

壹、案由：據訴：馬祖地區戰地政務時期，民眾私有土地遭政府登記公有或軍事原因喪失占有之爭議案件，迄未獲妥適處理與解決，損及人民權益等情一案。

## 貳、調查意見：

關於據訴：馬祖地區戰地政務時期，民眾私有土地遭政府登記公有或軍事原因喪失占有之爭議案件，迄未獲妥適處理與解決，損及人民權益等情一案，經函據內政部及福建省連江縣政府查復到院，並經洽據財政部國有財產局（下稱國產局）提供有關資料，復經於民國（下同）98年12月28日（星期一）上午，約詢連江縣政府及國防部軍備局有關人員，業調查竣事，茲將調查意見列述如下：

一、馬祖地區自65年辦理第1次土地總登記迄今已歷33年餘，自82年連江縣地政事務所設立至今，亦已逾16年，然目前在連江縣地政事務所辦理中者，尚有5,316筆（件），難辭延宕之失，內政部應督促連江縣政府暨其所屬地政事務所儘速完成各項土地登記。

（一）查馬祖地區於政府遷台之前，未曾辦理地籍整理及土地登記，且經過長時期實施戰地政務（自45年6月23日起至81年11月7日止），民眾原占有使用之土地遭政府或軍方登記為公有，或因軍事原因喪失占有之情形，時有所聞。及至65年間，連江縣政府始以65年1月24日連地字第0204號公告（附土地標示清冊），公告土地辦理第一次總登記徵詢異議，公告期間壹個月（自65年1月24日起至2月23日止），公告期滿無人異議，即予確定權屬依法辦理登記。嗣該府復於同年3月9日以連地字第0686號公告該縣南竿鄉、北竿鄉、莒光鄉辦理土地總登記，登記期限1個月（自3月10日起至4月9日止）。因上開登記期限未符土地法第49條：「每一登記區接受登記聲請之期限，不得少於二個月。」之規定，爰俟該縣地政事務所於82年成立後，陸續依土地法第48條規定補辦土地總登記，計完成

12,345 筆。

- (二)另按連江縣政府提具之「馬祖地區辦理土地總登記相關數據資料統分析表」顯示，馬祖地區現階段應辦理土地總登記之筆數計 15,765 筆(件)，其中已完成產權登記者計 9,623 筆(件)；目前尚在連江縣地政事務所辦理中者計 5,316 筆(件)，其中申辦土地總登記者計 257 筆(件)、申辦無主土地及時效取得者計 739 筆(件)、無主土地公告後逾期申請或遭駁回，將辦理收歸國有登記者計 739 筆(件)、總登記案逾期申請或遭駁回，改列為無主土地公告者及後續上開土地公告後逾期申請或遭駁回，將辦理收歸國有登記者計 3,581 筆(件)；另已由連江縣地政事務所移送縣政府調處案件計 826 筆(件)，其中土地總登記調處案件計 701 筆(件)、無主土地時效取得調處案件計 125 筆(件)。

二、連江縣政府及連江縣地政事務所現依「解決馬祖地區土地相關問題」專案小組會議結論，暫緩辦理駁回民眾申請之土地總登記、無主土地時效取得所有權登記案件，及暫緩核准已公告代管期滿之無主土地收歸國有之登記，並清理及重行審查可適用安輔條例第 14 條之 1 之案件，內政部宜考量馬祖地區長期實施戰地政務之時空背景，協同法務部妥予協助處理。

- (一)查 81 年 11 月 7 日馬祖地區終止戰地政務，結束長達 36 年之軍管，民眾對土地權益日漸重視，政府為維護原土地所有權人或占有人之權益，乃於 83 年 5 月 11 日修正公布安輔條例第 14 條之 1 第 1 項規定：「本條例適用地區之土地，於實施戰地政務期間，非因有償徵收登記為公有者，原土地所有人或合於民法規定時效完成取得請求登記所有權之人或其繼承人，得於本條例修正施行之日起 3 年內，檢具

有關權利證明文件，向土地所在地管轄地政機關申請歸還或取得所有權；其經審查無誤後，公告6個月，期滿無人提出異議者，由該管地政機關逕為辦理土地所有權移轉登記，如有異議，依照土地法第59條規定處理。」同條第2項規定：「本條例適用地區之未登記土地，因軍事原因喪失占有者，原土地所有權人或合於民法規定時效完成取得請求登記所有權之人或其繼承人，得檢具權利證明文件或經土地四鄰證明，申請為土地所有權之登記。」連江縣地政事務所乃依該條例規定，受理馬祖地區民眾所有土地非因有償徵收登記為公有及因軍事原因喪失占有之未登記土地登記案件。其辦理情形如下：

- 1、依安輔條例第14條之1第1項受理「發還登記」（即申請歸還或取得所有權）案件計69筆，其中准予登記38筆、駁回7筆、尚在處理中24筆。
- 2、依安輔條例第14條之1第2項申請「因軍事原因喪失占有之未登記土地」者，因該縣地政事務所當時並無另外收件，故僅83年5月13日以前受理申報土地界址案件，逐案逐筆以人工清查方式加以統計，得優先適用該條例第14條之1第2項「因軍事原因喪失占有者」約640筆（件）。

(二)為徹底解決馬祖地區土地問題，經行政院薛政務委員承泰組成專案小組，並於98年11月6日邀集有關機關召開研商「解決馬祖地區土地相關問題」專案小組第1次會議，嗣於99年1月11日召開專案小組第2次會議獲致結論略以：

- 1、請連江縣地政事務所於本專案小組會議達成共識前，對於民眾申請之土地總登記、無主土地時效取得所有權登記暫緩辦理駁回，但如審查結果由民眾取得所有權之案件，仍應繼續後續作業。另

已公告代管期滿之無主土地，請連江縣政府暫緩核准收歸國有之登記。

- 2、安輔條例增訂第 14 條之 1 公布施行前（83 年 5 月 11 日前）提出土地總登記測量申請，而於該條文公布施行期間登記處理程序尚未終結之案件，衡諸立法目的、體系解釋及平等原則，應有安輔條例之適用，不因其後該條例廢止（87 年 6 月 26 日）而受影響。
- 3、請內政部本於主管機關權責，將上開法律適用結論函知相關機關，並請連江縣政府屆時本於內政部函示，依其權責就相關案件重行依法審查認定。
- 4、至如相關案件前曾提起訴願或行政訴訟而未獲救濟者，是否同此處理，抑或如何處理始能保障人民權利，請內政部及法務部協助連江縣政府研處。

（三）次查關於連江縣政府建議將已廢止之安輔條例第 14 條之 1，有關未登記土地可由民眾取得所有權之規定納入「離島建設條例」，增列第 9 條之 4 一節，經行政院尹政務委員啟銘於 99 年 6 月 21 日召開審查「離島建設條例」第 9 條之 3 修正草案第 2 次會議獲致結論：「二、有關馬祖地區未登記土地問題，前既經本院薛政務委員承泰召開跨部會專案小組會議討論有案，請連江縣政府先依專案小組會議結論辦理；至所提增列本條例第 9 條之 4 一節，暫予緩議。」。

（四）經洽據連江縣政府民政局於 99 年 9 月 20 日以書面查復稱：行政院薛政務委員召開專案小組會議結論暫緩駁回一節，目前仍繼續暫緩駁回；另於安輔條例增訂第 14 條之 1 公布施行前（83 年 5 月 11 日前）提出土地總登記測量申請，而於該條文公布施行期間登記處理程序尚未終結之案件，應有安輔條例

之適用一節，連江縣地政事務所已完成 90 年至 98 年土地清理計 1950 筆，其中需重行審查之土地計 184 筆，需重行審查案件如尚未駁回者，逕依規定重行審查，如已遭駁回者，由地政事務所以書面通知原申請人於 2 個月內重行送件後，依規定審查。至於其餘年度清理作業預定至 99 年底完成。

三、國軍馬祖分遣所及國產局金馬分處本於國有土地管理機關權責，於連江縣地政事務所受理民眾申請土地所有權登記之公告期間提出異議，係據國有財產法及土地法等規定，尚難認有違誤，惟考量馬祖地區長期實施戰地政務之特殊處境，仍應儘可能維護民眾財產權益，並與其充分協調溝通，以避免滋生誤解。

(一)按國有財產法第 2 條第 2 項規定：「凡不屬於私有或地方政府所有之財產，除法律另有規定外，均應視為國有財產。」同法施行細則第 3 條規定：「本法第 2 條第 2 項所稱『凡不屬於私有或地方政府所有之財產』，係指未經登記之不動產或未確定權屬為私有或地方所有之財產。」同法第 18 條第 1 項規定：「不動產之國有登記，由管理機關囑託該管直轄市、縣（市）地政機關為之。」第 19 條規定：「尚未完成登記應屬國有之土地，除公用財產依前條規定辦理外，得由財政部國有財產局或其所屬分支機構囑託該管直轄市、縣（市）地政機關辦理國有登記；必要時得分期、分區辦理。」另按土地法第 53 條規定：「無保管或使用機關之公有土地及因地籍整理而發現之公有土地，由該管直轄市或縣（市）地政機關逕為登記，其所有權人欄註明為國有。」第 55 條第 1 項規定：「直轄市或縣（市）地政機關接受聲請或囑託登記之件，經審查證明無誤，應即公告之，其依第 53 條逕為登記者亦同。」第 57

條規定：「逾登記期限無人聲請登記之土地或經聲請而逾限未補繳證明文件者，其土地視為無主土地，由該管直轄市或縣（市）地政機關公告之，公告期滿，無人提出異議，即為國有土地之登記。」第59條規定：「土地權利關係人，在……公告期間內，如有異議，得向該管直轄市或縣（市）地政機關以書面提出，並應附具證明文件。因前項異議而生土地權利爭執時，應由該管直轄市或縣（市）地政機關予以調處，不服調處者，應於接到調處通知後十五日內，向司法機關訴請處理，逾期不起訴者，依原調處結果辦理之。」合先敘明。

- (二)查國軍於馬祖地區土地總登記期間，主張時效取得土地所有權與民眾產生競合者，計 534 筆、面積 73.4877 公頃。其中有運用計畫者 407 筆、面積 65.9219 公頃；無運用計畫者 93 筆、面積 6.6045 公頃；其他（資訊未列管）計 34 筆、面積 0.9613 公頃。歸納產生競合之原因，主要係安輔條例施行期間，民眾主張以所有之意思占有土地，申請時效取得所有權登記時，因現況為軍事使用，故國軍本於管理機關職責，依土地總登記相關作業規定提出登記申請。按軍方處理與民眾間土地爭議之原則為：對於正常使用營地，於連江縣政府調處委員會調處會議中，表達使用事實，爭取登記為國有；至於無運用計畫之土地，則僅陳述曾有使用事實，供調處委員裁定參考，並尊重調處結果。另馬祖地區軍方使用中尚未完成產權登記之土地，計 1,706 筆、面積 217.7930 公頃。國防部軍備局工程營產中心北部地區工程營產處馬祖分遣所（下稱馬祖分遣所）均已依安輔條例規定，檢具有關權利證明文件，向連江縣地政事務所申請取得所有權登記，經該所審

核完竣，於公告 1 個月期間，經民眾提出異議，將由連江縣政府不動產糾紛調處委員會訂期調處之土地計 268 筆，其中已經調處委員會調處，因民眾無占有事實，經調處委員會裁定駁回民眾申請之土地，計 54 筆。該等駁回案件中，由連江縣地政事務所公告代管 1 年者 15 筆、已完成無主土地代管，待登記為國有者 34 筆、民眾不服裁定，已向法院提起訴訟者 5 筆。

- (三)查連江縣地政事務所受理民眾申請時效取得土地所有權登記案件，經該所審查後，依土地法第 58 條規定公告 1 個月，並副知國產局臺灣北區辦事處金馬分處（下稱金馬分處）時，金馬分處係依據國產局 95 年 7 月 6 日台財產局接字第 0950020324 號函示之異議原則，對於民眾申請以時效取得土地登記案件，於地政機關公告期間，倘有所請土地係實施戰地政務期間有償徵收，或因申請人非因軍事原因喪失占用之證據，或其他足資證明申請人之申請文件有瑕疵者，方提出異議。截至 98 年 11 月底止，金馬分處提出異議之案件計 472 筆。據「財政部國有財產局臺灣北區辦事處金馬分處對馬祖地區民眾申請土地所有權登記公告異議案件明細表」（如附表）顯示，上開異議案件尚未調處者 299 筆、調處中者 11 筆、准予民眾申請土地所有權登記者 80 筆（金馬分處已就其中 22 筆提起訴訟，其中 8 筆勝訴定讞，餘 14 筆仍訴訟中）、准予民眾申請部分土地所有權登記者 40 筆（金馬分處就其中 1 筆申請再異議）、駁回民眾申請土地所有權登記者 40 筆、調處時民眾自願放棄申請者 2 筆。