



當文化慣習遇到西方法律與經濟開發—— 帛琉土地糾紛的前世今生

文化的習慣が西洋の法律と經濟開發に出会った時——パラオ土地紛糾の今と昔
When Customs Meet Western Law and Economic Development: The History and Current State of the Land Disputes in Palau

文·圖 | 陳玉莘 (台東大學公共與文化事務學系助理教授)

帛琉 (Republic of Palau) 位居密克羅尼西亞，屬於南島語民族的一群。帛琉這座小島僅有2萬左右的人口，但是目前在土地法庭卻有3萬多件的土地訴訟案。土地法庭的法官曾說：「上法庭是帛琉全國的休閒活動。」但實際上，土地糾紛正在撕裂著帛琉的家庭。

筆者在帛琉進行現代經濟如何影響當地社會的研究時，曾針對土地糾紛的部分進行調查。帛琉的土地議題跟許多國家所面臨的土地問題一樣，除了既有的產權與從殖民時期以來引入的法律觀念產生衝突之外，近來國家受到經濟發展的需求之影響，也改變了治理自然資源的策略。這些因素都影響了帛琉目前土地議題的發



Ngardmau團隊上山尋找耆老所說的兩州邊界，並重新放置地標。

展。以下則針對帛琉的例子，來說明土地議題的複雜性與其在當代的發展。

彈性使用權

母系社會原則與家族遷移史

帛琉一向被稱為是母系社

會，而母系社會的土地使用方式經常困惑著來自父系社會的人。以帛琉為例，母系氏族成員擁有當然的土地使用權跟支配權，但是其婚後的居住原則為女性婚入男方家，使用男方家族的土地。也就是說，女性



舊地標為日治時期日人放置，旁為2008年重新放置之新地標。

與其小孩雖然在其母方氏族，對於土地使用與支配擁有比較大的權力，但是終其一生他們是居住在其丈夫/父親氏族的土地上。他們必須藉由勞力的付出而獲得丈夫/父親氏族贈與「額外」的土地使用權利。不過這種「贈與」僅限於一代，受贈者死後則必須將土地歸還給原擁有土地的氏族。若女性的小孩獲得了母親氏族的酋長頭銜，他則必須回到母方氏族的土地上居住，以管理氏族的土地。也就是說，基本上土地都是氏族所有，個人只擁有短暫的使用跟支配權。

而氏族則是透過家族的口傳史，以及先來後到的順序，

也就是先例原則（precedence）來確立其與土地的關係。這些遷移故事的知識，只有氏族內的年長男性才能擁有。再加上帛琉人的文化慣習中，允許當事者操弄故事的細節以爭取其當下生存的資源，因此口傳故事的版本本身就是充滿變數與彈性。

外來的政權與法律

帛琉這些彈性的土地權之歸屬與使用原則，在歷經了歷屆的殖民政權，並援引了西方的法體系來「法典化」當地的慣習法後，埋下了日後土地糾紛的遠因。日本殖民政權在第二次大戰期間占領了密克羅尼

帛琉這座小島上的土地訴訟案件數比人口數還多，土地法庭的法官曾說：「上法庭是帛琉全國的休閒活動。」傳統母系社會原則與家族遷移史所形成的彈性土地權，在歷經殖民政權，並援引西方的法體系來「法典化」當地的慣習法後，埋下了日後土地糾紛的遠因。



西亞，並將南洋地區的總部「南洋廳」設在帛琉。日人在1938、1941年各做了一次土地調查，第一次區分出「公有地」跟「私有地」，第二次針對私有地的部分進行所有權的登記，並創造出「個人有地」跟「家族有地」兩種對帛琉人而言相當陌生的所有權。這些土地登記的成果就是目前帛琉土地權的唯一最早的法律文件——「土地台賬（Tochi Daicho）」。

在第二次大戰結束後，帛琉被聯合國託管，委由美國執



帛琉的土地問題，早期糾結著傳統法與外來法律在概念上的衝突，後期則因為經濟與環保議題的需求，國家主導了開發的計畫，成為目前從事環保與經濟開發的推手。帛琉的問題反映了殖民以來的各種力量在土地議題上的角力，值得提供台灣在進行開發時的借鏡。



洛克群島處處是美麗的景點，是世界有名的觀光聖地，目前幾乎都屬於科羅州政府的公有地。

行。美國為了輔導帛琉成為一個民主國家，將美國的法體系與政府組織整個移植到帛琉。其中法體系的移植對土地權影響甚鉅。例如，帛琉的母系氏族成員擁有當然的土地使用權和支配權，但是所有權都是屬於氏族。美國的法律卻規定，若人死後沒有立遺囑，土地將由長子繼承。這條法律嚴重抵觸母系氏族對土地的所有權，並且強勢地將具彈性的母系氏族土地所有權，改為單系父系繼承的原則。

此外，帛琉既有的所有權形式偏向「集體共有」，並委由家族族長來進行管理。但是美國的法律中對於「共有」的概念還是奠基在相當個人主義的原則上。例如美國引入的一種共有權的形式為「聯權共有（joined tenancy common）」，這個所有權的形式早期被認為可能與帛琉的「氏族共有」的概念類似。因此，當時有許多氏族將家族的土地登記為此種所有權的形式。但是，聯權共有的真正意義是，每一個成員對該土地是具有均分的權利。也就是說，如果有5個人共同登記某塊土地為聯權共有，則表示每個人具有該土地五分之一的所有權跟決策權。

1999年一件在Airai州的例子，讓這個土地所有權形式從此停止使用。在該土地糾紛中，K曾拿土地去抵押，但最終償還了債務，不久後過世。按傳統法，女兒應該有權繼承土地。誰知道另外3個氏族成員假冒K的簽名把地賣給了T。而按照聯權共有的規定，產權只能移轉給其他成員，而非成員的子嗣，所以K的女兒無權對此做干預，但此不符帛琉慣習。

這個案件後，法官判定停止登記聯權共有，改將氏族共有地登記為「分權共有（tenancy in common）」。後者的差別在於，登記為此所有權的成員，具有共同決策該土地

分配的權利，而非對於土地有均分的權利，並且權利可移轉給子嗣。在1980年代後，分權共有成了氏族共有的替代形式。但是這與帛琉傳統的所有權形式仍有所差距，因為任何的土地利用都需要所有成員的同意，有些家族人數太多，在變更土地利用的程序上顯得相當繁瑣。因此，後來帛琉人逐漸又回歸到使用「氏族」或「家族」做為登記其土地權的形式。

經濟價值、公有地與國家

當地另外一個嚴重的問題，是公共土地的歸還問題。第二次世界大戰期間，日本將帛琉約80%的土地登記為公共土地，挪為建設南洋廳所用。1976年，託管政府（TTPI）設立土地委員會，希望將在日治時期透過強占的方式取得的公有地一一歸還給原地主。但是隨著經濟發展的需要，土地成為人人競相爭奪的生產工具，甚至包括國家在內。因而從1976年這個歸還被強占的土地的計畫執行至今，僅有3%的土地被歸還給原地主。其他的土地，要不是因為缺少正式具有法律效力的「文件」，而在土地訴訟的過程中敗訴給政府；要不就是因為家中熟知土地權

的耆老過世，提不出有力的證據證明他們是原地主，所以土地仍然維持為「公有地」。種種技術問題的門檻，加上政府目前將一些自然生態脆弱的地點規劃為保育區，或者收購土地進行觀光產業的開發。因此，公有地歸還的工作進度近為乎零。

Koror效應 國家力量與市場經濟的影響

帛琉現在為民主共和國的政體，全國分為16個州，目前每個州除了靠人民的稅收之外，必須自籌經費。而這些保留下來的公共土地，正好是新的收入來源。以前首都所在地的科羅州（Koror State）為例，科羅最有名的就是洛克群島（Rock Islands），名列世界七大潛水點之一。州政府目前向每位進入洛克群島的遊客收取25美元，而帛琉一年約有10萬名遊客，因此，科羅州政府目前是全島收入最多的州。其他例如Melekeok州將Ngardok溼地規劃為保育區；Ngardmau州將大瀑布規劃為

觀光景點，每人收取門票5美元；Ngarchelong州的巨石文化區也開發為收取門票的觀光景點區。還有一些州開始將早期的居住遺址規劃為觀光景點，如帛琉最有名的舊村落以石頭鋪成的主要路徑（stone path）和男子會所（Bai），或者雅浦人早年來帛琉採礦製作石錢的遺址等。除了公共土地仍為國家所有之外，其餘登記為民眾的土地則傾向私有化，並積極與外人合作經營商業。

帛琉的土地問題，早期糾結著傳統法與外來法律在概念上的衝突，後期則因為經濟與環保議題的需求，國家主導了開發的計畫，成為目前從事環保與經濟開發的推手。帛琉的問題反映了殖民以來的各種力量在土地議題上的角力，值得提供台灣在進行開發時的借鏡。◆



陳玉莘

新北市新店區人，1974年生。台灣大學人類所博士。現任台東大學公共與文化事務學系助理教授。曾在卑南族知本部落進行碩士論文的研究，討論族群相關的議題。之後前往帛琉進行與經濟適應相關議題的調查，是為博士論文的主題。希望透過所學以及比較研究，能在對於經濟發展與文化保存這個議題上有所貢獻。