

臺北市政府地政局暨所屬機關 106 年度自行研究報告

權狀電子化之研究

姓名：陳小玲、陳芃安

服務機關：臺北市士林地政事務所

中華民國 107 年 1 月 2 日

臺北市府地政局及所屬機關 106 年度自行研究報告提要表

填表人：陳小玲、陳芄安

電話：28812483 分機 118

填表日期：107.1.2

研究項目	權狀電子化之研究		
研究單位及人員	台北市士林地政事務所 陳小玲、陳芄安	研究期間	106 年 1 月至 106 年 10 月
報告內容摘要	建議事項		建議參採機關
<p>因應資訊時代及配合電子化政府、洽公免檢附書證謄本政策之推行，電子化、網路化為當前趨勢，電子簽章法通過，可作為推動權狀電子化之法源依據。依據我國土地登記制度於登記完畢後發給權利書狀之現行作法，是否有將權狀電子化之必要，為本文探討重點。</p> <p>本研究透過統整相關文獻及針對親自申請書狀補給登記之洽公者進行問卷調查，以作為本研究之參考依據。</p>	<p>一、由中央主管單位成立專案小組研議「權狀電子化」之推行。</p> <p>二、逐步改變民眾觀念，提供民眾繕發權狀之選擇權。</p> <p>三、導入「權狀存摺」之概念，集中保管並逐步達成權狀減量目標。</p> <p>四、配合推動全程線上申辦案件，權利書狀得以電子簽章核發。</p>		<p>內政部</p>

## 目錄

### 壹、緒論

一、 研究動機

二、 研究目的

三、 研究範圍

四、 研究方法

### 貳、文獻探討

### 參、結果分析

### 肆、結論與建議

### 伍、參考文獻

### 陸、附錄

## 壹、緒論

### 一、研究動機

隨著資訊時代來臨，我國自民國 87 年開始推動以網際網路為基礎之電子化政府，所謂「電子化政府」，根據我國國家發展委員會的定義，係指政府機關運用資訊與通信科技形成網網相連，並透過不同資訊服務設施（包括電話、網際網路、公用電腦站等），對機關、企業及民眾在其方便時間、地點及方式下，提供自動化服務之總體概念。簡而言之，也就是「透過資訊與通信科技，將政府機關、民眾、資訊連在一起，建立互動系統，讓政府資訊及服務更加方便，隨時隨地可得」（行政院研究發展考核委員會，1997）。

在電子化政府的推動下，地政機關也隨之推行各項相關服務，從地政事務所系統資訊整合、建置全國性地籍資料庫、推行線上申辦系統、電子謄本至現階段研擬之開放地政跨域整合服務計畫，顯示在業務資訊化的潮流下，民眾透過網際網路取得資訊服務，為推行政策之首要目標。其中電子謄本係基於電子簽章法推動之地政便民業務，提供網路申領謄本的管道，減少民眾往返公務機關時間。民國 90 年立法院三讀通過電子簽章法，主要目的在於解決電子文件、電子簽章、數位簽章使用之法律效力問題，做為推動電子商務及電子化政府之法源依據。而依據我國土地登記制度於登記完畢後發給權利書狀之現行作

法，是否有將權狀電子化之必要，為本文探討重點。

## 二、研究目的

以我國土地登記制度及電子簽章法為基礎，針對民眾意見及現行法規制度，評估權狀電子化實施之可行性。

## 三、研究範圍

以本所書狀補給案件量為基礎，觀察權狀電子化之推行是否降低地政機關行政成本。並以親自申請書狀補給案件之民眾為研究對象，針對其權狀遺失補發之相關意見進行分析，評估民眾對電子權狀之看法。

## 四、研究方法

### （一）問卷調查法：

本研究利用問卷，針對親自至本所辦理書狀補給登記之民眾進行書面調查，從而對調查搜集到的資料進行分析及歸納，以作為權狀電子化概念實施之基礎。

### （二）文獻研究法

藉由蒐集相關文獻，了解各國土地登記制度及電子權狀機制建置之概念，對於本國所有權狀應用電子簽章申辦之可行性為評估。

## 貳、文獻探討

### 一、土地登記審查制度之概說：

為保障人民財產權、管理地籍及課徵土地稅賦，土地登記制度之發展成為國家推行土地政策之基礎。土地登記即法律授權由地政機關依法定程序，將應登記之事項記載於登記簿，確保登記內容之公信力及絕對效力，確定其權利之歸屬與權利狀態公示於第三人，避免登記遺漏錯誤，造成人民之財產損失。土地登記制度之良窳攸關國家土地政策之執行並對人民財產權之保障影響甚鉅（蔡瑞仁，2006）（台北縣地政局，2010）。一般而言依各地社會經濟因素、國情、政治習慣及地區政策特性分為契據登記制、權利登記制及托倫斯登記制三種。

我國不動產登記制度，依民法物權編及土地法之規定，兼採澳洲托倫斯登記制與德國權利登記制之特點後，再依我國之國情與社會經濟因素考量後所發展之土地登記制度(尤重道，2015)。托倫斯登記制又稱為權利書狀交付主義，係先由政府為土地權利之總整理，並於登記完畢後發給權利書狀以確認產權，而使物權交易與移轉更為便利。考量民眾心理，若登記發生錯誤或遺漏致生損害者，由政府設置之賠償基金負損害賠償責任(陳明燦，2009)。而我國與托倫斯制度不同處在於土地採強制登記而建物為非全面強制性登記、登記同時完成規定地價程序以及登記簿公開並採物的編成主義。權利登記制之主要特色為土地權利之得喪變更，除當事人意思表示一致外，尚需向政府機關登記後始發生效力，即權利登記制因以登記為生效要件，故登記人員

對登記案件要作實質審查，而登記具有公信力。綜說我國不動產登記制度特點如下：

#### （一）登記要件主義

在已依法辦理區域，土地權利之取得、設定、移轉、變更或消滅，皆應依法辦理登記。但因繼承、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。

#### （二）土地所有權採強制登記

凡已辦理地籍測量之直轄市或縣(市)土地之全部依法辦理土地總登記。但建物所有權第一次登記，目前法無規定應採強制登記。

#### （三）登記具有絕對效力

土地法地 43 條規定：「依本法所為之登記，具有絕對效力。」絕對效力是指信賴登記之人取得的權利，不因原登記的權利有瑕疵而受影響。物權變動經登記後，縱登記情況與實質權利不符，應保障信賴登記而取得權利之第三人。

#### （四）登記採實質審查主義

除應核對申請書之記載內容與土地登記資料所載是否相符外，申請人之權利能力、行為能力，法律行為或事實均須以實質審查之認定，附繳文件是否虛偽以及是否有管轄權等，如認為有瑕疵，即予以限期補正或駁回，不予登記。

#### (五) 登記簿之編製採物的編成主義

登記簿應按地號或建號順序，採用活頁裝訂之，並按登記機關轄區情形按地段登記之。

#### (六) 登記簿公開

基於登記公示原則，土地登記簿採公開主義。任何人均得申請發給登記簿之謄本或節本。

#### (七) 地政機關設置登記儲金，負損害賠償責任

土地法第 70 條中規定該損害賠償的經費來源為從登記規費提存百分之十作為登記儲金，專備賠償之用。我國對土地登記錯誤之損害賠償係採「無過失責任主義」，亦即只要因登記發生錯誤、遺漏或虛偽致受損害者，且其發生原因不可歸責於受害人時，地政機關即須負起損害賠償責任。

#### (八) 登記確定後發給權利書狀

地政機關於辦妥登記後，分別依登記類別發給所有權狀或他項權利證明書，以為享有權利之憑證。

#### (九) 登記時完成規定地價程序

人民申請總登記時，同時申報地價，據以編造地價冊及總歸戶冊，送該管直轄市或縣市財政機關作為地價稅課徵之標準。(張淑娟，2011)

(黃志偉，2012)

## 二、電子簽章法：

### (一)概述

電子簽章是指依附於電子文件並與其相關連，用以辨識及確認電子文件簽署人身分、資格及表示簽署者同意電子文件之內容。我國電子簽章法於 2001 年完成立法，2002 年 4 月 1 日正式實施，主要精神是建立電子簽章機制，以增進電子通信及交易安全，並進而確定電子簽章及電子文件之法律效力(林素寶， 2011)。電子簽章法通過後，電子簽章與電子文件就可以取代傳統簽名、蓋章與書面，而發生一定的法律效力。如果要在網路上進行依據法律規定必須要以書面方式表示意思、締結契約或保存文件的行為時，只要透過當事人約定，完整呈現電子文件的內容，沒有依法令或行政機關的公告排除適用之情形，即產生法律效力(顏雅倫、賴文智，2001)。

### (二)立法目的

網際網路隨著資訊工業發展已成為溝通交流的重要方式，為確保資訊在網路傳輸過程中不易遭到偽造、竄改或竊取，建立安全及可信賴的網路環境，且能鑑別交易雙方的身分，電子簽章法第 1 條規定：「為推動電子交易之普及運用，確保電子交易之安全，促進電子化政府及電子商務之發展，特制定本法。」電子簽章法立法之重要目的在於確定電子簽章及電子文件之法律地位，建立電子憑證機構之管理制度界

定憑證機構與使用者之權責，以解決網路匿名性所帶來之不確定性、不具匿名性等問題（許宣儀，2011）。

### （三）電子謄本之應用

根據電子簽章法第 4 之 1 條：「經相對人同意者，得以電子文件為表示方法。」、第 9 之 1 條：「依法令規定應簽名或蓋章者，經相對人同意，得以電子簽章為之。」及司法院 91 年 9 月 13 日院台資一字第 18667 函：「……各法院於審理案件時，若民眾檢附利用前揭作業列印謄本功能印製之紙本，應予受理；惟若法官認具體個案有需要，仍得請當事人提供資料核對，以補電子謄本之不足。……」之規定，藉由政府憑證管理中心(GCA)所發出之電子憑證，及利用電子簽章加密機制，賦予網路網路申領地政電子謄本與地政事務所臨櫃所核發之地籍謄本具有同等文書證明效力。

地政電子謄本服務係配合電子簽章法之規定，規劃以電子簽章及電子憑證機制，透過數位電子簽章取代傳統書面文件及簽名、蓋章制度（作業流程如圖 1），於 92 年 11 月全國全面提供服務，申領之數量由 92 年的 378 萬張，到 105 年已達 3,590 萬張的申領量（黃慧鈴，2012）。其防偽機制包含使用政府憑證管理中心所發出之憑證，對原文重現檔作數位簽章，確保電子檔不被竄改；產製謄本時，於每頁自動列印押花及「○○縣○○地政事務所」字樣之浮水印，並於跨頁

謄本時，加蓋騎縫章；對電子謄本加印防偽校對字組，並於中心端應用系統提供查驗功能(如圖 2) (林素寶， 2011)。

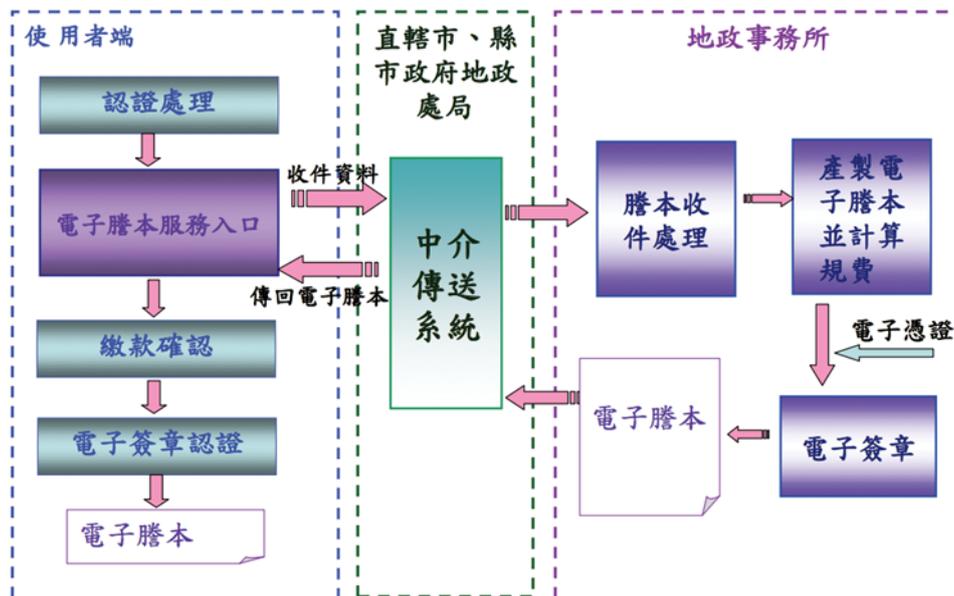


圖 1 電子謄本申請作業流程

資料來源：黃慧鈴，土地基本資料網路流通應用，政府機關資訊通報



圖 2 地政電子謄本樣式

資料來源：黃慧鈴，土地基本資料網路流通應用，政府機關資訊通報

第 291 期

### 三、日本電子登記制度

日本在平成16年（西元2004年）不動產登記法制定時，導入不動產登記電子申請制度。網路線上申請制度，僅需初次於日本法務大臣所指定之登記所辦理線上申請之登記識別資訊後，日後則不必直接親自到該等窗口（於新法中也全面採取透過郵寄方式進行書面申請），即可進行不動產登記之申請。日本舊法中不動產登記完畢後發給登記濟證之

作法，申請代理人有受領權限，是為重要的權利憑證，申請登記資料時亦需一併檢附。新法中不動產的所有權移轉登記等手續結束後登記機關（法務局）會發給「登記識別情報通知」。「登記識別情報」是由英文字母和數字組成的12位數密碼，其設計為登記完畢時，登記官依據個別申請人或個別不動產分別作成，使其具不規則性，以防止登記識別資訊洩漏。經由登記所向申請完畢之不同不動產、不同登記事項、不同登記名義人，分別進行通知。登記識別資訊的通知方式有電子申請及書面申請兩種，電子申請會將登記識別情報暗號化後由申請人下載，書面申請通知書上記載的登記識別資訊會以封印貼紙蓋住。臺灣過去所有土地登記制度的建立與相關資料幾乎從日本繼承而來，日本法制部分可供我國參考。（黃健彰，2014）

### 登記識別情報のイメージ



圖3 登記識別情報樣式範例

資料來源：黃健彰，應用電子簽章機制申辦土地登記之研究案，2014

年 12 月

### 參、結果分析

為了解民眾對權狀電子化之想法，遂於士林所全功能櫃檯針對親自申請書狀補給登記之洽公者進行問卷調查，以作為本研究之參考依

據。日後待相關單位成立專案小組，方可擴大樣本數，使其更具公信力。本研究問卷調查期間為 106 年 5 月 11 日至 7 月 31 日，共計發出 120 份問卷，回收 91 份，回收率為 75.8%。調查結果分析如下：

#### 一、請問這是您第幾次辦理書狀補給登記？

91.21%的民眾為第一次辦理書狀補給登記，第二次辦理者比率為 6.59%，另有 2.2%為第三次以上辦理。近 9 成民眾為第一次辦理書狀補給登記。

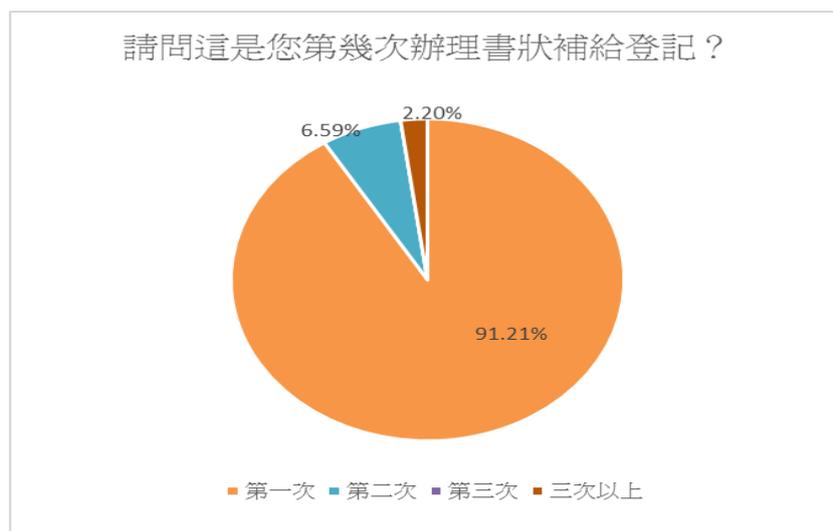


圖 3

#### 二、請問您權狀持有多久後遺失？

47.25%之受訪者為持有 5 年以下，19.78%持有 5 至 10 年，7.69%持有 10 至 15 年，5.49%持有 15 至 20 年，18.68%持有 20 年以上，其中 1 人未填答。

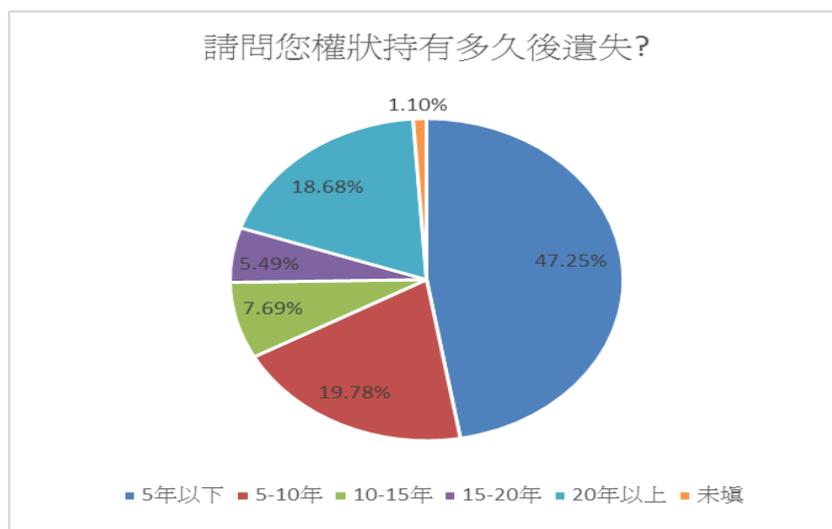


圖 4

三、請問您權狀保管之方式為何？

4.40%放置於保險箱，43.96%於櫃子收納，39.56%未特別保管，8.79%其他，有3人未填答。填寫其他者為由其家人保管。

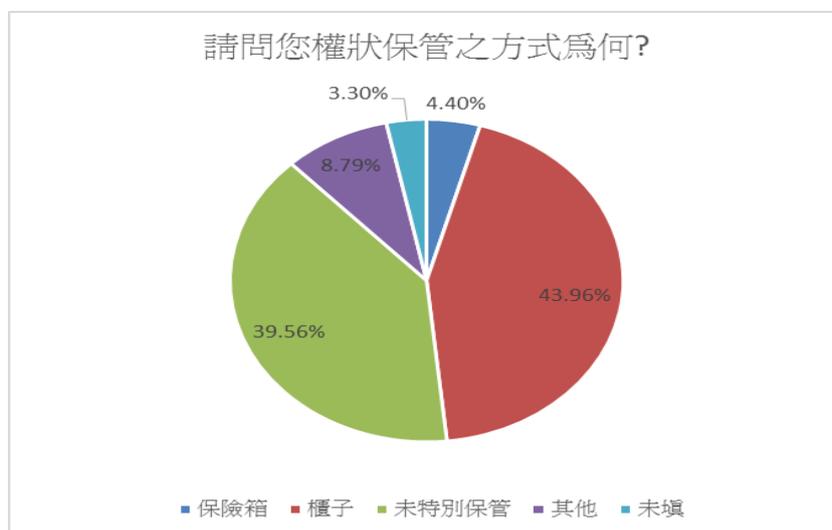


圖 5

四、請問您書狀補給後之用途為何？

56.04%無特殊用途，12.09%買賣，2.20%贈與，13.19%設定，15.38%

其他，其中 1 人未填答。半數以上登記名義人書狀補給後無任何用途，顯見權利書狀之使用頻率並不頻繁。

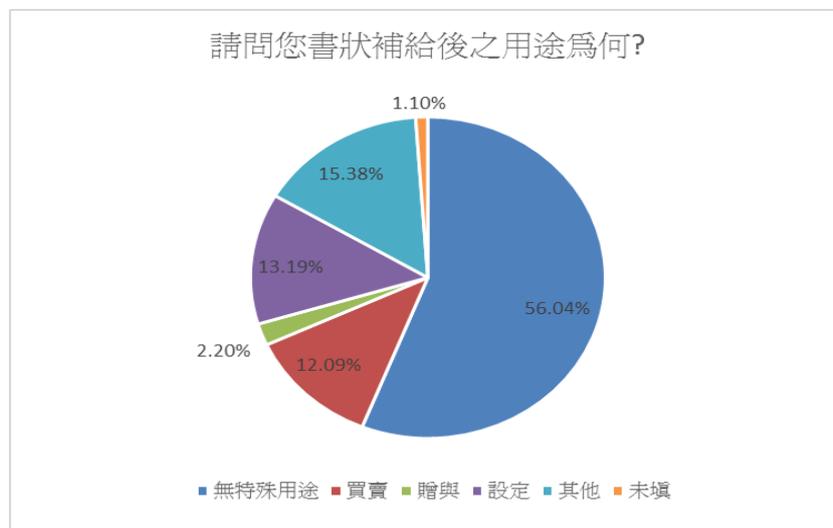


圖 6

五、請問您是否知悉權利狀態係以本所地籍資料為主並非權狀本身？

67.03%是，31.87%否，1 人未填答，權利狀態係動態，可推論過半數之受訪者知悉權狀並不具備一定之效力。

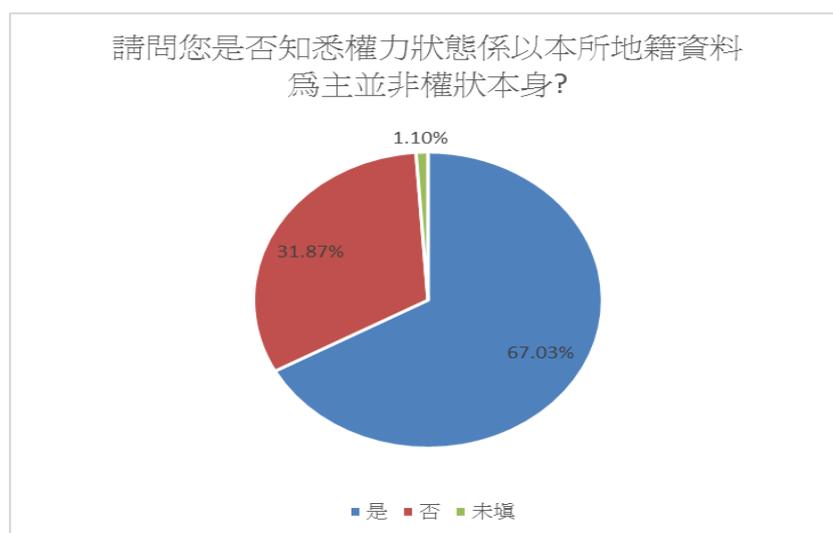


圖 7

六、如果權狀核發與否可自行選擇，您是否贊成？

82.42%是，16.48%否，1人未填答。

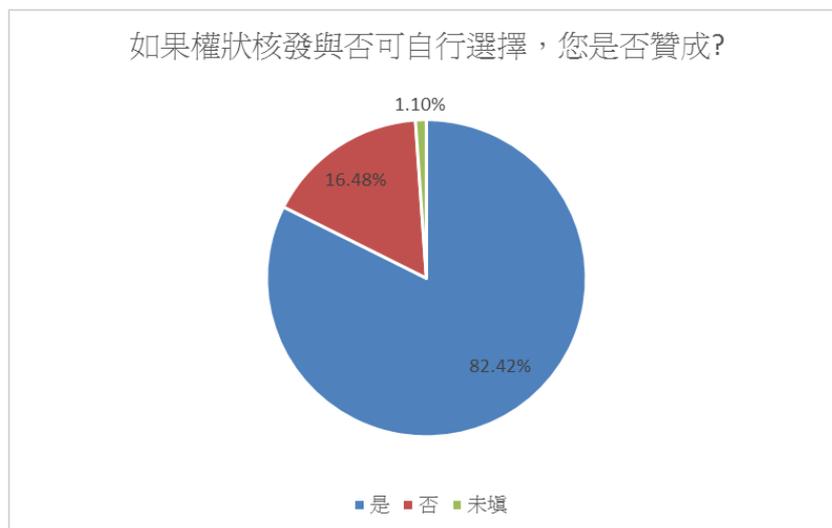


圖 8

七、承上，您會如何選擇？

78.02%之受訪者仍會申請權利書狀，另有 12.09%選擇不繕發紙本權狀。

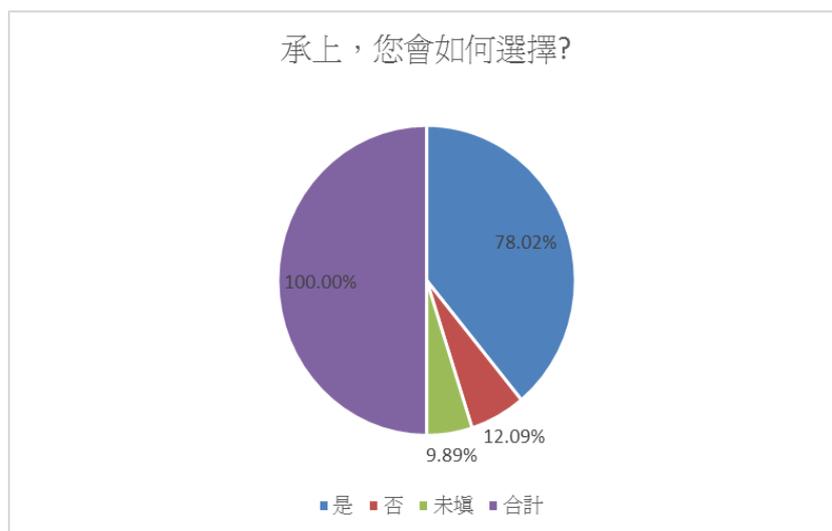


圖 9

由上述受訪者填答可看出將近 5 成比例之民眾持有產權後權狀不到 5 年即因遺失而辦理書狀補給登記，8 成以上的民眾針對權狀未特別收藏，可推論民眾對於所有權狀之重視度並不高。5 成以上民眾辦理書狀補給登記後無特殊使用用途，僅因遍尋不著辦理補發以備不時之需，可見民眾了解日後辦理相關登記須檢附權利書狀。近 7 成受訪者表示知悉權利狀態係以本所地籍資料為主並非權狀本身，即其了解地籍資料係動態資料，權狀資料之靜態顯示非絕對之權利狀態。又有近 8 成民眾贊成權狀核發仍以紙本為主，顯見權狀為權利憑證之想法已深植民心。

#### 肆、結論與建議

##### 一、結論：

因應資訊時代及配合電子化政府推行，電子化、網路化為當前趨勢，電子簽章法通過，可作為推動權狀電子化之法源依據。觀察近五年來本所受理書狀補給登記案件量 101 年為 1,057 件、102 年 1,041 件、103 年 997 件、104 年 935 件、105 年 1,008 件，各年均維持固定數量未因知識水平提高而有消減。

依土地法第 79 條：「土地所有權狀及土地他項權利證明書……因滅失請求補給者，應敘明滅失原因，檢附有關證明文件，經地政機關公告三十日，公告期滿無人就該滅失事實提出異議後補給之。」、土地

登記規則第 155 條：「申請土地所有權狀或他項權利證明書補給時……經登記機關公告三十日，並通知登記名義人，公告期滿無人提出異議後，登記補給之。」規定，登記機關受理書狀補給登記應公告 30 天，常使得民眾急用時備受困擾；另外依據加強防範偽造土地登記證明文件注意事項第 7 點：「權利書狀補給登記之通知依行政程序法送達規定辦理之。……前項通知之送達處所有下列各款情形者，應以登記名義人其他相關住所併同通知(一)送達登記名義人之住所與登記簿登記住所不同者。(二)送達登記名義人之居所、事務所、營業所、就業處所或法定代理人、指定代收人處所與登記名義人之申請案載住所、登記簿登記住所不同者。(三)登記名義人最近一次於戶政機關辦竣變更前之住所與送達處所不同者。」，審查人員依前項規定需以雙掛號郵寄通知登記名義人之新、舊地址，耗費不少行政資源。

再依上述問卷調查結果顯示，近半數以上受訪者申請補發後並無特殊用途，顯見權狀之使用頻率並不高，在權狀使用頻率及地政機關耗費之資源兩相權衡下，似有浪費行政成本之虞。另近 7 成受訪者表示知悉權利狀態係以地籍資料為主，但又有近 8 成民眾選擇日後仍申請核發紙本權利書狀，可推論權利書狀雖僅為證明權利的文件，並非權利本身，但民眾持有紙本權狀之觀念仍不易改變。多數民眾未將權狀特別收納保管，以致需用時遍尋不著未能及時使用而致其權利受損

之情況發生。我國藉由電子簽章憑證認證機制推行之地政電子謄本服務，目前並無資訊安全上之嚴重疏失，若能以電子謄本之經驗為借鏡，並加強防偽造設計機制，權狀電子化之推行不僅能解決上述問題，並能有效減少民眾往返公務機關之時間，達成電子化政府「網路代替馬路」之訴求，亦能響應行政院節能減紙方案之推動，包含節省印製權狀之預算、銷毀權狀之經費及對於環境保護皆有一定之效益。

## 二、建議

### (一) 短期-由中央主管單位成立專案小組研議「權狀電子化」之

#### 推行

權狀電子化涉及中央法規之修法及現行土地登記權狀使用習慣之改變，建議中央主管單位邀集相關部會並整合學者、地政士、銀行公會及民眾等意見成立專案小組，研議推行權狀電子化。

### (二) 中長期-逐步改變民眾觀念，提供民眾繕發權狀之選擇權

地政線上申辦系統自開辦以來，民眾使用率並不高，顯示民眾就地政相關業務線上申辦可能存有資訊安全上之疑慮並習慣至所臨櫃申辦業務，又權利書狀為所有權憑證之作法已行之有年，如何使民眾接受權狀電子化之推行，建議可在初期先修正土地登記規則第65條之適用範圍，提供民眾繕發書狀之選擇權，讓民眾擁有自行選擇繕發權狀與否之權利。

(三) 中長期-導入「權狀存摺」之概念，集中保管並逐步達成權狀減量目標

目前多數民眾對於所有權狀仍有持有意願，有鑒於此，建議參採有價證券集中保管概念設立「權狀存摺」，一方面將個人名下不動產集中保管紀錄於存摺中，另一方面亦得逐步減少權狀核發數量，節省行政資源。

(四) 長期-配合推動全程線上申辦案件，權利書狀得以電子簽章核發

權利書狀為登記完畢後發給權利人之一項權利憑證，核其性質屬靜態資料顯示，因此權狀載有「以上○○權業經依法登完畢，合行發給本權狀（證明書）以憑執管」字樣，惟並未記載全部登記資料，核發後權利是否變更或設定他項權利，均需重新查詢地籍資料。儘管如此，持有權利書狀之習慣已深植民心，且權利書狀目前仍為審查人員核審案件之重要依據，於本國登記制度全面變革前仍有存在之必要。為因應資訊時代及配合電子化政府推行，權利書狀如能透過電子簽章核發，未來地政事務所的各项申案均能透過網路完成，使地政電子化的績效將會更彰顯，讓民眾享受“e”世紀真正的便利。

#### 伍、參考文獻

1、黃志偉，「不動產登記一手教材」，永然文化出版，2012年9月。

- 2、蔡瑞仁，「土地登記審查制度之研究」，嘉義市政府 95 年市政革新及自行研究報告，2006 年 10 月。
- 3、尤重道，「不動產登記效力與保護交易安全」，全國律師第 19 卷第 5 期，2015 年 5 月。
- 4、陳明燦，「不動產權利登記爭議問題之研究」，行政訴訟土地事件專題研究計畫案，2009 年 11 月。
- 5、張淑娟，「我國土地登記審查制度之研究」，國立中正大學法律學研究所碩士論文，2011 年 1 月。
- 6、林素寶，「電子化政府與資訊安全之研究—以嘉義市地政事務所為例」，嘉義市政府 100 年度市政革新及自行研究報告，2011 年 9 月。
- 7、許宣儀，「我國電子票據制度相關法律問題之研究」，東吳大學法律學系碩士在職專班科技法律組碩士論文，2011 年 9 月。
- 8、吳啟勁，「電子化政府地政機關權利書狀證明委外核發及管理之研究—以高雄市各地政機關為例」，義守大學管理學院管理碩士在職專班碩士論文，2012 年 6 月。
- 9、行政院研究發展考核委員會，「電子化／網路化政府中程（八十七至八十九年度）推動計畫」，1997 年 11 月。
- 10、黃健彰，「應用電子簽章機制申辦土地登記之研究案」，2014 年 12 月。

- 11、台北縣地政局，「土地登記審查手冊」，2010年7月。
- 12、顏雅倫、賴文智，「電子簽章法之重點及其衝擊」，網路資訊2001年12月號。
- 13、黃慧鈴，「土地基本資料網路流通應用」，政府機關資訊通報第291期，2012年1月。
- 14、「全國地政電子謄本系統」，2016年9月8日，  
<https://ep.land.nat.gov.tw/EpaperDoc/MainNew>。

陸、附錄

# 臺北市士林地政事務所 106 年度研究發展實施計畫

## 意見調查表

親愛的先生、女士：

您好！歡迎蒞臨本所洽公，為撰寫本局及所屬機關研究發展實施計畫-權狀電子化之研究，麻煩您撥冗填寫此問卷，您寶貴的意見將是我們研究的重要依據。

一、請問這是您第幾次辦理書狀補給登記？

第 1 次 第 2 次 第 3 次 3 次以上

二、請問您權狀持有多久後遺失？

5 年以下 5-10 年 10-15 年 15-20 年 20 年以上

三、請問您權狀保管之方式為何？

保險箱 櫃子 未特別保管 其他\_\_\_\_\_

四、請問您書狀補給後之用途為何？

無特殊用途 買賣 贈與 設定 其他\_\_\_\_\_

五、請問您是否知悉權利狀態係以本所地籍資料為主並非權狀本身？ 是

否

六、如果權狀核發與否可自行選擇，您是否贊成？ 是 否(若答否，請答第八題)

七、承上，您會如何選擇？ 仍會申請核發 不核發

八、基本資料：

1. 性別：男 女

2. 年齡：19 歲以下 20~29 歲 30~39 歲 40~49 歲 50~59 歲

60 歲以上

～再次感謝您撥冗提供我們寶貴的意見～