

調 查 報 告

壹、案由：現行土地登記費用係按登記標的之權利價值計收，惟登記機關之處理作業，非因權利價值高低而迥異，何以未採定額收費制度；登記儲金用於土地法第 68 條所定之賠償是否合理；主管機關有無重視民眾權益、怠惰修法，均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

關於現行土地登記費用係按登記標的之權利價值計收，惟登記機關之處理作業，非因權利價值高低而迥異，何以未採定額收費制度；登記儲金用於土地法第 68 條所定之賠償是否合理；主管機關有無重視民眾權益、怠惰修法，均有深入瞭解之必要乙案，經函請內政部說明，並諮詢學者專家及約詢相關機關主管人員，已調查竣事，茲臚列調查意見如後：

一、自 89 年 1 月 1 日起至 98 年 12 月 31 日止，全國土地登記費總收入計約 543 億元，其實際處理係於其中提存登記儲金約 44 億元以備登記損害賠償之用，經扣除保留逾 5 年未使用而解庫之約 18 億元，總計約 518 億元納入地方政府公庫，占登記費總收入之 95.36%，該納入公庫部分已變相成為政府增加財政收入之手段；內政部為中央地政主管機關，竟未釐清行政規費與產權保險費性質之差異，亦未正視計費價值認定標準之矛盾，洵有疏失，允應通盤檢討改進。

(一)查土地法第 65 條規定：「土地總登記，應由權利人按申報地價或土地他項權利價值，繳納登記費千分之二。」、同法第 76 條第 1 項規定：「聲請為土地權利變更登記，應由權利人按申報地價或權利價值

千分之一繳納登記費。」；同法第 68 條亦規定：「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。」、同法第 70 條亦規定：「地政機關所收登記費，應提存百分之十作為登記儲金，專備第 68 條所定賠償之用。地政機關所負之損害賠償，如因登記人員之重大過失所致者，由該人員償還，撥歸登記儲金。」。復查規費法第 10 條第 1 項第 1 款規定：「行政規費：依直接材（物）料、人工及其他成本，並審酌間接費用定之。」。

(二)據內政部稱，我國土地登記制度係採德國權利登記與澳洲托崙斯登記制度之優點，融合成一種新的權利登記制度，登記如有錯誤、遺漏或虛偽致受損害者，地政機關應負損害賠償之責，為該制度特色之一。因此，土地登記權利人所繳之登記費有一部分供產權保險之用，該部分並非政府編列之預算，係由申請登記之權利人所繳，作為產權登記相互保險之用，而由政府代為管理，故土地法第 70 條明定，地政機關應自所收登記費，提存百分之十作為登記儲金，專備土地法第 68 條所定賠償之用。至於供產權保險用途以外之其餘部分，性質則屬行政規費，自不待言。按規費法第 10 條第 1 項第 1 款規定之意旨，即在揭示政府並非營利組織，其所提供之公共服務不應以營利為目的，故收取行政規費不得以賺錢為主要考量。按扣除供產權保險之用以外之土地登記費係以土地登記之公共服務作為對價，即一般所謂之行政規費，自宜依成本費用填補原則，按成本費用計徵，始屬公平合理。惟詢據內政部表示，因地政機關須負無過失之登記損害賠償責任，以產

權登記之保險概念觀之，按不動產權利價值作為收費基準尚屬合理，此雖與規費法第 10 條第 1 項第 1 款規定所採之費用填補原則不盡相符，惟基於土地法所定土地登記制度，地政機關應負擔無過失損害賠償責任之特殊性，登記費之性質應可符合同條第 2 項之但書規定，亦即收費基準屬於辦理管制、許可、設定權利、提供教育文化設施或有其他特殊情形者，得併考量其特性或目的定之云云。

(三)然現行登記費收入依土地法第 70 條第 1 項規定，僅提存百分之十作為登記儲金，其餘百分之九十並未用於登記之損害賠償。據內政部統計，自 89 年 1 月 1 日起迄 98 年 12 月 31 日止，全國登記費總收入計 543 億 5,877 萬 9,787 元，其中提存作為登記儲金總額計 44 億 1,607 萬 3,781 元，僅約占登記費總收入之 8%，逾 9 成之登記費收入均納入地方政府公庫。顯見上開繳庫部分並未用於登記之損害賠償，故內政部所稱「因地政機關須負無過失之登記損害賠償責任，以產權登記之保險概念觀之，按不動產權利價值作為收費基準尚屬合理」之說法與事實不符。是以，上開繳庫部分既純屬行政規費，並非供產權保險之用，是否宜採「利益報償原則」以產權價值多寡計徵規費？實不無令人質疑之處。

(四)又，現行繳納登記費之產權價值認定標準，同一筆土地辦理抵押權設定登記與所有權移轉登記時，所核定之權利價值往往高於申報地價數倍，導致抵押權設定登記費高於土地移轉登記費之情形屢見不鮮。惟相對於抵押權設定登記，所有權移轉登記對於當事人之權利保障應屬更鉅，其登記收費理應較抵押權設定更高，然實務恰為相反。詢據內政部表示，因申報地價約僅為公告土地現值之 3 成，致與他

項權利變更登記計收基準差距拉大。另因聲請他項權利登記，如為抵押權其權利價值係以設定契約書所載擔保債權總金額計收千分之一為登記費，當事人為貸款融資需要，多會斟酌不動產實際價格估算，故與公告現值較為相近；至於用益物權之設定，雖通常多為定期之租金，或未定租金者，其權利價值不易確定，然基於契約自由原則，按當事人雙方合意訂定之權利價值千分之一計收登記費尚稱合理；若上開合意之權利價值明顯偏低，意圖規避登記費時，登記機關在實務上亦無法採取對應作為云云。顯見現行規定仍有許多矛盾、不合理之處。

(五)依土地法第 43 條規定，登記具有絕對效力。真正權利人於第三人取得土地權利之新登記後，因地政機關登記錯誤或遺漏，僅得依土地法第 68 條規定請求損害賠償，不得向法院提起塗銷登記之請求，故由登記費收入提撥百分之十作為登記儲金，其性質上具有產權保險概念，該部分之收費依當事人受益程度，以產權價值之一定比例計收，尚屬合理；惟其餘百分之九十部分乃土地登記公共服務之對價，屬行政規費之一種；且登記機關辦理土地登記之處理作業與程序，並未因權利價值高低而有差別。又，考量土地登記為政府應負之行政責任，亦為地籍整理之初步，不宜使申請登記者負擔過重，反致窒礙難行之立法意旨，非產權保險部分之收費，自應依規費法第 10 條第 1 項規定，採成本費用填補原則辦理，始為允當。至於內政部表示，如改變現行登記費計費方式，分別收取登記工本費及登記損害賠償儲金費用，將可能造成房地產投機炒作，並徒增行政複雜度及行政成本乙節，係取決於中央主管機關能否制訂合乎法、理、情之機制，核與採行「費用

填補原則」或「利益報償原則」尚無直接關係。

- (六)綜上，自 89 年 1 月 1 日起至 98 年 12 月 31 日止，全國土地登記費總收入計約 543 億元，其實際處理係於其中提存登記儲金約 44 億元以備登記損害賠償之用，經扣除保留逾 5 年未使用而繳庫之約 18 億元，總計約 518 億元納入地方政府公庫，占登記費總收入之 95%，該納入公庫部分已變相成為政府增加財政收入之手段；內政部為中央地政主管機關，竟未釐清行政規費與產權保險費性質之差異，亦未正視計費價值認定標準之矛盾，洵有疏失；究土地登記費之計收是否公平合理，有無增加民眾負擔之虞，內政部允應通盤檢討改進。

二、內政部對於因登記錯誤、遺漏或虛偽致受損害者，未考量土地登記之特性與民眾權益之保障，明確界定土地法第 68 條之損害賠償請求權之真義，即類推適用其他法律關於時效之規定；另現行有關登記儲金保留逾 5 年解繳公庫之作法，有無合乎登記儲金之設置宗旨，是否造成日後損害賠償給付之困難進而損及當事人利益，亦未整體考量，顯有失當。

- (一)土地法雖定有因登記錯誤、遺漏或虛偽致受損害者，由該地政機關負損害賠償責任之規定，但該法並未明定登記錯誤、遺漏或虛偽致受損害之賠償請求權時效或/及請求權之起算點，以致民眾依土地法提起登記損害賠償之訴時，法院判決常有採認應適用民法第 125 條一般請求權消滅時效 15 年者，因此乃有最高法院 98 年度第 6 次民事庭會議提案討論決議：「土地法第 68 條第 1 項規定核係國家賠償法之特別規定，土地法就該賠償請求權既未規定其消滅時效期間，即應依國家賠償法第 8 條第 1 項之規定

，據以判斷損害賠償請求權是否已罹於時效而消滅。」。內政部前亦以77年2月12日台內地字第574642號及76年3月19日台內地字第485793號函釋有案。至於損害發生時點之爭點，據內政部稱，登記機關多主張自錯誤發生時即生損害，惟近來法院判決多採應自請求權人知得行使賠償請求權時起算。但以土地登記錯誤或遺漏案件觀之，多數權利人並無法即時察覺損害發生，以致事隔數十年後，權利人欲買賣移轉或其他原因，申請重新辦理測量或權利變更登記時，方才發現受有損害，此乃由於不動產與一般財貨之性質有別所致。惟當權利人欲依土地法申請登記之損害賠償時，無論類推適用國家賠償法第8條規定之2年或5年、或民法第125條規定之15年，抑是民法197條有關損害賠償之10年期間消滅時效之規定，往往罹於時效消滅不能請求賠償。質言之，不同於一般國家賠償案件中造成之損害通常立即可知，由於不動產之持有期間較長以及產權價值普遍較高，權利人通常無法立即查覺土地登記所發生之錯誤或遺漏，以致根本不知其請求權已發生，每每形成巨大的隱藏性損害，致相關爭訟層出不窮。

(二)按我國不動產物權變動係以登記為生效要件及採公示方法，並依土地法第43條規定，而具有絕對效力，故為維護交易安全，縱令其登記內容與真實物權狀態不符，對於信賴登記之善意權利取得人不生任何影響。是以，我國土地登記制度從登記申請人所繳之登記費中，創設一種保證基金，以賠償登記錯誤、遺漏或虛偽所造成之損失。基此，土地法之登記損害賠償與登記儲金設置兼具受益者付費與產權保險之概念，而登記儲金其實係登記申請人為相互

保險所繳之費用，而由政府代管及處理，並非政府之預算；且登記儲金制度，係採無過失主義，因此不適用國家賠償。因此，對於登記申請人依土地法申請登記損害賠償之案件，實不應將其單純視為「公務人員之特定行為侵害人民權益所造成的一般國家賠償案件」，其請求權依理實應無消滅時效之適用，法如有不周，自不應怠惰修法，而兀自以法無明定為由，即類推適用其他法律之規定，以為搪塞。

(三)又，土地法雖定有登記費應提存百分之十作為登記儲金之規定（有部分縣市政府未依規定提存登記儲金，而以一般預算方式編列費用支應），但該法並未規定登記儲金之保留年限，故內政部前以 76 年 3 月 19 日台內地字第 485793 號函釋，應配合國家賠償法第 8 條第 1 項有關賠償請求權時效之規定保留 5 年，5 年後如未有發生損害賠償之情事，即悉數解繳公庫。爰此，地方政府現行作法多將逾保留 5 年期限之登記儲金解繳公庫，然我國登記儲金之設置，實負有產權保險之責任，其性質與一般歲入預算尚屬有別，土地法既未規定登記儲金之保留年限，其立法意旨是否即為永久保留？上開內政部有關 5 年後如未有發生損害賠償之情事即悉數解繳公庫之函釋，與土地法設置登記儲金之意旨是否有悖？內政部允宜進一步檢討釐清。

(四)綜上，由於不動產與一般財貨之性質不同，土地登記錯誤或遺漏造成損害發生時，權利人往往無法立即察覺。惟內政部對於因登記錯誤、遺漏或虛偽致受損害者，未考量土地登記之特性與民眾權益之保障，明確界定土地法第 68 條之損害賠償請求權之真義，即類推適用其他法律規定，以致相關爭訟案件

層出不窮；另現行有關登記儲金保留逾 5 年解繳公庫之作法，有無合乎登記儲金之設置宗旨，是否造成日後損害賠償給付之困難進而損及當事人利益，亦未整體考量，漠視土地登記權利人權益受到損害，徒增民眾成本、浪費社會資源，顯有失當，允應本諸憲法保障人民財產權之意旨，針對現行規範之合理性、適法性與正當性通盤檢討，研議是否宜以法律明定之。

三、登記機關辦理土地登記，支出材料、物、人工及其他直接或間接費用，並擔負無過失損害賠償責任；然內政部未考量地方辦理土地登記之行政成本，亦未兼顧社會公平正義，忽視相關法規陸續規定免繳登記規費之情形，洵有疏失，允應協調相關機關確實檢討改進。

(一)據地方政府反映，因近年配合政府需要，如金融機構合併法等相關法規明定，辦理權利變更登記免繳登記規費，已嚴重造成地方政府財政收入短收，甚而影響地方建設。

(二)查金融機構合併法第 17 條規定：「金融機構經主管機關許可合併者，其存續機構或新設機構於申請對消滅機構所有不動產、應登記之動產及各項擔保物權之變更登記時，得憑主管機關證明逕行辦理登記，免繳納登記規費，……」。詢據內政部稱，上開辦理權利變更登記免繳登記規費之規定，係金融主管機關基於國家金融政策，考量金融機構營運成本而訂定，立法前未洽詢該部表示意見，導致爾後其他法令規定，如金融資產證券化條例第 38 條、金融控股公司法第 28 條、存款保險條例第 37 條等均援例辦理，該部已無反對立場，僅能堅持仍需收取

權利書狀費云云。

(三)按登記機關受理金融機構申辦土地權利變更登記，均需支出材料、物料、人工及其他直接或間接費用，並擔負無過失損害賠償責任。惟因相關法規陸續放寬金融機構等辦理權利變更登記免繳登記費之情形，加上是類案件數量及價值均甚鉅，以致地方政府辦理登記作業入不敷出；更有甚者，一旦上開免費登記案件因登記錯誤遺漏或虛偽致受損害，亦需由其他權利人所繳納之登記費提撥之登記儲金予以支應。以上現象是否合乎受益者付費原則？有無考量地方行政負擔？有無兼顧社會公平正義？內政部均未通盤考量規劃，以致登記機關前後失據、徒增負擔。

(四)綜上，登記機關辦理土地登記，支出材料、物、人工及其他直接或間接費用，並擔負無過失損害賠償責任；然內政部未考量地方辦理土地登記之行政成本，亦未兼顧社會公平正義，忽視相關法規陸續規定免繳登記規費之情形，洵有疏失，允應協調相關機關確實檢討改進。

四、測量與登記常有連帶關係，以致測量土地之地籍圖線及計算土地之面積有誤，屢屢造成登記權利人之權益受損，惟土地登記規則第 13 條規定限縮人民請求土地登記損害賠償之範圍，以及相關函令解釋亦排除「地籍圖重測錯誤」等態樣適用土地法第 68 條之規定，對於民眾權益之保障未臻周全，導致相關爭訟案件層出不窮，內政部允宜通盤檢討改進。

(一)按土地法第 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。但該地政機關證明其原因應歸責於受害人時，不在

此限。」、第 69 條規定：「登記人員或利害關係人，於登記完畢後，發見登記錯誤或遺漏時，非以書面聲請該管上級機關查明核准後，不得更正。但登記錯誤或遺漏，純屬登記人員記載時之疏忽，並有原始登記原因證明文件可稽者，由登記機關逕行更正之。」、土地登記規則第 13 條規定：「土地法第 68 條第 1 項及第 69 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。」，另，內政部 85 年 9 月 9 日台(85)內地字第 8508559 號函釋略以：「地籍圖重測錯誤致善意第三人受損害，無土地法第 68 條之適用」、88 年 9 月 30 日台(88)內地字第 8811240 號函釋略以：「純屬測量錯誤致受損害者，得依國家賠償法規定辦理」。

(二)詢據內政部稱，土地建物複丈測量費用係屬勞務費用，與申辦土地登記案件所收取之登記費性質不同；且土地法第 70 條規定自登記費中所提撥之登記儲金並不包含複丈及測量費用。又土地法所定登記儲金，係為地政機關登記人員辦理登記發生錯誤、遺漏或虛偽等情事而生損害賠償之用，而地籍測量係地政機關依職權提供不動產測量之技術性服務，如鑑界複丈等純屬測量錯誤而未涉登記者，應無從適用登記儲金請求損害賠償，況依地籍測量實施規則第 221 條規定，民眾對於申請鑑界結果有異議時，得申請再鑑界，申請人對於再鑑界結果仍有異議者，尚可向司法機關訴請處理，其處理程序上及法律效果均與登記處理方式有所不同，爰將「純屬測量錯誤」排除於土地法第 68 條規定之登記錯誤範疇，尚無不妥云云。

(三)查土地法第 38 條規定：「辦理土地登記前，應先辦

地籍測量，其已依法辦理地籍測量之地方，應即依本法規定辦理土地總登記。」蓋測量與登記常有連帶關係，不動產經申請進行測量後，將成果登記於簿冊後，從而產生法律效果。換言之，地籍測量乃土地登記之前置作業，其與民眾土地登記權利之取得、喪失、變更牽涉甚鉅，此由民眾屢屢陳情測量土地之地籍圖線及計算土地之面積有誤，造成權益損失可知。然而，土地登記規則第 13 條規定卻限縮人民請求土地登記損害賠償之範圍，以及相關函令解釋亦排除「地籍圖重測錯誤」、「純屬測量錯誤致受損害」等態樣適用土地法第 68 條之規定，經常於實務上與學理上引發爭議。

- (四) 根據最高法院 76 年度第 5 次民事庭會議決議認為：「土地登記規則第 12 條（現為第 13 條）所指情形，乃屬例示，不能以此而謂因土地重測而發生之登記錯誤遺漏情形，不包括在土地法第 68 條之內。土地法第 68 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作狹義解釋，致與土地法之立法精神不符。」。根據上開決議意旨，土地登記規則第 13 條規定既然與土地法之立法精神不符，內政部竟未循修法途徑解決，反稱：「土地法第 68 條規定之登記錯誤，於司法實務上亦包含因測量錯誤所致之登記錯誤。」，而推由司法處理，徒增興訟案件。況且，地政機關於實際面臨民眾循司法途徑申請損害賠償時，往往引用土地登記規則第 13 條及內政部相關解釋以為抗辯或答辯，更造成民眾求償曠日費時。
- (五) 綜上，測量與登記常有連帶關係，以致測量土地之地籍圖線及計算土地之面積有誤，屢屢造成登記權

利人之權益受損，惟土地登記規則第 13 條規定限縮人民請求土地登記損害賠償之範圍，以及相關函令解釋亦排除「地籍圖重測錯誤」等態樣適用土地法第 68 條之規定，對於民眾權益之保障未臻周全，導致相關爭訟案件層出不窮，內政部允宜通盤檢討改進。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，函請內政部確實檢討改進見復。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。