

原住民族土地制度 與經濟發展

顏愛靜・楊國柱



本書榮獲93年度
教育部獎勵原住民
教育文化研究著作

甲等獎



原住民族土地制度與經濟發展

顏愛靜、楊國柱◎著

國家圖書出版品預行編目資料

原住民族土地制度與經濟發展 / 顏愛靜、楊國柱著——初版——臺北縣板橋市：稻鄉，民 93

面：21 公分

參見書目：面

ISBN：986-7862-16-3（平裝）

1. 土地制度 - 臺灣 - 歷史 2. 臺灣原住民 - 經濟方面

554.29232

92005792

原住民族土地制度與經濟發展

著 者：顏愛靜、楊國柱

出 版：稻鄉出版社

台北縣板橋市漢生東路 53 巷 28 號

電話：(02) 22566844、22514894

傳真：(02) 22564690

郵撥帳號：1204048-1

登記號：局版台業字第四一四九號

印 刷：美原印刷有限公司

定 價：新台幣 530 元

初 版：中華民國 93 年 7 月

I S B N：986-7862-16-3

※破損頁或缺頁請寄回本社更換※

版權所有 翻印必究

自序

土地本是原住民族命脈相繫、力田營生之處，也是文化傳承、社經活動之所。早年，由於原住民族悠游自在的天性，長年生活於廣闊地區，使他們對於土地存有傳統「互利共生」、「合力共營」的概念，而族人一起從事狩獵、採集、燒墾與漁撈，也蘊育了素樸粗獷的文化，洋溢著盎然生機；歷經相當時期，這種結合風土、習俗的文化經濟共同體始得以留存。嗣經荷蘭、明鄭、滿清統治時期，由於外來政權介入與漢人大量移入墾拓，一方面，原住民族的活動空間被迫大為限縮；另方面，原住民族也逐漸受到私有地權制度之影響。直到日治時期，台灣總督府本其「殖產興業」的經濟政策，乃有計畫地展開將開發「蕃」地富源、撫育教化「蕃」人融為一體的「理蕃」政策，並建構將原住民族安置定地的制度，將原屬「準要存置林野」劃設為「高砂族保留地」，此等制度於台灣光復後仍沿襲迄今，影響深遠。

原住民族土地政策的研訂，理當探究土地制度如何變遷，及其影響產權與地用型態、管理體系與法制、原漢土地爭議變動之關鍵因素，方利明辨問題之癥結，制訂合宜解決策略，掌握未來制度更革之方向。行政院原住民委員會乃於民國八十六年七月委託中國土地經濟學會研究，由顏愛靜執行「台灣地區原住民各族群土地制度變遷之研究—總論篇」專案計畫。由於原住民族有「平埔族」與「高山族」之分，族群眾多，如採各族別研究，恐史料欠缺，力有未逮，爰參酌前人研究，就原住民族傳統地制，以及荷領迄日治時期之地制變遷及其影響要因深入分析。嗣於八十七年七月，該委員會再度委辦研究，由顏愛靜執行「台灣地區原住民保留地制度變遷之研究」，採取有系統方式，就保留地制度形成與配置之演變、利用型

ii 原住民族土地制度與經濟發展

態之轉變與影響、原漢地權爭議與解決策略等深入研析。楊國柱時為國立政治大學地政系博士班研究生，參與上述研究，任助理研究員。有關本書之第壹篇至第參篇，主要是由顏愛靜從中選取要項改寫而成，至於土地制度探究途徑之部分，則由楊國柱負責撰寫。惟為史料參採與論說方便起見，在第壹、參篇係偏重在高山族之綜論，第貳篇則著重在平埔族之論述，其中清治時期之土地制度變遷，係取材自顏愛靜於民國八十九至九十年間，進行行政院國家科學委員會補助之「清代臺灣西拉雅族土地產權制度變遷之研究(I)」(89-2415-H-004-053)。

有關保留地管理制度之研究，顏愛靜承蒙行政院國家科學委員會之補助，於民國八十六至八十八年間，執行「原住民保留地與公有土地資源管理制度之研究(I)」(NSC 86-2415-H-004-005)、「原住民保留地與公有土地資源管理制度之研究(II)」(NSC 87-2415-H-004-021)、「原住民保留地與公有土地制度之研究(III)」(NSC 88-2415-H-004-018)。於第一年計畫，除探討財產權保障、永續發展及社會發展等理論為基礎，並深入保留地面積分布較廣之縣份，與當地居民及相關行政單位訪談，以明瞭其使用與產權等土地資源管理層面問題，俾掌握問題癥結所在，探析符合土地政策(尤其是公地政策)目標與原住民社會需求而可行的解決方略；第二年計畫，即按前一年執行成果，研擬結構式問卷，選取原住民族菁英，進行問卷調查；第三年計畫，將前一年意見訪查結果，進一步遴選原住民族與漢人學者專家，就研擬之保留地政策予以評估，冀能達成原住民社會的生計維護、文化傳承，並能兼顧國土規劃與保安之需。在此期間，楊國柱曾參與研究，除定期共同研討重要課題外，亦曾負責有關原住民族經濟與地用之課題，完成本書日治時期地用之變遷(第肆篇部分)以及第伍篇之撰述。至於本書之第肆篇與第陸篇，則由顏愛靜從各年度計畫綜合整理改寫而成。

又為持續關注原住民族地權制度之課題，顏愛靜乃自八十九學年第二學期起，於國立政治大學地政學系碩士班講授「台灣族群土地制度變遷專題研究」，除本系研究生張志銘、林薏伶、師俊倫、吳宏霖、張修慈、李至殷、賴品劭之外，亦吸引民族學系碩士班研究生官大偉、城忠志、蔡淑儀、施忠禮、張清龍等前來選修，以及日本大學博士班研究生宮岡真映子、陳文玲旁聽。嗣後，又於九十至九十二學年間，陸續開設此一課程。其間，邀請國立虎尾技術大學財務金融系吳樹欉助理教授（國立政治大學地政學系博士）主講日治迄今原住民族地權制度之變遷，以及本系楊鴻謙博士主講清代西拉雅族地權制度之變遷，楊國柱博士（國立政治大學民族學系兼任助理教授）主講原住民族經濟發展，引起熱烈迴響。吳博士與楊博士亦曾參與前述多項研究，協助撰述，饒富經驗，提供不少研究建言。經由師生共同研討，交互激辯，不僅是教學相長，亦對本書內容的充實頗有助益。

學術研究的知識累積與智慧結晶，如無研究團隊的戮力以赴，上述機關的經費補助，接受專訪的學者專家、原住民菁英提供卓見或惠予協助，勢必難以畢竟其功。筆者對於幕後激勵的推手，難以一一表述，謹致最深謝意。本書的初稿，係由國立政治大學民族學系官大偉碩士協助整理，經筆者調整補充並修正部分內容後，再由賴品劭碩士協助排版，至為辛勞，一併於此申謝。本書倉促付梓，或有疏漏之處，尚祈賢達不吝指正！

顏愛靜、楊國柱 謹誌
民國九十三年六月十八日

目 錄

自序

第壹篇 導論.....	1
-------------	---

第一章 基本意識與取向.....	7
------------------	---

第一節 共同體理論	9
-----------------	---

第二節 台灣原住民族傳統土地所有制度	15
--------------------------	----

第三節 台灣原住民族傳統土地制度之變遷.....	35
--------------------------	----

第四節 原住民族土地制度與經濟發展之探究途徑	39
------------------------------	----

第貳篇 歷史回顧.....	67
---------------	----

第二章 荷蘭及明鄭時期之原住民族土地制度.....	71
---------------------------	----

第一節 荷領初期原住民族土地制度之概述.....	72
--------------------------	----

第二節 荷蘭時期原住民族土地制度之變化.....	77
--------------------------	----

第三節 明鄭時期原住民族土地制度之變化.....	89
--------------------------	----

第四節 荷蘭及明鄭時期原住民族土地制度變遷及其影響.....	99
--------------------------------	----

第三章 清治時期之原住民族土地制度.....	107
------------------------	-----

第一節 番地政策與番社地權之關聯	107
------------------------	-----

第二節 原住民族地權結構之變化	119
-----------------------	-----

第三節 原住民族地用型態之變化	153
-----------------------	-----

第四節 原住民族土地制度之變遷及其影響	166
---------------------------	-----

第參篇 保留地制度形成與演變.....	171
---------------------	-----

第四章 日治時期之高砂族保留地制度.....	175
------------------------	-----

第一節 原住民族地權官有化之前置措施.....	175
-------------------------	-----

第二節 原住民族地權相關之理蕃政策	187
-------------------------	-----

ii 原住民族土地制度與經濟發展

第三節 原住民族地權結構之變化	218
第四節 原住民族土地制度變遷之影響因素	229
第五章 光復後原住民保留地制度與增劃編	235
第一節 原住民保留地制度之形成與編查	235
第二節 原住民保留地之新增劃編	252
第三節 原住民保留地制度變遷之影響因素	257
第肆篇 保留地管理與地權爭議	263
第六章 原住民保留地利用課題之分析	269
第一節 日治時期「蕃」地利用型態變化之分析	270
第二節 光復後原住民保留地利用型態變化之分析	284
第三節 原住民保留地利用型態變化及其影響之省思	306
第七章 原住民保留地管理課題之分析	315
第一節 原住民保留地管理體系變動之分析	315
第二節 原住民保留地管理法制變動之分析	330
第八章 原漢地權爭議緣起與解決策略	351
第一節 日治時期原漢地權紛爭之概況	351
第二節 光復後原漢地權紛爭之概況	352
第三節 原漢地權爭議之內涵與解決策略分析	361
第伍篇 保留地與經濟發展	381
第九章 平地資本與技術對保留地發展之影響	385
第一節 原住民保留地之邊陲地位	386
第二節 平地資本與技術進入原住民保留地之歷史過程	387
第三節 平地資本與技術對原住民保留地發展之影響	389

第十章 原住民農業經濟之發展	395
第一節 農業發展涵義與發展階段之劃分	396
第二節 游耕狩獵時期之農業發展	398
第三節 定耕時期之農業發展	404
第四節 商品經濟時期之農業發展	407
第十一章 原住民狩獵文化之經濟觀	417
第一節 原住民傳統狩獵文化之管理機制	417
第二節 原住民狩獵文化管理機制之轉變	420
第三節 現行管理機制對漁獵經濟之妨害及其改進策略	422
第陸篇 結論	427
第十二章 原住民保留地制度之再檢視與展望	433
第一節 原住民保留地制度存廢方面	433
第二節 原住民保留地產權型態方面	439
第三節 原住民保留地利用策略方面	444
第四節 原住民保留地管理制度方面	451
第五節 原住民保留地部落共有建制方面	470
參考文獻	491
重要名詞索引	509

圖目錄

圖 2-1	明鄭時期台灣地區墾殖區域.....	93
圖 4-1	撫綏時期撫墾署組織系統.....	194
圖 4-2	日治時期台灣「蕃」害區位之變化.....	221
圖 5-1	光復後原住民保留地分布圖.....	249
圖 7-1	日治時期理「蕃」政策示意圖.....	316
圖 7-2	日治時期「蕃」地管理體系（1896 年 4 月-1897 年 4 月）	317
圖 7-3	日治初期變動後之「蕃」地管理體系（1897 年 4 月-1898 年 6 月）.....	319
圖 7-4	改置後之「蕃」地管理體系（1898 年 6 月-1900 年 2 月）	320
圖 7-5	再改置後之「蕃」地管理體系（1901 年 11 月-1909 年 10 月）.....	321
圖 7-6	現行原住民保留地事務之相關管理機關體系.....	329
圖 8-1	政府對於保留地使用的多重政策意向.....	360
圖 8-2	山地鄉的漢人主張保留地產權之流程模型.....	366
圖 10-1	燒墾民族聚落與人口遷徙概念圖.....	401
圖 10-2	較具生產力技術對農業產出與投入成本之影響.....	413
圖 12-1	原住民保留地土地權利審查委員會作業流程.....	455
圖 12-2	保留區劃設與保留地之關係.....	482
圖 12-3	原住民族保留區劃設示意圖.....	484
圖 12-4	桃源鄉原住民族保留區管理架構示意圖.....	487

表目錄

表 1-1	原始社會共同體土地所有型態	15
表 1-2	台灣史前文化與原住民族土地制度之關聯	16
表 1-3	台灣原住民族傳統社會之特質	23
表 1-4	台灣原住民族狩獵團體之特質	25
表 1-5	台灣原住民族漁撈團體之特質	26
表 1-6	高山族原住民族傳統土地共同所有型態	29
表 1-7	泰雅族承認「私有財產」部族休耕地租售價格比較表	35
表 2-1	荷蘭時期新港地區農田墾殖面積之概況	86
表 2-2	明鄭時期「官田」之租率	94
表 2-3	明鄭時期「文武官田」之租率	95
表 2-4	明鄭時期台灣各縣的開墾面積	97
表 3-1	清朝番地政策與律令沿革及對番社地權之影響	116
表 3-2	鳳山八社傳統領域內港西里及港東里漢人間簽立之業主 權〈大租業〉交易地契〈該地須年納番大租或社課〉	124
表 3-3	漢墾戶〈佃戶〉與番社〈社番〉簽立之給墾〈佃批〉契	134
表 3-4	清代鳳山八社傳統領域內港西里及港東里漢人間簽立之 業	143
表 3-5	番業主杜賣所有權或業主權〈大租業〉之番契	144
表 3-6	鳳山八社社番向漢銀主借貸銀員之利息	152
表 3-7	清朝時期鳳山縣之田園面積	161
表 3-8	高雄平原觀音上里及仁壽下里田園每甲平均收穫量 ...	164

表 3-9	屏東平原港西中里田園每甲平均收穫量	164
表 4-1	日治時期平地區域土地調查事業發展概況	177
表 4-2	大租名冊閱覽人數及補償金額之交付	180
表 4-3	日治時期「蕃地」面積概況	183
表 4-4	日治期間推進隘勇線導致日本人及台灣人死傷概況 (1896-1929 年)	200
表 4-4	日治期間推進隘勇線導致日本人及台灣人死傷概況 (1896-1929 年)(續).....	201
表 4-5	日治時期「蕃地」的處分概況(1930 年)	207
表 4-6	蕃地開發調查每陌水田經費支出概況(1935 年—1936 年)	211
表 4-7	「蕃人所要地調查」後各州廳配置保留地之面積概況	213
表 4-8	山地開發現狀調查適合企業栽植使用之高砂族保留地	216
表 4-9	隘勇線在各地所延伸的長度及總共包含的面積	222
表 4-10	1906-1942 年間民營企業造林及伐林面積	223
表 4-11	原住民族所有地各類用途之概況	224
表 4-12	集團移住蕃社之水田面積概況表(1930 年)	226
表 4-13	原住民族各族之耕地面積(1933 年)	228
表 4-14	日治時期原住民族土地制度之變遷與影響	233
表 5-1	台灣光復初期政府接收日產土地登錄面積概況	237
表 5-2	台灣光復初期原住民保留地概估面積(民國四十一年)	243
表 5-3	台灣光復初期原住民保留地實測面積(民國五十五年)	244
表 5-3	台灣光復初期原住民保留地實測面積(民國五十五年) (續)	245

表 5-4	光復初期原住民保留地實測面積（民國五十五年） ...	245
表 5-5	原住民保留地分佈標高概況	248
表 5-6	台灣省原住民保留地權利分配概況（民國九十年十二月底）	251
表 5-7	台灣省原住民保留地第一期增編成果表	254
表 5-8	台灣省原住民保留地第二期增編成果表	255
表 5-9	原住民居住使用公有土地劃編數量會審成果	256
表 5-10	台灣光復後原住民保留地制度之變遷與影響	260
表 6-1	「蕃人」耕地面積之變化（1930 年～1940 年）	274
表 6-2	「蕃人」各類農作物產量的變化（1923 年～1940 年）	276
表 6-3	「蕃人」豢養牲畜概況（1922 年～1934 年）	278
表 6-4	原住民各族之農業生產力（1933 年）	280
表 6-5	日治時期原住民族經營收入之概況（1933 年）	281
表 6-6	原住民族與平地漢人水稻栽種面積產量比較表	282
表 6-7	原住民族的總收入及平均收入	283
表 6-8	原住民族的儲蓄總額及平均儲蓄額	283
表 6-9	台灣省獎勵山地設置梯田面積及經費補助表(民國 41 至 47 年)	286
表 6-10	原住民保留地造林面積表(民國 39 至 81 年)	287
表 6-11	原住民保留地土地利用概況	288
表 6-11	原住民保留地土地利用概況（續）	289
表 6-12	原住民族耕地經營規模概況	293
表 6-13	原住民族林地經營規模概況	294
表 6-14	原住民社會發展方案有關土地資源保育利用實施計畫	295

表 6-15	光復後原住民每戶平均所得來源比例概況	298
	(民國五十六至八十五年)	298
表 6-16	原住民族收入來源比例概況 (民國五十六至八十五年)	300
表 6-17	原住民族利用保留地之經濟收入與一般農家經濟之比較	302
表 6-18	原住民菁英抵押土地與申請經濟事業發展基金交叉分析 表.....	304
表 6-19	原住民保留地利用型態變化及其影響	308
表 7-1	光復後保留地相關山地行政體系之變動	326
表 7-2	鄉鎮市區公所原住民保留地管理組織編制	327
表 7-3	日治時期「蕃」地管理法制變革內容	335
表 7-4	山地保留地管理辦法准許漢人租用保留地沿革概況 ...	341
表 8-1	日治時期原漢土地爭議案例	352
表 8-2	漢人使用保留地概況 (民國九十年十二月底)	354
表 8-3	原住民對於保留地制度存廢之態度意向	369
表 8-4	原住民反對取消保留地制度的理由	369
表 8-5	原住民對於開放保留地供平地漢人購買之態度意向 ...	370
表 8-6	原住民不同意開放保留地理由	371
表 8-7	原住民建議處理平地漢人已買斷的保留地之方式	372
表 8-8	原住民對於嚴格執行保留地不得移轉平地漢人之態度意 向.....	373
表 8-9	原住民對於嚴格執行保留地不得出租 (轉租) 給平地漢人之態 度意向	373
表 8-10	原住民不同意嚴格執行保留地不得出租 (轉租) 平地漢 人之理由	374

表 9-1 東埔社歷年購買土地使用權之漢人與布農人分配情形	390
表 9-2 東埔社土地使用權販賣原因	391
表 9-3 歷年東埔社人至平地工作之就業類別表	392
表 10-1 士文村楊明發一耕地燒墾之勞力耗費（1990）	402
表 10-2 高砂族之自給比率（1933）	403
表 10-3 民國四十九年至七十八年象鼻村土地利用情形	409
表 10-4 士文村 25 戶樣本之耕作率及勞力外流（1966，1989）	410
表 10-5 原住民族農業與非農業收入變動比較表	411
表 10-6 山地農產作物的面積及產值	416
表 12-1 原住民對於保留地制度存廢之態度意向	434
表 12-2 原住民反對取消保留地制度的理由	435
表 12-3 一般原住民表示反對取消保留地制度之意向	436
表 12-4 一般原住民認知保留地買斷普遍性之地區排列次序	437
表 12-5 一般原住民認知保留地糾紛程度之地區排列次序	438
表 12-6 一般原住民反對開放保留地出售予平地人之山地鄉	438
表 12-7 國土保育地區分級分區之模擬	450
表 12-8 保留地政策主管機關歸屬之態度取向	452
表 12-9 原住民菁英認為本鄉土地權利審查委員會審議作業之公正性	456
表 12-10 台灣省原住民保留地超限使用面積與筆數統計表	470
表 12-11 長期存續的共用資源制度中所闡述的設計原則	475

第壹篇

導論

