

調 查 報 告

壹、案由：據審計部 101 年度中央政府總決算審核報告，行政院原住民族委員會執行原住民保留地排除占用作業，處理成效涉有不彰乙案。

貳、調查意見：

據審計部民國（下同）101 年度中央政府總決算審核報告，原住民族委員會（103 年 3 月 26 日改制前為行政院原住民族委員會，下稱原民會）執行原住民保留地排除占用作業，處理成效涉有不彰，爰經調查竣事，茲將調查意見列敘於下：

一、臺灣地區經編定之原住民保留地計 26 萬 0,375.59 公頃，其中已由原住民完成所有權移轉登記或他項權利設定登記（合稱賦權分配登記）之面積分別為 9 萬 3,693.98 公頃及 2 萬 9,571.81 公頃，惟其餘尚未完成賦權分配登記者高達 13 萬 7,109.80（占總面積之 52.66%），顯與原住民保留地劃設目的存有極大落差，既不利管理且恐因此易遭占用，更有妨礙原住民生計保障之虞，原住民族委員會允應儘速依法處理：

（一）按臺灣地區原住民專屬地域之劃設，源自清治時期所實施之「番地保護政策」，嗣日本據臺後則劃設有 25 萬餘公頃之「準要存置林野」（又稱「高砂族保留地」）。迨臺灣光復後，政府為推行原住民行政並保障原住民之生計，乃於 37 年間由臺灣省政府訂頒「臺灣省各縣山地保留地管理辦法」，並沿襲上開「準要存置林野」之範圍，而將其改稱為「山地保留地」，是以尊重及保障原住民生存及生活空間，向有其歷史淵源。又中華民國憲法增修條文第 10 條第 12 項並揭櫫：「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……。」原住民族基本法第 14 條、第 20 條及第 21 條亦明定政府承認原住民族土地及自然資源權利，並應策訂原住民族經濟政策及輔導自然資源之保育及利用等，顯見尊重及保障原住民生活及生存空間，攸關原住民之生存等人權，厥為我國重要之國策，而原住民保留地之劃設、管理、利用制度及其排除占用之措施，即為彰顯此一政策而設。另 103 年 1 月 29 日公布（103 年 3 月 26 日施行）之「原住民族委員會組織法」第 2 條第 6 款，以及該法公布前適用之「行政院原住民族委員會組織條例」第 7 條之 1，亦均明定原住民族土地之管理及利用等，為原住民族委員會（103 年 3 月 26 日改制前為行政院原住民族委員會，下稱原民會）之掌理事項。

(二)次按 79 年間，山坡地保育利用條例修正增訂第 37 條有關輔導原住民（該條文原稱「山胞」，嗣於 95 年 6 月 14 日修正為「原住民」一詞）取得「山地保留地」他項權利及所有權之規定，行政院並於同年依該條文之授權訂定「山胞保留地開發管理辦法」（將「山地保留地」改稱為「山胞保留地」），復於 84 年將該辦法法規名稱修正為「原住民保留地開發管理辦法」（將「山胞保留地」改稱為「原住民保留地」）。依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，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。」又有關原住民保留地之劃設及管理機關，原住民保留地開發管

理辦法第 2 條、第 3 條第 5 條第 1 項及第 7 條亦規定：「本辦法所稱主管機關：在中央為行政院原住民族委員會；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。」、「本辦法所稱原住民保留地，指為保障原住民生計，推行原住民行政所保留之原有山地保留地及經依規定劃編，增編供原住民使用之保留地。」、「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，管理機關為中央主管機關，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。」、「中央主管機關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。」先予敘明。

- (三)查臺灣地區原住民保留地於日據時期已劃設 25 萬餘公頃（當時稱「高砂族保留地」），嗣台灣光復後，曾於 57 年至 64 年間辦理保留地總登記，當時總面積即達 24 萬 634 公頃，嗣再增加至目前之 26 萬 0,375.59 公頃，惟截至 103 年 3 月 18 日為止，已由原住民依山坡地保育利用條例第 37 條及原住民保留地開發管理辦法取得並完成所有權移轉登記之面積為 9 萬 3,693.98 公頃(占總面積 35.98%)，已由原住民完成他項權利設定登記之面積為 2 萬 9,571.81 公頃(占總面積 11.35%)，其餘尚未完成賦權分配登記（即他項權利設定或所有權移轉登記）者高達 13 萬 7,109.80 公頃（其中原民會經管者近 13 萬零 1 百公頃），占總面積之 52.66%，顯與原住民保留地劃設之目的存有極大落差，況尚未完成賦權分配登記之原住民保留地乃屬公有土地（大部

分為原民會經管），如遲未能完成分配，將不利於管理利用，且恐因此而易遭占用。詢據原民會相關人員指稱，上開 13 萬餘公頃之原住民保留地，經扣除公務、公共使用、位居地勢險峻及交通因素等無法利用者外，尚餘約 6 萬餘公頃可供分配，惟因鄉（鎮、市、區）公所之配合度仍有待加強，致分配進度緩慢等語。是以原民會允應積極督促地方政府辦理土地分配（計畫分配），以及輔導原住民申請設定他項權利（申請分配），以確認土地權屬，避免土地權利狀態複雜化，並落實土地管用合一之原則。

- (四)再詢據原民會相關人員指稱，依原住民保留地開發管理辦法第 3 條規定，原住民保留地負有保障原住民生計之政策目的，原住民使用原住民保留地於未取得相關權利前（亦即可待將來賦權分配登記者），仍不視為非法占用，應由土地所在地之鄉（鎮、市、區）公所輔導原住民辦理他項權利設定，並進一步取得所有權；又原住民保留地開發管理辦法施行（79 年 3 月 26 日）前已開墾完竣並自行耕作、租用造林並已完成造林，以及原有自住房屋基地者，原住民得申請辦理權利賦予設定他項權利，故該會基於輔導原住民取得土地使用權利立場，並未將原住民尚未取得權利之土地列為被占用土地等語。惟查該等未完成賦權分配登記之原住民保留地，如現狀係由原住民使用而暫不以被占用土地列管，然若長期未能完成賦權分配登記，則因其使用權源究仍有所欠缺，就公產管理而言，其性質仍難謂非屬占用，是以原民會更應積極辦理原住民保留地之分配及賦權登記，以消彌此一公產與原住民保留地管理之矛盾。

二、原住民族委員會所經營之原住民保留地迄 102 年度仍高達 304.7 公頃遭占用，惟該會自 99 年（列管 364.03 公頃）至 102 年度僅排除占用收回約 59.33 公頃，整體理排除占用績效不彰，又臺中市、南投縣、屏東縣及臺東縣等縣市政府及相關鄉鎮市區公所執行轄區原住民保留地之排除占用亦有不力，原民會允應本諸國有公用財產管理機關及原住民保留地之中央主管機關之雙重職責，積極排除占用收回土地，並嚴加督導及考核各地方政府配合執行：

- (一)按「所有人對於無權占有或侵奪其所有物者，得請求返還之。對於妨害其所有權者，得請求除去之。有妨害其所有權之虞者，得請求防止之。」為民法第 767 條第 1 項所明定。又為處理被占用之國有財產，行政院 92 年 5 月 1 日核定之「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」陸「處理方式」之三「被占用不動產」，即規定被占用不動產經檢討仍有使用需要者，管理機關應擬訂被占用處理計畫，俟排除占用後，報請解除列管。另財政部訂頒之「各機關經營國有公用被占用不動產處理原則」第 1 點第 1 項亦規定：「各機關經營被非政府機關占用之國有不動產，管理機關有公用需要或為其主管目的事業需用者，應依下列方式收回後，依預定計畫、規定用途或事業目的使用：（一）協調占用者騰空遷讓。（二）協調地方政府以違建拆除。（三）訴訟排除。（四）其他適當處理。」（按上開原則係於 89 年 6 月 22 日訂頒，嗣經多次修正）。次按原住民保留地開發管理辦法第 2 條規定，原民會為原住民保留地開發管理之中央主管機關，且依國有財產法第 11 條：「公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理之。」之規定，該

會亦為國有原住民保留地（屬公用財產）之管理機關（少部分未移交原民會管理之原住民保留地除外），是以該會既兼具原住民保留地之中央主管機關及國有原住民保留地之公用財產管理機關雙重身分，則其對所經管而遭占用之原住民保留地自具（負）有上開相關規定所定之排除占用權責。

（二）詢據原民會相關人員指稱，該會為處理被占用之原住民保留地，歷年來係依前揭相關規定及該會所訂之「原住民保留地違規利用處理計畫」、「德基水庫集水區原住民保留地超限利用地處理實施計畫」，併同進行違規利用、占用案件之清查及後續改正、排除占用等事宜，至所稱被占用原住民保留地，係指該會所經管之尚未完成賦權分配登記，而遭非原住民占用者而言等語（此處以遭「非原住民」占用者為範圍，故本院暫稱為「狹義占用」）。惟查原民會於 98 年度前並未積極清查列管，致截至該年度列管有案之被占用原住民保留地竟僅 4 筆計 4.57 公頃，迨隔年 99 年度經就上開相關計畫清查後始驟增至 630 筆計 364.03 公頃，顯有不當；又據原民會檢附之統計資料顯示，上開經列管之被占用土地迄 102 年度仍高達 304.70 公頃，亦即 3 年來僅收回 59.33 公頃，其排除占用之成效確屬不彰。

（三）次查目前經原民會列管有案之 304.70 公頃被占用原住民保留地中，以臺中市（203.05 公頃）、臺東縣（52.36 公頃）、屏東縣（40.70 公頃）及南投縣（7.54 公頃）轄區為最；又據審計部於 101 年稽查後嗣經原民會函復略以：臺中市、臺東縣轄區部分預定於 102 年完成提起排除占用之訴訟等相關作業，屏東縣轄區部分預定於 103 年底完成排除占用及收回等工作，南投縣轄區部分則預定至 106 年始

能完成相關訴訟作業。惟經本院於 103 年 3 月 26 日詢問原民會及上開縣市政府相關人員後發現，臺中市及臺東縣轄區部分顯有進度落後而逾上開期限仍未完成之情形，至南投縣轄區部分竟以 106 年為預定完成時間，足見該等縣市政府及相關鄉（鎮、市、區）公所對原住民保留地之排除占用執行不力，且有欠積極，確有待改進。基此，原民會允應本諸國有公用財產管理機關及原住民保留地之中央主管機關之雙重職責，積極排除占用收回土地，並嚴加督導及考核各地方政府配合執行，至針對目前部分地方政府執行原住民保留地之管理及排除占用執行不力一節，原民會除應針對原因給予必要之協助及人力等資源外，亦應訂定相關獎懲規定，以去除執行面之消極敷衍等情。

(四)再查原民會於南投縣轄區所經管之原住民保留地，仍高達 19,349.10 公頃尚未完成賦權分配登記，惟上開南投縣轄區列管有案之被占用土地面積僅 7.54 公頃，此一數據是否正確，原民會允應再確實清查確認，俾據以列管及辦理後續排除占用等事宜。

(五)另有關部分占用人以渠使用原住民保留地已數十年，甚至於原住民保留地總登記前已開始使用，乃主張所謂就地合法據以取得使用權一節，詢據原民會相關人員指稱，臺灣省政府前所辦理之 6 次清查工作，乃以查定於 66 年 6 月 30 日以前使用有案且符合規定者，始准予非原住民辦理承租或續租原住民保留地，至於上開日期以後使用或未符合前開各項清理規定者，則由鄉（鎮、市、區）公所依規定收回管理等語。謂消弭上開爭議，原民會亦應儘速查明事實依法妥處。

三、原住民族委員會所管理並經水土保持法主管機關認定為超限利用而列管有案之原住民保留地高達3,083.25 公頃，影響國土保安至鉅，惟原民會對該等超限利用土地並未全面釐清其遭占用現況，顯有待改進。該會除應全面清查並對其中已經原住民登記或尚待取得他項權利之土地積極輔導改正外，對其中遭占用部分，既涉無權占用又違規超限利用之雙重違法，自應優先排除占用：

(一)按臺灣位處環太平洋地震帶，因受歐亞板塊與菲律賓板塊互相接觸擠壓，地形多山陡峻，山地、丘陵即占臺灣全島總面積之 3 分之 2，復以地質脆弱及地理環境易受颱風豪雨侵襲，故坡地易受沖蝕、崩塌，不利國土保安與永續發展。有鑑於此，政府於 65 年公布山坡地保育利用條例以資規範山坡地範圍及其保育與利用，嗣於 75 年修正該條例第 16 條，增訂禁止山坡地超限利用之規定。依現行山坡地保育利用條例第 16 條第 1 項規定：「山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分類，並由中央或直轄市主管機關完成宜農、牧地、宜林地、加強保育地查定。土地經營人或使用人，不得超限利用。」又水土保持法第 22 條規定：「山坡地超限利用者，或從事農、林、漁、牧業，未依第 10 條規定使用土地或未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護者，由直轄市或縣（市）主管機關會同有關機關通知水土保持義務人限期改正；屆期不改正或實施不合水土保持技術規範者，得通知有關機關依下列規定處理：一、放租、放領或登記耕作權之土地屬於公有者，終止或撤銷其承租、承領或耕作權，收回土地，另行處理；其為放領地者，所已繳之地價予以沒入……。」所稱「山坡地超限

利用」，依同法施行細則第 26 條規定：「……係指於依山坡地保育利用條例規定查定為『宜林地』或『加強保育地』內，從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用者。」是以針對超限利用之土地，除水土保持法之主管機關行政院農業委員會及各地方政府負有監督管理與取締之責外（有關山坡地超限利用部分，本院前於 101 年間調查後糾正行政院農業委員會等機關，並持續追蹤後續改善情形在案），該等土地如屬上開規定所稱之放租、放領、設定耕作權或遭占用之公有土地，則土地管理機關自負有收回、排除占用並進行改正之法定職責。

(二)查截至 102 年底，原民會經管之原住民保留地中，經水土保持法主管機關認定為超限利用並列管有案者仍高達 3,083.25 公頃，對國土保安影響至鉅，該等違規使用之超限利用山坡地，如係已經原住民登記取得他項權利，或尚待完成卻因故尚未完成登記者，原民會自應嚴令並輔導該等原住民儘速改正及完成他項權利登記；如係遭非原住民占用者，其既涉無權占用又違規超限利用之雙重違法，則原民會更應將該等土地列為優先排除占用收回土地之對象，惟查原民會對前揭 3 千餘公頃之超限利用土地並未進行全面清查（現況僅局部清查），俾釐清遭占用現況，並相互勾稽後登錄於該會土地管理資訊系統，以致未能進一步交叉分析據以提出統計資料，遑論對該等雙重違規之土地優先進行排除占用，顯有待改進。

四、原住民族委員會長期未辦理原住民保留地全面清查，影響政府對原住民保留地政策之推行及被占用土地之掌握，顯有待改進；至該會所提人力、資源欠缺致無法有效管理原住民保留地等事宜，行政院允應積極

協助妥處：

- (一)查原住民保留地前於 57 年至 64 年間辦理總登記，其公用財產管理機關原為精省前之臺灣省政府民政廳，嗣「山胞保留地開發管理辦法」（嗣修正為現行原住民保留地開發管理辦法）於 79 年發布，雖以內政部為該辦法之中央主管機關，惟原住民保留地之公產管理機關初仍維持為臺灣省政府民政廳，迨 88 年因應台灣省政府功能業務與組織調整後，始改為原民會（該會於 85 年成立），嗣原住民保留地開發管理辦法於 96 年將該辦法中央主管機關修正為原民會後，該會即兼具原住民保留地之中央主管機關及國有原住民保留地之公用財產管理機關雙重身分。次查臺灣省政府前為管理原住民保留地，除訂有「山地保留地清理要點」、「臺灣省公有山坡地推行水土保持辦法」、「梨山地區非法占用濫墾山地保留地清理計畫」及「加強山地保留地管理與促進開發利用實施要點」等規定外，並於 47 年、55 年、59 年、63 年、65 年及 74 年多次辦理原住民保留地全面清查工作，藉以掌握原住民保留地之現況，以為制度設計及政策推行之依循，惟查原民會於 88 年因精省而接管原住民保留地以來，並未進行全面清查工作，僅基於特定目地而進行局部清查（如前揭違規利用處理計畫等），致影響原住民保留地之管理及相關政策之推行，顯有待改進。此據該會相關人員到院受詢指稱，目前原住民保留地遭私下轉讓予非原住民使用之情形時有所聞，惟該會並未能掌握具體事證等語，即可見一斑。
- (二)次就本案所關注之原住民保留地遭占用之問題而言，原住民保留地長期未全面清查，則目前由原民

會經管而尚未完成賦權分配登記（含他項權利設定登記及所有權移轉登記）之原住民保留地（約 13 萬餘公頃），究是否僅有前揭列管之 304.70 公頃遭「非原住民」占用（即「狹義占用」），即非無疑義；又經原住民登記取得他項權利（目前約 2 萬餘公頃）卻遭非法轉讓予「非原住民」使用者，就原住民保留地係劃設供原住民使用之政策目的而言，究屬「廣義占用」之範疇，如未透過全面清查，當如何掌握原住民保留地遭非原住民占用情形？基此，原民會長期未辦理原住民保留地全面清查，影響政府對原住民保留地政策之推行及被占用土地之掌握，顯有待改進。

- (三)另詢據原民會相關人員指稱，目前原住民保留地高達 26 萬餘公頃（41 萬 6 千餘筆），遍布於全臺灣 10 餘個縣（市）；且原住民保留地之管理，常因人、事及時空變遷，以及相關資料之闕如，致案情複雜而需耗時釐清相關事實；復在民意高漲時代，往往更需花費數倍時間與民眾及民意代表溝通協調或會勘，業務量龐大且處理困難，惟該會之土地管理處僅配置 20 人辦理各項原住民保留地相關業務，平均每人管理土地面積約 1.3 萬公頃，與其他公產管理機關管理之土地面積與人力配置比較，為行政院農業委員會林務局之 28.3 倍，亦為財政部國有財產署之 39.3 倍，人力明顯不足等語。經查上開事實究非全然無據，行政院除應積極督促原民會辦理原住民保留地之排除占用等事宜外，對該會所面臨之上開困境，允應深入瞭解並積極協助妥處。

調查委員：錢林慧君

楊美鈴

葛永光