

# 行政院亞洲水泥股份有限公司新城山 礦場租用原住民族土地真相調查報告

行政院亞洲水泥股份有限公司新城山礦場  
租用原住民族土地真相調查小組

2022年1月7日

# 目錄

目錄.....	i
第一章 前言.....	1
第一節 調查起因與重要性.....	1
第二節 真相調查小組組成與目的.....	6
第三節 真相調查小組之運作與結果之公告.....	7
一、每三個月召開定期會議.....	7
二、調查報告初稿之完成及意見徵詢.....	7
三、真相調查報告公布之要件及期限.....	8
第四節 調查範圍及對象之界定.....	8
第五節 調查小組會議.....	9
第二章 事件背景.....	20
第一節 臺灣原住民族土地相關制度變遷.....	20
一、前言.....	20
二、臺灣原住民族土地管理制度緣起與變遷.....	20
(一) 前史.....	20
(二) 日本人對原住民族舊慣之調查.....	21
(三) 日治時期土地管理、集團移住及自然資源土地區分後之影響.....	25
(四) 國民政府對於原住民族土地之管理政策.....	29
三、《礦業法》與保留地管理辦法規範非原住民在山地保留地開發採礦的流程.....	35
四、小結.....	38
第二節 亞洲水泥案概述與主要爭點.....	39
一、前言.....	39
二、案件概述.....	39
(一) 亞泥公司花蓮設廠初期土地使用人態度陳情.....	40
(二) 民國 75 年國家公園成立與亞泥新城山礦場.....	40
(三) 民國 80 年代開啟的還我土地運動.....	40
(四) 民國 87 年省原民會與太魯閣族土地使用人爭訟.....	41
(五) 楊金香等三名土地使用人申請登記為所有權人.....	41
(六) 礦業法修法運動.....	41
三、本案爭點.....	42
(一) 本案爭議土地在臺灣政府實施原住民保留地登記制度前後的法律狀態為何？.....	42
(二) 亞泥公司取得租用礦業用地過程之合法性.....	43
(三) 亞泥公司取得拋棄書、同意書及承諾書之記載內容為何、及其過程之合法性.....	44
(四) 亞泥公司承諾支付耕作權人和使用權人之補償的內容為何？是否據實支付？.....	45
(五) 秀林鄉公所申請塗銷原住民耕作權及地上權登記過程之合法性.....	45
(六) 政府取得原住民土地出租之程序及續租程序是否合法？.....	46
第三章 調查方法.....	47

第一節 資料來源及種類 .....	47
第二節 分析方法 .....	48
第三節 調查倫理 .....	50
第四章 主要爭點之調查分析 .....	51
第一節 本案土地在亞泥公司承租前之法律關係 .....	51
一、 本案原住民與其占有土地之關係 .....	51
(一) 土地利用方式：循環利用、依需求不斷遷徙擴張 .....	51
(二) 現代國家治理的過渡期：「尊重舊慣」的山地保留地制度 .....	52
(三) 特殊的私有土地概念：珍惜土地只借不賣 .....	52
二、 日本統治時期太魯閣族人與其領有土地之關係 .....	56
三、 本案件原住民族土地於民國 55 年適用登記制度後之法律狀態 .....	58
(一) 原住民保留地之傳統占有與登記取得制度之衝突 .....	58
(二) 亞泥公司承租原保地必須取得土地使用人之「同意書」及「拋棄書」之意函（回應爭點三） .....	61
(三) 本案原住民仍擁有占有使用權之前提下，鄉公所租借亞泥公司其占有土地之契約的法律地位為何？ .....	63
(四) 原住民所占有之狀態是一種公法關係或私法關係？ .....	63
(五) 私法關係下占有之保護 .....	64
四、 小結 .....	64
第二節 亞泥公司取得租礦業用地過程的合法性 .....	65
一、 亞泥公司取得花蓮新城山礦場的背景 .....	67
二、 亞泥公司取得新城山礦場經過 .....	70
(一) 協調會中的重要他者：工業策進會與楊濟華 .....	70
(二) 協調會議前後的作業與租約的簽訂 .....	71
三、 取得拋棄書及發放各式補償費用之過程 .....	83
四、 後續其他土地相關的糾紛 .....	94
(一) 富世村 5、7 鄰遷建之過程及現況 .....	100
第三節 秀林鄉公所辦理原住民保留地出租程序的合法性 .....	107
一、 申請塗銷原住民耕作權及地上權登記之程序、保留地出租開發使用規定的性質 .....	107
二、 申請塗銷原住民耕作權及地上權登記之過程合法性 .....	108
第五章 重讀與交叉對照本案文字證據與口述歷史 .....	114
第一節 原住民族土地權利的「再現」 .....	114
一、 傳統土地概念藉山地保留地地籍測量與總登記「銜接」現代土地制度 .....	115
二、 族人世代耕作的土地是國家的？ .....	118
三、 從傳統土地文化理解：「不是買、不是賣，只是配合政府租給亞泥公司」 .....	119
四、 小結：從傳統土地文化與規範 <i>gaya</i> 面對亞泥公司租地之協調會議 .....	121
第二節 交叉比對與分析公文檔案及耆老口述的歧異點 .....	123
一、 重讀「第一次」協調會的會議紀錄 .....	125
(一) 協調會議的定位 .....	127
(二) 現使用人只有約 48 位出席，卻可以指稱「全體現使用人同意」 .....	129

(三) 會議記錄討論租用與補償事項，卻片面要求提出同意書與拋棄書	130
(四) 出席者名單的差異與陳學益省議員發言的消失	131
(五) 只有舉辦一次協調會、或有數次的協調會的疑義	132
(六) 第一且唯一的協調會議紀錄、或是數次協調會議的整合版紀錄	134
(七) 會議記錄內容呈現經濟發展優先且歧視原住民使用土地方式	135
(八) 會議紀錄遺漏而耆老口述亞泥公司或政府有所承諾的協議內容	136
(九) 耆老口述未有協議或合意的內容但記載於會議紀錄中	138
(十) 小結：會議記錄非必要申請租用的附件，卻成租用審查關鍵依據	140
二、重讀同意書與拋棄書	142
三、重讀經濟部採礦執照及礦業用地土地清冊	154
四、重讀「租用山地保留地實地調查報告表」（附件 4-45 之 6&7 頁）與省民政廳有條件核准租用	157
五、重讀支票發放與承諾書用印	159
六、重讀塗銷他項權設定與要求提供印鑑證明章	163
第三節 對照公文檔案與耆老口述交織而成的租用土地真相	166
一、公文檔案呈現的只是「部分土地租用歷史真相」	167
二、耆老口述歷史修正的部分土地租用歷史真相	168
第六章 真相調查結論	171
第一節 本調查提出的土地租用歷史真相	171
一、在政府方面：	171
二、在礦業權者方面：	173
三、原土地使用原住民或地主方面：	174
第二節 爭點之回應	177
一、本案爭議土地在臺灣政府實施原住民保留地登記制度前後的法律狀態為何？（詳細回應於第四章第一節）	177
二、亞泥公司取得租用礦業用地過程之合法性（分析於第五章及第四章第二節）	178
三、亞泥公司取得拋棄書、同意書及承諾書之記載內容為何、及其過程之合法性（分析於第五章與第四章第三節）	179
四、亞泥公司承諾支付耕作權和使用權人之補償的內容為何？是否據實支付？（分析於第五章及第四章第二節之「三、取得拋棄書及發放各式補償費用之過程」）	179
五、秀林鄉公所申請塗銷耕作權及地上物權登記，其過程之合法性（分析於第五章及第四章第三節）	180
六、政府取得原住民土地出租之程序及續租程序是否合法？	181
第三節 國家之角色	182
一、原住民保留地登記及承租制度對於太魯閣族人土地之侵害	182
二、鄉公所配合亞泥公司申請保留地租用否准原住民租用申請之侵害	183
三、鄉公所對於耕作權拋棄書及出租同意書內容及效果等未盡說明義務	184
四、鄉公所涉及拋棄書、同意書及承諾書以及印領清冊偽造之爭議	184
五、鄉公所、縣政府及省民政廳未完成塗銷耕作權竟提出申請、轉呈、核准亞泥公司租約之行政責任	185

第四節 亞泥公司之角色.....	185
第五節 部落族人的經歷與反思.....	189
一、從本案土地歷史調查反省的議題.....	189
第七章 建議.....	191
一、正視過去，誠懇面對.....	191
二、合理補救，回復權利.....	191
三、逐步轉型，永續發展.....	192
四、謀求共識，共存共榮.....	192
訪談目錄表*.....	197

## 附錄

- 一、新城山與太魯閣族的地理、文化背景
- 二、謝有功\_民國 85 年訪談
- 三、謝有功\_19980820 訪談
- 四、田明正\_20200216 訪談
- 五、真相調查報告初稿修訂稿 亞泥評析
- 六、回應亞泥評析 法律意見補充
- 七、周玉桂\_20191230 訪談文字記錄
- 八、江學良\_20200306 訪談文字記錄
- 九、20200316 訪談江學良有關協調會議紀錄的過程
- 十、亞泥意見書\_針對真相調查報告修訂稿及撰寫團隊回應
- 十一、邱寶琳委員對本調查未完成部分的建議

## 表目錄

表 1-1	本案調查起源之經緯	004
表 1-2	真相調查小組會議	009
表 1-3	真相調查報告建議事項研議歷程	012
表 4-1	亞泥第一次土地租用的重要時程記事與缺失大事紀	076
表 4-2	亞泥歷年租約概況	095
表 4-3	亞泥第一次租約簽訂後的重要時程記事與缺失	097
表 4-4	富世村 5、7 鄰遷建始末及補償／助金之訴求一覽表	103
表 4-5	富世村 5、7 鄰遷建案補償費發放方式	105
表 6-1	亞泥歷年水泥產量產能統計表	186

## 圖目錄

圖 2-1	永田剛明警視的《探險復命書》中的記錄	026
圖 2-2	企業礦業開發程序的流程圖	036
圖 4-1	太魯閣族土地資源概念	055
圖 4-2	礦區圖、現採礦作業區與地籍圖重疊套圖，以及礦下部落安全隱憂	101
圖 5-1	52 年本案內土地進行地籍測量與總登記時的地籍調查表	116
圖 5-2	52 年山地保留地地籍測量與 53 年實際開墾狀況空照圖的套圖	117
圖 5-3	本案亞泥公司進行礦業開發之三階段程序的流程圖	125
圖 5-4	鄉公所保留「第一次」協調會會議紀錄公文後保存亞泥公司便簽	126
圖 5-5	協調會會議記錄中土地名冊的出席者只有 48 位	129
圖 5-6	64 年 7 月亞泥公司花蓮廠招募新人的籍貫統計表	137
圖 5-7	同意書樣張	144
圖 5-8	拋棄書樣張	145
圖 5-9	謝有功在不同文書上的印章	147
圖 5-10	本案田文郎在不同文書上的各種印章(依時序排列)	149
圖 5-11	6 地主同意書、拋棄書、承諾書、印鑑證明書上印章	165
圖 6-1	第一次協調會議紀錄與同意書拋棄書	175

# 第一章 前言

## 第一節 調查起因與重要性

亞洲水泥股份有限公司(以下簡稱亞泥公司)於民國 62 年(以下省略民國)自華東工業股份有限公司受讓取得本案所在地新城山礦場設廠開採水泥的礦權(原始礦權期限自 46 年 11 月 23 日起至 66 年 11 月 22 日止)。歷經 67 年及 86 年兩次展限,再於 106 年 3 月 14 日獲得經濟部第三次核准展限 20 年,至 126 年 11 月 22 日止。該核准函於說明第三點載明:「旨揭礦業權展限後,請切實遵照《礦業法》、《礦場安全法》、《原住民族基本法》、《水土保持法》、《環境影響評估法》等相關法令規定辦理。」<sup>1</sup>。在亞泥公司第一次展限前的 85 年,亞泥公司新城山礦場所在地的原住民族部落即已組成「反亞泥·還我土地自救會」(以下簡稱自救會),透過遊行、請願、擋路、抗爭、訴願等手段,反對亞泥公司繼續在該地採礦。

106 年 4 月 12 日該礦場當地太魯閣族人徐阿金、鄭文泉、田明正及白美花等 4 人向行政院提起撤銷違法展限處分之訴願。行政院於 106 年 9 月 1 日作成訴願決定,雖承認族人具有提起撤銷礦業權展限核定處分之當事人適格,但認為《原住民族基本法》(以下簡稱原基法)位階應屬綱領性、原則性或政策宣示性之性質,課予行政機關為必要法律之制定、修正或廢止等義務而發揮一定之立法功能;而本案因《礦業法》迄未依原基法意旨進行修正,有關原基法第 21 條之程序如何踐行,經行政院政務委員召開跨部會會議討論結果,認為有關礦業案件踐行原基法第 21 條規定之時點,應於新礦業權設定階段或既有礦業權之新礦業用地核定階段踐行,不包括礦業權展限階段<sup>2</sup>。訴願人不服依法提起撤銷訴訟,於 108 年 7 月 11 日經臺北高等行政法院判決,以「未踐行原基法第 21 條諮商同意參與權」為主要理由,撤銷該礦業權展限案之「訴願決定」及「原處分」<sup>3</sup>。亞泥公司隨後於 7 月 29 日也正式提出上訴。

另外,106 年 6 月 10 日臺灣空中紀錄片拍攝導演齊柏林帶著助理陳冠齊進行《看見臺灣 II》的空拍作業,不幸墜機身亡。臉書粉絲專頁上傳同年 5 月與齊柏林的對話

---

<sup>1</sup> 經濟部 106 年 3 月 14 日函經務字第 10602603420 號。

<sup>2</sup> 行政院訴願決定書,院台訴字第 1060186100 號 (<https://www.ey.gov.tw/Page/682906638ED62451/5662ce53-3179-4060-acbf-81e790ce8d0a>, 2020/2/20 查閱)。

<sup>3</sup> 臺北高等行政法院 106 年訴字第 1505 號判決。

截圖，齊柏林於對話中表示自己在路過亞泥太魯閣的礦場時拍了一張照片，同時感嘆「比 5 年前我拍看見臺灣的時候挖更深了」<sup>4</sup>。此照片和對話被媒體廣泛引用，受到社會高度矚目，引起環保團體發起「撤銷亞泥非法展延，捍衛太魯閣」的連署，突破 20 萬人<sup>5</sup>。該連署書訴求礦權展限應踐行原基法第 21 條程序、重作礦業用地核定、建立並落實當地居民程序參與，及礦業開發審查資料進度全面上網公開等事。

在此背景下，行政院於 106 年 12 月 22 日提出《礦業法》部分條文修正草案，新增第 43 條之 1，規定主管機關受理礦業用地申請案，應勘查申請地，並徵詢環境保護、水土保持、土地使用及其他相關主管機關之意見；申請地如位於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地，礦業權者應於礦業用地核定前依原基法第 21 條規定辦理(第 3 項)。同時新增 43 條之 2，規定修正施行後，礦業權展限申請時，其原核定礦業用地位於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地，礦業權者應依原基法第 21 條規定辦理(第 1 項)。目前該修正草案因立法院屆期不續審，爰未修正通過。

另一方面，106 年 6 月 30 日「總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會」（以下簡稱原轉會）第二次委員會議會中，由瓦歷斯·貝林(*Walis Perin*)委員提案請政府調查花蓮縣秀林鄉富世村新城山礦場的原住民族土地權利移轉議題。提案說明指出：「一、新城山礦場居然以民國 62 年的一場礦業用地說明會就片面宣告方式強制給予拋棄原住民地上物補償，既要求在該土地上世代耕作的原住民要「依法拋棄」那些已經被編查並取得他項權利的祖先土地。二、依據礦業用地說明會凍結已經編查測量記錄並尚未設定他項權利的傳統耕作土地，政府不繼續給予他項權利登記，且日後被政府片面撤銷登錄權，自始蓄意排除部落族人傳統耕作與狩獵。三、地方政府強制拋棄程序顯有偽造文書之嫌，且礦業用地至今續租滿 40 年無法終止並持續擱置族人取得土地所有權。...七、政府片面制定現代化原住民土地制度變遷而限制、否定、剝奪、扭曲原住民族土地權利的事實，十足違背原基法、國際人權公約及聯合國原住民權利宣言的標準」<sup>6</sup>。本案經決議交付土地小組辦理。

---

<sup>4</sup> 中央通訊社，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201706110242.aspx>，(2017/06/11，2020/2/20 點閱)。

<sup>5</sup> 地球公民官網，<https://www.cet-taiwan.org/petition/3251> (2020/2/20 點閱)。

<sup>6</sup> 「總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會」第 2 次委員會議委員會發言內容，2017 年 6 月 30 日，<https://indigenous-justice.president.gov.tw/File/673afd0d-7196-4376-af72-e6ddcf023c4a>，頁 122-3，(2020/2/20 點閱)。

106 年 9 月 29 日原轉會第三次委員會議中，多位委員針對亞泥公司礦權展限案提出意見，認為已經違反原基法。同年 12 月 28 日第四次委員會議中帖喇·尤道（*Teyra Yudaw*）委員等提出請撤銷「亞泥採礦權展延」案，主張《礦業法》修正草案中應明定新礦申請、或是舊礦展延，要納入「溯及既往」及行使原住民族的「諮商同意權」，以落實原基法第 21 條規定辦理。會中決議建議經濟部邀請本案提案人太魯閣族帖喇·尤道(*Teyra Yudaw*)委員、該會 3 位代表委員、太魯閣族當地部落會議代表，以及亞泥公司召開會議，共同討論目前所面臨的情況，以及解決爭議的可能性<sup>7</sup>。

107 年 3 月 25 日原轉會依照上述決議，於花蓮縣秀林鄉玻士岸部落召開「亞泥新城山礦場採礦案協商會議」，邀請政府、部落與亞泥公司三方代表參加。會中就「真相調查」與「居住安全」兩項議題達成初步共識。其中，就「真相調查」議題達成 2 項共識，包括：第一，由部落代表、政府、亞泥公司三方組成工作小組，於一個月內協商完成真相調查專案小組的組成、調查事項及期程等事宜；第二，在合乎法令規範、太魯閣族 *gaya* 與轉型正義原則下，以公平、公正、公開方式進行調查<sup>8</sup>。

同年 6 月 25 日行政院核定「行政院亞洲水泥股份有限公司新城山礦場租用原住民族土地真相調查小組設置要點」（以下簡稱亞泥案真相調查小組設置要點），成立亞泥案真相調查小組，隨即於同年 7 月 29 日召開第一次會議，決定比照蘭嶼核廢料貯存場設置真相調查之前例，下設工作小組，採委託專家學者撰擬真相調查報告初稿方式辦理，並就真相調查小組的組成、調查事項及期程等事宜達成共識<sup>9</sup>。依據上述經緯整理如表 1-1。

---

<sup>7</sup> 「總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會」第 4 次委員會議委員會會議資料，2017 年 12 月 28 日，<https://indigenous-justice.president.gov.tw/File/ce2ba487-6bfc-4893-928b-2791b6844b3a>，頁 25-39，(2020/2/20 點閱)。

<sup>8</sup> 總統府亞泥議題協商會議會後新聞稿，2018 年 3 月 25 日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/23211>，(2020/2/20 點閱)。

<sup>9</sup> 原住民族委員會 2018/09/10 新聞稿，「研商組成亞洲水泥公司新城山礦場取得原住民族土地真相調查小組」會後會議，<https://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=35AE118732EB6BAF&DID=2D9680BFECBE80B6398235CE2153A49Fi>，(2020/2/20 點閱)。

表 1-1 本案調查起源之經緯

日期	事項	說明	附註
106/3/14	經濟部核准亞泥新城山礦業權第 3 次展限	經濟部發函核准亞洲水泥公司位於花蓮新城鄉、秀林鄉新城山東方地方礦區之礦業權第 3 次展延 20 年至 126 年 11 月 22 日止	附帶條件：切實遵照《礦業法》、《礦場安全法》、《原住民族基本法》、《水土保持法》、《環境影響評估法》等相關法令規定辦理
106/4/12	太魯閣族人提起撤銷違法展限處分之訴願和行政訴訟。	該礦場土地之原權利人向行政院提起撤銷違法展限處分之訴願。訴願決定認為原基法位階應屬綱領性之性質，經行政院跨部會討論結果認為應於新礦業權設定階段或既有礦業權之新礦業用地核定階段踐行原基法第 21 條規定，但不包括礦業權展限階段。	訴願人不服依法提起撤銷訴訟，經臺北高等行政法院審理於 108 年 7 月 11 日判決，撤銷經濟部行政處分及行政院訴願決定。亞泥公司隨後提出上訴，仍於審理中。
106/6/10	齊柏林及助理陳冠齊墜機身亡。其生前所拍亞泥礦場照片引起社會高度矚目。	齊柏林及陳冠齊墜機身亡，網路出現齊所拍之亞泥太魯閣的礦場照片，引起環團發起連署，訴求礦權展限應踐行原基法第 21 條程序。	「撤銷亞泥非法展延，捍衛太魯閣」的連署，突破 20 萬人。
106/12 /22	行政院於提出《礦業法》部分條文修正草案	修正草案新增第 43 條之 1，公有地已設定他項權利者，應併附他項權利人之同意書(第 2 項)。位於原住民族土	該修正草案因立法院屆期不續審，爰未修正通過。

		地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地，應於礦業用地核定前依原基法第 21 條規定辦理(第 3 項)。新增 43 條之 2，規定礦業權展限亦應踐行原基法第 21 條。	
106/12/28	原轉會委員提案撤銷「亞泥採礦權展延」。	第 4 次委員會議委員提出請撤銷「亞泥採礦權展延」案，主張《礦業法》應明定新舊礦的展延均應「溯及既往」及「諮商同意權」的行使。	決議請經濟部邀提案人、原轉會委員、當地部落會議代表，與亞泥公司討論解決。
107/3/25	召開「亞泥新城山礦場採礦案協商會議」(三方會談)	原轉會於玻士岸部落召開「亞泥新城山礦場採礦案協商會議」，邀請政府、部落與亞泥公司三方代表參加，就「真相調查」與「居住安全」兩項議題達成初步共識。	其中「真相調查」達成兩項共識：①組成真相調查小組；②在合乎法令規範、太魯閣族 <i>gaya</i> 與轉型正義原則下，以公平、公正、公開方式進行調查。
107/6/25	行政院核定「行政院亞洲水泥股份有限公司新城山礦場租用原住民族土地真相調查小組設置要點」	行政院依據「亞泥案真相調查小組設置要點」成立亞泥案真相調查小組，下設工作小組，採委託專家學者撰擬真相調查報告初稿方式辦理。	

資料來源：本報告綜合整理

我國在 94 年 2 月 5 日通過原基法，承認原住民族土地包括原住民族傳統領域土地及既有原住民保留地(第 2 條第 5 款)，並規定政府或私人於原住民族土地或部落開發利用，應諮詢並取得其同意或參與(第 21 條)。蔡英文總統在 105 年 8 月 1 日代表政府向原住民族道歉時表示，這部法律，並沒有獲得政府機關的普遍重視；特別是，真正的和解，只有透過誠懇面對真相，才有可能達成。

總統府為落實原基法，推動歷史正義與轉型正義，並且建立原住民族自治之基礎，在 106 年 8 月 1 日設置原轉會，下分設土地小組、文化小組、語言小組、歷史小組、和解小組等主題小組，其中土地小組之任務的第 1 和第 4 點分別規定：「原住民族與平埔族群各時期使用土地之規範、流失之經過、遭奪取手段、社會背景及法律、慣俗之彙整與公布」以及「檢視原住民族傳統領域與現行法制之衝突，並提出相關之改進建議」。

70 年代以來原住民族還我土地運動的勃興，為土地的流失、限縮，及土地正義未受正視、土地糾紛不斷的事實表達「為求生存、還我土地」的心聲。亞泥案是企業在取得礦權開發的過程中，涉及原住民族土地，包括原住民保留地之拋棄及傳統領域範圍內之國有土地的租約等程序正義的爭議，也涉及我國在原基法正式確定原住民族土地權利前，對於原住民族土地租用的糾紛爭議。

亞泥案在前述爭議聲中，106 年 3 月 14 日經濟部以經務字第 10602603420 號函核准亞泥公司採礦權展限 20 年。反對該決定之當地太魯閣族人向行政院提起撤銷違法展限處分之訴願被駁回後，已在臺北高等行政法院有了一審的判決。行政院另於 106 年 12 月 22 日提出《礦業法》部分條文修正草案，該修正草案因立法院屆期不續審，爰未修正通過。

在上述背景下，本案是繼 105 年蘭嶼核廢料貯存場設置真相調查案之後，原轉會針對原住民族土地問題啟動的第二次真相調查案，其重要性無庸置疑。

## 第二節 真相調查小組組成與目的

107 年 6 月 25 日行政院核定「亞泥案真相調查小組設置要點」，成立亞泥案真相調查小組。依據該要點第 3 點之規定，設置調查小組委員 13 人，其中一人為召集人，由行政院院長指派林萬億政務委員擔任，一人為副召集人，由原住民族委員會夷將·

拔路兒主任委員兼任；其餘委員由行政院院長就下列人員派(聘)兼之：(一)花蓮縣秀林鄉玻士岸部落代表六人、(二)經濟部代表一人、(三)亞洲水泥公司代表一人、(四)專家學者三人。委員包括：玻士岸部落會議陳孝文副主席、李文章副總幹事、邱寶琳副總幹事、自救會田明正會長、白誠實副會長（洛金·尤道 Lowking · Yudaw 代理）、鄭文泉總幹事、經濟部王美花次長、亞泥公司周維崑副總經理、陳竹上副教授、林淑雅助理教授、楊志航律師。同時，為擴大參與，經委員同意於會議中邀請自救會關係利害人代表列席，並邀請帖喇·尤道(Teyra Yudaw)委員也列席參與。

依據亞泥案真相調查小組設置要點第 1 點之規定，本案之調查是以亞洲水泥公司新城山礦場租用花蓮縣秀林鄉原住民族土地之背景、範圍、程序及相關爭議為對象，藉以釐清真相，落實原住民族歷史正義及轉型正義。

本要點第 2 點規定調查小組之任務有以下兩項:(一) 亞洲水泥公司新城山礦場租用原住民族土地相關過程之調查；(二) 真相調查報告之撰擬及公布。為執行這兩項任務，同要點第二項，規定真相調查小組得下設工作小組，辦理文件資料之蒐集、整理及相關調查工作，並得洽請相關機關、業者或民間人士提供文件、檔案資料，或辦理委託專家學者撰擬真相調查報告初稿。本調查小組經評選決議委託東華大學原住民族學院民族事務與發展學系陳毅峰副教授組成調查工作小組，成員包括：張鑫隆、藍君偉、拉比馬沙、Tunux Wasi。工作小組負責執行調查工作，並完成調查報告初稿撰寫。

### 第三節 真相調查小組之運作與結果之公告

#### 一、每三個月召開定期會議

為完成上述真相調查小組之任務，該要點第 4 點規定：真相調查小組應每 3 個月開會一次，必要時得召開臨時會議。會議由召集人召集並主持，召集人不克出席時，得指定副召集人或其他委員主持。

#### 二、調查報告初稿之完成及意見徵詢

真相調查小組召開會議時，經全體委員二分之一以上出席，得視需要邀請相關機關、業者、專家學者或利害關係人列席說明(第 5 點)。在完成真相調查報告初稿完成後，真相調查小組應邀集花蓮縣政府、花蓮縣秀林鄉公所、亞洲水泥公司及利害關係

人召開說明會，並聽取意見。受邀對象對真相調查報告初稿有修正建議，應於說明會召開後二週內提出書面意見，逾期視為無意見(第 6 點)。

### 三、真相調查報告公布之要件及期限

真相調查報告應自本小組成立之日起一年內對外公布。但是如經真相調查小組全體委員二分之一以上同意延後公告者，不在此限。但其延後公布期間一次以 3 個月為限(第 7 點)。

真相調查報告應經全體委員二分之一以上之同意，始得公布，委員不得逕行對外公布。如有委員對該調查報告，有不同意見或協同意見時，真相調查小組應一併公布之(第 8 點)。

## 第四節 調查範圍及對象之界定

依據上述真相調查小組設置要點第 2 點規定，本調查研究之任務為亞泥公司新城山礦場租用原住民族土地相關過程之調查及真相調查報告之撰擬及公布。亞泥公司在 62 年從華東工業股份有限公司移轉取得大理石礦採礦權後，經濟部礦務局於 67 年 7 月 26 日復以臺濟採字第 3542 號採礦執照，第 1 次展限亞泥公司之礦權至 85 年 11 月 22 日止，並於 87 年 8 月 17 日再以臺濟採字第 5335 號採礦執照，第 2 次展限系爭礦權至 106 年 11 月 22 日止之期間，又於 106 年 3 月 14 日以經濟部經務字第 10602603420 號函，第 3 次展延至 126 年 11 月 22 日止之期間。本調查研究之界定是自亞泥公司取得新城山礦場之礦權開始，及其展限之核准，依據當時相關法令租用原住民族土地之過程為對象，並以該調查結果作為真相調查報告初稿撰擬之根據。

本調查亦認為本案不只是亞泥公司取得原住民保留地的過程是否有違法的問題，其過程牽涉到原住民對於其土地在申請拋棄耕作權或同意其土地由秀林鄉公所出租給亞泥公司的真意，也就是原住民使用土地的慣習中，是否有權利拋棄或同意讓渡使用權的認識。因此，太魯閣族對於土地管理的慣習以及日本和臺灣政府對於原住民族土地管理政策內容，乃至原基法對於原住民族土地權利加以定義後，本案亞泥公司承租原住民保留地的法律關係應該審慎檢視，以呈現原住民族對其土地原有的權利內涵，與後續土地租用契約間爭議的源頭。

真相調查報告的意義並不同於法院上所進行的法律攻防。已經法院判決確定的案子，本報告無憑據與權力將其推翻，本報告所能為者，僅能進行適當的評論或引述。以本案關鍵設廠日期的 60 年代初期，是臺灣威權統治極盛的戒嚴時期，諸多法制尚未完備，且當年各種國家政策推動的堅強意願，往往可能跨越法治的範圍。同時本案還牽涉歷史、文化、社會等皆有別於主流漢人社會的原住民族，其對土地的概念與主流思維一直有明顯的差別，也是歷來諸多學科探究的對象。因此有關本案的真相調查，法律及司法判決，只提供特定面向的真相，要在轉型正義的架構下調查真相，也就不能侷限於司法介入後的法律攻防戰，而需要放進歷史、文化、原住民慣習、政治與經濟背景、發展研究、法律人類學等。大環境脈絡的重要性，在設廠當時的影響力可能更勝於法律。這樣思考的「真相」是長期被忽略、不被重視的面向，也是本真相調查小組必須面對的課題。

## 第五節 調查小組會議

### 一、真相調查小組會議重點摘述

表 1-2 真相調查小組會議

序號	時間/地點	會議名稱	參與人員	會議結論重點
1	107 年 7 月 29 日於花蓮縣秀林鄉富世村富世活動中心召開。	「行政院亞洲水泥股份有限公司新城山礦場租用原住民族土地真相調查小組第 1 次會議」。	主持人：林政務委員萬億 與會人員：真相調查小組委員、總統府原轉會、亞泥公司、原民會、經濟部。	1. 本小組不設工作小組，依設置要點規定，可採委託專家學者撰擬真相調查報告初稿方式辦理，由幕僚單位後續依政府採購規定辦理。 2. 租用土地之背景、範圍、程序及相關爭議，執行期間本小組委員可再請受委託單位調整範圍。
2	107 年 9 月 16 日於行政院東部聯合服務中心	「行政院亞洲水泥股份有限公司新城山礦場租	主持人：林政務委員萬億 與會人員：真相調查小組委	1. 有關簡報資料需修正或補充部分，請經濟部調整後提供幕僚單位納入本小組相關建檔資料。

	召開。	用原住民族土地真相調查小組第 2 次會議」。	員、總統府原轉會、亞泥公司、原民會、經濟部、受託廠商東華大學。	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. 未來真相調查受託團隊需要的相關文件，請經濟部配合提供。</li> <li>3. 本案委由國立東華大學撰擬真相調查報告初稿，請幕僚單位依相關作業規定辦理委託事宜。</li> </ol>
3	107 年 12 月 16 日於行政院東部聯合服務中心召開。	「行政院亞洲水泥股份有限公司新城山礦場租用原住民族土地真相調查小組第 3 次會議」。	<p>主持人：林政務委員萬億</p> <p>與會人員：真相調查小組委員、總統府原轉會、亞泥公司、原民會、經濟部、受託廠商東華大學。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 調查小組委員提供之租用原住民保留地之法令及案例分析等相關資料供調查小組參考。</li> <li>2. 請亞泥公司主動提供資料及訪談名單，以維報告衡平性，如欲提供之補充建議，請整理成書面。</li> <li>3. 請東華大學依預定期程完成調查報告初稿，並請依委員意見修正架構，另有關所提遭遇困難，請依會議討論方式辦理，訪談過程中如有延伸其他所需資料，請告知幕僚單位。</li> </ol>
4	108 年 3 月 10 日於行政院東部聯合服務中心召開。	「行政院亞洲水泥股份有限公司新城山礦場租用原住民族土地真相調查小組第 4 次會議」。	<p>主持人：林政務委員萬億</p> <p>與會人員：真相調查小組委員、總統府原轉會、亞泥公司、原民會、經濟部、受託廠商東華大</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 請東華大學依委員意見修正調查報告架構，並請依預定期程完成報告初稿。</li> <li>2. 請幕僚單位規劃後續安排現場會勘事宜。</li> <li>3. 委員如對辦理諮詢訪談對象認有缺漏，請於一週內提供彙整建議訪談名單。</li> <li>4. 有關資料蒐集部分，請相關單</li> </ol>

			學。	位、業者依附表所載事項，查復東華大學並檢附相關書面資料。 5. 有關東華大學未來規劃共同安排向族人說明真相調查案辦理情形，請玻士岸部落會議、自救會協助安排適期召開部落諮商會議，並請幕僚單位派員協助。
5	108年6月16日於行政院東部聯合服務中心召開。	「行政院亞洲水泥股份有限公司新城山礦場租用原住民族土地真相調查小組第5次會議」。	主持人：林政務委員萬億 與會人員：真相調查小組委員、總統府原轉會、亞泥公司、原民會、經濟部、受託廠商東華大學。	請相關單位依報告案決定事項儘速提供或協助東華大學完成真相調查報告初稿，委員如有其他意見及建議，請直接提供原民會或東華大學。
6	108年10月20日於行政院東部聯合服務中心召開。	「行政院亞洲水泥股份有限公司新城山礦場租用原住民族土地真相調查小組第6次會議」。	主持人：林政務委員萬億 與會人員：真相調查小組委員、總統府原轉會、亞泥公司、原民會、經濟部、受託廠商東華大學。	本報告初稿草案，請參酌各委員審查意見修正真相調查報告初稿各章節架構內容及釐清主要爭點部分，並依契約書相關規定辦理相關作業。

7	109年1月19日於行政院東部聯合服務中心召開。	「行政院亞洲水泥股份有限公司新城山礦場租用原住民族土地真相調查小組第7次會議」。	主持人：林政務委員萬億 與會人員：真相調查小組委員、總統府原轉會、亞泥公司、原民會、經濟部、受託廠商東華大學。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 報告提出本案6項主要爭點，請研究團隊進行修正，以作為對外界呈現本案真相調查結果之內容。</li> <li>2. 本報告書內容作事實真相之呈現即可，至於針對前開真相內容之建議事項，後續將另案召開會議進行研議。</li> <li>3. 請研究團隊參酌各委員之審查意見、書面意見再進行修正，據以提出修訂稿，期間請原民會協助安排會議，討論各單位之責任及相關建議內容。</li> </ol>
---	--------------------------	--	--	--

## 二、調查報告建議事項研商歷程

本案依109年1月19日真相調查小組第7次會議決議第2點：「本報告書內容作事實真相之呈現即可，至於針對前開真相內容之建議事項，後續將另案召開會議進行研議。」辦理，建議事項研議歷程如下表。

表 1-3 真相調查報告建議事項研議歷程

序號	時間/地點	會議名稱	參與人員	會議結論重點
1	109年2月13日、109年2月20日於行政院召開。	建議事項(草案)討論會議。	主持人：林政務委員萬億 與會人員：原民會、經濟部。	確認建議事項(草案)分為4點及相關初稿內容。
2	109年3月2日於行政院召開。	建議事項(草案)亞泥公司協商會議。	主持人：林政務委員萬億 與會人員：亞泥公司、原民會、經濟部。	請亞泥考量在既有回饋架構下，由部落及亞泥成立基金之可能性及在《礦業法》修法前主動辦理原基法諮商同意對亞泥的影響，亞泥同意帶回公司進一步討論研

				議。
3	109年3月15日於行政院東部聯合服務中心8樓會議室召開。	建議事項(草案)部落協商會議。	主持人：林政務委員萬億 與會人員：玻士岸部落委員、原民會、經濟部。 列席人員：帖喇·尤道 Teyra·Yudaw 委員、國立東華大學。	1. 請原民會、經濟部及受委託調查團隊就部落代表委員提出之真相調查相關資料再做檢視，並參酌修正真相調查報告書，於完成修正真相調查報告書後，再提供部落代表委員確認內容。 2. 針對本次研商內容及情形，再由部落代表委員向部落族人進行說明及討論。
4	109年4月24日於花蓮縣秀林鄉公所富世村活動中心召開。	建議事項(草案)部落協商會議。	主持人：杜張梅莊處長、帖喇·尤道 Teyra·Yudaw 委員。 與會人員：玻士岸部落委員及族人、原民會、花蓮縣政府、花蓮縣秀林鄉公所。	真相調查報告經真相調查小組109年1月19日第7次會議共識研議4點建議事項之政策面向，與會委員及部落代表原則支持，相關文字內容，請玻士岸部落代表之6位委員儘速透過部落內部討論確認，於109年4月30日前將部落共識之意見回復原民會。
5	109年5月29日於花蓮縣秀林鄉公所富世村活動中心召	建議事項(草案)部落協商會議。	主持人：杜張梅莊處長、帖喇·尤道 Teyra·Yudaw 委員。 與會人員：玻	建議事項(草案)係經109年3月15日召開部落研商會議討論初步共識在案，並依部落委員意見完成修正後，再請部落檢視。惟本次部落委員提出內容與前次版本尚有差異，另新增部分非土地真相

	開。		士岸部落委員及族人、原民會、花蓮縣秀林鄉公所。	調查小組討論之政策內容，故本次會議未作成決議，後續擬由業務單位再行研議評估適法性及可行性，並檢視是否有調整空間。
6	109年7月25日於走過虹橋民宿召開。	建議事項(草案)部落協商會議。	主持人：林萬億政務委員。 與會人員：帖喇·尤道 Teyra·Yudaw 委員、玻士岸部落委員、原民會、經濟部、花蓮縣秀林鄉公所。	亞泥公司業於107年2月27日及109年6月22日主動發布新聞稿，承諾將積極主動依原基法規定，踐行與原住民族、部落或原住民諮商同意之程序，尊重各部落自主權，共同討論謀求共識，並釋出善意，故就其後續規劃、真相調查報告建議事項、諮商同意時程及部落未來發展等事項進行意見交流。
7	109年8月5日於原住民族委員會14樓土地管理處會議室召開。	「諮商取得原住民族部落同意參與辦法」說明會議。	主持人：杜張梅莊處長。 與會人員：原民會、亞泥公司。	有關亞泥公司所提計畫內容，建議修正主旨、明確載明辦理諮商同意之公有原住民保留地地號範圍及增加內容，讓玻士岸部落之族人充分瞭解。
8	109年8月11日於花蓮縣秀林鄉公所富世村活動中心召開。	建議事項(草案)玻士岸部落會議。	主持人：部落會議主席洛帝·尤道、王玫瑰鄉長、帖喇·尤道 Teyra·Yudaw 委員。 與會人員：玻士岸部落委	本次會議未獲部落共識，將再行召開會議討論。

			員。 列席單位：原民會、花蓮縣秀林鄉公所。	
9	109年9月8日於花蓮縣秀林鄉公所富世村活動中心召開。	建議事項(草案)部落協商會議。	主持人：谷縱·喀勒芳安副主任委員。 與會人員：帖喇·尤道 Teyra·Yudaw 委員、部落會議主席洛帝·尤道、玻士岸部落委員、原民會、花蓮縣秀林鄉公所。	1. 建議事項第一點原則通過，有關部落建議將部分文字修正一節，決議保留並俟行政院研議後再行定案。 2. 第二、三點照案通過；第四點部分文字修正後通過。
10	109年11月2日於行政院召開。	建議事項(草案)亞泥公司協商會議。	主持人：林萬億政務委員。 與會人員：亞泥公司、原民會、經濟部。	請亞泥公司就建議事項內容有疑慮部分帶回討論，並提供討論結果。
11	110年1月27日於花蓮縣秀林鄉公所富世村活動中心召開。	建議事項(草案)討論會議。	主持人：林萬億政務委員。 與會人員：帖喇·尤道 Teyra·Yudaw 委員、玻士岸部落委員、部落會議主席洛	1. 建議事項第一點及第四點內容決議修正通過；建議事項第二點有關土地權利回復計畫，以及第三點有關成立基金會機制及礦場轉型計畫等內容暫予保留，其餘文字修正通過。 2. 前項保留內容請亞泥公司帶回研議，於110年2月10日前回

			帝·尤道、亞泥公司、原民會、經濟部、花蓮縣秀林鄉公所。	復，俾利進行後續作業。
12	110年3月6日於花蓮縣秀林鄉公所召開。	建議事項(草案)部落協商會議。	主持人：夷將·拔路兒 Icyang Parod 副召集人。 與會人員：帖喇·尤道 Teyra·Yudaw 委員、玻士岸部落委員、部落會議主席洛帝·尤道、原民會、花蓮縣秀林鄉公所、受託廠商東華大學。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 第二點內容有關亞泥公司權益之文字內容，修正至句末後確認通過；第三點第二段有關礦業轉型之內容，將向政委報告後，再以書面請鄉長協助再向部落委員說明，並確認是否按原文字確認通過。</li> <li>2. 部落會中其他相關訴求及建議於會後續處。</li> </ol>
13	110年3月15日於花蓮縣秀林鄉公所召開。	建議事項(草案)部落協商會議。	主持人：夷將·拔路兒 Icyang Parod 副召集人。 與會人員：帖喇·尤道 Teyra·Yudaw 委員、玻士岸部落委員、部	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 第一點及第四點內容業經 110年1月27日部落研商會議決議修正通過在案。</li> <li>2. 第二點有關土地權利回復計畫之內容，依部落委員建議文字修正後確認通過。</li> <li>3. 第三點第二段有關礦業轉型文字內容，後續將俟經濟部洽亞泥公司確認文字後，再向部落</li> </ol>

			落會議主席洛帝·尤道、原民會、花蓮縣秀林鄉公所。	說明。
14	110年4月19日於花蓮縣秀林鄉公所富世村活動中心召開。	建議事項(草案)部落協商會議。	主持人：杜張梅莊處長。 與會人員：帖喇·尤道 Teyra·Yudaw 委員、玻士岸部落委員、部落會議主席洛帝·尤道、亞泥公司、原民會、經濟部、花蓮縣政府、花蓮縣秀林鄉公所、受託廠商東華大學。	1. 建議事項第三點內容，經部落代表委員建議納入採礦期程計畫，及承諾居住安全等內容，亞泥公司參酌並帶回研議修正。 2. 亞泥公司針對部落110年3月15日確認之建議事項第二點，有關土地權利回復計畫之內容如有其他建議，將另案研議處理；建議事項第三點會議中討論修正。
15	110年4月21日於行政院林萬億政務委員辦公室召開。	建議事項(草案)討論會議。	主持人：林萬億政務委員。 與會人員：原民會、經濟部。	針對建議事項第二點說明，亞泥公司承租權及員工工作權保障將於權利回復計畫中充分保障，且無涉本真相調查之目的，故不納入本點文字內容。
16	110年5月6日於經濟部礦務局召開。	建議事項(草案)亞泥公司協商會議。	主持人：徐景文局長。 與會人員：亞泥公司、原民	1. 建議事項第1點及第4點前已達成共識。 2. 建議事項第2點第2段及第3點第2段，請亞泥公司依會議

			會、經濟部。	討論內容提供研議結果。
17	110年8月11日於經濟部礦務局召開。	建議事項(草案)亞泥公司協商會議。	主持人：徐景文局長。 與會人員：亞泥公司、原民會、經濟部。	各建議事項內容應綱要性描述，執行細節宜列於後續計畫同意，部落版本為經過多次與部落族人溝通成果，建議以其為基礎進行增刪，就有疑慮部分列於說明事項呈現，以利未來制定計劃時納入。
18	110年9月10日於行政院召開。	建議事項(草案)討論會議。	主持人：林萬億政務委員。 與會人員：原民會、經濟部。	1. 建議事項第一點及第四點前已達成共識。 2. 建議事項第二點及第三點：依討論內容修正建議事項版本後先至部落溝通。
19	110年9月28日於花蓮縣秀林鄉公所富世村活動中心召開。	建議事項(草案)部落協商會議。	主持人：杜張梅莊處長。 與會人員：帖喇·尤道 Teyra·Yudaw 委員、玻士岸部落委員、部落會議主席洛帝·尤道、原民會、經濟部、花蓮縣政府、受託廠商東華大學。	1. 建議事項第二點，修正部分文字，備註內容刪除，其餘文字無修正意見。 2. 建議事項第三點，文字無修正意見。
20	110年10月25日於行政院召開。	建議事項(草案)亞泥公司協商會議。	主持人：林萬億政務委員。 與會人員：原	1. 建議事項共4點，其中未達成共識部分為第2點第2段及第3點第2段，會議中就相關爭

	開。		民會、經濟部、亞泥公司。	點進行討論及修正。 2. 建議事項內容經討論修正，原則已獲致亞泥公司共識，後續將再行與部落進行確認。
21	110年12月1日於花蓮市洋基牧場餐廳召開。	建議事項(草案)部落協商會議。	主持人：林萬億政務委員。 與會人員：帖喇·尤道 Teyra·Yudaw 委員、反亞泥自救會、財團法人法律扶助基金會、地球公民基金會、原民會。	1. 行政院110年10月25日修正之建議事項內容請反亞泥自救會帶回討論，並盡速確認，後續請原民會整理相關資料，併同真相調查報告書依程序陳報行政院。 2. 原民會未來「原住民保留地權利回復計畫」制定過程，應廣納部落族人意見，並邀集部落推薦之相關專業人員參與。 3. 請原民會於保護個資之前題下，協助提供亞泥核定礦權之礦業用地土地清冊。
22	110年12月8日於走過虹橋民宿召開。	建議事項(草案)部落協商會議。	主持人：帖喇·尤道 Teyra·Yudaw 委員 與會人員：玻士岸部落委員 列席單位：原民會、地球公民基金會。	玻士岸部落會議及自救會委員原則同意四項建議案列入諮商同意條件。俟諮商同意後，政府會以積極的態度與部落族人協商，聽取部落族人意見，落實執行。

## 第二章 事件背景

### 第一節 臺灣原住民族土地相關制度變遷

#### 一、前言

本節著重在臺灣原住民族土地之相關制度變遷，除依據文獻整理原住民及原住民族對於其土地使用及管理的慣習外，亦期考察不同殖民時期國家對原住民族土地管理的政策，使大眾了解原住民族土地利用如何從集體性的占有轉變成法治體系下的私有財產制，其中暗藏了人類為追求經濟成長而剝奪他人生存權利的私慾，也有威權統治時期下的主流價值觀，而原住民保留地的問題千頭萬緒、錯綜複雜，有很多問題是源自傳統原住民族土地制度與現代資本主義土地制度的衝突。惟有釐清傳統原住民族土地制度的原貌及在當代民主國家應有的地位，才能根本釐清本案的爭點。

#### 二、臺灣原住民族土地管理制度緣起與變遷

##### (一) 前史

在不同族群文化活動的脈絡下，土地如何利用與部落的遷徙及其族群之傳統領域有著極大的關聯，主要的原因也包括了人為(人口增加、社會、戰爭)因素及非人為(天災)因素，所以傳統領域是需要以時間的脈絡、生活的依賴、空間的取向來討論。其所擁有的共同概念是一個集體性的行為，也是歷史家園的圖像，顯現家及土地的依賴，繼而建立相對的土地資源擁有、管理、利用、分配的權利概念之族群文化與社會規範。

荷蘭人於西元 1624 年占據臺灣之後，即與平埔族群保有協墾關係，對平埔族群及漢人來台移墾者，有借給資本，或配給耕牛、農具，或引進各種新作物，並修築埤塘堤圳等，到了土地墾成之後，屬荷蘭王國所有，並由荷屬東印度公司管理，稱為王田。後來人民要墾耕王田土地須向荷屬東印度公司承租，只有土地使用權但是沒有土地所有權，較為明顯的就是「新港文書」，即所謂的「番仔契」，也是當今臺南一帶平埔社群所留傳下來的土地租借、買賣與借貸等方面的契約文書，呈現某種特殊的固有土地權利歸屬與交易的概念，但並未詳述原住民族土地權利關係的結構與類型。

鄭成功時期對文武官員實行保護原住民族土地及作物之禁令。清朝時期保留予原住民之「社田」及招佃之「番大租」，亦禁止漢人的侵犯開墾。土地屬部族或氏族公

有者為「公口糧租」，土地屬家族或個人私有者為「私口糧租」，這是原住民保留地設立的開端，至嘉慶時期改制設立「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，最早文字化紀錄了國家安排管理及配置原住民族土地權利與領域之雛形。

## （二）日本人對原住民族舊慣之調查

曾經留學歐洲專攻《民法》的日本學者岡松參太郎，在回國不久即被派到臺灣總督府臨時臺灣舊慣調查會進行臺灣的舊法慣行調查。其所著之《臺灣番族慣習研究》第二卷(1921年)中指出，臺灣原住民族在以狩獵為主，人口尚不多的時代，土地完全由每個人自由選擇耕作，沒有單獨占有一定土地的必要，也不會有占用他人耕地之慮。當時土地的利用並沒有受到限制，也沒有受到任何保障，個人不過是作為族眾的一人，在利用其部族的領域，尚未承認其土地有特別的權利。但是在土地漸漸缺乏，土地開始具有財產的價值時，逐漸產生了對其利用加以制限或保護的必要。因而有部族產生承認個人土地私有之保護的制度，但同時亦有禁止個人土地私有但保留土地作為共同體的公產、或宗族團體的族產、或利益團體之頭家的私產，只給予個人在耕作期間之利益的保護，禁止他人的侵害。更有甚者，隨著經濟發展，也可看到部分族群間土地的買賣借貸等交易(頁 313)。

但是岡松參太郎在分析當時原住民族的土地概念認為，原住民族的習慣所承認的物權上的利益只有所有及耕作二種權利，而且兩者未必是同一概念，其差異之一是，承認土地的私有未必承認其土地的所有；土地的所有未必就具有私法上的所有權。即使承認其所有權，其性質上未必可和今天土地所有權利一樣，視各族的習慣而定。

又依據日本人類學者鈴木作太郎在 1932 年出版的《臺灣の蕃族研究》書中描述，臺灣原住民族對土地占有的觀念最為堅持，他們確信：土地是祖先所領有的寶物，要將其傳給子子孫孫；也深信，如果允許外族入侵，將觸怒祖先，招來疫癘或不幸的災厄。所以如有入侵者，就會毅然群起進行防衛。書中論及泛泰雅族的某些部族採取一部落或一部族所有之土地公有制，也有部落採行個人私有制。以下討論幾種相關的土地權利制度：

## 1.私有制

### (1)概念

原住民對於土地利用及空間之概念不同於西方資本主義下人與土地的關係，管理多由下而上，從家戶之組成到一個群體乃至聚落，家戶之土地管理者，依族群習慣多為家中具有勞動能力者支配，在群體之活動範圍下以勞動付出為最基本之生存要件，相較於個人能力展現更著重於集體性之共同生活、資源共享為目的，在此基礎下一般並無私有財產之概念。依據岡松參太郎的說法，有部分泰雅族與賽德克族採個人土地私有權制。但實際上在家庭制度上受到限制，並不被認為是家庭個人的私產，而是家產，是相對於「族有」和「公有」而稱之為個人私有的私產。因此他懷疑這些部族所承認的土地私有權的真正意義是否為個人土地的所有權，是很有疑問的(第三卷，頁317)。亦即，這種土地私有制在家庭成員之間具有拘束的關係，並非完全之個人的所有權。

事實上，泛泰雅族群中採這種私有之所有權制度和承認私有之公有制度下的耕作占有制度的差別，只是在土地私有被承認時，即使在休耕中也不會喪失權利。但是後者即使是休耕期間，優先「預占」的習慣亦被承認，亦或由他人接續開耕時，必須向前耕作者支付謝禮已成為慣例(第三卷，頁316)。

要取得耕地所有權的要件不只是先占，尚必須以完成開墾為前提，才能取得權利，一旦取得私產，地主可以任意使用、收益和處分，但是未必有完全排他的效力。依據臺灣總督府番族調查會（1921）所編之《臺灣番族慣習研究》第二卷之分析，當時一部分的原住民社會已經將土地歸屬於財產的一種，耕作是對土地加以利用的一種權利。因此，在承認私有土地的部落，土地的私有權必須是以墾耕為目的，因公有地之先占或分配、或私有地的移轉、繼承和讓渡而取得；在否定個人私有制的部落，原則上必須取得公地的耕作權。當時原住民社會依部族的不同，有承認個人私有制，亦有採公有制的部落。

即使在慣習制度下的私有土地，亦有別於現代的個人私有制度的占有。依據日本總督府臨時臺灣舊慣調查會所作成之《蕃族慣習調查報告書》第一卷的記載（臺灣省總督府臨時臺灣舊慣調查會，1996），當時土地是否屬於個人所有，各部族的習慣皆不同，但無論何種形態，土地必須有其主人，若不是個人所有，即屬部落族人所共有。

依據該調查推論，原本土地一般為一社或一部族公有，只有在耕作期間，地權才屬於耕作者所有，但因人口繁衍，土地不充裕時，占有良好土地者不願放棄而自然產生了土地私有，逐漸發展到交易及租賃土地的地步(同上，頁 197)。

在承認私有制度的部族中，有的只承認一個家戶之私有土地，未及於個人。只要未開墾的原始林或臨近敵族的土地及有明確表明遺棄所有的草原等，皆屬於公有地。除了特定獵場外的公有地，任何族人皆可開墾，且一旦開墾後，就永久取得該地所有之權利，即使休耕時他人也不得侵奪(同上，頁 200)。所以先占和開墾是取得土地權利的要件。如有先占者之爭議時，依仲裁(*gbang kai*)或出草(決鬥)來決定(同上，頁 200)。

這裡所稱的「所有」之權利與現代所有權的概念不盡相同，除了不具有法律上所承認之物權效力外，依據該報告書所載，地主對於土地之「所有」是一種「存在」的事實(同上，頁 195)，這種存在的權利受到部落習慣的限制，特別是在租借或讓與異族人時，必須先經過部落族人的同意。因為如此可能造成異族人前來移住，有危害部落和平之虞(同上，頁 201)。

另外，在休耕中，這種所有的存在具有公共性，地主不得拒絕以下為部落存續所必須之事項，但是在耕作中如未得地主允許，則完全不可以：

- ①開闢通路、
- ②做蓄水池或架水管、
- ③採取野生植物、
- ④捕獲野生之禽獸、
- ⑤必須保存別人之墳墓。

## (2)土地之借貸

土地通常因為耕作、狩獵或作為家屋之建地而發生借貸，出借的土地稱為「*kbabaw*」，是指使用表面的意思，該報告書推斷可能是借貸只使用「土地表面」的關係，才作此稱呼(同上，頁 214)。

土地借貸通常不會約定期間，但是在耕地的情形，僅限於連耕期間，大致上耕地連耕 2 至 4 年，地力即告耗盡，故借貸期間通常以得連耕之 2 至 4 年為期限。借給平地人耕作水田時，期間通常是永遠的，但平地人未繳納契約的蕃租時，或對蕃人有不法

的行為時，就將其驅逐，取回耕地(同上，頁 214)。如為建築住家，則是出借到借用者遺棄該住家為止。即使該家屋已腐朽，但借方如果加以修繕，仍繼續居住，貸主就不可強迫其撤離(同上，頁 214)。

地租則是依每年收取其收穫的一部分，有的部族是收取收穫的一半，日本人來之前，大崙崙部落向平地人收取其收穫的一半(同上，頁 214)。

### (3)財產繼承

依該報告所載，雖然家產「*btjux myan*」一語是指「我們的財產」或「*btjux na qutux ngasal*」全家的財產，似應解釋為家族之團體共同的財產，而認定該部落土地為家族之共同所有制。但是實際上子孫的認知是：家產是家祖所擁有的財產，家祖死後，歸屬於其繼承人，而繼承人有數人時，就歸數人共同所有。成員獨立成家時，通常依慣習按家分配給兄弟，但非家長獨斷，而是經兄弟協議才能處分(同上，頁 224)。

該報告書亦記載 *klapai* 部落有家祖還在世時，每當其子分家獨立就分給財產的慣習。這種情形應該解釋為生前贈與，使其放棄將來之繼承權(同上，頁 225)。

## 2.公有制

在部族的領域內不屬於個人所有的土地均屬部落所有，無論是否承認土地之私有，各部族之領域中只要不屬於私有的土地，原則上皆歸全體族眾所有。亦即，一方面表示土地不專屬於任何一族眾，另一方面亦表示任何一族人都可以共同使用該土地。亦即該財產應視為族眾之團體(即一社、數社共同或一部族)的財產，或是每一位族眾共有(公有或合有的財產(同上，頁 196))。

因此，相對於以個人或一家族為私有的主體，公有則可能以一社、一部族，乃至數社為共同主體，亦可能以每一位族人為共同的主體存在，可以說非常的多元。岡松參太郎在其所著之《臺灣番族慣習研》第二卷(1921年)中指出，泛泰雅族之公有地的性質除了作為公共利用外，因開墾公地而取得耕作權，在耕作期間，他人不得侵害，但是任何人也不得將之納入私產(頁 22)。

綜言之，土地私有制只是在耕地的部分被承認，一般土地並不被允許個人所有。因此，岡松參太郎認為，具有「所有權」的耕地，只是保護比較完整之耕作權，實質上只不過是一種永耕權的概念。但是這種永耕權一旦被視為是私產，在休耕或作為耕

地以外的用途使用時，也不會永久喪失其土地權利，因而取得對土地的一般支配權，才是實質上的所有權(如當時阿美族和卑南族)(同上，頁 317-318)。

然而，本報告強調國家合法流程設立山地保留地制度與制定《礦業法》，也依據原基法第 20、23 條，政府應承認並尊重原住民族依據其族群土地文化管理使用傳統土地，原住民族得以選擇土地擁有、利用、及管理模式的權利，不應以是否屬於私有或總有模式才承認與保障之。政府在山地保留地制度建立之初，就只承認有文字化及私有制的土地權利模式而限縮原住民族選擇的權利，且片面宣告國有化，並否定原住民使用傳統土地的固有權利，這正是需要進行原住民族土地歷史真相調查及轉型正義的補救。

### (三) 日治時期土地管理、集團移住及自然資源土地區分後之影響

#### 1. 初期—將山地原住民族土地收歸為「官有林野地」

1895 年日本開始殖民統治臺灣後，臺灣總督府所發布日令第 26 號《官有林野及樟腦製造業取締規則》，形式上是為了瞭解清代以來重新規範業主伐木許可及樟腦製造的情形，實際上的目的是將未取得清國政府林野地收歸官有，也以此方式片面地合法化宣告臺灣原住民族土地收歸國有。這樣的做法事實上是進行清查，將未取得允許所有證明之山林原野劃入官地，這些土地多數為原住民族土地，雖名義上為日本政府所有，但實際上使用的權限並未被改變（高德義 2009：137-8）。

臺灣殖民史學者藤井志津枝（2001）指出，這樣的政策讓樟腦製造者進入「蕃地」採伐樟木時，再也不需要與「蕃人」商討和協議酬金，對臺灣原住民來說，這是祖先留下來的領土，遭異族的任意侵犯，致使 1896 年底後，在宜蘭、臺北等地頻頻發生出草獵取人頭事件，是臺灣原住民族對其領土受到任意侵犯的一種反抗。

然而，1895 年之前清朝統領臺灣只有在少數平原及淺山地區，而「蕃地」屬於未統治的「化外之地」，原住民也未參與日清戰役與馬關條約。臺灣總督府為能實質介入統治原住民族自主自理的「蕃地」，是臺灣總督府在 1910~1916 年期間的「第二次五年理蕃政策」下對不同蕃地地區的原住民族群發動一連串的「武力討伐戰爭」的結果。其中，包含 1914 年四路線攻擊的「太魯閣戰役」。



太魯閣部落推舉的領袖，哈鹿谷·納威，所帶領的抵抗，而延誤由此路進入內太魯閣的時程。亞泥公司申請的新城山礦區既在「太魯閣戰役」，且原屬於清朝從未治理的「蕃地」之內，原先由太魯閣族自治自理的原住民族土地。國家藉由發動「武力討伐戰爭」使臺灣總督府發布的日令第 26 號得以落實在今日亞泥公司租用的新城山礦區，成為當時的「官有林野地」。

## 2.後期—官有「準要存置林野」為名之保留地政策形成

在「內地延長主義」的政策下，為統合臺灣產業從屬於日本經濟的一環，日本開始進行「林野調查」，將林野整理區分為官有與民有，被認定為官有林野的部分，撥給日本企業從事開發。據藤井志津技的分析，這種由官方長期無償提供土地、設備、材料以及治安的維護等方式，全力協助以扶助「蕃地」企業生根，可稱之為殖民地資本主義發展中的第二階段模式，有別於前階段的專賣制度來壟斷支配所有樟腦事業權利，再從「蕃地」直接掠奪財富的模式(藤井志津技，2001：134)。

然而，此一土地分類必須面對「蕃人占有地」的事實與問題的解決。因此在 1928 年，總督府先提出相關法令作為「蕃人占有地」的認定標準；以「蕃人生活之安定及樹立蕃人指導之新政策以期蕃地開拓」為目的，展開「蕃人所有地調查」，以部落為單位調查原住民之現有狀態，藉以決定「蕃人所要地」。最後總督府參酌「北海道開拓移民部」的標準，再考量臺灣山地實況，估算保留地範圍，適度增加所需面積，最後決定「蕃人」保留地面積為定住地 0.2 公頃、耕地 1.8 公頃，木材燃料取用地 0.5 公頃，牧畜和其他產業增進用地及災害預備地 0.5 公頃，即每人最多限制 3 公頃，其中 2 公頃為住宅用地和耕地，是個人實際使用範圍，其餘 1 公頃為公用地、保留地或待開發用地，被歸為公共用地(藤井志津技，2001：139)。

臺灣總督府接者以《森林計畫事業規程》(1928)將山林分成三類：「要存置林野」、  
「不要存置林野」、及「準要存置林野」，並以近代林業科學管理的原則經營「要存置林野」(一般來說是現代的國有林班地)、「不要存置林野」(後來提供拓殖會社或企業開發的土地)。國家也藉集團移住、授產及定耕等政策將原住民安置在「準要存置林野」(蕃人所要地)，而由原有「蕃地」限縮原住民生活區域，即後來的原住民保留地的雛型。

藤井認為這種從原屬於原住民族所有的「官有地」劃出保留地作為其生存空間的政策，用意是在限制原住民今後的生活以「定居」且「定耕」成為「農民」，放棄祖傳獵人生活；而將保留地歸類為「準要存置林野」，表示這類土地與國家認定為具有開發價值的「不要存置林野」地及國防上的價值或水土保持所必須而不適合開發之「要存置林野」地不同，並沒有上述開發或不適合開發之情形，是可以和勞動結合，由日警系統指揮原住民從事開發推行「官行營造物」的特殊行政區域，與一般法治和市場貨幣經濟的「普通行政區」有所區別(藤井志津技，2001：140)。

「準要存置林野」是基於所謂「蕃人所要地」的需求，也就是原住民耕作和生活的必要，而分給原住民的土地，但是仍被歸類為官有土地。這樣的土地原住民只有使用權並無所有權，保留地的區分僅是圖面作業，實際上並無境界標示，也未與原住民妥善溝通；加上其區分不符原住民的燒耕、輪作慣習，因此難以發揮約束作用(詹素娟，2017)。因此「蕃人所要地」的落實與完整處理，有待警務局接續推展的「蕃地開發調查事業」(吳密察，2017)<sup>10</sup>。

這項調查是從 1927 年開始，因為受 1930 年霧社事件影響而暫時中斷，之後重新展開為期 5 年的「蕃地開發調查事業」，調查隊發現，當初在施行區分調查時，未考慮原住民的農業型態，僅以耕作地為考量；一旦現耕地的地力衰退，原住民只能放棄現耕地，移轉到未墾地或原先的休耕地，並在附近築屋居住，造成圖面畫定的保留地與現實不符。再者，調查隊也未注意部落內部個人土地座落與多寡的差異，如原本擁有廣大土地的人，卻與小面積持有人獲得同樣的土地，也忽略了部落社會的貧富不均問題。

這項調查的主要目的是把那些散居在深山及治安上形成危險的黑暗地帶高山原住民「集團移往」到山腳地帶。此計畫實施後，估計有 8 萬居住深山的原住民被迫放棄當時居住的 48.8 萬甲(占全臺面積 14%)的實質所有地，換成只擁有 25.1 萬甲地的「保留地」使用權。這就是日本「理蕃」當局為深山「蕃人」所準備的「生活安定上所需之保留地」(藤井志津技，2001：143)。

---

<sup>10</sup> 該調查的主旨指出：「本島蕃地…雖有值平地地方文化之驚異者，但如今開發程度尚在極端幼稚之狀態，亦為實情，故為期蕃人生活之安定及樹立蕃人指導之新方策以期蕃地開拓，而依下記項目從事蕃人生活狀態及高砂族所要地之調查。」(轉引自吳密察，2017)。

從這裡可以看出「蕃地開發調查事業」是殖民統治者要對原住民族土地進行開發與汲取資源的第一步。依當時理蕃課官員岩城龜彥所述，該制度僅承認原住民有占有權，不存在所有權。因為日本總督府理蕃政策理念，是將臺灣原住民的主體定位為「無主的野蠻人」，與法律上具有權利主體之一般人作區別，使之無法享有現代《民法》上的所有權，如此日本人能以「無主物」為由收歸官有，而多數的人類學者也都只是沈默以對，似乎沒什麼有力的批判（山路勝彥，1999：85）。

何以如此？根據當初臺灣總督府委託人類學者一系列的調查顯示，原住民在當時的日常生活仍然處於傳統狀態，與受市場經濟影響之漢人的情況不同，對於日本人類學者而言，這是充滿文化研究課題的地方。因此，當時的日本人類學者研究認為原住民對於獵場的所有、耕地所有與信仰和父系組織的觀念有很複雜的關係，不能以用益權、占有權、耕作權等現代的物權概念來理解，因為這些用語反而會對於原住民族的土地權利產生錯誤的理解。因此，對於臺灣原住民土地利用情形非常了解的總督府才會只將原住民使用的土地視為是占有，並不承認其為土地的所有權（山路勝彥，1999：86）。

#### （四）國民政府對於原住民族土地之管理政策

##### 1. 初期—延用日本保留地政策

國民政府接收臺灣後，臺灣省行政長官公署對日治時期關於蕃地上施行的法令，發布署法字第 36 號 (1945/11/3)，對「凡壓榨臺民及牴觸三民主義與民國法令者，均經明令予以廢止」，但在署法字第 36283 號 (1946/10/24) 暫緩廢止《森林計畫事業規程》、《森林計畫事業施業案檢定規程》等。山地保留地的前身，準要存置林野，也被維繫下來。臺灣省政府又以《臺灣省土地權利清理辦法》(1947/11/28) 第八條，將林野調查清理的土地結果歸公有且不發還，其中包含準要存置林野(林佳陵，2000：34-35)。政府以依此設計完成山地保留地屬於國有的合法程序。

37 年當時的臺灣省政府制定《臺灣省各縣山地保留地管理辦法》，沿襲日本殖民政府承認原住民擁有占有權，以「維護山地人民生計及推行山地行政」為主要設置目的之國有土地。戰後政府也沿襲日本殖民政府之「準要存置林野」的公有土地制度<sup>11</sup>，

---

<sup>11</sup> 該辦法第 2 條規定：「本辦法所稱山地保留地，係指日治時代因維護山地人民生計及推行山地行政所保留之國有土地及其地上產物而言。」；復第 3 條第 1 項規定：「山地保留地由省民政廳管理之。」此辦法

亦即除軍事上必要的土地外，也包含原住民的保留地。這種保留地是基於耕作和生活的必要而分給原住民的土地，但是仍被認定為國有土地。省民政廳在審查企業租用山地保留地的條件，會特別實地勘查企業租用是否有違背「維護山地人民生計及推行山地行政」的疑慮。在本案亞泥公司在租用新城山礦區的山地保留地的審查也有相同的要求與標準。

該管理辦法中，第 2 條維持日本保留地(以社別劃定使用區域)、限制採伐、獎勵開墾、限制平地人承租(§23 II)、抵押、交換、贈與之禁止(§24)等，對於原住民的使用，是採任由其自行耕作原則(臺灣省政府民政廳代電 43/1/26、(43)民丁字 00374 號，附件 2-1)，亦即，平地人得經核准承租使用保留地，但是原住民不需要有無租用關係，即承認其合法占有。

這些對保留地的限制是為防止非原住民取得，與既有的原住民土地管理的慣習並未相違，但是對於使用的空間仍沿用日本統治時期以社別劃定的使用區域，即使如不夠使用時，越界墾殖亦不被允許(臺灣省政府民政廳函 46/4/17、(46)民丁字 05806 號，附件 2-2)。

《臺灣省各縣山地保留地管理辦法》在 49 年 4 月 12 日修正為《臺灣省山地保留地管理辦法》及條文並公布實施，其中導入土地管理一章，第 5 條規定由民政廳會同農林廳釐定界址，確定使用範圍，劃分為可資開墾耕地(開墾預定地)獎勵原住民自行開墾，並擬定耕地面積最高限額(第 6 條)，限制自任耕作不得霸占，逾期未利用者收回(第 7 條)。深山保留地未利用者得編入國有林地(第 9 條)，同時將山地保留地定性為國有，限制山地人民及奉準租用之平地人及事業機關只有使用收益權，不得將山地保留地及其土地改良物件為買賣、抵押、交換、贈與、租賃之標的等(第 16 條)、進行造林管理：實施造林所需用地，獎勵造林，每人 0.5 公頃為限，每戶不得逾 10 公頃(§36)。

至於地上建築物權利的取得，臺灣省政府曾發布命令：未經登記所有權不得為他項權利登記，原保地不得為他項權利登記(51.4.26)。亦即，房屋不動產所依附之土地未取得所有權或他項權利之地上權，無法登記取得所有權。可以說完全保留原住民族對於土地使用管理的慣習，現代土地制度並不予干涉。原住民族土地在政府未施行登記

---

在草案時期，第二條內容為「本辦法所稱山地保留地，指日治時代，依森林計畫事業規程之實施，為維護山地人民生計及推行山地行政所保留的土地而言。前項保留地係屬國有。」正式公佈的條文刪除了「依森林計畫事業規程之實施」。但可以理解山地保留地與準要存置林野或森林計畫事業的延續關係。

制度之前，各族群在傳統土地上耕作使用管理上，還是可以依據族群土地文化與規範的運作，即所謂「尊重舊慣」的管理狀態，但不表示政府承認傳統領域土地權利。

但是，這只是過渡時期的法律政策。該辦法第 15 條明定：「山地保留地應由民政廳地政局視各山地鄉村地理條件及山地人民經濟情形、文化水準分期編查登記，確定其使用權籍，俟山地人民有自營生活能力時實施放領...」。因此，在這時期已經開始將原住民保留地納入土地登記制度做準備，開始測量劃定原住民實際占有土地，編制地號及記錄土地占有人姓名。透過當代測量技術的劃定與掌握，國家已經準備好要全面接收保留地的管理權限，並將其納入（中期）即將開放到來的市場經濟之中。

## 2. 中期—實施保留地登記制度(私有化的開端)及開放非原住民使用

### (1) 保留地私有化管理：55 年《臺灣省山地保留地管理辦法》修正

這一時期是原住民土地使用管理慣習受到國家法律嚴重干涉的時期。55 年臺灣省政府修正《臺灣省山地保留地管理辦法》作為管理原住民土地的法規依據。內容規定原住民取得耕作權或地上權後繼續使用滿 10 年，可無償取得土地所有權(第 7 條第 1 款)。但是同時限制原住民未取得土地所有權前不得讓與或轉租等行為(第 8 條第 1 項)。又，同辦法第 33 條<sup>12</sup>規定合法公私營企業組織或個人，為開發礦產、採取土石…等所需土地或合法團體所需建築用地，以不妨害山地行政為限，得擬具詳細計畫，向鄉公所聲請轉報縣政府勘查並加具處理意見，層報民政廳核准租用或使用山地保留地。

登記制度的實施意味著原住民族土地被納入市場原理之資本社會的開始。該辦法第 7 條規定，原住民可經由耕作權及地上權登記，繼續耕作滿 10 年時，建地與耕地一併無償取得所有權，並在登記後 8 年內免納土地稅或田賦；林地及牧地則准予申請租地造林或承租經營，但是租期限 10 年。同時也對於取得最高面積加以限制，水田 0.2 至 0.4 公頃，旱地 0.4 至 0.8 公頃，林地 1 公頃。

因此，登記取得制度僅限於建地及耕地，未及於林地及牧地，後者僅得以承租之法律關係繼續占有。此為試圖解決國民政府來台後，一方面宣示原住民族土地為國有，卻與原住民繼續占有間無一定之法律關係的狀況，並納入管制，試圖排除傳統占有的

---

<sup>12</sup> 本案礦業權人即依《礦業法》第 60、61、64 條申請礦業用地核定與租用，且依《臺灣省山地保留地管理辦法》第 33 條申請租用公有保留地，而向鄉公所申請，省民政廳核准。

狀態。但是統治者宣示的國有化後的土地，與原住民或原住民族傳統占有之土地是否相斥或有平行存在的可能，在法理上仍有討論的空間。

再者，這樣的制度是仿照《土地法》第 133 條荒地耕作權及土地所有權之取得之規定，意指原住民傳統繼受之土地等同荒地開墾，要經過耕作權登記及持有一定期後始取得所有權。但是，原住民傳統繼受之土地狀態有開墾者亦有輪耕習慣下之休耕狀態者，與荒地之定義本質上相悖，如未申請登記是否喪失其占有？

再有疑問者，原住民原使用之土地超過得申請登記最高面積時，是否得繼續占有使用，同辦法第 10 條規定鄉公所「應即限期收回」配予使用土地未達限額之原住民使用。收回之分配以居住於鄰近土地而現使用土地面積最少者為優先。但是所謂的收回是指「交還土地」，依同辦法第 12 條之規定，不依收回之規定交還者，由鄉公所依法訴請返還。

另外關於林地的租用，該辦法第 7 條規定是以地籍測量完竣地區，即已被登錄為原使用人為前提，始得申請租地造林，租期不得逾 10 年，得續租；種植之木竹為國家和造林人「共有」，造林人之利益不得超過全部收益十分之八，種竹則是十分之九，如在總登記前所植者則全部歸造林者。又依同法第 8 條規定，前述耕作權和承租的權利得為繼承。亦即，不僅依法登記為耕作權的物權，即使被定性為租用的債權亦得為繼承，其私有化的性質至為明顯。但是，包括未申請登記和租用的原住民土地之傳統占有，究竟是因此而消滅，抑或兩者平行存續？此議題在後期原基法通過後，有值得探討的空間。

#### (2)49 年之後保留地放寬對非原住民的管制以及開發利用<sup>13</sup>

37 年訂頒之《臺灣省各縣山地保留地管理辦法》明訂山地保留地的設置目的是「因維護山地人民生計及推行山地行政所保留的國有土地及其他地上產物」。然而，49 年修訂的《臺灣省山地保留地管理辦法》第 11 條至 13 條，已經允許非原住民申請租用、使用保留地。第 13 條也允許非原住民個人或平地合法公私營工礦、農林、漁牧等事業機關、團體准予開發利用保留地資源。管理辦法已從限制非原住民使用山地保留地逐漸放寬。

---

<sup>13</sup> 參考顏愛靜與楊國柱(2004：336-347)。

55 年政府修訂管理辦法時，甚至對非法使用的非原住民經清查之後亦可租用原占用之保留地(第 34 條第 2 項前段)。對於個人及合法公私營企業組織因開發礦產、採取土石、施設交通、發展觀光事業或開設工廠等目的，均可租用山地保留地(第 33 條)。63 年修訂時更擴大個人或合法公私營企業租用保留地之用途，擴展到承採林木、開設旅店及商店等。79 年、87 年的修訂版本更開放非原住民使用保留地的用途別與規模。政府在保留地的現代化土地管理過程，一方面開放原住民取得私有產權，另一方面更開放非原住民租使用山地保留地的用途與規模。

### (3)69 年後之保留地之開發：《山胞保留地開發管理辦法》

79 年由《山胞保留地開發管理辦法》取代《臺灣省山地保留地管理辦法》，開啟了以開發為導向的保留地政策。

75 年 1 月 10 日修正實施之《山坡地保育利用條例》第 37 條規定，除成為原住民保留地開發管理辦法之授權命令的法源外，縮短耕作權、地上權登記後，無償取得土地所有權所須之繼續經營期間為滿 5 年。又，除明定輔導原住民開發並取得耕作權、地上權外，並增加輔導開發取得「承租權」之項目，其立法理由是為了「引進平地資金」。

在這種以開發為導向的登記政策下，雖然禁止非原住民取得保留地之所有權，但是透過開發之誘導、原住民個人取得保留地所有權之分配，以及個人取得面積之限制，使原使用中之原住民族土地相當之部分被轉變為個人所有，產生諸多非原住民利用假人頭購地的弊端，而且一般人亦可依該辦法向原住民保留地所在之鄉（鎮、市、區）公所申請租用，由其設置之「土審會」審查，允許租約長達 9 年，並且無續約次數之限制，實質上已造成原住民族土地的大量流失<sup>14</sup>。

---

<sup>14</sup> 近來學者多有批評，如吳秦文認為原住民保留地登記取得權利的方式是由國家單方面來決定，並實施個人主義的所有權制度，是否能和原住民族的傳統習俗對土地的使用規範互相調和，有所疑慮（吳秦文，2016：47）。

### 3.後期：原住民族土地權利之回復(「原基法」通過之後)

#### (1)原基法確立之原住民族土地之權利內容

原基法明確保障原住民族土地與自然資源權利；而原住民族土地即包括原住民保留地與原住民族傳統領域土地。因此，關於原住民族傳統領域定義的論述及法條化，普遍被認為是未來原住民族土地權益能否落實的關鍵。

#### (2)簡化原住民保留地所有權之取得及再分配

《原住民保留地開發管理辦法》的修正，仍維持開發的政策，並擴大開發的範圍，包括醫療保健、社會福利、郵電運輸、金融服務及其他經中央主管機關核定事業。108年《山坡地保育利用條例》修正第37條條文，刪除於原住民保留地設定耕作權、地上權之規定，並將「取得所有權」修正為「無償取得所有權」。

《原住民保留地開發管理辦法》也隨之在108年年7月進行大幅之修正，對於原住民保留地所有權之取得及收回或未分配之土地之再分配等有重大的改革。此新修法律雖在本案調查的主要時間點之後，但因事涉後續章節的建議事項，故仍需在此作出簡要的整理。

##### ①刪除及修正原住民設定耕作權及地上權之相關規定(§8)

刪除原第8條對於原住民保留地所有權登記申請應經設定耕作權或地上權之登記資格要件等，使原住民得直接申請所有權登記。

##### ②原住民申請取得原住民保留地所有權之面積最高限額(第10條)。

修正理由認為考量土地資源是有限的，訂定面積最高限額符合公平性原則，且有助土地合理利用。因此，維持過去申請耕作權或地上權之最高面積限制，僅將原依戶口人數合併計算的方式改為得選擇的方式。

##### ③無償取得原住民保留地所有權之資格條件及程序(第17條)

本次修正允許在本辦法施行前，①使用原住民保留地迄今之原住民、②在原住民保留地內有原有自住房屋之原住民、及③依法於原住民保留地設定耕作權、地上權或農育權之原住民，得直接申請無償取得原住民保留地所有權(第17條第1項)。

前兩款只要經土審會擬具審查意見公告 30 日，期滿無人異議，報請直轄市、縣（市）主管機關核定後，即可向土地所在地登記機關辦理所有權移轉登記(同條第 2 項)。第 3 款之情形得免除公告程序(同條第 3 項)。

第 3 款之權利存續期間屆滿，仍得辦理所有權移轉登記；原耕作權人、地上權人或農育權人死亡者，其繼承人得申請無償取得所有權(同條第 5 項)。

#### ④原住民分配取得原住民保留地所有權之資格條件及程序(第 20 條)

原規定限於依本辦法收回之原住民保留地，得由鄉（鎮、市、區）公所公告 30 日後，辦理改配與轄區內之原住民。新修正規定則擴大到就轄內「依法收回」或「尚未分配」之原住民保留地，並且受分配的對象也擴及「因土地徵收條例第 11 條規定達成協議」、以及因徵收或撥用而致原住民保留地面積減少者。

⑤刪除原住民依法取得之原住民保留地所有權及地上權得為抵押權之標的物之規定(刪除第 42 條)。

原條文規定依法於原住民保留地取得之土地或設定之地上權，得為抵押權之標的物。新法將之刪除，此並非禁止原住民保留地設定抵押權，而是直接適用《民法》擔保物權之規定，得與一般土地所有權相同的權利。

#### ⑥租約之限制

原住民或原住民機構、法人或團體申請該管理辦法所允許之第 24 條第 1 項之事業的開發或興辦，而申請租用原住民保留地時，核准開發或興辦文件後，每一租期不得超過 9 年，期滿後得依原規定程序申請續租。

### 三、《礦業法》與《山地保留地管理辦法》規範非原住民在山地保留地開發採礦的流程

本案是 62 年非原住民企業在原住民族土地上進行礦業開發的事件。政府當時已經對山地保留地進行地籍測量、編查登記、設定耕作權及地上權，朝向私有化管理的過程進行。同時，政府也更加開放非原住民開發利用保留地資源。然而，非原住民企業在山地保留地開發礦業需要依據《礦業法》與《山地保留地管理辦法》的規定，依序完成礦業開發的三個階段申請程序，才可以合法在山地保留地上進行採礦行為：礦業權取得(依據《礦業法》第 19、21、22、42 條，施行細則第 40 條)、礦業用地核定(依

據《礦業法》第 59、60、64 條)<sup>15</sup>、土地使用權利取得(依據《礦業法》第 61 條、銜接到《臺灣省山地保留地管理辦法》第 33 條)<sup>16</sup>。

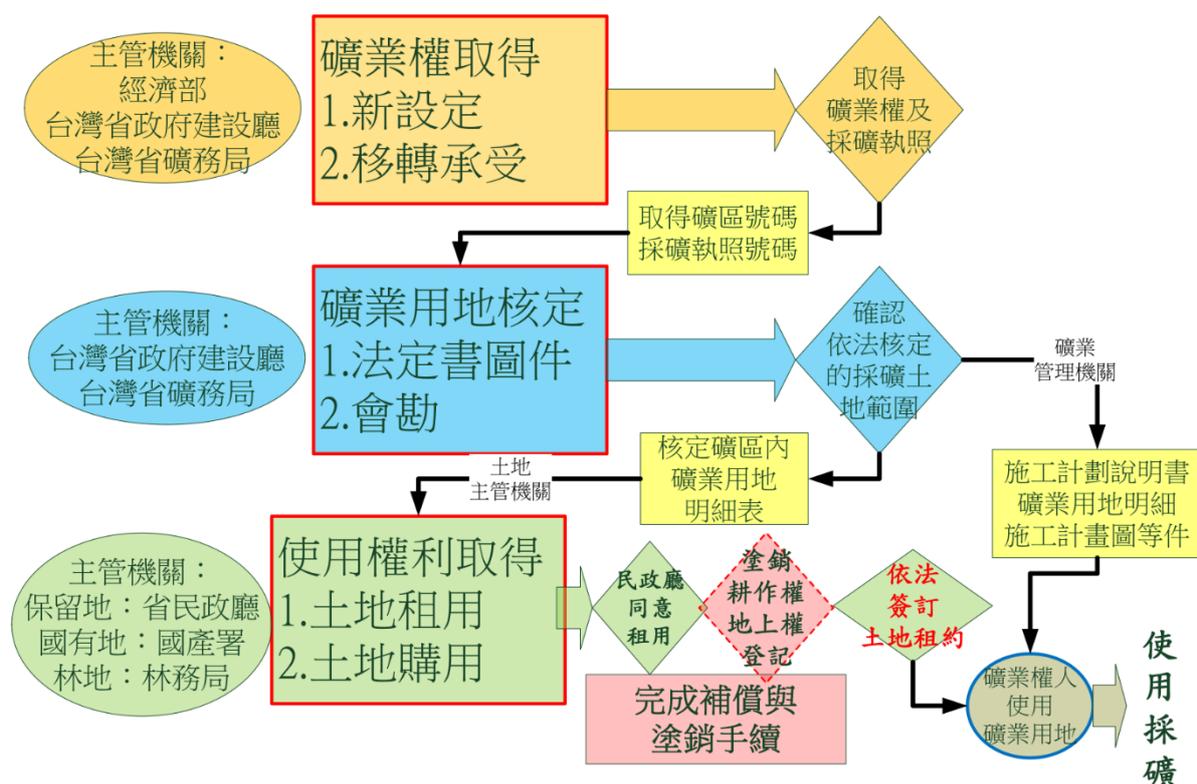


圖 2-2：企業礦業開發三階段程序的流程圖，引自邱寶琳整理。

<sup>15</sup> 礦業用地核定需取得礦業權，且從事採礦之必要，方可申請礦業用地核定。

《礦業法》第 60 條(使用他人土地之法定原因，有關礦業用地申請條件)：

**礦業權者**因左列各款之一有必要時得依法使用他人土地：

- 一、開鑿井隧。
- 二、堆積礦產物、土石爆發藥、薪、炭、礦渣、灰燼或一切礦用材料。
- 三、建築礦業廠庫或其需要房屋。
- 四、設置大小鐵路、運路、運河、水管、氣管、溝渠、地井、索道或電線等。
- 五、設施其他礦業上必要之各種工事或工作物。

《礦業法》第 64 條(使用他人土地之申請及核定，有關礦業用地核定之處理程序)：

依第六十條之規定**使用他人土地礦業權者**，應備具施工計劃，附同圖說，申請省（直轄市）主管機關審查，就其必須**使用之面積**予以核定，並**通知**土地所有人及關係人。

省（直轄市）主管機關為前項核定時，得先徵詢**地政主管機關**之意見。

第一項之規定如土地為**公有**時，省（直轄市）主管機關於核定前，應徵求該土地**主管機構**之同意。

<sup>16</sup> 本案土地為設定他項權之公有山地保留地，依《礦業法》第 61 條，礦業權人土地使用權利取得只能依《山地保留地管理辦法》第 33 條之租用條文，向省民政廳取得核准租用。

《礦業法》第 61 條(土地使用權利之取得及使用之方法)：

土地使用權利之取得依左列之規定，本條未規定者依其他有關法律之規定：

- 一、購用：由礦業權者給價取得土地所有權。
- 二、租用：由礦業權者分期或一次繳納租金。

土地所有人或土地占有人，對於礦業上應使用之土地**非有正當理由**不得拒絕。

《礦業法》條文的用字嚴謹，牽涉到礦業申請人的身分、條件與資格，同時按照法規流程，三階段順序不能錯亂。礦業申請人先向省礦務局申請取得礦業權，而最後由主管機關經濟部核准其取得礦業權，並取得礦區號碼、以及在該礦區的採礦權執照，而成為礦業權人。礦業權人依據《礦業法》在取得的礦業權於礦區內向省礦務局申請礦業用地，核定在該礦業用地內進行合法採礦的土地明細表。依《礦業法》(48年7月30日修正公布版本)第64條(使用他人土地之申請及核定)第3項定，礦業主管機關核定礦業用地前，需經土地主管機構同意。是以，省礦務局會在礦業用地核定過程知會山地保留地主管機關—省民政廳，共同會勘確認是否准許租用。在礦業權人取得礦業用地核定的時候，也會被告知在兩個月內向省民政廳依法申請租用土地，礦業權人也需取得省民政廳的核准，並被要求對原土地上有耕作權、地上權的使用人進行補償，原使用人向地政事務所申請塗銷他項權利之後，礦業權人就可以與鄉公所簽訂山地保留地土地租賃契約。

本報告主要任務在調查亞洲水泥公司新城山礦場租用原住民族土地的過程與關鍵事件，屬於以承租而取得土地使用權的程序，也是礦業開發程序的最後一階段。依據上述規範，亞泥公司應取得礦業權、採礦執照及確認礦區之後，再申請礦業用地核定，確定礦業用地明細表之後，檢附法定書圖件向鄉公所申請租用山地保留地。之後並再取得省民政廳核准租用之後，亞泥公司應完成補償、等待塗銷手續完成，而與鄉公所簽訂租賃契約、繳納租金，才取得土地使用權。亞泥公司在取得土地使用權利之後，再提供租賃契約及施工計畫說明書等法定文件，向省礦務局申請在礦業用地實際採礦使用的行為，亞泥公司須依該計畫進行採礦使用。

而省民政廳如何在《礦業法》第61條與《山地保留地管理辦法》第33條之間，滿足企業礦業開發需要且符合原住民生計保障的目的呢？省民政廳會在審查租用申請的過程中，依據管理辦法第33條要求縣政府與鄉公所現地勘查及提供「租用山地保留地實地調查報告表」中確認：「是否影響山胞生活(計)」、「是否影響山地行政設施」、及其他事項，且申請資料需要附上原住民土地使用人同意企業租用與拋棄土地面積之協調會會議記錄，並提供同意書、拋棄書等形式的附件資料，並以協議的開墾補償費及地上物補償費來移轉山地保留地使用權利，在保障山地人民生計下核准企業

開發礦業<sup>17</sup>。政府這過程只認定保留地國有，沒有牽涉到土地本身權利歸屬的補償。即山地保留地制度在否定原住民族土地權利的概念下所設計，因而才有山地保留地的國有化，而原住民在未取得所有權狀之前，其所謂土地拋棄過程必定沒有處理土地權利補償或買賣的過程。

#### 四、小結

日本人的研究認為在古代並無個人所有的權念，只是一種國土(王土)的概念。但是土地的開墾需要眾多的人力，個人並無這個能力，而是由村落共同開墾而取得土地的所有權，是一種「總有」的概念，與現代法律所稱之「共有」並不相同。後者是基於一種個人主義的概念，由每個人持有一定比例的權利，可自由處分退出共有的關係。但是在總有的概念，個人並無所有的權利，只是該村落成員的身分，利用該土地，並不承認脫離該團體的土地權利存在，而且一旦失去村落成員的資格，也當然脫離「總有」的關係(細川龜市，1941：25-26)。

因此，在土地總有的關係下，是集體進行耕作或分配給各個家族來耕作。但是這些分配給家庭的土地即使稱之為私有化，也只是家族擁有的土地轉變為可以持續持有的私有地，並非純粹的個人私有；另外封建時代貴族所受封的土地，並非該領主所私有，而只是一種對該土地上之占有人在政治上的支配權而已(同上，頁 27)。

綜上所述，日本古代土地的「總有」是當時社會持有的一種特別的所有權，其最大的特色以現代法律用語來比喻的話，其核心並非在「所有」的關係，而是以「用益」為基礎之所有權的概念(同上，頁 29)。也就是說，舊社會對於所有權的認識並非其權利的所有關係，其土地的使用關係才是所有權的核心。

以近代的法律概念來解釋的話，土地是部落所占領之地域內讓族人自由耕作之空間，每個人不需要去將一定的土地當作是自己的財產，永久持有。但是在耕作中的土地，是屬於耕作者所占有，他人不得有妨害的行為(台灣總督府番族調查會，1921：24)。

---

<sup>17</sup> 依據 55 年 12 月 7 日之《臺灣省山地保留地管理辦法》第 33 條：「合法公私營企業組織或個人，為開發礦產、採取土石、施設交通、發展觀光事業、開設工廠所需土地或合法團體所需建築用地，**以不妨害山地人民生活及山地行政為限**，得擬具詳細計畫，向鄉公所聲請轉報縣政府**勘查並加具處理意見**，層報民政廳核准租用或使用山地保留地。」亞泥公司需要向秀林鄉公所申請租用，報縣勘查及加具處理意見，層報民政廳核准租用。依上述《礦業法》，亞泥公司應先取得礦業權、礦業用地核定及取得土地明細之後，申請租用。

無論日本政府或臺灣政府對於原住民族土地的所有，在形式上即使稱之為官有或國有，只是基於統治權便利的一種政治上的所有，並不影響原住民族對於其土地之實質上的占有和使用的權利。又，基於這種政治上的所有和支配，對於原住民族土地課予之申請或登記義務的命令或法令，也不應改變原住民或原住民族對於其土地占有之事實。此乃立基於國際上普遍認可的歷史真實：原住民族遠早於當代國家對土地的占有，且當代國家最初對原住民族的統治，並未獲得其同意與認可，甚而採取高壓強迫方式取得其世代居住的土地，因此國家對原住民族土地的占有與統治是有法理上明顯之缺陷。這也是原住民族轉型與歷史正義所關注的核心議題。

占有之剝奪遠比失去所有權關係來得嚴重，儘管日本政府將原住民族土地收歸國有，並為了殖民帝國的產業利益，掠奪大部土地。但是對於原住民的保留地仍維持公有狀態，並未使原住民的使用狀態受到如土地登記、使用區分或租稅義務等過度的限制以及陷入流失的危險。

## 第二節 亞洲水泥案概述與主要爭點

### 一、前言

太魯閣地區的居民於 55 至 62 年間登記所使用的土地。62 年，亞洲水泥預定於花蓮縣秀林鄉設廠，成為當地部份居民仰賴的營生來源，但時值居民設定他項權利的土地尚未滿足耕作 10 年要求的過渡期，在這土地制度更迭之際設廠的亞泥新城山礦場，便在後續的發展中成為土地租用爭議的焦點。又因礦場鄰近日後的太魯閣國家公園範圍，風景壯闊，生態豐富，同時亦是當地太魯閣族受日治時期集團移住政策影響後所移居之地，有關環境保育與原住民權利的爭論也層出不窮。本節整理亞洲水泥新城山礦場 40 餘年來相關大小爭議，並呈現逐次爭議中各方提出之主張，以對本案可能牽涉的議題有較為普遍的理解。

### 二、案件概述

47 年，華東工業股份有限公司於新城山之礦業權成立（採礦執照台濟採字 1387 號），但未申請礦業用地核定。華東工業於 62 年元月 30 日召開股東會通過礦業權移轉亞泥公司一案。亞泥公司於 62 年 5 月 31 日申請礦權移轉，並於 62 年 12 月 6 日取得

經濟部核准，新採礦執照為台濟採字 3542 號。臺灣省政府民政廳於 63 年 3 月 11 日以民丁字 4294 號函（附件 2-3）核准亞泥公司申租礦業用地。省建設廳則在 63 年 7 月 26 日核定亞泥公司申請的礦業用地（詳見後述之附件 4-51）。

### （一）亞泥公司花蓮設廠初期土地使用人態度陳情

為完成太魯閣地區的土地承租程序，62 年 6 月 14 日，亞泥公司於富世村舉辦租用土地的協調會，而 62-83 年間，有幾起村民提出的零星陳情案，內容多為主張會議記錄中所承諾之補償金不足或發放未完全，以及工作機會供給不足之問題。

### （二）75 年國家公園成立與亞泥新城山礦場

國家公園所劃定之範圍與新城山礦場部份重疊，一度引發國家公園內應禁止採礦之爭論。在《國家公園法》第 16 條（61/6/13 修正）規定「特別景觀區禁止採礦」，但第 20 條卻又提到「特別景觀區及生態保護區內之水資源及礦物之開發，應經國家公園計劃委員會審議後，由內政部呈請行政院核准」，也就是說，只要經一定程序審議核准後，仍能准許採礦行為等開發，而後行政院便於台八四內 44422 號函（附件 2-4）中以亞泥公司設廠在先，國家公園劃定在後為由，准許續行採礦。

### （三）80 年代開啟的還我土地運動

62 年亞泥公司與鄉公所辦理租用土地所需的同意書、土地耕作權利拋棄書等；65 年，鄉公所向花蓮地政事務所代辦塗銷耕作權，但遭地政事務所以塗銷申請文件之應記載事項或應檢附文件未齊備為由駁回。可樂部落村民伊貢·希盼（漢名：田春綢）於 85 年自日本返回家鄉花蓮，參與了一場亞泥公司承租權到期協調會，卻發現父母的土地權已經不存在，隨後田春綢與其丈夫丸山忠夫花了一年的時間蒐集資料後，開始投入了還我土地運動，於 85 年組織「反亞泥·還我土地自救會」，向行政院等單位陳情，表達亞泥公司和秀林鄉公所在「耕作權塗銷」作業過程，有欺騙偽造之嫌，並主張亞洲水泥公司於 62 年協調會程序有瑕疵，並未清楚向土地使用人傳達土地租用程序實際的法律效果，並以訪談資料主張土地使用人並無放棄土地之意圖，質疑亞洲水泥公司所出具之同意書、拋棄書之簽名皆為同一人筆跡，更有人在海外之居民簽名，認為有偽造之嫌。自救會於 85--89 年間，發起數次抗爭行動。

#### （四）民國 87 年省原民會與太魯閣族土地使用者爭訟

86 年，自救會向監察委員江鵬堅提出陳情書，主張相關行政單位在土地出租與權利塗銷的程序中多有違法，要求糾正並彈劾相關官員。半年後監察院調查意見則是認為秀林鄉公所承辦人員怠忽職守，未辦妥塗銷程序，要求主管機關依法處理。主管機關臺灣省原民會因此須出面塗銷地主的耕作權與所有權。87 年，省原民會向花蓮地院起訴塗銷楊金香等 40 餘人之耕作權。89 年，花蓮地院 88 年度重訴字第 1 號判決、重訴字第 18 號裁定皆駁回臺灣省原民會之訴，當地原住民之耕作權並未喪失，在當時政黨輪替的政治背景下，中央政府的原民會未上訴，本案確定（陳竹上，2017b）。

#### （五）楊金香等三名土地使用者申請登記為所有權人

93 年，富世村村民楊金香向秀林鄉公所申請登記為土地所有權人；100 年，花蓮縣政府以原地字第 1000086513 號函（附件 2-5）駁回楊金香之申請；101 年 2 月 21 日，楊金香、程政人等土地使用者向行政院原住民族委員會提出訴願，於 10 月 19 日由原民會以原民訴字第 1010055207 號訴願決定書（附件 2-6）判定程政人、楊金香勝訴，認定兩人自 57 年 11 月 6 日（程政人）、58 年 12 月 31 日（楊金香）自登記耕作權時起，就持續耕作直到亞泥公司與鄉公所簽訂租賃契約後半年，立起圍牆為止（64 年 2 月），意即認定兩人皆已經自用耕作滿 5 年。亞泥公司不服原民會訴願決定，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，欲撤銷訴願決定。102 年，臺北高等法院、最高行政法院皆以亞泥公司並非利害關係人為由駁回訴訟，本案確定。103 年 12 月 9 日耕作權人楊金香、徐阿金取得土地所有權（參照行政院原住民族委員會原民訴字第 1010055207 號訴願決定書）。

#### （六）《礦業法》修法運動

楊金香等部份土地使用者在成功證明曾耕作滿 5 年的事實後，已透過法律程序取得所有權。《礦業法》第 47 條第 2 項規定：當礦業權者為取得土地使用權，與土地所有人及關係人無法達成協議，也不接受主管機關之調處時，礦業權者仍然可以透過提存地價、租金或補償，申請主管機關備查後，先行使用土地。於是，亞泥公司仍然可以合法地使用未簽訂租地契約的這幾筆土地。106 年 6 月 10 日，《看見臺灣》導演齊柏林發生空難逝世，其生前所拍攝的礦區照片引發社會大眾熱烈關注，《礦業法》修

法的議題也開始受到民眾注意，更促發了當年 6 月於凱達格蘭大道訴求礦業改革的遊行活動。

### 三、本案爭點

亞泥公司在 62 年自華東工業公司受讓礦權後，於 62 年召開保留地使用權利協調會，於取得同意書與出具拋棄書，並以優先僱用原土地使用人保障其生活為承諾，向省政府民政廳申請與秀林鄉公所訂約承租其所需礦業用地，隔年獲得准許依據同辦法第 33 條之規定租用。亦即以「不妨害山地人民生活及山地行政」為限，可向鄉公所申請租用或使用山地保留地，並獲得指示「未發補償費予分發後，由各該山胞提出申請拋棄土地塗銷或註銷手續。」（省府民政廳 4294 號函核定礦業用地租用，見附件 2-3）。

55 年修正之《臺灣省山地保留地管理辦法》第 33 條「合法公私營企業組織或個人，為開發礦產、採取土石、設施交通、發展觀光事業、開設工廠所需土地或合法團體所需建築用地，以不妨害山地人民生活及山地行政為限，得擬具詳細計畫，向鄉公所聲請(格式二)轉報縣政府勘查並加具處理意見，層報民政廳核准租用或使用山地保留地(格式四、五、六)」是重要規定。63 年 8 月秀林鄉公所與亞泥公司簽定「山地保留地租賃契約書」，總計 214 筆土地。

從事件背景及過程來看，本案主要的爭點整理如下：

#### （一）本案爭議土地在臺灣政府實施原住民保留地登記制度前後的法律狀態為何？

（回應於第四章第一節，亦請參考本第二章第一節之「二、臺灣原住民族土地管理制度緣起與變遷」，尤以其中之「(三)日治時期土地管理、集團移住及自然資源土地區分後之影響」）

如本章第一節所述，1948 年當時的政府沿襲日本殖民政府承認原住民擁有占有使用權之「準要存置林野」的公有土地制度，將原住民占有之該等土地收歸有國有，僅承認臺灣原住民具有占有之使用權，此與用益權、占有權、耕作權等現代的物權概念不同，是一種承認原住民占有公有土地，由警察系統監督原住民從事開發行為之特殊行政區域，與一般法治和市場貨幣經濟的「普通行政區」有所區別。

臺灣省政府在 55 年修正《臺灣省山地保留地管理辦法》，實施原住民保留地登記制度，規定原住民取得耕作權或地上權後繼續使用滿 10 年，可無償取得土地所有權；但是同時限制原住民未取得土地所有權前不得讓與或轉租等行為(第 8 條第 1 項)；又規定合法公私營企業組織或個人，為開發礦產、採取土石…所需土地，以不妨害山地行政為限，得擬具詳細計畫，向鄉公所聲請轉報縣政府勘查並加具處理意見，層報民政廳核准租用或使用山地保留地。一般咸認此為保留地朝向市場經濟開放與私有化方向移動的第一步，對日後全臺保留地的流失攸關重大（蕭新煌，1983）。

但是，該登記取得制度僅限於建地及耕地，未及於林地及牧地，後者僅得以承租之法律關係繼續占有。目的雖然是要解決原住民傳統上繼續占有之法律地位並納入管制，原住民提出他項權利登記後，其原有之傳統土地的慣習，例如上述太魯閣族在 *gaya* 規範下所形成之土地管理制度，是否有並行存在的空間，在法理上仍有討論的空間。

再者，此一登記取得制度是仿《土地法》第 133 條荒地開墾取得制度而來，原住民傳統繼受之土地與荒地有別。原住民祖先自始即占有並耕作其土地，即使在休耕狀態時與荒地開墾之定義本質上並不同，在現行法律下如未正式登記是否即喪失其占有權利，是有不同解釋的空間存在。

該辦法登記前後的法律關係為何，影響本案亞泥新城山礦場承租原住保留地法律關係之判斷，不僅涉及原土地他項權利的拋棄爭議，亦引發未進行他項權利登記而事實上占有之世代耕作原住民土地權利消滅與否之爭議。此爭議點需要花較長篇幅以釐清法理上觀點的差異。

## （二）亞泥公司取得租用礦業用地過程之合法性

（分析於第四章第二節及第五章）

亞泥公司取得本案所在地新城山礦場設廠開採水泥的礦權，依據當時 55 年《臺灣省山地保留地管理辦法》規定，必須取得他項權利人拋棄書，因此在 62 年 6 月 14 日召開協調會，有花蓮縣工業策進會、花蓮縣政府、秀林鄉公所、亞泥公司代表及土地關係人出席。

依據該協調會之會議記錄（附件 2-7），亞泥公司代表石長豐經理表示「只要大家同意，我方定照規定合情、合法、合理之補償」。花蓮縣政府山地室主任陳乃敏：「我們的子女都住西南部求職，大部分都寄宿在工廠裡，花很高之勞力，換取了微薄之待遇，且得不到父母之照應，這是多傷心的事。又山地保留地大部分系山坡地，經濟利用價值甚低，一年之利益試想多少，如果把這些利用價值差之土地，由亞泥徵收租用，自然其經濟價值提高」…「又合理不合理是怎麼說？例如住房拆除理應由廠方負責賠償，建築、土地地上改良物(包括林木)，亦應按照省頒標準，按當地實價酌予補償…」。

會中對於租用土地之說明，並未提及繳交他項權利之拋棄與同意書的程序及效果，在訪談多位當年與會的族人或其後代、以及當時兼任翻譯的承辦人之後，本報告整理推測認為當時的多位與會者認為是徵收租用的法律效果，此部分當在第四章說明。

本報告認為關鍵的「協調會」記錄有以下疑點必須釐清：

#### 1.亞泥公司取得花蓮新城山礦場的背景

當時政府礦業政策對於花蓮礦場開發的態度如何？亞泥公司成立及發展軌跡如何？亞泥公司經營花蓮礦場之方式和態度的變遷如何？

#### 2.亞泥公司取得新城山礦場經過

協調會中對於參與協調會之花蓮縣工業策進會扮演何種角色？當時官方核可的條件為何？亞泥公司作保承諾及履行結果如何？

3. 承辦人江學良所說（三次訪談 181126\_B、190922\_A、191108\_A），本協調會之前還有幾次會議，且亞泥公司有「10年或20年返還土地之承諾」的爭議，都需要釐清。

### （三）亞泥公司取得拋棄書、同意書及承諾書之記載內容為何、及其過程之合法性

（回應於第五章）

依據花蓮當地聯統報 85 年 2 月 1 日之報導(附件 2-8)，根據鄉公所在同年元月 20 日至 25 日派員至土地使用人高基明等 115 名原住民進行訪談視，逐筆、逐戶調查，受訪者有 109 名，其中土地使用人本人 20 名，曾參加協調會者 43 名。報導中指出，有 92 名否認有具結同意書、拋棄書或承諾書。但亞泥公司質疑該報導的事實性，認為「該

報導所稱之 20 個土地使用人，究竟是指 62 年當時的原土地使用人，還是 85 年的現土地使用人，如果不是 62 年當時的原土地使用人，自然也不會出具同意書、拋棄書或承諾書給亞泥，然該報導並未詳細敘明此部分，顯有將 62 年之原土地使用人及 85 年之現土地使用人混為一談之情事」(亞(108)秘字第 1337 號)。此處衍生之爭議即是，僅有原土地使用人(20 名)需出具同意書、拋棄書或承諾書，其餘受訪者其實無需繳交。至於領取土地補償費與地上物補償費的問題，兩種補償費之間領取人數相差很大(1 人與 69 人)，不易解釋，尤其對照亞泥公司所提供的各種補償費印領清冊所載，全數都有發放領取，形成迷團。

1. 依據當時承辦人江學良之證詞，62 年 6、7 月時亞泥公司顧問楊濟華及其顧問公司一位張先生將拋棄書及同意書交給他，很多案件都是一人筆跡，已經簽好名字。就此應釐清以上文件之印章及簽名是否為偽造或有其他因素。另外，對印章取得及蓋章時是否充分告知原住民土地使用人有關礦業開發對取回土地之限制，都無法記錄在公文檔案之內，需進行田野訪談與分析調查。
2. 63 年 1 月又以承諾書作為證明土地權利的拋棄和同意，其原因為何？如何取得？蓋印章之時是否有充分說明礦業開發的土地取得限制？或印章的原使用人本意是否為同意拋棄的意思？有無見證人？等議題。

#### (四) 亞泥公司承諾支付耕作權人和使用權人之補償的內容為何？是否據實支付？

(詳細回應參見第五章)

據前述報導，鄉公所的調查結果除一人承認領取土地補償費外，其餘均否認或不知，而對於是否有領取地上物補償費者，回答確有領取者有 69 名，未領取者 23 名，不知者 17 名。若依照上述報導，原土地使用人是否有領到補償金存在很大爭議。調查團隊僅參酌此報導，另外尚引用田春綢等所進行的問卷調查，更重要的還有歷年受訪者及本團隊進行的田野調查。此爭點係長期以來爭議焦點之一，自然該列入調查項目。

#### (五) 秀林鄉公所申請塗銷原住民耕作權及地上權登記過程之合法性

(分析於第四章第三節及第五章)

亞泥公司向秀林鄉公所承租礦場用地必須先取得已登記他項權利之土地使用人拋棄該權利之同意書與拋棄書，由秀林鄉公所申請塗銷登記後，始能承租。鄉公所在未

完成上述塗銷耕作權程序的情形下，即向上級機關送出申請。事後有 62 筆耕作權之他項權利登記未塗銷，致使仍持有耕作權之土地已交由亞泥公司作為廠區使用。其未完成塗銷原因為何？過程中有無不當情形皆須查明。縣府及民政廳未詳細審查內容即核准之行為是否違法？

#### （六）政府取得原住民土地出租之程序及續租程序是否合法？

依據原住民保留地開發管理辦法第 24 條第 2 項之規定，原住民或原住民機構、法人或團體為前項開發或興辦，申請租用原住民保留地時，應檢具開發或興辦計畫圖說，申請該管鄉（鎮、市、區）公所提經原住民保留地土地權利審查委員會擬具審查意見，層報中央主管機關核准，並俟取得目的事業主管機關核准開發或興辦文件後，租用原住民保留地；每一租期不得超過 9 年，期滿後得依原規定程序申請續租。亞泥公司向秀林鄉公所繼續承租礦場所在之保留地是否應踐行該項程序之爭議，是為本調查的對象之一。

63 年 3 月 11 日經省民政廳核定之亞泥公司租用案，於 63 年 3 月 22 日縣府核准簽定之租約中的 214 筆土地，其中除原住民保留地外，尚含國有之天然林地及臺陽公司租用中土地。契約成立後，有 62 筆耕作權登記並未完成塗銷，該契約有效性為何？或部分無效而形成亞泥公司對 62 筆有耕作權土地之不當占有？

## 第三章 調查方法

在原住民族土地歷史真相調查，乃至促進轉型正義與族群和解的研究方法與理論基礎還在累積當中。本案以調查租用「原住民族土地」真相為專案名稱，即不狹隘地定義該土地只是「公有山地保留地」，而是藉由原基法定義「原住民族土地」的多重性質，存在「傳統領域土地」與「既有山地保留地」的雙重歷史文化脈絡，使本調查得以讓政府、企業、原住民三方面交互對話與驗證真相。本調查方法也在此基礎上，讓傳統領域土地屬性與太魯閣族土地 *gaya* 得以在「山地保留地」制度下再現，而使原住民得以發聲說話，並與當代的國家及企業與對話。

本調查爬梳文字證據以拉出事件發生的時間軸線，釐清當時機關執行所依據的法令規範以及執行層面的細節，將文獻與耆老訪談錄影重新連結，產生對話意義，而得以將耆老陳述的事件過程與行政機關執行細節做對照與驗證，以找出整個事件過程所發生的「真相」--包括文字記載的與族人所記憶的。本調查將國家現代土地管理的法令與太魯閣族群土地文化規範 *gaya* 作為基礎背景，詮釋政府、亞泥公司、原住民面對租用／拋棄土地事件與協商補償條件，以更貼近土地歷史調查之真相。

真相調查團隊受各方交付的重任與期待，本調查報告稟持在社會科學界可以被普遍接受的研究方法，來進行相關的調查。所有調查研究方法，都需要能通過學術界標準的檢驗，以下就各個面向，詳述調查研究的進行方法。

### 第一節 資料來源及種類

真相調查團隊嘗試以最寬廣的標準，進行資料的搜集。各種資料的來源與種類，涵蓋但並不侷限於以下列出的種類與來源出處。

一、公文：各級政府單位，包括總統府、原住民族委員會、經濟部、臺灣省政府民政廳、臺灣省政府原住民委員會、花蓮縣政府、秀林鄉公所、花蓮縣地政事務所地政資料等。其中重要者有土地使用人、補償請領、各次租約等清冊。此類資料項目繁雜、數量龐大，皆需巨大心力整理與解讀。

二、訴願與判決相關文書：包含歷年各級法院的相關判決、監察院歷次調查報告、原民會訴願文件等。

三、個人訪談：目標為訪談 30 人次，或有再進行二次訪談的需要。對象涵蓋土地使用人或其後代、政府承辦人員、亞泥公司員工、地方耆老等。

四、集體諮商：透過不同動員管道，舉辦兩場超過 60 人次的部落集體諮商。目的是希望擴大資料與資訊來源，同時亦發現以滾雪球方式，進一步挖掘出值得受訪的個人。

五、民間搜集資料：部落會議成員與自救會成員自行搜集的資料，其中亦有相當多政府文件。在更早時期，自救會個別成員亦進行當時土地使用人的訪談。相關資料多有數位化，但真相調查團隊僅能借用，某些資料可以掃描留存。亞泥公司亦是重要的資料與判讀意見的提供者。

六、媒體：多是涵蓋比較近期的事件發展，如 108 年 7 月 11 日臺北高等行政法院的判決結果。但亦有針對較早時期事件的媒體報導引用。

## 第二節 分析方法

在公文資料上，本報告盡量按照字面上的意義進行解讀，儘管因為年深日久，許多公文的記載與筆跡均模糊不清。換言之，真相調查團隊並不作弦外之音的解讀，一切盡量做到讓證據說話。僅在需要部分、簡短的討論到政策執行方式的篇幅中，才會加入一些分析與推論的觀點。但這類分析與推論觀點的加入並不會影響具體證據所呈現的事實。因為許多事件資料的遺失、不復存在，以及相關當事人的過世等，致使部分歷史事件缺乏文件紀錄，但在有比較充分的說法或訪談支持下，本報告難免須做出部分合理的推斷。

此外，沒有文字的原住民族以口述方式傳承文化與生活方式已經歷千年歲月，進入到當代國家體系中，官僚行政、司法、立法機構卻是環繞在以文字所構築的文本世界中運作。官僚體系中只有文書才具備正式的地位，人類社會（不只原住民族）中長久以來的口頭承諾、約定俗成（未訴諸於文字）的份量，已經逐步減輕。這樣的趨勢放在轉型正義脈絡下觀之，是對無文字民族的另類壓迫。這些民族在（被迫或自願）進入當代國家體系後，不但要逼使自身去協調、適應外來統治者的強勢文化，還必須克服多重困難，努力以文字取代千年來的口傳，以爭取或鞏固自身的權利，還要苦於兩種文化無法完全對接之處所必須面對的文化及語言翻譯落差的問題。臺灣司法與行政體系若非經歷 1980 年代以來原住民運動的撼動，恐怕也從未思考將原住民以千年的

生活實踐卻未訴諸文字的概念，例如口傳歷史、傳統領域、生態智慧等，列入當代國家的法治概念之中，而能逐步縮短與書面文字之間的權力位階落差。在這樣的背景下，無論是亞泥公司設廠當年原住民處境的制度與結構弱勢，或是不諳當時的法律文字（即便今日，又有多少人能熟悉掌握法律與官僚體系的用字？）與政策規定，都使得後來的訴願與判決相對忽略了原住民族當年較為擅長的口述表達，認為是不正式的物件、缺少必要的參考價值。如果口述表達都未能從當年的國家獲致該有的重視，遑論口述背後蘊含其中龐大的文化概念，這其中與本案最相關的，當然就是與土地的開墾、分配、占有、轉讓、使用、租借等權利有關的文化。

因此本調查報告必須賦予當年無法發聲的原住民族人，有充分陳述的空間，也不能再輕忽多數族人口述的內容。族人的發聲與文字資料必須互相佐證、相輔相成、交叉比對，才更有可能釐清當年土地租用過程的真相。本調查報告認知到，書面文字並非真相的全部，而有一大部分的真相因為沒有訴諸文字，遭長久以來的忽略與輕視。相關使用非文字資料在社會科學研究方法中，已經建立重要的傳統，不論是社會學、人類學、歷史學、政治學、甚至法律學等，相關重要人物的口述都已經成為嚴謹社會科學探討的組成元素。但這些學科的反省當然也理解到人類記憶的有限性，因此佐以文字資料交叉比對、適度推論，才能夠更加逼近真實的歷史。

亞泥公司對本報告的評析，以及真相調查小組的回應，可見於附錄。亞泥公司的評析非常強調文字與書面資料的重要性，對於未見諸文字的訪談口述，並不認定是正式可信的資料來源。本報告也尊重這樣的論點，因此在回應後，將文件收於附錄處，以方便參考。

為協助分析，真相調查小組建置了兩份文件資料庫來統整龐大的資料量。一個是公文相關的資料庫，主要以發文機關與時序作為分類標準；另一則是土地相關的資料庫，上面輸入記載的欄位有地段、地號、面積、設定權利日期、塗銷是否完成等。本真相調查小組會將此兩大資料庫做連結，日後可以更方便調閱。此外，真相調查小組所建置的 Google 雲端資料庫，隨著資料陸續進入，資料庫越來越豐富。資料以數位化的形式保存，方便隨時參閱，亦為本案提供良好的分析工具。上述資料庫因係利用國家預算所建立，屬全體國人共同之資產，待調查報告完整告一段落後，扣除個人資料需隱蔽外，建議應該開放提供相關委員及學術研究人員分享。

牽涉到時間的紀元方式，在處理本案相關文書時，皆以公文書上所記載的紀元方式（也就是民國紀元），作為標準。至於日本殖民統治時期或之前，或論及當代社會狀況而非關公文書件者，則以公元紀元為主。涉及處理近代的社會事件如原住民運動等，也以公元為主，較為符合一般學術上慣用的方式。至於日期表達方式，在表格中以「.」隔開年月日，其餘行文或註釋則以「/」區隔年月日。

### 第三節 調查倫理

在真相調查的過程，有研究倫理的顧慮主要是在個別訪談進行以及引用訪談資料內容時。本報告依照一般社會科學所注重的研究倫理，在每次訪談開始前都先充分告知受訪人所具有的權利（例如可以選擇退出、強調匿名引用訪談資料等）、簽署訪談同意書、請求准許錄音與錄影（大部份進行的是錄音）、給予訪談費用等。訪談同意書則按照規範研究倫理的內容與格式，略微更動以符合本調查所需。同意書簽署兩份，一份為受訪者留存，另一份存放於調查團隊處。訪談同意書內容見附件 3-1。

本調查團隊成員的兼任研究助理之一，亦是部落族人的拉比馬沙，其直系親屬家人亦曾擔任秀林鄉公所鄉長等要職（惟其任期是早於本調查案之前，並無牽連），拉比馬沙本身亦曾擔任過縣議員助理、土地代書等經歷。另一位太魯閣族人 *Tunux Washi* 亦為兼任研究助理，在鄉公所以約聘人員身分任職。兩位研究助理熟悉在地人脈，而在地族人也都知悉他們及其家人的經歷與背景，且從未有人質疑因為他們本人，或其家屬過往擔任的職務，有可能會影響到真相調查的公正性。故真相調查團隊得以在族人充分的信任及研究助理們的穿針引線下，在部落各處、鄰里街坊等，深入訪談個案而未受到公正性的質疑。最後，本案重要見證人，當年秀林鄉公所的承辦人江學良先生，因其名字已經多次出現於公文書信與判決、訴願之文書中，本研究團隊亦已經取得其同意，在真相調查過程將毋須隱匿其姓名（附件 3-2）。

## 第四章 主要爭點之調查分析

### 第一節 本案土地在亞泥公司承租前之法律關係

#### 一、本案原住民與其占有土地之關係

亞泥新城山礦場下的玻士岸部落是在 1917 年遭日方迫遷至現址富世村，後陸續由 6 個不同家族部落組成廣義的 *Bsngan*(富世村)，狹義的玻士岸部落則單指礦場下部落一帶。1930 年霧社事件爆發後，太魯閣山區的部落全數被集體遷徙下山。

太魯閣族耆老帖喇·尤道曾呼籲世人體認太魯閣族人的信仰—「土地是血，山林是家」(邱上林，2015：64)。從這句雋語可以看出太魯閣族人對土地的意義相當執著。

太魯閣族的土地是依據族群傳統土地管理規範 *gaya* 來治理，族人土地的大小是由其耕作能力決定耕作多少土地，而非單純只以石塊為界即可取得先占權(廖守臣，1998：188)。

除了耕地之外，對於住宅與獵場也是存在先占的概念。根據邱寶琳對部落耆老的訪談內容，可以確認太魯閣族傳統土地也具有先占的社會共識。亦即，在 *gaya* 規範下，族人開墾新土地時不可侵犯他人耕地、休耕地，一旦確定邊界之後即占有該土地，部落族人都承認那土地是他的名字，如有侵犯他們土地的人，族人相信因為有祖靈(*utux*)在看，祂會懲罰違背 *gaya* 的人，甚至會將這個罪影響到數代子孫，因而具有社會規範的效力(邱寶琳，2010：115)。這樣的土地觀具有下列的特色：

#### (一) 土地利用方式：循環利用、依需求不斷遷徙擴張

早期太魯閣族農耕以火耕為主，直到土地肥沃度不足時即會重新尋覓適合的耕地重新進行火耕；獵區的使用原則是以前家族獵區為主，直到獵物短少時才向外擴張獵區。自古就存在太魯閣族傳統的土地利用概念，沒有文字記錄，都以身體活動與社會規範傳承土地利用規範與權利概念(*gaya*)。雖未建立現代「非長期占有與開發」概念，但以社會親屬關係與人力勞動的形式，已有土地邊界(*ayus*)與歸屬(*dxgal nu*)的規範與文化，循環的、擴張的使用土地資源。只是，政府 94 年訂立原基法之前並未承認。

## （二）現代國家治理的過渡期：「尊重舊慣」的山地保留地制度

新城山礦區在 1913 年太魯閣戰役前一年，日本總督府就曾經探勘侵略路線，拜訪過現在的大禮部落、可樂部落、以及中富世台地一帶，記錄到有部落組織、冶製鐵器農具、採砂金等社會活動。而在 1914 年太魯閣戰役四路進攻的戰術中，由立霧溪口進攻的部落也先占領新城山，並從此向大禮部落射擊大砲。新城山在國家統治進入之前，就已經是太魯閣族傳統領域，並且依據太魯閣族土地文化規範 *gaya* 開墾耕作使用土地。

日治時期及國民政府初期有幾波的集團移住活動。政府對於原住民族地區的土地管理採用的是「尊重舊慣」的方式使用，在國家現代化治理的法治過程，從「日令第 26 號」(1895)，「森林事業計畫」(1925)，到 37 年頒布《臺灣省各縣山地保留地管理辦法》，都沒有進行現代土地測量、登記、管理的制度，來文字化確認土地使用狀況，國家只是宣告保留地為國有土地。另一方面，本案 *Truku* 原住民還是依據族群傳統土地規範 *gaya* 與社會關係使用與管理土地，也有其土地邊界(*ayus*)與歸屬(*dxagl nu*)的概念規範。

政府直到 52 年才在秀林鄉進行地籍測量及總登記，將傳統規範使用土地的狀況，量測土地邊界與歸屬，繪製成保留地地籍圖及表。政府在 55 年修訂《臺灣省山地保留地管理辦法》之後，才用「公有荒地招墾」的方式設定耕作權，並制訂持續定耕 10 年而給予土地權狀的私有化流程。

日治時期及國民政府時期，幾波集團移住開始灌輸平地農業耕作技術與分配土地給遷徙至平地的太魯閣族使用，縱使日方並未以登記的形式授予土地給太魯閣族人使用，卻也間接使太魯閣族開始接觸土地私有的概念。然而，52 年地籍測量、58 年給予設定他項權利、直到 70 年前後部落族人才領到私有產權的土地權狀，且本案第一代土地使用者出生在日治前後期，在 62 年亞泥公司申請租用當時，還無法完全理解土地商品化及現代土地治理法令規範，包含山地保留地管理辦法、《礦業法》等。這些是本調查報告必須謹記的時代政治背景。

## （三）特殊的私有土地概念：珍惜土地只借不賣

私有土地概念的形成意味著原本耕作者和土地之間不只有使用關係，亦被附加了非勞動的收益。但是這種收益並非土地交易的利益，如前述日本人類學者鈴木作太郎的描述，臺灣原住民族對於土地占有的觀念最為堅持，他們確信：土地是祖先所領有

的寶物，要將其傳給子子孫孫。他們深信，如果允許外族入侵，將觸怒祖先，招來疫癘或不幸的災厄，如有入侵者，就會毅然群起進行防衛。因此，私有化對於原住民的認知並不是土地買賣的自由化，而是維持所有狀態，提供借貸與他人共享。

太魯閣族部落耆老吉洛·哈篋克(*Jiru Haruq*)表示，「做一個太魯閣族人必須要有自己家庭的「*pusu*(產業)」，否則無法在我們的社會中立足。這種 *pusu* 的概念是透過來自老人家分配給成家兄弟的土地作為根基，再用自己的能力開墾更多的土地，以展現自己在部落中的成就。」(訪談稿 191011\_A)。

因此，太魯閣族的土地(*dxgal*)在概念上，包括來自祖先的土地(*dxgal rudan*)和依據自己能力所開墾之新的土地。本案受訪者(訪談稿 190106\_A)所言，「其父非常珍惜土地的所有，在其兄弟成年後即分配土地給他們，於未能自行耕種時借給他人耕作的情形，在深山的大同大禮部落時代是非常普遍的情形，只換取雞禽等作為租金。」。

太魯閣族依據 *gaya* 在傳統土地管理上，最大的特色是「信守口頭承諾」。這種價值觀的核心概念是內隱的祖靈(*utux*) 信仰以及外顯 *gaya* 規範。族人認為之所以會發生爭議，是發自於個人內心的物質慾望在整體資源環境與社會 *gaya* 規範，與其他族人發生衝突之後的行為選擇；化解衝突的方法只有尋求事實真相 *balay* 並在共同遵守的 *gaya* 規範作價值判斷，傳統社會所有的財產爭執都可以依此模式解決(邱寶琳，2010：121-122)。

在這樣的規範下，族人尊重開墾先占權，需藉由當面口頭約定租借土地、交易土地，對地力不足予以休耕的土地也不侵犯；傳統土地使用制度是符合社會文化認為的平等正義的原則。族人如果為滿足私慾而毀壞承諾及社會共善價值，是違背 *gaya* 社會規範的行為，如違背現代法令一樣，將會受到祖靈 *utux* 的懲罰(*bnsahow*)，或是自我毀壞內在的價值觀而失去做為太魯閣族成員的資格，被部落排擠遺棄(邱寶琳，2010：124)。

### 1. 太魯閣族傳統土地資源概念

傳統上太魯閣族在土地資源的認知概念可分為兩種，一種為居住區，就是指居住與耕作的範圍，此區域通常戒備森嚴，非族內者未經同意不可擅自進入，否則將遭受殺戮。居住區的範圍大小多與部落或家族的規模成正比。獵區則是居住區範圍外的狩獵區域，此區域亦禁止外人進入。

太魯閣族繼承制度多以幼男<sup>18</sup>為家族繼承人，而其他男子則是在成家後，搬遷至另一個區域，重新建構其居住區與獵區的範圍。

從太魯閣族土地利用的方式及社會制度可以推斷，此民族文化特性必然導致不斷遷徙與擴張，除非在遷徙或擴張的過程中遭遇勢力較為強大的族群抵禦。太魯閣族約於 3、4 百年前由南投靜觀向東遷徙，遷徙中遭遇各種不同的族群抵禦<sup>19</sup>，其他族群也在各種因素導致其自身勢力的削弱下，使太魯閣族逐漸躍身為東臺灣勢力最大的族群之一。

綜合以上，太魯閣族傳統土地利用的概念，其實並非長期的占有，而是以原始自然的形式，循環的、擴張的使用土地資源，直到 1895 年日軍入侵太魯閣地區後，才開始被迫改變對土地及土地使用的概念。

## 2. 太魯閣族當代土地資源概念：

太魯閣族人邱寶琳（2010）在他的碩士論文中（見圖 4-1），經過密集的田野調查與訪談，提供本調查報告整體思考太魯閣族財產權制度的藍圖。在前資本主義社會中，財產制尤其能明確反應特定族群的文化觀、宇宙觀，也部分反應其生活之環境。

---

<sup>18</sup> 太魯閣族幼男通常肩負照料雙親的角色，因此順理成章的繼承父親的資源包括獵區。

<sup>19</sup> 例如南澳泰雅、道澤群、木瓜群、南勢阿美、噶瑪蘭、撒奇萊雅等

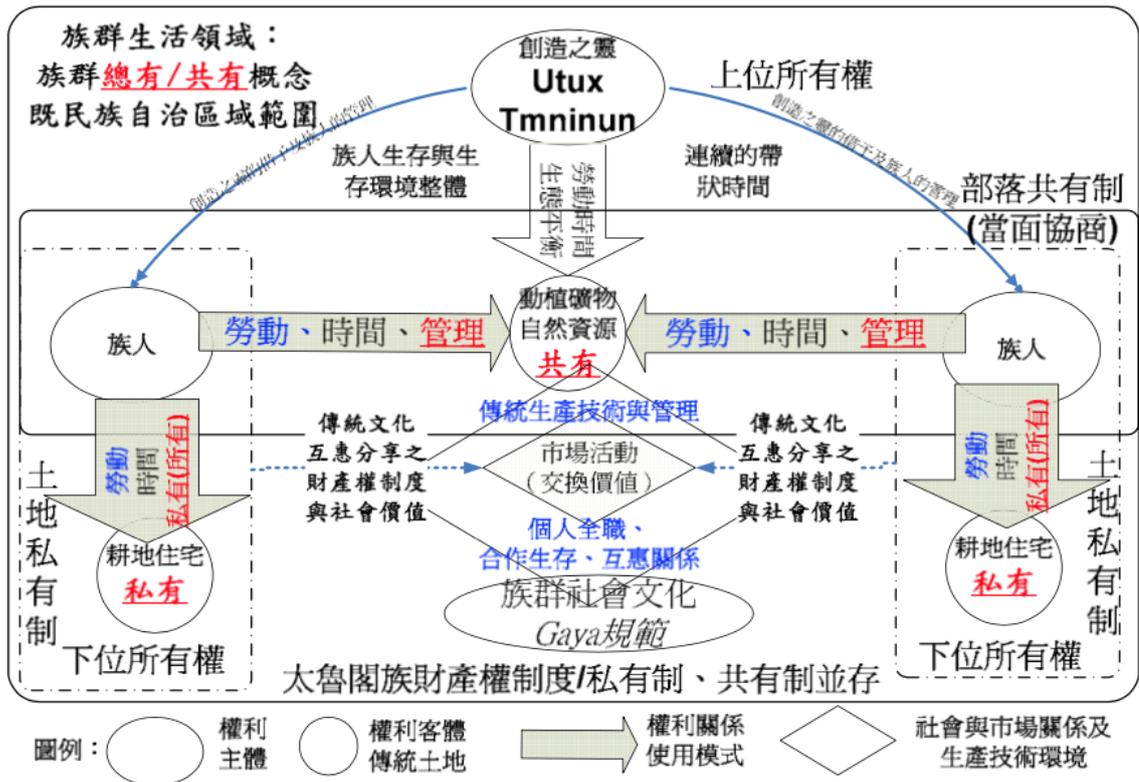


圖 4-1：太魯閣族土地資源概念（邱寶琳，2010：148）。

太魯閣族群土地文化與規範在祖靈(Utux)見證下，藉由互相遵守面對面口頭承諾之 gaya 規範，而自成一套土地歸屬、管理、利用與分配之低交易成本的治理(kmdawa)系統。從族語來說，耕地是連結家族長輩的名字，比如會問「這是誰的土地(ne nima)」？土地所有者會回答「ne naku(是我的土地)」(同上：115)。土地都會以自然地勢或人為立界而約定明確土地邊界，且兩邊地主約定此界石之後是不能任意移動。這是早在國家進行地籍測量之前就已經自主自理，持續運作。

52 年政府在山地保留地施行的地籍測量是要求原住民先行整理土地使用邊界，調查員依據實際土地使用者進行總登記，而此程序正好也將傳統土地管理規範的狀況「轉譯」到現代土地治理的地籍簿冊。觀察 52 年前後的空照圖，可以發現 52 年之前該區域土地有明確邊界的土地開墾與管理的形式。從第一代耕作權設定人的口述，也可以知道他們很清楚自己維護家庭生計的土地位置與邊界，而且有明確的土地權利歸屬的概念。土地的開墾有其勞動與管理的價值，地上物也有其管理與勞動的價值，族人之間可以藉由面對面口頭的承諾進行交換或買賣，此種口頭約定或承諾不需要文字契約就被社會所承認。

所以，*Truku* 族群土地文化對於土地開墾、地上種植與改良物、以及土地本身都有維護家人生計的權利概念。當亞泥公司進行協商之時，提到租借土地需要補償地上物及土地開墾的補償費，是符合傳統土地管理 *gaya* 的正常權利主張。土地本身牽涉到家族或祖靈的血之保守，需在保障家人生存與家族關係延續的條件下，才可以進行土地之交換或買賣。

另外，「土地是我們的血、山林是我們的家(*Dxgal o dara, Rnaaw o sapah*)」，這是太魯閣族祖先給後代子嗣的教導。*Truku* 土地文化中除非因毀壞 *gaya* 而在土地上發生邪靈惡事，*Truku* 沒有「拋棄土地」的概念。

然而，中華民國依據「署法字第 36283 號」(35 年)以及《臺灣省土地權利清理辦法》(36 年)第 8 條，繼受日本殖民時期的「蕃地國有」而建立山地保留地的國有化之合法程序(同上：169-170、336)。但在政府為完整建立現代土地管理制度及「尊重舊慣」的管理策略下，*Truku* 族人管理與使用其傳統土地還是依族群土地文化及規範 *gaya* 下運作。原住民在 62 年遇到亞泥公司前來租用其傳統土地採礦的事情，會處在：我們是「地主」(協調會議紀錄內容)，但又被要求配合政府租地給亞泥公司政策才可以保住土地權利機會的矛盾情境。另一方面，原住民族人對未寫進會議記錄但亞泥公司口頭承諾租用 20 年後將歸還土地的承諾(詳情後述)，會如文字契約一樣堅信。

## 二、日本統治時期太魯閣族人與其領有土地之關係

臺灣雖然被劃入日本的國土，但是日本政府知道這只是改變政治上的占領關係，除了殖民帝國之山林經濟的掠奪，並沒有改變原住民生活環境之傳統的占有型態。

本案土地原使用人在受訪時表示，他父親被日本人從巴達剛迫遷到這裡時，直接被指定在這個區塊，「以前沒有所有權的登記制度，就說這是你的地，也沒有測量或給他們證明書。」(訪談稿 190106\_A)。

由此可推知，山腳下的土地即使不是部落族人過去傳統生活的空間，但是日本政府有意維持原住民傳統的生活型態，沒有和現代市場經濟之私有制度結合，讓他們在本案土地上繼續維持「事實上占有」之土地所有的狀態，其土地名目上仍然屬於日本政府之官地(準要存置林野)，即政治上之占領關係，沒有私有化的概念。

這種原住民族傳統的占有關係被維持下來，也就是承認部落對於土地利用之傳統的習慣。然有部分部落允許私有土地型態，至如第二章所述，本案太魯閣族部落是被迫遷到本案爭議土地後才開始具備私有土地的概念。在有限土地資源的限制下，作為一家之長的原住民，必須確保其子孫能夠延續，如同前述受訪原住民族人的父親在其兄弟成年後即分配土地給他們，作為經營另一個家族的基礎。

在第二章第一節所述，傳統之「所有」的權利與現代所有權的概念不盡相同，除了不具有法律上所承認之物權效力外，土地使用人對於土地之「所有」是一種「存在」事實的認識，亦即「所有」是為其個人和家人之生活和人的連結而存在，不在於財產本身的價值。邱寶琳（2010）指出，太魯閣族土地的核心概念是一種建立在 *gaya* 規範下的總有制和私有制並存的土地管理制度，形成一個部落族人間對於自然資源、傳統文化互惠分享的財產權制度與社會價值，在 *gaya* 的規範下，基於資源共享而對異族人的租借等行為，也要受到部落同意和習慣的拘束。

前述日本法學者細川龜市（1941）的研究分析也顯示，原住民土地占有是一種「總有」狀態，是當時社會持有的一種特別的所有權，最大的特色用現代的法律用語來比喻的話，其核心並非在於「所有」的關係，而是以「用益」為基礎的所有權概念。這種土地的「用益」是透過原住民自己的勞動所產生，其占有的狀態除了受到相對的尊重外，也因為與家人間生活和文化的連結，產生家族延續不可欠缺的要素，於是逐漸在總和的土地關係下產生對個人土地權利保護的概念。這種權利與其稱之為所有權，不如以第二章中岡松參太郎說的，這種具有「所有權」的耕地，只是保護比較完整之耕作權，實質上只是一種永耕權的概念，即使在休耕期間也不會因為中斷耕作而失去土地的權利，甚至基於部落族人間互信和互助關係(總有關係)的土地租借，也不影響其耕作權之存續。

### 三、本案件原住民族土地於 55 年適用登記制度後之法律狀態

#### (一) 原住民保留地之傳統占有與登記取得制度之衝突

##### 1. 保留地總登記的意義

國民政府接收臺灣後，在初期所公告之山地保留地管理辦法，仍維持日本的「準要留置林野」之公有保留地的制度，認為保留地是維繫民族文化存續和生活的依據，亦即維持前近代之勞動和土地緊密關係，排除原住民土地受市場經濟的影響。

但是 55 年修正之《臺灣省山地保留地管理辦法》改採「登記制度」，使事實上占有之原住民得登記取得耕作權、地上權等物權，並在一定期間後無償取得所有權，目的在使原住民從事實上的占有狀態，取得市場經濟下被承認之私有的權利，僅設有移轉對象和開發事項的限制，對於原住民土地權利之影響極大，意味著原有之公有的型態成為市場經濟下可為交易的對象，超出了原住民族土地原來文化上的意義。其政策的正當性暫時姑且不論，這種權利內容的改變對原住民傳統土地之占有關係有何改變，是值得探討的地方。

從保留原地登記取得的制度設計目的來看，制定者的用意是要維持原住民的生活，將土地較多的占有者分配給其他未達最高分配面積者，以達到「均富」的目的。因此土地登記取得制度的目的是要對原住民土地進行重分配，讓每個原住民取得公平的「土地財富」。

但是另一方面，上述太魯閣耆老吉洛·哈篋克(*Jiru Haruq*)所強調的，作為一個太魯閣族人必須要有自己的「*pusu*(產業)」，否則無法在社會中立足。*pusu* 就是作一個太魯閣族人的事業，能夠擁有足夠土地來分配給成年的家族成員，讓家族延續下去。

在原住民族土地領域被限縮後，隨著部落人口的增加，已無擴張的空間，一家之長之愈來愈難以成就其 *pusu* 的地位。保留原地登記取得制度可以說是取代了原本由部落家族，依據個人勞動的能力所建立的 *pusu* 這種傳統 *gaya* 的規範，用國家法來強制進行分配，造成太魯閣族傳統 *gaya* 文化的解體。

## 2.原住民保留地登記取得制度與太魯閣族傳統 *gaya* 土地管理制度的競合

原基法通過後，宣示對原住民族土地權利的保障，在第 23 條中規定，政府應尊重原住民族選擇「土地擁有利用與管理模式之權利」，承認原住民可以選擇維持其固有文化下的土地管理模式的權利。

基此，原住民保留地登記取得制度應該只是原住民族「得」選擇的一種模式，太魯閣族 *gaya* 文化下的土地管理模式亦應解釋為可選擇的模式之一。此時，模仿《土地法》第 133 條荒地開墾取得制度而來之保留地登記取得制度，與自古以來即有輪耕習慣的原住民傳統繼受土地，在本質上可能存在相悖，最明顯者例如，假設未完成登記，是否即喪失其傳統占有的權利？

再者，保留地登記取得制度的目的雖然是要解決原住民傳統上繼續占有之法律地位並納入管制，但是原住民土地在國有化制度下所承認之耕作權等他項權利登記，和原住民或原住民族傳統土地占有事實之間，是否純然相斥、亦或有併存的可能？就成為關鍵議題。換言之，原住民提出他項權利登記後，其原有之傳統土地的慣習，例如上述太魯族在 *gaya* 規範下所形成之土地管理制度，是否有並行存在的空間？原住民傳統占有之土地如果未在早期國家地政體系內登記或租用在案時，其土地傳統占有之權利的處置方式，能否據以申請所有權登記，是轉型正義應探討的議題。

有一個案是發生在本案亞泥公司於 62 年提出承租保留地申請前，富世村民白簣誌等數人向鄉公所申請補登記承租其位於富世段 804 號土地內 5 公頃林地為其等所耕種之林地，因測量人員約定後卻未前來，因而於 62 年 1 月 15 日即向公所申請補辦林地承租申請補登，但是鄉公所至 63 年 2 月 11 日始向縣政府呈請核示亞泥公司申請承租用地範圍內可否准其承租造林，最後以程序不合及亞泥公司不同意為由拒絕受理(附件 4-1 與 4-2，鄉公所 63-1、63-3)。本案除了鄉公所有違法否准原住民申請承租造林的責任外，在族人沒有取得承租權利之時，也暗示其傳統占有即告消滅，意即完全以當代國家律法取代傳統占有形式。

在楊金香訴願案中(附件 4-3)曾討論此問題，原民會土地管理處代表認為耕作權設定中，土地已為亞泥公司占有的情況下，兩者有排他性。例如，要出租時即失去自耕、自用的原則。但是訴願委員質疑沒有明文規定，古代和現代法律間有無過渡也要考慮。委員又問到：「公所出租和耕作權的存在是互斥？」原民會土管處代表回覆：「要看

出租程序是否違法。」最後委員強調：「現行法規雖然無法迴避，但是轉型正義要正面回應傳統慣習的占有，也就是在實體上基於轉型正義的要求，應有更進步的解釋。」

針對這個問題內政部曾在 94 年 2 月 18 日函（附件 4-4）表達本案之見解主要的內容有下面幾點：

- ①63 年 3 月 22 日省民政廳已核定租用，亞泥公司 67 年 7 月檢具印鑑證明辦理塗銷：權利人死亡造成致證件不全無法辦理。
- ②實務上應先辦塗銷，方受理亞泥公司申請，但因公所疏失，致本案紛爭。
- ③《民法》758 規定非經登記不生效力。
- ④亞泥公司礦區經核準，非無權占有。
- ⑤設牆阻隔，導致無法耕作，進而無法符合取得所有權要件之損害得請求法院救濟。
- ⑥不得排除非原住民租用保留地之權利(憲法財產權)。
- ⑦如影響亞泥公司營運已耗巨資，可能產生國賠請求。

這樣的見解正好是原基法在 94 年 2 月 5 日公告施行後的數日內所作成，是轉型正義要處理之典型的觀點。第一是該見解指出公所在檢具印鑑證明辦理塗銷，但因權利人死亡、鄉公所辦理塗銷登記的文件不全等理由，才被地政事務所駁回（附件 4-27），因此造成亞泥公司租用原住民土地的爭議。此時要解決的關鍵是在原住民土地權利和亞泥公司礦權之衝突應如何調和的問題，亞泥公司財產權的法律保障，以及原住民族土地權利的轉型正義兩者之間都需考量。造成亞泥公司承租契約瑕疵是在契約核定前，未取得完整之拋棄書、塗銷耕作權和印鑑證明等資料，國家透過行政體系的上級壓力促使承辦人儘速送出核准租約之請(訪談稿 181126\_B、190922\_A)，並在縣政府及省民政廳高度配合下，迅速核准租約，這是今天問題發生的根源。

在這樣的背景下，楊金香訴願案原民會訴願委員會決定書（附件 4-5）的理由認為，保留地開發管理辦法所定之耕作權是以取得所有權為目的，不因為存續期間屆滿而自動失效，而且拋棄之意思表示未經登記不生物權效力，而該耕作權之占有事實之繼續中斷系因行政機關不當介入所致，因其中斷時已滿申請登記時之新法 5 年期限規定，所以認為應准其登記為所有權。至於訴願人取得所有權後，亞泥公司已經在該土地上取得合法設定之礦業權及相關土地管制，並不受影響。

該決定書亦引用憲法增修條文第 10 條第 12 項、原基法第 20 條至 24 條所揭示之原住民土地的權利及與我國處理原住民保留地相類似之加拿大聯邦最高法院判決，*Guerin et al. v. R.*：「原住民族土地權的本質，賦予國家一項強制執行的信託責任。」  
【原文如此，但不完整】

但是本件訴願見解的射程是否有及於已同意塗銷之耕作權人、簽署或未簽署同意書之租用造林的承租人、以及未為任何登記或租用申請之傳統土地的占有人，仍有諸多疑義。換言之，登記取得制度外之太魯閣族 *gaya* 制度下的傳統土地的管理制度是否可能併行。

如果可行，本案無耕作權登記之土地使用人之法律地位如何？是否得適用 108 年新修正之原住民保留地開發管理辦法第 17 條第 1 項申請登記無償取得所有權？這是一個值得思考的空間。而亞泥公司透過租約占有本案原住民保留地的事實是否是原住民傳統占有中斷，未能依該辦法第 17 條第 1 項第 1 款規定「使用迄今之原住民保留地」登記為所有權，尚存在解釋論或立法論的問題。

(二) 亞泥公司承租原保地必須取得土地使用人之「同意書」及「拋棄書」之意函（回應爭點三）

根據 62 年 6 月 14 日亞泥公司和縣府、秀林鄉公所等所召開的申請租用原住民保留地協調會會議記錄記載，石長豐經理發言表示：「(1) 同意書、拋棄書由鄉公所統一辦理，開墾補償標準一定照上方（省頒）所規定之評定價格，予地上物之補償，根據鄉公所調查後，按實價計算。(2) 至於土地被徵收後，如本廠未及時使用該地，理由現土地使用者提出申請借用，由鄉公所受理並保證，以避免將來收回之困難。」

依據內政部在 94 年 2 月 18 日函（附件 4-4）所解釋的實務操作層面，以及後續修改的保留地管理辦法中，對於已取得原住民保留地之耕作權、地上權者，如欲租用其土地，於政府核准後必須協議計價、發放補償、並由原土地管理機關囑託當地登記機關辦理耕作權或地上權之塗銷登記。因此，亞泥公司要承租原住民土地，如該原保地之占有使用人尚未取得所有權而僅有耕作權或地上權登記時，必須取得其拋棄書及同意書，未有他項權利登記之使用人，亦須取得其同意承租。

在該會議記錄中記載：「亞洲水泥公司申請租用土地(包括秀林、富世兩段)全體現使用人，原則上同意水泥公司租用(使用)土地，…補償金額由亞泥先行撥半數金額

交鄉公所會同保管庫存，俟土地核准租用後，續撥半數交鄉公所會同發於現土地使用人。」補償費由秀林鄉公所監督復(履)行，現土地使用人或家屬如意願工作者優先僱用。補償內容則分為土地開墾費、地上物補償費兩項。

該同意書上記載：「茲因辦理山地保留地登記及租用聲請書，業經協議同意下列土地標示，計○○筆由亞泥公司辦理登記及承租」。多數同意書之最後文字辦理「登記及」三字被用筆劃除(附件 4-6，樣張)。

拋棄書則記載：「土地面積拋棄書」及署名抬頭：「**使用權利放棄**申請人姓名○○○」。除土地地號等之記載外，並於備註欄中記註：「同意拋棄並不得在同一地點申請任何用地」(附件 4-7，樣張)。

由上述兩項文件可以看出，後者之拋棄書是明確要使用人拋棄已為耕作權登記之權利，回復到原來占有使用狀態，並以開墾費及地上物補償費作為喪失的補償。而土地承租人所簽署之同意書之中記載同意其土地「由亞泥公司辦理承租」，並受到相同的補償。這些文字應作如何解釋或翻譯成族語，亦是爭點所在。

拋棄書中「使用權利放棄」之意如果解釋為他項權利之拋棄，固然有耕作權拋棄之意思，但是對當事人之真意與理解為何，仍有推敲的餘地。由於當時土地使用人多屬未受過國民教育之原住民，中文之文字或語言理解程度有限，因此在透過翻譯的解釋過程中，是其理解意思的唯一方法。目前僅存之 62 年 6 月 14 日協調會議的文字記錄中，整個過程僅在結論第三點方有「拋棄」之記載，結論之前的會議過程中則未曾提及。依據上引楊金香案訴願決定之認定，該次協議會議中的翻譯說明未能清楚揭示不能繼續耕作、使用原住民保留地之事實，亦未能了解參與者全體之意思表示。因此，該拋棄書的效力是有疑義的。又根據上引江學良之陳述與真調小組多次的訪談，他明白表示該協議會議之前尚有 2、3 次之會議，但未見文字記錄，可能早已佚失（亞泥公司對此則主張，由會議記錄標題載有「第一次召開協調會記錄」可知，在此次協調會之前並無其他協調會議）。該會議的翻譯過程中，依江學良本人的記憶，有轉譯當時亞泥公司顧問楊濟華表示，「如果 20 年後亞泥沒有使用，亞泥會將土地還給他們」(訪談資料 190922\_A、191108\_A)，此外在其他訪談中持續有人提起，在原土地使用人之間一直有 20 年後歸還之認識(訪談 190420\_A、190812\_B、191114\_A)。83 年時，原土地使用人曾集體向鄉公所及亞泥公司要求還地，因而在富世村召開說明會，但因

為鄉公所和亞泥公司表明大家的土地權利已拋棄，沒有返還的問題，因而引大家的不滿，會議也無疾而終(訪談資料，190519\_A)。

其次，保留地之占有使用人依據該辦法 55 年修正之第 6 條之規定，在辦理總登記之前，仍有無償使用收益之權，因而需要得到其同意，才能出租給亞泥公司。原住民拋棄耕作權的結果，是否是回到占有使用人的地位，與其他未取得他項權利登記之占有使用人一樣，對於該土地有使用收益的權利？也是值得再探討的部分。

(三) 本案原住民仍擁有占有使用權之前提下，鄉公所租借亞泥公司其占有土地之契約的法律地位為何？

55 年《臺灣省山地保留地管理辦法》第 6 條規定，禁止原住民未經他項權利登記滿 10 年取得所權前將其所使用之土地作為租賃等標的之規定，亞泥公司要承租原保地必須向鄉公所申請，此時鄉公所在租約上是什麼地位？

監察院在 108 年 6 月 6 日作成之調查報告(108 內調 0044，附件 4-8)指出，我國原住民保留地制度係國家本於**特別之信託關係**立於類似監護人之地位，為原住民族之利益使用、管理原住民保留地。

原住民如未為或已拋棄他項權利登記，並租地造林成為承租人而維持原來之占有使用權時，可認為租借行為應由當代法令配合原住民傳統慣習來判斷。依據前述分析判斷，太魯閣族傳統上允許私有土地之租借，因此在傳統慣習下並無不可，但由於法律限制保留地不得為租賃等法律行為，因而鄉公所租借給亞泥公司之土地可解釋為：間接代理原住民土地使用人為租借行為。另外依據 55 年之該管理辦法第 6 條規定，占有的使用收益亦包括租賃在內。因此，根據前述國家特殊的土地信託論，透過間接代理的法律行為達到租借的目的並非不可能<sup>20</sup>。至於同意書和拋棄書意思真偽有爭議或耕作權塗銷未完成，可解釋為尚未得到個人授權，不包括在租約中。

(四) 原住民所占有之狀態是一種公法關係或私法關係？

國有之原住民保留地由原住民所占有之狀態是一種公法關係或私法關係，可能因其取得之原因而有不同之判斷。如果解釋為基於原保地開發管理辦法所承認而取得，則可能被解釋為公法上占有的關係；但是原住民對其土地之占有在國家尚未占領前即

---

<sup>20</sup> 亞泥對此有不同意見陳述，詳見附錄十第 9 頁。

已存在，應解釋為私法上之占有關係為妥。因此，以下依據我國《民法》關於占有之規定加以分析。

#### （五）私法關係下占有之保護

現代臺灣《民法》中，占有是物權的一種，善意占有人於推定其為適法所有之權利範圍內，得為占有物之使用、收益(第 952 條)。占有除該移轉占有性質上應經所有人同意(例如《民法》第 467 條第 2 項借用人非經貸與人之同意，不得允許第三人使用借用物)外，並非不得移轉占有給第三人(即所謂的連鎖占有)<sup>21</sup>。也就是說，依據現代《民法》之解釋，原住民占有之原保地是習慣和原住民基本法所承認，即使土地未取得所有權登記，其占有使用之權利仍受到保護，因為國家法律允許由未取得所有權登記之原住民保留地使用占有人，由非所有人之鄉公所代為租借給第三人，也因此與鄉公所之間成立間接代理的法律關係，該占有使用人之原住民在取得所有權登記後，有權向鄉公所請求移轉租借之權利義務給予自己，不用等到該租借契約到期。

但是，如果一開始該同意書之簽署有所爭議，或耕作權塗銷不完整之情形時，則鄉公所租借給亞泥公司之**該部分土地**的契約，將可能發生權利瑕疵給付不能的責任，如該占有被侵奪者（即該原住民），得向侵占者請求返還其占有物；占有被妨害者，得請求除去其妨害；具有占有被妨害之虞者，得請求防止其妨害(《民法》第 962 條)<sup>22</sup>。如果是立即性的侵害，該原住民可以行使自力救濟，意即占有人，對於侵奪或妨害其占有之行為，得以己力防禦之(同法第 960 第 1 項)。占有物被侵奪者，如係不動產，占有人得於侵奪後，即時排除加害人而取回之(同法同條第 2 項前段)。

#### 四、小結

從上述日本對於舊社會所有權的理解來看，他們將臺灣納入版圖後，看到原住民社會仍保持宛如其封建時期的舊社會習慣，因而將其對日本古代的土地觀投射到臺灣原住民社會是可以理解。但是，身為殖民帝國並沒有忘掉經濟上的掠奪的使命，因此，

---

<sup>21</sup> 最高法院 101 年台上字第 1224 號民事判決：「查《民法》第七百六十七條第一項前段所規定之所有物返還請求權，須以占有所有物之人係無占有之合法權源者，始足當之；倘占有之人有占有之正當權源，即不得對之行使所有物返還請求權。又基於債之關係而占有他方所有物之一方當事人，本得向他方當事人（所有人）主張有占有之合法權源；如該有權占有之人將其直接占有移轉予第三人時，除該移轉占有性質上應經所有人同意（如《民法》第四百六十七條第二項規定）者外，第三人亦得本於其所受讓之占有，對所有人主張其有占有之權利，此乃基於「占有連鎖（Besitzkette）」之原理所產生之效果，與債之相對性（該第三人不得逕以其前手對所有人債之關係，作為自己占有之正當權源）係屬二事。」

<sup>22</sup> 亞泥之不同意見，見附錄十頁 10。

限縮原住民土地的範圍在準要存置林野的保留地，仍保持官有的所有關係，但是對於傳統占有之使用在警察治理下，並無過度的限制。

從日本對我國原住民族慣習的調查和研究中可以看出，當時一部分原住民族因為土地的有限性和及其勞動的緊密關係，對於開墾者所占有之耕地的保障，已形成一種部落的社會規範。

國民政府從日本政府手中接收臺灣領土後，仍沿用日本總督府的保留地政策，將原住民土地收歸國有，但是為促進原住民土地的開發，採取登記制度，企圖將保留地私有化，在原住民保留開發辦法中允許所有權申請登記，並明定原住民依法取得之原住民保留地所有權及地上權得為抵押權之標的物，徹底將原住民保留地私有化，這是我國與日治時期的原住民保留地政策最大的不同所在。但是從原基法通過後，確立原住民族土地之權利內容，區分傳統領域為部落的集體所有與保留地為原住民個人所有的型態，並修正原住民保留地開發管理辦法以來，直接分配原住民個人一定比例之土地，直接取得所有權，加速保留地私有化的程度，幾乎僅剩下所有人必須為原住民之限制，同時並無族別的區分，原住民族土地軀殼化的程度已非常明顯。

## 第二節 亞泥公司取得租礦業用地過程的合法性

由於本案牽連廣泛，加之以時日久遠，各種法律攻防卷帙浩繁，相關文件汗牛充棟堆積如山，加之以利害關係人眾多，纏訟日久，以致於連不同法院針對同一事件的判決，在差異的時空背景下亦有出入的狀況發生。力抗亞泥公司最力的自救會幹部田明正、田春綢及各土地使用者等，亦曾向不同政府機關（監察院、省議會、省政府、花蓮縣政府、花蓮縣議會）有過多次之陳情與請願，加以諸多訴願的決定彼此之間亦有明顯甚或相反的意見呈現。在此僅舉最常被引用與討論的楊金香女士取得原住民保留地所有權之例，以資佐證。

亞泥公司於 104 年 1 月 8 日向原民會所提之訴願書，希望撤銷土地所有權移轉於楊金香與徐阿金之行政處分，所附之文件甚至溯及 62 年的協調會記錄。內政部於 94 年 2 月 18 以「台內地字第 0940068383」（見附件 4-4）發函予原民會，所述之內容頗具提綱挈領的引述價值：本案相關之保留地於 57-58 年間設定耕作權予原住民，並於 62 年的協調會後出具同意書、土地權利拋棄書，交與亞泥公司並轉送有關單位。後因陳情取得更高補償，另立承諾書給亞泥公司。出租事宜經由 63 年省府民政廳及花蓮縣

政府之函核准租用。亞泥公司（按：應該是秀林鄉公所）於 67 年檢具原登記人之印鑑證明、他項權利塗銷同意書等文件，向花蓮地政事務所辦理耕作權、地上權塗銷登記，惟因證件不全，在 211 筆耕作權塗銷登記申請文件中有 60 筆遭退件駁回。有關土地權利爭議，監察院於 86 年 8 月 22 日 86 院臺邊字第 862700096 號函（附件 4-9）送調查意見指出，本案保留地權利人已將其耕作權拋棄，並由秀林鄉公所將係爭保留地租給亞泥公司，其原有之耕作權自應依程序辦理塗銷，遂發生當年轟動一時的省原民會訴請法院，欲塗銷原住民之耕作權登記。案經臺灣花蓮地方法院民事裁定，分別 89 年 8 月 10 日與 30 日，88 年度重訴字第一號與第 18 號（附件 4-10 與附件 4-11），判決原告之訴駁回（亦即不能塗銷耕作權登記）。

儘管兩者駁回理由不同，一主張應由行政法院而非普通法院所管轄，另一判決具有實質審查，亦認為塗銷耕作權與所有權於法不合而駁回原告之訴。內政部「台內地字第 0940068383」函（見附件 4-4）之說明 3 還論及，爭議土地既已於 57-58 年間依據「《臺灣省山地保留地管理辦法》」第 7 條規定，設定耕作權予原住民，**在實務執行上，鄉公所應先檢附耕作權人身份證明文件及耕作權塗銷同意書等，向花蓮地政事務所申辦塗銷登記之後，方得受理亞泥公司承租土地之申請，此即本案為行政作業關鍵之所在。**然因公所行政疏失，造成本案諸多瓜葛難斷之糾紛，加以上述之法院裁定，認為「無法申辦塗銷登記」。說明 4 則主張亞泥公司所領礦區為臺灣省礦務局 59-71 年間，分別核定作為礦業用地使用，並循保留地開發管理辦法向秀林鄉公所辦理承租，「尚無違相關法令之規定」。同函說明 7 引礦務局 92 年 12 月 15 日礦局東管字第 09200253480 號函說明 3 所載：「亞泥公司為響應政府產業東移政策，於 68 年申請設置水泥廠合法營運迄今，已耗鉅資，除增加政府稅收及創造東部地區民眾之就業機會外，並無違反相關法令規定.....在未違反規定情形下逕不同意續租，除可能影響國內水泥供需及價格失調外，並將直接影響該公司及現有就業人員之權益，並使企業對政府產生負面之影響（按，應為「印象」之誤）...」，最後並在說明 8 指出，本案主要涉及事實認定，要詳加釐清，並本於原民會之職權自行核處。同文中尚補充說明原住民出具拋棄書等文件，**僅為單純向亞泥公司表式拋棄權利，但因未辦理拋棄登記，難斷定原耕作權利是否存在。**甚至連是否因為亞泥公司設牆隔離，使得原住民「無法繼續經營或耕作」達法定期限（5 年或 10 年）之事實，能否判定取得所有權，都各有不同的法律爭議與見解。

相關案件亦歷經臺北高等行政法院 95 年度訴字第 02055 號之判決、原住民族委員會原民訴字第 1040002023 號之訴願、及花蓮縣政府所發給原民會之府原地字第 1040005150 號函之訴願答辯書與內含之眾多文件等，期間如上述曾歷經複雜的訴願與判決之文書往返多次，甚至在 100 年 5 月 23 日花蓮縣政府原住民行政處之府原地字第 1000086513 號函，謂尊重秀林鄉「原住民保留地土地權利審查委員會意見及貴所所查明之現況」，而駁回楊金香土地所有權之申請。本案及相關案件之複雜（或混亂）程度，則可見於行政院原住民族委員會訴願決定書 101 年原民訴字第 1010055207 號函之中，在「理由」部分甚至得討論法律「不真正溯及既往」與「真正溯及既往」之法學辯論。及至最後的花蓮縣府原住民行政處於 103 年 12 月 9 日之府原地字第 1030234910 號函，請花蓮地政事務所發給秀林鄉坡士岸段 766 及 806（重測前為富士段 724&720）兩地號之原住民保留地取得所有權移轉登記，讓楊金香與徐阿金兩位最終取得土地所有權。

必須提醒，以上複雜的法律攻防，僅僅是針對眾多有爭議土地當中的一、兩筆土地所進行的。至於涉及其餘多筆土地之相關文書資料，內容浩繁且術語充斥，公文或判決、訴願決定書之間亦有複雜糾葛，相互借用、引用的互為文本，今僅就亞泥公司取得花蓮新城山礦場的背景、經過，以及取得拋棄書及發放各式補償費用之過程等，做出整理。此事背景遠在 62 年，且涉及大筆土地、各式證明文件，以及諸多後續爭議，複雜程度及細節疑點，更勝少數幾筆土地的爭議。

#### 一、亞泥公司取得花蓮新城山礦場的背景

亞泥公司是在 62 年自華東工業股份有限公司受讓取得本案所在地新城山礦場設廠開採水泥的礦權(原始礦權期限自 46 年 11 月 23 日起至 66 年 11 月 22 日止)。在歷經 67 年及 86 年兩次之展限，並於 106 年 3 月 14 日獲得經濟部第三次核准展限 20 年，截至目前為止已經持續開採了將近 50 年。另亞泥公司受讓原新秀礦業股份有限公司所領之大理石礦採礦權，係經經濟部 72 年 09 月 19 日經（72）礦第 38780 號函核准移轉，並換發成台濟採字第 4734 號執照。另亞泥公司又受讓原臺陽公司臺濟採字第 3306 號大理石、白雲石礦採礦權案，係奉經濟部 77 年 1 月 26 日經（77）礦字第 2485 號函核准轉移。惟有受訪者指出，亞泥公司與臺陽間的礦權轉移案，他並未被告知，及至後來協調會及富世村第 5、7 鄰的 28 戶遷建案等時間點，方才知曉承租土地者已由臺陽轉為亞泥公司（訪談稿 181126\_A），雖然如此，在法律上並未影響礦業權移轉的效力。

衡諸 62 年時，正值臺灣經濟轉型並快速起飛之初步階段，產業結構由原本的農業立國、進口替代工業化，轉而採行出口導向的工業化，而眾多發展研究學者也提出「發展型國家」來解釋從 1970 年代起的所謂經濟奇蹟的亞洲四小龍現象（王振寰，1988；林中平，1988）。一直到最近討論東亞經濟發展緣由的焦點，也開始關注到建立私有財產權之必要性，以及殖民統治遺緒的影響（瞿宛文，2017：4）。解釋東亞經濟發展的「發展型國家」體系，在臺灣與南韓的例子都是結合當時的軍事獨裁政體一併出現。國家強勢主導產業發展的內容與方向，同時協助資本掃除「投資障礙」，這是回顧當年的亞泥公司土地租用案件時，必須明確表示的政治社會結構與歷史背景。

本次真相調查，事關亞泥花蓮廠設置所檢驗諸多官方文獻中，不乏記載「產業東移」（如經濟部礦務局 92 年 12 月 15 日礦局東管字第 09200253480 號函之說明 3 所載：「亞泥公司為響應政府產業東移政策，於 68 年申請設置水泥廠合法營運迄今，已耗鉅資…」），或是更精準的「水泥產業東移」之說法。然「水泥產業東移計畫」據網路維基百科「水泥產業東移計畫」條目所云<sup>23</sup>，係指 1984 年起，經濟部以「臺灣西部的礦藏開採殆盡；人民環保意識抬頭，西部水泥業營運受阻」為由，極力推動「水泥東移」計畫，擬在花蓮縣秀林鄉和平村成立「和平水泥專業區」及興建「和平水泥專用港」，並強制徵收和平村土地，隨後引起一系列的環保抗爭。」更可靠的資料來源是總統府網站上的歷史資料，於 86 年 3 月 17 日「江丙坤簡報產業東移政策推動情形」的標題下所提及內容<sup>24</sup>：「政府產業東移計劃，是依據總統於民國 79 年 4 月巡視花蓮時提出之政策指示，行政院並成立專案小組，研擬『現階段促進產業東移行動計劃』」。此外，時任花蓮縣議長的俞傳旺在一篇名為〈產業東移之過去、現在與未來〉的文章中<sup>25</sup>，亦指出李登輝總統於 79 年 4 月 9 日巡視花蓮時，在聽取地方政府簡報後即席指示：「『今後應將臺灣地區產業開發重點由西部移向東部』。產業東移之政策目標，由此誕生。」故一般所謂產業東移政策提出的時間為 79 年間，而本案亞泥公司設廠日期遠遠早於此一時間點，亞泥公司設廠並非產業東移政策之產物，而是要上溯至更早之前的 60 年代初期之工業化進程，以及結合威權政體的「發展型國家」體制之

<sup>23</sup> 維基百科

（<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%B0%B4%E6%B3%A5%E7%94%A2%E6%A5%AD%E6%9D%B1%E7%A7%BB%E8%A8%88%E7%95%AB>，2020/2/20 查閱）。此一條目內容，依據所引用之資料研判，應屬可信程度頗高。

<sup>24</sup> 總統府網站（<https://www.president.gov.tw/NEWS/3950>，查閱日期 2020/2/20）

<sup>25</sup> 文章下載處 [http://www.yucc.org.tw/publications/books/water/AA0270/aa0270220.pdf/at\\_download/file](http://www.yucc.org.tw/publications/books/water/AA0270/aa0270220.pdf/at_download/file)，查閱日期 2020/2/20）

中，方能正確找到根源。本報告特別指出此點，以匡正如上述部分官方文書之錯誤認知。花蓮地方的更生日報則報導，亞泥公司係依據當時之 6 期經建計畫開發東部資源<sup>26</sup>。

國民政府在二戰之後於臺灣推行的土地改革至關重要，只有土地改革才能迫使社會菁英將資金與心力投注於工商業的發展（瞿宛文 2017：376），日本學者若林正文（2014：67-68）從耕者有其田政策的特點，分析對後來「臺灣經濟奇蹟」的先驅影響：藉由放出四大公營企業股票（包含水泥、紙業、農林及工礦四家公司），作為實施耕者有其田對地主的補償方式，將地主的土地資本轉成工業資本，這是民間資本發展的一個出發點。1971 年的臺灣 51 大企業集團中，因多數是在戰後新設立而不具相關經驗，僅有少數集團創始人是戰後自大陸遷台者，此意味當時的經濟政策與經營環境必定要扮演重要角色，而亞泥母公司的遠東紡織暨遠東集團創辦人徐有庠當然也名列在 51 大之中，且是少數具有工業背景者（瞿宛文 2017：376-382）。瞿宛文（2017：384）再指出，在政府產業政策導引下，戰後民營部門可分為市場競爭程度高的民生輕工業，如紡織、食品等；另一類產業為特許行業。要進入特許行業必須取得特殊營業執照，且政府對執照發放一直採取限制措施，這些特許行業包括水泥、金融媒體、運輸等行業，屬於寡佔型產業。礦產及水泥的生產執照如何分配，恐非可以清楚公開言名的政策，也因這類產業的進入受到高度限制的寡佔所限，因而利潤甚為豐厚（瞿宛文，2017：385）。

由這些研究臺灣早期經濟發展的文獻中不難發現，亞泥公司花蓮廠的設置，是早期政府為穩固民生與政經形式，所採取的強力發展型國家的干預措施，由威權國家體制執行的發展政策。當時國家的權威遠遠凌駕於企業（資本）與地方政府之上，在上位者一聲令下所欲執行的政策，無論是資本或是地方政府，都只能盡力配合。尤其擬定政策的中央政府對於地方政府有直接的上下附屬關係，因此不難想像地方政府在法令彈性許可的範圍內，必定要盡力執行中央所擬定的政策。此外，早年政策已經留意到區域發展失衡，東部偏遠地區人口大量流向都市的都市化現象興盛。產業政策的確有平衡區域發展的考量，不過水泥廠設置的另一重要原因則是天然資源的分佈所在，此已非發展政策所能左右。在類似像亞泥公司這樣龐大複雜又牽涉到特殊法令的原住民保留地租用過程中，地方政府在人力不足、早年的專業素養尚待養成、時間匆促等等的壓力下，作業疏失應該是在所難免，也間接導致本案目前錯綜複雜難解的狀況。

---

<sup>26</sup> [https://drive.google.com/file/d/1WZSEpfSrdwKHesd\\_36iEaJW-190eY4nn/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1WZSEpfSrdwKHesd_36iEaJW-190eY4nn/view?usp=sharing)（查閱日期 2020/2/22）

62年協調會的紀錄一直被多方引用。其中有與會村民提到，希望針對每戶一人的傭工或臨時工的工作權利予以保障。但亞泥公司代表石長豐經理並未正面答覆，僅說「工作之保障，要自己保障自己，只要能工作且可信任，大家都可進本廠謀職。」顯見當時，亞泥公司的代表並未有十足把握要盡量從在地人口中優先訓練與雇用，因而略有猶豫，而在結論(六)表示：「土地現使用人或其家屬，如適合亞泥公司製造廠雇用條件，並願意遵守廠規勤勞工作者，亞泥公司同意優先雇用」，亞泥公司所言優先雇用原土地使用人仍有附帶先決條件的猶豫。此外，亞泥公司也提供64年徵人的發文，但未見在地族人來應徵的文件。然而後續是否仍持續嘗試引進族人工作機會，是檢視當年企業社會責任有否積極履行的要項之一。本真相調查小組訪談記錄中亦有多人提及（訪談稿 190813\_B），亞泥公司是在自救會等開始抗爭之後，方才比較大量的進用部落族人作為員工，且其中有多數並非正式員工，而是算在包商所聘僱的人員中。

## 二、亞泥公司取得新城山礦場經過

### （一）協調會中的重要他者：工業策進會與楊濟華

62年協調會的會議記錄中，出席者列名第一的是「花蓮縣工業策進會」的兩位代表。列名第一者竟然不是最重要的利益攸關當事人，而是一個團體，的確有些不尋常。然而在後續記載中兩位代表未見有發言，查閱其他與本案相關資料，亦不多見此一團體的角色。網路上固有相近的搜尋結果，團體名稱為「花蓮縣工商發展投資策進會」，其沿革乃是政府為「加速經濟發展，在中央成立工商發展投資策進小組，認為地方應該配合改善投資環境，有設置投資服務機構之必要，乃鼓勵各縣市組織『工商發展投資策進會』，本會在中央及省政府支持之下，於50年2月成立，會址設於花蓮縣政府內。」<sup>27</sup>。簡單的網站中並稱「本會採委員制，由縣長兼任召集人」，加上會址又設於縣府之內，定位不甚明確。若果62年協調會的會議記錄中之「花蓮縣工業策進會」，實乃「花蓮縣工商發展投資策進會」之筆誤、簡稱或前身，「花蓮縣工業策進會」出現於會議場合應是扮演督導政府經濟發展政策之實際執行狀況，協助推展當時政府所設定的經濟發展政策大方向。

此外，在62年5月14日，楊濟華致應鶴山信件中（附件4-12），楊當時稱「鶴山吾兄賜鑒：關於貴公司所需土地經查分隸於秀林、新城…。」，楊濟華當時似乎並

<sup>27</sup> 花蓮縣工商發展投資策進會（<http://www.hl-idipc.org/about.php?id=4>，查閱日期2020/2/20）

未服務於亞泥公司，他詳述租用土地所需備齊的資料及手續，惟信件末囑咐，將「全案呈報花蓮縣政府支助…報花蓮縣政府公文，並應抄副本送達花蓮縣政府工業策進委員會」，惟並未說明原因為何，徒留疑問。

楊濟華先生在最早協助亞泥公司取得建廠土地，可能是最具關鍵影響力的人物，而他本身並非亞泥公司直接的雇員，後來一直以「楊顧問」的角色穿梭於兩造之間，是聯繫亞泥公司與在地居民的橋樑，且明顯對亞泥公司建廠決策及補償標準的設定，都有極高影響力。楊曾任臺北市警察局第九任局長，任期 42 年 6 月—44 年 9 月<sup>28</sup>，在高玉樹擔任臺北市長時曾任職過主秘，在回憶錄上高玉樹是這樣說的：「我…改楊濟華任主秘，楊從警察局長下來，政府沒有給他安排，我就請他接主任秘書。他是好人，不會油條，不會搞怪，實實在在做事，很有分寸，請他來一切都很順利，真的助益不少。到我市長任滿下台，他也跟著離開，聽說他跟中央酒店一個某要員的女人沾上，某要員很生氣，要楊：「你給我走，你不要待在臺北！」楊就被「送綠島管訓」，後又放逐到花蓮，開一家旅館，做得很成功，在花蓮好多年才回到臺北。」（高玉樹，2007）<sup>29</sup>。民間學者管仁健這樣形容：「臺北市主任秘書楊濟華是軍統特務出身，原本擔任臺北市警察局長…主任秘書一職，必須交給與大內關係良好的人擔任，於是高玉樹找了自己能信任，官邸也能接受的楊濟華。」<sup>30</sup>。以上敘述交代了何以楊濟華從可以直通國家高層，之後被「放逐」到花蓮，卻仍維繫其豐富人脈，而被當時想到花蓮設水泥廠的遠東集團相中擔任顧問，扮演某種土地仲介或中間人的角色，兩相結合又搭配上發展型國家的經濟政策，成為在當時地處偏鄉的花蓮難得一見的「國家--資本」權力雙螺旋的非常強勢政策推動聯盟。楊濟華在後來仍持續扮演重要角色，例如他在「63 年 3 月 22 日，花蓮縣政府以府民經字第 16380 號函核准亞泥公司租用，並由秀林鄉公所與亞泥公司簽訂 211 筆土地租賃契約」以連帶保證人的身分，出現在此契約中，同時並註明他籍貫湖南，時年 61 歲。

## （二）協調會議前後的作業與租約的簽訂

62 年召開協調會，亞泥公司建廠與租地正式啟動。亞泥公司發文給秀林鄉公所，要求協助召開此協調會，邀請土地使用人協議土地及地上物之補償。會議記錄記載當

<sup>28</sup> 臺北市政府警察局網站（<https://bit.ly/2Iy8OdF>，檢閱日期 2020/2/20）

<sup>29</sup> [https://www.taiwanus.us/MediaVideoAudio/books/older/5\\_19.htm](https://www.taiwanus.us/MediaVideoAudio/books/older/5_19.htm)，檢閱日期 2020/2/20

<sup>30</sup> 管仁健觀點 新頭殼 newtalk (<https://newtalk.tw/news/view/2015-10-30/66163>，檢閱 2020/2/20)

時協議的補償核定標準、土地使用人之同意書及土地拋棄書交予公所、補償金發放方式、當地族人優先雇用等（附件 4-13，協調會會議記錄）。隨後時任亞泥公司顧問的楊濟華開始隨同承辦人江學良調查所需土地範圍及地上物，至發現僅江一人負責亞泥案，且需協助購備調查所需用表及丈量工具（附件 4-14），並收取出租同意書及土地面積拋棄書。這些同意書與拋棄書亦是日後引來諸多紛爭的來源之一，以致於亞泥公司於發函給研究報告撰寫團隊的亞(108)秘字第 0488 號函中仍要特別交代「同意書及土地面積拋棄書無偽造之情事。上開同意書及土地面積拋棄書皆經土地使用人蓋章同意出具，同意書上並有當地村長及鄰長見證，且各土地使用人於拋棄書及同意書所使用之印章樣式各有不同，足徵應無偽造之情事」（附件 4-15，頁 4）。在此需注意，楊濟華拜訪承辦技士江學良，託他晚上及週末加班趕繪地籍圖及使用人清冊開始（62 年 5 月 10 日），至召開協調會（6 月 14 日）、製作會議記錄、會同地主實地調查地上物等繁瑣複雜的事項，雖然楊濟華「派人去協助他準備地上物調查所需用表及購備丈量工具。（6 月）21 日起分兩組…會同地主實地調查」，當時楊樂觀估計 6 月底即能統計全部補償資料，並在七月初就取得土地使用人的同意書與拋棄書。如此強勢的樂觀來自僅給予單一承辦人大約一個半月時間處理！考量當時技士不可能只專注於亞泥土地一案，勢必尚有其他公務需處理，「上級長官一直打電話來，電話接不完…，壓力很大。」（訪談稿 190922\_A）。若非在威權式「發展型國家」配合資本投資的強力要求下，如何能在極短時程中完成如此複雜繁瑣的工作？如此又如何能避免行政作業上的疏失？即便完全不涉及違法爭議，行政上的急就章所帶來的疏失導致後續龐大且難以計數的社會成本與原住民族人的重大委屈，是當時所未思慮及的，可視為國家對原住民的不正義。

在上述文件中，亞泥公司進一步強調，依協調會會議結論已經將土地開墾及地上物補償費總額之半數撥交秀林鄉公所保管，並請速呈報花蓮縣政府轉報省府民政廳，惟因民政廳迄至 63 年 1 月仍未完成山地保留地租用之核定程序，致亞泥公司無從依協調會結論將所餘半數補償費用撥交秀林鄉公所，亦無法由秀林鄉公所將補償費用全數撥付給土地使用人。注意此處的時間點，亞泥公司拿到土地使用人的同意書與拋棄書，並由鄉公所檢送亞泥公司申請租用礦區土地之申請書至花蓮縣府的 62 年 7 月 19 日，至省府仍未核定的 63 年 1 月，已經將近半年。縣府與省政府花了半年尚未審核完畢亞泥公司租用的契約，除了可能突顯行政上的延宕，另一可能則是突顯承辦技士在申請

初期的工作時程，的確是被上級壓力所過份壓縮。承辦時間過短而審核時間拉長，本調查小組明確由訪談承辦人知悉當年的確壓力巨大，但審核時間的拖延並無明確文件顯示原因。此導致後來難以避免的承辦端行政疏失，據江學良訪談時（190922\_A）所言，當初資料要送出去時，兩百多筆承租土地中，他估計還有「至少五分之一的行政程序並未完備，但因為承受極大上級壓力必須急著送出」。他所指的五分之一未完成，推測應該是指耕作權等他項權利尚未塗銷。

63年1月8日又有田三多等人陳情，謂「民政廳遲遲未核准山地保留地之租用，致土地使用人迄今仍未能取得相關補償，在此期間物價節節上升，原約定之補償費用已與陳情時之物價不符，故請求亞泥公司將原約定之土地開墾費及地上物補償費提高至一倍以上」。針對此陳情要求，亞泥公司當「通知土地使用人於63年1月19日前往秀林鄉公所及富世村辦公室領取補償，然當日秀林段秀林段土地之土地使用人僅有8人前往領取，富世段土地之土地使用人雖幾乎全數出席，但皆拒領補償費，並要求提高補償費」（亞(108)秘字第0488號函，頁5）。在亞泥公司內部文件中，主要負責與鄉公所與土地使用者溝通的楊濟華先生提到此次陳情民眾的主張時轉達指出：「貴公司在和我們協議山地補償費後，收購鄰近的平地，價格要比山地高上十倍，而且還早已付清地價和地上物補償，為何獨厚平地人而薄我們山地人？」（附件4-16）。幾經協調且在顧問楊濟華的建議之下，亞泥公司同意提高補償標準，並要求土地使用人簽署承諾書。

亞泥公司提供各種補償費用發放及最後核定的租賃契約詳細清冊，並清楚掃描。細究其中溫梅月與溫世益兩人共3筆土地拒絕出租與亞泥公司，其土地皆從保留地租賃契約書中刪除，亦與所述符合（附件4-17）。秀林鄉公所檢送亞泥公司申請租用礦區土地申請書予花蓮縣政府時，公所認定礦區「山胞可耕土地皆為坡地貧脊，無法得到最高利用價值」，並確認本租用案「既無妨害行政設施、社區發展，亦不影響山胞生活」（附件4-18）。如此的認定現在看來，是有失客觀與全面的關照，當然也從未將太魯閣族人的傳統土地概念納入考量。最後，亞泥公司第一次租約在省府民政廳63年03月11日的4294號函中得到核准（附件2-3），並在隨後63年8月正式簽訂山地保留地租賃契約書（附件4-17）。以上過程的法律根據皆來自55年修訂的「《臺灣省山地保留地管理辦法》」第33條，由於此條文對本真相調查案的重要性，值得全文引用：

合法公、私營企業組織或個人，為開發礦產、採取土石、施設交通、發展觀光事業、開設工廠所需土地或合法團體所需建築用地，以不妨害山地人民生活及山地行政為限，得擬具詳細計畫，向鄉公所聲請，轉報縣政府勘查並加具處理意見，層報民政廳核准租用或使用山地保留地。

這是保留地管理辦法自從 37 年第一次公布後，第一次在修法後准許企業組織進入保留地「開發礦產」，這固然是為了搭配客觀形勢、方便經濟發展所需之外，此次修法也完全符合「發展型國家」的行為模式，它的「副作用」就是嘗試將原住民地區整合進入平地的資本主義經濟中（蕭新煌，1983）。依據同法第七條的規定，原住民在登記耕作權與地上權後 10 年，所有權的授予只能以農地和建地為限，林地項目只有租用權。此次修法的整體效用，可說是「催化山地經濟的商業化和工業化」（蕭新煌，1983：116）。

詳細回顧第一次租約取得的過程與內容，當然欲突顯第一次租約形成過程的重要性，這也是埋下日後引起紛爭的源頭。從上方的回顧過程中，本調查報告似乎可初步點出，某些行政手續上的疏漏，甚或不正義的現象。首先是整個亞泥公司租約案的龐大工作壓力，竟然只有一位秀林鄉公所的技士負責，在政策執行的時間壓力下，還得在亞泥公司代表的請求下，利用週末與晚上加班，以調查土地租用範圍及欲補償之地上物清單，而且要繪製地籍圖，甚至要跑現場勘查，且缺乏相關的丈量設備而需亞泥公司——其本身就是密切的行為關係人，提供必要的協助。在這樣短促的時間中，從協調會的召開 62 年 6 月 14 日，到省府民政廳核准租約的 63 年 3 月，再到整個租約確定的 63 年 8 月，其間還因為訴願提高補償標準而帶來的紛爭需處理，如此錯綜複雜的事務，又壓縮在極短的行政作業期間僅由一人完成，可見壓力以及行政瑕疵的可能性都必定會提高。國家在事關原住民土地的重要生計與正義議題上，不僅未投入更多行政資源嚴格把關，甚至在短期內就必須核准如此龐大的開發計畫，這是國家對待原住民族土地議題的第一個不正義。其次，土地使用人要求提高補償標準的陳情中提到，收購鄰近平地的價格比起本案土地價格高出 10 倍。此一感受的情況可作如下分析：亞泥公司可能是購買族人所稱的土地，價格自然高於租賃所需；兩種土地市價或抵押價值，本身即有差異。即便考量上述因素在內，眾多陳情人的切身感受也反映當時的社會氛圍，國家土地制度對於原住民傳統社會及文化價值下之土地概念保護不足。這部分當然非亞泥公司可以控制，然而這樣的社會氛圍也的確助長之後更多的紛爭產生。秀林

鄉公所復認定本案土地皆為貧脊無法得到最高利用價值的山坡地，這是當年國家行政體系對原住民傳統土地所代表的社會與文化意義認識不清，這是第二個集體不正義，儘管這樣的不正義並不一定顯示會牽涉到違反法律的規定。

以下將與第一次租約相關的重要日期與發生事件，按照時間順序排列，註明文件出處，同時並指出疑義所在，以方便閱讀及參考。

表 4-1：亞泥公司第一次土地租用的重要時程記事與缺失大事紀

時間 (民國)	事件描述	引用資料	備註及疑點或缺失之說明
46	華東工業取得礦業權		但未申請礦業用地
61.下半年	亞泥公司請部落族人至新城山進行測量及測繪工作	田明正、白世義口述	亞泥公司在 61 年就先行對礦區進行評估。
61.01.12 61.01.30	華東工業公司 62.01.12 日舉行股東會議討論確認移轉礦業權，並於元月 30 日股東臨時會議通過。	亞 62 總字第 1403 號之後的附件	作為亞泥公司與華東工業依據《公司法》合意並共同申請礦業權移轉、以及主管機關核准移轉的基礎。
62.05.14	顧問楊濟華致函亞泥公司，說明土地租用步驟，委請江學良加班繪製地籍圖及使用人清冊	62.05.14 楊濟華致應鶴山文	楊濟華要求鄉公所加速進行，繪製礦區地籍圖及使用人清冊。(但當時礦區範圍如何確定？或只是大約估計？)
62.05.31 (啟動申請租用山地保留地程序)	亞泥公司發文秀林鄉公所，正式申請租用山地保留地，並聲請召開協調會協議補償，以早日建廠。副本花蓮縣政府、工業策進會。	亞 62 總字第 1401 號(附件 4-41)	附山地保留地租用聲請書(面積:富世段 248.9933 公頃+秀林段 37.4380 公頃)。縣政府及秀林鄉公所依此發文，鄉公所辦理協調會議。
62.05.31 (啟動申請礦業權移轉程序)	亞泥公司發文臺灣省礦務局，與華東工業公司共同申請移轉礦業權，並附相關書件。	亞 62 總字第 1403 號(附件 4-43)	礦務局資料另有附件(略過)：移轉礦業權申請書，礦區圖、臨時股東會會議紀錄等。
62.06.05	楊濟華用地洽商情況報告，謂江學良願於晚間在	亞 62 總收文第 1462 號，	「6 月 12、13 日分別召集現使用土地人協議地上物

	家趕擬開會通知，俾便於在 6 月 12、13 日分別召集現使用土地人協議地上物補償。	華字第 002 號（附件 4-42）	補償」，會有開成嗎？有會議紀錄嗎？目前查無任何佐證文獻。
62.06.11	縣政府函秀林鄉公所，關於亞泥公司設廠申「但仍應依照山地保留地管理辦法規定，召開協調會議，取得各使用人同意書轉報民政廳核准租用後，始得發放補償金及使用。」	府山經字第 32756 號（附件 4-44）	依縣政府說法，省民政廳核准租用後才發放補償金。本案亞泥公司實際在民國 63 年 2 月 1 日到 7 日之間，尚未取得正式租約之前，即已經發放大部分補償金。
62.06.14 之前	在「第一次」協調會之前，關鍵受訪者堅稱有額外開得會議。 註：謝有功等八人(76.10.20)人民請願書（附件 4-21），說明五中，寫到「第二次協調會」的紀錄，並要求召開聽證會討論。但沒有召開確認。	田野訪談 190922-A。 瓦歷斯·貝林、高涌誠監委調查報告 p.9。	江學良陳述鄉公所辦理數場協調會議，但未見更早的協調會紀錄；並陳述楊濟華曾經承諾租用 20 年後若亞泥公司未使用，則會歸還土地。「未使用者會歸還」與「承諾 20 年後歸還」兩種說法意義也不同，此處亦未見諸文獻紀錄。
62.06.14 舉辦 62.07.05 發會議記錄	「第一次」協調會。公所發函亞泥公司及秀林、富世村辦公處、縣府山地室、花蓮工業策進會	協調會會議記錄。62/7/5 秀鄉建字第 2305 號函所附	本會議紀錄也作為租用申請資料，並成為省民政廳審查同意的依據之一。
62.06.21~23 62.06.25~27	進行地上物補償實地勘察。 六月底完成全部補償造冊	62.6.24 華字第 006 號（附件 4-	楊濟華回報工作進度。 七月初可望取得地主同意書、拋棄書。

	資料，以利統計補償金額。	14)	
62.7.10	完成「租用山地保留地實地調查報告表」	依據山地保留地管理辦法第 34 條，鄉公所勘查並加具處理意見	結論：做成無礙山胞生活(優先雇用進工廠)、無礙生地行政(屬尚未開發土地、距離村莊尚有一段距離)；且現土地使用者皆經協調同意拋棄。
62.07.??	同意書，見證人村長與鄰長。秀林段 70 份，富世段 29 份。		...業經協調同意下列土地標示計 N 筆由亞泥公司辦理租用
62.07.??	土地面積拋棄書。秀林段 70 份，富世段 28 份。		無見證人。使用權利放棄申請人姓名(下有蓋章)、住址。富世段許多份並無日期，有註明者僅楊金香
62.07.14	實地調查後，決定租用範圍與面積不符，需抽換申請資料，且國有土地並未放租而補償費僅三百萬。	62.7.14 華字第 013 號(附件 4-46)	附山地保留地租用聲請書(修改面積:富世段 107.9490 公頃+秀林段 41.9350 公頃)。
62.07.17	亞泥公司撥補償費總額一半 150 萬至鄉公所	亞(62)總字第 1740 號	(依據協調會議紀錄，補償經費的一半做保證金，未發放)
62.07.18	鄉公所檢送亞泥公司申請租用礦區土地之申請書至花蓮縣府。所附書件包含：聲請書、亞泥公司營業執照、同意書、拋棄書、「租用	秀林鄉公所 2569 號函之附件(附件 4-45 有較完整文件，但附件 4-18 字	檢送花蓮縣政府亞泥公司的申請書等附件。鄉公所做成「否影響山胞生活」「否影響行政設施」等調查意見。也成為省民政廳(63.3.11)核准租用的依據

	山地保留地實地調查報告表」、計畫書等。	跡較為清楚)	之一。
62.08.09	山地或平地人民如在山胞已辦妥他項權利登記或租用身地保留地採取礦石，仍應取據拋棄書、切結書一併報憑核辦。	民政廳 民丁字第 16354 號(附件 4-53)	同土地不能允許兩人以上單獨設定權利。復 62.7.30 府山經字第 44433 號函。花蓮縣政府 62.08.21_府山經字地 48996 號(附件 4-54)_已辦妥他項權利設定之租用採礦程序。
62.08.28	亞泥公司申請租用秀林鄉山地保留地為礦業用地一案，希應依照《礦業法》有關規定分別辦，請轉告知照辦。	民政廳 民丁字第 16304 號(附件 4-55)	經與礦務局會核，要求依據《礦業法》分別申請。原送申請書件退還。62.9.7 府山經字第 52421 號函通知鄉公所及亞泥公司。
62.10.30	華東工業與亞泥公司共同申請礦業權移轉(第二次申請-礦業權取得)	62.10.30 亞(62)總字第 2610 號(附件 4-56)	依《公司法》，提出共同申請書、以及股東會會議記錄，申請礦業權移轉。
62.12.6 (取得礦業權移轉核准)	經濟部核准華東工業移轉新城山地方礦業權給亞洲水泥公司	經濟部 經(62)礦 39041 號	取得礦區號碼及採礦執照。因礦區圖的問題，更換採礦執照(採 3542)，到 63.4.8 才完成礦業權變更登記。
62.12.13 (申請礦業用地核定)	<b>礦業用地申請書</b> 呈省礦務局	亞(62)總字第 2292 號函(附件 4-58)	取得經濟部採礦執照日期為 62.11.16。依《礦業法》第 60、64 條申請礦業用地核定
63.01.08	陳請調漲補償費，田三多	田三多等 52	建廠工人破壞田三多土

	等 52 人	人提高補償及一次發放之陳情書（附件 4-47）	地，且知道漢人土地補償金比保留地多十倍。62.07 同意至今未領到補償費，但經過六個月物價已然上升
63.01.16	匯申請核定礦業用地調查旅費。	亞(63)總字第 0088 號函	依據省礦務局 63.1.11 礦行一字第 47353 號函辦理。
63.01.19	秀林段僅 8 名地主領取半數的補償費	63.01.26 楊濟華內簽 63 總字 053 號（附件 4-16）	<b>8 名地主姓名？需請亞泥公司提供文獻</b>
63.01.26	陳情書，江學良整理秀林與富世地主訴求：提高補償費四成，並且儘速一次發放。	陳情書，後有地主蓋章	楊濟華請江學良協助整理地主訴求，並要求所有地主簽名蓋章。(62.1.26 華字第 053)
63.01.30	亞泥公司同意提高補償費。受文者秀林 19 人；富世 80 人。補償費之發給由亞泥公司顧問楊濟華辦理，請公所派員協助。	亞 63 總字第 0168 號函（附件 4-48）	
63.01.31	承諾書。 秀林段 72 份，富世 30 份。補償金額有土地開	承諾書掃描。內文提及 63 年 1 月	領款人蓋章欄：有蓋私章 <sup>31</sup> ，亦有以「附發放清冊」紅色蓋章代替。亞泥

<sup>31</sup> 承諾書所蓋的印章，與補償費發放清冊的印章格式一致。反映承諾書的印章是在原使用人領補償費的時候蓋的印章。在 109.3.6 邱寶琳委員、陳孝文委員、田明正委員等訪談江學良時，江學良也說明在發放補償費過程中取得印章與蓋在承諾書的過程。田明正、謝有功訪談描述補償費發放過程相同。但同意書拋棄書是民國 62 年 7 月產生的，且印章格式與承諾書的印章有所差異。

109.3.6 江學良受訪時，提及楊濟華要求江學良在處理補償費發放時也蓋在承諾書上。然而原使用人都表達未見過此文件，可能是江學良在承諾書上蓋章的時候，未主動出示與說明此承諾書給原使用人知曉而直接用印。該承諾書並非省民政廳審查租用需要文件。本報告推論是楊濟華為避免亞泥公司在未取得省民政廳核准租用之前即已發放補償費的風險，而用以保護亞泥公司權益的文件。

	墾、地上作物、2/3 房屋拆遷三項。見證：江學良。除房屋拆遷外，其餘一次領完補償	陳情書所要求之提高標準	公司於同意提高補償費的次日，火速製作完成承諾書？*
63.02.01	秀林段「平台地」特別補償發放清冊。	依據亞 63 總字第 0168 號	發款人楊濟華，會同發款人江學良
63.02.01	秀林段道路用地地上物補償、土地開墾費發放清冊。4 筆	函發放。 依據附錄 8 最後的訪談	發款人楊濟華，會同發款人江學良。
63.02.01	秀林段開墾補償費發放清冊。67 戶 121 筆。原補償、每公頃增補 2 萬兩欄位。	口述整理：這些補償費發放是通知村民在富	發款人楊濟華，會同發款人江學良
63.02.01	秀林段地上物補償費發放清冊。原補償、加倍補償金額兩欄	士、秀林兩村辦公室分別進行。未	發款人楊濟華，會同發款人江學良
63.02.01	富世段開墾補償費發放清冊。原補償、每公頃增補 2 萬兩欄。	在約定時間親自到場的族人則並未	發款人楊濟華，會同發款人江學良
63.02.01	富世段地上物補償費發放清冊。原補償、加倍補償金額。25 筆	釐清發放補償費的方式。	發款人楊濟華，會同發款人江學良
63.02.01	富世段拆遷房屋補助費發放清冊。6 筆	現場補償費以楊濟華支票方式由江學良在場發放，楊濟華等陪伴。	發款人楊濟華，會同發款人江學良
63.02.02	貴公司申租山地保留地做	省民政廳民	亞(63)總字第 0088 號函為

	為礦業用地一案，派本廳技正鄭老潭會同礦務局人員前往實地勘查。	丁字第 1940 號（附件 4-57）	<b>申請</b> 礦業用地核定會勘旅費。 但省民政廳則以 <b>申租</b> 148 公頃保留地 <b>做為礦業用地</b> 案處理，與礦務局實地勘查。
63.02.06~07	進行「申請租用山地保留地礦業用地實地勘查報告」之實地會勘	依據省民政廳民丁字第 1940 號	省建設廳、省民政廳、縣政府、鄉公所、亞泥公司代表再次共同現場會勘。
63.02.08	核備收購土地各項收支統計表。包含(富世、秀林礦區 555 萬多元、新建廠用地 1118 萬多元)。	華字第 057 號（附件 4-49）	楊濟華回報 63.02.07 前已發放完收購土地費用。 依據江學良及田明正口述，楊濟華是以支票完成補償費發放。
63.03.11 (取得省民政廳有條件核准租用土地)	<b>依據</b> 63.02.06~07 的實地會勘報告，省民政廳 <b>有條件核准</b> 亞泥公司「 <b>申租</b> 」富世段、秀林段 214 筆山地保留地 <b>為礦業用地案</b> 。	民丁字第 4294 號(附件 2-3)	省建設廳尚未確認核准礦業用地核定，但民政廳有條件核准申租：未發補償費請予分發後由各該山胞提出申請拋棄土地塗銷或註銷手續，之後辦理簽訂租約。
63.03.22	公所奉縣府該函令，核准租用共 214-3=211 筆礦業用地。63/7/1-72/6/30 共 9 年	縣府民經字第 16380 號函（引自亞 108 秘字第 0642 號說明四-（二）） 附件 4-31	
63.04.16	富世段拆遷房屋補助費剩	華字第 066	6 戶房屋拆遷，除田家成

(公文回報：完成補償作業)	餘 1/3 發放清冊。6 筆	號 (附件 4-50)	印章有差異，其他印鑑相同。田明正表達未領取此筆費用。
63.07.26 (取得礦業用地核定)	省建設廳核定使用礦業用地保留地 214 筆為 (發文亞泥公司、民政廳、花蓮縣府、秀林鄉公所、該廳礦務局) 依據採礦執照(採 3542)、及 63.03.11 民丁字第 4294 號函	省建設廳建礦字第 103284 號 (附件 4-51)。 礦業用地：保留地 214 筆及鄉公有土地。	省建設廳同意核定富世段、秀林段 214 筆土地為礦業用地，並要求亞泥公司兩個月內向秀林鄉公所依法辦理租用。且要求發放補償後，請山胞提出申請拋棄土地及進行塗銷手續，之後才簽訂租約。
63.08 (完成土地租用契約)	山地保留地租賃契約書。63.07.01-72.06.30。用地清冊：地段地號面積年租金，無人名	秀林鄉第 1477 號 (附件 4-52)	手寫，上方編號修改多處，但總數為 214 無誤。備註欄：「國有」之意涵不清？

\* 亞泥公司隨後解釋，公司內部於 1 月 26 日即完成同意之簽核程序，見亞泥公司提供「真相調查報告初稿評析 (二)」之文件，亞 (108) 秘字第 1337 號。

出處：本報告整理

### 三、取得拋棄書及發放各式補償費用之過程

依據 55 年修訂的《臺灣省山地保留地管理辦法》第 33 條之規定，合法公私營企業組織或個人，為開發礦產、採取土石...開設工廠所需土地，以不妨害山地人民生活及山地行政為限，得擬具詳細計畫，向鄉公所聲請轉報縣政府勘查並加具處理意見，層報民政廳核准租用或使用山地保留地。亞泥公司主張其已依 55 年 1 月 5 日修正發布之《臺灣省山地保留地管理辦法》相關規定，由臺灣省政府民政廳以 63 年 3 月 11 日民丁字第 4294 號函，核准租用原住民保留地。對於已取得原住民保留地之耕作權、地上權者，如欲租用其土地，於政府核准後必須協議計價、發放補償、並由原土地管理機關囑託當地登記機關辦理耕作權或地上權之塗銷登記。亞泥公司主張 62 年之協調會

後，已取得耕作權人同意放棄土地，並展開上述法定程序（陳竹上，2010、2017a）。至於後來陸續出現在許多族人對亞泥公司的抗爭與訴訟文件中，指出亞泥公司與鄉公所聯手，以誘騙、偽造文書的方式取得原土地使用人拋棄耕作權之承諾書、同意書、拋棄書等書面文件，再由鄉公所出租該等原住民保留地給亞泥公司等等的說法，已經歷許多官司纏訟與判決。曾經受到「質疑」的文件除上述資料外，甚且還包括：62 年的協調會紀錄、補償費發放清冊、印鑑證明等（監委瓦歷斯·貝林、高涌誠 2019 調查報告，附件 4-8）。

臺灣花蓮地方法院民事判決 88 年度重訴字第一號（附件 4-10），內文中引用被告族人的陳述提及「我們或是前手都沒有簽承諾書、拋棄書、同意書等文件。對方文件是偽造的，簽字都是同一個人簽的」、「被告不曾見過原告所謂同意書、承諾書、拋棄書，且其簽名多係出自同一人之手，部分簽名且誤寫，或有鄰長印文不符之情形，原告所提出書證顯有問題」。然而判決理由中並未特別針對同意書、拋棄書、承諾書等知真假此一陳述做出說明，本報告無從得知司法體系真正的看法，而僅止於強調「原告所主張之事由係被告「拋棄」耕作權，但原告所提出資料，具名於拋棄書等文件者，僅單純向亞洲水泥公司表示拋棄權利，雙方並「轉讓或出租」耕作權之合意；亦未辦理拋棄登記。從而，原告所陳述內容縱係實情，亦非塗銷耕作權之法定事由，無從塗銷被告之耕作權」。法官雖然未指出簽名是否偽造，但認為即使「拋棄書」為真，因為必須去地政事務所辦理拋棄登記，也不具法律效力，因此族人耕作權仍在（參見附件 4-4，內政部的見解）。此處「不具法律效力」究竟是因塗銷未完成登記、抑或拋棄書本身，容有不同之解釋空間<sup>32</sup>。

然而，更直接的相關文件是「花蓮地方法院檢察署檢察官不起訴處分書，85 年度偵字第 3935 號」（附件 4-19），載明亞泥公司總務主任鄭煌祥因偽造文書案成為被告，但獲得不起訴處分，亦即，檢察官並不認為這些文書是經過偽造的。本調查小組掌握的法院判決，均不認為以上諸種文件的偽造文書罪成立。而不起訴處分書中，引用「原耕作權人出具拋棄書、同意書、承諾書及印鑑證明，拋棄其耕作權後…並已領取補償費」，並引「秀林鄉公所於六十八年間曾誤發權狀予部分原住民等，遭花蓮縣政府糾正」、「耕作權塗銷登記申請書所附之印鑑證明書均係彼等親自申請…益證其等確知悉並同意辦理該耕作權塗銷之爭」。偽造文書之所以獲不起訴處分的原因之一，

---

<sup>32</sup> 亞泥公司對此之不同意見，參見附錄十，頁 15-16。

法院認為在後續的諸多需要本人蓋章的文件或發放清冊上，甚至要求提高賠償費標準的請願書，都認定原土地使用人知悉拋棄、塗銷登記、出租予亞泥公司等的意思，並知悉自身的權利所在。這是引用間接的證據及行為意圖，來佐證土地使用人對拋棄與塗銷等，是明白知情的，故推論早期的拋棄書、同意書等並非偽造<sup>33</sup>。檢察官並未動用如監委瓦歷斯·貝林、高涌誠調查報告所建議的用科學方式鑑定筆跡之作法，而是以邏輯推斷予以佐證，似乎並不涉及拋棄書及同意書本身的真假，也未對協調會的實際進行方式與是否合意「租用」或「拋棄」的內容，或同意書、拋棄書產生過程的可能瑕疵或適法性提出疑慮。調查團隊所掌握歷來的資料，也並未看見偽造文書罪一事被司法明確判定。司法體系之前的判決，顯然都立基於認定同意書、拋棄書、協調會會議記錄等的產生，都在族人、亞泥公司與公所三方完全清楚認知上述文件內容的預設情況下，所做出的判決——而這正是本調查報告不能全然認同並著力說明清楚之處。

參考整理出來的表 4-1 並回到這一切文書資料真偽糾紛的起源，亦即 62 年協調會的會議紀錄，記錄者為當時秀林鄉公所技士江學良。有兩個明顯不同筆跡的手寫記錄，但根據訪談（190922\_A），筆跡工整修改較少的版本是後來（其夫人協助）重新謄寫，兩者所載內容基本上是相同的。在長 14 頁的工整手寫會議記錄中，後段記載了「土地開墾費評定價格標準」及「地上物補償評定價格」兩個表格，並說明金額訂定方式，及補償金額發放方式。但是單就會議記錄本身，並未清楚揭示將來不能繼續耕作與使用原來的土地，從會議記錄也看不出來是否有全體出席村民皆同意拋棄權利，僅說明「『全體』現使用人『原則上』同意水泥公司租用（使用）土地」。本報告的田野調查訪談中，甚至多人轉述前一代地主的觀點，異口同聲的認為土地經過 20 年後就會歸還給原使用人，或是比較弔詭、模糊的說法「20 年後，如果亞泥不用就會歸還土地」（訪談 190420\_A、190812\_B、190922\_A）。甚至訪談中有指名道姓指稱此乃楊濟華所給的承諾（訪談 190922\_A），時間點是在 62 年 6 月協調會之前的會議上，但是這些會議即使有舉行過，也都沒有正式的文書紀錄留傳下來。這樣的承諾，10 或 20 年後不使用就會歸還，有可能意在降低原住民與會者的不安，提高願意拋棄的意願以降低無法承租的風險，但是很可能經過翻譯後，原住民的理解與原意形成落差，才會出現許多族人都認定 20 年後土地會歸還，甚至以此告知下一代繼承人（訪談 190420\_C）。

---

<sup>33</sup> 亞泥公司對此之不同意見，參見附錄十，頁 16-17。

由協調會衍生出來的同意書及土地面積拋棄書，各蒐集 99 與 98 份，同意書有見證人村長與鄰長；拋棄書則僅有「使用權利放棄申請人姓名」（下有蓋章）、住址，無見證人，且富世段許多無填寫日期，秀林段都顯示為 62 年 7 月。後來亞泥公司同意提高補償標準，並改簽署承諾書（附件 4-20，樣張）後，補償金額計有土地開墾、地上作物、2/3 房屋拆遷等三項，見證人為江學良（蓋章），除房屋拆遷外，其餘一次領完補償。亞泥公司所提供之多種補償費用的發放清冊，亦皆載明發放金額以及領款人蓋章，就書面資料而言的確清楚無誤，多份尚且有提供印鑑證明可資對比。而質疑以上資料之最大起因，應該在於同意書、拋棄書甚至後來承諾書上的姓名書寫，有許多疑似相同筆跡，字與字間間隔相似雷同，部分且出現在姓名旁加註死亡並將該名字劃除而代以其他姓名，或另註「不在家」等。然據真相調查小組的訪談（190922\_A）承辦人江學良解釋，同意書與拋棄書文件上的名字目的應該僅是在標示出姓名，其實可用打字印刷取代，而並非當事者的簽名，因而必須著重在姓名下方的蓋章。（本報告也認為同意書與拋棄書的關鍵在於原土地使用人提供印章給承辦人蓋章之時，是否清楚知道礦業權人所主張的租用或拋棄在當時的法律意涵，才是關鍵。亦即，同意書與拋棄書不能只是出示說明給省民政廳審核租用所需的書面形式文件，而是必需要讓原土地使用人明確得知文件的法律意涵及後果，而這一點本調查報告認為國家與亞泥公司都有未盡詳細告知的法律責任，只是為了快速通過採礦申請而便宜行事。請見第五章詳細分析。）

綜合真相調查報告撰寫團隊的判斷，這段說明應該可解釋上述的疑團成因：已經寫好名字的文件在即將蓋章前，發現原來當事者因死亡或缺席而無法蓋章，因此尋找繼承相關人以取代。本報告推測此處的「名字」並不意味著「簽名」，而僅是列出名單所需，因而單就名字之筆跡雷同而言，似乎不構成偽造。首先，同意書拋棄書的定位是現使用人與礦業權人進行自由知情同意下的合意給礦業權人租用、且合意拋棄土地面積，而產生的文字記錄，並提供給省民政廳審查申租的重要依據，此階段尚非塗銷手續，並未強制要求使用印鑑證明章。因此關鍵在於現使用人與礦業權人之間的租用、拋棄的意見表示，是否雙方有共同認知。此可以回到第一次協調會議(62.6.14)過程即協議內容來判斷<sup>34</sup>。第二，要判斷是否有偽造的疑慮應著眼在於蓋章是否土地使用者

---

<sup>34</sup> 86 年監察院江鵬堅監察委員調查報告之調查意見一，也說明「原使用人出具土地面積拋棄書、同意書…」，且依該書件內容是原使用人簽章，表達同意將原使用土地租給亞泥公司，並拋棄土地面積，提交給省民政廳審查。然而，同意書與拋棄書產生過程則是由礦業權人的代理者(楊濟華與其助理張先生)

親為（有關此點，原土地使用人許多均否認），蓋章者是否完全明白同意、拋棄、承諾等書面上的文字意義，以及同意書與拋棄書約定的內容是否與之前的協調會議協議的內容一致等關鍵程序。依《臺灣省山地保留地管理辦法》第 33 條，租用申請的勘查並加具處理意見的責任為鄉公所與縣政府。省民政廳只針對文件形式的完整以及對兩造意見表示與合意的審查，並未關注在筆跡一致的疑慮，也未對取得印鑑蓋章過程是否出於充分知情與自由意志下的協議，表達任何意見。此意味著，勘查並加具處理意見已交由鄉公所與縣政府負責（《臺灣省山地保留地管理辦法第 33 條》）。

本報告從單純的真相調查過程中，無法像司法一般判定以上各種文書的真偽，只能以合乎研究方法與倫理要求的社會科學訪談方式，紀錄耆老口述內容並與文字證據對照分析，參考不同的資料、陳述、訪談等，推測可能帶來質疑的原因。質疑上述文件真實性者，例如在謝有功等 8 人的 76 年 10 月 20 日「人民請願書」中（附件 4-21），請願人自認為「曾協助取得設廠土地」，但質疑「有同意書及拋棄書是啥意思？」，並說在建廠「當時民等並無領取任何補償金」<sup>35</sup>。不過，此陳情書論點卻在 76（秀）鄉建字第 12567 號函（附件 4-22）遭到鄉公所明顯的駁斥。第二例如在秀林鄉公所依據縣政府與監察院的函件，由田春綢、楊金香等人於民 85 年一月中旬以「調查人」身分所作，針對某些第一代地主或其繼承人的問卷調查（附件 4-23，樣張），再對比研究團隊所做的田野訪談，顯示一些值得分析討論之處。儘管當年的問卷調查並非官方正式文件，問卷調查進行的方式或許也不夠嚴謹，再加上調查人身分對亞泥公司而言具有明確想法與立場的影響，但作為真相調查報告的某些思考與推測，仍值得參考與關注，此事還登上當時的報紙作為「獨家報導」（附件 2-8）。受訪者據報紙記錄有 109 人，但目前可掌握者計有 58 份問卷。關於是否參與 62 年 6 月 14 日協調會，可發現的確有參與者、未出席者、或不知情者，但也有因為先生過世而其本人不知情者、亦有提到當時主持會議的公所秘書說「土地為國家[所有]，如不同意為亞泥承租，土地 0 被政府列管，一毛錢（不）沒有」<sup>36</sup>、或謂高鄰長傳達類似訊息。當問到同意書、

---

與公所承辦人江學良整理，由張先生書寫及簽名，待江學良協助取得印鑑而完成。見訪談附錄八與第五、六兩章。

依據省民政廳主管機關的立場，都會要求礦業權人同意提供原使用人或其子女能在工廠有正職的穩定工作機會，作為「無礙山胞生計」的審查條件。

<sup>35</sup> 亞泥意見請參照附錄十，頁 19。附錄十頁 20 也顯示亞泥針對本段所談新聞報導亦持有不同見解。

<sup>36</sup> 108.12.30 訪談周玉桂女士也表達其公公林田進在廚房跟她及她先生說「鄉公所有說，土地是國家的，國家要租給亞泥公司土地，亞泥使用 20 年之後，土地權利還是會歸還給大家。鄉公所也生氣的說大家全部都要蓋章。如果沒有拿章蓋，土地都會沒收，變成國家的。威脅這些開會的。但是亞洲水泥的代表

拋棄書等是否為親自簽名及蓋章，答案是一面倒的「否」或是「不知道」（92人），另有文字補述以「我自己本人參加過開會，以後就沒有消息」（同一受訪者郭 XX 在被問及是否親自簽名蓋章領取各式補償費時，答以「突然間來送 2000 元，說是地上物補償費」，此與本團隊所做的訪談 190106\_A 相符）、「不識字而且不會聽國語」（同樣說法亦可見於訪談稿 190420\_A）等。第三題是關於補償費是否親自具領及簽名蓋章，有補述文字者如「只領地上物補償，多少錢不清楚」、重要關鍵人物之徐阿金則說「地上物補償及房子拆除共領壹拾萬」、「地上物的補償而已」、繼承人表示「我知道有拿地上物補償 2000 元正」、亦有直接否認者。

對同意書、拋棄書等有所質疑的第三例：楊金香、程政人、江學良於 101 年 9 月 14 日「本（原民）會 101 年度第二次訴願審議委員會言詞辯論筆錄」等的陳述，楊與程均否認有拋棄意願或是簽名蓋章。江的陳述部份則經常被引述：「有關於說承諾書（註：應為同意書）<sup>37</sup>跟拋棄書，為什麼當初那麼做？亞泥派張先生，我去到辦公室幫他蓋章，全部一大疊送到鄉公所。...他們撥的錢到產業課，不是我們建設課，他整塊一疊全部丟給我。如果我不蓋章，那族人會不會發脾氣？...當時他們給我是一整個，我想奇怪怎麼這麼快...」（附件 4-3，頁碼 113）。在同一份「言詞辯論筆錄」中，雙方又多花費時間來回反覆確認，當事人楊金香與程政人是否在各種同意書、拋棄書等文件上簽名，唯兩位當事人都否認；繼之詢問補償金的領取，程政人說只領到「污染的補償」<sup>38</sup>，但本報告於此處難以判斷所指是否為地上物補償費。

此外，田明正向省議會的請願書及後續調查，因為載有雙方的說詞，亦是值得參考的文件。在一份並未有明確日期記錄，但可推斷必定在 82 年 12 月 1 日之後的「臺灣省議會田明正先生等請願案調處小組報告書」中（附件 4-24），請願人主張「租用時限為 20 年，20 年後土地再返還原使用者」、「當時地主不懂得使用土地處份，乃因

---

**也有說，使用 20 年之後，土地權利還是會歸還。另外，地主的小孩都有工作。」**此訪談也充分呈現當時原使用人、礦業權人、政府三方的協調情況並非在自由知情、平等地位的環境下進行。（附錄七）

109.3.6 訪談江學良過程中，田明正也表達鄉公所劉泰萬技土用日語翻譯「如果不同意租用，則訴請法院處理」的用語，江學良也翻譯成太魯閣族語。而其所謂訴請法院處理的實質內容為何並不清楚，但對經歷殖民戰爭與威權統治的太魯閣耆老明顯產生言語上的脅迫。

<sup>37</sup> 此處應同意書與拋棄書的處理。因為，該訴願審議委員會言詞辯論筆錄的前段也記錄「辦到一半的時候，楊紀華跟他的助理就跑我的辦公室，把一本交給我，根據我們的協議接受，是在尾聲了，62 年的 6、7 月吧，他全部整理後都有蓋章」（頁 106）。就時間來看，當時在處理申租過程，所以，那本蓋好章的資料應該是同意書與拋棄書。承諾書是為了 63 年 2 月 1 日發放補償費才產生的文件。

<sup>38</sup> 有關補償的名目，亞泥在秀林村與富世村的土地有不同說法。秀林村的程政人、謝有功等人說是楊濟華對工廠空氣汙染造成作物產量降低的補償，土地可以繼續使用。富世村的部分則以地上物與房屋拆遷補償，以及土地給亞泥公司租用。兩地對補償內容的差異，反在土地是否可以持續使用有所差異。

為政府是地方父母官，之所以地主不疑政府有所欺騙之行為，即刻將印章交給公所蓋章」、「民國 79 年亞泥公司以不擇手段利用不識字的老人，以回饋之理由騙取了有關印鑑證明則完成拋棄手續...」。同份報告書中，亞泥公司助理副廠長鄭煌祥先生如此說明爭議：「文件交由鄉公所向地政事務所辦理耕作權塗銷手續，因所提之部分文件不齊全...通知原耕作人補送證件，均未蒙理會，因此本公司參照其他礦場處理之範例，逐戶向需要補件之已拋棄耕作權之原耕作人說明，『力求讓彼等瞭解後』再配合申辦印鑑證明及戶籍謄本等文件交由本公司轉送鄉公所轉報地政事務所辦妥塗銷登記。本公司對配合者於辦妥塗銷後給予伍千元，純係貼補彼等往返戶政事務所申請印鑑證明、戶籍謄本之工本費、交通費及當天無法工作之工資而已，該項補齊證件手續原本就有義務提供，何來矇騙山胞可言。」

此處突顯了幾個問題：第一、若照田明正於請願書所言，原住民因為信任政府將印章交給公所，似可解釋何以許多原土地使用人均否認看過同意書、拋棄書等，也沒有親自蓋章的說法，可能是鄉公所藉由「執行空間的灰色地帶」<sup>39</sup>所「私下」進行。第二、亞泥公司於 72 年初始發現有多筆土地未完成耕作權塗銷（參考表 4-3），為配合補齊證件再度辦理耕作權塗銷，亞泥公司需逐戶詳加說明，讓當時族人理解。如果民 62 年協調會起始，經歷超過十年之後，仍須費力向族人說明辦理印鑑證明及塗銷登記的需要，可以推知（如許多本案法律訴訟攻防上多人的主張）協調會舉辦的當年，即便有翻譯在場，能全程理解當代法律文件意義的族人，實在為數不多，因此當年政府政策的推動可以推測確實急促，而亞泥公司當然是這樣政策下的最明顯受益者。第三、亞泥公司對辦妥塗銷的族人給予的伍千元（田明正在 85 年 5 月 2 日給花蓮縣議會的陳情書中還指出，伍千元的數目後來升至一萬元）（附件 4-25），雖然是為了儘速辦好行政手續可以理解的獎勵手段，但也在後來田春綢等所進行的問卷調查中，多出一項引發不知情族人不滿的原因，讓亞泥公司與族人之間的互信基礎更加薄弱。

由表 4-1 可見亞泥公司所整理寄給研究團隊之發放各種補償金的清冊，除了分富世段與秀林段土地外，尚有地上物補償、土地開墾費、拆遷房屋、特別補償費、加倍補償費等眾多名目。所有補償費的發放日期都相同（63 年 2 月 1 日），如果注意亞泥公司同意提高補償標準是在 63 年 1 月 30 日，土地使用人所蓋章的承諾書日期是 63 年 1 月 31 日，就發現牽涉如此眾多之人、不同補償項目、龐大補償金額、可能要上百張

---

<sup>39</sup> 有關「執行空間的灰色地帶」，藉由江學良承辦人訪談及耆老訪談的對照，在下一章說明。

面額不同的支票、承諾書及補償費發放清冊等，與通知聯繫，如此複雜的工作，僅花費 3 天就全部完成，並在幾天內發完補償費，委實不可思議。即便是後勤支援有條不紊的精密分工，將每個人的承諾書備好及不同補償金額的計算與支票都備好，也幾乎不可能要求所有領款人在同一天完全出席領錢。或許，日期的精準與否在此並不重要，只要當事人在數日之後確實領到錢，並無關全局，且由楊濟華的公文及承案人的訪談（訪談資料 191108\_A）得知，楊濟華邀請江學良在一星期時間完成補償金發放。江學良請村幹事臨時通知原使用人到村辦公室領取，而未在約定日期前來領取的現使用人則請村幹事及部落領袖聯繫處理，但江學良未再說明後續的處理方式。此乃一個超乎預期、非常強勢的短期密集政策推動。簡言之，江學良在申請租用階段，他從亞泥公司代表取得一疊已蓋好章的同意書與拋棄書作為申租附件，以及在族人期待領取補償費的壓力下，只好蓋下見證人的章，好讓族人有機會去公所另一課室領錢<sup>40</sup>。

程政人、楊金香表示未在同同意書或拋棄書上簽名及蓋章，前者尚且明說未領到補償金，儘管亞泥公司代表出具與承諾書上的補償金項目與數目都符合的印領清冊上，程政人與楊金香都有領款蓋章。亞泥公司發文的亞（108）秘字第 0973 號函中，亦整理出楊金香在不同土地上所領取的補償金或拆遷金等多筆記錄。純就文件上而言，蓋章與領款確是事實。亞泥公司鄭煌祥因偽造文書案成為被告，但獲得不起訴處分，亦即，檢察官並不認為這些文書是經過偽造的。本調查報告掌握的法院判決，均不認為以上諸種文件的偽造文書罪成立。

究竟為何同意書、拋棄書、承諾書、甚至各式補償金的領取與否、發放清冊的真偽等，即便在部分擁有印鑑證明的狀況下，仍然被原土地使用原住民認為疑點重重？幾經調查、推敲、討論之後，真相調查小組必須承認，在諸多耆老逝去、年代久遠資料挖掘與保存不易（例如領款者在銀行兌換之後的證明）、語言溝通與翻譯、甚至文化背景不同造成的買賣租等觀念的落差等等的眾多因素一起作用下，本報告認為已經不易還原所有真相，特別是在補償金如何以及是否發放的細節上。訪談（190106\_A）及鄉公所由田春綢等所做的問卷還顯示，另有為數不等—大約兩千到五千等的補償金，一說作為地上物補償，一說是反正不拿的話土地一樣要被承租出去。領錢方式是現金或支票等亦有不同說法（訪談 181126\_A，190420\_B），記憶不清的原因是年代久遠或

---

<sup>40</sup>申租時需有同意書及拋棄書，領補償費則需待省民政廳核准申租，並請公所發放，行政程序超過半年以上。然而，本案在省民政廳未核准租用前，楊濟華即請江學良協助，以其支票代表亞泥公司發放補償費。

是當時年紀尚小。另有受訪者明白表示不清楚上一代是否有領錢或領了多少錢（訪談 190106\_B, 190813\_B），因為作為晚輩並不方便詢問上一代有關錢的問題，也不清楚長輩所言領取的金額數目是否即為真正的數額。以上各種研究團隊所遭遇的實況，似乎也昭告了某些真相細節，隨著時間與先人的流逝，而一併消失，這已經不是再寄望有更多的調查時間或經費即可彌補的缺陷。若是各種發放清冊的真假皆有存疑的話，勉強有可能拼湊出部分補償金領取真相的可能是，亞泥公司需要翻箱倒櫃將支票號碼、支票兌現的紀錄，會同相關銀行（土地銀行與華南銀行？）找出每一張支票在 40 多年前的來龍去脈，不過這樣核對所需的資源與時間都會更多，也可能牽涉到領款者的個人資料。何況，若是支票皆由楊濟華以個人名義所開出（亞泥公司只將金額總數整筆匯給楊濟華），要追查或許更加不易。

根據監委瓦歷斯·貝林、高涌誠 2019 年調查報告，他們指出幾種原土地使用人對以上質疑的現象所提出的各自解讀，例如拿去給承辦人員蓋章時，他們只是交出印章而根本看不到是蓋在什麼樣的文件上，若是如此，自然沒有看過同意書、拋棄書、或承諾書<sup>41</sup>。另外，這些書面資料是否為使用人親自蓋章，及補償費是否在 63 年 2 月 1 日及時領取所出現的巨大差異說法，亦可能是訊息接收正確與否的區別所在。本調查報告推測，對中文與法律理解能力較高的族人及地方頭人，他們不僅知悉這些書面所代表的意義，甚至能夠力爭提高補償費用以彌補日後土地無法使用的損失；相對於此，另有眾多族人當時對中文的掌握理解能力是遠遠不足以應付這些複雜的法律文字，即便有翻譯存在於協調會場，此時尚須考量文化差異的存在。亦即，眾多族人在 40 多年前無法理解土地私有化制度下的法律文字如拋棄或承諾等，背後所附帶的意涵。即便假設目前的爭議一概不存在，若他們當年清楚意識到簽下書面的後果將是無法使用土地數十年，換來領取一次性的補償金，本調查小組不知原土地使用人是否仍願意拋棄耕作權，將土地「歸還」給國家，再承租予亞泥公司。此處涉及的是文化上對土地的使用、轉讓、擁有、讓渡等的詮釋（參見本報告第二章），而非只侷限於近代國家對

---

<sup>41</sup>本案原住民族委員會 101 年度第 2 次訴願委員會言詞辯論筆錄（附件 4-3），第 17 頁紀載亞泥公司代表周○○表示拋棄書雖然簽名不是個人簽的，但有見證人江學良下，並從漢人現代觀點認知(原使用人)「圖章不能說不是親蓋的」。周○○應該是直覺認知原使用人應該親看過拋棄書、也了解文書表達拋棄土地權利的意思。但是，見證人江學良也在此言詞辯論中表達，同意書與拋棄書蓋見證人章是另有背景(第 8、15 頁)。訪談附錄八中承認未對原土地使用人翻譯、出示、說明拋棄書，只當作一般申請程序蓋章的情況。

原住民行使統治權之後的法律文字攻防。文化上的詮釋雖然沒有正式官方文獻的支撐，也不涉亞泥公司或國家本身違法與否的判斷，但有轉型正義基礎上的參考價值。

撰寫報告團隊意識到語言轉譯間還涉及複雜的文化問題，於是將翻譯疑問作為訪談重點之一。當被詢問到 62 年協調會上如何進行中文與族語之間的翻譯時，關鍵字便在於中文法律文字的「拋棄」、「租用」等名詞，該如何與太魯閣族語對應。以下為邱寶琳委員偕同團隊前往訪談當年承辦人、翻譯者的紀錄（江學良 20190921 訪談，時間：108/09/21 週六 下午 2:00~4:30，地點：江學良住家，訪談與紀錄：邱寶琳）

有關拋棄土地的部分，我們跟老人是用族語(*Truku* 話)這樣講：

這不是買賣，而是亞泥要來租借土地。

(*aji smbbarig*/不是買賣；你們不是買賣土地，

*kmsiyuk ka nii*/這是借用；亞泥來租用土地。)

而土地上的開墾以及地上物都會補償給你。

(訪談江學良，日期 108/09/21 下午 2:00~4:30，地點：江學良住家，

時段 0:21:30 起~，訪談與紀錄：邱寶琳)

本調查分析這樣的翻譯用詞，「不是買、不是賣」，「是亞泥公司要來租用土地」的用詞，從太魯閣族語來說不是買賣、只是租用，即表示在祖靈監督下，土地歸屬並未改變；而只是討論「租用土地」與「協議補償條件」。江學良的證詞也說「當初楊先生講的話，為什麼我們原住民不為所動呢？各位注意看這句話：當我們亞泥來建廠，並非買你們的土地。…我只能依《臺灣省山地保留地管理辦法》跟你們租。…而且那時說：我們不是買你們的土地，所以我們的居民就覺得這個好，只要你們不買我們的土地，我們就罷了」<sup>42</sup>。所以，原土地使用人在協調會上的認知是：亞泥公司要來租借土地並不是買賣，依 *gaya* 土地權利還是我的，20 年之後如果沒有用的土地會回收並會歸還。且亞泥公司承諾族人中小孩在工廠會有工作、族人也可以領到地上物補償。老人家(原使用土地人)的認知是 20 年之後，土地還是會拿回來，現在只是亞泥公司要租借 (*kmsiyuk*) 土地。所以，他們後來都同意了。因為他們認為沒有問題，因為他們必須信賴政府，20 年之後土地還是會拿回來使用。

---

<sup>42</sup>參考附件 4-3 第 8 頁，本案原住民族委員會 101 年度第 2 次訴願委員會言詞辯論筆錄紀載。

簡單整理上述流程及描繪當時狀況作為小結。62 年 6 月協調會後，有一批真假難辨、屢有糾紛的同意書與拋棄書迅速出現，但在司法體系中並未認定偽造文書罪成立。公所承辦人將亞泥公司租約申請送縣府，再轉送省府民政廳待審核。但直至 63 年 1 月尚未得到核准，後來本報告推測可能正是因為同意書與拋棄書有爭議，同時許多耕作權尚未被塗銷。土地原使用人要求提高補償標準，亞泥公司幾經協商後在 63 年 1 月 30 日同意，隔天 1 月 31 日便備好所有使用人的「承諾書」並載明三項補償金額，再於隔天的 63 年 2 月 1 日發給所有使用人多種不同項目的補償金額，於是民政廳於 63 年 3 月 11 日核准亞泥公司租用，並註明「未發補償費請予分發後由各該山胞提出申請拋棄土地塗銷或註銷手續」（附件 2-3），顯示民政廳認為或知曉補償金發放不完全。書面上亞泥公司製作的發放清冊顯示所有人都蓋章，確認領到正確數目的補償金。但眾多原使用人指控偽造文書、補償金發放不完全，鄉公所在監察院指示下所進行的問卷調查亦顯現多人未領取補償金（儘管問卷調查結果在諸多簡化問題與脈絡的狀況下，不一定能充分反映現實狀況）。63 年 7 月建設廳核定亞泥公司礦業用地，同樣註明「未發補償費請予分發後由各該山胞提出申請拋棄土地塗銷或註銷手續」，63 年 8 月正式簽約。也就是省府明知拋棄與塗銷手續都尚未完成，便已核准租約。不過，若要細究行政程序，在府山經字第 32756 號（附件 4-44）中依花蓮縣政府說法，「取得各使用人同意書轉報民政廳核准租用後，始得發放補償金及使用」。對照上述兩個說法，行政流程分別是這樣的：發放補償金→申請拋棄與塗銷；取得同意書→民政廳核准→發放補償金。將兩者整合便成為：取得同意書→民政廳核准→發放補償金→申請拋棄與塗銷。行政程序究竟應先進行拋棄、塗銷，或是先獲得民政廳的核准，便成為整個流程中的變數。

然而，在以下兩份文書中，分別是 62/8/9 民丁字地 16354 號（附件 4-53）以及 62/8/21 府山經字第 48996 號（附件 4-54）回覆上述文件，兩者都同時在主旨中指出「山地或平地人民如在山胞已辦妥他項權利登記或租用之山地保留地採取礦石，仍應取具拋棄書、切結書一併報憑核辦」，在說明處則指出「因同一土地不能允許兩人以上單獨設定權利」。按此說法，正常流程應該是在同一土地上先拋棄權利之後（耕作權或他項權利），才能再核准另一權利（採礦租約），便無疑義。省民政廳在本案催促秀林鄉公所在未完成塗銷手續之時，即於 63 年 8 月與亞泥公司正式簽約，是違背自

己主管機關的函釋，而產生兩個獨立設定權利，且礦業權使原使用人的他項權利因無法設定期滿而轉成所有權，傷害原住民生計。

之後（參考表 4-3）尚且發生在 65 年 7 月地政事務所駁回鄉公所送出的耕作權塗銷申請、甚至鄉公所誤發所有權狀。儘管日後有幾筆被成功塗銷耕作權與所有權，但在仍有多筆土地具備耕作權的情形下，鄉公所仍持續准予亞泥公司續約直至 106 年 11 月 22 日礦權截止。

#### 四、後續其他土地相關的糾紛

第一次租約的簽訂過程，依據保留地管理辦法的規定，需要準備諸多額外證件，同時年代亦較早，正好也是國家意圖引進資本主義開發山地資源的嘗試期，在諸多因素的作用下出現最多爭議而延續至今。後來亞泥公司陸續有多次續約，以及多次擴展承租的範圍（此處為另訂的契約，不與舊的契約涵蓋範圍重疊）。大致而言，後續曾經出現爭議的土地議題舉其大者，就是平台地上 28 戶的拆遷與補助、60 筆土地耕作權未完成塗銷、公所誤發 9 筆所有權狀、原民會狀告原土地使用人、106 年楊金香與徐阿金確定取得兩筆土地所有權。上述議題之中的最後兩者，已經過法院的判決確定，本調查報告於此並無重述的必要，更無論斷司法判決的權力，因此僅做此簡短的介紹說明。其餘事件如「67 年富世段 74 地號等 30 筆土地補償協調會」（此為因應廠區第二期擴建工程與開採所需額外的土地），以及「63 年 9 月秀林段 284 地號等 10 筆土地補償協調」（因該處有可製作水泥原料之黏土），皆因並未發生明顯後續爭議故略而不述。平台地上的 28 戶拆遷案，是當時的大案子，但因後續亦無明顯的爭議產生，本報告僅提供簡單敘述。此處先同樣以表格 4-2 標示亞泥公司歷年租約的簡單內容。眼前可以注意各簽約日期，除了第一次與第三次之外，其他都在租期已過的狀態下才續約成功，第六次租約可能因當時爭議擴大，甚至在上期約滿後延誤了將近 4 年才簽新約。這部分原因可能係國家行政機關的作業拖延所致。然而《礦業法》的規定，讓採礦者即便在簽約未完成的狀況下，仍能以租金提存法院的方式，持續採礦作業的進行。

表 4-2 亞泥公司歷年租約概況

租約日期	土地筆數	面積(公頃)	說明 (→表示經過地籍重劃)	備註
一、 63.7.1 起至 72.6.30	214-3= 211	148.4530	214 中有 3 筆「俟補償協議後再租」。	211 申請耕作權塗銷， 60 筆未完成。民 63.3.22 訂約。
二、 72.7.1 起至 78.6.30 計 6 年	202	面積更正為 146.3350	亞泥公司認為 62 筆原 土地使用者皆已領補償 金，續申請 214 租約。 9 筆誤發權狀，214-3- 9=202。註記「俟塗消 所有權移轉登記後再 租」或「俟補償協議後 再租」	誤發 9 筆權狀，亞泥公 司毫無所悉，直到 73.2.17 公所告知有 62 筆未塗銷或發所有權， 214-62= 152。62 為當時公所計 算錯誤的數字，還包含 所有權者。訂約日期 74.04.續約僅由公所辦 理承租
三、 78.7.1 起至 84.6.30 計 6 年	204	146.4230	9 筆中有 2 筆完成所有 權塗銷（富世段 719 號 徐阿金 76.10.20；富世 段 732 號鄭清萍與鄭生 水 77.5.7）；7 筆未完 成	訂約日期 78.05.續約僅 由公所辦理承租。註記 「俟塗消所有權移轉登 記後再租」或「俟補償 協議後再租」。
四、 84.7.1 起至 93.6.30 計 9 年	270- 58= 212	133.8436	7 筆中有 1 完成塗銷 （富世段 731 號，田文 郎 79/8/31），6→經重 劃成 8 筆，分別簽約。 204+1 =205→經重劃	訂約日期 87.01.26 續約 僅由公所辦理承租。地 籍分割後，270 筆中有 58 筆耕作權未塗銷

			270。270 中 58 耕作權 未塗銷	
五、 93.7.1 至 102.6.30 計 9 年	211	133.7436	1 筆誤發土地所有權狀 (秀林段 222 號 90.8.7)，另外簽約	訂約日期 94.09.28 秀鄉建字第 13672 號函
六、 102.7.1 至 106.11.22 礦權截止	214	1351077.8 平 方公尺	211→經分割成為 217， 3 筆台電配電塔，217- 3= 214	核准續約日期 106.3.23 秀鄉經字第 106000 5255 號函

來源：依據亞（108）秘字第 0642（108/5/28）、0518（108/5/7）號整理

在第一次租約送出的當時，真相調查小組知道尚有 60 筆土地的耕作權塗銷未完成，更在之後 69 年鄉公所誤發出了 9 筆土地的所有權，且這 9 筆土地是已經有塗銷耕作權在案的，與先前塗銷未成功的 60 筆土地並無重疊之處（亞（108）秘字第 0518 號的說明三-3，應該是誤將 9 筆領有所有權的土地，計入 60 筆未塗銷耕作權的土地中，參考秀林鄉公所 73 年 2 月 17 日（秀）鄉建字第 972 號函，附件 4-26）。因此共有 69 筆的租約可能會出現問題<sup>43</sup>，而亞泥公司直到上述公所函文的 73 年 2 月間，方驚覺塗銷出了問題，而在此之前亞泥公司「全然毫無所悉」（亞（108）秘字第 0518 號的說明三-3）。耕作權塗銷「失敗」早在 65 年 7 月 22 日公所即已經知曉，亞泥公司卻在 73 年 2 月始得知，這中間恐怕雙方都有責失。公所當年錯失明顯，連鄉長自己都坦承所有權誤發，且遭上級縣府與監察院指正，但在塗銷未完成的部分卻沒有後續補辦，原因為何現在並未發現文件有所解釋。亞泥公司方的責任應在於，明知所有建廠申辦土地租用、補償金發放過程等，都是在極短時間的上級強大壓力下進行，中間過程的爭議糾結在當時可能已經浮現，或是在族人之間開始流傳（謝有功民 76 的請願書，附件 4-21），當時寫到「請願人代表謝有功，因係當時之村長…但就此案的未合理解決，被

<sup>43</sup> 亞（108）秘字第 1337 號之評析意見中指出：「耕作權塗銷作業皆係亞泥依建廠進度，需用土地時，才請耕作人配合出具文件辦理塗銷，故由於在第一次租約送出時，亞泥之建廠進度尚未擴及該 60 筆土地，故仍讓現使用人繼續使用，至 64~65 年間亞泥需要使用該 60 筆土地時，才由鄉公所辦理耕作權塗銷程序，此舉係為讓原住民可以繼續耕作收成以維持生活，然現在卻被認為係租用程序有瑕疵？」

村民誤解致抬不起頭來。屢向公所陳情也到亞泥說明，不得要領。希望公所儘速召開聽證會，公開所有協調會文件及發放補償金收據等，以便合理解決糾紛」，顯見亞泥公司若在當時與部落的關係更緊密的話，應該就能提早得知不滿的擴散而提能早因應，或許也能提早得知耕作權塗銷所發生的問題。不過，這應該是當年大企業與投資所在的社區所呈現的一般狀況，並非太魯閣地區所獨有。戒嚴時期配合政府經濟開發政策的企業，對部落族人來說總是高高在上，企業經營也從未強調要與在地有良好溝通與互動，與現在強調回饋與敦親睦鄰的經營方式有大幅落差，這是企業在後解嚴時期於追求資本積累的同時，所學到的經營方式的改變。此處呈現的理解落差，並非要求亞泥公司需「監督」鄉公所的塗銷作業（私人公司當然也無權「監督」公部門行政業務），而是講述當年民間質疑聲浪逐漸擴散之際，作為資源豐富的大企業應對在地輿情有更細緻的掌握，方能突顯企業對在地的社會責任與尊重。

表 4-3 列出在第一次簽約之後所發生的重要事件，包括後來省原民會提告原土地使用人，以及楊金香、徐阿金拿到所有權狀等，大致涵蓋本節幾個關注的事件。另外 28 戶遷建案因牽涉較廣，本報告以專節處理，未列入表中。

表 4-3 亞泥公司第一次租約簽訂後的重要時程記事與缺失大事紀

時間（民國）	事件描述	引用資料	備註及疑點或缺失之說明
65.07.22	花蓮地政事務所土地登記駁回理由書。60 筆土地未完成耕作權塗銷。	無發文字號。有收件字號：花變字第 7164-7200 號，附件 4-27	送件鄉公所何以未在 15 日內送件補正？
69	鄉長陳勇魁提到民 69 年保留地所有權移轉登記時，案件太多，疏忽將 9 筆已拋棄耕作權土地發給所有權。	花蓮縣議會第 11 屆第八次臨時大會調查報告 第 3 號謝有功	民 58 總登記，至 68 滿十年，按當時管理辦法可申請登記所有權。

		七人請願案 專案小組調 查報告書。 77.02.13。附 件 4-28	
72.06.22	亞泥公司發函鄉公所申 請續租 214 筆	(72)亞花廠 字第 083-002 號	
73.02.17	公所告知亞泥公司，9 筆須先辦妥所有權拋棄 塗銷登記， $32+28=60$ 筆 須辦妥他項權利塗銷登 記後，再重新報核。9 筆與 60 筆間無重疊	(秀)鄉建 字第 972 號。附件 4- 29	亞泥公司至此時方知未塗銷 完成及誤轉所有權土地(原 公文顯示 8 筆所有權，及 $28+26=54$ 未塗銷) $8+54=62$ ，但此數字為誤 計。
73.03.10	亞泥公司發函公所，62 筆另案處理，餘 152 惠 請續租	(73)亞花廠 字第 083-009 號	
73.03.20	公所送縣府，亞泥公司 續租 152 筆土地請鑒核	73(秀)鄉 建字第 02227 號	
73.03.24	縣府送省民政廳，亞泥 公司續租 152 筆土地請 鑒核	府民經字第 21148 號函	亞泥公司：續租案即無下文 (亞 108 秘字第 0518 號說 明四-4)。無下文原因未 明？是否因問題明顯而難以 決定？
73.09.09	62 筆原使用人皆已領補 償金之事實，亞泥公司 再請公所續租 214 筆	(73)亞花廠 字第 083-010 號	
74.05.28	公所函亞泥公司，核准	74(秀)鄉	未塗銷耕作權的 60 筆仍然

	租用 214-3-9=202 筆。	建字第 3426 號。附件 4-30	續租，公所出錯？
76.09.19 76.10.01 76.10.20	謝有功等多次陳情書請願案	76.10.9，76 秀鄉建字第 1548 號。 76.11.19，76 秀鄉建字第 12567 號。	
77.02.13	縣府檢送縣議會謝有功請願案調查報告書	77 府民經字第 14212 號	
88.01	臺灣省原住民事務委員會主委李文來向法院提出「塗銷亞泥地主的所有權及耕作權」的控訴		
89.08.10	駁回原告（中央原民會）「塗銷耕作權登記」的主張	臺灣花蓮地方法院民事判決 八十八年度重訴字第一號	駁回之原因係因該法院認定塗銷耕作權屬於行政法院管轄，故花蓮地方法院未做實質審理即以裁定駁回
89.08.30	駁回原告之訴。原告行政院原住民委員會不再上訴，確定原住民土地權利	臺灣花蓮地方法院民事裁定 八十八年度重訴字第一八號	
103.12.09	楊金香、徐阿金取得玻士岸段 766 及 806 地號（重測前為富士段 724&720）土地所有權	府原地字第 1030234910 號函。出自府原地字第	

		1040005150 號，104/2/4	
105.06.06	亞泥公司控告花蓮縣政府發予楊金香、徐阿金玻士岸段 766 及 806 地號土地所有權狀，原訴被駁回	臺北高等行政法院判決 104 年度原 訴字第 8 號	
106.01.12	楊金香、徐阿金取得玻士岸段 766 及 806 地號（重測前為富士段 724&720）土地所有權	最高行政法院 106 年度判字第 19 號	以亞泥公司「不具當事人適格」駁回亞泥的上訴，全案定讞。
108.05.07	所有權未塗銷者，與亞泥公司自民 85 起陸續簽約	亞(108)秘字第 0518 說明六-2	9 筆所有權塗銷 3 筆，餘 6 筆所有權人，按亞泥公司說法他們已領補償，現又領租金？耕作權未塗銷的 60 筆現今如何處理？（法院提存租金）

來源：本報告綜合整理

### （一）富世村 5、7 鄰遷建之過程及現況

#### 1. 前言：先行的礦下居民經驗

63 年原住民保留地（當時的山地保留地）經由最高管理機關省政府民政廳核准租用予亞泥公司礦業用地函中說明第六項（附件 4-31，府民經字第 16380 號）亦有揭示，「富世段申租地下側有山胞旱地、建地，將來作業時其廢石土應適當處理確保安全」等語，顯示核定過程中在計畫執行下應有一定程度之環境安全評估及要求，上述之礦區下方居民即是當時的 5、7 鄰 28 戶平台區（目前僅剩一戶未搬遷），雖然整個聚落並非亞泥公司之採礦區，但是在當時的時空背景下，因為採集礦石方式粗燥加上消極的安全防護措施，而影響了礦下居民之人身財產安全，族人們表示時不時聽到鈴聲響起就必須放下手邊工作暫時躲避，也擔心會被天上飛來的巨石擊中而受傷。在歷經多年之協調及搬遷，即便亞泥公司對於安全措施有所改善，至今居民們對於採礦仍然一

直存在著爭議及不信任。所謂的礦下居民，也毫不意外的成為反亞泥自救會主要成員的來源。位於村辦公處上方台地為玻士岸上部落，即是玻士岸社遷居而來位居無名溪旁普稱的 Ayug 部落（瓦歷斯·諾幹、余光宏，2002：123；亦可參考本報告第二章）。

水泥廠的興建對於礦區下方平台 Ayug 部落的族人來說，確實是一場噩夢的開始。在亞泥公司未改善採礦方法之前，原本寧靜優美的居住環境，卻在國家政策影響下，不但限縮原有的耕地使用，也伴隨著採集礦石的爆炸聲響及如雨般落下之巨石撞擊和居民的驚恐聲，嚴重影響到部落族人的生命財產安全（訪談 190420\_C，190813\_B）。直到 65 年 6 月部落族人因為多次向警察單位反應卻未見改善，族人無奈僅能透過縣議會民意代表報請當地管理機關（花蓮縣政府）監督改善，可資辨識的文字有如下內容「亞洲水泥公司花蓮廠開採礦石，引用炸藥...碎石...各處，影響危害四周村民安全...塵設備，任由泥塵滿天...隨風飄盪天空污染...秀林及新城...妨害居民身心健康」。在戒嚴時期言論尚未開放的年代，首開透過多名民意代表之協調及管理機關之敕令相關部門應依權責，洽請進行開發租用人改善防患之先例（附件 4-32，府民經字第 35788 號），這也是日後位於非亞洲水泥公司採礦計畫範圍內，5、7 鄰遷建補償之敲門磚，呈現當時進行大型開發前，未完全針對於周邊部落可能發生之影響作適當的評估及妥善維護施作之安全。

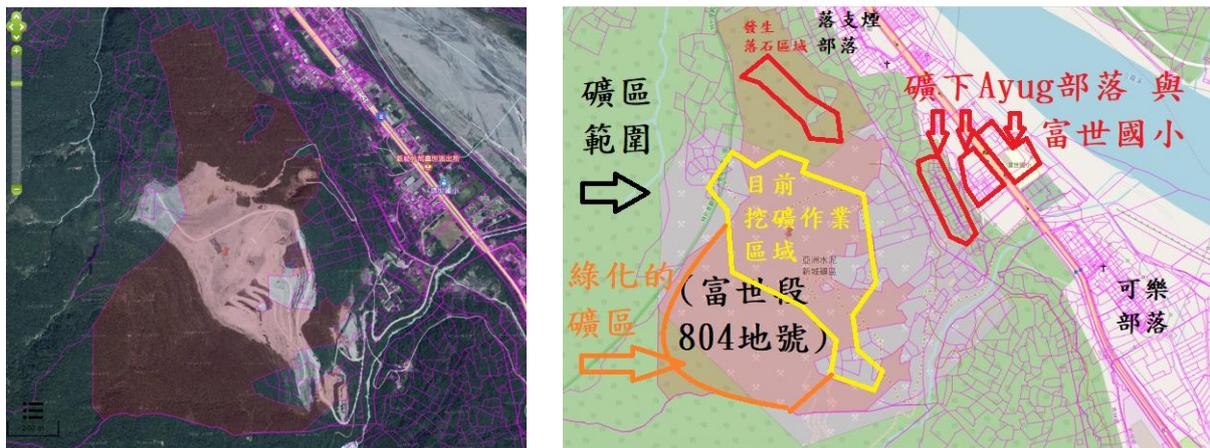


圖 4-2：礦區圖、現採礦作業區與地籍圖重疊套圖，以及礦下部落安全隱憂。出處與方法：登入內政部地政司地籍圖資，網址 <https://easymap.land.moi.gov.tw/> 查詢花蓮縣秀林鄉太魯閣段 195 地號。左圖選擇正射影像(航照混合)、右圖選擇 OSM 地圖。右圖書面資訊如部落位置及發生落石位置，由本報告手工標示。

本報告要指出主管機關省民政廳在有條件核准之初就提醒礦下部落的安全。但採礦開發之後，不時有炸石飛落住家、全天輸送設備噪音與粉塵危害導致遷村的結果，顯見「租用山地保留地實地調查報告表」（附件 5-1）中「是否影響山地行政設施」一項填寫是明顯錯誤的。該欄位寫上「所請地點大部份係自始未開發土地，距離村莊尚有一段距離，確實無妨害行政設施及社區發展」。但是，本案不但最後造產 28 戶遷建，今礦下部落在地震暴雨即擔憂地質風險，而當初該現勘調查結論卻成為省民政廳核准依據之一，有行政機關為完成採礦發展而合理化、合法化政府決策的疑慮。

## 2. 遷建案眾說紛云之過程

Ayug 部落 28 戶遷建案，自 65 年至 76 年長達 11 年之久才定案，目前除了剩餘的一戶（7 鄰鄰長戶）之外全數在 77 年皆已完成搬遷，其中涉及參與之民意代表有省議員、國大代表、兩任鄉長及一任代理鄉長、鄉代表、村鄰長、民眾服務社等以及亞泥廠兩任廠長，整起遷建案在當時不但關心人士眾多，協調之時間也最長，更是在當時資訊不公開的年代中被媒體廣為報導，而整起事件耗時會如此之長其最主要的原因分析有二：第一是，業者對於開採所造成之居住安全維護與周邊居民之實際感受有極大的落差，對於居民所提出之三大訴求(1)山洪危害(2)噪音(3)空污，亞泥公司也有其評議之意見說明回覆（附件 4-33，74/10/21 (74)亞花廠字第 044-011 號）如下：(1)山洪危害部分，亞泥公司稱建廠以來（64~74 間）有多次颱風但並未造成任何災害而且對於該區塊業已改善等，但是在 75 年的一場地震中卻有落石滾下聚落砸中民宅之情事，亞泥公司亦被秀林鄉公所責成需做改善，並儘速依協調會結果協助辦理搬遷事宜（附件 4-34，75(秀)鄉民自地 13210 號）。可見當年亞泥公司所作之安全維護仍無法防治天然災害，以致部落居民仍處於惶恐之狀態。(2)關於碎石機房及輸送帶之噪音，亞泥公司強調對於周邊疏洪部分業已改善，而部分迫於支援國家建設之所需仍無可避免。顯見當時對企業應秉持之社會責任該如何落實，與現行的想法有很大落差。(3)對於空污之訴求，基於採礦之流動性已見亞泥公司對於其周邊有做適當之改善。

第二則是在協調遷建之過程中有眾多人士參與，對於補償/補助款之條件有所爭議。從歷史資料整體來看，歷時 10 多年的 9 次協調中(除第一、二次之會議記錄不可考外)，對於各協調會之結論，居民、鄉公所人員及需用地業主皆對本遷建案有不同見解，是造成遷建案延宕如此之久之主因，其中最多爭議的即是補償金及遷建補助金之多寡及遷建地之選址，可見之分析如下：

(1) 協調時間逾 10 多年，其中除了部落居民之外，與會協調之民意代表(省議員、國大代表、縣議員、鄉長、代表、村鄰長)以及亞泥花蓮廠廠長皆有變動，以秀林鄉鄉長為例就經歷兩任鄉長及一位代理鄉長，這也是導致再召開之協調會無法與前次之會議結果有所連貫而沒有共識之主要因素。再者，為此遷建案所成立之遷建委員會內部也經歷過改選，造成多頭馬車之情況，也使居民對於遷建一事有不同的意見而無法做出最後決議。

(2) 5、7 鄰之遷建實質上應區分為土地持(所)有人及房屋(建物)所有權人。遷建費用大致分為①土地的補償金②房屋的遷建補助金③政府補助款每戶 5 萬元(附件 4-35, 76/3/12 76(秀)鄉民創字第 02953 號)，清查之過程中就土地部分依據登載之狀況可算明確，而房屋部分也是建築管理條例發佈前之合法建物(具有門牌、稅籍或電力證明)<sup>44</sup>，然而認定可補助之遷建戶卻是依據戶數來區分，例如同一門牌有分戶即可分配兩戶之額度(附件 4-36, 77/9/6 七七(秀)鄉富村民創 474 號)共計 28 戶，以及一屋兩持有楊金香之爭訟(附件 4-37, 76/8/21 76(秀)鄉民字第 9760 號)等。以下表格將重要大事做一簡單呈現。

表 4-4：富世村第 5、7 鄰遷建始末及補償／助金之訴求一覽表

年份	項目	重要記事	內容摘要	備註
62	亞泥礦區計畫	秀林、富世礦區土地協調	取得多數同意、拋棄書	
63	補償金發放 亞泥礦權、承租權	亞泥廠區興建：礦區-碎石場及輸送帶興建	簽署承諾書	
64	亞泥礦區	正式營運		部分土地未完成塗銷
65~70	礦區下方 5、7 鄰人身安全維護訴求	落石、噪音、空污	要求改善	縣府行文

<sup>44</sup> 內政部 89 年 04 月 24 日臺 89 內營字第 8904763 號。

70~71	5、7 鄰遷建訴求	召開協調會 (第一次)	協商無共識	無紀錄
72. 05.24	5、7 鄰遷建訴求	召開協調會 (第二次)	亞泥公司：每戶 50,000 元、水泥補助 居民訴求：政府 50,000 元，遷建費 13,000/坪(以五口 18 坪以上每增加一口加 建兩坪)總額亞泥公司 負擔 2/3	無會議紀錄(依 第三次會議記 錄謄寫)
72. 07.18	5、7 鄰遷建訴求	召開協調會 (第三次)	居民訴求：政府 50,000 元，亞泥公司 補助遷建費共 4,145,333 元，土地補 償 700,000 元	協調之民意代 表人數眾多
72. 10.24	亞泥公司提出 使用計畫	擬用供石灰石 露天堆石場等 用地	函請秀林鄉公所協助 增加可租用面積以利 向礦務局申請變更地 目	
73. 02.25	5、7 鄰遷建訴求	召開協調會 (第四次)	會議內容為遷建後之 土地利用及變更地目 為主要討論事項	亞泥與鄉公所 之間的協調， 無村民參與。
74. 07.25	5、7 鄰遷建訴求	召開協調會 (第五次)	居民訴求：遷建地之 選址，政府 50,000 元 補助款應排除在遷建 補助費中，亞泥公司 補助遷建費應再提 高，遷建委員會雙胞 案釐清	

74. 10.21	5、7 鄰遷建亞 泥公司回應	亞洲水泥公司 對訴求之意見 評議	希望已決議之事項不 要變動，應遵照第四 次會議決議	第四次協調並 有明確金額
75. 12.13	強震及 5、7 鄰遷建訴求	強震落石擊中 民宅 召開協調會 (第六次)	居民訴求：政府 50,000 元，遷建費 17,000/坪(每戶 20 坪)，土地補償費 1,434,000 元，公共設 施水泥 1,000 包	
76. 11.03	5、7 鄰遷建訴 求	召開協調會 (第七次)	決議(決議內容如下詳 述)	
77. 09.06	5、7 鄰遷建狀 態	28 戶共計完 成 27 戶遷建	尚有一戶未搬遷(村辦 公室之結案函)	

來源：本報告整理；亞（108）秘字第 0439 號

承上表第七次協調會亦決議內容，由於此次會議為本遷建案之最終決議，故特別將其內容詳述如下：

第一，遷建補助費總戶共 28 戶，每戶 20 坪，每坪 16,000 元共 32 萬元，不含政府補助之 5 萬元。第二，補助費發放方式：如下表 4-5 所示

表 4-5：富世村第 5、7 鄰遷建案補償費發放方式

遷建方式	總額 1/3	總額 1/3	餘款 1/3	備註
遷建戶自行解決遷出住屋 問題者	原住房屋拆除		房屋稅及塗銷公 文	個人領取
公所安排建地統籌建屋者 (個人不得領取此補助 費)	遷建屋開 工	工程進度 50%	工程完工，原住 屋拆除	鄉公所及遷 建委員會領 取

來源：本報告整理；亞（108）秘字第 0439 號

第三，土地補償費在辦妥土地所有權或耕作權、地上權拋棄手續，其地上物房屋等已全部拆除後先發放 2/3，土地登記所有權為國有，憑登記簿謄本發給 1/3 尾款。第四，亞泥公司捐助水泥 1,000 包。至此總算大致完成延宕多時的富世村 5、7 鄰遷建案，儘管留下些許遺憾。

### 3. 小結

整起遷建案雖然在眾說分云下落幕，檢討其中最核心問題還是居民對於整個礦區所帶來的威脅及恐慌，在 72 年 7 月 18 日召開的第三次協調會議中，亞泥公司代表彭副廠長更是對於 5、7 鄰台地上方所未及於防患的部分做一一解釋，並承認亞泥公司在當時雖有水土保持...一旦遭遇颱風、豪雨、洪水山崩，這是意想不到，也無法預防等語（附件 4-38，72/8/3. 72(秀)鄉文字地 6161 號），但是多次的協調中亞泥公司之態度卻是，此遷建案並非公司採礦區計畫範圍內之事項，而僅是民眾之過度要求，公司積極配合並同意給予遷建補助僅是基於敦親睦鄰之原則等，似未彰顯善盡社會責任<sup>45</sup>。

協調過程中占有重要角色的是政府單位的參與，74 年 7 月 25 日召開的協調會議（附件 4-39，74/8/13 74(秀)鄉民字第 8394 號）之中，關於遷建地的部分(四)上級指導員講評一花蓮縣政府薛課長所言，「協調會應是促進會...，大家應該捐處個人私見，尊重並**導正**遷建戶的意見...。」等語，甚而對於其個人身為公職仍居於宿舍有「**貧無立錐之地**」之說，來隱喻遷建戶應該要懂得知足等。除了相關之民意代表之外，「民眾服務社」<sup>46</sup>專員的參與也是當年的特色，凸顯出當時一黨獨大的勢力，國民黨組織能夠透過參與行政決策尋求影響地方的監督與政策執行。

最後；對於部落間經常耳聞之未受領遷建補償／助金之說，依照最後協調會之決議，遷建戶受領狀況會依其最終選擇而有所不同，不能一概而論。但是在 77 年村辦公室函復公所遷建案，除了一戶白 O 生選擇自購國宅未領取遷建補助外，比較特別的即是 7 鄰鄰長同址共分配兩戶，其中一戶遷至民樂部落，而本戶卻在最後未拆除、未受

---

<sup>45</sup> 亞（108）秘字第 1337 號的評析指出：「當年亞泥公司從善如流，積極配合並同意給予遷建補助，出錢出力，協助遷建完成，竟還被認為是未盡社會責任，感覺上有為責難而責難，實在有欠公允。」然從善如流與企業社會責任是不同概念。在早年開礦的確對當地族人帶來安全威脅之時，應允遷建補助實不能單純視為從善如流，而應是企業該承擔的責任。另外亞泥意見參閱附錄十，頁 27。

<sup>46</sup> 黨產會：民眾服務社執行四大「為黨服務」任務 自由時報 2018/3/18 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2368837> 「行政院黨產會持續調查民眾服務社是否為國民黨的附隨組織，自黨史資料中發現，民眾服務社有四大「為黨服務」業務，在戒嚴時代更暗中進行「社會調查」情蒐任務，藉服務深入全臺各鄉鎮，監控社會基層百姓」（查閱日期 2020/2/20）。

領補助也未搬遷，至今成為該區域唯一的一戶。亞洲水泥公司除了於 72 年間提出遷建後之計畫（附件 4-40，72/10/24 (72)亞花廠字第 014-006 號），後續也未見於都市計畫通盤檢討階段，申請變更地目為礦業用地，而秀林鄉公所也並未依照協調結果，將該區土地承租予亞泥公司。雖未能取得該區之承租權，亞泥公司仍舊積極改善礦區週邊之安全維護，並落實最初的承諾給予未搬遷戶之主要維持家計者工作機會。但是對已搬遷的族人們，被迫離開風景秀麗的祖居住地，正好是原住民地區拼經濟所付出無形代價的最好寫照。

### 第三節 秀林鄉公所辦理原住民保留地出租程序的合法性

#### 一、申請塗銷原住民耕作權及地上權登記之程序、保留地出租開發使用規定的性質

依據 55 年修正之「《臺灣省山地保留地管理辦法》」第 6 條規定，禁止原住民未取得所有權登記前將其所使用之土地及其上建築改良物或其權利作為典賣、質押、交換、贈與、租賃之標的。但是同時限制原住民未取得土地所有權前不得讓與或轉租等行為(第 8 條第 1 項)；又第 33 條規定合法公私營企業組織或個人，為開發礦產、採取土石...所需土地...，以不妨害山地行政為限，得擬具詳細計畫，向鄉公所聲請轉報縣政府勘查並加具處理意見，層報民政廳核准租用或使用山地留地。

承租保留地前需要取得他項權利拋棄及承租人的同意，並非本辦法之規定。依前述(第四章第一節)內政部 94 年 2 月 18 日函之見解認為，...設定耕作權予原住民，則實務執行上，鄉公所應先檢附耕作權人身份證明文件及耕作權塗銷同意書等相關書件向轄區地政事務所申辦塗銷登記後，方得受理亞泥公司承租土地之申請，此及本案行政作業關鍵所在...。經核准開發之原住民保留地，必須向鄉公所申請租用，此時土地如有他項權利設定或原住民承租造林時，基於亞泥公司租用土地與原住民之耕作權及承租權之間有相斥的關係，鄉公所必須先終止耕作權及承租權始有出租可能。

因此，在實務上鄉公所必須先塗銷他項權利之登記及得到承租人同意才能出租給亞泥公司。但這只是以權利性質作為判斷，如第四章第一節楊金香訴願案決定中，耕作權因為塗銷未完成而續存，但是土地因可歸於鄉公所及亞泥公司之事由而被亞泥公司繼續使用租用，如上述內政部意見認為並非無權占有的話，耕作權並不因權利人無法占有而消滅，只是其繼續持有之狀況發生中斷。所以訴願決定認為，訴願人依新法

向鄉公所申請所有權登記已符合在中斷占有前已經滿 5 年占有之期限，應准予登記。108 年原住民保留地開發管理辦法也因此取消了取得耕權及繼續耕作之期間限制，直接依占有的事實即可申請登記為所有權。

如此一來，該辦法所規定之耕作權的性質，並不會因占有狀態停止而消滅，完全符合第二章第一節及第四章第一節所述之永耕權的概念，與太魯閣族 *gaya* 文化下之「所有權」耕地概念一樣，保護比較完整之耕作權，實質上是一種永耕權的概念，即使在休耕期間也不會因為中斷耕作而失去土地的權利，甚至基於部落族人間互信和互助關係(總有關係)的土地租借，也不影響其耕作權之存續。

同理，承租權的性質實質上是一種為促進原住民開墾造林的誘導政策，以 10 年為期之造林成果作為續約的可否，其本質之傳統占有的狀態並未改變。雖然行政機關多次以函令傳統占有人限期申請他項權利登記或租用造林，否則要收回改配。但是期限一過，並未進行收回改配，且仍然持續處於「宣導中」的狀態。

但是同意書上記載：「茲因辦理山地保留地登記及租用聲請書，業經協議同意下列土地標示，計○○筆由亞泥公司辦理登記及承租」（刪除線為原文件所有），並以開墾費及地上物補償費作為喪失的補償。但是土地承租人所簽署之同意書之中記載同意其土地「由亞泥公司辦理承租」，並未記載終止原造林租約的文字。由此可解釋為如第四章第一節所述，該同意書是原住民對於本案土地仍有(承租權之)占有使用權的前提下，土地所有人雖然是國有，但是實際使用占有者是原住民，經其同意由鄉公所集中租借給第三者之行為。依據特別信託關係之見解，原住民族就其土地與國家間成立信託關係，其中原住民保留地是在部落總有下之個人傳統占有的土地，可能的解釋為：鄉公所在與部落的特別信託關係下，基於部落之同意及原住民個人之授權所為之間接代理的法律行為。間接代理人雖然以自己的名義所為之法律行為，但是其法律行為的效果應由受託人移轉給委託人。也就是說，如果雙方成立間接代理關係時，鄉公所應該將該契約所生之權利義務移轉給該傳統占有土地之原住民。

## 二、申請塗銷原住民耕作權及地上權登記之過程合法性

亞泥公司要向秀林鄉公所承租礦場用地必須取得已登記他項權利之土地使用人拋棄該權利之同意書，由秀林鄉公所申請塗銷登記後，始能承租。在此過程中，同意書之取得及補償金之發放等事實有諸多爭議，包括簽名蓋印是否有偽造之爭議、補償金

是否完全發放，以及同意書之取得是否盡到說明之義務，有無 10 年後或 20 年後返還之不實說明等爭議。

鄉公所在辦理塗銷原住民耕作權的個案上，監察院在 108 年 6 月 6 日作成之調查報告(108 內調 0044，附件 4-8)中，提出之糾正案是針對 62 年 6 月 14 日召開之「亞洲水泥公司申請租用富世、秀林段山地保留地土地使用第一次召開協調會」中，原民會(廢省後業務繼受機關)、花蓮縣政府、花蓮縣秀林鄉公所等機關之政府代表「未告知原住民於塗銷耕作權後，將喪失繼續耕作及未來取得土地所有權之權利」(頁 2)所為作成。

在監察院調查報告的意見中主要有以下幾點事實及見解可參酌：

### 1. 協調會中未告知塗銷耕作權之法律效果

該調查報告指出：政府代表僅強調將保留地租予亞泥公司採礦，可促進地方經濟發展、增加當地工作機會，卻未告知原住民於塗銷耕作權後，將喪失繼續耕作及未來取得土地所有權之權利，不僅對原住民生存權與財產權有重大影響，更喪失政府保障原住民生計之立場，失職之咎甚明。

### 2. 他項權利塗銷登記程序的瑕疵

該調查指出，臺灣省政府、花蓮縣政府於 63 年間函准亞泥公司租用系爭保留地進行採礦，秀林鄉公所為註銷原土地使用人耕作權，送請花蓮地政事務所辦理過程中，因部分資料缺漏，遭到駁回，致部分耕作權未予塗銷，而與礦業權發生競合。資料缺漏計有：申請登記事由不符、原因發生日期與漏載、耕作權消滅證明書內收件日期、號碼漏載及地上權未刪除蓋章、他項權利證明書欠印花、耕作權人死亡者請另辦繼承登記、耕作權人部分住址與土地面積不符、部分欠他項權利證明書(附件 4-27，65 年地政事務所駁回耕作權塗銷書件)。

### 3. 原住民保留地制度係國家本於特別之信託關係所創設

調查報告認為我國原住民保留地制度係國家本於特別之信託關係，立於類似監護人之地位，為原住民族之利益使用、管理原住民保留地。其根據是從《山地保留地管理辦法》第 37 條國家輔導原住民開發並取得耕作權、地上權或承租權之規定，以及原住民保留地制度是以回復土地權利、保障生存權為目的中導出。但是原民族土地之集體文化權的性質與原住民保留地之私有化是否有衝突，報告書中並未被提及。

#### 4. 政府應協助未/已被塗銷之耕作權人取得所有權登記

調查意見認為尚有 57 筆土地設有耕作權，與亞泥公司承租權產生競合，基於「協助原住民取得應有土地權利之義務」，原住民族委員會應依法幫助本案未塗銷耕作權者無償取得所有權（頁 7）。

又對於已被塗銷耕作權之土地使用人，調查意見認為原住民拋棄或同意之意思表示不明，更出現來源不明、筆跡相同、疑似偽造之塗銷文件，顯示耕作權塗銷過程疑點重重。有鑑於我國原住民保留地制度係國家與原住民之特別信託關係，行政院允應督同所屬，為原住民族之利益使用、管理原住民保留地，並加速釐清本案相關疑義，基於歷史正義與轉型正義，協助被塗銷耕作權者爭取應有之土地權利（頁 7）。但是不論原住民土地使用人拋棄耕作權意思之有無，包括未為有他項權利登記之土地使用人的權利是否仍存在？以及是否亦應予以回復？該調查並未提及。

除上述調查意見的事實和見解外，尚有下面事實在現有的文件與訪談中，皆難以獲得釐清。疑慮之處可由當時承辦人江學良的證詞中梳理出來：

1. 「亞泥提供的這些紀錄，並不是全部的紀錄。前面協調了 2、3 次，開始的紀錄哪裡去了」（同上頁 9，亦見附件 4-3：楊金香等請求原民會登記所有權案訴願案資料，原民會 101 年 9 月 14 日「本會 101 年度第二次訴願審議委員會言詞辯論筆錄」中，江學良證詞部分，頁 104）。這部分是江學良先生堅稱，但無論從縣政府、鄉公所或亞泥公司，本真相調查小組都無法找到這些會議記錄。而且在 62 年 6 月所開協調會的紀錄上，封面書寫著「第一次」的字樣，這使得協調會的「會前會」，成為無解的謎題。
2. 「如果亞泥在 10 年內不使用土地、沒有動用土地，完完全全歸還所有，這分記錄在哪裡，已經找不到了。」（附件 4-3 頁 104）。楊濟華當時說：「我們不是買你們土地...楊濟華跟他助理跑來我的辦公室，把一整本交給我...62 年 6、7 月吧，他全部整理後都有蓋章<sup>47</sup>。所以我發覺到很多案件是一人筆跡，我從來沒有蓋過章、幫他們簽名」（附件 4-3 頁 104）、「當時補償的金額實在太低，低得不可理喻」（同上，頁 105）。這些事實除了契約之效力外，如前所述，關於 10 年或 20 年期限

---

<sup>47</sup> 從事件發生時間點是 62 年 6、7 月間，亞泥案還在辦理申請租用過程，則楊濟華及其助理張先生帶一整本已經蓋好印章的資料給江學良，並請江學良技士蓋見證人章，這些資料應該是同意書與拋棄書。不是承諾書。以上江學良的說法，亞泥持有不同意見，請見附錄十，頁 30。

要完全歸還的文字並未見諸文獻之中，如果在協調會中透過江學良通譯傳達給本案土地使用權人，則該拋棄書和同意書的意義將完全改變。此處碰觸的議題除了法律契約的文字意義之外，尚包含不同語言與文化之間的轉譯在意義傳達上產生的落差，以及可能的協調會記錄失真、未完全記錄到位。

3. 在設廠之初，全權幫亞泥公司接洽取得租用原保地之楊濟華先生有著特殊身分與經歷。在取得上百份同意書和拋棄書後，承辦的江學良發覺到有很多案件是一人筆跡的疑點，而仍然在承受上級關切壓力下，受理提出申請塗銷（訪談稿 190922\_A 與 191108\_A）。

據亞泥公司所提供資料，楊濟華是亞泥公司設廠之初受委任處理土地租用事宜的關鍵人物，自 62 年 5 月間自 63 年 1 月期間有多次以書信向亞泥公司報告工作的進度，雖然亞泥公司提供 4 件書信內容，但是依楊濟華自行以文號記載，最後一份即達 53 號之多。亞泥公司所提供內容中有多處遮蔽，經 108 年 11 月 13 日調查團隊與亞泥公司代表會談後，真相調查報告撰寫小組得以有機會看見原遮蔽之內容。遮蔽處雖然多與本案無關且屬亞泥公司內部資料，翻閱過程中發現與本案有關之 62 年 5 月 31 日亞泥公司向秀林鄉公所提出之保留地承租申請書，顯示在 6 月 14 日召開協調會之前即已提出申請，但未知在 5 月 31 日提出申請前是否曾召開類似（6 月 14 日）的協調會議。亞泥公司提出楊濟華 62 年 7 月 14 日之報告書（華字第 013 號，附件 4-46），說明經加開協調會、地上物現勘與補償清查之後，發現有些土地（如大面積的富世段 804 地號）屬於未設定公有山地保留地，亞泥公司決定縮減補償的土地範圍，向秀林鄉公所更正抽換部分內容。這也顯示，若能有更充足時間閱覽楊濟華歷來的發文，或許有辦法完整呈現他在 62 年申請保留地租用前後至取得核准租約間的來回協商，如何更正抽換部分租用土地申請文件，如何向亞泥公司回報處理同意書及拋棄書之取得，以及補償費協商與發放經過的內容，以釋眾疑。

4. 江學良對於發放補償費發放清冊上自己所蓋的見證章如此陳述：「他們撥的錢到產業課，不是我們建設課，他整塊一疊全部丟給我。如果我不蓋章，那族人會不會發脾氣？所以我當時就辦，居然有這個蓋章」。亞泥公司取得同意書和拋棄書的過程，江學良亦證稱：「所以就我個人來講，是不是有偽造我不曉得。所以當時他們給我是一整個，我想奇怪怎麼這麼快，後來他們要辦塗銷登記，已經 4 年了。」

因為我聽說，亞泥派人挨戶挨家，又給了什麼東西，我不知道，要辦什麼耕作權塗銷，有的有蓋，有得沒蓋。因為有兩種現象，一種是委託登記，一種是現勘的，所以他給的時候送來這邊，我已經離開了，我去當村幹事了」（附件 4-3 頁 111）。

這些證詞對於補償金的發放是否確實，產生諸多疑點。承諾書的姓名和住址似乎是出於一人之筆，江學良證稱是由楊濟華的助理（張先生）事先寫好。惟江學良的說法在 109.3.6 訪談（附錄八）中與田明正對質、觀看謝有功訪談錄影檔案過程後，他除了認可以上說法，並修正之前的發放補償費過程的說詞，承認補償費發放支票是他在村辦公室發放，且應楊濟華要求他在拿到印章的同時也蓋在楊濟華提供的承諾書上。此也反映在補償費發放清冊與承諾書的印章一致，且這印章較可相信是原使用人親自領支票而親自提供的個人印章。

本報告重新檢視江學良此段陳述應該是指礦業權人正常租用程序，在鄉公所檢送申請資料之時，礦業權人會將一半補償費匯到鄉公所當作保證金，待省民政廳核准租用之後，才會請礦業權人將另外的一半補償費一併匯到鄉公所，並委請鄉公所發放補償費。處理發放的單位可能會是鄉公所財政課。但本案比較特別，亞泥公司在省民政廳核准租用之前，63 年 2 月 1 日起 7 天內就主動一次發放補償費，且時間急迫。所以，較可能是亞泥公司匯款給楊濟華，以楊濟華的名義開立各戶補償費支票，再由江學良協助在富世村及秀林村村辦公室直接發放。亞泥公司代表發放過程在場陪同，楊濟華也應該在場。同時，江學良在發放支票而取得印鑑之時，也在承諾書上蓋章。相關分析在下一章說明。

土地使用權人之一的楊金香則在原民會訴願審議委員會言詞辯論筆錄中，否認承諾書上的蓋（印）章和簽名是她的，拋棄書也非其所為（附件 4-3 頁碼 108）。而承諾書之內容約略記載族人使用的保留地，在經過 62 年協調會後，「同意全部讓由貴公司，向政府承租使用，並出具同意書，暨土地使用權利拋棄書，交貴公司轉送政府主管機關有案」，之後則提到「本人除領到左表所列全部補償金外，對上開土地，承諾自即日起，由貴公司隨時使用…並不再要求其他補償，或提出任何條件，特立此承諾殊為憑。」108 年 11 月與亞泥公司代表會談時中，與會者有所推論，此承諾書內容應該是由最熟悉整體狀況的楊濟華所擬，而附錄八 109/3/6 江學良訪談中也承認承諾書為楊濟華準備之格式文書，其助理張先生填寫文書內容，而後在發放補償費的時候蓋印章。

以上調查之事實顯示，亞泥公司在 63 年 1 月所發放之補償金，特別是開墾費的部分，是否已據實發放，亞泥公司只提供領取人蓋章之發放清冊，並未有支票號碼等實際支付之證明；再者，因為有諸多受訪者信誓旦旦宣稱並未領到（足額）補償金，致使本項事實尚難以論定。此外，亞泥公司在 108 年 11 月 13 日到東華大學的會談中，提供目前所能蒐集到的印鑑證明給真相調查團隊，增加補償金發放的可信度。

## 第五章 重讀與交叉對照本案文字證據與口述歷史

依據原基法定義，「原住民族土地與自然資源權利」系指「原住民族傳統領域土地」及「既有原住民族保留地」與自然資源。新城山礦區位於原住民保留地，在民國 3 年太魯閣戰役之前是屬於清朝及臺灣總督府治理之外的蕃地，58 年設定耕作權之前屬於政府「尊重舊慣」政策下公有山地保留地，62 年亞泥公司申請租用的未辦登記及設定耕作權之公有山地保留地。在通過原基法之後，該礦場土地既屬於原住民族保留地，且也屬於歷史上太魯閣族原住民族傳統領域的空間。

本調查報告重讀當年亞泥公司新城山礦場租用土地事件，強調文字證據與耆老口述不當偏廢，調查整理交叉比對，使口述歷史可以補充或佐證文字證據的產出脈絡與實質意思，而呈現更完整的土地歷史真相，呼應國家對原住民族土地歷史真相調查、轉型正義與權利保障。

據前項原則，政府與企業方依據山地保留地管理辦法及《礦業法》申租程序，提供公文檔案及亞泥公司顧問楊濟華工作紀錄，作為調查申租流程及行政程序的基礎資料。太魯閣族第一代設定他項權之耆老及其後代的陳情與訪談資料，則提供從太魯閣族傳統領域之土地文化與傳統規範，補充租用事件的土地權利概念及協商過程的真相廣度。而本調查在此階段也藉由重讀與交叉對照文字證據與口述歷史，成為調查過往土地歷史真相的兩扇窗，交織並重現亞泥公司新城山礦場租用原住民族土地真相的廣度與深度。

### 第一節 原住民族土地權利的「再現」

原基法定義原住民族土地包含原住民族傳統領域土地及既有原住民保留地，該法第 20 條要求政府承認原住民族土地及自然資源權利。以本案來說，原住民族土地權利雖然在 62 年時期被定義為地表的「設定及未設定他項權之公有山地保留地」，以及被設定成國有林班地的 *ayug*(無名溪)及獵場，當時政府只承認設定他項權利之山地保留地的使用權。1914 年太魯閣戰役之前，太魯閣族在新城山礦區一帶，實測描圖並記錄有可樂社等 4 部落，詳載人口與戶數。這些太魯閣族人依據族群土地文化與 *gaya* 耕作、

打獵、甚至冶鐵、採砂金，呈現在原住民族土地上自主自理樣貌（臺灣總督府民政部蕃務本署，金氏翻譯編印社譯印，1997，頁 24-36）。

本報告延續先前篇幅介紹太魯閣族土地文化與傳統規範。原住民族土地權利在日治時期則劃設特別行政區，延續各族群部落土地自主管理方式管理。二戰之後，政府延續日本時代「尊重舊慣」政策管理，並逐漸現代法制化管理山地保留地，秀林鄉是到 52 年完成地籍測量與總登記，才逐漸與現代土地管理制度銜接。但此法制化在總登記之前仍以尊重舊慣為主，並未改變原住民使用土地的規範。第一代設定他項權利的太魯閣耆老面對 62 年亞泥公司參與協調會之後，疑惑於為何傳統土地是屬於國家所有的情況下，又如何面對亞泥公司申請租用的事件呢？為何當時約定亞泥公司租用而取得開墾補償及地上物補償費之後，土地權利竟被要求塗銷而至今原住民還持續主張「還我土地」的訴求呢？原住民「還我土地」訴求與行動即承載族群傳統土地文化及權利概念。

#### 一、傳統土地概念藉山地保留地地籍測量與總登記「銜接」現代土地制度

政府在 52 年進行山地保留地地籍測量及總登記，實際操作方式可以參考省民政廳 (51/7/16)民丁字第 12158 號函（附件 5-2）的說明，該函以「為舉辦山地保留地地籍測量縣鄉應行籌辦事項，電希查照辦理」為事由。應行宣傳事項中註明「(1)山地保留地編查的目的，是促進山地土地的合理利用，和保護山胞的權益，並非作為課稅的依據，希望大家轉告自己的親友」。

花蓮縣秀林鄉山地保留地地籍調查表

第 冊第 頁

甲、土地坐落											
村	富世	段	富世	小	暫地	763	暫地	暫等	面積	圖號	測量原圖
				段	編號	>>5-1	編目	編則	積	幅數	5 17
乙、土地使用權及使用狀況											
現使用人姓名	住址	持分	持分面積(公頃)	取得使用方式	原出租人頂讓入交換人姓名住址	使用土地期間	使用人是否平地人	有無向鄉公所承租	承租面積(公頃)	租約期限	
田文郎	富世			直接便用		民國52年				年月日	
土地墾殖	旱地	生作物	甘蔗	交通	方便	水利	不便	其他			
丙、其他											
土地 使用 權利 紛	四	地號	蓋章	地號	蓋章	地號	蓋章	備			
	鄰	>>8	蓋章								
	證	>>5	蓋章	蓋章							
	明	>>6	蓋章								
調查日期：52年 2月 日											
調查員：地政局測量總隊 縣政府 鄉公所 村鄰長 現使用人											

圖 5-1 52 年本案內土地進行地籍測量的地籍調查表(富世段 763)

以本案來說，為了國家經濟產業發展而配置水泥產業在新城山礦區，就是山地土地合理的利用。省民政廳審查礦業權人申請租用時，按保留地管理辦法規定，在山地土地合理利用同時，以是否保障山胞生計、維護山地行政設施等協商項目作為是否核准租用條件。山地保留地總登記使山地產權不確定性降低，易於政府治理，也降低大規模開發的交易成本。

省民政廳進行保留地總登記的土地邊界與登記，依據宣傳事項「(4)山地同胞的房屋基地、耕地、造林的等界址，要事先自己清理一下，以便測量」、「(7)測量調查工作人員不熟悉地形，當地的居民要在所知道的範圍詳細告知或帶路」（附件 5-2），則這樣推動地籍測量的實際結果，會將各族群傳統土地文化與規範 gaya 所產生土地使用歸屬與邊界設定的大部分狀況，經由地籍測量而納入在地籍圖及簿冊的文字圖表之中，也就是國家可以更全面掌握原住民土地利用的狀況。此也是部分傳統土地權利藉由國家的地籍測量，而與現代土地管理制度銜接，之後並以設定他項權的樣貌呈現。

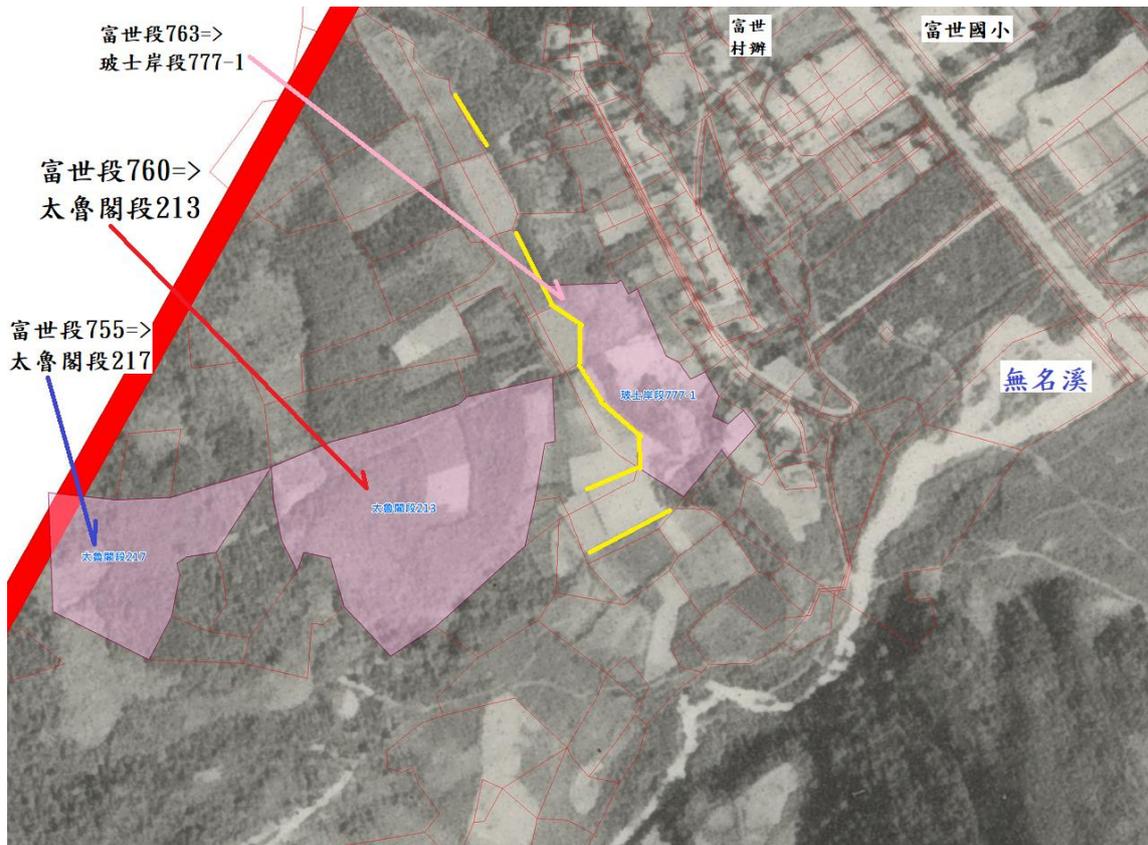


圖 5-2 52 年山地保留地地籍測量與 53 年實際開墾狀況空照圖的套圖

太魯閣族人在國家進行地籍測量與總登記過程中，將傳統土地文化與 *gaya* 規範的土地使用狀況，「銜接」到現代土地管理的保留地制度。從 52 年秀林鄉富世村的地籍測量成果中，地籍調查表的內容（如圖 5-1 所示）呈現原住民使用傳統土地的歸屬（使用人）、使用邊界（地籍圖、地號）、面積、種植現況的文字記錄。據此，原住民依據傳統土地文化與規範使用該土地的狀況，被登記到調查表及地籍圖中。以秀林鄉富世段第 763 地號的地籍調查表為例，記錄了田文郎使用土地期間「（自）民國 20 年起」使用該土地，且是種植甘薯與花生的旱地，即依據傳統土地規範 *gaya* 的狀況，並有該地 4 鄰原住民作證明。此土地測量一方面是田文郎帶領調查員進行邊界測量，紀錄現地使用狀況，另一方面也確認部落社會承認這樣的土地使用是符合傳統土地文化規範，未產生土地糾紛。只是，政府在當年「山地保留地屬於國家的」背後即是「否定原住民族土地權利」概念下，調查員只能在取得使用方式表格中註記「直接使用」，以符合「公有荒地招墾」模式設定他項權的行政程序，而無法註記是依據族群土地 *gaya*。然而，政府與派遣的調查員也間接背書原住民使用其傳統土地的土地歷史，地籍簿冊本身紀錄了太魯閣族傳統土地使用規範 *gaya* 與現代土地管理法令制度之雙重性的「第一次銜接」與現代治理結果。

然而，政府矛盾地忽略原住民自「民國 20 年起」持續使用的文字證據，也忽略原住民族得以用傳統土地規範管理土地的事實，更忽略該土地是依據原住民族在地知識使用中而非荒地的事實。這樣的矛盾也呈現在 62 年 7 月 10 日的「平地人及合法團體租用山地保留地實地調查報告表」中是否影響行政設施的紀錄：「所請地點大部分係『自始未開發土地』，距離村莊尚有一段距離，確無妨害行設施及社區發展」（附件 5-1，亦見附件 4-45 之第 5&6 頁）。顯示當時的國家對於原住民族固有的土地使用規範未予尊重，為配合礦業開發而自為解釋成「未開發土地」。對照到 52 年該區域的空照圖(圖 5-2)，可以發現富世段 763 地號實際上有清楚邊界，以及被開墾使用的情況。空照圖可以看到該區域有很多邊界清楚且被耕作使用紀錄的土地；與調查報告表所宣稱的「係自始未開發土地」有明顯落差，但調查報告表或實地勘察報告卻被省民政廳作為審查申租案的主要依據，而剝離原土地使用原住民族自治時期已經開墾的土地歷史真相。

## 二、族人世代耕作的土地是國家的？

太魯閣族人對於被國家設定為未辦登記或設定為他項權利之公有保留地的家族傳統耕作土地，從族群文化認定是經過自己開墾耕作的土地，甚至持續有幾世代使用的傳統土地，會認知「這是我的土地 (*ne dxgal mu*)」而部落族人也會承認這是「屬於地主的土地(*ne dxgal na*)」。而這土地是有邊界、也與家族或祖先的名字連結。這樣的土地歸屬、使用、管理的權利，是源自於族群固有的文化與 *gaya*，並非 52 年國家進行地籍測量及 58 年設定他項權利才產生。對於傳統領域中的土地，原住民先於國家的到來與使用，早已是普遍的共識。

謝有功在 87 年田春綢訪談過程中，也表達其家族有 6 代在管理使用這些土地，協調會上沒有討論到拋棄，也沒有討論買賣，無法理解依據傳統規範 *gaya* 使用了 6 代的土地，在會議上卻被所信賴的官員指稱土地是國家的。

我們如果知道(如果有講到)要拋棄的話，我們會要求(討論到)這個地怎麼買。我的地，我剛剛有說明，我的祖先在這可樂社山啊超過 150 年，已經使用第六代了。為什麼我的地是拋棄呢？我們已經是用好幾代，六代的祖先墳墓在那裏，我還可以指出位置。為什麼這個是(變成)國家的地呢？(這個是很霸道)鄉公所

的問題很大。(謝有功訪談，日期 87/08/20，時段 0:24:00 起~，  
訪談者田春綢，整理者：調查團隊)

對 62 年的耆老來說，由太魯閣族土地 *gaya* 為基準在面對面協商時，協議「租用」土地不會移轉土地權利，協議「買賣」土地則才會移轉土地歸屬。在面對面協商中，租用者沒有權力要求對方直接「拋棄」，這在傳統土地 *gaya* 是無法理解的協議。

當年參與協調會會議的田明正也表達，走出亞泥公司租用申請的協調會議場的很多太魯閣族耆老私下交換意見，提出疑惑：為什麼我的土地是國家的呢？為什麼地主如果不配合租用給亞泥公司，則會訴請法院處理呢？

在會議中，也有提土地是國家的、中華民國的，還不是你們的。  
所以說，政府要將土地給亞泥公司蓋水泥廠，你們不同意的話就訴請法院處理。訴請法院處理的意思，就是到法院解決。那個時候我們對土地概念也不懂，在那個時期，只要聽到法院，誰還敢講。沒有人敢講，都怕得要死。嚇都嚇壞了。(田明正訪談，日期 109/2/16，時段 1:13:00 起~，整理者：調查團隊)

從本案實例來說，國家設定的山地保留地從尊重舊慣的管理機制，轉向現代土地制度管理的過程，保留地管理辦法的法制化過程，就是「山地保留地國有化」的過程。法令設計過程雖屬合法，但太魯閣族族人在持續傳統規範 *gaya* 自主管理數個世代及使用的傳統土地文化下，實在缺乏政治與社會脈絡去理解現代山地保留地管理制度的基礎與限制，亦即「山地保留地屬於國有」的實際意義。突顯這層意義的主張者配合了「訴請法院處理」而產生威嚇效果。在此之前政府並未安排對原住民說明山地保留地制度的細節，只是片面建立現代土地管理之法令制度規範及管理機關組織，而宣導制度的變遷也強調「山地保留地編查的目的，是促進山地土地的合理利用，和保護山胞的權益，並非作為課稅的依據」（附件 5-2），要大家安心。

### 三、從傳統土地文化理解：「不是買、不是賣，只是配合政府租給亞泥公司」

太魯閣族傳統土地文化與規範自有一套土地的開墾、使用、管理、繼承、租借、或交換／買賣之 *gaya* 規範，而強調是在祖靈見證下雙方面對面的口頭約定即成立。口頭承諾的內容書寫成文字契約，且經雙方確認與口頭承諾相同，也在 *gaya* 規範下遵守口頭承諾的要求。

傳統土地使用上，雙方租借土地過程依據關係親疏與生存需要，可以討論地上物種植或開墾耕地的勞動協議補償。雙方在約定租借的條件是開放的，只要雙方在祖靈見證下承諾即確認。協商租借與交換／買賣土地是不同的類型，傳統上兩者的討論過程會有明確區別，而其協商成立的條件也會有所差異。

太魯閣族的土地 *gaya* 在兩造面對面口頭約定進行土地的「買賣」或「租借」的時候，關鍵不在於「對價物」(或補償費)的「價值」，而在面對面約定當下的「內容」：是買賣？或是租借？若是買賣，則土地歸屬就已移轉；若是租借，則土地權利不會移轉。「對價物」則與兩造信賴關係有關。這與現代自由市場契約的概念並不全然違背，甚且當時社會規範因為祖靈監察而可以降低文字化的成本。然而，依據 *gaya*，兩造須特別注意，任何欺騙或毀約的行為都視為最大禁忌，將受到 *utux* 影響與詛咒。

本案在 62 年 6 月 14 日協調會的討論過程，主要在於政府要租用土地給亞泥公司採礦，而協商地上物補償及開墾補償費。對於第一代設定他項權利的太魯閣族人來說，亞泥公司要求租借土地，而地主向亞泥公司要求對種植的作物及興建的房屋給予補償費，是正當的協商。但過程沒有討論到買賣，而只講到租借，則太魯閣族人還是認為「土地是我的」。

另一方面，根據江學良的口述，亞泥公司代表或秀林鄉公所翻譯過程，族人所認知當下協調的是亞泥公司租用土地，不是買、不是賣，且有楊濟華提出劉泰萬翻譯：租用 20 年之後可以歸還土地的講法。太魯閣族人在協調會議之後，自然是從規範傳統土地文化的 *gaya* 來理解與亞泥公司的協議：這是租借土地，不是買賣，土地 20 年之後還是會回來，土地權利還是我的，而這期間亞泥公司承諾提供每戶子女穩定的工作機會。

對照前引江學良在本案原民會 101 年度第 2 次訴願委員會言詞辯論(附件 4-3 第 8 頁)的證詞「當初楊先生講的話，為什麼我們原住民不為所動呢？各位注意看這句話：當我們亞泥來建廠，並非買你們的土地。...我只能...跟你們租。...而且那時說：我們不是買你們的土地，所以我們的居民就覺得這個好，只要你們不買我們的土地，我們就罷了」。這反映到 62 年「第一次」協調會議(紀錄)中只討論到租用與補償，而不是買賣，則第一代設定他項權利人依據傳統土地 *gaya* 認知原有的(傳統)土地權利還是我的(*id dxgal mu*)，並依據會議承諾(但未出現在文字記錄上)亞泥公司租用 20 年之後土地會歸還。但是政府代表與亞泥公司代表沒有告知原住民：依據《臺灣省山地保留

地管理辦法》及《礦業法》，亞泥公司租用採礦即須要原住民拋棄他項權利，礦業權租用 20 年還可以申請展限。

本調查在訪談承辦人及協調會議整理者江學良的過程中，也特別請教他在會議紀錄過程中，當他說到同意書與拋棄書時，是怎樣的方式翻譯拋棄土地的說法時，他解釋到當時用太魯閣族語的說法因為重要，值得再度引用一次：

有關拋棄部分，我們跟老人是用族語(*Truku* 話)這樣講：

*aji smbbarig* (註：不是買賣；你們不是買賣土地)

*kmsiyuk ka nii* (註：這是借用；亞泥來租用土地。)

(註：這兩句族語指-這不是買賣，是亞泥要來租借土地。)

亞泥來租借，亞泥公司租借土地本來是說 20 年，之後會收回並歸還給他們。

(訪談江學良，日期 2019/09/21 下午 2:00~4:30，地點：江學良住家，時段 0:21:30 起~，訪談與紀錄：調查團隊)

江學良也表達亞泥公司代表楊濟華也同意 20 年之後如果亞泥公司沒有使用，則歸還土地給原土地使用人，只是這個說法從未出現在會議記錄或其他文字資料，卻反而被多位受訪者提及。然而，族群土地文化對口頭租用 20 年歸還或 10 年期滿取得的承諾，也應該獲得同現代土地管理制度的文字契約一樣承認，使口頭承諾與文字契約可交互補充，以澄清真相。

從政府、亞泥公司、原土地使用人三方面對面參與的協調會議之口頭協議或承諾，理應被完整地紀錄而轉換到後續的文字紀錄或約定，這是政府和企業的責任與背書。當承辦與會議紀錄整理者江學良都清楚表達會議過程中，亞泥公司代表楊濟華說出且政府代表也翻譯給原住民聽：亞泥公司租用 20 年之後歸還土地。此項口頭承諾也應該視如同文字約定一樣受到重視。

#### 四、小結：從傳統土地文化與規範 *gaya* 面對亞泥公司租地之協調會議

綜合來說，原住民族土地權利在國家進入治理之後，原住民還是持續依據傳統土地規範管理並使用傳統土地，並用此土地規範 *gaya* 理解山地保留地制度及礦業權人的申租與開發。只是，國家與企業當時用國家現代法令制度且以「保留地屬於國有」的

論述，否認原住民族土地權利，租用採礦即不需要補償土地部分而直接拋棄，進入原住民族土地開發採礦。

據此，第一代設定他項權的太魯閣族耆老雖然取得補償費，但在協調會議中三方主要討論租用土地、補償費與子女工作機會，沒有實質討論到土地買賣或拋棄土地，且「有可能」提出 20 年(或 10 年)後土地歸還的約定，則領取此補償費只是承認「租用」，但無關「拋棄」土地。而保留地制度上的巧合，以當時山地保留地屬國有的制度安排下，政府認為原住民只有設定耕作權，沒有辦法討論土地權利移轉，自然不會討論「拋棄」土地的議題，剛好也符合江學良陳述「不是買、不是賣」、「只是租用」的土地租用翻譯。

再者，從上述江學良翻譯「協商同意與拋棄」時候的族語內容來看，其翻譯「不是買賣、只是租用」也沒有涉及「拋棄土地」概念。太魯閣族人依據傳統土地租借規範，可以向租借者協商提供補償條件，包含補償費及子女工作條件，這些不會被視為土地買賣或拋棄之協商條件。從傳統土地文化與規範 *gaya* 面對亞泥公司租地之協調會議，第一代設定他項權的太魯閣族耆老即便領取補償費，不代表對政府或亞泥公司產生「同意拋棄土地的意思表示合意」。除非，政府或亞泥公司視自己從現代法令誤解太魯閣耆老對「同意租用」的意思表示與領取補償費的行為，且僅只於「租用」、無關「拋棄」土地的意思表示。

從原住民族的土地文化理解，既然是「原住民」，即對土地有密切連結，「拋棄」土地須在族群文化脈絡中理解。太魯閣族土地使用規範只有在族人不遵守 *gaya* 而帶來土地 *gaya* 的毀壞之時，引來惡靈侵犯並帶來家族嚴重意外傷害下，族人才會「離開」該土地。「拋棄土地」的說詞在此脈絡下才可以被翻譯、被理解。

從族群土地文化與語言來說，「土地是血」，即藉由土地上的社會關係與勞動進而連結個人、家人、家族、祖靈與生存環境的血脈。太魯閣族沒有所謂「拋棄土地」的概念與作法；即便政府片面宣告「拋棄書」，耆老也沒有理解「拋棄土地」概念，何來拋棄土地之合意呢？更何況承辦人江學良也承認：當時沒有辦法翻譯出太魯閣族語的「拋棄土地」之說，且指出很多過去其所承辦的礦業權人租地採礦結束之後，鄉公所回收的保留地都藉由分配程序「歸還」給原耕作家族。訪談之時，江學良還是無法理解：亞泥公司租用土地為什麼要填寫土地面積拋棄書，且還說租用 20 年之後歸還呢？（江學良訪談，日期 108/09/28，地點：江學良住宅，訪談紀錄：邱寶琳）除非，

楊濟華「歸還土地之說」只是為了安撫耆老反抗的情緒而暫時說出的推託之詞。而且剛好此「租用 20 年之後歸還之說詞」沒有記載在會議記錄。這已經違背太魯閣族土地的最大禁忌：欺騙與毀約。

太魯閣族人還是認為傳統耕作的土地還是屬於他們的，只是在亞泥公司提供子女穩定永久機會工作下，給亞泥公司租用，且等待 20 年之後回復土地。這也是為何取得補償費，但在 20 年到期之後，第一代設定他項權利之耆老會發動「還我土地運動」。即便在協調會會議記錄未記載 20 年歸還或 10 年後取得土地權利之事項，但雙方若有口頭承諾即需要遵守與實現。此也展現太魯閣族傳統土地規範與土地權利，即彰顯原住民族土地權利。

然而，協調紀錄中雖然在最後一位陳英三提問後，亞泥公司石經理指出要提供同意書與拋棄書，且在結論(三)中再次要求。但解讀本會議時需要回到族群土地文化中，去確認、理解協調會議是否提到「拋棄土地」的約定。因為太魯閣族人完全無法理解「租用」土地給別人的同時，就要「拋棄」土地的公有保留地設定他項權利概念。這在太魯閣族傳統土地 *gaya* 不存「租用即要拋棄」的概念。再且，在協調會議過程中，也看不出政府官員有向原使用人說明《礦業法》、《山地保留地管理辦法》中相關的租用、拋棄等法令規定以及行政程序。這未充分告知是政府明顯的失職。所以，第一代的太魯閣族耆老在參加此協調會議之後，在認知上，他們自己還是地主，而協議亞泥公司提供子女工作機會及補償費來出租傳統土地，也沒有聽過要拋棄土地的說法。至於協調會議記錄石經理回應以及結論(三)要求「提供同意書與拋棄書」說詞之情境意義，本報告在後面進一步整理江學良承辦人訪談的說明及分析真相。

## 第二節 交叉比對與分析公文檔案及耆老口述的歧異點

各機關提供的本案公文檔案，以及亞泥公司提供楊濟華先生回報總公司的工作報告，提供本案對申請租用不同階段的事件時間，同時讓耆老口述歷史得到時間軸的參考座標，並且能夠對照法令規範及行政程序與承辦操作，得以了解政策推動、行政執行及地主行為的大致輪廓，過程大事都整理在表 4-1。租用山地保留地只是亞泥公司礦業開發三階段的取得土地使用權利的程序，而相關三階段申請與有條件核准之公文字號及日期整理在圖 5-3 中，相較於類似的圖 2-2 有更詳細的資訊呈現。

亞泥公司在 62 年 5 月 31 日(亞 62 總字第 1403 號，附件 4-43)申請礦業權移轉的同時，也向秀林鄉公所申請租用山地保留地(亞 62 總字第 1401 號，附件 4-41)。省民政廳(62.8.28 民丁字 16304 號)要求亞泥公司依《礦業法》分別申請，原申請書件退還。經濟部依據《公司法》在 62 年 12 月 6 日核准華東工業移轉礦業權給亞泥公司。

亞泥公司取的礦業權之後 62 年 12 月 13 日即「申請」礦業用地核定，而省民政廳視亞泥公司為「申租」礦業用地，並在省建設廳未核准礦業用地之前，於 3 月 11 日以民丁字第 4294 號函「超前核准」租用，但要求亞泥公司先完成補償，「由各山胞提出申請拋棄土地塗銷或註銷手續」之後，才辦理訂約手續，且此核准也成為亞泥公司取得第二階段礦業用地核定的依據之一。省建設廳則在省民政廳有條件核准租用之後，於同年 7 月 26 日才有條件核准礦業用地核定，並確定礦業用地明細表。

但是，從 63 年 2 月 6、7 日現勘的「申請租用山地保留地礦業用地實地勘查報告」(附件 5-6)內容可知，省民政廳 3 月 11 日有條件核准租用(民丁字第 4294 號)，主要依據是 62 年 6 月 14 日的第一次協調會議紀錄作成全體同意租用、並提交同意書與拋棄書的結論、7 月初產生的同意書與拋棄書、以及 7 月 10 日「租用山地保留地實地調查報告表」(附件 5-1，亦見附件 4-45，第 5&6 頁)，做成「無礙山胞生計」、「無礙山地設施」的結論。勘查報告的邏輯如下：依據協調會議結論，山胞均同意亞泥公司使用(申租)其土地、除溫世益之外均已拋棄土地同意書蓋章，而山胞補償費除少數未發之外都已發給。政府與亞泥公司從現代法令認知，形式上原使用人已經同意亞泥公司租用土地，且完成領取補償費<sup>48</sup>，即此勘查報告從現代法令與土地管理法令觀點，判斷土地原使用人也合意拋棄土地。

---

<sup>48</sup> 此勘查報告詢問亞泥公司會勘人梁武雄先生表示，已發給 63 公頃多補償費 5,836,370 元，少數未發。該報告並在 2 月 15 日特別去亞泥公司請教石經理長豐，表示：山胞用地與與協調完畢，…，山胞補償費已與山胞協調完畢，建廠後山胞如符合公司需要優先雇用。

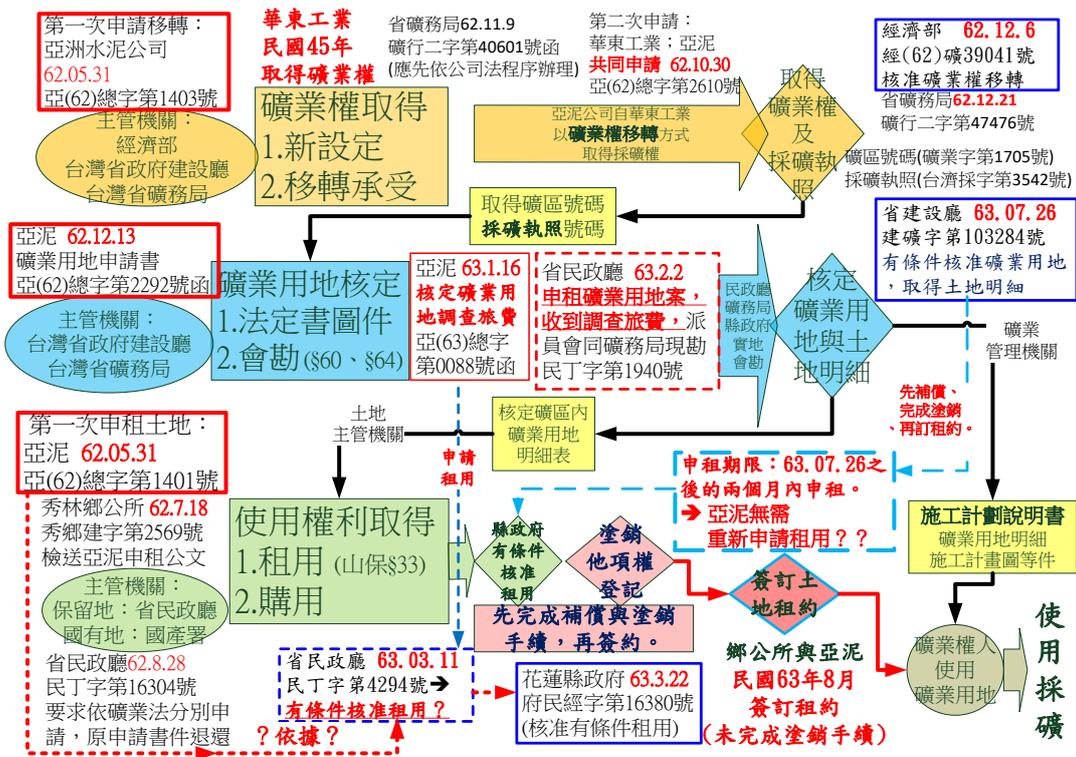


圖 5-3：本案亞泥公司進行礦業開發之三階段程序的流程圖

申請租用礦業用地核定實地勘查報告中，礦務局林慶祥的會開意見以亞泥公司申請核定礦業用地案來處理（附件 5-6，頁 9），秀林鄉公所、花蓮縣政府所附「會勘人員意見」則以亞泥公司申請租用礦業用地案處理。顯見，亞泥公司申請礦業用地核定的程序，啟動省民政廳審查申租案程序，並超前核准（參閱圖 5-3 流程）。

依據太魯閣族土地文化與 *gaya* 來看，協調會議紀錄內容只討論租用而未協議拋棄。族人私下表達拒絕失去土地的擔憂，是否三方在「同意租用」時，也同時實質表達「合意拋棄土地」呢？原使用人都不斷表達未見過同意書與拋棄書，協調會議過程只討論同意租用，未討論合意拋棄土地。關於此類爭議的真相為何？為何發生？該如何理解？能如何解決等問題，國家機構與亞泥公司過去只認定文字證據與書面資料，完全否定當事人口語陳述，只「依法」片面處理，亦帶來本案長期無止的糾紛與訴訟。

### 一、重讀「第一次」協調會的會議紀錄

協調會議記錄有兩種書寫版本，而鄉公所保存的是江學良整理的版本，之後請其妻協助謄寫寄給其他機關單位的版本，但內容完全相同。此次調查發現，秀林鄉公所保存公文後面還保存有三張鄉公所便簽與兩張亞泥公司便簽（圖 5-4）。此亞泥公司便

簽書寫該會議結論的內文，除幾個關鍵詞的差異，內容結構、斷句位置、用字措辭幾乎與協調會議記錄的結論一致。

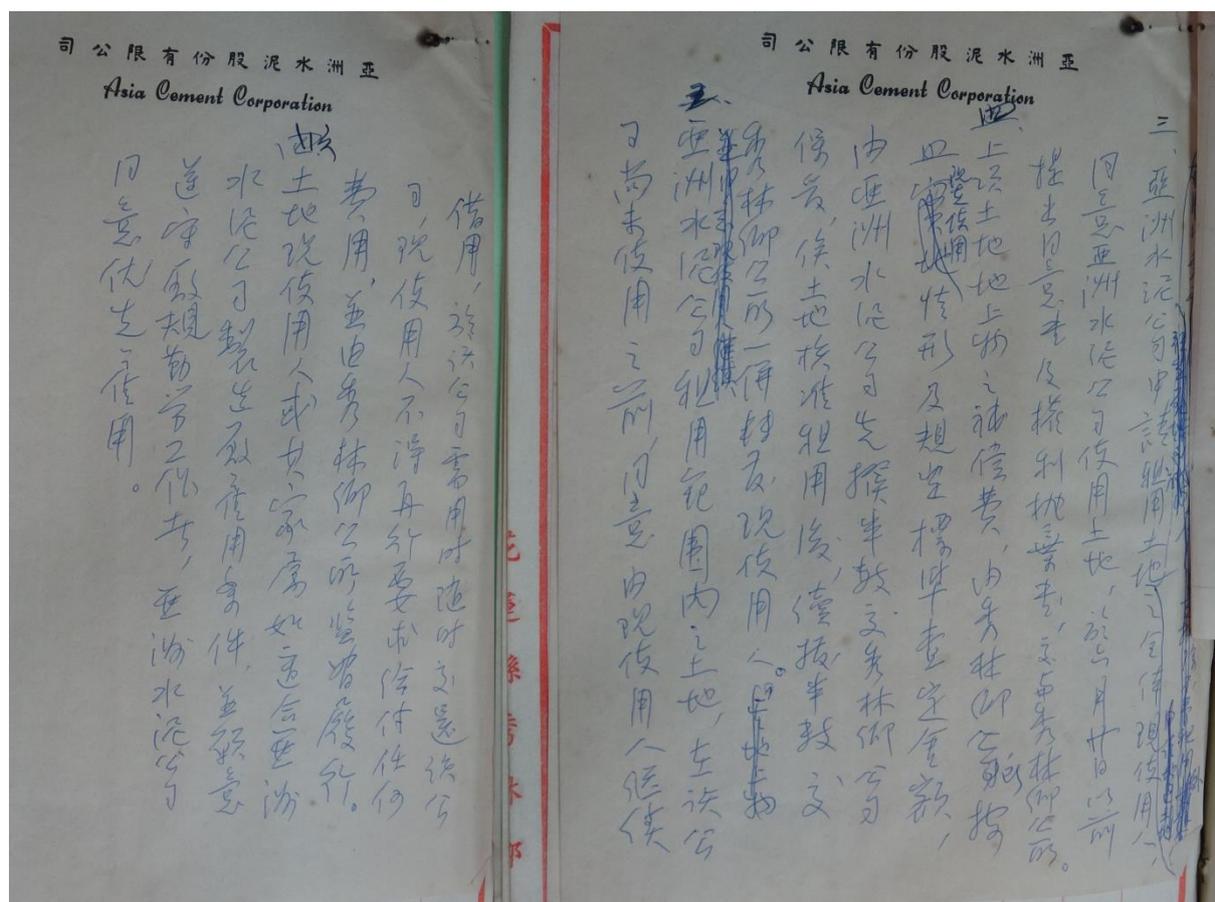


圖 5-4：鄉公所保留「第一次」協調會會議紀錄公文後保存亞泥公司便簽

本報告解釋新發現的亞泥公司便簽與會議紀錄產生出來的時間，只能有三種可能：

- 一、在協調會議之前，亞泥公司與政府討論的結果。此結果可在會議中討論或宣讀。
- 二、在協調會議作成結論的同時，亞泥公司代表即刻速記成紀錄，再交由鄉公所協助整理會議結論。
- 三、協調會議結束之後亞泥公司代表整理產生的結論，再交由鄉公所參考記錄。目前可以回答此問題的只有整理會議紀錄的承辦人江學良，但其在會議時書寫的紀錄草稿也未找到，無法比對真實情況。

比對之重要性在於結論(三)「全體現使用人原則上同意水泥公司租用(使用)土地」的真相為何？是本案根本癥結所在：同意租用與取得補償的部分除有部分受訪者提及之言語脅迫的疑慮外，其餘部分是沒有爭議的。而同意租用且領取補償，是否原使用人也必然同意拋棄土地？雙方合意的程序是否清楚而完備？就成為租約的正當性所繫。

楊濟華回報的公文紀錄，在其 62 年 6 月 18 日拜訪鄉公所時江學良正是在整理會議紀錄。本調查訪談江學良時，他宣稱本案舉辦幾次協調會議都有書寫會議紀錄，但這些原稿已經找不到。江學良也陳述記錄內容會受長官指導才能確認，無法完整呈現會議協商的真實過程（109/3/16 訪談內容，訪者：邱寶琳、田明正，錄音時段在 00:59:40-01:01:01）。

此「第一次」協調會會議紀錄結論，形式上達成全體現使用人原則上同意租用、合意補償、合意拋棄的條件與程序。主管機關省民政廳也依據這份會議記錄認為全體現使用人與亞泥公司已達成同意租用及合意拋棄土地的協議，且領取補償。然而，有以下疑義待解：

### （一）協調會議的定位

協調會議紀錄雖非礦業權人申請租用山地保留地採礦的必要附件，卻是主管機關判斷租用申請案件是否有充分自由協商討論？是否礦業權人願意提供滿足山地保留地設置目的—保障山胞生計及維護山地行政設施的最低標準與補償條件？而省民政廳期待讓原使用人能保障在工廠穩定工作，為保障山胞生計的必要條件。

本報告調閱花蓮縣政府有關租用山地保留地、或礦業為標題的公文檔案，縣內在 42 年就有租用公有土地或山地保留地進行採礦的案例<sup>49</sup>。然而，協調會議紀錄並非作為向主管機關申租山地保留地的審查要件，少有案例提出會議紀錄作為申請案的附件，但紀錄礦業權人與現使用人公平、公開、自由協商的結果。大部分如江學良陳述，在其他案例上，礦業權人已經與保留地使用人約定補償而提供同意書或切結書，就進入申請程序。

在 58 年設定他項權利之後，較大面積礦區或現土地使用人較多的案例，才會需要鄉公所出面幫忙召開協調會。這樣的案例增加反映政府推動經濟發展而出現的大型礦業開發。楊濟華先生工作回報(華字第二號)（附件 4-42）同時期申租山地保留地的案例中，提到的長隆水泥廠和榮工處都有鄉公所介入進行協調會的公文檔案紀錄。從縣府公文檔案，榮工處租用陶樸閣部落採礦的案例還進行到第三次協調會，且省民政廳因

---

<sup>49</sup> 花蓮縣政府 (42/10/14)將大豐滑石礦業公司申請租用萬里鄉大觀村山地保留地採礦案函送省民政廳((42)府山經字地 41431 號)。萬里鄉 (42/8/26)轉呈大豐滑石礦業公司的申請資料 (42)萬經字第 823 號)，包含補償損害山胞賴文財的補償之「會商紀錄」、賴文財領取補償之「收據證」、經濟部採礦執照、山地保留地使用採礦申請書、事業計畫採書、礦區圖等資料。其中，會商紀錄呈現礦業權人、山胞、政府代表三方協調會議的結果。

榮工處未滿足山胞生活保障的條件而發文「請暫從緩議」(62/6/8 民丁字地 11774 號函)。楊濟華也回報縣府山地室陳主任的提醒：長隆水泥因山下收購土地價格差異過大而原住民「不願蓋章、懸而未決中」。

協調會議紀錄雖非礦業權人申請租用山地保留地採礦的必要附件，卻是主管機關判斷租用案有否滿足山地保留地設置目的—保障山胞生計及維護山地行政設施的最低標準。從榮工處的申請案中可以發現，主管機關希望礦業權人在協調會議中承諾工廠內工作機會要「全部由現土地人優先錄用」的類似文字紀錄，即要求保證提供穩定的就業機會給現土地使用人，避免因經濟發展使失去土地的原住民家庭領完一次性補償之後家庭經濟受困，發生原住民家庭及社會問題。所以，本案之協調會議記錄內容主要呈現「全體」原他項權利人與亞泥公司之間，協議地上物等補償費及提供子女工作機會的條件，以同意讓亞泥公司租用土地，而符合省民政廳要求「維繫山胞生計」之審查租用要件之一<sup>50</sup>。

然而，會議記錄也是雙面刃，一方面使主管機關得以確認原住民與礦業權人協商合意的文字化保障；也可能因此記錄內容形式上滿足省民政廳要求，而誤導主管機關以為礦業權人已經與原住民全體完成協議條件與合意拋棄土地。在太魯閣族土地文化與規範 *gaya* 中，不管口頭或文字的協議，「租用」、「買賣」與「拋棄」是不同約定事件，但地主對不同約定都可以要求協商取得補償。

本案的協調會議紀錄中，政府代表暗示經濟發展優先的遊說：原住民使用山坡地的耕作收益低，讓子女被迫到西部勞動維生；而亞泥公司發展水泥產業提供國家經濟發展，也帶動部落青年回流與社區發展。在沒有討論《山地保留地管理辦法》與《礦業法》的權利競合，也未說明原使用人需要拋棄他項權利的理由下，亞泥公司石經理在最後討論中，回應陳英三的補償費與子女永久職業的提問，卻突然如上級單位片面指示，提出「同意、拋棄書由鄉公所統一辦理」。在結論(三)做成「全體現使用人原則同意租用土地」、「於 6 月底以前提出同意書及拋棄書交與秀林鄉公所核辦」的紀錄。

---

<sup>50</sup> 省民政廳對礦業權人租用的協議條件中，除了要求對現使用人提供從農耕利用土地維生，輔導轉入工廠的穩定工作機會之外，也督促縣政府與鄉公所要輔導各該山胞有效利用所領土地地上物補償費(省民政廳 民丁字第 4294 號函(63/3/11)、花蓮縣政府 民經字第 16393 號(63/3/25))。這反映省民政廳也關注水泥產業進入山地地區的社會發展與家庭經濟的影響，要求在轉型過程輔導山胞使用補償費、並堅守維護山胞生計的用意。



(含胡文喜)重複、以及有 11 位不是在這一次租用土地地主名冊之內。所以，總共原有簽到 53+13=66 位，扣掉 7 位重複、再扣掉 11 位非此次租用地主名單，則實際出席會議且簽到的村民中，只有 48 位是此次租用土地名單的第一代設定他項權利的太魯閣耆老。

如果原清冊有 98 位原使用土地者，且在第一次且是唯一一次的協調會只有 48 位出席，會議紀錄卻在結論(三)片面做出「全體現使用人『原則上』同意租用土地」、  
「於 6 月底以前提出同意書及拋棄書交與秀林鄉公所核辦」的紀錄，顯然太過武斷。

### (三) 會議記錄討論租用與補償事項，卻片面要求提出同意書與拋棄書

分析本篇會議紀錄的報告、檢討與討論內容，通篇都集中在亞泥公司要租用土地，開發高經濟效益的採礦產業，以及租用的補償條件。亞泥公司石經理在討論最後階段回應村民陳英三要求增高補償費為平地一半，及保障子女永久職業的條件之時，卻突然提出同意書與拋棄書的辦理。會議記錄沒有寫到是否當場出示文書樣式，也沒有說明與討論同意書與拋棄書的權利概念。從現代土地法令與太魯閣族傳統土地 *gaya* 的差異甚巨，這同意書與拋棄書需要用很大的篇幅進行討論與說明才能理解，才能產生共識。

前面已經說明鄉公所承辦人江學良是以太魯閣族語表達：「不是買、不是賣」，  
「只是亞泥要租土地採礦」，沒有呈現「拋棄土地」的意思，且從太魯閣族土地文化與用詞也沒有「拋棄土地」的概念與說法。若任何一方在這樣的協議過程只片面要求「提供同意書與拋棄書」，那是假設這些第一代設定他項權利的耆老需要先了解《礦業法》租用與他項權利的排他，以及了解在設定他項權利之後的保留地要出租給採礦業者時，需要拋棄土地，有這兩項認知做前提，三方才會聚焦討論「拋棄他項權利」的意見表示與協議，才能進一步產生「合意拋棄他項權利」的會議記錄。然而，整份會議紀錄政府代表沒有說明他項權利與租借採礦有排他性，也未說明《礦業法》允許礦業權人持續租用的法規。單就記錄到亞泥公司石經理片面陳述及要求原住民限時提出同意書與拋棄書，實在很難想像這三方協議就如此達成了「原住民要拋棄他項權利之合意」。

實際狀況應該是會議記錄在原住民提供同意書與拋棄書的處理上，呈現兩種假設。首先，會議紀錄的結論(三)中，片面地陳述原住民要半個月內（6 月底前）提出同意書

與拋棄書，這存在兩種可能情況。首先是假設第一代設定耕作權人與熟知《礦業法》令與程序的官員一樣，均質地熟知《礦業法》中租用 20 年後可再持續續租的優先權利，以及山地保留地中設定採礦租用權利必須要塗銷他項權利，也必須在這樣的預設下，此協調會議才可能在只討論「租用」與「補償」，在不需要對原住民解釋「拋棄書」的情況下，就認定原住民與亞泥公司產生「合意拋棄土地」的意見表示。這第一項假設是明顯不符當時狀況的，因為會議記錄未包含充分說明現代相關法令的紀錄，連翻譯者江學良也無法解釋承諾歸還卻又要提出拋棄書的行政邏輯。

第二可能狀況的假設是：這場會議是一場包裝成協調會議的政府政策宣達，沒有針對關鍵的拋棄土地議題進行協商說服的過程，卻做成「全體同意」的結論。亞泥公司石經理在檢討與討論的回答中，突然插入一句「同意、拋棄書由鄉公所統一辦理」，且在沒有說明、沒有討論、也沒有舉手表達合意的程序，就成為結論(三)中限期提供拋棄書與同意書的決議。如果鄉公所只開唯一這一場協調會議而產生合意拋棄，則此會議更像是政府在宣達亞泥公司租用土地採礦的政策指示，而非意在「協調」。但會議結論卻未經合意而寫成全體同意租用與合意拋棄。

#### (四) 出席者名單的差異與陳學益省議員發言的消失

若此會議是第一次且唯一一次的協調會議，則其出席名單應該會有在地意見領袖陳學益省議員、金子明縣議員、富世村長陳文喜等人。但在會議紀錄簽到名單內卻沒有他們，且在會議記錄中其不合常理的未記載民意代表的發言內容。

楊濟華在(華字第二號，附件 4-42)工作回報中，就指出陳學益省議員的影響力，乃經「商請工策會鄭秘書及新城警察分局陳分局長陪同往訪，拜託允與協助促成」。謝有功的訪談也表達陳學益省議員有向其正面表達亞泥公司設廠採礦的社區發展與經濟效益，且田明正也表達陳學益省議員有參與會議，並發言。如果這是第一次且唯一的協調會議，重量級地方意見領袖陳學益省議員應該有參與會議。

田明正訪談中也表示，陳學益除了正面肯定亞泥公司設廠對經濟與社區發展貢獻之外，也用族語及日語特別安撫擔憂土地權利流失的族人，指出：

「這個土地不能塗銷，省政府說要保障山地山胞。將來亞泥走了，土地還要還給原使用。他就有講這個。他就直接講一半日語一半 *Truku* 話。鄉公所聽得懂，應該可以做會議紀錄。縣議員金子明

也有講話，但講的都差不多。陳文喜村長有來，但沒有講」。(時段 0:38:29 起~)

陳學益接受田春綢調查亞泥公司租用土地歷史的訪談時候也表示：

詹榮文是我臺北師範的同班同學，他一直在富世村辦公處召集老百姓，我在這裡當場就罵他，我跟那個縣議員就罵他。我說不要吃我們山地人民的血汗錢。(可是後來還是成功了。)成功是他們用什麼手段的那個，我也不知道啊。(當時中央有沒有找你幫忙?) 沒有，中央的沒有找我，我一直是在省議會反對嘛，他們就不找我了。(影片檔案：Disc\_0007\_有程政人\_全有影片，時段 00:19:00~00:20:00)

常理判斷在如此重要會議上，陳學益省議員可能參與會議，且可能如田明正記得其所表達的，「政府要保障原住民，土地不會被拿走」的立場。陳學益在訪談也表達他曾經在詹榮文鄉長主持本案的協調會議發言，那是有別於林忠成秘書主持的協調會議場次。然而，此會議紀錄中沒有這些重要人士的簽到，也沒有記錄到陳學益省議員的發言。可能解釋是鄉公所因某些原因而排除了部分不適合記錄的協調會議過程與發言(如上述 109/3/16 的訪談內容)，或是鄉公所並不只是辦理一場協調會議，有另外的協調會議但沒有紀錄會議內容。

#### (五) 只有舉辦一次協調會、或有數次的協調會的疑義

如果楊濟華 62 年 4、5 月造訪秀林鄉公所到 6 月 18 日造訪公所見江學良在整理協調會議紀錄之間，秀林鄉公所若不只一次邀請部落族人進行協商討論，卻只有一份會議紀錄，則此會議紀錄可能產生完整性的疑慮。所以，當承辦人江學良表達開過幾場協商會議的討論，而謝有功村長的陳情書也表達參加過兩場協調會，而只有一份會議紀錄就會產生此紀錄是否充分記下各方意見及合意結論的疑慮。

前節陳學益省議員的訪談紀錄，他所參與的是鄉長主持的協調會議，且當面提醒詹榮文鄉長要注意同胞權利。田明正、江學良也都提出陳學益曾出席協調會並發言。本報告認為合理的解釋為，在 6 月 14 日協調會議之前，秀林鄉公所應該曾經舉辦過由詹榮文鄉長主持的、有別於林忠成秘書主持的協調會議。這也呼應江學良陳述舉辦過數場協調會議的論點。

鄉公所對外行文的會議紀錄只有 6 月 14 日的那一次。但是承辦人江學良一直強調，當楊濟華 5 月初拜會鄉長並交辦亞泥礦場租用任務之後，就開始整理土地名冊，密集協商部落族人，協商土地租用，且舉辦過兩三次會議。除第一次會議是由詹鄉長榮文主持，之後都交由秘書林忠成負責。從楊濟華的工作回報，自 6 月 5 日到 6 月中，詹鄉長到臺中受訓，而委託林秘書主持會議。因此有可能鄉長所主持的會議，是在受訓之前進行。

江學良的訪談也表達幾次會議的概況。第一次會議是詹榮文鄉長主持，過程主要是初次向族人說明亞泥公司前來設立水泥工廠與租用土地的案件，而部落族人私下擔憂有土地流失的疑慮。在林忠成秘書主持的第二次會議，則亞泥公司的代表楊濟華就表達了「租用土地 20 年，且如果 20 年未使用的土地將歸還原使用人」的承諾。然而，江學良身為承辦人及會議紀錄整理者，參與這些的協商過程；但卻無法理解：為什麼他最後整理的會議記錄版本竟沒有寫下這項承諾？（江學良訪談，日期 108/9/28，時間 16:00~18:00，時段 0:55:00 起，訪談紀錄：邱寶琳）

田明正訪談則表達他陪同地主的父親田文郎參與過一次協調會。該會議的過程有陳學益省議員及金子明縣議員的出席並發言，但在檢討與討論階段沒有進行對話式的提問與回覆，會議過程主要時間只是江學良技士及劉萬泰技士翻譯說明，比較像是協調前段單向介紹亞泥公司要來採礦設廠與提供條件的會議（田明正訪談，日期 109/02/16，時間 16:00~18:00，時段 0:12:00 起，訪談紀錄：邱寶琳）。

而謝有功在 76 年的陳情書（附件 4-21）中也寫到在「第二次」協調會中發言，表達村民擔憂土地會被設立工廠的疑慮，而亞泥公司當時回應他們，秀林村的土地不在設廠範圍內，只是因為工廠會妨礙農作產量而提供一次性的補償。謝有功的陳情書也提示應該不只一次協商會議的情況。然而，這樣也呼應協調會議紀錄中的檢討與討論部分，記載有三段秀林村民的提問，應該是屬於謝有功陳情書提示的「第二次」協調會中發言。

本報告整理可能的情況：首先，可能就如會議記錄只在富世村活動中心辦過一場協調會，並一次就做成有同意租用及合意拋棄土地的結論。在先前篇幅介紹太魯閣族傳統地主的權利概念及租借規範，也說明沒有「拋棄土地」的概念。一次 3 小時的協調會議能夠做出同意租用及合意拋棄的意見表示與結論，是有違常理，除非這是片面宣導的會議，或是未充分告知與未充分討論的結果。

第二種可能，就如江學良及謝有功的陳述，前面鄉公所進行幾場介紹與意見的交換，也有會議記錄，在亞泥內部有既定的共識及說服策略之後，進行 6 月 14 日的正式會議，並在 18 日江學良整理成「第一次」會議紀錄的正式版本。其中，合併過程也增刪調整了一些會議內容。

第三種可能是前面有先邀請部落意見領袖與亞泥公司進行三方的介紹與溝通，讓謝有功村長及江學良以為有多次的協調會議。而最後如田明正陳述的，「將亞泥公司事前訂好的條件在正式第一次會議提出，而檢討討論是之前秀林村民協調時候的討論。」對亞泥總公司及主管機關代表來說，只知道參與的那場會議。因為，前期協調過程時，省縣級政府是交給公所承辦人執行，亞泥公司是委託楊濟華先生協調，至於事前可能積極與部落意見領袖或族人開會交換意見，不一定會讓亞泥公司的上級完全了解。

#### （六）第一且唯一的協調會議紀錄、或是數次協調會議的整合版紀錄

有關會議記錄有兩種書寫字體但內容相同的版本。從楊濟華工作回報也表達 6 月 14 日會議之後，18 日在拜訪秀林鄉公所之時，就見到承辦人江學良正在整理會議紀錄。秀林鄉公所的公文檔案保留的就是江學良最後整理的會議紀錄版本（附件 4-13-2）。其他機關收到的會議紀錄公文是江學良的妻子之後用複寫方式謄寫產生的相同內容的會議紀錄（附件 4-13）。

然而，檢視會議紀錄的內容結構，前面為出席者簽到，之後有鄉公所林秘書、亞泥公司石經理、縣府山地室陳主任的三段報告，就進入檢討與討論。檢討與討論是三段秀林村民，溫世益與高基明、謝有功、陳英三對秀林台地租用、家庭生計、每戶有子女永久職業、補償費為平地半成的訴求，而沒有礦場所在之富世村村民的提問。最後，結論部分就先整理補償評定價格表再條列 4 項結論。

從會議記錄結構來說，後段結論的補償評定價格表的內容一定是事後填寫的，而後面做成的四條結論也是江學良重新謄寫或整理。要理解當年真正的結論內容，還須回到江學良與田明正的訪談陳述及謝有功等人的訪談及陳情書來參酌、補充，也需要特別研究江學良筆跡的版本。

對於檢討與討論部分，三項秀林村族人的提問確實都是部落族人關心的議題。但是，新城山礦區所在的富世村被租用土地面積及人數都比較多，但在秀林村民發言提

問之後，會議記錄卻沒有富世村民提問，並不像太魯閣族會議討論的互動模式。當過縣議員的田三多、幾位鄉代表的富世村地主也出席會議，都沒有發言，卻都由秀林村民及村長提問。這是很不尋常的會議紀錄內容。

江學良整理的會議紀錄版本，本報告依據前述會議紀錄內容結構的分析，會議紀錄中檢討與討論部分的内容，三段秀林村民提問有可能是在另外為秀林村舉行的會議中產生的對話式討論，而富世村那一場會議不一定有進行提問討論的過程。除了所謂 6 月 14 日那一場「第一次協調會議」之外，可能原因就如江學良所陳述的，楊濟華拜訪鄉公所之後，鄉公所就積極溝通協商，也許舉辦過幾場亞泥公司顧問楊濟華先生與部落意見領袖族人的非正式協調會議。隨後才在 6 月 18 日整理會議紀錄時候產生最後版本的紀錄內容，最後在 7 月 5 日發文寄出。

#### （七）會議記錄內容呈現經濟發展優先且歧視原住民使用土地方式

檢討與討論有提高補償費及提供永久工作職業以維繫生計的租用討論。但在會議主席、亞泥公司石經理、縣府山地室陳主任的報告中，卻出現明顯的現代經濟發展優先，且對原住民農耕使用土地方式不經濟且產生部落社會無法發展困境的說法。這樣的陳述表達政府對原住民使用土地且自主穩定生活方式的一種歧視，而一廂情願期望原住民配合亞泥公司設廠，主動拋棄土地的政策。

林忠成秘書報告指出「亞泥公司一旦在本鄉租用設廠，對於本鄉發展及工業經濟帶來好的開始」，也可以帶來工作機會，解決人口外流的問題。而「土地是大家的」，此次會議主要討論是「主要針對各位土地同意問題」。石經理也畫出建廠願景，但也強調「土地是各位同胞的，只要大家同意」，亞泥會提供照規定的補償，且地方自然邁向繁榮的願景。

本報告以下分析兩位提出的發言。林忠成及石經理都提出本次協調會主要是「同意租用土地問題」，他們熟知山地保留地制度對還在設定他項權的情況，「同意租用土地問題」即同時包含原住民同意「拋棄他項權利」的議題；再且從「保留地屬於國家的」論點，則政府認為協議「拋棄土地」又無需要補償，也不需要討論土地補償議題。但是，在政府沒有解釋與說明保留地法令與《礦業法》之下，原使用人的原住民依據傳統土地文化與規範上不會有上述保留地制度的疑惑，還認為自己就是地主，所謂「土地同意問題」就只是同意亞泥公司向族人「租用土地」，以及協議「租用土地

的補償條件」。再加上江學良族語翻譯：*aji smbbarig* (不是買賣)、*kmsiyuk ka nii* (這是借用)，沒有「拋棄他項權利」、「拋棄土地」的意義。依據此協調會議紀錄內容的討論與說明，原住民實在很難產生「同意租用」即「合意拋棄」的意見表示，而產生全體同意拋棄土地的結論。

縣政府山地室陳主任的發言就更加直接與歧視了：「山地保留地大部分係山坡地，經濟利用價值甚低，一年之利益，試想多少？如把這些利用價值差之土地，由亞泥公司徵收租用，自然其經濟價值提高」。如果山地部落社會的農耕方式引進現代農事技術，也可以發展維繫族群社會經濟生活勞動的經濟模式。若政府代表以亞泥公司採礦的水泥產業之經濟效益，藉不同經濟模式的比較，肯定挖礦並傷害環境的地用方式，以否定原住民擁有傳統土地權利，以及保留地制度預期提供的未來所有權的傳統生活及農業經濟價值，而提出部落族人必須要「配合」租用土地給亞泥公司。則政府代表的這種發言就是一種歧視：對原住民所選擇生活方式的歧視與否定。

進一步分析，如果會議中也確實有田野訪談中部落耆老疑惑的發言：田明正陳述政府代表說「不配合就訴請法院處理」、或林田進向媳婦周玉桂陳述政府要「大家要配合拿印章。如果沒有拿蓋章，土地都會拿走(沒收)」，即使會議記錄沒有書寫下這樣的發言，倘若在會議中或會議外真有任何人表達類似的說法或行政手段，這就是一種威脅，是不正義的壓迫。

#### (八) 會議紀錄遺漏而耆老口述亞泥公司或政府有所承諾的協議內容

本小節整理會議記錄內容沒有記載，但部落耆老的口述歷史都陳述在協調會有聽到的承諾。

##### 1. 子女的工作機會：

會議中亞泥公司承諾每一戶提供一位工作機會，而成年子女可以受訓三個月之後，轉正職的工作。然而，會議紀錄沒有完整上述的描述，卻加上「工作保障要自己保障自己」、「只要能工作且可信任」等模糊條件。

以當時徵人啟事，有高中、國中畢業的工作條件。亞泥公司在 63 年 7 月、9 月陸續招募新人過程，也強調興田、秀林、富世在地青年優先錄取。

在秀林及富世錄取數據待亞泥公司提供，但是總給太魯閣族人的印象是成效不彰。秀林、富世的地主有近百位，但在 64 年招募花蓮縣籍(除新城鄉、花蓮市之外)的新人只有 19 位（圖 5-5，以及附件 5-3）。實際秀林、富世地區的人數更需要額外統計。

本調查數據重要的地方在於，省民政廳有條件同意承租礦區土地的條件之一：輔導(每戶)的家人有穩定的工作保障，以符合保障山胞家庭生計，否則就不算達成有條件核准租用土地的疑慮。

籍貫別	人數	佔新進人員百分比	佔新進人員百分比	備註
1.外省省籍	13			
2.台北市	1			
3.新竹縣	9			
4.彰化縣	2			
5.南投縣	1			
6.嘉義縣	1			
7.台南縣	1			
8.屏東縣	3			
9.台東縣	3			
10.宜蘭縣	9			
11.花蓮市	40	31.25%	31.25%	
12.花蓮縣(未包括新城鄉)	19	14.84%	35.15%	花蓮縣市人員佔新進人員之 66.4%
13.花蓮縣新城鄉	26	20.31%		
小計	128			

圖 5-6：64 年 7 月亞泥公司花蓮廠招募新人的籍貫統計表

## 2.租用 20 年之後，未使用就歸還土地、或 10 年之後取得土地：

當政府或亞泥公司不管是從《礦業法》租期 20 年、或保留地管理辦法有關 10 年耕作權期滿取得所有權狀的意義，提出上述的承諾，但許多太魯閣族人都在等待 20 年後土地可以恢復使用的承諾。絕大多數原住民在當時並沒有設定耕作權、持續自行耕作 10 年就取得所有權的概念，因為沒有經歷過土地權狀作為土地或土地所有權利的象徵，也缺乏將土地作為商品並在自由市場交易換取金錢的經驗。但會認真看待約定好租用 20 年歸還的承諾。

江學良在 109.3.6 訪談的內容也再次表明：

(0:48:30)在協調會議的過程，討論的內容，土地不是買、不是賣，要租給亞泥公司。第一個有談到租用 20 年，20 年之後會歸還。沒有講到 20 年之後亞泥還可以繼續租用…。

(0:51:23)協調會主要討論內容，第一個是、土地是租的、不是買賣。(怎樣翻譯?)主要是將”租用”與”買賣”作區別。第二個是，楊濟華有這樣講：亞泥租用 20 年。沒有用的土地就歸還。

(0:53:24) (邱寶琳：那時候的老人家會覺得有要同意拋棄土地嗎？或土地消失的問題嗎?) **江學良：村民沒有想到(拋棄)土地的問題。**

訪談中江學良也認為村民只討論租用議題，在有租用 20 年會歸還得約定下，不會有拋棄土地的問題。他還記得有這樣的討論與約定，卻沒有在自己整理的會議紀記載。另外，《礦業法》本身也提供採礦權期滿之後得申請經濟部核准展限 20 年的但書，也會議中政府沒有告知原使用人，也沒有提醒原使用人在自行耕作 5、6 年就可取得所有權狀。

但政府與亞泥公司認為這場會議是充分告知與自由意志表達意願的會議，卻沒有記錄政府代表先向不熟知法令制度的太魯閣耆老解釋說明保留地租用與《礦業法》租用的競合，並進一步解釋同意書與拋棄書的內容與意義。這會議記錄明顯呈現國家機關未充分告知的失職狀況，甚至，提出租用 20 年後歸還的虛委說法，卻疑似沒有在會議記錄記載的違失。

### 3.遺漏記載會議中表達保障原住民土地權利意見的發言：

會議中陳學益省議員、金子明縣議員等對政府應保障山胞土地權益的發言遺漏記載。部落族人表達補償費低於平地而希望提高的聲音，也以「省頒標準按當地實價酌予補償」為由否決，且視此為合情合理合法的補償。反而，在政府代表未清楚解釋法令，且未出示或說明拋棄書的意義，也在未理解原住民傳統土地文化與固有權利概念下，卻片面宣告合意拋棄土地，而且宣稱這過程是尊重自由意志的合意。

(九)耆老口述未有協議或合意的內容但記載於會議紀錄中

#### 1.會議中未提到原住民土地使用人要限期提供同意書與拋棄書：

亞泥石經理在回答陳英三提出提高補償費籍以契約保障子女永久職業的訴求時候，卻直接回應「同意、拋棄書由鄉公所統一辦理」。江學良在訪談中也表達那是亞泥公司方片面提出這樣的程序，但他當時翻譯的時候，前面承諾 20 年之後歸還，自己沒有辦法理解及翻譯拋棄土地的說法。所以，沒有討論到拋棄土地，沒有展示文件，也沒有向原使用人說明(109/3/6 江學良訪談，附錄八)。

(1:30:10)(邱寶琳：會議記錄的檢討與討論中...陳英三提問補償費提高為平地半成，以及每戶一人的工作機會，但石經理卻馬上回答同意書與拋棄書要交給秀林鄉公所？會議中有先向村民說明這些文件嗎？且大家都清楚且同意交給秀林鄉公所嗎？)

田明正：我先補充一下。我們在 80 年代抗爭的時候，我有問陳英三他們，他們也說，在會議過程也是沒有討論同意書與拋棄書。

江學良：沒有出示文件，那時候只是提到按照國家程序去辦理。(邱寶琳：但過程很像也沒有討論到這些文件？)對啊，沒有討論到(同意書與拋棄書)。

(1:38:00)江學良：...照理講，怎麼說呢...，我也不知道怎麼說明。為什麼會議中還要講到租用 20 年之後還要歸還呢...會議中也沒有講要拋棄土地。但是，要簽這同意書與拋棄書。這個問題我也很難解釋。...同意書與拋棄書是上面提供的格式，土地拋棄書這部分我到現在還想不太懂，所以，我沒有辦法解釋。

我只是承辦人，當作是租用過程需要的文件，請大家來蓋章。我自己都沒有辦法說明這些文件，也不可能向村民出示同意書與拋棄書，並跟村民說明。拋棄書也沒有寫我們(村民)要買賣掉了、不要權利了。...

結論(三)雖然作出 6 月底以前提出同意書與拋棄書給鄉公所的要求，但檢視所有的會議紀錄過程，沒有解釋、也沒討論到「拋棄書」的內容與意義，卻預設第

一代設定他項權利的太魯閣族耆老聽到租用土地與協議補償，就要知道亞泥公司租用土地、取得採礦權利，會與族人所設定他項權利產生排他性，且進而預設原住民會知道是「拋棄土地」，而不是「拋棄地上物」。這樣的協調會議中，原使用的耆老不可能與亞泥公司產生「合意拋棄土地」的自由意志表示、或「合意塗銷他項權利設定」，而會議記錄結論卻產生「全體現使用人原則上同意」的肯定用詞，有違原住民耆老的認知。

2.只有 48 位地主出席卻做成「全體現使用人原則上同意」的結論：

本報告整理出席此會議的簽到，在土地清冊的 98 位地主中，只有 48 位出席，不到整體的一半。但是，結論(三)卻做成「『全體』現使用人原則上同意水泥公司租用（使用）土地、於六月底以前提出同意書及拋棄書交與秀林鄉公所核辦」的要求與結論。江學良在訪談時(109.3.6 江學良訪談，時段 1:33:40~)解釋，村民私下會問，村幹事請村民做什麼他們都會知道。會議記錄結論寫「全體現使用人『原則上』同意」，但會議中沒有正式詢問全體的意見。協調會議紀錄需要請村民配合租用手續，未真正說明及詢問拋棄土地議題，卻作成全體同意拋棄的結論。所以，江學良在訪談時強調：是依行政機關處理的「原則上」，不是真正與村民詢問確認過後。

江學良在訪談時也表示，「你看看，雖然出席的人不多，但領補償費的時候，大家都有來領，就表示知道且同意」。這是在政府方及亞泥公司方常常發生的誤解，將「領取補償費」當作承認拋棄土地的行為。協調會議中只在討論亞泥公司租用與補償，江學良也承認沒有說明、也沒有討論拋棄土地的議題，即村民依據協調會議「租用土地」內容及族群土地租用規範 *gaya* 去領取協議的補償，可能僅是反映「同意租用」的意思。

(十) 小結：會議記錄非必要申請租用的附件，卻成租用審查關鍵依據

綜合來說，本調查將「第一次」協調會議紀錄與耆老(江學良、田明正、謝有功)進行交叉對話之後，引用江學良簡單的陳述：「會議紀錄是會議記錄，我們就是這樣寫。我們在會議中是講：我們希望在 6 月底之前準備一些資料辦好申請手續...」。這已經說明此會議記錄結論產生的實際狀況。檢視此協調會議內容，原住民的回應主要在討論亞泥公司租用與協商條件，三方頂多只達成「同意租用」與協議地上物與開墾勞動

的補償；在沒有任何一方說明「拋棄書」，也沒有討論「拋棄土地」，因此會產生「合意拋棄土地」的紀錄應屬片面的意思表示。這樣的對話也確實反映了原使用人常說的：協調會議過程從來沒有討論拋棄土地、沒看過同意書、拋棄書的文書資料的陳述。

雖然江學良在歷次會議紀錄原有的結論內容已經無可考，但上述的假設與推測提示了一種可能：公文發出本次會議紀錄的結論內容與三方協調會議進行內容不相符。進而，公文發出的會議紀錄結論內容有可能參考亞泥公司便簽整理的會議結論內容。江學良當初紀錄原稿的直接證據無法確認，但本調查從訪談整理當事人江學良說明會議的進行，以及與現有會議記錄內容的差異，參酌間接證據及族群土地 *gaya* 進行以上分析。

協調會議紀錄的內容主要是協議租用土地的補償費標準、承諾子女工廠工作以維護山胞生活、以及原使用人皆提出同意書與拋棄書。其中，原使用人皆提出同意書與拋棄書，並未有任何會議中的討論就逕行做出此項結論。但日後協調會結論內容竟都成為本案「租用山地保留地實地調查報告表」與省民政廳有條件核准租用的依據。就如江學良的說明(109/3/6 江學良訪談，時段 1:34:45)：

另外，有關同意書與拋棄書的部分，是這樣。會議過程沒有討論到同意書與拋棄書。但是，會議紀錄是會議記錄，我們就是這樣寫。我們在會議中是講：我們希望在六月底之前準備一些資料辦好申請手續，但是結果也沒有。我們只是在會議中表示：希望村民可以配合，協助辦理租用的手續。不是說一定要在 6 月底前強迫他們都同意提供同意書、拋棄書，處理好申請資料。我們會議中是這樣講，沒有錯啊!!我們就是希望六月底之前可以辦好申請資料。但是，我們實在講嘛，沒有那麼多人(主動來提供印章)，只能還繼續辦啊!!

(1:35:10)會議紀錄是會議紀錄喔，我跟你講。我們在會議中是表達，我們希望在 6 月底之前辦完租用資料的準備。(邱寶琳：所以，當時會議沒有確定所有人都同意嗎?)對，沒有確認，我們沒有確定大家都同意這樣。還在持續溝通的意思。但是也沒有說明這樣。

(邱寶琳：只是會議紀錄的結論寫成「全體現使用人原則上同意」)江學良：對啊，沒錯。我們希望全部所有人都來蓋章。就是上面，亞洲水泥跟縣政府，希望六月底以前，完成申請上的手續，就是這樣說。不是說我們要強迫全部，那是不可能的。會議紀錄是會議記錄，我們在會議中是承辦單位希望，不是講強迫全體都同意。也沒有確定全體村民大家都同意。只是”原則上”同意。

本報告分析此會議紀錄產生的過程與內容有所疑慮的部分計有：未充分對原住民說明法令制度與權利保障、提出「土地同意問題」但意思表達不完全(是在討論「租用」或「拋棄」？「拋棄」也可以解釋成僅僅「拋棄地上物」而非土地)、政府明顯強調開發採礦經濟效益優先於部落選擇傳統耕作生活與維繫生計的需求、紀錄會議內容經過取捨(租用 20 年歸還的承諾、不同意租用則訴請法院處理之言語脅迫)或增補(全體同意、限期提出同意書拋棄書的要求)、並未充分告知及討論而作成合意拋棄土地的結論。

簡而言之，本報告綜合以上分析，協調會議實際過程是請求原住民全體「同意租用」且同意補償條件，未討論或根本無需討論<sup>51</sup>「拋棄土地」議題，也未能詳實翻譯或解釋同意書與拋棄書的法律效用。但會議記錄結論呈現形式上三方完整討論並取得全體同意租用且合意拋棄的成果。

## 二、重讀同意書與拋棄書

1. 此二文件的定位：省民政廳審查租用必要文件、現使用人與礦業權人同意租用且合意拋棄的意見表示

本報告調閱花蓮縣府公文檔案，在 42、43 年就有相關案件：如果礦業用地有原住民已經耕作，則礦業權人向主管機關申請租用山地保留地時，申請資料須包含補償條件之山胞同意書或切結書。山胞與申請租用業者之間協議的文書資料格式初期沒有明訂。在 58 年設定他項權利之後，同意書或拋棄書逐漸演變成爲申請租用土地之文書附件。62 年 8 月 9 日省民政廳發文(民丁字地 16354 號，附件 4-53)，明確要求「如在山胞

---

<sup>51</sup> 或從當時保留地制度的法令，政府與亞泥無必要說明「亞泥租用土地」等同「原住民拋棄土地」的「法律事實」，以免激發當時對國家否定原住民傳統土地權利的矛盾，產生協調會議的困難。政府若多提出無必要討論拋棄土地的解釋，必使認知傳統土地權利仍屬於原使用者的族人產生不可預期的抵制，無益於協調會議所需要產生之合意拋棄的結論。

已辦託他項權利登記或租用之山地保留地採礦時，仍應取具拋棄書、切結書一併報憑核辦」，因為「同一土地不能允許兩人以上單獨設定權利」。江學良訪談中也說明，礦業權人會向鄉公所詢問程序，而公所會提供省民政廳「期待」的同意書格式，交由業者與山胞協商確認之後，填寫該同意書與拋棄書作為申請附件。

然而，此文書並非地政事務所進行塗銷手續所必須的文件，所以政府對印章並不要求是印鑑證明章。但省民政廳設計此制度欠缺確認文書是否為出自本人之意見表示或同意拋棄的機制，徒留給行政執行與操作的灰色地帶，使不熟悉現代法令與契約文書的原住民處於無法充分知情、不易自由協商的不平等劣勢。

## 2. 三角關係的協議與意見表達：山胞與礦業權人合意的意見表示

何以申請資料要提供同意書與拋棄書（在當年的保留地管理辦法中，並未明文規定，只在內政部 94 年函示裡的說明三做出拋棄書的解釋，見附件 4-4）？關係與拋棄的對象是誰（向國家，或是向亞泥公司宣示拋棄）？此因為山地保留地在地籍測量與總登記之後，未辦登記與設定他項權的國有保留地已經在地籍簿冊上做區隔。申請未辦登記土地之租用可向主管機關直接申請，但對已經設定他項權利的土地則現使用人與主管機關之間已經有他項權利使用的關係，且待自行耕作 10 年期滿之後取得所有權。當礦業權人取得該土地礦業權及礦業用地核定之後，代表政府因水泥產業經濟效益，已經將該土地的「最佳」使用方式，從維繫原住民生計，有條件地調整為礦業用地。其核准租用的條件則是：礦業權人需要與現使用人協商補償條件，讓原住民同意將其取得他項權利設定的國有山地保留地給礦業權人租用。這樣的同意書是在村鄰長見證下，山胞與礦業權人之間的有條件約定，並須要交給主管機關省民政廳確認。這個轉換的前提則是：政府已經核准礦業權及有條件核准礦業用地。換言之，政府及企業有著期待未來產業發展的經濟效益的共同默契。

示 示 示

計 因辦理山地保留地登記及租用聲請書，業經協議同意下列土地標示  
 之 筆由亞泥公司 辦理註記及租用

同 意 書

鄉	段	地號	地目	等別	面積 (公頃)	持 有人	備 考
		775	林	3	0 八 五 六	〃	
		770	林	3	0 七 三 八 〇	〃	
		58	〃	19	〇 七 七 一 〇	〃	
		42	〃	19	〇 七 八 二 〇	〃	
		40	旱	19	〇 一 八 三 〇	〃	
		39	林	6	〇 二 八 〇	謝有功	

中華民國 62 年 7 月 日

具同意書人：謝有功  
 見證人：第四鄰長 村長

圖 5-7：同意書樣張

類似的理由也適用於同意書（圖 5-6）的解釋上，同意書也是在前述默契下的有條件私下約定，是山胞對特定礦業權人提供租用約定的文書，雖然山胞也只有他項權利，也待主管機關「有條件」同意租用。

而此同意書是在礦業權人取得政府礦業權及執照之後，政府有條件核定（業經協商同意）礦業用地並載明礦業用地清冊之下，礦業權人再藉由鄉公所協助，找現使用土地之山胞作上述的協議，其目的在使礦業權人可以租用取得土地使用權。依據省民政廳(62)民丁字地 16354 號（附件 4-53），要求「同一土地不能允許兩人以上單獨設定權利」；所以，礦業權人需要藉由補償條件說服現使用之山胞有條件「拋棄土地」、或者「拋棄他項權利」，並以「拋棄書」來呈現兩造合意，而協調會確認協議條件。

省民政廳會希望礦業權人先與現使用土地的山胞協商補償條件，再請山胞出具「拋棄書」，提供給省民政廳在審查時能夠確認，山胞是在滿足其生計保障之後，藉由自由意願提出這書面資料給礦業權人申請使用。

土地面積拋棄書

土地	地	核	示	地	面	備	面積							
							段	別	號	目	則	積	致	致
美林	村	段	號	地	積	致	275	270	58	42	40	29	0280	0280
林	林	林	林	林	林	林	08560	07380	07710	08200	08300	0280	0280	0280

使用權利放棄申請人姓名：謝有功  
 住址：秀林鄉秀林村6鄰48號

中華民國 62 年 7 月 日

圖 5-8：拋棄書樣張。

在省民政廳與省建設廳的設計中，協議過程是有時間限制的。礦業權及礦業用地核定是有期限，礦業權人在礦業用地有條件核定之後，要「在兩個月內向鄉公所申請租用，並於承租 6 個月內使用，否則本案視同撤銷」（附件 4-51）。協調會議取得合意租用是申租必要的程序。在法令制度的設計上，礦業權人有兩個月內完成協調並取得同意書拋棄書文件以申請租用時間壓力，而族人也需要藉由協調會爭取保障生計協議條件的生存需要，兩方在協調會上可以充分自由協商補償條件。族人理論上有權利可以在兩個月內拒絕提供同意書及拋棄書，則礦業權人因期限內申請文件不齊而礦業用地核定也將視同撤銷。

但省政府在 62 年也提出合情、合理、合法的「省頒標準」補償，對補償費產生限制。另外，省民政廳在同時期榮工處租用採礦的案例中（62/6/8 民丁字第 11774 號，附件 5-4），要求礦業權人提供補償費之外，也將企業提供工廠內的穩定工作機會，作為「保障山胞生計」的審查必要條件，以符合《臺灣省山地保留地管理辦法》第 33 條核准租用的基本條件。

礦業權人在取得礦業權及礦業用地有條件核定的脈絡下，礦業用地明細表的現使用人因礦業開發而需要轉讓土地使用權。此拋棄書也作為山胞經由礦業權人協商補償之後，向礦業權人出具有條件合意拋棄土地的約定。現使用人出具此拋棄書的對象是省民政廳，而同意書標示轉讓使用權的對象為特定礦業權人。礦業權人將取得原使用人的同意書以及自由意願下作成之拋棄書，作為申請租用土地之申請要件。此種拋棄書並不具備作為地政事務所塗銷他項權利的效用（內政部 94 年 2 月 18 日函（附件 4-4）也持有同樣的觀點），只對族人他項權利與礦業權人承租使用權之間的競合過程中，在族人自由意願合意而協議轉換過程，提供給省民政廳審查申請及有條件核准租用的申請書件。

同意書與拋棄書在礦業權及礦業用地有條件核定下，是礦業權人向原使用原住民協議補償條件而產生合意的文件。此文件的產生也如江學良的陳述：鄉公所只負責提供格式的諮詢以及實質審查文件內容，不干預或左右協商過程，也沒有協助礦業權人取得這些文件的責任。理想上，山胞也在滿足生計及生存的補償條件下，充分知情且自由意願表達而提供給礦業權人，作為礦業權人向省民政廳申請租用審查的重要附件，才能一併滿足《礦業法》及《山地保留地管理辦法》要求。

### 3. 本案同意書與拋棄書產生的背景：礦業權人急於申請而產生

從楊濟華回報亞泥總公司(62/6/24 華字第 006 號)6 月 18 日見承辦人江學良在整理會議紀錄，6 月底進行地上物調查並統計全部補償費金額，7 月初「可望取得地主同意書和土地拋棄書」，而鄉公所得在 7 月 18 日發文檢送亞泥公司租用土地申請案，顯見此文件在 7 月上旬完成。

江學良在訪談時也說明，為了順利儘快完成申請資料，與楊濟華先生的助理張先生共同整理同意書與拋棄書，因此產生文書上的名字不是現使用人簽名，而是同一個人的筆跡的情況。名字書寫的部分確實沒有辦法表達原使用山胞的自由意見與合意表示，因其「簽名」較工整而易於辨識。因此文書的真偽與意見表示就繫於用印的部分，包括原使用人提供印章的過程、蓋章的時候是否充分了解文書內文的意義，以及蓋上印章是否出自充分知情且自由意志下，自己或他人蓋上的印章。以下逐一分析。

(1). 85 年田春綢進行問卷調查的提問(2)中，許多原使用人表達同意書、拋棄書及承諾書都不是親自簽名及蓋章。包含當時郭忠民、張文進、高基明、楊金香、程政人、白成枝、莊文有、田文生、田麗泉、徐阿金等人。

(2). 大部分族人訪談都指出沒有見過同意書與拋棄書

田春綢兩次拜訪謝有功的訪談中，當時擔任村長的謝有功也指出他使用的印章是自己刻的，而同意書與拋棄書的印章、以及秀林村地主的同意書的見證欄位的村長印章，並不是他使用的印章。

(問：所以，拋棄書是鄉公所自己偷偷蓋的嗎?)是啊，他們自己蓋的。

我本身有三個印章，我是會刻印章，那時候蓋拋棄書印章，沒有一個一樣的，不可能吧。

(訪談謝有功，日期 87/8/20，時段 0:24:00 起，田春綢訪談，邱寶琳整理)

款式	同意書 (62. 7. X)	拋棄書 (62. 7. X)	江學良陳情書 (63. 1. 2x)	補償費清冊 (63. 2. 1)	承諾書 (63. 1. 31)	謝有功印 鑑證明章 59. 10. 19 登記
款式一 (同意書 款式)						
款式二 (承諾書 款式)						

圖 5-9：謝有功在不同文書上的印章 (補償費發放清冊及承諾書有兩種格式)

本報告特別在圖 5-9 整理謝有功的同意書、拋棄書、承諾書、補償費領冊使用的印章，將其截取下來排列如表。上列姑且稱為同意書款式，下列稱為承諾書款式。其中，承諾書、補償費清冊兩種款式印章都有蓋，而承諾書與補償費清冊上的款式一（同意書款）是被劃線或打叉的狀況。因為謝有功領取補償費是親自去領，在秀林村辦公室交給江學良印章與身分證，而領回支票。謝有功在補償費領冊上的印章確實如其所言，大小及格式較特別，可以呼應其所稱自己提供手上自刻印章給江學良蓋。若

補償費是原使用人親自領取，則補償費領冊與承諾書的用自刻印較可能是原使用人親自提供的印章。

謝有功的承諾書上也有這顆自刻印章，且在田春綢訪談時宣稱沒有見過承諾書與補償費領冊。可能原因是在村辦公室發放補償費支票之時，拿到地主提供的印章，但並未出示補償費清冊(實際金額)及承諾書的情況，將印章蓋在這兩份文書上，才能解釋何以他未曾看過文書。

分析謝有功的補償費領冊及承諾書的印章，可以看到有兩款印章。其中被打叉或撇掉的印章款式，跟同意書、拋棄書是相同。這情況可以呼應謝有功所言沒有看過同意書與拋棄書，但有蓋上其名的印章的同意書與拋棄書出現，因為這顆印章可能不在他掌握之內。然而，這一個印章形式又跟謝有功的印鑑證明章相似。若真的如此，則原使用原住民對於印鑑證明章的理解、保管與使用又成為另一個謎。

謝有功在田春綢訪談中也表達，他是在 70 年之後，因為取得所有權狀而亞泥公司認為是誤發權狀，與亞泥公司爭執中，才第一次看到這些文書。

本調查再引述監察委員瓦歷斯·貝林、高涌誠 2019 調查報告(附件 4-8 頁 12) 中記錄到一位老村長的訪談：「那時候我是村長，可是我根本不知道這事情，這個章不是我蓋的。可能是，因為村民殺豬都要村長蓋章，我就把印章放在村辦公室，沒有鎖，被他們拿去用了」。可見當時村長對於村辦公室依行政事務的需要，提供印章給村幹事使用其印章，都有很多的彈性空間，或當時村民對印章使用不一定有警覺。再且，此款式的印章款式又如果真的也是謝有功的印鑑證明章(款式三)，這反映到當時原住民對於印鑑證明章的意義、效力與管理並不如熟知法律規範的現代人那樣清楚，可能發生為配合行政機關辦理而提供印章的情況，而會被蓋在哪些文件也並不一定不清楚。這在當時的原土地使用原住民是可能發生的情況。

謝有功的同意書與拋棄書及其他人的見證人欄位蓋了謝有功款式一的印章，是否他自己親為？過往司法系統依現代法律見解：謝有功親自蓋印章在這些文書上，即表達見證與同意拋棄土地的意見。在不理解當時差異文化背景與執行面實際操作情境下，政府對謝有功否認親自蓋章的陳述會認為文字證據已經明確，但謝有功還在狡辯說謊。可是另一方面的訪談資料卻呈現，多位當事人在田春綢的訪談陳述未看過蓋了自己印章的同意書與拋棄書。

### (3). 田文郎的同意書與拋棄書的印章

田明正也做相同的陳述。他父親田文郎的印章是田明正保管，他認為父親不可能在田明正沒有陪同的情況下，將印章蓋在同意書、拋棄書、承諾書上。田明正唯一陪同父親田文郎拿印章給江學良，是到富世村辦公室領補償費支票的時候。所以，補償費清冊與承諾書上的印章格式(款式三)是田文郎與田明正提供的印章。

然而，另外有三種格式的田文郎印章是田明正不確定的。蓋在田三多陳情書的印章是款式二，而發放補償費半年前的同意書與拋棄書的印章則是款式一的印章。田明正沒有見過這兩款印章。田明正主張當時唯一使用的是其所保管的款式三印章，且是其父親在 58 年辦理的印鑑證明印章。但在不知情的情況下，田文郎竟又產生 62 年 6 月 14 日新登記款式五的印鑑證明章<sup>52</sup>（ ），而其形式與款式四(第二次補償費)很相近。田明正在訪談時陳述這新登記印鑑證明章(款式五)並非其與父親所經辦的。

(62. 6. 14 登記) 印鑑證明章	62. 7. X 同意書/拋棄書的印章	63. 1. 8 (田三多) 陳情書	63. 1. 2x 江學良整理之陳情書	63. 2. 1 補償費	63. 1. 31 承諾書	63. 4. x 拆遷補償費二
						
款式五	款式一	款式二	款式二	款式三	款式三	款式四

圖 5-10：本案田文郎在不同文書上的各種印章(依時序排列)

田明正與田文郎第一次看到同意書、拋棄書、承諾書與補償費發放清冊的時間是 74 年與亞泥公司爭執沒有取得土地所有權狀的時候，亞泥公司鄭主任為證明原使用人已經拋棄土地，才出示這些資料給原使用人看。在此之前，他們並不清楚何時且如何產生這些蓋印章的文件。經過比對之後，顯然蓋在同意書拋棄書的印章(款式一)不是半個月之前才剛新申請的印鑑證明章(款式五)，也不是田明正手上保管田文郎的印章(款式三)，而是田文郎 52 年辦理地籍測量且擔任村長時使用的印章(款式一)。這是田明正無法理解且質疑的用印狀況。

田明正說明其父親印章的狀況時指出，田文郎在 58 年辦理設定他項權利時申請過印鑑證明書用的印章，且一直使用這一顆印章，就是款式三的印章。田明正也說：此

<sup>52</sup> 亞泥公司指出田文郎印鑑證明所記載登記日期為 62 年 12 月 14 日，非 62 年 6 月 14，顯係誤讀。

印章有時會因村幹事辦理業務的需要而到村辦公室蓋章。田明正也表達 62 年 6 月間田文郎應該沒有去戶政事務所申請登記新的印鑑章。

#### (4). 同意書與拋棄書的蓋章的關鍵：自由意志下合意拋棄的意思表示

同意書與拋棄書，應該需在自由意志、充分知情與完全合意的情況下，讓現使用人清楚知道文書內容、協調會也在全體滿足協議條件且合意拋棄土地後，請現使用山胞會看過文件並親自提供印章蓋章。這樣產生的同意書與拋棄書才能成為在省民政廳審理租用土地申請時的合法依據。從前節整理協調會議記錄內容，搭配承辦人江學良的解說，協調過程只討論租用土地與補償條件，並未在會議記錄記載「租用 20 年後歸還土地」的承諾，也未出示與說明同意書、拋棄書內容；且協調會議與亞泥公司討論的是租用土地並提供補償，而不是買賣，即土地權利沒有移轉。如江學良訪談中表示：

江學良：...我也不知道怎麼說明。為什麼會議中還要講到租用 20 年之後還要歸還呢。...會議中也沒有講要拋棄土地。但是，要簽這同意書與拋棄書。...所以，我沒有辦法解釋。我只是承辦人，當作是租用過程需要的文件，請大家來蓋章，我自己都沒有辦法說明，也不可能像村民出示同意書與拋棄書，並且跟村民說明這些文件。拋棄書也沒有寫我們(村民)要買賣掉了、不要權利了。

(109 年 3 月 6 日江學良訪談，時段 1:38:00~)

如果本調查只依據會議記錄結論即認為原使用原住民已經同意拋棄土地，則是誤解原住民的理解。何況在「租用」、「買賣」、「拋棄」土地事件上就有差異文化的挑戰，鄉公所與亞泥公司向原住民協調過程竟然只用 3 小時的協調會，雙方就能產生充分知情且自由意志之合意拋棄土地的協調會議紀錄，顯然有違常理的判斷。

#### (5). 承辦人江學良陳述同意書與拋棄書蓋章：櫃臺後看不清楚文件

本案同意書與拋棄書產生的時間在 62 年 7 月上旬完成，若延誤將耽擱鄉公所檢送申請文件的期程。承諾書是半年之後因提早發放補償費而另外產生。這些文件產生時間、目的與對象需要區別。

楊濟華預期 7 月初完成同意書與拋棄書的目標，因此同意書、拋棄書內容的書寫、整理與書寫姓名成為必要的協助。江學良也表示，協調會議之後，有請村長通知現使

用人在某一天帶印章與資料到村辦公室，協助處理申請文件。在那一天沒有帶資料者，會請村長及熟識地方人士協助通知與催促。

當江學良請村幹事通知原使用者到村辦公室蓋章時，他也沒有辦法說明租用 20 年後歸還卻又要拋棄土地的矛盾，故沒有特別向族人解釋。族人大部分也看不懂中文文書，只是出於信賴而提供個人印章。在此情境下，江學良會當作承辦其他一般業務處理，拿到印章蓋在同意書與拋棄書。但是，江學良也說實際辦理的半個月只有 50<sup>53</sup>多人聽到村幹事通知前來村辦公室蓋章 (109.3.6 江學良訪談，時段 1:35:10~)。蓋好印章的同意書與拋棄書原應是礦業權人整理好，並提供給鄉公所的申租文件，而非鄉公所負責辦理蓋章程序。江學良指出本案的特殊背景而通知原使用者蓋章，並以一般行政程序來協助楊濟華承辦之。

另外，村辦公室的辦公桌樣式容易讓人產生「不對等位階的灰色操作空間」的想像。當時村辦公室的辦公桌擺設如同舊式銀行櫃檯桌子，申辦人在外側面對高檯，無法看到坐在高檯後方辦公桌檯面的承辦人情況，此即江學良拿到印章並蓋在同意書與拋棄書的環境<sup>54</sup>。原使用者信任公所並提供印章，沒辦法看到辦公桌上的文件。江學良在沒有出示、也沒有說明同意書與拋棄書，即拿印章蓋上，如之前協調會溝通過的申租手續的準備工作。所謂「灰色操作」之辦公櫃檯空間，並非必然有違法情事，是指出可能衍生誤解的推論：以為原使用族人到村辦公室拿印章蓋就一定看到文件、或一定看懂文件，並視為理所當然。依據大部分原使用原住民陳述：亞泥公司申租過程從未見過同意書與拋棄，書更未親自蓋章，這從江學良蓋章的辦公桌空間及未說明的程序，可理解此狀況發生的可能。

依據江學良證詞，他依正常行政程序邀請族人到村辦公室以協助辦理租用程序名義取得印章，只有部分原使用原住民前來提供印章。

另外，參考江學良在原民會訴願委員會 101 年言詞辯論筆錄(第 8 頁)的陳述，「辦到一半的時候，楊濟華跟他的助理就跑來我的辦公室，把一整本交給我，根據我們的協議接受，是在尾聲了，62 年的 6、7 月吧，他全部整理後都有蓋章」。這一整本整理

---

<sup>53</sup> 這數字只能做參考，因為江學良現在可能會將民國 63 年 6 月通知並前來提供印鑑塗銷的人數混淆。如前所述，拋棄書上蓋印章並不一定是原使用者之自由意志的意見表示，而蓋章過程是否充分討論、是否充分告知、是否公開出示並說明文件，才是關鍵。

<sup>54</sup> 田明正與謝有功的訪談都曾說明當時村辦公室辦公桌的環境。監委瓦歷斯·貝林、高涌誠 2019 調查報告(附件 4-8 頁 12) 對村辦公室的辦公桌也有相同的描述。

好並蓋好印章的文件，按照時間點推估，應該就是 62 年 7 月產生的同意書與拋棄書。但本調查無法確認楊濟華與其助理張先生是在何種情況下，完成原土地使用人的蓋章工作。

比對同意書拋棄書的印章與補償費領冊的印章，可以發現有些印章是前後一致，也有不少是拋棄書的印章與補償費領冊的印章樣式不相同。這情況可能反映前項江學良所述：協助楊濟華與族人約在村辦公室完成部分蓋章、以及在檢送申請文件前楊濟華與其助理最後完成一整本文件蓋章的兩種過程。

#### (6). 楊金香、溫世益沒有蓋章的同意書與拋棄書：展現尊重自由意志

在現使用者中，溫世益在同意書與拋棄書階段就明確拒絕提供印章，而楊金香則人在臺北而未提供印章<sup>55</sup>。這兩案例在文件形式上反映出承辦人處理的方式：尊重堅決拒絕地主的意願、且確實詢問在部落的族人才蓋章的過程，且有村鄰長作證。

本報告確實也不排除以下的可能：同意書與拋棄書的承辦人在處理印章過程應該有多次請族人提供印章來完成申請資料，也可能如亞泥公司主張的這兩份文件是楊濟華及承辦人在尊重現使用山胞自由意志下，拿到這些印章蓋在此文書上。然而，本報告也需要記錄另外的聲音：許多原土地使用人都表達沒有見過文件，但卻有蓋印章，部分且表達在協調會場及到家裡拜訪時被告知要求配合辦理，否則就有訴請法院或失去土地的說法。

有關村鄰長在同意書上蓋章作證的部分，田春綢在訪談謝有功時也記錄到，當時秀林村長謝有功表示自己的印章是自刻的，沒有提供印章給承辦人蓋在同意書、拋棄書及村長見證的地方。從本報告圖 5-8 整理謝有功在本案所有文書的印章中，出現在承諾書與補償費領冊的自刻印章才是他親自提供的印章，而在同意書與拋棄書及村長作證的印章款式並不是他親自提供的印章。

最後，在檢視同意書與拋棄書產生的背景脈絡。當時協調會議過程沒有記錄到政府代表曾經解釋《礦業法》20 年之後礦業權可以申請展限的實際規範，也沒有解釋同意租用亞泥公司採礦與族人持續擁有他項權利的互斥狀況；政府代表沒有清楚表達行政處理過程必須尊重原使用者有拒絕蓋印章以保障自身權利的說明，而只是強調傳統

---

<sup>55</sup> 依江學良的說法，他承辦業務只會在約定日期於村辦公室等原使用者前來辦理。如果知道人不在，如江學良陳述，則會對沒有到的原使用者另外派人催促通知蓋章。這私下的聯繫與背後與村民溝通內容則不是他可以負責的部分。

農作經濟效益低到子女需到外地工作，鼓勵支持有效開發荒地的水泥產業。在當時背景脈絡下，省民政廳對蓋印章之同意書拋棄書並沒有檢視爭議的機制。溫梅月、溫世益的案例只是其堅決拒絕的意願比較強烈(109/3/6 江學良訪談，時段 2:16:47~)，承辦人只能尊重且在此狀況下儘快遞出申請文件。

#### 4、小結：

綜合以上分析，同意書與拋棄書是在承辦相關人員沒有現場出示內容，亦未充分說明之下，拿到原使用者的某個印章而蓋在這些文書上。村辦公室的辦公桌產生申辦人無法看到承辦過程與文件的「灰色操作空間」，同時執行過程未主動出示與解釋文件的背景。從省民政廳審理過程，看到本案協調會會議紀錄的結論作成全體原則同意、且限期要現使用者提供同意書、拋棄書的文件記錄下，省民政廳對於同意書、拋棄書是否出於自由意志、充分知情、合意拋棄，幾乎毫無懷疑。在分析協調會議記錄中本報告已整理會議實際情況：原使用者提供印章最多是配合同意給亞泥公司租用，但沒有拋棄土地或他項權利的意見表示與合意。

從承辦人及原土地使用人的訪談記錄、陳情書狀、問卷調查，可合理得知原使用人堅稱沒有看過同意書與拋棄書的原因，在於辦公桌的「灰色操作空間」及承辦人無主動解釋同意書、拋棄書的情況。江學良只處理一部份同意書與拋棄書的蓋章，而楊濟華及其助理整理好一本蓋好印章的文件，且又發生同意書與拋棄書使用的印章與補償費領冊的印章、或印鑑證明章不同款式的問題。此同意書與拋棄書的用印與產出過程，存在諸多瑕疵與質疑。

本報告在參酌這些文書產出的過程及蓋印章的爭議，了解協調會議應該在未討論拋棄土地的情況下，認定原土地使用人可能同意租用，進而預設這些同意書與拋棄書是出於原使用者在充分知情的自由意願下合意拋棄，提供印章給相關人員用印的情況，這樣的機率非常低。

當然，本報告也無法排除在戒嚴時期氛圍的言語脅迫(失去土地或訴請法院處理等)，且私下被告知有國家高層參與的工廠開發下<sup>56</sup>，原使用者會配合鄉公所要求，在未知內容的文書用印或提供印章給相關人員蓋章。參酌協調會議未充分告知及原民住有傳統

---

<sup>56</sup>從本調查對江學良的訪談及之前田春綢對謝有功訪談，都記錄到楊濟華拜會花蓮縣秀林鄉公所的時候，有告知該申請案與蔣中正夫人的政治後台有關，希望鄉公所可以大力協助。即便現今與江學良的訪談，都透漏當時承辦過程有受此影響或壓力甚鉅，故在民國 65 年之後轉任村幹事而脫離承辦位置。

土地權利概念的情形下，鄉公所承辦人要能事先讓地主了解文書內容意義與後續權利所受影響、且土地使用人還能自願提供印章，則是非常困難。本報告因此認為，同意書與拋棄書是現土地使用人表達拋棄土地或他項權利的自由意志而蓋章的機率確實不高。

進一步分析，亞泥總公司及省民政廳無法從同意書與拋棄書內容看出執行機關(秀林鄉公所)及實際承辦處理人(江學良、楊濟華、及協助江學良的地方人士或亞泥公司人員)，是否在當時政府既定採礦政策的時間壓力下，在執行面強力排除前述人為執行面的偏差。可惜的是，本調查若能在 10 多年前啟動，更有可能取得較多的公文檔案資料與第一代設定他項權耆老的交互對照，而得以確認較多的真相。提供當時可能情境的重建並整理事件爭議點，是目前本真相調查小組所能做的事情。

### 三、重讀經濟部採礦執照及礦業用地土地清冊

1. 礦業權人申請「租用土地」使用採礦，是依據《礦業法》進行的三段式礦業開發流程的最後階段。如果租用階段與礦業開發流程切割調查，將無法全盤確認申請租用取得採礦使用權的租用歷史的真相調查。唯有在整體礦業開發流程的脈絡下，礦業權人申請租用的時間點及附件資料才得以確認其屬性及法律定位，以及礦業開發的合法性。

依據《礦業法》，礦業權人需要先取得礦業權與採礦執照，申請礦業用地核定而取得礦業用地明細，才可以依據《山地保留地管理辦法》申請租用山地保留地。礦業權人在取得採礦執照並再取得主管機關有條件核准礦業用地核定及土地明細之後，礦業權人向省民政廳申請租用土地使用的申請資料必須包括：經濟部採礦執照表示已取得礦業權確認、土地清冊需要的是礦業用地核定後的土地明細—而不是亞泥公司第一次申請時所附上的經濟部營業執照、以及秀林鄉公所根據楊濟華所劃定範圍內的土地清冊（見附件 4-55 的說明）。依《礦業法》條內文，礦業開發三階段程序若不依法申請，則有適法性的疑慮。

2. 華東工業從未取得礦業用地核定及其土地明細，而亞泥公司是在 62 年 12 月 21 日才取得省建設廳核准礦業權移轉的發文(礦行二字第 47476 號)。所以，亞泥公司在 62 年 5 月 31 日發文(亞(62)總字第 1401 號，附件 4-41)向鄉公所申請租用山地保留地時，是在欠缺礦業權、欠缺礦業用地有條件核定及土地清冊的條件下，所送出的申請。

對此，省民政廳 62 年 8 月 28 日也發文(民丁字第 16304 號)要求通知亞泥公司依《礦業法》分別辦理申請「土石採取與礦業用地」，並將原送申請書件退還。亞泥公司應該在 63 年 7 月 26 日從省建設廳取得礦業用地有條件核定之後的兩個月內（附件 4-51），向省民政廳再度申請租用保留地採礦。但是本調查小組至今還未從亞泥公司或其他政府單位取得相關申請資料。亞泥公司在 63 年 3 月 11 日取得省民政廳申租核准後，也有可能未在省建設廳提示的時間重新申請租用。

### 3. 不符合申請條件之第一次申請租用的採礦執照與土地清冊

政府方在本案提供很多的特殊處理的情況。亞泥公司可以用公司營業執照取代採礦執照，楊濟華並要求鄉公所提供土地清冊來取代礦業用地有條件核定的土地清冊來送申請，但在 63 年 3 月 11 日尚未取得礦業用地核定之前，就得到省民政廳有條件核准租用。本調查在訪談公所承辦人江學良時可以確認他也理解相關的程序，就如江學良的陳述，亞泥公司本案的申請是很特殊的方式進行。

省民政廳與省建設廳對礦業權人申請礦業開發的流程應知之甚詳，甚至，省民政廳已經要求依據《礦業法》分階段分別申請，也退回申請書件（附件 4-55）。這表示省民政廳應該清楚採礦執照、礦業用地核定之土地清冊的問題。但是省民政廳卻在亞泥公司尚未取得礦業用地核定之前，就有條件核准亞泥公司租用土地申請，難免被質疑有明顯的行政疏失。

而本案卻因此反過來發展。省建設廳核准礦業用地核定文件的說明三，將省民政廳核准租用作為核定礦業用地的依據之一，此土地清冊也完全照省民政廳核准、或是楊濟華向秀林鄉公所要求的土地清冊。本案上級主管機關在審查租用申請並未嚴格遵守依法行政原則，地方執行機關秀林鄉公所也明知法定程序，卻協助提供楊濟華先生「山地保留地租用聲請書」，該聲請書的附件欄位內容中，某一項改為「經濟部執照影本」，而不是「經濟部採礦執照」（以上見附件 4-45 及附件 4-18）。

### 4. 申請礦業用地核定同時取得省民政廳申租現勘調查的同步作業

亞泥公司取得礦業權之後，62 年 12 月 13 日即「申請」礦業用地核定。省民政廳在共同現勘的程序，就當作「申租」礦業用地處理，並依據 62 年 6 月 14 日的同意租用及合意拋棄的協調會議紀錄、7 月產生的同意書與拋棄書、以及 63 年 2 月 6~7 日現勘作成無礙山胞生活；無礙山地設施；且有同意書、拋棄書的合意，及 2 月 7 日前已

經發放補償費的「申請租用山地保留地礦業用地實地勘查報告」（附件 5-6），綜合做成有條件核准亞泥公司租用的決議。

省民政廳信任正面陳述拋棄土地的會議紀錄，對已蓋章的文件且原使用人領有補償費，進而相信兩造已充分知情的自由合意拋棄土地。其依職權逕予同意的行政處分，卻對鄉公所辦理塗銷手續需正式面對拋棄土地他項權利的爭議，埋下日後的風暴。

原民會也提出現在（105 年 10 月發佈）「地方政府辦理租用原住民保留地興辦事業之流程說明」（<https://law.apc.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL000292>，檢閱日期 2020/04/04）的縣市政府審查核定結案階段，所提供的補件彈性程序：政府會方便申請礦業開發者取得「有條件核准承租土地」，只要「於該文發文日起 1 年內完成下列附帶條件，核准同意函始發生效力，逾期未取得者，核准租用之授益處分將失其效力。」亦即，「有條件核准承租土地」的發文日起一年內，完成「開發事業主管機關核准文件」，則「核准同意函始發生效力」。所以照此現行的彈性標準，亞泥公司在 64 年 3 月 11 日之前取得礦業用地核定，則省民政廳在 63 年 3 月有條件核准亞泥公司租用函，在取得礦業用地核定時，就即刻產生效力。

此處會產生的疑問是，若已經取得「開發事業主管機關核准文件」，但尚有其他「有條件核准承租土地」的程序條件未完成（例如，亞泥公司未完成發放補償、或原使用者未合意拋棄土地而無法完成地政事務所的塗銷手續），是否核准同意函「仍然」發生效力呢？而讓鄉公所可以逕行與礦業權人簽訂租約？<sup>57</sup>

## 5. 小結：

綜合來說，本報告確認亞(62)總字第 1401 號申請書件的附件資料存在明顯瑕疵，省民政廳也察覺並要求修正，但之後卻有條件核准。省民政廳在亞泥公司申請礦業用地核定階段，便以「有條件核准承租土地」的慣例同意土地租用。

省民政廳與省建設廳對礦業權人申請礦業開發的流程應知之甚詳，甚至，省民政廳已經要求依據《礦業法》分階段分別申請，也退回申請書件（附件 4-55）。這表示省民政廳應該清楚採礦執照、礦業用地核定之土地清冊的問題。但是省民政廳卻在亞

---

<sup>57</sup> 亞泥公司分別在「2020.01.19 真相調查報告初稿修訂稿評析重點摘要」（附錄五）第參點，以及「2020.02.25 真相調查報告初稿修正稿評析 - 詳細版」（附錄九）兩份文件中，對是否需要先行完成塗銷耕作權之後，才能核准租用申請，已經有充分表達了與真相調查團隊的不同意見。本報告當然也予以尊重。

泥公司尚未取得礦業用地核定，就有條件核准亞泥公司租用土地申請，這是原土地使用人長期以來質疑的政府行政疏失。

本案省建設廳核准礦業用地核定文件的說明三，將省民政廳核准租用作為核定礦業用地的依據之一，土地清冊也照省民政廳核准、或是楊濟華向秀林鄉公所要求的清單。本案省級主管機關在審查租用申請並未嚴格遵守依法行政原則，地方執行機關秀林鄉公所也知法定程序流程，卻協助提供楊濟華「山地保留地租用聲請書」，該聲請書的附件欄位內容中，某一項改為「經濟部執照影本」，而不是「經濟部採礦執照」（以上見附件 4-45 及附件 4-18）。

本報告認為此種「有條件核准承租土地」的案件，即便礦業權人與政府對申租有意核准，也應該在省建設廳核准礦業用地之後，請礦業權人在兩個月內盡速送秀林鄉公所重新申租，並向部落族人說明進度，釐清潛在的爭議與誤解。

#### 四、重讀「租用山地保留地實地調查報告表」（附件 4-45 之 6&7 頁）與省民政廳有條件核准租用

1. 定位：礦業權人申請租用之後，省民政廳會派員參與地方的現地勘查，做成實地調查報告。其中，省民政廳會依據山地保留地設置目標：「保障山胞生計、維護山地行政設施」，這兩項設置目的作為審查租用土地的標準，這兩項標準會特別在「租用山地保留地實地調查報告表」中呈現。省民政廳也依據實地調查報告表的結果，作為審查租用核准與否的依據，所以「租用山地保留地實地調查報告表」是省民政廳審查租用申請的重要依據。

#### 2. 實地調查報告表過度依賴協調會議記錄而偏離現況及安全疑慮

實地調查報告是政府代表依據山地保留地設置目的，需要保障山地人民生計與維護山地行政設施，所進行現場會勘的調查。首先，該實地調查報告在「是否影響山胞生活」這項，以亞泥公司在協調會議表達願雇用現土地使用者或子弟優先進入工場，以維持山胞生活的「未來條件」，作為「無礙山胞生活」的理由。但是這項承諾在後來招募員工落空，部落並沒有每戶一位子女進入工廠取得穩定工作。當然，未能達到每戶一位子女受僱的原因多樣，不完全是受阻於亞泥公司。再且，實際檢視部落在礦下的生活，現勘調查應該不難預期部落持續會受旁邊輸送帶噪音及粉塵影響生活，以及礦場爆破及多次炸山飛石塊砸壞房屋的恐懼，並非「無礙山胞生活」。

再者，該調查報告表在「是否影響(山地)行政設施」這項，以「所請地點大部分係自屬未開發土地」，無視於第一代設定他項權的土地使用人的開墾耕作生活方式，且採礦過程多次被炸山礦石砸到住家的部落稱為「距離村莊尚有一段距離」，認定「無妨害行政設施及社區發展」，而做成「無影響山地行政設施」的現勘結論。

然而省民政廳在有條件核准租用公文（附件 2-3）的說明，也特別提出警示礦下居民安全。實際狀況是居住地與採礦區範圍過近，顯然對原住民生活產生危害。最後，在台地居住的部落居民也以安全遷居收場。

在「其他」的欄位也標註「現土地使用者皆經協調同意拋棄，並得適當補償」，此顯然是受協調會議記錄的結論(三)所註明全體同意拋棄所影響的看法，在實地報告表被作為合意拋棄的依據。

顯見該實地調查報告表(62/7/10)中做成所謂「無影響山胞生活」、「無影響行政設施」、「協調同意拋棄」的基礎是參考之前的協調會議紀錄，做出與現場狀況不盡相符的結論。省民政廳也依據此有爭議的實地調查表結論，對本案做出有爭議的、有條件核准租用的決定。

### 3. 本案「申請租用山地保留地礦業用地實地勘查報告」未釐清的誤解

因亞泥公司申請礦業用地核定，63年2月6、7日進行現勘的「申請租用山地保留地礦業用地實地勘查報告」（附件 5-6）內容，成為省民政廳3月11日有條件核准租用(民丁字第 4294 號)的審查依據。然而，該實地勘察報告的說明與前項「實地調查報告表」的爭議相同，只是增加了63年2月7日剛剛完成發放補償費工作的進度。

該報告從文書資料呈現「大多數山胞已領取補償費」，而未觸及前述之執行面灰色地帶（辦公桌高度），致使部分原使用者後來提出未領取到、或金額有落差的補償費。由今觀之，當年的「實地勘查報告」確實也無力無法釐清本報告前述的各種狀況與爭議（20年後歸還的承諾、領取補償費即代表同意拋棄土地、文化認知的落差等）。

### 4. 小結：

綜合來說，本案重新分析「租用山地保留地實地調查報告表」與「實地勘查報告」的內容，發現該報告表主要引用存在爭議的協調會議紀錄結論，與同樣存在有認知落差的同意書與拋棄書，後來卻成為省民政廳審查亞泥公司租用申請的依據。省民政廳

63年3月11日依此做成無礙山胞生活及無影響山地行政設施的審查結論，而有條件核准租用。可見協調會議記錄及同意書與拋棄書，都是影響深遠的文件。

## 五、重讀支票發放與承諾書用印

1. 定位：公文檔案無法呈現行政機關執行任務的時候，空間環境帶出公權力執行的灰色空間。但是，在耆老訪談記錄過程，卻可以發現行政機關長期以來存在的空間區隔與無法透視的環境，產出無法釐清或未經合意的公文檔案。但是，原土地使用人進入此場景且在不知情下，容易產生權益受損而無法補救的怨懟。以下再加說明。

本案補償費發放是用支票。亞泥公司在省民政廳未核准租用之前，就因地主抗爭補償金過低及協調會議之後沒有補償動作而規劃新季節的農耕，迫使亞泥公司決定在63年1月底一次發放補償費。有房屋拆遷的6戶則先只提供此補償的三分之二，待省民政廳核准租用再發放另外三分之一的房屋拆遷費，即6戶會有第二筆補償費支票。承諾書並非申租土地必備文件，主要作為亞泥公司決定提早發放補償費的自我保障的文件。

2. 亞泥公司決定在省民政廳核准申租之前提早發放補償費的背景

依據協調會議紀錄，亞泥公司於62年7月先匯給鄉公所補償金300餘萬元的一半到公所保管存庫，而秀林鄉公所也才向上級檢送申請租用公文，並約定等省民政廳有條件核准租用之後，才會將另半數補償費交給鄉公所並會同發放。

然而，從楊濟華回報公文可知63年元月發生亞泥公司建廠工人毀壞未取得補償地主(田三多)的土地，而陳情<sup>58</sup>。經由楊濟華先生出面協調並委請江學良協助整理地主訴求<sup>59</sup>之後，而整理出提高補償費4成以及亞泥公司在元月31日之前一次發放的訴求。

亞泥總公司63年1月30日發文(亞63總字第0168號，附件4-48)，快速同意98位族人的訴求，依陳情書提高補償費，並請秀林鄉公所派員協助顧問楊濟華辦理補償

---

<sup>58</sup> 田三多於63年元月8日發起53位部落族人連署「申請書」(附件5-5)，實質是陳情山地保留地補償費相較平地低，而要求提高補償費一倍以上，且要求新農作期到來之前發放，否則將在新農期去種植。有一說此陳情是江學良背後作梗。但此申請書的文字非江學良筆跡，應該不是江學良主導的，建廠工人意外事件才是導火線。田三多的「申請書」(附件5-5)及「陳情書」(附件4-47)可以對比參照。

<sup>59</sup> 此陳情書是江學良的字跡，但從楊濟華公文回報(華字第053號，63.元.26)，江學良在建廠工人毀害田三多土地的第一時間，就馬上通知楊濟華，使楊濟華可以在第一時間與部落族人協調，並囑咐江學良協助族人將訴求整理成文字。顯見江學良在此案是協助楊濟華，並非外傳背後作梗者。只是，楊濟華特別要求江學良在此陳情書背後，要求所有人簽名。總共有98位簽名，包含重複及過世的簽名蓋章的特殊情況。

費發放。同時，亞泥總公司分別在 1 月 17 日匯款 160 萬元、1 月 31 日匯款 420 萬元給楊濟華，處理補償費發放事宜。楊濟華收到匯款之後，依據提高補償請求重新調整補償費的數目，在 2 月 1~7 日之間完成發放作業。

然而，從原土地使用人的認知為，補償費是協調會議承諾租用土地的地上的物與開墾土地的補償，與「買賣土地」或「土地權利移轉」不同。所以才會出現部落族人針對土地歸屬與權利移轉的部分會提出沒有拿到補償費的陳述，另一方面卻也承認領取(地上的物)補償費，這個表面上看似矛盾的陳述。造成此矛盾的原因也在國家租用土地予企業時，未從族群土地文化的脈絡理解，只從現代保留地制度來看待。政府與現代社會一直以「保留地屬於國有的」概念，而忽視原住民傳統的土地權利歸屬與管理的概念，導致國家與企業都誤以為原住民在領取補償費時，也合意「拋棄」土地。保留地制度下原住民在此階段只有「他項權利的土地使用權」這樣的概念，造成後續因為原住民認為土地權利遭受不正義對待而生抗議的社會後果。

亞泥總公司為何決定在尚未取得省民政廳有條件核准租用之前，就同意田三多發動的陳情訴求，主動調整補償費及同意一次發放呢？亞泥總公司是參考楊濟華顧問的利弊分析，才作的決定。相關細節可以參考亞泥公司提供楊濟華簽呈(63/1/26 華字第 053 號，附件 4-16)。其中，楊濟華也說明北迴鐵路開工帶動地價上漲、省定補償費標準條逐年高、以及「山胞因受附近平地人的影響，對這方面的了解日多，日久難免不再生其他枝節」的擔憂。所以，亞泥公司甘冒「目前如先補償，則又與法不合，萬一政府不能全部批准，則發出去經費又無法收回」的風險，而作了一次發放補償費的決定。另一方面，為因應亞泥公司提早發放補償費的風險，楊濟華整理出承諾書的格式與內容，請江學良協助在發放補償費的時候蓋章。

### 3. 發放補償費支票的村辦公室辦公桌：帶來可能的誤解想像

在處理完 63 年元月發生的建廠工人意外毀壞田三多土地事件之後，楊濟華先生(63/2/8 華字第 057 號，附件 4-49)則在 2 月 1 日到 7 日之間，已經支付收讓秀林、富世礦區用地各項費用 5,557,487 元，待付富世段房屋拆除費的三分之一(279,000 元)。同時，各項補償費發放清冊有地主提供的印章，發款人是亞洲水泥公司代表楊濟華、會同發款人是江學良，而日期都標示在 63 年 2 月 1 日。

亞泥公司提供的地主承諾書的日期是 63 年 1 月 31 日，而印章則是與補償費發放清冊相同格式。從時間相近與印章格式相同來看，如果要讓近百位原住民在隔天帶「相同印章」到村辦公室蓋章兩次，原住民應該會有所反彈，承辦人更不可能做完。或者如本報告前述的「日期的精準與否在此並不重要，只要當事人在數日之後確實領到錢，並無關全局」，江學良訪談時也提過前後發放時間約持續一星期。

江學良訪談時也說明支票是至另外課室領取，可能狀況是不同課別的承辦人員在蓋完章之後將印章、身分證、支票交給地主，並未多作說明或出示發放清冊與承諾書以確認金額。從執行面上可以推測支票是以楊濟華之名所開，因為亞泥公司只將總數匯給楊濟華，而非（也來不及）個別開立支票給土地使用者。

田明正與謝有功的訪談都曾說明支票發放的環境（參考監委瓦歷斯·貝林、高涌誠 2019 調查報告，附件 4-8 頁 12）。容易因為櫃臺太高造成申辦人無法確定辦公室裡的辦公人員正在處理的何種文件？此即發放補償費支票的環境。當天只為了領支票，沒有提到要蓋印章在「承諾書」，且過程中承辦人沒有出示補償費發放清冊及承諾書。原土地使用人領取支票的金額數目在事前並不知情，也沒有對過兩邊的金額是否一致。

亞泥公司與省民政廳將發放補償費的任務交給楊濟華及鄉公所承辦人，而在這執行環境與程序產生的灰色地帶，卻沒有辦法避免不適當的情況發生。這些疑慮沒有辦法從文件上得到答案。面對原土地使用人都主張未見過「承諾書」的質疑，此執行環境與程序，也裂解了「承諾書」與補償費發放清冊所「見證/呈現」文字證據的絕對性權威。

#### 4. 未比對補償費領冊金額與支票金額差異，甚至根本未領支票的疑慮

本報告撰寫團隊多次訪談江學良，他後來才承認他參與亞泥公司發放補償費，而別於其他在省民政核准之後由財政課發放的程序。謝有功訪談錄影及田明正訪談也說，補償費是承辦人(江學良)與亞泥公司代表，在約定日期到村辦公室發放支票。發放支票的程序與環境如前所述。比較能夠確信的是江學良在村辦公室由楊濟華陪同處理支票發放作業。

江學良在處理亞泥案件需要同時整理檢送申請書件的工作，對於行政程序上土地使用人未在約定日期前來完成的工作，他會在鄉公所等待，或會委託熟悉在地族人進行聯繫或帶領到住家處理。在此狀況，楊濟華回報 2 月 7 日已完成發放。但若地主未

在約定時間到村辦公室領補償費，處理方式就產生不確定性，使得有些族人宣稱未取得補償費的狀況變得棘手。因為，補償費發放清冊都已經蓋章，即表示支票已經被領走。

另外，大多數原使用土地者在訪談、問卷都表達未見過補償費發放清冊，因而也未比對支票金額是否與補償清冊或承諾書金額一致。主要原因是前述村辦公室的舊式辦公桌產生的辦公室環境阻礙。田明正陳述領補償費的時候沒有辦法看到江學良在辦公桌上處理的情況，也沒有說明金額或出示清冊或承諾書，就領回一張支票。而田明正因為房屋拆遷，而急需將支票兌現成現金，以支付蓋房子費用。他回想粗算支票的金額大概不到 20 萬，但承諾書的金額卻是 30 萬多元，產生落差。但數目對錯已難查證。

#### 5. 溫梅月拒領補償費之謎：原使用人未見承諾書與承諾書上用印之謎

謝有功訪談中也特別說明族人溫梅月的先生，潘文山老師的經歷。潘文山在秀林村辦公室等待發放補償費過程，於辦公桌櫃臺後方江學良發放支票的辦公桌上，他看到有寫到「拋棄」的文書，於是就沒有交付印章，靜靜地離開村辦公室，並在（數年）之後取得土地權狀。這過程是事後過一段時間的私下聊天，潘文山才跟謝有功說明。（謝有功訪談參見附錄）

承辦人江學良在訪談中解釋：「當時，如果承諾書有在旁邊的話，我拿到村民領補償費的印章，也確定身分，我就用他的印章蓋在這個人的承諾書上。但是，我沒有辦法說明（這承諾書與清冊）給他們（村民）知道。就是這樣的問題而已。」而這樣文件安排是楊濟華的指示。他說：「...是楊濟華要我們這樣的，他交給我們的，...因為這資料是姓張的在整理、寫的。之後，他將承諾書與資料交給我，交代我這樣辦。我當然就這樣辦啊!!」並澄清鄉公所不可能編造承諾書的文件。（附錄八 江學良訪談，時段：2:4:25~）

#### 6. 小結：

本報告藉由耆老訪談整理出補償費發放過程與環境，所可能產生行政執行上的認知落差，並從謝有功陳述潘文山的案例：潘文生的太太溫梅月，在處理同意書與拋棄書階段有蓋印章，但在補償費發放階段卻未同意領取。這案例邏輯上反映亞泥公司在處理地主「拋棄土地」過程是尊重自由意願。但是，經過謝有功說明潘文山的經歷之後，反而呈現楊濟華與鄉公所承辦人在行政處理階段，應該未充分進行說明「承諾書」

內容、未充分告知「拋棄土地」的疑慮。同時，他們也可能在地主不知情的情況下，借用發放補償費支票時候取得的地主印章，私自蓋在「承諾書」上的疑慮。不過，當然這樣的推論雖有承辦人親自的回憶。但從調查研究角度看，時間久遠，記憶難免模糊，甚至當事人多次與他人談論後的自我潤飾，也無留存文字記錄，已然無法找到直接證據或讓多方對話確認。

江學良承辦本案的時代背景必須列入考量。他在訪談之初就一直提醒亞泥公司申租案是很特殊的案件。他與鄉公所已被告知本案的特殊政治背景，以及承受自省民政廳、省議員與縣政府而來的關注。以一位 20 多歲的年輕承辦人對於楊濟華及鄉公所長官的指示，也只能盡力完成。

#### 六、重讀塗銷他項權設定與要求提供印鑑證明章

1. 定位：省民政廳有條件核准亞泥公司租用山地保留地(63/3/11 民丁字第 4294 號)，以及省建設廳有條件通過礦業用地核定的公文，都已經清楚表達：亞泥公司要先補償原土地使用人之後，請原土地使用人在鄉公所的協助下完成他項權利塗銷作業，鄉公所才能與亞泥公司簽訂土地租約。

原土地使用人要出具塗銷的印鑑證明書、他項權利證明、身分證影本、拋棄同意書等書件資料給鄉公所。鄉公所需要拿到印鑑證明書與印章在送件文書蓋章之後，協助族人到地政事務所辦理塗銷手續。在此階段，族人必須提供印鑑證明文件以及蓋印鑑章的身分證影本給鄉公所，成為代表本人拋棄真意的個人文件，甚至需要將印章交給承辦人蓋在相關申請文件蓋章，才可能完成。

省民政廳及省建設廳都已經告知亞泥公司與鄉公所，要完成補償及塗銷手續，鄉公所才能與亞泥公司簽訂租約。所以理論上，亞泥公司要等到秀林鄉公所協助所有的原土地使用人塗銷手續完成，才能取得鄉公所的租約，在取得租約之後，才表示亞泥公司正式取得礦區土地使用權，以及正式合法採礦。若秀林鄉公所要順利完成塗銷，之前協調會確認取得原土地使用人的同意租用與合意拋棄土地的自由意願及意見表示，便成為關鍵。

2. 未完成塗銷手續就取得與鄉公所的租約

江學良訪談中也說明，鄉公所必須在完成塗銷之後，才會與礦業權人簽訂租用契約。然而，他在處理本案卻發生尚未完成塗銷手續的時候，上級機關就在 63 年 8 月(之

前)要求鄉公所與亞泥公司簽訂租約。他無法理解為何發生這樣的特殊程序。本案在簽訂租約時尚未完成塗銷手續，且又拖到 65 年才再次整理申請資料並送地政事務所辦理塗銷手續。但是，因為秀林鄉公所申請資料有數項缺失，且並未在 15 日內補證，而被駁回 60 筆塗銷申請。是故，在後續承辦人努力完成塗銷手續之前，產生採礦租用與他項權利並存的特殊狀態，持續許多年。唯有關此部分亞泥公司的見解，可再度參見註釋 51 的說明，並參閱附錄五與十兩份文件。

### 3. 從拋棄書的印鑑到塗銷手續的印鑑證明章：未合意拋棄土地爭議之爆發

亞泥公司提供 25 位原土地使用人的印鑑證明文件，主要是補償費領冊與同意書／拋棄書的印章與印鑑證明章相同的案例，來提示族人都是親自領取補償的。經過圖 5-11 判識後其中田文郎、謝有功、田三多的兩種印章不同。這 25 位印鑑證明章登記日期區分在三個時段：62 年 6 月前(同意書拋棄書之前，6 位)、62 年 12 月左右(發放補償費之前，10 位)、63 年 6 月左右(省民政廳有條件核准之後，9 位)。印鑑證明書的申請時間集中在 63 年 6、7 月，應與江學良辦理塗銷手續有關。

在整理同意書拋棄書之前已經登記印鑑證明章的 6 位族人中，有 3 位(田文郎、白文進、白幸吉)的同意書／拋棄書印章與印鑑證明章可看出不同(圖 5-11)，即同意書拋棄書未使用印鑑證明章。箇中原因很多，不能解釋成三位沒有親自在同意書／拋棄書蓋章。

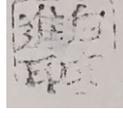
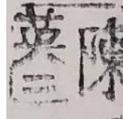
田 文 郎	(62. 6. 14 登記) 印 鑑證明章	62. 7. X 同意書/拋 棄書印章	63. 2. 1 補償費 承諾書	白 文 進	(56. 4. 28 登記) 印 鑑證明章	62. 7. X 同意書/拋 棄書印章	63. 2. 1 補償費 承諾書
							
謝 有 功	(59. 10. 19 登記) 印 鑑證明章	62. 7. X 同意書/拋 棄書印章	63. 2. 1 補償費 承諾書	田 三 多	(62. 1. 13 登記) 印 鑑證明章	62. 7. X 同意書/拋 棄書印章	63. 2. 1 補償費 承諾書
							
白 幸 吉	(62. 6. 25 登記) 印 鑑證明章	62. 7. X 同意書/拋 棄書印章	63. 2. 1 補償費 承諾書	陳 英 三	(62. 6. 18 登記) 印 鑑證明章	62. 7. X 同意書/拋 棄書印章	63. 2. 1 補償費 承諾書
							

圖 5-11：六位地主在同意書拋棄書、承諾書、及印鑑證明書上的印章

鄉公所進行塗銷手續的依據是省民政廳的有條件核准租用的處份，而亞泥公司提供 25 份印鑑證明書的申請時間集中在 63 年 6 月，可能跟塗銷手續有關。江學良陳述在 63 年 8 月(簽訂租約)之前，即便已經領取補償費，但還有不少人不願配合塗銷手續，未提供文件。本報告之前已經說明，協調會議結論未討論也未合意拋棄土地。原使用人因出租土地而領取協議的「地上物與開墾補償費」，符合太魯閣族土地規範 *gaya*，因為認知該補償未包含「(買賣)土地的補償」，故不配合提出塗銷手續的文件也是合於 *gaya* 傳統。

只是，政府及亞泥公司以主流市場經濟觀點，產生對原住民合意拋棄土地的誤解。另一方面，原土地使用人因省民政廳核准租用處份，而陷入被合法要求配合提供塗銷手續文件的衝突情境。蓋章的同意書與拋棄書創造出合意拋棄土地的會議結論。從訪談經驗理解，原土地使用人認知到未協議拋棄且期待租用 20 年之後歸還土地，以不作為表達不配合塗銷手續，成為一種弱勢者唯一能行使的消極抵抗。

#### 4. 小結：

為何在鄉公所未完成塗銷之前，上級機關卻要鄉公所與亞泥公司簽訂租約？何況此租約會產生一地有兩個獨立使用權利的狀況！這也是省民政廳要求現代土地管理上不能發生的情況。再且，原土地使用人自始都認為土地屬他們的，而協調會議過程政

府未說明或未討論「承諾拋棄土地」的事項。這也造成事後鄉公所進行塗銷作業困難，埋下亞泥公司認為土地已經拋棄，而原住民持續主張「還我土地」的困境。

本調查團隊在訪談田明正過程中，他陳述到 74 年與亞泥公司鄭主任比對塗銷文件與印鑑證明書的時候，用肉眼即可看出兩位族人(胡文賢、田心正)在塗銷文件與印鑑證明書上的印章有所差異。但當時沒有繼續追查真相。關於塗銷過程爭議，或許有必要再進一步釐清。鄉公所在此種狀況，為了事後完成塗銷手續，還發生公所承辦人、亞泥公司、地方領袖挨家挨戶協調地主提供印鑑證明印章的特殊事件。

本報告也特別強調：如果前述的分析中，協調會議未合意拋棄土地、非在充分知情與自由意願下產生拋棄書、礦業開發程序不周延、亞泥公司申請租用資料與程序不合等俱皆存在疑慮，那麼又如何能斷定本案所有申租的相關文件檔案，才是唯一可以作為呈現土地租用事實真相的資料來源呢？過往法院在審理本案糾紛之時，似乎同樣排除耆老口述其親身經歷的歷史，至少未給予該有的重視。有瑕疵的協調會議紀錄與蓋章過的拋棄書，經過現勘報告及省民政廳核准申租之後，成為全體合意拋棄土地的認證文件，而完成補償的亞泥公司要求原使用者配合辦理塗銷手續成為其合法權利。

### 第三節 對照公文檔案與耆老口述交織而成的租用土地真相

亞泥公司租用新城山原住民族土地進行採礦的歷史真相調查，必須從《礦業法》與《山地保留地管理辦法》的法令制度規範的行政流程，將本案租用土地的公文檔案及書件資料清楚框架在礦業開發流程，了解各種文件在申請流程的定位，以及權責機關處理過程的狀況。

但是，原住民在傳統土地上耕作生活，並在政府「尊重舊慣」下依據族群傳統土地文化與規範管理原住民族土地，並不理解幾波修訂的《山地保留地管理辦法》與《礦業法》等當代國家的法令。原住民在 52 年政府於秀林鄉完成地籍測量與總登記，58 年設定他項權利及放領「紅單」(他項權利證明書)，乃至 68 年逐漸取得土地所有權狀之前，都不太理解權狀可以代表耕作土地的權利關係與連結。但 60 年代初期陸續有礦業權人到東部進行礦業開發，讓原住民族取得地上物與開墾補償費的協議經驗。原住民如何在 62 年面對亞泥公司協議租用傳統耕作土地，還需要從太魯閣族族群傳統文化與土地規範的概念來理解，從文字證據回溯面對面協商的真實過程，亦即原住民怎

樣理解協調會議的討論與結論、如何理解同意租用與合意拋棄的真意或意見表示，而解譯文件檔案「未說」的真相。

本報告依此原則，在國家法令及族群土地 *gaya* 雙重框架下，將公文檔案與耆老口述併呈並交叉對照，重新理解三方(政府／國家、亞泥公司、部落族人)對此協議的認知差異，才有機會貼近歷史真相。本章完成租用土地不同階段的文本交叉分析，得到以下結論：

#### 一、公文檔案呈現的只是「部分土地租用歷史真相」

若單純檢視租用土地公文，不太容易理解在法令上所出現的問題。但若將「取得使用權」的租用過程結合進整個「礦業開發流程」的法定程序，就可以發現以下問題：

1. 亞泥公司 62/5/31 亞 62 總字第 1401 號申請租用，送到秀林鄉公所(62/7/18 秀鄉建字第 2569 號函，附件 4-45 及 4-46)所附的文件有明顯錯誤：因亞泥公司未取得礦業權，卻轉而提供經濟部執照，同時因未取得礦業用地核定的土地清冊，卻轉而附上（秀林鄉公所提供）並非礦業用地核定的土地清冊。省民政廳發文要求通知亞泥公司依《礦業法》分別申請土石採取與礦業用地，並退還書件(62/8/28 民政廳 民丁字第 16304 號，附件 4-55)，但本調查小組未見到亞泥公司在符合申請資格條件之後，重新檢送申請租用的書件公文。然而，省民政廳在 63 年 3 月 11 日已經有條件核准亞泥公司租用。

省建設廳 63 年 7 月 26 日核定礦業用地公文表示，亞泥公司要在兩個月內向秀林鄉公所依法辦理租用手續。顯見，亞泥公司應該要在 63 年 10 月前向秀林鄉公所重新提出租用申請，否則省建設廳對本案礦業用地核定的決定將「視同撤銷」。

2. 省民政廳 63 年 3 月 11 日發文有條件核定亞泥租用土地的時間點，是在亞泥公司尚未取得省建設廳礦業用地核定及土地清冊核定。在建設廳 63 年 7 月 26 日有條件核准礦業用地之前，民政廳就已經發文核准申租礦業用地，明顯有為礦業發展而偏離山地保留地以保障山胞生活與維護山地行政之設置目的。然而，依當時《礦業法》(48 年 7 月 30 日修正公布版本)第 64 條(使用他人土地之申請及核定)第 3 項規定，礦業主管機關核定礦業用地前，需經土地主管機構同意。當時臺灣省政府民政廳的同意在先，看來並無違當時《礦業法》等相關規定。

這樣地加速申租的行政處分，對主管機關的審查及執行機關的承辦，的確容易被誤解為政府偏重產業經濟的政策，而輕忽了保障原住民土地權利及規劃族群永續發展的政治責任。甚至，原使用的原住民質疑擴充合意拋棄土地的會議紀錄及蓋章的拋棄書並非協調會協議結論的陳情，行政機關已失去深入調查、分析與訪談確認的行動能力。

3. 省民政廳在秀林鄉公所當時未完成塗銷手續之前，即催促秀林鄉公所在 63 年 8 月完成與亞泥公司簽訂土地租約。在這個狀況下，省民政廳產生自己要求避免「一地有兩個獨立土地使用權利」的衝突狀態(62/8/9 民政廳 民丁字第 16354 號，附件 4-53)。

4. 秀林鄉公所在兩個獨立使用權利衝突之間，依據之前三項有爭議的協調會議紀錄結論：「同意租用」、「協商補償」及「拋棄土地」及省民政廳有條件租用公文，繼續執行對非自由意願拋棄土地的原住民他項權利執行塗銷手續。本調查報告因而追根溯源，再度檢視協調會會議紀錄，嘗試釐清紀錄結論的亞泥公司與原住民兩造約定合意事項的範圍，以及充分知情且自由意思表示的真正合意內容，以彰顯其中對原住民族社會正義的缺失。

## 二、耆老口述歷史修正的部分土地租用歷史真相

1. 本報告在整理楊濟華工作紀錄及江學良與部落耆老重新對話之後，首先釐清幾項耆老口述論點。有關 63 年 2 月 1 日到 7 日之間江學良與楊濟華確實約定在富世、秀林村辦公室發放補償費支票。但如果在約定日期有原土地使用人無法領取，本調查目前無法確認後續的處理方式，因而無法排除可能有人未親自領取支票而發放清冊卻蓋章的疑慮。發放補償費支票時江學良會在補償費發放清冊及承諾書蓋原土地使用人提供的印章，而未出示、也未說明。而同意書與拋棄書是申租必要文件，是亞泥公司及原土地使用人在 62 年 7 月鄉公所檢送租用文件之前整理並蓋好印章；也就是江學良在原民會 101 年度第二次訴願審議委員會言詞辯論筆錄(第 8 頁)中，供稱楊濟華及助理張先生協助完成蓋好章與整理的一整本文件。本調查也分析蓋章過程承辦人未說明、未出示，且受到村辦公室高的櫃檯產生的視覺阻礙影響，原土地使用人從未見過蓋過章的同意書、拋棄書、承諾書及補償費領冊是有可能的。

2. 本調查從族群土地文化與規範理解原土地使用人，基於傳承的社會規範認知下，認為「這些土地本來就是我的」(*dxgal mu*)，而非「土地是國家」。重新解讀第一

次協調會議紀錄的結論，絕大多數原土地使用人對本案土地議題的認知，應該是只從「地主」的身分表達「同意租用」並爭取補償費及子女穩定的正職工作的協商租用條件。亦即，原土地使用人應該沒有合意「拋棄土地」的意見或認知。這項認知來自族群土地文化差異所導致翻譯「拋棄土地」的落差，也來自國家並未充分告知、溝通明確的後續法律效果。訪談江學良翻譯有關「拋棄書」的太魯閣族翻譯，並非「拋棄土地」之說，且他也確認會議中有提到 20 年後歸還土地的陳述。

本調查從太魯閣族土地文化與 *gaya* 規範重新檢視協調會議紀錄與江學良的訪談，部落耆老應該對協調會議只有協議「同意租用」與「地上物與開墾土地的補償」，沒有實質討論與同意「合意拋棄土地」及「土地買賣的補償」。本報告也認為，會議簽到僅不足一半地主參與，會議記錄雖有「全體原則上同意租用」、「6 月底前提出同意書及拋棄書」的結論，但會議紀錄看不出三方對「拋棄土地」有討論與合意的紀錄，顯示做了過度片面的結論。依太魯閣原住民部落慣習，部落居民之間未經討論，理應無法做出「合意拋棄土地」的意見表示。承辦人江學良也承認會議過程只討論租用與補償，沒有說明同意書拋棄書，而以配合辦理租用程序來陳述或翻譯。至於「6 月底前提出同意書及拋棄書」則如江學良的陳述，政府期待地主協助 6 月底完成申租資料，使會議記錄在不見討論或說明的過程下，要求原住民限期提出拋棄書。

3. 從耆老問卷及訪談多數都表明未見過「同意書及拋棄書」，且協調會議紀錄也有前述疑慮。62 年 7 月初楊濟華與江學良在產出「同意書及拋棄書」的過程，應是在未出示、也未說明的情況下產生的。原土地使用人對亞泥公司租用的協議，應該停留在協調會議中討論到的事項，即頂多只有「同意租用」，沒有合意「拋棄土地」的意，亦無限期提出同意書、拋棄書的承諾。

4. 「承諾書」可能是楊濟華為了保障亞泥公司在未取得省民政廳核准前就逕自發放補償費的風險下，主導編寫的書件，非正式申請文件。江學良在村辦公室發放時，既沒有出示、也沒有說明相關文件。108 年 11 月亞泥公司代表與調查團隊會談時，也認為承諾書內容有可能是楊濟華所擬。

5. 省民政廳有條件核准的內容，應該被理解成：省民政廳作為已被設定他項權利之國有保留地主管機關的身分，在經濟部與省建設廳審查認定礦業權人有產業經濟發展上的效益與需要而申請租地之時，土地主管機關會依《礦業法》(48 年 7 月 30 日修正公布版本)第 64 條(使用他人土地之申請及核定)第 3 項定，礦業主管機關核定礦業

用地前，需經土地主管機構同意，而先行同意礦業權人提出補償條件，來說服原土地使用人將土地租給亞泥公司並完成塗銷手續的協議，而以原住民提出「同意書及拋棄書」做自由協商且合意的意思表示。省民政廳應也需保障原住民可以在協商條件未滿足之前有拒絕的權利，以符合充分知情自由協商原則。

但本報告從耆老訪談與問卷都記錄到，在政策執行過程有「貶抑說」(縣府山地室陳主任的山坡地農用使用經濟效益低)、「言語脅迫」(不配合即訴請法院處理的說詞)的情況發生、未充分告知礦業權可展限且虛應租用 20 年後歸還土地的承諾。虛應承諾在江學良整理會議記錄時因壓力而被排除，而言語上的脅迫不可能記載於會議紀錄，這些都只會出現在訪談中。倘若原土地使用人的陳述及江學良訪談內容皆為真，國家司法體系便無法從本案的文字證據察覺亞泥公司代表與鄉公所並未充分告知文件簽署的法律後果，並以形式完備之文字證據否定原土地使用人所陳述的不正義對待。

綜合以上公文書面資料與原當事人訪談口述資料，交叉比對之後，本報告認為本案最為關鍵階段是在前期的協商與合意的過程、內容與呈現。本調查從文件檔案與耆老訪談呈現的差異，以及對土地租用、拋棄、買賣所存在認知的落差，顯示文字紀錄只呈現部分的事實，口述與訪談則能挖掘出更全面、細節的「真相」。本報告認為協調會議的三方只完成「同意租用」與「合意補償」的協議，未進行「合意拋棄土地」的討論。

## 第六章 真相調查結論

進入結論之前，需再次提醒 62 年仍在威權統治時期，近 50 年後的現在重新進行真相調查，應鼓勵說出親身經驗，而非以究責、鄙視的態度，面對願意說出當時實際經歷的當事人，才能帶出包容、全面的原住民族土地歷史真相調查與轉型正義。本調查也在此感謝願意協助本案調查的當事人。

亞泥事件並非單純之土地租用程序是否違法的爭議，原住民保留地制度本身及政策執行的缺失是造成這項爭議的關鍵因素。省民政廳依其權責先核准並以通過核准為前提的審查機制，使執行機關配合礦業權人代表協商協調會議及申租文件，讓潛藏的程序不正義問題被輕忽，且未對歷來陳情案深入調查。

本調查先就文件檔案與訪談口述的資料交叉驗證與分析比對之後，提出本報告認為較貼近本案租用土地歷史的真相內容。本報告並調查研究日本統治時期對於原住民族所作的慣習調查和研究，特別是針對泛泰雅族之賽德克族及太魯閣族之土地管理的慣習及法律性質的研究加以考察，再和日本及臺灣統治者所制定的原住民族土地管理制度相比較，提出了該等制度對於原住民族土地權利影響的分析(第二章及第四章第一節)，並就本案原住民傳統所有之土地，因該管理制度被捲入開發、租用的程序爭議中，未能區別在面對面協商「租用」、「買賣」、「拋棄」原住民族土地的文化認知差異，終致其傳統所有地位之喪失，進行了上述之事實調查(第四、五兩章)，最後作成本章的結論。

### 第一節 本調查提出的土地租用歷史真相

本報告綜合整理書件公文與訪談內容並交叉分析比對之後，本案可以從國家、礦業權者、原土地使用人三方面，提出較為貼近租用土地歷史的真相，整理如下。

#### 一、在政府方面：

1. 就原土地使用人質疑省民政廳在省建設廳未核准礦業用地及土地清冊之前，就核准亞泥公司租用土地一節。依《礦業法》(48 年 7 月 30 日修正公布版本)第 64 條(使用他人土地之申請及核定)第 3 項定有明文規定「第一項之規定如土地為公有時，省(直轄

市) 主管機關於核定前，應徵求該土地主管機構之同意。」亦即，民政廳在省建設廳未核准礦業用地及土地清冊之前，是有權同意亞泥公司依規定申請租用土地。查臺灣省政府民政廳 63 年 3 月 11 日民丁字第 4294 號函主旨略以：「亞洲水泥股份有限公司申租花蓮縣秀林、富世段山地保留地作為礦業用地一案，准予依照《山地保留地管理辦法》第 33 條之規定租用，...」係符合當時《礦業法》等相關規定。但對其是否依使用計畫內容確實達成保障原住民權益，則應盡確認的責任。例如對補償金額的發放審核鬆散、未完成塗銷便催促鄉公所承辦與亞泥公司簽訂租約。另外，省民政廳以每戶地主有子女可以在工廠穩定工作做為滿足申租要件「無礙山胞生計」的審查，卻未追蹤業者是否落實。

2. 省民政廳要求亞泥公司依《礦業法》程序分別申請並退還書件，但卻在未見亞泥公司取得礦業用地核定公文，且在兩個月內向秀林鄉公所正式提出租用申請公文之前，就同意亞泥公司有條件租用土地。

3. 省民政廳在秀林鄉公所未完成塗銷手續，就指示秀林鄉公所跟亞泥公司簽訂租用契約。

4. 省建設廳及礦業管理主管機關，在未確定是否地政事務所已經完成塗銷手續，單憑秀林鄉公所跟亞泥公司簽訂租用契約，就核准礦業權者採礦行為，造成事後爭議。

政府當時政策鼓勵礦業權人在原住民族土地上採礦的經濟效益，還以「保留地是國家的」定見忽視「原住民族固有土地的歷史事實」。政府無法從該土地的殖民歷史、族群文化、現代化政治脈絡承認原住民族的土地與自然資源權利，反而限縮成「保障山胞生計、維護山地行政」層次的土地表面的耕作使用權利。

5. 秀林鄉公所在上級政府積極支持本案的政策下，多方協助亞泥公司申請手續。亞泥公司未獲礦業權移轉、未取得礦業用地核定土地清冊，就協助召開協調會、檢送租用申請書件。甚至在未完成塗銷手續，就順從上級意思，與亞泥公司簽訂土地租約。

另外，在協調會、同意書與拋棄書、承諾書、補償費發放過程，秀林鄉公所在威權國家政治壓力下，執行上述文件又片面做成「全體」原則同意租用、合意拋棄土地的會議紀錄結論，造成非自由意識、未告知法律後果下的「拋棄土地」問題。但在如此狀況下，亦不見後續必要之協調說明與澄清，導致亞泥公司與原土地使用人之間長期存在的認知差異與誤解。

## 二、在礦業權者方面：

1. 楊濟華先生與亞泥公司雖多加詢問秀林鄉公所及花蓮縣政府有關山地保留地採礦的程序，但首先是在積極建廠採礦的經濟效益考量，其次又在殖民體系遺留「山地保留地屬於國有」的概念背後所隱含「原住民缺乏良好土地利用能力、也無土地規範與權利概念」的錯誤理解引導下，配合威權國家經濟發展要求而進入山地保留地開發礦業。亞泥公司在協調會議結論中對「租地補償協商」及「拋棄土地」之間，與原住民發生文化認知差異與語言翻譯誤解的情況，未加解釋溝通確認，而誤以為已與原土地使用人產生自由意志下合意「拋棄土地」的意思表示。
2. 亞泥公司與楊濟華顧問當時在申請租用山地保留地的程序與時間點有所誤解，而沒有在取得礦業用地核定之後兩個月內進行再次申請租用的補救措施，已取得省民政廳有條件同意租用及與秀林鄉公所的租約。
3. 亞泥公司與楊濟華顧問當時在面對田三多等人的陳情下，冒風險同意在未取得省民政廳有條件核准租用的公文之前，逕自允諾原住民一次發放補償費的決定(63/1/26 華字第 053 號，附件 4-16)。亞泥公司放棄(失去)在取得省民政廳核准之後，才開始進行發放補償與協議塗銷手續的籌碼，且又在片面誤解原土地使用人自由意志下承諾合意「拋棄土地」，衍生出秀林鄉公所在塗銷手續上欠缺著力點，必須挨家挨戶去協調原住民尚未「合意拋棄」的土地、企盼配合塗銷手續之狀況。
4. 亞泥公司忽略落實當時協調會有居民提出希望保障每一戶有子女在工廠有穩定工作機會，不論該發言是否成為承諾，但保障就業的要求的確能「維護山胞生計與生活」。而此「維護山胞生計」期待是架構國家在設置山地保留地的原始目的，也是省民政廳有條件核准租用的第一項要求。
5. 雖然協調會議紀錄未記載「租用 10 年可以取得土地權利、或租用 20 年若未使用土地將歸還」的陳述。此陳述無論是政府或亞泥公司在協調會議提出，對於原土地使用人認為口頭約定也需要遵守的土地規範 *gaya* 下，當(亞泥公司代表或政府代表)任何一方提出這樣的承諾，就當視如文字契約一樣落實。而亞泥公司代表對達成此承諾有所疑慮之時，卻未即時提出修正或重新確認，使原住民一直誤認為 20 年之後土地權狀將取得或將土地歸還。

### 三、原土地使用原住民或地主方面：

- (1). 原住民在進入現代土地制度下，未清楚相關法令的限制，就參與礦業權者或政府協商「租用土地」條件，並看到平地土地收購價遠高於山地保留地，而提出提高補償費的要求，但卻不知道或忽略背後的代價是失去土地(所有)權，或失去族群傳統土地文化的延續。不過，若放在威權國家統治的時代背景下，當事人的確幾無他項選擇的空間。
- (2). 當時原土地使用人缺乏詢問、學習、了解法令的機會。山地保留地背後設計「他項權利」的定位只在「國有」山地保留地的使用權，而排除傳統土地概念「我的土地(dxgal mu)」的傳統社會意涵，及其使用與管理權利。原住民在從傳統土地利用方式進入現代土地管理制度變遷的時候，需警覺現代土地管理法令制度設計與傳統土地文化認知的落差，土地權利與利用方式改變的風險會被補償費高低所掩飾，致使原住民在取得「他項權利」補償費的時候，隨即發生傳統土地權利流失，乃至土地利用方式被迫從維繫家庭生計的農用，轉向礦業權人租用採礦的權利，而後代子孫只能從「原住民族土地的主人」變成「採礦工場勞動的工人」。
- (3). 未認知地上物補償或土地補償是一次性的交易。原住民在主張傳統土地權利與生計保障，並進入現代土地管理及利用結合的時代，除了如何在協商時提高眼前的補償費之外，亦需找到其他集體生存得以適合發展的替代或合作方案。這是部落原住民在進入當代國家體系後，為了保障集體權利，而必要去學習、突破與爭取的責任。



況下，「被產生」蓋了印章的同意書與拋棄書。這些文件正好成為省民政廳審查申租時，確定申租雙方已經協調好並認為已保障族人生計的參考。之後的現勘報告、審查程序、領取補償費及承諾書蓋章、私下協調進行塗銷手續等只是後續順勢發展的必要而不盡完美執行的插曲。

亞泥公司租用新城山原住民族土地歷史真相就是：原住民族土地架構在山地保留地制度下，國家與主流社會當時處於強勢殖民者的脈絡概念下，認定「原住民沒有傳統土地權利」的山地保留地樣貌，國家正安排從「他項權利」設定到持續自用 10 年而取得所有權的法律體系，而將原住民族帶入現代化土地管理的過渡階段。正在此時，亞泥公司配合國家水泥產業與經濟發展的政策規劃，前來投資採礦。國家政府機關為「積極」協助亞泥公司的租用程序，並提供行政指導。這樣積極協助亞泥公司設廠的政策，使秀林鄉公所承辦人在行政執行的「灰色環境空間」(村辦公室的高臺辦公桌)可能不得不做出（或因不作為而）有損原住民充分知情、自由協商的權利，鄉公所在之後也無法順利完成塗銷手續。另一方面，原土地使用人以為可爭取子女在工廠的穩定正職工作，以及爭取如平地價格的補償，但也陷入當代國家管理土地及產業發展的遊戲規則，或未警覺協調會議結論的設計會帶來失去土地的危機。此後，原住民被逼著去面對複雜糾葛、似乎永無止盡的法律術語及司法攻防的折磨，留下與企業之間的對立，以及族人內部的分裂。

簡而言之，本案也就是在國家為積極協助亞泥公司進行水泥產業發展政策，而未全然遵守法律要件與申請程序，使原住民遭遇《山地保留地管理辦法》與《礦業法》之間的競合，所帶來對原住民土地權利之制度保障不足的缺失，以及代表國家的地方行政機關與亞泥公司代理人楊濟華在執行面積積極推進租用進度的多重作用與壓力下，亦即在產業政策、法令制度、行政執行等三個層面綜合作用，以致產生本案租用土地的歷史爭議。

## 第二節 爭點之回應

本案的爭點描述於第二章，以下逐點回應：

- 一、本案爭議土地在臺灣政府實施原住民保留地登記制度前後的法律狀態為何？  
（詳細回應於第四章第一節）

承接第四章對本爭點的詳細審視，本報告經過整理在此做出精簡呈現。國民政府延續日本殖民時代所設置的「準要存置林野」作為保留地劃設的基礎，以《土地法》第 133 條的荒地開墾取得制度作為原住民登記取得之原則，對太魯閣族人認知的傳統土地利用、占有、耕作等文化概念，都造成巨大制度上的落差。原住民傳統占有之土地，經登記為耕作權或取得承租權後，是否因為簽署拋棄書或同意書而喪失原有之占有的權利，才是本案最根本的問題<sup>60</sup>。

太魯閣族 *gaya* 規範就岡松參太郎說的，這種具有「所有權」的耕地，只是保護比較完整之耕作權，實質上是一種永耕權的概念，即使在休耕期間也不會因為中斷耕作而失去土地的權利，甚至基於部落族人間互信和互助所形成之總有關係的土地租借，也不影響其耕作權之存續，而且這種固有的權利並不會因為土地移轉亞泥公司占有而消滅。因此，在這樣的固有土地傳統慣習下，政府應尊重原住民族選擇「土地擁有利用與管理模式之權利」之後，可以說已承認原住民可以選擇維持如同太魯閣族固有之 *gaya* 文化下的土地管理模式的權利。原住民無論是否拋棄他項權利登記或承租人的地位，其固有之土地傳統占有權利（永耕權）並未消滅。根據前述國家特殊的土地信託論，透過間接代理的法律行為達到租借的目的並非不可能<sup>61</sup>。

其中，太魯閣族土地 *gaya* 規範對「租用土地」的協商補償。領取補償不表示自願「拋棄土地」。土地拋棄在毀壞 *gaya* 而發生意外傷害時，才與土地的關係斷離、拋棄土地權利。太魯閣族的土地協商需區分「租用」、「買賣」與「拋棄土地」的差異，並對照有相對的土地補償。本案的政府與礦業權人從現代保留地制度對他項權的設置而誤解太魯閣族土地規範 *gaya* 與相對的補償。

---

<sup>60</sup> 有關此處亞泥公司持有不同觀點，請讀者參閱附錄十，頁 31。

<sup>61</sup> 此處亞泥公司亦持不同論點，參見附錄十，頁 32。

保留地登記取得制度的目的，表面上欲取代原住民傳統上固有之土地管理的事實，轉而納入當代法令的管制，以其國家能掌握土地資源及其利用的資訊（詳見第五章）。但是，原住民族土地在國有化制度下所承認之耕作權等他項權利登記，和原住民族固有之土地管理的慣習之間，在轉型正義與法律多元主義(*legal pluralism*)的架構下，法理上已經有了併存的可能。

Otis (2018)<sup>62</sup>指出，好比其他所有的法律，原住民法律也是透過行為/習慣，命令/權威，及教導等所生產的，它的形式經常沒有形諸文字，而是在社會互動中展現，並透過口說傳統來傳遞。原住民法律是法律多元主義所認可的，主因是法律多元主義認為，國家並非唯一的法律制訂者，法律的來源可以不只一處，尤其在曾經遭受殖民統治的國家，在地居民原有的法律與慣習經常為殖民者所輕忽，法律多元主義可被視為自決的一部分，也是邁向去殖民觀點，原住民正義的展現（*An Illustration: Indigenous Justice*）。在轉型正義的架構下，此一論點的確振聳發聵，彰顯原住民既有傳統生活慣習與法律（例如太魯閣族 *gaya*）於當代法理學上的重要性。

## 二、亞泥公司取得租用礦業用地過程之合法性（分析於第五章及第四章第二節）

這是花費最多篇幅也最為複雜的爭點，本報告新增第五章用來詳細回應。若要根據調查結果簡短回應此爭點，本報告並未得出亞泥公司取得礦業用地的過程有違法情事的結論，加上所能掌握之歷來訴願與判決，也未有明確指出違法情事。縱然如此，整個過程中確有明顯且嚴重的程序瑕疵，且國家與亞泥公司兩者有不同程度的責任分擔<sup>63</sup>。本調查報告也已經指出幾處嚴重缺失，尤其在第五章。欲追究亞泥公司取得礦業用地之合法性，關鍵在於當年亞泥公司與國家行政是否按照法定程序，如實完成法令所要求的規範流程，例如同意書與拋棄書取得的過程及其真偽、補償金額的數目與發放流程、以及他項權利的塗銷需先於租約之核准，但以上所提及者在執行層次，都有明確的不正義產生。

在制度面上，本報告已指出國家強加於原住民族身上違反固有慣習的法律體系是一種抹煞族群文化與傳統慣習的不正義；而在執行面上，早期國家行政機關又多有疏

---

<sup>62</sup> 法律多元主義(*legal pluralism*)是任職於加拿大渥太華大學(*University of Ottawa*)的 Ghislain Otis 教授在其至東華大學的演講與其歷年英、法文著作中所揭示的論點。他是加拿大法律多樣性與原住民族研究中心(*Canada Research Chair on Legal Diversity and Indigenous Peoples*)的主任。

<sup>63</sup> 亞泥公司之不同見解，請見附錄十，頁 32。

漏，同時也因威權體制政策下偏重企業所行的經濟發展，過程中亞泥公司與鄉公所以迄省民政廳等各級政府雙方的執行方式細膩不足，甚且在經濟發展為上的政策帶領下，加深了行政疏失責任所帶來的傷害。

### 三、亞泥公司取得拋棄書、同意書及承諾書之記載內容為何、及其過程之合法性 (分析於第五章與第四章第三節)

書面記載的內容可見附件(同意書為附件 4-6, 拋棄書為附件 4-7, 承諾書為附件 4-20)。本調查報告已經顯示其產生基礎是未合意拋棄土地的協調會、以及未出示與未說明的行政作為而逕行蓋章在這些文書上。合法性與否的重點，一在於是否有偽造，以及二在於是否有強迫之實。前者在相關法院判決中並未有過明確的偽造判例，而長久困擾著族人與訴訟體系的簽名真假，本真相調查小組只能從多次訪談、訴願言詞辯論及檢視文件中得出，筆跡之所以頗為一致的原因，可能係為求原土地使用人名單的列名所為，亦即該姓名一欄甚至應以印刷代替，如此則真偽判斷只剩印章使用之真假以及知情與否。雖部分印章與印鑑證明相符，而當年族人對印鑑證明的法律效力又不甚瞭解的狀況下，留下印章於鄉公所以方便行政程序也是大有可能之事(訪談 191114\_A)。(關於用印的細節，請見第五章。)

至於是否受到強迫一事，亞泥公司舉有兩位原土地使用人拒絕出租為例，證明所有行為皆屬自願。然而本調查認為該案例只是原土地使用人做出的比較明確及積極的不配合，則行政機關才會尊重之。回到當年戒嚴時期狀況與族人對法律用詞理解的落差，實際上的自由選擇空間極為狹小，儘管這並未構成實質違法，但已經足以說明在執行取得拋棄書、同意書及承諾書的過程中，完全忽略原住民族傳統權益的思考與保障。

### 四、亞泥公司承諾支付耕作權和使用權人之補償的內容為何？是否據實支付？ (分析於第五章及第四章第二節之「三、取得拋棄書及發放各式補償費用之過程」)

本調查有充分佐證確認原使用者是在同意租用且未合意拋棄土地的協調下，領取合意的補償費用，此補償費不包含拋棄土地的補償。補償金是否確切如實發放至族人手中，在亞泥公司提出清楚且蓋有印鑑證明章的各式印領清冊時(含秀林段與富世段，並有附件 6-1 到附件 6-4 所顯示的土地開墾費與地上物補償費，會同發款人皆為江學

良），有文件上的強力證據，會同發款人江學良也敘說當年發放的實際運作狀況。亞泥公司同時針對尚未登記的國有林地及塗銷未完成的土地部分，也發放數量不等費用以使其同意及促成耕作權塗銷能儘速辦理。承諾書（附件 4-20）上所載的補償金額計有土地開墾、地上作物、2/3 房屋拆遷補償金等三項，見證人為江學良（蓋章），除房屋拆遷外，其餘一次領完補償。亦有族人指出在他們居住一帶的人都有拿到錢（訪談 191114\_A）。此顯示有部分族人的確拿到金額相符的補償費用。

然而謎團亦在於，無論是 85 年的問卷調查，或是本調查小組的訪談中，皆有族人在受訪時指出並未收受到(土地)補償金<sup>64</sup>。本報告在前文第四章也指出為何後代族人說沒有、或是不確定上一代人是否領到補償金的原因。因為補償金項目繁多，在族人當年未熟悉漢人市場體系的認知下，有可能引發誤解，而使補償金收受之謎，在某部分族人之間仍舊未解。本報告第五章雖然補充許多相關細節的討論，每位原土地使用人可能獲致數額不一定完全正確的補償金，但真相顯然紛雜難辨，無法確認。當 74 年本案爭議發生之初政府若主動調查，則應可順利釐清真相。承辦人江學良承認其在楊濟華要求下，於發放補償費而取得原土地使用人的印章之時，在未出示且未說明下，將印章也蓋在楊濟華與助理所準備的承諾書上。

#### 五、秀林鄉公所申請塗銷耕作權及地上物權登記，其過程之合法性（分析於第五章及第四章第三節）

本案存在不實的合意拋棄土地的協調會議紀錄，與未出示與未說明卻蓋印章的拋棄書的疑慮下，政府是否可因同意租用與合意補償而強迫原使用人辦理塗銷手續呢？此爭議點須先釐清。

其中，爭議最多也最明顯的疏失，就是有為數 60 筆的土地耕作權，鄉公所竟然未完成塗銷作業，而省民政廳也在同樣狀況下允許租約成立，然此錯誤明顯在於國家各級機關。此外尚有數起誤發所有權狀之疏忽，公所皆已經承認自身過失。此處重點並不在於塗銷過程違法與否的認定，而在於為何塗銷未完成的狀態下，鄉公所層層上報給花蓮縣政府與臺灣省政府，竟也一路「過關斬將」得到承租的許可，國家行政疏失明顯可見<sup>65</sup>。儘管後來陸續有數筆土地耕作權「順利」塗銷，但如此一來是否導致亞

<sup>64</sup> 亞泥公司的不同意見，請見附錄十，頁 34-38。亞泥公司此處呈現極為細緻描述的觀點，有興趣讀者可參閱。唯其內容及觀點在先前頁數已有重複出現。

<sup>65</sup> 亞泥公司之不同意見，請見附錄十，頁 38。

泥公司的部分租約未能成立，以及對此行政疏失在多年之後的救濟方式，國家應有進一步的補償討論。

亞泥公司對此點有所異議（參見附錄五第參點），認為「沒有獲得主管機關核准租用，不可能逕行塗銷原住民保留地上所登記之他項權利：縱使已受理亞泥公司租用申請案，在沒有獲得省政府民政廳正式核准亞泥公司租用原住民保留地申請案前，秀林鄉公所承辦人根本無從確認亞泥公司最終能否獲准租用，亦無法確認所獲承租用的土地範圍及筆數(民政廳也有可能僅同意亞泥公司租用部分土地)，試問鄉公所哪位公務人員膽敢在主管機關核准租用前，就逕行塗銷土地上之他項權利？」亞泥公司並引用 87 年《原住民保留地開發管理辦法》第 26 條:「I 依第 24 條規定申請開發或興辦時，原住民已取得土地所有權者，應協議計價層報省(市)主管機關同意後參與投資；投資權利移轉時，其受讓人以原住民為限。II 原住民已取得耕作權、地上權或承租權者，應協議計價給予補償，並由原土地管理機關囑託當地登記機關辦理耕作權或地上權之塗銷登記。」本報告認為，此法條定義仍嫌模糊，並無明確告知塗銷與核准租用的先後關係。於此再度引用第四章第二節的內容：「在以下兩份文書中，分別是 62/8/9 民丁字地 16354 號（附件 4-53）以及 62/8/21 府山經字第 48996 號（附件 4-54）回覆上述文件，兩者都同時在主旨中指出「山地或平地人民如在山胞已辦妥他項權利登記或租用之山地保留地採取礦石，仍應取具拋棄書、切結書一併報憑核辦」，在說明處則指出「因同一土地不能允許兩人以上單獨設定權利」。按此說法，正常流程應該是在同一土地上先拋棄權利之後（耕作權或他項權利），才能再核准另一權利（採礦租約），便無疑義。」

顯然此處有很不同的見解，本報告如實呈現，解讀與結果則交由讀者判斷。

## 六、政府取得原住民土地出租之程序及續租程序是否合法？

此一爭點與前面之爭點有高度相關性。在原住民面對殖民的情境下，土地理論上先「回歸」為國有（秀林鄉公所管理），再由公所出租給私人企業的亞泥公司，以符合保留地管理辦法的規範，即便這樣的規範是完全無視於太魯閣族傳統的土地利用方式。

雖然憲法第 143 條第 2 項及《礦業法》第 2 條分別定有明文「附著於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影

響。」、「中華民國領域、專屬經濟海域及大陸礁層內之礦，均為國有，非依本法取得礦業權，不得採礦及採礦。」在此「礦屬國有」的上位原則下，係為讓採礦的利益可由全民共享，而非為礦產所在地所有權人之私有財產。據此制度下，土地雖歸屬於私人所有，然附著於該土地之礦則屬國家所有，故當時《礦業法》自然會依此原則為相關的設計，在核定礦業權前，未要求徵求土地所有人意見或同意，僅在礦業用地核定時，要求徵詢土地所有人意見，如此方實現全民共享礦產利益之公益目的。然對久居該礦石所在地的太魯閣族人而言，較難理解後來的中華民國憲法，及《礦業法》相關規定，已然改變其世代認定的傳統土地利用概念。故一直存在著政府機關尚未完成塗銷權利之前就先行准許企業的採礦行為，及國家為經濟發展優先政策，而漠視當事人真正的意願，犧牲當地族人的權益，妨害族人生計的爭議。

### 第三節 國家之角色

基於上述的討論，本真相調查小組有以下看法：

#### 一、原住民保留地登記及承租制度對於太魯閣族人土地之侵害

日本的準要留置林野地及戰後臺灣的原住民保留地開發管理辦法都是統治者加諸原住民的法律規範，從保留原地登記取得制度的目的來看，制定者的用意是要維持原住民的生活，進而要對原住民土地進行重分配，讓每個原住民取得公平的「土地財富」。但是另一方面卻對太魯閣族人在 *gaya* 規範下所行之總有和個人私有並存的土地制度產生破壞性侵害，因為原住民族土地領域被限縮，間接影響到家庭成員留在部落的意願，造成土地及部落成員的流失。

雖然保留地制度某種程度反映了當時原住民及其部族對於土地利用和管理的習慣，但是原住民族土地傳統慣習固有的法律地位不應被改變，這也是原基法第 23 條規定政府應尊重原住民族，包括「選擇土地擁有利用與管理模式」之權利在內的基本精神。

值得關注的是，楊金香案訴願決定及 108 年的監察院報告皆認為我國原住民保留地制度係國家本於特別之信託關係，立於類似監護人之地位，為原住民族之利益管理原住民保留地。在這樣的理論下，原住民傳統慣習下的土地制度並非被原住民保留地制度所排除或融入，而是併存的關係。

特別是基於 107 年 3 月 25 日原轉會所決定的政府、部落與亞泥公司三方代表達成組成工作小組，在合乎法令規範、太魯閣族 *gaya* 與轉型正義原則下，以公平、公正、公開方式進行調查共識下的原住民轉型正義理念，原民會訴願委員會 101 年楊金香申請所有權登記案的訴願決定，將原保地登記取得制度之耕作權定性為不因國家不當中斷其占有而喪失之類似永耕權的概念，使訴願人得以取得所有權登記。

但是，該訴願見解範圍外已被塗銷之耕作權人、承租人或未為任何登記或租用申請之傳統土地的占有者，在亞泥案中仍被排除可申請登記為所有人的地位，且因為亞泥公司的承租，而使其等喪失包括傳統占有在內之一切土地上的權利，等同土地的流失。

本案耕作權已被塗銷或無耕作權登記之土地使用人或承租人之法律地位，是否得適用 108 年新修正之原住民保留地開發管理辦法第 17 條第 1 項申請登記無償取得所有權？配合這項修法的良好契機，此為可以思考解決問題的方向。亞泥公司透過租約占有本案原住民土地的事實可能構成原住民傳統占有中斷的原因，而未能具有該辦法第 17 條第 1 項第 1 款規定所稱「使用迄今之原住民保留地」，基於前述原住民族固有之土地管理制度並未消滅的主張，以及原住民轉型正義之實踐，是否即無法登記為所有權，在解釋論或立法論上尚有討論的空間。

## 二、鄉公所配合亞泥公司申請保留地租用否准原住民租用申請之侵害

亞泥公司於 62 年 8 月提出承租保留地申請前，有富世村民白簣誌等數人於 62 年 1 月 15 日即向鄉公所申請補辦林地承租申請補登富世段 804 地號土地，但是鄉公所也回報現勘確認該土地上有開墾跡象與造林 10 年以上的樹木，至 63 年 2 月 11 日始向縣政府呈請核示亞泥公司申請承租用地範圍內可否准其承租造林，最後以程序不合為由拒絕受理。

52 年地籍測量已經紀錄開墾使用與編設地號，卻因設定為林地而未辦設定他項權利的土地使用權，是被當作公有土地處理。這情況凸顯原土地使用原住民即使尚未取得承租權利，其傳統占有是否即告消滅的疑問。針對鄉公所處理方式而言，以亞泥公司同意與否構成否准的判定原則之一，也反映當時國家處理保留地土地租約的一貫態度，亦即以經濟開發利益為土地使用的優先考量，而原住民傳統慣習的使用則被忽略，實質上損害了原住民維護生活與傳承土地文化的權利。本報告第五章有申論詳細內容。

### 三、鄉公所對於耕作權拋棄書及出租同意書內容及效果等未盡說明義務

從 62 年 6 月 14 日協調會會議記錄中可判斷鄉公所承辦人員在協調土地使用人和亞泥公司租用過程中，對於拋棄書及同意書作成之內容及其效果，因諸多因素而無法達至詳盡說明之義務。另一無法以書面舉證的的疏失是，許多次訪談皆同時對於另有召開之相關協調會議，從來不見會議記錄，致使江學良證詞所說之亞泥公司代表協商人員承諾 10 年或 20 年後，亞泥公司不用的土地會返還土地使用權人之承諾無法證實。若能找出更早的會議記錄，或許有助於釐清此項爭議。以常識判斷，若是只開一次協調會就要達至會議記錄上所載的各種補償標準及各種結論，即便是補償標準即為省府之補償標準，欲達成共識雖非不可能，仍有難度。

另外由於文化轉譯造成不可避免的落差，使當年的大多數土地使用人無法明確得知「拋棄」的法律意義及其嚴重後果，而難以理解土地將無法再度歸其使用<sup>66</sup>。族語翻譯者在缺乏明確相對應的文化語言之下，只能擇其意義相近者告知在場族人。當年國家未能提供足夠的法律扶助與詳細的脈絡解釋，致使多數人在一知半解情況下接受企業開礦的到來，此一狀況可能不為秀林所獨有，而是當年原住民面對經濟開發政策的普遍處境。

### 四、鄉公所涉及拋棄書、同意書及承諾書以及印領清冊偽造之爭議

62 年 6 月 14 日協調查召開後不久，亞泥公司即提出租用土地申請，鄉公所於 7 月 18 日即轉送縣府，並附同意書及拋棄書。但是據江學良表示，「62 年 6、7 月吧，他全部整理後都有蓋章。所以我發覺很多案是一人筆跡。」。一直到 63 年 1 月有多數土地使用權人向亞泥公司陳情，提出要求提高補償，這期間均未見亞泥公司租用申請被准駁的公文。該陳情結果，亞泥公司同意增加補償並在該月 31 日完成承諾書之簽署，並支付補償金。但該承諾書之姓名及地址均像是一人抄寫，致產生有承諾書是否偽造的爭議。

承辦人江學良受訪時承認這些文件在村辦公室蓋章之時，並未出示、未說明文件內容，而以完成租用程序的一般方式取得原使用人的印章，蓋在這些文件之上。江學良在補償費發放時見證，且因楊濟華要求在未告知下，將原使用人提供的印章蓋在承諾書上。但是發放支票時未在清冊記載支領支票號碼或現金的記錄，致受是否有不法

---

<sup>66</sup> 亞泥公司對此之不同意見，參見附錄十，頁 39-40。

的質疑。本調查難以確認補償金的支付有否違失（亞泥公司所提供印領清冊，與受訪者的認知，確有明確差距），但是補償金發放在處理程序上有重大疏失<sup>67</sup>。

鄉公所是負責申請承租保留地之最先審查機關，上述拋棄書、同意書及承諾書以及印領清冊偽造爭議，均為該機關之督導不周和承辦人怠忽所致（此為鄉公所本身所承認，但訪談結果又顯示上級壓力對此瑕疵的造成亦難辭其咎），特別是未依作業程序，在未完成耕作權塗銷登記前，即在強大催辦壓力下將申請書呈送上級機關核示，該期間國家的行政機構顯然應負最大責任，而非主責在威權時代僅能奉命行事的基層行政人員。

#### 五、鄉公所、縣政府及省民政廳未完成塗銷耕作權竟提出申請、轉呈、核准亞泥公司租約之行政責任

63 年亞泥公司取得拋棄耕作權等內容的承諾書及其他申請耕作權塗銷資料後，即透過中央、縣府及鄉公所之政商關係，由高層施壓迫使承辦人員未能依慣例在完成他項權利塗銷登記後，提出租用申請之核准，並在縣政府及省民政廳高度配合下，核准租約。相關各政府機關確實明顯出現行政缺失，在 108 年 6 月監察院的糾正報告中已經被確認，無庸贅言。

### 第四節 亞泥公司之角色

本報告建議亞泥公司嘗試理解「保留地屬於國有」概念，其實隱含了否定原住民族土地與自然資源權力之固有存在的殖民背景，且此論點存在的謬誤使亞泥公司在原住民族土地上採礦，儘管必須奉行國家法律，但實則無助於看清土地歷史真相。

亞泥公司在真相調查過程中極為用心準備與提供資料給調查團隊，也在亞泥公司本身立場強力辯護，再加上許多紛爭已經朝向司法方向解決，也陸續給出明確判決。本調查報告無能僭越司法規範，進行真偽、或權利得失、或利益之輸贏，進行具有公信力的仲裁。只能在上述調查基礎下，同時關注從建廠開始至今的社會與法律狀況變遷的考量，提出以下有關亞泥公司，甚或更大的遠東集團，在本調查案所該有的責任。

---

<sup>67</sup> 亞泥之不同觀點，請見附錄十，頁 40-41。

表 6-1 亞泥公司歷年水泥產量產能統計表

亞洲水泥股份有限公司歷年水泥(含熟料)產量產能統計表

年度	產量(公噸)	花蓮廠產能(公噸)	產值(億元)
98	4,782,834	4,020,000	106.2
99	4,704,160	4,020,000	104.4
100	4,868,277	4,020,000	108.1
101	4,298,893	4,020,000	95.4
102	5,076,235	4,020,000	112.7
103	4,910,511	4,020,000	109
104	4,511,966	4,020,000	100.2
105	4,060,236	4,020,000	90.1
106	3,559,586	4,020,000	79
107	3,514,197	4,020,000	78
108	3,597,546	4,020,000	79.9

資料來源：台灣區水泥工業同業公會

註：產量及產值包含亞泥新竹廠，另產值以水泥價格每噸 2,220 元推估。

在 98~108 年亞泥公司花蓮廠以每年有近百億產值（參見表 6-1），相對 63 年間一次性數百萬的土地補償，以及算進日後第 5、8 鄰遷村補償，甚至針對在地社區的歷年回饋、員工薪資、廠房設施等，這些支出相較於產值來估算，亞泥公司其實是早年威權時期水泥產業政策的最大受益者<sup>68</sup>，應有顯著豐厚的利潤進帳。在新城山礦區持續開採超過 40 年，因此對在地族人長年生活品質上的犧牲也必須能有同理之心。在提供工作機會與增進生活品質之間，不應該是二擇一的選項，而是當今企業該負的社會責任。

回到初始點來看亞泥礦場設立對當地族人生活之影響。針對設廠的衡量有以下幾點：

1.可能的正面影響：就業機會、補償金、回饋金。就業機會在最近幾年已經有所增加，但早年的族人在廠區的工作機會並未有足夠的安排與保障。補償金則是某種對

<sup>68</sup> 亞泥公司認為最大受益者，尚包括「獲得稅收之國家、獲得工作機會及交通建設開發之原住民及享有使用水泥興建之公共建設及房屋之全體國民」，見附錄十，頁 23、42。

價的關係，是彌補失去的地上物、土地使用權利、開墾費等，或許頂多只能算持平的交易。回饋金，或是廣義的亞泥公司對在地事務、活動的贊助，若能形成制度性的回饋機制是比較可靠。

2.可能的負面影響：祖先土地之喪失，導致傳統土地管理制度之破壞、民族(土地)認同之喪失、生活環境之破壞、傳統勞動型態之改變。在不能耕種土地，又無法從亞泥公司得到就業機會的族人，大多只能移居都市從事底層勞動<sup>69</sup>。亞泥公司長久的爭議，導致為求生計的就業機會與居住安全、還我土地之間張力越來越高的拉扯，讓部落族人的政治社會組織造成分裂。礦區下生活的長期恐懼使身心健康狀態受到影響、對於國家與企業作為的疑懼憤怒與無可奈何、對於國家法制的不信任，甚至包括轉型正義。

3.亞泥公司經營花蓮礦場獲取了經濟上利益，擴大工廠與集團的營運規模，卻也在族人抗爭過程中影響到亞泥公司的運作，包括訴訟代價、企業名譽、投入更多資源於改善採礦技術與礦區安全、增加族人雇用員額、提高回饋（對部份族人或地方政府，甚至含檯面下的補貼與不定期的贊助）。

綜合上述，本真相調查報告檢視以下項目列出亞泥公司在本調查案所要承擔的責任：

一、遠東集團早期與黨國關係密切，並聘用曾任政府高官熟悉政府運作的顧問，利用其豐富人脈與對土地法規嫻熟的認識，協助集團下的亞洲水泥遠赴當時地處偏僻卻蘊含有豐富礦產的花蓮，設廠開挖水泥礦石。以當時的政治命令高於法律規範的方式，未「合意拋棄土地」卻取得限期提供拋棄書的協調會議紀錄結論、以及未說明而取得蓋印章的同意書、拋棄書等租用原住民族土地的必要文件，疏忽文化脈絡的差異及原住民對殖民者語言的掌握能力相對不足，而未有足夠坦誠、充分細膩地與居民溝通以取得原住民族的同意進行開採。

亞泥公司在國家的協助與當時官僚體制的高度配合之下，設廠早期的確疏忽在地居民的認知與感受。當年設廠無須進行環境影響評估，亦無相對嚴格的環保法規限制，更無現時覺醒的諸多權利意識，且有國家經濟政策的充分配合，卻也讓無法接近原使用土地多年的在地族人承受極大的委屈。亞泥公司取得承租土地之整體過程，因時日

---

<sup>69</sup> 亞泥公司認為「當地居民之生計保障係政府責任，不能將此責任全部強加於亞泥」，件附錄十，頁 42-3。

久遠、人事全非，司法體系難以斷定違法，但仍不能排除其疏失之責、圖當時方便之利、以及帶來對原住民族不正義的道德責任<sup>70</sup>。

二、在原土地使用人未完成塗銷耕作權或所有權的行政程序，即透過中央、縣府及鄉公所之政商關係，由國家高層施壓迫使承辦人員提出租用申請<sup>71</sup>，並同樣在他項權利塗銷未完成前，簽署租賃契約。此部分有相當程度為政商之密切合作，雖然主責在於國家方，但亞泥公司身為此行政程序不法的最大受益者，亦難謂無涉嫌不法、亦或是無從中獲利的可能。

三、在同意書、拋棄書、承諾書、甚至印領清冊，都有諸多控訴指責其皆為偽造之說詞，或在不知情狀況下用「印章」產生的合意拋棄文書資料，即便司法上並未成立偽造之罪，亞泥公司在訴願會議上的言詞辯論也曾鬆口認為同意書上的名字或有可能並非親簽。但亞泥公司應該對此一最大疑點開誠布公做出澄清究竟是否已經事先造好名冊<sup>72</sup>，以致於連書面上的簽名都不知究竟只是為了造冊而列出的姓名，因此而委請外人抄寫姓名；亦或是原本就用來要作為讓土地原使用人簽名之用。蓋章一事若是難以提出新的證據，有關印領清冊的疑慮可考慮提供更「積極性」的證據，例如亞泥公司提供給報告撰寫團隊有關楊金香的銀行往來資料，甚至提供支票號碼以利追蹤金錢流向，只要找出資料所在，是可以相當程度的去除疑慮。真相調查小組也理解尋找這些資料曠日廢時，且資料可能多已經佚失各處。但缺乏這些積極性的證據，補償金發放與領取的爭議就難以平息。

承辦人江學良也坦然承認承辦過程的細節，在無法說明說出租用 20 年後歸還土地承諾卻又要求出具拋棄書的疑惑，沒有辦法說明也未出示下，蓋印章在部分拋棄書上。亞泥公司在 108 年 11 月 13 日與東華團隊的會談中，已經提供多件印鑑證明以及比對印領清冊上的印章，初步看來都有符合。但仍有未齊全者，且尚有補償金是否如實發放及發放方式等諸多疑點，尚無法足以證明已獲得全體土地使用者之同意，並領取足額的補償。

---

70 亞泥公司對此之不同意見，請見附錄十，頁 43-4。

71 亞泥公司觀點，見附錄十，頁 44。

72 引用亞泥公司於附錄十，頁 44-5 之說法，「同意書上之姓名應係亞泥於逐戶拜訪前先行造冊填寫，再由土地使用人蓋上私章，並由村長、鄰長見證，相關簽呈文件亦已提供予研究團隊檢視，亞泥並無未開誠布公之情事。」

在追查這些文件真偽的同時，也明確反映出，真相調查過程不能侷限於書面文件的資料，而忽略眾多族人共同，但卻未記載成文字的親身經歷。

## 第五節 部落族人的經歷與反思

原住民在 60 年代經歷山地保留地從政府「尊重舊慣」的政策、地籍測量與總登記後，再藉由設定他項權利與持續耕作 10 年以取得私有權狀的過程，但在還未取得所有權保障的情況下，第一代設定他項權利的太魯閣族耆老便經歷了亞泥公司配合政府水泥產業發展政策而前來新城山一帶租用採礦的事件。亞泥公司自 62 年租用採礦至今，經歷三次礦業權展限而持續採礦。第一代他項權設定的部落族人已經凋零大半，而第二、三代族人還持續面對企業持續採礦並擔憂礦區地質不穩、每當地震暴雨來臨都無法安心居住的家園。

亞泥公司新城山礦區涵蓋範圍及於可樂部落、Ayug 部落、及落支煙部落的傳統領域範圍內。部落經歷田春綢女士及田明正先生帶領不同階段的自救會抗爭，直到 105 年後政府重新重視原住民族土地歷史不正義的調查，以及積極尋求轉型正義與族群和解的任務中，本案才有機會被重新認識與調查。部落族人從山地保留地轉而了解原住民族土地概念，甚至積極參與原住民族土地轉型正義工作的體認還有限，還受限在原住民保留地制度的視野與思維。

原住民若從本案土地歷史真相調查中反思：如何重新理解並爭取原住民族土地權，乃至理解共同承擔族群部落在原住民族土地上永續發展的策略規劃及組織運作，是需要積極思考、學習、突破及創造的過程。

### 一、從本案土地歷史調查反省的議題

#### 1. 原住民族土地權利在山地保留地制度中無法獲得足夠保障

本案呈現傳統土地在保留地制度被替換成個人權力或財產，並可以被補償而拋棄，而後代子孫將失去土地權利。然而，原住民族土地包含傳統土地權利在內，屬於集體權的運作規範與社會關係的範疇。原住民保留地管理辦法的法令制度卻是強調個人私有產權概念，有助於土地成為自由市場的商品，法令本身並強調現代資本主義體制下土地管理的原則，無法完全保障原住民族土地權利。原住民需要尋找另外的管理制度，讓私有產權及集體權利可以平衡發展。

## 2. 原住民族土地權利是以集體權保障，非個人自顧門前雪的方式運作

本案的部落耆老並非對現代土地制度完全不理解，至少有一兩位發現「拋棄土地」與提高補償費的陷阱，並拒絕參與。這一兩位族人在轉型過程知道如何保障自己的土地權利，卻在諸多可能下無法／沒有提醒部落其他族人。但是若論述原住民面對民族土地的私有化過程、現代化規模產業發展，個人須熟悉現代法令規則才能保障個人權利，則如此一來卻又強化了私有化的傾向。

私有化過程將逐漸弱化集體權屬性的原住民族土地的部落社會連結，主流社會甚至可以視而不見，進而完全被私有財產權制度所掌控，原住民族土地權利的運作空間也將弱化，處處受限，而族群土地文化與社會生活將無法保障。部落族人需有共識：尊重與保護其他族人的傳統土地權利，恢復部落社會關係連結，也是保障自己原住民族土地權利及生活方式的有效方法。

## 3. 原住民族土地管理機關的原住民成員的功課

了解在戒嚴時期，從傳統過渡到山地保留地現代化的管理過程，有可能發生多起原住民族土地歷史不正義的事件。在原住民族土地轉型正義過程，如何從管理機關與法令制度的重新建構，讓原住民保留地制度的私有產權思維，銜接到重視集體權利的現代土地管理法令組織與法律之創造。

## 第七章 建議

### 一、正視過去，誠懇面對

依調查資料顯示，地方政府於辦理亞洲水泥股份有限公司新城山礦場使用原住民保留地出租、續租程序及塗銷部分族人土地他項權利，確實存在瑕疵，且忽略太魯閣族傳統土地利用方式及傳統慣習，已造成當地原住民族傳統生活、地理環境、社會經濟等多方面不利影響。

至於亞洲水泥股份有限公司申請承租原住民保留地之過程，尚無發現證據顯示有不法情事。

惟部分族人仍有疑慮，其是否違法或有不當情事，應由司法或監察機關調查認定。

政府誠懇面對真相，對此表示遺憾及歉意，並對部落族人所受到之不利影響採取適當之檢討改善措施。

### 二、合理補救，回復權利

花蓮縣政府及秀林鄉公所於 62 年間辦理部分原住民保留地他項權利塗銷及出租、續租程序上有瑕疵，應對當地族人為合理之補救，中央政府相關部會應積極督促花蓮縣政府及秀林鄉公所透過收取之特別稅及土地租金中提撥一定比例經費挹注當地原住民族及其部落相關公共建設或經濟發展。

另為彌補對原住民族的不利影響，政府承諾於本真相調查報告公布後 1 年內，與部落及亞洲水泥股份有限公司充分溝通並廣納意見，調查礦區內之所有(包括租約中有他項權利登記和承租使用之土地及有使用事實之族人土地)原住民保留地現況，據以制定礦場所在地「原住民保留地權利回復計畫」，依法協助族人依行政機關一般作業時程，儘速回復原住民保留地所有權，以利族人依循傳統慣習利用土地。另礦場部分，政府將與部落會議共同協助亞洲水泥股份有限公司，於回復土地權利前，依原住民保留地法定租金標準與地主洽談簽訂土地租約，保障亞洲水泥股份有限公司合法之承租權及其員工之工作權。

### 三、逐步轉型，永續發展

亞泥新城山礦場租用原住民族土地已近半世紀，為尋求經濟發展與原住民族傳統權利間之平衡，亞洲水泥股份有限公司基於企業社會責任及部落敦親睦鄰，於採礦期間，應逐年提撥一定金額成立基金，由部落族人為主、亞洲水泥股份有限公司為輔，共同管理及運用，充分尊重部落自主。

亞洲水泥股份有限公司依法應於礦業用地使用完畢後，依核定之水土保持計畫實施土地復整及防災措施。而為求部落永續發展，政府、部落及亞洲水泥股份有限公司應於礦區結束採礦之前四年，共同思考與協商後提出礦場轉型與土地再利用計畫，尤應在確保礦區周邊居民之居住安全的目標上，依地質調查報告決議辦理，期成為轉型正義與經濟發展相輔相成之典範。

### 四、謀求共識，共存共榮

亞洲水泥股份有限公司應持續依循蔡總統於 106 年 12 月 28 日總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會第 4 次會議中建議由政府、部落及亞泥公司三方會談進行多次會議所獲致之結果，及遵守 109 年 6 月 22 日主動發布新聞稿「亞泥宣示啟動原住民諮商 與部落共存共榮」之承諾，積極主動依原基法第 21 條，踐行與原住民族、部落或原住民諮商同意之程序，尊重部落自主權，共同討論達成共識。

## 參考文獻

- 山路勝彦（1999）。〈「梁山泊」の人類学、それとも? :臺北帝国大学土俗人種学研究室〉，社会学部紀要第 83 号。
- 王玫瑰（總編輯）（2015）。《移動的記憶-太魯閣族部落史及家鄉資源調查成果冊》。花蓮：秀林鄉公所。
- 王振寰（1988）。〈國家角色、依賴發展與階級關係－從四本有關臺灣發展的研究談起〉，《臺灣社會研究季刊》1（1）：117-143。
- 臺灣省總督府臨時臺灣舊慣調查會（1996）。《番族慣習調查報告書》第一卷（中文譯本）。臺北：中央研究院民族學研究所。
- 台湾總督府番族調查会 編（1921 年/大正 10 年）。《臺灣番族慣習研究》第二卷，台湾總督府番族調查会。
- 台湾總督府番族調查会 編 1922 年/大正 11 年）。《臺灣番族慣習研究》第三卷，台湾總督府番族調查会。
- 吳密察（2017）。〈蕃地開發調查與「蕃人調查表」、「蕃人所要地調查書」〉，《原住民族文獻》第 32 期，<https://ihc.apc.gov.tw/Journals.php?pid=642&id=1006> (2020/2/20 點閱)。
- 吳秦文（2016）。〈原住民保留地之實然與應然—相關行政救濟實務見解分析〉，《臺灣原住民族法學》，1（1）：45-66。
- 林中平（1988）。〈“國家組織”或“大有為的政府”？—從最近臺灣的社會經濟學學術會議討論起〉，《臺灣社會研究季刊》1（1）：91-115。
- 林佳陵（2000）。〈臺灣原住民土地之法律研究〉，《律師雜誌》247：33-50。
- 森丑之助 著，楊南郡 譯（2012）。《生蕃行腳：森丑之助的臺灣探險》（2 版）。臺北：遠流。
- 若林正文 著，洪郁如、陳培豐等 譯（2014）。《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》。臺北：台大出版中心。

瓦歷斯·諾幹、余光宏（2002）。《臺灣原住民史 泰雅族史篇》。南投：國史館臺灣文獻館。

細川龜市（1941）。《日本法制史要講》。東京：時潮社。

陳竹上（2010）。〈他們在自己的土地上無家可歸？從「反亞泥還我土地運動」檢視臺灣原住民保留地政策的虛實〉，《臺灣社會研究季刊》，77：97-134。

陳竹上（2017a）。〈反亞泥還我土地運動：回顧與展望〉，《臺灣原住民研究學報》，7（3）：157-87。

陳竹上（2017b）。〈原住民保留地該保留給誰？以「反亞泥還我土地運動」2000年至2015年間之行政救濟為探討核心〉，《臺灣原住民族法學》，1（2）：35-47。

鈴木作太郎（1932）。《臺灣の蕃族研究》。臺北：臺灣史籍刊行會。

管仁健（2015）。〈拉皮條的，黨證準備好了沒？〉，《新頭殼 newtalk》  
<https://newtalk.tw/news/view/2015-10-30/66163>，(2020/2/20 點閱)。

邱上林（2015）。〈土地是血 山林是家--太魯閣族抗日戰役〉，《僑協雜誌》153：64。

邱寶琳（2010）。《原住民族土地權之探討 —以花蓮太魯閣族為例》。東華大學民族事務與發展學系碩士論文。

廖守臣（1977）。〈泰雅族東賽德克群的部落遷徙與分佈（上）〉，《中研院民族學研究所集刊》，44：61-206。

廖守臣（1978）。〈泰雅族東賽德克群的部落遷徙與分佈（下）〉，《中研院民族學研究所集刊》，45：81-212。

廖守臣（1984）。《泰雅族的文化:部落遷徙與拓展》。臺北市: 世新出版社。

廖守臣（1998）。《泰雅族的社會組織》。花蓮市：慈濟醫院及人文社會學院。

高玉樹（2007）。《高玉樹回憶錄》，臺北：前衛出版社。

高德義（2009）。《解構與重構：原住民族人權與自治》。臺北：翰蘆。

詹素娟（2017）。〈日治時代原住民的土地變遷〉，《原住民族文獻》31期，  
<https://ihc.apc.gov.tw/Journals.php?pid=641&id=983>，(2020/2/20 點閱)。

張永健（2013）。〈占有規範之法理分析〉，《臺大法學論叢》42卷特刊，847-932。

張惠東（2017）。〈原住民族傳統領域與私有財產財產權 —創設「原住民族傳統領域役權」的嘗試〉，《原住民族文獻》32期，<https://ihc.apc.gov.tw/Journals.php?pid=642&id=995>，(2020/2/20 點閱)。

藤井志津枝（2001）。臺灣原住民史-政策篇(三)》。南投：國史館臺灣文獻館。

顏愛靜、楊國柱（2004）。《原住民族土地制度與經濟發展》。臺北：稻鄉出版社。

瞿宛文（2017）。《臺灣戰後經濟發展的源起：後進發展的為何與如何》。臺北：中央研究院、聯經。

蕭新煌（1983）。〈第七章 山地經濟政策與經濟發展問題〉，收於李亦園等著《山地行政政策之研究與評估報告書》，頁 103-155。臺灣省政府民政廳委託，中研院民族學研究所。

臺灣總督府民政部蕃務本署，金氏翻譯編印社 譯印（1997）。〈立霧溪及姑姑子方面探險復命書〉，收於《太魯閣蕃情況——一九一四年臺灣總督府蕃務本署編印》，頁 24-36，花蓮：太魯閣國家公園管理處。

Otis, Ghislain（2018）。Individual Choice of Law for Indigenous People in Canada: Reconciling Legal Pluralism with Human Rights? *UC Irvine Law Review*, 8(2) Legal Pluralism: 207-226.

## 附錄文件

附錄一 新城山與太魯閣族的地理、文化背景

附錄二 謝有功\_民 85 年訪談

附錄三 謝有功\_19980820 訪談

附錄四 田明正\_20200216 訪談

附錄五 真相調查報告初稿修訂稿 亞泥評析

附錄六 回應亞泥評析 法律意見補充精簡版

附錄七 周玉桂\_20191230 訪談文字記錄

附錄八 江學良\_20200306 訪談文字記錄

附錄九 江學良\_20200316-片段 005604-010101 協調會議紀錄的過程

附錄十 真相調查報告初稿修正稿評析-詳細版（2020.02.25）與回應

附錄十一 邱寶琳委員對本調查未完成部分的建議

## 訪談目錄表\*

日期	編號	訪談對象	逐字稿	檔案名稱
2018.11.02	A	湯 XX	完成	181102_A_湯 XX.mp3
2018.11.26	A	金 XX	完成	181126_A_金 XX.mp3
2018.11.26	B	江 XX	完成	181126_B_江 XX.mp3
2019.01.06	A	郭 XX	完成	190106_A_郭 XX.mp3
2019.01.06	B	胡 XX	完成	190106_B_胡 XX.mp3
2019.01.19	A	徐 XX	完成	190119_A_徐 XX.mp3
2019.01.19	B	楊 XX	完成	190119_B_楊 XX.mp3
2019.01.28	A	汪 XX	完成	190128_A_汪 XX.mp3
2019.01.28	B	高 XX	完成	190128_B_高 XX.mp3
2019.02.12	A	林 XX	完成	190212_A_林 XX.mp3
2019.02.12	B	謝 XX	完成	190212_B_謝 XX.mp3
2019.04.01	A	田 X&丸	完成	190401_A_田 XX&XX.mp3 二人受訪
2019.04.20	A	白 XX	完成	190420_A_白 XX.mp3
2019.04.20	B	田 XX	完成	190420_B_田 XX.mp3
2019.04.20	C	田 XX	完成	190420_C_田 XX.mp3
2019.05.19	A	高 XX	完成	190519_A_高 XX.mp3
2019.05.19	B	李 XX	完成	190519_B_李 XX.mp3
2019.07.17	A	田 X&丸	完成	190717_A_田 XX&XX.mp3 二人受

				訪
2019.08.12	A	胡 XX	完成	190812_A_胡 XX.mp3
2019.08.12	B	張 XX	完成	190812_B_張 XX.mp3
2019.08.12	C	高 XX	完成	190812_C_高 XX.mp3
2019.08.13	A	高 XX	完成	190813_A_高 XX.mp3
2019.08.13	B	張 XX	完成	190813_B_張 XX.mp3
2019.09.06	A	鄭 XX	完成	190906_A_鄭 XX.mp3
2019.09.06	B	王 XX	完成	190906_B_王 XX.mp3
2019.09.22	A	江 XX	完成	190922_A_江 XX.mp3
2019.10.11	A	吉洛	繕打中	191011_A_吉洛.mp3；錄音檔另存
2019.11.08	A	江 XX	完成	191108_A_江 XX.mp3
2019.11.14	A	田 XX	完成	191114_A_田 XX.mp3
2020.03.16	A	江 XX	繕打中	錄音檔另存他處

\*所有訪談皆有錄音檔可查。