

## 台灣國家公園原住民保留地政策 ——制度與空間觀點的檢視

黃躍雯<sup>(1)</sup>

(收稿日期：1999年11月3日；接受日期：1999年11月29日)

### 摘要

原住民保留地政策已歷經日治時期及國民政府統治時期。1980年代國家公園的設置，部份原因是基於保育主義，是一種保留部份自然資源供下一代使用的「跨世代的正義」。國家由於過去長期以來對原住民空間決策的疏忽，而原住民社群又常將國家內的各分支(部門)都視為同一；同時，對土地空間的概念也迥異於漢民族。這些矛盾都使得國家公園原住民，有將問題都指向國家公園當局的態勢，也因而形塑了園區原住民保留地空間的衝突性格。原住民時而發出將園區保留地劃出的聲浪。然而國家機器面對此種議題，卻經常採取被動消極的因應態度，只作為調解公益與私利的攪拌器。本文基於國家理論晚近的發展及原住民空間議題深層的討論與分析，認為國家在角色扮演上應有更積極及精緻的介入，同時也提出原住民社會應該善於藉用國家公園卓越的地景資源，發展出自主性的生態旅遊模式，則保留地不劃出國家公園範圍外，或將更為有利。

關鍵詞：國家公園、原住民保留地、意識、國家機器、地方社會、生態旅遊。

### 一、前言

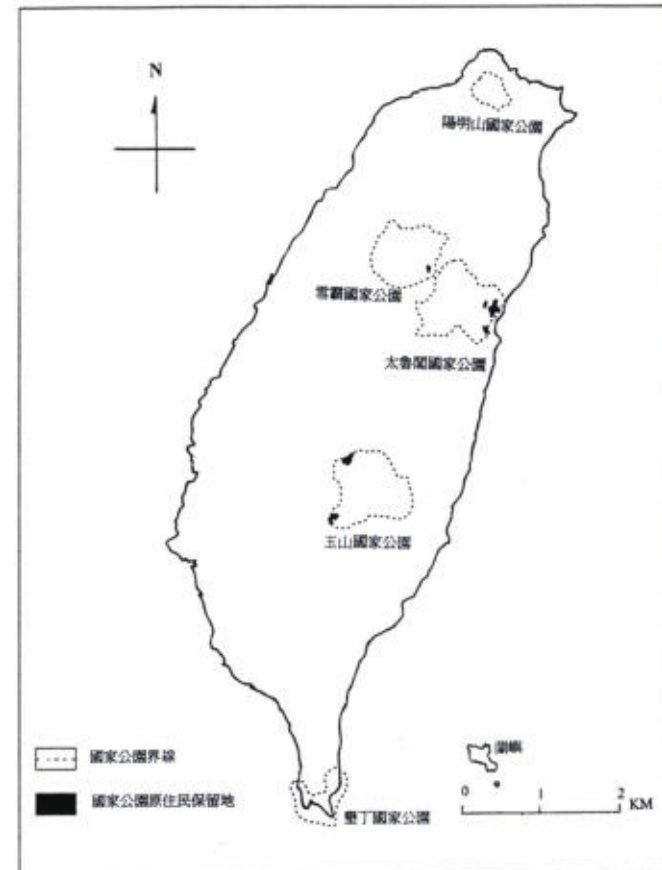
本世紀末台灣最後一座可能設置的國家公園——能丹，也在1999年3月間，由於涉及國家長期以來對原住民保留地的政策，以及原住民所識覺的空間領域迥異於漢族，引發原住民強烈的抗爭。國家公園當局終將該調查費全數刪除，暫予緩議。然國家公園與原住民的議題，特別是原住民生存的土地空間，也再度成為各界矚目的焦點。

近年來不少西方國家學者對本議題一直不斷討論，例如 West 和 Brechin (1991)、Wells 和 Brandon (1992) 等數十篇皆有涉及；相形之下，台灣則較為有限，僅見夏鑄九和陳志悟 (1988)、張茂桂 (1989)、紀駿傑和王俊秀 (1996) 等三篇。其中後兩篇係以原住民為主體進行分析。第一篇則將「國家」放在世界體系理論中作宏觀的探討。該等文章對於學術誠然都有極大的貢獻，然如專對一個社會過程最大作用者的「國家」，

如何宏觀地兼顧當代族群、環境正義(橫向)，及跨世代的正義(縱向)來進行分析討論者，則仍付諸闕如。

本研究藉由討論國家公園區內原住民保留地(如圖一)政策，特別著重在該保留地是否該劃出範圍外，抑或維持在園區內較符合正義原則這樣的議題，來觀察並分析社會變遷過程中國家的角色應有的扮演。尤其從1980年代以降，台灣的國家公園政策，已然造成空間的轉化以及地方社會的變遷。是以，扣連該時間向度的深入探討，將是本文主要分析的軸線。為了分析這樣的議題，本文所採取的理論角度是：原住民土地空間是由社會所建構。有別於過去政治經濟學者的過度專注在結構面的分析。本文採用 Jessop (1995) 的觀點，認為空間是由社會作用力 (social agents) 所共同形塑的，其中又以國家機器最具影響力。國家雖然是社會所有力量集中的決定點、是調和私利與公益的攪拌器，但就它內部各分支而言，它卻又是鬆散的組合 (周素卿，陳東升，1997)。鬆散組合的國家機器，各分支部門往往顯現出它的異質性及自主性。

相對於國家的民間社會 (civil society)，長期以來一直是國家機器滲透與支配的場域。但在1980年代以來，社會力勃興，社會與國家重疊的面積越來越大，和國家討價還價的空間也越來越增加，刻正試圖重建與國家的關係。但是，社會也不是同質性；不同的組合體，會選擇不同的方式與態度來面對國家 (Hirschman, 1970)。



圖一、台灣國家公園內原住民保留地分佈圖

(1) 世新大學觀光學系暨研究所，台北市116木柵路一段十七巷一號。

由於「社會」，是要在時間、空間上，經由相當的共同經驗及集體記憶而形成，尤其是落實在一具有區域空間概念的地方社會 (local society)，更是如此。1980 年代，國家公園相繼成立，嚴格執行資源保育，限制原住民的空間行為，影響原住民的生活習慣，讓原住民識覺到國家公園區內中央政府的「嚴」，對照圍區外地方政府的「鬆」，圍區內儼然為一凍結的空間。由於國家組合的鬆散 (中央嚴，地方鬆；國家公園當局內部亦不一致…)，反映出支配性格的差異，直接間接引發原住民的不滿；從解嚴以後，國家公園內的原住民地方社會更與其他原住民社會，甚至台灣民間社會，共同結盟，借題對抗國家機器。

做為國家分支的國家公園當局，固然不能隔離於國家機器之外，更不能無視於原住民多年來抗爭的事實。尤其 1990 年代以來，關心弱勢族群的議題，儼然成為公共領域 (public sphere) 最熱門的話題。國家及其分支為維護體制的正常運作，並回應來自社會的要求與挑戰，也稍有調適與社會互動方式的趨勢。其中雪霸國家公園從 1999 年 8 月開始，在遞變的氛圍中，開始主動思索並規劃泰雅族祖先曾經活動的空間領域——雪見地區，希望發展原住民自主性的生態 (文化) 旅遊。這即是公園當局主動意圖改善與地方關係的一例，但其真正的落實及其背後的意識形態，仍值得進一步觀察。

由於原住民保留地及其所識覺的土地空間，攸關原住民的生計與文化，而制度與空間又係由社會所建構，職是之故，本文即從制度與空間的觀點來檢視國家公園當局，對於圍區內原住民保留地的政策，分析其產生問題的緣由，進而析論基於「環境正義」與「跨世代正義」，圍區保留地該保留或劃出的利弊得失，並進一步指出圍區保留地的留置，對原住民而言可能的出路。

以上，雖然本文嘗試以國家與社會的動態變遷及其辯證關係，撐起了本文的分析架構，但是基本上，仍認為：即便是二十世紀末，國家與社會的既有關係，並未有根本的變革，國家機器仍握有地方社會轉型的主導權。但是在社會的變遷中，國家機器必須主動調整應變的策略，它可以在退讓的行動中，達到與社會勢力進一步的結盟，藉此鞏固國家機器的運作於不墜 (Jessop, 1990；王振寰，1996)。

## 二、研究方法

本文主要採用文獻研究、參與觀察、田野調查以及深度訪談等研究方法。在研究進行期間，係將各種方法交錯反覆地運用。

由於作者曾有長期國家公園實務經驗 (1986-1995)，在承辦原住民保留地相關案件期間，與本研究題旨有較密切且深入的接觸，並曾目睹原住民對國家公園的抗爭過程，這其實已在進行一項參與觀察法；在決定進行本研究之後，即開始大量蒐集並閱讀與原住民保留地相關的史籍資料，尤其是來自學界的研究報告，並儘量排除官方版的宣導文件與推論資料，以避免立場的偏頗，這即是文獻研究方法的使用；經過研究題旨與架構初步確立之後，即開始進行田野調查及深度訪談。主要集中在 1998 年 9 月至 12 月間，分別至花蓮縣秀林鄉太魯閣國家公園太魯閣族主要居住的部落、南投縣信義鄉、高雄縣桃源鄉玉山國家公園布農族主要聚居的部落，進行多次的田野調查及深度訪談。雪霸國家公園區內由於目前並無原住民居住，保留地面積亦只有 11 公頃，且迄未發生明顯抗爭事件，在現有體制下正當性較為薄弱，故暫時略去。

由於有保留地位於國家公園內的樣本相當有限且分散，並不易事先進行有系統地抽樣，本研究改以滾雪球式找樣本 (snowballing)，在兩座國家公園分別找到 20 個樣本，初步掌握是否希望將保留地劃出範圍外的意願調查。其次，則進行深度訪談。訪談對象的選擇。係藉由抗爭的報導資料中，掌握較常發表意見，較有代表性的樣本，進行第一階段訪談。再藉由該樣本追尋其他有意義的樣本進行第二階段訪談。至於訪談內容，主要採用開放式問答 (open-ended question)，先問一個關鍵卻又開放的問題，讓受訪者自由發揮，然後再從其回答問題的脈絡中找出新的問題，繼續追問，直到答案的最深處。本文受訪者，其實共有 15 位，遍及兩座國家公園三個相關部落，由於其中有幾位尚任職於國家公園，堅拒曝光，因而未列名。惟受訪者所答內容頗為一致，使得本研究應也兼顧信度與效度的要求。

## 三、結 果

經過以上各種研究方法的交錯運用，本文獲致三項重要的研究結果，其一，檢視並回顧原住民保留地制度的歷史沿革。由於本文認為事象的發生，必有因果關聯，極有必要藉由歷史的系絡來解釋當前問題的底蘊。因為歷史將可提供一相當重要的構面，使吾人對事象的觀察，可以免於落入偏狹主義 (parochialism) 的陷阱，不致淪為見樹不見林的狹隘思考方式 (Hanpham & Stone, 1982)。其二，本文再檢視國家公園設置之後，當局對原住民保留地的政策，包括態度與施為。由於國家公園當局歷經不同的時空變革，被國家賦予觀光、保育……等任務的比重亦有所不同，反映在其對保留地的態度與施為自有所差異。同時，台灣民間的社會力自 1980 年代鶴起之後，1990 年代更加勃興，自亦反映在其與當局的互動上。其三，經由文獻與訪談也發現，圍區原住民對土地空間的概念，及對國家公園的識覺，也與漢人有頗大的差距，這種差距正是衝突的重要原因，底下即分別將該結果論述之：

### (一) 原住民保留地制度的歷史沿革

保留地制度建立於日治時期。殖民政府首將原住民土地納入國家管制，使得原住民社會的土地制度及空間觀念開始遞變；接著，國民政府初期則大致賡續日治時期保留地的制度，在 1969 年以後，由於國家各項政策的介入，以及引入市場經濟，使得山地經濟愈是依賴平地市場的經濟法則，原住民保留地的問題就更趨複雜化。

#### 1. 日治時期——制度的形成

日本據台，主要以經濟掠奪與政治控制為目的。在據台伊始，由於平地反抗四起，台灣總督府對蕃地尚採取放任政策 (張旭宜，1995)；1906 年至 1909 年間，為強化其鎮壓防備的目的和隔離手段，才開始推進「隘勇線」的劃設，逐步縮小原住民的土地版圖，並把原住民逼向山區，以利統治；1910 年至 1914 年，殖民政府又藉田野調查之名，進行有計畫地合法掠奪：除了劃定原住民生活所需之區域，以「蕃社」為中心的耕地山林劃為「蕃人所要地」，保留給原住民使用，其餘不能提

出正式權狀的土地，全部沒入為「官有林野」(陳志梧、鄧宗德，1990)(李建堂，1988)。

1925年起的15年，總督府殖產局舉辦國有林野地之區分調查，將山地區分為「要存置林野」(即今之國有林班地)、「不要存置林野」(即今之原野地)和「準要存置林野」三類。其中「準要存置林野」絕大部份作為「高砂族保留地」(又稱「蕃人所要地」)，面積共有253,665公頃。該項區分調查工作的次第完成，殖民政府也因而能將廣大的山林收為官有，嚴厲取締行獵，並將原住民族的獵場沒入殖民政府手中，同時侷限了原住民族使用土地的範圍，所有權歸於官方，只把使用權歸之於部落(黃應貴，1981)。至此，日人已初步確立當今原住民保留地制度的基礎，同時也看得出殖民政府將保留地的劃設，視為對原住民管制及對其生存資源支配的工具。

## 2. 國民政府時期——制度的成熟

### (1) 光復初期(1945年—1968年)

1945年，台灣脫離日殖民統治。在政權移轉之初，國民政府為了安定社會的考量，大抵仍延續日制。1948年，國民政府實施「台灣省各縣山地保留地管理辦法」，將日治時期劃供原住民從事生產活動的「準要存置林野」，改稱為「山地保留地」，專供維護原住民生計及推行山地行政之用，且同樣將保留地所有權歸國有。這個措施將原住民的政治與經濟活動範圍，作了一個法定的限制和規範(中研院民族所，1983)。這種保留地制度，除了保護與扶植的立意之外，更兼具開發山地資源的發展意涵。經濟的考量，無非是在於如何將山地經濟原有的生產方式，階段性轉變成被納入台灣社會資本主義的生產方式中；因此，光復初期在政府的諸多山地政策中，相當意圖要表現出對保留地「保護」與「開發」的雙重目標(中研院民族所，1983)。

大致說來，光復初期的原住民保留地政策，仍是扮演著管制性的角色，主要目的是在保護山地治安，維護山地人民利益，以及安定山地社會經濟。這個「計劃變遷」的政策，事先規範了山地經濟的可能動向，而且也緩衝了山地經濟的「資本主義化」(中研院民族所，1983)。

### (2) 納入台灣社會時期(1969年— )

光復初期，漢人逐漸進入山地社會，使得市場經濟行為也跟著進入，慢慢產生作用。1963年政府為了配合山地社會追求進步，暨發展觀光事業、開發山地資源的需要，頒佈「山地行政改進方案」，放寬山地管制，為日後平地漢人取得進出山地社會的正當性。1966年，修正「山地保留地管理辦法」，允許企業合法入山，平地資本因而有機會進入山地社會(陳志梧、鄧宗德，1990)。

1966年至1970年陸續推出「進行促進山胞開發利用山地保留地計劃」，以(1)土地利用的改善計畫及(2)土地總登記措施，為重點施政內容。這些措施確立了原住民的地權制度(中研院民族所，1983)。

1990年政府公佈實施「山胞保留地開發管理辦法」，將「開發」字眼正式列入條文名稱，更進一步放寬所有權移轉的申請。從此，山地社會就在山地政策屬於經濟追求資本主義最大利益的邏輯下，成為一個「無設防的空間」。原住民保留地就在政府一系列的政策中介及資本主義社會的滲透下，逐漸地流

失，原住民也意識到土地空間的消失，所引發的各項危機，前後發動三次還我土地運動，國家公園當局曾經徵用土地的行為，也被列入撻伐之列<sup>1</sup>。

## (二) 國家公園的設立，以及對區內原住民保留地的政策

從1980年代以降，全球吹起保育風潮，同時國內國民旅遊的要求也方興未艾。政府也完成六座國家公園的設置。其中涉及原住民保留地的國家公園共有三座，分別為玉山(1985年)、太魯閣(1986年)及雪霸(1992年)，面積共3676公頃，如表1：

表1. 台灣國家公園內原住民保留地面積

國家公園別	園區面積	區內原住民保留地面積	百分比
玉山國家公園	105,490	1,438	1.36%
太魯閣國家公園	92,000	2,227	2.40%
雪霸國家公園	76,850	11	0.01%
合計	274,340	3,676	3.77%

資料來源：內政部營建署(1998)提供

其實，如就涉及原住民保留地的國家公園總面積274,340公頃來看，區內原住民保留地總共3,676公頃，所占的比例，不過1.5%。以如此小的面積，卻在原住民還我土地運動中同被列為撻伐索回的對象，造成台灣民間社會相當程度的關切，除了係歷史背景因素外，部份原因亦為國家公園成立以來，當局對原住民保留地的政策態度及作為。又因為解嚴以來，台灣民間社會帶動原住民地方社會更懂得運用策略、聯盟的方式，使得國家公園當局在1980年代與1990年代，面對保留地問題，採取不同的處理態度與作為：

### 1. 1980年代——積極介入

台灣的國家公園是透過公共政策中介運作的結果(黃躍雯，1998)。在1980年代國家公園實體建設與空間的佈建，更是應和著國際生態保育的潮流及國內國民旅遊的需要而建制，使得國家公園的空間政策規劃，一方面以「生態保育」為主體，以「無人公園」<sup>2</sup>的典範來規劃(紀駿傑、王俊秀，1996；許文龍，現任玉山國家公園管理處副處長，1997.8.10訪談)，幾乎凍結空間的轉化；一方面又將該「凍結的空間」供作漢人社會集體消費的觀光場所。所以不管在國家公園法、國家公園計畫，或是相關的法令規章，幾乎都忽略了園區住民的權益，未見積極的照顧與安

註1：原住民族前後於1988.8.25；1989.9.27；1993.12.10共三次發動全國性大規模還我土地運動；惟並未單獨以國家公園作為主要訴求。1994.10.17約集結千餘人，赴太魯閣國家公園管理處，要求「反壓迫、爭生存、還我土地」，才是以國家公園為主要抗爭對象。

註2：所謂「無人公園」，在紀等(1996)文中主要是指居住在國家公園及保護區內或附近的居民，在未證實對該地自然環境造成破壞之前，便被限制對該地資源的使用，居民因而遭受各種社經的損失；在許文龍(1997)的訪談中，亦同意早期規劃國家公園時，多依國家公園法及計畫，規範居民的資源使用，不過後來政策稍有放寬，例如陽明山國家公園的包籬矢竹開放供當地居民採用即為一例。

撫，只有較多禁止主義的管制措施(紀駿傑、王俊秀，1996)。對待漢住民如此，更遑論是原住民<sup>3</sup>。

此外，國家公園當局，為了公共設施的興建及景觀維護的需要，甚至也強制徵收或撥用部份原住民保留地，例如玉山國家公園為了南安及梅山遊客中心，曾取得約3公頃原住民土地；太魯閣國家公園也曾為了恢復保育用地，前後撥用約310公頃原住民土地<sup>4</sup>，都可見當局對保留地積極介入並管制的態度。

## 2. 1990年代——消極被動

戰後的民間社會，浮現於1980年代。由於政治反對勢力及社會運動的衝擊，而使國家機器的系統規範受了相當大的挑戰。在1987年，國民政府宣告解除戒嚴，除了象徵舊國民黨威權體制的崩解，更刺激人民的權利意識，使人民更勇於衝撞各種特權，讓民間社會力量得以釋放。但是，這種國家支配社會的本質並未改變，只是在政治和經濟資源的分配上，對這些社會群體作了進一步的讓步與妥協(王振寰，1996)。

解嚴以來，國家公園的原住民地方社會，也在民間社會的策動結盟下，先後發生多起抗爭事件(如表2)。國家公園當局，面對原住民接二連三的抗爭，確實也作了部份的讓步與妥協，態度轉趨消極被動，對原住民保留地更是敏感退卻，將其視作燙手山芋。例如1990年代以來，國家政策指示要回應原住民「還我土地」的訴

表2. 歷來原住民對國家公園抗爭事件一覽表

時間	重要抗爭事件
1988.5	花蓮縣秀林鄉鄉民代表大會，決議譴責太魯閣國家公園危害原住民原有權益。
1990.10	花蓮縣秀林鄉富世、崇德、及秀林三村太魯閣族村民，在村民大會強烈指責太魯閣國家公園「老大」作風，及未重視當地原住民權益。
1990.10	高雄縣桃源鄉梅山村的布農族村民北上立法院，抗議劃入玉山國家公園影響生計，首度將國家公園與原住民傳統生存權益的衝突問題搬上全國政治舞台。
1991.10	由全省部份原住民組成的反對設立雪霸國家公園委員會，在新竹舉行會議，認為大埔尖山是泰雅族人傳統聖山，開發將嚴重侵入族人生活空間。
1993.4	太魯閣原住民五十餘人完成有關修改國家公園法請願書的簽署活動。五月，太魯閣族人赴立法院召開公聽會，要求修改國家公園法，及開放國家公園內的狩獵權給原住民。
1993.6	百餘位來自高雄縣桃源鄉梅山村的布農族代表，再度到立法院及內政部，抗議土地被劃入國家公園的範圍內，要求將山地保留地劃出玉山國家公園，修改國家公園法及允許狩獵。
1994.10	太魯閣國家公園的太魯閣族一千餘人聯合前往太魯閣國家公園，以「反壓迫、爭生存、還我土地」為訴求進行抗爭。
1999.3	規劃中的能丹國家公園原住民泰雅族、布農族，近三百名在玉山國家公園管理處前宣示成立「反能丹國家公園自救會」，表示不排除進行封山，抵制到底。

資料來源：修改自紀駿傑、王俊秀(1996)。

註3：其實國家公園當局當初在訂定國家公園法，或嗣後成立禁止措施，使他們相對地更形弱勢。國家公園，皆未刻意區分原、漢民族，只是原住民本即位屬社會暨空間邊陲位置，很多的管制與禁止措施，使他們相對地更形弱勢。

註4：太管處取得的原住民保留地中，有301.7公頃，是撥用秀林鄉公所經營之公有造林地及公共造產用地，少部份是管理服務中心用地；玉管處所取得之土地，亦供作遊客中心使用。由於遊客中心、管服中心多為漢人使用，「正當性」較易為原住民質疑。

求，希望各部門配合增編原住民保留地。但國家公園當局並沒有配合的意願。太管處一一予以回絕(太魯閣國家公園管理處，1996)；玉管處亦敬謝不敏，甚至明確表白，希望劃在範圍外(許文龍，1998.10.8訪談)；而雪霸處更是自始即堅持不願意的立場，在國家公園成立前，即將泰雅族部落劃出範圍外。

不只是新編的不願意，即連原來已在園區內的保留地，亦有部份高層決策人員希望乾脆將其劃出範圍外，以永絕後患。例如玉管處在1992、1993年間辦理第一次通盤檢討時，即曾經考慮劃出園區事宜(葉世文，現任太魯閣國家公園管理處處長，1998.10.9訪談)。

不僅對原住民保留地如此，即便成立與原住民有關的國家公園亦復如此。蘭嶼國家公園在籌設時，因該島盡屬原住民保留地，成立國家公園直接衝突的，將是達悟民族的生活空間。在多次協商破裂之後，當局也「順勢」於1993年同意緩設<sup>5</sup>；另外，1999年3月間由埔里地方社會倡導籌建的能丹國家公園，亦在泰雅族、布農族舉行的誓師大會，揚言反對到底的宣示下，當局亦將所有調查費全數刪除，不再進行國家公園的規劃工作<sup>6</sup>。種種跡象，都足以說明，國家公園當局，甚至國家機器對原住民及其土地空間處理的態度，都轉趨消極被動。

## (三) 園區原住民對「土地空間」的概念及對「國家公園」的識覺

原住民族緣於不同的文化生成與歷史脈絡，對「土地空間」的概念與識覺，迥異於漢民族；對於國家公園所代表的「國家分支」，亦有認知上的混淆。由於這些差異與混淆，也引發日後的衝突，爰有必要予以分析：

### 1. 對土地空間的概念

原住民在日治時期以前，是以狩獵為主要的生產方式，其經濟特徵係以「鹿」為中心的經濟活動，以物物交換的方式進行交易。那個時期已出現極為原始的農業：使用原始工具、經營極為粗放的農業型態。農耕方式採用山田燒墾，完全以自給自足為出發點(林英彥，1969)，對空間的概念是利益領域，是一種活動的空間。日治後期，由於殖民政府強迫推廣「定耕和畜牧業」，並傳授農業及水稻耕種技術，部份地區逐漸轉為定耕。台灣光復初期(1945-1968)，原住民仍過著漁獵，兼營原始型式的農耕生活(洪敏麟，1971)。也就是說，光復初期以前，原住民將土地空間視作一關係空間(relational space)的概念——把「社會存有」與「空間存有」緊密聯結在一起。空間依附於社會，社會也依附於空間。空間因著人類(原住民)不同的實踐活動而以不同的面貌出現(Harvey, 1973)。這或許也是人類文明納入國家體制前普同性的空間觀。

其後由於國民政府大力推行山地行政與政策，使得原住民的經濟社會結構發生極大的變化(瞿海源，1983)。更由於社會結構的變化，帶動地景空間的變化，進

註5：內政部營建署自1990年代以來，本即對設置蘭嶼國家公園意願不高，在台灣民間社會菁英與蘭嶼地方社會策略聯盟反制國家公園時，當局即予決定緩設，參見黃躍雯(1997)的分析。

註6：能丹國家公園的構想，係由埔里地藝文工作室聯盟所發起，當局已展開調查、規劃的作業。然鑑於其他國家公園原住民的經驗，南投縣信義暨仁愛鄉約兩百名原住民於1999.3.15赴玉山國家公園管理處表達強烈反對設置為國家公園的意願。參見中國時報1999.3.16 <18>。

而使得原住民環境意識極有改變的可能性。

在 1950-1980 年代之間，政府在山地鄉推廣定耕、土地所有權的轉移以及獎勵造林政策，使得旱田面積逐漸縮小，土地趨向集約利用。造林地、建地面積比例不斷增加，長期作物如果樹和特產作物等，種植面積比例有逐漸增加的趨勢。政府這些山地政策，對原住民土地利用型態影響甚鉅 (李建堂，1988)；土地空間似乎成為生產工具 (instrument of labour)。

雖然，政府在 1966、1990 年分別推動「台灣省山地保留地管理辦法」(修正 I、II 版)，引進資本主義私有財產土地所有權制。但是，由於原住民的社會結構趕不上空間結構改變的速度，所以他們的空間觀，還是多由社會關係所形構，對土地仍多認知為「關係空間」，以及一些主觀的「社會空間」概念——被特定群體所知覺到的空間 (Buttimer, 1969)，並沒有因此而轉化成絕對空間 (absolute space)——將空間視作一固定的架構、容器或座標。

例如「布農族傳統文化實行工作室」負責人吳明說：「我們以前住在中央山脈，那是我們祖先住的地方。那是我們的土地，但是政府是不會把那些地方還給我們。我們祖先的屍骨、一些器皿瓦片還埋在那邊，就證明那是我們的地方。…」(布農族傳統文化實行工作室負責人，1998.10.22 訪談)。

相同地，泰雅族也把雪山、大壩尖山視為他們的聖山、他們的土地、他們的母親；太魯閣族亦將園區許多荒野獵場視作他們的土地。

由此可看出，國家公園的原住民對土地空間的識覺，不同於漢民族「絕對空間」的概念，也就是不同於平地資本主義社會，規範私有財產的個人所有權制度，著重在「正經界」、「土地以登記為要件」以及使用權與所有權的取得 (林佳陵，1996)，認為只有在該空間下，獨佔的控制能力才可以行使 (Harvey, 1973)<sup>7</sup>。也就因為原、漢民族對土地空間概念的差異，埋下許多爭議、衝突的根本因素。

## 2. 對國家公園設立的識覺

台灣國家公園的相繼成立，直接支配國家公園地方社會的文化與地景空間的佈建。國民政府對山地社會政策的運作模式，多循著以被收編的地方民意代表，當代言人傳遞訊息，宣導政策 (張茂桂，1994)，例如玉山國家公園成立時，「部落完全不知情，當時部落的大小事情，皆由村長、鄉長、鄉民代表、議員作決定，…完全沒有說明會」(王麗玉，布農族，現任職於公共電視，1998.11.2 訪談)；太魯閣亦然，「當時是略有聽到要設國家公園的風聲，但沒有召開村民大會，或是向村民協調。只記得一個姓陳的老村長向大家說明國家公園設立以後，大家可以去工作。…」(C 君，太魯閣族，有土地位於國家公園內，1998.10.30 訪談)。當局頂多授意部落的民意代表傳遞政令。問題在於，這些民意代表並無統一的群眾基礎 (張茂桂，1994)，並不具民意的代表性。原本原住民的社會結構為頭目組織、部落社會的氏族社會。光復初期，山地行政體系、土地所有權制度等相繼建立之後，就慢

註 7：此處係參考 Harvey (1973)「Social justice and the city」一書中對「空間」的見解。Harvey 認為「都市空間」的各種不義問題，是由於都市政治、經濟營力過程，引發分配不均所造成的。事實上 Harvey 係從均質的空間出發，在特定的空間來討論問題，可以說是一種識覺區域的空間觀；而台灣漢人社會的空間識覺，亦頗類同 Harvey 的見解，認為只有在特定空間下，才會有某種控制力來操縱。

慢瓦解 (洪敏麟，1971；李建堂，1988)。因此，國家公園透過民意代表傳達政令，園區原住民部落尚未識覺到所謂的「國家公園」，以及土地空間的凍結。

其實部落的土地，在國家公園籌設以前，早已在 1984 年的區域計畫、都市計畫中責由縣政府，鄉公所經營，且皆已完成編定、分割及登記等工作，法理上已是列管的土地。惟地方政府根本無暇管理，使得原住民部落一直處在「無政府狀態」，無拘無束。剛好與後來的國家公園形成強烈的對比。

國家公園對地方的管制與干預，是國家公園設置管理處之後，依據國家公園法，對所有的土地使用，採取了限制行為才開始。這也是原住民真正識覺到國家公園存在的開始。國家公園的空間政策規劃，本即大多以生態保育為前提，其所執行的國家公園法，又因為時空的落差，未能考慮原住民的權益 (黃躍雯，1999)，導致與原住民的生活文化有相當多的衝突與扞格。又由於國家公園是一新設置的中央級單位，大大不同於以前的公部門，而是直接現地監督環境生態保育，嚴格取締「不法」的行為，直接干預原住民的文化形式，這已讓原住民感到空間領域被侵犯，有被監督的壓力感；再者，原住民容易將政府各部門簡化成一個「國家」，他們會連同過去所有公部門的不義行為，全數都認為是「國家公園」這一「國家」的作為，所以他們對「國家公園」的識覺，就等同於「國家」，國家公園是國家的「分身」而不是「分支」。

## 四、討論與分析

台灣的原住民保留地，所以會成為爭論的議題，主要是肇因於歷史背景因素，誠如前面的陳述與分析。但如專就國家公園內原住民保留地而言，除了歷史背景因素外，更重要的是，「國家」這個社會作用者的扮演，是如何以政策中介空間的「轉化/凍結」對比造成的問題；其次「中央/地方」不同層級政府執行政策的寬鬆可能衍生的問題；甚至，國家內部組合的異質及結構的鬆散都可能是問題的所在。本節除了將依序歸納探討這些問題，將再進一步分析存廢 (劃出國家公園範圍外) 的適當性。

### (一) 當前園區原住民保留地的問題

#### 1. 國家以國家公園政策介入空間「轉化/凍結」，對比引發的問題：

國民政府對於台灣的土地管制計劃，在 1980 年代初期就已全部完成。但是地方政府根本無暇管到原住民居住的邊陲土地，因此該國土計劃就原住民而言，僅流於形式。但是國家公園政策的介入就大不相同了，尤以玉山國家公園最為明顯。玉山國家公園成立於 1985 年。80 年代，正是台灣國民旅遊轉趨興盛的年代，也同時是土地狂飆的年代<sup>8</sup>。在平地漢人眼中，土地是高價值的流動資本，原住民保留地

註 8：1987、1988 年間，由於各種客觀條件的配合，例如游資充斥，貨幣供給額居高不下；股市狂飆，從 1987 年的指數 4000 多點，狂飆到 1989 年的 12000 多點，造成一般人的投機心態；外匯累積過鉅，至 1989 年已高達七百多億；財團囤積大量土地，運用媒體宣傳土地上漲假象，再加上民眾預期漲價心理，都造成 20 世紀台灣史罕見的地價狂飆紀錄。但以土地數量的固定有限，1980 年代，平地土地已炒作殆盡，資本自然流向山地。

因而也成為平地漢人觀光的對象。東埔地區由於道路的開通，可與阿里山、塔塔加鞍部等風景區連成一線，觀光潛力大增；梅山也因為南橫公路全線竣工，也搭上觀光旅遊業的列車。這種觀光的優勢，都促使了平地資本大量介入山地資源的開發。

相對地，國家公園區內的著重保育 (conservation) 甚至是保存 (preservation)，其空間演化形同凍結，而區外的東埔五鄰卻是熱鬧繁榮。這種對比，使得原住民對於國家以國家公園政策管制、干預地方發展相當不滿 (葉世文，1998.10.9 訪談)。至於太魯閣國家公園，早在 1979 年國民政府已支使原住民遷往區外的富世村，1980 年代初期以後，園區仍為太魯閣族狩獵、耕作的活動場域。1986 年太魯閣國家公園成立後，開始逐步嚴予管制，取締狩獵等行為，保留地的空間行為也開始呈現凍結狀態。

## 2. 「中央/地方」權力結構重組及政策執行嚴寬不一的矛盾所引發的問題：

國家公園原始的政策設計，即由中央直接擊劃經營，由中央在地直接設處管理。未劃入國家公園之外圍土地，則仍由地方政府直接管制。在戒嚴時期，台灣的政經體制係一中央控制式的結構，一切決策操之於中央，地方皆悉聽命於中央，許多原住民保留地相關業務之推動，中央地方頗為一致。解嚴後以迄 1990 年代以來，中央與地方權力結構重組，地方不再事事聽命於中央，也處處表現其相對自主性，行事風格多傾向回應地方居民的需要，甚至進一步與地方社會靠攏，成為社會力量所穿透的場域 (夏鑄九，1991)。

由於中央地方權力關係的改變，會反映在其施政風格上，而且日久亦顯得南轅北轍。「中央執行生態保育，地方放領土地，國家公園每年編列的地方建設補助款，也交由地方發放。直接對地方建設有利的，似乎都是地方政府，而處處為難原住民生計的，卻又好像都是中央政府。…」 (許文龍，1998.10.9 訪談)。

而且，地方政府對地方事務早已疲於奔命，對於邊陲的原住民保留地管理鬆散，不若國家公園有專屬警察隊，現地直接監督，管理嚴格。這些因為權力結構調整及政策執行嚴寬不一的對照，也使得原住民認為園「內」(中央)、「外」(地方)有很大的差異。

## 3. 鬆散的國家機器，無法明確界定問題的目標與偏好：

國家本即由各個不同的部門共同組成，晚近的「鬆散的國家說」進一步指出，國家機器各個部門，存在著組織目標的差異 (周素卿、陳東升，1997)。這種差異使得決策參與者對於問題與目標的偏好 (problematic preference)，無法明確界定，甚至對民眾的承諾或暗示，呈現不一致的現象<sup>9</sup>，因而引發衝突緊張的關係。例如玉山國家公園原住民保留地，在 1983、1984 年間辦理第一次通盤檢討時，玉管處的確是朝著將該保留地劃出區外來從事規劃，但最後送至國家公園計劃委員會審理時，營建署與委員們多持反對意見而作罷；而太魯閣崇德的原住民部落卻以都市計

註 9：周素卿、陳東升 (1997) 提出的「鬆散的國家說」，係認為國家機器的各個部門，存在著組織目標的差異；在公共政策領域，亦有 Cohen, March 和 Olson (1972) 曾提出垃圾桶模式 (a Garbage Can Model)，認為組織決策程序是無次序性的 (disorderness)，組織參與者是透過行動來發現問題的偏好。基本上前者是從國家來看組織，後者直接觀察組織的屬性，提出解決問題的模式，兩者有不少共通性，都指出國家的鬆散及決策過程的無次序性。

劃範圍為由，得以將該棘手土地劃出範圍外，計約劃出 2000 戶 (張秀珍，現任太魯閣國家公園管理處，承辦原住民保留地案，1999.7.2 訪談)。而雪霸處更在見識到原住民議題的複雜性，早在研擬計劃提案前，逕行將所有原住民居住的部落及絕大多數原住民保留地劃出，以永絕後患。

這些保留地的存廢，在一來一往之間，命運多舛，而原住民在面對自己的土地、自己的未來，充滿著不確定性時，會使他們對國家抗爭的熱度持續上升。

## (二) 園區原住民保留地存廢的分析

看待國家公園原住民保留地的問題，將因不同的時空尺幅，不同的切入點而有所差異。以國家的角色而言，自應以寬廣的視野，考量是否符合公平正義的原則。如單單就原住民保留地的劃設，國家考量的是族群的正義，是環境的正義，是橫向的思考；但如在該土地空間上，再疊上國家公園的框架，就必須把思考的向度拓寬，因為國家公園係一進口的規劃 (imported planning)，標誌著的，是源於西方的保育主義 (conservationism)，是一永續發展 (sustainable development) 的概念，是一種跨世代正義 (intergenerational justice) 的觀點，是一縱向的思考 (戴華，1992)。但是盱衡當前，國家對國家公園土地及資源的管理，多只去強調「跨世代的正義」，而較少考量族群間公平使用資源的「環境正義」的討論。這也是本文的核心關切——國家如何兼顧當代的環境正義(橫向)及跨世代的正義(縱向)的討論。

而國家的角色扮演，也會受世界體系深切的影響。從 1960 年代之後，台灣就已被納入世界資本主義體系中，位處國際分工之邊陲的結構性位置。因此，在台灣經濟發展過程中，要求資本快速積累。是以，戰後國民政府的工業化過程，一直表現出近似發展掛帥 (developmentalism) 國家的性格。像這種型態的國家，就會呈現兩種特性：第一、政府使用國家權利及財政來增進物質生產，一方面協助私人資本積累，一方面又建立以謀利 (profit-making) 為原則的國營企業；第二、政府宣稱它代表全體國民的共同利益，清楚地表明它將致力於國家發展，並用這些主張與聲明來權威化它的統治合法性<sup>10</sup>；至於國家的分支——國家公園當局，固然有其理想性格，但亦很難完全跳脫國家架構的影響，亦會以支配的性格去執行國家資本積累的任務。

國民政府原住民保留地政策下的山地社會變遷，在國家這種角色扮演及其計劃性的變遷，更是一種控制性的資本主義化 (中研院民族所，1983)。其所造成的落後、依賴的結果，不是傳統所留下來的，而是被製造出來的一種相對低度發展 (中研院民族所，1983)。保留地不再只是單純的土地問題，而是一山地經濟納入台灣經濟體系之後，所造成的結果 (淡江大學建築所，1991)，更是全球資本主義化的結果。

職是之故，國家公園當局在面對解嚴以來，社會勃興所採取消極被動的態度，似乎有意將園區原住民的土地，再推回「市場機制」的牢籠裡。然而，當今全球沒有任何一個國家能置身於資本主義之外。資本主義社會的市場競爭，服膺的是弱肉強食的規律，它的原形是掠奪式的。在此邏輯下，國家如果消極被動，放任市場自由運作，將使原住民賴以維生的土地空間，更是遭致資本家蠶食鯨吞的命運。目前較為可行的出路，似乎只有邁向開放的社會，一種構築國家與社會特殊關係的社會 (索羅斯，

註 10：「發展掛帥國家」的概念，是由卡多索 (F.H.Cardoso) 與佛列多 (E. Faletto) 提出來說明一些拉丁美洲國家的類型，經張景森 (1988) 引用在戰後台灣的國家體制，而普被接受。

1999)。也就是由國家制定一套遊戲規則，以監督者、參與者的角色，維持社會秩序的正常運作。

國家在處理原住民的問題應當如此，國家公園當局在處理園區內原住民保留地的問題，更應當如此。由於園區內保留地面積相當有限，當局似不難走出一條有智慧的處理模式，例如：主動協助並監督原住民發展部落的生態旅遊；每年編列專款專用經費，撥供培訓原住民解說員之用，協助訂定部落民俗及原住民嚮導的規則，所有盈餘除小部份提供維護環境之外，其餘全數歸給原住民。如此，可以結合原住民文化與當地生態，同時也可照顧原住民生計，捍衛原住民的家園，應是一條極為可行之路。

## 五、結 論

台灣國家公園原住民保留地，只佔了相關國家公園面積的 1.5%，面積之小本不致產生很大的問題，但在原住民多次對國家公園的抗爭中，常將園區原住民保留地列為抗爭的對象。至今甚至仍有超過一半以上的原住民希望將區內的保留地劃出範圍外<sup>11</sup>。這固然是歷史背景因素使然，更是國家在社會過程中角色的扮演及其施為，共同形成日後國家公園難以承擔的重。

殖民政府及國民政府初期，比較將保留地的劃設，視作管控及支配原住民的工具。從 1966 年以來，國民政府開始基於「族群正義」、「環境正義」的理念，將代表資本主義制度的所有權與使用權施用於保留地。自 1970、1980 年代以來，山地經濟納入了台灣經濟體系；道路次第開發提供資本交換流通的管道；國民旅遊的需求也日見殷切，保留地成為平地漢人可以流通的資本、垂涎覬覦的對象，透過正式與非正式管道，逐漸吸納併入。

土地空間在社會過程的幾度轉化，使得原住民的空間概念及環境識覺亦略有變異，而不同於漢民族。原住民族所識覺的土地空間，是利益領域，是他們活動及狩獵的空間，不是漢民族「絕對空間」的概念。大抵上，是一種「關係空間」、是「主觀的社會空間」。更在政府政策的驅使下，土地轉趨集約利用，土地空間也變成生產的工具及生產的對象。

土地空間概念的不同於漢族，固然是衝突之所在，在國家公園設立後，識覺到空間的凍結及與園區內外的對比，亦是爭執的根源。在 1980 年代國家公園的規劃，由於係一移植自西方國家「保育主義」、「永續發展」的概念，強調的是「跨世代的正義」，使得國家公園的成立，首著重於園內的生態保育，並嚴格取締區內守獵、伐木…等「不法」利用資源的行為。而原住民的文化形式及意義，從此也面臨極為嚴厲的挑戰。國家公園當局，在執法過程也面臨很大的困擾，同時也引發各界廣泛的討論。也就是說，國家公園設立在保留區上者，除了要維護族群及環境的正義，還要再加上跨時代的正義，同時還要背負國家在追求資本積累過程，對原住民土地空間原本的不義形象；而且，國家公園當局也置身在國家的官僚體系裡，是國家的分支，不可

註 11：本研究的田野調查及深度訪談，多集中在 1998 年 9 月—12 月之間完成。太魯閣與玉山國家公園各抽取 20 個樣本訪談。發現希望劃出範圍外的原住民，太魯閣約佔 71%，玉山則有 64%。其中認為國家公園對於原住民保留地有益者約佔 3 成，多屬年輕人。

能有完全的自主性格去實現理想。這些承擔不起的重，使得國家公園當局在面對原住民選擇以國家公園作為重點抗爭的對象之一時，轉趨消極被動的因應態度。

值得注意的是，原住民保留地一旦劃出範圍外，在資本主義運作邏輯下，將更加快流失的速度。在本研究的深度訪談過程中，亦有不少年輕的原住民支持此論點<sup>12</sup>。又例如已完成規劃，最後卻未成立為國家公園的蘭嶼地區，環境更加速惡化，而資本仍持續滲透，即為一明證。

國家在面對此種議題，究應扮演何種角色，以何種型式介入民間社會，介入程度若干，一直是學界討論的熱門議題。自 1990 年代以來的國家理論，已逐漸擺脫國家只是捍衛某一特定階級的工具，或國家只是公益與私利的攪拌器等論調，而更強調國家的積極面。Jessop (1990) 所提的規範理論，就認為國家應該是主動的機器，同時也是社會管理的目標。國家一方面要具有主動權，一方面又要為社會大眾的認同與管控。國家不僅要扮演社會過程最大的作用者，同時也要把社會轉型列為重要目標。從本研究文脈發展的事象釐清與分析，已能相當充分地支持並應證 Jessop 的論點，這種論點應該是國家在處理國家公園區內原住民保留地議題的最佳架構。

國家公園當局似仍可保留原住民保留地，讓園區的生態與文化因而更具多樣性，在當局監督下，發展在地的生態旅遊。這樣或許既能維護環境生態，也解決了原住民的生計問題。或許留住原住民保留地，是通往原、漢和諧的途徑，也是生態資源永續利用的可能，更是樹立正義典範的開始。

## 六、誌 謝

本文進行期間，承蒙營建署國家公園組陳貞蓉科長、林玲小姐，玉山國家公園管理處許副處長文龍、陳玉釧、伍玉龍三位先生，以及太魯閣國家公園管理處莊貴瑜、高琇瑩、張秀珍等三位小姐的鼎力協助，謹此致謝。另外，感謝二位匿名審稿者對本文所提之修正意見，使得本文更趨完善，併致謝忱。

## 七、引用文獻

- 內政部，1992。雪霸國家公園計畫，台北：內政部，共 221 頁。  
 內政部，1994。玉山國家公園(第一次通盤檢討)計畫，台北：內政部，共 382 頁。  
 內政部，1995。太魯閣國家公園計畫(第一次通盤檢討)，台北：內政部，共 337 頁。  
 內政部，1996。政府執行原住民保留地土地政策及工作實錄，台北：內政部，共 217 頁。  
 太魯閣國家公園管理處，1996。太魯閣國家公園區域內漏報增編原住民保留地案簡報，花蓮，共 20 頁。  
 王振寰，1996。台灣新政商關係的形成與政治轉型，台灣的國家與社會(蕭新煌、徐正光主編)：71-114，台北：東大。

註 12：同註 11。

- 中央研究院民族學研究所，1983。山地行政政策之研究與評估報告書，台北：中研院民族所。
- 李建堂，1988。山地保留地土地利用變遷之研究—屏東縣霧臺鄉個案分析，台灣大學地理學研究所碩士論文(未出版)，共125頁。
- 吳樹權、顏愛靜，1998。原/漢主張保留地產權的爭議及處理措施的研議，原住民保留地利用與環境保育學術研討會論文集：(2)-1 ~ (2)-26，台北：中國土地經濟學會。
- 周素卿、陳東升，1997。都市政治與都市發展政策：以台北市信義計畫區和南港經貿園區的發展為例，國科會專題研究報告(NSC 85-2415-H-002-011)。
- ✓紀駿傑、王俊秀，1996。環境正義：原住民與國家公園衝突的分析，台灣的社會學研究：回顧與展望論文集(林松齡、王振寰主編)：257-287，台中：東海大學。
- 林英彥，1969。台灣先住民在狩獵時期之經濟生活，台灣銀行季刊，20(2)：260-275。
- 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(未出版)。
- 洪敏麟，1971。綜觀台灣山地社會結構與文化演變之軌跡，台灣文獻，22(3)：26-540。
- 夏鑄九、陳志梧，1988。台灣的經濟發展：蘭嶼的社會結構與國家公園的空間角色，台灣社會研究季刊，1(4)：233-246。
- 夏鑄九，1991。一個都市實踐的假說——都市與區域過程中之台灣地方政府及社會，國立台灣大學建築與城鄉學報，6(9)：31-41。
- 索羅斯(George Soros)(聯合報編譯組譯)，1999。全球資本主義危機，台北：聯經，共244頁。
- 淡江大學建築研究所，1991。玉山國家公園山地保留地管理制度研究，內政部營建署玉山國家公園管理處委託計畫，共116頁。
- 陳志梧、鄧宗德，1990。東埔社農族生活空間的變遷(1945-1990)——一個政治經濟學的考察，台灣社會研究季刊，3(1)：51-94。
- 張旭宜，1995。台灣原住民出草慣習與總督府的理蕃政策，台灣大學歷史學研究所碩士論文(未出版)。
- 張景森，1988。戰後台灣都市研究的主流範型——一個初步的回顧，台灣社會研究季刊，1(2.3)：9-31。
- ✓張茂桂，1989。有關國家公園內原住民族文化的維護與發展——政策層次的多國比較研究，雅美族及雅美文化的維護與發展，內政部營建署委託中華民國自然生態保育協會研究。
- 張茂桂，1994。社會運動與政治轉化，台北：業強，共125頁。
- 黃應貴，1981。東埔社山地制度之演變：一個台灣中部布農族聚落的研究，中央研究院民族學期刊，53：107-132。
- 黃躍雯，1997。蘭嶼國家公園決策過程之分析。台灣大學理學院地理學系地理學報，23：13-31。
- 黃躍雯，1998。台灣國家公園建制過程之研究，台灣大學地理學研究所博士論文(未出版)，共220頁。

- 黃躍雯，1999。國家公園法訂定過程之意識形態分析，台灣大學理學院地理學系地理學報，25：45-59。
- 趙建民，1994。威權政治，台北：幼獅，共248頁。
- 戴華，1993。「永續發展」的規範意涵，永續發展的意義討論會論文集：63-98，台北：中央研究院經濟研究所。
- 鍾青柏，1990。台灣先住民社會運動研究，政治大學邊政研究所碩士論文(未出版)，共124頁。
- 瞿海源，1983。台灣山地鄉的社會經濟地位與人口，中國社會學刊，7：157-175。
- Buttimer, A., 1969. "Social space in interdisciplinary perspective." *Geographical Review*, 59:417-426.
- Cohen, M.D., et. al., 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly*, 17(3): 1-25.
- Harpham, E. J. & A. Stone, 1982. "The Study of Political Economy." In: A. Stone and E. Harpham (eds.) *The Political Economy of Public Policy*. Beverly Hills: Sage Publications. pp.11-25.
- Harvey D., 1973. *Social justice and the city*. London: Edward Arnold.
- Hirschmann, A.O., 1970. *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge: Harvard University Press.
- Jessop, B., 1990. "Regulation Theories in Retrospect and Prospect." in *Economy and Society*. 24(3): 153-216.
- Jessop, B., 1995. "The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?" *Economy and Society*. 24(3): 307-333.
- Wells, M. and K. Brandon, 1992. *People and Parks: Linking Protected Area Management with Local Communities*. Washington, D.C.: The World Bank.
- West, P.C. and S.R. Brechin, 1991. *Resident Peoples and National Parks—Social Dilemmas and Strategies in International Conservation*. Tucson: The Univ. Arizona Press, 443 pp.



**Aboriginal Reserves Policy in Taiwan's National Parks  
— An Institutional and Spatial Perspective**

Yueh-Wen Huang<sup>(1)</sup>

(Manuscript received 3 November 1999 ; accepted 29 November 1999)

**ABSTRACT:** Aboriginal Reserves Policy has been in existence since the Japanese occupation. In the 1980s, establishment of national parks was partially due to conservationism, a type of intergeneration justice in reserving parts of natural resources for the future generations. In the past, the state had long been biased in its policy on the aborigines' space. Moreover, most aborigine groups also regarded the state's various branches (departments) as the state itself. Meanwhile, these groups' perception of land space is also much different from the Han people. These contradictions have turned the aborigines to blame the development of national parks for all problems and consequently constitute the conflict of the Aborigine Reserves in the parks. At times, the aborigines would call for separating the Reserves from the parks. Nonetheless, the state apparatus is often passive in dealing with such political economic issues. These issues are often merely used as a blender for mediating public and private interests. Based on the latest development of state theory as well as the discussion and analysis on the issue of aborigines' space, the study suggests that the government should play a more active and delicate role. This study further points out that the aboriginal society should make use of the national parks' excellent landscape resources in developing autonomous activities such as ecotourism. Thus, it may be of greater interest to the aboriginal segment not to be excluded from national parks.

**KEYWORDS:** National Park, Aboriginal Reserves, Perception, State, Local Society, Ecotourism.

本卷蒙下列專家學者百忙中抽空審查，特此誌謝。

方力行  
呂光洋  
林良恭  
林晏州  
姜蘭虹  
曹先紹  
裴家騏  
錢憲和

王 鑫  
李培芬  
林俊全  
林曜松  
張萬福  
陳玉峰  
劉小如

國家公園編輯部  
主編

(1) Department of Tourism, Shih Hsin University, Taipei 116, Taiwan, Republic of China.