

臺灣各時期原住民土地政策演變及其影響之探討

林秋綿*

論文收件日期：八十八年十二月一日

論文接受日期：八十九年四月二十九日

摘 要

土地是人類賴以生存之重要依據，土地的流失代表人類生存空間的縮小。原住民與土地的關係密切，其傳統文化、經濟等活動，皆有賴土地之供給，而得以延續。理論上，臺灣本就是原住民生存及活動的領域，但隨著清朝時期漢人的大量移墾，原住民的生存及活動空間，不斷的退縮。日據時代，為了資源掠奪的目的，更將原住民生存空間，縮小至八分之一左右，原住民被迫放棄傳統的生活方式。光復後，國民政府將保留地視為保障原住民生計的根據地，但事實上卻直接沿襲日據時期的舊制，當時這種「便宜行政」的做法，所能發揮的保障效果，實令人存疑。當有特殊目的使用時(例如水庫的建立、環境保育區等)，常有原住民保留地流失的現象。時至今日，原住民的專屬空間，大約僅餘保留地所在之二十餘萬公頃。綜觀整個保留地形成的歷史，即是原住民土地流失的歷程。

關鍵詞：原住民、土地制度、土地政策

* 國立台北大學都市計劃研究所博士班研究生、地政學系助教

The Evolution and Influence of Aboriginal Land Policies in Different Periods in Taiwan

Lin, Chiou-mien

Abstract

Land is very important to human being, the aboriginal culture and economic activities can be succeeded due to land. The aboriginal livelihood is becoming more and more difficult because their land reduced. In theory, aborigines are the only owners of Taiwan in the past, but now, they are the inferiority. Through the past history, this paper try to scrutinize how different policies affect the range of aboriginal land, and what problems should be resolved.

Keyword: Aborigines, Land Institution, Land Policy

前 言

土地是人類賴以生存之重要依據，土地的流失代表人類生存空間的縮小。原住民與土地的關係密切，其傳統文化、經濟等活動，皆有賴土地之供給，而得以延續。但其土地的日漸流失，迫使其生存領域向地形惡劣的山地退縮。理論上，臺灣本就是原住民生存及活動的領域，但隨著清朝時期漢人的大量移墾，日據時代的殖民統治，原住民的生活空間，逐步向山地退縮，時至今日，原住民的專屬空間，大約僅餘保留地所在之二十餘萬公頃。原住民原本是臺灣廣大土地的所有者，但現今卻因生存空間日益狹窄，反而淪為臺灣地區的弱勢族群。此一土地變遷的過程，對原住民，乃至生存在全臺灣的人民，皆關係甚鉅。因此，本文嘗試由過去的歷史，分析各時期政府不同的政策手段，及民間對土地使用不同的型態等雙重作用下，原住民土地範圍如何演變，及其所衍生的問題。

臺灣過去各時期的主政者，對原住民的稱呼皆不相同，清治以前稱為「番」，日據時代稱「蕃」或「高砂族」，光復以後早期稱為「山胞」，近年來出自尊重立場，改稱

「原住民」。本文敘述係採歷史分析法，故而對原住民之稱呼上，以各時期統治者對其稱呼不同而有所差異，在此先做說明。

一、原住民傳統土地制度及生產方式

要探討各時期不同的政策手段所產生的影響，先要了解原住民傳統的土地制度及使用型態，以下分為其傳統社會類型與土地制度，以及傳統生產方式，兩個部份做一說明。

(一)原住民傳統社會類型與土地制度

若將原住民族以一般通稱的九族，依其權力屬性的不同制度來分類，可分成兩種類型，一為具有階級性社會階層的首長(chief)制社會，一為較強調個人能力的大人物(big man)制社會。前者包括排灣、魯凱、曹族、阿美及卑南等族，後者則有布農、泰雅及雅美等族。至於賽夏則介於此兩者之間(黃應貴，1983：4)。各族的傳統土地所有制度，亦很忠實的反應上述兩種類型。大人物社會及賽夏族的各種土地，為不同的社會單位所擁有，而非為某一社會單位所控制。而這些不同的社會單位除了氏族或世系群外，其他的社會單位對成員的資格並沒有什麼明顯的限制，多半是取決於個人的選擇。這使得土地不易因團體成員資格的嚴格限制，而持續地為某些人或某些團體控制。反之，首長制社會，其各種土地不只趨於為某一特殊社會團體所控制，這些團體本身就有階層的性質存在。因此，土地不只為某一特定團體所控制，更因其團體內在地地位的嚴格區分，使得該團體能平穩而持續地維持其階層性，加強其對土地的獨佔與控制(黃應貴，1983：14)。不過，這種階級性，因當時的原住民族社會，係為自給自足的消費性經濟體系性質，並沒有現代資本主義社會中階級直接對立的現象，使得階級性所具有的經濟利益衝突降低到最低的程度(廖文生，1984：46-47)。

原住民對土地所有的概念與一般平地人並不相同，一般而言，比較接近勢力範圍的概念，其對土地不同的使用，劃分為不同土地類別，而這些因土地類別之不同，其對土地所有及使用的概念亦有所差異。一般而言，原住民的傳統土地使用大致可區分為社地、獵場、漁區及耕地等幾類，茲將之歸納為以下幾種制度(衛惠林，1983：125-126)：

1. 社地、獵場、漁區皆屬公有；休耕地屬父系屬；耕地屬於家族私有。泰雅族及賽夏族的土地制度屬於此類。

2. 社地屬於部落，獵場、漁區屬於氏族，休耕地屬於世系族，耕地屬於家族的等級所有。布農族與曹族屬於此類社會，雅美基本上說來也是屬於此類，惟其漁區屬於部落所有，但耕地除水田外，屬世系群，而水田則屬家族私有的。
3. 社地屬於部落，獵場、漁區屬於會所，耕地屬於氏族與家族、男性使用的土地屬於公有，而女性所使用的土地則為私有的制度。阿美族及卑南族的土地制度屬於此一類型。
4. 僅社地內公用的土地屬於部落，此外一切土地全屬於世襲的地主頭人的宗家。即住地、獵場、漁區及耕地原則上全屬於地主頭人宗家所有。魯凱族及排灣族的土地制度屬於此類。

原住民並無土地登記概念，其土地所有偏向於勢力範圍的概念，並非一般認為的無土地所有制度。一般說來，社地多屬部落公有，除魯凱及排灣族的貴族制外，漁、獵場及休耕地等多為生產團體或親族團體所有，耕地則為家族私有。

(二)原住民傳統生產方式

臺灣各原住民族，以往男子專事狩獵，婦女則以農耕、飼畜及紡織為主，或從事山林產物的採集(劉其偉，1995：80)

狩獵是原住民最主要的生產活動，依其採行技術不同，大致可分為三種：1. 焚獵，為將獵物逼出森林，而放火燒山，俟獵物竄出後再獵殺之。「焚獵」對臺灣原住民來說，通常是具有儀式性質的狩獵行為。2. 陷阱，以陷阱方式捕捉獵物。3. 武器獵，以武器如弓箭、鏢槍等射殺獵物。最盛行的為焚獵(顏愛靜，1998：56-58)。

臺灣原住民最主要之傳統農耕方式，即所謂的「山田燒墾」，其耕作方式為選擇一山坡傾斜地，燒棄草木，播種穀類，經過二、三年，待地力逐漸耗盡後，則換地燒墾。欲再行耕作之地，則先植樹，經過五、六年至十四、五年，地力恢復，再行燒墾。以此方式耕作，至附近皆無可耕地時，則行遷地耕作(黃俊銘，1996：123)。

二、各期時之原住民土地政策

(一)荷領以前(1624年以前)

根據上述分析，臺灣在大陸移民尚未大量移入前，全島廣大的平原和林野，皆為原住民(以平埔族為主)自由活動、狩獵、游耕與棲息的空間。土地屬氏族共有，

或名義上屬頭目、貴族或長老所有，並無所有權觀念，只有游耕、游獵所及勢力範圍，故只要有足夠的空間供其自由遷徙、狩獵，只要他人不侵犯其空間，土地對他們而言，並不具有價值。在1620年代以前，原住民是臺灣唯一的主人(雖然一般相信宋元以降，大陸沿海漢人已與臺灣有過接觸，但那都是零星的、暫時的、無計畫性或沒有政府力量參與的，因此不構成一種具決定性之壓迫力量)。他們族與族間有某種程度的對立關係，但當時各族對其居住，絕對是完全之優勢者。(張平吾，1992：410)

(二)荷領時期(1624年 - 1662年)

西元1624年荷蘭東印度公司據臺，在臺灣實施贖社稅制度^{註1}，為土地帶來商業機會。安平一帶的新港社原住民，以鹿為主要獵物，由於鹿皮具有貿易利益，當時的漢人社商在取得執照^{註2}後，因為執照的效期只有一年，因此必須積極的推動原住民提供交易的商品——鹿皮，於是鹿不再只是原住民日常生活所需的食品而已，而成為一種具貨幣性質的商品，故狩獵活動便隨之增加，然原住民過度狩獵的結果，卻使鹿的蘊藏量快速下滑，終致衰竭。

鹿的近乎絕跡使得新港社土地不再具有狩獵的價值報酬，然而臺南一帶的天候環境，相當適合蔗糖原料生產，為了提高資源的利用效率，荷蘭人選擇了農業技術水準較高的漢人來從事農業開墾活動，也引起了漢人與原住民間，土地使用上對立的緊張關係。(林瓊華，1997：23-30)荷領時期由於賦稅重，復又有社商的剝削，平埔族生活日漸貧困，不得不典賣賴以為生的鹿場耕地，加以荷蘭人鼓勵漢人墾佃，侵犯其生活空間，使其擁有的土地日減，導致有些族人棄地他遷。(顏愛靜，1998：65-66)

在荷蘭人統治的區域(主要是臺南安平一帶)內，平埔族逐漸失去其對土地的優勢地位，但統治區外的大部分原住民仍未受影響。

(三)明鄭時期(1662年 - 1683年)

西元1662年，鄭成功驅逐荷蘭人，臺灣正式進入漢人政權時代，中國人的產權觀念、產權制度與土地利用方式自此在臺灣植根。鄭氏寓兵於農，實施屯田政策，

註1. 荷蘭人據台期間，採行「使用執照拍賣」方式，其中影響原住民最深的是「漢番交易專買專賣」執照，社商以喊價出標金的方式，取得與原住民交易的權利。在該政策下，漢人社商競相以高額標金爭取執照，此即所謂的贖社稅制度(林瓊華，1997：25)。

註2. 見上註。

以政府來扮演土地開墾的角色，而軍隊駐紮在耕地，也可阻止原住民的反抗，因此土地私有權的制度得以挾武力威勢而建立。(林瓊華，1997：43-50)

明鄭時期開墾區域，約計三萬公頃，較荷領時期之僅以臺南為中心而漸及其附近地區約計一萬公頃的開發範圍已大為擴展。其開墾區域遍及臺灣南部、西部及北部，但仍侷限於點狀分佈，其間有「番社」散置。(顏愛靜，1998：68-69)

鄭氏為提高文武官員土地開墾的意願，只要報備，各文武百官便可取得拓墾地的土地所有權。雖有明令規定不可混耕原住民的既有農田，但卻忽視了原住民對獵場的勢力概念，因此鄭氏部將來臺，自然把部落共產的獵場當作荒區來開墾。又因頒「屯田之制」，為實施屯田，命駐軍開墾番地，原住民雖起而抗但不能敵，乃漸竄入山。而漢人於「番地」上私墾，引起了多次的「漢番」衝突，明鄭統治臺灣期間，主要討伐部落的戰役，如：大肚「番」、沙轆「番」、斗尾龍岸「番」、岸裡社「番」、新港「番」、竹塹「番」及卑南覓等，其中斗尾龍岸「番」為泰雅族^{註3}，卑南覓應為卑南族，可見明鄭時期的墾地已深入山區。(林瓊華，1997：43-50；顏愛靜，1998：75)

明鄭時期其統治範圍內的平地原住民，乃至於部分山地原住民，其固有土地被侵佔，漸漸失去其優勢地位。但與此相對的北部淡水、噶瑪蘭等地之平埔族及大部分山區原住民仍可維持其傳統之土地制度及使用方式。

(四)清治時期(1683年 - 1895年)

清代治臺二百餘年，大陸移民迅速增加，大量外來族群人口的移入，及其開墾面積日益擴大，相對地造成原住民族生活空間及土地的逐漸縮小。因此，在當時，漢人與原住民族間有關土地問題的衝突，時有所聞。

1. 熟番地政策

(1) 番地保護政策

清初官府認為部落周邊的旱地、獵場，主權應屬平埔族所有，並勒石為界，嚴禁漢人偷越，實施「番地保護政策」(詹素娟，1986：206)。清廷劃分番界係以土牛、土牛溝或土牛紅線劃界^{註4}。康熙61年(1722年)立石之地多在中部以

註3. 據「番境補遺」中的記載：「斗尾龍岸番，皆偉岸多力，文身文面，」從以上之描述，台灣各原住民族中僅泰雅族有紋面風俗，故推斷斗尾龍岸番，應是泰雅族(林瓊華，1987：44)。

註4. 清代在生番的出沒要口處立石為界，而且在立石處開溝，最後挑溝堆土，築為界線的土堆，以其外形如臥牛，故稱土牛，而位居其側的深溝，則稱為土牛溝。至於土牛紅線，學者伊能嘉矩認為紅線係因壘磚為壁，其色帶有赤紅而稱紅線，而施添福則認為紅線是指用紅色在存檔的圖冊中畫線，以表示番界經過之處，即紅線是指地圖上無形的番界，而另以土牛表示地表上有形的番界。

南，越往北越稀疏，且南部的邊界線已遠離海岸線，而北部則仍在海岸線一帶。乾隆中葉的番界係以土牛溝的區隔方式，邊界線已從點逐漸連成線的分布。此正顯示雍正、乾隆期間，漢人的開拓向內山推移的速度已明顯加快，使得原住民的活動空間範圍亦為之縮減。乾隆55年清政府設立屯制，並形成與屯制並行的隘制，中北部的原住民土地界線再度往內山推移。直到光緒 18 年(1892年)日據之前，清廷所設隘線的位置已是大幅推進至內山深層。(林瓊華，1997：53-68；顏愛靜，1998：91-101)

清朝政府劃設番界，嚴禁漢人越界開墾。康熙年間的「戶部則例」規定，「臺灣奸民私墾熟番埔地者，依盜耕本律問擬，于生番界內私墾者，依越度關塞問擬，田仍歸番」(清代臺灣大租調查書，1963：321)。雖然法令上，漢人只能在番界外無人的土地內開墾耕種，而不准侵犯部落的土地，然而漢人侵墾原住民土地的情形仍未斷絕(詹素娟，1986：206-207)。

(2) 番產漢佃政策

清廷雖以法令明文規定保護原住民之地權，但隨大陸移民源源不斷的湧入臺灣，漢民侵墾事件也不斷產生，致使原來不准私墾番地的禁令不得不改變，在允許原住民保留土地所有權的前提下，招請漢佃投資開墾，雍正二年(1724年)准予熟番地供漢人租墾，但不得典賣，即「番產漢佃」，令漢人向原住民納租(楊國柱，1997：13)。番產漢佃之基本精神，在於承認原住民業主的私有地權，防止其他漢人再行侵墾，在這樣的過程中，首當其衝的便是部落地權的私有化。其次是原住民在此過程中接受漢人既有的「一田二主^{註5}」的概念，原住民業主的地權分裂成收租權(即所謂的番大租^{註6})和佃作權。在分裂的地權結構下，原住民業主變成「租主」，只有收租權而無管產權，致使他們跟土地的關係愈形疏離。不少大租業主在缺銀乏用時，通常將租業典賣給手下的田主，業主與佃戶間轉變為典主與銀主的典借關係。許多原住民業主的所有權，便經由此

註5. 依早期墾戶制度慣例，佃人自行出資開土闢田，通常享有永久佃作的權利，後來由於流民日多，競相尋找佃田工作，許多佃戶自恃享有永佃權，私下將多餘的地塊分墾給其他佃農，形成所謂的「田主」，致使永佃權轉為可以獨立交換買賣的商品。如此在同一地塊，便有業主收租權和田主(田作)權，由於這兩者相互獨立，可以自由頂讓，因此形成了「一田二主」的地權結構。(陳秋坤，1994：8)

註6. 大租制源自大陸福建省漳州，在台灣為一種所謂的「番產漢佃」的租佃關係，此一制度使土地所有權分裂為業主(收租)權和田主(田作)權，由於這兩者相互獨立，可以自由頂讓，因此形成了「一田二主」的地權結構，將業主所收的租額稱為「大租」，因此業主也稱為大租戶，而田主如再將土地出租給他人，則被稱為小租戶，所收之租額稱為「小租」。(徐世榮，1997：2-7- 2-8)

種田業典賣的管道，外流到漢佃的手中(陳秋坤，1994：25,162)。原住民的土地外流後又無其他的生財之道，生活普遍陷入貧困的窘境，反而成為漢人社會的邊際團體(徐世榮，1997：2-8 - 2-9)。及至乾隆53年(1788年)，鑑於原住民土地典賣情形日趨頻繁，便解除了熟番地不准典賣的禁令(林佳陵，1996：28)，開啟漢人合法買賣原住民土地。

(二)生番地政策

清廷對生番的政策，為不許熟番及漢人進入未開發番地，只准許他們和生番交易。同治13年(1874年)之後，清廷任命沈葆楨來臺實施「開山撫番」政策，一方面鼓勵漢人來臺開墾生番地，一方面以武力討伐不服開山的生番，才使得原來的「劃界封鎖」的政策改弦更張(顏愛靜，1998：89)。而隨著漢人的開拓，本來住在平地的原住民(平埔族)退到山麓地帶，而原居地之高山族再被迫退入更深的山內(詹素娟，1986：215)。

至清廷統治結束，臺灣的平地、山坡、丘陵、盆地幾已開墾殆盡，而這些地區經歷清朝兩百年的治理與大陸人口不斷的遷移，已普遍呈現漢人與平地原住民混居的現象，但另一方面，由於清治時期對「生番」大部分時間，皆採封禁的政策，故而一群相當數量的高山原住民，仍以其傳統的生活形態，居住於高山峻嶺之間，未受清治開發的影響。

(五)日據時期(1895年 - 1945年)

日本政府對臺灣山地資源覬覦已久，對缺乏天然資源的日本而言，臺灣是其渴望殖產的「寶庫」。其據臺政策是將「山地人」列入「殖產」項目下，與將漢人視為地方行政之統治不同。其將臺灣居民分為「文明」的漢人和「野蠻未開化」的「蕃人」，對待漢人，係以「殖民地法」來統治，但「蕃人」則完全排除於法制之外，這充分顯視了日據時期「理蕃」的政策核心，是否定了臺灣原住民的基本人格及尊嚴，而偏重山地開發的所謂「殖產」事業。(藤井志津枝，1997：1-6)日本政府將生蕃(未歸化之原住民)活動領域劃設特別行政區，並設置撫墾署專責理蕃事務(藤井志津枝，1997：21)以下分成三個階段^{註7}來說明。

註7. 有關階段的劃分，各相關文獻因其研究主旨不同而有不同的劃分方式。本文從顏愛靜(1998)對日據時期的劃分方式，惟將其皇民化時期(1939-1945)，配合當時日本山地掠奪工作停止，而改稱為停止時期。

1. 撫綏時期(1895年 - 1903年)

日本據臺初期，在鎮壓平地漢人的武裝抗日運動之前，為了迴避日軍的前鋒部隊和哨兵等與「生蕃」發生不必要的衝突因此對山地採行所謂的「撫綏」政策。雖對山地並無大規模之軍事鎮壓，但對山地資源掠奪的本質並未稍減，1895年總督府公佈「官有林野及樟腦製造業取締規則」，其第一條規定：「無官方證據，及山林原野之地契，算為官地。」(藤井志津枝，1997：14-19)至此「蕃地」因而全歸日本政府所有。

這段時間，因日本政府忙於平定漢人之抗日運動，因此蕃地在形式上雖已收歸官有，但實質上原住民仍保有其對土地的使用權利。

2. 威壓時期(1904年 - 1938年)

這段期間，因平地大抵平定，日本當局對不予歸順的蕃人大舉討伐。除了以武力鎮壓外，1908年並開始進行「蕃界土地調查五年事業」，等到調查結束，蕃地便名符其實地屬於日本帝國所佔有的財產，稱為「官有地」(藤井志津枝，1997：215)。於日軍討伐下而「歸順」的原住民部落，才得以獲得土地的配給，但當時配給土地通常已有日本人或漢人居住，因此發生許多「民蕃雜處」的糾紛(中村勝，1996)。到了1925年左右，對原住民的鎮壓大致抵定，開始專注於授產和教化。

(1) 森林計畫事業(要存置林野等的設置)

日本政府為能確切掌握原住民土地的領域，於1925年建立「十五年繼續事業」的土地調查，在調查之前，當時原住民族的活動區域約有一百六十六萬公頃。調查完畢之後，於1928年制定森林事業規程，依土地性質的不同將土地區分為三類^{註8}：「要存置林野(約109萬4千公頃)」、「準要存置林野(約20萬公頃^{註9})」，以及「不要存置林野(約7萬7千公頃)」。其中「準要存置林野」又稱「番人所

註8. 「要存置林野」大致包含了保安林及在治水、國土保安及其他公益立場上不許開墾或限墾之地；「不要存置林野」則是指農林適用地、山地部落燃料牧草採取地及放牧地；至於「準要存置林野」則是1.軍事上有保留為國有之必要者；2.為保障山地人民生活而須保留者；3.為獎勵山地人民之移住而須保留者。因此「準要置林野」也可稱為「山地保留地」(徐世榮，1997：2-15；王益滔，1996：76)。

註9. 此一數據各學者間之看法不盡相同，夷將·拔路兒(1996)認為原住民活動之領域約有一百七十二萬公頃，其中準存置林野約有四十五萬公頃。不過陳獻明(1997)指出1930年開始日本殖民地政府花了八年時間從事蕃地開發調查，查定原住民安定生活的必要面積為243,665公頃，與總督府本來預估原住民實際佔有面積至少應有445,000公頃，有一頗大的差距，此說法或許可使準存置林野之數據差異獲得一合理之解釋。

要地」或「高砂族保留地」，即是作為原住民族生活、活動的場域，亦即今日原住民保留地的前身(李慈敏，1991)。由此可知，原住民族使用的土地已由原先的一百六十六萬公頃縮小為只剩約二十萬公頃左右。保留地的劃分，使原住民使用土地的範圍縮小，並把所有權歸官方，而只把使用權歸之於部落。不過日本政府對保留地的管理較為鬆散，並無進一步的限制，所以所有權在法律上及名義上消失，但使用權不變(黃應貴，1986：382)。

(2) 授產及集團移住

臺灣原住民傳統的生產方式，山田燒墾及焚獵，皆需以焚燒山林的方式為之。就日本政府的角度而言，這種方式，對於臺灣山區所蘊藏之重要林業資源，造成極大的損失，因此開始禁止在山林焚火。臺灣總督府為改變原住民「山田燒墾」之耕作方式，擬定了「授產」政策，即授予原住民其他產業技術，以取代其傳統農耕方式。除此之外，日本官方亦認為，提供原住民授產之獎勵，使其專注於農業，減少狩獵行為，亦可抑制其殺伐風氣，對原住民之管理更有所助益(黃俊銘，1996：123-124)。

大規模鎮壓結束後，日本政府為防「歸順蕃」再度反抗，除繼續組織討伐隊伍鎮壓外，並將歸順之原住民安置於駐在所附近，或者安排指定地強迫他們移住，目的是希望藉由就近監視方式，以防其再度反叛。為確保移住之成效，並以提供移住「蕃社」農耕地，並教導定置農耕技巧，以安定民心（黃俊銘，1996：85-104）。授產及集團移住改變了原住民傳統生產方式，變成定耕。

(3) 停止時期(1939年 - 1945年)

此階段期間，爆發太平洋戰爭，日本殖民政府必須投入大量人力、物力於戰場上，因此在山地發動原住民男性青年從軍，女性青年從事看護等後援工作，對山地掠奪工作幾乎停止(顏愛靜，1998：135)。

日據時期的殖民地政府對原住民的控制，其目的在於經濟開發的利益，亦即是殖民政府的統治完全是根植於其母國之需求(陳宗韓，1994：33-34)。故而其土地調查、林野調查、森林計畫事業主要是要確立土地的權利關係及資源之所在，以遂行其掠奪之本質。原住民保留地制度建立，反而剝奪了原住民大部分的生活空間，僅存原來的八分之一左右。而焚獵之禁止，使得各種土地使用中，最具親族團體意義之儀式性活動被取消，而使相關的宗教活動亦隨之停止，減低了原住民傳統父系地位的力量。

(六) 光復以後(1945年以後)

1. 光復初期

臺灣光復以後，政府鑒於事實需要，經組成專案小組研商，將原日據時代的準要存置林野，定名為「山地保留地」，專供作為原住民生計及推行山地行政之用，面積約有二十四萬公頃。為管理山地的土地問題，並於民國37年頒布「臺灣省各縣山地保留地管理辦法」，為國民政府最早的原住民保留地政策之依據^{註10}。37年初頒該辦法時，由於土地未經測量登記，故大致沿襲日據時代成規，土地權屬國有，賦予原住民土地使用權，但不得私自交換、買賣或典押（洪泉湖，1992：153）。

臺灣原住民族所使用之土地，在臺灣光復當初因其居住環境及沿依日據時代劃定之範圍，而分為平地原住民與山地原住民用地，其中平地原住民部分，除卑南等八個鄉鎮列有原住民保留地外，餘均無劃編設置，山地原住民部分則均編為原住民保留地（洪泉湖，1993：299）。

民國47年至56年間，省政府曾全面重測臺灣三十個山地鄉、六個平地鄉內之原住民保留地，而確定「山地保留地」的總面積為24萬餘公頃（陳獻明，1997：21-22）。原住民保留地分布於臺灣省十二縣三十個山地鄉及二十五個平地原住民鄉鎮市，分布零散且不相連，多位於河流上、中游兩側，與國有林班地或原野地毗連（張慧端，1996：212）。

2. 個人所有權制之引進

民國55年修正施行之「臺灣省山地保留地管理辦法」，其中第七條第一項第一款：「農地登記耕作權，於登記後繼續耕作滿十年時，無償取得土地所有權。」第二款「自住房屋建地登記地上權，於登記後繼續無償使用滿十年時，無償取得土地所有權。」引進個人所有權制度，賦予原住民取得保留地之管道，從此保留地可區分為國有保留地及私有保留地。民國79年公布施行之「山胞保留地開發管理辦法」第八條第二款、第九條第二款及民國87年該辦法修正並更名為「原住民保留地開發管理辦法」後第17條第一項，則將取得所有權之條件縮短為五年。但仍維持保留地所有權可由原住民個人取得之制度。

3. 權利取得後之限制

民國55年修正施行之「臺灣省山地保留地管理辦法」第八條第一項：「山地人

註10. 此一辦法先後於49年、55年、63年、78年及79年做過修正。目前現行的保留地管理辦法為87年3月18日修訂完成公布的，並改名為「原住民保留地開發管理辦法」。

民依前條規定取得或使用之土地及權利暨 除合法繼承或贈與得為繼承人及原受配戶內山地人民及旁系三等血親及旁系二等姻親外，不得讓與轉租或設定負擔 。

」第二項：「山地人民取得山地保留地所有權後，如有移轉，其承受人應以能自耕，而其已取得之土地面積尚未超過規定限額之山地人民或供工業或供建築用者為限。」

民國79年公布施行之「山胞保留地開發管理辦法」第15條：「山胞取得山胞保留地之耕作權、地上權、承租權或無償使用權，除繼承或贈與於得為繼承之山胞、原受配戶內之山胞或三親等內之山胞外，不得轉讓或出租。」

第17條(87年修正後為第18條)：「山胞取得山胞保留地所有權後，除政府指定之特定用途外，其移轉之承受人以山胞為限。」

這些規定反映了保留地雖可私有，但所有人仍以原住民為限。

4. 平地人使用保留地之例外

民國49年發布施行之「臺灣省山地保留地管理辦法」第十一條第一項：「平地人非經呈准，不得使用山地保留地，但在民國四十七年六月底以前已向鄉公所租耕地使用之山地保留地，得繼續承租。」

同條第二項：「平地人民已在山地設有戶籍者，准予租用房屋基地。」

第十三條：「平地合法公私營工礦、農林、漁牧等事業機關團體或個人為開發山地資源利用山地保留地，以不妨害山胞墾殖及山地行政為限，得擬具詳細計畫，送由該管縣政府勘查，並加具處理意見報請民政廳核准租用或使用。」

55年該辦法修正後第34條：「合法公、私營企業組織或個人，為開發礦產、採取土石、承採林木、設施交通、發展觀光事業、開設工廠、旅館、商店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，向鄉公所申請，由鄉公所、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。」

第35條：「平地人民非經呈准不得使用山地保留地。但在本辦法公布前已向鄉公所租用者，得依第九條規定限制面積內繼續承租，其租用期限為六年， 」。

早期嚴格規定平地人不得使用保留地，但呈准者或在山地保留地內設有戶籍者或有詳細開發計畫經核准者例外。

民國79年山胞保留地開發管理辦法發布，將保留地有關開發計畫，改為優先輔導原住民開發及興辦(第23條，87年修正後為第24條)，但仍未排除平地人之開發使用。而非原住民在該辦法施行前已租用原住民保留地繼續自耕或自用者，得繼續承租(第26條，87年修正後為第28條第一項)。

另非原住民在山地鄉(鎮、市、區)內設有戶籍者，得依法租用該鄉(鎮、市、區)內依法得為建築使用之原住民保留地作為自住房屋基地，但面積每戶不得超過 三公頃(第26條，87年修正

後為第28條第二項)。這些規定為平地人租用保留地開闢了合法管道。

目前的原住民保留地流失的現象相當嚴重，例如德基水庫之興建使用原住民保留地，致使梨山、環山等地之原住民燒山抗議；現今之武陵農場係將原住民保留地化為國有林班地，成為退輔會管理；救國團為在南橫公路興建利稻莊，在臺東縣海端鄉設立利稻村，迫使附近幾個小部落集體遷村；石門水庫周圍匯聚著名風景名勝，但卻迫使泰雅後卡拉社族人集體遷村；民國六十八年屏東縣政府和瑪家鄉公所徵收山地文化園區用地，迫使好茶魯凱遷村等等。而平地公私營企業組織或個人符合相關規定者可進佔保留地，加上保留地提供、管理、開發、管制上種種限制與問題，因而激起原住民於民國七十七年九月二十七日及七十八年十二月十日年發動兩次大規模的「還我土地運動」大遊行，而促使政府加速修訂頒佈「原住民保留地開發管理辦法」，且開始增編及劃編原住民保留地給原住民，以求解決原住民保留地問題。

5. 其他相關保育政策

由於國際間保育的意識高漲，各國紛紛在近年來成立國家公園、野生動物保護區及生態保護區，臺灣地區也不例外。然而這些保護區的設立地點大都位於偏遠、人類活動較不頻繁的地區，而原住民保留地的位置，正好也位於這些地區，目前有部分保留地劃設在國家公園範圍內，如花蓮縣秀林鄉保留地有12,718.3810公頃，其中有1,492.8498公頃，屬太魯閣國家公園範圍內，比例為11.7%，另劃設於南投縣信義鄉、高雄縣桃源鄉的保留地各有11,669.1816公頃、8,569.4851公頃，分別有758公頃、680公頃位於玉山國家公園內，比例為6.5%及7.9%(顏愛靜，1997a：1-18)。而保留地內約有40%的土地，位於水源水質水量保護區(張慧端，1996：232)。這些保護區為了環境保育的需要，對土地使用及開發多所限制，無形中也壓縮了原住民生存的空間。

三、各政策實施之影響

(一) 清治以前

荷領以前原住民是台灣土地的優勢族群，但隨著漢人的移入，原住民逐漸失去其在平地的優勢，至明鄭時期，鄭成功實施屯田政策，以政府來扮演土地開墾的角色，同時把部落共產的獵場當作荒區來開墾，忽視了原住民對獵場的勢力概念，因此引起了相當多的衝突。此一時期平地原住民，乃至於部分山地原住民，漸漸失去

其優勢地位，但與此相對的大部分山區原住民之傳統使用方式及土地制度，並未受到影響。

(二)清治時期

清廷的政策制定，其實是為因應既定事實的結果，清初實施番地保護政策，嚴禁漢人越界開墾，然而漢人侵墾原住民土地的情形仍時有所聞，致使雍正年間，允許所謂的「番產漢佃」，令漢人向原住民納租。番產漢佃之基本精神，在於承認原住民業主的私有地權，防止其他漢人再行侵墾，在這樣的過程中，首當其衝的便是部落地權的私有化。其次是原住民業主的地權分裂成收租權和佃作權。原住民業主變成「租主」，只有收租權而無管產權，致使他們跟土地的關係愈形疏離。不少業主在缺銀乏用時，通常將租業典賣給手下的田主。許多原住民業主的所有權，便經由此種田業典賣的管道，外流到漢佃的手中。原住民的土地外流後又無其他的生財之道，生活普遍陷入貧困的窘境，反而成為漢人社會的邊際團體。至乾隆53年，鑑於原住民土地典賣情形日趨頻繁，便解除了熟番地不准典賣的禁令，開啟漢人合法買賣原住民土地。

清廷對生番的政策，原為不許熟番及漢人進入未開發番地，只准許他們和生番交易之「劃界封鎖」政策。同治13年後，清廷實施「開山撫番」政策，一方面鼓勵漢人來臺開墾生番地，一方面以武力討伐不服開山的生番，才使得原來的隔離政策改弦更張。

清治時期隨著漢人的開拓，平埔族原住民的財產權概念，逐漸被漢人同化，私有地權引入「熟番地」的結果，使得平埔族原住民在缺錢情形下，出賣其土地，致使其生存空間大量流失。而隨漢人開墾的拓展，本來住在平地的原住民退到山麓地帶，而原居山地之高山族再被迫退入更深的山內。至清廷統治結束，臺灣的平地、山坡、丘陵、盆地等已普遍呈現漢人與平地原住民混居的現象，但另一方面，由於清治時期對「生番」大部分時間，皆採封禁的政策，故而一群相當數量的高山原住民，仍以其傳統的生活形態，居住於高山峻嶺之間，未受清治開發的影響。

(三)日據時代

日據時期的殖民地政府對原住民的控制，其目的在於經濟開發的利益，故而其土地調查、林野調查、森林計畫事業主要是要確立土地的權利關係及資源之所在，以遂行其掠奪之本質。原住民保留地制度建立，反而剝奪了原住民大部分的生活空間，僅存原來的八分之一左右，且將「蕃地」收歸官有，不承認原住民對土地的所有

權。而焚獵之禁止，使得各種土地使用中，最具親族團體意義之儀式性活動被取消，而使相關的宗教活動亦隨之停止，減低了原住民傳統父系地位的力量。授產及集團移住則將定耕引入，改變原住民傳統的土地使用方式。

(四)光復以後

沿襲日據舊制，劃設保留地，但自民國五十五年開始，保留地在一定條件下可分配給原住民私有。此一「個人所有權制」，係以漢民族之觀念加諸於原住民，而未充分考慮其文化背景，對於原住民之生活方式及傳統文化均可能產生巨大衝擊。另規定原住民取得之所有權，不得移轉給非原住民。原住民保留地之權利移轉對象，以原住民為限，其係免於保留地流失，用意至善，但由於此項限制，一般公民營銀行因原住民償債能力有限，多不願提供貸款，以至於原住民取得資金的管道益形狹窄，而不得不仰賴平地的資金與技術，間接著也使得保留地違規轉租或轉讓的現象更形嚴重。

另一方面保留地權利取得後，限制其移轉的對象，亦為確保保留地由原住民使用及原住民所有的精神，其用意在於防止原住民土地的流失。正因為如此，許多原住民保留地被視為保障原住民生計、維護原住民文化等之重要根據地，但又有例外規定，為平地人進入山地開了一道合法的途徑，與前述防止原住民土地流失的意旨似有違背。

而因應保育意識高漲，劃設的各類保護區，對原住民保留地的使用多所限制，無形中亦壓縮了原住民的生存空間。

茲將各時期原住民土地政策及其影響整理如表一。

四、結 論

綜觀整個保留地形成的歷史，原住民的生存及活動空間，由於漢人的移入，而不斷的退縮。至清朝統治結束，平埔族的土地所有概念逐漸被漢人同化，且由於熟番地可以典賣，其土地大量流失。但高山地區的原住民所受影響尚不顯著。日據時代，為了資源掠奪的目的，更將原住民生存空間，縮小至八分之一左右，原住民被迫放棄傳統的生活方式，成了弱勢的族群。光復後，國民政府雖美其名的將保留地視為保障原住民生計的根據地，但事實上卻直接沿襲日據時期的舊制，當時這種「便宜行政」的做法，所能發揮的保障效果，實令人存疑。而個人所有權的引入，改

表一 各時期原住民土地政策之影響

	執政者對原住民土地採取之政策	實施結果及影響		
		影響範圍	地用形式	地權結構
荷領時期以前	無	無，原住民為土地的優勢者	不變(游耕游獵)	不變(集體持有)
荷領時期	鼓勵漢人墾佃	臺南安平一帶	臺南安平一帶原住民由農耕與狩獵並存方式變為以農耕(蔗糖)為主，其他地方無大改變	臺南安平一帶原住民共有土地成為荷蘭政府所有，其餘仍維持共有形式
明鄭時期	1. 實施屯田政策，以政府來扮演土地開墾的角色。 2. 以武力掃蕩，再施以農耕教化。	其統治區域，由台南向北推至彰化，更北之台北、桃、竹、苗呈點狀分布。在範圍內之原住民起而抗爭，但不能敵，乃漸竄入山。	影響範圍內轉為農耕，尤其是水稻種植	影響範圍內土地變成私有(大多為達官貴人所有)，忽視了原住民對獵場的勢力概念，把部落共產的獵場當作荒區來開墾。
清治時期-同治13年以前	1. 劃設熟番地，採消極手段放任民間開墾土地，問題嚴重時才採取策略補救 2. 生番地採不准漢人及熟番進入之隔離政策	隨著漢人移墾，番地界線日益內移，原住民生存空間(尤其是平埔族)也隨之日益縮小。	平埔族轉變為定居農耕的地用形式，高山族的土地使用方式不受影響。	形式上清政府承認原住民土地產權，但平埔族接受漢人財產權觀念，為了生活需要而典賣土地。
清治時期-同治13年以後	採開山撫番政策，鼓勵漢人開墾生番地，並以武力討伐不服開山之生番	清廷勢力正式進入高山地區，但因時間較短，影響不顯著	加速生番地與平地人接觸，將平地經濟帶入高山原住民生活中，但主要地用形式不變	高山地區仍未改變
日據撫綏時期	1895年總督府公佈「官有林野及樟腦製造業取締規則」，將蕃地納為官地。	名義上為所有蕃地，但實際上並未產生重大影響	土地使用形式不變	蕃地名義上為日本政府所有，但實際使用權不變。
日據威壓時期	1. 進行「蕃界土地調查五年事業」 2. 制定森林事業規程，劃設準要存置林野 3. 採行授產及集團移住	原住民生存空間縮小至僅餘八分之一左右	原住民傳統生產方式轉變為定耕	蕃地便名符其實地屬於日本帝國所佔有的財產，稱為「官有地」
日據停止時期	-	-	-	-
光復以後	1. 沿襲日據舊制，劃設保留地，但土地可分配給原住民私有，但限制其移轉對象 2. 保護區劃設	劃為山地保留區之二十餘萬公頃土地	保留地使用受限，無形中壓縮原住民生存空間。	1. 保留地私有化 2. 移轉對象受限，致使其資金取得受影響，違規轉租轉讓情形嚴重。

資料來源：本研究整理。

變了原住民的財產權概念，保留地成為私有財產，但由於法令限制影響，私下轉租轉讓的情形相當嚴重。時至今日當有特殊目的使用時（例如水庫的建立、環境保育區等），常有原住民保留地流失的現象。

原住民逐漸接受所謂的個人所有權制，在這樣的時空背景下，要恢復所謂「傳統共有」制度，有其困難。而其於保留地之土地使用亦與傳統的焚獵、燒墾大有不同，不可能再行恢復，因此在研擬保留地問題的解決對策時，這些歷史演變所導致的結果，必須加以考量。

參考文獻

- (1963), 《清代台灣大租調查書》，台灣文獻叢刊第一五二種，台北：臺灣銀行經濟研究室。
- 中村勝(1996)，廢除保留政策歸還原住民土地，〈中國時報時論廣場〉，1996.11.2第11版。
- 王益滔(1996)，《光復前台灣之土地制度與土地政策》，台灣經濟史十集，台銀經濟研究室。
- 夷將·拔路兒(1996)，巧取豪奪壓縮原住民保留地，〈中國時報時論廣場〉，1996.10.11第11版。
- 李慈敏(1991)，《族群動員 - - 以台灣原住民二次還我土地運動為例》，清華大學社會人類學研究所碩士論文。
- 林佳陵(1996)，《論關於台灣原住民土地之統治政策與法令》，台灣大學法律學研究所碩士論文。
- 林瓊華(1997)，《台灣原住民土地產權之演變1624-1945》，東吳大學經濟學研究所博士論文。
- 洪泉湖(1992)，《台灣地區山地保留地政策制定之研究》，政治大學三民主義研究所博士論文。
- 洪泉湖(1993)，《台灣地區山胞保留地政策之研究》，原住民政策與社會發展：1993國際原住民年「台灣原住民政策與社會發展研討會」實錄，pp.288-324。
- 徐世榮(1997)，《歷史上台灣原住民土地流失之政治經濟分析》，原住民土地與文化學術研討會論文集，中國土地經濟學會，pp.2-1 2-22。
- 陳宗韓(1994)，《戰後原住民政策之分析 - - 國家與社會觀點》，台灣大學三民主義研

究所碩士論文。

陳秋坤(1994)，清代台灣土著地權：官僚、漢佃與岸裡社人的土地變遷 1700-1895，〈中研院近史所〉。

陳獻明(1997)，台灣地區原住民保留地沿革之探討，〈人與地157期〉，pp.17-27。

張平吾(1992)，國內族群及其解決理論之探討—以台灣地區族群為例，〈警政學報第20期〉，pp.398-421。

張慧端(1996)，〈「台灣原住民社會發展方案」執行成果評估報告書〉，台灣省原住民行政局委託研究。

黃俊銘(1996)，〈日據時期理蕃事業下的原住民集團移住之研究〉，中原大學建築研究所碩士論文。

黃應貴(1983)，〈臺灣土著族的兩種社會類型及其意義〉，臺灣土著社會文化研究論文集，黃應貴主編，台北：聯經出版公司，pp.3-46。

黃應貴(1983)，〈東埔社土地制度之演變—一個臺灣中部布農族聚落的研究〉，臺灣土著社會文化研究論文集，黃應貴主編，台北：聯經出版公司，pp.371-420。

衛惠林(1983)，〈臺灣土著社會的部落組織與權威制度〉，臺灣土著社會文化研究論文集，黃應貴主編，台北：聯經出版公司，pp.111-140。

詹素娟(1986)，〈清代台灣平埔族與漢人關係之探討〉，近代中國區域史研討會論文集，中央研究院近代史研究所，pp.195-222。

楊國柱(1996)，經濟文明邊陲的戰爭幾時休？—原住民的「權利」vs.平地住民的「權益」，〈人與地157期〉，pp.13-16。

廖文生(1984)，〈台灣山地社會經濟結構性變遷之探討〉，台灣大學社會學研究所碩士論文。

劉其偉編(1995)，〈臺灣原住民文化藝術〉，臺北：雄獅圖書股份有限公司。

顏愛靜(1997a)，〈台灣地區原住民保留地管理問題與對策之探討〉，原住民土地與文化學術研討會論文集，中國土地經濟學會，pp.1-1 1-35。

顏愛靜(1997b)，〈原住民保留地與公有土地資源管理制度之研究(I)〉，行政院國家科學委員會專題研究計畫，NSC86-2415-H-004-005。

顏愛靜(1998)，〈台灣地區原住民各族群土地制度變遷之研究—總論篇〉，行政院原住民委員會委託研究計畫。

藤井志津枝(1997)，〈日治時期台灣總督府理蕃政策〉，台北：文英出版社。