

臺中市議會第2屆第7次定期會
有關和平區原住民保留地，原
漢使用情形及原民會立場
專案報告



臺中市政府原住民族事務委員會
報告人：主任委員 全秋雄
中華民國 107 年 5 月 15 日

目錄：

原住民保留地簡介.....	1
臺中市和平區原漢歷史沿革.....	6
臺中市原住民保留地相關統計資料.....	9
原民會立場.....	12
結語.....	16

一、原住民保留地簡介

原住民保留地的淵源久遠，是政府為了保障原住民的權益，安定原住民的生活，發展原住民的經濟，特別劃了二十四萬餘公頃的國有土地，提供原住民使用。它的演變大致分下列四個時期來說明：

(一)、清朝雍正時期：實行「番大租」制度，准許漢人租用原住民的土地，它分為大租五百甲、中租四百甲、小租三百甲，這是原住民保留地的起源。

(二)、清朝嘉慶時期：改制設立「番社」，「番社」周圍二公里種樹作為籬笆，提供給原住民耕作、狩獵，嚴禁漢人越界侵墾，這類的土地是原住民保留地的雛型。

(三)、日人據臺時期：日本人把臺灣的土地區分為「要存置林野」、「準要存置林野」及「不要存置林野」，其中「準要存置林野」，又稱為「番人所要地」，它的面積約二十五萬公頃，是專門供給原住民耕作使用，這類的土地是原住民保留地的基礎。

(四)、臺灣光復以後：早期沿習日本人舊有的土地制度和管理的範圍；民國三十六年將這些土地定名為

「山地保留地」，民國三十七年臺灣省政府訂定了「臺灣省各縣山地保留地管理辦法」作為管理的法規依據，民國四十九年將前述辦法修正為「臺灣省山地保留地管理辦法」（上述辦法又於民國五十五年及六十三年兩次修正），民國七十九年的時候，把「山地保留地」之名稱修改為「山胞保留地」，並由行政院訂定「山胞保留地開發管理辦法」，民國八十三年為了配合憲法的修改，又把「山胞保留地」名稱修改為「原住民保留地」，前述辦法名稱也同時修正為「原住民保留地開發管理辦法」。

依據「原住民保留地開發管理辦法」第3條規定，政府設置原住民保留地的目的係為保障原住民生計，推行原住民行政，而劃定了二十四萬多公頃的國有土地保留給原住民耕作使用。其設置目的，主要在輔導推動原住民「個體」或家庭生計的發展，同時也兼顧了原住民族「整體」生存空間和民族經濟體的發展，它是具有政治和經濟的特殊目的與用途，和其他的公有土地的性質是不同的。

目前原住民保留地管理法規是行政院訂頒的「原住民保

留地開發管理辦法」，其法源依據是「山坡地保育利用條例」第37條。上開辦法未規定者，仍適用其他法令的規定。原住民族委員會為了進一步加強保障原住民的土地權益，提升原住民族土地管理法源之位階，刻正制定「原住民族土地及海域法」。

原住民保留地主管機關，在中央是原住民族委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。原住民保留地有關農業事業，中央由行政院農業委員會會同中央主管機關辦理。執行機關為鄉(鎮、市、區)公所。

具原住民身分者，依照「原住民保留地開發管理辦法」第8條、第9條、第12條、第13條、第14條、第17條及第24條等規定，原住民所使用的土地可以取得耕作權、農育權、地上權、所有權、租賃權及無償使用權，其中所有權、租賃權及無償使用權的取得方式，依上開管理辦法規定，分別說明如下：農地設定耕作權滿5年取得土地所有權。建地設定地上權滿五年取得土地所有權。林地設定農育權滿5年取得土地所有權。經營工商業可租用依法得為建築使用之原住民保

留地。原住民興辦宗教建築設施，得於主管宗教機關核准後，無償使用原住民保留地內依法得為建築使用之土地，面積不得超過0.3公頃。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，優先輔導原住民開發或興建。

非原住民身分者，符合下列條件可合法申租原住民保留地：

- (一)、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，如原住民經輔導而未開發土地時，漢人朋友可依法承租開發利用。
- (二)、在「原住民保留地開發管理辦法」施行以前，漢人朋友已經租用的原住民保留地，如繼續自耕或自用的，可依原住民保留地開發管理辦法第28條第1項規定繼續承租。

(三)、在轄有原住民保留地之鄉（鎮、市、區）內設有戶籍的漢人朋友，得依原住民保留地開發管理辦法第28條第3項規定租用該鄉（鎮、市、區）內依法得為建築使用之原住民保留地作為自住房屋基地，其面積每戶不得超過0.03公頃。

依照「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，以原住民為限；其開發管理辦法，由行政院定之」；另依「原住民保留地開發管理辦法」第18條規定：「原住民取得原住民保留地所有權後，除政府指定之特定用途外，其移轉之承受人以原住民為限。」綜合上開說明及規定，原住民保留地所有權的移轉對象，只限定給原住民，所以漢人朋友是無法取得原住民保留地所有權。

二、臺中市和平區原漢歷史沿革(節錄自和平區公所網頁)

本市原住民保留地除部分位於新社區白毛台地區外，其餘大部分皆位於和平區行政轄區範圍，原住民保留地管理機關為中央原住民族委員會，職掌原住民保留地各項法令，並授權本府及和平區公所協助處理相關執行事宜。

和平區原是泰雅原住民居住的地方，地廣人稀。日據時代，原屬東勢郡，劃為山地理蕃行政區，所有民政、教育、衛生和行政業務，都由警察綜理，因為山胞民族性堅強，對日本人的佔據，經常反抗，日本人起初用懷柔政策無效，繼而改採鎮壓，想以武力統治。那時候，把全區編為三個外警區，強制山胞集體移住，以便於政治上的控制、經濟上的榨取，一直到臺灣光復後，始劃該區為臺中縣行政區域之一，並命名為「和平」。

該區原為原住民居住地區，原住民屬泰雅族。泰雅族人主要分佈於區內各里，是屬於泰雅族中的「泰雅亞族」。因本區氣候適於溫帶蔬果種植，並經政府大力輔導與推廣，外來開墾耕種者多，使區內人口種族趨於複雜，目前也有閩南、

客家及外省人居住，還有外省籍退伍榮民，分佈於平等、梨山等地；中坑里及天輪里較少原住民居住，大多為客家、閩南人。而位於大甲溪南岸的，屬於南勢里，清一色為客家人士。

和平區現有人口約一萬零九百多人，原為泰雅族原住民居住的山地地區，現今近四千名族人分佈於區內各里，主要的聚居村落有達觀、自由、南勢、博愛、梨山、平等六里，其中又以博愛里和南勢里人口最為稠密。

「泰雅」的名稱是由其自稱Atayal之譯音而來。原住民古時稱「番」，日據時期把番改為「蕃」，末期再改稱為「族」，叫「平埔族」、「高砂族」等，直到臺灣光復後，有所謂的山地原住民以及平地原住民。

日據時代僅有少數的閩、客人士居住於本區西部平地地區，迨臺灣光復後，因本區氣候適於溫帶蔬果種植，政府因此大力輔導推廣，外來開墾耕種者日多，閩南、客家人因而有較大數量移入，大多定居於中坑里及天輪里，其後因開闢

中橫公路，參與築路工程的外省籍榮民弟兄有相當人數於中橫完工後即選擇棲身本區梨山里、平等里等地，因為上述的歷史緣由，使本區的人口族群漸趨多元。

從泰雅原住民定居本地開始，歷經百年來各族群的相繼遷入及相互尊重文化，彼此和平共處的族群融合過程中，不論先來後到，大家都已不分地域打成一片，也因此形成了全省罕見的一區四族群融洽共治的人文特色

三、臺中市原住民保留地相關統計資料

臺中市原住民保留地面積6390.315公頃，部分位於新社區白毛台地區，面積197.65公頃，其餘6192.664公頃皆位於和平區行政轄區範圍(表-1)，分布於和平區南勢段、白毛段、崑崙段、博愛段、八仙山段、谷關段、佳陽段、福壽山段、梨山段、松茂段、環山段、興隆段、雙崎段、達觀段、雪山段及新社區水底寮段上水底寮小段等16個段別。

表-1

臺中市原住民保留地總面積與總筆數

鄉鎮名	地政事務所有註記保留地之土地筆數	地政事務所有註記保留地之土地總面積(公頃)
新社區	450	197.65
和平區	16580	6192.664
總計	17030	6390.315

資料日期：民國 107 年 04 月 24 日

原住民保留地係政府為保障原住民生計及推行原住民行政所劃設具有特定目的、用途之土地。為確保原住民之權益，促進原住民保留地之合理利用，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規定，需輔導原住民分別申請設定農地耕作權及林地農育權、建地地上權登記後，繼續自行經營或自用滿五年者無償取得土地所有權。

截至107年4月止，本市業已輔導原住民辦理權利回復取得土地所有權3,397筆土地，面積931公頃，取得他項權利2,582筆土地，面積647公頃。(表-2)

表-2

鄉鎮名	原住民保留地		私有保留地		原住民取得他項權利					
	土地總面積				建地地上權		農育權(林地地上權)		耕作權	
	面積 (公頃)	土地 筆數								
新社區	197.65	450	0	0	0	0	0	0	0	0
和平區	6192.664	16580	931.651	3397	5.341	301	185.438	335	456.893	1946
總計	6390.315	17030	931.651	3397	5.341	301	185.438	335	456.893	1946

資料日期：民國 107 年 04 月 24 日

截至107年4月止，本市非原住民及公、民營企業等，承租原住民保留地共計2,858筆，面積約1,000公頃。政府機關學校撥(使)用311筆，面積93公頃。(表-3)

表-3

鄉鎮名	政府機關學校撥(使)用		非原住民及公民營企業-承租	
	面積 (公頃)	土地 筆數	面積 (公頃)	土地 筆數
新社區	1.309	5	60.251	199
和平區	91.68	306	947.04	2659
總計	92.989	311	1007.29	2858

資料日期：民國 107 年 04 月 24 日

四、原民會立場：

本市和平區因其歷史淵源、地理環境及天然條件，從泰雅原住民定居本地開始，政府大力輔導推廣溫帶蔬果種植，外來開墾耕種者日多，歷經百年來各族群的相繼遷入，已形成族群融洽共治的人文特色並相互尊重，相對使用原住民保留地之態樣亦趨於複雜。

依據原住民保留地開發管理辦法規定，本府(原住民族事務委員會)為原住民保留地地方主管機關，除依據原住民保留地開發管理辦法授權事項及配合中央原住民族委員會原住民族土地政策辦理相關保留地業務，亦考量各族群長期使用原住民保留地之實際現況，會同執行機關和平區公所區分各種態樣，積極輔導原住民及非原住民合法取得土地權利，並合理使用土地。

具原住民身分者，如繼續使用其祖先開墾並自行經營使用之原住民保留地或符合配與計畫者，本府督同和平區公所積極輔導申請設定農地耕作權及林地農育權、建地地上權登記後，繼續自行經營或自用滿五年者無償取得土地所有權，

以確保其土地權益。另原住民保留地發生土地超限利用，非法轉讓或轉租予非原住民、非法承租等情形，皆因民眾不諳「原住民保留地開發管理辦法」及土地相關法令，對耕作權、地上權登記後繼續自行經營滿五年者，不知可申請辦理所有權移轉登記等情事，為有效兼顧原住民保留地之開發，永續利用、管理、保育並重原則，本府配合中央政策辦理原住民族土地政策法令意見交流工作，利用講習會、研討會、座談會等廣為意見交流、加強政令宣導，培養原住民愛惜土地觀念與守法精神，期使原住民更認識原住民保留地對自我族群的重要性。

就非原住民身分者，查37年至47年間並不允許非原住民租用「山地保留地」，惟因大批非原住民進駐，占用情形普遍，政府遂於47年至55年展開保留地調查測量工作，並訂定漢人占用保留地之清查辦法，歷經47年、55年、63年、65年、74年及84年等多次清查，開始有條件允許非原住民租用保留地。惟部分非原住民未能合法承租之原因，是由於過去曾經有放租機會，但有些非原住民不知要申請、不願意申請，或是認為申請與否對於其使用原住民保留地並無影響，致使該

等非原住民未合法承租，出現長期非法侵占國有地情況。

本府先就已合法租用公有原住民保留地者，加強宣導應依據原住民保留地開發管理辦法及原住民保留地租賃契約內容合法使用，並於租約到期前2個月主動向和平區公所申請續租事宜，且不得未經出租人同意即有私下轉租、轉讓之情事。

74年「加強山地保留地管理與促進開發利用實施要點」係目前最後一次非原住民得以依清查清理結果放租之依據，本市和平區公所刻正就當時准予放租但未申辦之非原住民，積極通知並予以輔導承租相關事宜。惟因非原住民進入原住民保留地是一種動態過程，距離74年至今已有30餘年未再訂定全面性清查辦法及清理原則，為能確實掌握原住民保留地現況，本府及和平區公所目前向中央原住民族委員會爭取再次清查(理)原住民保留地之需求，並提供相關可行性方案建議，冀希有效促進原住民保留地內國有地管理正常化，健全地籍管理，並增加原住民保留地租金收益，作為加強原住民保留地管理及經濟建設之用。

本府為改善原住民保留地超限利用地問題，減緩土石沖刷及減少土石流等天然災害發生，發揮森林穩定地質、國土保安，維護部落之生命財產安全之目的，如有違規超限利用情形者，為公益及公共安全之考量，本府配合原住民族委員會核定之「原住民保留地違規利用處理計畫」，辦理原住民保留地現有超限利用地現況調查、限期廢耕、拆除、土地登記與鑑界測量、民事訴訟、強制執行及濫墾、濫建協查、收回及改正回復造林，並督同和平區公所依上開計畫將地上違規利用情形（如超限利用、濫墾、濫建）提送各目的事業主管機關依山坡地保育利用條例、水土保持法、違章建築處理辦法等規定處理。其中合法租用者，如經目的事業主管機關通知限期改正未改正，則依租約規定辦理終止租約並收回土地。

涉及占用者則通知該限期返還土地，如逾期仍不返還土地，則列冊移送警察機關處理；如地上涉及濫建之違章建築者，另依查報違章建築規定移送建管單位處理。若逾刑事案件追訴期時效或未構成刑事竊占罪嫌，則採民事訴訟方式排除占用。

五、結語

原住民保留地劃設之目的旨在安定原住民族生活、發展原住民族經濟，非原住民使用保留地多有限制。惟本市和平區原住民保留地，因中橫開通、政府大力推動高山移民墾荒、種植溫帶高經濟蔬果以及先天豐富之自然資源美景，非原住民使用保留地情形日眾，甚至部分保留地於測量、登記前，早有非原住民耕作、世居於上，卻囿於保留地規範，如今面臨生存問題。由於相關情形普遍，應由中央原住民族委員會盱衡原住民保留地之政策目的及非原住民長久使用保留地之歷史背景，檢討非原住民承租保留地認定條件，同時保障原漢權益。

另原住民保留地多位於山坡地範圍，經常面臨超限利用之質疑，為兼顧產業發展、國土保安及族群關係，中央原住民族委員會及目的事業主管機關允宜祛除本位主義、積極協調合作，在合乎法理情的範圍內，妥謀解決對策，以衡平保護與發展，以維原漢族群共存共榮。並避免地方政府執行時衍生其他之爭議與衝突。