

調查報告

壹、案由：有關行政院78年間指示臺灣省政府研擬公有土地增編原住民山地保留地計畫後，陸續訂頒「公有土地增編原住民保留地處理原則」、「公有土地劃編原住民保留地要點」及「公有土地增劃編原住民保留地審查作業規範」等法令規定，並於104年核定「補辦增劃編原住民保留地實施計畫」，究相關主管機關依上開法令規定實施之成效為何？核定原住民保留地之面積為何？核定後未辦理測量複丈之面積為何？核定後分配予原住民之土地面積為何？自原住民族基本法實施後有無相關策進作為？另原住民族委員會歷年辦理上開計畫之執行成效為何？遭遇何種困境？相關部會對於該計畫之配合程度為何？所需預算及人力情形為何？相關問題均有進一步調查釐清之必要，以維原住民族權益

貳、調查意見：

有關行政院民國（下同）78年間指示臺灣省政府研擬公有土地增編原住民山地保留地計畫後，陸續訂頒「公有土地增編原住民保留地處理原則」、「公有土地劃編原住民保留地要點」及「公有土地增劃編原住民保留地審查作業規範」等法令規定，並於104年核定「補辦增劃編原住民保留地實施計畫」，究相關主管機關依上開法令規定實施之成效為何？核定原住民保留地之面積為何？核定後未辦理測量複丈之面積為何？核定後分配予原住民之土地面積為何？自原住民族基本法實施後有無相關策進作為？另原住民族委員會歷年辦理上開計畫之執行成效

為何?遭遇何種困境?相關部會對於該計畫之配合程度為何?所需預算及人力情形為何等情乙案，經函請原住民族委員會(下稱原民會)、行政院農業委員會(下稱農委會)、審計部說明，並詢問原民會、內政部(地政司)相關業務主管人員。茲根據相關函復說明及約詢所得，綜合調查意見如下：

一、增劃編保留地業務自78年實施迄今已30年，回顧執行總體成效，行政院核定土地面積總計已達27,593公頃，惟受限於基層行政執行人員異動頻繁、地政業務繁雜細瑣、人力不足及權屬關係複雜待釐清審認困難等因素，導致業務推行進度未盡完善，而前述所遭遇困境瓶頸，猶仍需原民會積極協調處置

(一)查「公有土地增編原住民保留地處理原則」及「公有土地劃編原住民保留地」辦理緣起，係因前臺灣省政府鑑於原住民族社會於77年及78年間發起3次「還我土地運動」之訴求，且為解決原住民保留地用地不足之問題及安定原住民生計，輔導取得土地權利，促進原住民社會發展，乃依據「臺灣省原住民社會發展方案」，策劃增編原住民保留地工作，於78年11月訂定「山胞使用原住民保留地以外公有土地增編為山胞保留地會勘處理原則」(下稱增編原則)，規定凡原住民於77年2月1日前繼續使用其祖先遺留之土地，迄申請當時仍使用者，皆可向轄區鄉(鎮、市)公所申請，經公有土地管理機關同意後，即可增編為原住民保留地，增加原住民保留地土地資源。另為解決原住民族社會居住用地嚴重不足課題，臺灣省政府依行政院78年12月核定之「臺灣省山胞原居住使用公有土地劃編山胞保留地要點」(下稱劃編要點)處理原住民居住用地問

題，凡原住民原居住使用公有土地者，由鄉（鎮、市）公所勘查、審查並經公有土地管理機關同意，即劃編為原住民保留地，以供原住民居住之用。上述增編原則與劃編要點於79年開始實施後，有關申請原住民保留地增編案，因山地鄉資訊不足，符合資格而漏報申請者時有所聞，故經內政部83年10月3日開會研商，得不受行政院81年1月16日停止受理增編期限之限制，其受理申請期限延長至87年12月底。總計自79年至87年辦理增劃編原住民保留地（第1階段增劃編保留地）成效在增編原住民保留地面積部分，依增編原則完成增編手續之原住民保留地面積合計約16,799公頃；劃編原住民保留地面積部分，合計有284公頃。然第1階段增劃編保留地執行期間成效未達效果原因有1. 政令宣導未能普及（山地鄉位處邊陲地帶，獲致訊息不易，效果有限）。2. 申請期限訂有限制（申請期限固然應訂有期限，亦不宜過短）。3. 增編原則部分規定限縮原住民權益（當時部分原住民申請之標的如位處保安林，管理機關皆不同意，致使申請案皆被駁回）。4. 實施地區之限制（未能涵蓋所有原住民地區）等原因。

(二) 79年至87年辦理增劃編原住民保留地，係依據「臺灣省原住民社會發展方案」所做之政策性決定，而為改善第1階段增劃編保留地執行期間成效不彰原因，原民會96年推動之「補辦增劃編原住民保留地實施計畫」（第2階段增劃編保留地），係以「補辦」措施，係針對大部分當時符合增編原則及劃編要點漏報卻無法補報，俾使原住民有再次申請之機會，同時希望達到安定原住民在原住民族地區之基本

生存權、解決原住民族地區居住用地不足、解決山地鄉原住民族地區原住民宗教團體申請無償使用原住民保留地及節省行政資源耗費等重要之目的。並進而訂定「公有土地增編原住民保留地處理原則」(以下仍稱增編原則)、「公有土地劃編原住民保留地要點」(以下仍稱劃編要點)及「公有土地增劃編原住民保留地作業規範等作業規則」為業務執行依據，且針對第1階段實施遭遇困境提出解決對策，例如有關強化政令宣導、放寬申請期限、修正增編原則規定等具體措施。「補辦增劃編原住民保留地實施計畫」自96年開始推動後，原定受理期限至103年底，惟原住民族社會冀望受理期限展延，或調整為經常性業務，為回應原住民族社會輿情，原民會爰於103年12月29日以原民土字第1030066945號函檢陳修正計畫及相關行政規則，報請行政院同意刪除本計畫之受理期限，俾調整為持續性及常態性計畫，並奉行政院於104年2月5日院臺建字第1040005405號函同意有案。截至本案調查期間，總計第2階段增劃編保留地實施成效(資料統計日期：至108年12月31日止)行政院已核定3,329公頃(11,146筆)原住民保留地之增劃編。以下為第2階段增劃編保留地各階段執行情形(土地筆數及面積)說明：

- 1、受理階段：54,309筆，面積66,101公頃(依每筆土地面積累計)。
- 2、會勘階段：完成會勘51,271筆，面積55,147公頃。
- 3、初審階段：
 - (1) 完成初審：37,214筆，面積31,603公頃。
 - 〈1〉 初審同意：14,922筆，面積9,211公頃(依申

請人實際使用面積累計)。

〈2〉初審不同意：22,292筆，面積23,391公頃。

(2) 未完成初審：14,057筆，23,544公頃。(含待辦理、疑義待釐清及補正中)

4、行政院核定：11,146筆，面積3,329公頃。

〈1〉管理機關變更登記：9,344筆，面積2,438公頃。

〈2〉權利回復：7,134筆，面積1,831公頃。

(三)總計前述第1階段、第2階段增劃編保留地之業務，自78年實施迄今總體成效，所核定土地面積總計約27,593公頃(17,083公頃+7,181公頃+3,329公頃)。分述如下：

1、79-84年間辦理「劃編山胞保留地工作計畫」、「增編山胞保留地三年工作計畫」及「增編山胞保留地追加工作計畫」總計增劃編原住民保留地共17,083公頃(增編面積16,799公頃加計劃編面積284公頃，合計17,083公頃)。

2、94-105年間，辦理「原住民使用原住民保留地以外公有土地漏報增編為原住民保留地四年工作計畫」，總計公有土地漏報增編原住民保留地者，有7,847筆，共7,181公頃。

3、96年至107年度12月，辦理「補辦增劃編原住民保留地工作計畫」，總計增劃編原住民保留地11,146筆共3,329公頃。

再依執行第2階段增劃編保留地業務數據逐項分析，本階段受理民眾申請案件後完成會勘比例有94.4%(土地筆數計算)、83.4%(土地面積計算)，最終獲行政院核定11,146筆，面積3,329公頃之(增劃編)原住民保留地，本院曾於103年就審計部稽

察原民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進行調查，調查報告結論亦指出原民會補辦增劃編原住民保留地計畫自96年起執行至103年，在當時卻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，執行成效不彰等要求檢討改建之意見，然對照目前執行成果，原民會近年執行成效尚值肯認，惟就實際完成分配部分，雖奉行政核定增劃編為原住民保留地，但因部分土地屬非整筆使用，尚需辦理複丈分割作業，始可辦理後續管理機關變更及權益回復等事宜，連帶影響執行進度，因此就實質涉及原住民權益之土地分配，尚仍有努力空間。

(四)原民會接受本院約詢時也特別指出目前補辦增劃編原住民保留地業務執行遭遇瓶頸及困境如下：

- 1、行政效能不佳：地方執行公所人員異動頻繁，新進人員經驗不足，業務移交未確實，致使案件須時重新審查。
- 2、分割進度緩慢：原鄉地區之土地，多位處偏遠山區，交通不便，測量不易，相關會勘及複丈分割等行政作業，費工耗時。
- 3、申請人未配合辦理：申請人逾期未補正遭公所駁回、申請人會勘未到場須重新排勘或會勘到場卻無法確認使用範圍或位置不服等等。
- 4、其它疑義待釐清：因土地使用涉及個案事實審認事宜，且原鄉地區土地，其使用及權屬關係錯綜複雜年代久遠，相關查證作業需時辦理。

前述第2階段增劃編保留地實務執行所遭遇之瓶頸與困境，因審計部亦提出類似之查核意見，可

見多數影響因素並非原民會所能改善控制，行政院雖於107年核定「原住民族土地調查及劃設實施計畫」逐年挹注作業所需資源及經費，原民會亦協調縣鄉基層及各級地政機關研擬測量案件延宕解決方案、舉辦教育訓練，提升人員專業知識，督導鄉(鎮、市、區)公所有效分配人力資源，俾利專職人員加速辦理初審，甚每半年邀集各直轄市(縣、市)政府、鄉(鎮、市、區)公所、公產機關、地政機關召開檢討會議，希望能從各角度切入解決最棘手之地政疑義，達到提高增劃編原住民保留地業務推行進度目的。

(五) 綜上所述，增劃編保留地業務自78年實施迄今已達30年，回顧執行總體成效，行政院核定土地面積總計已達27,593公頃，惟受限於基層行政執行人員異動頻繁、地政業務繁雜細瑣、人力不足及權屬關係複雜待釐清審認困難等因素，導致業務推行進度未盡完善，而前述所遭遇困境瓶頸，猶仍需原民會積極協調處置。

二、規費之收費基準係應以考量政府服務成本為計費原則，並採以「費用填補」及「成本回收」為原則來計費，以反應政府提供服務之直接及間接成本等。增劃編原住民保留地業務，係國家積極推動原住民族土地權益之轉型正義之重要政策，實務發現部分縣市原住民保留地之複丈分割申請案，常因土地複丈分割規費無合理計算標準或計算方式不明，致使規費核算金額龐大，而受理申請業務鄉(鎮、市、區)公所則限於預算不足且申請原民會補助程序繁冗費時，無法即時辦理而延宕，嚴重影響申請人(原住民)權益，針對此一困境行政院應予以正視，並轉飭內政部協同原民會

研擬評估專案處理可能性

- (一) 據本院104年7月31日召開之「原住民土地權利保障研討會」原民會曾在案例中反應地政單位分割費用計算方式不合理之困境，內容（意旨）如下：「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，經費需求約新臺幣（下同）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政事務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。……」爰此，補辦增劃編原住民保留地實務作業所面臨分割複丈規費金額龐鉅，所衍生規費計算方式是否合理之問題，顯已造成補辦增劃編原住民保留地業務進度重大延宕主因之一。
- (二) 本案調查過程中，原民會再次提出增劃編原住民保留地業務因涉個案事實審認及土地權利移轉等行政程序，須由地方政府、公所、公產管理機關及地政機關共同合作始能順利完成，而實務作業中，對於原住民使用範圍（面積）確認，常需由鄉(鎮、市、區)公所視實際需要，先洽地政機關辦理土地分割複丈或位置測量，但諸多增劃編原保地申請案件，常位處林務局所屬林班事業區範圍內，且面積為十公頃以上之土地內部分使用。各地政事務所受理複丈分割案時，常依據「土地複丈費及建築改良

物測量費收費標準」之附註規定，針對面積超過十公頃以上之土地，收取鉅額之費用，且所謂之直接及間接成本資料並無具體、量化之標準，導致產生前述規費收取不合理之現象，而各鄉(鎮、市、區)公所囿於行政資源有限，亦無經費繳納地政規費，申請案件遂無法賡續辦理，進而需要原民會經費補助，而原民會則礙於計畫年度預算有限，爰需分年補助公所辦理，以前述案例所提分割複丈測量筆數，地政機關提報經費顯已非屬正常範圍，況其所謂直、間接成本是否成為基層地政機關虛報灌水之收入來源不無疑義。

- (三)本院108年6月20日就前述原住民保留地複丈分割費用之合理性，約請主管機關內政部(地政司)到院釐清相關疑義，該部表示依前述案例費用計算確有不合理之疑慮，並說明該部102年11月14日曾召開研商修正「土地複丈費及建築改良物測量費標準」會議，會中曾就複丈標的之土地登記面積超過10公頃者，登記機關得視實際需要另案核計之合宜性進行討論，經與會直轄市、縣(市)政府取得共識，依實際需要另案核計，並為保持實務執行適用法規彈性又避免滋生弊端，明定計收規費原則以確保民眾權益，爰修正土地複丈收費標準附註後段文字為「.....由登記機關依規費法規定，核實計算應徵規費，並檢附直接及間接成本資料，經該級政府規費主管機關(財政局、處)同意，報直轄市或縣(市)政府核定後計收。」而內政部另為協調該計畫推動相關事宜，於105年6月23日再召開「有關原住民族委員會補辦增劃編原住民保留地之分割複丈作業代辦事項協調事宜」會議，討論案由一結論略

以：「按土地複丈及建築改良物測量費收費標準之規定，面積超過10公頃土地，由登記機關依規費法規定核實計算應徵收規費，並檢附直接及間接成本資料，經該級政府規費主管機關同意，報直轄市、縣(市)政府核定後計收，該規定程序尚屬明確、嚴謹，非無標準可循。有關偏遠山區面積超過10公頃之原住民保留地辦理分割複丈所需費用，請直轄市、縣政府審慎評估、詳細分析各項成本之合理性，並妥為說明各成本項目（如控制點、圖根點測量等）必要性後，依上開收費標準核實計收。」爰此，如內政部所述，倘各縣市政府核實計算應徵收規費，依該項收費規定確屬明確、嚴謹，並非有漫無標準疑義，惟據原民會表示實務作業經驗，部分縣市地政機關除未審慎評估、詳細分析各項成本之合理性外，所屬規費主管機關亦常予尊重未加干涉，導致現況原住民保留地複丈分割規費仍居高不下，間接影響政策推行進度，縱原民會108年5月8日召開「增劃編原住民保留地複丈分割作業研商會議」亦仍僅獲致原民會繼續與各規費徵收機關積極協商之結論。而本院為實際瞭解實務執行困難，以南投縣各鄉鎮申請增劃編土地測量、分割或規費計算方式是否合理為主題，於109年12月29日邀集南投縣政府各相關單位座談協商，據南投縣埔里地政事務所表示，其收費依據係依照「內政部土地複丈費收費標準」辦理，其面積超過10公頃者，當由登記機關依規費法規定，核實計算應徵收規費，並檢附直接及間接成本資料，經該級政府規費主管機關（財政局、處）同意後，報南投縣政府核定後計收。惟因以南投縣仁愛鄉公所函報原民會所估算108年

補辦增劃編原住民保留地分割工作計畫中收費標準為例，南投縣政府地政處除曾於108年6月12日、6月27日邀集相關單位開會協商外，內政部（地政司）亦函請南投縣政府協助查復說明，惟埔里地政事務所表示其皆全力配合中央政策，如104、105年度仁愛鄉及魚池鄉補辦增劃編原住民保留地案件均已全數完成。但因該所人力及設備確有不足，且108年增劃編原住民保留地分割計畫，均位處中央山脈之偏遠高山地區之國有林班地，涵括19個地段面積廣大（高達1783公頃），且座標系統紊亂（有TWD97及67），又沒有控制點（國有林班地係以林班相片圖數化無佈設控制點），路途遙遠而道路易受大雨影響中斷，增加測量困難度，故為克服測量困難及縮短外業時間，須以衛星定位儀結合全站儀作業，故器材、人力及各項作業費用估計高達210餘萬元，方能因應龐大困難測量工作等。

（四）綜上，國家規費之徵收應具有目的性（如避免資源浪費、提高使用效率等），非以收入極大化為目的，財政部107年3月15日台財庫字第10700036640號函意旨說明了規費法第10條立法理由，規費之收費基準係應以考量政府服務成本為計費原則，並採以「費用填補」及「成本回收」為原則來計費，以反應政府提供服務之直接及間接成本等。補辦增劃編原住民保留地業務，係國家積極推動原住民族土地權益之轉型正義之重要政策，各行政機關本應積極協助並配合辦理，財物經費支出儘量以能反應其所提供服務之直接、間接成本為已足，非以積極收入為目的，目前少數縣市補辦增劃編原住民保留地業務，因土地分割複丈規費金額龐大，原民會需逐年

編列經費補助，導致業務推展進度延宕或停滯不前，經探究其原因，是否內政部原訂頒「土地複丈費及建築改良物測量費標準」，其中原為面積超過10公頃者之特殊狀況，授權由登記機關依規費法規定，檢附直接及間接成本資料後另予計算費用以反應服務成本之用意，卻因部分縣市對面積較大之原住民保留地計算標準或計算方式不明，致使規費核算金額龐大，抑或基層地政機關確實因人力、器材設備不足原因，復因申請測量分割土地面積廣大、交通偏遠、缺乏控制點等種種原因，至業務推展無法即時辦理而延宕，嚴重影響申請人（原住民）權益，針對此一困境行政院應予以正視，並轉飭內政部協同原民會研擬評估專案處理可能性。

三、目前申請補辦增劃編原住民保留地案件中，公產管理機關或因未來另有土地使用計畫而無法同意，或因土地位屬交通水利用地而否准其申請等，造成有間接影響原住民取得土地合法使用之情事，惟查各公產管理機關除前述特殊原因無法同意或退請再釐清外，其餘多能配合辦理；原民會亦表示，現行補辦申請增劃編業務，雖以尊重公產（土地）管理機關意見為原則，然申請案如經公所再次確認符合要件，原民會則將視個案情況再邀集相關單位開會研議處理，故相關增編原則或劃編要點亦尚無修正急迫需求，然為保障原住民財產權益，仍請原民會本權責盡力協處或尋求妥適解決方式

（一）本案調查過程中，原民會提及少數申請增劃編原住民保留地案件中，曾有部分案例雖經公所初審符合補辦增劃編條件，現況亦確實由原住民使用中，但公產（土地）管理機關卻可能因土地使用尚有疑義

需確認或受限於該機關未來不確定之土地整體利用計畫，因而無法同意將使用中之土地分割，間接侵害到有實際使用土地事實原住民權益。探究其因，原住民保留地增劃編審查實務程序中，雖先由公所辦理現勘及訪查，但林務局、國產署及退輔會等公產（土地）管理機關，對其經管土地歷年之租（使）用情形，掌控度較高，故亦常藉助上述公產機關提供相關土地管理資訊或意見，以利公所辦理審查，鄉（鎮、市、區）公所、縣（市）政府及原民會等審查機關基於政府行政一體情況下，對公產管理機關所提供之意見亦均予以尊重，因而實務作業上，會有少數原住民實際使用且符合要件之申請案件，卻可能因前述因素，致使無法同意增劃編為原住民保留地之情事。

- (二) 為協助平衡前述公產（土地）管理機關意見是否過大而影響原住民財產權益之爭議，本院曾詢請原民會就增編原則及劃編要點在實務作業運用上，是否需要保留最後主管機關最後准駁之權限，原民會表示，實務作業上原住民使用之土地如符合77年2月1日前即使用其祖先遺留且目前仍繼續使用之公有土地時，依前述「增編原則」、「劃編要點」之規定，係得申請增劃編為原住民保留地，惟為確認是否符合增劃編要件，程序上尚需由公產（土地）管理機關協助提供該筆土地歷年使用情形及意見，以利審查機關參辦，該筆土地公產（土地）管理機關如無其它意見或符合增劃編原住民保留地之要件，經報請行政院核定後，當得循序辦理土地管理機關變更登記及權利回復等程序，目前實務作業上各公產（土地）管理機關除有下列所列舉特殊狀態仍需退

請受理之公所查明釐清外，大多申請案例多能配合同意辦理，故目前並無執行上困難，故「增編原則」或「劃編要點」目前尚無需修正考量。

- 1、申請人與使用人非同一人。
- 2、申請地點位於他人租地內。
- 3、申請地與其他人之申請地重疊。
- 4、申請地點位於造林地（現場無占用或占用時間不明）。
- 5、無訂約或占用記錄、航照圖判釋結果77年2月1日前無墾耕跡象。
- 6、非整筆地號使用（面積及位置待確認）。
- 7、其他（如交通用地、水利用地、指界錯誤等）。

(三)另原民會亦表示，目前申請案件如經公所再次確認符合增劃編原住民保留地之要件，原民會則視情況邀集相關單位開會研議處理方式，例如：104年6月12日召開「不得僅以航照圖作為否決原住民申請增劃編保留地唯一證明文件協調會」，解決公產機關僅以航照圖做判定標準之爭議；或於107年8月20日召開「補辦增劃編原住民保留地會勘流程、審認標準等相關議題研商會議」，針對部落遺址及原住民傳統作物土地無法舉證之問題，適時提供解決方案。原民會表示現行申請補辦增劃編業務之執行，雖以尊重公產（土地）管理機關意見為原則，然申請案如經公所再次確認符合要件，原民會則會視個案情況再邀集相關單位開會研議處理，故相關增編原則或劃編要點尚無修正急迫需求。

(四)綜上可知，目前申請補辦增劃編原住民保留地案件中，公產管理機關或因未來另有土地使用計畫而無法同意，或因土地位屬交通水利用地而否准其申請

等，造成有間接影響原住民取得土地合法使用之情形，惟查各公產管理機關除前述特殊原因無法同意或退請再釐清外，其餘多能配合辦理；原民會亦表示，現行補辦申請增劃編業務，雖以尊重公產（土地）管理機關意見為原則，然申請案如經公所再次確認符合要件，原民會則將視個案情況再邀集相關單位開會研議處理，故相關增編原則或劃編要點亦尚無修正急迫需求，然為保障原住民財產權益，仍請原民會本權責盡力協處或尋求妥適解決方式。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、三，函請原住民族委員會參處。
- 二、調查意見二，建議行政院轉飭內政部協同原民會研擬評估專案處理可能性。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

調查委員：瓦歷斯·貝林

高涌誠