

調 查 報 告

案由：據報載，土地登記第二類謄本內容包含所有權人之戶籍地址，且任何人均得申請，恐洩漏民眾隱私，嚴重損及權益等情乙案。

調查意見：

據報載，土地登記第二類謄本內容包含所有權人之戶籍地址，且任何人均得申請，恐洩漏民眾隱私，嚴重損及權益等情乙案，經函請內政部查復到院，業經調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

一、內政部考量不動產交易安全及實踐法律規定之公益，認為土地登記第二類謄本仍有揭示所有權人戶籍住址資料之需要，尚非無據；惟該部持續關注不當利用第二類謄本之態樣與情形，審慎權衡「避免人格權受侵害」與「促進個人資料之合理利用」，適時檢討公開或提供登記謄本之方式及所涉個人資料之內容與範圍，亦屬必要。

(一)按我國不動產物權之存在與變動，有別於動產物權以「交付」標的物，現實移轉占有並表彰其權利之方式，係採「登記」方式，做為權利變動之表徵，此觀民法第 758 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。」、第 759 條規定：「因繼承、強制執行、公用徵收或法院之判決，於登記前已取得不動產物權者，非經登記不得處分其物權」即明。又按同法第 759-1 條規定：「不動產物權經登記者，推定登記權利人適法有此權利。因信賴不動產登記之善意第三人，已依法律行為為物權變動之登記者，其變動之效力不因原登記物權之不實而受影響」及土地法第 43 條規定：「依本法所為之登記，有絕對效力」可知，不動產物權一經登記，即產生「公信力」，縱令其登記與實質權利不符

，對於信賴此項登記之第三人，亦應予以保護。換言之，不動產登記之「公信力」，即在於使民眾信賴政府機關所登載之權利狀態下進行交易，以維護交易秩序與安全，並避免善意之第三人遭受損害。據此，為達「公信力」之效力，政府機關必須以一定之公示方法，提供民眾輕易辨識之證明文件，使其知悉不動產之權利狀態及其變動之實際情形，此即不動產登記資料公示之主要原因與目的。

- (二)詢據內政部表示，「土地登記簿」乃登記機關依法登記不動產權利狀態之法定簿冊，並記載不動產權利標的與其權利人之繫屬關係及其內容資料，其他機關並無類似資料。故民眾於實務上因不動產權利標的所生之法律關係，或依法律規定有通知不動產權利人之必要時，自應依登記簿記載之權利人為準，並需以申請謄本方式，使當事人與第三人均得自外部認識其存在與內容，俾以保障交易之安全。民國（下同）35年10月2日公布施行之土地登記規則第16條第1項即規定：「聲請給與登記簿之謄本或節本者，須繳納抄錄費，…」嗣於78年12月29日公布修正之土地法，並增訂第79條之2規定略以：「有左列情形之一者，應繳納工本費或閱覽費：…二、聲請發給登記簿…謄本或節本者。…」據此，登記機關乃將登記簿登記之權利內容，以提供任何人申請登記簿謄本（或節本）或閱覽電子處理之地籍資料等方式公示（含權利人姓名及住址資料），；惟當時有關提供謄本之內容或申請人資格，尚無相關分類或限制規定。
- (三)嗣因電腦網路發達，民眾逐漸重視個人資料之保護，故該部先於92年11月14日起限制於網路上申領之謄本，不提供統一編號及出生日期資料；並於同年11月20日至93年間，共5次邀集法務部、各直轄

市、縣(市)政府、相關不動產服務業公會代表召開會議研商，基於僅揭示姓名不足以確認孰為權利人，未符合公示原則、利害關係人審認困難且網路無法辨識及核發、謄本分類複雜不易執行應予簡化、依法須以住址為通知等考量，決議自 94 年 1 月 1 日起謄本分二類提供，其後並於土地登記規則增訂第 24 條之 1 規定：「申請提供土地登記及地價資料，其資料分類、內容及申請人資格如下：一、第一類謄本：顯示登記名義人全部登記資料；應由登記名義人、代理人或其他依法令得申請者提出申請。二、第二類謄本：隱匿登記名義人之統一編號、出生日期及其他依法令規定需隱匿之資料；任何人均得申請。」故現行二類謄本內容之主要差異，在於有無隱匿登記名義人之統一編號及出生日期資料。

- (四)惟第二類謄本核發後，臺北市政府屢獲民眾陳情，不動產相關業者利用第二類謄本之姓名與住址資料侵擾所有權人，且該等資料相連結復有違反「個人資料保護法」之虞等情，乃 4 次函請內政部檢討謄本分類制度，該部乃邀請專家學者、相關機關及團體，分別於 99 年 7 月 7 日、101 年 2 月 17 日召開研商「土地登記及地價資料謄本分類制度」會議，彙整相關意見研議結果，基於「增加利害關係人申請謄本種類所衍生認定範圍、網路申請及地政事務所審認等相關執行疑義，宜有完整配套措施方能施行」、「不動產交易前，民眾或不動產專業人士多於事先申請載有所有權人姓名資料之第二類謄本，以查明不動產權屬，避免交易糾紛發生」、「所有權人相同姓名者眾多，如僅揭示其姓名尚不足以確認孰為真正之所有權人，是需將其戶籍住址予以顯示，俾使交易當事人能取得更完整正確之不動產標的資料」、「不動產之法律關係日

趨複雜多樣，相關法律規定之實踐，均需賴以申請第二類謄本方式，取得所有權人及其戶籍住址資料，以查明所有權人為何，並通知其相關權利與義務」之理由，認為第二類謄本仍有將所有權人戶籍住址資料揭示之需要，應予維持。

- (五) 綜上，內政部考量不動產交易安全及實踐法律規定之公益，倘驟然限制申請第二類謄本者之資格或全然隱匿該謄本上所有權人戶籍住址資料，將不利公益，且付出更多社會成本；又鑑於實務上民眾反映因揭示該資料而受到侵擾之情形，多因不動產經紀人員不當利用該資料為行銷行為所致，故為解決此等問題，應對於該業者建立具體規範及行為，並有效執行罰則，以為防杜，尚屬有據。惟法務部於上開 101 年 2 月 17 日召開之第 2 次會議表示：「第二類謄本所涉個人資料之利用，是否逾越特定目的及執行法定職務之『必要範圍』而有違反比例原則之虞，因涉及個人資料隱私權與交易安全之公共利益間之比較衡量判斷，及土地登記規則等相關地政法規之解釋適用，宜由內政部審慎權衡『避免人格權受侵害』與『促進個人資料之合理利用』，考量公開或提供登記謄本之方式及所涉個人資料之內容與範圍」等語，故內政部持續關注不當利用第二類謄本之態樣與情形，依法務部上開意見適時檢討，亦屬必要。

二、內政部監督不動產經紀業者，落實倫理規範，避免經紀人員不當利用第二類謄本之住址資料侵擾所有權人之事件發生，成效不彰，允宜就如何真正「落實公會自律管理功能，提升行政管理效能」深入檢討。

- (一) 按不動產經紀業管理條例第 7 條第 6 項規定：「第二項全國聯合會應訂立經紀業倫理規範，提經會員代表大會通過後，報請中央主管機關備查。」、第 29 條

第 1 項第 3 款規定：「違反第 7 條第 6 項……規定者，處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。」不動產仲介經紀商業同業公會全國聯合會（下稱仲介全聯會）依上開條例第 7 條第 6 項規定訂定「不動產仲介經紀業倫理規範」（下稱倫理規範）於 91 年 7 月 15 日報經內政部准予備查。94 年 1 月 1 日起土地登記謄本分二類提供，曾有不動產相關業者利用該謄本之住址資料侵擾所有權人，為避免此種情形之發生，內政部前於 95 年 6 月 22 日函請不動產服務相關公會全國聯合會約束會員，避免執業過程有擾民行為，及儘速修訂倫理規範。嗣經仲介全聯會修訂倫理規範第 16 條：「經紀人員不得利用土地登記及地價電子資料謄本之住址資料，侵擾所有權人」、第 18 條：「經紀業違反本規範者，由所在地同業公會審議處理後，如涉及處罰事項者，該公會應列舉事實，提出證據，報請經紀業所在地直轄市或縣(市)主管機關處理」等相關規定後，報經內政部 97 年 12 月 3 日准予備查在案。

- (二) 詢據內政部表示，邇來民眾反映受到侵擾之情形，多因不動產經紀人員不當利用第二類謄本之資料為行銷行為所致，上開倫理規範自 97 年 12 月 3 日備查後，迄今難有具體事證而遭處罰案例，究其原因可能係該倫理規範之規定難以執行或公會執行無相關標準規範以資遵循，該部爰於 101 年 4 月 11 日函請仲介全聯會儘速依同年 2 月 17 日召開研商「土地登記及地價資料謄本分類制度」第 2 次會議決議，提出具體可行之改善方案或修正條文，函送該部研議。仲介全聯會即於同年 4 月 30 日函復內政部，各縣市公會理事長暨法規會會議通過決議訂定「不動產經紀人員不當利用謄本侵擾所有權人申訴作業流程」，具體訂定

申訴窗口、申請表單、處理期限、審議結果之處理等事項，案經內政部函請直轄市、縣(市)政府提供建議意見並彙整研議後，於 101 年 6 月 21 日函請仲介全聯會針對上開申訴作業流程，檢討增修有關各公會設置專責人員、審議委員會(或小組)及其成員二分之一應為非經紀業者之公正人士之限制、保護申訴人之個人資料、主管機關查訪及每季函報該部案件處理情形、加強宣導等機制，俟該會修正後，該部將函請直轄市、縣(市)政府配合辦理，並廣為宣導。

(三)按內政部雖於 95 年 6 月 22 日函請仲介全聯會約束會員，避免執業過程有擾民行為，及儘速修訂倫理規範。惟仲介全聯會卻遲至 97 年 12 月 3 日始修訂倫理規範第 16 條、第 18 條等相關規定報部備查。而臺北市政府分別於 96 年 7 月 13 日、100 年 5 月 27 日、100 年 12 月 29 日、101 年 6 月 29 日 4 次函請內政部，檢討是否隱匿第二類謄本之住址資料，以減少民眾被騷擾情形，顯見不動產經紀人員不當侵擾所有權人事件，未曾間斷，內政部雖就第二類謄本應否隱匿住址資料進行檢討，卻未即時督飭仲介全聯會要求所屬會員，確實遵守倫理規範並探究其原因，以提出有效對策。延至 101 年 4 月 11 日，始以倫理規範規定難以執行或公會執行無相關標準規範以資遵循為由，再函請仲介全聯會儘速提出具體可行之改善方案或修正條文，函送該部研議，仲介全聯會雖於同年 4 月 30 日函報「不動產經紀人員不當利用謄本侵擾所有權人申訴作業流程」，惟該作業流程迄今仍在檢討增修中，顯見多年來，內政部監督不動產業者，如何落實倫理規範，避免經紀人員不當侵擾所有權人之事件發生，成效不彰；復按不動產經紀人員無論以任何手段，不當侵擾所有權人，均屬不當之行為，並無須以「不

當利用土地登記及地價電子資料謄本之住址資料」為其要件，再依不動產經紀業管理條例第 29 條第 1 項第 3 款規定意旨，只須有違反倫理規範之情事，地方主管機關本得依法裁處，並無須先經所在地同業公會審議處理，倫理規範第 18 條規定，恐有增加法律所無限制之虞，況就受侵擾之所有權人與地方主管機關而言，如何查證經紀人員係「不當利用土地登記及地價電子資料謄本之住址資料」，難度甚高，地方公會審議結果，如涉及處罰事項而須報請地方主管機關處理者，尚需列舉事實，提出證據，能否確實執行，實值商榷，縱令訂定申訴作業流程等相關機制，能否妥適解決，不無疑義。據此，內政部允宜就如何監督不動產經紀業者，真正「落實公會自律管理功能，提升行政管理效能」深入檢討。

- (四)又按「電腦處理個人資料保護法」於 99 年 5 月 26 日修正名為「個人資料保護法」並公布全文，除第 19 條至 22 條及第 43 條之刪除，自新法公布日施行外，其餘條文（除第 6 條及第 54 條外）自 101 年 10 月 1 日施行。詢據內政部表示，為防止不動產經紀業者保有之個人資料遭竊取、竄改、滅失或洩漏，將依個人資料保護法第 27 條規定，指定不動產經紀業者，訂定個人資料檔案安全維護及業務終止後個人資料處理計畫，並督促不動產經紀業者確實依照相關規定辦理，以確保當事人之權益。該法對於非公務機關蒐集、處理及利用個人資料之條件及違反規定之處罰，均訂有明文，故倘不動產經紀業者於該法施行後，有以第二類謄本資料侵擾所有權人者，自得視其具體個案情形，依新法規定處理。

調查委員：馬以工