

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院原住民族委員會、台東縣政府。

貳、案由：行政院原住民族委員會未善盡原住民保留地法定管理機關之責，迄今仍有逾百分之三十之土地未辦理分配，且協助原住民取得所有權及他項權利比率亦屬偏低；管理機關與各目的事業主管機關疊床架屋，權責混淆，分工不明，且管理尺度寬鬆不一，徒增管理困擾；又原住民保留地超限使用及由非原住民承租、占用或私下取得使用權者甚多未能積極清理，卻仍於欠缺縝密規劃下繼續增、劃編原住民保留地；部分增、劃編土地迄今未能完成土地測量登記，復長期未能進行土地利用調查，統計資料模糊粗糙，難以提供作為釐定政策與指導利用之張本；以及台東縣政府辦理原住民保留地管理事項消極怠惰，影響政府行政效率，均有疏失等由。

參、事實與理由：

查台灣地區原住民保留地之設置淵源甚久，據查早於清朝雍正時期，即已實施「番大租」制度，准許漢人租用原住民之土地，此為原住民保留地起源；至嘉慶時期，改制設立「番社」，規定「番社」周圍二公里種樹作為籬笆，以提供給原住民耕作、狩獵，並嚴禁漢人越界侵墾，形成原住民保留地之雛型。迨日本據台時期，台灣總督府於一九二八年十一月八日制定之森林計畫事業規程中，將山地區分為「要存置林野」（即今日

由林務局管理之國有林班地）、「不要存置林野」（即今日由財政部國有財產局管理之國有原野地）及「準要存置林野」，其中「準要存置林野」，又稱為「番人所要地」，時規劃面積約二十五萬餘公頃，係專門供給原住民使用，此為原住民保留地之基礎。惟東部平地山胞活動之土地，則自一九一五年整理官有林野時起，於附帶施行土地調查後已承認其私有，故不予劃編為公有保留地。迨至台灣光復後，初期仍沿習日本舊制與管理範圍；民國（下同）三十六年並將此類土地定名為「山地保留地」，台灣省政府並於三十七年訂定「台灣省各縣山地保留地管理辦法」作為管理之法令依據，四十九年復將前述辦法修正為「台灣省山地保留地管理辦法」，五十五年及六十三年並兩度修正該辦法，七十九年再將「山地保留地」之名稱修改為「山胞保留地」，並由行政院依據「山坡地保育利用條例」第三十七條訂定「山胞保留地開發管理辦法」；八十三年時為配合憲法之修正，又將「山胞保留地」名稱修改為「原住民保留地」，前述辦法名稱亦同時修正為「原住民保留地開發管理辦法」。依據前開保留地開發管理辦法第三條規定，政府設置原住民保留地旨在「保障原住民生計，推行原住民行政」，故其設置目的係為保障原住民權益，安定原住民生活，輔導推動原住民個體或家庭生計發展外，並發展原住民經濟，兼顧原住民族整體生存空間與族群發展，其設置之特殊政治與經濟目的及用途實與其它公有土地性質炯異，其存在並具有其傳統性、合法性與正當性，雖仍宜繼續維持，惟本院自九十二年起陸續完成國有林事業區林班地租地造林、國有原野地、國有林事業區區外保安林、國有試驗林與學術實驗林等一系列國有林地管理與利用問題調查報

告後，再續就最後一部分之原住民保留地問題進行瞭解，針對原住民保留地相關法律規定是否完備、分配是否合理、主管機關有無善盡管理利用之責、保留地之利用可否維持原住民生計改善其經濟環境、相關土地有無出租、委外經營、荒廢或遭違法占墾占建情事、保留地主管機關與土地測量登記、林業行政及其他目的事業主管機關配合情形是否良好、以及如何促進原住民保留地有效利用等課題繼續深入調查。案經本院實地履勘並約詢相關機關后，咸認各權責機關均有怠忽與違失，茲提出糾正理由如后：

- 一、原住民保留地早期因無專屬機關管理，部分增、劃編土地迄今未能完成土地測量登記，復長期未能進行土地利用調查，統計資料模糊粗糙，難以提供作為釐定政策與指導利用之張本，顯有未當。

按土地管理、身分認證、普及教育、改善經濟與發展文化特色允為原住民行政重要施政重點，由於早期中央政府並未設置專屬機關統一管理原住民行政事務，致官方統計並未將原住民相關事務資料數字單獨區分，因而各項統計數據隱藏於整體國民統計資料中難以顯現。原民會雖已於八十五年十二月十日成立，惟歷年來有關調查統計主軸仍以經濟狀況、就業與教育現況以及健康狀況調查為主軸，九十年起雖已建置原住民人口資料庫俾充分掌握原住民各族群人口動態，惟對於土地資料統計維護部分迄今仍未建立具體之資料庫。按日據時期原有之原住民保留地雖已於五十九年完成土地總登記，八十四年間亦曾全面進行原住民保留地土地資源利用清查，惟原民會成立之後，原住民保留地雖多次辦理增、劃編作業，惟迄今仍有約五千餘公頃尚未辦理土地

測量登記作業，且有關土地利用調查成果亦未建立後續更新資料，部分保留地復因地形陡峭無法利用或作業錯誤等因素而予撤銷編定，致實際面積與現地狀況無法充分掌握，即以原住民保留地總面積為例，即因統計基期與統計方法不明確，致先後出現二十五萬六千餘、二十六萬八千餘及二十七萬六千餘公頃等三個不同數字，其各分類數字差異甚大，難具有可信度。又原民會出版之公務統計「九十一年台灣原住民族統計年鑑」，延至九十三年三月始予刊行，相較其它中央機關之公務統計，原住民保留地各項統計資料模糊粗糙，時效落後，難以確實提供作為釐定政策與指導利用之張本。

## 二、原民會未善盡原住民保留地法定管理機關之責，迄今仍有逾百分之三十之土地未辦理分配，且協助原住民取得所有權及他項權利比率亦屬偏低，核有疏失。

依據山坡地保育利用條例第三十七條規定：山坡地範圍內山地保留地，輔導山胞開發並取得耕作權、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，以山胞為限。．．．。依據「九十一年台灣原住民族統計年鑑」資料顯示，目前僅有五〇、四三五公頃保留地已由原住民取得土地所有權，取得土地所有權比率未及全部保留地面積的百分之二十，比率偏低；又已設定他項權利部分計五〇、五六三公頃，其中設定耕作權、地上權繼續經營滿五年者合計已達三二、五九〇公頃，依法已可協助渠等無償取得土地所有權，惟主管機關仍未協助完成移轉手續，另扣除現由原住民承租、無償使用、政府機關使用或由非原住民承租而尚未設定任何權利之保留地外，迄今尚有近八萬一千公頃左右之

保留地仍未分配給原住民利用，經查其中雖多因屬位於水庫集水區、自來水水源、水質、水量保護區、其他環境敏感地帶之天然林班地，或地處偏遠地形陡峻無法利用之邊際土地，雖不宜分配供原住民經營使用，惟其中亦不乏缺乏聯外道路與公共設施無法分配利用之保留地，由於政府迄未辦理分配面積達到全部保留地面積比率百分之三十以上，原民會未善盡原住民保留地管理輔導之責，核有疏失。

三、原住民保留地管理機關與各目的事業主管機關疊床架屋，權責混淆，分工不明，且管轄林地間毗鄰界線不清，管理尺度寬鬆不一，徒增管理困擾，亦難以統合土地管理、造林營林與自然保育政策之效，均有未當。

依據「原住民保留地開發管理辦法」第二條規定：本辦法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。有關農業事項，中央由行政院農業委員會會同中央主管機關辦理。本辦法之執行機關為鄉（鎮、市、區）公所。同辦法第五條則規定：原住民保留地之總登記，由直轄市、縣（市）主管機關囑託當地登記機關為之；其所有權人為中華民國，管理機關為行政院原住民族委員會，並於土地登記簿標示部其他登記事項欄註明原住民保留地。已完成總登記，經劃編、增編為原住民保留地之公有土地，由直轄市、縣（市）主管機關會同原土地管理機關，囑託當地登記機關，辦理管理機關變更登記為行政院原住民族委員會，並依前項規定註明原住民保留地。惟依據「九十一年台灣原住民族統計年鑑」資料顯示，都市計畫區內之原住民保留地，面積合計已達三、八一七公頃，且於都市地區生活之原住民人

數亦高達十四萬七千餘人，已占全部原住民人數的三分之一，其經濟活動與語言文化與一般平地人民已難分隔，對於居住與就業之需求實已超過僅能提供農牧林養一級產業活動之原住民保留地需求；而位於非都市計畫地區內之原住民保留地，林業用地面積高達十七萬八千餘公頃，占全部保留地之面積高達百分之七十二以上，其它高達五萬一千餘公頃之農牧用地，實際亦有相當高之比例仍為雜木林或果園，惟依森林法第二條規定：本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。此外，位於風景區內之保留地面積高達六、八五〇公頃，位於國家公園區內之保留地，面積亦高達二、一四六公頃，生態保護區與自然保留區內之保留地面積亦有數百公頃，各類目的事業主管機關甚多，業務常有相互競合牽制之處。由於法源依據不同，原住民保留地主管機關與各目的事業主管機關，權責混淆，分工不明，界線不清，管理尺度寬鬆不一，徒增管理困擾，亦難以統合土地管理、造林營林與自然保育之效，均有未當。

四、原住民保留地超限使用及由非原住民承租、占用或私下取得使用權者甚多，原民會及各轄管縣市政府未能積極清理，卻仍於欠缺縝密規劃下繼續增、劃編原住民保留地，肇致族群衝突與爭議日益嚴重，主管機關束手無策，核有疏失。

（一）依據原民會八十八年委託中國土地經濟協會研究報告顯示，原住民保留地超限使用之面積計約一五、一二一公頃，其中最嚴重之地區屬南投縣，面積達五、八〇七公頃，超限使用嚴重程度其次依序為臺東縣（一、九九七公頃）、高雄縣（一、六六

九公頃）、臺中縣（一、五六三公頃）等；若以百分比視之，則以臺中縣與南投縣最為嚴重，其超限利用土地分別已占該縣保留地的百分之二六·四及百分之十九·三。另據原民會目前統計資料顯示，近十八萬公頃林地中，超限利用之面積為一一、七九九公頃，亦占保留地林地總面積百分之六·九，嚴重影響國土保安、自然保育與及集水區安全。

（二）復依據現行「原住民保留地開發管理辦法」與山坡地保育利用條例第三十七條規定，山地保留地除政府指定之特定用途外，其保留地設定耕作權、地上權，取得承租權，以及移轉所有權，均以具山胞身分者為限。惟依據前開保留地開發管理辦法第二十四及二十八條規定，平地人亦被允許租、使用原住民保留地。另為促進原住民保留地礦業、土石、觀光遊憩、加油站、農產品集貨場倉儲設施之興建、工業資源之開發、原住民文化保存或社會福利事業之興辦，在不妨礙國土保安、環境資源保育、原住民生計及原住民行政之原則下，非原住民亦可申請開發承租原住民保留地，又在該辦法施行前已租用原住民保留地繼續自耕或自用者，亦得繼續承租。惟大量引進資金開發保留地之結果，致違規使用情形屢見不鮮，亦肇致自然生態環境之破壞，復因獲配保留地之原住民，受資金、技術不足之影響常私下轉讓使用權，依據八十四年當時全面調查統計結果，保守估計至少仍有一萬一千餘公頃保留地已非法轉讓平地人；原住民社會及原住民籍民意代表普遍反映，對於平地人民非法使用或未辦租用之土地，應依照原住民保留地開發管理辦法第十六條規定收回公告改配原住民

使用，惟收回土地所需訴訟費及地上物補償費應由政府編列預算，且強制收回易遭強烈抗議，故多年來均未認真清理。另「平權會」訴求將光復前由平地人民承租及光復後原住民非法讓售予平地人之土地予以開放，讓現使用之平地人取得土地所有權，亦不符現行法令規定。保留地主管機關為滿足原住民保留地不足分配之假象，爰再繼續增劃編保留地，惟因缺乏事前縝密規劃與調查，各鄉鎮公所主辦人員地政專業知識缺乏、異動頻繁及補助經費有限，增編原住民保留地分割測量與調查人力普遍不足，致各有關鄉鎮辦理增增劃編保留地計畫進度嚴重落後，且因增編之保留地部分地理條件不佳，地勢陡峭或現地為林相良好之原生林，或因缺乏聯外道路等公共設施，難再開墾使用；又分配過程為公平而採行抽籤結果，未考慮獲配者經營能力及與分配地間之交通距離，且每戶平均分配面積往往不及一公頃，於今市場材價偏低，育林成材期間長達二十年以上，以及砍伐林木收益不敷成本之情形下，已不足維持基本生活，（按：土地法施行法第七條規定：農地以其純收益足供一家十口之生活為限。）亦未考慮依族群聚落方式分配以利整體規劃利用，實難達到改善原住民生計之設置保留地目標。

（三）綜上，原住民保留地超限使用及由非原住民承租、占用或私下取得使用權者甚多，為確實保障原住民權益，兼顧非原住民（平地人）之利益，原民會及各轄管縣市政府未能積極清理，卻仍於欠缺縝密規劃下繼續增、劃編原住民保留地，肇致族群衝突與爭議日益嚴重，主管機關束手無策，核有疏失。



五、台東縣政府辦理原住民保留地管理事項消極怠惰，原民會督導考核不力，影響政府行政效率，核有未當。

查原住民保留地分布範圍北從台北縣烏來鄉，南至屏東縣牡丹鄉，包括台北縣等十二縣市、三十個山地鄉及二十五個平地鄉，涵蓋範圍甚為廣大。依據「原住民保留地開發管理辦法」第二條規定：本辦法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。．．．本辦法之執行機關為鄉（鎮、市、區）公所。復依同辦法第五條之規定，原住民保留地管理機關為原民會。原民會為配合本院委員調查本案，曾於九十二年九月三十日以原民地字第○九二○○三○二五三號函通知受查訪之有關縣政府，要求主管之原民局局長、課長及鄉鎮市公所鄉鎮市長辦理原住民保留地及造林業務課課長及承辦人於受訪當日均應出席與會。惟九十二年十月十六日由原民會徐副主任委員陪同赴屏東縣與各山地鄉舉行座談時，各鄉長及相關業務主管均能準時出席，簡報資料充實，內容亦甚具體，惟次日轉赴台東縣辦理座談時，甚多鄉鎮僅派承辦人員參加，未出席之鄉鎮長亦未事前請假，部分業務人員甚而到職未及二個月，對於轄管之原住民保留地現況與問題毫無所悉，而台東縣全縣保留地面積超過三萬公頃，僅次於花蓮縣，惟對於原住民保留地問題如此漠視，欲期該府對保留地行政事務盡心盡力，實乃緣木求魚，原民會督導考核不力，影響政府行政效率，核有未當。

綜上所述，行政院原住民族委員會因未善盡原住民保留地法定管理機關之責，迄今仍

有逾百分之三十之土地未辦理分配，且協助原住民取得所有權及他項權利比率亦屬偏低；管理機關與各目的事業主管機關疊床架屋，權責混淆，分工不明，且管理尺度寬鬆不一，徒增管理困擾，難以統合土地管理、造林營林與自然保育政策之效；原住民保留地超限使用及由非原住民承租、占用或私下取得使用權者甚多未能積極清理，卻仍於欠缺縝密規劃下繼續增、劃編原住民保留地；部分增、劃編土地迄今未能完成土地測量登記，復長期未能進行土地利用調查，統計資料模糊粗糙，難以提供作為釐定政策與指導利用之張本；以及台東縣政府辦理原住民保留地管理事項消極怠惰，原民會督導考核不力，影響政府行政效率，均有未當等由。爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

**提案委員：林委員時機**

**陳委員進利**

中 華 民 國 九 十 三 年 十 二 月 三 十 一 日