

監察院

104 年原住民族土地權利保障研討會

會議實錄

主辦單位：監察院人權保障委員會

日期：中華民國 104 年 7 月 31 日（星期五）

地點：監察院 1 樓禮堂（臺北市中正區忠孝東路 1 段 2 號）

監察院人權保障委員會 編印

中華民國 105 年 8 月



院長序

人權乃當代全球關注之價值，也是評估現代國家是否進步之指標。為保障人民權益，國際上有許多國家透過監察使（或監察組織）監督政府施政，避免人民受到行政權之侵害。我國憲法雖未言明人權保障為監察院法定職掌，然於職司風憲、澄清吏治之際，監察院實已達為民平反、紓解民怨之效。又我國陸續將「公民與政治權利國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」、「消除對婦女一切形式歧視公約」、「兒童權利公約」及「身心障礙者權利公約」內國法化，更使監察委員得以人權公約揭示之國際人權標準，檢視公部門落實人權之執行情形。

據統計，全世界原住民族約有 3 億人，分布在 70 個國家；而臺灣的原住民族目前約有 53 萬人，占全臺 2,300 萬總人口數 2%。回顧歷史，幾乎各國的原住民族均經歷傳統土地權利喪失之經驗，臺灣亦不例外，早在大約八千年前臺灣就有原住民族的遺跡，直至 17 世紀，在一波波外來移民對土地的強烈需求下，透過各種手段與方式，大量取得原住民族傳統土地。聯合國於 2007 年通過《原住民族權利宣言》，

強調不得強迫原住民族遷離其土地或領土，顯見國際間對於原住民族土地權利之重視。時至今日，臺灣原住民族的土地問題屢見不鮮，我們有必要正視此議題。

監察院向以保障人民權益為要務，為探究國內各項重大人權議題，監察院人權保障委員會自民國 98 年起，先後舉辦「消費者及外籍配偶人權保障」、「司法人權保障」、「原住民教育權及經濟權保障」、「勞動者人權保障」及「婦女人權保障」等範疇之研討會。自 103 年 8 月第 5 屆監察委員就任以來（103 年 8 月至 105 年 6 月），共計完成 331 件調查案，其中 165 件（約占 49.8%）涉及各類人權問題；又人權相關調查案中，涉及原住民族案件者共計 9 案（占人權相關調查案 5.5%），其中包含與原住民族土地議題相關者 5 案。有鑑於土地問題與原住民族之經濟發展息息相關，且為國土規劃之重要一環，監察院於 104 年 7 月 31 日舉辦「104 年原住民族土地權利保障研討會」，希望透過民間團體、學者專家、立法委員與政府代表之交流，釐清原住民族土地之問題癥結，共謀解決之道。

本次研討會有來自各原住民鄉（區）、人權團體、政府機關及學術界等代表 260 人與會，共同就原住民族傳統領域之歷史背景、當前土地政策及執行現況等議題，討論因應對策及改善方向。對於研討會發掘之重大人權問題，本院已推派監察委員進行調查，並彙整與會者的意見，送請行政院及原住民族委員會參考回應。

原住民族土地問題錯綜複雜，非短時間內所能全面獲得解決。為讓關注此議題者能瞭解研討會之討論內容及本院與各機關後續之處理情形，監察院將本次研討會各專題報告人、與談人及相關人士對於原住民族目前在土地議題上所遭遇之政策面及執行面問題、分析及建言，連同各場次發表之論文、政府機關之回應，乃至會後監察院處理相關案件情形，集結彙編付梓；一方面作為本院行使調查職權審酌之素材，另一方面提供關心本議題之各界人士參考，以收共同監督政府之效。茲於本實錄出版之際，謹書數言，刊於卷首，以為之序，並請讀者不吝指正。

監察院院長

A large, bold, black handwritten signature in Chinese characters, reading '張壽雅' (Zhang Shuyi).

謹序

民國 105 年 7 月 25 日



目次

院長序

照片集錦.....1

議程.....5

監察院張院長博雅致開幕詞.....7

第一場 國土規劃中原住民族的定位專題演講.....9

主持人監察院張院長博雅致詞.....9

臺灣大學土木工程學系李教授鴻源專題演講.....10

本場次書面資料.....24

李鴻源教授講綱及投影片.....24

第二場 原住民族土地問題追本溯源.....59

主持人臺北醫學大學醫學人文研究所林所長益仁致詞.....59

引言人發言內容.....60

中央研究院臺灣史研究所詹副研究員素娟.....60

靜宜大學法律學系暨研究所林助理教授淑雅.....64

政治大學民族研究所伊婉·貝林.....70

綜合討論.....73

臺北教育大學教育經營與管理學系蔡副教授志偉.....73

問題與討論.....77

本場次書面資料.....82

歷史中的原住民土地問題.....82

從國家法中尋找原住民族土地轉型正義.....	109
原住民族土地流失的個案報告.....	114
第三場 政策與執行現況檢討.....	133
主持人立法院廖委員國棟致詞.....	133
引言人發言內容.....	135
原住民族委員會土地管理處杜張處長梅莊.....	135
內政部營建署許署長文龍.....	143
內政部地政司施副司長明賜.....	155
行政院農業委員會林務局楊副局長宏志.....	157
監察院人權保障委員會林執行秘書明輝.....	160
綜合討論.....	164
政治大學地政學系顏教授愛靜.....	164
問題與討論.....	169
本場次書面資料.....	172
原住民族委員會原住民族土地政策與執行現況檢討.....	172
內政部營建署原住民族土地之政策與執行現況報告.....	191
行政院農業委員會林務局之林業政策與執行現況.....	204
監察院近年調查原住民保留地相關案例.....	213
原住民族土地政策與執行現況檢討之綜合討論.....	242
第四場 因應對策與展望座談會.....	257
主持人監察院孫副院長大川致詞.....	257
與談人發言內容.....	260
原住民族委員會鍾副主任委員興華.....	260
立法院高金委員素梅.....	265
立法院孔委員文吉.....	269
立法院鄭委員天財.....	274

政治大學民族學系官副教授大偉.....	277
問題與討論.....	281
本場次書面資料.....	293
原住民族委員會之因應對策與展望.....	293
《還我土地》路途遙遠.....	305
原住民族土地問題之因應對策與展望.....	307
正視原住民保留地地權實質流失的危機.....	321
會議結果.....	331
一、監察院對研討會重要議題之處理情形.....	331
二、行政院對研討會議題回應情形.....	333
三、原住民族委員會對研討會議題回應情形.....	351

照片集錦

第一場 國土規劃中原住民族的定位專題演講



上（由左至右）：監察院院長張博雅介紹臺灣大學土木工程學系教授李鴻源，現場座無虛席；監察院院長張博雅致開幕詞

下（由左至右）：臺灣大學土木工程學系教授李鴻源專題演講；監察院院長張博雅與貴賓合影留念

第二場 原住民族土地問題追本溯源



上（由左至右）：中央研究院臺灣史研究所副研究員詹素娟、臺北教育大學教育經營與管理學系副教授蔡志偉、臺北醫學大學醫學人文研究所所長林益仁、靜宜大學法律學系暨研究所助理教授林淑雅、政治大學民族研究所博士生伊婉·貝林

下（由左至右）：靜宜大學法律學系暨研究所助理教授林淑雅引言；中央研究院臺灣史研究所副研究員詹素娟回應民眾提問

第三場 政策與執行現況檢討



上（由左至右）：內政部地政司副司長施明賜、原住民族委員會土地管理處處長杜張梅莊、政治大學地政學系教授顏愛靜、立法委員廖國棟、內政部營建署署長許文龍、行政院農業委員會林務局副局長楊宏志、監察院人權保障委員會執行秘書林明輝

下（由左至右）：原住民族委員會土地管理處處長杜張梅莊回應民眾提問；監察院人權保障委員會執行秘書林明輝報告監察院歷年相關調查案例

第四場 因應對策與展望座談會



左（由上至下）：原住民族委員會副主任委員鍾興華回應民眾提問；前監察委員劉玉山現場提問；立法委員鄭天財與談
右（由上至下）：立法委員高金素梅、立法委員鄭天財、監察院副院長孫大川、立法委員孔文吉、原住民族委員會副主任委員鍾興華、政治大學民族學系副教授官大偉；監察院副院長孫大川與貴賓合影留念

議程

時間	議程			
09:00-09:20	報到			
09:20-09:30	開幕致詞：張博雅 監察院院長			
09:30-10:10 第一場 專題演講	講題：國土規劃中原住民族的定位 主持人：張博雅 監察院院長 主講人：李鴻源 臺灣大學土木工程學系教授			
時間	主持人	引言人	題目	綜合討論人
10:20-12:00 第二場 原住民族 土地問題 追本溯源	林益仁 臺北醫學 大學醫學 人文研究 所所長	詹素娟 中央研究院 臺灣史研究所 副研究員	歷史中的原住民族土地問題	蔡志偉 臺北教育 大學教育 經營與管 理學系副 教授
		林淑雅 靜宜大學法律 學系暨研究所 助理教授	在法學與國家法中 看見原住民族法律	
		伊婉·貝林 政治大學民族 研究所博士生	原住民族土地流失的 個案報告	
		自由發言與提問 20 分鐘		
12:00-13:40	午餐			

時間	主持人	機關業務報告		綜合討論人
13:40-15:10 第三場 政策與執行 現況檢討	廖國棟 立法委員	杜張梅莊	原住民族委員會土地管理處處長	顏愛靜 政治大學 地政學系 教授
		許文龍	內政部營建署署長	
		施明賜	內政部地政司副司長	
		楊宏志	行政院農業委員會林務局副局長	
		林明輝	監察院相關調查案例報告 監察院人權保障委員會執行秘書	
		自由發言與提問 15 分鐘		
時間	主持人	與談人		
15:30-17:30 第四場 因應對策與 展望座談會	孫大川 監察院 副院長	孔文吉	立法委員	
		高金素梅	立法委員	
		鄭天財	立法委員	
		鍾興華	原住民族委員會副主任委員	
		官大偉	政治大學民族學系副教授	
自由發言與提問 20 分鐘				

§註：本實錄所列主持人、與談人、報告人及綜合討論人職稱，均以研討會舉辦當日之職稱敘之。

監察院張院長博雅致開幕詞

孫副院長、各位歷屆、現任的監察委員、專題演講主講者李鴻源前部長、本次研討會各位主持人、參與討論的各位女士先生，還有關心原住民土地問題所有同仁跟貴賓：大家早安，大家好！

非常歡迎大家共同參與本研討會。明天就是原住民族日，監察院利用這個時間召開第 5 屆監察委員上任以來舉辦的第 1 場「原住民族土地權利保障研討會」，表彰監察院對此議題之重視。由於監察院除整飭官箴，最重要的職責即是為民平反，所以監察院可謂五權分立架構中的人權院。

近年我國陸續將 5 項重要的國際人權公約內國法化，使得我國人權規範與國際人權標準接軌。最近許多人士談論如何使監察院成為完全符合「巴黎原則」的國家人權機關，以強化我國的人權保護機制。現行五權分立憲政架構下，監察院具備高度的獨立性，並擁有匡正政府人權作為不足及缺失的強大職權，足以負責監督各級機關落實國際人權義務，而監察院也確實期望在各項人權保護上，發揮更大的功能。

除了調查許多人權案件外，監察院向來關心弱勢族群。我們歷屆監察委員前輩，曾經為婦女人權、勞動者人權、外籍配偶人權、消費者人權、刑事被告者人權、原住民族的教育權及經濟權召開實務研討會，希望透過監察權的行使，與各界共同面對問題，並協助解決問題，這是我們辦理人權研討會的最高期望。

據統計，全世界約有 3 億原住民族，分布在 70 個國家。幾乎各地的原住民族均經歷傳統土地權利喪失的經驗。1976 年聯合國通過之《經濟社會文化權利國際公約（ICESCR）》及《公民政治權利國際公約（ICCPR）》—簡稱兩公約—揭示：各國應尊重原住民族對於土地資源之權利。2007 年聯合國更通過《原住民族權利宣言》，顯見國際間對於原住民族土地權利的重視。

目前臺灣原住民族約有 53 萬多人，占全臺 2,300 萬總人口數 2%，可謂少數族群。但根據研究，他們的祖先早在大約八千年前就定居臺灣，那時候人口數也是非常少，不可能有 53 萬人，直到第 17 世紀之後，才有大量漢人移入。然在監察院先前舉辦過的人權研討會中，我們發現原住民族在教育及經濟水平等方面相對弱勢，究其原因，實與原住民族的土地權利問題關係密切。

雖然監察院陸續調查原住民族土地相關案件，並要求主管機關改善某些缺失，或糾正不當作為，但原住民族的土地問題十分複雜，包括原住民保留地的使用與一些環境保護法規的競合或抵觸。至於原住民族對於傳統領域的權利主張，乃至原住民族不成文的習慣法與現代法律制度之間的衝突，這些都涉及許多歷史背景因素，有待各界正視。

我們特別選在全國原住民族日前夕，也就是今天，舉辦原住民族土地權利保障研討會，邀請各界專業人士、各位教授、還有立法委員們及部長齊聚一堂、參與討論。監察院，不論卸任或現任的監察委員，除了表達我們對於原住民族人權的關心，及提醒國人對原住民族權利的重視外，更希望透過對歷史的回顧，檢討現行法規制度及實務作業經驗，共同解決問題。

為了達成本次研討會之目的，期盼各位與會貴賓、各位討論人、主持人，均能就相關議題，踴躍發表看法和建議。您的寶貴意見將有助於監察院監督相關機關忠實地行使職權，避免政府侵害人權，並紓解民怨。最後，感謝大家的積極參與，也希望今天這個研討會成果豐碩。祝福本次研討會成功，感謝各位的參加。祝大家健康快樂，萬事如意！謝謝。

第一場 國土規劃中原住民族的定位 專題演講

主持人：張博雅（監察院院長）

講題：國土規劃中原住民族的定位

主講人：李鴻源（臺灣大學土木工程學系教授）

主持人監察院張院長博雅致詞

非常榮幸邀請到在國土規劃這個領域相當具權威性的教授，曾任內政部部長李鴻源先生，來為我們講授國土規劃中原住民族的定位。

李教授畢業於國立成功大學水利工程學系，之後到美國愛荷華大學土木暨環境工程系修讀碩士及博士，所以在水利、土木、環境工程等領域都是專家。至於他的經歷，大家可以參考研討會手冊。他曾任荷蘭 Wageningen 大學客座教授，也是聯合國教科文組織水資源教育大學（UNESCO-IHE）客座教授，南京水利科學研究院及河海大學客座教授。

他從民國 80 年正式擔任臺灣大學土木工程學系教授，到現在已歷任很多重要地方的研究員、副研究員、客座教職，甚至擔任行政院第一大部－內政部部長。另他曾任行政院政務委員兼公共工程委員會主委，並在地方服務，擔任臺灣省政府省政委員、臺灣省政府水利處處長及前臺北縣政府副縣長，可謂學養俱佳。

今天我們很榮幸邀請他演講「國土規劃中原住民族的定位」，現在請以熱烈的掌聲，歡迎李教授、李前部長。

臺灣大學土木工程學系李教授鴻源專題演講

謝謝院長。各位委員、各位貴賓，今天第一次以非常輕鬆的心情來到監察院，跟各位報告一個我算熟悉也沒有那麼熟悉的議題。我們過去談國土規劃，一般是從工程師的角度，只看土地，所以大川兄請我來講這個題目的時候，我便開始思考—如何在國土規劃時，把我們原住民族的定位擺進來。這是我個人的觀察，不敢說我講的一定是對的；我試著從一個人的角度，從一個原住民的角度，來看我們的國土規劃。

這張圖是我們過去一百年間，曾經發生 5 級以上地震的每一個點，事實上，我們腳底下沒有一個地方是安全的，我們是處在全世界最不適合人類居住的地方之一，但是我們住了 2,300 萬人。

這個曾經發生在中部埔里，就是房子倒塌震成這個樣子的一個情形，所以內政部營建署大概每一次重大地震，即修訂我們建築規範，所以現在我們不擔心 1999 年以後蓋的房子；我們擔心的是 1999 年以前蓋的房子，可問題是我們講的不是幾萬戶，我們在講的是幾百萬戶。當政府要解決這個問題的時候，下個難題是什麼？考慮的是錢在那裡？我們要花多少錢來做這件事情？有可能處理嗎？

臺灣是一個非常特殊的島嶼，全世界很少有一個島，有一百座接近四千米的高山。山有什麼好處？颱風從太平洋上來，中央山脈把它擋著，但是離開以後呢，西南氣流捲上來，因為地形效應，每一滴水都會下在這個島上面，所以日本一個颱風降雨四百毫米，臺灣一個颱風降雨二千至三千毫米，我們都比人家多一個 0，我們的山又非常高，所以我們水也留不住，河川特別的陡，所以我們是一個多雨的缺水國，且土壤沖刷問題非常嚴重，水災旱災的頻率越來越高，現在中文裏面風調雨順四個字已經不存在，不是水災就是旱災，這就是我們工程界必須要面對的，而且山還在長高。

臺灣是個非常年輕的地質，可是地質是破碎的，這個問題不大，可是為什麼要開一條路從這裏通過，你開一條路從這邊過，你認為工程師可以解決這個問題？我是土木工程師，我可以告訴你，我們工程師沒這麼大的本事，這就叫做超限利用，可是問題是當你這條路不這麼開的時候，就會談到我們很多的原鄉，要如何來規劃。然後一個地震，可以把中臺灣山上的樹木全部毀掉，所以九二一以後，中臺灣的樹木 20 年快過去了，你到九份二山這個山上去看看，這個山上的樹木都還沒有完全長成，莫拉克以後，南臺灣的宿命颱風豪雨，可是 20 年之內，人要活在那個地方，我們所有的經濟行為必須持續的時候，我們如何用智慧在這裏面找到平衡點，然後，我們山上都長這個樣子，我們常在說，這些農民他們能賺多少錢，我們投進去的社會成本，遠超過他們賺的錢。

我過去在政府機關服務的時候，常常開玩笑，要解決這個問題，其實也不難，叫水保局把它的工程預算拿十分之一發給這些農民，其實問題已經解決掉了，可是政府不是這樣子在運作，所以我們現在必須要思考的是，我們這樣使用土地，是不是符合我們國家的利益，但是下一個問題就來了，當我們原鄉不能這樣開發的時候，我們原鄉的生計要如何來維持？那當然只能超限利用。

當清境事件發生的時候，我常跟我的長官講，這不是個案，這是通案，你要解決清境的問題。他看了紀錄片震怒，第二天怪手上去把房子全給拆了，我就跟長官報告，不會有這樣的事情發生，你要拆人家的房子，公務員依法行政，你用什麼法去拆人家的房子，只有一條法可以拆房子，叫做違章建築管理條例，既然叫做違章建築管理條例，那就有一定的法定程序要走，山上怎麼拆，山下就要怎麼拆，因為公務員不可以選擇性執法，所以這個原則上來講，它是政治問題，不全然是法律問題，我們在臺灣常常將政治問題法律解決，法律問題政治解決，到最後都沒解。

我們有一個迷思，在三、四十年前安撫那些退伍軍人，我們請他們到山上去；四十年後，你跟他講你破壞水土保持，這不盡然是一件公平的行為。霧社水庫淤滿了，臺灣大小水庫 50 座，幫我們蓄 80 億噸的水，現在已經淤掉三分之一，所以一年臺灣缺 26 億噸的水，到了 2030 年水庫淤掉一半，到了 2030 年臺灣一年缺 40 億噸的水，那大家都講清淤，我告訴各位沒有清淤這件事情，我們水庫全部在山裏面，砂石車根本進不去，這座霧社水庫一億立方米的泥砂，挖一立方米的泥砂，放上砂石車載走，假設沒有亂丟的話，成本一千塊新臺幣，清霧社水庫泥砂要一千億新臺幣，我們根本沒這個錢，一億立方米的泥砂重 2.65 億噸，一輛砂石車可以載 20 噸，你們去除除看，要把這些泥砂載走，砂石車連起來可以繞地球 1.8 圈，所以根本不可能做到。既然不可能清淤，也沒有地方再蓋水庫，我們缺 40 億噸的水，該怎麼辦？過去都在談工程手段，現在我強調非工程手段；我們不能再談開源，而須談節流，包括如何讓我們的水回收再利用。

我們很難想像，臺灣有多少港，臺灣有三百座漁港，大概三分之一裏面沒有一艘船，因為只要有一個港在那邊，政府要維持一個港的正常運作，一年至少要新臺幣一千萬，所以我們有三百張提款卡，一直交到人家的手上，錢就這樣流失了，我的好朋友陳保基到農委會當主委，我就說你敢不敢，內政部協助你，我們拆掉一百個港。拆掉港有什麼好處？第一，錢都省下來了；第二，海岸恢復景觀；第三，突堤效應減少，海岸沖刷問題也減少了。可是，當你決定要拆掉它的時候，平常沒有船的港，船全部跑出來了，這就是我們臺灣的難處。但是要解決問題也不難，我們可以告訴他，這港是要拆的，麻煩你停到下一個港，來回的油費由政府補貼。事實上，有各種方法可以解決這些問題。

這是地盤下陷區，臺灣的地盤下陷區一千八百平方公里，我們因為超抽地下水，讓我們十分之一西部平原陷入海平面底下，這個地方在林邊、佳冬，在海平面底下 3.2 公尺，這是我們要面對的。同樣這

些人養魚養石斑能賺多少錢，政府投入的社會成本遠超過他們能賺的錢。

還有一個更棘手的問題就是，因為超抽地下水，屏東離開海岸線 5 公里的地方，從地底下抽出來的水已經是鹹水了，土壤全面鹽化，所以只能種黑珍珠，因為黑珍珠是耐鹽的作物，我們的穀倉彰化、雲林、嘉義一路到屏東，未來氣候變遷，這些海平面上升，土壤鹽化，超抽地下水又讓土壤加速鹽化，我們繼續下去，你我再過幾年，我們就吃黑珍珠過日子，因為土壤全面鹽化，沒有一樣東西種得出來。

過去地盤下陷在沿海，在沿海對你我沒太大關係，但是，現在地盤下陷往內陸來了，高鐵經過的地方一年下陷 8 公分，高鐵已經累積下陷 70 公分，我過去在外面演講已經 10 年。過去我告訴人家，高鐵只能坐到烏日，千萬不要往南坐，因為它一定會斷掉，你看這麼快速的鐵路，不可能允許它下陷 70 公分，這件事情一直沒人提，到了民國 100 年，我到工程會當主委的時候，高鐵局來做了一個報告，他報告的內容是因為高鐵下陷，火車到彰化、雲林，一定要煞車，不然車就會飛出去了，他們就把高鐵樑墊片抽出來，讓它下陷的幅度趨緩，火車不用減速，結論是高鐵沒問題，就這樣報告完了。高鐵局那個時候的副局長，現在的局長是我高中同班同學，我說：同學你把墊片抽出來，下一步怎麼辦？他說：沒有下一步了。我說：沒有下一步，你能不能很明確的告訴我，高鐵還可以撐多久？他說高鐵頂多撐 10 年，那是民國 100 年，他一直不敢講，所以那次院會我就舉手，那時候院長是吳敦義，我說報告吳院長，高鐵頂多撐 10 年，10 年會斷掉，第一句話，第二句話交給我來處理，我也不瞞各位說，我開 4 次會，訂出一千口深水井封井計畫，這個問題就解決掉了，所以彰化再過一年，地盤下陷小於 3 公分；雲林再過 5 年地盤下陷小於 3 公分，所以今天你們可以安心坐高鐵到高雄。我講這句話不是跟你們吹牛，我有多厲害，我只是告訴大家，臺灣任何問題，在行政院至少跨五個部，政府

的運作方式要改變，而不是行政院要改組，因為今天只有 40 分鐘，我沒有辦法跟各位談細節。

這一條是我們原鄉的路，臺東的太麻里，大川兄的故鄉，颱風前的太麻里、颱風後的太麻里，工程師沒有能力把它從這樣變成這樣。這一條叫做縣管河川，臺東縣政府管的，中央政府很多預算，莫拉克過了 2 個月，撥了 26 億給臺東縣政府，但是忘了一件事情，臺東縣政府的水利科只有 4 個人，科長抱著 26 億，連招標文件都寫不出來，我那時候在工程會當主委，工程會告訴他，你不把錢花掉就移送法辦，那科長每天抱著 26 億不曉得該怎麼辦，我最後覺得這也不是辦法，就去拜訪臺東的黃縣長，告訴他趕快把這條河川丟給中央政府，最後是水利局的第八河川局進來，才把這問題解決掉，所以我們臺灣人還要很嚴肅的問自己一個問題，我們這麼小的國家，需要 23 個縣市嗎？每一個縣市政府都有能力解決自己的問題嗎？這答案是否定的，可是這件事在政治上非常敏感，所以幾乎沒有人去碰這個議題，可是你不碰這個議題，我們政府運作永遠沒有效率。

還有這一條谷關到梨山的路，九二一地震毀掉，2004 年蓋回來；2005 年毀掉，2006 年蓋回來。每一次修花個幾億，每一次斷掉死掉幾個人，這就是我們的重建。我們的重建從民國 90 年到現在，重建預算花掉了 5 千億，可是這就是我們花的錢，我過去在政府服務，常常告誡我的同事，政府修這條路，某種程度暗示民眾這條路是安全的，颱風天他躲在家裏沒事，出來死掉，政府要不要負責任，他們不曉得告國賠，他們告國賠，政府是會輸的，可是問題是你這條路不修，你住在環山、梨山的人，你如何幫人家解決他的進出問題。

這是神木村的隆華國小，在信義鄉，1996 年以前很漂亮，賀伯颱風（1996 年）毀了，1997 年蓋回來；集集地震（1999 年）毀掉，2001 年蓋回來；莫拉克（2009 年）毀掉，2011 又把它蓋回來。所以臺灣人非常了不起，也是我們的韌性，我用這張圖其實給各位幾個數字，賀伯颱風的降雨一千年發生 1 次，莫拉克的降雨二千年才會發生 1 次，

九二一地震的規模一百年才會發生 1 次，大家會不會統計它同時發生的機率多少？二億分之一，這個學校全給它碰到了。事實上這個學校是臺灣的縮影，臺灣任何一個地方都會發生二千年才會碰到的降雨，臺灣任何一個地方都會發生 7.3 級的地震，我們不能祈禱災害不發生，而是說當它發生的時候，我們要做好萬全的準備，這才是我們應該有的態度。

所以治水的問題不在工程技術，在國土規劃，但是國土規劃是什麼概念呢？國土規劃在臺灣最複雜的是什麼？臺灣是一個社會價值觀嚴重扭曲的地方，我們每一個官員心中都有一把尺，很難拿捏，你到底要做對的事情，還是要做討好民眾的事情？你要做對的事情，叫政治自殺，保證你下一屆不會當選；你要做討好民眾的事，就是我們今天看到的狀況，所以這叫國土規劃，必須要談能源、農業、漁業，整個東西都要來談，這是一個行政院加上立法院的事情，不是一個部會有辦法做國土規劃。

我們臺灣百分之六十的人住在都市，百分之九十的人住在西部平原，我們現在變成說幾乎所有的人，不到都會區那裏，不可能找到工作，你小孩不會有好的學校，push 年輕人都到都市來，到都市來不在這六都，就一定全部在鄉下，所以城鄉差距越來越厲害。我們國土規劃是什麼概念呢？臺北住不下去了，我們就忙著蓋社會住宅，但是我們從來沒有想過為什麼讓這些人都搬到臺北來，我們為什麼沒想到讓那些人在原鄉有工作可以做，他就不需要到臺北來，你到臺北來以後，你有多少本事蓋社會住宅？要花多少錢去解決所謂的城鄉差距問題？我們原住民部落還有文化語言斷層的問題。

所以我們今天要思考的是，如何明智地使用這塊土地。有一個國家叫荷蘭，我們好好去研究這個國家，這個國家 4 萬平方公里，1,700 萬人口，幾乎跟我們臺灣規模大小差不多，但是全國沒有一個都市超過 80 萬人，他們不需要離鄉背景就可以有一個好的工作，有好的學校，這就是我們要學習的。我們從來不談這個上位計畫，從來沒想說

為什麼臺北要住 800 萬人，這是土地容受力的問題，什麼時候才重視土地容受力呢？

民國 100 年我剛到行政院服務的時候，那時候大埔剛剛鬧起來。國科會做了一個報告，內容是我們把大埔的農民都安置好了，大埔沒有問題。我舉手了，講了兩句我同事聽了都很不痛快的話，我說第一個我新來的，不清楚大埔發生了什麼事情，前因後果我不清楚，但是我只想問一個問題，臺灣需要多少科學園區？每一個縣市都需要科學園區嗎？我問完了，我就坐下來。全場一片 silent，過了 3 分鐘，我又站起來，我說這就是我的重點，我們 30 個部長坐在這個地方，沒有人可以告訴自己，臺灣需要多少科學園區，我們憑什麼去圈人家的土地，這叫土地容受力，那時候我是工程會主任委員，講完就算了，沒半個人理我，因為大埔不是我管的。後來我當內政部部長，這是我們內政部的工作，我去問我們營建署署長，你有沒有辦法設土地容受力？

各位看看這些指標，這些指標在臺灣大學跨 5 個學院 30 個系所，根本沒有人會算這個容受力，這是智庫在做的事情，臺灣什麼東西都有，就是沒有智庫，我們原則上只有二個智庫，一個叫國民黨智庫，一個叫民進黨智庫，都在思考如何把對方幹掉，而不是在思考我們國家未來該怎麼辦，所以這才是我們要認真思考的事，我們如何找到國土規劃的科學基礎？我問我們署長，臺北能住多少人？臺北在 1945 年人口不到 100 萬人，現在大概大臺北地區 800 萬人，那 800 萬人塞在這個地方，不淹水、不缺水、不堵車、空氣不污染、房價不高，才怪！可是問題是你要如何把這 800 萬人明智地分配出去？我們需要一個短中長期目標。臺北還有一個更大的危機。上一次臺北的大地震是康熙 33 年，我們 300 年在臺北地區沒有發生重大地震，所以腳底下累積的能量非常高，我們是全臺灣地下水管制最好的地方，我們腳底下全部是地下水，所以國家地震中心 3 年前給我們內政部一個訊息，臺北只要發生一個 6 級地震，因為土壤液化，它會擴大成 7.3 級，就光

那個地震，臺北地區就要倒塌 4,000 戶的房子。可是問題是我們該怎麼辦？我們怎麼面對這個問題？要怎麼處理？

這是我們資訊中心做的一年之內全臺灣所有國土規劃相關資料，這是水利署畫的易淹水地圖，這張圖是中央地調所畫的，我只 show 臺北。這張圖是土石流風險地圖，我交待營建署把這三張圖合成一張圖，叫做什麼？叫做臺灣風險地圖。你會發現很多人住在非常危險的地方，房價貴的不得了，很多基礎建設，經過一個非常危險的地方，所以我們有了這張圖以後，下面要做什麼呢？第一你要根據國土規劃公告這張圖，取得法源變成國家建設的上位計畫，我們都清楚國土計畫法在立法院可能一輩子過不了。

所以我就交待營建署，不等國土計畫法了，先從區域計畫開始，利用不同的災害等級，重新檢討我們的土地使用條例，檢討區域及都市計畫。但這講起來很簡單，執行起來非常困難，因為是地方政府在執行的，你會牽扯到人的既得利益，就是你要做這件事情的時候，不是你理論清楚就可以做，你肩膀還要夠硬，不過我們已經開始在做這件事情了，然後我們的組織要調整，我們一直在想，到底從山地到平地，從林地到平地，我們需不需要一個單位來處理整個流域的事情？事實上這是不可能做到的。第一，在行政上不可能；第二，從森林法、水保法、水利法到海岸法，相關的法律，一個集水區法律 30 條，法與法是矛盾的，所以我們要談的是夥伴政府，不是把所有人整合成一家人；我們把所有相關單位組成一個 committee，利用整體方式解決這個問題。

所以集水區的總合治理，我舉石門水庫來講，石門水庫在颱風前是非常漂亮，清澈見底，颱風過後全部是淤泥，一個納莉颱風帶進三千多萬立方米的泥砂，這個泥在這邊二個月都沈不下去，為什麼會缺水，因為這些泥根本下不來，你可以發現兩個颱風，一個叫葛樂禮，一個叫納莉颱風，就把石門水庫整個淤滿掉。可是現在碰到問題是這些泥砂從那邊來，我們去做各式各樣的探討，當然這是學術研究就不

談了，然後你會發現，這張圖告訴我們什麼，告訴我們在秀巒 93% 的泥砂來自於天然崩塌；到了下面的霞雲，62% 來自於天然崩塌。所以我們過去常常講，你們這些原住民去種水蜜桃，造成泥砂進到水庫。這件事情不盡然是對的，其實 93% 的泥砂來自於天然崩塌，我們的地質狀況本來就不是很好，但是你做了這些資料以後要做什麼呢？我當初為什麼要做這些資料，因為水利署要在這邊投入 240 億做石門水庫集水區的綜合治理，我們利用這個資料庫告訴水利署，你這 240 億要如何花在刀口上面，這才是我們做這個的主要目的，所以它是要做未來的治理，整個災害管理治理的重要依據，然後做決策支援系統。你處理的優先順序，是跟人有關係，跟這些部落有關係。

然後我們在調查過程裏面，開始注意有好幾個原鄉部落。第一個卡拉部落，它的教會系統非常健全。他們耕作方式也不是破壞水土保持；這個石磊部落也是一樣，它跟主婦連盟合作，它的產銷做得很好，你會發現它所有東西都非常富裕。裕豐村一樣，它們種的東西水土保持做的非常好。但是泰崗部落是用很原始的方式在耕作，事實上他們整個產銷也做得很不好，年輕人自殺率非常高。從這四個部落你會發現，我們做一個分析，最後得到結論是一個草根領袖，一個牧師、一個長老，就能改變一個部落的命運。因為泰崗一位牧師好像法律上出了點問題，被抓去關了，整個泰崗部落問題就變得非常嚴重。

我在（前）臺北縣服務的時候，就告訴我們原住民籍的老師，一個草根領袖，就可以改變一個部落的命運。所以我們現在思考的，不是告訴他們不能種水蜜桃，而是說你在耕種的過程中，如何學著跟環境相處。我們後來又研究，30 個山地鄉一年農產品的產值 70 億，觀光產值是用百億在算，那你既然有這多產值，為什麼會活成這個樣子呢？中間出了什麼問題？產銷中間有很多剝削的問題，因為整個產銷制度沒有建立起來，所以從這個經驗可以看到草根領袖就決定了一個社區的命運。它的特色是生機，有產業原鄉才能留得住人；原鄉留得住人，他不需要到都會，做都會的邊緣人，我們就不需要去解決這一

塊問題，所以有經營管理行政能力，外界才會有生產的機會，所以要主導土地跟產業的發展權。這是我一個工程的觀察，不見得是正確。

那時候在推小額貸款 (micro-credit)，泰崗為什麼會有那麼高的自殺率，我們也開始研究，水蜜桃在某一個季節他要借多少錢，可能要借 20 萬元，可是他永遠借不到 20 萬元，為什麼呢？銀行是替富人服務的，銀行不替窮人服務。你 20 萬元借不到，就永遠在這個貧窮的邊緣打轉。所以我們應該講，如何利用小額貸款，把整個原住民社區的部落建立起來，把它的產銷制度建立起來，事實上就是「除貧」，因為只要「除貧」，所有問題就可以解決。當原鄉富起來，你進到水庫泥砂減少了，我們問題也就跟著解決。要解決原鄉的問題，我認為就是「除貧」二個字，所以有了微型貸款以後，整個原鄉產業發展起來，年輕人跟菁英就可以留在故鄉裏面，你的社群、你的傳統文化，就會保存，所以整件事情就會跟著解決。但是當初我們在推的時候有很大的問題，因為會碰到銀行法。銀行法很嚴格的規範銀行要做什麼？而小額貸款不在銀行法的範疇裏。我們可以認真的思考，其實小額貸款不只是針對原住民族，是針對臺灣所有的弱勢族群。我們在講的都不是大錢，我們講的都是小錢，跟這些銀行比起來，這些錢是小到不能再小的錢。所以當產業發展以後，原鄉改變了，所有的東西都跟著改變。

我們再談的是原住民自治區要怎麼劃？到底人跟土地要分開呢？還是要結合在一起？這牽扯到很多複雜的問題，但是當初我建議，整個中央山脈 30 個山地鄉，劃成原住民自治區，當然這會有很大的爭議。因為一劃出去以後，所有的縣市面積全部變小了，可是現在問題是，你把茂林、那瑪夏全部掛在高雄，可是高雄根本沒能力解決茂林、那瑪夏的問題，因為他們的 capacity 是不夠的，所以中央把錢給了縣市，縣市根本沒有能力處理原鄉問題，他也不會把原鄉變成 priority，原鄉不是他們的 priority，原鄉的工程品質就會越來越糟，所以我們錢越多，但是問題都沒解決。若原鄉劃出來以後，中央就可以對我們原鄉的工程品質、工程進度，做一個比較好的 control，當然這

裏面會牽涉這個自治區跟原住民之間的權利義務。可能大的工程還是中央政府來做，這是一個思考方式，這個思考方式理論上講起來非常好，但是在政治上就有點複雜，因為大部分的縣市都會反對。我覺得這個沒有一定的答案，應該坐下來平心靜氣討論如何達到臺灣最佳的利益，如何劃設原住民族的自治區。

我們如何在生態環境國土保安前提下，把保留地適度的解編做有限度的開發使用？原住民把土地租給漢人，漢人去耕種，之間有一些很複雜的事情。我們現在也開始研究一公頃的水蜜桃可以賺多少錢，一公頃的高麗菜可以賺多少錢，政府有沒有可能利用造林的基金，告訴你們不要種水蜜桃，你幫林務局把樹種好，我付你一樣的錢。這是另外一種 *alternative*，只是這種 *alternative* 不會在我們公務員腦袋裏面。其實我們轉一個彎，我們一樣可以把水土保持做好，把山地保留好，可以讓原住民也有工作機會。

還有社會教育的問題。我們原鄉的師資流動率非常高，這些非常根本的問題要解決；不解決的話，我們永遠在這個圈子裏面繞不出來。我們一套教材適用到全國，我有一次跟八里國中校長談過，他的觀察是原住民的小朋友跟漢人小朋友，事實上他們對數學或某些東西的年紀是不太一樣的，他們接受那些東西的年紀也是不太一樣。你用一套的教材去教的話，就會出現問題。像這種很細微的事情，我們幾乎沒有去考慮，所以臺灣就是一個制式化的社會，造成很多問題。所以我們應該設計原住民主題學校，發展原住民特殊的才能。（前）臺北縣我有先住民重點學校、有原住民重點學校，就是讓這些不一樣文化、出生背景不同的人，有不一樣的教材與教案。

原鄉最痛恨我們的攔砂壩，攔砂壩造成很多的問題。所以過去工程師跟學生態的人是不太在一起講話，現在兩方的人要開始試著對話。希望未來我們保持水壩生態安全的同時，亦要兼顧工程安全。人類會蓋水壩 100 年的光景，水壩壽命 100 年，我們現在水利界碰到最大問題是如何把一座淤滿的水壩拆掉，所以各位都學錯行了，應該學

水利工程，水利工程是最好的一個行業，我們解決一個問題，製造十個問題，我們永遠有解決不完的問題。我們當學生的時候學造壩，現在開始學拆壩，所以如何把這座水壩拆掉，當然不可能拆石門水庫啦！但是我告訴水利署，我們遲早要面對石門水庫的問題，石門水庫已經淤掉三分之一，已經 51 歲了。

這是巴陵壩，巴陵壩 38 公尺的高壩垮了，垮了以後這些泥砂全部進到下面的榮華壩，榮華壩淤滿了，而且它溯源沖刷往上巴陵橋。大家都曉得橋基已經不安全了，事實上巴陵部落受到相當大的影響。這件事情大家都不會去談，因為反正壩垮了又不是人造成的，然後榮華壩淤滿了。榮華壩 82 公尺的高壩，這地方其實是全臺灣最漂亮的地方。從這個地方下去要坐 100 公尺的纜車，才可以下到這地方來，這地方是人間的天境，什麼都看不到，只看到高山，很漂亮的地方。但是我要講的是，這是石門水庫的最後一道防線，萬一這個壩垮了以後，半個復興鄉就不見了，但是我們要怎麼面對這個問題？

我們開始思考拆壩。我看上了七家灣溪一號壩，因為它有櫻花鉤吻鮭，而且這個壩已經壩基掏刷了，遲早會垮掉。一垮掉以後，下面的櫻花鉤吻鮭全部會死掉，所以我沒到行政院的時候，就找雪壩國家公園的陳茂春處長，請他贊助我們一點經費。我們開始研究怎麼拆它，細節就不談了，然後做各式各樣的評估，最後我們決定拆。在拆以前我們要把下面的櫻花鉤吻鮭全部撈起來，放在水槽裏面，因為臺灣死了 1、2 個人不是新聞事件，死 3 條櫻花鉤吻鮭是大新聞。我們把魚全部撈起來放在水槽裏面，就真的拆壩了，臺灣第一個有計畫拆壩。拆掉以後廊道清除了，整個復育起來了。我告訴水利署，你要思考怎麼拆，後來我們拆完以後，原來櫻花鉤吻鮭最少的時候 253 條，現在已經 5 千多條了。它是個很成功的復育案例，後來陳處長告訴我說，他這一輩子做了一個最聰明的決定，就是支助我的 research，因為他做夢也沒想到，過了 3 年以後，我變成他的大大老板，所以這是我們工程界跟生態界的事情。另在我們原鄉部落，義興壩對原鄉造成很多問

題。我們做了攔砂壩，但把這個河面淤高起來以後，原鄉部落都淹水了，所以他們對義興一號壩、二號壩非常痛恨，希望能夠把它拆掉。所以我們現在開始思考，過去很多的作為，事實上造成了很大的問題，我想今天因為時間的關係，沒辦法跟各位細談。

鰲鼓溼地是美麗的錯誤。鰲鼓因為海堤破了，營造出一片溼地，今天變成南臺灣最漂亮的地方。事實上原鄉有很多原住民部落可以善用溼地，把它跟經濟產業結合在一起。我們去看鰲鼓溼地真的很漂亮，但看完以後，我跟陳保基講，要不要協助你把它打造成一個符合觀光生態休閒旅遊的 villa？這會講到跨部會協調。今天因為時間的關係，我就很簡單地從我的觀察，來看國土規劃，看到我們面臨的問題。我只能很坦然的說，我們政府的運作方式要改變，中央政府跟地方政府的關係需要找到平衡點。我們要談臺灣究竟需要多少個縣市，如何針對中央山脈，做一個有效的治理。

然後，我們要權責相符，看我們的錢有沒有花在刀口上。我過去在工程會、大川兄在當原住民族委員會主委期間，我們常常講說，原民會它的工程很小、金額很少，所以廠商都不是很好的廠商，因為好廠商不會去做這種小工程；但它又小又複雜，大廠商不願意去做，所以那時候在思考，如何幫原民會找到最好的廠商來做這些工程。事實上，我們有很多的東西是可以思考的，假如我們認為照著我們原來的作業程序，事實上這些問題都不會解決；你要跳出原來的作業程序，這些問題才可能解決。原鄉的問題除了工程問題以外，還有更多的問題，但是只有二個字可以解決問題，那就是「除貧」；「除貧」能解決，所有問題就解決了。我想把經驗跟大家分享：第一、政府的運作方式要改變；第二、我們政府在決策過程常常少了一個腦袋，跨部會協調不是我們的文化，協調執行才是我們要認真面對的，然後在這過程中，別忘了公民參與，因為我們常常從一個專家的角度去看問題，從臺北的角度去看問題，往往忽略了當地人民的一些想法。臺灣的問題，雖

然很大，還不至於很棘手。我們腳踏實地，一步一步走，還是可以解決的。我想時間的關係，就報告到這個地方，謝謝大家。

本場次書面資料

李鴻源教授講綱及投影片

1. 全球化與全球暖化，我們將往何處去？
2. 臺灣面臨的問題
3. 問題不在工程技術，在國土規劃！
4. 國土空間新機會與國土容受力
5. 地理資訊圖與災害風險地圖
6. 總合治水
7. 上游集水區監測與管理
8. 有社群產業，才能有原鄉良性循環
9. 國家公園拆壩經驗（七家灣溪）
10. 鰲鼓濕地森林園區經驗



我們將往何處去?

20年內，地球的人口預期將會急遽增加20億人以上。

- 食物的生產必須增加百分之四十以上!
- 過度砍伐森林，物種滅絕
- 缺水
- 水污染
- 需要更多能源
- 過度捕撈魚類
- 傳染病
- 氣候的改變
- 貧窮
- 金融風險
- 國際衝突

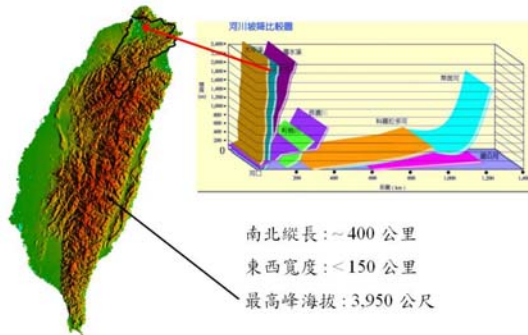


地震



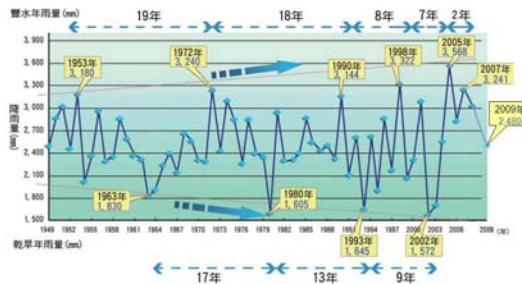


台灣必須面對的真相



台灣年平均降雨量有旱澇加劇之趨勢

單日降雨量及豪大雨日數增加，四季降雨日數減少





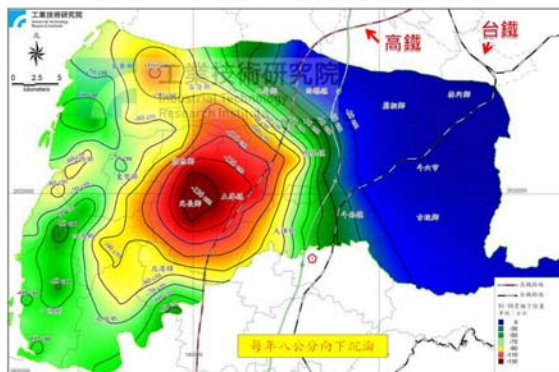
南投縣仁愛鄉-華岡



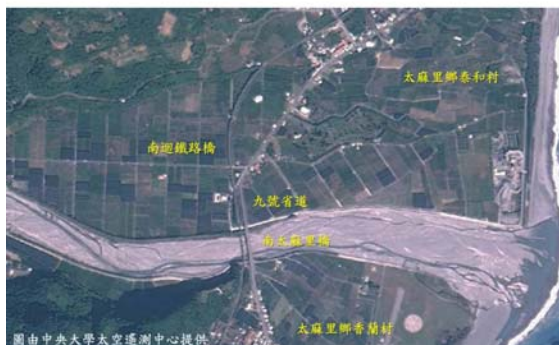




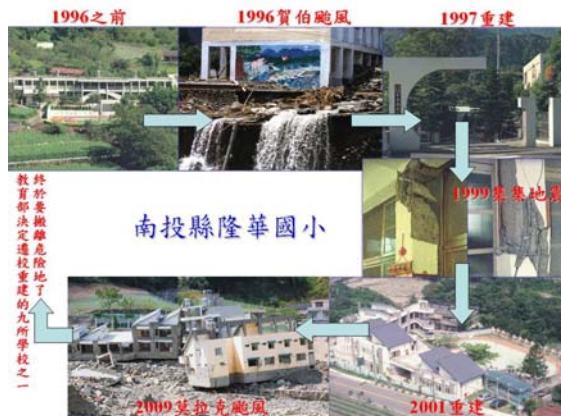
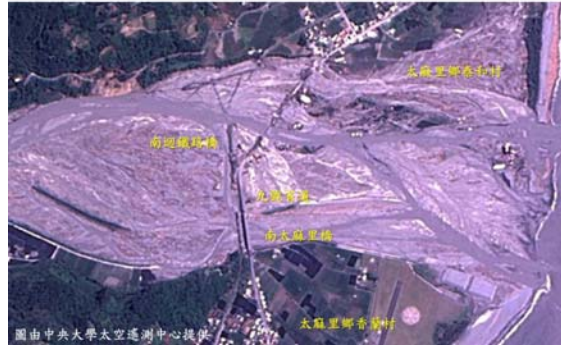
雲林地區81-98年累積下陷量



八八風災前太麻里溪出海口



八八風災後太麻里溪出海口





22



23



石門水庫的風險



治水，問題不在工程技術
而在國土規劃

國土規劃

- 面對未來不可測的氣候災難，最有效根本的防治辦法—**國土規劃**
- 國土規劃不單是**土地**的合理開發、分配和利用
- 國土規劃應該是一套涵蓋**價值觀念**、**法令制度**、**行動實踐**以及**管理執行**的體制
- 最重要的是整體**社會價值觀**的扭轉，整體價值思維如果不改變，國土復育不可能達到，永續發展永遠只是無意義的專有名詞，不會有具體落實的真正行動

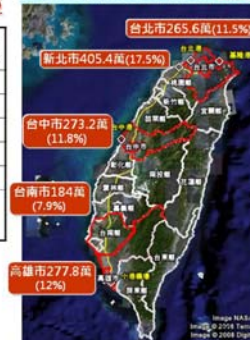


國土空間新機會

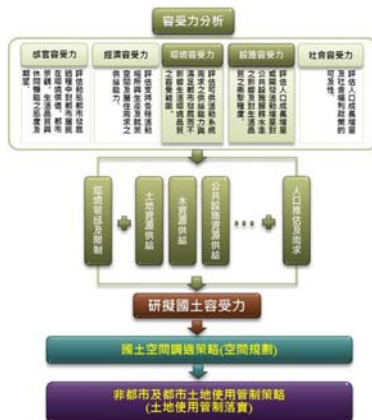
藝文展演場館及活動超過五成分佈於五都

	展演場館數(對)	展演活動(年)	出席人數(年)	國外來台展演數(年)
新北	554	5,210	23,183	1,778
台北	344	5,824	57,283	1,015
台中	372	7,814	23,303	1,991
台南	412	7,012	9,338	262
高雄	392	7,559	21,995	963
佔全台比例	50.7%	56.4%	67.3%	63.4%

99年普查常住人口：五都佔全台60.8%



台灣國土容受力分析與調適



國土規劃的理論和實踐

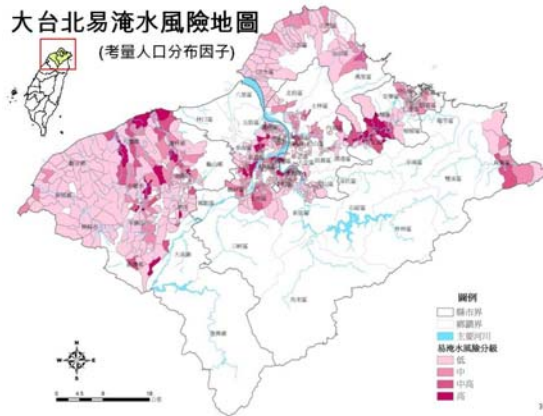
Data Bank 資料庫

- Quantity 累積足夠的數量
- Quality 確保資料的品質

- Cloud 雲端圖資整合、套疊
- Data Mining 資料探勘
- Decision Supporting System (DSS) 決策支援系統
- Scenario Analysis 情境分析
- Policy 政策
- Action Plan & Budget Allocation
行動方案與預算分配

大台北易淹水風險地圖

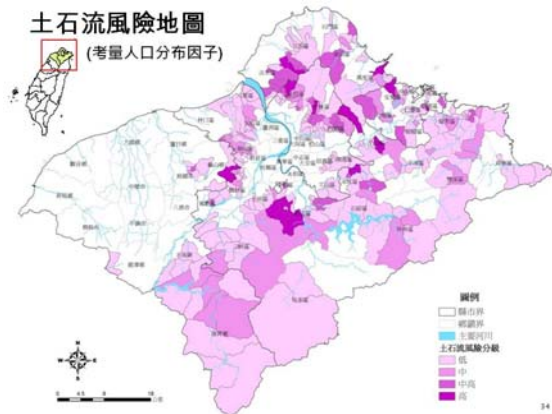
(考量人口分布因子)



坡地災害風險地圖

(考量人口分布因子)

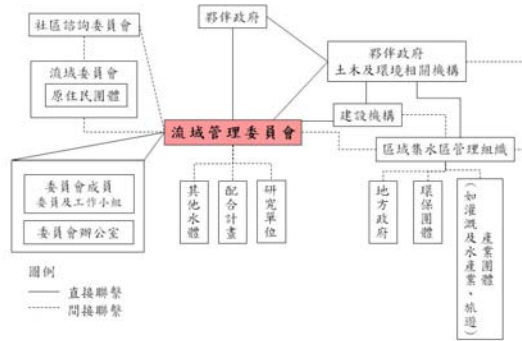




面對不同等級災害風險地區時...



建議之行政院層級流域管理組織構想圖



集水區總合治理



石門水庫的泥砂沈積-2005年海棠颱風前



石門水庫的泥砂沈積-海棠颱風後



- Sediment gradation:
- << 2 mm
- Dredging operations:
- No economic value
 - < 10% of annual influx



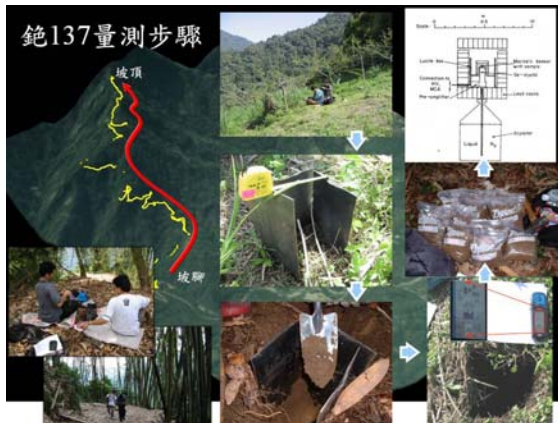
石門水庫歷年淤積量圖



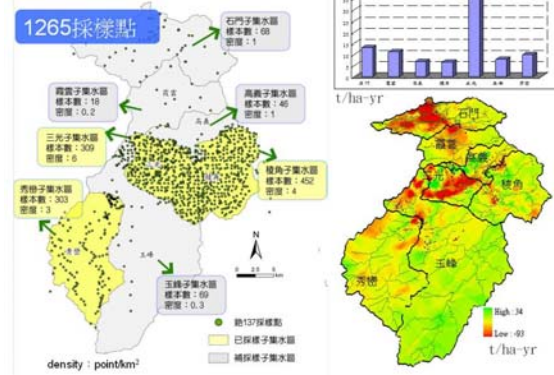
泥砂何處來？



Less visible: fine sediment (<2mm)

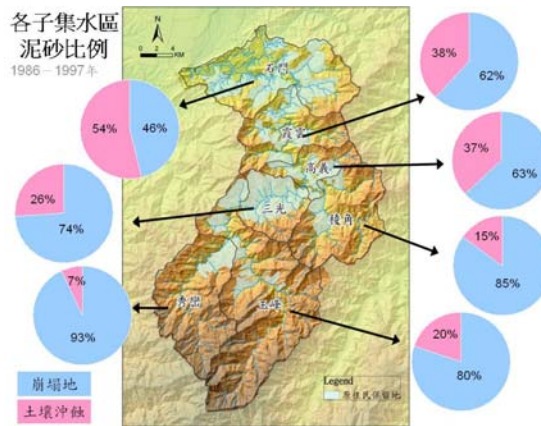


採樣點與土壤沖蝕率



各子集水區 泥砂比例

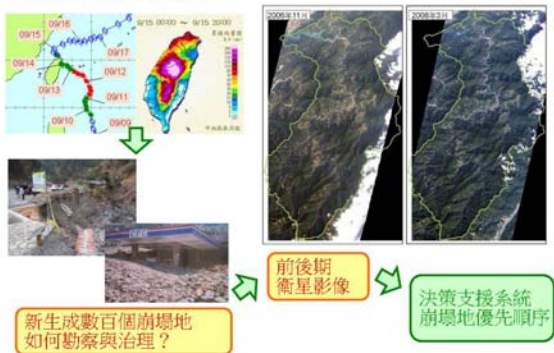
1986 - 1997年



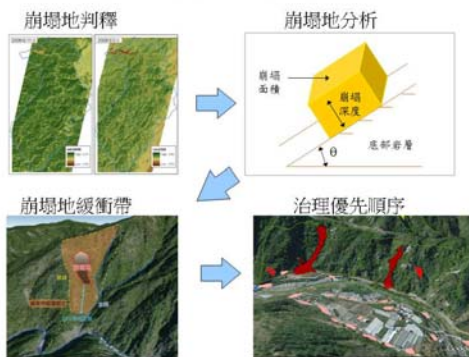
災變管理



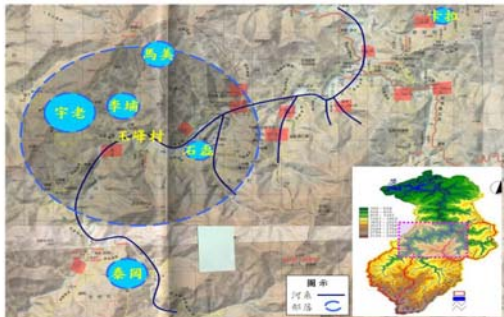
決策支援系統



颱風後短期應變決策支援系統



台灣的田野經驗： 石門水庫水源地部落調查







四部落狀況比較

村	部落	教育水平	領導者	經濟作物	農藝訓練	農藝技術使用	銷售通路	觀光特色	部落合作
華陵	卡拉	國中以上	牧師	水蜜桃 甜柿 甜柿	專業培訓課程	殘株覆蓋 織棚	宅配 自營	神木群 登山步道 開放果園 民宿	華陵村 其他部落
玉峰	石蕊	國中以上 教會補助 進修 生育1-2	牧師 長老	有機蔬菜	專業培訓課程	直覆式鋼紗 覆蓋 網室 輪作	主婦聯盟 台北菜商 盤商 自營	生態旅遊 有機農場 民宿	拾耀
	玉峰村	國中以上	牧師 村長 部落發展計畫 負責人	高麗菜 水蜜桃 試種 奇異果	豐富 農業 經驗	殘株覆蓋 織棚	盤商 自營	李棟山古廟 馬里光溪魚 保護區 宇老觀景台 魯壁山莊 民宿	馬美 李埔 宇老
秀巒	泰岡	國中以下 生育7-8	-	高麗菜 水蜜桃	嚴重 缺乏	竹棚	盤商 自營	開放果園 民宿	-

需外界援助

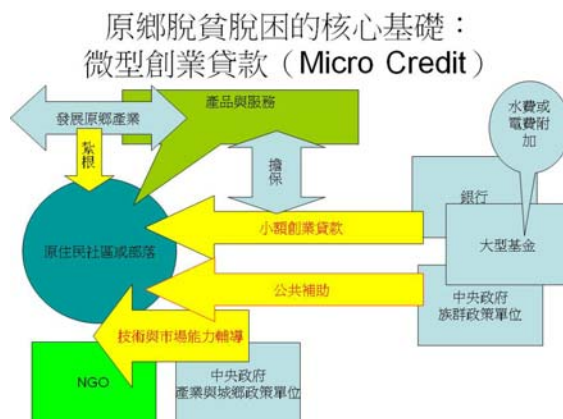


從田野經驗看改變的機會

- 草根領袖決定了社區的處境
- 特色就是生機
- 有產業，原鄉才能留人
- 有經營、管理、情資能力與外界靈活連結，才有產業的機會
- 與友善的NGO或漢人社群的有機連結
- 要主導土地與產業發展權

2015/7/21

61



孟加拉窮人銀行

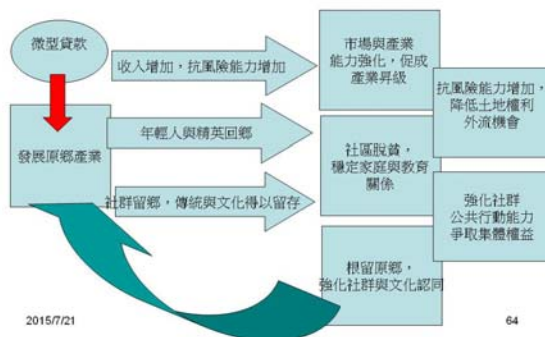
- 「貧窮應該屬於博物館，不屬於文明世界！」為此信念，2006年諾貝爾和平獎得主尤努斯，離開妻女、放棄教職、返回孟加拉。用27美元，30年光陰，打造出孟加拉放款規模最大、專屬窮人的鄉村銀行。如今，鄉村銀行理念被應用於40多國，全球1億人，因此掙脫貧窮循環。12月10日，和平獎即將頒發，尤努斯領導的除貧計畫也正席捲全球，他向全球呼籲：2050年，達到「無貧世界」！



2015/7/21

63

有社群產業，才能有原鄉良性循環



社群方案（一）

發展產業、紮根原鄉是改變的基礎

■ 屏東三地門鄉琉璃珠產業：

因能開展出獨特市場，商機增加工作機會，不僅更多年輕人願意返鄉工作，排灣族工藝文化也能繼續傳承。



2015/7/21

65

象鼻部落野桐工坊

- 夢幻紅芋麻生出的泰雅織布
 - 尤瑪，達陸輔大織品服飾研究所碩士畢業後，放棄公務員資格回到部落種植芋麻，學習編織技藝。外婆、姨婆，帶領著她從種植芋麻作物開始，深入的了解泰雅文化與大自然的關係。
- 大安溪流域的泰雅部落染織村
 - 位於苗栗縣泰安鄉之野桐工坊，以原住民技術研發及傳承為使命，為了讓部落文化在生活中傳承，讓部落找到自己的出路。在野桐工坊裡，有豐富的文化資訊、編織技術與專業工具，讓部落的織女們可安心織作、自在的發想。

2015/7/21



社群方案（二） 要求新國土方案與有效土地管理

- 不只三都十五縣，還需劃定原住民自治區
- 在環境生態、國土保安前提下，保留地適度解編，與有限度開發使用。
- 釐清非原住民使用情形，合法租用者，或非法佔用者，視不同情形研擬不同的解決對策。



社群長期方案（三） 切入公共方案，談判社群利益

- 由環境權角度與政府談判，將政府環境保育預算轉化為原鄉資源
- 保安林、水源地區公共就業機會應保留多數比例予原住民

原住民收入來源	(淨利) 元 / 公頃
種植高麗菜	每年 \$372,000
種植水蜜桃	每年 \$190,513
政府成本	元 / 公頃
林務局: 超限利用造林獎勵金	每年 \$26,500
林務局: 高山地區人工林撫育	每年 \$396,000
勞委會: 勞基法基本工資	每年 \$207,360
工程方法	一次 \$5,500 -\$1,030,000
農藝技術方法	一次 \$100,000 -\$30,000,000

政府每年投入大量保留地環境保護資源，改變思維，將公共資源轉化為原住民工作機會，可形成多贏局面

20

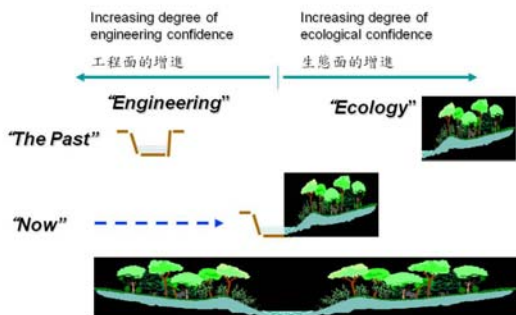
社群長期方案（四） 深化社群教育競爭力

- 設計原住民特用教材與教學法
- 成立原住民主題學校，發掘原住民特殊天份與才能
- 原住民學校之原住民老師僅約占20%，應增加其比例。
- 原住民族地區服務年資較短的國中小教師流動性高，應透過增加加給、專案計畫補助學校軟硬體設施，以鼓勵偏鄉老師留下服務

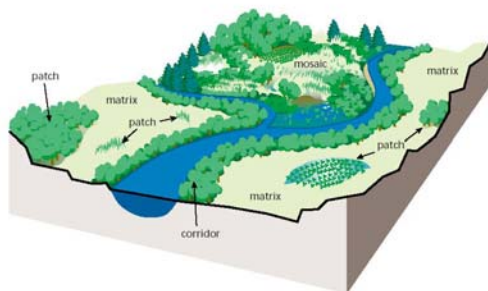
2015/7/21

69

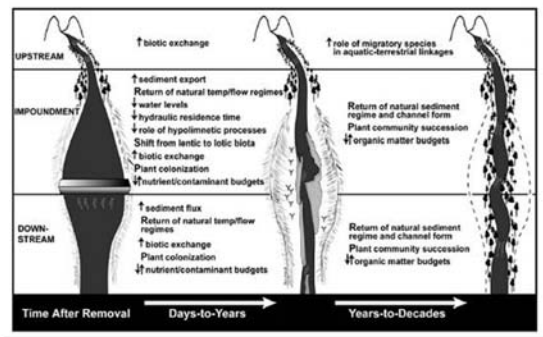
國家公園拆壩經驗



新店溪廊道復育



拆壩對河川復育的影響



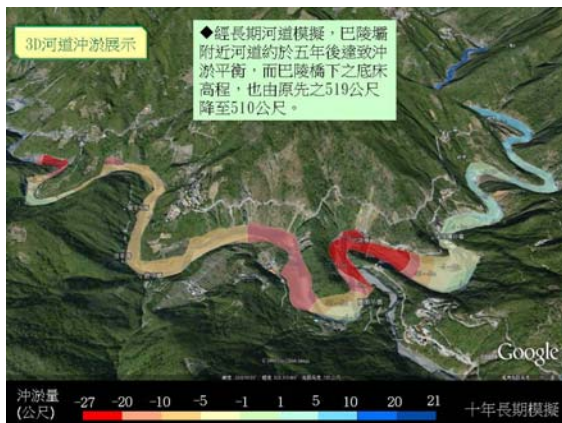
石門水庫的風險



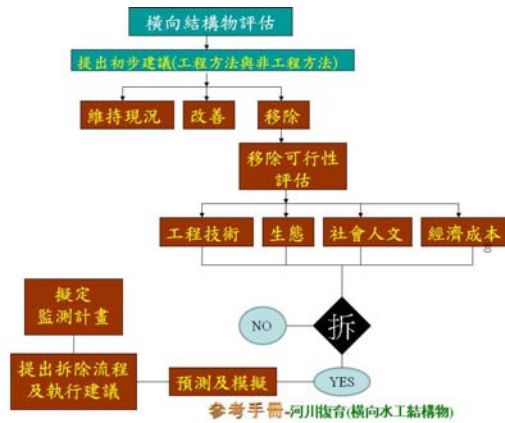
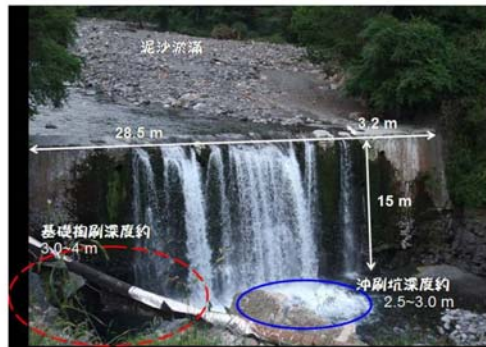
2007年9月17~19日韋帕颱風巴陵壩潰壩



壩高38 m，壩長80 m
設計容量：1,047萬m³



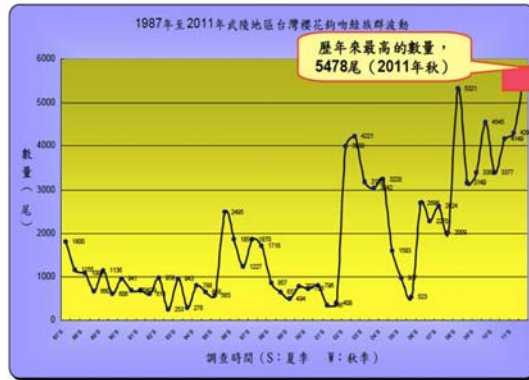
七家灣溪一號壩







1987年~2011年武陵地區臺灣櫻花鉤吻鮭數量波動圖



鰲鼓，一個美麗的錯誤



鰲鼓溼地的數百年變遷

16世紀

雲嘉沿海都是水域
荷蘭人1654年所繪的台灣地圖

17世紀

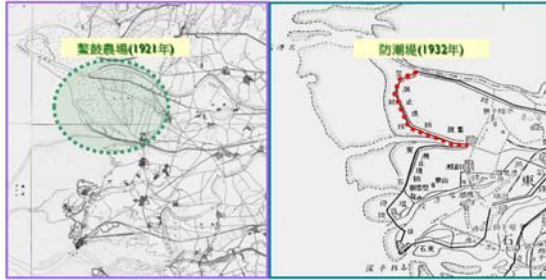
笨港為台灣清代初期重要港口(北港溪)

1800年之前

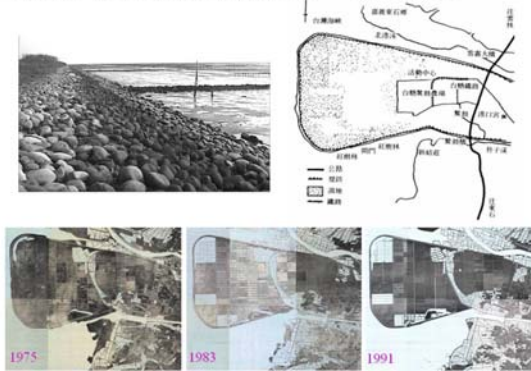
1864潟湖與沙洲成形

1895-1945年間日本人開發

- 1912年濁水溪整治計畫：鑿鼓海埔地形成
- 1920年代：開始開墾鑿鼓農場
- 1930年代：建立防潮堤



1964年起開發海埔新生地，圍建海堤



2005年起 - 野生動物保護區計畫

- 獲嘉義縣政府支持、鑿鼓濕地合乎劃設條件
 - 1/2台灣已發現鳥種
 - 2/3台灣日行性猛禽種類
 - 40種以上保育類動物
 - 具備黑面琵鷺棲地條件



2007年內政部評定為**國家級重要濕地**
2008年嘉義縣政府及農委會規劃為「**野生動物重要棲息環境**」
2012年12月24日**鯉鼓濕地森林園區**開幕





結 論

氣候變遷不是一個簡單的問題在等一個簡單的答案

一個永續發展的氣候變遷策略，不僅需要好的科學研究與良好的溝通，還需要.....

- 值得信任的科學
- 明確的政策
- 有創意的商機
- 公眾參與

◆ Integration

◆ Coherence

◆ Governance



第二場 原住民族土地問題追本溯源

主持人：林益仁（臺北醫學大學醫學人文研究所所長）

引言人：

一、詹素娟（中央研究院臺灣史研究所副研究員）

題目：歷史中的原住民土地問題

二、林淑雅（靜宜大學法律學系暨研究所助理教授）

題目：在法學與國家法中看見原住民族法律

三、伊婉·貝林（政治大學民族研究所）

題目：原住民土地流失的個案報告

綜合討論人：蔡志偉（臺北教育大學教育經營與管理學系副教授）

主持人臺北醫學大學醫學人文研究所林所長益仁致詞

張院長、在座貴賓及在座夥伴：大家早安！

本人深感榮幸有機會在此主持今天的第一場研討會。有關原住民土地問題在臺灣是非常重要的議題，誠如剛才張院長所言，監察院是人權院。過去我們參與原住民土地問題的相關討論，是放在行政院、立法院等脈絡下，相信很多在場的朋友對此議題付出許多努力；今日研討會十分特別，透過孫副院長大川的組織及安排，可以在監察院以非常有系統、宏觀的角度完整討論有關原住民的土地問題。本研討會是非常重要的會議，對於日後原住民的土地問題一定會有很深遠的影響。

今天第一場的研討，主要是規劃以原住民土地的來龍去脈，特別是從法律、歷史及族群的角度，將原住民土地問題進行追本溯源，所邀請的引言人，也是非常適合的人選。本場次一開始安排以引言的方式進行，接下來由學者進行討論，再開放時間讓大家共同討論此議題。

我先介紹三位引言人。第一位引言人是中央研究院臺灣史研究所副研究員詹素娟博士，詹老師將以歷史的角度剖析原住民有關的土地問題，類似從清治、日治以來，土地概念的轉變，著重於如以原住民角度觀之，這樣的土地變遷，外來的殖民者對土地看法如何？原住民如何看待這個土地的中間落差？我想這是非常重要的歷史觀點。第二位引言人是靜宜大學法律學系暨研究所林淑雅助理教授，林老師過去長期投入原住民的法律部分，特別是與原住民權益有關的法律，例如原住民族基本法等，對於前開法律的建構投入相當心血。今天她的引言，將從原住民土地相關的法律，不管是否傷害或增進原住民的權益，這些不同法律在整個法律系統內，如何對接、弭合或促進原住民權益的法律，相信她將給我們非常精闢的引言。第三位引言人是伊婉·貝林女士，她是政治大學民族研究所博士班學生，這是相當特別的安排，因為過去的學術研討會有很多學者討論原住民土地的問題，但是較少由原住民本身參與討論，所以伊婉·貝林女士將以賽德克族的角度與我們談論有關賽德克族原住民如何看待土地的概念。第四位綜合討論人是臺北教育大學教育經營與管理學系蔡志偉副教授，蔡老師長期關心原住民的法律問題，相信他會對三位引言人提供很好的評論。

因為時間的關係，現在將時間交給第一位引言人—詹博士，我們歡迎她。

引言人發言內容

中央研究院臺灣史研究所詹副研究員素娟

題目：歷史中的原住民土地問題

張院長、孫副院長、在座女士先生：大家早安！

我是歷史學者，依孫副院長的指示撰寫這篇文章，目的是為這場研討會的討論主旨提供歷史輪廓，所以我不是做學術的報告。但是，因為撰稿的時間及個人能力的關係，我沒有充分完成這個工作。整篇文章只跟大家談論清代至日治時代的昭和初期—大概是 1930 年代，大致呈現的土地所有情況。至於霧社事件以後集團移住階段及日本時代人類學家、警察調查報告所劃設的傳統領域，或神話傳說描繪的傳統領域，我就沒辦法納入今天的報告。無論寫到何程度，文章已放置於研討會手冊，現場的口頭報告，對歷史學者運用史料的細節描述或釐清不再花時間著墨，請大家直接閱讀參考即可。我在此只有幾項重點向各位說明，大家會後有興趣，可以掌握這幾項重點，再參考文章內容。

第一個重點是我想向大家強調，雖然這是一個眾所皆知的事實，我們仍必須要提出在 17 世紀前，臺灣這個島嶼是完整屬於原住民族的生活領域。17 世紀中葉以來的政治變化，使臺灣成為中國華南地區的移民輸出區，而來臺漢人對土地有強大的需求，導致臺灣原住民的土地產生劇烈且全面性的變化，追溯這個變化並瞭解這個過程，是認識臺灣歷史的必要途徑，也是原住民自我探索的重要面向。第二，回溯這個過程，可以結合時間、空間、人群而大致簡單說明如下：一是臺灣西半部、宜蘭地區的原住民，在此過程中與移墾漢人展開長期的土地拉距戰。這個時間很漫長，從 17 世紀中葉開始，到 20 世紀初日本人以公債收買「蕃大租」的租權後，土地爭奪戰才逐漸塵埃落定；其中，涉及的原住民族主要是歷史上的「熟蕃」，即平埔族。二是中央山地以東的地理空間，當清代前期平埔族正在土地流失的時候，國家以土堆、石碑、溝渠、竹圍仔、石牆等實體，在地表上將臺灣的東西兩半隔離出來；而這個「封禁隔離」政策的形成，大致在 18 世紀清代乾隆皇帝的統治期間，長期將臺灣區分為東西兩半，直到牡丹社事件後，才解除隔離禁令，打通東西—即北路、中路、南路，並在東部設立行

政區。這樣的空間土地狀況，涉及的原住民族，在歷史上稱呼為「生番」，也就是日治時代的高砂族，今日的法定原住民族。

此處老調重彈，其實是要說明今日在此所談的原住民，主要是指分布於中央山地以東、昔日劃在界外的原住民族。在探討原住民的土地問題時，我個人希望不要遺忘同為原住民的平埔族，也經歷過土地流失的重大變遷，只不過平埔族的土地問題，在性質上與日本時代延續到今天的土地問題大為不同。雖然我提出這點請大家不要忽略，但今天所談的則是中央山地以東的土地變遷問題。

以下簡單跟大家說明原住民土地問題的重點。第一，經過我的整理及瞭解後，指出承載原住民日常生活及歷史文化的傳統地理空間，在經過日本時代至戰後迄今國家的調查規劃與干預配置後，所謂「原住民空間」大概有五種類型存在，特別是在日本時代。第一類型是日本人繼承自清代，以土牛界作為身分劃分的依據。清代在番界成立後，界內的原住民稱作「熟番」，界外稱作「生番」，完全是屬地主義的方式；日本人就是繼承清代這套身分區別方式，形成「界內熟番」對照於「界外生番」、地理空間與身分連結的身分界定方式。文章裡將這樣的地理空間（中央山地一線以東）稱之為「廣義番地」，是臺灣原住民身分取得的空間依據。然後，日本人先是針對臺灣西部與宜蘭平原進行整套的土地調查，對平原地區的土地編制完整的地目、地號及繪製地籍圖。其次，為控制中央山地的原住民，進行多次的隘勇線推進政策；隘勇線是實質的界線而非虛擬的想像界線，它是日本人藉由通電鐵絲網、地雷、木柵等物件、設施，同時設立隘寮分遣所、監督所等具體人員與設施，圍堵及封鎖整個中央山地。最後，對今天花東兩縣的平原地區進行土地調查與整理後，編劃普通行政區。也就是說，藉由西部的土地調查、隘勇線推進與東部劃入行政區，前面提到的「廣義番地」就限縮為「狹義番地」，戰後就轉型為特別行政區的山地鄉，這是第二種空間類型。第三個空間所指為日本時代的昭和初年，大概是 1920 至 1930 年代，總督府基於對山林的需求而對山林進行調查，

使前述的「狹義番地」進一步劃分為幾種空間；其中的「準要存置林野」，是保留給原住民的土地，作為原住民居住、耕作、採集等用途，當時稱作「番人保留地」，也就是日後的「山地保留地」，而它的形成時間是 1930 年代。除了番地由大到小的限縮過程，前面提到花東平原的所謂平地，它在劃入普通行政區的過程中，地權是經過國家有意的整理。為何要刻意整理呢？因為日本人將東部視為日本人在臺灣的基地，為保障日本人在臺灣的發展，所以將花東兩地的東部予以封鎖，限制漢人取得土地所有權，同時限縮及調整在地原住民的土地使用範圍，這就是日本時代的「土著部落整理區域」。經過土著部落的整理後，傳統領域縮小，分離出大的集團地，即面積很大且土地所有權很完整的土地，以利設立日本移民村。第五種土地類型是日本時代所謂的傳統空間，即一般所說的傳統領域，是由神話傳說及生活領域所構成。

大致而言，日本時代繼承清代的「廣義番地」後，臺灣原住民的生活空間，在不同的時間點逐漸分化為前述的 5 種空間領域，原住民的身分界定根據也跟著改變。剛才提到的「生番」，與「生番」身分連結的是「廣義番地」，這是來自清代的「界外生番」。然後，在東部平原地區普通行政區化後，「生番」身分再度分化出一種住在普通行政區的「生蕃」或「平地蕃」—如花蓮、臺東的卑南族、阿美族及部分排灣族；他們住在普通行政區，管制方式與漢人、山上原住民不同，學校體系稱為「蕃人公學校」，與山上的「蕃童教育所」不同；而他們可以土地私有，只是零碎狹小。在此過程中，原住民土地被大幅限縮，多餘的勞動力也自土地釋放出來，國家可以挪用於公共工程上；所以，花蓮港、臺東鐵路等修築，大部分由阿美族、卑南族協助完成。同時，這些住在平原的「平地番」需向國家繳納家屋稅及土地稅，也就是後來的「平地原住民」。也就是說，「生番」身分及管理方式的區隔與分化，是因為東部平原地區普通行政區化的關係。相對於此，以中央山地為主體的「狹義番地」—即「山地鄉」的前身，自日治初期界定為特別行政區後，因為豐富的山地資源、地形複雜及國家安全等考量，

自日本時代至戰後，都遭到國家以法令將其全面封鎖；即解嚴前的臺灣山地是戒嚴中的戒嚴。至於土地權國有化，也是自日本時代開始；其中，特別劃出的番人保留地（或山地保留地），在日本時代是山地原住民以部落為單位集體使用的土地，但所有權歸屬於國家，以上為「狹義番地」。

臺灣的土地空間，在歷史上經過國家的介入及干預後，有前述的空間分類以及這些分類與原住民身分、管理的相連關係。這些歷史究竟是否值得談論，自歷史學者的角度，我想強調歷史就是現狀的淵源。今天原住民土地分配及轉移的種種問題，都來自這些歷史過程。另一方面，如果從歷史制度的角度觀之，戰後的政府其實繼承了日本時代的法令精神、統治方法及相關制度；亦即，雖然政權轉移，可是由於制度精神及內涵全部繼承的緣故，時至今日，還深刻發揮強大的影響。所以，今天原住民身分在選舉時的選區劃分，還維持「山地原住民」、「平地原住民」，而不會以族群為考量，其實與日治時代的身分區隔具有連續性的關係。如何回顧歷史並自當中掙脫出來，我覺得可能是今天在討論原住民土地問題時，必須回到歷史去探討的重要因素。以上，是我針對這篇文章談到的土地空間類型與變遷的簡要報告，謝謝。

靜宜大學法律學系暨研究所林助理教授淑雅

題目：在法學與國家法中看見原住民族法律

張院長、孫副院長、主持人及在場各位夥伴：大家好！

今天想要與大家進行簡短地分享，從國家的法律看原住民土地問題的轉型正義。談到轉型正義一定談論到過渡時間的狀況，所以文章中對現況的批評，應該說在這階段可以觀察到的狀況，或者提醒我們未來避免錯誤的發生，我相信情況將有所改變。今天應該現場備有錄音、錄影，特別是剛才李鴻源（前）部長那部分。李（前）部長那部分一定要保留下來，因為他為臺灣原住民族做了至少兩個證詞，他是

博士又曾為內政部長，所以是非常好的專家證人。大家剛才聽到李（前）部長所提，位於原鄉地區的攔砂壩為原住民族帶來何種問題。他也告訴我們攔砂壩會造成河川淤積，河床因而上升，原本住在旁邊的部落就會時常遭受水災，例如莫拉克颱風侵襲時，有非常多這樣的部落遭受水災致無法使用土地，甚至被列為危險地方而不能再居住，因此很多人要求他們遷村以確保安全。又因為原住民在山上活動所造成的危險，可能與他們的行為有關，所以應該讓山林休養生息。可是從李（前）部長的分享中可知災害是如何造成的，這剛好可以為因莫拉克風災而無法請求國家賠償的原住民部落，證明事實上是國家的過錯，此為重要的觀察。

另外李（前）部長也提到原鄉有很多的工程品質不良，有可能是承包商本身有一些問題，同時也是鞭長莫及，較難進行調查。這也是對原鄉的水土，包含山林的破壞，造成非常大的影響，亦是極佳的證詞。可是李（前）部長所談的這些事情，今天如果從原住民土地正義的角度觀之，突顯原住民典型遭遇到的困境，也就是它一直是國家政策下或國家支持行為下的受害者，而且在此過程中，不管是以自己傳統的文化、價值、規範或知識不斷抵抗，卻受限於國家法律，所以仍是無效的。可是這個作為又再次加深原住民族的傷害，主流社會或國家又再次責備受害者，要求他們承擔更大的成本，例如遷村；除了少數被李（前）部長拆除外，攔砂壩仍然持續加蓋。在這個過程當中，原住民族不斷以在地的知識，提出連鎖性的問題，卻不被重視，因為他們並沒有博士學位。這件事反映出原住民在土地及其他層次的典型問題，剛好讓我們瞭解，需去理解原住民在歷史上所遭受的困境。這個瞭解十分重要，如同剛才詹老師所說，歷史並沒有過去，如果行為仍然沒有改變，它就是持續，而且後果將不斷延伸及深化，原住民族基於土地的流失及傷害、自然資源的破壞，造成他們生存上的困難，這是我們必須銘記的。特別是當我在第一個部分談到中華民國或任何國家在歷史上來到臺灣，無論是否曾正式建立一個國家，在國際法上

面，其實到目前為止，我們國家還沒有找到非常堅強的理由據以說明占有原住民土地是合法的。姑且不論國際法上不太正當的征服原則、無主地原則或較為文明的簽訂條約原則。中華民國在這兩個原則上都不可採，所以大概只能詢問：是否簽過條約？有無透過如憲法的相似契約以邀請原住民族參與，並給予時間考慮？讓原住民族將利弊得失加以分析後，最後決定加入國家當中。現在的中華民國宣稱它是自前一政權繼承而來，可是剛才詹老師曾提到前一政權日本政府是以暴力為征服原則取得土地，當然有部分是加入無主地原則，所以才會說是國有地。於這兩個前提之下，再加上日本統治臺灣期間，原住民由一開始大規模反抗變成零星反抗，至其統治末期尚有大規模的抗暴運動。即使自征服原則觀之，在國際法上，都不能說它透過武力可以有效、長時間而穩定統治一族群，因為後來政權又轉換。所以當中華民國宣稱它是合法這件事情，其實國家需要舉證。

前面談了原住民土地碰到的問題，在國際法上很可能欠缺國家合法性。現在要求個別國家退讓自己的領土，這是不太容易的事，可是正是因國家可能不正當或不合法地占據原住民土地而建立國家，所以我們必須面對及處理。在國際法上發展出主權分享的概念，並給予國家臺階下。我們理解這個歷史、背景及原住民因為土地、統治權力喪失等問題，而我們現在在中華民國的監察院談論此事，應該以更謙卑的態度面對歷史，及延續至今天的問題。如此我們不會只看到現在山老鼠結合少數部落的人所做的事情。現在如果談論傳統領域，則非原住民者是否就得跳海呢？或原住民真的很想占地為王，卻失去傳統生活的模式？我們就不會在一個只是片段當中看待這件事，而不追溯致災的原因。這是在第一部分談國家的主權在原住民土地是有瑕疵，且至今的中華民國法律，例如憲法、兩公約或原住民族基本法，此種主權共享的概念，也就是承認國家做錯事部分，而且必須花很長時間彌補及調整。再者原住民不是個別的公民，而是具有政治實體存在，雖然現在瓦解殆盡或有待恢復，但是無礙於它可以與國家共同形成法

律、共同說出法律規範、共同說出為何這地方因為是神聖領域、神聖土地或祭場，所以稱之為保育區及何地可以作為低密度使用。

談到莫拉克風災及部落可能面臨結構或典型被誤解的情形，以及當他想要為自己說出話時，他的傳統規範及知識卻不被重視。剛才李（前）部長提出許多重要的案例，可供在場公務人員、研究者很好的參考。因為他列舉發展模式不同的部落，特別在土地運用上，並提醒我們高山蔬果、土地流失或高密度使用土地所造成的後果，有些則採有機農業等。可是李（前）部長遺漏一件事情，我在此補充，就是種植高冷蔬菜、水蜜桃、坡地上大規模運用或甚至將土地租給漢人，大部分這樣的部落是國家農業上山的政策所帶來的。至於自己發展有機農業、希望自己經營農業或限制觀光客人數，甚至還阻止林務局砍伐森林，這些都是部落自行建立。當他們抵抗國家，建立自己的教育及文化傳承模式時，迄今還被國家稱作違法。我們對於原住民土地之所以造成傷害的原因及原住民在此地加重傷害的狀況，沒有足夠的理解。平常翻開報紙都可以看到當國家或企業想要進行開發時，我們會說原住民不知為何對傳統文化或土地有某種依戀，他們太過或低密度沒有效率的運用，所以原住民是開發的阻礙。當國家想要保育土地或支持環保團體想要保育土地時，卻又改稱長期以來都是原住民在山林活動、居住，又想要混林農，要求文化傳承或被限制利用的土地要求開放。很多都是超限利用及不當開發，在此情形下，原住民被說成是保育的阻礙。所以原住民是開發的阻礙、保育阻礙抑或顛倒過來，當國家在進行不當開發時，原住民是以保育及傳統的知識、傳統的規範表明國家的不恰當，並進行保育工作。當環保團體用一種要讓山林休養生息、土地與人應切開的概念在說明無人式的保育區理念時，原住民是在告訴這些團體，原住民用傳統知識進行管理才能杜絕山老鼠與公務員的勾結。這些事情的詮釋及理解看起來像是一個事實，可以從不同的角度，得到完全不一樣的結果。原住民這種立場及集體規範，與組織性以表達自己，請問有受到重視嗎？如果沒有，即使這件事情

一百年來一直都是如此，我們到現在還是歸咎原住民做了什麼樣的錯事，導致現在發生什麼樣的問題，因此最好請他們下山，問題才得以解決。

如果我們回到原住民失去他們的土地、土地利用或內部組織規範遭受這樣的誤解，剛才詹老師也提到中華民國的法治大致上也延續日本的政策。例如先將土地收歸國有，個別保留地的所有權是國家個別賦予，而非個人一開始即享有所有權，請參閱書面資料第 2 頁的簡短分析，即使承認中華民國合法存在，這種作法都違背憲法平等原則。因為它對於所有族群都具有類似使用、收益、處分等運用土地的權利，卻只有原住民族被剝奪土地所有權，這不合乎憲法。我們再次說明的原因只是希望更謙卑去看法體系當中有非常多的不足，而且是基本概念的問題；只有面對問題，才可能在轉型過程中看到我們將如何走下一步。受限於時間關係，只能快速說明我們現在讓原住民具有自治權，而且以他們的方式、組織、步調、花費時間選擇優先事項，並自己決定自己。

另外在兩公約中，不管他們是否存在所謂的「政府」，他們原已享有自決與自治的權利。特別是憲法、原住民族基本法，相關的內容文字是無具備法律知識的人都可以瞭解，即國家在進行行政措施或任何立法、訂立遊戲規則或司法、行政機關處理紛爭時，於訴訟的過程中，需尊重原住民的價值，因此原住民的組織、規範、知識都需被加以探究。

現在雖有高位階憲法、兩公約或原住民族基本法指引我們如何修正國家以不正當方式在原住民土地上建立國家，例如修正法律的秩序、如何將原住民族的個別部落、跨部落、流域、氏族等集體性，在訂立法律時，變為共同合作及規範的主體，縱然指引方向，可是在操作時，需要非常的小心，如果沒有隨時謹記國家法本身就是存在問題，前述這幾個重要法律合計文字非常少，為什麼可以在基本法上說以後國家所有法令都按照本法進行增修或廢止。又按照基本法或憲法的基

本精神，如果不是國家重新確認，這個先於國家存在的原住民族，過去從來沒有像它原有的組織與規範的能力，現在必須重建起來。如果我們不是在這樣的理解之下，而且不斷預備，當對原住民族瞭解越多且原住民族在時間的過程當中，重建後自己越來越強大、規範體系越來越內化，不僅能夠說出來且願意傾聽時，我們的預備就是隨著時間的改變，當我們瞭解越多，法律的變動可能越多，當然也可能越少，因為在法體系中已經吸納原住民傳統規範的精神。在此過程中，不管行政或立法一切的核心都是唯一的判斷標準，請問在所有的行政環節或立法程序有沒有向原住民族或部落以一種集體性的方式，累積他們的知識、意見、組織、規範及傳統土地的遷徙及記憶？如果沒有做到這件事，所花的經費及舉辦說明會，其實都是假的績效。我們總想著原住民自治區成立或自治政府成立後，就可以如何進行。但是現在立法及行政部門都可以盡量做一件事情，然後避免兩件事情。而盡量的一件事情即原住民的主體及知識系統不斷被累積，集體性不斷被強化，讓吵架有時間吵架，讓內部不一致有時間內部不一致，而不是如同諸多法律載明將計畫公告 30 日，原住民即必須同意。

如同剛才李（前）部長所言，即使不是公告傳統領域，而且以法律劃定，這不見得是好方法，但是現有原住民地區有 55 個鄉鎮，它不就是一個傳統領域嗎？依相關定義，原住民按照傳統方式居住的地方，這難道不是原住民族傳統領域的一環嗎？所以為什麼我們還要非原住民的行政部門，不是立法部門？不跟原住民談，卻主動為原住民規劃行政區域的界限，而不是回歸持續與原住民互動、持續給予族群足夠資訊、持續由此過程當中累積及挖掘原住民自己的知識及規範系統？如果原住民由此互動過程中，可以累積自己，而且國家也累積對原住民族的知識，相信未來無論是立法機關訂定法律或行政機關訂定法規命令，或是沒有任何子法，但是在個案當中需判斷是否要原住民族同意時，其實這都不是那麼困難，只要給予這個族群足夠的時間，而非強迫其接受現有國家法律秩序。所以原住民族還是需要時間發現

自己的意見，不能因為它現在沒辦法完全以一種組織性進行決定，而說它沒有權利。

因此整個轉型過程當中，不管從行政、立法、司法，甚至監察院以監督角度觀之，如果有這樣的理解，比較不會在既有的憲法、兩公約及基本法之後，居然還倒退，這是我今日의分享內容，謝謝。

林所長益仁

謝謝林淑雅博士從法律層面的精采引言，所有事情的進行都有規範，所以剛剛聽到很多的鈴聲。如果今天是討論原住民的事務，我們知道很多的規範可能是從某一角度出發，而林淑雅博士嘗試從原住民的立場，以反省、謙卑的方式，檢視既有的法律體系對原住民文化、土地利用模式有所不瞭解之處，我們非常謝謝她。接下來將時間交給伊婉·貝林女士，她要從族群的角度，為我們講述原住民怎麼認識土地的文化及內涵。我們歡迎她！

政治大學民族研究所伊婉·貝林

題目：原住民土地流失的個案報告

張院長、孫副院長及各位先生女士：大家好！

今天我所講的是原住民土地流失的個案報告。原住民土地問題很多，今天只以部落或族群共有的土地部分進行討論，以供大家思考原住民的土地問題。撰寫這篇報告，好像在寫曾祖父與祖父輩們在他們那個年代沒有說出來的話，心裡有些擔心寫不好。其實要說的是我的祖先從來不明瞭從何時開始就突然失去他們的獵場。有一次我去獵場，卻不能大方在祖先的發源地（自己的獵場）狩獵，一切就突然被限制。一百多年來，從來沒有跟他們討論或說明，一道官方的命令告訴他們什麼不可以做，例如不可以擁槍、打獵等，他們就是不明白失去共有獵場的原因，為何要阻止我對家庭盡責，盡我的力量讓家人能夠吃飽，盡我對祖先留下來維護獵場的責任。因為不明白，所以獵人

還是去狩獵，警察還是繼續抓人，因狩獵而被抓的案件不知幾千件。賽德克族稱土地為 dheran，廣義而言是指大地，例句：kndesan（生活） ta（我們） bobo（……之上） dheran（大地）。意思是說「我們在大地之上的生活。」亦可說土地承載賽德克族的所有生活，人與土地是平等的。另外人與土地都是祖靈編織出來，所以賽德克族並非將土地視為生產的工具，而是思考如何以最好的土地利用以提高產值。過去年代要進行開墾之前，需透過占卜，並與祖靈溝通後決定是否在此地進行開墾，如果經溝通後的答案是否定的，則族人不會進行開墾的行動，而是另外找尋土地，但是仍需經過祖靈同意，而非任意妄為在任何地方予以開墾。

傳統賽德克周期為半年農耕、半年狩獵，而所謂半年狩獵期並不是天天在狩獵場狩獵，報告中提到獵人狩獵要經過許多儀式占卜，例如狩獵前要維持家庭的和諧，如果狩獵前在家吵架也不行；要禁慾；要舉行夢占，做不好的夢也不能狩獵；火占，火熄滅了也不能狩獵；靈鳥占，如果有嘈雜的聲音也不能狩獵；靈鳥飛的方向不正確，也不能狩獵。並且，打從內心要維持和諧。如果這些都是吉利的徵兆，才能前往狩獵，因為這些都是祖靈托來的訊息。賽德克族非常相信這些規範，所以一定要遵守，如果碰到喪期或訂婚等特別的日子，也有很嚴謹的規範及限制獵人狩獵。

賽德克族的共有獵場，為奧萬大及白石山區，是我們的聖山、發源地及最後的歸鄉，因為部落的老人說山裏有很多的祖靈。賽德克族對山林土地的敬畏，源自於對祖靈的信仰及祖先的話所形成的狩獵規範，認為狩獵是祖靈的賞賜，而非獵人的聰明、勇敢及技術，所以狩獵活動需透過層層的占卜過程及得到祖靈的訊息始得以成行及收穫。從祖靈信仰而來且真正對山林信賴的人，賽德克族用自己本身的價值觀，幾千年來組織管理共有的獵場。因此持續對獵場的管理，也是很好的選擇。請參閱報告中的地圖，這是我的父親親手繪製，這足以證明原住民對山林的瞭解有一定知識與能力。除奧萬大獵場之外，賽德

克族還有一個共有的獵場—北溝獵場及共有的梅西牧場，這些都是賽德克族的特殊歷史及經驗所產生傳統文化的場域。另外還有霧社高峰，那裏不但有部落的遺址，還有祖先的公墓，但是目前為國有地。這些應該也是族群共有的土地，由我們管理並照顧自己的祖先。部落對於共有土地採登記的看法確實會造成不少問題，例如報告中所提的兩個例子，我曾經問過部落的老人有關共有土地改以私人土地登記是否可行。部落的老人認為不能以私人名義進行登記，因為這是有狩獵的 Gaya 規範，如果改以私人名義登記，則賽德克人就變成偷偷地前往獵場狩獵。為了滿足與實踐內在的文化需求，為了延續與傳承狩獵的 Gaya，更為了走過與緬懷祖先的腳印，也為了體現賽德克族的精神。但是，現在賽德克族的狩獵生活與文化卻已變成與現行法律競合的狀態。賽德克族狩獵文化的正當性與合理性在法律上不被認同，狩獵常常被抓，但是被抓的獵人卻仍然不服與不認同，因為狩獵文化就是賽德克族生活與文化的一部分。因此從共有角度觀之，Gaya 的獵場屬於共有的獵場，在我們保留地上面就沒有共有，只有私有及公有的保留地。共有的部分在整個原住民生活經驗，是很重要的一部分，但是現在卻沒有將共有觀念列入保留地。所以本報告重要之處在於共有土地究應如何處理？從我們的角度而言，部落的人也不承認私人可以進行登記；再者賽德克族人認為 Gaya 的土地應該是屬於大家的，不可能登記於何人名下，甚至發自內心認為登記私人土地是不應該的。所以很多土地，例如牧場土地，就沒有人登記，也不敢登記，因為將遭受部落的撻伐且不被承認；又這部分在目前保留地也沒有被清楚看到。以上的報告讓大家思考及對原住民土地有進一步的認識，謝謝大家。

林所長益仁

感謝伊婉女士的分享，不知大家對於她以祖語說土地 dheran，還有背後相關的規範、賽德克族對土地的敬畏，感受如何？我自己是非常感動，也覺得在這樣的場合有原住民真正以自己文化及知識的角

度，透露出他們如何認識土地及相關的規範，例如方才所提到賽德克族對公有地打獵的規範，帶給大家非常重要的啟示。接下來時間交給蔡志偉博士，他是一位非常傑出的法律學者，且與伊瓦女士一樣，都是賽德克族人。現在請他為這場次評論，我們歡迎他。

綜合討論

臺北教育大學教育經營與管理學系蔡副教授志偉

主持人、張院長、孫副院長及在座與會朋友：大家早安！

三位講座分享的切入面不太相同，如果能將他們的內容放在一起並整體來看，確實能達到這個場次所要強調的原住民土地問題如何追本及溯源。如果有朋友曾到美國唸過書且接觸到有關印第安人的討論，不外乎聽到一個有趣的故事－有關 NASA 與 Navaha 長者的互動。Navaha 是美國印第安最大的國家，NASA 則是舉世聞名的太空總署，他們在 1960 年代要執行阿波羅登陸月球任務之前，因為沒有人知道月球長什麼樣子，只能從望遠鏡瞭解，後來 NASA 發現 Navaha 的領土有一區塊與月球表面有點雷同，所以他們就到 Navaha 領土上從事訓練，當時兩位穿著太空裝的太空人被 Navaha 長者帶著兒子在進行尋常生活的畜牧時看見，認為太空人是十分奇怪的生物，於是上前詢問兩位太空人是做什麼的，為何在此地。太空人向長者快速解釋他們要登陸月球，長者聽了很興奮表示，可否幫我一個忙，就是帶一個訊息到月球，於是拿出一臺錄音機、錄音帶錄製一段話後交給太空人帶上月球。後來 NASA 人很好奇長者究竟帶什麼訊息到月球，問了很多人，卻沒有願意告訴他。總算到最後有人願意告訴他了，那段話的意思是「.....they come to take your land」。世界上原住民族都曾經歷過這樣的土地問題，這不是歷史問題，這還是當代問題，這也是未來我們必須持續面對的一件事情。

首先從詹老師、林老師兩位文章觀之，林老師提到一個重點，原住民面對國家的過程中是如何喪失土地，當然幾項重要原則，例如征服原則、無主地原則、條約等，這三項分別在法律上為抽象概念，剛好詹老師將實體的概念予以補充。詹老師文章告訴我們，透過幾個國家法令的公告或宣告，很多行為在行政機關依法行政下予以合法化；看似合法性的情形下，就將原住民土地消失掉了。而所謂的消失，就是權利的喪失。所以由這兩篇文章當中，剛好可以推論到在學術研究上所學習到抽象原則、抽象概念；另經由詹老師在歷史層面的補充，可以很清楚予以串連。我有段期間在美國攻讀碩士及博士，美國法學院有一門課程—「財產法」，可是絕大多數法學院教財產（property）的第一堂課，不是告訴你所有權的得喪變更要經過登記才發生效力，以符合公示、公信原則等，這是學法律的基本原則，即物權法定主義的概念。可是美國法學院第一堂課告訴學生：美國如何形成，國家如何形成。美國法學院告訴這些學法律的學生，美國之所以可以形成今天的領土，第一是因為印第安人的憐憫心讓美國人可以建立這個國家；第二是因為美國人與印第安人簽訂條約；第三是過去殖民者有些比較不好，是以搶奪取得。將這三項加以拼湊，就是現在美國的領土，發展至今形成國家的法律制度以進行後續法律上土地的管理。這樣的發展歷史，在今日我們原住民土地的追本溯源議題、整個學術研究及教學上，是完全沒有辦法瞭解的，這是我們必須認真面對的一件事情。

剛才詹老師提到很多從日本時代的現代法律國家治理，其中很重要的是土地的治理。為讓土地效益達到極大化，所以會進行很多分類，予以類型化，就是未來的土地使用分區。有趣的是不管番界或山地行政區的劃治，原住民永遠都是被指定的；換言之，依詹老師的論述也清楚看到原住民在日本時代的處理方式與財產的概念相同，它並非是一個權利的主體，而是可以被所謂的文明人決定你的性質之對象。所以今日山地原住民與平地原住民的區分，如回到日本時代去看，其實是按照居住的區域以決定這個人的地位，並非你這個人決定你是誰。

一直到今天雖然仍有山地、平原的區分，但是所有的原住民都知道這是一個很荒謬的定義。所以整個過程中，沒有任何原住民族的參與，即使臺灣進入更現代化的治理後，可以發現我們常常希望調整原住民族對於土地的利用方式，而調整結果是創造非原住民可以利用原住民族土地的空間。例如廬山溫泉，是南投縣仁愛鄉賽德克族美麗的國土，可是廬山溫泉為都市計畫用地，對部落的人而言，不明白為何部落會有都市存在其中呢？廬山溫泉就是因為被劃設為都市計畫用地，所以可以做許多的用途。廬山溫泉原來就是賽德克族的領域，因為國家幾次法律的調整後，限制部落對自己土地的利用方法，擴大非原住民對該土地利用的結果。舉此例主要突顯出整個國家建立的過程當中，其實原住民今天的處境與過去日本時代是相同的，就是我叫你做什麼，你就要做什麼；我叫你做什麼，你就應該要配合。

我們是不是沒有處理問題的方法？其實處理問題的依據太多了，而所謂的依據是指法律，剛才林老師所提到兩公約或原住民族基本法，兩者具有異曲同工之妙，兩者最後法條都提到國家法律、行政措施都必須依照立法精神及主旨以修正或廢止，但是目前國家五權除監察院以外，其他四權都沒有發揮功能。為何如此說呢？這個是行政權。因為兩公約明明告訴你應該做什麼，但是政府卻是自我解釋這個措施與兩公約並沒有衝突。原住民族基本法的處境更是如此，請大家參考原住民族基本法第 20 條，這是原住民土地追本溯源最重要的法律基礎，因為第 1 項規定政府應該承認原住民族土地及自然資源的權利，第 2 項規定政府為辦理原住民土地之調查及處理，應設置處理及調查委員會，其組織及相關事務，另以法律定之。依照法學緒論第一課，這是組織法的依據，且為法定的機關；「另以法律定之」就表示此為法律授權規定。可是該法自 2005 年通過迄今，卻看不到這個機關在哪裏。

談及原住民族基本法，讓我想到過去學習法律時，都要唸到王澤鑑老師的民法總則，該書第一個緒言引用一篇德國文章－「法律的鬥

爭」。為何稱為法律的鬥爭？法律的目的是和平，而和平的手段是鬥爭。換言之，世界上一切的法律都是經由鬥爭而得到，所以法律的重要原則其實無一不是從反對我們有權利者的手上而奪得，這與原住民族基本法有何關係？1984年成立原權會，延續過去一直以來原住民族運動者在爭取權利的過程中，開始組織化。經過10年，於1994年正名成功，這就是剛才司儀所提的原住民族日；10年以後原住民族正名了，再經過10年通過原住民族基本法；又經過10年的今天在監察院召開研討會，希望監察院未來對於這件事情能有基本的作為。原住民每10年運動的循環（cycle）都有往前邁進，所以監察院現在站在這時間點上，也許經過如此的討論，未來將可能有更具體的發展。在整個歷史的面向中，可以看到有些契機正在發生。回到原住民族基本法第20條所列原住民族土地及自然資源權利，只要有原住民族的國家都會設有委員會以處理相關的歷史問題，林老師也提到很多人不解原住民問題與現代人到底有何關係？因為今天政府如果不處理這些問題，作為一個既得利益者的存在基礎就是不正當，唯有將歷史真相等面向予以統整後，才能讓族群關係再向前走。

最後再花一、兩分鐘時間談論伊瓦的文章，該文章是在這樣的土地領域基礎之上，進一步談到原住民的土地問題及目前法律上的挑戰。其實這還是很簡單的概念，現在綁架原住民生活的最重要三個法律：槍砲、野生動物保育法、森林法。這三個法律都在告訴原住民一件事情，你不應該狩獵、森林採集及對動物做出不好的事情，而這三件事情又是原住民族文化生活的重要精神。換言之，國家用法律看似給予某種空間文化自主性，但是還是透露一件訊息，即原住民的生活方式是不對的，所以法律本身的存在性應該有所調整。兩公約規定每個人都應享有文化生活的權利，文化沒有高低或優先，所有的文化都應該是平等的，如此中華民國作為東亞第一個民族多元文化國家的憲政基本價值始能真正被實踐。唯有從憲法、行政措施體現原住民族文

化、土地的權利價值，我們存在於憲法的多元文化才得以被實踐，謝謝。

林所長益仁

謝謝蔡老師的分享及評論，談到無主地原則，從殖民的政權、無主地的迷思至原住民族的運動，如何爭取土地的權利，而提出很好的評論。接下來的時間將開放給各位在場人士，針對剛剛幾位引言人及評論人的任何回饋、心得或問題。請那邊舉手的人士發言。

問題與討論

一、臺灣師範大學巴尚

各位朋友大家好，我是臺師大的巴尚，這邊有兩個半的問題請教在座老師。第一個問題，今天可在此談論原住民族的土地正義問題，我覺得是非常好的時機。我想請教各位，不論是從歷史、法律或原住民族本身的角度觀之，原住民族的轉型正義應該可分成幾個步驟？應該如何做？第二個問題與林老師所提的觀念有關，林老師提到要處理原住民族土地轉型正義的一個基本國家定位，應該是這個土地是由原住民族與後來的非原住民族形成一個主權共享的國家，請問我國要如何落實這件事情？步驟為何？這與過去阿扁總統所提的新夥伴關係又有什麼關聯？第三個問題可能與詹老師所說的特別有關，進行原住民族轉型正義必須先要讓國民認知這個土地的不正義歷史過程，所以在教育層面的課綱該如何呈現？剛剛詹老師所說的原住民土地不正義流失的過程，應該如何進入國民的基本教育—無論是學校或社會教育中？否則如果國人對這些歷史完全不瞭解，就像在路上遇到的高中生，他們多麼想知道臺灣這塊土地的過程，只是他們沒有機會瞭解。謝謝。

林所長益仁

謝謝提問，這些都是非常重要的問題，大概可以再辦另外一場研討會討論，不過還是要請在座的引言人簡單回應。請林淑雅老師。

林助理教授淑雅

我可能要想半年才有辦法回答剛才的問題。關於土地正義的轉型步驟，簡單而言可以完全不用修改法律或任何法制上的變動，而有一個行政步驟即可立即進行，就是現在所有原住民族保留地，包含公有及私有，這些土地按照原住民族基本法應該都是原住民族土地，對吧？所以請在土地登記的註記欄位直接寫上原住民族土地，讓公有或私有的原住民族保留地都具有集體性，即使集體性的單位現在不易劃分，但是可以隱約知道，因為有爭議的部分尚未解決，而很明顯的部分是部落間都知道的，所以請註記它是原住民族土地。當知道為何族群、兩族群共有或要分享，可再額外註記即可，以上是簡單的步驟。另非常重要，如果要有助於部落的組織，特別讓其規範可以出現並加以傳承及內化，最後形成共識，告訴國家並與國家商談。所以在場有學者共同參與的部落立體地圖的製作，可是現在最重要的是每一個部落或民族他們自己動手，而且是耆老、年輕人及中生代的人用母語的方式，將自己傳統領域及部落地圖予以建立，特別將山川正名，因為只有原住民的知識才是基礎。其實國家如何知道傳統領域的劃定，如同後來的人怎麼會知道布農族、鄒族曾經打過幾場仗，他們如何劃定界線及日本人如何經營介入，以及你如何知道不同流域的泰雅族曾經因為日本人進來後而重新劃分領域，他們現在要如何解決。所有的一切只能回到那族群的部落、氏族或民族的本身，透過部落地圖，不是透過專家學者（專家學者可以在旁協助錄影），由每一族群自己著手建立。如此，部落自己的知識系統、規範將會出現，組織及傳承得以建立，並且領域界線將逐漸清晰浮現。另外，登記原住民族土地時，不僅讓公、私有的原住民保留地具有公共性、集體性，日後必須由該

族群再次審視前揭土地。誠如剛才伊婉女士所講的，現在不屬於公有的國有土地，或是私人的原住民保留地，原屬於原住民族所共有的土地，也有空間被登錄為原住民土地。至於主權共享部分，舉例而言，現在的地方自治政府就是與中央政府主權共享，所以並不困難，只要將原住民族地區暫時認為是詹老師所說的傳統領域，不用再推托不知道傳統領域或部落在何處，即可以落實。另有關新夥伴關係部分，在原住民族基本法當中，不論是山川正名或土地、自然資源的權利等關鍵條文與新夥伴之間的關係，都是抄自聯合國的原住民族獨立宣言，這是臺灣原住民族前輩非常進步的作法。原住民族獨立宣言在 2007 年成為正式的習慣國際法之後，這些內容臺灣可以完全銜接，所以可看出臺灣有一些非常進步的作法，如果再進一步深化，相信就可以逐步前進。以上簡短回應。

林所長益仁

有關土地不正義的歷史教育問題，請詹老師回應。

詹副研究員素娟

針對巴尚的問題，我簡單予以回應。老實說我不怕表態，所以我當然是反對課綱微調，且課綱應該要退回。不過，無論新、舊課綱，都無法充分表達原住民的歷史問題。假設原住民的歷史及土地問題要透過教育體制的教科書讓國人周知，這是很難達成的。第一，因為現在各種教科書受限於考試及編寫制度等，只出現在臺灣史開場的內容，史前章節接下來介紹原住民，然後就只在歷史的敘述中點滴出現；無論新、舊課綱，皆是如此。第二，大部分的國、高中老師對原住民歷史文化的教學備感困難，因為原住民的歷史文化實在太複雜；而老師們自身在求學受教過程中，又沒有機會學習原住民的歷史文化知識，現在要成為教授者，會有很大的困難，往往只能照本宣科授課。透過教育體制將原住民相關的歷史、土地不正義問題等普遍周知國人，可能還有很多事情尚待著手。究竟應如何做會比較好呢？可能得

求助於體制外的其他方式及管道，例如現在各學科領域在網路上都有一些不同於傳統學科知識傳遞的新方式，如「歷史學柑仔店（Kám-á-tiàm）」、「巷仔口社會學」、「芭樂人類學」、「菜市場政治學」，還有「故事」網站的「寫給所有人的歷史」等，以新穎有趣、甚至動畫的方式表達臺灣的歷史知識，已經影響了很多人。現代年輕人普遍具有自主意識，與他們在多元文化環境中成長及知識的養成是有關係的。以上簡單表達，謝謝。

林所長益仁

謝謝詹老師的回應。受限於時間的關係，是不是再徵求一個問題？

二、臺大城鄉基金會宜蘭分會陳會長育貞

大家好，我是臺大城鄉基金會宜蘭分會會長，之前也是該基金會的執行長，之所以舉手發言，一部分是提問，一部分則是宣告有一件事情亦同步在發生，需要大家共襄盛舉及努力奮鬥。在李前部長的努力下，有一個面對的環境敏感生態地區，與中央山脈為主的地區，也是原住民族主要居住的地區，同時面對環境管理及原住民權利的事情，因此在前幾年啟動這一個國土計畫，與今天的題目具有完全的相關性，而且似乎是想做個嘗試，就是今天所關注的題目。在所有完整的歷史論述或集體對過去歷史經驗的學習完整取得之前，就如同剛才幾位專家所說的一樣，不能等到那個時候才說原住民族有這個權利，我們賦予它、我們給它、讓它，而是現在應該開始展開一個過程。李前部長之前將環境、人、土地等事情引進原民會及營建署，營建署向來都是處理空間及土地，面對國土的問題，營建署啟動原住民族土地與國土計畫相關研究案，並在2年多前進行，迄今它的基本大方向非常值得與今天討論的事情做對接。我們所關心的所有事情，大概在今天都已經探究，這是很重要的一步，也就是營建署日後要面對今日

所談及被指出的事情。今天我所要提的就如同李前部長所說的，臺灣今天所面對任何題目都需要 5 個部會共同面對，所以營建署及原民會也不可能聯手合作即可完成事情，更何況這個本來就是兩個部會要合作的事。在剛剛所有的期待之下，應該展開與國土計畫對接的預備動作，因為目前對傳統文化銜接良好的原住民、部落，基本上對政府是十分不信任的。因此站在這樣的理解上，政府應透過行動與原住民一起合作及溝通；同時原住民族目前的狀態是不同的，原住民文化在被漢人文化撕裂之下，留在自己部落的情形及部落組織的動員亦不同，則部落應如何進展以對接及對話？教育如此漫長，共識的凝聚及累積其實也需要時間，所以我的題目在於這個互相共同工作參與的技術，包括運用傳統領域的過程，它也是要求專業的，不要太積極、主動。而原住民應要更積極主動共同合作面對，如何做到這個理想及概念？這是非常關鍵的事情。

林所長益仁

謝謝育貞為我們提供這個消息及正在進行的相關計畫。剛才所提出的問題，相信在下場的場次將會一一展開，因為對接問題，如國土保育、原住民土地權利，將會有更多的學者專家提出相關的討論，因此該問題於下午再討論，也謝謝妳提供的問題，雖然看似問題卻是很好的引言。因為時間的關係，今天非常感謝幾位引言人，分別從歷史、法律、族群等角度提供非常好的引言，幫助我們在下午討論產生很好的反思，最後請大家謝謝今天的引言人。

本場次書面資料

歷史中的原住民土地問題

詹素娟 中央研究院臺灣史研究所副研究員

臺灣是一個獨立完整的島嶼，住居其上的原住民概屬南島民族。17 世紀前，原住民村落或社群的土地領有、開拓、爭奪與糾紛，自有傳統習俗、武力或社會文化邏輯等應對處理；而各部落或以個人私有、部落共有、頭目或貴族領有等形式，享有、分配並傳承祖遺土地，歷千年而不替。

17 世紀後，由於一波波外來移民對臺灣強烈的土地需求，各政權亦藉此形成土地政策、相關制度的管理與分配，原住民的土地持有因此產生曠世劇變。雖然如此，因地理地形以及原住民分布、歷史變遷等緣故，島嶼臺灣分隔為東、西兩半，中央山地又自成格局，形成界中有界的複雜關係，也深刻影響原住民的歷史發展。不僅如此，原住民的「身分」與「土地」更是相互構成、彼此形塑的要項；若使用歷史語言，就是「蕃人」作為人群的身分，與「蕃地」的空間界定亦產生不可分割的關係。因此，本文目的固然在提供原住民土地政策或制度的歷史輪廓，但亦兼及空間與國家對原住民身分界定的關係。

一般說明或討論原住民土地政策、制度與歷史過程的研究，多從 17 世紀的西荷時代、鄭氏王朝、清代開始回溯，以至於日治時代迄戰後的「山地保留地」。惟 17-19 世紀末國家的土地政策與制度措施，均以臺灣西部暨近山地區熟番地權的成立與變化為主，此與日後所謂「蕃地」、「蕃人所要地」或「山地保留地」的政策形成、規範對象等差異極大，本文的討論予以排除。

基於上述，本文主要在說明日治時期「蕃地」從廣義到狹義的發展過程，東臺灣編入普通行政區及「平地蕃」人群類屬的出現，以及「蕃人所要地」的劃設情形，並試圖指出此一歷史過程的重要特徵。

一、清代「界外番地」概念的回溯¹

對入殖臺灣的漢人來說，臺灣的地形特徵雖對東西往來造成阻隔，但山地住民的文化特性、領域守禦與對外來者的排拒，則是加劇通過困難的人文因素。因此，自清代伊始，漢人拓墾行動集中於西部地區。此雖為地理上的必然，但對淺山到綿延羅列的群山僅能遙望，而在平原與山地之間隱然形成難以跨越的界線，則是族群文化與空間結構交相影響的結果。

清廷無力也沒有意願克服島嶼空間分隔為二的趨勢，反而在 18 世紀藉由土牛、界碑與深溝等人工設施，將這條斷續、隱形的界線全面串連並實體化，形成「界內／版圖／熟番」、「界外／番地／生番」的基本區別，在族群政治上強化了空間的二元化、原住民的分殊化。

此時，所謂的「界外」，大致以中央山地一線以東的廣大地域視

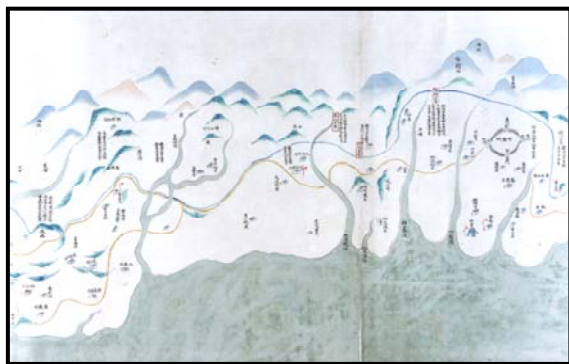


圖 1 清乾隆中葉地圖上的土牛線



圖 2 乾隆中葉的土年紅線與藍線

¹ 清代部分，摘要自詹素娟，〈鑲嵌在歷史中的地圖—日治時代的「蕃地」建構與原住民傳統領域〉，收於封德屏主編，《戴國輝國際學術研討會論文集》（臺北：文訊雜誌社，2011），頁 229-255。

之（見圖 1、2）；而「後山」的指稱，承載了「前山」對島嶼另一半的諸多想像²。

18 世紀末的林爽文事件後，清廷因意識到「封禁隔離」政策的不切實際，儘管仍劃定番界，卻已開始默許漢人在界外「擁有武力、設隘開墾」，此即 19 世紀初吳沙集團入墾蘭陽平原、郭百年事件後埔里移墾等歷史發生的時代背景。同時，藉由資金集結、合股開墾的「金廣福」、「廣泰成」等墾號，亦全力前進桃竹苗邊區。19 世紀中葉，臺灣開港，樟腦、茶業的大量採集、種植與輸出，更促使農墾腳步快速來到近山地區。當然，熟蕃在 19 世紀中葉展開的大移動，更是值得注目的事件。牡丹社事件發生後，日軍藉機登島，清廷在國際談判中遭遇近代國家領域觀的衝擊，更產生翻天覆地的變化；此時，清廷為因應日本人對臺灣疆域提出的挑戰（見圖 3），終於廢除封山政策，先在恆春設縣，繼而分從北中南三個面向，開鑿多條東西聯絡道，期望在一定時限內征撫中央山地住民，移民充實東部邊防，解決政令不及的

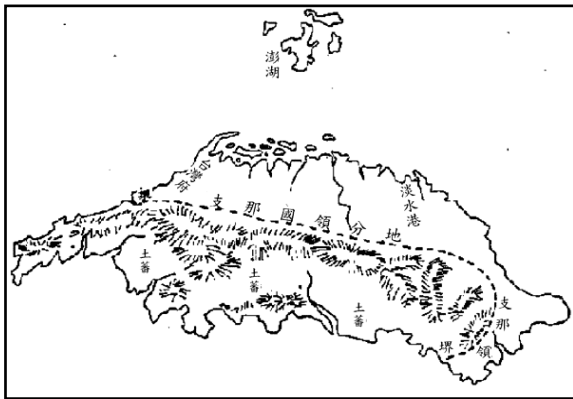


圖 3 日方提出的清國版圖界域

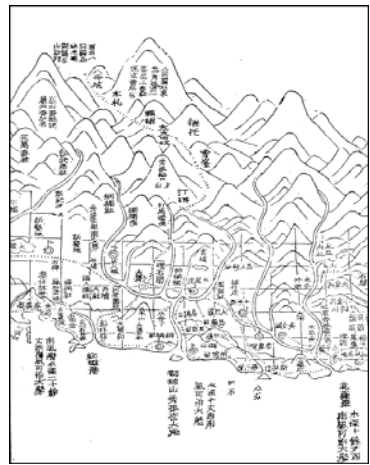


圖 4 光緒 5 年夏獻綸的「後山輿圖說略」

² 「後山」概念的形成、內涵及其承載的想像，可參閱康培德的研究，〈清代「後山」地理空間的論述與想像〉，《臺大文史哲學報》61（2004），頁 299-318。

困境，這就是所謂的「開山撫番」政策³。

當時開通的道路雖大多難以維持，短期即告廢棄；但清軍趁時進入今花東兩縣的東部地區，花蓮平原、花東縱谷、臺東平原等處原住民村落，依然受到重大衝擊，加禮宛、大港口等事件的爆發，就是著名的案例。夏獻綸的「後山輿圖說略」，即反映國家力量進入東部初期，歸化「番社」的種類、數量與大致的分布（見圖4）⁴；光緒14年（1888）臺東直隸州的設置、五鄉的分劃，則是「後山」逐漸行政區域化的關鍵⁵。自此之後，土牛界外的無限空白，性質開始轉變；廣義含糊的界外、番地，有朝中央山地縮減的趨勢，但仍未有明確的分劃（圖5）。

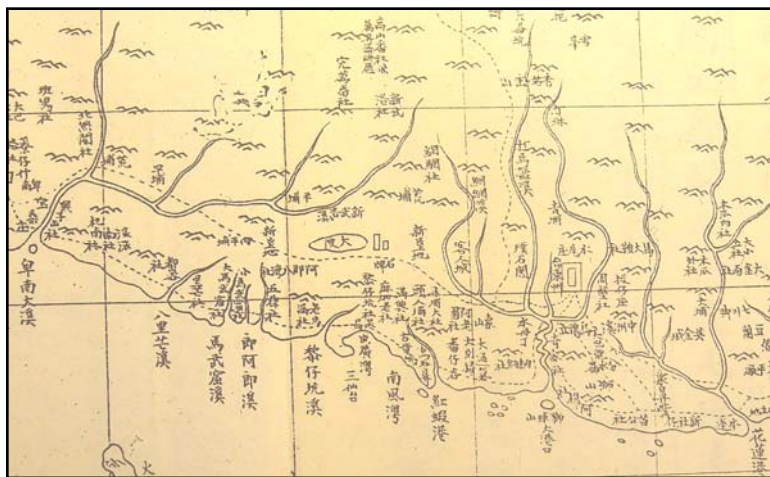


圖5 臺東直隸州局部圖

19世紀末，開山撫番政策的施行、臺東直隸州的成立，儘管在制度上解放了「界外番地」的封鎖性，但通過「中央山地／生番領域」的自然與人文限制仍然存在。東部地區的變化已經發生，劉銘傳的清

³ 施添福，〈開山與築路：晚清臺灣東西部越嶺道路的歷史地理考察〉，《師大地理研究報告》30（1999），頁65-99。

⁴ 夏獻綸，《臺灣輿圖》，文叢45（臺北：臺銀經研室，1959）。

⁵ 胡傳，《臺東州采訪冊》，文叢81（臺北：臺銀經研室，1960）。

賦事業亦針對東部拓墾的土地予以清丈、測量，繪製《臺東直隸州丈量八筐冊》（簡稱《魚鱗圖冊》）⁶，說明東部地區版圖化的具體結果。然而，缺乏如西部的土牛界／番界的實線，清廷在東部的統治框架，但原本廣闊無垠的「界外番地」如何再度二元化一分殊成狹義的「番地」與一般行政區，則雖有實質的發展，卻缺乏明確的界定。我們只能看到，地圖上的中央山地，資訊仍屬一片空白，那是清朝武力無法征服亦無從瞭解的空間；地圖的留白，正反映真實世界的統治形勢及清代官民對山地人群的知識空無。

二、日治時代的「蕃地」形構與原住民身分

政權轉換，新領臺灣的日本人如何看待島嶼的空間結構？我們由明治 28 年（1895）9 月臺灣總督府首任民政局長水野遵呈給總督樺山資紀的施政報告《臺灣行政一斑》，即可看出端倪⁷。在他的意見中，臺灣的地表可概分為「既開地」、「蕃地」，人民則有「土人」、「蕃人」兩種。在當時的分類下，「既開地」的住民視為「土人」，置放在地方行政架構下考量；「蕃人」則指「蕃地」的住民，與「蕃地」一起被視為殖產（農林）事務的對象，並與礦業、樟腦業、農業、漁業，及事涉山林原野的「蕃人撫育」、「撫墾署」等部門共同思考⁸。

此處所謂的「蕃地」，係延續自日本與清廷交涉牡丹社事件時的概念，仍指稱中央山地一線以東的廣義「蕃地」，尚未過渡到日後視為特別行政區的狹義「蕃地」。水野遵即說：「臺灣土地肥沃，物產豐富，既開發之土地僅為幾分而已，遺利尚多，尤其東部蕃地為然⁹。」雖然如此，從廣義到狹義，我們今日所理解的「蕃地／山地鄉」已伴隨特

⁶ 《臺東直隸州丈量八筐冊》是清末劉銘傳清賦事業中，是已知現存最完整的全州魚鱗圖冊，共 16 本，藏於國家圖書館臺灣分館臺灣資料室。

⁷ 自明治 28 年（1895）5 月底日軍登陸，至 8 月 31 日之間，臺灣總督府一切業務，均由水野遵執行；《臺灣行政一斑》即為各項施政綱要、未來改進意見，並採用各部門主管報告書所合編。見：臺灣省文獻委員會（編譯），《日本據臺初期重要檔案》（臺中：編者，1978），頁 126。

⁸ 臺灣省文獻委員會（編譯），《日本據臺初期重要檔案》，頁 128-132、143-151。

⁹ 臺灣省文獻委員會（編譯），《日本據臺初期重要檔案》，頁 143。

定的領域化過程開始形構，約可分為兩個階段。第一階段，需經由兩個面向的工程來瞭解：一是「蕃地」的界定與法令的制定；二是「既開地」的調查與清釐。第二階段，則為東臺灣的土地整理與編入普通行政區。

（一）「蕃地」定義與法令制定

施添福曾為文指出：「在臺灣殖民地化的過程中，臺灣總督府基於特殊目的，針對特定地區，實施不同的統治方式和殖民政策，以致臺灣內部，在清代之後，又逐漸分化成三大區域……，分別稱為第一、第二和第三臺灣。」第一臺灣是西部臺灣，位居中央山地以西；第二臺灣通稱東部臺灣，即今花東兩縣；第三臺灣則指「番界」、「番地」或「內山」，位居中央山地，……全區位於日治時代特別行政區域內¹⁰。

施添福的界定，似與我們平日對「蕃地」的想像頗為吻合；但從水野遵延續自清代「界外番地」概念的半個臺灣地域，到浮凸於島嶼中央的山林「蕃地」，究竟是如何發展形成，值得釐清。

1. 作為「官有林野」的初步確認（1895）

儘管政權轉移對臺灣帶來巨大的衝擊，日軍從登臺伊始到 10 月才能向大本營宣告平定，但領臺的商機—尤其是樟腦資源的豐厚利潤，致使本地的土著資本家、洋商與日本投資家等均對島嶼的山林資源心懷覬覦，並希望儘快從臺灣總督府取得合法採集的林野權利，促使總督府必須以法令規範給予回應。因此，總督府於明治 28 年（1895）10 月 31 日制定並發布了日令 26 號〈官有林野及樟腦製造業取締規則〉，作為政府將「官有林野」許可給人民「開墾」

¹⁰ 施添福，〈日本殖民主義下的東部臺灣：第二臺灣的論述〉，發表於中研院臺史所籌備處主辦之「臺灣社會經濟史國際學術研討會—慶祝王世慶先生七五華誕」（2003 年 5 月 9 日），頁 2-4。

的律法¹¹。

我們從日令 26 號的第一條規定：「缺乏可證明所有權之地卷或其他確證之山林原野，全部為官有」，即可發現總督府在區別出「具有明確民有證據書類者為民有林野」後，將「民有之外」的林野地均視為「官有林野」(頁 28-29)¹²。此「官有林野」雖不限於當時概念中的「蕃地」，但宣稱中央山地以東之「蕃地」劃歸國有，卻是不同於清代的重大改變。

2. 撫墾署對「蕃地」界線的初步形構 (1896.3-1898.6)

領臺隔年 (1896)，困擾於平地漢人四處蜂起的抵抗，總督府對原住民採取「綏撫」策略，並以清末設置的撫墾局為藍圖，在臺灣各地設置了撫墾署制度。

明治 29 年 (1896) 3 月 31 日，總督府以敕令 93 號發布「臺灣總督府撫墾署官制」，並自 4 月 1 日起實施。5 月，又以府令 12 號規定各撫墾署的名稱、位置。6 月，內定撫墾署管轄區域、訂定撫墾署長心得要項後，再以民殖 29 號發布「撫墾署處務規程」¹³。該敕令的主旨，在於總督府依行政法令，將「蕃地」視為「特殊行政區」，以與「普通行政區」區隔，所謂「蕃人蕃地」均委由撫墾署治理；同時，訂立「蕃地」即「官有地」原則，作為治理「蕃人」的法律依據¹⁴，此為日治時期「蕃地」作為「特別行政區域」

¹¹ 當時，由於內外多方爭奪山林，林野利權涉及日本商人、洋商、生蕃、漢民等族群關係與商業利益，而臺灣的樟腦生產具有獨占性，適度控制，可以獲取可觀的利潤，遂需儘快制定一套針對樟腦的臺灣山林管制辦法。此一辦法，需到大正 8 年 (1919) 11 月以律令第 10 號公布〈臺灣森林令〉時，才在附則中明令廢止。因此，總督府在軍政時期所制定、具有軍事命令性質的日令 26 號，可說是日本統治臺灣前半階段 (1895-1919) 的「森林基本法」。參見李文良，〈帝國的山林一日治時期臺灣山林政策史研究〉(國立臺灣大學歷史學研究所博士論文，2001)，頁 22、25、43。

¹² 李文良，〈帝國的山林一日治時期臺灣山林政策史研究〉，頁 28-29。

¹³ 臺灣總督府警察本署編，〈理蕃誌稿·第一卷〉(臺北：臺灣總督府警察本署，1918)，頁 9-12、13-20。

¹⁴ 王世慶，〈日據初期臺灣撫墾署始末〉，《臺灣文獻》38 (1) (1987)，頁 203-244。

的起源。

當時，共設置了叭哩沙、大料崁、五指山、南庄、林圯埔、大湖、東勢、恆春、埔里社、蕃薯寮、臺東等共 11 處撫墾署。其中，除了宜蘭的叭哩沙、東部的臺東外，其餘盡在西部。換句話說，上列撫墾署，大致上是清代「番界」的餘緒；宜蘭的叭哩沙反映清末的隘防界線，惟臺東則不易界定。因此，即使撫墾署的治理空間連結了「蕃地」與「特別行政區域」的兩種性質，所謂「蕃地」的概念，僅西部因有傳統界線而得以明朗，中央山地與東部的一體性，仍未切割。

明治 31 年（1898）6 月，撫墾署廢除，預示理蕃政策的綏撫、取締路線爭執已逐漸為取締所主導，並在明治 36 年（1903）明確朝取締的方向發展。

3. 山林資源的封鎖壟斷

對當時的官府與資本家來說，「蕃地」資源主要指中低海拔的樟腦林與中高海拔的森林。儘管山原林野的細部調查還未展開，但在日令 26 的「官有林野」、撫墾署對其轄屬「特別行政區」的雙重界定下，明治 29 年（1896）9 月總督府針對「蕃地」發布府令第 30 號〈蕃地出入者的取締〉，作為一般事業家進入「蕃地」探察的法令依據¹⁵。同時，另以敕令第 311 號〈臺灣官有森林原野及產物特別處分令〉規定，臺灣總督可以不招標而採隨意契約方式，「貸渡」（出租）或「賣渡」（賣斷）官有森林原野及產物¹⁶。11

¹⁵ 〈蕃地ニ出入スル者ノ取締ノ件〉，臺灣總督府公文類纂資料庫 63 冊殖產門撫墾類甲種永久保存 8 卷，1896.09.01。

¹⁶ 此命令僅規範臺灣總督處分官有林野的權利範圍，至於申請辦法與細則，另於明治 29 年（1896）10 月分別以府令 44、45、47 公布〈臺灣官有森林原野產物賣渡規則〉、〈臺灣官有森林原野預約賣渡規則〉、〈臺灣官有森林原野貸渡規則〉等，作為產物賣渡、土地賣渡、土地貸渡的法令依據。李文良，〈帝國的山林一日治時期臺灣山林政策史研究〉，頁 112-114。

月，再以民殖第 577 號制定了〈森林調查內規〉，以「調查本島森林概況，從而確立林業基礎」¹⁷。

這些法令，主要針對林產或土地。但究諸現實，明治三十年代獲准的官有林野開發案大部分位於平原地區，僅有少數以製腦或造林名義獲得許可的個案位居「蕃地」¹⁸。換句話說，法令上的「蕃地」，土地概屬國有，且施以「封鎖蕃地為特別區域」的限制，不准未經申請的本島人、內地人或外國人進入，以免影響治安等。但事實上的「蕃地」，中央山地西側的「蕃界」，因清末勇營撤防，許多界外已墾土地被原住民搶奪回去（時稱「生蕃奪卻地」），而有內縮的趨勢；東側則與東部地區相連，境界未定，仍屬廣義的「蕃地」。

（二）「蕃地」形塑的第一階段

1. 確立西部臺灣田園所有權的土地調查事業（1898-1904）

臺灣總督府為掌握新領地的土地狀況，在明治 31 年（1898）9 月成立了「臨時臺灣土地調查局」。自該年起迄明治 37 年（1904）間，針對臺灣西部、宜蘭等普通行政區的田、園、宅地、魚池等地目，實行地籍調查、三角測量及地形測量，以釐清土地權利、區分土地等則與地目，明瞭土地的形態。這些調查資料，並快速製成地籍清冊（土地台帳），繪製地籍圖，整合為「臺灣堡圖」等¹⁹。

¹⁷ 預計調查事項如後：1. 各庄、各蕃社或各字將來「應存置之森林地面積」，以及「不要存置之林地面積」。2. 林地以外之原野及田園之面積。3. 森林與其周邊人民間之關係，以及官民有區分之方法、手段、比例；但保安林以預定全部為官有，進行調查。4. 官民有區分後，各庄、各蕃社或各字之官民有林面積。5. 上述官林林種、面積及林況，但供用林及保安林應加以區別。李文良，〈帝國的山林—日治時期臺灣山林政策史研究〉，頁 56-57。

¹⁸ 製腦業涉及林產物處分，並非土地本身；造林事業則因總督府法令限制，僅能租借一定年限，最後同樣無法取得土地所有權。李文良，〈帝國的山林—日治時期臺灣山林政策史研究〉，頁 129。

¹⁹ 施添福，〈蘭陽平原的傳統聚落—理論架構與基本資料（上冊）〉，宜蘭文獻叢刊 12（宜蘭：宜蘭縣立文化中心，1996），頁 16、50-58。

此調查的成效在於：(1)明白臺灣的地理地形，以利治安維護與產業規劃。(2)整理隱田，消除大租權，增加土地收入。(3)確定土地權利關係，明確劃分公有地與私有地，使土地交易獲得法律的保障，也為日資的進入提供有利的環境²⁰。

此一施行於西部、宜蘭的土地調查，由於可視性與精準度均高的地籍記錄、地籍圖繪製與堡圖整合，不僅呈現普通行政區內的次級行政區界，與普通行政區相鄰的「蕃地」界線也大致得以確立；「非蕃地」與「蕃地」的區隔，可以在地圖上清楚標示²¹。雖然如此，因土地調查僅就田園確定其業主權，西部地區的林野不及於處理，今花、東兩縣與澎湖地區也尚未處置，猶待日後林野調查整理事業的進行，才畢其功。

2. 隘勇線推進

施添福稱之為「第三臺灣」的中央山地，估不論其自然地形與山川分布的複雜性，僅就人文性質言，也絕非同質的空間。日治出期的總督府，基於統治的難易，曾將原住民區別為「北蕃」、「南蕃」，並視他們的分布空間為「北蕃地」、「南蕃地」；前者指賽夏族、泰雅族，採取積極的鎮壓政策；後者指布農族、鄒族、排灣族、魯凱族等，施以消極的撫育政策²²。至於「民番雜居」的東部地區，則有阿美族、卑南族、排灣族，甚至蘭嶼的雅美族等，在治理上更有特殊的考量。

前述以「撫墾署」認識、綏撫原住民的階段性任務結束後，延續自清末隘防制度的「隘勇線」制度逐漸成型。明治 35 年（1902）的「南庄事件」後，總督府開始小規模

²⁰ 施添福，《蘭陽平原的傳統聚落—理論架構與基本資料（上冊）》，頁 16、50-58。

²¹ 李文良，〈帝國的山林—日治時期臺灣山林政策史研究〉，頁 130。

²² 藤井志津枝，《理蕃—日本治理臺灣的計策》（臺北：文英堂，1997），頁 194。

整理隘勇線，並納入警察機構管理。至明治 36 年（1903），總督府針對「北蕃」確定取締方向後，便展開串連各地隘勇線的工程，並大幅推進，以包圍「蕃地」，迫使原住民歸順²³。

作為警備單位的隘勇線，相關設施的規模，由小到大可分為「隘寮」、「隘勇分遣所」與「隘勇監督所」三種等級，以決定警察人員等級與人數的配置。另設置通電鐵絲網、地雷、木柵等防禦工程，用以包圍與禁止原住民越過隘勇線。此一圍堵與推進固然相當具體，但由於「推進」乃係動態的過程²⁴，因此對番界線周邊的住民而言，「蕃地」究竟何指，成為問題。

明治 36 年（1903），總督府對轄有「蕃地」的廳屬發布如下通知：「所謂蕃地，向來在形式上跟普通行政區域並非明確區分，亦非以隘勇線內外作為境界。因此，不必以有無蕃人出草危險做為分界。要之，依據居住蕃界附近本島人向來慣稱為蕃地者，做為區分標準，最為得當²⁵。」亦即以約定俗成的模糊標準，作為日後調整邊界的彈性。

3. 屬地主義的人群分類

明治 35 年（1902），臺灣總督府參事官持地六三郎²⁶對

²³ 隘勇線的推進可分為 6 期：1. 明治 28-34 年（1895-1901）：官、民隘並存與隘勇線退縮時期。2. 明治 35-36 年（1902-1903）：小規模整理、恢復清末隘線與納入警察管理時期。3. 明治 37-42 年（1904-1909）：大規模隘勇線推進與包圍原住民聚落時期；又可分為「大規模隘勇線推進」（1904-1906）、「大規模包圍原住民聚落」（1907-1909）兩階段。4. 明治 43-大正 3 年（1910-1914）：軍警聯合討伐與隘勇線深入蕃界時期。5. 大正 4-6 年（1915-1917）：後隘勇線推進時期。6. 大正 7 年-15 年（昭和 1 年）（1918-1926）：理蕃道路取代隘勇線時期。有關隘勇線的政策、實務與確實線址，已有很好的研究，請參看：鄭安晞，〈日治時期蕃地隘勇線的推進與變遷（1895-1920）〉（臺北：國立政治大學民族學系博士論文，2011）。

²⁴ 以推進次數來看：臺北地區 9 次、桃園地區 11 次、新竹地區 29 次、苗栗地區 8 次、臺中地區 8 次、南投地區 8 次、宜蘭地區 16 次、花蓮地區 9 次、臺東地區 3 次。鄭安晞，〈日治時期蕃地隘勇線的推進與變遷（1895-1920）〉。

²⁵ 內山一，〈蕃地の定義如何？〉，《臺灣慣習記事》5.2（1905），37-38。

²⁶ 持地六三郎，福島人，生於慶應 3 年、卒於大正 12 年（1867-1923）。持地六三郎畢業於

總督府提出總結番政問題的意見書。36年3月，總督府民政部下設「臨時蕃地事務調查掛」，負責調查有關番人番地一切事務，掛長就是持地六三郎；以這個職位，直到明治43年（1910）4月去職，持地六三郎可說是日治初期以理論與實際定調理番政策的關鍵人物。在意見書中，持地六三郎對生番、化番、熟番提出一種「既往與現今行政實績不顯齟齬，也不妨礙將來撫育事業」的立法標準。

熟番：是番人中進化達到與支那人種（土人）同一程度，並在普通行政區域內，事實上為日本帝國臣民狀態者。

化番：是番人中稍有進化，並有幾分服從日本帝國主權之事實（如納稅），但在普通行政區外，事實上未能完全為帝國臣民狀態者

生番：是番人中進化屬劣等，並在普通行政區外，完全無服從日本帝國主權之事實者²⁷。

不同於一般的文化性描述，持地六三郎除了指出漢化狀態外，並特別強調居住空間（普通行政區或「番地」）、國民義務的服從與否等，應並列為判定族群身分的基準。

因此，我們必須明白，當持地六三郎在前述文本中以屬地界定身分時，在強調「熟蕃位於普通行政區」時，「化番」、「生番」分布的「普通行政區外」，仍為包含中央山地與東臺灣的廣義「蕃地」。既如此，則施添福界定的「第三

東京帝國大學法科大學政治學科，早期專研經濟學。明治33年（1900）來臺，任職臺灣總督府，活躍於地方行政、教育行政、理番事務、土木與通信等工作領域；其最為人注目的是：既擔任殖民地官僚，同時也是殖民地政策的研究者。明治35年（1902），持地六三郎提出番政總結意見書，並於36年（1903）擔任「蕃地事務委員會」幹事、「蕃地事務調查掛」掛長；至明治43年（1910）離臺轉赴朝鮮總督府，八年間深刻臺灣總督府之理番事務。參見：今子文夫，〈持地六三郎の生涯 著作〉，《臺灣近現代史研究》2（1979），頁119-128。

²⁷ 臺灣總督府警察本署（編），《理蕃誌稿》第一卷，頁184。

臺灣」、我們今日熟悉的「山地鄉」空間，亦即狹義的「蕃地」，究竟形成於何時呢？

事實上，取締政策的強化，隘勇線的大力推進，已開始促成廣義「蕃地」的分化。但另一方面，也必須取決於東臺灣空間的整理。

(三) 「蕃地」形塑的第二階段：東臺灣的土地整理與劃入普通行政區

前述大致說明「蕃地」空間的初步形塑，及其與身分界定的關聯，也簡要指出廣義「蕃地」中的中央山地部分與住居人群，正遭受國家的大幅進迫與空間控制。與此同時，總督府以殖民地處置日本移民的政策也逐步展開，此正是「蕃地」從廣義趨向狹義的關鍵。

1. 「民蕃雜處」與林野整理的發動（1910-1925）

明治 33 年（1900），日人田代安定對東部的調查，將住民分為「平地住民」、「山地住民」兩種；前者有「支那人族」、「熟蕃平埔人族」、「熟蕃加禮宛人族」、「阿眉平地蕃」與「卑南平地蕃」5 種，後者分為「大魯閣高山蕃」、「木瓜高山蕃」、「雲林支族高山蕃」、「卑南高山蕃」4 種²⁸。統合而言，就戶政的眼光來看，當時東部地區的族系分類有四，即：漢族人、熟番人、平地蕃、高山蕃；此一方面說明「高山蕃」、「平地蕃」已是東部地區的人群分類框架，也指出「平地蕃」與「漢族」、「熟番」在空間上並立共居的歷史事實。明治 37 年（1904），臺東廳即以「臺東廳與他廳情況相異，蕃社民庄錯綜，甚至兩者相雜處²⁹」文辭，描述當地「民蕃雜處」的狀態。

儘管如此，總督府對東臺灣的空間概念，仍以「蕃地」

²⁸ 臺灣總督府民政部殖產課（編），《臺東殖民地豫察報文》（臺北：編者，1900）。

²⁹ 臺灣總督府警察本署編，《理蕃誌稿·第一卷》，頁 394。

視之；其在原住民內部差異上雖有「化蕃」、「生蕃」之別，但在戶口制度上均為「生蕃」類屬³⁰。只是，東臺灣的「蕃人蕃地」事務，在經過土地整理與一般行政區化後，產生進一步的變化。

如前所言，由於土地調查僅就已墾田園確定業主權，不及於林野，澎湖地區與「民番雜處」的東部地區也仍未處置。所以，總督府預計自明治 43 年（1910）開始，以二階段方式（1910-1914、1915-1925），對西部平原以外尚未完成調查的地區，展開精密測量、台帳登記等地籍整理事業，以達成臺灣全土地籍整理的目標，此即林野整理事業。所以，此次調查以介於山地與平原之間、淺山丘陵地帶的林野為主，兼及總督府支配下的部分「蕃地」，以及普通行政區內尚未經過土地調查的「未查定地」。

2. 設置日人移民基地的土地整理事業

明治 42 年（1909），總督府改正地方官制，將管轄東臺灣的臺東廳分劃為臺東、花蓮港兩廳。同年，日本國會核准在東部建設鐵路，進而在花蓮港設立鐵道部出張所，開始調查、測量臺東線鐵路線路，並於明治 43 年（1910）2 月動工。更重要者，即日本官營移民事業的思考與落實，並決定以東臺灣為移民地區。

總督府為取得移民事業用地，早自明治 41 年（1908），即由殖產局負責對臺灣全土進行「移民適地」調查；同年，西部地區的調查完成（1898-1908），查計有 344 處、9 萬餘甲。針對東部地區，則在明治 42 年（1909）調查，發現 15 處移民適地、2 萬 7 千餘甲。總督府仔細評估調查結果後，認為「東部臺灣較之西部適於收容移民」，而決定選擇

³⁰ 詹素娟，〈臺灣平埔族的身分認定與變遷（1895-1960）—以戶口制度與國勢調查的「種族」分類為中心〉，《臺灣史研究》12.2（2005），頁 121-166。

東部作為建立「大和民族模範農村」的基地³¹。

猶如日本人意欲獨占中央山地資源的排他性，總督府也打算將人口稀疏、荒地頗眾的東部保留給日本移民作為生活空間，因此對本島人取得東部土地的企圖採消極的閉鎖主義³²。總督府為取得執行移住政策的「集團地」（大面積且所有權完整的土地），對土地使用慣習不同於定耕社會的東部「平地蕃」必須進一步限制，明確劃定其使用土地的範圍，以取得廣大剩餘土地的支配權³³。相較之下，清末移入的漢人、平埔或熟蕃，其土地持有已在劉銘傳清賦時登錄確認，並可以契券文書證明，並非創造官有地的合宜途徑。

基於此，總督府以明治 42 年度（1909）東臺灣的調查成果為基礎，在「除非先對東部地區不規則與零散的耕地進行整理，否則難以獲得適當的集體移民所需土地」為前提，就東臺灣未來的土地分配作了全盤規劃³⁴。

在構想案中，總督府將東臺灣的土地區分為 4 種類型：一是「指定內地移民豫定區域」，有 13 處、25,036 甲；二是「土著部落整理區域」，有 129 處、28,116 甲；三是「別途處份區域（特殊處份區域）」，指前述以外的平地與山地，為官有拓殖預備地，約 26,587 甲；四是「其他豫察濟區域（其他已完成豫察之區域）」，如河川地、造林適地等，約 78,790 甲。

與本文特別相關者，是其中的「土著部落整理區域」。

³¹ 15 處指：加禮宛、吳全城、鯉魚尾、鳳林、大埔尾、加路蘭（此 6 處皆為賀田組預約賣渡許可地），以及七腳川、拔仔、水尾、針墾、新開園、璞石閣、鹿寮、呂家、知本（此 9 處為在地住民的開墾地或「緣故關係地」），並擬以後 9 處作為「官營移民收容地」。李文良，〈帝國的山林—日治時期臺灣山林政策史研究〉。

³² 施添福，〈日本殖民主義下的東部臺灣：第二臺灣的論述〉。

³³ 李文良，〈帝國的山林—日治時期臺灣山林政策史研究〉，頁 169。

³⁴ 此即「臺東花蓮港兩廳管內土地整理原案」，臺灣總督府公文類纂資料庫。

所謂「土著」，係指「蕃人」、「土人」（漢民、平埔族），此處不再深論。針對蕃人，總督府以每戶需耕地 2 甲 7 分、放牧地 1 甲，合計 3 甲 7 分的標準；再根據天然地形，計算出各部落需要的總面積，在集中整理於部落附近³⁵。

明治 43 年（1910）5 月，總督府完成林野調查前的機關、人員整備工作後，即就前述構想，確立實施步驟，此即銃器收押、實地調查、整理實行³⁶。

明治 43 年（1910）5 月至 10 月間施行的「銃器收押」（收繳狩獵必要鎗枝外的多餘鎗枝），是為了控制原住民的反抗能量³⁷。同年 11 月發布〈臺東、花蓮港二廳管內施行林野調查之決定案〉，作為調查的指導方針；其中與原住民直接有關的決定，則是「土著部落整理區域」登錄為「共業地」，其形態為「共有」。

但是，經過明治 43 年 11 月至次年 2 月（1910-1911）的實地調查後，總督府發現「平地蕃」有數十人或數百人共有土地的情況，部落公有地誰屬的問題，更對後續管理造成可能的困擾³⁸。因此，44 年（1911）5 月中旬召開的會議，決定將「土著部落整理區域」的「共業地」登錄原則，更改為「分割共業地」，並登錄在「土地台帳」上³⁹。土地分割後，若耕地不足，難以維生，可依據「官有森林原野預約賣渡規則」，向官方申請開墾「其他用途區域」或「其

³⁵ 針對「土人」（漢民與熟蕃），亦比照蕃人部落的土地面積計算標準，劃定區域，並藉由土地申告手續，清查整理清末以來土人（漢人、平埔族）土地開墾的實況，確認其土地所有權，消除無斷（未申請許可）開墾的土地，以掌握東部地區土地利用與開發的實況。

³⁶ 以〈臺東、花蓮港廳管內土地整理決議案〉作成 7 項決議，臺灣總督府公文類纂資料庫。

³⁷ 明治 44 年（1911），成廣澳阿美族部落即與日人的磨擦、銃器收押的抗拒，引爆反抗事件。

³⁸ 在調查完成需規畫後續事宜時，發現如「以往林野調查之際，慮及蕃社的土地共有型態，乃以數十人或百餘人為共有業主進行調查」等現象，將對地租負擔、土地處分造成相當不便與糾紛。

³⁹ 李文良，〈帝國的山林—日治時期臺灣山林政策史研究〉。

他豫察濟區域（其他已完成豫察之區域）」⁴⁰。

前述的規劃與整理，對原住民的土地使用與地權觀念，均造成巨大的衝擊與影響。一者，原住民的傳統生計係採燒墾、輪耕型態，並輔以狩獵活動，故耕地、獵場四處散布是很自然的事，其土地利用與地權觀念均與定耕農業社會不同；但透過土地整理，官方以每戶 3 甲 7 分的標準估算部落所需土地並集中於部落周邊後，原住民將只好被迫轉向以定耕農業為主的生計型態；而其土地原本缺乏實際境界線的狀態，將因土地利用範圍的明確劃定而遭受大幅限制。不僅如此，以每戶 3 甲 7 分估算出來的部落土地，也未考慮到日後人口的增長，周邊環繞的多為創造出來的官有地。因此，從國家的立場來看，共業地的分割，固然可以處置曖昧的共有地問題，也是稅收、管理的必要條件；但對原住民來說，個人業主權取得同時，卻是傳統財產觀念的崩解，連帶也影響到其相關的社會文化。而家戶土地狹小，一方面促使耕地零細化，「平地蕃」的勞動力也從土地釋放出來，為國家所應用⁴¹。

3. 「平地蕃」的形成與編入普通行政區

在東臺灣進行土地整理前，總督府對當地的「平地蕃」已有一套不同於「高山蕃」的治理概念與策略。始自明治 39 年度（1906），臺東廳即基於地方公共設施修築補助款的不足，而對轄內的卑南族、阿美族課徵地方稅中的家屋稅；以社為單位，按各社戶數與貧富課徵，每戶平均課徵 30 錢⁴²。繼而，臺東廳長在明治 40 年（1907）5 月 9 日發

⁴⁰ 孟祥瀚，〈日據初期東臺灣的部落改造—以成廣澳阿美族為例〉，《興大歷史學報》13（2002），頁 99-129。

⁴¹ 此一情形的研究，可參看：賴昱錡，《你今天做苦力了嗎（Misakoliay kiso anini haw）？日治時代東臺灣阿美人的勞動力釋出》（臺東：東臺灣研究會，2013）。

⁴² 明治 39 年度（1906）起，基於地方公共設施的修築補助款有限，於是對轄區內卑南族、阿美族課徵地方稅中的家屋稅，每戶平均課徵 30 錢，以社為單位，按各社戶數與貧富課

表內訓，指出基於「平地蕃人為阿眉、卑南二族。阿美族分布於臺東大部分平地，卑南族則分布於（臺東）廳所在地附近，兩族皆性質從順，從事牧畜耕耘，已無殺伐風氣；將來若教化得宜，可以成為純良農牧之民，增加地方生產，發展經濟。如今他們擔任公務者日日增加，且已認識負擔家屋稅之義務（前述家屋稅），並如期完納。因此依各社實際情形實施屬於地方行政之諸般事務，以資於同於行政區域內之街庄民予以啟發誘導」等情由⁴³，推行由警察管控的「蕃社行政」體制，與一般的街庄行政一起作為基層行政的基礎⁴⁴。

明治 44 年（1911）5 月完成土地整理、確定蕃社空間、分割共有地後，總督府得以進一步控制「平地蕃」的土地與人口，遂在明治 45 年（1912）6 月取消按月發給頭目、具有招撫性質的津貼；至此，所謂「國家取代了頭目」⁴⁵的殖民化幾已完成。而「平地蕃」私有地權在後續的登記處理後，自大正 3 年（1914）1 月開始，必須向官府繳納地租，部落空間亦遭重新調整與合併。

總體而言，原屬廣義「蕃地」、但「民蕃雜處」的東臺灣，在明治 42 年（1909）總督府決定作為實施日本移民事業的基地後，經土地調查、整理，限制原住民活動空間與漢民入殖，創造大塊相連的官有地後，迄大正初年已完成編入普通行政區的基礎工程。不僅如此，東部沿山警備線

徵。臺灣總督府警察本署編，《理蕃誌稿·第一卷》，頁 474-476。

⁴³ 臺灣總督府警察本署編，《理蕃誌稿·第一卷》，頁 549。

⁴⁴ 依「蕃社行政」的條規，其實施係在行政區域內的各社（條 1），設置「蕃社役場」（條 3），由頭目處理相關事務（條 8），除向社人傳達政令（條 11）外，亦需到警務課、支廳或警察官吏派出所報告事項（條 12）。而警務課、支廳及警察官吏派出所至少每二個月召開一次頭目例會（條 15），且由開會地之警部、警部補或巡查擔任主席（條 18）。

臺灣總督府警察本署編，《理蕃誌稿·第一卷》，頁 550-552。

⁴⁵ 矢內原忠雄，《日本帝國主義下之臺灣》（臺北：帕米爾書店，1987），頁 20。

的設置，也使中央山地與平地逐漸切割⁴⁶，前者歸入「蕃地」，後者則為普通行政區；即使同屬一庄（如今關山鄉、當時的里壠庄），也有「蕃地」與「非蕃地」之別。換句話說，廣義的「蕃地」，在西部地區因土地調查的實施、臺灣堡圖的繪製，已經明確化；而東部地區經此番過程，亦逐漸領域分明，形成一塊閉鎖的空間，此即狹義的「蕃地」，也是戰後改設山地鄉的空間基盤（見圖 6）。所謂「蕃地」，不僅是形容詞，描述一種狀態，亦承載一套相關的法令，以「蕃社」體制為單位據以管理，並全然掌控在警察系統之下。

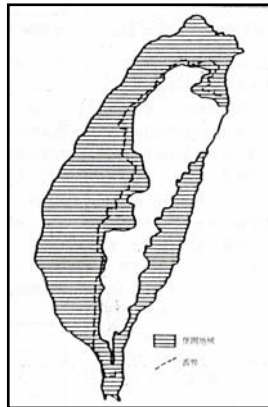


圖 6 臺灣堡圖地域範圍

三、「蕃人保留地」的形成

明治 43 年（1910）總督府開始進行林野調查與整理時，日本帝國議會亦通過佐久間左馬太總督的「五年理蕃計畫」（2 月 25 日），確

⁴⁶ 如大正 3 年（1914）8 月，總督府利用鎮壓討伐「太魯閣番」所剩經費，實施「南番」銃器押收，而爆發布農族人大舉出草事件。為防堵布農人下山離谷，總督府於大正 4 年（1915）11 月北自廳界，南至北絲園左岸，沿山麓架設長達 12 里的複式電流鐵條網做為警備線，此即劃分「平地」、「蕃地」的明確界線。相關討論，參見施添福，〈地域社會與警察官空間：以日治時代關山地方為例〉，東臺灣鄉土文化學術研討會主題演講，國立臺東師範學院承辦，2000 年 10 月 6-7 日。

認以強力阻絕的方式，興建隘勇線，修築道路，以鎮壓原住民。其後，伴隨「蕃情」的日漸平穩，大正 5-6 年（1916-1917）間，各地的隘勇線漸次裁撤，大部分且遭廢除，到大正 9 年（1920）完全消失。同時，經由前述的外緣處置，作為「特別行政區」的狹義「蕃地」大致成型。當此之時，林野整理事業也得以轉向中央山地，處置總督府對最在意的山林資源。因此，自大正 14 年（1925）起，總督府針對蕃地山林，施行地籍整理事業，此即「森林計畫事業」。

（一）「森林計畫事業」的空間分類

所謂「森林計畫事業」，係指總督府自大正 14 年度（1925）起，以總預算 313 萬餘元，由殖產局山林課，針對 1,016,000 甲林野，進行包括治水調查、區分調查、三角測量、周圍測量以及施業案編成等，長達十年的延續事業⁴⁷。

大正 15 年（1926）1 月 14 日，總督府決定以總殖第 3035 號〈森林計畫事業關件〉作為調查方針；其中的「區分調查」，是地籍整理的核心，將就治水、國土保安等終極目的，將臺灣山林區分成「要作為國有而存置者」（要存置林野）與「不要作為國有而存置者」（不要存置林野）兩類⁴⁸。

與東部地區需處置「平地蕃」使用地以開創移民村用地一樣，中央山地的「森林計畫事業」也必須面對「蕃人占有地」的事實，此亦包含如何確立範圍，以及所有權的界定等。惟依日令 26 號，「蕃人占有地」應屬官有，並無「所有權」問題；「森林計畫事業」所需處置者，即現行的空間分類（要存置林野、不要存置林野），無法解決「蕃人占有地」問題。

⁴⁷ 「森林計畫事業」實際上由兩個部分所構成：一是針對先前土地調查、林野整理等地籍整理事業未及整理的蕃地山林，進行「區分調查」、「測量」等地籍整理事業；二是由殖產局山林課負責統合先前在保安林調查以及伐木事業下，已由總督府各部門分別施行的森林相關事業。李文良，〈帝國的山林—日治時期臺灣山林政策史研究〉，頁 188-189。

⁴⁸ 林野整理事業在林野尚未完成土地利用區分前，已將林野使用全或所有權釋出，故林野整理事業係在承認既有事實的前提下，讓已經釋出利權的林野直接成為「不要存置林野」。李文良，〈帝國的山林—日治時期臺灣山林政策史研究〉，頁 189、191。

基於此，調查隊委由負責「蕃地」行政事務的警務局，以「蕃地開發調查」名義進行。後因諸多因素，「蕃地開發調查」遲遲無法推展⁴⁹，總督府為求補救，遂在昭和 3 年（1928）10 月的府內會議通過總殖第 3532 號〈蕃人用保留地面積標準關係件〉，作為「蕃人占有地」的認定標準。繼而，昭和 3 年（1928）11 月，總督府以訓令第 81 號〈森林計畫事業規程〉明文規定：森林計畫事業之「區分調查」，將林野地依需要保存程度的不同，區分為「要存置林野」、「準要存置林野」與「不要存置林野」；而以「準要存置林野」名目，解決「蕃人占有地」問題⁵⁰。林野區分調查後的面積統計，請參照表 1。

表 1 昭和 5 年（1930）林野區分類別與面積統計

區分項目	預定案		實際區分結果	
	面積	百分比	面積	百分比
要存置林野	638,000	79%	1057,129	82%
準要存置林野	115,000	14%	147,443	11%
不要存置林野	55,000	7%	77,934	6%
合計	808,000	100%	1282,506	100%

資料來源：轉引自李文良，〈帝國的山林—日治時期臺灣山林政策史研究〉，頁 192。

（二）從「準要存置林野」到「蕃人保留地」

其實，依昭和 3 年（1928）〈森林計畫事業規程〉的規定，所謂「準要存置林野」，原本是「國有林野」中只要符合下列事

⁴⁹ 昭和元年（1926），警務局完成「蕃地開發調查」計畫的具體方案，於昭和 2 年（1927）的總督府預算書中正式提出，未能通過。昭和 3 年（1928），總督府第二次提出；此時雖獲中央政府同意，預定自翌年（1929）起施行；不料，8 月中央政府又突以「並非緊急之事業」為由，要求中止。昭和 4 年（1929）底，總督府鑑於「蕃地開發調查」不可中止，再度向第 58 回帝國議會提出「蕃地開發調查」預算並獲通過。昭和 5 年（1930），「蕃地開發調查事業」因預算成立而啟動，復歸警務局，通過實行。李文良，〈帝國的山林—日治時期臺灣山林政策史研究〉，頁 207。

⁵⁰ 李文良，〈帝國的山林—日治時期臺灣山林政策史研究〉，頁 206-207。

項：1.軍事或公共安全上特別有保留為國有之必要者；2.於蕃人生活保護上有保留之必要者；3.理蕃上為獎助蕃人移住有特別需加以保留者；4.前幾項之外，有特別需要「準用存置林野」辦理者，即予準用要存置林野（準要存置林野）辦理。但，最後查定時，卻都以 2、3 兩項為主；所以，「準要存置林野」往往也被視為「蕃人所要地」、「蕃人用地」或「蕃人保留地」⁵¹。

「準要存置林野」的所有者是國家，作為「保留地」，原住民只有使用權，並無所有權⁵²。再者，保留地範圍的估算，係參酌「北海道開拓移民」每人 2 町步⁵³的標準，再考量臺灣山地實況，適度增加所需面積，而決定以每人 3 公頃為標準⁵⁴。面積與用途比，請參看表 2。

表 2 蕃人保留地決定標準 1 人／公頃

用途	面積	百分比
定住地*	0.2	7%
耕作地	1.8	60%
用材燃料採取共用地	0.5	17%
畜牧及其他產業增進用地和災害預備地	0.5	14%
合計	3	100%

*作為住宅、牛豬舍、倉庫、廁所、竹林等使用⁵⁵

資料來源：臺灣總督府殖產局，《森林計畫事業報告書》（上），頁 253。轉引自：李文良，〈帝國的山林—日治時期臺灣山林政策史研究〉，頁 209。

⁵¹ 比較正確的說法是：殖產局在森林計畫事業中，在「準要存置林野」項下，設定有為蕃人生活而保留的林野。李文良，〈帝國的山林—日治時期臺灣山林政策史研究〉，頁 208。

⁵² 臺灣總督府殖產局，《森林計畫事業報告書》（上）（臺北：臺灣總督府殖產局，1937），頁 253。

⁵³ 「北海道開拓移民」的土地分配，係以戶為單位，每戶 5 人 10 町步，故 1 人 2 町步。李文良，〈帝國的山林—日治時期臺灣山林政策史研究〉，頁 208。

⁵⁴ 李文良，〈帝國的山林—日治時期臺灣山林政策史研究〉，頁 208-209。

⁵⁵ 臺灣總督府警務局，《蕃地調查書》（臺北：國立臺灣大學總圖書館藏，油印本，1930），頁 274。

此種以定耕農墾為標準的估算方式，說明主事者一方面對原住民生計型態的陌生，也反映總督府對原住民經濟生活的期待，希望山地住民成為農民。然而，此一預期與原住民現實生活的落差，使保留地的適用產生種種問題。此外，調查當時以正在耕作的地區為中心，以每人 3 公頃的比例，將現耕田及附近地區添畫於 5 萬分之一的地形圖上，作為蕃人保留地，進而決定官、蕃地界；對休耕地，毫無考慮。

保留地的區分僅是圖面作業，實地並無境界標示，也未與原住民妥善溝通；加上其區分不符原住民的燒耕、輪作慣習，因此難以發揮約束的作用。「蕃人所要地」的落實與完整處理，有待警務局接續推展的「蕃地開發調查事業」。

(三) 「蕃地開發調查事業」對「蕃人所要地」的調查與調整

昭和 5 年（1930）起，主管理蕃事務的警務局，展開為期五年的「蕃地開發調查事業」⁵⁶。該調查，主要分為「蕃人調查」、「蕃人所要地調查」。前者由地方州廳負責，目的在調查「高砂族現有狀態」，其結果即為後來由總督府理蕃課出版之《高砂族調查書》6 卷；後者由警務局負責，在於「調查高砂族生活安定上所必要之土地，並決定其所要地」⁵⁷。

「蕃人所要地」展開調查後，調查隊發現：原住民的耕作範圍雖然限制於「準要存置林野」，但官有的「要存置林野」中仍存在種植陸稻、粟的輪作式旱田，甚至有永久性的田與埤圳。其原因是森林調查隊施行區分調查時，未考慮蕃人的農業型態，僅以當時的耕作地為考量；一旦現耕地地利衰退，原住民只能放棄現耕地，移轉到未墾地或原先的休耕地，並在附近築屋居住，造成圖面畫定的保留地與現實不符。再者，調查隊也未注意部落內部個人土地座落與多寡的差異，如原本擁有廣大

⁵⁶ 岩城龜彥，《臺灣の蕃地開發と蕃人》（臺北：理蕃の友，1936），頁 11。

⁵⁷ 臺灣總督府警務局理蕃課，《蕃地開發調查概要必高砂族所要地調查表》（臺北：臺灣總督府警務局理蕃課，1937）。

土地的人，卻與小面積持有人獲得同樣的土地，忽略了部落社會的貧富不均問題⁵⁸。

無論如何，藉由昭和 5-10 年（1930-35）「蕃地開發調查」後查定的「蕃人所要地」，不但在面積上較能符合理想原訂 24 萬甲、8 萬蕃人、每人 3 公頃的理想，也因注意土地品質的差異，而較符合土地的利用現狀。至於其後續與集團移住的土地配置關係，此處已無法盡述，留待來日了。

四、歷史轉折前夕的原住民土地特徵

1945 年，臺灣再一次經歷政權轉移；行政長官公署在全面的接收工作中，針對「蕃地」事務，係委由公署警務處接收⁵⁹，普通行政區則由民政處組織各州廳委員會接收。當此之時，日治時代未編入普通行政區而施以警察行政的「蕃地」事務，也在行政體系中重新調整安排。1946 年 3 月，長官公署民政處第一科下設「山地股」，在地方行政外，增加「山地行政」一項⁶⁰，以主辦警務以外的業務。承載山地行政的具體空間，則是不久後以日治時代「蕃地」為基礎規劃的特殊行政區—「山地鄉」。

1946 年 4 月，長官公署訂頒「臺灣省山地鄉村組織規程」⁶¹，將遼闊的「蕃地」依地理環境、轄屬縣，編組成三十個山地鄉，成立鄉公所等機關，以納入民政部門；7 月，公布「臺灣省各縣完成山地鄉村民意機關辦法」（9 條），以推動「山地鄉」的地方自治事務。此時，除了臺東縣的蘭嶼鄉外，山地鄉均分布在本島山地，為山地原住民的

⁵⁸ 李文良，〈帝國的山林—日治時期臺灣山林政策史研究〉，頁 211-212。

⁵⁹ 日治時期的「蕃地」事務，主要由警察負責管理；所以，臺灣各州廳接管委員會即將「蕃地」接收列為警政項目，如前三個月的接收進度與事項—「調查高砂族地界警界及配備情形並重新配置警察」、「擬定地蕃設警計劃呈省核定」、「完成蕃地警察組織」等，參見：臺灣省行政長官公署民政處編，《臺灣民政·第一輯》（臺北：臺灣省行政長官公署民政處，1946），頁 56。

⁶⁰ 臺灣省行政長官公署民政處編，《臺灣民政·第一輯》，頁 42。

⁶¹ 臺灣省行政長官公署秘書處編輯室編，《臺灣省行政長官公署公報》，1946 年秋字，頁 580。

生活世界⁶²。另一方面，則將日治時期的「準要存置林野」名稱廢除，命名為「山地保留地」，專供維護原住民生計及推行山地行政之用，並訂定「臺灣省各縣山地保留地管理辦法」，作為管理、使用山地保留地的主要依據⁶³。

延續並對應到戰後「山地鄉」、「山地保留地」者，即為日治時代的狹義「蕃地」與「蕃人保留地」。歷史轉折的當下，此兩種原住民空間的實態究竟如何，請參看表 3、表 4。

表 3 日治時期狹義「蕃地」面積

	1921-1932	1933	1934
臺北州	188,902.1483	188,939.7713	177,262.5931
新竹州	202,958.5880	202,999.0131	188,556.5486
臺中州	395,524.6890	395,603.4635	390,335.4247
臺南州	49,769.5644	49,779.4740	44,111.0360
高雄州	301,308.0372	295,309.5465	294,773.6636
臺東廳	254,325.9448	260,435.1055	231,208.4515
花蓮港廳	337,859.0093	337,926.3027	339,459.8533
總計	1,730,647.9810	1,730,992.6868	1,665,707.5708

資料來源：轉引自林淑雅，〈解／重構臺灣原住民族土地政策〉（臺北：臺灣大學法律學研究所，2007），頁 3-4 至 3-5。

⁶² 臺灣省文獻委員會編，《重修臺灣省通志》〈卷七政治志行政篇〉（南投：臺灣省文獻委員會，1996），頁 933-936。

⁶³ 張松，《臺灣山地行政要論》（臺北：正中書局，1953），頁 123-125；洪泉湖，〈臺灣地區「山胞保留地」政策之探討〉，《山海文化雙月刊》3（1994），頁 20-32。

表 4 日治時期「蕃人所要地」面積

種類 行政區	蕃地 (1934)	蕃人所要地 (1939)	蕃人所要地 占蕃地比例
臺北市	177,262.5931	35,918.7792	20%
新竹州	188,556.5486	69,630.2282	37%
臺中州	390,335.4247	28,684.2186	7%
臺南州	44,111.0360	10,433.8718	24%
高雄州	294,773.6636	16,133.5118	5%
臺東廳	231,208.4515	76,026.0668	33%
花蓮港廳	339,459.8533	40,487.4388	12%
總計	1,665,707.5708	277,314.1692	17%

資料來源：轉引自林淑雅，〈解／重構臺灣原住民族土地政策〉（臺北：臺灣大學法律學研究所，2007），頁 3-5。

「蕃地／山地鄉」指涉原住民生活領域，也是定義身分的依據；當年的「蕃人所要地」，所有權歸屬國家，部落住民則分配有集體使用權。惟此一土地區劃，必須與集團移住結合觀察，始能更為清晰，卻是本文目前力所難及。

繼而，我們不應忘記，廣義「蕃地」時期的身分定義，與土地私有化後導致的轉賣與流失。亦即，日治時代的廣義「蕃地」，雖因東臺灣及若干沿邊地帶的劃入普通行政區，而分化為狹義「蕃地」與「分布於普通行政區蕃社」兩大空間系統；但總體而言，皆為定義「生蕃」群體的身分依據。然而，所謂「蕃人保留地」，僅為狹義「蕃地」上的「生蕃」住民所有，「普通行政區」的「生蕃」因已登記私有土地的業主權，與「蕃人保留地」並無直接的關係。此外，日治時代警察與人

類學者調查繪製的各原住民族傳統領域，其空間範圍、性質與「蕃地」、「蕃人保留地」的關係，亦應進一步比較釐清，才能真正掌握歷史上的原住民土地問題⁶⁴。

本文所述，大致為臺灣原住民生活領域在國家介入後的變化脈絡，歷史細節大多省略，謹作為原民會討論課題的歷史背景說明。

⁶⁴ 有關原住民傳統領域如何形塑的討論，可參看：詹素娟，〈鑲嵌在歷史中的地圖—日治時代的「蕃地」建構與原住民傳統領域〉，收於封德屏主編，《戴國輝國際學術研討會論文集》（臺北：文訊雜誌社，2011），頁 229-255。

從國家法中尋找原住民族土地轉型正義

林淑雅 靜宜大學法律學系暨研究所

一、從原住民族土地主權瑕疵到主權共享

國際法上，國家如要對原住民族土地「合法」（即使可能並不正當）享有主權，向來有三種主張途徑，一為「發現與征服原則」，二為「無主地原則」，三為與原住民族簽訂「條約」。其中，以軍事暴力支撐的征服原則，以及視原住民族為「非人」的無主地原則，皆已經被揚棄。而簽訂條約一途，確實較可能「文明地」符合公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約中的人民自決原則，但這不僅應以承認原住民族對其土地、領域、自然資源之固有主權為前提，且必須經得起「充分資訊、自由意志下的事前同意」原則（FPIC 原則）檢驗。

那麼，中華民國採取哪一種途徑主張自己對臺灣原住民族土地的合法主權呢？中華民國又要如何為自己的主張舉證呢？不論中華民國從主權的原始取得或繼受取得立場，都難以對上述問題自圓其說。而這種國家難以自圓其說的窘境，正是現今世界上許多原住民族拒絕承認國家合法性、抨擊聯合國袒護強權侵害其他政治實體的主要原因。不過，從更實際一些角度而言，國際法、國內法對主權共享的接納，為國家找到彌補不正義行為的台階，也為原住民族找到掙脫殖民狀態的機會。今天我們在中華民國體制下的監察院討論原住民族土地權利，如果只是將建立在原住民族土地上的國家與其既有法律視為理所當然，而不思如何實踐主權共享，那麼討論的意義也就不大了。更何況，臺灣在 1997 年修憲要求國家尊重原住民族意願，使原住民族成為國家法規範的形成主體之一；2005 年原住民族基本法不僅納入聯合國原住民族權利宣言（當時仍為草案）核心的自決自治權利、土地與自然資源權利內涵，並要求國家既有法令皆應依基本法精神進行修

正、廢止或制定新法；2009 年，臺灣更將原住民族自決的國際法基礎—兩公約，轉化為國內法。這些法體系轉變，明確課予國家與原住民族共享主權的法義務，也是國家的自我拘束。事實是，歷史上的土地不正義，固然不是當前世代所為，但此種不正義的行為與結果並不會自然消失，當代國家倘若不承認、不改變，就應該為此時繼續存在甚至惡化的土地不正義負責。

國家對原住民族土地所享有主權的瑕疵，基於此種瑕疵衍生的原住民族集體與個人困境，以及其後發展出來的主權共享、法體系轉型，是理解原住民族土地議題的重要背景。這個背景，讓我們看見原住民族的集體失權過程，而不是簡單化約為個人問題；讓我們看見原住民族土地地權、地用爭執背後，更關鍵的土地規範權、規劃權、管理權等主權面向；也讓我們進入轉型期之時，面對各種土地爭議，仍記得朝向各民族的文化、價值、知識、組織、規範探詢可能的解決之道。

舉監察院曾調查的例子來說，某一案「據訴，德基水庫集水區（淹沒區、保護帶）占用原住民保留地（註：德基水庫於 58 年動工興建），惟臺灣電力股份有限公司及經濟部德基水庫集水區管理委員會迄未辦理土地徵收並補償渠等損失之土地及其地上物，損及權益等情乙案。」監察院調查意見表示，「土地總登記作業係自 58 年始由地政機關陸續進行，依登記簿謄本記載，當時登記原因係為新登記，所有權人為中華民國，管理機關為臺灣省政府民政廳，因原住民保留地本屬國有，其性質專供保障原住民族生計及推行山地行政之用，在總登記前原住民雖得無償使用收益，並非當然擁有所有權，需符合一定條件方能取得權利，所陳應補償被徵收土地乙節，容有誤解。」原住民保留地的所有權屬於國有，是基於國家法律（嚴格說只是命令），國家法律制定權力又來自主權。如果國家對原住民族土地的主權宣稱無法合法化，國家有什麼權力制定法律宣稱原住民族土地的所有權屬於國有？如果我們退一步先不爭執國家主權，依據國家最高位階法律—憲法規定，中華民國各民族一律平等、中華民國人民不分男女宗教種族階級黨派

一律平等，那麼，獨特民族獨特文化下個人擁有的土地權益有什麼理由被差別對待而全然剝奪所有權？如果這是基於所謂保護的理由，則國家只是暫時代管原住民族土地，那麼返還期限呢？還有，看看原住民族傳統領域土地、海域以及自然資源，在國家保護、代管下，現在又是什麼狀態呢？依照聯合國原住民族權利宣言的規範，國家可能要準備好另一個臺灣島才賠償的起。這樣看來，主權共享概念，在原住民族利益之前，倒是先為國家的現況解了套。

二、正當立法程序與正當法律內涵

當論及如何保障原住民族土地權利、如何解決原住民族土地問題，一般都會強調立法的重要性，因為有了法律，行政才能依法行政，司法才能依據法律獨立審判。從某個角度，這是對的，從另個角度，這是推托，再從另外角度，這隱含著危機。在原住民族基本法的規範架構下，對於個別開發、利用、保育、研究案，原住民族或部落開始以「應諮詢並取得在地原住民族同意」表達自己的法定權利時，從中央到地方機關，從政府到民間單位，很有默契地回應「基本法相關子法尚未訂定」，所以無法確定原住民族土地範圍、無法確定在地民族及其代表機制、無法確定原住民族行使同意權方式.....。

假設真必須啟動上述事項的立法程序，由於子法不得違背母法，立法機關應遵循的是憲法增修條文之原住民族意願，以及原住民族基本法本身的規定。如前所述，憲法增修條文、兩公約、原住民族基本法，為臺灣確立了國家與原住民族分享主權的新的法秩序，亦即，各原住民族是共同形成國家法規範的主體，也應該在「正當立法程序」中扮演關鍵角色。從原住民族基本法下列概括性條文的內涵，就可以清楚看到這個意旨。原住民族基本法第 23 條規定，政府應尊重原住民族選擇生活方式、習俗、服飾、社會經濟組織型態、資源利用方式、土地擁有利用與管理模式之權利。

第30條則規定，政府處理原住民族事務、制定法律或實施司法與行政救濟程序、公證、調解、仲裁或類似程序，應尊重原住民族之族語、傳統習俗、文化及價值觀，保障其合法權益.....。第30條指出國家的行政、立法、司法程序，都必須尊重原住民族傳統習俗、文化價值觀。因此任何涉及原住民族的立法程序，國家即有義務對於第23條中的原住民族習俗、社會經濟組織、資源利用方式、土地利用管理模式予以尊重。至於立法機關如何知悉原住民族習俗、社會組織、資源與土地管理模式？若不是回到各個原住民族社會脈絡，國家立法機關無從知悉各民族的規範、組織、管理內容，也無從予以確認。

換言之，立法機關欲制定子法而涉及原住民族土地範圍、在地民族及其代表機制、原住民族行使同意權方式.....，都有義務以各原住民族為協同立法者，在原住民族社會脈絡中探詢原住民族意見。既然未知在地民族，又如何尋求在地民族組織取得關於土地範圍等民族意見？這個看似無止盡的循環（假）問題，其實是基於對原住民族自治、主權分享的誤解而來。原住民族自治與主權分享實際上是一個動態過程，也是一個原住民族在超過百年國家法制貶抑之下，逐步重建自己的過程，當然也是一個國家重新認識各個原住民族夥伴的過程。國家先前的自我拘束，並非要求立法機關等待原住民族自我完整恢復組織後再與之合作（推托），也非任由立法機關自行決定原住民族的代表組織、傳統領域的定義或同意權行使方式（危機），而是要求立法機關累積了對各原住民族成員、組織、所在地、傳統規範的粗略認識後，盡力在此基礎上深化對各民族的認識與協力並進而修正，且立法機關有舉證責任。現存而多有疑義飽受詬病的部落認定、民族認定、原住民族地區、傳統領域調查、部落地圖繪製、習慣規範調查、部落會議.....，在各民族有效地自主肯認前確實不宜固定化，而這些都是立法程序中用以與各民族反覆檢證調整的粗略基礎，立法者不應忽視也不應以之為既定事實或直接搬用。

從主權分享、原住民族自治、尊重原住民族為規範主體的原則來看，研議中的原住民族自治推動條例草案、原住民族土地及海域法草案，可能犯了幾個對原住民族構成顯著危機的錯誤。既有的土地與資源管理規範、管理組織，沒有因為原住民族的傳統規範、部落或部落聯盟或民族議會，而有所改變；原住民族內部組織沒有受到強化，但被外加了決策模糊、權限不明且組織複雜的自治模式；原住民族傳統領域土地及海域的確認，不見原住民族作為程序主體，傳統規範角色隱諱，反而因國家誤會的排他性而設計為須經現有管理機關同意；原住民族土地及海域利用、發展、管制，沒有原住民族自治、傳統規範立法的空間，僅延續並有利於主流社會開發模式；法律草案擬訂過程，與原住民族互動少，通常於草案大致完成後以說明會方式遊說各民族接受。

而這些影響重大的法律草案，也存在著推托問題。最明顯的是，法律草案皆迴避鄉鎮層級組織、行政區、權限的逐步調整、過渡或分工（縣市層級類似但不若鄉鎮直接），而每以「自治區政府成立後則如何」代之。自治政府可能是全有或無，但自治卻不是如此，如果不是在連續過程中嘗試自我組織、形成規範、自我負責，某一日自治政府「依法」成立了，原住民族會否成了不知道實現誰的意願的背黑鍋者？

推托的背後往往是畏懼變革過大造成反彈，但也阻礙了轉型中的制度想像，例如，倘若讓原住民族決策機制取代鄉鎮決策，但鄉鎮行政仍擔任執行工作，會否調整幅度是過渡時期可被接受的？另外，當不同法律相互推托，會形成不斷推遲的未解問題，也容易在最後，由某個法令專斷地決定了原住民族組織、規範、土地範圍、決策或同意方式。

三、抽象與具體行政措施之合法性

涉及原住民族土地的抽象與具體行政措施，主要包括法規命令、行政計畫與行政處分。法規命令是行政機關訂定的一般抽象規範，可

能存在的問題，與前段針對法律的討論類似。亦即，也應留意正當程序與正當內容，落實原住民族規範主體的參與。而行政處分，則是行政機關針對具體個案所做出的決定。

四、司法之解釋、適用、審查功能。

原住民土地流失的個案報告

伊婉·貝林

前言

寫這篇論文，就好像在寫曾祖父與祖父輩們在他們那個年代，沒有說出來的話，心裡有些擔心寫不好，但也很希望自己能將這些年收集到我們在這土地上有關的生活資料作一些整理。因為，要寫土地或土地的流失，研究者認為應該先清楚讓大家知道我們是如何在這片土地上生活，才能證明我們在這塊土地上活生生的生活過，也才能說這塊土地的主人就是我們。

我們稱土地為 **dheran**，它有兩個意思 1.大地（廣義），例句：**kndesan**（生活）**ta**（我們）**bobo**（……之上）**dheran**（大地）。意思是說「我們在大地之上的生活。」也可以說「我們都在這大地上生活。」 2.土地（狹義），例句：**dheran**（土地）**naku**（我的）**nii**（這個）。意思是「這是我的土地。」亦即單指個人的土地。另外，在本文中提到的 **dgiyaq** 則是指 1.山脊、稜線。賽德克族的獵人常常以去山脊走一走做為去打獵的隱語。2.單指白石山區的傳統獵場。3.指其他山上的獵場。本文中的 **dgiyaq** 則是特指白石山區的傳統獵場。

白石山區這個傳統獵場，目前為國有林地，但是它在賽德克族人的心目中是一個靈性之地，是祖先的發源地，也是傳統的賽德克族的共有獵場。而本文即在提出一些事例，說明白石山區是賽德克族的傳統獵場，它是我們的傳統領域。所以，本文第一段即在說明白石山區傳統獵場大概的範圍。第二段則在說明在白石山區傳統獵場生活的梗概及重要的 **Gaya**。第三段則在說明 **dgiyaq** 傳統共有獵場的性質。第四段是結論。

一、賽德克族 Dgiyaq (奧萬大獵場) 的傳統公有獵場

賽德克族的獵場有分公有與私有兩個部分，本研究則以 Tgdaya (德克達雅) 語群的公有傳統獵場部分來作主要的說明。賽德克族三個語群⁶⁵傳統獵場都有各自的範圍，Tgdaya (德克達雅語群) 的獵場以在奧萬大往北溪往上，到能高山以南，沿奧萬大南溪往東的這個範圍。Toda 語群則在能高山到奇萊山的範圍，Truku 語群則在奇萊山與合歡山底下。目前因為交通便利、社會型態改變、三語群之間交往密切，所以傳統的獵場界線較沒有過去那麼嚴謹，三個語群之間的狩獵範圍互有往來。

Tgdaya (德克達雅語群) 的傳統獵場，沿奧萬大的 Yayung mtanah (南溪流域) 與 yayung qrari (北溪流域) 一直往上到 bnuhul (白石山) 這一大塊原野為傳統公有獵場，賽德克族人稱之為 Dgiyaq (山脊、傳統獵場)⁶⁶。在這個 bnuhul (白石山) 其上有一 Pusu Qhuni (聖石) (圖一)，Pusu 意為「源頭、根源」，Qhuni 意為「樹」，合稱 Pusu Qhuni，直譯為「樹的源頭」，以賽德克族隱喻的說話方式來看，即指此 Pusu Qhuni (聖石) 為孕育大樹的源頭，引申為人的源頭或是來源，意即指人的發源地。部落的耆老說：「pniyah (來自) ta (我們) hiya (那裡) kana (全部) seediq (賽德克族)。」其意為「我們人是從那裡出來的」。另外，臺大登山社所著之《白石傳說－泰雅族發源聖地探勘手記》提到：「白石山山名之由來未有定論－有人以為因山坡散有白斑岩塊；亦有主張因牡丹岩而得名者。……白石山北邊知亞干山東伸支稜上的牡丹岩 (又稱霧社神石)⁶⁷，因牡丹岩為一塊自鞍部拔起近百公尺的巨岩，遠看閃閃發光，而岩頂一棵巨木……」此即文獻中所指之賽德克族的發源地。

⁶⁵ 賽德克族分 Tgdaya 語群、Toda 語群、Truku 語群三個語群。

⁶⁶ 賽德克族常以隱喻的方式來表達要作的是或要去的地方，而 dgiyaq (山脊) 則常用來表達狩獵活動的隱喻。

⁶⁷ 牡丹岩為石頭的種類之一，從賽德克族對於 Pusu Qhuni (聖石) 其文化意涵上的重要性來看，牡丹岩此一名稱似無法涵蓋，因此以原族語來稱之。



圖一：傳統獵場有一 *bnuhul*（白石山區），其上有一 *Pusu Qhuni*（聖石）。這張相片是從遠處照的，因此只照到其頂部，未照到其全部身形。

部落的人到 *bnuhul*（白石山）區狩獵都非常謹慎小心，尤其在說話時，更不能開玩笑。甚至在這裡語言也會轉成另一套隱喻的說話方式，部落的耆老 *Pidu Neyung*（潘傳家）⁶⁸曾說過一個故事，他說：「我們去 *Bnuhul* 的時候，我們的老人告訴我們：『到了那裡，你們不要洗手，也不要隨便講話。……比方說：*quyux*（雨）要說成 *snpapak*，*hido*（太陽）要說成 *btuku*（大的圓形藤編），*idas*（月亮）也要說成 *butuk*，這些都是去 *Bnuhul* 所可以說的話，其他的話是不可以隨便亂說的，而且如果你去洗手的話，馬上就會刮風。』」⁶⁹（簡鴻模 2003）其實還有

⁶⁸ *Pidu Neyung* 漢名潘傳家（1926 至 2004?），屬 *Tgdaya* 語群，原居 *paran* 部落，後遷眉溪部落。

⁶⁹ 2003 年 1 月 18 日研究者與輔大團隊在眉溪部落舉辦過賽德克族狩獵文化口述歷史座談會，地點在眉溪部落夢谷休閒農場，並於 2003 年出版 *AlangTongan*（眉溪）口述歷史與文化。本研究有關狩獵的文化大都節錄於此。

許多的語彙在此地都需要被轉換，例如：plabu（雲）會被說成 pqiri（捲起來的……）、pngerah（星星）會被說成 bnaqwi（沙子）……。這些語言的轉換，都在防杜人因為捕獵到獵物而得意忘形以及避諱，深怕因為直接說了而觸怒神靈。

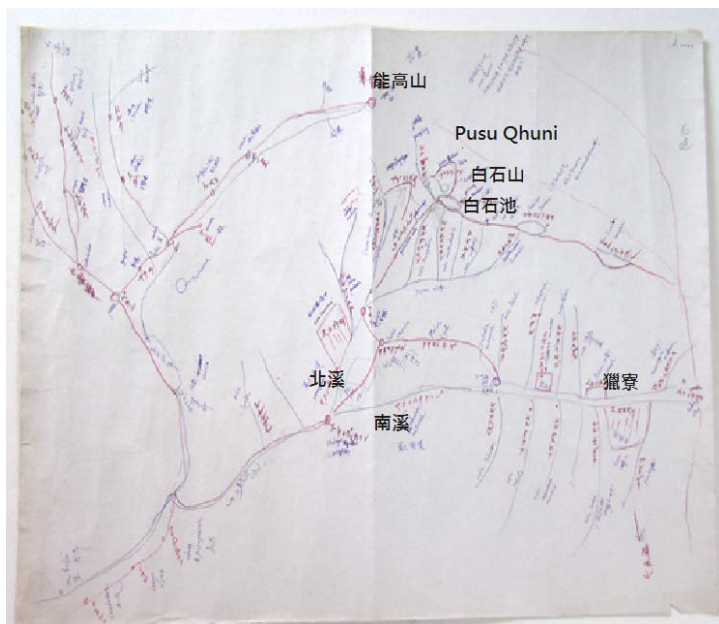
我的父親 Pering Tado（貝林·達德）⁷⁰也曾說過：「dgiyaq（指奧萬大獵場）那邊，如果沿著 mtanah（南溪）的河流往上，大崩地（hnleyang：崩塌）的地方，再過來就有一個湖（lcilung smegan：湖名），還有一個湖（lcilung Truku），這是往左邊的地方，往 hitari（西達力；借日音），然後往 ruru qrari（北溪）的這個地方，這個部分有兩個 ruru（山坳、野溪），一個是往 kteyan（爬坡）wale（wale：麵條。路名，因沿路非常陡峭而得此名），這是要往 Bnuhul 的方向，而這個 Bnuhul 範圍很長，是常常下雪的地方，這個 Bnuhul 的後面就是 Pusu Qhuni。這就是我們 Paran、Tongan 等族人狩獵的地方，其範圍包括了南溪的大崩地、Bnuhul、lcilung Truku、lcilung smegan 等等地方。而 Prngawan（泰雅族；特指親愛村萬大的人）則是去靠近 takut（獵場名）、lulut harung（獵場名）的地方狩獵。而 Toda⁷¹和 Truku⁷²則是去他們自己的獵場，就是能高山、合歡山等地。我們就是指包含 Mhebu（馬赫坡）、Gungu（荷歌）、Drodux（杜羅杜夫）、Paran（巴蘭）、Tongan（眉溪）等部落的人，我們狩獵的地方就是我剛才所說的那些範圍。在靠近部落的地方，若以 Tongan 來說，也會去 Iyu（南山溪）的 htleyan，還有 cbahu（北溝）等地方狩獵。」⁷³從前面的敘述來看，部落的獵人對於獵場的地形，以及獵場的每一處名稱，幾乎都能描述得非常清楚，每一條獵徑、山坳、野溪、河流、崩場地、湖、山脊等都有它名字（如圖二），因為那不但是這些獵人生活的一部分，也是賽德克族重要的文化場域之一。

⁷⁰ Pering Tado 漢名貝林·達德（1930 至 2005），屬 Tgdaya 語群，眉溪部落人。

⁷¹ 同註 66。

⁷² 同註 66。

⁷³ 同註 66。



圖二：這個地圖是我的父親 Pering Tado 手繪的 Dqiyag 傳統獵場的縮小地圖。
(手稿請勿引用)

二、狩獵的 Gaya

上一段提到的是獵場的範圍、及其地名之後，本段以獵人的 Gaya 來描述賽德克族人在狩獵場地上的狩獵文化這件事⁷⁴。

- (一) 大家都會一起去是屬於獵團的活動，不會分彼此，也不會說這邊是我的，那邊是你的。如果有人說這是我的，一定會被罵的，這樣是不可以的。如果你去了，而且也措了一隻野獸回來，大家都很高興的，因為可以一起分享。Pawan Nomin 李來發(1936)口述。(分享，共有)
- (二) 有關於放陷阱的部分，會說一段話（儀式語言）的，我的父親

⁷⁴ 本段的所列舉的 Gaya，大都摘錄自 2003 年 1 月 18 日，眉溪部落所舉辦的「狩獵文化口述歷史座談會」中，眉溪部落的耆老口述的 Gaya 與故事。

告訴我他的儀式語言，他說：「kndalah su pnyahan hido.....（以下省略）。」我覺得就像是我們人也好，我們都有父母親（此指已過世的父母親）如果謹守此 **Gaya**，話裡亦會提到傳承老人的名字，呼喚祖靈前來幫忙。這跟祈禱的意向是有關係的，這是一種祈禱。意思是說：「我都已經很辛苦的走到這裡了，也賞賜給我一些我辛苦走過來的一點代價吧！」**Pawan Nomin** 李來發（1936）口述。（祖靈，信仰，儀式）

- （三）有關於放陷阱的 **Gaya**，老人說：不能吃 **Mudu**（橘子）、**mao**（山胡椒），比較辛辣的東西不能吃，像橘子、柚子，它有 **Mudu** 的香氣，這些野獸會聞到這些香氣，就會拒絕不經過這些本來的獸徑，而往回走。**Pawan Nomin** 李來發（1936）口述。（技能）
- （四）有些人運氣不好，沒有獵獲的話，我們的老人就會說：**Naqah**（不好）**tnkanan**（打米）**mesa**（如此這樣）**rudan**（老人），意思是說：在凌晨時這個獵人打的新米沒有打好；表示此獵人在準備打獵的過程中並未謹守狩獵的 **Gaya**。過去的老人要去狩獵時，就會 **pcumux**（埋）**puniq**（火）以占卜。如果火滅了，老人們當天就不會出門狩獵，而且原來新打的米，也放棄不帶，重新再打一次（另打新米或原先的米重新再打一次）。**Pering Tado** 貝林達德（1930 至 2005）口述。（儀式，遵守 **Gaya**）
- （五）家庭中的夫妻，如果狩獵前在家吵架也不行，這些新米也要放棄，重新再打一次，因為老人說，打米的日子是不可以吵架的，這是非常大的 **Gaya**。如果你帶著你的怒氣到山上打獵，是一定不會打到獵物的，所以 **pyawan**（介意；謹守）**daha**（他們）**riyung**（非常、真的），意思是在打新米的時候一定會非常遵守他們在意的這個 **Gaya**。**Pering Tado** 貝林達德（1930 至 2005）口述。（家庭和諧，儀式，守 **Gaya**）
- （六）獵人上山不會去碰觸柑橘類、蔥類的食物，因為它們的味道很濃，這是有關放陷阱的部分，如果你摸到了蔥，手上就會沾有

蔥的味道，然後做陷阱的話，這些野獸就會聞到這些辛辣味道，而不會走向你做的陷阱了，這是 Gaya。Pering Tado 貝林達德（1930 至 2005）口述。（技術）

- （七）我的儀式傳承一直到現在是從 Utun Paras（烏頓·巴拉斯）的 lubwy（獵袋）一直傳到現在，過去的老人視此 lubwy 是到獵場狩獵時最要緊的事物，視其猶如生命一般。而 suku（已過世）tama（我的父親）的這個 lubwy 是用土地交換來的。Awi Robo 許永發（1939 至 2008？）口述。（儀式傳承，獵袋，經濟）
- （八）如果要去放陷阱的話，我的爸爸說一個星期的時間家人不可以吵架，而且不可以和女人在一起。如果和女人在一起的話，聽說陷阱容易鬆脫，所以就不會捕到，這是我的父親跟我說的話，他跟我說去山上打獵時，是不可以跟女人在一起的，否則就不會捕到獵物了。AwiRobo 許永發（1939 至 2008？）口述。（禁慾，潔淨）
- （九）如果家裡有人過世，除非是下一個新月出現了（即月初），換了一個新的月亮，家裡的人才可以再出去放陷阱或打獵。但是因為過去有的老人很想吃一些山肉，但是要等新月，就會很久，所以喪家就會到河邊做一個簡單的工寮，然後在旁邊做一個石板的陷阱，如果有捕到老鼠就可以去獵場打獵了，這就是狩獵的 Gaya。AwiRobo 許永發（1939 至 2008？）口述。（過渡儀式，喪期，喪俗）
- （十）進行儀式時會一一的說出傳承的老人的名字，UtunParas、Watan Mukan、Walis Nomin.....等，有六個名字在那裡。另外的 qnburan（攔、堵）的部分，又是另外一種的，因為去 qnburan 的人，至少會有二位，如果去 qnburan 時，最早進來的是一個非常高大的人，好像穿著大衣一樣，這個人是絕對不可以射殺的，如果你射擊的話，這個人一定會來找你打你的，因為這是引領 boyak（山豬）來這裡的人，也許是 Utux（祖靈）。等他走了，

超過了獸徑之後，山豬就會下來，並停在那個地方，此時才可以射擊，這就是 qnburan 的 lubwy，這些就是我手上現在所有的 tmlenga（放陷阱）和 qnburan（攔、堵）的 lubwy。Awi Robo 許永發（1939 至 2004?）口述。（傳承，儀式語言，祖靈）

(^十) 有關於熊的故事，Sapu Kumu（人名）曾經抓過熊，他說：「我也是在 msuususo（地名）這個地方碰到一隻熊，我爬到樹上」。然後他說：「我就拿了一條布帶子，將我的身體綁住。然後因為我的長矛的柄是用竹子做的，非常粗，我往熊身上一刺，那隻熊立即搶過去，並折斷我的長矛柄，我的長腰刀也跟著掉下去了。過了一會兒，這隻熊就沿著另一個樹枝下來……」，就是那個時候 Sapu Kumu 將牠給刺死的。Sapu Kumu 說：「熊的身體非常的滑，背起來時牠會滑下來。」所以 Sapu Kumu 有留下關於獵熊的說法，他說：「熊是無法隨便獵取得的，他是有傳承的系統。」所以這個 Pering（貝林）才會獵到，因為 Kumu Sapu 是 Sapu Kumu 的孩子，而 Pering 則是 Kumu Sapu 的孩子，所以 Pering 他能獵到熊就是因為他是這個系統的傳承人。真的，熊不是隨便就可獵到的，他必須有此傳承。Walis Tado 洪啟明（1934 至 200?）口述。（儀式，傳承系統，狩獵互助）

(^十) 這個 lubwy 有很多的 Gaya，像是不能動生的苧麻線，如果去碰生的苧麻線，男人去打獵就會受傷，會跌倒、會砍傷自己的手等等，這是老人說的。因為我們過去沒有文字，我們不像平地人或者是外省人，他們都有文字可以書寫，他們的老人告訴他們的小孩子並把它寫下來，所以這是我們 Seediq 最不好的地方，我們沒有文字，我們其實有很多可以傳下來的東西，但是我們沒有辦法書寫下來，久而久之我們就忘了，這就是我們的歷史。Walis Tado 洪啟明（1934 至 200?）口述。（分工，違反 Gaya）

(^十_三) 當凌晨天才剛亮的時候，大約四點左右我們就要 mosa（去）

mksising (聽靈鳥的聲音)，意即去聽 sising 靈鳥的話。mksising 的意思就是去聽 sising (靈鳥) 的歌聲，在 alang Tongan (東岸部落) 的時候，我們大都是去 Watan Nape (瓦旦·納貝) 那裡聽，然後往 yayung bnarui (東眼溪) 方向。如果 sising 沒有在唱歌，獵人就不會去打獵了，隔天再去聽一次。如果第二天早上再去的時候 sising 一直在那邊 sili ! sili ! sili ! 的唱著歌，唱的非常的熱鬧。」那天我們就會去放陷阱了。這是放陷阱的 Gaya。Iyung Walis 姜仁和 (1935) 口述。(靈鳥，地點，放陷阱)

(十四) 如果這個家有訂婚的人跟著去狩獵，這個是有 Gaya 的，到了獵寮之後我們會使用不同的灶，比方說我會使用另一個灶，其他的人就用另一個灶來煮飯，他們不使用同一個灶煮飯。如果是我的女兒要出嫁，他們就會拿飯包在葉子上，然後拿給我吃，pusetoq (折斷) Gaya，意思就是說此 Gaya 到這裡結束了，這個就跟家中有人訂婚這個事沒有關係了，明天去放陷阱時，就會有獵獲了。Iyung Walis 姜仁和 (1935) 口述。(定親與狩獵，dmahul，pusetoq (折斷) Gaya)

(十五) 如果有老人說要去 phuling (用狗圍獵)，我們小孩子就會跟著去，也許這就是我們的學校吧！當前面的老人說：荷！在叫狗時，我們在後面的小孩子也跟著搶著說：荷！荷！然後沿路上荷聲此起彼落，好像在比賽一樣。

「有時候我們小孩子也不用那些老人講，我們小孩子只要看到有獵人帶著狗走到部落，不用說，我們就都排在狗的後面：荷！荷！荷！的跟著叫，過去就是這樣。」

等到他們聽到有狗的聲音時，他們就叫我們小孩子趕快講話或者是發出一些聲音來，因此狗聽到左邊有聲音，右邊也有聲音，牠們就會往中間沒有人的地方跑，正好就是 pgerun (阻斷；使斷) 的人在守候著的地方，等到 pgerun 的槍聲一響，小孩子最喜歡看的也就是這個。到了下午，屠解山豬時，又有好

多小孩子會來看，然後分肉，而這個射到的人呢？就會多給他這個 **bkelui**（下顎）的部分，尾巴的一邊也會分給這個人，另一邊就分送給其他的人，這就是分肉，多的部份就表示是辛苦了，也是因為他的功勞最大。**Iyung Walis** 姜仁和（1935）口述。（圍獵，學習/校，分享，功勞）

(^十_六) 有一次狗在追山羌時我就用槍打出去，結果一槍打中山羌，倒在草堆中，我好高興，然後我背著山羌，心想：「**Walis Nawi**（瓦歷斯·納烏依）的孩子總算拿到獵物了」，我將山羌扛在我的肩上，山羌的眼睛一直瞪著我。到了獵寮老人就開始屠宰，我們生吃牠的肝，感覺非常的好吃，他們一直叫我吃，就是那個山羌的肝，老人最喜歡吃的，這就是小孩子們最喜歡跟著去 **phuling**（圍獵）的緣故，我們背著打到的山羌，那種成就感會讓心裡感到非常的舒服，心裡會想到我們帶山肉回去，父母一定會感到很高興。到家裡的時候，父親跟我說：「你們有獵到什麼嗎？」我說：「有。」父親聽了非常的高興，然後他說：「對，就是這樣，很好！」如果有老人要再去 **phuling**，你就認真的跟著去學習，所以後來我就真的很認真的跟著去。**Iyung Walis** 姜仁和（1935）口述。（家庭關係，第一次帶獵物的成就感，奉養家庭的責任，）

(^十_七) 我的爸爸有一個 **bqelic**（儀式語言之一種），裡面有三個老人的傳承，第一次放陷阱的時候，就要呼叫這三個人的名字，**pqelicxxx**，**pqelicxxx**，**pqelicxxx**，名字都要叫。我爸爸的這個 **pqelic** 是用一頭豬買的，他的儀式語言比較簡單，只要說 **pkelic** 和人名就可以了。然後他會說：**meyah hini boyak osa so pqili**（纏繞）……（以下省略）。我爸爸的 **pqelic** 就是這樣，他說：「到家裡的時候這個 **pqelic** 就先拿給你父親，再用火燒掉牠的毛，就可煮山肉來吃，如果你都這樣做的話，將來你去狩獵都會拿到很多的獵物，等到你拿到了山豬之後，你就可以娶太太了。」

他的這個 *pkelic* 就是這樣，只要有抓過一次山豬之後就可以娶太太了。*Iyung Walis* 姜仁和（1935）口述。（儀式語言，成人，責任）

(十) 我能說什麼呢？老人都在這裡，他們才是真會說的人，有老人在這裡，我們不好意思說什麼？這就是 *Tgdaya* 傳統的 *Gaya*，獵人不誇耀也不急功好利。*Kici* 周金祥（1940）口述。（敬老，謙卑）

(十一) 我們碰到的都是 *sising*（靈鳥）*mguling*（在左邊.....）和 *sising*（靈鳥）*mrudug*（亂；吵雜的），到了奧萬大發電廠的時候，我的爸爸就蹲坐在地上說：「我不要上去了，這個 *sising* 不好」，那次是我和 *Pering*、*Tado Neboq*、*Ibuwi*，那次我們蠻多人一起去的，但是我們又想 *snpapaq miyan*（意思是都已經走了那麼久的路了），所以我們還是去了，帶著獵狗去，那次我們是去 *Bnubun*（地名）。雖然我們那次去，有很多的野獸在那裡，我們的狗兒也是一樣在那裡追呀！追的，卻一隻也沒有捕到，然後大約一星期的時間，我們就回來了，我們經過 *bubun*（地名）的那條路，我們的狗又在那裡去追了一隻山羊，而這次去 *phuling*（用狗圍獵）的人，真的只是措了一個籃子，什麼都沒有捕到。到了下午，我們到了 *bubun* 時，我們的狗又去追了一隻山羊，我們用箭去射那隻躲在瀑布後面的山羊，那裡有一顆樹頭擋著，我們的弓箭全部都射在那個樹頭上面，只有一支是射到羊身上，結果我們的獵狗還因此而被羊角撞到懸崖底下或 *ruru*（山谷）下面，實在沒有辦法，我們就開始用石頭丟，後來這隻山羊還是被我們的獵狗撞到山谷下，結果我們一個星期的時間，就只捕到這隻山羊而已，算算有多少隻獵狗死了，*Tado Neboq*（人名）死了三隻獵狗，我們的也差不多死了三隻，大概有七隻獵狗死掉，所以對於過去老人傳統的 *Gaya*，我們總是說不要去相信它，但是有時你是不得不信這樣子的 *Gaya* 的。後來

我們回到家時，我的爸爸非常的生氣，說：「我告訴你們了，叫你們不要去，結果呢！我們的獵狗，差一點被你們給全弄死了。」Pidu Neyung 杜欽明（1929）口述。（Gaya，遵守）

(_二) 我們要遵守的規範，ledaq（一直到）ini（不）osa（去）mimah（喝）so（如）lai（姻親關係）指不到親戚家去喝酒；ini（不）osa（去）mteme（探望）seediq（人）muhuqin（死亡），指不去探訪喪家。才能去放陷阱啊，這就是去獵場的 Gaya。Pidu Neyung 潘傳家（1926 至 2004?）口述。（婚俗，喪俗）

(_二) 如果我們去獵場，傍晚時我們的陷阱有捕到野獸，我們要拿一點內臟包在葉子裡面，我們就要丟到獵寮之外，意思是要給 utux（靈）吃的，這是我們老人真正的 Gaya。沒有咒語要說，只有說一點而已，即 bneege（給）mu（我）isu（祢），意即這是我誠心要送給祢的。Pidu Neyung 潘傳家（1926 至 2004?）口述。（dmahul Utux）

(_三) 還有就是如果我們揸了很多的獵物回家，感到身體非常的沉重，走不動或揸不動了，我們也可以割一點肉，然後丟給祂（指 utux 祖靈），我們就會變的很輕鬆了，這是去獵場的 Gaya。而我們如果要講 boyak（山豬）也不能說山豬，要說 rqitan，sume（熊）要說成 taman belah（胸前），這些說法都是講一些背後的話（kali bukui），不能直接說，其實到獵場的話，還有很多……。Pidu Neyung 潘傳家（1926 至 2004?）口述。（敬祖靈，語言轉換）

(_三) 我們到 dgiyaq 獵場，我們不可以直接用鍋子去舀水，我們的老人一定會罵我們的，一定要用 gepuk（藤編便當）舀水到鍋子裡面，手不可以洗、臉也不可以洗。如果到了傍晚，我們會將獵物屠宰好，手上沾滿了血也不能洗，只是故意會走到稍遠的地方，然後手去摸或擦兩旁的草，藉著草上沾的水珠將手擦乾淨，不能直接去搓洗，而是用手去抹一抹旁邊的野草而已。這是到 digiyq 的獵場時的 Gaya，而且不可以隨便說話，如 Pidu

剛剛所說的一樣，如果亂說話，真的會颳大風，雲彩都變成了黑色的烏雲，而且下大雨，過去我曾經也碰過這個情形。Pering Tado 貝林達德（1930 至 2005）口述。（敬天敬地，語言轉換）

- (廿四) 去放陷阱的時候，剛到獵寮每個人會自己煮自己的飯，開始時不可以共同煮食，意思是這樣或許才可能會捕到獵物，因為有些人的 Gaya 不好或 ini (不) pugaya (遵守狩獵的規範及禁忌)，即沒有遵循 Gaya 的做法，所以如果將米混合了之後，有些沒有遵循 Gaya 做法的人的米一加進來，就有可能會使我們全部都空手而回，打不到獵物。Awi Robo 許永發（1939 至 2004?）口述。
（狩獵生活，人際關係，遵守 Gaya）

- (廿五) 如果是打到 boyak (山豬) 的時候，以我爸爸的做法，他們會取一點肝，還有在 lele (脂肪) 那裡的油脂，包在樹葉裡面，如果抓到大隻的，他會包好後會往外丟，然後口中說著：kiya (這樣) su (祿) malu (好) mege (給) su (祿) paru (大的)，意思是「你真的是很好的，你給了我們大的。」如果捕到的是乳豬或體型較小的，他也會這樣包，然後會往外丟，但是說的話就不一樣了：masu (怎麼) so (如此) tsiiyax (瞧不起) mege (給) biqi (給某人) paru (大) bobo (之後) na (指稱詞) denu (就……)，意思是說：「祿 (指祖靈) 怎麼好像瞧不起我們一樣，給了我們那麼小的乳豬，下次就再給大一點的吧！」這樣的作法就是「mesa (祈討)」，意思是向 utux 討山豬之意。Awi Robo 許永發（1939 至 2004?）口述。（獻祭，祈討）

- (廿六) 那時連吃山肉的時候也是會用分的，牠的內臟雜湯也都是用分的，整理的時候老人會將山肉放在背籃裡面，然後老人也會包一些雜湯放在背籃的上方，這個意思就是在準備如果有碰到剛從部落要到山上放陷阱的人，如果是碰到了 Pidū，他會跟他說：「Pidū，你先坐一下」，然後從背籃裡面取出煮熟的內臟、還有裡面的一點肉，給 Pidū，意思就是這個剛要去山上打獵的人到

獵寮有菜，也希望自己的好運也可以傳給他。Awi Robo 許永發（1939 至 2004?）口述。（傳染，人際關係）

(廿七) 如果是打到 boyak（山豬）的話，是誰打到的這個山豬，牠的 bkelui（下額的骨頭）一定是給他的，尾巴的部分連著後腿的皮也是給他的，還有一塊很厚的都是肉的部分很好吃的那部分（里肌肉），有一部分也是要給刺或射的那個人的，這是我們的禮貌，像山羊或山羌就不會這麼做了，只有 boyak 才會這麼做。等到他們回到家裡的時候他們就會自己去找 rruun（共同分肉、分食的親戚們）daha（他們）di（了），即指分享獵物的團體。Awi Robo 許永發（1939 至 2004?）口述。（獵團，狩獵的禮儀，分食）

(廿八) 如果家裡的男人要出去打獵，我們會去做 emu（小米糕），然後給他們做便當，還有也會打糯米糕，也是給男人當便當帶去的。但是一般要帶去的新打的米，他們是不太讓我們女孩子打的，因為女孩子的嘴巴比較不好，很容易就會生氣或嘮嘮叨叨的。所以男人大概都不會讓我們女人打新米，大都是他們自己打米，然後自己裝好帶走，這是我們家的男人會這樣，因為女孩子的嘴巴比較快，所以比較不會讓他們動米。Bakan Nomin 巴幹·烏明（1931 至 2013）口述。（女人，分工，儀式）

(廿九) 打獵的 Gaya 當中，像是山肉或山肉的湯啦，這些東西是不能隨便去喝的，不會偷偷的去喝或不告訴主人而自己去取用，這是不可以的。如果你隨便喝這些湯，隨便拿別人的山肉的話，就會被 camac（野獸）mkarux（黑色）的野獸給吃了，意思指有深色皮毛的野獸，如山豬、熊……等。所以過去的人就會害怕，不會去拿別人的東西，因此過去的老人也就不會老想著要去拿別人的東西了，這是過去的 Gaya。過去連掉的東西，連苧麻，連 bukuun（線團。傳統織布在整理苧麻線時，有一個步驟就是將繞在手上一段一段的線條接起來成一線團）等等，這些東西，

他們也不會隨便亂拿，像這樣的東西掉了，見到的人會撿起來，掛在樹上或綁在什麼地方，等到那個丟東西的人回頭再來找時，他就可以找得到。過去的人就是有這個習慣，不會亂拿別人的東西。Bakan Nomin 巴幹·烏明（1931 至 2013）口述。（不偷吃，不偷東西）

（三）過去的人，拿到山肉的時候也會分享，分肉一直到現在也都沒有放棄過，要這樣與人分享，不管是青菜或其他任何的東西。過去也不太會用錢來買這些東西，會互相幫忙，從過去就這樣，喜歡互相的分享、分送自己的東西，這是一個很好的 Gaya。Bakan Nomin 巴幹·烏明（1931 至 2013）口述。（分享）

列舉上述的多項的 Gaya（尚未完全列舉），主要就是想要說明，獵人在獵場的生活，與獵人在部落與家中的生活是緊密聯繫在一起的，如果以賽德克族的農事生活與狩獵生活剛好是一年的週期來看，傳統的賽德克男人在山林或獵場或農事都是生活中重要的一部分。在 dgiyaq 這個傳統的公共獵場，有我們祖源的聖石 Pusu Qhuni，肯定在賽德克族人的想法，一直認為這是屬於我們的土地，我們的獵場，也是我們的傳統領域，許多山林的知識在這裡延續與傳承。研究者曾經問過幾位獵人，有無可能某個獵人將某個獵場登記為自己的獵場或土地？答案幾乎都是不可能的，問及為何不可能？Iyung Ageh（姜仁和）說：「Ma（會否）maha（會）tdiyan（打起來）di（了）！」意思是說：「那不是會打起來了嗎？」其實他想表達的是「誰可以去登記或是誰有資格呢？」Sapu Ale（白水河）則說：「Ma（會）maha（將會）toki（借日：登記）menaq（有）camac（野獸）hi（那邊）kana（全部）di（了）Uka（沒有）naq（強調貌）de（的話），maha（會）uka（沒有）naq（強調貌）mosa（去）toki（借日：登記）dhenu（就）！」意思是說：「大家都會去登記有野獸的地方，沒有（野獸）的地方，就會沒有人去登記了！」現實上來說誰可以或有資格登記以及誰可以去登記有野獸的地方，誰去登記無野獸的地方？只是表面上看到的部

分，而不是全面的事實真相。更何況從 Gaya 的角度來看，這個共有的獵場應該是分享的、有 Utux 存在的、有儀式的，因此可以想像「誰敢去登記呢」？「傳統獵場的文化」碰上國家土地私有化的「登記主義」，其實與賽德克族的文化隱含著重大的衝突，是需要重新去檢視的。

三、dgiyaq 傳統共有獵場的性質

從前面的描述來看傳統共有的獵場性質，研究者認為應包含下列四項：1.永續的生態性質；2.文化性質；3.經濟活動的性質；4.土地公有的性質。以下作一說明：

（一）永續的生態性質

傳統的賽德克族狩獵期約在農閒時期的 9 月到隔年的 3 月，所以狩獵期也避開了動物在春天的交配繁衍的時期，使動物能繼續依時序的循環而永續繁衍。農忙期則在 3 月到 9 月，所以賽德克族也可以說是一個半狩獵半農業的社會生活型態。但狩獵與農忙交換的時間也並沒有非常嚴格的界線，會依家庭的需要而定，例如，在需要開墾新地的時候，9 月是開始燒墾輪作新耕地的最好時間，所以狩獵時間會延後，可能在 12 月才去狩獵，所以狩獵時間會減少；3 月的播種期，也可能因為狩獵豐盛而稍稍往後延期到 4 月，很少會拖到 5 或 6 月，因為雨季可能來臨，已不適合狩獵。

獵人要出去狩獵，要經過一些儀式的占卜，以之斷吉凶，吉兆則成行，凶兆則擇期再舉行占卜，得吉始可行，例如，睡前進行 *pcumux puniq*（火占）、睡覺時等好夢，即 *mita sepi*（夢占）、一大清早要進行 *mita sising*（鳥占）等等，如果占卜的結果都是好的才會去狩獵，所以獵人不是想去就去狩獵，這些儀式的舉行無形中也成了篩選獵人是否進行狩獵活動的個個關卡，占卜成功才能行動，若儀式的結果是凶則停止該次的狩獵

行動。獵人除了占卜外，其他與狩獵相關的 Gaya，獵人也一定會嚴格遵守。

傳統的狩獵方式，不管是圍獵、陷獵或是使用槍枝。或是以獵團（多人的）或是個人的狩獵活動，獵到的獵物獵團會直接在山林裡分配，且大多以能負重的重量為是，太多了，頂多再回山林中再背一次的量。回部落之後，再分享給沒有去狩獵的獵團成員以及親戚，所以一次的狩獵其實分享到的山肉其實是少量的。

（二）文化性質

狩獵也跟賽德克族祖靈的信仰緊密連結，例如，獵人透過儀式語言與占卜的訊息與祖靈溝通，而且獵人也透過種種克己與遵守 Gaya 而得到獵物，獵物是祖靈賞賜的，同時獵人也會回饋奉獻獸肉給祖靈；狩獵也跟家庭的和諧、男女分工與禁慾有關，狩獵前必須維持家庭的和諧不爭吵，男人狩獵之後會與家人約定時間，女人會去幫忙背獵物回來，男人也不碰女生使用的苧麻線，這些使生活井然有序充分分工的表現，呈現了生活上的秩序感；孩童借由親身經歷學習狩獵的技能與得到成就感。這些屬於賽德克族人生活中重要的狩獵部分，都必須在我們傳統的獵場得以實踐。

狩獵活動也充分表現了獵人與獵人之間互助關係，獵人在回去的路上，會將煮好的雜碎下水湯的肉包在背籃的最上方，碰到要去山上打獵的獵人，則會將這包煮好的肉，給碰到的這個獵人，希望他也能像自己一樣，所以將這個好運氣傳染給它。獵人的分享山肉，對於家中有事不能上山去的獵人，也有機會吃到山肉。

狩獵活動也在男女的分工上可以看到，男人去狩獵，女人會為他們準備吃的東西，以及在約定的地方等待回來的獵人，幫忙背獵物回家。全家在狩獵的時間前，也要保持家庭的和諧，

避免男人因擔心注意力不集中而發生事故。

(三) 經濟活動的性質

傳統狩獵的經濟活動，主要不是靠金錢的買賣，而是以互助經濟的模式方式，來分享獵物。得到的獵物，傳統上部落內是不會買賣的，因為量不多，所以都是用來分享與交換的，例如，我這次不能去，但是我的獵團或是親戚去狩獵，他們會與我分享，等到下次我去了，我也會分享我的收穫給其他人，甚至圍獵的狗也是大家一起幫忙養。另外，儀式語言，就是我們所說的「獵袋」的交換方式則會以較為貴重的東西來交換，例如，土地、山豬……等。使用金錢交換的主要是跟漢人交易才有，主要是因為 **dgiyaq** 獵場有鹿茸，所以取得鹿茸可以到埔里跟漢人交換，得到的金錢以捉到鹿的獵人取得，獸肉的部分則大家分享。

(四) 土地公有的性質

Dgiyaq (奧萬大) 獵場，是屬於賽德克族的公有獵場，所以賽德克族的人都可以去那邊狩獵。這個公有的獵場因為地處遙遠，所以狩獵的方式以組織獵團的狩獵方式進行，而且也牽涉家人補給的工作，會耽誤其他家人的工作，所以也不可能常常去，一年頂多 1 至 2 次的方式。狩獵的方式以用狗圍獵與放陷阱的方式進行。放陷阱的時後，如果剛好你要去的山谷，以經有人放陷阱了，也沒關係，可以往旁邊的山谷或是更高的山去放陷阱，是一個禮讓對方的方式。如果你看到的別人的陷阱已經捕到動物了，處理的方式是將獵物掛到樹上，避免被其他大型的獵物叼走，看到的獵人也不可以私自拿走，回去後，要趕緊跟原獵人說他的陷阱捕到了，叫他趕快去拿回來。等到原獵人去拿回來之後，也會分享給看到的這個獵人。

四、結論

百年來，賽德克族認為 **dgiyaq** 這個傳統的共有獵場是我們的聖山及傳統獵場，是很重要的文化場域，也是我們的傳統領域，但在對照幾番統治者的官制立場上，那不過是單純的屬國家的土地，但在我們看來則是看似單純卻有著永不可跨越的籬籬，因為，**dgiyaq** 這個傳統的公共獵場，我們祖源的聖石 **Pusu Qhuni** 就在這裡，祂像徵著族人死後的歸鄉，也是賽德克族男人對家人盡責使家人得飽飫之所。所以，雖然賽德克族一直認為這是屬於我們的土地，而且有著永遠不能斬斷的臍帶關係，但在統治者的認定上，他永遠不是賽德克族的而是國家的。

日治時期為了統治山林資源，賽德克族最重要的 **dgiyaq** 獵場被當成林野，而成為國有土地，國民政府延續日治時期對臺灣山林的政策，**dgiyaq** 獵場仍然是國有土地。在自己原來的獵場狩獵，賽德克族的獵人變成要偷偷的去獵場狩獵，為了滿足與實踐內在的文化需求，為了延續與傳承狩獵的 **Gaya**，更為了走過與緬懷祖先的腳印，也為了體現賽德克族的精神，但是，現在的賽德克族的狩獵生活與文化已經變成與現行法律競合的狀態，賽德克族狩獵文化的正當性與合理性在法律上不被認同，狩獵常常被抓，但是被抓的獵人卻仍然不服與不認同，因為狩獵文化就是賽德克族生活與文化的一部分。

第三場 政策與執行現況檢討

主持人：廖國棟（立法委員）

報告機關代表：

- 一、杜張梅莊（原住民族委員會土地管理處處長）
- 二、許文龍（內政部營建署署長）
- 三、施明賜（內政部地政司副司長）
- 四、楊宏志（行政院農業委員會林務局副局長）
- 五、林明輝（監察院人權保障委員會執行秘書）

綜合討論人：顏愛靜（政治大學地政學系教授）

主持人立法院廖委員國棟致詞

先介紹今天要跟大家報告的機關代表－原住民族委員會土地管理處杜張處長梅莊、內政部營建署許署長文龍、內政部地政司施副司長明賜、行政院農業委員會林務局楊副局長宏志、監察院人權保障委員會林簡任秘書明輝。

我們就依序請機關代表就相關作業予以說明，再請政治大學地政學系顏教授愛靜做最後的綜合討論，這個場次，題目是政策與執行現況檢討，為什麼要檢討呢？我自己當立法委員這麼多年，最大的痛苦就是原住民的土地議題沒有進展，雖然我們從憲法、原住民族基本法、兩大公約之後，陸陸續續環境都朝對原住民友善的方向在改變。

我舉兩個例子，最近我遇到的，臺東馬格拉海部落在去（103）年12月28日的時候舉行狩獵，結果被當地的分局以現行犯於現場逮捕，送地檢署，昨天在臺東舉辦記者會，正式宣布獲不起訴處分，這不起訴處分不是憑空而來，是多少人的奮鬥、磋商，從最高當局一直到這5個勇士，極力的為自己做辯護，我們相關的法案，也在立法院做配合，我想可能是害怕監察院（因為孫副院長在這裡），最後做不起

訴處分來結束。這是漂亮的 **Ending**，這當中我們看到了檢察官，因為我們開公聽會，懇請法務部一定要求所有的檢察官對原住民族基本法有初步的認識，要對我們原住民相關的慣習深入瞭解，後來他們就辦講習會，檢察官他們親自陪這些獵場的勇者到山上獵區去看一遍、認識一遍，我覺得他們那場訓練是非常具關鍵性，讓那些檢察官從漢人的眼光來看所有原住民的事物，用同理心從原住民的角度去看原住民的相關習性。立法院已經修訂，並要求相關的法院要設置原住民法庭，也讓很多的法官接受相關的教育訓練，他們很多的思維都在改變，這是第 1 個例子。

第 2 個例子，就是我最近處理一個土地的問題，有好幾位 8、90 歲阿美族的朋友，在三仙台—他們自認為是他們祖產的地方去整理，卻被林務局以現行犯當場逮捕，移送到地檢署，我們透過很多的管道，很多說明會，也是前天 28 日臺東地檢署終於接受了相關意見，以緩起訴來結案。

上述兩個例子可見大環境仍是對原住民釋出善意的，但我們行政單位自己到底做得怎麼樣？我看了其他行政單位的報告，真的是痛心，難怪監察院一直說這要糾舉、糾正、延宕、延誤，這就是我們對行政作為與現況應該檢討的時候，不論是政策或是執行面，太多需要重新來檢視。

我現在需要向孫副院長請假，因為我是黨團的書記長，現在要去山上開臨時會，我請顏教授代為主持，歡迎大家來共商。當然我們最需要的行政人員，你們的困難、需要協助的部分，拜託一定要講出來。目前看起來，行政作業的末端—鄉公所的問題最多，常說我們沒有錢、沒有人、我們不是專業，說得振振有詞，難道我們讓原住民的權益繼續睡著嗎？希望今天的研討會有非常好的成果。在立法院我們也會配合修法，讓原住民的土地權益，能夠在我們憲法的保障、原住民族基本法、聯合國憲章等規範下，能夠一舉成功。在此祝福大家，謝謝。

顏教授愛靜

接下來邀請各機關報告各單位處理土地事務的現況，首先請原住民族委員會土地管理處杜張處長梅莊報告，請。

引言人發言內容

原住民族委員會土地管理處杜張處長梅莊

因為時間的關係，客套話就不多說了，謝謝監察院舉辦這個研討會，讓我們就原住民土地政策與現況和大家交流，報告儘量簡約，書面資料的部分也請各位參考。

臺灣原住民族土地因各時期統治者不同的手段、複雜難解的政經歷史因素，而產生不同的土地政策制度，造成無論是原住民族土地權利的回復，原漢之間土地權利的衝突，及原住民族對土地使用的認知與現今法律規定上的爭議，都成為政策制定、行政協調與法律限制上亟需突破的重要課題。原民會現在對原住民族土地重大政策、法令及計畫，總共有 7 大項工作進行中。

一、研訂「原住民族土地及海域法」及辦理傳統領域調查

因現行保障及規範原住民族或原住民所有、使用土地之法規不足，無法解決長期以來原住民族土地實質流失之問題及落實原基法保障原住民族土地及海域權利之精神，爰參照原基法第 20 條第 3 項規定研訂「原住民族土地及海域法」草案。

目前草案版本共 7 章 39 條，原則上在不影響現行土地管理等相關法規權限下，確保原住民對於土地規劃、利用、保育及促進原住民文化、生存發展權益。另將持續辦理相關子法之擬訂、傳統領域土地範圍之補充調查確認及相關爭議案件之審議協調等涉及傳統領域之相關工作。

二、補辦增劃編原住民保留地實施計畫

民國 79 年至 87 年期間依增編原則及劃編要點受理原住民申請增劃編為原住民保留地，對於安定原住民生計及減緩山地鄉原住民大量遷徙都會地區形成社會問題，有具體成效。惟查自民國 88 年以後，不再受理原住民申請，但仍有部分原住民符合增編原則或劃編要點規定之要件，而未能申請，以致原住民未能取得祖先原使用之土地權利，影響權益至鉅。

原民會於 96 年策定「補辦增劃編原住民保留地實施計畫」，輔導原住民及原住民宗教團體取得 77 年 2 月 1 日以前使用其祖先遺留且繼續使用或供作宗教建築設施使用迄今之公有土地，以保障原住民祖先傳統使用、居住的土地權益；並為解決平地鄉原住民族地區原住民宗教團體使用公有土地問題，保障原住民宗教信仰聚會場所的土地權利。基於憲法保障人民財產權之意旨，行政院業於 104 年 2 月 5 日同意將補辦增劃編原住民保留地政策調整為常態性業務持續推動，以保障族人申請增劃編原住民保留地之權益，可以進一步落實保障原住民基本生存權。

三、原住民保留地權利回復計畫

原住民保留地係政府為保障原住民生計及推行原住民行政所劃設具有特定目的、用途之土地，臺灣省政府於 37 年 1 月 5 日發布「臺灣省各縣山地保留地管理辦法」，嗣後並逐步修正相關法令規定。為確保原住民之權益，促進原住民保留地之合理利用，另依山坡地保育利用條例第 37 條及原住民保留地開發管理辦法規定，輔導原住民分別申請設定農地耕作權及林地農育權、建地地上權登記後，繼續自行經營或自用滿五年者無償取得土地所有權。

四、原住民保留地山林守護及自然資源保育計畫

由於全球氣候變遷，各地出現極端氣候，例如地震、洪水等，使臺灣原本脆弱的山坡地，更加險峻。近年來，山老鼠於原住民族傳統領域內盜伐林木事件時有所聞，原住民族土地遭到不肖人士濫墾、濫建等情事發生，嚴重破壞自然生態及國土保育，同時也讓部落家園處於遭受災害侵襲的威脅。為確保族人生命財產安全，維護部落家園自然環境，原民會自 99 年起開辦「原住民保留地山林守護計畫」，於原鄉地區成立山林守護隊，透過熟稔山林的在地原住民族，運用族人自己力量守護家園的方式，在原住民保留地上進行新植造林、撫育管理、違規案件巡查、協助部落土地監測、環境整理維護及防災與災後協助等工作，改善原鄉部落生態環境，同時促進原住民族就業機會，兼顧國土保育及原住民生計之雙重目標。104 年度起，賡續策定「原住民族地區土地及自然資源保育計畫」，除持續進行山林守護原定工作項目外，新增原住民族地區文化遺址清查及維護工作項目，達到原住民族文化資源調查及保護之目的。

五、原住民保留地違規利用處理計畫

為積極改善原住民保留地超限利用問題，減緩原鄉地區土石沖刷及減少土石流等天然災害發生，發揮森林穩定地質、國土保安，維護部落之生命財產安全，行政院農業委員會原列管原住民保留地超限利用計有 1 萬 2,083 筆，面積約 8,991 公頃，原民會於 99 年起策定「原住民保留地違規利用處理計畫」，依違規人身分別及使用權屬態樣分類處理，輔導原住民設定他項權利、改正造林，並查報取締非法占用原住民保留地進行濫墾、濫建等違規行為，以期恢復既有林地生態完整性，達到維護部落族人生命財產安全之目的。

六、原住民保留地建地統一規劃作業

全國原住民保留地總面積約 26 萬餘公頃，依法編定為建築用地 1,375 公頃，占原住民保留地總面積 0.5%，建築用地編定嚴重不足，不敷原鄉地區族人居住使用，導致原鄉地區違章建築問題嚴重。原民會於 88 年 6 月 30 日頒布施行「原住民保留地建築用地統一規劃作業須知」，並策定計畫補助地方政府辦理建築用地規劃報告書、水土保持及基礎公共設施等經費，透過公部門主動進行部落完整空間規劃，再依照規劃結果進行完善的水土保持、整地排水及周邊公共設施後，辦理變更編定為建築用地，以適度解決部落居住用地不足問題，甚至可作為未來原鄉地區備災用地之用。

七、研訂「原住民族傳統生物多樣性知識保護條例」

行政院於 90 年 8 月 22 日召開第 2747 次院會所通過「生物多樣性方案」提及：「面對著現代文明對自然生態的破壞，生物多樣性公約特別強調重視原住民傳統知識、智慧與自然生態所建立的和諧關係，在顧及全球人類合理基本生存權利及需求和維護生物多樣性的前提下，首先要尊重原住民之生存權利，這是在進行生物多樣性工作時應有的態度。」另原住民族基本法第 13 條揭櫫：「政府對原住民族傳統之生物多樣性知識及智慧創作，應予保護，並促進其發展；其相關事項，另以法律定之。」為維護原住民族傳統生物多樣性知識，保障原住民族對該知識之權益及促進原住民族傳統生物知識之永續利用及創新，原民會除訂定計畫結合部落（社區）組織及研究團隊進行調查、分類及保存外，並著手研擬「原住民族傳統生物多樣性知識保護條例」（草案），冀期透過計畫性地調查保存及法制化保護之作為，維護臺灣原住民族之珍貴傳統知識。

第 1 及第 7 個工作，都是立法的工作，其他大部分是中長程的計畫。如果立法院能順利完成立法，我們會努力完成未來子法訂定。另

外在檢討與分析部分，監察院這 10 年來有列出各項調查案件，這些調查案件原因不外下列 10 大因素。

(一) 原住民土地相關法律位階低、有責無權

因為原住民保留地，唯一的一個法規命令即是原住民保留地開發管理辦法，權責單位是行政院農業委員會，不是原民會主政，解釋權也不在我們手上。我們拿到的管理辦法要處理的都是地權問題，其他的土地權利都不是我們能主導的，而是內政部主政，基於各種因素，所以原民會在很多事情上，即使想解決原保地問題，但權責不在我們身上，當發生事情以後，我們就是有責無權的機關，監察院來調查，原民會被糾正是非常令人挫折的。以原民會辦理邵族文化傳承及發展實施計畫文化發展區的例子，整個過程裡面，我們花了好大的人力、時間在協調，經費與政策的擬訂，最後送給上級機關去核定，結果刪除了很多成就條件，現在我們依照核定政策來執行，土地不在我們手上我們要協調，已經協調了 2 至 3 年無法完成，非常盡力地來向監委說明，還是受到糾正，權責不清是很大的問題，對原民會來說，未來將會面臨更多的挑戰，影響非常大。

(二) 行政作業未能建立標準作業模式，造成作業標準不一，效率不佳。

(三) 組織架構不健全，行政效能低落

原民會和國產署、林務局很類似，但我們的編制只有 28 位，國產署約 500 多位、林務局約 2 千多位，大家看一下人數的差異，他們有下屬機關，直接一個命令就可以貫徹執行，但我們沒有辦法，我們全需要自己做，縣鄉只是委託協辦單位，許多事情要協商才能施行，這就是組織架構的不健全，造成很多的事情事倍功半。

(四) 業務量龐大，無地政專業加級，專業人才欠缺

雖然我本身是地政業務出身的，但我非唸地政系，是唸工

程，可是因我在地政系統很長的一段時間，從地方的地政事務所，到縣政府的地政處辦理地政業務，對地政業務也有相當的熟稔，但原住民土地的業務，光是涉及地政的法令多達 20 多種，我們都必須去瞭解，才有辦法和其他部會的窗口討論。若沒有專業的人材怎麼去談，尤其是現在鄉鎮很缺乏地政的人才，都是一般行政人員來做地政，那業務怎麼會做得好。

(五) 原住民土地使用管制嚴格，可利用度低

因為現行的土地分區及管制規則，與原住民長期傳統的使用方式有很大的衝突，往往造成違規、超限利用等情事，讓大社會對原住民土地使用產生負面觀感，也造成族人的怨言。

(六) 基層業務承辦人流動率高，影響業務推動

地方辦理地政業務人員流動率高，每年開檢討會時，我都會詢問同仁，目前服務超過 1 年以上的請舉手，絕對不會超過 4 分之 1。每次遇到業務執行時，同仁會回答，不好意思我才來 2 個月、不好意思我之前是作農業的，現在剛調來這裡。不管以往任何的解釋函或是行政作業，既有的模式，都只有重新學習，感覺到會內同仁們的無力感，只能不斷的透過講習及研討會議，商請鄉鎮協助幫忙。

(七) 各部會不瞭解原住民土地法令，溝通困難

因為不瞭解原住民土地法規相關規定，所以跨部會協調也不容易，關於這一點，原民會同仁心有戚戚焉，此是未來工作業務能否順利之重要因素。

(八) 各項中長程計畫都需要各機關協助辦理，工作期程難控管

許多機關覺得支援原民會的工作是多餘的工作，通常要他們人力充足時才願意配合，目前我們遇到最大困難的部分，是地政事務所的配合測量，造成我們很大的困擾，尤其一個土地增劃編的案子，一辦就是十幾年。我常和同仁們研究，其實一個案子從申請開始，正常來說只要 1 年半至 2 年內一定可以完

成，可是為什麼會延宕好幾年，因為有時一個測量，就要動用諸多的人力和經費，常常無法執行，造成延宕。

(九) 地方自治，各級機關自主性高，業務推動不易

因為地方機關首長大都是民選的，與我們配合的大部分是鄉鎮公所，或是縣政府的原民處，事實上他們都有自己的業務，請求配合我們時，有時還得看首長的指示，也有遇到首長拒絕配合的，寧可不接受補助費用也不協助原民會業務。我們不像林務局能命令下屬單位直接去做，都需要溝通協調。

(十) 地方行政機關的原住民土地檔案資料管理不當

因為原民鄉比較偏僻，有時資料過於老舊或遇上火災、淹水，常常發現問題時卻找不到完整的資料能佐證，因此造成案件的延宕，形成懸案無解，產生民怨。

針對上面這 10 個因素，監察院的調查報告，大部分不出以上這 10 個原因，這些缺失，我們提出 9 個方案來處理，希望各單位能協助或提供些意見，因應對策如下：

1. 積極推動原住民族土地相關法制作業。
2. 加速辦理補辦增劃編原住民保留地及研修相關行政規則。
3. 推展行政作業流程標準化及製作工作手冊。
4. 爭取調整組織架構編制。
5. 加強專業人員的教育訓練及執行績效。
6. 強化原住民土地權審查委員會的專業知識以及法治教育。
7. 積極爭取地政專業加給以解決組織編制及人力不足的問題。
8. 加強計畫管考，分級分區召開工作會報。
9. 建制完善的原住民資訊管理系統，以利檔案資料的保存。

原民會土地管理處近幾年來曾向孫副院長報告過（孫副院長曾擔任行政院原住民族委員會副主任委員），重新檢視以前哪些事情是延宕或是錯誤的，該做的事卻還沒有做的。近年來土地管理處做了很多事，從行政法規及作業流程，都提升很多，但我們仍需繼續努力加強改進。

原民會在 85 年接手處理省府時期的原住民土地業務，現在原民會土地管理處的業務面向，有執行、協調、督導、研擬政策、研訂法律，從最基層的庶務工作做到最高階的事務，連部落的協調會我們都要到。我們要做政策的研擬、研擬法律，這工作的複雜性及承受壓力，在其他中央部會是不會發生的，原住民族土地業務因責任重、糾紛多、承辦人員所需知能繁雜、處理土地業務壓力龐大等因素，在各級機關皆為沉重之工作，業務推動困難且績效難以彰顯。原住民族土地之問題若未妥善解決，原住民不論是在經濟、社會、生活各層面，都會連帶受到影響。原民會近年來積極推動行政作業標準化、督導考核制度化、檔案建置完整化，並研修原住民保留地開發管理辦法及其子法，期使原住民族土地業務能順利推展以維族人之土地權益。

原住民族基本法於 94 年頒布施行，讓原住民族土地權利正式有其法源依據，然在返還原住民族土地的道路上，僅憑原民會之力恐事倍功半，爰此，原民會期許相關部會應體認到原住民族為臺灣這塊土地最早的主人，從不同的角度開創新的思維，始能在族群發展、土地權利及所掌權責中取得平衡，落實原住民族基本法對原住民族土地權益保障之意旨，以上報告。

顏教授愛靜

非常謝謝杜張處長的報告，從中看到很多原住民族土地的困境，原民會主辦業務的效率不彰，人力資源不足是非常重要的原因之一，要檢討是否有什麼辦法能解決。接下來邀請內政部營建署許署長文龍，就內政部主管機關的角度來看土地使用管制及有關國家公園這方面的作為，請。

內政部營建署許署長文龍

各位先進：大家好！

先就營建署一些土地政策作為以及檢討來做一些簡要報告，書面

資料分 5 大部分請參考。就背景說明，我們都瞭解原住民土地是原住民的「根」，生於斯長於斯，除賴以維生外，土地是傳統宗教祭儀和生命禮俗、文化傳承的命脈。現有原住民保留地總面積約有 26 萬餘公頃，幾十萬原住民朋友生活其上，政府為以更高層級之法律規範來保障原住民相關土地權利，故在民國 94 年實行「原住民族基本法」，並於 104 年 2 月 4 日修正，以保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係。內政部（營建署）係為掌理全國土地綜合開發之策劃，計畫調查、規劃、審核及推動之中央主管機關，為保障原住民權益，在辦理涉關原住民族之土地及自然資源時，更以尊重審慎態度面對，以逐步落實保障原住民族擁有其土地相關權利之精神，以下就業務權責部分逐段說明。

一、國土計畫及區域計畫部分

- (一) 全國國土（區域）計畫中特定區域之內容，如涉及原住民族土地及海域者，應依原住民族基本法第 21 條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬訂。
- (二) 於「國土計畫法（草案）」及「區域計畫法部分條文修正（草案）」立法完成前，內政部（營建署）於 102 年 10 月 17 日依據區域計畫法規定公告實施「全國區域計畫」，將前開法令規定精神納入全國的區域計畫，再分直轄市、各縣市的區域計畫，再下來才細分都市計畫。在這部分，我們考量到，漢族和原住民生活習性的確有所不同，我們在這部分也注意到，是否原住民朋友在生活領域部分訂一個特別的區域計畫，後續的部分再詳細報告。

其次，土地使用管制部分，原民會各直轄市、縣(市)地區有原住民部分其實都有提到過，有關建築、相關農作、殯葬使用都有特殊原住民文化應該考量，已經請示中央政府各部會都有共識之下，在內政

部非都市土地使用規則裡面，訂定相關法規。待會將由（內政）部裡的地政司，針對這部分詳細說明。

有關土地使用區域，包括流域部分，也啟動這樣的政策作為，譬如我們書面所提的，臺東縣政府卑南鄉山里部落之土地使用分區原屬山坡地保育區（計 94 筆，面積約 6 公頃），經該府查認當初 74 年第 1 次劃定使用分區錯誤，爰依規定辦理使用分區更正為鄉村區（使用地更正為乙種建築用地等），當然這是一個很好的開始。另原住民族委員會刻協助新竹縣等 12 個直轄市、縣（市）政府清查各該轄區範圍內原住民族部落人口及建物情況，後續將比照山里部落案例辦理使用分區（或使用地）更正作業，俾積極輔導其土地使用合法化。

二、都市計畫部分

都市計畫土地使用管制包括土地使用分區與土地使用強度 2 大部分，分別以都市計畫法臺灣省施行細則、都市計畫法新北市施行細則與都市計畫法臺中市施行自治條例辦理。都市計畫區原住民族保留地之土地使用管制規定與非原住民族保留地之土地使用規定、權益均相同，並無特別之處。截至 102 年底，我國共有 438 處，都市計畫區中具有原住民族保留地之都市計畫區計有 49 處，合計面積約 4,567 公頃（未包括花蓮縣）。花蓮縣目前未正式統計，所以不包括進來。

依都市計畫法第 8 條規定：「都市計畫之擬訂、變更，依本法所定之程序為之。」原住民族基本法第 21 條規定：「政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。政府或法令限制原住民族利用前項土地及自然資源時，應與原住民族、部落或原住民諮商，並取得其同意；受限制所生之損失，應由該主管機關寬列預算補償之。前二項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。」

在程序方面，都市計畫擬訂機關基於廣徵意見、擴大民眾參與方式、尊重原住民族之生活特性等，除力行都市計畫法第 19 條公開展覽程序、提出書面意見、列席都市計畫委員會說明意見等既有參與都市計畫之管道外，在擬訂、變更或通盤檢討都市計畫之作業階段，宜與原住民族之部落充分溝通，詳細說明規劃構想、作法與可能遭遇之問題，在尊重原住民權益下推展都市計畫。在此做報告，部分立法委員在內政委員會質詢的時候，也向內政部提出是否中央都委會委員由專家學者來擔任，我們（內政部）部長在上個會期答應，目前正在尋覓合適的人員，從善如流。

從都市計畫對於人民土地權益的部分我們未來會加強，包含整個程序、相關計畫的審議等，讓原住民多瞭解並參與。

三、國家公園部分

臺灣有原住民保留地的國家公園共有 9 處（如墾丁、玉山、太魯閣及雪霸），其保留地占園區面積的比例很小。墾丁占 0.2%、玉山占 0.56%、太魯閣占 2.42% 及雪霸 0.07%，且多劃設為一般管制區，以維持土地原有使用，並依照原住民族基本法第 21 條規定，辦理以下 4 點事項：

- （一）為落實園區原住民政策並建立夥伴關係，內政部依原住民族基本法第 22 條規定，建立與原住民族共同管理機制，於 98 年 10 月 29 日訂定發布「國家公園區域內原住民族地區資源共同管理會設置基準」，由各管理處設置管理會，當地原住民族代表人數應達委員總人數 2 分之 1 以上，會議以每 6 個月召開一次為原則，但必要時亦能召開，會議內容討論為預算編列等。
- （二）高山型國家公園管理處（如玉山、雪霸及太魯閣）未來將參照「馬告國家公園計畫」（草案），另訂原住民族共管章節，並就園區狀況考量當地原住民族需求修正調整保護利用管制原則，納入下次國家公園計畫通盤檢討內容辦理，以實質保障並落實

原住民族土地權益。

- (三) 逐年改善原住民社區環境美化，加強園區原住民部落之社區環境及意象改善工程，同時創造就業機會，僱用原住民辦理營建工程、維護整修、環境清潔、美化（如 101 年編列經費 5,003 萬元創造 251 位就業機會，102 年編列 5,108 萬元經費創造 230 位就業機會，103 年編列 4,554 萬元創造 240 位就業機會等）。
- (四) 依法進（聘）用原住民經營管理國家公園業務，並優先進（聘）用在地原住民籍（目前玉山、太魯閣、雪霸國家公園管理處分別進用具有原住民身分同仁人數分別為 23 人、18 人及 9 人，分別擔任正式職員、約聘僱人員及技工工友等職務。）並促進專長進修訓練（101 年解說員訓練人數 97 人、102 年解說員訓練人數 77 人及 103 年解說員訓練人數 118 人），以協助部落推動原住民文化創意產業及推展生態旅遊活動，結合原住民部落或團體，合作辦理各項文化活動推廣原住民傳統文化等。

四、建築管理部分

- (一) 實施建築管理前已建造完成之原住民族建築物，已得申請合法建築物認定及使用執照事宜：
 1. 建築法第 96 條規定：「本法施行前，供公眾使用之建築物而未領有使用執照者，其所有權人應申請核發使用執照。但都市計畫範圍內非供公眾使用者，其所有權人得申請核發使用執照。（第 1 項）前項建築物使用執照之核發及安全處理，由直轄市、縣（市）政府於建築管理規則中定之。（第 2 項）」，各直轄市、縣（市）政府亦於其建築管理自治條例（或規則）訂有相關申請補發使用執照規定。
 2. 有關申請合法建築物認定所檢附之文件，按內政部 89 年 4 月 24 日臺八九內營字第 8904763 號函「.....實施建築管理前已建造完成之合法建築物，可檢附下列證明文件之一：

(1) 建築執照。(2) 建物登記證明。(3) 未實施建築管理地區建築物完工證明書。(4) 載有該建築物資料之土地使用現況調查清冊或卡片之謄本。(5) 完納稅捐證明。(6) 繳納自來水費或電費證明。(7) 戶口遷入證明。(8) 地形圖、都市計畫現況圖、都市計畫禁建圖、航照圖或政府機關測繪地圖，據以認定之。」實施建築管理前已建造完成之合法建築物，即可依內政部前開函釋，檢附相關文件，向當地主管建築機關申請認定既有合法房屋。

(二) 實施建築管理後建造之建築物，應依建築法規定程序申請建築，且建築法已有相關行政簡化規定，得協助原住民建築物申請取得合法執照：

1. 建築法第 16 條規定：「建築物及雜項工作物造價在一定金額以下或規模在一定標準以下者，得免由建築師設計，或監造或營造業承造。(第 1 項) 前項造價金額或規模標準，由直轄市、縣(市)政府於建築管理規則中定之。(第 2 項)」即符合各地方建築管理自治條例(或規則)規定者，得免由建築師設計、監造或營造業承造。
2. 建築法第 42 條及第 48 條規定：「建築基地與建築線應相連接，其接連部分之最小寬度，由直轄市、縣(市)主管建築機關統一規定。但因該建築物周圍有廣場或永久性之空地等情形，經直轄市、縣(市)主管建築機關認為安全上無礙者，其寬度得不受限制。」及「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，應指定已經公告道路之境界線為建築線。但都市細部計畫規定須退縮建築時，從其規定。(第 1 項) 前項以外之現有巷道，直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，認有必要時得另定建築線；其辦法於建築管理規則中定之。(第 2 項)」有關以現有巷道指定建築線或免指定建築線，得依直轄市、縣(市)主管建築機關按上開規定於其建築管理自治

條例（或規則）規定辦理。

3. 建築法第 99 條規定：「左列各款經直轄市、縣（市）主管建築機關許可者，得不適用本法全部或一部之規定：一、紀念性之建築物。……（第 1 項）前項建築物之許可程序、施工及使用等事項之管理，得於建築管理規則中定之。（第 2 項）」是原住民族建築物如屬直轄市、縣（市）政府所定建築管理自治條例（或規則）所定之紀念性建築物，得不適用建築法全部或一部之規定。

4. 建築法第 99-1 條規定：「實施都市計畫以外地區或偏遠地區建築物之管理得予簡化，不適用本法全部或一部之規定；其建築管理辦法，得由縣政府擬訂，報請內政部核定之。」如各縣政府已依建築法第 99-1 條規定都市計畫以外地區或偏遠地區建築物管理簡化規定，得依該規定辦理。

（三）各地方政府建築管理自治條例（或規則）均已規定得免由建築師設計，或監造或營造業承造之建築物及雜項工作物金額或規模、現有巷道另定建築線、及紀念性建築物之許可程序、施工及使用等事項；另新竹縣、屏東縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣及連江縣均已訂定偏遠地區之簡化管理規定。

五、住宅政策部分

（一）內政部（營建署）現行之住宅政策是以「多元居住協助」為主，主要依據行政院 100 年 10 月 26 日核定之「101—104 年整體住宅政策實施方案」及 101 年 12 月 30 日施行之「住宅法」既有架構推動相關住宅政策。在提供中低收入、弱勢、相對弱勢及受薪階級居住需求協助方面，係讓財務基礎未穩固之國民（包含原住民），依其不同之需求與財務條件，選擇以購屋或租屋方式取得適宜之住宅；對於中低收入之無自有住宅家庭，原則上政府以提供合宜價位的合宜住宅及購屋貸款利息補貼方式來協

助；對於收入較低之無自有住宅家庭，原則上政府則以提供租金補貼及只租不售的社會住宅方式來協助。

- (二) 內政部（營建署）刻正推動行政院 103 年 1 月 6 日核定之「社會住宅中長期推動方案」，未來 10 年將達成每年提供租金補貼約 6 萬 5 千戶及提供社會住宅 3 萬 4 千戶之目標，合計 9 萬 9 千戶，以協助民眾租屋。依住宅法第 4 條業明定原住民為該法所定 11 類身分之一。爰此，原住民業屬上述方案之申請對象。至於目前所遭遇之困難，包括：

1. 國土計畫及區域計畫部分

- (1) 變更使用分區（或使用地）：依據非都市土地使用管制規則之規定，變更使用分區（或使用地）應查詢是否位屬環境敏感地區，該查詢作業繁瑣，導致原住民申請辦理使用分區（或使用地）變更意願低落。
- (2) 更正使用分區（或使用地）：依據製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知及內政部相關函示規定，更正為建築用地應檢附水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建築執照或建物登記證明、未實施建築管理地區建物完工證明書或其他經縣市政府審認足資證明之文件等證明文件，惟因原住民舉證困難，致無法辦理更正作業。

2. 都市計畫部分

都市計畫土地使用管制之規定，係根據都市計畫法第 39 條對於土地使用分區內土地或建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、前後側院之深度及寬度、停車場及建築物高度，以及有關交通、景觀或防火事項，由內政部或直轄市政府依據地方實際情況，於都市計畫法施行細則加以規定。近年來，各都市計畫辦理通盤檢討作業時，屢有原住民提出居住空間不足、放寬原住民保留地使用限制、農耕經營受限、尊重傳統風貌、加強地方產業發展、反

對以大規模方式開發原住民土地、或納入都市計畫、劃出都市計畫及回歸原住民族基本法治理等訴求，例如新北市烏來水源特定區計畫、臺東縣紅葉溫泉風景特定區計畫、臺東縣卑南都市計畫、嘉義縣阿里山（達邦地區）都市計畫、南投縣日月潭特定區計畫、桃園市復興都市計畫等。

3. 國家公園部分

國家公園係以保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟為主要宗旨，惟原住民權益與自然保育同等重要，若有生態景觀復育工作需要，則易產生衝突。另原住民族基本法第 21 條第 1 項：「政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。」惟其取得原住民同意其土地開發行為仍未有標準之流程及取得同意之機制，容易影響公共建設之推動。

4. 建築管理部分

原住民族建築物無法取得建築物使用執照之原因，除建築執照程序外，尚包含土地所有權屬、水土保持、環境影響評估及土地使用管制等諸多管制事項無法符合：

- (1) 無法取得土地權利證明文件。
- (2) 未依水土保持法第 12 條規定，擬具水土保持計畫並實施水土保持之處理與維護。
- (3) 未依環境影響評估法相關規定辦理環境影響評估作業。
- (4) 土地使用分區及用地編定不得作建築使用。

5. 住宅政策部分

依住宅法第 4 條規定有 11 款特殊情形或身分，並依該法第 3 條第 2 款規定，社會住宅應提供至少 10% 以上比例出租予上開特殊情形或身分者，而為避免該住宅被標籤化以及居民被排擠等情事發生，爰採取與一般家庭混居的概念設計上

開居住比例，亦希望可藉由住宅鄰里協助該特殊情形或身分脫離無法自力生存之狀態，其中協助對象包含原住民；惟興闢專供特定族群居住之住宅，可能產生標籤化等負面問題，宜審慎考量。

(三) 營建署後續作為：

1. 國土計畫及區域計畫部分

為協助原住民族特殊生活型態，及長期以來建地不足之居住需求，內政部（營建署）於 102 年至 103 年間 3 度召開「為尊重原住民族之生活型態及居住需求修訂非都市土地使用管制規則相關事宜」研商會議，邀集原住民族主管機關等有關機關進行討論，後續將採取下列 4 點作法：

- (1) 由直轄市、縣（市）政府依法辦理「變更使用分區（或使用地）」或「更正土地使用分區（或使用地）」為鄉村區（或建築用地），大面積（超過 1 公頃者）變更，採公辦農村社區土地重劃為原則，或由原住民族主管機關補助經費辦理統一規劃。小面積（小於 1 公頃）變更，如為整體規劃，由政府整體規劃興建，並依非都市土地使用管制規則變更編定為建築用地。另如係屬個別申請，由個別原住民族提出申請，並依非都市土地使用管制規則變更編定為建築用地。
- (2) 針對非都市土地第 1 次劃定使用分區及編定使用地前已存在之建築物所在土地，其取得證明文件者，得辦理更正編定為建築用地。
- (3) 長期作法而言，內政部會同原民會擬訂原住民族特定區域計畫。

A. 內政部 102 年度委託辦理「北泰雅原住民族土地使用計畫及空間發展策略研擬」案，初步規劃第 1 階段擬以輔導原住民族之「建物」、「耕地」及「殯葬」等土地使用

合法化為優先辦理項目；103 年度並接續前案經驗，委託辦理「擬訂北泰雅原住民族特定區域計畫之規劃」案，以「司馬庫斯」及「大鎮西堡」為試辦範圍。

B.就推動「北泰雅原住民族土地使用計畫及空間發展策略研擬」案，目前業完成期初簡報會議、3 次工作小組會議、1 次顧問工作會議及 2 次部落訪談，並於 104 年 5 月 15 日召開第 1 次專家學者座談會。

(4)特定區域計畫得於擬訂過程中，依據原住民族長期發展需求，適度規劃提供居住、產業或相關用地，並於計畫指導非都市土地使用管制規則之檢討修正，以符合原住民族土地使用特殊需求。

2.都市計畫部分

在程序方面，都市計畫擬訂機關基於廣徵意見、擴大民眾參與方式、尊重原住民族之生活特性等，除踐行都市計畫法第 19 條公开展覽程序、提出書面意見、列席都市計畫委員會說明意見等既有參與都市計畫之管道外，在擬訂、變更或通盤檢討都市計畫之作業階段，宜與原住民族之部落充分溝通，詳細說明規劃構想、作法與可能遭遇之問題，俾利都市計畫之推展。如有涉及徵收、區段徵收方式者，則由都市計畫擬訂機關依內政部頒布之「依都市計畫法第二十七條規定辦理之變更都市計畫草案以一般徵收方式取得用地應行注意事項」、「都市計畫草案以區段徵收方式辦理開發應行注意事項」規定，將公開說明會開會時間與地點之傳單，以掛號通知徵收或區段徵收範圍內之土地所有權人，落實通知之目的。

3.國家公園部分

(1)定期檢討土地分區使用與落實土地管理計畫，儘量避免將原住民保留地劃入園區範圍。

(2)積極爭取相關機關預算分配，賡續就國家公園區域內經營

管理及自然生態保育暨環境景觀維護需用之土地，依相關規定優先辦理國家公園內特別景觀區與生態保護區內原住民土地優先撥用或價購。價購、徵收及撥用取得之土地，除依規定列入財產登記管理外，並加強保育巡查及生態復育工作。

- (3)長期辦理維護國土安全、生態保育、環境教育之宣導與推廣等業務，未來在與當地原住民之間，將持續推動社區培力計畫，推動生態旅遊及生態農業等產業轉型，改善國家公園園區內原住民族之就業情形，且持續推動原住民族參與國家公園保育及經營管理等事務。

4. 建築管理部分

- (1)各地方政府建築管理自治條例（或規則）均已規定得免由建築師設計，或監造或營造業承造之建築物及雜項工作物金額或規模、現有巷道另定建築線、及紀念性建築物之許可程序、施工及使用等事項之規定，另新竹縣、屏東縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣及連江縣均已訂定偏遠地區之簡化管理規定，俾利便民。
- (2)為解決原住民族建築物無法取得建築物使用執照之問題，原住民族主管機關刻邀集相關主管機關研擬「原住民保留地土地使用及建築管理合法化方案」，內政部後續將積極參與，並予以必要協助。

5. 住宅政策部分

- (1)現行之住宅政策係整合過去以職業身分別區分之各項住宅補貼措施，而以國民的各種弱勢狀況作為建置住宅補貼制度之主要考量，提供適切多元的住宅補貼措施或行政協助措施，如租金補貼、購屋貸款利息補貼、社會住宅等。由於目前中央及地方財政狀況均不佳且公有土地資源有限，現階段係以社會住宅及租金補貼為居住協助主軸，以

保障國人居住權，而非協助取得財產權。

- (2) 考量原住民文化及族群精神的保存，政府應尊重原住民族選擇生活方式、習俗、服飾、社會經濟組織型態、資源利用方式、土地擁有利用與管理模式之權利，後續內政部將由原住民相關單位負責興辦及支應相關經費項下，積極提供原住民居住協助措施。

最後，原住民族土地涵蓋範圍廣泛且牽涉到眾多法令規範，為尊重原住民族之生活型態與居住需求，內政部（營建署）在辦理原住民族土地使用管制時，仍依「原住民族基本法」等有關原住民族專責法令規定辦理。如全國國土（區域）計畫中特定區域之內容涉及原住民族土地者，依原住民族基本法第 21 條規定辦理；都市計畫區或國家公園原住民族保留地之土地使用管制規定與非原住民族保留地之土地使用規定、權益均相同，並無特別限制之處，然而考量原住民土地之特殊需求性，在顧及原住民族權益，兼顧生態保育以及國土保安環境體系下，未來內政部（營建署）將秉持安全性、公平性及合理性等原則，持續積極辦理各項國土分區規劃、開發利用及管制，兼顧對族群關係之尊重及維護，具體實踐原住民族基本法精神。待會各位先進有其他意見，歡迎提出，謝謝各位。

顏教授愛靜

非常謝謝署長，剛剛聽到都市計畫委員會審議時有擴大民眾參與的機制，不過，我想區域計畫涵蓋原住民族土地比較大的部分，許多開發許可案會涉及原住民族土地，是由區域計畫委員會進行審議，如果這個委員會能夠延攬原住民族土地的專家，比如在座的官大偉老師，他鑽研民族政策、民族地理、原住民空間研究、社區自然資源管理，是非常合適的人選，內政部主管機關或可加以考量。接下來邀請內政部地政司施副司長明賜，就地政司土地管理的專業來分享。

內政部地政司施副司長明賜

主持人、副院長、各位貴賓及先進：午安！

行政院已於 96 年 4 月 25 日修正原住民保留地開發管理辦法，主管機關已由內政部變更為原住民族委員會，所以剛剛杜張處長有提到原民會有責無權問題，以後原民會可以就原住民保留地本於權責解釋法令，不會再有這問題了。剛剛提到保留地主管機關已變更為原民會，內政部主要係奉行政院交議，就有關「增劃編原住民保留地清冊報院核准補辦增劃編為原住民保留地」及「已核定增劃編為原住民保留地之清冊更正」案件，會商有關機關研提處理意見函送行政院作為核定之參據。

另為加速辦理增劃編原住民保留地，以維護原住民生計，保障原住民財產權益，有關增劃編原住民保留政策及執行現況檢討如下：

一、補辦增劃編原住民保留地改為常態性業務辦理

有關「補辦增劃編原住民保留地實施計畫」前經行政院 101 年 12 月 3 日核定延長辦理受理期限至 103 年底，後續作業期程至 105 年底。歷經政府多年來密集宣導說明，多數符合增劃編原住民保留地之原住民已提出申請，惟顧及少數原住民所使用之公有土地符合增劃編之相關要件而尚未申請損及渠等權益，經原民會 103 年 12 月 29 日函報行政院，104 年 2 月 5 日函示照內政部綜整意見，同意刪除計畫有關受理期限規定，並於計畫作業期程屆至，自 106 年起改為年度經常性業務，持續辦理。

二、原住民地區原住民宗教團體早年使用迄今之公有土地得申請增劃編原住民保留地

為解決長期以來山地鄉與平地鄉原住民地區原住民宗教團體興辦宗教建築設施得否無償使用公有土地之不一致情形，且考量原住民地區原住民宗教團體於 77 年 2 月 1 日以前使用原住民族遺留且繼續供作宗教建築設施使用迄今之公有土地，該宗教建築設

施對於原住民族而言，為供原住民重要之宗教信仰聚會場所之用，尚符合增劃編原住民保留地之意旨，爰經原民會 102 年 12 月 19 日函報行政院，於 103 年 4 月 14 日函示照內政部綜整意見，有關平地鄉原住民 77 年 2 月 1 日以前使用原住民族遺留且繼續作宗教建築設施使用迄今之公有土地，同意變更土地管理機關為原民會，惟土地權屬仍為國有，並不得變更為非宗教建築設施使用。

三、補辦增劃編原住民保留地之行政流程簡化

為加速增劃編原住民保留地，落實保障原住民土地權益，經原民會邀集各相關執行機關及協辦機關完成檢討，於 103 年 12 月 24 日函報行政院，104 年 2 月 25 日函示照內政部綜整意見，及行政院 104 年 2 月 24 日函示，透過下列方式予以簡化改進，避免作業流程重複冗長：

- (一) 直轄市、縣政府初審同意後送請公產機關審辦階段：初審同意清冊原由直轄市、縣(市)政府函送原民會再轉送公產機關辦理，修正為縣(市)政府逕送公產機關之地方分支機關限期於 30 日內逐級送其上級公產機關函復意見予原民會及直轄市、縣政府辦理，必要時得展延 15 日。
- (二) 增加原民會每年陳報行政院審議補辦增劃編保留地清冊之頻率並明定處理期限：原民會原每半年彙整公產機關同意增劃編原住民保留地案件送行政院審議，修正為每 2 個月彙整送請內政部會商各公產機關之中央主管機關審議，各公產機關之中央主管機關應於 7 日內研提意見函復內政部，必要時得展延 7 日。
- (三) 增劃編原住民保留地清冊之核定及後續清冊更正核定：
「增劃編原住民保留地清冊之核定」及「已核定增劃編為原住民保留地之清冊更正」原由行政院交議內政部會商有關機關研提處理意見後做為核定之參據，自 104 年 2 月 24 日起，簡化為授權內政部代擬代判院稿。同年 7 月 20 日同

意由原民會代擬代判院稿。

以上是簡單報告。謝謝各位。

顏教授愛靜

謝謝副司長，剛剛杜張處長提到地政單位對於分割經費的計算方法，是否可以請地政單位簡單回應一下。

杜張處長梅莊

我們申請政策性要分割的案子，送到地政事務所，因為他們的收費標準大概都不一樣，記得有個案子在南投有 2 千多萬，分割 30 筆左右吧，我記得有請內政部測量科幫忙協調，做一個統籌計算，但回來公文比較制式化，就回答……好好的協調……，後來我們找土地測量局，他們回答我們沒有人力，先幫忙我們解決人力欠多少，我們也是投訴無門，還是要加油。

顏教授愛靜

這個問題就交由兩個機關協商，我想一定會有解決的辦法。接下來邀請林務局副局長楊宏志來說明林務局的相關作為。

行政院農業委員會林務局楊副局長宏志

顏主持人、孫副院長、貴賓及各位報告人：大家午安！

今天局長人在國外來不及與會，特別指派 2 位重要主管科長，一位是黃科長、一位是李科長，請與在座的各位招招手，這 2 位科長是林務局辦理原住民事務最重要的人物。

我和原住民的關係其實是非常奧妙的，從民國 67 年分發到臺東關山工作站那一刻起就和原住民有很密切的關係，在山上與原住民住一個月，我待過臺東、花蓮、嘉義和東勢，和原住民往來非常密切。記得在 73 年時奧萬大國家森林遊樂區還沒有成立，我們在做資源調查的時候，原住民同胞告訴我，晚上能不能去夜採，我聽不懂什麼叫夜

採，就是透過他們的獵徑看到一輩子都看不到的東西，我看到藍腹鵲在樹上睡覺，我好興奮，還有白鼻心、飛鼠，最後我看到生平第一次第一顆流星，所以我發覺原住民的知識不是我們漢人、或是終年在都市生活以及唸了那麼久的森林系所能瞭解的，所以我一直希望林務局的所有同仁應該站在更開放的立場，既然依照森林法管理森林，森林是一個資源，森林是一群生物，依照野生動物保護法去管理野生動物時，最重要的裡面的人，你不能忽視。

以下的 5 項報告，包括增編、劃編原住民保留地、林產物權利、狩獵權利、林業發展方案以及資源共同管理等 5 個面向進行說明。因為時間有限，我們從第 5 頁報告，辦理增編、劃編原住民保留地之相關規定及辦理情形。杜張處長剛提到，（請見倒數第 2 段）除以航照圖判釋外，並應參酌現況有無足堪認定墾植遺跡（明顯作業路跡）或殘存設施、租約、造林台帳、訴訟判決書、有無占墾紀錄（如巡視報告、森林被害報告）等資料後，並由公所出具公文書說明，若提出來的話，林務局不能拒絕。目前辦理其中同意增劃編筆數為 819 筆、面積 677.53 公頃；不同意（或待公所釐清）增劃編之筆數合計 1,037 筆、面積合計 1,180.97 公頃。

有關提供國有林產物供當地原住民族作傳統文化、祭儀或自用之使用（第 2 頁），依據原住民族基本法第 19 條規定，可「依法」從事採集野生植物及菌類，作為傳統文化、祭儀及自用需求之非營利行為。依法即依森林法條文，惟因目前「原住民土地及海域法」尚未完成立法，有關森林的副產物，尤其是漂流木，有一定的比例，優先給當地的部落使用。為尊重原住民使用的固有權益，漂流木係先開放設籍於漂流木現場鄉（鎮、市、區）之居民撿拾；一定期間以後，再開放同一直轄市、縣（市）內其他鄉（鎮、市、區）之居民撿拾。

有關原住民族狩獵權利，自 101 年 6 月 6 日至 103 年 12 月 31 日，已同意 301 件，核准獵捕保育類野生動物（如：山羌、水鹿） 804 隻，這是申報的資料，一般類野生動物（如：麻雀、山豬、飛鼠） 33,742

隻。狩獵的時間，剛剛立法委員也提到，有時候鄉親太早提出來，他們也沒有辦法核，所以申請狩獵活動時間從 30 日前提出，調整為 20 日前提出。經核准之狩獵活動參加人員名冊變更時，於獵捕活動 3 日前報原核准主管機關備查。本辦法修正草案已於 104 年 5 月 8 日函請原住民族委員會辦理會銜公告，所以原住民鄉親只要在一定的時間提出，是被國家允許的，這也是原住民傳統文化的傳承。

有關原住民族林業發展方案，這是林務局提出，非常感謝原住民族委員會的支持。針對部分林業用地，得透過用地查定變更登記或是林業用地變更為農牧用地方式處理。如果鄉親的用地有坡度，在三級、四級坡以內，不要超過一定坡度的話，我們透過查地，變成農牧用地，可以為農牧所使用，這是很好的方向。我們看到很多鄉親成立的林業合作社，像森林裡面的一些造林、林產、運輸、採集，很多跟生意有關的工作，都能透過林產業價值鏈釋放出來。透過和原住民合作，達到森林資源的保育和健康。

第 3 個是森林的副產物，我們也希望開放給原住民部落優先使用，以發展特色林產業。民國 90 年就有社區林業，雖然提供是小小的金額，可是我們對部落文化扶正以及一些歷史文化重新找尋有著正面的機會，當然民俗植物之推廣，原住民有相當的研究認識，希望能透過合作，在南投林區管理處也和仁愛高農合作，仁愛高農的同學大多是原住民同學，在那邊設置原住民的植物培育實驗，能夠真正使原住民和植物互相配合。

第 4 個是加強原住民傳統文化、技藝創作及人才培訓，強化「原住民保留地山林守護計畫」專案管理中心之功能。在這裡特別謝謝鍾副主任委員，其實透過這樣的計畫，能知道很多訊息，能夠達到山林環境的守護，部落周邊特色農業發展及生態旅遊。我們看到南投的七彩湖和當地森林部落合作，屏東 24 甲線沿線的這些部落也已經發展非常好的機制，希望能夠持續辦理。

第 5 項是林務局國有林地內原住民族地區資源共同管理委員會，嘉義林管處率先於民國 95 年與鄒族開共管會議，迄今已經開了 32 次，我們希望能夠持續辦理。剛剛杜張處長提了 10 項原因，我在公部門也擔任 37 年公務員，在面對那麼多的同儕，其實我們最欣賞的是，你不用和他講什麼事，他就做得非常好，像今天的會議，我們也沒想到監察院能辦這麼流暢的會議，這群同儕我們是最喜歡的，另外一群剛好相反，你和他怎樣說，他就是不做，他會回 Excel 他不會、Word 他不會、Line 他也不用，他永遠就是這樣，中間的這一群人就是你和他說，他就做；你不說，他永遠不做。如果把我剛剛講的這群，放在林務局各級單位同儕，裡面若有一位，他什麼都不會做的，就會落得像杜張處長剛剛說的，怎麼搞就是推動不了，做不出來。

非常感謝孫大川老師，給了我很多的啟示，所以希望林務局能像我剛剛描述的那些積極的同儕，像現場很多菁英如林老師。我們真正要推動很多事情的這些人，不僅是在座的各位，我們需要透過一些教育、宣導等方式，把那一群不做事的人縮到最小限度。我們看到鍾副主任委員在立法院、行政院開會時，是非常痛苦的。他是非常好的行政官員，我們希望在他的領導之下，能達成一些目標。

顏教授愛靜

謝謝林務局楊副局長，他們也做了一些努力，希望效果能夠顯現出來。最後邀請監察院林主任秘書明輝報告近年來原住民相關調查報告的案例。

監察院人權保障委員會林執行秘書明輝

主持人顏老師、副院長、高金委員、劉委員、鍾副主委、在場的所有貴賓：大家好！

依 2002 年聯合國特派員的調查發現，在歷經殖民統治之後，近年來相關國家原住民陳情最多的案件就土地的範圍劃定（demarcating

indigenous lands) 及賦與權利 (titling) — 讓原住民取得土地、領域及資源之相關權利。

現在讓我們從監察院近年來調查案件中，檢視我國原住民面對的土地問題。這當然是從監察院的角度來看，也許是冰山一角，但是很多問題的矛頭都指向一些政府機關。

依原住民保留地開發管理辦法第 3 條規定，政府劃設保留地是為了保障原住民生計及推行原住民行政。至於如何保障原住民生計，授權的母法—山坡地保育利用條例第 37 條規定：「(對於) 山坡地範圍內山地保留地，(政府應) 輔導原住民開發並取得耕作權、地上權或承租權。其耕作權、地上權(人) 繼續經營滿 5 年者，無償取得土地所有權。」原住民保留地制度沿襲自日據時代的「高砂族保留地」，今天上午詹素娟教授在論文中指出：昭和 10 年(1935 年) 查定的「蕃人所要地」或稱「準要存置林野」/「高砂族保留地」原訂 24 萬甲面積(約 24.7 萬公頃)，當時是依據原住民 8 萬人，每人應獲 3 甲土地計算，但今天原住民族已有 50 萬以上人口。

臺灣光復以來，雖然從 79 年到 87 年間政府曾辦理增劃編原住民保留地，96 年起再補辦增劃編，目前原住民保留地共計 26 萬 375 公頃(41 萬 6 千餘筆)。也就是說半個世紀以來，政府只增加 1 萬多公頃保留地的劃編，26 萬公頃保留地若平均分配給現在的全體原住民，每人平均可分配面積 0.5 公頃，還好臺灣現在有很多產業發展，否則 26 萬公頃的保留地大多只能作低度利用，是無法支撐全體原住民的生計。

在 103 年及 104 年，監察院有 2 件調查案發現一些制度性的問題：
(一) 96 年 1 月行政院核定補辦增劃編原住民保留地的計畫面積是 32,062 公頃，但從 96 年到 103 年這 6 年多的時間，各機關執行保留地初步會勘作業的面積只有 15,510 公頃(占 48%)，不到一半面積，成效不彰。

(二) 統計至 103 年 3 月 18 日，26 萬公頃保留地中，政府賦予原

住民所有權並移轉登記者有 9 萬 3,693.98 公頃（占總面積 35.98%），賦予耕作權、農育權、地上權等並完成登記面積為 2 萬 9,571.81 公頃（占總面積 11.35%）；總計賦予原住民土地權利面積共 12 萬 3264 公頃（占 47%），不到一半；尚未完成賦權分配登記者高達 13 萬 7,109 公頃（占總面積之 53%），績效偏低，顯然與原住民保留地劃設目的存有極大落差。

（三）未被完成賦權之公有原住民保留地容易遭到不法占用，產生管理問題。迄 102 年度，原住民保留地中有高達 305 公頃遭（非原住民）占用—數字可能被低估，許多地方主管機關排除占用不力。

（四）被列管之超限度利用的原住民保留地高達 3,083 公頃，影響國土保安。

近年來，監察院也調查至少 3 件的原住民陳情個案，他們的主要抱怨是政府機關受理申請原住民保留地的增編及申請耕作權登記，效率欠佳。這些陳情案，在監察院督促主管機關下，一些民怨也獲得紓解。

監察院在調查案件當中，也發現原住民保留地出現管理的問題，包括主管機關執行能力的不足，以及原住民行政人員的專業素養比較欠缺等。因為時間非常的有限，有興趣的來賓，請依會議手冊所列案號，自行上網調閱監察院調查報告。

接下來我要討論今天研討會的重點，關於原住民族土地的歷史問題。讓我們嘗試從監察院的調查案件中看出一些端倪，其中一件是關於原住民陳訴：現今位在臺東市的馬蘭會館及其周邊土地在日據時代就是馬蘭部落阿美族人所有，在第 2 次世界大戰後，經臺東市公所及部落頭目協調，將該會館及其旁邊之土地出借予空軍 737 聯隊安頓家眷，約定在民國 55 年 12 月歸還，但國防部竟認定會館旁邊土地無借用之事實。另外一件是有關人民陳訴：早期德基水庫集水區原屬原住

民保留地，然而 58 年間台電公司及經濟部竟未辦理土地徵收並補償土地及其地上物之損失。

監察院章仁香委員等調查臺東馬蘭會館案時，調閱土地登記簿記載，發現馬蘭會館及其旁邊土地歷經多次分割、地籍重測、地段與地號已經改變、管理機關也有變更，但該等土地在日據時代即被登記為「國庫」所有，而且光復後在 57 年至 64 年間經辦理土地總登記為國有土地，目前管理機關為國防部。但根據臺東縣政府及原民會提供之研究文獻、馬蘭會館耆老接受訪問的陳訴與部落會議等資料，監察院可以確認馬蘭會館及其旁之土地在日據時代應該是馬蘭部落阿美族人使用之傳統生活領域，所以要求國防部基於促進族群和諧考慮，研究採取事後補救措施。

監察院調查有關德基水庫的陳情案時，發現德基水庫是在 58 年 12 月開工，62 年 12 月開始蓄水，63 年 6 月發電。但早在 58 年德基水庫集水區的土地總登記時，所有權人即為中華民國，管理機關為「臺灣省政府民政廳」。因此台電公司本來就不用辦理土地徵收並補償。至於 58 年當時原有地上物（含耕作權）曾否獲補償疑義，卻因年代久遠，機關裁併可能移交資料不完全或案卷資料遺失、或被定期銷毀，致無法釐清。

實際上，原住民土地的歷史問題難以被釐清的主要原因之一是：原住民族不成文的習慣法與現代法律制度之間的衝突。傳統上，各國原住民族大都重視共同使用及集體享有土地資源的權利，包括集體狩獵，集體採集。這些習慣不同於現代法律制度下以占為己有為目的之個人所有權觀念。依現代法律制度，許多原住民世代活動及使用之傳統領域可能被視為無主土地（*terra nullius*）。尤其是，我國土地權利登記制度係採強制及公示主義，登記有絕對效力，任何人可信賴土地登記簿記載事項。而且，依土地法第 57 條規定，政府辦理土地總登記時，逾登記期限無人申請登記之土地或經申請而逾限未補繳證明文件者，其土地視為無主土地，由該管直轄市或縣（市）地政機關公告之，

公告期滿，無人提出異議，即為國有土地之登記，所以早期原住民不知主張所有權及如何主張。

不論日據時代或臺灣光復以來，政府辦理第一次土地總登記的時候，也許原住民覺得這些是大家的土地，不是我個人的土地，所以一定有一些原住民沒辦法依據當時政府的規定，履行主張權利的作為，這就是今天上午伊婉·貝林女士所提的問題。伊婉·貝林女士的先人沒有辦法履行主張土地權利這道程序，結果原來使用的土地全部變成國有土地。依據現代法律規定，未經測量及總登記的土地則被視為國有土地，日據時期的日本政府作法也是一樣。很多土地是沒有經過政府測量及辦理總登記的，這些土地即被視為國有土地，這也衝擊原住民族不成文的習慣法。

由前述 2 件調查案例，可知原住民對於土地權利的主張往往難以對抗土地登記簿上的產權登記—因為在現行法律下，登記對外是一種公示主義，是絕對效力，也是為保護交易安全所建立的信賴制度。或許政府只能透過修改法律制度，才能解決今日上午場蔡志偉教授所謂的「合法性 (legality)」問題。

綜合討論

政治大學地政學系顏教授愛靜

非常謝謝林主任秘書，剛剛他列舉 2 個案例，馬蘭會館和德基水庫，其實這些都是和原住民族的傳統領域有關，但按照現行的法律制度，其實是沒有辦法承認的，這是我們該努力的。透過改進現行土地法制，看看有沒有機會可以讓土地正義實現。最後是我對於各機關的報告做以下 4 點的回應：

第一是原住民族行使土地權的問題，原住民族歷年來所有、占有、其他的方式使用或是取得的土地，這部分的基本權利賦與應該不

只是尊重原住民族，而是和原住民族合作並訂定一套正當法律程序來進行土地權的認定，所以原住民族基本法就在這樣概念下加以規範。從原住民族基本法第 20 條第 3 項規定來看，原住民族或原住民所有、使用的土地及海域的回復等事項，以及其他有關原住民族自決權、傳統領域土地權、文化權的法律仍付諸闕如，以至於國家與原住民族之間長期對原住民族土地問題缺乏共識。剛剛杜張處長提到目前原住民保留地開發管理辦法只是行政命令，現在正在努力制定原住民族土地及海域法，但是原住民族基本法頒布施行也已經超過十年了，所以腳步也需要加快。

除了原民會必須要努力之外，相關的主管機關，也應該仔細思考原住民族特殊的背景。比方說，主秘有提到，在外人沒有進入臺灣前，這片土地都是原住民活動的領域。基於這樣的一個概念，原住民族基本法第 34 條規定，主管機關應於本法施行後三年內，依本法之原則修正、制定或廢止相關法令。前項法令制定、修正或廢止前，由中央原住民族主管機關會同中央目的事業主管機關，依本法之原則解釋、適用之。據悉，「原住民族基本法」配套法案，還有未完成的部分，希望各個機關能進一步的協商，剛剛各政府部門的報告，好像都認為已經做到相關的規範，如果都確實做到了，理當效果要彰顯出來，但好像沒有多大成效，所以這部分仍需進一步努力。

第二個部分，涉及到原住民族地區資源共同管理辦法，雖然各機關已逐步研擬，但未必能夠落實原住民族基本法立法意旨。所謂「資源共同管理」是指公部門和私部門行動者之間對某種資源管理的權力分享、責任分擔與互動過程。從國外國家公園的共管案例可知，不是說原住民代表的席次過半就好，最重要的是，原住民族可共享國家公園的經營與管理決策權力，務求兼顧自然生態環境的保育與原住民族傳統文化的保存，這是我們看到國外國家公園管理的情形。

最近我看到一篇有關「專家學者對政府與原住民族施行資源共同管理認知之研究」，結果發現，共管的關鍵要件是當地的原住民有沒有

參加共管的意願，有沒有溝通、協商的管道或機會；但是後來發現在共管方面，「不夠明確的權利、方法與責任」、「權力不對稱」、「政府不願意分享權力」、「對資源管理價值觀的差異」等制度因素，是受訪者認為所面臨的較重大困境。由此顯示，制度設計與執行是未來應著手解決的問題，各個機關應該進一步要去思考及共同努力。

目前，各資源治理機關依「原住民族地區資源共同管理辦法」第 6 條第 3 項規定，陸續頒布「國家公園區域內原住民族地區資源共同管理會設置基準」、「交通部觀光局茂林國家風景區原住民族地區文化諮詢與觀光發展暨資源共同管理委員會設置要點」、「國立大學轄內原住民族地區資源共同管理會設置基準」，而「林務局國有林地內原住民族地區資源共同管理會設置要點」則刻正研訂中。

但詳究共同管理會的任務，多屬建議、諮詢、協調及溝通事項，未有實質決策權，如果執行時出現「不夠明確的權利、方法與責任」、「權力不對稱」、「政府不願意分享權力」、「對資源管理價值觀的差異」等制度因素，恐會使實質執行成效不彰。將來或可考量在傳統領域資源治理的區域裡，設置除卻前述缺憾的集體共管機制，這是初步的想法。

另外，根據我以往的研究發現，地方社群對於環境以及其他的責任感是比較大的，對於土地問題是比較清楚的，所以賦予他們參與的機會是理所當然。我們來看共管辦法裡的規範，雖說共管會的委員二分之一以上是由原住民來擔任，可是現行機制設計，他們的功能定位只有諮詢、協商、討論、研議等，並沒有決策權，所以希望在互信與共益的基礎上，再仔細思考原住民賦權的課題。比方說在林務局及國家公園管理處所定共管機制裡面，大部分是以地方目的事業主管機關的代表當作召集人，但是，既然涉及共同管理，除了這個機關代表以外，原住民代表也可以成為共同的召集人，在這樣的共管機制下或許運行比較順暢。

第三個部分是從上個世紀到這個世紀，原住民保留地權利非法移轉情形嚴重，由此顯示政府機關作為相當有問題，一方面打著保護的旗號，另外一方面又進行土地開發的行為，所以在這種情況下，就可發現保留地的私下買賣情形，愈來愈嚴重。我知道現在原民會其實也努力在做一項有關於保留地政策的調查研究，不過我是這樣想，這調查研究雖然已經展開了，但只有針對少許原住民鄉來做，或許從中可以發現保留地私底下買賣及一些違法情事，但總希望調查層面可以放得更廣。

原住民族土地及海域法雖有規定原住民之間或是原住民和非原住民之間，如果發生保留地或是原住民的土地權利糾紛，可以申請調解。問題是原住民和非原住民之間私下保留地移轉的事情，像個未爆彈，保留地都被設定有高額的抵押權，對於原住民來講，形同土地都流失了，那到底該怎麼做？我個人覺得土海法草案並沒有進一步的規範，個人想法，有沒有可能全面清查保留地，到底有沒有私下違法買賣？我們不止談這私下違法買賣情形，還有轉租的情況，到底情況如何？態樣如何？我的想法是，列管限期由當事人自己解決，逾期政府強制收回，須補償地上物的價值，但若原住民沒有辦法自行解決，政府須提供低利貸款，讓原住民能償還收取的價金。

最近有一篇研究報告提到賦予先買權，讓政府對於有問題的保留地執行先買權，以便後續的處理，這當然也是一個解決的方向。不過這種方式比較接近所謂強制性的照價收買的概念，到底該怎麼做，有待進一步的思考。剛剛杜張處長也說到，目前他們想要把保留地的相關資料建置的更完全，這是個好現象，但我在網站上卻完全搜尋不到原住民土地相關統計資料，這在早期的原民會網頁上是可以搜尋到原住民土地統計資料，但現在反而看不到，而保留地資訊是執行制度之所需，如何健全土地資料庫是當務之急。

剛剛先進們提到現行非都市土地使用管制規則等相關法令，分成使用分區、使用地編定、容許使用項目、許可使用細目四個層次管理，

將來我們也樂見對於原住民土地制定管制特別專章，目前還沒有訂出來，我覺得整體上還需要重新的思考。剛剛林務局有提到，這個林業用地將來要重新再查定，無林業用地得經營混農林業之規定，是以該地區如被編定為林業用地，縱然其採混農林業的整體環境皆符合水土保持要件，仍為法所不容，此舉突顯我國非都市土地使用管制法令規範已呈僵化，而未就實務狀況檢討混農林業於林業用地實施的可行性。

談到混農林業用地部分，之前我們曾帶一位瑞典教授，到山區特別觀察原住民部落的生產方式。我們發現原住民在山地經營混農林業，在平坦處中間雖然是種農作物，但左邊是臺灣杉，右邊是赤陽木或其他樹木，種些植物又有鳥類在旁邊生存，所以整體的環境是非常好的。在這樣的情況下，我為什麼會特別去提這個問題？因為現在原住民保留地，農牧用地只有占 29%，林業用地占 66%，這是按照山坡地可用限度查定的結果。雖然，這是按照四大指標劃定的，可是事實上有些山坡地是比較平坦的。之前我帶瑞典教授去勘查，我就對他講，我們目前的困境是這樣的，如果一塊土地被編為林業用地，是不能作農耕使用，否則將被視為超限利用，而有遭到違規使用查處的危機。這問題並不是只有原住民保留地如此，尚包括臺大實驗林，面臨同樣的問題，最近他們的調查結果，短期不宜實施混農林業，中期可能需要收回契約林地，長期有提到如果法律明確後要提供相關配套措施，擬訂區域性或階段性的試辦方法，來看看混農林業可不可行。

將來非都市土地使用管制的規定，有關林業用地能不能實施混農林業，或可考慮採取有條件的許可制。因為，除非整個現行體制完全改過，容許使用項目裡面包括實施農林業，這當然沒問題；但以現制來講，裡面的確有些問題，另外我們也發現超限利用的土地就是林地農用，可是剛剛所提到的環境，也就是所稱的超限利用的土地，處於花香鳥語的環境，旁邊也沒有看到太多的土地曝露在土石沖刷或風沙之上，因為山上農作栽種區兩邊有些覆蓋物，我們發現環境維護得很好，因為它也有實施水土保持。那麼，山區面臨最大的問題究竟是不

是開闢耕地造成的？其實並非全然如此。早上李前部長也有提到，其實現在山坡地面臨最大的土石流等問題就是開路造成的，當然他也提到部分是天災所致。但是，林務局能否仔細地思考，到底林地能否適度供作農用？尤其是對山區的原住民來說，農業是他們賴以維生的生計所在，懇請參酌，以上是我簡短的回應。

問題與討論

接著，開放給現場的貴賓，看有沒有要請教的問題，有書面資料的優先回應。現有問題如下：

- 一、建請政府相關機關對全國山坡地使用變遷趨勢之資料（如：森林覆蓋率之變化、道路增加狀況等）及管理機制，作綜整披露，以利探討。
- 二、在氣候變遷，不可測天災地變因素驟增的大趨勢下，請教政府對山坡地利用管理及人民生命財產維護之因應對策或調適原則為何？
- 三、在面對原住民的土地權利保障問題時，同時反映出我國既有土地政策有違三民主義之基本精神，以致對社會之公平正義及資源的永續利用造成嚴重衝擊，政府相關機關的反思與調整為何？

上述這部分請有關機關先行回應，在座的機關代表人，是否可以做相關的回應。

杜張處長梅莊

這問題很大，應該會涉及到國土計畫，事實上所提的問題涉及很大的政策，連機關要回應都很難，如果針對整個資源保留地的調查，可是全國山坡地要去做處理，我在想國土計畫法有沒有辦法針對全國的土地，做一個分區的討論和使用管制的一些處理，所以國土機關應該也是屬於內政部分，我不知道內政部地政司副司長有什麼樣的想

法，可能由這個面向去做這一件工作。針對原保地來講，我們山坡地的利用希望是採混農林的政策，當初土海法裡面的草案版本是有的，我們堅持到最後一刻，結果在送到行政院修訂時就拿掉這條文。其實混農林業，在整個原住民地區是占了大部分，臺大實驗林示範區是可以經營的，他們說是林務局同意的，林下需要種一些小米之類。如果要解決原住民的土地問題，這混農林業政策至少能使原住民的生活獲得改善，因為原住民的土地管制非常嚴格，幾乎不能用，劃原住民保留地本來是保障原住民生計，可是你改了半天，劃了原保地，害原住民生計更困難，因為它是林地、原保地不能轉給非原住民、原保地比一般限制更多，又在山上，自然環境、永續經營、利用一大堆框在上面。我常說：原保地它不是財產，它好像是資產的累贅，一定要那個人耕作，它的使用性變成非常低。我們應該要思考：為什麼要保障原住民的生計，卻又限制了那麼多的使用用途？政府為什麼沒有相關的補償，讓他們生活可以過？針對原住民的土地使用，我想混農林政策是原民會想要積極爭取的作法，因為土海法（104 年）7 月 17 日就送到立法院了，現場有原住民立委，我想他們也會有這樣的看法。

顏教授愛靜

其他單位是否可以提出相關的回應？

許署長文龍

關於這個氣候變遷調適問題，分為兩大方面，第一、行政院其實在永續發展委員會分 8 大組，各有調適的解決對策，由各部會來做。其中有關內政部土地利用管理這塊，我簡單地報告一下，都市計畫土地是朝「海綿型都市」方向努力。怎麼樣成為海綿型都市來努力，因時間有限無法詳加說明，非都市的土地現在儘量由國土來規劃，早上李前部長有報告，全國的區域計畫裡面，目前把一些易生環境災害做為一、二級地區，如易崩塌、易淹水等，當然在這裡做這樣的作為。

楊副局長宏志

第 2 個問題是預測天災，如果是強降雨在 24 小時內，下了 400 毫米的雨量，其實樹木的根莖已經浸潤了，就是它的含水量已經飽和了，樹本身就沒有辦法維持，更何況是八八風災時在阿里山降了 2,970 公厘雨量。我們看到這樣的現象，就叫做深層崩塌，已經找了學校幫我們分析全國那些地區事先能預知；另外還有淺層崩塌，這是比較普遍性的問題，如同剛剛署長所提的國土規劃，透過分區山邊的一些限制使用，能夠維持這樣的使用，然後再加上預測等因素。到現在為止，仍有不可預測的未來情形。

顏教授愛靜

時間的關係我們須在這裡結束，很感謝大家！各個機關也花了很多心力在做相關的努力，我們仍有很多體制不完備的部分，希望今天的想法能提供給各機關做參考，重要的是希望各機關能夠儘早取得共識，依原住民族基本法第 34 條內容來踐行。懇請各位機關代表，多多協助。我們這場就此結束，謝謝。

本場次書面資料

原住民族委員會原住民族土地政策與執行現況檢討

杜張梅莊 原住民族委員會土地管理處處長

壹、前言

臺灣原來即是原住民族生存與經濟文化活動的領域，「原住民保留地」可追溯至清朝時期（1684—1895 年），為防漢人與移民與原住民衝突，康熙 61 年間在 54 處立石為界，乾隆年間以土牛或紅線界溝，不准私墾番地，邊線漸往內山移動，這是原住民保留地最初的雛型，清朝時期對平埔族及低海拔原住民部落之土地影響較大，漢人則以「報墾」及「租墾（番大租）」等官定程序，取得原住民土地。日據時期（1895—1945），即廢除原住民（番大租）權，1921 至 1934 年間總督府調查原住民族（蕃）土地面積約 160 餘萬公頃。當時原住民族土地政策包括：將原住民移列隘勇線內以便管理；傳統領域成為官有（公有）土地；制定森林事業規程，土地分為「要存置林業」、「不要存置林業」及「準要存置林業」；以原住民耕作及畜牧需要，劃設高砂族保留地（即準要存置林野）約 24 萬公頃；集團移住與新部落之形成，其中以布農族最嚴重。

臺灣光復之後，國民政府原住民保留地劃設上，多沿用日據時期之界線，延續日據時代高砂族保留地制度，將準要存置林業定名「山地保留地」，約 24 萬餘公頃。37 年頒布「臺灣省各縣山地保留地管理辦法」，並逐步修正原住民保留地權利賦予政策，擴大保留地權利賦予範圍，土地由使用權變成所有權，75 年修正等待期由 10 年變成 5 年，賦予所有權之保留地由農地變為建地及林地等用途等。至 57 年至 64 年間辦理山地保留地總登記，將所有權登記為中華民國，管理機關登記為臺灣省政府民政廳，並於土地登記簿註明為「山地保留地」，後因

原住民族人數增加，及其權利意識抬頭，陸續辦理原住民保留地增(劃)編工作，對於保障原住民生計及解決原住民族地區用地不足，有積極正面之政策意涵，已增加約 2 萬 5 千公頃，故現今原住民保留地面積總計約有 26 萬公頃。原住民族土地因各時期統治者不同的手段，複雜難解的政經歷史因素，而產生不同的土地政策制度，造成無論是原住民族土地權利的回復、原漢之間土地權利的衝突，及原住民族對土地使用的認知與現今法律規定上的爭議，都成為現今在政策制定、行政協調與法律限制上亟需突破的重要課題。

貳、原住民族土地重大政策、法令及計畫

為辦理各項原住民族土地事務、確保原住民族土地權利，原民會已制定各項重大計畫，透過法律研修、行政協調、專案計畫、政策意見交流等手段，希冀能讓原住民儘速取得土地權利，確保其生活及生計。目前所推動各項重大工作如下：

一、研訂「原住民族土地及海域法」及辦理傳統領域調查

因現行保障及規範原住民族或原住民所有、使用土地之法規不足，無法解決長期以來原住民族土地實質流失之問題及落實原基法保障原住民族土地及海域權利之精神，爰參照原基法第 20 條第 3 項規定研訂「原住民族土地及海域法」草案。

目前草案版本共 7 章，39 條，原則上在不影響現行土地管理、利用相關法規權限下，確保原住民對於原住民族土地規劃、利用、保育及促進原住民文化、生存發展權益。並將持續辦理相關子法之擬訂、傳統領域土地範圍之補充調查確認及相關爭議案件之審議協調等涉及傳統領域之相關工作。

二、補辦增劃編原住民保留地實施計畫

79 年至 87 年期間依增編原則及劃編要點受理原住民申請增劃編為原住民保留地，對於安定原住民生計及減緩山地鄉原住民大量遷徙都會地區形成社會問題，具有具體成效。惟查自 88 年以

後，不再受理原住民申請，但仍有部分原住民符合增編原則或劃編要點規定之要件，而未能申請，以致原住民未能取得祖先原使用之土地權利，影響權益至鉅。

原民會遂於 96 年策定「補辦增劃編原住民保留地實施計畫」，輔導原住民及原住民宗教團體取得 77 年 2 月 1 日以前使用其祖先遺留且繼續使用或供作宗教建築設施使用迄今之公有土地，以保障原住民祖先傳統使用、居住的土地權益；並解決平地鄉原住民族地區原住民宗教團體使用公有土地問題，保障原住民宗教信仰聚會場所的土地權利。基於憲法保障人民財產權之意旨，行政院業於 104 年 2 月 5 日同意將補辦增劃編原住民保留地政策調整為常態性業務持續推動，以保障族人申請增劃編原住民保留地之權益，可以進一步落實保障原住民基本生存權。

三、原住民保留地權利回復計畫

依原住民保留地係政府為保障原住民生計及推行原住民行政所劃設具有特定目的、用途之土地，臺灣省政府於 37 年 1 月 5 日訂定發布「臺灣省各縣山地保留地管理辦法」，嗣後並逐步修正相關法令規定。為確保原住民之權益，促進原住民保留地之合理利用，另依山坡地保育利用條例第 37 條及原住民保留地開發管理辦法規定，需輔導原住民分別申請設定農地耕作權及林地農育權、建地地上權登記後，繼續自行經營或自用滿五年者無償取得土地所有權。

四、原住民保留地山林守護及自然資源保育計畫

由於全球氣候變遷，各地出現極端氣候，例如地震、洪水等，使臺灣原本脆弱的山坡地，更加險峻。而近年來，山老鼠於原住民族傳統領域內盜伐林木事件時有所聞，原住民族土地遭到不肖人士濫墾、濫建等情事發生，嚴重破壞自然生態及國土保育，同時也讓部落家園處於遭受災害侵襲的威脅。為確保族人生命財產安全，維護部落家園自然環境，自 99 年起開辦「原住民保留地山

林守護計畫」，於原鄉地區成立山林守護隊，透過熟稔山林的在地原住民族，運用族人自己的力量守護家園的方式，在原住民保留地上進行新植造林、撫育管理、違規案件巡查、協助部落土地監測、環境整理維護及防災與災後協助等工作，改善原鄉部落生態環境，同時促進原住民族就業機會，兼顧國土保育及原住民生計之雙重目標。104 年度起，賡續策定「原住民族地區土地及自然資源保育計畫」，除持續進行山林守護原定工作項目外，新增原住民族地區文化遺址清查及維護工作項目，達到原住民族文化資源查調及保護之目的。

五、原住民保留地違規利用處理計畫

為積極改善原住民保留地超限利用地問題，減緩原鄉地區土石沖刷及減少土石流等天然災害發生，發揮森林穩定地質、國土保安，維護部落之生命財產安全，行政院農業委員會原列管原住民保留地超限利用計有 1 萬 2,083 筆，面積約 8,991 公頃，原民會於 99 年起策定「原住民保留地違規利用處理計畫」，依違規人身分別及使用權屬樣態分類處理，輔導原住民設定他項權利、改正造林，並查報取締非法占用原住民保留地進行濫墾、濫建等違規行為，以期恢復既有林地生態完整性，達到維護部落族人生命財產安全之目的。

六、原住民保留地建地統一規劃作業

全國原住民保留地總面積約 26 萬餘公頃，依法編定為建築用地為 1,375 公頃，占原住民保留地總面積 0.5%，建築用地編定嚴重不足，不敷原鄉地區族人居住使用，導致原鄉地區違章建築問題嚴重。原民會於 88 年 6 月 30 日頒布施行「原住民保留地建築用地統一規劃作業須知」，並策定計畫補助地方政府辦理建築用地規劃報告書、水土保持及基礎公共設施等經費，透過公部門主動進行部落完整的空間規劃，再依照規劃結果進行完善的水土保持、整地排水及周邊公共設施作後，辦理變更編定為建築用地，

以適度解決部落居住用地不足問題，甚至可作為未來原鄉地區備災用地之用。

七、研訂「原住民族傳統生物多樣性知識保護條例」

行政院於 90 年 8 月 22 日召開第 2747 次院會中所通過的「生物多樣性方案」提及：「面對著現代文明對自然生態的破壞，生物多樣性公約特別強調重視原住民傳統知識、智慧與自然生態所建立的和諧關係，在顧及全球人類合理基本生存權利及需求和維護生物多樣性的前提下，首先要尊重原住民之生存權利，這是在進行生物多樣性工作時應有的態度。」另原住民族基本法第 13 條揭櫫：「政府對原住民族傳統之生物多樣性知識及智慧創作，應予保護，並促進其發展；其相關事項，另以法律定之。」為維護原住民族傳統生物多樣性知識，保障原住民族對該知識之權益及促進原住民族傳統生物知識之永續利用及創新，原民會除訂定計畫結合部落（社區）組織及研究團隊進行調查、分類及保存外，並著手研擬「原住民族傳統生物多樣性知識保護條例」（草案），冀期透過計畫性地調查保存及法制化保護之作為，維護臺灣原住民族之珍貴傳統知識。

參、檢討與分析

由於原住民族土地歷經不同政權之管理，早年囿於法規命令不周全，常見許多族人對於現況之土地使用方式容有誤解，加上相關資料多有散佚，事實認定確實困難，許多疑難案件非短期可解，需要逐步逐案釐清方可緩解衝突。目前原民會所遭遇困難及分析如下：

一、推動補辦增劃編原住民保留地實施計畫之瓶頸與分析

本計畫推動迄今，自 96 年至 104 年 4 月間，經公產機關同意並奉行政院核定增劃編為原住民保留地約 6,227 筆，面積約 2,120 公頃，刻正陸續陳報行政院核定中，已有初步成果，且經原民會持續檢討簡化行政流程，以加速補辦增劃編原住民保留地辦理進

度；惟本計畫尚涉及其他機關權責，尚須相關協辦機關協助配合，惟目前因各機關政策目的不同，使補辦增劃編原住民保留地流程冗長。例如監察院 103 年調查案由「據審計部函報，稽察原住民族委員會辦理原住民保留地管理及利用情形，發現涉有未盡職責及效能過低情事乙案」，調查意見重點之一「原民會補辦增劃編原住民保留地計畫自 96 年起，執行迄今已逾 6 年，尚有超過半數之面積未完成初步會勘作業，且實際完成分配予原住民之面積偏低，執行成效不彰，允應深入檢討，落實執行，俾加速辦理增劃編原住民保留地作業，保障原住民族土地權利。」

目前遭遇瓶頸如下：

(一) 地政機關複丈分割作業無法配合

1. 地政單位分割經費計算方式不合理

某縣政府前於 103 年度提報地政事務所辦理複丈分割測量 27 筆，經費需求約 700 萬，經洽商該縣地政單位協調後，104 年重新提報經費竟調高為 1,377 萬元，顯示測量經費並無一定標準。查該 104 年提報經費需求複丈分割規費僅約 60 餘萬元，其餘為該府地政處及地所之代辦分割案件費用約 1,286 萬元，為人事費、加班費及設備費（測量儀器及車輛等），皆非屬補助範圍，故分割經費計算方式顯不合理，原民會無法補助，地政機關自不願配合辦理分割，導致公所無法完成初審，補辦增劃編原住民保留地進度落後。

2. 地政單位辦理分割之人力不足問題

地政機關對於人民申請案無法以人力不足之理由拒絕辦理，但相對於補辦增劃編原住民保留地政策分割案件，往往須視情況、有人力時間再配合辦理，使補辦增劃編原住民保留地程序延宕。

(二) 公產機關使用事實認定之問題

- 1.原住民傳統使用土地方式較粗放且未具經濟規模，對於使用事實之認定，原住民認知與各公產機關（行政院農業委員會林務局、財政部國有財產署、臺大實驗林）認知不同，故可完成補辦增劃編原住民保留地筆數、面積，均較公所初審同意者少，有所落差。
- 2.原住民傳統管理及使用土地方式與現今觀念不同，多人就同筆地號主張其使用事實，難以釐清，致公所無法完成初審。例如監察院 98 年調查案由「據訴，宜蘭縣南澳鄉公所……未積極將南澳段 1228-19 地號土地劃編為原住民保留地，損及權益等情之調查報告。」

（三）地方政府人力之問題

地方政府人力不足，且人員異動頻繁，新任承辦員業務不熟悉，影響補辦增劃編原住民保留地進度。例如監察院 104 年調查案由「據訴，陳訴人等申請花蓮縣壽豐鄉山嶺段 729 地號內土地補辦增劃編原住民保留地，惟未獲相關單位妥適處理，損及權益等情乙案」、調查重點之一「壽豐鄉公所早於 97 年 8、9 月間，即分別受理本案陳訴人等申請將系爭土地補辦增編原住民保留地，卻遲至 103 年 4 月始辦理現地會勘，期間延宕近 6 年之久，效率不彰，難辭其咎。」

二、辦理原住民保留地權利回復之瓶頸與分析

現有原住民保留地總面積約 261,843 公頃，總筆數 418,206 筆土地，辦理土地權利回復工作近 50 年，然而已由原住民取得土地所有權面積約 9.47 萬公頃，已設定他項權利（耕作權、農育權、地上權）面積約 2.67 萬公頃，約占 46.37%，扣除撥用、租用、不可分配之土地，預估尚有約 6 萬餘公頃土地未分配予原住民，且已設定他項權利後續仍需辦理土地所有權移轉約 2.67 萬公頃，相關業務量非常巨大，且常因時空變遷、人事更迭，事實釐

清非常困難，且相關資料留存不齊，導致案情複雜難解，往往需時釐清、協調，例如監察院函審計部稽查原民會辦理原住民保留地管理及利用情形（103 內調 86），即為辦理權利回復成果績效不彰，完成所有權移轉僅 3 成餘，且對於地方政府未確依計畫執行等缺失疏於控管，檢討所面臨的瓶頸及分析，包括：

（一）現有組織架構無直接隸屬之單位

依原住民保留地開發管理辦法之規定，原民會雖為原住民保留地之主管機關，惟地方事務有賴各地方政府及所轄公所執行，政策推行無法一條鞭貫徹執行，其執行成效及品質難以掌握。

（二）政策之執行有賴地方首長支持

原住民保留地政策之推動，如縣市政府及所轄公所首長對土地業務不重視，則業務難以推動。例如：監察院函原民會為原住民保留地中央主管機關，惟督考機制闕如，致地方辦理原民地租（使）用引據法令及租金計算方式莫衷一是，損及國庫，核有嚴重違失等情，爰依法提案糾正（103 內正 29），然原民會確已訂有相關督導考核計畫，除每月地方政府應提報資料外，原民會亦不定期召開專案檢討會議，辦理每年 12 場全國聯合查核督導會議，其成效不彰。

（三）土地權利審查委員會效能不彰

依鄉（鎮、市、區）原住民保留地土地權利審查委員會設置要點第 3 點規定，土審委員係由鄉（鎮、市、區）公所遴選，然而地方派系複雜多變，亦影響土地各類申請案之申請進度。

（四）縣鄉人員流動率高或未落實計畫執程序

土地業務責任重，糾紛多，須熟稔各式法規，縣鄉業務承辦人員大多不堪負荷，致異動頻繁，造成業務推展不

甚順利。承辦人員專業知識不足，未能依計畫程序辦理，另縣鄉人員如未落實原住民保留地相關權益宣導，則民眾權益難以保障。

(五) 陳年舊案或繼承案件難以處理

早年許多族人申請權利回復案件，因承辦人員更迭頻仍或檔案未妥善保管，致事實及責任難以釐清。例如：原使用人與設定登記人不符之爭議、清冊散佚無法確認原使用人為何等。另涉及繼承案件，權利狀態複雜，倘繼承人協議不成，涉及私權糾紛，鄉（鎮、市、區）公所處理程度有限，往往造成懸案。

三、山坡地保育利用條例第 37 條取消 5 年等待期之爭議

原住民保留地早已由原住民世代使用並自行開墾完竣或完成造林，現行法令復規定其應先取得地上權或耕作權滿五年始取得所有權，實不盡合理，不符合歸還土地予族人之期待，且徒增相關行政成本。原民會配合農委會辦理山坡地保育利用條例第 37 條修正案時朝取消現行 5 年設定期間限制之方向推動，惟行政院審查本案時考量取消後可能造成原住民保留地非法買賣及山坡地濫墾、濫伐、濫建等不當開發行為加劇，決定仍維持 5 年設定期間，僅配合民法修正增列設定農育權之規定，目前已將該草案函送立法院審議。惟山坡地之違規使用事項，應回歸各目的事業主管機關充分檢討現行主管法規與法制配套措施是否完備，並相互協調合作，較為允適。

四、山林守護及自然資源保育工作之瓶頸與分析

原民會自 99 年至 103 年間辦理「原住民保留地山林守護計畫」共計提供族人 885 個就業機會、新植造林面積達 685 公頃、撫育管理面積達 1,810 公頃，歷年執行成果均符合預期且成效良好，惟囿於政府財政困難，計畫經費逐年遞減，原民會原於 103 年度研提中長程計畫報請行政院同意匡列經費亦未獲同意，造成計畫

所需財源不穩定。故原民會於 104 年度則改策定「原住民族地區土地及自然資源保育計畫」經費僅得匡列 6,200 萬元，目前共計於 9 縣 17 鄉（鎮、市、區），成立 17 支自然保育隊伍，隊伍人數亦由原先平均 15 人遞減至 10 人左右，成立自然保育隊之鄉（鎮、市、區）僅占全國原住民族地區山地鄉約半數左右，計畫執行成效未能於原鄉地區全面性推行，致成果不易彰顯。

五、處理原住民保留地違規利用問題之瓶頸與分析

監察院錢林慧君、楊美鈴及葛永光等 3 位監察委員於 103 年 5 月 26 日依據審計部 101 年度中央政府總決算報告進行調查，並責請原民會針對公有原住民保留地超限利用問題應注意改善有案。因原民會並非水土保持法之中央主管機關，無法依法對於違規使用人進行裁罰、斷水、斷電、沒入機具或逕行清除墾殖物及工作物等強制處分，僅得採取民事訴訟方式處理非法占用原住民保留地違規利用問題，惟訴訟程序相當冗長費時，所需耗費訴訟及行政成本相當高，又原民會經管之公有原住民保留地多達 16 萬餘公頃，遍及全國原住民族地區各地，原民會並未如國有財產署及林務局於全臺各地轄下設有分支機關進行土地管理工作，僅得仰賴鄉（鎮、市、區）公所代為執行處理原住民保留地管理工作，而鄉（鎮、市、區）公所處理原住民保留地業務亦因礙於機關員額及職系限制，故多係由民政、農業、財經等課室人員兼辦，對於地政相關法規命令未能清楚掌握，再加上因鄉（鎮、市、區）公所人員異動頻繁，導致原民會處理原住民保留地違規利用問題，更為棘手不易。

另自水土保持法於 83 年公布施行後，依據「山坡地土地可利用限度分類標準」經查定屬宜林地者，不容許作非林業使用，然而，「山坡地土地可利用限度分類標準」僅係單從土地平均坡度、土壤深度、沖蝕程度及母岩性質等地理面項考量每筆土地應作何種利用之標準，屬於標準及單一化之土地利用方式，與原住民族

運用原有在地傳統知識，係融合土地及各項環境條件，具有彈性及複合式之土地利用方式，大相逕庭；而強迫原住民族改變其對於原住民族土地原有之資源利用模式，嚴重影響原住民族原有生產、生態及生活方式，亦與原住民族基本法揭櫫，政府應尊重原住民族選擇生活方式、資源利用方式、土地擁有利用與管理模式之權利，尚有未合。

六、推動建地統一規劃之瓶頸及分析

原民會為推動原鄉地區進行原住民保留地建築用地統一規劃作業，於 88 年 6 月 30 日發布施行「原住民保留地建築用地統一規劃作業須知」，以作為解決原住民保留地建築用地不足問題，惟截至目前為止，僅有臺東縣達仁鄉及金峰鄉、瑪家鄉、高雄市茂林區等 4 個地區，依據本須知推動辦理統一規劃，尚無完成變更編定為建築用地者。究其原因，因原住民保留地多位屬非都市土地及山坡地範圍，進行建築用地統一規劃時，受有區域計畫法、非都市土地使用管制規則、非都市土地開發審議作業規範、非都市土地變更編定執行要點等諸多規範與限制。又依據非都市土地使用管制規則第 30 條規定及非都市土地變更編定執行要點第 3 點規定，擬具興辦事業計畫書前應徵詢用地變更前後之直轄市或縣（市）目的事業主管機關核准，並針對是否位於第 1 級及第 2 級環境敏感地區進行 54 項查詢項目，逐一洽各目的事業主管機關進行查詢。此外，山坡地範圍內各使用分區土地申請變更編定，尚須擬具水土保持計畫，並俟按水土保持計畫完工後，檢附水土保持機關核發之水土保持完工證明書，始得依其計畫之土地使用性質，申請變更編定為允許之使用地，行政作業手續相當繁雜，且水土保持工程預算每 1 公頃至少需 1 千萬元之上，所需費用相當可觀；另針對建地規劃位置申請條件、地上原權利之處理方式、行政執程序、規劃後土地配售之適法性疑義及實務執行上有諸多窒礙難行之處，以致尚未能顯見成效。

七、踐行原住民族基本法第 21 條規定之重大爭議

現階段傳統領域調查成果範圍內土地所生之重大事件，對於開發單位並無直接性之法律得以約束，惟針對涉及原基法第 21 條規定之土地開發行為，如向山 BOT 案、臺東新園部落養雞場案等，因傳統領域範圍涵蓋其他公產機關管理之公有土地或私人土地，僅得以拘束開發單位在進行實質開發前，於程序上仍需踐行原住民族基本法第 21 條規定應徵詢並取得原住民族同意之機制，然土海法（草案）尚未通過，部分單位認為現行法規並未有劃定傳統領域範圍之依據，無法達成共識，造成族人抗爭情事。

八、組織員額編制及缺乏地政專業人力之瓶頸及分析

（一）原民會組織人力不足，保留地業務僅得仰賴地方政府執行

原民會組織架構定位為一個政策統合協調機關，以土地管理處員額編制只有 28 人，沒有所屬地方機關（構），需處理 26 萬餘公頃原住民保留地，未能設置所屬分支機關，此與林務局轄管 150 萬餘公頃林班地，約有 2,000 餘名職員，以及國有財產署轄管 23 萬餘公頃國有非公用土地，約有 500 餘名職員相較，人力相對少但業務量甚大；實務上，原住民保留地業務主要係均仰賴直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所執行，如地方政府執行意願不佳，原民會與地方政府無隸屬關係，並無法對地方政府直接指揮監督，造成執行績效不彰。

（二）無地政專業加給，難以招攬地政專業人力

原住民保留地開發管理辦法第 2 條規定之中央主管機關原為內政部（地政司），職掌原住民保留地之相關政策規劃、協調、審議、督導及法規研議等事項，原於內政部地政司之從業人員，均領有地政專業加給。自 96 年 4 月 2 日該辦法修訂後，原住民保留地之中央主管機關改由原民會銜任，內政部原辦理地政業務悉數移撥至原民會辦理，

使得原民會須負責既有原有原住民保留地管理機關之土地行政管理工作外，同時亦須處理原住民保留地規劃、公地撥用、地權、地用等土地政策及法令之擬訂、法令解釋、行政規則訂定與修正等工作，從業人員除需具備地政相關專業法規外，尚須兼備原住民族土地之相關法規，業務執行困難度遠高於原內政部主政時期所掌理之原住民保留地業務，惟原民會具備地政職系並實際從事原住民保留地之土地行政業務人員，卻不得支領地政專業加給，導致原民會在業務量龐大、工作艱鉅、壓力沉重、責任重大，往往無法留任優秀人才，而紛紛轉任至地政機關，導致難以延攬地政專業人才。

肆、因應對策

一、積極推動原住民族土地相關法制作業俾之完備

現行有關保障原住民生計及維護其使用原住民族土地權益之規定，於法律位階層次為山坡地保育利用條例（以下簡稱山保條例）第 37 條，於法規命令層次為依上開條文授權訂定之「原住民保留地開發管理辦法」（以下簡稱管理辦法），惟山保條例非以保障原住民使用原住民族土地權益為主要立法目的，另管理辦法囿於法律保留原則僅能對原住民保留地作最低限度之規制，為使原住民族土地之法規更加完備，原民會針對原住民族土地法規之法制作業，未來朝下列短中期及長期策略加以推動：

- (一) 短中期策略－推動修訂「原住民保留地開發管理辦法」及「原住民族基本法」授權訂定法規命令作業：

原住民保留地開發管理辦法自 79 年發布迄今，因整體社會環境及時間背景已有大幅變動，其所規範內容業有諸多案例顯示多所不合時宜之處，目前業進行通盤檢討作業，期能使本辦法更加完備，落實保障原住民生計及維護

土地權益之初衷。

另在原住民族土地及海域法通過之前，原住民族基本法第 21 條係規範原住民族土地之重要法源依據之一，該條於 104 年 6 月 24 日修正經總統公布施行，該條新增第 4 項規定：「前三項有關原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃設、諮商及取得原住民族或部落之同意或參與方式、受限制所生損失之補償辦法，由中央原住民族主管機關另定之」，授權訂定之法規命令對原住民族土地權益保障影響甚巨，爰後續將持續積極進行研議法制作業。

(二) 中長期策略－推動「原住民族土地及海域法」草案法制作業：

「原住民族土地及海域法」草案係參照原基法第 20 條第 3 項規定所定，其目標之一係為解決原住民族傳統領域土地之使用及資源權利等議題。為落實原基法保障原住民族土地及海域權利之精神，並與國際潮流接軌，針對原住民族傳統領域土地作準則性、框架性規定，進一步以程序性、實體性規範相實，以回應滿足原住民族要求恢復傳統領域土地權利之主張。惟因目前送請立法院審議之「原住民族土地及海域法」草案，係與各事業目的主管機關折衝權衡之條文，未來立法院審議時，仍持續與原住民族社會、各界代表及國會委員等進行說明及溝通，期能以最短時間通過施行本法，始為保障原住民族土地權益之大幸。

二、加速辦理補辦增劃編原住民保留地實施計畫

(一) 研議增列隸屬原民會之地方分支土地行政機構

原民會為原住民保留地之中央主管機關，原住民保留地全國面積約 26 萬公頃餘，以原民會現行編制，各項計畫委託地方政府辦理，惟就行政體系上，地方政府與原民會

尚無直接隸屬關係，難以有效控管各項業務辦理進度，應建立原民會地方分支土地行政機構，以解決多數執行上之困難。

(二) 協調內政部政策性辦理原住民保留地複丈分割

就增劃編原住民保留地需辦理複丈分割案件，研議協請內政部以政策性專案分割方式處理，以解決所遭遇之問題。

(三) 爭取編列測量預算經費

目前地政機關辦理複丈分割經費計算方式，以分割前整筆土地面積計收，如分割前整筆土地達 10 公頃以上之土地複丈分割經費，以原民會目前補辦增劃編原住民保留地計畫之預算，尚不足以支應，宜爭取編列更充裕測量預算經費，以利補辦增劃編原住民保留地工作之推動。

(四) 協調土地管理機關對於使用事實認定方式

協調中央目的事業土地管理機關（林務局、國產署等），對使用事實認定，參酌原住民土地利用模式。

三、強化原住民保留地權利回復各項措施

為因應現階段輔導原住民取得原住民保留地權利回復業務，原民會強化下列各項措施，以利提升辦理成效：

(一) 加強縣鄉人員教育訓練及執行績效

除各地方政府舉辦之教育訓練外，原民會每年定期舉辦一次教育講習，並於結束後舉行測驗，以加強業務人員課程吸收。另針對績效嚴重落後之人員，加強教育訓練，仍不符資格者，予以解僱，以保持業務執行品質。

(二) 強化原住民土地權利審查委員會審查委員專業知識及權利義務

為使原住民保留地土地權利審查委員會委員能確實明白審查內容及其權利義務，原民會將土審委員教育訓練課

程及講義，責請地方政府辦理，並於結業時頒發證書，以強化土審委員法制觀念。

(三) 加強宣導原住民保留地權利回復工作

為使原住民充分了解使用原住民保留地之權利及義務，原民會於 101 年起每年均舉辦原住民保留地權利回復授證典禮，藉由頒發權狀之方式，傳達及宣導原住民保留地政策。

(四) 加速辦理原住民保留地分配計畫，解決用地不足

他項權利設定案件，應由鄉（鎮、市、區）公所就尚未辦理設定之公有保留地，按原山地保留地土地清查清冊登載之使用現況，通知該使用人申辦他項權利登記，或擬訂分配計畫辦理分配。

(五) 主動通知權利人，落實計畫執程序

有關所有權移轉登記案件，因他項權利存續屆滿 5 年即可通知他項權利人申請辦理，故由直轄市及縣（市）政府督導鄉（鎮、市、區）公所，主動通知符合資格之他項權利人儘速申辦。另針對超額設定、待辦繼承、私權糾紛、現況為道路等爭議案件，原民會擬訂處理原則通函縣鄉憑辦。

(六) 修正「山坡地保育利用條例」取消 5 年等待期

原民會為求修法過程進行順利，業積極投入並提供主政單位農委會相關之修法必要文件資料，惟法案修正過程仍遭遇環保團體以及行政院主管業務長官之質疑，原民會仍將積極透過各種方式向行政部門及各界說明修正之必要性及相關疑慮之配套措施等，使有關單位接受並予支持。

(七) 研修「原住民保留地開發管理辦法」及相關行政規則

現行原住民保留地開發管理辦法自民國 79 年 3 月 26 日訂定發布後，陸續經過 6 次研修，惟都僅作小幅度修正，

故針對不合時宜之相關法令予以研修，以促成原住民保留地權利回復工作加速辦理，及原住民保留地之有效管理。

(八) 推動地權、地用分流處理

原住民族常為生活及生計之必需，常有在設定之林業用地上建築房屋或種植果樹等情事發生，原民會於 101 年起即研議相關法令規定，並邀集有關機關及專家學者召開研商會議，達成地權地用分流處理之共識，解決現況因超限利用致無法設定或取得土地所有權之陳年舊案，預估未來受惠人數約 2,315 人，可設定或移轉土地所有權筆數約 6,970 筆土地、面積達 35,427 公頃，將持續請縣鄉儘速辦理。

四、擴大自然資源保育計畫規模及涵蓋範圍，爭取預算穩定計畫財源

104 年度「原住民族地區土地及自然資源保育計畫」編定經費，共補助 17 個山地原鄉 17 隊伍執行計畫，僅全部山地原鄉 2 分之 1 強，未達全部原鄉 3 分之 1。然因本計畫具有培育原住民族地區土地與自然資源管理種籽人才，有助於原住民族地區生物多樣性棲地巡查、監測及保育，及收回違規利用土地撫育造林管理，協助防災及災後部落環境整理，文化遺址清查及維護等多樣功能，希冀能推廣至更多山地原鄉，故原民會將持續積極爭取預算財源挹注，以擴大自然資源保育計畫之規模及涵蓋範圍。

五、原保地違規利用態樣類型化，提升處理成效

原民會業於 104 年 5 月修正原住民保留地違規利用處理計畫，明定違規利用土地為原住民依法取得所有權、設定他項權利及合法租用者，移請農業主管機關限期改正及裁罰；原住民尚未取得他項權利且涉及違規部分，配合地權地用分流處理規定，於輔導設定他項權利後，回歸水土保持法規定由他項權利人負擔水土保持義務；非原住民非法占用且違規利用者，則依水土保持法第 32 條規定移送警察機關偵辦，以收即時嚇阻之效，避免民事訴

訟曠日廢時，無法有效處理公有原住民保留地遭占用違規利用問題。依計畫收回違規利用公有土地後，再依原住民族地區土地及自然資源計畫進行復育造林工作，由自然保育隊加強巡守，防止違規使用情事再次發生。另針對地方政府辦理違規利用人員異動頻繁部分，亦將持續透過違規利用處理計畫專案補助所需人力，定期舉辦教育訓練以及期中、期末檢討會議，提升人員對計畫及相關法令之熟悉度，以有效處理原住民保留地違規利用問題。

六、研提原住民保留地合理合法化方案，解決原鄉地區建地不足問題

為解決原鄉地區因建築用地編定不足，造成族人長年無法取得土地合法使用問題，除積極研修「原住民保留地建地統一規劃作業須知」外，原民會於 103 年 11 月擬具「原住民保留地合理合法化方案」，方案內容涉及內政部主管之區域計畫法、非都市土地使用管制規則、非都市土地開審議作業規範、非都市土地變更編定執行要點、制定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知、山坡地建築管理辦法等法令以及農委會主管之水土保持法、農業發展條例及農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點等法令，後續將積極協調內政部及農委會等相關機關進行研議，以期能研謀輔導合理合法之條件及簡化用地變更之流程，解決原鄉地區建築用地不足問題。

七、加強績效考核與給予地政專業加給，解決組織編制及人才流失問題

為避免原民會組織員額編制及缺乏地政專業人才等問題，影響原住民保留地各項業務推動，原民會針對地方政府辦理原住民保留地之從業人員，除每年定期舉辦地政講習，以提升處理原住民保留地所需之地政專業知能外，加強考核地方政府及從業人員辦理原住民保留地業務之績效，對於辦理績效良好之縣市政府及從業人員，頒發獎項激勵士氣，促進地方政府及從業人員間相互學習。此外，為利推動原住民族土地政策之各項計畫工作，原民

會亦朝建置行政作業流程標準化及製作工作手冊方式辦理，以提高行政效率，同時，持續加強與各機關部會溝通協調平臺之功能，以確實落實原住民族事務之推動。

另原民會土地管理處所掌理事項，涉及原住民族土地政策規劃、協調、審議、督導及法規研議、解釋等，並對於增劃編保留地業務、公地撥用、地籍整理（含土地複丈分割）、地權管理（含土地權利登記等）及地用等事項負有實質督導之權責。有關原住民保留地之各項土地行政業務及法案推動，亦須仰賴從業人員具備熟稔地政專業職能，以利推動保留地之土地行政業務。故基於工作（業務）之性質、職責程度及知能條件，應請行政院人事行政總處體察並同意原民會土地管理處從業人員，亦應比照得領地政專業加給，始符合同工同酬及整體衡平原則。

伍、結語

原住民族土地業務因責任重、糾紛多、承辦人員所需知能繁雜、處理土地業務壓力龐大等因素，在各級機關皆為沉重之工作，業務推動困難且績效難以彰顯。原住民族土地之問題未妥善解決，則原住民不論是在經濟、社會、生活各個層面，都會連帶受到影響，原民會近年來積極推動行政作業標準化、督導考核制度化、檔案建置完整性，並研修原住民保留地開發管理辦法及其子法，期使原住民族土地業務能順利推展以維族人之土地權益。

原住民族基本法於民國 94 年頒布施行讓原住民族土地權利正式有其法源依據，然在返還原住民族土地的道路上，僅憑原民會之力恐事倍功半，爰此，原民會期許相關部會應體認到原住民族為臺灣這塊土地最早的主人，從不同的角度開創新的思維，始能在族群發展、土地權利及所掌權責中取得平衡，落實原住民族基本法對原住民族土地權益保障之意旨。

內政部營建署原住民族土地之政策與執行現況報告

許文龍 內政部營建署署長

壹、背景說明

原住民土地是原住民的「根」，除賴以維生外，土地是傳統宗教祭儀和生命禮俗，文化傳承的命脈，「原住民族土地」係指原住民族傳統領域土地及既有原住民保留地，現有原住民保留地總面積約有 26 萬餘公頃，由於現有原住民土地的問題涵蓋範圍廣泛且其使用管制牽涉到眾多其他法令規範，為求解決現行土地權益及劃設範圍之法令競合問題，並保障原住民族平等地位及自主發展，實行原住民族自治，政府以更高層級之法律規範來保障原住民相關土地權利，在民國 94 年實行「原住民族基本法」並於 104 年 2 月 4 日修正，以保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係。

內政部（營建署）係為掌理全國土地綜合開發之策劃，計畫調查、規劃、審核及推動之中央主管機關，為保障原住民權益，在辦理涉關原住民族之土地及自然資源時，更以尊重審慎態度面對，以逐步落實保障原住民族擁有其土地相關權利之精神，以下就其業務權責部分逐段說明。

貳、施政作為及成效

一、國土計畫及區域計畫部分

（一）全國國土（區域）計畫中特定區域之內容，如涉及原住民族土地及海域者，應依原住民族基本法第 21 條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬訂。管制規則中涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第 21 條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。

（二）於「國土計畫法（草案）」及「區域計畫法部分條文修正（草

案)」立法完成前，內政部（營建署）於 102 年 10 月 17 日依據區域計畫法規定公告實施「全國區域計畫」，將前開法令規定精神予以納入，研訂相關規定如下：

1. 鑑於當前流域、重要水庫集水區、海岸、離島、海域區、嚴重地層下陷地區或原住民族土地等地區，因具有地理環境或特殊性，其土地使用方式有別於其他土地，且其空間大多跨越數個直轄市、縣（市）空間範圍，爰有必要針對該類型土地以整體性觀點進行考量。是以，內政部得會商目的事業主管機關擬訂各類型特定區域計畫及研訂土地利用基本原則。
2. 為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族土地之土地使用管制，仍應優先依「原住民族基本法」等有關原住民族專責法令規定辦理。原住民族土地專法制定完成前，將由內政部會同中央原住民族主管機關及其他相關機關訂定後，納入非都市土地使用管制規則內，以具體落實原住民族土地之特殊需求。

（三）臺東縣政府卑南鄉山里部落之土地使用分區原屬山坡地保育區（計 94 筆，面積約 6 公頃），經該府查認當初 74 年第 1 次劃定使用分區錯誤，爰依規定辦理使用分區更正為鄉村區（使用地更正為乙種建築用地等）；案經臺東縣政府於 103 年 10 月 14 日函送內政部，經內政部會商有關機關審核後，於 104 年 3 月 5 日提內政部區域計畫委員會第 352 次審查會議討論原則通過；另原住民族委員會刻協助新竹縣等 12 個直轄市、縣（市）政府清查各該轄區範圍內原住民族部落人口及建物情況，後續將比照山里部落案例辦理使用分區（或使用地）更正作業，俾積極輔導其土地使用合法化。

二、都市計畫部分

- (一) 都市計畫土地使用管制包括土地使用分區與土地使用強度二大部分，使用分區概略以住宅區、商業區、農業區、保護區、風景區、特定專用區及公共設施用地等為主，土地使用強度以建蔽率、容積率、建築高度、樓層數等為主。其土地使用管制規定依所在行政轄區，分別以都市計畫臺灣省施行細則、都市計畫法新北市施行細則與都市計畫法臺中市施行自治條例辦理。都市計畫區原住民族保留地之土地使用管制規定與非原住民族保留地之土地使用規定、權益均相同，並無特別之處。且都市計畫所稱限制使用，除位於斷層線二側 15 公尺管制建築或依都市計畫法第 81 條發布最長 2 年之禁止建築外，其餘無限制使用之規定。至於土地使用分區管制概分正面表列及負面表列，其管制部分非屬限制人民權利，尚無就原住民族土地為限制使用之規定。
- (二) 截至 102 年底，我國目前 433 處都市計畫區中具有原住民族保留地之都市計畫區計有 49 處，合計面積約 4,567 公頃（未包括花蓮縣）。依都市計畫法第 8 條規定：「都市計畫之擬訂、變更，依本法所定之程序為之。」原住民族基本法第 21 條規定：「政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。前二項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。」在程序方面，都市計畫擬訂機關基於廣徵意見、擴大民眾參與方式、尊重原住民族之生活特性等，除踐行都市計畫法第 19 條公開展覽程序、提出書面意見、列

席都市計畫委員會說明意見等既有參與都市計畫之管道外，在擬訂、變更或通盤檢討都市計畫之作業階段，宜與原住民族之部落充分溝通，詳細說明規劃構想、作法與可能遭遇之問題，在尊重原住民權益下推展都市計畫。

三、國家公園部分

- (一) 國家公園範圍內依各國家公園保護利用管制原則，就使用地其使用現況、資源特性與發展需要，作不同程度之使用管制，原住民族保留地之土地使用管制規定與非原住民族保留地之土地使用規定、權益均相同，並無特別之處。國家公園規劃時已儘量避免將原住民保留地劃入園區範圍，墾丁、玉山、太魯閣及雪霸國家公園內原住民保留地僅為各該園區土地面積 0.2%、0.56%、2.42% 及 0.07%，且多劃設為一般管制區，以維持土地原有使用。
- (二) 為落實園區原住民政策並建立夥伴關係，內政部依原住民族基本法第 22 條規定，建立與原住民族共同管理機制，於 98 年 10 月 29 日訂定發布「國家公園區域內原住民族地區資源共同管理會設置基準」，由各管理處設置管理會，當地原住民族代表人數應達委員總人數二分之一以上，會議以每 6 個月召開一次為原則，目前墾丁、玉山、雪霸及太魯閣國家公園管理處總共召開 27 場共管會議，另為增加國家公園與原住民族共同管理面向，業於 104 年 1 月 22 日修正前揭設置基準第 3 點，將「各國家公園年度委託計畫案與相關辦理進度、通盤檢討作業內容、範圍調整及年度計畫預算等涉及原住民族議題之討論」，納入共同管理會之任務，以加強落實國家公園共同管理機制。
- (三) 高山型國家公園管理處（如玉山、雪霸及太魯閣）未來將參照「馬告國家公園計畫」（草案），另訂原住民族共管章節，並就園區狀況考量當地原住民族需求修正調整保護利

用管制原則，納入下次國家公園計畫通盤檢討內容辦理，以實質保障原住民族土地權益。

- (四) 逐年改善原住民社區環境美化，加強園區原住民部落之社區環境及意象改善工程，同時創造就業機會，僱用原住民辦理營建工程、維護整修、環境清潔、美化。(如 101 年編列經費 5,003 萬元創造 251 位就業機會，102 年編列 5,108 萬元經費創造 230 位就業機會，103 年編列 4,554 萬元創造 240 位就業機會等。)
- (五) 依法進(聘)用原住民經營管理國家公園業務，並優先進(聘)在地原住民籍(目前玉山、太魯閣、雪霸國家公園管理處分別進用具有原住民身分同仁人數分別為 23 人、18 人及 9 人，分別擔任正式職員、約聘僱人員及技工工友等職務)，並促進專長進修訓練(101 年解說員訓練人數 97 人、102 年解說員訓練人數 77 人及 103 年解說員訓練人數 118 人)，以協助部落推動原住民文化創意產業及推展生態旅遊活動，結合原住民部落或團體合作辦理各項文化活動推廣原住民傳統文化等。

四、建築管理部分

- (一) 實施建築管理前已建造完成之原住民族建築物，已得申請合法建築物認定及使用執照事宜：

1. 建築法第 96 條規定：「本法施行前，供公眾使用之建築物而未領有使用執照者，其所有權人應申請核發使用執照。但都市計畫範圍內非供公眾使用者，其所有權人得申請核發使用執照。(第 1 項)前項建築物使用執照之核發及安全處理，由直轄市、縣(市)政府於建築管理規則中定之。(第 2 項)」各直轄市、縣(市)政府亦於其建築管理自治條例(或規則)訂有相關申請補發使用執照規定。
2. 有關申請合法建築物認定所檢附之文件，按內政部 89 年 4

月 24 日臺八九內營字第 8904763 號函「……實施建築管理前已建造完成之合法建築物，可檢附下列證明文件之一：（一）建築執照、（二）建物登記證明、（三）未實施建築管理地區建築物完工證明書、（四）載有該建築物資料之土地使用現況調查清冊或卡片之謄本、（五）完納稅捐證明、（六）繳納自來水費或電費證明、（七）戶口遷入證明、（八）地形圖、都市計畫現況圖、都市計畫禁建圖、航照圖或政府機關測繪地圖，據以認定之。」是以實施建築管理前已建造完成之合法建築物，即可依內政部前開函釋，檢附相關文件，向當地主管建築機關申請認定既有合法房屋。

（二）實施建築管理後建造之建築物，應依建築法規定程序申請建築，且建築法已有相關行政簡化規定，得協助原住民建築物申請取得合法執照：

1. 建築法第 16 條規定：「建築物及雜項工作物造價在一定金額以下或規模在一定標準以下者，得免由建築師設計，或監造或營造業承造。（第 1 項）前項造價金額或規模標準，由直轄市、縣（市）政府於建築管理規則中定之。（第 2 項）」即符合各地方建築管理自治條例（或規則）規定者，得免由建築師設計、監造或營造業承造。
2. 建築法第 42 條及第 48 條規定：「建築基地與建築線應相連接，其接連部分之最小寬度，由直轄市、縣（市）主管建築機關統一規定。但因該建築物周圍有廣場或永久性之空地等情形，經直轄市、縣（市）主管建築機關認為安全上無礙者，其寬度得不受限制。」及「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關，應指定已經公告道路之境界線為建築線。但都市細部計畫規定須退縮建築時，從其規定。（第 1 項）前項以外之現有巷道，直轄市、縣（市）（局）主

管建築機關，認有必要時得另定建築線；其辦法於建築管理規則中定之。(第 2 項)」有關以現有巷道指定建築線或免指定建築線，得依直轄市、縣(市)主管建築機關按上開規定於其建築管理自治條例(或規則)規定辦理。

3. 建築法第 99 條規定：「左列各款經直轄市、縣(市)主管建築機關許可者，得不適用本法全部或一部之規定：一、紀念性之建築物。……(第 1 項)前項建築物之許可程序、施工及使用等事項之管理，得於建築管理規則中定之。(第 2 項)」是以原住民族建築物如屬直轄市、縣(市)政府所定建築管理自治條例(或規則)所定之紀念性建築物，得不適用建築法全部或一部之規定。

4. 建築法第 99-1 條規定：「實施都市計畫以外地區或偏遠地區建築物之管理得予簡化，不適用本法全部或一部之規定；其建築管理辦法，得由縣政府擬訂，報請內政部核定之。」如各縣政府已依建築法第 99-1 條規定都市計畫以外地區或偏遠地區建築物管理簡化規定，得依該規定辦理。

(三) 各地方政府建築管理自治條例(或規則)均已規定得免由建築師設計，或監造或營造業承造之建築物及雜項工作物金額或規模、現有巷道另定建築線、及紀念性建築物之許可程序、施工及使用等事項之規定，另新竹縣、屏東縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣及連江縣均已訂定偏遠地區之簡化管理規定。

五、住宅政策部分

(一) 內政部(營建署)現行之住宅政策是以「多元居住協助」為主，主要依據行政院 100 年 10 月 26 日核定之「101-104 年整體住宅政策實施方案」及 101 年 12 月 30 日施行之「住宅法」既有架構推動相關住宅政策。在提供中低收入、弱

勢、相對弱勢及受薪階級居住需求協助方面，係讓財務基礎未固之國民（包含原住民），依其不同之需求與財務條件，選擇以購屋或租屋方式取得適宜之住宅：對於中低收入之無自有住宅家庭，原則上政府以提供合宜價位的合宜住宅及購屋貸款利息補貼方式來協助；對於收入較低之無自有住宅家庭，原則上政府則以提供租金補貼及只租不售的社會住宅方式來協助。

- (二) 內政部（營建署）刻正推動行政院 103 年 1 月 6 日核定之「社會住宅中長期推動方案」，未來 10 年將達成每年提供租金補貼約 6 萬 5 千戶及提供社會住宅 3 萬 4 千戶之目標，合計 9 萬 9 千戶，以協助民眾租屋。依住宅法第 4 條明定原住民為該法所定 11 類身分之一。爰此，原住民業屬上述方案之申請對象。

參、目前遭遇之困難

一、國土計畫及區域計畫部分

- (一) 變更使用分區（或使用地）：依據非都市土地使用管制規則之規定，變更使用分區（或使用地）應查詢是否位屬環境敏感地區，該查詢作業繁瑣，導致原住民申請辦理使用分區（或使用地）變更意願低落。
- (二) 更正使用分區（或使用地）：依據製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知及內政部相關函示規定，更正為建築用地應檢附水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建築執照或建物登記證明、未實施建築管理地區建物完工證明書或其他經縣市政府審認足資證明之文件等證明文件，惟因原住民舉證困難，致無法辦理更正作業。

二、都市計畫部分

都市計畫土地使用管制之規定，係根據都市計畫法第 39 條對

於土地使用分區內土地或建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、前後側院之深度及寬度停車場及建築物高度，以及有關交通、景觀或防火事項，由內政部或直轄市政府依據地方實際情況，於都市計畫法施行細則作必要之規定。近年來，各都市計畫辦理通盤檢討作業時，屢有原住民提出居住空間不足、放寬原住民保留地使用限制、農耕經營受限、尊重傳統風貌、加強地方產業發展、反對以大規模方式開發原住民土地、或納入都市計畫、劃出都市計畫及回歸原住民族基本法治理等訴求，例如新北市烏來水源特定區計畫、臺東縣紅葉溫泉風景特定區計畫、臺東縣卑南都市計畫、嘉義縣阿里山（達邦地區）都市計畫、南投縣日月潭特定區計畫、桃園市復興都市計畫等。

三、國家公園部分

國家公園係以保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟為主要宗旨，惟原住民權益與自然保育同等重要，若有生態景觀復育工作需要，即易產生衝突。另原住民族基本法第 21 條第 1 項：「政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。」惟其取得原住民同意同意之土地開發行為仍未有標準之流程及取得同意之機制，容易影響公共建設之推動。

四、建築管理部分

原住民族建築物無法取得建築物使用執照之原因，除建築執照程序外，尚包含土地所有權屬、水土保持、環境影響評估及土地使用管制等諸多管制事項無法符合：

- (一) 無法取得土地權利證明文件。
- (二) 未依水土保持法第 12 條規定，擬具水土保持計畫並實施水土保持之處理與維護。
- (三) 未依環境影響評估法相關規定辦理環境影響評估作業。
- (四) 土地使用分區及用地編定不得作建築使用。

五、住宅政策部分

依住宅法第 4 條規定有 11 款特殊情形或身分，並依該法第 3 條第 2 款規定，社會住宅應提供至少 10% 以上比例出租予上開特殊情形或身分者，而為避免該住宅被標籤化以及居民被排擠等情事發生，爰採取與一般家庭混居的概念設計上開居住比例，亦希望可藉由住宅鄰里協助該特殊情形或身分脫離無法自力生存之狀態，其中協助對象包含原住民；惟興關專供特定族群居住之住宅，可能產生標籤化等負面問題，宜審慎考量。

肆、後續作為

一、國土計畫及區域計畫部分

為協助原住民族特殊生活型態及需求，長期以來建地不足之居住需求，內政部（營建署）於 102 年至 103 年間 3 度召開「為尊重原住民族之生活型態及居住需求修訂非都市土地使用管制規則相關事宜」研商會議，邀集原住民族主管機關等有關機關進行討論，後續將採取下列作法：

- (一) 由直轄市、縣（市）政府依法辦理「變更使用分區（或使用地）」或「更正土地使用分區（或使用地）」為鄉村區（或建築用地），大面積（超過 1 公頃者）變更，採公辦農村社區土地重劃為原則，或由原住民族主管機關補助經費辦理統一規劃。小面積（小於 1 公頃）變更，如為整體規劃，由政府整體規劃興建，並依非都市土地使用管制規則變更編定為建築用地。另如係屬個別申請，由個別原住民族提出申請，並依非都市土地使用管制規則變更編定為建築用地。
- (二) 針對非都市土地第 1 次劃定使用分區及編定使用地前已存在之建築物所在土地，其取得證明文件者，得辦理更正編定為建築用地。

(三) 長期作法而言，內政部會同原民會擬訂原住民族特定區域計畫。

1. 內政部 102 年度委託辦理「北泰雅原住民族土地使用計畫及空間發展策略研擬」案，初步規劃第 1 階段擬以輔導原住民族之「建物」、「耕地」及「殯葬」等土地使用合法化為優先辦理項目；103 年度並接續前案經驗，委託辦理「擬訂北泰雅原住民族特定區域計畫之規劃」案，以「司馬庫斯」及「大鎮西堡」為試辦範圍。
2. 就推動「北泰雅原住民族土地使用計畫及空間發展策略研擬」案，目前業完成期初簡報會議、3 次工作小組會議、1 次顧問工作會議及 2 次部落訪談，並於 104 年 5 月 15 日召開第 1 次專家學者座談會。

(四) 特定區域計畫得於擬訂過程中，依據原住民族長期發展需求，適度規劃提供居住、產業或相關用地，並於計畫指導非都市土地使用管制規則之檢討修正，以符合原住民族土地使用特殊需求。

二、都市計畫部分

在程序方面，都市計畫擬訂機關基於廣徵意見、擴大民眾參與方式、尊重原住民族之生活特性等，除踐行都市計畫法第 19 條公開展覽程序、提出書面意見、列席都市計畫委員會說明意見等既有參與都市計畫之管道外，在擬訂、變更或通盤檢討都市計畫之作業階段，宜與原住民族之部落充分溝通，詳細說明規劃構想、作法與可能遭遇之問題，俾利都市計畫之推展。如有涉及徵收、區段徵收方式者，則由都市計畫擬訂機關依內政部頒布之「依都市計畫法第二十七條規定辦理之變更都市計畫草案以一般徵收方式取得用地應行注意事項」、「都市計畫草案以區段徵收方式辦理開發應行注意事項」規定，將公開說明會開會時間與地點之傳單，以掛號通知徵收或區段徵收範圍內之土地所有權人，落實通

知之目的。

三、國家公園部分

- (一) 定期檢討土地分區使用與落實土地管理計劃，儘量避免將原住民保留地劃入園區範圍。
- (二) 積極爭取相關機關預算分配，賡續就國家公園區域內經營管理及自然生態保育暨環境景觀維護需用之土地，依相關規定優先辦理國家公園內特別景觀區與生態保護區內原住民土地優先撥用或價購。價購、徵收及撥用取得之土地，除依規定列入財產登記管理外，並加強保育巡查及生態復育工作。
- (三) 長期辦理維護國土安全、生態保育、環境教育之宣導與推廣等業務，未來在與當地原住民之間，將持續推動社區培力計畫，推動生態旅遊及生態農業等產業轉型，改善國家公園園區內原住民族之就業情形，且持續推動原住民族參與國家公園保育及經營管理等事務。

四、建築管理部分

- (一) 各地方政府建築管理自治條例（或規則）均已規定得免由建築師設計，或監造或營造業承造之建築物及雜項工作物金額或規模、現有巷道另定建築線、及紀念性建築物之許可程序、施工及使用等事項之規定，另新竹縣、屏東縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣及連江縣均已訂定偏遠地區之簡化管理規定，俾利便民。
- (二) 為解決原住民族建築物無法取得建築物使用執照之問題，原住民族主管機關刻邀集相關主管機關研擬「原住民保留地土地使用及建築管理合法化方案」，內政部後續積極參與，並予以必要協助。

五、住宅政策部分

- (一) 現行之住宅政策係整合過去以職業身分別區分之各項住宅

補貼措施，而以國民的各種弱勢狀況作為建置住宅補貼制度之主要考量，提供適切多元的住宅補貼措施或行政協助措施，如租金補貼、購屋貸款利息補貼、社會住宅等。由於目前中央及地方財政狀況均不佳且公有土地資源有限，現階段係以社會住宅及租金補貼為居住協助主軸，以保障國人居住權，而非協助取得財產權。

- (二) 考量原住民族文化及族群精神的保存，政府應尊重原住民族選擇生活方式、習俗、服飾、社會經濟組織型態、資源利用方式、土地擁有利用與管理模式之權利，後續內政部將於由原住民相關單位負責興辦及支應相關經費之情形下，積極提供原住民之居住協助措施。

伍、結論

原住民族土地涵蓋範圍廣泛且其牽涉到眾多法令規範，為尊重原住民族之生活型態與居住需求，內政部（營建署）在辦理原住民族土地之土地使用管制，仍依「原住民族基本法」等有關原住民族專責法令規定辦理，如全國國土（區域）計畫中特定區域之內容涉及原住民族土地者依原住民族基本法第 21 條規定辦理；都市計畫區或國家公園原住民族保留地之土地使用管制規定與非原住民族保留地之土地使用規定、權益均相同，並無特別限制之處，然而考量原住民土地之特殊需求性，在顧及原住民族權益，兼顧生態保育以及國土保安環境體系下，未來內政部（營建署）秉持安全性、公平性及合理性等原則下，仍將持續積極辦理各項國土分區規劃、開發利用及管制，應兼顧對族群關係之尊重及維護，具體實踐原住民族基本法精神。

行政院農業委員會林務局之林業政策與執行現況

楊宏志 行政院農業委員會林務局副局長

原住民長期居住山區，行政院農業委員會林務局長久以來借重原住民對山林的環境熟稔、豐富的生態知識專長及對當地環境及其家園之特殊情感，共同投入守護山林、守護家園的工作。

原住民族對森林之關聯與依存性高，森林亦為其生存空間，致使對林業用地有較具經濟效用之利用模式，以期維持生計。因此，原住民林業發展課題係森林經營相當重要之一環，在遵守森林保育法規下，如何在兼顧原住民族生存的基本需求，輔導及協助原住民發展多元林業，達成照顧原住民生計及國土保安、森林資源永續利用之雙贏目標，是林業與原住民族主管機關長期以來思考的課題。

本報告將就有關原住民族土地權利保障之林業相關政策及其執行情形，分為增劃編原住民保留地、原住民族傳統領域土地上之林產物權利、原住民族狩獵權利、原住民族林業發展方案以及原住民族地區資源共同管理等五個面向進行說明。

壹、林務局辦理增劃編原住民保留地之相關規定及辦理情形

未來有關國有林地內申請增劃編原住民保留地之案件，依下列原則辦理（林務局 104 年 4 月 28 日林政字第 1041655618 號函請各林管處於增劃編原住民保留地審查時，依農委會 104 年 4 月 24 日農授林務字第 1041720813 號函）：

- 一、各林區管理處日後於審查案件時，除以航照圖判釋外，並應參酌現況有無足堪認定墾植遺跡（明顯作業路跡）或殘存設施，租約、造林台帳、訴訟判決書、有無占墾紀錄（如巡視報告、森林被害報告）等資料後，為綜合性判斷。
- 二、經以相關文件及航照判釋結果，仍難以證明在民國 77 年 2 月 1 日前即已使用且持續使用迄今者，應由事實認定機關，即鄉公所

再為查明確認，如經確認使用樣態屬林下經營或小面積使用且使用人為申請人，並由公所出具公文書說明本案確有於 77 年 2 月 1 日前之使用事實並就其實際使用面積為確認時，得視為對航照判釋及相關文件查證結果之反證，以為同意增劃編之參據。

查，林務局各林管處轄內原住民申請補辦增劃編原住民保留地案件辦理情形，自 96 年至 104 年 5 月份止，申請筆數總計 1,856 筆、面積總計 1,868.39 公頃，其中同意增劃編筆數為 819 筆、面積 677.53 公頃，不同意（或待公所釐清）增劃編之筆數合計 1,037 筆、面積合計 1,180.97 公頃。

貳、原住民族傳統領域土地上之林產物權利

一、提供國有林產物供當地原住民族作傳統文化、祭儀或自用之使用

原住民族依原住民族基本法第 19 條規定，可「依法」從事採集野生植物及菌類，作為傳統文化、祭儀及自用需求之非營利行為。而林務局對所轄國有林林產物，依據下列法規提供原住民族使用：

- (一) 森林法第 15 條第 4 項規定：「森林位於原住民族傳統領域土地者，原住民族得依其生活慣俗需要，採取森林產物，其採取之區域、種類、時期、無償、有償及其他應遵行事項之管理規則，由中央主管機關會同中央原住民族主管機關定之。」可提供原住民族傳統領域之國有林林產物供原住民族作傳統文化、祭儀或自用之使用。惟原住民族基本法第 20 條規定：「政府承認原住民族土地及自然資源權利。政府為辦理原住民族土地之調查及處理，應設置原住民族土地調查及處理委員會；其組織及相關事務，另以法律定之。原住民族或原住民所有、使用之土地、海域，其回復、取得、處分、計畫、管理及利用等事項，另以法律定之。」換言之，原住民族傳統領域土地範圍須依前開法律定之。

惟因目前「原住民土地及海域法」尚未完成立法，故原住民族傳統領域範圍之劃設，各部落所主張傳統領域，尚未依法確定。致森林法第 15 條第 5 項所定原住民族依生活慣俗需要採取傳統領域土地森林產物之管理規則，尚無法訂頒施行。

(二) 林務局各林管處為保障原住民族傳統文化、祭儀使用林產物之權利，目前依據國有林林產物處分規則第 14 條第 1 項第 1 款，管理經營機關經營林業自用者，得專案核准採取之規定，由林管處與當地原住民族團體辦理合作計畫方式，提供國有林產物供原住民族部落作為公共設施或傳統祭儀文化活動使用。

二、為保障原住民族使用國有林產物作為傳統文化、祭儀或自用權利，業於 102 年 12 月 6 日修正「國有林林產物處分規則」14 條、第 15 條條文，增訂國有林管理機關辦理副產物標售，當地原住民族得優先比價、議價。另亦增訂管理經營機關得將國有林地上之漂流竹木，就特定樹種之木材訂定一定比率之數量，公告供漂流竹木所在地之鄉（鎮、市、區）之原住民、原住民族部落或登記有案之原住民族團體，於取具當地鄉（鎮、市、區）公所證明後提出申請者，優先核准專案採取等相關規定。且由林務局訂定標準作業流程供各林管處據以施行。除減少漂流木清運所費人力與經費外，並尊重原住民族資源使用權利、協助文化傳承，保障經濟生活。

三、鑑於原住民族在藝術創作上具有相當的特色及文化傳承價值，而漂流木為其創作重要素材。且原住民族撿拾漂流木作工藝、文化創意或薪炭材燃料等，係屬原住民文化慣俗。為利原住民族發展文化傳承，參酌原住民族基本法第 23 條：「政府應尊重原住民族選擇生活方式、習俗、服飾、社會經濟組織型態、資源利用方式、土地擁有利用與管理模式之權利」規定，並考量各地環境、交通、

災情及民情等主客觀條件不同，在執行森林法第 15 條第 5 項規定時，如位屬原住民族地區，將自由撿拾清理之對象，限縮到漂流木現場之鄉（鎮、市、區）當地居民，當能體現政府尊重當地原住民之傳統文化或生活慣俗之基本權利。

農委會於 102 年 5 月 29 日以農林務字第 1021741462 號函修正「處理天然災害漂流木應注意事項」第 3 點第 7 款直轄市、縣（市）政府公告自由撿拾清理之相關規定中，增訂「公告範圍位於原住民族地區者，優先開放設籍於漂流木現場鄉（鎮、市、區）之居民撿拾，一定期間以後，再開放同一直轄市、縣（市）內其他鄉（鎮、市、區）之居民撿拾。並應於公告中一併敘明當地居民自由撿拾清理之行為規範，且會同當地鄉（鎮、市、區）公所輔導當地居民自由撿拾清理。」等文字規定。針對天災後漂流出國有林地外漂流木處理，在經林業主管機關清理註記後，將位原住民區者，開放由漂流木現場鄉（鎮、市、區）之居民優先撿拾利用，除能儘速完成漂流木清理工作外，亦可藉由提供原住民族地區災後復建與原住民族傳統文化發展使用，兼顧原住民文化技藝之傳承及生計。

參、原住民族狩獵權利

農委會於 101 年 6 月 6 日與原住民族委員會會銜發布「原住民族基於傳統文化及祭儀需要獵捕宰殺利用野生動物管理辦法」，申請者以原住民、部落或依法立案且會址位於申請獵捕所在地鄉（鎮、市、區）轄內之原住民人民團體為限，於獵捕活動 30 日前，向獵捕所在地鄉（鎮、市、區）公所申請，但該獵捕活動係屬非定期性，應於獵捕活動 5 日前提出申請

為推動本辦法，林務局持續於國有林班內進行原住民基於傳統文化祭儀之狩獵範圍、動物分布調查及其棲息地之生態研究，各林區管理處亦積極協助當地原住民團體如何依該辦法申請，自辦法 101 年 6

月 6 日施行至 103 年 12 月 31 日，已同意 301 件，核准獵捕保育類野生動物（如：山羌、水鹿） 804 隻，一般類野生動物（如：麻雀、山豬、飛鼠） 33,742 隻。

另為貼近原住民族生活慣俗，林務局於 104 年 1 月 9 日及 30 日邀集原住民族委員會及地方政府（含保育及原住民業務單位）召開「原住民族基於傳統文化及祭儀需要獵捕宰殺利用野生動物管理辦法修正草案會議」，獲得以下結論：

- 一、申請狩獵活動時間從 30 日前提出，修正為 20 日前提出。
- 二、經核准之狩獵活動參加人員名冊變更時，於獵捕活動 3 日前報原核准主管機關備查。
- 三、增修該辦法附表中所列之傳統文化及祭儀資料，以符合原住民族實際獵捕需要。

本辦法修正草案已於 104 年 5 月 8 日函請原住民族委員會辦理會銜公告。

肆、原住民族林業發展方案

原住民既已依附森林而居，以傳統生態智慧在林中過著自給自足的日子，是以原住民之森林經營實有豐富的人文底蘊，依據憲法增修條文第 10 條第 11 項「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」及第 12 項「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。」之規定，吾人更應以更寬廣、宏遠的格局，看待原住民林業之發展。

我國原住民保留地係依據原住民保留地開發管理辦法第 3 條規定：「本辦法所稱原住民保留地，指為保障原住民生計，推行原住民行政所保留之原有山地保留地及經依規定劃編，增編供原住民使用之保留地。」劃設，全臺面積約 26 萬公頃，其中林業用地約 74%，惟

半數以上之原住民保留地位於水源保護區、國家公園及保安地內土地使用上受到嚴格限制。

我國林業之經營管理，依據森林法第 5 條規定，應以國土保安長遠利益為主要目標；故在此前題下，林務局融合民眾需求及生態系經營，推動植樹造林、生物多樣性保育、生態旅遊、自然教育、竹製精品等多目標經營，使國家森林呈現多樣的、健康的、安全的、永續的生態系，發揮森林公益及經濟效能，非以經濟發展為主要目標，因此原住民在林業用地上面臨以下問題到三大面向的問題：土地利用受限、造林收入有限、原住民族依生活慣俗需要採取森林產物受法規嚴格限制。

101 年 12 月 13 日立法院第 8 屆第 2 會期經濟委員會第 24 次全體委員會議，立法委員廖國棟、黃昭順、黃偉哲委員聯合提案，請林務局邀集行政院原住民族委員會召開「原住民林業發展計畫公聽會」，研擬「原住民林業發展計畫」，期望在永續森林經營及負責任的利用下，兼顧經濟收益與原住民生計，建構健康的森林。

農委會林務局與原民會為協助原住民族之經濟發展，經於 102 年 4 月 12 日邀集提案委員、經建會、原民會、財政部、環保署及地方政府等相關單位討論結果擬具方案內容，並分別於 102 年 9 月 14 日及 10 月 19 日於臺北及屏東，與原民會共同邀請提案委員、原住民團體、專家學者、各部會、地方政府等舉辦公聽會，聽取各界意見，名稱定為「原住民林業發展方案」，修正後方案（草案）農委會已於 102 年 12 月 25 日陳報行政院審議。

103 年 4 月 23 日行政院秘書長核覆請依國發會審議意見辦理，本案續函請原民會、文化部、交通部觀光局、水土保持局及林務局填具措施分工計畫表。彙整完成計畫書修正及措施分工計畫表，於 103 年 11 月 20 日函報行政院審議。

「原住民林業發展方案（草案）」針對面臨課題分別研提 8 項措施，茲將內容摘述如下：

一、原住民保留地用地查定（複查）調整

（一）請原民會加強推動「原住民保留地土地可利用限度查定調整工作計畫」。

（二）協助土地所有者主動申請可利用限度異議複查。

（三）配合全國區域計畫規劃原住民族土地之管制規範。

二、建立地區之林產業價值鏈：提供林木產銷輔導，協助成立林業合作社，建立地區之林木產品產銷鏈。

三、森林副產物之採取利用與開發輔導

（一）修訂「國有林林產物處分規則」，優先開放當地原住民部落採取副產物。

（二）辦理產銷輔導，成立合作社或公司，發展特色林產業。

（三）研訂推廣適當之森林副產物種類及培育利用方式。

（四）民俗植物之推廣。

四、加強原住民傳統文化、技藝創作及人才培訓

（一）強化「原住民保留地山林守護計畫」專案管理中心之功能。

（二）修訂漂流木相關規定，協助原住民文化創作發展。

五、推動部落周邊特色農業發展及生態旅遊：妥善利用各部會輔導資源，發展原住民族部落觀光及生態教育。

六、研議增訂具經濟價值之造林樹種

（一）研議在無礙國土保安及水土保持之前提下，適度增訂一般造林或獎勵造林樹種，及其利用方式。

（二）林業試驗所進行之「混農林業」研究，預定於 104 年 6 月完成，後續將研議修正相關法規以為執行依據，未來林務局所推行之混農林業，並必須是以保育為基礎的混農林業技術體。

七、持續研議提高山坡地造林獎勵金：研修「獎勵輔導造林辦法」，針對租地造林人具原住民身分者，國有租地造林地內第 7 年以上之造林獎勵金由每年每公頃 1 萬元調高至 2 萬元，並研議其他充裕

基金來源之方法及替代措施。經國發會於 103 年 4 月函詢行政院主計總處意見，咸認可在原住民族綜合發展基金支應，刻農委會以 103 年 9 月 19 日農林務字第 1031741843 號函詢原民會，嗣協調結果完成報核後，由農委會研修「獎勵輔導造林辦法」第 8 條第 3 款條文據以推動。

八、擴大原住民保留地禁伐補償範圍及金額

- (一) 依據 103 年 9 月 26 日朝野黨團協商決議，將位屬環境敏感區之原住民保留地私有林業用地，及道路兩旁（含農路）、住宅附近的造林地，或已參加原民會禁伐補償之面積共約 2.4 萬公頃為優先推動範圍，每年每公頃補助 2 萬元整。
- (二) 森林具國土保安、涵養水源、淨化空氣、生態保育及國民健康等公益功能，爰權管水資源維護、治水、空氣污染防治等經費相關部會，允宜配合籌措維持森林覆蓋之所須經費。
- (三) 原民會依「原住民保留地森林保育實施要點」實施禁伐補償，仍持續辦理。

案經行政院葉政務委員欣誠於 104 年 2 月 26 日召開跨部會協調會議，因方案之措施七提高原住民租地造林獎勵金及措施八限伐補償等措施，尚未獲審議通過，結論俟該 2 項措施定案，確認方案內容後再報院核定；俟奉行政院核定後，會同相關機關共同推動實施。

伍、林務局國有林地內原住民族地區資源共同管理會

林務局期於原住民族地區利用自然資源、執行業務時，能與原住民族協商，取得共識，並進一步建立共同管理機制，減少衝突與抗爭，以有效合理達成資源管理。並為全面推動與原住民族之共管諮詢機制，由林務局擬訂共管諮詢平臺之指導原則及辦法，交付各林區管理

處據以推動，與原住民族建立共存共榮之族群關係，特訂定「林務局國有林地內原住民族地區資源共同管理會設置要點」。

本要點係基於聯合國之生物多樣性公約中主張保存各部族多元文化，提倡尊重原住民生態智慧、傳統文化與協助原住民參與森林經營及原住民族基本法相關子法等前提，尊重原住民族基本法第 21 條、22 條之精神，依據「原住民族地區資源共同管理辦法」第 7 條規定，並參考國家公園、國立大學以及林務局已執行之相關資源共管設置基準或諮詢委員會設置要點，經多次會議研商，及林務局既有共管平臺檢討執行情形，採納相關意見後訂擬訂。

陸、結語

原住民土地之使用編定為林業用地者，應以森林法規範其經營、使用、收益，然原住民土地為原住民生存所胥賴，與非原住民擁有林業用地可為兼職經營，具有本質上之差異。

2007 年聯合國原住民族權利宣言第 27 條及第 34 條規定：「各國應充分承認原住民族的法律、傳統、習慣和土地所有權制度」、「原住民族有權促進、發展與保持其體制架構，及其獨特的習性、精神性、傳統、程序和作法」等，又依我國憲法增修條文第 10 條第 10 項、第 11 項規定，為原住民林業之發展，應有特殊之做法與看待之法源。在此一原則下，相關法令訂有配合之條款，重點在於實踐，林政機關（含地方政府）及林業試驗機構、原住民族委員會，能與原住民社群、部落詳為擘劃，才能有所成績。我們應該在夥伴關係下共同攜手，只要開始，未來即有無限的願景。

監察院近年調查原住民保留地相關案例

監察院人權保障委員會與監察調查處共同彙整

壹、原住民生存權問題-保留地範圍劃定及權利賦予

案例 1

調查案由：審計部稽察原住民族委員會辦理原住民保留地管理及利用情形，發現涉有未盡職責及效能過低情事。（案號：103 內調 0086；結案日期：104/3/5）

調查意見重點：

- 一、自 96 年起，原住民族委員會補辦增、劃編原住民保留地計畫，迄 103 年執行期間已逾 6 年，但尚有超過半數之面積未完成初步會勘作業，且實際完成分配予原住民之面積偏低，執行成效不彰，允應深入檢討，落實執行，俾加速辦理原住民保留地增劃編作業，保障原住民族土地權利。
- 二、原住民族委員會對於原住民保留地權利賦予計畫，尚有超過半數之原住民保留地未能完成所有權移轉或設定耕作權、農育權、地上權等登記，執行績效偏低，顯有督導不力之處，應即時檢討改善。
- 三、迄 103 年止，原住民族委員會未能全面掌握原住民保留地租金實際收繳資料，辦理效能偏低，允應持續督促地方政府及轄管公所落實執行原住民保留地租金收益處理要點，儘速掌握出租使用概況及租金收支運用情形，並加強監督管考，妥擬具體改善措施。

監察院處理辦法：函請有關機關注意改善。

針對監察院之調查意見，行政院已先後函復相關改善措施及執行成效如下：

- 一、補辦增、劃編原住民保留地計畫部分：

(一) 改善措施：

- 1.簡化劃入山坡地範圍之作業。
- 2.修正相關行政規則，簡化審查作業流程。
- 3.簡化使用部分土地需先辦理土地複丈、分割、確認面積等作業流程。
- 4.加強督導各相關單位辦理增、劃編原住民保留地之執行進度。

(二) 執行成效：

- 1.經持續加強宣導，受理筆數自 101 年 624 筆，至 103 年 5,481 筆，受理案件量已顯著提升。
- 2.完成會勘筆數自 100 年 200 筆，至 103 年 6,528 筆，完成會勘比例從 32.05%，大幅提升至 119.10%（含當年度受理及之前年度待會勘）。

二、原住民保留地權利賦予計畫部分：

(一) 改善措施：

- 1.加強人員教育訓練。
- 2.強化土地資訊系統功能。
- 3.成立專案小組解決疑難案件。
- 4.落實通知制度。

(二) 執行成效：

- 1.自 101 年度起，以每年 6,000 餘筆的進度持續辦理中。
- 2.針對林業用地超限利用不得辦理所有權移轉登記乙節，主管機關業已研商達成共識，將朝地權與地用分流處理，並續行修法作業，可再提升辦理績效。

三、原住民保留地租金收繳部分：

(一) 改善措施：

- 1.原住民族委員會著手建置土地管理資訊系統—租金模組。
- 2.派員赴有原住民保留地之縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）

公所辦理租金業務查核。

3.建立審核考評機制，如有延宕情形，將懲處相關失職人員。

(二) 執行成效：

1.原住民族委員會已完成租金模組改版作業，103 年度已完成 5 場次教育訓練及 12 場次之租金業務查核。

2.截至 103 年 10 月 31 日止，已登載租金資料筆數達 7,391 筆。

監察院對於改善情形之評價：

監察院認為原住民族委員會在實際執行成效方面已有所提升，並考量原住民保留地之管理及利用，為持續性業務，因此函請行政院督促所屬確實依據所定計畫及回復之各項改善措施，積極辦理，並繼續自行列管追蹤。

案例 2

調查案由：據審計部 101 年度中央政府總決算審核報告，原住民族委員會執行原住民保留地排除占用作業，處理成效涉有不彰。(案號：103 內調 0059；尚由監察院追蹤中)

調查意見重點：

一、臺灣地區經編定原住民保留地計 26 萬 375.59 公頃，其中已由原住民完成所有權移轉登記或他項權利設定登記（合稱賦權分配登記）之面積分別為 9 萬 3,693.98 公頃及 2 萬 9,571.81 公頃，惟其餘尚未完成賦權分配登記者高達 13 萬 7,109.80（占總面積之 52.66%），顯與原住民保留地劃設目的存有極大落差，既不利於管理且恐因此易遭占用，更有妨礙原住民生計保障之虞，原住民族委員會允應儘速依法處理。

二、迄 102 年度，原住民族委員會經管之原住民保留地中有高達 304.7 公頃遭占用。該會自 99 年（列管 364.03 公頃）至 102 年度僅排除占用收回約 59.33 公頃，整體清理排除占用績效不彰；又臺中

市、南投縣、屏東縣及臺東縣等縣市政府及相關鄉鎮市區公所執行轄區原住民保留地之排除占用亦有不力，原民會允應本諸國有公用財產管理機關及原住民保留地之中央主管機關之雙重職責，積極排除占用收回土地，並嚴加督導及考核各地方政府配合執行。

- 三、原住民族委員會所管理並經水土保持法主管機關認定為超限利用而列管有案之原住民保留地高達 3,083.25 公頃，影響國土保安至鉅，惟原民會對該等超限利用土地並未全面釐清其遭占用現況，顯有待改進。該會除應全面清查並對其中已經原住民登記或尚待取得他項權利之土地積極輔導改正外，對其中遭占用部分，既涉無權占用又違規超限利用之雙重違法，自應優先排除占用。
- 四、原住民族委員會長期未辦理原住民保留地全面清查，影響政府對原住民保留地政策之推行及被占用土地之掌握，顯有待改進；至該會所提人力、資源欠缺致無法有效管理原住民保留地等事宜，行政院允應積極協助妥處。

監察院處理辦法：函請有關機關注意改善。

監察院後續追蹤情形：

- 一、原住民保留地遭無權占用乃屬積弊甚久之問題，監察院對於主管機關後續處理情形，仍積極追蹤中。
- 二、臺灣地區原住民專屬地域之劃設，源自清治時期所實施之「番地保護政策」，嗣日本據臺後則劃設有 25 萬餘公頃之「準要存置林野」（又稱「高砂族保留地」），迨臺灣光復後，乃沿襲上開「準要存置林野」之範圍，而將其改稱為「山地保留地」，可見尊重及保障原住民生存及生活空間，本有其歷史淵源；又中華民國憲法增修條文第 10 條第 12 項與原住民族基本法第 14 條、第 20 條及第 21 條亦明定政府承認原住民族之土地及自然資源權利，並應策訂原住民族經濟政策及輔導自然資源之保育及利用等，是以尊重及保障原住民生活與生存空間，攸關原住民族之生存等人權，這也是我國重要之國策。

- 三、監察院就本案原以排除占用成效為調查範圍，然調查過程發現原住民保留地尚涉及調查意見所提出之賦權分配登記、山坡地超限利用、久未全面清查（研判甚多原住民保留地已淪為非原住民所掌控）及管理人力與資源缺乏等根本性問題，且彼此關聯甚深，監察院爰一併探究。
- 四、監察院就本案所提出之各點調查意見，雖非短期內得獲根本解決，然為遵行國策及保障原住民族人權，行政部門應責無旁貸地正視，並積極依法處理，監察院亦將持續關注此等課題。

案例 3

調查案由：據訴，陳訴人等申請花蓮縣壽豐鄉山嶺段 729 地號內土地補辦增劃編原住民保留地，惟未獲相關單位妥適處理，損及權益等情。（案號：104 內調 0008；尚由監察院追蹤中）

調查意見重點：

- 一、壽豐鄉公所早於 97 年 8、9 月間，即分別受理本案陳訴人等申請將系爭土地補辦增編原住民保留地，卻遲至 103 年 4 月始辦理現地會勘，期間延宕近 6 年之久，效率不彰，難辭其咎。
- 二、壽豐鄉公所及花蓮林管處既已共同審認，系爭土地現場並無原住民持續使用之情事，且陳訴人等亦未能提出曾遭中斷使用之證明文件，又經相關管理機關查復，亦無曾遭人占用之相關紀錄，是以，壽豐鄉公所駁回陳訴人等將系爭土地補辦增編原住民保留地之申請，於法並無不合。
- 三、壽豐鄉公所基於保障各申請人隱私權益，未提供花蓮縣議會專案小組有關歷年申請系爭土地補辦增劃編原住民保留地之各申請人個人資料，於法有據。

監察院處理辦法：函請有關機關注意改善。

針對監察院調查意見，花蓮縣政府檢討改善情形：

- 一、壽豐鄉公所針對新受理之補辦增劃編原住民保留地案件，已依規定於受理後 1 個月內辦理會勘。
- 二、該所已就歷年申請案件，運用電子資料建檔完竣，俾利追蹤案件進度。
- 三、該所 96 至 103 年間受理卻尚未辦理會勘之案件，囿於公所人力，尚未全數會勘完竣，將請原住民族委員會依該所尚未會勘筆數，核定臨時人員辦理會勘事宜。

監察院對於改善情形之追蹤：

由於壽豐鄉公所 96 至 103 年間受理之案件仍未全數會勘完竣，監察院爰函請花蓮縣政府轉飭壽豐鄉公所檢討改進續復，包括後續待會勘土地還有多少筆？如何趕辦？預計何時辦竣？

案例 4

調查案由：據訴，宜蘭縣南澳鄉公所遲未將坐落該鄉南澳段 1995 地號等原住民保留地分配與原耕作人並協助其設定耕作權等權利，又迄未積極將同地段 1228-19 地號土地劃編為原住民保留地，均損及權益等情。（案號：99 內調 0014；結案日期：103/7/3）

調查意見重點：

- 一、宜蘭縣南澳鄉公所遲未釐清爭議並將坐落該鄉南澳段 1995 地號等原住民保留地分配與依法得受分配土地之原住民，並協助其設定耕作權等權利，對部分陳訴人所耕作之同地段 1228-19 地號土地，亦迄未積極劃編為原住民保留地，致影響相關原住民權益，均有違失。
- 二、原住民族委員會為原住民保留地開發管理辦法之中央主管機關，負有輔導原住民設定及取得原住民保留地耕作權等他項權利之職責，允應積極督促南澳鄉公所完成南澳段 1995 地號等土地之分

配、耕作權等他項權利設定及原住民保留地劃編等事宜。

監察院處理辦法：函請有關機關注意改善。

機關處理情形：

- 一、有關南澳段 1995 及 1995-6 地號等原住民保留地之賦權登記及分配一節，因該土地位屬河川區範圍部分，業經宜蘭縣政府工務處於 102 年 3 月 26 日辦理公告河川區域線調整，惟囿於陳訴人等遲未能提出渠等於原住民保留地開發管理辦法土地發布前已使用該等土地之證明，致南澳鄉公所無法辦理賦權登記。
- 二、至於南澳段 1228-19 地號增編為原住民保留地一節，亦因陳訴人等無法提出渠等於 77 年 2 月 1 日前即使用迄今之證明（「公有土地增編原住民保留地處理原則」第 3 點參照），且相關使用人間亦有使用位置重疊及界址爭議等情事，故南澳鄉公所乃函復申請人俟釐清爭議後併同實際開始使用證明文件再申請增編。
- 三、原住民保留地之分配，部分申請案件因涉申請人無法提出有效之使用證明，或涉 2 人以上就同一土地標的申請分配等爭執，致無法順利分配，併此說明。

案例 5

調查案由：據訴，黃君申請南投縣仁愛鄉眉溪段 265-3 地號原住民保留地設定耕作權登記，遭仁愛鄉公所涉嫌不當拖延，迄未依法辦理土地權利分配；又土地權利審查委員會之審查決議，疑有失公允等情。（案號：98 內調 0090；結案日期：99/9/8）

調查意見重點：

- 一、黃君申請仁愛鄉眉溪段 265 地號原住民保留地耕作權登記事件，不服仁愛鄉公所駁回處分，先後提起訴願，均經南投縣政府訴願審議委員會決定「原處分撤銷」並限期另為適法之處分，仁愛鄉

公所卻恣置不理，一再拖延，有違依法行政原則。

- 二、仁愛鄉公所受理黃君申請眉溪段 265 號土地耕作權之設定，未依原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業要點與原住民保留地各種用地申請作業須知等相關規定辦理，且相關業務移交未盡切實，均應檢討改進。
- 三、黃君申請眉溪段 265 地號土地原住民保留地設定耕作權案，由於第三人陳情，土地爭議亟待解決；相關主管機關業已擬妥處理方案，在兼顧事實與符合法令之原則下，允應儘速處理結案。

監察院處理辦法：函請有關機關注意改善。

機關改善情形：

南投縣政府已督促仁愛鄉公所向埔里地政事務所申請土地複丈分割及面積更正作業，釐清黃君耕作範圍後，已輔導黃君於 99 年 7 月 30 日完成原住民保留地耕作權設定登記，民怨獲得紓解。

貳、原住民保留地的管理問題

案例 6

調查案由：據報載，辛樂克颱風來襲，南投縣信義鄉豐丘村之明隧道因土石坍方，釀成 7 人活埋慘劇，罹難者 3 戶家屬，要撫養 17 個小孩，生活陷入困境，經向交通部公路總局申請國家賠償，竟遭該局拒絕，相關機關似涉有違失。（案號：98 交調 0033；結案日期：99/7/14）

調查意見重點：

- 一、南投縣信義鄉豐丘村之明隧道因土石坍方，釀成 7 人活埋慘劇事故乙案，依相關原因評估調查報告，認屬於天然災害的範疇。惟交通部公路總局、原住民族委員會及南投縣政府等機關對於崩坍邊坡之平時維護管理及相關責任之歸屬釐清等，互相推諉，顯有不當。

- 二、信義鄉豐丘段 810 地號之原住民保留地遭非法轉讓使用，常年種植果樹，信義鄉公所為上開辦法之執行機關，未能依法查處，管理顯有疏失；又原住民族委員會、南投縣政府未能善盡職責督促信義鄉公所查處，均有怠失。
- 三、崩坍之邊坡陡峭，且已發生數次坍塌，南投縣政府未積極主動依法尋求妥適方法預防災害之發生，顯有可議。
- 四、本案罹難者家屬向交通部公路總局申請國家賠償，該局經召開國家賠償事件審議委員會議審議後，予以拒絕賠償，尚難認有明顯違失之處。

監察院處理辦法：

函請行政院督飭所屬確實檢討改善見復，並就調查意見一至三，糾正交通部公路總局、原住民族委員會、南投縣政府、信義鄉公所。(案號：98 交正 0017；結案日期：99/7/14)

機關改善情形：

一、交通部：

- (一) 為避免造成重大生命財產損失，落實防災工作，交通部公路總局與農委會林務局、水保局共同成立「大型邊坡整治聯繫小組」會議，確認聯繫機制為地區工程處每季召開一次，局對局聯繫會議每半年召開一次。
- (二) 豐丘明隧道旁之豐丘北溪每逢颱風豪雨仍有大量土石流完全淹沒臺 21 線沙里仙洞橋，為徹底解決乃予改線，於 98 年 3 月完成臺 21 線沙里凍高架橋。
- (三) 公路總局所屬工務段除辦理養護巡查外，對於周遭環境於颱風豪雨前後路基上下邊坡、橋梁上下游 500 公尺內或公路沿線護岸，具有潛在危險性因子時，亦主動函知相關主管機關辦理，以達防災減災目的。
- (四) 國家賠償部分經交通部重新檢討後，於 99 年 6 月至 7 月間陸續召開協調會後，對於 7 位罹難者之家屬及 1 位受傷者，

計核發 61,055,274 元賠償金。

二、行政院農業委員會：

(一) 有關豐丘明隧道之協調分工部分，依據 98 年 4 月 7 日召開之「大型邊坡坍塌路段整治聯繫會報」會議紀錄，農委會水保局已核定 1 件截排水工程，經費 250 萬元，預定於 98 年底完成。未來持續透過協商機制，共同辦理。

(二) 山坡地範圍面積約 264 萬公頃，占全國土地總面積之 73% 以上，水保局除將督促各級主管機關加強前開各項水土保持管理措施，並依循法令規定共同檢視山坡地水土保持處理與維護，研議辦理情形：

1. 加強水土保持之治理：以集水區為單元，辦理集水區水土保持策略規劃，分就土砂控制方法、土砂治理原則等項目，進行保育治理規劃。上、中游處理策略以土砂生產抑止為處理原則，抑止崩塌擴大。中、下游治理策略以土砂流出調節為處理原則，控制流路、調節土砂量等。全區域防災策略納入減災避災規劃，在工程無法有效確保安全時，有效降低災害影響程度。
2. 落實水土保持管理：對於豐丘明隧道上方土石崩塌，進行特定水土保持區相關評估與規劃工作，並將該危險地區劃定公告為特定水土保持區，指定南投縣政府為管理機關，實施必要治理及相關管理措施。
3. 積極研修水土保持法，修正重點包括：明確界定特定水土保持區劃定標準、採寬嚴並濟之裁罰制度、賦予中央主管機關裁罰權限及參採「行政與技術分離」模式修正水土保持計畫審核方式，以強化水土保持管理功能。
4. 研修水土保持技術規範：近年來全球氣候變遷，異常降雨造成山坡地大規模土砂災害發生頻仍，相關設計標準有檢討提升之必要，該會將邀請產官學界共同研商，儘

速完成相關法制作業。

5. 檢視合法開發案之水土保持處理維護情形：要求承辦水土保持計畫之監造技師，嚴格依核定計畫內容監督水土保持義務人實施加強檢測施工品質，並製作監造紀錄送主管機關備查。
6. 山坡地超限利用清查及處理：全面清查列管之全國超限利用案件，逐案以「山坡地違規檢舉通報單」，通知當地政府依權責查處，清除違規農作物及恢復造林，並逐案登錄「山坡地管理資訊系統」，追蹤列管至結案為止。

三、原住民族委員會：

- (一) 有關信義鄉豐丘段 810 地號遭非原住民非法使用乙節，該會業於 98 年 2 月 24 日及 98 年 3 月 18 日函請南投縣政府及信義鄉公所查明後依規定排除。另對於非原住民非法使（占）用原住民保留地處理事宜，該會將積極參與協調，克服執行面之困擾，並請南投縣政府督同信義鄉公所訂定執行期程及工作項目，確實依期程執行，並將成果報會備查；該會也將定期查證縣、鄉執行成效。
- (二) 有關原住民保留地管理使用之問題，隱含政治性及族群關係之議題，該會業已研訂原住民族土地及海域法草案，刻正由立法院審理中。在原住民族土地及海域法尚未立法通過前，該會將徵詢原住民族部落、民意代表及一般社會團體之共識後，擬訂符合保留地管理使用現況之政策，研修現行管理辦法規定。

四、內政部：

- (一) 對於因災罹難當事人，該部已請南投教養院院長代表行政院院長致送慰問金每人 20 萬元，賑災基金會於 9 月先發給 40 萬元，12 月再核發災害救助金每人 20 萬元，南投縣長核發慰問金 1 至 2 萬元、省長核發慰問金 5 萬元，原住民

身分者由原住民族委員會發 5 萬元。

- (二) 關於罹難者之未成年子女監護教養，南投縣政府已列冊低收入戶，每人每月 2,200 元，並連結臺灣兒童家扶基金會每人每月 1,700 元及財團法人賑災基金會每人每月 5,000 元等資源協助。
- (三) 南投縣政府社會處已針對罹難者家屬進行訪視，提供災害救助申請相關規定說明，對於家庭經濟、心理創傷及未成年子女撫育、教育等多項需求，持續給予關懷並完成個案評估報告轉銜等相關後續服務。

五、南投縣政府：

- (一) 該縣屬農業縣且面積廣闊，達 41 餘萬公頃，其中山坡地面積高達 39 餘萬公頃，占全縣面積 95%。為加強山坡地管理工作，該府成立山坡地管理課專責辦理山坡地管理業務，每年針對轄區內土石流潛勢溪流辦理土石流防災疏散避難演練及宣導，95 年度亦針對豐丘村等 11 處土石流特定水土保持區辦理觀摩研習活動及縣內特定水土保持區教育宣導 10 場。
- (二) 對於轄屬範圍內顯有致災可能之危險山坡地，該府每年皆依規函請各鄉鎮市公所提報轄區內需劃定「特定水土保持區」之地區，且面對本縣山坡地範圍廣大，國土保安確有必要先予整體規劃。該府於 99 年 3 月 15 日函請農委會水土保持局補助經費辦理本縣國土保安規劃工作。
- (三) 為加強災害預防工作，該府每年針對轄區內土石流潛勢溪流辦理土石流防災疏散避難演練及宣導。

案例 7

調查案由：審計部稽察發現原住民族委員會對於經管之原住民保留地提供租（使）用，涉有未善盡主管機關之責等情。（案號：

103 內調 0070；結案日期：103/7/3)

調查意見重點：

- 一、原住民族委員會為原住民保留地之中央主管機關，負有管理、綜整原住民保留地法令及釋疑之責，但其監督、考核機制闕如，致使地方政府辦理原住民保留地租（使）用引據法令及租金核算方式莫衷一是，該會迄今仍未能釐清經管原住民保留地收益實情，甚至發生（租）使用土地非屬得為建築使用土地及租約期限逾期案件數量眾多等情事，業損及國庫權益，該會顯未善盡主管機關之責，核有嚴重違失。
- 二、高雄市甲仙地區農會及中國國民黨屏東縣泰武鄉黨部依「原住民保留地開發管理辦法」第 28 條第 1 項規定承租原保地，尚屬有據。

監察院處理辦法：

就第一點之調查意見，糾正原住民族委員會。（案號：103 內正 0029；尚由監察院追蹤中）

原住民族委員會改善情形：

- 一、原住民族委員會法規暨解釋函查詢系統已經開發完竣，於 103 年 10 月上線測試，已陸續請各承辦人上線使用並填寫問卷，截至 103 年 10 月底止，針對「法規查詢」、「解釋函查詢」、「系統易用性」、「系統實用性」等項目進行調查，均有 90%—95% 的滿意度。
- 二、原住民族委員會針對 102 年度完成開發原住民保留地租金系統，於 102—103 計畫中新增「租金收益查詢」、「徵收底冊印製」、「稽催管理」、「歷史租金上傳」等功能，大幅提升系統易用性；該項功能亦整合租（使）用管理納入土地租使用資訊，提供租金資料登錄點收之執行並加以記錄繳租情形，同時配合統計功能協助該會掌握租金收益狀況。
- 三、監察院調查後，原住民族委員會已督促地方政府辦理原住民保留地，部分出租案件完成訂約、收取租金及使用補償金或終止租約

事宜。

監察院對於改善情形之評價：

- 一、監察院調查地方政府辦理原住民保留地出租案件，尚有涉及租金收取、出租地非屬可建築用地、租用期限逾期等問題待持續追蹤。
- 二、原住民族委員會已完成原住民保留地租金系統，並將針對該系統登打有困難之鄉（鎮、市、區）公所個別輔導，評定學習成效，據以研擬考核機制。監察院將持續追蹤該會後續推動原保地租金資訊化管理系統使用成果。
- 三、為確實管理租金收取及運用，原住民族委員會已進行原住民保留地開發管理辦法通盤檢討作業，並擬訂相關作業草案。監察院將持續追蹤該會研議修法情形。

案例 8

調查案由：據報載，花蓮縣秀林鄉崇德村之「泰暘砂石行」於原住民保留地盜採砂石，新城警察分局崇德派出所陳姓前所長及沈姓警員，涉嫌收受賄賂及包庇業者。（案號：98 內調 0032；結案日期：98/8/5）

調查意見重點：

- 一、花蓮縣警察局對於所屬新城分局崇德派出所陳姓前所長、何姓警員、沈姓警員等人，未能落實平時考核；且陳姓所長任職崇德派出所期間，雖曾因取締盜採砂石不力，遭該分局調整為非主管職務，然花蓮縣警察局未能發現其涉嫌風紀情事，失卻防處之先機，顯有違失。
- 二、花蓮縣政府未能適時針對砂石盜採、濫採案件，向花蓮縣警察局、臺灣花蓮地方法院檢察署查詢，致盜、濫採砂石行為移送檢察機關偵辦，獲不起訴處分後，未能即依「土石採取法」等規定裁處罰鍰，顯有違失。
- 三、花蓮縣政府漠視公共安全，未能善盡職責遏止轄內盜、濫採土石

於前，事後又任令盜、濫採土石所遺留之坑洞持續存在而未依法積極善後，嚴重損及政府形象與公信，確有怠失。

- 四、花蓮縣政府漠視屢遭取締之泰暘砂石行，對秀林鄉公所查報之事實，未能予以正視及覆查，且對於自始不能合法之泰暘砂石行未能即時嚴正取締，自有違失。
- 五、花蓮縣政府處理泰暘砂石行違反區域計畫法，請其停止使用，並恢復農牧使用，以及拆除泰暘砂石行違章建築砂石洗選場及辦公廳舍，均有延宕、處置不切實等情，自應檢討改進。
- 六、花蓮縣政府取締非法盜濫採土石專案小組，績效欠佳，功能不彰，顯有違失。
- 七、花蓮縣警察局新城分局崇德派出所陳姓前所長、何姓警員、沈姓警員等人涉嫌對於違背職務之行為，收受賄賂，並進而包庇盜採砂石，違反公務員服務法，情節重大，花蓮縣警察局未即依法懲處，或依公務員懲戒法辦理，顯有疏失。

監察院處理辦法：

函請查明議處違失人員；糾正主管機關（案號：098 內正 0015；結案日期：98/7/22）

機關檢討改善情形：

- 一、花蓮縣警察局違失人員議處部分：（1）陳姓前所長（羈押停職）何姓警員（提起公訴停職）沈姓警員（羈押停職）等 3 員涉嫌收賄包庇盜採砂石案，業經內政部於 98 年 6 月 22 日移送公務員懲戒委員會審議在案；（2）相關人員考核監督不周責任部分：前分局長、前督察組長（調整非主管職務）記過 2 次，副分局長、駐區督察員、查勤巡官記過 1 次，查勤警務員申誡 2 次。
- 二、花蓮縣政府違失人員議處部分：（1）工務處處長、水利科科长申誡 1 次，2 位河川駐衛警分別記過、申誡 1 次；（2）城鄉發展處相關科長、科員、技士、約僱人員各申誡 1 次。
- 三、泰暘砂石行業於 98 年 11 月 11 日拆除廠區內砂石碎解洗選等

設備。

- 四、花蓮縣警察局檢討改進情形：(1) 自該案發生後，每月召開取締盜採砂石成效暨員警風紀檢討會，並律定各分局每半年取締盜採砂石案件基數；(2) 針對轄區 60 家列管之砂石業者，加強訪查，並將 3 家有風紀顧慮之砂石業者列為「靖紀小組」探訪、監察對象，防範員警與業者往來過密或縱容、勾結等不法情事；(3) 採混合編組、跨轄區、不定時等方式取締、查驗砂石車違規、盜採案件；(4) 對於轄區風紀誘因場所較多之所長、刑責區、警勤區，落實定期職務輪調，並針對交往複雜或潛在風紀顧慮員警策定個案防處措施；(5) 落實員警考核，並加強法治教育。
- 五、花蓮縣政府檢討改進情形：(1) 請警察局指派專人納入取締非法盜濫採土石專案小組，每月核對查獲盜採砂石案件數量，查明地檢署偵審情形，並建立相關通報機制，俾利該府辦理後續行政罰；(2) 依法將查獲購買或販售來路不明土石料源之砂石場納入該府拒絕出售土石範圍之對象，以杜砂石業者投機心態；(3) 對於未合法之砂石場，自該事業興辦經營日起第 4 年起不再出售；(4) 對於涉及盜濫採土石者，依法執行斷水斷電或拆除相關生產設備。

案例 9

調查案由：臺東縣政府無視「原住民族基本法」等規定，擅將蘭嶼東清原住民保留地，無償提供業者興建混凝土預拌廠，似涉有違失情事。(案號：102 內調 0125；結案日期：103/5/8)

調查意見重點：

- 一、原「臺東縣國有原住民保留地土地使用權同意書核發審核要點」欠周，臺東縣政府卻未即時修正，於政府機關有用地需求時，竟向來請其依據「國有公用財產無償提供使用之原則」第 10 款之規定辦理；又本案國有原住民保留地提供予承攬廠商作預拌混凝土廠使用，因提供使用之對象並非政府機關，與該款規定即有不合，

臺東縣政府實難辭疏失之咎。

- 二、臺東縣政府原定於蘭嶼鄉東清段 7 地號土地設置臨時性設施，並已由得標廠商進行「除草行為」，雖事後表示無於案地設置臨時性預拌混凝土相關設施及進行施工，惟因事先未踐行「臨時使用」規定程序，仍屬違反非都市土地使用管制規定，經核詢有疏失。
- 三、縣府在蘭嶼鄉東清段 7 地號土地設置混凝土預拌廠，因屬臨時措施，且未涉及實質開發，不受原住民族基本法等相關規定之規範。

監察院處理辦法：就調查意見一及二，糾正臺東縣政府。

臺東縣政府檢討及改善情形：

- 一、臺東縣政府因一時未查明，究係由政府機關或私人公司提出申請使用土地，即函請蘭嶼鄉公所依「國有公用財產無償提供使用之原則」同意使用，該府自承實有疏失。
- 二、臺東縣政府於發現「臺東縣國有原住民保留地土地使用權同意書核發審核要點」之規定，無法核給類此公共工程之土地使用同意後，即於 102 年 7 月 3 日著手修正該要點，增訂第 2 點第 2 項「政府機關於前項以外之國有原住民保留地，因施設公共設施之急需使用或工程需要之臨時性設施，得申請核發使用權同意書」，以解決法源之問題。
- 三、為確認相關地界邊線，臺東縣政府於 102 年 5 月下旬由得標廠商友達營造有限公司先行進場進行除草及測量工作，未踐行非都市土地使用管制規則第 6 條第 1 項但書規定程序即派警力支援，以維持進場設置之現場秩序，遭當地居民阻止抗議，作法有欠允當，經該府表示日後定當改善，避免引起民怨。
- 四、爾後政府機關因施設公共設施之急需使用或工程需要之臨時性設施，且其工程需委外承包者，仍先請需地機關（單位）依國有原住民保留地土地使用權同意書核發審核要點之規定申請土地使用同意書並經核准後，再行辦理相關後續工程招標、發包等事宜，該承包工程廠商自得憑該土地使用同意書並依相關法令規定程序

申請相關使用執照等。

參、主管機關執行力問題

案例 10

調查案由：據審計部 101 年度中央政府總決算審核報告，行政院原住民族委員會執行原住民族部落遷建計畫，間有辦理進度延宕情事乙案。(案號：103 內調 0022；結案日期：104/4/9)

調查意見重點：

- 一、原住民族委員會辦理原住民族部落遷建計畫過程，未即時提出說明遷建計畫辦理原則與經建會之認知不同，而經建會亦未考量原住民族文化差異性與居住地理環境位置複雜性，一再主張先擬「整體部落遷建計畫」政策方案，雙方未能充分溝通，意見遲遲無法整合，致該計畫（草案）提出迄今已逾 6 年仍未核定實施，肇致部分部落仍處安全堪慮狀態，危及原住民生命財產安全，難謂允當。
- 二、原住民族委員會未恪遵預（概）算編製規定，審慎考量計畫執行能力，覈實編列計畫預算，致年度預算執行率偏低，影響政府資源統籌分配運用；又未依經建會審議意見，於中長程個案計畫未核定前，先行動支預算，核屬不當。
- 三、原住民族委員會未依「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」規定，就計畫型補助款訂定管考規定，有效掌握補助計畫執行情形，並就計畫執行進度嚴重落後者，適時提出管考意見，督促其確實檢討改進，均有疏失。
- 四、原住民族部落安全防治及遷住事項，涉及跨域整合，原民會欲整合各部會之重建資源，恐力有未逮；為因應大規模災害，中央政府允宜考量常設專責統籌規劃調度災害防救能量之執行機關之可行性，積極整合現有災防體系，以利於複合災害的應變與管理。

監察院處理辦法：函請有關機關注意改善。

機關改善情形：

- 一、101 年遷建計畫屆期後，經檢討遷建並非唯一選項，配合政策調整執行退場，重新研擬安居計畫（草案），根據部落安全條件，採分類分級安居策略，辦理工程整治（含坡地復育、部落環境改善補強）、局部遷建、集體遷村及疏處安遷等，並將遷村作為最後不得已的選項。
- 二、倘經評估部落遷建為唯一選項，仍有繼續執行之必要，將就原居地安全、擬遷居地之擇定及居民遷建意願之確認等，辦理評估及先期規劃作業，完成先期規劃部落即優先推動，並由原住民族委員會依預算執行。

案例 11

調查案由：據審計部臺灣省南投縣審計室陳報，南投縣仁愛鄉公所辦理公有建築產權登記、管理及使用情形，核有未盡職責及效能過低情事。（案號：100 內調 0131；結案日期：103/10/9）

調查意見重點：

- 一、仁愛鄉公所辦理鄉有建築物興建，未釐清土地使用限制等，於未取得建造執照，即恣意發包開工興建，於監察院調查前仍未辦理補照事宜，肇致鄉有違章建築物林立，顯有違失。
- 二、仁愛鄉公所興建之中正村布農文化會館，事前未依規定向南投縣政府申請核發土地使用及農業用地作農業設施容許使用同意書，即逕自於該地以休閒農業設施用途申請起造，其後竟以自然人始具申請資格之農舍名義，違法自行核發農舍建築執照，俱見該公所全然藐視法令規定，玩忽職守。
- 三、仁愛鄉公所於興建法治社區活動中心附設托兒所時，未確實釐清建築基地界址及查明耕作權設定情形，即恣意興建；又於耕作權

人申請耕作用地所有權移轉登記時，該公所亦未先辦理清查地籍及審查利用狀況等事項，致已建築鄉有建築物之基地移轉為私人所有而占用私人土地情事，核有重大違失。

- 四、仁愛鄉公所已接受捐贈南豐村楓林口活動中心建築基地多年，竟迄南投縣審計室查核發現後，始辦理土地所有權移轉登記，期間延宕 6 年餘之久，足見該公所貽誤公務，核有違失。
- 五、仁愛鄉公所對於鄉有建築物之管理未盡職責，屢經南投縣審計室通知清查建檔，惟該公所仍未確實清查並登記財產帳，顯見該公所對於鄉有財產管理事項處置草率、態度消極，核有怠失。
- 六、原住民族委員會對於仁愛鄉公所申請補助興建鄉有建築物之案件，欠缺審核控管機制，亦乏督考作為，肇致該公所於未申請建築執照情形下，仍獲該會經費補助並興建完成，核有違失。
- 七、本案建築物係由仁愛鄉公所委託建築師設計及監造，但受委託之建築師未依法執行業務，彼等設計及監造之公有建築物不符建築法令之規定，肇致以公務預算興建完成之建築物，成為違章建築或有發照錯誤等違法情事，不僅嚴重斲喪政府形象，並衍生後續諸多合法化及行政成本等問題，該等建築師疑涉有違反建築師法而符合應受懲戒之規定，南投縣政府應本於職權，就個案情形查明認定核處。
- 八、原住民鄉因地處偏遠，開發較晚，政府早期辦理使用地類別編定時，受制於土地利用形態，編定為可建築用地較少，如今時空改變，各種公共設施建築之需求增加，從而可建築用地卻不敷使用，迭生違反土地使用管制情事；原住民族委員會為原住民保留地之中央主管機關，對於原住民保留地之使用現況，允應清查與進行通盤檢討，俾使用地編定與實際需要相符。
- 九、行政院於九二一震災後執行「九二一震災災後公共設施復建計畫」，卻發生如本案仁愛鄉公所受補助興建建築物，於未申請建築執照卻仍獲經費補助，而興建完成之建築物卻成違章建築情事，

是以行政院將來辦理相關補助計畫，允宜於建立審核控管機制及督考作為外，就經費補助之時效，亦能給予彈性，避免行政機關急於核銷經費，以致於興建過程中未能建築符合法令規定之建築物，反違預算編列之初衷。

- 十、仁愛鄉公所辦理建築物合法化事宜，涉及經費、人力及專業性，恐非該公所能力所及，為使建築物合法化事宜能儘速完成，原住民族委員會允應督同南投縣政府協助該公所辦理。

監察院處理辦法：

函請有關機關注意改善，並就調查意見一、二、六，糾正相關機關。(案號：100 內正 0051；結案日期：103/10/09)

機關改善情形：

- 一、原住民族委員會業於「原住民族部落永續發展造景計畫」規定，經地方政府評估認定需申請建築執照之案件，應於請領第一期補助經費時檢附建造執照或雜項執照影本，請領尾款時檢附使用執照影本。該會依「原住民族地區基本設施維持費實施計畫」撥付各地方政府經費時，於公函中加註「另爾後各該公所如有辦理各項建築工程，應依法令規定取得相關執照」。以上措施將可避免該會補助地方政府興建建築物，卻發生未申請建築執照仍獲該會經費補助情事。
- 二、為協助部落建築物合法化事宜，內政部業依「原鄉部落建築物合法使用相關事宜」會議研商內容，研訂原鄉部落建築物合法使用處理分工表。原住民族委員會並於 103 年 2 月 7 日函請相關地方政府就占用公有原住民保留地，未取得土地合法使用權源之部分積極辦理，並查復其筆數、目前辦理情形及擬處意見，以為後續策訂改善方案之參考依據。此外，「全國區域計畫」已於 102 年公告實施，該會後續將積極協助其他直轄市、縣（市）政府規劃妥適之原住民保留地使用方式，以合理有效使用原住民保留地，減少原鄉地區違反土地使用管制之情事。

三、行政院主計總處業於中央各主管機關編製年度概算應行注意辦理事項時，重申「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」及「中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法」相關規定，請各機關注意中央各項補助款之執行是否符合相關法令規定，避免行政機關急於核銷經費，以致於興建過程中未能建築符合法令規定之建築物，反違預算編列之初衷。

四、南投縣仁愛鄉公所辦理鄉有 24 棟建築物合法化，已完成先期評估作業，惟後續事涉建築師簽證、提報興辦事業計畫、使用地類別變更及土地撥用等事項，非短期內能完成，行政院將自行列管並督促所屬持續辦理合法化事項。

監察院持續追蹤情形：

本案建築師所設計及監造之公有建築物不符建築法令規定，肇致公務預算興建完成之建物，成為違章建築或有發照錯誤等違法情事，涉違反建築師法而符合應受懲戒之規定等情，監察院雖函請南投縣政府本於職權查明認定核處，惟因該公所因年代久遠，迄未能提供各建築物委託設計及監造之契約書資料，監察院將持續追蹤該府後續處理情形。

案例 12

調查案由：審計部稽察發現屏東縣牡丹鄉等 5 個鄉公所於 92 年度執行「原住民保留地集水區造林保育計畫」，涉有遭冒領或重複核發造林獎勵金及禁伐補償費等情案之辦理情形。（案號：98 內調 0110；尚由監察院追蹤中）

調查意見重點：

- 一、屏東縣牡丹、三地門、霧臺、春日、泰武、獅子、瑪家、來義鄉等 8 個鄉公所辦理「原住民保留地集水區造林保育計畫」失當，涉有冒領或重複核發造林獎勵金及禁伐補償費等情，核有違失。
- 二、屏東縣政府對計畫執行之監督、控管不周，洵有違失。

- 三、原住民族委員會對計畫執行之指導、監督欠周，亦有違失。
- 四、屏東縣政府允應對相關涉案人員退休、離職申請及相關檔案妥予控管。

監察院處理辦法：

函請有關機關注意改善；並提出糾正相關機關（案號：98 內正 0047）。

機關檢討改善情形：

- 一、屏東縣政府改進措施：（1）該府於 99 年 1 月 19 日召開「屏東縣原住民鄉林政業務工作協調會議」，俾落實檢討改進；（2）對是項業務，將依照專職專責之人員辦理相關業務，以防止工作上應接不暇之情事，進而防杜類似案件再次發生；（3）該府統一制定「原住民保留地森林保育計畫執行進度月報表」，控管公所造林、禁伐進度；（4）自 99 年度起，每一季召開林政業務工作會報，落實查核；（5）利用各項集會，加強宣導；（6）為防杜重複核發、禁伐補償面積合計逾地籍面積等情事，該府自 99 年度起以定期或不定期之方式辦理抽檢，其抽檢筆數為該鄉當年度實施造林、禁伐林地筆數 5%。
- 二、原住民族委員會會商有關機關針對本案採行相關檢討改進措施如次：（1）針對法令規定不周延之處，原住民族委員會業以 103 年 12 月 2 日原民經字第 10300604392 號令修正發布原住民保留地森林保育計畫實施要點全文 10 點；（2）檢討監督及控管機制，加強對各縣、鄉辦理不定期業務督訪，以期適時發覺問題，妥予處理，防杜人謀不臧情事再度發生；（3）將獎勵輔導造林計畫及森林保育計畫所有相關法令、標準作業程序集結成冊，俾供執行單位參考，以降低執行單位因人員異動頻仍造成之業務斷層；（4）賡續加強辦理林業業務人員研習，加入法治教育課程，以充實其對相關法令規定之知識，強化依法行政觀念以防杜因不諳法令而觸法之情事。

三、業務相關違失人員業經追究刑事（8 人）及行政責任（26 人）有案。

四、相關涉案人員之退休、離職申請及相關檔案資料，業經監察院責成主管機關人事單位妥為控管。

案例 13

調查案由：據訴，台灣電力股份有限公司辦理苗栗縣田美樂山段「第六輸變電計畫工程」，未諮詢並取得原住民族同意或參與，即闖入私有山地內強行施工，且高壓電塔未避開沿線村莊及部落，損及權益等情。（案號：98 財調 0122；結案日期：104/1/7）

調查意見重點：

- 一、原住民族委員會稱位於原住民保留地之輸電線路工程，皆屬開發行為，應適用原住民族基本法第 21 條規定，與該會事前同意塔基用地變更為非林業用途不無扞格，允應審慎檢討。
- 二、台電公司田美至樂山高壓架空輸電線路路徑之選擇，係考量工程難度、避開南庄市區、東河村部落人口密集區、帶狀石壁及向天湖等重要風景區，且按空照圖選線、實地踏勘、測量及設計程序後始定線，核與「架空輸電線路路徑選擇準則」規定無違。
- 三、#14 至#34（東江至石門）高壓輸電線路可否沿苗 21 道路地下化，屬台電公司專業判斷，監察院原則尊重。
- 四、台電公司田美至樂山 69 KV 輸電線路塔基用地之變更編定及取得，符合法定程序，尚無違失。

監察院處理辦法：函請有關機關注意改善。

機關檢討改善情形：

有關原住民族基本法第 21 條「土地開發、資源利用、生態保育及學術研究」之內容、適用範圍未盡明確，致生爭議，前經監察院函

請行政院轉飭原住民族委員會審慎檢討見復。案經原住民族委員會召開多次研商會議、專案小組及座談會等相關會議後，業以 103 年 10 月 7 日原民綜字第 1030051021 號令訂定發布「原住民族基本法第 21 條釋義」，該釋義對原住民族基本法第 21 條所稱「土地開發、資源利用、生態保育及學術研究」行為均有釋義，符合監察院要求審慎檢討之意旨。

肆、基層原住民行政人員專業不足

案例 14

調查案由：臺東縣蘭嶼鄉公所歷年承辦原住民保留地業務人員非為專業職系人員，且不諳相關業務法令，致該公所辦理觀光遊憩用地續租案，未依原住民保留地各種用地申請案授權事項等規定，陳報臺東縣政府審查核定，涉有違失等情。（案號：99 內調 0093；結案日期：100/5/5）

調查意見重點：

- 一、葉姓陳訴人等所訴「土地權利審查委員會依其喜悅核定續租年限（2-4 年），不符規章規定」、「民眾提出續租案後，鄉公所並未依作業須知規定逕予核定而又提請土地權利審查委員會審查，造就其擴張權利而無章法」等情，應係不諳法令而有所誤解，尚非實情。陳訴人就該等承（續）租案核定結果如有不服，仍可循行政救濟途徑謀求解決。又，陳訴人未依契約約定期限申請續租，亦有未洽。
- 二、蘭嶼鄉公所承辦人及相關各級主管辦理原住民保留地管理業務，有「越權核定」、「審查相關作業程序延宕過久」、「效率不彰」等，顯有草率疏失及未能依法行政之處，應確實檢討相關人員責任，以資儆戒。
- 三、臺東縣政府對原住民保留地管理業務承辦人員之教育訓練，有待加強；對鄉（鎮、市）公所處理租期屆滿未辦理續租案件之督導，

成效不彰；未能積極協助蘭嶼鄉公所輔導鄉民建立正確土地使用觀念及避免因人員更迭頻繁，沿襲既有處理模式所造成之行政作業疏失部分，亦有疏失。

- 四、「原住民保留地開發管理辦法」第 24 條第 2 項規定「每一租期不得超過 9 年」，賦予核定機關（原住民族委員會、縣政府）有裁量權，各縣市在裁量上是否因考量因素不同，造成不同縣市間承（續）租期限之差異，而有依據不同承（續）租類型，訂定租期標準之必要，允宜由原住民族委員會審酌辦理；又，該會未能於既有資訊系統提供完整與即時資訊，以及相關功能，協助縣（市）政府不定期透過系統有效控管原住民族保留地承（續）租案件，核有未洽。

監察院處理辦法：函請議處違失人員。

機關檢討改善情形：

- 一、蘭嶼鄉公所：於 99 年 10 月 27 日召開「考績暨甄審委員會」決議：1. 農業課課員賴○○申誠 1 次處分。2. 前農業課課長鍾○○書面警告處分。3. 前鄉長周○○、前秘書陳○○建請不予處分。
- 二、臺東縣政府：(1) 加強承辦人專業訓練之養成教育，針對鄉（鎮、市）公所處理租期屆滿未辦理續租之案件，並督導鄉（鎮、市）公所針對租約內容去函告知承租人辦理續租事宜。(2) 針對外島之蘭嶼鄉每年至少辦理一次土地相關事務人員之研習與訓練課程。(3) 輔導所轄加強建置資料檔之能力。(4) 使成員因資訊的完備而作系統性思考並不斷的反省與思考。(5) 針對鄉（鎮、市）公所處理租期屆滿未辦理續租之案件加強業務追蹤。(6) 加強業務、法令宣導。

伍、原住民土地的歷史問題

案例 15

調查案由：據訴，日據時代臺東市馬蘭部落阿美族人於現今馬蘭派出所旁興建馬蘭會館，第 2 次世界大戰後經臺東市公所協調，將該會館及其旁之土地出借予空軍 737 聯隊安頓眷眷，但迄今已逾民國 55 年 12 月之約定歸還期限，而國防部竟認會館旁之土地無借用之事實等情。（案號：104 國調 0013；於 104 年 6 月 18 日監察院完成調查報告審議，目前尚由政府機關處理中）

調查意見重點：

根據臺東縣政府及原民會提供之研究文獻、馬蘭會館耆老接受訪問陳訴與部落會議等資料，似可認定日據時代馬蘭會館及其旁之土地，可能係馬蘭部落阿美族人使用之傳統生活領域，具有馬蘭部落阿美族人歷史淵源及文化傳統生活之重要精神意義。為尊重原住民族歷史演進，保存原住民傳統文化，並理解馬蘭部落族人之感受與需求，撫平馬蘭部落原住民與國軍就本案土地長期爭議之傷痕，國防部允宜研究採取事後補救措施，例如，在不影響國軍老舊眷村改建工作正常運作下，撥款補助臺東縣政府於本案土地順利設置原住民族名人紀念園區，以及臺東市社區及馬蘭部落推動歲時祭儀文化傳統之活動，俾促進族群和諧。

監察院處理辦法：

函請有關機關研處見復。針對監察院調查意見，國防部尚在處理中，監察院將持續追蹤改善情形

案例 16

調查案由：據訴，德基水庫集水區（淹沒區、保護帶）占用原住民保留地，惟台灣電力股份有限公司及經濟部德基水庫集水區

管理委員會迄未辦理土地徵收並補償渠等損失之土地及其地上物，損及權益等情。(案號：103 財調 0023；尚由監察院追蹤中)

調查意見重點：

- 一、德基水庫集水區之土地(總)登記作業係自 58 年始由地政機關陸續進行，依登記簿謄本記載，當時登記原因係為「新登記」，所有權人為中華民國，管理機關為「臺灣省政府民政廳」，因原住民保留地本屬國有，其性質專供保障原住民族生計及推行山地行政之用，在總登記前原住民雖得無償使用收益，並非當然擁有所有權，而是需符合一定條件方能取得權利，所陳應補償被徵收土地乙節，容有誤解。
- 二、關於德基水庫集水區之原地上物(含耕作權)曾否獲補償疑義，依據相關檔卷文件資料證明，可確定需地機關當時曾編列地上物補償費，並函請前臺灣省政府轉交相關機關代為發放，惟攸關民眾權益之印領清冊及土地權利拋棄證明書等資料，卻因機關裁併移交而查無資料或案卷資料散失、銷毀等因素，致無法釐清案情全貌，究實情如何，因年代久遠，實難查考；惟為解決陳情訴求，宜由參與地上物補償費出資機關及發放機關暨原住民事務機關等，儘速就現有事證共同研商妥適解決方案。
- 三、至於已移轉登記所有權為私有之和平區佳陽段 118 地號及 257 地號 2 筆土地，倘取得原因係當時辦理該等土地調查及審核時似未確實而有疑義，臺中市政府當應本於權責重新核處，俾維護國家資產權益。

監察院處理辦法：函請有關機關注意改善。

機關回應情形：

- 一、對於當年已設定他項權利土地，早年相關補償費應包含有權利清理，故無再次補償空間。惟陳訴人如仍有異議，應循司法途徑判

決確認後，相關機關再依判決辦理。

- 二、關於未設定他項權利部分，行政院同意經濟部本於權責依國有財產法及原住民保留地開發管理辦法等相關規定，辦理土地管理事宜。

監察院後續追蹤情形：

- 一、已設定他項權利土地，既經研商決議無再次補償空間，並俟陳訴人循司法途徑判決確認後，相關機關再依判決辦理，請經濟部將處理進度定期（每年 12 月底前）函報監察院。
- 二、關於未設定他項權利土地之後續撥用辦理情形，請經濟部將結果函報監察院後續處。

原住民族土地政策與執行現況檢討之綜合討論

顏愛靜 國立政治大學地政學系特聘教授

從各機關的報告以觀，政府雖已順應世界潮流，就原住民族土地、傳統領域及資源權利的保障，積極調整過去原住民保留地的政策措施及思維，然在原住民土地制度變遷的過程中，因長久積累下的體制沈痾，其成因複雜，非賦予權利即能解決，尚有賴採行其他策略以為改善，分別說明如下：

一、課題討論

(一) 原住民族基本法相關子法修正仍付諸闕如，土地權益保障不足

現行原住民保留地管理制度，係按「山坡地保育利用條例」第 37 條之規定，授權訂定法規命令—「原住民保留地開發管理辦法」，予以規範原住民對於保留地之使用與無償取得所有權，以及相關之權利與義務。然因其規範內容，事涉原住民族之土地權利與義務，仍應參酌美國、紐西蘭、澳洲等國之作法，改以法律定之，方具備合法性。目前，「原住民族基本法」施行迄今已逾 10 年，惟現行與原住民族土地有關之規範僅為行政命令位階，雖原民會已經擬訂「原住民族土地及海域法」草案，但尚待審議，且其他有關原住民族自決權、傳統領域土地權、文化權的法律仍付諸闕如，以至於國家與原住民族之間對原住民族土地問題的較佳解決策略，長期未能取得共識。

據悉，「原住民族基本法」配套法案未完成部分，係屬原民會主管者，尚有「原住民族自治暫行條例」、「原住民族語言發展法」、「原住民族傳統生物多樣性知識保護條例」，及「原住民族土地及海域法」等 4 項制定案。其中原住民族自治暫行條例草案業送立法院審議，原住民族土地及海域法

草案刻由行政院審查，其餘 2 種尚須該會研議調整相關內容。上開未完成配套法案係屬他機關主管者，尚有內政部主管「國家公園法」修正案、「國土計畫法」制定案、「非都市土地使用管制規則」修正案、考試院主管「公務人員特種考試原住民族考試規則」修正案、經濟部主管「土石採取法」修正案、「礦業法」修正案、「水利法」修正案、行政院農業委員會主管「原住民族採取傳統領域土地森林產物管理規則」訂定案、「混農林業相關法規（森林法、水土保持法、山坡地土地可利用限度查定工作要點）」修正案等，合計共 9 案，涉及 11 種法令。倘若有關機關未能研議或配合修訂相關法令，對於原住民族的權益保障勢必不足，從而影響原住民族的整體發展。

(二) 原住民族地區資源共同管理辦法雖已逐步研擬，但未必能夠落實原住民族基本法立法意旨

所謂「資源共同管理」是指公部門和私部門行動者之間對某種資源管理的權力分享、責任分擔與互動過程。從加拿大的庫瓦倪（Kluane）國家公園與澳洲的烏魯魯－喀塔凸塔（Uluru-Kata Tjuta）國家公園的兩個共管案例中，明顯可見其共通點為原住民的土地權得以伸張，就其傳統領域範圍內的國家公園，與政府部門協力組成共同管理委員會，且保障原住民代表的席次過半，原住民可共享國家公園的經營與管理決策權力，務求兼顧自然生態環境的保育與原住民族傳統文化的保存，另外，也透過鼓勵原住民參與國家公園事業的經營，獲取相當的經濟利益，並發展在地原住民的經濟產業，以求提升當地原住民的生活水準。

臺灣「原住民族地區資源共同管理辦法」通過至今已將近 8 年，但政府與原住民共管資源的真實案例數不多見。一項專家學者對政府與原住民共管資源之共管要素、共管面臨

的限制與共管議題的認知研究（吳孟珊、吳俊賢、李俊志，2012：81），所獲結果包括：（1）受訪者對共管要素的認知，以「當地原住民有參與意願」及「有溝通協商的管道或機會」為相對重要的先決條件；而「邊做邊學」的重要性偏低，可見適應性共管的理念尚未被普遍接受。（2）在共管面臨的困境方面，「不夠明確的權利、方法與責任」、「權力不對稱」、「政府不願意分享權力」、「對資源管理價值觀的差異」等制度因素，是受訪者認為較重要的困境，此看法與研究面向的調查結果相呼應，顯示制度設計與執行是未來應著手解決的問題。（3）原住民與非原住民受訪者在共管要素、共管困境及未來研究面向的認知存在許多差異，這顯示共管之實行應加強與在地原住民溝通及交換資訊，方能實踐共管的精神。由此可知，資源共管機制的落實，並非只是訂定相關辦法，如何體現權力分享、責任分擔與互動良好的真精神，才是關鍵所在。

目前，各資源治理機關依「原住民族地區資源共同管理辦法」第6條第3項規定，已經陸續頒布「國家公園區域內原住民族地區資源共同管理會設置基準」、「交通部觀光局茂林國家風景區原住民族地區文化諮詢與觀光發展暨資源共同管理委員會設置要點」、「國立大學轄內原住民族地區資源共同管理會設置基準」，而「林務局國有林地內原住民族地區資源共同管理會設置要點」刻正研訂中。但詳究共同管理會的任務，多屬建議、諮詢、協調及溝通事項，未有實質決策權，如果執行時出現「不夠明確的權利、方法與責任」、「權力不對稱」、「政府不願意分享權力」、「對資源管理價值觀的差異」等制度因素，恐會使實質成效不彰。

（三）保留地權利非法移轉情形嚴重，並導致地籍產權資料不符現況

原住民私下將保留地讓售或轉租非原住民的情形係違反保留地政策，理應由政府依保留地管理辦法規定收回，但在政府對於保留地政策處於「開發」與「保護」的矛盾下，卻產生隱晦不明的政策措施執行態度。根據顏愛靜、楊國柱（2004）的研究，主要有三個面向（357-359）：

1. 保留地管理事權不統一，保留地使用多元化。
2. 歷次保留地管理辦法之修正內容，不斷顯現政府對於保留地「開發」與「保護」所持之矛盾態度。
3. 不斷進行保留地清查並賦與平地人合法使用權，使保留地流失。

儘管政府以安定原住民生活及發展山地經濟為設置原住民保留地之政策目標，惟仍無助於改善原住民弱勢的經濟地位，他們常將保留地私下讓售或轉租平地漢人以解決生活的困境，使保留地流入非原住民手中的情形加劇。考查歷年來有關原住民保留地買賣之法令規定並未有所更動，不但禁止原住民取得保留地之所有權移轉給非原住民人，而且其耕作權、農育權、地上權、承租權及無償使用權也不得轉讓或出租給平地人，可謂相當嚴格。非原住民或非屬原住民之公、民營企業組織擬開發保留地，必須依規定程序申請承租，然申請者為免遭遇政府官僚體系的干擾與延宕，乃私下接洽原住民買賣土地以求迅速和便利，原住民保留地即在較高的地價或權利金的誘因下，紛紛非法轉讓給非原住民。此種情形除造成保留地流失問題外，也導致地籍產權資料與現況不符，使政府在保留地的管理及規劃上即易造成誤差，這樣因資訊不對稱造成施政落差的現象，亟需謀求解決（顏愛靜、楊國柱，2004：389-390）。

頃聞原民會已對原住民保留地土地政策展開調查研究，以瞭解非原住民使用原住民保留地的類型，並研擬短、

中、長期解決對策，這是一個好的開始，但由於樣區選擇與經費所限，其他原住民地區的保留地違法移轉態樣究竟如何，仍無法全盤掌握，且難以妥善管理。容或如此，儘管「山坡地保育利用條例」第 37 條規定原住民應先取得地上權或耕作權滿五年始取得所有權，實不盡合理，也不符合土地歸還族人之期待，但仍有人持取消五年等待期更容易使保留地流入非原住民手中之見解，此等現象卻也難杜悠悠之口。

(四) 保留地編為林業用地從事混農林業，違反使用管制規定遭查處

混農林業 (Agroforestry) 是一種整合型的土地利用系統，係包括樹木、作物、家畜等構成要素，運用這些要素之間的互動關係，生產多樣化的產品，可滿足社會與經濟發展的需求。以石門水庫集水區為例，根據日治時期文獻記載，當地泰雅族人傳統農耕為山田燒墾，耕作期間種植數種作物與樹木輪作、間作，並配合休耕以恢復地力，這種栽種作物與周遭的林木並存，是為樹籬條栽 (Alley cropping)，屬混農林業經營方式之一，此種耕作方法仍存續至今。現在的族人雖未必從事燒墾，也已改種高經濟價值的蔬果，但仍維持過去山田休耕、輪作、間作、植樹的習慣，形成現代化的混農林業。

然而，混農林業雖然具有永續性與多功能性，值得加以推廣，但是，其於山坡地施作所產生的違規使用行為確是一大待解決的課題。按非都市土地使用管制規則第 6 條第 1、3 項規定：「非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。……各種使用地容許使用項目、許可使用細目及其附帶條件如附表一。」於該表「五、農牧用地」項下，容許使用項目包括：(一) 農作使用 (包括牧草)、(八) 林業使用，故農牧用地依法得

為農作、畜牧及林業使用，理當允許混農林業之施作。惟於「六、林業用地」項下，容許使用項目僅見（一）林業使用，未包含「畜牧設施」、「農作使用」，亦即，林業用地依法僅能從事林業經營，但不可作為農作、畜牧使用，故依法禁止混農林業之施作。

因此，倘這些屬山坡地的原住民保留地經查定為宜農牧地，則可編定為農牧用地，從事農耕；然而，一旦被查定為宜林地且編定為林業用地，如作為農牧或混農林業使用，則屬「水土保持法施行細則」第 26 條所稱於宜林地或加強保育地內，從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用者之「山坡地超限利用」行為。其裁罰則依據水土保持法第 22 條規定，山坡地超限利用者，由直轄市或縣（市）主管機關會同有關機關通知限期改正；屆期不改正者，若放租、放領或登記耕作權之土地屬於公有者，得終止或撤銷其承租、承領或耕作權，收回土地，或土地為私有者，停止其開發。其次，水土保持法第 33 條規定：「有下列情形之一者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰：一、違反……第二十二條第一項，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者。……」另外，山坡地保育利用條例第 35 條亦規定，山坡地超限利用者，由直轄市或縣（市）主管機關通知經營人、使用人或所有人限期改正，屆期不改正者，處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。

目前，全國各地的林業用地承租土地部分作為農業使用（如臺大實驗林契約林地⁷⁵、新竹縣尖石鄉原住民開墾地等），因其有獨特的歷史背景，現況已經有「混農林業」的

⁷⁵ 根據 1956 年頒行的「被墾地合作造林辦法」第 10 條：「合作造林地應全面造植林木或竹類，必要時得營造果樹等森林特產物，惟其面積不得超過該筆總面積十分之三，但已造成部分不在此限。」又依該辦法第 6 條之規定，耕種農作物時應遵照「臺灣省林地耕種農作物管理辦法」辦理之，此顯係肯認部分林地農用或混農林業經營乃合乎規範。

事實，惟與非都市土地使用管制規則林業用地容許使用項目之規定仍有衝突。因而如何在「既有事實」（混農林業）與現行法規（非都市土地使用管制規則林業用地容許使用項目）兩者之間取得平衡，值得主管機關研商討論。

二、解決對策

（一）原基法相關子法儘速完成法制作業，以保障土地相關權益

按「原住民族基本法」第 34 條規定：「主管機關應於本法施行後三年內，依本法之原則修正、制定或廢止相關法令。前項法令制（訂）定、修正或廢止前，由中央原住民族主管機關會同中央目的事業主管機關，依本法之原則解釋、適用之。」但從目前法制作業進度以觀，顯有延宕。原民會主管法案除應儘速完成制定案外，對於尚在審議、研議者應可在網站適當揭示各項法案作業進度，目前原民會雖在網頁上設有「草案預告論壇」，但查無任何相關資訊，理當儘速充實，以利公開討論，並有助於法案研訂更趨完備。

至於其他機關主管相關法規，如「國土計畫法」草案業送行政院審議，而「非都市土地使用管制規則」、「公務人員特種考試原住民族考試規則」、「混農林業相關法規（森林法、水土保持法、山坡地土地可利用限度查定工作要點）」等 5 種法令，應儘速會同各該主管機關就現行法規執行狀況進行評估，並由行政院原住民族基本法推動會予以列管。又「國家公園法」、「土石採取法」、「礦業法」、「水利法」及「原住民族採取傳統領域土地森林產物管理規則」等 5 種法規，原民會應儘速召集相關單位及該法規主管機關組成「國家公園法修正工作小組」、「土石採取法修正工作小組」、「礦業法修正工作小組」、「水利法修正工作小組」及「原住民族採取傳統領域土地森林產物管理規則訂定工作小組」等 5 項臨時編組，以期於本年度內，與各該主管機關完成協商。至盼有

關當局應強化溝通協調，儘速完成法制作業，以保障原住民族土地相關權益（立法院，2015）。

（二）調整原住民族地區資源共同管理機制，以落實原基法立法意旨

依據原住民族基本法及原住民族地區資源共同管理辦法規定，政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關與區域時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制。倘若依據此等規定，則於一地區同時存在多個資源治理區域，每個政府的資源治理區域皆設置一個共同管理會，勢須設立多個共同管理機制，恐會有疊床架屋，分散資源治理的權責之虞，如此問題將重蹈覆轍，無法整體考量原住民族地區之發展。因此，政府應設立一個能整合協調公部門各個主管機關的平臺，相互溝通對資源管理價值觀以尋求共識，並考量原住民族土地之整體利用、規劃與管理，或可以傳統領域為資源治理區域單位，集體設置一個共同管理機制，提高網絡集中性，含括傳統領域內的全部資源治理機構及當地原住民代表，共同協商與決定資源治理計畫、事業與經營管理事項，俾兼顧原住民族地區整體及全面性之發展，以降低交易成本，促進內部決策過程的效率，並提高系統強健性、彈性及永續性。

共同管理既是指公、私部門行動者之間的某種合作，故地方使用者理應參與決策過程，與公部門協商特定區域或資源的管理權力和責任方為妥適。再者，由於地方社群對當地環境更富責任感，且對於資訊的掌控較為迅速、有效，故對土地問題的來龍去脈較為清晰；如於共同管理機制中納入地方社群的代表，政府與地方社群間將可有效交換資訊及配置資源。同時，於共同管理機制中，政府及當地資源使用者間

彼此分享權力與責任，共同管理機制將可成為地方資源使用者社群與政府間衝突解決的平臺，透過談判、協議及建立共同管理規則，明定相關當事人的權利與義務，將可能解決長期存在的問題，並減少爾後的衝突。因此，儘管於共管會已規定應由當地原住民族部落推舉當地原住民族代表，其人數應達委員總人數二分之一以上，但應賦予其發言權及決策權，且於共同管理機制中應有當地原住民參與，務必在互信共益的基礎上共同協商議定，方能與公部門共享資源治理區域內的管理權力和共擔責任義務。

另者，考量最主要的利害關係人，於公部門為中央及地方目的事業主管機關，而私部門則為當地原住民，兩者應為共管機制的構成主體，負責資源治理的共同決策。因此，建議應修訂共同管理辦法，其共同管理機制的組成以中央及地方目的事業主管機關代表與當地原住民代表為共同召集人，賦與其資源治理計畫、辦法、事業、經營管理事項的發言及決策權利；至於中央與地方民意機關、其他有關機關代表、專家學者、保育團體、熱心公益人士則擔任諮詢顧問，擁有意見表達權，提供意見以供政府主管機關代表與當地原住民代表決策之參酌。如此，將可運用各個行動者擁有的專業知識或在地知識，從而有助於共商解決行動者衝突或資源問題的方法，並回應或調適外部干擾，以提升系統的強健性。

此外，政府主管機關與當地原住民的代表，彼此可透過共管機制，從協助提升部落觀光旅遊業及農業、保存及延續原住民傳統文化、提供在地就業機會、保育與維護自然資源及生態環境等面向，雙方共同合作以促進地區發展，並建立多元且緊密的共管連結網絡，以增進各個行動者間資源交換或使用的效率，透過反覆良好的互動與合作建立彼此的互信，將可有效降低衝突解決的交易成本，從而有助於達成共

識與集體行動，促進內部協商議定的決策過程，使公部門與私部門間形成綿密的共同管理網絡關係，以強化資源治理的效果（顏愛靜、陳亭伊，2011）。

（三）全面清查保留地違法買賣，建立正確保留地資訊系統或資料庫

原住民與非原住民間違法買賣保留地情事，除係經濟因素使然外，政府怠於取締、清理亦屬關鍵所在。因此本文建議，追本溯源，應全面清查保留地私下違法讓售或轉租之情事，並列管限期由當事人自行解決，逾期由政府強制收回，僅補償地上物之價值（因原住民係無償取得所有權）；惟若原住民自行解決時，政府宜提供低利貸款，俾利原住民償還已收取之價金⁷⁶。查「原住民族土地及海域法」（草案）第7條規定：「原住民間或原住民與非原住民間發生原住民族土地權利糾紛時，應向原住民族土地所在鄉（鎮、市、區）公所申請調解。」且明定調解程序為進行訴訟之先程序，似乎已可解決保留地違法移轉事端。惟若原住民與非原住民間私下移轉保留地情事並未張揚，如：保留地業經設定高額抵押權，但已造成原住民族土地流失的現象，則該草案並未訂定積極的處理辦法，對於問題的解決仍無濟於事。

另一方面，因原住民私下違法轉租讓售的情形相當普遍，以至於地籍呈現與實況不符的情形，亦所在多有。是以全面清理土地使用權籍，建立正確的保留地資訊系統或資料庫，才能健全保留地之管理工作。就現階段言，保留地全面

⁷⁶ 筆者曾於2005年擬擬「原住民族土地及海域法」草案，明定原住民已取得保留地之耕作權、地上權、承租權或無償使用權，經查明原住民有轉讓或出租予非原住民，通知後三年內協議收回並由原住民自行經營，或由鄉（鎮、市、區）公所輔導雙方共同經營或合作經營後，仍得賦予原住民所有權，如有未清償債務，原住民得向原住民族綜合發展基金申請貸款；否則塗銷耕作權或地上權登記，並由鄉（鎮、市、區）公所收回改配。（草案第17條及第18條）（顏愛靜，2005）雖然，這樣措施的執行並非沒有困難，但看執政當局有否決心處理經久懸而難解的沈痾耳。

清查仍有其必要性，其目的在於釐正財產權籍，明瞭使用現況。配合地理資訊系統之運用，與時俱進辦理地籍與數位圖資的異動、更新，以掌握土地靜態、動態資料，強化管理與利用績效。再者，為能使保留地基本資訊可提供施政參考，應有原住民保留地相關統計資料，翔實記載歷年來保留地權籍、分配、利用、增劃編、移轉、土地開發等重要資訊，並原民會的網站予以公開，方能有利於社會大眾督導保留地之管理利用。

(四) 林業用地得有條件許可從事混農林業，以利山坡保留地永續利用

查現行有關山坡地的土地使用或水土保持管制規範，並不有利於以山林為其生活居住及傳統產業經營基礎的原住民族，此尤以如石門水庫集水區為甚。當地居民為維生之需，向來依循其傳統規範及在地知識，就山林水土資源之整體予以使用，並未如現行規範區分土地究應屬宜農、宜牧或宜林使用。是以，當政府之規範進入部落後，居民原依其傳統規範可自由利用之土地資源，卻變成違法使用，而該區土地多被劃定為宜林地的情形下，對當地主要產業之農地利用即受到嚴重的限制，也因此依現行之規範，當地保留地即多有超限利用的情形，倘若依法加以查緝並取締，勢必影響其生計之穩定（顏愛靜，2014：68）。長此以往，恐將對以混農林業為主要經濟來源的原住民營生造成極大的威脅。

由於現行非都市土地使用管制規則等相關法令，並無林業用地得經營混農林業之規定，是以該地區如被編定為林業用地，縱然其採混農林業的整體環境皆符合水土保持的要件，仍為法所不容，此舉突顯我國非都市土地使用管制法令規範已呈僵化，而未就實務狀況檢討混農林業於林業用地實施的可行性。又，對於上述宜農牧地及宜林地之分類查定，

過去受限於人力、儀器、複雜的地形，按林班地地號大面積劃定各宗宜林地，並未考量宗地實際的地形或自然條件，或查定人員便宜行事，未實地勘查，將宜農牧地查定為宜林地⁷⁷，以致影響查定之準確性；加上，分類查定之標準僅考量土壤有效深度、坡度、土壤沖蝕程度、母岩性質等條件，並未融入原住民在地知識、個案的區位條件、土地利用實質效果予以彈性衡酌，更何況該查定之結果，卻係供做當地居民農地利用有無「超限利用」認定之標準，其實並不合理。

另者，山區原住民自其先祖時期即已住居於該林業用地範圍，為求生計當需有維持生存之經濟活動，惟依現行法令就「林業用地」所定容許使用項目觀之，傾向以發展造林觀光及休閒農業為主。惟山地造林之補助金額偏低，尚不足以維持家戶一年之生計，而如發展觀光產業及休閒農業，仍有賴傳統基礎經濟活動作為該產業發展的根基（顏愛靜，2014：73-74）。

臺大實驗林目前也面臨契約林農施作混農林業的超限利用問題，欲探討混農林業究竟對森林環境有無負面影響。根據王亞男、劉興旺、趙淑芬（2013）的研究，經科學研究結果，知悉混農林業對環境衝擊、水土保持等功能均降低，所以短期及現階段不宜開放臺大實驗林地實施混農林業。而對實施混農林業，則提出中、長期規劃。中程：每年爭取預算編列收回契約林地經費，針對不同屬性的林農，鼓勵參加國土保育計畫領取補償金或救助金、宣導獎勵造林及推廣社

⁷⁷ 作者曾訪問一位林務局人員，其表示：「早期林務局接收日據時期移交的國有財產土地時，因為當時土地還沒登記，所以是用林班地來管理，但林班地範圍一劃就很大，後來從民國 88 年（1999 年）開始，就推行林班地辦理土地登記，不過在那麼大的範圍內還要去測量，變得很繁瑣，他們就直接把林班地先套過來登記為地號，後來再慢慢去辦修正、複查等。」「我跟復興鄉鄉長有討論過，當初國有林班地劃保留地給原住民移交過去後，原住民鄉管理土地時，他們去看當時劃定的範圍內一個個林業用地地號，假設面積是一千公頃，但發現有些地是比較平緩的，就會把這些平緩的地先做分割，分割為一個地號，再拿這個地號去申請複查，複查通過了後，這個地號就會變更為農牧用地。他們是這樣操作。」

區林業等計畫，以降低林地之違規使用，維護生態環境及國土保安，朝永續經營為目標。長程：法律明確後，以附許可條件之配套措施，擬訂階段性或區域性試辦實施混農林經營，以減少全面開放之衝擊。原則上仍僅針對森林法第 40 條所規定之情況，實施混農林業以改善林地利用狀況，不允許於正常經營之林地上實施混農林業。

然而，臺大實驗林範圍內的情形究竟與原住民保留地有別。依本人對石門水庫集水區之觀察，當地原住民族實施農業或複合式農林業者，除係於原來的保留地而未再開發新的土地為利用之外，部分地區更係以泰雅族人傳統耕作方式，於林地上伐除部分林木及焚燒林地，以種植農作物，此種複合式農林業的經營方式，一方面藉由農地週遭林木達成水土保持之目的，落葉的腐質可為農地增添養分，在避免環境逐漸改變甚至退化的同時，亦能維持生活所需。是以，當地居民既能考量整體山地環境，實施複合式農林業，仍為合理的土地利用行為，故應將此作為認定是否「超限利用」的參酌，方符合「原住民族基本法」保障原住民族基本權利的精神。爰此，本文提出以下兩點建議（顏愛靜等，2013：223-224；顏愛靜，2014：97-98）：

1. 修改非都市土地使用管制規定對「林業用地」採有條件許可

本文認為，有關非都市土地使用管制，對於「林業用地」的容許使用項目，應將「混農林業」納入，並依地理條件，對於可實施之複合經營型態、應採行的水土保持措施及面積予以規範，符合規範者，即得於林業用地上實施混農林業經營，以務實地兼顧環境生態保護及農民生計需求。

2. 原住民族地區土地「超限利用」之查定應採實質審認

本文以為，為能平衡山坡地災害的防治與原住民族生計權益，於原住民族地區土地「超限利用」之查定，不應僅以非都市土地使用管制規則或山坡地可利用限度規範般一刀切割方式加以認定，而應斟酌居民於土地利用時，有無配合環境實施水土保持並為合理利用，及該地區過去產生崩塌災害的頻率，進行實質審認，使適合當地環境的農業經營模式，得為合法的認定，並使原住民得以維持生計，亦能增進部落穩定發展。

參考文獻

立法院，2015，立法院議案關係文書，院總第 887 號政府提案第 15100 號之 989，附件 1 原住民族委員會「一般事務費」凍結 4,000 萬元，解凍專案報告。

王亞男、劉興旺、趙淑芬，2013，混農林業可行性評估分析－以臺大實驗林為例，國立臺灣大學生物資源暨農學院實驗林研究報告，27（3）：203-214。

吳孟珊、吳俊賢、李俊志，2012，專家學者對政府與原住民族施行資源共同管理認知之研究，中華林學季刊，45（1）：81-96。

顏愛靜、楊國柱，2004，原住民族土地制度與經濟發展，臺北，稻鄉。

顏愛靜，2005，原住民族土地及海域法與原住民族土地調查及處理委員會組織法之研究，行政院原住民族委員會委託研究。

顏愛靜、陳亭伊，2011，原住民族傳統領域共同管理之研究－以新竹縣尖石鄉泰雅族部落為例，地理學報，61：1-30。

顏愛靜、江瑞雄、李健豪，2013，臺大實驗林契約林地使用管制之探討，國立臺灣大學生物資源暨農學院實驗林研究報告，27（3）：215-226。

顏愛靜，2014，環境變遷與原住民族部落發展－從民族科學角度出發之土地資源與災害管理：原住民保留地、永續農業、土地使用管制與部落發展之困境與契機－以新竹縣尖石鄉泰雅族為例。行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。

第四場 因應對策與展望座談會

主持人：孫大川（監察院副院長）

與談人：

- 一、鍾興華（原住民族委員會副主任委員）
- 二、官大偉（政治大學民族學系副教授）
- 三、孔文吉（立法委員）
- 四、高金素梅（立法委員）
- 五、鄭天財（立法委員）

主持人監察院孫副院長大川致詞

大家一早坐到現在，實在很不容易。這次會有這樣的研討會安排，是著眼於跟土地有關的事物，並且涉及歷史的因果關係，以及原住民族的理念想法。在實際操作上，各種配合工作，都需要非常多的共識才能夠達成。這個共識可能不只是各部會，而應對於整個不同的族群及人民，按照他們自己對歷史的理解，在過程中去尋找具有國家合法性的作法；並於未來推動時，合理分配國家資源等方向去努力。我自己在成長的過程中，一直都跟原住民議題有關，所以在我看來，有些事情好像已經有了進展。

在 2015 年的現在，中華民國政府在原本就有很多訴求的原住民族運動中，雖不能說每一件事情都能被滿足，但大致上有不少進展。我常說土地及自治這兩個事情，事實上是一而二，二而一的問題，可能是我們原住民議題裡邊的最後一個命題。我講最後一個命題並不是說問題就此完全解決，而是如果我們找到一個合理的方式去面對這個問題時，那不只解決了原住民本身的根本問題，還對整個中華民國——無論它是如何承襲過去國家政府以作為一個現代民主國家，我們跟日本政府不一樣，作為亞洲第一個民主國家，讓它的國家合法性變成非

常穩固。而且這個穩固的狀況，不是由個別的族群意識形態及文化所決定，而是對居住在這個地方的每一個人，尊重它的歷史、尊重它自己權益的理解及感受，那我覺得中華民國大概就可以在國際或兩岸關係站得很穩。我常覺得原住民問題的解決，其實也是在解決我們國家的問題。今天早上林淑雅教授提到我們主權可能還是有所匱乏的那個部分解決後，我們國家合法性基礎就會更加穩固。因為我在行政院工作過，所以非常瞭解行政同仁所面臨的困難，也一直覺得完全解決這些問題大概太過理想了。解決問題得一步一步來，那一個部分得先行處理，那一個部分是需要有步驟可循，不然的話我們沒有得到其利，反而會有更大的災害，並且不斷製造不必要的問題衝突，所以我一直覺得在這個部分，可以再多做一點事。

我來到監察院以後，才知道監察院無論是在原住民土地也好，或其他事務上的糾正、調查，案件非常多。今天我們也稍微整理了一下，讓大家能夠上網看到這些糾正或調查案的結果，那它後續效果會是怎麼樣呢？大家可能會覺得還不夠滿意，但這就牽涉到行政及立法兩個層面，也就是機關內部運作方式。我們今天在進行計畫的時候，總不可能說透過一場會議解決所有的問題。今天我們最渴望看到的，是如何把原住民的土地問題輪廓釐清。有一些土地問題所面對的是一個民族神話空間的事物，有一些碰到的是各個不同族群在不同時代的臺灣空間移動之歷史空間問題，以及不同的政府抵臺以後，對於土地處理行政空間的問題。這些問題如果在層次方面能夠弄清楚的話，可能會對解決問題有所幫助。

我們不會把神話空間的認同，拿來對應於現在的行政部門，甚至把歷史移動這些事情混淆來談。今天早上前部長給大家所做的報告，是從現行國家思考角度，雖然他擔任過內政部長，但是有很多的思考可能還是他個人的看法，不一定真的能夠完全複製到我們的行政部門，不過至少知道有個方向存在。

接下來我們看歷史部分，今天詹教授所提到的都是我們要共同去承擔的事實；下午我們邀請了各部會同仁過來，大家也可以感受到每個機關都很想把事做好，但是好像不太容易。本來我們也希望今天有行政院秘書長或副秘書長來一同參與，但是因為他們都很忙碌，說至少在這個初步階段先由鍾副主委代表行政院政策，就原住民的土地問題做一些回應。此外，今天機會非常難得，能邀請到3位立法委員出席。

原住民事務在行政方面是一環，立法部分也是一環，各有各的困難，但是彼此都要互相合作，我們很希望將來的監察院——雖然有很多人都講說監察院其實可有可無，但是自從我任職以後，覺得監察院滿好的，可以為大家做很多事情。希望藉由這次的討論機會，能夠針對政府部門經常能做卻做不夠好、應該推的法沒有去推動等問題，加強力道協助政府部門，把事情做好。

立法委員們長久都很關注原住民的問題，就他們的觀點可能還可以做一些努力。這個議題的研討會並不是只有第一次而已，我也很希望這一次結束之後，甚至到明年，我們可以把它聚焦在某一特定議題跟推動上面，而且我們的監察委員跟同仁們，也很希望在這次的研討會之後，能夠找到具體的問題著手調查，未來將有更多的監察委員在這方面提供協助。

研討會所剩時間不多，所以後頭我的閉幕致詞將稍微縮短一點時間。待會兒我們先邀請3位立法委員，還有鍾興華副主委來說明，最後請官大偉教授針對今天議題做總結整理，看看他期許立法委員或監察院在本議題能夠如何使力。

立法委員平時都很忙碌，在立法院也有很多質詢機會，所以等一下就請您們的質詢時間稍微掌控一下，因為剛才有些來賓表示，希望能夠留一點時間讓他們提問，所以等一下我會適度的延長一點時間，但是這邊就請盡量精簡。我們現在先請鍾副主委，從原民會副主委的角度修飾這混雜意見，請。

與談人發言內容

原住民族委員會鍾副主任委員興華

謝謝副院長及在座的 3 位立委、官教授，各位貴賓，大家午安。很高興今天能夠來監察院參加有關原住民族土地權利保障的研討會，因為上午參加原住民族日的活動，直到中午過後才趕過來，不過有關詹老師的論文我看了一遍，讓我感觸良深，因為土地問題，對我們原住民族委員會來講是最重要且責任最重的一個工作。

當我們回顧歷史事實的時候，在清朝時期，他們說臺灣乃彈丸之地，所以對臺灣的管理是放任、不管狀態。當時原住民族屬化外之民，生活在自己的傳統領域裡面，根據資料顯示，有超過 1/2 的臺灣，大概有 270 萬公頃是原住民的生活範圍；後來在康熙至乾隆期間，因為漢番之間的衝突很多，所以就以土石界線或土牛紅線等作為管理界線，這個大概是在一百多年前的歷史現象。

回顧剛才監察院林主任秘書特別提到，日本殖民臺灣之後，實際上要原住民拿出權狀證明自己的土地，日本政府才會去承認，但是原住民族傳統時期的土地管理是共有制，就以排灣族來講，土地就是頭目在管理，頭目怎麼拿得出權狀？因為拿不出權狀，所以日本政府就認定這些為無主地，所有原住民的土地就成了國有地。在 1921 年到 1934 年間，日本總督府也做了土地調查與整理，原住民在臺灣的生存範圍面積大概有 160 萬至 170 萬公頃。日本當時對於山林政策是很重視的，所以分成「要存置林野」與「不要存置林野」等。後來，就把原住民族生活或耕作範圍劃設為「準要存置林野」保留給原住民，面積只有約 24 萬公頃。臺灣光復後，政府沿用日據時期的土地制度，將「準要存置林野」改為「山地保留地」。

原住民土地政策部分，可以把它區分成 3 個時期，第 1 個時期是省政府時代，省政府在民國 37 年訂定臺灣省各縣山地保留地管理辦

法，裡面明定一則延續日本時代的規定，就是維護山地人生計與推動山地行政，保留了 24 萬公頃供原住民使用。57 年至 67 年間辦理山地保留地總登記，然所有權卻還是中華民國，管理機關為省政府民政廳；55 年規定農地耕作權及建地地上權須滿 10 年才能無償取得土地私有權。這是省府階段，省政府依照其法規命令來制定相關重要的土地規範。

第 2 階段是在內政部時代，民國 65 年訂定山坡地保育利用條例，並授權明定由行政院訂定管理辦法。79 年山坡地利用條例第 37 條授權訂定原住民保留地開發管理辦法，主管機關為內政部。在內政部時代也有將近 20 年時間，直到民國 96 年才移由原民會主政。

第 3 階段就是由原民會主政管理原住民族土地相關事宜。談到原民會這幾年所做的工作，最重要的是在民國 91 年，當時的主管機關雖然還是內政部，但是原民會已開始積極的從社會、文化、生活面的角度，從事並規劃有關傳統領域土地的調查工作，傳統領域調查的結果也已公開在原民會網站上供查詢。另外，94 年原住民族基本法（簡稱原基法）通過之後，第 20 條有授權訂定原住民族土地及海域法（簡稱土海法）。行政院已審查通過土海法草案，並函送立法院審議。不過，有關各族傳統領域的調查與劃定等工作，未來土海法通過以後，也須有一個機制去推動執行。

另外，土海法（草案）條文亦授權大概有 15 種法律或規定必須配合修正或訂定，包括土審會的機制，將來都需要檢討。原基法第 21 條有關原住民土地的開發或資源利用等 4 種態樣，應徵詢並取得原住民族同意或參與，原住民亦得分享相關利益等規定，原民會也發布了解釋函令。現在長期存在並困擾的土地問題，就是土地權利上的問題，土地權利回復，從民國 55 年開始修法，但是到了 74 年行政院發布臺灣省山胞保留地開發管理辦法，才規定滿 5 年無償取得土地所有權。其實這些土地都是祖先遺留下來世代相傳的土地，早已由原住民世代使用並自行開墾完竣或完成造林，現行法令規定應先取得地上權或耕

作權滿 5 年始能取得所有權，實不盡合理。這 5 年的限制在山坡地保育利用條例（簡稱山保條例）也好，或者是原住民管理辦法也好，我們的看法與立場是希望取消現行 5 年的規定，惟尚有人士主張存有一些疑慮。譬如說第一、非法買賣的部分，會不會更加嚴重；第二、土地濫墾、濫伐、濫建的部分，會不會更為加劇等，不過我認為關於這個部分的疑慮，因為這些土地是族人祖先世代使用所遺留下來的土地，按現行法令以 5 年限制始取得所有權，是對原住民土地權利的漠視或歧見，且不符合歸還土地予族人之期待。對於上述疑慮，應回歸各目的事業主管機關充分檢討現行主管法規配套措施是否完備，並相互協調合作，較為允適。

在目前尚未完成修法之前的解釋函令，關於 5 年限制部分，103 年法務部曾對此做出一個解釋，就是原住民保留地的耕作權、地上權，在律所規定的事由上，是要繼續經營滿 5 年發生時，就能無償取得所有權的物權變動效力；而登記行為只是一個物權公示的制度，所以這對族人來講是一個有利的解釋。

增劃編部分，從 79 年至 87 年開始辦理，但是 88 年至 95 年停辦，一直到 96 年原民會為土地主管機關後，才又開始補辦增劃編原住民保留地實施計畫。剛才也有人報告近 6 年多的時間，整個工作的執行成效不彰，或者是沒有辦法達到族人的要求。原民會土管處處長的報告論文中也有提到主要原因：第一、這些業務需要相關單位共同配合辦理，例如包括地政單位的分割複丈等問題。第二、公產機關對於事實認定的問題，因為這個土地使用習慣跟公產機關的觀念不一樣。第三、地方政府的人力問題，因為現在按照原住民保留地開發管理辦法（簡稱原住民保留地管理辦法）規定，中央主管機關是原民會，地方是縣市政府，執行機關是鄉公所。但是行政院原民會在推動整個工作的時候卻發現，各機關相互間的配合仍存有落差，有待檢討改善。

另外一個很重要的問題，就是原漢之間對於土地權利的問題，報告裡頭可能有幾位專家或學者都有提到，原住民土地其實流失的非常

嚴重。他項權利期間將土地私自移轉給別人的時候，法律規定必須收回。然一旦取得所有權，如有移轉，其承受人以原住民為限，違者，其土地所有權之移轉無效。因為現在大概有 9 萬多公頃的土地族人已經取得所有權，憲法保障財產權人對於財產之使用、收益、處分與管理權益，對於保留地權利的相關限制，如果一旦發現有實質違法或已經賣給非原住民時，那該怎麼辦呢？我認為可以從整個土地調查資料來判斷，例如如果取得所有權，所有權人將土地設定抵押給非原住民個人時，如果可以做一個全面通盤調查，應該可以發現那些土地已經發生了實質上的流失，這個問題必須要充分的討論，應該如何處理憲法在財產權利的保障，以及為了原住民保留地及生計，限制其權利處分對象。

有關假人頭買賣的問題，在土海法（草案）裡面也有明定限制原住民保留地授權移轉給非原住民，除須向金融機構設定抵押之外，不得設定移轉為其他非原住民個人，我們在法律上有這樣的配套措施，將來這個部分是不是就這樣去落實執行？本法案通過之後，除了要做全面調查以外，這個部分也要落實執行。

至於地用問題，其實原住民保留地大約有 98% 是在非都市土地及山坡地範圍內，但是它受限於許多非都市土地使用管制規則，或是山坡地建築管理辦法的限制，我認為這個部分是我們長期以來在土地使用上，須跟其他部會合作努力突破困境，尤其目前原住民建築用地非常不足。在土地的使用上，全國保留地約有 26 萬公頃之多，住在 55 個鄉鎮的原住民人口大約有 29 萬人（占原住民總人口數的 60% 左右），約有 8,800 多戶，如果按照內政部所定的非都市土地開發審議規範，每一個人合理的建築用地需求面積為 30 平方公尺，每戶大概以 4 個人為標準核算它的建蔽率，全國原住民的建築需要土地大概是 2,669 公頃。但是目前我們保留地裡面的建地面積只有 1,375 公頃，僅占所有保留地的 0.52%，所以這是非常嚴重的問題。

另外，使用地編定前已作為建築使用者，也就是房子興建在前，後來這個地變成不能興建，因為它是畸零地，或用地編定之後的使用建築等相關問題。我剛才也有特別提到臺東山里部落的一個案例，在本（104）年 1 月原民會主任委員（指林江義）與內政部陳部長（指陳威仁）討論，希望兩部會之間能夠設立一個平台，解決原住民土地使用的問題，並由兩部會副首長（指林次長與鍾副主委）擔任連繫窗口。所以在今（104）年的 5 月 1 日，原民會與內政部首次召開兩部會間的平台會議，希望能將原住民保留地所遇到的問題，不管是建地、統一規劃政策，或者是使用區域、使用分區、使用編定錯誤更正作業等相關議題，還有原住民保留地土地管制合理與合法案例等進行溝通與協調。

最後，我再舉一個簡單案例，屏東瑪家鄉北葉部落，也就是文化園區附近的部落村莊，裡面有 8 筆國有地、23 筆私有地，但是它的土地使用分區是風景區，他們住在那裡已經超過 60 年以上了，用地編定是林業用地，我認為很多類似這樣的土地問題，在部落比比皆是，所以有很多原住民房子是沒有權狀的，土地不合法、建物屬於違法建造的，如果在使用地編定前所蓋的建築物，或者使用地編定後所蓋的建築物，要辦理更正或變更，這事須賴其他行政機關跟我們一同配合解決。因為風景區所蓋的房子已達 60 年以上，所以應該把它改為鄉村區，而且它的建蔽率還可以提高到 60%，那林業用地要把它改為建地，如此一來房屋才會合法化，所以我們現在正在做全面性的調查，（104 年）5 月 1 日也與內政部取得共識，預計 8 月份會實際帶領相關部會人員至原住民地區實地考察會勘，以供決策參考，以上我先做這樣的報告。

孫副院長大川

謝謝鍾副主委的報告，非常的清楚，我們也很高興現在院際之間有這樣的對話平台，希望這是有成效的。接下來我們請高金素梅立委來談談。

立法院高金委員素梅

謝謝副院長，立法院同事及在場的所有朋友，大家好，非常高興監察院舉辦這樣議題的會議。大概半年前左右，副院長就跟我預告會有這樣的一個會議，我說非常好。其實我從早上就來了，也聆聽多位專家學者對於原住民歷史方面的釐清；但是很遺憾，今天行政院並沒有派員過來參與。照理說，我如果是行政院院長的話，這樣的會議我一定會出席，原因是談論到非常多的政策議題，其實這得看行政院院長自己是否願意去督促所屬各部會。

我在立法院任職十幾年了，我是4屆的立委，我有很深、很深的感觸。今天就不針對剛剛大家提的一些歷史事件，還有原民會看到的問題，或者各部會目前已發現的問題來說，但是我想表達的是我內心的感觸。雖然立法院有6位（原住民）立法委員，可是在立法院的朝野協商制度下，有很多原住民的案件其實是被犧牲掉的。我講幾個案例，這都不是我們不夠努力，不是我們不夠認真，的確是形勢比人弱。在這次的總質詢當中，我質詢了行政院院長，我也把原住民土地的相關歷史做了一個很簡單的說明跟報告，原住民的土地其實跟中央山脈，尤其是30個山地鄉息息相關，而且有91%的重疊性。我在立法院不斷質詢，希望國土計畫能把原住民的30個山地鄉（區）列為國土保安上最重要的一環，可是很遺憾，在我們的自治法（原住民族自治法）推動中，卻沒有把它列為重要政策。

這個會期當中有關原住民保留地的事，大概有16萬公頃是屬於林地而被限制，其中有8萬多公頃都有所有權狀的，20幾年來我們政府除了省政府開始的時候，大概有編列2萬公頃補償，可是逐年遞減，一直到了現在，我們只有補償8千公頃，也就是說有7萬多公頃是沒有被補償的。大家不要忘記，中華民國憲法是保障人民土地財產的，憑什麼原住民有所有權狀而被限制林地不准耕種，中華民國政府卻不補償，我覺得不可思議，所以我在立法院的總質詢當中，終於要求我們的行政院在本（104）年編定16億元，要來補償我們8萬多公頃長

期以來沒有被補償的部分，當然我們幾位立法委員也希望這個制度能夠合法化，所以在立法院我們推動原住民保留地禁伐補償及造林回饋條例。但是很遺憾，在最後一刻民進黨並沒有簽字，柯建銘講了一句話，讓我們無法接受。他說如果每年政府要編列這些預算的話，這是一筆很龐大的支出。我很想告訴他，這是有所有權狀的耶，憑什麼有所有權狀的，政府限制我們不能耕種而不補償呢？居然有一個立法委員，而且還是一個非常重要的黨團幹部告訴我說，如果以後每年政府要編列這筆錢，將會是很龐大的經費。這讓我覺得非常的不公平，很遺憾這個條例在立法院也沒有通過，所幸今年的預算裡面，行政院用增編預算方式編了 16 億元要補償 20 幾年來對原住民的不公不義。

我們有權力的這些人，包括法務部部長曾經在院會裡面說過，中華民國已經很照顧原住民了，如果你們還要推動自治的話，那豈不是天下大亂。我相信當時我們副院長在原民會當主委的時候，在跟各部會溝通時，聽到非常多人是對原住民充滿不友善的，而且這些人是具有權力的。

我們現在一直談這些土地的問題，事實上原基法早已通過了，有很多東西不必再去修法，其實各部會都可以去做，但是為什麼到了現在還是沒有做呢？這也是我不理解的地方，包括地方政府看到了原基法，卻跳過了原基法到部落裡面去做都市計畫開發等事情，這讓我們感到不可思議。

我再舉幾個例子，就是原住民鄉鎮碰到縣政府的時候，縣府的霸道跟霸權。原住民鄉如果有非常好的山林資源，或者溫泉資源，那都是縣府覬覦的肥肉，縣府不但不協助我們的原鄉進行開發，或者造成原鄉自己鄉裡面的跟原住民有關的資源利用，反而要利用都市計畫或杯葛的方式，不協助原鄉來做這些事。就像南澳有一個文化園區計畫做了大概 7 年多了，縣府其實一直都沒有協助他們，直到最近我們跟原民會協調，把這筆錢留下來；好不容易要上網了，結果原民會給縣府的預算居然在他們的議會刪除。規劃費的預算被刪掉，不是縣府自

己編的預算，而是原民會要求縣府要給南澳鄉公所去做的規劃費，竟然把它刪掉。一方面刪掉，另一方面縣府又送一個計畫到農委會，準備開發這塊土地。請問原基法通過了 10 年，如果縣府要用這塊土地，他到部落裡面去開說明會了嗎？並沒有。他有徵詢南澳鄉親的同意嗎？並沒有。

非常多的縣府都是如此啊，臺東我們看到卑南族的問題比比皆是。所以我不明白，當我們立法委員在立法院已經修訂法令，為什麼還不依照這些法令來做事情，而引起非常多不必要的衝突？所以我今天過來並不想在歷史上面多作說明，但我必須講執行者心態跟態度的問題。如果執行者的心態跟態度無法去做一些對原住民友善的回應，我們就算找出那麼多的歷史證明，就算在立法院通過非常多的法，依然沒有用。

我很高興今天能有這樣的一個會議，我也相信原住民不是沒有人才，我們有非常多的優秀人士，像官老師，都是非常優秀的，在他們的領域做了非常多的努力，我覺得剩下最後一個關鍵、最後一個力道，其實就是執行者的心態跟態度。馬上要總統大選了，我們看到又開出了很多的選前白皮書，我經歷阿扁（指陳水扁）時代，也經歷了馬英九時代，這些人在選舉的時候不斷的對原住民釋出善意，可是後來呢？當我們要討論自治法的時候，好不容易原民會到地方做了說明，然後我們的同胞也提出了他們所想要的自治法，結果到了立法階段，在行政院卻被刪除。所以我想要問的是，今天我們參加這樣的會議，其實它可能只是個開始，因為剛才副院長對我說，希望一直舉辦下去。很遺憾今天行政院都沒有派員過來，包括院長自己都沒有出席，就很清楚知道他對原住民的問題，到底他覺得是不是所謂的轉型正義？我覺得臺灣並沒有轉型正義這件事情。正如剛才所述，編列 16 億元預算有這麼困難嗎？在中華民國預算裡面會編不出 16 億元嗎？可是在立法院，我們的民進黨團不同意通過這個法律。

在原住民自治方面，不讓我們推動應有的自治法，推動暫行條例總可以吧！我非常同意用暫行條例，讓部落裡面有共識，並慢慢知道原住民自治到底該怎麼去形成。但是到了立法院，要結束會期的時候，很遺憾柯建銘一句話：民進黨團沒有討論這個案子，所以沒有辦法通過。就一句話抹殺二十幾年來，原住民朝自治的這一條路。一句「我們黨團沒有討論這件事情」，就給全盤否決。

原民會寫了這麼久的案子，就因為一句話就否決，我講的這些都是事實，也是我在立法院碰到非常痛心的事。所以要說黃昏土地，其實我有寫一篇，內容是我覺得原住民土地權利的問題，路途非常遙遠。必須先理解和確認一個前提—政府以法律侵占原住民土地的歷史由來已久，一直到現在這個情況仍沒有改變。

最後我想講的，就是原住民土地問題讓人非常傷心跟不堪。臺灣原住民土地問題真的非常多，光看原民會提出的一些問題。今天如果政府願意去做的話，行政院長就應該要找一個政務委員，好好的把這些事情弄清楚，把各部會的人找來，要修法的我們修，如果不要修法的，其實就可以馬上去做，他不是不行。最後我還是要重覆那一句話，到底原住民的土地或者是轉型正義能不能完成，端看這個執政者的態度，它其實並不困擾，土地問題其實歷史上已經釐清了嘛，今天詹教授也講得非常清楚，如果不要從清朝時代開始算起，日據時代總是可以看得很清楚吧，但是要不要去做呢？不願意做。

我相信在我們用增劃編的時候，原民會也碰到很大的問題，如果是林務局的土地，他們覺得這個不是你的，他們認為會有問題；如果碰到退輔會的問題，國有財產署認為不是你的。不是都已經調查清楚了嗎？如果今天行政院長願意按照我們專家學者們談到的歷史問題、談到的這些問題，其實他只要下達一個指令就行了啊，如果有問題的、覺得土地還是有爭議的就先擱置嘛，沒有爭議的為什麼不讓它公告呢？到目前為止我一直質詢我們的原民會，你們為什麼不公告？你們是原住民管理土地者的主管機關，你們是有權力公告的，但是原民會

依然沒有公告。一直到目前為止，大家都知道我們今天原基法通過了以後，其實還有很多的問題是沒有辦法解決的，就如縣政府說的，這塊土地你們沒有公告為傳統領域啊，所以我們沒有辦法按照原基法精神去詢問你們的原住民族人啊。我想也許等會兒副主委可以說明一下，為什麼已經調查清楚，原民會卻遲遲不公告？如果你們公告了，是不是又會減少非常多的麻煩呢？

最後我還是要回到這個轉型正義在臺灣到底有沒有？沒有，黃昏土地能不能做，絕對可以做，全世界有這麼多的原住民國家，他們都一一做到了，為什麼臺灣不能呢？我想這是我今天的感觸，最後我要祝大家平安健康，希望原住民的未來有 98% 的漢族朋友參與，好讓我們找回所謂的轉型正義，謝謝。

孫副院長大川

謝謝高金委員，她論述的非常清楚，她也一直在立法院裡邊不斷重覆再提。接下來請孔委員，請。

立法院孔委員文吉

監察院孫副院長、兩位立法院同仁，以及原民會鍾副主委、官教授、各位監察委員、各位學者專家、各位貴賓：大家午安、大家好！

剛才我進到監察院大門口時，我也不認識其他什麼人，但是就有人稱呼我說副院長好，當下我就覺得很奇怪，以前常被誤認為是孫主委，就是以前副院長當孫主委的時候，但是現在應該不會再被認錯了吧，因為孫副院長現在已是白頭髮了嘛，我頭髮已經染黑了，卻還是被誤認為是孫副院長。

今天談到的土地問題，我個人感觸也很深，我們幾位立法委員很高興聽到（104年）7月17日原住民族土地及海域法（簡稱土地海域法）草案已經送到立法院。但這個土地海域法一定又是前途多艱，跟原住民族自治法草案、原住民族自治暫行條例草案一樣。因為立法院

不是就事論事的地方，不是持平理性在討論法案、討論政策，不管是原住民的法案，包括原住民團體對國計民生有益的法案，什麼都是以政黨考量為優先，什麼都是黨外協商，一定要柯總召簽字才有可能通過，這是一個現實環境，因為我們原住民土地自治法已經從 83 條變成 29 條，行政院各部會都沒有意見。最早意見很多的是法務部跟林務局，還有幾個單位對原住民土地自治法的意見特別多，後來已經濃縮為 29 條，行政院各部會都沒有意見，現在反而是立法院黨團又有意見。就像剛才高金委員講的，柯總召不簽，那任何法案都不可能送到二讀。因為民進黨團總召不簽字的話，他的每一位民進黨委員都要登記上台，對每一法條都要發言，到時候就是故意的杯葛、霸占主席台，類似這個樣子。所以我覺得我們原住民的很多法案，都是這樣子被犧牲掉的，就是朝野黨團不會特別去重視我們原住民的法案。

這個自治在下個會期沒有通過增列是很可惜的，所以剛才講到的土地海域法，我認為會比自治法更難去推動，會更難說服政府或是平地大多數民眾。因為原民會所擬訂的土地海域法，不只是包括現在的山地保留地，很多都是位在林務局的保安林，很多是我們的祖靈聖地，我們周遭的什麼墾地，還有獵場，這些土地都座落在……，有的是在臺大山地實驗林（國立臺灣大學生物資源暨農學院附設山地實驗農場），還不一定是在林務局，所以我們要讓這個法通過的話，我看這幾個單位一定會先跳出來堅持自己的立場，特別是臺大山地實驗林，幾乎是連砍都不能砍，那憑什麼要我們原住民把過去日據時代的土地資料調出來，卻說這些文字都看不懂，因為臺大山地實驗林會講說這些土地以前是屬於日本帝國大學的，當時是屬於日本政府的土地，後來帝國大學留給了臺大，臺大接手經營，那憑什麼我們原住民、我們的祖先，當時我們也有跟他們簽訂任何的土地條約嗎？或者是簽訂任何書面證件，叫我們怎麼去拿這些土地證件資料證明，讓臺大山地實驗林願意把這個土地歸還給我們？特別是牽涉到我們的祖靈聖地、我們的傳統領域。所以現在就成了我們要去認定這是過去我們祖先所耕

種的土地，那邊有駁坎，那邊有那個什麼矮房，那是我們過去傳統獵場，我們只能用這樣來跟他們說服與認定，但是到現在為止，臺大山地實驗林幾乎沒有任何動作。

根據我們的增劃編土地原則，有任何歸還動作……，我必須特別談到南投信義鄉的東埔，東埔有一伍氏家族，他們一直在講說那個是我們的傳統領域，確確實實這邊有駁坎，那邊有他們以前的墓場、獵場，但是臺大還是沒有辦法接受，所以我們現在退一步講話，我們是不是可以跟它們簽訂資源共同管理機制？資源共同管理機制在我們原住民族基本法裡面都已經有了，但是林務局到現在也沒有任何的資源共同管理啊！我們的林班地……很多都有被牽涉到，我們的風倒木、欖木、漂流木，林務局都說這個是屬於國家的，但是我們原住民想要去取拿這個木頭時，他就說這個都不行，所以我們要有一個資源共同管理機制。林務局沒有一件案子成功過，後來演變成高雄那瑪夏鄉、花蓮秀林鄉，看到林務局要把幾千年木頭運走去標售的時候，突然間我們原住民鄉親就在那邊舉起白布條抗議，不讓卡車經過，到最後花蓮秀林鄉的銅門。那個木頭啊，兩部卡車本來是要運走的，現在還留在銅門部落，所以這就是說，我們有很多的政府單位應該要尊重原住民族基本法，看看如何去跟原住民訂定一個資源共同管理機制。林務局要授權，要釋放這個權力。把我們幾千年來位在林班地裡面，並且是原住民視為祖先土地的那些木頭要被運送出去的時候，為什麼原住民到現在還都要抗爭，不讓卡車經過？所以應該要想看看如何去跟林務局商訂一個資源共同管理機制。

原住民土地可以說是最被糟蹋的土地，而且是最廉價的，被我們政府非法使用。我隨便舉一個例子，蘭嶼的核廢料場，當時說要到蘭嶼蓋一座罐頭工廠，沒想到竟成了核能廢料處置場，現在台電又說要在大南澳地區，可能是最好、最適合處置高階核廢料的場地，但是都沒有經過部落及部落族人的溝通。為什麼這些核廢料、有毒物質都是先考慮放在我們的原住民地區？大南澳地區一定都會反彈。原住民族

基本法第 31 條有講到，不能將有毒物質放置在我們原住民地區，大家根本就是忽視、漠視了這個法令規定，也沒有經過一個徵詢與溝通的程序，所以我在這裡特別舉出這幾個單位，是我們在推動原住民土地權利案子時，所遭遇的瓶頸。

原住民保留地增劃編從 96 年到 100 年期間，原民會非常努力推動這件事情。我要特別誇獎原民會土地管理處，每一次我在部落召開協調會並有牽涉到原住民土地取得的案子時，原民會土地管理處總是堅決立場站在原住民這一邊，原民會土管處人員常會跟林務局或其他單位持不同意見，我當然是支持原民會土管處的，因為原住民要回復原住民保留地嘛，所以這個原住民保留地增劃編真的很可惜。我們其他政府單位始終還是抱持著守土有責、寸土不讓的心情與態度來處理原住民土地問題，該歸還給我們原住民的，符合行政院所規定的原住民保留地增劃編，大家不要一直說守土有責，能還給原住民的就還給原住民。但是林務局好像是最難配合的一個單位，臺大山地實驗林就更不用講了，所以我希望很多牽涉到我們原住民保留地增劃編的……，我們政府單位真的是依據行政院規定的政策來辦理土地增劃編，不一定要說非得寸土不讓，不要有這種心態，就能夠給的，包括保安林；能夠解編的，只要是符合規定的，也都能夠給我們原住民辦理增劃編。

第二個是辦理地政之人員，剛才鍾副主委確實講得沒錯，我們這個進度已經延長了，從 100 年又延長至 103 年，地政人員在鄉公所裡面辦理原住民保留地增劃編的工作，一個鄉公所裡面，例如南投縣仁愛鄉公所只有 1 位，所以幾十個案件堆積在那裡，連會勘都還沒去會勘，所以我們辦理土地的地政人員，在我們原住民的鄉公所應該要增加人力，還有內政部的土地測量單位之人力也要增加，否則我們去測量那個土地，還花了那麼多的經費，卻因為他們的人力不足，導致很多案子都一直累積在那個地方。所以這幾項是原住民保留地辦理增劃編時，目前所遇到的瓶頸，我希望原民會也能夠多編一點經費給鄉鎮

公所辦理地政人員的人力增加事項，把它要的經費給它，才能夠把我們行政院原住民保留地增劃編的良法政策落實。

最後就是我們原住民保留地目前也遭遇到……，就是要在上面開墾，水保局也是一樣。我們自己的保留地要開墾、開一條路或什麼的，動輒就給我們一個違反水土保持計畫的處罰單，這是影響原住民權益最嚴重的一個問題，幾乎每個鄉鎮都會碰到，就是我在我的保留地上開墾，有所有權的土地上喔，但因為開墾什麼就會被吃上罰單，類似這個樣子，這是林務局跟水保局應該要去重視的事情。儘量不要給原住民在種植什麼東西時，就開個違反水土保持計畫的罰單給他，後來弄得我們立法委員為了處理這些事情，也要召集相關單位來談原住民那裡有錢，要罰個 8 萬塊錢、30 幾萬。所以，我們要繼續努力，除了政黨因素以外，現在還多了個環保團體，環保團體也是跟我們原住民權益團體的立場相左。我們是站在原住民立場這邊，原住民要養家糊口、要開墾自己的土地，可是環保團體卻說那個不能破壞、那條路不能開設，農路也不能開闢，什麼都不能，所以拜託我們的政府單位，真的要重視原住民的生存困境，讓我們能夠充分運用我們的土地。

最後我們也希望這個土地海域法，將來在立法院能夠被三讀通過，當然也要肯定原民會。我在這邊要特別誇獎原民會林江義主委，還有幾位副主委。鍾副主委在很多原住民權益問題場合，都能堅守原住民立場，但是別的單位真的是要再多一點努力，例如水保局、林務局。這不是建議孫副院長立案調查，只是在這邊期勉這幾個單位，希望他們改善態度，謝謝。

孫副院長大川

謝謝孔委員，很多都是地方上碰到的問題，也都很具體，我們會慎重參考。接下來請鄭委員，請。

立法院鄭委員天財

今天談的是因應對策與展望，剛才談到立法院的相關法律制定，推動真的非常困難，但是在這一屆3年多當中，我們5位原住民立委也做了很多的努力，並完成了一些法案。我除了提出一些在立法院完成或是還沒有完成的法律之外，也列舉了10項我在立法院已經解決並可以作為很重要的案例參考。

我們原住民的問題，首當其衝是在行政機關，不管是立法、修法，行政機關都是最重要的。我們立法機關、後端的司法機關也很重要。以司法機關為例，原住民族傳統領域雖然還沒有依法公布，但是很多法院的案例都採納了原住民族委員會所調查的原住民族傳統領域，對於這個部分行政機關也應該要加油。當然，我也認為監察委員有調查權，所以監察機關對於一些案例的處理，會比我們立法委員更得心應手。所以原住民族很多土地想要回來時，多仰賴監察委員的協助。

就以國防部拿走的臺東市馬蘭會館土地為例，這不是發生在清朝時代，也不是日據時代，而是為了蓋機場。這是沒幾年的事，現在六、七十歲的人都可以作證的事情，國防部就是不認為那是原住民的土地，還要謝謝章仁香監察委員的立案調查，澄清了這部分。

我們原住民族的土地最終當然還是要透過法律的制定來解決，而原住民族土地及海域法無論是高金委員，還是孔委員，都認為要在立法院三讀通過是很困難的，我也知道很困難，但是我們還是要繼續努力。

在這些專法還沒有完成之前，有很多的法規解釋或是現在的一些子法是要修的，譬如說現在的原住民保留地開發管理辦法。就以我書面列舉的第9個案例為例，這些作業機制就是我強烈要求原民會要修的部分，後來他們也修了。第9個案例非常重要，因為原民會規定原住民保留地超限利用就不能取得所有權，但我認為超限利用是要不要罰錢的問題，而不是剝奪原住民的所有權。

類似這樣的案例，其實還有很多都是要透過法令的解釋來處理，我在書面列舉的 10 個案例當中，有很多是涉及解釋的問題，這個部分大家可以共同來努力。

我們原住民族土地受到限制，要經過怎麼樣的同意？以海岸管理法為例，在 104 年 2 月三讀通過海岸管理法，該法的第 7 條、第 10 條、第 16 條都是我們原住民的條款，前天臺東杉原渡假村的案子，就是環保署引用了海岸管理法而沒有讓臺東杉原渡假村這個案子通過環評。

除了海岸管理法之外，環保署可能不知道我們立法院也修正了原住民族基本法第 21 條。原住民族基本法第 21 條本來只有規定原住民族土地，就是政府或私人對原住民族土地做開發利用，要經過原住民族的同意。

但是原住民族土地還沒有依法公布，也就是傳統領域尚未依法公布，現在行政機關都用這個理由而不行使原基法第 21 條的同意權，所以我們在原基法第 21 條修法的時候，特別把部落及其周邊的土地納入，例如杉原渡假村的旁邊就是都蘭部落及刺桐部落，它都是屬於原住民族基本法第 21 條所稱部落周邊一定範圍的土地。這個條文已經修正公布了，所以這個部分原民會要加油的地方還很多。

在原基法第 21 條第 4 項我們特別增加了一個要原民會訂子法的授權規定，在這個子法我埋設了一些條文，就是在土海法沒有制定之前，原住民族傳統領域怎麼劃設就可以訂在這子法裡面。我覺得很難期望原住民族土地法能很快完成制定，所以我們在第 21 條第 4 項特別授權給原民會訂子法，包括部落及其周邊的土地，部落的範圍有多大是原民會的職掌，部落周邊有多大也授權給原民會訂，而這子法不必會同相關部會，當然原民會可以聽他們的意見，所以原民會要加油。

要解決我們相關的原住民族土地問題，法律的制定非常重要。要怎麼樣在法的方面一步步往前邁進努力？有時候我們看起來覺得不是跟原住民有關的法令，事實上如果仔細看就有關連，像海岸管理法對

東海岸一直到屏東的滿州、牡丹，這些範圍的海岸都有影響。而行政院送來的海岸管理法就是抄原基法第 21 條，如果按照行政院送來的版本，也就是原民會送來同意的條文，就只會談到原住民族土地而已。

所以在立法院審查海岸管理法的時候，我們特別加入部落及其毗鄰土地。為什麼講部落，因為花東海岸有很多部落都不是保留地，如果說海岸管理法公布時我們沒有把部落及其毗鄰土地放進去的話，任何的限制使用或者是任何的開發利用，我們部落都會受到重大的衝擊，屆時整個海岸管理法就變成是我們的惡夢，我們才會特別把這個部落及其毗鄰的土地放進海岸管理法裡面。

在環保署針對臺東杉原渡假村審查的時候，有一個很重要的說法，也是行政機關一直講的，交通部觀光局或者是東管處一直講什麼？就是原基法第 21 條，因為原住民族土地傳統領域沒有公布，所以還沒有原基法第 21 條的適用。還好我們在海岸管理法把部落放進去，所以環保署審查時，是以海岸管理法予以否決。

我們每一個階段都要非常、非常重視原住民族的問題。非常感謝學術界長期以來給我們很多的、很好的國內外相關資訊，讓我們不管是在行政機關，或者是在司法機關，或者是在立法院協調相關案子時，都能夠有非常好的因應方向跟努力。

孫副院長大川

謝謝鄭委員，他因為長期處於行政單位，現在到立法院，所以他也給我們很多的啟發。其實現行很多法律，怎麼樣活用它，怎麼突破這些瓶頸，都是在那個大的法律還沒有通過之前，應該要加強努力的，這個部分他也指出了一個將來因應的方向。剛才我也非常同意他所提到的，的確我們要公布原住民族傳統領域，一直有些困難，但是在我的印象裡，那個時候雖然沒有正式公告，但是發布以後還真的有影響。我們看到很多法官在判一些跟原住民土地有關的問題時，會參酌原民會或傳統領域的概念。我研究傳統領域已經將近 15 年，雖然好像力道不夠，可是它因為存在而且都合理，法院那邊的判決，司法部門的這

些反應，對原住民很多地方是越來越有利，可見這樣的一個正向發展都可以變成是一些小的細河，點滴都可以形成解決問題的方向。

我們現在很樂見原住民學界有越來越多的年輕學者，而且論述能力也很強，並且還滿幽默的。接下來就交給大偉，請。

政治大學民族學系官副教授大偉

謝謝孫老師，在座的各位先進、各位夥伴大家好。孫老師要我大概作個收尾，看看如何將今天大家針對原住民族土地的議題所描繪出來的輪廓做個心得分享。今天一整天的會議裡面，涉及到原住民傳統領域的問題，而最核心的問題就是土地知識。怎麼樣能夠在現在的國家制度裡面被接受，在這個國家法制裡面有我們的土地知識跟制度能夠被實踐的空間，那傳統領域當然是一件很重要的事情。這裡面要跟國家現在法制對接，大概有三個層面：第一個是在空間部分，今天早上李教授、李前部長也有提到國土規劃的部分，其空間規劃大概是一塊重要的法制範疇；另外一個是土地的管理，像是保留地、山坡地的這些管理，大概是第二個面向；第三個面向大概是自然資源，涉及森林、溫泉。在這個空間、土地、資源這三個面向上，我們從傳統領域的這些知識、價值、跟國家的法律對接，那我覺得這大概是今天整場會議下來後，大家從不同角度、不同經驗所提供出來的一個輪廓。

我在這邊還要再談一件事情，這是我覺得非常重要的事，就是這麼多千絲萬縷的原住民族土地議題裡面，我覺得有一個關鍵就是保留地，而且特別是保留地被占用或是私下去違法轉租轉讓的問題。我在學界服務並對自己期許，希望透過自己跟部落的連結、在部落的經驗及我受的學術訓練去讓部落跟國家之間進行對話。這幾年的經驗下來，我認為國家其實也不是鐵板一塊，國家也有很多不同的部分。譬如說在行政院裡面，當原民會很想要推動這些原住民土地的事務，可能會遭受到來自其他部會的阻力，所以光是一個行政院裡面就有不同的聲音及力量。當然我們國家也不是只有行政這個部門，剛才孫老師

講到的司法，雖然土海法的立法在行政機關就已經阻礙重重，可是我們看司馬庫司櫟木事件的判決結果，我們看臺東卡地布的案件，這個遷葬事件打行政訴訟，然後法官要臺東市公所去跟卡地布部落協商一個部落可以接受的計畫，如果法官覺得這就是市公所的土地，那當然就不用去管部落了。可是因為他承認這是一個傳統領域，所以他要市公所去跟部落協商。

去年烏來有一個例子，有一個烏來泰雅族的族人把他媽媽葬在林班地，林務局就把他移送，後來法院判他無罪，因為法院說他是葬在傳統領域裡面，所以國家不是只有行政這一塊，司法這一塊其實我們看到了一些突破的缺口。剛才講到傳統領域的公告，當然我們也可以等行政部門來公告，但是我們部落也可以去主張，我們自己也可以去主張，當我們的主張跟行政部門的認知有衝突的時候，就到司法部門，在法院裡面尋求解決。所以從過去幾年的經驗看來，我們不一定會輸。這都是一些例子，就是國家不是一塊鐵板，那監察權當然也是另外一個面向。所以我要強調的是，我們今天在這裡談論原住民族土地，特別是我想要談的保留地這個議題的時候，監察院可以做什麼？或者說最具體的可以做什麼事情？一個關鍵就是在於保留地的私下轉租轉讓或是占用的問題。這個問題跟詹素娟老師在談的清朝時期這段歷史的回顧，其實是很有關係的。因為我們去看清朝時期熟番地權的流失時，其實一開始的時候，清朝是採封禁隔離政策，也就是說它保障平埔族群的番地是不能夠被侵占的，這個漢人的開墾是不能夠去動用到；可是經過了雍正時期一個政策的大轉彎之後，就讓他可以首報陞科，就地合法，一個就地合法就讓平埔族的土地，在一夕之間大量的流失。這個例子在告訴我們什麼？這例子是告訴我們說，當我們今天如果不去正視我們的保留地私底下的交易問題，如果那一天來個政策大轉彎，我們就步上平埔族的後塵。我覺得這件事情，監察院有絕對的權力與職責來處理。因為按照法律，行政部門本就應該針對那些被占用的公有原住民保留地，要排除他的占用，或公有保留地原住民去設定

地上權或者是耕作權；至於他私底下轉租轉讓的，要去塗銷他原本設定的地上權跟耕作權，然後收回。這些事情一直都成效不彰，是明顯的失職。當然我們說保留地的主管機關從 96 年之後就移轉到原民會，但是不要忘記，原住民保留地可以去進行地上權、耕作權的登記，是民國 55 年就開始了。也就是說從 55 年到 96 年這 40 幾年間，主管機關內政部難道都不必負任何責任嗎？所以幾十年間的失職，難道都不應該被追究嗎？雖然公務員懲戒法說彈劾追溯期是 10 年，但是民國 96 年到現在也還沒有過 10 年。我覺得這個部分，監察院要行使職權，對行政機關提出要求及糾正，才能夠看到剛才我們談的共管，或者是傳統領域的調查。但是在我們規劃天邊彩虹的時候，腳下的地基正在逐漸流失，我們一定要阻止它，這是監察院立刻該做的事。

另外一件事情，剛才也有提到地政人才的訓練，我認為這也是非常重要，包含我們在原鄉裡面的，在中央主管機關原民會的地政人才培育。但另一方面反過來看，就是在我們的政府機關裡面涉及到原住民族土地的公務人員，如國家公園、林務局公務人員，他們也應該要被教育。我舉一個例子，就是原民會大概從 5 年前開始舉辦原住民傳統習慣跟國家法制研討會，這幾年研討會促成了原住民的行政機關、法律界的學者、法律實務界的律師及法官在每年的研討會做雙向對話。透過這幾年的對話我們看到，慢慢有類似卡地布，或是剛才講的烏來，對原住民相對友善的判決出來。我認為在土地的事務上也應該要做這件事情，而且監察院其實是有能力去讓不同的行政機關去做這件事情。

最後就是監察院的調查權，我剛才講到過去的這些違法使用的土地，占用或者是違法的使用，其實是有經過幾次的清查。這些清查後來有沒有確實的執行，那清查的資料到底有沒有保存下來，如果有清查卻沒有執行，那就是失職。過去資料如果有保存下來，應該要在這些資料的基礎上面，去進行我們後續政策上的研究跟設計。所以剛才的這些討論，有涉及到立法部門應該做的事，有一些是政策的問題，

有一些是行政權裡面就應該去做的事。但是我認為，今天的這些討論，希望能持續在更大的架構下開展，能夠逐一進行。剛才談到原住民保留地私底下轉租轉讓或公有保留地占用等情況，這都應該優先被關注。有關 5 年限制，是有問題的，特別是對原住民這種移動土地的使用—游耕文化的一種偏見。法令規定要使用滿 5 年後，才可以取得所有權。然若我們一直在移動呢？這個 5 年限制會卡住那些私底下用轉租轉讓取得地上權或耕種權者，他們沒有辦法取得所有權，此在實務上就是一道關卡。今天我們不能只談取消 5 年限制，要談取消 5 年限制，就得先談占用排除的問題，還有私下轉租轉讓的收回，才有政策上的前瞻跟全面配套性。就監察院的職權來講，我覺得剛才提到的這幾件事情，都是可以立即去做的。不久的將來，在孫老師的努力下，我們持續與相關行政機關、實務界、學界進行土地的對話後，相信這個部分所面臨到的問題，都可以一一克服。以上是我的淺見，謝謝。

孫副院長大川

謝謝大偉剛才非常謹慎的論述，而且指出一些我們可以馬上努力的方向。說句老實話，我以前只要碰到原住民保留地違法占用或者像是我們平地原住民因為沒有保留地，我們的土地幾乎是流失的，而且流失的方式也怪怪的，有時候給人家保證一下就通通不見了，幾萬塊錢也可以把我們的同胞卡死。以前每每看到這些案例時，都會非常痛心。你會發覺到要捍衛腳底下的一點點生存空間都很難。所以記得在原民會的時候，我很想成立一個原住民族金庫，而且花了兩年的時間，我們原住民委員會有一個 100 億的綜合發展基金，在裡面弄出一部分，看看能不能夠處理像早上李鴻源前部長所提到的，其實原住民有時候需要一點點的微型代款，就可以活過去，好多的事情可以不用到那種賣地，弄到這麼不堪的狀態。有一些原住民保留地流失的情況，或者是正要流失的部分，有沒有可能讓我們原民會的原住民族金庫先把它擋下來。當然金管單位也有自己的看法，我們兩年的努力沒有成功，不過到現在還是沒有放棄，而且不一定是原住民委員會自己做，

可能可以跟別人合作，但是一定要有一個基金，是為原住民的生存—特別是土地權這個部分，扛起責任。

關於人才，的確我們每次說要增加人，但有時候增加人不能解決問題，反而是我們現有的這些人，怎麼樣讓他的觀念改變，然後重新去看我們原來的這些法律。這些法律有些地方早就應該修改，而有一些地方從另外一個角度，也可以解釋，如果這些能夠做的話，其實不是所有的原住民族保留地都要原民會去丈量。這要多少人？技術要弄到那種地步？現在考試院每一次地政人員特考，好像沒有多少人通過，可見這事並不是那麼簡單。

大家一個觀念的改變，就可以有很多的變化。這十幾年來我在法官學院發覺到法官學院的法官，經過我們跟他們敘說我們原住民很多文化跟傳統習慣，他們改變的效果立即呈現。我一直覺得自民國 80 年開始修憲至今，原民會或原住民的朋友，大家應該好好的清點，從民國 80 年到現在，我們無論在法律、行政、學術，還有藝術等各方面，到底累積了多少的行囊？我們具備了什麼？然後在那個行囊的基礎下，把這些東西凝聚成更具有說服力，而且更強大的對話基礎。不是要給人家同情或者是需要人家幫忙這個、幫忙那個，我想每一個人都是有理性的，如果我們的論述跟累積的經驗，以及我們已經形成、已經有的這些實例，把它清點好，我想這個對話會變得有實質的效果。所以剛才大偉雖然講得簡單，但卻非常可行，而且累積我們能量是一個很好的方式。非常謝謝大偉，看起來我們光明的前途指日可待。

問題與討論

孫副院長大川

現在是 5 點鐘了。因為我們幾位立法委員都在，而且身經百戰，其實原住民從中央一直到地方各部會、部落的事情，他們都鉅細靡遺、

非常瞭解，所以我們還可以有一些對話的時間。本來會議是到 20 分結束的，我想就持續到 5 點半。好，請劉玉山委員。

一、第 4 屆監察委員劉委員玉山

主持人、各位與談人、各位先進，大家午安。今天 7 月 31 日，早上院長提到明天是全國的原住民日，在這前夕有這樣的議題來進行討論，我覺得意義非常重大。在聆聽了大家的意見後，想概略表達一些本人的看法。

剛才鍾副主委提到，我們原住民保留地的管理，從過去的省府到內政部，然後一直到民國 96 年 4 月 25 日管理單位改為原民會。換句話說，原住民保留地是以原民會為主管機關當家作主，是主角不是配角，所以在這樣的情況之下，剛才鍾副主委也提到，現在內政部跟原民會有建立一個平台，我覺得這個平台大概也是比較傾向於處理個案，就像鍾副主委提到用地編定的問題。我想提出建議，是不是透過今天的研討會，原民會有沒有可能設置一個原住民族土地權利保障委員會，透過這個委員會針對土地、保留地的政策與發展、土地的權利去做一個保障；結合相關的機關跟學者專家，或熱心公益人士，並由原民會來主導這個議題。我覺得原住民的保留地不能依靠農委會，也不能靠內政部，也不能靠教育部，要靠原民會，因為原民會現在是主管機關，是有權有制，不能說有責無權。剛才副主委也講得很好，人是不夠的，原住民保留地的土地大概 26 萬公頃，如果把海域也加入的話，那就更不得了，但是我們的土地管理單位只有 28 個人，那 28 個人怎麼加都不會像農委會、國有財產署這麼多人，要靠短時間來增加人力，那是不可能的，所以我覺得要靠一個委員會來結合大家的力量。

剛才提到的土海法，這一點早上杜張處長是放在中長期，我建議改為短中期，因為行政院已經院會通過送到立法院。這是行政院的院法，剛剛有幾位提到農委會有意見啊，什麼單位都有意見，這個都不對，這是行政院的院法，不是各部會的草案，所以問題是在行政院，

不是在各部會。原民會應該傾全力來協調各黨團，儘速通過這個原住民族土地海域法，如果各部會存有雜音，應該由院裡面阻止各部會的雜音，這是第二點建議。

有關傳統領域的部分，我想這個非常重要。剛剛副院長及鍾副主委提到，原民會已經做過調查，那做過調查，按我之建議，因為我們在民國 96 年或 97 年的時候，在司馬庫斯，也就是尖石鄉有兩個村，已經由原民會跟農委會會選公告兩個村的傳統領域，當時是為了司馬庫斯的櫟木事件。我建議有關傳統領域應該朝這個模式，也就是說，既然原民會已經做過調查，然後這塊地是跟農委會有關，或者這塊地是跟教育部有關，會選來公告這個傳統領域。這個應該快點去做，以保障我們原住民族的慣習。

內政部在民國 102 年 10 月公告全國區域計畫，不過我看到在全國區域計畫裡談到原住民土地的部分只有 6 行（請見研討會會議手冊）。換句話說，談全國區域計畫裡面涉及到原民會的東西只有 6 行，這個太不成比例了。我覺得有很多是跟原住民有關的，譬如說剛剛營建署的許署長提到，他們要在全國區域計畫修訂的時候，列一個特定區區域計畫，把原住民的土地列為特定區區域計畫，我覺得這個特定區就是將來自治區的一個形成。這一部分，也許應該快一點去跟內政部商談，趁現在全國區域計畫要修訂的時候，把這個特定區劃設出來，劃出來的這個特定區可能就是將來自治區的軸心。

最後一點，我剛剛聽到我們的顏教授提出一個很好的意見，也就是說現在內政部區委會、內政部都委會跟國家公園計畫委員會，這 3 個委員會的審議都跟土地有關；有一些部分的土地又跟原民會的土地有關，所以建議內政部區委會、內政部都委會跟國家公園計畫委員會將來能夠把原民會的機關代表納進來，或者請與原住民有關的學者專家來作為都委會的委員、區委會的委員、國家公園計畫委員會的委員，以將原住民有關的土地，在內政部區委會、內政部都委會跟國家公園計畫委員會發聲，相信對將來原住民土地權利有更好的保障，謝謝。

孫副院長大川

謝謝劉委員從一開頭就坐到現在，非常的感激，而且這些建議也都非常具體，我們大家一定都有聽進去，而且也應該朝這個方向，委員們也都在場。剛才好像還有一個人舉手，好，請。

二、臺灣師範大學蕭世暉（拔尚）

發言前我有 2 個問題，一個是關於土地，一個是關於自治，發言前我要再一次的肯定鄭天財立法委員在這個會期中，對於原基法所做的修正。土海法、自治法還沒有通過之前，他的修正影響非常大，可以幫助我們解決非常多的問題。他剛剛講得非常客氣，假如您們有認真在聽的話，我就舉出一個例子好了。我們現在每一次發言都會講到，因為傳統領域還沒有公告，因為自治法還沒有公告，那個原住民部落主體不存在等問題。他在這個修正案中，讓原民會能夠去用行政的方式來處理傳統領域範圍劃定的問題，然後依原基法第 34 條，在 3 年之內要把子法修正通過，但是現在已經民國 104 年了都還沒有。鄭天財立法委員他加了第 2 項，在還沒有修正制定這些子法之前，授權由原民會來解釋、來適用這個法律，我覺得這是他完全盡到了原住民立委的職責，我在這邊肯定這樣的做法，希望未來也能夠繼續堅持下去。

我的兩個問題，第一個是要跟監察院建議立案調查一件事，原基法第 21 條第 2 項規定，政府沒有經過原住民族及其部落的同意，不得限制其土地之利用，所以請監察院立案調查。講到調查案很緊張，好像要調查原民會，我要講的是調查那些傷害原民會的其他部會，不是調查原民會，請副院長一定要特別注意，調查其他干擾原民會執行業務的那些部會，不是調查原民會。這些部會做了兩件事情：一是非都市土地使用管制，這裡面鉅細靡遺，各種各樣的分區編定、使用的分區，有沒有經過原住民的同意？有沒有經過原住民部落的同意？這些管制規定就是在限制，林地就做他們規定的林，農地就做他們規定的農，沒有混林農，而且沒有原住民土地的慣習。

第二、水土保持法有可利用限度的限制，這個對於原住民的殺傷力也非常大。有沒有經過原住民族或他們的部落同意？如果沒有這些非都市土地的土地管制規則，這些水土保持法的土地利用限制都違反原基法第 21 條第 2 項規定，它在原住民地區的土地是無效的，這是我第一個有關土地的問題。

第二個部分，是關於原住民自治的問題。幾乎所有的法律、所有的律師都會講，原住民自治須依據原住民族意願來推動，那現在原住民族自治有一個推動條例，有一個暫行條例，還有之前的原住民族自治法。我認為自治的推動有兩個途徑，第一個途徑我以排灣族嘉蘭部落剛過世的頭目所說的話來講，他說因為原住民不知道什麼叫做原住民自治，不知道這是在講什麼。他只交代給他的年輕族人 3 件事情：第一、請你們把土地還給我們，這是他講的第一個交代。第二、請你們把我們的習慣規範還給我們。第三、他講了一個可能會讓大家聽來不是很舒服的話，他說請你們不要再管我們了，*leave me alone*。他的意思是說：我們會自治啊。我們從古至今就在自治，是因為你不斷干擾我們，不斷用你們的東西來套用我們，最後才會變成我們不會自治了。我就從這邊談起，自治有兩個途徑，第一個是依據原住民族的意願，依據他們的習慣規範，然後國家要做的事情是什麼？把那些對他們干擾、給他們的土地侵占、對他們習慣規範干擾的，都予撤出，就是國家把自己限制原住民自治的那一些東西撤出。另外一種自治的近路，是目前行政院的版本，他們所推動、所設計的、非常了不起的、非常精密考量與設計的暫行推動條例。它是由國家來指導，因為他腦中所想像的知識，是像地方自治這種現代漢人習慣規範，或西方現代治理的方式，這個原住民都不會，須要政府來教導、來設置。但請問，這兩個近路那一個才符合原住民的意願？

我補充司馬庫斯已過世頭目的話，他說保留地的流失、土地的流失，他認為其中一個關鍵，就是原住民族原來的土地是以部落共有，為主要的核心概念，來運作它的傳統習慣與規範。所以他說有一個事

情能夠解決他的部落危機，就是保留地不要再把它登記為公有或私有，就登記為部落共有。如果這樣做，就可以阻止土地的流失，可以讓原住民好好的推動自治，讓原住民的土地及環境永續發展，並維護山林。

孫副院長大川

拔尚的第一個建議，我們監察院同仁已經聽到了。關於第二個部分，我想兩個都要啦，兩條路都要走，沒有簡化的餘地。因為原住民有好多當代經驗所面對的問題，不能變成是抽象的東西。我們必須面對整個大變化，每一個同胞其實對土地的想法，跟他爸爸及跟他祖父的想法也都不太一樣。我本來也一直主張原住民要自己好好管理自己，可是也要面對當代的情勢跟現況、歷程。所以我覺得兩條路都必須相互協調，缺一不可。

這裡還有好幾位朋友提出來的意見，我等會兒再說。來，那位年輕人先來，請。

三、臺灣大學地理系林先生

各位先進好，我是臺大地理系，我姓林。今天的整個會議主題是鎖定在原住民土地權利保障，所以剛剛孫副院長及官老師都有提到一個很嚴重的問題，就是土地流失。土地流失其實簡單來講，大概有兩類，第一類是原住民保留地土地權利的流失，第二類就是今天早上李前部長所講的，土地真的在流失，就是那些土壤真的不見了。

所以從整個國土規劃的架構來看，要怎麼樣把原住民族的土地透過國土規劃的角度，讓它不流失，同時又要兼具土地權利的保障？我想舉一個例子，因為今天一直談到合法性的問題。我個人長期在蘭嶼作研究，蘭嶼的土地有 0.6% 是蘭嶼人所擁有的，但是有 99.4% 的土地叫做國有地。剛才一直談到合法性，我們如果就合法性上面來做釋疑的話，其實無可挑剔；但是如果就常識、邏輯去判斷，這是一個非常

荒謬的事情。所以當我們談到土地流失這件事情的時候，就會看到很多不同的國家計畫進到這裡面，防止土地流失，比如說國家公園計畫，比如說前陣子有蘭嶼都市計畫，比如說區域計畫，一直用政策的方式進到這裡面去防止它的土地繼續流失，但就是不知道為什麼，竟不知道原住民的土地權益其實早就流失了。所以我想要回到土地管理的三個層面來談，分別是地權、地用跟土地行為管制。

地權的部分，今天杜張處長有談到地權的主管機構已經回到原民會，可是實際上地用並沒有。地用大家都有談到非都市土地使用管制，這個法是在營建署，但是實質在執行的，也許是地政司，也許是各縣市政府的地政局等。所以對於土地的規劃權，我們沒有權去規劃這一塊土地它可以讓我的祖先安居，它可以讓我的祖先安葬於此，因為它叫做林地，它不叫做墳墓用地，所以整個規劃權被架空了，即便說它是保留地、我有所有權。所以這個問題實際上是已經流失的土地權益，它不是未來式，它是已經流失的土地權益，所以在這些土地權益流失的過程裡面，當然原民會一直提出一些法案，比如說去做保留地增劃編，希望把地權回復。但是保留地增劃編要目的事業主管機關的同意，我想這也是為什麼臺大農場跟退輔會要告原住民的原因，他們不認同這些土地的所有權是原住民的，因為從合法性上面來追是有問題的。

所以我想，原基法裡面定義的原住民土地，包含兩個，就是保留地跟傳統領域，也許傳統領域我們可以簡單來講，它就是沒有產權的原住民土地，因為保留地是有產權的，那傳統領域也許都沒有產權。所以我想，共同治理這件事情，在傳統領域裡面實際上是需要被賦予權力的，剛才也有講到希望能夠提一個原住民地區共同管理規劃的計畫。實際上我想在林務局、營建署、臺大實驗林及教育部也有提這樣的法案，問題是這些法案的母法是來自原基法第 22 條，而原民會也有提出原住民地區共管設置的辦法，這裡面沒有賦予任何實質的法定權利跟義務。換言之，它可以做什麼？不可以做什麼？通通是參考意見，沒有任何的實質治理權限，因此它的治權實際上還是沒有的。所以像

高金委員提到的，混農林的政策，土地的補償這些政策，有沒有辦法放到共管委員會裡面或實質的決策，我想這個是在法律或立法層面，必須要賦予它實權的，否則這個共管機制在每個部會，只要跟原住民族地區有重疊的部分，都會存在，但是實際上它能夠討論的議案，就是能不能幫我修一條步道，能不能幫我清理一下我的自來水，就這些事情而已。在我們現在的行政體系，其實這些東西早就都有了，可是問題在於它實質上沒有權力。也許這個最大的責任在行政部門，但是在今天立法委員難得都能出席的情況之下，在這些法案的修正，以及監察院對於行政權在這些部會應該盡的責任卻沒有盡到者，是不是能夠施一點力，謝謝。

孫副院長大川

好，謝謝。我先問一下，剛才提出來的問題，大部分是屬於建議性質的，有一些可能將來可以再釐清，可是我們這裡還有提送上來的發言單，也有一些具體性的問題。我還是唸一下好了，因為這些都是他們的權益。

- 1.原住民族土地及海域法草案已於 6 月初在行政院院會通過，將送至立法院審查，然而草案條文至今尚未在網路公開，讓外界難以具體掌握草案內容，所以要請問原民會：(1)土海法草案在行政院院會中刪除了哪些項目？(2)現行送立法院審查的草案版本，若通過將能落實到哪些土地權利？(3)原民會打算如何和族人溝通草案內容？這是第一大項的問題。
- 2.保留地非法移轉是長期存在的問題，顏愛靜教授建議全面清查違法買賣，請問：實務上該如何做？是否有足夠的人力及預算？

因為我們的時間也差不多快結束了，是不是就請副主委先回應，請。

鍾副主任委員興華

送到立法院的草案應該都可以在立法院網站查到。剛才有提到刪除了哪些？因為土海法（草案）大概從民國 96 年擬訂至今，往往返返增刪很多，所以哪些被刪掉應該也不容易去做說明。

剛才劉玉山監委有特別提到，因為這是屬於行政院版的法案，所以站在行政院的立場，還是統一就目前的這個版本，去強化如何在立法院說服與溝通所有的黨團支持這個法案，那將來如何去變動，我想是在立法院由立法委員依權責去決定。

第三個就是族人的溝通部分，其實土海法（草案）是將原住民保留地管理辦法提升到法的位階，其中變動最大就是有傳統領域的設定。這個土海法（草案）裡面也增加了 15 個相關子法要配合訂定或修訂，這個部分我們會加強與縣市政府、地方政府或部落舉辦座談會，也會跟族人提出來一同討論，先說明如上。

孫副院長大川

謝謝副主委。另外，我想這個問題比較簡單：

3. 原住民土地權益需要被尊重，但是臺灣的國土也需要被保護，原住民又都在那個環境敏感地區，將來如果相互競合，給原住民保障後，變成要大面積的開發，會造成土石流失，會不會造成危機？碰到這樣子的情況時，要怎麼辦？

如果是原住民的話，大概就不會有大面積的開發，而且大面積造成土石流也不完全是原住民做的。這個我們還是照現在要求的，能夠趕快把它加以改善。

另外一個意見表寫到：

4. 剛才官老師提到學術專業要跟部落多做溝通，做為我們這一次會議的結論。他說首先要處理的，是監察院督促行政部門對於保留地非法租用、占用進行處理。就他所知，部落裡面非法租用的租金，對部落是很重要的收益，想問各位委員，我們同胞

該如何是好？

這個請官老師回答。

官副教授大偉

我順便回答前面有幾個可以釐清一下的問題，第一個就是孫老師有提到的原住民土地利用，和原住民土地權的落實，它其實跟國土保育有關，不應該被放在對立面。如果大家還記得早上李鴻源老師給大家看的投影片時，在尖石鄉他舉了幾個案例，然後做得比較好的那些案例，其實都是有比較好的傳統知識，跟當代部落集體利用。泰崗部落，早上李鴻源老師說那是最嚴重的一個例子。他全場的演講我都非常的贊同，只有那個字眼我不贊同，他說用一種很原始的方式在耕作，其實剛好相反，泰崗部落的耕作就是一種最現代化耕作的例子，大規模的土地開闢，單一物質的栽種。所以那個問題就是說，能夠讓原住民的社會組織跟傳統土地生態的知識，跟當代經濟狀態結合的話，我認為是不會跟環保起衝突的，這是第一個。

第二個剛才提到全面清查這件事，我認為有一個重點，就是說如果他已經取得所有權了，然後私底下訂定契約的那個部分，確實是比較難處理；可是有一批的土地是已經設定了地上權或耕作權，登記滿5年、超過5年卻沒有取得所有權，為什麼？鄉公所知道他是私底下轉租轉讓，不是他本人來做使用，就不敢賦予他所有權，但是又不知道怎麼樣去把他塗銷，那一批我覺得是應該優先被列入做為清查與調查的對象。

第三個就是提到那些私底下轉租轉讓的錢，可能就是很重要的經濟收入來源，這個我贊同今天孫老師所講的，保留地的地權維護，要跟市場經濟結合。也就是說我們現在的土地制度，把我們匡在一個框架裡面，但是對於原住民來講剛好是反方向，我們就被鎖在貧困的那樣一個架構裡面。所以若能讓原住民利用土地取得融資的話，他就不

會只有出賣土地去取得資金一種管道，這一點是我們要繼續努力的方向。

孫副院長大川

因為剛才兩位都有舉手，但是我們留給最後一位，因為他一直舉手，但是你只有一分半鐘，可以嗎？請。

四、未表明身分之人士

做為一位學生、社會公民，我只想提供幾個方案。剛剛司長都有提到，法的、情的、原住民原有的，在這當中絕對有可行的地方，那個就是理，甚至所謂法理情都能兼顧，可能就只有台上的司長才做得到。

第二個個人淺見，我好像有聽說罰的執行應以函釋為要件，但是必須經過有效的送達，那會牽涉到後面的行政人員。一般來講這很可能是所謂的執行與不執行的問題。如果說是刻意、非刻意，作為與不作為的話，最怕的就是刻意不作為，所以認為孫老師應該要在某一些案件部分，開始著手調查，那個連反應都不反應的，才是最差勁的。

最後可能要拉高層級，個人是國際行銷，至於世界兩公約，那個可能是更高的層級，那應該是站在所謂人文的部分，我們後面可以去追尋，謝謝老師。

孫副院長大川

非常謝謝，這也是給我們一些概念與發展的方向。可能還有很多人想要發言，但是時間有限，我也提到我們這個只是剛開始，很希望在原住民事務這部分，監察院能夠依職權發揮一些功能，而且能夠協助處理這些問題。

從早上一直到現在，非常謝謝大家一直留在這裡。我知道外面也還有一些同來參與研討會的朋友們，希望下一次再舉辦的時候，能夠縮小議題範圍，處理更具體的事情；可以聽到：我們這邊已經有了一

些改善，那部分我們又累積了什麼新的能量。本來我不太習慣高金委員講這麼簡短，還想要請她再多發言幾句，但是時間真的不夠，下一次再請您補充說明好了。今天非常謝謝大家，謝謝！

本場次書面資料

原住民族委員會之因應對策與展望

鍾興華 原住民族委員會副主任委員

壹、前言

原住民族是臺灣這塊土地上最早的住民，原住民保留地（原為山地保留地）可追溯至清朝時期為防漢人及移民與原住民衝突立石為界，日據時期總督府調查原住民族（蕃）土地面積約 160 餘萬公頃；臺灣光復之後，政府原住民保留地劃設上多沿用日據時期之界線，延續日據時代高砂族保留地制度，將準要存置林野定名「山地保留地」，民國 57 年至 64 年間辦理山地保留地總登記，將所有權登記為中華民國，管理機關登記為臺灣省政府民政廳，並於土地登記簿註明為「山地保留地」，約 24 萬餘公頃。後因原住民族人數增加，及其權利意識抬頭，陸續辦理原住民保留地增（劃）編工作，對於保障原住民生計及解決原住民族地區用地不足，有積極正面之政策意涵，已增加約 2 萬 5 千公頃，故現今原住民保留地面積總計約有 26 萬餘公頃。

民國 72、73 年間，臺灣大學原住民學生發行「高山青」刊物，開始對種族存亡危機及民族自救發聲，隨後臺灣原住民權利促進會成立，以「正名運動、還我土地、還我母語」為主要訴求的原住民運動風起雲湧，激發了原住民對自我權利的重視，並不斷以陳情、抗爭等方式要求政府重視傳統領域土地、自然資源等土地權利的保障，殆至 93、94 年間「傳統領域」一詞正式出現於森林法及原住民族基本法等法律用語中。換言之，歷經約 20 年的陳抗與爭取，政府業已承認臺灣原住民族就其傳統生活之領域土地具有相當程度之權利。原民會自 91 年起即進行原住民族傳統領域土地之調查工作，迄今業已初步完成 325 個部落調查。此外，為實現原住民族土地正義，回復原住民族傳

統領域，並依原住民族基本法第 20 條規定，擬訂「原住民族土地及海域法（草案）」，明定傳統領域劃設之依據。

經過多年努力，94 年公布施行原住民族基本法（以下簡稱原基法）第 2 條第 5 款規定，原住民族土地包括「原住民族傳統領域土地」及「既有原住民保留地」，第 20 條及第 23 條規定明揭，政府承認原住民族土地及自然資源權利，並應尊重原住民族選擇生活方式、資源利用方式、土地擁有利用與管理模式之權利；另同法第 21 條亦規定，政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。又國土計畫草案、區域計畫法部分條文修正草案，基於尊重原住民族之生活型態及居住需求，經原民會與內政部獲有共識，對於涉及原住民族土地及海域之相關管制事項，將由內政部會同原民會共同訂定，以具體落實原住民族土地及海域使用之特殊需求。查現行法令並無考量原住民族既有傳統土地利用之權利並加以保障，但族人使用在前，法令規範在後，造成現況與法令多所相違；另法令對於用地變更雖訂相關規範，惟多係針對興辦事業開發審議而設，對於解決族人既有土地不合法問題效果有限，造成半世紀以來人口持續增加但建地卻未有增加，改善刻不容緩。

檢討影響原住民族土地最大的問題即是立法不周及制度不健全，37 年頒布「臺灣省各縣山地保留地管理辦法」，及現行有關原住民族土地權益之法規僅有 65 年制定及 74 年修正之「山坡地保育利用條例」第 37 條及依上開條文授權訂定之「原住民保留地開發管理辦法」，二者僅能對原住民保留地作最低限度之規制，當時未有原住民族之參與立法，未考慮原住民傳統使用慣俗，及未能滿足原住民族要求恢復傳統領域土地權利之主張，推動原住民族土地權利專法之制定刻不容緩。

貳、原住民族土地因應對策與展望

一、健全原住民族土地法制作業

(一) 目前原住民族土地及海域法(草案)版本共7章,39條,原則上在不影響現行土地管理、利用相關法規權限下,確保原住民對於原住民族土地規劃、利用、保育及促進原住民文化、生存發展權益。另目前草案當中,授權訂定有關子法共計15個,羅列如下:

1. 授權訂定共同管理機制之實施辦法,由中央主管機關會同中央林政主管機關及國家公園主管機關定之(草案第4條第3項)。
2. 授權訂定原住民族土地權利審查及調解委員會之委員資格條件、原住民比例、程序、運作及其他應遵行事項之準則,由中央主管機關定之(草案第6條第3項)。
3. 授權訂定原住民族傳統領域土地範圍劃定、調查之方式、人員組成及其他應遵行事項之辦法,由中央主管機關定之(第11條第2項)。
4. 授權訂定原住民族傳統領域土地之申請使用對象、程序、使用方式及其他應遵行事項之辦法,由中央主管機關定之(第15條第2項)。
5. 授權訂定原住民保留地所有權之取得條件、程序、限制、囑託登記與其他輔導管理及應遵行事項之辦法,由中央主管機關定之(第16條第2項)。
6. 授權訂定原住民族土地開發、利用及保育計畫,共同、合作或委託經營方式辦理之實施、核定程序、審查基準及其他應遵行事項之辦法,由中央主管機關會同中央目的事業主管機關定之(第20條第2項)。
7. 授權訂定已建造完成但未編定為建築用地之建物之認定基準、審查方式、審查小組之組成及其他應遵行事項之辦法,由中央主管機關會同中央建築主管機關定之(第21條第2項)。

- 8.第 23 條第 2 項，授權訂定原住民族土地內溫泉、礦產、森林或特殊景觀等資源之開發、利用及保育之共同、合作或委託經營方式辦法，由中央主管機關會同中央各目的事業主管機關定之。
- 9.授權訂定原住民族土地建築用地統一規劃作業辦法，由中央主管機關另定之（第 24 條）。
- 10.授權訂定原住民族土地內安全堪虞土地所在之部落之安遷用地之選定原則、程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之（第 25 條第 3 項）。
- 11.授權訂定原住民使用原住民族土地或其所有之地上改良物，因政府興建公共設施、禁止、限制其使用或禁伐林木，致其權益受有損失時，應給予補償之條件、程序、基準、爭議處理、補償義務機關及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會同各目的事業主管機關定之（第 26 條第 2 項）。
- 12.授權訂定原住民族土地租金收益之解繳比例、分配方式、保管、運用、核准動支項目與比例、每年動支金額限制、程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之（第 33 條第 2 項）。
- 13.授權訂定原住民族土地資源利用清查與網際網路管理資訊系統之建立及運用等相關事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之（第 34 條第 2 項）。
- 14.授權訂定原住民族土地及海域涉及原住民族基本法之諮詢及取得原住民族同意等相關事項之辦法，由中央主管機關定之（第 37 條）。
- 15.授權訂定本法施行細則，由中央主管機關定之（第 38 條）。

(二) 研修「原住民保留地開發管理辦法」及相關行政規則

原住民保留地早年即因政府各項政策造成土地使用權利混亂、原漢衝突加劇，致現今土地遭占用或違法使用之情形十分嚴重，例如：國軍退除役官兵輔導委員會早年使用臺中市和平區松柏巷土地遭福壽山農場違法放領，致現階段土地有占耕戶之合法建物及非法作物，影響原民會辦理松茂部落遷村計畫；經濟部所轄德基水庫或石門水庫，因查無補償原使用族人之相關資料所生爭議案；交通部所轄臺灣鐵路管理局及蘇花改工程使用原住民保留地，因行政因素致土地無法歸還原使用之族人所生爭議案；國防部因彈藥庫或部隊移防或撥用土地，所生使用原住民保留地遭非原住民占用，致生非原住民與原住民衝突之相關爭議案；臺灣省政府時期同意非原住民使用原住民保留地，卻與法不合之爭議案；臺灣省政府時期同意部落宗教用地超額使用或用地編定不符致無法續租案等，皆因時間久遠、案情複雜、事實難以釐清，致產生法規適用之疑義。

為解決各種陳年舊案或管理上的問題，擬分類型處理，已彙整相關類型案例，從修正「原住民保留地開發管理辦法」及相關行政規則著手。查現行原住民保留地開發管理辦法自民國 79 年 3 月 26 日訂定發布後，陸續經過 6 次研修，惟都僅作小幅度修正，故針對不合時宜之相關法令予以研修，以有效解決陳年舊案，提升原住民保留地之管理效能。

(三) 研訂「原住民族傳統生物多樣性知識保護條例」

原住民族基本法第 13 條揭櫫：「政府對原住民族傳統之生物多樣性知識及智慧創作，應予保護，並促進其發展；其相關事項，另以法律定之。」為維護原住民族傳統生物多樣性知識，保障原住民族對該知識之權益及促進原住民族傳統生物知識之永續利用及創新，原民會業著手研擬「原住民族

傳統生物多樣性知識保護條例」(草案)，未來並將配合本草案之立法進程，擬訂原住民族傳統生物知識之認定、傳統生物知識資料庫之建置、管理及保密等相關子法規定，冀期透過法制化之保護作為，維護臺灣原住民族之珍貴傳統知識。

(四) 研訂「原住民族土地或部落周邊範圍土地」劃設辦法

原住民族基本法第 21 條經總統於 104 年 6 月 24 日修正公布後，該條第 1 項業調整修正為「政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。」換言之，未來政府或私人於(一)原住民族土地及其周邊一定範圍內之公有土地；(二)部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，均應諮商並取得原住民族或部落之同意。又同條新增第 4 項「有關原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃設、諮商及取得原住民族或部落之同意或參與方式、受限制所生損失之補償辦法，由中央原住民族主管機關另定之。」之規定。因此，原住民族土地及部落「周邊一定範圍內之公有土地」究竟應如何劃設，因事涉政府或私人在未來從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究等事項應否諮商並取得原住民族或部落同意或參與之範圍界定，原民會將依原基法第 21 條修正後之立法精神研訂劃設之辦法。

二、常態化辦理增劃編原住民保留地

(一) 為保障原住民使用之公有土地確係符合增劃編原住民保留地之構成要件而漏未申請損及權益之情事，基於憲法保障人民財產權，對於人民請求權應予保障，原民會爭取將補辦增劃編原住民保留地政策調整為常態性業務持續推動，以保障原住民請求將其土地增劃編為原住民保留地之權利。

(二) 增劃編原住民保留地政策調整為常態辦理後，原民會將持續積極協助族人與各機關協調，將族人使用之公有土地增劃編為原住民保留地，依原住民保留地開發管理辦法規定將土地權利回復予族人。為更進一步保障族人權益，原民會將策定並研議向行政院爭取核定作業授權由原民會代擬代判院稿核定以簡化作業，並加速辦理時效。

三、廢止山坡地保育利用條例第 37 條 5 年等待期

原住民保留地早已由原住民世代使用並自行開墾完竣或完成造林，現行法令復規定其應先取得地上權或耕作權滿 5 年始取得所有權，實不盡合理，不符合歸還土地予族人之期待，且徒增相關行政成本。原民會配合農委會辦理山坡地保育利用條例第 37 條修正案時朝取消現行 5 年設定期間限制之方向推動，惟行政院審查本案時考量取消後可能造成原住民保留地非法買賣及山坡地濫墾、濫伐、濫建等不當開發行為加劇，決定仍維持 5 年設定期間，僅配合民法修正增列設定農育權之規定，目前已將該草案函送立法院審議。惟山坡地之違規使用事項，應回歸各目的事業主管機關充分檢討現行主管法規與法制配套措施是否完備，並相互協調合作，較為允適。

四、積極推動原鄉建地三箭政策

為解決原鄉地區長年存在族人居住使用之土地未能取得合法使用問題，以符合原住民族生活型態及居住需求，原民會就現行法令規定及原住民族於建築使用所遇問題，擬訂建地統一規劃作業、用地編定錯誤更正作業及原住民保留地土地使用管制合理及合法化方案等「原鄉建地三箭政策」，進行專案輔導原住民族利用原住民土地合理及合法化作業。執行措施如下：

(一) 建地統一規劃作業

為改善原鄉地區建地不足問題，原民會於 88 年 6 月 30 日頒布施行原住民保留地建築用地統一規劃作業須知，推動

原鄉地區進行原住民保留地建築用地統一規劃作業，因條文內容涉及原住民保留地配售之適法性疑義及實務執行上有窒礙難行之處，致本須知頒布施行迄今，未顯見成效。

為利修正條文更為周延並瞭解縣鄉實際執行情形，業於 103 年 11 月 21 日前往臺東縣達仁鄉及金峰鄉辦理履勘及執行情形研商會議，104 年 1 月 19 日前往屏東縣瑪家鄉及泰武鄉辦理履勘及執行情形研商會議，據以擬具本須知修正草案總說明及條文對照表，因涉及內政部、農委會等相關部會主管業務及原住民保留地用地變更事宜，另於 104 年 4 月 29 日邀集相關部會、直轄市、縣（市）政府及原民會補助辦理建地統一規劃有案之公所進行草案修正研商會議，將依各單位意見予以修正，預計於 104 年 6 月前完成法案修正作業。

（二）使用分區及使用地更正編定作業

原住民部落早期居住之土地於地籍整理之初，囿於辦理土地總登記時人力、物力限制及後續土地政策實施之影響，於區域計畫法實施當時及非都市土地使用分區與用地通盤檢討工作計畫時，原應編定為建築用地者，因遺漏未辦或行政作業疏失等原因而通案被編定為非建築用地，甚不合理，故將針對使用地編定公告前既有原住民部落座落原住民保留地而未編定為建築用地者，進行全面性初步調查，並擬具調查範例及調查表，於 104 年 5 月 5 日邀集直轄市、縣（市）政府召開會議說明調查方法，將於 104 年 7 月 15 日前獲得初步調查結果，俾利掌握可循使用分區更正方式處理之部落及其範圍，據以策訂後續執行計畫，辦理使用分區及用地編定更正事宜。

（三）原住民保留地土地使用管制合理及合法化方案

1. 整體規劃變更

（1）原住民族特定區域審查劃定後，直轄市、縣（市）政府應根

據原住民族之發展條件及土地利用特性進行整體規劃，擬訂原住民族特定區域計畫報請內政部會商原民會審議核定，並依據特定區域計畫內容之土地性質，辦理劃定或變更適當之使用分區及使用地編定。

- (2)原住民族特定區域計畫於送內政部會商原民會審議核定前，應徵詢當地原住民族部落之意見。

2.個案申請變更

直轄市、縣（市）政府若無法循上開整體規劃方式辦理劃定或檢討變更使用分區及使用地編定，報經內政部會商原民會同意者，於原住民族特定區域內之公有原住民保留地之他項權利人、承租人或私有原住民保留地所有權人，得就原住民保留地作建築使用範圍，向直轄市、縣（市）政府依下列規定申請變更編定為適當用地。

(1)實施建築管理前已存在之既有建築物

申請人得檢送建築物於實施建築管理前已存在之證明文件向建築主管機關認定為既有合法房屋後，辦理變更編定為建築用地。其更正編定面積，房屋座落之土地面積在 330 平方公尺以下者，則土地全筆編定為建築用地；房屋座落之土地面積超過 330 平方公尺者，則依實地測量建築使用範圍推算法定空地，據以辦理分割及用地變更。

(2)實施建築管理後建造完成之建築物

直轄市、縣（市）政府依建築法第 99 條之 1 規定，視特定區域範圍內之部落現況實際情況，研擬建築管理辦法予以簡化，申請人符合該建築管理辦法後，辦理變更編定為建築用地。

五、健全原住民保留地業務行政架構

(一) 研議增列隸屬原民會之地方分支土地行政機構

現有原住民保留地總面積約 261,843 公頃，總筆數

418,206 筆土地，原民會定位為一個政策統合協調機關，以原民會土地管理處員額編制只有 28 人，需處理 26 萬餘公頃原住民保留地，未能設置所屬分支機關，與林務局轄管 150 萬餘公頃林班地，約有 2,000 餘名職員，以及國有財產署轄管 23 萬餘公頃國有非公用土地，約有 500 餘名職員相較，人力相對少但業務量甚大，實務上原住民保留地各項業務主要係均仰賴直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所執行管理業務，如地方政府執行意願不佳，原民會與地方政府無隸屬關係，便無法對地方政府直接指揮監督，造成現今管理上執行績效不彰等諸多問題。

以原民會現行編制，各項計畫委託地方政府辦理，惟就行政體系上，地方政府與原民會尚無直接隸屬關係，難以有效控管各項業務辦理進度，應建立原民會地方分支土地行政機構，以解決多數執行上之困難。

（二）延攬地政專業人才

原住民保留地開發管理辦法第 2 條規定之中央主管機關原為內政部（地政司），職掌原住民保留地之相關政策規劃、協調、審議、督導及法規研議等事項，原於內政部地政司之從業人員，均領有地政專業加給。自 96 年 4 月 2 日該辦法修訂後，原住民保留地之中央主管機關改由原民會銜任，內政部原辦理地政業務悉數移撥至原民會辦理，使得原民會須負責既有原有原住民保留地管理機關之土地行政管理工作外，同時亦須處理原住民保留地規劃、公地撥用、地權、地用等土地政策及法令之擬訂、法令解釋、行政規則訂定與修正等工作，從業人員除需具備地政相關專業法規外，尚須兼備原住民族土地之相關法規，業務執行困難度遠高於原內政部主政時期所掌理之原住民保留地業務，惟原民會具備地政職系並實際從事原住民保留地之土地行政業務人員，卻不得支領

地政專業加給，導致原民會在業務量龐大、工作艱鉅、壓力沉重、責任重大，往往無法留任優秀人才，而紛紛轉任至地政機關，導致難以延攬地政專業人才。

六、持續進行傳統領域調查、劃定及爭議協處

(一) 依層次劃分並配合土海法（草案）劃定傳統領域

對於原住民族傳統領域土地的劃設與恢復，因土地涉及諸多公產機關之管理權限，在現實環境考量之下，未來可依據土海法（草案）之規定考量其層次問題。在最廣泛的層次上可恢復其傳統山川地名，第二層次的領域可從事傳統祭典或狩獵等活動，第三層次則是可以歸還給原住民族並擁有其完整使用權利之傳統領域土地。

(二) 部落會議機制進行傳統領域確認工作

在歷年進行的「原住民族傳統土地與傳統領域調查研究」中，所調查的範圍並沒有清楚的界定或定義。因此，在調查成果的呈現上，隱含著各族、各部落甚至個人（耆老）對於傳統領域土地認知之落差，致使部分族人會質疑目前傳統領域調查成果之正確性。爰此，未來將透過召開部落會議等集體同意權機制，藉由公民參與之方式加以確認傳統領域範圍。

(三) 整合目前調查成果做為未來土海法通過後之劃設依據

原民會自 91 年度即進行「原住民族傳統領域土地調查」，並鼓勵輔導原住民族人士主動參與或自行繪製部落傳統領域地圖，同時著重於復振部落社會組織與凝聚認同，進而啟動傳統知識傳承機制，調查方式著重在部落參與、復振部落社會組織與凝聚認同及傳統知識傳承機制等面向，為釐正以往之調查方式，並因應土海法通過後辦理傳統領域劃設及回復之工作，未來將依據土海法之定義及立法意旨，研訂並建立判定原住民族傳統領域土地劃設範圍之原則，俾供日後辦理傳統領域確認作業。

(四) 傳統領域爭議事件協處

針對傳統領域範圍內所生之爭議事件，於土海法草案尚未完成立法程序前，原民會除進行行政協調之外，並將持續關注事件發展，並積極協調相關單位應落實原基法第 21 條之規定。

七、積極爭取預算，擴增「原住民族地區土地及自然資源保育計畫」

104 年度「原住民族地區土地及自然資源保育計畫」編定經費，共補助 17 個原鄉 17 隊伍執行計畫，未達全部 55 原鄉 3 分之 1。然因本計畫具有培育原住民族地區土地自然資源管理種籽人才，執行原住民族地區生物多樣性棲地巡查、監測及保育，及收回違規利用土地撫育造林管理，協助防災及災後部落環境整理，傳統文化遺址清查及維護等多樣功能，有助於增加原住民就業機會，希冀能推廣至更多原鄉，故原民會將持續積極爭取其他預算挹注，以擴大自然資源保育計畫之規模及涵蓋範圍。

參、結論

原住民族土地是原住民族安身立命、文化傳承之所在，悠關原住民族生存與未來發展，原住民族土地及海域法立法工作具有原住民族傳統領域土地及海域之法制化、加速原住民族土地權利回復、解決原住民族土地現況問題、活化原住民族土地利用效益、配合政府推動國土保育等重大意義，係我國原住民族政策及憲政史上之重要里程碑，期儘速完成立法工作，以回應原住民族長期對於原住民族土地回復之期待及土地權利之保障。

《還我土地》路途遙遠

高金素梅 立法委員

提起原住民族土地權利的問題，必須先理解與確認一個前提：政府以「法律」侵占原住民族土地的歷史由來已久，直到今天！

這得從日本殖民臺灣初始講起。1895年10月31日，日本頒布第二十六號日令，第一條即開宗明義規定：「無上手證據及山林原野之地契，算為官地。」此日令等於殆毀清朝承認原住民族擁有山林原野的權利。當時在臺灣開墾及經商的漢人族群群起抗議和反映，日本殖民政府歸還了部分土地及產權並間接導致陸續研修相關日令，可是，只有一個原則從未改變：蕃地=無主地=國有地，亦即只有臺灣原住民族的傳統領域全為無主地，全歸為日本國有地。

被直接排除山林原野所有權利的臺灣原住民族當然無法接受，也不可能乖順地交出祖先千百年代代相傳的土地。原住民族據以抵抗的事實，換來的不是殖民政府部分的妥協，而是赤裸裸且殘酷的鎮壓、屠村及滅殺。從1896年至1920年間，日本現代化武裝軍隊至少就曾「剿蕃」一百三十餘次。族人的死傷與流離失所更是難以計算。

第一次接觸現代國家的「法律」，卻是原住民族被合法掠奪土地的開始。傳統領域及資源是原住民族的自然主權，卻因殖民政府的「合法」武力掠奪而留下無法抹滅的傷痕。歷史的不正義，又豈能用合法兩字而輕輕帶過的呢！

歷經日本殖民政府大規模鎮壓與強迫遷住後，為馴化管理及考量原住民族的生活所需，決定劃配24餘萬公頃（一人分配三公頃）的保留地供原住民耕作和畜牧。根據日本殖民政府的調查，臺灣原住民族的土地原有約166萬餘公頃，占臺灣所轄之地理面積近半，166萬公頃急遽壓縮至24萬公頃，殖民政策的背後充滿了血與火的過程。

1945年臺灣光復，國民政府陸續清理歸還漢人族群被日本殖民政府奪取的土地，無法歸還的也以有價證券（如台糖少部分的民股）補

償，但對被掠奪的原住民土地卻制度相依，沿用日本殖民政府的殖民制度。臺灣光復 70 週年，原住民族的土地尚未光復！

有人說，臺灣政府特別照顧原住民族，還可以「增、劃編」土地。請看【原住民保留地開發管理辦法】第三條：政府是為了保障原住民生計，推動原住民行政才劃配保留地。這樣的條文內容跟日本殖民政府的法律完全一樣！該歸還的大筆土地不還，弄些小恩小惠的「增、劃編」就算特別照顧了。

用數據來看。1996 年之後，族人雖然可以增劃編原住民保留地，但經過近 20 年「依法」的爭取，原住民保留地只增加約 2 萬 5 千公頃。而根據統計，光是山地原住民的人數卻已增加了 20 萬人，即使用日本殖民政府一人分配三公頃來算，保留地至少要增加 60 萬公頃，這樣真的算是特別照顧嗎？

若再進一步看土地利用的問題，會發現更多荒誕的事實。原住民保留地有 8 萬公頃被劃為林地限制利用，這都是具有所有權狀的私有財產。依照憲法，被限制利用的私有土地應予補償。21 年前，臺灣政府雖每年每公頃補助 2 萬元，卻也僅限於二萬公頃，從未沒調整過。非但沒調整，補償的原住民保留地範圍還從二萬公頃遞減為今年的 8 千公頃。對比平地造林或者休耕的補助措施，政府公然違憲還說是照顧，這是世界獨一無二的「德政」！

講起原住民族的土地問題，總是令人傷心與不堪。臺灣原住民族土地的問題還很多，權利要恢復，要走的路還很長！《還我土地》路途遙遠！

原住民族土地問題之因應對策與展望

鄭天財 Sra · Kacaw 立法委員

「原住民族基本法」94年2月5日制定公布施行以來，原住民族對於該法所涉的自治及土地相關規定都是高度關心及期待，只是，不論是原住民族自治法或是原住民族土地及海域法，其草案之提出，不僅得先經過行政部門各機關單位的一番論戰與攻防，還得經過原住民立法委員與其他立法委員間、原住民族社會間、中央與地方的各方論戰與攻防，迄今各方歧見尚無法達成共識，影響原住民族土地的法律制定。

原住民族土地及海域法之制定，當然是大家必須努力的重要目標，但是未完成制定原住民族土地及海域法之前，仍應透過法規解釋、制定法律案或修正法律條文等各種方式，來解決原住民族土地問題，實現保障原住民族的權利。例如：

- (一) 原住民保留地係原住民祖先遺留且迄今仍繼續使用之土地，但「山坡地保育利用條例」第37條卻規定原住民僅有使用權，原住民必須先取得耕作權或地上權並繼續經營滿5年（之前須滿10年）之後，始能申請登記所有權。本人認為，這是一個對原住民族不平等的法律，於101年4月11日提出該條文法律修正案要求刪除5年之限制規定（立法院經濟委員會已初審通過，尚待朝野協商）。
- (二) 102年7月3日制定公布之「濕地保育法」，本人於第7條第4項增列明定：「重要濕地之評定、變更、廢止及重要濕地保育利用計畫之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，核定前應與當地原住民族諮商，並取得其同意。」
- (三) 104年2月4日制定公布之「海岸管理法」，本人於第10條第3項增列明定：海岸保護計畫或海岸防護計畫的擬訂、海岸保護區及海岸防護區的劃設，如涉原住民族地區，各級主管機關應

會商原住民族委員會擬訂。於第 16 條第 2 項增列明定：海岸保護計畫之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族之土地、自然資源及部落與其毗鄰土地時，審議前擬訂機關應與當地原住民族諮商，並取得其同意。

- (四)「原住民族基本法」公布施行迄今已十年了，因原住民族傳統領域土地尚未依法劃設，也因其劃設又繫於原住民族土海法尚未制定，加上未授權原住民族委員會訂定法規命令，導致第 21 條條文在行政部門難以執行。104 年 6 月 24 日修正公布之原住民族基本法第 21 條，本人於第 1 項增列明定：「政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。」於第 2 項增列明定：「政府或法令限制原住民族利用前項土地及自然資源時，應與原住民族、部落或原住民諮商，並取得其同意；受限制所生之損失，應由該主管機關寬列預算補償之。」並於第 4 項增列明定：「有關原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃設、諮商及取得原住民族或部落之同意或參與方式、受限制所生損失之補償辦法，由中央原住民族主管機關另定之。」即是授權原住民族委員會訂定辦法落實執行。

本人僅就這三年多來，協調辦理的幾個原住民族土地有關的實際案例，與各位經驗分享，並期望透過這樣的經驗分享，對未來審思、探討、研議或處理原住民族土地問題時，各界能對原住民族土地問題有不同思考方向，並以正面積極的態度來面對及解決原住民族的土地問題，也期勉原住民族委員會在土地問題的處理上，應多進用法律及地政專才人員，加強相關人員的法制教育訓練，亦應定期綜整各種案例或新知提供給各縣市、各鄉鎮市原住民保留地的承辦主管及基層人員瞭解，俾利辦理原住民族土地各項業務。

案例 1：以平地部落原住民教會使用公有土地，納入補辦增劃編原住民保留地的計畫為例。

（一）案例緣由：

臺灣光復後，國家政策僅在山地鄉劃設原住民保留地，平地原住民鄉鎮市則依土地法辦理，惟因當時交通極為不便、資訊嚴重缺乏，平地原住民未於土地總登記時辦理登記，導致很多原住民祖先之土地被登記為國有。於省政府時期，在原住民省議員為保障平地原住民世居使用土地權利的提案下，才有增劃編原住民保留地及補辦增劃編原住民保留地之政策。

而山地鄉因為早年部落土地已經劃為原住民保留地，依據「原住民保留地開發管理辦法」第 14 條：「原住民因興辦宗教建築設施，得於主管宗教機關核准後，擬具計畫向鄉（鎮、市、區）公所申請，經原住民保留地土地權利審查委員會通過後，核轉直轄市或縣（市）主管機關核准，無償使用原住民保留地內依法得為建築使用之土地，使用期間不得超過九年，期滿後得續約使用，其使用面積不得超過零點三公頃。」所以，山地鄉部落教會使用公有土地時，得申請無償使用興辦宗教建築設施之土地。

相較之下，平地鄉因係近一、二十年才陸續辦理原住民保留地增劃編業務，所以平地鄉部落教會土地，因為還未劃設為原住民保留地，導致平地鄉部落教會無法依「原住民保留地開發管理辦法」第 14 條規定，讓原住民申請無償使用來興辦宗教建築設施之土地。

以臺東縣成功鎮宜灣長老教會為例，於民國 46 年即完成興建落成，該土地係原住民以祖先土地提供給教會使用，但因原住民未辦理土地總登記，而教會使用的部分土地於民國 77 年第一次登記時，也被登記為國有土地；依現行增劃編規定，宗教法人並未列入申請對象，不符合申辦原住民保留地之規定，故

無法將該教會土地申辦為原住民保留地。

(二) 辦理過程及結果：

本人認為，國家政策不應出現山地鄉部落教會可以依法申請無償使用土地，但平地鄉部落教會卻不能依法申請無償使用土地之不同結果，於 102 年 10 月 22 日對行政院院長江宜樺施政質詢並要求國家政策應一致性。

由於「補辦增劃編原住民保留地實施計畫」並沒有把平地原住民部落教會所使用之公有土地，納入辦理範圍之內，所以，要求行政院必須儘速修正計畫，應增加平地原住民部落教會使用之公有土地，也可以增劃編為原住民保留地。

另外，「補辦增劃編原住民保留地實施計畫」僅能以「原住民個人」名義才能申辦原住民保留地，也使得教會無法以法人或團體名義申辦；所以，要求行政院應該一併修正相關辦法，特別同意教會以「原住民宗教團體」名義，申辦增劃編原住民保留地，俾利申請無償（免費）使用土地。

經本人施政質詢、召開四次協調會、密集親自向相關單位溝通協調之後，行政院採納本人的意見，行政院江宜樺院長於 103 年 4 月 18 日施政質詢時，正式宣布已核定「補辦增劃編原住民保留地計畫」修正案，其修正重點為：

1. 同意平地原住民部落教會 77 年 2 月 1 日以前使用迄今之公有土地，亦納入補辦增劃編原住民保留地之辦理範圍。
2. 同意平地原住民部落教會得以「原住民宗教團體」名義，申辦補辦增劃編原住民保留地相關作業，待完成增劃編為原住民保留地之後，教會可依「原住民保留地開發管理辦法」第 14 條規定，申請無償（免費）使用。
3. 教會倘有使用之公有土地符合申辦條件，向教會所在地之鄉鎮市公所，申辦增劃編原住民保留地相關作業。

截至 104 年 4 月 8 日止，花蓮縣已有 35 間教會（70 筆土地）臺東縣已有 22 間教會（36 筆土地）提出申請增劃編原住民保留地。

案例 2：以行政院自 94 年核定花蓮市華東部落增劃編原住民保留地，卻因地方政府錯誤解釋法令認為「應暫緩辦理」增劃編原住民保留地乙案為例。

（一）案例緣由：

行政院於 94 年時，即已經核定花蓮市華東部落增劃編原住民保留地，但長年來，卻未將土地管理機關變更為行政院原住民族委員會，更未登記給華東部落原住民。

經查，花蓮市公所以 101 年 3 月 1 日花市原字第 1010004817 號函詢花蓮縣政府，可否辦理增劃編原住民保留地作業？而花蓮縣政府以 101 年 4 月 2 日府原地字第 1010056724 號函復表示，華東部落用地在都市計畫尚未變更及尚未辦竣撤銷地上物徵收前，「應暫緩辦理」增劃編原住民保留地。意即是，花蓮縣政府認為華東部落必須等待都市計畫變更完成，及辦竣撤銷地上物徵收之後，始可辦理增劃編原住民保留地作業程序。

（二）辦理過程及結果：

本人認為，花蓮縣政府函示內容已經嚴重影響華東部落原住民土地權益，分別於 102 年 7 月 15 日及 8 月 5 日邀請內政部、原住民族委員會及地方政府召開協調會，先釐清華東部落民心段 121、122、136 等地號土地，依法是可以辦理原住民保留地作業，並作成會議結論：辦理登記為原住民保留地及設定他項權利一事，與廢止土地改良物徵收及土地改良物徵收補償費收回一事，分屬二件事，可以分別同時進行辦理，並要求原住民族委員會補助複丈分割經費。

原住民族委員會依本人的會議結論，以 102 年 8 月 19 日原

民地字第 1020046124 號函請花蓮縣政府及花蓮市公所加速辦理管理機關變更、登記為原住民保留地及設定他項權利。原住民族委員會及財政部國產署也配合辦理管理機關變更登記。讓華東部落這個自 94 年以來，近 9 年都沒有任何進度的陳年老案，總算有了突破性的發展。

案例 3：以花蓮市華東部落（民心段）多筆土地因涉計畫道路用地，而無法申請增劃編為原住民保留地乙案為例。

（一）案例緣由

本人在解決花蓮市華東部落得辦理登記為原住民保留地及設定他項權利之後，於後續協助時，又發現華東部落（民心段）多筆土地因涉計畫道路用地，而無法申請增劃編為原住民保留地。

（二）辦理過程及結果

本人分別於 102 年 8 月 29 日及 11 月 19 日在華東部落迦琳谷教會召開協調會，作成會議結論，釐清民心段 123-1、129-1、130-1 及 70-1 地號等多筆「尚未開闢之計畫道路用地」，不屬於土地法第 14 條第 5 款不得私有的範圍，是可以申請為原住民保留地。

於後，原住民族委員會 102 年 12 月 30 日原民地字第 1020070075 號函示：「有關花蓮縣花蓮市民心段 123-1、129-1、130-1 及 70-1 地號等土地使用分區為道路用地，現況尚未開闢為道路，依內政部 88 年 6 月 7 日臺（八八）內地字第 8806045 號函釋『……至於土地法第 14 條第 1 項第 5 款所稱公共交通道路，不包括尚未徵收開闢之計畫道路用地』。故請花蓮縣政府督同花蓮市公所依補辦增劃編為原住民保留地相關程序規定辦理。」

花蓮縣政府 103 年 1 月 3 日府原地字第 1020236751 號函

示，依據原住民族委員會 102 年 12 月 30 日原民地字第 1020070075 號函及本人 102 年 11 月 19 日會議結論，請花蓮市公所依補辦增劃編為原住民保留地相關程序規定辦理民心段 123-1 地號等土地之申請案。

案例 4：以臺東縣長濱鄉長光部落傳統文化祭典場地，因座落土地屬非都市土地使用分區，其使用地類別為「鄉村區」、「乙種建築用地」之國有土地，依規定須為「有償撥用」；後依法變更編定為非屬應有償撥用之適當用地，鄉公所即依規定辦理「無償撥用」乙案為例。

（一）案例緣由

臺東縣長濱鄉長光部落活動中心旁的大廣場，係傳統文化祭典舉辦場地，但土地座落的二筆地號（長光段 305、305-4 地號），因部落無法辦理土地登記，而被登記為國有土地，其為非都市土地使用分區，其使用地類別為「鄉村區」、「乙種建築用地」，現況水泥空地廣場。

依「各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則」第 1 項但書第 8 款規定，非都市土地經編定為甲、乙、丙、丁種建築用地，應辦理有償撥用。意即是，必須有償撥用，不可以無償撥用給地方政府，以提供長光部落使用。

（二）辦理過程及結果

本人 102 年 1 月 3 日首先質詢財政部國有財產署及內政部，就長光部落文化祭典場地原屬長光部落之土地，因不能登記為部落所有，導致登記為國有，建議應研議無償撥用給鄉公所，俾利土地提供給長光部落使用。

經研議，內政部 102 年 1 月 22 日內授中辦地字第 1026650148 號函示，倘鄉公所有公用需要，且該等土地經依法變更編定為非屬應有償撥用之適當用地，鄉公所即可依規定辦理無償撥用。

臺東縣政府已依上開方式，業於 102 年 8 月 21 日囑託臺東縣成功地政事務所辦理使用地變更編定為「特定目的事業用地」，並於 102 年 9 月 5 日府地用字第 1020169034 號函轉陳國有財產署審核撥用計畫書（無償撥用計畫書），俟核准及辦理產籍異動後，辦理管理機關變更，完成撥用作業。

值得一提的是，這個案例，不僅為長光部落爭取到原屬部落的文化祭典土地，更是土地原屬「有償撥用」，因透過變更編定而「無償撥用」給地方政府的《第一個案例》。

案例 5：以臺東縣卑南鄉山里部落因土地編定為「山坡地保育區」，只能供「造林」用途，部落居民世居的房屋及耕地全部變成「超限利用」，既無法取土地所有權，住家損壞也無法修繕，耕地亦屬違法使用乙案為例。

（一）案例緣由

臺東縣卑南鄉初鹿段 4408 地號等 97 筆土地，是山里部落原住民的住家房屋及耕地，因臺東縣政府 74 年劃定使用分區時，將該等土地劃定為「山坡地保育區」，土地變成是林業用地而只能供「造林」之用途，土地在此編定之下，部落居民世居的房屋及耕地竟全部變成「超限利用」。

縱使該區於 81 年劃定為原住民保留地，並已設定地上權滿五年，卻也因涉「超限利用」而無法登記所有權，整個部落陷入既無法取得土地所有權，住家損壞也無法修繕，耕地變成違法，長期以來一直困擾著部落居民。

（二）辦理過程及結果

經臺東縣議員江堅壽及本人協調，內政部營建署等相關機關單位研議解套，將山里部落的土地，以「更正」使用分區的方式，由「山坡地保育區」更正為「鄉村區」。只要完成這個更正，山里部落的土地就可以變成建地，自然就可以辦理登記所

有權，整建及修繕房屋。

由於將土地從「山坡地保育區」更正為「鄉村區」，這是土地使用分區更正有史以來的《第一個案例》，內政部及營建署都相當慎重。經 104 年 3 月 5 日內政部區域計畫委員會第 352 次審查會議討論，獲致決議，同意本案由「山坡地保育區」更正為「鄉村區」，以保障原住民族土地權利。

案例 6：以花蓮縣壽豐鄉榮光段 40 地號等 39 筆土地，因案地位屬「水岸地區土地使用管理計畫」範圍內，並沒有核定其原住民保留地之申請案件乙案為例。

（一）案例緣由

花蓮縣吉安鄉、花蓮市、新城鄉及壽豐鄉的原住民墾耕壽豐鄉榮光段 40 地號等地，自 96 年開始申請增劃編原住民保留地，但是，行政院 100 年 9 月 30 日院臺建字第 1000050380 號函認為案地位屬「水岸地區土地使用管理計畫」範圍內，並沒有核定原住民保留地之申請案件。

（二）辦理過程及結果

本人於 101 年 9 月 12 日邀請原民會、內政部營建署、前國有財產局等相關單位召開協調會，作出會議結論：由於法律只規定二種情形不得申請原住民保留地（依土地法第 14 條規定不得私有之土地、依水利法第 83 條規定公告屬於尋常洪水位行水區域之土地），既然「壽豐鄉榮光段 40 地號等筆土地」非屬上述二種不得申請的土地，且「水岸地區土地使用管理計畫」並沒有編列預算，也沒有具體的執行項目，亦未明定不得增劃編為原住民保留地，就表示原住民得依規定申請增劃編為原住民保留地，內政部不得以行政院尚未同意終止水岸計畫，作為不同意增編的理由。

經協助辦理後，行政院在 103 年 11 月 20 日以院臺建字第

1030068017 號函正式核定「壽豐鄉榮光段 40 地號等 39 筆土地」補辦增劃為原住民保留地，面積計約 28 公頃。

案例 7：花蓮縣光復鄉大安段 127 地號的 80 筆土地，因為都市計畫被劃為公園用地，導致馬太鞍部落原住民無法申請增編為原住民保留地乙案為例。

(一) 案例緣由

花蓮縣光復鄉大安段 127 地號的 80 筆土地，係屬阿美族馬太鞍部落的傳統領域，自日本政府時期即為阿美族部落族人使用之耕地，卻於都市計畫被劃為公園用地，規劃三十餘年均未建設，原住民也無法申請增編為原住民保留地。

(二) 辦理過程及結果

由於光復鄉大安段 127 地號的 80 筆土地，花蓮縣政府已於 92 年 7 月 18 日府原地字第 09200797700 號函陳行政院原住民族委員會增劃編為原住民保留地，本人於 102 年 3 月 26 日發出開會通知，於 102 年 4 月 9 日邀集中央及縣鄉在光復鄉公所，就花蓮縣光復鄉大安段土地申請增劃編為保留地乙案，召開協調會。並於 103 年 12 月 25 日再函請內政部提請都市計畫委員會討論及同意「公園用地」變更為「農業區」。

104 年 1 月 9 日內政部都市計畫委員會第 843 次會議，同意本案「公園用地」變更為「農業區」。俟變更的後續作業流程完成後，光復鄉馬太鞍部落原住民即可申請增編為原住民保留地。

案例 8：以花蓮縣豐濱鄉秀山段 193 地號土地，係陳情人家族世居土地，但花蓮縣政府以土地係向國有財產署「價購」而來，不同意增編為原住民保留地乙案為例。

（一）案例緣由

花蓮縣豐濱鄉秀山段 193 地號土地，係陳情人家族世居土地，雖檢附證明文件申請增編為原住民保留地，但花蓮縣政府 103 年 5 月 9 日府原地字第 10300772213 號函示，該案地係花蓮縣政府於 74 年向國有財產署「價購」取得，土地登記原因為「買賣」，故不同意辦理土地複丈分割（不同意增編為原住民保留地）。

（二）辦理過程及結果

經本人與原住民族委員會釐清該案緣由及法律規定，原住民族委員會於 104 年 1 月 28 日原民土字第 1040003572 號函示之說明二：「原民會 100 年 1 月 25 日原民地字 1001003957 號函釋所指價購，係指土地徵收條例第 11 條所稱協議價購，乃需用土地於徵收私人土地前應踐行之程序，又協議價購係政府經與私人協議而使私有土地移轉為公有之權利狀態。協議達成，即循徵收計畫為該目的事業之興辦及使用，爰該等土地已為特定用途使用，任何人應不得或不能再為其他使用。……是以，政府依法取得私人所有權且經依法完成開發使用之公共設施用地，事實上原住民不能使用該地，爰無法增劃編原住民保留地。」說明五：「政府依法取得私人所有權且經依法完成開發使用之公共設施用地，事實上原住民不能使用該地，爰無法增劃編原住民保留地。至原住民申請增劃編原住民保留地，如屬公共設施保留地，倘符合原住民於 77 年 2 月 1 日前即已使用其祖先遺留且迄今仍繼續使用之公有土地，且非屬不得增劃編情形，仍得依補辦增劃編原住民保留地相關作業規定申請辦理。」

本人再於 104 年 1 月 30 日召開協調會，依照前揭原民會函示內容，作成會議結論：本案土地既非屬花蓮縣政府徵收私人土地，依規定應可增劃編為原住民保留地。出席之花蓮縣政府代表表示，本案土地現況未實際作為公務、公共或事業使用，

同意依原民會 104 年 1 月 28 日函釋增編為原住民保留地。

案例 9：以原住民保留地為林業用地之土地，如超限利用，無法設定他項權利及取得所有權乙案為例。

(一) 案例緣由

原住民保留地為林業用地之土地，如於造林之際，又同時種植了林產物或農產物，就會變成「超限利用」，導致無法設定他項權利及取得所有權。

(二) 辦理過程及結果

本人認為，「山坡地保育利用條例」第 37 條僅規定：「山坡地範圍內山地保留地，輔導原住民開發並取得耕作權、地上權或承租權。其耕作權、地上權繼續經營滿五年者，無償取得土地所有權。」惟，原有原住民保留地及增劃編原住民保留地，都發生耕作權、地上權已滿五年以上，卻因涉超限利用，導致無法登記所有權之案例。

查原住民保留地之增劃編，係原住民祖先遺留並使用迄今才能申請為原住民保留地，倘有超限利用違規之處，自有相關法律規範或處罰之，不應以超限利用作為剝奪登記所有權之理由。本人認為，「原住民保留地所有權移轉登記作業要點」有關「編定為林業用地之土地，應實地查對有無完成造林並撫育成林或依容許使用項目使用」之規定，顯係增加法律所無之限制，逾越山坡地保育利用條例第 37 條規定，特於 103 年 8 月 26 日召開協調會，要求刪除此項限制規定。

原住民族委員會 103 年 11 月 7 日原民土字第 1030056185 號函示，同意配合修正條文如下：

- 1.刪除原住民保留地所有權移轉登記作業要點第六點（四）鄉（鎮、市、區）公所審核事項 4.「編定為林業用地之土地，應實地查對有無完成造林並撫育成林或依容許使用項

目使用」之規定。

2. 刪除原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業須知第十八點附件三原住民保留地各種用地申請作業須知有關原住民申請案（三）所有權移轉之申請，其審查或辦理事項七「編定為林業用地者應實地查對有無完成造林並撫育成林或依容許使用項目使用」之規定。

原住民族委員會已於 104 年 3 月 4 日原民土字第 10400080392 號令修正「原住民保留地所有權移轉登記作業要點」、「原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業須知」二項法規，刪除該限制規定。修正後，原住民保留地編定為林業用地之土地，不會再因超限利用而無法設定他項權利及取得所有權。

案例 10：以公產機關僅以航照圖作為反駁原住民使用土地的唯一證明文件，導致原住民無法申請保留地乙案為例。

（一）案例緣由

原住民申請保留地在申請過程中，經常遇到行政院農業委員會林務局、交通部觀光局東部海岸國家風景區管理處等公產機關以航照圖作為反駁原住民使用土地的唯一證明文件，導致原住民無法申請保留地。

（二）辦理過程及結果

本立委指出，依據「公有土地增劃編原住民保留地審查作業規範」，原住民申請增編或劃編原住民保留地之土地屬農業使用時，須提供「土地四鄰任一使用人出具之證明」或「其他足資證明其使用事實之文件」二者其中一項證明文件，以證明使用土地係在 77 年 2 月 1 日之前。

惟實際上，農業委員會林務局、交通部觀光局東部海岸國家風景區管理處等單位均係以航照圖作為反駁原住民使用土地

的唯一證明文件，顯係與作業規範之規定不相符合；此外，土地如係遭濫墾濫伐，尚可從航照圖清楚得知，但原住民所種植的林產物或農產物，反而無法透過航照圖顯示其樣貌，逕以航照圖否定原住民使用之事實，已顯失公允。

為維護原住民申請保留地之權益，本立委質詢及提案要求行政院函知農委會、觀光局等各機關單位，不得僅以航照圖否決原住民使用土地事實，應尊重原住民依原民會前揭作業規範所提之足資證明文件，以保障原住民族的土地權。

原住民族委員會依據本立委提案及行政院秘書長 104 年 5 月 14 日院臺建字第 1040133402 號函，於 104 年 5 月 27 日邀集財政部、交通部、行政院農業委員會、辦理增劃編原住民保留地案件量較大之縣政府及鄉（鎮）公所研商獲致結論：

- 1.公產管理機關除以航照圖判釋外，並應參酌其他資料後，為綜合性判斷。意即是，不會再僅以航照圖作為否決原住民使用土地事實之唯一證明。
- 2.經公產機關以相關文件及航照圖綜合判斷結果，仍難以證明在 77 年 2 月 1 日前即已使用且持續使用迄今，如經鄉公所再為查明確認，並出具公文書說明確有 77 年 2 月 1 日前之使用事實並確認實際使用面積時，得視為對航照判釋及相關文件查證結果之反證，以作為同意增劃編之參據。

惟，本立委就前揭原住民族委員會之結論認有不足之處，特於 104 年 6 月 12 日再召開協調會，除建議再簡化程序之外，也建議為避免各鄉（鎮、市）公所與林務局等公產管理機關承辦人員因經常人事異動，導致作業程序一直延宕，應於會勘時，即詳細紀錄清楚。也建議未來辦理原住民申請保留地案件時，應將申請人切結書列為申請文件之一，如此，公所便毋須於日後又要求申請者提供；另外，現行的四鄰切結證明，也可考慮採納村里長、部落頭目及耆老等多面向的切結證明佐證之。

正視原住民保留地地權實質流失的危機

官大偉，泰雅族 國立政治大學民族學系副教授

前言

落實原住民族之土地權，具有多重的正面意義，在政治上，它是實踐歷史正義與原住民族集體人權的價值，穩固國家的道德正當性；在經濟上，它具有結合原住民族之生態知識與在地管理體系創造資源維護之效益；在生態上，它則可以促進跨文化的對話，豐富一個國家中多元而深層的人地關係哲學。換句話說，一個國家若不能落實原住民族土地權，則無資格夸言自詡為人權國家；反之，若能落實原住民族土地權，其所創造的，將是全體社會的利益。

我國自從 1997 年國民大會訂定憲法增修條文第十條以來，確立了原住民族在國家中的集體地位，而 2005 年立法院通過原住民族基本法則是開啟了法制建構，這都是我國在原住民族權上的進步成果，然而，另一方面，自殖民接觸以來所留下的許多作法，包括人群的界定與分類、空間的區分與土地的編劃等等，仍在影響著我們今日的生活，這些帶著殖民思維與文化偏見的遺緒，在不同時期的體制層層疊加交錯之下，或在制度上被奉為根源依據，或在心態上被視為理所當然。於是，我國現今要落實原住民族土地權的挑戰，不僅在於如何提出一個美好的願景，也在於要如何梳理現有制度與執行的偏差，方能擺脫殖民遺緒的糾纏。

按照原住民族基本法，國家承認原住民族土地權利，該法並指出原住民族土地包含傳統領域與原住民保留地，在原基法通過後，我國關於原住民族傳統領域的討論越來越多，對於涉及傳統領域權利之內容意涵、權利行使之範圍、權利行使之主體等各面像的議題，都有越來越廣泛的社會對話，本是可喜的現象，但是同時，原住民保留地此一殖民時期所留下的制度，則在傳統領域調查、自然資源共管、同意權行使等新興議題間被沖淡重要性。

筆者認為，從一個完整的原住民族土地的架構思考原住民族土地議題固然重要，但至今影響我們甚鉅的保留地制度，正因為過去行政機關的失職，而一步一步走上歷史中平埔族群土地流失模式的後塵。因此，以下從「歷史中平埔族群的地權流失經驗」、「臺灣原住民族的保留地地權遭遇到的危機」、「行政機關維護保留地地權的職責」等三個部分，提出淺見，供本次會議討論參考。

歷史中的平埔族群地權流失經驗

有學者將原住民保留地制度的前身，追溯至清治時期的番地政策，就制度的相似性而言，這樣的說法並不算錯，但必須注意的是，清治時期的番地，針對的對象，並非現在臺灣官方承認的原住民族，而是平埔族群。平埔族群的地權流失與生活空間的解構，是造成其日後艱難處境的重要原因，也正是今日臺灣原住民的借鏡。簡單來說，清治時期對「熟番」的土地政策，有以下的幾個主要階段（官大偉，2013）：

「封禁隔離時期」，自 1684 年至 1722 年，也就是康熙年間，採取的是保護番社地權的政策。清朝政府將土地區分為「番地」與「荒地」兩類，「番地」為「番社」所有之土地，不需繳納地稅，且禁止漢人入墾；「荒地」則為漢人可以合法開墾之土地，漢人開墾需向政府繳納地稅，且開墾「荒地」前，需先向官府申報將開墾之土地乃「民番無礙」，經官府勘查，並獲得鄰近「番社」認可，方由政府發給墾照。雖然此一作法看似將「番社」土地和漢人可以合法開墾的土地做了區隔，但是有幾個因素卻使得私底下「番」/漢之間的土地使用情況超出了清朝政府所設定的框架。首先，官府的勘查未必確實，在漢人開墾者有意欺瞞的情況下，官府對於墾照的發放經常是「朦朧給照」（柯志明，2001）。再者，雖然「番社」不需繳納地稅，但需要向政府繳納以社為單位之「社餉」，當「番社」不堪社餉負擔，便會招來漢人佃戶，由漢人實際進行耕作其「番地」，並幫「番社」代為繳納社餉（陳秋坤，

2005)。如此的「漢佃」是為政府所許可，但漢人為逃避開墾「荒地」的地租，卻會私底下取得「番社」賣斷的土地，名義上卻向官府偽稱自己是為番社「番地」耕作之佃戶，如此就不需繳納開墾「荒地」所需繳納的地租。這種情況之下，實際的土地使用者已經私底下經由非法交易改變為漢人。

「地稅改革、番地開禁」時期，自 1723 年至 1735 年，也就是雍正年間。清朝政府鑑於逃避地稅的情況嚴重，為了有效清理土地狀況並徵得稅收，做了一個政策上的重大轉變，讓原本非法取得「番地」的漢人，可以「首報陞科」，也是經過自首申報，即可以獲得登記，就地合法。同時創造了「番業戶」的制度。所謂「番業戶」，意指「熟番」亦可自行向政府報墾，報墾之後的土地就可以賣與漢人。將「番地」轉為「番業」，有兩個重大的作用：第一，是它將原本的地（land）轉變為業（property），確認了這個「番業」作為可交易的財產的性質，第二，是它為土地私有化的開了一道門，使「番地」原本屬於「番社」集體的性質，轉化為「熟番」個人可以登記報墾、轉賣的私人財產。如此的作法加速了「熟番」土地的大量流失，而其中的弊病可以輕易想見：只要「番社」中少數個人受漢人通事或墾戶唆使，或與其勾結自利，很容易就可以將集體的土地以個人的名義賣斷。於是，在 1731 年至 1732 年之間，臺灣發生了「番社」群起暴動的事件。

自此之後，再經歷了「劃界遷民、設隘屯番」時期（自 1736 年至 1795 年）以及「三層制下之熟番土地再度流失」時期（1795 年之後）。1736 年至 1795 年間，清朝政府因為「熟番」土地流失已經嚴重，乃重新清理、劃設新的「番界」，並將失去土地的「熟番」移到「番界」邊境守隘，並重新給予土地耕作，但是由於「熟番」勞役繁重，經常無法專心於農耕，招佃代耕又常遭佃戶抗租，而官方之隘糧和屯餉之常遭剋扣，使其常陷於缺錢和缺糧的困境，迫使熟番不得不杜賣土地以為挹注（施添福，1990），土地再次流失。有學者指出這個時期的土地流失，和大部分「熟番」並未像漢人一樣將經濟收益做為資本，重

新投入到進一步的土地開發和生產活動，而是將其做為消費性的用途有關（林文凱，2011），也有學者指出國家透過「隘」的設計，制度性的降低漢人進墾番地的成本，是「熟番」土地流失的原因（施雅軒，2002）。

綜言之，清治時期的平埔族群土地政策，一開始是制度性保障平埔族群的「番地」，禁止漢人使用，但是隨著漢人進墾的壓力和私下的交易越來越多，政府乃做出讓原先違法的使用就地合法的政策大轉彎，平埔族群的土地自此流失，雖然「私下交易」聽起來是市場機制下出現的結果，但實際上卻是有國家的制度在加重平埔族群維持土地的成本、減低漢人進墾所需付出的代價。

臺灣原住民族的保留地流失危機

前述之情節，若將「番地」一詞換成「原住民保留地」，將「熟番」一詞換成「原住民」，我們可以很輕易的看到，雖然保留地的管理辦法的相關法規規定保留地的所有權只能移轉予原住民，但臺灣原住民已經走到了越來越多土地的實際使用者經由私底下交易改變為非原住民的地步，只差政府作出讓這些違法使用「就地合法」的決定，就要重蹈平埔族群的覆轍。

讓違法使用「就地合法」的情況並不是沒有發生過，民國 37 年公布的「臺灣省各縣山地保留地管理辦法」中規定應「逐漸限制平地人民承租山地保留地」（第 22 條），但後來的發展卻與實際相反，在民國 47 年到民國 84 年之間，政府進行了幾次清查：

民國 47 年省頒「平地人民使用山地保留地清理事項」，以酌定期限補訂租約作法，讓占用者取得合法使用權限，這是第一次清查；民國 53 年省頒「為辦理公有山坡地整理應行注意事項」，這是第二次清查，隨之在民國 55 年修訂的「臺灣省山地保留地管理辦法」中，規定「平地人民在臺灣省公有山坡地推行水土保持辦法公布實施以前未經呈准占用山地保留地者，依照該辦法之規定處理」，也就是經過實施必

要之水土保持處理後，即可承租；民國 63 年第三次清查，規定「平地人民非法使用山地保留地作為墳墓用地，經清理如不影響山地保留地土地利用，並經土地使用權利人同意者，可照實際使用面積准予放租」效果。這些都是讓原本非法占用公有保留地的就地合法的例子。

其後，政府在民國 65 年、74 年、86 年也分別進行了清查，由於民國 55 年開始了保留地的私有化政策，按照設定地上權或耕作權，實際使用滿十年取得所有權的規定，到了民國 65 已經是有原住民取得土地所有權，民國 74 年的加強山地保留地管理與促進開發利用實施要點明示「平地人非法買賣或介紹買賣山地保留地者，由鄉公所追查依法究辦」，民國 84 的清查則要求對地籍資料、土地權屬、使用現況做全面的調查，惟有研究指出，省政府該次辦理之清查，「或許囿於時間、經費與人力等限制，多數調查資料係抄錄自地政事務所的土地登記簿，或鄉公所轄內保留地租（使、撥）用清冊，僅有少部分資訊係實地查勘或目測而得，如此是否正確反映土地資訊容有疑義」（顏愛靜，1999：177）。

非原住民進入到原鄉、取得保留地使用的原因，在不同時期、不同地區的發展脈絡下各有不同，舉例來說，在中部的和平區（過去的和平鄉），因為四十年代中橫開通、五十、六十年引進果樹種植等原因，很早就有非原住民進入取得土地從事農業；在北部的五峰鄉，有因為政府在梨山地區進行清查收回非法占用的土地而轉戰至此的農民；在烏來區（過去的烏來鄉），早發的觀光業使得纜車站、歌舞表演場一帶的保留地有許多的爭議；在尖石，早期使用原住民保留地的非原住民主要是伐木、煤礦的工人後代，在九十年代之後開始有大量的溫泉、觀光餐廳等業者進駐。但無論如何，非原住民取得保留地的方式，除了合法租用外，在民國 65 年以前，由於民國 55 年開始的私有化政策下的土地上屬公有，原住民僅是設定地上權或耕作權，主要是透過私下和原住民簽訂轉租或轉讓的契約；在民國 65 年左右，逐漸有原住民取得所有權，雖然法令規定不能移轉所有權予非原住民，但透過設定

高額抵押（等於是「賣方」名義上欠了「買方」一大筆錢），為「買方」增加保障，使「買方」可以永久實際使用其購買的保留地。

雖然有論者認為，既然土地登記上的地主仍然是原住民，這位名義上地主仍然保有保留地的地權，問題只在於這位地主要不要主張他的所有權，取回土地，但其所有權並沒有消失。然而，實際上，私下的讓渡已經發生，即使違法，但「買方」對「賣方」的債權箝制了「賣方」（名義上的地主）取回土地的能力。所謂的地權，僅僅懸於一紙，其造成的效果是，就個人而言，原住民無法在從土地的經營利用上創造利益；就原住民族而言，原住民族土地的整體發展規劃若不面對此一現象則純屬空談；就政府而言，其原本意欲造福原住民的產業經濟政策，未必能使原住民受惠，因為土地已非原住民實際實用。這樣的情形，可以謂之原住民保留地地權的實質流失危機。

有論者指出，保留地所有權移轉的限制，也限制了其市場流通性，因此使得原住民難以利用保留地進行融資，然而原住民社會被整合入以平地為核心的貨幣經濟與市場邏輯後，又不可能不依賴貨幣的交易系統，限制保留地移轉，反而是使保留地在「市場」中價格偏低，原住民首先受害，因此理當開放保留地「自由買賣」，亦有論者從財產權的角度，主張政府不應該剝奪原住民自由處分財產的權利。

從權利的角度來看，土地具有公益的性質，若為了族群整體的利益，則限制移轉的對象，亦有其正當性，問題在於施以限制之後是否有相對應的配套措施（例如，提供其土地融資的特別管道），或是任其自生自滅。從經濟的角度來看，開放保留地「自由買賣」（亦即解除所有權移轉限制）不表示從此將進入一公平競爭的自由市場，因為，早有研究指出，在過去的限制下，已經獨厚了一批能夠運用其地利、人際關係之便，採取脫法行為以不公平競爭的方式實際取得原住民保留地的人（徐世怡，1998）。這裡所謂的不公平競爭，包括了因為制度性的因素造成的有限流動性壓低了保留地的「交易」價格，對原住民「賣方」並不公平，也包括了有限流動性排除了因為守法而不投入購買之

出價的競爭的潛在「買家」。換言之，若毫無配套的開放保留地「自由買賣」，首先會發生的就是讓過去舊的限制下產生之不公平競爭結果就地合法，而非一個全新的自由市場（官大偉、蔡志偉、林士淵，2015）。

行政機關維護保留地地權的職責

按原住民保留地開發管理辦法第 15 條第 1 項：「原住民取得原住民保留地之耕作權、地上權、承租權或無償使用權，除繼承或贈與於得為繼承之原住民、原受配戶內之原住民或三親等內之原住民外，不得轉讓或出租。」若是違反規定，則取消耕作權、地上權等設定。這條規定，從民國 55 年的保留地私有化政策開始即出現，從原住民耕作文化的特性，和原住民族土地權利歸還的意義來看，容或有疑義，但是它卻是阻止原住民保留地地權實質流失的關卡之一，更是行政機關的職責。

保留地的主管機關自民國 96 年起改為行政院原住民族委員會，但在這之前漫長的幾十年之間，保留地的主管機關都是內政部，如果政府確實行使職權、執行規定，那麼今日原住民保留地應不至有如此嚴重的流失危機，過去政府對於清查與排除保留地違法使用，是否有所失職？應是不辯自明，而現今的主管機關，在回應廢除五年限制之呼聲的同時，也應該有積極清查與排除保留地違法使用、使五年限制一旦取消後的副作用降低到最小的擔當準備，而非僅談五年限制的廢除，卻略談排除保留地違法使用職責。

結語

根據原住民族委員會委託執行之最新的保留地土地政策調查研究（官大偉、蔡志偉、林士淵，2015），非原住民違法使用原住民保留地的情形有日益嚴重之虞，但同研究中的全國原住民民意抽樣調查結果也指出，有八成以上的原住民受訪者，認為政府應該保障原住民族土地權，並且維持保留地所有權移轉之限制，這顯示原住民社會對於

政府的期待以及對於保留地地權之重視。使原住民保留地地權可以維持之措施，除了涉及集體權的維護，還需要有能符合市場原則的配套，並非本與談稿要討論的範圍，在此暫不闡述，但可確定的是，面對過去造成保留地地權實質流失危機的原因，指正行政部門的缺失，正是監察院之職責所在，也是檢視現有制度執行的偏差之處，思考更好未來的第一步。

參考書目

林文凱，2011，〈清代臺灣熟番地權的創設與流失：以竹塹社為個案的歷史分析〉，詹素娟編，《族群、歷史與地域社會暨施添福教授榮退論文集》，頁 133-183，中央研究院臺灣史研究所：中央研究院臺灣史研究所。

官大偉，2013，〈平埔族群取得原住民身分之相關土地議題探討〉，臺灣原住民族研究學報，3（2），53-70。

官大偉、蔡志偉、林士淵，2015，《原住民保留地土地政策調查研究—非原住民使用總登記為原住民保留地問題研析》。臺北：原住民族委員會。

柯志明，2001，《番頭家：清代臺灣族群政治與熟番地權》。臺北：中央研究院社會學研究所。

徐世怡，1988，《烏來觀光旅遊空間的社會分析》。臺灣大學土木工程學研究所碩士論文。

陳秋坤，2005，〈俗例、番租與國家—清代臺灣岸裡社和新港社的田園租業，1740-1820〉發表於中研院史語所主辦，明清司法運作中的權力與文化學術研討會，2005 年 10 月 13-15 日。

施雅軒，2002，〈清代臺灣山區行政區的擴張〉，環境與世界，國立高

雄師範大學地理學系，6：71-92。

施添福，1990，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉以竹塹地區為例。
中央研究院民族學研究所集刊第 69 期：67-92。

顏愛靜，1999。《臺灣地區原住民保留地制度變遷之研究》。行政院原住民委員會委託研究，臺北：中國土地經濟學會。

會議結果

一、監察院對研討會重要議題之處理情形

議題	案由	場次	監察院處理方式
1	現行原住民保留地私下違法轉租、轉讓情形日益嚴重，導致原住民保留地面臨地權實質流失危機，主管機關有無善盡管理職責，積極清查，排除違法使用問題？相關單位有無進行土地使用地籍資料清理作業及落實執法？均似有深入瞭解之必要。	4	派查(糾正原住民族委員會並請該會確實檢討改進見復)。
2	依原住民族基本法規定，政府或法令如限制原住民族利用原住民族土地及自然資源，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。惟現行土地使用管制相關主管機關於規劃作業程序中，有無落實原住民族基本法第 21 條規定，健全原住民族之參與機制，以保障原住民族權益？似有深入瞭解之必要。	4	函請行政院查明見復。
3	原住民族委員會自民國 91 年起多次委外辦理原住民族傳統領域土地調查，並公布調查結果報告，卻遲未見續行辦理傳統領域範圍之認定及劃設作業，究該會辦理原住民族傳統領域土地調查及劃設情形、面臨困境及因應解決對策為何？相關人員有無未盡職責或涉及怠惰失職情事？似有進一步查明釐清必要。	4	函請原住民族委員會查明見復

議題	案由	場次	監察院處理方式
4	原住民族基本法自民國 94 年公布施行迄今已逾 10 年，惟相關子法仍付之闕如，究原住民族基本法相關子法迄未制定完成之原因為何？原住民族委員會等相關機關有無涉及行政違失？相關子法項目、研議進度及制定完成期程各為何？實有深入瞭解之必要。	3、4	派查(請行政院確實檢討改進並依法妥處見復)。
5	國土規劃新思維可考量破除目前直轄市、縣、市區域範圍之劃分，加入原住民族土地權利保障的新元素，規劃重點首要從原住民族文化、傳統領域延續出發，在環境生態、國土保安及限度開發使用原則下，將部分原住民保留地適度解編，思考劃定「原住民自治區」之可能性。	1	函請行政院轉知所屬機關研議參處。
6	政府對於原住民族土地及自然資源權利之處置，常發生法令上的競合及限制，導致原住民族社經地位邊陲化、生計面臨困難、文化逐漸式微，更造成原漢族群撕裂與空間利用不正義等問題。	3	函請行政院轉飭所屬機關說明見復。

二、行政院對研討會議題回應情形

行政院 104 年 12 月 3 日院臺原字第 1040065134 號函

監察院建議事項要旨	行政院（原住民族委員會） 會商後研處情形
<p>第三場 政策與執行現況</p>	
<p>1.政府應儘速完成原住民族基本法（下稱原基法）相關子法及憲法原住民族專章，並與深耕部落且有實務經驗人士對話討論，落實廣泛參與原則。</p>	<p>1.我國現行有關保障原住民生計及維護其使用原住民族土地權益之規定，於法律位階層次為「山坡地保育利用條例」（下稱山保條例）第 37 條，於法規命令層次為依上開條文授權訂定之「原住民保留地開發管理辦法」（下稱管理辦法），惟山保條例非以保障原住民使用原住民族土地權益為主要立法目的，另管理辦法囿於法律保留原則，僅能對原住民保留地作最低限度之規制，未能完全回應滿足原住民族要求恢復傳統領域土地權利之主張。故為解決長期以來原住民族土地實質流失之問題及落實原基法保障原住民族土地及海域權利之精神，原住民族委員會（下稱原民會）自 94 年原基法公布施行後，即參照原基法第 20 條第 3 項規定擬具「原住民族土地及海域法」草案，並於 97 年 2 月送立法院審議，惟因所涉範圍廣泛，該法草案歷經 5 次提報行政院、17 次</p>

監察院建議事項要旨	行政院（原住民族委員會） 會商後研處情形
	<p>跨部會研商及 1 次爭議焦點座談會後，再於 103 年 1 月 29 日送請行政院審議，並經行政院召開 5 次跨部會審查會議，終於 104 年 6 月 11 日行政院第 3452 次院會討論通過，並於 104 年 7 月 17 日送請立法院審議。</p> <p>2. 「原住民族土地及海域法」草案雖經原民會審慎研擬，但因條文內容尚涉及其他各目的事業主管法令及相關權責，目前送請立法院審議之草案，係原民會與各目的事業主管機關折衝權衡之條文，未來立法院審議時，原民會仍將持續與原住民族社會、各界代表及立法委員等進行說明及溝通。目前原民會已於 104 年 8 月至 9 月辦理 4 場次分區（北區、南區、花蓮區及臺東區）說明會，透過地方政府邀請地方議員、地方原住民保留地土地審查委員會委員、部落族人及各民間團體代表，計約 500 人次參與座談說明。針對與會民眾所提問題（如傳統領域土地及海域劃設、原住民保留地土地審查委員會委員制度、原住民族土地使用權利及非原住民之相關權利等），原民會已逐一詳細回復並作成紀錄，以做為未來法案推動之參酌依據。另原民會業於 104 年 9 月 14 日就</p>

監察院建議事項要旨	行政院（原住民族委員會） 會商後研處情形
	<p>該法向立法委員進行說明，未來將透過地方政府深入部落進行宣導說明，期能以最短時間通過該法。</p>
<p>2.原基法第 2 條第 5 款將原住民族之土地定義為「係指原住民族傳統領域土地及既有原住民保留地。」其中「傳統領域土地」之用語，應係參照國際法上對於土地權之定義而來—「基於傳統法律與習慣所建立與土地緊密連結或對土地的占有」，且在此範圍內，要求國家應尊重原住民族對於土地利用之傳統（原基法第 23 條）、應承認其土地與自然資源之權利（原基法第 20 條第 1 項），並以法律落實之（原基法第 20 條第 2 項、第 3 項），上開規定亦與聯合國原住民族權利宣言要求政府應在法律上承認原住民之土地權相符（宣言第 26 條）。又原基法第</p>	<p>1.依據行政院 104 年 7 月 17 日送請立法院審議之「原住民族土地及海域法」草案條文，第 3 條明定原住民族傳統領域土地定義，並經原民會與行政院農業委員會（下稱農委會）林務局多次協商，於第 4 條達成傳統領域土地由原民會管理及相關權責事項共識，有關原住民族傳統慣俗使用並由原民會主政。第 11 條明定劃定原住民族傳統領域土地範圍，應有當地原住民族參與調查；第 15 條規定傳統領域土地供原住民部落作共同傳統慣俗使用，期能回復原住民族傳統領域土地權益。</p> <p>2.原民會為保障原住民族利用土地及自然資源之權利，落實兩公約施行法與原基法之立法精神，業積極於其他部會主管法令研修（訂）等相關會議場域，就涉及原住民族利用土地及海域者，主動研提依原基法第 21 條意旨，事先與原住民族諮商並取得同意之建議修正條文。原民會與相關機關協商過程及協商結果如下：</p>

監察院建議事項要旨	行政院（原住民族委員會） 會商後研處情形
<p>21 條、第 22 條中增訂於政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時、政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，均應徵得原住民之同意，期藉此開啟原住民與外部利益的雙向對話管道，並讓原住民族作成一個合於其傳統的決定，故要求政府應保障原住民族同意權。</p>	<p>(1) 濕地保育法</p> <p>因濕地保育法草案內關於重要濕地之劃定與保育利用計畫之擬訂，恐有限制原住民族利用土地及自然資源之虞，經原民會建議增訂原住民族同意權機制後，已獲致共識。102 年 7 月 3 日公布之濕地保育法條文第 7 條第 4 項明定，重要濕地之評定、變更、廢止及重要濕地保育利用計畫之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，核定前應與當地原住民族諮商，並取得其同意。內政部並於 103 年 11 月 7 日召開「濕地保育法涉及原住民族基本法競合會議」。</p> <p>(2) 海岸管理法</p> <p>內政部曾於 103 年間就海岸管理法草案召開 2 次研商會議。原民會針對草案內有關海岸保護計畫擬訂之部分，因恐限制原住民族利用土地及自然資源權利，爰建議增訂於計畫擬訂後送審前，先踐行原住民</p>

監察院建議事項要旨	行政院（原住民族委員會） 會商後研處情形
	<p>族基本法第 21 條規定之程序。104 年 2 月 4 日公布施行之該法第 16 條第 2 項明定：「海岸保護計畫之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族之土地、自然資源及部落與其毗鄰土地時，審議前擬訂機關應與當地原住民族諮商，並取得其同意。」</p> <p>(3) 國土計畫法草案</p> <p>行政院為國土計畫法草案之擬訂，於 102 年 12 月 17 日起召開 6 次研商會議，邀集相關部會逐條研討草案內容。原民會於研商會議中，一再強調原住民族地區之特殊性，以及其與非原住民迥異之使用土地慣俗，為避免國土計畫對原住民族地區造成巨大衝擊，同時尊重原住民族之生活居住需求，除建議將原住民族地區納入全國國土計畫中特定區域計畫外，特定區域計畫之內容及土地使用管制，如涉及原住民族土地及海域，應依原基法第 21 條規定辦理。經與內政部多</p>

監察院建議事項要旨	行政院（原住民族委員會） 會商後研處情形
	<p>次會議溝通研商後，原民會之建議已納入該法草案第 10 條第 2 項及第 22 條第 3 項，送請立法院內政委員會審議。</p> <p>(4) 海域管理法草案</p> <p>立法委員邱文彥等 44 人業就海域管理事宜，擬具海域管理法草案送請立法院內政委員會審議。因該法草案內有關劃定海域功能區、擬訂全國海域管理計畫以及海域使用申請，涉及限制原住民族利用傳統海域之權利，原民會爰於列席審查會議時，主動研提建議修正條文：除劃定海域功能區應尊重原住民族使用傳統海域慣習，維護其文化技術，確保其進行非營利性傳統採集、漁撈或祭典活動之權利外，全國海域管理計畫擬訂或變更時，如涉原住民族傳統海域，應會同中央原住民族主管機關擬訂，並先行與原住民族、部落或原住民諮商取得同意。至於原住民族於其傳統海域進行非營利性傳統採集、漁撈或祭典</p>

監察院建議事項要旨	行政院（原住民族委員會） 會商後研處情形
	<p>活動，無須先行申請許可。該法草案刻正於立法院內政委員會審議中，原民會將持續參與並即時與列席之有關機關協商溝通。</p>
<p>3.政府應履行新夥伴關係之承諾，尊重原住民族自然主權原則及傳統習慣法律，並積極與原住民族對話，建立動態的雙方協商機制。</p>	<p>總統府 104 年 6 月 24 日華總一義字第 10400073911 號總統令公布修正原基法第 21 條，該條第 1 項規定：「政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。」並新增第 4 項：「前三項有關原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃設、諮商及取得原住民族或部落之同意或參與方式、受限制所生損失之補償辦法，由中央原住民族主管機關另定之。」原民會將據以研訂下列辦法：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.「原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃設辦法」草案，將參酌「原住民族土地及海域法」草案有關原住民族傳統領域劃定程序等條文，進一步落實於該辦法中。 2.「原住民族土地受限制所生損失之補償辦法」草案，將對於因為使用或影響

監察院建議事項要旨	行政院（原住民族委員會） 會商後研處情形
	<p>原住民族傳統領域之政策與作為，訂定補助規範。</p> <p>惟上開二辦法因涉及用地類別及面積、受影響之強度與時間、補償之財源及方式等諸多面向，為求審慎周延，原民會 104 年 12 月底完成草案初稿後，將再會商相關部會、目的事業主管機關及各級地方政府，並規劃辦理若干場次公聽會或說明會，俾廣泛諮詢族人意見，以期訂定周全且適法可行之劃設及損失補償機制。</p> <p>3.「諮商並取得原住民族或部落同意或參與方式辦法」草案，整合現行原基法第 21 條釋義及原住民族委員會推動原住民族部落會議實施要點之相關規定。原民會已於 104 年 9 月至 10 月間辦理說明會尋求共識，俾利完整規範原住民族同意權機制之實體規定及程序，並於 104 年 12 月 24 日前完成法制作業，以建立政府與原住民族之間動態之雙方協商機制。</p>
4.政府應全面性檢討現行對於原住民傳統領域相關之補助政策與措施，對於因為使用或影響原住民傳統領域政策與作為而	<p>原民會刻依總統府 104 年 6 月 24 日華總一義字第 10400073911 號總統令公布修正之原基法第 21 條規定，研擬「原住民族土地受限制所生損失之補償辦法」草案，將搭配「原住民族土地或部</p>

監察院建議事項要旨	行政院（原住民族委員會） 會商後研處情形
<p>進行之補助（如國家公園周邊社區），能以協助社區整體長期性發展的方式來進行。</p>	<p>落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃設辦法」草案之制定，對於因為使用或影響原住民族保留地及傳統領域之開發或政策作為，訂定補償規範，並將參照「原住民族土地及海域法」草案第 26 條規定，以具體保障原住民族利用土地及自然資源之權利，落實兩公約施行法與原基法之立法精神，並朝協助社區或部落整體長期性發展之方式進行。</p>
<p>5.國家與原住民部落之間土地資源使用權力關係的調整，須正視平地人口和經濟活動對水資源造成的負擔，而不僅把平地的需求視為當然，卻將山地的需求視為「問題」，並進一步思考如何促成國家正視弱勢與邊陲族群的土地資源權利，使彼此在合作調節、互惠分享的平等關係下生存安居。</p>	<p>1.國家與原住民部落之間之土地資源使用權利關係，目前國際主流及我國作法，均朝向共同管理機制方式辦理，共同管理通常運用在自然資源的管理上面，希望透過治理的改革，特別是參與及負責的機制，來改進自然資源的治理。自 1980 年代開始，在與臺灣類似的墾殖國家（settler's state）中，包括澳洲、加拿大、美國及紐西蘭，共管已成為自然資源管理的趨勢；尤其在加拿大，共管機制協定被視為政府與原住民簽訂的「現代條約」。</p> <p>2.原住民族與其所生活領域空間，維持著特殊又緊密的關係，使用管理傳統領域的權利，存在於原住民固有的自我認定概念中，通常是賦予在地原住民、部落及民族。臺灣原住民族無論在社會生</p>

監察院建議事項要旨	行政院（原住民族委員會） 會商後研處情形
	<p>活、宗教儀式、神話傳說等部落文化，皆仰賴族人與大自然之間的和平共存。然而，原住民族地區自然資源使用經營權之議題，常會涉及國家公園法、森林法、野生動物保育法等相關法規，稍有不慎，極易違反相關法規。</p> <p>3.原基法第 22 條規定「政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制；其辦法，由中央目的事業主管機關會同中央原住民族主管機關定之」，就原住民族地區自然資源共同管理機制，授權以法規命令定之。</p> <p>4.後因馬告國家公園設立及司馬庫斯檫木事件，為保障原住民族資源利用權利，我國爰依上述規定於 96 年 12 月 18 日由原民會、農委會、內政部、交通部、退輔會會銜發布實施「原住民族地區資源共同管理辦法」，賦予原住民參與土地資源決策及管理的權利，奠立原住民族自主管理的基礎，提供各機關於原住民族地區利用自然資源時，應先與原住民族協商取得共識，並建立共同管理機制，以減少衝突與抗爭。</p>

監察院建議事項要旨	行政院（原住民族委員會） 會商後研處情形
	<p>5.國內成立共管機制的案例較少，如「國家公園區域內原住民族地區資源共同管理會設置基準」及「行政院農業委員會林務局嘉義林區管理處與阿里山鄉鄒族原住民族資源共同管理會設置要點」，以及都蘭鼻遊憩區整體開發計畫，因涉及傳統領域，目前業與當地部落朝建立共同管理機制方向進行，推動與當地原住民族資源共同管理事宜。</p> <p>6.就目前現況而言，大部分資源治理機關均在原基法公布施行前成立，依據共管辦法對於這些資源治理機關並無絕對的強制性。且因為共管辦法其內容操作上，或許有一定程度之門檻，而導致目前國內共管的案例相對較少。惟在現階段，相關資源治理機關在原住民族地區從事資源利用相關行為時，應同時考量原住民族基本法第 20 條至第 23 條之精神，重新思考政策及措施方向，始能在所管法規及原基法之間尋求平衡，以保障當地原住民族之權益。</p> <p>7.在其他目的事業主管機關研議訂定或修正該管法規時(例如國家公園法及依森林法第 15 條規定所授權訂定之原住民族採取傳統領域土地森林產物管理規則草案)，原民會均本於原基法第 19</p>

監察院建議事項要旨	行政院（原住民族委員會） 會商後研處情形
	<p>條所規定之採集權利及第 22 條規定之共同管理機制制度，要求於該管法規中納入原基法之相關規定，期能落實資源權利平等之宗旨。</p> <p>8.另原民會已於 104 年 11 月 4 日原民土字第 1040062330 號函請內政部、農委會，就本建議事項涉及原住民族土地資源共同管理等部分函復辦理情形如下：</p> <p>（1）內政部：</p> <p>為國家公園區域內原住民族地區之資源共同管理，雪霸國家公園管理處與賽夏族於 95 年 11 月 28 日簽訂夥伴關係宣言，藉由公部門及原住民族之合作，平等相待、互利互惠共管發展，並加強原住民族事務中的研商與合作，以建立部落永續發展願景。內政部後於 98 年 10 月 29 日參照「原住民族地區資源共同管理辦法」第 6 條訂定發布「國家公園區域內原住民族地區資源共同管理會設置基準」，99 年度墾丁、玉山、太魯閣及雪霸國家公園管理處均已設置原住民族地區</p>

監察院建議事項要旨	行政院（原住民族委員會） 會商後研處情形
	<p>資源共同管理會，針對國家公園區內在地原住民族部落長期關切之資源管理議題及協調等重大事項，導入住民參與經營管理業務，以逐步推動共管機制。</p> <p>有關加強與原住民族共管機制運作具體作法如下：</p> <p>a.內政部前於 103 年函請各國家公園管理處就提高原住民族參與國家公園經營管理決策，提供具體可落實之建議及作法，並於 103 年 12 月 19 日召開「國家公園區域內原住民族地區資源共同管理機制」研商會議，將「各國家公園年度委託計畫案與相關辦理進度、通盤檢討作業內容、範圍調整及年度計畫預算等涉及原住民族議題之討論」，納入共同管理會之任務，並於 104 年 1 月修正發布，以加強落實國家公園共同管理機制。</p> <p>b.又「國家公園區域內原住民族地區資源共同管理會設置基準」所定共同管理會之</p>

監察院建議事項要旨	行政院（原住民族委員會） 會商後研處情形
	<p>任務，係參照「原住民族地區資源共同管理辦法」第 6 條訂定，對於一般性涉及原住民族事務之研議、溝通及協調等事項，已依循該辦法維持相同之精神。</p> <p>c.另國家公園法修正草案涉及原住民事務共同管理部分，經內政部與原民會於 104 年 4 月 2 日及 6 月 3 日研商後，獲致共識修正文字為：「原住民族地區經劃設為國家公園者，其經營管理，應尊重原住民族傳統文化、生活型態、自然資源利用方式、土地擁有利用與管理模式之權利，並與原住民族建立共同管理機制，兼顧環境資源保育」，說明欄增加「本法修正後，將依原住民族基本法第 22 條規定，訂定專屬國家公園法之共同管理辦法」等文字，且原民會亦將依原基法第 22 條規定，協調各資源管理機關訂定專屬共同管理辦法，以</p>

監察院建議事項要旨	行政院（原住民族委員會） 會商後研處情形
	<p>落實促進政府機關與原住民族共同合作、互惠分享之平等關係。</p> <p>(2) 農委會：</p> <p>農委會林務局自該局嘉義林管處於 95 年 10 月與阿里山鄉鄒族建立該局第 1 個原住民族資源共同管理委員會以來，已陸續與臺東縣都蘭、都歷及海端部落、屏東線臺 24 線沿線部落、前桃園縣復興鄉華陵村等部落建立共管諮詢平台，亦與丹大地區原住民每季召開「原住民議題座談會」，至 104 年 10 月 31 日止，計已召開 45 次會議，借重原住民族傳統智慧，提供有關森林自然資源保育、生態旅遊與地區發展等各項諮詢與建議。</p> <p>另農委會林務局為全面推動與原住民族之共管諮詢機制，於 104 年 8 月 19 日公布實施「行政院農業委員會林務局經管國有林地內原住民族地區資源共同管理會設置要點」，供各林管處據以推動成立與原住</p>

監察院建議事項要旨	行政院（原住民族委員會） 會商後研處情形
	<p>民族共管諮詢平台，保障原住民族土地、文化權利，與原住民族建立共存共榮之族群關係。</p>
<p>6.原住民族自治法（草案）雖仍未通過，惟原住民族自治似乎已成為臺灣原住民族未來共同之出路。然而原住民族自治並非解決原住民族傳統領域問題之萬靈丹，因為傳統領域問題牽涉眾多歷史長久的土地政策、生態保育、資源維護、非原住民移居者，以及原住民權益之相關課題，需要多方權益相關者及政府共同且持續協商來面對解決。</p> <p>7.原住民族自治不能跳脫現實的社會場域，自主治理組織與政府、外部社會之間實際存在著密不可分的關係，因此，政府應透過系統能力證明管控的正當性，並增強互動以消除可能滋生的衝突，方可</p>	<p>「原住民族自治暫行條例」草案係採階段性落實民族自治方案，各族區自治政府於推動民族自治期間，除藉推動民族自治任務獲取自治實務經驗，用以擘劃未來最終版原住民族自治法外，自須衡酌民族自治空間內不同族群、群體或與外部社會間之互動關係網絡，以尋求多贏合理之立法方案。</p>

監察院建議事項要旨	行政院（原住民族委員會） 會商後研處情形
達到原住民部落生態保育與整體發展雙贏之理想。	
第四場 因應對策與展望	
1.有關原住民保留地超限利用問題，宜由原民會會同內政部實地考察，辦理非都市土地用地變更事宜。	<p>1.針對原住民保留地使用合法化問題，原民會於 104 年 5 月 1 日與內政部共同召開「原住民保留地土地使用及建築管理合法化」方案跨部會平台研商會議，針對土地合法化部分初步獲致共識如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 原住民族地區山地鄉於第 1 次劃定時聚落人口如達 100 人以上，得辦理使用分區更正為鄉村區。 (2) 增加大比例尺（1/5000）地形圖及航照圖等文件，作為更正編定為建築用地之證明文件。 (3) 請內政部研擬非都市土地使用管制規則第 45 條及第 46 條辦理變更編定案件之各項放寬措施。 (4) 針對農業用地變更編定為非農業使用涉及繳納回饋金部分，請農委會研議是否納入偏遠地區，以適用農業發展條例第 12 條第 4 項得免收取回饋金規定。 (5) 內政部會同原民會擬訂原住民族

監察院建議事項要旨	行政院（原住民族委員會） 會商後研處情形
	<p>特定區域計畫，並作為長期推動事項，現階段以更正編定及變更編定作為短中期推動事項。</p> <p>2.另為內政部及相關部會研議修正法令或調整行政措施，原民會於 104 年 8 月 19 日及 20 日邀集內政部、農委會、農委會林務局、農委會水土保持局及地方政府等相關機關，至屏東縣瑪家鄉北葉部落、來義鄉古樓部落、牡丹鄉四林部落現勘，針對所遭遇問題進行討論，彙整相關單位辦理情形，並於 104 年 10 月 28 日召開跨部會平台第 2 次研商會議進一步研議處理。</p>
<p>2.建議國土計畫概念下之都市計畫委員會、區域計畫委員會及國家公園計畫委員會，審議成員納入原住民族，以保障其權利。</p>	<p>內政部國家公園計畫委員會設置要點第 4 點第 2 項規定：「前項委員名額，其中專家學者不得少於委員總數三分之一，並至少有一人具有原住民身分。」惟「各級都市計畫委員會組織規程」及「各級區域計畫委員會組織規程」並無訂定上述條件，原民會已於 104 年 9 月 18 日原民土字第 1040053247 號函請內政部考量「各級都市計畫委員會組織規程」及「各級區域計畫委員會組織規程」，比照國家公園計畫委員會設置要點，將審議成員納入原住民族，以保障其權利。嗣於 104 年 10 月 29 日原民土字第</p>

監察院建議事項要旨	行政院（原住民族委員會） 會商後研處情形
	<p>1040060521 號函請內政部研議回復，經內政部 104 年 11 月 5 日內授營綜字第 1040816171 號函復：「考量都市計畫及區域計畫與國家公園計畫性質不同，各該委員會任務亦不相同，尚難直接比照國家公園計畫委員會設置要點辦理；又前揭區域計畫及都市計畫委員會之組成，均包含有關業務機關之代表、專家學者及熱心公益人士，原住民族如有符合前揭資格者，均得評估遴聘擔任委員，是前揭建議事項，內政部將錄案納供聘任各該委員會委員之重要參考。」</p>

三、原住民族委員會對研討會議題回應情形

原住民族委員會 105 年 6 月 27 日原民土字第 1050037415 號函

經查旨案研討會第四場次提問為原民會自 91 年起多次委外辦理原住民族傳統領域土地調查，並公布調查結果報告，卻遲未見續行辦理傳統領域範圍之認定及劃設作業，究原民會辦理原住民族傳統領域土地調查及劃設情形、面臨困境及因應解決對策為何？相關人員有無未盡職責或涉及怠惰失職情事等案，原民會回應情形如次：

- (一) 原民會自 91 年起進行原住民族傳統領域土地之調查工作，惟調查初始，原住民族基本法尚未公布施行，原住民族土地及海域法草案尚未起草，且傳統領域調查之方式著重於凝聚部落居民之共識與認同等面向，致調查之成果與原住民族土地及海域法草案有關傳統領域土地之定義未盡相同。為使各機關有所參據，原民會業於 102 年 3 月 28 日將 91 年至 95 年傳統領域調查成果依政府資訊公開法規定予以公開。
- (二) 為賦予傳統領域範圍劃設之法律依據，原民會前於 94 年研議原住民族土地及海域法草案，規範原住民族傳統領域之劃定程序，於 104 年 7 月 17 日送請立法院審議。此外，原住民族基本法第 21 條業經總統 104 年 6 月 24 日華總一義字第 10400073911 號總統令修正公布，爰原民會依據該條第 4 項規定之授權訂定原住民族土地之劃設辦法，積極研擬「原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地劃設辦法」草案，並於 104 年 11 月完成初稿，經 104 年 12 月 1 日及 8 日召開 2 次內部研商會議，105 年 1 月 7 日、2 月 4 日及 3 月 14 日邀集各公產機關、縣市政府及公所代表召開 3 次跨部會研商會議，並參依各機關意見修正完竣，嗣於 105 年 5 月辦理 2 次地方說明會，將接續辦理地方徵詢座談會，俾博諮眾議以完整法制作業。

(三) 經查「原住民族委員會處務規程」規定，原民會設置土地管理處，綜理原住民族土地相關業務，並將原住民族土地之調查及處理相關業務納入該處辦理。該處現有員額計 27 人，以現有人力編制執行原住民族土地之管理、調查及處理等業務，顯有不足。然除既有之原住民保留地外，原住民傳統領域土地及海域之調查與劃設，事涉現有公產管理機關之權責，未來將就原民會現有之員額內適度調整業務執行人力，並以任務編組方式邀集各公產管理機關組成審議小組，協助辦理原住民族土地調查及處理事項。

國家圖書館出版品預行編目資料

監察院 104 年原住民族土地權利保障研討會會議實錄. 105 年/
監察院人權保障委員會編著. -- 初版. --

臺北市：監察院, 民 105.08

面；公分

ISBN 978-986-04-9783-0 (平裝)

1.土地行政 2.臺灣原住民 3.會議

544.333

105016020

監察院104年原住民族土地權利保障研討會會議實錄

編著者：監察院人權保障委員會

發行人：張博雅

出版者：監察院

地址：臺北市忠孝東路 1 段 2 號

電話：(02)2341-3183

網址：<http://www.cy.gov.tw/>

監察院檢舉專用信箱：臺北郵政 8-168 號信箱

傳真：(02)2341-0324

監察院政風室檢舉：

專線電話：(02)2341-3183 轉 539 (02)2356-6598

傳真：(02)2357-9670

展售處：五南文化廣場 臺中市中山路 6 號 (04)2226-0330

國家書店松江門市 臺北市松江路 209 號 1 樓 (02)2518-0207

國家網路書店 <http://www.govbooks.com.tw>

印刷者：兆鴻印刷科技有限公司

地址：新北市三峽區添福里 14-38 號

電話：(02) 2311-3773

中華民國 105 年 8 月初版

定價：新臺幣 400 元整

ISBN：978-986-04-9783-0

GPN：1010501606

著作權管理訊息：

著作財產權人：監察院

◎本書保留所有權利。欲利用本書全部或部分內容者，須徵求監察院同意或書面授權。請洽監察院人權保障委員會，電話：(02)2341-3183。