

南投縣政府 110 年度研究報告

淺談不動產登記與審查制度

研究人

服務單位：南投縣竹山地政事務所

研究人員：張醫傑

南投縣政府 110 年度研究報告摘要表

研究報告名稱	淺談不動產登記與審查制度
研究單位及人員	南投縣竹山地政事務所 課員張醫傑
研究緣起與目的	<p>我國現行不動產登記制度係兼採德國權利登記制與澳洲托崙斯登記制而形成一種新的權利登記制度，是登記具公信力及實質審查便成為我國不動產登記之主要特色。惟依現行法令所規定之文面意義，實難分辨登記機關所應採行之審查方式究為「實質審查」或「形式審查」，學說及司法實務上亦採有不同見解，故於登記案件審查實務上，地政機關往往受限於人力不足或因人員流動頻繁導致專業能力未能完整傳承，而流於形式。我國關於土地登記之申請，依規定應提出法定文件及書類。另外，雖登記機關依法有依職權調查證據之權，而不受當事人主張之拘束，且登記機關基於調查事實及證據，必要時得以書面通知相關之人陳述意見；儘管如此，但基於法律保留原則，登記機關即不應要求登記申請人提出法定文件書類以外之文件。故我國係採實質審查主義？或形式審查主義？此實有再行深入探討之必要。緣此，本研究擬從學理角度對於不動產登記法制之基礎性問題，亦即土地登記機關審查權限之法律議題進行探討。</p>
研究方法與過程	<p>本文將透過文獻整理與登記審查相關議題之彙集，加以分析整理，最後歸納出本研究結論，並針對現行做法研擬具體建議。</p>
研究發現與建議	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提高不動產登記法令之法律位階。 2. 專設不動產登記法庭。 3. 擬定審查作業標準化程序。 4. 建立不動產登記專業代理人及簽證制度等輔助審查機制
選擇獎勵	<input checked="" type="checkbox"/> 行政獎勵 <input type="checkbox"/> 獎勵金

目 錄

壹、前言	1
貳、我國不動產登記制度概述	1
參、形式審查與實質審查之概念與區別.....	5
肆、結論與建議.....	6

壹、前言

我國現行不動產登記制度係兼採德國權利登記制與澳洲托崙斯登記制而形成一種新的權利登記制度，是登記具公信力及實質審查便成為我國不動產登記之主要特色。申言之，不動產物權登記具有絕對效力，加以登記簿公示，具有對世效力，其得喪變更之法律行為，一經登記，即對於權利義務雙方發生效力。故為使登記絕對效力所保護之登記簿上所記載之事項具有公信力，登記機關須進行審查工作，以使信賴登記表徵而取得權利之善意第三人得受到保障。

司法見解認我國登記審查係採實質審查制度，因此司法機關就相關偽冒案件常賦予地政機關相當程度之責任，以實質審查之觀點認定地政機關責任，對於審查人員課以過重且不合理之負擔（康秋桂，2011），造成登記審查人員莫大的壓力，在雙重壓迫之下，基層審查人員流動率日益嚴重，這對原本編制不足之登記機關，更如同雪上加霜，另外，新進人員專業訓練又不足，恐會增添審查作業登記錯誤率。故如何找出適宜目前土地登記實務所遭遇困難之解決方案及降低地政機關登記審查人員流動率之情事為本研究書寫之動機，亦為所欲研究之重點。

貳、我國不動產登記制度概述

一、登記制度之特點

我國現行之不動產登記制度，係以民法、土地法及土地登記規則等法令規定為主要基礎建構而成，參照民法第 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。」是民法原則上係採登記生效主義，即以德國權利登記制度為其根本，另按土地法第 43 條所定：「依本法所為之登記，有絕對效力。」此具公信力之特點，則為德國權利登記制及澳洲托崙斯登記制度之特色，故學說上向來認為我國不動產登記制度係兼採德國權利登記制度及澳洲托崙斯登記制度之特點融合而成之一種新

的權利登記制度，其特點如下分述：

- (一)強制登記：即在一定期間內，就直轄市或縣(市)之全部土地，強制登記；建物所有權之登記原則上為任意性，但一經登記後，即採強制。
- (二)登記生效與宣示登記主義：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；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。(民法758、759)
- (三)登記採實質審查主義：登記機關對登記申請之案件，不僅需審查其形式要件是否齊全，更要審查權利來源是否有瑕疵，對於登記申請之內容亦具有實質審查之權限，並得依法要求公告程序，始得為確定之登記。
- (四)具有絕對效力、公信力：土地權利一經登記，在法律上有不可推翻之效力，即將登記事項賦予公信力，以維護交易之安全。
- (五)國家負賠償責任：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；地政機關就其所收之登記費，提存百分之十作為登記儲金，專備賠償之用。(土地法68、70條)
- (六)發給權狀：土地或建物經登記完畢後，即為確定登記，發給權利人所有權狀或他項權利證明書，作為享有權利之憑證。
- (七)登記同時完成規定地價程序：土地法規定，人民於申請登記時，應同時申報地價，作為課徵土地稅之依據，所以規定地價因土地登記而完成法定程序。
- (八)登簿公開主義：為建立土地登記之公信原則，任何人於繳納工本費或閱覽費後，均得向登記機關申請發給登記簿之謄本。(土地法79-2條)

(九)登記簿採物的編成主義：登記簿就登記機關轄區情形按鄉(鎮、市、區)或地段登記之，並應按地號或建號順序，採用活頁裝訂之。(土登17、18條)

二、土地登記審查之重點

我國不動產登記審查項目繁雜，且適用法令規章相當繁複，除以形式審查外並應進行實質審查，對於各種權利異動之真實性、意思能力之有無、意思表示之真偽等，均應予以詳加審查。如審查之程序能有所依循，必能減少疏漏情事之發生，以下列舉出審查原則與重點：

(一) 應依收件號數之次序為之

審查是土地登記程序中最要的前置程序，審查之先後次序影響申請人之權益甚鉅，故須依收件號數之次序及處理時限為之。

(二) 受理登記之機關須有管轄權

台灣之地政機關依土地法第39條及土地登記規則第3條規定，轄區內設登記機關，並劃分管轄區域。故在進入實質審查前，首先應查明對於申請案件，有無管轄權？

(三) 申請登記之土地權利須無限制登記

土地登記簿上已有限制登記之記載，依法登記名義人不得再為移轉或設定負擔之處分，自不應准予登記。

(四) 申請人應具有行為能力

申請人應具有完全行為能力，始能發生申請之效力。申請人為無行為能力或限制行為能力人，應由其法定代理人代為申請。申請人為法人者，除載明法人之名稱外，並載明其代表人之姓名。申請人及其代理人之資格，可從證明文件予以查證。

(五) 申請登記之權利人應具有權利能力

申請登記之權利人，必須具有權利能力，始得作為不動產之權利主體予以登記。

(六) 代理人須具有合法之代理權

依民法第103條第一項規定，代理人於代理權限內，以本人名義所為之意思表示，直接本人發生效力。依土地登記規則第37條第一項規定代理他人申請土地登記時，若於登記申請書已載明委託關係者，得免予提出委託書。否則應附具委託書，以證明代理人具有合法之代理權。政府於90年10月24日制定公佈地政士法，嗣後必須取得地政士資格者，始得充任土地登記代理人。

(七) 須查無依法不應登記者

當事人申請土地登記，經審查結果，須與法律規定相符，始得核定登記。又法律規定應具備一定之要件，若無具備者，即依法不應登記。

(八) 當事人間須無私權爭執者

登記機關受理各類土地登記，經審查結果，須當事人間無爭議，並與法令規定相符者，始得核定辦理登記。如發現當事人間有私權爭執者，應依規定予以駁回。

(九) 應繳納之賦稅已依法繳納完竣

依現行稅制規定，不動產移轉或出典時，除有免稅之規定外，應繳納各種賦稅(土地增值稅、契稅、遺產稅、贈與稅)，始得辦理移轉變更登記。

(十) 依規定繳納登記規費及逾期罰鍰

申請土地登記，除法律規定者免納登記費外，應規定繳納登記費、書狀費或逾期申請之罰鍰。

(十一) 其他應審查事項

如登記申請書是否符合程式、應檢附之文件是否齊全、申請書所載事項，與登記簿或其證明文件是否相符。以上所列出之事項應詳予審查，不可疏漏，須審查相符，始可核定辦理登記。若有不符者，應通知申請人

於十五日內補正。所附文件，若發現有偽造或變造情事，應即提報治安機關依法偵辦後，再將申請案予後駁回。

參、形式審查與實質審查之概念與區別

不動產登記審查業務既為一具強制性之專業行政檢查行為，然於我國相關登記法令中，並未就審查權限有一明文規範究竟實質審查與形式審查之明確劃分。以下將就兩者之概念加以說明，並就學說及法界實務針對我國登記制度係採何種審查機制之見解予以探究。

一、實質審查

地政機關於受理登記申請案件時，先依法定程序作程序上審查，再做權利內容真偽的實質審查，登記人員負有實質上予以探究真正權利人之責任，則經審查探出其權利之得喪變動為事實時始予以登記。依此種審查認定其權利關係無誤所為之登記，法律上賦與有絕對之公示力及公信力，即便公示之物權並不存在，但為保護因信賴公示物權所為之交易，予以承認公示之物權確實存在。此種審查制度審查登記之結果往往會發生真正權利人之權利被剝奪之缺陷，為補救是項缺點，直接之辦法是提高審查人員之素質，即吸收知識及經驗豐富之優秀人員從事審查工作，以減少審查錯誤之發生。

二、形式審查

形式審查係為契據登記制之特色之一，其登記機關以當事人間就不動產權利變動之書面契據為登記對象，契據之內容是否真實，有無瑕疵，登記機關未予審查，亦不負保證其瑕疵之責任。因此登記機關對於登記之申請，僅對申請登記之手續是否完備，即依照契據之內容，登載於地籍資料上，至於契據上所載權利事項，實質上有無瑕疵，則不過問。因此形式審查是否合乎法定程序，內容真實性則盤查，只要申請人提出合法證明文件，審查人員不必查核文件之真偽，即可辦理登記。

三、我國土地登記審查方式之分析

土地登記審查業務，須經審查無誤後始可准予登記，屬具有強制性質，執行業務內容時，具有法律上的效果，因此執行人員審核案件過程中，將重點放在登記事項內容之真實性，若有不符真實之虞，便依補正或是駁回之規定來進行，而根據上述之說明，由此可知我國之登記基本精神仍為實質審查。但隨時代變遷快速及國內不動產異動頻率亦因之急速增加，登記項目也隨著變化，其土地登記業務量大的沉重壓力外，在人力資源有限情況下，雖規定登記機關須負實質審查責任，但實務上未必能真正實質審核，如僅形式審查部份就已不勝負荷，倘若落實於辨別證明文件真偽、當事人是否合意、權利是否有無瑕疵等，就實質權利內容審核而言，在執行程序上確有困難，且不動產權利內容日趨複雜，執行人員無法全面實質審查，於發生與實際情況不符之處愈益嚴重，交易安全更無可靠，似有失其保障人民財產權益的職責。

肆、結論與建議

現今物權權利種類日益複雜及登記類型多元化之趨勢下，審查人員是否能徹底落實我國通說應採行實質審查主義之要求，仍有諸多值得檢討改進之空間，如我國仍欲維持現行不動產登記制度之作法，亦即承認登記後具公信、公示效力，即應設有相關配套措施，始有貫徹實行之可能。

本文僅就前述現行登記機關為實質審查時所面臨之課題，提出以下建議，期能做為建全不動產登記制度之參考，進而減輕地政機關之行政壓力，亦可保障不動產交易安全。

一、提高不動產登記法令之法律位階

鑒於不動產登記法令繁雜零散、位階不明確等問題，內政部曾奉行政院 60 年 3 月 5 日台 60 研展字第 188 號令，依據現行土地登記制度之精神，本諸革新便民之旨趣並兼顧臺灣地區社會經濟發展之需要，擬定「土地登記條

例」草案，惟該條例最後並未經轉送立法院審議迄今仍未有一套完整的不動產登記法令供審查人員依循，建議應由相關主管機關邀集學者及實務執行者，加速催生不動產登記條例。

二、專設不動產登記法庭

我國不動產登記制度兼採德國權利登記制，如能仿效該國制度，在各地方法院或各直轄市、縣(市)專設不動產登記法庭，由專責之法治人員專司不動產爭議案件，解決我國因採行權力分立制度而衍生地政機關無司法審判權限之問題，亦可加速相關爭議案件之辦理時效。

二、擬定審查作業標準化程序

依法行政是行政機關處事之基準，審查人員自登記制度所賦予之法定權責中，為人民不動產物權的設立、變更、轉讓和消滅之登記准駁，法規雖明文規範循，但實務上如遇模稜兩可有爭議之見解時，常由審查人員自由心證裁量權而為處分，即使一再請示，仍不免自行斷定，事關人民財產權益，非全由基層人員所獨判，應建立一套標準化程序處理準則，透過分層負責的機制，明確權責，減輕審查人員心理無形的負擔。

三、建立不動產登記專業代理人及簽證制度等輔助審查機制

考量地政機關如須嚴格遵守實質審查制度，須耗費之行政成本過高，實非各地政機關所能負荷。如能建立不動產登記專業代理人制度，明訂所有不動產登記案件均應經由國家核發考試及格證書之專業人士(如地政士)查驗核實部分項目後予以簽證，並制定相關審核不實之罰則，可將地政機關損害賠償責任之風險透過市場交易機制轉嫁於外，降低偽冒案件發生率，並分攤審查責任，進而減輕地政機關行政成本。

參考文獻

1. 陳向榮，1982，〈《土地建物登記精義》〉。
2. 吳念庭，2012，〈《以系統思考評析現行土地登記審查制度》〉。
3. 蔡瑞仁，2006，〈《土地登記審查制度之研究》〉。
4. 黃志偉，1975，〈《不動產登記理論與實務(上)》〉。
5. 陳翰基，〈《細說土地法》〉。
6. 康芸馨，我國土地登記制度之公信力問題研究，碩士論文，政治大學，92年7月，頁20。
7. 許仁舉，土地登記審查之重點，(土地事務月刊)，第 372 期，91 年 6 月
8. 楊松齡，2006，〈《實用土地法精義》〉。
9. 最高法院 82 年台上字第 3040 號及 83 年台上字第 1904 號判例。
10. 最高法院 91 年台上字第 462 號判例。
11. 陳立夫，2007，〈《土地登記之公信力及其保護對象之範圍》〉，臺灣法學雜誌，第 93 期。