

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 原住民保留地的土地使用分析

doi:10.29604/BGY.200212.0009

土地問題研究季刊, 1(4), 2002

Land Issues Research Quartely, 1(4), 2002

作者/Author: 徐士堯

頁數/Page: 79-88

出版日期/Publication Date: 2002/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.29604/BGY.200212.0009>



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



## 原住民保留地的土地使用分析

徐士堯\*

### 一、前言

原住民保留地制度的設置溯自日治時期<sup>1</sup>，迄今已逾七十年，根據統計，民國八十六年底原住民保留地面積為 250,830 公頃，分布台灣地區十二個縣內的 30 個山地鄉及 25 個平地鄉。按該等保留地原均屬國有或公有土地，迄今原住民取得所有權者比例亦不及 10%<sup>2</sup>，且保留地均位於「山坡地保育利用條例」所劃定的山坡地範圍內，不但坡度大、地質脆弱，且多為各大河川上游，與保安林地、自然保育區、水土保持區、水質水源保護區、河川集水區及國家公園區有所重疊，均屬於環境敏感地區，倘該保留地仍屬國有或公有，由公部門管理使用，並不生土地使用問題，然而既編為原住民保留地，無償供原住民使用，且漸將所有權轉移予原住民，從而位於環境敏感地區的保留地之土地使用，不僅在於保障原住民的生計或其自然的獵區，亦攸關環境生態保育及國土保安。申言之，該保留地由「公有公用」至由「原住民自有自用」之間，可能對土地使用的衝擊為何？原住民保留地的開發利用與環境保育之間是否將陷入兩難的困境？誠值得深入探討。

誠然，過去原住民對土地的觀念及對土地使用的態度，或有其「土地倫理」及「生態智慧」，值得我們加以學習，然而遭數百年不同文化的衝擊，所謂「土地倫理」及「生態智慧」殘存幾何？尚須加以重構<sup>3</sup>。學習與重構「土地倫理」及「生態智慧」須漫長的時間，而原住民保留地使用問題已迫在眉睫，在我們學習與重構的同時，亟須面對的原住民保留地的土地使用問題。本文擬分析原住民保留地由「公有公用」至由「原住民自有自用」之間，可能產生的影響。

### 二、原住民保留地概況

作者為國立政治大學地政學系博士候選人

歐亞不動產鑑價公司專案顧問

<sup>1</sup> 原住民保留地制度一般認為始自日治時期國民政府遷台後亦因循舊制，顏愛靜（1998）認為 1928 年（昭和 3 年）10 月總督府殖產局第 3523 號文「蕃人使用保留地面積標準有關要件」之規定，將專供「番人」使用之「要存置林野」與「不要存置林野」特稱為「高砂族保留地」，即是日治時期的原住民保留地之濫觴。

<sup>2</sup> 依據行政院原住民委員會統計截至民國八十六底資料。

<sup>3</sup> 參照陳永龍（1998），紀俊傑、王俊秀（1998），其文內提及原住民對土地的觀念及對土地使用的態度，有所謂「土地倫理」及「生態智慧」，並主張值得我們加以學習，惟陳文亦認為其「土地倫理」及「生態智慧」已然破壞，須加以重構。對此，本文持保留態度。

據統計，民國八十六年底原住民保留地面積 250,830 公頃，倘包括近年來政府陸續增劃編之土地，總面積已逾 26 萬公頃<sup>4</sup>。該等保留地的現況依主管機關資料：「原住民保留地分佈於台北、桃園、新竹、苗栗、台中、南投、嘉義、高雄、屏東、台東、花蓮、宜蘭等十二縣內三十個山地鄉及廿五個平地鄉鎮區內，分佈星散而不相連結。土地位置多在河游上游及中游兩側、與國有林班地或原野地接壤，標高自一百公尺至二千公尺不等...」<sup>5</sup>，就保留地標高而言（參見表 1），九成以上位於海拔標高 200—900 公尺的山坡地，二千公尺以上僅有 0.45%，而四百公尺至九百公尺之間最多，占 43.90%，可見保留地多數為於淺山丘陵區，均屬【山坡地保育利用條例】所謂之山坡地<sup>6</sup>。

依同條例第十六條規定，山坡地應由主管機關完成土地可利用限度分類（參見表 2），原住民保留地內宜農地占 23.60%、宜林地占 70.84%，二者合計占保留地總面積 94.44%，天然林及完全禁止開發地區甚至占保留地總面積三成以上。另依前省府民政廳所作山地保留地土地調查結果，保留地內適宜造林需要長期投資土地約占四分之三；應限制有條件開發或完全禁止開發的土地，約占五分之一，其中應完全禁止開發的土地則達 108.05 公頃<sup>7</sup>。

經前述可知，由於原住民保留地多位於環境敏感地區，倘使用有所不當，負擔成本者係台灣全部居民，而非僅以原住民保留地所有者或使用者為限，亦即原住民保留地的不當使用可能產生外部成本。

表 1 原住民保留地標高面積分布表

標高	面積	百分比
合計	244731.4380	100.00
200 以下	28519.3723	11.65
200~400	25929.0912	10.60
400~600	50610.7651	20.68
600~900	56836.1132	23.22
900~1200	35230.4935	10.40
1200~1600	18920.1754	7.73
1600~2000	27586.8364	11.27
2000~3000	219.7182	0.09
3000 以上	878.8727	0.36

資料來源：本文參照台灣省原住民政務局，「原住民保留地管理與發展」（1993）整理

<sup>4</sup>依據行政院原住民委員會統計截至民國八十六底資料，惟該數據尚未計入政府於 1991—1993 年，1994—1995 年兩次辦理增編保留地之土地面積，兩計合計增編保留地 16,906 公頃，是合計逾 26 萬公頃。

<sup>5</sup>參照內政部（民 85），政府執行原住民保留地土地政策及工作實錄，pp18-19。

<sup>6</sup>參照【山坡地保育利用條例】第三條之規定。

<sup>7</sup>同註 5，pp69-70。

表 2 原住民保留地依山坡地可利用限度分類

分 類	宜 農 地	宜 林 地	宜 牧 地	其 它	合 計
面積(公頃)	57759.59	173368.65	1905.92	11697.278	244731.438
百分比(%)	23.60%	70.84%	0.78%	4.78%	100%

資料來源：同表 1

\*本文表內保留地總面積與現總面積未完全一致，當是後來陸續增、劃編所致

### 三、土地使用分析

#### (一) 未有原住民保留地的設置

倘未有原住民保留地的設置，則該土地絕多數屬於國有，僅少數為公有（即縣市有與鄉鎮有）或私有，其土地使用自應依現行法令編定依法使用，就林業用地而言，依我國【森林法】第 3 條第 2 項規定：「森林以國有為原則。」除依「森林法」編定保安林外，尚依【文化資產保存法】劃設生態保育區及自然保留區（49 條）、依【國家公園法】劃設國家公園區（6 條）、依【區域計畫法施行細則】劃設風景區（13 條）、及依【森林法】劃設森林遊樂區（17 條）等，是以除由林務單位管理外，並由其他主管機關管理，其餘農業、放牧、建築等用地則由公有土地管理機關出租或出售之。

當然，政府的編定與使用管理仍可能有不當的情形，為簡化起見，暫假定原住民保留地在公有並依編定使用下並無不當。

#### (二) 現行原住民保留地的土地使用分析

現行既有原住民保留地制度的設置，該保留地的土地使用勢與原屬國有或公有之情形有所不同。申言之，國有或公有土地其使用並不以經濟收益為主要目的，如前述各種特殊專用區的設置，主要在於公益性的考量。私有土地則不然，經濟收益縱非其唯一目的，亦為其主要目的。為表示原住民保留地在土地使用上的變化，本文擬以邊際生產力理論就保留地的土地使用以靜態分析探討之。

假定保留地總量固定，可供作森林及其他使用，如農、牧與建築等。由於保留地宜農與宜林地比例最高，二者合計約占 95%，因此僅探討二種使用：造林（以 Y 表示）與農業（以 X 表示）。 $r_x$ 、 $r_y$  分別表示 X 及 Y 部門的因素報酬率。以 L 表示勞動，K 表示資本及 A 表示土地，則 X 及 Y 部門的生產函數可分別表示如下：

$$X = f(L_x, K_x, A_x)$$

$$Y = f(L_y, K_y, A_y)$$

且  $A = A_x + A_y$ ：即表示土地總量固定

又依現行規定，原住民使用保留地為無償，然而仍須投入資本與勞動力，是以原住民使用保留地應有一定的報酬率，否則原住民將放棄使用保留地，而將資本與勞動投入保留地以

外的生產活動，換言之，原住民將其所有的勞動、資本投入平地的生產活動所得的最低報酬，將是原住民使用保留地的機會成本<sup>8</sup>。

然而原住民使用保留地為無償使用時，就生產因素的組合而言，勢必產生另一個效果，即多用土地而少用資本、勞動等生產因素。以生產者最小成本組合原則觀之，為求成本最小，必須使每一生產因素的平均每元的邊際產量均相等，當以  $MPP_L$  (marginal physical product)、 $MPP_K$  與  $MPP_A$  分別表示勞動、資本與土地的邊際產量； $P_L$ 、 $P_K$  與  $P_A$  表示其價格時，則最低成本組合的條件為：

$$\frac{MPP_L}{P_L} = \frac{MPP_K}{P_K} = \frac{MPP_A}{P_A}$$

由於  $P_A$  趨近於 0，生產者將會以多用土地、少用其他生產要素的組合以求成本最低，從而使原住民保留地的土地使用產生影響，顏愛靜 (1999) 認為：「從經濟效率的觀點而言，原住民既然不用支付成本 (地租) 即可取得保留地經營使用，那麼其從事生產所得減去正常利潤及其他投入成本，即有生產剩餘，土地利用度自然小於必須支付土地取得成本的情況，此種情況的土地利用往往非最佳使用，無法達成最高經濟效率，是社會福利的損失。」

在政府未對土地管制前，土地作為生產因素可在 X 及 Y 部門自由移動而達成均衡，此時生產因素在 X、Y 二部門的報酬率應相等，即：

$$r = r_x = r_y \quad (1)$$

$$\text{且 } r = \frac{MPP_L}{P_L} = \frac{MPP_K}{P_K} = \frac{MPP_A}{P_A} \quad (2)$$

就邊際生產力理論而言，表現方式有二：1. 多種生產要素用於同一種生產活動，其報酬率相等，即 (2) 式，2. 同一種生產要素用於不同生產部門，其報酬率也應相等，即 (1) 式。惟本文在於探討土地使用，故就資本、勞動二種生產因素則不考慮。以圖 1 說明之。保留地總量為  $00'$ ，以橫座標表示，縱座標代表因素報酬率，X 部門的土地邊際生產力為  $R_x$ ，Y 部門的土地邊際生產力為  $R_y$ ，根據邊際生產力理論，因素報酬率應等於其邊際生產力，表示因素報酬率依  $R_x$ 、 $R_y$  曲線支付，該二曲線又稱因素的引伸需求曲線 (derived demand curve)。均衡時  $R_x$ 、 $R_y$  曲線交於 E 點， $r_x^0 = r_y^0$ ，決定保留地不同的土地使用量，即  $0A_0$  用於 X 部門；即農業使用， $0'A$  用於 Y 部門，即林業使用。

<sup>8</sup> 所謂「機會成本」，係指將資源用於某一種用途，則這些資源將不能用於其他的用途，其他用途中最有價值的用途的「價值」，即是此種使用的機會成本。例如投入勞、資於保留地上可產生年收入 50 萬元，離開保留地從商可得年收入 45 萬元，因此 45 萬元為投入勞、資於保留地之機會成本。

然而政府法令限制原住民保留地約有七成應作為森林使用，以  $F_y$  線表示，其與橫軸交於  $A_1$ ，與  $R_y$  曲線交於  $G$  點，土地報酬率為  $r_y^1$ ，則依法令  $O'A_1$  部分應作為森林使用，由於  $r_y^0 > r_y^1$ ，表示土地違反土地使用管制而轉用對使用者而言是有利的，此時  $A_0A_1$  為可能違規使用的森林用地。

此外，前已述及，原住民使用保留地須有最低的報酬率，以水平線  $H$  表示， $H$  線交  $r_y$  於  $r_y^2$ ， $r_y^2$  表示原住民使用保留地必須獲得的最低報酬， $r_y^2$  可能大於、小於或等於  $r_y^1$ ，當  $r_y^2$  大於  $r_y^1$  時， $H$  線交  $R_y$  曲線於  $X$  點，表示在現行土地使用管制下，原住民保留地作森林使用其報酬率偏低，此時將有部分保留地不被使用，而原應用於保留地的資本與勞動將改投入平地的生產活動。

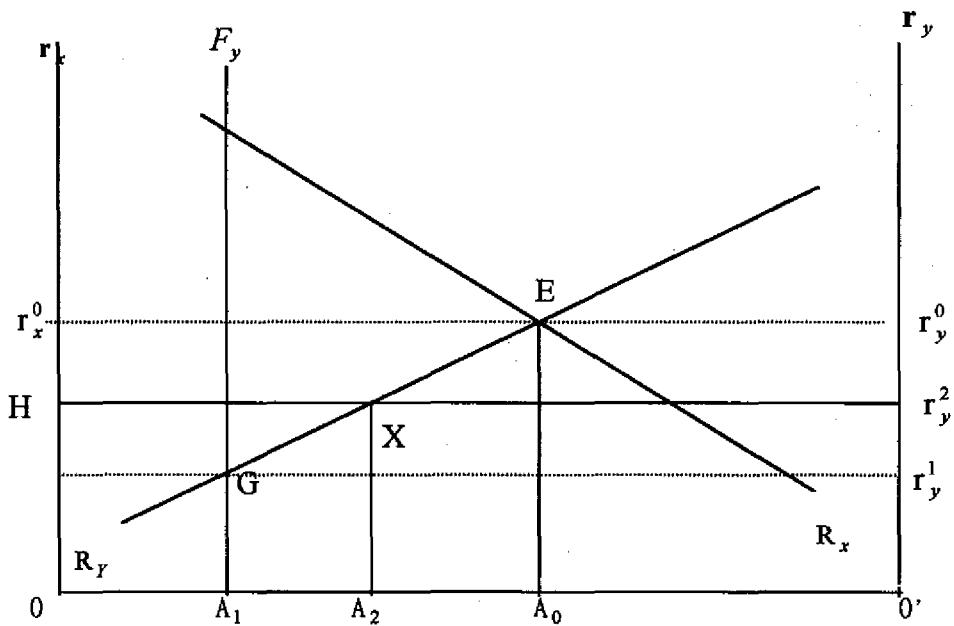
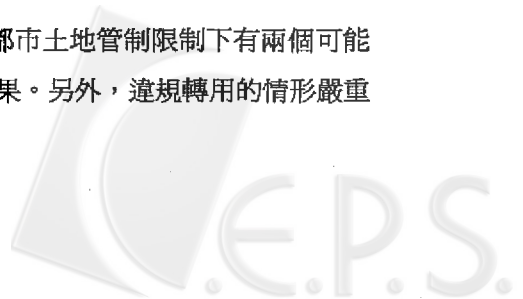


圖 1 原住民保留地的土地使用

由上圖的分析可知原住民保留地的土地使用在現行非都市土地管制限制下有兩個可能產生的效果，分別是土地違規轉用的效果及土地不使用的效果。另外，違規轉用的情形嚴重與否，主要須視政府的執行能力，茲分述如下：



### 1. 土地違規轉用

政府對保留地的限制要求保留地約 70% 須作為林業使用，使得原住民保留地實際用於森林使用較不管制時多，從而使得土地報酬率降低，由  $r_y^0$  減少至  $r_y^1$ ，提供了土地轉用的經濟誘因，詳圖 2。管制下的林業用地  $0'A_1$  與不管制下的林業用地  $0'A_0$  間的差距  $A_0A_1$ ，即為潛在可能轉用的林業用地，當政府的管制不嚴格時，土地轉用情形可能較為嚴重，最多趨近於  $A_0A_1$ ，當政府的管制嚴格時，土地轉用情形可能較少，而趨近於 0。然而政府對保留地的土地使用管制並非僅有土地使用編定此種量的管制，亦包含種種使用強度的管制，尤其原住民保留地的林業用地與多種保護區重疊，使得對保留地之林業用地的管制遠較他種用地更為嚴格，使得  $R_y$  曲線向右下方移動至  $R'_y$ ，使得  $r_y^0$ 、 $r_y^1$  間的差距擴大，更加强了轉用的誘因。

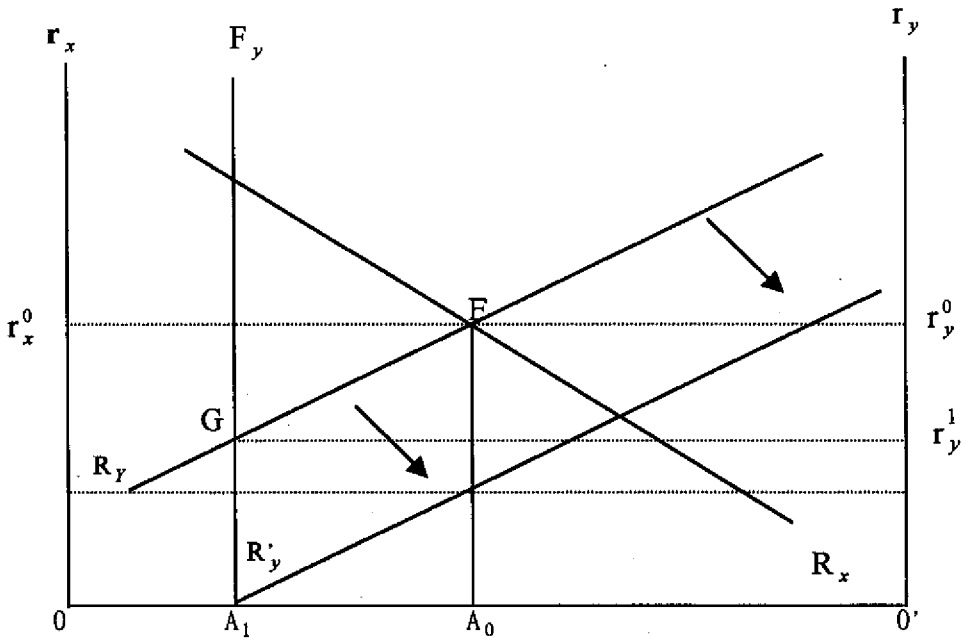


圖 2 原住民保留地的土地轉用效果

### 2. 土地不使用

當原住民使用保留地所得的報酬率不及其將資本、勞動投入平地的生產活動時，將產生不使用保留地的效果，此時關鍵在於保留地的原住民與一般漢人所得間的差距，當差距愈大，則水平線  $H$  向上提升，保留地不使用者增加；當差距縮小，則水平線  $H$  向下移動，保留地不使用者減少。當原住民未取得保留地所有權或使用權時，其不使用並無問題，惟已取得所有權或使用權者如何因應？倘不任其荒廢，則將產生違法轉售或轉租予非原住民或其他原住民的問題。

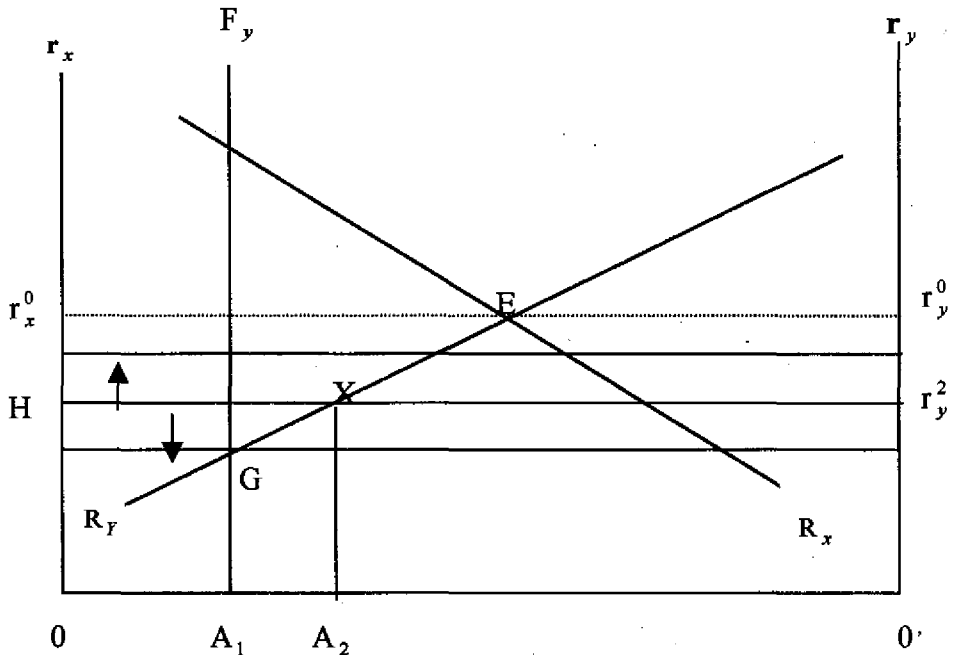


圖 3 原住民保留地的不使用效果

### 3. 政府的執行

前已述及，當政府對土地使用管制，造成不同土地使用間報酬率之差距，就產生土地違規轉用的誘因，可能轉用的部分為圖 1 的  $A_0A_1$  部分，惟實際轉用的部分仍須視其他因素而定，主要為政府管制與執行的效果。或可以下式表示：「效果 = 處罰 × 違規遭查報的比例」。就處罰而言，我國對於原住民保留地違規使用之相關罰則，散布各相關法規，例如【森林法】、【國家公園法】、【山坡地保育利用條例】、【區域計畫法】、【水土保持法】等，處罰不可謂不多、不重，因此主要取決於「違規遭查報的比例」。當該比例低時，抑制違規轉用的效果亦差。

#### (三) 實際情況與理論的驗證

按前述分析現行原住民保留地可能產生違法轉用及不使用的效果，以下就現行狀況驗證之。

就保留地違規轉用方面，政府為促進保留地合理利用，自民國 82 年起由鄉鎮公所成立查報與取締小組，加強查報保留地違法使用，截至民國 85 年為止，共計辦理制止、查報、取締違規開發保留地 776 件，面積 800.3063 公頃，處罰 670 件，主要為「濫墾、濫建、濫挖及超限利用」。然而如表 3 所示，85 年度保留地超限使用總筆數達 18810 筆，面積為 11785



公頃，遠較四個年度取締的筆數及面積為多，就面積而言，遭取締者不及超限使用者之 7%，尚不包含超限使用未被查獲者。由此可見，縱現行法令對違法及超限使用有明文規定，但實際查處卻相當鬆懈，此種鬆弛的管制，使得圖 2 的垂直管制線，似成爲虛線而不存在，將加深保留地違法轉用的狀況。

次查自民國 67 年迄 80 年，山地原住民每戶農業淨收入與一般台灣農戶相比，由 91.3% 逐年遞減至 80 年的 38.9%<sup>9</sup>，顯示原住民農戶與一般農戶在農業所得收入的差距逐年擴大。再者，台灣農戶的收入原較其他行業別爲低，如此懸殊的所得差距，是否即造成保留地不使用的效果？如表 4 所示，原住民使用保留地者占 65.5%，而高達 27.66% 的保留地無人使用，現爲天然林。顯示縱保留地可無償使用，然而其報酬率相對偏低，使得部分土地仍不爲使用。

表 3 原住民保留地超限使用筆數與面積統計表

85 年 12 月 面積單位：公頃

土地筆數	超限使用筆數	實際使用面積	超限使用面積	超限使用筆數比率%	超限使用面積比率%
352982	18810	210345.2899	11784.7595	5.33	5.60

資料來源：行政院原住民委員會

表 4 原住民保留地按使用者區分

85 年 12 月

按使用者分	原住民	機關學校	平地人	天然林地
百分比	65.50%	0.42%	6.41%	27.66%

資料來源：行政院原住民委員會

就保留地的權屬而言，如表 5 所示，原住民取得合法使用權源者占 42.49%，漢人取得承租權者占 3.72%，而高達 53.83% 的保留地尙未有合法使用的權源。按原住民保留地制度建立以來，已達數十年，爲何迄今尙有半數以上未有使用權源，縱扣除表 4 內 27.66% 的天然林，亦有近三成爲無權占用，有無造成不當或違規使用？由於缺乏實證資料，本文暫不討論。

<sup>9</sup>引自臺灣省民政廳，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、都市山胞部分），民國八十二年，p22，51-52，57，63。

表 5 原住民保留地按權屬區分

85 年 12 月

權 屬	原 住 民 取 得 所 有 權	原 住 民 取 得 耕 作 權	原 住 民 取 得 地 上 權	原 住 民 取 得 承 租 權	原 住 民 無 償 使 用	政 府 機 關 無 償 使 用	非 原 住 民 取 得 承 租 權	其 它
面 積 公 頃	4627.80	10259.73	34941.60	35840.08	2250.80	1046.03	5815.56	133336.03
比 率	9.70%	4.14%	14.18%	14.47%	0.91%	0.42%	3.72%	53.83%

資料來源：行政院原住民委員會

另據悉原住民保留地有相當比例係由非原住民所有或使用中<sup>10</sup>，意即原住民取得保留地之所有權或使用權後，私自將該所有權或使用權轉讓予非原住民使用，而違規轉用或超限使用者多數為此種非原住民所致。縱此事為真，私自轉讓土地所有權或使用權仍為現行法令所禁止，可否均歸咎於非原住民經濟勢力的入侵及非原住民缺乏「土地智慧」與「生態倫理」？或者除研究原住民之「土地智慧」與「生態倫理」外，更須儘速釐清問題的癥結，以尋求解決之道。

#### 四、結論

多數對原住民保留地土地使用問題的論著，一方面著重在原住民的「生態智慧」與「土地倫理」，一方面著重於原住民保留地土地問題的處理。本文嘗試就土地經濟的角度，分析原住民保留地土地使用問題的成因，期能解釋原住民保留地的現況，而儘量避免涉入價值判斷。就分析結果簡述如下：

1. 原住民保留地無償供原住民使用，依邊際生產力理論，可能導致土地資源無效率使用。
2. 現行原住民保留地制度可能產生保留地違法轉用及不使用的效果。
3. 影響上述二個效果的因素主要有政府管制的嚴格程度、不同土地使用間報酬率的差異及保留地原住民與台灣地區居民所得的差距等。

現行原住民保留地的土地使用現象，極為複雜，非本文簡要的分析所能解釋，尤其原住民之「土地智慧」與「生態倫理」為何？對土地使用有何影響？實無從瞭解，又保留地係供原住民無償使用，為何使用率及權屬取得偏低，亦無相關資料可供查證，或日後可嘗試深入研究。

<sup>10</sup> 參照顏愛靜（1999），原住民保留地與公有土地資源管理制度之研究（2），行政院國家科學委員會專題研究計畫。受訪之原住民菁英如此表示。

## 參考文獻

### 中文部分

1. 內政部 (民 85)，政府執行原住民保留地土地政策及工作實錄。
2. 中國土地經濟學會 (1998)，原住民土地與文化學術研討會論文集。
3. 中國土地經濟學會 (1999)，原住民保留地利用與環境保育學術研討會論文集。
4. 顏愛靜 (1999)，農地利用外部效益與「回饋」制度之探析，政策月刊，第 47 期。
5. 顏愛靜 (1998)，台灣地區原住民各族群土地制度變遷之研究，行政院原住民委員會委託研究。
6. 顏愛靜 (1997)，原住民保留地與公有土地資源管理制度之研究 (1)，行政院國家科學委員會專題研究計畫。
7. 顏愛靜 (1999)，原住民保留地與公有土地資源管理制度之研究 (2)，行政院國家科學委員會專題研究計畫。
8. 顏愛靜 (1999)，原住民保留地與公有土地資源管理制度之研究 (3)，行政院國家科學委員會專題研究計畫。
9. 顏愛靜 (1999)，台灣地區原住民保留地制度變遷之研究，行政院原住民委員會委託研究。
10. 林森田 (1996)，土地經濟理論與分析，台北，自版。
11. 林務局 (1996)，台灣省林業統計。林務局，台北市。
12. 林鐘雄 (1993)，經濟學，台北，自版。
13. 陳永龍 (1998)，反思台灣原住民族土地、文化與保育—關於原住民土地倫理與生態智慧之重構，原住民保留地利用與環境保育學術研討會。
14. 紀俊傑、王俊秀 (1998)，「環境正義：原住民與國家公園衝突的分析」於原住民土地與文化學術研討會論文集 pp257-287。

### 英文部分

1. Maurizio Merlo, Eduardo Rojas Briales, Public goods and externalities linked to Mediterranean forests: economic nature and policy, Land Use Policy 17 (2000) 197-208.
2. Katherine Falconer, Farm-level constraints on agri-environmental scheme participation: a transaction perspective, Journal of Rural Studies 16 (2000) 379-394.
3. Peter Gluck, Policy means for ensuring the full value of forests to society, Land Use Policy 17 (2000) 177-185.
4. Louisa Coglán and Sean Pascoe, Separating Resource Rents from Intra-marginal Rents in Fisheries, Economic Survey Data, Agricultural and Resource Economics Reviews, October 1999 219-228.