

金門縣政府決定書

110 年度府訴決字第 012 號

訴願人 何 00

訴願代理人 何 00

原行政處分機關 金門縣地政局

代表人 葉媚媚（局長）

訴願人因申請土地登記事件，不服原行政處分機關中華民國（下同） 110 年 7 月 2 日地籍字第 1100005130 號函駁回之處分，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人依離島建設條例第 9 條之 3 規定於 109 年 6 月 2 日以雷返測字第 2600 號檢附土地四鄰二人證明等文件申請返還本縣金沙鎮浦邊測段 000-1 地號部分土地範圍，主張自 40 年 1 月 1 日開始至 60 年 1 月 1 日止計 20 年，於占有期間種地瓜、花生等作物為占有事實，依民法第 769 條規定以所有意思，20 年間和平、公然、繼續占有，完成占有時效請求返還登記為所有權人。109 年 9 月 30 日經會同訴願人及四鄰證明人到場指界測量，依指界範圍測繪後編列為金沙鎮浦邊測段 000-7 地號（下稱系爭土地），面積為 818.44 平方公尺。測量完竣後，訴願人於 110 年 6 月 18 日檢具四鄰證明書等文件，以雷返字第 200 號申請土地返還登記。案經原行政處分機關審查訴願人所主張占有要件核與民法第 769 條規定未合，且被證明耕種占有土地查核有不實，顯非證明人親自觀察之具體事

實，核與離島建設條例第 9 條之 3 第 3 項規定不符，爰依離島建設條例第 9 條之 3 第 4 項規定予以駁回申請。訴願人不服，向本府提起訴願。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原訴願人訴願意旨略謂：事實：訴願人何 00 於 109 年 6 月 2 日備妥地政局所規定相關證件，申請雷區土地返還一案，經找證明人二位高齡長者於 109 年 9 月 30 日配合地政局到場指界測量確認界址，完成地政所訂法律程序，以待核准案件下來，後經地政局發函所謂查證土地四鄰，無耕種占有事實，而將本案駁回，有關地政之查證事實，與實際有所出入，故將訴願之。理由：金門居民於 1949 年之前，在地自由耕種，過者與世無爭的生活，無奈國民政府轉進後，風雲為之變色，因應國共強占民地埋設地雷，強拆民宅構築工事，由於金門民風純樸，居民並無激烈抗爭，進而消極接受事實，歷經 81 年戰地政務解除，兩岸交流頻繁，已無緊張對峙氣氛，軍方遂於 102 年全面掃雷完畢，104 年開放雷區土地返還申請，轉型正義還地於民，此乃軍方美德，但地政局卻背離民意？請地政局嚴肅看待此事，地區土地乃先民渡海來此開墾，代代相傳，後因戰爭因素，地政局卻協助納入軍方無償使用及管理，本人有先祖遺留土地一塊，土名江兜(緊鄰后江灣)位於雷區暫編地號浦邊測段 000-7，世代耕種地瓜、花生等經濟作物，賴以維生，且有民國 29 年之典當契約，詳記四鄰位置及受栽條數等耕種之實(必要時可提供)，還有浦邊測段 000-2 祖墳一座，由此證明土地乃先人確實持有及耕種，而地政局作業程序卻是前後矛盾，109 年 9 月 30 日現場複丈時，本人已

請當事二位長者證人到場實地指界拍照，做證耕種事實，而地政局卻來函言經查證四鄰？無占有及耕種事實？試問地政局查證何人？1950 年後軍方已強制埋設地雷並架設鐵絲網，嚴禁百姓入內耕種，而當年耕種之人與四鄰幾乎已不在人世。軍方尚有同理心協助雷區土地原持有人整地、並做二次掃雷，確實掃出橫山雷一枚，60 迫擊砲彈一枚(有照片為證)，無疑是希望將乾淨土地，安全還地於民，地政局本應確實了解實情，不可便宜行事，以符合人民期待，本案申請人及現場證人均是高齡長者，又疫情期間，已不堪奔波勞碌，訴願人何 00 更望有生之年，請地政單位將當年軍方強占土地合理歸還，以慰歷代先人，訴願人何 00 年事已高，再三強調，必須對祖先有所交代，以免抱憾終身。

訴願人訴願補充理由書意旨略謂：一、緣訴願人前就坐落浦邊測段第 000-7 地號(暫編地號)土地，依離島建設條例第 9 條之 3 規定，向原處分機關申請返還土地所有權登記(收件案：雷返字第 200 號)，經原處分機關以四鄰證明書填載被證事項顯非個人親自觀察之具體事實，與民法第 769 條規定要件不符云云，駁回訴願人之申請。二、按「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。」、「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：…二、主旨、事實、理由及其法令依據。」行政程序法第 43 條、第 96 條第 1 項第 2 款定有明文。三、按「所謂行政處分之「理由」指論述認定事實所憑證據、證據評價、適用法令之見解、法令適用於事實關係的涵攝過程，及對於法律效果行

使裁量權時，其斟酌之因素等，其目的在使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會。」最高行政法院 101 年度判字第 65 號著有判決。四、查本件訴願人依離島建設條例第 9 條之 3 第 1 項、第 2 項第 3 款之規定，提出雷區土地所在二人以上之四鄰明具證明書之人並符合同條例第 3 項所載，於被證明之事實發生期間，設籍於申請還土地所載或毗鄰之村里且具有行為能力，證明書並載明約計土地面積及證明人親自觀察之事實，而非推斷之結果之意旨，惟原處分機關駁回申請人之說明，僅記載「經查證土地四鄰明，證實所請土地無耕作占有事實，證明書填載證明是項顯非證明人親自觀察之具體事實」，然原處分所指述之「無耕作占有事實」，「證明書填載顯非證明人親自觀察之具體事實」，皆無任何所憑調查證據之說明，亦無任何依其調查證據結果之論述及評價，是原處分機關駁回申請人之申請，顯然欠缺論述認定事實所憑證據、證據評價、適用法令之見解、法令適用於事實關係的涵攝過程，依上揭最高行政法院判決意旨，自不能認原處分已附具理由，應屬違法之行政處分。五、復按「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。」行政程序法第 102 條定有明文。六、又依大法官會議第 709 號解釋理由書明載：「人民依法申行政機關為特定行政行為時，行政機關須就其申請否符合法定程序要件予以審查，於認為符合法定程序

要件後，始據以作成行政處分，故人民申請之要件亦屬整體行政程序之一環，法律有關人民申請要件之規定，自亦應符合正當行政程序之要求。」七、復依離島建設條例第 9-3 條規定修正說明：「解決金門地區民眾長期訴求返還雷區範圍內土地等問題，並考量該地區因屬戰地而佈雷致當地居民長期喪失該地區土地之權利或占有之特殊歷史背景及為落實還地於民政策，參照八十七年六月二十四日廢止之「金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例」無償返還土地予原土地所有權人之規定，爰擬具本條例第九條之三修正草案」，依上開修正說明可知，該條規範目的，在使世居金門地區，因特殊歷史背景而喪失土地權利或占有之原所有權人，得以取回土地權利，落實還地於民政策，基此，原土地權利人取回土地權利兼有排除因歷史因素所致對人民財產權侵害之不利益，是此與一般單純授予利益之行政處分有所不同，而依前揭大法官會議第 709 條解釋意旨，就人民依法申請行政機關返還土地時，對申請要件之審查過程，為申請整體行政程序之一環，自應符合正當法律程序之要求，本案訴願人已依該條規定依法提出相關資料及證明，是如原處分機關對訴願人之申請案為審查時，應於做成處分前，應通知會給予訴願人就相關審查要件之調查為陳述意見之機會，俾使人民得以對行政機關之審查，適時提出就補充或補正，尤以離島建設條例第 9 條之 3 規定之四鄰證明書，因立法之歷史背景使然，符合條件之證明人，幾為近百歲耆老，是如行政機關欲對四鄰證明人進行調查，實不宜由公務員突然暗訪，且以近乎誘導式、威脅性之詢問語氣方式，致使百歲老人受驚而難以

陳述真實情況，而應事前以書面通知關係人，並予訴願人出席機會，俾使訴願人有辯明陳述之機會，然本案訴願人於依法提出申請後，原處分機關並未曾通知給予訴願人陳述意見或補正之機會，即遽做成否准訴願人之申請，難認符合正當法律程序之要求，亦非適法顯然。經查詢本案四鄰證明人之一王老先生說法，與地政局查證有嚴重出入，顯然地政局有先入為主，意圖使人無法正當申請之實。而本暫地號內尚有祖墳一座，歷年清明都有祭掃。及民國二十九年典當契約，有詳細地名及四界分名歷代栽種事實。八、綜上所述，本件原處分機關所為原處分自有違背法令情事，懇請鈞府明鑑後撤銷原處分，俾保訴願人之權益，實感德便云云。

原行政處分機關答辯意旨略謂：一、按「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，中華民國六十年四月三十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，得於本條例一百零四年五月二十六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。」、「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。」、「前項第三款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，並

應會同權利人到場指界測量確認界址，經土地所在地地政機關通知二次均未到場者，駁回其申請。上開證明書應載明約計之土地面積及係證明人親自觀察之具體事實，而非推斷之結果。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。」，分別為離島建設條例第 9 條之 3 第 1、2、3 項所明定。本案訴願人係以雷區土地所在二人之四鄰證明書為證明文件，主張合於民法規定時效完成取得土地所有權，申請系爭土地返還登記，先予敘明。二、本案土地四鄰證明書載明被證明人自民國 40 年 1 月 1 日開始至 60 年 1 月 1 日止計 20 年，在占有系爭土地上種植花生、地瓜等作物，主張依民法第 769 條規定以所有意思二十年間和平、公然、繼續占有完成時效請求登記為所有權人。案經對證明人所證明事項進行訪查，證明人表明系爭土地，早年有在種植，38 年軍隊來就開挖壕溝後就無法進入耕種，斯時在耕種之位置時間、面積有約壹千伍佰多栽(約 500 平方公尺)我知道，該現況為雜草地並無耕種痕跡，訴願人主張以種植為目的占有系爭土地，應係屬占有不實。又查該土地係坐落在農田以外之海岸線範圍之土地為未登記土地，依土地法第 41 條規定屬於第三類之海岸土地，應免予編號登記，嗣 88 年地籍圖重測後始編列地號之未登記土地，可證斯時應無人耕作使用。三、綜上，本案依所附四鄰證明文件、調查證據及 43 年總登記測繪之地籍圖及地籍圖套繪金門地區 57 年航照空拍圖之審查結果(如附件 3)，並證諸證明人陳述，系爭土地於證明書所載占有期間無耕作占有事實，且民國 38 年軍隊來將海岸線圍起來係為軍事禁區並不能進入，係為雜草叢生防

風林，無法在種植使用，顯有主張占有不實，如有耕種使用狀態於 43 年本縣土地總登記測繪之地籍圖應有丘形記載，訴願人主張完成時效占有顯有不實，核與離島建設條例第 9 條之 3 第 3 項所規定「上開證明書應載明約計之土地面積及係證明人親自觀察之具體事實，而非推斷之結果」不合。訴願人依離島建設條例規定主張時效取得申請返還雷區土地，即有不符民法「以所有之意思，二十年間和平、公然、繼續占有他人未登記之不動產，得請求登記為所有人」規定。是以，主張合於民法規定時效完成取得土地所有權，非徒以訴願人已提出土地四鄰證明書之形式證明為已足，本局經實質審查訴願人未具備民法第 769 條規定之所有權取得時效之要件，爰依離島建設條例第 9 條之 3 第 4 項規定予以駁回，並無違誤。

原行政處分機關補充答辯意旨略謂：一、本案上開駁回處分書於 110 年 7 月 13 日送達，惟訴願人不服上開處分於 110 年 7 月 16 日提起訴願。本局並於 110 年 8 月 6 日地籍字第 1100005775 號提出答辯在案，訴願人又再於 110 年 8 月 6 日檢送訴願補充理由書。有關訴願人所提訴願補充理由書檢附民國 29 年典契證明系爭土地為訴願人所有，查本案係主張完成時效申請返還，並非以佈雷前之土地權利證明文件申請返還土地，且該典契內載明立典契人何○○「今因乏項托中引就與何心用處典出大銀肆拾肆元…」尚未能證明系爭土地為訴願人所有，又典契標的座落未能證明是系爭土地。另所請案內有祖墳一座位於浦邊測段 000-2 地號土地，業已由何清城君向管理機關國產署於 106 年 6 月 30 日登記申

請購回，何 00 君於 108 年 6 月 17 日辦理繼承登記。二、本案訴願人依離島建設條例第 9 條之 3 規定，檢附雷區土地所在二人之四鄰證明書提出申請，訴願補充理由書稱行政機關不宜暗訪對四鄰證明人進行調查，訪查紀錄不符合法律程序，應屬違法不當，依行政程序法第 36 條，行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意；行政程序法第 38 條規定行政機關調查事實及證據，必要時得據實製作書面記錄。復依行政程序法第 103 條第 5 款「行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者」等程序辦理。三、另訴願人稱行政機關審查要件不符，應給予訴願人補正陳述之機會，查本案依離島建設條例第 9 條之 3 第 4 項規定，所檢附證明文件有不全者才須通知補正，惟旨案並非證明文件有不全，非徒以訴願人已提出土地四鄰證明書之形式證明為已足，系爭土地於主張占有期間無耕作事實，顯有主張占有不實，即有不符民法「以所有之意思，二十年間和平、公然、繼續占有他人未登記之不動產者，得請求登記為所有人」規定；本局經實質調查訴願人未具備民法第 769 條規定之所有權取得時效之要件，爰依離島建設條例第 9 條之 3 第 4 項規定予以駁回，並無違誤等語。

理 由

一、按離島建設條例第 9 條之 3 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，中華民國六十年四月三十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，得於本條例一百零四年五月二十六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。(第 3 項) 前項第三款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，並應會同權利人到場指界測量確認界址，經土地所在地地政機關通知二次均未到場者，駁回其申請。上開證明書應載明約計之土地面積及係證明人親自觀察之具體事實，而非推斷之結果。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。(第 4 項) 第一項申請返還土地案件應檢具之證明文件有不全者，土地所在地地政機關應通知申請人於三個月內補正；不能補正或屆期未補正者，駁回之。…(第 7 項) 第一項雷區範圍內之未登記土地辦理土地所有權第一次登記，該土地於佈雷前已完成時效占有，因佈雷而喪失占有者，視為占有不中斷；其登記案件審查之補正、公告期間及證明人之資格、條件等，準用第 3 項及第 4 項規定。」是訴願人依離島建設條例第 9 條之 3 申請返還土地，須於申請期限內，提出足以證明土地為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證明文件，如提出四鄰證明書，證明係民法第 769 條規定時效取得之占有人者，證明書內容

應載明土地面積及確能證明有占有之事實。又有關金門地區早期耕地計算單位一坵若干條栽如何換算現行面積單位，依 81 年版金門縣志卷 4 政事志 707 頁之記載略以「民國初，民間耕地之計算面積，即以植地瓜藤 1350 條為一畝；．．．」而此所稱之畝，當指通用於民間之市畝而言，依主管機關經濟部標準檢驗局資料，一市畝為 666．666 平方公尺，則 2025 條栽約為 1000 平方公尺。又本府前曾向金門縣農業試驗所函查條栽換算面積，該所以 89 年 4 月 11 日農研字第 142 號函復略以：「有關金門地區早期（清代、民國初）耕地面積一坵若干條栽如何換算現行面積單位，．．．據民間傳統一般用法，所謂條栽，即是以種植甘藷多少條栽（蔓栽）（現簡稱為多少栽）為準，．．．若換算為現行公畝數，則每 10 公畝（即為一重劃坵、1000 平方公尺）相當於 2500 栽至 2800 栽之間。」（臺北高等行政法院八十九年度訴字第六九六號判決參照。）

二、查訴願人依離島建設條例第 9 條之 3 規定於 109 年 6 月 2 日以雷返測字第 2600 號檢附土地四鄰二人證明等文件申請返還本縣金沙鎮浦邊測段 000-1 地號部分土地範圍，主張自 40 年 1 月 1 日開始至 60 年 1 月 1 日止計 20 年，於占有期間種地瓜、花生等作物為占有事實，依民法第 769 條規定以所有意思，20 年間和平、公然、繼續占有，完成占有時效請求返還登記為所有權人。109 年 9 月 30 日經會同訴願人及四鄰證明人到場指界測量，依指界範圍測繪後編列為金沙鎮浦邊測段 000-7 地號（下稱系爭土地），面積為 818.44 平方公尺。測量完竣後，訴願人於 110 年 6 月 18 日檢具四鄰證明書等文件，以雷返字第 200 號申請

土地返還登記。惟經原處分機關於 110 年 6 月 15 日訪談四鄰證明人王 00 時稱：「(申請人所申請之土地)自日據時由他父親就有在種植，迄國軍來就將該土地圍起來不可以進入耕種，海岸線挖壕溝防止戰車進入申請人就沒有在該土地種植使用，所申請的土地位置我知道，所耕種面積約壹仟伍佰多栽。…國軍於 38 年來就沒有在種植，因海岸線軍隊鐵絲網圍起來不能種植…」等語。四鄰證明人何 00 於 110 年 6 月 15 日則陳述：「申請人早年我知道有土地，所耕種的面積有多少我也不知，於 38 年軍隊來挖壕溝就不能進入耕種，所種植土地位置我知道。…於 38 年軍隊來就沒有在種植，因該土地被軍方用鐵絲網圍起來不可以進入種植…」有金門縣地政局受理返還土地取得所有權登記案訪查紀錄表影本 2 份附卷可稽，互核二人陳述除面積外，大致均稱 38 年後即未有占有事實，有關面積之陳述則或稱不知，或指稱僅有 1500 多栽（換算約 500 多平方公尺），少於現場指界及證明書提及之 800 平方公尺（依前開標準換算約 2000 栽至 2240 栽）。

三、按行政程序法第 43 條規定：「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。」本件證明人前往指界現場了解實際指界範圍四至，嗣再經原處分機關承辦人員告以證明人證明之法律責任後，所為翻異之前證明訴願人耕作事實之陳述，其真實性自較為可信；是以，訴願人顯無法舉證證明在系爭土地上有耕作、占有之事實。原處分機關斟酌訴願人無法舉證證明在系

爭土地上有耕作、占有之事實，不符民法第 769 條時效取得規定而以系爭函予以駁回，核無違誤。

四、未查離島建設條例第 9 條之 3 第 4 項規定，申請返還土地案件應檢具之證明文件有不全者，土地所在地地政機關應通知申請人於三個月內補正；不能補正或屆期未補正者，駁回之。本件證明文件並無不全，訴願人主張復與事實不符業如前述，故與上開應通知補正之情狀尚屬有別；又行政程序法第 102 條規定行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，應通知處分相對人陳述意見，而侵害或影響人民自由或權利之行政處分，自係指積極地對人民的自由或既存的權利為限制或剝奪，並不包括消極地駁回人民的請求。蓋前者已改變處分相對人現狀，新增不利於處分相對人之法律效果，後者係維持現狀，僅未增加駁回處分相對人有利之法律效果。況且，行政程序法第 103 條第 5 款：「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：…… 行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。」第 114 條第 1 項第 3 款：「違反程序或方式規定之行政處分，除依第 111 條規定而無效者外，因下列情形而補正：…… 應給予當事人陳述意見之機會已於事後給予者。」第 2 項規定「前項第 2 款至第 5 款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。」原行政處分機關於作成原處分時，固未給予訴願人陳述意見之機會，惟於訴願階段，訴願人已於其所提出之訴願書充分陳述意見，亦即此未給予陳述意見之瑕疵，已因此而補正。訴願人訴稱原

處分機關未依據土地登記規則第 56 條之規定通知補正，或依行政程序法規定給予陳述意見之機會一節，所訴尚不足採。另訴願人主張系爭土地之典契及祖墳存在，均無從推翻系爭土地自民國 38 年國軍進駐金門後已無耕作使用之事實，所訴亦不足採。再者，行政處分之「補記理由」是指行政處分原未記明理由或理由不完全，事後記明，使原欠缺理由之瑕疵消失，依行政程序法第 114 條第 2 項規定，應僅得於訴願程序終結前為之，本件原處分機關於訴願程序中，曾以 110 年 8 月 6 日地籍字第 1100005775 號函提出答辯書，表示「本案依所附四鄰證明文件、調查證據及 43 年總登記測繪之地籍圖及地籍圖套繪金門地區 57 年航照空拍圖之審查結果，並證諸證明人陳述，系爭土地於證明書所載占有期間無耕作占有事實，且民國 38 年軍隊來將海岸線圍起來係為軍事禁區並不能進入，係為雜草叢生防風林，無法在種植使用，顯有主張占有不實，如有耕種使用狀態於 43 年本縣土地總登記測繪之地籍圖應有坵形記載，訴願人主張完成時效占有顯有不實，核與離島建設條例第 9 條之 3 第 3 項所規定『上開證明書應載明約計之土地面積及係證明人親自觀察之具體事實，而非推斷之結果』不合。」等語，則原行政處分必須記明之理由已於事後記明者，原瑕疵即屬依法補正，併此敘明。

五、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，決定如主文。

金門縣政府訴願審議委員會

主任委員 李增財

委員 翁正義

委員 陳素鶯

委員 沈炎平

委員 楊延壽

委員 楊士擎

委員 顏郁芳

委員 吳佩雯

中 華 民 國 1 1 0 年 1 0 月 2 8 日

縣 長 楊 鎮 浯

如不服本決定，得於決定書送達之次日起2個月內向臺北高等行政法院（臺北市士林區文林路725號）提起行政訴訟，並抄副本送本府。