

## 調 查 意 見

本案經向內政部、財政部國有財產署（下稱國產署）、行政院農業委員會（下稱農委會）、教育部、國立臺灣大學（下稱臺灣大學）生物資源暨農學院實驗林管理處（下稱臺大實驗林管理處）調卷，前往現場實地履勘，諮詢專家學者，約請內政部地政司、臺灣大學、國產署等相關業務人員到院詢問，另至國家圖書館查找相關歷史文獻，業已調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

- 一、墾農及其先祖於國民政府來臺前，早於臺大實驗林內長久占用並開墾種植林木者，實已投入多年之勞力與資本，形成長期占管土地之事實，由於清朝統治時期尚無近代西方所有權的概念，且治臺期間山林未經丈量入冊，因此臺灣山林尚無以官給丈單或曉諭、墾照、執照、契尾等證明業主權之例，民間的證明權利契字亦甚少，依臺灣舊慣如無此等契券時，則依實際情形決定有無業主權。參照臺灣總督府辦理土地調查時，即認為「無證據書類但有足以認定業主之占有或其他事實者」亦得視為業主。但是臺灣總督府實施林野調查時，卻未完全按照此項規定執行，對於久經人民占有利用或已開墾種植林木者，如無契據證明其所有權，仍將其編為官有林野，但考量此種善意占有之緣故關係，而設立保管林制度，在政府監督下進行保管及使用收益。然而此種作法不僅造成政策前後不一，亦不符臺灣本島長期以來之舊慣。另外，臺灣總督府透過土地調查、林野調查、林野整理等事業之實施，確立了臺灣西部平原田園及山地林野的私有制度，促使臺灣社會進入近代化所有權的體制，藉以增進土地有效利用，然而位於大學演習林（即今日臺大實驗林）之

保管竹林或因未納入林野整理之故，其不確實的緣故關係遲遲未能獲得確定。國民政府接管後，又未能正視此一問題，持續沿用日本政府作法，未針對類此權益問題建立過渡或承接機制，導致墾農與政府間糾紛不斷。

(一) 臺大實驗林前身為東京帝國大學農學部附屬臺灣演習林，國民政府接收後，臺灣大學向臺灣省政府申請撥交經營管理。

1、臺灣本島於西元1684年（康熙23年）納入清朝版圖，嗣西元1895年（光緒21年），清朝與日本政府訂定馬關條約，將臺灣、澎湖等地讓與日本，直到西元1945年（民國【下同】34年）第二次世界大戰日本戰敗宣告投降，國民政府接手統治臺灣後，臺灣政權主體更替為中華民國。

2、臺大實驗林位於南投縣，地跨鹿谷、水里、信義3鄉，總面積約3萬2,770公頃，分成溪頭、清水溝、水里、內茅埔、和社及對高岳等6個營林區。其前身為日治時期之「東京帝國大學農學部附屬臺灣演習林」（下稱東大演習林），於民國前10年由臺灣總督府撥交東京帝國大學成立，嗣第二次世界大戰日本政府戰敗投降，國民政府接收後，臺灣大學向臺灣省政府申請撥交，經臺灣省政府先後以參捌漁府綠技字第19040號代電暨參捌巴感府綠技字第31542號代電撥交臺灣大學經營管理。

(二) 臺灣總督府施行林野調查時，對於久經人民占有利用或已開墾種植林木者，雖無契據證明其所有權，而編為官有林野，但考量此種善意占有之緣故關係，設立保管林制度，在政府監督下進行保管及使用收益。

## 1、據臺灣大學表示：

- (1) 約於距今二百年前，原居住現鹿谷、水里二鄉內之原住民撤離臺大實驗林林地，漢族移入，其於包括溪頭、清水溝、水里等3個營林區交通較為便利，地勢較為平坦，且土質優良之林地，栽植桂竹、麻竹及孟宗竹等經濟竹類，供為生活之憑據。
- (2) 日人治臺時，臺灣總督府於明治43年（西元1910年）發布「臺灣林野調查規則」<sup>1</sup>，施行林野調查，以確定林野為民有或官有。因為此等林地多未具有清朝政府發給業主權（所有權）之證明文件<sup>2</sup>，乃於林野調查時，悉被劃歸為官有林（國有林）。
- (3) 位於官有林內之此等竹林依規定固可收歸國有，但當時基於民政上之顧慮，仍承認其緣故關係<sup>3</sup>，雖不承認其業主權，但對其利益則予以保留，乃以保管竹林<sup>4</sup>之名義，准許緣故關係者繼續占

---

<sup>1</sup> 臺灣林野調查規則第1條規定：「對未登錄土地台帳的山林、原野及其他土地，主張有業主權者必須向政府申告」、「前項之申告需依本令實施之日起60日內為之」第6條規定：「未作申告之土地業主權屬國家」。

<sup>2</sup> 明治28年（西元1895年）「官有林野取締規則」第1條規定：「無契據或其他確實之證據，可以證明所有權之山林曠野，皆歸於國有。」

<sup>3</sup> 所謂緣故關係，係指在官有林野內，已經當地人長久善意佔有，而從事竹木採伐等經濟利用者，即有緣故關係之土地。緣故關係地，依土地取得方式（法規）之不同，大致上可分為「保管林」、「開墾拂下地」及「預約賣渡地」三種。因三者之中以保管林之面積較大，故一般亦以「保管林」稱之。三者區分如下：（1）「保管林」是指「在官有林野之內，也有為當地人民久經善意佔有，而從事竹木採伐等經濟利用」的土地，對於其土地「雖不承認業主權，但其利益則予以保護，因此乃於保管林的名義下，仍許其繼續佔有並利用，而惟附以某種限制而已；對於這樣的林野，則規定徵收相當的保管費」。（2）「開墾拂下地」是指未經政府許可即行佔墾並已完成土地改良，地目為田、園者。該佔有人得依法規申請將開墾地放領，經放領程序完成後土地即為民有。（3）「預約賣渡地」是在精神上延續日令第26號，讓超過申請期限的墾照持有者或新的申請人可以再藉由各式預約賣渡或貸渡規則，申請預約開墾繼續保有墾權，以便在土地成墾後進一步取得土地業主權。參見李文良著「日治時期臺灣總督府的林野支配與所有權—以『緣故關係』為中心」，收錄於『臺灣史研究』第5卷第2期（87年12月，35-54頁）。

<sup>4</sup> 據國立臺灣大學生物資源暨農學院實驗林經營計畫（107年7月至116年12月）之記載，臺大實驗林管理處與林農訂有契約由林農管理之林地，除日治時期即存在之特許保管竹林外，依其緣故關係及地上物不同又分有保育竹林及合作造林，該三類林地俗稱契約林地，其差

有、利用、收益，並徵收保管費，由官府發給保管竹林許可證並與保管竹林人訂立「保管竹林遵守條約」，規定保管人之權利義務。

- (4) 臺大實驗林管理處接管後亦延續日治舊制續予承認其存在，至今名稱迄未改變，惟鑑於此等竹林歷經數十年之變遷；竹林自然蔓延，面積擴大；保管人繼承，名義變更，或地形變化等，原保管竹林之面積、位置均有所變動，情形極為複雜，乃沿用是項制度，發給竹林保管許可證，並由保管者簽訂遵守條約，該條約並未規定租年限<sup>5</sup>。

## 2、經查：

- (1) 日治時期，日本政府為釐清地籍，建立完整之土地資料，藉以增加稅收鞏固財政，促進土地開發利用，臺灣總督府自明治31年（西元1898年）起，為期5年，針對臺灣西部平原田園土地進行土地調查事業，以編製地籍圖冊及土地台帳等。此時之土地調查並未將林野調查規劃

---

異概述如下：(1) 保管竹林：臺灣總督府移交東京帝國大學成立臺灣演習林管理時，即有竹林之存在，當時均已被劃為官有林。至民國前2年，臺灣總督府施行林野調查，分別確定官有與民有之權時，竹林所有人未在規定期限內向當時之日本政府提出主張業主權，竹林乃悉被列為官有林，而喪失業主權後，竹林所有人提出陳情，當時之臺灣演習林衡量民情，將提出陳情者視為緣故者，依緣故者所指範圍，測量編號開立許可書後交予緣故者保管，臺大實驗林管理處成立時自臺灣省政府林務局概括承受，並擬就「保管竹林及農宅地更換許可證實施辦法」辦理換證，為特許保管，保管竹林許可證無期限限制。(2) 保育竹林：保育竹林原係日治時代拂下竹林及臺大實驗林管理處成立後之無案竹林，於56年比照「臺灣省國有林竹林清理計畫」擬就「國立臺灣大學農學院實驗林竹林清理辦法」清理測量而來，為9年1期之契約林地。(3) 合作造林：係為濫墾地清理，比照「臺灣省國有森林用地租地造林辦法」，擬就「國立臺灣大學農學院實驗林管理處與墾民合作造林辦法」受理測量而來之契約林地。另據臺灣大學於本院詢問時提供之書面資料顯示，截至109年7月止，三者之筆數與面積分別為，保管竹林898筆、1,761公頃；保育竹林1,011筆、1,077公頃；合作造林2,934筆、2,010公頃。由於該三類林地之歷史背景、成因、契約類型、管制強度均有不同，本調查報告僅著重針對保管竹林進行論述。

<sup>5</sup> 據臺灣大學於本院詢問時提供之書面資料顯示，保管竹林（竹林保管許可證）雖未約定年限，但是保育竹林（竹林保育契約書）契約年限為9年，合作造林（與墾民合作造林契約書）契約年限則為40年，併予敘明。

在內。

- (2) 臺灣總督府在西部平原田園土地權利明確後，為釐清官民有林野關係，自明治43年起至大正3年止（西元1910年至1914年）進行林野調查事業。林野調查採「無主地國有」原則，而清代山林未曾發行地券等文件，民眾鮮能提出確實證據以證明其所有權，因此林野調查結果，將大部分林野查定為官有。但上述被查定為官有之林野中，有部分為久經人民占有利用或已開墾種植林木者，臺灣總督府爰發展出「緣故關係」，設立「保管林」制度。
- (3) 至於臺大實驗林前身之東大演習林，原由東京帝國大學於明治37年（西元1904年）自臺灣總督府接過官有林而成立，亦於明治43年時比照臺灣總督府實施之保管林制度，設定保管竹林制度。（大正5年「臺灣演習林整理案」指出：「竹林產物方面，過去採用特賣之法；至明治43年時比照臺灣總督府實施之保管林制度，設定保管竹林制度，將竹林制度分筆准委關係住民保管，徵收保管收益費。」<sup>6</sup>）
- (4) 由於保管林制度在林野調查時係一臨時措施<sup>7</sup>，其他任意開墾使用林野地者亦不在少數，為澈底整理林野地以利管理，臺灣總督府於林野調查後，接續自大正4年至大正14年（西元1915年至1925年）實施官有林野整理事業，將官有林野依其國土保安及土地整理等目的，藉由區

---

<sup>6</sup> 參見洪廣冀著「林學、資本主義與邊區統治：日治時期林野調查與整理事業的再思考」，收錄於『臺灣史研究』第11卷第2期（93年12月，96-97頁）。

<sup>7</sup> 參見內政部編印『臺灣土地登記制度之由來與光復初期土地登記之回顧』（82年1月，55-56頁）。

分調查將應由政府管理者，劃分為「要存置林野」；而不需政府保存應歸於民有者，則劃分為「不要存置林野」，用以決定官有林野之存廢。

- 3、是以，臺灣總督府施行林野調查時，對於久經人民占有利用或已開墾種植林木者，雖無契據證明其所有權，而編為官有林野，但考量此種善意占有之緣故關係，設立保管林制度，在政府監督下進行保管及使用收益。東大演習林於林野調查時即已存在，當時亦參照保管林制度，設定保管竹林制度。臺灣大學接管後，持續沿用該項制度迄今。

(三)然而清朝尚無近代西方所有權的概念，且治臺期間山林未經丈量入冊，因此臺灣山林尚無以官給丈單或曉諭、墾照、執照、契尾等證明業主權之例，民間的證明權利契字亦甚少，依臺灣舊慣如無此等契券時，則依實際情形決定有無業主權。

- 1、據學者研究，清朝眼中的臺灣，起初並不包括中央山脈以東概稱為「後山」的部分；縱令「前山」，也並非全部納入版圖中。清朝以區分「生番地」的番界，作為在臺版圖的實際界線。康熙61年（西元1722年），清朝設有「土牛線」為界，界外即屬生番地；乾隆53年（西元1788年），林爽文事件平息後，清朝於舊界之東更近山地處，再劃一新番界，至同治13年（西元1874年）牡丹社事件，日本以生番地為清朝法令所不及，依國際法主張該地不在清朝主權範圍內，清朝始改弦易轍將後山納入「領土」，積極「開山撫番」。<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> 參見王泰升著『台灣法律史概論』（元照出版社，90年）59-60頁。

- 2、學者復指出，受到傳統中國「普天之下莫非王土」概念影響，清治下的臺灣漢人認為土地屬於皇帝，做為臣民的老百姓，對於土地所能掌握的最大權力，就是成為業主以經營該地。業主在此意義下為擁有土地之人，亦即地主。<sup>9</sup>本院諮詢之專家學者亦表示，清朝統治時期尚無西方所有權的概念。
- 3、因此就有學者指出，日本治臺前，臺灣有關土地之法制係成文法（律、曾典、例、示諭）和習慣法併存；但事實上，成文法大多在規範公法關係或官廳行為，縱使被實行亦不多見。至於民間、私人間行為之私人性法律關係，則大多適用民間之習慣。因此，有關土地之物權設定、轉移，事實上皆依據民間之習慣。在當時，不論大清律例或民間習慣規範，皆無近代西方法之「權利」概念；且清代官府對於私法上之關係，任由人民自由契約約定，有關土地權利，亦僅規定賣及典而已，因而有「官有正條、民有私約」之俗語。<sup>10</sup>而且，由於地方官府缺乏有效的下層結構權力，因此，清代所建構的魚鱗圖冊、過割、稅契、執照、丈單、戳記、圖記、印照與諭示等官方土地業主權維護體制，在運作上出現相當程度的侷限，導致民間無法僅憑這些官方契據來維護自己的業主權，民間乃自主建構出墾批、買賣契、典契、胎借契、歸管契等各類民間土地業主權維護體制。

11

#### 4、臺灣省文獻委員會編譯之「臨時臺灣舊慣調查會

---

<sup>9</sup> 王泰升著『台灣日治時期的法律改革』（聯經出版社，88年）319、320頁。

<sup>10</sup> 李志殷著『台灣光復初期土地權利憑證繳驗工作之研究』（國立政治大學地政系碩士論文，92年12月）8頁。

<sup>11</sup> 林文凱著「『業憑契管』？——清代臺灣土地業主權與訴訟文化的分析」收錄於『臺灣史研究』第18卷第2期（100年6月，1-52頁）。

第一部調查第三回報告書臺灣私法第一卷」(79年6月, 416頁)即明確指出:「臺灣的山地尚無以官給丈單或曉諭、墾照、執照、契尾等證明業主權之例, 民間的證明權利契字亦甚少, 如無此等契券時, 只能依實際情形決定有無業主權而已。」

(四)臺灣總督府辦理土地調查時, 認為「無證據書類但有足以認定業主之占有或其他事實者」亦得視為業主, 但是實施林野調查時, 卻未完全按照此項規定執行, 不僅造成政策前後不一, 亦不符臺灣本島長期以來之舊慣。

- 1、經查臺灣總督府為辦理土地調查於西元1898年設立「臨時臺灣土地調查局」(下稱土地調查局)。據學者研究指出, 在土地調查試驗期, 土地調查局只規定土地業主之申告人必須添附相關證據書類, 向地方土地調查委員會提出申告。至於業主權認定的方法與原則付之闕如。結果土地調查事業一經展開, 地方土地調查員即因缺乏明確的認定原則可供依循, 只得逐一向土地調查局請示, 要求裁定業主歸屬。土地調查局因此在明治32年(西元1899年)修訂「土地調查員須知」時, 以在清末劉銘傳清賦事業時領有丈單、繳納租賦或被裁定為業主因而擁有證據書類者為判定土地業主的原則。然而證據書類的問題並不止於哪一種證據書類才算是有效的書類, 而是有時根本就缺乏證據書類。明治33年(西元1900年)土地調查局因此開會決定「將島民既成事實的占有權, 加以法律上的認定」, 並在明治34年(西元1901年)4月5日制定「土地調查規程」中, 增訂「無證據書類但有足以認定業主之占有或其他事實

者」亦得視為業主之規定。<sup>12</sup>

- 2、學者進一步研究發現，西元1900年3月，土地調查局曾飭令宜蘭以外各地清丈人員謂：溯考本島（臺灣）業主權，其由來不外乎二；第一、由大陸移民驅逐有力蠻民而佔得一定之土地者；第二、由生番獲得墾批而開墾土地者。但其後因買賣、典胎等（業主權）轉遞遷移至劉銘傳清丈田地，始將田園之業主權加以公認，然其他則尚未登記於官簿，故大部分之土地，仍依照昔時之慣例；勿論紅契白契，如有正當之契字，則視同業主權已獲公認，而不互相侵犯。雖無契字，但自其祖宗以來，已自投工本而開墾，今日仍有其事實者，則與實際上之業主毫無二致，所以無論有契無契，或其發給時間在清丈前或清丈後，如與業主權同一性質者，可公認其業主權，如此才不與本島（臺灣）之舊慣相違。如果對迄無產業證狀（件）之人，一概否認其業主權，則不僅其多年所費之勞力與資金落空，將來政府對此類土地之管理，亦徒增麻煩而已，終究官民皆不利。回顧內地（日本）地租改正之例，在改正當時，正如本島，不管有否繳納地租，勿論有契無契，開墾成功之地則歸於耕作者。雖山林曠野，人民生活上必須者，除舊檔所記載之國有林以外，皆依照四周鄰村所承認之範圍，將其歸於部落人民之私有。所以除因防風、涵養水源、扞止沙土等有關保土安民之地，或因水利、土木、道路、堰堤等有關公益之土地以外，如已自投勞力及資本而墾成之田

---

<sup>12</sup> 李文良著「日治時期臺灣總督府的林野支配與所有權-以緣故關係為中心」收錄於『臺灣史研究』第5卷第2期（87年12月，45頁）。

園、山林、宅地等，而不侵犯他人之權利者，局議決議承認其永久業主權。<sup>13</sup>因此，就有學者指出，日治時期臺灣總督府實施土地調查事業時，其認定業主之方法，並未拘泥於人民之書面契據或丈單，而是如清朝劉銘傳清賦事業之作法，包括占管土地之事實，均是實質認定業主權之依據<sup>14</sup>。

- 3、雖然臺灣總督府於明治28年（西元1895年）10月31日以日令第26號頒布「官有林野及樟腦製造業取締規則」，其中第1條規定「沒有地券或其他確證可以證明所有權的山林原野，概歸官有。」但是臺灣總督府在林野調查進行前，訂定官、民有林野之業主認定原則時，並沒有堅持此一認定原則，而是接受「臺灣私法」對於日令第26號第1條的擴大解釋，以為「官有林野取締規則中所說的地券或其它的確證，應該解釋為不單是指書面上的證據而已，還包括人證以及其它事實上的占有狀態」，而在證據書類的認定方法之外，再加上「占有事實」一項。即雖無證據書類，但如「費相當勞資」、「多年栽種管理」且「持續平穩占有」之土地，亦認定為民有。<sup>15</sup>
- 4、然而實際進行林野調查時，臺灣總督府並未完全照上述規定執行，對於未有地券或其他證據書類可以證明其所有權之林野狀態，仍然查定為官有，

---

<sup>13</sup> 本段文字引自梁華璜著「竹林事件探討-日本帝國掠奪臺灣林地之一例」，收錄於『國立成功大學歷史學報』（第5期，67年7月）277-278頁。參其註釋，該內容係出自江丙坤著「臺灣地租改正の研究」195-196頁。另外，魏家弘著『台灣土地所有權概念的形成經過-從業到所有權』（國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，85年）132頁，亦持相同的見解。

<sup>14</sup> 參見李志殷著『台灣光復初期土地權利憑證繳驗工作之研究』（國立政治大學地政學系碩士班碩士論文，92年）13-14頁。

<sup>15</sup> 李文良著「日治時期臺灣總督府的林野支配與所有權-以緣故關係為中心」收錄於『臺灣史研究』第5卷第2期（87年12月，44頁）

但是針對其中「費相當勞資」、「多年栽種管理」且「持續平穩占有」之林野，則承認占有之權利，設定所謂的「緣故關係」制度，將已被民間開墾利用者設作保管林，賦予某種限制，仍令緣故關係者使用收益，但每年須繳納若干的保管費用。

- 5、論者即謂：緣故關係地不但讓日本政府的政策看起來前後不一，也讓以達成臺灣業主權明確化的地籍整理出現了曖昧的破綻。一如矢內原忠雄所指出的「緣故關係的存在，就完全的土地所有權而論，未免美中不足，使林野的利用與處分不能澈底。」<sup>16</sup>
- 6、簡言之，臺灣總督府辦理土地調查時，認為「無證據書類但有足以認定業主之占有或其他事實者」亦得視為業主，但是施行林野調查時，卻未完全按照此項規定執行，不僅造成政策前後不一，亦不符臺灣本島長期以來之舊慣。

(五)臺灣總督府透過土地調查、林野調查、林野整理等事業之實施，確立了臺灣西部平原田園及山地林野的私有制度，然而臺大實驗林範圍內之保管竹林其不確實的緣故關係卻遲遲未能獲得確定，導致墾農與政府間糾紛不斷。

- 1、臺灣總督府於林野調查之後，接續實施林野整理事業，參照臺灣總督府「臺灣官有林野整理事業報告」（西元1926年）的說法：緣故者享受保管林權益之狀態，如果長此以往不僅在山林行政上有種種阻礙，並且在取締上也易生糾紛。又在企業建設上也妨礙土地之完整利用；只能滋生破壞

---

<sup>16</sup> 李文良著「日治時期臺灣總督府的林野支配與所有權-以『緣故關係』為中心」，收錄於『臺灣史研究』第5卷第2期（87年12月，46頁）。

農林業的弊害，無法期望土地之改革及發展；因其無愛護土地之觀念，而只汲汲於謀利益，結果欲利用這些土地興辦公營事業或大規模企業時，便有種種糾紛之發生，此事已有不少前例。故迅速勘查實地，掃除一切舊關係，以期國有地之完整之外，並可將含糊的緣故關係澄清，而確立所有權。

2、論者表示，臺灣總督府辦理林野整理事業之目的，一方面希望維持官有地所有權之完整，同時使人民從不確實的「緣故關係」中取得確定的所有權，藉以防止林野的荒廢，以期增進土地的利用。因此，劃分為不要存置林野者，經實地調查後，可由緣故關係人或資本家申請放領，由臺灣總督府放領或出賣「預約開墾成功之土地」。<sup>17</sup>亦有論者指出，負保管林保管之責者，可依據明治29年（西元1896年）以後陸續制訂的臺灣官有森林原野特別處分令、臺灣官有財產管理規則、臺灣樟樹造林獎勵規則等法令，申請在土地開墾成功或完成植樹造林時，合法以有償或無償方式取得土地業主權。此外，臺灣總督府實施官有林野整理事業，將官方所有林野地，經調查後區分為要保留及不保留的林野地。對於不準備保留林野地，再做如何處理的實地調查，允許在這區域內擁有保管林甚至部分未取得官方許可濫墾者，在提交申購申請書後，經官方審核後出售。<sup>18</sup>

3、參據大正7年（西元1918年）9月16日民政長官下

---

<sup>17</sup> 黃嫻宜著『臺大實驗林與溪頭原墾農民衝突：一個人地關係之研究』（靜宜大學生態學系碩士論文，98年6月）73-74頁。

<sup>18</sup> 參見陳文添著「日治時期的保管林」收錄於『國史館臺灣文獻館電子報』（第148期，105年7月29日發行），<https://www.th.gov.tw/epaper/site/page/148/2169>，瀏覽日期：109年1月15日。

村宏以民殖第6201號發布有關保管林整理之案所載：保管林為林野調查查定發表之際起，到作為林野整理基礎之官有林野，存廢區分決定為止，而設定之應急措施，因此其必須隨著林野整理事業之進展而整理完妥。即屬於不要存置林野且限於無問題者，則依照保管者之申請而付諸放領並移入民有。同時，保安林及官行造林地等要存置林野內保管林之申請放領案，則予以不許可處分。<sup>19</sup>日本學者矢內原忠雄也指出：林野整理事業的目的，一方面希望官有地的完整，同時使人民從不確實的「緣故關係」取得確定的所有權，藉以防止林野的荒廢，增進土地的利用，並消除過去時常發生的「利用這些土地，發起官業或經營大規模的事業時，引起各種糾紛，產生障礙」的情形。亦即林野調查及整理事業的效果，是在確定林野的所有權，確定境界，其屬於官有者，則不論官方經營或撥給民間資本家，都可得到確實的基礎，至於「緣故地」，則劃歸民有，對於民有地之經濟的利用及交易，則在法律上予以安全的保障。<sup>20</sup>換言之，林野調查時雖已將臺灣山林查定為官有、民有，但被歸為官有林者，實際上僅是臨時之應急措施<sup>21</sup>，必須等到林野整理，透過區分調查決定該地究為「要存置林野」（必須要保存的林野）或是「不要存置林野」（不須要保存的林野）後，才能確定其所有權權屬。

<sup>19</sup> 參見王學新著「保管林設置的意義」收錄於『國史館臺灣文獻館電子報』（第173期，107年8月28日發行），<https://www.th.gov.tw/epaper/site/page/173/2471>，瀏覽日期：109年1月15日。

<sup>20</sup> 矢內原忠雄著、林明德譯『日本帝國主義下之臺灣』第2版1刷（財團法人吳三連台灣史料基金會出版，103年11月）頁20、21。

<sup>21</sup> 內政部編印之『臺灣土地登記制度之由來與光復初期土地登記之回顧』（82年1月，55-56頁）亦自承「保管林制度在林野調查時係一臨時措施」。

- 4、然據學者研究指出，林野整理勘查全臺國有林地時，臺中州竹下郡（竹下郡所轄區欲即今南投縣竹山鎮、鹿谷鄉等地）下之共同保管竹林及保管竹林，不在該次勘查區域內<sup>22</sup>。另經查閱臺灣總督府「臺灣官有林野整理事業報告」（西元1926年，306-307頁）也記載，大學演習林不在該次調查範圍內，其理由略以：上述保管竹林、共同保管竹林為庄之基本財產，因此本次不列為調查區域，會另擇他日提出保管解除申請。（惟終日本統治之時，該區域是否再經過調查整理，目前暫無法得知，有待相關機關進一步深入研究。）
- 5、申言之，臺灣總督府透過土地調查、林野調查、林野整理等事業之實施，確立了臺灣西部平原田園及山地林野的私有制度，促使臺灣社會進入近代化所有權的體制，藉以增進土地有效利用，然而位於大學演習林（即今日臺大實驗林）之保管竹林或因未納入林野整理之故，其不確實的緣故關係遲遲未能獲得確定，國民政府接管後，又未能正視其歷史脈絡，充分釐清其使用現況、歷史沿革與法律關係，導致墾農與政府間糾紛不斷。
- （六）綜上所述，墾農及其先祖於國民政府來臺前，早於臺大實驗林（前身為東大演習林）內長久占用並開墾種植林木者，實已投入多年之勞力與資本，形成長期占管土地之事實，由於清朝統治時期尚無近代西方所有權的概念，且治臺期間山林未經丈量入冊，因此臺灣山林尚無以官給丈單或曉諭、墾照、執照、契尾等證明業主權之例，民間的證明權利契字亦甚

---

<sup>22</sup> 梁華璜著「竹林事件探討-日本帝國掠奪臺灣林地之一例」，收錄於『國立成功大學歷史學報』（第5期，67年7月）281頁。

少，依臺灣舊慣如無此等契券時，則依實際情形決定有無業主權。參照臺灣總督府辦理土地調查時，即認為「無證據書類但有足以認定業主之占有或其他事實者」亦得視為業主。但是臺灣總督府實施林野調查時，卻未完全按照此項規定執行，對於久經人民占有利用或已開墾種植林木者，如無契據證明其所有權，仍將其編為官有林野，但考量此種善意占有之緣故關係，而設立保管林制度，在政府監督下進行保管及使用收益。然而此種作法不僅造成政策前後不一，亦不符臺灣本島長期以來之舊慣。另外，臺灣總督府透過土地調查、林野調查、林野整理等事業之實施，確立了臺灣西部平原田園及山地林野的私有制度，促使臺灣社會進入近代化所有權的體制，藉以增進土地有效利用，然而位於大學演習林（即今日臺大實驗林）之保管竹林或因未納入林野整理之故，其不確實的緣故關係遲遲未能獲得確定。國民政府接管後，又未能正視此一問題，持續沿用日本政府作法，未針對類此權益問題建立過渡或承接機制，導致墾農與政府間糾紛不斷。

二、內政部明知臺灣山地並無官給丈單、契尾等證明業主權之例，墾農殊無提出曾獲官方核發證明文件之可能，所研定之「原墾農民訴求還我土地實施計畫」卻要求墾農必須提出丈單、地契、登記濟證、土地台帳等文件以證明產權，忽視臺灣光復以前當地延續經年之習俗與慣行，不僅造成政策規劃與實務執行落差甚鉅，原本立意良善之政策無法落實，更導致利害關係人針對證明文件爭訟不息，民怨積累難平，損及政府形象，政策規劃有欠周延。

（一）按墾農認為其等祖先早於政府來臺前即使用墾地，

因此多年來不斷陳情，並於96年3月間向總統府訴求應發還土地所有權。為處理相關問題，行政院籌組專案小組，自96年8月2日起至97年1月10日止共計召開14次會議，針對墾農訴求擬議處理原則，內政部隨即研定「原墾農民訴求還我土地實施計畫」（下稱還我土地計畫），並經行政院97年2月21日院臺農字第0970004763號函備查後據以執行。

(二)有關還我土地計畫訂定之處理原則與預期效益（計畫目的）分述如下：

1、處理原則：

- (1) 訴求取得土地所有權者，請墾農提出足資證明其權屬文件（如丈單、地契、登記濟證、土地台帳、日據時期法院判決確定證明書等）並填具土地登記申請書送土地所在地之縣（市）政府，依個案予以初審後，將符合規定者轉呈內政部專案小組複審核定後辦理發還。
- (2) 審核結果不合發還者，由農委會、教育部邀請相關部會及專家學者籌組專案小組，在查明不妨礙國土保安之原則下，予以解除林地編定並完成編定用途，由農委會林務局（下稱林務局）、臺大實驗林管理處造具土地清冊（租約及租金底冊）移交國產署接管，依國有財產法相關規定管理。
- (3) 經查定不宜解編者，仍由林務局依林班地管制規定使用。如墾農願意離林者，以行政救助（現金救助）方式鼓勵其遷離原墾地。

2、預期效益（計畫目的）：

考量墾農主張渠等使用之已登記國有林地，因於光復初期辦理土地總登記時，疏未依限申請登記，致未能取得產權，爰希藉由該計畫，依墾

農所提出之證明文件審認確有產權後，將符合規定者辦理發還，以滿足墾農需求，同時減少民眾抗爭等社會成本之付出。

(三)還我土地計畫執行情形：

- 1、內政部於97年3月20日將受理申請發還期間於各直轄市、縣(市)政府及其轄區內各鄉(鎮、市、區)公所、地政事務所公告周知，同時函請台灣原墾農權聯盟、台灣農努聯盟、臺大實驗林地內保管竹林自救會等轉知墾農得於受理申請期間內(自97年3月26日起至97年6月25日止)填寫「原墾農申請發還土地申請書」，並備齊相關產權證明文件，向土地所在地之縣(市)政府提出申請。
- 2、復為辦理墾農申請發還土地產權案件複審工作，內政部於97年10月25日依該計畫處理原則規定，聘請專家學者，成立複審專案小組。該小組委員計有9人，採委員多數決方式辦理複審。
- 3、截至申請期限止，各直轄市、縣(市)政府受理申請發還土地案件合計約8,000件<sup>23</sup>，初審有證明文件並轉報複審者計107件，分為南投縣政府101件、原高雄縣政府5件及雲林縣政府1件。
- 4、其中，除雲林縣政府轉報之案件(1件)，因證明文件尚有不足，經內政部退由該府查明後辦理駁回外，餘由內政部籌組之專案小組，召開會議複審後，將全數申請案件均予駁回。
- 5、內政部複審情形及駁回理由綜整如下：
  - (1) 南投縣政府101件多係檢附清朝墾契(照)、保管竹林台帳或竹林保管許可證等文件，內政部

<sup>23</sup> 該8,000件係包括所有的國有林地，其中涉及臺大實驗林者計912件。

爰函詢臺大實驗林管理處，有關該處核給之保管竹林台帳及保管竹林許可證之歷史淵源、發給年代、作用及可否作為取得土地所有權之證明等情，經該處以97年10月2日實管字第0970006307號函復略以，其發給墾農之保管竹林台帳僅為管理上登記用，而非土地所有權狀，尚不足作為產權證明文件。內政部於98年5月26日召開專案小組第1次會議複審，會中委員多數認為墾農持有之清朝墾契（照）、日據時期之保管竹林台帳及光復後臺灣大學接收後換給之竹林保管許可證等文件不足作為產權證明文件，爰內政部以98年6月12日內授中辦地字第09807247241號函請南投縣政府依上開專案小組決議結果辦理駁回。

- (2) 原高雄縣政府5件分別附有丈單、族譜及分產契約書，內政部於98年8月4日召開上開專案小組第2次會議複審，委員認為申請人陳○傳等所提田野丈單不足作為林地產權證明文件<sup>24</sup>，申請人李○明等所提分產契約書證據力尚嫌薄弱，且申請發還土地位置欠明，爰決議退請原高雄縣政府轉請申請人再補強相關證據。經該府再次召開初審會議，因申請人未補強相關證據文件，故於99年10月8日駁回其申請。
- (3) 雲林縣政府1件係檢附賣渡私約證，惟未能檢附證明賣渡人讓渡土地之權源，經請該府查明

---

<sup>24</sup> 據內政部補充表示，該件原墾農民所提「丈單」部分，按內政部98年8月4日複審專案小組第2次會議結論案由一決議略為：「申請發還林班地，而所提之權屬證明文件為田野之丈單……另丈單面積與申請之面積差距頗大，應請申請人另提當時向他人購買林地之契據，以為權屬之證明。」係認為申請人所提出為「田野丈單」，與其所申請之「林野」土地有間，且其面積亦有顯著差異，仍有再予查證之必要，爰請申請人另提出相關證明文件佐證，尚非謂丈單不得作為產權證明文件。惟該案申請人嗣後因未補強相關證據文件，故未准予其申請。

後辦理駁回。

- (4) 另外，內政部復稱：還我土地計畫規定申請發還案件所應檢附之產權證明文件，乃參照臺灣光復後辦理權利憑證繳驗及換發權利書狀（土地總登記）作業之相關規定予以規範；還我土地計畫之目的並非為墾農「創設」原不存在之所有權，僅係就墾農於日據時代原有相當於所有權權能，於光復初期辦理土地總登記時未依限申請登記，致未能取得所有權者所為補救措施，是產權證明文件當係指相當於「所有權權屬」之文件。有關「保管竹林台帳」及「竹林保管許可證」之性質，依臺大實驗林管理處97年10月2日實管字第0970006307號函復，「保管竹林台帳」僅為管理登記之用，而非土地所有權狀；「竹林保管許可證」形同契約書明訂契約人須遵守之規則，該二項文件尚不足作為產權證明文件，爰無從依該計畫申請返還土地；上開部分案件之申請人因對於保管竹林台帳及竹林保管許可證不得作為產權證明文件等事由，不服內政部駁回處分提起訴願及行政訴訟，經訴願決定、行政訴訟（含再審）判決均維持原處分，相關司法實務亦肯認上開文件非屬產權證明文件（臺中高等行政法院105年度再字第12號判決、再字第18號判決、再字第19號判決參照）云云。

- (四) 經查內政部研訂還我土地計畫之目的，原是希望藉由該計畫，依墾農所提出之證明文件審認後，將符合規定者辦理發還，以滿足墾農需求，同時減少民眾抗爭等社會成本。詎執行結果，各縣市政府受理申請案件合計約八千件，歷經初審、複審，或因無

法提出證明文件，或因所附文件（如墾照、保管竹林台帳、竹林保管許可證等）不足作為產權證明，致全數申請案件均遭駁回。然而，如同上述調查意見所示，清朝統治時期尚無西方所有權的概念，清代官府對於私法上之關係，大多適用民間之習慣，參據臺灣省文獻委員會編譯之「臨時臺灣舊慣調查會第一部調查第三回報告書臺灣私法第一卷」（79年6月，416頁）即指出：「臺灣的山地尚無以官給丈單或曉諭、墾照、執照、契尾等證明業主權之例，民間的證明權利契字亦甚少，如無此等契券時，只能依實際情形決定有無業主權而已。」從上述文獻可知，臺灣山地並無以官給丈單、契尾等證明業主權之例，墾農殊無提出曾獲官方核發證明文件之可能，內政部訂定之還我土地計畫卻要求墾農必須提出丈單、地契、登記濟證、土地台帳等文件以證明產權，忽視臺灣光復以前當地延續經年之習俗與慣行，不僅造成政策規劃與實務執行落差甚鉅，原本立意良善之政策無法落實，更導致利害關係人針對證明文件爭訟不息，民怨積累難平，損及政府形象，政策規劃有欠周延。

(五)另按還我土地計畫處理原則第二點規範，申請發還土地經審核結果不符合發還者，由農委會、教育部邀請相關部會及專家學者籌組專案小組，在查明不妨礙國土保安之原則下，予以解除林地編定並完成編定用途，由林務局、臺大實驗林管理處造具土地清冊（租約及租金底冊）移交國產署接管，依國有財產法相關規定管理。其中涉及臺大實驗林部分<sup>25</sup>，

---

<sup>25</sup> 按臺灣山林土地使用類型複雜，管轄機關不一，例如原住民族委員會主管之原住民保留地、國產署經管之國有土地、林務局主管之林業用地、臺大實驗林管理處經管之臺大實驗林等等，本調查報告僅論述臺大實驗林部分。

經臺灣大學整理分析後，共計1,529筆土地(該1,529筆土地中與臺大實驗林管理處訂有保管竹林、保育竹林與合作造林契約者計1,309筆，面積約1,509公頃；另有占墾地220筆，其面積因未經實測無法確認)，該校組成評估小組，依法律層面、生態完整性、環境敏感因子及林地使用限制等4項原則，進行綜合分析及評估結果，認為上述土地均不宜解除林地編定，該評估建議報告並經教育部100年4月27日臺高(三)字第1000068270號函同意備查。

- (六)臺灣大學評估認為不宜解除林地編定之主因在於，臺大實驗林多位於海拔500公尺至1,500公尺，以及1,500公尺以上之中高海拔山區，經其套繪既有圖資結果顯示，墾農申請發還之林地有位於集集攔河堰水庫集水區、IV級林地、V級林地、土石流潛勢溪流、斷層兩側各50公尺範圍、莫拉克颱風災後特定區域、保護林、特定水土保持區、水源水質水量保護區等情形，土地敏感而脆弱，遇豪雨極易造成災害，一旦解除分散其間之契約地及墾地，將會影響當地居民生命財產及下游民眾重要用水之安全，基於國土保安仍為該地區首要任務，以及臺大實驗林管理處有使用現有完整林地範圍之需求，始能繼續發揮教學實習、學術研究及資源保育之價值。因此部分重視國土保育者或許會以此為由，認為墾農縱有長期墾殖之事實，仍然不宜將其土地登記為私有。惟查森林法第3條第1項規定：「森林係指林地及其群生竹、木之總稱。依其所有權之歸屬，分為國有林、公有林及私有林。」換言之，森林並未限制不得私有。況且土地是否有國土保安之需要，與其產權可否私有尚屬兩個不同層次的概念，而且即便產權私有亦非即為解除林地編定之謂，仍應依山

坡地可利用限度分類標準進行查定，併予敘明。

三、內政部前於99年8月30日召開得否放寬產權證明文件之研商會議，並決議宜於國有財產法或其他法律增訂特別規定，俾墾農合法取得產權，惟後續修法事宜竟無人處理，無人主政，亦無人列管，致會議決議形同具文，殊有未當。

(一)內政部對於部分墾農申請案因無法符合規定遭駁回，而要求放寬條件等情，前於99年8月30日邀請專家學者、相關機關及墾農代表召開會議，研商得否放寬產權證明文件。該次會議鑑於還我土地計畫性質相當於行政程序法第163條所稱之行政計畫，惟墾農訴求放寬產權證明文件涉關人民權利義務，依中央法規標準法第5條規定應以法律定之，不宜於該計畫中另為規定；又該等土地已依法完成登記為國有並由相關機關管理，如有特殊情形考量而須採發還等方式處理，應另以立法方式解決（如國有財產法第52條之2），俾取得合法權源，故該次會議決議宜於國有財產法或其他法律增訂特別規定，並以內政部99年9月9日內授中辦地字第0990725411號函送會議紀錄。

(二)惟查內政部將上開會議紀錄函送國產署等機關後，該部認為後續評估修法事宜將由該等機關基於法律主管機關權責辦理，且與該計畫所定目的及工作有別，因此該部並未予以列管；而國產署接獲會議紀錄後，亦未函復相關修法評估事宜。嗣經108年7月31日內政部函請國產署查告上開會議結論之後續處理情形，國產署始以108年8月2日台財產署字第10800238960號函復稱：「關於原墾農民訴求放寬產權證明文件取得墾地產權相關事宜，涉土地所有權

發還及登記，屬貴管業務，應由貴部主政處理，不宜於國有財產法增訂規範。」

- (三) 本案調查時，本院再次函詢國產署，據該署復稱<sup>26</sup>略以：臺灣光復後，國家基於權力行使，接收日本政府或日人財產，或依土地法第57條規定無主土地公告程序，取得之國有財產，均係依法取得。該署僅為國有土地管理機關，依國有財產法規定管理處分國有財產；依土地法第43條規定，土地登記具有絕對效力。關於墾農申請發還土地議題，影響土地登記秩序及法律安定性，故須就土地法及土地登記制度面檢討，不宜於國有財產法增訂規定；參考離島地區涉公有土地返還法案，包括「金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例」（87年6月24日廢止）及「離島建設條例」第9條及第9條之3規定，均為土地所在地管轄地政機關受理申請，並由內政部擬訂返還實施辦法報行政院發布施行。鑒於土地登記有其沿革及效力，如因政策需要辦理返還，建議由相關機關另訂特別法處理等語。
- (四) 針對墾農訴求放寬產權證明文件，究應於還我土地計畫中另為規定，或是於國有財產法或其他法律增訂特別規定等情，固因國產署仍有異見，有待持續協調深究處理，然而內政部既於99年8月30日召開研商會議並做成決議，國產署縱持不同意見，本應及時回復，俾利相關部會間針對歧見續行協商，期逐步形成共識，以維墾農權益，惟內政部以99年9月9日內授中辦地字第0990725411號函將上開會議紀錄送各權責機關後，後續修法事宜竟無人處理，無人主政，亦無人追蹤列管，致會議決議形同具文，

---

<sup>26</sup> 國產署108年10月9日台財產署接字第10800312570號函。

殊有未當。

四、行政院前已政策決定公有土地全面停辦放領，而陳訴人訴請發還土地、時效取得所有權等司法訴訟案件，均經法院裁判敗訴定讞，在現行法令制度下，類此墾農財產權益問題求助無門，政府機關允應正視墾農長期占管土地之事實，重新審視墾農墾殖當時的時空環境、社會文化與法令制度，深入研究當時的法律關係，積極研謀改善對策，以弭民怨。

- (一) 本案陳訴人依據還我土地計畫檢附臺大實驗林管理處核准更換之竹林保管許可證、四鄰證明、清朝執(墾)照、系統表及戶籍資料等文件，向南投縣政府申請發還坐落南投縣水里鄉營林區16林班12地號、18林班60等地號土地。案經南投縣政府召開初審小組會議審查，認為其等檢附該等文件，係屬保管土地憑證，符合還我土地計畫規定之其他證明文件，應可佐證其先祖保有該等土地，爰送請內政部複審。
- (二) 惟經內政部函詢土地管理機關臺大實驗林管理處，請該處說明其核給之保管竹林台帳及竹林保管許可證之歷史淵源、發給年代、作用及可否作為取得土地所有權之證明等疑義後，獲該處97年10月2日實管字第0970006307號函復上開竹林保管許可證等尚不足作為產權證明文件。嗣內政部依還我土地計畫規定遴聘專家學者籌組專案小組，並於98年5月26日召開複審專案小組第1次會議，審議結果認為該等文件不足作為產權證明文件，內政部爰以98年6月12日內授中辦地字第09807247241號函請南投縣政府依專案小組議定結果辦理駁回。
- (三) 陳訴人不服內政部上開98年6月12日函，爰向行政院提起訴願，經行政院99年8月18日院臺訴字第

0990102160號訴願決定駁回，嗣提起行政訴訟，先後經臺中高等行政法院99年度訴字第342號判決駁回，以及最高行政法院100年度裁字第2599號裁定駁回而告確定。其後，陳訴人仍不服，迭向臺中高等行政法院、臺北高等行政法院、最高行政法院提起上訴、再審、抗告，惟均遭判決或裁定駁回。

(四)另外，陳訴人之妻試圖主張依清朝之墾照、日據時期之土地台帳、臺大實驗林管理處之竹林保管許可證得證明其為系爭土地之所有權人，又其先祖自日據時期明治37年起已具備業主權，並以所有意思，20年和平、公然、繼續占有土地至今，其得主張時效取得系爭土地之所有權，爰依民法第767條、第769條、第770條規定，提起民事訴訟，並聲明臺灣大學應將土地所有權移轉登記予渠。惟先後經臺灣南投地方法院107年度訴字第470號民事判決原告之訴駁回，以及臺灣高等法院臺中分院109年度重上字第39號民事判決上訴及追加之訴均駁回。

(五)上述各該行政法院與民事法院駁回理由，簡要整理如下：

- 1、保管竹林台帳、竹林保管許可證其保管者僅具使用權，尚難認屬系爭土地之產權證明文件。
- 2、保管竹林台帳及竹林保管許可證，係因土地占有人無土地所有權證明文件，而以上開方式取得此種證件，並非土地所有權之證明文件，而在放領之前，屬於尚未取得所有權之情形。
- 3、日據時期之土地台帳，性質上屬於稅籍資料，即日本政府徵收地租之地冊，為地稅管理機關所保管，其與保管竹林台帳、竹林保管許可證之要件及性質並不相同。
- 4、墾照僅作為准許開墾的憑據，已墾土地後來甚多

發生大租與小租關係，其實權歸入小租戶為業主，因而墾照持有人未必是業主。是清朝時代墾照，不足為申請發還土地之產權證明文件。

- 5、臺大實驗林管理處所管之國有林地，其前身為東京帝國大學農學部附屬臺灣演習林，34年日本戰敗，乃由中華民國接收，系爭林地原係日產，臺灣光復後由政府接收，並依森林法規定由國家編定為國有林地，自與因法律行為而取得者，迥然不同，不須為保存登記，國家當然取得其所有權。
- 6、為保護真正權利人，民法關於時效取得所有權之規定，應限於他人未登記之不動產，倘不動產已經登記者，或雖未登記，而其所有權之歸屬已經明確者，當不得再准許占有人以長期占有之事實請求登記為所有權人，臺大實驗林管理處所管之國有林地，既經日據時期調查編列為日本國土地，並撥予東京帝國大學充為實驗林用地，即非所有權不明確之土地，且迨光復後由中華民國「接收」，並於38年由臺灣大學依據行政程序自臺灣省政府接管，即非所有權歸屬不明確之土地。
- 7、兩造間所成立之竹林保管契約，核屬私法上之權利義務關係，而竹林保管人遵守條約則係基於竹林保管契約管理使用系爭土地所應遵守之相關約定，亦非行使公權力對外發生法律上效果之單方行政行為，即非行政處分。
- 8、臺大實驗林管理處97年10月2日實管字第0970006307號函僅係該處函復內政部向其所發給原墾農民之保管竹林臺帳及竹林保管許可證，可否作為產權證明文件之釋疑，並未就個案具體事實為法律要件之涵攝，未直接對原告發生任何法律效果，即尚不對外發生准駁之法律上效果，

難謂其屬行政處分。

(六)另查，78年間，行政院曾以專案方式做成原林務局南投林區管理處所轄之大鞍、瑞竹、頂林三個林業合作社國有林地，以及臺大實驗林轄下之「農、宅地」解除放領之決定。內政部並以78年8月17日台內地字第732224號函訂定「專案辦理台中縣示範林場等三處土地放領工作要點」據以執行。其中臺大實驗林部分，經臺大實驗林管理處研議後，同意以使用受益人數最多、佔用面積最少、影響教學實習、試驗研究、國土保安最小之農宅地辦理實驗林解除，經實際清理測量結果，合計解除2,500筆，解除面積206公頃，移交當時國有財產局及南投縣政府辦理後續放租、放領作業。嗣農宅地解除放領之後，當地仍有要求繼續解除其餘契約林地放領之主張，惟經農委會、教育部、內政部檢討後，報經行政院79年12月21日台79內字第38766號函示：「同意臺大實驗林農宅地以外之契約林地，基於國家公益政策、生態平衡、水土保持、國土保安及維護教學實習場所完整之總體考量，認為不宜解除、放領，有關實驗林林地之放領勘查工作應予免辦。」又因90年桃芝風災等影響，行政院基於國土保安及復育政策，再分別於91年及94年間核示公有山坡地之宜林地不辦理放領，以及高、中、低海拔山區、海岸地區、嚴重地層下陷地區之公有土地應優先作為保育用途，禁止放領，並於96年間核示公有平地耕地不再繼續辦理放領。目前公有土地業經行政院政策決定全面停辦放領。換言之，在政策改變前，陳訴人亦無爭取放領臺大實驗林地之可行性。

(七)臺灣山林自然資源豐富，加上近年來極端氣候變遷，風災豪雨頻仍，國土保育工作固然刻不容緩，然而

墾農的問題涉及不同政治朝代的轉變，有其歷史淵源與歷史背景，縱然臺大實驗林有國土保安與水源涵養之必要，但也不能就此忽視墾農應有之權益。中華民國政府自日本政府手中承接臺灣的統治權，承接了權利也要負擔業務，基於政策一貫性與人民財產權保障等考量，政府機關允應正視墾農長期占管土地之事實，重新審視墾農墾殖當時的時空環境、社會文化與法令制度，深入研究當時的法律關係，積極研謀改善對策，以弭民怨。

- (八)綜上所述，行政院前已政策決定公有土地全面停辦放領，而陳訴人訴請發還土地、時效取得所有權等司法訴訟案件，均經法院裁判敗訴定讞，在現行法令制度下，類此墾農財產權益問題求助無門，政府機關允應積極研謀改善對策，以弭民怨。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見三，提案糾正內政部。
- 二、調查意見，函請行政院督促所屬確實檢討改進見復。
- 三、調查意見，函復陳訴人。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會、教育及文化委員會聯席會議處理。

調查委員：高涌誠

中 華 民 國 1 1 0 年 6 月 日

附件：「調查案件人權性質調查回條」、本院108年9月6日院台調壹字第1080800181號函及109年8月12日院台調壹字第1090800099號派查函暨相關案卷。

案名：原墾農民訴求還我土地案

關鍵字：墾農、臺灣大學、臺大實驗林、保管竹林、林野調查

