

調 查 報 告

壹、案由：據訴，渠與其父為親屬代管土地達 70 多年，並繳納地價稅、房屋稅至民國 100 年，詎 101 年 6 月代管之土地遭變賣，期間並未獲通知，究相關土地繼承手續及買賣流程是否正當合法？認有進一步瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本案緣於陳訴人指稱：渠舅公於民國（下同）26 年間因戰亂逃亡印尼，把金門土地權狀托交渠父代管，渠父死亡後，渠繼續代管土地，渠與先父代管之土地於 43 年辦理登記後，長期代繳地價稅及房屋稅，且土地權狀在渠手中，卻在未被通知之情形下，代管土地於 101 年間遭他人辦竣繼承登記，嗣買賣移轉登記予第三人，訴請本院調查系爭土地之繼承登記及買賣移轉登記是否合法云云。案經本院調閱登記案卷詳核，暨約詢僑務委員會、內政部（地政司、戶政司）與金門縣政府（地政局、民政處）等機關主管人員後，業已調查竣事，茲就本件登記個案審查作業之適法性，以及金門縣旅外僑民申辦繼承登記衍生之國籍、人別等身分認定通案問題，臚列調查實情及意見如下：

一、金門縣政府地政局審查系爭繼承登記案件，未通知土地代管人，核無違法，惟金門縣政府對於代管人反應旅外僑民辦理繼承登記毫無所悉之民情輿論，已檢討修正金門縣土地地籍整理自治條例增訂公告規定，期探求真正權利人，減少爭端。

（一）按「土地登記機關所為之管理者登記，指土地權利登記後，因權利人死亡、無人承認繼承，或經法院為破產宣告，經指定、選定或選任管理人後，向該管登記機關申辦之管理人登記，如遺產管理人、遺

產清理人、遺囑執行人、破產管理人及失蹤財產管理人等。至於委由私人代管者，依民法第 528 條規定，稱委任者，謂當事人約定，一方委託他方處理事務，他方允為處理之契約，屬當事人間具債權效力之約定，非應為土地登記之物權事項，本（內政）部尚無相關法令應為該代管人登記之規定，亦無相關列管清冊，從而登記機關受理繼承登記或所有權人變更登記時，自無從通知其代管人。」有內政部 101 年 11 月 7 日內授中辦地字第 1016040826 號函在卷可稽。另詢據金門縣政府亦稱，依相關法令並無通知代管人之規定。

(二)詢據金門縣政府查稱，該縣早年地貧田瘠，鄉親出洋謀生將土地托管在金親友，此為地區所特有情形，該縣地政局為保留歷史背景事實，爰將代管人（或使用人）以土地登記名義人之管理者登載，並查明重測後之金門縣金沙鎮后宅測段 1632、1640、550、547、601、1305 及北八劃段 102、105、167 地號等 9 筆土地之土地總登記聲請書或農地重劃對照清冊曾載明使用人為張○○等語，另詢據金門縣政府提供 98 年至 101 年之地價稅課稅明細表，顯示陳訴人於上開地號土地 101 年 5 月 1 日辦竣繼承登記前，有代為繳納地價稅之事實。然參照首揭內政部及金門縣政府關於土地登記法令之說明，本件繼承登記申請案當時，均無登記機關受理繼承登記或所有權人變更登記時，應通知代管人之相關法令規定，是以，金門縣政府地政局審查系爭繼承登記案，未通知土地代管人，自無違誤。

(三)然查，金門縣政府為探求真正權利人，同時解決代管人對該縣旅外僑民毫無所悉之重大地方民情輿論，已於 101 年 10 月提出金門縣土地地籍整理自

治條例修正草案，增訂第 3 條之 1，明定登記機關受理該條繼承登記申請後，經審查無誤者，應於登記機關及土地所在鄉鎮村里辦公處所公告三個月之公告規定，業經金門縣議會決議照案通過，並經金門縣政府於 102 年 1 月 15 日公布施行。

二、金門縣政府地政局審辦黃○○繼承登記及買賣移轉登記予第三人案件，尚查無違失。

- (一)按「申請登記，除本規則另有規定外，應提出下列文件：一、登記申請書。二、登記原因證明文件。三、已登記者，其所有權狀或他項權利證明書。四、申請人身分證明。五、其他由中央地政機關規定應提出之證明文件。」、「土地登記有下列各款情形之一，未能提出權利書狀者，應於登記完畢後公告註銷：一、申辦繼承登記，經申請之繼承人檢附切結書者。…」、「申請繼承登記，除提出第三十四條第一項第一款及第三款之文件外，並應提出下列文件：一、載有被繼承人死亡記事之戶籍謄本。二、繼承人現在戶籍謄本。三、繼承系統表。四、遺產稅繳(免)納證明書或其他有關證明文件。…六、其他依法律或中央地政機關規定應提出之文件。…第一項第三款之繼承系統表，由申請人依民法有關規定自行訂定，註明如有遺漏或錯誤致他人受損害者，申請人願負法律責任，並簽名。」分別為 100 年 12 月 10 日修正公布之土地登記規則第 34 條、第 67 條第 1 項第 1 款及第 119 條所明定。又內政部訂頒之繼承登記法令補充規定第 94、95 點分別明定：「被繼承人及繼承人為華僑無法提出戶籍謄本，得檢附經外交部（駐外使領館處）認證之死亡證明書及身分證明申辦繼承登記。」、「華僑辦理不動產繼承登記，如被繼承人及繼承人在臺未設

有戶籍，該華僑得提出經我駐外機構驗證之合法證明親屬關係文件，據以申辦繼承登記。」另依金門縣政府訂頒101年4月3日公布施行之金門縣土地地籍整理自治條例第1條及第3條第1項第1、4款及第2項規定：「為健全地籍，保障合法權益，整理金門縣（以下簡稱本縣）戰地政務終止前辦理地籍及農地重劃所生之特殊土地問題，特制定本自治條例。」、「一、土地登記名義人為自然人在國內設有戶籍者，應檢附可資證明之全部戶籍資料申請更名登記，依其戶籍資料無法證明或華僑於國內未曾設籍者，應檢附各該土地關係人之一以上之證明書。…四、第一款至第三款關係人之一之證明書因故無法取得者，除應敘明具體理由外，並應檢附各筆土地四鄰二人以上之證明書。前項第一款及第二款土地登記名義人已死亡者，其合法繼承人應檢附上列文件依土地登記有關規定申請繼承登記。」

(二)案經本院調閱本案土地繼承登記及買賣移轉登記案卷詳核，黃○○授權地政士檢附相關申請文件，於101年4月9日（收件日期）向金門縣政府地政局申辦重測後金門縣金沙鎮北八劃段102、105、167地號、汶沙段1632、1640地號、后宅測段550、601、1305地號等8筆土地繼承登記，登記申請文件計有：登記清冊、繼承系統表、授權書、繼承人黃○○之印尼身分證中英文版本正影本、黃○○為王○○女士之子出生證明書中英文版本正影本、黃○○及王○○二人之死亡證明書中英文版本正影本、印尼椰加達金門互助基金會證明正影本（內載黃○○與王○○女士在金門結婚、於印尼生育黃○○，印尼之黃○○與本案金門縣土地所有權人黃○○係屬同一人）、說明書（敘載黃○○授權地政士陳○

○說明黃○○長年居住於印尼，今為辦理家父黃○○之繼承案件，因與土地管理者張○○先生，早已失聯，無法提供其作為證明人之相關文件）、系爭土地四鄰切結書（黃○○、黃○○二人聯名保證系爭8筆土地權利人黃○○與死亡證書之黃○○確為同一人，若有虛偽不實願負一切法律責任）及該二人之印鑑證明與身分證影本、國稅局遺產稅逾核課期間案件同意移轉證明書、土地權利書狀因保管不慎滅失，如有不實願負一切法律責任之切結書等文件。嗣經金門縣政府地政局審認依法並無不合後，准予登記。

(三)有關本件繼承登記案之審核過程及依據，詢據金門縣政府地政局表示，上開繼承登記申請案係依內政部95年6月13日台內戶字第0950085504號函送研商「金門縣華僑繼承土地相關事宜」會議紀錄，凡於戰地政務終止期間內，於地政機關之土地登記簿記載為土地登記名義人者，如無具體證件可資認定其僅具有外國單一國籍者，應可認定該土地登記名義人為我國國人，以及如經查明繼承人係前項土地登記名義人之子女屬實，且未依國籍法等相關規定經許可喪失我國國籍者，各該繼承人得認定為具有我國國籍之決議，予以審認。系爭土地係於43年土地總登記、部分於57年經農地重劃登記為黃○○所有之土地，依101年4月9日金登資三字第150930號繼承登記申請案之繼承系統表及身分證文件，審認黃○○為黃○○之繼承人，地政局受理登記申請後，曾函附繼承登記相關證明文件報請內政部協查尚無黃○○、黃○○經內政部核准喪失我國國籍之註冊資料。爰依上開內政部研商「金門縣華僑繼承土地相關事宜」會議紀錄決議事項，認

定黃○○及黃○○具有我國國籍等語。另詢據金門縣政府地政局表示，系爭土地 43 年總登記時之土地所有權登記聲請書及證明書，載明權利人「黃○○」、「住址「僑」，與本案黃○○僑居印尼之事實吻合，本繼承案檢附經我駐印尼台北經貿代表處驗證之印尼民事登記死亡證明書，金門縣並無黃○○之設籍相關資料，依 101 年 4 月 3 日公布之金門縣土地地籍整理自治條例第 3 條第 1 項第 1 款及第 4 款規定，本繼承案檢附被授權人陳○○說明書說明與土地管理者張○○先生早已失聯，並由土地四鄰之黃○○及黃○○切結保證書證明系爭 8 筆土地（9 筆代管土地中，申請 8 筆繼承登記）登記名義人黃○○與印尼死亡之黃○○確為同一人，若有虛偽不實願負一切法律責任；又本繼承案檢附之黃○○及王○○死亡證明書上所載最後住址相同，足證明黃○○與王○○有共同生活之事實，另印尼戶籍登記與大陸法系國家迥異、黃○○早於金門縣辦理土地總登記（43 年）前即已出洋，又印尼早年排華政策，戶籍登載或保存顯有不足，是以本案另檢附我駐外單位簽證之印尼椰加達金門互助基金會之證明書，輔證黃○○與王○○在金門結婚，於印尼生育黃○○，本繼承案亦檢附黃○○之出生證明、現身分證明及王○○之死亡證明，加以繼承案檢附繼承系統表依土地登記規則第 119 條第 4 項規定，由申請人依民法有關規定自行訂定，註明如有遺漏或錯誤致他人受損害者，申請人願負法律責任並簽名，爰審認黃○○確為黃○○之子等語。

（四）經核本件繼承登記申請案檢附文件，與前揭土地登記規則、繼承登記法令補充規定、金門縣土地地籍整理自治條例等相關法令規定並無不合，且本院就

本件繼承登記案例所附申請文件詢問內政部（地政司），亦未認定有何違法之處，是以，本件繼承登記案於查無違法事證下，尚難認金門縣政府地政局所為登記審查作業有所違失。至於黃○○辦竣繼承登記後，於101年6月委託地政士陸續申請買賣移轉登記，經查買賣移轉登記案卷均依土地登記規則第34條規定檢附有買賣契約書、土地增值稅繳款證明、土地所有權狀、登記權利人及義務人之身分證明文件、授權書等文件，亦難認有違失。

三、內政部為協助解決金門縣旅外僑民繼承土地困境，雖邀集外交、僑政等主管機關務實研商解決金門縣旅外僑民因無國內戶籍礙難舉證國籍身分認定問題，然未一併檢討土地登記規則第40條第2項第2款有關旅外僑民應提出經僑委會核發之華僑身分證明書之規定，究難免除登記機關審查作業適法性之困擾，內政部允宜再會商相關機關通盤檢討釐清，以杜爭端。

(一)「因繼承…於登記前已取得不動產物權者，應經登記，始得處分其物權。」為民法第759條所明定。又土地法第17條第1項雖對於林、漁、狩獵、鹽、礦、水源、要塞軍備及領域邊境等土地，設有不得移轉於外國人之地權限制，但同條第2項明文，前項移轉，不包括因繼承而取得土地，僅於但書限定應於辦理繼承登記完畢之日起3年內出售與本國人。凡此規定，旨在揭示繼承人自繼承開始時即取得不動產所有權，登記僅為處分要件，自不得以登記申請人未具我國國籍為由，即認受有土地法第18條平等互惠原則限制，而否准繼承登記，是否具有我國國籍僅係繼承登記後，應否限期移轉之限制條件，合先敘明。

(二)按土地登記規則第40條第2項第2款明定，登記

義務人未領有國民身分證者，「旅外僑民應提出經僑務委員會核發之華僑身分證明書及其他附具照片之身分證明文件。」本院為此詢據金門縣政府表示，金門縣戶籍登記始於民國 35 年，全縣之戶籍登記始於民國 37 年，對於 35 年以前離鄉遠赴海外奮鬥之僑親，囿於當時尚無戶籍登記，致多數僑親或其出生之後代，在金門均無設籍資料，難以取得僑委會核發之華僑身分證明書據以申辦繼承登記；另詢據僑委會則略稱，金門縣旅外國人（以旅居東南亞地區居多）申請華僑身分證明書，其目的多係為認定具有我國國籍，俾辦理土地繼承事宜，惟多無法提具具有我國國籍之證明文件，爰無法申請華僑身分證明書，影響渠等土地繼承之權益等語。

(三)查內政部為協助解決金門縣華僑辦理土地繼承之困境，就金門縣政府函報 24 件案例，於 95 年 5 月 11 日邀集外交部、法務部、僑委會及金門縣政府召開研商「金門縣華僑繼承土地相關事宜會議」，於案由一決議，凡於 37 年 4 月 18 日通過動員勘亂時期臨時條款，直至 81 年 11 月 7 日戰地政務終止期間內，於地政機關之土地登記簿記載為土地登記名義人者，如無具體證件可資認定其僅具有外國單一國籍者，應可認定該土地登記名義人為我國國人，以及如經查明繼承人係前項土地登記名義人之子女屬實，且未依國籍法等相關規定經許可喪失我國國籍者，各該繼承人得認定為具有我國國籍。內政部嗣以 95 年 6 月 13 日台內戶字第 0950085504 號函送上開研商會議紀錄送請金門縣政府查照。

(四)金門縣政府登記機關目前雖依內政部「研商金門縣華僑繼承土地相關事宜會議」決議事項，審認旅外僑民登記申請案之國籍身分，不再要求登記申請人

出具僑委會核發之華僑身分證明書，惟內政部對於此舉是否符合土地登記規則第 40 條第 2 項第 2 款明定「旅外僑民應提出經僑務委員會核發之華僑身分證明書」之問題，並未一併研商解決，內政部訂頒之繼承登記法令補充規定第 94 點及 95 點雖未要求旅外僑民申請繼承登記者，須提出華僑身分證明書，然而土地登記規則係依土地法授權訂定之法規命令，法律位階優於職權命令，究難免除外界對於登記機關審查作業適法性之困擾，內政部允宜會商相關機關意見，通盤檢討釐清土地登記規則第 40 條第 2 項第 2 款規定之立法意旨，研議有無修正相關法令之必要，以杜絕爭端。

四、金門縣土地地籍整理與人別確認審查等自治條例，修法前各自對登記申請人與登記簿所示名義人之同一性訂有審查規範卻寬嚴不一，個案適用不免滋生爭議，金門縣政府允應督促所屬確依修法後所定程序及要件覈實審查，並定期檢討利弊得失，兼顧便民與真實權利之維護。

(一)金門縣囿於離島特殊地理環境、戰亂歷史背景、早期人民不諳法令或地政人員素質良莠不齊，致生地區特殊問題態樣，金門縣政府（地政局）爰早自 83 年 6 月 30 日即訂定發布金門縣土地地籍整理自治條例（原名福建省金門縣土地地籍清理辦法），以解決該縣實施戰地政務終止前辦理地籍測量、土地登記之法源依據（該條例修正總說明參照），期間並經數度修法。按修法前（101 年 4 月 3 日修正公布）之該條例第 3 條第 1 項第 1、2、4 款及第 2 項規定，華僑於國內未曾設籍者，應檢附各該土地關係人之一以上之證明書。關係人之一之證明書因故無法取得者，除應敘明具體理由外，並應檢附各筆

土地四鄰二人以上之證明書。土地登記名義人已死亡者，其合法繼承人應檢附上列文件依土地登記有關規定申請繼承登記。至於土地登記名義人為華僑，且曾在國內設有戶籍者，始應檢附經僑居地駐外單位簽證之金門縣同鄉會證明文件及依金門縣旅外僑民人別確認審查自治條例核發之證明文件。

- (二)惟查金門縣政府為協助金門縣籍僑民於戰地政務終止前，土地登記簿記載之土地登記名義人，其無戶籍登記或雖登記而與僑居地身分登載資料，二者有不符或不全情形之金門縣僑民取得人別確認證明，另於 95 年 8 月 3 日訂頒公布金門縣旅外僑民人別確認審查自治條例。依現行（101 年 1 月 4 日修正公布）該條例第 1、5 條規定，土地登記名義人縱於金門縣未曾辦理戶籍登記，人別確認事宜仍有該條例之適用。復依該條例第 6、7 條規定：「依本自治條例提出申請者，應填具申請書，並檢附下列文件：一、本人或其直系血親尊親屬國內戶籍資料（無戶籍者免附）。二、身分證明文件。三、鄉（鎮）公所出具之證明文件。四、切結書。五、其他經本府指定之文件。前項所稱身分證明文件，係指下列文件之一：一、護照。二、合法親屬關係證明文件。三、國外（僑居國）金門會館或我國駐外館處出具之身分證明文件，或僑居地法院宣誓證明文件。四、其他經本府認可之身分證明文件。」、「申請人別確認之程序如下：一、申請人檢附前條之證明文件向本人或其直系血親尊親屬出生地之鄉（鎮）公所提出。二、鄉（鎮）公所受理申請案件，除辦理相關文件初審外，並應派員實地訪查申請人確實身分後，報請本府提審議小組審查通過後，據以核發證明書。」詢據金門縣政府（民政處

）表示，上開自治條例第 6 條第 1 項第 5 款其他經本府指定之文件，金門縣華僑身分認定審議小組為審查實務之需，另增加「證明人」，而依 100 年 7 月 1 日該審議小組第二屆第二次委員會議決議：「受訪查之證明人，除與被認定人具親屬關係外，其年齡應與被認定人相當為原則」；另依 101 年 4 月 6 日第二屆第五次委員會議決議：「證明人應與被認定人具備直系血親、旁系親屬八親等為原則，倘金門已無親屬者，則其年齡應具實質證明能力，足堪證明待證事實者為宜。」金門縣政府（民政處）並謂：各鄉鎮公所於受理申請案件，由申請人提供適格之「證明人」住址、電話等資料，嗣由鄉鎮公所派員實地至證明人住所訪查，由申請人原送之各項資料中，逐項比對，並面查證明人有否遭強暴、脅迫等積極不法情事，倘無，即陳轉本府審議小組審查等語。

- (三) 揆諸前開二項自治條例規定內容可知，修法前金門縣土地地籍整理自治條例與金門縣旅外僑民人別確認審查自治條例對於國內無戶籍僑民申請登記案件，就土地登記簿所示登記名義人與登記申請人是否為同一人，各自訂有審查規範。有關保證人一節，依修法前金門縣土地地籍整理自治條例規定，僅須提出「土地四鄰二人以上之證明書」，而依金門縣旅外僑民人別確認審查自治條例規定，除要求「保證人須具備一定親屬關係」，並設有審議小組及實地訪查面談證明人判斷真實權利之機制設計，審認程序及要件顯較為嚴謹。惟修法前身分審查認定標準較為寬鬆之金門縣土地地籍整理自治條例第 3 條第 1 項第 1、2 款反明文僅於國內設有戶籍者之土地登記名義人始須提出依金門縣旅外僑

民人別確認審查自治條例核發之證明文件，法規競合，復寬嚴不一，個案適用不免滋生爭議，按金門縣政府地政局審核黃○○繼承登記申請案，即據修法前金門縣土地地籍整理自治條例第3條第1項第1、2款規定審認，未提送金門縣華僑身分認定審議小組審查。

- (四)經查金門縣政府已於101年10月提出金門縣土地地籍整理自治條例修正草案，業經金門縣議會照案通過，金門縣政府於102年1月15日公布實施，修正後條例第3條及第3條之1，明定金門縣旅外僑民辦理繼承登記之規範，其繼承系統表如無戶籍資料可供審查者，應向僑居地法院或其他有權單位辦理宣誓或認證，並應經駐外館處驗證，以避免由單一繼承人主張繼承而無從實質審查之困難以及後續辦理繼承登記完畢後可能衍生之問題；另戰地政務終止前被繼承人不論在國內有無設籍，均應檢附依金門縣旅外僑民人別確認審查自治條例核發之證明文件，使被繼承人之身分審核認定更臻完善。復增訂經審查無誤應於登記機關及土地所在鄉鎮村里辦公處所公告三個月之規定，期以民情輿論避免保證不實，並間接由代管人得知辦理繼承登記協助查知是否有錯誤之情形。修法後之金門縣土地地籍整理自治條例對於旅外僑民繼承登記案件之申請人與土地登記簿所示登記名義人是否為同一人之審查程序及要件，已較修法前完備，金門縣政府允應督促所屬登記機關覈實審查，定期檢討利弊得失，兼顧便民與真實權利之維護。

調查委員：劉玉山