

壹、案由：據訴，日治時期已登記蕭○旺等 11 人共有坐落桃園市龍潭區泥橋段 3○○地號土地，所有權人於臺灣光復初期未依限申請總登記，遭視為無主土地登記為國有，因地上有先祖墓碑祭祀迄今，且該土地政府亦未有任何規劃公共使用，經向財政部國有財產署請求塗銷所有權登記，未獲妥適協助處理。為了解研提相關權益維護處理措施之可行性為何？現行法令規定及制度執行，有無需檢討修正之處？事涉人民財產權之保障，實有深入查明之必要案。

壹、調查意見：

據訴，日治時期已登記蕭○旺等11人共有坐落桃園市龍潭區泥橋段3○○地號土地，所有權人於臺灣光復初期未依限申請總登記，遭視為無主土地登記為國有，因地上有先祖墓碑祭祀迄今，且該土地政府亦未有任何規劃公共使用，經向財政部國有財產署(下稱國產署)請求塗銷所有權登記，未獲妥適協助處理。為了解研提相關權益維護處理措施之可行性為何？現行法令規定及制度執行，有無需檢討修正之處？事涉人民財產權之保障，實有深入查明之必要。案經本院函請內政部說明¹及調閱桃園市政府卷證資料²，並於民國(下同)111年1月19日邀請慶芳地政士事務所所長、政治大學地政學系兼任助理教授李志殷先生就本案相關議題諮詢、交流意見及提供建言，同年1月22日赴現地履勘，同年2月18日約請陳訴人到院釐清案情，同年3月4日詢問內政部、國產署、桃園市政府、桃園市大溪地政事務所(下稱大溪地政事務所)相關主管人員，全案已調查完畢，列述調查意見如下：

一、財產權是憲法揭櫫之人民基本權利，除防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益外，不得以法律限制之。而土地總登記係地政機關清查土地的一種程序，理應不影響物權設定登記，若所有權於日治時期即辦竣登記，則為已取得之權利，更不能僅因未依土地法辦理總登記而被剝奪。然臺灣省行政長官公署 36 年 5 月 2 日公布之臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法第 14 條「逾期無人申請驗證之土地視為無主土地，公告期滿無人異議即為國有土地」，以及行政院 62 年 4 月 3 日發布之逾總登記期限無人申請登記之土地處理原則第 1 點

¹ 內政部 111 年 1 月 4 日台內地字第 1100267716 號函。

² 桃園市政府 110 年 12 月 27 日府地籍字第 1100340101 號函。

「已完成無主土地公告及代管程序，並已登記為國有之土地，應不再受理主張權利與補辦登記」等規定，僅因人民逾期未辦權利憑證繳驗，即永久剝奪其於日治時期已登記產權之私有土地，不僅違反地籍清理目的之正當性，更牴觸憲法對於財產權之保障。

(一)按我國憲法第 15 條規定，人民之財產權，應予保障，其目的係為避免國家或他人不當之侵害。儘管財產權亦非神聖不可侵犯的絕對權利，若有維護公益等必要，固得允許國家剝奪或限制財產權之行使，然而財產權作為憲法保障之基本權，具有防禦權性質，國家或他人對私人既存財產權利之剝奪或限制，均須符合憲法要求之法律保留原則、法律明確性原則與比例原則，合先敘明。

(二)34 年 10 月 25 日臺灣光復後，臺灣省行政長官公署旋於 35 年 4 月 5 日發布卯微卅五署民字第 2896 號「所有土地權利人應依限向所在地土地整理處申報登記公告」，開宗明義提到：「查本省地籍制度，雖有成規可循，惟光復伊始，百事待興，推行土地政策，為當前急務。欲求此一政策得以推行順利，而適切實際需要，自須充分明瞭關於土地的客觀和主觀的最近狀況，始可審慎設計，按序執行，爰特規定，自本年 4 月 21 日起至 5 月 20 日止，在此 1 個月期間內，無論公有、私有土地，凡已經取得關係土地上各種權利的團體，或個人，各應填妥申請書(……)，並檢齊有關土地權利憑證，持向土地所在地土地整理處，審驗無疑義的，於加蓋『驗訖』……，凡已為是項申報者，均得視同已為土地法規定之第一次所有權申請登記，此後政府即可依法辦理各項權利登記，並籌備發給土地所有權狀，和他項權利證書，以期確定產權，發揮效力。」據

上可知，該公告限期所有土地權人辦理土地權利憑證繳驗，原目的在於充分明瞭臺灣土地產權近況，以利後續審慎設計相關制度辦法，按序執行土地政策。

(三)又 35 年 4 月 29 日修正公布之土地法第 57 條雖規定：「逾登記期限無人聲請登記之土地……，其土地視為無主土地，由該管市縣地政機關公告之，公告期滿無人提出異議，即為國有土地之登記。」然同法第 36 條、第 38 條及 35 年 4 月 29 日修正公布之土地法施行法第 11 條另闡明：「(第 1 項)地籍除已依法律整理者外，應依本法之規定整理之。(第 2 項)地籍整理之程序，為地籍測量及土地登記。」、「(第 1 項)辦理土地登記前，應先辦地籍測量，其已依法辦理地籍測量之地方，應即依本法規定辦理土地總登記。(第 2 項)前項土地總登記，謂於一定期間內就市縣土地之全部為土地登記。」、「在土地法施行前業經呈准依據單行法規辦理土地登記之地方，得免予重辦……。」可知當時土地總登記規範對象係以從未辦理地籍整理之地區，而臺灣在日治時期曾實施地籍測量及土地登記之地區，應屬「土地法施行前業經辦竣土地登記者」。最高法院六〇台再六九、七九台上一三六〇、八二台上三一六七等判決即認為，土地總登記係地政機關清查土地的一種程序，不影響物權設定登記，若所有權於日治時期即經辦理登記，則為已取得之權利，不因未依土地法辦理總登記而被否認。根據王瑞棟、李志殷研究³更發現，臺灣省政府要求各縣市

³ 王瑞棟，民國 62 年，「台灣未登記土地清理之研究」，政治大學地政學系碩士論文，第 66 頁；李志殷，民國 99 年，「臺灣土地登記制度變遷之研究」，政治大學法律學院碩士論文，第 149 頁參照。

政府應於 36 年 8 月中旬以前完成編造土地登記總簿，各地政事務所為爭取成績，將日治時期土地台帳或不動產登記簿內容，抄錄於所編造的土地登記總簿中之情形相當普遍。

(四)按土地乃人民生活必需的基本資源，因其價值昂貴，一般人常窮盡畢身積蓄始能擁有，故為人民賴以生存發展的重要財產。而地籍清理與土地總(第一次)登記係以確定地權真實歸屬為目的，其程序理應極盡一切可能方法，方能確保真正權利人之財產權。故臺灣省行政長官公署 35 年 4 月 5 日發布之「所有土地權利人應依限向所在地土地整理處申報登記公告」即欲透過地籍清理與土地第一次登記，來明瞭臺灣土地產權近況，以利後續審慎設計、按序執行相關土地政策與辦法。而土地法第 57、58 條⁴之設計，基本上係針對國家設立之初，依土地法第 37 條⁵辦理地籍測量時無人申請登記之土地，為盡速確認產權，以利推行土地政策。然前揭公告卻於第 10 點規定：「在規定申報期間，不申報的土地，將一律依法作為公有土地，由政府代管。」36 年 5 月 2 日公布之臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法第 14 條更規定，逾期無人申請驗證之土地視為無主土地，經公告程序無人異議即為國有土地之登記，無異變相剝奪人民於日治時期已登記產權之土地，不僅手段與地籍清理暨土地總登記之目的顯不相當，更有侵害人民財產權之虞。

(五)再者，日治初期，日本政府上尚且沿用清領時期舊

⁴ 35 年 4 月 29 日修正公布之土地法土地法第 58 條規定：「依第 55 條及第 57 條所為公告，不得少於 2 個月。」

⁵ 35 年 4 月 29 日修正公布之土地法第 37 條規定：「土地登記，謂土地及建築改良物之所有權與他項權利之登記。」

慣多年，西元 1922 年(大正 11 年)9 月 18 日公布之關於民事之法律施行於臺灣之件(勅令第 406 號)規定，始將日本民法、民法施行法、不動產登記法以及其附屬法律自西元 1923 年(大正 12 年)1 月 1 日起，施行於臺灣。然戰後臺灣政權交替，臺灣法體系，發生了某程度的「法規範斷裂、法社會連續」，按法規範上係屬於兩個不同的國家法體制(法秩序)，於政權轉替時，常見之將部分舊有法律納入新政權法律之內，如日治前期之依用舊慣，未發生於國民黨政府統治初期。除極少數例外，日治法令自西元 1946 年(即民國 35 年)10 月 25 日起即完全失效。執法者文化背景的不同，也可能造成對抽象法規範內容理解上的差異。惟在法社會生活，本省人於日治時期已形成的法律觀及法律運作模式，並未因政權轉替而旦夕間劇變⁶；再者，臺灣光復不久，旋即開始實施地籍清理暨土地總(第一次)登記，卻因社會動盪、經濟蕭條引發二二八事件之際，臺灣省行政長官公署宣布戒嚴，同時進行大規模武力掃蕩、血腥鎮壓與長期清鄉，一般民眾人心惶惶、行蹤不定，相關政令規定可否宣達週知，不無疑義。此外，地籍清理與土地總(第一次)登記工作浩繁，有賴健全制度、嚴謹法令與專業人員方能順利推動，而反觀臺灣戰後推動地籍清理與土地總(第一次)登記之時代背景，在社會混亂，以及相關法制、經費、人力、訓練皆有不足之情況下，要限時、正確辦理全島性、大規模地籍清理與土地總(第一次)登記確有困難。也由於相關問題不斷，為解決人民申請發還因逾限申報或補繳文

⁶ 王泰升，民國 89 年，「法律史專題講座-第陸講：台灣近代法律體系的確立」，『月旦法學雜誌』，第 66 期：第 170 頁參照。

件而私人土地被收歸國有之爭議，行政院及內政部多次發布解釋函令，並陸續頒布逾總登記期限無人登記土地處理原則、臺灣光復初期誤以死者名義申報土地總登記處理要點、土地總登記登記名義人之資料不全或不符申辦登記審查注意事項等後續清理規定，再於 79 年全國地政會議決議擬訂法律以解決相關問題。嗣於 96 年 3 月 21 日制定公布地籍清理條例(97 年 7 月 1 日起施行)，規定主管機關為清查權利內容不完整或與現行法令規定不符之地籍登記，經釐清權利內容及權屬後，應重新辦理登記；89 年 1 月 12 日增訂之國有財產法第 52 條之 2，亦規定讓人民得按第一次公告土地現值計價，申請讓售其於 35 年 12 月 31 日以前已供建築、居住使用至今已登記國有之土地，足資證明光復初期辦理權利憑證繳驗問題重重，確有疏失。

(六)鑒於系爭土地被收歸國有之背景，過程可能存在諸多不確定、不合理、不公平、不正義之處，以此手段剝奪人民私有財產，可否通過憲法保障人民財產權之檢驗，如何面對轉型正義之檢視，實有進一步探討之必要。爰此，本院於 111 年 1 月 19 日就本案相關議題諮詢慶芳地政士事務所所長、政治大學地政學系兼任助理教授李志殷先生，所提意見殊值審酌研議，摘錄略以：

1、戰後承接轉化時之主客觀條件：

(1)從有關法令言，對於同一事項，法令間彼此規定相互牴觸：在關於權利人之認定，依 35 年 4 月 5 日發布之土地權利憑證繳驗公告規定：依法院不動產登記濟證不符者不受理。然依清理地籍要點(臺灣省行政長官公署同年月 6 日發布)及清理地籍須知(臺灣省行政長官公署民政處同年月

6 日發布)規定：收件人員應依土地台帳為準。但各種土地權利依其取得時點，及是否登錄於土地台帳、土地登記簿，以及取得後是否發生變動，各具有不同之法效。更遑論嗣後，法令不斷修正，輪動快速。事後確有依日治時期土地台帳或登記簿抄錄至土地登記總簿者，即似依照清理地籍須知規定辦理，但卻與公告及嗣後經行政院核定之土地權利憑證繳驗辦法相牴觸。

(2)就政府相關準備，對於日治下臺灣地籍管理制度及土地權利之內涵，未有認識：開辦時，地籍整理處欠缺經費及人力，開辦後才開始招募人員、籌備物資，或有尚未接收法院所掌之土地登記簿冊，而致無法受理之情事發生。且相關人力素質，由於來源多元且訓練期間過短再加上語言隔閡，非全足以擔任⁷。另 35 年 10 月戰後滿 1 年後，禁止發行日文報紙與雜誌，更造成封鎖臺灣人資訊之效果。

(3)如此龐大之行政工作，均於同一時間開辦；再加上當時政治情勢嚴峻、經濟蕭條，且正值二二八事件政府軍警展開長達 1 年之清鄉。於此情形下，仍續辦工作，是有不當，且將其視為依土地法辦竣土地總登記，其妥當性有待斟酌。

(4)另關於土地總登記之修正，由條文內容可得知，

⁷ 舉例而言，根據國史館藏土地整理處檔案，依臺南土地整理處函略以：「各處(土地整理處)人事陣容為何，鈞局當此深知，內地來人短期內未熟此間業務情形，本地人因語言、文字種種關係又多……，為檢驗憑證必須校對土地台帳，然受理土地台帳人員目前多不足額，新招人員須要訓練實習，……以僅有少數人員全力以赴，尚恐難周」；花蓮土地整理處 35 年 4 月第 3 週工作報告：「報名雖多，而素質多為不佳，羅致仍感困難」，復依同月第 4 週工作報告：「報名 45 名，經考試及格者 5 人；備取者 5 人……本處業務課員尚無致事，無論鉅細都須職(花蓮土地整理處處長潘功濟)與課長兩人親理，正感困難」；臺東土地整理處 35 年 6 月份第 1 週工作報告顯示：「……本縣高山族同胞，幾佔半數，既不通臺語，更不諳漢文，工作頗感困難」。

其規範對象是大陸地區從未辦理地籍整理之地區。於此規範下，初無問題；亦即，於大陸地區針對戰爭結束後之公私土地加以清理，以確定土地權利之歸屬，是有其必要。

- (5) 然修正後之土地法第 57 條，竟然將前開於戰爭狀態下為清理公有土地之規定納入。此外，亦規定，經申請而逾限未補繳文件者，亦視為無主土地，復經前開公告程序後，得登記為國有土地。
- (6) 土地法第 57 條之修正規定，溯其源流，係早在 24 年中央政治會議下設之土地專門委員會提出之「修正土地法原則」中所擬訂。依該原則第 9 項說明，文獻記載：「逾期無人聲請登記之土地，應參照城市公有土地清理規則第 2 條之規定，經公告後，作為公有土地登記，庶使人民不敢隱匿不報，而登記可以如期結束。」是以，該法條之規範對象，係為已有所有權人之土地，並非真正之無主土地。

2、財產權保障之憲法要求：

- (1) 我國憲法規定：中華民國領域內之土地為國民全體所有，其經人民依法取得土地所有權為私有土地；而臺灣人民在日治時期取得之地權，亦應屬前開憲法條文之射程所及。
- (2) 事實上，舊土地法並無與土地法第 57 條同旨之規定，採剝奪地權之手段乃戰時特別法制下之產物，其目的係為清理公地之地權；然倘原本為人民所有之土地，將其擬制為無主土地並登記為國有，則與清理公有地地權之目的無關，如此「顯有不正當之聯結」，亦不適當。即使認土地總登記以確定一定地區之地權為目的而非

僅確認公地地權，但卻採取剝奪私有地權之手段，以達其目的，「其手段顯不合其目的」，亦屬不適當。

- (3) 逾限申報或補繳文件者屬公法上行為義務不履行者，當政府得有數種執行選項可以選擇，例如採催告或間接強制(課處怠金)即可達到要求其登記之目的時，不得將其無償收歸國有。亦即，對於違反規定者，於行政上如何強制以達其政策目的，乃屬另事，要不得將其視為無主土地，賦予相同之法律效果，即無視於兩者具有事務本質上之不同。要言之，如此係違反比例原則中之最小侵害原則。
- (4) 倘依既存地籍資料而得確定地權者，於衡量後因而得採代為登記時即達其目的者，亦不得無償將其收歸國有，如此有違比例原則。事實上，修正後⁸之土地法施行法規定：在土地法施行前業經呈准依據單行法規辦理土地登記之地方，得免予重辦，但登記範圍不全者，應依法補正(第 11 條)；又，依土地法辦理土地總登記之地方，自開始登記之日起，法院已為不動產登記之土地，應免費予以登記(第 13 條)。
- (5) 然不論前述特別規定之方法，一律強制權利人申報，對未履行義務者之土地予以收歸國有，違反比例原則。
- (6) 依 27 年 9 月 3 日司法院院字第 1773 號解釋略以：辦理土地登記之地方，土地權利人因已依不動產登記條例登記，不肯依土地法再為登記之聲請，以致未再登記，其以前已經取得對抗第

⁸ 35 年 4 月 29 日國民政府修正公布。

三人之效力，仍繼續不變(27年屬舊法時期)。即既存土地權利倘已依原本法律規定而登記者，並不因於辦理土地總登記期間未履行申報義務而失其效力。

(7)基於上述理由，戰後土地權利憑證繳驗基於土地法第57條規定，將人民逾期申報或補繳文件者之土地登記為國有，即使依法有據；但由於該法條牴觸憲法規定，應屬無效。

3、對既存地權應有之認知及作法：

(1)土地總(第一次)登記雖以確定地權為目的，但其程序需極盡一切方法，確保真正權利人之權益；而非以預設之一定期間內強制一切權利人申請。相反地，在戰後所舉辦之土地權利憑證繳驗，原先僅擬以1個月期間，辦理全島性大規模地籍清理，於主客觀條件上均實屬不能，儘管嗣後不斷延期；但其登記之法令、手法仍未改善。相較於澳洲托崙斯登記制⁹對於第一次登記時之手段，戰後土地權利憑證繳驗之手段，即顯得相當粗糙。

(2)在學說上認為，當代社會人民流動頻繁，倘有逾限申報或補繳文件者，應當是屬常情；且不動產所有權價值高昂，人民得來不易且多為生活所需。於是，立法者不得輕易剝奪人民之不動產所有權。

(七)臺灣大學法律系王泰升教授著作¹⁰亦指出：「國民黨政權於35年4月公告要求人民申報土地權利，

⁹ 澳洲基於第一次登記之複雜性，故並非強制一切土地均須登記。於20世紀末經過近百年之轉化，纔將全國98%之土地依托崙斯登記制予以登記。為因應托崙斯登記制度之建立而公布之不動產法(西元1900年)，於土地辦理第一次登記後，對土地權利變動採登記生效主義；但對於未登記之土地，仍得依原本公布之契據登記法(西元1897年)，進行土地權利變動。

¹⁰ 王泰升，民國109年，『台灣法律史概論(六版)』，第301-303頁，臺北：元照出版。

再於 36 年 3 月通過臺灣省權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法，規定人民於申報期限內，繳交原權利憑證，經公告、異議等程序後，換發權利書狀，載入土地登記簿，視為已完成『土地總登記』，具有登記公信力。若原所有人未辦理土地總登記，該地即被登記為國有。按當時正逢二二八事件後社會動盪時刻，國民黨政權竟急忙地辦理這項攸關人民私法上權利的土地總登記，並課以不申報者極大的民事法上不利益，實不合理。……即令原所有人援引前揭土地總登記不影響私權的見解¹¹，主張所有物妨害除去請求權，也將因其土地所有權屬『未登記』而須適用 15 年的消滅時效（民法 676，釋 164）。臺灣人何其不幸，每因政權易手導致法制更替，私權陷入險境。」

(八)綜上，國家為建全地籍管理，實施地籍清理暨土地總登記，並將確為無主之土地登記國有，以利推動土地政策及國家建設，難謂無由。然土地總登記僅係地政機關清查土地的一種程序，理當不影響物權設定登記，若所有權於日治時期即辦竣登記，則為已取得之權利，不應僅因未依土地法辦理總登記而被否認。以本案為例，桃園市龍潭區泥橋段 3○○地號早於日治時期即登記為蕭○旺等 11 人共有，依既存地籍資料可證明其屬有主之土地，且渠等先祖墳墓迄今仍坐落於上¹²。然臺灣光復初期，

¹¹ 最高法院曾認為，土地總登記係地政機關清查土地的一種程序，不影響物權設定登記，若所有權於日治時期即經辦理登記，則為已取得之權利，不因未依土地法辦理總登記而被否認（六○台再六九、七九台上一三六○、八二台上三一六七等判決）。

¹² 查陳訴人先祖為安葬先人骨骸，於日治時期出資取得桃澗堡三冷水庄 73 番土地（該土地於日治時期大正 10 年 9 月 14 日分割出同段 73-1 地號，臺灣光復後改為三冷水段 73-1 地號，民國 106 年 10 月 28 日辦理地籍圖重測後改為桃園市龍潭區泥橋段 386 地號，即系爭土地），並以出資人名義，先後於日治時期大正 3 年 6 月、大正 10 年 7 月間辦理業主權保存登記為蕭○旺、蕭○進、蕭○瑞、蕭○發、蕭○源、蕭○章（上 3 人為蕭○盛之繼承人）、蕭○有、蕭○祿、蕭○雲（上 3 人為蕭○梅之繼承人）、蕭○窓、蕭○双（上 2 人為蕭○興之繼承人）

臺灣省行政長官公署為快速接管統治之便，在法令制度不全、語言訊息不通、人民不諳新頒規定，以及二二八事件後軍警武力鎮壓、掃蕩清鄉造成社會動盪、人心不安等諸多不確定因素下，合併辦理地權清理與土地登記，並強制將未及辦理權利憑證繳驗的「有主土地」視為「無主土地」登記國有，以此激烈手段直接剝奪人民合法取得之財產，不僅違反地籍清理目的之正當性，更逾越比例原則，顯有抵觸憲法揭槩保障人民財產權之疑義。儘管政府嗣後為彌補光復初期辦理權利憑證繳驗之疏失，陸續發布解釋函令及擬定法律以解決人民土地被收歸國有等問題，依舊不足以解決本案日治時期已登記產權之私有土地被登記為國有的爭議。參照土地法第 12 條規定私有土地因天然變遷成為湖澤或可通運之水道，其所有權視為消滅後，如土地回復原狀時，經原所有權人證明為其原有者，仍回復其所有權，足證憲法保障財產權之精神。爰此，政府依臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法第 14 條「逾期無人申請驗證之土地視為無主土地，公告期滿無人異議即為國有土地」及逾總登記期限無人申請登記之土地處理原則第 1 點「已完成無主土地公告及代管程序，並已登記為國有之土地，應不再受理主張權利與補辦登記」等規定，否準蕭○旺後人回復財產權利之主張，甚難通過「憲法」保障財產權之檢驗，政府允應重新檢討逾總登記期限

等 11 人所共有。此有日治時期大正 3 年之業主權保存登記申請書、大正 10 年 9 月 14 日之手寫土地台帳登記簿上，均略載「業主蕭○旺，業主蕭○進，業主蕭○瑞，亡業主蕭○梅相續人蕭○有、蕭○祿、蕭○雲(前蕭○祿、蕭○雲親權者邱氏冉妹)，亡業主蕭○盛相續人蕭○發、蕭○源(前蕭○發、蕭○源親權者蕭賴氏二妹)，亡業主蕭○盛相續人蕭○章，亡業主蕭○興相續人蕭○窓、蕭○双」、「一墳墓地壹分五厘八毫五系」等語可證，系爭土地於日治時代確實登記為蕭○旺等 11 人共有無訛，且渠等先祖墳墓迄今仍坐落於系爭土地上。

無人申請登記之土地處理原則第1點「已完成無主土地公告及代管程序，並以登記為國有之土地，應不再受理主張權利與補辦登記」之規定，以確保人民財產權益並維法制。

二、查臺灣省行政長官公署依其35年4月所發布之「所有土地權利人應依限向所在地土地整理處申報登記公告」、初期清理地籍實施要點、臺灣初期清理地籍圖籍檢查收件審查須知等行政命令，辦理土地權利憑證繳驗之做法，與中央法制不合，遭到地政署糾正，並令其先擬定相關辦法送該署或呈行政院核定後，方可實施。爰此，為規範臺灣辦理土地權利憑證繳驗之程序、期限、應繳附憑證種類等具體事宜，行政院院會於36年3月25日通過臺灣省土地權利憑證繳驗及換發土地權利書狀辦法，並經臺灣省行政長官公署於同年5月2日公布施行。質言之，臺灣辦理土地權利憑證繳驗工作，應根據臺灣省土地權利憑證繳驗及換發土地權利書狀辦法，此於該辦法第1條、第6條規定甚明。然查，在36年5月2日臺灣省土地權利憑證繳驗及換發土地權利書狀辦法公布施行前，本案早已辦竣權利憑證繳驗審查，系爭土地並自36年2月1日即開始進行無主土地公告，上開行政作為顯與中央政府要求臺灣省行政長官公署辦理土地權利憑證繳驗，應依臺灣省土地權利憑證繳驗及換發土地權利書狀辦法之規定有違。

(一)如前所述，臺灣省行政長官公署為光復後接收統治之便，規定所有土地權利人應依限辦理土地權利憑證繳驗申報，逾期不申報之土地，一律作為公有土地，由政府代管，處理程序如下¹³：

¹³ 內政部，民國82年1月編印，「臺灣土地登記制度之由來與光復初期土地登記之回顧」參照。

- 1、依臺灣省行政長官公署 35 年 4 月 5 日卯微卅五署民字第 2896 號公告：「……自本年 4 月 21 日起至 5 月 20 日止，在此 1 個月期間內，無論公有、私有土地，凡已經取得關係土地上各種權利的團體，或個人，各應填妥申報書，並檢齊有關土地權利憑證，持向土地所在地土地整理處，審驗無疑義的，於加蓋『驗訖』鐵印後，當再另行通知，憑收據領回憑證。……凡已為是項申報者，均得視同已為土地法規定之第一次所有權申請登記，……十、在規定申報期間，不申報的土地，將一律依法作為公有土地，由政府代管……。」
- 2、發布上開公告後，臺灣行政長官公署再於 35 年 4 月 6 日針對行政機關發布初期清理地籍實施要點(下稱清理地籍要點)、臺灣初期清理地籍圖籍檢查收件審查須知(下稱清理地籍須知)2 種行政命令，以為地籍整理處辦理收件、審查之依據。
- 3、嗣為因應當時情勢，行政院於 35 年 11 月 26 日第 767 次院會通過、同年 12 月 3 日節京貳字第二一九〇〇號訓令公布臺灣地籍釐整辦法，作為釐整臺灣地籍之依據，依該辦法第 4 條規定：「在光復前日本政府已辦不動產登記之區域，不動產權利人應將所持登記證書向主管地政機關繳驗，經審查公告無異議後，換發土地所有權狀，或他項權利證明書，並編造登記簿……。」
- 4、臺灣省行政長官公署為執行上開地籍釐整辦法規定，於 36 年 5 月 2 日公布臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法，其中第 14 條規定：「逾期無人申請驗證之土地，或經申請而逾限未補繳證件者，其土地視為無主土地，由該管縣市地政機關公告 2 個月，公告期滿，無人提出異議者，

即為國有土地。」

- 5、另依行政院 36 年 7 月 10 日三六四內字第 27039 號訓令規定，無主土地公告期限，得酌予延長至 2 年，公告開始後 3 個月內，如無人補行申請登記，由該管縣市政府地政機關代管，自公告日起屆滿 2 年，仍無人申請登記，應即為國有土地登記，嗣並經行政院 38 年 6 月 18 日參捌穗四字第 4875 號代電核准臺灣省無主土地代管期限延長半年，合計 2 年 6 個月。是凡逾期無人申請登記之土地，由該管縣市地政機關公告並予代管至 38 年 12 月底為止，除代管期間提出產權證明文件申請登記，期滿仍無人申請登記，即為國有土地之登記。

(二)據桃園市政府查復說明¹⁴：「參照臺灣省行政長官公署 35 年 10 月 7 日西虞(35)署民地一字第 53 號代電及地政署代電，可知於 36 年 5 月 2 日公布臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法前，各縣市政府已依據 35 年 4 月 29 日修正公布之土地法第 57 條、第 58 條規定¹⁵，就逾申報期限無人申報繳驗憑證之土地辦理無主土地公告事宜。是以新竹縣政府¹⁶於 36 年間以 36 年雨丑文府地籍字第 03081 號公告辦理無主土地公告，確實符合土地法第 57 條、第 58 條與臺灣省行政長官公署及地政署代電規範，該公告應屬有效……。查新竹縣政府 36 年雨丑文府地籍字第 03081 號公告、同年 4 月 9 日雨

¹⁴ 桃園市政府 111 年 4 月 18 日府地籍字第 1110093908 號查復函。

¹⁵ 依 35 年 4 月 29 日修正公布之土地法第 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，由該管市縣地政機關公告之，公告期滿無人提出異議，即為國有土地之登記。」第 58 條規定：「依第 55 條及第 57 條所為公告，不得少於 2 個月。」

¹⁶ 臺灣光復後，新竹州改制為新竹縣，嗣於 39 年改稱桃園縣，並分出新竹、苗栗 2 縣。

卯佳府地籍字第 5303、5304 號公告、兩卯真府地籍字第 05493 號代電，改制前桃園區無主土地公告至 36 年 4 月 30 日止，至有關延長公告期間至 38 年 12 月底相關文件，因年代久遠尚查無檔存資料。」惟陳訴人對此提出質疑，主張：「臺灣省土地權利憑證繳驗及換發土地權利書狀辦法經中央政府核定，辦理土地總登記的法令依據，具合法效力，係於 36 年 5 月 2 日公布施行。……新竹縣政府 36 年 2 月 1 日有關無主地公告的草擬稿，『公告期間自 2 月 1 日起至 3 月 31 日止』，可確知地政機關辦理無主地公告的法令依據不是具有合法效力的臺灣省土地權利憑證繳驗及換發土地權利書狀辦法，依非法的行政命令所為無主土地公告顯不具有合法效力。」

(三)經查，臺灣省行政長官公署雖於 35 年 4 月初有公布前述法令，然地政署¹⁷卻對臺灣省行政長官公署舉辦地籍整理業務，未事先依法呈請核准之舉措，提出以下糾正¹⁸：

- 1、35 年 8 月 15 日緊急以代電飭臺灣省行政長官公署將地籍整理業務相關情形呈報，且於代電中規定：臺灣現況若未達現行土地法令對於土地總登記開辦之標準時，仍應依照各省市地政施行政程序大綱第 20 條之規定，暫由各該地方法院繼續辦理不動產登記。
- 2、經檢視臺灣省行政長官公署所提報之地籍整理業務設施方針時，查覺臺灣行政長官公署在臺灣所

¹⁷ 31 年 6 月，內政部地政司及地價申報處合併改設為地政署，直隸於行政院。36 年 5 月，地政署改制地政部。38 年 4 月，迫於時勢，緊縮機構，地政、農林、糧食、水利、衛生、社會等部同時裁併，地政部縮編為地政署，改隸於內政部。同年 9 月地政署改為地政司。

¹⁸ 李志殷，民國 92 年，「台灣光復初期土地權利憑證繳驗工作之研究」，政治大學地政學系碩士論文，第 76-77 頁參照。

辦理之地籍清理，係違反當時土地法相關之規定。因此，旋即以 35 年 8 月 16 日京籍字地一四八號代電臺灣省行政長官公署，要求臺灣省行政長官公署應將冊籍之整理與抽查、土地權利之清理及土地總登記等 3 項業務，先擬定辦法送地政署或呈行政院核定後，才可實施；而且，對於舉辦土地權利變更登記方面，地政署認為除能符合其代電之要求外，依法仍應暫由各地法院繼續辦理不動產登記。該代電內容提到：「原擬方針第四項關於土地權利之清理，應請轉飭依據實際情況及需要擬訂光復區土地權利清理辦法，呈院核定備案施行。……原擬方針第六項辦理土地總登記，應請轉飭將前日人於舉辦測量後，所編造之台帳及其他地租名寄帳等 12 種冊籍之詳細辦法及其冊籍式樣，送署再憑核辦……。」

- 3、嗣後，地政署將臺灣行政長官公署所擬具之臺灣地籍釐整辦法草案呈報行政院，經行政院於 35 年 11 月 26 日第 767 次會議通過。緊接著，行政院立刻於同年 12 月 3 日以節京貳字第二一九〇〇號訓令公布臺灣地籍釐整辦法，用以作為臺灣省行政長官公署辦理臺灣地籍整理之依據。
- 4、其後，地政署升格為地政部，行政院令地政部審查臺灣省行政長官公署 35 年度工作報告，而地政部於函復行政院該部審查意見時，再度對臺灣省行政長官公署辦理土地權利憑證繳驗工作，提出糾正：「貴處(行政院秘書處)通知暨附件奉悉，經核前臺灣省行政長官公署 35 年度工作報告民政類土地行政部份，關於地籍釐整事項，嗣後應依照臺灣地籍釐整辦法之規定辦理。」

(四)爬梳以上脈絡可知，光復後臺灣省行政長官公署自

行發布「所有土地權利人應依限向所在地土地整理處申報登記公告」、清理地籍須知及清理地籍要點，並據以辦理地籍清理與土地總登記之舉措，違反中央法體制，地政署爰要求臺灣省行政長官公署先擬定臺灣地籍釐整辦法、送該署呈行政院核定後，才可據以辦理地籍整理、土地權利憑證繳驗等工作。又考量臺灣地籍釐整辦法(行政院 35 年 12 月 3 日公布)未規範如何辦理土地權利憑證繳驗，行政院爰於 36 年 3 月 25 日第 780 次會議通過臺灣省土地權利憑證繳驗及換發土地權利書狀辦法，臺灣省行政長官公署隨即於同年 5 月 2 日發布。是故，有關臺灣辦理土地權利憑證繳驗之程序、期限、應繳附憑證種類等實體事宜，自應依 36 年 5 月 2 日公布施行之臺灣省土地權利憑證繳驗及換發土地權利書狀辦法相關規範辦理，此觀該辦法第 1 條、第 6 條「臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀，除法令別有規定外，依本辦法之規定」、「前條繳驗憑證期限，由本省行政長官公署另以命令之」等規定自明。要言之，行政院係於臺灣省土地權利憑證繳驗及換發土地權利書狀辦法中始授權臺灣省行政長官公署得以授權命令來規範繳驗憑證期限，並俟該辦法 36 年 5 月 2 日公布施行後，據以辦理土地權利憑證繳驗及換發權利書狀工作。

- (五)然而，爬梳本案經過脈絡，在臺灣省土地權利憑證繳驗及換發土地權利書狀辦法 36 年 5 月 2 日公布施行前，系爭土地即已經歷權利憑證繳驗審查階段，並開始無主土地公告工作，顯與中央政府要求臺灣省行政長官公署整理臺灣地籍，應依據臺灣地籍釐整辦法、臺灣省土地權利憑證繳驗及換發土地權利書狀辦法規定辦理之訓令有違，其合法性與正當

性均有爭議。

(六)綜上，臺灣省行政長官公署依其 35 年 4 月所發布之「所有土地權利人應依限向所在地土地整理處申報登記公告」、初期清理地籍實施要點、臺灣初期清理地籍圖籍檢查收件審查須知等行政命令，辦理土地權利憑證繳驗之做法，與中央法制不合，遭到地政署糾正，並令其先擬定相關辦法送該署或呈行政院核定後，方可實施。爰此，為規範臺灣辦理土地權利憑證繳驗之程序、期限、應繳附憑證種類等具體事宜，行政院院會於 36 年 3 月 25 日通過臺灣省土地權利憑證繳驗及換發土地權利書狀辦法，並經臺灣省行政長官公署於同年 5 月 2 日公布施行。質言之，臺灣辦理土地權利憑證繳驗工作，應根據臺灣省土地權利憑證繳驗及換發土地權利書狀辦法，此於該辦法第 1 條、第 6 條規定甚明。然查，在 36 年 5 月 2 日臺灣省土地權利憑證繳驗及換發土地權利書狀辦法公布施行前，本案早已辦竣權利憑證繳驗審查，系爭土地並自 36 年 2 月 1 日即開始進行無主土地公告，上開行政作為顯與中央政府要求臺灣省行政長官公署辦理土地權利憑證繳驗，應依臺灣省土地權利憑證繳驗及換發土地權利書狀辦法之規定有違。

三、土地法第 57 條所為之無主土地公告，涉及土地所有權之得喪，所發生之法律效果影響劇烈，其程序尤須嚴謹，故行政機關負有確保程序當事人知悉行政行為內容之義務，俾利其能及時提出補救以維護應有權益。然查臺灣光復初期，行政機關為施政便宜，以無主土地公告取代書面通知，加上當時社會混亂、訊息閉鎖、交通不便，要令系爭土地原權利人知悉相關政令，並限期課予繳驗憑證、聲請登記等

義務，已屬過苛。鑒於前揭問題普遍存在，臺灣省政府民政廳地政局 38 年 11 月 14 日參捌戌寒地甲字第 3147 號代電特別規定：「……凡人民尚未申請登記之代管土地，應即分鄉鎮(區)別抄成調查冊(冊式由各縣市自行印用)，並即加派人員實地逐筆查明原土地臺帳所載業主不申請登記之原因及現在使用之情形，填入調查冊，除應詳細指導人民補報手續及限期申請外，並將調查冊送經土地所在地之村里長及鄉鎮(區)長證明，以免遺漏而便催促。」然上開便利權利人補報、保障人民財產權之作法，僅實施不到 2 個月即告終止。經本院進一步查證，本案無主土地公告期間，系爭土地原權利人中仍有蕭○發等 8 人設籍於土地所在地桃澗堡一帶，理論上不存在無法通知當事人並派員實地指導補報之情事，惟實際結果得知，系爭土地原權利人中竟無一人前往補報手續，顯係政府相關措施不切實際、工作流於形式，無法確保程序當事人知悉行政行為內容並及時進行補救，肇致系爭土地被收歸國有，政府以此方式剝奪人民私產，程序之正當性猶有瑕疵。

- (一)按 35 年 4 月 29 日修正公布之土地法第 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，由該管市縣地政機關公告之，公告期滿無人提出異議，即為國有土地之登記。」溯其立法之用意，有使人民不敢隱匿不報，而登記可以如期結束之目的。故該法條規範之對象，係包含已有所有權人之有主土地，是以，無主土地公告及後續催報工作涉及人民私有土地會否遭到剝奪，實與財產權保障密不可分。
- (二)查臺灣省行政長官公署 35 年 10 月 7 日酉虞(35)署

民地一字第 53 號代電略以：「……並自 11 月 1 日起將無人申報繳驗憑證，或經申報而逾限未補繳證件之土地，一律視為無主土地，公告時並由縣(市)政府向臺胞居留較多之國內外大都市鎮公告 2 個月，其公告方式得以登報或轉托當地政府代為公告，並利用廣播宣傳，以期普遍，……。」然參照浙江省參議會於 36 年提案修正土地法，即針對未於法定期限申請登記之土地，建議援用舊土地法時期代管之規定，以保障人民財產權，所持理由明確指出：「現行修正土地法將代管期間取消，僅於土地清丈後公告登記期間 2 個月內，業主倘不申請登記者，即行收歸國有，以目下民智未開，交通不便政令難以普遍到達，所謂地籍整理，尚有大多數人民不明其真正意義，亦以政府年來時而舉辦土地陳報，時而實施戶地編查，朝三暮四，人民已失信仰，以致政府公告期間，未知前來登記，或遠出他鄉，而竟不知登記期限，或即知登記期限，而不克趕回登記者，時繁有徒，似此即予收歸國有，人民損失之大，痛苦之深，未有甚於是者。」又根據李志殷研究發現¹⁹，臺灣光復後辦理之土地權利公告或無主土地公告，係令土地權利人前往政府機關閱覽土地登記總簿，以代替揭示公告，如此能否真正達公告目的，令人存疑。爰此，臺灣省政府民政廳地政局於 38 年 11 月 14 日參捌戌寒地甲字第 3147 號代電特別規定：「……茲為保障人民產權便利個權利人補報起見，特規定下列各點：甲、凡人民尚未申請登記之代管土地，應即分鄉鎮(區)別抄

¹⁹ 李志殷，民國 92 年，「台灣光復初期土地權利憑證繳驗工作之研究」，政治大學地政學系碩士論文，第 113 頁；李志殷，民國 99 年，「臺灣土地登記制度變遷之研究」，政治大學法律學院碩士論文，第 155、157 頁參照。

成調查冊(冊式由各縣市自行印用)，並即加派人員實地逐筆查明原土地臺帳所載業主不申請登記之原因及現在使用之情形，填入調查冊，除應詳細指導人民補報手續及限期申請外，並將調查冊送經土地所在地之村里長及鄉鎮(區)長證明，以免遺漏而便催促；乙、此次省府特准延長代管期限，各縣市政府應廣為宣導，張貼佈告，利用村里長大會等各種集會，並轉請普遍宣導縣市以下各級民意機關協助進行，務期人民得在此次展延期內補報齊全……。」

(三)探究上開代電規定目的，不乏考量臺灣光復初期辦理土地權利憑證繳驗之時空環境，適逢政權交替之社會混亂動盪時期，人民因戰事流離失所，加上當時社會資訊閉鎖²⁰、交通不便、教育普及低落等諸多不穩定因素，為彌補行政程序之不足，對於原土地臺帳所載業主逾期未申報土地權利者，規定應由政府機關布告週知及請各級民意機關協助宣導外，並進一步派員實地調查、指導逾期未申報土地權利者進行補報，以避免所有土地權利人因不諳新頒規定，未於限期內完成申報權利憑證繳驗，最終喪失土地所有權的不良結果發生。然李志殷指出²¹，上開便利權利人補報、保障人民財產權之作法，實施僅不到 2 個月。

(四)再查本案，藉由日治時期建立之地籍資料(土地台帳或土地登記簿)，可得知系爭土地原權利人之姓

²⁰ 臺灣省行政長官公署視臺灣人使用日文為奴化之象徵，因而在 35 年 10 月，光復滿 1 年後，禁止日文報紙與雜誌之發行，使得臺灣人民無法由報章雜誌獲得資訊，進而造成封鎖臺灣人資訊之效果(許雪姬，民國 80 年，「臺灣光復初期的語文問題」，『思與言』，第 29 卷第 4 期，第 18 頁；李志殷，民國 92 年，「台灣光復初期土地權利憑證繳驗工作之研究」，政治大學地政學系碩士論文，第 109-110 頁參照)。

²¹ 李志殷，民國 99 年，「臺灣土地登記制度變遷之研究」，政治大學法律學院碩士論文，第 155 頁參照。

名及地址，而本院實際調閱當時戶籍資料亦可得悉，系爭土地辦理無主土地公告期間，除蕭○旺、蕭○進、蕭○瑞已死亡外，蕭○發、蕭○源、蕭○章、蕭○有、蕭○祿、蕭○雲、蕭○窓、蕭○双等人均仍健在，並設籍於桃澗堡宋屋庄、東勢庄、北勢庄一帶(詳下表)，故理論上不存在無法通知或不能派員指導系爭土地原權利人補報之情事。惟最終結果系爭土地原權利人竟無一人進行權利憑證補報及申請手續，在國人傳統「有土斯有財」的觀念影響下，實不合理。究其原因，恐係臺灣光復初期社會混亂、訊息閉鎖、交通不便，加上行政機關以無主土地公告代替書面通知，致系爭土地原權利人無法知悉或瞭解相關政令，以及政府派員實地調查、指導人民補報之政策僅維持不到2個月，相關措施未能落實及發揮效果所致。

表1、光復初期系爭土地所有權人行蹤一覽表

姓名	設籍	死亡日期
蕭○旺	桃澗堡北勢庄 409 番地	6.11.16
蕭○進	竹北二堡楊梅壩庄 467 番地	20.09.21
蕭○瑞	桃澗堡宋屋庄土名廣興 387 番地	28.04.10
蕭○發	桃澗堡宋屋庄土名廣興 387 番地	60.12.10
蕭○源	桃澗堡宋屋庄土名廣興 387 番地	77.01.18
蕭○章	桃澗堡宋屋庄土名廣興 387 番地	58.09.25
蕭○有	桃澗堡宋屋庄土名廣興 356 番地	39.09.08
蕭○祿	桃澗堡宋屋庄土名廣興 356 番地	35.03.17
蕭○雲	桃澗堡宋屋庄土名廣興 356 番地	66.07.02
蕭○窓	桃澗堡東勢庄土名東勢 294 番地	68.03.18
蕭○双	桃澗堡東勢庄土名東勢 294 番地	41.04.21

資料來源：大溪地政事務所提供。

(五)本院諮詢專家學者李志殷先生進一步指出，對於財產權加以限制，憲法亦要求須符合程序上之正當程序。就土地法所規定之土地總登記之內容及程序而言，實存在諸多缺失。謹舉重要者如下：

- 1、對土地總登記之公告(土地權利公告及無主土地公告)內容與公告方式，土地法本身均未有明文。而回顧戰後有關土地權利公告，即是令土地權利人前往地政機關閱覽土地登記總簿，以代替揭示公告，如此是否能達其真正公告之目的，值得懷疑。相反地，舊土地法就土地權利公告，有極其周延之考量²²。而修正後土地登記規則與舊土地法所定之公告方式與處所，有類似之規定，戰後之行政機關顯然違反土地登記規則之規定，致人民之權益易遭受損害。
- 2、對於逾期未申報或補繳文件者之土地權利，除應由地政機關布告週知外，並應以書面通知土地權利人，要不能僅為行政機關施政上之便利，而以公告代替書面通知。按行政機關(包含其他機關)負有義務將行政文書送達(通知)特定行政程序之相對人或第三人之主要目的有二：一為確保程序當事人有知悉行政行為內容之可能；二為確保當事人事後提起爭訟之依據。
- 3、而土地總登記有強制性質(土地法第 51 條)，爰土地所有權人負有申請登記之義務；又土地總登記為確定一切土地之權利關係，故其程序應特別慎重。爰此，凡行政行為涉及土地權利之得喪，實應以書面通知方式為之，而公告僅得對無法直接書面通知者為之。

²² 19 年 6 月 30 日公布之舊土地法第 99 條規定：「地政機關接受契據專員審查報告書後，應於 3 日內公告之，並同時以書面通知第 96 條第 3 款乙目之權利關係人。」第 100 條規定：「(第 1 項)公告應登報及揭示 6 個月，並依左列規定為之。一、登載主管地政機關及其直接上級地政機關所發行之定期公報。二、揭示於主管地政機關門首之公告地方。三、揭示於聲請登記地段之顯著地方。四、揭示於聲請登記土地所在區內之公眾地方。(第 2 項)前項第 2 至第 4 各款之公告，應保存其繼續 6 個月期間之存在。」第 101 條規定：「前條登報及揭示，應公告左列事項。一、聲請為所有權登記人之姓名、籍貫、住所。二、土地坐落、四至、面積及其定著物。三、所有權以外之權利關係及其權利人之姓名、住所。四、聲請登記年月日。五、對於該土地有權利關係人，得提出異議於土地裁判所之期限。」

4、要言之，土地法本身規定之內容，存在與正當程序憲法要求不符者；於是，即使戰後土地權利憑證繳驗依法被擬制為與土地總登記有同一效力，倘對於逾期申報或逾限未補繳文件者未直接通知並給予補正(申訴)機會，反而逕為登記為國有時，實有違憲法對程序上之正當程序之要求。

(六)綜上，土地法第 57 條所為之無主土地公告，涉及土地所有權之得喪，所發生之法律效果影響劇烈，其程序尤須嚴謹，故行政機關負有確保程序當事人知悉行政行為內容之義務，俾利其能及時提出補救以維護應有權益。然查臺灣光復初期，行政機關為施政便宜，以無主土地公告取代書面通知，加上當時社會混亂、訊息閉鎖、交通不便，要令系爭土地原權利人知悉相關政令，並限期課予繳驗憑證、聲請登記等義務，已屬過苛。鑒於前揭問題普遍存在，臺灣省政府民政廳地政局 38 年 11 月 14 日參捌戍寒地甲字第 3147 號代電特別規定：「……凡人民尚未申請登記之代管土地，應即分鄉鎮(區)別抄成調查冊(冊式由各縣市自行印用)，並即加派人員實地逐筆查明原土地臺帳所載業主不申請登記之原因及現在使用之情形，填入調查冊，除應詳細指導人民補報手續及限期申請外，並將調查冊送經土地所在地之村里長及鄉鎮(區)長證明，以免遺漏而便催促。」然上開便利權利人補報、保障人民財產權之作法，僅實施不到 2 個月即告終止。經本院進一步查證，本案無主土地公告期間，系爭土地原權利人中仍有蕭○發等 8 人設籍於土地所在地桃澗堡一帶，理論上不存在無法通知當事人並派員實地指導補報之情事，惟實際結果得知，系爭土地原權利人中竟無一人前往補報手續，顯係政府相關措施不

切實際、工作流於形式，無法確保程序當事人知悉行政行為內容並及時進行補救，肇致系爭土地被收歸國有，政府以此方式剝奪人民私產，程序之正當性猶有瑕疵。

四、鑑於政府辦理土地總登記時，因當時資訊不發達，人民未必熟悉法律，以致甚多人民世代居住之土地被登記為國有，而形成占用國有土地之情形，為解決該等人民之問題，國有財產法於 89 年 1 月 12 日增訂第 52 條之 2 規定，讓人民得按第一次公告土地現值計價，申請讓售其於 35 年 12 月 31 日以前已供建築、居住使用至今已登記國有之土地。查系爭土地於日治時期即登記為陳訴人先祖共有，此有既存地籍資料可證，舉輕以明重，政府更應協助陳訴人取回既有祖產。然受限系爭土地作為墓地，非供建築、居住使用，即無國有財產法第 52 條之 2 按第一次公告土地現值申請讓售規定之適用，加上已逾規定申請讓售期間，以致陳訴人需用市場價格才能買回原屬於自己祖產，難謂合理。國產署允宜參照國有財產法第 52 條之 2「還地於民」之立法意旨，研議可行之處理方案，以確保民眾應有之財產權益。

(一)根據臺灣臺北地方法院 106 年 3 月 6 日 104 年度訴字第 4777 號民事判決略以，系爭土地上石材墓碑，其陰刻有「南河……『十八世祖○若蕭公妣孫氏墓』……大正一年(按：即西元 1912 年、民國 1 年)立……」等文字(見該院卷(一)第 132 頁、行政法院卷第 120-67 頁之照片)，此佐以系爭墓地於日據時代大正 3 年(即西元 1914 年、民國 3 年)之業主權保存登記申請書、大正 10 年(即西元 1921 年、民國 10 年)9 月 14 日之手寫土地台帳登記簿上，均略載「業主蕭○旺，業主蕭○進，業主蕭○瑞，亡

業主蕭○梅相續人蕭○有、蕭○祿、蕭○雲(前蕭○祿、蕭○雲親權者邱氏再妹)，亡業主蕭○盛相續人蕭○發、蕭○源(前蕭○發、蕭○源親權者蕭賴氏二妹)，亡業主蕭○盛相續人蕭○章，亡業主蕭○興相續人、蕭○窓、蕭○双」、「一墳墓地壹分五厘八毫五系」等語(見該院卷(一)第 70 至 76 頁)，堪認姑不論該墓地究竟係埋葬「蕭○若」抑或蕭公配偶「孫氏」，系爭墓地確實於日據時代登記為蕭氏家族之蕭○旺等 11 人共有無訛。且衡以常情，該「○若蕭公妣孫氏」墓碑立碑後 2 年內，蕭○旺等 11 人即向日據時代政府申請登記為該墓地共有人，復於立碑後 10 年內辦畢所有權登記，併參以「廣東松源肇基始祖：梅軒公脈系蕭氏族譜」復載有「18 世蕭○若」以降派下及蕭○旺等 11 人之姓名年籍(見行政訴訟卷第 120-72 頁，詳參後述)等情，亦足推認蕭○若應係蕭○旺等 11 人之先祖，且系爭墓地原即係供蕭○若後代所用之蕭氏家族墓地。……查，細繹原告所提出資料【即現保存在國家圖書館、由美國猶他家譜學會於 64 年 5 月初進行田野調查後所為之臺灣地區族譜「廣東松源肇基始祖：梅軒公脈系蕭氏族譜」，蕭氏後代諸人戶籍謄本，日據時代手寫土地台帳所示土地共有人名冊(見行政法院卷第 120-68 至 120-83 頁，該院卷(二)第 8 至 50 頁，該院卷(一)第 70 至 76 頁)】，佐以原告表示其蕭氏家族之族譜字輩，從 18 世以降依序為「若、英、壽、喜、金、新、良、寶、忠」(見該院卷(一)第 126 頁)，互核勾稽之結果，可知其中部分人別之生歿年籍雖有些微扞格，然衡以斯時人民普遍多不識字、僅以務工農維生，公家機關登載之人民個人資料與實際有出入亦非少見

，則綜合渠等前後世代脈絡、居住地址確多位於桃園地區等情以觀，已足推認原告應為系爭墓地於日據時代原地主暨墓主蕭○旺等 11 人之後代，其此等主張與事實尚屬相符(按：第 18 世「蕭○若」以降第 21 至 23 世即蕭○旺等 11 人之後代繼承脈絡，經該院核對結果，節錄如該判決附表一至六所示，其中打★號者即為蕭○旺等 11 人暨系爭墓地之日據時代原地主)。

(二)依國有財產法第 52 條之 1 第 1 項第 5 款及同法施行細則第 55 條之 1 第 1 項第 5 款規定，非屬公墓而其地目為「墓」並有墳墓之國有非公用土地，得專案報經財政部核准專案讓售與該墳墓之墓主。該署 111 年 1 月 25 日台財產署管字第 11140000900 號函就國有非公用不動產讓售作業程序第 10 點規定，依上開規定申購國有非公用土地應加附申購人為墓主之證明文件，辦理方式如下：

- 1、申請人為自然人者，應檢附墓碑上死者或立碑人與申請人關係文件，得以相關主管機關核發之文件或戶籍資料證明，倘因年代久遠等因素查無該時期之戶籍資料，得以自行書立之繼承系統表或祖譜等證明，並由申請人切結其為墓主。如非全體立碑人、繼承人申請時，應切結自行處理與其他立碑人或權利人間權利義務關係。
- 2、申請人為法人者，得以相關主管機關核發足資證明墓碑上死者或立碑人與申請人關係之文件(如法人登記證書上名稱及目的)，並由申請人切結其為墓主，並切結自行處理與其他立碑人或權利人間權利義務關係。

(三)詢據國產署相關主管人員表示，查系爭土地為山坡地保育區殯葬用地，非屬公墓而其地目為「墓」並

有墳墓之國有非公用土地，得專案報經財政部核准專案讓售與該墳墓之墓主，倘陳訴人擬依前述規定申請承購，得依該署 111 年 1 月 25 日函示規定檢附墓主證明文件(即墓碑上死者或立碑人與申請人關係文件)提出申購等語。

- (四)然進一步參照國有財產法於 89 年 1 月 12 日增訂第 52 條之 2 規定：「非公用財產類之不動產，於民國 35 年 12 月 31 日以前已供建築、居住使用至今者，其直接使用人得於本法修正施行日起 3 年內，檢具有關證明文件，向財政部國有財產局或所屬分支機構申請讓售。經核准者，其土地面積在 500 平方公尺以內部分，得按第一次公告土地現值計價。」嗣於 92 年 2 月 6 日修正延長人民申請讓售之期間至 104 年 1 月 13 日。究其立法意旨，係鑑於政府辦理土地總登記時，因當時資訊不發達，人民未必熟悉法律，以致甚多人民世代居住之土地被登記為國有，而形成占用國有土地之情形，為解決該等人民之問題，才增訂上開規定，讓人民得以申請讓售其已長期居住使用而經登記為國有之土地²³。根據司法院釋字第 772 號解釋詹森林大法官之協同意見書摘要略以，從系爭規定為解決因人民不諳法律，以致甚多人民世代居住之不動產被登記為國有，而形成占用國有不動產之情形，以「低廉」之價格讓售予長期建築、居住使用迄今之直接使用人，及延長土地直接使用人申請讓售之時間觀之，足見系爭規定立法目的為還地於民及實現居住正義，並

²³ 原始立法委員提案增訂文字為：「國有非公用財產類之不動產由直接使用人於民國 34 年 10 月 25 日以前使用至今者，應無償發還于該直接使用人或直接使用之合法繼承人。但該不動產已繳之售價、租金或使用補償金不得要求返還。」立法院第 5 屆第 2 會期第 17 次會議議案關係文書第 86 頁參照。

藉此解決早期因政權交替所造成之土地糾紛等語；黃虹霞大法官提出、蔡明誠大法官加入之不同意見書摘要略以，上開立法意旨尤其原始提案，暗藏還地於民之旨（但其以直接占有人為原所有權人之前提，非無疑義及問題。另關於總登記問題，陳立夫教授大作足堪參考²⁴），至少有肯認或使人民時效取得已登記之國有非公用不動產之旨趣等語。

（五）綜上，鑑於政府辦理土地總登記時，因當時資訊不發達，人民未必熟悉法律，以致甚多人民世代居住之土地被登記為國有，而形成占用國有土地之情形，為解決該等人民之問題，國有財產法於89年1月12日增訂第52條之2規定，讓人民得按第一次公告土地現值計價，申請讓售其於35年12月31日以前已供建築、居住使用至今已登記國有之土地。查系爭土地於日治時期即登記為陳訴人先祖共有，此有既存地籍資料可證，舉輕以明重，政府更應協助陳訴人取回既有祖產。然受限系爭土地作為墓地，非供建築、居住使用，即無國有財產法第52條之2按第一次公告土地現值申請讓售規定之適用，加上已逾規定申請讓售期間，以致陳訴人需用市場價格才能買回原屬於自己祖產，難謂合理。國產署允宜參照國有財產法第52條之2「還地於民」之立法意旨，研議可行之處理方案，以確保民眾應有之財產權益。

²⁴ 陳立夫，民國96年，「台灣光復初期土地總登記（權利憑證繳驗）問題之探討」，『土地法研究』，新學林，第31-71頁。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見，函請行政院督同內政部、法務部、財政部
國有財產署積極研處。
- 二、抄調查意見，函復陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處
理。

調查委員：施錦芳

中 華 民 國 1 1 1 年 月 日
附件：本院 110 年 12 月 9 日院台調壹字第 1100800258 號派
查函暨相關案卷。