地登記損害賠償之無過失責任」(以下簡稱劉文)文中針對以及近十年司法見解加以綜整分析並歸納出三個觀點¹⁶：(一)登記錯誤、遺漏及虛偽之案件有可歸責於地政事務所之屬性；(二)登記錯誤、遺漏及虛偽之案件一律適用本條之爭議性；(三)依國家賠償法因時效完成之損害賠償案件應有法院統一見解。

並進一步提出「土地登記損害賠償制度之檢討與建議」，其中檢討(一)無過失責任主義之正當性問題、(二)賠償範圍之當事人利益問題、(三)請求權時效之權利保障問題、(四)行政效率之衡量問題、(五)交易安全之公信力問題以及(六)重大過失求償權與賠償基金之運作問題。

並對現行制度的具體建議¹⁷，(一)限縮本條之適用範圍，將僅限縮於「詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關導致地政機關為虛偽登記」之情形，至於登記錯誤、遺漏以及其他登記虛偽之案件將回歸適用國家賠償法第二條第二項。(二)現有登記儲金將欠缺賠償之正當性，亦即，若將本條限縮在「詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關導致地政機關為虛偽登記」之情形，倘若登記儲金未一併修正，將出現以登記儲金替發生錯誤之其他公務機關進行賠償之不合理狀況。(三)賠償時效問題將影響損害賠償制度之實益乙節，劉文指出倘登記錯誤、遺漏以及其他登記虛偽之案件回歸國家賠償法後，可能產生時效問題，受限於國家賠償法第八條第一項之規範而無法獲得賠償，建議將所有土地登記損害賠償案件之請求權時效於土地法中另訂特別規定。(四)對登記人員之求償權應回歸國家賠償法，因國家賠償法第二條第三項也有規定：「前項情形，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。」是故，本條如限縮於特定登記虛偽之情形，是否有需要特別保護土地登記制度而制定特別規定向其他發生錯誤之公務機關進行求償，亦有再酌餘地。

四、 本文建議

個人對於劉文上述各項檢討、分析，深中肯綮，頗有見地，深表敬佩。不過，將本條之適用範圍限縮於「詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關導致地政機關為虛偽登記」之情形，其餘部分則回歸國家賠償法之適用，似仍有再斟酌餘地。

(一) 舉證責任倒錯問題

頁；李鴻毅，前揭書(註5)223頁；董保城『國家責任法』(神州圖書出版社、91年)57頁。

¹⁶ 劉文，21-23頁。

¹⁷ 劉文，24-28頁。

如同劉文所述，「基於土地法第六十八條採無過失責任主義，因而相較於需自行負擔舉證責任之國家賠償法而言，土地法第六十八條保障受害人舉證責任之免除，進而土地法第六十八條之賠償範圍亦相較於國家賠償法將有所限縮，而以衡平原則之觀點來檢視，土地法第六十八條之規範制度有其存在之道理。」，然而，依劉文建議「登記錯誤、遺漏以及其他登記虛偽之案件」因皆可「滿足國家賠償法之構成要件」而且「不會造成受害人權益上之損害，甚至還能擴大其賠償範圍，使受害人權益受到更完整之保護。」因而主張改依國家賠償法的過失主義，如此修法使得受害人元無須負舉證責任，卻變成必須針對登記人員有故意或過失負舉證責任(依國家賠償法第二條第二項參照)，如此改變，固然受害人可請求賠償之標的，可擴增及於所利益；但實際上卻將使受害人恐陷於舉證困難之虞，而更加不利。

(二) 切割適用的要件不明確，恐將治絲益棼

劉文將登記虛偽可分為「一般之登記虛偽」以及「登記申請人施以詐術行為之登記虛偽」兩種。

1. 「一般之登記虛偽」指地政人員明知或可得而知登記原因證明文件為不實，仍為登記者而言。舉例而言：地政事務所承辦人受他人賄賂而為不實之地目變更登記。
2. 「登記申請人施以詐術行為之登記虛偽」又可再細分：
 - (1) 其一是，直接對地政事務所施以詐術而導致之虛偽登記，例如：抵押人（登記申請人）偽造清償證明書向地政事務所申辦塗銷最高限額抵押權登記，或第三人持偽造之權狀向地政事務所申辦最高限額抵押權設定登記；
 - (2) 其二是，詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關進而導致地政事務所為虛偽登記，例如：第三人持偽造身分證明文件至戶政機關申辦印鑑證明資料，再持真實印鑑證明資料至地政機關申辦土地所有權移轉登記。

上述的分類，好似井水不犯河水，互不關連，然而，事實上的虛偽登記案例可能錯綜複雜而難以切割分別適用，蓋許多詐騙案件，大多是有計畫性的犯罪，利用「以假亂真、真中帶假」互為穿插，達到魚目混珠蒙騙過關的效果。例如，第三人持偽造身分證明文件至戶政機關申辦印鑑證明資料，再持真實印鑑證明資料至地政機關申辦補發書狀，之後再將土地出售他人並辦妥所有權移轉登記。此間，可能是登記機關審查補發書狀未啟動戶役政系統查對；亦有可能戶政機關疏失；因此上述兩種可能有混雜的情形，屆時就應循國賠或地賠程序，不啻民眾無所適從，更可能國賠地賠兩機關相互推諉，當事人如何是好？

(三) 對登記人員之求償權應合理調整，無須回歸國賠法

有關對於登記人員求償權之課題，由於土地法第七十條第二項向有重大過失之登記人員行使求償權，與國家賠償法第二條第三項規定，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。兩者規定均以重大過失以上(包括故意)始有對承辦之登記人員有求償權。故登記人員所負的責任，並不因將「登記遺漏、錯誤」改依國家賠償法規定之過失主義而有所緩和。因此可謂，無論有無修法，登記人員之責任並無因而加重或減輕之問題。

反而是，因「其他公務機關導致地政機關為錯誤、遺漏或虛偽登記」，卻讓登記儲金要負賠償之不合理現象，個人贊同劉文所提「是否有……制定特別規定向其他發生錯誤之公務機關進行求償，則有討論之空間……」。

此外，個人認為土地登記之賠償請求權，依國家賠償法第8條規定，自請求權人知有損害時起算，對於登記人員或測量人員而言，才是不公允。最近臺北市地賠會審議小組曾有民國30多年前的測量錯誤(因時空背景、技術差異以及人力負擔等導致)，至今才辦理更正登記，致生登記損害賠償的個案，須追討30年多前測量錯誤求償之不合理現象，故個人認為對於登記人員的求償權行使期限，應立法予以限縮，對於公務員才是較有保障。

(四) 研修土地法，明確程序，較符體制

總之，個人認為，相較於消費者保護法規定，要求企業經營者須負擔無過失責任，今由國家負擔之登記損害賠償無過失責任，是國家責任，不是登記人員負責，如果國家不再負擔此無過失責任是否妥適個人覺得尚待斟酌。

土地法是國家賠償法的特別法，國家賠償法是為補充特別法的不足，但土地損害賠償事件終究與一般家賠償事件性質上顯顯著不同，如國回歸國家賠償法，也可能會衍生如前述請求權時效或向公務員求償之適用爭議。再者，「國家損害賠償，本法及民法以外其他法律有特別規定者，適用其他法律」(國賠法第六條)，因此個人建議，主管機關應研議修正土地法補強相關程序才是正辦。