

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：新北市鶯歌區公所。

貳、案由：原臺北縣鶯歌鎮公所（即現新北市鶯歌區公所）受理「福德正神神明會」申報公告時，疏於審核，相關作業程序流於形式，損及真正權利人財產權益，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

依據日治時期土地臺帳記載，鶯歌庄○○○31、31-1、41、41-1番地，其業主為「福德正神」，管理人為「王○○」¹，臺灣光復後，民國（下同）36年7月1日土地總登記時，地段別改為鶯歌鎮○○○段，仍將31、31-1、41、41-1地號土地所有權人姓名登記為「福德正神」，管理者登記為「王○○」，之後再陸續分割新增為31、31-1、31-2、31-3、41、41-1、41-2、41-3、41-4、41-5、41-6地號等11筆土地（下稱系爭土地），並因道路開闢需要，將其中31-1、31-2、41-2、41-3、41-5、41-6地號徵收為公有，其餘31、41-1、31-3、41、41-4地號，則因地籍圖重測，重新編配標示為新北市鶯歌區○○○段1046、1043地號，以及○○○段105、157、158地號，所有權人姓名仍登記為「福德正神」。

90年間，王○○檢具相關文件，自稱其先祖「王○○」等人因共同信仰前於明治37年組成「福德正神神明會」，並將系爭土地登記為「福德正神」所有，經向原臺北縣²鶯歌鎮公所（下稱原鶯歌鎮公所）申請公告並獲核

¹ 31、41、41-1番地之管理人原為「廖○○」，嗣於明治43年變更為「王○○」；31-1番地係於昭和14年分割自31番地，管理人為「王○○」。

² 配合99年12月25日臺北縣升格為直轄市並更名為新北市，臺北縣政府更名為新北市政府，29鄉鎮市亦改為區。

發「福德正神神明會」信徒名冊、系統表及財產清冊後，除領取提存之徵收補償費外，嗣向新北市政府申請更名為「福德正神」，據以向土地登記機關申辦系爭土地管理者變更登記，之後訴請坐落系爭土地上之「永安宮」應騰空返還土地及相當於租金之不當得利。

「永安宮」則主張其為當地著名之土地公廟，乃當地信徒於清治期間捐地，並在系爭土地上以土石砌建而成，之後幾經改建，73年間完成修建為如今之「永安宮」，與土地登記簿上之所有權人「福德正神」為同一間廟、同一權利主體，因此除反訴其為系爭土地之所有權人外，更認為原鶯歌鎮公所及新北市政府疏於查證「福德正神」與「永安宮」為同一權利主體，亦未依內政部函示意旨，率予核准「福德正神神明會」更名登記，致「永安宮」原有權益受損，而向本院陳訴。

經函請新北市政府民政局、地政局、新北市鶯歌區公所（下稱鶯歌區公所）、內政部查復說明，最高法院審理終結³後，於112年5月16日詢問新北市政府民政局、鶯歌區公所等相關機關主管人員。經調查發現，原鶯歌鎮公所涉有違失，應予糾正促其注意改善。茲綜整事實與理由如下：

原鶯歌鎮公所（即現鶯歌區公所）明知「永安宮」為系爭土地使用人，且長期主張其與系爭土地登記名義人「福德正神」為同一權利主體，惟該所90年受理「福德正神神明會」申報公告時，疏於審核，不僅未察送審文件有諸多不合理之處，又未前往實地會勘，也未通知土

³ 本案案情涉及臺灣新北地方法院 108 年度重訴字第 30 號、臺灣高等法院 109 年度重上字第 498 號「福德正神神明會」與「永安宮」間拆屋還地等事件，臺灣高等法院判決確認「永安宮」就新北市鶯歌區○○段 105、157、158 地號，以及新北市鶯歌區○○○段 1043、1046 地號土地之所有權存在後，兩造分別提起上訴，嗣經最高法院 112 年度台上字第 42 號民事裁定，兩造上訴均駁回。

地使用人陳述意見，僅憑書面資料就遽為公告，相關作業程序流於形式，損及真正權利人財產權益，確有未當。

一、「地籍清理條例」施行前，神明會組織管理及問題處理方式係比照「祭祀公業土地清理要點」規定辦理。

(一)臺灣光復初期因當時環境因素及時代背景，政府對於神明會組織管理及問題處理方式，係將神明會視同寺廟予以登記管理⁴，嗣內政部70年4月3日訂定「祭祀公業土地清理要點」後，基於神明會土地與祭祀公業土地同屬公同共有性質，爰將神明會案件之處理方式改為比照「祭祀公業土地清理要點」規定辦理。內政部73年5月7日即函⁵釋略以：神明會會員（信徒）名冊公告案比照「祭祀公業土地清理要點」規定辦理。至「地籍清理條例」97年7月1日施行後，以神明會名義登記土地之清理則依該條例第三章各條文規定辦理。

(二)根據行為時「臺灣省祭祀公業土地清理辦法」第8條第1項規定：「祭祀公業土地申報案經審查無誤後，縣（市）政府（民政單位）應於土地所在地之鄉（鎮、市、區）公所及其土地、祠堂、辦公處或祖墓等所在地之村、里辦公處公告及陳列現派下全員名冊、派下全員系統表、土地清冊30日；並將公告文副本及有關資料交由申報人於公告之日起連續刊登於當地通行報紙3日。」

(三)另外參考黃懷遠、黃明芳編著《神明會實務與法令廣輯》（85年12月初版，第12頁至第14頁）其中神明會疑義答客問第29、26、27、28點所述指出，「神

⁴ 內政部 45 年 4 月 20 日台(45)內民字第 87970 號代電略以：「查神明會既以信仰崇拜神佛為對象，如無不法情事可各依其性質，比照寺廟登記規則予以登記管理，無另訂單行法規之必要……」。

⁵ 內政部 73 年 5 月 7 日台內民字第 226120 號函。

明會信徒或會員組成目的，有因祭祀同一神明，從事同一行業，同一地區人士之集合或結拜兄弟會所組成，其成員非同一姓氏或族人，如無原始規約憑證或其他出資人證明文件，則無從認定該神明會組織成員，而受理其申請案件。」因此，「申請神明會會員（信徒）名冊最重要文件為『原始規約憑證』，上述文件係認定神明會原始出資人（共同共有人）最重要文件，如缺上述文件，則無從辦理。」

「若確因年代久遠無法提出原始規約憑證，而能檢附其他足資證明該神明會成立時組織成員或出資證明等佐證文件，主管機關得斟酌其實際情況辦理。」所謂其他佐證文件，例如「載有會員（信徒）之會簿、先賢（布）聯、石碑、木牌或文獻記載資料。」

二、原鶯歌鎮公所明知王○○申請核發「福德正神神明會」相關表件時，無法提出原始規約憑證，僅檢附相關布條相片，卻仍簽准辦理公告徵求異議，並於90年間核發「福德正神神明會」信徒名冊、系統表及財產清冊。

（一）「福德正神神明會」係由申請人王○○於90年8月12日檢附信徒名冊、系統表及不動產清冊向原鶯歌鎮公所申請公告及核發相關表件，該所於90年8月29日簽准公告徵求異議，嗣於90年9月5日辦理公告⁶，因公告期滿無人異議，爰於90年10月19日⁷發給信徒名冊、系統表及財產清冊，並敘明「本案經公告一個月後無人提出異議，且係應台端之申請而發給，

⁶ 原鶯歌鎮公所 90 年 9 月 5 日北縣鶯民字第 12933 號公告。鶯歌區公所並稱，該信徒名冊、系統表及財產清冊等資料，張貼於二橋里辦公處公告欄公告 30 日，並通知申報人王○○於公告之日起連續刊登當地通行報紙 3 日；申報人王○○將上述公告刊登於太平洋日報 90 年 9 月 10 日第 19 版、90 年 9 月 11 日第 16、17 版、90 年 9 月 12 日第 20 版等語。

⁷ 原鶯歌鎮公所 90 年 10 月 19 日 90 北縣鶯民字第 15157 號函。

無確定私權之效力，檢還加蓋本所印信、發文字號之會員名冊、系統表及財產清冊，嗣後倘有任何糾紛，應由權利關係人訴請法院裁判，概與本所無關。」

- (二)據王○○當時相關送審資料顯示，其於申請時自承，因年代久遠，無法提出原始規約憑證，但從神明福德正神頸間尋獲布條題字壹件（其當時檢附照片2張，如圖1、圖2），以此說明「福德正神神明會」乃其先祖王○○及其長男、次男共3人，因共同信仰所組成，且將部分祖產土地桃園廳海山堡○○○庄31番、41番及41-1番等3筆土地登記為「福德正神」所有，以供奉神明福德正神為目的，請原鶯歌鎮公所依內政部80年4月17日函⁸示：「……若因年代久遠無法提出原始規約憑證，而能檢附其他足資證明該神明會成立時組織成員或出資證明等佐證文件，主管機關得斟酌其實際情況，逕依職權認定。」辦理。

⁸ 內政部 80 年 4 月 17 日台（80）內民字第 915560 號函。



圖1 布條照片



圖2 神像照片

註：該布條（照片）題字全文摘錄如下：「明治三十七年末王○○有靈感歷代生活清苦變豐順乃福德正神之賜今與長男○○次男○○將部份祖產桃園廳海山堡○○○庄叁拾壹番四拾壹番四拾壹番一壹登記福德正神其地收益旧式月式日祭祀福德正神後聚餐男性子孫共守此規」。

（三）原鶯歌鎮公所承辦人明知申請人無明確之出資證明，僅附布條相片予以佐證，仍循內部行政程序，簽經課長、秘書逐一核章後，由主任秘書代為決行，同意辦理公告徵求異議。

（四）新北市政府及鶯歌區公所於本院調查時均表示，該所係依內政部73年5月7日函釋代為公告，公告方式比照「祭祀公業土地清理要點」辦理，民政機關（單位）受理申報後，依所附文件予以形式審查，並辦理公告，無確定私權之效力，如有爭執，屬於私權範圍，應由權利關係人循司法途徑解決云云。

三、申請人王○○檢附之送審資料有諸多不合理之處，原鶯歌鎮公所竟疏於審核，率予公告，相關作業程序流於形式，損及真正權利人財產權益，確有未當。

- (一)針對神明會申報案件，民政機關（單位）受理後固係依所附文件予以形式審查，惟所謂形式審查並非不為審查，主管機關除應審究申報人所送相關申報表件是否具齊，程式是否相符外，仍應依一般常識經驗法則判斷證明文件之紙張、書寫工具、印章形式是否符合設立年代而非近期製作，並應依據所附文件、書表及其職務上已知悉之資料，綜合判斷申請事項有無明顯錯誤、遺漏或矛盾等情形，須形式審查結果沒有疑義，受理機關始能代為公告徵求異議。
- (二)如上所述，原始規約憑證既是認定神明會原始出資人最重要之文件，縱因年代久遠無法提出原始規約憑證，亦應檢附其他足資證明該神明會成立時組織成員或出資證明等文件，以為審查依據。然而「福德正神神明會」既未提出原始規約憑證，亦無明確的出資證明，僅附具布條照片（尚非布條本體），則該布條照片是否得作為佐證文件，是否足資證明該神明會之沿革與該神明會成立時之組織會員，不無疑義。
- (三)進一步而言，倘該布條確是繫於神明頸間，又是從明治年間留存至今，則其年代前後歷經將近百年之久⁹，但從該布條照片來看，其成色卻是鮮艷的紅色，沒有任何褪色、斑黃受潮，或因燒香祭祀燻黃燻黑等跡象，與常理不符。
- (四)再從該布條題字內容來看，其自稱「福德正神神明會」的設立人為王○○父子3人，究其組織成員，核與一般神明會之成員係因同鄉、同姓、同一行業、同一村莊、結拜金蘭或純粹認同某一特定神明

⁹ 明治 37 年為西元 1904 年，90 年申請時為西元 2001 年，前後歷經 97 年。

所結合的人士，性質迥異，其等縱使有祭祀神明之需要，亦無特別成立神明會之必要。

(五)又該內容自稱「福德正神神明會」起源於明治37年末，但王○○從明治43年始成為管理人，之前的管理人為廖○○，但不論題字內容或附具之會員（信徒）名冊，卻均未將廖○○列名其中，與日治時期土地臺帳記載內容顯有不符。

(六)甚且，該內容所稱之41-1番地係於明治41年始分割自41番地，從所附日治時期土地臺帳明顯可稽，果若「福德正神神明會」確係設立於明治37年末，則設立當時理應無41-1番地之存在。

(七)鶯歌區公所雖然辯稱，該所係依申報人之申報代為公告，且核發之相關表件無確定私權之效力，如有爭執，應由權利關係人循司法途徑解決云云。惟查原鶯歌鎮公所90年10月發給「福德正神神明會」信徒名冊、系統表及財產清冊等文件後，王○○隨即於90年11月以「福德正神神明會」管理人之名義，委託第三人持憑上述文件向地政機關申請領取提存之徵收補償費，合計領取徵收補償費共計新臺幣2,409,922元，已損及真正權利人之財產權益，足見該所所言與實際運作情形不符，該所申辯各節洵屬卸責之詞，企圖規避審查之責，不足為其免責之論據。

四、「永安宮」自86年起即陸續向原鶯歌鎮公所申請辦理其與系爭土地登記名義人「福德正神」為同一權利主體證明。原鶯歌鎮公所明知「永安宮」為系爭土地使用人，且長期主張其與「福德正神」為同一權利主體，然90年受理「福德正神神明會」申報公告時，既未前往實地會勘，也未通知土地使用人陳述意見，僅憑書面資料就遽為公告，實屬率斷。

- (一)根據行政程序法第36條規定：「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。」第39條前段規定：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。」第40條規定：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品。」第41條前段規定：「行政機關得選定適當之人為鑑定。」第42條前段規定：「行政機關為瞭解事實真相，得實施勘驗。」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。」
- (二)「永安宮」是坐落系爭土地上之土地公廟，82年8月經原鶯歌鎮公所初審核轉原臺北縣政府補辦寺廟登記，嗣於83年12月經原臺北縣政府備查信徒名冊，乃系爭土地使用人。
- (三)自86年起，「永安宮」即陸續向原鶯歌鎮公所申請核發其與「福德正神」為同一權利主體證明，惟經原鶯歌鎮公所要求應依「臺北縣辦理土地所有權名義登記為奉祀之神明申請變更為寺廟所有作業程序」規定辦理，即須土地所在地之村里長、鄉鎮市民代表（1人以上）、土地使用人、地方耆老（世居該村里1人以上）、原土地所有權管理者、土地所在地地政事務所，全數出席參加會勘。如果原土地管理者死亡，仍須由其後裔參與會勘。¹⁰原鶯歌鎮公所並

¹⁰ 據新北市政府民政局表示，針對寺廟所有土地其所有權人名義登記為所奉祀之神明，擬申請變更登記為寺廟之名義等情，內政部雖然曾於70年6月18日函釋，得由寺廟管理人列舉沿革及登記經過，呈報主管機關刊登新聞公告（3天）期限（1個月）徵求異議，經無人異議後發給證明，持向地政機關辦理土地所有權名義變更登記。惟鑑於土地產權價值甚鉅，為求審慎處理，爰仍由各該轄管鄉鎮市公所先行查明後，再行辦理公告。該府並本於職權

請「永安宮」應檢附原管理人王○○除戶全戶戶籍謄本、其後裔系統表及全戶戶籍謄本，以便該所召開實地勘查工作。

- (四)上述會勘工作固因原鶯歌鎮公所須原管理人王○○後裔共同會勘為由擱置辦理，姑且不論原鶯歌鎮公所上述要求是否過當，惟原鶯歌鎮公所對於「永安宮」為系爭土地之現使用人且長期主張其與系爭土地登記名義人「福德正神」為同一權利主體等情，自應知之甚詳，然而原鶯歌鎮公所90年受理「福德正神神明會」申報公告時，不僅對於送審文件諸多不合理之處置若罔聞，亦未前往實地會勘，更未通知土地使用人「永安宮」陳述意見，相較「永安宮」申請核發同一權利主體證明的審查標準，原鶯歌鎮公所對於「福德正神神明會」申報公告的審查顯然過於寬鬆，僅憑書面資料就遽為公告，實屬率斷。

- 五、綜上所述，原鶯歌鎮公所明知「永安宮」為系爭土地使用人，且長期主張其與系爭土地登記名義人「福德正神」為同一權利主體，惟該所90年受理「福德正神神明會」申報公告時，疏於審核，不僅未察送審文件有諸多不合理之處，又未前往實地會勘，也未通知土地使用人陳述意見，僅憑書面資料就遽為公告，相關作業程序流於形式，損及真正權利人財產權益，確有未當，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送內政部轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：王美玉