

調 查 報 告

壹、案由：金門馬祖地區長期處於軍事管制，民眾土地所有權問題一直因軍方長期佔用、地籍紊亂、登記資料不全等因素而難以解決，眾多民間土地均被相關主管機關判定為國有，導致其土地所有權嚴重受損，是否有違憲法第143條之規定與精神？認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

有關金門馬祖地區長期處於軍事管制，民眾土地所有權問題一直因軍方長期佔用、地籍紊亂、登記資料不全等因素而難以解決，眾多民間土地均被相關主管機關判定為國有，導致其土地所有權嚴重受損，是否有違憲法第143條之規定與精神？認有深入瞭解之必要乙案，經本院於民國（下同）102年8月29日召開諮詢會議，邀請包括國立金門大學校長李金振等專家學者就金門馬祖地區土地登記問題提供專業意見，並由金門縣地政局局長林德恭及連江縣縣長楊綏生率領所屬相關業務主管人員與會說明，嗣後分別函請國防部、內政部及財政部國有財產署（下稱國產署）查復到院，再於102年11月6日約詢行政院政務委員兼福建省政府主席薛琦、內政部部长李鴻源、國防部副部長嚴德發、國產署署長莊翠雲及其所屬相關業務主管人員，業已調查竣事，茲臚述調查意見如下：

- 一、國防部允應督促所屬針對經檢討後已無運用計畫之營區積極辦理移管或釋出作業，以促進土地有效利用；另對於未經合法取得使用權源之土地，更應儘速檢

討返還或依法徵購，以保障民眾財產權益。

(一)按憲法第 143 條第 1 項規定略以：「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律保障與限制。…」復按土地法第 10 條第 1 項規定：「中華民國領域內之土地，屬於中華民國人民全體，其經人民依法取得所有權者，為私有土地。」基於現代所有權法律思想之演進及我國平均地權體制，我國土地所有權之歸屬，一方面標明全國土地屬於全國人民之全體，故應為全體國民之公益而利用之，另一方面容許人民依法取得所有權，承認相對性土地私有制度之存在。國家雖享有土地所有權之支配權，惟私人仍可依法取得土地所有權，並受法律之保障及限制，如果私人行使所有權之行為，有違社會目的，有害社會利益或有違法性時，國家得依賴最高支配權之行使，予以糾正、干涉或防止，以防私有權之過度膨脹，而達所有權社會化之目的。基此，國家為謀求全體國民之利益，對個人所有權得依法加以限制，他方面，在不妨害國民全體利益之範圍內，國家應容許個人對其所有土地有充分管理、處分、使用、收益之自由，俾兼顧土地所有權之公益性與私益性，亦即土地容許私人享有，但負有一定之社會義務，人民之土地財產權雖須忍受社會義務，惟公權力主體仍不得未經補償而剝奪人民之土地所有權¹，先予敘明。

¹ 參照李惠宗『憲法要義』(元照出版有限公司、98年9月5版)690至691頁；李鴻毅『土地法論』(自版、87年9月增修訂23版)；林紀東『中華民國憲法逐條釋義(第四冊)』(三民書局、77年1月4版)278至279頁；焦祖涵『土地法釋論』(三民書局、91年增訂3版)42至45頁；溫豐文『土地法』(自版、86年9月修訂8版)41至44頁；蘇志超『土地法規新論』(五南圖書出版有限公司、87年9月初版)45至48頁。(依作者姓氏筆劃順序排列)

- (二)經查截至 102 年 10 月底止，國軍於金門地區列管營區計 384 處，土地 7,492 筆，面積約 1,134.94 公頃，於馬祖地區列管營區計 356 處，土地 2,919 筆，面積約 706.15 公頃。其土地取得方式除透過土地總登記、撥用、徵收、價購及租用外，尚包括其他方式，例如使用產權未定地或民地等，其數量據國防部統計，於金門地區計有 2,482 筆、面積約 296.63 公頃，於馬祖地區計有 1,301 筆、面積約 174.65 公頃。
- (三)次查，為因應「精粹案」兵力組織調整及落實行政院「還地於民」政策，國防部分別於 100 年 11 月 4 日及同年 11 月 30 日策頒「馬祖、金門地區營地整體運用檢討」實施計畫，經多次會議協調整合，分別於 102 年 5 月 24 日及同年 6 月 26 日核定檢討結果，令頒所屬單位配合辦理。經檢討後，金門地區仍有運用計畫之營區計 190 處、土地 3,039 筆、面積 874.32 公頃，已無使用需求，計畫移管或釋出之營區計 195 處、土地 4,453 筆、面積 260.61 公頃（以土地筆數計算，釋出比例達 59.44%）；馬祖地區經檢討後仍有運用計畫之營區計 250 處、土地 2,171 筆、面積 608.59 公頃，已無使用需求，計畫移管或釋出之營區計 106 處，土地 748 筆，面積 93.73 公頃（以土地筆數計算，釋出比例約 25.63%），後續將配合部隊調整、裁撤逐步檢討釋出。
- (四)國防部進一步表示，該部在兼顧「國防安全」、「地方建設」、「防災應變」及「民生需求」，與滿足「國防需求」前提下，依當管則管該放則放、小營區併大營區及三軍共駐一營區原則，依兵力狀況、戰備任務規劃及兼顧地方發展等，務實檢討精簡營地使用需求。另為加速處理外島地區占用

民地問題，針對有運用計畫營區，該部於 102 年 8 月 2 日令頒「金門、馬祖地區營地範圍縮減」指導原則，請各防衛部就已完成作戰規劃部署之永久駐用營區，再詳實檢討用地需求，俾減少使用民地，以符實況等語。

(五)綜上所述，國防部允應督促所屬針對經檢討後已無運用計畫之營區積極辦理移管或釋出作業，以促進土地有效利用；另對於未經合法取得使用權源之土地，更應儘速檢討返還或依法徵購，以保障民眾財產權益。

二、金門馬祖地區因戰亂及軍事原因而實施戰地政務，其歷史背景特殊，肇致土地問題複雜，當地民眾財產權益蒙受不利，相關主管機關允應積極正視，並循合法途徑迅速處理，以民眾權益及處理時效為優先考量，妥慎推動，俾儘速落實還地於民政策。

(一)按金門馬祖地區位處戰地前線，政府為適應戰時需要，統一戰地軍政指揮，行政院前於 45 年 6 月 23 日以臺內字第 3417 號令頒佈施行「金門、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。嗣於 81 年 8 月 7 日以總統(81)華總義字第 3872 號令制定公布「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)，該條例自公布日後三個月，即 81 年 11 月 7 日施行，戰地政務委員會於同日解散，終止戰地政務。金馬安輔條例施行後，因金門馬祖地區於實施戰地政務期間，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，致許多人民土地被登記為國有土地，基於「政府應為人民

謀福利，而非謀人民之利」的理念，金馬安輔條例於 83 年 5 月 11 日增訂第 14 條之 1，以規範公有土地歸還及補辦所有權登記等事宜，該條例嗣於 87 年 6 月 24 日因完成階段性任務而公布廢止，先予敘明。

- (二)次按離島地區受自然及地理環境影響，產業發展條件及居民生活品質相較臺灣本島居於弱勢，政府為離島永續發展，維護島嶼自然生態環境，保存當地文化特色，具體且全面照應離島居民生活環境及離島產業基礎建設，爰擬具離島建設條例，並於 89 年 4 月 5 日總統（89）華總一義字第 8900089260 號令公布施行，以作為推動離島各項建設之依據。其中，為延續金馬安輔條例保障真正權利人權益之立法精神，離島建設條例於第 9 條規範公有土地歸還之規定，嗣經多次修法，現行該條例第 9 條規定略以：「（第 1 項）本條例適用之地區，於實施戰地政務終止前，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，原土地所有權人或其繼承人得於本條例中華民國 98 年 1 月 12 日修正施行之日起 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。…（第 4 項）金門、馬祖地區私有土地，若為政府機關於戰地政務終止前，未經原土地所有權人同意而占用或逕行登記為國有者，應於本條例 100 年 6 月 3 日修正之日起算 1 年內，依原土地所有權人之申請依法返還。但依金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例提出請求經確定者，不得再提出申請。」上開規定為解決金門馬祖地區土地問題，除延伸、擴充原地主土地收回權之範疇（得購回之原因除徵收外，尚包含價購或徵

購)，並賦予真正權利人於戰地政務終止前，因未經同意而占用或逕行登記為國有，肇致損失之補救措施，再予敘明。

- (三)經查自 89 年 4 月 5 日離島建設條例公布施行起，至 102 年 10 月 30 日止，國防部受理金門馬祖地區之民眾依離島建設條例第 9 條第 1 項規定，申請購回土地者，計有 575 案，土地 908 筆，面積約 82.46 公頃，其中已核准民眾購回者計 106 案，土地 142 筆，面積 8.42 公頃；另涉及應先變更為非公用財產，已移交國產署續辦者，計 26 案，土地 40 筆，面積 1.65 公頃；其餘，包括駁回或審查中者，計 443 案，土地 726 筆，面積 72.39 公頃。同意比例以案件數、土地筆數、面積計算，分別約為 22.96%、20.04%、12.21%（詳表 1），同意比例偏低。

表 1、國防部受理金馬地區民眾申請購回案件統計表

辦理情形	案件數	土地筆數	面積（公頃）
總申請數	575	908	82.46
已核准	106	142	8.42
已移交國產署續辦	26	40	1.65
小計（同意比例）	132 (22.96%)	182 (20.04%)	10.07 (12.21%)
其餘	443	726	72.39

資料來源：國防部，本院整理

- (四)如以土地登記機關掌握之資料為例，自離島建設條例 89 年 4 月 5 日公布施行以來，金門地區申請購回土地筆數合計為 1,116 筆，其中核准購回筆數為 302 筆（核准比例為 27.06%）。馬祖地區申請購回筆數計 6 筆，核准購回筆數為 1 筆（核准比例為 16.67%）。另外，金門地區申請返還土地筆數計 72 筆，其中核准返還筆數為 13 筆（核准比例為 18.06%）。馬祖地區申請返還筆數計 26 筆，惟均未獲核

准返還土地，同意比例亦偏低。據國防部及內政部復稱，申請購回案件駁回之理由，多為土地管理機關使用中或有使用計畫；申請返還案件駁回之理由，則多為無法檢具契據或其他足資證明有所有權之證明文件²。

(五)按馬祖、金門地區得釋出之國軍營地前於 102 年 5、6 月間甫檢討核定，依檢討結果，已無使用需求，計畫移管或釋出者，合計 5,201 筆，面積約 354.34 公頃（參見調查意見一），惟揆諸上開統計資料，相關主管機關同意購回及返還之比例均偏低，亦即原土地所有權人終得以購回或獲返還土地者，其數量仍屬偏低，該執行情形難謂已達原立法目的。再者，馬祖、金門地區營地整體運用檢討結果，甫於 102 年 5、6 月間核定，國防部復於 102 年 8 月令頒「金門、馬祖地區營地範圍縮減」指導原則，惟其屆臨離島建設條例第 9 條第 1 項所定原土地所有權人得申請購回土地之期限（103 年 1 月），已不足半年，恐有影響原土地所有權人行使購回權之虞。考量離島建設條例第 9 條第 1 項所定原土地所有權人或其繼承人得申請購回土地之期限業已屆至（103 年 1 月），惟其執行結果難謂已達原立法目的

² 按「金門馬祖地區原土地所有權人申請返還土地實施辦法」第 2、5、6 條分別規定：「本條例第 9 條第 4 項所稱原土地所有權人，指原土地所有權人或其繼承人；所定申請依法返還，以於本條例規定之期間內，檢具有關權利證明文件，向該管地政機關申請返還土地。」、「申請人申請土地返還登記案件，應提出下列文件：一、土地複丈申請書及登記申請書。二、登記原因證明文件。三、申請人身分證明。四、其他依法令應提出之證明文件。申請人為原所有權人之繼承人時，並應提出土地登記規則第 119 條規定之文件。」、「前條第 1 項第 2 款所稱登記原因證明文件，指政府機關於戰地政務終止前，未經原土地所有權人同意而占用或逕行登記為國有前持有之契據或其他足資證明有所有權之有關文件。」

，相關主管機關允應儘速檢討妥處，俾維民眾財產權益。

(六)另查契據或其他證明取得所有權有關文件之審查，係原土地所有權人依離島建設條例第9條第4項規定申請返還土地時，主管機關准駁之重要依據，但因金門馬祖地區於土地總登記前，未如臺灣本島曾因日據時期建立地籍資料，該等證明文件（例如賣契紙、契據、典契、補契稅、典契字、分鬮書、賣杜絕盡根契字等）多為私文書，並未經官方認證或登記，是否得作為證據每生爭議，且金馬地區位處戰地前線，歷經多次砲火攻擊，資料保存不易，部分污損或毀壞難以辨識，增加舉證不易之情事，再加上早期面積單位（例如坵、栽、坎等）與現行制度不同，換算標準不一，時空變遷土地四至又難以認定，均增主管機關事實審認之爭議，以及原土地所有權人申請返還土地之難度。

(七)按聯合國世界人權宣言第17條第2項規定：「任何人的財產不得任意剝奪。」我國憲法第15條及第143條第1項亦分別規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」、「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。…」司法院大法官釋字第400號解釋進一步闡釋略以：「憲法第15條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。…」次按行政程序法第36條及第43條分別規

定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」、「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」惟土地法第 43 條亦規定：「依本法所為之登記，有絕對效力。」考量金門馬祖地區因戰亂及軍事原因而實施戰地政務，其歷史背景特殊，肇致土地問題複雜，當地民眾財產權益蒙受不利，相關主管機關允應積極正視，並循合法途徑迅速處理，以民眾權益及處理時效為優先考量，妥慎推動，俾儘速落實還地於民政政策。

三、金門縣政府為離島建設條例地方主管機關，該府針對該條例第 9 條之 3 有關雷區土地返還實務執行疑義，反映民隱民瘼，中央主管機關允應積極正視，儘速檢討釋疑，妥適處理。另相關主管機關對於慈湖地區烏沙頭等原屬軍事管制用地之土地權屬認定，宜與地方政府協商，掌握歷史沿革，以符法制原則，並兼顧民眾權益。

(一)按離島建設條例第 4 條第 1 項規定：「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。」又同條例第 9 條之 3 規定略以：「（第 1 項）本條例適用之地區，於實施戰地政務終止前位於雷區範圍內之土地，完成排雷登記為公有，經土地管理機關會同有關機關認定無公用之必要，且無下列情形之一者，得讓售佈雷前原權利人、占有人或其繼承人：一、依法不得私有。二、影響水源涵養或國土保安。三、位屬國家公園區內之特別景觀區。（第 2 項）前項得讓

售之土地，佈雷前原權利人、占有人或其繼承人得於完成排雷公告之日起 5 年內，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者之下列證明文件之一，向土地管理機關申請讓售：一、佈雷前之土地權利證明文件。二、佈雷前已繳納之土地稅賦、水電或設籍證明。三、當地鄉（鎮、市）公所或其他政府機關出具之證明。四、雷區土地所在 2 人以上四鄰證明或村（里）長出具之證明書，且該證明人於佈雷前應具有行為能力者。……（第 5 項）土地管理機關辦理前項審查，當地縣（市）政府及相關機關應配合會同辦理；前項公告期間如同一土地有他人檢具相同順序證明文件申請或其他異議，土地管理機關得移請土地所在地地政機關準用土地法第 59 條規定處理。」

- (二) 次按殺傷性地雷管制條例第 6 條第 1 項規定略以：「主管機關應公告佈雷區域。佈雷區域內殺傷性地雷之剷除，應於 7 年內完成…」國防部前以 97 年 6 月 9 日國作聯戰字第 0970001544 號公告外島地區佈雷區域計 308 處（金門馬祖各 154 處），嗣由陸軍排雷大隊採自力與委商併行方式執行排雷，業於 101 年 12 月底完成全數佈雷區域內殺傷性地雷之鏟除，國防部爰以 102 年 6 月 10 日國作聯戰字第 1020001923 號公告解除金馬地區佈雷區域計 308 處，排除面積約 350.3571 公頃。
- (三) 經查行政院函請立法院審議離島建設條例增訂第 9 條之 3 條文案時，該修正草案總說明略以，有關金門、馬祖地區列管雷區範圍之土地，國防部當時尚無發現徵收或價購之相關資料。又金門地區約於 43 年間辦理土地總登記，部分民眾在土地總登記期

間，未及時依法主張並取得土地所有權，復因軍方佈雷喪失占有，致其未能以符合民法規定時效完成取得土地所有權，影響其權益。基於金門、馬祖地區特殊歷史背景及衡平佈雷前原世代使用土地者之權益，並考量該地區之發展利用，爰擬具離島建設條例第9條之3修正草案。

(四)惟據金門縣政府表示，依現行離島建設條例第9條之3規定，雷區解除後登記為公有之土地，原權利人得申請讓售，惟排除位屬國家公園特別景觀區土地之適用，然以金門濱海一帶大都列為國家公園特別景觀區，該條文似違還地於民之立法政策，又國家公園法等相關法令規定並未限制國家公園內之土地不得為私人所有，況金門國家公園計畫係84年10月18日核定發布，如遽爾剝奪人民財產權益，顯屬過當，爰建議刪除第9條之3第1項第3款位屬國家公園區內之特別景觀區之條件限制，並無償移轉不受國家公園相關法令規定之限制；另該條文適用地區，係於實施戰地政務終止前位於雷區範圍內之土地，且佈雷前原權利人、占有人或其繼承人應依該條文第2項所定期間內，提出佈雷前之證明文件、或佈雷前具有行為能力者之四鄰證明，是以各雷區之範圍、佈雷時間點，將成為主管機關准駁讓售與否之重要條件，國防部允應公告並協助該府確認各雷區範圍及各雷區佈雷時間點等語。

(五)按國軍早年進駐金門，因應防務需要，先後於沿海一帶佈建地雷，雖有其時空背景，惟佈雷確已肇致民眾喪失土地占有及使用之權利，如致原權利人無法及時辦理土地所有權登記，將嚴重影響原權利人之權益。金門縣政府為離島建設條例地方主管機關，該府針對該條例第9條之3實務執行疑義，反映

民隱民瘼，中央主管機關允應積極正視，儘速檢討釋疑，妥適處理。

- (六)另據金門縣南山村民前向本院陳訴略以，烏沙頭土地原為其祖先所耕種，詎 38 年遭國軍占用佈雷，致土地所有權人無法登記，嗣排雷後，卻又無法還地於民，以致民怨迭起。觀諸現行離島建設條例第 9 條之 3 第 1 項規定，似規範位於雷區範圍內之土地，於完成排雷後，不論是否前經有償徵收或價購與否，均一律登記為公有，迨經土地管理機關認定無公用之必要，始得辦理讓售，惟從該條文修法草案總說明顯示，金門、馬祖地區列管雷區範圍之土地，國防部當時並未發現徵收或價購之相關資料，亦即金門、馬祖雷區土地於佈雷前似均為私人產業，嗣因佈雷後喪失權利（例如所有權時效中斷、逾期末辦理土地總登記等），若此，則排雷後逕予剝奪人民財產權益恐有過當，惟若無必然登記為公有之情事，則解除雷區範圍內之未登記土地，其佈雷前原權利人、占有人或其繼承人如欲主張返還該等土地，涉及雷區範圍與地籍套繪、佈雷始點、是否劃入國家公園並編定為特別景觀區、對原土地所有權人是否給予補償、原權利人提具取得所有權證明文件以及土地所有權登記等相關審查事宜，是以國防部、內政部、國產署、金門國家公園管理處對於慈湖地區烏沙頭等原屬軍事管制用地之土地權屬認定，宜與地方政府協商，掌握歷史沿革，以符法制原則，並兼顧民眾權益。

- 四、馬祖地區迄今仍有超過 6,800 筆土地，面積約 1,170 公頃，尚未完成土地總登記，致其權屬不明，亟待確認，為維民眾財產權益，連江縣政府允應依既定期程

，儘速完成土地總登記相關事宜。至於依民法物權編施行法第 9 條規定，有關「視為所有人」其和平繼續占有之事實審查疑義，內政部既已奉行政院指示籌組專案小組，以協助解決馬祖地區民眾之土地問題，允應審慎推動。

- (一)按馬祖地區行政上屬連江縣，劃分為南竿、北竿、莒光、東引 4 個鄉，全縣土地應登記土地約 2.8 萬餘筆，自 45 年間起實施戰地政務，至 61 年間始設民政科辦理地政等事項，62 年至 66 年間完成全縣約 10 分之 1 土地面積(約 9,000 餘筆)之總登記。連江縣於 81 年戰地政務終止，嗣於 82 年成立連江地政事務所再行就其餘未登記土地整理地籍，並以連江縣政府 82 年 12 月 22 日連地字第 10984 號公告地籍整理及地籍測量有關事宜。於 83 年度起，該府依內政部訂定「馬祖地區地籍航測計畫」辦理該縣「未登記土地地籍整理」及「已登記土地地籍圖重測」，地籍測量工作至 86 年陸續竣事後，開始各鄉總登記之程序，惟期間因界址糾紛不斷，致總登記之公告自 86 年起至 100 年止分若干階段分批辦理。截至 102 年 9 月底止，該縣計完成 21,804 筆土地所有權登記，惟仍有 6,800 餘筆土地(約 1,170 公頃)權屬尚未確定，先予敘明。
- (二)據連江縣政府表示，該縣未能辦竣土地總登記之緣由包括：民眾於金馬安輔條例頒行時，不諳法令，未能及時於施行期間申請所有權登記；國防部及國產署等政府機關於登記公告期間提出異議，致使部分土地迄今仍未完成土地總登記；地政事務所人員編制不足，無法因應龐大登記案件、調處案件及行政救濟案件。該府對於尚未辦竣土地總登記者，業自 101 年 8 月 1 日至 102 年 4 月 1 日止，公

告受理全縣 6,800 餘筆未登記土地申請總登記，截至公告截止日，共計受理 8,042 件申請案件。另連江縣地政事務所原受理經公告徵詢異議及尚未辦理結案之申請案計有 1,798 件，新舊案件合計達 9,840 件。上開新舊案件將以分鄉分段方式，辦理後續指界、現地調查、測量、繪圖、成果通知、登記審查補正、糾紛調處、公告及發狀等程序。

(三)次查為協助解決馬祖地區民眾之土地問題，內政部前奉行政院指示籌組「研商解決馬祖地區土地相關問題」專案小組，並由行政院政務委員擔任召集人。該專案小組前於 99 年 1 月 11 日及 101 年 2 月 9 日分別召開第 2 次及第 4 次會議，並決議略以：金馬安輔條例增訂第 14 條之 1 公布施行前（83 年 5 月 13 日前）已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，不因其後該條例之廢止（87 年 6 月 26 日）而受影響；馬祖地區未完成登記之土地，於連江縣地政機關（單位）成立前已具備民法第 769 條或第 770 條規定之條件者，依民法物權編施行法第 9 條規定，自時效完成得請求登記之日起視為所有人；地政機關對該視為所有人之人申請所有權登記時，勿須審查其自得請求登記之日起以迄登記完成時有否和平繼續占有之事實，於經審查無誤後逕依土地法規定進行公告，公告期滿無人異議即予產權登記；如有權利爭執之異議，則依土地法第 59 條第 2 項規定處理。

(四)惟據連江縣政府表示，依內政部 101 年 2 月 9 日「解決馬祖地區土地相關問題」專案小組第 4 次會議決議，申請人只需於該縣地政機關成立前（即 62

年 7 月 31 日以前)，完成民法所定時效者，即得以「視為所有人」之資格申請並取得土地所有權，惟依財政部及國防部對於經地政機關審認屬「視為所有人」案件提出異議之原則中，仍對申請人於 62 年 7 月 31 日前喪失占有情形提出異議，將成為政府還地與民政策之障礙。行政院前於 102 年 7 月 23 日召開「研商解決金門、馬祖及澎湖之土地問題會議」，連江縣政府亦提案表示，馬祖地區人民於總登記受理期間申請土地所有權登記案件，請國產署勿再提出異議，以落實還地於民政策。

(五)據國防部復稱，國防部係土地管理及使用機關，有關行政院跨部會「解決馬祖地區土地問題」之決議，事涉國有財產重大權益，應由國產署及內政部審慎研究處理，基於管理及使用機關之立場，國防部依法行政配合辦理等語。國產署則復稱，基於多數司法判決認為，占有人於提出申請登記為所有權人，以迄登記完成時仍應有和平繼續占有事實，故認決議所稱勿須審查其自得請求登記之日起以迄登記完成時有否和平繼續占有之事實，應係指不審查連江縣地政機關成立之 62 年 7 月 31 日至 102 年受理民眾申請登記期間，有無占有之事實，而在 62 年 7 月 31 日登記機關成立時仍需占有，始符民法規定。爰於 102 年 2 月 25 日簽奉財政部核示，對於經地政機關審認屬「視為所有人」申請所有權登記案件，如有申請人於 62 年 7 月 31 日（即連江縣地政機關成立日）前喪失占有等證據，則提出異議之異議原則。為求審慎，並為確認依據民法物權編施行法第 9 條規定「視為所有人」請求登記為所有人之法律效果，財政部於 102 年 8 月 12 日及 10 月 24 日 2 次函請內政部釋示，有關國產署

如有申請人完成時效後至連江縣地政單位成立前期間喪失占有之證據，得否提出異議？倘該署提出異議，申請人「視為所有人」資格，是否因喪失占有證據存在而受影響等認定疑義等語。惟查截至 102 年 12 月底止，內政部尚未函復。

- (六)綜上所述，馬祖地區迄今仍有超過 6,800 筆土地，面積約 1,170 公頃，尚未完成土地總登記，致其權屬不明，亟待確認，為維民眾財產權益，連江縣政府允應依既定期程，儘速完成土地總登記相關事宜。至於依民法物權編施行法第 9 條規定，有關「視為所有人」其和平繼續占有之事實審查疑義，內政部既已奉行政院指示籌組「研商解決馬祖地區土地相關問題」專案小組，以協助解決馬祖地區民眾之土地問題，允應審慎推動。

調查委員： 周陽山、劉玉山