

司法院秘書長 函

地址：10048台北市中正區重慶南路1段
124號

承辦人：林月蓉

電話：(02)23618577轉198

受文者：內政部等

發文日期：中華民國101年7月19日

發文字號：秘台大二字第1010020697號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：如說明三

主旨：本院大法官為審理呂碧蓮、呂家昇聲請釋憲案，請惠予就說明二所列事項，提供法律意見及相關立法資料供參。請 查照。

說明：

一、依據司法院大法官審理案件法第13條第1項規定辦理。

二、旨揭聲請認97年7月1日施行之祭祀公業條例第4條第1項及第2項規定（下稱系爭規定）有牴觸憲法疑義乙案，請 貴部惠予提供系爭規定相關立法資料及其合憲性之法律意見，俾供審理之參考。

（一）我國祭祀公業之傳統、歷來制度沿革及現狀為何？有無相關數據或統計資料？

（二）系爭規定之立法目的為何？現行制度有無修法研議？有無相關研究會議資料？

（三）系爭規定對祭祀公業派下權之歸屬以男系子孫為認定，排除女系子孫或限定為出嫁之女子，有無牴觸憲法第7條平等權之意旨？

三、檢附呂碧蓮、呂家昇聲請釋憲案聲請書影本1份。



正本：內政部

副本：本院大法官書記處第一科

電子交換：內政部

紙本遞送：本院大法官書記處第一科

裝

訂

線

正本

檔 號：

保存年限：

內政部 函

機關地址：540南投縣南投市中興新村府西路71號

聯絡人：王建文

電 話：049-2391771

傳 真：049-2391763

電子信箱：m22@mail.jung.nat.gov.tw

受文者：司法院秘書長

發文日期：中華民國101年08月16日

發文字號：內授中民字第1015036552號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：如主旨

主旨：有關大院大法官為審理呂碧蓮、呂家昇聲請釋憲案，函請本部提供相關法律意見及立法資料1案，本部意見說明如附件，復請查照。

說明：復貴秘書長101年7月19日秘台大二字第1010020697號函。

正本：司法院秘書長

副本：本部法規委員會、民政司【基層建設科】

部長李鴻源



關於祭祀公業條例第 4 條第 1 項及第 2 項相關立法及合憲性，內政部意見說明

壹、祭祀公業之傳統、歷來制度沿革、現狀

一、祭祀公業之歷史沿革

祭祀公業係以祭祀祖先為目的而設立之獨立財產，在我國南宋時代已有此制度，由宗族立祠堂置祭田，自家產或分財異居之子孫捐出或購置田地以收益供作祭祀，由宗子管理但不得典賣。此一漢民族之傳統於清嘉慶、道光年間移台定居者多，所設立祀產公田謂之公族公業，日據時期台灣人民懷念祖先之思益見彌切，設立祭祀公業也多，其公業之收益原於祭祀外用於弔慰械鬥傷亡族人者，漸改為使用於貧窮族人之救濟或遺族之贖贈，對教育及社會公益事業亦有所貢獻。大正 10 年（1921 年）台灣總督府評議會諮詢民法施行有關祭祀公業存廢問題，曾有激烈爭論，最後決定祭祀公業得以無限期繼續存在，但不許新設立。並於大正 12 年敕令現存之祭祀公業依習慣存續，依日本民法視為習慣上之法人，有權利能力，財產屬於祭祀公業本身而非派下共有。日本政府雖盡量使祭祀公業成為民法上之財團法人，但實際上並無祭祀公業於該期間內辦理財團法人認可手續。台灣光復後土地政策改變，土地法、耕地三七五減租條例、實施耕者有其田條例、平均地權條例等施行，限制不動產所有權之行使，致使依存不動產收益之祭祀公業日漸衰退，而其財產涉及之民刑訴訟層出不窮，我國司法判解上始終認為祭祀公業團體為派下之共同共有，不視之為法人，異於日據時期之處理。

二、祭祀公業之土地清理

祭祀公業設立年代久遠派下員分散，且受日據時期影響，以致宗譜、設立文件闕如，系統不明，權利主體認定不易，臺灣光復後祭祀公業之土地處分、設定負擔或改選管理人等事務於辦理土地登記時，仍援日據時間之例，應檢附派下系統或全員證明書送地政機關作為審查之依據，該證明書則係由行政機關（縣市政府、鄉鎮公所）就當事人申請依慣例刊登公告徵求異議，期滿無人異議即發給證明書，由於日據時期行政機關所發派下證明僅供作登記機關之參考資料，無法律效力，且民國 48 年行政法院裁字第 30 號判例：「祭祀公業派下權之證明，因不屬自治行政之範疇，要亦非國家委任行政事項，其派下權之爭執，應訴經民事法院判決。」嗣後內政部與臺灣省政府於民國 56

年1月28日第一次政務會議時，決定行政機關停止辦理派下證明，祭祀公業由司法機關辦理。惟人民向地方法院公證處聲請辦理時均遭公證處以此項公證無前例拒不受理引發爭議，57年8月20日內政部再與司法院等有關機關會商後決定「祭祀公業派下員或系統表證明事項，由行政機關出具調查證明書，載明『某某某祭祀公業派下計有某某等若干人，經公告期滿，無人提出異議，特此證明』，再由當事人據以聲請法院公證處請求依法公證或認證。」此後，祭祀公業派下員證明再度恢復由行機關核發。縣(市)政府則將祭祀公業派下證明業務交由民政機關(單位)辦理迄今。

今日工商經濟發達，傳統農業社會解體，早期產生祭祀公業之社會、經濟、法律等背景皆已改變。習慣上之祭祀公業已與現行法令及司法判解實務諸多不符，不再具有法人資格，但地政、稅務實務上既非法人又非自然人之地位，造成業務處理之甚多困擾，以目前台灣地區祭祀公業土地約有6萬4,000餘筆，面積逾1萬3,900公頃，部分主體不明、土地權屬認定不易，導致土地資源未能有效利用，部分稅賦無法徵收，致有需要予以妥善解決。

三、祭祀公業條例之立法經過

為處理祭祀公業土地問題，內政部及台灣省政府分別於民國70年及87年訂有「祭祀公業土地清理要點」及「台灣省祭祀公業土地清理辦法」作為行政機關協助清理祭祀公業土地之依據，但祭祀公業之法律關係錯綜複雜，清理效果未臻理想，故於87年擬訂「地籍清理條例」草案時，一併將祭祀公業土地及相近之神明會土地列入清理，朝向解散或變更為財團法人之組織，雖然得以解決釐清部分土地問題，但無法顧及祭祀公業之傳統美德，而經立法院決議保留，行政院復於88年院會決議「祭祀公業土地清理請內政部另訂專法辦理」。爰制定「祭祀公業條例」，其立法目的不僅在清理祭祀公業土地，更要延續崇祖睦親之傳統美德，鼓勵祭祀公業興辦公益慈善及社會教化事業。

「祭祀公業條例」以下簡稱本條例業於97年7月1日施行，其基本精神在於尊重祭祀公業之本質解決其既有問題，依其設立之財產及組成之派下員兼有財團與社團之性質，賦予其特別法人之地位，使其成為權利義務主體，經由申報清理確認其派下及財產後，尊重其自主之選擇依本條例登記為祭祀公業法人或依民法成立為財團法人。無存續意願者可解散，分割其財產登記於派下員所有。祭祀公業登記為

法人後，則在主管機關之監督輔導下以永續發展。至於祭祀公業目前不得新設，但仍有民眾冀望以傳統方式達到祭祀祖先照顧族親之目的，並仍由其子孫後裔擁有其設立之財產。基於文化傳承之考量，新設立祭祀公業應以成立財團法人或社團法人為之。

依祭祀公業土地清理實施計畫所訂期程，自 97 年開始清查公告、通知及受理申報；截至 101 年 3 月 31 日止經清查公告未申報祭祀公業土地計有 8,556 件，3 萬 5,520 筆棟，面積 6,612 公頃，受理申報 822 件，5,329 筆棟，面積 1,222 公頃，申報率約 18.49%（以面積計算）。完成申報 608 件，3,745 筆棟，面積 766 公頃。內政部將持續加強宣導並蒐集有關文獻檔案協助民眾申報。

貳、系爭規定之立法目的、現行制度之修法研議及相關研究會議

按本條例第 4 條規定，係規範本條例施行前祭祀公業派下員應具備條件之原則及例外，因祭祀公業，多設立於民國以前，且祭祀公業祀產並非自然人之遺產，其派下權之繼承不同於一般遺產之繼承，其派下員之資格依照宗祧繼承之舊慣所約定，基於權利秩序之穩定及法律不溯既往之原則內政部並無修法之推動及相關研究會議。

參、系爭規定有無牴觸憲法第 7 條平等權之意旨

本條例於 97 年 7 月 1 日施行，立法目的在於發揚孝道延續宗族傳統，健全祭祀公業土地管理，故對於派下權之規範必須尊重傳統習俗，避免干擾破壞既有之權利狀態，並配合兩性平權政策，突破祭祀公業百餘年來宗祧繼承之傳統習慣，符合憲法及民法男女平權之精神，結束男女不平等之舊慣，符合社會之期待。

查本條例第 4 條規定係規範已存在之祭祀公業，其派下員應具備條件之原則及例外，基於尊重傳統習俗及法律不溯既往之原則，對於已存在之祭祀公業明定其派下員依規約定之；因舊習慣確有部分違反男女平權之精神，遂於本條例第 5 條規定，納入女性派下員之時間點，惟此一規定如自祭祀公業設立時起追溯納入女性，將造成祭祀公業繼承系統表無法完整列製之困境而影響申報清理，同時破壞原有之權利分配，反增加司法爭訟，故規定自本條例施行後，祭祀公業即不得再以宗祧繼承之傳統習慣排除女性之繼承派下權，同時避免回溯之認定方式，方不致影響既已存在之權利關係。

綜上，本條例第 4 條立法目的在於綜合彙整祭祀公業百餘年來繼承

方式之傳統慣例及例外情形之條件，基於權利秩序之穩定及法律不溯既往之原則，對於舊有既存之祭祀公業申報時，以本條例施行前之繼承慣例，即傳統繼承方式為原則並以女性繼承為例外；至本條例施行後男女之繼承權利應不再有差異。故以本條例第4條、第5條二條文併觀，該條例已兼顧憲法保障性別平等之精神。

肆、檢附相關資料1份，請參考。