

調 查 意 見

壹、案由：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？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

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¹即已明白指出，原住民保留地旨在保障原住民權益，若非原住民挾經濟之優勢，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

¹立法院公報第74卷第98期，第10頁。

26 日訂定發布「原住民保留地開發管理辦法」²，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

²原名稱「山胞保留地開發管理辦法」，84 年 3 月 22 日更名。

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%
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，均有深入瞭解之必要，爰決議推派委員進行調查。嗣經本院函請原民會說明，並於105年1月4、5日至臺東縣延平鄉、金峰鄉、太麻里，1月5日至花蓮縣萬榮鄉、花蓮市現場履勘，同日下午約詢原民會副主任委員鍾興華暨所屬相關業務主管人員。復於105年2月5日諮詢政治大學地政學系顏教授愛靜、政治大學民族學系官副教授大偉、中央研究院臺灣史研究所詹副研究員素娟等學者專家之意見。全案已調查完畢，調查意見如下：

- 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」³、「人頭買賣」⁴，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

³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。

⁴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。

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
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⁵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、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

⁵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。

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⁶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」⁷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

⁶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。

⁷包括債務不履行及侵權行為。

量，確實是一個具一定可信度的方法⁸。

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100-101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⁹。計算結果，至105年4月26日止，取得地上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

⁸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。

⁹一般而言，「金融機構」不太可能藉由抵押權人身分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。

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

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	%
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

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	%
茂林區	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
屏東縣	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

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	%
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.本表係指國有原住民保留地設定地上權後，又以該地上權設定抵押權予他人者；抵押權人不包含「金融機構」。

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

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

3.「合計欄」係指每一縣、市內，設定擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和 1 倍、2 倍以上抵押權之地上權人數、筆數、面積合計；「總計欄」係指符合前述抵押權條件之全國地上權總人數、總筆數、總面積合計。

4.「%」欄：係指占每一鄉、鎮、市、區地上權人數、筆數、面積之比例；占該縣、市地上權總人數、總筆數、總面積之比例；占全國地上權總人數、總筆數、總面積之比例。

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

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.本表係指國有原住民保留地設定地上權後，又以該地上權設定抵押權予他人者；抵押權人不包含「金融機構」。
- 2.擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和 1 倍，例：土地公告現值總和如為 10 萬元，擔保債權總金額>20 萬；擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和 2 倍，例：土地公告現值總和如為 10 萬元，擔保債權總金額>30 萬。
- 3.「合計欄」係指每一縣、市內，設定擔保債權總金額>共同擔保土地公告現值總和 1 倍、2 倍以上抵押權之地上權人數、筆數、面積合計；「總計欄」係指符合前述抵押權條件之全國地上權總人數、總筆數、總面積合計。
- 4.「%」欄：係指占每一鄉、鎮、市、區地上權人數、筆數、面積之比例；占該縣、市地上權總人數、總筆數、總面積之比例；占全國地上權總人數、總筆數、總面積之比例。

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」¹⁰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

¹⁰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。

為有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"> 1. 生產用途：30 萬元。 2. 消費與週轉用途：20 萬元。 3. 具軍公教人員身分者：15 萬元。 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。
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。

三、原民會研議取消山坡地保育利用條例第 37 條 5 年等待期乙節，允宜考量原住民保留地流失問題，並衡酌相關前提與條件，亦即要清查土地實際的使用情況，並對非法轉租、轉讓的情況已經有具體的處理方式，審慎妥處。

(一) 據原民會表示，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 5 年者，無償取得土地所有權」。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他項權利滿 5 年始取得所有權，實不盡合理。往往因設定他項權利期間發生變故，而影響其取得土地所有權。因此

爭取取消山坡地保育利用條例第37條5年等待期之規定等語。因原住民保留地本來就要給原住民，實無必要考驗5年，有等待期之規定並沒有辦法制止有心人的操作，5年期間變化太大，往往在設定他項權利期間發生變故，而影響原住民取得土地所有權。因此原民會研議取消山坡地保育利用條例第37條5年等待期。

- (二)據本院諮詢專家學者意見表示，如果把土地當做可以自由買賣的財產，因為集體的權益而對個人的財產權做限制，這件事其實是有道理的；所以山坡地保育利用條例第37條規定5年等待期，這項規定可能是不得已的措施，因為還沒有足夠的配套措施之前，為了維持住土地不至於流失，所以先對其限制；當然從個人財產權角度來看，既然是個人財產，為何要限制財產權的移轉，這其實是有問題的，如果將其放在人權裡面的集體權來看，在沒有足夠的配套措施之前，規定5年等待期，應該是可以理解的；取消山坡地保育利用條例第37條規定5年等待期之規定，第一個前提是要清查土地實際的使用情況，第二個是對非法轉租、轉讓的情況已經有具體的處理方式；在這種前提之下，才能把這暫時的措施取消等語。專家學者意見並表示，如果原住民保留地流失的問題不能解決，則關於是否要增、劃編原住民保留地，或是取消山坡地保育利用條例第37條規定5年等待期之規定的建議，固然從歷史的角度，可能是原住民早已在那裏耕作，但討論政策時，也必須考慮外界的觀感；原住民保留地流失問題不解決的話，這些建議會遭到很大的挑戰；取消山坡地保育利用條例第37條規定5年等待期之規定要有前提、條件；原民會必須編列預算去調查原住

民保留地，雖然不好調查，總要去突破，想辦法去查現在使用人與所有權人到底一樣不一樣；沒有能力全面清查的話，至少要分區分期進行等語。

(三)對非法轉租、轉讓的情況的處理方式，據本院諮詢專家學者意見，其等表示，如果尚未取得所有權，就應收回土地；如果取得所有權，法律規定不能移轉給非原住民，卻私下賣給非原住民，這種情形政府也不能收回土地，應該要協商，政府要設計一個協商機制，一方面維持非原住民使用收益的權利，但是所有權的維持，關係到不僅是原本原住民地主個人的財產，還有原住民的集體權，要把土地的所有權和使用權分開，適當地維持非原住民現有使用者的使用權。法院應設原住民土地方面的專屬法庭，未來有爭議，就到這個法庭。在金融的配套措施上，要修法使政府有優先承買權，適用在現實上已經流失的原住民保留地，但並不是所有的原住民保留地，政府都要去買。綜上，關於取消山坡地保育利用條例第37條5年等待期規定，允應有前提與條件，例如：清查土地實際的使用情況、對非法轉租、轉讓的情況有具體的處理方式等。

(四)關於清查原住民保留地實際的使用情況，據原民會表示，為解決非原住民使用原住民保留地爭議，臺灣省政府於47年起6次辦理原住民保留地清理工作，查定以66年6月30日以前使用有案且符合規定者，准予非原住民辦理承租或續租，至上開日期以後或未符規定者，由公所收回管理。另據原民會委託研究「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」期末報告指出，47年第1次清查，55年第2次清查，63年第3次清查，65年第4次清查，74年第5次清查，

之後，雖然國家一面為原住民增劃編保留地，但原住民保留地非法使用或占用問題仍未解決，84年臺灣省政府再度執行「臺灣省原住民保留地土地資源利用清查計畫」，進行第6次清查。¹¹惟據原民會調查，自84年以來，各縣市均無訂定清查計畫，各縣市查處的案例亦甚少，僅有南投縣1件、宜蘭縣1件、花蓮縣1件、臺東縣2件。因此原住民保留地實際使用人，究竟與所有權人、他項權利登記名義人、承租人是否異同，現今缺乏具體資料得以全面掌握，顯示原民會自85年成立以來，已有一段時間未進行土地使用及地籍資料之清理作業，有原民會反而清查業務倒退不如省府時代，原民會允應本於職權規劃妥處。對非法轉租、轉讓原住民保留地的處理方式，原民會亦允應妥慎研處。是以，原民會研議取消山坡地保育利用條例第37條5年等待期乙節，允宜考量原住民保留地流失問題，並衡酌相關前提與條件，亦即要清查土地實際的使用情況，並對非法轉租、轉讓的情況已經有具體的處理方式，審慎妥處。

四、原住民保留地係為保障原住民基本生計，供原住民居住、耕作等使用，原住民保留地有比較獨特的土地使用，是否宜劃設特定區計畫以利利用，允宜妥處。

(一)據本院諮詢專家學者意見指出，在原住民地區，保留地到底怎麼使用，原鄉也在想到底要發展甚麼比較好。他們努力要發展有機農業，這樣的發展方向很好，不過又涉及到其他問題，譬如土地使用管制的問題，不可以林下種植，林業用地不可以種植農作物。現在國土計畫法頒布了，原鄉除了土地使用

¹¹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35-41頁。

管制問題以外，還有許多事情需要考慮，包括特定區計畫應如何做等語。國土計畫法頒布前，最上位是區域計畫法，當時有規定，因為需要時，內政部可以劃設特定區計畫。既然原住民地區有比較獨特的土地使用，是不是內政部就把原住民地區劃成特定區，跳脫現在的土地使用分區管制等語。

- (二)原住民保留地係為保障原住民基本生計，供原住民居住、耕作等使用，根據原民會統計，原住民保留地總面積為26.27萬餘公頃，其中64.94%為林業用地，農牧用地僅占28.63%，其餘建地占0.61%，其他(交通、特定目的、水利、國土保安等)占5.82%。顯示原住民保留地大部分坐落山地，大多為林業用地，受土地使用分區管制，不利於利用。而且原住民的土地使用本來是很流動性的，可能這個地方工作幾年，另一個地方工作幾年，接下來可能是另外一個原住民再來使用，使用方式較為特殊。因此原住民保留地是否宜劃設特定區計畫以利利用，允宜妥處。

五、原民會允應廣泛蒐集與善用相關統計資料，及時掌握原住民保留地實際違法使用動態，以及各縣市執行成果，針對問題加以分析提出改善對策，積極督導各直轄市、縣(市)政府定期提供相關資料，以供建檔管理及適時更新，並應增加原住民行政體系公務人員的專業能力與原住民的意識及關懷，以及強化原住民保留地土地權利審查委員會的功能與組成。

- (一)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，違反規定者，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；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，原住民保留地開發管理辦法業已定有明文。

- (二)本案為瞭解原住民保留地違法使用情形，以及各縣市實際依上開法令規定執行成果，函請原民會提供「原住民保留地違法轉讓或出租情形」、「原住民保留地設定抵押權」、「原住民保留地出租(售)等相關糾紛案例」等相關之統計基礎資料，惟該會遲未能提出具體資料查復，顯見原民會平時未能廣泛蒐集與善用相關統計資料，及時掌握原住民保留地實際違法使用動態，以及各縣市執行成果，針對問題加以分析提出改善對策，更未積極督導各直轄市、縣（市）政府定期提供相關資料，以供建檔管理及適時更新。
- (三)另據本院諮詢專家學者意見表示，原民會體系的公務人員，包括中央及地方政府，他們有原住民身分，但原住民的意識及關懷不一定夠，專業也不一定因此有增進，所以在職務上處理事情時，不一定有從保護原住民、為原住民好的想法。不過，這是可以培訓的，因為這是根本的問題等語。而原民會委託研究—「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」期末報告指出¹²，原住民保留地之行政承辦人員更換頻率高與缺乏足夠的專業訓練，又多非地政科班出身，或不了解原住民族土地背景脈絡，加上缺乏人力、物力進行違法轉租、轉讓之個案調查，即使是勇於任

¹²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159頁。

事但往往心有餘而力不足。故建議從原住民族本身培養原住民族土地專業人才，借助自身成長背景與對原住民族傳統歷史及人地關係的了解，處理相關事務能更有同理心並避免強勢社群文化的偏見。目前已有大專校院已有原住民族學院及相關之專班在培養原住民族公共事務人才，但畢竟土地事務在法令、行政上都有自成一格的體系，而原住民族土地專業人才不只要使其熟知這些法令和行政體系，還要能具備貼近、詮釋原住民族土地知識與規範，並與現代政策對話之能力。因此，實應建立包含土地經濟、文化生態、民族政策、空間規劃、資源管理等內涵之學程和訓練內容，培養原住民族土地專業人才。

(四)此外，該研究報告建議，應建立原住民保留地專業之調解制度，在保障原住民族土地權的前提下，維護非原住民合法合理之用益物權，是一個可行之方向，透過調解即使原住民與非原住民之間重新議約是達到這個目標的具體手段。原住民保留地專業之調解機制之人員組成，應由受有原住民保留地背景知識訓練之專業人士與地方代表、部落耆老組成，協助調解原住民與非原住民之間因私下「買賣」私有保留地，以及私下轉租轉讓設定地上權或耕作權公有保留地，所產生之債權爭議。而依原住民保留地開發管理辦法第6條規定，原住民保留地所在之鄉（鎮、市、區）公所應設原住民保留地土地權利審查委員會，該委員會之功能與組成，允應亟思如何予以強化。

(五)綜上，原民會允應廣泛蒐集與善用相關統計資料，及時掌握原住民保留地實際違法使用動態，以及各縣市執行成果，針對問題加以分析提出改善對策，

積極督導各直轄市、縣（市）政府定期提供相關資料，以供建檔管理及適時更新，並應增加原住民行政體系公務人員的專業能力與原住民的意識及關懷，以及強化原住民保留地土地權利審查委員會的功能與組成。

調查委員：王委員美玉、李委員月德
、孫副院長大川