

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：原住民族委員會。

貳、案由：原住民取得保留地相關權利後，違法轉讓、轉租之行為，不僅嚴重悖離既有政策，違反現行法令，更衍生地權實質流失的危機，以及與非原住民之間產權糾紛與衝突。原住民族委員會未能針對違法態樣，於法制或執行面謀求改善，督導各縣市政府積極處理，且未確實建立妥善的金融配套措施，協助原住民於自己土地上，發展產業解決生計問題，致使該違法情形長期存在且日益嚴重，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

我國原住民保留地的政策，從民國（下同）37年之「臺灣省各縣山地保留地管理辦法」中預設日後解除山地保留地，至49年予以刪除，轉變為長期維持的制度。55年開始私有化政策，雖然地權型態有了重大轉變，惟政府逐漸放寬平地資本與技術進入保留地進行開發的同時，仍維持保留地所有權不得移轉予非原住民的限制，75年1月10日修正之山坡地保育利用條例第37條規定：「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，除政府指定之特定用途外，如有移轉，以原住民為限；其開發管理辦法，由行政院定之。」其立法理由<sup>1</sup>即已明白指出，原住民保留地旨在保障原住民權益，若非原

---

<sup>1</sup>立法院公報第74卷第98期，第10頁。

住民挾經濟之優勢，大肆取得原住民保留地，則原住民必無法與之抗衡，致使生活失去保障，故其移轉時以原住民為限，但政府對某些原住民保留地，若欲作更有效之利用時，如開發為觀光遊覽地區等，又常非原住民財力所能及，乃不得不作除外之規定。

行政院依山坡地保育利用條例授權，於79年3月26日訂定發布「原住民保留地開發管理辦法」<sup>2</sup>，除於第2條明定中央主管機關為原住民族委員會(下稱原民會)外，並於該辦法第二章(土地管理)中規定原民會應會同有關機關輔導原住民設定原住民保留地之耕作權、地上權及取得承租權、所有權(第7條)；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(第15條第1項)；違反前項規定者，除得由鄉(鎮、市、區)公所收回原住民保留地外，已為耕作權或地上權登記者，訴請法院塗銷登記、租用或無償使用者，終止其契約(第16條)；取得耕作權或地上權登記後繼續自行經營或自用滿5年，經查明屬實者，由中央主管機關會同耕作權人或地上權人，向當地登記機關申請辦理所有權移轉登記(第17條第1項)；原住民取得原住民保留地所有權後，除政府指定之特定用途外，其移轉之承受人以原住民為限(第18條第1項)。故我國現行原住民保留地政策，除了政府指定之特定用途，得開放由非原住民開發外，應由原住民使用，並取得其所有權。亦即原住民保留地之耕作權、地上權、承租權或無償使用權，應供原住民申請並作相關用途使用，且耕作權及地上權登記後繼續自行經營或自用滿5年後，原住

---

<sup>2</sup>原名稱「山胞保留地開發管理辦法」，84年3月22日更名。

民得申請辦理所有權移轉登記，承租權及無償使用權則由原住民依使用期間作使用。

我國現有原住民保留地總面積為26.27萬餘公頃，其中建地約0.16萬公頃，占0.61%；農牧用地約7.52萬公頃，占28.63%；林業用地約17.06萬公頃，占64.94%；其他(交通、特定目的、水利、國土保安等)約1.53萬公頃，占5.82%，如表1。其中，經原住民取得所有權者約9.34萬公頃，占35.55%；原住民取得他項權利者約2.59萬，占9.86%；出租者約0.88萬公頃，占3.35%；撥(使)用者約0.65萬公頃，占2.48%；其他(未分配、被占用、無使用等)約12.81萬公頃，占48.76%，如表2。

表1 原住民保留地面積表

使用情形	面積(公頃)	百分比
建地	0.16萬	0.61%
農牧用地	7.52萬	28.63%
林業用地	17.06萬	64.94%
其他(交通、特定目的、水利、國土保安等)	1.53萬	5.82%
合計	26.27萬	100%

資料來源：104年12月24日原住民保留地網際網路土地管理資訊系統。

表2 原住民保留地土地使用概況表

用途	面積(公頃)	百分比
原住民取得所有權	9.34萬	35.55%
原住民取得他項權利	2.59萬	9.86%

用途	面積(公頃)	百分比
出租	0.88萬	3.35%
撥(使)用	0.65萬	2.48%
其他(未分配、被占用、無使用等)	12.81萬	48.76%
合計	26.27萬	100%

資料來源：同上。

本院長久以來，非常關注原住民族的人權保障，對於攸關原住民族生存與發展的原住民保留地，業已針對「原住民保留地排除占用作業，處理成效涉有不彰」、「原住民保留地提供租(使)用，涉有未善盡主管機關之責」、「原住民保留地管理及利用情形，涉有未盡職責及效能過低情事」等問題進行通案性調查，並提出若干調查意見促請主管機關予以重視與改善，惟本院於104年7月31日舉行「104年原住民族土地權利保障研討會」時，與會學者提及現行原住民保留地私下違法轉租、轉讓情形日益嚴重，已導致原住民保留地面臨地權實質流失危機之問題，引起本院的重視，案經本院內政及少數民族委員會討論後，認為主管機關對於原住民保留地私下違法轉租、轉讓情形，究有無善盡管理職責，積極清查，排除違法使用問題，相關單位究有無進行土地使用地籍資料清理作業及落實執法。全案經本院調查完畢，發現原民會確有違失，應予糾正促其注意改善。事實與理由如下：

一、原住民取得原住民保留地相關權利後，違法轉讓、轉租之行為，不僅嚴重悖離既有原住民保留地政策，違反現行法令，更衍生原住民保留地地權實質流失的危機，以及原住民與非原住民間對於原住民保留地的產權糾紛與衝突，中央與地方主管機關為落實原住民保

留地政策與執行法令，自有責任提出對策並積極查處。惟多年來，各縣市政府未能善盡職責，詳加調查，而原民會僅以宣導方式處理，未能針對違法態樣，就法制或執行面，謀求改善，督導各縣市政府積極處理，致使該違法情形長期存在且日益嚴重，核有未當。

(一) 山坡地保育利用條例與原住民保留地開發管理辦法施行多年以來，原住民取得原住民保留地之相關權利後，違法轉租、轉讓之情形，時有所聞，經詢據原民會表示：實際上確有違法轉讓使用權之情形，主要交易態樣有「簽署讓渡書」<sup>3</sup>、「人頭買賣」<sup>4</sup>，惟實務因違法轉讓使用權者多不承認其轉讓事實，就該違法行為查處不易；就私有原住民保留地所有權人而言，現行法令之唯一限制為土地所有權移轉之對象以原住民為限，至於其他本於所有權人之地位得享有之自由使用、收益、處分權能，與一般土地所有權人並無二致，故私有原住民保留地之所有權受憲法財產權之保障，該出租或設定行為不構成違法等語。

(二) 原民會為防範遏止原住民取得原住民保留地所有權後轉讓使用權予非原住民之情況，透過加強法令及政策宣導，期使原住民於取得土地所有權後，增進愛惜土地觀念與守法精神；另一方面針對財產權之行使，例如投資、開發、設定抵押權之借貸、地上權之設定等等，亦藉由宣導方式，使原住民瞭解相關法令規定及如何保障自身財產權益，以免遭受有心人士以詐騙、恐嚇、脅迫等非法手段，設定高額抵押或永久地上權等方式，實質取得土地使用權之

---

<sup>3</sup>原住民與非原住民簽署讓渡書，原住民將私有原住民保留地使用權實質移轉予非原住民。

<sup>4</sup>形式上符合法律規定，移轉予原住民，但完成交易後，以簽立本票或其他方式，實質讓與非原住民使用。

弊端；另補助地方政府辦理原住民保留地權利回復及土地利用相關宣導會，至各部落及各鄉鎮舉辦，與部落族人及鄉親實際接觸、討論，瞭解族人遭遇之問題並提供建議與協助；編印或補助地方政府編印宣導資料，作成如摺頁、服務手冊之文宣品，除可於宣導會上發送外，亦經由寄送至各土地所有權人家戶之方式，以達廣為宣導之效果。

(三)又原民會為實地瞭解相關機關執行原住民保留地租金收支、公有土地增劃編原住民保留地及原住民保留地違規利用等重點工作年度計畫辦理績效，自102年起，每年7-11月至12個直轄市、縣(市)政府辦理業務聯合查核作業，103-104年則改至轄內公所辦理查核工作。惟有關原住民保留地違規利用之查核作業，似未列入原住民保留地違法轉租、轉讓之查核；而各縣市則以「人力不足」、「舉證困難」、「涉及私權範圍」等為由，並未訂定相關清查計畫，而原民會請各縣市提供違法轉讓或出租之案件統計結果，亦僅26件而已，如表3。

表3 各縣市原住民保留地違法轉讓或出租概況表  
(自90年迄今)

單位：筆；公頃

縣市	違法出租(讓)		違法出售	合計	訴請法院塗銷登記	終止其契約		合計
	原住民	非原住民				原住民	非原住民	
新北市	0	0	0	0	0	0	0	0
桃園市	0	0	0	0	0	0	0	0
新竹縣	0	0	0	0	0	0	0	0
苗栗縣	0	0	0	0	0	0	0	0
臺中市	0	0	0	0	0	0	0	0

縣市	違法出租（讓）		違法 出售	合計	訴請法院 塗銷登記	終止其契約		合計
	原住民	非原住民				原住民	非原住民	
南投縣	2	1	4	7	6(註)	0	1	7
嘉義縣	0	0	0	0	0	0	0	0
高雄市	0	0	0	0	0	0	0	0
屏東縣	0	0	0	0	0	0	0	0
宜蘭縣	0	0	0	0	1	1	0	2
花蓮縣	2	0	2	4	1	0	0	1
臺東縣	2	0	1	3	2	0	0	2
總計	6	1	7	14	10	1	1	12

註：完成塗銷登記3筆，排除占用2筆，委任律師訴訟1筆。

資料來源：原民會。

(四)惟按原民會 104 年委託之「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<sup>5</sup>指出，民法第 765 條規定：「所有人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉。」故取得保留地所有權之原住民得將保留地租予非原住民，並未違反原住民保留地開發管理辦法第 18 條第 1 項規定。然而，由於原住民取得保留地所有權之後，僅有所有權移轉限制。因此，違法的保留地買賣，可以透過一系列「合法」的財產權操作安排，使非原住民處於類似保留地所有權人的地位，同時使原住民所有權人除了土地登記簿上的名義外，不再對保留地的使用、收益、處分享有實質上的權利，形同「人頭」供非原住民使用，亦即形式上雖設定抵押、

<sup>5</sup>原民會，104 年 8 月，《「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》，第 150 頁。

合夥經營等契約，實質上幾乎等於被非原住民買斷，造成許多表面看似合法，實際上卻是違法之脫法行為。

(五)我國未有強制公開買賣或租賃制度，又私人與私人間所涉爭議為民事事件，大部分僅在雙方發生訴訟時才浮上檯面，故上開研究報告<sup>6</sup>以法律訴訟案件的整理，便於瞭解非原住民使用保留地所生爭議案件趨勢，依過去原住民族委員會所委託之研究報告，將訴訟案件類型整理分作 90 年前、後兩個階段觀察結果，90 年以前計 61 件、90 年以後計 203 件，其中非原住民使用保留地所造成之爭議，以「返還土地」、「所有權移轉登記」、「損害賠償」<sup>7</sup>等三類為大宗。就比例上而言，90 年以前，此三大類並未超過總案例類型一半，然而近年來有增加趨勢，推測應與近 10 多年來，非原住民以各種方式使用保留地情況增加，進一步造成紛爭。此外，關於所有權、耕作權、地上權等糾紛亦頻增，自 88 年至今，該類爭議案件仍層出不窮，非原住民使用保留地議題爭論已久，可見非原住民違法使用保留地之爭議有增加趨勢。

(六)另該研究報告以保留地設定抵押權為非原住民取得使用保留地之方式為前提，並假設設定抵押權越高，則非原住民使用原住民保留地之數量有可能越高，分析尖石鄉、五峰鄉、和平區三個地區之保留地設定抵押權的狀況，得到初步結果，設定抵押權比例以筆數計分別為 4.7%、8.3%、3.6%，以面積計分別為 4.1%、11%、3.6%(如表 4)，此一數據和學者

---

<sup>6</sup>原民會，104 年 8 月，《「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》，第 41-52 頁。

<sup>7</sup>包括債務不履行及侵權行為。

進行之田野訪談結果相對照，顯示用設定抵押權的數量來推估非原住民使用原住民保留地的數量，雖有其缺點，但綜合言之，以設定抵押權的情形推估原住民與非原住民私下進行保留地「交易」之數量，確實是一個具一定可信度的方法<sup>8</sup>。

表4 尖石鄉、五峰鄉、和平區之保留地設定抵押權狀況

單位：筆、公頃

項目	尖石鄉	五峰鄉	和平區
設定抵押筆數	908	1050	582
保留地總筆數	19304	12578	16154
設定抵押比例 (以筆數計)	4.7%	8.3%	3.6%
設定抵押面積	466.2906	723.8960	224.8521
保留地總面積	11369.6617	6572.8920	6262.3115
設定抵押比例 (以面積計)	4.1%	11%	3.6%

資料來源：原民會，104年8月，《「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》，第41-52頁。

(七)本案依照上述研究報告之假設，請原民會分別就我國原住民取得保留地地上權、所有權登記後，設定抵押權，而擔保債權總金額大於共同擔保土地公告現值總和1倍、2倍以上者，進行統計<sup>9</sup>。計算結果，至105年4月26日止，取得地上權後設定抵押權

<sup>8</sup>但必須注意兩件事情：(1)這樣的方法無法計算到未設定抵押而私下簽訂契約的「交易」行為，因此會有低估的情況；(2)這樣的方法無法計算到在65年原住民開始取得保留地所有權之前進行的私下轉租轉讓行為，因此運用此方法進行推估時，需考量推估之地區之發展經驗及與平地資本接觸的時間，以判斷是否此方法是否適用。

<sup>9</sup>一般而言，「金融機構」不太可能藉由抵押權人身份取得原住民保留地之實質使用權，故本項統計，不包含「金融機構」在內。

金額大於土地公告現值總和 1 倍以上者，人數 60 人，土地 108 筆，面積 28.33 公頃，分別占總人數、總比數、總面積之 0.27%、0.36%、0.16%；而設定抵押權金額大於土地公告現值總和 2 倍以上者，人數 54 人，土地 98 筆，面積 24.61 公頃，分別占總人數、總比數、總面積之 0.24%、0.32%、0.14%（詳如表 5）。取得所有權後設定抵押權金額大於土地公告現值總和 1 倍以上者，人數 2,482 人，土地 6,098 筆，面積 1,731.822 公頃，分別占總人數、總比數、總面積之 2.25%、2.52%、1.47%；而設定抵押權金額大於土地公告現值總和 2 倍以上者，人數 2,189 人，土地 5,514 筆，面積 1,395.773 公頃，分別占總人數、總比數、總面積之 1.99%、2.28%、1.20%（詳如表 6）。上述統計結果，顯示非原住民以設定高額抵押權之方式，居於類似保留地所有權人的地位，而實質握有使用、收益權利之可能性相當高，其占總人數、總比數、總面積之比例雖然不高，但已遠遠超過原民會提供之各縣市原住民保留地違法轉讓或出租之案件統計數，況該項統計資料，尚未包含原住民以「人頭」供非原住民使用，以取得所有權，或形式上簽訂合夥經營等契約，實質上卻已被非原住民買斷的部分。

(八)綜上所述，依據原民會之說明與統計資料，原住民取得原住民保留地之相關權利後，違法轉讓、轉租之情形，確實存在。此一行為不僅嚴重悖離既有原住民保留地政策，違反現行法令，更衍生原住民保留地地權實質流失的危機，以及原住民與非原住民間對於原住民保留地的產權糾紛與衝突，中央與地方主管機關為落實原住民保留地政策與執行法令，自有責任提出對策並積極查處。惟多年來，各縣市

政府僅以「人力不足」、「舉證困難」、「涉及私權範圍」等理由，未進行調查，甚或表示非屬其業務權責，而原民會僅以宣導方式處理，未能針對違法態樣，分別就法制或執行面，謀求改善，並督導各縣市政府積極處理，致使該違法情形長期存在且日益嚴重，核有未當。

表5 我國原住民保留地地上權人設定抵押權統計表  
(至105年4月26日止)

單位：人；筆；公頃

項目 縣市		擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和1倍						擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和2倍以上					
		人數	%	筆數	%	面積	%	人數	%	筆數	%	面積	%
基隆市	中正區	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	合計	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
新北市	土城區	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	烏來區	14	2.56	20	1.41	1.268	0.33	14	2.56	20	1.41	1.268	0.33
	合計	14	2.56	20	1.41	1.268	0.33	14	2.56	20	1.41	1.268	0.33
宜蘭縣	三星鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	大同鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	南澳鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	員山鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	合計	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
桃園市	八德區	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	大溪區	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	復興區	27	1.52	57	1.59	16.585	1.06	23	1.29	51	1.42	15.31	0.98
	合計	27	1.51	57	1.59	16.585	1.06	23	1.29	51	1.42	15.31	0.98
新竹	五峰鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	尖石鄉	12	0.79	22	1.12	7.905	0.57	11	0.72	20	1.02	6.202	0.44

縣市	項目	擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和1倍						擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和2倍以上					
		人數	%	筆數	%	面積	%	人數	%	筆數	%	面積	%
縣	橫山鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	關西鎮	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	合計	12	0.63	22	0.89	7.905	0.48	11	0.58	20	0.81	6.202	0.38
苗栗縣	南庄鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	泰安鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	獅潭鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	合計	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
臺中市	和平區	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	新社區	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	合計	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
南投縣	仁愛鄉	2	0.11	3	0.13	0.78	0.05	1	0.05	2	0.09	0.528	0.03
	水里鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	信義鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	魚池鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	合計	2	0.06	3	0.08	0.78	0.03	1	0.03	2	0.05	0.528	0.02
嘉義縣	阿里山鄉	2	0.45	3	0.62	0.969	0.15	2	0.45	2	0.41	0.479	0.07
	合計	2	0.45	3	0.62	0.969	0.15	2	0.45	2	0.41	0.479	0.07
高雄市	六龜區	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	那瑪夏區	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

縣市	項目	擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和1倍						擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和2倍以上					
		人數	%	筆數	%	面積	%	人數	%	筆數	%	面積	%
	茂林區	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	桃源區	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	合計	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
屏東縣	三地門鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	內埔鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	牡丹鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	車城鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	來義鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	枋寮鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	長治鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	春日鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	泰武鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	新埤鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	獅子鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	萬巒鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	滿州鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	瑪家鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	霧台鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
鹽埔鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

縣市	項目	擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和1倍						擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和2倍以上					
		人數	%	筆數	%	面積	%	人數	%	筆數	%	面積	%
	合計	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
臺東縣	大武鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	太麻里鄉	2	0.48	2	0.43	0.814	0.48	2	0.48	2	0.43	0.814	0.48
	台東市	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	成功鎮	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	池上鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	卑南鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	延平鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	東河鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	金峰鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	長濱鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	海端鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	鹿野鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	達仁鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	關山鎮	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	蘭嶼鄉	1	0.4	1	0.28	0.009	0.13	1	0.4	1	0.28	0.009	0.13
	合計	3	0.08	3	0.07	0.823	0.04	3	0.08	3	0.07	0.823	0.04
花蓮	玉里鎮	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	光復鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

縣市	項目	擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和1倍					擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和2倍以上						
		人數	%	筆數	%	面積	%	人數	%	筆數	%	面積	%
縣	吉安鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	秀林鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	卓溪鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	花蓮市	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	富里鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	新城鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	瑞穗鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	萬榮鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	壽豐鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	鳳林鎮	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	豐濱鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	合計	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
總計		60	0.27	108	0.36	28.33	0.16	54	0.24	98	0.32	24.61	0.14

註：1.抵押權人不包含「金融機構」者。

2.「合計欄」係指每一縣、市人數、筆數、面積合計。

3.「總計欄」係指全國人數、筆數、面積合計。

4.「%」：係指占地上權總人數、總筆數、總面積之比例。

5.指國有原住民保留地設定有地上權，又另外以地上權設定抵押權予他人之情形。

6.擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和1倍，例：公告現值總和如為10萬元，擔保債權總金額>20萬。

7.擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和2倍，例：公告現值總和如為10萬元，擔保債權總金額>30萬。

資料來源：原民會。

表6 我國原住民保留地所有權人設定抵押權統計表  
(至105年4月26日止)

單位：人；筆；公頃

項目 縣市		擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和1倍						擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和2倍以上					
		人數	%	筆數	%	面積	%	人數	%	筆數	%	面積	%
基隆市	中正區	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	合計	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
新北市	土城區	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	烏來區	122	11.01	384	11.93	49.421	5.8	119	10.74	370	11.49	40.419	4.74
	合計	122	11.01	384	11.93	49.421	5.8	119	10.74	370	11.49	40.419	4.74
宜蘭縣	三星鄉	2	2.53	5	3.94	0.058	2.78	2	2.53	5	3.94	0.058	2.78
	大同鄉	35	1.13	58	0.68	39.511	1.26	30	0.97	45	0.53	22.608	0.72
	南澳鄉	38	1	61	0.79	12.689	0.44	35	0.92	52	0.67	9.376	0.33
	員山鄉	2	2.04	4	4.3	0.805	19.53	2	2.04	4	4.3	0.805	19.53
	合計	77	1.09	128	0.78	53.063	0.88	69	0.98	106	0.64	32.847	0.55
桃園市	八德區	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	大溪區	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	復興區	318	7.28	1128	7.64	178.263	4	300	6.86	1076	7.29	156.454	3.51
	合計	318	7.27	1128	7.64	178.263	4	300	6.86	1076	7.29	156.454	3.51
新竹	五峰鄉	112	3.06	327	3.28	142.064	2.51	108	2.95	307	3.08	119.987	2.12
	尖石鄉	182	4.69	623	5.31	298.004	4.86	175	4.51	592	5.05	250.647	4.09

縣市	項目	擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和1倍						擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和2倍以上					
		人數	%	筆數	%	面積	%	人數	%	筆數	%	面積	%
縣	橫山鄉	1	5.88	5	10.42	1.568	10.12	1	5.88	5	10.42	1.568	10.12
	關西鎮	33	18.75	126	17.36	31.677	14.55	29	16.48	120	16.53	28.311	13.01
	合計	328	4.24	1081	4.81	473.313	3.94	313	4.04	1024	4.55	400.513	3.33
苗栗縣	南庄鄉	19	1.99	61	2.3	16.393	1.24	17	1.78	58	2.19	15.634	1.18
	泰安鄉	76	2.67	226	2.61	54.929	1.51	72	2.53	212	2.45	47.719	1.32
	獅潭鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	合計	95	2.45	287	2.49	71.322	1.38	89	2.29	270	2.34	63.353	1.23
臺中市	和平區	58	4.04	102	3.12	27.621	3.06	49	3.41	86	2.63	21.855	2.42
	新社區	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	合計	58	4.04	102	3.12	27.621	3.06	49	3.41	86	2.63	21.855	2.42
南投縣	仁愛鄉	206	2.98	349	2.3	140.43	1.98	165	2.39	293	1.93	100.513	1.41
	水里鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	信義鄉	72	1.9	151	1.88	36.849	1.28	65	1.71	133	1.66	25.716	0.89
	魚池鄉	2	2.6	2	2.67	0.02	1.56	2	2.6	2	2.67	0.02	1.56
	合計	280	2.59	502	2.15	177.299	1.77	232	2.15	428	1.84	126.249	1.26
嘉義縣	阿里山鄉	43	1.85	111	2.27	26.921	0.58	34	1.47	91	1.86	19.102	0.41
	合計	43	1.85	111	2.27	26.921	0.58	34	1.47	91	1.86	19.102	0.41
高雄	六龜區	17	11.64	43	17.2	8.884	11.08	16	10.96	41	16.4	6.592	8.22
	那瑪夏區	2	0.12	4	0.14	1.256	0.05	2	0.12	3	0.11	0.962	0.04

縣市	項目	擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和1倍						擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和2倍以上					
		人數	%	筆數	%	面積	%	人數	%	筆數	%	面積	%
市	茂林區	32	3.19	76	2.18	11.745	1.06	30	2.99	70	2.01	11.008	0.99
	桃源區	57	2.2	96	2.05	50.096	1.09	50	1.93	84	1.79	43.85	0.96
	合計	108	2.01	219	1.94	71.981	0.89	98	1.82	198	1.76	62.412	0.77
屏東縣	三地門鄉	110	2.79	177	1.72	49.15	1.13	94	2.39	154	1.5	39.791	0.91
	內埔鄉	7	1.04	8	1.05	0.337	0.23	6	0.89	7	0.92	0.327	0.23
	牡丹鄉	43	1.16	84	1.12	45.401	0.98	34	0.91	71	0.95	40.3	0.87
	車城鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	來義鄉	48	0.97	80	0.76	10.436	0.26	37	0.74	68	0.65	8.543	0.21
	枋寮鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	長治鄉	5	0.7	8	1.01	0.77	0.39	4	0.56	6	0.75	0.594	0.3
	春日鄉	30	1.32	44	0.89	14.178	0.43	23	1.01	37	0.75	8.267	0.25
	泰武鄉	71	2.55	120	1.75	37.334	1	62	2.23	107	1.56	28.848	0.77
	新埤鄉	3	5.88	2	4.55	0.095	0.62	2	3.92	1	2.27	0.021	0.14
	獅子鄉	60	1.54	107	1.2	40.831	0.55	54	1.39	97	1.08	31.346	0.42
	萬巒鄉	1	0.68	1	0.69	0.008	0.41	1	0.68	1	0.69	0.008	0.41
	滿州鄉	4	2.56	6	3.08	0.892	1.78	4	2.56	6	3.08	0.892	1.78
	瑪家鄉	24	1.13	50	0.82	10.036	0.35	21	0.99	44	0.72	7.272	0.25
	霧台鄉	16	0.88	47	0.9	11.229	0.47	14	0.77	38	0.73	5.606	0.23
	鹽埔鄉	1	0.4	1	0.34	0.009	0.01	1	0.4	1	0.34	0.009	0.01
合計	423	1.54	735	1.18	220.706	0.66	357	1.3	638	1.02	171.824	0.52	

項目 縣市		擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和1倍						擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和2倍以上					
		人數	%	筆數	%	面積	%	人數	%	筆數	%	面積	%
臺東縣	大武鄉	31	1.38	42	1.15	4.821	0.27	26	1.16	34	0.93	4.429	0.24
	太麻里鄉	73	2.44	174	3.72	71.456	3.48	65	2.17	161	3.44	65.405	3.18
	台東市	3	0.49	3	0.42	0.034	0.04	2	0.32	2	0.28	0.029	0.03
	成功鎮	1	0.47	1	0.4	0.057	0.19	1	0.47	1	0.4	0.057	0.19
	池上鄉	1	0.63	2	1.03	0.012	0.18	1	0.63	2	1.03	0.012	0.18
	卑南鄉	8	0.66	8	0.59	3.866	0.58	7	0.58	7	0.52	3.858	0.58
	延平鄉	35	1.96	137	3.02	44.461	1.86	33	1.85	129	2.84	41.244	1.72
	東河鄉	1	0.78	1	0.71	0.031	0.76	0	0	0	0	0	0
	金峰鄉	31	1.58	67	2.14	20.691	1.23	24	1.22	54	1.72	12.221	0.72
	長濱鄉	1	0.4	1	0.34	0.021	0.03	1	0.4	1	0.34	0.021	0.03
	海端鄉	20	0.85	42	0.77	10.646	0.29	17	0.72	39	0.72	8.68	0.24
	鹿野鄉	1	1.32	1	1.35	0.045	0.8	1	1.32	1	1.35	0.045	0.8
	達仁鄉	26	0.81	38	0.84	12.585	0.26	22	0.68	31	0.69	8.942	0.18
	關山鎮	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	蘭嶼鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
合計	232	1.3	517	1.69	168.726	0.97	200	1.12	462	1.51	144.943	0.83	
花蓮縣	玉里鎮	4	0.87	4	0.74	0.575	0.95	4	0.87	4	0.74	0.575	0.95
	光復鄉	1	0.24	1	0.23	0.026	0.02	0	0	0	0	0	0
	吉安鄉	3	0.6	4	0.71	0.17	0.51	3	0.6	4	0.71	0.17	0.51
	秀林鄉	280	2.98	664	4.22	111.227	2.48	228	2.43	564	3.58	86.689	1.93

縣市	項目	擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和1倍						擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和2倍以上					
		人數	%	筆數	%	面積	%	人數	%	筆數	%	面積	%
	卓溪鄉	37	1.02	91	1.06	34.282	0.79	34	0.94	79	0.92	31.957	0.74
	花蓮市	1	0.56	1	0.51	0.001	0.02	1	0.56	1	0.51	0.001	0.02
	富里鄉	1	0.5	1	0.41	0.035	0.11	0	0	0	0	0	0
	新城鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	瑞穗鄉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	萬榮鄉	62	1.37	128	1.33	46.81	1.19	52	1.15	106	1.1	34.792	0.89
	壽豐鄉	6	1.41	6	1.06	1.587	0.59	5	1.17	5	0.88	1.536	0.57
	鳳林鎮	2	0.93	3	0.75	0.431	0.48	1	0.47	1	0.25	0.04	0.04
	豐濱鄉	1	0.27	1	0.23	0.042	0.04	1	0.27	1	0.23	0.042	0.04
	合計	398	1.93	904	2.4	195.186	1.44	329	1.59	765	2.03	155.802	1.15
總計		2482	2.25	6098	2.52	1713.822	1.47	2189	1.99	5514	2.28	1395.773	1.20

註：1.抵押權人不包含「金融機構」者。

2.「合計欄」係指每一縣、市人數、筆數、面積合計。

3.「總計欄」係指全國人數、筆數、面積合計。

4.「%」：係指占所有權總人數、總筆數、總面積之比例。

5.指私有原住民保留地設定抵押權予他人之情形。

6.擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和1倍，例：公告現值總和如為10萬元，擔保債權總金額>20萬。

7.擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和2倍，例：公告現值總和如為10萬元，擔保債權總金額>30萬。

資料來源：原民會。

二、原住民保留地因違法轉租、轉讓不斷流失，最關鍵之處為原住民的經濟問題未獲改善，致使原住民因貧窮被迫違法轉讓、轉租的惡性循環不斷發生，原民會未能正視其嚴重性，且未能確實建立妥善的金融配套措施，協助原住民能在自己的土地上發展產業解決生計問題，核有違失。

(一)為提供開創或從事經營事業之原住民業者，原民會設置有「原住民族綜合發展基金」，由該基金貸款項目籌應資金。截至 104 年 10 月底止之資產總額為新臺幣(下同)117 億 9,611 萬餘元。其經費來源，係由原民會循預算程序，逐年編列公務預算挹注以充實基金資金。基金項下有「經濟產業貸款」、「青年創業貸款」及「原住民微型經濟活動貸款」等 3 類貸款，如表 7。並以勞務採購方式委託金融機構辦理申貸案件之徵信、審核、擔保品鑑估及設定。經辦該基金貸款業務之金融機構審理申貸案件，首重安全性，為確保債權，須於受理申貸案件時以「授信 5P 原則」<sup>10</sup>作為核貸與否及核貸金額之評估標準，而土地之擔保價值係以公告現值及該筆土地附近最近成交價格綜合估算其價值。為解決原住民因不熟稔銀行作業程序，致錯失貸款機會之問題，復為有

---

<sup>10</sup>金融機構之授信 5P 原則，係為求放款之安全性，所依據的原則來審查申貸人，茲說明如下：  
1. 借款戶 (people)：強調企業必須以責任感、依約履行債約、償還債務及有效經營企業，來取得銀行的充分信賴，必要時可藉關係戶、介紹人的良好往來保證襯托。  
2. 資金用途 (purpose)：主要瞭解貸款資金的運用計畫，是否合理、合情、合法，避免有挪用於不當之用途，或以短支長之現象發生。  
3. 還款來源 (payment)：係在強調企業的還款財源與還款期間，短期借款的還款來源來自於營業收入，中長期借款則來自於折舊加當期的利潤。銀行分析還款來源，是依資產轉換型及現金流量型兩種途徑。資產轉換型主要以應收帳款的控管與存貨的銷售為償還來源，現金流量刑責以營業額、投資理財活動之現金流量來規劃償債來源時點及金額。  
4. 債權保障 (protection)：假如借款戶無法履行還款義務，銀行即會依法訴追，因此，借款人應該提供適當的內外部保障，如擔保品、保證人等。  
5. 授信展望 (perspective)：基本上銀行在承貸時，會預估貸放後的基本風險和預期之報酬，一般稱為授信展望，而在評估借款戶的未來展望與願景時，旨在強調企業所屬產業未來的展望與企業本身未來的發展性如何。

效追蹤貸款成功後貸後還款之情形，原民會業自102年起，於各直轄市、縣（市）政府設置1名原住民族金融輔導員，專責辦理轄區原住民族融資輔導工作。本基金貸款業務自「原住民族金融輔導員」設置起，貸款件數及金額均逐年上升，且逾期放款比率亦逐年降低，顯示除放款績效逐年提高之外，借款戶之還款狀況亦呈現逐年改善之趨勢。

表7 原住民族綜合發展基金各項貸款內容重點彙整

項目	經濟產業貸款	青年創業貸款	原住民微型經濟活動貸款(微笑貸)
貸放資格	年滿20歲至65歲本國籍之原住民，於申請前3年內曾參加政府機關及相關單位所舉辦之創業輔導課程或創業相關活動至少20小時或2學分以上並有經營事實者。	年滿20歲至45歲之本國籍之原住民，於申請前3年內曾參加政府機關及相關單位所舉辦之創業輔導課程或創業相關活動至少20小時或2學分以上者，得申辦青年創業貸款之準備金及開辦費。	1.生產用途：經營農林、漁牧或工商業者，其資格應符合微笑貸要點附表之規定。 2.消費與週轉用途 (1)從事農林、漁牧或工商業之在職勞工，最近6個月內保險年資（含農保、勞保及漁保）達5個月以上，或最近12個月內保險年資達10個月以上者。 (2)軍公教在職人員。
擔保門檻	借款人應供十足擔保品；無則應覓具殷實連帶保證人2人。連帶保證人應具有代償能力或其每月固定	同左	以免擔保品及保證人為原則，惟經辦機構審查認定非予徵提顯有未能清償之虞者，得酌情徵

	<p>收益之3/4達借款人每月應攤還本金及利息總額。</p> <p>申貸本貸款之歸戶金額於100萬元以下者，或曾獲原民會、中小企業創新育成中心或其他政府專案計畫所輔導培育之企業，且申貸本貸款之歸戶金額於200萬元以下者，不受前2項之限制。</p>		<p>提擔保品或保證人。</p>
貸款最高額	<p>依申請人事業別、貸款用途訂定貸款最高額度。</p>	<p>200萬元，但應於事業完成登記或立案後，始得撥貸。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 生產用途：30萬元。</li> <li>2. 消費與週轉用途：20萬元。</li> <li>3. 具軍公教人員身分者：15萬元。</li> <li>4. 申請人及其配偶獲貸金額應合併計算，最高以30萬元為限。</li> </ol>
貸款利率	<p>按中華郵政股份有限公司2年期定期儲金機動利率加0.125%，機動計息。</p>	<p>同左</p>	<p>同左</p>
貸款年限	<p>資本支出15年，含寬限期最長3年；其餘貸款7年，含寬限期最長1年。</p>	<p>同左</p>	

資料來源：原民會。

(二)據本院諮詢專家學者意見表示，原住民的貸款上有兩類，一類是創業的貸款，一類是消費性的貸款，但金額都不是很高。原住民土地流失的問題，最關鍵還是在經濟。關於原住民金融的問題，有了金融

服務員陪伴之後，一些呆帳問題會下降。但產業如何發展、如何營運，不是只有種菜而已，不是怎麼發展有機農法而已，如何將作物彙集、操作、管理、會計、單據核銷等，都是很專業的事，能否針對他們在營運上最欠缺的財務觀念、相關法令、勞健保問題等，去辦一些講習，給他們一些像經營公司的專業能力，透過這些面向的關注或人力的挹注，才有可能除了發展產業，還能有效運作，也才能解決生計問題。

- (三)原住民需有妥善的金融支持，才有自主力量。然「原住民族綜合發展基金」並未成立原住民族專屬金融機構或原住民族金庫，而係與其他金融機構合作。經辦該基金貸款業務之金融機構審理申貸案件，首重安全性，為確保債權，審核嚴格，且貸放金額不高，故該基金資產總額雖有 117 億 9,611 萬餘元，實際貸放情況卻不佳。根據原民會統計，自 93 年至 104 年 9 月，原住民族綜合發展基金申請貸款件數 15,193 件，申請金額 57 億 5,205 萬 7 千元(其中 101 年事業貸款之申請貸款件數及申請金額未統計)，實際核准貸款件數 10,316 件，核准貸款金額 30 億 2,221 萬元。全部核准貸款金額約僅占該基金資產總額 117 億 9,611 萬餘元之 25%，顯示貸放情況不佳，而且每件貸放金額不高，平均每件貸放約 29.29 萬元，對原住民開創或從事經營事業幫助有限。部分需要較多資金之原住民可能轉而求助於非原住民，造成原住民保留地因違法轉租、轉讓而流失之問題。
- (四)另一方面，經辦該基金貸款業務之金融機構會貸款予原住民，基於原民會可代位求償，且有原住民保留地可供擔保，故對信用調查較鬆，以致部分原住

民無能力償還而形成呆帳。原民會雖表示，自行辦理「105年度僱用原住民金融輔導員計畫」，以資源統整的金融輔導模式、打造專業輔導團隊服務，並採勞務採購委外辦理，訓練輔導金融輔導員取得金融相關專業證照，實質提升金融員專業素養，並建立團隊服務，轉型為金融輔導團隊，俾發揮金融陪伴輔導機制，有效協助族人順利取得資金等語，惟原住民族產業發展與營運之策略，以及原住民本身財務觀念、相關法令等專業經營能力之培養等相關配套措施仍嫌不足，允應健全妥善的金融配套措施，以提供原住民妥善的金融支持。

(五)綜上，原住民保留地因違法轉租、轉讓不斷流失，最關鍵之處為原住民的經濟問題未獲改善，致使原住民因貧窮被迫違法轉讓、轉租的惡性循環不斷發生，原民會未能正視其嚴重性，且未能確實建立妥善的金融配套措施，協助原住民能在自己的土地上發展產業解決生計問題，核有違失。

綜合上述，原住民取得原住民保留地相關權利後，違法轉讓、轉租之行為，不僅嚴重悖離既有原住民保留地政策，違反現行法令，更衍生原住民保留地地權實質流失的危機，以及原住民與非原住民間對於原住民保留地的產權糾紛與衝突，中央與地方主管機關為落實原住民保留地政策與執行法令，自有責任提出對策並積極查處。惟多年來，各縣市政府未能善盡職責，詳加調查，而原民會僅以宣導方式處理，未能針對違法態樣，就法制或執行面，謀求改善，督導各縣市政府積極處理，致使該違法情形長期存在且日益嚴重；原住民保留地因違法轉租、轉讓不斷流失，最關鍵之處為原住民的經濟問題未獲改善，致使原住民因貧窮被迫違法轉讓、轉租的惡性循環不斷發生，原民會未能正視其嚴重性，且未能

確實建立妥善的金融配套措施，協助原住民能在自己的土地上發展產業解決生計問題，核有違失，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：王委員美玉、李委員月德、

孫副院長大川