

研商「修正土地登記規則部分條文」會議紀錄

壹、時間：105年3月4日（星期五）上午9時30分

貳、地點：本部中央聯合辦公大樓南棟18樓第9會議室

參、主席：王靚琇司長

記錄：張翠恩、江慧禎

肆、出席人員：（詳後附簽到表）

伍、發言摘要（如後附）

陸、會議結論：

一、查土地法第68條第1項規定：「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。」惟土地登記規則第13條僅就登記錯誤及遺漏予以規範，卻未規範登記虛偽之意涵，致學者與司法實務均對登記虛偽之內涵有不同見解；又隨著科技進步，偽造變造手法高明，實務上屢有第三人偽造登記證明文件致生登記虛偽之情事，非土地法民國19年立法時所得預期，亦非可歸究於地政機關人員之職責，故為杜絕此等不法犯罪行為，並釐清土地法第68條登記虛偽肇致土地登記損害賠償之責任歸屬，允有於土地登記規則第13條明確定義登記虛偽之必要。惟為期審慎周延，修正條文及其說明之內容，請業務單位洽本部法規委員會協助提供具體文字。

二、土地登記規則第117條第2項及第139條第3項按現行電腦登記作業分別修正為：「承攬人就尚未完成之建物，申請預為抵押權登記時，登記機關應即暫編建號，編造建物登記簿，於標示部其他登記事項欄辦理註記。」及「登記機關勘測建物完畢後，應即編列建號，編造建物登記簿，於標示部其他登記事項欄辦理註記查封、假扣押、假處分、暫時處分、破產或清算內容。並將該建物登記簿與平面圖及位置圖之影本函送法院或行政執行分署。」

三、土地登記規則第13條、第117條及第139條修正案，俟業務單位洽本部法規委員會確認文字後，請業務單位循法制作業程序辦理法規修正相關事宜。

柒、散會（中午12時）

會議發言摘要

王靚琇司長：

感謝各位與會人員今日撥冗參加會議，為使修正條文文字更為周延，爰召開本次會議就教各位先進，希望藉由意見交流，使修正文字更趨妥適。

第十三條

土地法第六十八條第一項及第六十九條所稱登記錯誤，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；土地法第六十八條第一項所稱虛偽，係指登記機關明知或可得而知登記文件為不實，仍為登記者。

地政士公會葉裕州：

- 一、從條文文字以觀，土地法第 68 條第 1 項所稱虛偽，限縮在登記機關故意或過失前提下，然而，若非登記機關之故意或過失而有登記虛偽之損害賠償案件時，受害人之財產權如何獲得保障？
- 二、為降低登記損害賠償事件發生，建議登記機關對地政士多提供教育訓練，並建議登記代理制度應以登記職業化為主，須僅限地政士代理申辦。

王靚琇司長：

登記屬行政處分，若造成人民損害，即使未能依土地法登記損害儲金獲得賠償，仍得向行政機關主張國家賠償法或向造成損害之人主張侵權行為等救濟機制。雖登記虛偽之定義將牽涉登記損害賠償責任究採過失或無過失責任，惟為回應土地登記規則何以僅就登記錯誤及遺漏予以定義而未定義虛偽之質疑，以及釐清登記虛偽產生登記損害賠償時之責任歸屬，故考量於土地登記規則明確規範登記虛偽之意涵。

本部法規委員會黃顯華組長：

- 一、從土地法第 68 條第 1 項規定文義觀之，因登記錯誤、登記遺漏、登記虛偽致受損害者，即以行為本身或行為結果作成構成要件。土地登記規則第 13 條原規定登記錯誤及遺漏之客觀事實為何，並不涉及故意或過失之主觀構成要件之判斷。然而，修正條文針對登記虛偽之規範卻已涉及主觀構成要件及行為構成要件，此定義是否妥適容有討論空間。
- 二、土地法第 68 條究採過失或無過失責任主義，雖無定論，惟從土地法第 68 條但書規定已賦予地政機關免責要件，今修正條文僅對登記虛偽定義明知或可得而知，造成何以特別針對土地法第 68 條第 1 項的虛偽增加明知或可得而知的構成要件，卻未對錯誤或遺漏定義

明知或可得而知之解讀疑義。又若登記錯誤、遺漏或虛偽均以登記機關明知或可得而知為前提，則土地法第 68 條但書規定之意義何在，故修正條文是否已逾越土地法第 68 條原來的設定目的，不無疑義。

- 三、土地法第 68 條第 1 項有登記錯誤、遺漏或虛偽三種態樣，依修正條文第 13 條，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。若不符是因為登記人員明知登記文件不實而為登記，是否為登記虛偽？是否也是登記錯誤？若是，或許即是土地登記規則當初何以未定義虛偽之原因，基於虛偽之態樣包羅萬象且為不確定法律概念，地政機關可能有應注意而未注意，但應注意而未注意不一定會構成登記虛偽，是否構成虛偽，須透過司法途徑由法院就個案事實獨立審判。今修正條文定義明知或可得而知，該明知或可得而知是否由行政機關判斷？故修正條文會造成在構成要件判斷上由誰判斷之疑義。
- 四、從會議資料顯示本部曾於民國 67 年 10 月 23 日就地政機關對土地登記錯誤所負損害賠償責任有明確釋示，惟該函釋並未全面就土地法第 68 條構成要件該當性予以釋示，今欲解決登記損害賠償究採過失或無過失責任主義問題，因涉及人民財產權與行政機關是否負有損害賠償責任，建議得否先藉由司法實務以個案方式處理。若認為仍須於條文明定，則應思考於土地法第 68 條作更明確之規範，不適宜於土地登記規則以此條文定義方式處理。

王靚琇司長：

土地登記規則僅就登記錯誤及遺漏之情形予以定義，並限縮其適用範圍，卻對虛偽未有定義，以致司法實務與學說均有不同見解，本部基於地政法規主管機關立場實有明定登記虛偽意涵之需要。故應先定義登記虛偽，將其適用範圍予以界定，至於是否明知或可得而知始構成登記虛偽之情形，屬後續舉證問題，並於爭訟程序時由法官個案判斷。如同土地登記規則已將登記錯誤、遺漏先有具體定義，至於是否構成登記錯誤或遺漏，亦屬後續舉證判斷問題。

本部法規委員會黃顯華組長：

得否說明實務上是否有地政機關無法以土地法第 68 條第 1 項但書免責情形，致修正條文會如此定義登記虛偽之案例？

本部地政司陳慶梅科長：

- 一、實務上面臨監察院調查臺北市大安地政事務所因第三人偽造戶籍謄本申辦繼承登記案件，地方法院與高等法院均認為地政審查人員與戶籍人員之專業有所不同，該偽造戶籍謄本之瑕疵是地政審查人員已詳盡注意義務仍無法查驗得知，判決地政機關無賠償責任，惟最

高法院卻以土地法第 68 條結果責任認定地政機關應負無過失損害賠償責任。本案爭點為第三人詐術所為之登記虛偽是否適用土地法第 68 條第 1 項登記損害賠償？有關登記虛偽之定義，在司法實務與學說上均有不同見解，為此，監察院曾約詢本部以土地法主管機關之立場說明該條文所稱「登記虛偽」之見解。

- 二、基於土地登記規則對登記錯誤及遺漏已有定義，為回應外界對本部未就「登記虛偽」定義之質疑，並能釐清因第三人詐術肇致土地登記損害賠償之責任歸屬，故希望能先修正土地登記規則第 13 條，限縮規範登記虛偽之定義，以呈現中央主管機關對土地法第 68 條規定之見解。至於法制作業及具體文字應如何處理始為妥適，請本辦法規委員會能給予協助與指導。

本部法規委員會黃顯華組長：

- 一、該個案是第三人持一般人或專業人員無法辨識之文件申辦登記，登記人員已盡善良管理人注意義務，主觀上無犯意，客觀上不可歸責，雖不構成土地法第 68 條本文之損害賠償，但是否有因第 68 條但書而有結果責任登記損害賠償責任爭議。今為排除前揭爭議，於修正條文定義登記虛偽，但該條文文字有「明知或可得而知」，已涉及土地法第 68 條之主觀構成要件，而非虛偽之客觀構成要件。
- 二、現行土地登記規則第 13 條所定義之登記錯誤或遺漏，其意涵係客觀構成要件並不涉及當事人或第三人「明知或可得而知」主觀意思，如將虛偽之定義為申請人所持文件依客觀或專業人員均無法辨識者，該文字將不涉及土地法第 68 條之主觀構成要件。總而言之，如為解決土地法第 68 條主觀構成要件爭議問題，因屬法律規範層級，實不宜在法規命令層級的土地登記規則予以定義。

本部地政司張翠恩專員：

得否將修正文字調整為第三人詐術所為虛偽致生登記損害者，將其排除適用土地法第 68 條登記損害賠償，可否即謂符合客觀構成要件？

本部法規委員會黃顯華組長：

若無法採正面表列方式明確定義登記虛偽或將虛偽類型化者，或許可採負面表列方式，但須考量可能會有掛萬漏一情形。

地政士公會蘇榮淇名譽理事長

基於土地登記規則係屬法規命令之位階，其效力無法超越母法土地法之規範。今日會議討論土地登記規則第 13 條修正案的目的，應是延續上次討論不動產登記法會議時，主管機關欲將地政機關辦理登記所負之責任定位為「過失責任」前，擬於土地登記規則第 13 條先增訂「虛偽」的定義而來。如果欲達此「過失責任」定位之目的，是否宜將登記

虛偽之客觀與主觀之構成要件明定於不動產登記法(草案)，即可以不動產登記法規定係登記特別法之概念優先土地法第 68 條規定之適用？

臺北市政府地政局：

針對虛偽之定義，依最高法院 83 年度台上字第 1904 號判決理由，即修正條文文字，因第三人詐術所生之虛偽不適用土地法第 68 條登記損害賠償。然而，本市大安地政事務所因第三人偽造戶籍謄本申辦繼承登記致生登記損害時，臺灣高等法院卻以土地法第 68 條之規定，不因是否有第三人詐術行為，而為不同認定，認為登記機關應負損害賠償責任而判決大安地政事務所賠償 4 億 4 仟 9 佰多萬元予受害人。故本局贊同修正條文文字，明確定義登記虛偽之意涵，以釐清賠償責任歸屬。

本部地政司江慧禎科員：

補充說明修正條文文字係參考最高法院 83 年度台上字第 1904 號判決文字，該判決闡釋土地法第 68 條所稱登記虛偽係指登記事項與真實不符而言，須地政人員明知或可得而知登記原因文件為不實，仍為登記而言。故修正條文文字得否依該判決文字予以調整？

本部法規委員會黃顯華組長：

登記事項與真實不符，可謂客觀要件，惟若修正文字有「明知或可得而知」則仍有前面所提主觀構成要件問題。又土地法第 68 條登記損害賠償責任究否僅限地政機關明知或可得而知之過失責任主義，學說或司法實務見解均有所分歧，該修正文字僅係參考判決而非判例，仍非妥適。

桃園市政府地政局：

條文所定義之登記錯誤、遺漏或虛偽，並不涉及損害賠償。回應法規委員會黃組長所提為何登記錯誤、遺漏沒有定義明知或可得而知之問題，實務上登記錯誤或遺漏不一定會發生損害賠償案件。雖然修正條文「明知或可得而知」文字或許不易解讀，但至少可使民眾及地政人員均能對登記虛偽之意涵有初步瞭解。

臺南市政府地政局：

本市曾有第三人偽造印鑑證明申辦書狀補給登記案例，登記名義人因接獲地政事務所依規定送達登記名義人權利書狀補發登記之通知時，至地政事務所聲明其並未申辦書狀補給登記案，才發現該偽造事件，嗣後地政事務所審查同仁亦遭檢調單位調查，致同仁身心遭受相當大的壓力。故本局亦贊同明確定義登記虛偽之意涵，以釐清賠償責任歸屬。

新竹縣政府：

近年偽冒案件頻繁，在受害人主張司法救濟程序前，若有此定義可讓地政機關瞭解是否有土地法第 68 條登記損害賠償適用情形，故亦贊同明定登記虛偽之意涵。

新竹市政府：

從發生狀態而言，登記錯誤或遺漏一般發生在地政機關內部人員，例如工作勞累以致登打錯誤、漏未登記……等等，而登記虛偽一般係因登記機關以外之申請人產生。即機關外部之申請人持不實之登記原因證明文件，使公務員為不實之登記，造成登記虛偽。在此情形，登記機關亦常為登記虛偽之受害者。再從處理方式觀之，登記錯誤或遺漏依土地法第 69 條規定辦理更正登記，而登記虛偽則依土地登記規則第 144 條規定在第三人取得土地權利之新登記前，報經上級機關查明核准後辦理塗銷登記。更正登記與塗銷登記之程度本質不同，故登記虛偽相較登記錯誤或遺漏，需作更明確之規範，贊成將其位階提高至法律層級。至於條文是否修改為登記事項與事實不符，考量登記機關只能作形式書面審查，難以認定事實狀態，建議採修正條文文字用語。

雲林縣政府：

依土地法第 68 條第 1 項規定，錯誤、遺漏及虛偽均係因登記機關之行為所造成，亦即，登記錯誤係登記機關登載錯誤，登記遺漏係登記機關應登記而漏未登記，登記虛偽則係登記機關所為虛偽之登記，不包含登記機關以外之人所造成之虛偽登記，故不涉及「明知或可得而知」主觀問題。

土地法第 68 條第 1 項但書僅規範歸責於受害人者，地政機關不用賠償，但若不可歸責受害人，而是第三人或其他利害關係人詐術時，科技日新月異，又有國家賠償與民事賠償機制，為何全部責任仍要回歸地政機關賠償呢？

嘉義市政府：

基本上可以定義的話，地政機關樂觀其成。惟就法制面而言，涉及人民權利義務，應以法律為之。且我國國家賠償制度係採過失責任制，未來希望登記損害賠償可以回歸國家賠償法之規定。另針對虛偽而言，係各行政單位及業者應負擔的義務，但依現行土地法之規定，內部虛偽可以預防；外部虛偽則可能產生鼓勵作用。

臺東縣政府：

增訂登記虛偽之定義，僅係對於登記人員所作的提醒。至於登記損害賠償責任究為無過失或過失責任，應係登記損害賠償求償之機制，主要仍由權利人與賠償義務機關協議，協議不成再經由訴訟程序解決。

新北市政府地政局、臺中市政府地政局、宜蘭縣政府、彰化縣政府、嘉義縣政府、屏東縣政府、花蓮縣政府：

站在基層地政機關的立場，為免認定困難，贊同明確定義登記虛偽之意涵，以釐清賠償責任歸屬，至於是否屬明知或可得而知等事實認定問題，則由法院就個案事實審判。

本部法規委員會黃顯華組長：

- 一、由於土地法第 68 條前段規定，係指受害人因登記錯誤、遺漏或虛偽致受損害者，由該地政機關負損害賠償責任。該條規定應係由登記機關登記之行為所造成之結果，建議將登記虛偽類型化。
- 二、本部 67 年函釋已明釋土地法原來的意義及目的，依該函釋內涵，土地法第 68 條係屬過失責任，似毋再於土地登記規則定義虛偽。
- 三、倘業務單位仍認為修法緩不濟急，考量基層人員所遭遇困難仍有訂定需要，本會勉予同意，惟為免提報法規修正案時，可能遭受本部法規委員會其他委員之質疑，建議修正說明內容宜再強化。

王靚琇司長：

隨著科技進步，偽造變造手法高明，肇致偽造登記證明文件層出不窮，非土地法民國 19 年立法時所得預期，為杜絕不法犯罪行為，並消彌土地法第 68 條登記虛偽肇致土地登記損害賠償責任歸屬爭議，以使基層地政機關在受害人主張司法救濟程序前瞭解有無登記損害賠償適用情形，實有明定登記虛偽意涵之需要。考量現行如朝修正土地法第 68 條規定途徑，恐將涉及土地法地籍、土地使用、土地稅及土地徵收等各條文之全盤檢視修正問題，須費時研議，為免修法緩不濟急，無法及時嚇阻不法犯罪行為及消彌土地登記損害賠償責任歸屬爭議，實有先於土地登記規則第 13 條明確定義登記虛偽意涵之需，惟為期審慎周延，修正條文內容如何調整及其說明應如何強化，由業務單位洽請本部法規委員會協助提供具體文字，再循法制作業程序辦理法規修正案。

第一百十七條

承攬人依民法第五百十三條規定申請為抵押權登記或預為抵押權登記，除應提出第三十四條及第四十條規定之文件外，並應提出建築執照或其他建築許可文件，會同定作人申請之。但承攬契約經公證者，承攬人得單獨申請登記，登記機關於登記完畢後，應將登記結果通知定作人。

承攬人就尚未完成之建物，申請預為抵押權登記時，登記機關應即暫編建號，編造建物登記簿，於他項權利部辦理登記。但以電腦處理者，於標示部其他登記事項欄辦理註記。

第一百三十九條

法院或行政執行分署囑託登記機關，就已登記土地上之未登記建物辦理查封、假扣押、假處分、暫時處分、破產登記或因法院裁定而為清算登記時，應於囑託書內另記明登記之確定標示以法院或行政執行分署人員指定勘測結果為準字樣。

前項建物，由法院或行政執行分署派員定期會同登記機關人員勘測。勘測費，由法院或行政執行分署命債權人於勘測前向登記機關繳納。

登記機關勘測建物完畢後，應即編列建號，編造建物登記簿，於所有權部辦理查封、假扣押、假處分、暫時處分、破產或清算登記。並將該建物登記簿與平面圖及位置圖之影本函送法院或行政執行分署。但以電腦處理者，於標示部其他登記事項欄辦理註記。

前三項之規定，於管理人持法院裁定申請為清算之登記時，準用之。

本部法規委員會黃顯華組長：

- 一、土地登記規則第 117 條第 2 項及第 139 條第 3 項但書的規定，其修正原因究係法規本身問題，抑或電腦系統設定問題，倘僅係電腦系統設定問題，應以修正電腦軟體程式解決。
- 二、土地登記規則乃登記實務執行之法規，倘條文本文規定係指人工登記時之作業方式且目前已無適用必要，基於修法後之效力係向後生效，建議條文內容得調整為現行作業方式。

王靚琇司長：

請業務單位洽本司資訊作業科先行釐清是否修正電腦系統設定程式，倘仍不宜變更電腦系統者，則土地登記規則第 117 條第 2 項及第 139 條第 3 項分別修正為：「承攬人就尚未完成之建物，申請預為抵押權登記時，登記機關應即暫編建號，編造建物登記簿，於標示部其他登記事項欄辦理註記。」及「登記機關勘測建物完畢後，應即編列建號，編造建物登記簿，於標示部其他登記事項欄辦理註記查封、假扣押、假處分、暫時處分、破產或清算內容。並將該建物登記簿與平面圖及位置圖之影本函送法院或行政執行分署。」