

馬祖連江縣之司法發展與省思

曹爾忠

從執法到立法的公職生涯

一、戰地政務時期警政憶往

民國 67 年中央警官學校畢業後就返回馬祖服務，擔任警察局巡官，在警察機關服務期間考取警政研究所，帶職進修完成法學碩士學位，民國 75 年調警政署服務，79 年再返回馬祖接任福建省連江縣警察局局長，為當時地方的治安盡了一份心力。在馬祖的發展過程中，對於警政、治安以及司法的部分有深刻的瞭解。

馬祖於民國 45 年 7 月 16 日成立戰地政務委員會，同年 11 月在縣政府下設軍法室，負責民刑訴訟案件；民國 46 年 1 月成立連江縣警察所，即為現在警察局的前身，54 年 12 月正式改制為警察局。在民國 67 年回馬祖服務時，當時刑事案件均由警察局移送縣政府軍法室管轄，直至民國 76 年解嚴後才有檢察官辦公室。在戰地政務時期，戰地政務委員會主任委員由防衛部司令官兼任，秘書長由政戰部主任兼任，政四科負責督導協調治安及社會安全，那時稱為情治單位的很多，除了警察局、調查站、憲兵隊、軍法室等，連黨部、縣政府人事室、反情報小組、閩北工作處、戰地小組等都在節制下，都算是地區的治安單位。

二、協助遣返大陸偷渡人員

民國 79 年擔任連江縣警察局局長期間，除了本職工作以外，另外一個重要任務就是協助遣返大陸偷渡人員。金門協議於 79 年 9 月份在金門簽署，同年 10 月第一次遣返工作就是在馬祖的馬港執行，當時以紅十字會成員的身分，協助紅十字會幹事執行遣返工

作，對方跟我方也都知道彼此的真實身分。直至民國 81 年遣返作業由國防部交由內政部執行，並在馬祖設處理中心，及設東、西靖廬，就以縣警察局局長職務兼任馬祖處理中心（靖廬）的第一任主任，當時還借用位於馬港的法院處所為處理中心。全國總計約遣返五萬多人，在馬祖執行的就有四萬多人，比例高達 90% 以上，算是馬祖地區的一大特別業務，也為兩岸提供了人道安全的交流平台。

三、興建連江縣警察局大樓

連江縣警察局大樓是在民國 79 年擔任警察局長任內於原舊址重建的，總共花費 4500 多萬元建成。當時徵收部分民地時，堅持的原則是只能按照馬祖曾徵收過的最高價來徵收，雖然加價對興建警局預算影響不大，但是縣政府等機關下一個公共工程的土地徵收價可能就要一直加價上去，為了長遠的公共利益，不願超出縣府徵收過的最高價。大樓建成尚未啟用時，即獲得中國國民黨提名參選馬祖地區第一屆立法委員而請辭局長，因此未在任內啟用。這棟縣警局大樓有兩個特殊的地方，第一是馬祖地區第一棟領有建築執照 - 編號 79001 號，因此所有消防及逃生設備都是合格、合法的。第二個特殊的地方是馬祖第一個進口台灣合法的河沙興建起來的。那時戰地政務即將終止，地區各界呼籲禁採海沙，警察局負責取締盜採，移送法辦，警察局大樓當然一定要合法進口河沙才說得過去，羅署長（羅張）聽完報告以後，同意進口河沙。那時馬祖 1 立方公尺的海沙要價新台幣 200 多元，從台灣合法進口河沙要 1100 元以上，羅署長的支持，給了馬祖第一



棟合法的建築，也化解了當時警察同仁，可能面臨執法的尷尬處境。

四、完成全國司法制度 最後一塊拼圖

馬祖地方小，也單純，所以早期推動馬祖成立地方法院，多數都以治安單純，民事跟刑事案件很少為由未被准許，但是隨著解嚴逐漸的開放而有所不同。

戰地政務期間，台灣民眾非勞軍等不能到馬祖，就是馬祖的民眾要到台灣，也都受到相當的限制，因此馬祖是一個非常閉塞的環境，相當純樸，所以治安狀況非常好。當年金門、馬祖實施戰地政務的時候，金門已經成立地方法院¹。同時國防部也曾建議，馬祖比照金門設置地方法院，但並未獲准，直到民國 58 年才成立金門地方法院連江民事庭，審理民事的一審案件及非訟事件與公証等，但刑事案件仍屬縣政府的軍法室負責管轄，因此整個司法體制比較不健全。當時林錫忠、高明哲、曾孝賢、趙哲宏等都曾擔任過軍法室書記官。民國 76 年解嚴之後，才成立連江刑事庭，並設檢察官辦公室。79 年局長任內，金門地檢署檢察長為謝文定，鄭正忠、鐘鳳玲先後曾擔任連江檢察官辦公室檢察官。

隨著馬祖逐漸開放，民國 92 年 12 月 31 日推動成立了連江地方法院²，完成了司法上最後一塊拼圖（各縣市都有地方法院）。其緣起，民國 89 年審查司法院預算時，提出 3 年內成立連江地方法院的附帶決議，獲得司法委員會委員們的支持通過，具體主張：體制上連江屬於一個縣，在各地都普設地方法院的宗旨之下，希望三年之內能夠完成設立連江地方法院。那時候司法院是翁岳生院長、秘書長是楊仁壽先生，後來翁院長果然信守承諾，3 年內完成了連江地方法院的設置，讓全國司法制度最後一塊拼圖拼起來

了。所以非常感謝翁院長，不以我們人少，以及訴訟案件數量少，或地方單純為由而阻擋，仍然遵照著國家體制完成連江地方法院的設置。這是國家司法體制的重要里程碑。而成立連江地方法院以後，不僅地區的民眾反應非常好，同時也對整體的司法工作，完成了全面性的體制改革。

五、推動法案 保障人權

犯罪被害人保護法

早年從事警察工作，對於被害人的處境印象深刻，認為國家應該給予被害人適當協助，例如發給犯罪被害補償金。因為若加害人一無所有，被害人求償無門，因此當年全力推動本法案，保障被害人及其家屬。

強制汽車責任保險法

代表國民黨認養法案，負責逐條逐字的審查，其性質與被害人補償相似，由政府給予必要的緊急協助，讓車禍受害人及時獲得救助，但非全部，因為除了汽機車強制保險立即給付以外，其他的部分還是可以依照訴訟的程序予以求償。希望透過立法建立機制，不管是被害人或車禍受害者，都可以由公權力給予立即的緊急救助。

通訊保障及監察法

全力推動通訊保障及監察法的立法，並擔任立法院第一任通訊保障及監察法監督小組的召集人。並非主張漫無限制的監聽，而是在本法尚未通過以前各治安機關本來就已實施監聽，卻沒有法律的規範。所以全力推動本法案，讓檢、警、調等司法人員在從事監聽時有法律的依據；如果被監聽者沒有犯罪嫌疑，必要時也要通知當事人，現在通知的比率也達到 40% 以上，避免監聽的濫用。

六、檢審辦公廳舍分立

成立連江地方法院完成了體制的改革，展望未來，首要充實組織編制及人力。其次，十年司改，完成審檢分立，未來要逐漸讓民眾知道法院是獨立審判的，檢察是公正偵查的，一個是司法，一個是行政，不宜合署辦

1 福建金門地方法院於民國 45 年 3 月成立。

2 福建連江地方法院於民國 92 年 12 月 31 日成立。

公，那就是要審檢分家，翁院長（岳生）承諾三年成立連江地方法院，我們做到了，現在馬祖的這棟司法大樓太小了，以前是合署辦公，未來改建，也希望審檢能夠各自找地，看是現址留給法院或是地檢署，而另一個單位找其他地方。賴院長（浩敏）跟林秘書長（錦芳）均曾答應，希望三年內也能夠做到審檢分家，因為這也是司法上一個指標性的方向，避免給人法院偏袒檢察官的印象。

馬祖民眾關心之司法議題

一、兩岸交流與經貿往來

有時候國家法令跟地方的狀況並不能完全的適應（契合），譬如說，馬祖與大陸地理上這麼接近，但是不能交往，所以勢必產生地下交易，也就違反了國家的規定。所以在立法院期間，極力推動關於兩岸法令的除罪化，如草擬推動離島建設條例第十八條金馬試辦通航（俗稱小三通），就是適應地方需求的特別立法。事實上兩岸交流，有時候並不是法治的問題，而是政治層面的問題。條例實施之後，國家並沒有受到傷害，因為這些行為只是因為法令規定而變成不合法，包括因兩岸交流而違反國安法的，現在透過離島建設條例實施小三通，執行可操之在我及除罪化事項，自然就建立了兩岸合法的管道與平台。

另外，民眾對大陸的物品的需求，通常都循著私底下不合法的管道進行，很少有人合法進口。事實上有些物品早已可以合法進口，這部分政府如果適當的宣導，甚至協助辦理報關一、兩次，違法就會相對地減少。例如最近大陸淡菜³的進口，之前查獲好幾次非法走私淡菜，其實相關法令早已放寬，只要合法報關、透過檢驗，就可以讓民眾正常經營賺取利潤，並且透過檢疫程序，也可

3 貽貝，一種雙殼類軟體動物，殼黑褐色，肉米黃色至橘紅色不等，生活在海濱岩石上。

以保護消費者，對地方更有幫助。相關的單位應該有所體認，並輔導這些經貿往來合法化，避免民眾不知法令而觸法。

二、妨礙選舉

另外一個關心的議題是妨礙選舉，在馬祖有這麼多人受到處分，基本上也是法律上的缺陷所致。例如候選人為了競選可以到處遷戶籍，相對投票人就成了違法處分的特殊現象。戶政事務所是申辦戶籍執行單位，本來遷戶籍要有三個月以上久居的意思方可辦理⁴，但實際上只要民眾把戶籍遷入，戶政事務所查核一次以後即可完成登記，無法查核久居。在此行政作業與法令脫節之下，容易讓民眾違反法律的規定，這種現實上的落差，應該尋求立法上的救助才有解套的機會。

三、土地登記問題

第一次選舉的重要政見之一就是還地於民，而且在民國 82 年爭取了 7400 萬元做土地測量登記及空照經費。當初馬祖民眾可以登記土地是依據土地法及金馬安輔條例 5 第 14 條之一⁶來執行的。而完成金馬安輔條例第

4 戶籍法第 16 條：「遷出原鄉（鎮、市、區）三個月以上，應為遷出登記……」，第 17 條：「由他鄉（鎮、市、區）遷入三個月以上，應為遷入登記……」。

5 正式法規名稱為「金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例」，民國 81 年 8 月 7 日總統（81）華總義字第 3872 號令制定公布全文 15 條，83 年 5 月 11 日修正公佈。

6 金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例第 14-1 條：

「本條例適用地區之土地，於實施戰地政務期間，非因有償徵收登記為公有者，原土地所有人或合於民法規定時效完成取得請求登記所有權之人或其繼承人，得於本條例修正施行之日起三年內，檢具有關權利證明文件，向土地所在地管轄地政機關申請歸還或取得所有權；其經審查無誤後，公告六個月，期滿無人提出異議者，由該管地政機關逕為辦理土地所有權移轉登記，如有異議，依照土地法第五十九條規定處理。

本條例適用地區之未登記土地，因軍事原因喪失占



14 條之一條文即從配合馬祖現況以特別法優於普通法適用的原則來規劃制定的，可以說是「土地法的重大革命」。條文分為兩個部分，第一部分是已登記的土地，即在民國 64 年、65 年馬祖已登記的 260 公頃的土地，這部份土地如果被軍方等單位登記為公有者，而民眾能提出具體證明，就可以要求歸還或取得所有權。第二個部分是未登記的土地則全面開放給民眾登記，若因軍事原因中斷(喪失)占有則可檢具權利證明或四鄰證明，取得登記，這兩個部分是不同的(詳述如第 3 點)。

(一) 條文適用期間問題

當時連江縣政府為及早還地於民，要求民眾登記的時間是 83 年 2 月 1 日至 83 年 4 月 30 日，而金馬安輔條例第 14 條之 1 完成立法總統公佈，正式施行是 83 年 5 月 13 號 7、8，這中間有 13 天的落差。當時民眾提出申請的 6000 多筆土地，如無爭議地政事務所即核發土地權狀，有爭議特別是與軍方爭議，經法院判決，申請登記土地不在條文生效後的適用期間，民眾多數敗訴，這就造成適用期間的最大落差，讓我們的土地問題延誤了十幾年都無法解決。

有者，原土地所有權人或合於民法規定時效完成取得請求登記所有權之人或其繼承人，得檢具權利證明文件或經土地四鄰證明，申請為土地所有權之登記。

前二項歸還或取得所有權登記審查辦法，由內政部會商財政部擬訂，報請行政院核定之。

未登記土地，於辦理土地總登記期間，應設土地總登記委員會，處理總登記有關事宜；其組織規程，由行政院定之。」

7 民國 83 年 5 月 11 日總統(83)華總義字第 2565 號令修正公布第 3、14、15 條條文；並增訂第 14-1、14-2、14-3 條條文。

8 依中央法規標準法第 13 條規定：「法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算至第三日起發生效力。」故該條例應自 83 年 5 月 13 日起適用。

在金馬安輔條例第 14 條之一生效前登記的，是政府要民眾登記的，若有適用上的問題應該要在條例生效之後退回民眾之前的申請案，或是請民眾重新申請。但是縣府都沒有做，就繼續進行了測量、協商等後續作業，直到民國 95 年之後才依法院判決不適用金馬安輔條例而駁回民眾十多年前申請的案件，這在法理上是說不通的。所以多年來希望在金馬安輔條例適用前申請的，政府沒有退回而繼續有測量、協商等動作的應該仍然要適用該條例。因此在總質詢中多次要求劉兆玄院長、吳敦義院長要求組一個行政院的專案小組，解決馬祖的土地問題，終於在民國 98 年行政院成立「解決馬祖地區土地相關問題專案小組」，由行政院薛承泰政務委員(兼福建省政府主席)擔任主持人，並在 99 年 1 月 11 日第二次專案小組會議中，確認「金馬安輔條例增訂第 14 條之一公佈施行前(83 年 5 月 13 日)已提出土地總登記測量申請，而於該條文公佈施行期間登記處理程序尚未終結之案件，衡諸立法目的、體系解釋及平等原則，應有安輔條例之適用，不應其後該條例之廢止(87 年 6 月 26 日)而受影響」，總算為馬祖土地問題，打開了解決之道。

金馬安輔條例在民國 87 年 6 月 24 日廢止了 9，但是在此之前所有已申請之案件並不因為其廢止而喪失權利，因此有人在網路上 po 文，「曹爾忠 87 年廢止了安輔條例，從此馬祖土地落入國有？」顯然扭曲事實，混淆立法與行政執行的分際；從研訂特別法增訂金馬安輔條例第 14 條之一，推動行政院成立專案小組完成法務部統一解釋爭回馬祖土地，都是在任內全力推動並完成，同時堅定主張還地於民未辦理完成前，不得將土地交還國有財產局，至於執行出現問題則應由縣政府說明，而今連江縣政府對於重辦土地登記未能採取撤銷駁回原處分而為適法處分，而採取要求民眾重新申請，又將是另一個大工程。

9 中華民國 87 年 6 月 24 日總統(87)華總(一)義字第 8700122840 號令公布廢止。

(二) 虛偽登記問題

是否有人虛偽登記、亂登記，雖然少數，但仍然存在。例如說馬祖以前交通不方便，復興村的人可以登記到馬港的土地？除非是買賣或繼承；又如現在的郵政大樓用地，有人提出申請，那個地點拿出老照片出來就知道是海，土地是後來填出來的，怎麼可能是私人的？這些亂登記的人影響到馬祖大多數人的權益。唯有政府加強審核查辦不法，這樣大家就不敢亂登記。

(三) 軍事原因占有之認定問題

依金馬安輔條例第 14 條之一第二項規定，因軍事原因喪失佔有者民眾可以申請登記，因此軍方因軍事原因佔有馬祖未登記土地是不能提出申請登記的，就好像小偷偷了東西，對贓物怎麼可以主張所有權？因此例如國防部，怎麼可以在金馬安輔條例特別法適用期間登記所有權？而且這軍事原因占有還包含公有的，即國有、縣有、鄉有，甚至於原來是戰地政務單位的民間團體，如農會、漁會等，當初就是因為公權力取得土地，也算是軍事原因占有。如果土地不是因為軍事原因占有，那當初是怎麼取得土地的？有無買賣或徵收補償？

(四) 民地被軍方占用之歷史

在民國 38 年國軍撤退來馬祖之前，那時候馬祖沒有樹，山上光禿禿的，不是梯田就是草場，各有其主，拿出原來的照片就知道。馬祖人在田地上種地瓜當主食，靠山上的草場為燃料維生。馬祖的每一片田地跟草場都是幾代相傳下來的，因此民眾登記土地應以民國 38 年前已取得時效為準，或是以 81 年戰地政務中止的時間為準。現在我們看到馬祖翠綠的一片，就是當時用公權力把樹種在民眾的田地上。

(五) 兼顧還地於民與地方發展

還地於民後政府可以透過徵收手段謀求地方發展，所以連江縣政府對該徵收的土地應趕快徵收。馬祖到現在為止沒有依建設需

求先期規劃徵收公共設施用地，例如公園預定地劃好之後，也從來沒有辦理徵收。我一直呼籲，國家徵收土地時中央可以出 50% 的經費，而地方政府編列年度預算不足時，中央也可以再給差額補助，如果每年都徵收一點公共設施用地，整個馬祖的建設發展用地，幾年內就可以解決，不必怕還地於民影響地方發展。

楊綏生縣長上任後，即曾建議，要馬祖地區發展快，就要幫忙招商，不要讓願意投資人自己買地，然後再做都市計畫變更申請水電等，這樣子經過五年、十年都不一定能開發起來，而且各級都市計畫委員會也可能因為有圖利問題而不敢通過。比較好的做法是可以先找幾塊公有的地，並且收購使其完整，然後做好都市計畫變更、接好水電供應後再招商，採取公開標售或出租，這樣就沒有圖利的問題，目前已爭取交通部規劃中的國際觀光休閒區即採此模式，讓地區的發展不會因土地問題而停滯。

四、不良標籤化 影響民眾司法信任

另外有關民眾對司法信任的問題上，在立法院一直呼籲不宜將「恐龍法官」、「娃娃法官」等標籤化。法官是經由一定的程序產生，標籤化之後，民眾馬上對司法的審判產生不信任，對國家整體司法將產生重大傷害。

從離島觀點看台灣的困境與隱憂

一、一水之隔的相對剝奪感

朱高正委員來馬祖演講，他說曾在廈門遇到國內友人，友人問大陸像廈門這樣的城市有幾個？朱委員反問，你看台灣像廈門的城市有幾個？友人回答大概只有台北市與高雄市。朱委員說大陸像廈門這樣的城市有 30 個以上！如果看硬體設施的話，台北市比不上北京、上海，甚至大陸的天津、濟南、青島都可能要比高雄好？實際上大陸目前經濟



的發展狀況，能量大到我們無法想像；拉近一點，我們看福建平潭現在的發展，我們就會產生相對剝奪感。有人說馬祖的發展不如金門，其實金門的發展不如廈門更多。馬祖發展不如金門，還可以說面積小、人口少，金門的面積比廈門島還大，但是兩地的差距，你說民眾的心理上會作什麼樣的想法？所以不論台北市發展到什麼樣的程度，很難跟大陸競爭，政府能做的、好做的就是加速離島的建設，特別是具有戰地特色的金門、馬祖，如果能讓金門、馬祖，加速發展起來，大陸的離島就不可能跟上。所以我認為經濟這部分，如果兩岸過度差距，政治上將會產生傾斜。所以應讓金門與廈門也同樣有發展，才有得比較與競爭，不然根本無從比較，馬祖更是如此。以前我們去看福州琅岐島，有人也說馬祖比琅岐島好太多了，但是經過五年、十年以後，我們絕對不敢再比較，更不用說跟平潭相比較。

以前大陸偷渡人員大都是從福州平潭來，民國 82 年 2 月剛擔任立法委員，同年 4 月第一次去大陸，即特別前往瞭解，那時的平潭是多麼的落後，這幾年快速的發展，整個改變了，十年後的平潭最可能的發展狀況如同三十年前的深圳、二十年前的廈門，就是將有「翻天覆地」的改變，因為他們有整體的規劃與開發，更有特殊的政策與經費的全力支持。

反觀馬祖在戰地政務解除之後，也作了第一期、第二期、第三期的馬祖綜合開發計劃，但這些都非全面性的發展計劃，有些經費沒有到位，有些計劃沒有執行，十年、二十年之後雖完成了基礎建設，但並沒有突破性的發展。因此跟大陸相較之後，民眾的心裡自然產生相對的剝奪感，未來這將是一個重大的危機。

二、非建設性支出吃掉預算成長

台灣這幾年經濟不好，十年來整體的稅收與預算規模，都停留在同樣的層級上，中央政府總

預算一年大約一兆六、七千億，幾年來成長有限，而且這些成長的預算，都被一些非建設性的支出吃掉了。舉個最簡單的例子，老農津貼從 3000、4000、5000、6000、7000 一路加碼，以前農委會每年大概 200 億的預算，前年增到 650 億，其中有 450 億都是發放老農津貼，建設發展預算相對壓縮；敬老津貼也是這個樣子，光這兩個部分一年就用掉 1000 億以上，在如此困境之下，對台灣地區的建設發展自然造成重大的衝擊。

更生保護業務之期許

對於更生這一部分，在擔任立法委員期間，也曾經擔任過福建更生保護會的董事 10。當時違法及受刑事處分的人很少。

現在兩岸交流頻繁，漸漸有一些毒品的案件，青年容易接觸到毒品，而且上癮後不容易戒掉，犯罪型態跟以前完全不一樣，未來這部分的輔導，更需要我們的關注。

全力推動在籍服刑，也協助鄉親申請回馬祖服刑，好處是家屬可以就近探望，但實際上對受刑人是好是壞並非絕對。因為連江分監地方小，目前難以實施職業訓練。因此，未來應隨著廳舍的改善，在監職業訓練場地的問題應作全面規劃，以加強對受刑人的技職訓練，強化出獄後社會的適應能力。

在立法院時特別請青輔會協助，推動設立了金門、馬祖青年創業貸款辦法，利率很低，在台灣是不容易貸到，而馬祖這幾年都沒有貸出。更生保護會在馬祖也有類似的創業貸款（馬祖核貸資料 11），這也是連江地區更生保護業務可以加強輔導的方向。（受訪者為前連江縣立法委員 / 王寶璽整理）

10 曹委員曾任福建更生保護會第二屆、第三屆董事（83 年 10 月 18 日至 92 年 6 月 30 日）。

11 本會創業小額貸款歷年核貸連江貸款案累計達 10 案，共貸出新臺幣 390 萬元，目前皆已攤還完畢，款項全數收回，未有呆帳。