國有林管理方式因應原住民採取森林產物權利回復之調適

文■林耿民■林務局造林生產組技士

一、前言

2007 年聯合國大會通過「聯合國原住民族權利宣言」中，提及「…深信原住民族掌管了與他們自己及他們的土地、領土和資源相關發展進程，將能夠保持和加強他們的機構、文化和傳統，並根據自己的願望和需要促進自身發展，承認尊重原住民知識、文化和傳統習慣，會有助於實現環境的可持續公平發展，並有助於適當管理環境」。我國森林法在 93 年就修正增訂了第 15 條第 4 項，94 年完成立法之原住民族基本法第 19 條，更明確規定原住民得在原住民族地區依法從事獵捕野生動物、採集野生植物及菌類等非營利行為供其傳統文化、祭儀或自用，意旨相同。

人類採集自然環境之野生物作為食衣住行等日常生活使用，為人類利用森林資源最原始之方式。對於原住民而言，更是其傳統文化之傳承及生活慣俗之一環。現今行政院主計總處所訂中華民國行業標準分類，將「林業」此行業，定義為「從事造林、伐木、林間野生物及昆蟲採捕、林業輔助服務如森林資源估測等之行業；在林地以簡易炭窯燒製木（竹）炭亦歸入本類。」。

森林法為規範本國國民使用森林之規定，因森林及木材等林產物，屬國家發展之重要物資，基於國土保安、水源涵養等公益功能，對於私人所有之森林，明確規定其林產物之伐採、運銷均應經主管機關許可及查驗。尤其對屬於國家或地方政府管理經營之國有林及公有林，更是明定政府機關將國家或政府管理森林自然資源，以有償方式處分售給私人或無償提供人民使用。

二、原住民對森林資源的需求

臺灣森林大多位於山區，少部份位於平地或海岸，惟臺灣腹地東西縱深小，海拔落差大，從海岸至山區不過數十公里，人類活動空間自然會向高山拓展。原住民部落及聞、

客山村常散落在臺灣山區，早期在石化燃料及鋼筋水泥等建材未普及發達前，部落及山村附近的森林，負有提供當地居民燃料及生活居住上所需材料之功能。以往政府劃定原住民保留地範圍，將其森林資源提供原住民傳統習俗中狩獵、雕刻、漁撈等所需。然原住民生活慣俗所需狩獵空間、漁撈河段及雕刻之木材種類來源，係位於各原住民族部落傳統領域，加上因歷史因素，其傳統領域範圍，大部分與現有國有林、公有林重疊。

近年國有林提供景觀及遊憩據點供都會地區國民觀光遊憩之使用，同時也帶給當地居民相當經濟上的收入。如何規範當地部落、社區民眾合理的利用公益的森林資源做為傳統文化、習俗的延續，以及兼顧森林在觀光遊憩、國土保安、水源涵養、生態保育…等公益功能，為政府需整體考量之課題。

三、原住民採取森林產物法規之變遷

民國 94 年訂頒施行之「原住民族基本法」，於第 19 條規定「原住民得在原住民族地區依法從事下列非營利行為：（一）獵捕野生動物。（二）採集野生植物及菌類。（三）採取礦物、土石。（四）利用水資源。前項各款，以傳統文化、祭儀或自用為限。」。

但森林法於 93 年 1 月 20 日即修正公告增訂第 15 條第 4 項規定：「森林位於原住民族傳統領域土地者，原住民族得依其生活慣俗需要，採取森林產物，其採取之區域、種類、時期、無償、有償及其他應遵行事項之管理規則，由中央主管機關會同中央原住民族主管機關定之。」，立法意旨，係供作原住民族依其生活慣俗需要，採取位於原住民族傳統領域土地範圍內森林之森林產物。此為使用「原住民族傳統領域土地」用詞之第一部法律，與原住民族基本法之立法精神相契合。

此條文源自民國 95 年修正前之森林法施行細則第 16 條：「國有林區內當地居民有採取雜草、枯枝、落葉之地方習慣者，得由林區管理經營機關限定區域、時期及採取種類，發給採取證。」之規定，當時將此條文納入森林法修正原因，係配合行政程序法之頒布施行，考量規範當地居民取得國有林內雜草及枯枝落葉等使用規定，涉及人民權利義務事項應以法律為之。

另國有林林產物處分規則第 14、15 條，訂有提供原住民採取國有林林產物使用之規定，規定原住民在原住民保留地內造林開墾，為排除障礙，須採取竹木；以及原住民為生產上之必要，其建造自住房屋、自用家具及農具用材須用者，可以無償供給。惟該規定不及於原住民保留地以外之國有林。

至於原住民保留地之林產物管理，依據「山坡地保育利用條例」第 37 條所定「原住民保留地開發管理辦法」第 31 條至第 38 條，訂有相關規定。其中第 31 條規定：「原住民保留地天然林產物之處分，本辦法未規定者，依國有林林產物處分規則之規定。」；第 36 條規定「原住民保留地內之造林竹木，其採伐查驗手續依林產物伐採查驗規則辦理。」。

93 年森林法第 15 條第 4 項增訂公告後，

明確規定政府應訂定管理規則，包括原住民族依生活慣俗採取森林產物之區域、種類、時期、無償、有償及其他應遵守事項等事項。林務局雖積極詢問各相關機關意見，研擬出相關原則性條文，且多年來數次邀集各相關機關及專家學者召開研商會議，但迄今仍無法訂出管理規則，其困難原因為：

（一）原住民族傳統領域土地範圍尚未依法確認

森林法第 15 條第第 4 項規定雖於 93 年修正公告增訂，然該條所稱「原住民族傳統領域土地」範圍之劃定，涉及原住民族土地之回復、取得、處分、計畫管理及利用等事項，依「原住民族基本法」第 20 條規定「政府承認原住民族土地及自然資源權利。政府為辦理原住民族土地之調查及處理，應設置原住民族土地調查及處理委員會；其組織及相關事務，另以法律定之。原住民族或原住民所有、使用之土地、海域，其回復、取得、處分、計畫、管理及利用等事項，另以法律定之。」，惟「原住民族土地及海域法草案」尚未完成立法，故原住民族傳統領域土地範圍，亦尚未依法劃定確認，致森林法第 15 條第 4 項規定之管理規則無法頒布施行。

（二）生活慣俗所須採取種類繁雜

原住民族生活慣俗與所需森林產物種類，因各族之生活慣俗各有不同處。森林主管機關，須與原住民族委員會及各原住民族協商調查後始能確認。加上對於得採取之森林產物「物種」，究應採正面或負面表列，以森林管理機關之立場，希能以正面表列方式，將生活慣俗與種類明確列表，以方便管理，但實務上，原住民對在森林內採取野生植物、菌類，係視需求隨興為之，且種類為前人口耳相傳或生活習慣，爰希望政府能以負面表列方式，明確列出須保育不得採取之種類，其餘均應許可採取。

四、國有林管理經營機關之行政變革

90 年日月潭邵族申請砍伐保安林內木柯作為獨木舟使用。林務局考量憲法保障及發展各民族之生活習慣，依據國有林林產物處分規則第 14 條第 1 項第 1 款，管理經營機關經營林業自用方式，透過辦理合作計畫方式，由合作計畫經費預算，向國庫繳交國有林林產物價金專案採取處分後之方式，提供木材供原住民使用。

94 年尖石鄉司馬庫司原住民青年依部落會議決議，搬運櫸木漂流木遭起訴事件後，行政院召開協商會議決議，在森林法第 15 條第 4 項所定管理規則未訂定前，且不涉及土地管轄權變更情形下，由農委會與原民會會銜訂定行政規則（作業要點），以為執行之依據。兩會於 96 年 10 月 18 日會銜令發布「新竹縣尖石鄉玉峰村及秀巒村原住民族採取森林產物作業要點」。進行試辦。

農委會鑑於撿拾漂流木作工藝、文化創意或薪炭材燃料等，屬原住民文化慣俗，故參酌原住民族基本法第 23 條規定，以 102 年 5 月

29 日農林務字第 1021741462 號函修正「處理天然災害漂流木應注意事項」，規定天然災害後漂流出國有林區域外之國有林竹、木，由各直轄市、縣（市）政府辦理公告供當地居民依森林法第 15 條第 5 項規定自由撿拾清理時，如位屬「原住民族地區」時，優先開放由漂流木現場之鄉（鎮、市、區）當地居民自由撿拾清理一段期間後，再公告該縣市其他鄉（鎮、市、區）居民撿拾，以體現政府尊重當地原住民傳統文化或生活慣俗之基本權利。

另農委會尊重原鄉原住民族資源使用權利、文化傳承及經濟生活，參酌原住民族基本法第 19 條，原住民得依法無償採取野生植物作為傳統文化、祭儀或自用等非營利使用之規定，以 102 年 12 月 6 日農林務字第 1021742932 號令修正國有林林產物處分規則第 14 條、第 15 條條文，增訂管理經營機關標售副產物時，當地原住民、部落或登記有案之原住民族團體申請者，得優先比價或議價之規定。同時訂定原住民專案核准採取「打撈漂流竹木」規定，由管理經營機關勘查漂流木位置、數量後，指定特定樹種及其一定比率數量辦理公告，提供漂流木所在地鄉（鎮、市、區）居住設籍之原住民族，於取具鄉（鎮、市、區）公所出具身分及使用方式等相關證明文件後，申請作為傳統文化、祭儀或自用等非營利使用者，優先核准專案採取，並得為無償之規定。

近日（106 年 6 月 29 日），原民會與農委會會銜，依原住民族基本法第 34 條第 2 項規定，作成森林法第 15 條第四項解釋令，釋示內容為：

（一）查森林法於 93 年 1 月 20 日增訂第 15 條第四項前段規定，森林位於原住民族傳統領域土地者，原住民族得依其生活慣俗需要，採取森林產物。復查原住民族基本法於民國 94 年 2 月 5 日制定公布施行，並於同法第 19 條規定，原住民得在原住民族地區依法從事以傳統文化、祭儀或自用之採集野生植物及菌類等非營利行為。

（二）森林法第 15 條第 4 項前段所稱「森林位於原住民族傳統領域土地者，原住民族得依其生活慣俗需要，採取森林產物」，係指位於原住民族基本法第 2 條第 3 款所定原住民族地區之國有林及公有林。



（圖片／高遠文化）

五、管理規則草案預告與後續方向

農委會為落實原住民族在國有林及公有林，得依法採集野生植物、菌類作為傳統文化、祭儀及自用之權益，經多次邀請熟悉原住民事務專家學者研商、調查原住民各族生活慣俗及所需森林產物，同時與原民會、各縣市政府及各國有林管理經營機關持續協商。已於105年7月27日依據森林法第15條第4項規定完成擬訂「原住民族採取傳統領域土地森林產物管理規則草案」，並辦理預告。105年預告草案特色，包括定義原住民族傳統領域土地、生活慣俗等名詞，並規範原住民族採取森林產物之區域、種類、時期、無償、有償及其他應遵行事項。主要內容為：

（一）原住民族傳統領域土地：指經依法定程序劃定之原住民族傳統祭典、祖靈聖地或舊部落及其周邊獵區或耕墾之公有土地。

（二）採取「區域」：傳統領域土地未依法劃定前，可由當地部落向國、公有林管理經營機關指認，由農委會會同原民會公告。

（三）森林產物「種類」：採負面表列，僅排除依森林法公告之12種「貴重木」及文化資產保存法指定之「珍貴稀有植物」5種。其他種類只要認定屬生活慣俗所需，均可申請無償採取使用。

（四）尊重部落的自然資源管理方式及對所屬成員的約束力，簡化申請及查驗程序。

（五）對於原住民採取森林副產物作為自用之行為，採取經當地部落會議通過，由部落或團體彙集原住民採取人員名冊，依年度以代表制申請。而主管機關受理並經調查評估後，按申請區域、種類、數量、時期及名冊一次許可，並按名冊發給森林副產物採運許可證。

前項草案預告後，林務局接獲來自民眾個人、學者專家、立法委員、原住民族委員會、國有財產署、內政部營建署等中央機關及所屬林區管理處意見，綜整各界意見，均表示可保障原住民族使用森林資源權利。但對原住民族傳統領域土地之定義、如何指定得採取森林區域？森林產物之種類為何？有償、無償之標準？如何兼顧原住民族權益與保護森林資源及保育生態，採取時應否事先申請或事後報備？是否允許原住民個人申請？可否納入採共同管理機制等，仍有不同看法。意見相當分歧，但整理歸納意見大致可分為2類：

（一）部分意見認為，應全面回歸原住民族基本法，原住民有權採取，不必申請或報備；且應由熟悉原住民族傳統領域與傳統生態知識當地部落族人與人士，與林管處成立「共治委員會」來共同決策，另應將當地原住民族部落採取之野生植物，整合為部落產業。

（二）相對的，亦有部分意見認為草案中對傳統領域的界定是模糊不清的。另外「生活習俗」與「自用」，更是缺乏明確的敘述。因而此草案雖立意良善，恐在執行面上會遭遇許多困難。除了無以落實對不法行為的追蹤與查緝，更可能導致合法掩護非法，影響森林生態保育。

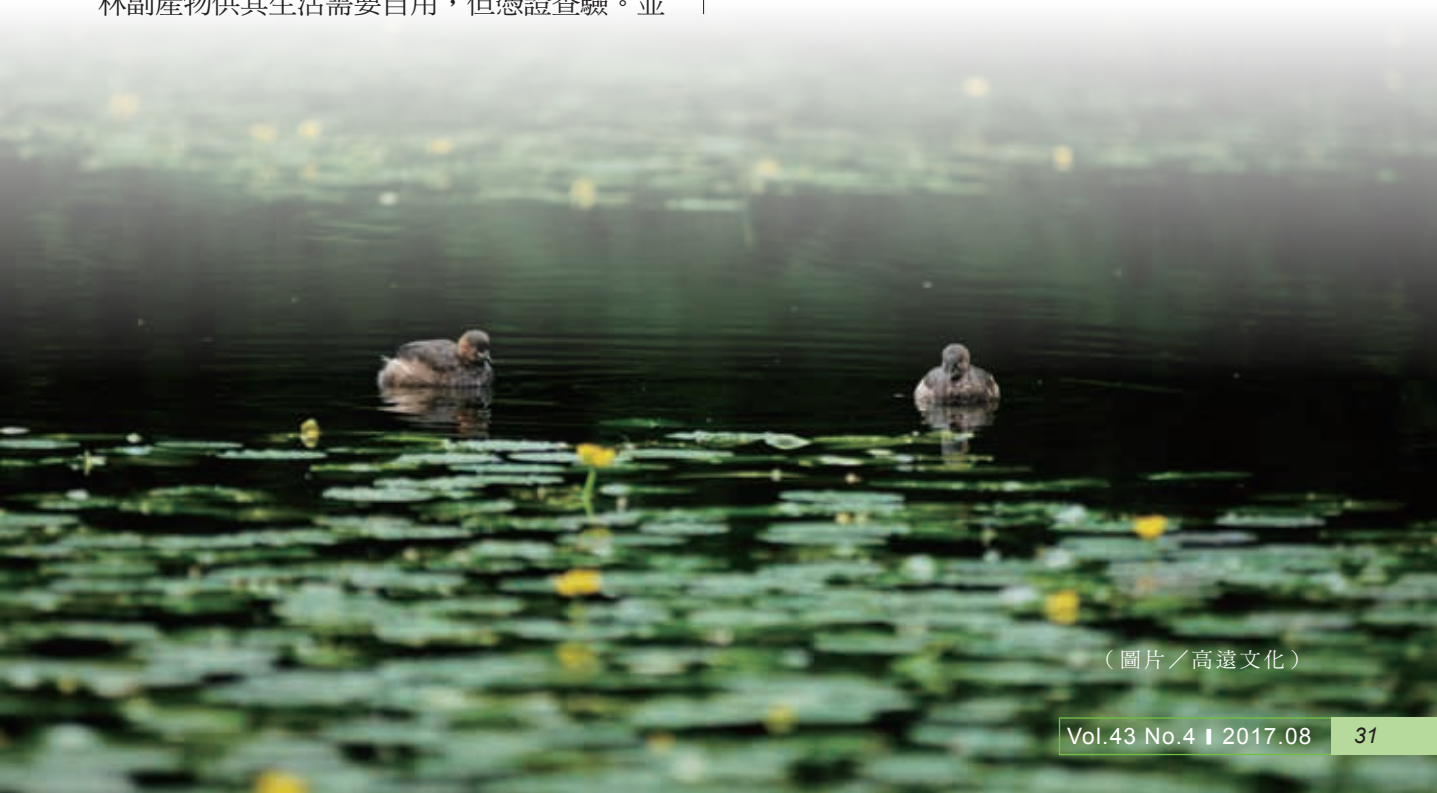
另外原住民族委員會，則建議原住民個人依生活慣俗採取採取森林副產物供作食用等生活需要自用行為，應屬無償採取，且應免

申請、免許可及免查驗。

鑑於各界意見分歧，農委會可考量在目前原住民族傳統領域土地範圍之劃定已有法定程序，且農委會已與原民會會銜發布解釋令，將森林法第 15 條第 4 項所稱森林，釋示為「原住民族地區之國有林及公有林」之情況下，將草案名稱修改為「原住民族依生活慣俗採取森林產物規則」，排除原住民族傳統領域土地之框架；另基於政府尊重原住民族之傳統習俗、文化及價值觀，同時為保育森林，可針對森林主產物及副產物，分別管理。對於主產物、珍貴稀有或評估有瀕臨滅絕之物種，以申請及有償方式加強管理；但對其餘副產物，則無償開放原住民個人憑身分證明，免申請採取，惟以非營利自用之行為為限。故針對原住民森林副產物及生活慣俗自用需要，應可單獨增訂規定條文，由原住民憑原住民族地區當地鄉（鎮、市、區）公所出具之證明文件，採取國、公有林副產物供其生活需要自用，但憑證查驗。並將草案再次辦理預告公告，徵求各界意見，來加速該管理規則之頒定與施行。

六、結語

我國已立法保障原住民資源利用的權利，且國際間對於森林永續經營均要求納入原住民族權利保障，以達社會公平、經濟可行、環境保護三面向之永續發展。尊重與保障原住民族依生活慣俗使用自然資源之權益，為新政府重要工作。而原住民族長久以來生活於國有林周邊，林業經營管理與原住民族息息相關，未來國有林管理經營機關，應更重視原住民族傳統智慧，進行森林自然資源保育、生態旅遊與地區發展等各項工作之發展，同時協助原住民部落進行人才培育及發展產業，且融入政府與原住民族資源共管機制，扶植部落組織建全自主管理，俾使國家之森林經營，能達到典範轉移。



（圖片／高遠文化）