



中華民國內政部
MINISTRY OF THE INTERIOR, R.O.C. (TAIWAN)

107年

地政節慶祝大會之 專題研討會手冊

主辦單位：內政部

時間：107年11月9日

地點：公務人力發展學院

福華國際文教會館卓越堂



107 年地政節慶祝大會之專題研討會議程

日期 地點 時間	日期：107 年 11 月 9 日 (星期五) 下午 地點：公務人力發展學院福華國際文教會館卓越堂 (地址:臺北市大安區新生南路 3 段 30 號)
13 : 00 13 : 20	開幕 花政務次長敬群致詞
13 : 20 14 : 30	專題一： 實價登錄資料透明與個人資料保護 主持人: 花敬群 報告人: 林建甫 與談人: 王進祥、游適銘、張鈺光
14 : 30 14 : 40	休息
14 : 40 15 : 50	專題二： 不動產登記的效力與登記機關之賠償責任 主持人: 謝在全 報告人: 劉維真 與談人: 溫豐文、林旺根、潘玉女
15 : 50 16 : 10	茶敘
16 : 10 17 : 20	專題三： 市地重劃地價上漲率與重劃效益之探討 主持人: 王靚琇 報告人: 黃名義 與談人: 王璽仲、何彥陞、莊仲甫
17 : 20 17 : 30	閉幕

目錄

專題一：實價登錄資料透明與個人資料保護.....03

(一) 主持人 花敬群

(二) 報告人 林建甫

(三) 與談人 王進祥、游適銘、張鈺光

專題二：不動產登記的效力與登記機關之賠償責任.....15

(一) 主持人 謝在全

(二) 報告人 劉維真

(三) 與談人 溫豐文、林旺根、潘玉女

專題三：市地重劃地價上漲率與重劃效益之探討.....51

(一) 主持人 王靚琇

(二) 報告人 黃名義

(三) 與談人 王璽仲、何彥陞、莊仲甫

專題一

實價登錄資料透明與個人資料保護

花敬群 內政部政務次長

| 學歷

政治大學地政學系碩士

政治大學地政學系博士

| 經歷

內政部建築研究所博士後研究員

玄奘大學公共事務管理系助理教授、副教授、系主任

玄奘大學財務金融系副教授

德明財經科技大學不動產投資與經營學位學程副教授



主持人

林建甫 臺灣經濟研究院院長

| 學歷

臺灣大學經濟學系學士

臺灣大學經濟學研究所碩士

美國加州大學聖地牙哥分校經濟學研究所碩士

美國加州大學聖地牙哥分校經濟學研究所博士

| 經歷

臺大人文社會高等研究院副院長

臺大經濟系教授

中華經濟與金融學會理事長

總統府財經諮詢小組委員、經建會諮詢委員

考試院退撫基金委員會諮詢顧問、陸委會諮詢委員

經濟部貿易調查委員、金融消費爭議案件評議委員會委員

衛生署健保精算委員

臺灣經濟學會副理事長



報告人



與談人

王進祥 行政院政務顧問、臺北市政府顧問

| 學歷

美國懷俄明州普斯頓大學企管碩士

| 經歷

中國土地改革協會理事長

中華民國地政士公會全聯會理事長

中華不動產仲裁協會副理事長



與談人

游適銘 臺北市政府財政局副局長

| 學歷

政治大學地政學系博士

| 經歷

臺北世大運副執行長

臺北市政府財政局主任秘書

內政部地政司地價/地權科長

新店地政事務所課員

臺北大學不動產與城鄉環境學系兼任助理教授



與談人

張鈺光 高雄大學法律學系專任助理教授

| 學歷

輔仁大學法學博士

日本京都大學大學院法學研究科研究/訪問學者

| 經歷

政治大學地政學系專任助理教授

高雄大學法律學系專任助理教授

東海大學法律學系專任助理教授

國防部高等軍事法院檢察署少尉軍法官

實價登錄資料透明與個人資料保護

20181109 「107年地政節慶祝大會之專題研討會」



林建甫
臺灣經濟研究院院長
臺大經濟系教授



 台灣經濟研究院
Taiwan Institute of Economic Research

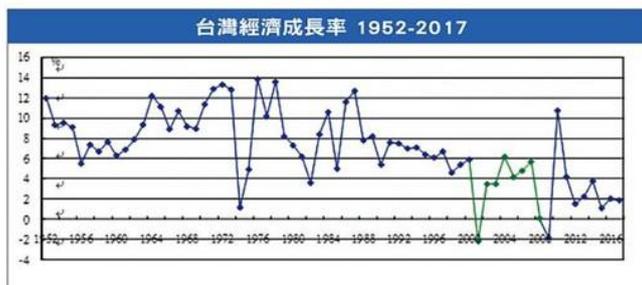
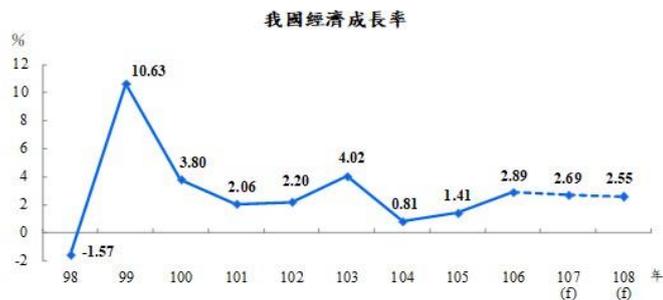
大綱



- 經濟發展
- 房地產對經濟的貢獻
- 高房價的問題
- 實價登錄
 - 由來
 - 必要性
- 個人資料保護
- 結論

 台灣經濟研究院
Taiwan Institute of Economic Research

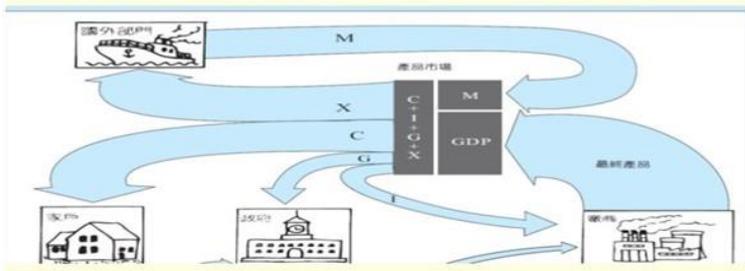
經濟發展



台灣經濟研究院 3
Taiwan Institute of Economic Research



支出面： $GDP+M=C+I+G+X$



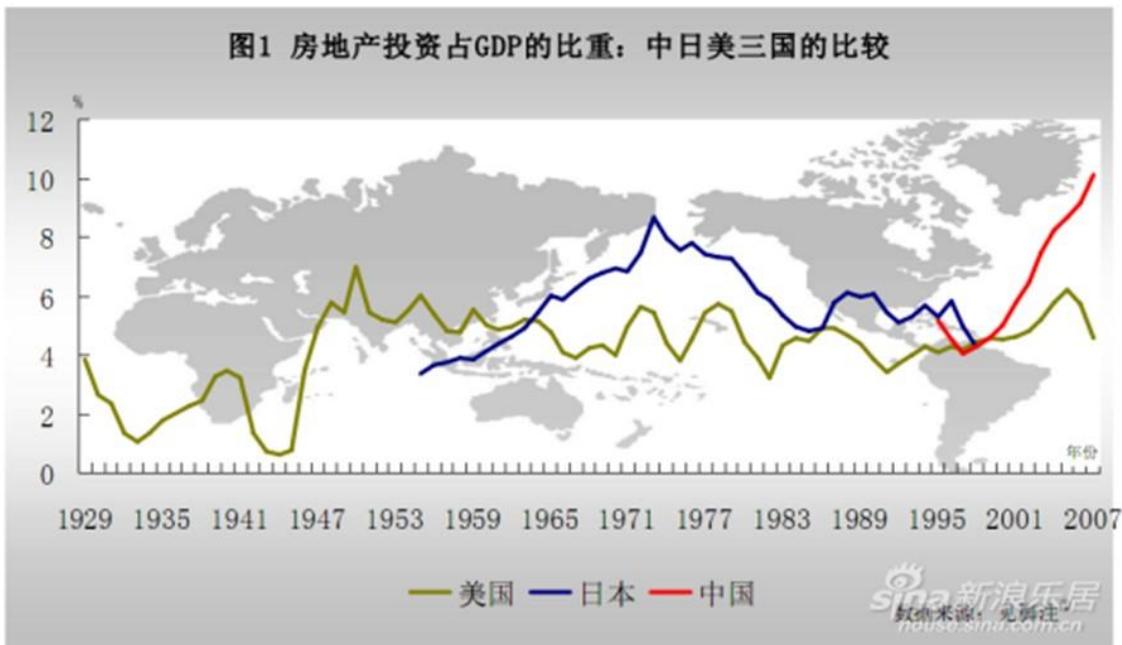
- $Y=C+I+G+X-M$
- 其中Y為GDP，C為消費，I為投資，G為政府支出，X為出口，M為進口
- 消費按目的分類，可分為食品、飲料、菸絲及捲菸、衣著鞋襪及服飾用品、燃料及燈光、租金及水費、家庭器具與設備、家庭管理、醫療及保健、娛樂消遣教育及文化服務、運輸交通及通訊、與其他等十二項
- 投資又稱固定資本形成毛額 (gross fixed capital formation) 係指生產者購買的新資本財，如廠房、機器設備等及所有的新建房屋。所以新建房屋是屬於投資的一部份，並不屬於耐久財消費。
- 民眾購買土地、礦藏、森林及其他類似的天然資源，由於是已屬於既存之物，並不列入固定資本形成毛額中。

台灣經濟研究院 4
Taiwan Institute of Economic Research

房地產對經濟的貢獻



图1 房地产投资占GDP的比重：中日美三国的比较



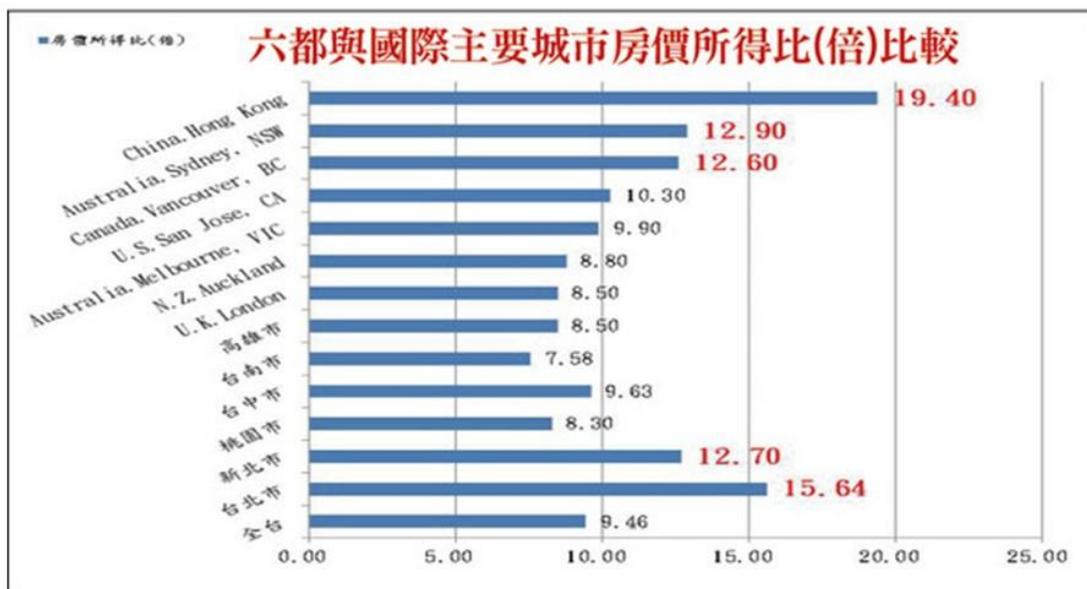
房地產對經濟影響舉足輕重

- 直接貢獻率：1997-2007年間，房地產開發投資年均增長23.27%，扣除土地購置費後的房地產開發投資對GDP增長的貢獻率由6.32%增加到10.76%，年均9.3%
- 間接貢獻率：1997-2007年，由7.16%增加到11.5%，年均9.72%（影響相關產業多達50多個，消耗線材60%、水泥約50%、電解鋁40%左右）
- 引致消費貢獻率：1997-2005年，由3.09%增加到3.92%，年均3.89%
- 三者合計，對GDP總貢獻率達到22.9%

表 FAI中超過5%的行業投資增速之間相关性（1996-2007）

	採掘業	製造業	電力、燃氣及水生產和供應	運輸、倉儲和郵政業	房地產	水利、環境和公共設施管理
採掘業	1					
製造業	0.66	1				
電力、燃氣及水生產和供應	0.69	0.29	1			
運輸、倉儲和郵政業	0.11	-0.35	0.21	1		
房地產	0.4	0.7	0.04	-0.05	1	0.1
水利、環境和公共設施管理	0.12	0.56	0.15	-0.48	0.1	1

高房價的問題



資料來源：1.內政部不動產資訊平台；2.14th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2018

2015

全球房價所得比前十名



Demographia 依照世界銀行與聯合國的評估標準，將房價所得比區分為4個等級區間。

3倍以下	一般家庭「可負擔」
3.1到4倍	一般家庭「略微超過負擔」
4.1到5倍	一般家庭「嚴重負擔不起」
5.1倍以上	一般家庭「極度負擔不起」

受調查的國家中，美國的都會區是負擔最輕的市場，中位數比率為3.7倍，屬「輕度無法負擔」，其次是日本3.9倍；加拿大、愛爾蘭、英國、新加坡被列為「嚴重無法負擔」；澳洲、紐西蘭和香港一樣都列為「極度無法負擔」。



<http://ec.ltn.com.tw/article/paper/1112931>



高房價造成少子化?!



- 結論，顯然高房價某種程度會影響民眾生養小孩的意願與能力，或許也可以解讀說，高房價是年輕人不敢生養孩子的原因之一，但絕不是唯一的因素，政府要全盤了解，幫助年輕人解決就業、低薪等問題，公共托育、養育等與住居問題，反而是較其次的，如果不能對症下藥，行政院恐怕還是解決不了少子化的沉痾。

原文網址: 高房價造成少子化? 專家提3數據揭「錯的離譜」... | 好房網News | 關心您住居的房地產新聞
<https://news.housefun.com.tw/news/article/104540207848.html>

台灣地區各縣市房價所得比與出生率¹⁾

縣市	房價所得比(倍)	房屋貸款負擔率 (%)	2017年出生率 (0/00)	2017年總和生育率
台北市	14.99	61.52	9.31	1.215
新北市	12.71	52.19	7.94	1.050
台中市	9.61	39.45	8.76	1.135
彰化縣	8.79	36.09	10.17	1.380
新竹縣	8.62	35.39	9.01	1.245
高雄市	8.22	33.74	7.29	1.005
新竹市	8.18	33.58	9.76	1.305
桃園市	8.14	33.42	10.77	1.380
宜蘭縣	8.02	32.90	7.28	1.065
花蓮縣	8.01	32.86	7.19	1.100
南投縣	7.96	32.68	6.63	1.000
苗栗縣	7.76	31.85	6.91	0.980
台南市	7.57	31.06	7.30	1.000
雲林縣	7.50	30.80	6.54	0.995
澎湖縣	7.28	29.88	10.01	1.350
台東縣	6.89	28.28	6.74	1.050
屏東縣	5.74	23.58	5.79	0.860
嘉義市	5.71	23.45	7.14	1.010
基隆市	5.68	23.30	6.05	0.895
嘉義縣	5.65	23.20	5.46	0.870
總計	9.16	37.58	8.23	1.125

註：房貸負擔率與房價所得比是 2017 年 Q4 之調查數據
 資料來源：內政部營建署、內政部戶政司

實價登錄: 由來



- 2011年4月15日，《特種貨物及勞務稅條例》在立法院三讀通過。
 - 非自用住宅如果在一年內轉手，則課徵15%的奢侈稅；在一至兩年間轉手，則課徵10%的奢侈稅。
- 實價登錄是根據立法院2011年12月三讀通過的「地政三法」中不動產經紀業管理條例、地政士法及平均地權條例中，皆要求不動產買賣雙方、地政士或不動產經紀相關業者，實價申報登錄，因而合稱為「實價登錄地政三法」。

內容



- 實價登錄在房地產買賣完成並完成所有權移轉登記的30天內，須主動向主管機關申報，如實價登錄買賣案件的實際成交價格；而買賣預售屋方面，也應在代銷契約屆滿或終止的30日內，申報登錄該物件實際交易價格。
- 依法規定須要申報移轉物件，是指透過買賣，有產生價金支付的對價關係才需要照實申報實際成交價，因此，若為父母饋贈給子女而產生的移轉，是不需要申報的。
- 委託仲介辦理的租賃案件，同樣需要在簽訂租賃契約書後的30日內，向主管機關申報登錄該案的實際租金資訊，因此，有部分屋主會為了不希望成交訊息公佈，而選擇自己招租。
- 實價登錄的資料主要可分為三大項，包括：交易標的、價格資訊及標的資訊等，其中包含登記收件年字號、建物門牌、不動產標示、交易筆棟數、房地、土地、建物及車位交易總價、土地移轉面積、建物移轉面積、使用分區或編定、建物現況格局等。
- 在實價登錄查詢的部份，內政部也於2012年10月16開放上線。

必要性



- 實價登錄可以避免人為哄抬喊價，對消費者更有保障，購屋可更安心，和奢侈稅性質完全不同。
- 消費者能從登錄的資訊中，得知想買的房子的前一手，甚至前幾手的交易價格，對於該用多少錢買進，心裡會更有譜，不用擔心屋主或仲介業者居中哄抬價格，把自己當肥羊。
- 價格都透明化後，相對就沒有炒作、哄抬價格的空間，購屋者在議價時會比較有優勢。但也由於房屋價格透明，賣方的獲利空間就會相對有限，但這有助於防止房價泡沫的產生。

個人資料保護



- 有人擔心透明化，會使買、賣雙方的財產等隱私曝光或被稅捐機構查稅等，因此要求政府提供完善的配套措施。適度的配套是應該要做，但絕對不能因噎廢食。
- 很多國外先進國家均早已將實際成交價格透明化，包括美國、香港、新加坡等等。連大陸目前都採成交價格實價登錄，美國甚至上網都可查，因此內政部的「區段」資訊及政府大程度的介入，實在沒有必要。



隱私權



- 中華民國憲法第22條：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」；中華民國憲法第12條：「人民有秘密通訊之自由。」
- 司法院大法官於釋字第603號解釋，明白承認隱私權受憲法所保障，隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障。
- 釋字603號解釋，可分為「空間隱私」與「私密隱私」兩部分。
 - 空間隱私，係指「保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制」。
 - 私密隱私，係指「保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。」。



一般資料保護規範(GDPR)



- 歐盟法律中對所有歐盟個人關於數據保護和隱私的規範，涉及了歐洲境外的個人資料出口。GDPR 主要目標為取回公民以及住民對於個人資料的控制，以及為了國際商務而簡化在歐盟內的統一規範。
- GDPR延伸歐洲資料保護法的領域至所有處理歐盟住民的境外公司。GDPR使通行歐盟的資料保護規章一致，因此使歐洲以外的公司能夠更容易地遵守這些規章；然而，其代價是嚴格的資料保護規定，且有著名公司全球收益4%或兩千萬歐元（擇高者）的高額罰款。



離題



- 在實價登錄以前，房地產訊息或廣告通常是由建商、仲介提供，價格甚至嚴重的被扭曲。單只預售屋轉手，就可能賺很多，形成價格混亂，不勞而獲。
- 有人認為香港的房市最透明，但近年香港的房市漲最多，現在甚至成為世界上房產最貴的都市。有關這樣的論點，有必要釐清。香港房價近年上漲的主要因素是所得大幅提高（香港人均已經上3萬美元），在熱錢和低利環境，促成房產投資成為香港的全民運動。另一個關鍵因素是香港允許大陸富豪置產長住，也因此演變成陸客炒房。

結論



- 台灣建立實價制度，未來政府對房市的控管就會有更多的工具。
- 房價過高，房價所得比超過一般人們的負擔，政府可以考慮進一步的租稅政策。例如，不同地區給予差別稅率。對於過於熱門及擁擠的地區課較高的稅率；對於郊區，人口稀少的地區，降低稅率。這樣將有助於城鄉發展的平衡。政府也可以對坪數過大的豪宅，課以豪宅稅。這對伸張居住正義，解決社會貧富不均的問題，也有莫大幫助。
- 房價透明、實價登錄，是現代社會必須做到的，政府責無旁貸。

簡報結束 敬請指教

Q & A



TIER

<http://www.tier.org.tw>

專題二

不動產登記的效力與登記機關之賠償責任

謝在全 東吳大學法學院暨法律學系講座教授

| 學歷

臺灣大學法律學系
美國南美以美大學法律研究所碩士

| 經歷

最高法院法官
臺灣雲林、彰化、臺中地方法院院長
司法院民事廳廳長
法務部司法官訓練所所長
法務部民法物權編研究修正專案小組召集委員
司法院大法官
司法院副院長、代理院長



主持人

劉維真 臺北大學不動產與城鄉環境學系助理教授

| 學歷

中興大學地政學系學士
政治大學地政學系碩士
臺灣師範大學政治學研究所博士

| 經歷

中國科技大學財政稅務學系兼任教師
中興大學地政學系助教、講師
財政部國有財產局科員
新北市地價評議委員會委員、桃園市不動產糾紛調處委員
臺北市市地重劃委會委員、桃園縣土地徵收與重劃委員會委員
公務人員國家考試及地政士、不動產經紀人證照考試命題閱卷委員
臺北市、新北市不動產仲介業公會訓練講師



報告人



與談人

溫豐文 東海大學法律學院榮譽教授

| 學歷

臺灣大學法律學系
日本京都大學法學碩士
日本京都大學法學博士

| 經歷

東海大學法律系系主任
東海大學社會科學院院長
東海大學法學學院院長



與談人

林旺根 中華民國地政士公會全國聯合會榮譽理事長

| 經歷

內政部租賃專法諮詢委員會委員
內政部都市更新條例修正諮詢委員
內政部營建署研訂不動產開發業輔導條例草案諮詢委員
內政部「不動產經紀業管理條例」研修小組委員、「祭祀公業條例」研修委員
內政部研訂不動產說明書應記載及不得記載事項專案小組委員



與談人

潘玉女 臺北市政府地政局副局長

| 學歷

中興大學地政學系

| 經歷

臺北市政府顧問
臺北市政府地政局副局長
臺北市政府地政處主任秘書
臺北市政府地政處專門委員
臺北市中山地政事務所主任

以最高法院判決案例為中心探討土地登記損害賠償之無過失責任

劉維真¹、顏嘉伶²

壹、前言

由於土地相對於其他產品具有異質性、不可增加性、長久性、用途多樣性以及不可移動性等特性，導致土地經濟價值高昂，一旦出現登記不實而侵害人民財產權之情形，請求賠償金額也會相對較高。但不論登記不實的原因是否可歸責於地政人員之故意或過失均可申請損害賠償，則不免打擊第一線審查人員之士氣，因此現行依土地法第六十八條建構之損害賠償制度實有深入探討之必要。土地登記損害賠償責任，其賠償事由在於因地政機關登記錯誤、遺漏或虛偽致生損害時，對於受損害人所負之賠償責任。基於土地法為國家賠償法之特別法，故針對登記機關所引起的登記損害賠償訴訟案件，法院大多優先適用土地法第六十八條。依據土地法第六十八條採無過失責任之規定，只要損害不可歸責於受害人，即由地政機關負損害賠償責任，但本研究發現近期實務上判賠之案件大多有可歸責地政事務所之事由。既然如此，土地登記損害賠償案件是否可以回歸適用採過失責任之國家賠償法即有討論之空間。

土地法第六十八條第一項前段規定：「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。」由於土地登記具有絕對效力，倘於登記完畢後，發現登記不實因而損及真正權利人之權益，則由國家負起賠償之責任以保障真正權利人。因此，土地法第六十八條之登記損害賠償制度具有國家賠償之法律性質³。再者，民國七十年所施行之國家賠償法，於該法第二條第二項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」此規定具體實現憲法第二十四條⁴所明文揭櫫之國家賠償責任並成為人民向國家主張損害賠償之依據。實務上，目前針對登記機關所引起的登記損害賠償訴訟案件，基於土地法為國家賠償法之特別法⁵，原則上應優先適用土地法第六十八條。另外，值得注意的是大多數學者認為土地法第六十八條係採無過失責任主義⁶，但由近期司法判決

¹台北大學不動產與城鄉環境學系助理教授

²台北大學不動產與城鄉環境學系碩士

³參閱謝哲勝，土地法，翰蘆圖書出版有限公司，民國 102 年 9 月，頁 188。

⁴憲法第二十四條規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」

⁵國家賠償法第六條規定：「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。」可知國家賠償法係有關國家賠償責任之一般規定，屬於普通法性質。

⁶參閱尤重道，土地登記損害賠償與國家賠償責任相關問題之探討（九），現代地政，第 296 期，民國 95 年 2 月，頁 296-18；陳立夫，土地登記損害賠償制度：土地法第六十八條、第七十條及

中可發現登記機關判賠之案件大部分有可歸責之事由。既然如此，土地登記損害賠償案件是否可以回歸國家賠償法之適用，不無疑問。綜上所述，本研究想以土地登記損害賠償之司法判決去剖析土地法及國家賠償法適用上之差別，並透過實務判決歸納分析出是否能以國家賠償法取代土地法第六十八條之損害賠償責任，並對相關法制提出建議，促使土地登記損害賠償制度能更加完善。

貳、土地登記損害賠償內容

一、土地登記損害賠償之構成要件

「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。」為土地法第六十八條所明定。故地政機關所負損害賠償責任要件有四，茲分述如下：

(一)須因地政機關登記錯誤、遺漏或虛偽所造成之賠償事由

土地法第三十七條規定：「土地登記，謂土地及建築改良物之所有權與他項權利之登記。土地登記之內容、程序、規費、資料提供、應附文件及異議處理等事項之規則，由中央地政機關定之。」依此授權，土地登記規則第十三條即規定：「土地法第六十八條第一項及第六十九條所稱登記錯誤，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。」依實務上之見解，認此僅係就該法條所定之登記錯誤或遺漏，為例示之解釋，非謂限制該條文之適用，蓋土地法第六十八條旨在保護土地權利人，不應就土地登記規則第十三條作狹義解釋，致與土地法之立法精神不符。此外，根據行政院 41 年 5 月 26 日台 41 內字第 632 號代電指出，土地法第 68 條適用於土地權利變更登記，於此核先敘明。進而，本研究針對登記錯誤、遺漏及虛偽之定義加以說明：

1. 登記錯誤

依照土地登記規則第十三條前段規定，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。所謂登記事項，係指登載於土地登記簿之內容，即經登記機關依土地登記規則登記於登記簿之資料內容而言。另所謂登記原因證明文件，為證明登記事項原因之法律行為或法律事實之成立或發生之文件，其因申請登記之原因不同，所須檢附之證明文件亦因之不同，例如買賣契約書、抵押權設定契約書、判決書或判決確定證明書等。當登記內容與應行檢附之原因文件所載事項不符

第七十一條，土地法釋義（一），元照出版有限公司，民國 105 年 2 月，頁 125。

時，即為登記錯誤。

除此之外，雖然土地登記規則第十三條前段已對登記錯誤有明確之定義，惟土地法第六十八條之立法意旨，在貫徹土地登記之公示力與公信力，使土地權利人不因地政機關就土地登記之錯誤、遺漏或虛偽而受損害，以兼顧交易安全及權利人之權利保障；故解釋上，該土地登記規則之規定，乃屬例示，並非限制土地法第六十八條之適用。所謂登記錯誤，應不限於登記事項與登記原因證明文件所載之內容不符者，尚包括其他原因而發生登記錯誤之情形，例如：因地籍圖重測面積計算錯誤，導致地籍圖重測結果清冊所載面積有誤，進而據以登記之面積亦產生錯誤；或因法院作業疏失，誤將甲地記載為乙地，並且發文囑託地政機關辦理所有權移轉登記，導致土地登記錯誤者(按此些情形，登記錯誤之發生，均非登記事項與登記原因證明文件不符所致)，針對這類情形是否屬於登記錯誤之範疇，本研究後續會再深入探討。

2. 登記遺漏

所謂登記遺漏，依土地登記規則第十三條規定，指應登記事項而漏未登記者。又最高法院 76 年度第五次民事庭會議決議曾提到土地登記規則第十二條(現為第十三條)所指情形，乃屬例示。土地法第六十八條之立法精神，旨在保護土地權利人，土地登記準確與否，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第十二條(現為第十三條)作狹義解釋，致與土地法之立法精神不符。舉例而言：重劃時，漏未轉載抵押權於抵押人重劃分配後之土地上；或土地重測時，漏未將重測前已登記之最高限額抵押權轉載於重測後新設之土地登記簿；亦或是依法已領取土地徵收補償完竣在案，茲因地政機關漏未於系爭土地之土地登記簿為土地徵收註記登記者，皆屬登記有遺漏。

3. 登記虛偽

所謂登記虛偽，學說上有謂：「指明知為不實之事實，而竟為登記者而言。」；而司法實務上則多認為：「地政人員明知或可得而知登記原因證明文件為不實，仍為登記者而言⁷。」實務上似增加「可得而知」以加重登記人員實質審查之責任，亦提高對登記機關求償之可能性。依土地法第六十八條第一項規定之立法意旨，主要為保護不動產真正權

⁷ 參照最高法院 103 年度台上字第 1119 號判決、最高法院 100 年度台上字第 1769 號判決、最高法院 98 年度台上字第 1977 號判決、最高法院 95 年度台上字第 978 號判決、最高法院 83 年度台上字第 1723 號判決、最高法院 73 年度台上字第 4520 號判決。

利人之權利，而虛偽登記受損害之情形，應指真正權利人之權利，因虛偽登記而受損害而言。例如：登記人員依其專業知識應察覺卻未察覺而使他人偽造土地所有權人之證件辦理所有權移轉為已有，第三人因信賴此虛偽登記而取得土地權利，致原所有權人(真正權利人)之所有權喪失或受有損害者，登記機關須負起損害賠償之責。

再者，惟查地政機關辦理土地登記有諸多登記證明文件須仰賴他機關或申請人提供，近年據地政機關通報屢有不法人士偽(變)造相關文件申辦登記，通報個案除偽(變)造他機關核發文件至地政機關申辦登記外，甚有持偽(變)造文件至他機關申辦核發相關文件後，再持他機關核發之真實文件至地政機關申辦登記。鑑於科技進步，偽(變)造手法日益高明，此等登記案件，如地政機關已詳盡注意義務且無故意或過失等可歸責情形而發生登記損害，若仍被賦予負擔登記損害賠償之責，顯有失公允，不僅嚴重打擊地政人員士氣，亦有間接助長偽(變)造犯罪行為發生之虞。因而，司法判決曾指出，土地法第六十八條所規範之登記虛偽雖並不僅以故意為限，然此所謂登記虛偽則指地政人員明知或可得而知登記原因文件為不實仍為登記者而言，是以，本條規定之適用，自應以地政機關所屬登記人員有故意或過失為要件。然而，仍有學者認為鑑於土地法規定之土地登記損害賠償，係採結果責任主義，即地政機關應負無過失責任；從而儘管地政人員不知登記原因證明文件偽造不實之情事而為登記者，仍應屬「登記虛偽」之範疇。

綜合錯誤、遺漏及虛偽三種情形予以分析，若於錯誤或遺漏登記情形下，在未有第三人取得土地權利之新登記前，在得更正之情形下，登記機關尚得依土地法第六十九條之規定予以更正登記，亦即登記機關依法應根據登記原因證明文件為確實登記，經更正登記的案件，受害人即不得再依土地法第六十八條主張損害賠償。值得注意的是，更正登記之原因僅為「登記錯誤或遺漏」，而登記之損害賠償原因，除前述兩者外，尚包括「登記虛偽」在內，蓋虛偽登記既已造成事實，欲回復原狀，僅能以塗銷登記為之。然而，在善意第三人基於信賴利益所取得土地權利之新登記後，縱為真正權利人亦不得主張登記原因無效或得撤銷而請求塗銷登記，此時儘管地政機關基於本身作業錯誤，且有原因證明文件可查證，亦不得再進行更正登記。若真正權利人因而受有損害僅得依土地法第六十八條之規定請求損害賠償。

(二)須有損害之發生

土地法第六十八條所定之損害賠償請求權以實際上受有損害為成立要件。對於其「損害」之意義，土地法並未明定，但有學者認為：「其所稱之損害，係指該登記土地或建築改良物權利因登記之錯誤、遺漏或虛偽致受侵害所生之不利益。」。再從土地法第六十八條第二項之規定可知地政機關負擔賠償之範圍，以不超過受損害時之價值為限，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。亦即將賠償範圍限縮於「所受損害」（又稱積極損害，指現存財產減少之損害），而不包括「所失利益」（又稱為消極損害，指財產應增加而未增加的損害），且其賠償之範圍不得超過受損害時之價值。而損害賠償之目的在於填補被害人之損害，因此登記錯誤、遺漏或虛偽而致人民受有損害，地政機關負賠償責任。相反地，倘若無損害之發生，當然不生損害賠償之責任。

民法第二一七條第一項規定：「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。」意即倘直接受害人之過失行為有助成損害之發生或擴大者，依公平之原則，亦應有民法過失相抵規定之適用。上開規定之目的，主要是為了尋求加害人與被害人間之公平，故在裁判上法院得以職權減輕或免除加害人之賠償負擔。

(三)損害之發生不可歸責於受害人

「歸責」指歸究法律責任之根源而言，亦指個人之行為、態度或結果具有非難性，而應對其法律效果負責。土地登記之損害賠償只要因登記錯誤、遺漏或虛偽之結果致生損害，如認定不可歸責於受害人時，地政機關即負損害賠償責任。從而，學說上大多認為土地法所定之登記損害賠償，係採無過失責任主義。換言之，僅於地政機關能提出證明指出登記錯誤、遺漏或虛偽之情事可部分歸責於受害人時，始有免責之可能。至於地政機關對於登記錯誤、遺漏或虛偽，是否有故意或過失，則非所問。然而，內政部 67 年 10 月 23 日台(67)內地字第 818842 號函曾指出，關於地政機關對土地登記錯誤所負損害賠償責任，揆諸土地法第 68 條及民法第 186 條第 1 項規定，應以地政人員有故意或過失之行為為前提，此見解係採過失責任主義。由此可看出大部分學說與行政機關之看法不盡相同。

(四)須有相當因果關係

損害之發生，以登記錯誤、遺漏或虛偽所致者為必要；換言之，損害之發生，係由於登記錯誤、遺漏或虛偽之結果，兩者之間「具有相當因果關係」，始有可能成立賠償之責任。所稱「相當因果關係」，學者通說認為「無此行為，雖必不生此損害，有此行為，通常即足生此種損害者，是為

有因果關係。無此行為，必不生此種損害，有此行為，通常亦不生此種損害者，即無因果關係。」亦有實務上判決認為「依客觀觀察，通常即會發生此損害；反之，如無此項原因，必不生此損害，或雖有此原因，通常亦不生此損害。」準此，損害賠償之債，以有損害之發生及有責任原因之事實間有相當因果關係為成立要件。受害人應就此部分負舉證責任。

二、土地登記損害賠償與國家賠償法法律要件與效果之差異性分析

國家賠償法已有設定，公務員執行職務行使公權力不法侵害人民權利所生之損害，該公務員所屬機關應負損害賠償責任。故土地登記因錯誤、遺漏或虛偽致人民之不動產權利遭受損害者，係屬國家公權力運作之違法行為，受損害之人民自可依法請求損害賠償。然而，國家賠償法第六條規定，「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。」因此關於國家損害賠償，特別法對於損害賠償責任有特別規定者，應依特別法之規定請求賠償。是故關於登記之損害賠償請求權之行使，土地法第六十八條第一項本文即規定，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。對於登記之損害賠償請求權之行使，土地法第六十八條乃國家賠償法之特別規定，故應優先於國家賠償法適用，如土地法未規定之事，始適用國家賠償法。以下針對兩者進行分析：

(一)相同處

1.須為公務員

凡造成土地法第六十八條登記錯誤、遺漏或虛偽之登記人員係指依土地登記法規執行土地登記職務之公務員，包括初審、複審、登簿、校對等人員在內。其因而導致損害土地權利人之權益者，即為損害行為人。另外國家賠償法所涵蓋範圍更廣，係採最廣義之公務員概念，故該公務員執行職務行使公權力之行為時，不法侵害人民自由或權利者即屬損害行為人。由於公務員居於國家機關之地位，故不論是土地法亦或是國家賠償法，為落實國家負起賠償責任之精神，各自法規中所規範之損害行為人皆須為公務員。

2.須有損害發生

土地法第六十八條與國家賠償法第二條第二項所定之損害賠償請求權，與一般損害賠償請求權相同，仍以實際上受有損害為成立要件，亦即須以人民之權利受有損害為必要。

3.須有因果關係存在

不論是土地法第六十八條，亦或是國家賠償法之規範，皆對於損害

賠償之債，以有損害之發生及有責任原因之事實間有相當因果關係為成立要件。

4. 適用相同之消滅時效

國家賠償法第八條第一項：「賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因二年間不行使而消滅；自損害發生時起，逾五年者亦同。」由此可知，國家賠償法對於損害賠償消滅時效已有明確規定。然而，土地法中並無明文規範登記損害賠償之消滅時效，依現行學者通說與實務見解大多認為土地登記損害賠償消滅時效應適用國家賠償法第八條第一項之規定。故二者針對消滅時效之規範並無不同。

5. 賠償機關求償權之成立要件

依據國家賠償法第二條第三項：「前項情形，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。」而土地法第七十條第二項規定：「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。」進而可分析出國家賠償法對於賠償機關主張行使求償權時，須公務員具有「故意或重大過失」為成立要件。然而，土地法雖僅規定登記人員具有「重大過失」時，登記機關始得以向該登記人員行使求償權，但本研究以為舉重以明輕之原則下，若機關所負之損害賠償，如因登記人員之「故意」所致者，登記機關仍可向該登記人員行使求償權。因此，二者對於賠償機關求償權之成立要件應無不同。

6. 申請損害賠償遭拒時，均提起民事訴訟程序以為救濟

依國家賠償法第十條規定，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。然而，由國家賠償法第十一條第一項本文規定：「賠償義務機關拒絕賠償，或自提出請求之日起逾三十日不開始協議，或自開始協議之日起逾六十日協議不成立時，請求權人得提起損害賠償之訴⁸。」可知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。另一方面，依據土地法第七十一條規定：「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。」鑑於土地法對於請求損害賠償之程序未予以明定，而土地登記之損害賠償亦屬國家賠償之一環；是其請求權程序自應適用國家賠償法第十

⁸ 國家賠償法第十二條之規定：「損害賠償之訴，除依本法規定外，適用民事訴訟法之規定。」依此規定，國家賠償之訴，係由普通法院所管轄。

條第一項之規定⁹。因此理論上，請求權人應與地政機關先以書面先行協議，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。承前所述，兩者最後之救濟程序皆採民事訴訟之三級三審，意謂著救濟程序謹慎並能予以當事人有充分言詞辯的機會，進而使人民的權益更能獲得保障，且民事訴訟將負擔一定之訴訟費用，亦能有效防止濫訴之作用¹⁰。

(二)相異處¹¹

1. 賠償事由

國家賠償法賠償事由涵蓋較廣，係泛指公務員不法行為所造成之損害；而土地法的賠償事由僅限於因地政機關的錯誤、遺漏或虛偽所造成之損害。

2. 賠償範圍

國家賠償之範圍，國家賠償法本身並無明文規定。依國家賠償法第五條規定：「國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定。」另依民法二一六條第一項規定：「損害賠償，除法律另有規定或契約另有訂定外，應以填補債權人所受損害及所失利益為限。」以及該條第二項規定：「依通常情形，或依已定之計劃、設備或其他特別情事，可得預期之利益，視為所失利益。」故應適用民法之規定，其包括「所受損害」及「所失利益」。學者陳立夫曾主張該法條所解釋之賠償範圍係指不可超過受損害時，系爭土地或建築改良物之市價¹²。換句話說，賠償範圍以所受損害加上所失利益不超過損害時之標的市價為準。而大部分學者則認為基於土地法為國家賠償法之特別法關係，土地登記之損害賠償範圍應依該法第六十八條第二項規定：「前項損害賠償，不得超過受損害時之價值。」由於損害賠償責任之範圍，依前述民法規定，一般包括填補債權人「所受損害」(或稱積極損害)及「所失利益」(即依通常情形可得預期之利益,或稱消極損害)兩項；但依土地法第六十八條第二項之文義解釋，因登記錯誤、遺漏或虛偽致生之損害賠償，僅限於「所受損害」，對於「所失利益」不得請求賠償，此相較於民法所規定者為

⁹ 關於土地登記損害賠償程序，學說上一致認為，受損害人應先向負賠償責任的地政機關請求賠償；然而實務上卻出現不同之見解，本研究將於後文加以詳述。

¹⁰ 參照張琬宜，前揭註 13，頁 13。

¹¹ 整理自尤重道，前揭註 6，頁 296-16；周明昇，前揭註 25，頁 30-32。

¹² 陳立夫，前揭註 6，頁 128。

狹小¹³。由此可知，大部分文獻資料皆將「不可超過所受損害時之價值」解讀為「所受損害」，所以認定土地法第六十八條之賠償範圍沒有特別包含「所失利益」。此時，本研究回歸司法判決之分析，實務上之賠償範圍其實亦僅賠償所受損害，法院並沒有判賠應增加而未增加之所失利益，因此，雖然法規並未明確指出賠償範圍究竟是否包含所失利益，但從司法實務中可得知法院依土地法第六十八條進行裁判時，應無擴大賠償範圍至所失利益，故本研究認為土地法第六十八條之賠償範圍應不包含所失利益。從而，土地登記損害賠償之範圍定較一般國家賠償法為限縮。

3. 賠償方式

國家賠償法之部分，由於該法第七條第一項規定：「國家負損害賠償責任者，應以金錢為之。但以回復原狀為適當者，得依請求，回復損害發生前原狀。」故可知國家賠償法以金錢賠償為原則，以回復原狀為例外。而土地登記損害賠償之部分，如受害人可依土地法第六十九條尚可為更正登記，或依土地登記規則第七條可提出塗銷登記之訴訟，並能回復損害發生前時，固無問題。然而，倘土地權利已移轉至善意第三人時，即不得回復原狀，僅得依土地法第六十八條以不超過受損害價值之下，請求金錢賠償。

4. 歸責要件

國家賠償法係兼採無過失責任主義，無過失責任主義適用於該法第三條關於公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民受損害之情形；至於該法第二條第二項之規定則採「過失責任主義」。也就是說，公務員作為所引起之國家賠償責任，其成立與否，仍須探究是否為公務員之故意或過失所致。而土地法第六十八條規定，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。據此，土地登記損害賠償責任之成立並不以損害為登記人員之故意或過失所致者為必要，意即採「無過失責任主義」，而其與國家賠償法第二條第二項所採之「過失責任主義」有別。惟所稱過失，係指公務員對於不法侵害人民自由權利之行為，雖非出於故意，但按其情節應注意、能注意而不注意，或雖預見其可能發生而確信其不發生之疏忽心態。因此，若地政人員審查不周或疏忽等過失行為而造成損害，地政機關理應負損害賠償之責任。然而，

¹³ 李鴻毅，前揭註，頁 240；陳明燦，前揭註，頁 111；溫豐文，前揭註，頁 188；楊松齡，前揭註，頁 185；謝哲勝，前揭註，頁 212。

土地法第六十八條中所規範之登記虛偽卻大幅提高登記機關之賠償責任，由於土地法第六十八條係採結果責任主義，故不論是否為地政人員本身之疏失，只要有損害之發生，甚至連地政人員不知其登記證明文件不實而為登記，導致損害發生之情況，地政機關亦須為賠償。

5. 賠償金來源

依國家賠償法第七條規定：「國家負損害賠償責任者，應以金錢為之。但以回復原狀為適當者，得依請求，回復損害發生前原狀。前項賠償所需經費，應由各級政府編列預算支應之。」由條文可知國家賠償法中之賠償金是由各級政府以預算編列支付。而土地法第六十八條所規範之損害賠償則依據土地法第七十條第一項規定：「地政機關所收登記費，應提存百分之十作為登記儲金，專備第六十八條所定賠償之用。」故土地登記損害賠償以「登記儲金」作為賠償金，而其來源則是以登記費的百分之十撥歸登記儲金。最後，可推論出上述兩者之性質不同，土地法之登記儲金，是來自於登記費並為專款專用且有保險性質在其中，確保受害人受領損害賠償金之無虞；另外，國家賠償法之賠償金來自於每年度之各級政府預算，即是來自於納稅義務人之稅金，且並未如同登記儲金一般有專款專用以及保險之性質在其中。

6. 民事訴訟先程序

就國家賠償法第十條以觀，受害人提起損害賠償之訴前，應先以書面向賠償義務機關提出要求。賠償義務機關對於賠償之請求，應即與請求權人協議。若協議成立時，應作成協議書，而該協議書得為強制執行名義。將協議程序作為請求賠償之先程序，其功能在於給予賠償義務機關主動調查事實，自行處理國家賠償案件之機會，一方面也可以使受害人不必負擔裁判費及經過冗長的訴訟程序，即可迅速有效獲得補償之機會，同時也可以減輕法院的訴訟審理負擔¹⁴。

再依國家賠償法第十一條，暨施行細則第二十六條之規定，賠償義務機關拒絕賠償，或自提出請求之日起逾三十日不開始協議，或自開始協議之日起逾六十日協議不成立時，請求權人得提起損害賠償之訴。而請求權人未依規定申請發給協議不成立證明書者，得請求賠償義務機關繼續協議，但以一次為限。前開立法精神在簡化訴訟程序，疏減訟源，

¹⁴ 參閱陳清秀，國家賠償實務之探討（下），月旦法學雜誌，第 142 期，民國 96 年 3 月，頁 237。

並使權益受到侵害之人民得由協議程序迅速獲得補償¹⁵。

另一方面，關於土地登記損害賠償之先程序，學說上一致認為，其請求程序應適用國家賠償法之規定，須先以書面向地政機關請求賠償；然而於實務上卻有不同之見解，台灣高等法院 78 年度上更(一)字第 154 號判決即謂：「經查土地法第七十一條規定，乃訓示規定，雖未依該條規定請求而逕行起訴，並無不合。」又台灣高等法院 99 年度上國易字第 5 號判決亦認為：「按向地政機關為損害賠償之請求，如經該地政機關拒絕，受損害人得向司法機關起訴。土地法第七十一條固有明文。惟該規定非屬起訴之強制要件，僅係揭示登記受損害人有權向司法機關起訴請求該地政機關賠償而已。是上訴人就被上訴人錯誤遺漏登記之行為，雖未先向被上訴人為損害賠償之請求而經拒絕，即逕依土地法第六十八條第一項規定提起本件訴訟，尚難謂為不法。」然而相反地，台灣高等法院 100 年度重上國字第 3 號判決認為：「主張依據土地法第六十八條規定請求機關賠償之事件，應踐行請求先程序」。¹⁶茲鑑於土地登記損害賠償具有國家賠償之性質，因此本研究贊同受害人應以書面先向地政機關請求賠償，乃提起損害賠償訴訟前的先程序之說法。

參、最高法院判決案例分析

本研究使用「司法院法學資料檢索系統」中之「裁判書查詢¹⁷」進行搜尋。首先，將「法院名稱」限縮於「最高法院」；接著選擇「民事」作為「裁判類別」；再將「判決日期」設定在九十五年一月一日至一零七年八月三十一日之範圍內，最後於「全文檢索語詞」設定「地政事務所」&「國家賠償」&「登記」作為關鍵字來篩選。查詢結果一共檢索出一零九筆判決，經本研究整理後，與土地法第六十八條有關並可供研究案例共有四十九筆。再經分類，統整出二十八件登記錯誤、四件登記遺漏以及十七件登記虛偽，共四十一件之判決。再將登記錯誤、登記遺漏以及登記虛偽細分出判決案號、詳細原因、可否歸責於地政事務所以及判賠結果，整理分析如下。

¹⁵ 立法院公報第 69 卷 47 期院會紀錄，頁 13。

¹⁶ 陳立夫，前揭註 6，頁 131-132。

¹⁷ 司法院法學資料檢索系統之裁判書查詢：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>。(最後瀏覽日期：107 年 10 月 11 日)

一、登記錯誤

表一 登記錯誤之判決分析表

詳細原因	判決案號	可否歸責地所	判賠結果
日據時期地籍圖面積計算錯誤致登記面積錯誤	104 年度台上字第 203 號	不可	不賠
	103 年度台上字第 1768 號	不可	不賠
分割(或合併)時,面積計算錯誤致登記面積錯誤	103 年度台上字第 2501 號	可	賠
	103 年度台上字第 1119 號	可	不賠(罹於時效)
	98 年度台上字第 1109 號	可	不賠(罹於時效)
地籍圖重測時,計算面積錯誤導致登記面積錯誤	98 年度台上字第 1239 號	可	不賠(罹於時效)
	97 年度台上字第 1281 號	可	不賠(罹於時效)
	106 年度台上字第 1740 號	可	賠
兩地號面積誤植致面積登記錯誤	103 年度台上字第 111 號	可	不賠(罹於時效)
	95 年度台上字第 178 號	可	賠
面積登記錯誤	98 年度台上字第 2200 號	可	不賠(罹於時效)
	102 年度台上字第 657 號	可	賠
	106 年度台上字第 2452 號	可	賠
	107 年度台上字第 1515 號	可	賠
誤載使用地類別	97 年度台上字第 1 號	可	賠
	95 年度台上字第 2644 號	可	賠
	95 年度台上字第 1684 號	可	賠
	107 年度台上字第 535 號	可	賠
誤載主要用途	97 年度台上字第 411 號	可	賠
繼承登記錯誤	101 年度台上字第 1189 號	不可	不賠
應有部分轉載錯誤	104 年度台上字第 1851 號	不可	不賠
	106 年度台上字第 2462 號	可	賠
塗銷部分最高限額抵押權時,一併塗銷全部	105 年度台上字第 1 號	可	賠

「共同使用部分持份」與「土地持份」比例登記錯誤	100 年度台上字第 953 號	不可	賠
地籍正圖登載錯誤	100 年度台上字第 1892 號	可	賠
	106 年度台上字第 2938 號	可	賠
測量錯誤	100 年度台上字第 662 號	可	賠
	99 年度台上字第 137 號	可	不賠(罹於時效)

本研究主要針對法院使用土地法第六十八條與國家賠償法第二條第二項之差異，以「歸責情形」以及「賠償範圍」進行分析說明。

(一)歸責情形

從判決分析中可得知，法院大部分是依據土地法第六十八條作為裁判，所以是否滿足土地法第六十八條要件才是判決之依據。由土地法第六十八條之歸責要件來看，只要損害不可歸責於受害人即由地政機關負損害賠償責任；換句話說，若不可歸責於受害人之情形，法院原則上就應該要判地政機關負賠償責任。然而，從本研究蒐集之判決案例中發現不但不可歸責於受害人，甚至皆出現了明確可歸責之對象-地政事務所，因此即使不使用土地法第六十八條亦符合國家賠償法之損害賠償要件。因登記錯誤基本定義為登記事項與登記原因證明文件所載之內容不符所致，登記人員應負實質審查之責任；而依登記錯誤之情形可知，登記人員按其情節應注意、能注意而不注意，或雖預見其可能發生而確信其不發生而導致之登記錯誤，均屬實質審查不周或過失所致。登記錯誤類型中，不可歸責於登記人員之審查責任者為地籍測量錯誤，此部分是否有土地法第六十八條之適用，司法實務、行政函釋與學者見解紛歧。地籍測量錯誤導致土地登記錯誤而生損害之情形有無土地法第六十八條之適用：

1.行政函釋與學說見解

對於原地籍測量有錯誤時，基於圖簿之一致，土地登記面積亦將隨之更正，進而衍伸出損害賠償之問題。學者溫豐文曾指出有關地籍測量錯誤所衍伸出之損害賠償問題應與土地登記錯誤為不同之處理方式¹⁸。另外，學者謝哲勝認為因測量技術不可能會引起爭議，進而主張土地登記賠償制度不宜包括測量錯誤部分¹⁹。此外，內政部 85 年 9 月 9 日台內地字第 8508559 號函指出：土地法第六十八條所謂因登記錯誤遺漏或虛偽致損害者，依土地登記規則十三條規定係指登記之事項與登記原因證明文件所載之內容不符而

¹⁸ 參閱溫豐文，前揭註，頁 105。

¹⁹ 參閱謝哲勝，前揭註，頁 73-74。

言，故因地籍圖重測錯誤致善意第三人受損害尚非屬土地法第六十八條規定之範圍，應無該條之適用。再者，內政部 87 年 12 月 7 日台內地字第 8713118 號函明示：測量錯誤，依國家賠償法第二條第二項及第九條第一項規定，應由台灣省政府地政處土地測量局為請求權人請求損害賠償之賠償義務機關。最後，內政部 88 年 月 30 日台內地字第 8811240 號函釋更明確地指出：「測量」與「登記」依法係屬二個獨立之行為，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。因此由上述行政函釋中可得知，純屬測量錯誤致受損害者，無土地法第六十八條之適用，而應依國家賠償法規規定辦理。

然而，學者陳立夫則持不同之見解並主張土地法第六十八條所定之登記錯誤，不限於登記事項與登記原因證明文件所載之內容不符者，尚包括其他原因而發生登記錯誤之情形；於是，只要是登記錯誤、遺漏或虛偽係因不可歸責於受害人之事由所致者，地政機關均須負損害賠償責任。職是之故，即使是地籍測量（包括複丈）之錯誤，導致登記機關依據錯誤之測量成果而為土地登記之情形；此際，該登記錯誤之存在，雖不能謂為登記事項與登記原因證明文件不符，但仍屬登記錯誤，而亦有土地法第六十八條規定之適用，從而登記機關亦應負土地登記損害賠償責任²⁰。此外，學者陳明燦亦主張不論登記機關登記錯誤之「源頭（機關）」為何，因其為登記入簿之「最後」決定者，且基於維護交易安全之須，除非其能證明具有可歸責性，否則即有課予較重責任之必要，也就是對此損害賠償須負無過失責任²¹。另外，學者吳鴻明亦提出不同看法，主張所謂登記錯誤應包括複丈所為單純「面積因計算錯誤」而誤為登記之標示事項在內；如主張不涵蓋在內，即是限縮土地法第六十九條之適用範圍，將有危害交易安全及損害權利人權益之虞²²。

2. 司法實務

關於本文所蒐集之 100 年度台上字第 662 號判決以及 99 年度台上字第 137 號判決，前者因地政事務所測繪系爭土地發生錯誤，致被上訴人興建之系爭加油站遭臺北縣政府拆除，後者則由於測量人員誤測系爭土地，致將坐落於其他地號土地上之系爭房屋誤植於系爭土地上，兩者損失皆明顯純屬測量錯誤所致，因而從司法判決中可看出直接適用國家賠償法第二條第二項規定辦理之情形。此外，本研究整理發現比較有爭議的判決是有關面積

²⁰ 參閱陳立夫，地籍測量及相關土地登記法律問題之探討—以地籍圖面積與地籍線之更正為中心，中華民國地籍測量學會會刊，第 31 卷 2 期，民國 101 年 6 月，頁 49。

²¹ 陳明燦，前揭註 77，頁 116。

²² 參閱吳鴻銘，論地籍測量錯誤之更正，現代地政，第 337 期，民國 90 年 1 月，頁 30。

計算錯誤致登記面積錯誤之判決，其原因又可細分為日據時期地籍圖面積計算錯誤、分割（或合併）時的面積計算錯誤以及地籍圖重測時的計算面積錯誤，共涉及七件判決。首先，104 年度台上字第 203 號以及 103 年度台上字第 1768 號判決屬於日據時期地籍圖面積計算錯誤致登記面積錯誤之情形，判決中即明白闡述：既係依證明文件而為轉載，即非土地法第六十八條第一項所謂之登記錯誤情形，因此本研究認為此錯誤之情事是發生在測量過程中，故將其歸類為純屬測量錯誤之範疇。再者，103 年度台上字第 2501 號、103 年度台上字第 1119 號以及 98 年度台上字第 1190 號判決則是歸屬於分割（或合併）時的面積計算錯誤致登記面積錯誤之狀況，儘管 103 年度台上字第 1119 號判決中提到土地法第六十八條之規定應僅屬例示，本研究卻認為此類錯誤之發生乃源自於測量過程有誤，因此亦應被認定為屬於純屬測量錯誤而非土地法第六十八條所提到之登記錯誤，所以不應適用土地法第六十八條。最後，98 年度台上字第 1239 號以及 97 年度台上字第 1281 號判決屬於地籍圖重測時，計算面積錯誤致登記面積錯誤之情況，雖然法院對這兩件判決皆主張地政事務所職司土地登記測量工作，且土地測量成果圖亦為被地政事務所所保存掌管，而受害人因地政事務所上開之過失致受有損害，故有土地法第六十八條之適用。但本研究認為此錯誤明顯發生於地籍測量之階段故亦應為測量錯誤之一種，因此純屬測量錯誤而與土地法第六十八條所提之登記錯誤不同，反而應循國家賠償法第二條第二項作為賠償之依據而非土地法第六十八條。故本研究認為上述有爭議之七件判決其皆歸類為純屬測量錯誤之範疇，其錯誤之發生均因測量人員過失所致，儘管不使用土地法第六十八條亦可以適用國家賠償法第二條第二項之規定，因為其皆滿足國家賠償法之要件而且主張國家賠償法並不會影響受害人之權利。但如果測量錯誤之原因不可歸責於測量人員時，則應否適用土地法第六十八條予以賠償？登記損害賠償制度應與登記審查制度同時存在，土地法第七十條第一項專供損害賠償之登記儲金，未及於測量錯誤所生之損害，且其源自於地政機關所收之登記費，如因「登記」人員之重大過失所致，則將由該人員償還，而測量錯誤並非登記人員所能「控管（審查）」之範圍，若因而仍向登記人員求償，顯失公允故，故此一條文補充解釋了土地法第六十八條之登記錯誤應不包含測量錯誤，進而測量人員之損害賠償即應回歸國家賠償法。

（二）賠償範圍

承前所述，由於土地法第六十八條僅賠償受害人所受之損害，然而國家賠償法之賠償範圍除了受害人所受損害之外尚包括其所失之利益。因此使用

土地法第六十八條將會發生限縮了受害人請求賠償範圍之效果。再者，土地法第六十八條之存在之價值有部分著眼於保障受害人舉證上之困難，但本研究從判決案例中並無發現受害人舉證上有何困難之情況，甚至法院還會明確地指出地政事務所可歸責之事由。由此可知，土地法第六十八條原本想保障的情況並不存在，反而限縮了受害人賠償之範圍，與原先想做為受害人之保護傘之意義已蕩然無存。

(三) 時效問題

損害賠償請求權時效問題，土地法第六十八條並未規定而係回歸國家賠償法之規定。從相關判決中可看出，部分測量錯誤以及登記錯誤之判決明明皆有可歸責於地政事務所之事由，但法院皆由於「罹於時效」而不判賠。依據國家賠償法第八條第一項之規定，賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因二年間不行使而消滅；自損害發生時起，逾五年者亦同。由於土地法中並無明文規範登記損害賠償之消滅時效，依現行學者通說與實務見解大多認為土地登記損害賠償消滅時效亦應適用國家賠償法第八條第一項之規定，換言之，不論是土地法第六十八條亦或是國家賠償法第二條第二項，兩者針對消滅時效之規範並無不同。因此，只要時效之規定適用國家賠償法，則地政事務所所有過失卻無須賠償之問題就會存在，是故判決大多敗訴之原因並非法條保護不周或是舉證困難，而是源自於時效之規範。值得注意的是 103 年度台上字第 2501 號判決，本研究肯認該判決內容對於時效問題所持之見解，認為受害人對於其請求權罹於時效，無從得知亦無任何可歸責事由之情況下，反係地政事務所職司土地登記主管機關，卻任令系爭土地面積登記錯誤之狀態延續三十年，其懈怠如可據為拒絕給付之理由，自非事理之平，亦有鼓勵登記機關延宕至土地權利人時效完成後始為更正登記，以規避賠償責任之虞，對於地籍管理正確性之公共利益亦有斬傷。而本案受害人之請求權時效，自八十年間其標購系爭土地時起算，固已罹於時效期間，惟時效完成後，債務人（即地政事務所）僅取得拒絕給付之抗辯權，債權人（即受害人）之債權並不因而消滅¹¹²，是否行使時效抗辯權，乃為債務人之權利，得由債務人自由處分。又土地登記主管機關涉及人民財產權重大利益之土地登記內容，有保持正確之義務，人民對於土地登記主管機關基於職權所為之登記，亦有應受法律保護之合法信賴。是以人民若因信賴土地登記主管機關之登記，致不知自身對於土地登記主管機關有權利可得行使，終至請求權罹於時效而消滅，如仍允許土地主管機關得為時效之抗辯，拒絕給付，即難謂與誠信原則無違，因此最後作出地政事務所仍須判賠之判決結果。本研究以為應將 103

年度台上字第 2501 號判決理由作為未來無從得知且不可歸責於受害人之測量錯誤及登記錯誤致損害賠償案件之法院統一見解，以排除地政事務所之時效抗辯請求權。

二、登記遺漏

出現遺漏之情事，往往伴隨著人為之故意或過失所致，因此從判決中亦得出登記遺漏之案件其實大多有可歸責於地政事務所之事由，而實務上其錯誤明顯地亦源自於登記人員之故意或過失。

表二 登記遺漏之判決分析表

詳細原因	判決案號	可否歸責地所	判賠結果
漏未登載公告徵收註記	103 年度台上字第 676 號	不可	不賠
分割後，漏未轉載抵押權登記，嗣以該土地再設定抵押權登記，致原第一次序抵押權人喪失第一次序之優先受償權	100 年度台上字第 2233 號	可	賠
重測後，漏未轉載抵押權登記，嗣該等土地並已移轉予他人，致受害人於借款屆期未受清償時，無從實行抵押權	101 年度台上字第 1744 號	不討論	不賠(罹於時效)
所有權部漏未登記所有權人	95 年度台上字第 981 號	可	不賠(罹於時效)

(一)登記遺漏之性質

依據土地登記規則第十三條規定，登記遺漏係指應登記事項而漏未登記者。登記遺漏相較於登記錯誤的情形更加單純，因為遺漏本身即含有故意及過失之屬性在其中，再從司法判決中亦可發現登記遺漏基本上都是出自於登記人員之故意或過失所導致。原則上倘若可以歸責於登記人員之事由，法院即判賠；相反地，倘若不可歸責於登記人員之事由，法院即不判賠。而土地法第六

十八條之成立要件為損害只要不可歸責於受害人，皆由地政機關負責賠償。但本研究進一步地由司法判決中可得知，實務上不僅不可歸責受害人甚至判賠之案例皆可以明確地歸責於登記人員，因而本研究以為登記遺漏之情形即使不使用土地法第六十八條亦可適用國家賠償法第二條第二項之規定。

(二)時效之規範

關於時效完成之問題，本文先依個案來進行探討，針對 101 年度台上字第 1744 號判決，法院指出受害人其實最晚應於民國八十五年「二」月間聲請核發支付命令時「已知」悉地政事務所未將系爭抵押權辦理轉載登記（意即知有損害），而受害人卻遲至民國八十七年「九」月三日始提起本件訴訟，應已逾二年時效。由此可知，基於權利人怠於行使權利，故法院認為法律不必長期加以保護為理由，而啟動時效機制消滅權利人的請求權。此與前述登記錯誤而違反誠信原則的情形不同，因受害人顯已經知曉損害之發生，故不可要求地政事務所須遵守誠信原則。然而，對於 95 年度台上字第 981 號判決，受害人於民國七十三年向前手購買系爭土地，卻於民國九十年十月三十日向地政事務所申請土地登記簿謄本時竟發現該登記簿所有權部第二頁自始即漏未登記伊為所有權人，致前手趁機申請補發系爭土地所有權狀，再將系爭土地再出售他人，並向地政事務所申辦所有權移轉登記，地政事務所收件後，亦未察覺而於民國八十年三月六日完成所有權移轉登記，致受害人受有損害。但法院主張惟其損害於民國八十年三月六日完成土地所有權移轉登記予他人時即已發生，而受害人遲至民國九十年十二月四日始向地政事務所請求賠償，並於民國九十一年二月二十七日提起本件訴訟，顯已逾五年之時效期間，故認為其罹於時效而不判賠。本研究以為本件受害人

因地政事務所承辦人員漏未完成土地所有權移轉登記而受有損害，卻因時效之規定而無法請求賠償。細想此損害之發生明顯為民國七十三年登記人員之疏失所致，甚至於民國八十年前手再度申請所有權移轉登記時登記人員亦未警覺，再加上損害之存在並非受害人本身所能支配之範圍，若僅因時效之規定而不判賠，不僅違反土地法第六十八條保障舉證困難之受害人的初衷且使登記機關之公示力以及公信力將蕩然無存，將使民眾將如何繼續信賴登記機關之登記。是以准許地政事務所為時效之抗辯，拒絕給付，有規避賠償責任之虞。

三、登記虛偽

表三 登記虛偽之判決分析表

詳細原因	判決案號	可否歸責地所	判賠結果
第三人施以詐術 申辦最高限額抵 押權設定登記	105 年度台上字第 264 號	可	賠
	104 年度台上字第 1247 號	可	賠
	104 年度台上字第 302 號	可	賠
	104 年度台上字第 351 號	可	賠
	103 年度台上字第 975 號	可	賠
	103 年度台上字第 708 號	不可	不賠
	102 年度台上字第 313 號	可	賠
	100 年度台上字第 2009 號	可	賠
第三人施以詐術 申辦抵押權設定 登記後，再辦理買 賣所有權移轉登 記	101 年度台上字第 1663 號	不討論	不賠(罹於時效)
第三人施以詐術 取得權狀後申辦 抵押權設定登記	97 年度台上字第 1895 號	和解	和解
	106 年度台上字第 199 號	可	賠
第三人施以詐術 辦理繼承登記後 並申辦最高限額 抵押權設定登記	97 年度台上字第 2534 號	可	賠
第三人賄賂地政 事務所承辦人為 地目變更登記後 並申辦最高限額 抵押權設定登記	99 年度台上字第 2075 號	可	不賠(罹於時效)
(當事人)施以詐術 申辦塗銷最高限 額抵押權登記	96 年度台上字第 2768 號	可	賠

第三人與地政事務所職員聯手抽換土地登記簿且偽造權狀後，申辦最高限額抵押權設定登記	95 年度台上字第 1344 號	可	賠
第三人施以詐術取得權狀後設定抵押權、地上權、預告登記等登記事宜	96 年度台上字第 917 號	不可	不賠
第三人施以詐術辦理繼承登記後再申辦所有權移轉登記	107 年度台上字第 520 號	可	賠

(一)登記虛偽之性質

1.學說見解

登記虛偽之性質查土地法第六十八條第一項：「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。」惟土地登記規則第十三條僅就登記錯誤及登記遺漏予以規範，卻未規範登記虛偽之意涵，本研究以為實有明定登記虛偽之必要以釐清賠償責任歸屬，並作為地政機關是否賠償之認定依據。學者溫豐文認為登記虛偽係指明知為不實之事實，而竟為登記者而言。此外，亦有許多學者肯定司法實務之見解主張登記虛偽即為地政人員明知或可得而知登記原因證明文件為不實，仍為登記者而言²³。然而，近年因不法人士偽(變)造相關文件申辦登記案件屢見不鮮，故針對此類「第三人施以詐術行為」致地政機關為不實登記之情況是否屬於登記虛偽之範疇，亦有學者提出以下見解：學者陳明燦認為基於我國土地登記審查密度係採實質(依法)審查主義，因而除非登記機關能證明其發生原因係可歸責於受害人，否則均應對所生之損害

²³ 李鴻毅，前揭註，頁 224；康秋桂，由偽冒案件談地政機關損害賠償責任，現代地政，第 340 期，民國 100 年 11 月，頁 49；楊文城，國家賠償以土地法第 68 條第 1 項為中心，現代地政，第 349 期，民國 103 年 1 月，頁 37；溫豐文，前揭註，頁 183。

負賠償責任²⁴。再者，學者陳立夫主張土地法第六十八條所定之損害賠償係採無過失責任主義，是以土地權利人因第三人之詐術行為致生登記虛偽而蒙受損害者，只要不可歸責於受害人時，地政機關即應依土地法第六十八條負損害賠償責任²⁵。因此從學說見解可知，「登記虛偽」由一開始較狹義之解釋隨著案件型態之變化亦慢慢採取略寬鬆之見解，只要是地政機關登記所造成之損害，若地政機關無法證明損害可歸責於當事人時，地政機關均應依土地法第六十八條負損害賠償責任。

2. 司法實務

司法判決大多將登記虛偽之定義為：「地政人員明知或可得而知登記原因證明文件為不實，仍為登記者而言。」茲有問題者為，對於「第三人施以詐術行為」致地政機關發生為不實登記之情況是否屬於登記虛偽之範圍？實務見解並不一致。最高法院 83 年度台上字第 1904 號判決指出：「按土地法第六十八條第一項規定因登記錯誤、遺漏或虛偽致受損害者，由該地政機關負擔損害賠償責任。...又登記虛偽則指地政人員明知或可得而知登記原因證明文件不實仍為登記者而言。如地政機關之登記錯誤、遺漏或虛偽，係因第三人之詐術行為所致者，則不在土地法第六十八條第一項前段適用範圍。」然而，本研究所分析之 97 年度台上字第 2534 號判決則提出不同之見解：「按土地法第六十八條第一項係貫徹土地登記之公示性及公信力，使土地權利人不因地政機關就土地登記之錯誤、遺漏或虛偽而受損害，以兼顧交易安全及權利人之權利保障，故土地法第六十八條第一項不宜排除『第三人施以詐術行為』致地政機關為不實登記之情形」。而就最高法院判決之見解以觀，可發現早期認為僅限於地政人員明知或可得知之不實之登記文件而為虛偽登記者，地政機關始須負賠償責任；然而近年來實務見解有所變更，其肯認縱使因第三人之詐術行為致生登記虛偽者，只要不可歸責於受害人時，地政機關即應依法負損害賠償責任。

(二) 虛偽的態樣分析

本研究以為登記虛偽應可先分為「一般之登記虛偽」以及「登記申請人施以詐術行為之登記虛偽」兩種。又本研究所分析之「登記申請人」相較於前文所提之「第三人」涵蓋意涵更廣，其不僅包含毫無關係之惡意第三人甚至包括申請登記之相關當事人，例如：抵押人持偽造之清償證明書至地政事務所辦理抵押權塗銷登記造成抵押權人有損害發生之情況，合先敘明。「一般之登記虛

²⁴ 陳明燦，前揭註，頁 176。

²⁵ 陳立夫，前揭註，頁 126。

偽」係指地政人員非在他人施以詐術之情況下，明知或可得而知登記原因證明文件為不實，仍為登記者而言。舉例而言：地政事務所承辦人受他人賄賂而為不實之地目變更登記。另外，「登記申請人施以詐術行為之登記虛偽」又可再細分為二種發生情形，第一種係直接對地政事務所施以詐術而導致之虛偽登記，例如：抵押人（登記申請人）偽造清償證明書（施以詐術）向地政事務所申辦塗銷最高限額抵押權登記或第三人持偽造之權狀（施以詐術）向地政事務所申辦最高限額抵押權設定登記；第二種是詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關進而導致地政事務所為虛偽登記，例如：第三人持偽造身分證明文件（施以詐術）至戶政機關申辦印鑑證明資料，再持真實（非偽造）印鑑證明資料至地政機關申辦土地所有權移轉登記。

又本研究以為「一般之登記虛偽」由於是在登記人員明知或可得而知的情況下所為之不實登記，因而明顯具有可歸責地政事務所之事由，故符合國家賠償法第二條第二項之損害賠償要件而無須使用土地法第六十八條之特別規定。茲有爭議者為「登記申請人施以詐術行為之登記虛偽」。針對其第一種直接對地政事務所施以詐術而導致之虛偽登記，實務上多以「偽造登記原因證明文件」使地政機關為不實登記，舉例而言，第三人持「偽造所有權狀」申辦最高限額抵押權設定登記。而針對此情形本研究肯認法院之見解認為承辦人員已受相關權狀防偽知識之教育訓練，故理應知悉權狀防偽相關知識，既已習知多項防偽功能及暗記以辨識權狀之真偽，如有加注意或用簡單工具辨識所有權狀之防偽設計，當不難發現權狀是否係偽造，但若承辦人員未能發現該權狀係屬偽造而貿然准予辦畢抵押權設定登記即屬顯有過失。因此，雖然受害人（銀行）先有未徹底審核身分及書面資料之過失，然而法院經斟酌仍裁判地政事務所應為其過失負部分損害賠償責任，始為公允。本研究基於土地登記事項涉及民眾財產權權益重大，因而認為地政機關所作出之處分對於民眾之影響亦相對地較大，則依理於作成處分前應「主動」與相關機關聯繫以再次「確認」相關登記證明文件之合法性（尤指權利變更頻繁以及金額龐大之登記申請案件）。再者，權利書狀乃地政事務所核發，若其仍無法審查權利書狀之真偽，始屬審查人員未善盡注意義務責任，須再強化防偽措施及教育訓練。故本研究以為直接對地政事務所施以詐術而導致之虛偽登記，基本上多為地政事務所應注意、能注意而未注意所導致，即使無須承擔全部責任但其仍有部分可歸責之事由。此時，符合國家賠償法第二條第二項之成立要件，故得依法請求損害賠償。

第二種是詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關而導致地政事務所為虛偽登記，由於地政機關辦理土地登記有諸多登記證明文件須仰賴他機關

或申請人提供，進而出現持偽(變)造文件至他機關申辦核發相關文件後，再持他機關所核發之真實文件至地政機關申辦登記之情形。然而，此情形儘管地政事務所已詳盡注意義務且無故意或過失等可歸責事由，而又顯非可歸責於受害人，卻仍發生損害，進而本研究以為採無過失責任主義之土地法第六發生損害，進而本研究以為採無過失責任主義之土地法第六十八條於此似乎有發揮之空間。實務上，受害人之所以對地政事務所要求損害賠償而不對原始出錯之公務機關請求賠償，是由於地政事務所為影響民眾財產權最為顯著之最終處分單位，因此雖然詐術發生在其他公務機關，可是大部分受害人仍僅向地政機關主張損害賠償。再者，相較於國家賠償法第二條第二項會出現受害人舉證困難之問題，但是土地法第六十八條無須負舉證責任，因此受害人大多傾向主張土地法第六十八條之特別規定直接向地政事務所要求損害賠償。對此本研究以賠償範圍之角度分析，倘若受害人能夠舉證是其他公務機關所產生之錯誤，那麼依據國家賠償法之規定請求損害賠償，不但可以賠償「所受損害」還可以賠償「所失利益」；相對地，雖然依據土地法第六十八條之規範，受害人無需負擔舉證責任，只要因損害不可歸責於受害人時，地政機關即須負損害賠償責任，但其賠償範圍有所限制，蓋僅限於賠償「所受損害」，不包括所失利益，以資平衡。

本研究以為受害人縱使可以滿足國家賠償法第二條第二項跟土地法第六十八條之成立要件，但基於特別法之關係，現今法院判決亦多採用土地法第六十八條作為判斷標準，進一步導致目前土地法第六十八條是發生第三人施以詐術行為時重要的法律依據。其中詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關導致地政事務所為虛偽登記之情形，因其無法主張國家賠償法第二條第二項為損害賠償，故此情形將作為日後土地法第六十八條之定性及修法建議上很重要之基本案例。回顧土地法第六十八條於民國十九年立法之初，登記虛偽應是以地政人員明知或可得而知登記原因證明文件為不實，仍為登記者而言，並無考慮到第三人施以詐術行為之情形，而於民國六十九年國家賠償法實施後出現土地法立法之初對於登記虛偽之定義竟有國家賠償法適用之空間。本研究於未來修法建議上會將國家賠償法第二條第二項以及土地法第六十八條作區隔，進而土地法第六十八條在時勢的演變過程中應僅包含詐術發生於地政機關以外之其他公務機關導致地政事務所為虛偽登記之情形。但此情形會對地政機關產生一些後遺症。首先，由於無須負擔舉證責任，因而受害人柿子挑軟的吃，只要有損害發生即直接向地政機關請求賠償。第二，明明錯誤是源自於前段之其他公務機關，卻由後段審查正確證明文件之地政機關負責，難免

打擊其士氣，形成行政機關間賠償責任之不公平。第三，由於損害不可歸責於受害人亦不可歸責於地政事務所，因此不可能會出現有重大過失之地政人員，進而無從主張求償權，使土地法第七十條第二項 116 形同具文。最後，登記儲金源自於地政機關所收登記費中提存百分之十，倘若錯誤是其他公務機關所導致，卻仍由地政機關所收之登記儲金作為賠償金來源，顯有疑義。綜上所述，土地法第六十八條有其存在之價值，但整個土地登記損害賠償制度似乎有重新檢討之必要。

四、最高法院判決統整分析

(一)登記錯誤、遺漏及虛偽之案件有可歸責於地政事務所之屬性

檢視近十年司法實務結果，本研究以為對於所蒐集之判決即使不主張土地法第六十八條第一項，使用國家賠償法第二條第二項其實也可以因應土地登記之損害賠償事件。原因來自於登記錯誤、遺漏及虛偽之屬性，大部分皆有可歸責性。首先，因登記錯誤之原因依土地登記規則第十三條規定為登記事項與登記原因證明文件不符所導致，而登記原因證明文件大多是由申請人提出，所以本研究以為倘若申請人本身所提出的原始登記原因證明文件即有錯誤當然沒有登記錯誤之損害賠償問題，然而一旦出現登記錯誤之情事原則上其發生原因皆應屬登記人員之過失且均有可歸責於地政事務所之事由產生。再者，由於遺漏本身即含有故意及過失之概念在其中，且從司法判決中亦可發現登記遺漏基本上都是出自於登記人員之故意或過失所導致。因此，登記遺漏之判決皆有明確可歸責於地政事務所之事由。最後，關於登記虛偽之判決，除了詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關導致地政機關為虛偽登記的情形，由於本研究所蒐集到之判賠案件基本上皆有可歸責於地政事務所之事由，甚至於判決中明確指出：「所謂登記虛偽則指地政人員明知或可得而知登記原因文件為不實仍為登記者而言；是以，土地法第六十八條規定之適用，自應以地政機關所屬登記人員有故意或過失為要件」。由此更明確指出大部分登記虛偽案件之之屬性即如同登記錯誤以及登記遺漏之情形，明顯具有可歸責性。綜上所述，就可歸責性之角度分析，前述判決縱使不使用土地法第六十八條亦有符合國家賠償法第二條第二項之要件。

又土地法第六十八條揭示無過失責任之精神，其立法目的即為舉證困難之免除。其原因是由於現今政府所扮演之角色日漸積極化，導致公務人員執行職務導致人民遭受損害的可能性相對增加，如過分強調故意或過失，則會增加受害人舉證之困難，使現行法規無存在之意義。再者，承前所述，由於審查土地登記案件涉及人民財產權之保障而具有高度專業性，加上不同承辦人員就

案件之審查密度與強度亦有所差異性，進而使一般民眾無法完全知悉其審查標準及作業之程序。在雙方資訊不對等之情況下，除非有明顯違背法令之事宜，否則一般人民對於土地登記案件舉證上困難度高。由一般訴訟舉證責任之分配可看出無過失責任之重要性，受害人常因無法證明加害人之行為出於故意或過失而敗訴。為減除受害人舉證之困難，土地法第六十八條係採無過失責任主義，由國家直接負責賠償，期望對人民權益之保障可以更加完善。

然而，既然土地法第六十八條係保障舉證困難之免除，那麼受害人就應該會有舉證困難之情況發生，然而，除了登記虛偽中有一種儘管地政事務所已詳盡注意義務且無故意或過失等可歸責事由，加上又顯非可歸責於受害人卻仍發生損害之情形外，司法實務上可得出大部分關於土地登記損害賠償之案件，地政事務所多有可歸責之事由產生，因而舉證上應是沒有太大之問題。既然其具有可歸責性，那麼原本土地法第六十八條想要以無過失責任之理念來保護舉證困難之受害人已不存在，本研究以為多數情形可回歸國家賠償法第二條第二項適用，進而土地法第六十八條之適用範圍在此似乎可以限縮。

(二)登記錯誤、遺漏及虛偽之案件一律適用土地法第六十八條之爭議性

登記錯誤、遺漏及虛偽之定義完全不相同，因此現今一律適用土地法第六十八條之特別規定而排除適用國家賠償法第二條第二項之一般規定的情形是有討論空間的。尤其是針對登記錯誤及遺漏之情況，兩者由於具有高度之可歸責性，故舉證方面基本上並無太大困難，因而本研究以為登記錯誤、遺漏及大多數虛偽之情形其實無須使用土地法第六十八條之特別法規定，反而回歸以國家賠償法第二條第二項之一般規範即可滿足損害賠償之請求。至於地籍測量錯誤所導致之土地登記錯誤，本研究以為其不屬於土地登記規則第十三條所規定登記事項與登記原因證明文件不符之登記錯誤情形，因為此情況並非登記申請人對於原始登記原因證明文件之提供有誤，亦非登記人員過失所導致之登記有誤，其錯誤源自於登記簿原始即因測量時發生錯誤而記載錯誤，因此地籍測量錯誤所導致的土地登記錯誤不符合土地法第六十八條登記錯誤之構成條件。再者，站在登記申請人之角度，申請人對於測量結果究竟正確與否基本上無從得知，所以針對地籍測量錯誤所導致土地登記錯誤的情形，地政機關多半都負有過失責任，意即有可歸責之事由。因此，純屬地籍測量錯誤所致登記錯誤之損害是可以直接適用國家賠償法辦理，而非屬土地法第六十八條之範疇。

另外，關於登記虛偽之情形本研究將其分為「一般之登記虛偽」以及「登記申請人施以詐術行為之登記虛偽」兩大類別，且對於後者又分為「直接對地

政事務所施以詐術而導致之虛偽登記」以及「詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關進而導致地政機關為虛偽登記」兩種情況。由於「詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關而導致地政機關為虛偽登記」之情形，不可歸責於地政事務所亦不可歸責於受害人反而使採無過失責任精神之土地法第六十八條有適用之空間，其他登記虛偽之情況原則上地政事務所皆有（亦或有部分）可歸責之事由，因而可以回歸適用國家賠償法第二條第二項之規範。然而，以賠償範圍之角度切入，依據國家賠償法第二條第二項之規定，若受害人能夠舉證出其他公務機關之故意或過失，那麼依國家賠償法不但可以賠償「所受損害」還可以賠償「所失利益」；相對地，雖然依據土地法第六十八條之規範，受害人無需負擔舉證責任，但其賠償範圍將有所限制，其僅限於賠償「所受損害」，不包括所失利益，以資平衡。

(三)依國家賠償法因時效完成之損害賠償案件應有法院統一見解

依據國家賠償法第八條第一項之規定，賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因二年間不行使而消滅；自損害發生時起，逾五年者亦同。由於土地法並無針對時效之特別規範，又依現行學者通說與實務見解大多認為土地登記損害賠償消滅時效亦應適用國家賠償法第八條第一項之規定，易言之，不論是土地法第六十八條亦或是國家賠償法第二條第二項，兩者對於消滅時效之規定是相同的，皆回歸國家賠償法第八條之規定。因此針對時效問題並非去探討適用何種實體法之規範，反而應該重新檢視消滅時效之規定。

針對本研究所蒐集之判決，不論是登記錯誤、遺漏或是虛偽，皆有出現受害人無從得知錯誤、遺漏或虛偽情形之發生且無任何可歸責事由導致陷於各項回復損害請求權均罹於時效之窘境。本研究以為基於誠信原則，針對這類時效完成之損害賠償案件應讓法院有統一仍應進行判賠之見解，否則有鼓勵地政機關延宕至受害人時效完成後始為更正登記，以規避賠償責任之嫌疑。

肆、土地登記損害賠償制度之檢討與建議

一、土地登記損害賠償制度之檢討

(一)無過失責任主義之正當性問題

土地法第六十八條於民國十九年訂定之初至今僅就文字及條次作細微修正，基本精神從未改變，其為保障人民權益，免除受害人舉證之困難並為能穩定交易秩序，維護交易安全，因而採無過失責任主義。現今土地法第六十八條中所規範之登記錯誤、遺漏及部分登記虛偽之情形有可歸責性而使原本為保護受害人而設計土地法第六十八條之無過失責任主義

已有部分被採過失責任主義之國家賠償法所取代。經本研究之分析，採無過失責任精神之土地法第六十八條應僅限於「詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關導致地政機關為虛偽登記」之情形，因其不可歸責於地政事務所亦不可歸責於受害人而有適用之空間，故土地法第六十八條為此仍應有留存之意義價值。此外，雖然土地法第六十八條之無過失責任「擴大」了地政機關賠償責任範圍，但其第六十八條第二項規定此項損害賠償，不得超過受損害時之價值，僅填補受害人所受損害，即所受損害，至於所失利益並不在內，以資平衡。

然而，本研究將土地法第六十八條限縮於登記虛偽之特殊情形並非是想額外增加地政機關之負擔。由於原本土地法設計之初第六十八條的精神即以無過失責任為主軸，其賠償原因包涵所有登記錯誤、遺漏以及虛偽，但本研究從最高法院之判決中可知，登記錯誤和遺漏因有可歸責性所以可以回歸國家賠償法之適用，而一般的登記虛偽以及登記申請人直接對地政事務所施以詐術而導致之虛偽登記亦有可歸責地政事務所之事由，故亦可適用國家賠償法之規定，故進而發現只有「詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關導致地政機關為虛偽登記」之情形於土地法第六十八條有適用之空間，且按目前土地法第六十八條之規定，地政機關亦本應就此情形進行賠償。因此，本研究並非想擴大土地法第六十八條的賠償情況亦或是增加地政機關損害賠償責任，反而試著於土地法第六十八條規範中排除登記錯誤、遺漏以及大部分虛偽之適用，並將該條適用範圍限縮。從衡平原則以觀，儘管將土地法第六十八條適用範圍限縮於登記虛偽之特殊情形下，對外一律仍由地政機關負損害賠償之無過失責任，但對內地政機關應建立對其他公務機關行使求償權之機制。土地法第六十八條原本之法意就即包含登記錯誤、遺漏以及虛偽三大部分，而現在本研究排除登記錯誤、遺漏以及大部分虛偽之適用情況，實際上並沒有因此而增加現行地政人員的負擔，甚至為了使制度更完善，實認為應有對內部之求償權機制產生之必要性，才能衡平法意。

再者，雖然地政事務所負責之登記業務並非無過失責任理論中所提之「危險業務」且地政機關亦不會出現從其登記業務中獲得大量獲利之「報酬思想」之情況，是故其與無過失責任理論之發展起源略有不同。然而，本研究以為登記業務係屬專業且為地政機關所能之支配領域，儘管地政事務所並非本研究所限縮土地法六十八條後之危險來源(損害)製造者，但由於受害人難於取得證據以證明加害人之過失而無防範之道，且相較

於受害人，危險來源（損害）製造者皆屬公部門，因而受害人往往將矛頭直指執行最終行政處分且對於本身財產權影響最大之地政事務所並且主張其應負擔無過失責任，進而使自身之損害賠償請求權有所依歸。除此之外，雖然地政機關並未從登記業務中獲取大量報酬，現今僅根據土地法第七十條第一項之規定，提存登記費之百分之十作為登記儲金，然而根據無過失責任理論之精神，危險源於行為人之職業行為時，因其所獲取之經濟利益，故應由其承擔分攤危險與損害之責任¹¹⁷。因此，儘管損害並非源自地政機關，但本研究認為目前登記儲金作為賠償準備金，其費用之收取應視為保險費之概念，作為分擔損害責任之保險機制之精神是存在的，俾利賠償之財源無虞。

(二)賠償範圍之當事人利益問題

由於國家賠償法之賠償範圍不僅有「所受損害」尚包括「所失利益」；而土地法第六十八條之賠償範圍僅限於「所受損害」，故土地法第六十八條對於受害人賠償範圍之保障機制不如國家賠償法之規範。倘若司法實務一律使用土地法第六十八條之特別規定取代國家賠償法之一般規範，就賠償範圍來看其實對當事人是相當不利的。從本研究分析可知，限縮土地法第六十八條僅適用於「詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關導致地政機關為虛偽登記」之情形下，原本之登記錯誤、遺漏及其他登記虛偽之情形都可以符合國家賠償法之成立要件而回歸國家賠償法第二條第二項之適用，進而對於受害人之賠償範圍亦能更為完善。然而，「詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關導致地政機關為虛偽登記」之情形，因不可歸責於地政事務所而不符合國家賠償法之成立要件，故其仍適用土地法第六十八條之情況下，賠償範圍僅限於「所受損害」。以當事人利益之觀點切入，主張國家賠償法第二條第二項相較於土地法第六十八條對受害人財產權之保障將更加完備。

(三)請求權時效之權利保障問題

從司法實務中可看出，有不少之判決明明有可歸責於地政事務所之事由，但法院卻因「罹於時效」而不判賠。針對土地登記損害賠償請求權時效之問題，土地法中並無特別規範，依現行學者通說與實務見解大多認為土地登記損害賠償消滅時效應適用國家賠償法第八條第一項之規定。易言之，不論是土地法第六十八條亦或是國家賠償法第二條第二項，兩者對於消滅時效之規範並無不同。依據國家賠償法第八條第一項之規定：「賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因二年間不行使而消滅；自損

害發生時起，逾五年者亦同」。因此，只要時效之規定仍適用國家賠償法，則地政事務所有過失卻無須賠償之問題依舊會存在，是故此類判決敗訴之原因並非法條保護不周或是舉證困難，而是源自於時效之規範。由於土地登記損害賠償案件中之受害人對於損害之發生大多無從得知且無可歸責事由，導致損害賠償請求權罹於時效之窘境，本研究認為地政事務所職司土地登記主管機關，基於誠信原則，土地登記損害賠償之案件應有針對時效之規範訂定特別法之必要性，亦或是讓法院對此有仍應進行判賠之統一見解，否則有鼓勵地政機關延宕至受害人時效完成後始為更正登記，以逃避賠償責任之虞。

(四)行政效率之衡量問題

鑑於科技進步，偽(變)造手法日益高明，實務上「登記申請人施以詐術行為之登記虛偽」實非土地法民國十九年立法時所得預期之狀況。本研究試著將土地法第六十八條限縮於「詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關導致地政機關為虛偽登記」之情形，但由於此損害發生之原因責任並非源於登記機關，且登記機關無從對於該申請登記物權之實體法上事實予以審查，卻因登記損害賠償制度係採無過失責任主義，而由登記機關承擔全部賠償責任，似乎有失均衡。此情形亦為現行實務上之棘手問題，詳言之，登記申請案件所附登記原因證明及相關文件，係因核發機關疏未注意錯誤核發，故即使登記人員已詳盡注意義務且無故意或過失等可歸責情形，仍會發生虛偽登記之結果。再者，由於無過失責任主義無須負擔舉證責任，因而只要有損害發生，受害人大多直接向地政機關(亦即最終執行行政處分之機關)請求賠償。然而，明明錯誤是源自於前段執行行政處分之其他公務機關，卻由最終審查正確證明文件之地政機關負責，難免打擊登記人員之士氣，造成登記人員相較於其他機關公務人員較重之責任及壓力，影響行政效率，增加訟源。

(五)交易安全之公信力問題

土地法第六十八條之立法意旨在貫徹土地登記之公示性及公信力，使土地權利人不因地政機關就土地登記之錯誤、遺漏或虛偽而受損害，以兼顧交易安全及權利人之權利保障。我國土地登記制度係採實質審查且一經登記即具有公信力，進而使民眾可以直接信賴該登記權利狀態之真實。登記之公信力是以國家力量所保障，故其特別設置土地登記損害賠償制度予以彌補公信力上之缺失。因而實質審查、公信力與損害賠償制度間具有絕對之關聯性，實質審查可以透過損害賠償制度作為擔保之機制，此

即印證了登記之公信力。換言之，建立了損害賠償制度，登記事項即有公信力之效果產生；而損害賠償制度之產生定伴隨著實質審查之效果存在。

由於登記對於私人間不動產權利取得關係之影響相當重大，是故土地權利關係確實且登記事項具有公信力具有相當重要性。為保護善意第三人，將登記事項賦予真實之公信力，使第三人於信賴登記而取得權利時，不因登記原因之無效或得撤銷而遭追奪，以維護交易安全，站在第三人之立場以觀，實具有正面意義。任何人可參閱登記簿冊，明瞭土地權利狀態，因此以土地權利為標的之交易，可獲得安全保障。此時，無須付出額外之交易成本來探究土地權利之真實狀態，進而能穩定交易秩序、維護交易安全。

(六)重大過失求償權與賠償基金之運作問題

依據目前土地法第七十條第二項之規定，如登記損害之發生係因登記人員之重大過失所致者，地政機關雖難免其賠償之責，但於賠償後，可向該登記人員請求償還，撥歸登記儲金。然而，經本研究之分析，已將土地法第六十八條限縮於「詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關導致地政機關為虛偽登記」之情形，而其餘故意或過失所導致之損害賠償責任則回歸適用國家賠償法之規定，因此學理上地政事務所將不會出現向有「重大過失」之登記人員主張求償權機會，易言之，土地法第七十條第二項將無存在之意義。再者，本研究限縮土地法第六十八條之情形下，不但無向登記人員求償權問題，還會出現地政事務所皆須賠償之情形。根據土地法第七十條第一項之規定，地政機關所收登記費，應提存百分之十作為登記儲金，專備第六十八條所定賠償之用。詳言之，專供損害賠償之登記儲金是源於地政事務所所收之登記費，以備地政事務所中登記人員之審查有登記錯誤、遺漏或虛偽致損害發生時，由登記儲金作為賠償金來源，故登記損害賠償制度應與登記審查制度並存，甚為合理。然而，本研究將土地法第六十八條限縮於「詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關導致地政機關為虛偽登記」之情形下，地政事務所中登記人員完全無審查之疏失，但地政機關依舊須為其他公務機關之失誤負起賠償責任，顯有失公允。故若將土地法第六十八條限縮於「詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關導致地政機關為虛偽登記」之情形，則土地法關於登記損害賠償制度將予以重新修正。

二、土地登記損害賠償制度之建議

(一).限縮土地法第六十八條之適用範圍

本研究認為土地法第六十八條之適用範圍將僅限縮於「詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關導致地政機關為虛偽登記」之情形，至於登記錯誤、遺漏以及其他登記虛偽之案件將回歸適用國家賠償法第二條第二項。經研究分析發現，由於登記錯誤、遺漏以及其他登記虛偽之案件皆滿足國家賠償法之構成要件，而且主張國家賠償法並不會造成受害人權益上之損害，甚至還能擴大其賠償範圍，使受害人權益受到更完整之保護。另外，因「詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關導致地政機關為虛偽登記」之情形，其損害不可歸責於受害人亦無法歸責於地政事務所，因此本研究主張將此特殊情形限縮於採無過失責任主義之土地法第六十八條之適用範圍。值得注意的是，基於土地法第六十八條採無過失責任主義，因而相較於需自行負擔舉證責任之國家賠償法而言，土地法第六十八條保障受害人舉證責任之免除，進而土地法第六十八條之賠償範圍亦相較於國家賠償法將有所限縮，而以衡平原則之觀點來檢視，土地法第六十八條之規範制度有其存在之道理。

(二)現有登記儲金將欠缺賠償之正當性

再者，針對登記儲金之問題，由於土地法於民國十九年立法之初，並無考量到會出現「登記申請人施以詐術」之情形，因此當時規範以登記費之百分之十作為賠償金來源（即為登記儲金），並針對登記人員之登記錯誤專款專用進行賠償，甚為可行。然而，本研究將土地法第六十八條限縮在「詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關導致地政機關為虛偽登記」之情形，倘若此時開起損害賠償機制，將出現以登記儲金替發生錯誤之其他公務機關進行賠償之不合理狀況。本研究以為此時若仍以登記儲金來賠償，顯不公平。故賠償基金的來源就不應該是源自登記儲金，至於是否該有個專屬土地法第六十八條損害賠償的基金來源，則為留待後續應該再研究之課題。

(三)賠償時效問題將影響損害賠償制度之實益

針對時效之課題，由於目前皆回歸國家賠償法第八條第一項之適用，因此就算本研究將土地法第六十八條限縮在「詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關導致地政機關為虛偽登記」之情形，倘若時效制度沒有作修正，那麼於受害人無從得知且沒有可歸責事由之情形下，卻因罹於時效而無須賠償之案例仍會繼續產生。本研究肯認最高法院 103 年度台上字第 2501 號判決之見解，不能因為懈怠而故意不更正且不通知導致時

效完成後使受害人索賠無門，這亦非無過失責任所要保障之機制。此外不可否認地，登記錯誤、遺漏以及其他登記虛偽之案件回歸國家賠償法後亦可能產生如前述之時效問題，出現受限於國家賠償法第八條第一項之規範而無法獲得賠償，此為純屬國家賠償法之問題了。對此本研究認為既然國家賠償法第六條規定：「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。」故建議將所有土地登記損害賠償案件之請求權時效於土地法中另訂特別規定，使其有一致性，至於該如何訂定特別規定，則為後續可深入研究之課題。

(四)對登記人員之求償權應回歸國家賠償法

最後有關求償權之課題，由於本研究已將土地法第六十八條之適用範圍限縮於「詐術發生於地政事務所以外之其他公務機關導致地政機關為虛偽登記」之情形，因此在不可歸責於地政機關的情況之下，依據土地法第七十條第二項向有重大過失之登記人員行使求償權之規範已不復存在。又回歸適用國家賠償法第二條第二項之登記錯誤、遺漏以及其他登記虛偽之情況將可適用國家賠償法第二條第三項規定：「前項情形，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。」是故對於本研究限縮土地法第六十八條於特定登記虛偽之情形，是否有需要特別保護土地登記制度而制定特別規定向其他發生錯誤之公務機關進行求償，則有討論之空間，亦可成為後續研究之課題。

參考文獻

一、中文 (以姓氏筆畫排列)

(一) 專書

1. 史尚寬，土地法原論，正中書局，民國 64 年 2 月。
2. 吳庚，行政法之理論與實用，三民書局，民國 90 年 8 月。
3. 李惠宗，行政法要義，元照出版有限公司，民國 96 年 2 月。
4. 李鴻毅，土地法論，著者發行 (三民經銷)，民國 90 年 2 月。
5. 陳立夫，土地登記損害賠償制度：土地法第六十八條、第七十條及第七十一條，土地法釋義 (一)，元照出版有限公司，民國 105 年 2 月。
6. 陳明燦，土地法理論與實務，自版，民國 103 年 8 月，頁 176。
7. 焦祖涵，土地法釋論，三民書局，民國 82 年 4 月。
8. 葉百修，國家賠償法之理論與實務，元照出版有限公司，民國 103 年 10 月。
9. 溫豐文，土地法，自版，民國 103 年 8 月。
10. 楊松齡，實用土地法精義，五南圖書出版股份有限公司，民國 99 年 4 月。
11. 廖義男，國家賠償法，三民書局，民國 82 年 7 月。
12. 劉春堂，國家賠償法，三民書局，民國 104 年 9 月。
13. 謝哲勝，土地法，翰蘆圖書出版有限公司，民國 102 年 9 月。
14. 董保城，國家賠償法，神州圖書出版有限公司，民國 91 年 6 月。

(二) 期刊

1. 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 (一)，現代地政，第 288 期，民國 94 年 6 月，頁 22-31。
2. 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 (九)，現代地政，第 296 期，民國 95 年 2 月，頁 13-17。
3. 李鶯珠，土地登記損害賠償之研究 - 以松山地政事務所登記國家賠償案為例，現代地政，民國 90 年 8 月，頁 43-48。
4. 吳鴻銘，論地籍測量錯誤之更正，現代地政，第 337 期，民國 90 年 1 月，頁 28-31。
5. 張婉宜，土地法第六十八條登記之損害賠償與國家賠償法相關問題之研究，人與地，第 175 期，民國 87 年 7 月，頁 9-15。
6. 陳立夫，地籍測量及相關土地登記法律問題之探討—以地籍圖面積與地籍線之更正為中心，中華民國地籍測量學會會刊，第 31 卷 2 期，民國 101 年 6 月，頁 46-53。
7. 陳明燦，土地登記虛偽與損害賠償-簡評最高法院 99 年台上字第 1842 號判

決，台灣法學雜誌，第 167 期，民國 90 年 1 月，頁 179-182。

8. 溫豐文，地籍測量錯誤之更正與損害賠償問題，台灣環境與土地法學雜誌，第 4 期，民國 101 年 12 月，頁 99-106。

9. 謝哲勝，現行土地登記賠償制度的探討，台灣環境與土地法學雜誌，第 14 期，民國 104 年 2 月，頁 71-82。

(三)學位論文

1. 吳綉絹，論國家賠償法之求償權行使 - 以土地登記為例，國立暨南國際大學公共行政與政策學系(研究所)碩士論文，民國 98 年 5 月。

2. 林似英，論不動產公示制度及其法律效力，國立中正大學法律學碩士論文，民國 99 年 6 月。

3. 周明昇，土地登記損害賠償責任之探討，國立中正大學法律學系碩士論文，民國 105 年 7 月。

專題三

市地重劃地價上漲率與重劃效益之探討

王靚琇 內政部地政司司長

| 學歷

政治大學地政學系碩士

英國卡地夫大學城市及區域規劃研究所

| 經歷

臺灣省政府地政處技士、股長、視察、科長

內政部地政司科長、專門委員、副司長

100年獲頒內政部模範公務人員



主持人

黃名義 屏東大學不動產經營學系系主任

| 學歷

逢甲大學土地管理系學士

政治大學地政學系碩士

政治大學地政學系博士

| 經歷

屏東縣市地重劃委員會委員

屏東縣農村社區土地重劃委員會委員

屏東商業技術學院不動產經營系系主任

屏東縣都市計劃委員

屏東縣不動產經紀人公會顧問



報告人



與談人

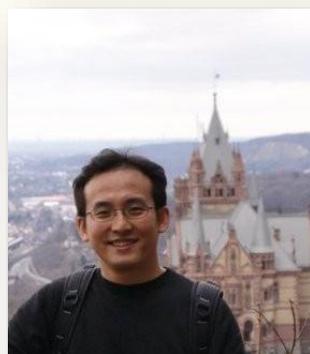
王璽仲 大有國際不動產估價師聯合事務所所長

| 學歷

中興大學地政系

| 經歷

高雄市不動產估價師公會榮譽理事長
中華民國不動產估價師全聯會副理事長
第一屆國家特等考試及格不動產估價師
英國皇家特許測量師學會資深測量師會員 (MRICS)
第一期閩臺認證評估師



與談人

何彥陞 逢甲大學土地管理學系副教授

| 學歷

臺北大學不動產與城鄉環境學系碩士
臺北大學不動產與城鄉環境學系博士
德國波昂大學大地測量與地理資訊研究所博士候選人

| 經歷

元貞聯合法律事務所高級研究員
國土規劃及不動產資訊中心副研究員
逢甲大學法律顧問室法律諮詢教
臺北市、臺中市都市更新爭議與審議委員會委員
臺中市不動產經紀人員獎懲委員會委員
雲林縣農村社區土地重劃委員會委員
雲林縣非都市土地劃定或變更使用分區專案小組委員



與談人

莊仲甫 高雄市政府地政局土地開發處副處長

| 學歷

中興大學地政系
政治大學地政學系碩士

| 經歷

高雄空中大學推廣教育班、學分班講師高雄市政府地政處科長
高雄市政府地政局土地開發處主任秘書

市地重劃地價上漲率與重劃效益之探討

黃名義*

摘要

市地重劃是一種有效促進土地經濟使用與健全都市發展的綜合性土地改良事業；重劃完成後，政府取得公共設施及其用地，土地所有權人領回改良後之土地，可謂等值交換分合之土地改良，而政府則以公開標售重劃完成後之抵費地來回收開發成本，藉以創造雙贏；惟長期以來，各地方政府公辦市地重劃結算後總是盈餘豐厚，並以此作為政績宣導，其背後似有侵害土地所有權人的財產權益，分配也略顯不公平；究其原因可能與低估重劃後平均地價，藉以增加費用負擔，提高抵費地面積，並於標售後來達成此一成果；本文蒐集南北都會區與非都會區公辦市地重劃案例進行分析，研究發現重劃前後地價上漲率介於 45% ~ 88%；抵費地標售地價與重劃後地價上漲率也介於 56% ~ 140%；抵費地標售地價和重劃前地價相比，都會區的漲幅約在 2.5 ~ 3.5 倍之間，而非都會區則有 1.5 倍，顯示重劃後地價似有被低估之現象。為了解決此一非系統性問題的原因，可能是因為估價人員主觀估計所造成之偏誤，未來應蒐集實價登錄交易資料，以計量模型分析法進行地價及特徵屬性估計，預期可以估計出比較法中之情況調整、價格日期調整、區域因素調整與個別因素調整參數，藉以降低估價人員主觀給定權重之偏誤。其次，將重劃區附近實價登錄交易之平均地價，以現金流量折現模型還原得到地價特徵價格模型，以估算出重劃區每筆宗地重劃後平均地價，預期可以求得適當之折現率，並和實施都市更新權利變換之風險管理費率，以及資本利息綜合利率，加以權衡評估出成熟度修正率，如此將可大幅降低估價主觀之非系統風險與偏誤，提升重劃後地價估計之準確性。

關鍵詞：市地重劃、地價上漲率、成熟度修正率、重劃效益

一、前言

市地重劃是依照都市計畫規劃內容，將一定區域內，畸零細碎不整之土地，加以重新整理、交換分合，並興建公共設施，使成為大小適宜、形狀方整，各宗土地均直接臨路且立即可供建築使用，然後按原有位次分配予原土地所有權人。而重劃範圍內之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園等公共設施及工程費用，則由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，故是一種有效促進土地經濟使用與健全都市發展的綜合性土地改良事業；市地重劃完成後，政府取得公共設施及其用地，土地所有權人原則上按原位次分配領回改良後之土地，可謂交換分合方式之土地改良；其次，政府得公開標售重劃完成後之抵費地，以回收開發成本（內政部地

*國立屏東大學不動產經營學系副教授兼系所主任，mingyi@mail.nptu.edu.tw

政司，2018）。由此可知，市地重劃應為一種「等值交換」的土地改良，而抵費地的標售，則以回收「開發成本」為主。

根據內政部統計處（2018）統計資料顯示，截至2017年底止，台灣地區總計完成了1010區市地重劃，總面積約16,615公頃，取得的道路、溝渠等公共設施用地面積約5,610公頃，提供可建築用地面積約10,675公頃，節省政府建設經費總計約9,411億元；高雄市政府地政局（2017）統計資料顯示，截至2016年底止，公辦市地重劃總計93區，總面積2,708.55公頃，其中除第22期重劃區等14期，面積總計153.59公頃尚未結算外，其餘79區總面積2,554.96公頃皆已結算，其中抵費地已售82.67公頃（金額計409.86億元），尚未出售面積計5.41公頃（金額計68.87億元），總盈餘計約272.87億元，其中撥充實施平均地權基金計約130億元，市地重劃之財務收益績效卓著。

吳容明（1990）和蔡仁銓（2012）指出市地重劃之效益包括取得公共設施、使建地整齊、面臨道路，達到都市計畫之目的；李吉弘（2010）指出市地重劃是一種自償性（self-financed）之土地開發事業，可節省政府龐大建設經費支出，且抵費地標售後之盈餘款，對政府財政及都市地區整體發展貢獻良多。反之，曾裕詳（2006）指出市地重劃後出現土地使用率偏低、發展遲緩等問題²⁶；蔡仁銓（2012）指出市地重劃犧牲了社會大眾的利益、使都市周邊農地減少、都市古蹟遭到破壞，以及財團養地，民眾買不起豪宅等問題；黃昭閔、許信強（2014）指出市地重劃糾紛頻傳、爭訟不斷，土地分配不公；鍾麗娜（2018）指出市地重劃在「使用者付費」的精神下，土地所有權人的負擔比例過高？市地重劃淪為政府紓解財政窘境的萬靈丹，進而剝奪土地所有權人之財產權。

綜上可知，以市地重劃方式取得公共設施、節省政府財政、土地臨路可建築使用、促進土地經濟使用與健全都市發展等正面效益廣受肯定，但就財產權交換分合公平互惠角度，以及抵費地以回收開發成本為原則之財務平衡機制下，市地重劃結算財務盈餘豐厚，可能有侵蝕土地所有權人之財產權益，略顯不公平；而開發者為了獲得財務盈餘來支應重劃區之各項支出與撥充平均地權基金，便會促進抵費地極大化，由於抵費地面積的多寡剛好等於工程費用、重劃費用與貸款利息之總和除以重劃後平均地價，故低估重劃後平均地價，便能增加抵費地，以此觀之，各市地重劃區是否普遍存在低估重劃後地價之情形？重劃後地價如何查估？地價上漲率又如何估算？成熟度修正率如何計算？便引發本文研究之動機。本文概分為五節，第二節為相關文獻回顧，第三節為現況分析，第四節為研究設計與實證模型討論，最後一節為結論與建議。

²⁶該文研究台中市第七期至第十二期重劃區。

二、相關文獻回顧

本文回顧市地重劃辦理計算公共用地負擔、費用負擔標準與重劃後地價查估，以及重劃效益等相關文獻討論，說明如下。

(一) 公共用地負擔、費用負擔標準

依平均地權條例施行細則第 81 條規定：「依本條例第 56 條辦理市地重劃時，應由直轄市或縣(市)主管機關調查各宗土地之位置、交通及利用情形，並斟酌重劃後各宗土地利用價值，相互比較估計重劃前、後地價，提經地價評議委員會評定後，作為計算公共用地負擔、費用負擔、土地交換分配及變通補償之標準。」由此可知，重劃前、後地價為市地重劃計算公共用地負擔、土地交換分配及變通補償的標準。其次，依市地重劃實施辦法第 29 條規定，重劃負擔及分配面積之計算公式如式(1)：

$$G = [a(1 - A \times B) - R_w \times F \times l_1 - S \times l_2](1 - C) \dots \dots \dots (1)^{27}$$

G：表示各宗土地重劃後應分配之面積；

a：表示參加重劃土地重劃前原有宗地面積；如重劃後非以原有街廓分配時，應先計算預計分配街廓之重劃前宗地面積(a')；

A：表示宗地地價上漲率；

B：表示一般負擔係數；

C：表示費用負擔係數；

如下說明重劃前後地價與重劃負擔：

1. 重劃後非以原有街廓分配

應先計算預計分配街廓之重劃前宗地面積(a')如式(2)：

$$a' = \frac{a \times \text{原位置之重劃前宗地單價}}{\text{預計分配街廓之重劃前宗地平均單價}} \dots \dots \dots (2)$$

(2) 式中當原位置及預計分配街廓二者都屬於同一地價區段，或重劃前地價相同時，則a值等於a'值，若原位置之重劃前宗地單價高於預計分配街廓之重劃前宗地平均單價，則a值大於a'值，土地所有權人重劃後分配土地面積較多(莊仲甫，2009；黃昭閔、許信強，2014)。

2. 宗地地價上漲率 A

計算公式如式(3)：

$$\text{重劃前後宗地地價上漲率}(A) = \frac{\text{重劃後宗地單價}}{\text{重劃前宗地單價}} \dots \dots \dots (3)$$

(3) 式中宗地地價上漲率與土地所有權人應分配面積呈反比關係，地價上漲

²⁷ $R_w \times F \times l_1 - S \times l_2$ ：表示臨街地特別負擔係數，本文予以省略——說明。

率愈高，重劃負擔愈重，應分配面積愈少（黃文鳳，1998；莊仲甫，2009）；惟地價上漲率係按宗地各別計算，每宗土地地價上漲率未必相同，且與全區平均地價上漲率也並非一致，只是通常全區平均地價上漲率愈高，個別宗地之地價上漲率也大致較高。

3. 一般負擔係數 B

計算公式如式（4）：

重劃區一般負擔係數(B)

$$= \frac{\text{一般負擔總面積} \times \text{重劃前平均地價}}{\text{重劃後平均地價} \times (\text{重劃區總面積} - \text{重劃前原有道路、溝渠、河川及未登記地面積})} \dots\dots\dots (4)$$

重劃區一般負擔係數與土地所有權人應分配面積呈反比關係，一般負擔係數愈大，重劃後土地所有權人能分配的土地就愈少。由於地價上漲率與一般負擔係數相乘後(A×B)，反映地主間的一般用地負擔比例差異，當公共設施面積較多時，用地負擔比例將較高，在沒有可抵充地時，地價上漲率便成為地主之間領回土地比例多寡的關鍵係數（黃昭閔、許信強，2014）。

4. 費用負擔係數 C

計算公式如式（5）：

$$\text{重劃區費用負擔係數}(C) = \frac{\text{工程費用總額} + \text{重劃費用總額} + \text{貸款利息總額}}{\text{重劃後平均地價} \times (\text{重劃區總面積} - \text{公共設施用地負擔總面積})} \dots (5)$$

重劃區費用負擔係數與重劃後地價呈反比關係，與重劃前地價無關，重劃後地價愈高，費用負擔係數愈低，全區土地所有權人費用負擔比率也愈低，再加上公共設施用地平均負擔比率後，平均所分回的土地面積比率也就愈高（莊仲甫，2009；黃昭閔、許信強，2014）。

綜上可知，重劃前、後地價，提經地價評議委員會評定後，為計算公共用地負擔、費用負擔、土地交換分配及變通補償之標準；是以開發者與全區土地所有權人所關心的第一個重點將落在抵費地與分回之土地，亦即重劃全區土地面積扣除公共設施用地面積後，剩餘的可建築土地面積；其次，開發者為了使市地重劃財務平衡或有盈餘，以便於負擔工程費用總額、重劃費用總額與貸款利息總額，就會將重劃後地價低估，以提高費用負擔係數（C），並增加抵費地面積；再者，地價上漲率愈高，重劃負擔愈重，應分配面積也就愈少；雖然重劃前後地價影響各方權益，查估時應注意公平性，以市場價格為主，不宜以重劃前後地價作為調整重劃負擔比例之工具，惟實務上卻常與此意涵相左。

（二）重劃後地價查估

在重劃後的地價查估方面，市地重劃實施辦法第20條規定略以：「重劃後之地價應參酌各街廓土地之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施、土地使用分區

及重劃後預期發展情形，估計重劃後各路街之路線價或區段價。」惟重劃後地價常有低估現象（邱品方，2003；黃俊哲，2007；黃昭閔、許信強，2014），究竟重劃後地價該如何查估？黃昭閔、許信強（2014）建議不動產估價師應以比較法與土地開發分析法來推算評議當時（價格日期）預估開發完成時之熟地合理平均市價作為重劃後平均地價，分析如下。

1. 比較法

林英彥（2006）指出市場比較法的案例是以實際交易價格作為評定標準，符合當事人之經濟行為，故對於一般案例之說服力較強，也是目前普遍採用的方法；周尚民（2010）進一步指出估價師採用比較法的比例達28.6%；陳巧玟（2017）則指出由於市場比較法案例取得容易，在價格調整上較為主觀，易使估價師推估之市場價值產生偏差；Diaz and Wolverton（1998）也指出估價人員在執行估價行為時，會產生定錨（anchoring）現象；張能政（2004）指出估價師在價格決策上，未以交易案件為主要調整因素，反而在評估之前心中早已有價格。綜上可知，在比較法估價中，以比較標的價格為基礎，經比較、分析及調整後，推算出勘估標的價格；其中調整的因素包括：情況調整、價格日期調整、區域因素調整與個別因素調整等，透過比較、分析勘估標的與比較標的之區域因素及個別因素差異，進行價格調整，而調整的方式以百分率法為主；但在區域因素調整、個別因素調整或區域因素及個別因素內之任一單獨項目之價格調整率大於百分之十五，或情況、價格日期、區域因素及個別因素調整總調整率大於百分之三十時，判定差異過大，應予排除適用，但勘估標的性質特殊或區位特殊缺乏市場交易資料，並於估價報告書中敘明者，不在此限。雖然估價人員在估價過程中應保有一致性的標準與獨立進行業務，避免受到人為干預的影響結果，惟研究發現，客戶或重劃實施者的意見經常會影響估價人員之估價程序，Kinnard et al.（1997）研究指出90%的估價師被客戶要求調整估值；作者曾審議某政府公辦重劃案之比較法估價報告，也見過總調整率超過35%之荒謬現象；是以在市地重劃過程中，以比較法決定重劃後地價的程序時，經常會有透過案例的選擇與因素的調整幅度，直接將重劃後地價予以壓低，藉以獲得更多的抵費地；Kinnard（2001）認為未來不動產估價的研究重點，應該要運用電腦及模型估價來降低偏誤，以提升估價效率。

2. 土地開發分析法

林英彥（2006）指出宅地開發完成至與實例地達到相同之居住環境，可能尚須等待一段期間，因為並非具備建築基地與道路、水溝、水電等即算為成熟之居住地區，而是要有市場、學校、郵電、銀行、商店、公車等均已設立，才算是成熟之

宅地；因此運用土地開發分析法時，尚需進一步進行成熟度修正，才能求得合理之價格。梁仁旭、陳奉瑤（2001）指出土地開發分析法中，當土地所在地區開發程度尚未達到與實例地同等成熟度以前，地價不能與實例地相等，因此必須進行成熟度減價修正；成熟度修正率之公式為 $\frac{1}{(1+r)^n}$ ，r為折現率，n為重劃後預計至開發完成之年期，參酌不動產估價技術規則第43條第1項風險溢酬法內容²⁸，此一折現率可視為是風險貼水，實務上估價師報告計算成熟度修正率主要採用三種方法：1. 風險溢酬法。2. 加權平均資金成本法（Weighted Average Cost of Capital; WACC）²⁹。3. 參考都市地區地價指數³⁰。惟從實務估價報告可以發現，估計之折現率落於2%~20%之間，差距範圍極大，缺乏客觀之標準，且令人疑竇是否有先射箭後畫靶之嫌，亦即先決定重劃後地價，再來推算折現率。黃昭閔、許信強（2014）曾建議可仿效都市更新事業計畫，將實施者的風險管理費訂為12%，再考量各重劃區的實際情形調整推估之；上述有關成熟度修正率之計算仍有極大爭議，張能政（2004）指出估價人員進行估價操作時，雖有相關估價規範與原則，但是仍然存在許多模糊空間。

（三）重劃效益

吳容明（1990）指出市地重劃是一種綜合性之都市建設手段，可在廣大之區域內建設道路、公園、市場、溝渠等現代生活所必需之各項公共設施，同時又可使建地整齊、面臨道路，以達都市計畫之目的，故為現代都市建設常用之重要手段；湯國榮（1996）指出市地重劃是都市土地開發策略，並且是都市建設最重要的推手，有助於都市的快速發展、土地價值的提高和房地產的蓬勃發展；李吉弘（2010）指出市地重劃可為政府節省龐大建設經費之支出，土地所有權人亦可享受重劃後交通便利、環境品質提升及土地增值等實質效益，抵費地於標售後之盈餘款，依規定半數留供重劃區增添設施，另半數撥充實施平均地權基金，對政府財政及都市地區整體發展貢獻良多，為一種集合民間財力共同完成地方建設，且為增進土地利用及都市建設發展甚有助益的一種綜合性土地改良事業；蔡仁銓（2012）指出市地重劃確實解決政府稅收

²⁸風險溢酬法：收益資本化率或折現率應考慮銀行定期存款利率、政府公債利率、不動產投資之風險性、貨幣變動狀況及不動產價格之變動趨勢等因素，選擇最具一般性財貨之投資報酬率為基準，比較觀察該投資財貨與勘估標的個別特性之差異，並就流通性、風險性、增值性及管理上之難易程度等因素加以比較決定之。

²⁹不動產估價技術規則第79條略以：「資本利息綜合利率=資本利息年利率×（土地價值比率+建物價值比率×1/2）×開發年數。」第58條略以：勘估標的之資本利息應依分期投入資本數額及資本使用年數，按自有資金與借貸資金分別計息，其自有資金與借貸資金比例，應依銀行一般放款成數定之。

³⁰內政部地政司於每年1月15日和7月15日定期發布。

不足，以及公共設施用地取得困難的問題；綜上所述，市地重劃的效益包括：1.促進都市健全發展。2.節省政府財政支出。3.健全地籍管理。4.土地所有權人獲得土地增值利益。5.土地所有權人獲得土地增值稅減徵、地價稅減免。6.改善生活環境品質等。

三、現況分析

本文蒐集2011年至2017年北部與南部都會區及非都會區公辦市地重劃區之成果報告書與抵費地標售資料進行分析，分析內容包括各重劃區重劃前、後平均地價、抵費地標售平均地價，以及重劃後地價平均上漲率³¹與抵費地標售後地價平均上漲率³²，分析結果詳如圖1～7圖與表1³³。

由圖中分析可知，重劃前後地價上漲率介於45%～100%之間，南部都會區與非都會區重劃前後地價之漲幅約在50%上下，北部都會區重劃前後地價漲幅則達到88%，顯示南北地價高低約有三成差異，增值漲幅也不同，特別是北部都會區土地開發後的增值效益明顯較大；其次，以抵費地標售地價與重劃後地價相比，則可以看出地價上漲率介於56%～140%之間，特別是南北都會區的地價漲幅都在110%～140%之間，南北非都會區的地價漲幅則介於55%～70%之間，都會區抵費地標售地價明顯高過重劃後地價；如果以重劃前地價和抵費地標售地價相比，則在北部都會區增幅超過3.5倍，南部都會區增幅也有2.5倍，南部非都會區增幅則在1.5倍之間；綜上可以證實重劃後地價確實有低估現象，以便於藉此來提高重劃費用負擔比例，讓市地重劃實施者得以分回更多的抵費地，最終再以高價讓售來獲得財務盈餘。

³¹重劃後地價平均上漲率=（重劃後平均地價-重劃前平均地價）/重劃前平均地價。

³²抵費地標售後地價平均上漲率=（抵費地標售後平均地價-重劃後平均地價）/重劃後平均地價。

³³本文蒐集之各地區各年期地價資料皆經過都市地價指數予以調整，以107年3月31日為基期（100）。

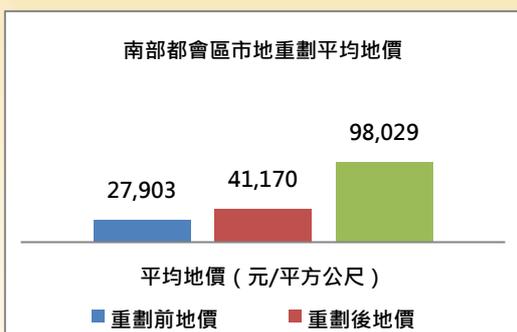


圖1 南部都會區市地重劃平均地價

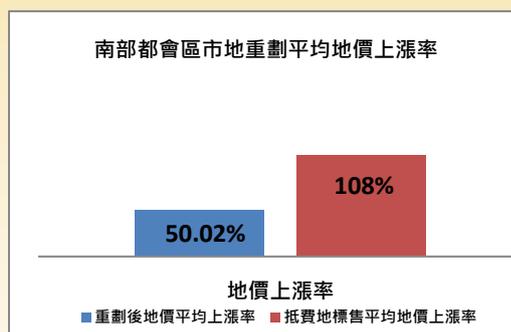


圖2 南部都會區市地重劃地價上漲率

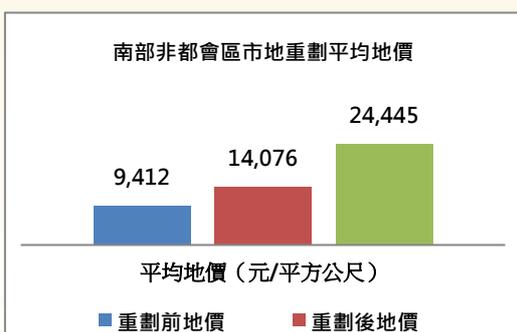


圖3 南部非都會區市地重劃平均地價

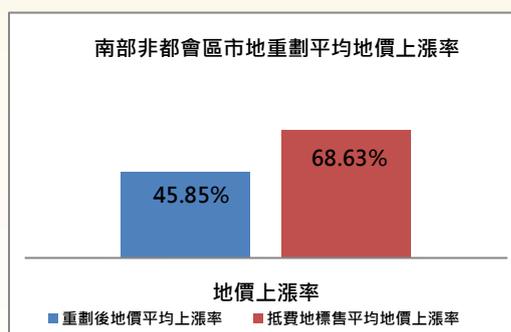


圖4 南部非都會區市地重劃地價上漲率

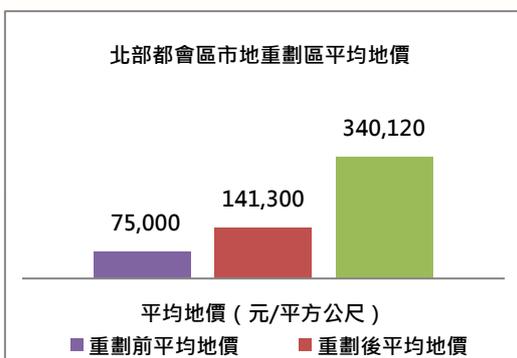


圖5 北部都會區市地重劃平均地價

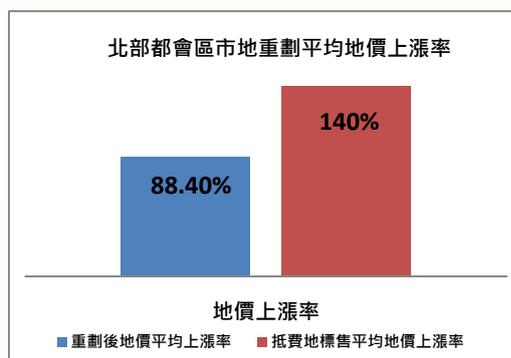


圖6 北部都會區市地重劃地價上漲率

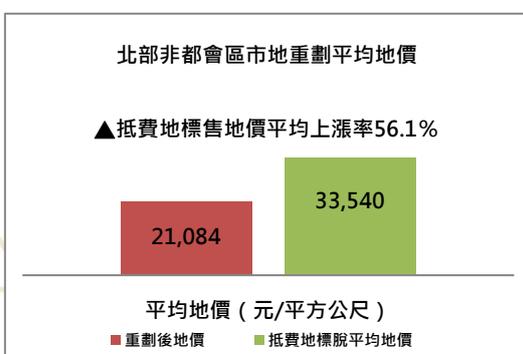


圖7 北部非都會區市地重劃平均地價

表1 市地重劃區重劃前後平均地價與上漲率暨抵費地標售平均地價與上漲率 (單位：元)

市地重劃區	重劃前 平均地價	重劃後 平均地價	抵費地標售 平均地價	重劃後地價 平均上漲率	抵費地標售 平均地價上漲率	地價總 上漲率
南部都會區	27,903	41,170	98,029	50.02%	108.02%	251%
南部非都會區	9,412	14,076	24,445	45.85%	68.63%	159%
北部都會區	75,000	141,300	340,120	88.40%	140.70%	353%
北部非都會區	-	21,084	33,540	-	56.10%	-

資料來源：本研究分析整理

四、研究設計與實證模型討論

重劃後地價低估不外乎前述文獻與現況分析中所提及的，當以比較法決定重劃後地價的程序時，經常會有透過案例的選擇與因素的調整幅度，直接將重劃後地價予以壓低，是以本文建議在估價過程中，比較法可以採用計量模型分析法：蒐集相當數量具代表性之比較標的，透過計量模型分析，求出各主要影響價格因素與比較標的價格二者之關係式，以推算各主要影響價格因素之調整率及調整額之方法³⁴；林英彥(2006)指出市地重劃需在短時間內評估眾多土地之價格，為了達到省時、省力、省錢、評估之價格公平合理，故屬於大量估價之範疇。Rosen(1974)提出了特徵價格理論(hedonic price theory)，認為產品是由許多特徵所組成，其價格應由各該特徵的價格加總所決定。特徵價格理論為學術界利用統計理論而發展出來的估價方法，對不動產學界來說，主要係根據不動產的各項特徵組合，作為衡量不動產價格之主要因素，並以計量模型計算出各項特徵的邊際價格(marginal price)。一般而言，土地特徵價格函數模型的縮減式可以表示如式(6)：

$$P_L = f(A, C_i, D, R_j, E_k) + \varepsilon \dots\dots\dots (6)$$

P_L 為土地交易價格；A 為面積屬性； C_i 為第 i 個交易情況屬性；D 為價格日期屬性； R_j 為第 j 個區域因素屬性； E_k 為第 k 個個別因素屬性； ε 為誤差項；i、j 和 k 的屬性皆為 1~n。

相關研究中，Follain and Malpezzi(1980)認為半對數(semi-log)模型可以降低變異數不齊一的問題；Sirmans, Macpherson and Zietz(2005)研究也指出特徵價格模型取半對數模型之分析，房價之分布較為常態，也有助於誤差項符合常態之假設；是以透過半對數特徵價格模型可以求得各特徵屬性對地價的影響性，例如面積對地價預期的影響為 $\frac{\partial P_L}{\partial A} > 0$ ，亦即當面積愈大，地價就愈高；假設區域因素中第 1 個因素為主要道路寬度 R_1 ，則主要道路寬度對地價預期的影響為 $\frac{\partial P_L}{\partial R_1} > 0$ ，亦顯示道路寬度對地價的影響預期為正向；本文後續擬以已開發之市地重劃區為

³⁴不動產估價技術規則第 19 條。

研究範圍，蒐集重劃區附近之實價登錄交易資料，建立地價特徵價格模型來實證估計地價及其影響因素，最後再將比較標的資料帶入模型中便可求得勘估標地價格。

其次，前述土地開發分析法對於折現率或成熟度修正率的決定仍有極大之模糊空間，本文擬以地價特徵價格模型估算出之重劃區每筆宗地重劃後地價，計算重劃區重劃後平均地價，並以 P_0 表示；其次將重劃區附近實價登錄交易之平均地價以 P_1 表示，透過折現率之公式估計出折現率 r ，公式表示為：
$$P_0 = \frac{P_1}{(1+r)^n} \Rightarrow r = \sqrt[n]{\frac{P_1}{P_0}} - 1$$
，當設定的開發年期 n 愈長時，折現率 r 就會愈小；最後再以此折現率和實施都市更新權利變換之風險管理費率 12%³⁵，以及資本利息綜合利率加以權衡評估，估計成熟度修正率。

五、結論與建議

市地重劃為一種綜合性的都市建設手段，對於各項公共設施取得，使建地方整，促進都市發展，節省政府龐大建設經費支出，績效確實卓著；惟在保障人民財產權的核心價值下，建立更公平的「等值交換」土地改良，以及抵費地標售以回收「開發成本」為主之思維，應被更多的落實，過去宣稱透過市地重劃能為政府取得高額財政收益，挹注重劃區增添設施與撥充實施平均地權基金之善意，就財務評估分析而言，其期望報酬率 (expected return) 的預估明顯仍不夠精確，如此將為實施者與土地所有權人帶來極高的風險；合理的期望報酬高過必要報酬 (required return) 為投資開發之準則，且必須權衡實施者與土地所有權人之損益，以合理利潤創造雙贏，避免向任一方傾斜。

本文透過文獻與現況分析發現重劃後地價確實有被低估之嫌，且抵費地標售後為實施者創造了超額報酬，就參與土地所有權人而言，重劃後雖也有獲利，但畢竟並非自願 (公辦市地重劃)，且實施者的獲利若大幅度超過土地所有權人時，無異於損及土地所有權人之權利，應以獲取合理利潤來贏得雙方之信任。

為健全合理之地價評估，避免過多人為及主觀之干預，建議未來宜透過大量估價技術來進行市地重劃之地價查估，並以計量模型估計各種調整因素之參數，以降低不動產估價人員主觀權重之衡量；同時透過已開發市地重劃區交易案例價格與重劃後地價估算出折現率，做為未來重劃後地價推估時之成熟度修正率，如此將能降低估價之偏誤，並減少重劃前後價格所造成之糾紛與爭訟，提升市地重劃之公平與效率。

³⁵依都市更新條例第 30 條、都市更新權利變換實施辦法第 13 條第 1 項第 7 款。「權利變換」係以更新後樓地板折價抵付予實施者，風險管理費可視為實施者投入資本、創意、管理技術與風險承擔所應獲取對應之報酬。依臺北市都市更新事業及權利變換計畫內有關費用提列總表規定略以：不論更新單元規模為何，費率得依基準利率提列。新北市都市更新權利變換計畫提列共同負擔項目及金額基準表略以：風險費率以 12% 為上限。

參考文獻：

內政部地政司 (2018)

<https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/landfaq1.asp?fqid=811&cid=2>。

內政部統計處 (2018)

https://www.moi.gov.tw/files/site_stuff/321/2/year/year.html。

李吉弘 (2010) 影響市地重劃辦理完成之相關因素研究，國立成功大學都市計劃研究所博士論文。

林英彥 (2006) 不動產估價 (第 11 版)，文笙書局：台北。

吳容明 (1990) 市地重劃效益分析及其評估模式之研究，國立政治大學地政研究所博士論文。

周尚民 (2010) 從行為觀點檢視法拍不動產鑑價過程 - 以台中地區鑑定人為例，逢甲大學土地管理研究所碩士論文。

邱品方 (2003) 市地重劃中重劃前後地價與公告土地現值關係之探討，土地問題研究季刊，2 (2)，116-123。

梁仁旭、陳奉瑤 (2001) 土地開發分析法之探討，人與地，210，7-11。

陳巧玟 (2017) 估價師案例選取行為之研究-以臺北市與臺中市估價師為例，逢甲大學土地管理研究所碩士論文。

湯國榮 (1996) 台中市空間發展政治經濟史考察 (1945-1995)，逢甲大學建築與都市計畫研究所碩士論文。

莊仲甫 (2009) 市地重劃實務全輯，永然文化，台北。

曾裕詳 (2006) 台中市新發展市地重劃地區開發內容之比較分析 - 以台中市東區一、六、九期重劃區為例，逢甲大學都市計劃研究所碩士論文。

黃文鳳 (1998) 論辦理市地重劃中公告現值與重劃前後地價之關係與影響，台灣地政，151，12-14。

黃昭閔、許信強 (2014) 市地重劃前、後地價查估模式探討，土地問題研究季刊，13 (1)，88-99。

黃俊哲 (2007) 區段徵收及市地重劃開發方式評選-以台北縣為例，輔仁大學管理學研究所碩士論文。

張能政 (2004) 不動產估價行為研究--行為理論之應用，國立台北大學地政研究所碩士論文。

蔡仁銓 (2012) 台中市辦理市地重劃負面效益之研究，國立彰化師範大學地理研究所碩士論文。

鍾麗娜 (2018) 從釋字第 739 號解釋之震撼審視市地重劃之結構性問題，土地問

題研究季刊，17(2)，19-32。

Diaz, J. and M. Wolverton (1998), A Longitudinal Examination of the Appraisal Smoothing Hypothesis, *Real Estate Economics*, 26(2): 349-358.

Follain, J. R. and S. Malpezzi (1980), Dissecting Housing Value and Rent, Washington, DC: The Urban Institute.

Kinnard, William N, Jr. (2001), New thinking in appraisal theory, *The Appraisal Journal*, 69(3), 235-243.

Kinnard, W. N., M. Lenk and E. M. Worzala (1997), Client Pressure in the Commercial Appraisal Industry: How Prevalent Is It?" *Journal of Property Valuation and Investment*, 15(3), 233-244.

Rosen, S. (1974), Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition, *Journal of Political Economy*, 82, 34-55.

Sirmans, S., D. Macpherson, and E. Zietz (2005), The Composition of Hedonic Pricing Models, *Journal of Real Estate Literature*, 13(1), 1-44.

備忘錄

備忘錄

備忘錄



地址：台北市徐州路5號 網址：www.moi.gov.tw

中華民國107年11月9日編印

