

補辦增劃編原住民保留地實施計畫

行政院 96 年 1 月 12 日院臺建字第 0960080865 號函核定

壹、計畫緣起

一、沿革

台灣山地本屬原住民族傳統生活領域，狩獵、採集及粗放農耕為其營生之方式。惟自清朝同治 11 年（西元 1872 年）沈葆楨實施「開山撫番」後，始有漢人零星入山開墾，當時山地遼闊，尚不致影響各族群或部落之經濟活動。及至日據時期（西元 1895 年至 1945 年），總督府為開發山地資源，先後於明治 28 年及 43 年頒布「官有林野及樟腦製造業取締規則」與「台灣林野調查規則」，將原住民族生息攸關的「山地」宣告為官有，因而影響原住民族使用土地及自然資源之權利；總督府嗣於大正 3 年與 14 年（西元 1925 年）分別實施「官有林野整理事業」與「森林計畫事業」，將官有林野區分為要存置林野、不要存置林野及準要存置林野，準要存置林野即稱為「高砂族保留地」，其中高砂族保留地面積僅有 253,748 公頃。

台灣光復後，政府接收日產，將所有官有林野地登記為國有，管理機關登記為前台灣省政府林務局（現改隸行政院農委會林務局）及財政部國有財產局者，面積占大多數。另將高砂族保留地改稱為山地保留地，民國 37 年發布「台灣省各縣山地保留地管理辦法」（以下簡稱管理辦法），專供保障原住民族生計及推行山地行政之用，土地權屬仍屬國有，原住民族僅有使用權。民國 55 年，台灣省政府辦理保留地調查工作，同年將前述辦法修正為「台灣省山地保留地管理辦法」，明定原住民取得耕作權或地上權後繼續耕作或自用滿 10 年，無償取得土地所有權；全省保留地經陸續調查測量後，旋於民國 57 年至 64 年間辦理山地保留地總登記，將所有權登記為中華民國，管理機關登記為台灣省政府民政廳（目前為行政院原住民族委員會），並於土地登記簿註明為「山地保留地」，總面積為 240,634 公頃。民國 79 年將管理辦法修正為「山胞保留地開發管理辦法」，民國 84 年將名稱再修正為原

住民保留地開發管理辦法。有關所有權賦予部分，本辦法將原住民取得耕作權或地上權後繼續自行經營或自用滿 10 年方可取得所有權，修正為 5 年。自光復後至民國 79 年期間，政府除將保留地所有權改賦予原住民外，其他有關保留地政策，大致仍承襲總督府舊制，並無重大變革。

二、民國 79 年至 87 年增劃編原住民保留地之面積

24 萬餘公頃保留地中，依非都市土地使用管制規則編定為林業用地，面積計有 18 萬公頃占 74%，農牧用地面積 5 萬公頃占 21%，而建築用地面積 1,390 公頃占 0.6%，以民國 79 年當時原住民族人口數 32 萬人計，深感發展空間有限，原住民族社會於民國 77 年及 82 年間發起 3 次「還我土地運動」之訴求，台灣省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，於民國 78 年 11 月訂定「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」（以下簡稱增編原則），規定凡原住民於民國 77 年 2 月 1 日前繼續使用其祖先遺留之土地，迄申請當時仍使用者，皆可向轄區鄉（鎮、市）公所申請，經公有土地管理機關同意後，即可增編為原住民保留地。另為解決原住民族社會居住用地嚴重不足課題，台灣省政府依行政院民國 78 年 12 月核定之「台灣省山胞原居住使用公有土地劃編山胞保留地要點」（以下簡稱劃編要點）處理原住民居住用地問題，凡原住民原居住使用公有土地者，由鄉（鎮、市）公所勘查、審查並經公有土地管理機關同意，即劃編為原住民保留地，以供原住民居住之用。

上述增編原則與劃編要點於民國 79 年開始實施後，有關申請原住民保留地增編案，因山地鄉資訊不足，符合資格而漏報申請者時有所聞，故經內政部民國 83 年 10 月 3 日開會研商，得不受行政院民國 81 年 1 月 16 日停止受理增編期限之限制，其受理申請期限延長至民國 87 年 12 月底。總計自民國 79 年至 87 年辦理增劃編原住民保留地面積如下：

〈一〉增編原住民保留地面積

自民國 79 年至 87 年期間，依增編原則完成增編手續之原住民保留地面積合計約 17,000 公頃。本增編計畫分 2 期辦理，第一期為「增編原住民保留地 3 年工作計畫」，工作執行期間自民國 80 年至 82 年，實施面積計 13221.0933 公頃；第 2 期為「增編原住民保留地追加工作計畫」，工作執行期間自民國 83 年至 84 年，實施面積計 3294.65 公頃。

〈二〉劃編原住民保留地面積

依劃編要點所劃編之原住民保留地，主要係針對建築用地，故自民國 79 年至 87 年期間，劃編面積合計 284 公頃。

三、補辦增劃編理由

民國 79 年至 87 年期間依增編原則及劃編要點受理原住民申請增劃編為原住民保留地，對於安定原住民生計及減緩山地鄉原住民大量遷徙都會地區形成社會問題，具有具體成效。惟查自民國 88 年以後，不再受理原住民申請，但仍有部分原住民符合增編原則或劃編要點規定之要件，而未能申請，以致原住民未能取得祖先原使用之土地權利，影響權益至鉅，究其原因，茲分析如下：

〈一〉政令宣導未能普及

山地鄉位處邊陲地帶，原住民聚居型態有集居，亦有散居者，獲致訊息本屬不易，加以當初電子媒體或平面媒體無法深入山地鄉社會，僅依賴書面公告或村民大會宣導，其效果有限。

〈二〉申請期限訂有限制

依台灣省政府訂定增編原則及行政院核定之劃編要點並無申請期限之限制，揆之內容，只要原住民在民國 77 年 2 月 1 日前繼續使用迄今之公有土地，均得申請，即合於政策意旨，方能落實保障原住

民基本生計之目的，故對於申請期限固然應訂有期限，亦不宜過短。

〈三〉增編原則部分規定限縮原住民權益

依台灣省政府訂定之增編原則第一點規定略以：「凡經調查選定適宜增編為山胞保留地之土地，如早由山胞使用而為山胞生活需要，且無礙國土保安者，依照其使用範圍由會勘人員勘定境界增定為山胞保留地，但保安林應先報准解除，…。」，目前行政院農業委員會林務局所管有之國有保安林面積達 46 萬餘公頃，部分原住民申請之標的如位處保安林，管理機關皆不同意，致使申請案皆被駁回。事實上，保安林之使用，只要符合「森林法」、「保安林經營準則」、「水土保持法」等規定，亦可考慮增編為原住民保留地。

〈四〉實施地區之限制

增編原則包含所有原住民族地區，至於為解決原住民居住用地不足，經行政院核定之劃編要點第 2 點，對於實施地區限制在 7 縣(市) 33 個鄉(鎮、市、區)。經查尚有部分原住民原居住使用之房屋位於公有土地上，因劃編要點實施地區僅囿於 7 個縣(市)內部分鄉(鎮、市、區)，致未能合法取得土地使用權利，基於公平及一體適用原則，應涵蓋原住民族地區。

貳、法律及政策依據

一、法律依據

原住民族與土地有不可分割的關係，是以，憲法增修條文第 10 條第 12 項明定「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、文通水利、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，…。」。民國 94 年 2 月 5 日公布施行之「原住民族基本法」第 20 條第 1 項規定：「政府承認原住民族土地及自然資源權利。」而上述所稱原住民族土地，依同法第 2 條第 5 款規定，

係指原住民保留地及原住民族傳統領域土地。有關原住民族傳統領域土地之回復、管理及利用，行政院原住民族委員會（以下簡稱本會）正研擬原住民族土地相關法案，俟該法案完成立法程序後，方得據以辦理，而原住民族傳統領域土地，僅賦予原住民族部落使用權，不賦予個別原住民，此與原住民保留地賦予原住民所有權，有所區隔。

二、政策依據

陳總統在「原住民族與台灣政府新的夥伴關係」協定內容中明確宣示，政府應尊重原住民族土地權利，本項政策亦經行政院第 2791 次院會決議辦理在案，本會組織條例第 7 條第 1 項第 4 款明定，本會掌理原住民族土地增編、劃編之規劃、協調及一般管理事項。民國 79 年至 87 年辦理增劃編原住民保留地，係依據「台灣省原住民社會發展方案」所做之政策性決定，目前本會所提之「補辦增劃編原住民保留地實施計畫」，係指「補辦」措施，大部分針對當時符合增編原則及劃編要點而漏報，目前確實在原住民族地區有具體案例者，俾使原住民有再次申請之機會，況且政府現階段原住民族政策比既往更加照顧原住民之趨勢，本計畫除具有上述法律依據外，更具有積極性之政策意義。

參、計畫目的

- 一、補辦增編原住民保留地，輔導原住民取得民國 77 年 2 月 1 日以前使用其祖先遺留且繼續使用迄今之公有土地，以安定原住民在原住民族地區之基本生存權。
- 二、將原住民於民國 77 年 2 月 1 日以前使用其祖先遺留且繼續使用迄今之公有土地，劃編為原住民保留地，解決原住民族地區長期以來居住用地不足之課題，保障原住民基本居住權利。
- 三、節省行政資源耗費，由於類似案例在部分縣鄉地區，迭有發生，各級民意代表、中央相關部會及地方政府經常前往各地參與協調、溝通，徒增民怨及浪擲行政機關人力資源。

肆、辦理機關

一、主管機關：本會

二、主辦機關：本會

三、協辦機關：財政部國有財產局、行政院農業委員會林務局、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、內政部營建署新生地開發局及其他公產管理機關

四、執行機關：縣政府及鄉（鎮、市）公所

伍、實施地區及面積概估

一、實施地區

（一）有關增編原則之實施地區

民國 79 年至 87 年依增編原則辦理增編為原住民保留地時，其實施地區包括所有原住民族地區，含 30 個山地鄉與 25 個平地鄉（鎮），本次補辦增編之實施地區，仍包括所有原住民族地區。

（二）有關劃編要點之實施地區

民國 78 年 12 月行政院核定之劃編要點，其實施地區原僅限於 7 縣（市）內 33 鄉（鎮、市、區），其實施範圍僅限於平地原住民鄉鎮，而未及於山地原住民鄉鎮，未能全面解決原住民現居住土地使用問題，為符合政府辦理劃編要點主要目的，及解決現存原住民鄉鎮原住民現居住土地之需要，爰將實施區域增列 30 個山地原住民鄉鎮。

二、面積概估

由於最近三年來類似案例在各原住民族地區經常發生，本會於 94 年 5 月 5 日函請有關縣政府調查，經本會初步彙整，僅宜蘭、桃園、新竹、花蓮、台東及屏東縣等 6 縣，筆數約計有 1,327 筆，面積達 4,526

公頃；另嘉義、台北、苗栗、台中、南投、高雄等 6 縣面積約計 4,465 公頃，概估本計畫面積合計約 8,991 公頃，而其精準面積須經本會與原土地管理機關實地會勘並經審查同意後之面積為準。

陸、工作項目

本計畫重要工作項目，謹臚列並分述如下：

一、公告及宣導

縣政府及鄉（鎮、市）公所須辦理公告周知，並於村（里）民大會宣導，本會每年編列預算透過公共電視台、原住民族電視台與當地有線電視台及各地廣播電台製作節目與做密集政令宣導，編印宣導手冊深入部落，每個部落安排 1 場次宣導工作使政令宣達普及於各山地鄉、平地鄉（鎮、市）。

二、受理原住民申報

本計畫之基層執行單位為鄉（鎮、市）公所，應由其受理原住民申報，並依「公有土地增編原住民保留地處理原則」、「公有土地劃編原住民保留地要點」及本會訂定之「補辦增劃編原住民保留地審查作業規範」辦理。

三、鄉〈鎮、市〉公所調查

各鄉（鎮、市）公所受理申報後，應依收件順序排定時間並通知公有土地管理機關、申請人及水利單位前往現地勘查，如有土地法第 14 條規定不得私有之土地及水利法第 83 條規定之尋常洪水位行水區土地，應予排除。但位於保安林之土地，仍應依程序增編為原住民保留地，惟增編後之土地利用在未依法解編保安林之前，仍應依森林法有關保安林規定限作造林使用，對於超限利用地仍繼續依法處理。

四、洽商公有土地管理機關同意

經勘查及審認後，如符合「公有土地增編原住民保留地處理原則」及「公有土地劃編原住民保留地要點」規定者，應造具清冊函請公有土地管理機關同意。

五、外圍境界勘定及劃入山坡地範圍

外圍境界按實地會勘後定之，申請增劃編為原住民保留地之土地，如標高在 100 公尺以上或未達 100 公尺而其平均坡度在百分之五以上者，依山坡地保育利用條例規定，應劃入山坡地範圍，其保育、開發及利用，應受山坡地保育利用條例、水土保持法及相關法規之規範。

六、林班地解除及林木調查

由行政院農業委員會林務局所屬林區管理處依轄區縣政府提送資料，繕造「擬解除林班地圖冊」送請行政院農業委員會審核後解除林班地，並調查林木、樹種，做為應否編擬伐木計畫之依據。

七、地籍整理

地籍整理包括土地測量與土地登記，未登記土地辦理測量前先由縣政府進行地籍調查，陸續辦理控制測量及戶地測量，所有權登記為中華民國，管理機關登記為本會；已登記土地部分，土地管理機關登記為本會，並視實際需要辦理土地分割。

八、土地可利用限度查定

由行政院農業委員會水土保持局會同戶地測量人員前往現場逐筆辦理土地可利用限度查定工作，並將統計查定結果，編造查定清冊送縣政府依法辦理公告。

九、非都市土地分區編定

(一) 已登記土地部分

已登記土地但暫未編定用地之土地，依山坡地土地可利用限度查定結果分別補註使用地類別，轄區地政事務所依照分區編定結果繪製編定圖冊報內政部核定。俟內政部核定後由縣政府送請地政事務所辦理登簿。

（二）未登記土地部分

未登記土地由轄區地政事務所於所有權第一次登記後，依區域計畫非都市土地分區使用計畫及內政部「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」等規定，劃定土地使用分區，並辦理編定各種使用地。

十、土地利用現況調查

將增劃編為原住民保留地圖冊資料及調查土地清冊，由原土地管理機關及縣政府等單位編排勘查及派員赴實地展開土地利用調查工作，並依照實地調查情形記載於實地調查表土地利用情形欄內。

十一、土地分配

（一）分配面積

土地分配面積應依據原住民保留地開發管理辦法第 10 條規定，以申請時戶內之原住民人口數合併計算，每人最高限額為：一、設定耕作權之土地，每人 1 公頃。二、設定地上權之土地每人 1.5 公頃。

（二）分配順序

土地分配優先順序依據原住民保留地開發管理辦法第 20 條第 1 項及第 2 項規定：「一、原受配面積不足，且與該土地具有傳統淵源者。二、尚未分配者。三、原受配土地面積較少者。」「原住民有違法轉讓、轉租原住民保留地者，不得申請受配。」。

十二、輔導原住民取得土地權利

土地分配完畢後，應由鄉（鎮、市）公所限期通知並輔導受配原住民申辦土地他項權利登記，利用村（里）民大會等各項集會加強宣導或分區辦理說明會、講習會等，並視實際情形派員前往村（里）受理原住民申請。

柒、成立工作會報

根據既往辦理增劃編原住民保留地經驗，執行過程中各協辦機關之間、協辦機關與執行單位之間或執行單位之間，針對資格認定、增劃編與否、清查資料或實地調查等相關事宜，經常作個別協調與溝通，以致影響計畫期程，為儘速處理各協辦機關與執行單位共同面臨之執行課題，並控管各年度實施進度，應分別成立中央與縣工作會報，且定期舉行，俾使本計畫順利執行。

捌、經費概估

- （一）本計畫經費：自公告實施之日起至民國 100 年止，所需經費為新臺幣 19,950,000 元，擬由本會各年度經費預算勻支，詳如表列。
- （二）另本實施計畫陸、工作項目六至十二所需之作業經費，本會將依原土地管理機關實際審核同意面積，以每公頃 2 萬元計，分年研提執行工作計畫及預算需求，陳報行政院核定並循預算程序辦理。

年度別	經費概算 (萬元)	項目別	金額 (萬元)	備註
96	597	業務費	432	1. 每鄉(鎮、市) 2 萬×55=110 萬(印製手冊、辦理全鄉各部落教育宣導說明會) 2. 區域電視台、廣播電台等費用計 80 萬。 3. 臨時人員酬金 242 萬 (以 2 個月酬金按件計酬計, 2.2 萬×2 月×55=242 萬) 以上合計 432 萬
		旅運費	165	每鄉(鎮、市)3 萬×55=165 萬(前置會勘差旅費)
97	512	業務費	347	1. 每鄉(鎮、市) 1 萬×55=55 萬 (印製手冊、辦理全鄉各部落教育宣導說明會) 2. 區域電視台、廣播電台宣導費 11 縣 50 萬。 3. 臨時人員酬金 242 萬 (以 2 個月酬金按件計酬計, 2.2 萬×2 月×55=242 萬) 以上合計 347 萬
		旅運費	165	每鄉(鎮、市)3 萬×55=165 萬(前置會勘差旅費)
98	220	業務費	55	每鄉(鎮、市) 1 萬×55=55 萬(印製手冊、辦理全鄉各部落教育宣導說明會)
		旅運費	165	每鄉(鎮、市)3 萬×55=165 萬(前置會勘差旅費)
99	220	業務費	55	每鄉(鎮、市) 1 萬×55=55 萬(辦理全鄉各部落教育宣導說明會)
		旅運費	165	每鄉(鎮、市)3 萬×55=165 萬(前置會勘差旅費)

100	446	業務費	281	1. 每鄉（鎮、市）2 萬×55=110 萬（印製手冊、辦理全鄉各部落教育宣導說明會） 2. 區域電視台、播電台宣導費 計 50 萬。 3. 臨時人員酬金 121 萬（以 1 個月酬金按件計酬計，2.2 萬×1 月×55=121 萬） 以上合計 281 萬
		旅運費	165	每鄉（鎮、市）3 萬×55=165 萬（前置會勘差旅費）

玖、申請期限

本計畫有關受理期限，自公告實施之日起至民國 100 年 12 月 31 日止。

拾、本計畫報院核定後實施

本計畫俟陳報行政院核定後實施，計畫變更時亦同。