

壹、案

由：據訴，花蓮縣秀林鄉公所疑將渠先父58年間原取得坐落該縣秀林鄉富世段5筆地號耕作權之土地，強制移撥已取得當地礦業權之台陽股份有限公司使用，迨至78年間台陽股份有限公司逕將該礦業權讓與亞洲水泥股份有限公司，亞洲水泥股份有限公司以將發給回饋金為由，偕同渠先父至地政機關辦理塗銷該等土地權利登記，惟亞洲水泥股份有限公司既於79年間放棄使用該等土地並返還渠先父，陳請協助恢復上開土地耕作權等情。究經濟部核准台陽股份有限公司讓與亞洲水泥股份有限公司上開礦業權之處理情形是否適法？該縣花蓮地政事務所辦理塗銷上開土地耕作權登記作業之始末經過為何？是否符合相關法令規定？該縣秀林鄉公所有無善盡主管機關之責，查明上開土地耕作權經塗銷後未承租使用之情形？陳訴人陳請恢復上開土地耕作權是否可行？均有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

據訴，花蓮縣秀林鄉公所疑將渠先父民國(下同)58年間原取得坐落該縣秀林鄉富世段5筆地號耕作權之土地，強制移撥已取得當地礦業權之台陽股份有限公司使用，迄至78年間台陽股份有限公司逕將該礦業權讓與亞洲水泥股份有限公司，亞洲水泥股份有限公司以將發給回饋金為由，偕同渠先父至地政機關辦理塗銷該等土地權利登記，惟亞洲水泥股份有限公司既於79年間放棄使用該等土地並返還渠先父，陳請協助恢復上開土地耕作權等情。究經濟部核准台陽股份有限公司讓與亞洲水泥股份有限公司上開礦業權之處理情形是否適法？該縣花蓮地政事務所辦理塗銷上開土地耕作權登記作業之始末經過為何？是否符合相關法令規定？該縣秀林鄉公所有無善盡主管機關之責，查明上開土地耕作權經塗銷後未承租使用之情形？陳訴人陳請恢復上開土地耕作權是否可行？均有深入調查之必要。

案經函詢及調閱花蓮縣政府、經濟部、原住民族委員會、內政部卷證資料，並於107年7月26日邀請專家學者就本案相關議題諮詢、交流意見及提供建言，107年12月3日、108年7月15日詢問花蓮縣政府、花蓮縣秀林鄉公所(下稱秀林鄉公所)、原住民族委員會、經濟部等相關主管人員，108年8月28日赴現地履勘、訪談陳訴人，全案已調查完畢，列述調查意見如下：

- 一、原住民保留地制度旨在保障原住民生計，政府應輔導原住民開發保留地並取得耕作權及所有權，以保障原住民土地使用、安定原住民生活。詎料，本案陳訴人之父金○○於58年12月31日取得花蓮縣秀林鄉富世段7○○、7○○、7○○、7○○、7○○地號等5筆原住民保留地耕作權後，政府旋於1個月內核

准台陽股份有限公司租用系爭保留地採礦，以致金○○耕作權與台陽股份有限公司礦業權發生競合。嗣金○○雖於69年5月21日取得系爭保留地所有權，卻因政府早與台陽股份有限公司續訂租約至77年2月28日，致其依舊無法自由使用、收益系爭保留地。政府上開作為不僅喪失保障原住民生計之立場，更已侵害金○○應有之財產權益，違失之咎甚明。

- (一)臺灣光復後，政府鑑於山地社會文化落後、生活艱困，遂於36年成立專案小組，決定將承襲日據時期「準要存置林野」之土地命名為「山地保留地」，專供維護原住民生計及推行山地行政之用(原住民族委員會104年委外研究¹參照)，並於37年訂定「臺灣省各縣山地保留地管理辦法」，作為開發、管理及利用「山地保留地」之依據。
- (二)按55年1月5日修正發布之臺灣省山地保留地管理辦法第1條規定：「臺灣省政府(以下簡稱本府)為保障山地人民土地使用，促進山地保留地合理利用，以安定山地人民生活，發展山地經濟起見，特訂定本辦法。」同辦法第7條規定：「地籍測量完竣地區，山地人民對其所使用之山地保留地，應按左列規定取得土地權利：一、農地登記耕作權，於登記後繼續耕作滿10年時，無償取得土地所有權……。」據上，政府應輔導原住民開發保留地並取得耕作權及所有權，以保障原住民土地使用、安定原住民生活。
- (三)再按「臺灣省山地保留地管理辦法」第33條規定：「合法公私營企業組織或個人，為開發礦產、採取土石、施設交通、發展觀光事業、開設工廠

¹官大偉(民 104)，「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期末報告」，原住民族委員會委託研究。

所需土地或合法團體所需建築用地，以不妨害山地人民生活及山地行政為限，得擬具詳細計畫，向鄉公所申請，轉報縣政府勘查並加具處理意見，層報民政廳核准租用或使用山地保留地。」明白揭示各級政府審核企業租用原住民保留地開發礦產、採取土石，應嚴格把關以不妨害原住民生活為限。

(四)查陳訴人之父金○○於58年12月31日取得坐落花蓮縣秀林鄉富世段7○○、7○○、7○○、7○○、7○○地號等5筆原住民保留地(重測後為玻士岸段7○○、7○○、8○○、7○○地號及太魯閣段2○○地號，下稱系爭保留地)耕作權。然而，不到1個月間，花蓮縣政府旋以59年1月19日府山經字第2036號函核准台陽股份有限公司租用系爭保留地進行採礦，並經臺灣省政府建設廳59年1月28日建二字第1637號函，依據行為時礦業法第60條²、第64條³暨臺灣省山地保留地管理辦法之規定，由該府建設廳會同民政廳派員勘查後，核定台陽股份有限公司使用系爭保留地，租賃期間自59年3月1日起至68年2月28日止，以致金○○耕作權與台陽股份有限公司礦業權發生競合。至於「台陽股份有限公司租用系爭保留地有無召開協調會？有無發給耕作權人補償金或回饋金？」乙節，詢據花蓮縣政府、秀林鄉公所相關主管人員均稱：

²行為時礦業法第60條規定：「礦業權者因左列各款之一有必要時得依法使用他人土地：一、開鑿井隧。二、堆積礦產物、土石爆發藥、薪、炭、礦渣、灰燼或一切礦用材料。三、建築礦業廠庫或其需要房屋。四、設置大小鐵路、運路、運河、水管、氣管、溝渠、地井、索道或電線等。五、設施其他礦業上必要之各種工事或工作物。」

³行為時礦業法第64條規定：「(第1項)依第60條之規定使用他人土地礦業權者，應備具施工計畫，附同圖說，申請省(直轄市)主管機關審查，就其必須使用之面積予以核定，並通知土地所有人及關係人。(第2項)省(直轄市)主管機關為前項核定時，得先詢徵地政主管機關之意見。(第3項)第1項之規定如土地為公有時，省(直轄市)主管機關於核定前，應徵求該土地主管機構之同意。」

因年代久遠，查無相關檔案資料可說明當時狀態等語。

(五)再查，金○○於69年5月21日依法取得系爭保留地所有權，然秀林鄉公所已於68年4月12日以(68)鄉建字第1100號函，同意台陽股份有限公司續租系爭保留地，續租期間自68年3月1日起至77年2月28日止，再延長9年，以致金○○取得系爭保留地所有權後，依舊無法自由使用、收益其土地，形同變相掠奪其土地權利。

(六)綜上，原住民保留地制度旨在保障原住民生計，政府應輔導原住民開發保留地並取得耕作權及所有權，以保障原住民土地使用、安定原住民生活。詎料，本案陳訴人之父金○○於58年12月31日取得花蓮縣秀林鄉富世段7○○、7○○、7○○、7○○、7○○地號等5筆原住民保留地耕作權後，政府旋於1個月內核准台陽股份有限公司租用系爭保留地採礦，以致金○○耕作權與台陽股份有限公司礦業權發生競合。嗣金○○雖於69年5月21日取得系爭保留地所有權，卻因政府早與台陽股份有限公司續訂租約至77年2月28日，致其依舊無法自由使用、收益系爭保留地。政府上開作為不僅喪失保障原住民生計之立場，更已侵害金○○應有之財產權益，違失之咎甚明。

二、查陳訴人之父金○○已於69年5月21日取得系爭保留地之所有權，竟因政府長期將該土地租予台陽股份有限公司採礦使用，致金○○無法自由使用、收益其土地，甚至於76年8月17日將其所有權拋棄，整個過程問題、疑點重重，突顯當時原住民處於經濟與社會弱勢，應有權益未獲保障，以致原住民土地遭到各種形式掠奪，對原住民族既有權利侵害甚鉅

。有鑑於我國原住民保留地制度係國家與原住民之特別信託關係，原住民族委員會允應為原住民族之利益使用、管理原住民保留地，並督同花蓮縣政府及秀林鄉公所，加速釐清本案相關疑義，基於歷史正義與轉型正義，協助陳訴人爭取應有之土地權利。

- (一) 蔡英文總統105年8月1日上午代表政府向原住民族道歉，道歉文提到：「臺灣這塊土地，4百年前早有人居住。這些人原本過著自己的生活，有自己的語言、文化、習俗、生活領域。接著，在未經他們同意之下，這塊土地上來了另外一群人。歷史的發展是，後來的這一群人，剝奪了原先這一群人的一切。讓他們在最熟悉的土地上流離失所，成為異鄉人，成為非主流，成為邊緣。……荷蘭及鄭成功政權對平埔族群的屠殺和經濟剝削，清朝時代重大的流血衝突及鎮壓，日本統治時期全面而深入的理番政策，一直到戰後中華民國政府施行的山地平地化政策。4百年來，每1個曾經來到臺灣的政權，透過武力征伐、土地掠奪，強烈侵害了原住民族既有的權利。為此，我代表政府向原住民族道歉。」
- (二) 以本案為例，陳訴人之父金○○先後於58年12月31日、69年5月21日取得系爭保留地之耕作權與所有權，本係戰後政府保障原住民土地使用、安定原住民生活之政策體現。按法理而言，耕作權為用益物權，金○○取得該權利後，自得占有、使用系爭保留地，以求採收天然孳息；而後金○○進一步取得所有權，更可自由使用、收益系爭保留地，並排除他人之干涉。然實際上，因當時原住民仍處於經濟、社會弱勢，金○○權益似未獲

得應有保障，於渠取得耕作權不久，政府旋將系爭保留地租予台陽股份有限公司開採礦石，兩者同須占有、使用土地，自難兩全共存於相同土地之上。嗣金○○再取得所有權，然政府卻先與台陽股份有限公司續訂9年租約，且事後未進行適法處理，致金○○之所有權形同虛設，甚至於76年8月17日將渠所有權拋棄。

(三)有鑒於上開過程問題、疑點重重，為釐清系爭保留地所有權拋棄始末，本院於108年8月28日至現地訪查。據陳訴人當場陳稱：「權利之取得完全依據法令規範，但權利之拋棄依原所有權人口述當時因處非常時期，眾多法令的變更或決議事項，當時鄉公所並未充份宣導不諳法令、不識字之鄉民，然許多原所有權人確為非於自由意願之下簽署相關拋棄文件。經先父口述當時亞洲水泥股份有限公司僅給予新臺幣3,000元作為該土地拋棄之補償金……。」另詢據花蓮縣政府、秀林鄉公所相關主管人員表示：有關「金○○取得系爭保留地所有權，秀林鄉公所將土地續租予台陽股份有限公司，是否越權？出租期間，系爭保留地租金有無交回金○○？以及金○○為(如)何於76年8月17日拋棄系爭保留地之所有權？」等節，因年代久遠，查無相關檔案資料可說明當時狀態，亦無相關檔案資料證明租金有無交回金○○。再查地籍異動索引資料所示，上開5筆土地於76年8月17日登記原因：拋棄，而有無(亞洲水泥股份有限公司)發給回饋金偕同陳訴人先父至地政機關辦理塗銷，因無存留相關檔案資料，實無法查明當時狀況等語。

(四)至於系爭保留地使用情形部分，查台陽股份有限

公司59年1月26日取得台濟採字第3306號採礦權後，政府旋即核准該公司租用包含系爭保留地在內之礦業用地34筆(73年6月間分割為37筆土地)、面積合計4.2210公頃，第1次租期自59年3月1日起至68年2月28日止，第2次租期自68年3月1日起至77年2月28日止，共計18年。嗣台陽股份有限公司於76年1月23日申請將台濟採字第3306號採礦權移轉亞洲水泥股份有限公司，並於77年7月8日向秀林鄉公所申請續租37筆中之8筆土地(富世段2000、2000、2000、2000-1、7000、7000-1、7000、7000-1地號)，並以書面表示放棄其餘29筆土地(面積計1.6370公頃)之承租權，惟臺灣省政府民政廳78年2月14日(78)民四字第7599號函略以，因富世段214地號等8筆山地保留地已列新秀都市計畫工業用地，台陽股份有限公司無法經營並將礦權放棄自無續租作為礦業用地之必要，同意秀林鄉公所終止租約收回上開土地。又本院於108年8月28日會同陳訴人及亞洲水泥股份有限公司、花蓮縣政府、秀林鄉公所等相關主管人員至現地履勘發現，目前玻士岸段793、799、800、783地號等4筆原住民保留地部分為陳訴人使用，部分為亞洲水泥股份有限公司作為礦場交通道、排水溝、緩衝區、坡坎、保護區及帶運機作業區等使用；太魯閣段228地號則為亞洲水泥股份有限公司作為配電室及樹苗健化場使用。另據陳訴人現場表示：「系爭保留地自其父取得耕作權後，皆有持續使用，而現況大部分由其種植作物使用中。」

(五)查我國憲法增修條文第10條第12項規定：「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」；原住民族基本法第20條至第24條均揭示，原住民族土地縱為國家所有，在法定之行為態樣上，仍應諮詢當地原住民族之同意或參與；該辦法之母法，山坡地保育利用條例第37條亦規定，山坡地範圍內山地保留地，應由國家輔導原住民開發並取得耕作權、地上權或承租權，除政府指定之特定用途外，不得移轉與非原住民。顯見我國原住民保留地制度係我國本於特別之信託關係，立於類似監護人之地位，為原住民族之利益使用、管理原住民保留地(原住民族委員會原民訴字第1010055207號訴願決定書理由參照)。再查蔡英文總統105年8月1日代表政府向原住民族道歉文中提到：「以後每1年的8月1日，行政院都會向全國人民報告原住民族歷史正義及轉型正義的執行進度。落實原住民族的歷史正義，並建立原住民族的自治基礎，就是政府原住民族政策上的3大目標。」而為落實原住民族歷史正義與轉型正義，首應爬梳過去不利的時空背景下，導致原住民族與原住民權利受侵害、剝奪之歷史真相，並進一步進行回復、賠償或補償等措施。

(六)綜上，查陳訴人之父金○○已於69年5月21日取得系爭保留地之所有權，竟因政府長期將該土地租予台陽股份有限公司採礦使用，致金○○無法自由使用、收益其土地，甚至於76年8月17日將其所有權拋棄，整個過程問題、疑點重重，突顯當時原住民處於經濟與社會弱勢，應有權益未獲保障，以致原住民土地遭到各種形式掠奪，對原住民族既有權利侵害甚鉅。有鑑於我國原住民保留地

制度係國家與原住民之特別信託關係，原住民族委員會允應為原住民族之利益使用、管理原住民保留地，並督同花蓮縣政府及秀林鄉公所，加速釐清本案相關疑義，基於歷史正義與轉型正義，協助陳訴人爭取應有之土地權利。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函請行政院轉飭原住民族委員會、花蓮縣政府、花蓮縣秀林鄉公所確實研討辦理見復。
- 二、影附調查意見，函送原住民族歷史正義與轉型正義委員會。
- 三、抄調查意見，函復陳訴人。
- 四、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