

第一章 緒論

第一節 研究動機

在資源有限之情形下，為求生存，人類經濟活動必會朝向分工合作之方式以獲取利益。然而分工合作雖會促使經濟效率提高同時產生交易，但其前提必須是在交易之權利¹能獲得保障之下進行，否則任何人均可掠奪他人之財物，即無人願意從事生產，交易便無發生之可能。政府對財產權之保護，除必須決定那些人以及那些財產權需要被保障外，更必需對違反契約及侵害他人財產之人施以處罰。由於土地是一項稀有資源，人類活動之所繫，舉凡食、衣、住、行、育、樂均脫離不了土地利用之範疇，所以，土地財產權之界定及保障，關係人類經濟活動發展甚鉅。因此，如何訂定土地資源及保護之政策與執行，長久以來一直是我國土地財產權制度關心之議題。

土地登記制度之良窳關係著我國土地行政政策之執行及國家經濟建設之發展與公私有財產權之確定，是國家建設及釐正地籍產權之重要基石。如何讓民眾之財產權受到保障，將是登記機關之責任及義務，因此如何健全土地登記制度有賴地政機關之努力。又公務行政機關執行職務應以民眾之需求為依歸，摒棄以往以生產導向之服務觀念轉而改採以顧客導向之服務理念。是以，簡政便民將是今後地政機關所應努力之方向。

¹ 要擁有及有效地運用稀少物品或資源的話，所有權必須要有明確之定義、完整的執行及隨時可移轉。換言之，經濟學解決之方法是財產權之明確而非管制。引自徐仁輝、何宗武審訂，《公共議題經濟學》。台北：智勝文化，民 90，頁 214。

我國土地登記制度依民法第七百五十八條及第七百五十九條規定，正是政府界定財產權之後，於土地市場自行運作下為執行保障財產權之輔助制度或正式規則。基於以上對財產權之重要性所為之探討。爰引吾人探討我國土地登記制度保障財產權之機制及其功能之動機。究竟土地登記制度政策之訂頒及執行如何保障人民不動產財產權？發揮功能為何？在登記機關無法有效遏止不法人員持偽造證明文件申辦登記案件，造成審查人員增加稽核查對手續等不便民之防弊措施，是否符合民意及現代公共行政所應改革之目標？公務人員執行職務之服務宗旨是否錯亂、倒置？而我國所採行登記絕對效力與實質審查之原則，在現代社會中是否合乎時宜？種種課題，值得用心探討。

土地登記係為維護人民不動產交易之安全，確保土地權利的重要行政工作，其因社會進步，經濟快速發展，人口增加，土地利用度提高，造成交易頻繁，又因動輒涉及影響人民之權益，負有損害賠償之壓力。故在雙重壓迫之下，基層審查人員之流動率日益嚴重，這對原本編制不足的登記機關，更如同雪上加霜，故如何改善乃是登記人員所引頸企盼。

政府在知識時代之洪流中，如何擷取有益的知識並將之轉化為組織的知識與技術，使其對應於時代之腳步，成為優質的 e 化政府²，而我國現有之登記制度在基於安全考量下所建立之防弊措施制度與執行，似無法快速反應民眾之需求³，亦造成地籍資料安

²最近在公共管理學界，以 e 字開頭的專門術語蔚為風潮，如電子政府（E-government）、電子行政（E-administration）、網路政府（network government）、數位化政府（digital government）、網站政府（web site government）、線上政府（wired government）等幾成為新的風潮，形成一個跨時代的電子革命（E-revolution）。參閱丘昌泰，《公共管理—理論與實務手冊》。台北：元照，民 89，頁 343-344。

³民意與公共政策的規範性關係，是一個爭辯多時的哲學問題，就像人性本善或本惡的古老問題，並無定於一尊的看法。參閱余致力，《民意與公共政策—理論探討與實證研究》。台北：五

全與便民成反比之不正常現象發生，不符資訊時代之要求。是以，本研究主題對我國土地行政業務有積極正面之重要性及穩定地政人員流動率之研究價值。因此，本研究基於此一現象認為有研究之必要，針對此一問題提出研究與看法，期能對我國土地登記制度有所貢獻。

第二節 研究問題與目的

政府存在主要目的之一係為界定與保障財權，而土地登記制度可謂是政府界定財產權之後，於土地市場自行運作下為執行保障財產權之輔助制度。近來，學者研究指出，土地登記爭訟案件占土地行政爭訟案件 13.25 %⁴，顯示土地登記已是土地行政爭訟之訟源之一。故土地登記在於執行財產權上確已發生嚴重的問題。近年來，此種案例層出不窮，凸顯現行土地登記制度無法有效保障不動產財產權之問題，這不但增加土地市場交易成本，同時扭曲土地資源的配置及利用，增加整體社會成本，亦造成登記機關因此而負有損害賠償之慮，直接造成地政專業人員大量流失。

內政部雖然積極藉由各種專案來改善現有土地登記制度之缺點，並希望藉由審查制度之完備及防弊措施之建立，來確保民眾財產權之保障，然而效果有限。土地登記案件因登記錯誤或虛偽造成之錯誤還是不斷的增加，這究竟是此一制度出現問題，抑或是作業流程的疏失？實在值得去研究與分析。

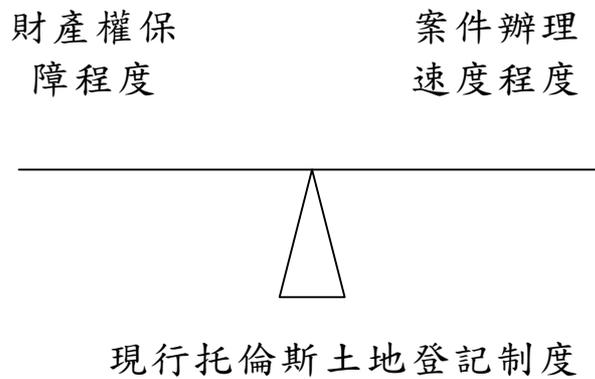
南，民 91.1，頁 4。

⁴陳銘福，《土地登記與其爭訟之研究》。台北：五南，民 88，頁 53。

壹、研究問題

近來隨著人民知識水準的提昇、電腦科技日新月異，許多掠奪者或鑽營法律漏洞，或運用高超的變造技術偽造相關證明文件，透過土地登記制度侵害善意他人之不動產財產權，以達成其不當得利之目的。

圖 1-1 我國現行土地登記制度對財產權保障與便民之程度



資料來源：自行整理

從圖 1-1 可顯示出，民眾為減少交易成本之支出，一旦送件後均要求地政事務所登記人員應迅速完成土地登記完竣，但在現行登記制度下，登記機關基於財產權保障安全考量下所建置之防弊措施與執行，似無法快速反應民眾之需求，產生地籍資料安全性與案件辦理之便利性服務程度成反比之不正常現象發生，造成當財產權保障程度提高時，案件審查速度之便民之程度反而下降。然而此種案例層出不窮，地政事務所承辦案件之人員，在肉眼無法辨識的情形下審竣土地登記業務，其心理所承受民眾之責難及損害賠償之案件逐年增加，凸顯出現行土地登記制度保障土

地財產權及土地市場交易之成本之問題，同時可能因此扭曲土地資源的配置及利用，進而增加整體社會成本，造成民眾之不滿與怨怒，此應非行政機關服務之宗旨與目的。

地政事務所是土地不動產權物權登記之處所，一般民眾很少到登記機關洽辦公務，偶因繼承事件需辦登記，或因利害關係人間借貸關係所產生之抵押權．．．等地政業務，需至登記機關辦理，以完成物權登記之效力。因此，大部分之民眾均委由地政士來辦理，然而近年來民眾之知識程度普遍提高，民意高漲，仍有少部分民眾為降低交易成本以減少委辦費用，認為可以自行辦理土地登記事宜，遂依土地法第七十三條第一項前段「土地權利變更登記，應由權利人及義務人會同聲請」之規定向登記機關申辦登記。⁵憲法第八十六條「專門職業及技術人員執業資格，應經考試院依法考選銓定。」，而大法官釋字第 352 號、第 360 號亦認為土地法第三十七條之一第二項係依憲法第八十六條第二款而制定，與憲法並無抵觸，因此土地登記之地政士係依大法官釋字第 352 號解釋屬專門職業，均需有相當之地政專業知識方能勝任，且在辦理登記完竣前，大部分之案件需先至相關機關申辦各項前置作業，如完稅申報等，始能順利完成土地登記。因此，民眾或地政士在辦理登記的過程中，常因證件資料不符或法令見解錯誤，遭受補正或駁回之處份，導致民眾普遍認為地政機關較為不便民。然而此一問題所造成的顧客對托倫斯登記制滿意程度的情形為何？極待本研究加以探討。因此本研究主要問題為：

一、我國土地登記服務在簡政便民方面，內、外顧客的滿意程度為何？及導致地政人員異動頻繁發生之原因為何？

⁵ 內政部九十二年三月二十四日內授中辦地字第○九二○○八一五七九號函略為「非地政士代理之案件於同一地政事務所同一年內申請超過二件者，地政事務所應不予受理。」。

二、目前我國土地登記，是否符合托崙斯權利登記制在學理上的特徵？其對登記機關之影響為何？

貳、研究目的

我國現行土地登記制度是採取托倫斯登記制，即在受理民眾之案件時，應即實質審查，並負損害賠償之責。惟在基於簡政便民之考量下，在制度設計上僅給予承辦人員書面審查之作業空間，而各地政事務所的業務量逐年增加，加上各縣市政府預算財源窘困，人員精簡情形下工作壓力日增。雖然內政部極力改善現有之作業流程雖有成效，但仍無法具體有效改善此一制度上之缺失。因此，本研究想瞭解造成登記機關人員士氣低落，專業地政人員異動頻繁之原因為何？及地政事務所登記人員對現行此一制度之感受為何？此一問題亦是本研究所欲探討之課題。

現行之土地登記制度，如無法儘速針對缺失提出方案解決此種問題，恐將造成更多民怨及社會成本。而此一絕對效力與實質審查之登記制度之重大變革與保障財產權之功能，亟待予以探討與分析，俾使其發揮對財產權保障之積極功能。基於上述客觀條件及登記機關主要之職責在於保障財產權交易安全，與簡政便民措施所造成外部顧客及內部顧客認知上之爭議下，筆者冀望透過深度訪談及問卷的發放與填答過程中，來研究此一現象。同時針對基層地政人員異動頻繁之情形，藉由問卷調查之分析來加以探討研究之間的關聯性，提出建議。因此本論文的研究目的為：

一、探討我國土地登記服務顧客簡政便民之滿意程度及可能導致地政人員異動頻繁發生之缺失。

二、探討目前我國土地登記，是否符合托崙斯權利登記制在學理

上的特徵，來分析財產權保障之問題所在及我國土地登記制度應努力之方向。

相信透過本研究，將得以探知我國目前土地登記制度所面臨的危機，並希望對地政專業人員大量流失及工作缺乏安全感之現象，能提供建議，以確保地籍資料之安全及穩定性。

第三節 研究範圍

行政通常是泛指公共事務之管理或公共行政而言，而土地行政是指有關土地事務之管理，屬於公共行政之一種。土地行政有人簡稱其為『地政』，但地政實比土地行政之範圍更廣。地政除包含土地行政之外，尚可總括其他有關管理土地之“學”與“術”，因此，地政除包含土地行政之外，尚可含蓋土地制度、土地管理與土地經濟學等有關之學術與應用之知識。⁶各界針對土地登記有關之研究成果頗為豐碩，亦提出相關之政策建言，而內政部亦能廣納雅言，許多建議常常成為政策制定之重要參考。然而這些研究，大部分是在現有土地登記制度下對改善行政措施提出一般性、通案性之見解，相對的針對土地登記制度來探討服務品質之研究則較為少見。

行政機關面對網路科技日新月異之社會，及民眾需求渴望的時代，其業務執行內容仍應有所調整，以符合顧客之要求。權變理論學者 Kast 和 Rosenzweig 就認為，針對特定環境及不同之條件，應該設計及應用最適合於某些特定環境的組織設計與管理方

⁶ 蘇志超，《土地行政》。臺北：華視文化，民 80，頁 5。

法。⁷ 基此，本研究以探析登記機關中現行土地登記制度對顧客之服務品質滿意程度以及該制度對基層地政機關登記人員工作意願的影響。

第四節 重要名詞概念界定

特定的名詞在不同的場合常會有不同的涵義，相同名詞以不同的方式解讀時，會使所指陳事物的意義產生很大的差異，為使本論文中所使用之重要名詞之意義能清晰呈現，茲將本論文中幾個重要的專有名詞詮釋如下：

壹、地政機關

土地行政是地政機關執行土地法及其相關法令之行政行為。因此，地政機關乃是土地行政之主體；而土地與建築改良物則為行為之客體。地政機關按地區階層劃分，區分為中央地政機關與地方地政機關，而地方地政機關又分為縣市地政機關與基層登記機關（地政事務所）。按職務或業務性質，則有專屬中央地政機關之職責，如航空測量、法令研修擬訂；亦有專屬於基層地政機關之職責，如地政事務所之買賣、繼承移轉登記與戶地測量。然而各級地政機關之組織與權責，因地政業務之性質與工作量之大小與工作簡繁及社會、政治、經濟及時代背景之不同而有所差異。

⁷ 吳永添，〈考績激勵公務人員工作士氣之研究-以臺中縣所屬六鄉鎮市公所為例〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 92，頁 7。轉引自張潤書，〈行政學〉。臺北：三民，民 87，頁 104。

政府的一切施政，莫不以土地行政為基礎，要制定良好的土地政策並貫徹執行，則有賴地政機關正確的地籍資料，以及優秀之地政專業人才以資配合，才能達到簡政便民之目標。⁸而成立地政機關之主要目的：⁹

- 一、執行土地法所應辦理之各項地政工作，如地籍整理、土地使用規劃管制、規定地價、土地徵收與地權調整等土地行政工作。
- 二、為實現國家土地政策之執行，必須透過土地立法及地政機關之切實執行，而成立專責之地政機關。
- 三、為社會大眾提供專業性及技術性之服務，如產權之移轉等。

本論文對『地政機關』與『登記機關』，在文中兩種用語交互運用，並無區別，均指土地登記依法受理審查、登記之地政事務所。

貳、實質審查

所謂實質審查即地政機關於接受登記申請案件時，先依法定程序作程序上的審查，再作權利內容真偽的實質審查。即登記機關對於公、私有登記案件之申請或囑託登記案件後，應即審查，審查結果有問題者，應令補正或駁回，無誤者應即公告。而實質審查權不僅審查申請所必須之形式要件，土地權利變動之原因與事實是否相符外，審查項目應包括有無管轄權、申請人及其代理

⁸ 許文昌，《土地政策》。臺北：文笙，民 83，頁 77。

⁹ 同註 6，頁 57。

人資格有無欠缺、提出之文件是否齊全，並合於規定格式及依規定填寫、證明文件是否真實、申請書所載事項是否與證明文件或登記簿相符、權利有無爭執、登記費有無繳納及其他依法應審查項目等。¹⁰因此審查係為辦理登記案件之關鍵，依據土地法令及相關法令規定，地政機關應審查之項目應包含主體、客體、標的、內容等四要素。¹¹又從我國土地登記制度之本質來看是採實質審查，但實際執行面卻是形式審查。是以由上述很難判斷登記機關是應「實質審查」，抑或「形式審查」。依土地法第四十三條：「依本法所為之登記有絕對效力。」及第六十八條：「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。」可知我國登記制度具有公信力及損害賠償制度，且不動產價值不菲，一旦審查失誤，不但侵害到人民權益，而且造成國家損失，所以地政機關之審查方式，實為一重要的關鍵。¹²

本研究論文所指之土地登記審查內容，依目前土地法規定即屬實質審查，有別於僅採書面審核之形式審查。但實務執行面卻僅給予審查人員書面審查之實。

參、絕對效力

土地法第四十三條規定「依本法所為之登記有絕對效力。」，所謂絕對效力，依照民法第七百五十八條規定「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。」，及，同法第七百五十九條規定「因繼承、強制執行、公用徵收或

¹⁰ 溫豐文，《土地法》。臺北：三民，民 82，頁 102。

¹¹ 溫豐文、鍾政恭，〈論土地登記之實質審查〉，《現代地政》，第 156 期，民 83，頁 5。

¹² 許世強，〈對我國現行土地登記制度之探討〉，《現代地政》，第 248 期，民 91，頁 58。

法院之判決，於登記前已取得不動產物權者，非經登記，不得處分其物權。」觀之，不動產物權之得、喪、變更，以登記為生效要件，即依當事人之意思表示外尚須履行登記始生效力，並賦予絕對之公信力。

所謂登記有絕對效力，係為保護第三人起見，就登記事項賦予絕對效力。第三人信賴登記而取得土地權利時，不因登記原因之無效或撤銷而被剝奪。惟此項規定並非於保護安全之必要限度外，剝奪真正之權利。故在第三人信賴登記而取得土地權利之前，依照司法院院字第一九一九號解釋，在私法上之真正權利人仍得對於登記名義人主張登記原因之無效或撤銷，提起塗銷登記之訴。如不涉及私權爭執無人告爭時，原處分機關或其有監督之上級機關，認為原行政處分顯有法律上之瑕疵，自得依職權予以撤銷之。¹³

因此依法所為登記之效力，仍有一定之範圍與限制，對於已登記之第三人有絕對效力，惟對於詐欺、虛偽，而為矇騙登記之當事人，其登記之土地權利仍可推翻。換言之，即登記簿上之土地權利，對於善意取得登記之第三人視其登記為正當，而承認其有效。不許受害人有物權之回復請求權，僅得有對人之債權請求權，而對惡意取得登記之第三人，既難認其為信賴登記，應不受登記公信力之保護¹⁴。

本文所指之登記效力，依現行我國土地法之規定，係指絕對效力之登記生效要件而言，有別於登記對抗主義。

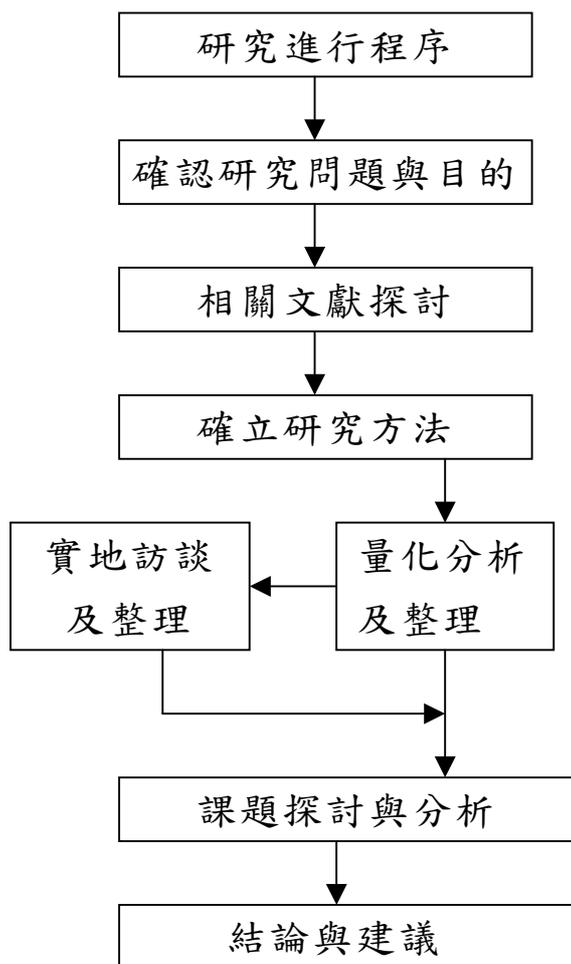
¹³ 徐台玉，《最新土地登記法規與實務》。桃園：著者自印，民 90.11，頁 1 之 15。

¹⁴ 蕭輔導著，《土地登記》。臺中：著者自印，民 91，頁 25。

第五節 研究流程與章節安排

壹、研究流程

圖 1-2 本研究流程



貳、章節安排

第一章緒論，本章針對研究動機、研究問題與目的、研究範圍、重要名詞概念界定及研究流程與章節安排等進行描述與介紹。

第二章相關文獻探討，論述土地登記制度之詮釋、土地登記制度行政效率之文獻探討、土地登記制度對財產權保護之文獻探討、登記制度對登記機關之顧客導向措施之影響的探討及土地登記制度變革之概況，期能從中理解到內、外顧客（業務承辦人員與地政士）在參與土地登記事務過程互動中，如何營造公私協力之夥伴關係，讓地籍資料得以獲得正確性、安全性及簡便性之目標。另就地政機關之服務品質滿意程度加以討論，以期能對地政人員異動情形有所分析與瞭解。

第三章為研究方法之介紹，主要在敘述以問卷調查、深度訪談方式來研究目前我國土地登記制度對財產權及顧客之影響情形，並針對問卷結果與訪談所得資料之分析來討論地政人員異動情，及本研究在研究上之限制為何。

第四章為問卷調查分析之介紹，主要是由研究者設計問卷，以問卷之方式郵寄給受訪對象，或親自將問卷交由登記審查之受訪對象，以詢問對於某些議題上之意見，並以 Excel 統計軟體處理及分析資料。並針對問卷調查結果中仍需再深度訪談分析之地方，在人際溝通的角色情境下，透過訪談者精心設計的問題來詢問受訪者，以得到研究假設上的答案。

第五章為結論與建議，本章綜述研究內容，提供研究問題結

論，最後提出對現行土地登記制度與顧客服務導向之建議，希望進一步積極營造地政機關與民眾（地政士）彼此間之良性回饋關係，以提昇為民服務之目標。

第二章 文獻探討

第一節 土地登記制度之檢視

壹、各國土地登記制度

土地登記制度乃不動產物權之公示方法，係將土地及建築改良物之所有權與他項權利之取得、喪失、移轉、變更、消滅等法律關係，依法定程序登載於地政機關之登記簿冊，其目的在於管理地籍、確定產權，並作為課徵土地稅，推行土地政策之依據。然由此可知，土地登記執行成效之優劣，對於人民財產權之保障與國家土地政策之實行影響甚鉅。

各國土地登記制度分為 1、契據登記制（法國式）。2、權利登記制（德國式）。3、托崙斯登記制（澳洲式）。而我國目前係採權利登記制加上托崙斯登記制之特有登記制度。

一、土地登記制度之種類

土地登記制度概分權利登記制、契據登記制及托崙斯登記制三種。契據登記制與權利登記制及托崙斯登記制之最大差別在於契據登記制採登記對抗主義，亦即發生物權移轉效力不以登記為要件，只要當事人雙方合意訂定書面契約，即發生物權之效力，我國初期之土地登記制度即採契據登記制。而權利登記制及托崙斯登記制乃採登記生效主義，依民法第七百五十八條規定：「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」，同法第七百六十條亦規定：「不動產物權之移轉及設定，應以書面為之」，與上開登記制不謀而合。

我國現今之土地登記制度，即採登記生效主義，並融合權利登記制及托崙斯登記制之精華，創設而成一適合國情之土地登記制度。

(一)、契據式登記制

契據式登記制，又稱為法國式登記制，或登記對抗主義。此制於土地所在之官署，備置公簿，登載土地權利之得喪變更事項，使有利害關係之第三人，得就該公簿辨認契據已經訂定之事實，推知土地權利存在之狀態。而土地權利之得喪變更，採意思主義，即認當事人間合意，訂立契約，即可發生物權變動效力，並不以登記為生效要件。其特點為：

- 1、登記對抗：土地權利之取得或變更，依當事人意思合意訂立契約，即已發生法律之效力，但以登記公示為對抗第三人之要件，而非生效要件。
- 2、形式審查：登記官署對於登記之聲請，只得為形式上之審查，

如登記手續、附件是否齊備。至於契約內容是否真實，有無瑕疵，則不過問。

- 3、無公信力：已登記之權利事實，如有第三人出而主張權利，應依實體法決定其權利之歸屬，若在實體法上認為不能成立或有無效或撤銷之原因時，則得以其不成立或無效而對抗已登記之第三人，故此登記制並無補於權利變動之維護。
- 4、隨意登記：登記與否，係屬自由，由當事人自行決定，並無任何強制規定。
- 5、人的編成：不以土地為標準，而依土地權利人登記次序之先後以編成之。
- 6、動態登記：登記偏重土地權利之變動情形。

(二)、權利登記制

權利登記制，又稱為德國登記制，或登記要件主義。此制對於土地權利之取得或變更，非經登記於官署之公簿，即不發生效力。非但不能對抗第三人，即當事人間，在法律上亦不發生物權變動之效力。其特點為：

- 1、登記生效：土地權利之得喪變更，除當事人間之合意，須訂立契約，並完成登記程序，為生效要件。

- 2、實質審查：登記案件審查不僅形式上之審查，且於土地權利發生變動之原因與事實是否相符，有無瑕疵，均須仔細審查無誤後始得登記。
- 3、有公信力：登記簿上所登記之項目，縱有無效或得撤銷之項目，亦不得對抗善意之第三人。換言之，登記之事實，對於善意之第三人，在法律上仍認為實體上為有效。
- 4、強制登記：一切土地權利，必須登記，變動時亦然。
- 5、物的編成：登記簿之編製，以土地為綱，依其登記先後次序而編成之。
- 6、靜態登記：登記簿先登記土地權利之現在狀態，再及於土地權利之變動事實。

(三)、托崙斯登記制

托崙斯登記制，為澳洲托崙斯爵士首創，又稱為澳洲登記制，或權狀交付主義。此制主要之作用，在於登記後土地權利具有確定性質，而使移轉便利。其法乃依官署之力作一次土地權利之總清理，以代替私人間之調查徵信追究權源，並以政府交付之權狀，確認產權，以替代私人間之契約行為。其特色為：

- 1、任意登記：即不強制一切土地必須申請登記，但任何土地申請為第一次登記後，其土地權利如有移轉或變更，非經登記，不生效力。

- 2、實質審查：登記案件審查不僅形式上之審查，且於土地權利發生變動之原因與事實是否相符，有無瑕疵，均須仔細審查無誤後始得登記。
- 3、有公信力：一經登記之土地權利，即有不可推翻的效力，此項權利之效力，由國家保證之。
- 4、交付權狀：土地為所有權登記時，登記機關除登載於登記簿外，對於土地所有權人核發權利書狀，以確立產權。
- 5、負擔登記：已登記之土地，如有設定權利負擔時，應為負擔登記。
- 6、登記錯誤損害賠償責任：已登記之土地權利，如有虛偽、詐欺、遺漏或錯誤，致真正權利人遭受損害時，登記官署負損害賠償之責任。

(四)、各國土地登記制之比較

綜上所述，各國土地登記制度的特點彙整如表 2-1 所示

表 2-1 各國土地登記制之比較

	契據登記制	權利登記制	托崙斯登記制	我國登記制
登記要件	登記對抗	登記生效	登記生效	登記生效
登記申請	任意申請	強制登記	任意登記	土地總登記採強制登記，建物則採任意登記

登記審查	形式審查	實質審查	實質審查	實質審查
登記效力	無公信力	有公信力	有公信力	絕對效力
編成主義	人的編成 ¹⁵	物的編成		物的編成
權利書狀	無	無	有	有
損害賠償	無	無	有	有
登記儲金	無	無	無	有
規定地價	無	無	無	有
各國之登記制度	法國、比利時、義大利、日本、南美、美國（大部分洲）、巴西、安南（舊法）	德、匈、牙利、奧地利、荷蘭、捷、埃、波蘭、瑞典	澳大利亞、新西蘭、加拿大、愛爾蘭、菲律賓、泰國、英格蘭、紐西蘭、馬來聯邦、錫蘭、鋼比亞、東非、烏干達、蘇丹、美國（部分洲）、安南（新法）	我國

資料來源：陳新明，〈土地登記制度〉，《土地事務月刊》，第 236 期，民 72，頁 36-49；黃志偉，《不動產登記理論與實務(上)》。台北：永然，民 91，頁 44-47；及本研究整理。

(五)、我國土地登記制度

我國現行土地登記制度依民法第七百五十八條規定：「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。」是故我國土地法依民法相關規定演化，創立一兼具托崙斯登記制及權利登記制之土地登記制度，融合而成為一種新的「權利登記制」。惟民國十一年之「不動產登記條例」曾採契據登

¹⁵ 契據登記制登記簿編成不以土地為準，而以土地權利人登記次序之先後編成之，因此登記完畢僅在契約上註記經過，不發權利書狀。

記制¹⁶。其特色為：

- 1、登記生效：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。不動產物權而移轉或設定，應以書面為之。(民法 758、760)
- 2、實質審查：地政機關對於登記之聲請，須為實質審查。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。
- 3、登記絕對效力：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。(土地法 43、土地登記 8)
- 4、物的編成：登記簿係按行政區域縣(市)鄉(鎮)地段，依地號或建號順序裝訂之。(土地登記 17、18)
- 5、發給權狀：登記完畢依申請登記性質，發給所有權狀或他項權利證明書。
- 6、地政機關設置登記儲金，負損害賠償責任：已登記之土地權利，如有虛偽、詐欺、遺漏或錯誤，致真正權利人遭受損害時，登記機關負賠償之責任。而地政機關特設置登記儲金，專備賠償之用。
- 7、規定地價：人民聲請總登記時，須同時自動申報地價，列為土

¹⁶ 溫豐文，《土地法》。台北：三民，民 80，頁 100。

地標示之重要事項，此項地價為法定地價，據以編造地價冊，作為課稅之依據。

二、土地登記制度的原則

土地登記制度是有關土地登記之法制規範，或大家共同遵守之準則，其實質內容包含土地登記之各種基本準則。因此，優良的土地登記制度之原則或條件應有穩固、簡易、精確、省費、迅速、適境等六大原則¹⁷。

- (一) **穩固**：土地登記之目的應能確定公、私產權，使其具有不可推翻之效力，因此穩固原則在土地登記制度上是政府推行各項土地行政業務首要原則，是政府基礎建設最重要之一環。
- (二) **簡易**：土地登記之雙方當事人之知識水準頗難齊一，政府在簡政便民的行政措施上，必須簡化各項土地登記事宜，始能滿足顧客之需求。
- (三) **精確**：土地權利關係人民財產至鉅，最易發生糾紛，因而地政事務所辦理移轉登記時，其土地登記之內容必須力求正確，避免登記機關之登記錯誤、遺漏或錯

¹⁷許文昌，《土地登記表解》。台北：文笙，民84，頁1。

誤，以減少當事人之土地權利糾紛。

(四) 省費：土地登記是為保障土地權利人之權益，更為政府施政之基石工作，故土地登記之費用力求低廉，以利登記之普遍推行。

(五) 迅速：民眾在知識時代的洪流及網際網路中，對行政機關之要求自然增加很多，因此土地登記辦理的程序應力求迅速，以保障當事人之權利。

(六) 適境：土地登記必須全國辦理，唯以各地環境互有不同，情俗各異，故優良之土地登記制度，須適合當地環境，俾推行順利。

我國的土地登記制度，是否符合此一原則，在學理與實務執行面上各有爭論。本文在探討我國的土地登記制度方面，以內、外顧客的觀點來分析我國土地登記，是否符合托崙斯權利登記制在學理上的特徵，來分析財產權保障與登記簡政便民之問題所在，和我國土地登記制度應努力之方向。

貳、土地登記制度變革之探析

一、我國土地登記制度變革之概況

我國土地登記制度變革之概況，主要是由正式規則（如憲法、民法、土地法、土地登記規則及相關法令）、及執行（機關組織、人員、作業方法及程序）所組成。茲將土地登記制度變遷概況分析如下¹⁸：

（一）、改變正式規則以確定公私有產權、釐整地籍時期（民國三十五年至三十八年）

臺灣地區之土地登記制度係源於日據時期，是從日據時期開始稍具雛型。依日本民法及不動產登記法之規定，日本之土地登記制度係採契據登記制，只須訂立契約之雙方當事人申請登記，登記機關即應受理，但其登記效力不能對抗第三人，對社會公眾無公信力，如有錯誤或遺漏，悉由當事人自行協商解決，登記機關不負賠償責任。由於政府之更易，造成登記制度之全盤改變，此一時期國民政府致力於將日本政府於臺灣所實施之契據登記制度，透過「臺灣地籍釐整辦法」及「臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法」之實施，扭轉為我國土地登記制度，其所極欲達成之主要目標為釐整地籍、確定產權。以財產權理論之觀點言，此種確定產權之行為能保障財產權有助於不動產之利用與交易，為日後經濟發展之基礎。

（二）、改變執行機制(簡化登記作業程序)以降低交易成本(民

¹⁸張琬宜，〈土地登記制度對財產權保障之研究〉