

新北市政府一〇一年度自行研究報告

以系統思考評析現行土地
登記審查制度

研究機關：新北市新店地政事務所

研究人員：吳念庭

研究期程：民國一〇一年一月至一〇一年十月

目錄

壹、前言	1
一、研究動機	1
二、研究目的	2
三、研究目的	2
貳、 理論基礎與文獻回顧.....	3
一、土地登記審查制度	3
二、登記機關損害賠償責任	9
三、系統思考	13
參、 系統基模之建構.....	16
一、理論架構與基本假設	17
二、目標侵蝕基模之建立分析	18
三、成長與投資不足基模之建立分析	21
肆、 結論與建議.....	25
伍、 參考文獻.....	257

壹、前言

一、研究動機

凡是人們一切日常生活之活動都與土地有高度相關性，因此土地產權之界定與權利的保障極為重要，近年來由於土地利用度提高，造成交易頻繁，不動產價值高、權利義務關係錯綜複雜，動輒涉及影響人民之權益，又因我國係透過土地登記來保障人民財產權及安定社會秩序，現行之土地登記制度是採取德國權利登記制兼澳洲托崙斯登記制，具有公信力及損害賠償制度，在受理民眾之案件時，應即實質審查，並負損害賠償之責，故地政機關之審查方式，實為一重要之關鍵（許世強 2002；曾惠敏，2004；劉木雄，2004；劉厚連，2012）。

就實務土地登記作業上，並未明確劃分實質審查之權責範圍，在處理時限壓力及行政效率之兼顧下，礙於業務繁重、人力與編制之不足、便民與效率之要求或是種種層面之限制，審查人員往往流於形式審查，即僅對申請人所提出之申請書及有關文件予以是否合乎法定程式、原因證明文件及相關法令審查規範之形式審查而已；況且登記機關並無如司法機關有實質調查權等因素，登記機關審查人員僅能就其內容依法審查有無錯誤或遺漏，而對權利人及權利內容等是否真實似無能力如法院有實質審查之判斷能力，致在執行實質審查上實有困難（溫豐文、鍾政恭，1994；許智勇，2008；張淑娟，2011；葛澤桓、周于晴，2011）。

然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。

而以上種種問題之影響層面與因素眾多，過去所使用的預測方法與策略規劃等工具，早已無法處理現今公部門經營所需要面對之瞬息萬變的環境。因為在經營之過程中，有很多部份是隨著時間與環境的不同而在決策上面也必須要相互調整搭配的決策過程，即彼得·聖吉（Peter M. Senge）在《第五項修練》中提到：「當有相同的行動在短期和長期有相當不同的結果時，其中必定牽涉了動態性複雜（dynamic complexity）。...在大多數的管理情況中，真正的槓桿解在於了解動態性複雜而非細節性複雜。...很不幸的是，大多數所謂的系統分析著重於細節性複雜，而不是動態性複雜」（Senge, 2007），因此，當許多事情的發生是非線性、變數之間互相干擾且環環相扣時，就需要一套能透析整個真實系統中動態性複雜問題的方法，以整體的角度來看清複雜狀況背後的行為、變化型態、與系統結構。本研究擬以系統思考幫助我們釐清土地登記審查制度之整體觀點，及穩定地政人員流動率之研究，並針對問題尋找一個高槓桿解。

二、研究目的

本研究基於上述研究動機，藉由研究土地登記審查制度之內容與實務及登記機關損害賠償責任等相關理論，採用系統思考方法之因果回饋環路分析，以土地登記審查制度所遭遇之實務困難為例，描述因子間互相影響的關係，希望能透過系統思考之觀點與系統環路之顯示並輔以系統基模，對我國土地登記制度勾勒出一幅完整之系統環路回饋圖，重新審視土地登記審查制度，藉以找出關鍵問題，求得其槓桿解，並嘗試提供最適宜或最急迫的解決方案與建議。使土地登記審查制度能有更明確之定位，讓土地登記機關之審查人員有所依循，在權責分明下，從而降低審查人員之流動率，更能提升民眾財產權之保障、降低社會之成本，期使土地登記審查制度能更臻完善。

三、研究方法

本研究方向包含「土地登記審查制度」與「登記機關損害賠償責任」，首先針對目前土地登記制度蒐集相關研究理論與實務資料，並加以彙整進行探討，藉由文獻回顧所得之資料，輔以系統思考作為分析工具，即透過整體的觀點觀察周圍的事務來處理真實世界中複雜之

問題，以系統思考之「因果回饋圖」描述問題內容，將其兜成一個環路，看清複雜狀態背後的結構，藉系統思考的整體思考的力量，為土地登記審查制度所遭遇之困難尋找出問題之癥結及高槓桿解。

貳、理論基礎與文獻回顧

一、土地登記審查制度

(一) 我國土地登記制度

不動產登記制度之創立，除了為滿足私人產權保障之要求外，更須同時能達到社會交易安全及便利政府徵收稅賦之要求（劉厚連，2012）。目前我國土地登記制度兼採德國權利登記制及托崙斯登記制特點，融合而形成一個新的登記制度。有別於契據登記制（登記對抗主義），不動產物權變動經當事人訂立契據，即已發生效力，惟非經登記，不得對抗第三人；我國不動產物權變動係以登記為其公示表徵，即一方面以登記作為依法律行為而生物權變動的生效要件，另一方面以登記作為依法律規定取得物權的處分要件；與公示制度息息相關之公信原則，即登記所載之權利人於法律上推定為真正之權利人，另一層面係第三人因信賴登記所載之權利內容而與權利人發生權利移轉之法律行為，則該行為應受到保護（王澤鑑，2010；陳明燦、何彥陞，2010；葛澤桓、周于晴，2011）。主要特性包括登記主義、實質審查主義、登記具公信力及設置登記儲金供損害賠償，分述如下：

1. 權利變動採登記生效主義與宣示登記主義

依民法第 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。」，土地登記為權利變動之生效要件，故雖有物權變動之合意，未辦竣登記，尚難生物權變動之效力。又民法第 759 條規定：「因繼承、強制執行、徵收、法院之判決或其他非因法律行為，於登記前已取得不動產物權者，應經登記，始得處分其物權。」，故我國土地登記亦帶有形式的登記主義色彩，於上述情形之物權變動，無待登記亦發生效力，登記僅使其與權利狀態、合致，並為處分之前提要件（陳立夫，2010）。公示方法之具備，在不動產即為「登記」，足使物權變動發生一定之法律上效果，此種

使物權變動發生一定之法律上效果，該法律上之效果即為公示力（謝在全，2010）。

2. 對於登記之聲請為實質審查

我國登記制度中地政機關對於登記申請案件，應以確保該登記項目之登記內容與實際之權利狀態一致，於此情形下，除須為形式上之審查，即就登記申請必須具備程序上形式要件如：有無管轄權、申請人及其代理人之資格有無欠缺、有無處分權、提出之書件是否完備外；尚須為實質上之審查其實體法上權利變動原因與事實是否相符、有無瑕疵、合法性與否等均本以職權加以審查判斷，審查時重點略為：（1）申請書所載事項是否與證明文件或登記簿相符、（2）證明文件是否真實、（3）權利有無爭執、（4）登記申請案有無違反強制或禁止規定等（陳明燦，2008）。有關我國土地登記是否採實質審查，現行法規並無明文規範，惟學者¹與歷來相關司法實務²多肯認採實質審查之見解。

3. 已登記之產權具有絕對效力及公信力

依土地法第 43 條規定：「依本法所為之登記，有絕對效力。」，所謂有絕對效力，乃將登記事項賦與真實之公信力，保護善意第三人，以維護交易安全。司法院為本條做補充解釋稱：「...所謂登記有絕對效力，係為保護第三人起見，將登記事項賦予絕對真實之公信

¹ 李鴻毅學者（2001）謂：依土地法所為之土地登記，採實質審查主義，直轄市或縣（市）地政機關於接收申請、囑託或逕為登記案件後，應即派員依法審查其是否具有法律之預定條件，此項審查，乃基於公權力之行政行為，具有「行政司法」之性質，除須為形式審查外，並須為實質上之審查。朱柏松學者（2001）認為：「民國三十五年後，土地法及土地登記規則就應登記事項一直擴張，表面上雖未揚棄實質登記之立場，...本人不敢說我國仍堅守法定物權實質登記，只能謂係採雙軌制，所以在登記作業上也有所不同，法定物權權利本身要實質審查，...，實質登記採審查從嚴之立場，並不因此以土地規則同時許為預告登記、查封登記等而被加以揚棄。亦即，土地登記規則第一一五條至一一九條；第一二五條規定預告登記；查封登記規定於第一三〇條，均無礙於土地法規定實質登記之立場及其正常之運作。」。陳明燦學者（2006）認為：「台灣現行土地登記係屬德國之『權利登記制』，一旦完竣後即生『公信力』以及『公示力』，...，本文認為，地政機關應迫使登記人員確實落實實質審查制度，但必須輔以相關誘因制度，例如提撥登記儲金若干比例以作為獎賞登記人員之用，應屬可行者，否則，從法制經濟分析觀點而言，地政機關勢必降低其登記之審查密度，而朝向『契據登記制』之『形式審查』，...。」。

² 司法院釋字第 408 號（大法官蘇俊雄不同意見書）、行政法院 82 年度判字第 364 號、82 年度判字第 2269 號裁判、最高法院 90 年度台上字第 1372 號判決、最高行政法院 91 年度判字第 112 號判決、最高法院 91 年度判字第 462 號判決、最高行政法院 92 年度判字第 59 號判決參照。

力，故第三人信賴登記，而取得土地權利時，不因登記原因之無效或撤銷，而被追奪，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，如在第三人信賴登記，而取得土地權利之前，真正權利人仍得對於登記名義人主張登記原因之無效或撤銷，提起塗銷登記之訴...」³，亦即公眾可信賴以確定之權利，具有確定之效力。又民法第 759 條之 1 規定：「不動產物權經登記者，推定登記權利人適法有此權利。因信賴不動產登記之善意第三人，已依法律行為為物權變動之登記者，其變動之效力，不因原登記物權之不實而受影響。」此為土地登記具公信力之體現。此項物權之推定力，乃為登記名義人除不得援以對抗其直接前手之真正權利人外，亦得對其他任何人主張之，如有塗銷之原因，須依法定程序作為塗銷登記，始得推翻（王澤鑑，2010）。

4. 設置登記儲金供登記錯誤負損害賠償之用

由於我國土地登記制度採實質審查主義，土地登記簿之登載內容具有公信力與絕對效力。為落實前述登記制度之精神，於土地法第 68 條規定土地登記機關於登記錯誤、遺漏或虛偽致人民權益受損時之損害賠償責任，且土地法第 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（陳明燦，2011）。

(二) 地政機關審查實務之分析

土地登記之審查方式則可分為實質審查與形式審查，若是依照我國相關法規的規定，有關土地登記制度的效力與賠償制度的精神而言，我國土地登記制度必須是名符其實的實質審查，才能夠維持土地登記之公信原則與保障人民之財產權。實質審查是為登記機關之職權，其目的是為確定登記項目之真實性，以確定該登記項目之登記內容與實際狀況一致為止，目前由於時代環境變遷所造成登記簿內容多

³ 司法院 28 年院字第 1919 號及 29 年院字第 1956 號解釋。

樣性的增加以及目前人力物力資源之有限，且在實務作業上，並無法善盡每種登記事項皆實質審查且有效審查並完成登記，有關登記原因證明文件的部分，已有使用切結之方式來取代實質審查，可見我國登記制度已造成理論上與實務上之落差（康芸馨，2003）。

就地政機關審查作業而言，係依造土地登記規則及相關法令規定，就申請應檢附之登記原因證明文件及相關注意事項進行相當程度之審查，依內政部編印之「土地登記審查手冊」所載，地政機關審查人員於辦理登記案件時所審查之重點內容如下：1.管轄權之有無。2.申請書表格式及填寫是否完整。3.登記規費、罰鍰之複核。4.繳（免）稅費證明文件之查核。5.權利書狀是否檢附。6.書表所填不動產標示及權利事項與登記簿記載之核對。7.登記簿有無限制登記。8.登記簿有無其他註記。9.登記義務人對土地權利處分權之有無。10.登記申請人行為能力之有無。11.登記權利人權利能力之有無。12.登記義務人或當事人認諾意思之確定。13.須承諾同意或簽註之有無。14.代理權限之審核。15.配合法令應附文件之有無（內政部地政司，2011）。此外，內政部更頒布了「加強防偽土地登記證明文件注意事項」⁴，用以提醒地政人員審查時應盡相當注意，不僅對申請人所檢附文件之真偽應負認定之責，必要時尚得向有關機關查詢。

然依此規定，土地登記所申請之登記原因不同，申請人應檢附之證明文件亦有不同，應附文件種類太多，以至於防偽措施不足，且現行科技進步偽造技術高明，令人無法辨識之情事，層出不窮，登記人員在實行上有難以辨識所檢附文件之真偽的困難，常常無法由審查人員以肉眼即能加以辨識，要求登記機關負如此大的注意義務，亦有過度強求之虞。目前有關土地權利變動登記流程，常需稅捐機關、戶政機關或其他行政機關所核發之文件作為證明文件，若其他機關不重視防偽亦未落實核發程序之把關，致有心人士持憑假證件使該機關核發

⁴加強防偽土地登記證明文件注意事項第3點：「登記機關接收登記案件時，應確實核對送件人身分，並查核所附權利書狀、印鑑證明、身分證明及稅捐繳（免）納證明等有關文件，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。電腦化作業前之權利書狀與登記簿係由同一人繕寫者，如發現疑義時，應注意核對登記簿與權利書狀之筆跡是否相符。登記機關於發現有偽造變造情事者，應迅即密報治安單位偵辦並通報上級地政機關，該上級地政機關認案情重大者應迅即層報內政部及轉知其他直轄市、縣(市)地政機關預為防杜。」

真的文件並執至地政機關辦理；或對自身機關所核發之證明文件未作好防偽措施，使有心人士容易偽造時，地政機關即很難從其中發現疑點，增添地政機關作業風險（康秋桂，2011；張淑娟，2011）。

而在法令規範中雖然一再提及審查，但審查內容究應包含哪些事項，就現行相關規定其實未有明確規範，土地登記規則第 56 條⁵及第 57 條⁶有關補正駁回之規定，依前開規定內容，如申請人之資格相符、申請書合於程式、所提出之文件齊全、登記事項與登記原因證明文件相符，且權利人間無私權爭執者，地政機關於審查無誤後應即依地登記規則第 55 條規定，准予辦理登記。另實務上，登記義務人以檢具戶政機關核發之印鑑證明辦理登記者為大宗，地政機關於審查案件時係核對該文件是否係主管機關所核發、印鑑資料與戶役政系統所載是否相符，以為准登依據，其他亦有無法實際審查而以切結方式辦理，故充其量，現行我國土地登記之審查作業，應僅止於「依法審查」、「書面審查」（康秋桂，2011）即形式審查。

又由於實質審查之內涵不明，造成審查人員對於案件之審查權範圍尚無明確之規定，依土地登記規則第 55 條至 57 條之規定觀之，其真正之涵意為賦予登記審查人員補正或駁回之行政裁量權之權限來源，非為審查技術上應採行實質審查即審查實體法律關係之意，除了登記事項是否真正外，對於當事人締結登記原因的契約以至於其動機與意思，並無調查之必要，亦無該等之權限。礙於登記機關的人力不足與事實上的困難，登記機關並無法做到真正的實質審查，因實質審查係必須就具體事件，就全部相關之事實作判斷，當涉及人民之私權時，對於私權之有無、範圍及歸屬等事實如有爭議，則必須透過民事法院之民事審判程序來為實質之認定，所以，行政機關作為登記機關的情形下，登記人員不具法官素養，並無能力確定權利之有無，故無法勝任徹底的實質審查。進而言之，審查人員於受理登記時所為之審

⁵「有下列各款情形之一者，登記機關應以書面敘明理由或法令依據，通知申請人於接到通知書之日起十五日內補正：一、申請人之資格不符或其代理人之代理權有欠缺者。二、登記申請書不合程式，或應提出之文件不符或缺者。三、登記申請書記載事項，或關於登記原因之事項，與登記簿或其證明文件不符，而未能證明其不符之原因者。四、未依規定繳納登記規費者。」

⁶「有下列各款情形之一者，登記機關應以書面敘明理由及法令依據，駁回登記之申請：一、不屬受理登記機關管轄者。二、依法不應登記者。三、登記之權利人、義務人或其與申請登記之法律關係有關之權利關係人間有爭執者。四、逾期未補正或未照補正事項完全補正者。…」

查，僅係對「登記事實本身」進行審查，但該「登記的實體法上原因事實」並不在登記機關的審查範圍內，因而其實是形式性審查，而非實質審查（實體法上審查）；當事人間之法律關係有無瑕疵及當事人之真意表示，皆為司法機關藉審判以實質審認之權限，實非行政機關之登記審查人員有能力或依職權所得審認（胡清六，2001；許世強，2002；王文宇，2003；張淑娟，2011）。

另近年來因經濟發展迅速，社會快速變遷，諸多不合時宜之地政法規修訂緩慢，無法符合時代的需要，又因實務上需適用之法令繁雜，無一完整之土地法規體系，散見各個法律、條例中，致使地政人員在適用上產生見解不一之情形，於土地登記業務日趨複雜及繁重下，尚需細究日新月異之相關法令，對土地登記人員實是一大壓力；且登記案件依不同類型而有不同之處理完成時程，亦有其相關作業規範及法律規定，然在為民服務及提升行政效率之要求下，產生縮短案件處理期限、簡化各項申請登記之應附文件及流程作業等措施，若仍堅持採實質審查，勢必使交易完成之時間拉長，將無法配合行政效率。再者，第三人究屬善意或惡意，應如何認定，實質審查所須審認之種種事項等，亦非地政機關所能即時予以審認，須花費一定時間方可予以確定；故承辦人員常須承受上述便民要求與關說之施壓，在尚須背負國賠責任與被求償之壓力下，更讓登記審查人力嚴重流失（張淑娟，2011）。

綜上所述，礙於業務繁重、人力不足、規範不明、便民與效率之要求，且登記機關並無如司法機關有實質調查權等等因素，致在執行實質審查上實有困難，但司法審判實務上每每有對於我國土地登記制度，認應採行實質審查主義之見解⁷，如以實質審查之觀點認定地政機關之責任，此不僅與登記實務運作上有落差，亦會對審查人員應負之國家賠償責任不合理地加重，似有檢討之必要（溫豐文、鍾政恭1994；康秋桂，2011）。

⁷ 詳前揭註2。

二、登記機關損害賠償責任

憲法第 24 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。」明文揭櫫國家賠償之責任。蓋現代國家為福利國家，為達到福國利民之目的，政府須摒棄過去國家無責任論之觀念，當行使國家或公共團體公權力之公務員，於執行職務致不法侵害人民之權利時，若無可歸責於被害人之事由，國家或公共團體應負損害賠償責任，此不僅符合公平正義之原則，亦為現代法律思潮之所趨（張淑娟，2011）。依此思惟，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；而登記制度牽動著地政機關損害賠償責任及國家賠償責任之歸屬，以下就登記制度之損害賠償機制及登記審查制度與國賠責任之關聯分別論述：

（一）土地登記制度之損害賠償機制

土地法第 68 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。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。」此法條明文規定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下之違法行為，受損害之人民自可依法請求損害賠償。其所定之土地登記損害賠償要件有四：1.須因登記錯誤遺漏或虛偽。2.須有損害發生。3.須損害之發生不可歸責於受害人。4.須有因果關係關係。其立法意旨在貫徹依土地法所為之不動產物權登記具有公示性及公信力，登記之內容自須正確真實，將登記事項賦予絕對真正之公信力，使第三人信賴登記而取得權利時，不因登記原因之無效或被撤銷而遭追奪，讓土地權利人不因地政機關土地登記之錯誤、遺漏或虛偽而受損害，以兼顧人民之財產權及維護交易之安全（張梅英、李宏志，2007；陳明燦，2011）。

現行土地法所設無過失責任之土地登記損害賠償規定，乃配合土地登記採行實質審查主義及登記具有公信力而建構（陳立夫，2010）。於法解釋上，該登記事項係限於權利相關之登記事項；至於純粹事實

關係或採形式審查之登記事項，則非公信力保護之對象（陳立夫，2007），惟地政機關所為之登記專簿僅有形式上的審查，若賦予無過失的損害賠償責任，似過度加重登記機關的賠償責任以及財政負擔。因此登記專簿若賦予其公信力的保護，則是否亦應課予登記機關無過失責任即非無疑義。蓋登記專簿僅為簽訂債權契約雙方約定內容之公示，依契約自由原則，地政機關不得以公權力介入之，是以不僅在技術上無法做到實質審查，亦無從進行實質審查，從而對登記專簿之登記內容僅為形式審查，因此是否使登記機關承擔無過失責任，則值得進一步討論（蕭滄尹，2010）。

由上述可知，土地登記之損害賠償不係以「公務員故意或過失之行為」為要件，只要有「登記錯誤遺漏或虛偽」之情事發生，且其發生之原因不可歸責於受害人者，登記機關即須負損害賠償責任（陳立夫，2009），亦即課予其無過失的損害賠償責任；至於發生損害之原因可歸責於受害人時，則不受到賠償的保護之內，故於土地法第 68 條但書規定：「但該地政機關證明其原因應歸責於受害人時，不在此限。」並於同條第 2 項設有賠償範圍的規定：「前項損害賠償，不得超過受損害時之價值。」。就土地登記錯誤、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（曾惠敏，2004）。

而在現行國家賠償體系中，有關依國家賠償法請求賠償之要件如下：1.行為人須為公務員。2.須為執行職務行使公權力之行為。3.行為須不法或違法。4.須行為人有故意或過失。5.須人民之自由或權利受到侵害。6.須不法行為和損害發生之間有相當因果關係。國家賠償法係以公務員故意或過失之行為為要件，其損害賠償範圍包含所受損害及所失利益，至土地法第 68 條規定係就職土地登記事務之公務員因故意或過失不法侵害人民權利，而由該公務員所屬地政機關負損害

賠償責任之規定⁸，核屬國家賠償法之特別規定⁹，其不以公務員故意或過失之行為為要件，只須土地登記錯誤即可請求賠償，擴大被害人之保護範圍，同條第 2 項乃限制損害賠償不得超過受損害時之價值，對於此損害賠償請求權之行使，土地法既設有特別規定，自應優先於國家賠償法而適用，如土地法未規定之事項，始適用國家賠償法之規定。亦即依國家賠償法第 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。」故國家賠償法於 1981 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（張淑娟，2011）。

（二）登記審查制度與國賠責任之關聯

登記機關業務責任最重者，誠屬登記審查人員，在國家賠償案例中亦佔最大比例之賠償責任歸屬。而登記機關之審查範圍（密度）與其行政責任之歸屬息息相關，原則上，登記制度若要求審查人員須採行實質審查方式，則審查人員所須負擔的注意義務則會相對地高，且設若採行之方式為實質審查，在國賠責任上將產生之問題為：須審查至何種程度始可免責？亦即，絕不可因登記制度要求為實質審查，則無限度地課予審查責任，如此不僅將使審查人員無免責之合理空間，亦將造成國家賠償責任的過度擴張，應非實質審查之本意（張淑娟，2011）。

就登記審查制度而言，如登記機關不採實質審查，只就當事人的申請內容為登記，等於是備查性質，只記載有此一申請，作為不動產權利變動的證據，登記機關既未就登記申請的事實，為實質審查的義務，而僅就當事人提出的不動產權利變動書面文件（契據）為登記，登記人員在職務上對於契據的作成既無參與，則契據的錯誤遺漏或虛偽，登記機關當然不負責任；如登記機關採實質審查，則藉由實質審

⁸ 參照國家賠償法第 2 條第 2 項及第 9 條第 1 項規定。

⁹ 臺灣苗栗地方法院 96 年國字第 4 號民事判決。

查，可以過濾不合法和虛偽交易，以避免當事人或利害關係人遭受損害，如能避免而未避免，即有過失，從過失責任來看，由登記機關負國家賠償責任，並無問題，相對於形式審查方式，登記審查人員須負擔相當高的善良管理人注意義務。至於其注意義務須至何種程度始可免責，完全繫於司法審判者之主觀判定，因個案事實認定而不同，亦可能因審判者不同而有不同之審判結果（謝哲勝，2011）。

而依最高行政法院98年8月份第2次庭長法官聯席會議中決議所採理由言及：「行政訴訟以保障人民權益為目的，惟其審判權限，乃以『確保國家行政權之合法行使』¹⁰之方式行之。...行政法院於審判時，原則上並無就個案一切相關原因事實，具有排除行政機關於行政程序及行政救濟程序所應（得）適用法令之授權與限制之廣泛職權調查權限，俾免混淆行政法院與行政機關之功能，以符合憲法上權力分立原則。」。準此，關於登記機關之審查人員就登記個案准予登記與否具有裁量權，准駁之處分核屬行政處分之性質，基於行政處分之作成常涉及對事證之證據價值判斷及相關法令之解釋，均具主觀性，若無何違常之顯然錯誤或其他不法行為存在，不能逕認行政處分之公務員有故意或過失之不法行為，而應負國家賠償責任¹¹。審查人員因個案而行使裁量權時，只要屬於法令規範範圍內適當之處分，無逾越或濫用裁量權之情形，基於行政機關與司法機關權力分立之原則，司法審判系統不宜過度主觀認定審查人員行使審查權有未善盡善良管理人之注意義務之情形¹²，除非有明顯事證可資判斷審查人員顯有過失，否則在審查業務上向有採行何種審查方式之爭議，司法見解尚且不一致之情形下，法官採認登記審查人員應採行何種審查方式之見解，將影響登記個案成立國賠與否之關鍵，間接地亦會影響登記人員之被求償請求權成立與否（張淑娟，2011）。

現行土地法並無明文規定，土地及建築改良之登記應作實質審

¹⁰參照行政訴訟法第1條。

¹¹參照最高法院92年台上字第556號民事判決要旨。

¹²參照臺灣高等法院95年度重上國字第7號民事判決：「惟查，行政機關受理民眾一般性、經常性申請案件，數量龐大，為兼顧作業流程順暢與便民，通常必預在短時間內做出判定完成行政作業，實無法期待其負與法院審理當事人間關於印文真偽之爭議相同之注意義務，上訴人以此主張被上訴人未盡注意義務，應非可取。」。

查，惟依土地法第43條及第68條規定，登記具有公信力及損害賠償制度，因不動產價值高昂，一旦發生審查過失，將不足保障人民財產權，故採實質審查主義（曾惠敏，2004）。然實際執行之結果，則係以形式審查為主，實質審查為輔，端視審查人員之工作經驗及專業判斷而定，凸顯了土地登記制度之矛盾，成為爭訟之所在（陳銘福，1999）。又基於登記機關人力之不足及財政上之考量，有關登記原因證明文件部分，大多以切結為審查方式（溫豐文、鍾政恭，1994），更流於形式審查，名不符實。目前登記制度本質上究竟該採行何種審查方式尚待釐清之情形下，焉能將登記錯誤、遺漏或虛偽之損害賠償責任，幾乎大比例歸責在審查人員身上，且要求未受全面法律專業訓練的公務員從事實質審查，事實上是強人所難，又要登記機關負賠償責任，委屈登記機關之登記人員（謝哲勝，2011）。

鑑於登記制度與實務上對審查方式究為形式審查抑或實質審查常有爭執與執行上落差，學者與司法實務上更有不同之見解，而對審查方式應採行之方式究應為何，更影響司法審判上對登記審查人員疏失之判定標準，進而導致國家賠償責任成立與否之關鍵與對審查人員之求償權行使，其一連串的關連性反應及導致之後續效應，不可不予重視。由於登記制度牽動著地政機關損害賠償責任抑或國家賠償責任之歸屬，唯賴地政主管機關正視登記制度與實務上運作之落差，司法機關亦應重新審視實質審查在我國登記實務上窒礙難行之實況，使土地登記審查制度能有更明確之定位，並作為以資依循之準則，進而在司法判決上建立同一認定標準，使土地登記審查人員有所依循並安定其心，在權責分明下，衡平損害賠償責任，從而降低審查人員之流動率，更能讓人民財產權受到保障（張淑娟，2011）。

三、系統思考

（一）系統思考之意涵與重要性

系統思考原是從系統動力學衍生出來的思考模式，分為量化與質化系統思考，量化系統思考相對於質性系統思考而言較強調透過以積量、率量的模式模擬，以量化觀點審思問題。彼得·聖吉「第五項修練」中之系統思考，認為以積量、率量等模擬模式為溝通工具與一般

人溝通較不適用，因此發展出以因果回饋圖等應用環路溝通觀念的系統化思考方法，其精義在於心靈的轉換；而Sterman（2000）則認為「系統思考是一種用我們可以理解的方式去看待複雜世界的能力」。

傳統的分析訓練，教育學生將整體的事物分門別類的剖析，這種方式對於學習新的事物是有益且快速的，但是長遠來看，卻造成嚴重的片段思考習性。當面對複雜問題時，總是習於將其分割成為可處理的片段來思考，然後再加以整合。這種先分割再組合的思想，為當前思潮主流，對於許多複雜的工作是必須且十分恰當。然而分割卻造成人們喪失更深入觀察整體形成要素一組成分子之間整體的互動關係，以及形成的動態複雜現象。由於其中變數相互影響，甚至因時間延後反應，使得決策效果喪失，抵銷改善問題所作的努力，誘使決策者捨本逐末、避重就輕，甚至作出如飲鴆止渴般的錯誤決定（Senge, 2007）。

系統思考所探討的問題至少具有：「問題的過程隨時間改變」、「前因後果互動的回饋關係」兩個共同的特性。其他還有高階複雜（high level of order）、非線性（non-linear）、多環（loop multiplicity）及時間延滯（time delay）等重要特性。在回饋結構的支配下，舊環境的背景導致週遭環境的改變並影響以後的決策，形成當前行為產生的背景。所以問題事件不是引發行為，行為產生結果的單向關係，而是前後因果關係動態複雜的互動環鍊整體系統。所以不能以傳統的觀念將多工動態複雜的事件，以片段的線性靜態思考方式解決問題；必須探究行為本身與週遭環境（外部力量）的互動關係一體進行系統思考，才有可能尋找到根本的槓桿解。

（二）系統思考語言之基本元件

Senge（2007）提出系統思考語言的三個基本元件，分別為不斷增強的回饋環路（Reinforcing Feedback Loop）、反覆調節的回饋環路（Balancing Feedback Loop）、以及時間滯延（Time Delay）。不斷增強的回饋可產生「正影響」也可能是「負影響」，例如產品的口碑可以增強消費者使用滿足感的「滾雪球效應」，滿意的顧客會告訴他的朋友，聽到的人成了滿意的顧客後又會告訴其他的人。反覆調節的

系統是一個尋求穩定的系統，不論何時只要發現有目標導向的行為，就是有調節作用（或穩定作用）的回饋在運作，以開車為例，如果目標是停車，那麼調節的回饋就以煞車為運作。許多回饋環路包含了「時間滯延」，使得行動的結果以漸進的方式產生，而未經思考的積極行動常會產生相反的結果。其詳細說明如下：

1. 增強的回饋：雪球效應

增強的回饋過程是成長的引擎，只要事情是在一直成長的狀況下，便可以確定是增強的回饋在運作。當置身在一個增強的回饋系統中，因為改變是漸進的，或許不易察覺小小的行動如何能發展成巨大的影響，這個影響可以是正面的，有時也會產生迅速衰敗的型態。其特性為促使系統變得不穩定及逐漸偏離均衡點。

2. 調節的回饋：穩定與抗拒的來源




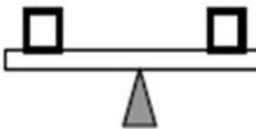

調節的回饋環路，會影響所有目標導向的行為。一個反覆調節的系統是一個尋求穩定的系統，透過不斷自我修正以維持某些目標。調整的工作之所以如此困難，是因為有些目標往往很難察覺，而使得調節的環路無法加以辨認。其特性是促使系統朝向預定目標發展，通常會變得更穩定逐漸達到均衡點。

3. 時間滯延

時間滯延是一個變數對另一變數的影響，需要一段時間才看得出的情形下發生的。意即行動與結果之間所產生的時間差距。所有的回饋流程都有某種形式的時間滯延，但時間滯延常未被察覺獲充分了解，而使得企圖改善的行動矯枉過正，超過了預定的目標。未經思考的積極行動常產生相反的結果，它會產生不穩定與震盪，無法很快趨近目標。改善系統最有效的方法之一，是把系統的時間滯延減到最低限度，善加運用，就可以產生正面的效果。

系統觀點通常導向一個較長的視野，短期內較不重要的影響力常會被忽視，再經過一段時間後，卻會變成極重大的結果產生。其中系統思考出現之符號整理如下表所示：

表1 系統思考語言的基本元件

符號	解釋	例子
	當X 增加（減少）時，Y 也隨之增加（減少）。	出生——>+ 人口 學習——>+ 成績 借款——>+ 負債
	當X 增加（減少）時，Y 也隨之反向減少（增加）。	品質——>- 抱怨 細心——>- 錯誤 死亡——>- 人口
	放在環路中間，表示該環路為有反覆增強效果。	惡性循環、複利結構、軍備競賽。
	放在環路中間，表示該環路為有平衡調節之效果。	水溫調節、方向盤控制、吃飯止飢。
	放在因果線段中，表示因、果關係顯現，有時間差距。	吃藥到病癒、運動到健康、投資到獲利。

資料來源：劉俊杰，2007；蘇惠姍，2007。

參、系統基模之建構

本研究題目主要探討現行土地登記審查制度，由於目前現行法制並未明定採實質審查，登記制度與實務上對審查方式常有爭執與執行上落差，審查方式應採行之方式究應為何，更影響司法審判上對登記審查人員疏失之判定標準，進而導致國家賠償責任成立與否之關鍵與對審查人員之求償權行使，其一連串的關連性反應及導致之後續效應，故將透過系統思考之系統基模，描述因子間互相影響之關係，藉以找出關鍵問題，並嘗試提供適宜之對策(政策建議)。

一、理論架構與基本假設

系統思考之領域中，最重要且最具有洞察力的基模是能看出一再重複發生的結構型態。「系統基模」(archetype，系統的基礎模型)是學習如何看見個人與組織生活中結構的關鍵所在，運用系統基模可以發現，各類管理問題有其共通性，亦可從資料軌跡、數據整理進行對照，觀察事件屬於何種基模型態。

而系統基模在系統思考中類似基本句子或常被重複講述的簡單故事，所有基模都是由三個基本元件所組成——增強環路、反覆調節環路與時間滯延。運用系統基模可以發現各類管理問題皆有其共通性，其目的是重新調整我們的認知，以使我们更能看出結構的運作，和看到結構中的槓桿點。當學會辨識更多的基模，在面對困難的挑戰時，就可以看出更多隱藏的槓桿解，並能更有系統的將其說明給別人了解。

這些基模在生物學、心理學、家庭保健、經濟學、政治學、生態學、以及管理上都一再的重複發生，學習統合跨越所有領域的知識，看出在其中運作的結構，將強化系統觀點的運用。每一系統基模都有其在一時空範圍內對應的系統狀況變化，有些複雜的問題可用幾個不同的基模觀察，更有助於多方了解問題的根因。Senge (2007) 所收錄的系統基模分別為：1. 反應遲緩的調節環路。2. 成長上限。3. 捨本逐末。4. 目標侵蝕。5. 惡性競爭。6. 富者愈富。7. 共同的悲劇。8. 飲鴆止渴。9. 成長與投資不足。

以下將運用「目標侵蝕」與「成長上限」之系統基模套至現行地政機關審查實務所面臨之問題，將文獻分析所彙整之資料與系統基模之理論作結合，藉由套用之結果找出土地行政管理中登記審查制度不足之處與關鍵問題，以及嘗試提供有效解決缺失之對策，使土地登記審查制度能有更明確之定位，並降低審查人員流動率，提升民眾財產權之保障、降低社會之成本，期使土地登記審查制度能更臻完善。

二、目標侵蝕基模之建立分析

(一) 目標侵蝕之基模

目標侵蝕基模之狀況描述，為在面對潛在問題時，短期解決方案可暫時應付問題的發生，漸漸的會使一個長期、根本的目標逐漸降低，因滿足於現況而造成整體水準下降；績效目標於不注意中逐漸被侵蝕，對系統或組織長期會造成極大的傷害。其目標侵蝕之系統基模結構，是由上下兩個環路所構成，面對一問題之發生會有改善狀況的行動，因無法立即改善實際狀況會有滯延的產生，因此兩者之間的差距只好以降低標來暫時應付（如圖 1 所示），長期下來就會造成根本目標的逐漸降低。

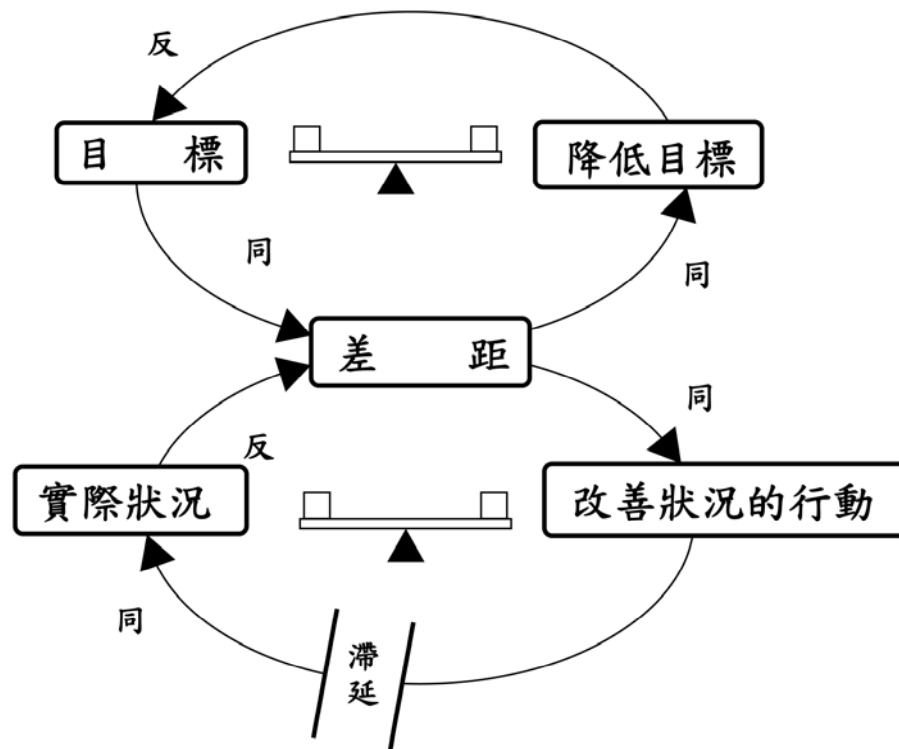


圖 1 「目標侵蝕」系統基模圖

資料來源：Senge，2007

而「目標侵蝕」的後果就是根本目標逐漸降低，喪失達成作業標準的能力，長期下來將會造成目標瓦解。為了不讓目標侵蝕的狀況發生，其管理方針唯有堅持目標、標準或願景面對問題時不輕易以降低目標來應付暫時的缺陷才能使整體作業順利，如此一來根本、長期的目標才能完善達成。

（二）登記機關審查實務之基模

由於我國土地登記制度之基本特點，採行登記主義並賦予登記具有公信力，使土地登記制度與人民財產權有密切關聯，就此對第三人而言，產生公示的公信力要求。不動產物權之公示原則，係為降低交易信息成本的制度保障措施，透過外在的表徵手段彰顯物權的權利或狀態，因此第三人信賴此符合法定公示形式而取得不動產物權，應即受到法律保護，以維護交易安全及保障人民之財產權，為使土地登記具有公信力，我國土地登記制度必須是名符其實的實質審查，故『實質審查』為根本之目標。

目前法令規範中雖然一再提及審查，但審查內容究應包含哪些事項，就現行相關規定其實未有明確規範；另外，由於時代環境變遷所造成登記簿內容多樣性的增加以及人力物力資源之有限，又礙於業務繁重、便民與行政效率之要求、偽造技術精良難以辨識所附文件之真偽、登記機關（行政機關）並無如司法機關有實質調查權等等因素，致在執行實質審查上實有困難，且在實務作業上，並無法善盡每種登記事項皆實質審查且有效審查並完成登記，有關登記原因證明文件的部分，已有使用切結之方式來取代實質審查，我國登記制度已造成理論上與實務上之落差，現行我國土地登記之審查作業，應僅止於「依法審查」、「書面審查」即形式審查。在登記機關審查實務當中已將『實質審查』根本目標降低為『形式審查』。

土地登記審查制度屬具有強制性質及法律上效果，一方面要保障民眾之財產權及交易安全，一方面又要「過程合法，結果適當」，而審查實務中行政人員的裁量與利害關係人之權益如何取得衡平，在登記制度與實務面有不符之隱憂上，如何定位土地登記審查所應採行之方式，讓土地登記審查人員有所依循之一套標準作業模式，因此，在「登記機關審查實務」環路當中以『明定審查原則』作為改善狀況之行動。若能有更明確之法的規定及相關配套措施，將登記審查制度界定在書面審查之性質，基於權責明確性之下，必可解決長久以來地政機關實務上之困境，使登記人員所負之國賠責任界定為有限責任，尋求衡平之機制。

然由於『明定審查原則』改善狀況之行動，從訂定到實施之間須要一段時間，故發生了時間滯延（差距）的情況，造成目前司法審判實務上每每有對於我國土地登記制度，認應採行實質審查主義之見解以實質審查之觀點認定地政機關之責任，就相關偽冒案件常賦予地政機關相當程度之責任，又偽冒案件現階段尚無有效防堵之方法，對於地政審查人員未免課以過重且不合理之負擔，產生『審查過失權責不符』之實際狀況。

現行登記機關審查實務上由於改善根本問題的速度，即『明定審查原則』之改善行動速度緩慢，甚至還未開始行動，則會因為時間滯延（會干擾影響的過程，讓行動的結果已漸進的方式產生）而形成了一增強環路，使得登記機關將持續的負擔過重之責任，形成一無限循環之基模環路（如圖 2 所示），其後續將導致一連串的關連性反應及效應，如：使審查人員之心理壓力大，人力因而嚴重流失，更讓原本審查人力缺乏之登記機關雪上加霜。

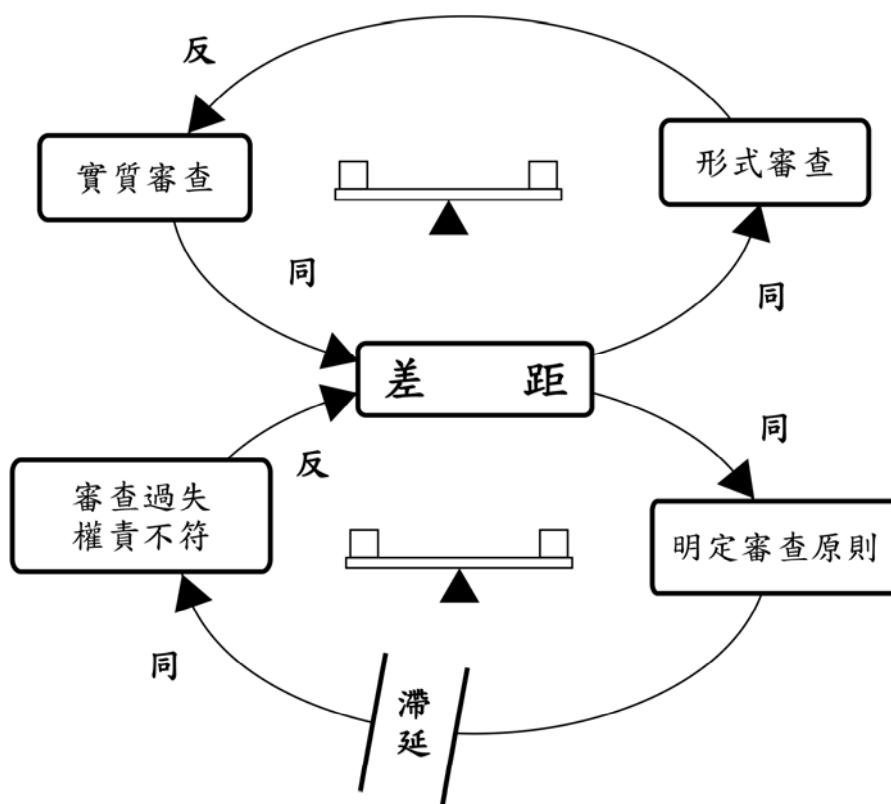


圖 2 「登記機關審查實務」之基模

三、 成長與投資不足基模之建立分析

(一) 成長與投資不足之基模

成長與投資不足之狀況描述，缺乏妥善投資會造成長期成長之限制因素。當組織或個人的成長接近上限時，可以投資在「產能」的擴充上，以突破成長的上限，再創未來。但是這種投資必須積極，且必須在成長降低之前，不然永遠無法做到。然而大部分的作法是將目標或績效標準降低，來使投資不足「合理化」。如此一來，「慢郎中」的產能擴充進度勢將難以應付「急驚風」的需求快速成長，使績效越來越差。即須有投資在擴充產能的認知，以提升層級，如果不做這些投資，反而以儲備資源、或是降低目標績效等保守的策略去應對，導致需求相對下降，進而使投資不足合理化。如此惡性循環下去，不但失去提升的契機，反而會使成長越來越困難，甚至逆轉或快速下滑。

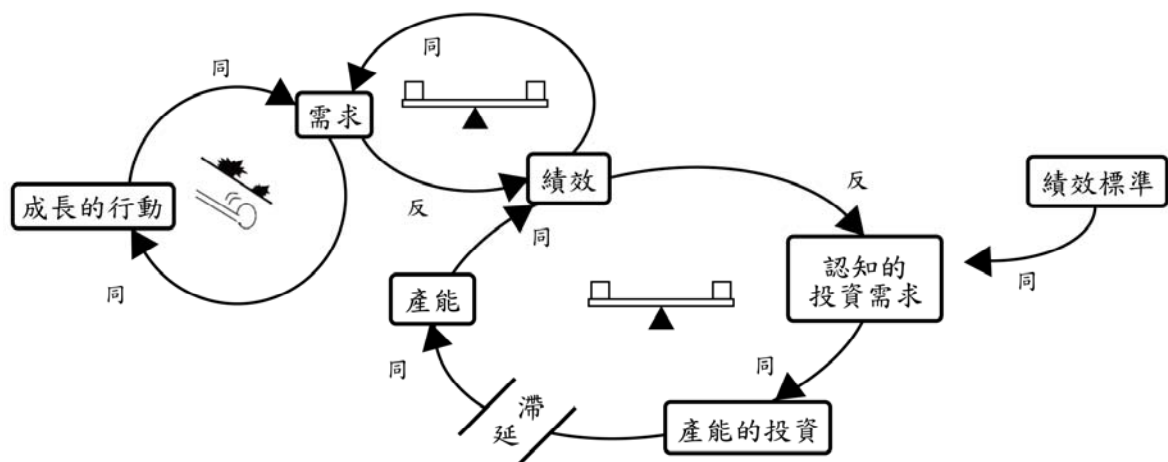


圖3 「成長與投資不足」系統基模圖

資料來源：Senge，2007

「成長與投資不足」之系統基模為組織無意中限制自己成長最常見的一種類型，其基模結構如圖3所示，環路由「需求」開始，故有「成長的行動」投入，於是需求獲得改善，進而使成長大幅竄升，整個環路增強效果便使成長不斷地上揚；結構的另一部分是一個「調節

環路」，在無法趕上急速增加需求的服務能量時，「需求」的產生相對伴隨著「績效」的下降，而調節環路常使組織忽略「應認知的投資需求」，但若從系統思考著手，關鍵性的不足是在「產能的投資」，以擴充產能來控制績效，還包含了時間滯延，它代表根本的解決方式，其效果要較長時間才會顯現出來。

而在「成長與投資不足」的結構中，最糟的事就是努力去推動增強環路，忽略在調節環路流程之中的槓桿解。如果組織的成長接近上限或無作為時，可以投資在「產能」的擴充上，但是這種投資必須積極，且必須在成長降低或成長之前，不然將永遠無法做到。其管理方針為如果確實有成長的潛能，應在需求之前盡速擴充產能，作為創造未來需要的一個策略。堅持遠景，特別是關鍵績效標準之衡量，和仔細評估產能是否足夠支持未來潛在的需求，即盡一切可能堅持某些最關鍵性之標準，並在成長下降前就做好產能的預備；如果成長已經開始減緩，此時切忌再努力於推動成長環路，應致力於擴充產能並減緩成長的速度。

（二）登記審查人力不足之基模

鑑於登記制度與實務上對審查方式究為形式審查抑或實質審查常有爭執與執行上落差，學者與司法實務上更有不同之見解，而對審查方式應採行之方式究應為何，更影響司法審判上對登記審查人員疏失之判定標準，進而導致國家賠償責任成立與否之關鍵與對審查人員求償權之行使。由於登記制度牽動著地政機關損害賠償責任抑或國家賠償責任之歸屬，目前土地登記審查制度未有更明確之定位，使從業人員面臨無所適從之窘境，進而向上級主管機關請示之案件從未間斷，導致作業上遲延而延宕案件之進行，不僅對人民財產權保障不夠周密，亦增加土地登記審查人員之心理壓力，產生人力流失之嚴重問題。

另外，今日科技進步偽造技術精良，審查人員辨識能力有限，且登記案件應附文件種類多，防偽措施不足；現代交易市場之情勢，凡事要求迅速與效率，為提升行政效率，各地政機關現階段致力於為民

服務品質提升，均已規定各類登記案件之處理期限，又為配合便民、效率、創新之要求，讓登記案件處理期限縮短、簡化各項申請登記之應附文件及流程作業、案件申請之便民與簡化措施等，其中針對民眾常辦之案件多設立所謂「單一窗口」，加速案件進行，新北市金融機構抵押權設定登記各地政事務所皆已納入單一窗口服務，其處理期限雖規定為一天，惟實務上各地所皆以最速件方式，隨到隨辦。於此情形，審查人員須於極短時間內完成審查，如再就相關事項進行查證、判斷，將無法實施上述之要求。

綜上所述，在便民效率要求與關說之施壓下，承辦人員尚須背負國賠責任與被求償之壓力下，造成『審查人員異動頻繁』，由於人員異動頻繁使缺乏審查人力之地政機關開始有『新聘審查人員』成長行動的投入，對於審查人力之需求獲得改善，在「登記審查人力不足」之基模中產生「增強環路」的效果，進而使新聘審查人員大幅增加。在結構的另一部分是「調節環路」，調節環路常伴隨著增強環路而來，在『審查人員異動頻繁』專業審查人員減少的同時，審核案件效率的要求仍保持原來的處理時程，每人平均分配之案件量將增加，相對伴隨著『案件辦理期限』之績效較以往低；且一旦面臨案件量較多或遇到較複雜的案件，就需要更多的時間加以審查時，地政機關原本所編制的登記人員數量可能不足以應付，審查案件的時間就會被迫縮短，不免影響到土地登記案件審查之判斷與查證，原先獲得改善的審查人力不足因案件處理時間的壓力與國賠壓力而再度提高。

一般對於地政機關所認知的人力投資需求係『依所案件量來編制機關審查人力』，在新進之人員成為『專業審查人員』前則須要經過『審查人員之投資』，即參與受訓課程、相關的法令研商及經驗累積等等，在接受專業訓練、學習摸索的階段需要時間，因實務上需適用之法令繁雜，無一完整之土地法規體系，散見各個法律、條例，又由於所涉及法令眾多，審查人員培養不易，係需要長時間與經驗之累積，非一夕可成，故有時間滯延（差距）的情況發生，即審查人力出現無法立刻銜接的斷層現象。

另外，現行登記事項實在過於龐雜，加上民法物權編修正後，隨

之增加的登記類型及登記欄位，已到了繁雜多樣之狀況。在為提升行政效率便民之要求，縮短登記案件處理期限，卻沒有增加審查人力，僅以一般案件量來編制登記機關所須人力，在有限之人力、物力及「時間」之限制下，更無法善盡每種登記事項皆實質審查且有效審查並完成登記，亦無法衡平土地登記制度之損害賠償責任，地政機關對於審查人員之投資進度難以應付審查人員異動的快速成長，新進登記人員之專業能力培養不易，在審查時較容易導致錯誤之登記，對人民財產權之保障有不利之影響。

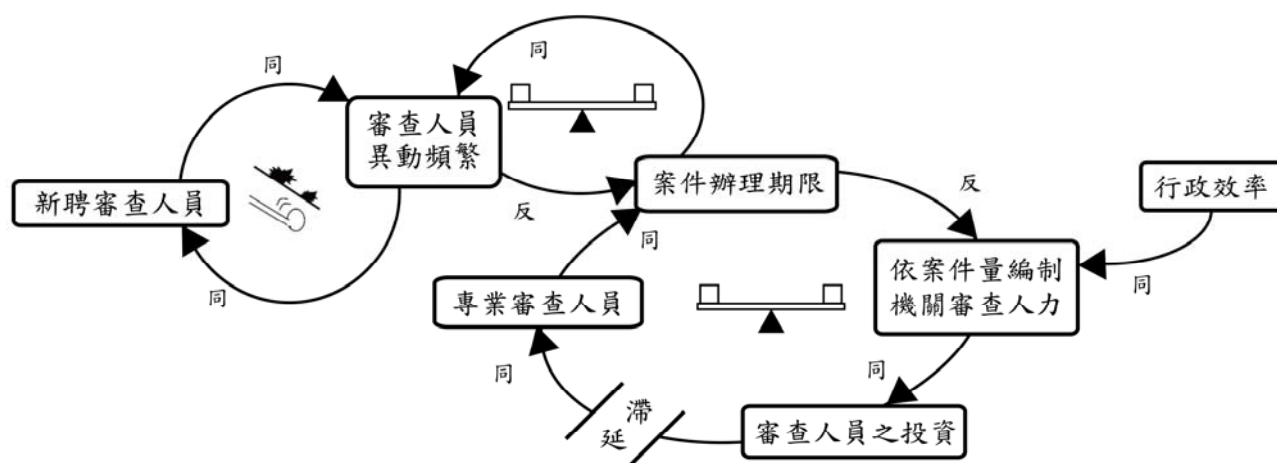


圖 4 「登記審查人力不足」之基模

系統基模之調節環路常使組織忽略「應認知的投資需求」，但若從系統思考著手，關鍵性的不足是在「產能的投資」，即培養專業的審查人員，而不單只是著重在人力的投入上，而「績效標準」即行政效率也須一併進行調整。以擴充產能來控制績效，還包含時間滯延，它代表根本的解決方式，其效果要較長時間才會顯現出來，也就是說，要根本解決登記審查人力不足的問題，特別是關鍵行政效率的衡量，透過衡量仔細去評估專業審查人員之投資，了解其是否能足夠支持未來潛在審查人員異動頻繁所造成的人力需求，避免審查人力每隔幾年可能出現不足或新進人員無法立刻銜接的斷層現象，除了投資專業的審查人員外，地政機關亦須思考如何留住專業登記人員，降低人員異動率，才是唯一持久見效的方式。

肆、結論與建議

就我國土地登記制度之相關法令中，提及審查的部分有限，雖然在法令規範中一再提及審查，但審查內容究應包含哪些事項，則未有詳實之規定，使得我國登記制度已造成理論上與實務上之落差，讓登記機關審查方式產生目標侵蝕之狀況，在登記機關審查實務當中已將『實質審查』根本目標降低為『形式審查』。而登記審查人員必須要依法行政，因此對於土地行政人員而言無自行判斷之空間，沒有如司法裁判所審查為實體作業程序之審判權，對於人民所為之行為皆須依法行政，故法規內涵不宜彈性抽象，必須要有明確的法律規範來遵循，才不至於令登記審查人員無所適從。

而時代環境變遷所造成登記簿內容多樣性的增加，其應附文件種類多防偽措施不足，又礙於人力物力資源之有限、業務繁重、便民與行政效率之要求，於此情形下，審查人員如再就相關事項進行查證、判斷，將無法將上述之要求達成，另外，今日科技進步偽造技術精良，審查人員辨識能力有限；審查人員在背負便民效率要求及國賠責任與被求償之雙重壓力下，土地登記審查人員之心理壓力大，產生人力流失之嚴重問題。使得地政機關對於專業審查人員之投資進度難以應付，審查人員異動的快速成長，且新進之登記審查人員培養不易，實務上所涉及之法令繁雜、登記類型多樣，需要時間與經驗累積其專業性，在時間滯延的期間中，將出現人力不足或新進人員無法立刻銜接的斷層現象，可能對人民財產權之保障有不利之影響。

有鑑於此，綜合「登記機關審查實務」（目標侵蝕）與「登記審查人力不足」（成長與投資不足）基模，根本解決之道，唯賴地政主管機關正視登記制度與實務上運作之落差，明定審查原則，將權責明確劃分並考量採形式審查方式之可行性與建置相關完備之配套措施，登記機關僅須申請登記之案件，是否合乎法定程序、申請書所載事項或登記原因是否與證明文件及登記資料相符等為形式審查，著重於地籍上的管理。能有更明確之法的規定及相關配套措施，還須同時專於提昇審查人員之專業智能的投資，對於新法規與新規則的訂定與修改，審查人員必須安排全面性相關之課程與專業訓練，增加其對新

法規與新規則之熟悉度與專業度，才能確實依法行政。

另外，為使考試分發之新進人員認識地政事務所相關業務、具備審查登記案件業務所需之基本知識、相關法令法規及其他相關工作所需之專業技能，建議辦理新進人員職前訓練，配合土地登記審查手冊規定及訓練需求安排課堂訓練與實務在職訓練，讓新進人員熟悉擔任登記審查人員之基礎知識，減少新進人員無法立刻銜接的斷層現象，同時亦可降低新進人員實務在職時對於登記案件相關業務的不熟悉；為解決短期間人手短缺，建議可與相關地政、土地資源、土地管理、土地管理與開發、不動產與城鄉環境等科系學校進行產學合作，以此儲備登記人員，當出現臨時人員短缺之不足時，得適時補充空缺。

而實體法上之法律關係有無瑕疵及當事人之真意表示，皆為司法機關藉審判以實質審認之權限，實非審查人員有能力或依職權所得審認。審查人員不宜被課以須負無限審查責任，審查人員僅須盡一般審查人員所負之注意義務責任。司法機關亦應重新審視實質審查在我國登記實務上窒礙難行之實況，合理地修正對登記錯誤損害賠償之認定歸責主體與應求償之對象，衡平損害賠償責任。故關於實質權利內容之真偽，為加強防弊及簡化行政流程，建議應落實並推行由公證人予以公證之機制，由申請人聲請法院或民間之公證人為公證或由地政士簽證之方式替代登記制度實質審查之要求，透過明確權責之劃分，讓登記機關為書面形式審查，藉由雙重把關以保障人民之財產權。若登記案件有私權爭執時，則由法院專責機構裁決後，再行續辦。

這樣職權劃分可同時兼顧私權維護與行政效率，基於權責明確性之下，不但可解決長久以來地政機關實務上之困境（形式審查或實質審查之爭議），落實實質審查之制度要求，可建立具有穩固、簡易、精確、省費、迅速、適境等六大條件的完善之土地登記制度，亦可明確將土地法第 68 條之損害賠償責任解讀為列舉規定，合理地限縮地政機關之損害賠償責任，使登記人員所負之國賠責任界定為有限責任，以資衡平審查人員之審查責任，讓土地登記審查人員有所依循並安定其心，從而降低審查人員之流動率，更能讓人民財產權受到保障。

伍、參考文獻

- 內政部地政司，2011，《土地登記審查手冊》。臺中：內政部。
- 王文宇，2003，〈物權法定原則與物權債權區分—兼論公示登記制度〉。《月旦法學雜誌》93：138-165。
- 王澤鑑，2010，《民法物權》。臺北：三民。
- 朱柏松，2001，〈民法物權編修正系列研討會之五：論不動產登記—以探討民法物權編修正草案之規定為主〉。《月旦法學雜誌》68：108-121。
- 李鴻毅，2001，《土地法論》，增修訂二十五版。臺北：三民。
- 陳向榮，1982，《土地、建物登記精義（上）》。臺北：三民。
- 陳立夫，2007，〈土地登記之公信力及其保護對象之範圍〉。《台灣本土法學》93：278-284。
- 陳立夫，2009，〈土地登記之損害賠償〉。《月旦法學教室》75：26-27。
- 陳立夫，2010，〈新物權法之土地登記問題芻議〉。《法學叢刊》55(3)：23-53。
- 陳明燦，2006，〈臺灣土地更正登記與損害賠償之法制經濟分析〉。《月旦財經法雜誌》5：155-174。
- 陳明燦，2008，〈土地流抵契約登記與相關法律問題〉。《臺灣本土法學雜誌》104：227-235。
- 陳明燦、何彥陞，2010，〈我國不動產法上債權物權化及其登記相關問題探討〉。《臺北大學法學論叢》74：45-107。
- 陳明燦，2011，《土地法論實例研習與裁判評析》。臺北：翰蘆。
- 陳銘福，1999，《土地登記與其爭訟研究》。臺北：五南。
- 康秋桂，2011，〈由偽冒案件談地政機關損害賠償責任〉。《現在地政人與地》340：48-55。
- 康芸馨，2003，我國土地登記制度公信力問題之研究，國立政治大學地政研究所碩士論文。
- 許世強，2002，〈對我國現行土地登記制度之探討〉。《現代地政》248：58。
- 許智勇，2008，托崙斯登記制度之研究—兼與台灣土地登記制度比較，國立政治大學地政研究所碩士論文。

- 張淑娟，2011，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。
- 張梅英、李宏志，2007，〈從債權物權化論土地登記之效力〉。《土地問題研究季刊》6（2）：35-52。
- 曾惠敏，2004，土地登記不正確與國家賠償之研究，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班。
- 葛澤桓、周于晴，2011，〈物權登記與債權登記之公示效力--從民法物權編修正談起〉。《土地問題研究季刊》10（4）：130-136。
- 溫豐文、鍾政恭，1994，〈論土地登記之實質審查〉。《現代地政》156：4-9。
- 劉木雄，2004，從內、外顧客滿意度觀點論我國土地登記制度改進方向之研究—以臺中縣為例，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。
- 劉厚連，2012，〈我國土地登記法制若干問題探討及修法芻議〉。《土地問題研究季刊》11（1）：83-103。
- 劉俊杰，2007，以系統思考探討地方政府違建處理問題—以臺北縣為例，中華大學土木與工程資訊學系碩士論文。
- 謝在全，2010，《民法物權論（上）》，修訂五版。臺北：新學林。
- 謝哲勝，2011，〈不動產登記客體與效力的檢討〉。《中原財經法學》1-37。
- 蘇惠姍，2007，以系統思考觀點探討企業環境管理，高苑科技大學經營管理研究所碩士論文。
- 蕭涓尹，2010，〈登記專簿是否應賦予公信力保護之探究〉。《土地問題研究季刊》9（4）：97-100。
- Peter M. Senge，2007，《第五項修練》，郭進隆譯，第五版。臺北：天下遠見。
- Sterman, John. , 2000, Business Dynamics, NY: McGraw-Hill.