

將所有權引入原住民保留地制度之意義探究：國治與日治的相似與改造

一、前言

1945年國民黨政權來台灣後將現代型法律一體適用於高山族原住民族，從而使高山族原住民族全面地被國家法要求依現代民刑法經營其法律生活。¹可以說，在1945年中華民國民法施行於台灣時，高山族原住民即第一次有近用所有權的機會。²除少數平地蕃人外，居住於特別行政區的高山族原住民／生蕃過去不曾以所有權概念理解其土地利用方式，亦缺乏如「本島人」³依照法律程序取得所有權的可能。即現代型法律在日治時期已被引入台灣，但被稱為生蕃的高山族原住民族，因不被當成國法上的人而未曾將其土地利用方式轉化為所有權。日本統治時期，雖未曾賦予高山族原住民土地所有權，然亦發揮其統治力量，制度性、大規模地介入、安排、調整高山族原住民族之土地利用方式。其中原本僅施行於蕃人蕃地的「蕃人所要地」更延續至戰後成為「保留地制度」。至1966年，國民黨政府將所有權制度引入保留地，改造了日治「蕃人所要地」僅賦予高山族原住民族土地使用權限的作法。本文嘗試聚焦於日治到國治在所要地／保留地制度發生的變化，藉著1966年國民黨政府選擇將所有權引入保留地一事，討論兩統治者「保護蕃人／山胞生計」宣稱背後的治理相似性。本文將依照時序與主題分別說明：蕃人所要地制度、1950年代保留地制度；日治時期的山地開發、國民黨統治時期的山地行政；通盤考量兩者對生蕃／山胞的治理說明日治特殊行政與國治山地平地化的侷限，最終提出對所有權引入保留地的批評。囿於篇幅，本文著重

¹ 王泰升（2019）〈原住民族相關法制的回顧及省思〉，收於《多元法律在地匯合》，頁469，臺大。

² 黃唯玲（2012）〈日治時期「平地蕃人」的出現及其法律上待遇（1895-1937）〉中指出平地蕃人至遲在1910年其業主權已獲得認可，《臺灣史研究》，第19卷第2期，頁127。故可知花東地區住於普通行政區、戶口登記為「生」的高砂族原住民（平地蕃人）在日治時期已經有進有業主權而至所有權的機會。

³ 日治時期福佬人、客家人以及經清朝統治200多年後大致被漢化的熟番在國家的法律上同列為本島人，受相同的法律規範。參王泰升（2017），《台灣法律史概論》，頁109。「本島人」在日治時期已因現代民法施行而有近用所有權概念之機會。

於 1966 年以前之保留地制度探討，關於引入所有權後之弊害與其後之保留地制度變化暫且割捨不談。

二、保留地制度之延續日治

國民黨治理之保留地制度起於日治時期的蕃人所要地制度，在 1966 年以前曾歷經三次法規修正，⁴此三版本的法規中可看到國民黨政府治理下的保留地制度與日治時期蕃人所要地制度的延續及變革。首先，從日治蕃人所要地的出現談起。將特定單位的土地「保留」給蕃人使用的官方文件最早可以上溯至 1920 年出現的〈蕃人移住地及耕作地等ニ關スル件〉，而以〈蕃人移住地及耕作地等ニ關スル件〉的方式分配土地給蕃人使用則仰賴 1926 年開始的森林計畫事業編置的「準要存置林野」。⁵森林計畫事業的目的在將林野區分為「要存置林野」、「不要存置林野」，並將後者開放出去加以利用，而所謂「準要存置林野」即是「如同要存置林野辦理」之意。起初，「準要存置林野」不是專為蕃人所設，符合（1）軍事或公共安全上特別有保留為國有之必要者；（2）於「蕃人」生活保護上有必要者；（3）理蕃上為獎助「蕃人移住」有特別需要加以保留者；（4）前幾項之外，有特別需要者，四項條件之一的國有林野即可準用存置林野辦理之。但因查定時大多數以（2）、（3）項為主；所以「準要存置林野」往往也被視為「蕃人所要地」。⁶《臺灣林野ノ基本調查書》中指出蕃人居住和移住地得依照存置林野辦理的原因在於：現居於本島的原住民缺乏所有權概念並以轉耕方式利用土地，若要在蕃地上開發土地應保障其生計。此外，這些保留給原住民的土地是否可以賦予他們土地所有權、允許土地交易還必須警慎觀察，以避免成為高利貸者的獵物。⁷森林計畫事業查定的準要存置林野宣稱其規劃目的在保全蕃人生計，但更大程度服務於總督

⁴分別為 1948 年之《臺灣省各縣山地保留地管理辦法》、1950 年《臺灣省山地留地管理辦法》、1966 年《臺灣省山地保留地管理辦法》。

⁵過往認為準要存置林野是在 1928 年（昭和 3 年）的〈蕃人用保留地面積標準ニ關スル〉的府議提出。但洪廣冀、羅文君、Aliman Istanda，〈從「本島森林的主人翁」到「在自己的土地上流浪」：臺灣森林計畫事業區發調查的再思考（1925-1935）〉中指出該件早在 1926 年（大正 11 年）8 月就已經立案。《臺灣史研究》，第 26 卷第 2 期，頁 57。

⁶參詹素娟，《台灣原住民史》（台北：玉山社 2019）頁 171-172。

⁷參見臺灣總督府殖產局編（1931），《臺灣林野ノ基本調查書》，頁 78-80。

府森林保育與土地利用的需求，以致產生編列之地不符蕃人耕作所用。岩城龜彥即指出森林計畫事業查定的準要存置林野、以蕃人正在栽培耕作的土地為中心，並未考量到耕地衰退後的情況。⁸此外，「森林調查事業調查」編列的蕃人所要地，隨著 1930 年由警務局理蕃課負責的「蕃地開發調查」以及 1936 年殖產局農務課負責的「山地開發現狀調查」進行中均有部分因理蕃需要、財產開發需求位移、解編。不過，蕃人所要地的範圍基於蕃社的具體狀況、理蕃便利⁹、財團的開發案¹⁰而改變範圍，或許從歷史來看並不是值得大驚小怪的事。在 1915 年為了方便與阿里山作業連成整體的針葉材供出機制，宜蘭廳為了彌補失去獵場的蕃社，另闢線內的濁水溪兩岸供其狩獵。¹¹而 1920 年，在北部蕃地已取得多年林野利用權的三井與當局為開闢林業，認為有必要將屈尺蕃的居住地移至他處。至 1921 年大規模的蕃社移住計畫展開。理蕃部門決定平均每戶耕地為 7 甲半（每人 1 甲半，每戶 5 人），並給予金錢作為既有耕作地之補償。¹²是以，早在蕃人所要地的制度出現以前，日本政府就曾與蕃人「協調」以實現其國有土地宣稱。故 1920 年〈蕃人移住地及耕作地等ニ關スル件〉可以說嘗試將存在各地方的「官蕃土地協調」的明文、標準化；而「蕃人所要地／準要存置林野」則宣告蕃人移住、補償土地之規劃正式納入森林計畫的射程範圍。由此可知，對日本政府而言、不僅保留給蕃人生計的土地是可以讓步的，蕃人生計的保全僅是確保在「協調」的過程

⁸ 岩城龜彥，《臺灣の蕃地開發と蕃人》（台北：理蕃の友發行所，1935），頁 37、197-198；中譯引自李文良，〈帝國的山林：日治時期臺灣山林政策史研究〉，頁 212。

⁹ 洪廣冀、羅文君、Aliman Istanda，〈從「本島森林的主人翁」到「在自己的土地上流浪」：臺灣森林計畫事業區發調查的再思考（1925-1935）〉中指出森林計畫事業調查和蕃地開發調查之間面積與座落的差異，反應林政與理蕃部門在面對臺灣山林多為蕃人所割據的現實時，態度與治理手段的差異。文中以南庄調查區中一社的劃設過程為例說明警務部門的介入，其指出因該社散居之居住型態導致指導命令不容易徹底、富於獐狃殺伐風氣、應盡快授產等原因，而欲將其移住至駐在所附近。故可知當負責理蕃的警務局重新審視森林計畫編列的保留地時，會因理蕃考量而重新調配保留地的位置，促成向蕃人授產或完成集團移住，削弱其反抗力量。《臺灣史研究》，第 26 卷第 2 期，頁 79-86。

¹⁰ 張旭宜〈山地開發現狀調查與「山地開發現狀調查書」介紹〉，頁 309-311，收於《慶祝國立中央圖書館臺灣分館建館七十八週年暨改隸中央二十週年紀念館藏與臺灣史研究論文發表研討會彙編》（台北：國立中央圖書館臺灣分館，1994），頁 325-326。由「栽植企業預定區域一覽表」可以發現就算曾被編為要準要存置林野，當被查定為企業事業預定地時，也能「解處以供使用」或是「經理蕃課調查後可解除以供使用，若不能解除，則改為獎勵區域」而不受森林調查事業之限制。

¹¹ 洪廣冀（2018），〈林務局委託原住民族轉型正義之國有林土地轉移接受歷程研究計畫成果報告〉，頁 75。

¹² 洪廣冀（2018），〈林務局委託原住民族轉型正義之國有林土地轉移接受歷程研究計畫成果報告〉，頁 3-6。

中不受反抗，而「蕃人所要地／準要存置林野」更是森林保育、理蕃便利、財團開發等通盤考量下的產物。

國民黨政府接收台灣後延續了日本政府「蕃人所要地」的制度，並將其更名為保留地。起初保留地制度與所要地制度相同，土地被定性為國有土地，山胞／蕃人僅有使用權而沒有辦法取得土地所有權。省政府在 1948 年制定公布《臺灣省各縣山地保留地管理辦法》第二條規定「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行政，所保留之國有土地及地上產物而言」，即顯示山地保留地與日治蕃人所要地的延續。¹³省政府亦認為山地保留地不得與平地人合作墾耕，平地人亦不得擅自購買保留地或抵押權。¹⁴關於為何保留地不得與平地人交易，日本政府與國民黨政府均採取保護蕃人／山胞不受平地人欺騙的立場。國治之保留地亦延續所要地「向蕃人授產」的性格。¹⁵向蕃人授產是日治理蕃政策的一環。其中，水田耕作法被認為是重要的授產方式，能有效改良蕃人生活習慣，又能提升糧食生產，最終能「促進山地農業興隆、圖國土利用之擴大」¹⁶。而蕃人所要地的設置是在確保蕃人能經營定耕地，同時剝奪非所要地的經營利益，以達「國土利用之擴大」。同樣地，「將土地保留給蕃人」並與生產效率聯繫的政策延續至國治，1951 年的《獎勵山地實施定耕農業辦法》、《獎勵

¹³ 整理自林佳陵，〈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，1996，頁 81-86。不過，此時的保留地範圍與日治似乎稍有出入。國民黨政府並未認知到「平地蕃」之存在，從而使保留地面積一度消減。見張松，《臺灣山地行政要論》（台北：正中，1953），頁 117。「保留地為日據時代，所謂「理蕃區域」的山地同胞利用地。光復之後，政府為增進山地農業生產，此項土地，准許山地同胞免賦自由使用收益。並獎勵造成水田，修建水利工程。不過光復當時，臺東、花蓮、新竹，有些靠近平地的原有「理蕃」區域，改劃入平地行政區域，消滅了一部分保留地面積。現在全省山地三時個鄉的保留地面積，實際只有 12 萬多公頃」。

¹⁴ 參詹素娟，《台灣原住民史》（台北：玉山社，2019）頁 171-172。

¹⁵ 張松，《臺灣山地行政要論》中提到保留地時多紀錄其水稻種植之成果，見 117-118。1957 年山度山地行政檢討會上，民政廳長針對保留地的管理表示（國史館藏一般檔案，典藏號：0040900009）「保留地現在還是山胞謀生的重要根據地……甚至還有部分沒有脫離火燒山的輪耕惡習，這種情形到現在於各地方還是隨時可以見。今後對於這種不良現象應以有效方法加強指導，推行山地定更農業和育苗造林工作」，轉引自松岡格，《「蕃地」統治與「山地」行政》（台北：台大，2018），頁 220。1961 年省議會公報中農林廳金陽鎬廳長的工作報告中及在發展山地農牧事業提到設置定耕農業示範村，即全省山地鄉每鄉選一村，全省共二十九村，逐步補助其修建農業設備，並舉辦山地農業技術講習以普及山地農民農業知識。〈臺灣省議會公報第六卷第三期〉（1961 年 11 月 22 日），《臺灣省議會史料總庫》，典藏號：003-02-040A-06-1-5-01-00045，頁 44-51。

¹⁶ 臺灣總督府警務局，《高砂族授產年報》，1944，記述の部 1-2。轉引自松岡格，《「蕃地」統治與「山地」行政》（台北：台大，2018），頁 160。

山地育苗及造林實施辦法》即是強化保留地土地利用的政策延續。¹⁷

除保留地制度之延續，國治初期亦如日治設有「入山限制」。「入山限制」與保留地之存廢均涉及山胞是否進化至與平地人相當之論。本段僅簡要處理「入山限制」的部分。¹⁸關於是否將山地向平地開放，台籍本省菁英與原住民菁英之立場不同。台籍菁英郭國基主張應該放山地，且主張「高山族被封鎖在山裡，與文明的平地隔離，故迄今猶不能進步，與漢民族不能通往交流，如此台灣省變成二國。該項入山證，我十五年前省參議會時代，即已提議應予撤銷，使平地人能自由出入，以促進山胞文化經濟之進步，否則長此以往，高山族則永遠成為文化落後民族」；但原住民族菁英則不希望開放山地，由林瑞昌為連署代表發言：「山地行政應該是將山地同胞的經濟和文化近代化到與平地同胞並駕齊驅為目標。達成這目標後，山地行政才可以結束。近來常有一些論者，反對特殊行政，主張即時撤廢山地行政。這些人們……並不是真心為扶助落後民族生計而著想的同胞愛者」。¹⁹此爭論中台籍菁英與原住民菁英的立場相反，但其均將山地同胞描繪成未開化、待改善的對象，最後統治者仍採取延續日治因其未開有待保護以證成山地行政、保留地的正當性。不過，山胞「未進步」到底是不是特別行政重要理由，從郭國基的論述中，可能可以看見一個縫隙——「未進步」不一定得導向特別行政，統治者採取特別行政或許是因自身的調查、開發計畫尚未完備，並不能有效掌握山地而選擇採取隔離政策、維持政權穩定。結合所要地、保留地與入山限制，可發現統治者採納一保護主義的言說來包裝其族群治理的相似性。總的來說，1950年代統治者與山胞的關係乃至其對土地的利用方式，仍然籠罩於日治理蕃下蕃人所要地的框架之中。

三、擴張的山地概念、消失的蕃地概念

¹⁷ 「獎勵山地實施定耕農業辦法」規定每戶定耕面積除固有水田外，固有耕地不得少於一甲。《臺灣省政府公報》，1951年夏字第71期，頁962。而保留地內適宜於造林之荒廢地或不適於耕種之傾斜在30度以上之土，報經鄉公所查定後，依「獎勵山地育苗及造林實施辦法」實施育苗及造林。《臺灣省政府公報》，1951年秋字第1期，頁3。

¹⁸ 1949年10月臺灣省警務處訂定《臺灣省平地人民進入山地管制辦法》避免平地人與山胞勾結。

¹⁹ 此處一手資料參考松岡格，〈「蕃地」統治與「山地」行政〉，（台北：台大，2018），頁290-296。

國民黨政府接管台灣後最早對原住民族的治理方針稱為山地行政，取代了日治之「理蕃」。當以山地概念取代蕃地時，土地與特殊族群／蕃人的聯繫便逐漸消失在統治者的視野之中。「山地行政」中的山地指的是其治理範圍山地鄉，而「山地鄉」是於1946年行政長官公署將日治以來之蕃地（特別行政區）編組。²⁰ 山地行政的基本理念可見於1951年1月30日省政府頒訂的施政要點，「山地行政為省政的重要部門，它的施政最高原則，與一般省政宜趨一致，而適應實際得人地關係。目前的設施，應以特殊方法過度。根據三民主義與政府基本決策，針對現時，本平等原則，增進山胞智能，扶植山胞進步，俾能享受一切平等權利，以達全民自治為鵠的」可被理解為帶有同化色彩的平等自治。²¹ 山地行政之法規大於1951年完備，由楊肇嘉擔任民政廳長頒布《山地施政要點》、《山地人民生活改進辦法》、《各縣山地推行國語辦法》、《獎勵山地實施定耕農業辦法》、《獎勵山地育苗及造林實施辦法》等法規。

「山地行政」的「山地」概念早在日本治理時期已經出現，並乘載將蕃人蕃地放入全島評估其土地開發利用可能之山地開發意義。縱觀日治時期關於原住民族生活空間之稱呼，曾隨著統治者目的治理不同而多次轉換。日本政府起初將原住民族居住地稱為「蕃地」，並以特別行政之方式治理。隨著「林野調查」、「官有林野整理事業」、「森林計畫事業」、「蕃地開發事業」、等調查之進行，蕃地逐漸被割裂，並在國家的視角中出現大多為在特別行政區但亦包含部分普通行政區地域的「山地」概念。山地一詞出現於1936年至1939年總督府展開的「山地開發現況調查」。該山地開發現況調查的提出來自學者田中長三郎及資本家星一的構想，而山地開發現況調查得以被總督府採納進行，一方面係因前述調查事業的完備而使山地資源得以利用，另一方面因源自日本內地及統治台灣長期以來之經濟生產壓力。²² 從田中長三郎及星一的論述中可以看

²⁰ 這樣的區劃，忽略了平地蕃人的存在。

²¹ 是什麼樣的平等與什麼樣的自治，本處暫且不展開來談。

²² 張旭宜，〈山地開發現況調查與「山地開發現況調查書」介紹〉，收於《慶祝國立中央圖書館臺灣分館建館七十八週年暨改隸中央二十週年紀念館藏與臺灣史研究論文發表研討會彙編》，（台北：國立中央圖書館臺灣分館，1994），頁309-311。指出山地開發調查企圖解決的問題包括：（1）生產熱帶性植物，以使日本自給自足；（2）台灣耕地不足；（3）日本內地人口過剩；（4）生產溫寒帶農產品，減少日本內地向台灣輸入，並求向平地、南洋輸出；（5）油田開發；（6）水力供電。

見「山地」的概念如何在臺灣出現，並與統治力量結合，使「蕃地」從國家的視野中逐漸消失。首先，田中長三郎是日本研究柑橘的權威，因接到在臺灣台東廳內發現野生柑橘的消息，而於 1931 年 2 月來台調查測量。田中長三郎至台調查柑橘後，除了針對柑橘分佈發表看法，更提出柑橘亦可能存於台灣山地之中的論點，進而主張應開發山地、提出〈臺灣蕃地開發の鍵——立體農業の研究〉的文章。而另一個推動總督府展開「山地開發現況調查」是日本星製藥株式會社的社長星一。星一在台經營利用台灣粉茶與枯茶製造咖啡因的工廠，並種植古柯樹提煉古柯鹼。他在 1933 年來台東視察規那（奎那）的造林地，並發表〈熱帶藥用植物の移植研究——臺灣產業界に新面生を開かん〉，呼籲當局應儘速展開藥用植物的栽培。至 1934 年，星一邀請警務局理蕃課、殖產部、台北帝國大學之學者專員召開規那座談會，強調規那造林的重要。田中長三郎即擔任本次座談會中的第一個發言人。隔年 8 月，星一邀請專賣局長、理蕃課長等人士舉行臺灣山地開發座談會。再度由田中長三郎作為第一個發言人，發表〈山地の産業——一億圓開發案〉。座談會後，田中長三郎亦在《熱帶園藝》上發表〈臺灣山地開發的根本理念〉，文中述及拓務省命台灣總督府調查山林，即是 1936 展開的「山地開發現況調查」。²³值得注意的是，田中長三郎、星一起初發表之文章均未以「山地」作為開發對象的名稱，而是以「蕃地」認識之。然而，在開發計畫形塑的過程中，開發的對象由「蕃地」更名為「山地」。此更名反映著就開發而言，理蕃、蕃人的存在不再是統治者關注的焦點，山地已經不再具備與蕃的強烈連結，而得更單純以其地理特徵加以描述。當然，「山地」得以出現源於前述一連串調查事業之完備，本段僅欲特別指出在國民黨政府來台灣之前，日本統治者已基於開發資源的需求展開以「山地」為名的治理。

國民黨政府的山地行政巧妙地擴大「山地」的意涵將「蕃人」與「理蕃事業」均包攬在原先指涉開發空間的山地中。「山地行政」內涵大致與日治時期的理蕃政策相

²³ 李文良，〈帝國的山林：日治時期臺灣山林政策史研究〉，國立台灣大學歷史學研究所博士論文，2001，頁 233-247。另李文良於同文頁 249 指出「山地開發調查費」是編列在殖產局農務課下，而非山林課。即可見山地開發是從「農業」亦即「臺灣山地之農業開發」而非林業的角度著手準備。

同。²⁴如：蕃地國語教育²⁵在戰後以《各縣山地推行國語辦法》²⁶的名號重出江湖推行華文教育；又如向蕃人授產獎勵稻作²⁷在戰後亦有內涵相似的《獎勵山地實施定耕農業辦法》²⁸。然即便內涵相似，至國民黨政府統治時蕃人蕃地的概念逐漸被排除，改以被視為開發對象的「山地」統括之。此外，為了讓「山地」替代所有日治時期之「蕃」政，日治時期之「高砂族／生蕃」亦在 1947 年定調為「山地同胞」，²⁹並附加原籍在山地行政區域內的要求。直至 1956 年，省政府提出看似荒唐可笑的「平地山胞」概念，來指涉「居住於平地之山地同胞」，使日治時期居住在普通行政區的「高砂族／生蕃」得以登記為山地同胞。³⁰平地山地同胞的發明展現國民黨政府一方面不得使用日治以來的[普通行政區、特殊行政區（蕃地）理解蕃人／原住民族，也展現其不願放棄以「山地」概念統括蕃人蕃地事務的意圖。最終，日治時期「蕃地—理蕃」和「山地—開發」的對應關係在國民黨政府的統治之下重構成「山地—蕃人+開發」。日治時期之蕃地地界雖不明確，但可以外於普通行政區推之。日治時期的「山地開發現況調查」之調查範圍為即包括非蕃地之普通行政區。當國民黨政府使用「山地」來處理蕃人蕃地／原住民族事務，實際上已經將原住民族人與地的關聯脫解開來，而是將蕃地放回全台土地之中，與普通行政區一同評估其可開發的資源。即便蕃地被以「山地鄉」之地方自治，但實際上「山地行政」已經從蕃地擴張出去，山地行政的目的與日治時期的山地開發一致。³¹而不論是日治時期的「山地開發」，或是國民黨治理時期的山地經

²⁴ 顧恆湛，《再殖民、地緣政治與抵抗：戰後臺灣原住民族的形塑（1945-1984）》，（台北：南天，2022），頁 202。

²⁵ 日本政府對原住民族的教育有在普通行政區的蕃人公學校、在蕃地的蕃童教育所，以日語教育為重點。參見詹素娟，（台北：玉山社 2019）《台灣原住民史》，頁 200-207。

²⁶ 依該辦法為糾正本省山胞使用日語的習慣，普遍推行果與，各**山地鄉**舉辦工作人員國語講習班。全文見《臺灣省議會史料總庫》（1951 年 6 月 6 日），典藏號：0010120040001。

²⁷ 日治時期向蕃人授產的重點政策為獎勵定耕水田稻作。日人認為定耕一方面有助於去除蕃人狩獵、馘首之習，一方面能夠達成國土利用之擴大。參松岡格，《「蕃地」統治與「山地」行政》（台北：台大，2018），頁 155-162。

²⁸ 該辦法第二條及規定實施區域以保留地為限，並將定耕農業推行列為鄉村協辦人員之考績。參《臺灣省政府公報》，1951 年夏字第 71 期，頁 962-964。惟此時的保留地只存在於山地鄉，而未存在於平地鄉。

²⁹ 王泰升（2015），〈作為特殊的人群、地域與法文化〉，《臺大法律論叢》，第 44 卷第 4 期，頁 1671。

³⁰ 詹素娟（2005），〈台灣平埔族的身分認定與變遷（1895-1960）——以戶口制度與國勢調查的「種族」分類為中心〉，《臺灣史研究》，頁 153-154。黃唯玲（2012），〈日治時期「平地蕃人」的出現及其法律上待遇（1895-1937）〉，《臺灣史研究》，第 19 卷第 2 期，頁 139。

³¹ 顧恆湛，《再殖民、地緣政治與抵抗：戰後臺灣原住民族的形塑（1945-1984）》（台北：南天，2022），

濟建設實際上都遠離了蕃地，或是蕃人生活之空間，開闢布公地將尚未被利用之土地作為治理對象。

除了蕃地的概念消失，尚須留意揚棄蕃人蕃地後山地的一詞多義。其一，是沿襲日治蕃地的地方自治單位（山地鄉）；其二，是指日治稱為高砂族／生蕃的族群居住地（山地同胞）；³²其三，是指將全台土地作為資源利用空間後尚有充足地力、資源蘊藏之地（山地開發）。官方文件中所指地「山地」即存在上述三種意義之山地。如 1950 年 5 月民政廳長楊肇嘉呈送給台灣省主席吳國楨中附上的〈山地經濟建設計畫委員設置方案〉中提到山地開發為重要事業，從該方案提及日治時代曾於民國 25 年辦理山地開發資源調查一事，³³即可知此方案中的山地，便是承接日治「山地」概念的第三種意義之山地。不過，在 1951 年頒布《山地施政要點》、《山地人民生活改進辦法》、《各縣山地推行國語辦法》、《獎勵山地實施定耕農業辦法》、《獎勵山地育苗及造林實施辦法》，山地所指涉的範圍則為第一種，即將山地鄉作為治理對象，延續日治之理蕃行政。前述之「山地同胞」則是第二種意義之山地。而在《臺灣銀行季刊》第 12 卷第 4 期臺灣山地經濟的特輯中，充分了展現第三種意義。³⁴該刊收輯了與山地相關的經濟文章，包括山地之人口、地質、土壤、氣候、地理、水土保持、農牧資源之開發、農業、森林、混農林業、果樹、蔬菜、畜牧等 13 篇。該等文章均將山地作為一個待有效開發利用的區域，一方面述及日治時代的開發情況，但將更大的重點擺在如何基於日治時代的開發、國民黨政府接收後的施政，未來能有效利用山地資源。同時，文中即

頁 203。

³² 關於將高砂族更名的細節，參張松，《臺灣山地行政要論》（台北：正中，1953），頁 1-2。其言「前些年時，有人建議改稱為『臺灣族』，表示係臺灣援助的民族。但山地同胞根本不是另一個民族，不僅有歧視的稱呼，『臺灣族』與『高砂族』一樣的不宜應用。另有些人主張，山地同胞不應冠以『山地』兩字，應與本省一般住民同樣稱呼，不加區別，尤其住居平地的山胞，不應再冠以『山地』兩字。表面上看，這種理論不無見地。但從政治觀點說，山地行政是某種保護行政。在山地同胞一切水準未及於平地之間，為便利施政計，還有加以識別的必要。這種識別，只有便利山胞享受保護的權利，與其人格並無妨礙。再從實際言，冠以『山地』不過表明其祖先原住地，與稱某省人或某地方相若，而仍同樣不失為國民的身分。所以到現在，沒有其他的稱呼，比種稱呼更適當了」。

³³ 轉引自顧恆湛，《再殖民、地緣政治與抵抗：戰後臺灣原住民族的形塑（1945-1984）》（台北：南天，2022），頁 203。須再至中研院調檔案複查。〈山地行政文件（一）〉

³⁴ 《臺灣銀行季刊》第 12 卷第 4 期係於 1961 年 12 月發行。其與官方論述的關係作者尚未進一步考察。但從主筆〈臺灣山地農牧資源之開發〉的金陽鎬即是時任農林廳廳長來看，該刊某程度反映當時統治者對「山地」的想法。

便述及山地鄉，亦不是以山地鄉為核心觀察，而是以農林牧的角度將山地鄉與非山地鄉一同作為分析對象。總的而言，一詞多義的現象標示著山地開發的統治目的已經完全壓過「理蕃」，原先理蕃行政中的蕃人、蕃地事務，已經被統攝在山地開發架構下的「山胞」／「山地鄉」之中。當面對平地蕃人政府仍欲以「平地山地同胞」稱呼之時，或可推想其目的並不在消除「蕃」一詞的歧視，³⁵而更反映初來乍到的國民黨統治者所理解的山地實際上是第三種意義的山地，蕃人蕃地事務均處於開發山地資源的統治目的之中。

四、 制度改變而治理機制相似

國治與日治最大的不同，便是在法律上捨棄了蕃人分類，將現代法律一體適用於山胞。³⁶不過，在全體人民之中仍存在延續日治的山地同胞類屬，全島土地中更有保留地之存在。不能如現代法律取得所有權的保留地成為國民黨政府「平等對待」山胞、將山地同胞與全體人民一體化的障礙。1966年版本的保留地法規出現之前，統治者已然採取「取消山地保留地」之立場，希冀在蕃地消失後，保留地及其上的特殊狀態均能解除。1953年「台灣省促進山地行政建設大綱」第9條中即規定「山地特殊行政按照各鄉進步程度逐漸撤銷，依照山地鄉等級分區分年辦理，上述實施步驟如左：（一）逐步解除山地特殊措施：1.舉辦山地保留地編查實施放領，取消山地保留地制度」³⁷；1960年《中央日報》山地保留地測量的相關報導中，亦記載「臺省約20萬公頃山地保留地，省政府決予加速開發，並將放領給山地同胞，然後取消保留地制度」，並指出山地保留地測量工作完成後將（第一階段）放領給山胞而後（第二階段）放領

³⁵ 關於改變稱呼是要消除歧視性的說法，可參見顏愛靜、楊國柱《原住民族土地制度與經濟發展》（台北：稻鄉，2004），頁237-238。亦可見註12。

³⁶ 日治時期之蕃人治理係將有蕃人分為熟蕃、化蕃、生蕃三類，熟蕃如本島人可取得業主權後轉化為所有權；化蕃如蕃情穩定，且被統治者認為達一定水準時得編入普通行政區成為熟蕃，最終有少部分化蕃依此路線取得業主權之例；生蕃則非國法上之人並不能作為取得土地業之主體，僅有於花東地區之平地蕃人可能取得業主權。在此架構下，日本政府為了有效統治、開發生蕃居住之地區，便設計了前述之蕃人所要地制度，給予生蕃土地使用的權限。

³⁷ 台灣省政府民政廳第四科編，《進步中的本省山地》，頁181。轉引自王泰升（1997），《台灣原住民的法律地位》，行政院國科會專題研究計劃，頁312。

給平地人。³⁸可見此政策方向延續了一段相當的時間。至 1966 年公布施行之《臺灣省山地保留地管理辦法》首次將所有權制度引入保留地中。該法第 7 條第 1 款規定「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，並於登記後八年內准予免納土地稅或田賦」，其標示山地保留地雖未被取消，但其上不受所有權介入的狀態須被改變。本次修法另一個側面是統治者欲對外開放保留地以解決**現實**問題。同法第 33 條第 1 項即規定「合法公、私營企業組織或個人，為開發礦產、採取土石、承採山林、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書層報民政廳核准租用或使用山地保留地」；第 34 條第 1 項更規定「平地人民非經呈准，不得使用山地保留地，**但在本辦法公布施行前以向鄉公所租耕使用之山地保留地，得繼續承租**，並應實施必要之水土保持處理。其租用期限為六年」³⁹即使過往非法使用山地之平地人得以就地合法化，並且開放保留地給平地人使用。保留地制度雖然沒有在 1966 被取消，但實際上已達成原先制度設想的第二階段：放領給平地人。國民黨政府將所有權制度引入保留地，即標誌著國家收復了所有權在山地保留地的失土，使全台土地均得以被熟悉現代法律概念者開發利用，同時亦將保留給族群使用的土地更為族群中的個人所有。日治時期未受現代型法律統治的生蕃，在國民黨治理時期需要延續日治對其之生活改造，成為更懂得現代法律的進步人類，方得如前述法律「登記」耕作權（繼而在十年後取得所有權）與平地人一搏。

本文認為，國民黨政府改變了日治以來的保留地制度，然其對山胞的治理機制仍與日治相仿，係非平等的同化主義，而國治的同化更加徹底。首先，日治與國治管理「蕃人蕃地」事務權限劃分相似，一方面不同事業目的管理蕃地／山地，一方面運用政府機關外介於非正式團體管理蕃人／山胞。日治時期涉及蕃人蕃地事務之政府機關其前後後包括民政局殖產部、樟腦局、（縣廳）撫墾署、民政部警察本署、林務局、內

³⁸ 《中央日報》，19600718，版 3。

³⁹ 《臺灣省政府公報》，1966 年春字第 6 期，頁 4。

務局；國治時則有民政廳、農林廳。兩者均採用「青年團」宣傳愛「國」思想；分別採用警察、鄉村長來落實中央意旨，達成社會控制。日治時期以警察機關統籌原住民族的行政、教育、衛生醫療、物資交易等等；1949年起則是在民政廳內設置不同的科級單位，職司由各廳處局主管的「山地行政事務」。⁴⁰將族群事務分散在不同行政架構與事業目的的行政體質，最終使蕃人／山胞的特殊性消失在山地之中，走向平地化。

另外，國民黨政府承接了日本政府的「調查—開發—再分配」的模式，並解決了日本政府開發山地資源時人力短缺問題，⁴¹使山地鄉的界線被打開，繼而將山胞的土地使用固定在保留地上。日本政府面對未知的蕃地曾進行了一連串「林野調查」、「官有林野整理事業」、「森林計畫事業」、「蕃地開發事業」、「山地開發現狀調查事業」等調查，目的即在查清地目、確定所有權歸屬、土地利用方式、蕃人安置以及資本家進駐利用資源。國民黨政府來台承接了前述日人調查、土地區分的成果⁴²，並展開「農林邊際土地調查」、「臺灣土地利用及森林資源調查」、「山地園藝調查」延續「山地開發現狀調查事業」將全台土地作為開發對象分類調查；又將退伍軍人作為勞動力，興建中橫、以沿線農業、蠶桑業、畜牧業安置大量除退官兵墾植與就業，陸續開闢農場、建設榮民村莊，改變山地的人口結構。⁴³除了調查土地、確定土地開發計畫，國民黨政府亦如同日人設置「蕃人所要地」般，以「保留地」確定山胞生計達成全台（保留地外的）土地再分配。1960年修正的《臺灣省山地保留地管理辦法》第9條中提到「**山地人民非經呈准，不得使用山地保留地區域外之土地**，但在本辦法修正公布前已在山地

⁴⁰ 直到1980年代後期才設立內政部民政司山地行政科統籌相關事務。參見王泰升（2017），《台灣法律史概論》，頁168-169，元照。

⁴¹ 日本政府開發山地時人力短缺，曾有論者認為蕃地治理應如殖民北海道一般將內地人移民至待開發的地區，但最後並未成功。未成功原因可見於矢內原忠雄《帝國主義下的臺灣》，（台北：大家，2022），頁180-189。

⁴² 戰後國民黨政府在日治時期的不要存置林野基礎上劃分出**宜農、宜牧、宜林地**，分別訂定作業計畫。內容參見《中央日報》，1959年6月10日，版3。又更早在1959年4月林產管理局工作局長之業務報告中，即指出該局之重要業務：「整理不要存置林野：查不要存置林野即係尚未確定用途之林地，為配合本省土地政策，促進土地經濟合理使用起見，經呈奉省政府頒訂『本省不要存置林野整理方案』乙種，由各縣市政府（局）將上向土地重新調查，分化為宜林地及宜農地，俾能加強管理與充分利用。」〈臺灣省臨時省議會公報第十四卷第七期〉（1959年04月29日），《臺灣省議會史料總庫》，典藏號：002-03-050A-14-1-5-04-00088，頁100-101。

⁴³ 參顧恆湛，《再殖民、地緣政治與抵抗：戰後臺灣原住民族的形塑（1945-1984）》（台北：南天，2022），頁204-223。

保留地外區域居住或耕種者，如無法遷返山地保留地或放棄原耕地時，應由該管鄉公所將使用地點、面積繪具圖說，層報農林廳林務局會同民政廳查明轉呈本府核定，編入山地保留地，深山山地保留地現未利用者，得依照前項規定報本府核定編入國有地」⁴⁴。該條文除反應統治當局在 1958 至 1966 年進行保留地測量工作時，某程度考量土地實際利用狀況調整保留地的範圍，更將山地人民（山胞）使用土地的範圍限於保留地之中。其調整居住、使用土地範圍，並將山胞使用土地樣態予以限縮的模式與日治的蕃人所要地模式一致，達成縱有保留地仍無礙將土地納入「國有化」再進行分配的目標。

雖然國民黨政府治理階段肯認山胞國家法上的地位而有別於日治生蕃非人論，但其對於山胞免稅的政策某程度體現山胞尚未被統治者視為合格的臣民／國民，只有當「所有權收復保留地」時山胞才真正的被同化成一般國民。日治時期，生蕃並非國民，只有當其進化成「得以被編入普通行政區的化蕃」時才如同其他本島人享有國民的地位。而生蕃得以被認為是「化蕃」的其中一個判斷依據即為繳納稅租。除了花東的平地蕃與普通行政區的化蕃，大多數的蕃人在日治時期處於無課稅的非國民／非人狀態。承接著日本政府未對「生蕃」收稅的治理狀態，國民黨政府來台後，雖然宣稱高砂族為同胞，國法上一律相同。但實際上仍接續日本的治理狀態，採取免除山胞賦稅的治理模式，直到 1982 年才完全停止免稅措施。在 1982 年以前，政府階段性的解除免除賦稅，如 1957 年的山地行政檢討會中民政廳長即訓示「…今後對於具有經濟能力山胞，似可籌劃稽徵法定稅捐。但在目前過渡時期，為使山胞有自立更生的觀念，**並使他們有克盡國民義務的納稅習慣**，今後各縣相對於山胞似可報准先行徵收，像使用自來水，灌溉用水等收益費或征收戶政，證明等規費…」。⁴⁵免稅不僅反映國家對山地同胞的「照顧」，更指向山胞尚未進化成與平地人相同的國民，不得不對其免稅。那

⁴⁴ 《臺灣省政府公報》，1959 年夏字第 14 期，頁 171。該條文僅出現在 1960 年的版本中，前後 1948 年、1966 年的保留地相關法規中均未見。

⁴⁵ 轉引自松岡格，《「蕃地」統治與「山地」行政》（台北：台大，2018），頁 312-313。1946 年臺灣省行政長官公署發給各縣市政府的命令為：「查本省高山同胞，過去居住山地（行政區域外）者不課賦稅，居住平地（行政區域內）者，照課賦稅，現蕃地雖編組為山地鄉村，但為扶植經濟能力，仍應暫准豁免」《臺灣省行政長官公署公報》，1946 年秋字第 37 期，頁 585。

麼，為何政府能在 1982 年廢止「臺灣省山地籍同胞徵免租稅原則」，山胞如何提升為與平地人相若了呢？省政府檔案中指出過往的免租稅原則是一種暫時措施，而「該原則實迄今已二十七載，在此期間，政府不斷加強山地經濟建設，普及教育改善山胞生活，並移轉山地保留地為山胞所有，山地同胞經濟基礎已獲得顯著改善，與一般平地居民之經濟狀況無甚差別，且與平地往來日趨頻繁，經濟關係日益密切」。⁴⁶除了 1950 年代山地平地化的施政，隨著 1966 年將所有權引入保留地中，十年過去，部分山胞擁有土地所有權即可證其經濟狀況之改善。《山地行政政策之研究與評估報告書》中便提到基層鄉公所財政人員認為山胞開始繳稅是因為自民國 71 年開始很多山胞都將有土地所有權，而既然有了土地所有權就須和所有國民一樣公平繳稅。⁴⁷免稅政策的廢除展現國民黨政府通過將所有權制度引入保留地一事，強化以個人為單位的財產、土地觀，更有效地將全體山胞轉化為一般國民。有別於日本政府面對「化蕃」時，係在已收稅的事實基礎上方將特定區域的蕃人納入統治版圖，進而承認該等蕃人有土地之業主權；⁴⁸1982 年所有山胞都隨著 1966 年所有權引入保留地十年過去，無論其是否受惠於所有權制度，全員進化成為合格的國家成員，承擔納稅的義務。山胞進化成為國民的同時，日治時期作為特殊族群對待而生的蕃人所要地制度，也跟著變形成為保障群體中個人權利的機制。

五、 結語

已有許多研究討論 1966 年修法，關注將所有權引入保留地制度以及後續之影響，但鮮少將該制度與日本統治經驗聯繫。本文核心關注的問題是：為何國民黨政府選擇

⁴⁶ 《臺灣省議會史料總庫》，(1980-12-29)，典藏號：0032130069002。

⁴⁷ 李亦園，《山地行政政策之研究與評估報告書》，1983，頁 140。

⁴⁸ 日治時期，持地六三郎中將蕃人分為「熟蕃」、「生蕃」、「化蕃」三種。「化蕃」為住於普通行政區域外而比較開化，雖有服從帝國主權之事實（例如納稅），但未能完全成為帝國臣民者。而當化蕃符合：（1）蕃情穩定；（2）蕃人無異於本島人；（3）智能理解力發達、解土語、解貨幣之價值、能遵守官衙的訓示命令等要件時，其所居住之蕃地便有可能被編入普通行政區。而化蕃對土地的也業主權也將隨著其生活空間被編入普通行政區而得到日本政府的肯認。參見《理蕃誌稿》，第一編，頁 184；《理蕃誌稿》，第二編，頁 326；黃唯玲，〈日治時期「平地蕃人」的出現即其法律上待遇(1895-1937)〉，《臺灣史研究》19:2 頁 110。

將所有權引入保留地，又其如何做到？國民黨政府雖在 1945 年將一般民法所有權制度一體適用於高山族原住民／山胞，但並未真正在其居住的生活空間發揮實效。1966 年將所有權制度引入保留地，一方面迫使山胞必須「學會」所有權制度，一方面使得較有現代法律知識之人得以開發利用保留地。國民黨政府接收台灣後，延續日本政府的「調查—開發」模式、向蕃人授產的耕作獎勵，擴張「山地」範圍，從而將所有權制度引入保留地，使山胞／高砂族原住民族必須近用之。同時，將所有權引入保留地該次的修法更大程度的服務於非法使用保留地的平地人。若將前述歷史事實與日人統治經驗合併觀察，兩者均是持進步論、保護的說詞同化蕃人／山胞的生產模式，並以所要地／保留地侷限其生活空間。蕃人所要地的「保障蕃人生計」背後是開發利益；而從國治「取消保留地」——當限縮山胞生存空間的任務完成後保留地即可功臣身退——來看，保留地制度所保障的並非特殊族群之生計，而是恰好顯示出國治如日治一般的決心：確保蕃人／山胞在特定範圍農耕。雖然最終保留地制度並未消失，但「引入所有權」正如同「取消保留地」一般，具有將保留地上之特殊使用方式一般化的作用，更是運用法律工具重新以個人為單位建構土地權利關係，使保留地從保留給群體邁向保留給個人。保留地制度是否能真正落實平等，而該制度存在是否真的能夠使今之原住民族之生活水準提升更存疑問，並待日後撰文補充。⁴⁹總的而言，所有權引入保留地一事標示了日治以來的山地開發已經完備，同化蕃人／山胞之程度更超越了日治時期、「山地」不再具有蕃人蓄地的屬性，更徹底以所有權／漢人為中心宣告原住民族群固有共同利用土地方式不為國法接納。即便在保留給族群的保留地上亦須以個人為單位方得取得土地權利。

六、 參考資料

（一）資料庫

《臺灣省政府公報》

⁴⁹ 如 1990 年山地保留地更名為山胞保留地，並為回應原運，開始增、劃編保留地。由於本文尚未述及 1966 以後保留地制度之變化，「山地」的概念是否在保留地引入所有權一般化後即從日治「蕃人蓄地」事務中退場，仍留待後續考察。

《臺灣省議會史料總庫》

(二) 專書

- 矢內原忠雄 (2022), 《帝國主義下的臺灣》, 大家。
- 松岡格 (2018), 《「蕃地」統治與「山地」行政》, 臺大。
- 岩城龜彥 (1935), 《臺灣の蕃地開發と蕃人》, 理蕃の友發行所。
- 詹素娟 (2019), 《台灣原住民史》, 玉山社。
- 臺灣總督府警務局理蕃課 (1918), 《理蕃誌稿》, 自刊。
- 顏愛靜、楊國柱 (2004), 《原住民族土地制度與經濟發展》, 稻鄉。
- 藤井志津枝 (1997), 《理蕃》, 文英堂。
- 藤井志津枝 (2001), 《臺灣原住民史：政策篇》, 省文獻會。
- 顧恆湛 (2022), 《再殖民、地緣政治與抵抗：戰後臺灣原住民族的形塑 (1945-1984)》, 南天。

(三) 期刊、單篇文章

- 王泰升 (2015), 〈作為特殊的人群、地域與法文化〉, 《臺大法律論叢》, 第 44 卷第 4 期, 頁 1639-1704。
- 王泰升 (2019) 〈原住民族相關法制的回顧及省思〉, 頁 427-487, 收於王泰升編《多元法律在地匯合》, 臺大。
- 李文良 (2000), 〈日治時期臺灣總督府的林野支配與所有權——以「緣故關係」為中心〉, 第 5 卷第 2 期, 頁 35-54。
- 洪廣冀 (2018), 〈林務局委託原住民族轉型正義之國有林土地轉移接受歷程研究計畫成果報告〉, 未出版。
- 洪廣冀、羅文君、Aliman Istanda (2019), 〈從「本島森林的主人翁」到「在自己的土地上流浪」: 臺灣森林計畫事業區發調查的再思考 (1925-1935)〉, 《臺灣史研究》, 第 26 卷第 2 期, 頁 43-111。

張旭宜（1994），〈山地開發現狀調查與「山地開發現狀調查書」介紹〉，頁 309-345，收於《慶祝國立中央圖書館臺灣分館建館七十八週年暨改隸中央二十週年紀念館藏與臺灣史研究論文發表研討會彙編》，國立中央圖書館台灣分館。

黃唯玲（2012），〈日治時期「平地蕃人」的出現及其法律上待遇（1895-1937）〉，《臺灣史研究》，第 19 卷第 2 期，頁 99-150。

詹素娟（2005），〈台灣平埔族的身分認定與變遷（1895-1960）——以戶口制度與國勢調查的「種族」分類為中心〉，《臺灣史研究》，第 12 卷第 2 期，頁 121-166。

詹素娟（2011），〈鑲嵌在歷史中的地圖：日治時代的「蕃地」建構與原住民傳統領域〉，頁 229-251，收於《戴國輝國際學術研討會論文集》，文訊。

臺灣銀行經濟研究室（1951），《臺灣銀行季刊》第 12 卷第 4 期。

（四）學位論文

李文良（2001），《帝國的山林：日治時期臺灣山林政策史研究》，國立台灣大學歷史學研究所博士論文，未出版。

林佳陵（1996），《論關於台灣原住民土地之統治政策與法令》，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，未出版。