

壹、案由：金門馬祖地區於戰地政務期間，民眾私有土地遭軍方或政府機關占用，甚或登記為公有，惟自實施「金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例」之申請歸還或取得所有權，至「離島建設條例」之購回或雷區範圍內之申請返還等相關規定，20年來仍未取回土地所有權之民眾陳情不斷，究其癥結如何？相關機關有無違失？如何確保民眾財產權益？實有從法律面、執行面深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

全案經函請內政部、國防部、財政部國有財產署（下稱國產署）、金門縣政府及連江縣政府等權責機關說明並提供佐證資料，嗣於民國（下同）104年10月1日諮詢學者專家意見，並於同年11月3日詢問行政院離島建設指導委員會工作小組（其幕僚作業由國家發展委員會【下稱國發會】所屬兼辦）、內政部、國產署、國防部軍備局（下稱軍備局）、法務部、金門縣政府及連江縣政府等相關機關業務主管人員。業已調查完畢，茲臚述調查意見如下：

一、金門馬祖地區早年因軍事原因而實施戰地政務，歷史背景特殊，土地問題複雜，政府多年來雖透過立法程序，希冀還地於民，惟實務執行上仍有爭議。為維護民眾財產權益，相關機關審查土地歸還申請案件，允宜於不違反法令之前提下，以同理心之態度，主動積極協助，俾儘速落實還地於民之政策。

（一）金門縣總面積約150.46平方公里（15,046公頃）。連江縣（民間俗稱馬祖，本報告乃以馬祖稱之）總面積約29.54平方公里（2,954公頃）。其中，國防部經管金門地區土地，計7,070筆，面積1,178.72公頃；經管馬祖地區土地，計2,893筆，面積695.02公頃。國產署經管金門馬祖地區國有非公用土地，計48,529筆，面積約4,226.91公頃。內政部所屬金門國家公園管理處經管土地，計1,258筆，面積746公頃（詳表1）。

表1、各機關經管金馬地區土地統計表

機關名稱	筆數	面積（公頃）
國防部	9,963	1,873.74
國產署	48,529	4,226.91
內政部	1,258	746.00

資料來源：本院根據國防部、國產署及內政部提供資料整理製作

(二)按現行離島建設條例第9條第1項規定：「本條例適用之地區，於實施戰地政務終止前，或實施戰地政務期間被占用於終止後，因徵收、價購或徵購後登記為公有之土地，土地管理機關已無使用或事實已廢棄使用者，最遲應於本條例中華民國102年12月20日修正施行之日起2年內全數公告；原土地所有人或其繼承人並得於公告之日起5年內，向該管土地管理機關申請按收件日當年度公告地價計算之地價購回其土地。但徵收、價購或徵購之價額超出該計算所得之地價時，應照原徵收、價購或徵購之價額購回。」同條第5項規定：「金門地區土地，非經有償徵收或價購等程序登記為公有，於實施戰地政務終止前，其地上已有建物或墳墓等足資證明其所有者，原土地所有人或其繼承人或占有人得於本條例中華民國102年12月20日修正施行之日起5年內檢附相關證明文件申請土地管理機關會同地政機關勘查，經確認屬實且無公用之情形者，得就其建物、墳墓所在位置核算面積，並按申請收件日當年度公告地價計價讓售其土地。」同條第6項規定：「馬祖地區之土地，自民國38年起，非經有償徵收或價購等程序登記為公有，致原土地所有人或合於民法物權編施行法第9條規定之視為所有人或其繼承人喪失其所有權，土地管理機關已無使用土地之必要者，應自本條例中華民國102年12月20日修正施行之日起5年內，依原土地所有人、視為所有人或其繼承人之申請

返還土地；土地管理機關有繼續使用土地之必要者，應依法向原土地所有人、視為所有人或其繼承人辦理徵收、價購或租用。其已依金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例提出請求經駁回者，得再依本條例之規定提出申請。」

(三)經查自103年1月8日修正公布上開離島建設條例第9條第1項後，除內政部及連江縣政府經清查結果，認其經管土地並無符合該條例第9條第1項所稱「已無使用或事實已廢棄使用者」，因此無公告案件外，其餘包括國防部、國產署及金門縣政府，均已於103、104年間先後公告所轄金門馬祖地區符合該條例第9條第1項購回要件之土地清冊¹。

(四)據國防部統計，其列管金門馬祖地區符合離島建設條例第9條第1項購回要件之土地，計2,669筆，面積148.00公頃，經檢討有運用計畫者，計1,136筆，面積79.34公頃；無運用計畫者，計1,533筆，面積68.66公頃。截至104年8月25日止，已完成購回者，計384筆，面積19.04公頃；審查作業中者，計258筆，面積17.90公頃；已移交其他機關者，計62筆，面積1.24公頃；尚未提出申請者，計829筆，面積30.48公頃（如表2）。又據國產署統計，其經管金門馬祖地區國有非公用土地中，符合離島建設條例第9條第1項購回要件者，計606筆，面積約20.28公頃²。另據金門縣政府統計，其經管符合上開購回要件之土地共55筆（地政局3筆、財政處52筆）、面積約1.75公頃。

表2、國防部列管符合購回要件土地辦況統計表

¹ 公告文號包括：國防部軍備局工程營產中心南部地區工程營產處103年5月23日備南工營字第1030002453號公告；國產署北區分署103年6月23日台財產北金字第10327007381號、103年6月25日台財產北金字第10327007380號及104年6月23日台財產北金字第10427005270號公告；金門縣地政局103年9月18日地權字第1030006938號公告、金門縣政府104年3月4日府財產字第10400162911號公告。

² 其中有20筆土地，部分坐落道路用地，因尚未完成都市計畫樁位測釘及公告，尚未辦理逕為分割，須俟未來地籍分割完竣扣除道路用地後，始為實際讓售土地面積。

檢討情形		筆數	面積（公頃）
有運用計畫		1,136	79.34
無運用 計畫	已完成購回	384	19.04
	審查作業中	258	17.90
	已移交他機關	62	1.24
	尚未提出申請	829	30.48
	小計	1,533	68.66
合計		2,669	148.00

資料來源：本院根據國防部提供資料整理製作

(五)以國產署經營之國有非公用土地為例，自89年施行離島建設條例起，至104年7月31日止，受理民眾依離島建設條例第9條（包括該條第1、5、6項）規定申請購回、讓售、返還土地案件，計357件，510筆，面積41.1公頃，其中同意者，計279件，409筆，面積17.87公頃，如以土地筆數計算，同意比例達80.20%，駁回比例約8.43%（詳表3）。駁回的理由主要為：逾期未補正、逾期未繳款、他機關公務使用、標的非徵購取得、申請標的為道路用地或特別景觀區等。

表3、國產署受理金馬土地歸還案件辦理統計表

	件數	土地筆數（准駁比例）	面積（公頃）
同意	279	409（80.20%）	17.87
駁回	34	43（8.43%）	3.73
審查中	44	58（11.37%）	19.50
合計	357	510（100.00%）	41.10

資料來源：本院根據國產署提供資料整理製作

（六）又國防部自98年1月22日修正離島建設條例第9條起至104年8月25日止，受理民眾申請購回、讓售案件合計553件，1,104筆，面積69.72公頃。其中同意者，計250件，427筆，面積21.94公頃；駁回者，計122件，254筆，面積20.93公頃，如以土地筆數計算，駁回比例約23.01%（詳表4）。駁回的理由為：經使用單位檢討仍有運用規劃、繼承人眾多難以聯繫、申請標的為道路用地等。

表4、國防部受理金馬土地歸還案件辦理統計表

	件數	土地筆數（准駁比例）	面積（公頃）
同意	250	427（38.68%）	21.94
駁回	122	254（23.01%）	20.93
管理機關 非軍備局	12	17（1.54%）	0.70
未繳款	3	5（0.45%）	0.15
審查中	166	401（36.32%）	26.00
合計	553	1,104（100.00%）	69.72

資料來源：本院根據國防部提供資料整理製作

（七）按金門馬祖地區位處戰地前線，為適應戰時需要，統一戰地軍政指揮，行政院前於45年6月23日³頒布施行金

³ 行政院45年6月23日臺內字第3417號令。

門、馬祖地區戰地政務實驗辦法，同年7月16日成立金門、馬祖防衛司令部政務委員會，採取軍民合治，實施戰地政務。戰地政務期間，當地住民除須接受宵禁、燈火管制、軍法審判、入出境管制、電信管制、金融管制，以及電器用品管制等各項管制措施外，戰地政務實施區域內，或為政府宣導法令不足，或為人民遠渡他鄉謀生，無法依正常法定程序保障其權益，致許多人民的土地被登記為國有土地，私有土地遭徵收、價購、徵購或占用之情形亦屢見不鮮，嚴重損及人民財產權益。

(八)嗣後政府於81年8月7日制定公布金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例（下稱金馬安輔條例），81年11月7日終止戰地政務，83年5月11日增訂該條例第14條之1，以規範公有土地歸還及補辦所有權登記等事宜，並於金馬安撫條例廢止後，分別於離島建設條例第9條、第9條之1、第9條之2及第9條之3規範公有土地歸還等相關規定。⁴從上開統計資料顯示，相關土地管理機關已陸續依法歸還土地，如不符申辦要件則依法駁回不予核准。惟本院於金門馬祖地區地方巡察時，民眾仍陳情不斷，究其陳情內容，或因未獲公告訊息、或因逾越申辦期限、或因現況事實認定爭議、或因遺失原始契據、或因戶籍資料難以周全等情，以致法令適用、實務執行上有所爭執，民怨仍持續不斷。據本院諮詢專家學者意見，其等即表示「政府採取軍民合治的措施，實施軍事管制，於81年11月7日金馬戰地政務才終止，此期間特殊的歷史背景造成土地問題較臺灣本島更加複雜」，並建議「若現行法令可以處理，應從寬認定」、「現行法令不合理之處，允宜積極再次修

⁴ 離島建設條例於89年4月5日公布施行，為延續金馬安輔條例保障真正權利人權益之立法精神，該條例於第9條規範公有土地歸還之規定，嗣後並經多次修法，其沿革包括：89年4月5日制定公布第9條；91年2月6日增訂第9條之1、第9條之2；98年1月23日修正第9條；100年6月22日修正第9條、增訂第9條之3；103年1月8日修正第9條；104年6月10日修正第9條之3。

法」、「政府機關應善盡權責、權能及調查，協助民眾佐證之輔助」。

(九)綜上所述，金門馬祖地區早年因軍事原因而實施戰地政務，歷史背景特殊，土地問題複雜，政府多年來雖透過金馬安撫條例及離島建設條例之立法及多次修法，希冀還地於民，惟實務執行上仍有爭議，民眾陳情不斷。為維護民眾財產權益，相關主管機關受理、審查土地歸還申請案件時，允宜於不違反法令之前提下，以同理心之態度，主動積極協助，俾儘速落實還地於民之政策。

二、相關機關執行離島建設條例第9條等規定如遇有疑義，實務上已有若干處理模式。惟無論採取何種方式處理，均涉及實務審查要件之規範，此攸關金門馬祖地區民眾申辦案件之准駁，中央及地方主管機關允應依法主動公開相關資訊，並適時加強法令宣導與意見溝通。

(一)按離島建設條例第4條規定：「(第1項)本條例之主管機關：在中央為行政院；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。(第2項)為審議、監督、協調及指導離島建設，中央主管機關得設置離島建設指導委員會，由行政院院長召集之。(第3項)前項指導委員會之主要職掌為審議離島綜合建設實施方案及協調有關離島重大建設計畫推動等事項；其設置要點，由行政院定之。」

(二)復按行政院離島建設指導委員會設置要點第2點規定：「本會之任務如下：(一)審議離島綜合建設實施方案。(二)監督離島建設推動辦理情形。(三)協調有關離島重大建設計畫推動事項。(四)指導離島政策與計畫之擬定及規劃事項。(五)擬訂離島重大建設投資計畫之認定標準。(六)擬訂本條例第12條至第14條之補助辦法。(七)其他有關離島建設事項。」第3點規定：「本會置主任委員1人，由本院院長

兼任……」第4點規定：「本會下設工作小組，執行本會之決議、協助直轄市、縣（市）政府擬訂及推動離島綜合建設實施方案等事宜。」第5點規定：「工作小組置召集人1人，由國家發展委員會副主任委員兼任；副召集人1人，由國家發展委員會國土區域離島發展處處長兼任，承主任委員指示，綜理本會業務……」第7點規定：「本會及工作小組之幕僚作業，由國家發展委員會國土區域離島發展處兼辦……」依上開規定，實務作業及權責分工，屬一般性行政事務協調事項，由行政院離島建設指導委員會工作小組辦理，若涉及重大政策決定者，則由該工作小組研議後，提報行政院離島建設指導委員會；該委員會及該工作小組之幕僚作業則由國發會所屬兼辦。

(三)關於執行離島建設條例第9條相關規定若有疑義，實務上如何處理乙節，據國發會復稱，現行處理方式如下：

- 1、直接函請行政院釋示，行政院交國發會或內政部會商有關機關研提意見後核處。
- 2、提報行政院離島建設指導委員會工作小組討論，其多屬實務執行或行政事務之協商，不涉及法令解釋。
- 3、國發會基於業務職掌主動邀集相關機關召開會議釐清相關執行疑義，此屬行政機關間之協調，未直接對民眾產生效力。

(四)按政府資訊公開法第7條第1項規定：「下列政府資訊，除依第18條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：一、條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令及地方自治法規。二、政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。三、政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號。四、行政指導

有關文書。五、施政計畫、業務統計及研究報告。六、預算及決算書。七、請願之處理結果及訴願之決定。八、書面之公共工程及採購契約。九、支付或接受之補助。十、合議制機關之會議紀錄。」第8條第1項規定：「政府資訊之主動公開，除法律另有規定外，應斟酌公開技術之可行性，選擇其適當之下列方式行之：一、刊載於政府機關公報或其他出版品。二、利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢。三、提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影。四、舉行記者會、說明會。五、其他足以使公眾得知之方式。」

(五)政府建立資訊公開制度，係為便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，乃政府資訊公開法第1條所明文揭示。針對離島建設條例第9條相關規定若有執行疑義，無論係由行政院逕予函釋，或交國發會、相關部會會商有關機關研提意見後核處，或提報行政院離島建設指導委員會工作小組討論，或由國發會基於業務職掌主動邀集相關機關召開會議釐清相關執行疑義，均涉及實務審查要件之規範，攸關民眾應備文件，以及各主管機關審查准駁與否，例如：國發會於103年10月2日召開會議，研商離島建設條例第9條第5項規定公有土地讓售事宜，該次會議結論第1點提及，有關離島建設條例第9條第5項讓售部分，原則只要能檢具實施戰地政務終止前已有建物或墳墓證明者，該建物或墳墓毋須持續存在於申請基地現場（該結論嗣後納入金門縣政府受理離島建設條例第9條第5項公有土地讓售作業要點據以執行），以及行政院103年7月1日函⁵示略以：「民眾申購土地若涉及道路用地（計畫道路或既成道路），其中既成道路具公用

⁵ 行政院103年7月1日院臺綜字第1030035396號函。

地役關係及已開闢計畫道路……，二者均非屬本條例第9條第1項所定已無使用或事實已廢棄使用者，且該等土地已由政府徵收、價購或徵購後登記為公有土地，為避免影響公眾通行之權益，不應由土地所有權人或其繼承人買回。至於尚未開闢之計畫道路……由於尚未開闢為道路使用，不致影響他人公共地役權之行使，基於保障民眾財產權益、還地於民為本條例之立法精神，應得由土地所有權人或其繼承人申請買回。……」因此，相關行政解釋、會議結論、法令規定等，均攸關民眾權益甚鉅，其若屬政府資訊公開法所規範應主動公開之資訊，中央及地方主管機關即應依政府資訊公開法第7條、第8條規定主動公開，並適時加強法令宣導與意見溝通，俾利民眾知悉而行使其權利。

(六)綜上所述，離島建設條例第9條等相關規定於執行上如遇有疑義，原則上，除可直接函請行政院釋示，行政院交國發會或相關部會會商有關機關研提意見後核處外，亦可提報行政院離島建設指導委員會工作小組討論，或由國發會邀集相關機關召開會議釐清。惟無論採取何種方式處理，均涉及實務審查要件之規範，此攸關金門馬祖地區民眾申辦案件之准駁，中央及地方主管機關允應依法主動公開相關資訊，並適時加強法令宣導與意見溝通。

三、現行離島建設條例第9條第5項於103年1月8日修正，規定須地上已有建物或墳墓等足資證明其所有者，且無公用之情形，始得就其建物、墳墓所在位置核算面積，申請讓售該筆土地。惟地上原(已)有農作改良物或雜項工作物者，得否適用該項規定，滋生疑義，相關主管機關允宜妥處，以維護民眾權益。

(一)按離島建設條例於103年1月8日修正公布第9條條文，修正後第5項規定：「金門地區土地，非經有償徵收或

價購等程序登記為公有，於實施戰地政務終止前，其地上已有建物或墳墓等足資證明其所有者，原土地所有人或其繼承人或占有人得於本條例……修正施行之日起5年內檢附相關證明文件申請土地管理機關會同地政機關勘查，經確認屬實且無公用之情形者，得就其建物、墳墓所在位置核算面積，並按申請收件日當年度公告地價計價讓售其土地。」國發會嗣於103年10月2日召開會議，研商離島建設條例第9條第5項規定公有土地讓售事宜，藉由該次會議，與會機關達成共識，有關讓售對象及範圍，原則尊重縣有地之認定原則與規定，並請金門縣政府逕依離島建設條例規定旨意，考量公平、合理、可行原則，訂定相關讓售認定要點後施行。⁶金門縣政府嗣於103年12月5日訂定「金門縣政府受理離島建設條例第9條第5項公有土地讓售作業要點」以利執行。嗣再經104年5月5日、9月7日兩次修正。該要點並針對現（原）有建物及墳墓之使用面積定有審認標準。

- (二)惟查修正後離島建設條例第9條第5項明文規定，金門地區民眾所得申請讓售之土地，僅限於實施戰地政務終止前，其地上已有建物或墳墓等足資證明其所有者。因此，地上原（已）有農作改良物或雜項工作物者，是否有該項規定之適用，即生疑義。據內政部表示，該項規定係緣於金門地區時有民眾反映其先祖遺留建物或墳墓坐落之土地，因早期歷經戰火、時局動盪等因素，民眾未及依法登記取得所有權，土地已登記為公有，囿於依各級公產管理法令規定無法讓售予原土地所有人、其繼承人或占有人，致屢遭民怨；金門縣政府基於該地區特殊性之實務處理，乃建議實施戰地政務終止前已有「建物」或「墳墓」者，得由民眾以讓售方式取得所坐落之公有土地所有權，而予以法

⁶ 參見國發會103年10月3日發國字第1031202202-1號函附該次會議結論第2、3點。

律明定；依現行規定，倘地上係農作改良物或雜項工作物，而無「建物」或「墳墓」者，自無該項規定之適用；至是否修法列入農作改良物或雜項工作物使用之公有土地亦得適用，內政部尊重金門縣政府意見等語。金門縣政府則表示，於實務執行上，戰地政務終止前，其地上是否有農作改良物難以認定，又與該法條祖墓或祖厝土地讓售之立法意旨似有不合，恐不宜適用；又農作改良物為該縣戰地政務終止前土地普遍之使用情形，該法條並非再次全面性如金馬安輔條例之土地歸還或取得，似不宜修法或准其適用；另依建築法第4條規定：「本法所稱建築物，為定著於土地上或地面下具有頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾使用之構造物或雜項工作物。」是以，雜項工作物有該項規定之適用，符合「金門縣政府受理離島建設條例第9條第5項公有土地讓售作業審查要點」之規定等語。

- (三) 針對地上係農作改良物或雜項工作物，而無建物或墳墓者，有無離島建設條例第9條第5項規定之適用乙節，據本院諮詢專家學者意見略以，「除了建物以外，可能有農作物，農作物都是短期的，幾十年前有農作物，現在不可能還在，如何證明？國防部有提到59年間金門縣政府代辦政委會辦理『徵用民地青苗補償發放印領清冊』，如果能夠有這個文件證明以前政府有補償青苗費，我認為此應可從寬認定」、「依建築法第11條：『本法所稱建築基地，為供建築物本身所占之地面及其所應留設之法定空地。建築基地原為數宗者，於申請建築前應合併為一宗。……。』故建物讓售面積非僅限於建物所在位置計算面積，似可依建築法第11條所規定面積及實際占有使用的面積」、「前述法令僅限於『建物與墳墓』來證明土地所有權的權屬，亦有所不合理，因為土地改良物，包括地上農作物或雜項工作物」、「對於民眾所提證據的採認，政

府可用行政命令從寬審核，並採列舉方式，例如，金門農政互動的組織、協會、農民組織等內部文件查有無證明該地有農作物的存在之可能，另再加上歷史文獻、照片等佐證之，才能讓地方基層之行政人員辦事順暢，必要時亦得經專業人士之簽證」。

(四)經查雜項工作物是否有離島建設條例第9條第5項規定之適用，內政部認為「無」該項規定之適用，而金門縣政府則認為「有」該項規定之適用，二機關有不同看法。按建築法第4條規定：「本法所稱建築物，為定著於土地上或地面下具有頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾使用之構造物或雜項工作物。」同法第7條規定：「本法所稱雜項工作物，為營業爐竈、水塔、瞭望臺、招牌廣告、樹立廣告、散裝倉、廣播塔、煙囪、圍牆、機械遊樂設施、游泳池、地下儲藏庫、建築所需駁坎、挖填土石方等工程及建築物興建完成後增設之中央系統空氣調節設備、昇降設備、機械停車設備、防空避難設備、污物處理設施等。」同法第11條第1項規定：「本法所稱建築基地，為供建築物本身所占之地面及其所應留設之法定空地。建築基地原為數宗者，於申請建築前應合併為一宗。」依上開規定，建築法所稱之建築物，原即包括雜項工作物，且考量還地於民為離島建設條例之立法精神，地上之建築物或墳墓僅係佐證其確曾占有使用過該筆土地，至於該筆土地之權屬，申購人仍須提出其他足資證明確為其所有之證明文件，例如房屋稅繳納證明、水電費收據、門牌證明書、其他政府機關、公營事業機構或公法人出具足資證明所有者之證明文件。因此，理應從寬認定占用之形式、樣態，以符離島建設條例之立法意旨，從而離島建設條例第9條第5項所稱之建物，如解為包括雜項工作物，似較妥適。

(五)再按土地法第5條規定：「本法所稱土地改良物，分為

建築改良物及農作改良物二種。附著於土地之建築物或工作物，為建築改良物。附著於土地之農作物或其他植物與水利土壤之改良，為農作改良物。」是以，土地改良物本即有建築改良物與農作改良物兩類，且無論建築或農作改良物，皆屬對於土地之利用，縱然農作改良物相較建築改良物或多為短期利用，但其對於土地占有使用之性質類似，且如上所述，地上物僅係佐證申購人（或其被繼承人）確曾占有使用過該筆土地，至於該筆土地之權屬，申購人仍須提出其他足資證明確為其所有之證明文件。因此，若原土地所有人或其繼承人能證明其地上曾有農作改良物，且能提出足資證明為其所有之證明文件，卻僅因該地上物非祖厝或祖墳，而否准其申請讓售該筆土地。如此勢必損及其權益，且有違還地於民之立法意旨，為維護原土地所有權人或其繼承人之權益，相關主管機關允宜妥處。

(六)綜上所述，現行離島建設條例第9條第5項規定係於103年1月8日修正，修正條文規定須地上已有建物或墳墓等足資證明其所有者，且無公用之情形，始得就其建物、墳墓所在位置核算面積，申請讓售該筆土地。惟地上原（已）有農作改良物或雜項工作物者，得否適用該項規定，滋生疑義，相關主管機關允宜妥處，以維護民眾權益。

四、依離島建設條例第9條之3規定申請返還之土地，是否受土地法第14條等「不得私有」相關規定之限制，以及依同條例第9條第5項規定申請讓售之土地，若位屬國家公園特別景觀區，得否出售等情，於法令適用上似有疑義，相關主管機關允宜併同妥處，以維護民眾權益。

(一)按現行離島建設條例第9條之3係於104年6月10日修正公布，修正後該條第1、2項分別規定：「（第1項）金門地區位於雷區範圍內之土地，非經徵收或價購等程

序有償取得登記為公有者，中華民國60年4月30日佈雷前之原權利人、合於民法規定時效完成取得土地所有權之占有人或其繼承人，得於本條例104年5月26日修正之條文施行之日起五年內，向土地所在地地政機關申請返還。（第2項）依前項申請返還土地者，應檢具其屬佈雷前原可主張取得土地所有權或合於民法規定時效完成取得土地所有權之下列證明文件之一：一、佈雷前之土地權利證明文件。二、當地鄉（鎮）公所或其他政府機關出具之證明。三、雷區土地所在二人以上四鄰證明或村（里）長出具之證明書。」

（二）據內政部復稱，該條文係考量金門地區民眾於雷區土地佈雷前既有之土地權利，不因該土地位於環境敏感地區或國家公園區內之特別景觀區，而影響其申請返還權利，且經民眾申請返還取得之私有土地，其使用仍須受相關土地使用規定之限制，爰刪除原條文第1項所列影響水源涵養或國土保安、位屬國家公園區內之特別景觀區之土地不移轉為私有之規定。依土地法第14條立法理由，該條所列依法不得私有之各種土地，率皆有關國計民生，若無限制而移轉為私有，將導致國家社會之重大不利影響，故明定不得私有。有關雷區範圍內土地，如屬依法不得私有之土地，民眾於佈雷前依法即不能擁有所有權，於排雷完成登記為公有後，自無返還之問題。是以離島建設條例第9條之3並未排除「依法不得私有」相關規定，民眾申請返還土地如屬依法不得私有者，例如土地法第14條⁷及水利法第83條⁸，仍應依該等規定辦理等語。

⁷ 土地法第14條第1、2項規定：「（第1項）左列土地不得為私有：一、海岸一定限度內之土地。二、天然形成之湖澤而為公共需用者，及其沿岸一定限度內之土地。三、可通運之水道及其沿岸一定限度內之土地。四、城鎮區域內水道湖澤及其沿岸一定限度內之土地。五、公共交通道路。六、礦泉地。七、瀑布地。八、公共需用之水源地。九、名勝古蹟。十、其他法律禁止私有之土地。（第2項）前項土地已成為私有者，得依法徵收之。」

⁸ 水利法第83條第1項規定：「尋常洪水位行水區域之土地，為防止水患，得限制其使用，其原為公有者，不得移轉為私有；其已為私有者，主管機關應視實際需要辦理徵收，未徵收者，為防止水患，

(三)惟查最高法院103年度台上字第1191號民事判決理由略以：「按土地法第14條第1項第2、3款之規定，乃係基於公水，係供通運、灌溉、動力、公共飲水、疏洪、排水之用，本於公共之利益，始規範其不得私有。惟土地所有權，除法令有限制外，於其行使有利益之範圍內，及於土地之上下。如他人之干涉，無礙其所有權之行使者，不得排除之，為民法第773條所明定。土地所有權於其行使有利益之範圍內，既及於土地之上下，復參之土地法第1條規定之意旨，土地自不因為流水所覆蓋而喪失其土地之本質。是河川區域私有土地之私權行使，僅須加以必要之限制，即足以達成上開公共利益之規範目的，此觀之我國河川法第83條：『尋常洪水位行水區域之土地，為防止水患，得限制其使用，其原為公有者，不得移轉為私有；其已為私有者，主管機關應視實際需要辦理徵收，未徵收者，為防止水患，並得限制其使用』之規定及其立法理由自明。故土地法第14條第1項之規定，應解為：其原始為公有土地者，不許人民取得為私有土地，人民已依法取得所有權之土地，如與公有或公用不相妨害時，仍不妨許可私有，但如有妨害公共利益或與公用目的相衝突時，則應依法徵收變為公有土地，於徵收後，即不許再變為私有，於徵收前，僅得依水利法及相關法令，限制其使用。俾免與同條第2項之規定，發生規範上之衝突。」據本院諮詢之專家學者亦表示，「民眾申請返還土地如屬依法不得私有者，仍應返還，再依法徵收，或者不返還，直接徵收。因為一開始這些土地並沒有經過依法徵收或價購的程序，當時是無償取得，所以雖然占用，但不一定是公有，故還是要透過徵收或價購的程序，才可以變為公有」。

(四)從而，離島建設條例既特別授予民眾得申請返還位於

金門雷區範圍內之土地，則其是否須再受土地法、水利法等普通法之限制，不無疑義，且參酌上開最高法院103年度台上字第1191號民事判決理由，地權與地用允宜分離看待，亦即縱為土地法第14條所規定不得私有之土地，仍須有妨害公共利益或與公用目的相衝突時，經依法徵收變為公有土地後，始不許再變為私有，於徵收前，僅得依相關法令，限制其使用。基此，金門地區民眾依離島建設條例第9條之3規定，申請返還雷區範圍內，非經徵收或價購等程序有償取得登記為公有之土地，是否須再受土地法第14條或水利法第83條規定之限制，不無疑義。

(五)再者，參依離島建設條例第9條之1第1項規定：「本條例適用之土地於金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例第14條之1適用期間申請發還土地者，該土地為政府機關使用或已移轉於私人致無法發還土地，得自本條例修正施行之日起2年內，請求該公地管理機關或原處分機關以申請發還時之地價補償之，其補償地價準用土地徵收條例第30條規定辦理。」據內政部復稱，該條文申請期限為2年（91年2月至93年2月），其立法意旨係為保障在金馬安撫條例規定期間內已提出申請，因受限於該土地已為政府機關使用或已移轉為私有，致無法發還土地者，得向管理機關申請地價補償之權益；該條文既已明確規範申請期限，申請人應於法定期限內申請，逾期自不再受理等語。是以，上開規定僅適用於金馬安輔條例第14條之1適用期間申請發還土地者，但其等實務上卻因已超過法定申請期限而不再適用。此際，符合離島建設條例第9條之3適用要件申請返還土地者，如仍須受土地法第14條或水利法第83條等相關規定「不得私有」之限制，申請人之權益無疑將面臨該筆土地未曾有償徵收或價購，卻無法發還，蒙受損失，而其受損之權益，又因現行法令並無

得予地價補償之規定，而無法得到彌補，實有失公允。

(六)另據金門縣政府表示，該府前獲民眾陳情，其依離島建設條例第9條第5項規定，向國產署北區分署金馬分處申請讓售其祖墳坐落之國有土地，卻遭該分處以該筆土地位於國家公園特別景觀區為由駁回。經該府洽詢該分處得知，該案件係經內政部營建署104年3月17日函示略以：「按離島建設條例第9條第8項已明文，該條第1項係屬『申請購回』及第5項係屬『申請讓售』，各該條件與性質有別，不同事項為不同處理尚無違一致性原則。又同為『申請讓售』依據之國有財產法第52之2條規定甫於日前（本年1月13日）屆期，宜避免信賴旨揭院函之民眾有未及反應之憾，本案宜俟有確定而俱足之法律上、政策上理由時，再予檢討……」⁹。

(七)惟查行政院103年8月11日函¹⁰釋略以，民眾依離島建設條例第9條第1項申請購回之土地，位屬國家公園特別景觀區者，建請同意不受該院100年4月6日函¹¹有關禁止出售之限制一案，照國發會綜整意見辦理。依該函所附國發會103年7月31日函¹²略以：「（一）離島建設條例授予原土地所有權人買回權，不宜以行政命令限制之。……（二）基於地權與地用分離管制原則，本案由原土地所有權人申請買回，尚不致影響國家公園特別景觀區之維護與管理。……（三）本案尊重內政部經管國家公園之必要性，原則支持。……」再查國家公園法並未限制國家公園內之土地不得私有，離島

⁹ 查該案件係國產署以104年3月6日台財產署管字第10400059620號函，就民眾依離島建設條例第9條第5項申請讓售國有非公用土地，位屬國家公園特別景觀區，宜否陳報行政院同意不受該院100年4月6日院臺建字第1000015244號函有關禁止出售之限制乙節，函請內政部營建署表示意見，嗣經內政部營建署以104年3月17日營署園字第1042904284號函復。

¹⁰ 行政院103年8月11日院臺建字第1030045837號函。

¹¹ 行政院100年4月6日院臺建字第1000015244號函。

¹² 國發會103年7月31日發國字第1030014697號函。

建設條例於104年6月10日修正公布第9條之3，其修正意旨即考量民眾於佈雷前之既有土地權利，不因該土地位於環境敏感地區或國家公園區內之特別景觀區，而影響其申請返還權利，且經民眾申請返還取得之私有土地，其使用仍須受相關土地使用規定之限制，爰刪除原「認定無公用之必要」之規定及「影響水源涵養或國土保安」、「位屬國家公園區內之特別景觀」等限制。另據金門縣政府表示，離島建設條例第9條第5項所規範者，原為民眾私有之土地，只是因該府業多次辦理登記，民眾囿於諸多原因疏於登記，惟不適宜返還或重新登記，故改按申請年度公告地價讓售以為救濟，與一般買賣移轉情形有別，又其同屬因實施戰地政務所遺留之土地問題，參酌上開行政院就離島建設條例第9條第1項購回之函釋及離島建設條例第9條之3修法意旨，爰不應以該筆土地位屬國家公園特別景觀區而阻卻民眾依該條例第9條第5項申請讓售等語。經核金門縣政府意見尚非無由，且該問題與上述離島建設條例第9條之3，民眾申請返還雷區土地，須否再受土地法第14條或水利法第83條等規定之限制，有類似疑義，相關主管機關允宜併同妥處，以維護民眾權益。

(八)綜上所述，依離島建設條例第9條之3申請返還之土地，是否受土地法第14條「不得私有」等相關規定之限制，以及依同條例第9條第5項申請讓售之土地，若位屬國家公園特別景觀區者，得否出售等情，於法令適用上似有疑義，相關主管機關允宜併同妥處，以維護民眾權益。

五、金門馬祖地區早年戶籍制度未盡完善，戶籍資料缺漏等情事所在多有，造成土地所有權人之繼承人難以全體會同申辦土地歸還案件，內政部因此建議可由部分繼承人為全體繼承人之利益申請並為共同共有登記。倘部分繼承

人無意願代全體繼承人申請購回，該部刻正研議得否由繼承人以其應繼分申請購回土地持分。為維護民眾權益，內政部允宜妥處。

- (一)查金門馬祖地區係分別於37年及45年始辦理戶籍登記，又早年戶籍制度不完善，出洋、夭折、行蹤不明、戶籍資料缺漏等情事所在多有，以致實務執行上，原土地所有權人之繼承人難以全體會同申辦土地歸還案件。內政部爰建議，得參依民法第6條及土地登記規則第120條規定，由部分繼承人為全體繼承人之利益申請並為公同共有登記。¹³
- (二)據本院諮詢之專家學者表示，「原則上同意這個看法，但是由部分繼承人購回，其他共有人並未出錢，卻登記為全體繼承人之公同共有，之間的權利如何取得平衡，可能要注意」，以及「建議得在繼承作業上從寬認定，俟所有權人切結後，因部分繼承人未能會同者，得改以繼承人公同共有登記方式，再鼓勵其以多數決（土地法第34條之1）方式去處分、變更、設定負擔與管理（民法第820條、第826條之1）。惟若，有些繼承人未出錢，建議在登記簿上用註記登記來作對抗第三人的效力」。
- (三)內政部爰進一步表示，倘實務執行上，部分繼承人無意願代全體繼承人申請購回，考量日後公私共有土地之管理使用，以及有無影響其他繼承人之權益，該部刻正研議得否由繼承人以其應繼分申請購回持分土地，其申購對價及登記持分，以各繼承人得請求購回之持分處理。至申購期限屆滿，土地產權經確定後，倘屬公私共有，該公有持分得否出租或讓售予其他共有人（私人），則由公產管理機關依公產管理法令規定處理（如國有財產法第52條之1、第42條規定，共有不動產之國有持分得予讓售、出租）。故內政部既已著

¹³ 如內政部104年6月15日內授中辦地字第1040420875號函。

手研議相關配套措施，為維護民眾權益，允宜妥處。

(四)另據本院諮詢時，有專家學者特別指出，不動產糾紛調處委員會受理共同共有物調處為單獨所有或分別共有型態之不動產糾紛案件，原係依內政部92年7月8日函¹⁴辦理，該函略以：「……有關直轄市、縣（市）不動產糾紛調處委員會受理共同共有物擬調處為單獨所有或分別共有型態之不動產糾紛案件，若全體共同共有人無法達成協議，調處委員會得予裁處。」惟內政部又以104年5月5日函¹⁵示略以：「申請人就已辦竣共同共有繼承登記之不動產申請調處變更為分別共有時，仍得由不動產糾紛調處委員會依規定予以受理，應經全體繼承人同意後為之。……」兩者於實務操作上將產生困擾。內政部雖解釋稱，該部上開104年5月5日函示意旨，係為辦理全部共同共有遺產之分割處分，與該部92年7月8日函，係針對個別共同共有物之分割，並非涉及全部遺產分割之問題，兩者函釋意旨並不相同云云。惟查遺產之內容，不僅限於動產、不動產，尚可能包括債權、專利權、商標權、著作權等無體財產權，甚至可能有債務之存在。直轄市、縣（市）不動產糾紛調處委員會受理共同共有物擬調處為單獨所有或分別共有型態之不動產糾紛案件時，如何審認該調處標的究係全部共同共有遺產，抑或是個別共同共有遺產，勢將產生疑義。故為符合土地法及民法等相關規定，內政部允宜進一步妥處釋疑，俾利地方政府實務操作有所遵循。

(五)綜上所述，金門馬祖地區早年戶籍制度不完善，出洋、夭折、行蹤不明、戶籍資料缺漏等情事所在多有，以致實務執行上，原土地所有權人之繼承人難以全體會同申辦土地歸還案件。內政部爰建議可由部分繼承

¹⁴ 內政部92年7月8日內授中辦地字第0920010000號函。

¹⁵ 內政部104年5月5日台內地字第1041303747號函。

人為全體繼承人之利益申請並為公同共有登記。惟實務執行上如部分繼承人無意願代全體繼承人申請購回，該部認為應考量日後公私共有土地之管理使用，以及有無影響其他繼承人權益，刻正研議得否由繼承人以其應繼分申請購回土地持分，其申購對價及登記持分，以各繼承人得請求購回之持分處理。為維護民眾權益，內政部允宜妥處。

六、金門馬祖地區歷史背景、地理環境與民間習俗特殊，且無類似臺灣本島於日據時期所建立之地籍資料，致民眾申辦案件屢因舉證不易，滋生糾紛。相關機關允宜辦理或協助進行當地舊有慣例、例規或習俗之調查、蒐集、研究與整理，供作相關主管機關審查作業之參據。

(一)按金門馬祖地區有特殊之歷史背景、地理環境與民間習俗，例如早期契據等民間私文書，所載土地四至以東南西北之地方名稱或明顯標的物為界址，面積單位（例如坵、栽、坎等）亦與現行制度不同。加上位處戰地前線，歷經多次砲火攻擊，資料保存不易，部分遭受污損或毀壞，已難以辨識，以及土地總登記前，無類似臺灣本島於日據時期所建立之地籍資料，致民眾申辦案件屢因舉證不易，滋生糾紛。

(二)本院諮詢時，專家學者即建議略以，「金馬地區由政府機關應善盡權責、權能及一切可能，想辦法從行政體系上找到相關歷史上之文獻或另找學者專家去研究、尋找一切歷史文獻，包括金門地方誌、地方文獻、族譜等，在不影響隱私情事時，蒐集、分析後，作學術研究，來幫忙民眾佐證之輔助」、「金馬地區較特殊，舉證責任的問題，政府可以共同來舉證。常態性的、歷史悠久的宗親會可作輔助證明」、「目前地上物使用現況與早年實際使用情形不相吻合的問題，政府應善盡調查的責任。對於民眾所提證據的採認，政府可用行政命令從寬審核，並採列舉方式，例如，金

門農政互動的組織、協會、農民組織等內部文件查有無證明該地有農作物的存在之可能，另再加上歷史文獻、照片等佐證之，才能讓地方基層之行政人員辦事順暢」。經本院函詢行政院離島建設指導委員會工作小組¹⁶、內政部、國產署、軍備局、金門縣政府及連江縣政府，得知其等均未曾辦理或協助進行當地舊有慣例、例規或習俗之調查、蒐集、研究與整理。

(三)綜上所述，金門馬祖地區歷史背景、地理環境與民間習俗特殊，且無類似臺灣本島於日據時期所建立之地籍資料，致民眾申辦案件屢因舉證不易，滋生糾紛。相關機關允宜辦理或協助進行當地舊有慣例、例規或習俗之調查、蒐集、研究與整理，供作相關主管機關審查作業之參據。

調查委員：王美玉

包宗和

江綺雯

陳慶財

¹⁶ 該小組雖復稱，離島建設基金近5年補助金門、連江縣政府辦理文化相關補助案件計25案，補助金額約9,756.6萬元，惟觀其計畫名稱多與文化行銷、文化出版與文化設施活化有關，似未涉及當地舊有慣例、例規或習俗之蒐整與研究。