

現階段原住民保留地管理問題與對策之研析

顏 愛 靜

國立政治大學地政系教授

(收稿日期：1999年10月22日；修訂日期：2000年3月2日；接受刊登日期：2000年5月11日)

摘 要

台灣地區已劃編供原住民使用之保留地面積約計25萬公頃，大多位於台灣的高山心臟地帶，珍貴的天然資源多集中於此，乃吸引平地的資本經濟入侵原住民社會，於是產生原住民保留地資源不當利用及地權私下轉讓售予非原住民的問題。地權長期私下轉讓給非原住民的結果，造成保留地大量流失，復因近年來原住民對持有土地權利意識漸趨強烈，要求政府歸還其曾居住或使用之土地所有權，政府爰擬議以增劃設原住民保留地的方式解決。

從財產權理論觀點言之，原住民確曾居住或使用之土地權利，在不違反公益之前提下，應受法律制度之保障，惟保留地的多數仍屬公有土地資源之一部分，亦為異於現行土地使用管制之特殊制度，如為協助原住民而增設保留地，勢必拉長此種特殊制度之存在期間，對於公地資源利用有無負面影響，值得探究。其次，現行輔導原住民取得保留地所有

權的管理方式，卻因原住民普遍缺乏技術與資金，且農外就業機會增加，致使保留地的流失仍無法遏止，可見協助取得所有權並不能保證原住民的有效利用土地。此外，原住民保留地約有三分之二面積屬水庫集水區、水源水量保護區或保安林範圍，嚴格限制開發利用，影響原住民的發展與生計，其使用限制有無必要調整？應如何調整？均值得商榷，以期建立尊重原住民傳統文化與經濟發展的管理制度。

關鍵詞：原住民保留地、財產權、土地使用管制

壹、前言*

保留地為原住民命脈相繫、力田營生之處，也是文化傳承、種族繁衍之所；由於原住民悠游自在的天性，長年生活於廣闊山區，使他們對於土地的傳統概念，與平地漢人視土地為應登記資產、市場商品、借貸抵押品等等觀念，直有天壤之別。於是，當平地商品經濟逐漸進駐位處邊陲的山地之後，原住民社會也受到極大的衝擊，在漢人資金技術提供、甚至是威脅利誘情況下，原住民紛紛將土地私下轉租讓售，於是土地流失的苦情悲劇，便接二連三地上演。然而，就形式上言，保留地是就原住民傳統使用的公有土地之一部份予以劃設，不僅地處陡坡，可供農耕者不多；且亦不乏位在國家公園水庫集水區、水源水量保護區或保安林範圍，嚴格限制開發利用，對於原住民的發展與生計之影響，不可謂不大。究竟如何引進資金與技術發展山地經濟，又能防免保留地非法流失，以及現存非法轉租讓售之保留地如何處理？又其使用限制有無必要調整？是否應依循公有土地政策予以經營管理？凡此均值得深入研析。

為能深入瞭解原住民保留地之使用、產權等土地資源管理層面之課題，研究人員除實地拜訪行政院原住民委員會、內政部地政司，及省原住民事務委員會等行政機關之承辦人員外，並遴選原住民保留地分布面積較廣的屏東縣(64,315公頃)、台東縣(41,760公頃)及南投縣(31,538公頃)實地查勘此等保留地之分佈、使用狀態，並深入山區訪問使用人(或現耕農)以及原權會、平權會等組織，以期掌握現況，瞭解問題癥結所在，藉供研訂未來解決對策之參酌。

本文首先述及與保留地管理相關之財產權與土地使用之基本理念，其次說明保留地之利用與分配現況，並就現階段原住民的保留地管理問題予以探討，試提幾項解決方略，以期建立尊

* 本文業依匿名審查人意見酌予修正，謹此致謝。

重原住民傳統文化與經濟發展的保留地管理制度。

貳、財產權與土地使用理論

一、財產權之概念

所謂「財產權」，是為得就特定物享受特定利益而由法律賦與之權能，原係建立在土地所有權的概念之上，惟隨著社會經濟的變遷，這種權屬的概念已由「土地」擴展至一切具有財產價值之「權利」。財產權賦予個人對於物之享有、使用、收益或處分之支配權，且為個人安寧康樂及社會繁榮發展之所繫。因此，個人要在社會中生存，必須有他人無法入侵之避難所，來舒解並承受來自社會的壓力。財產權的庇護使得個人能夠自我實現，也促使社會改變、成長，形成再生的力量，達到社會永續發展之目的。這也就是傳統特別強調財產權在激勵生產上所扮演的重要角色的原因（Schmid 1987, p.3）。

從法制史之觀點言，土地所有權之原始型態有「羅馬型」與「日耳曼型」兩類。前者立基在土地所有權之行使可上達天空下及地心，是一種排他的、絕對的自由支配權利，饒富個人主義色彩；而後者則主張在同一土地上可併存著「上級所有權」（*Obereigentum*）（管理所有權，包括對土地之管理、處分等支配權能）及「下級所有權」（*Untereigentum*）（利用所有權，包括對土地享有之使用、收益等經濟權能），其係以領主為首的「村落共同體」為單元，進行土地使用，具有團體主義色彩。（溫豐文 1984，頁10~11）

羅馬型的土地所有權的思想，約在紀元前二至五世紀萌芽、發展。而日耳曼型的土地所有權制則出現在中世紀，其具體表徵則是土地為部落或共同體公有，其中林牧地為公有公用，耕

種地為公有私營，而馬克共同體（Mark）即是重要之例。直到十七、八世紀，個人主義的自然法思想發達，財產權觀念深受影響，認為所有人對於物有完全自由支配之絕對權利。John Locke（1632~1704）主張「人本有生存的權利，且有依勞動謀生的權利，是以對自然資源當可一體支配……各人就其勞力開發自然資源之成果，自應保有，不許他人侵奪。故私有產權之形成，亦屬自然之理，不待有國家組織，個人即可享此權利。」（溫豐文 1984，頁12~13）這種排他性、自主性與優越性的絕對主義財產權思想，於十八、九世紀大為風行，雖然對於經濟繁榮有其貢獻，但過分擴張的結果，造成獨占、壟斷貧富差距及勞資對立等弊病。為求補偏救弊，十九世紀末葉乃興起團體主義，認為財產權非屬天賦權利，乃為社會生活之產物，逐漸形成財產權社會化之觀念，強調財產權為負有義務之權利，其行使應有益於公共福利，受適當之約束限制，及不得違反社會公平等原則。惟如財產權社會化之觀念用之得當，固可匡正個人主義之缺失，但用之不當，卻是足以抹煞私人財產權，戕害個人自由，故應調和「個人私益」與「社會公益」，以展宏效。（溫豐文 1984，頁21）

二、財產權界定與外部性

財產權的社會化雖然隱含受社會義務限制之可能性，但財產權制度如能明確建立，當可提供資源擁有者有充分的誘因動機，獨自決定資產的使用，拒絕他人侵占、享受資產的收入所得，並在市場上自由移轉的情況下，尋求資產發揮最大效用，進而促使經濟成長（張五常，1989）。Demsetz（1967，p.344）則認為財產權為一種社會工具（an instrument of society），在人們的交易關係中，形成人與人之間約束彼此交易行為的合理預期，這種預期可能存在於法律、風俗習慣或宗教之中，規範人們的交易活動，使財產權擁有者在受保障的範圍內，有權去施惠或傷害（benefit or harm）他人。Razzaz（1993）則認為財產權是一種社會關係（social relation），

界定財產權持有人得以排他使用，及享有一定的價值，而這種財產權則是由國家給予財產有效的保障，以利財產施用。

無論財產權為使用稀少資源所生的社會工具或社經關係，皆需由法律來界定應享權利與負擔義務。倘若財產權得以確切界定，則經由完全競爭市場，可引導土地資源作有效配置。惟在實際上財產權的界定或許並不完全明晰可辨，由而容易產生外部性問題，影響土地使用效率。質言之，如果產權界定不很明確，將招致更多人在沒有支付代價之下使用土地資源，從而導致資源的錯置，發生市場失靈之現象。這種情形，以眾人共有（owned in common）的財產制或使用共有財產資源（common property resources）最為常見。

英國早在十七世紀即已建立牧草地共有財產制，賦與居住在某特定地區範圍內的人皆有權利（nominal right）在共有地上放羊，彼此不得相互排斥。但如此一來，卻衍生每個人缺乏誘因以保育牧草地的問題。舉例來說，假定有人決定要擴大牧羊規模，這將會增加羊群餵食額外牧草的成本。如果土地為個人所有，他將在擴大經營規模前先考慮這項成本；但是，從個人使用共有地觀點言，由於這項放牧成本將由所有共有人共同承擔，並不被特別考慮。因此，該農民得於享受擴大羊群的所有利益，卻由這個共同體承擔擴展的成本。一旦所有農民都試圖擴充羊群，則放牧區將不足以支應這些額外的羊群，從而產生過度放牧，肇致爾後土壤流失的災難，終以所謂「共有地的悲劇」（tragedy of the commons）收場。（Posner 1977, pp.27~29）

上述共有財產問題的解決方式，便是重新界定財產權以反映土地使用的個別成本與利益。例如：賦與每個農民放牧定量羊群的權利，並規定在特定範圍內放牧，防止他人入侵。經由產權（使用權）劃分的結果，每個農民仍可考慮擴充畜養羊群，但得自行負擔過度放牧成本；如此一來，牧草地資源當可持續保育維護。

從歷史淵源來看，臺灣高山地區的原住民部落，自古即以「互利共生」的小規模共同體型

態存在，周遭的溪流山谷是其經濟生活之所繫，人們對於土地的傳統觀念，只有共同的使用權，並不是近代的個別所有權；因而，廣大的群山遍野，是族人一起狩獵、採集、燒墾與漁撈等自力營生的「共有財產」，（中村勝，1996）集人文社會、種族繁衍於一體，承受自然力約制大，但尚能與生態相融合。由於從事燒墾式輪休農耕，原住民發展出屬於氏族或家族之「農作區制度」；又因從事狩獵、漁撈，也建立起「獵區」、「漁區」等制度；家族之間對於任何收穫均會彼此共享，以求民生經濟之自給自足。（浦忠成 1997，頁 77）由此間或推知，原住民傳統的部落土地共有制，在家族「農作區」、「獵區」、「漁區」等使用權之劃分下，或多或少可以避免「共有財產」因產權界定不明、過度使用，肇致土壤流失的「共有地悲劇」（tragedy of the commons）的滋生。（Posner 1977, pp.27~29）在此同時，正因為有這些不同使用區的劃分，族人合力共營，也使得狩獵、農耕與漁撈等各種文化，在山巔、林間、河流，洋溢著盎然生機；歷經相當時期，這種位居邊陲地帶，結合風土、習俗，別具素樸、粗獷特色的文化經濟共同體始得以留存。直到日治時期，殖民地政府為開發樟腦、伐木業，強迫原住民集體遷村至山谷地區，原住民部落群居共營的土地流失了，這種共同體的實質內涵也起了急遽變化，甚而逐漸消失。

三、財產權與土地使用管制

土地資源最適配置，係將定量土地供作各種用途所獲致之邊際收益為均等，從而使土地使用之總效益為最大。一般而言，以私人自由市場來指引土地使用，常因外部性（externalities）無法具體反映，而導致市場失靈、資源錯置的現象，必須藉助於政府干預，以求匡導。（Blair 1991 p.16）例如：山坡地按可使用性質分類，應供作林地用途，然因改種金針或茶樹之收益較高，從而使土地所有權人逕自轉變使用，以致產生植被破壞、改變逕流系統等現象，倘遇暴雨將使

地表逕流劇增、加速土壤沖蝕，恐釀成中下游之洪流巨災，然此可能滋生之負效益並無法經由市場來決定應付費用，而產生外部負效益（diseconomic externalities）；因而，必須由政府制定土地使用管制規範，適度限制私人行使財產權之範疇，方能避免私人之自利行為肇致公害。然因這種權責是政府規範用途及其強度，以提昇或維護社會大眾之健康、安全，及其整體公益，因而屬於對私人財產權施予限制但無須補償之「警察權」（police power）。（Blair 1991, p.379）進一步言，政府為減低土地使用之外部負效益，增進其合計淨效益，常採取誘導與限制之管制措施（carrot and stick measures）：前者為正向的獎助誘因（positive incentives），以積極引導所有權人或使用人促進地利；而後者則是負向的懲處誘因（negative incentives），以消極限制或嚴懲其違規使用，此係政府基於公共利益而採取之規範性措施，原則上屬於「警察權」，無須對權利人予以補償。（Blair 1991, p.379）以林業用地言，誘導性措施係採稅捐減免、提供低利貸款、獎勵造林等；而限制性措施則包括：實施水土保持之處理與維護，山坡地嚴禁超限利用、擅自墾殖或佔用。

觀看現今原住民保留地約有70%屬宜林地，而森林具有國土保安、涵養水源、景觀美化、平衡生態之公益性效能，誠然具有公共財（public goods）之性質。一般而言，公共財所提供的服務，在消費時並不具有敵對性（rival）與排他性（exclusive），使得人們無須付費亦得以享用，但生產者卻難以定價以供市場銷售，故私人並不樂意供應。因此，有賴政府介入，採取措施予以提供（如：劃定森林區、水源區），以滿足消費大眾之需。然而，如果私人有擅自破壞公共財之行爲（如：砍伐林木闢建房舍，濫墾污染水源）時，亦需由政府藉土地使用管制，以責令土地所有權人必須加強水土保持、不得轉供規定以外之其他用途，或禁止不當開發或超限利用之行爲，加以匡正。

然而，這種具有公共財性質的宜林地，通常宜維持公有以利管理。一旦轉給私人個別所有，

所有權人常為利用財產以創最大利益，而不免違規轉用或超限利用，造成林地管理的極大困擾。近年來，已有跡象顯示，台灣私有林地地主因材價低落、工資上漲，林業經營已呈不利，而將林地擅自轉用，使得森林具有的公共財價值遭到破壞。換言之，林地私有程度越高者，其違規使用的傾向也越高。（李國忠 民82，頁301-305，338-339）雖然，原住民向來使用林地保留地或已具有自然哲學觀，但在平地資金、技術的利誘下，一旦取得個別所有權後，難免有違規轉用或超限利用之虞，如此將對原住民的長遠利益或公共財供應勢必有不利影響。因此，具有公共財性質之宜林地，仍宜維持權屬公有，惟可釋出使用權，以供原住民善盡地利。除此之外，誘導與限制性管制措施亦需加強，方能彰顯其效。

四、財產權保障法則

各國對於財產權之保障，大致於[憲法]當中予以規範，將財產權視為人民之基本權利，應以法律進一步規定其具體內涵及範圍，權利行使時之限制，及財產權價值存續期間，不得任意遭受侵害或侵奪，否則應受到補償。

有關財產權之保障，Calabresi 與Melamed（1972）曾提出三大法則，茲列述如下：

（一）財產法則(property rules)

係指財產權一旦賦予，則非經原所有權人同意以商訂價格出讓，他人不得取得其財產權；而財產權之移轉，必須出自所有權人之自願，方得為之。在此一類型之保障下，政府部門之干預為最少，亦不決定財產權之價值，而是由所有權人按其意願以決定其使用價值。如他人的出價不符所有權人認定應付價格，所有權人即可拒絕移轉。又如他人行為損及所有權人之財產權時，理當可要求金錢補償。

(二) 義務法則(liability rules)

係指在客觀合理之價格下，可以取得所有權人之財產權；亦即，財產權一旦賦予後，並非神聖不可侵犯，而係可按客觀合理之價格，予以移轉該財產權。因此，在此原則下，一方面私有財產權受到政府之保護，另一方面允許政府按所定價格取其財產權。如政府為國土保安之由而對私有林地行使徵收權，則據此原則，所有權人僅得接受補償而無拒絕徵收之權利。

(三) 不能奪取法則(inalienability rules)

係指即使出自所有權人之自願出售或他人自願購買之情況下，亦不得移轉財產權。政府可決定賦予何人有不能奪取之財產權，並善盡保護之責；同時，一旦該財產權遭受侵害時，亦可決定應予補償之範圍。因此，據此法則，政府的干預程度最大，其不僅包含保障維護之性質，尚且隱含著限制或強制之意義。

在不同的財產權保障法則下，可知財產權受到程度高下之保障，且相對的課予不同程度之義務，因此，財產權之保障是相對的，而不是絕對的，其係建立在人與人之間互動的基礎之上，藉著法制之規範，以提昇社會福祉。(Calabresi & Melamed 1972, p.1092; 邊泰明 1997, 頁100至102)

就位處環境敏感山區的保留地而言，由於其劃設目的除保障原住民生計外，尚有延續命脈、文化傳統、人文活動，以及平衡生態、國土保安等功能，所具有之文化、生態價值難以量化，一旦超限利用情形趨於嚴重，勢將導致下游地區民眾生命財產之危害。若能依循不能奪取法則，將之賦予原住民村落共有權（或稱總有權），使村民擁有使用、收益之經濟權能，但不能享有分割、買賣之處分權能，或可在政府雖強力介入但亦兼具保護之作用下，避免土地流失，進而達成上述目標。惟此一村落共有權之構想若要實現，因涉及體制更動，會否產生龐大之社會成本或行政成本，仍須進一步斟酌。

參、原住民保留地利用與分配之概況

一、原住民保留地之分佈現況

原住民保留地（以下簡稱保留地）的分佈甚廣，遍及台灣省的台北、桃園、新竹、苗栗、台中、南投、嘉義、高雄、屏東、台東、花蓮及宜蘭等十二個縣境的三十九個鄉，平面空間零散且互不毗鄰。（見圖1）就位置分佈言，這些保留地多居於河流上、中游兩側與國有林班地或原野地接壤處，標高在一百至二千公尺不等，均屬山坡地範圍內之土地。如表1所示，據民國八十二年資料顯示，標高在200公尺以下的面積，僅占11.65%；而在2000公尺以上的面積，仍占0.45%；其餘多散佈在400至900公尺的淺山丘陵，比率幾達半數（43.90%）。足見大多數的保留地，是屬於陡峻坡地。¹

若按山坡地可利用限度分類標準，可區分為：1.宜農地者，面積57,759.5900公頃，比率占23.60%；2.宜林地者，面積173,368.6500公頃，比率占70.84%；3.宜牧地者，面積1,905.9200公頃，比率占0.78%；4.其他面積11,697.2780公頃，比率占4.78%。（省原民會，1997，頁31）這些保留地均屬實施區域計畫地區，已完成各種使用地之編定。惟從標高與利用限度來看，這些土地多位在坡度大且地質脆弱、壤層淺薄的山區，並不適合大規模的農牧業經營，比較適合造林，並加強水土保持，以避免土壤侵蝕。

根據統計，截至民國八十六年底止，保留地面積為25,0829.98公頃（未包括增劃編部分），

¹：按現行[山坡地保育利用條例]第三條之規定，「本條例所稱山坡地，係指國有事業林區、試驗用林地及保安林地以外，……就合於左列情形之一者劃定範圍，保請行政院核定公告之公、私有土地：一、標高在一百公尺以上者。二、標高未滿一百公尺，而其平均坡度在百分之五以上者。」根據表1可知，保留地標高在200公尺以上者，比率高達總面積的89.35%，又屬宜林地的比率高達70.84%，可見多為陡峻且不易使用之坡地。

約占台灣地區土地面積的7%。其使用者情形，及佔保留地面積之比率，分別是：原住民使用地為162,271.15公頃，佔65.5%；其他（天然林地）為68,507.19公頃，佔27.66%；機關學校用地為1,046.03公頃，佔0.42%；平地人使用地為15,870.01公頃，佔6.41%。（省原民會，1997，頁31）

按現行【原住民保留地管理辦法】（以下簡稱管理辦法）之規定，前開保留地於未移轉給原住民時，仍屬公有土地，委由地方政府管理。就保留地權屬分配言，原住民已取得所有權之面積為27,950.20公頃，僅佔保留地總面積的11.14%；其餘業已設定耕作權（農牧或養殖用地等）面積為9,963.59公頃，比率佔3.97%；已設定林業用地地上權面積為36,785.49公頃，比率佔14.67%；已設定建築用地地上權面積僅178.69公頃，比率佔0.07%；已取得承租權（經營工商業用地）面積為45,036.45公頃，比率佔17.95%；已取得機關用地之外的無償使用權（興辦宗教建築設施），面積為2,563.65公頃，比率佔1.02%。至於其他權屬的土地面積竟高達126,764.66公頃，比率多達50.54%，更是為人矚目。（見表2）究其原因，或許是天然林地居多，原住民未依法設定或取得土地權利而逕行使用，且平地人違規使用保留地者亦不在少數（比率高達66.72%），如以違規使用面積計算，可知南投縣最廣，台中縣居次（分別是3,081公頃、2,349公頃）（見表3）；由此在在顯示土地管理的缺失，亟待改善。

山坡地因屬環境敏感帶，理當依照可利用限度之分類標準進行使用，倘若將宜林地改做農牧用途，將產生超限利用，造成土壤沖蝕的外部負效果。如表4所示，超限利用總面積為15,122公頃，佔保留地實際使用總面積不過6.24%；然再觀察各縣情形，赫然發現南投縣保留地超限面積竟達5,808公頃，由此不難推想民國八十五年賀伯颱風、八十六年溫妮颱風過境何以在該縣造成嚴重災情，也突顯出土地使用管制不力的缺憾！

現階段原住民保留地管理問題與對策之研析

表 1 原住民保留地標高面積分佈表

標高（公尺）	面積（公頃）	百分比%
200 以下	28,519.3720	11.65
200~400	25,929.0910	1.60
400~600	50,160.7650	20.68
600~900	56,836.1130	23.22
900~1,200	35,230.4940	10.40
1,200~1,600	18,920.1750	7.73
1,600~2,000	27,586.8360	11.27
2,000~3,000	219.7182	0.09
3,000 以上	878.8727	0.36
合 計	244,731.4380	100.00

資料來源：台灣省原住民行政局，原住民保留地管理與發展，1993 年，頁 4。

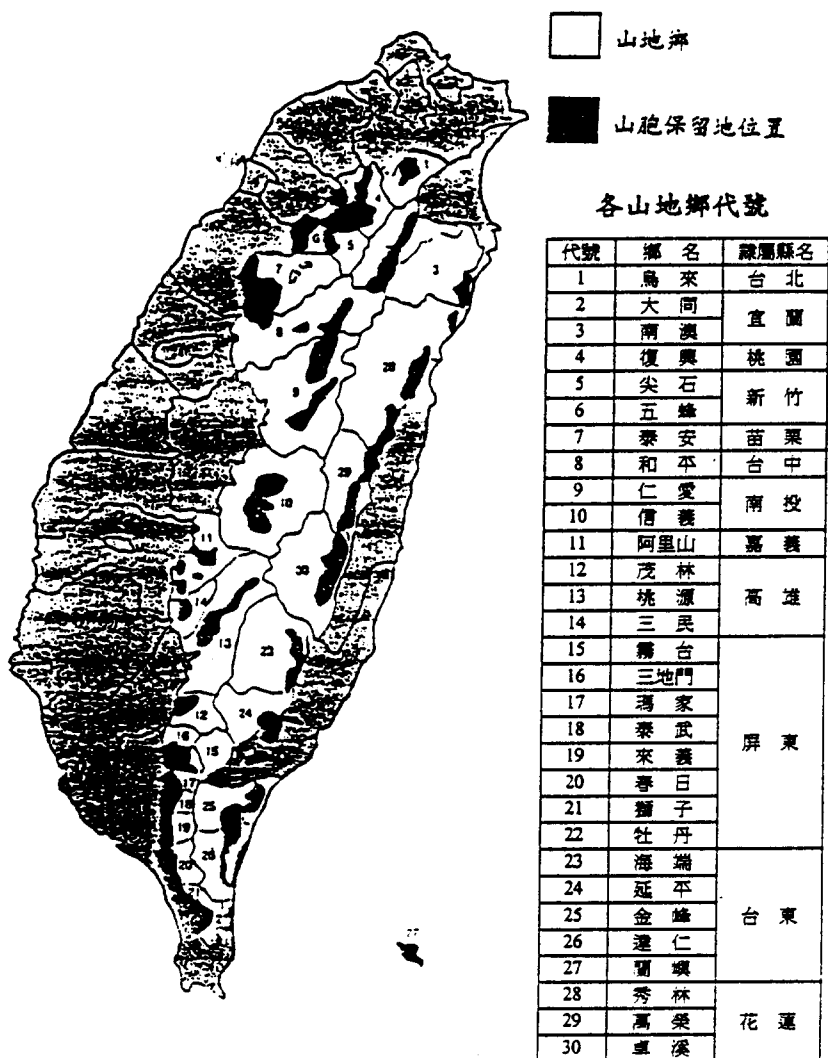


圖 1 台灣地區原住民保留地分布圖

資料來源：台灣省原住民行政局，原住民保留地管理與發展，1993，頁 4。

附註：本圖僅列出山地鄉及其保留地位置，另有 9 個未列出的平地鄉，分別為：新竹縣的關西、橫山兩鄉，苗栗縣的南庄、獅潭兩鄉，高雄縣的六龜鄉，屏東縣的滿州鄉，以及台東縣的太麻里、大武、卑南三鄉。

現階段原住民保留地管理問題與政策之研析

表2 台灣省原住民保留地權利分配概況統計表 (民國八十六年十二月底)

單位：公頃/%

縣市名	總面積	耕作權		地上權			無償使用			承租權						所有權		其他					
		%		%	林業用地	建築用地	%	政府機關	原住民	%	小計	%	原住民	%	平地人民	%	民營企業	%		%			
台北縣	2080.8136	37.0990	1.78	98.1718	4.72	1.3442	0.06	0.1405	0.01	0.9446	0.05	889.6255	42.75	886.3494	42.60	2.6194	0.13	0.6567	0.03	81.2818	3.91	972.2062	46.72
宜蘭縣	14918.3014	449.1741	3.01	1444.3928	9.68	7.5103	0.05	5.5566	0.04	1170.9908	7.85	2122.7152	14.23	1765.0141	11.83	307.3550	2.06	50.3461	0.34	1086.0390	7.28	8631.7226	57.86
桃園縣	12198.2289	533.5537	4.37	66.0664	0.54	7.8492	0.06	8.9986	0.07	2.9446	0.02	6998.9036	57.38	6830.8888	56.00	93.3421	0.77	74.6727	0.61	652.3729	5.35	3927.5399	32.20
新竹縣	18652.0439	1081.0348	5.80	5173.0862	27.73	22.4532	0.12	213.837	1.15	55.2465	0.30	7223.3729	38.74	7192.3070	38.56	21.7669	0.12	11.2990	0.06	1057.9921	5.67	3823.0212	20.50
苗栗縣	7608.3770	504.1157	6.63	2591.7524	34.06	5.9961	0.08	0	0.00	0.0630	0.00	1299.4768	17.08	810.6312	10.65	488.8456	6.43	0.0000	0.00	973.7212	12.80	2233.2518	29.35
台中縣	6674.8160	399.5847	5.99	45.0641	0.68	4.8898	0.07	56.9469	0.85	1.3560	0.02	1831.9321	27.45	380.2211	5.70	1398.5460	20.95	53.1650	0.80	372.2476	5.58	3962.7948	59.37
南投縣	31560.8658	2015.0689	6.38	2192.5817	6.95	40.0591	0.13	84.6486	0.27	50.7471	0.16	1819.6935	5.77	59.7869	0.19	1720.8333	5.45	39.0733	0.12	3594.7409	11.39	21763.3260	68.96
嘉義縣	6603.0532	473.1720	7.17	3367.6912	51.00	1.5906	0.02	48.7382	0.74	66.6981	1.01	1097.2702	16.62	970.9928	14.71	63.3852	0.96	62.8922	0.95	400.4651	6.06	1147.4278	17.38
高雄縣	16448.4716	272.4519	1.66	1938.9128	11.79	4.3038	0.03	12.5771	0.08	2.3680	0.01	3917.0903	23.81	3731.2491	22.68	185.8412	1.13	0.0000	0.00	1899.9016	11.55	8400.8661	51.07
屏東縣	64410.5970	1527.7647	2.37	11548.2487	17.93	27.8299	0.04	626.1913	0.97	282.8895	0.44	9263.1524	14.38	8054.9395	12.51	1168.6841	1.81	39.5288	0.06	6930.7285	10.76	34203.7920	53.10
花蓮縣	26163.6268	751.3175	2.87	3675.0551	14.05	14.759	0.06	500.0634	1.91	609.6835	2.33	4103.0161	15.68	3153.3954	12.05	712.8832	2.72	236.7375	0.90	5109.8807	19.53	11399.6515	43.57
台東縣	43510.9870	1919.2523	4.41	4644.2642	10.67	40.1049	0.09	29.5635	0.07	319.7145	0.73	4468.2005	10.27	2584.6000	5.94	1883.0799	4.33	0.5206	0.00	5790.8294	13.31	26299.0577	60.44
總計	250829.9822	9943.5893	3.97	36785.4874	14.67	178.69	0.07	1587.2617	0.63	2563.6462	1.02	45036.4491	17.95	36420.3753	14.52	8047.1819	3.21	568.8919	0.23	27950.2008	11.14	126764.6576	50.54

資料來源：台灣省原住民民事務委員會提供。

表3 漢人使用保留地概況(民國八十六年十二月底)

單位：公頃

項目	總面積				農業用地				建築用地				其他用地													
	合法租用		非法占用		合法租用		非法占用		合法租用		非法占用		合法租用		非法占用											
	面積	%	面積	%	面積	%	面積	%	面積	%	面積	%	面積	%	面積	%										
合計	3,7580	15.00	21,3021	85.00	2,8853	11.51	20,2181	80.68	0.0000	0.00	0.0000	0.00	1,0628	4.24	0.8663	3.46	0.1965	0.78	0.8939	3.37	0.0064	0.03	0.8875	3.34		
臺北縣	683,2927	18.19	494,3447	74.53	287,4366	43.33	219,5800	33.10	295,9397	44.62	211,2739	31.85	71,1347	1.08	3,9776	0.60	3,1571	0.48	72,7817	10.97	12,4480	1.88	60,3337	9.10		
宜蘭縣	1,053,1682	28.02	976,4175	92.71	659,5227	62.62	55,1861	5.24	99,1184	9.41	16,4925	1.57	82,6259	7.85	3,9516	0.38	4,1447	0.39	286,4308	27.20	1,1205	0.11	263,3103	27.09		
桃園縣	77,0279	2.05	20,8094	27.02	56,2185	72.98	30,9003	40.12	43,3450	56.27	9,3391	12.15	33,9859	44.12	1,7661	2.29	0,2966	0.39	0,7139	0.93	0,7093	0.92	0,0046	0.01		
新竹縣	804,1194	21.39	479,8616	59.68	527,9823	65.66	203,3510	25.29	324,6313	40.37	106,0724	13.19	144,6041	17.98	3,8474	0.48	2,5975	0.32	19,0157	2.36	10,9870	1.37	8,0287	1.00		
苗栗縣	2,995,5143	79.68	2,346,6438	78.41	1,798,2501	60.03	411,8444	13.75	1,386,4057	46.28	962,2677	32.12	182,4136	6.09	779,8541	26.03	29,5401	0.99	5,7269	0.19	23,8132	0.79	203,4564	6.86		
臺中縣	4,493,5943	119.55	3,081,3766	68.57	2,754,8834	61.31	918,1768	20.43	1,561,2034	34.74	451,6061	10.05	1,109,5973	24.69	20,9777	0.47	5,2681	0.12	15,7096	0.35	156,5298	3.48	37,1667	0.83	119,3631	2.66
南投縣	149,9028	3.99	67,0717	44.74	82,8311	55.26	119,0445	79.41	60,7508	40.53	58,2937	38.89	25,4678	16.99	5,7827	3.86	19,6851	13.13	0,7572	0.51	0,5332	0.36	0,2240	0.15	4,6333	3.09
嘉義縣	255,1802	6.80	104,6415	41.01	156,5387	58.99	117,0658	45.88	46,2876	18.14	70,7782	27.74	55,1815	21.62	75,8967	29.74	4,5778	1.79	1,3611	0.53	3,2167	1.26	2,4584	0.96	1,8113	0.71
高雄縣	1,931,8809	51.43	868,2919	44.95	1,063,5890	55.05	1,187,2539	61.48	633,7044	33.84	534,0495	27.64	202,5968	10.49	475,4566	24.61	1,9140	0.10	1,3747	0.07	0,5393	0.03	64,1596	3.32	10,6160	0.55
屏東縣	3,405,0334	90.86	1,187,2129	34.86	2,218,7205	65.14	1,832,6689	53.81	626,1241	18.38	1,206,5448	35.42	544,7132	15.99	976,5048	28.67	24,4144	0.72	12,0422	0.35	12,3722	0.36	27,6321	0.81	4,3334	0.13
臺東縣	923,7360	24.58	702,2703	76.05	221,2657	23.95	669,2707	72.46	512,5699	56.57	146,8008	15.89	63,7092	6.90	9,7462	1.06	5,6257	0.61	4,1205	0.45	12,8825	1.39	6,2473	0.68	6,6332	0.72
花蓮縣	16,778,4102	447.12	5,983,3004	33.28	11,195,1098	66.72	10,007,9886	59.65	3,577,7119	21.32	6,430,2767	38.32	5,800,1047	34.57	1,826,9111	10.89	3,973,1936	23.68	116,7288	0.70	46,3409	0.28	70,3879	0.42	853,5881	5.09
合計	25,0601	0.67	21,3021	85.00	2,8853	11.51	20,2181	80.68	0.0000	0.00	0.0000	0.00	1,0628	4.24	0.8663	3.46	0.1965	0.78	0.8939	3.37	0.0064	0.03	0.8875	3.34		
其他用地	1,0628	4.24	0.8663	3.46	0.1965	0.78	0.8939	3.37	0.0064	0.03	0.8875	3.34	1,0628	4.24	0.8663	3.46	0.1965	0.78	0.8939	3.37	0.0064	0.03	0.8875	3.34		
建築用地	1,0628	4.24	0.8663	3.46	0.1965	0.78	0.8939	3.37	0.0064	0.03	0.8875	3.34	1,0628	4.24	0.8663	3.46	0.1965	0.78	0.8939	3.37	0.0064	0.03	0.8875	3.34		
農業用地	2,8853	11.51	20,2181	80.68	2,8853	11.51	20,2181	80.68	0.0000	0.00	0.0000	0.00	0.0000	0.00	0.0000	0.00	0.0000	0.00	0.0000	0.00	0.0000	0.00	0.0000	0.00		
總面積	3,7580	15.00	21,3021	85.00	2,8853	11.51	20,2181	80.68	0.0000	0.00	0.0000	0.00	1,0628	4.24	0.8663	3.46	0.1965	0.78	0.8939	3.37	0.0064	0.03	0.8875	3.34		

資料來源：台灣省原住民事務委員會提供。

表 4 台灣省原住民保留地超限使用面積與筆數統計表

(民國八十六年十二月底)

單位：公頃/%

縣市名	土地 總筆數	超限使用 筆 數	實際使用 面 積	超限使用 面積	超限使用筆數 百分比%	超限使用面積 百分比%
台北縣	4,635	24	2,032.2801	9.1042	0.52	0.45
宜蘭縣	24,974	762	10,613.6173	422.3186	3.05	3.98
桃園縣	28,730	1,356	12,179.2076	899.3929	4.72	7.38
新竹縣	28,008	978	18,102.5840	584.2924	3.49	3.23
苗栗縣	15,442	658	7,377.6599	233.8784	4.26	3.17
台中縣	13,941	3,794	5,919.6089	1,563.0846	27.21	26.41
南投縣	44,769	8,222	30,070.1779	5,807.8328	18.37	19.31
嘉義縣	5,965	586	6,617.3132	317.8952	9.82	4.80
高雄縣	14,902	1,301	16,252.9696	1,669.2707	8.73	10.27
屏東縣	80,928	2,145	64,526.6301	939.1663	2.65	1.46
花蓮縣	46,755	1,407	26,387.9905	678.6177	3.01	2.57
台東縣	45,555	2,834	42,440.2084	1,997.1176	6.22	4.71
總計	354,604	24,067	242,520.2475	15,121.9714	6.79	6.24

資料來源：台灣省原住民事務委員會提供。

二、原住民保留地之增劃編

(一) 保留地之增編

近年來，台灣的社經環境快速變遷，原住民社會亦受到衝擊，深感發展空間有限，乃積極訴求擴增保留地。政府為解決用地不足問題，乃依據「台灣省原住民社會發展方案」策劃保留地增編業務，並研訂「原住民使用原住民保留地以外公有土地增編為原住民保留地會勘處理原則」，經相關單位就縣市、鄉鎮建議增編土地，辦理會勘、研商，核認符合該原則者，報經行政院核定後，分為二階段辦理增編作業，面積合計為17,178.2993公頃；第一期（八十至八十二年）計畫增編保留地13,221.0933公頃，其中為已登記土地者，面積計8,611.4782公頃，比率佔65.13%，未登記土地者，面積計4,609.6151公頃，比率佔34.87%（見表5），第二期（八十三年至八十四年度）計畫追加增編保留地3,957.2060公頃，其中已登記者512.556公頃，未登記者3,444.65公頃，比率各佔12.95%，87.05%。（見表6）（省原民會，1996，頁9-11）

表 5 台灣省原住民保留地第一期增編成果表

單位：公頃

年 度 別	縣別 核定 土地 面積 類別	縣別											合 計
		宜蘭縣	臺北縣	桃園縣	新竹縣	苗栗縣	南投縣	嘉義縣	高雄縣	屏東縣	臺東縣	花蓮縣	
80	已登記土地	5.7822	4.6770	20.0989	59.9991	200.9311	251.7399	0.0000	0.1524	421.9674	2,121.6769	1,622.4443	4,809.4782
	未登記土地	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	269.5000	611.0800	673.5251	1,554.1051
81	已登記土地	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	134.0000	0.0000	0.0000	0.0000	300.0000	1,561.0000	637.0000	2,632.0000
	未登記土地	227.1200	80.0000	294.3600	439.3600	286.4900	0.0000	234.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	1,561.3300
82	已登記土地	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	1,170.0000	0.0000	1,170.0000
	未登記土地	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	918.1800	0.0000	576.0000	0.0000	0.0000	0.0000	1,494.1800
合 計		232.9022	84.6770	314.4589	499.3591	721.4211	1,169.9199	234.0000	576.1524	991.4764	5,463.7569	2,932.9694	13,221.0933

資料來源：台灣省原住民行政局，原住民保留地管理業務工作報告，民國八十五年九月，頁9。

(二) 保留地之劃編

原住民身份因其於光復前設籍行政區不同，而可區分為山地原住民與平地原住民。按現行管理辦法之規定，山地原住民因有保留地之劃設而得以無償使用並取得用地權利；而平地原住民設籍之平地行政區，土地仍屬國有，必須支付代價予以承租或承購方能取得地權；在無形當中衍生了原住民之間之不公平。

為解決上述問題，因應原住民社會需求，省政府乃於七十二年依據行政院核定「原住民原居住使用國有土地處理原則」辦理放租，以彌補當年實施公地放領未及平地原住民之不足；² 繼按七十八年底行政院核定「台灣省原住民使用公有土地劃編原住民保留地要點」處理原住民取得承租權後仍無法取得土地所有權之訴求。經由原住民申報，由鄉鎮市區公所查勘、審核，而將原住民原居住使用公有土地劃編為保留地者，計有基隆市、屏東縣、台東縣、花蓮縣、桃園縣等地之面積計284.5公頃，其中經辦妥移交土地之面積為117.0公頃。（見表7）這些經劃編妥當之保留地，將由各縣市政督同鄉鎮公所輔導原住民取得土地權利並賦與所有權，以滿足所需。

（省原民會，1997，頁24-25）

²：事實上，民國四十年至六十五年間所實施之公地放領，現耕農仍需支付相當於作物正產品收穫量 2.5 倍的地價，方能承領農地；如果當年該年政策要及於平地原住民，亦將會產生應否賦與無償承領土地之所有權，滋生原住民間地權不均的困擾。

表 6 台灣省原住民保留地第二期增編成果表

單位：公頃

年 度 別	縣別 核定 土地 面積 類別	屏東縣	台中縣	花蓮縣	台東縣	新竹縣	苗栗縣	南投縣	合 計
		83	已登記土地	342.2820	20.2740	150.0000	0.0000	0.0000	0.000
	未登記土地	0.0000	0.0000	1,416.9000	663.7500	0.0000	0.000	0.0000	2,080.6500
84	已登記土地	0.0000	0.0000	0.000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
	未登記土地	554.0000	4.0000	0.0000	0.0000	60.0000	600.0000	150.000	1364.0000
合計		596.2800	20.2740	1566.9000	663.7500	60.0000	600.0000	150.0000	3957.2060

資料來源：同前表 5，頁 10 至 11。

表 7 原住民居住使用公有土地劃編數量會審成果表

單位：筆、公頃

縣市		基隆市	屏東縣	台東縣	花蓮縣	桃園縣	合計
應辦數量	筆數	207	248	2,241	1,854	1	4,551
	面積	12.3100	8.4949	64.3729	199.2325	0.0516	284.4619
同意劃編	筆數	51	113	1138	563	1	1,866
	面積	3.0155	6.9240	34.7281	72.3062	0.0516	117.0254
尚未同意 劃編	筆數	156	135	1,103	1,291	0	2,685
	面積	9.2945	1.5709	29.6448	126.9263	0	167.4365

資料來源：原住民行政局，原住民原居住使用公有土地劃編原住民保留地作業執行成果報告，1994，頁 30；並酌加修正。

三、原住民保留地之經營收益

原住民所使用的保留地，於民國三十七年所定「台灣省各縣山地保留地管理辦法」，係賦與原住民無償使用權，及至民國五十五年修訂該管理辦法，並於該年年底保留地總登記辦理完竣後，原住民始得依規定准在現耕地設定耕作權，於自營滿十年後，無償取得耕地所有權；繼而於七十九年再度修訂該管理辦法，准在造林地設定地上權，並於自營滿五年後，無償取得林地所有權。估計原住民於六十六年初可首度取得農地所有權，於八十四年當首次取得林地所有權。

由於欠缺長期資料，無法比較土地所有權取得前後生產力之變化；僅得藉由原住民與非原住民之農地利用收入變化情形相較，以推知一二。如表8所示，於六十七年至八十年間，無論山地或平地原住民經營之每公頃耕畜收入均有增加，然與台灣省一般農家相較，可知原住民的耕畜地生產力顯偏低甚多，且有差距逐漸擴大之勢。另者，仰賴保留地為生甚深的山地原住民，其每公頃耕畜地淨收入，仍然不及平地原住民，顯然前者的耕畜地生產力確實有偏低之虞。由此推斷，個別土地所有權的授與，似與農產收入的增加，並無多大關連。

事實上，原住民每人所得於六十七年至八十年間漸次提昇，但與全省農家所得之間的差距並未縮減，此尤以山地原住民的情形為甚。根據統計，山地原住民平均每人所得占台灣省家庭平均每人所得及台灣省農家平均每人所得之比例，在民國七十四年時各為57.61%，78.80%；在民國八十年時各為59.15%，78.98%；而平地原住民平均每人所得占台灣省家庭平均每人所得及台灣省農家平均每人所得之比例，在民國七十四年時各為60.32%，82.50%；在民國八十年時各為61.98%，82.76%（台灣省民政廳，民82年，頁85）。惟於八十五年卻降至46.85%，68.2%。換言之，在幾次調查期間，無論山地原住民或平地原住民的平均每人所得之實數雖有明顯增加，

但其與台灣省家庭平均每人所得或台灣省農家平均每人所得相較，均有一段差距，由此顯示一般原住民的所得水準仍屬偏低。

容或原住民的所得普遍偏低，資金籌措又受限於保留地僅得移轉給原住民導致融資不易，許多原住民乃將保留地私下違法轉售，造成所謂的「土地流失」。然而，若將保留地承受對象全面放寬，恐將方便財團入山搜購土地，加速保留地流入非原住民之手，使得保障原住民生計、維護傳統文化的政策目的落空。³

³：本研究實於民國 85 年 10 月 28 日、11 月 14 日、12 月 15 日、12 月 16 日的實地訪談得知，烏來鄉公所邱課長、行政院原民會夏錦春主任秘書（前內政部民政司科長），及南投縣埔里鎮卓文華會長，南投縣仁愛鄉高光華前鄉長，皆表達保留地賦予個別所有權、放寬保留承受對象之後，恐將使原住民傳統文化崩解、土地照樣流失之憂慮。（顏愛靜，民 86，頁 111-125）

現階段原住民保留地管理問題與對策之研析

表 8 原住民利用保留地之經營收入與一般農家經濟之比較

住民類別及營收概況	六十七年	七十四年	八十年	八十五年
一般農家				
(1) 每戶家庭所得(元/戶)	130,298	261,456	460,752	643,010
	(100)	(100)	(100)	(100)
(2) 每戶農業淨收入(元/戶)	43,545	95,929	181,196	256,941
	(100)	(100)	(100)	(100)
(3) 每戶耕畜淨收入(元/戶)	38,704	82,746	155,727	222,684
	(100)	(100)	(100)	(100)
(4) 農業依存度(%) $((2)/(1)*100\%)$	33.4	36.7	39.3	40.0
(5) 每戶人口量(人)	5.55	4.79	3.95	3.63
(6) 每人所得(元/人)	23,487	54,558	116,636	177,149
	(100)	(100)	(100)	(100)
(7) 每戶耕地面積(公頃)	1.01	1.14	1.07	1.12
(8) 每公頃耕畜淨收入(元/公頃)	38,321	72,534	145,539	198,825
	(100)	(100)	(100)	(100)

國立政治大學學報第八十期

住民類別及營收概況	六十七年	七十四年	八十年	八十五年
山地原住民				
(1) 每戶家庭所得(元/戶)	98,883 (75.9)	238,851 (91.4)	454,332 (98.6)	501,344 (78.0)
(2) 每戶農業淨收入(元/戶)	39,752 (91.3)	51,663 (53.9)	70,488 (38.9)	62,464 (24.3)
(3) 每戶耕畜淨收入(元/戶)	26,025 (67.2)	36,504 (44.1)	57,620 (37.0)	49,172 (22.1)
(4) 農業依存度(%) $(2)/(1)*100\%$	38.4	21.6	15.5	12.5
(5) 每戶人口量(人)	5.90	5.56	4.93	4.12
(6) 每人所得(元/人)	17,824 (75.9)	42,989 (78.8)	92,117 (79.0)	109,981 (62.1)
(7) 每戶耕地面積(公頃)	1.23	0.94	1.15	0.74
(8) 每公頃耕畜淨收入(元/公頃)	21,159 (55.2)	38,834 (53.5)	50,104 (34.4)	66,449 (33.4)

現階段原住民保留地管理問題與對策之研析

住民類別及營收概況	六十七年	七十四年	八十年	八十五年
平地原住民				
(1) 每戶家庭所得(元/戶)	101,456 (77.9)	251,990 (96.4)	437,260 (94.9)	512,438 (79.7)
(2) 每戶農業淨收入(元/戶)	23,012 (52.9)	29,143 (30.4)	36,757 (20.3)	46,601 (18.1)
(3) 每戶耕畜淨收入(元/戶)	16,427 (42.4)	24,525 (29.6)	31,945 (20.5)	40,995 (18.4)
(4) 農業依存度(%) $((2)/(1)*100\%)$	21.9	11.6	8.4	9.1
(5) 每戶人口量(人)	6.05	5.60	4.53	4.09
(6) 每人所得(元/人)	18,993 (80.9)	45,012 (82.5)	96,524 (82.8)	120,894 (68.2)
(7) 每戶耕地面積(公頃)	0.54	0.52	0.52	0.58
(8) 每公頃耕畜淨收入(元/公頃)	30,420 (79.4)	47,164 (65.0)	61,432 (42.2)	70,681 (35.5)

資料來源：

- 1.臺灣省政府民政廳，民國八十年臺灣省偏遠地區居民經濟及生活素質調查報告（第一輯 山地、平地、都市山胞部份），民國八十二年，頁 22，51-52，63，84-85。
- 2.臺灣省政府農林廳，臺灣農業年報，民國七十七、八十六年版，頁 358-359。
- 3.臺灣省政府主計處，民國八十五年臺灣省家庭收支調查報告，第一輯，頁 66,67；第二輯，頁 50-52。
- 4.台灣省政府原住民事務委員會，民國八十五年，台灣省原住民經濟及生活素質調查報告，民國八十七年二月，頁 64-71。

附註：

- 1.由於都市原住民之相關統計資料僅八十、八十五年部份較為完整，且其甚少依賴保留地為生，故予省略。
- 2.六十七年之農業、耕畜淨收入資料欠缺，僅得依據七十四年 相關資料之比例設算推估而得。
- 3.括號內的數值，係以一般農家為準（100），計算原住民各類所得淨收入之比值，俾方便比較其間之發展差距。

肆、原住民保留地管理利用之問題

保留地劃設之濫觴，雖可遠溯至明清之際原住民所生產、生活之場所，然依現制其係就公有土地資源予以劃設，在未移轉所有權給原住民之前，仍屬國家境內之公有土地，理當依從國土經營管理政策、公有土地政策，制訂保留地管理政策措施。惟自從保留地承續日治時代舊制予以劃設後，或因其地處山區、位置偏遠，為弱勢族群長久散居之處，有關其管理措施與國家整體土地政策之規範多所脫節，彷彿置身境內特區，其政策措施欠缺全盤考量，近乎自成一格，從而衍生不少問題。茲舉其犖犖大者，說明如下：

一、保留地係就公有土地劃設，管理措施別樹一格

保留地原係就公有土地予以劃設，理當依從公有土地經營管理政策或「公有土地經營及處理原則」施以管理。該原則主要是揭櫫公有土地應維持公有、不出售、不放領之基本原則，其

內容係就公有土地之產籍管理、督導查核、開發經營事項、出租或標租、攸關公共福祉用途之優先租用、無償撥用、出售之特例、放領之特例等予以規範之。另者，按【森林法】第3條之規定，森林以國有為原則。

然而，詳究現行管理辦法，可知保留地管理之現制，誠與上述原則未必完全相符。這是因為依照現制設計，係以賦予原住民個別土地所有權為原則，亦即與公地公有、不出售、不放領之基本原則並不相符，而係屬特例。換言之，就公有宜農、牧、林山坡地所劃設之保留地，得放租、放領給原住民，原則上，每戶面積之上限為二十公頃。而有關保留地無償賦予原住民所有權等規範，另定管理辦法為之。⁴ 容或如此，有關公有宜農、牧、林山坡地，以及國有耕地於民國六十五年九月二十四日以前經依法放租者，得以實施放領之範圍，並未涵蓋保留地。⁵ 再者，輔導會將國有農地無償賦予退除役官兵所有權，其移轉對象卻幾近未加限制，引發部份山地住民憤憤不平⁶。

持平而論，土地管理機關就其管理目的之不同而各自訂定辦法或無不可，然因其事涉公有土地之處分，理應在基本的土地政策（尤其是公地政策）架構之下予以規範，否則必定會自陷

-
- ⁴：根據民國六十五年四月頒佈之【山坡地保育利用條例】第12、36條之規定，及於七十五年一月該條例修正公布之第20、37條之規定。
- ⁵：根據民國六十四年一月、七十年一月、八十一年四月修正頒佈之【國有財產法】，均有國有耕地亦得提供為放租、放領之用的規定。足見六十五年九月行政院核定之「公地公有原則」，對於嗣後的法律修訂，並未產生多大作用。另者，有關公有宜農、牧、林山坡地，以及國有耕地亦得提供為放領之規範，參見「公有山坡地放領辦法」第3條之規定，以及「國有耕地放領實施辦法」第3條之規定。
- ⁶：本研究於民國85年12月16日實地訪談時，南投縣仁愛鄉，蔡松田會長（平地住民權利促進會）表示，清境農場由義胞、榮民開發完成後，退輔會旋於民國六十九年將這些土地所有權（國有農地）放給他們承領（僅繳納改良工程費）後，其移轉對象幾無限制（由於自耕能力限制作用不大），但居住山地鄉的平地人卻連需要付錢承領（耕作使用而承租之土地，則無法取得所有權）的機會都沒有，簡直比原住民（因其尚可承領保留地，只是移轉對象受限於原住民而已！）還不如。另者，南投縣埔里鎮，卓文華會長（原住民權利促進會）甚至表示，這些榮民不但在土地取得方面受惠，又很快的出售（幾乎和可以自由處分、買賣沒兩樣）給其他平地人，還聯手壟斷了農產品市場。因此，從清境農場鄰近土地所存在的「因人而異」之公有土地處理（處分）案例可知，當前欠缺統合一致的成套「公地放領政策」，不但無法達成地盡其利的目標，也因所採措施欠缺公平性之考量，反造成動輒得咎的後果。參見[行政院國軍退除役官兵輔導委員會開發農地放領辦法]（台77防字第35176號函）第6、10、13條之規定。（顏愛靜，民86，頁121-124）

於相互矛盾、扞格不入的窘境。

二、保留地管理以法規命令規範，適法性尚有存疑

就形式上言，保留地係屬公有土地之重要一環，也是全體國民共同所有的資產，故其處分、設定負擔或為長期租賃，理當以法律規範之；然在民國七十九年之前，其管理辦法均未有法律授權；而現行管理制度，係按【山坡地保育利用條例】第三十七條及【農業發展條例】第十七條第二項⁷之規定，授權訂定法規命令，予以規定原住民對於保留地之使用與無償取得所有權，以及相關之權利與義務。然因其規範內容，事涉原住民之土地權利與義務，尤其是懲處科罰，仍應參酌美國、紐西蘭、澳洲等國之作法，改以法律定之，方具備合法性。再者，原住民的大多數仍屬弱勢團體，有關其土地權益與經濟事業之發展，誠須在相關法案予以規範，明確界定其應享有權利及相對責任，研定有效的扶助發展策略，方能早日脫離經濟的困境。

三、保留地權籍使用難以掌握，減低土地管理績效

保留地妥善管理的前提要件，乃是掌握正確的權籍資料，隨時辦理異動更新。而有關保留地的全面調查，於民國四十七年，方始展開，自該年以迄七十四年間，為清理違規租售事件，亦曾舉辦六次局部性清查工作；期間較為全面性清理，則屬七十一、七十二年間所辦理者；然在延宕十二年之後，方於八十四年辦理保留地土地資源利用清查。至於地籍測量與土地利用調查工作，直到五十五年才辦理完竣，此後僅就新增劃編部份，辦理局部性測量，至於坡度較陡山區，則因地籍測量、分割測量與分配作業困難，迄今尚無法完成土地登記，以至於影響產權

⁷：【農業發展條例】業於民國八十九年一月四日，經立法院三讀修正通過，刪除該條文第十七條「...山地保留地輔導開發辦法，由行政院定之」規定。故現行管理辦法之法源，理當僅依【山坡地保育利用條例】第三十七條之規定，只是有關當局尚未來得及隨之修正。

的明確性。⁸僅以保留地兩期增編的結果為例，未完成登記土地所佔比率，竟分別達35%、87%，從而影響後續的土地權益分配，難怪招致原住民的不滿。

然而，以往歷次保留地於全面清理後，由於承辦人員非屬地政專業，並未辦理異動更新，以致與時況頗不一致，復因土地使用管制執行不力，肇致非原住民非法佔用濫墾者劇增；嚴重影響保留地之管理績效。而民國八十四年舉辦的清查計畫，對於保留地管理資訊的建立，保障原住民並兼顧非原住民土地權益，當能發揮一定的效果。然因清查表之設計並不理想，不少項目靠目測研判，不免與事實有所出入。因此，惟有全面清理土地使用權籍，建立正確的保留地資訊系統或資料庫，才能健全保留地之管理制度。

四、保留地違規租售怠忽取締，潛隱族群衝突危機

從保留地管理辦法歷次研修之內容，可知有關非原住民使用或租用保留地、嚴禁事項與罰則早已定有明文；其間雖經多次修訂，而有關非原住民使用或租用保留地之限制也漸趨放寬，但非原住民嚴禁承受保留地之規定則大致類同。然而，儘管如此，違規事件卻滋擾不斷。究其原因，一方面是入山經營的平地人為節省覓地的交易成本，另一方面是欠缺資金的原住民為降低告貸時日的交易費用，加上政府管理查緝不力，無形當中降低了土地被強制收回的交易成本，乃鋌而走險，擅自租售保留地。

然而，由於這些平地人即使是透過非法讓售轉讓取得保留地，但基本上均須支付相當之價

⁸：根據筆者曾經走訪台東、屏東等縣山地鄉之鄉公所查詢有關資料，竟然發現僅存有七十二年之土地使用資料，尚有測量偏誤致地籍圖上呈現空白一片，此係因以往測量人員之素質、技術較為落後，精度低、誤差大，甚至未到現場實測，僅在地籍圖上作業，才會產生圖上有空白處。由此不禁令人憂心，在土地資訊不全的情況下，如何能夠掌握實況，進行管理。由此推斷，保留地於全面清理後，並未辦理異動更新，以致與時況頗不一致，復因土地使用管制執行不力，肇致非原住民非法佔用濫墾者劇增。參見本研究民國86年5月18日、5月19日前往屏東縣瑪家鄉民眾服務社座談、鄉公所訪談資料。（顏愛靜，民86，頁137，139）

金。惟格於法令限制，至多僅能維持承租關係，無法登記持有土地所有權，如逢原住民不承認買賣關係或不願配合辦理續租申請，則平地人往往需再支付額外之價金，以謀求原住民之合作，如今才會演變成平地人組成「平地人權利促進會」（平權會），強烈要求政府解編保留地，俾求合法登記土地所有權。但此舉顯然與「原權會」的主張大相逕庭，如不慎謀解決，恐有引發不同族群之間衝突之虞。

五、保留地區位欠佳使用受限，影響原住民生計

原住民所使用之保留地，不僅受限於區位偏僻，自然條件欠佳，亦因法律制度變遷，使得用途備受限制。既有劃設者多位在坡度大且地質脆弱、壤層淺薄之山區，適宜農耕的比例不及總面積的四分之一；而新增劃編者又多屬位在水庫集水區上游之陡坡地，使用限制相當嚴格，無怪乎原住民認為幾無受惠。頃據報載，行政院環保署業已完成第一批飲用水水源水質保護區之規劃，包括所有水質未受污染的甲類水體、十八座水庫集水區等42處，約60萬公頃，將於民國八十七年三月底前正式公告，嚴禁污染與開發行為。這些保護區的劃設範圍，涵蓋24個保留所在鄉，⁹ 幾達其保留地所在鄉總數（39個）的三分之二，對於原住民社會土地使用、生活家計的衝擊，不可謂不大。

除上述限制之外，於國家公園範圍內，尚不乏原住民居住的聚落及其賴以為生的保留地。雖然，這些為數約2,931公頃的面積，占保留地總面積之比率（12%）並不算大，惟因國家公園

⁹：這些保留地所在鄉，包括：台北縣—烏來鄉（1個），桃園縣—復興鄉（1個），新竹縣—橫山鄉、尖石鄉、五峰鄉（3個），苗栗縣—南庄鄉、獅潭鄉（2個），台中縣—和平鄉（1個），南投縣—仁愛鄉、信義鄉（2個），嘉義縣—阿里山鄉（1個），高雄縣—茂林鄉、桃源鄉、三民鄉、六龜鄉（4個），屏東縣—霧台鄉、三地門鄉、瑪家鄉、牡丹鄉（4個），台東縣—海端鄉、延平鄉、達仁鄉、太麻里鄉、卑南鄉（5個）等24個鄉，幾達保留地所在鄉數量（39個）的三分之二，其對原住民土地使用的影響，不可謂不大。參見中央日報，民國八十六年十一月十二日，第八版，綜合新聞之報導。

側重生態保育的嚴禁開發、限制使用的規範，與原住民傳統營生方式不免扞格不入，從而影響到原住民的生計。雖然，目前國家公園管理處對於園區內保留地之使用限制，核撥經費給當地鄉公所，以資改善原住民聚落環境，提供就業及保存傳統文化等項目；但此種所謂的「回饋」措施，並不是專就土地權益受限或受損的當事人予以直接償付，甚至經費有挪至他用，以至於無法落實到權益受損之原住民身上或其居住之聚落。今當顧及公平慎謀解決，才能減低民怨。

六、保留地營運資源缺乏，仰賴平地資金技術甚深

一般而言，農業生產需要有充分的資金與技術，方能期待農產收益之增加。而所需資金通常可分為自有資金與借貸資金。通常，農業資金之貸放管道，除部份來自體制上借貸者（institutional lenders），亦有來自非體制上借貸者（non-institutional lenders）；前者係指，農戶借貸對象為：農會、政府所屬行庫等。後者則指，農戶借貸對象為：個人（如：親朋好友）、非正式團體（如：民間互助會）、商人等。（Stevens & Jabara,1988,p.252）根據世界糧農組織之資訊，台灣、韓國、巴基斯坦、菲律賓、泰國等國的農民多傾向於採取非正式的借貸管道向熟人借錢，以節省借貸過程所需之搜尋、往返奔波、等待准駁時間等交易成本。（APO,1984,p.10）這種情形，相當有可能發生在台灣的原住民社會裡面。

在台灣的原住民社會裡，農業資金貸放管道本屬有限，保留地權利移轉讓售對象又備受限制，使得原住民取得經營資金相當困難。依現行管理辦法第十五條、第十七條第一項規定：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。次查現行山保條例第三十七條及現行管理辦法第十七條規定：原住民取得原住民保留地所有權後，其移轉之承受人以原住民為限。由於土地權利移轉對象受到限制，原住民償債能力有限，一般公民營銀行多不

願意提供貸款，以至於原住民取得資金的管道益形狹窄，而傳統的口授相傳之農作技術已不敷營生所需，從而不得不依賴來自平地的資金與技術，甚至於飽受平地人的管控，久而久之，欠缺自立經營能力的原住民，乃對流入的平地資金與技術依賴更深。¹⁰

七、違規使用層出不窮，查報取締成效不彰

保留地位處山坡地區，理當依法查定山坡地可利用限度之類別，就宜農牧地做好水土保持處理與維護，就宜林地實施造林，以善盡利用、保育水土。倘有依法查訂為宜林地或加強保育地，卻從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用者之「超限利用」行為，或未依規定使用土地或實施水土保持之「濫墾」、「濫伐」行為產生，當由地方主管機關會同有關機關通知限期改正，屆期不改正或不符合規定者，則對保留地產權仍屬公有者，管制設定或撤銷其耕作權（地上權）、終止承租權；如保留地已移轉私有，責令停止開發。¹¹

政府為促進保留地之合理利用，爰自八十二年度起，依「台灣省加強山坡地保育利用管理方案」，配合「台灣省山坡地保育利用管理查報與取締要點」，訂定「強化原住民保留地保育利用違規使用查報與取締工作注意事項」，由鄉鎮公所成立查報與取締小組，設置巡查人員，以加強查報違法（規）使用。針對此等措施，有部份原住民表示，其族人自早期過著火墾刀耕的游耕狩獵生活以來，即懂得依傳統利用土地的自然哲學觀從事保留地之耕作；惟自平地人挾其雄厚的資金與開發技術湧入保留地，或向原住民租地，或暗中買地，嗣保留地取得後，即進行高利潤經濟作物之種植，才使得山坡地上超限利用，甚至濫建、濫葬的情形到處可見。¹² 原

¹⁰：本研究於民國 85 年 10 月 28 日、11 月 14 日實地訪談時，烏來鄉福山國小陳校長、行政院原民會夏錦春主任秘書（內政部前原住民行政科科長）等人均持相同看法。（顏愛靜，民 86，頁 111，115-119）

¹¹：參見「水土保持法」第二十二條規定，「水土保持法施行細則」第二十六條規定。

¹²：參見本研究於民國 85 年 11 月 14 日及 86 年 5 月 18 日實地訪談時，內政部前原住民行政科夏錦春科長（現職為行政院原民會主任秘書）、屏東縣三地門鄉張前主席等人均持相同看法。如果查看該縣平地漢人非法佔用的保留地面積，多達

住民所述種種雖不無可能，也尚待釐清，然而只要是違法行爲，當即嚴格懲處以昭公信。截至八十五年度爲止，其辦理制止、查報、取締違規開發使用保留地776件，面積800.3063公頃，處罰670件，罰鍰爲新台幣14,528,600元；其中，以「濫墾、濫伐、濫挖及超限利用」爲最多。¹³ 惟如表4所示，台灣省保留地超限利用的筆數達24,067筆，面積爲15,122公頃；而保留地超限利用最爲嚴重的山地鄉則是南投縣的仁愛鄉與信義鄉，合計多達8,222筆、5,808公頃¹⁴；顯然要較上述四個年度取締案件、面積之總數爲多。由此可見，儘管現行法令對於違反水土保持或坡地保育利用之行爲訂有明文規定嚴格禁止，但實際查處者不及其7%。究其原因，可能係因執行人力不足，人情壓力或關說、暴力、財團介入，而相關事業主管單位又未能配合查處，以致影響查報取締績效。然而，如任令公權力無法申張，則個人違規使用情勢必更趨嚴重，徒使社會成本劇增，終將得不償失！

八、保留地個別所有權賦予，不利原鄉永續發展

保留地的設置，係爲保障原住民開發利用土地之權益；而按現行制度之設計，係先設定他項權利五年後，即可無償取得個別土地所有權。但是，這種方式可能衍生之影響，值得深思：

1. 恐會引發「平地原住民」與「山地原住民」對保留地劃設、土地所有權取得問題之爭議；
2. 按人核計、按戶限量之分配方法，僅能取得短暫、平頭式公平，以其欠缺地力之肥瘠、區位之優劣、地價之高低等因素之考量，以及有限的土地難以應戶內人口增加之需之故；
3. 以往保留地個別所有權的取得，並無法證實其與土地生產力提昇或每人所得差距減低有

3,081 公頃（見表 3），爲全省各縣之冠，就不難理解何以原住民們會責怪這些土地超現利用現象多是漢人所爲。（顏愛靜，民 86，頁 116，137）

¹³：行政院原住民委員會提供資料。

¹⁴：台灣省原住民事務委員會提供資料。

何關連；

4.儘管保留地移轉承受人限於原住民，但因政府執行不力，致其私下轉售非原住民之情形頻繁，造成「土地流失」之惡果；

5.現階段原住民對平地資金技術之依賴仍深，在正式貸款管道不夠通暢之情況下，只有轉向非正式途徑，將保留地私下賣斷求現，以節省交易成本；

6.原住民取得個別土地所有權後，即使離鄉轉業，鄉公所亦不能收回改配，此對原鄉的文化傳承、經濟促進及土地之有效使用，恐有不利影響。

總之，於今保留地法制化呼聲甚囂塵上之際，保留地政策理當重新釐定，方能防杜原住民社會因「土地流失」而竟至成爲「文化根源已斷絕，此景只待成追憶」的窘困境地！

伍、原住民保留地管理利用之對策

保留地雖屬無償賦與原住民使用權、所有權之特殊類型，但仍屬全國土地之重要一環，理當在國土經營管理制度之下，妥爲管理權籍、促進地用。近聞有關保留地之管理規範，業由有關當局擬妥【原住民保留地開發管理條例（草案）】（簡稱草案），以符【憲法】增修條文第十條有關「國家應依民族意願...保障原住民族之地位...並對其...經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展。其辦法另以法律定之。...」之規定。此舉對於原住民土地權益之保障、經濟事業之促進，自有相當之助益；惟其對於前述列舉之保留地管理問題之解決，尙有未及之處。底下擬就前揭課題，試提解決策略或方針，以供參酌。

一、公有土地放領政策，宜全盤審慎考量

土地權屬究竟是以公有為宜，或以私有較妥，向來迭有爭論。然而，從公共福祉（public interest）的觀點言，森林為珍貴的自然資源，具有國土保安、水源涵養、生態保育及景觀維護等公共財（public goods）的特質，此尤以生長在坡陡勢高的山坡地者為然。因此，公有宜林地實施放領之前，必先審慎評估，並有一致且合理的標準可循，且能確保日後嚴格執行使用管制，否則貿然施行竟至產生負面抵換，必將得不償失。

目前，宜林地面積占保留地總面積約70%，天然林木繁茂密佈，理當以維持公有（或共同體總有）為宜。雖然，依照現行制度，屬宜林地之保留地亦將准予移轉個別所有權給原住民，但有鑑於這類土地私有恐不利於公共利益之維護，誠有全面檢討宜否賦予個人所有權之必要，尤其是公有山坡地放領政策當需改弦更張，方能避免外部負效益之滋生。

二、保留地開發管理法案，宜重新審慎衡酌

觀察美國、澳洲、紐西蘭等國，有關原住民土地權益之事項，皆以法律詳加規範；可見得法制化是理所應然，潮流所趨。目前，行政當局業已研擬完成上開草案，惟其內容仍多沿襲舊制，僅將保留地個別所有權的取得時限，由必須自營五年改成申請審核後即可獲得；¹⁵ 而按戶人均配地的方式維持不變，僅增加所有權違法移轉或他項權利違法設定、移轉，契約無效，已為登記者應予塗銷。（內政部，民86）但如此規範是否確能防杜「土地流失」之弊（如：假原

¹⁵：本人於85年10月、11月、12月及86年3月至5月間，曾率研究小組實地訪談，訪談過程中，有不少原住民建議「取消原住民取得保留地所有權之前，需先申辦保留地地上權或耕作權滿五年之規定」。渠等認為，保留地係原住民祖先傳統使用之土地，權屬原係原住民所有，因此不須再有先行辦理耕作權或地上權滿五年始能取得土地所有權之規範。然而，以現階段原住民自營能力尚未完全具備，又欠缺有效的經營輔導、使用管理等措施，如逕予所有權，對於保留地利用效率的提昇，恐無多大助益；何況保留地在未移轉給原住民取得所有權之前，仍屬公有土地之性質，在公辦督導經營措施下，其使用管理較能考慮土地最佳利用之公共利益原則。（顏愛靜，民86，頁111-139）

住民之防範），確保原住民的土地權益、扶助與發展其經濟事業，則尚有諸多疑問，誠需審慎再酌，以求周全。

三、保留地資訊當即建立，以資管理施政準據

保留地的基本資訊如能確切掌握，則對於政府施政、日常管理，必定有極大助益。就現階段言，保留地全面清查仍有其必要性，其目的在於釐正財產權籍，明瞭使用現況，並須與時辦理異動、更新，鍵入電腦列檔管理，配合地理資訊系統之運用，以掌握土地靜態、動態資料，強化管理與利用績效。由於定期清查作業需要耗費大量人力、物力，可考慮將部份清查業務委託民間專責機構辦理，或可提昇辦理績效。此外，大部份早期劃設保留地之地籍圖不夠正確，當需辦理地籍圖重測，而保留地多位處山坡，其可利用限度查定，亦需儘速重新檢討辦理，方可奏效。總之，惟有切實掌握保留地之基本資訊，方便有關當局制定決策，鄉公所辦理分配、執行收回，有所準據，也才能減低政府的行政成本。

四、保留地劃設解編全盤考量，增進原漢族群共榮

保留地既有劃設與新增劃編所引發的問題，由來已久；兼以違規租售案件並未依規定處置，以至於糾紛不斷，甚至有激引族群衝突之虞。為謀保留地租售糾紛問題之解決，或可以保留地總登記之日期（民國五十九年十二月三十一日）為基準時間點，就平地人租用保留地之行為採取不同處理模式。1.保留地總登記前，非原住民已入山墾殖定居，嗣因行政區調整而將原墾地劃入保留地範圍，使用至今仍設有戶籍者，得由中央主管機關訂定解編辦法予以解編，其後再回歸一般國有土地，依【國有財產法】及【土地法】規定處理，以價購取得所有權。2.保留地總登記以後，保留地已由非原住民合法租用者，得予以續租；如係非法佔用者，屬違規行為，

當由鄉公所予以收回；至於違規買賣者，因涉及私權爭議，宜由當事人協議解決，否則訴請法院裁定之。惟可考慮，上述違規買賣事件的處理，必須限期由當事人解決，逾期由地方強制買回，以收嚇阻作用。

新近頒佈之國土綜合發展計畫，雖已揭示保留地之劃設、解編原則，但僅只為行動之基本綱領，而既有的保留地增劃編勘選原則又不盡理想，在新增編將近一萬七千公頃的保留地，其中絕大多數原屬交通不便之國有林班地，其經濟意義遠低於政治意義。（省原民局，民84，頁160）雖然，這是原住民基於歷史情懷與靠山吃山之習俗，而期盼增編之範圍，但如何在保障其財產權之基礎下，確保其利用與保育土地、獲致永續收益，以維持生計，自立發展，才是保留地增劃編之真義。因此，今後除需審慎考量該原則（如：增劃編之面積，應較為集中，或藉由公地交換方式使之集中）外，對於保留地劃設之最適總量宜予估計，以為增劃設或解編之參據，達此水準後，不宜再擴增，以免影響土地資源之整體規畫與有序利用。

五、保留地使用受限受損，應予合理救濟補償

「受益課稅，損失補償」是規範土地使用「公平」與「正義」的原則，是故，於保留地劃設後，因政府計畫施行致土地權益受損，理當給予適當之補償。根據澳洲之土地法例，對於占有或使用原住民土地係非為原住民權益之目的（如：國家公園之設置）時，應支付租金給原住民；而我國【水土保持法】規定，因實施水土保持處理與維護交換土地或遷移而蒙受損失者，由政府酌予補助或救濟。而國家公園、水源水質保護區等範圍內之保留地，因環境保護或生態保育之需而限制原住民使用土地之權利，從「公平」與「正義」觀點，宜斟酌土地所有人損失程度予以補償或救濟，以彌補原住民權益之受損。

惟目前各級機關採取所謂的「回饋措施」，係就使用受限的保留地所在鄉鎮撥款贊助，對

於直接受損之特定人，未必能夠給予彌補，並不符合公平原則。今後，或可重新檢討使用限制之強度、類別，並考慮由政府對上述受限用地已為私有者，予以長期承租，或設定地上權，並雇用原住民加以造林並管理；而仍為公有者，則獎勵造林、雇用原住民維護管理。總之，當需擬妥使用受限之補償或救濟措施，以臻公平。

六、保留地資源輔導取得，增進開發利用實益

由歷次經濟調查顯示，無論就農戶每人所得，或每公頃耕畜收入來看，原住民要比一般農家的經營實績偏低很多。究其原因，很有可能是資金技術不足所致。因此，為扶助發展較為遲緩保留地所在地區，宜採租稅減免方式，獎勵平地企業在山區投資經營產業，並創造就業機會；亦即由平地人提供資金及技術，原住民提供保留地，採取類似合夥經營的方式，共同開發、利用保留地，以期逐漸提昇原住民社會的經濟自主能力，縮短原住民社會與平地社會之間的發展差距。

按現行管理辦法之規定，保留地得經鄉鎮公所劃定地區，經審查通過報核後，辦理土地重劃、社區更新，並輔導合作、共同或委託經營。（第二十條）又省市主管機關應視農業發展需要，訂定保留地產銷計畫，規畫農業生產區域及輔導設立農業專業區。有關輔導合作、共同或委託經營等項目，自八十二年度起方始選定新竹縣五峰鄉等數個地區按年推動，至於土地重劃、社區更新等項，則尚在規劃研究當中，實施成效有待觀察。事實上，自八十七年元月起，已實施週休二日制，故如何藉助於原住民山村聚落之特殊天然景緻，選擇適當區位，規劃設置「原住民文化園區」，以增添休閒、遊憩、教育、文化等多項機能。

總之，上述種種措施對於保留地的經濟區位，由「邊陲」地位提昇或改善為「半邊陲」地位均有所助益，仍須積極籌畫，並就執行成果予以評估，並及時調整步調，方能彰顯成效。

七、落實獎懲管制策略，有效化解違規使用

按照現行山坡地土地使用管制之制度，基本上係採獎懲並行措施，尤其自民國八十五年八月賀伯颱風釀成巨災後，有關當局乃決定，保留地經調查屬超限利用者，應依【水土保持法】等規定限期改正並處罰鍰外，需將該等土地優先納列「全民造林運動綱領暨實施計畫」，分年輔導造林。倘此等保留地再不造林，其因應方式為：（一）其由原住民使用者，管制其設定地上權或撤銷其地上權，並對所有權之移轉嚴予列管。（二）其由非原住民租（使）用者，管制其續租或訴請法院收回土地。（三）其由非原住民非法使用者，一律訴請法院收回土地。4.其已由原住民取得林地所有權者，嚴行累罰，並加強宣導溝通。另者，為促進山坡地之保育利用，乃規範可發展平均坡度，由55%降為40%，以期抑制坡地濫墾、濫建、濫葬等非法使用之蔓延無度。然因此一決定對原住民使用土地之影響重大，爰自八十六年度起，將造林獎勵金由每公頃六年獎助15萬元，提高為二十年獎助53萬元。惟此等措施之成效如何，尚待觀察。

按現行【水土保持法】之規定，主管機關於執行緊急水土保持處理及取締工作時，得行使警察權；（第二十七條）又於該法細則規定，縣市主管機關應經常派員巡視檢查水土保持之處理與維護情形，如有違規者，迅即查報、制止、取締；（第三十八條）且對執行該項工作人員，亦有獎勵與懲處之規定。（第三十九條）據此規定，理當對於違規使用的查報與取締，有相當的幫助；惟如前所述，顯然執行效果不彰。為期展現績效，除須加強執行上述的超限利用因應措施外，或可考量下列獎懲辦法：

- （一）目前保留地造林獎勵金之每公頃額度，僅較以往提昇3萬元，且以河川兩側一定距離為限，據原住民表示，不僅幾無盈餘且效果可能有限。由於集水區之保育，理當以整體水系為範圍，故為求周延起見，理當重新界定造林獎勵之範圍，且其額度應酌予提高；

惟可視其造林績效，有限度調整發給金額。

- (二)保留地如屬必須加強保育地且已由原住民取得所有權者，可基於國土保安、維護公益，考慮由有關當局與保留地所有權人，協議設定地上權（權利價值可按為期五十年之租賃價值計算），嚴禁擅自採伐；並優先雇用原住民造林管理，以增強管理效果。
- (三)中央水土保持主管機關（行政院農委會）應寬籌違規使用的查報與取締經費，責成省政府督導各縣府加強辦理；惟可考量加重鄉公所直接查報與取締之權責，充實其巡查執行人力、裝備，或另行籌組保育警察隊，設置出入山區之檢查崗哨，以彰績效。
- (四)森林因具有國土保安、維護公益之公共財性質，當以國有為原則（按〔森林法〕第三條已有規定），而不宜私有；但已取得林地所有權者，准其私有。倘原住民已取得林地所有權但有違規使用行為者，應通知限期改正；如屆期不改正，或不符水土保持技術規範者，應責成保留地所轄鄉公所強制買回（以其係無償取得，理應僅得就地上物請求發放補償金），並限制原所有權人重新申請保留地之權益，以求公平。

總之，佔地甚廣的保留地宜林地，即將直接賦予原住民個別所有權，而基於個人追求最大私益之自利心理，所有權人或將不欲維持具有公共財性質之正常林業經營，甚至於違規使用；故應審慎再斟酌以免弊端頻現時，難以亡羊補牢。又為抑制不良行為滋長，除需落實獎懲措施外，尚須運用各種傳播媒體、集會，加強有關水土保持教育、技術傳授等宣導工作，才能往下紮根，避免再度發生嚴重災害。

八、保留地增劃編地區，改賦原住民族總有權

類同日耳曼型的土地所有權制（土地總有制）一般，早期台灣高山原住民部落即以「互利共生」的小規模共同體型態存在，在廣大的山谷溪流四周從事共同狩獵、採集、燒墾、漁撈，

故整個山區土地就是他們過著經濟生活的「共有財產」。(中村勝, 1996) 由於從事燒墾式輪休農耕, 原住民發展出屬於氏族或家族的「農作區制度」; 又因狩獵、漁撈的採行, 也建立「獵區」、「漁區」的制度; 家族之間對於任何收穫彼此分享, 以求生計之自給自足。(浦忠成, 1997, 頁77) 由此間或推知, 原住民傳統的部落土地共有制度, 在家族農耕區或獵區、漁區等使用權的劃分之下, 引導土地資源妥善利用, 方能產生互利共生的效果。

事實上, 保留地之劃設, 除確保原住民的土地權益、促進社經發展外, 尚有積極維護發展原住民文化之意義。然而, 如果繼續依循現制, 完全賦與原住民個別土地所有權, 在山地社會又對平地資金與技術依賴甚深, 原住民仍欠缺自立經營能力之情況下, 將難免步入「土地流失」的悲情輪迴。因而, 若能改採賦與原住民族共有權, 建立文化經濟共同體, 或能有振衰起蔽之契機。其基本構想為:

1. 原則上, 保留地採村落共有制(總有制), 並於新增劃編之保留地試行, 其土地所有權登記為土地所在地之原住民村落所有, 在前項原住民村落有戶籍之任何原住民得使用保留地, 其使用管理辦法另定之。
2. 同一鄉鎮或村落之個別原住民對於保留地僅有使用、收益等經濟權能, 而無管理、處分等支配權能, 其支配權能完全歸屬於該共同體。基此理念, 個別原住民對於保留地並無應有部份, 也無權請求分割。
3. 由村落的原住民菁英, 組成保留地管理委員會, 制訂規章, 掌理有關保留地開發、利用或經營、租用, 甚至是土地信託等事宜。惟在初期必須由政府機關予以輔導, 以增其成效。
4. 政府有關農業經營或造林之補助、獎勵經費, 均撥給共同體管理委員會所成立之基金(應有有關當局之監督), 統籌管理支配運用。

雖然，現有體制係採賦與個別所有權方式，如要全盤改弦更張亦有困難，因而，或可在新增劃編的保留地上試行此制，並將個別原住民成員集結起來，使成員從學習中創造與傳遞土地、文化、社會與經濟等方面的訊息與知識，並凝聚共識，發揮群體力量，爭取對外談判之優勢，以充份掌握機會，節省交易成本，俾達成增進原住民整體福祉之目標。（North著，劉瑞華譯，1994，頁89-98）

九、保留地政策未來走向，意見調查以供參酌

自台灣光復後，延續日制的保留地政策措施實施迄今，已逾五十年。回顧這些年來的保留地政策可知，早期因行政當局視其所在山區為邊陲地帶，採取較為消極的隔離管制政策，然在偏遠地區行政資源較為欠缺、監督執行機制又不健全的情況下，才使得山地經濟成長遲緩、保留地違規事件頻傳。迨至民國七〇年代以後，多少受到國際思潮、原住民自決運動之影響，政府對保留地政策方始採取稍微積極之輔導措施，然而，原住民處於經濟弱勢的地位並未改變，而保留地的邊陲特性也難以擺脫。

持平而論，原住民的土地權益固然為憲法所保障，但是如何藉助於保留地政策的推行，使原住民在財產權獲得確保的情況下，妥善經營農耕，維護山林，獲致合理收益或應受之補貼、補償，才是當務之急。因此，為使保留地政策的重新釐定有所依據，當需對原住民的家庭經濟與土地使用現況，原住民對保留地政策之瞭解、意見與支持程度（尤其是所有權、地上權、耕作權、承租權之規範），原住民對保留地違規租售事件處理之見解，原住民對平地資金技術進入保留地、保留地之增劃編、是否改賦共同體總有權(如：第八項所研提之構想)，原住民對保留地與文化傳承、生態保育、使用限制之受償等層面之意見立即展開調查。又因保留地的增劃編亦涉及公地的政策與權屬，理當聽取原漢專家學者對於相關課題之意見。

總之，今後保留地政策擬定的過程，宜儘量參酌原住民之意見，並透過合理協調、溝通，取得原住民甚至是非原住民的認同與支持，以促成政策目標的實現。

陸、展 望

保留地的劃設，對於原住民土地權益之保障，經濟事業的促進，當能發揮一定的成效。惟以往因土地權籍清理不夠確實，權籍使用難以掌握，以致保留地管理弊端層出不窮，因允許非原住民有限度的租、使用保留地，竟演變成保留地違法轉租讓售給非原住民之嚴重問題；而保留地的增劃編，因遷就行政便宜，未能顧及非原住民的權益，何況設置區位陡坡峭壁，不利營農作林；另因宜林地亦將賦與原住民個別所有權，有違規轉用或超限利用之虞，對於公共財供應恐有不良影響。

爲便於保留地之管理，清查資源權籍、利用狀況，建立完整資訊，確有其必要。而保留地違法買賣事件的處理，必須限期由當事人解決，逾期由地方政府強制買回，以收嚇阻作用。又保留地劃設之最適總量宜予估計，以爲增劃設或解編之參據，達此水準後，不宜再擴增。另保留地宜農地之分配方法宜參酌地利、區位等影響使用價值因素，不宜按人均等核計。至於宜林地因備有國土保安、水源涵養之公共財特性，不宜全面賦予個別所有權，惟原住民仍可取得使用之權益。然而，已取得林地所有權者，當准其私有，但得視國土保安之需，禁止伐木，並優先雇用原住民造林，以增管理效果。

總之，原住民土地權益之保障，固爲憲法賦與之權利，惟仍需要在國土經營管理制度之下，專就原住民族之特殊需要予以全盤考量。畢竟，保留地所有權的賦與，雖可望原住民生計獲得保障，但在資金、技術缺乏的情況下，無法確保地盡其利。長遠之計，當思量如何善用保留地

資源，發展別緻、優勢的山地經濟，才能真正提升全體原住民的福祉。

參考文獻

一、中文部份

中村勝（民 85.11.2），「廢除保留地政策，歸還原住民土地」，台北：中國時報。

內政部地政司（民國 86.7），原住民保留地開發管理條例（草案）。

台灣省原住民事務委員會（民 86.2），八十六年原住民鄉（鎮、市、區）公所秘書座談會手冊。

台灣省政府民政廳（民 82），民國八十年臺灣省偏遠地區居民經濟及生活素質調查報告（第一輯山地、平地、都市山胞部份）。

台灣省政府民政廳（民 87.2），民國八十五年臺灣省原住民經濟及生活素質調查報告。

台灣省原住民行政局（民 85.9），原住民保留地管理業務工作報告。

台灣省原住民行政局（民 84.6），增編原住民保留第三年（八十至八十二年度）工作計畫執行成果報告。

行政院經濟建設委員會（民 85.12），國土綜合發展計畫。

李國忠（民 82.9），「山地保留地林地使用管制之效率性與公平性」，台灣銀行季刊第四十三卷，第三期，第 300-341 頁。

浦忠成等（民 86.06），跨世紀原住民政策藍圖之研究，教育文化篇，台灣原住民文教基金會。

張五常（1989.05），中國的前途，台北：遠流。

溫豐文（民 73），現代社會與土地所有權理論之發展，中國地政研究所四十週年紀念叢書（七），

台北：中國地政研究所。

道格拉斯--諾斯(Douglass C. North)原著，劉瑞華譯（民 84），制度、制度變遷與經濟成就
(*Institution, Institutional Change and Economic Performance*)。台北，時報文化。

顏愛靜（民 86），原住民保留地與公有土地資源管理制度之研究（I），國科會研究報告，國立政治大學地政學系。

顏愛靜（民 88），原住民保留地與公有土地資源管理制度之研究（II），國科會研究報告，國立政治大學地政學系。

邊泰明（民 86.06），都市土地開發課徵與協商，台北：華泰。

二、英文部份

Asian Productivity Organization(1984),*Farm Credit Situation in Asia*, Tokyo: Asian Productivity Organization.

Blair, John P. (1991) , *Urban & Regional Economics*, Boston:Irwin,.

Calabresi, G. & Melamed, A.D.(1972), *Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: On View of the Cathedral* in Harvard Law Review, 85(6).

Demsetz, Harold (1967), “*Toward a Theory of Property Rights*”, American Economic Review. 57:347-73.

North, Douglas C.(1981), *Structure and Change in Economics History*. New York : W.W, Norton.

Posner,Richard(1977), *The Economic Analysis of Law*, 2nded., LittleBrown:Boston.

Razzaz, O.M.(1993),*Examining Property Right and Investment in Informal Settlement: A Case*

of Jordan, Land Economics, 64(4):341-355.

Schmid, A. Allan (1987), *Property, Power and Public Choice – an inquiry into law and economics*, 2nd ed., New York : Greenwood Press.

Stevens, R. D., and Jabara, C. L.(1988), *Agricultural Development Principles: Economic Theory and Empirical Evidence*. Baltimore:Johns Hopkins University Press.

Current Issues and Strategies on Reserved Land for Aborigines

Yen, Ai- Ching

Prof. of Dept. Land Economics, NCCU

Received : Oct.22 1999, Accepted : May 11 2000

Abstract

In Taiwan area, the land reserved for aborigines covers of 250,000 ha. Most of the reserved land spread over the Taiwan high mountain area in which there are several precious natural resources. Many nonaborigines are attracted to those areas from the ground because of those raw materials. Unfortunately, it is followed by the inappropriate land use and illegal sales of reserved land to those nonaborigines. At this moment, many land in the reserved area is not owned by the aborigines. Furthermore, the aborigines have requested property right of the reserved land which they have occupied for quite a long time. It becomes a serious political problem, and the government attempts to release additional reserved land for aborigines to solve this stalemate.

From the viewpoint of public welfare, the property right concerning with those reserved land used or occupied by the aborigines should be protected by the law. However, the effect of

the expansion of aborigines' reserved land on the public land should be carefully examined since this kind of policy maybe create a totally different result from the regular one. In addition, additional release of the reserved land ownership to the aborigines still can not stop losing of the reserved land because of the insufficiency of aborigines' skill and funds, and the increase of the non-agricultural employment opportunities. Furthermore, more than 2/3 of the aborigines reserved land are located both at the water resource protection areas and at the protection forest areas. The use of land in those areas is strictly defined and controlled by the laws. Therefore, how to adjust the conflict between the laws and the styles of land use in the reserved land becomes an urgent issue.

Those land reserved for aborigines should be used and managed on the basis of efficient use of natural resources. The issue of aborigines' reserved land should also be studied in combining with the aborigines' tradition and with the philosophy of property right. Furthermore, this issue should be accorded with the nationwide comprehensive land use plan and the regional plan. To solve this issue, it is very possible that related regulations to establish an optimal management of the aborigines' reserved land and to unite aborigines' historical tradition with the economic development in those areas.

Keywords : land reserved for aborigines, land ownership and property right, land use control