

# 空間秩序、地理再現與生態政治——

## 從台灣山地資源利用/保育的歷史談起

官大偉

政治大學民族學系助理教授

### 摘 要

在台灣數度面臨地質運動、氣候變遷帶來的災難之後，「還地於自然」、「讓山林休養生息」等說法形成台灣社會中一種重要的環境論述，但諸如「過去土地是如何被從原住民的手中奪去？」、「這個被視為『自然』的空間是如何在抹去、改寫原住民和其環境之關係後方得塑造出來？」等問題，卻隱晦不現。為追溯原住民生活空間被賦予特定角色的意識型態根源，本文透過文獻回顧，探討日治時期之「蕃人/蕃地」、國府時期之「山地/山胞」到當前「原住民/傳統領域」三組概念之演變，分析原住民與其生活空間之關係如何在不同時期的資源論述中被再現，以正當化國家對於空間秩序的規劃，討論其中所涉及的價值觀與權力過程，並剖析山地/平地斷裂二分之地理學想像的歷史性延續。

**關鍵詞：**山地、原住民、自然、空間、資源管理

## 壹、前言

現代的自然資源管理是一種空間管理的過程，在這個過程中，國家透過科學技術對世界進行再現，將這個世界轉譯成政府科層所能閱讀的資訊、帶到決策體系之中，並且經過政策、法令、計畫，以及機關的執行，將國家所希望的空間秩序，以分區劃界的管理方式投射到其領土之上。每一種分區劃界，都涉及了對特定地方/人群之知識的建構，隱藏了對這地方/人群「是什麼樣子」與「應該是什麼樣子」的意識型態假設、判斷和觀點，而正當化了分區劃界之所以應該存在的理由。隨著時間的推移與新的分區劃界的層層疊加，這些意識型態的假設、判斷和觀點往往變成一種理所當然，其所隱含的權力關係經由分區劃界而被再生產。

關於權力的研究，傳統被視為研究政府及其運作的同義詞；然而透過對知識和權力的研究，傅科指出權力的本質係貫穿社會關係，超越制度的運作之上。物質與軍事力量雖是權力運作的一部份，但權力的運作卻不僅止於此。傅科（1995）以規訓的形成為例指出，不同於中古世紀用向大眾公開對犯人施加身體處罰的過程，以展示國家的權力，要求大眾遵守規範，現代國家權力的行使，是藉一套更精密的過程，將規範內化到人的心中，在其中，知識扮演重要的角色<sup>1</sup>；傅科進一步以「論述（discourse）」的概念解釋知識和權力的關係，他指出論述是知識的核心，而權力則隱藏在論述的建構之中。論述，如Dryzek（1997）闡釋，是一種：

「人和人之間共同享有、藉以瞭解世界的方式，它存在於語言之中，接受某種論述的人們，即可以藉以闡釋他們在生活中所接收到的訊息，並把訊息整合進入這種論述所提供的對於事物的解釋方式。每個論述皆立基於特定的假設、判斷和觀點」

正是這些假設、判斷和觀點，提供了分析、辯證和同意/或不同意某件事物的基礎，而建立這些假設、判斷和觀點，使人理所當然（take-for-granted）地接受這些假設、判斷和觀點，即是一種權力的運作。

關於「自然」保育的論述，即是一個往往隱藏著被理所當然接受的對「自然」的假設的例子。如果「自然」是獨立於人類社會之外的一種不證自明的存在，而受到人類所造成的威脅，毫無疑問地，人類社會所要面對的問題即為「要用什麼

---

<sup>1</sup> 以著名的邊沁監獄為例，傅科說明囚犯如何因為處於被認為自己是被監視的狀態，學會遵守看守人的要求。「為數眾多的囚犯，只有一位看守人所負責監視，是太多也是太少」（Foucault, 1995: 201）。一方面，一旦囚犯認知是處於被監視的狀態，對看守人而言，就無須時常真正監視著囚犯；另一方面，即使看守人並非在監視囚犯，仍須讓囚犯認為自己是處於被監視狀態。所以，權力的原則應該同時是「可看見」和「不能證實的」。可看見的，是要讓囚犯看見監視囚犯的看守人所在的中央高塔；不能證實的，使囚犯無法確定塔內是否有看守人在監視他們。監獄的例子是一個權力與知識之關係的例子，也是一個的隱喻：規訓（權力的行使）的完成，是透過讓人知道自己該做什麼事情（就像是知道了中央塔在那裡，並且有看守人在監視），同時無法對這件事提出質疑（就像無法確認是否真的有看守人存在），而把它內化成為自己的行為的一部份。

方法」和「應該禁止什麼活動」來保護自然。然而，根本的問題在於「自然」從來就是人類所創造出來的一個字眼，而且是在某些文化中才存在這樣的字眼。在另一些文化的語言中，是沒有「自然」一詞的，它一方面顯示了這些文化中並非用「文化-自然」這樣的二分方式來理解世界，另一方面也提醒了我們「自然」是人創造出來的一種概念。既然「自然」是人類社會中被建構出來的概念，那麼，在進入「如何保護自然」的技術性問題討論之前，我們似乎應該先釐清：現今我們要去保護的「自然」，是怎樣被創造出來？「自然」的保存或利用如何成為社會中經濟、政治計算的一部份？每一套「自然」保育論述的背後，又隱含了怎樣價值觀和權力關係？否則，當我們把一件事物理所當然的視為「自然」的同時，也會不知不覺的「自然化」了它背後所涉及的社會關係（Gregory, 2001）。Braun（2002: 24）在探討加拿大溫哥華島第一民族在國家和保育團體的森林論述中被刻意的從「自然」中抹去的案例之後即建議：「權力和論述是不能分離的。要挑戰當代所有的不正義，則必對支撐這些不正義的論述進行解構<sup>2</sup>」。

「空間」亦曾被視為獨立於社會之外的存在、一個人類活動的物理容器。早期對社會之空間分析，即為對社會活動跟地理位置、距離、方向之關係的分析。隨著Lefebvre（1991）檢視空間概念演變，指出社會生產空間/空間再生產社會的過程後，他提出的空間三元問題—亦即社會如何理性的構想這個世界、如何在意義的網絡中交換意義並實踐對世界的構想，以及生活世界中如何存在著錯雜矛盾和對理性規劃的抵抗，便成為對空間社會性分析的方式。Scott（1998）解釋國家的管理如何將混亂的自然秩序化、編輯、納入其所能解讀的知識體系。現代國家的特質，是對於領土的完全主權和科層制的管理體系，它必須藉由技術與工具，將複雜的真實世界概念化，使遠處領土上發生的事情，得以被用政府機關官員所能理解的知識形式，帶到其科層制的體系之中進行決策，並將其決策投射到領土之上。Scott（1998）指出：即使不同國家建立的背景相異，它們共享一種對於領土進行理性控制的特質。為了使世界符合其概念概念中的秩序，國家不僅要收集、彙整、這個世界的資訊，將其編輯進入其知識體系；尚須透過國家領土上的劃界、分區，以及基礎建設等，使各項事物皆處於國家概念中「理當」所在的位置。

對台灣原住民而言，生活空間被劃為「蕃地」是被納入國家分區劃界的管理計畫的一個重大轉折，從日治時期的「蕃人/蕃地」、國府時期的「山地/山胞」、到今日之「原住民/傳統領域」，這些不同名稱之間所隱藏的假設、判斷和觀點如何變化或延續，實就是一種權力過程。而在台灣數度面臨地質運動、氣候變遷帶來的災難之後的今日，「還地於自然」、「讓山林休養生息」等說法形成台灣社會中一種重要的環境論述，但諸如「過去土地是如何被從原住民的手中奪去？」、「這

---

<sup>2</sup> Braun（2002）揭露了被論述為「自然」的森林，實際上是社會的產物，不論是國家將森林描述為待開發、可控制的自然，透過理性管理模型，將遙遠的森林被整合進入國家整體經濟計算的一部份，或是保育團體將森林描述為楚楚可憐，亟待拯救的處女地，都是將第一民族（First Nations）在森林之中長期生存的歷史抹去，並將他們被迫遷離自己的土地這件事被視為理所當然。

個被視為『自然』的空間是如何在抹去、改寫原住民和其環境之關係後方得塑造出來？」等問題，在主流論述中隱晦不現，則是權力過程下的一種理所當然。

為追溯這樣的「理所當然」之所以形成的根源，本文透過文獻回顧，探討「蕃人/蕃地」、「山地/山胞」、「原住民/傳統領域」三組概念之演變，分析原住民與其生活空間之關係如何在不同時期的資源論述中被再現，以正當化國家對於空間秩序的規劃，討論其中所涉及的價值觀與權力過程，並剖析山地/平地斷裂二分之地理學想像的歷史性延續。

## 貳、蕃人、蕃地、森林治水

許多研究已分別從政治經濟的角度探討對山林和土地取得作為殖民地經濟原始積累的過程（矢內原忠雄，1929），揭露以治理之名透過計畫性軍事行動進行資源掠奪的歷史（藤井志津枝，1997），分析殖民政府山林政策從拓殖到傾向山林保育的變化（李文良，2001），指出林業管理和族群分類的關係（汪廣冀，2004）。這些研究顯示了原住民生活空間被賦予之角色，在日治時期即受到開發與保育間之張力的影響，也吐露出對一地之意義的生產，包含了對該地中之人的定位。本節將從殖民地的空間秩序開始，探討山地地區在此秩序中的角色，進而分析「蕃地/蕃人」之意義的產生，及其如何正當化了這樣的空間秩序。

### 一、由水資源所串連起來的殖民地空間秩序

毫無疑問的，對於蕃地中山林資源（如樟腦、檜木）的直接開發，是殖民政府創造經濟利益的重要方法，然而，關於「蕃地」角色之生成，應該放在一個更大的殖民地空間秩序的圖像中來理解，方能說明其間山林開發與保育的張力。

「工業日本、農業台灣」是日治初期即確立的發展策略，其中台灣平原地區的米、糖是主要農業生產的大宗。在清治時期，平原農業所需之灌溉系統多為漢人墾殖者自力建造，以同鄉為單位形成的團體各自擁有其小型的灌溉溝渠、埤塘而互不相連接。1908年，總督府公布「官設埤圳規則」，隨後即大力在全台進行建設和修改埤圳的計畫（陳鴻圖，2003），這是國家力量直接介入灌溉的開始，它將原本互不連接的埤圳串連起來，隨著大型水圳的陸續興建完成，台灣西部平原的農業產量更是大為增加<sup>3</sup>。透過綿密的灌溉系統，和運作這些系統所建立的水利組合（及今日農田水利會的前身），平原地區遂從原本清治時期鬆散、零星的小型水利空間，被由國家和現代工程技術所協力串連成的、具有支配功能的空間結構（楊淑玲，1994；陳鴻圖，2003）。

在灌溉之外，總督府聘請了英國工程師擔任顧問調查全台的水質，進行全天下水道系統與台北之自來水系統的規劃（葉肅科，1993），國家和現代工程協力

---

<sup>3</sup> 桃園大圳完工後（興建期間 1916-1927），桃園地區水田面積增加為原先的兩倍，同時每單位土地面積的稻米產量也增加為原先單位產量的兩倍；而嘉南大圳（興建期間 1920-1930）則使得嘉南地區水田面積增加了五十倍，每單位土地面積的產量則增為三倍（吳田泉，1993）。

對水的控制進一步介入人民的衛生健康的領域。此外，水利發電亦加強塑造了都市和農村的差異性，在完成日月潭水庫與發電廠的興建後，西部平原數個城市的電力得以串聯。由於電力照明，城市中的工時方能固定並延長，新型態的商業活動和娛樂（例如：電影）也方能在城市中展開（溫振華、戴寶村，1999：119），城市和農村除了區位的差別之外，彼此的生產關係上的差異更形明確。

平原上農村地區的農業生產和都市的商業，因為灌溉系統、水力發電而得以被組織起來、相互關連成爲一個更大的空間秩序，發揮爲殖民母國服務的功能，而這個空間秩序，若沒有對山地這個地表水的主要來源地區的治理，便不能完成。

## 二、森林治水論

在 1912 年以前，殖民政府的水利事業重心集中在平原地區，但在 1911 年、1912 年台灣北部連續遭遇大颱風，引發淡水河氾濫，嚴重地摧殘平地農業收成，造成極大的損失，也促成了水利事業重心的調整（馬鉅強，2005）。根據統計，自日治時期進行氣象記錄之百餘年來，台灣平均每年會有三到四個颱風經過（中央氣象局，2004），而清治時期的文獻則顯示，在其兩百多年的統治期間，台灣至少發生了一百六十多次的河水氾濫（陳國彥，1981），颱風伴隨著河水氾濫可以說是台灣地區的經常現象，但 1911、1912 年連續兩場颱風所造成的損失，對於當時初到的殖民者，卻是相當大的震撼，決心尋求對於水患的根本性控制（馬鉅強，2007）。

由於平地的農業生產是當時殖民經濟發展政策的重心所在，爲了有效預防洪水，保護平地的農業，台灣總督府接受科學家所提出的「治水必先治山」的建議，希望透過「森林治水」，達到每一河川流域之治水、國土保安、以及其他公益之保存（李軒志，2003）。儘管有少數學者質疑森林治水論高估了台灣地區的森林在防洪能夠有的貢獻，指出依台灣在短時間大量降雨的特性，不論森林控制得如何，都難以避免洪水的發生（馬鉅強，2005：206-24），但森林治水論仍然是日治時期水資源論述中的主流，並且影響了蓄地的治理。

1912 年，台灣總督府開始展開河川調查。在 1912 年到 1915 年之間，進行了包含淡水河在內的九條主要河川的調查，並且在 1915 年到 1921 年之間，擴大調查範圍到山地的河川上游地區。在總督府的分類中，所有和河川治理相關的計畫皆是治水的一部份，治水包含了防洪與水利事業，而要防洪的根本性作法則是做好對森林的控制（馬鉅強，2005：3）。1928 年，台灣總督府結合在 1910 到 1914 進行的林野調查的結果，發佈了「森林事業計畫規程」規程中將山地分成三種分區（要存置林野、不要存置林野、準要存置林野），其中「要存置林野」是爲了水土保持必須保存的地區，「不要存置林野」是可以開發的地區，「準要存置林野」則設「高砂族保留地」，將原住民限制在內居住和耕作的地區，亦即今日原住民保留地的前身（藤井志津枝，1997；顏愛靜、楊國柱，2004），這三種對山地的分區已是研究台灣原住民土地相關制度的基本常識，但若將這樣的分區劃界對照森林治水論，我們可以理解，日治時期的山林治理，除了「不要存置

林野」的開發目的，「要存置林野」的保育功能更具達成防洪目的之迫切需要，而以這三種分區，形成山地森林內部的秩序，進而預防水患，保護平地農業，更是整體殖民地的空間秩序中不可或缺一部份。

### 三、蕃地與蕃人之生成與其人地關係的再現

清治時期，清政府的統治未能有效及於山地地區，高山的形象對於漢人墾殖者而言，是神秘、陌生、危險，同時又反映出自身慾望的投射，在蔣毓英 1684 年修撰的《台灣府志》（1993）中，有這樣的描寫：

「台灣之山，巍然而截臬者，不可勝計……其間人形獸面，烏喙鳥嘴，鹿豕猴獐，涵淹卵育，魑魅魍魎，山妖水怪，亦時出沒焉。相傳有金山，每啟人有涎羨之情，然在層巒疊嶂之內山外係化外野番巢穴，番獐路險，人蹤罕到，亦不知山在何處與山之高大幾何也（蔣毓英，1993：13）」。

隨著樟腦開採，漢人墾殖者來到淺山地區，自 1722 年開始，清政府設立番界碑，其後並經過幾次的重新定界往淺山地區推進（柯志明，2001），但基本上一直到 1895 日本政府接手清政府的統治權之前，大部分山地地區仍在清政府的有效統治之外。界碑，意味著國家將其意識型態上化外/化內的空間秩序，投射到現實世界中的具體實踐。然而，從許多文獻中顯示的漢、「番」越界（不論是漢人侵墾、原住民出草馘首或相互交易）的情況，顯示了現實世界的活動遠比統治者理性規劃的二分的秩序要來得複雜。

1902年，即總督府採用了美國駐台領事James Davidson參考美國印地安保留區政策之建議後，時任總督府官房參事官之持地六三郎在其蕃務報告中陳述了日後在歷史研究中經常被引用的「只見蕃地，不見蕃人」一語（藤井志津枝，1997），1903年，殖民政府開始「隘勇線推進」政策，這項政策在1910年，「五年理蕃計畫」開始之後達到高峰，在「五年理蕃計畫」的強力武裝進攻之後，高山地區方正式成爲外來政權有效統治的範圍。

然而，將山地地區被納入新的殖民地秩序之中，並不是僅僅藉由國家的軍事力量即可大功告成，還包括了透過現代科學的技術的調查，將山地去神秘化、重新命名、整合進入殖民知識的體系，並使其從屬於行政力量之下，成爲「蕃地」；同時，現代科學的技術的調查，也形成「對蕃人的知識」，這些知識同樣成爲殖民知識的一部份，而「蕃人本身對蕃地的知識」，則被貶抑。

在 1896 到 1906 之間，總共有 23 個包含了人類學者、地質學者、製圖學者、植物學者、生物學者的調查隊伍，被送到山地地區進行蕃地與蕃人的調查（林玫君，2004：49），這些調查在具體功能上提供了後續進一步研究和軍事行動的基礎，在意涵上則是將清治時期充滿神秘色彩的地區，去神秘化爲一個自然科學研究的對象。1896 年，陸軍上尉常野義虎首度成功登上玉山山頂，1897 年，總督府完成台灣全島的等高線地圖測繪，日本天皇並將漢人拓殖者所稱的「玉山」，命名爲「新高山」，象徵國土的延伸（林玫君，2004：46-47）。1905

年，日本國會議員竹越與三郎在參訪台灣總督府土地調查局，觀賞過土地調查局所測繪的台灣各地地圖後，留下這樣的讚嘆：

「這個島上的每一個城鎮、每一個村落，其確實位置都已經被掌握。每一個田地及農場，不管它們再怎麼小，我們都可以從準備好的地圖中找到……我們便可以輕易地計算出臺灣的地形及地勢，就像是我們在看自己的手掌心一樣簡單（引自姚人多，2001：153-4）。」

人類學者對於蕃人的調查，同樣是把蕃人解秘、重新命名、分類、納入殖民知識體系的過程。伊能嘉矩依照體質、慣俗、心智的發展、語言和口傳歷史，將蕃人歸類為可細分成二十小群的四大群，並且對其進化的程度進行排序。根據伊能嘉矩的理論，平埔因為居住最靠近平地的漢人，是蕃人中進化程度最高的，而賽夏族進化的程度低於平埔是因為他們地理上居住的位置，和更落後的、居住在更高處的泰雅族為鄰的緣故（陳偉智，1998：40-45）。易言之，落後的程度是和居住位置在地理上的高度相關的，居住位置海拔越高，文化就越落後。

這樣的落後在人地關係的展現，是其對於環境的無知和愚昧，總督府 1915 年的《蕃族慣習調查報告》中，帝國的學者描述原住民是進行愚昧幼稚的耕作和狩獵。在河川調查之後，總督府的技術官僚、學者專家紛紛表達對原住民以火耕行為對森林破壞的憂心。總督府認為，臺灣主要河川的上游居住的原住民，用原始的方法，無限制的狩獵，大量燒毀森林進行耕種的方式，帶來山面的崩壞、滑落，於是《蕃人移住十年計劃書》中指稱：「蕃人集團的移住不僅可以確保蕃人生活上的安定，更在加速“蕃人”歸化的同時，也可以使據有本島大半面積的蕃地的經濟利用價值提升，更進而在本島治水事業上扮演關鍵的角色，可說是一舉兩得的策略」（馬鉅強，2005）。因此「集團移住」政策雖然在 1900 年開始，但是在森林治水論的出現之後被進一步的展開（陳秀淳，1992）。

### 叁、山地、山胞與發展論述下的資源治理

二次大戰之後，為因應戰後工業部門急速增加的人口，台灣必須盡快恢復灌溉系統，故水資源管理對於台灣整體發展扮演極為關鍵的角色。另一方面，已開發國家所帶來的資金與技術，使得興建水庫成為主政者管理山區與水資源的工具之一，現代科技工程技術不僅扮演一種將高山的、自然的、混亂的溪流轉化為平地可用的、經馴服的、水資源的水一道「閘門」，同時亦是一種展現國家主義的象徵。雖然從殖民地模式轉變成為國家主導的經濟發展，但是山地/平地之間的關係仍然被複製甚至強化。

#### 一、高山資源的進一步開發

在二次世界大戰後，台灣進入國家主導的經濟發展模式，對於山林的資源展

開更進一步的開發，水庫，正是以科學征服自然的現代性的極致展現。以石門水庫為例：1956年，石門水庫正式動工。1964年，石門水庫完工，成為台灣第一個兼具防洪、灌溉、給水、發電等功能的大型水庫。從開始運作到1990年代末期，石門水庫灌溉22個鄉鎮，5萬多公頃農田，生產484萬噸稻米；提供96億4千多千瓦電力；同時供應180萬人口每天7萬噸的用水<sup>4</sup>。

雖然這這個水庫對平地的發展造成了極大的利益，但是居住在預定淹沒區的泰雅族卡拉社部落則必須接受強制遷村的苦果。石門水庫將它們祖先數百年遺下的部落淹沒，也斷送其原本的土地和生活。政府將其強制移住到大溪，不久之後移民新村又在颱風中被摧毀與淹沒，乃重遷到觀音，然而此地因工廠排放毒廢水而引起鎘污染，居民大量死亡，經過三次遷村的顛沛流離，族人逐漸凋零離散，這樣的經驗在1980年代的報導文學中才逐漸被挖掘出來（王墨林，1986；官鴻志，1986；楊索，1994；李順仁，1996）。但是對於石門水庫淹沒區裡被迫遷村的原住民，當時的政府報告中卻是形容：「所有移殖地區都興建了移民新村，房屋都以紅磚水泥建築，美麗而堅固。每戶都配合建屋基地一四〇坪，其建坪自二十坪至四十五坪不等。每四戶共用一個抽水的水井。新村內學校、警察派出所、村辦公室、衛生所以及水電、道路、橋樑等公共設施，無不齊備，這與他們原來落後簡陋的村莊，是無法相提並論的。因此所有的移民獲得安置後，無不由衷地表示感謝和興奮（徐鼎，1965）。」

另一方面，在水庫的集水區內，如何使勞動力投入生產，是農業推廣工作重要的一環。在戰後的農業推廣文獻中，原住民被形容是「智識低落」、「文化落後」，而隨著農推工作的進展，山地農村的富饒繁榮景象，現代化的房舍，開墾有序的果園，可以快速運送農產品下山的水泥道路（林源欣，1967、1979；謝榮籐，1973；李榮雲，1991；洪文卿，1993），等等意味著對「自然」的征服的現代化地景，成了原住民「進步中」的象徵。

## 二、山地、山胞與山地性

國民政府來台之後，於民國 36 年通令高山族改稱「山地同胞」。一方面因接管台灣事務繁多，為方便管理，基本上沿襲日治時期安定山地人民生活及發展山地經濟政策，接收日人所遺留的保留地相關書圖，如土地登記簿、地籍圖等，延續日治時期保留地制度，保留地仍歸屬國有，但原住民仍擁有保留地之使用、收益權。民國 37 年，台灣省民政廳下設立「山地行政處」，並訂頒《台灣省各縣山地保留地管理辦法》，除將「高山族保留地」改稱「山地保留地」外，大體上仍維持日治時期之「高砂族保留地」範圍（顏愛靜、楊國柱，2004：257）。

從「山地行政」一詞，同時指涉對人和對地的治理，可以看出族群政策和空間的高度關連性，以及「山」不僅指涉地理位置，而是作為一種文化上落後象徵的意味（否則就不會為明明居住在平地的原住民創造出「平地『山』胞」一詞）。

<sup>4</sup> 經濟部水利署北區水資源局，石門水庫營運四十週年特刊  
[http://www.wranb.gov.tw/wranb\\_spring/index1.asp](http://www.wranb.gov.tw/wranb_spring/index1.asp)

一方面，山地被視為邊陲地帶；另一方面，在中華民族的架構下，山地「同胞」也被視為弱小亟待同化的一員，「山地」這個地理名詞，象徵了和核心、進步的平地相對的一種邊緣、不夠開化的他者。

國民政府治台初期的基本山地政策為「山地平地化」、「獎勵定耕農業」、「鼓勵造林」，民國 40 年開始推行山地三大運動—《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》。又於民國 40 年公佈「山地施政要點」，民國 42 年公佈「促進山地行政建設大綱」與訂頒《臺灣省促進山地平地化五年計畫大綱》，民國 52 年制頒「台灣省山地行政改進方案」，此三項措施皆是政府基於將山地原住民「山地平地化」的「同化」想法。當然「山地平地化」，並不是真正的要把地理上的高山夷為平地，而是要把落後、不文明的「山地性」從山胞身上移除。

在山地平地化推行二十多年後，當時台灣省政府的山地行政局—山胞事務最高行政單位的首長於官方會議上，發表一項關於山地政策的回顧：

「本省光復後，山胞在政府實施扶植輔導融合政策之下，自落後的部落社會迅速步向現代社會，雖然與平地社會比較還是相形見拙... 二十餘年山地社會的變化很大，無論在人口的品質、數量、生活水準、經濟成長、社會文化變遷，任一方面都有驚人進步，其進步的神速為世界任何落後社會所罕見，而這一切都是正確的施政所創獲的成果（郭秀岩，1975：100；引自陳毅峰，2004：20）。」

在這段發言後，會議上省政府的副秘書長再發表一項補充，直指山胞「依賴習性難改、經濟觀念落後」、「農業生產落後...以及所得成長緩慢」、「...山胞沒有理財和創造財富觀念，因此生活無法改善」（郭秀岩，1975：103；引自陳毅峰，2004：21），這些兩段看似矛盾的言論，正好顯示漢族沙文主義下對於他者的詮釋：落後的民族在我們正確的政策下漸漸進步，然而同時，卻永遠無法超越我們。山地行政處的首長於會議總結論：對於山地同胞仍有予以進一步指導、協助的必要（郭秀岩，1975：103；引自陳毅峰，2004：21）。「去山地化」論述，事實上正是對於殖民時期以來所建立的「高山＝落後 vs.平地＝文明」的二元架構的一種確認。

### 三、水庫作為一種整合矛盾的模式

在戰後初期，國民政府係沿用先前日本殖民政府所建立的山區土地制度，並於1948年訂定「臺灣省各縣山地保留地管理辦法」，規定保留地權屬仍歸國有，僅賦與原住民使用、收益權，禁止原住民將配賦使用之保留地私自交換、買賣與典押。這樣的土地產權國有化制度的背後，隱含著由國家力量有效管制、合理調節資源的思考邏輯（顏愛靜、官大偉，2004）。

為了有效利用山地的邊際土地，創造最大經濟利益，政府在 1966 年改變了保留地的地權制度，賦予原住民部分土地所有權，其後國民政府開始進行全國性

的國土調查、清理，授予“原住民保留地”登記的資格，此項政策乃是根據平地的經濟發展經驗，認為當人們取得土地所有權後，將會投入更多心力於土地上，提升經濟生產成效。

然而，新所有權制度卻為原住民帶來許多問題，例如，有些人因未登記土地產權，而失去以往使用的土地；此外，由於在原住民的文化中，並未將土地視為一項商品，故在土地徵收與私人買賣時發生衝突情況（顏愛靜、官大偉，2004）。

配合新的地權制度，政府鼓勵「農業上山」，加強山地經濟的開發，。但是，另一方面，如前所述，颱風伴隨著洪水是台灣氣候和水文的經常現象，民國40年代，時任省主席的黃杰在其省政報告中，便提出了「治山防洪」的政策。基本上，鼓勵「農業上山」的大規模耕作且缺乏田間管理的生產模式，是和治山防洪的水土保持理念相違背的，但是正因為水庫的存在，能夠像一道隨人控制的閘門，將山洪隔絕在文明的平原之外，並將自然、混亂的河流，轉化成被馴化的、被導向平原各種用水渠道的水資源，因而整合了兩者的矛盾。

## 肆、原住民、傳統領域與原住民生態知識

水庫作為一種整合開發與水土保持之矛盾的模式，象徵著以國家力量與現代科技的合作來治理自然。然而到了1990年代後期，許多水庫淤積嚴重，且越來越少適合新建水庫的地點，使得這個模式逐漸瓦解。隨著環境運動和原住民運動的出現，社會上也出現一種將原住民生態知識納入於自然資源管理體系的思考。

### 一、原住民與原住民傳統領域

1980年代末期，台灣社會經歷了政治結構的調整和民主化的過程，台灣原住民族權利運動在台灣國族論述重構和世界原住民族運動串連的雙重脈絡下，逐漸充實。民國83年政府修憲，在憲法增修條文中以原住民一詞取代原有的山胞用語，象徵了原住民族在官方論述中，從中華民族的邊緣（山地同胞）位移到台灣多民族論述的一個相對平等的位置。

自1970年代開始，因原鄉生計困難以及平地都市化地區新增大量工作機會的吸引，而逐漸產生原住民前往都市工作的浪潮。台灣原住民各族經歷了日治時期的殖民侵略、國府白色恐怖時期對於原住民具自決意識之政治領袖的逮捕、槍決之後，開始面臨到都市化現象下，所新遭遇的因民族身份產生的就業歧視與勞動人權問題。另一方面，到都市求學的原住民學生日增，他們有了更多意識到被殖民、後殖民情境的機會，以及和平地的社會團體對話、連結的網絡，1980年代，在正經歷著民主轉型過程的台灣，原住民運動以一種社會運動的形式浮現。

1980年代的原住民運動組織的核心主要是都市中的原住民社會工作者、牧師、原住民學生，以及關心原住民處境的社會團體所形成，其訴求著重於凸顯並抗議原住民因種族歧視、人權遭受侵害所面臨的困境。例如，自1985年至1987年，原運團體持續抗議教科書中所引用之日治時期殖民者所虛構以貶抑原住民族

的吳鳳故事；1985年救援阿美族被扣漁工之請願；1986年藝文界和人權團體為鄒族青年湯英伸所提出的「槍下留人」的呼籲，以及1987年抗議人口販賣之救援雛妓遊行等等。

1980年代末期，台灣原住民運動逐漸從對於問題的呈現和抗議，轉向尋求制度性的解決方式。原住民團體在1988、1989、1993三年分別舉行了第一次、第二次、第三次還我土地運動遊行；在1991年發動了要求成立中央級的原住民事務機關的遊行；在1992年起，進行一系列要求在憲法中將「山胞」正名為原住民的請願與陳情活動。1990年代的原住民運動，雖然某種程度成功的達到憲法中原住民族稱謂正名、設立中央級原住民族部會等政治體制改造目標（1994年國民大會通過將憲法增修條文中之「山胞」一詞改成「原住民」；1997年行政院設立原住民事務委員會），但在土地、自然資源上，卻一直難以掙脫保留地制度的架構，其間政府對於幾次原住民還我土地運動都僅是以增劃編零星保留地作為回應的手段，而漠視運動中所提出的歸還整體原住民生活領域中之土地、自然資源權的訴求。

在2000年政黨輪替之後，執政的民進黨政府對於總統選舉其間與原住民各族代表所簽訂的「新伙伴關係」條約<sup>5</sup>的再肯認儀式，雖然有「不符合現有法制」跟「具有總統行使憲法層次權力的意義」之兩造爭論，但它確實宣示了當時政府對於一種不同以往的原住民族土地、自然資源權利論述的接受，也對民進黨執政其間的原住民族政策產生具體的影響。2002年，為了實踐以「新伙伴關係」條約作為原住民族政策之依據的承諾，行政院原住民族委員會展開了原住民族傳統領域調查計畫，雖然在學界對於傳統領域之意涵有許多思辯，指出傳統領域是一種相對於國家主權之原住民族固有主權（*inherent sovereignty*，在第三次還我土地運動中稱為自然主權）的概念，但在政府傳統領域調查的政策邏輯中，卻將其挪用成為每一個部落畫一個傳統領域範圍的操作（官大偉、林益仁，2008），這樣的作法非但未達到第三次還我土地運動中 *inherent sovereignty* 概念的思考，亦未如其英文翻譯 *traditional territory* 所意涵的，去探討各族知識脈絡下之「領域」概念和現代國家之領域概念的差異，而比較像是在描繪 *territorial boundary in the history*。

## 二、原住民傳統生態知識與自然資源管理

除了「傳統」領域概念的挪用之外，在1990年代之後，原住民的人地關係在資源管理論述中被賦予的意義，更潛藏一個對「傳統」生態知識錯誤詮釋的危機。1980年代末期，許多高山水庫的淤積逐漸嚴重，因此開始出現指摘原住民破壞生態的聲音，但是在這同時，也有另一種聲音，認為原住民的傳統文化、傳統知識，是可以和大自然和諧相處的，原住民天生就是「山林的守護神」，所以要保護大

<sup>5</sup> 該條約包含七項條文：(1) 承認臺灣原住民族之自然主權；(2) 推動原住民族自治；(3) 與臺灣原住民族締結土地條約；(4) 恢復原住民族部落及山川傳統名稱；(5) 恢復部落及民族傳統領域土地；(6) 恢復傳統自然資源之使用、促進民族自主發展；(7) 原住民族國會議員回歸民族代表。

自然，就是要保持原住民的傳統文化、傳統知識（孫家琦，1998）。

這樣的論述，讓原住民在生態政治上佔有一定的位置。以 2005 年政府提出「國土復育方案」為例，其基本概念，就是要減少人類活動，使自然得以復育，但「國土復育條例草案」中，也鼓勵原住民從事一項活動，那就是保護自然的活動。在該條例中指出「實施範圍內之原住民族土地，中央原住民族主管機關應保障及輔導原住民部落永續發展產業。原住民部落傳統領域土地之保育，得由部落依生態智慧及傳統知識辦理，並得訂定部落保育公約，經中央原住民族主管機關核定後，由部落實施」（第 38 條）。同時亦定義原住民部落永續發展產業為，「指符合聯合國二十一世紀議程永續發展原則之溫泉、生態、工藝、文化及傳統慣俗之產業」（第 4 條）。在這裡面，「生態」、「智慧」是被和「傳統」連結在一起的。它意味著，因為原住民的傳統能夠保護大自然，所以可以把保育的工作交給原住民作。但是，這其實卻也承擔了一個危險，那就是原住民被限制在一個傳統（保護自然）與現代（破壞自然）二元對立地的想像框架。在 2004 年一場關於農委會林務局在丹大地區試辦原住民族合法狩獵區計畫引起的爭議中，可以看出這樣的危險。計畫的反對者提出的其中一個論點是：「相對於傳統的素樸方式，原民狩獵早已是面目全非。美其名為傳統，何嘗有刀矛弓箭、草木石塊乃至徒手與飛禽走獸公平搏鬥的傳統實質可言？現代原住民的新狩獵文化，不但是野生動物的浩劫，也是原住民族失根的悲哀」（釋傳法，2005）。彷彿失去了傳統，就有失去了狩獵的正當性，失去了發聲的位置。但是，到底什麼樣的狩獵才夠「傳統」？這個「傳統」，是誰的想像？是滿足誰的期待？

若從知識之本質的角度來看，所謂的傳統知識，並不是某個時間點之前的知識，而是一種在知識的產生、維護和傳遞上，與笛卡爾以降之「觀察者/主體 vs. 被觀察對象/客體」二元對立認識論所產生的現代科學知識不同的知識型態。對傳統生態知識的錯誤認知，就如同對傳統領域的錯誤認知一樣，是在意識型態上將原住民的人地關係鎖在凍結的時間裡面。

### 三、還地於自然？讓山林休養生息？

水庫作為一種整合開發與水土保持之矛盾的模式逐漸瓦解之後，山地保育的呼聲即逐漸升高，然而在 2005 年的「國土復育條例草案」之中，首次出現為了保育而進行遷村的策略思考，而在 2009 年的莫拉克風災之後，遷村在政府的重建政策中開始被執行。

政府對於應該遷村的論述有兩大類，一是以安全為訴求，但所謂的安全，到底是指災民的居住安全？還是國土安全？常常是在這兩種不同的範疇間跳躍閃爍。若是為了居住的安全，則應該檢視，在災民具留在原鄉之意願的前提下，原鄉是否有其他符合居住安全條件的土地？而這個判斷居住安全與否的標準是否合理？若是偌大的原鄉有符合居住安全條件的土地，但卻因為土地制度的因素無法取得，那即是災民原鄉居住的權利因為現有土地制度而犧牲，應該檢討的事現有的土地制度。同樣的，若是為了國土的安全，則政府欲搬遷這些居民，就應該

對他們的特別犧牲作出合理的補償，而非以安全之名，以行善的姿態，遂行政府依其價值判斷而欲達成之國土空間秩序的目的。這些問題被刻意的模糊的結果，就是拒絕遷村被簡化為安全的對立面，想要留在原鄉的災民成為不知好歹的愚民、刁民。

關於遷村之第二類論述，也和前者有關，亦即認為應該「還地於自然」、「讓山林休養生息」的說法，而它背後隱藏著一種和「文化—自然」的分類方式相似的「平地—山地」二分架構，這樣的論述在認為山林需要休養生息的同時，假設了山林的休養生息即可以讓整個「平地-山地」系統重新獲得安全。然而，實際上，平地並非僅僅是環境退化的受害者，更多時候，往往是平地啟動了環境災害的人為因素。在一個環境風險高昇的年代，將「平地—山地」二分，想像它們可以在「開發—保育」上面各司其職的大尺度空間計畫，已然不足以面對山地、平地沒有誰是絕對安全的事實，而應該取而代之的是小尺度的風險管理，並在和環境持續互動下，累積細微的環境知識，發展出資源利用與防避災的策略。令人擔心的是，「讓山林休養生息」所隱藏的二分架構，卻正好再次切割了「平地-山地」，並讓「平地」規避了去檢討其啟動環境災害之人為因素的責任，也再生產了「平地-山地」這個二分架構下的族群關係。

## 伍、結語——二元斷裂之地理學想像的歷史延續？

在殖民者眼中看似混亂、需要被管理的「自然」山林，對原住民而言實際上是充滿了承載著複雜社會關係的文化地景。在殖民主義和現代化之下，那些複雜的關係被忽略，被貶低為幼稚且原始。現代科學，包括了人類學和地理學，在殖民時期對於原住民和原住民的生活空間重新命名分類、編納入殖民者可讀的知識系統裡面，這些知識的形成支持了殖民者為了資源利用所規劃的空間秩序：一個能讓自然的、落後的蕃地/蕃人，和文明的、進步的平地/平地人「各得其所」的二分架構。戰後的山地政策之所以為山地政策，同樣是延續了山地/平地的二分，而國家主導的經濟發展模式將自然視為一個待征服的對象，使得現代科學與國家的權威在這個征服過程中進一步的結合。水庫這一類現代工程設施，雖然未必正好落在地理上的行政邊界，但卻是扮演了一個轉化自然為資源、讓山地/平地各自分工的重要閥門。在上述過程中，文化意義的山地、地理位置的山地被用來相互指涉，對於山地、山地人的描述也互為文本而形成了一種相對於平地、平地人的山地性。這樣的山地性，並被延續成為今日思考原住民議題的一種潛藏的假設。殖民者在一百年前已經解秘了清治時期高山充滿怪物的神話，但時至今日，卻正是殖民者留下的二元架構，使得原住民在山地的活動，不是成為另一個看起來是恐怖且具侵略性的怪物（高山農業），就是另一種充滿浪漫想像的「山林守護神」神話，而在環境劇烈變遷的此刻，它則很可能使得原住民成為國土安全問題的代罪羔羊。

## 參考文獻

- Braun, B. 2002. *The Intemperate Rainforest: Nature, Culture, and Power on Canada's West Coast*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Dryzek, J. 1997. *The Politics of the Earth*. Oxford: Oxford University Press.
- Foucault, M. 1995. *Discipline and Punish*. New York, Vintage.
- Gregory, D. 2001. "(Post) Colonialism and the Production of Nature." *Social Nature*. B. Noel Castree, pp.84-111. Oxford, Blackwell.
- Scott, J. C. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, Yale University Press.
- 中央氣象局。2004。《颱風百問》。台北：中央氣象局。
- 王墨林。1986。〈斷臂中昇起的聖歌〉《人間》5期，頁22-41。
- 吳田泉。1993。《台灣農業史》。台北：自立晚報
- 李軒志。2003。《台灣北部水利開發與經濟發展關係之研究》碩士論文。台南：國立成功大學歷史學研究所。
- 李榮雲。1991。〈山地農業推廣現況檢討〉《農業推廣文彙》34期，頁65-70。
- 李順仁。1996。《族群的對話》。台北：常民文化。
- 官大偉、林益仁。2008。〈什麼傳統？誰的領域？從泰雅族馬里光流域的傳統領域經驗談空間知識的轉譯〉《台大考古人類學刊》69期，頁109-42。
- 官鴻志。1986。〈再見，林投花〉《人間》5期，頁6-21。
- 林玫君。2004。《日本帝國主義下的台灣登山活動》博士論文。台北：國立師範大學體育學系。
- 林源欣。1967。〈山胞農推工作報告〉《農業推廣文彙》10期，頁212-8。
- 林源欣。1979。〈漫談山胞農業推廣教育計畫〉《農業推廣文彙》22期，頁316-29。
- 姚人多。2001。〈認識台灣——知識、權力與日本在台之殖民治理性〉《台灣社會研究季刊》42期，頁119-82。
- 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。
- 洪文卿。1993。〈台灣省山地農政措施〉《農業推廣文彙》36期，頁9-14。
- 孫家琦。1998。〈說保育太沈重——台灣原住民的新課題〉《東吳政治學報》9期，頁225-45
- 徐鼎。1965。《石門水庫》。桃園：石門水庫建設委員會。
- 馬鉅強。2005。《日治時期臺灣治水事業之研究》碩士論文。桃園：國立中央大學歷史研究所。
- 馬鉅強。2007。〈大正初期淡水河治水事業研究〉《產業發展與社會變遷國際學術研討會論文集》。台北：中央研究院台灣史研究所
- 郭秀岩。1975。〈山地行政與山地政策〉《中研院民族學研究所集刊》40期，頁97-106。

- 陳偉智。1998。〈知識與權力——伊能嘉矩與台灣原住民研究〉《當代》135期，頁28-51。
- 陳國彥。1981。〈清代侵台颱風災害之初步研究〉《國立台灣師範大學學報》26期，頁381-98。
- 陳毅峰。2004。《台灣原住民發展論述的解析——以戰後〈山地政策〉及觀光文化產業為例》國科會研究計畫報告。
- 陳鴻圖，2003。〈從陂塘到大圳——桃園台地的水利變遷〉《東華人文學報》5期，頁183-208。
- 楊索。1994。〈失去部落三十四年年的卡拉社人〉《中國時報》12月5日，23版。
- 楊淑玲。1994。《桃園台地水利社會空間組織的演化》碩士論文。台北：師大地理研究所。
- 溫振華、戴寶村。1999。《淡水河流域變遷史》。板橋：台北縣立文化中心。
- 葉肅科。1993。《日落台北城——日治時代台北都市發展與台人日常生活》。台北：自立晚報。
- 蔣毓英。1993。《台灣府志》。南投：台灣省文獻委員會。
- 謝榮籐。1973。〈台灣山地社區及農業推廣〉《農業推廣文彙》18期，頁254-65。
- 顏愛靜、官大偉。2004。〈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治治理案例分析〉《台大地理學報》37期，頁27-49。
- 顏愛靜、楊國柱。2004。《原住民族土地制度與經濟發展》。台北：稻鄉出版社。
- 藤井志津枝（傅琪貽）。1997。《日治時期臺灣總督府的理蕃政策》。臺北：文英堂。
- 釋傳法。2005。〈丹大林場開放狩獵之事件始末與倫理爭議〉，發表於玄奘大學主辦「第一屆應用倫理學術會議」。新竹：玄奘大學。5月14日。