

第 95 期，民國 111 年 11 月 11 日

發行人：孫振義 系主任

本期主編：李明芝

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

### 反迫遷的都是釘子戶？從非正規住居和開發案談反迫遷

余宜家

(台灣人權促進會副秘書長)

「我越來越覺得別人貪戀土地利益，讓我的人生支離破碎…我覺得釘子戶是建商拿來污名化不同意戶的說法，你不走就是釘子戶。」(新店瑠公圳迫遷案<sup>1</sup>當事人賴碧珍)

提到反迫遷，不知道是不是會浮現想要獅子大開口釘子戶的形象？這些釘子戶，要不是非法占用根本無權占有，或是已經領了補償金卻不願意離開？

反迫遷的當事人若能在守護家園的路上堅持多年，擔憂拆除摧毀實質與心靈上的「家」，不只承受極大心理

壓力，生活層面往往也得付出巨大代價，如同開發案的時間尺度以「年」計，要把家園留住付出的有形無形成本相當巨大，能夠堅持下來，僅從「錢」的角度理解，恐怕是太簡化人們對於尊嚴與被尊重的追求。

而從公約的語言來看，迫遷嚴重侵犯一系列國際公認的人權，包括適當生活水準、教育、工作、人身安全、住房保障、免於慘忍不人道或有辱人格的待遇、遷徙自由等等。因此，強制驅離推定為違法<sup>2</sup>，只有在最例外的情況下才能發生。接著，我想說兩種常見對反迫遷型態的誤解、污名，希望透過下面的說明，能作為大家理解反迫遷案件的新角度。

#### 一、違占戶，為何能談反迫遷？

違占戶或違建戶，通常缺乏土地使用的合法權源或建物合法使用證明，這類型反迫遷案件，最常面對的罵名是：已經違法居然還敢主張要繼

<sup>1</sup> 如果對於這個案件有興趣，請上台權會官網了解詳情。

<https://www.tahr.org.tw/issues/category/828>

<sup>2</sup> 參見：經濟社會文化權利國際公約第四號一般性意見，第 18 段

續住？居住權與反迫遷怎麼能當成讓違法者繼續居住使用的理由。這樣的理解，遮掩我們從政治與歷史脈絡理解這類住屋形成的可能性，也過於簡化這些住屋所具有的社會功能和意義。

違建戶或違占戶，可以理解為相對於合法正式住屋居住型態，在兩公約中是以「非正規住居」代稱。而在經濟社會文化權利國際公約委員會闡釋居住權的內涵時<sup>3</sup>，特別指明「非正式住居」是應受居住權保障型態，「必須有一定程度的使用權保障，讓居住者可以得到法律保護，免遭強迫驅逐、騷擾和其他威脅」。這類聚落往往來自都市化過程中巨幅的人口移動和成長，一旦國家的政策跟不上，住宅供給不足，就會導致許多人落腳在「不合法」的非正式住居<sup>4</sup>，同時也彰顯資源有限的人們，用極富生命力的方式解決自身的居住問題<sup>5</sup>。因此儘管不合法，這類型住房卻有歷史與社會重要性，因為它們相對低廉的房價，有效解決了發展中國家的住房問題，是許

<sup>3</sup> 參見：經濟社會文化權利國際公約第四號一般性意見，第8段

<sup>4</sup> 在聯合國人權理事會第四十屆會議上《為居住權訴諸司法》的報告(A/HRC/40/61)第41段也提及非正規住居居住者不被視為權利持有人的污名化問題，可能使他們在面對居住權被侵害時，難以獲得司法補救。

<sup>5</sup> 居住權特別報員 Leilani Farha，在2018年的報告(A/73/310/Rev.1)中指出，非正規住居往往包容社會最脆弱的群體，而且是個人、家庭和社區主張他們擁有居住權的深刻表現。與此同時，非正規住居的存在，也彰顯國家的作為或不作為所導致的基本人權侵害。

多國家邁入現代化的重要基礎，而國家的人權責任是讓這些居住者，能在法律上取得使用權的合法保障。

以台灣的脈絡來說，基於歷史或文化因素形成的聚落或住宅，亦類似如此情況。以台北市為例，光復後湧入了數十萬的軍民；1960到1970間，又因為城鄉移民，人口再暴增數十萬。根據1963年台北市的違建普查，有高達三成、近三十萬的市民，住在五萬多棟非正式住居裡面。全台最大的非正規住居聚落，可能是高雄的新草衙，當地在1960年代有7戶違建，1970年代暴增為5000至6000戶，到70年代末期，此區人口更足以選出一名市議員。這個現象，與1960年代末到1970年代高雄前鎮區的人口巨幅成長脫不了關聯，更具體而來說，1967年到1971年間前鎮區的人口增加率平均約為170%，如此驚人的人口成長率，主要來自社會增加。在當時，需要大量勞動力的高雄加工出口區、臨海工業區外，尚有唐榮中興鋼鐵廠、台灣鋁業、台機公司、台碱高雄廠、台塑南亞塑膠廠、高雄硫酸銹廠、台肥三廠及中國石化高雄廠等重工業工廠；高雄港碼頭和前鎮漁港，及眾多的中小型工廠也在附近政府有產業政策，卻顧不到大量移入人口的住宅需求，也就不難想見為何會形成如此大面積的非正規住居<sup>6</sup>（林松易，2004）。

<sup>6</sup> 林松易，2004。都市違建聚落的形成與轉化—高雄市新草衙的個案研究。國立高雄大學，都市發展與建築研究所，碩士論文。

新草衙後續是採專案讓售土地及優惠貸款<sup>7</sup>。值得一提的是，在社會發展的脈絡下，迄今，推估台灣的非正式住居規模仍相當龐大<sup>8</sup>。

但等著非正規住居居民的又是什麼樣的光景呢？在非正規住居數量龐大的年代，政府可能基於統治穩定性的需求，即便一直未建立保障非正規住居的完整制度，但在拆遷時因地制宜的處理方案也不勝枚舉，雖然據學者調查，實際上得到安置的拆遷戶仍先當有限<sup>9</sup>。2000年後，在新自由主義的經濟邏輯與國土清理活化的政策下，非正規住居居民面對更嚴峻的處境：政府不時向非正規住居居民提起無權占有的訴訟，訴請法院要求居民拆屋還地、賠償不當得利。在無權占有的法律主張下，人們更難看到台灣非正規住居被政府默許存在、承擔大量城鄉移民住宅需求的那一面；政府的

默許，甚至包含編釘門牌、給予房屋稅籍等正式的國家管理中，更讓許多居民認為自己的存在，是受到國家的允許。而用訴訟「清理」長期居住的居民，粗暴地侵犯人們的居住權，造成如華光、大觀社區的迫遷案；居民長期生活依附於家的認同和尊嚴，幾乎得不到任何的保護。

那麼，從公約相關的文件中，究竟提出什麼樣建議，要求政府要保障非正規住居的居住權呢？在2013年居住權特別報告員 Raquel Rolnik 所撰寫的文件<sup>10</sup>則認為要改善使用權的法律保障，並針對位於公有土地上的非正規住居，及非公有土地上的非正規住居提出對應的建議。報告指出，公共土地是國家落實居住權的重要資源，正因為如此，若無其他適當住房資源，在國家土地上居住的家庭和社區，其使用權的基本保障應受本地保障，除非有例外的情況。若非正規住居是位在私人土地上，也應採取一系列的策略，避免居住者被迫遷；這些策略包含：1. 承認相反占有權、2. 土地所有者以居住者可負擔的價格出租地產，且租約應受法律保護、3. 國家酌予支持銷售土地給居住者、4. 土地所有者將土地賣給國家，或國家為了給予居民使用、租賃或其他保障使用權的目的徵用土地、5. 土地所有者與

<sup>7</sup> 2000年高雄市政府為協助住戶興建房屋，提供優惠貸款，並訂立自治條例《高雄市新草衙市有地讓售占用戶專案融資自建住宅自治條例》。2016年行政院核准高雄市政府「新草衙」土地的專案讓售。

<sup>8</sup> 根據低估的官方統計，截至2015年底，至少仍有近四萬間1963年前興建，卻未取得合法執照的房屋；單在台北市，恐仍有近一萬家戶住在非正式住居中。（引自：《反迫遷手冊》）

<sup>9</sup> 舉例而言，因台北市在1954年間因拓寬羅斯福路、南海路、民權東路而被安置在六處「遷建基地」的住戶，後來得以承購土地；但同樣在台北市，1966年起因「違章建築處理四年計畫」而遭到拆遷的萬餘戶住戶，被安置的比例則不到兩成。這部分可參考參考楊友仁(1998)循環的債務：對台北市違章建築與都市規劃的歷史觀察。城市與設計學報4: 310-314。

<sup>10</sup> 第二十五屆人權理事會(2013)居住權特別報告員所提交針對施行適當居住水準的具體指引，報告編號為A/HRC/25/54。關於公有土地與非公有土地的處理建議在該文件第26與27段。

居住者共享土地、6. 透過支付賠償徵用地產，給居民居住使用。簡言之，不僅住在公有土地上的非正規住居必須被保障，只要是以非正規住居為最主要居所的人，即便是住（占）在私人有土地上，國家也必須透過制度支持續住下來。

2020 年時任居住權特別報告員 Leilani Farha，提出非正規住居居住處境的指引<sup>11</sup>更要求「只要居民希望，國家應可能維護其留在原地的權利。只有在居民同意，且已經通過磋商和探索其他所有的方案選擇的情況下，才能夠異地安置」及「應透過人權機構和法院讓政府負起責任。應由一個有能力受理投訴並在社區舉行聽證會和訊息發布的獨立機關對升級改造計畫進行審查和監督。居民能就任何決定提出異議，能提出替代方案，並明確表達自己的要求」，則更進一步指引國家如何透過政策與規範，避免侵害非正規住居居住者的居住權。

不合現有的法律規範，卻仍主張有繼續居住的權利，是倡議非正規住居居住權時，最困難也最核心的議題。但若對比近年來的聯合國相關人權文獻，可以深知單從「非法」的角度理解不但過於扁平且具污名化的效果，而且當前我們在政策與制度上仍

有諸多不足。重新省視非正式住居的歷史過程與社會意義，建立對應的制度保障，著實是無可逃避的課題。

## 二、開發案公益極大：阻撓社會進步的釘子戶？

土地整體開發案件，經常伴隨華美不具體的政令修辭，搭配巨幅經濟成長宏大的開發願景。開發案件中，不贊成開發、不願意被開發的人，常常被貼上阻撓社會發展的標籤。

基於發展目的的搬遷，是聯合國第一任居住權特別報告員處理的核心課題，顯見基於發展以發展為名導致的迫遷亦是個普遍的國際現象。Million Kothari 在 2007 年撰寫《關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則》<sup>12</sup>，供各國政府作為參考指引。在這份準則中，首先指名基於發展的搬遷，「往往是有計畫，或者是以公共利益為藉口進行的搬遷」，因此搬遷僅能在最例外的情況下進行，而且也設立處理的規範，以免人權受到侵害。這些條件除了我們熟知的需要合法（無論是國內法律或國際人權法）、符合比例原則、完全補償外，該報告更更言明「唯一的目的是為了促進普遍的福祉…是指國家根據其國際人權義務，特別是確保最弱勢者人權的必要性而採取的步驟」。在此發動前提之上，以權利為核心的實質

<sup>11</sup> 第四十三屆人權理事會（2020）居住權特別報告員提交的《適當住房實施準則》，報告編號為 A/HRC/43/43。本段所述之指引在第 42 段。

<sup>12</sup> 第四屆人權理事會（2007），文件編號為：A/HRC/4/18。

參與機制，更是這份文件闡述的核心，例如必須讓居民獲得充分的資訊、參與相關決策過程、能獲得充分救濟機會、完全補償、土地的收回權…等程序和實質的保障。

上述的原則，乍看之下似乎與目前的土地整體開發制度設計相距不遠，但在內涵上卻有個巨大的差別：「準則」是以「人」為核心，任何依附土地房屋生活、生存的人，無論其是否擁有產權都應受準則的保障。然而，在目前的土地整體開發制度中，是以「產權」為核心，沒有土地所有權或僅持有小產權居住者，在整體開發過程中不但幾乎沒有權力在相關流程中表達意見，也是最容易面臨迫遷威脅的人。

更諷刺的事情是，即便贊同或不反對開發案的人，也往往面臨資訊不充分的困境。以桃園航空城區段徵收案為例，土地與土地改良物採分開徵收，在作業流程上，土地協議價購時，土地改良物尚在查估，這導致居民在土地協議價購時，即便知道土地改良物將一併被徵收，卻仍無法知悉土地改良物的賠償資訊，這導致居民實際上是在缺乏完整資訊的情況下，進行協議價購的程序。對於面臨搬遷的居民來說，究竟什麼樣的安置方案是可負擔或有資格的，是思考未來生活如何「調整」的關鍵。後續，在土地徵收公聽會上，居民詢問安置土地或安

置住宅未來的資格或成本，民航局跟市政府僅表示審查安置資格的原則為何，但目前程序上尚未能通知被徵收家戶是否具安置資格；而安置土地涉及權值計算，程序上也尚未完成；最後，安置住宅因涉及政府招標採購，安置住宅一坪多少錢必須等招標完成後，才能確知成本價，也才能依成本價賣給居民。需地機關的「誠實」，無疑突顯現行制度的荒誕，對最直接受影響而要搬遷的居民而言，能用什麼樣的條件選擇安置的方案，只是想確保三四年後的生活而已，但在目前的開發機制設計上，即便有著最優惠民眾的政策修辭，也無法遮掩大型土地開發案的社會成本，是如此不成比例的要求在地民眾吸收。

### 三、代結語：居住作為生而為人的尊嚴

居住權與反迫遷，想要守護的是什麼？用人權的語言說，是保障生而為人的尊嚴。尊嚴或許說起來抽象，但如果談「居住」與「家」之於之於我們的意義，或許更為具體。這樣的意義，可能在於「家」的空間，具象化自己或父母努力打拚生活的成果；可能是一個能帶來安全感的居所，讓人們能發展自我；可能是對熟悉空間產生的生活依附；眼睛幾乎失明的長輩，在自家熟悉的格局，不用依靠別人的協助，就能在廚房煮食、維持自立的生活；這個稱之為家的空間，可能乘載整個家族的記憶；例如興建幾

十年的老宅，對屋主來說即便逝者已不在，但屋子每個角落都能說出一段過往家庭成員的故事。

反迫遷，在指認現有開發案、政策與法規的缺失外，同時也是守護這些無法被金錢取代的價值。希望透過這篇短文能給大家重思迫遷議題的角度，下次若再聽到哪個案子出現「釘子戶」，即便不完全同意他們的主張，也能想到除了「錢不夠」外，制度面可能的缺失與當事人所面對艱難的處境。

#### 先行區段徵收制度及土地徵收條例 第 4 條第 2 項的問題

李明芝

（國立政治大學地政學系助理教授）

過去台灣土地徵收因浮濫而備受爭議，尤其是區段徵收，因徵收大範圍土地且是否為公共利益所必需而引起高度質疑。土地徵收條例並未見對區段徵收的定義，依照土地法第 212 條第 2 項規定，區段徵收係指於一定區域內之土地，應重新分宗整理，而為全區土地之徵收；又按內政部之定義，指的是「政府基於新都市開發建設、舊都市更新、農村社區更新或其他開發目的需要，對於一定區域內之土地全部予以徵收，並重新規劃整理。開發完成後，由政府直接支配使用公共設施用地，其餘之可供建築土地，部分供作土地所有權人領回抵價

地之用，部分作為開發目的或撥供需地機關使用，剩餘土地則辦理公開標售、標租或設定地上權，並以處分土地之收入抵付開發總費用」<sup>13</sup>，可知區段徵收是一種以開發為目的的徵收機制，徵收後之部分土地會移轉予私人。雖司法院大法官釋字第 732 號解釋未對徵收公益之程度為判斷，但多位大法官認為移轉給私人的徵收必須以相當於「極重要公益」為前提，而地區發展、籌措財源或有利於國庫等的目的並不符合此程度之公益<sup>14</sup>。因此，區段徵收制度及徵收目的是否合於徵收所要求的公共利益、如何決定區段徵收範圍之標準亦不明確，因此迭生違憲的質疑<sup>15</sup>。

由於過去我國行政實務多以「都

<sup>13</sup>一般徵收、區段徵收及市地重劃之區別，內政部地政司網站，

<https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/landQA/55?qphclass=&pagenum=7>（最後瀏覽日：2022 年 7 月 17 日）。

<sup>14</sup>司法院大法官釋字第 732 號解釋雖是針對一般徵收所為的憲法解釋，而陳新民、葉百修、李震山、羅昌發、蔡清遊、陳碧玉等多位大法官的協同意見或部分協同部分不同意見書中的用詞雖有不同，但可看出多位大法官對徵收公益之要求皆是朝向應該符合極重要公益為前提。

<sup>15</sup>對區段徵收違憲的討論，亦請參照戴秀雄，由制度設計面向論抵價地式區段徵收，收於：社團法人台灣法學會編，台灣法學新課題（十），台北：元照，初版，頁 53-124（2014 年）及區段徵收性質與合憲性問題，台灣環境與土地法學雜誌，第 14 期，頁 1-6（2015 年 2 月）及 Ming-Chih Lee, 2021, “Public-Interest Requirements of Zone Expropriation in Taiwan”, in Yuka KANEKO, Narufumi KADOMATSU & Brian Z. TAMANAHA (eds.), Land Law and Disputes in Asia: In Search of an Alternative for Development, Routledge.



市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地者，應辦理區段徵收」的行政函示為依據<sup>16</sup>，因此以土地徵收條例第4條第1項第1款之新設都市土地為由的區段徵收案為數甚多。以新設都市土地為由的區段徵收案，依都市計畫法第52條前段「徵收不得妨礙當地都市計畫」之意旨，原則上應先經過都市計畫擬定、核定<sup>17</sup>及發布實施程序，始得進行區段徵收程序，須確實符合徵收公益性及必要性等要件後，內政部才能為徵收核准，並由直轄市或縣(市)政府公告徵收(土地徵收條例第13、14、17、18及第48條)。但因土地徵收條例第4條第2項規定區段徵收案得「先行區段徵收」，並於區段徵收公告期滿後1年內發布實施都市計畫，不受都市計畫法第52條規定之限制<sup>18</sup>，因此在先行區段徵收的情

<sup>16</sup>如行政院79年8月10日台內字第23088號、81年7月28日台81內字第26274號。88年2月8日台88內字第05883號及91年12月6日院臺內字第0910061625號函改為以區段徵收為原則。監察院109年1月21日109內正1號糾正案文指出，此些函示「與相關法律條文既不相同，又無法律明確授權，不僅違反法律保留原則，亦背離土地徵收條例第11條徵收應為政府取得建設用地最後不得已手段之法理，而有違反比例原則之虞」，監察院109年1月21日109內正1號糾正案文第9頁。

<sup>17</sup>但由內政部訂定特定區計畫時，係由行政院備案，而沒有核定。本文為求行文簡潔，因此文中所稱核定，皆包括此情形。

<sup>18</sup>土地徵收條例第4條第1項第1、2及第3款及同條第2項規定：「有下列各款情形之一者，得為區段徵收：一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。二、舊都市地區為公共安全、衛生、交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。三、都市土地之農業區、保護區變更為建築用地或工業區變更為住宅區、商業區者。」前項第一款至

形，可以在都市計畫尚未發布實施時，就先進行區段徵收。而過去實務上多認為在辦理先行區段徵收時，可以先為區段徵收處分後，再核定及發布實施都市計畫，甚至有為區段徵收處分後，還進行都市計畫審議的情形。

然而，我國司法院大法官釋字第409號解釋理由書對於徵收目的之要求，指出徵收目的必須具體明確；釋字第763號解釋理由書亦指出：「…徵收人民土地，屬對人民財產權最嚴重之侵害手段，基於憲法正當程序之要求，國家自應踐行最嚴謹之程序」；而關於都市計畫與徵收之關係，我國司法院大法官釋字第513號解釋理由書指出都市計畫是徵收之前提要件，但並非有都市計畫即可以徵收，仍需嚴守法定徵收土地之要件、踐行其程序，乃屬當然。雖土地徵收條例第4條第2項明文規定先行區段徵收不受都市計畫法第52條規定之限制，但先行區段徵收制度是否當然可以排除計畫指導或計畫引導的要求，不無疑問<sup>19</sup>。

我國先行區段徵收制度首先出現於1994年12月5日制定之獎勵民間

第三款之開發範圍經中央主管機關核定者，得先行區段徵收，並於區段徵收公告期滿後一年內發布實施都市計畫，不受都市計畫法第五十二條規定之限制。」另外需注意的是，於土地徵收條例第4條第1項第4款及第6款的情形，也有先行區段徵收制度的適用(同條第4項)，本文以新設都市地區的區段徵收為對象，在此不贅。

<sup>19</sup>我國都市計畫程序整體亦有許多問題仍待改進，然於此先暫且不論此問題。

參與交通建設條例第 12 條第 1 項<sup>20</sup>，其立法理由為：「鑑於以往先發布都市計畫，再實施區段徵收時，經常遭到已劃為商業區或住宅區土地所有權人抗拒；為利區段徵收之實施，爰於第 1 項後段規定，得先辦理區段徵收，再發布實施都市計畫，確保區段徵收程序之順利執行」。其後，新市鎮開發條例第 6 條第 1 項及大眾捷運法第 7 條皆有規定先行區段徵收，前者之立法理由指出，因都市計畫發布再實施區段徵收，將會導致被徵收人反抗，為使區段徵收順利辦理徵收，因此先行區段徵收再發布實施都市計畫；後者則僅稱原先規定不符實際作業需要。而土地徵收條例於 2000 年公布施行時，亦於同條例第 4 條第 2 項至第 4 項新增先行區段徵收之規定，立法理由僅載明：「為利區段徵收之開發」。另若參照監察院過去糾正案文可知，我國先行區段徵收之理由，可統整為：(1)為使區段徵收順利推動，避免被徵收人反抗；(2)避免都市計畫發布實施造成的土地投機炒作或區內地價變動。此等先行區段徵收之理由，似乎僅是為求運作上之便利可行。

然而，區段徵收制度特色之一在於部分土地被徵收後會移轉予私人

(即具「私用徵收」特性)，在此前提下以新設都市土地作為徵收之公益性是否足夠已有疑問；如果新設都市土地本身無法證成徵收公益性之理由，而先行區段徵收又先於都市計畫開始發動(即欠缺「與計畫之合致性」)，此時先行區段徵收之公益性將更顯模糊(公益性究竟從何而來)，不合於憲法上對於徵收目的嚴格公益性的要求；又僅以避免被徵收人的反抗等理由而作為可以先行區段徵收的理由，此是否合於憲法對於徵收公益性或正當行政程序之嚴格要求，更大有問題。縱先不論制度論的問題，在解釋論上，從土地徵收條例第 4 條第 2 項的文義解釋(僅規定都市計畫發布實施在區段徵收之後)及先行區段徵收制度的目的解釋(僅為求運作順利而希望都市計畫發布實施在後)，也無法推導出該條文帶有區段徵收處分可以在「都市計畫核定前」作成的意旨，換言之區段徵收仍須符合核定之都市計畫內容，只是該都市計畫發布實施及其效力發生在後而已。現行實務上時常在作出區段徵收處分後，始為都市計畫核定(甚至仍為都市計畫審議)的作法，實有過度擴張土地徵收條例第 4 條第 2 項之違法問題。

立法院修正通過行政訴訟法都市計畫審查程序章時，曾針對先行區段徵收為附帶決議表示：「都市計畫作為引導管制空間使用的法規，政府應周延考量並衡量各種利益。鑒於土地徵收條例第 4 條第 2 項規定先行區段徵

<sup>20</sup>陳立夫教授於其未出版的「先行區段徵收與都市計畫行政爭訟實務探討」(上課講義/2022年3月23日)一文第8至9頁中，詳細闡述我國先行區段徵收的規定及立法理由。本文在於得知先行區段徵收的立法目的，除參考陳立夫教授上開論文外，亦參照立法院國會圖書館載明之規定與立法理由及監察院109年1月21日109內正1號糾正案文而為整理，併予說明。



收不受都市計畫法第 52 條之限制，實務運作上頗有爭議，內政部應於行政訴訟法都市計畫審查程序章修正施行後，檢討先行區段徵收制度是否有調整或改善的空間」及「請司法院、內政部對本章規定施行後三年內，觀察實務之發展，分別對其主管之法規是否有修正之必要，適時進行檢討與修正」<sup>21</sup>，從此可見先行區段徵收實有全面檢討之必要，須回歸憲法財產權等權利保障以根本溯源解決實務亂象。

## 本校土地政策與環境規劃碩士原住民專班介紹

陳怡萱

（國立政治大學民族學系助理教授）

我在政大土地政策與環境規劃教書今年已經邁入第四年，雖然都是在政大，不過我猜地政學系的同學可能未必有聽過我們這個專班，但本專班其實跟地政系關係匪淺。政大土地原專班以具原住民身分者為招生對象，本專班之創立起源於本校地政系與民族系協同構思，後由民族學系主責辦理籌備。本專班 2019 年起辦理招生，每年招收 12 名學生，當中包含 6 名一般生和 6 名在職生。土地是原住民族生活的基礎，但是在殖民歷史中台灣的原住民族卻經歷了土地被蠶食鯨吞、治理的知識和制度被抹滅或者是忽略的傷痛歷史。此外在現在的國家行政制度中，不論是民族事務或是地政事務的訓練體系皆自成系統，並未有同時訓練具備兩者職能之公職人員的專業體系。政大民族學系與地政學系乃為全國唯一之民族學系與地政學系，不僅於學科建置及教學研究上獨具特色，也具有深厚且成熟之研究合作經驗。因此由兩系共同創辦的本專班辦學初衷就是訓練出既具有民族文化知識、且具備並熟知國家土地治理制度的人才，來銜接現在治理困境上的人才缺口，進而為未來原住民族發展與國土利益之雙贏提供基礎。

<sup>21</sup>立法院公報第 108 卷第 103 期院會紀錄，頁 107-108。

而本專班以台灣原住民的土地知識相關政策之學理及實踐為辦學主軸，目的是加強現今地政工作人員對原住民土地權及其傳統知識實踐的學理探討與應用能力；同時也欲培養有志於地政相關事務之原住民學生，得以本專班獲得結合了持續變化中的法制體系和知識實踐的完整訓練。原住民族的土地治理除了學理上的訓練之外，也涉及到了大量的實務經驗討論。本專班教學強調土地與民族間的特性及生態互動關係，故本專班未來將以個案式教學引導方式，每位學生有其案例，以解決學生個案問題為導向，「一個研究就是解決一個部落土地的問題」，連結本專班教學研究與田野基地的資源，將學生帶入田野，讓教學影響田野，同時也讓田野影響教學之雙向互動關係，培養本專班學生受本專班實務訓練後，能在未來成為解決部落土地問題的發想者及領導者。

原住民族的土地議題雖然是個相當專精的領域，但是當中所涉及到的議題其實相當複雜，因此需要跨領域的學術與實務訓練才能解決。以下我暫且先簡單地將當代台灣的原住民土地議題分為五個面向，希望能讓大家對這個領域有初步的了解。首先是原住民保留地政策，台灣現行的原住民保留地政策源起於日治時代的山林治理政策。日本殖民政府將台灣的山林

劃分成不要存置林（不用保留的森林，可交由財團或政府開發）、要存置林野（要保留的森林，現在國有林班地的前身）和準要存置林野，當中準要存置林野就是當時設計要保留給原住民部落的土地，也是現在原住民保留地的前身。日治時代的準要存置林野，後來更名為蕃人所要地，是粗估原住民一個人所需要的土地約三甲，然後乘上一個聚落的人口數，畫出一個保留給該聚落的土地範圍，並沒有將土地的所有權賦予給原住民個人，但是二戰之後從 1966 年開始進行原保地的土地登記與測量並輔導原住民個人取得土地所有權。此舉裂解了原住民土地集體使用的習慣。舉例來說在原住民土地使用習慣中有流域／部落／氏族／家族共用的獵場、漁區或是共享的神聖地景等，這些土地往往沒有族人會去登記，便成為國有土地。或者是有些耕地是家族共同工作，但是原保地的土地權利只能登記給原住民個人，因此常常造成家族內部成員糾紛不斷。此外更大的問題是政策立意為保障原住民族生計的原保地，唯一的法制基礎卻是法律位階極低「原住民保留地開發管理辦法」，儘管近年來有要將原開辦法條例化的討論，不過目前還待觀察。

第二個面向則是傳統領域，這個面向的議題也時常跟文化資產連結在一起。自 1988 年、1989 年、1993 年

三次還我土地運動以來，傳統領域的爭取或相關訴求益加成為原住民族運動的關鍵。2000 年的新夥伴關係條約揭開了承認原住民族傳統領域的開端，2002 年行政院原住民族委員會為落實新夥伴關係條約，推動第一期的原住民族傳統領域調查計畫。從 2002 年第一期原住民族傳統領域調查計畫做為起點，迄今已 20 年。在這二十年間全台灣原住民族傳統領域的調查從一開始由中央主持，發展到培力部落在地人士的不同階段性的轉化，更是成為各地族人在面對到當代土地議題時重要的思考基礎。但是在 2017 年時原住民族委員會所公告的「原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法」中卻居然將原住民族傳統領域排除私有地，只得在公有地上劃設，此舉引發喧然大波。在漫長的殖民歷史中，原住民族有許多土地被當時的殖民政府或個人用不正義的方式占用或取得，但是在該辦法通過之後，過去歷史上的土地不正義卻變成無從追究。

文化資產的議題則是第三個面向，從日治時代後期開始開展的集團移住政策目的在於將位居深山的原住民部落遷徙到淺山地區，一來為便於管理，二來為拆散部落既有勢力、使族人不再具有抗日實力。戰後又有許多原住民部落因為位居深山，為了求學交通等因素，而被國民政府遷至淺山地區。這些原住民舊社多位在林班

地。此外如前所述在許多原住民族的文化中有神聖地景，也有許多抗日時期留下來的戰爭遺址。在 2021 年文化部文化資產局通過了「原住民族重大歷史文化事件空間紀念補助作業要點」，不論是舊社或是戰爭的遺址，這些對多數族人來說是充滿傷痛歷史的地景，有可能用文化資產保存的制度可以重新取得族人對文化資產詮釋的主體性。不過這當中也有許多議題值得深究，像是在地族人的參與程度，以及對於文化資產認定的標準等。

其四則是自然資源的利用。日治時代的林野調查與分類政策將台灣的山林中多數都歸類成了林班地，當中包含原住民族的獵場。戰後山地經濟中香菇是重要的經濟作物，有許多族人因為在林班地中種植香菇而被林務局追緝，而產生許多衝突。除此之外狩獵的議題也是自然資源利用中的重要議題，不過礙於篇幅我先暫且不詳談。最後，則是國土計畫，2015 年「國土計畫法」通過，2016 正式上路，現在正在如火如荼地進行全國國土功能分區的劃設，預計 2025 年正式實施全國國土計畫。過去台灣的國土基本上只有都市計畫，非都市計畫區的空間可說是缺乏實質規劃。當代的原鄉有許多空間規劃上的問題，包含建地不足、缺乏殯葬用地、缺乏基礎公共建設等。但是與此同時，從 2002 年開始啟動的傳統領域調查計畫發展至今也

培育了一批熟知運用部落地圖等工具  
和了解土地知識的人才，這些人才在  
國土計畫的時代也不應該被排除在  
外。相反地，而是應該要將原住民知  
識整合到國土計畫中。講了那麼多，  
希望可以讓地政系的同學可以初步了  
解原住民土地議題程度的複雜性，原  
住民族的土地議題不單單是原住民的  
問題而已，而是整個台灣社會要共同  
面對的歷史共業。惟有真誠面對歷  
史上的土地不正義，才有可能營造出  
國土永續治理的共存未來。下次如果  
大家有經過綜合院館五樓，歡迎來到  
土地原專班的辦公室坐坐！

#### 榮譽榜

1. 本系蔡育新教授榮獲中華民國第  
27屆「學術研究類」地政貢獻獎。
2. 本系系友李家儂（學士班 86 年入  
學，博士班 94 年入學）榮獲中華民  
國第 27 屆「學術研究類」地政貢  
獻獎。

#### 地政活動紀實

1. 本系於 111 年 10 月 28 日 14 時 10  
分至 16 時，邀請社團法人環境法  
律人協會郭鴻儀秘書長在綜合院  
館南棟六樓 270624 教室演講，講  
題為「都市土地使用規劃與氣候治  
理」。
2. 本系於 111 年 10 月 28 日 14 時至  
16 時，邀請台灣大學土木工程學系  
蔡亞倫助理教授在綜合院館北棟  
六樓 270610 教室演講，講題為  
「Better than Cloud-free: on the  
Uniqueness of SAR for Earth  
Observation <無雲之外：合成孔徑  
雷達於地球觀測之獨特性>」。
3. 本系於 111 年 11 月 4 日 14 時至 16  
時，邀請自強工程顧問公司蔡欣達  
測量技師在綜合院館北棟六樓  
270610 教室演講，講題為「新型測  
繪技術運用與研討」。

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