

論文化資產審議的行政救濟

----新舞臺個案分析

摘要

文化資產，從審議、指定、登錄、公告、廢止，都是攸關人民權益的行政行為，涵蓋文化資產審議的行政處分效力、公民參與權、及被認定為文化資產後的當事人損失補償，及對行政處分不服時，依法訴願及行政訴訟的行政救濟。

本文擬以文化資產保存法、行政程序法及行政處分、行政救濟為分析主軸，以 2013 年中信銀決議出售信義總部，引發的「新舞台文化景觀」爭議事件為分析個案，闡述文化資產審議的行政救濟，引發的問題及解決途徑。

關鍵字：文化資產審議、行政救濟、公民參與、損失補償

論文化資產審議的行政救濟

---新舞臺個案分析

壹、前言

2016年7月，新修正的文化資產保護法(以下簡稱文資法)公告生效，台灣的文化資產保護進入「有形與無形文化資產」的新紀元。

文化資產，從審議、指定、登錄、公告、廢止，都是攸關人民權益的行政行為，涵蓋文化資產審議的行政處分效力、公民參與權、及被認定為文化資產後的當事人損失補償，及對行政處分不服時，依法訴願及行政訴訟的行政救濟；在人民財產權保障與文化歷史環境權的發展議題上，非常重要。

本文擬以文化資產保存法、行政程序法及行政處分、行政救濟為分析主軸，以2013年中信銀決議出售信義總部，引發的「新舞台文化景觀」爭議事件為分析個案，闡述文化資產審議的行政救濟，引發的問題及解決途徑。

茲將「新舞台文化景觀」爭議事件之發展流程，大事記說明如下：

表一：【新舞臺】文化景觀爭議事件大事記

時間	事由
2013年9月30日	中信銀召開董事會，決議出售信義區松壽路總部及新舞台，遷至南港重建新商辦。
2013年12月30日	台北市文化局文化資產籌備處審查會議通過，新舞台為文資法中的【文化景觀】。
2014年5月13日	文化界人士林懷民、白先勇、林谷芳公開呼籲保留新舞台。引發國人重視該議題。
2014年5月20日	文化部的文資委員夏鑄九、李乾朗、薛琴、劉宗德委員等，認為新舞台具有文資法所強調的歷史、文化、藝術意義；部長龍應台認為新舞台雖是私有財產，但已具有文化公共性。
2014年7月21日	台北市文化局以北市文資字第10330346500號公告，登錄【新舞台】為台北市文化景觀。
2014年8月19日	中信銀提出三點聲明，指政府違憲，侵害人民財產，拖延了中信銀大樓出售進度，批評北市府【像共產黨】，將依法提起訴願。
2015年5月4日	中信銀提出訴願後，台北市訴願委員會做出撤銷決議，認為北市府文化局的決議文中，附帶決議二：【新舞台所在基地

	維持原表演空間機能，未來使用如有變更，需提送台北市文化資產審議委員會審議。】，侵害了人民財產權益，故將該行政處分撤銷。
2015年5月26日	台北市文化局文資會議，再度將【新舞台】列為文化景觀，並未有附帶決議。(僅說明新舞台展演空間，將透過都發局都市計畫通盤檢討。)
2015年6月26日	中信銀宣布為了承擔社會期待，主動要求原址、原規模重建新舞台，承擔所有重建費用，且不會向市府要求容積獎勵。北市府將中信銀函文列入行政交代，指出中信銀若違背承諾，將無法取得建照。 爭議近兩年的新舞台文化景觀事件，終於落幕。

註：作者整理分析。

貳、文化資產審議的法律性質

一、文化資產審議是一般行政處分

文化資產審議，是將可能具有「歷史、文化、藝術、科學」等價值的文化資產，透過有權機關的審議（如文化部、農委會、直轄市、縣市政府），審議結果經由指定、登錄、公告後，使該文化資產因而產生禁制變更原貌、或限制人民使用其財產權法律效果的單方行政行為。

行政處分之法定意涵，依行政程序法第九十二條規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。」

準此，文化資產審議，行政主體是一般行政機關，審議的事務是與國家環境權有關之文化資產，所審議的是具體個案，所做出的單方審議決定，其行政行為對於相對人產生權利變動之法律效果，且相對人雖非特定但可得而確定；故文化資產審議結果，是行政法上的一般行政處分。

二、文化資產審議是對物及對人的一般行政處分

(一)、文化資產審議是對物的一般行政處分

文化資產審議，是審議「古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、考古遺址、史蹟、文化景觀、古物、自然地景」等是否具有歷史、藝術、科學等文化價值，標的物是有形的，是屬對物的一般行政處分。

而法律體系上，物分為公物及私物，文化資產審議屬於對公物之行政處分固無疑義，但對於私物是否適用？

學者李建良謂：「物的性質與物之使用，概念上固可分；惟對於物的性質所為之規範，通常亦影響該物使用狀況；如古蹟之指定，對物一般行政處分的客體並非以公物為限，其上包含對私物公法性質之規範。」(李建良，2002：164) 本文認為就學理而言，文化資產保存法所加諸之權利限制，是以不得變更原有文化風貌的環境遺產保存為主，具限制所有權之性質，國家在保護所有權、財產權、國土開發及公共利益之間，應有比例原則之適用，而使文化資產雖犧牲私益，亦能獲得保存。國家文化資產審議公權力之行使，使文化價值的環境權獲得最大權益公約數的保障，權利範圍除公物外，應及於私物。

觀諸實務上，文資法第三十條：「私有之古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群之管理維護、修復及再利用所需經費，主管機關於必要時得補助之。歷史建築、紀念建築之保存、修復、再利用及管理維護等，準用第二十三條及第二十四條規定。」，第三十一條：「公有及接受政府補助之私有古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群，應適度開放大眾參觀。」，第三十二條：「古蹟、歷史建築或紀念建築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。」對私有物皆有明確規範，故文化資產審議，是對公物及私物的一般行政處分。

(二)、文化資產審議是對人的一般行政處分

2016年7月新修正的文資法，採納世界文化遺產的概念，將文化資產分為有形及無形文化遺產，將無形文化資產加以法制化。無形文化資產指的是：「傳統藝術表演、傳統工藝、口述傳統、民俗、傳統知識與實踐。」其中涵蓋「軟體」的口語吟唱，風俗祭典儀式，長年累積的知識傳承，與國寶級藝人的技藝保存，這些都跟自然人，有著密切的依存關係。

故在新法實施後，文化資產審議範圍擴大，涵蓋對人的一般行政處分；如此才可以制定管理辦法，獎勵補助，保存日漸消失的傳統藝術家與民俗文化技藝保存者。

(三)、新舞台事件的適用

2013年12月，台北市文化局文化資產籌備處，審查會議審議通過，新舞台

為文資法中的【文化景觀】。2014年7月，台北市文化局以北市文資字第10330346500號公告，登錄【新舞台】為台北市文化景觀。

台北市是直轄市，是公權力行政主體，以有權機關的文資審議，認定新舞台為文化景觀且公告，是為有效之行政處分；且依前述，中信銀是私人企業，故是對中信銀私人財產之私物，所為之對物的一般行政處分。

參、文化資產審議的程序與實質正義

一、文化資產審議依行政程序法進行

(一)、文化資產審議依法律原則為之

文化資產審議具有行政處分之性質，自應依法定程序為之，審查委員之資格，民眾之公民參與，審議之法律依據，決議之行政監督與備查，人民不服之救濟，皆應依法為之。

大法官釋字第488號謂：「憲法第十五條規定，人民財產權應予保障。對人民財產權之限制，必須合於憲法第二十三條所定必要程度，並以法律定之，其由立法機關明確授權行政機關以命令訂定者，須據以發布之命令符合立法意旨且未逾越授權範圍時，始為憲法之所許，迭經本院解釋在案。惟基於保障人民權利之考量，法律規定之實體內容固不得違背憲法，其為實施實體內容之程序及提供適時之司法救濟途徑，亦應有合理規定，方符憲法維護人民權利之意旨；法律授權行政機關訂定之命令，為適當執行法律之規定，尤須對採取影響人民權利之行政措施時，其應遵行之程序作必要之規範。」

文化資產審議，對人民財產權產生限制，自應依法治國原則，受到程序正義之保障。行政程序法第三條：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」第四條：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」揭示了文化資產審議，須依「程序正義」的法律原則為之。

(二)、文化資產審議程序的啟動

文化資產之審議程序，有由公權力機關主動為之，亦有依當事人申請被動為之。

行政程序法第三十四條：「行政程序之開始，由行政機關依職權定之。但依本法或其他法規之規定有開始行政程序之義務，或當事人已依法規之規定提出申請者，不在此限。」故文化資產審議委員會之審議，依職權主動為之。

文資法第六十條：「直轄市、縣（市）主管機關應定期普查或接受個人、團體提報具史蹟、文化景觀價值之內容及範圍，並依法定程序審查後，列冊追

蹤。依前項由個人、團體提報者，主管機關應於六個月內辦理審議。經第一項列冊追蹤者，主管機關得依第六十一條所定審查程序辦理。」既得由個人、團體提報，視為得依當事人申請，被動為之。

(三)、文化資產審議委員會之組成

本委員會屬於行政法上獨立行使職權之「行政委員會」，是為了彌補行政機關在審查時所缺少的專業能力，所組成之「獨立委員會」；所為之審議決議，具有行政處分之效力。

文資法第六條：「主管機關為審議各類文化資產之指定、登錄、廢止及其他本法規定之重大事項，應組成相關審議會，進行審議。前項審議會之任務、組織、運作、旁聽、委員之遴聘、任期、迴避及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

如 2016 年 4 月修正之臺北市文化資產審議委員會設置要點規定，審查委員之組成如下：「本會置委員九至二十一人，主任委員由市長指派之副市長兼任，副主任委員一人，由市長指派文化局局長兼任，其餘委員由主任委員就本府民政局、工務局及都市發展局之首長，以及經本府公開遴選之下列領域專家學者，陳請市長聘派之。」，其中委員之專長及性別比例亦有規定：「前項專家學者其人數不得少於委員總人數三分之二。全體委員任一性別比例不得低於委員總數三分之一。」，規定開會之議決方式為：「本會會議應有二分之一以上委員親自出席始得開會，出席委員中專家學者委員人數不得低於二分之一；經出席委員三分之二以上同意，始得作成決議。」，規定當事人得陳述意見：「本會會議召開時，應通知所有人、使用人、管理人或其他利害關係人列席陳述意見，主任委員並得依案件需要，邀請相關單位或人員列席提供意見。」

在學理及實務上，是以明確之法律規範，消弭過去對文資審查，「委員專業不一，審查標準混亂」的批評。

(四)、文化資產審議之公民參與權

文化資產審議之結果，對人民財產權產生限制，依法應經公開之程序始得為之。民主法治時代，公權力由統治行政轉換為給付行政，應賦予更多人民參與決策之公民參與權。

行政程序法第三十九條：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。」第四十三條：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決

定及理由告知當事人。」故文化資產審議，應依行政程序法，給予當事人陳述意見的機會，並以此意見，作為審議時「斟酌」之基礎。

文資法第二十四條：「古蹟辦理整體性修復及再利用過程中，應分階段舉辦說明會、公聽會，相關資訊應公開，並應通知當地居民參與。」但各主管機關就其職權行使程序，得依法規授權有不同之規範。臺北市市定古蹟指定作業要點就規定，市定古蹟指定作業程序有：(1) 古蹟現場鑑定會勘。(2) 古蹟指定公聽會。(3) 古蹟指定審查會議。(4) 提送市政會議討論並經市長核定。(5) 公告並通知。(6) 函報內政部備查。

依此說明，文化資產在審議時，民眾「得」陳述意見；但是在審議後，辦理整體性修復及再利用過程中，應舉辦說明會、公聽會等程序，此時「應」通知當地居民參與，以擴大公民參與的程度。

準此，文化景觀在審議時，雖法無明定「應」舉辦公聽會或陳述意見，但依文資法擴大公民參與的法律原則觀之，人民在針對政策或特定議題的意見，應該被相當程度的重視與採納；針對自己或利害相關人之財產權限制，應該更被高度的保障公民參與的權利，依比例原則，行政機關在審議文化景觀時，亦「應」召開說明會或公聽會，給予人民陳述意見的機會。

行政程序法第五十四條：「依本法或其他法規舉行聽證時，適用本節規定。」此處之「聽證會」與「公聽會」，在審議之程序有無不同？本文認為，無論是文資法或臺北市市定古蹟指定作業要點，皆受法律保留原則之約束；觀之立法意旨及規範之目的，應予公民參與的權利與機會，故適用行政程序法，召開之公聽會或說明會，皆應依行政程序法第四節，以「聽證程序」之規範為之。

二、行政機關在文化資產審議之判斷餘地

(一)、文化資產之審議屬不確定法律概念的涵攝

文化資產之審議，在審查標的物「是否具有歷史、藝術、科學等文化價值」？但「是否具有歷史、藝術、科學等文化價值」的命題，就跟是否具有「公序良俗」之判斷一樣，是屬「不確定法律概念」的涵攝(或稱構成要件的審查)，行政機關就不確定法律關係判斷正確與否，原則上是應該受到司法審查的，但是因文化資產審查之事項，事涉行政專業，故留給行政機關獨立之判斷空間，是為行政機關的判斷餘地。

(二)學界及實務界之見解

學者陳敏認為「行政機關基於專業之認知及能力，亦有司法權所不必先審查之領域，(但並非不予審查)，此為之不確定法律概念之判斷餘地。除非行政機關判斷明顯有悖於經驗法則，或其判斷使用明顯不正確的工具或方法，行政法院應先予尊重。」(陳敏：2004：210)

司法實務上，對於「高度屬人性之判斷」(如長官對所屬職員打年終考績)，對於「社會多元公正人士或專家組成之合議決定」(如都市計畫委員會)，對於「獨立行使職權之行政委員會」(如公平會對聯合壟斷與否之決定)，均承認行政機關有判斷餘地。

最高行政法院 102 年判字第 319 號判決，針對「主管機關依文資法規定公告登錄斗六糖廠為文化景觀之性質是否為判斷餘地？」事，再度重申目前司法實務對判斷餘地之司法審查立場，其判決意旨謂：「行政機關是否將有關文化資產指定為文資法第三條之文化資產予以保存，涉及該資產是否具有歷史、藝術、科學等文化價值之不確定法律概念所為之專業判斷，學理上認為行政法院審查能力有限，而承認行政機關就此等事項之決定有判斷餘地；但行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事，亦應承認行政法院得例外加以審查。」如上所述，司法機關之審查立場，承認行政機關有判斷餘地，已非常明確。(司法實務見解選編：2013：125)

釋字第 553 號解釋更就審查之密度，更做了詳細之闡述：「涉及不確定法律概念，對此類事件之審查密度，揆諸學理有下列各點可資參酌：(1) 事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。(2) 原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。

(3) 有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？(4) 法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？(5) 對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。(6) 是否尚有其他重要事項漏未斟酌。」對文化資產審議之司法審查，應依此「審查密度」之原則，審慎為之。

(三)、法院應尊重行政機關之判斷餘地

本文認為，文化資產「是否具有歷史、藝術、科學等文化價值」？係屬標的，在有形的文化資產，在歷史、藝術、科學、環境，地球等綜合因素之發展事實，所為之涵攝；在無形文化資產，係屬高度精神、意識、屬人性之專業判斷；所審議判斷之單位，又係由法律保留原則所組成之專業獨立之「文化資產審議委員會」；故文化資產審議，除非其判斷有明顯恣意濫用及其他違法情

事，否則應尊重行政機關之判斷餘地，其理甚明。

(四)、新舞台個案的適用

2013年12月，台北市文化局的文化資產審議委員會，審查會議審議時提出事實，謂1989中信銀申請興建時，依當時都市計畫法規，建築物高度限制在45公尺，最後中信銀提出在基地內規畫興建一處供市民使用之集會堂間演藝廳(按：即後來之新舞台)，全案經都市設計審議委員會審議通過，將建築物高度提高為85公尺，有都發局之公告為證。並提出新舞台這些年已成為眾多表演藝術團體如相聲瓦舍、雲門舞集、如果劇團等之表演場地，具有文化藝術資產之價值。文化資產審議委員會之獨立組織，依該事實審議，認定新舞台具有文化藝術之保存價值，以公告登錄【新舞台】為台北市文化景觀。

本案依此觀之，就程序正義及實質正義而言，係屬對中信銀私人財產所為之有權處分。

肆、文化資產審議的行政救濟

一、財產權受限制之損失補償

法治國家，人民的權利應受到保障，非依法律不得剝奪之。憲法明文規定如第十五條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」，「二十二條：凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」，二十三條：「自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」

學者吳庚教授認為，財產權的保障範圍應有：(1)、存續保障：指現有存續狀態的保障。(2)、價值保障：國家需維持公平之市場交易機制，讓價格隨供需而決定。(3)、繼承保障：承認私產繼承是財產制度的一環。(4)、徵收補償：對所有權或財產權加以限制應對其加以補償。(吳庚：2003：248)文化資產的財產權保障，準此範圍，應所適用。學者黃俊杰教授認為：「國家機關行使公權力致人民之財產權遭受損失，若逾其社會責任所應忍受的範圍，形成個人之特別犧牲，則國家應予合理補償。」(黃俊杰，2011：748)

實務上，釋字400號解釋謂：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊

嚴。惟個人行使財產權仍應依法受社會責任及環境生態責任之限制，其因此類責任使財產之利用有所限制，而形成個人利益之特別犧牲，社會公眾並因而受益者，應享有相當補償之權利。」並於釋字第 440 號解釋再度重申：「人民之財產權應予保障，憲法第十五條設有明文。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。妨礙土地權利人對其權利之行使，致生損失，形成其個人特別之犧牲，自應享有受相當補償之權利。」

釋字 652 號解釋亦謂：「憲法第十五條規定，人民之財產權應予保障，故國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償。此項補償乃因財產之徵收，對被徵收財產之所有權人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家自應予以補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。故補償不僅需相當，更應儘速發給，方符憲法保障人民財產權之意旨。」

準此，文化資產標的經審議後被公告為文化資產後，不論是有形文化或無形文化資產，其財產權之行使，必然因公益高於私益的原則受到限制，此時，國家須對當事人所致生之損失，做出「相當補償」，方符合法治國「有損失必有補償」之法理。

觀諸學理及實務，文化資產的財產權受到限制，損失補償的方法有以下幾種：

(一)、租稅減免

文資法第九十九條：「私有古蹟、考古遺址及其所定著之土地，免徵房屋稅及地價稅。私有歷史建築、紀念建築、聚落建築群、史蹟、文化景觀及其所定著之土地，得在百分之五十範圍內減徵房屋稅及地價稅；其減免範圍、標準及程序之法規，由直轄市、縣（市）主管機關訂定，報財政部備查。」第一百條：「私有古蹟、歷史建築、紀念建築、考古遺址及其所定著之土地，因繼承而移轉者，免徵遺產稅。」第一百零一條：「出資贊助辦理古蹟、歷史建築、紀念建築、古蹟保存區內建築物、考古遺址、聚落建築群、史蹟、文化景觀、古物之修復、再利用或管理維護者，其捐贈或贊助款項，得依所得稅法第十七條第一項第二款第二目及第三十六條第一款規定，列舉扣除或列為當年度費用，不受金額之限制。」第一百零二條：「自然人、法人、團體或機構承租，並出資修復公有古蹟、歷史建築、紀念建築、古蹟保存區內建築物、考古遺址、聚落建築群、史蹟、文化景觀者，得減免租金。」

另依文化藝術獎助條例第二十八條：「以具有文化資產價值之文物、古蹟捐贈政府者，得依所得稅法第十七條第一項第二款第二目及第三十六條第一款規

定列舉扣除或列為當年度之費用，不受金額之限制。」第二十九條：「經該管主管機關指定之古蹟，屬於私人或團體所有者，免徵地價稅及房屋稅。」

綜上，文化景觀所定著之土地，得依所得稅法，減免相關所得稅、房屋稅、地價稅、遺產稅等，並得依其興建或保存事項，申請主觀機關補助其費用。

(二)、獎勵補助

文資法第三十條：「私有之古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群之管理維護、修復及再利用所需經費，主管機關於必要時得補助之。」

文化景觀準用此法規後，有關的管理維護及再利用之經營，皆可向主管機關申請獎助。

(三)、容積率移轉

文資法第四十一條：「古蹟除以政府機關為管理機關者外，其所定著之土地、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地，因古蹟之指定、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之編定、劃定或變更，致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，得等值移轉至其他地方建築使用或享有其他獎勵措施；其辦法，由內政部會商文化部定之。第一項之容積一經移轉，其古蹟之指定或古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之管制，不得任意廢止。經土地所有人依第一項提出古蹟容積移轉申請時，主管機關應協調相關單位完成其容積移轉之計算，並以書面通知所有權人或管理人。」古蹟一旦被指定後，無法翻修改建，對於古蹟所有權人之財產權有巨大影響，故創設「容積率移轉」制度，對所有權人加以補償。

在實務運作上，「送出基地所有權人」與「接受基地所有權人」，必須位於同一個都市計畫內土地。送出人將原依法可建築之基準容積，換算成接受人之可移出之容積；由於面積、價值有所差異，故得接受之移轉容積，需經過都市計畫法及古蹟容積率移轉辦法之換算，及主管機關之許可，方能生效。

文化景觀在限制財產權人之使用上，與古蹟維護議指相同，故應準用容積率獎助之規定，但須經主管機關審核通過。

(四)、新舞台個案之適用

新舞台個案的損失補償，主要實踐在租稅減免、獎助及容積率增加上。

中信銀多年來捐贈「新舞台文化教育基金會」金額，以維持新舞台運作，中信銀企業體因此獲得相當之租稅減免；對新舞台管理運作之整建上，台北市

文化局多次以公部門預算，補助整修費用達千萬以上；且依台北市都發局公告，依當時都市計畫法規，建築物高度限制在 45 公尺，最後中信銀提出在基地內規畫興建新舞台案之構想，全案才經都市設計審議委員會審議通過，獎勵興建文化表演場地，將建築物容積率增加，高度提高為 85 公尺。

本文認為，依文資法之立法精神，古蹟認定之適用容積率移轉，當準用於文化景觀認定上，故臺北市政府的增加容積，是有權處分。這些租稅減免、經營維護補助及容積增加，都是中信銀企業總部，雖因興建新舞台而讓總部大樓使用受到財產權限制後，也因此獲得的損失補償。

二、財產權受限制之行政爭訟

(一)、對行政處分不服之訴願與行政訴訟

依前述，指定為文化景觀，是文化資產審議委員會的有權處分。對行政處分不服，當事人自可依法提起訴願及行政訴訟。然文化景觀之認定，是屬於行政機關專業審查之判斷餘地，除非恣意或違法為之，否則法院不宜介入審查。

訴願審查時，主管機關依法治主義原則，審查該處分是否有違法或不當事宜？該行政處分是否侵害人民的權利或利益？而做出訴願無理由之駁回決定，或訴願有理由之撤銷原處分之決定。進一步為行政訴訟時，則可依事件之性質，提出撤銷訴訟、給付訴訟、確認訴訟之訴訟類型，以司法訴訟爭取自己之權益。

(二)、新舞台個案之適用

本事件，中信銀提出三點聲明，指政府違憲，侵害人民財產，拖延了中信銀大樓出售進度，批評北市府【像共產黨】，依法提起訴願。台北市訴願委員會做出撤銷決議，認為北市府文化局的決議文中，附帶決議二：【新舞台所在基地維持原表演空間機能，未來使用如有變更，需提送台北市文化資產審議委員會審議。】，侵害了人民財產權益，故將該行政處分撤銷。

本文認為，該附帶決議二，沒有法律或法規命令之依據，侵害了人民權益，自是違反「法律保留原則」，而屬違法。

判定行政處分違法後，是全部撤銷還是一部撤銷？訴願法第八十一條：「訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分。但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。」本案本可撤銷一部，但沒有單獨撤銷有疑義的「附帶決議二」部分，應是為了避免單獨撤銷附帶決議，可

能影響主決議之效力，使不確定法律概念之處分，反而陷於難以執行；故將全案全部撤銷。

全案撤銷後，2015年5月26日，台北市文化局文資會議，再度將【新舞台】列為文化景觀，並未有附帶決議；重啟新的有權行政處分。(指出新舞台展演空間，將透過都發局通盤檢討。)

2015年6月26日，中信銀宣布為了承擔社會期待，主動要求原址、原規模重建新舞台，承擔所有重建費用，且不會向市府要求容積獎勵。台北市府將中信銀函文列入行政交代，中信銀若違背承諾，將無法取得建照。爭執近兩年的新舞台爭議事件，終於在政府、私人企業、人民期待下，三贏落幕。

伍、結論

綜上論述，文化資產審議有關文化景觀之行政救濟，有以下幾點分析結論：

- 一、文化資產審議，行政主體是一般行政機關，審議的事務是與國家環境權有關之文化資產，所審議的是針對具體個案，所做出的單方審議決定。其行政行為對相對人產生權利變動之法律效果，且相對人雖非特定但可得而確定；故文化資產審議結果，是行政法上的一般行政處分。
- 二、文化資產審議具有行政處分之性質，自應依法定程序為之，審查委員之資格，民眾之公民參與，審議之法律依據，決議之行政監督與備查，人民不服之救濟，皆應依法為之。
- 三、文化資產審議委員會之組成及進行決議程序，依程序正義之原則，須依法定程序為之。
- 四、文化資產審議之結果，對人民財產權產生限制，依法應經公開之程序使得為之。民主法治時代，公權力由統治行政轉換為給付行政，應賦予更多人民參與決策之公民參與權。文化景觀在審議時，雖法無明定「應」舉辦公聽會或陳述意見，但依文資法擴大公民參與的法律原則觀之，人民在針對政策或特定議題的意見，應該被相當程度的重視與採納；針對自己或利害相關人之財產權限制，應該更被高度的保障公民參與的權利。故依比例原則，行政機關「應該」召開說明會或公聽會，給予人民公民參與，陳述意見的機會。
- 五、文化資產「是否具有歷史、藝術、科學等文化價值」？在有形文化資產，係屬標的物，在歷史、藝術、科學、環境，地球等綜合因素之事實涵攝，

在無形文化資產，係屬高度精神、意識、屬人性之專業判斷；所判斷之單位，又係由法律保留原則所組成之專業獨立之「文化資產審議委員會」為之；故文化資產審議，除非其判斷有明顯恣意濫用及其他違法情事，否則法院應尊重行政機關之判斷餘地。

- 六、人民財產權應予保障之規定，確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能。但個人行使財產權仍應依法受社會責任及環境生態責任之限制，其因此類責任使財產之利用有所限制，而形成個人利益之特別犧牲，社會公眾並因而受益者，應享有相當補償之權利。
- 七、文化資產標的經審議後被公告為文化資產後，不論是有形文化或無形文化資產，其財產權之行使，必然因公益高於私益的原則受到限制，此時須對當事人所致生之損失，做出「相當補償」，方符合法治國「有損失必有補償」之法理。文化資產的文化景觀被認定後，財產權受到限制，補償的方法有租稅減免、獎勵補助、容積率移轉。
- 八、文化景觀，是文化資產審議委員會的有權處分。對行政處分不服，當事人自可依法提起訴願及行政訴訟。主管機關依法治主義原則，審查該處分是否有違法或不當事宜？該行政處分是否侵害人民的權利或利益？而做出訴願無理由之駁回決定，或訴願有理由之撤銷原處分之決定。
- 九、新舞台個案，原行政處分因附帶決議違反法律保留原則被全部撤銷。但台北市府又再度開文資審議委員會，將其再次指定為文化景觀。中信銀最後宣布主動要求原址、原規模重建新舞台，承擔所有重建費用，且不會向市府要求容積獎勵。爭執近兩年的新舞台爭議事件，終於三贏落幕。

註釋：

吳庚

2003 《憲法的解釋與適用》，台北，三民書局。

李建良

2002 < 綠色隧道一般行政處分之概念 >，《月旦法學教室 1995-2002 公法學篇》，頁 164-175，台北，元照出版社。

陳敏

2004 《行政法總論》，台北，三民書局。

黃俊杰

2011 《行政法》，台北，三民書局。

司法實務見解選編

2013 〈最高行政法院 102 年判字第 319 號判決〉 《司法新趨勢第 55 期》

頁 124-127，台北，志光出版社。