

臺北市政府地政處員工自行研究報告

土地登記損害賠償之初探

姓名：沈冠佑

服務機關：臺北市建成地政事務所

目 錄

壹、 緒論.....	3
一、 研究動機.....	3
二、 研究目的.....	3
三、 研究範圍.....	4
四、 研究方法.....	4
貳、 文獻探討.....	5
一、 土地登記錯誤、遺漏或虛偽之定義.....	5
二、 土地登記錯誤、遺漏或虛偽之行為分析.....	6
三、 土地登記不實之救濟.....	9
四、 損害賠償責任之歸屬.....	15
五、 土地登記不實之行政責任.....	18
六、 土地法第 68 條與國家賠償法之比較分析.....	25
參、 土地登記涉及損害賠償之案例分析.....	29
肆、 主要發現.....	35
一、 因科技進步而易偽造證件申辦登記.....	35
二、 偽造證件申辦登記如非審查人員善盡職責所能辨識，自不 負賠償責任.....	35
三、 跨所登記不實所造成損害賠償責任法無明文規定.....	36
伍、 建議與結論.....	37
建議.....	37
結論.....	39
參考資料與文獻.....	40

壹、緒論

一、研究動機

不動產登記關係人民權益甚鉅，對於影響權利之不正確登記，涉及損害賠償之問題，進而探究承辦人員是否有故意或重大過失，以作為責任歸屬之認定依據。然事實一旦發生，則過失責任在所難免，面對機關之求償，加諸地政人員無形之心理壓力，的確難以言語。對於登記機關審查人員每天要審查眾多案件，而案件中所潛藏法律關係及事實之虛偽、不實，實非書面審查所能解決，而要由司法審查釐清。希藉由本次之研究，能對土地登記不實所造成之損害賠償，能有所了解。

二、研究目的

造成土地登記不實之行為有源於申請人申請錯誤、審查人員審查錯誤、登校人員登校錯誤、囑託機關囑託錯誤等原因，如登記錯誤、遺漏或虛偽，其救濟方法為更正登記或塗銷登記，因此而造成損害者，則有損害賠償責任之問題。土地法第 68 條規定因登記錯誤、遺漏或虛偽致受損害者，如可歸責於受害人，由受害人自負損害賠償責任；如不可歸責於受害人，則由地政機關負損害賠償責任；如因登記人員之重大過失所致者，地政機關對該登記人員有求償權。因登記不實依法辦理更正或塗銷登記，如單純係登記機關之過失所致，並有原始原因證明文件可證者，自應由登記機關負損害賠償責任。如係申請人自身過失所致者，全由登記機關負責，則顯失公平。再者，如係由申請人或其他第三人故意，或使用詐術行為，使公務員登載不實時，則應由

該加害人負責，而非由登記機關或公務員負責，蓋此時公務員並無任何故意或重大過失。而信賴登記之第三人亦必須是善意，即不知情，始有保護之必要。茲就登記錯誤、遺漏或虛偽所造成損害賠償責任予以探討。

三、研究範圍

本文以登記機關執行土地登記業務所造成之損害賠償為研究範圍。按「國家損害賠償，本法及民法以外其他法律有特別規定者，適用其他法律。」、「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。」分為國家賠償法第 6 條及土地登記規則第 13 條所明定，是以如屬上開土地登記規則第 13 條之情形，致受損害者，自應依土地法第 68 條及 70 條規定辦理；依內政部 88 年 9 月 30 日台（88）內地字第 8811240 號函規定測量錯誤不在土地法第 68 條適用範圍，如純屬測量錯誤致受損害者，自應依國家賠償法之規定辦理，而本文研究範圍不含因土地測量錯誤所遭受之損害者。

四、研究方法

本文以文獻回顧法為主，土地登記不正確影響人民權益，如符合土地法第 68 條之請求條件，受害人可依土地法第 68 條請求賠償；如未符合前開規定之請求條件，亦可依國家賠償法規定請求賠償。本文以登記錯誤、遺漏或虛偽所造成損害賠償為探討內容，並就學者之相關論著、相關文獻資料之搜集及最高法院判決分析造成登記不實之原因，並探討損害賠償責任等相關內容。

貳、文獻探討

一、土地登記錯誤、遺漏或虛偽之定義

（一）登記錯誤：

土地法第 68 條所謂「登記錯誤」，依土地登記規則第 13 條規定，係指登記之事項與登記原因發生證明文件所載之內容不符而言，此為登記不實案例中，最為常見之類型，諸如抵押權設定契約書載明擔保之債權金額為「新台幣 50 萬元」，誤登記為「新台幣 500 萬元」；舊土地登記簿原登錄：「債權\權利範圍：二分之一；設定權利範圍：全部一分之一」，然地政機關登記人員於辦理土地地籍資料化轉檔作業時，植入：「債權\權利範圍：全部一分之一；設定權利範圍：二分之一」等，然不此為限。¹

（二）登記遺漏：

土地法第 68 條所謂「登記遺漏」，係指應登記之事項而漏為登記而言，諸如，地政機關未將重測前已登記之抵押權，轉載於重測後新設之登記簿；抵押人以二筆土地共同擔保設定抵押權，地政機關僅登記其中一筆土地為抵押物；申請人申請設定最高限額抵押權，地政機關僅載明抵押權所擔保之債權金額，漏為載明係最高限額抵押權；繼承人有數人辦理繼承登記，漏載其中一位繼承人；共有人之數筆土地合併分割，漏載其中共有之土地等等。

（三）登記虛偽：

土地法第 68 條所謂「登記虛偽」，係指地政機關明知或可得而知

¹最高法院 76 年度第 5 次民事庭會議決議；最高法院 91 年度台上字第 1172 號判決

登記原因證明文件為不實仍為登記而言。諸如，申請人偽造權利書狀、戶籍謄本、義務人印鑑證明、繳（免）稅證明等登記證明文件，或雖未偽造登記證明文件，然為逃避債務，當事人乃通謀虛偽訂立所有權移轉或他項權利設定登記契約，地政機關不察，因而為所有權移轉或設定他項權利登記；至於地政機關之登記虛偽，如係因第三人之詐術行為所致者，則不在土地法第 68 條第 1 項前段適用範圍。²土地登記制度旨在保護真正權利人，並非俱連以不實資料提出申請者均予保護，而責令地政機關為他人過失所為不實之申請負責，地政機關因申請人不實之申請而將不實之登記登載於真正所有權人土地之土地登記簿上，則地政機關本身已因此不實之登記而受害，即申請人以不實之資料提出申請，勢必使原登記資料失真、失實，有失公信之法律上效力，地政機關本身且處於被害人地位，焉能令地政機關再就申請人之過失行為負賠償責任。

二、土地登記錯誤、遺漏或虛偽之行為分析

登記之錯誤、遺漏或虛偽，有因登記人員之過失所致，亦有源於申請人者，近年來經濟型犯罪，則屬第三人使用詐術致登記虛偽。事實上，凡與登記業務有所交涉之人或機關，均可能發生。

（一）登記人員之過失

凡登記人員將不應登記之事項予以登記，即屬錯誤，將應登記之事項未予登記，即屬遺漏，其分工情形有：

1. 審查人員

²最高法院 83 年度台上字第 1904 號判決

應登記之事項，於審查過程中漏未發現其內容與原因證明文件不符，而准予登記之謂。例如：被繼承人死亡日期為繼承原因發生日期，申請人竟以遺產分割契約書日期為原因發生日期，漏未審查即完成登記。

2. 登簿、校對人員

登校人員在登載過程中，因疏未注意，致登記事項內容與原因證明文件或實際狀態不符。例如：徵收所有權移轉登記，同時應刪除徵收註記，漏未刪除。辦理所有權移轉登記時，漏未將抵押權隨同轉載，致使抵押權人於拍賣時，喪失抵押權之優先效力。

(二) 申請人之過失

登記書表由申請人自行填寫，雖應慎重為之，然非謂均無疏漏之情事發生，然一旦有所疏漏，登記人員亦過失漏未審查出，造成登記錯誤或遺漏等與事實不符情事。其情形有：

1. 買受人誤寫

同一土地及建物所有權人，分別將 C 土地權利範圍五分之一及 A 戶房屋權利範圍全部出賣給乙；C 土地權利範圍五分之一及 B 戶房屋權利範圍全部出賣給丙。惟買賣契約書上，卻載明為 C 土地權利範圍五分之一及 B 戶房屋權利範圍全部出賣給乙；C 土地權利範圍五分之一及 A 戶房屋權利範圍全部出賣給丙，亦經完稅手續，辦竣權利移轉登記後，始發現登記結果與實際買賣情形不符。

2. 權利範圍誤繕

土地所有權人甲同時出賣給乙權利範圍三分之一，賣給丙權利範圍三分之二，惟買賣契約書上，卻載明為乙權利範圍三分之二，丙權利範圍三分之一，並據以申報公告現值繳納增值稅，辦竣登記後，始發現與承買權利範圍不符。

3. 雙方通謀虛偽意思表示

土地設定地上權，係因雙方有借貸關係，權利人為求擔保債權，除設定抵押權外，另要求設定地上權，以確保債權之履行，其設定地上權，並非以該土地上有建築物、工作物或竹木為目的，竟雙方通謀虛偽意思表示為地上權之設定，依民法第 87 條規定，係屬自始無效。上開情形，除非經過訴訟，登記機關實難主動得知其過失。

（三）司法機關

民事執行處執行查封、拍賣移轉登記或民事法院判決結果應辦理登記者，資料填寫錯誤，造成登記與事實不符之情形。例如：債權人聲請撤回 A、B 二地之查封登記，民事執行處核發之塗銷查封登記函內僅記載 A 地，或債權人僅對部分債務人應有部分為拍定及塗銷查封登記，但囑託登記函卻記載為全部塗銷。

（四）其他機關

國稅局、稅捐稽徵處、行政執行處等囑託禁止處分，資料填寫錯誤，造成登記與事實不符之情形。例如：稅捐機關對於欠繳稅款納稅義務人，囑託登記機關辦理禁止處分登記時，疏未查證，誤以同名同姓之非納稅義務人為禁止處分對象，而予以禁止處分。

（五）第三人使用詐術

土地登記制度雖然有防免人民財產權遭受侵害之機制功能，然而許多不法之徒者，卻一再利用電腦科技及行政機關簡政便民措施，偽造、變造或冒領登記所需相關證明文件，侵害他人之財產權，以獲取不當利得，並使公務員登載不實；甚或所有權人與不法之徒勾結，鑽營法律漏洞，訛詐登記機關，擴大損害賠償原由。凡此種種均非社會常態，惟現行制度下，為達簡政便民，提高行政效率之目的，各項便民規定、措施不斷推行，更予有心之士便利之徒。

三、土地登記不實之救濟

（一）登記錯誤或遺漏之更正登記

土地法第 69 條規定：「登記人員或利害關係人於登記完畢後，發現登記錯誤或遺漏時，非以書面聲請該管上級機關查明核准後，不得更正。」准此，因登記錯誤或遺漏時所為之改正登記謂之更正登記，以回復為真正內容或權利之登記。

更正登記之要件為

1. 須登記完畢後

在登記作業程序中，登記機關應依職權辦理。登記完畢後，即應依法辦理更正登記。

2. 須有登記錯誤或遺漏之事實

更正登記之前提要件，須有登記錯誤或遺漏之事實，若無登記錯誤或遺漏之情事，當無土地法第 69 條規定，有關更正登記之適用。

3. 須不妨礙原登記之同一性

依行政院第 48 年判字第 72 號判例見解，土地登記錯誤或遺漏之更正事實，應以「不妨礙原登記之同一性者」為限，不得變更原登記所示之法律關係。若登記以外之人，對登記所示之法律關係有所爭執，則應訴由司法機關審判，以資解決，殊難再有該條規定之用。准此，登記之更正，有無妨礙原登記之同一性，須視更正後與原登記者，是否為同一土地或建物，同一權利範圍及同一登記名義人，為衡斷之標準。

如純為登記機關登記錯誤且有案可稽者，即使更正後有違原登記之同一性，在未有善意第三人取得新權利前，仍應逕為辦理更正登記以維護人民權益。蓋於此情形下，其更正登記與否，均不影響其他第三人之利益，若不允許其逕行更正，則當事人勢必向司法機關請求救濟，經過訴訟程序後，其結果並未有何差異，是以就疏減法院訟源及減少民眾應訴之累考量，應由登記機關逕行更正妥適。因此「更正登記法令補充規定」第 6 點：「申請更正登記如更正登記後權利主體、種類、範圍及標的與原登記原因證明文件所載不符者，有違登記之同一性，應不予受理」所指更正登記應解釋為因申請人填寫錯誤所申請之更正登記，如為登記機關登記錯誤且有案可稽者，即使更正後有違原登記之同一性，在未有第三人取得新權利前，仍應逕為辦理更正登記以維護人民權益。

再者，實務上有申請人於申請書或登記清冊誤寫誤算，以致登記結果與其真意或實體法律關係不同情形，仍例外地准予更正

登記。例如法定應繼分於眾多繼承人時誤算應有部分。此時，登記機關亦未發現，雖有妨害原登記之同一性之虞，原則上應不準更正登記。但法定應繼分係法律明定，不因誤寫誤算而有所影響，亦應准予更正登記。

4. 須不影響他人之權益

更正登記後，是否會影響他人權益，是否以不影響他人權益時，始可更正，法無明確規定。學者有認為，舊土地法第 94 條規定：「登記人員或利害關係人，於登記完畢後，發現登記錯誤或遺漏時，應通知或聲請土地裁判所審查，經審查後，認為於他人權利無損害者，得准其更正。」現行土地法，因刪除一切有關土地裁判所之規定，故刪除本條文。而刪除後，又無其他替代條文，以致法無明定。惟現行法雖未規定，仍應同樣之解釋。即原則上，應以對他人權利無損害時，始可更正登記。如已涉及他人權利，發生私權爭執時，則應由民事法庭裁判。惟實務上，影響他人權益之更正登記則有之，此時則有善意第三人保護原則之適用。

(二) 登記虛偽之塗銷登記

土地登記應依當事人真意核准辦理，始受法律保障。故所謂虛偽登記，係指非依當事人之真意，違法虛偽申辦登記。例如雙方當事人通謀虛偽申辦登記，依民法第 87 條規定，其意思表示無效，無效之法律關係，不因完成登記而有效。例如登記名義人，為逃避法院之查封拍賣，與相對人通謀虛偽意思表示，訂立移轉或設定契約書申辦登記，自不受法律保障，而真正權利人或利害

關係人，為保障其權利，得依民法第 244 條向法院訴請詐害債權，即可持之向登記機關申請塗銷登記，使該虛偽登記之效力歸於消滅。

土地登記規則第 7 條規定：「依本規則登記之土地權利，除依本規則另有規定外，非經法院判決塗銷確定，登記機關不得為塗銷登記。」故依法所為之登記，仍有一定之限制，僅第三人有善意取得之適用。對於詐欺虛偽而為矇冒登記之非土地登記名義人，其登記之土地權利，仍可推翻。即歹徒偽造權利書狀、戶籍謄本、義務人印鑑證明、繳款證明等登記文件，申請移轉或設定登記時，應以塗銷登記辦理。其方式如下：

1. 由登記機關查明後塗銷登記

依土地登記規則第 144 條規定，依本規則登記之土地權利，有下列情形之一者，於第三人取得該土地權利之新登記前，登記機關得於報經直轄市或縣市地政機關查明核准後塗銷之：

一、登記證明文件經該主管機關認定係屬偽造。

二、純屬登記機關之疏失而錯誤之登記。

塗銷登記前，應於土地登記簿其他登記事項欄註記。

按違法之行政處分，除係無效或瑕疵已補正外，其餘均屬得撤銷。基於依法行政原則，並兼顧信賴保護原則，依行政程序法第 117 條及 119 條規定，登記機關或其上級地政機關，自得於第三人取得該土地權利之新登記前，依職權撤銷原准予登記之處分，且基於保障真正權利人之權利，並避免犯罪結果之惡化，登記機關於塗銷登記前，應於土地登記簿其他登記事項欄註記，以阻止

新登記。

2. 經法院判決確定塗銷

土地法第 43 條規定，所稱登記有絕對效力，依司法院解釋及最高法院判例要旨，係指為保護因信賴登記取得土地權利之善意第三人而設，而將登記事項賦予絕對真實之公信力，故第三人因信賴登記而取得土地權利時，不因登記原因之無效或得撤銷而被剝奪。惟此項規定，並非於保護交易安全之必要限度以外，剝奪真正之權利，故真正權利人，在第三人未取得該土地權利前，對於登記名義人，仍得主張登記原因之無效或得撤銷提起塗銷之訴。

另依土地登記規則第 7 條規定：「依本規則登記之土地權利，除本規則另有規定外，非經法院判決塗銷確定，登記機關不得為塗銷登記。」因此如登記名義人主張被他人偽造或變造登記原因證明文件而辦理登記完畢，經查證結果無法認定確係偽造、變造之文件，或查證結果並非偽造，而是因登記名義人保管不慎被盜用時，自無依土地登記規則第 144 條規定，於報經直轄市或縣土地政機關查明後核准後塗銷之，而應由因原登記名義人，訴請法院判決塗銷確定後，再持該確定判決向登記機關辦理。

（三）遭受損害之救濟方法-損害賠償

土地法於民國 19 年訂頒時，採澳洲托崙斯登記制度，土地權利一經確定登記，即具有絕對之公信力。登記如有錯誤、遺漏或虛偽，已無法辦理更正登記或塗銷登記以回復原狀，致真正權利人遭受損害時依土地法第 68 條第 1 項規定由該地政機關證明

其原因歸責於被害人時，不在此限。換言之，致受損害之原因應歸責於地政機關時，始由地政機關負損害賠償責任。至損害賠償總額，依同條第 2 項規定不得超過損害時之價值，即應以個案之實際損害賠償價值為準。賠償金之來源，依同法第 70 條規定，在地政機關所收登記費中提存百分之十作為登記儲金，專備第 68 條所定損害賠償之用。實務上土地權利關係人依土地法第 68 條規定向登記機關為損害賠償之請求時，應由登記機關報請直轄市或縣（市）地政機關核定後辦理。若地政機關所負之損害賠償，係因登記人員之故意或重大過失所致者，依土地法第 70 條第 2 項規定由該人員償還，撥歸登記儲金。損害賠償之請求，如經該管地政機關拒絕，依同法第 71 條規定受損害人得向司法機關起訴，俟判決確定後再據以辦理。上述規定為我國就國家賠償之一種特別立法。

民國 69 年 7 月 2 日依憲法第 24 條制定公佈國家賠償法，於該法第 6 條規定：「國家損害賠償，本法及民法以外其他法律有特別規定者，適用其他法律。」故國家賠償法於民國 70 年 7 月 1 日施行後，有關因登記錯誤、遺漏或虛偽，致真正權利人遭受損害時，仍應適用土地法規定由地政機關負損害賠償責任，並由登記儲金支應。至地政機關所屬公務員所為登記錯誤、遺漏或虛偽以外行政上之違法有責行為，而生之損害賠償，則應適用國家賠償法有關規定辦理。惟土地法對於損害賠償之請求程序未詳予規定，應適用國家賠償法第 10 條、第 11 條及同法施行細則第 3 章有關協議，第 4 章有關訴訟及強制執行之規定辦理。簡要言之，

受損害人應先以書面向賠償義務機關請求之。賠償機關對於損害賠償之請求，若經研議結果認為應予賠償時，應即與請求權人協議，協議成立時，應作成協議書，並依協議結果辦理，該協議書得為執行名義。若經賠償義務機關研擬結果，認為應歸責於受損害人時，決定拒絕賠償，或自提出請求之日起逾 30 日不開始協議，或自開始協議之日起逾 60 日協議不成立時，請求權人得向法院提起損害賠償之訴，俟判決確定後再據以辦理，但依行政訴訟法規定，附帶請求損害賠償者，就同一原因事實，不得更行起訴，即應依行政法院判決辦理。

綜上所述，現行法制對於因作業疏失或歹徒偽造登記證明文件不法申請登記得逞，導致登記錯誤、遺漏或虛偽時，為保障真正權利人之權益，應以回復原狀為原則辦理更正登記或塗銷登記，以資解決，並避免損害之發生。若已無法更正或塗銷，致真正權利人遭受損害時，受損害人亦可依土地法、國家賠償法及其施行細則之規定，請求地政機關賠償損害，或向民事法庭提出損害賠償之訴，或於行政訴訟時附帶請求損害賠償。

四、損害賠償責任之歸屬

登記損害賠償，必須登記與損害之間有相當因果關係，始有損害賠償責任問題，按登記錯誤、遺漏或虛偽，於登記完畢後，如登記人員或利害關係人於發生損害前發現，並依法辦理更正或塗銷，自不涉及賠償問題，若於登記完畢後未及時發現登記錯誤、遺漏或虛偽，致申請人或第三人遭受損害，或發現後雖依法辦理更正或塗銷，但已造成損害，自應依法予以賠償。惟土地法第 68 條及第 70 條僅規定地政

機關及登記人員之賠償責任，然而造成損害之原因，可能涉及受害人或地政士，茲分別探討如下：

（一）地政機關

土地登記，為地政機關掌管之業務，因登記錯誤、遺漏或虛偽，造成損害者，應由地政機關負損害賠償之責，為土地法第 39 條及第 68 條第 1 項所明定。其立法意旨，在於保障因登記致受損害者之權益。惟地政機關之賠償責任，究為有過失責任或無過失責任，學者與實務界意見紛紜，並無定論。有時損害之發生，係由受害人所造成，即損害之原因，應歸責於受害人時，若由地政機關負損害賠償責任，並不合理。因此，土地法第 68 條第 1 項但書規定：「但該地政機關證明其原因應歸責於受害人時，不在此限。」即損害之發生，如經查明不能歸責於受害人時，既有損害之事實，此際，地政機關始負無過失責任，予以賠償，較為妥適。

地政機關如因行政區域調整，而有更易時，則賠償之地政機關應由承受之管轄業務之地政機關為賠償義務機關。蓋行政機關因法規或事實之變更而喪失管轄權時，應將案件移送有管轄權之機關，為行政程序法第 18 條前段所明定，準此，行政機關經改組而成立新機關，重新劃分轄區業務，管轄權之變更，原機關就移轉事務有關之權利義務事項，即應由承受其業務之機關辦理。例如台中縣霧峰地政事務所原轄台中縣霧峰鄉、大里鄉、太平鄉等之地政事務，嗣自 86 年 11 月 10 日起分設太平地政事務所管轄太平鄉地政事務，原霧峰鄉地政事務更名為大里地政事務所管

轄大里鄉、霧峰鄉地政事務，則原霧峰地政事務所管轄太平鄉地政業務所發生有關賠償義務之事項，當以承受該轄地政業務之太平地政事務所為賠償義務機關。³

（二）登記人員

土地法第 70 條第 2 項規定：「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。」所謂「重大過失」，係指登記人員雖非故意，但按其情節應注意，並能注意，由於重大過失致不注意而言。故登記人員若因重大過失造成登記錯誤、遺漏或虛偽，致發生損害賠償案件，由地政機關以登記儲金賠償受害人後，應由該登記人員償還，撥歸登記儲金。又本項雖僅規定「重大過失」，依舉輕以明重之法律原則，當然應包括「故意」在內。至因登記錯誤、遺漏或虛偽，發生損害賠償案，雖經地政機關依法賠償受害人，若經查明登記人員並無「重大過失」，僅屬「輕過失」者，自不必由登記人員償還。（國家賠償法第 2 條第 2 項規定賠償義務機關對於公務員之求償權，亦僅限於公務員有故意或重大過失者為限。）

（三）受害人

因登記錯誤、遺漏或虛偽，致受損害時，依土地法第 68 條第 1 項固應由地政機關負損害賠償責任。但該地政機關能證明其損害原因，應歸責於受害人時，依同條項但書規定，地政機關不必賠償。蓋造成之原因應歸責於受害人，自應由受害人自行承擔損失。因此，登記損害賠償案件發生後，如經地政機關拒絕賠償，

³最高法院 92 年度 2396 號判決

依土地法第 71 條規定受害人可向司法機關起訴，俟法院判決確定後再依法辦理。而法院通常先查明損害責任之歸屬，再判斷應賠償之人，或依雙方造成損害賠償責任之比例分擔賠償金額。

（四）地政士

地政士係依當事人之委託代為向登記機關申辦登記，本不涉及當事人交易之法律關係。除非代為申請登記時填寫錯誤或遺漏，導致損害，否則應不涉及賠償問題，至虛偽登記發生損害賠償案件，若地政士係依當事人之意思代為申辦，對於當事人通謀虛偽訂約或偽造登記證明文件，並不知情，應不必負損害賠償責任。惟受害人若訴請地政機關賠償，除能證明其原因應歸責於受害人外，應由受害人自行承擔損失。地政士法於 90 年 10 月 24 日公佈施行，於第 18 條規定：「地政士於受託辦理業務時，應查明委託人確為登記標的物之權利人或權利關係人，並確實核對其身分後，始得接受委託。」同法第 27 條第 6 款規定地政士不得「明知為不實之權利書狀、印鑑證明或其他證明文件而向登記機關申辦登記。」地政士違反上開規定，於同法第 44 條第 2 款及第 3 款規定應予申誡或停止執行業務或除名。故若發生損害賠償案件，有無賠償責任，應由法院就具體個案認定之。

五、土地登記不實之行政責任

土地登記錯誤、遺漏辦理更正登記，登記虛偽辦理塗銷登記，若不影響他人權利時，則無損害賠償責任。惟若更正登記或塗銷登記影響他人權利，受有損害時現行土地登記制度採國家與公務員共同負責，即由登記機關直接對被害人負損害賠償責任，登記人員有故意或

重大過失時負間接賠償責任。土地法對於登記損害賠償責任，明定於第 68 條至 71 條。惟因土地法規定過於簡陋，故以國家賠償法補充其不足之規定。茲依機關損害賠償責任及公務員責任分別論述之：

（一）機關損害賠償責任

土地法第 68 條第 1 項前段規定，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。登記機關雖為各級地方政府之二級單位，但得以自己機關名義對外行文，並與人民產生權利義務關係，得為賠償義務機關，由其負損害賠償責任。

⁴茲依其構成要件、損害賠償範圍、損害賠償金要源、處理程序分別析述之：

1. 構成要件

（1）須登記機關之登記人員

所謂登記人員係依土地登記法規執行土地登記職務之人，當然包括初審、複審、核定、登簿、校對等人員在內，其職稱為何，正式或臨時人員，在所不問。凡執行土地登記業務致損害土地權利人之權益者，均屬國家賠償法及土地法上所規範之損害行為人。

（2）須為執行土地登記業務行使公權力之行為

所謂執行土地登記業務行使公權利之行為，係指地政人之行為乃在行使其土地登記職務上之權力或履行職務上義務等之行為。其行為與職務之間，在外觀時間、處所、目的與作用間，均有密切關連。

⁴法務部，國家賠償法令解釋彙編，民 92.6，頁 251

(3) 須不可歸責於受害人

土地法第 68 條第 1 項但書規定，登記機關能證明其原因應歸責於受害人時，不負損害賠償責任。意即應由登記機關負舉證責任。

(4) 須登記錯誤、遺漏或損害之發生有相當因果關係

土地法第 68 條規定因登記錯誤、遺漏或虛偽「致」受損害者，此一關係係指「相當因果關係」。

2. 損害賠償之方法

土地法雖未明文規定，但依第 68 條第 2 項所定受損害時之價值，可見係以金錢賠償之。再者依國家賠償法第 7 條第 1 項規定，係以金錢賠償為原則，回復原狀為例外。其理由有二：

(1) 以金錢估計損害額而賠償，簡便易行。

(2) 國家賠償責任原在取代公務員個人之賠償義務主體地位，公務員個人身分非基於國家機關之職務地位，不能變更或撤銷原來公權力行為而恢復原狀，僅能用金錢賠償，從而國家代位賠償時，亦僅能用金錢賠償之。

3. 損害賠償範圍

土地法第 68 條第 2 項規定：「前項損害賠償，不得超過受損害時之價值。」準此，其範圍僅限所受損害，而不包括所失利益。至所謂受損害時，係指登記完畢之時，所謂登記完畢之時，依土地登記規則第 6 條規定，土地權利經登記機關依本規則登記於登記簿，並校對完竣，加蓋登簿及校對人員名章後，為登記完畢。土地登記以電子處理者，經依系統規範登錄、校對，並異動地籍

主權完竣後，為登記完畢。

依上開規定，對於受害人依通常情形原可預期之利益之喪失，則不得請求賠償。又所謂受損害時之價值，應以受損害時土地之市價為準。另抵押權人於債權已屆清償期而未受清償者，得聲請法院拍賣抵押物，就其賣得價金而受償，為民法第 873 條所明定，可知抵押權人因抵押權遭塗銷而無從就抵押物取償之損害，應以其得實行抵押權之時，亦即應以其抵押權所擔保之債權已屆清償期，而未受清償時，為計算其損害之基準點。⁵此外，損害賠償，除法律另有規定或契約另有訂定外，固在於填補債權人所受之損害及所失利益，民法第 216 條定有明文。惟無論所受損害抑所失利益，被害人賠償損害之請求權，以受有實際上之損害為成立要件。故衡量賠償之標準，首應調查被害人實際上之損害額，始能定其數額之多寡，因此，抵押權固為擔保物權，使抵押權得以抵押賣得價金清償之，而確保該債權得以受償，但抵押債權全部亦未必可以抵押物賣得價金受償。縱該債權因不能拍賣抵押物，而受有損害，其實際上所受之損害，並非單純以債權人未受清償之債權額為準，亦得以拍賣抵押物可獲得求償之金額範圍內命為賠償。⁶另外，民法第 217 條第 1 項所謂被害人與有過失，祇須其行為與加害人之行為，為損害之共同原因，而其過失行為並有助成損害之發生或擴大者，即屬相當，不問加害人應負故意、過失或無過失責任，均有該條項規定之適用。因此，地政機關與被害人之行為如係土地登記不實之共同原因，則依上開過

⁵最高法院 92 年度台上字第 29 號判決

⁶最高法院 91 年度台上字第 2643 號判決

失責任相抵之規定，地政機關將來僅按應分擔之責任比例負損害賠償責任，自不待言。

4. 損害賠償金來源

土地法第 70 條第 1 項前段規定，登記機關所收登記費，應提存百分之十作為登記儲金，專備第 68 條所定賠償之用。準此賠償金取之於登記儲金，登記儲金之來源，則於登記費內提存百分之十撥充之。此項登記儲金應專戶儲存保留 5 年，5 年後如未生損害賠償情事，應悉數解繳公庫，內政部 76 年 3 月 19 日台 76 內地字第 485793 號函示有案，執行迄今。

5. 處理程序

登記機關為處理依土地法第 68 條規定，因登記錯誤、遺漏或虛偽致受損害者之賠償事件，參照法務部及所屬機關國家賠償事件處理要點組成國家賠償事件小組。台北市政府地政處為處理所屬登記機關之賠償事件，設特置登記損害賠償事件處理委員會，簡稱地賠會，以因應國家賠償法第 10 條第 1 項規定，審議請求權人之請求合法與否及有理由，作為登記機關應否拒絕賠償或協議賠償之依據。其處理程序係請求權人依土地法第 68 條規定向登記機關請求損害賠償，並由登記機關報請直轄市或縣(市)地政機關核定後辦理，如經該管地政機關拒絕，土地權利人依土地法第 71 條規定：「損害賠償之請求，如經地政機關拒絕，受損害人得向司法機關起訴。」，即可尋求司法救濟途徑。而土地法第 71 條之規定，係採「協議先行程序」，此與國家賠償程序相類(國家賠償法第 10 條、第 11 條)，其目的在便利人民，尊重賠

償義務機關，藉以簡化程序，疏減訟源，如協議不成立，仍依司法程序，向法院起訴救濟。

（二）公務員責任

1. 損害賠償責任

土地法第 70 條第 2 項規定，登記機關所負之損害賠償責任，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。亦即登記機關對於損害原因應負責任之公務員，有公法上之求償權，惟若不分輕重，概可求償，則將使公務員遇事畏縮不前，不敢勇於任事。故土地法明確規定，以登記人員有重大過失時，始負賠償責任。按重大過失須負責任，依舉輕足以明重法則，故意之行為，自亦應負賠償責任。此見國家賠償法第 2 條第 3 項規定，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權自明。至於故意或過失責任應如何認定，因土地法和國家賠償法未有相關立法定義，在解釋方法上，係直接援引現行法上既有定義，茲分別說明之：

（1）故意

何謂故意，民法本身不無定義性規定，必須參照刑法之規定。刑法第 13 條定義故意為：「行為人對於構成犯罪之事實，明知並有意使其發生者，為故意。行為人對於構成犯罪之事實，預見其發生而其發生不違反其本意者，以故意論。」民事法之故意、過失之意義與刑法同。因此，在國家賠償法上之故意係指「公務員對於造成人民自由或權利損害之事實，明知並有意使其發生，或預見其發生，而其發生不違反其本意者。」

(2) 過失

基本上以不注意為核心要素定義之，依刑法上之定義分為有認識之過失與無認識之過失。即依刑法第 14 條規定：「行為人雖非故意，但按其情節應注意，並能注意，而不注意者，為過失。行為人對於構成犯罪之事實，雖預見其發生而確信其不發生者，以過失論。」因此在國家賠償法上之過失，係指「公務員對於造成人民自由或權利損害賠償之事實，按其情節應注意，並能注重，而不注意，致其發生。或雖預見其發生而確信其不發生，但最終仍發生。」；而民法上之定義則依依最高法院 42 年台上字第 865 號判例見解，區分為重大過失、具體輕過失、抽象輕過失三種。重大過失為顯然欠缺一般人之注意。具體輕過失為欠缺與處理自己事務為同一注意，此為一主觀性定義。抽象輕過失為欠缺善良管理人之注意，此為一客觀性定義。對於公務員之故意或過失概念之釐清，除為該公務員個人應否負損害賠償責任之界定，同時亦在限制國家賠償責任之責任範圍，故有其重要意義。

2. 考績處分

所謂考績處分，亦稱懲處，係指公務員違反法規上所定之義務，由行政機關依法予以處罰。登記人員如有行政上之過失，致登記錯誤、遺漏或虛偽時，其服務之機關，得依考績法規定為免職（即一次記二大過）、記大過、記過、申誡等懲處之。並應列入平時考核，於年終考績時，併計成績，增減考績分數，以定等級。如有故意或重大過失時，亦得辦理專業考績。無論年終考績

或專案考績，均應送銓敘部核定。

3. 懲戒處分

所謂懲戒處分，係指公務員違反法規所定之義務，由司法機關依法予以處罰。登記人員如有故意或重大過失，致登記錯誤、遺漏或虛偽時，其服務之機關得將其移付司法院公務員懲戒委員會懲戒之，但九職等或相當於九職等以下公務員之「記過」與「申誡」，得由主管長官行之。其處分之種類，包括撤職、休職、降級、減俸、記過、申誡。通常登記機關係以行政懲處為主，除非登記錯誤、遺漏或虛偽之案件，經司法院認定登記人員有故意或重大過失，並經判決確定，始移付懲戒，以免影響登記人員之工作士氣。

六、土地法第 68 條與國家賠償法之比較分析

土地法第 68 條規定係專為規範土地登記錯誤、遺漏或虛偽之損害賠償所定，而國家賠償法則為規範公務員因故意或過失所造成他人損害之賠償而設，兩者為特別法與普通法之關係，土地法第 68 條為特別法，而國家賠償法屬普通法。因此，因土地登記錯誤、遺漏或虛偽所造成之損害，雖也同樣符合國家賠償法之要件，但基於特別法優先適用原則，需依土地法第 68 條請求損害賠償，而非依國家賠償法請求國家賠償。但因土地法規定過於簡陋，除有明確規定外，通常係適用國家賠償法規定，茲分析如下：

（一）立法精神

1. 土地法第 68 條為強化土地登記之公信力，保障土地權利人權益。
2. 國家賠償法為貫徹憲法第 24 條保障人民自由及權利之精神。

（二）法律性質

1. 土地法第 68 條多數認為係採無過失賠償主義，即只要登記有錯誤、遺漏或虛偽致受損害者，即可請求地政機關負損害賠償責任。而國家賠償法係採過失責任主義，即必須為公務員之違法有責行為或因公有公共設施之設置或管理有欠缺，方得請求國家賠償。
2. 國家賠償法第 6 條規定：「國家損害賠償，本法及民法以外其他法律有特別規定者，適用其他法律。」故國家賠償係屬普通法，而土地法為國家賠償法之特別法。

（三）請求賠償之要件

1. 土地法第 68 條第 1 項規定須因登記錯誤、遺漏或虛偽。
2. 國家賠償法第 2 條第 2 項規定，公務員因故意或過失不法侵害人民之自由或權利者，國家應負損害賠償責任。

（四）過失相抵

1. 土地法第 68 條第 1 項但書規定，於地政機關證明其原因應歸責於受害人時，國家不負損害賠償責任，即由登記機關負舉證責任。
2. 國家賠償法第 5 條規定，民法為國家賠償法之補充法，有關過失相抵之規定，國家賠償法未規定，自應適用民法第 217 條過失相抵之規定。

（五）賠償之方法

1. 土地法第 68 條所採之賠償方法係以金錢賠償。
2. 國家賠償法所採之賠償方法依該法第 7 條之規定，原則上以金錢為之。但以回復原狀為適當者，得依請求回復損害發生前原狀。

值得注意的是，其所謂回復原狀，通常係指被害物體為代替物者，則另以同種類品質之物賠償之，其為特定物者，則負責為之修復。至於因勒令停業或歇業、或駁回申請，並不能請求普通法院撤銷該等行政處分以回復原狀。蓋違法或不當之行政處分之糾正或撤銷，僅能由行政爭訟程序加以救濟，國家賠償之訴歸由普通法院管轄，並不因而使普通法院可以取代及侵越行政法院之審判權，否則，訴願法、行政訴訟法及其他有關行政救濟之規定，將因國家賠償法之施行而形同具文。

（六）賠償之範圍

1. 依土地法第 68 條第 2 項規定：「前項損害賠償，不得超過受損害時之價值。」學者認為土地法第 68 條之損害僅限於所受損害，不含所失利益。
2. 查「國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定」、「國家損害賠償，本法及民法以外其他法律有特別規定者，適用其他法律。」為國家賠償法第 5 條及第 6 條所明定。故國家損害賠償之範圍，適用民法規定之結果，即民法第 216 條，原則上，包括所受損害及所失利益。但特別法另有規定者，從特別法之規定。

（七）賠償金來源

1. 土地法第 70 條第 1 項規定，登記機關所收登記費，應提存百分之十作為登記儲金，專備第 68 條所定賠償之用。
2. 國家賠償法第 7 條第 2 項規定，國家賠償所需經費，應由各級政府編列預算支應之。

（八）時效規定

1. 內政部 77 年 2 月 22 日台內地字第 574642 號函明示，登記損害賠償請求權應適用國家賠償法第 8 條消滅時效規定。
2. 國家賠償法第 8 條第 1 項規定，賠償請求權，自請求權人知有損害時起，2 年不行使而消滅，自損害發生時，逾 5 年者亦同。

（九）賠償機關

1. 土地法第 68 條第 1 項規定，由登記之地政機關負損害賠償責任，即地政事務所。
2. 國家賠償法第 9 條第 1 項規定，以公務員所屬機關為賠償義務機關。

（十）請求賠償之程序

1. 依土地法第 71 條規定，以書面向登記機關請求賠償被拒絕後，再訴請司法機關判決。理論上，登記機關應與請求權人就賠償金額先行協議，如協議不成立或遭拒絕時，再向民事法院提起損害賠償之訴。
2. 依國家賠償法第 10 條規定，應先以書面向賠償義務機關請求，賠償義務機關應即與請求人協議，協議成立時，應作成協議書，協議書得為執行名義。依第 11 條規定，拒絕賠償或逾期不協議或逾期協議不成立時，請求權人得向民事法院提起損害賠償之訴。

參、土地登記涉及損害賠償之案例分析

受害人對於土地登記影響其權利而行使司法上之權利救濟，司法判決除可為個案作一最佳闡明外，更可藉以了解承辦人員應如何正當執行土地登記業務，始可保護自己免受損害賠償之累。又土地登記錯誤或遺漏致損害者，除罹於時效消滅而可抗辯或可歸責於受害人外，應負損害賠償責任，固無疑義；土地登記係因第三人使用詐術而致損害者，其過失責任該如何判斷，不無疑義，茲以司法院網站法學資料檢索系統中所登錄之判決，自 85 年 1 月 1 日至 94 年 12 月 31 日止，擷取涉及因第三人偽造文件而為虛偽登記致受害人請求損害賠償之最高法院判決，並從案例中了解法院對於第三人如何使用詐術致地政機關為虛偽登記之判決觀點為何，以為登記人員審理案件時之借鏡。

一、判決字號：89 年台上字第 1179 號

案情說明：

不法之徒勾結不詳姓名男子 3 人，以偽造土地所有權人之國民身分證及土地所有權狀方式，透過代書至高雄縣鳳山地政事務所申辦抵押權設定登記。

判決內容：

查系爭偽造之所有權狀之原因日期登載為 77 年 8 月 3 日，惟真正之所有權狀之原因日期應為 77 年 8 月 9 日，則偽造之權狀顯係將收件日期誤登記為原因日期所致。本件真正之土地所有權狀係民國 77 年所核發，依其核定之時間推算，有附印暗記及以凹版印製，本件偽造之

土地所有權狀與真正之土地所有權狀，承辦人員倘以合理之注意，確實核對，當不難發現偽造之土地所有權狀有異狀，而可進一步查證或鑑定。另不法之徒以同樣手法申請設定登記手續，以詐騙抵押借款之犯行，在台南市台南地政事務所，因被發覺偽造之情而未得逞，及在台北市松山地政事務所申請設定抵押權登記時，土地代書亦發現偽造之情而報警查獲之案例，益見真、偽所有權狀可以辨識。高雄縣鳳山地政事務所之承辦人員能辨識而未盡合理之注意義務，致歹徒有機可乘，其疏忽從事，而有過失，至為明顯。又損害之發生或擴大，被害人與有過失者，法院得減輕賠償金額或免除之，民法第 217 條第 1 項規定甚明，此項規定於國家損害賠償亦可適用。查被害人事先並未看見土地所有權狀，亦未加以辨認，被害人所委任之代書亦稱借款之前並未作徵信調查，亦未前往貸款人家中訪查。足見被害人與向其借款之人素不相識，竟未作必要之徵信調查，貿然輕率貸予鉅款，顯未盡交易上一般人應有之注意義務，對本件損害之發生與有過失甚明。參諸被害人所委任之代書不僅未為徵信調查，且於其提出之土地登記申請書上記明「委託人確為登記標的之權利人，如有虛偽不實，願負法律責任。」等語並蓋章以示負責，足使承辦人員認其申請為真實，致失警惕而未詳察土地所有權狀上暗記之真偽，准予登記，始造成本件之損害，自有重大過失。至地政機關負責有關不動產物權之登記事宜，其承辦人員就人民提出聲請抵押權設定登記，並負有審查權狀真偽之義務，因疏忽從事，造成人民權益受損，固應負其責任，然其過失情節自較被害人為輕，認地政事務所負十分之三過失責任，被害人應負十分之七過失責任。

二、判決字號：89 年台上字第 2213 號

案情說明：

本件係代書偽刻合作金庫關防及經理職章並偽造債務清償證明書向臺北市建成地政事務所申辦抵押權塗銷登記，承辦人疏未察覺而准予塗銷抵押權登記。

判決內容：

查代書持以申請塗銷系爭抵押權登記之清償證明書，其上所加蓋之合作金庫圓山分行關防及經理職章，與真正之關防及經理職章，大小有顯著的差異；而關防印文中之「灣」、「省」、「合」、「作」、「庫」等字，及經理職章印文中之「省」字，字體筆劃與真正者亦顯不相同，以肉眼觀察，或以摺角方式比對，即可辯識。承辦人員職司土地登記業務，攸關人民權益甚鉅，應本於專業知識，以相當之注意審查申請書類上當事人印文與印鑑是否相同。又地政機關辦理登記之人員，對於申請人依土地登記規則第 32 條（現為第 34 條）規定所提出之各項文件，均應盡相當之注意義務，逐一詳加審查，不得僅以他項權利證明書之「暗記」，經審查無訛，即得減輕其他文件審核之注意義務。本案依土地法第 68 條第 1 項由該登記機關負損害賠償責任。

三、判決字號：91 年台上字第 462 號

案情說明：

台中市中山地政事務所承辦人員疏未查覺債務人所提出債務清償證明書上所蓋印文與債權人以公文函送之印鑑卡上之印文不符而准予塗銷抵押權之登記。

判決內容：

內政部警政署刑事警察局鑑定債務清償證明書上之「臺灣土地銀行南臺中分行經理」印文與留存於地政事務所之印鑑卡上之印文，表示：「因債務清償證明書上印文有多處摺疊痕跡，影響該印文之析鑑，本件歉難認定，另有關印文之清晰情況，因無一定標準，該部分亦難認定。」云云，似僅表示因債務清償證明書上印文有多處摺疊痕跡致影響該印文之析鑑，而不願作鑑定。又承辦相同業務之證人部分表示如遇本件情形，會向權利人查證；部分認定印文有模糊、缺口之處。若此，難謂該印文無瑕疵，是否得以證人係於經法院通知到庭作證，在對系爭印文真偽可疑之認識下為十分仔細之比對，所證印文不同者，非一致表示何處不同，所證印文不清或模糊者，亦非會進一步求證等情為理由，而未以中山地政事務所應為之防範注意為基準，即為不利於債權人之認定，是否妥當，更不無研求之餘地。原判決中山地政事務所無疏失，自不負損害賠償之責為不當，聲明廢棄。

四、判決字號：94 年台上字第 821 號

案情說明：

債務人持他項權利證明書及偽造之債務清償證明書向台中市中山地政事務所申請塗銷抵押權登記，承辦人未予察覺而准予塗銷抵押權登記。

判決內容：

依法務部調查局認為債務清償證明書之印文與印鑑卡之印文均屬不同，且若於印文適當部分作折角比對，應即可辨識兩印文間之差異，並經證人及經辦同類業務之地政事務所人員及證人即經辦金融業務人員之證詞以觀，從事經辦類似業務之地政事務所之人員或從事金融業

務人員多人均可看出本件印鑑卡與清償證明書之印文不同。茲台中市中山地政事務所承辦人員竟未查覺印文不同，而准為塗銷抵押權登記，顯未盡其職務上應盡善良管理人之注意義務，自有疏失。又受害人於辦妥抵押權設定登記後，即將他項權利證明書任令放置於債務人處，未予取回，致債務人逕自提出他權利證明書，連同其他申請書等文件辦理系爭抵押權塗銷登記，顯見受害人對於本件抵押權登記之錯誤塗銷，與有過失。惟系爭抵押權塗銷登記，主因在於承辦人員未仔細查明印文不符所致，受害人之過失情節較屬輕微，依過失程度，減輕台中市中山地政事務所賠償金額百分之四十之責任。

案例分析：

根據擷取之 4 個案例中，3 件為持真正之他項權利證明書及偽造之債務清償證明書申辦抵押權塗銷登記。按他項權利證明書為債權人所持有，如債權人未能善盡保管之責，以致不法之徒持真正之他項權利證明書申辦抵押權塗銷登記，此損害之發生受害人（債權人）與有過失。又地政機關審查人員於審核案件時，應善盡審查之責，不應僅認定他項權利證明書為真實，而疏於查對其他證明文件，其判決有依國家賠償法可為過失相抵或依土地法第 68 條不可為過失相抵等不同結果。至審查人員於查對債務清償證明書上印文之仔細程度究竟為何，尚難有明確統一之標準。印文可因蓋印者之蓋印力道、使用印泥多寡等因素而影響印文清晰度，且金融機關函文至地政機關備查之印文亦無皆有清晰者，如予以嚴格要求，可能會造成民眾產生公務機關刁民之心理，亦會增加承辦人員心理上之負擔。1 件為偽造身分證明文件及

土地所有權狀申辦抵押權設定登記，申辦案件之代書於其提出之土地登記申請書上記明「委託人確為登記標的之權利人，如有虛偽不實，願負法律責任。」等語並蓋章以示負責，卻未確實查證委託人是否為登記標的之權利人，並使承辦人員認其申請為真實。惟承辦人員疏於查對案附土地所有權狀是否真實，亦有過失而難以免責。

肆、主要發現

一、因科技進步而易偽造證件申辦登記

因登記業務繁重壓力大，人員流動率高，新進人員經驗不足，加上資訊化時代，地籍資料已電腦化、公開化，有心人士取得相關地籍資料非常容易，且偽造技術日新月異，偽造文件幾可亂真。中央地政機關於 72 年已訂定「加強防範偽造土地登記證明文件注意事項」，仍無法有效制止不法之徒侵害人民財產權，非審查人員未落實執行，而是偽冒技術，隨著科技進步而日益精良，偽造技術可能以達非人力肉眼所能即查覺，此從最高法院 73 年度台上字第 4520 號判決及 76 年台上字第 2168 號判決，均指出登記機關無供核對印文之機器，僅能以肉眼審核比對，偽造權狀之真假，實非肉眼審核所能發現，法律不能強人以人力所不能勝任之事。另臺北市雖曾試辦以印鑑比對系統之機器設備核對申請案件之印章，惟試辦期間成效不彰，故未予採行。

二、審查人員善盡審查職責則無重大過失可言，自不負賠償責任

土地登記所需之證明文件甚為多樣，而各主管機關盡皆不同，有戶政機關核發之印鑑證明書、戶籍謄本、戶口名簿、身分證；有工務機關核發之使用執照；稅捐稽徵機關核發之各式稅單、免稅證明、稅籍證明等。各類書表文件，其格式內容種類繁多，且其防偽措施內容，如非從事該項業務多年者，縱使土地登記人員竭盡全力，亦難從其文件內，於短時間內予以辨識真偽。83 年度台上字第 326 號判決即指出，登記機關人員於辦理有關土地之

各項權利登記時，僅就申請人所提出之各項文件為形式上之審查，原無就申請人是否究為真正權利人，予以實質調查之必要。此由土地登記規則第3章第1節第3目收件、審查、登簿、發狀（登記程序）之各項規定，以及審查注意事項，均僅規定應核對申請書是否經申請人或代理人簽章，其簽章是否與契約書、委託書及印鑑證明相符，土地坐落地號、面積、地目是否與登記簿相符，所有權人姓名、住址、國民身分證統一編號及其權利範圍與登記簿記載是否相符，所有權狀與登記簿所載是否相符，契約書上義務人之印章與印鑑證明書上印章是否相符等有關事項，僅由形式上予以審核認定之事項予以規定自明。因登記錯誤、遺漏或虛偽，發生損害賠償訴訟案，若經查明登記人員審查案件時確為形式上審查並無「重大過失」，自不必負損害賠償責任。

三、跨所登記不實所造成損害賠償責任法無明文規定

未施行跨所登記時賠償責任機關係由該區管轄之登記機關負責，臺北市因全市實施跨所登記而以臺北市政府地政處所屬各地政事務所辦理跨所登記實施要點第13點規定如發生損害賠償事件時，由轄區所依規定程序辦理。惟日後若全國實施跨所登記，如涉及土地登記不實造成損害賠償，尚無全國性法令就跨所登記所造成損害賠償有明文規定。

伍、建議與結論

建議

一、確實查對登記案附相關文件以避免損害賠償

依內政部函訂加強「加強防範偽造土地登記證明文件注意事項」第3點規定：「登記機關接收登記案件時，應確實核對送件人身分，並查對所附權利書狀、印鑑證明、身分證明及稅捐繳（免）納證明等相關文件，發現上述文件有疑義時，應調閱原案比對或與原文件核發機關聯繫，請其協助審認文件之真偽。」，是以，前開規定賦予登記人員查對登記案附相關文件之義務，如登記案件涉及損害賠償之訴訟，並可作為法官判別是否善盡職責之參考。又審查人員審核案件時，不法之徒可能偽造之文件為代表當事人意思表示之印鑑證明，土地建物所有權狀、他項權利證明書、債務清償證明等，而本市戶政事務所核發之印鑑證明可依戶政事務所函送之關防印模及主任簽名章樣式予以查對，地政事務所核發之土地建物所有權狀及他項權利證明書注意有無防偽暗記及查對權狀字號，如有疑義，更可查對權狀序號及機關關防是否相符，金融機構開具之債務清償證明書則比對印章是否與備查文件相符，上開措施雖難以全面防止歹徒偽造證件申辦登記，惟不失為加強地政人員審核登記案之方法，對於減少偽造文件申辦各項登記之情形及避免負擔損害賠償責任應有助益。

二、加強登記人員心理建設以降低登記人員流動率

土地登記所造成損害賠償不論是以土地法第68條或以國家賠

償法請求損害賠償，經確定機關負有賠償責任，如該公務員有故意或重大過失之情形，賠償義務機關方能對之行使求償權。賠償義務機關於確定求償權之範圍時，就公務員對於客觀上損害之造成，主觀上具有之可歸責性為故意或重大過失、對於損害之發生是否有預見可能性及防止可能性、公務員之資力等，應依具體個案之不同，綜合考量之，並不以全部求償為限。故登記人員於執行土地登記業務而發生損害賠償情事，除非係登記人員之故意或重大過失，賠償義務機關方能對之求償，且求償額度亦就登記人員之經濟狀況等因素予以綜合考量。地政機關為免登記人員流動頻繁，影響登記業務正常運作，應加強登記人員之心理建設，消除登記人員對因執行土地登記業務致生損害賠償之恐懼心理。

三、土地登記規則中明定跨所登記不實所造成損害賠償責任

臺北市現行已就簡易登記案件及金融機構抵押權設定登記案件辦理跨所登記，內政部更規劃 96 年全面辦理買賣及抵押設定等跨所登記。對於跨所登記實施後如因登記不實造成損害賠償，本市已於臺北市政府地政處所屬各地政事務所辦理跨所登記實施要點第 13 點明文規定，惟因將來實施全國跨所登記，如遇有賠償責任認定之爭議時，建議應於土地登記規則中明文規定，以釐清權責。

結論

為了加強土地法第 43 條的登記絕對效力，土地法第 68 條規定地政機關的特別賠償責任。該條第 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。」第 71 條又規定：「損害賠償之請求，如經該地政機關拒絕，受損害人得向司法機關起訴。」此項特別損害賠償責任，只是地政機關對受損害者，直接負之。地政機關內部辦理該錯誤、遺漏或虛偽的土地登記案件的人員，對於受損害者，則並無一般侵權行為的損害賠償責任。但地政機關對該人員之有重大過失者，得命其賠償，而以其所賠償者撥歸登記儲金。土地法如此規定，顯然指明為登記人員如無重大過失，或竟無過失，對因登記之錯誤、遺漏或虛偽，致受損害者，根本無需直接賠償，對地政機關，亦無賠償責任；如對該一土地登記之遺漏、錯誤或虛偽，有重大過失，亦只對地政機關賠償，而對受損害者，仍無直接賠償責任；是亦可謂地政機關對登記機關對登記人員之求償權，乃地政機關對登記人員之內部關係。但是如果登記人員在登記程序以外的違法舞弊行為，那就應自負民刑責任了。

為避免因登記錯誤、遺漏或虛偽，致受損害，衍生相關人員之損害賠償責任。登記人員應熟悉專業法令及實務，誠實廉潔，確實依法執行其職務。地政士依地政士法第 1、2 條規定應以維護不動產交易安全，保障人民財產權益為己任，精通專業法令及實務，依法誠信執行職務。而當事人則應審慎保管其所有權狀、印鑑證明等文件。於不動產出售或設定時，雙方均應查明對方確實之身分，以免被不法之徒詐騙，遭受損失。

參考資料與文獻

曾惠敏，土地登記不正確與國家賠償之研究，碩士論文，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班，民 92

張銘晃，論土地登記不實之賠償責任，法令月刊，2004 年 9 月

張琬宜，土地登記制度對財產權保障之研究，從新制度經濟學之觀點，碩士論文，政治大學地政系研究所，民 90.7

張琬宜，土地法第 68 條登記之損害賠償與國家賠償法相關問題之研究，人與地，175 期

許仁舉，談登記錯誤、遺漏或虛偽之救濟，土地事務月刊，349 期，89 年 7 月

許仁舉，更正登記之理論與實務，土地事務月刊，357 期，90 年 3 月

許仁舉，土地登記損害賠償宜納入國家賠償辦理，土地事務月刊，389 期，92 年 11 月

許仁舉，登記錯誤、遺漏或虛偽與損害賠償責任之探討，土地事務月刊 394 期，93 年 4 月

尤重道，土地登記損害賠償之研究，土地事務月刊，第 139 期，民 72

尤重道，土地登記損害賠償請求程序與消滅時效之研究，土地事務月刊，第 207 期，民 77

尤重道，土地登記損害賠償與國家賠償責任相關問題之探討，現代地政，第 288 期

尤重道，不動產更正登記實務，民 84.7

史尚寬，關於土地登記錯誤遺漏的更正之研究，法學叢刊，第 9 卷，第 1 期，民 53 年

李鶯珠，土地登記損害賠償之研究-以松山地政登記國賠案為例，現代地政，第 242 期，民 90

魏義男，國家賠償適用法律之研究-土地登記，現代地政，第 119 期，民 80

侯木仲，析述土地法第 68 條所規定的地政機關損害賠償特別責任，並錄介最高法院最近民事判決，土地事務月刊 91 期，68 年 1 月

林明昕，〈論國家賠償法第 2 條第 2 項之故意或過失概念〉，收錄於臺北市府法規委員會主編，《國家賠償理論與實務》。民 92.4

溫豐文、鍾政恭，論土地登記之實質審查，現代地政，83 年 6 月