

# 臺灣學研究

*Research in Taiwan Studies* 半年刊 28



國立臺灣圖書館

中華民國 111 (2022)年 12 月

# 從改善生活到組織山地： 山地定耕農業政策與推廣（1945-1960）\*

李力庸\*\*

## 摘要

戰後，政府延續日本統治時期臺灣總督府的作法，在山地鄉實施定耕農業。依照山地政策，定耕的目的在改善原住民生活，所運用的方式是科學的農耕技術。政府建立一套與平地不同的農業推廣制度，該制度與政府瞭解與掌握山地息息相關，形成行政與定耕制度相輔相成的關係，為政府日後進行更大規模山地投資奠下基礎。因為定耕，山地也開始嘗試生產與消費的商品供銷經營。以上種種皆漸漸改變原住民的傳統社會結構、經濟與農業環境。本文透過定耕制度的規劃目的與實施，瞭解戰後國家力量向山地推進過程中的農業功能，原住民社會經濟的改變，以及對定耕農業的期待。藉以了解農業在戰後山地開發中的意義，以及政府經營山地的特色。

關鍵詞：原住民、梯田、定耕、農業推廣

---

\* 感謝兩位匿名審查者的建議。本文為國科會計畫「定耕與社會經濟：戰後山地農業之發展（1945-1960）」編號：NSC 102-2410-H-008 -074 之研究成果。

\*\* 國立中央大學歷史研究所教授。

- 壹、前言
- 貳、山地農業政策制定的背景
- 參、改善生活與定耕
- 肆、農業行政系統的建立
- 伍、推廣與組織山地
- 陸、結論

## 壹、前言

山地佔了臺灣土地大半的面積，<sup>1</sup>臺灣山地農林漁礦資源中，農林最為豐富，現今高價位的水蜜桃、水梨、蘋果、高山高麗菜多來自山地，雖然日治時期開始在山地試植園藝作物，但品質與量產皆從 1960 年代以後才大幅開展。1960 年之前之定耕乃以原住民為對象，推廣梯田與水稻耕作技術，之後改為吸收平地人的資源，開發高山果樹、蔬菜及畜牧業，為另一種經營型態之山地經濟。1945 年到 1960 年間，山地農業活動並非毫無進展，作為新的統治者，行政長官公署與中華民國政府如何看待及安排這生機無限的大好資源，同時考慮原住民的生養問題？1950 年，政府正式制訂山地人民生活改進、定耕農業、育苗造林三大方向，稱為「改善山地生活三大運動」，為山地發展之根本政策。<sup>2</sup>而梯田定耕，則是農業的推廣重點。

原住民在山區原本發展出與環境和諧共存的農業關係。但日治與戰後，兩個政府的技術官僚大多認為原住民山田燒墾的游耕會破壞水土，因而推動定耕的山地農業。近代科學農法效率高，但將土壤割裂翻覆，更易發生土石流。隨著永續經營地球環境的思潮，人們開始重新檢討高山地帶科學經營的利弊，意味戰後的山地農業政策的確大幅改變其生產方式。如果要瞭解戰後的山地農業的變化，則需追溯定耕政策的設計與實施源頭。

定耕的設計可溯及日治，臺灣總督府原來基於管理便利，推動山地授產政

---

<sup>1</sup> 若以 1946 年山地鄉的面積來看，共有 16,019 平方公里，佔臺灣面積約 45%。藤井志津枝，《臺灣原住民史政策篇（三）》（南投市：臺灣省文獻會，2001），163。

<sup>2</sup> 《臺灣省臨時省議會公報》，第四卷第六期，臺灣省議會史料總庫，典藏號：002-02-010A-04-6-8-00-00430，1954.06.28。

策，繼而看好稻穀的商品價值及山地糧食增產展開山地水田化運動。學術界如何評價日治的山地水田化運動？張耀宗的〈知識轉型：日治時期農業知識的轉變〉認為日本人在部落推動農業技術，也是山地社會傳統農業知識轉變過程：臺灣總督府的原住民農業知識與技術改造是一種部落的全面改造工程，其背後係出於穩定的殖民統治。作者認為新的農業知識與技術披著日本式的外衣，內裡依然有現代性的思維，是一種合理化運用農地的方式。山地水田耕作面積逐漸增加，定耕成為部落的發展主軸，農業知識成為教育所主要的學習課程，部落農業菁英自然多由農業講習所而來。<sup>3</sup>亦即，山地水田化有農業與改造社會的功能。不過在生產與生態上，陳秀淳在《日據時期臺灣山地水田作的展開》一書指出山地其實不適合水田作，原住民以雜糧與狩獵為生也能安居樂業，臺灣總督府的水田政策耗費成本且收益不如預期。<sup>4</sup>戰後，政府在 1951 年實施以梯田開發為重點的「山地定耕」政策，與臺灣總督府的作法有相同之處。既然總督府的山地水田化運動效益不高，為何這些政策會被延用？其目的與發展方式有何不同？

戰後，山地的領導階層對新政府的統治有何期待？經歷授產經驗的原住民菁英可能認為這是擺脫窮困的機會，吳叡人的〈臺灣高山族殺人事件：高一生、湯守仁、林瑞昌事件之政治史的初步重建〉中透漏，高一生對山地農場的開闢有所期待與建議。<sup>5</sup>范燕秋的〈樂信·瓦旦與二二八事件中泰雅族的動態：探尋戰後初期臺灣原住民菁英的政治實踐〉也點出林瑞昌對山地行政一元化的看法，且希望能成立提高行政位階、統一權責的「山地行政管理局」，以及開發山地農牧資源建議。<sup>6</sup>在臺灣省參議會及臺灣省臨時議會中，山地籍議員有相當多的建言，他們在山地農業政策的制訂與推行過程中都提出那些看法？日治時期平地的行政制度與農業推廣經驗與山地大相逕庭，戰後的山地農業推廣體制又是如何建立的？

除了前述陳秀淳的《日據時期臺灣山地水田作的展開》外，學界關於山地農業的研究多集中於日治時期山地授產、集團移住與山地社會的地理人文變

<sup>3</sup> 張耀宗，〈知識轉型：日治時期農業知識的轉變〉《臺灣原住民族研究季刊》，7.1（2014 春季號）：61-83。

<sup>4</sup> 陳秀淳，《日據時期臺灣山地水田作的展開》（臺北：稻鄉出版社，1998）。

<sup>5</sup> 吳叡人，〈「臺灣高山族殺人事件：高一生 湯守仁 林瑞昌事件之政治史的初步重建」〉，《二二八事件 60 週年紀念論文集》（臺北：臺北市文化局，2009），325-363。

<sup>6</sup> 范燕秋，〈樂信·瓦旦與二二八事件中泰雅族的動態：探尋戰後初期臺灣原住民菁英的政治實踐〉，《二二八事件 60 週年紀念論文集》，365-391。

遷。<sup>7</sup>林素珍從日本經濟，尤其是米穀發展的角度分析原住民「農民化」的原因及授產政策的得失。<sup>8</sup>戰後山地的調查則有陳中禹的〈戰後初期臺灣「山地行政」的建立與推動〉，分析政府逐步進入山區，建立山地行政之過程，亦略論及山地救濟與農業宣傳。<sup>9</sup>在平地人經營高山農場方面，黃柏松首開此方面的議題，其〈退輔會榮民安置與梨山地區的農業發展（1956-1987）〉，指出政府在 1957 年已完成高山的農場規劃，並輔導退伍軍人及平地人陸續前往山地開發。<sup>10</sup>意味 1961 年之後政府以山地農牧局積極推動山地農業與保育之前，山地農業政策已經漸次調整。而 1945-1960 年間，山地引進現代農法、訓練原住民習慣定著在土地的生產模式，在政府大力開發山地前，有何奠基與轉折的階段性功能？本文將以這段歷史探究戰後初期山地農業的政策形成與行政推廣制度的演變及其意義。

日治時期，高山族所居住的地區稱為「蕃地」，總督府劃定理蕃區域，原住民稱為「蕃人」，運用頭目制度編組蕃社，各社設警察官吏駐在所，統理教育、衛生及授產工作。戰後，行政長官公署廢除警察制度，將蕃地改稱「山地」，依據山地民生狀況及法令編組鄉村，在 1946 年 4 月編組完成，全省計有 30 個鄉，162 村；又將日治時期所稱之蕃人改稱為「山地人民」或山地同胞。<sup>11</sup>本文的山地農業研究區域以 1946 年所劃定的山地鄉為範圍，皆為山地保留地上的農業活動，<sup>12</sup>討論對象為山地原住民，不涉及平地原住民。除了引文及特別需要保留

<sup>7</sup> 例如李敏慧，〈日治時期臺灣山地的集團移住與社會重建：以卑南溪流域布農族為例〉（臺北：國立臺灣師範大學地理研究所碩士論文，1997）。

<sup>8</sup> 林素珍，〈日治時期山地農業與日本經濟政策關係之初探〉《大仁學報》，17（1999.5）：465-479。林素珍、陳耀芳，〈日治時期山地「授產」政策之研究〉《大仁學報》，18（2000.5）：423-440。

<sup>9</sup> 陳中禹，〈戰後初期臺灣「山地行政」的建立與推動〉，收入黃翔瑜編，《戰後檔案與歷史研究：第九屆中華民國史專題論文集》（臺北：國史館，2008），289-332。

<sup>10</sup> 黃柏松，《退輔會榮民安置與梨山地區的農業發展（1956-1987）》（新北市：花木蘭出版社，2020）。

<sup>11</sup> 劉寧顏總纂，《重修臺灣省通志》，卷七政治志行政篇第一冊（南投市：臺灣省文獻委員會，1996），932。

<sup>12</sup> 三十個山地鄉包括臺北縣烏來鄉（現臺北縣烏來區），桃園縣角板鄉（現桃園市復興區），新竹縣五峰鄉、尖石鄉，苗栗縣大安鄉（現泰安鄉），臺中縣和平鄉，南投縣仁愛鄉、信義鄉，嘉義縣吳鳳鄉（現阿里山鄉），高雄縣馬雅鄉（現高雄市娜馬夏區）、雅你鄉（現高雄市桃源區）、多那鄉（現高雄市茂林區），屏東縣三地鄉（現三地門鄉）、霧臺鄉、瑪家鄉、泰武鄉、來義鄉、春日鄉、獅子鄉、牡丹鄉，臺東縣達仁鄉、金鋒鄉、延平鄉、海端鄉、蘭嶼鄉，花

「山胞」外，全文統一使用「原住民」。

## 貳、山地農業政策制定的背景

### 一、生產與交易問題

1935 年之後因日本米穀過剩及戰爭需求，山地農業除糧食外，也兼及輸出的經濟作物，例如蘆草、甘蔗、蠶、果樹等，戰爭時期更協助纖維特作如苧麻的增產。<sup>13</sup> 授產的結果，原住民仍以甘藷、粟為主食。戰後，平地社會尚未上軌道前，維持山地穩定是新政府施政要務，林產由國家主導開採，對於山地社會則以入山管制令管制不法之徒入山，以減少山地所帶來的治安困擾。如此一來，山地仍是個特殊地帶，農業發展相對落後，缺乏儲糧，常因天候引發飢饉。據 1950 年公布的山地民食供給調查，若以平地標準，除了烏來、南澳、尖石、五峰、仁愛、信義、吳鳳、獅子、卓溪等，其它地區呈現糧食不足現象。大部分山地鄉食米不夠，原住民以甘藷、粟、玉蜀黍、豆類等雜糧為主食，但也多僅能自給狀態。在山地交通建設尚未便利前，運糧上山是件困難的事，加上山地物資供銷系統不健全，當時的山地農業發展首要在糧食自足。在稻米與雜糧的生產目標下，假設以開發稻米為主要任務，每公頃以 3 千台斤的米穀生產量計，必須開闢 5,567 公頃的新田才夠用。<sup>14</sup>

在農產品流通方面，戰後初期原住民社會仍缺乏健全的交易管道。日治時期，雖然臺灣總督府在山地實施水田化運動，並啟動商品經濟，但原住民生活簡單，彼此之間仍少有交易，買賣行為多發生於與漢人與日本人之間。<sup>15</sup> 1914 年，臺灣總督府曾公布「蕃地ニ於ケル交易規則」，分設公私換蕃所。1915 年，換蕃所改為官營，全臺山地共設交易所 88 所。1921 年至 1945 年，由警察協會經營山地買賣，交易機構警察化，交

---

蓮縣太平鄉（現卓溪鄉）、萬里鄉（現萬榮鄉）、士林鄉（現秀林鄉），宜蘭縣南澳鄉、太平鄉（現大同鄉）。

<sup>13</sup> 林素珍、陳耀芳，〈日治時期山地「授產」政策之研究〉《大仁學報》，431-432。

<sup>14</sup> 過立先，〈臺灣山地民食問題〉《臺灣農林》，4.7（1950.7）：3-5。太平、角板、三地等鄉資料不詳。

<sup>15</sup> 中央研究院民族學研究所，《蕃族慣習調查報告書·第二卷》（南港：中央研究院民族學研究所，2009），110。

易所主要業務為農用器材、一般日常用品與農產品交易。隨著需求增加，交易項目無法滿足山地社會，轉由平地人經營的雜貨店取代，交易所功能日漸萎縮。雜貨店的雜貨、布匹、衣服、白米、菸酒等商品較為豐富，交易過程中卻常發生漢人欺騙原住民之情事。據王嵩山對日治時期阿里山鄒族的研究：日治末期鄒族雖不必經由交換便可取得主要糧食及燃料建築材料，但卻也已經使用魚類、鹽、酒、糖、罐頭、醬油、味精、衣服、傘、鍋、石鹼等外來消費商品。<sup>16</sup>戰後，政府注意到山地交易管道不健全，致使其農產品無良好銷售管道。1948 年，臺灣省設民生公司，各鄉設分行，接管山地交易事業，主任及業務員由鄉公所職員兼任，但因缺乏資本及供銷物資而成效不彰。<sup>17</sup>

## 二、官方的認識

對原住民而言，垂手可得，取之不盡，用之不竭的自然資源提供其自由自在的生活。不過，來自中國大陸的工作人員的眼中，長久以往山地並不能獨立於平地商品經濟之外，一旦納入平地市場後，生產力低落、容易流失土壤的傾斜坡地、地力容易衰退等生產環境，以及商品流通的弱點立現。1951 年，一位農業技術人員訓練班的工作人員提出其對原住民「貧、病、愚」的評語。此乃從平地人的市場競爭角度出發，認為原住民的「貧」來自土地的貧瘠，加上缺乏水利、施肥、中耕、除草與防治病蟲害技術的農作，自然無餘米可供出售。而產量較高的雜糧產值低，平地獎勵的牛隻增產不適合山坡地運作，作為豬隻飼料的甘藷卻又是原住民的主要雜糧，在未開發有價值的副業前，只能濫砍林木以增加收入。<sup>18</sup>另外，無論是日治時期的臺灣總督府抑是戰後的中華民國政府，從官方角度皆認為原住民的任意燒耕、移耕導致山地開發凌亂，林野水土保持不佳，且影響下游生產。基於保林與糧食增產政策原則，傳統移耕的農業型態必須改變。

---

<sup>16</sup> 王嵩山，《聚落經濟、國家政策與歷史：一個臺灣中部原住民族例子》（南投：國史館臺灣文獻館，2003），125。

<sup>17</sup> 李力庸，〈從合作社到農會：戰後山地供銷組織的變動〉，發表於國立中央大學歷史研究所舉辦「變動中的東亞：跨域視野的觀察國際學術研討會」，時間 2016 年 5 月 13-14 日，地點：中央大學文學院一館國際會議廳。

<sup>18</sup> 王國瑞，〈由山地人民生活談到山地農業技術之改進〉《農林月刊》，5.7（1951.07）：3。

戰後行政長官公署民政處曾會同警務處、交通處、農林處及各局科組織「高山族施政研究會」，研究原住民的施政方針。政府第一次進入山地是在 1946 年 2 月 19 日，當時行政長官公署民政處及警務處等 9 個單位，各派高級職員組織「高山族施政考察團」24 人，農業方面的考察有：（一）土地資料，包括耕地面積、農作物種類、耕作方法、年收穫量、土地價格、土地買賣方式、原住民耕作能力、肥料及農具狀況、土地租佃及租約手續、業佃關係、產權糾紛等。（二）農林產業，包括農產種類及收穫量（水稻、陸稻、粟、黍、玉蜀黍、落花生、甘藷、里芋）、造林狀況（麻竹、桂竹、相思樹、油桐、日本杉、廣葉杉、棕櫚、桐、胡桃）、畜牧狀況（牛、羊、豬、兔、家禽）等。（三）財政金融及貿易活動，包括租稅制度及觀念、鈔幣流通情形、合作事業等。<sup>19</sup>該次上山目的在瞭解山地、掌握資源，故除發放物資救窮外，對山地農業的思維尚停留在增加水田稻作，藉此改善其「終日貧苦、雜糧度饑的原始生活」，並未制訂明確的農業政策。1946 年的農業措施為發給水田及定地旱田獎勵補助費；由糧食局配給優待的化學肥料，補助建造 860 棟堆肥屋，獎勵綠肥；補助購置農具；修復日治時期的埤圳；發放蔬菜種子；舉辦品評競賽、講習會等。<sup>20</sup>其作法仍與日治後期相同。

第二次入山考察是在 1948 年 3 月，由民政、教育、建設農林、衛生、警務、新聞等廳處及文化界組織「山地宣導團」，為期 45 天。該考察除瞭解山地民情風俗外，同時發放宣慰物資，兼具政令宣導及慰問原住民目的。考察結果，山地經濟的施政原則轉向積極的扶植，包括舉行山地保留地編查，增加原住民耕地面積，提高生產，設立山地產業指導所，訓練原住民農業及工業技能，指導農業增產，推廣畜牧、水產、養蠶、種菜、植果樹、栽培山地特產。改善原住民物資供銷業務，普遍供給日用必需品，公平收購原住民產品，以利原住民投資，管理並取締平地不法商人。<sup>21</sup>此次考察已注意到山地特產的重要性。

<sup>19</sup> 臺灣省行政長官公署民政處編，《臺灣民政》，第一輯（臺北：臺灣省行政長官公署，1946），152-158。

<sup>20</sup> 臺灣省行政長官公署民政處編，《臺灣民政》，第二輯（臺北：臺灣省行政長官公署，1947），73-84、94-102。張松，《臺灣山地行政要論》（臺北：正中書局，1953），105-106。

<sup>21</sup> 劉寧顏總纂，《重修臺灣省通志》，卷七政治志行政篇第一冊，925-928。

### 三、山地菁英的理念

日治時期，受到高等教育但具有山地行政經驗的山地菁英在戰後扮演重要的發聲角色。1947 年，吳鳳鄉鄉長高一一生向臺南縣申請開墾日治時期阿里山新美及茶山軍用牧場，以作為族人的新墾地，希望由縣政府協助建設水利設施、遷村、移民、設立農場等。<sup>22</sup>由於政府遲未有明確之山地經濟政策，臺灣省參議會與臨時省議會中不斷有議員質詢政府究竟有何具體的山地發展政策？對提升原住民生活有何明確措施？而政府常以山地發展不比平地、原住民知識不足、習性怠惰阻礙了發展，或已著手開發林木等回應之。1948 至 1959 年擔任參議會與臨時省議會議員者有林瑞昌、華清吉、高永清、高羸清、葛良拜、萬福隆、陳修福等，其中高羸清與陳修福為平地原住民。華清吉與林瑞昌曾擔任參議會議員，<sup>23</sup>華清吉在 1948 年 3 月當選，在 1949 年 12 月轉任臺灣省政府委員而辭去參議會議員職，林瑞昌於 1949 年 11 月遞補，兩人先後開啟參議會的山地話題，反映了戰後初期山地行政、經濟、語言教育、警察問題。林瑞昌在 1948 年 9 月曾倡議籌組「山地建設協會」，以「開發山地資源，謀求自治財源，建設山地社會」為宗旨，<sup>24</sup>在參議會不斷呼籲政府應給予山地各項救助。華清吉的發言反映出山地生活困苦，交通簡陋與經費人力不足，建議相關單位應勤於入山，參議會也因此組織山地考察團以瞭解山地。值得注意的是，他認為政府的豁免山地稅捐與發放救濟物資僅能治標，還會阻礙原住民養成自立更生的能力。其根本之道是設立試驗場、集體農場、建設交通、移民、定耕與改善交易，協助原住民脫離貧窮，從改善生產技術與交易中提升提智識與文化。<sup>25</sup>林瑞昌擔任參議員時，認為原住民經濟端靠農業，然山地農業技術落後，故向農林廳提出應設立農業指導所（產業指導所）或恢復日本統治時期的農業講習所之建議。<sup>26</sup>欲改善其生活品質，政策設計應從農民的角度出發。<sup>27</sup>兩人對重視山地農

<sup>22</sup> 范燕秋，〈樂信·瓦旦與二二八事件中泰雅族的動態：探尋戰後初期臺灣原住民菁英的政治實踐〉，《二二八事件 60 週年紀念論文集》，378。

<sup>23</sup> 林瑞昌在 1954 年以叛亂罪被處死刑。

<sup>24</sup> 山地建設協會在 1948 年 11 月獲准成立。范燕秋，〈樂信·瓦旦與二二八事件中泰雅族的動態：探尋戰後初期臺灣原住民菁英的政治實踐〉，《二二八事件 60 週年紀念論文集》，375。

<sup>25</sup> 《臺灣省參議會第一屆第五次定期大會》，臺灣省議會史料總庫，1948.07。

<sup>26</sup> 《臺灣省參議會第一屆第十次定期大會》，臺灣省議會史料總庫，議事錄典藏號：001-01-100A-00-6-5-0-00300，1950.11，159。

<sup>27</sup> 《臺灣省參議會第一屆第十一次定期大會》，臺灣省議會史料總庫，議事錄典藏

業、提高原住民的生活水準，讓原住民經濟獨立想法相同，然對政府持續救濟山地，如何開發山地則有不同。他們在參議會的建言對 1951 年的「山地施政要點」的制訂不無影響。

從高一生、林瑞昌、華清吉、高羸清、陳修福的經驗背景來看，林瑞昌畢業於臺灣總督府醫學專門學校、高一生與華清吉皆畢業於臺南師範學校、高羸清臺南師範學校、陳修福臺北第二師範學校，而葛良拜畢業於臺東農林專修學校，具有平地生活經驗，體驗過現代社會與傳統山地生活的差異，抑或瞭解國家力量對山地的滲入。鄉長的經歷應讓他們對山地現代化有較積極的想法，與其保持樂天知足的性情，依賴政府的救濟，不如培養生存競爭的能力，希望藉由講習所機會讓原住民獲得農業技能。山地領導階層的思維雖不能代表一般原住民，但有助於政府與平地議員瞭解山地。

## 參、改善生活與定耕

### 一、改善原住民生活

1950 年，政府正式制訂山地人民生活改進、定耕農業、育苗造林三大方向，稱為「改善山地生活三大運動」，為山地發展根本政策。1951 年政府頒發「山地施政要點」22 條，為具體的原住民政策的開始。其前言指出山地施政以增進山胞智能，扶植山胞進步，俾能享受一切平等權利，以達全民自治為目的。在第 15 條的經濟與產業方面，為增加山地生產，設立山地產業指導所，訓練山胞農業及手工業技能，指導農業生產，推廣畜牧、水產、養蠶、蔬菜果樹及山地特產之栽培，以提高原住民經濟觀念及生產力。在山地的生活經濟方面，於第 18 條規定改善山地物資供銷業務，普遍供應日用必需品及農耕用品，公平收購山胞產品，獎勵山胞投資，舉辦山胞福利事業，登記並管理山地業者，取締欺騙詐取之不法商人。這些要點為 1948 年想法的落實。同一年省政府再公布「臺灣省獎勵山地實行定耕農業辦法」，確定在山地施行定耕，以改善農業技術為目標。在規定中，原住民定耕面積除了水田外，耕地不得少於 1 甲；又傾斜度在 30 度以下的土地只要有良好的水利搭配可發展水田，故在 10 度以上未滿 30 度

---

號：001-01-110A-00-6-8-0-00053，1951.06。《臺灣省參議會第一屆第十一次定期大會》，臺灣省議會史料總庫，議事錄典藏號：002-01-010A-00-5-3-03-05203，1951.12.11。

的傾斜地帶，應闢成梯田，並善用堆肥及綠肥。每年由村、鄉、縣、省分別審查評定定耕成績，獎勵優勝的戶、村、鄉。梯田運動由省農林廳補助經費，地方鄉公所負責指導。<sup>28</sup>1953 年推行山地平地化總目標，12 月頒佈「促進山地行政建設大綱」施政原則：1.提高山胞文化水準。2.改善山胞經濟。3.增進山胞健康。4.充實山胞自治財源。5.僻遠貧瘠村落，分期移住。在改進原住民經濟方面除了持續定耕農業，改善技術，並加強輔導山地物資供銷委員會，在該會增設農業指導部，最重要的是確定平地化的方向，以及山地財源自主的原則，減輕政府負擔。<sup>29</sup>1954 年進一步公布「山地鄉推廣家禽蔬菜特產作物實施要點」，以改變原住民狩獵習慣並發展商品作物，增加收入。<sup>30</sup>

定耕農業為 1957 年前的山地農業重點，屬於個人、各戶的耕作，編列少數經費，藉由競賽提升原住民對農作的興趣，先讓原住民生活自立，與後來山地農牧局向國際尋求大筆經費，大舉開發模式不同。早期定耕的重點是開闢梯田，以獎勵制度增加耕種面積，改善地力與耕作技術。省政府對開闢梯田者施予獎勵，但對申請的土地也有限制，似乎比較著重普及推廣。作物栽培最初仍以改善稻作環境，滿足糧食需求為主，水稻雖是最受重視的作物，但山地水利建設不易，仍保留陸稻種植，輔以甘藷、玉米、小米及芋頭等雜糧作物。臺、海之間軍事情勢仍然緊張，山地社會秩序與糧食自足仍是主要思維。1954 年之後的家禽、家畜的豢養在原住民社會已具有突破性，也嘗試開拓具有經濟價值的山地特產。不過，在未找到適當推廣作物前，各地以香菇為發展目標，先集中在桃園縣復興鄉及臺北縣烏來鄉，並漸次在各地展開種植。

山地香菇產業的繁榮其實要歸功於原住民自己的慧眼。1951 年桃園縣復興鄉鄉長林昭光向縣政府提出補助申請，獲得建設局技正許秋琳的指導，人工栽培復興鄉的野生香菇後，發現品質、產量俱佳，繼而全面調查全鄉野生香菇的產區、環境。1952 年 3 月以高義村 36 位青年為對象舉辦香菇研習會，11 月栽培出 70 多株人工栽培的高義野菇。可說是山地香菇養植的開端。<sup>31</sup>因為山地土質殊異，適地的經濟作物開發漸成為議員關切的問題，甘蔗、蠶業、綠豆都有

<sup>28</sup> 藤井志津枝，《臺灣原住民史政策篇（三）》，184-186。許新枝，〈山地行政業務推行概況及展望〉，臺灣省山地建設座談會，1974.10.12，3。

<sup>29</sup> 藤井志津枝，《臺灣原住民史政策篇（三）》，186-188。

<sup>30</sup> 臺灣省文獻委員會編，〈臺灣省獎勵山地實行定耕農業辦法〉，《臺灣原住民史料彙編 3》，臺灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編（3）（南投：臺灣省文獻委員會，1998），1090。

<sup>31</sup> 李力庸、王婉怡訪談、整理，〈陳松明先生訪談紀錄〉（2016 年 7 月 28 日），未刊稿。

人倡導。

## 二、土地調查與水利

定耕實施地區以保留地內為限，由鄉公所核定，剛開始斟酌地方情形辦理，但逐漸分年計畫擴充耕地面積，每戶的面積也視其能力及人口多寡規劃，其推動有賴準確的山地農耕資料。1952年6月開始，農林廳以一年時間動員各縣山地室及各鄉山地鄉公所農林技術人員對於保留地的利用、可能擴張的定耕地、造林及牧場預定地、灌溉設施、山地農業戶口進行調查，並對定耕地、輪耕地、休閒地、荒地、天然林地、住宅地進行地籍測量，改善山區地廣收益低的問題，以科學方法限地指導，以收地小利多之效。當時動員村辦公室造具定耕農戶臺帳，記載每村戶的土地種類，水旱田、梯田情形；灌溉設施的水圳名、長度、灌溉面積、進水量、工事所需要的經費；農戶的實施地點、地目地形、戶口、人數、耕作年齡、勞力數（包括可能勞力數與不可能勞力數），施肥日期數量、收穫量，畜舍、堆肥舍及廁所，植樹品種等資料。<sup>32</sup>1952年9月農林廳又再對山地耕地面積、作物種類、農民副業及原住民經濟狀況進行複查，並調派第一期的山地農業技術人員訓練班結業生協助。<sup>33</sup>當時的測量較為粗略，而各區山地情況迥異，為了追蹤耕地變化，1953年農林廳再配合民政廳辦理的山地調查工作，舉辦1953年度山地定耕農業調查，在全臺30個山地鄉中，分東、北、南三區派員進行40天的實地調查。以確定原有及新設定耕地的面積、牛舍、豬舍及堆肥舍棟數、施肥狀況、主要農作物生產狀況、畜產概況等項目，作為推動山地農業的參考。<sup>34</sup>鄉公所則需造具定耕農業生產臺帳及定耕地臺帳，農業生產臺帳載明戶長、全村族數、人力畜力、禽畜的飼養情形、集肥設備情況；定耕地耕種面積、作物名稱、實際收穫量、平均每公頃的收穫量、水田施肥與梯旱田的施肥情況。<sup>35</sup>這些定耕調查使政府漸次掌握山地經濟、開發潛力及社會。在土地使用方面，剛開始政府對保留地的私有化並無確定的政策，透過定

<sup>32</sup> 臺灣省文獻委員會編，〈臺灣省獎勵山地實行定耕農業辦法〉，《臺灣原住民史料彙編3》，臺灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編（3），1077。臺灣省政府農林廳，《山地定耕地基本調查》（臺北：臺灣省政府農林廳，1954）。

<sup>33</sup> 〈農廳決定調查山地農業經濟〉，《聯合報》，1952.09.06，版6。

<sup>34</sup> 〈山地定耕農業 農廳舉辦調查 將分三區派員辦理〉，《聯合報》，1953.12.10，版3。

<sup>35</sup> 臺灣省文獻委員會編，〈臺灣省獎勵山地實行定耕農業辦法〉，《臺灣原住民史料彙編3》，臺灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編（2），386-387。

耕調查，對山地之土地與原住民的耕作程度有所了解後，1966 年完成土地分配的法令依據，由原住民登記耕作權，於其繼續耕作時無償放領。<sup>36</sup>是故，定耕對後來的山地保留地放領有奠基之功能，而牧場預定地的探查對下階段的山地開發有所助益。

日本統治時期的農田水利工程在戰後已經年久失修。平地的農田水利會的業務並未擴及山區，山地的水利工程乃由山地鄉公所的土木技士負責工程設計，農復會審核，技工修建小型工程。葛良拜議員曾質疑農復會的審核延遲工期，1956 年之後山地水利乃專由建設廳審定。但事實上，山地的土木技士在水利設計的能力也有限。在 1961 年之前，1946 年修建 81 處水利工程，1947 年 83 處，1948 年 57 處，1949 年 1 處，1950 年 37 處，1951 年 18 處，1953 年 28 處，1954-1961 年 124 處。這些水利工程修復皆由省庫專款執行。<sup>37</sup>

## 肆、農業行政系統的建立

### 一、平地化下的農業行政

戰後山地行政事務歸屬省政府，並未在行政院下設相關主管機關，而對於山地行政機構一元化或一般化的問題，當時有不同的主張，此乃牽涉到山地行政應特殊化與普通化（平地化）的觀念。主張山地行政一元化者認為山地社會特殊，民智落後，生活習慣與平地相差太大，施政重點也與平地迥異，須針對現實，統一機構，集中事權。主張山地行政機構一般化者認為原住民應與平地人被同等看待，不應有山地與平地，普通與特殊行政之分。而各主管機關應以同樣方式，同樣施設來管理，更應撤銷平地人民入山管制，讓平地人民自由入山，自由交易。當時，這類的主張較居優勢。<sup>38</sup>山地行政平地化乃當時政府有意與日治時期的蕃地、蕃人與警察統治色彩區別，爭取原住民的認同。而當中共將邊疆民族稱為「少數民族」，1950 年代陸續設置「自治區」，<sup>39</sup>中華民國政府

<sup>36</sup> 臺灣省文獻委員會編，〈臺灣省獎勵山地實行定耕農業辦法〉，《臺灣原住民史料彙編 3》，臺灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編（3），892。

<sup>37</sup> 李汝和主修，《臺灣省通誌》，卷三政事志行政篇（臺北：臺灣省文獻委員會，1972），71。《臺灣省臨時省議會公報》，5.12（1955.01）：3600-3601。

<sup>38</sup> 張松，《臺灣山地行政要論》，67。

<sup>39</sup> 臺灣省政府新聞處編，《改善山胞生活》（臺中：臺灣省各界慶祝中華民國建國六十年紀念籌備委員會印行，1971），40。

選擇走不同的路。雖然政府以此為施政方向，1951年的「山地施政要點」也指出山地行政的施政原則應與一般省政趨向一致，然農業設施還是以特殊方法為過渡。而此猶疑不定的態度減緩了農業政策的推進。

在平地化的原則下，將山地農業置於省政府各專責機關辦理的問題，在參議會與臨時省議會引起不少討論。潘福隆直指山地行政平地化為「法良意美」，但「缺乏步驟……山地改善生活辦法，不切合實際……」<sup>40</sup>自1952年民政廳山地行政指導室改為科後，工作範圍縮小到僅承辦山地民政及山地其他行政之聯繫工作，而山地的教育、衛生、農林、水利、交通、地政等業務則劃由各相關主管廳處局接辦，並由民政廳按期召開行政業務會議，以相互協調。因此，各期的行政業務會議相對重要，每回的行政會議，民政廳必須召集建設廳、農林廳、水利局、警務處、林產局、財政廳等機構加以協調，其中農林廳為民政廳的主要協辦單位。李亦園與藤井志津枝皆認為從外表看來，山地行政權責分化與「專業分工」是為了配合山地平地化，以減低山地特殊化色彩，不過由一般行政辦理，產生分工精細卻事權不易統合的弊病，對原住民並不利。<sup>41</sup>從農業事務的推動來觀察，頗為典型。以平地社會為對象的設施搬至山地社會，發展較慢的部落無福受惠，尤其山地交通不便，一般業務人員難得深入各村，設施易遭棄置。又因為分工趨細，有時還會有分歧與牽制的情形，<sup>42</sup>在議會的質詢中常見備詢單位回應以某業務歸屬其他單位而不了了之。山地廣闊而人力資源過少，林瑞昌認為農林廳技術組編制70人，處理山地僅有6人，指導與管理不彰，主張應增設山地組。<sup>43</sup>葛良拜在1954年指出山地農業效果持續不彰主要是山地農業由民政廳辦理，山地與平地共治下自然不受重視，還有經費挪用現象，故應在農林廳設立主辦農業輔導組或山地農業機構。<sup>44</sup>山地與平地共治致使山地農業被弱化的現象，一直到1956年的一則省政府公文還可以看到其嚴重性：

查各縣鄉辦理山地定耕農業所需經費，依照本省獎勵山地實行定耕農業辦法第十四條之規定，除由各縣一般農林事業費項下（包括

<sup>40</sup> 臨時省議會第一屆第一次定期大會，臺灣省議會史料總庫，議事錄典藏號：002-01-010A-00-6-2-0-00119，1951.12。

<sup>41</sup> 李亦園，〈山地行政政策之研究與評估報告書〉（南港：中央研究院民族學研究所，1983），19-20。藤井志津枝，《臺灣原住民史政策篇（三）》，168。

<sup>42</sup> 張松，《臺灣山地行政要論》，67。

<sup>43</sup> 臺灣省臨時省議會第一次臨時大會，臺灣省議會史料總庫，議事錄典藏號：002-01-010A-00-5-3-03-05203，1951.12。

<sup>44</sup> 《臺灣省臨時省議會公報》，4.3（1954.06.28）：2217。臺灣省議會史料總庫，典藏號：002-02-010A-04-6-5-01-00249。

省縣款)撥支外,並應在本府各年度撥補山地事業費項下(包括省縣款)撥支外,其比率不得少於百分之二十……。惟據報除臺東、臺北兩縣外,其餘各鄉縣均未遵照規定切實執行,且有假借山地定耕農業之名義,移作他用情事,使為數已經極少之山地定耕農業事業費未為有效應用,影響山地農業推廣至鉅。<sup>45</sup>

經費不足是嚴重的問題,山地財源起初全賴省庫,但山地的建設比平地困難,處處仰賴省庫負擔自然成效有限。1947、1948 年省預算緊縮,全臺山地事業費每年只列舊臺幣 2 千萬元,而在當時舊臺幣的價值下,山地事業自然一籌莫展。戰後初期縣政府財政困難,地方政府不能如期轉發,山地鄉工作人員還發生二、三個月拿不到薪水的情事。1949 年以來事業費增加甚多,山地屬於區署的時代,撥付行政費,確立制度,工作人員才能按月領薪。不過,山地行政與事業費大多由省庫支出,<sup>46</sup>省政府每年度所編列的山地事業費,農業推廣占了 20%,縣鄉的定耕農業則由縣一般農林事業費下撥支。<sup>47</sup>民政廳是山地農業的主管單位,而農林廳是最重要的配合單位,定耕、水土保持與梯田開發、農具購置、稻種發放、肥料推廣、農業技術講習、稻穀加工等技術推廣皆由農林廳專案補助。後為謀山地與農、林、水土保持相互配合,1954 年 9 月農林廳才設立土地利用小組,專責辦理山地農業工作。<sup>48</sup>

雖然山地平地化是當時的共識,早期將山地農業完全由省政府系統下各專責單位處理,日治時期山地缺乏農會經驗,少了如平地健全的推廣體系襄助,效果打了折扣。因此,在施行定耕過程中,山地不斷提出設置農業專責業務單位的建議。1960 年代之後,山地農林、畜牧開發與水土保持越來越重要,省政府在農林廳下設「山地農牧局」以開發山地資源及辦理水土保持工作,屬於農林廳的三級單位。<sup>49</sup>因此,山地農業從民政廳為主辦單位,農林廳為配合單位,擴大成民政廳與農林廳合辦的模式。1960 年之後,農復會的角色越來越重要,在中美基金項下撥款給縣政府專款帳戶,支助山地鄉公所聘僱農事及家政推廣

<sup>45</sup> 臺灣省文獻委員會編,《臺灣原住民史料彙編 3》,臺灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編(3),1095。

<sup>46</sup> 張松,《臺灣山地行政要論》,頁 84。

<sup>47</sup> 臺灣省文獻委員會編,《臺灣原住民史料彙編 3》,臺灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編(3),頁 1095。

<sup>48</sup> 《臺灣省臨時省議會公報》,7.21:7025-7026,臺灣省議會史料總庫,典藏號:002-02-04OA-07-5-4-04-01062,1956.05。

<sup>49</sup> 〈臺灣省府會議通過要案決設立山地農牧局〉,《聯合報》,1960.12.21,版 2。

教育工作。並於 1963 年間與省政府將兩項工作改以逐年簽訂合作計畫資助經費，由山地農牧局與民政廳分別辦理山地農事與家政推廣業務，農牧局偏向農業推廣，而民政廳負責家政教育。<sup>50</sup>

## 二、推廣第一線

缺乏農會基礎的山地，鄉公所為真正實施農業推廣的第一線。戰後，依縣各級組織綱要，山地鄉公所設鄉長、副鄉長各 1 人，下分民政、經濟、文化、警衛四股，各股設主任 1 人，另置幹事 6 人，戶籍員 1 人，事務員 3 人。農業主由經濟股負責，僅設技士 2 人，由縣遴選受訓合格人員充任。鄉長、副鄉長初由縣委派，至 1946 年 10 月，臺灣省舉行區鄉鎮長與副鄉鎮長民選，山地鄉亦同時完成鄉長民選，但是副鄉長仍由縣委派。1947 年 5 月，民政股主任改由副鄉長兼任，幹事裁減為 4 人。村辦公室設村長、副村長及專任幹事各 1 人。1948 年度山地鄉公所的民政股主任改為專任，幹事仍為 6 名（內 1 人兼任鄉隊附）外，其餘照舊。到了 1950 年政府開始啟動山地農業，與地方一線接觸的鄉公所人數擴編為 21-25 人，其中民政課 2-5 人，建設課 3-5 人。但山區廣袤業務多，尤其是工程勘查、預算編列、推廣林木育苗等耗費人力，加上政府開始注意山地區域，這些人員還必須忙於公文，無力再到田間督導作業。有的山地技術官僚層級不高，由技工兼責農技，例如 1955 年推行卵肉兼用雞時，因為鄉公所缺乏該項技術人員而收效不大。鄉公所在定耕政策上也有向中央建言之功能。1955 年省政府成立地方自治幹部訓練班，分期調訓鄉公所課長以上人員，1956 年地方自治幹部訓練班第四期學員對山地特產時代的來臨也有想法，他們建議山地鄉人力財力不足，特產應以香菇為主要推廣作物，另應祛除原住民依賴資材之心裡，蔬菜經費、種籽種苗可自理。<sup>51</sup>

村辦公室部分，村長初由鄉公所遴員派充，後實行民選，副村長由村國民學校校長兼任，每鄉設指導員 1 人，常駐鄉村，指導辦理各項山地行政工作。但村辦公室的職責重大，水利的維護、農路的開闢擴張與修補、集肥設備的管理、稻穀甘藷曬陽場、稻種消毒池等永久性設備皆為責任範圍。雖然當時對山地工作者有工作津貼及免費授配食米等福利，不過離家遠，事繁的清苦山地，

<sup>50</sup> 林梓聯，〈山地農業推廣教育的現況與展望（上）〉，《農情與農政》（2000.9）：30-31。

<sup>51</sup> 臺灣省文獻委員會編，《臺灣原住民史料彙編 3》，臺灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編（3），1090、1092。

人才招募不易。以致於 1955 年山地行政檢討會中，地方政府頻頻抱怨山地鄉人員不敷、素質參差不齊等。<sup>52</sup>

### 三、試驗與教育

#### (一) 區改良場的高冷試驗

定耕所需要的推廣材料除由省政府、農復會補助，供銷單位銷售，部分由農事試驗及改良單位提供。1952年7月新竹農林總場（後改為新竹區農林改良場，新竹區農業改良場，桃園農業改良場）在新竹縣五峰鄉竹林村增設五峰工作站。該工作站原是日治時期千代農業講習所的舊址，農林總場向新竹縣五峰鄉公所移接田地0.5公頃，旱地2.5公頃，共計3公頃，開辦農、林、漁、牧試驗工作。<sup>53</sup>1957年，臺中區農林改良場接收日治時期的山地產業指導所，成為信義分場，從事山地水稻雜糧夏季蔬菜試驗研究與推廣。<sup>54</sup>這些農業試驗場或改良場的山地作物試驗初期重視稻作、雜糧與蔬菜品種改良、繁殖、作物各種生長時期的觀察試驗，種豬繁殖分配，養魚，定耕地的示範圃開設、山坡地的水土保持。水稻品種無法到位之前，先考量山地在地品種的選種推廣。五峰工作站曾比較陸稻禾黑、浦三品種，免費分配山地農戶。該站亦為高冷蔬菜之重點試驗區，利用氣候辦理種子繁殖，培育蘿蔔美濃早生種、甘藍三池中生、白甘藍、金門品種，四川芥菜的五峰種，甘藷、馬鈴薯、蠶豆、小麥、大麥、高粱、玉米、黃豆等。這些高冷蔬菜提供山地農業更多元的栽培。<sup>55</sup>

#### (二) 教育與推廣系統結合

##### 1. 山地青年的指導員短期訓練

日治時期的授產政策主由警察指導，傳授的農業技術有限；戰後農業被認定為原住民的主要經濟活動，但原住民卻缺乏農業技術。為了能在短期內使農

---

<sup>52</sup> 「山地行政檢討會（二）」，臺灣省政府地政處，國史館藏，入藏登陸號：00400000553A，1955-1956。

<sup>53</sup> 1959年12月更名為新竹區農業改良場五峰分場，辦理高冷蔬菜園種繁殖及採種，雜糧繁殖，定耕及水土保持示範業務。1981年五峰分場再改為五峰工作站，賡續原有業務，1982年改隸桃園區農業改良場。黃益田總纂，《臺灣省桃園區農業改良場場志》（新屋：桃園區農業改良場，1998），4。

<sup>54</sup> 行政院農業委員會臺中區農業改良場，《行政院農業委員會臺中區農業改良場百年回顧》（彰化縣大村鄉：臺中區農業改良場，2003），243。

<sup>55</sup> 黃益田總纂，《臺灣省桃園區農業改良場場志》，178-183。

技上山，1951年6月省政府農林廳從山地鄉挑選200名具有國民學校、初農或初中學歷的青年，在臺北、新竹、臺中、臺南、高雄、花蓮、臺東等區農林改良場舉行山地農業技術人員訓練班，接受上下學期共五個月的受訓。課程設計主要傳授稻作、纖維作物、甘藷與小麥雜糧作物、林業、畜牧等農業技術，並安排實習。其科目有「三民主義」、「國語」、「水稻耕種法」、「甘藷耕種法」、「自給肥料」、「臺灣之養豚」、「苧麻栽培法」、「農業經營」、「陸稻耕種法」、「定耕地農業」、「小麥之栽培法」、「林業大意」、「養雞」、「畜牛」等。短期訓練班重視實用性，安排田間作業外及種畜場、林場、農業試驗所、水產試驗所、糖業試驗所、園藝試驗所、血清製造所觀摩。<sup>56</sup>第一期訓練班共有171人結業，臺北區18人、新竹區23人、臺中區17人、臺南區23人、高雄區47人、臺東區27人、花蓮區16人，均派任為山地農業指導員。<sup>57</sup>這批青年學員是戰後第一批政府所訓練出來的山地農業人才，參與前述的定耕調查。不過，其知識背景參差不齊，多無國語溝通能力，授課時無論教材與教授皆使用日語，不諳日語的教員須透過翻譯，故教材編寫與技術傳播必須淺顯易懂。即便如此，仍有學員無法閱讀教材。之後，為提高基層輔導人員農業智識，有效推行山地農業推廣教育，鄉公所建設課的指導員培育成為常態業務。<sup>58</sup>

## 2. 農業學校的紮根教育

山地農業除需先掌握作物種類與耕作技術外，如何在遼闊的山中，及觀念保守的社群中開展才是挑戰的開始。在縣山地農業推廣計畫經費分配中，獎勵定耕佔15%，肥料自給30%，增產競賽10%，農業技術講習10%，病蟲害防治5%，一般山地農業推廣5%，山地農業推廣指導25%，農業推廣總共佔30%，其中的推廣指導項專用於督導、講習與檢查考核等。<sup>59</sup>因此，農技人才的培訓是山地農業的另一特色。

儘管政府以山地工作津貼作為上山獎勵，但吸引不了平地人，不如培養熟悉山地農業生態的原鄉青年從事農耕。農業技術人員訓練班的課程旨在讓山地住民在短時間內取得技術，長期以往仍需仰賴紮實的農業教育。這一點也是原

<sup>56</sup> 洪元平，〈高雄區山地農業技術人員：訓練班辦理經過〉，《臺灣農林》，5.11（1951.11）：45。〈山地農業訓練班訪問記〉，《聯合報》，1951.10.09，版5。

<sup>57</sup> 〈山地農業技術人員訓練班 訓練期滿均經分配工作〉，《臺灣農林》，5.11（1951.11）：50。

<sup>58</sup> 「山地農業推廣教育」，臺灣省政府農林廳山地農牧局檔，國史館藏，072000000575A，1963。

<sup>59</sup> 臺灣省文獻委員會編，《臺灣原住民史料彙編3》，臺灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編（3），1095。

住民所期待的。日治時期總督府設有八所山地農業講習所，這些講習所附設有農場、牧場。戰後，行政長官公署在 1945 年將山地農業講習所改為一年制的縣立山地農業職業補習學校，共有臺北縣、新竹縣、臺中縣、臺南縣、高雄縣、臺東縣、花蓮縣等七所縣立農業補習學校，招收年滿 12 至 25 歲的學生，施與短期訓練。補習學校為日治時期的規模擴充，講師從四人增為五人，招收學生人數增加。<sup>60</sup>1951 年民政廳成立山地產業指導所，訓練原住民農業與手工技能，指導農業增產，推廣畜牧、水產、養蠶、種茶、果樹與山地特產的栽培。<sup>61</sup>另外目的是推行山地度量衡制度，指導用法，灌輸原住民經濟常識，訓練其農村經濟營運知能，獎勵投資福利事業；同時，能辨識及取締欺騙榨取不法之商人。

62

山地土壤、氣候、溫度、施肥及作物種類與平地迥然不同，1951 年林瑞昌建議在山地設立農業學校進行基礎農學教育，並將一年制延長為三年，作為山地農業推廣人員之基礎。<sup>63</sup>1957 年七所縣立農業補習學校合併改制為南投縣立、屏東縣立三年制的山地初級農業職業學校，1961 年再改為五年制的縣立農業職業學校。南投與屏東農校校址廣闊，屏東農校位於內埔鄉水門，南投農校位於仁愛鄉，海拔 1,150 公尺，為臺灣海拔最高的職業學校。兩校設有農藝、畜牧等科，由省政府撥發經費以及山地保留地供學生實習。從補習學校到山地農校皆專收山地與平地原住民，以考試甄選保送生，授與公費及住宿。1945 年至 1961 年山地學生的公費保送生中，山地短期職業補習學校是最大宗，1945-1956 年共保送了 2,699 位學生；1957 至 1960 年南投與屏東縣立初級農業職業學校接受保送生 640 名。這些是定耕政策實施後最重要的推廣尖兵。1961 年為止，有 852 名師範保送生，1,295 名中學保送生，1,167 名職校保送生。<sup>64</sup>師範學校、農職與工職、中學又是原住民考取山地行政人員常具有的學歷背景。以 1956 年「特種考試山地人民應山地行政人員考試及格」名錄來看，137 位人員中，有 38 位具有農業職業學校學歷，他們畢業自屏東農業職業學校、臺東農業職業學

<sup>60</sup> 劉寧顏總纂，《重修臺灣省通志》（南投：臺灣省文獻委員會，1996），1009。

<sup>61</sup> 〈發展山地農業 農廳擬推廣計畫 民廳擬方案加強山地經建〉，《中央日報》，1951.04.03，版 4。

<sup>62</sup> 「臺灣省山地施政要點」，臺灣省文獻委員會，《臺灣原住民史料彙編 3》，臺灣省政府公報有關原住民法規政令彙編（1），67。

<sup>63</sup> 臺灣省臨時省議會第一屆第一次定期大會，臺灣省議會史料總庫，議事錄典藏號：002-01-010A-00-5-3-05-05293，1951.12.11。

<sup>64</sup> 劉寧顏總纂，《重修臺灣省通志》，卷七政治志行政篇，1010-1011。

校、花蓮農業職業學校、桃園農校、岡山高農、大湖農業職業學校等。<sup>65</sup>如果這些人員分發到山地鄉公所，可說將農業教育與行政結合成一體。

1955 年山地農業推廣在縣政府督導之下，由鄉鎮公所辦理，農復會施予技術協助，不過農復會定耕推廣系統的推廣建立緩慢，1955 年僅有一個鄉執行。山地農業推廣指導員經過考試選定，幾乎都具農業職業學校學歷的學生。其指導方法與平地的系統是一樣的，也就是由指導員指導組設農事研究班，設置示範田，成果明顯的是臺中縣的青豌豆示範田，新竹縣戀風草示範田和高雄縣的大豆示範田。<sup>66</sup>如表一所示，截至 1964 年，山地共舉辦了 1,392 個農事研究班，128 個定耕示範村。

表一：1955-1964 年定耕農業推廣成果表

推廣項目	成果
設置梯田加強水土保持	3,647 公頃
設置定耕農業示範村	128 村
舉辦農業研習班	1,392 班
推廣綠肥設置採種圃	1,750 處
補助耕耘機	8 台
補助噴霧器	382 台
補助犁	3,328 台
補助耕耙	3,828 台
設置公共稻種消毒池	335 處
興建公共晒穀場	588 處
獎勵修建堆肥舍	1,995 棟

資料來源：臺灣省政府新聞處主編，《改善山胞生活》，頁 107。

<sup>65</sup> 〈臺灣省獎勵山地實行定耕農業辦法〉，《臺灣原住民史料彙編 3》，臺灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編（1），41-46。

<sup>66</sup> 中國農村復興聯合委員會，《工作報告》，11（1959.07-1960.06）：23。

## 伍、推廣與組織山地

### 一、農事競賽與社會組織

戰後，山地農業的推廣系統與山地行政系統結合，鄉村是主導力量。而讓原住民在固定的土地範圍內耕作，也有助於地方自治在山地的推行。日治時期山地並未實行平地的街庄制度，戰後卻實施與平地一樣的鄉村制度，組訓原住民需費一番功夫。1950 年 4 月臺灣實施地方自治，山地鄉長由鄉民代表選舉改為直接民選，山地的領導階層逐漸變化。定耕的農林競賽正可兼具鼓勵與組織地方的功能，因此競耕在定耕農業過程中頗為重要。定耕的執行與競賽方式又以村鄉為單位編組，強化了鄉村組織，使原住民漸漸熟悉有別於傳統的地方行政社群。

另外，競耕的審查機制也強化行政區與領導階層的運作，審查團的組成塑造新的領導身分：例如村審查委員會由村長、國民學校校長、派出所主管人員、村幹事、村衛生員、鄉民代表、鄰長組成，並以村長為主任委員，就各該村選出成績最優者為優勝戶。鄉審查委員會由鄉長、鄉公所秘書、建設課長、農業技術人員、中心國民學校校長、警察分駐所主管人、鄉民代表會主席、衛生所主任組成，以鄉長為主任委員，選出全鄉的優勝戶。<sup>67</sup>

1951 年第一期短期訓練班的設計有打破傳統社群的意圖。將高雄原住民青年分發到臺南受訓，與阿里山原住民接觸；蘭嶼青年分發到臺東受訓。據當時的說法，易區訓練的目的除為瞭解各地方的農作物種類，「且欲集各個不同語言與風俗習慣的原住民青年於一室，以溝通其思想與生活習慣，產生情感，打破傳統各族相互歧視心理，以鞏固山地基礎。」<sup>68</sup>

1951 年農林廳舉辦的山地農業訓練班的教學方針有精神與生活習慣兩方面。精神方面重視國家意識的灌輸，認識三民主義，生活習慣則與山地人民生活改進運動的語言運動相結合。當時 40 歲以下原住民慣用的語言為日語，參加農業訓練班可以增加接觸國語的機會。此外，也規定公出山地的公務員必須使用國語，禁用日語或山地語。<sup>69</sup>國語能力後來成為學習新農技的條件，例如 1963 年臺東縣舉辦「第二屆山胞農業技術交換大會」時，參加對象限定在 40 歲

<sup>67</sup> 〈臺灣省獎勵山地實行定耕農業辦法〉，《臺灣原住民史料彙編 3》，臺灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編（3），1080-1081。

<sup>68</sup> 廖南才，〈山地訓練班的瞻望〉《臺灣農林》，5.7（1951.07）：2。

<sup>69</sup> 「山地行政檢討會」，臺灣省政府地政處，國史館藏，004-0900-009，1956。

以下，能聽講國語者。<sup>70</sup>

定耕競賽獲勝者接受安排在平地受獎參觀。除了定耕競賽優勝，每年山地各鄉也會選拔一位梯田經營面積在 0.2 公頃以上，設置符合標準，綠肥與農作物種植，改善地力有成的農戶一名，下山接受農民節表揚。<sup>72</sup>雖然是獎勵，也有觀摩平地的用意。<sup>73</sup>

## 二、定耕成果

增加耕地面積是首要工作，梯田又為推廣重點，省政府每年給予梯田設置之獎勵。開發土地鎖定在山地保留地 6 度以上，30 度以下之現耕輪耕地，休閒輪耕地，三十度以下之荒地，平坦地不予獎勵。因為集中開發，地力自然提升，定耕面積在每年審查中佔個人成績的 10%。旱田面積增加速度頗為明顯，1951 年有 12,258 公頃，1954 年增加至 14,085 公頃。水田的增加有限，1951 年為 2,796 公頃，1954 年成長至 3,682 公頃。梯田獎勵從 1951 年所規劃的每年 400 公頃，到 1955 年增加為 500 公頃，1946 年下修為 400 頃，1958 年的獎勵面積剩下 310 公頃。分佈在臺北 5 公頃，新竹 10 公頃，苗栗 5 公頃，南投 50 公頃，嘉義 20 公頃，高雄 20 公頃，屏東 70 公頃，臺東 70 公頃，花蓮 50 公頃，宜蘭 10 公頃。梯田面積無法持續擴張，除存在難以突破之瓶頸，可能與政府計畫推廣山地園藝作物有關。各山地鄉所應設置梯田的分布，最後視灌溉排水溝渠的開闢儘量集中。<sup>74</sup>1951-1954 年梯田的推廣面積有 2,330 公頃，從 1955 到 1964 年間農林廳設置梯田的推廣面積達 3,647 公頃。不過，仍與 1950 年所設定的 5,567 公頃理想有相當差距。

定耕的第二個目的是藉由集中開發方便水利設施及施肥，以滋養地力，提高單位生產量。然而山地水利工程困難，水田面積難以擴展，水稻產量有限，

<sup>70</sup> 「山地農業推廣教育」，臺灣省政府農林廳山地農牧局檔，國史館藏，072000000582A，1963.08。

<sup>71</sup> 「山地行政檢討會」，臺灣省政府地政處，國史館藏。

<sup>72</sup> 〈臺灣省獎勵山地實行定耕農業辦法〉，《臺灣原住民史料彙編 3》，臺灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編（3），1109。

<sup>73</sup> 洪元平，〈高雄區山地農業技術人員：訓練班辦理經過〉，45-46。

<sup>74</sup> 臺灣省文獻委員會編，《臺灣原住民史料彙編 3》，臺灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編（2）（南投：臺灣省文獻委員會，1998），386。臺灣省文獻委員會編，《臺灣原住民史料彙編 3》，臺灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編（3），1096、1097、1128。

陸稻面積雖然不斷成長，但陸稻產量卻不易突破。<sup>75</sup>施肥為另一個改善地力方法，重視綠肥及人畜肥等天然肥料的普及，綠肥可防止表土流失，改進土壤理化性，農林廳在各原住民照規定標準設置梯田後，每公頃補助 200 元，普及綠肥播種。<sup>76</sup>地力也是每年定耕審查重點，佔評分的 40%，其中新建集體堆肥設施佔 20%，繁殖綠肥與製造堆肥等自給肥料佔 20%。<sup>77</sup>1955-1964 年的推廣成果如表一，稻種消毒、推動機械化，稻穀乾燥與加工改良的定點精耕，讓山地農業揮別粗放的特質。

日治時期臺灣總督府常以集團移住解決耕地不足問題，戰後雖也施行移耕，但更重視集中區塊性的土地經營，獎勵定耕的個人成績審查表中 100 為滿分，只要原住民不移耕就可獲得 10 分。<sup>78</sup>因為作物生長期長，重視地力的土地經營法，多少改變了原住民的土地概念，除讓原住民重視對土地的投資，加重土地私有觀念。<sup>79</sup>1963 年，民政廳向省政府提出「山地行政改進方案」，經省政府核定後於 1963 年 9 月 3 日實施，該方案對原住民保留地的測量與調查實施有具體之規定，測量後辦理土地登記，原住民之現有土地辦理耕作權登記，於繼續耕作滿十年後，無償取得土地所有權。因此，1950 年代的定耕制度可說為後來山地保留地之放領奠下基礎。

定耕初期的目的在提高山地糧食供應，讓原住民定點經營農作，並藉此強化山地社會組織，商品化的效果似乎並非被首要重視，此也與山地供銷制度遲遲難以建立有關。山地交易所撤銷後，山地供銷組織剛開始由鄉公所主導，初設民生商店與合作社，中間由社會菁英短暫領導民生公司，在 1950 年推廣改善山地生活三大運動時，轉由省政府民政廳主導的山地供銷委員會，與定耕農業推廣系統重疊，相輔相成。從民生商店到供銷委員會，每種供銷組織平均壽命兩年。失敗之因大多是資金困窘，人謀不臧，或者缺乏專業的供銷人才，顯示山地經濟的貧乏，原住民的商業職業教育不普及。定耕農業前期著重山地糧

<sup>75</sup> 例如，在山地定耕農業實施成績審查時，水稻一期作 1 公頃收穫量 2,400 公斤為滿分，而陸稻 1,800 公斤便得滿分。臺灣省文獻委員會編，〈臺灣省獎勵山地實行定耕農業辦法〉，《臺灣原住民族史料彙編 3》，臺灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編（2），390。

<sup>76</sup> 〈山地設梯田 農廳有補助〉《聯合報》，1956.03.04，版 4。

<sup>77</sup> 臺灣省文獻委員會編，《臺灣原住民族史料彙編 3》，臺灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編（2），390。

<sup>78</sup> 各項成績總和為 100 分。臺灣省文獻委員會編，《臺灣原住民族史料彙編 3》，臺灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編（2），390。

<sup>79</sup> 藤井志津枝，《臺灣原住民族政策篇（三）》，194。

食自給，民生商店、合作社、供銷會委員會的功能侷限於生活與生產物資的上山，中後期展開山地特產作物之開發，商品經濟才真正開始展開。山地物資供銷會與山地定耕政策結合，才有較佳的盈餘表現。<sup>80</sup>

## 陸、結論

商品化的消費趨勢下，山地若保持原來的經濟模式，雖能維持溫飽，但難與平地競爭。初來乍到的新政府在未充分掌握山地農業資源開發模式前，穩定山地社會是最重要的。首先頒佈改善山地生活三大運動，其中經濟部分為定耕農業，俾使原住民具有自給的能力。推行方式是讓原住民改變移耕習慣，再增加耕地面積，以梯田為最重要，進而提高單位生產量，以綠肥及堆肥推廣最力。作物選擇方面，透過區農業改良場山地工作站的試驗，先以水、陸稻與甘藷等糧食作物為主，在 1954 年嘗試推動家禽、家畜、蔬菜特產計畫，朝高價值的商品作物發展，其中香菇是最早普遍推廣的作物。到了 1950 年代末期，西部平原的經濟結構已有變化，工業的排擠，人口的壓力，農業必須往山上尋求新園地。但應選擇何種作物？梯田耕作仍賴水利，但山坡地引水困難，水田耕作難度較高，進入 1960 年代的經濟思維已非如何吃得飽，而是在維持固定的糧食生產下，以適地性的高價值商品作物賺取更多的外匯，香菇、溫帶水果、藥材、畜牧業等成為新的開發方向。

為了與臺灣總督府的山地異地治理區隔，戰後政府以平地化為目標，將山地農業放在省政府民政廳系統下辦理，並由農林廳與其它專業單位協助，作物的選擇則交給各區農業改良場，試驗適合之品種，繁殖材料推廣與山地農民。因為缺乏日治時期的平地農會經驗，山地農業的建立不易，農業推廣與山地行政系統結合。這期間，省政府民政廳所建立的山地農業推廣制度頗為特殊，為由民政廳到縣，再進入山地鄉村的層層負責行政推廣系統，尤以鄉村最為重要。若與一般行政系統中與平地農業一視同仁，廣闊的山地農業自然就被弱化。人力經費不足、對山地土地與技術不熟悉、水利設施不全等，皆是農業推廣普遍的問題。施行過程不斷有來自山地，希望政府設置專責業務單位的聲音，顯示出山地農業有特殊化的必要。定耕是在有限的耕地面積上提高單位面積產量，

---

<sup>80</sup> 李力庸，〈從合作社到農會：戰後山地供銷組織的變動〉，發表於國立中央大學歷史研究所舉辦「變動中的東亞：跨域視野的觀察國際學術研討會」。

以滿足糧食與改善生活的作法，但是限於面積與水利，較不易產生豐收結果，在供銷制度不健全下，原住民生活僅能在緩慢中改善。

初期以糧食、蔬菜生產為重心的定耕，在梯田成長面積不如預期，可能無法大幅提升原住民生活。但定耕是山地生產大幅度的改變，其影響在社會制度面可能高於經濟面。為了實施定耕，政府多次進入山地進行調查、測量，相當程度掌握農業人口、可耕地面積與地力。定耕使原住民固著於土地，對山地社會管理有所助益，一方面有助於地方自治的推動，另一方面減少原住民的燒墾行為，在固定的土地耕作，可作為山地保留地放領的準備。牧場預定地的調查也為下一階段的山地開發做探查。與地方行政系統結合的定耕制度，以鄉公所為推廣第一線，由村長落實執行面的設計，也有強化山地行政的功效。山地農業推廣經費雖少，但以競耕的獎金制度提高原住民的耕作興趣。原住民從農事活動與競賽中漸漸熟悉非傳統領域的社群觀念，審查機制的運作更強化了行政領導階層的地位與權力形象。山地環境清苦，平地人多不願上山，不過透過訓練班、輔導員及農業學校培養了山地原鄉的農業技術人才。以國語作為溝通工具，三民主義也伴隨著新農業技術傳遞，山地漸漸有了新的國家概念。



## 徵引書目

### 一、檔案、史料

「土地經濟調查」，臺灣省地政處，國史館藏，入藏登錄號：0040000005474，1957.04.16-1959.08.10。

「山地行政檢討會（二）」，臺灣省政府地政處，國史館藏，入藏登錄號：004000000553A，1955-1956。

「山地行政檢討會」，臺灣省政府地政處，國史館藏，004-0900-009，1956。

「山地農業推廣教育」，臺灣省政府農林廳山地農牧局檔，國史館藏，072000000575A，1963。

「山地農業推廣教育」，臺灣省政府農林廳山地農牧局檔，國史館藏，072000000582A，1963.08。

《臺灣省參議會第一屆第十次定期大會》，臺灣省議會史料總庫，議事錄典藏號：001-01-100A-00-6-5-0-00300，1950.11。

《臺灣省參議會第一屆第十一次定期大會》，臺灣省議會史料總庫，議事錄典藏號：001-01-11OA-00-6-8-0-00053，1951.06。

《臺灣省參議會第一屆第十一次定期大會》，臺灣省議會史料總庫，議事錄典藏號：002-01-01OA-00-5-3-03-05203，1951.12.11。

《臺灣省臨時省議會公報》，第4卷第3期（1954.06.28），頁2217。臺灣省議會史料總庫，典藏號：002-02-01OA-04-6-5-01-00249。

《臺灣省臨時省議會公報》，第5卷第12期（1955.01），頁3600-3601。

《臺灣省臨時省議會公報》，第7卷第21期，頁7025-7026，臺灣省議會史料總庫，典藏號：002-02-04OA-07-5-4-04-01062，1956.05。

《臺灣省臨時省議會公報》，卷10期19，頁10364，臺灣省議會史料總庫，典藏號：002-03-01OA-10-5-3-01-00927，1957.06.02。

臺灣省臨時省議會第一次臨時大會，臺灣省議會史料總庫，議事錄典藏號：002-01-01OA-00-5-3-03-05203，1951.12。

臺灣省臨時省議會第一屆第一次定期大會，臺灣省議會史料總庫，議事錄典藏號：002-01-01OA-00-5-3-05-05293，1951.12.11。

臨時省議會第一屆第一次定期大會，臺灣省議會史料總庫，議事錄典藏號：002-01-01OA-00-6-2-0-00119，1951.12。

## 二、專書

中央研究院民族學研究所，《番族慣習調查報告書·第二卷》。南港：中央研究院民族學研究所，2009。

中國農村復興聯合委員會，《工作報告》，第11期（1959.07-1960.06）。

王嵩山，《聚落經濟、國家政策與歷史：一個臺灣中部原住民族的例子》。南投市：國史館臺灣文獻館，2003。

行政院農業委員會臺中區農業改良場，《行政院農業委員會臺中區農業改良場百年回顧》。彰化縣大村鄉：臺中區農業改良場，2003。

李亦園，〈山地行政政策之研究與評估報告書〉。南港：中央研究院民族學研究所，1983。

李汝和主修，《臺灣省通誌》，卷三政事志行政篇。臺北：臺灣省文獻委員會，1972。

張松，《臺灣山地行政要論》。臺北：正中書局，1953。

許新枝，〈山地行政業務推行概況及展望〉，臺灣省山地建設座談會，1974.10.12。

程兆熊、黃弼臣、朱長志合編，《臺灣省中部山地園藝資源調查報告》。臺北：

中國農村復興聯合委員會，1956。

黃柏松，《退輔會榮民安置與梨山地區的農業發展（1956-1987）》。新北市：花木蘭出版社，2020。

黃益田總纂，《臺灣省桃園區農業改良場場志》。新屋：桃園區農業改良場，1998。

臺灣省文獻委員會編，《臺灣原住民史料彙編 3》，臺灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編（2）。南投市：臺灣省文獻委員會，1998。

臺灣省文獻委員會編，《臺灣原住民史料彙編 3》，臺灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編（3）。南投市：臺灣省文獻委員會，1998。

臺灣省文獻委員會編，《臺灣原住民史料彙編 3》，臺灣省政府公報中有關原住民法規政令彙編，（1）。南投市：臺灣省文獻委員會，1998。

臺灣省行政長官公署民政處編，《臺灣民政》，第一輯。臺北：臺灣省行政長官公署，1946。

臺灣省行政長官公署民政處編，《臺灣民政》，第二輯。臺北：臺灣省行政長官公署，1947。

臺灣省政府新聞處編，《改善山胞生活》。臺中：臺灣省各界慶祝中華民國建國六十年紀念籌備委員會印行，1971。

臺灣省政府農林廳編，《山地定耕地基本調查》。臺北：臺灣省政府農林廳，1954。

劉寧顏總纂，《重修臺灣省通志》，卷七政治志行政篇第一冊。南投市：臺灣省文獻委員會，1996。

藤井志津枝，《臺灣原住民史政策篇（三）》。南投市：臺灣省文獻會，2001。

### 三、論文

吳叡人，〈「臺灣高山族殺人事件：高一生、湯守仁、林瑞昌事件之政治史的初步重建」〉，《二二八事件 60 週年紀念論文集》。臺北：臺北市文化局，2009。

李敏慧，〈日治時期臺灣山地的集團移住與社會重建：以卑南溪流域布農族為例〉，臺北：國立臺灣師範大學地理研究所碩士論文，1997。

林素珍，〈日治時期山地農業與日本經濟政策關係之初探〉《大仁學報》，期 17（1999 年 5 月）：465-479。

林素珍、陳耀芳，〈日治時期山地「授產」政策之研究〉《大仁學報》，期 18（2000 年 5 月）：423-440。

范燕秋，〈樂信·瓦旦與二二八事件中泰雅族的動態：探尋戰後初期臺灣原住民

菁英的政治實踐》，《二二八事件 60 週年紀念論文集》。臺北：臺北市文化局，2009。

張耀宗，〈知識轉型：日治時期農業知識的轉變〉《臺灣原住民族研究季刊》，卷 7 期 1（2014 年春季號）：61-83。

陳中禹，〈戰後初期臺灣「山地行政」的建立與推動〉，收入黃翔瑜編，《戰後檔案與歷史研究：第九屆中華民國史專題論文集》，臺北：國史館，2008。

#### 四、報刊雜誌

〈山地定耕農業 農廳舉辦調查 將分三區派員辦理〉，《聯合報》，1953.12.10，版 3。

〈山地設梯田 農廳有補助〉，《聯合報》，1956.03.04，版 4。

〈山地農業技術人員訓練班 訓練期滿均經分配工作〉，《臺灣農林》，卷 5 期 11（1951.11）。

〈山地農業訓練班訪問記〉，《聯合報》，1951.10.09，版 5。

〈水土保持山地農業兩年會〉，《聯合報》，1959.12.27，版 3。

〈加速發展國家經濟開發山地農業資源〉，《聯合報》，1960.11.08，版 2。

〈張芳燮在水土會指出臺省待墾山地上有五十萬頃〉，《聯合報》，1960.09.08，版 2。

〈發展山地農業 農廳擬推廣計畫 民廳擬方案加強山地經建〉，《中央日報》，1951.04.03，版 4。

〈農林重要記事〉，《農友》，第 11 卷第 1 期（1960.01）：頁 48。

〈農廳決定調查山地農業經濟〉，《聯合報》，1952.09.06，版 6。

〈臺灣省府會議通過要案決設立山地農牧局〉，《聯合報》，1960.12.21，版 2。

王國瑞，〈由山地人民生活談到山地農業技術之改進〉，《農林月刊》，卷 5 期 7（1951.07）：頁 3-4。

林梓聯，〈山地農業推廣教育的現況與展望（上）〉，《農情與農政》（2000.09）：頁 30-31。

洪元平，〈高雄區山地農業技術人員：訓練班辦理經過〉，《臺灣農林》，卷 5 期 11（1951.11）：頁 45-46。

廖南才，〈山地訓練班的瞻望〉，《臺灣農林》，卷 5 期 7（1951.07）：頁 1-2。

過立先，〈臺灣山地民食問題〉，《臺灣農林》，卷 4 期 7（1950.07）：頁 3-5。

## From Improving Livelihood to Organizing Aboriginal Society: the Policies and Agriculture Extension of Fixed Cultivation in the Mountain Region (1945-1960)

Li-yun Lee\*

### Abstract

After World War II, continuing the mode of the Japanese government's occupation period, the government of Taiwan carried on the fixed cultivation agriculture in the mountain region. According to the mountain region policy, the purpose of the fixed cultivation with scientific agriculture skills was to improve the aboriginal life. The government established a new agriculture extension system for the mountain region, which was different from that on the ground level. This system was closely linked to the government for the understanding and control of the mountain region. The administration and the cultivation system complemented each other and established the basis for a large government investment for the future of the mountain area. Because of the fixed cultivation, the mountain region tried to produce and consume commodities through supply and marketing operations. The traditional social aboriginal structure, the economy, and the agricultural environment were then gradually transferred. Through the study of the purpose and execution of the fixed cultivation system, this paper will explore the mountain region agriculture policy of the government, economic changes in the aboriginal society, and the reason for fixed cultivation agriculture. This paper will be helpful to realize the construction of agriculture in developing the mountain region after World War II, the history of present fixed cultivation agriculture and the characteristic of the mountain region operations of the government.

Keywords: aborigines, terraced field, fixed cultivation, agriculture extension.

---

\* Professor, Graduate Institute of History, National Central University