考古人類學刊・第 80 期・頁 7-52・2014
DOI:10.6152/jaa.2014.06.0002

原住民族土地權的挑戰：從一個當代保留地交易的區域研究談起

官 大 偉*

摘 要

台灣原住民族的還我土地運動在 1993 年提出「自然主權」的概念後，從早期要求政府歸還個別土地的主張，進入了重新調整國家和原住民族在土地權上之關係的訴求；在過去十幾年間，學界對於原住民族土地的研究興趣，也從保留地轉移到傳統領域、自然資源、生態知識等面向。這樣的轉變，顯示了我國對於原住民族土地權的思考進入了一個更全面、宏觀的架構，但另一方面，對於保留地在過去十幾年來發生之變化以及當前現況之瞭解的不足，也潛藏了政策設計缺乏實證參考、原住民族土地權難以落實的隱憂。有鑑於此，本文之研究以某山地原住民鄉中之區域為案例，結合民族誌研究方法與地理資訊系統等工具，描述此區域中近年來保留地利用情況的變化、原漢保留地交易的機制，並進一步指出當前形塑原鄉土地開發的政經結構。最後，本文從田野實證經驗檢視原住民族土地政策，對原住民族土地權之落實提出建議。

關鍵字：原住民族土地權、原住民族土地、原住民保留地

臺灣大學學術期刊資料庫

* 國立政治大學民族學系助理教授。

Journal of Archaeology and Anthropology • 80 : 7-52 • 2014

Challenges for the Realization of Indigenous Land Rights in Contemporary Taiwan: A Regional Study of Indigenous Reserved Land Trade between Indigenous and Non-indigenous People

Da-wei Kuan*

ABSTRACT

The purpose of this study is to reveal the present situation of the trade in Indigenous Reserved Land between indigenous and non-indigenous people, and to show how it challenges the realization of indigenous land rights in Taiwan. In 1993, Taiwan's indigenous peoples' "3rd Return My Land Movement" shifted the goal from increasing the amount of Indigenous Reserved Lands, the land parcels reserved for the "protection" of indigenous livelihood since the Japanese colonial era, to the recognition of inherent indigenous sovereignty. The movement prompted a certain response from the government after 2000, and inspired a wealth of studies of indigenous traditional territories covering much wider areas than the current Indigenous Reserved Lands. This marks a millstone for indigenous land rights in Taiwan. However, on the other hand, the relatively low concern with Indigenous Reserved Land in the past decade led to an ambiguous understanding of the present situation of Indigenous Reserved Lands under rapidly changing circumstances. Combining the method of ethnographic study with the Geographical Information System, this study reviews the transition of land use in the researched area, describes the newly emerged broker mechanism, and analyzes the newly shaped political-economic structure dominating land development in indigenous townships. In conclusion, this paper re-examines indigenous land policies and makes suggestions as to how to realize indigenous land rights in contemporary Taiwan.

Keywords: indigenous land rights, indigenous land, indigenous reserved land

臺灣大學學術期刊資料庫

* Assistant Professor, Department of Ethnology, National Chengchi University

前　言

原住民保留地制度源自於日治時期殖民政府「森林事業計畫規程」中的「準要存置林野」（亦稱「蕃人所要地」）的設計，而在戰後被國民政府沿用至今。日治時期，這套制度被用在作為特別行政區的蕃地之上，在這個特別行政區內的原住民即是戰後國民政府所稱之「山地山胞」，亦即今日所稱之「山地原住民」，但「平地原住民」的部分（例如阿美族），則因日治時期生活範圍被劃在一般行政區，而未有保留地（一直到1980 年代政府回應原住民還我土地運動增劃編保留地後，才有了少量的保留地）。本文之討論，是以山地原住民、山地原住民之土地權，以及對山地原住民影響甚鉅的保留地制度為對象。

上述這套針對原住民地權與土地管理制度有幾個特徵：1）它將大部分原住民原先生活的空間劃為國有，僅留下幾少部分零星的區塊，供原住民在其上居住、耕作；2）這些零星區塊的土地權是保留給原住民作為保障其生計之用；3）在 1966 年之前，原住民僅擁用對於這些土地的使用權，在 1966 年之後，政府完成土地測量，開始逐步賦予於原住民個人對個別保留地的所有權。

對於原住民土地的學術研究，最早可見於 1929 年矢內原忠雄之《帝國主義下的台灣》，該書中關於土地調查與森林事業的討論，一方面指出國家運用強制力量與法律規則，取得大片山林、土地，助使資本家獲得最大利益，一方面以經濟學的角度指出這是台灣資本主義化的必要步驟。在戰後，台灣對於原住民土地議題的學術研究主要在 1980 年代浮現，[1]並在 2000 年代出現轉折。2000 年前，原住民保留地研究幾乎就等於是對於山地原住民之土地研究的同義詞，因為當時原住民保留地是山地原住民鄉中原住民主要可以合法擁有、使用並在其上營生的土地，而這個時期的研究大多不脫地政、土地經濟學的取向（參見毛冠貴 1998；李建堂 1988；林玲 1985；林俊秀 1991；賴俊宏 1987）、保留地管理（參見林芳祺 1984；鄭詩華 1992；顏愛靜 1997）、保留地制度制定與變遷（參見李承嘉 1999；洪泉湖 1992；顏愛靜 1999）。此外，也有學者進行了一系列的調查以瞭解原漢私下進行保留地交易之原因，以及原住民對於保留地所有權移轉限制之看法（張茂桂、顏愛靜 1998），而顧玉珍與張毓芬（1999）對於「平權會」之研究，則少見地分析了在原鄉中進行開發之平地資本如何結合地方派系、政黨與財團，形成龐大的政治經濟網絡。

2000 年之後，由於當時政府「新伙伴關係」條約中「恢復部落及民族傳統領域土地」

臺灣大學學術期刊資料庫

的政治承諾，使原住民土地相關的學術研究從原本保留地的範疇，大幅地轉移到對傳統領域製圖、傳統領域上可能的共管機制，以及應該被運用在這些共管機制中之原住民傳統生態知識上。下圖以 1984 年到 2011 年之間出版的碩博士論文為例，呈現以保留地為主題之研究與以傳統領域為主題之研究的消長：

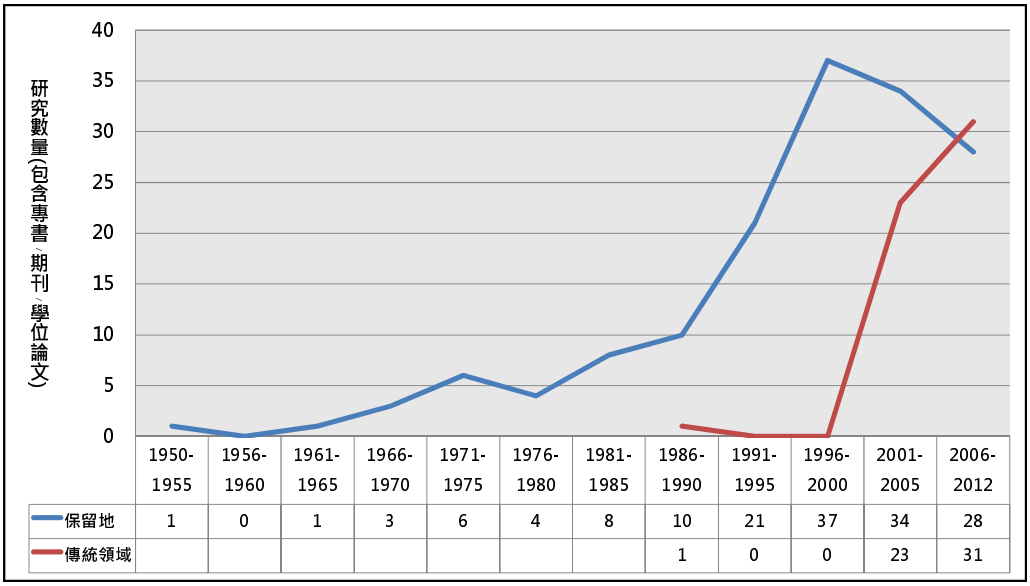


圖 1　歷年來保留地為主題及以傳統領域為主題之研究的消長

2000 年以後，對原住民保留地之研究相對減少，但在研究內容上，則有較為深入對個案之瞭解和描述，例如：張岱屏（2000）分析亞洲水泥的案例，指出鄉公所和中央政府、資本家如何聯手侵害太魯閣族人土地權；官大偉（2002）在保留地共有制之政策研究中，指出了非原住民以原住民「人頭」取得原住民保留地的情形；劉香君（2006）以排灣族為例，探討新的政治體制取代了頭目的地位，而土地的角色也從維繫頭目和平民間關係之關鍵，轉變為可以出售的商品；邱寶琳（2010），以太魯閣族為例，指出傳統土地規範和國家制度間的衝突，以及其在國家制度之下被邊緣化的問題；陳竹上（2010）在指出亞洲水泥案中之政（原住民地方政治菁英）商（漢人資本家）聯盟的同時，也指出現代國家中由文字承載的權利義務系統之登記主義的文化偏見；哈勇・諾幹（2012）則其對於早期宜蘭泰雅族地區發生之礦業活動的研究中，描述了當地鄉公所土審會為鄉長操控，代表會主席即漢人資本家，而地方菁英成為土地掮客並護航開礦的情況。

臺灣大學學術期刊資料庫

從上述回顧可見，當前學界對於原漢間進行原住民保留地「交易」之方式的理解主要大多還是來自 2000 年前之研究所形成的文獻，即使 2000 年之後仍有對於原住民保留地之研究，但這些研究涉及之案例多發生於 2000 以前（亞洲水泥案例之地權流失關鍵在 1970 年代，宜蘭泰雅族地區外來採礦事業取得原住民土地之則是發生在 1960 至 1970 年代之間）。歸納上述研究，可以得到表 1 所示過去研究中對於原漢保留地交易之認識。

表1　過去研究中對於保留地原漢「交易」的認識

涉及之「交易」層面	對於此層面之認識	研究出處	研究案例發生年代
達成「交易」的方式	協議原住民拋棄後由漢人租用；人頭購後設定抵押權	顏愛靜（1999）	2000 年前
		顧玉珍、張毓芬（1999）	2000 年前
		官大偉（2002）	2000 年前
「交易」的過程	買賣雙方透過非專業的掮客	官大偉（2002）	2000 年前
原住民在「交易」中扮演的角色	地主 掮客 人頭 鄉公所的土審會委員 操控土審會的地方政客	顧玉珍、張毓芬（1999）	2000 年前
		張岱屏（2000）	1970 年代
		陳竹上（2010）	1970 年代
		哈勇・諾幹（2012）	1960 年代至 1970 年代之間
「交易」後的土地使用	自住、農業耕作、小型的商業（雜貨店、餐廳）	顏愛靜（1999）	2000 年前
		官大偉（2002）	2000 年前
	開採礦產	張岱屏（2000）	1970 年代
		陳竹上（2010）	1970 年代
		哈勇・諾幹（2012）	1960 年代至 1970 年代之間

（資料來源：本研究製作）

臺灣大學學術期刊資料庫

土地、族群與階級

由於土地具有多重價值與意義，因此原漢之間的保留地「交易」，同時涉及了族群

與階級的議題：從族群的角度來看，它是文化實踐的場域也是認同形成之根基；從階級的角度來看，它則是生產的要素與財產權的對象，而原漢之間的保留地「交易」過程中的中介者，更是族群與階級因素交互作用下的產物。

「買辦（comprador）」一詞所指涉的，便是上述族群與階級因素交互作用下所產生的一群人。它原指殖民過程中，為殖民者進行對殖民地之工作並從中牟利的被殖民者。在 Anders（1981）探討美國 Cherokee 族原住民社會低度發展之原因的研究中，指出白人政府和 Cherokee 族之間的殖民關係，相當程度是透過 Cherokee 族的買辦階級來維持。他分析，聯邦政府白人企業利用 Cherokee 族的買辦階級來確保自身在 Cherokee 族土地上的利益，進而掠奪了 Cherokee 族的主權，使其傳統的組織和規範無法在當代社會中運作，而這也正是 Cherokee 族原住民社會持續處於低度發展狀態之原因（Anders 1981: 231-232）。

在經歷去殖民過程的多民族現代國家中，雖然難以用殖民的概念來簡化當前的族群關係，但其間族群與階級因素卻仍是交互作用著。Brass（1991）對印度的研究指出了在和國家的互動過程中，傳統的社會組織被新的一批社會菁英所取代，新的代表族群的主體在這個過程因而產生，而這些社會菁英會選擇性地採用、詮釋甚至編造其族群的文化特質，以維護其自身的階級利益，而他經過對於印度、東歐、蘇聯的比較之後，進一步指出，國族主義和族群的衝突，可以被視為國家的權力當局和權力邊陲的族群間，多重政經力量之聯盟與對抗之下的複合物。Agrawal（2005），研究印度晚近的社區森林保育，則發現隨著保育資源的進入，以及與保育相關議題之對話能力的需要，形塑了新的、代表社區的主體。

從去殖民後之發展中國家或地區的經驗來看，Constantino（2000）認為仍是存在著由一個買辦階級，使新殖民主義（neo-colonialism）得以順暢運作，雖然殖民者不再用直接占領的方式，卻以對市場的控制，維持對一地的剝削，而買辦階級則扮演著為新殖民主義擦脂抹粉的角色，他們使得經濟剝削看起來像是在地人參與其中並獲利的一場公平遊戲。然而，事實上，這些買辦階級是在國內為跨國資本維持最大利益的代言人和政策擁護者（Becker et al. 1987）。另一方面，在原住民族的當代發展經驗中，則可以看到買辦階級扮演執行國家發展計畫的中介者，運用著外來者的分析、診斷和處方，想要解決原住民社會的「問題」，卻是持續地邊緣化、貶抑原住民社會所熟悉的語言、社會慣習以及利用土地的方式（Kamruzzaman 2013）。

在台灣原住民社會的土地議題上，前一節文獻回顧之花蓮亞洲水泥案例、宜蘭南

臺灣大學學術期刊資料庫

澳開礦案例中的原住民菁英角色，以及許多研究所交織出對於保留地原漢「交易」的認識中所顯示的土審會問題等，皆和本節所述之理論有所呼應。然而，自這些研究案例發生至今，原住民社會的環境已經發生許多的轉變，若對當前保留地情況缺乏基於實證基礎的瞭解，不僅會導致不當的政策設計，也會使得原住民族土地權無法真正落實。有鑑於此，本文之研究將以台灣某山地原住民鄉為案例，結合民族誌研究方法與地理資訊系統等工具，描述此區域中近年來保留地利用情況的變化、原漢保留地交易的機制，指出當前形塑原鄉土地發展的政經結構，並期進一步和族群與階級因素交互作用之理論對話。

原住民地權制度的轉變以及當前的法制架構

使用南島語的民族在台灣獨立且自主的生活了數千年，直到十七世紀，荷蘭與西班牙殖民者登陸台灣，開始了和居住在台灣西部與北部平原地帶的民族有所接觸。荷蘭與西班牙基本上都是把台灣都做與東南亞、中國、日本之間的貿易中繼站，因此對於原住民的土地並沒有太大的興趣，主要是以和原住民之間的交易為主要的互動方式，而 1662 年明鄭在以台灣為復興基地的想法下，對於台灣的治理有了一翻改變，明鄭大量開闢田地以作為支持整軍建武的資源，也造成了第一波的平原地區原住民的土地流失。在 1683 年明鄭降清之後，清朝統治了台灣 212 年之久，在平地地區，「熟蕃」地權經歷康熙時期的「禁止漢人侵墾番地」、雍正時期的「番社地權私有化、漢人侵墾番地就地合法」，以及乾隆時期「在屯番制課餉勞役的雙重壓力下杜賣土地」等幾個階段後，已經大量流失（參見施添福 1990；柯志明 2001）。但是，在山地地區，即使到了清朝治台後期，因為牡丹社事件而使得原本的隔離政策轉變為「開山撫番」的政策，清朝政府的有效統治仍難及於現今所稱之高山原住民族的生活範圍。1895 年，日本治台之後，仍須花費許多時間和經歷了大小「理蕃」戰事方能將其統治有效的推進到整個山地地區（參見藤井志津枝 1997）。

日本治台之後，以幾個手段在台灣山地地區推展一套全新的空間秩序：1）首先，這個秩序的基礎是建立在對於原住民族地權的否認之上，也就是透過 1895 年的「官有林野及樟腦取締規則」將山林收歸國有；2）接著，則是對於原住民活動範圍的限縮，亦即 1928 年的「森林事業計畫規程」將山林分做三類分區（「要存置林野」、「不要存置林野」、「准要存置林業」）後，規定原住民族的居住和耕作只能在「准要存置林野」

臺灣土地學術期刊資料庫

（蕃人所要地）範圍。3）繼之，以科學林業的原則，進行對於「要存置林野」、「不要存置林野」的經營管理；4）同時，配合集團移住、授產和定耕的政策，改造「准要存置林野」中原住民的生產方式。上圖比較 1901 年台灣堡圖中所標示的蕃地的範圍，以及 1928 年後留下作為「蕃人所要地」為基礎延續至今的原住民保留地的範圍，兩者相對照之下，不僅可以看出在面積上縮小許多，且可以理解原本原住民族生活實踐所需要之包含家屋、耕地、漁場、以及廣大獵場所組織起來的完整空間格局也在被切割後變得零碎。

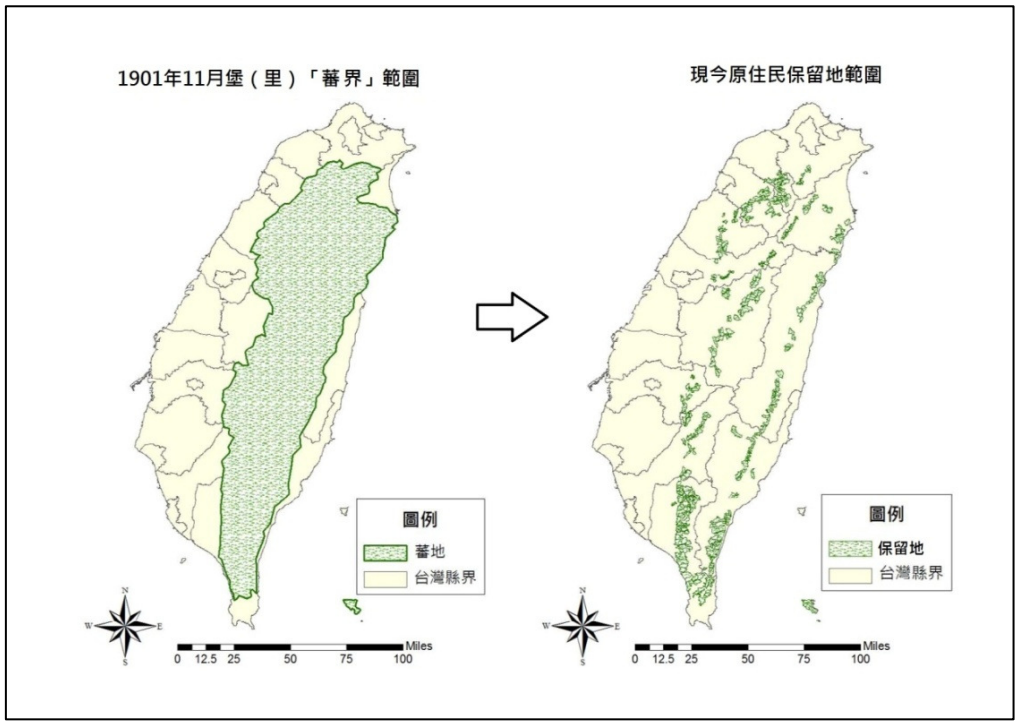


圖 2　1901 年「蕃地」與現今「原住民保留地」範圍對照
（資料來源：本研究製作）

前述日治殖民政府的政策，對於原住民族的人地關係產生了根本性地巨大衝擊，但戰後國民政府的保留地政策，特別是產權私有化的作法，造成的影響實不在其下。1945 年，國民政府來台，接收了原住民被日人侵佔後「國有」化之山林，並延襲了日治的「蕃人所要地」制度，而將其改稱為「山地保留地」。在國民政府來台初期，即有一些在日治時期被集團移住的族人重新回到舊部落（參見廖守臣 1984），而燒墾的耕作

臺灣大學學術期刊資料庫

方式也仍有持續，[2]因此，1948 年頒佈的「台灣省各縣市山地保留地管理辦法」中還有「不得放火燒山」的條文，[3]而 1950 年政府還需將推廣定耕農業列為「改善山地生活三大運動」之一。更重要的是，當時的保留地仍有相當的集體使用的性質，1952 年到 1953 年之間，政府為了獎勵定耕農業，必須數度進行土地使用的調查與複查（李力庸 2012），說明了當時保留地的使用，不論是耕墾的位置或是使用者都還有相當的變動性。[4] 1958 年，政府開始保留地之地籍測量（也就是說，在這之前，保留地在政府的土地登記體系中，都還是一個由原住民集體使用的土地分類與範圍，而其範圍內尚未分割個人使用的區塊），1966 年，在經過了八年的測量後，政府開始了保留地私有化政策，賦予個人所有權，也等於是裂解了保留地使用的集體性。

1980 年代，台灣經歷民主化轉型，原住民運動也和其他的社會運動一樣在這個時期浮現成為當時的社會議題，而在原住民運動中，土地權的運動是一個核心的部分。三次的還我土地運動是原住民運動中直接和土地權相關的重大運動事件，前兩次的還我土地運動的主張，強調國有土地範圍之土地的歸還（例如台大實驗林等），而第三次的還我土地運動（1993 年），則進入到主權層次的主張，[5]要求重新檢視並調整國家和原住民族在土地權上關係。原住民運動中的許多政治訴求，在 2000 年代之前都已得到一定成就，例如正名運動、成立中央原住民族事務單位等等（參見夷將・拔路兒 1994；林淑雅 2000；陳舜伶 2002；謝世忠 1987）。但是對於土地議題，當時政府的回應僅停留在增劃編保留地的作法，而迴避了更深層的主權議題的討論（官大偉、林益仁 2008）。

2000 年，當時的總統候選人陳水扁和原住民各族代表簽訂了「新伙伴關係」條約，並在 2002 年其總統任內舉行了再肯認儀式及協定簽署的儀式。不論「新伙伴關係」條約具有憲法上的意義，或者只是一種政治承諾，其中「承認台灣原住民族之自然主權」、「恢復部落及民族傳統領域土地」等項目，是對於 1993 年第三次還我土地運動的直接回應，也是將「傳統領域」納入官方原住民政策論述之濫觴。2002 年開始，行政院原住民族委員會展開了為期五年的「原住民族傳統領域調查計畫」[6]。2005 年，立法院三讀通過「原住民族基本法」，該法明示：「政府承認原住民族土地及自然資源權利」（第 20 條）以及「原住民族土地：係指原住民族傳統領域土地及既有原住民保留地」（第 2 條），開創了我國原住民族土地權的一個新紀元。

「原住民族基本法」中規定，「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」（第 20 條），此外

臺灣大學學術期刊資料庫

「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」（第 20 條），並規定「主管機關應於本法施行後三年內，依本法之原則修正、制定或廢止相關法令」。「原住民族基本法」承認的原住民族土地權包括：1）原住民在原住民族地區因文化傳統、祭儀或自用進行獵捕野生動物、採集野生植物及菌類、採取礦物土石、利用水資源的權利（第 19 條）；2）對於政府或私人在原住民族土地上進行土地開發、資源利用、生態保育、學術研究之事先諮商同意、參與及分享利益之權利（第 21 條）；3）對於政府限制原住民族土地及自然資源利用之諮商與同意權（第 21 條）；4）政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關之同意權以及共同管理之權（第 22 條）；5）自主選擇資源利用方式、土地擁有利用與管理模式之權利（第 23 條）。

因此，現今各種原民族相關之法令條文中存在「原住民地區」、「原住民族土地」、「原住民保留地」「原住民族傳統領域」等不同字眼，而它們各有不同的意涵，以下用表 2 作一說明與釐清：

表2　與本研究相關必須定義之關鍵用字

名稱	出處與意涵
原住民地區	為一特別行政範圍的概念，源自於日治時期「蕃地」作為特別行政區的作法。戰後最早的法令依據為 1951 年的「山地施政要點」。原稱山地鄉，1994 修憲原住民正名之後稱原住民鄉，其界定乃是由內政部為之。2001 年通過之「原住民族工作權保障法」第五條中定義其為「**原住民傳統居住，具有原住民族歷史淵源及文化特色**」，並規定其界定程序為「經中央原住民族主管機關報請行政院核定」。2005 年通過之「原住民族基本法」第二條中同樣採用上述定義。
原住民保留地	源自日治時期「蕃人所要地」的措施，戰後政府於 1948 年頒佈「台灣省各縣山地保留地管理辦法」規範之，其中第二條定義山地保留地為「**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他地上產物**」，之後辦法名稱與內容迭有修改，其中 1990 年辦法改名為「山胞保留地開發管理辦法」，並將條文中「山地人民」改為「山胞」，「山地保留地」改為「山胞保留地」；1995 年配合修憲更名為「原住民保留地開發管理辦法」，條文中「原住民保留地」之定義為「**為保障原住民生計，推行原住民行政所保留之原有山地保留地及經依規定劃編，增編供原住民使用之保留地**」，而 1986 年修正公布之「山坡地保育利用條例」三十七條則為管理辦法之法律

臺灣大學學術期刊資料庫

	授權依據（詳細保留地法規沿革，參見附錄一）。
原住民族土地	為 2005 年通過之「原住民族基本法」中出現之名詞，該法第二條中定義「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」。
原住民族傳統領域土地	最早出現於 2004 年修正公布之「森林法」第十五條，該條文指出「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」。但未對「原住民族傳統領域土地」加以定義，2005 年通過之「原住民族基本法」同樣未對其加以定義，而是在第二十條規定政府應設立原住民族土地之調查處理委員會，其組織以及原住民族土地、海域之管理利用需另以法律規範之。（詳細原住民族傳統領域土地相關政策發展，參見附錄二）。

綜言之，從 2005 年通過之原住民族基本法的條文可知，原住民保留地亦屬於原住民「族」土地，因此應亦具集體權的性質，而這些集體權的內容包含了諮商同意、參與及分享開發利益、參與政府資源治理機關之共同管理，以及選擇土地自然資源利用方式與管理模式等等權利，其核心精神無疑是為了維護原住民「族」在土地之所有、利用、管理與收益上的主體性。但是實際上，這樣維護主體性的想法和 1966 年來保留私有化方向所造成的後果，有很大的差距；同時，近年來台灣的新自由主義趨勢更為原鄉保留地地權狀態增加了新的變化，以下即以本研究之研究地點為案例，探討上述的差距和變化。

NH 鄉「前山」的保留地交易

NH 鄉是一個位於北台灣的山區的原住民鄉，全鄉人口約為 9000 人，其中 87%為泰雅族籍。本鄉總面積 5 萬多公頃，其中有 1 萬多公頃為原住民保留地，4 萬多公頃為國有林班地。本鄉在行政上有七個村，而若從流域觀之，一道由西南到東北走向的山脈將本村切成兩個流域，兩個流域中的水系分別注入台灣西部的兩條主要河川，而這兩個流域在習慣分別被稱為「前山」和「後山」。雖然「前山」、「後山」並非正式的官方稱呼，但是卻在居民的日常生活中習慣用來指涉鄉中的這兩個區域。

和「後山」相比，「前山」和殖民者接觸的較早開始，在清治末期的「開山撫番」的軍事行動紀錄中，即記載有清朝政府武力攻打本鄉「前山」部落以及遭遇反抗的事件（許毓良 2004：292-308；楊慶平 1995：31-76）。由於「前山」和近山地區因樟腦開採

臺灣大學學術期刊資料庫

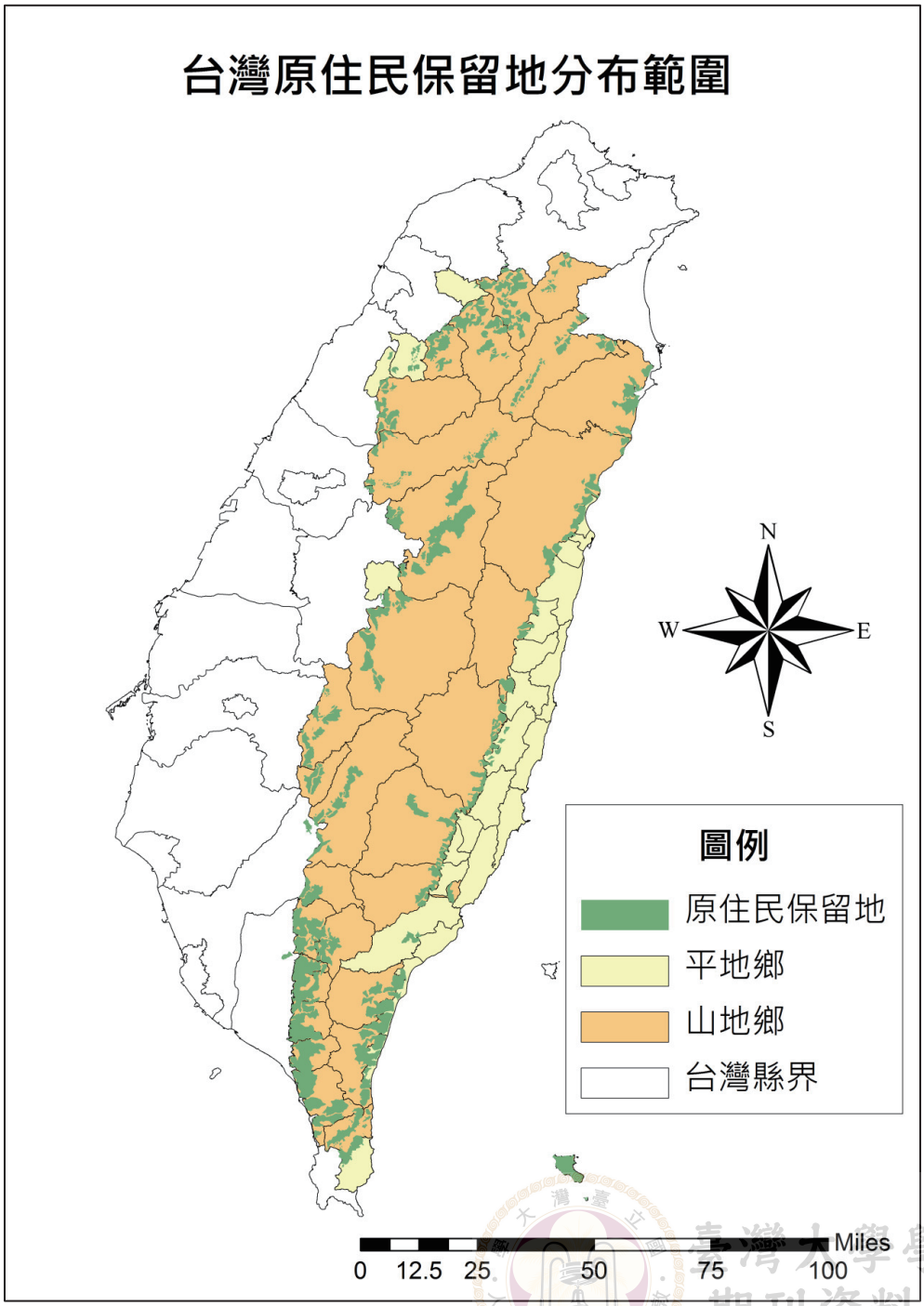


圖 3　原住民保留地分佈範圍

（資料來源：本研究依據 2011 年 12 月地籍資料進行製圖）

臺灣大學學術期刊資料庫

和集散木材的客家城鎮較為接近（這也是為什麼此區域稱為「前山」的原因），日治時期對族人進行政治控制、教育、經濟交換的重心也設在此區域內。到了戰後，鄉公所、派出所、國中也設置於此，而 1950 年代政府開始於「前山」煤礦、設置林務局伐木林場，引進外地工人，更使此區域中鄰近這些設施的河谷地帶，一度發展出具商店、餐廳、甚至露天電影院的商業街道。雖然這商業街道在 1960 年代因颱風造成洪水

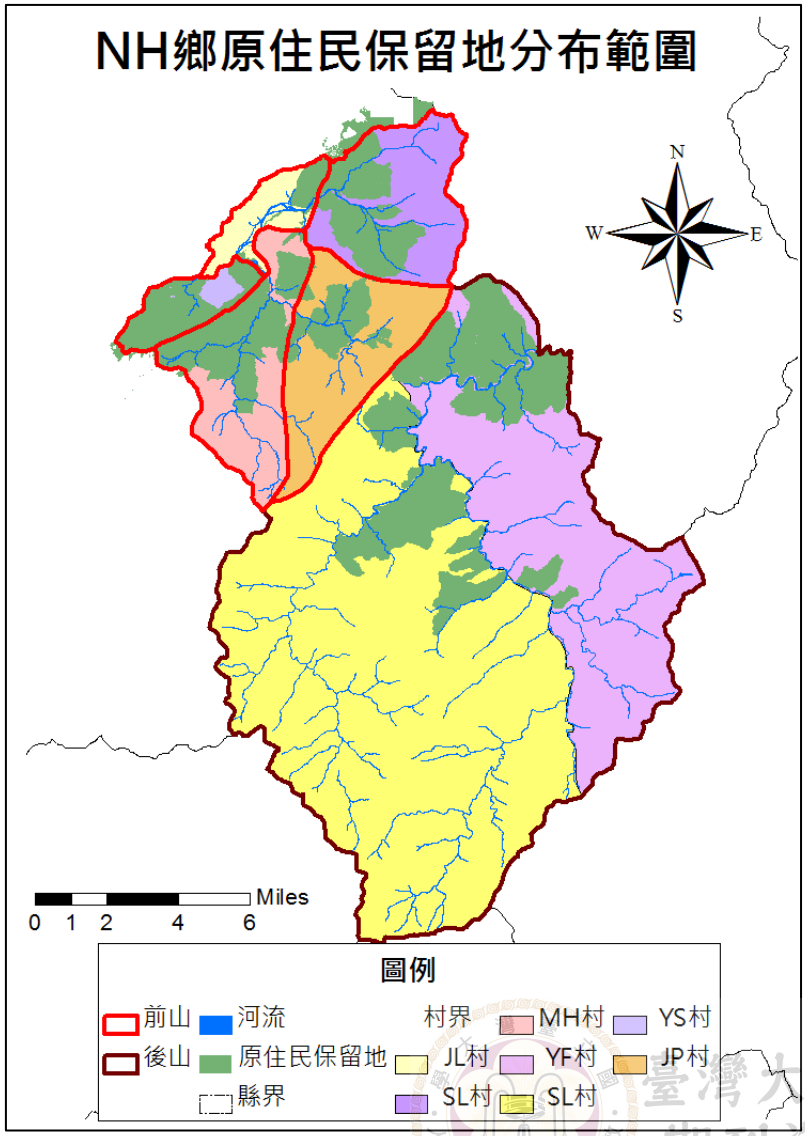


圖 4　NH 鄉保留地分佈範圍
（資料來源：本研究製作）

臺灣大學學術期刊資料庫

而幾乎被摧毀殆盡，重建後的鄉公所以及相對於「後山」較多的公共設施投入，以及它連接「後山」與平地城鎮的地理位置，都使得「前山」持續作為本鄉的官方政治、經濟活動的重心。

很長一段時間，從單線演化的發展論述看來，「前山」和「後山」呈現出的是一組「較發展」與「較不發展」或是「較進步」與「較落後」的對比，但在 1990 年代之後，隨著多元文化觀點在台灣社會浮現並日趨成熟、原住民族運動的努力與成就，以及政府對於保存維護原住民文化的預算與計畫投入，「後山」的一些部落成功的建立了以社區為基礎之生態觀光、文化觀光，乃至於有機農業等發展模式（顏愛靜、孫稚堤 2008；顏愛靜、傅小芝、何欣芳 2011；Tang and Tang 2010）。在新的論述中，相對於「充滿自信並保留了泰雅族文化」的「後山」，「前山」成為是「失去了原真性而面臨了嚴重文化流失問題的地區」（Stainton 2006）。

從保留地狀態的差別，也可以看出「前山」、「後山」的對比。從表 2 可以看出前、後山保留地總面積相差不遠（目前前、後山地區人口比例約為六比四，這樣的比例反映在前、後山保留地的筆數的差別上），但是「前山」保留地設定抵押的比例，卻高出後山地區許多。從許多文獻和筆者自身的訪談經驗可以知道，雖然一塊保留地設定抵押不一定意味著這塊保留地就一定是被私下「賣」給漢人，但由於設定抵押是常用來確保交易的方式，且一般銀行也很少願意承作保留地的抵押貸款，所以的確有很高的可能性是如此。本研究以圖 5 和表 3 呈現前、後山設定抵押保留地之位置與數量，可以看出「前山」地區保留地私下原漢交易的情況應該比後山嚴重許多。以下將在對「前山」地區的泰雅族社會做進一步介紹後，從全國、縣、鄉等尺度討論以「前山」地區原漢保留地交易的脈絡和交易模式。

臺灣大學學術期刊資料庫

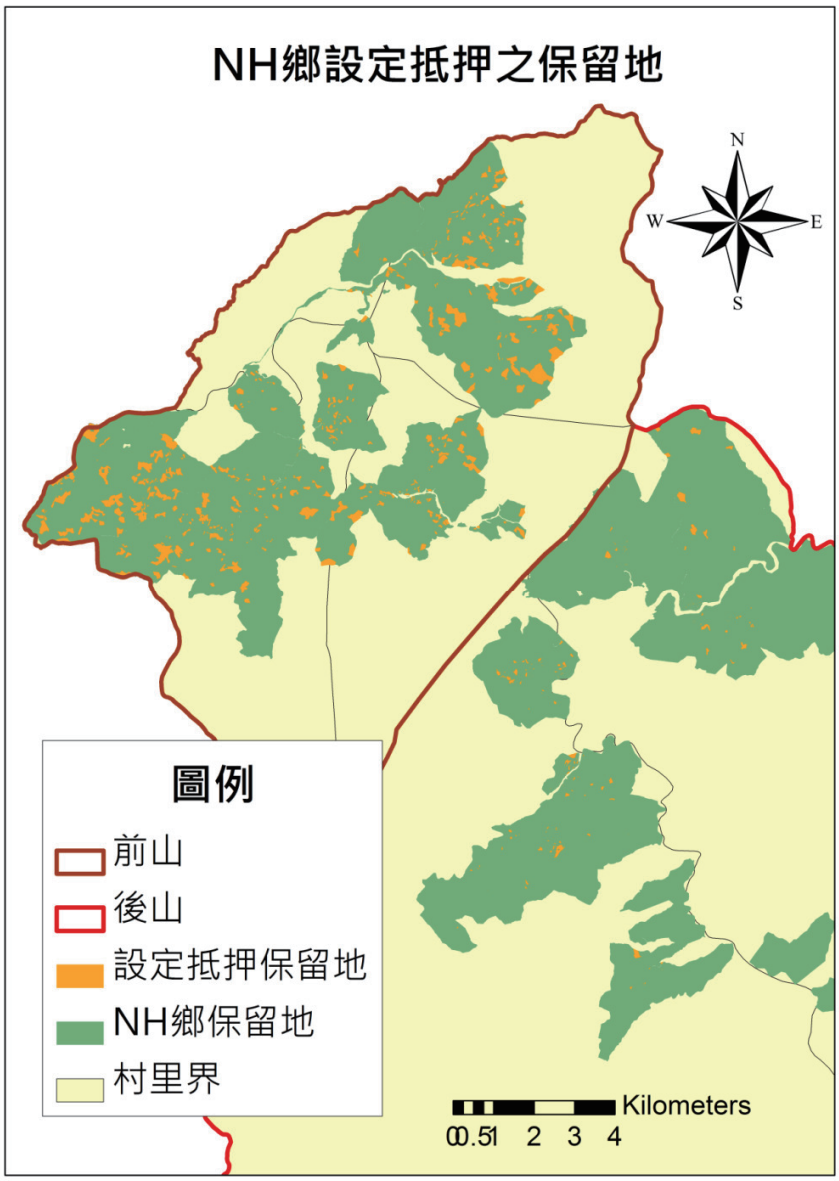


圖 5　NH 鄉設定抵押之保留地分佈
（資料來源：本研究依據 2011 年 12 月地籍資料進行製圖）

臺灣大學學術期刊資料庫

表 3　NH 鄉「前山」「後山」地區保留地設定抵押情形之比較　（單位：公頃）

	保留地		設定抵押的保留地		設定抵押比例	
	筆數	面積	筆數	面積	筆數	面積
「前山」	10616	6377	915	532	8.6%	8.3%
「後山」	8569	5570	195	52	2.2%	0.9%
NH 全鄉	19185	11947	1110	584	5.7%	4.8%

（資料來源：本研究依據 2011 年 12 月地籍資料進行統計）

「前山」地區的泰雅社會

產生上述對比的原因，來自於兩個區域在殖民接觸後，有很不同發展經驗。NH 鄉中有三個泰雅族的亞群：M 群、N 群和 K 群，在殖民接觸前，K 群居住在位於現今「前山」之 K 溪兩岸山丘，而 M 群、N 群則居住在現今「後山」之 M 溪流域。

在泰雅族的歷史中，泰雅族祖先的遷移有小遷移與大遷移兩種模式：小遷移意指在一個流域內進行燒墾時需每隔幾年隨著耕地的改變而移動的行為，而大遷移則是流域內人口增加到土地難以負荷時，族人會分出一部份人口沿著山脈和河谷遷移擴散，到新的流域建立新的家園（黑帶・巴彥 2013），而建立新家園的方式，是在越過山脊之後，在新的流域中沿著主流、支流建立新的部落，逐漸擴展為部落群（官大偉、林益仁 2008）。NH 鄉中 M 群、N 群和 K 群大抵也是經過這樣的過程，發展出共享祖源、分據不同流域、各有地域性之我群認同的關係。傳統上，在泰雅族的社會中，有因為聚居而形成的部落（*qalang*），有部落中因親屬關係接近而形成共獵共食的團體（*qutuxniqan*），有流域中幾個部落組成的部落群（*qutuxllyung*），而 *gaga* 的觀念則穿越一層一層隨著流域的空間格局所展開的社會範疇，形成每個社會範疇共享的規範（官大偉 2010），NH 鄉中 M 群、N 群和 K 群亦是如此。

日治時期的集團移住改變了這樣的狀態。基於推廣水稻定耕、便於管理、森林治水等種種理由，日本政府對「前山」、「後山」的族人進行大規模的集團移住，「前山」的 K 群的部落是從較高的山腰被遷到鄰近河谷的地區，而「後山」的 M 群與 N 群則有許多部落是被遷入到「前山」和 K 群混居。隨之，日本政府在移住後的新部落中，建立了進行農耕與維護水稻耕作所需之水圳的合作組織。戰後，原先從「後山」被遷到「前山」的族人，有一部分重新回到「後山」的原居地，而另外一些族人則繼續留在「前山」

臺灣大學學術期刊資料庫

地區。在國民黨政府體制下，新的行政系統被建立起來，一開始，早期接受日本教育的族人在戰後的體制內繼續擔任族人和政府之間的中介角色，1970 年代之後，一批批接受中文教育的族人逐漸透過公職考試、地方選舉、師資培育、警察特考等管道，成為新的地方菁英，同時，又因為「前山」地區較早「發展」的關係，這些新的地方精英多位於「前山」，於是，傳統的 *gaga* 在「前山」地區就更難維持。

本鄉中第一波非原住民的居民是在戰後不久來到此區域，日治時期維持的原漢隔離政策在戰後被解除，雖然仍有以保安為理由而進行的甲種入山管制，但漢人已可以自由進入山地鄉中貿易或居住。在本鄉中，現有的非原住民居民包含幾類（官大偉 2011）：1）日治時期漢人警丁的後代；2）外省榮民來到山區擔任挑夫，娶了當地原住民之後定居下來；3）1950 年代煤礦場的礦工或伐木工；4）來此開設雜貨店的商人；5）被派任到此地的國小或唯一的國中的外地老師及其家人。

由於鄉中除了林班地之外，大部分即原住民保留地，這些非原住民必須向鄉公所租用公有保留地，在其上建屋居住（但本鄉也有極少數在日治時期即為非原住民所使用，因此到了戰後，既非林班地也未被劃為保留地的例子）[7]。1966 年之後，保留地開始私有化，漸漸有一些鄉中非原住民居民借貸給原住民，而原住民將土地設定抵押給這些非原住民債權人的例子。在當時的年代，這些取得土地的非原住民，都是上述幾類早期進入到本鄉中的非原住民，他們取得土地的目的也多為自住、自用（不著撰人 2011）。雖然保留地的管理辦法中已經明訂「山胞保留地」的所有權只能由「山胞」取得，但「民法」則保障債權人的債權，且未否定這樣的抵押權的成立。

原本，如此的借貸與土地抵押是發生在上述幾類長期居住在鄉中的非原住民與原住民之間，作為這些非原住民取得少數自住、自用之土地的方式，但在 1980 年代之後，隨著「近山開發」與「農業上山」等政策引導，這個法律的灰色地帶，成新一波外來者取得原住民土地的手法。也就是，漢人買方支付原住民賣方一筆金額，雙方簽訂契約，由原住民賣方將土地設定抵押予漢人債權人，雖然名義上土地所有權人仍為原地主，但實際上則由漢人買方自由使用。同時，為了避免原住民賣方反悔，要求取回土地（因為土地所有權人在登記上仍為原住民地主），通常會將契約上抵押借貸之金額，設定得比實際的交易金額高出許多。

如本文文獻回顧所述，已有研究指出這樣的脫法行為，而顧玉珍與張毓芬（1999）的研究中，則揭露了「平權會」此一由居住在山地鄉的「平地人」所組成的全國性團體，如何組織性的挑戰原住民保留地所有權限制移轉的規定。此一組織之宗旨為促進居住

臺灣大學學術期刊資料庫

在原住民鄉中非原住民權益，以「憲法保障人民一律平等」、「自由市場原則」等理由，主張廢除「原住民鄉鄉長、議員應由原住民擔任」以及「原住民保留地所有權限制移轉」等對原住民族之保障，並利用其經濟優勢，掌握原鄉中之鄉民代表會、農會、土審會等組織，以利平地資本取得原住民保留地。

在本鄉中，同樣存在著平權會的組織，原漢保留地「交易」在法律上的基本手法和文獻回顧中所指出大致相同，地方政治人物亦涉入其中，但是近十餘年來，整個「交易」的過程卻有了一些變化，這個變化顯示出一種新的土地開發結構的誕生，而這個新的土地開發結構有著以下所示之全國尺度下的脈絡。

全國尺度下之新自由主義趨勢對本鄉的影響

在台灣，新自由主義化的的趨勢可以被追溯到 1980 年代，也就是台灣經歷民主化改革以及金融管制鬆綁的階段，而它對於原住民地區的影響在 1990 年代開始浮現（黃應貴 2008）。

台灣政府對原住民地區的自然資源政策在 1990 年代之後有幾個特質：1）政府的自然資源治理機關始終維持其對原住民地區自然資源的直接控制（即使 2005 年原住民族基本法通過，但至今政府實質上並未有歸還原住民族的傳統領域的作為）；2）政府的自然資源治理機關開始將其所轄具營利性質的設施或園區，透過 BOT（Build, Operate, and Transfer）或 OT（Operate and Transfer）之方式，委由民間企業執行經營管理，而這些民間企業大多為非原住民所擁有; 3）以鼓勵原住民族地區之文化觀光、生態旅遊為主要的原鄉發展政策之一。附錄三所呈現的，即是 1990 年代至今在全國原住民族地區發生的 BOT 案。

在 NH 鄉，觀光事業的發展自 1990 年代之後有幾個趨勢：1）在「後山」地區，以部落為基礎的觀光事業開始出現。這些事業以原住民個別家戶的資本，結合以社區發展協會或其他在地 NGO 申請政府資源的方式，發展出各自的民宿、餐廳，以及公共的觀光設施（例如封溪護魚、登山步道、具泰雅傳統建築特色之部落公共建築等），並形成展示泰雅族文化、自種農特產品，以及步道導覽、生態解說等行程。這些事業的經營者平常既是觀光事業經營者，也是農人，而教會組織在其中則常常扮演協調與促成部落成員合作的角色（顏愛靜、官大偉 2004a, 2004b；顏愛靜、陳亭伊、劉佩琪 2007）；2）在「前山」地區，雖然也有原住民經營的觀光事業，但相較於「後山」地區，這裡由非原住民經營的觀光事業多出許多，這些非原住民的資本進入到本鄉取得

臺灣人文學術期刊資料庫

土地，發展出像是結合了溫泉、旅館、餐廳以及其他休閒設施等較大規模的事業。在這些被「交易」的原住民保留地上，原住民成為漢人企業主的受雇者，且受雇從事的工作多為較低階的工作（Yang et al 2007）。

1990 年代，一個觀光動線開通計畫助長了本鄉保留地的原漢私下「交易」。當時的省長，在訪視本鄉時，宣布將從本鄉前山開通一條道路連接到北橫公路支線，以促進觀光，隨著這個消息的公布，預定路線周邊部落的原住民保留地大量被非原住民「買」走，[8]而在 2000 年代初期，此路線周邊的一個部落，為了保護鄰近其部落而在媒體上被曝光的神木群，提出封山的訴求，但時任代表會主席的平權會人士，卻在媒體上表示部落無權進行封山。這顯示了「前山」地區一方面受到新自由主義帶動一波由政府為資本解禁、開路[9]的開發行動，另一方面，則因為「前山」地區非原住民與原住民間的政商關係，使得「前山」地區無法如同「前山」地區一樣因著政府將部份發展資源與權力下放，而形成以部落為基礎具集體經營性質的觀光事業。

縣級尺度下的官商結構對本鄉的影響

在 NH 鄉所屬的縣中，有兩個原住民鄉，每個原住民鄉在縣議會中各有一席議員名額。本鄉的現任的議員原本在選舉中落敗，但由於原先的勝選者因賄選案入獄，因此乃遞補上任。根據本研究過程中訪問某位原住民籍縣議員表示，涉入到保留地交易的力量包含了縣政府、縣議員以及房地產公司。

土地稅之徵收乃屬縣政府之職權，每個縣政府都有一個地價評議委員會，其中的成員包含縣議員與不動產經紀公業代表等人士。原住民保留地由於交易的限制，其公告地價通常都被過度低估，但是透過這個委員會，非原住民的縣議員可以了解到保留地的位置及其價格的變化、乃至各種可能的公共投資與開發的最新狀況。根據本研究所做的訪談，有些非原住民的縣議員甚至成為土地開發的掮客，或聯合原住民籍的議員取得保留地進行土地超貸。[10]

不動產仲介涉足保留地交易則是近十年來新的現象，在本鄉所屬的縣中，涉足保留地的幾家不動產仲介公司就設在位於通往本縣中兩個原住民鄉之要衝的客家城鎮上。這個客家城鎮在清治時期因為農產品的集散而建立，在日治時期開始成為處理來自兩個原住民鄉之木材的集散中心。這些不動產仲介公司一方面和政治人物關係良好，另一方面則雇用原住民鄉中之中年人、青年人在原住民鄉中打聽可能願意賣土地之地主的消息。隨著不動產仲介公司涉入保留地交易的「市場」，在本縣中進入到兩個

臺灣人類學術期刊資料庫

原住民鄉的道路兩旁電線桿上佈滿了土地出售或徵購土地的廣告招牌。

鄉級尺度下的交易模式

在每個原住民鄉都存在著保留地的「土地審查委員會」，這個審查委員會負責審查保留地地上權、所有權之授予，以及出租予非原住民等事宜，[11] 過去的研究即指出，由於其委員是由鄉長指派的緣故，它很容易成為地方政治人物和非原住民之土地開發者之間勾結的弊端來源（顏愛靜、楊國柱 2004；顧玉珍、張毓芬 1999）。本研究在 NH 鄉的地籍資料中，發現有過去擔任鄉民代表之原住民個人名下登記有大量之土地，且抵押予特定之非原住民人士，顯示原住民籍地方政治人物扮演這種交易的中介角色的情況仍然存在。然而，本研究也發現，在今日 NH 鄉，原住民籍地方政治人物不止中介交易，有些政治人物本身即扮演著土地收購與開發者的角色。在 NH 鄉總共有七家溫泉業者，這七家溫泉旅館都是在 2000 年代設置的，根據數位受訪者的說法，某位原住民籍地方政治人物本身擁有其中一家溫泉旅館，同時是另外兩家溫泉旅館的股東（不著撰人 2011）。

本鄉中非原住民得以使用保留地的方式主要有三種：第一種是向擁有該保留地所有權之原住民地主租用，這種方式是屬完全合法的管道，只要租約內容合理，租約結束後地主可以取回土地，原住民地權不會因此流失。但是，若是非原住民地主打算永久使用此土地，那麼這一種方式從非原住民地主的角度來看，就很沒有保障，因此，打算永久使用的「買方」往往必須另闢途徑確保其能夠永久使用。另一方面，合法的承租不意味著一定是合法使用，本鄉中就曾經發生原住民居民抗議部落上大片生薑田造成衛生（使用生雞糞做為肥料）及水土保持（開挖山坡地）問題，危及部落健康與安全的事件，此一事件中的生薑田屬於合法租用，但卻違反了土地使用的規定。

本鄉中非原住民取得保留地使用的第二種方式，是向鄉公所租用公有保留地。這種方式理論上也是合法的，但是，在很多情況中，土地開發者看中的保留地，並非公有，而是已經有原住民取得使用權或所有權，因此土地開發者必須和原地主取得協議，由原地主拋棄其權利之後，使該保留地變成公有，再由鄉公所將其出租予土地開發者，而這個過程就需要土審會通過出租的審查，包括前述地方政治所擁有的溫泉事業之中，也有多筆土地是透過這樣的方式取得使用。[12]

本鄉中非原住民取得保留地使用的第三種方式，是前述的設定高額抵押的手法，這樣的現象在早期的研究中即有所揭露（官大偉 2002；顧玉珍、張毓芬 1999）。本研

臺灣大學學術期刊資料庫

究在NH鄉中除了聽聞鄉公所的非原住民地政人員本身也私下以設定抵押的方式「購買」甚至炒作保留地此一傳言，[13]之外，同時也發現了一些新的變化：

首先，由於部分原鄉中經營事業之漢人的下一代開始與原住民通婚，因此他們取得土地的方式便不再需要透過無親屬關係的人頭，而是可以登記在自己姻親的名下。[14]再者，2001年通過的「原住民身份法」，使得父親為非原住民而母親為原住民者，亦得取得原住民身份，在NH鄉一位過去長期為平權會幹部並曾經擔任鄉民代表會主席的地方政治人物，即因此取得原住民身份，過去他購買保留地，需要找尋人頭擔任買主並設定抵押，並大力涉入土審會的運作。根據曾經擔任鄉民代表的受訪者表示，每當審查到比較敏感的案件時，該名代表會主席便會招待其他代表至特種營業場所，也曾親眼見過該名代表會主席在眾目睽睽的情況下，以還錢為名義，用現金籠絡其他代表。受訪者也表示，近年來，該名平權會人士已經不再如同過往一樣強力干涉土審會（而確實在本研究區域中，目前鄉民代表會的主席已是由原住民籍的代表擔任），主要的原因是自從他取得原住民身份之後，便可以大方的買賣保留地，無須多經一道找尋人頭擔任買主並設定抵押的程序，此外，「前山」能夠分配和出租的保留地已大致底定，也是原因之一。[15]根據本研究所取得之地籍資料中，這位前任代表會主席名下擁有的保留地數量龐大，且多已設定抵押予特定來自鄉外之非原住民籍人士。

新的變化連帶著也強化了保留地作為一種商品的現象。早期的交易過程多是在賣方表達購買意願之後，掮客出現協助其和原住民地主聯繫並透過人頭取得土地，但本研究在NH鄉發現了一個新的角色，也就是土地投資者。這些土地投資者在尚未有明確買家出現前即購買鄉中的土地，當作商品一樣囤積，並透過仲介業的廣告尋找可能的買家。根據本研究受訪者指出，NH 鄉中道路沿線的廣告招牌中求售的土地，其實大多已經是從原地主手上被這些土地投資者購得，等待非原住民的買家出現。在 2002 年時，筆者在從鄰近城鎮通往 NH 鄉之省道的電線桿上，第一次見到一張（也是當時唯一可見的一張）出售保留地的廣告；到了 2011 年筆者進行本研究時，這些廣告招牌已經在NH鄉內「前山」的縣道沿途上隨處可見，而比對其中的聯絡電話和筆跡，可確知這些大量的廣告招牌，乃是出自己幾家特定的不動產仲介公司。

相較於這些擁有溫泉事業及大筆土地的原住民新興資產階級，NH 鄉的社會中仍有許多原住民在不公平的方式之下失去他們的土地，這些不公平包括了經濟的弱勢、資訊的不對等，同時也有平地黑道幫派力量及毒品涉入的傳聞。[16]從持有保留地的狀況來看，雖然按照「保留地開發管理辦法」的規定，每個原住民個人設定耕作權的保留地面

臺灣人學學術期刊資料庫

積上限是 1.5 公頃，設定地上權的保留地面積上限是 1 公頃，而在持續使用這些土地滿五年 [17] 後，可以取得這些保留地的所有權，也就是說若以保留地私有化開始時的規定為基準，每人分配到的保留地不會超過 2.5 公頃，但本研究對現有地籍資料進行分析後，發現有部分人士所有之土地遠超過當初設定使用權的面積限制，可見經過將近五十年的私有化政策之後，原住民的保留地已經產生了重新分配與集中化的現象。

表 4　NH 鄉「前山」地區某村之私有保留地持有面積組距表

持有面積（單位：公頃）	該分組之人數	佔總人數之百分比
0-2.5	775	81.92
2.6-5	110	11.63
5.1-7.5	25	2.64
7.6-10	16	1.69
10.1-12.5	4	0.42
12.6-15	8	0.85
15.1-17.5	3	0.32
17.6-20	2	0.21
20.1-22.5	2	0.21
22.6-25	0	0.00
25.1-27.5	1	0.11

（資料來源：本研究依據 2011 年 12 月地籍資料進行統計）

比較和分析

比較本研究的發現和過去的研究對於原漢保留地交易的理解，可以看到有幾個不同，包括：交易過程的轉變、原住民在其中扮演的角色的轉變，以及交易後土地使用方式的改變。

在交易過程方面，雖然原住民「人頭」仍常是用來規避「保留地開發管理辦法」限制保留地所有權僅得在原住民間移轉之規定，而設定抵押仍是非原住民買家經常用來保障其可永久使用其「購得」之土地的手段，但是不動產仲介商的出現意味著在交易過

臺灣大學學術期刊資料庫

程更進一步的分工（包含資訊收集與行銷），且和土地作為可囤積之投資標的有密切的關係。在早期，「交易」是發生在原住民和長期居住在原鄉中的平地人之間，1980 年代之後則發生在原住民和非居住在原鄉中而來到原鄉經營事業的平地人之間，這兩時期的「交易」都是靠「買賣」雙方認識的非專業掮客來達成，且是先有特定需求土地的買家，才開始進行仲介。但不動產仲介商的出現，則表示土地是被放到市場上尋求不特定的買家，而藉由廣告尋找「交易」的機會，也表示市場大到可以支撐專業仲介在其中提供服務；另一方面，廣告本身也會有創造需求、使觀看者產生購買意願的效果。這些變化，顯示出保留地「交易」的市場比起過去有更擴大的趨勢。

在原住民所扮演的角色方面，過去的研究顯示，交易過程中，原住民除了是「賣出」土地的地主之外，也有少部分的人擔任掮客、人頭，以及鄉公所的土審會委員和操控土審會的地方政客，但從本研究的案例可以看到幾個變化：首先，有受訪者提到平權會涉入土審會的情況似有漸緩的趨勢，而其原因又和平權會的幹部取得原住民身分得以直接購保留地有關；再者，除了上述各種角色之外，現在原住民中也出現了投資／開發的企業主以及購買土地的炒作者。這些變化，顯示本鄉中環繞著保留地議題的族群邊界和階級邊界都在變動中。

在土地使用方面，則有比過去更大規模的觀光事業興起，現在非原住民取得保留地之後的土地使用，不同於早期漢人買家為了居住的目的，而是更以經營如溫泉渡假村等大型觀光事業獲利為導向，這樣的趨勢，和本鄉 1990 年代以後出現的開發浪潮有關。另一方面，雖然保留地所有權移轉的限制仍然存在，保留地商品化的情況更加明顯，它成為炒作之標的，被放在市場上求售，如此土地性質的改變，則和前述交易過程的改變是相互關聯的。這些變化，顯示繼政府在 1960 年代進行的保留地私有化政策之後，政府在 1980 代開始採取而於 1990 年代於原鄉發酵的新自由主義策略，助長了保留地的商品化。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 5　過去的研究和本研究所看到的保留地原漢「交易」比較

	過去研究中的 保留地原漢『交易』	**本研究中的看到的 保留地原漢『交易』**
達成「交易」的方式	協議原住民拋棄後由漢人租用；人頭購後設定抵押權	協議原住民拋棄後由漢人租用；人頭購得後設定抵押權
「交易」的過程	買賣雙方透過非專業的掮客	專業不動產仲介公司
原住民在「交易」中扮演的角色	地主 掮客 人頭 鄉公所的土審會委員 操控土審會的地方政客	地主 掮客 人頭 鄉公所的土審會委員 操控土審會的地方政客 投資／開發的企業主 購買土地的炒作者
「交易」後的土地使用	自住、農業耕作、小型的商業（雜貨店、餐廳）	自住、農業耕作、大型的觀光產業（溫泉度假村）

（資料來源：本研究整理）

討　論

貪婪的漢人買家vs.受欺負的原住民地主？

上述的情況顯示在本研究的田野地點中，存在著一個不同過往的土地開發主體，它和過往研究中對於保留地交易中的原漢關係的理解並不同。在過去的理解中，通常存在著一個「貪婪的漢人買家／受欺負的原住民賣家」的二元劃分，即使有原住民籍的掮客或地方政客在其中穿針引線，但原住民仍不是主要的獲利者，而是扮演著如本文關於「土地、族群與階級」之理論回顧中所述之「買辦」的角色，這些「買辦」協助漢人資本在土地「交易」中取得土地，並從中得到利益回饋。但是，在本研究所得知之新的獲利結構中，則是有少數原住民進入到獲利的核心，也就是成為實質的買家，或是溫泉渡假村等大型觀光事業的擁有者，不再只是賺取協助「交易」的酬庸。換言之，在土地開發這件事上，原／漢的二分法如今需要被質疑，原住民社會內部的階級差異正在擴大，原住民社會中擁有相對較多資本的人和外來者形成一個共同的土地開發主體，而這個主體的形成是建立在共同之階級利益的基礎上。

臺灣人文學術期刊資料庫

另一方面，由於 2001 年通過的「原住民身份法」，使得本研究案例中，原本無原住民身分（父親為非原住民而母親為原住民）的平權會幹部，取得了原住民身分者，可以更加順利的進行他長期涉入的保留地「交易」，因此，如本文前一節「比較與分析」中所述，在本鄉中環繞著保留地「交易」的階級邊界與族群邊界，都在變動中，這樣的現象超越了理論回顧中從買辦的角度來理解殖民主義如何在殖民地運作的經驗（在殖民經驗中，被殖民者中會出現買辦此一新的階級，但買辦在身分上終究是被殖民者，殖民者和被殖民者的身分是不會轉換的），而反映了台灣自 1980 年代至 2000 年之間發生的，原住民身分認定之身分政治與新自由主義經濟交互作用的在地脈絡。

依階級利益形成的主體vs.依族群身份所形成的主體？

上述的現象，正是原住民族土地權實踐面臨挑戰之所在。如本文先前所述，目前和原住民族土地相關的法律建制，對於原住民族土地權的想像，都是有一個足以代表原住民族共同利益的主體，而在原住民族之下則漸次有代表各族與各部落的主體，然而，從本研究的經驗顯示，在本研究區域，這樣被想像出來的主體，可能是一個非常脆弱的法律建構物，卻未必研究區域中實際的社會條件相符。基於原住民保留地私有化後地權流失的經驗，學界對於原住民族傳統領域土地的討論，多認為傳統領域土地應為集體共有之性質（張則民 2007；顏愛靜、陳亭伊 2011），然而，若是本研究所顯示的基於階級利益所形成的開發主體存在，勢必會和法律所設想的、基於族群身份而存在的、共有傳統領域之主體，為土地利益展開競逐。

私有的保留地vs.共有的傳統領域土地？

矢內原忠雄在其《日本帝國主義下的台灣》中，論及林野調查與蕃人所要地的政策時，直陳這是國家的強權為資本開路，以取得土地達成原始積累的作法，他同時也指出雖然這是資本發展的必然步驟，但還是設置了保留地制度以保障原住民不被山地資本（總督府引進開發山林的財團）與平地資本夾攻，並且不對原住民的共有地進行強制分割（矢內原忠雄 2002：27）。

日治時期的土地政策固然是大幅限縮原住民生活空間並切割其完整性，但戰後原住民保留地私有化的制度更是裂解了原住民對於土地利用的集體性。它賦予個人所有權的同時，也意味著土地的所有權人必須自負創造收益／承擔損失的責任，它也就制度性地提供了外來資本對原住民土地各個擊破、蠶食鯨吞的機會。

臺灣大學學術期刊資料庫

目前對於已私有化的保留地之地權的討論，主要有兩種主張：一種是主張廢除所有權移轉限制，另一種則是認為應該維持此一限制。前者的理由包括現有移轉限制並無法真正抑制保留地的權流失、現有移轉限制造成保留地地價偏低融資不易、現有移轉限制剝奪原住民財產權之行使 [18] 等等；後者的理由，則主要是認為現今私下交易的情況已經相當嚴重，但仍屬檯面下的行為，一旦解除移轉限制，則保留地地權將更迅速、更大幅的流失。[19] 不論是以上哪一種主張，基本上都是承認保留地私有化之後作為原住民個人之財產的結果。

保留地私有制度在原住民社會存在至今已將近五十年，它箝入原住民社會經濟運作之深，已無庸置疑，若是要所有原住民族土地完全逆轉回私有化之前的產權型態，恐怕是不符現今社會條件的作法。但另一方面，這並不表示要將保留地之完全私有化視為理所當然，因為，如果對原住民族土地權的承認，是立基於對原住民族作為國家中一個具有特定權利之集體的承認，那麼，保留地產權就具有集體權的性質。換言之，個人之間的交易、買賣並無法滅除保留地做為原住民「族」土地之集體產權。從這個角度來思考，解決原住民保留地在原漢之間私下交易的問題的方式，不應該僅是在維持或廢除所有權移轉限制上打轉，而是應該釐清私有化後之保留地既是「個人」所有之土地，亦仍是原住民「族」土地之產權性質，進而在這樣的原則下，制定出能使個人藉由向公有金融機構抵押保留地取得融資的特別管道，以及透過信託創造收益等方式，兼顧集體土地權的維護與個人經濟的需求，並整合個別土地利用與整體發展規劃的措施。

結　論

日治時期的「蕃人所要地」制度從 1928 創制到 1945 年國民政府來台為止，總共運作了將近二十年，而國府將保留地私有化的政策自 1966 年開始至今則已經有將近四十年的時間，不論是從時間的長度以及對於原住民社會造成的改變來看，後者的影響不在前者之下。雖然 1980 年代到 2000 年之間有一波關於保留地研究的浪潮，但在 2000 年後原住民族土地相關研究轉向關注傳統領域議題已超過十餘年的今日，實有必要重新關注保留地議題，並檢視這十餘年來的變化。

如本文所指出，新自由主義的政策走向提供了 NH 鄉「後山」地區部落發展社區為基礎之觀光的機會，也加速了「前山」地區土地的商品化和積累，這樣的現象提醒了我

臺灣大學學術期刊資料庫

們，即使同為原住民鄉，「前山」、「後山」的不同發展脈絡，產生了今日差異的社會條件，因此在思考原鄉發展政策時，實需要考量不同地區的差異而有不同的政策設計。NH 鄉的「前山」，其實是其他原住民鄉中許多地區的縮影，這些地區傳統社會約制力遭到日治集團移住及新的政治體制所支解，且因為地理位置的關係，在台灣戰後經濟發展的歷史中，成為平地人口與資本進入逐利的地帶，而產生出今日的政治經濟力量結合的土地開發主體。對於這些地區，NH 鄉「後山」模式的發展想像，以及建構在這樣的想像下的政策設計，恐怕無法適用。

本文之研究所發現的，由於 2001 年通過「原住民身份法」，取得原住民身份而能夠以自身名義購買保留地並大量設定抵押予鄉外特定人士之案例，顯示出原鄉中原漢通婚的第二代在土地「交易」所扮演的角色，它提醒我們，由於環繞著保留地「交易」的族群邊界與階級邊界的變動，過去用「原／漢」二分法思考原住民和非原住民在「交易」中的關係，已經不足以解釋今日的狀況。本研究案例所顯示之政經結合的土地開發主體，同樣在挑戰上述「原／漢」二分法的思維，它同時也提醒著我們，將保留地私有化視為理所當然之「保留地私有 vs.傳統領域共有」二分法，將是棄守保留地作為原住民「族」土地之集體權，而使保留地流失持續且加速。

重新思考保留地的集體權性質，並正視原鄉中許多地區都存在之複雜的、原、漢交織的、政經結合的土地開發主體，以及日益精細化、專業化的土地「交易」體系，實是未來落實原住民族土地權的最大挑戰。本文呈現出保留地現況和十年前的差異，並對其加以分析討論，並非認為保留地所面臨的問題應該指向單一地區、個人之過錯或不道德；相反的，本文認為政策與制度才應該承擔最重要之引導責任，因此乃希望藉由本文的呈現提供未來更適當之政策與制度思考的基礎，同時也企盼學術界在關注傳統領域的同時，亦持續關注到保留地現況，以助益於原住民族土地權之實現。

附　註

1. 1960 年代末期，政府剛完成保留地的測量登記，1970 年代末期，政府決定了深山管制、淺山開發的政策，1980 年代開始出現新山村計畫等發展措施，因此，作為發展之重要因素的土地—原住民保留地，遂在 1980 年代成為學術研究的對象。
2. 原住民燒墾的活動在戰後仍有持續，不僅止於泰雅族的地區，在其他族群中亦有所見，相關的文獻可以參見：阮昌銳（1964）、黃應貴（1975）、廖文生（1984）、劉

臺灣大學學術期刊資料庫

肖洵（1981）等。

3. 關於保留地開發管理辦法之政策背景與條文內容沿革，參見附錄一。

4. 這樣的變動性的維持，也是為什麼在 1966 年保留地私有化之後仍有許多爭議的原因。

5. 在第三次還我土地運動的運動宣言中，提出自然主權一詞，而從宣言內容的脈絡，「自然主權」即為國際間所討論之原住民族固有主權（inherent sovereignty）的概念。此概念是指：即使原住民族現今在國家主權統治之下，但其和土地之間的特殊關係仍然存在，未因主權國家的出現而被消滅，基於先佔和民族自決的原則，原住民族在國家之中應擁有自治以及在其土地上之安全生存、財產保障、按文化慣習進行使用，以及決定發展方式等權利。

6. 在 2007 年（五年計畫結束）之後，行政院原住民族委員會則有以族群為單位的後續調查工作。

7. 舉例來說，本鄉鄉公所所在之土地即為私人所有之非保留地，因此鄉公所每年還需付出租金，租用此土地。

8. 受訪者代號：AC，受訪地點：本研究區域中之 MH 村，受訪日期：2013 年 05 月 18 日；受訪者代號：MS，受訪地點：本研究區域中之 ST 村，受訪日期：2013 年 07 月 05 日。

9. 「開路」原本是政府為資本家的資本累績創造有利環境的比喻，但在這個例子中，倒真的是政府為資本開路了。

10. 受訪者代號：OA，受訪地點：與本研究區域同屬一縣而鄰近本研究區域之平地鄉鎮，受訪日期：2012 年 3 月 9 日。

11. 根據《原住民保留地開發管理辦法》第六條：「原住民保留地所在之鄉（鎮、市、區）公所應設原住民保留地土地權利審查委員會，掌理下列事項：一、原住民保留地土地權利糾紛之調查及調處事項。二、原住民保留地土地分配、收回、所有權移轉、無償使用或機關學校使用申請案件之審查事項。三、原住民保留地改配土地補償之協議事項。四、申請租用原住民保留地之審查事項。」且「原住民保留地土地權利審查委員會之委員，應有五分之四為原住民」，而按照「原住民保留地土地權利審查委員會設置要點」第三條，該會置主任委員一人，由鄉（鎮、市、區）長兼

臺灣大學學術期刊資料庫

任。

12. 本部分之說法，最早從不著撰人（2011）之調查報告中所記載之訪談得知，再經過本研究以 GIS 標定此地方政治人物所擁有之溫泉事業所在地，並對照本研究所取得之地籍資料後確認。

13. 受訪者代號：TI，受訪地點：本研究區域中之 JP 村，受訪日期：2013 年 2 月 5 日。

14. 受訪者代號：TI，受訪地點：本研究區域中之 JP 村，受訪日期：2013 年 2 月 5 日。

15. 受訪者代號：SL，受訪地點：本研究區域中之 SR 村，受訪日期：2013 年 12 月 14 日。

16. 受訪者代號：WT，受訪地點：台北，受訪日期：2011 年 10 月 27 日。

17. 1966 年因應保留地私有化政策所修訂的「台灣省山地保留地管理辦法」中原訂持續使用後取得所有權的期程為十年，但 1990 年之「原住民保留地開發管理辦法」將此十年之限制縮短為五年。

18. 焦點團體座談。場合：於本研究區域所屬縣議會中舉辦之保留地相關議題座談會，時間：2012 年 9 月 15 日。

19. 焦點團體座談。場合：於本研究區域所屬縣議會中舉辦之保留地相關議題座談會，時間：2012 年 9 月 15 日。

引用書目

毛冠貴

1998 《台灣地區原住民保留地資源分配與開發利用之規劃》。行政院原住民委員會委託國立屏東科技大學農村規劃技術系。

矢內原忠雄

2002[1929]《日本帝國主義下之台灣》。周憲文譯。台北：海峽。

夷將・拔路兒

1994 〈臺灣原住民族運動發展路線之初步探討〉。《山海文化》4：22-38。

臺灣大學學術期刊資料庫

李力庸

2012 〈從改善生活到投資山地：戰後山地的農業政策與推廣（1945-1960）〉。「第二屆沿山地區聚落與族群學術研討會」宣讀論文，中研院人文社會科學館，6 月 19-20 日。

李承嘉

1999 《原住民保留地政策與問題之研究》。行政院原住民委員會委託中國土地經濟學會。

李建堂

1988 《山地保留地土地利用變遷之研究—屏東縣霧台鄉個案分析》。國立台灣大學地理學研究所碩士論文。

阮昌銳

1964 〈南澳泰雅族的農業〉。《中央研究院民族學研究所集刊》17：123-200。

官大偉

2002 《原住民保留地共有制施行基礎－公共資源自主治理模式的研究：以竹縣尖石鄉個案為例》。國立政治大學民族學系碩士論文。

2010 〈Gaga 的空間性：以馬里光（Mrqwang）流域泰雅部落的經驗為例〉。「第三屆台日原住民族研究論壇」宣讀論文，國立政治大學原住民研究中心，8 月 26-27 日。

官大偉編

2011 《民族學田野調查課程：泰雅族文化與地理研究期末報告》。未出版。

官大偉、林益仁

2008 〈什麼傳統？誰的領域？：從泰雅族馬里光流域傳統領域調查經驗談空間知識的轉譯〉。《國立台灣大學考古人類學刊》69：109-141。DOI: 10.6152/jaa.2008.12.0004。

林芳祺

1984 《山地保留地利用管理研究—以南投縣仁愛鄉為個案研究》。國立政治大學地政研究所碩士論文。

臺灣大學學術期刊資料庫

林　玲

1985　《臺灣山地保留地土地利用變遷之研究—以秀巒村為個案分析》。國立臺灣大學地理學研究所碩士論文。

林俊秀

1991　《山胞保留地林地轉用問題之研究—土地使用管制之效率性與公平性》。國立台灣大學森林學研究所碩士論文。

林淑雅

2000　《第一民族：臺灣原住民族運動的憲法意義》。臺北：前衛。

邱寶琳

2010　《原住民族土地權之探討—以花蓮太魯閣族為例》。國立東華大學民族發展研究所碩士論文。

柯志明

2001　《番頭家：清代臺灣族群政治與熟番地權》。臺北：中央研究院社會學研究所。

洪泉湖

1992　《臺灣地區山地保留地政策制定之研究》。國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。

哈勇・諾幹

2012　《制度性剝削與原住民族社會經濟變遷：以南澳泰雅族 *rgayung* 部落礦業活動為例》。佛光大學社會學系碩士論文。

施添福

1990　〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由：以竹塹地區為例〉。《中央研究院民族學研究所集刊》69：67-92。

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」檢視台灣原住民保留地政策的虛實〉。《台灣社會研究季刊》77：97-134。

張岱屏

2000　《看不見的土地—太魯閣族反亞泥還我土地運動的歷史論述與行動》。國立東

臺灣大學學術期刊資料庫

華大學族群關係與文化研究所碩士論文。

張則民

2007 《建構原住民族傳統領域制度之研究》。國立政治大學地政研究所碩士論文。

張茂桂、顏愛靜

1998 《台灣原住民對保留地政策之態度研究》。行政院原住民委員會委託中央研究院社會學研究所與國立政治大學地政學系。

許毓良

2004 《清代臺灣的軍事與社會—以武力控制為核心的討論》。國立臺灣師範大學歷史學研究所博士論文。

黑帶・巴彥

2013 《泰雅人的生活形態探源——個泰雅人的現身說法》。新竹：縣政府文化局。

黃應貴

1975 〈山田燒墾與水田耕作的經濟〉。《人類與文化》6：37-42。

2008 〈存在、焦慮與意象：新自由主義經濟下的東埔地方社會〉。「文化創造與社會實踐學術研討會」宣讀論文，中央研究院民族學研究所，11 月 7-9 日。

楊慶平

1995 《清末台灣的「開山撫番」戰爭（1885~1895）》。國立政治大學民族學研究所碩士論文。

廖文生

1984 《台灣山地社會經濟結構性變遷之探討》。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。

廖守臣

1984 《泰雅族的文化：部落遷徙與拓展》。臺北：世界新聞專科學校。

劉肖洵

1981 〈大社的山田燒墾與農作〉。《人類與文化》15：119-121。

臺灣大學學術期刊資料庫

劉香君

2006 《賣地的頭目：嘉蘭人的土地觀念變遷》。國立清華大學人類學研究所碩士論ㄨㄟ ?

鄭詩華

1992 《台灣山胞保留地輔導共同合作及委託經營模式之研究》。南投：台灣省政府研究發展考核委員會。

賴俊宏

1987 《山地保留地營林策略之研究》。國立臺灣大學森林學研究所碩士論文。

謝世忠

1987 〈原住民運動生成與發展理論的建立：以北美與台灣為例的初步探討〉。《中央研究院民族學研究所集刊》64：139-177。

顏愛靜

1997 《原住民保留地與公有土地資源管理制度之研究》。行政院國家科學委員會委託國立政治大學地政學系。

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國立政治大學地政學系。

1999 《台灣地區原住民保留地制度變遷之研究》。行政院原住民委員會委託國立政治大學地政學系。

顏愛靜、官大偉

2004a 〈原住民地區共用資源自主治理模式之探討—以新竹縣尖石鄉鎮西堡部落森林經營為例〉。《台灣林業》30(5)：34-52。

2004b 〈傳統制度與制度選擇：新竹縣尖石鄉兩個泰雅族部落共用資源自主治理案例分析〉。《地理學報》37：27-49。

顏愛靜、孫稚堤

2008 〈原住民地區共用資源自主治理之研究—以馬里克彎河域的護魚行動為例〉。《地理學報》52：53-91。DOI: 10.6161/jgs.2008.52.03。

顏愛靜、陳亭伊

2011 〈原住民傳統領域共同管理之研究—以新竹縣尖石鄉泰雅族部落為例〉。《地理

臺灣大學學術期刊資料庫

學報》61：1-30。DOI: 10.6161/jgs.2011.61.01。

顏愛靜、陳亭伊、劉佩琪

2007 〈原住民地區發展生態旅遊問題與對策之探析—以新竹縣尖石鄉新光、鎮西堡部落為例〉。《現代地政》316：72-84。

顏愛靜、傅小芝、何欣芳

2011 〈原住民社區永續農業發展之實踐—以新竹縣尖石鄉石磊部落自然農法為例〉。《台灣土地研究》14(2)：67-97。

顏愛靜、楊國柱

2004 《原住民族土地制度與經濟發展》。台北：稻鄉。

藤井志津枝

1997 《理蕃：日本治理臺灣的計策》。臺北：文英堂。

顧玉珍、張毓芬

1999 〈台灣原住民族的土地危機：山地鄉「平權會」政治經濟結構之初探〉。《台灣社會研究季刊》34：221-292。

Agrawal, Arun

2005 Environmentality: Technologies of Government and the Making of Subjects. Durham; London: Duke University Press.

Anders, Gary C.

1981 The Reduction of a Self -Sufficient People to Poverty and Welfare Dependence: An Analysis of the Causes of Cherokee Indian Underdevelopment. American Journal of Economics and Sociology 40(3): 225-237. DOI: 10.1 111/j.1536-7150.1981.tb01630.x.

Becker, David G., ed.

1987 Postimperialism: International Capitalis m and Development in the Late T wentieth Century. Boulder: L. Rienner Publishers.

Brass,Paul

1991 Ethnicity and Nationalism: Theory an d Comparison. New Delhi; Newbury Park, Calif.: Sage Publications.

臺灣大學學術期刊資料庫

Constantino, Vintage

2000 Comprador Intellectuals. Journal of Contemporary Asia 30: 424-25. DOI: 10.1080/00472330080000391.

Kamruzzaman, Palash

2013 Civil Society or 'Comprador Class', Participation or Parroting? Progress in Development Studies 13(1): 31-49. DOI: 10.1177/146499341201300103.

Stainton, Michael

2006 Hou Shan/Qian Shan Mugan: Categories of Self and Other in a Tayal Village. *In* History, Culture and Ethnicity: Selected Papers from the International Conference on the Formosan Indigenous Peoples. Chuen-rong Yeh, ed. Pp. 393-426.Taipei: SMC Publishing Inc.

Tang, Ching-ping, and Shui-yan Tang

2010 Institutional Adaptation and Community-Based Conservation of Natural Resources: The Cases of the Tao and Atayal in Taiwan. Human Ecology 38(1): 101-111. DOI: 10.1007/s10745-009-9292-8.

Yen-ai Ching

2007 Study on the Influence of Han People's Capital and Technology to Indigenous Communities. Paper presented at the 2007 Taiwan Meeting of the IGU, Taipei, October 29-November 3.

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄一　原住民保留地管理之政策背景暨法令沿革

時間 （西元）	政策背景 「法令依據」	保留地劃設	保留地管理	保留地地權
1945-1946 年	・ 行政長官公署依據原住民舊習慣處理蕃人所要地之土地關係，承續日治時期之保留地制度。 ・ 公布「臺灣省山地鄉村組織規章」。 ・ 公布「臺灣省各縣完成山地鄉村民意機關辦法」。	將日治時期之「高砂族保留地」改稱「高山族保留地」。	關於原有保留地，應由山地人民使用，平地人民不得侵佔，各縣應加注意，廣為曉論（長官公署民政處 35.12.19 亥署民字第 56880 號函）。	屬於國有土地。
1947 年	・ 臺灣省政府成立，在三民主義扶助弱小民族基本國策下，重建山地社會，給予有力保護與扶植，改善其生活，提高其地位。 ・ 公布「臺灣省土地權利清理辦法」。	保留地設置：臺灣省政府組成專案小組，研商將原住民使用之國有土地定名為「山地保留地」。		
1948 年	・ 省政府設「山地行政處」。 ・ 訂頒「台灣省各縣山地保留地管理辦法」		山地保留地為國有土地「管理辦法第二條」。	土地尚未經測量登記，所有權國有，原住民有土地使用收益權，但不得私自交換、買賣與典壓押
1949 年	・ 國民政府遷台。 ・ 實施耕地三七五減租。			
1951 年	・ 實施公地放領。 ・ 山地三大運動「山地人民生活改進運動辦法、臺灣省獎勵山地實行定耕農業辦法、臺灣省獎勵山地育苗及造林實施辦法」。		・ 獎勵定耕農業：訂定「山地施政要點」及公布「臺灣省獎勵山地實行定耕農業辦法」。 ・ 獎勵造林：公布「臺灣省獎勵山地育苗及造林實施辦法」，因當時尚未建立地籍，	

臺灣大學學術期刊資料庫

時間（西元）	政策背景「法令依據」	保留地劃設	保留地管理	保留地地權
1951 年			乃以保留地內適於造林之荒廢地或坡度 30 度以上之土地為限，每村團體造林面積不得小於十公頃，每戶不得小於十公畝。	
1952 年	・ 舉辦「山地定耕基本調查」。 ・ 公布「臺灣省戒嚴時期外人進入山地管制辦法」。 ・ 台灣省臨時省議會通過潘福隆議員「請政府對山地人民應賦予土地所有權及迅速劃分山地保留地」之提案。			
1953 年	・ 農業培養工業(實施第一期至第四期四年經濟建設計畫) ・ 公布「臺灣省山胞征免租稅原則」。 ・ 公布「山地鄉推廣家禽蔬菜特產作物實施要點」。		・ **獎勵定耕農業**：制定「促進山地行政建設計畫大綱」。 ・ **山地平地化**：訂頒「臺灣省促進山地平地化五年計畫大綱」。	
1957 年	保留地土地調查開始。			
1958 年	公布「**平地人民使用山地保留地清理事項**」。	保留地設置：進行保留地地籍測量與土地利用調查。	獎勵造林：補辦山胞自植林登記及更正。	
1960 年	・ 實行出口導向政策，平地人口增加，農地不足，開放保留地供平地人墾殖。 ・ 修正公布「台灣省山地保留地管理**辦法**」 ・ 頒行「台灣省**戒嚴時期山地管制辦法**」，管制山地鄉。	保留地設置：進行保留地地籍測量與土地利用調查。	獎勵造林：補辦山胞自植林登記及更正。	

臺灣大學學術期刊資料庫

時間 （西元）	政策背景 「法令依據」	保留地劃設	保留地管理	保留地地權
1960 年	・ 開放國有林班地及保留地，**供非原住民之公私企業及各人申請墾殖開礦**。 ・ **優厚公教人員無償使用保留地栽種。**			
1966 年	・ 因應美軍來台及賺取外匯需要台灣省觀光局成立。 ・ 修正「**台灣省山地保留地管理辦法**」 ・ 省府推動「以山養山」政策，確立土地私有化與開發方針，開放耕地及建地私有化，設立土審會。	・ 保留地設置：完成保留地地籍測量與土地利用調查。 ・ 開始分年辦理山地保留地總登記。	・ 獎勵定耕農業：設置定耕農業示範村，除蘭嶼外，每山地鄉各一村。 ・ 獎勵造林：配合山地保留地總登記，44 年起之山胞自植林及獎勵造林均改為租地造林。 ・ 水土保持：佔用山地保留地之非原住民，得照公有山坡地推行水土保持辦法，申請整理租用。 ・ 訂頒「促進山胞開發利用山地保留地計畫」。 ・ 55～59 年進行土地分配登記、農業水土保持處理、超限土地利用調整、示範土地重劃，總計廢耕造林二萬餘公頃。	於地籍測量完竣區，原住民得就使用之保留地，屬農地者須設定登記「耕作權」，續耕滿十年無償取得土地所有權；屬建地者須設定登記「地上權」，無償使用並隨農地一併無償移轉。
1972 年	制定施行「國家公園法」。		公布「加速山地保留地造林計畫方案」。	
1973 年	制定施行「農業發展條例」。			
1974 年	・ 修正「台灣省**各縣山地保留地管理辦法**」放寬公私營企業及個人對保留地的使用 ・ 公布「台灣省平地人民非法使用山地保育地清理要點」			

臺灣大學學術期刊資料庫

時間 （西元）	政策背景 「法令依據」	保留地劃設	保留地管理	保留地地權
1976 年	• 制定「山坡地保育利用條例」。條例第三十六條指出：山坡地設置山胞保留「區」，放租、放領以山胞為限；其管理辦法，由行政院定之 • 公布「平地人民非法使用山地保留地整理工作要點」		• 省府決定採「深山管制、近山開放」之山地管理原則。 • 經濟事業發展基金及貸款：成立輔導山胞創業生產貸款。 • 省府宣布公有山地保留地自 66 年起，逐年釋出所有權。	
1982 年	革新調整：環保意識抬頭，農民運動興起，農業對內調整生產結構，對外增強維護環境功能。（向 GATT 提出入關申請案）			
1985 年	公布「加強山地保留地管理與促進開發利用實施要點」		新山村計畫：「山胞農村土地利用及社區發展綜合規劃計畫」，以臺灣地區綜合開發計畫為上位之規劃計畫。（自 74～84 總計完成 96 村之規劃）	
1986 年	政府完成「山坡地保育利用條例」修正公布，修正後條例第三十七條指出：「山坡地範圍內山地保留地，輔導山胞開發並取得耕作權、地作權或承租權。其耕作權、地上權繼續經營滿五年者，無償取得土地所有權，除政府指定之特定用途外，如有移轉，以山胞為限；其開發管理辦法，由行政院定之」。			
1987 年	內政部設立「山地行政科」。	著手辦理「山胞使用山胞保留地以外公有土地增劃編為山胞保留地」工作。	原住民社會發展方案；省府研議擬定臺灣省山胞社會發展方案記第一期四年實施計畫大綱。	

臺灣大學學術期刊資料庫

時間 （西元）	政策背景 「法令依據」	保留地劃設	保留地管理	保留地地權
1988 年	第一次「還我土地運動」。	舉行徵詢座談，建議將山地保留地改名為山胞保留地。	頒行「原住民社會發展方案」：主要項目包括：基本建設、土地資源管理與利用、農業發展工商業發展、觀光遊憩、輔導創業。	
1989 年	第二次「還我土地運動」，行政院長承諾增編原住民保留地。	省府研訂「臺灣省山胞原居住使用公有土地劃編山胞保留地要點」，經行政院核定辦理（79～81 年計實施劃編二百餘公頃）。	資源規劃：訂頒「山胞保留地資源規劃」（78～81）。 原住民社會發展方案計畫（78～81）。	
1990 年	・ 台灣省民政廳山地行政處成立「臺灣省山胞行局」。 ・ 山地保留地管理辦法修正為「**山胞保留地開發管理辦法**」，提高位階由行政院發布。	台灣省原住民社會發展方案，規劃增編保留地。	・ 提升經營技術：選定台中和平鄉 16 公頃保留地設立原住民青年技藝研習中心。 ・ 公布「臺灣省**山坡地農業發展方案**」，增加保留地農地重劃、社區更新等事項。	將保留地耕作權及地上權之設定，由宜農地、自用建地，擴充至農牧用地、養殖用地、林業用地，並將設定取得他項權利後自行繼續經營之年限，由十年縮短為五年。
1991 年	省府提出「山胞保留地不宜再擴大問題研辦報告書」。	・ 增編山胞保留地三年計畫(第一期)，會勘面積六萬餘公頃，實施增編一萬餘公頃。		

臺灣大學學術期刊資料庫

時間 （西元）	政策背景 「法令依據」	保留地劃設	保留地管理	保留地地權
1992 年		增劃編：自1月16日起停止受理有關增編保留地之申請案。	• 農業綜合發展計畫：「山地鄉及山胞農業綜合發展建設計畫」（源自於農委會之農業綜合調整方案）。 • 共同合作委託經營：「臺灣省加強山胞保留地輔導共同合作及委託開發經營實施要點」。 • 森林保育：「山胞保留地森林保育計畫」。	
1993 年	第三次「還我土地運動」。		• 第二期原住民社會發展方案（82～85）。 • 防止不當利用：配合「臺灣省加強山坡地保育利用管理方案」，訂定「強化原住民保留地違規使用之查報與取締工作事項」。	
1994 年	配合憲法增修條文，「山胞行政局」改名為「原住民行政局」。	• 增編山胞保留地追加工作計畫(第二期：83～84年）。	辦理經濟事業發展基金及貸款：設置臺灣省原住民經濟事業發展基金。	
1995 年	配合憲法增修條文「**山胞保留地開發管理辦法**」改名為「**原住民保留地開發管理辦法**」	•		
1996 年	立法院三讀通過「行政院原住民委員會組織條例」，中央成立「行政院原住民事務委員會」。			
1997 年	配合精省政策，修訂「**原住民保留地開發管理辦法**」，保留地管理機關改為行政院原住民事務委員會。			

臺灣大學學術期刊資料庫

時間 （西元）	政策背景 「法令依據」	保留地劃設	保留地管理	保留地地權
2002 年	內政部法規會通過「原住民保留地開發管理條例（草案）」。	・ 明定「原住民族保留區」之規劃設置。 ・ 土審會修改為「原住民族保留地權利審查委員會」。	為審議保留地重大開發建設事項及保留區計畫，行政院原民會得設開發建設審議委員會。	
2005 年	「原住民族基本法通過」			
2007 年	經行政院原基法推動會決議，修訂「**原住民保留地開發管理辦法**」，保留地管理機關改為行政院原住民事務委員會。			

（資料來源：本研究修改自官大偉 2002：附錄一）

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄二　傳統領域相關政策、計畫與法規之發展

時間（西元）	背景	政策、計畫、法規
2000 年		農委會公告設立馬告國家公園引發爭議，決議建立一套與原住民共管自然資源的國家公園架構
2002 年	「新夥伴關係協定」為 1999 年舉行總統選舉期間，由原住民族代表與當時的民進黨總統候選人陳水扁所共同簽訂的歷史性文件；2002 年前總統陳水扁以元首身分進行協定的再肯認儀式，賦予該條約的簽署更實質的效力。	簽訂「原住民族與台灣政府新的夥伴關係條約」：第五條提及「恢復部落及民族傳統領域土地」
2002-2007 年	調查原住民傳統土地與傳統領域之範圍，並擬訂恢復原住民傳統土地及傳統領域工作計劃。	原住民委員會推行為期五年，以部落地圖為核心方法的「原住民族傳統領域調查」計畫
2004 年		公告《森林法》：第十五條提及「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」
2005 年	回應 1993 年第三次還我土地運動之運動宣言所提出的「自然主權」主張。	通過「原住民族基本法」：第 20 條提及「政府承認原住民族土地及自然資源權利」、第 2 條提及「原住民族土地：係指原住民族傳統領域土地及既有原住民保留地」
2007 年	為提供各相關中央目的事業主管機關於原住民族地區利用自然資源時，能與原住民族協商，取得共識，並進一步建立共同管理機制，減少衝突與抗爭，以有效合理達成資源管理目的，訂定此辦法。	公告「原住民族地區資源共同管理辦法」
	司馬庫斯風倒櫸木事件：新竹縣尖石鄉司馬庫斯部落三名泰雅族人依部落會議決議，將颱風過後倒下的櫸木殘枝鋸斷，運回部落美化景觀，被控違反森林法。高院更一審判決，認為被告行為合於政府承認原住民土地及自然資源權利，並尊重原住民族的傳統文化及生活習慣風俗的立法意旨，改判三人無罪。	公告「尖石後山玉峰秀巒兩村傳統生活領域」、「傳統生活領域林木採集作業要點」
2008 年	由於原住民保留地開發管理辦法對原住民族土地之取得、處分、管理及利用，無法順應原住民族要求恢復原住民族傳統領域土地權利之主張，亦未能解決長期以來原住民族土地實質流失之現象，為落實原基法保障原住民族土地及海域權利之精神，行政院擬定原住民族土地及海域法草案函送立法院審議。	公告「原住民族土地及海域法草案」

（資料來源：本研究整理）

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄三 1990 年代至今在全國原住民族地區發生的 BOT 案

時間	案名	地點	影響族群	說明
1999 年	金崙溫泉 BOT 開發案	台東縣太麻里鄉金崙溫泉區	排灣族	台東縣政府於 1999 年間完成「金崙溫泉區觀光度假基地開發計畫」，後由交通部觀光局投資辦理 BOT 開發基地。「金崙溫泉 BOT 開發案」於 2006 年 5 月交由東管處就近推動。
2002 年	蘇澳砲台山風景區案	宜蘭縣蘇澳砲台山	阿美族、泰雅族、噶瑪蘭族	宜蘭縣政府擬採 BOT 方式開發砲臺山，並強制拆除長期居於此地的原住民。2008 年縣政府推動蘇澳砲台山風景區案，已完成規劃，進入招商階段，要把砲台山營造成具有纜車系統的度假山城。
2004 年	天祥遊憩區 BOT 開發案	花蓮縣天祥遊憩區	太魯閣族	2004 年內政部太魯閣國家公園管理處通過天祥遊憩區 BOT 開發案，但太魯閣族自治推動委員會指出，太管處未依法與太魯閣族協商，逕自於 2003 年十二月間與晶華酒店簽約。2006 太管處對外宣稱因外界誤解，已於五月宣布停止天祥遊憩區 BOT 案，但太管處與天祥晶華集團議約過程，涉及違反國家公園法、環境評估法、溫泉法等，卻無人追究責任。
2004 年	美麗灣渡假村 BOT 開發案	台東縣杉原海水浴場 不在原住民保留地上	阿美族	台東縣府以杉原海水浴場之舊址，以 BOT 租給美麗華集團美麗灣渡假村公司使用 50 年。2005 年動工，2007 年建築完工，卻因為環評問題與環保團體鬧上法院，至今仍尚未完工並對外營運。2012 年 1 月最高行政法院做出了判決定讞，原美麗灣撤銷環評案，台東縣政府敗訴確定。2012 年 12 月進行第七次環境影響評估，在程序備受爭議的情況下，有條件通過此案。
2005 年	花蓮縣鳳林休閒渡假園區觀光遊憩開發案	花蓮縣鳳林 不在原住民保留地上	阿美族	營建署配合行政院「投資台灣優先」及「促進民間參與公共建設」政策，以 BOT 方式與「馬太鞍國際開發股份有限公司」在 2005 年 6 月 27 日簽訂投資契約。BOT 案預計在交付土地後 3 年內正式營運。
2005 年	阿里山森林鐵路及阿里山森林遊樂區案興建暨營運契約（阿里山三合一 BOT 契約）	嘉義縣阿里山	鄒族	2005 年行政院推動「阿里山森林遊樂區」BOT 案，林務局在環境影響評估未通過前，就將鐵路、車站、土地等「三合一 BOT 案」移交民營。2006 年 6 月阿里山森林鐵路經營權移交給宏都阿里山國際開發股份有限公司 33 年（至 2042 年），但接連發生狀況，故監察院於 2010 年對此 BOT 案提出糾正，林務局終止與宏都的 BOT 契約。
2006 年	伊達邵觀光文化園區	南投縣日月潭	邵族	921 地震後縣府有意將土地移撥為 BOT 觀光飯店。2006 年邵族聚集在日月潭伊達

國家圖書館 學術 期刊 資料庫

	BOT 規劃案			邵，不滿南投縣政府未與邵族協商，即逕行上網招標「伊達邵觀光文化園區 BOT 規劃案」，要求縣政府撤銷招標案，否則長期靜坐抗議。
2009 年	日月潭向山纜車場站以及向山觀光旅館 BOT 投資興建案	南投縣日月潭	邵族	由交通部主辦，授權日月潭國家風景區管理處依促參法執行「日月潭向山觀光旅館 BOT 案」完成招商作業，於 2009 年 1 月舉行簽約典禮，由日管處與仲成大飯店股份有限公司簽署契約，正式對外宣示本案完成招商作業。2012 年 11 月日月潭邵族人北上立法院高喊還我水沙連，針對日月潭國家風景區管理處向山纜車站以及向山觀光旅館 BOT 開發案環評，表達抗議。
2009 年	台東三仙台旅館區興建營運計畫案	台東縣三仙台	阿美族	2009 年 12 月交通部觀光局東部海岸國家風景區管理處今天與六福集團簽約，正式引進東海岸第一個五星級國際觀光飯店，雙方簽署「台東三仙台旅館區興建營運計畫案」，最快五年後開張。此 BOT 案之土地向來有原住民在此地耕作，但部落居民未被事先告知，無法表達對土地運用的意見，也無從捍衛自己的權益。
2011 年	寶盛水族生態遊樂區開發案	台東縣三仙台	阿美族	寶盛水族生態遊樂區開發案在 2009 年通過環境影響評估，2011 年 5 月 30 日在台東縣成功鎮三仙里活動中心舉辦施工前說明會，告知開發案七天後即將動工。民眾以未充分理解開發內容為由發起反制，由成功鎮愛鄉協會、三仙社區發展協會、台灣環境資訊協會發動連署。
2011 年	都蘭鼻遊憩區整體開發計畫 BOT 案	台東縣都蘭	阿美族	自 2001 年起，交通部觀光局東部國家風景區管理處欲將都蘭鼻進行 BOT 計畫，實施都蘭鼻遊憩區整體開發，當時即遭到多數族人的聯署反對。2003 年東管處未經溝通逕行召開 BOT 說明會後，又遭到族人更強烈地反對，其間並有旅居都蘭部落的劇作家陳明才先生跳海自殺，強烈抗議東管處的不當開發行為。2011 年 9 月，東管處企圖重啟都蘭鼻的 BOT 計畫，以都蘭鼻整體觀光發展研究計畫為名，召開多次說明會。都蘭阿美族青年於 11 月 12 日下午發起的「為 Sra 而跳，護衛都蘭鼻」行動，以「護衛舞」宣告維護傳統海域。

（資料來源：本研究整理）

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫