

# 馬祖地區土地所有權登記修法公聽會會議紀錄

一、 會議時間：中華民國 115 年 4 月 18 日（星期六）下午 14 時 00 分

二、 會議地點：南竿鄉介壽村老人活動中心二樓會議廳

三、 主持人：馬祖人民田產發展協會 陳儀宇 理事長

四、 出席人員：

- 連江縣議會 曹丞君議員 陳書建議員
- 連江縣地政局 陳奕誠局長
- 南竿鄉林志東鄉長
- 陳錦泰鄉代副主席
- 民進黨馬祖黨部李哲宇主任委員
- 馬祖田產發展協會 幹部成員 3 人
- 在地鄉親（共計 47 人，詳如簽到簿）

五、 紀錄：陳儀宇理事長

六、 主持人致詞（陳儀宇理事長）：

1. 強調馬祖土地問題係戰地政務歷史遺留之不公義，政府應正視「軍事徵用」土地返還之正當性。
2. 提出核心訴求：馬祖地政事務所遲至民國 82 年 7 月 1 日成立，行政機關設置之遲延不應歸責於民眾。
3. 訴求修法明定 82 年 7 月 1 日為時效取得基準日，保障制度真空期之民權。

七、 議會議員、地政局、鄉長、鄉代副主席、民進黨主任委員：

1. 陳奕誠局長（略）
2. 曹丞君議員（略）
3. 陳書建議員（略）
4. 林志東鄉長（略）
5. 陳錦泰鄉代副主席（略）
6. 民進黨馬祖黨部李哲宇主任委員（略）

八、 主席致詞：

1. 針對現行《離島建設條例》第九條第六項條文審查過於嚴苛提出質疑，要求地政機關應本於「還地於民」精神簡化程序。
2. 將於議會正式提案支持《連江縣土地所有權登記處理自治條例》，賦予基層公務員明確之行政準則。

### 九、建議修法專題報告：

1. 推動修正《離島建設條例》第 9 條第 6 項暨《馬祖地區土地申請返還實施辦法》等草案，並明定馬祖地區土地登記以民國 82 年 7 月 1 日為時效截止基準日等為本次修正之主軸。
2. 旨揭修正草案，係聘請我國律師界金學坪大律師主筆，原計畫當日蒞臨宣示本修法芻議版本，適逢馬祖當日全天關場，無法前來。但仍由本會會員多人協同參與修法討論後就事實與法律困窘鉅細靡遺報告與詳為說明，擬定修正之版本如下：
3. 《離島建設條例第九條第六項修正芻議》之版本：

#### 離島建設條例第九條第六項修正芻議

修正條文	現行條文	說明
<p>第九條第六項</p> <p>馬祖地區之土地，自民國三十八年起，非經有償徵收或價購等程序登記為公有，或已完成無主土地公告尚未登記為國有土地，致原土地所有人或合於民法物權編施行法第九條規定之視為所有人或其繼承人喪失其所有權者，<u>得隨時</u>依原土地所有人、視為所有人或其繼承人之申請返還土地，<u>不受民法第一編第六章消滅時效規定之限制</u>；或視為所有人或其繼承人，<u>得以民法物權編施</u></p>	<p>第九條第六項</p> <p>馬祖地區之土地，自民國三十八年起，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九條規定之視為所有人或其繼承人喪失其所有權，<u>土地管理機關已</u></p>	<p>一. 因應馬祖地區實施戰地政務之特殊背景，考量原土地所有人、視為所有人或其繼承人因配合軍事需求所生之損害或犧牲，倘強制規定原土地所有人、視為所有人或其繼承人須於本條例民國一百零二年十二月二十日修正施行之日起五年內提出返還土地之申請，不免有與民爭利之感，爰將五年之申請時效規定予以刪除，且不受民法消滅時效章節規定之限制，俾充分保障人民依憲法第十五條享有之財產權。</p> <p>二. 本項現行條文後段已規定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</p>

<p>行法第三條第二項不適用民法物權編關於登記之規定；或提出連江縣地政機關八十二年七月一日成立前，已依民法完成時效取得之原鄉耆老證明人、四鄰證明人或村（里）長所出具之證明書及視為所有人或其繼承人於占有期間設籍於申請返還土地所在或毗鄰村（里）之相關戶籍資料者，推定就其所申請返還之全部土地有符合民法時效取得之占有事實，則視為所有人或其繼承人之登記；倘原土地管理機關就辦竣所有權移轉登記之土地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。</p>	<p><u>無使用土地之必要者，應自本條例中華民國一百零二年十二月二十日修正施行之日起五年內</u>，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。</p>	<p>所有人或其繼承人辦理徵收、價購或租用，且依本條例第九條第七項授權訂定之馬祖地區土地申請返還實施辦法第十一條亦已明確規定申請返還土地案件，倘原土地管理機關就辦竣所有權移轉登記之土地有繼續使用之必要者，應於登記完畢後一年內開始辦理徵收、價購或租用作業，在土地管理機關有繼續使用土地之必要，仍應於申請返還之土地登記完畢後始得辦理徵收、價購或租用作業。惟本項現行條文所謂「土地管理機關已無使用土地之必要者」，易遭誤解此為申請土地返還之要件之一，影響所及如土地管理機關仍有繼續使用土地之必要，則一概不許人民提出申請，則人民得否提出申請恐將繫諸於土地管理機關之主觀意願，爰將前開文字刪除，避免本項規定前後矛盾，並避免土地管理機關動輒主張仍有繼續使用土地之必要以阻礙人民土地返還之申請。</p> <p>三. 我國民法物權編施行法第九條固已有「視為所有人」制度之設計，惟視為所有人或其繼承人往往因馬祖地區實施戰地政務而謀生不易遠走他鄉，長此以往致占有土地之證據難以蒐集保全，且相較臺灣本島早於日本統治時期即已布建地</p>
---	--	--

	<p>籍資料並辦理土地登記工作，馬祖地區卻遲於八十二年七月一日始成立福建省連江縣地政事務所，其依民法物權編施行法規定請求登記為所有人時，其占有期間之計算，應以民國八十二年七月一日為時效占有屆滿之基準日。致實務上常見視為所有人或其繼承人於申請土地返還時，每因須舉證證明超過六、七十年前所發生之事實不易而遭駁回，對視為所有人或其繼承人而言實屬過苛，使本項規定實施後成效不彰，爰適度轉換申請人舉證責任，俾能落實還地於民之立法美意。</p>
--	--

4. 馬祖地區土地申請返還實施辦法修正提案表（草案）之版本：

馬祖地區土地申請返還實施辦法修正提案表（草案） 115年04月17日

修正條文	原條文	修正理由
<p>第 5 條 前條第一項第二款所稱登記原因證明文件，指下列文件之一： 一、被政府機關登記為公有前持有之土地所有權狀或契據。 二、連江縣地政機關及國有財產管理機關八十</p>	<p>第 5 條 前條第一項第二款所稱登記原因證明文件，指下列文件之一： 一、被政府機關登記為公有前持有之土地所有權狀或契據。 二、連江縣地政機關六十二年七月三十一日成</p>	<p>1. 內政部 81 年 2 月 22 日台(內)字第 06932 號函核定「馬祖地區地籍航測計畫」，自 82 年 7 月 1 日起實施地籍整理，依序辦理地籍調查測量及土地登記。連江縣政府始於 82 年 7 月 1 日設立地政機關執行土地登記事務。依<u>民法物權編施行法第三條</u>規定：「(第 1 項)民法物權編所規定之登記，另以法律定之。<u>(第 2 項)物權於未能依前項法律登記前，不適用民法物權編關於登記之規定。</u>」是</p>

<p>二年七月一日成立前，已具備民法時效取得之證明文件。</p> <p>三、<u>在戰地政務 81 年 11 月 7 日解散後開始辦理地籍整理在公告期間已提出測量申請之文件，或總登記公告、無主土地公告代管期間已提出申請登記，地政機關已製作地籍調查表發給土地複丈成果之證明文件。</u></p> <p>四、其他足以證明取得所有權之有關文件。</p> <p>前項第二款之證明文件，得由聲請人提出一人以上之四鄰證明人或村（里）長出具證明書證明之。<u>證明人須於占有人申請登</u></p>	<p>立前，已依民法完成時效取得之證明文件。</p> <p>三、其他足以證明取得所有權之有關文件。</p> <p>前項第二款之證明文件，得由占有期間一人以上之四鄰證明人或村（里）長出具證明書證明之。該四鄰證明人，於占有人占有期間，需繼續為該占有地附近土地或房屋之所有權人或使用人。</p> <p>出具證明書之四鄰證明人或村（里）長，於被證明之事實發生期間，應設籍於申請返還土地所在或毗鄰之村（里）且具有行為能力。證明書應載明係證明人親自觀察之具體事實，而非推斷之結果，證明人並應親自到場</p>	<p>以，馬祖地區在 82 年 7 月 1 日前尚未設立地政機關就全縣所有土地辦理地籍調查及測量，其物權未能依法律規定登記，且尚未辦理土地總登記(第一次登記)公告，依法應不適用民法物權編關於登記之規定。又依民法物權編施行法第九條規定：「依法得請求登記為所有人者，如第三條第一項所定之登記機關尚未設立，於得請求登記之日，視為所有人。」是以，馬祖地區在八十二年七月一日始成立連江縣地政事務所及國有財產管理機關，<u>在地政機關成立前已完成民法第 769 條或第 770 條時效取得之條件者，於土地總登記(第一次登記)受理期間提出申請者，應得以視為所有人登記為所有人。</u></p> <p>2. 按行政院 82 年 6 月 28 日台八二財字第 21252 號函：「國有財產法於 82 年 7 月 1 日施行於馬祖地區。」是以，馬祖地區在 82 年 7 月 1 日前即非國有財產法的施行區域，人民在總登記的程序中申請土地登記案件，<u>在國有財產法施行前已完成民法第 769 條或第 770 條占有時效，且國家未經有償徵收或價購者，公產管理機關應非土地權利關係人，不能在土地</u></p>
--	---	---

<p><u>記時繼續為占有地附近同村或鄰村土地或房屋之所有權人或使用人</u>。證明人於原所有人(或繼承人)申請登記時，<u>應具有完全之行為能力</u>，並依土地登記規則第四十條及第四十一條規定辦理。但證明人如為前條之關係人而無完全之行為能力者，應由其法定代理人出具證明書。</p>	<p>或檢附其印鑑證明書。證明人證明之占有期間戶籍如有他遷之情事者，申請人得另覓證明人補足之。</p>	<p>總登記(第一次登記)的程序中囑託登記或異議。</p> <p>3. <u>土地總登記乃將已辦地籍調查測量、編定地號、製作地籍調查表、公布地籍圖之土地，公告後登載於土地登記簿之行政行為。申請人申請登記之土地，若在總登記公告期間無人提出異議，公告資料即可成為登記的基礎，進而完成土地權屬的確定。若未在期限內行使，往後就不得再主張異議，具有程序上「排除後訴」的效果。是以，土地總登記強調公告確定性，避免因無憑據的異議而拖延整體確定作業。</u></p> <p>4. <u>戰地政務時期國家因軍事原因占有土地係基於公法上事由(如徵收未完全、軍事需要)，其性質多屬「事實上管理」或「強制使用」，不屬「以所有意思占有」，並不符合得請求囑託登記為所有人之要件。此類國家以公共目的使用民地，未依法徵收者，其占有不因其使用而推定原權利人喪失占有，消滅原權利人占有權基礎，也不能以與軍方占有競合，作為作為拒絕申請人登記的理由。</u></p> <p>5. <u>地政機關辦理地籍調查測量經依台灣省政府民政廳 36 年 7 月 29 日頒布之「台灣省土地地目明細</u></p>
--	---	--

表」，編定為建、雜、田、旱、林、墓等地目之土地，即為建築用地或直接生產用地，地政機關不應再以莫須有的理由駁回。所謂「地目」，指土地使用現況的類別，又名「地貌」。所謂「等則」，指各種地目的優劣等級，又名「地力」，俗稱土地之好壞。地政機關依地籍調查資料編定地目等則，按土地之好壞作為課徵稅賦的基礎。是以，已編地目之農業用地，地政機關即不得任意增加法律所無之限制，應不得再以單純之「現場勘察地形高低起伏」、或「現為軍事設施」、或「比對歷史航照圖無耕作跡象」、或「占有已中斷」、或「目前沒有占有事實」作為駁回理由之餘地。因為在總登記(第一次登記)的程序中，目的在找回真正的所有人，得以民法物權編施行法第三條第二項，不適用物權關於登記之規定。

6. 總登記是一種「全面性」的登記程序，係針對一登記區內所有土地，依地籍調查、測量結果加以公告，並在公告期間內受理利害關係人的異議。其目的在於「確立第一次登記」之結果，作為日後土地登記的基礎。是以，土地

		<p>總登記或第一次登記公告代表國家透過地政機關，公開確認土地的調查及測量結果。<u>在特定登記過程中，地籍調查表與公告程序結合，即可作為輔助性登記依據之一。</u>又總登記公告後，只有在法律規定的特殊情形(如界址爭議裁定確定、測量錯誤確有證據、或辦理分割、合併使用需求)時，才得申請複丈辦理「更正登記」或「變更登記」，<u>不能再以「一般複丈」方式重新受理第三人測量同一筆土地，否則會動搖公告確定的成果，有違「一物一權」與登記確定性的要求。</u></p> <p>7. <u>戰地政務因軍事原因喪失占有土地，應由地政機關查明軍方占有有無辦理徵收、價購，如無徵收、價購等證明文件，應視為占有不中斷。</u></p> <p>8. 公有土地的登記時點，依據 62 年 4 月 3 日行政院台 62 內字第 2860 號函訂定發布之《逾總登記期限無人申請登記土地處理原則》規定，自無主土地公告程序終結，無人申請登記土地，由地政機關辦理收歸國有登記移由公產管理機關管理開始。在總登記的程序中，公產管理機關除徵收、價購取得證明文件之土地得囑託登記</p>
--	--	--

		<p>外，國家並無法律授權得以時效取得登記土地。況，<u>國家在未辦土地總登記前徵用民地僅有使用權，並無所有權，公產管理機關囑託登記應檢具證明文件，沒有證明文件，地政機關應予駁回登記。</u></p> <p>9. 依民法物權編施行法第 9 條規定：「依法得請求登記為所有人者，如第三條第一項所定之登記機關尚未設立，於得請求登記之日，視為所有人。」</p> <p>10. 地方制度法第 77 條規定：「<u>中央與直轄市、縣（市）間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之。</u>」馬祖地區的土地問題，行政院函示得以視為所有人登記，縣政府拒不執行，也不報請立法院院會議決，有牴觸上級機關法規命令之虞。</p>
--	--	--

#### 十. 鄉親代表建言（彙整）：

1. 多數鄉親陳述祖先遺留之土地田產因軍事佔用後，並於解嚴後遭收歸國有或縣有，至民人申請返還卻因證明人難尋，而多遭地政局及縣府訴願審議委員會駁回處分；或遭不動產糾紛調解委員會違法審議而喪失。
2. 多數鄉親強烈要求採納「四鄰證明」及「鄉里耆老」之證明，並回溯證明至【福建省連江縣地政事務所】成立於民國 82 年 7 月 1 日為最終時效佔有截止基準日，以作為占有事實之主要證據，並應確認地政機關成立前之占有期間，且應依法視為佔有不中斷。

3. 多數鄉親陳述地政局多有違法行政如；祖先遺留土地擅自「逕行分割」、或非因徵收、價購等而被違法登記為「國有、縣有」、連江縣政府訴願審議委員會及不動產糾紛調解委員會中委員不適任問題及行政不中立等違法處分；既有如軍備局、國有財產署、縣府公產單位等無土地證明文件、土地總登記時非權利關係人所提之異議，無調處必要，均被地政局違法核處異議成立，而逼迫民人須交付法院審理，嚴重剝奪憲法保障人民財產權益。（註：以上諸項爭議，應備文函請本縣議員及連江縣政府等卓處）
4. 有鄉親說：「局長，馬祖的歷史不是一張紙能寫完的。民國 82 年以前，馬祖連個地政事務所都沒有，你要鄉親去哪裡登記？現在你用『現行的法律』來要求『以前的長輩有舉證責任，四鄰證明若有虛偽會有刑責。』這叫行政怠慢嚇唬老實的鄉親和證人，不是民眾不舉證。在申請登記現場上是屢見不鮮的慘酷現象，情何以堪，局長你能體會得到嗎？」
5. 土地總登記旨在建立制度，證明文件多元，在特定登記的程序中土地四鄰證明書結合地籍調查測量的結果及土地總登記公告，應當要認定得作為登記原因證明文件之一。
6. 土地法第 59 條規定，私權糾紛應依法辦理調處，馬祖地區被軍方占用的土地地政機關卻逕以喪失占有或與軍方占有競合駁回人民申請登記。所持理由大多是依據行政程序法第 36 條：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束」。但行政程序法第 3 條第 3 項第 5 款規定「有關私權爭執之行政裁決程序不適用本法之程序規定。」顯然私權糾紛地政機關並沒有裁量權，更不能錯誤援引行政程序法駁回。
7. 已編定田、旱、林、建、雜、公、墓等地目土地，地政機關應依地質好壞編定地目等則課稅，不應以沒有占有事實駁回。軍事使用土地、機關用地、自來水用地、公園用地等公產管理機關沒有徵收或價購等足資證明所有權者，人民申請登記案件應以視為占有不中斷認定。
8. 請地政局公開土地徵用清冊，讓民眾得以公開閱覽。
9. 不動產糾紛調處委員會應依法審查異議人提出之證明文件，證明文件不完備，應駁回異議。
10. 土地四鄰證明書建議調整為申請登記時提出年滿二十歲以上居住在占有地附近村落土地所有人或房屋使用人為已足。

11. 101 年 7 月 31 日公告土地總登記之地號，未依法登載於土地標示部，造成司法機關未能依總登記程序審查，而以時效取得喪失占有認定，難以獲得救濟，請補登錄。
12. 101 年總登記申請案件延宕至今超過十年尚未作行政處分者，請地政局積極處理。
13. 土地法第 28 條規定限制人民土地使用面積，須報請中央地政主管機關核定，未經核定應不能作為駁回之理由。
14. 已經 108 年無主土地公告未登記為國有土地，建議以視為已登記為國有土地，適用《離島建設條例》第 9 條第 6 項規定，不能因作業延宕影響人民權利。
15. 據了解，重辦土地總登記之地號未經行政院核定，地政機關即擅自公告，如有違法應廢棄原公告，重新報請行政院核定後再重新依土地法第 48 條規定公告。
16. 徵詢異議公告期限過後，仍繼續違法受理公產管理機關提出異議，違反土地法第 60 條規定。
17. 已辦竣地籍調查及測量完成地籍調查表公布地籍圖之土地，依法應作為土地登記的基礎，不能再受理第三人辦理「一般複丈」，僅能受理原所有人申請「更正登記」或「變更登記」，但地政機關卻擅自逕為分割為多筆土地，重編地號，又不准許辦理合併，違反《地籍測量實施規則》第 193 條規定。
18. 視為所有人的土地總登記，未依據行政院 101 年 2 月 9 日召開「解決馬祖地區土地相關問題」第四次專案小組會議會商決議辦理，卻違法以土地登記規則第 118 條總登記程序過後主張一般時效取得審查。

#### 十一. 地政機關回應：

1. 說明目前受限於中央法令（民法、土地法）限制，部分案件因時效中斷認定困難。
2. 同意將本次會議所提之「82 年 7 月 1 日基準日」修法建議案函轉中央主管機關參採。

#### 十二. 會議共識與決議事項(含結語)：

1. **確立修法方向：**與會人員一致認同應推動修正《離島建設條例》第 9 條第 6 項暨《馬祖地區土地申請返還實施辦法》等草案，明定馬祖地區土地登記以民國 82 年 7 月 1 日為時效截止基準日。
2. **推動地方自治：**支持由縣議會審議《連江縣土地所有權登記處理自治條例》，納入多元證明文件（圖片、祖墳、行為能力人四鄰證明）之審查原則。
3. **發動集體連署：**現場彙整完成 [連署人數] 計達 60 份連署書，將由馬祖人民田產發展協會向行政院及立法院陳情。

十三、散會： 下午 17 時 00 分

---