

## e 世紀權利書狀存廢之探討

### 目 錄

壹、前言

貳、權利書狀之由來

一、我國之土地登記制度

二、各國之土地登記制度

三、歷年權利書狀格式及其使用期限

參、權利書狀之功用

一、法定功用

二、民間習慣

肆、權利書狀使用頻率分析

伍、權利書狀衍生之問題

一、誘引歹徒可趁之機，損及無辜民眾

二、影響處分權利之時效，導致民怨

三、民眾迫於無奈，作不實之切結

四、增加行政作業成本

五、浪費行政資源

陸、廢除核發權利書狀之可行性

一、權利書狀身分之迷思



二、權利書狀效力非百分百

三、登記謄本可取代權利書狀

四、申請謄本快易通

五、網路申辦案件 e 點靈

六、結語

著者：吳貞賢（前臺北縣新莊地政事務所主任）

本文刊載於：

現代地政 267 期、人與地 236 期(2003 年 09 月號)  
代書會刊第 151 期(93 年 01 月)

民 國 91 年 6 月 26 日

## 壹、前言

隨著資訊科技蓬勃發展，各項業務朝「網路化、電子化、無紙化」之網路及便民服務邁步，且電子簽章法在九十一年四月一日正式實施後，使網路申領電子謄本具法源依據，賦予其與地政事務所櫃台核發之紙本地籍謄本同等法律效力，此項重大改革，打破舊有傳統，使機關間地籍資料之流通、查驗及申請更加方便、容易又安全，因此，對我國登記制度中一登記完畢發給權利書狀作為權利憑證之作法，在現今 e 世紀資訊科技蓬勃發展下，是否有在繼續維持之必要，是本次探討之緣起。

## 貳、權利書狀之由來

### 一、我國之土地登記制度

我國歷代雖曾注意土地管理，並無完整登記制度，清末與民國初年雖有稅契及驗契之制，論其性質，與各國之不動產移轉稅相類似，重在財政收入，而與土地登記整理地籍確定地權之目的不同。我國之有登記法規，確立登記制度，肇始於不動產登記條例，繼之為民法物權編及土地法第二編之規定。

#### (一)、不動產登記條例所定之登記制度

該條例所定之不動產登記制度，大體上係倣效日本之「不動產登記法」。土地權利之登記，僅為對抗第三人之要件，縱不登記，雙方當事人之合意，成立契約，在法律上即屬有效。

#### (二)、民法物權編所定之登記制度

民法物權編第七百五十八條規定：「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。」同法第七百五十九條又規定：「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。」是知民

法所定登記制度具有強制性，旨在確定不動產物權，乃從德國立法例，採權利登記制之精神。

### (三)、土地法第二編所定之登記制度

土地法第二編所定之土地登記制度，除依循民法物權編所採權利登記制之特長外，兼擷取托崙斯登記制之優點，融合而成為一種新的權利登記制度，期能達成清理地籍、保障地權、規定地價之目的，以為實施土地政策，規劃土地利用之張本。其特點共八點，其一之特點即：登記確定後發給權利書狀—所有權登記後發給所有權狀，他項權利登記後發給他項權利證明書，以為權利人應享土地或建物之憑證（土六二、七五條）

### 二、各國之土地登記制度

土地登記，由於各國之歷史傳統、社會背景、人文環境及政治體制等因素之互異，立法例參差不一，所採制度，未盡相同。惟大別之，可分為契據登記制、權利登記制及托崙斯登記制三類：

(一)、契據登記制—契據登記制，又稱為法國登記制，或登記對抗主義。此制為法國首創，採行者有：義大利、比利時、西班牙、葡萄牙、丹麥、挪威、日本、巴西等南美若干國家及美國多數州。

(二)、權利登記制—權利登記制，又稱為德國登記制，或登記要件主義。此制對於土地權利之取得或變更，非經登記於官署備置之公簿，即不發生效力。非但不能對抗第三人，即當事人之在法律上亦不發生物權變動之效力。此制首創於德國，採行者有：瑞士、荷蘭、捷克、南斯拉夫、奧地利、匈牙利、埃及等國。

(三)、托崙斯登記制—托崙斯登記制，又稱為澳洲登記制，或權狀交付主義，為澳洲羅伯特、理查、托崙斯爵士所首創，故名。此制之主要作用，在於登記後土地權利具有確定

性質，而使移轉便利。其法乃以官署之力作一次土地權利之總清理，以代替私人間之調查徵信追究權源，並以政府交付之權狀，確認產權，以代替私人間之契約行為。此制於一八五八年行於南澳洲，定有不動產法，澳洲其他各州及紐西蘭相繼仿行，其後英國於一八七五年制定一八九七年修正土地移轉法，一九二五年制定一九三六年及一九六六年修正土地登記法，愛爾蘭、加拿大、美國伊利諾、加利福尼亞、麻薩諸塞、奧里崗等十餘州、菲律賓、泰國、馬來西亞、新加坡、南非聯邦、蘇丹等國均採行之。

### 三、歷年權利書狀格式及其使用期限

歷年權狀內容、格式改進之沿革

參依原臺灣省政府地政處編制之臺灣省政府地政志，大致彙整如下：

- (一)、民國三十年代(三十五年、三十七年)：土地所有權狀、共有人書狀保持證、建物附表、他項權證明書。
- (二)、民國五十年代(五十二年、五十六年、五十八年分別修訂他項權利證明書、建物所有權狀、土地所有權狀)：土地所有權狀、建物改良物所有權狀、他項權利證明書。
- (三)、民國六十年代(六十一年修訂)：土地所有權狀、建物改良物所有權狀、他項權利證明書。
- (四)、民國七十年代(七十二年修訂)：土地所有權狀、建物改良物所有權狀、他項權利證明書。
- (五)、電子處理作業階段：土地所有權狀、建物改良物所有權狀、他項權利證明書。
- (六)、其他：民國四十二年依實施耕者有其田條例第二十二規定所頒發之土地所有權狀、民國五十五年他項權利證明書（耕作權設定）。

### 參、權利書狀之功用

#### 一、法定功用：

##### (一)、登記機關—申請登記必備文件

辦理不動產物權移轉、設定及變動時應檢附之。土地登記規則第三十四條規定：「申請登記，除本規則另有規定外，應提出下列文件：一、……三、已登記者，其所有權狀或他項權利證明書。」如買賣、贈與、交換、共有物分割、信託、設定、換狀、更名及住址變更等登記，而補狀、繼承、抵押權塗銷、查封、拍賣及法院判決等登記無必須檢附。

##### (二)、其他機關—證明文件

如向稅捐機關申辦自用住宅稅率繳納地價或向戶政事務所申辦戶口遷移等，均須檢附權利書狀當證明文件。

#### 二、民間習慣

由於部分民眾不瞭解法律規定，不諳抵押貸款須向登記機關申請登記始生效力，僅以權狀當憑證，作為私人質押貸款。其他如向保險公司申辦產物險、或向銀行提高信用卡額度或向證券公司申辦融資及融券等用途時，會提示權狀作為保障信用之參考。

### 肆、權利書狀使用頻率分析

在「有土斯有財」觀念下，我國國民終其一生汲汲營營於購置房舍求安居樂業，以本所六月七日地籍資料庫靜態資料統計，所有權人次共 725,874 錄，他項權利共 313,421 錄。經細項統計 72 萬餘人次中，有 83,693 人次目前尚有辦理抵押權登記，即約 39% 所有權人有使用所有權狀辦理他項權利登記，未曾使用所有權狀辦理抵押權登記及雖曾設定但已塗銷者占 61%，高達五分之三。僅有一筆抵押權者占所有權總人次 34%，二筆抵押權者占 4%，二筆以上者占 0.8%，亦即約僅有六千人次曾使用所有權狀超過二次以上。

另再經深入分析，同一所有權人針對同一標的物會設定五個以上抵押權者，多為建設公司，因尚未移轉予

一般民眾，而將土地或停車位配合主建物辦理多個抵押權登記，故實際上曾使用三次以上者人次應更低。

所有權人有設定抵押權個數統計表

(所有權人總數 725,874)

抵押權 數量	1	2	3	4	5	6-10	11-50	51 以上	合計
土地	132300	17118	2459	842	415	313	158	4	153609
建物	115946	12492	1239	229	99	63	15	1	130084
小計	248246	29610	3698	1071	514	376	173	5	283693
比例	34.2%	4.1%			0.8%				39.1%

依上述資料推論，排除因更正、更名及住址異動等因素，約有六成民眾，於取得產權後不再使用所有權狀，僅有不到 1% 民眾，於取得產權後曾使用所有權狀三次以上。故大部分民眾針對所有權狀均隱密收藏，常導致急需使用時卻遍尋不著之窘境。

再看他項權利證明書，通常除公

司行號有可能於設定抵押權後會變更權利內容外，一般民眾設定抵押權，銀行取得他項權利證明書後，通常都是抵押權塗銷登記時才會再使用到該證明書。本所八十九年度抵押權相關變更登記案件占年度總件數 2.3%，九十年度占 2.2%，可見使用該證明書之比例相當低。

他項權利內容變更登記數量統計表

年度／件數	登記案件總收件數	他項權利內容變更登記件數	比例
89 年度	70974	1665	2.3%
90 余度	67717	1510	2.2%

## 伍、權利書狀衍生之問題

### 一、誘引歹徒可趁之機，損及無辜民眾

不動產價值動輒數百萬元以上，一件詐欺案件未被識破時獲利匪淺，由於檢警機關較不重視此類非涉及民眾生命案件之偵辦，且法律罰責太輕，詐騙集團多週期性重施故技，於民眾或行政機關疏於警覺時，便持偽、變造權利書狀到處行騙，因民眾及行政機關多已習慣以權狀之有無為辨識權利有無之方式，容易誘引不法之徒偽、變造權狀。

另有歹徒利用民眾不知物權應辦

理登記才發生效力之法律規定，僅交付權狀質押貸款欺瞞無知民眾，於詐取款項後又到地政機關申辦補發書狀，週而復始到處行騙，造成無辜民眾重大損失，損及行政機關形成。

### 二、影響處分權利之時效，導致民怨

依前述統計資料，民眾購買不動產後極少再使用權狀，針對權狀均以安全考量而隱密收藏，故常有於急需使用時卻因忘記或遍尋不著，未能隨即處分，需另行申辦補發書狀等候公告三十日後才能辦理權利移轉或設定，造成民眾不便，導致民怨。

### 三、民眾迫於無奈，作不實之切結

依現行法令規定，權利書狀滅失時得申請補發；申請補發時應由登記名義人檢附切結書敘明「滅失」之原因。民眾於急需使用權狀但找不到時，僅能依法檢附切結書申辦補狀。然權狀往往並非真正遺失，只是一時未尋者，卻仍須以「遺失」為由，造成民眾作不實之切結。

### 四、增加行政作業成本

因目前制度，權利書狀為權利之憑證，登機關受理補發書狀案件，除需經審核無誤辦理公告外，為防杜不法之徒冒名補狀，致需分別以掛號及平信通知權利人，遇有權利人住所遷移時，更需併同通知新舊地址，行政成本加倍。

另因公告期間長，經常有權利人於公告期間找到權狀而申請撤回補狀案；或常有登記名義人申請補狀，而真正權狀持有人聲明異議之情形，登記機關除應駁回原申請案外，尚需撤銷公告，作業程序較一般案件繁瑣而不經濟。

依本所八十九年、九十年案件資料量統計，申請補狀遭駁回者占補狀案之7.4%，依駁回原因分析，有36.2%因民眾異議涉及私權爭執駁回申請，有30.5%為找到權狀而撤回申請，有33.3%為逾期未補正而駁回申請，顯見補狀案被駁回者，約有63.8%民眾因找到權狀或認為無需補狀而放任該申請案逾期駁回，其間地政機關之所有行政作業均為額外增加之事務流程，浪費行政成本比例相當高。

書狀補給案件數與駁回數資料統計表

	總收件數	補狀案件數	補正案駁回數	駁回比例
89 年度	70974	943	73	7.7%
90 年度	67717	938	68	7.2%
小 計	138691	1881	141	7.4%

書狀補給案駁回原因統計分析表

補狀案駁回原因	89 年度		90 年度		小計	
	件數	比例	件數	比例	件數	比例
異議	32	43.8%	19	27.9%	51	36.2%
找到書狀撤案	16	21.9%	27	39.7%	43	30.5%
逾期未補正	25	34.3%	22	32.4%	47	33.3%

### 五、浪費行政資源

因法有明定，登記完畢應發給權利書狀，遇權利內容有變動時須重新發給書狀，故於門牌整編等政策性業務導致標示變更時，登記機關需免費換發書狀；如為政府機關辦理地籍圖重測、逕為分割或土地重劃等原因時，更需另郵寄通知權利人免費換狀，不但浪費行政資源且增加民眾困擾。

依本所八十九、九十年地籍圖重測、逕為分割及書狀補給案件資料統計，應免費發給書狀數為51,609張，占總核發書狀30.9%；通知所有權利人換狀或通知權利人新舊址之郵資〔含掛號及平信每件39元計〕共計523,905元，占年度一般行政郵電費（含公務用文具用品、郵電、印刷、雜支等）預算金額之24.7%；若再加上印表機維護費、耗材費，書函及信封之紙張

數、印刷費，以及案件之收件、審查、登錄、校對、列狀、用印、歸檔、公文書各作業流程等成本，在在均顯示

登記機關於辦理發給書狀及補給書狀作業上，投入相當高之行政資源。

重測及逕為分割書狀需求量暨換狀及補狀通知函實際郵資費統計分析表

	權狀 總核發數	重測及逕分割換 狀需求數	比例	一般行政 郵電文具費	通知換狀及 補狀實際郵 資費	比例
89 年度	84653	42683	50.4%	1170504	375308	32.1%
90 年度	81916	8926	10.9%	950880	148597	15.6%
小 計	166569	51609	30.9%	2121384	523905	24.7%

## 陸、廢除核發權利書狀之可行性

### 一、權利書狀身分之迷思

按現行土地登記規則第六十五條第二項明定申辦建物所有權第一次登記、共有物分割登記同時辦理標示變更登記、公有土地權利登記，經申請人於申請書記明免繕發權利書狀者，得免發給之。揆諸其修正說明「…辦妥…登記時，應即發給申請人土地所有權狀或他項權利證明書。…但如民眾要求地政機關免發權狀者，地政機關自得免發。惟權狀仍為一項重要的土地權利憑證，為保護交易安全並兼顧便民及避免資源浪費，故應明定請求免發給權之情形。」

依上述理由，顯見政府機關及民眾已逐漸建立有「權利書狀並非土地權利唯一憑證」之觀念。

再查土地登記規則第三十五條，明定因徵收、區段徵收、撥用、照價收買、土地重劃或重測、法院囑託塗銷他項權利、依法代位申請登記、遺產管理人登記、法定地上權登記、法定抵押權登記及塗銷、登記原因證明文件為法院權利移轉證書或確定判決、以及依本規則未發給書狀者等，申請登記免附權利書狀。足見土地制度之修改趨勢在逐漸適應時代背景，土地權利可由政府機關自行查驗，而非必由民眾檢附不可；權利書狀在登

記制度中之身分地位有待重新定位及探討。

既然得免繕發書狀之原因为便民及避免浪費資源，何不重新思考，由政府主動廢除權狀之可行性？

### 二、權利書狀效力非百分百

按土地法第四十三條「依本法所為之登記，有絕對效力」，土地登記規則第六條「…土地登記以電子處理者，經依系統規範登錄、校對，並異動地籍主檔完竣後，為登記完畢」，登記資料以地政事務所之登記簿（地籍資料庫）內容記載為準。現行書狀僅發給權利人之一項權利憑證，所以權狀上有「以上○○權業經依法登完畢，合行發給本權狀（證明書）以憑執管」樣；其為靜態資料顯示，且並未記載全部登記資料，所以也有「本書狀物權是否變更或設定他項權利，請查詢本所登記之權利資料」，其效力僅及於核發權狀之當時，任何物權之再處分均需重新查詢地籍資料，效力非常短暫。

### 三、登記謄本可取代權利書狀

權利書狀效力僅及於核發當時，故一般法令規章均規定應檢附登記謄本憑辦，俾便受理民眾確認其權利之真偽及可處分之範圍。

舉凡民眾申辦各項房屋貸款、申請各項住宅〔修〕建補助款、申辦工

廠登記或營利事業登記、土地增值稅、地價稅或房屋稅稽徵、獎勵投資興建等業務，均需檢附登記謄本。

我國物權依民法第七百五十八條「不動產物權…，非經登記，不生效力」採登記生效主義及公示主義；又主張國家有最高公權力，必要時得強制徵收、照價收買；另又條例免附書狀申辦登記之特殊情況，而權利書狀所載明事項也非地籍資料之全部，故書狀實已無憑證意義，莫若發給登記謄本供參較有功用，因此應重新思考發給權狀之必要性。

#### 四、申請謄本快易通

隨著資訊科技蓬勃發展，電子簽章法的重大突破，本府已於六月三日起率先推出全國首創「臺北縣網路申領電子謄本作業」，徹底顛覆傳統定點提供謄本方式，透過網際網路電子傳送，結合憑證管理及數位電子簽章機制，讓一般民眾均可在家申領謄本，即時瞭解不動產登記動態。藉由完整的網路安全機制與電子簽章之單一性及無法偽造質，可取代傳統書面謄本之制度。該機制的方便性及即時性，將會縮短金融機構核撥貸款時間，也可加速不動產徵信保障交易安全，使用者與接受者都可透過該系統隨時上網查驗資料之真偽。因此是否需再責成民眾提出權利書狀作為權利憑證，頗值商榷。

#### 五、網路申辦案件 e 點靈

由於網際網路無遠弗屆功能，以及電子簽章之加密機制之配合，本縣已實施「金融機構塗銷抵押權網路作業」，其他登記案件無法大力推展原因之一，即在於權利書狀無法隨同檢附。

要突破網路申辦登記案件瓶頸，首要之務先廢除權利書狀之核發。依現行科技發展及政府推動核發電子憑證之趨勢，很快的可能會以個人電子憑證取代傳統國民身分證及印鑑資料，可能上網簽章即可視同處分之真意，屆時登記機關如仍抱殘守缺，堅

持必須審核權利書狀，則地政業務的電子化程度將僅能維持現狀，無法再向前邁進。

配合地政電子閘門之推動，上網申辦簡易登記案件已由內政部規劃中，我們期待有上網申辦一般登記案件時代的來臨，而其前提必需先廢除核發書狀。

#### 柒、結語

綜上所述，權狀最大功用原為權利憑證；但也如上述，權狀僅為記載部分登記資料，而且也只是靜態資料。然而，登記資料是動態的，民眾在依法行使權利時，除附繳政府核發的權利書狀還不夠，尚且需檢附登記謄本以佐證最新權利狀態（地政機關除外），在網路化逐漸起飛的 e 世紀，既不合理又鄉愿。

故為有效提昇政府機關行政效率，落實「網路化、電子化、無紙化」政策目標，隨著地政資訊化腳步的快速前進，政府機關責無旁貸應將舊有傳統思惟下的法令、規章及制度，重新以前瞻性的眼光檢視，不同時空背景作不同考量及定位，始能摒棄阻礙進步之包袱。

在此建請廢除核發權利書狀，不要讓權利書狀原本扮演“權利憑證”的角色，在 e 化的今天卻淪為地政業務網路化的罩門，“免書證”應由政府主動來做。未來，讓地政事務所的各項申案均能透過網路來完成，則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。

#### 參考文獻

- ◆ 李鴻毅－土地法論
- ◆ 蘇志超－土地法規新論
- ◆ 臺北縣政府地政局九十一年四月八日新聞稿

註：本篇本章已刊載於 2003 年 9 月號現代地政 267 期、人與地 236 期