

地政學訊



第 109 期，民國 114 年 3 月 11 日

發行人：白仁德 系主任

本期主編：吳秀明

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

私有河川土地所有權返還之爭議

陳立夫

(政治大學地政學系兼任講座教授)

壹、前言

114 年 2 月 19 日聯合報頭版及 A5 版以「祖輩浮覆地變國有 80 年後討回」、「浮覆地訴訟 憲判第 20 號成關鍵」、「浮覆地有賺頭 一坪 3 萬變 10 萬」、「土開公司獵地 法界：看上容積移轉」、「國產署：15 年消滅時效應檢討」及「苗栗 7 筆土地判還 醫學中心落空」等標題，報導 6 則關於土地法第 12 條第 2 項規定衍伸之議題。感於該法條規定所涉議題之複雜性與重要性，深值地政學系學生關注、瞭解與研究。是本文闡釋土地法第 12 條第 2 項規定衍伸議題之主要重點及動向，以供參考。

貳、土地法第 12 條第 2 項規定相關議題之背景

20 餘年來，因土地法第 12 條第 2

項規定衍伸之爭訟事件頻起¹。按土地法第 12 條規定：「(1 項) 私有土地，因天然變遷成為湖澤或可通運之水道時，其所有權視為消滅。(2 項) 前項土地，回復原狀時，經原所有權人證明為其原有者，仍回復其所有權²。」而日治時期依當時日本舊河川法認定為河川區域³，並依不動產登記法塗銷所有權登記（同時截止其登記簿之記載）之原私有土地⁴；於台灣光復後，土地回復原狀（浮覆地⁵？）時，實務上肯認其亦得適用土地法第 12 條第 2 項規定回復原所有權⁶。然是類土地往

¹ 相關爭訟，尤以臺北市士林社子島（位於基隆河與淡水河交會沿岸）之事件為大多數。此或與社子島計畫開發有關。

² 有關其法律議題，請參閱陳立夫「再論私有河川土地所有權之回復—土地法第 12 條第 2 項規定適用之軌跡與現況」廖義男教授八秩大壽文集編輯委員會（編）『以公法醇化私法自治』（元照，111 年）201-265 頁。

³ 事實上，日治時期經認定為河川區域之土地，絕大多數並非是上開報導所稱「遭河川淹沒」、「淹沒消失」，亦非屬土地法第 12 條第 1 項所稱「因天然變遷成為湖澤或可通運之水道」者。

⁴ 詳細請參閱陳立夫，前揭文（註 2）204-208 頁。

⁵ 浮覆地，指河川區域土地因河川變遷或因施設河防建造物，經公告劃出河川區域以外之土地（河川管理辦法第 6 條第 8 款）。

⁶ 然行政實務上，對於日治時期消滅所有權之私有土地，須經公告劃出河川區域後，始得向地政機關申請回復所有權（河川管理

往在回復原狀後，其所有權卻被登記為國有或其他公有⁷；於是，原所有權人或其繼承人⁸日後知悉後，爰依民法第 767 條規定第 1 項規定行使物上請求權，以除去妨害（此類事件，多數是請求確認土地所有權存在⁹或請求塗銷土地所有權登記¹⁰）。

參、河川土地私有權回復之主要法律議題及其發展

一、河川土地原所有權回復之時點

關於土地法第 12 條第 2 項規定之原所有權回復，歷來爭議主要在於：土地回復原狀時，原土地所有權人之所有權何時回復？此向有「自動回復說」（土地回復原狀時，即回復原所有權）及「核准回復說」（應向地政機關申請¹¹並經核准後，始回復原所有權）之不同見解¹²。

有關於此，以司法實務見解而

辦法第 10 條）。

⁷ 按原所有權滅失之土地回復原狀，往往係因河川整治。於河川整治工程竣工後，施工機關即依「關於水道浮覆地及道路溝渠廢置地所有權歸屬處理原則」第 5、6 點規定，將新生地（即尚未依我國法令規定辦理登記之土地）辦理所有權第一次登記為國有或其他公有。

⁸ 土地法第 12 條第 2 項所定「原土地所有權人」，解釋上包括其繼承人（最高行政法院 85 年 5 月份庭長評事聯席會議決議）。

⁹ 例如：最高法院 111 年度台上字第 756 號、第 2661 號判決。

¹⁰ 例如：最高法院 110 年度台上字第 1153 號、111 年度台上字第 125 號判決。

¹¹ 如前所述，行政實務上，一向認為依河川管理辦法第 10 條規定，須俟回復原狀土地經公告劃出河川區域後，始得申請回復原所有權。

¹² 詳細請參閱陳立夫「私有土地所有權之消滅與回復：土地法第十二條」同氏『土地法釋義（一）』（元照、110 年 9 月增修 3 版）13 頁以下。

言，於民事法院部分，最高法院 103 年度第 9 次民事庭會議決議統一見解，認為：「土地法第十二條第一項所謂私有土地因成為公共需用之湖澤或可通運之水道，其所有權視為消滅，並非土地物理上之滅失，所有權亦僅擬制消滅，當該土地回復原狀時，依同條第二項之規定，原土地所有人之所有權當然回復，無待申請地政機關核准。……。」亦即，採認自動回復說。另，行政法院雖過往多採核准回復說；然最高行政法院 108 年度上字第 688 號判決，經依行政法院組織法第 15 條之 2 第 2 項規定，循序踐行對其各庭徵詢意見程序同意變更改採自動回復說，而統一其法院見解。於是，土地法第 12 條第 2 項規定有關原土地所有權回復之時點認定，於司法實務上，已同採自動回復說，認原滅失之土地回復原狀時，原土地所有權人即當然回復其所有權¹³。

二、回復原土地所有權衍伸物上請求權及其消滅時效之爭執

於自動回復說見解下，儘管原土地所有權人或其繼承人已回復其所有權，然基於諸多原因，例如：原土地所有權人或其繼承人未能知悉其所有權已回復，進而行使權利，或因地政機關採核准回復說之故，致土地未劃出河川區域者，即無法申請回復原所有權，而其所有權卻被登記為國有（或其他公有），致原土地所有權人或其繼承人已回復之所有權被侵害。及至發

¹³ 準此，行政實務認為須經公告劃出河川區域後，始向地政機關申請回復所有權之規定（河川管理辦法第 6 條第 8 款、第 10 條），因有違土地法第 12 條第 2 項規定，是不為法院所採。

覺後，依民法第 767 條第 1 項規定行使物上請求權，向登記名義人之管理機關（國有財產署）請求塗銷其國有登記時，衍伸其請求權有無民法第 125 條關於請求權 15 年消滅時效規定適用之爭議¹⁴。

關於上述爭議，經最高法院 110 年度台上大字第 1153 號民事大法庭裁定謂：「日據時期已登記之土地，因成為河川、水道經塗銷登記，臺灣光復後土地浮覆，原所有權人未依我國法令辦理土地總登記，於該土地登記為國有後，其依民法第七百六十七條第一項規定行使物上請求權時，有消滅時效規定之適用。」而大法庭裁定雖認為是類土地之原所有權人行使物上請求權有消滅時效規定之適用；但附帶敘明：「臺灣光復後浮覆之土地於登記為國有前，有無踐行正當法律程序，國家行使時效抗辯是否有違誠信或有權利濫用情形，係屬具體個案事實認定問題」。

三、最高法院 110 年度台上大字第 1153 號大法庭裁定之影響

如前所述，民事法院對於土地法

第 12 條第 2 項所定之回復原所有權，自最高法院 103 年度第 9 次民事庭會議決議之後，已統一採自動回復說，認為無須地政機關核准，亦不問土地是否劃出河川區域外，只要土地回復原狀（陸地），原土地所有權人或其繼承人即當然回復原所有權。是項已回復之私人所有權，於被侵害（登記為國有或公有）時，依前開大法庭裁定認有消滅時效規定之適用；而其時效，係從土地被登記為國有或其他公有時起算。於是，原所有權人或其繼承人行使物上請求權之爭訟事件，如尚未罹於時效者，即得獲得勝訴判決¹⁵；反之，罹於時效者，即因國有或其他公有土地管理機關為時效抗辯，致法院駁回其訴¹⁶。

但受該大法庭裁定附帶敘明事項之影響，最高法院 111 年度台上字第 2214 號判決即認其事件之系爭土地於登記為國有時，未踐行正當法律程序。亦即，認為登記機關辦理是類河川土地所有權第一次登記為國有前，未踐行土地法第 57 條所定視為無主土地之公告程序及公告土地流失前、回復原狀（浮覆）後之相關地籍資料。若此，因土地回復原狀後，經重行編列地號、面積，該等地籍資料由登記機關掌握，倘未經公告，則原土地所有權人之繼承人難以知悉土地已回復原狀，而得適時行使其權利。是以，

¹⁴ 其爭議，乃緣於若干判決認為日治時期已登記為私有，嗣因劃入河川區域而塗銷所有權登記；臺灣光復後，政府辦理土地權利憑證繳驗（以此替代土地總登記）時，其非屬得申報權利憑證繳驗之標的；且土地權利憑證繳驗目的，僅為地政機關清查土地之一種程序，非屬物權設定登記，並不影響光復前原土地權利人依當時法令已取得之物權。是其物上請求權之行使，無消滅時效規定之適用。有關此項爭議之法院見解，請參閱陳立夫，前揭文（註 2），229-239、263-265 頁。另，關於土地權利憑證繳驗，請參閱陳立夫「台灣光復初期土地總登記（權利憑證繳驗）問題之探討」同氏『土地法研究』（新學林、96 年 8 月）31 頁以下。

¹⁵ 例如：最高法院 110 年度台上字第 3256 號、111 年度台上字第 125 號判決。又，首揭聯合報報導「祖輩浮覆地變國有 80 年後討回」之事件，即因原土地所有權人之繼承人行使物上請求權，其時效並未逾 15 年，故獲勝訴（第一審臺灣士林地方法院 111 年度訴字第 1854 號判決）。

¹⁶ 例如：最高法院 111 年度台上字第 64 號、112 年度台上字第 663 號判決。

土地管理機關為時效抗辯，違反民法第 148 條之誠信原則，應予以限制。之後，此見解即相繼為最高法院 112 年度台上字第 679 號、第 1405 號、第 2031 號、第 2788 號等判決所援採¹⁷。

四、憲法法庭 112 年憲判字第 20 號判決之影響

112 年 12 月 29 日，憲法法庭 112 年憲判字第 20 號判決就日治時期私有土地經土地總登記（權利憑證繳驗）程序登記為國有案，諭示：「日治時期為人民所有，嗣因逾土地總登記期限，未登記為人民所有，致登記為國有且持續至今之土地，在人民基於該土地所有人地位，請求國家塗銷登記時，無民法消滅時效規定之適用。」本件憲法法庭判決意旨，嗣為有關土地法第 12 條第 2 項規定所有權視為消滅之私有土地，於原所有權回復後，卻登記為國有或其他公有，致衍生原土地所有權人或其繼承人行使物上請求權事件之判決，亦逕予援採¹⁸，而命應塗銷國有或其他公有之登記。準此，因該憲法判決係認國家無消滅時效規定之適用，則上述最高法院民事

大法庭裁定見解（國家得主張消滅時效，但其抗辯經幾為民事法院認定因國有土地登記未踐行正當法律程序及違反誠信原則，是不得抗辯）實質上已不再援採。有關此一動向及其對河川土地私人所有權行使物上請求權爭議影響之發展，殊值關注。

【本文摘錄改寫自陳立夫「河川土地私有權之請求返還—最高法院 112 年度台上字第 1405 號判決評析」裁判時報 145 期（113 年 7 月）24-33 頁及陳立夫「請求塗銷國有土地所有權登記—土地法第 12 條第 2 項規定衍伸議題之探討」同氏『裁判解說土地法』（元照、114 年 3 月）107-120 頁】

以鄰為鏡：亞洲住宅政策圖像

詹竣傑

（國家住宅及都市更新中心 規劃師）

江穎慧

（國立政治大學地政學系 助理教授）

在台灣，討論住宅政策時，居住正義(Housing Justice)已然成為關鍵字。居住正義喊得震天響，不分政黨皆視其為重大政策，歷任總統(自馬英九先生起)多次表達對此事的看法，似乎社會各界都相當關注此課題。李得全、羅煊、謝一峰(2020)認為居住正義以「適足居住權」為主理念，並對社會處境相對不利者提供適宜居所，當前台灣居住不正義現象有購屋負擔能力低、租屋成本高昂、市場失靈、政府失靈、治理失靈等，並提出相對應建議。但我們應進一步發問，如果大家都在談居住正義，為什麼居住正義

¹⁷ 首揭聯合報報導「苗栗 7 筆土地判還」之事件，臺灣苗栗地方法院 113 年度重訴字第 32 號判決亦採此見解。

¹⁸ 例如：臺灣高等法院 112 年度重上字第 504 號、113 年度上字第 905 號判決；臺灣高等法院臺中分院 112 年度上字第 544 號判決；最高法院 112 年度台上字第 2788 號、113 年度台上字第 969 號判決，即是。首揭聯合報報導「祖輩浮覆地變國有 80 年後討回」事件之第二審臺灣高等法院 113 年度上字第 260 號判決，亦是。又另則「國產署：15 年消滅時效應檢討」之報導，則顯現該署恐未確實體認憲法法庭 112 年憲判字第 20 號判決、最高法院 110 年度台上大字第 1153 號大法庭裁定（附帶敘明）意旨與效力及最高法院有關相關事件動向之全貌。

的進程不盡如人意？

居住正義的具體落實，就是住宅政策(Housing policy)。華昌宜(1994)指出，我國並無整體住宅政策，可能原因是我們並無一個有意義的住宅目標或境界，憑之作為衡量住宅現況而界定問題。也就是說，居住正義概念的核心是公平與權力，但我們更應進一步問，住宅政策在社會的意義上是甚麼？老實說，這部分的討論相對缺乏。眾所周知，新加坡是放眼全世界住宅政策最成功的國家，其固然有特別的社會背景，但新加坡政府明確指出，政府大力提供公共住宅，除了強調公民平等權力，更有增加對國家認同與歸屬、提供人民保持資產、建立工作意識、強化社會多元融合等社會想像(駐新加坡台北代表處，2024)。

故可知，住宅政策立基於該地經濟、文化與政治情勢。囿於社會背景的差異，相較於歐洲的政策內涵，與台灣相對可參考者是同為儒家文化圈且民主化進程相近的亞洲(尤其是東亞)諸國。所以，從鄰近國家的住宅政策與居住現況，可做為台灣下一步住宅政策討論的依據。

提到亞洲住宅政策圖像，就必須介紹亞太住宅研究網絡(Asia-Pacific Network for Housing Research，簡稱 APNHR¹⁹)。APNHR 與著名的歐洲住宅研究網絡(European Network for Housing Research²⁰)屬於姊妹團體。APNHR 目標是提供亞太地區住宅研究者互動平台，從在地實踐中，凝聚屬於亞太地區的住宅理論，進而與歐美其他研究者對話。更有甚者，趙麗

霞(2006)曾建議以中文作為交流語言，增進彼此對於住宅政策互動與認識。APNHR 由香港大學主導發起，從2001年創立至今，已舉辦共16次國際研討會，最近一次(2024)於澳洲阿德雷德(Adelaide)的南澳大學主辦，今年(2025)預計於北京清華大學辦理。

2018年由長期領導 APNHR 的趙麗霞(Rebecca Kai Har Chiu)與 Seong-Kyu Ha 教授合編著《亞洲住宅政策、幸福感與社會發展(HOUSING POLICY, WELLBEING AND SOCIAL DEVELOPMENT IN ASIA)》一書中，企圖總結亞洲各國家或地區的經濟與社會情況出理論框架。其問題意識是「從1990年代已降的住宅政策如何影響幸福感與社會發展」，例如：

- 1、全球化浪潮與地方政治經濟局勢如何在1990年代導致住宅政策改變，即使是過往有路徑依賴，與在地經濟社會鑲嵌與政治挑戰等？
- 2、住宅政策在居住幸福(Housing wellbeing)上造成甚麼改變，如可負擔性、居住品質、宜居性、居住文化等
- 3、政策是否有改變住宅政策作為幸福與社會運作底蘊的本質，若有，如何看待？

Chiu 與 Ha(2018)指出，過往針對亞洲住宅研究著重於住宅做為資產積累與國家在忽略社會福利投資的替代物。而這本書從社會變遷審視住宅政策，如何產生在地特性，並從中抽取可與世界對話要素。其中，以居住幸福(Housing wellbeing)為核心概念，不僅僅是我們日常所在乎的價格(可負擔性)，更有品質、安全、居住文化、社

¹⁹ <https://apnhr.hku.hk/>

²⁰ <https://enhr.net/>

區網絡等面向，邀請亞洲各國學者對此聚焦討論。

東亞區域裡，中國上海在複雜的社會與經濟變遷中，從共產都市福利住宅供給系統(1998)轉移到公共住宅(Public rental housing)系統性興辦；香港則是因社會變遷與私有化浪潮，造成公共出租住宅供給緊縮，影響中低所得族群的福祉，如此變化看似協助民眾累積資產，但對民眾的居住負擔、安全與幸福程度來說都是下降，直到近期才重新大力興辦出租住宅；日本在戰後發展及超高齡社會下，面對收縮(Shrinking)住宅市場、通貨緊縮經濟下的住宅負擔、世代斷裂對居住認知不同等。韓國政府大規模興辦公共住宅並積極介入市場運作，但社會中存在的嚴重分歧以及對弱勢者真實照顧仍然不足；而台灣則指出在過去數十年對於住宅政策、居住幸福、居住正義有劇烈動盪，最大的改變是從住者有其屋到住者適其屋，然而，高房價與過低的稅負仍是惡化居住資源分配不均與不正義的源頭²¹。

在東南亞，新加坡雖號稱為住宅政策最成功者，但在經濟低成長與通貨膨脹下，被排除於所有權(home ownership)資產體系外的族群需要特別注意，因為資產與退休金系統有深刻連結，政府處於不願讓房價降低但又不願意投入出租住宅興辦的兩難；馬來西亞政府長期協助中產階級民眾購置財產，尤其是所得分位四十以下的族群。而南亞國家多以非正式(informal)住居解決低收入居住問題；

印度仍處理將龐大住宅正式化的過程中，政府在法制與預算上的投入都極為有限；孟加拉的中產階級無法在市場中獲得可負擔住所，而政府在維持最低居住水準與興辦公共出租住宅面對極大困境；越南的政府與民間開發商政商關係複雜，且其無法提供合適住宅；泰國在高、中、低所得階層資源嚴重不均，貧民區發起的社會運動似乎是解決低所得者居住解方之一；印尼政府以多樣化手段介入住宅市場，如金融、補貼等，但對於城市來說，可負擔住宅需求者眾，導致弱勢只能居住於市郊，增加通勤成本，造成生活品質的惡化。

從上述可知，亞洲諸國中，東亞各國經濟與社會發展相對相似且成熟，與台灣相互參照較有意義，例如日本、韓國、香港、新加坡等。從東亞經驗審視，各國皆有住宅政策核心關懷與目標。香港與新加坡對於住宅政策深刻連結社會穩定與經濟發展，具有整體性目標，可供台灣借鏡；韓國政府因民間壓力大力介入市場，雖力道相當大，可說是晚近各國中著力最深者，但對弱勢照顧的力道相對不足，主要仍為中產青年；日本高齡少子化社會環境，可作為若台灣面臨房價泡沫後的借鏡。

此書雖有提及台灣，但我們仍可進一步分析。林萬億(2006)從社會政策角度，分析國民住宅時期到當前社會住宅情勢。因為國民住宅以出售為主，有辦法購買者多為中所得者，而未必是最需要者，且其比率極低，彰顯不出藉由政策提升低所得家戶品質或平抑市場房價的功能。華昌宜(2011)簡要性回顧從第二次世界大戰後，聯

²¹ 書中有關台灣的章節，由國立政治大學地政學系退休教授張金鶚與長榮大學土地管理與開發學系謝博明副教授撰述。

合國多位顧問建議下，爾後延伸出國民住宅政策。另外於 1990 年代起政府推出各類購屋利息補貼方案等。雖然有整體住宅政策，但實際上無整體與宏遠目標，只是低層事務官就經常業務和既有方案拼湊，且無一政務官專責全民居住福利等艱辛困境。

當然，我們必須誠實地提出，自從居住正義的理念提出後，在歷任總統的努力下，台灣的住宅政策有相對應進展，無論是社會住宅、租金補貼、租賃專法、實價登錄、房地合一稅、平均地權條例修正等，但我們更應進一步問，然後呢？高房價、高空屋、高自有率、低居住品質、低持有稅等仍嚴峻。

以下是同學們針對住宅政策研究課程問題「台灣應有的住宅目標？」的回答

- 提升租賃住宅之品質，並減少地下租賃契約的數量，使地下市場透明化。
- 應以確保所有公民都能享有安全、穩定且負擔得起的住房。而台灣應有的住宅目標，包括改善居住正義、提升住宅品質、推動可負擔住宅與租賃市場、促進都市更新，以及強化永續住宅的發展。
- 可負擔性：確保所有國民，不論其所得水平，皆能享有可負擔的適居住宅，降低購屋與租屋的經濟負擔，使民眾能夠在合理的收入範圍內擁有或租賃住宅。
- 適足性：提供符合家庭結構與需求的住宅空間，避免過度擁擠或不適宜的居住環境，提升住宅品質。

- 可及性：在都會區與交通便利地區增加住宅供給，滿足民眾的居住需求。
- 安全性：因應台灣地震、颱風等天災頻繁，應提升建築抗震與防災性能，並加強老舊房屋的檢測與修繕，積極推動老屋更新，確保居住安全。
- 包容性：提供不同需求的住宅，例如：無障礙住宅、高齡友善住宅，照顧不同族群的居住需求。
- 若台灣要設定更實際且可行的住宅目標，我認為應先著手修正此種不平衡現象。政府應該在商業、工業、基礎設施上更平均地投入資源，讓人口與經濟活動得以在各區域更均衡地散布。台灣國土不大，在高速網路益普及疫情後崛起的居家工作、數位遊牧族趨勢之下，並非人人都需要擠進捷運周邊或高鐵周邊才能獲得良好生活品質。只要配套措施到位，遠離擁擠都會的生活方式反而可能更加舒適與可負擔。

我想，打開住宅願景與目標的討論，是引導台灣社會探討住宅政策發展下一步，極為重要的起爆劑²²。

參考資料

1. Chiu and Ha ed. al (2006): *HOUSING POLICY, WELLBEING AND SOCIAL DEVELOPMENT IN ASIA*. New York, Routledge.
2. 李得全、羅煊、謝一峰 (2020,11)。〈論居住正義及其解方：台灣與

²² 起爆劑為日文，意思是「引發某件事情的契機與起點」。

- 台北〉。台灣土地研究，第二十三卷第二期，頁 157-193。
3. 林萬億 (2006)。《台灣的社會福利：歷史經驗與制度分析》。臺北，五南圖書出版股份有限公司。
 4. 華昌宜 (1994,1)。〈台灣應有的住宅目標〉。住宅學報，第二期，頁 113-114。
 5. 華昌宜 (2011)。〈飄流四十年－對台灣居住情勢及政策方向之簡要回顧〉。《社會住宅國際研討會論文集》(未出版)。
 6. 趙麗霞 (2006,06) 〈亞洲住宅學者的國際合作機會－合作與展望〉。住宅學報，第十五卷第一期，頁 79-82。
 7. 駐新加坡台北代表處 (2024) 。《新加坡組屋政策與啟示》(線上檔案)。

自然資源法令中原住民族主體的想像與初探

李明芝

(國立政治大學地政學系助理教授)

原住民(族)自然資源治理權利的核心包括自決權，《原住民族權利宣言》第 3 條指出，基於自決權，原住民族可自由決定自己的政治地位，自由謀求自身的經濟、社會和文化發展；而就自決權的行使，《原住民族權利宣言》第 4 條指出，「原住民族行使其自決權時，在涉及其內部和地方事務的事項上，以及在如何籌集經費以行使自治職能的問題上，享有自主權或自治權」，也就是透過自治來實現自

決權²³，或可以說自治是自決權的實踐態樣之一。我國關於原住民族自治的規範，雖原住民族基本法第 4 條明白規定「政府應依原住民族意願，保障原住民族之平等地位及自主發展，實行原住民族自治；其相關事項，另以法律定之」，但原住民族自治相關法律目前仍未施行。在此前提之下，於原住民族自然資源治理，近期時常討論的乃一種力求夥伴或協力關係的法制度嘗試，但原住民族自然資源治理權利的落實，若與法制度接合，則無法避免涉及複雜的問題，包括自然資源治理主體是否可能於法制度上定義及如何定義的問題。

從現行自然資源保育法令來看，若觀察森林法及原住民族依生活慣俗採取森林產物規則(以下稱森林產物規則)，森林法第 15 條第 4 項規定為「原住民族」，森林產物規則規定此所謂「原住民族」為原住民、部落及原住民機構、法人或團體(合稱為原住民團體)；農業部於 2024 年 1 月 30 日預告修正之原住民族狩獵野生動物管理辦法修正草案(下稱狩獵辦法草案)²⁴將狩獵分成一般狩獵、暫定自主管理狩獵及原住民族自主管理狩獵，同辦法草案第 4 條規定一般狩獵的主體為「原住民、部落或原住民團體」、暫定自主管理狩獵及原住民族自主管理狩獵則為「部落或原住民團體」；而在 2020 年修正實施的「行政院農業委員會林務局各林區管理處與經管國有林

²³徐揮彥，自兩項人權公約之民族自決權論原住民諮商同意權之規範基礎與實踐，政大法學評論，第 158 期，頁 242，2019 年 9 月。

²⁴此為農業部於 2024 年 1 月 30 日農林業字第 1121701723 號之「預告修正『原住民族狩獵野生動物管理辦法』修正草案」。

地內原住民族資源共同管理機制要點」第4點第2項也將簽訂行政契約的對象規範為「部落或原住民團體」。從上開法令或草案將原住民族規範為「部落或原住民團體」來看，在自然資源保育法制度想像上似有將「原住民族」等同於「部落或原住民團體」之意，也可發現此些法令或草案將原住民族想像為同一實體（即部落或原住民團體），可推測在自然資源法令相關公私夥伴關係的制度設計上將以「部落或原住民團體」想像為原住民族的集體。但是「部落或原住民團體」是否等同於自然資源治理主體？

無論是森林產物規則第2條第2項第3款或狩獵辦法草案第3條第6款的規定，所謂「原住民團體」都是指原住民族工作權保障法施行細則第8條第1項的原住民機構、法人或團體。原住民族工作權保障法施行細則第8條之所以有此規定，乃基於原住民族工作權保障法第11條規定「各級政府機關、公立學校及公營事業機構，辦理位於原住民地區未達政府採購法公告金額之採購，應由原住民個人、機構、法人或團體承包。但原住民個人、機構、法人或團體無法承包者，不在此限」而來，該法立法目的在於「促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活」，該條立法理由則在於「明定原住民地區、公立學校及公營事業機構之採購應由原住民承包」，換言之原住民機構、法人或團體係承包原住民族地區未達政府採購法公告金額採購者。

至於何謂「原住民機構、法人或團體」，依照原住民族工作權保障法施

行細則第8條第1項之規定，指的是「經政府立案，其負責人為原住民，且原住民社員、會員、理監事、董監事及股東之人數，達百分之八十以上，經所在地直轄市、縣（市）主管機關證明者」（原住民合作社則依原住民族工作權保障法第7條第3項²⁵規定認定之），換言之需要：（1）經過政府立案；（2）負責人為原住民；（3）原住民社員等須達百分之80以上；（4）經所在地直轄市、縣（市）主管機關證明。申請證明時，需要檢具：（1）登記或設立的證明（如公司登記或商業登記證明文件、設立或營業登記證、工廠登記證、行業登記證、執業執照、開業證明、立案證明或其他由政府機關或其授權機構核發其係合法登記或設立之證明文件）、（2）負責人之戶口名簿影本、（3）社員名簿、會員名冊、理監事或董監事名冊、股東名簿及其中具有原住民身分者之戶口名簿影本（參照原住民族工作權保障法施行細則第8條第2項及原住民機構法人或團體證明書申請及核發作業要點第2點）。就此可知依照原住民族工作權保障法相關法令，承包政府採購的「原住民團體」，包含法人及其他團體，不以具法人資格為要²⁶。

²⁵原住民族工作權保障法第7條規定：「（第1項）政府應依原住民群體工作習性，輔導原住民設立各種性質之原住民合作社，以開發各項工作機會。（第2項）原住民合作社之籌設、社員之培訓及營運發展等事項，應由各目的事業主管機關輔導辦理；其輔導辦法，由中央各相關目的事業主管機關會同中央主管機關定之。（第3項）第一項原住民合作社，指原住民社員超過該合作社社員總人數百分之八十以上者。」

²⁶政府採購法第8條規定：「本法所稱廠商，指公司、合夥或獨資之工商行號及其他得提供各機關工程、財物、勞務之自然人、法

但從上開規定也可知原住民族工作權保障法相關法令規定的原住民團體須依組織型態相關法規而取得登記或設立的證明，並經主管機關證明作為前提，如以社會團體為例，當原住民族社會團體欲取得立案證明，依人民團體法第 10 條第 1 項之規定應檢具章程、會員名冊、選任職員簡歷冊，報請主管機關核准立案，並發給立案證書，該法同時規定章程應載明事項、理事及監事的設置、會議召開及會議決議等（人民團體法第 12 條以下），此種決策模式與原住民族決策模式是否相同不無問題²⁷。也因此，產生的問題包括：（1）原住民族自然資源治理主體以原住民族工作權保障法相關法令規範是否妥適，及（2）原住民族各自多元的決策機制是否與原住民團體範圍相符等的課題。以前者而言，原住民族自然資源治理權利重點在於自治與自決主體，然而經司法院釋字第 719 號解釋闡釋的原住民族工作權保障法卻將重點置於國家以「補貼、扶助、彌補式」政策規劃的平權措施²⁸，雖原住民族工作權保障法第 11 條並非該號解釋的標的，但將原住民族工作權保障法規範的原住民團體

（承包政府採購，探求的可能是採購能力）來作為原住民族自然資源治理主體的嘗試，法體系上似有疑慮。

於行政機關與部落的公私協力上，可看到行政機關時常以具立案證明或法人資格的協會為對象，此協會符合前開原住民團體的定義。雖此種公私協力模式為嘗試突破上對下禁制性保育的努力，然而另外一方面也面臨許多挑戰課題，包括此種現代組織是否與目前原住民族多元決策組織相容或是否等同於治理主體。《經濟社會文化權利國際公約》第 26 號一般性意見第 16 點指出需尊重原住民族「按照內部組織模式管理土地的權利」，此乃原住民族土地及領域權利的一環，但是「原住民部落更往往是由許多傳統組織、當代機構、宗教團體、親屬團體及個人所組成，勉強將地方的聲音單一化，反而無法呈現部落的實際情況」²⁹，在主體的規範上，也許在法制度可以思考的面向是，究竟是否能夠將組織模式交由部落自行決定，並將此呈現在法制度上，而此涉及到其組織的法律上定位的議題。

初步來說，回到目前森林產物規則與狩獵辦法草案的規定，事實上可知無論是部落或原住民團體都非絕對以具法人資格為前提，例如常見的經人民團體法第 10 條立案的協會，在未經法人登記前，也僅是無權利能力社團的地位，在原住民族工作權保障法上仍然可以承包政府採購，包括簽訂

人、機構或團體。」本不以法人資格為限。

²⁷黃居正等指出人民團體與原住民族之組成性質不盡相同，而實證說明人團也只能代表所屬族群部分成員，決定有限事務；且人團容易讓熟稔主流規範的成員掌握其運作技術，控制團體總意，成員在無法表達共感下往往加以消極抵制，使組織無從運作。黃居正、邱盈翠，台灣原住民族集體同意權之規範與實踐，臺灣民主季刊，第 12 卷第 3 期，頁 51，2015 年 9 月。

²⁸蔡志偉 Awi Mona，從「王光祿釋憲案」論原住民族狩獵文化權利的憲法保障，臺大法學論叢，第 51 卷第 3 期，頁 708-709，2022 年 9 月。

²⁹王佳涵、藍姆路·卡造、裴家騏、賴玉菁，當原住民族傳統慣習遇上國家治理：吉拉米代部落狩獵自主管理制度之橋接策略，台灣原住民族研究，第 14 卷第 1 期，頁 145，2021 年 12 月。

採購契約，可知契約對象不限於具法人資格者；而在行政契約或公權力委託私人³⁰之情形，對象事實上也不僅限於自然人或法人。原住民族部落的決策組織是否可以為行政契約或公權力委託民間團體的對象，答案自非否定³¹。事實上，原住民族部落決策模式存在多元及複雜性，部落內部可能就存在多個決策組織，而規模大小或緊密程度也不一，如果承認原住民族自決權利，卻不承認原住民族自主決定的決策組織為權利主體，論述上也存在矛盾，因此重要者毋寧為如何為法規範的設計。原住民族部落（或跨部落）的組織及組織之間可能存在錯綜的關係，亦有可能依森林產物或狩獵等其他自然資源事項不同而須有不同決策主體，對於治理形式的要求也可能不同，也因此在此些自然資源相關法令的法制度上實需彈性的對應模式而為規範。

近期研究之路心得分享

柯佳伶

（國立政治大學地政學系博士班）

³⁰行政程序法第 16 條第 1 項規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」此民間團體不限於法人資格的團體。

³¹現今社會上存在諸多無權利能力社團，雖關於無權利能力社團為中心仍存在許多爭議問題。但須注意的是非權利能力團體亦有可能成為權利義務主體，有認為無權利能力組織作為賦稅等公法上義務主體的情形，甚為常見，如果認為經法律賦予權利能力者，始得為權利義務的主體，則除民法之外，其他法律體系的運作，恐怕都有困難。此可參照呂太郎，所謂非法人團體之權利能力，台灣本土法學雜誌，3 期，頁 182，1999 年 8 月。

受主編吳秀明老師之邀，分享近期研究之路的心得。不知不覺也來到研究所博士班第四年的下學期了，要獲得研究所的學位需要經過修課、資格考(碩士班已取消)、參加研討會、期刊論文發表及學位論文等試煉，除此之外可能還有機會體驗教學助理、研究助理或行政助理等工作。回首前幾個學期，在修課、助理的工作以及參與發表兩場研討會之間奔波忙碌，積極的把研究所該點的技能點完了，同時也把這些技能試圖與學位論文有所連結。但直到最近真正著手撰寫論文時，開始感受到不同的瓶頸，而可能也是每個研究生在論文生涯中也會遇到的狀況，藉此分享幾個方向。

首先，過去在與學術同儕分享討論研究心得時，常常有消化不良或是卡住無法輸出的情形發生。我們歸納出兩種可能：看太少與看太多。看太少，所以無法深刻理解各個學派的思想辯論；看太多，反而失去自己可研究或想研究的核心與方向，也就是我們自己的想法。第一種情形，會根據不同領域的主題而有所差異，以一般性的研究方法來說，借用指導教授的話來提醒參考文獻的重要性。在研究初期，盡量地毯式的將有可能相關的參考文獻建立資料庫，找出領域內必讀與重要的文獻，並做研究心得筆記，從而建立自己的知識系統。第二種情形，埋首在文獻海中容易有訊息溺斃的危機，看了卻沒有再轉譯成自己的文字，並輸出筆記，就會變成僅是看過字裡行間而無法有系統的輸出在自己的論文中，因此無論是第一種或是第二種狀況，輸出筆記是論文撰寫的關鍵，也可藉此培養分析大型文

本的能力。

過去在課堂上習慣的是紙本的筆記，然而在追求效率的現今世代，適時的善用工具，是有助於研究推進的好方法，網路上有許多種筆記軟體與數位工具，或許在開始撰寫論文之前，先找到一套適合自己的文獻資料庫、筆記軟體，將有助於後續輸出的順暢度。

能走到撰寫論文的階段，已經是很厲害的事了，有時候到研究所中、後期會陷入冒牌者症候群(Imposter syndrome)的心態，這是正常的，所以找到自己能夠放心分享的學術同儕互相傾訴，或是去聽研討會、演講，不見得一定是要跟研究領域正相關，也許轉換個環境，聽到的內容會刺激腦袋的運轉，那也是一種收穫。近期去他校聽了演講，原本沒有預期會講到跟自身論文主題相關的內容，但是卻在講者經驗分享的言談間捕捉到我一直無法突破的盲點。同時也提醒了自己，有時候看似理所當然的推論或想法，都有值得再思考然後累積形成論述的可能，而不需自己限制住自己，適度的淨空自己，聽進不同的詮釋，也會有所收穫。

最後想分享的是，雖然有點老套，但還是要多找幾個研究以外的興趣，無論是運動、烹飪、閱讀閒書等等，找到能讓自己腦袋休息的事情，平衡研究與生活，必要時善用學校諮商的資源，注重自己的身心健康，打造自己的身心支持網(support network)才是長久之計！

地政活動紀實

1. 本系於 114 年 2 月 17 日 13 時至 16 時，邀請中華民國不動產估價師公會葉玉芬秘書長在大勇樓 210205 教室演講，講題為「細究土地開發分析法」。
2. 本系於 114 年 3 月 13 日 14 時至 16 時，邀請美濃農村田野學會溫仲良執行理事在綜合院館 270612 教室演講，講題為「鄉村地區規劃實務與現地課題分析」。

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