

第 56 期，民國 105 年 5 月 11 日

發行人：林子欽 系主任

本期主編：顏愛靜

編輯：政治大學地政學系學術發展委員會

地址：臺北市 116 文山區指南路二段 64 號

電話：(02)2938-7106 傳真：(02)2939-0251

網址：<http://landeconomics.nccu.edu.tw>

專題報導

不動產估價的科學成分— *Nothing is More Practical Than a Good Theory*

林子欽

(政治大學地政學系教授兼系主任)

不動產估價向來是地政學術界，自認為與其他學科：如經濟、法律、社會等有所差異，屬於地政的獨特專業知識。不動產估價是個應用估價觀念，蒐集以及處理市場資料的過程。在 2000 年通過不動產估價師法後，不動產估價有了專業的外衣：有考試門檻、有執業要求、有公會自治，似乎該有的都有了。但是這些要求與規定本身，並不會自動地讓不動產估價具有科學性。

不動產估價究竟是不是科學、或是科學的成分有多濃，似乎在學術以及實務界，要不就是理所當然、以假設的方式認為不動產估價就是科學；或是鸵鳥式的不想面對。尤有甚者，根本認為這個議題不需要討論。另外一個衍伸出來的議題，就是理論與實務的關係。對我而言，如果不動產估價

是門科學，那些課本中的理論就可以、也應該使用在實務操作上。理論的實際應用，與透過對於解釋現象的不足再回過頭改善理論的過程，就是科學的演進。對於理論的不滿、質疑與修正，與不動產學術發展有關。而且，如果不動產估價被認為不具有科學的性質，地政系的在學和畢業學生也無法享受專業的尊嚴。

不動產估價科學成分的討論不夠，但是確實也非三言兩語可以定論。因此作者藉此短文來分享與刺激對於不動產估價科學成分的討論。

不動產估價過程就是統計推論 (statistical inference)

以統計的觀點來看，不動產估價透過蒐集到的成交案例（樣本），推估其它特徵類似的不動產（勘估標的）如果在市場中交易，應該會成交的價格。這就是以樣本價格分佈特性，推估母體價格平均數與分佈區間的應用。估價師每天在做這樣的工作，但是有些估價師或許沒有意識到自己正在應用統計觀念。

科學是個尋找答案的理性過程，答案依賴公開的證據。如果證據相同，重複再做一次的答案，應該是相同

的。也就是科學可以重複過程而得到相同答案。根據這個原則，不同估價師面對相同市場證據時，應該得到類似的價格結論。採取這樣的觀點，估價專業自然地會發展出特定的方法（method）、準則（standards）和標準（performance criteria）。現代社會追求理性，而不是迷信。估價的過程應該是以證據為本，將市場資訊隱含的價格意涵找出來。但是也就是如此，採取錯誤的量化方法得到的價格結果，不過是另外一種型態的迷信。即便證據已經呈現價格意涵，估價師或許仍然需要依賴經驗、或是有根據的猜測（educated guess），來完成最後的價格結論。

但是如果市場資訊缺乏或是不一致呢？估價師經常面對的狀況，反而是資訊不充足，難以做出明確的結論。一旦這個前提確定，我們必須接受估價師所能提出的價格結論，通常無法針對某一特定勘估標的，而是市場中此類標的的平均可能價格。所謂的證據不充足，通常就是遺漏重要價格影響因素、影響因素不易量化……等。所以，估價過程原本就充滿誤差和不確定。但是不動產市場中的買賣雙方，又何嘗不是面對這樣的過程呢？

Dr. Kummerow 將不動產價格視為隨機變數（random variable），就像是擲骰子或是撲克牌洗牌。估價師應該可以推論某個點數或是某張牌出現的機率，但是他們無法知道下一次出現的點數或是牌型。根據這個統計觀念，估價無法求得真正價格（true value）。為了處理上述價格為隨機變數

所產生的誤差問題，我們可以求諸於樣本分配的相關統計；例如平均數、標準差……等。

如果我們相信統計可以協助估價，或許有人會樂觀地期待統計中的大數法則（law of large numbers）來拯救估價師。大數法則認為透過重複試驗，隨著試驗次數的增加，事件發生的頻率趨於一個穩定值。根據大數法則，只要蒐集的比較標的數量夠多，估價師可以透過分析比較標的，相當準確的估算勘估標的的價格。但是大數法則對於不動產估價的幫助，往往沒有統計理論預期的好。不動產是異質的財貨，一旦比較標的數量增加，比較標的和勘估標的的差異也就擴大。也就是說，比較標的數量增加的過程，一來會透過樣本數增加，將隨機誤差平均掉（averaged away）。但是，樣本增加也會同時增加因為不動產特徵差異變大，所造成價格調整的誤差。兩種誤差存在互抵效果；也就是說，就不動產估價的準確度而言，未必比較標的越多越好，而是存在最適的比較標的數量。但是這裡所謂的最適比較標的數量並非定值，而是以母體中各觀察值的變異來決定。實務上我們可以透過比較標的數量增加，對於勘估標的價格預測誤差的改變，來找出此最適比較標的數量。

不動產估價當然是科學、不是藝術

隨著電腦軟體和交易資料的普及，不動產估價過程符合科學要求變得更加可能。估價師的資料蒐集和操作過程，更容易受到檢驗。根據科學的定義，估價師必須能夠展現數字估算背後的邏輯，以及估價結果的可重

複性。在專業教育上，統計知識變得更為重要。交易資料的增加，使得統計理論可以應用在實際估價上，但並不是盲目地使用。統計工具使用過程，要留意不動產異質性對於統計應用產生的限制。

不動產估價是科學還是藝術，當然是科學！不動產估價是在市場中找證據，利用具有科學性質的比較法、收益法、成本法...等方法，推論出市場交易時最可能出現的價格。這樣的估價過程和結果，當然具有可重複性。估價師在面臨資訊不充分和不確定時，確實需要有根據的猜測來協助決定價格。但是這樣的過程，並沒有創造價格，自然也就不具有藝術的必要成分。

不動產估價學界和業界不用在意學術與實務的分野，這條界線其實是學藝不精的人所想像出來，逃避進步和侷限自己的。最後，我想再重複這篇文章的副標題 *Nothing is More Practical Than a Good Theory*。當有人認為估價理論無法幫助估價實務的時候，不是理論沒用，是抱怨的人沒學懂。

參考文獻

Kummerow, M. 2000. Thinking statistically about valuations. *Appraisal Journal*, 68(3), 318-326.

Kummerow, M. 2003. Theory for Real Estate Valuation: An Alternative Way to Teach Real Estate Price Estimation Methods. In *Conference Proceedings of the 9th Annual*

Pacific-Rim Real Estate Society Conference. Editor: Pacific Rim Real Estate Society (PRRES). Brisbane, Australia Vol. 19, pp. 2003-22.

http://www.pres.net/Papers/Kummerow_Theory_for_Real_Estate_Valuation_An_Alternative_Way_to_Teach_Real_Estate_Price_Estimation_Methods.pdf

本文改寫自作者以下文章：

林子欽 (2016) 不動產估價的科學性，中華民國土地估價學會電子報 21 期，1st April。

土地登記錯誤、

遺漏或虛偽之意涵

陳立夫

(政治大學地政學系教授)

土地法第 68 條規定¹：「因登記錯誤遺漏或虛偽致受損害者，由該地政機關負損害賠償責任。但該地政機關證明其原因應歸責於受害人時，不在此限。……。」關於本規定，土地登記規則第 13 條進一步補充規定：「所稱登記錯誤，係指登記事項與登記原因證明文件所載之內容不符者；所稱遺漏，係指應登記事項而漏未登記者。」

而對於前揭土地登記規則所為之定義規定，於司法實務解釋上，向來

¹ 關於本條規定之詳細意旨，請參閱陳立夫「土地登記損害賠償制度」同氏『土地法釋義（一）』（元照，105 年）109 頁以下。

認為土地法第 68 條之立法意旨，在貫徹土地登記之公示性及公信力，使土地權利人不因地政機關就土地登記之錯誤、遺漏或虛偽而受損害，以兼顧交易安全及權利人之權利保障；故該土地登記規則之規定，乃屬例示²，非謂可限制土地法第 68 條之適用。亦即，登記錯誤，應不限於登記之事項與登記原因證明文件所載之內容不符者，尚包括其他原因而發生登記錯誤之情形³。從而，「錯誤」之意涵，應解為登記事項與實際不符。又，因「虛偽」而為之登記，其結果亦是登記事項與實際不符，本亦屬登記「錯誤」；然土地法第 68 條既將「錯誤」與「虛偽」並列，則其所稱「錯誤」之內涵中，自應排除「虛偽」之情事。

另對於「遺漏」，學說或司法實務上對於其定義規定，並無異論。至於「虛偽」，學說上有謂：「指審查時，關於登記原因之虛偽，未經審查明確。」者⁴。惟亦有謂：「指明知為不實之事實，而竟為登記者而言⁵。」，或「明知申請人為不實之事實，而竟構其事，或登記人員自己為不實之事實，

而為登記⁶。」者。司法實務上，雖多認為「指地政人員明知或可得而知登記原因文件為不實而言者⁷。」但諸如台灣高等法院 101 年度重上國字第 3 號判決亦有認為：「土地法第 68 條第 1 項所謂之登記虛偽，係指登記之事項與真實不符而言。」者。鑒於土地法規定之土地登記損害賠償制度，係採結果責任主義，即地政機關應負無過失賠償責任⁸；從而，筆者認為縱使登記人員不知登記原因文件偽造不實之情事而為登記者，亦應屬登記「虛偽」之範疇，而應由地政機關對受害人負損害賠償之責⁹。

最近，內政部地政司研擬土地登記規則修正草案，其中第 13 條於原有法文之後增訂：「**土地法第 68 條第 1 項所稱虛偽，係指登記機關明知或可得而知登記文件不實，仍為登記者。**」其修正理由為：「一、……。二、邇來頻有第三人偽造登記證明文件致生登記損害賠償事件，此等登記損害究否為土地法第 68 條損害賠償適用範疇，學者與司法實務均有不同見解，近年司法實務甚至有認為前揭不可歸責於地政機關人員所肇致之登記虛偽損害

² 最高法院 76 年度第 5 次民事庭會議決議；76 年度台上字第 470 號、86 年度台上字第 9 號、91 年度台上字第 1172 號判決。

³ 例如：因地籍圖重測面積計算錯誤，致地籍圖重測結果清冊（此乃登記原因證明文件。地籍測量實施規則第 198 條、第 199 條參照）之所載重測面積有誤，進而據以登記之面積亦產生錯誤之情形（於此情形，登記錯誤之發生，並非得謂登記事項與登記原因證明文件不符）。

⁴ 陶惟能『土地法』（北平朝陽學院法律評論社、25 年）85 頁。

⁵ 李鴻毅『土地法論』（自版、90 年 25 版）224 頁；溫豐文『土地法』（自版、104 年）187 頁。

⁶ 焦祖涵『土地法釋論』（三民、91 年 3 版）430-431 頁。

⁷ 最高法院 73 年度台上字第 4520 號、83 年度台上字第 1904 號、92 年度台上字第 2369 號、96 年度台上字第 1938 號、100 年度台上字第 1727 號判決。

⁸ 朱章寶『土地法理論與詮解』（商務印書館、25 年）82 頁；廖義男『國家賠償法』（自版、82 年）15 頁；蘇志超『土地法規新論』（五南、87 年）282 頁；李鴻毅，前揭書（註 5）223 頁；董保城『國家責任法』（神州、91 年）57 頁。

⁹ 最高法院 76 年度台上字第 2168 號、99 年度台上字第 1842 號、103 年度台上字第 1249 號判決。

事件仍適用土地法第 68 條損害賠償規定。鑑於前揭損害賠償事件如地政機關已詳盡注意義務且無歸責情形時，仍被賦予負擔登記損害賠償之責，顯有失公允，故實有明定登記虛偽之必要，以釐清土地法第 68 條登記虛偽肇致登記損害賠償責任歸屬，並作為地政機關是否賠償之認定依據。三、隨著科技進步，偽造變造手法日益高明，實務上第三人偽造登記虛偽之情事，實非土地法民國 19 年立法時所得預期且亦非可歸究於地政機關人員之職責。故為避免有心人士利用此等不法犯罪行為向地政機關請求損害賠償事件之發生¹⁰，爰明定……。」

事實上，上開土地登記規則修正草案所定虛偽之定義，其適法性是有疑義。蓋如前所述，土地法第 68 條所定之土地登記損害賠償，係採結果責任主義，即地政機關應負無過失賠償責任；僅於其能證明錯誤、遺漏或虛偽致受損害之原因應歸責於受害人時，始得免除其責任。從而，如上之修正內容，乃是限縮因虛偽登記致受損害之人請求損害賠償之權利，其增加土地法第 68 條第 1 項規定所無之限制，而違反法律保留原則。

自保護個人資料之觀點看

土地登記資料之提供

范姜真嫩

(東海大學法律學院教授)

一、與政府資訊公開法之關係

依土地法第 37 條第 2 項之規定：土地登記之內容、程序、規費、資料提供…等事項之規則，由中央地政機關定之。據此內政部頒定有土地登記規則，而於上開規則第 24 條及第 24 條之 1，即針對得申請提供土地登記及地價資料之申請人資格、登記資料內容等定出規則。

按前開依人民申請，而政府機關提供其所保有人民土地登記資料等，性質上是屬政府資訊公開，然因其公開之資料限定於土地登記等資訊，且其中二類謄本之申請人有資格之限制，並非任何人均得申請，與政府資訊公開法為不問申請人資格（政府資訊公開法第 9 條，申請人為中華民國國民即可），有所不問，故土地規則有關土地登記等資訊之公開法制，為政府資訊公開法之特別法，依政府資訊公開法第 2 條，應優先適用。

二、土地登記等資訊申請提供人，及提供之資訊：

依土地登記規則第 24 條之 1，定有三類土地登記等資料謄本及得申請提供人資格，並分定其上顯示之資訊內容；為方便閱讀及理解，特表列如下：

	申請人資格	提供之資料
--	-------	-------

¹⁰ 附帶說明者，土地登記損害賠償之請求權人乃為受害人，則如何會有有心人士為不法犯罪行為後向地政機關請求損害賠償之情事發生？如果真有此情事，依土地法第 68 條第 1 項但書規定，地政機關亦得以免負賠償之責。

類別		
第一類 謄本	登記名義人 其他依法令 得申請人	登記名義人全部 之資料
第二類 謄本	任何人	隱匿登記名義人 之出生日期、部 分姓名、部分統 一編號、債務人 及債務額比例， 設定義務人，及 其他依法令規定 需隱匿之資料。 (得依登記名義 人之請求隱匿部 分住址資料)
第三類 謄本	登記名義人 具有法律上 之通知義務 或權利義務 得喪變更關 係之利害關 係人	隱匿登記名義人 之統一編號、出 生年月日之資 料。

※登記名義人全部之資料，包括姓名、出生年月日、住址、身分證字號。

三、自保護個人資料觀點之檢討

自上表得知第一類謄本，因其得申請人為登記名義人本人及其他依法令得申請之人，對登記名義人而言，謄本上所記載之姓名、住址、身分證字號等資料，均為其本人個人資料(下稱個資)，故無個人資訊自主權被侵害

之問題；而其他依法令得申請之人，係依據法令對個人資訊自主權之限制，為個人應忍受之對個人資訊自主權之限制，受爭議之空間少。而第三類謄本上雖有登記人名義人姓名、住址，然與第一類謄本相同，均限定登記名義人，及法律上有通知義務或權利義務得喪變更之利害關係人始得申請，基本上是為主張自己法律上合法權利之人，有利用登記名義人個資之必要性，且範圍特定，如有濫用容易追查故爭議性小。

第二類謄本：其申請人為任何人時，申請得之謄本上為隱匿登記人名義人之出生年月日、部分姓名、統一編號等，其他依法令規定需要隱匿之資料等；再依第24條之1第2項規定：「前項第二款資料，得依登記名義人之請求，隱匿部分住址。」應得解為，第二類謄本提供給一般人時，原則上登記名義人之住址並未隱去，僅於登記名義人請求時，始為隱去，此係採個人資料保護法制上之選擇退出制「opt-out」。

因第二類謄本為任何人都得申請提供之特定個人所有土地等資料，已對姓名等個資作部分遮掩，但有關住址部分，卻僅於登記名義人要求時，始為隱去。依個人資料保護法(下稱個資法)第2條第1款規定，所謂個人資料，指自然人之姓名、出生年月日、聯絡方式、財務情況等，得以直接或間接識別個人之資料。該條文中已指明「聯絡方式」為個資，則當然個人之住址當然應解為個資，故將登記名義人之住址提供給一般人，與將登記名義人之姓名、出生年月日等資料公開相同，均為侵害個人之資訊自主權，並無本質上之差異。

其次，現在電腦網路普及，各式搜尋引擎(search engineer)如 Google、Yahoo 等，具有強大超連結能力，僅須鍵入關鍵字詞，即得將各網頁上相關資料集結起來，如同拼圖般完整呈現出特定人、事、物全貌。換言之，第二類謄本上只遮掩部分姓名、身分證字號等個資，如加上完整住址資料，經由網路連結對比後，事實上很容易得知登記名義人為何人。第二類登記謄本依如此方式將登記名義人個資提供給一般人，對個資之保護顯有不足。再土地登記資料之登記與公開，主要目的乃讓當事人及第三人得了解特定土地被支配使用之權利狀況，以維護不動產交易安全，亦讓國家得以確實掌握土地利用狀況及稅賦之正確課征。從而有關土地登記名義人資料之公開，亦應在此目的下為之，不得逾越。再觀個資法第 5 條規定之「個人資料之蒐集處理或利用，應尊重當事人之權益，不得逾越特定目的之必要範圍，並應予蒐集之目的具有正當合理之關連。」已明確揭示「個資應於特定目的下為利用」之重要原則。按第二類謄本，因其提供之對象為一般人，與該土地尚無任何法律上具體之利害關係，故只要知悉該土地確為特定人所有即為已足，其上既已有登記名義人部分姓名及部分身分證字號之資料，事實上已達到其提供個資之目的，無須再將登記名義人之住址亦一併提供，此舉實違反保護個資之基本原則，亦可能因此造成登記名義人身分曝光、被土地掮客騷擾之風險。即便登記名義人得要求隱匿部分住址，但登記機關有無充分告知？有多少人知悉有此權利得行使？本登記規則未考慮網路上蒐尋、比對組合資料之便利性、容易性，對登記名義人個資之保護，實有再檢討之必要。

淺談金門古蹟、歷史建築保存與私益信託之運用

丁福致

(中國科技大學財政稅務系助理教授)

文化資產如古蹟、歷史建築及其土地，皆屬民法物權之範疇，具有對抗第三人之效力，且依我國《民法》第 758 條之規定，依法律行為而取得、設定、喪失及變更者，非經登記不生效力。這表示不動產之權利具公示力及公信力，故在權利之處分管理上，應尊重私權對其所有不動產之使用、收益、處分並排除他人之干涉，因此，除徵收、徵用或懲罰性之照價收買外，公部門不易對私有財產權加以置喙(參見溫豐文，2014，土地法修訂版，作者自版)。

然就文化資產保存而言，私人擁有古蹟、歷史建築之財產，其處分無妨害文化資產保存者，原則上，政府除依據《文化資產保存法》第 28 條規定，古蹟及其所定著土地所有權移轉前，應事先通知主管機關；其屬私有者，除繼承者外，主管機關有依同樣條件優先購買之權。但對於古蹟以外之文化資產，則無任何先買權之規定，如歷史建築移轉與他人，若取得之人將該建築拆除重建，則將影響政府對文化資產保存之努力，亦難以干涉私有財產權之移轉。

為使歷史建築得以保存，首在限制其移轉，或降低其開發機會，但目前僅古蹟移轉時，主管機關有依同樣條件優先購買之權之規定。然除政府經由優先購買之權，以避免私有文化資產出售與他人外，政府亦可經由建築限制，以降低拆除文化資產重建開

發之誘因，如《建築法》第 102 條規定，直轄市、縣（市）政府對風景區、古蹟保存區及特定區內之建築物，應分別規定其建築限制。《土地法》第 210 條規定，徵收土地，遇有名勝古蹟，應於可能範圍內避免之。名勝古蹟已被征收土地區內者，應於可能範圍內保存之，其他在《區域計畫法施行細則》、《都市計畫法台灣省施行細則》等，亦有對古蹟及歷史建築保存之相關規定。

政府對於古蹟、歷史建築之保存，雖可經由優先購買權及使用分區或編定加以控制，但優先購買權之執行範圍，僅限於古蹟，且須有經費始可執行，對歷史建築仍無優先購買權之適用。至於經由使用分區或編定，則受到劃定範圍及協調相關文化資產所有權人及非文化資產所有權人之權益，往往曠日費時，在推動時亦有相當之困難。

而揆諸古蹟、歷史建築保存，政府經由優先購買權及使用分區或編定加以控制，其目的降低其開發機會，減少拆除文化資產重建開發之誘因，但執行方式仍受到財產權保障之影響，除由政府取得所有權加以掌控，私人對文化資產之保存，仍有賴所有權人之積極作為，而所有權人之消極作為，仍將造成保存工作的負面影響，如歷史建築所有權人將建物及土地出售與他人，導致歷史建築遭到毀損或拆除；或歷史建築所有權人，消極不維護該建築物，導致歷史建築衰敗窳陋而毀損。凡此皆因所有權之絕對性，使所有權人得以使用、收益及處分該物，但政府卻難以干涉。

再者，文化資產所有權人往往因無力負擔修復及維護成本，寧願讓其

衰敗窳陋，卻又不願將財產權以公益信託之方式捐贈，此時即有賴於政府之協助，如金門國家公園管理處即針對此種情形分成修復補助及設定地上權兩種，但其缺點則在於政府預算之限制，倘若財政收入不足因應，則將難以為繼。

除公益信託外，如能經由財產權暫時之移轉，一方面使文化資產得以登記於具積極管理能力之人，另一方面則使文化資產原所有權人可獲得相當之利益，此即為私益信託之概念，而執行私益信託者，首需具完整產權，當委託人將文化資產所有權移轉與受託人，仍可以所有權人之名義申請修復補助，且因信託業者之財力，應較原屋主具備更高之執行能力。

若受託人得以經營修復後之古蹟歷史建築，則尚可藉此形成規模，遠較由一般業者具有優勢。至於文化資產所有權人願意將財產權捐贈者，則可採公益信託之模式，將文化資產登記於 NGO 之名下，當公益信託關係消滅，而無信託行為所訂信託財產歸屬權利人時，目的事業主管機關得為類似之目的，使信託關係存續，或使信託財產移轉於有類似目的之公益法人或公益信託，此法並未明訂信託財產歸屬，因此亦可歸屬政府所有。

因此，如能經由財產權暫時之移轉，一方面使文化資產得以登記於具積極管理能力之人，另一方面則使文化資產原所有權人可獲得相當之利益，亦可達到降低文化資產保存之風險，故私益信託亦為文化資產保存模式，與協議價購、優先購買權、使用分區或編定，具有相輔相成之效益。

土地徵收公益性必要性之審議問題

賴宗裕

(政治大學地政學系教授)

一、前言

土地徵收，係國家因公共事業之需求，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂。然而，土地徵收所影響者，不僅是被徵收土地權利人之財產權，往往亦及於其生存權及工作權。而人民之財產權、生存權及工作權係憲法保障之基本人權(憲法第十五條)，且基於增進公共利益之必要，得以法律限制人民基本權利，但仍應符合比例原則之要求(憲法第二十三條)；同時，縱使興辦之事業具有具體之公共利益，亦應對被徵收人予以合理之損失補償。

司法院釋字第四〇九號解釋亦指明：「徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，俾行政主管機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據。尤其於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。」惟徵收乃最後不得已之手段，其徵收之處分必須符合法律要件、正當程序之審議，並判斷其是否具有公益性及必要性，在合乎比例原則下，審慎採行。

二、土地徵收之要件

國家公權力透過土地徵收強制剝奪、影響人民受憲法保障之基本權利，學理上認為其發動，應具備如下要件：(一)徵收權之行使，須有法律之依據，並遵循正當法律程序；(二)須興辦事業存在明確、具體之公共利益；(三)須符合比例原則；(四)對於被徵收人之損失，應給予合理之補償。(陳立夫，2013：86)

大法官會議對第 732 號的解釋重點似乎在比例原則上，對此大法官黃璽君(池啟明、陳敏大法官加入)提出部分不同意見書，他指出最近司法院解釋審查比例原則，多認須符合下列要件：

- 1.目的正當(即目的正當性)
- 2.所採手段有助於立法目的之達成手段(即手段適當性或合目的性)
- 3.無其他侵害較小之手段可產生相同效果，係達成立法目的之必要手段(即手段必要性)。
- 4.對基本權之限制尚非過當，與其所保護之公共利益間並非顯失均衡(即手段合比例性或狹義比例性)。

由上可知土地徵收須具有公共利益，且符合比例原則，在公益私益衡量下，確保人民財產權、生存權及工作權免於違法剝奪。

三、公益性必要性之評估

依據土地徵收條例第三條之二規定，需用土地人興辦事業徵收土地時，應依下列因素評估興辦事業之公益性及必要性，並為綜合評估分析：

- (一) 社會因素：包括徵收所影響人口之多寡、年齡結構及徵收計畫對周圍社會現況、弱勢族群生活型態及健康風險之影響程度。
- (二) 經濟因素：包括徵收計畫對稅收、糧食安全、增減就業或轉業人口、徵收費用、各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形、農林漁牧產業鏈及土地利用完整性。
- (三) 文化及生態因素：包括因徵收計畫而導致城鄉自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生改變及對該地區生態環境、周邊居民或社會整體之影響。
- (四) 永續發展因素：包括國家永續發展政策、永續指標及國土計畫。
- (五) 其他：依徵收計畫個別情形，認為適當或應加以評估參考之事項。

上述之規定課予需用土地人應評估其興辦事業之公益性及必要性之義務，而內政部土地徵收審議小組根據土地徵收條例第十三條第二項第一款規定，應審查徵收計畫是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理。然而，實質觀之，當前需地機關公益性之報告太形式化、不具體，甚至是請機關外之規劃或工程顧問公司所做。因此，內政部之審查是否可以客觀評估報告內容之合理性，並做適當之公益私益衡量判斷？便是一個重要的實務課題。

四、審議問題

徵審會對公益性及必要性之認定到底有無最後決定權？如果有，為何從來沒有否決之案例，以致許多案子的公益性不具體，其必要性欠缺合理說明，但仍可因審久最後就通過，以致凸顯現行徵收審議制度存在以下之問題。

1. 專案小組召集人之指定

依內政部土地徵收審議小組設置要點第7點規定：「本小組為審議土地徵收有關案件，得推派委員或商請業務有關機關指派人員實地調查，或組成專案小組審核。」專案小組成員之組成，視案件繁雜程度及需參與研擬意見委員專長而定。此項專案小組召集委員由土地徵收審議小組主任委員選定，然觀其過往之作業方式，召集委員之選任與案件繁雜程度及委員專長未必有關連，以致有些委員承擔好幾個個案之召集委員，卻有幾位委員未被分配個案之情況，其箇中原因有待推敲。但如此安排運作模式，難以不令人質疑其客觀性與公平性。

2. 委員發言之紀錄與決議之形成

委員參與會議應就徵收案之公益性必要性提出具體衡量之看法，並透過詳實的會議紀錄內容，以反映各委員之專業與言責，也能提供外界瞭解徵收案討論過程的重要內容。然事實上，目前內政部土地徵收審議小組之會議紀錄，多僅呈現最後決議內容，未見各委員具體發言內容之紀錄，以致外界無法理解委員之立場是否公平客觀、是否具有專業性，或僅是配合需地機關之期待而附和，甚至是否只

到場領出席費而靜默不語，更遑論能協助確保人民財產權之保障，排除浮濫徵收之可能。最後也因未有各委員之發言紀錄，以致無法提供外界檢視會議決議如何形成，於是便有提供主席依個人好惡主導會議決議之可能，也就不難想像每當討論區段徵收公益性必要性時，即便不少委員提出異議，最後皆能做出同意徵收之決議。

3. 都市計畫合理性之審議

當前區段徵收案多因都市計畫委員會決議採行該手段，而送至內政部土地徵收審議小組進行審議。因而有些徵收審議小組委員認為不必對都市計畫委員會已做成採行徵收手段進行評估。然都市計畫委員會多未對採取區段徵收手段之必要性進行評估，最高行政法院 102 年判字 371 號，該判決將原台北高等行政法院判決撤銷發回更審，其中理由提及：土地徵收會與都委會設置目的、功能不相同，都委會之決議無拘束土地徵收會之效力。又，土地徵收會應對徵收之公益性做實質審查，不得為形式審查。亦即其公益性、必要性仍然必須要個案判定，不是由都市計畫來保證。是以，若土地徵收審議小組略而不審，則如此區段徵收手段之適當性與必要性便不存在其合憲性。

4. 公益挾帶私益

需地機關為達土地使用之目的，應衡量其手段之必要性，然常見為取得公共設施用地，捨一般徵收而採區段徵收方式為之，其手段雖合目的性，但區段徵收常在財務挾注之考量下，而有違比例原則將毗鄰地區擴大

納入非公用之所需，導致擴大受徵收影響之所有權人數，亦將使地區內原土地較不合經濟價值使用之土地所有權人，取得較高強度使用之抵價地而受惠，如此公益挾帶私益之作法，雖可使部分人受益，卻也使區段徵收成為有利土地投機炒作之手段，並為承擔社會義務之所有權人解套，恐加速土地資源之流失，減損公益性，造成社會之不公平。

5. 財務考量凌駕必要性考量

區段徵收乃一自償性之開發方式，徵收範圍常取決於財務平衡之考量，恐因土地徵收審議小組疏於把關，未能審視手段之必要性及其他公益之正當性，以致土地資源之利益重新分配，造成有人因而受益卻有土地所有權人因而蒙受損失之特別犧牲。審查時常見需地機關之報告坦言徵收範圍之劃定乃基於財務考量，此種非因公益之急迫性或特殊性目的之所需，而劃設超乎其公用目的所需土地以外之範圍，顯不具徵收之公益性及必要性。惟這些考量財務平衡卻不具規模必要性之徵收計畫最後仍獲通過，此一情況凸顯土地徵收審議小組是進行實質審查抑或是形式審查而已。

6. 民眾參與

土地徵收固為興辦公共利益事業之需，但也影響著被徵收土地權利人受憲法保障之財產權、生存權及工作權。因此，土地徵收應具公益性及必要性，而此應是內政部土地徵收審議小組應審查之事項。但土地徵收條例卻僅明定於申請徵收前由需用土地人自行評估，徵收程序中卻未設計被徵

收土地所有權人或利害關係人之參與機制。徵收小組委員審議案件時，不知被徵收土地所有權人等之看法，也不知實地情況，如何能僅憑需用土地人單方意見，即憑空判斷徵收具有公益性及必要性而予以核准？

土地徵收影響人民權益甚鉅，內政部土地徵收審議小組應本於保障私人財產，增進公共利益，未來審議開發案涉及採取徵收手段時，須重視手段之必要性與目的達成之合理關聯性，審慎評估是否有其他手段有助於目的之達成，亦能於本質上達到相同之效果，並評估是否有其他手段對人民財產權侵害較少，即檢視以徵收手段取得開發用地範圍是否符合必要性原則。畢竟徵收乃最後不得已之手段，不能以財務目的為最終選擇手段之考量。亦不能為滿足部分土地所有權人之土地變更期待，而恣意擴大其徵收範圍，導致公益性不足，必要性欠缺之審議處分。

公共利益如何決定？

---該是翻轉「委員會決策機制」的時候了

徐世榮

(政治大學地政學系教授)

近年來，政府主導的都市計畫、土地徵收、市地重劃、都市更新等重大公共政策屢屢引發巨大民怨，人民不斷地走上街頭抗議，除了總統府凱達格蘭大道、行政院忠孝東路之外，位於台北市八德路的內政部營建署幾乎已經成為人民抗爭密度最高的地方，這是因為上述那些重要公共政策

必須經過「都市計畫委員會」或「區域計畫委員會」的審議通過。只要經該委員會審議通過，涉及人民基本人權保障的土地徵收及市地重劃就是勢在必行，雖然在土地徵收方面仍有後續的「土地徵收審議小組」(前「土地徵收審議委員會」)的審查，但是原則上後者皆會尊重前者所做出的「附帶決議」，予以無異議通過。

因此，「委員會機制」長期以來是我國土地使用規劃管制、土地徵收、市地重劃、都市更新等公共政策的重要決策機制，也就是上述公共政策施行所需的重要「公益性」及「必要性」要件，完全是由「委員會決策機制」來決定。本文欲探討的，乃是土地徵收、市地重劃、都市更新的公益性及必要性決定權，是否仍適合由相關委員會來專斷？委員會機制是否仍值得信賴？

理論上，支撐委員會機制的是專家主義(Professionalism)。二十世紀初期，在前進紀元(Progressive Era)時期，西方改革運動興起，主張由專家來取代政治，因為專家擁有專業知識，代表超然的客觀中立，政治則是主觀偏見、黑箱作業及利益交換，因此政府的行政作為必須要排除政治，並由專家來進行統治，各式專家委員會遂相繼成立。在此情況下，往往是把複雜的社會問題定義成為專業問題、科技問題，需由專家來予以解決。專業化因此被視為是追求完美的最佳途徑，專家們被視之為科學家一般，透過他們對於科學工具的運用，問題的解決似乎是輕而易舉。許多的專家也皆相當的自負，以為他們專業的知識可以用來解決任何政策的問題；因此，所謂的「公共利益」也必須是由

這些少數專家及由其組成的委員會來給予詮釋及界定。

但是，這樣的理念早已經在上世紀中半葉就遭到了嚴厲的批判，甚至遭致揚棄，因為，在一個社會多元的環境裡，我們開始瞭解最困難的地方是如何去定義問題、及如何去放置問題（在複雜的因果體系中，問題要被放置於何處），尤其是當我們把價值的因素放進來一起思考之後，問題就顯得更為棘手。尤其是上述土地徵收、市地重劃及都市更新絕非是單純的科學問題或金錢補償的問題，它們更是難纏的社會及公共政策問題，因為我們無法排除價值的影響。因此，許多社會問題的定義並非是客觀中立的存在，其中包含了各方力量運作的可能性，也就是說，這中間包含了權力、利益、價值及不同的意識型態等。這些難纏的社會問題，是無法用科學的方法來予以馴服。

上述的論點也可以由知識論觀點尋得註腳，這也使得過往純然立基於科學理性知識論觀點受到相當大的挑戰。許多學者指出過去的社會科學往往是以科學及技術為主要之判準，以此來決定學術研究是否具有價值，也唯有透過科學及技術驗證的知識才算是真正的知識，其他的知識則是皆可棄諸於一旁。但是，許多學者認為上述的知識論是帶有濃厚的扭曲及偏差，因為它用科學理性來對抗及排除政治與價值的選擇，因為後者皆錯誤的被視之為不理性，並不屬於知識的範疇。但是，知識其實是一種社會主觀的建構，它並不純然是由科學及技術的層次而來，其實，人們日常生活之經驗，也是充滿了知識（或稱地方知識），而這些知識是公共政策制訂時

必須給予尊重的。

在理論之外，事實上，我們也發現專家委員會機制並未促進公共利益，反而多是在維護少數政治經濟菁英的私利。由於土地具有特殊的壟斷地租，可以經由人為的規劃，創造出龐大的利益，因此，都市計畫幾乎已經成為政治及經濟利益交換的重要場域，政府透過土地使用計畫及管制的變更，僅須付出廉價的行政成本就可以創造出龐大的利益，讓與其聯盟的派系財團建商共享其利，相對地，後者在選舉時也必須付出政治的忠誠。由於都市計畫委員會又是由少數人組成，資訊又不事前對外開放，因此政治人物往往經由掌控都市計畫而獲取龐大的利益。因此，所謂的專家委員會論其本質其實仍是政治，是社會上層階級的巧妙奪權計畫，企圖用專家的專業形象來取代民主參與。

遺憾地，基於過往戒嚴威權的統治歷史傳承，我國的委員會決策機制不僅至今未改，竟然還是個專家主義配上威權政體的加強版。以都市計畫委員會為例，表面上似由專家學者組成，實際上，不論是地方或是中央，政府官員就幾乎佔了一半；加上，專家學者由首長派聘，政府因此可以完全掌控。若以桃園航空城都市計畫為例，問題其實是一籬筐，但毛治國副院長卻膽敢要求都委會必須限期通過，而都委會也確實遵照辦理，縱有某位資深委員誇稱自己有四十年審查經驗，但又如何呢？

因此，我國的委員會決策機制是個威權保守、強凌弱的政治壓迫機制，根本無法體現公益性及必要性。展望未來新的時代，我們應當認真思考這些爭議的核心課題：公共利益該

如何界定？公共利益是抽象詞彙及法律不確定概念，其體現必須經由嚴謹的行政程序，在資訊公開及民眾公平參與的情況下，共同來形塑；也就是說，公共利益是經由公平公開的參與、溝通及討論，最後所獲得的共識之謂。為了捕捉公共利益，先進民主國家大都已拋棄過往由少數學者專家來獨斷的傳統方式，而是積極鼓勵民眾參與，在尊重不同的知識體系（如地方及傳統知識）、多元的價值選擇（如土地不只是生產要素或是商品，它更是家及主觀認同的地方），來正當化及合理化公共利益。

惟我國已習於威權統治，政府及其聯盟牢牢掌握公共利益的詮釋權，非常缺乏對於計畫形成過程的關注，這個情況並未因解嚴而有根本變革。長久以來，為了追求經濟成長及增進效率，政府往往便宜行事，隨意訂定興辦事業計畫（如國科會中科四期）、都市計畫（如台南鐵路地下化東移）、土地徵收計畫（如苗栗大埔、新竹璞玉及二重埔、八里台北港、桃園航空城等）、市地重劃計畫（如台中南屯天主堂）、都更計畫（如士林文林苑）等。制度上，甚少有民眾參與的機會，縱然是有，也僅是為了滿足「跑程序」的形式要件而已，相當缺乏實質意義。

多年前，我國在制訂「行政程序法」時，原本欲師法德國法制，將「計畫確定程序」納入，惟後來政府基於「行政體制及行政文化差距甚大」理由，將大多數條文刪除，僅保留第一六三及一六四條。法務部後來雖曾擬定相關草案，但是政府及其聯盟仍不願意將權力釋出，這使得民眾參與至今依舊只是個口號。當民眾無法參與，憲法所保障權利遭受侵奪，所有

的法律制度幾乎都將他們排除在外之時，自然被迫走上街頭，透過抗爭來陳述其所受的冤屈與不平。

委員會決策機制也隱含了重要的意涵，即主政者不惜動用政治權力，欲限縮台灣社會的知識體系及論述空間，把我們拉回過往科學決定一切的保守年代，並以此來掌控公共政策的決定權。這樣的作為必須特別的予以注意，因為我們如果喪失問題的定義、知識的建構及價值的選擇權力時，我們也即將喪失得來不易的民主、自由與人權。因此，將計畫確定程序納入相關法規，讓相關利害關係人都能夠參與，尊重民意及踐行正當行政程序的審議式民主，經由聽證程序來共同形塑公共利益，應該是當務之急。這也就是說，翻轉委員會機制的時候應該是到了！

淺談原基法 21 條規範結構上

若干疑慮

戴秀雄

（政治大學地政學系助理教授）

原基法第 21 條的規範體系意義及其重要性

關於原住民族生活空間相關權益遭受鄰近開發行為衝擊而受其影響，事屬原住民在身分直接相關權益問題外，最須要在法律上有所處理者。這方面問題在原住民族基本法施行後，就其規範核心係以原基法第 19、20、21 與 22 等條進行規範。其中第 19 條規定原住民族土地上特定行為限制解除之規範，第 20 條第 1 項則針對原住民族土地與自然資源權益採行承認而非賦予。第 23 條並尊重原住民族部落

自行決定生活方式等之權利。進而由第 21、22 條規定以部落為單元就特定空間範圍之開發行為(或其他足以影響部落居民權益之行為)行使諮詢、同意權。此誠屬原基法規範內容中核心規範。

換句話講，在此規範結構下，涉及兩類原住民族權利，一類是個別原住民為主體之權利，一類是以部落為主體之權利。其中涉及部落為主體之權利部分，除了就特定空間土地利用、資源之自為決定權外，便以各種位於原住民族土地之公、私開發行為或相關措施的諮詢、同意與共享等權，而後者皆以一定空間範圍決定各該部落是否得以行使此些權利。

此處所謂的一定空間範圍，依原基法第 21 條第 1 項係指「原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地」。然而，仔細分析本項條文所採文字，可以發現原住民族土地依原基法第二條之定義，係結合原住民保留地與傳統領域之概念所成。其中，原住民保留地已明確有所規範，但傳統領域除前引第二條所採不確定法律概念構成之定義外，仍另待原民會依照原基法第 21 條第 4 項規定予以「劃設」。而原民會如何劃設各部落傳統領域即成為原基法第 21 條第 1、2 項在實務上是否得以適用的關鍵之一。

再者，同條該項關於「部落及其周邊一定範圍內之公有土地」，則同時涉及未經定義的部落空間範圍及該範圍外所謂一定範圍之空間；前者於原基法似以其為一種自明之事實狀態而未加描述、定義或規範，而後者則透過同條第四項授權原民會進行「劃設」，卻未由原基法提供劃設的任何直接指示甚或劃設原則的說明。

換句話說，原基法第 21 條第 1、2 項運作的空間基礎，總共涉及三種不同類型與部落相關特定空間範圍的決定，亦即(一)傳統領域、(二)部落空間範圍與(三)部落空間範圍外一定範圍之空間。而同條第四項也針對此三種空間範圍，授權中央原住民族主管機關劃設。然而，其中(一)與(三)的劃設卻不無令人疑慮之處。

原基法第 21 條第 1、2 項與第 4 項的體系連結

按所謂部落傳統領域之空間範圍，縱使原基法並未定義，但一般而言係指一原住民部落除住居所需空間以外，由歷史觀點來看，長期穩定且持續進行田、漁、獵活動之空間範圍。在此理解下，傳統領域之決定必須基於客觀歷史事證所認定，而非得由國家機器以外力形成者。此點衡諸同法第 20 條第 1 項意旨，既然政府承認原住民族土地及自然資源權利，亦復可證得部落傳統領域並非出於政府所賦予、形塑或贈與，故部落傳統領域之空間領域縱使須經由主管機關劃設，該劃設行為之本質與目的應皆純屬確認性質而無形成性權限之餘地。

歸納上述，有關此項規定即須在法理上注意兩個面向：

一、原民會迄今已透過委外調查，獲得大量各部落傳統領域資訊並公開於官網提供查詢，其中亦不乏並無疑義且達隨時可以依法劃設者。則此種基於主管機關對於各部落傳統領域調查成果之公開，是否已屬相關行政、司法程序所得援用，以確認系爭案件有諮詢、同意權之部落為何？而此種將各部落傳統領域調查成果公開，在法律意涵

與效果上究竟與同條第四項之劃設關聯為何？

二、若主管機關並無異於前揭調查成果另為部落傳統領域劃設之形成性權限，且這些已調查完成且實質足以確認空間範圍之部落傳統領域非經「劃設」不生該條第 1、2 項效果，實即應討論各部落對已經確認完畢之傳統領域調查成果，基於第 20 條第 1 項之意旨，是否有請求主管機關依據調查成果劃設其傳統領域權利之必要；蓋主管之原民會就已實質確定之部落範圍怠為該條第 4 項之劃設，已實質且重大架空原基法第 21 條第 1、2 項所定部落諮詢、同意與分享之權利。

至於該條第 1 項另一關鍵性空間範圍，即「部落外部一定範圍」的意義與如何界定，在法理面來看其實問題更大。按部落所位地點未曾變動者，部落所占空間外圍為傳統領域，因此任何開發行為落於該部落外圍地區者，實適用該條第 1 項原住民族土地而非部落外部一定範圍。換句話說，所謂部落外部一定範圍得由部落行使諮詢、同意等權之情形，出於前述因素實限於飛地型部落¹¹。在此情形下另必須注意的是，飛地型部落所在位置可能位於其他部落之傳統領域，甚至落在完全由非原住民所擁有土地所包圍之處。然而前述兩種情形都會涉及一個共同的困境，亦即當從部落向外劃設一定範圍使各該部落得以對該範圍之利用行使諮詢、同意或共享等權之際，該範圍內既有權利人等同

¹¹ 指部落遷離原居地，而位於非屬該部落傳統領域之部落。例如因天災導致遷村至較為平地地區之部落。

也就受到額外的限制或不確定之風險。有關此點，縱使立法者可以依據其實質形成私財產權內容之權限，訂定法律以限制基本權利，原基法第 21 條第 1、2 項正具有此種特徵。

但此點衡諸憲法第 23 條對於立法者所得限制人民基本權利之要件，規定應符合(一)防止妨礙他人自由、(二)避免緊急危難、(三)維持社會秩序，或(四)增進公共利益所其中之一，並依比例原則為之，方符憲法保障基本權利之意旨。因此，A 部落位於 B 部落傳統領域或非原住民族土地內時，究竟係基於何種法理或上述何種要件以致可以為如此規範，令 A 部落得以左右 B 部落或非原住民族之土地利用，即不無令人生疑之處。而此點縱使基於部落可能受到鄰近一定範圍內開發活動影響而來，由於環境的衝擊、影響依其種類往往有巨大差異，一個固定的空間範圍反而可能限縮了部落諮詢、同意與共享利益之權利的行使。

另一個語言邏輯問題 - 代結語

綜合上述，可以從原基法之立法精神在於承認原住民個人及由原住民所組成生活共同體(部落)既有權利，因此，無論應被承認之權利是基於身分或是源於其與特定空間土地之連結，皆應以事證確認，而非由國家(政府)所形塑或賦予；進而推導出傳統領域空間範圍的確認原與位於傳統領域範圍內個別土地之權屬、土地使用管制並不相干。準此，部落傳統領域之劃設可謂自始即毋需考量土地權屬為公有或是私有，而是該空間範圍內之公私土地俱屬部落傳統領域才是。由此觀之，原基法第 21 條第 1 項所規定得由部落行使諮詢、同意等權的三種空間，縱使該條文在文字表達上顯現

有公有土地之字眼，起碼原住民族土地(含原住民保留地與傳統領域)與部落之空間範圍，解釋上不能將私有土地排除於此兩類土地之外。故該條文所示「公有土地」當僅係用以限制部落以外一定範圍空間之劃設。

準此，原基法第 21 條第 1 項相關空間範圍之規範，其在語言邏輯上之關係不得被曲解為傳統領域之劃設亦僅限於公有土地。蓋若惟如此解釋，難道原住民保留地與部落空間範圍皆只就其中為公有土地者，方允各該部落行使原基法第 21 條第 1、2 項之權利？若然如此，原基法第 21 條之立法精神豈非蕩然無存，更遑論其在語言邏輯上的謬誤。近日聽聞原民會所擬定劃設辦法欲將傳統領域之劃設，限制於公有土地，特於此提出期以為不可的法律意見以供公評。

跨域連結—為實踐歷史正義與 土地正義培力

官大偉

(政治大學民族學系副教授)

原住民族意指在現代國家出現之前，即已在其土地上以其社會組織與文化模式生活著，而現代國家出現之後，成為被支配的群體卻仍維持獨特認同的一群人。在人類歷史中，現代國家一度以邊緣化、否定原住民族和土地的關係，對其進行同化等方式，正當化國家的統治，但在二十世紀中葉之後，國際之間紛紛重新反省歷史中的不正義，肯定原住民族自治，承認其傳統領域權，修復國家和原住民族的關係，也使國家因為實踐了歷史

正義的價值而取得更高的道德正當性。就土地議題而言，按照聯合國的定義，承認原住民族的傳統領域權，並非是要挑戰存在的國家主權，而是使原住民族在國家的架構下，能夠延續和維護其與土地之間的關係。從國際間許多實際的經驗來看，原住民族傳統領域權的落實，既可透過結合原住民族進行資源管理達成管理上較好的效益，也可以因為原住民生態智慧的實踐為整體社會帶來更多元之人地關係的啟發，它不僅符合歷史正義，也是土地正義的實踐。

我國自 1997 年憲法增修條文承認原住民族地位、2005 年通過原住民族基本法，也逐漸朝向國際人權潮流的方向邁進，原住民族傳統領域調查即是各項相關的工作之一。筆者執行之科技部研究計畫（計畫名稱「原住民族傳統領域、民族自治與國土計畫：一個從文化國土復育觀點出發之研究」），和政治大學「頂尖大學數位人文計畫-亞太時空資訊研究室」合作，在 4 月 23 日於政治大學舉辦了一場「跨域連結—傳統調查與部落製圖交流工作坊」，希望能回顧台灣自 2002 年以來原住民族傳統領域調查之經驗，促成多方交流，為歷史正義與土地正義的實踐而培力。

本次工作坊共有一百一十多人參加，主題包含：「部落製圖案例經驗分享：如何啟動以部落為主體的傳統領域調查？」、「部落製圖案例經驗分享：如何從文化脈絡中理解傳統領域？」、「傳統領域權實務：海域權應該有哪些內容？」、「傳統領域實務：傳統領域該由誰來劃設？誰來公告？」等等，會中除了有新武呂溪流

域布農族傳統領域調查團隊（東布青）、支亞干部落（太魯閣學青會）、拉芙蘭部落社區發展協會（布農族）、隘寮溪流流域傳統領域調查團隊（排灣族、魯凱族）等原住民族青年工作者分享他們的部落製圖經驗，也邀請到張長義教授（台灣大學地理系名譽教授，原民會第一階段傳統領域調查計畫總主持人）、伊萬納威教授（政治大學民族系，即將就任原民會副主委）汪明輝教授（師範大學地理系）、羅素玫教授（台灣大學人類系）、蔡政良教授（臺東大學南島文化中心主任）、林嘉男博士候選人（國立臺灣大學地理系，島嶼民族科學工作坊）、林益仁所長（台北醫學大學醫學人文所）、吳勁毅博士（東臺灣人文與環境研究及社會實踐中心博士後研究員）、戴秀雄教授（政治大學地政系）、林士淵教授（政治大學地政系）、蔡志偉教授（臺北教育大學文教法律研究所）等學者專家，分別就歷史回顧、海洋觀點、法理探討、行政實務、製圖技術與後續展望等進行對話與交流。

在本次工作坊中，我們看到，自原民會在 2002 年啟動調查計畫至今，經過持續的檢討批判、修正和耕耘，傳統領域調查有了新的轉化，越來越多部落族人自主組成團隊，進行傳統領域調查、重返舊部落，以及部落地圖的繪製工作，這顯示出年輕一代和土地連結的熱情、部落在地蓄積的能量，也反映出族人對於落實傳統領域權的殷切盼望。同時，這些年輕世代的傳統領域調查團隊，對於技術工具有更快更好的掌握能力，也能夠在學理與田野對話的基礎上，進一步探討各自族群傳統領域使用的機制（而非

只是範圍界線），看到各族群文化中動態的資源使用和多元治理主體（從以後設的部落為單位的思考，進入到氏族、家族等更細緻社會網絡的探討）之特色。在制度設計上，也由於有越來越多實務上的議題浮現，而累積了更豐富的討論，為原住民族土地知識和現有國家法制的銜接，開創了更多的可能性。

土地是有限的資源，但是卻可以因為人們的制度設計和安排，創造多元的價值和分享的利益。落實原住民族傳統領域權，或許是一條漫長的道路，它需要跨族群的對話和建立信任共識，需要田野經驗和學理思辨來回跨越檢證，需要跨學科的合作扮演知識轉譯和政策調整的理性媒介。雖然不容易，它卻是一條值得的道路，因為它將體現人類由分享取代掠奪、以多元並存排除文化偏見、用創造制度克服資源稀缺的高貴情操，由此來看，它絕對值得也需要更多跨域的連結和持續的努力。

設立原住民族地政專班

—此其時也

顏愛靜、官大偉、戴秀雄

（政治大學地政系特聘教授、民族學系副教授、地政系助理教授）

我國之國土面積有百分之七十為山地，和原住民族之生活空間有高度的重疊，若考量東部海岸線及島嶼海域和原住民族之採集、漁撈等活動的關係，則更顯示出我國之國土保安、資源管理與維護，勢必要和原住民族發展及其土地權利之實踐相結合，如

此不僅是為了實踐歷史正義與土地正義的價值，也是在土地自然資源治理之實務上，可以收事半功倍之效果，創造雙贏局面的方式。

基於1997年通過憲法增修條文第十條承認原住民族之集體地位及自治權利、2005年通過原住民族基本法承認原住民族土地（包含傳統領域土及原住民保留地）權利，以及2015年通過國土計畫法，設有涉及原住民族土地之分區及使用規範需經過原住民族同意並由中央主管機關會同原民會擬定辦法等機制，一個不同以往的原住民族土地體系已經逐漸成形。然而，值此同時，我國從事地政工作之人員，對於原住民族土地權的理解，卻相當缺乏，而原住民族地區從事土地相關業務的人員，也常有基本訓練不足以因應新的權利觀念與法制體系變化之情況；另一方面，基於這個新的權利觀念與法制體系轉變的趨勢，許多先驅的學理探討和實務經驗，都必須透過新的知識架構來進行整合，因此，設立一個提供跨學科能力訓練、培養原住民族土地相關行政人才、促成學術研究與政策發展結合的專班，就有迫切的必要性。

為了達成上述目的，這樣的專班之教學目標，應該是培養學生能從台灣民族互動歷史、族群正義，以及深度的文化生態觀點來思考原住民族土地議題，同時又能瞭解土地行政相關法制的的能力；就專班需要的課程內容來看，必須包含土地法、行政法、國土計畫法規、登記實務、原住民族土地政策、傳統領域調查、原住民族土地文化與歷史等訓練；就師資而言，則必須連結包含民族學、地政學甚至

更多專業的資源，方能達成。總體而言，這樣的專班的設立，需要跨學科的努力，也需要政府資源與學術行政間的合作。

設立原住民族地政專班，是為原住民族發展與國土利益之雙贏提供基礎，也是為實踐社會科學推動社會往更好的方向前進之核心關懷，因此我們衷心呼籲：設立原住民族地政專班，此其時也！期盼各界先進一同協力催生，使此理想可以早時達成！

從新鄉村典範

看台灣農村發展之內涵

顏愛靜

(政治大學地政學系特聘教授)

自2000年以後，OECD國家的鄉村區域即陷入衰退的危機中，主要係人口外移及老化、居民的教育水準較低、平均勞動生產力偏低及整體公共服務水準低落等因素所造成（OECD, 2006: 12）。為扭轉鄉村地區整體衰退的趨勢，及因應社會新生的需求，OECD乃提出具有以下內涵之新鄉村典範，作為未來成員國調整、制訂鄉村發展政策之依據。

首先，鄉村地區擁有豐富的「地方資產」（如社會資本、優越區位、良好的生活與環境品質、自然資源、歷史遺址、遊憩寧適環境、滑雪、玩水度假勝地等），且社會（包含都市及鄉村地區）對地方資產的需求與日俱增，因此，鄉村地區的政策制訂者必須妥善管理其廣泛的「地方資產」，維持其價值，且考量其不同活動衍生的正面與負面外部性，避免受到傷害，

而此管理職責即是新鄉村典範的重要內涵，且為以地方為基礎的鄉村發展政策之關鍵支柱（OECD, 2006: 14）。

其次，既往的鄉村發展政策向以農業為基礎，主要措施是提供農場(生產)補貼，以保障農民所得、提高農場競爭力。但是，世界貿易組織強烈質疑此舉會阻礙國際貿易，且國內亦批評此方法會增加國內預算壓力，排擠鄉村地區的其他預算用途。從鄉村區域政策而言，以往將資源集中於農業部門，專注於減少城鄉、鄉村之間地方發展差異的措施，意圖使區域發展均質化，惟經檢討後發現，如此做法恐難以全面促進其他部門、產業的發展，並不足以解決不同區域的問題，進而協助區域的發展（OECD, 2006: 14-15）。因此，既往以農業、補貼、均質化為基礎的政策方案需要加以轉向，未來則需加強涵蓋鄉村地區更廣泛的經濟與產業部門（如鄉村旅遊業、加工業、資訊電信科技業等），以激發地方經濟發展機會並提升其潛力，盤點地方資產及知識，善用閒置的資源，刺激在地、外來的投資進入鄉村地區，以提高鄉村地區整體的競爭力，此為新鄉村典範的核心目標。

再者，為了設計並執行涵蓋多部門、多層級的政策，恐無法完全適用傳統由上而下、中央政府主導的行政結構與規劃方法，亟需一個新的治理方法，以整合公部門、私部門、非政府組織等利害關係人，並匯集不同的公、私部門的知識。公部門的整合尤為重要，需要跨越中央部會、跨越地方縣市及區域各級政府不同部會或部門的水平合作，以及跨越層級（含跨國、國家、區域及地方政府）的垂直

合作，並建立公私協力關係，透過集體協商的治理方法，由跨層級、跨部門的政府共同制訂、執行鄉村政策，並共享知識、資源，方使政策具有一致性，亦能符合不同地方的發展需求。（OECD, 2006: 17-18）

綜上所述，此新鄉村典範有兩項基本原則：1. 聚焦於「地方」，而非僅是單一部門，2. 聚焦於「投資」，而非僅是補貼一途，以策動改善鄉村地區之競爭力為主要目標。故而，更為關注於各個層面：維持鄉村「地方資產」的價值，靈活運用未利用的「資源」，加強鄉村經濟體「各種」產業部門的「投資」，全面納入與「整合」所有層級、部門的政府單位與廣泛的私部門利害關係人，並著重於「公私協力」與集體協商的治理方法，以求提高鄉村「區域競爭力」（表1）。由此可見，新鄉村典範的主張在於強調地方資源整合，促進跨部門、跨領域、跨層級的投資、協力，誠與集體協商、互動式規劃有異曲同工之妙。

表1 新鄉村典範之意涵

項目	原則	內涵
政策/計畫目標	1. 以提升鄉村地區競爭力為目標	彙整環境及經濟發展議題，指認及集中發展地方經濟機會與潛力，以改善鄉村地區之競爭力為主要目標
	2. 以維持地方資產的價值為目標	考量鄉村地區不同活動的正面與負面外部性，妥善管理鄉村地區廣泛的地方資產，以維持鄉村「地方」多元特色與資產價值
	3. 以運	透過動員活化地方資產，創

項目	原則	內涵
	用未利用的資源為目標	新知識並結合在地知識，以運用未利用的資源
政策/部門及工具	4.加強鄉村經濟中「各種」產業部門的「投資」	政策能刺激在地、外來的投資進入鄉村地區，提供公共設施、服務及企業服務，促進鄉鎮中小企業的發展及便於融資，以加強鄉村各產業部門的發展
政策/計畫治理原則	原則五：充分整合政府的所有層級及部門	於研擬政策或規劃、執行過程中，在中央層級能促成跨越部會的合作，在地方層級能促進跨越縣市、區域的合作，以及能跨越層級（含跨國、國家、區域及地方政府）的垂直合作，以使政策或計畫能具有一致性，符合地方需求
	原則六：積極促進公私協力	計畫的執行與研擬機制能提供適當的誘因及獎勵，支持不同的地方利害關係人，包括公部門、私部門（如中小企業）、非政府組織等，共享知識及資源，以建立公私部門間的夥伴關係

資料來源：本文參照 OECD, 2006: 12, 14-16 整理。

反觀台灣，於近幾十年來，農村亦面臨與 OECD 部分國家同樣的問題，農業競爭力不足，大量人口外移到都市，政府忽略既有農村社區之維護或更新，造成農村人口高齡化，使

得農村勞動生產力降低、就業機會少、收入不穩定、生活機能不足或老舊殘破、社區發展緩慢、農村資源閒置與在地特色消失等問題，形成農村發展相對落後現象（行政院農業委員會，2009：2）。為此，台灣政府提出「農村再生」政策，採取由下而上、計畫導向的推動方式，融入互動式規劃的理念，由在地居民自主規劃發展願景，結合農業生產、產業文化、自然生態及閒置空間再利用等發展需求與資源條件，協調有關單位共同投入農村社區整體建設，期望藉此促進農村活化再生，提升農村整體發展，恢復農村居民在地居住尊嚴，以達建設富麗新農村之目標（行政院農業委員會，2012：3）。然而，台灣農村發展僅依賴農村再生計畫的施行，猶有未盡之處，亟待探討可行策略（顏愛靜等，2014）。

儘管台灣的農村規模較 OECD 國家的鄉村範圍還小，惟因兩個區域的發展背景有其類似之處，故可藉由新鄉村典範之原則及內涵，探析台灣農村發展規劃應有之內涵，理當是：1. 儘管農業依舊是農村不可或缺的產業，仍需審視如何綜合考量「地方」的發展，故如何引進與當地環境相容、相關的產業以提升整體競爭力，則是相當重要。2. 於農業發展地區，應維護完整且良好的農業生產環境，故如何調整現行的生產（休耕）補貼措施，轉型為環境補貼（獎勵有機耕作）措施；如何強化投資，以提供高品質的公共設施和服務，如：採行綜合性土地重劃、提供文化和遊憩設施、交通與通訊基礎建設，並避免農舍肆意興建、農地擅自變更工廠製造汙染等，仍將是當務之

急。3.農村農耕文化地景等的寧適性為促成農村經濟異質化發展的趨勢，故如何呈現農村寧適性的「價值」，並予以設計保存，使市場得以適度反映其價值，或由政府對此等寧適價值（因具備公共財或正外部性）給付，則是重要的政策原則。4.如將農村視為「地方」，其整體發展事涉各級政府、非政府，以及不同部門間的跨域治理、相互協力，故如何使地方治理機構展開各種正式和非正式的公私協同合作模式，以促進資源有效利用，則是甚為重要。

總之，台灣已邁入國土計畫新體制時代，當慎思新鄉村典範之原則及內涵在台灣的適用性或如何採擷其旨要制訂政策措施，並整合各級政府、各部門資源，以提振台灣農村的整體發展。

參考文獻

行政院農業委員會（2009），加速農村再生規劃及建設計畫（核定本）。

行政院農業委員會（2012a），農村再生政策方針，行政院101年9月7日院臺農字第1010054091號函核定。

顏愛靜、季美珍、陳亭伊、傅小芝，2014，從新鄉村典範看台灣農村再生的未來，2014兩岸四地土地學術研討會暨2014土地研究學術研討會論文集，國立政治大學地政學系 pp.A1-1-18。

OECD. Publishing. 2006. The new rural paradigm: Policies and Governance. Organisation for Economic Co-operation and Development.

全民瘋「賞螢」背後的

生命教育意涵

孫振義

（政治大學地政學系副教授）

日前發現一張五年前舊照片，喚起了筆者一次到「富陽生態公園」參訪的記憶。那年入夏之際，與幾位同好在台北近郊賞螢、遠眺北市夜景，伴著涼涼的晚風，誰說城市發展與自然生態間的平衡點難尋？

然而，臺灣為何「必須」要推動生態環保？對許多人而言，若環境保育概念僅是傳統教育催化下的「反射動作」，則當遇到環保與利益衝突時，必將棄守無疑，除非為臺灣推動生態保育尋得一個無堅不摧、牢不可破的理由。

一、生物多樣性是人類最大的保障

多年前 H1N1 新型流感病毒於二〇〇九年肆虐全球時造成一萬四千多人死亡記憶猶新，然而在 2011 年竟出現一則震驚中外新聞！有幾位科學家僅是為了證明 H5N1 病毒有可能在突變後，出現足以引發全球大流行疫情的病毒株，遂以貂進行實驗，結果發現 H5N1 歷經十代基改培養，即具備藉由空氣傳播的能力，亦即就有能耐引爆大規模流行！科學家何等瘋狂？

既然人類中此種自毀長城者大有人在，當然就得多留下一些生物活體以備不時之需，在未來當不知名病毒肆虐時，一同與其他動物拿來研究抗體解藥！因為，生物多樣性就是人類最大的保障，多一種生物與人類共

存，就是為後代子孫留下活命的機會。長遠來看，不穢言的說，這確實是個叫人保護野生動物的好說帖，至少比用「慈悲為懷」云云說教來的實際些。

二、生態旅遊是臺灣最棒的產業

人類自從認知革命之後，在幾千年的集體生活模式中，逐步衍生出了農業革命、工業革命、資訊革命等歷程，迄今有許多國家與城市無須汲汲營營於傳統生產，單依靠商業與觀光收入即可立足。反觀臺灣這個約 36,000 平方公里的島國，從一級產業到四級產業無不苦心經營，卻忽略掉了兼具「糧食生產」、「生態保育」與「觀光休閒」的第五級「生態旅遊&文創」產業更是臺灣該走之路。

事實上，臺灣已經有許多生態旅遊的案例，例如「阿郎壺古道」以控制參訪人數、必須雇用當地導遊的配套，成功地達到兼具海岸保護、生態保育與觀光經濟之目標！臺灣各城市與近郊多有極具觀光與保存價值的文化與生態資源，何不循此多贏思維發展？因為，環境就是臺灣最棒的資產，推動生態旅遊即是臺灣最佳的產業策略。

三、生態環境是最好的生命教育素材

今日的臺灣出現了許多駭人聽聞的社會事件，隨機殺人事件層出不窮。除了責怪政府、法令、社福與教育外，其實臺灣被輕忽的「生命教育」基礎恐也是個主因。缺乏了對於生命的接觸、體悟與感受，人對於親情與人際關係的理解就可能出現偏差，透過對生物生命週期的觀察與瞭解，則

能夠建構出知恩圖報與社會互動的基礎。

以螢火蟲為例，從其為幼蟲時所食、背景溫度、水質條件，羽化後覓食、尋偶、生子的環境基礎，各生命週期中的天敵與外在威脅等情況，此番種種又何異於人生之食衣住行、生老病死？在有限的生活環境中多保有一些生態蹤跡，哪怕僅是一隻蝴蝶、蜂鳥或螢火蟲，都能稍稍彌補傳統課堂教育的缺遺，讓唾手可得的環境教育、體驗學習，周全臺灣生態與生命教育的拼圖。讓更多的體驗、體諒經驗，轉化社會的暴戾之氣。

夏日將屆，臺灣處處螢火蟲復育有成，連 24 年未見飛螢蹤影的大安森林公園也得數十隻可觀，想必今夏全台又將是處處「螢火派對」、好不熱鬧！然而，這樣的螢火蟲盛事除了需本著生態與生命教育意涵精神外，同時亦要意識到任何過份刻意的人為活動，恐也是種生態干擾，更希望別僅是台北市府官方為了鋪陳「2017 世界螢火蟲年會」所放的煙花才好！否則豈不辜負了這些掙扎著生命、紛紛起舞的螢光，以及其誘發出的生命教育火種？

地政活動紀實

1. 本系於 104 年 3 月 15 日 14 時至 16 時，邀請國立宜蘭大學建築與永續規劃研究所薛芳杰副教授於綜合院館 270612 教室演講「永續環境的一、二事--談宜蘭經驗」。
2. 本系於 104 年 4 月 15 日 14 時至 16 時，邀請交通大學土木工程系張智安教授於綜合院館 270610 教室演講「Indoor Mapping using Multiple Action Cameras」。
3. 本系於 104 年 4 月 22 日 14 時至 16 時，邀請台北市政府秘書處專員王寶萱博士於綜合院館 270622 教室演講「人權公約在台灣推動問題，由 NGO 角度的反思」。
4. 本系於 104 年 4 月 22 日 14 時至 16 時，邀請國立屏東大學不動產經營學系楊宗憲副教授於綜合院館 270612 教室演講「房價分析的喜樂與哀愁」。
5. 本系於 104 年 4 月 22 日 14 時至 16 時，邀請新北市城鄉發展局都市設計科張記恩科長於綜合院館 270624 教室演講「新北市老街復舊經驗分享」。
6. 本系於 104 年 4 月 29 日 14 時至 16 時，邀請內政部國土測繪中心技正，建國科技大學兼任助理教授陳鶴欽博士於綜合院館 270610 教室演講「e-GNSS 營運現況及未來發展」。

榮譽榜

1. 本系顏愛靜特聘教授榮獲本校 104 學年度學術研究優良獎。
2. 本系學士班 104 學年度應屆畢業同學考取各大學研究所名單如

下：

- (1) 國立政治大學地政學系碩士班：葛家瑜、楊博宇、楊樺、黃景崇、何佳瑾、謝昀蓁、林巧芳、許予瑄(推甄)、王詩婷、文廷琳、溫靖儒、游億仙、廖偉慈、廖婉茹(推甄)、蔡立筠(推甄)、陳玠穎、嚴翊豪、張宏嘉、呂哲源、周子凱、邱鼎方(推甄)。
- (2) 國立臺北大學不動產與城鄉環境學系碩士班(甲組)：林泓均。
- (3) 國立臺北大學都市計畫研究所：廖珮婷(推甄)、文廷琳。
- (4) 國立成功大學都市計畫學系碩士班(甲組)：李佩璇(推甄)、何佳瑾、許予瑄(推甄)、廖婉茹(推甄)。
- (5) 台北科技大學建築系暨建築與都市設計研究所(乙組)：許予瑄、林俊瑋、蔡忠憲。
- (6) 國立臺灣大學土木工程學系碩士班(交通工程組)：許晟松。
- (7) 國立臺灣大學土木工程學系碩士班(大地工程乙組 [主修測量工程])：徐若堯(推甄)、蔡立筠(推甄)、王奕婷(推甄)、邱鼎方(推甄)。
- (8) 國立政治大學應用經濟與社會發展英語碩士學位學程：張毓庭。
- (9) 國立臺北大學企業管理學系(甲組)：彭郁庭(推甄)。
- (10) 國立政治大學科技管理與智慧財產研究所(科技管理組[學士後乙])：彭郁庭。

* 本學訊可至地政學系網站 (<http://landeconomics.nccu.edu.tw>) 下載