

## 從「形式國有」到「功能公共」：

### 2024 年《土地法》第 14 條修正之法理與治理意涵

劉皓仁\*

#### 摘要

2024 年 7 月《土地法》第 14 條之修正，首次鬆動「古蹟坐落之公有土地不得移轉為私有」的絕對限制，改採附條件開放模式，允許經文化主管機關審查後，由公營事業機構或行政法人取得古蹟土地所有權。此舉旨在回應長期存在的「管用不合一」困境，即古蹟建築物由特定公法人管理使用，而其土地卻歸屬國家或地方政府，導致產權分離與管理責任不明，進而削弱保存與活化效能。修法的制度設計，透過將所有權與使用管理權統合於具公共任務屬性的主體之手，企圖兼顧文化資產保存與國有財產管理的法理需求。從法制面觀察，此一變革不僅調整了土地法上「公有一私有」的界線，也重塑了公私法秩序的分際；亦使土地法與文化資產保存法之間的規範目的趨於一致，減少過往規範間的矛盾與灰色地帶。本文以「土地法理論」(Land Law Theory)為分析基礎，結合財產權公法化理論、功能性公共性理論與比例原則三項法理，以檢視修法中「公有一私有」界線的再界定。前者揭示土地雖具財產性，仍應受公共利益之拘束；後者主張公共性可透過制度化程序與監督而非僅形式國有達成；比例原則則提供在公共性與效率之間權衡的法理工具。本文研究發現認為，該修法代表臺灣由「形式國有」轉向「功能公共」的制度轉型。<sup>1</sup>透過建立「價格機制—用途限制—履約監測」三道把關與契約化治理架構，修法將公共性具體化為可驗證與可問責的法律義務，強化了文化資產保存效率與治理問責性。同時，研究亦揭示效率提升與公共性維護間的張力，強調資訊公開與社會參與為確保公共性持續性的關鍵。

**關鍵字** 土地法、行政程序法、行政裁量、比例原則、公共性、文化資產保存法

---

\*逢甲大學通識教育中心兼任助理教授/國立台灣大學建築與城鄉研究所博士

本論文經兩位雙向匿名審查通過。收件：2025/9/29。同意刊登：2025/ 9/ 30。

<sup>1</sup> 本文所稱「形式國有」，係從憲法第 143 條「公有土地原則」出發，用以概括指稱由國家整體公權力以中央或地方公法人名義持有之公有土地，包括國有及地方自治團體所有之土地。換言之，「形式國有」強調的是「以國家／地方政府名義為所有權人」的形式歸屬，而非狹義僅指國庫所有。

收件：2025 年 9 月 29 日 同意刊登：2025 年 11 月 26 日

## 壹、前言

### 一、研究背景與問題意識

2024 年 7 月 15 日，《土地法》第 14 條完成修正，這是臺灣土地法制在近二十年來少數針對土地制度與文化資產保存進行的重大變革。修法前規定「古蹟坐落之公有土地，不得移轉為私有」。此一概念雖奠基於早期的立法理念：文化資產作為公共財，其價值應由國家代表全民持有，以防止私有化可能帶來的開發壓力或投機行為（許育典、凌赫，2016；黃志弘，2001）；但隨著行政法人化、公營事業公司化與地方治理型態的轉變，制度設計漸暴露出「管用不合一」的治理困境。雖然土地所有權仍屬於國家或地方政府，但實際經營與維護往往由行政法人或公營事業主導。當所有權與使用管理權分立時，容易導致責任不明確、投資誘因不足與治理效率低落（內政部營建署，2015）。

在此背景下，修法引入「附條件開放」模式，允許經中央文化主管機關審認「有助保存維護」的情況下，古蹟土地可移轉予行政法人或公營事業（立法院，2024）；其最大意義在於嘗試突破「形式國有」的限制，透過制度轉型將古蹟公共性轉化為「功能公共」。此舉引發社會廣泛關注：一方面，支持者認為此舉可解決長久以來「管理使用者無法決策土地」的矛盾，有助於產權統合並提升管理效率（文化部，2024）；另一方面，批評者則憂心修法將掏空「公共性」原則，為「廉價賣地」或公共資產流失打開大門（財政部國有財產署，2010）。

本文的問題意識集中於三個核心面向。第一，如何在產權統合之後，維持古蹟土地的公共性，避免公共財價值被侵蝕？第二，產權統合是否確實能夠提升保存與活化的效率，還是僅僅轉嫁責任？第三，修法所設計的「三道把關」：「價格機制、用途限制與履約監測」，是否足以防範國有財產價值流失與制度濫用？這些問題不僅涉及土地法與文化資產法的交界，更觸及國家如何在市場化壓力下重新定義公共利益的核心議題（許育典、凌赫，2016；黃志弘，2001）。

### 二、研究方法與分析架構

為了回應上述研究問題，在此部分，本文採法釋義學與制度分析並行的方法並援用「土地法理論」中的三項核心：其一，土地之社會義務性（social function of property），強調財產權須服務於公共目的；其二，土地法作為「制度性公共財」之理論，主張國家應以法制度化公共性；其三，比例原則作為行政裁量審查的憲法衡平工具。本文藉此理論架構，解析修法如何調整財產權的社會功能與文化資產保存間的界線（North, 1990；Ostrom, 2005；Sunstein, 1995）。為使法釋義學與制度分析並行的研究途徑更具操作性，本文在方法上採取以下三步驟：

第一，**法釋義學分析 (dogmatic analysis)**，本文將對《土地法》第 14 條修正條文進行逐條解析，並對照立法院公報與法制局研究報告，釐清修法背後的制度選項與價值取向（立法院法制局，2018；立法院公報，2005）。同時，本文也將結合《文化資產保存法》（2023）與《行政程序法》的相關條文，探討文化主管機關在審認、救濟與監督過程中的權限與責任。此部分透過條文逐條解釋與體系性詮釋，對《土地法》第 14 條及相關法規（含《文化資產保存法》、《行政程序法》、《國有財產法》）進行交叉分析，並輔以立法院公報、法制局報告與文化部政策說明，重建立法者意旨與規範邏輯。此部分採「文本一目的一效果」三層解析架構，以確保法條解釋與修法目的間的內在一致性。

第二，**制度分析 (institutional analysis)**，本文不僅檢視修法條文本本身，也將透過制度設計的角度，推演其可能效果與限制。例如，產權統合是否能真正解決「責任漂移」問題？價格機制是否能有效避免土地低價出讓？契約條款與行政監督如何交織成完整的治理機制？在此層面，本文透過以制度經濟學與行政法理為工具，檢視修法後的治理結構（審認、契約、監督三階段）如何影響文化資產保存的激勵與責任配置。具體操作上，本文構建一套「角色—程序—監督」矩陣，分析各行為主體（國有財產署、文化部、行政法人、公營事業）間的權能配置與責任分攤。

第三，**情境模擬操作 (scenario simulation)**，本文設計三組假設情境以評估制度運作效果：

- （1）模擬「行政法人受讓古蹟土地」之治理路徑，檢視審認標準、契約義務與事後監理如何相互影響。
- （2）模擬「公營事業取得後轉投資文化設施」之情境，測試收益回饋與公共開放之監督密度。
- （3）模擬「文化主管機關拒絕審認」之爭議案例，分析其在訴願與行政訴訟中之審查範圍與裁量界線。

以上三組情境的設計均依據實際政策文件與判決案例進行概化（內政部，2016；文化部，2024），並以「比例原則」與「功能公共」兩項法理作為評估準則，以驗證修法制度的合目的性與公共性落實程度。此種設計旨在將抽象法理具體化為可操作的制度推演，藉由模擬不同治理架構下的政策後果，揭示法律文本如何在行政實踐中生成實質效果。

### 三、理論定位：從「形式國有」到「功能公共」

本文將文化資產保存視為一種「功能公共」的制度實踐，主張公共性不必然依附於國家名義上的土地所有權，而可以透過程序設計與監督機制來維繫（黃翔瑜，2017）。在此基礎上，本文提出三道把關的具體化建議，主張透過契

約化、資訊公開與回收條款，使古蹟土地在移轉後仍受公共目的所拘束（財政部國有財產署，2005）。

從學理上而論此次修法最值得注意的並非單純的土地移轉，而是公共性概念的再定義。過去，公共性被認為只能透過「形式上的國有」來保障，國家作為所有權人自然代表公共利益（何彥陞，2013）。然而，這種形式主義的思維，忽略了「所有權」與「使用管理」脫鉤後可能產生的治理問題。當文化資產的維護成本與收益無法內部化時，公共財往往淪為「無人負責」的狀態。「須強調的是，本文所稱之『形式國有』，並非意指舊制全然缺乏公共功能。依《土地法》第 14 條之規範設計，名勝古蹟及其他不得為私有之土地，本身即承載高度公共性，其由國家（包含中央機關及地方自治團體）以公有名義掌握，確實在相當程度上防止了私人排他支配與部分開發壓力。問題在於，當土地所有權與實際管理利用權分屬不同主體，且缺乏足夠的協調機制與監督工具時，公共性往往難以被轉化為可持續的治理績效，而呈現『名義上為公、有名無實』的落差。本文所要處理的，正是在承認既有公共性基礎的前提下，藉由制度設計將其轉化為可觀察、可問責的治理結果。」

「修法導入的『附條件開放』，是將保存目的前置於所有權形式之上的一次制度嘗試。本文進一步將此一透過程序密度、契約義務、監督工具與救濟機制等具體設計，來確保文化資產持續服務於公共目的的治理模式，概念化為『功能公共』。此一概念用語乃本文作者在李建良（1999）、黃翔瑜（2017）等研究基礎上所提出的分析框架，並非前述文獻之原有用語。其核心意旨在於：公共性不再僅由形式上的國家（含地方）所有權來承載，而是透過一組可驗證、可追責的制度安排，在使用結果與治理績效上對公共目的負責。」這一轉向意味著國家承認公共目的可以由多元主體實現，只要有適當的制度化保障，即可維持公共性。這種思維與國際間文化資產治理趨勢一致，例如 UNESCO（2013）在《世界遺產公約操作指導綱要》中強調「治理結構與社會參與」的重要性，而不僅僅是形式上的所有權。

本文所稱『功能公共』，可從三個面向加以把握。其一，在主體面上，公共性不再被視為僅能由單一國家機關承擔，而是由具公共任務且受公法拘束之主體（包括行政法人、公營事業機構等）在承擔所有權與管理權的情況下，以專業治理履行公共責任。其二，在工具面上，公共性被具體化為實體判準、用途限制、契約義務、資訊公開與監督程序等可操作的法律工具，而非僅停留於憲法或政策宣示。其三，在結果面上，公共性須透過保存品質、公共開放程度、社會參與與財務健全等可觀察的績效指標加以檢驗。『管用合一』因此只是邁向

功能公共的必要條件之一；若欠缺上述工具與結果的支撐，管用合一仍可能流於形式。

#### 四、研究貢獻與政策意涵

在學理層面本文將「功能公共」作為文化資產治理的新典範，指出公共性不必然依附於國家所有權，而可以透過審認、契約與監督來具體化（黃翔瑜，2017）。其次，在制度層面，本文對「三道把關」提出具體化建議，認為價格機制應加入差額回饋條款，用途限制應明定回收機制，履約監測則應透過資訊公開與定期評鑑來落實（財政部國有財產署，2010）。最後，在政策層面，本文強調資訊公開與社會參與的重要性，主張建立公開平台與公眾監督機制，確保文化資產不因修法而流失公共性（文化部，2024）。

本文不僅回應修法後「公共性是否會被侵蝕」的疑慮，也提出具體的制度方案，以確保產權統合後的文化資產仍能持續服務公共利益。本文在緒論中已經鋪陳研究背景、問題意識與分析架構。修法的核心在於從「形式國有」轉向「功能公共」，並透過制度設計確保公共性。接下來，第二章將進一步探討修法的背景與法理意涵，從立法理由與制度結構出發，分析修法如何在公私法秩序之間重新劃定界線。

### 貳、修法背景與制度變革的法理意涵

本節的理論分析建立於「土地法理論」的基本命題：土地為兼具私法與公法雙重性質的資源，其規範目的不僅限於財產權保護，更包括公共利益與社會功能的實現。此理論奠基於德國公法學派的「社會義務性財產權」思想與台灣憲法第 143 條、公有土地原則的脈絡，為檢視此次修法的正當化基礎提供理論支撐。

#### 一、由「形式國有」走向「功能公共」：緣起、症結與正當化基礎

2024 年 7 月 15 日《土地法》第 14 條三讀修正，將「古蹟坐落之公有土地不得移轉為私有」之絕對命題，改塑為在文化主管機關審認「有助保存維護」之前提下，得移轉予行政法人與公營事業之附條件開放（立法院，2024-07-15；《土地法》，2024）。從實務登記觀之，上開各款所列之不得為私有土地，得由國有財產署、直轄市政府、縣（市）政府或其他公法人登記為所有。亦即，『公有地』的範圍並不侷限於狹義的國庫所有，而是由國家整體公權力透過中央與地方不同層級共同承擔。《土地法》第 14 條所界定的，實為一組以公共用途為核心、由多元公部門持有的『形式公有』地帶。表面看似鬆綁，實則是將公共性之承載，從「國家名義所有」的形式性標籤，轉化為以「審認—契約—監督—救濟」串連的制度性義務（文化部，2024；李建良，1999）。此一轉向的現實動因，來自於長年「管用不合一」的治理摩擦：土地所有權多由財產機關或地方政府掌理，實際經營維護則由行政法人、公營事業或受託機構承擔，

導致責任節點分散、權能錯位與跨機關協調成本高昂（簡顯光，2009；內政部營建署，2015）。在此碎片化結構下，場域改善、耐震補強與開放利用動輒受制於多頭審議，保存與活化被切割為年度化、零星化的支出，難以形成長期策略（簡顯光，2009；文化部，2024）。回顧立法沿革，《立法院公報》（2005）對第 14 條早期立法理由的闡述，確以避免私人排他支配與投機開發為禁止移轉的規範基礎；惟彼時尚未面對行政法人化、公營事業公司化與專業治理的制度轉型，亦未處理因權能分割與決策責任分散所造成的治理遲滯問題。

從憲法與一般行政法理觀之，修法以「有助保存維護」作為開放的實體判準，將保存目的前置於所有權形式之上，回應了憲法第 143 條公有土地原則與第 23 條比例原則之協調命題：公共性固然重要，但其維繫方式應採取對目的最低侵害且最能達成保存效果之手段（許育典、凌赫，2016；李建良，1999）。比例原則的三階審查——適當性、必要性與狹義比例——提供了衡平工具：若形式國有難以有效提升保存成效，則在嚴格把關下容許移轉與統合，乃屬合乎合目的性與合比例性的制度抉擇（王服清、鄭福涼，2023；許育典、凌赫，2016）。此外，Heller（1998）所揭示之「反公地悲劇」亦具啟發性：當權能過度分割、任何節點皆握否決權，便足以抑制投資與合作；統合所有與使用管理，可內部化外部性並恢復長期投資誘因與決策確定性（Heller, 1998；Kaganova, 2012）。然而，效率論述並不等於公共利益的當然實現；文化資產價值具有多元性與世代性，治理必須在效率與公共性之間建立精密的制度平衡，避免在監督密度不足或契約設計鬆散時，讓效率成為過度商業化的藉口（王服清、鄭福涼，2023）。

本次修法追求的並非以市場化取代公共性，而是將公共性「功能化」與「問責化」：一方面以適格受讓人與實體判準把關前端，確保移轉僅發生於具公共任務屬性與受監督性之主體；另一方面透過行政程序、契約義務與事後監理，將保存義務轉譯為可觀察、可衡量與可救濟的持續性責任（《行政程序法》；《訴願法》；《行政訴訟法》）。此設計與國際規範相銜接：UNESCO（2013）《世界遺產公約操作指導綱要》強調治理結構與社群參與的重要性；Australia ICOMOS（2013）《巴拉憲章》以「相容使用」為核心，主張在不損及文化意義的前提下，以合宜利用延續遺產生命週期（UNESCO, 2013；Australia ICOMOS, 2013）。就國內政策而言，文化部（2024）政策說明明確以「相容使用」結合「收益反哺維護」，意在使保存與利用形成正回饋，而非互相排斥。綜合之，臺灣過往以形式國有承載公共性的單一路徑，已在比較視野下獲得重新定位：公共性可以由多元公共任務主體共同承擔，只要制度化監督密度足以避免價值流失（立法院法制局，2018；黃翔瑜，2017）。

## 二、制度設計的核心環節：適格受讓人、實體判準與程序—契約—監督的閉環

第一，關於「誰能承擔所有權」。修法將受讓者限於行政法人與公營事業，目的在於確保受讓者具有公共任務屬性與受監督性，於組織法層次即將公共性嵌入治理結構（立法院，2024-07-15；文化部，2024）。相較於一般私法人，行政法人與公營事業在法律上負有較高密度的資訊公開與受監督義務，且其法人目的與財務規範，使其能較好地將維護成本與收益內部化，形成穩定的保存誘因（內政部，2016；Kaganova, 2012）。若欠缺此一適格限定，移轉便可能成為「名義公共—實質私化」之通道，掏空公共性（何彥陞，2013）。內政部地政司（2024-07-15）亦指出，限定適格主體可降低道德風險，確保國家得以透過主管機關持續監督受讓者之履約表現與公共開放。

第二，關於「為何允許移轉」。實體判準採「有助保存維護」，並由中央文化主管機關專業審認；此判準並非抽象標語，而須具體化為可檢驗之保存計畫、定期維護、公共開放承諾、教育推廣、環境韌性與附屬設施配置等內容，並以「相容使用」邏輯，允許合理利用以維持營運並反哺維護（《文化資產保存法》，2023；Mason, 1999；Bullen & Love, 2011；Shipley、Utz、Parsons, 2006；UNESCO, 2013）。為避免標準游移，文化主管機關應以公告或審認要點明確化評估準據，在個案中以理由提示呈現事實認定與法規適用，使外部監督與司法審查得以進行（《行政程序法》，n.d.；李建良，1999）。就文資法制之長期脈絡而言，「維護—利用—教育」功能向來被視為一體三面，若能將「公共開放」與「收益反哺維護」量化入約，將有助於提升合目的性審查之可預測性與透明度（《文化資產保存法》，2023；文化部，2024）。

第三，關於「如何被持續監督」。審認屬行政裁量行為，受《行政程序法》關於公開標準、利害關係人陳述與理由提示之拘束；其後續救濟則由《訴願法》與《行政訴訟法》提供外部檢驗，以防止裁量恣意。司法實務亦肯認文化資產與國有財產處分之「公共性密度」：臺中高等行政法院 104 年度訴字第 53 號判決即指出，涉公有土地與文化保存之爭議，不宜僅以私法契約視之，而應回歸行政法理路檢視（臺中高等行政法院，2015；詹鎮榮，2016）。在治理工具上，為回應「廉價賣地」疑慮，宜以「價格機制—用途限制—履約監測」構成閉環：依獨立估價與等價有償處分，必要時設計差額回饋（windfall recapture）條款；在契約中明定僅得作保存、展示、教育與研究之用途，並附違反即解除與收回；以年度報告、訪視評鑑與限期改善，將治理效果常態化（財政部國有財產署，2005，2010；《國有財產法》，2024；文化部，2024）。此外，應建立「資訊公開平台」，定期揭露維護投入、開放時數、可近性與票價公平、教育推廣與收益分配等資訊，賦予社群組織、在地居民與專業團體以資訊請求與程序參與之權能，形成社會監督與外部問責（UNESCO, 2013；《行政程序法》，n.d.）。

本文必須提出在此辨證：歷史返還型例外與政策工具型例外並非同一脈絡。前者如戰前私有、戰後登記為公有之返還，正當化基礎在於權利回復與歷史正義；後者（本次修法）則以文化保存之公共目的為核心，僅允行政法人或公營事業承擔所有權，並受高密度監督。二者在正當化事由、監管密度與可問責性上，具有本質差異（《國有財產法》，2024；《文化資產保存法》，2023；文化部，2024）。此一差異表明，修法並非將古蹟土地置於薄弱監理，而是把公共性從抽象宣示轉成可履行、可救濟之法律義務（何彥陞，2013；王服清、鄭福涼，2023）。

### 三、普通法與特別法的功能協調：問責式公共性的制度化與比較法視野

從法規範結構而論，修法調整了《土地法》（普通法）與《文化資產保存法》（特別法）之分工：前者由過去以所有權形式間接保障保存，退居「界定邊界、設定例外」的角色；後者則直接就保存目的、程序密度與監督工具，提供實體與程序之正當化框架（立法院法制局，2018；《文化資產保存法》，2023）。此種「目的適切性」分工，避免位階錯置與交錯監管，並使保存判斷更貼近政策目的本身（立法院法制局，2018）。在此分工下，公共性被具體化為審認標準、契約義務、公開指標與救濟通道之矩陣，形成可觀察、可衡量與可糾正的問責機制（《行政程序法》，n.d.；《訴願法》，n.d.；《行政訴訟法》，n.d.）。本文將此一透過工具與結果加以問責的公共性，概念化為『功能公共』，用以區分於僅以國家（含地方）為名義所有權人之『形式公有』，並凸顯其制度設計與績效導向的特徵。就治理科技與評量方法言，主管機關得以「績效指標化」將保存品質、公共開放、社會參與與財務健全四構面具體化，例如以工法正確性、材料可逆性與耐震補強成效衡量「保存品質」；以開放時數、可近性、弱勢優惠與無障礙解說衡量「公共開放」；以志工動員、在地合作與教育推廣課程數評估「社會參與」；以收益反哺比率、維護投入占比與資訊揭露頻率作為「財務健全」之分項，並在契約中約定最低門檻與改善機制（《文化資產保存法》，2023；文化部，2024；Mason, 1999；Lixinski, 2013；de la Torre, 2014）。

在比較法上，日本《文化財保護法》允許私人或法人持有文化財，但以公開、維護與不得破壞等義務作為交換，並由中央與地方機關進行分層監督；歐洲各國亦普遍採行歷史建築再利用政策，透過基金會、地方政府與公私協作延續場址生命週期（Lixinski, 2013；Mason, 1999）。這些經驗顯示，「所有權形式」並非公共性的唯一載體；只要監督密度充足、資訊充分透明且社會參與得以落實，文化資產之公共性可由多元主體共同承擔（UNESCO, 2013；Australia ICOMOS, 2013）。但比較經驗同時提醒，若過度依賴「授權式保存話語」，可能造成專業壟斷與參與貧乏（Pendlebury, 2013），在形式上維持保存語彙、在實踐上卻喪失社會連結。故我國制度設計宜以公開平台常態化揭露契約內容與履約成果，賦予社群與在地居民實質參與之門檻與程序，讓「自上而下的專業審



認」與「自下而上的社會監督」形成張力互補（UNESCO, 2013；《行政程序法》，n.d.）。同時，契約中應將收益反哺維護、開放時數與教育推廣等義務細緻化，將「相容使用」之邊界數據化與可稽核化，避免效率話語滑向商業化侵蝕（Mason, 1999；Bullen & Love, 2011；de la Torre, 2014）。

本節所揭示之「功能公共」並非抽象修辭，而是由法律條文、程序密度、契約義務、資訊公開與救濟構成之制度工程。此工程要求我們以更高之法治技術，將公共性從名義國有的象徵層次，搬移至可驗證、可追責的治理現場。只要適格受讓人、實體判準與監督工具彼此銜接，並由司法提供比例原則與正當程序之外部檢驗，統合不僅不會掏空公共性，反能以可持續方式支撐保存與活化之良性循環（王服清、鄭福涼，2023；何彥陞，2013；詹鎮榮，2016）。此即 2024 年《土地法》第 14 條修法之法理意涵，亦為後續章節就「價格機制—用途限制—履約監測」三道把關及其操作指標進一步展開之基礎（財政部國有財產署，2010；文化部，2024；《國有財產法》，2024；立法院法制局，2018）。

### 參、產權統合對文化資產保存與利用效率的影響

#### 一、從形式國有到功能公共：統合的制度背景

在 2024 年《土地法》第 14 條修正之前，臺灣的古蹟治理長期承受「管用不合一」的制度摩擦：土地所有權多由財產機關掌理，保存監督則由文化主管機關負責，實際經營又常委由行政法人或公營事業承擔。多頭權能的分裂，不僅使修繕、耐震補強與環境優化等計畫需要跨機關反覆協調，也常在土地處分與使用調整時形成決策瓶頸；當成本由一方承擔而利益被另一方享有，任何一方都缺乏從長計議的誘因，於是維護被切割為年度預算式的零散補綴，難以形成可持續的保存策略（簡顯光，2009；內政部營建署，2015）。本次修法導入「附條件開放」，明定經中央文化主管機關審認「有助保存維護」之情形，古蹟土地得移轉予行政法人或公營事業，藉由統合「所有」與「使用／管理」來回應治理失靈（立法院，2024 年 7 月 15 日；文化部，2024；《文化資產保存法》，2023）。

從法理念觀察，這是由「形式國有」轉向「功能公共」的結構性轉折：公共性不再以國家名義持有作為唯一憑藉，而是透過審認標準、契約義務與事後監督來具體化並可問責，讓保存目的能以制度化的方式被量測與糾正（《行政程序法》、《訴願法》與《行政訴訟法》）。這一轉向同時回應了反公地悲劇的洞見：權能碎片化往往使每一方皆握有否決權而抑制投資與合作，統合可把外部性內部化，恢復長期投資誘因與決策確定性（Heller, 1998）。然而，效率並非天然等於公共利益；在文化資產領域，保存價值的多元性與可近性使治理不能僅以產出與收益衡量，若監督密度不足或契約設計不周，效率話語可能反過來侵

蝕公共性，使古蹟價值被過度商業化而偏離保存目的（何彥陞，2013；蘇志超，2008）。

這種統合結果並不是把資產推向市場，而是把公共性從所有權標籤轉譯為實質的義務與可檢驗的績效；唯有把「誰被允許承擔所有權」「為何允許」「如何被監督」三個問題同時制度化，統合才能成為文化資產治理的支點，這也為下一章探討之三道把關與行政監理鋪墊了邏輯前提（文化部，2024；《國有財產法》，2024）。回顧早期立法史，古蹟坐落之土地之所以被嚴格排除私有，其理據一方面在於避免私人排他支配破壞全民共享，另一方面在於以形式國有作為行政一體性的替代方案；但隨著行政法人化、公營事業公司化與專業治理的崛起，形式國有不再能保證治理品質，反而形成「名義在此、實務在彼」的落差（立法院公報，2005；黃翔瑜，2017）。尤其在文化資產保存與開放利用並行的政策語境下，一味禁止移轉未必能守住公共性，因為失去投資誘因的土地即便名義上屬公，也可能在治理上淪為沉沒資產。正因如此，修法明確把「誰得以承擔所有權」「在何種目的得以承擔」與「承擔後如何被監督」三者結合，將保存目的抽離於所有權形式，交由審認、契約與監督來落實，並在必要時提供救濟通道，以免行政裁量成為黑箱（王服清、鄭福涼，2023；李建良，1999）。

## 二、效率紅利與公共性風險：契約化的三道把關

就治理成效而論，統合首先縮短決策鏈條並降低程序成本。過往任何涉及土地處分、使用調整或空間改善的措施，往往要在管理單位、財產機關與文化主管機關之間多頭往返，各自蒐集資料、各自審查，時間成本因「節點越多、等待越長」而急速累積；統合後，審查焦點收斂於文化主管機關與受讓主體，由「多節點平行審」轉為「單軸專業審」，使理由提示更具可檢驗性，也讓必要之訴願與行政訴訟擁有更清楚的標的與證據鏈（《行政程序法》；《訴願法》；《行政訴訟法》）。

其次，統合強化投資誘因：當土地與建物在同一財務體系內運作，受讓主體得以規劃多年期的本體維護、構造補強與環境韌性投資，避免「修修補補—再度劣化」的惡性循環；管理者也能以生命周期成本法衡量投資與效益，將分期工程與年度預算相扣合（簡顯光，2009；Kaganova, 2011）。再者，「相容使用」原則提供了保存與活化得以並行的正當性：在不損及文化價值的前提下，合宜再利用可擴大收入來源並強化社會連結，使收益反哺維護，不再完全仰賴公帑；國際研究顯示，適度活化往往能提升場址的可持續性與在地參與度，形成價值再生的循環（Mason, 1999；Bullen & Love, 2011；de la Torre, 2014；Shipley, Utz, & Parsons, 2006）。然而，這些效率紅利若缺乏公共性防線，便可能轉化為風險。為避免「效率遮蔽」公共價值，以「價格機制—用途限制—履約監測」三道把關把「做得到」與「該做到」綁在一起：價格機制要求獨立估價

與等價有償，必要時得設計差額回饋以避免移轉後超額利得私人化；用途限制需在行政契約中明文僅得用於保存、展示與教育，並附以禁止轉讓或變更用途、違反即解除並收回之條款；履約監測則透過年度維護報告、公共開放時數與教育推廣等指標，加上訪視、評鑑、限期改善與裁罰等工具，將治理效果內嵌於持續問責的路徑（財政部國有財產署，2005；財政部國有財產署，2010；文化部，2024；《文化資產保存法》，2023）。

同時必須預先處理統合後的風險場景：例如公營事業民營化、行政法人裁撤或財務緊縮導致維護不足，均可能使公共性鬆動。契約宜預設回購與回收條款，並以性質變更觸發機制確保政府能迅速重掌土地；爭議發生時，亦可依既有實務經驗分流審判權，避免同一爭點在不同法域重複爭訟，將民事、行政與公法監督各就其位地銜接起來（《國有財產法》，2024；詹鎮榮，2016；臺中高等行政法院，2015）。綜合言之，統合的意義不在把資產推向市場，而在把公共性轉化為契約義務與可驗證的績效，讓效率與責任透過制度安排彼此對齊，使保存與活化在同一治理框架下相互支撐而非彼此侵蝕。因此，唯有在指標設計、契約義務、行政監督與司法救濟彼此銜接之下，統合才可能既釋放效率紅利，又維繫文化資產之公共性。

### 三、績效化的公共性：指標、參與與救濟

若要讓統合成為「問責式公共性」的起點，關鍵在於把公共性化為可驗證的績效，並讓參與與救濟的管道暢通。國際規範提供了清楚路徑：UNESCO（2013）在《世界遺產公約操作指導綱要》中強調治理、詮釋與社群參與的整合；Australia ICOMOS（2013）《巴拉憲章》要求在尊重文化價值前提下推動相容使用；而針對授權式保存話語的批判，提醒我們避免價值詮釋的單一化與權力過度集中（Pendlebury, 2013；Lixinski, 2013）。

在地化落實上，建議從「保存品質／公共開放／社會參與／財務健全」四構面建立指標體系：保存品質包括本體維護、工法正確性與環境韌性；公共開放涵蓋開放時數、可近性與票價公平；社會參與著眼教育推廣、在地合作與志工動員；財務健全則聚焦收益反哺比率、維護投入占比與資訊公開頻率（《文化資產保存法》，2023；文化部，2024）。這些指標應寫入行政契約並與審認條件與事後監督對齊，使主管機關得據以行使訪視、限改與裁罰；利害關係人亦可依《行政程序法》與訴願、行政訴訟制度，就合目的性與裁量濫用提出爭議，形成人民—行政—司法三方交織的外部監督。

進一步而論，理應將「收益反哺維護」明文化，並將「相容使用」的邊界數據化，使每一項商業導向的利用都必須對應到具體的文化與社會回饋指標，避免以「效率」之名滑向商業化。另一方面，保存的學術面向亦不可忽略：對

「授權式保存話語」的批判提醒我們，在專業審認與社會參與之間維持張力，避免某一種單一價值壟斷詮釋權（Pendlebury, 2013）；而對非物質文化遺產法理的討論，則有助於我們在推動相容使用時兼顧文化實踐的延續性（Lixinski, 2013）。

當指標—契約—監督—救濟構成矩陣成形，統合就不再被誤解為廉價賣地的通道，而是化為一套可檢驗、可追責且可持續的治理工程，使古蹟土地在統合後仍能穩定地服務於世代共享與社會連結；也唯有如此，效率紅利才不會遮蔽公共性，反而轉化為支持保存與活化的結構性資本（財政部國有財產署，2010；文化部，2024；de la Torre, 2014；Mason, 1999）。

## 肆、國有財產處分與行政監理機制之調整

### 一、國有財產制度的歷史定位與修正背景

在臺灣的土地治理體系中，國有財產長期被視為國家實現公共利益的基礎資源。《國有財產法》於戰後建立，與《土地法》共同形塑了國有土地的管理架構。前者著重於國庫土地的統籌、處分與收益管理，後者則強調土地使用秩序與權利義務的分配。依照傳統規範，國有土地原則上不得隨意移轉或讓渡，以避免公共資源流失於私人手中（立法院公報，2005）。這種設計反映了憲法第 143 條「公有土地原則」的精神，認為國有是公共利益最穩固的保障（王服清、鄭福涼，2023）。實務上，《土地法》第 14 條所列各類不得為私有之土地，在登記上可能為國有，亦可能由直轄市、縣（市）政府等地方自治團體或其他公法人持有。也就是說，這些土地的『公有』身分，並不必然等同於狹義的國庫所有，而是由國家整體公權力透過中央與地方不同層級共同承擔。然而，正如黃翔瑜（2017）所指出，戰後臺灣的文化資產保存實踐中，國家雖在名義上全面掌握古蹟土地，卻因經費不足、跨機關協調困難與專業治理的限制，導致古蹟保存經常停留於紙上目標，許多文化資產淪為「無法善加利用」的沉沒資產。此種「形式國有」與「實質公共利益」之間的落差，逐漸成為改革的動因。此種以國家（包含中央機關及地方政府）名義為所有權人的「形式公有」與「實質公共利益」之間的落差，逐漸成為改革的動因。本文以下仍為行文便利沿用「形式國有」作為簡稱，惟其意涵係指上述廣義公有，而非僅限於國庫所有。

2024 年《土地法》第 14 條修正案，正是這一治理困境下的制度回應。修正允許古蹟土地經文化主管機關審認後移轉予行政法人或公營事業，以統合所有權與管理責任，避免多頭管轄的碎片化現象（文化部，2024；《文化資產保存法》，2023）。這項制度創新挑戰了「禁止移轉即等於公共性」的傳統思維，轉而採取「功能公共」的概念：公共性不再只依賴國家名義所有，而是透過制度

化的程序審查、契約條款與事後監督予以落實。王服清、鄭福涼（2023）提醒，憲法第 143 條固然規範了公有土地原則，但在適用上須結合第 23 條比例原則，避免因過度僵化的「國有」要求而妨礙文化資產的有效利用。換言之，移轉並不當然違背公共性，只要在嚴格條件下進行並受制於制度化監督，即可兼顧保存與利用。這一改革同時也回應了國際實務。例如，日本《文化財保護法》早已透過「指定文化財產」與「登錄文化財產」的分層制度，允許私人或法人持有，但必須遵守公開、維護與不得破壞的義務（Lixinski, 2013）。相較之下，歐洲多國亦強調歷史建築再利用的政策，如義大利與法國均透過地方政府與基金會共同參與，避免僅依靠國家所有權的僵化框架。臺灣修法在理念上正是將「公共性」從單一的所有權標籤轉化為具體的制度化責任。

這樣的改革也帶來了制度風險。形式國有雖有治理侷限，但至少在象徵層面確保了全民共享；功能公共則必須依賴更複雜的制度設計來維繫，稍有不慎便可能使公共性流於形式。若文化主管機關的審認門檻過低，契約義務設計不夠嚴謹，或監督資源不足，公共性便可能在名義上被維持，卻在實務中逐步流失。何彥陞（2013）、蘇志超（2008）以及謝哲勝（2006）過去的文獻都曾指出，公共利益的實現需同時仰賴法律規範、制度設計與行政實踐三重要素，缺一不可。若僅止於抽象的公益宣示，未能透過契約化、監督與救濟來支撐，則文化資產極可能遭受商業化侵蝕。更進一步，這也涉及憲法比例原則的適用：當國家在公共利益與私人財產權之間尋求平衡時，必須避免過度干預或過度放任，否則將削弱制度的正當性（李建良，1999）。同時，Pendlebury（2013）提醒我們，保存政策若過度依賴「授權式話語」，將使專業壟斷價值詮釋權，進一步削弱社會參與。Lixinski（2013）則強調，非物質文化遺產治理的核心在於社群參與，若僅由專業技術官僚壟斷，文化資產將失去活的實踐脈絡。這些批判突顯出臺灣在推動功能公共時，必須結合司法補充與資訊公開，確保「國有財產處分」不被誤解為廉價出讓，而是轉化為一套可問責、可監督且可持續的治理工程。

## 二、處分程序、契約化治理與監督設計

### （一）國有財產處分的程序化轉型

在傳統的國有財產管理模式中，土地處分多半依《國有財產法》與財政部國有財產署的行政規範進行，強調等價有償與避免資產流失（財政部國有財產署，2005, 2010）。然而，當土地與古蹟保存結合時，傳統的財務取向往往與文化政策之間出現落差。過去的處分程序多著眼於「國有財產收益最大化」，卻忽略了文化資產的不可替代性與世代共享的特質。2024 年《土地法》第 14 條修正案明確要求，古蹟土地移轉必須經由文化主管機關審認「有助保存維護」，才得進行移轉（文化部，2024；《文化資產保存法》，2023）。這不僅是形式上的程序增加，而是一種治理邏輯的轉換：公共性保障不再是財務部門單方面的職

權，而是由文化主管機關把關，將文化保存目標嵌入處分流程。這種制度轉型，體現了從單純「財務處分」走向「文化導向處分」的轉折，讓公共性在程序設計中獲得具體展現。

## (二) 契約化治理與義務明文化

除了程序的前置審查之外，修法更重要的創新是引入「契約化治理」。過去國有土地的移轉，往往依靠單次行政處分決定，移轉後的用途與效益難以被持續監督。修法之後，土地移轉須附帶契約，並以明文條款規範用途、維護義務與監督機制（文化部，2024）。例如，契約中必須明定土地僅得用於保存、展示、教育與研究，不得任意轉為商業開發；若違反，主管機關得解除契約並收回土地（《文化資產保存法》，2023）。此外，契約中還須納入災害管理、修繕標準、收益反哺等義務，使文化資產保存不再依賴抽象的「公共利益」宣示，而是轉化為具體的法律義務。這種契約化模式，使公共性能透過法律工具被具體化並可檢驗（謝哲勝，2006；蘇志超，2008）。然而，契約化並非萬靈丹。若主管機關監督資源不足，或契約條款設計不嚴謹，仍可能出現流於形式的風險。這也是為何制度必須配合資訊公開與司法救濟，才能避免契約成為行政與受讓人之間的「紙上承諾」。

## (三) 監督設計與社會參與的整合

契約化治理能否真正落實，取決於監督機制是否有效。修法後，文化主管機關不僅需定期審查契約履行情況，還應建立公開平台揭露契約內容與執行成果，包括保存經費、開放時數、教育推廣與收益分配等資訊（文化部，2024）。透過資訊透明，社會大眾與專業團體得以參與監督，避免監督責任僅由政府獨自承擔。此外，司法審查亦提供外部補充。利害關係人若認為主管機關的審認或監督違反比例原則與合目的性，得循訴願與行政訴訟途徑爭取救濟（蘇志超，2008；詹鎮榮，2016）。這種「行政監督—社會監督—司法監督」的多層次設計，使國有財產處分不再只是行政命令，而是一個具備可驗證、可糾正與可持續的治理過程。更重要的是，這種設計回應了國際規範的啟示：UNESCO（2013）與 Australia ICOMOS（2013）均強調文化資產治理必須結合社會參與，才能確保公共性不被專業或商業壟斷。當制度將契約義務、資訊公開與救濟管道結合，才能確保功能公共真正落實於日常治理，而非停留於法律條文的宣示。

## 三、監理機制的司法補充與國際啟發

### (一) 司法補充的角色與必要性

在國有財產處分進入契約化治理之後，行政監督雖然是主要機制，但仍難以完全防止權力濫用或怠惰。此時，司法審查便成為確保制度正當性的重要補充。根據《行政程序法》、《訴願法》與《行政訴訟法》的規範，利害關係人得

針對文化主管機關的審認、契約設計或履約監督提出異議，並要求法院檢驗是否符合比例原則與正當程序（李建良，1999）。例如，臺中高等行政法院在 104 年度訴字第 53 號判決中，即針對國有土地租用爭議明確指出，即便契約具有私法性質，若涉及公共利益仍應接受行政法之拘束（詹鎮榮，2016）。該判決進一步闡釋，文化資產保存不僅是私人合約的問題，而是一項涉及憲法保障之公共利益，主管機關不得僅以契約條款形式迴避監督義務。司法的介入因此能夠糾正行政裁量過寬或理由不明的情況，進一步強化功能公共的落實。這種審查機制有助於避免文化資產在形式上仍屬公共財產，但實質上卻被掏空為私人利益的現象。

## （二）國際規範與比較經驗的啟示

除了司法補充之外，國際規範也為臺灣提供了重要的參照。UNESCO（2013）的《世界遺產公約操作指導綱要》明確要求，各國應在文化資產治理中建立有效的監督結構，並強調社群參與的重要性。Australia ICOMOS（2013）《巴拉憲章》則指出，文化資產的利用必須在尊重文化意義的前提下進行，並應避免任何削弱或破壞價值的行為。這些國際規範提醒我們，文化資產治理並非單一的技術問題，而是一種結合法律、行政與社會參與的多層次治理模式。日本《文化財保護法》的實踐即提供了具體例子：地方政府雖可與法人或私人合作管理文化資產，但最高裁判所仍保留最終審查權，以確保文化資產不因地方政府或私人經濟壓力而遭受不當利用。歐洲則更強調司法與國際規範的連結。例如，歐洲人權法院在多起涉及歷史建築拆遷的案件中，均要求締約國必須兼顧財產權與公共利益，並適用比例原則進行審查。這些案例顯示，即使在不同法制背景下，司法仍然被賦予平衡私人權益與文化保存公共性的關鍵角色。對臺灣而言，這些經驗突顯了制度設計不僅需要程序正當性，也必須引入跨國規範的啟發，使公共性免於在市場化與行政便宜主義中被消解。

## （三）制度矩陣與公共性的持續鞏固

國有財產處分與文化資產保存的結合，唯有透過「行政監督—司法補充—國際規範—社會參與」四重矩陣，才能真正落實功能公共。行政機關須將契約義務與績效指標制度化，並藉由資訊公開強化外部監督；司法則需在爭訟中檢驗行政裁量是否合乎比例原則，避免契約化治理流於行政便利的藉口（蘇志超，2008；詹鎮榮，2016）。

國際規範的引介使制度不僅符合本地需求，也與全球文化治理趨勢接軌，確保臺灣不因法制封閉而邊緣化。在此基礎上，社會參與更是不可或缺的力：地方居民、專業團體與非政府組織的共同參與，能使文化資產保存不僅止於法律義務，而成為共享記憶與集體責任。這種結合理論、制度與實務的多元治理模式，使《土地法》第 14 條修正案不再僅僅是技術性調整，而是一場對公

共性再定義的制度工程。正如 Mason (1999) 與 de la Torre (2014) 等人所指出，文化資產的保存需要整合經濟效益與公共價值，否則將失去長期可持續性。臺灣若能在行政、司法與國際規範的多重架構下，進一步深化社會參與，就能確保公共性不僅存在於法律條文中，而能在制度實踐與文化生活中被持續鞏固與延續（文化部，2024）。

## 伍、結論與研究啟示

### 一、制度改革的核心價值：土地法理論的再定位

《土地法》第 14 條修正案並不僅僅是技術層面的法條調整，而是涉及「國有」與「公共性」關係的根本再定義。本研究從「土地法理論」出發，揭示土地同時具有私法上的財產屬性與公法上的社會義務性。2024 年《土地法》第 14 條修正，正是這一理論轉向的實踐場域：透過財產權公法化理論（property as a public responsibility），修法重新界定國家與法人之間的權能分配，使公共利益不再依附於「國有」的形式，而是透過程序、契約與監督體系得以具體化。這一轉向顯示，「形式國有」不再是公共利益的唯一載體，而「功能公共」成為法理與制度的共同核心。二戰後國有土地被視為公共利益的象徵，然而實務上卻經常因財政限制、治理斷層而使文化資產成為「形式公共」卻「實質閒置」的資源（黃翔瑜，2017）。修法透過引入文化主管機關審認、契約化治理與多層次監督機制，使公共性不再停留於名義上的國有，而是透過制度化的程序與實踐來落實。正如王服清、鄭福涼（2023）所指出，憲法第 143 條「公有土地原則」必須結合第 23 條比例原則，才能避免僵化理解。換言之，修法的真正價值在於，將「國有」轉化為「功能公共」，並在文化資產保存的場域中找到平衡私人權益與世代責任的制度路徑。

### 二、監督體系與公共性的落實

制度設計的價值必須依賴有效的監督與救濟才能鞏固。若僅有抽象宣示，卻缺乏契約條款的明確規範與司法的有效介入，公共性仍可能在行政便宜與市場力量的壓力下逐漸流失。何彥陞（2013）提醒，公共利益的實現需同時仰賴法律規範、制度設計與行政實踐三重支持；若任何一環失效，便會使制度流於形式。司法在此扮演著關鍵補充，臺中高等行政法院 104 年度訴字第 53 號判決即指出，涉及文化資產保存的契約爭議不應僅以私法處理，而應回歸行政法原則檢視（詹鎮榮，2016）。同時，國際規範如 UNESCO（2013）《世界遺產公約操作指導綱要》與 Australia ICOMOS（2013）《巴拉憲章》均強調透明與社會參與的重要性，對臺灣制度改革有直接啟發。當行政、司法與社會共同形成監督網絡，才能確保公共性在制度執行中不被稀釋。

### 三、研究啟示與未來展望



從比較法與政策的角度觀之，《土地法》第 14 條修正案標誌著臺灣在文化資產治理上的新階段。它不僅回應了財政不足與治理斷層的挑戰，更提供了一種可持續的公共性治理模式。這一模式的關鍵在於多元參與與制度責任的結合：行政機關須具備契約設計與監督能力；司法須持續發揮比例原則與正當程序的審查功能；社會必須以公民監督與社群參與補足制度侷限。未來研究應更進一步檢視此制度在實務中的運作效果，例如契約義務是否確實被履行、司法救濟是否能及時介入、以及地方社群是否能發揮監督力量。同時，跨國比較也至關重要。日本《文化財保護法》、歐洲人權法院對文化資產案件的判決，以及 Mason (1999) 與 de la Torre (2014) 等人對文化經濟與公共價值的研究，都顯示文化資產治理必須同時處理經濟效益與公共性之間的張力。臺灣若能在未來逐步建立完整的制度矩陣，將能確保文化資產保存不僅是象徵性的政策宣示，而能真正成為落實世代正義與鞏固公共利益的治理實踐（文化部，2024）。

## 參考文獻

### 一、中文文獻

#### (一)期刊與論文

王服清、鄭福涼（2023）。論我國《文化資產保存法》補償問題之辨證（上）。

**文化資產保存學刊**，(63)，7 - 38。

何彥陞（2013）。土地利用關係與公共利益界定與論證——聚焦於土地使用限制、都市更新與財產權保障。**台灣法學雜誌**，(224)，142 - 156。

李建良（1999）。行政程序法與人民權利之保障。**月旦法學雜誌**，(50)，59 - 78。

許育典、凌赫（2016）。私有古蹟保存與財產權保障。**台灣法學雜誌**，(309)，35 - 50。

黃志弘（2001）。〈古蹟保存之公益與人民財產權之保障〉。**理論與政策**，15（2），91 - 105。

黃翔瑜（2017）。戰後臺灣《文化資產保存法》的早期形構及其發展（1945 - 1984）。**博物館學季刊**，31（4），5 - 39。

陳雅慧（2004）。古蹟保存與財產權保障之研究。**玄奘法律學報**，(2)，85 - 146。

詹鎮榮（2016）。國有土地出租爭議之審判權歸屬——以臺中高等行政法院 104 年度訴字第 53 號判決出發。**興大法學**，(19)，157 - 200。

謝哲勝（2006）。不動產財產權的自由與限制。**財產法暨經濟法**，(7)，1 - 35。

蘇志超（2008）。土地產權（財產權）公私屬性之劃分與認證之論述。**土地問題研究季刊**，7（3），2 - 8。

#### (二)政府委託研究報告

簡顯光（2009）。古蹟與歷史建築再利用管理維護之研究。內政部建築研究所

中華民國內政部（2010）。**國有財產管理制度檢討與改革研究**。內政部。

### (三)政府資料

文化部（2024）。**土地法第 14 條修正政策說明**。

[https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingAttachment/download/2024052067/06220241400525012002.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingAttachment/download/2024052067/06220241400525012002.pdf?utm_source=chatgpt.com)

立法院法制局（2018）。文化資產保存法優先購買權制度之法制問題。**研究報告**。<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6586&pid=190992>

立法院公報（2005）。**土地法第 14 條修正立法理由**。

[https://ppg.ly.gov.tw/ppg/bills/0940407070201200/details?utm\\_source=chatgpt.com](https://ppg.ly.gov.tw/ppg/bills/0940407070201200/details?utm_source=chatgpt.com)

立法院（2024-07-15）。**土地法修正第 14 條條文**（第 11 屆第 1 會期第 22 次會議三讀通過）。

[https://gazette2.nat.gov.tw/EG\\_FileManager/eguploadpub/eg030148/ch09/type10/gov80/num23/images/Eg01.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://gazette2.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg030148/ch09/type10/gov80/num23/images/Eg01.pdf?utm_source=chatgpt.com)

內政部營建署（2015）。**古蹟土地在土地法下的公共性與憲法基礎**。內政部營建署研究報告。

內政部（2009）。**文化資產保存法有關古蹟歷史建築指定登錄之研究**。

[https://ws.moi.gov.tw/Download.ashx?n=Y29tcGxldGUucGRm&u=LzAwMS9VcGxvYWQvT2xkRmlsZV9BYnJpX0dvdj9yZXNIYXJjaC8yNDEwLzE0NDc5MzAxNDExLnBkZg%3D%3D&utm\\_source=chatgpt.com](https://ws.moi.gov.tw/Download.ashx?n=Y29tcGxldGUucGRm&u=LzAwMS9VcGxvYWQvT2xkRmlsZV9BYnJpX0dvdj9yZXNIYXJjaC8yNDEwLzE0NDc5MzAxNDExLnBkZg%3D%3D&utm_source=chatgpt.com)

內政部地政司（2024-07-15）。**立法院三讀通過〈土地法〉修正案：公營事業可取得公有古蹟土地，協助古蹟保存維護**。

[https://www.moi.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=4&sms=9009&s=317896](https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&sms=9009&s=317896)

財政部國有財產署（2005）。**國有財產捐贈寺廟教堂辦法**。

[https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=G0370005&utm\\_source=chatgpt.com](https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=G0370005&utm_source=chatgpt.com)

財政部國有財產署（2010）。**國有財產管理制度檢討與改革研究**。研究報告。

財政部國有財產署（2020）。**國有公用不動產收益原則**。[https://law-out.mof.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL049686&utm\\_source=chatgpt.com](https://law-out.mof.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL049686&utm_source=chatgpt.com)

臺中高等行政法院（2015）。**104 年度訴字第 53 號判決**。

[https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/qryresult.aspx?jud\\_court=TCB&judtype=JUDBOOK](https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/qryresult.aspx?jud_court=TCB&judtype=JUDBOOK)

### (四)法規資料

《土地法》（2024 修正）。全國法規資料庫。

《文化資產保存法》（2023-11-29 修正）。全國法規資料庫。

《國有財產法》（2024）。全國法規資料庫。

《行政程序法》。全國法規資料庫。

《訴願法》。全國法規資料庫。

《行政訴訟法》。全國法規資料庫。

## 二、英文文獻

- Australia ICOMOS. (2013). *The Burra Charter: The Australia ICOMOS Charter for Places of Cultural Significance* (Arts. 7.1–7.2).
- Bullen, P. A., & Love, P. E. D. (2011). Adaptive reuse of heritage buildings. *Structural Survey*, 29(5), 411–421.
- de la Torre, M. (2014). Values in heritage conservation: A project of the Getty conservation institute. *APT Bulletin: The Journal of Preservation Technology*, 45(2/3), 19-24.
- Heller, M. A. (1998). The tragedy of the anticommons: Property in the transition from Marx to markets. *Harvard Law Review*, 111(3), 621–688.
- Kaganova, O. (2012). *Guidebook on real property asset management for local governments*. Urban Institute, Center on International Development and Governance.
- Lixinski, L. (2013). *Intangible cultural heritage in international law*. Oxford University Press.
- Mason, R. (Ed.). (1999). *Economics and heritage conservation*. Getty Conservation Institute.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.
- Pendlebury, J. (2013). Conservation values, the authorised heritage discourse and the conservation-planning assemblage. *International Journal of Heritage Studies*, 19(7), 709–727.
- Shipley, R., Utz, S., & Parsons, M. (2006). Does adaptive reuse pay? A study of the business of building renovation in Ontario, Canada. *International Journal of Heritage Studies*, 12(6), 505–520.
- Sunstein, C. R. (1995). Problems with rules. *California Law Review*, 83(4), 953–1026. <https://doi.org/10.2307/3480896>
- UNESCO (2013). *Operational guidelines for the implementation of the World Heritage Convention* (§108–118).

## **From “Formal Public Ownership” to “Functional Publicness”: Legal and Governance Implications of Taiwan’s 2024 Land Law Article 14 Amendment**

Hao -Ren Liu\*

### **Abstract**

In July 2024, Article 14 of the Land Law was amended, for the first time lifting the absolute restriction that “public land on which monuments are located cannot be transferred to private ownership” and replacing it with a conditional opening model that allows public utilities or administrative legal entities to acquire the ownership of such monuments after examination by the cultural authority. This amendment responds to the long-standing dilemma of “incompatible management and use,” whereby monuments and buildings are managed and used by a specific public legal entity while the land is owned by the state or local government, resulting in the separation of property rights and unclear management responsibilities, which in turn undermines the effectiveness of preservation and revitalization. The institutional design of the amendment attempts to address the legal requirements of cultural asset preservation and state property management by unifying ownership and management rights under a single entity with a public mandate. From the perspective of the legal system, this change not only adjusts the boundary between “public and private” in land law but also reshapes the public–private legal order. It aligns the regulatory purposes of the Land Law and the Cultural Heritage Preservation Act, thereby reducing contradictions and gray areas between the previous regulations. This paper takes “Land Law Theory” as the analytical foundation and integrates three legal theories—namely, the theory of the public legalisation of property rights, the theory of functional publicity, and the principle of proportionality—to examine the redefinition of the boundary between the public and private spheres in the amended law. The first reveals that although land is a form of property, it should remain subject to public interest; the second suggests that publicity can be achieved through institutionalised procedures and supervision rather than formal state ownership; and the principle of proportionality provides a jurisprudential tool for balancing publicity and efficiency. The findings of this paper indicate that the amendment represents an institutional shift from “formal state ownership” to “functional publicness” in Taiwan. By establishing a three-pronged governance structure consisting of a price mechanism, use restrictions, and contractual monitoring, the amendment translates publicness into verifiable and accountable legal obligations and strengthens both the efficiency of cultural asset preservation and the accountability of governance. At the same time, the study also highlights the tension between efficiency enhancement and the maintenance of public

character, emphasising that information disclosure and social participation are key to ensuring the sustainability of publicness.

**Keywords** : Land Law, Administrative Procedure Act, Administrative Discretion, Principle of Proportionality, Public Interest, Cultural Heritage Preservation Act

-----

\*Adjunct Assistant Professor, General Education Center, Feng Chia University.

Received: September 29, 2025. Accepted: November 26, 2025.