

案號：107A-068

內政部營建署
擬定原住民族特定區域
計畫之規劃(第二期)

期中報告書

擬定原住民族特定區域計畫之規劃(第二期)

期中報告書

台灣城鄉發展學會
108年05月27日

「擬定原住民族特定區域
計畫之規劃(第二期)」案
(案號：107A-068)

期中報告書

委託單位：內政部營建署

委辦單位：台灣城鄉發展學會

中 華 民 國 1 0 8 年 5 月

目 錄

壹、計畫緣起與目的	1
貳、計畫內容與流程	3
一、計畫內容.....	3
二、計畫流程.....	5
三、工作時程與辦理規劃.....	7
參、法令、政策及計畫推動經驗之回顧整理及檢討分析	14
一、法規政策部分.....	14
二、迄今已執行案例之分析檢討.....	41
肆、原住民族特定區域計畫推動策略	71
一、不同角色啟動原住民族特定區域計畫之研提方式及辦理流程.....	71
二、適宜擬訂原住民族特定區域計畫部落之篩選機制及建議優先辦理之部落名單	76
三、計畫範圍之劃定原則及程序.....	101
四、參與式規劃之研擬.....	106
五、依原住民族基本法第 21 條踐行取得原住民族同意之辦理程序及注意事項	110
伍、涉及原住民族海域使用型態之建議部落	117
一、建議部落之初步篩選說明.....	117
二、涉及原住民族海域使用型態之三處部落背景.....	118
三、評估案例擇定說明.....	149
陸、港口部落原住民族特定區域計畫規劃內容	153
一、現況分析.....	153

二、土地使用議題.....	166
參考文獻.....	175
附錄.....	177
附錄一、第一次田野現勘紀錄.....	177
附錄二、第二次田野現勘紀錄.....	183
附錄三、第三次田野現勘紀錄.....	189
附錄四、第四次田野現勘紀錄.....	193
附錄五、第一次工作會議紀錄.....	195
附錄六、第一次工作會議回應與處理情形說明.....	197
附錄七、第二次工作會議紀錄.....	199
附錄八、第二次工作會議回應與處理情形說明.....	202
附錄九、第三次工作會議(會前會)紀錄.....	205
附錄十、第三次工作會議(會前會)回應與處理情形說明.....	208
附錄十一、第三次工作會議紀錄.....	211
附錄十二、期初報告審查會議紀錄.....	215
附錄十三、期初報告審查意見回應.....	223

表目錄

表 一、特定區域計畫議題評估啟動架構.....	44
表 二、原住民族土地特定區域計畫優先規劃議題.....	44
表 三、計畫範圍內土地使用分區及編定面積表.....	48
表 四、原住民族部落於非都市土地分區分佈面積與比例.....	52
表 五、原住民族部落於非都市土地使用編定分佈面積與比例.....	52
表 六、原住民保留地與土地使用分區重疊分析表.....	54
表 七、南山村非都市土地使用分區與編定表.....	57
表 八、海岸管理法與現行土地管制架構之重疊情形.....	65
表 九、原住民族傳統海域與其他使用區位之競合關係.....	66
表 十、原住民族海域區位使用所面臨的競合問題.....	67
表 十一、影響原住民族權利之相關法令.....	70
表 十二、建議案例與篩選機制分析.....	94
表 十三、建議案例與國保一篩選機制分析.....	95
表 十四、建議案例與都市計畫區篩選機制分析.....	97
表 十五、建議案例與國家公園篩選機制分析.....	100
表 十六、豐濱鄉與新社村歷年人口分析表.....	120
表 十七、新社村族群人口組成表.....	122
表 十八、新社部落傳統領域地名表.....	127
表 十九、豐濱鄉與港口村歷年人口分析表.....	132
表 二十、港口村族群人口組成表.....	133
表 二十一、港口部落周邊重要山峰與說明.....	134
表 二十二、港口範圍內段丘臺地(海階).....	135
表 二十三、豐濱鄉與港口村歷年人口分析表.....	142
表 二十四、靜浦村族群人口組成表.....	143
表 二十五、建議案例與篩選機制分析.....	151
表 二十六、港口村範圍內之第一級環境敏感區.....	162
表 二十七、港口村範圍內之第二級環境敏感區.....	164
表 二十八、港口阿美族人傳統漁法.....	168
表 二十九、海祭期間使用範圍.....	169
表 三十、港口部落海域使用概況.....	173

圖目錄

圖 1、特定區域計畫評估啟動機制	41
圖 2、特定區域計畫議題適宜性篩選機制	42
圖 3、必須擬定特定區域計畫之議題類型	43
圖 4、原住民族土地議題評估啟動情境演示	46
圖 5、鎮西堡案計畫範圍	47
圖 6、原住民部落於都市計畫區之分佈圖	50
圖 7、原住民族部落於國家公園區之分佈圖	51
圖 8、「原住民族特定區域計畫-PYANAN 部落」計畫範圍	56
圖 9、南山村土地利用分布圖	58
圖 10、原住民族特定區域計畫啟動方式	74
圖 11、原住民族特定區域計畫不同角色研提方式	76
圖 12、必須擬定特定區域計畫之議題類型	82
圖 13、原住民族部落與國土保育區第一類(模擬)之空間篩選分析	96
圖 14、位於都市計畫區之原住民族部落(模擬)空間篩選分析	100
圖 15、位於國家公園範圍之原住民族部落(模擬)空間篩選分析	101
圖 16、部落參與原住民族特定區域計畫流程圖(一)	108
圖 17、部落參與原住民族特定區域計畫流程圖(二)	109
圖 18、參與式規劃之方法流程	110
圖 19、港口部落(阿美族)年齡階層與公共決策機制	115
圖 20、泰雅族社會組織與公共決策機制	116
圖 21、原住民傳統海域使用範圍空間分布	117
圖 22、原住民部落位置分布	117
圖 23、新社村位置圖	119
圖 25、豐濱鄉與新社村歷年人口變化圖	121
圖 25、豐濱鄉與新社村歷年人口成長率變化圖	121
圖 26、新社村族群人口比例圖	122
圖 27、新社部落傳統領域圖	126
圖 28、新社部落傳統領域圖	127
圖 29、新社村土地使用編定現況	130

圖 30、港口村位置圖	131
圖 31、豐濱鄉與港口村歷年人口變化圖	132
圖 32、豐濱鄉與港口村歷年人口成長率變化圖	133
圖 33、港口村族群人口比例圖	134
圖 34、港口部落傳統領域圖	137
圖 35、港口村土地使用編定現況	140
圖 36、靜浦村位置圖	141
圖 37、豐濱鄉與靜浦村歷年人口變化圖	142
圖 38、豐濱鄉與靜浦村歷年人口成長率變化圖	143
圖 39、靜浦村族群人口比例圖	144
圖 40、靜浦村傳統領域圖	146
圖 41、靜浦村土地使用編定現況	148
圖 42、豐濱鄉空間計畫範圍	150
圖 43、港口村空間計畫範圍	153
圖 44、港口村空間計畫分區	154
圖 45、港口村非都用地編定	155
圖 46、港口村都市計畫分區	156
圖 47、港口村範圍內森林事業計畫-林木經營區	157
圖 48、港口村範圍內森林事業計畫-國土保安區(保安林)	158
圖 49、港口村範圍內國家風景區	158
圖 50、港口村之第二次國土利用調查成果	159
圖 51、港口村土地權屬概況	160
圖 52、河川區域線	161
圖 53、沿海自然保護區	161
圖 54、保安林	161
圖 55、國有林事業區	161
圖 56、漁業資源保育區	162
圖 57、土石流潛勢溪流	163
圖 58、山坡地	163
圖 59、山崩地滑地質敏感區	163
圖 60、沿海一般保護區	163

圖 61、海域區	164
圖 62、港口村範圍與海岸管理法特定區位(潮間帶)	165
圖 63、港口村範圍與海岸管理法特定區位(一級海岸保護區)	165
圖 64、港口村國土功能分區模擬比對	166
圖 65、港口部落海域資源漁撈採集示意	167
圖 66、由長老代表獻祭予海神	170
圖 67、集體共食體現港口阿美族人倫理規範	170
圖 68、港口部落日常與儀式使用海域範圍示意	171
圖 69、豐年祭結束後的脫聖出漁，解除禁忌	171
圖 70、部落全體成年男性集體共食魚獲	171
圖 71、透過 MIPA'PA'驅趕法取得的漁獲	172
圖 72、婚禮結束後的 PAKELANG 的集體共食	172

壹、計畫緣起與目的

一、為利依國土計畫法由內政部會商原住民族主管機關擬訂特定區域計畫，內政部已依修正全國區域計畫規定，會同原住民族委員會擬訂「原住民族特定區域計畫-泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落」案，作為原住民族特定區域計畫之示範計畫，以利後續銜接「國土計畫法」體系下原住民族特定區域計畫之推動。

二、內政部於修正全國區域計畫、國土計畫法、全國國土計畫及海岸管理法，訂定原住民族土地使用相關規定如下：

(一)修正全國區域計畫相關規定

鑑於原住民族土地等地區，因具有地理環境或特殊性，其土地使用方式有別於其他土地，爰有必要針對該類型土地以整體性觀點進行考量。內政部得會商目的事業主管機關擬定各類型特定區域計畫，考量目的事業主管機關需求，研訂土地利用基本原則。

(二)國土計畫法及全國國土計畫相關規定

1、國土計畫法：該法第 8 條、第 11 條、第 20 條及第 23 條之規定，涉及特定區域計畫之擬定機關、程序及國土功能分區劃設原則及涉及原住民族土地及海域使用管制。

2、國土計畫法施行細則：該細則第 2 條規定全國國土計畫擬訂、變更之規劃事項，得委託其他機關或團體辦理。

3、全國國土計畫：該計畫第八章載明國土功能分區劃設條件及順序，其中農業發展地區第四類及城鄉發展地區第三類涉及原住民族土地。第九章載明因應原住民族需求，另定特殊化土地使用管制及原住民族土地使用指導原則。

(三)海岸管理法規定

該法第 10 條及第 16 條規定，海岸保護計畫或海岸防護計畫之擬訂涉及原住民族地區之土地，應與當地原住民族諮商，並取得其同意。

三、考量原住民族各族或分布於高山、平原、丘陵、或濱海而居，其生活模式或土地使用型態各有不同，承繼營建署 103 年度「擬定

北泰雅原住民族特定區域計畫之規劃」及 105 年度「擬定原住民族特定區域計畫之規劃」成果，擬持續推動原住民族特定區域計畫，並藉各原住民族特定區域計畫累積之經驗及成果，建立特定區域計畫辦理模式，爰編列經費辦理本計畫。

貳、計畫內容與流程

一、計畫內容

本計畫包含九大類工作內容，分別為：

(一)法令、政策及計畫推動經驗之回顧整理及檢討分析

原住民族特定區域計畫相關之法令、政策及計畫回顧整理及檢討分析，包括修正全國區域計畫、國土計畫法、全國國土計畫、歷年原住民族特定區域計畫等。

(二)原住民族特定區域計畫推動策略

- 1、不同角色啟動原住民族特定區域計畫之研提方式及办理流程
- 2、適宜擬訂原住民族特定區域計畫部落之篩選機制及建議優先辦理之部落名單
- 3、計畫範圍之劃定原則及程序等
- 4、參與式規劃應如何進行，包含參與對象、參與方式及參與時機，以及應如何進行現況課題及土地使用管制內容之研擬等
- 5、依原住民族基本法第21條踐行取得原住民族同意之辦理程序及注意事項，包含釐清於本部區域計畫委員會審議過程中計畫修正，是否需重新取得原住民族同意之法制程序分析；如何確認完成部落同意程序等。

(三)規劃經驗分享

辦理1場工作坊，透過課程分享應如何辦理原住民族特定區域計畫之規劃；並辦理1場研討會，與各界交流討論原住民族特定區域計畫相關內容。

1、工作坊

- 參加對象以規劃單位及學校為主。
- 以區域劃分，分為北區、南區、東區各1場辦理，合計共3場。
- 第1場工作坊應於期中審查會議前辦理，第2場及第3場於期末審查會議前辦理。
- 預計參與人數每場20人，3場合計60人。各場含專家學者至少1人，3場合計專家學者4人。
- 每場以半日為原則，課程時數4小時以上。
- 教材及課程內容以「原住民族特定區域計畫推動策略」內容為原則。規劃單位應製作教材、排定課程內容及邀請授課講師，內容應經本署同意。
- 請規劃單位錄影紀錄工作坊內容，並供本署公開於網路平台。

2、研討會

- 參加對象包括直轄市、縣(市)政府、部落、學者專家、規劃單位及

NGO團體等。

- 辦理時間為期末審查會議前。
- 預計參與人數120人（含專家學者12人）。
- 研討會於1日辦理，會議時數6小時以上。
- 討論議題以「原住民族特定區域計畫」相關內容為原則。廠商應研擬討論議題、製作會議資料、邀請各議題主持人及講者，內容應經營建署同意。

(四)提出1處建議優先辦理「原住民族特定區域計畫」之規劃範圍

- 1、擇定3處涉及原住民族傳統海域使用型態之部落，作為建議辦理原住民族特定區域計畫之名單，並說明擇定此3處部落之篩選機制
- 2、就前開3處部落，評估擇定1處，作為優先辦理原住民族特定區域計畫之名單，並說明擇定此1處部落之篩選機制、劃設範圍及程序等。

(五)規劃並研訂本案原住民族特定區域計畫(草案)

1、規劃內容

- 現況分析：除陸域部分外，另應包含規劃範圍內原住民族傳統海域使用現況(如傳統海域現況、使用方式及其是否具有排他性、使用時間、使用範圍，並整理圖示、照片等影像資料)。
- 議題：盤點需求及確認土地使用相關議題。
- 對策：規劃評估處理方式。
- 提出規劃方案或土地使用構想。

2、配合辦理計畫

- 配合本原住民族特定區域計畫，研提各目的事業主管機關應辦事項及待行政協商議題。
- 本原住民族特定區域計畫由區域計畫體系轉換至國土計畫體系後，對應之國土功能分區分類及土地使用管制內容之轉換模式及研析結果。
- 本原住民族特定區域計畫範圍涉及海岸管理法（海岸保護計畫或海岸防護計畫）部分應考量事項。

3、研究成果

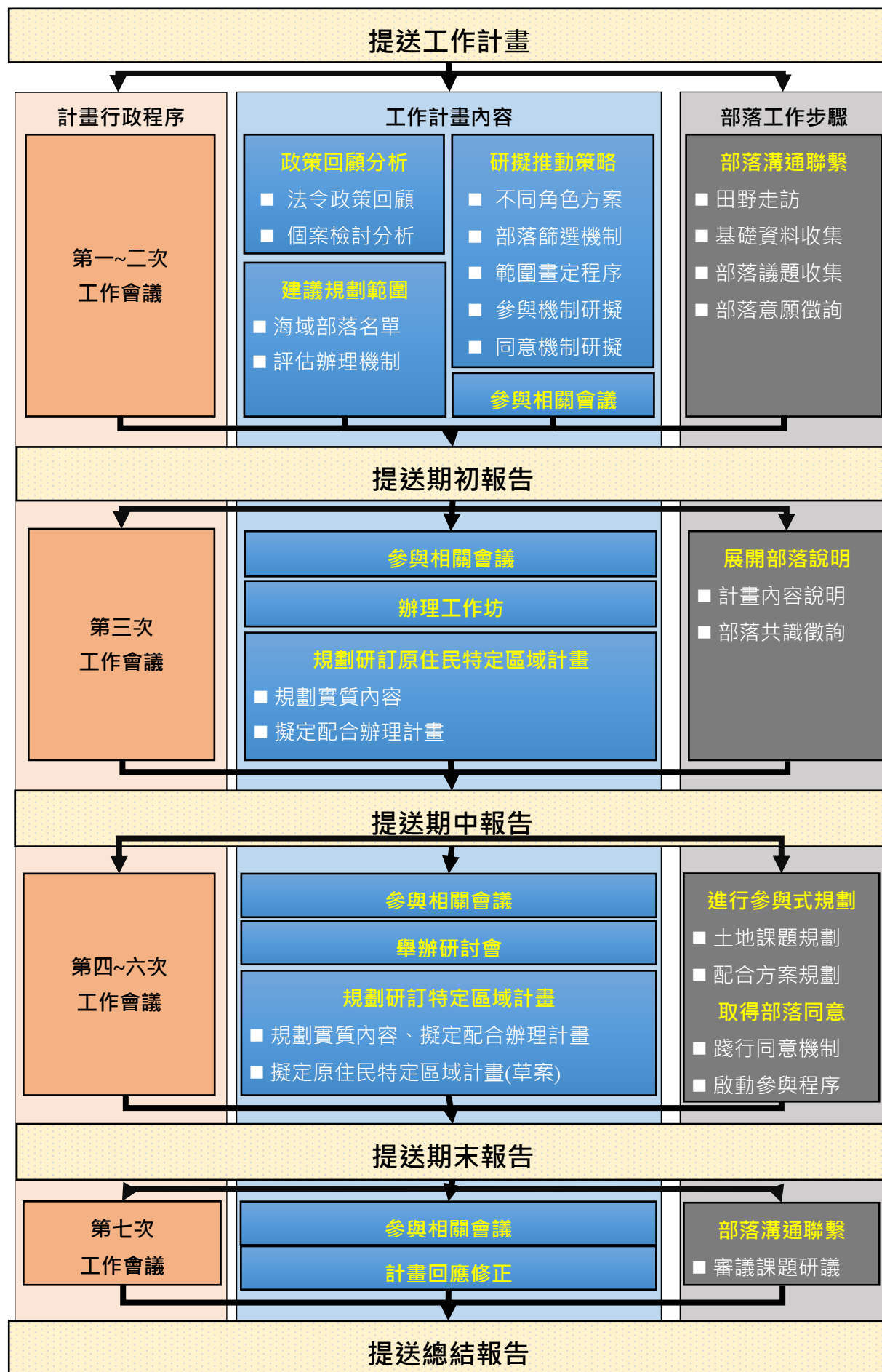
參照內政部會同原住民族委員會擬定之「原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落案」格式內容，研訂○○○原住民族特定區域計畫(草案)。

(六)配合本案原住民族特定區域計畫，依諮商取得原住民族部落同意參與辦法規定召開部落會議（或其他經本署同意，可確認部落形成共識之替代方案），以推動本案原住民族特定區域計畫。

(七)配合本原住民族特定區域計畫，辦理與部落之聯繫溝通工作
(八)參與非屬本原住民族特定區域計畫，營建署召開之其他有關原住民族之相關會議
(九)配合營建署會議時間定期召開工作會議不低於6次（以每月召開1次為原則，召開期初、期中、期末簡報會議之月份除外），每次提供會議資料10份，並整理各該工作會議及審查會議紀錄及回應處理情形納入各階段報告書

二、計畫流程

配合行政作業程序與部落工作步驟，本計畫預計執行步驟包含「計畫行政程序」、「工作計畫內容」與「部落工作步驟」三部分，整體之執行步驟規劃如下圖表示。



三、工作時程與辦理規劃

(一)工作時程：本計畫於中華民國 107 年 12 月 28 日簽約，履約期間之工作項目時程整理如下。

查核點		年	107	108											
		月	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
		日	12	12	26			27				24		23	27
合約進度	簽約日														
	A. 工作計劃書-01/12														
	B. 期初報告-02/26														
	C. 期中報告-05/27														
	D. 期末報告-09/24														
	E1. 總結報告初稿-11/23														
	E2. 總結報告定稿-12/27														
審查會議	期初報告審查-03/13														
	實際審查日期-03/26														
	期中報告審查-06/11														
	期末報告審查-10/09														

「擬定原住民族特定區域計畫之規劃(第二期)」-期中報告書

項目		查核點	年	108																							
			月	01		02		03		04		05		06		07		08		09		10		11		12	
			日	12		26					27						24				23			27			
工作會議	工作會議(一)-01/17(01/24)																										
	工作會議(二)-02/20																										
	工作會議(三-會前會)-04/08(04/19)																										
	工作會議(三)-05/02(05/06)																										
	工作會議(四)-07/16																										
	工作會議(五)-08/20																										
	工作會議(六)-09/17																										
	工作會議(七)-11/01																										
工作計畫內容	1. 法令、政策及計畫推動經驗回顧整理及檢討分析																										
	2. 原住民族特定區域計畫推動策略	(1)不同角色啟動方式																									
		(2)篩選機制及建議優先辦理之部落名單																									
		(3)計畫範圍之劃定原則及程序																									
		(4)參與式規劃對象、方式及時機，及現況課題及土地使用管制內容研擬																									
		(5)原基法 21 條踐行之辦理程序及注意事項																									

項目			查核點	年 月 日	107 12	108																							
						01		02		03		04		05		06		07		08		09		10		11		12	
						12			26						27							24				23			27
工作計畫內容	3. 規劃經驗分享	(1)工作坊 (05/27)																											
		(2)研討會																											
	4. 建議辦理規劃範圍	(1)擇定 3 處傳統海域使用型態之建議辦理名單																											
		(2)擇定 1 處部落之篩選機制、劃設範圍及程序																											
	5. 規劃並研訂原住民特定區域計畫(草案)	(1)規劃內容																											
		(2)配合辦理計畫																											
	6. 取得部落同意部落會議	(3)研究成果																											
	7. 辦理部落聯繫溝通工作																												

「擬定原住民族特定區域計畫之規劃(第二期)」-期中報告書

項目		查核點	年	108																		
			107																			
			月	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12							
		日	12	12	26			27					24		23	27						
工作計畫內容	8. 參與營建署召開之其他 有關原住民族之相關會議 (05/10)																					
	9. 配合營建署會議時間召 開工作會議不低於 6 次																					
參與式規劃會勘																						

(二)工作項目辦理規劃：有關本案九大項工作與辦理事項規劃如下表所示。

工作項目	內容說明	契約要求進度	預定辦理方式	辦理進度
1. 法令、政策及計畫推動經驗之回顧整理及檢討分析	原住民族特定區域計畫相關之法令、政策及計畫回顧整理及檢討分析，包括修正全國區域計畫、國土計畫法、全國國土計畫、歷年原住民族特定區域計畫等。	期初階段應辦事項	文獻回顧 政策分析	已完成
2. 原住民族特定區域計畫推動策略	(1)不同角色啟動原住民族特定區域計畫之研提方式及办理流程	期初階段應辦事項	文獻回顧 政策分析 GIS 分析	已完成
	(2)適宜擬訂原住民族特定區域計畫部落之篩選機制及建議優先辦理之部落名單			已完成
	(3)計畫範圍之劃定原則及程序等			已完成
	(4)參與式規劃應如何進行，包含參與對象、參與方式及參與時機，以及應如何進行現況課題及土地使用管制內容之研擬等			已完成
	(5)依原住民族基本法第 21 條踐行取得原住民族同意之辦理程序及注意事項，包含釐清於本部區域計畫委員會審議過程中計畫修正，是否需重新取得原住民族同意之法制程序分析；如何確認完成部落同意程序等			已完成
3. 規劃經驗分享	(1)工作坊	期中至期末階段應辦事項	會議舉辦	於 5/27 辦理第一場，後兩場持續辦理中
	(2)研討會	期中至期末階段應辦事項	會議舉辦	研擬中
4. 提出建議辦理之規劃範圍	(1)擇定 3 處涉及原住民族傳統海域使用型態之部落，作為建議辦理原住民族特定區域計畫之名單，並說明擇定此 3 處部落之篩選機制。	期初階段應辦事項	政策分析 田野調查	已完成
	(2)就前開 3 處部落，評估擇定 1 處，作為優先辦理原住民族特定區域計畫之名單，並說明擇定此 1 處部落之篩選機制、劃設範圍及程序等。	期初至期中階段應辦事項	參與式規劃 GIS 分析	已完成

工作項目	內容說明		契約要求進度	預定辦理方式	辦理進度
5. 規劃並研訂原住民族特定區域計畫(草案)	(1)規劃內容	■ 現況分析：除陸域部分外，另應包含規劃範圍內原住民族傳統海域使用現況(如傳統海域現況、使用方式及其是否具有排他性、使用時間、使用範圍，並整理圖示、照片等影像資料)。 ■ 議題：盤點需求及確認土地使用相關議題。 ■ 對策：規劃評估處理方式。 ■ 提出規劃方案或土地使用構想。	期中至期末階段應辦事項	政策分析 田野調查 參與式規劃 GIS 分析	研擬中
	(2)配合辦理計畫	■ 配合原住民族特定區域計畫，研提各目的事業主管機關應辦事項及待行政協商議題。 ■ 原住民族特定區域計畫由區域計畫體系轉換至國土計畫體系後，對應之國土功能分區分類及土地使用管制內容之轉換模式及研析結果。 ■ 原住民族特定區域計畫範圍涉及海岸管理法(海岸保護計畫或海岸防護計畫)部分應考量事項。	期中至期末階段應辦事項	政策分析 參與式規劃 GIS 分析	研擬中
	(3)研究成果	■ 參照內政部會同原住民族委員會擬定之「原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落案」格式內容，研訂○○○原住民族特定區域計畫(草案)。	期末階段應辦事項	政策分析 參與式規劃	研擬中
6、配合本原住民族特定區域計畫，依諮商取得原住民族部落同意參與辦法規定召開部落會議(或其他經本署同意，可確認部落形成共識之替代方案)，以推動本原住民族特定區域計畫。			期末階段應辦事項	田野調查 參與式規劃	研擬中

7、配合本原住民族特定區域計畫，辦理與部落之聯繫溝通工作	期初、期中及 期末階段應辦 事項	田野調查 參與式規劃	持續辦理
8、參與非屬本原住民族特定區域計畫，營建署召開之其他有關原住民族之相關會議	期初、期中及 期末階段應辦 事項	行政會議參與	配合辦理
9、配合營建署會議時間定期召開工作會議不低於 6 次（以每月召開 1 次為原則，召開期初、期中、期末簡報會議之月份除外），每次提供會議資料 10 份，並整理各該工作會議及審查會議紀錄及回應處理情形納入各階段報告書	（期初、期 中、期末階段 及期末簡報後 應辦事項）	會議舉辦	持續辦理

叁、法令、政策及計畫推動經驗之回顧整理及檢討分析

以下針對原住民族特定區域計畫及海域管理相關法令、政策進行分析與檢討，次就迄今已執行各原住民族特定區域計畫案予以回顧、分析：

一、法規政策部分

以下先就原住民族特定區域計畫相關部分討論，次就海域管理相關部分討論：

(一)原住民族特定區域計畫相關部分

目前所稱之原住民族特定區域計畫，在意涵上實則在區域計畫法與國土計畫法下指涉不同之事物。在區域計畫法之下，依區域計畫法第7條規定，特定區域計畫為區域計畫法定類型之一，實為一獨立之區域計畫。其擬定權限與程序並不附屬於其他區域計畫。原住民族特定區域計畫自不例外。

至於國土計畫法下之特定區域計畫，依照國土計畫法第3條之定義與第8條第2項之規定，同都會區域，實為全國國土計畫內容之一部分。雖然國土計畫法未對於特定區域相關內容規定其程序，但解釋上無論都會區域或是其他特定區域之內容皆屬於全國國土計畫通盤檢討與隨時變更辦理事項，故其擬定程序實即為全國國土計畫之通盤檢討與隨時變更程序。也因此，國土計畫法下之特定區域相關內容並非以獨立計畫之地位在全國國土計畫之外另行發布生效、實施，而是實質為全國國土計畫之變更，其生效實施自依各該全國國土計畫通盤檢討或隨時變更規定，而無須另為規範。

準此，以下先針對區域計畫法與國土計畫法相關原住民族特定區域計畫部分之規範，以及其所涉及其他法規分析於下：

1、區域計畫法

區域計畫法並未針對原住民族土地使用為規範，甚至對於特定區域計畫也無明確規定可言。只能由區域計畫法第5條第3款規定導出，得由內政部指定一定地區擬定區域計畫做為憑辦之依據，此復導致依此所擬定特定區域計畫是區域計畫之一種。而正由於特定區域計畫既不屬於全國區域計畫，則解釋上自屬位於全國區域計畫下階之區域計畫，但卻難以定位其與地方層級區域計畫間之結構，導致在體系解釋之立場，存在將之解為與地方區域計畫同位階，以及

將之視為全國與地方區域計畫間層級的區域計畫。前者情形，基於同層級區域計畫不能互相重疊，則特定區域計畫實質將所在地各該地方區域計畫的效力所及範圍挖空進而取代之。至於後者之運作方式及效果，嚴格言之，則仍須透過地方區域計畫、都市計畫與土地分區、編定作業之配合調整。只是，無論採取何者，基於地方區域計畫擬定作業因國土計畫法的發布實施停止辦理，致各地依照國土計畫法完成國土分區圖及使用地編定前，任何特定區域計畫(自亦包含原住民族特定區域計畫)發布實施，皆得直接做為地方政府按照區域計畫法第 15 條第 1 項辦理非都市土地分區、編定及該法第 11 條要求相關都市計畫配合的依據。

如前所言，在此結構下，原住民族的土地使用問題是擬定與實施特定區域計畫之原因，也決定了各該特定區域計畫的任務、目的甚至空間範圍。而迄今已擬具草案之烏溪流域、鎮西堡與南山特定區域計畫案，姑且不管是否已經通過審議、核定，皆係依區域計畫法第二章個條文規定所辦理，用以處理當地特殊土地使用問題者。其於發布實施後，自應如前述，依照區域計畫法第 15 條第 1 項規定調整既有分區圖及土地編定結果。換句話說，在區域計畫法下的特定區域計畫在完成後續土地分區與編定改變之後，即成為依國土計畫法製訂分區圖與編定土地作業時之既有土地合法使用狀態，一方面應依國土計畫法第 22 條規定轉換(重新分區、編定)至國土計畫系統下置狀態，另方面此些特定區域計畫到了全面實施國土計畫管制土地利用之時，等於已經不復存在(或者可說失去其獨立區域計畫之性質)，而實質被國土計畫系統所吸收，已無須再擬定特定區域相關內容(換言之，無過渡期規範之需求)。

此外，雖然區域計畫法對於原住民族相關事務並未有所規定，但衡諸一國之法律體系必須存在內部和諧性之要求，則所有依據區域計畫法辦理之事務(項)，自皆應依其性質與影響，適用原住民族基本法(以下簡稱原基法)之價值、意旨，尤其該法第 21 條、第 22 條，進一步相關分析容後再述。

2、國土計畫法

以下依序分析國土計畫法下，關於特定區域相關內容擬定權限、法定內容、作用方式。

(1)擬定權限

依國土計畫法第 8 條第 2 項規定，都會或是特定區域的相關計畫內容納入全國國土計畫。次依該法第 9 條第 2 項規定，此些相關內容得以(全國國土計畫)附冊方式定之。因此，正如前述，國土計畫法下的特定區域相關內容縱使習慣性地被稱之為計畫，但本質上在國土計畫系統之內不具獨立性，此復導致其相關內容擬定權限除非另有法律規定之情形，自須依照國土計畫法第 4 條與第 11 條定其擬定權限。

依前引第 4 條第 2 項規定，直轄市、縣市主管機關對於擬定、審議都會或特定區域相關內容皆無權限。惟同法第 8 條第 2 項規定都會區與特定區域相關內容得由直轄市、縣市政府研擬相關計畫內容，報中央主管機關審議後，納入全國國土計畫。準此，由字面觀之，似乎直轄市、縣市政府對於都會區域和特定區域亦擁有相關計畫內容之擬定權限。

關於此一問題，若連同前引第 4 條第 2 項之權限分配規範和第 11 條第 2 項對於特定區域相關內容涉及原住民族土地及海域之情形，規定除依原基法第 21 條辦理外，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬訂之規範內容，一併予以考量，則實須否定直轄市、縣市政府對於都會區域與特定區域相關內容的擬定權限。其理由在於，所謂計畫擬定權限之意義，除了主導形成各該空間計畫內容之權力，更在於對於其所擬定計畫內容正當性、合理性與合法性負行政責任。此正是計畫擬定權限與監督權限在法理意義上差異之所在，而不宜混淆。

準此，對比觀察第 4 條與第 11 條規定，解釋上全國國土計畫之擬定為中央主管機關專屬之權限與義務，僅就原住民族特定區域之相關內容，因與中央原住民族主管機關會同擬定共同分擔義務與權限存在例外情形。因此，特定區域(計畫)相關內容之擬定權限仍應以全國國土計畫擬定權限之歸屬為準據。因此，特定區域相關內容之擬定權限與衍生行政責任，依前引第 4 條與第 11 條規定，以中央主管機關(或在原住民族特定區域情形連同中央原住民族主管機關)為限。至於前引第 8 條第 2 項所規定者，基於國土計畫法整體條文內部體系和諧與一致性之考量，直轄市、縣市政府提請中央主管機關審議特定區域相關內容，並非指涉法律賦權予直轄市、縣市政府，令其擁有全國國土計畫相關特定區域內容之擬定權限。中央主管機關依該條之審議作為亦非屬計畫監督行

為，而是依其擬定權限自為決定。也就是，縱使直轄市、縣市政府依據第8條第2項向中央主管機關提出特定區域相關內容，其效力與性質僅等於提案，而無從拘束中央主管機關。縱使該提案經中央主管機關審議通過並發布實施，亦由中央主管機關做為全國國土計畫之擬定機關，自行就各該全國國土計畫之變更(無論是透過通盤檢討或是隨時變更)負責。

唯須注意者，尤其在原住民族特定區域相關內容擬定之情形，依第11條第2項規定僅得由中央主管機關與中央原住民族主管機關會同擬定，更難導出直轄、縣市政府就原住民族特定區域相關內容有擬定權限。

綜合上述，也可以說，都會區域或特定區域相關計畫內容的擬定權限，不因第8條第2項規定之影響而保留為中央主管機關之專屬權限，而原住民族特定區域相關內容亦不例外。既然如此，則特定區域相關內容的草案，在由中央主管機關受理之前，皆未進入(繫屬)特定區域相關內容的擬定程序之中，故無論草案由中央主管機關依職權自行提出、部落自行提出，或是由直轄市、縣市政府依第8條第2項提出，皆僅是(法律上)可以自由行使之提案權，而受理該些草案並就實質內容進行審議的權限，才是真正特定區域相關內容的擬定權限。

(2)法定內容

依國土計畫法施行細則第5條第2款規定，特定區域計畫內容計有(一)特定區域範圍、(二)現況分析及課題、(三)發展目標及規劃構想、(四)治理及經營管理規劃、(五)土地利用管理原則、(六)執行計畫、(七)其他相關事項等七項。由文義與法效來看，其核心內容在於(四)、(五)、(六)三項。尤其需要注意的是，特定區域計畫之內容依方面考量其係收納於全國國土計畫之中，另方面參酌此處(五)規定，解釋上，特定區域相關內容對於土地利用之控管僅就原則予以律定，並非具體、細節的個別土地使用決定(類似都市計畫細部計畫之程度)。至於具體個別的土地利用控管，在此種理解下，自然必須另經其他行政行為(無論是法規、行政處分等)轉化，俾終局得以發生對個別土地之利用行為發生拘束力。此在原住民族特定區域之情形，即使以迄今案例(鎮西堡、南山)的空間範圍都相對小且處理課題往往偏具體、細緻之情形來看，在國土計畫法之下仍無可迴避上述只能為原則性規定，

而待其他相關空間計畫轉化後才能具體執行之結構。

(3)作用方式

承前點分析，特定區域相關內容依照國土計畫法對於全國國土計畫內容與施行細則第5條第2款規定，不發生直接對個別土地之具體、直接拘束力。以其間接發生之作用方式觀察，其直接效力毋寧可說是拘束(指導)相關部門計畫與其下位空間綜合計畫(也就是各該特定區域空間範圍相關之各部門計畫、直轄市、縣市國土計畫、都市計畫與國家公園計畫)。易言之，特定區域相關內容(特定區域計畫)之執行計畫並真正用以具體、個案對地之行政行為，而是需要各相關空間計畫配合調整之工作分配指示。至於各相關空間計畫配合特定區域相關內容調整完畢後(此過程即前點所謂之轉換)，其執行各該相關計畫之行為，才具有直接具體、對地之作用(如變更分區圖與土地編定結果)。

3、其他相關法規

按國土計畫之性質為綜合計畫，亦即對於特定空間範圍進行跨專業、跨目的事業與跨事務性的空間規劃。其核心機能與制度目的在於提供一個透過整體考量的角度(或可謂為平台)，提供各種對於空間利用需求間競爭、衝突進行和諧化，以決定合理空間課題解決方案。因此，空間綜合計畫的內容、作用與效力，勢必受到相關事業部門空間計畫(及其所依據法規)影響，也反過來影響(甚至拘束)各相關事業部門計畫。由於本研究著眼於原住民族特定區域計畫，故以下即依序就與原住民族事務相關法規、計畫與各相關部門計畫(含法規)進行分析：

(1)直接關於原住民族事務之法規

嚴格言之，我國迄今已原住民族相關事務做為規範標的之法規，在組織法以外者主要為原住民族基本法、原住民族語言發展法、原住民保留地禁伐補償及造林回饋條例、原住民族工作權保障法、原住民族傳統智慧創作保護條例及原住民族教育法等，其中真正涉及空間、土地利用方面者，僅原住民族基本法(姑且不論名詞定義部份，主要為第20-22條)¹。

¹ 按原住民保留地禁伐補償及造林回饋條例並非直接規範特定土地(主要為林業用地)之使用，而是特定土地若依法受到禁伐之限制，即依該條例處理其所造成之事實結果。故此處不進一步討論之。

原住民族基本法除定義原住民族地區與原住民族土地之外，主要依據原住民族權利宣言之內容，就原住民族權利與規範價值予以宣告，原則上其規範內容較為抽象，致執行與運用一般而言仍需要透過進一步立法予以補充。但另須注意的是，該法第 20 條規定關於原住民族土地與海域權利問題，重心偏向產權與領域權，與特定土地、空間之利用實無直接關聯，故於本研究不另討論。而第 21、22 條分別針對原住民族土地與原住民族地區特定土地使用情形規定項部落諮商、取得同意與共享利益等，嚴格言之，才真正與土地利用之規範直接發生關聯。

從原理面來看，原基法第 21、22 條所規範者，較近於因歷史上原住民族先於政府實質占有或支配特定土地、空間之情形，將之與法律上權利之觀念連結，以承認原住民族在特定土地、空間(此處依前引法條指原住民族土地與原住民族地區)固有權利方式達到尊重原住民族對土地、空間傳統或歷史支配狀態之目的。易言之，第 21 與 22 條之規範內容，解釋上應非承認或賦予原住民族部落一種具有排他性的民法上物權，而更接近一種基於尊重原住民族權利而對於該空間宗主權或管理權的承認。而其法律上之作用，就部落而言，無論是受諮詢、行使同意或是共享利益權，都只是在被動情狀下啟動的，同時具有嵌入各該土地使用行為相關程序之效果。

準此，原基法第 21、22 條規定與部落自主啟動擬定原住民族特定區域相關內容並無關聯，蓋由原基法第 21、22 條規範意旨觀之，如前言，主要在於規範(限制)非部落自發且欲使用土地或空間落於原住民族土地或地區之情形。但原住民族特定區域計畫由部落外部啟動時，由原基法意旨來看，因計畫內容涉及人民對特定土地利用之權利與義務，於涉及原基法第 21 條第 1 項所載土地利用事項時，自應適用諮詢、同意等規定。更何況國土計畫法第 11 條第 2 項對於特定區域相關內容之適用原基法第 21 條第 1 項規定，業已明訂，並無疑義。

至於，有謂應由各該部落行使同意權事項之範疇，亦即原基法第 21 條第 1 項所規定事項，解釋上限定於對部落不利之事項。然此論點應予否定。蓋一方面所謂對特定主體在法律上或事實上有利或不利，原無一定判準，且一定程度受該特定主體主觀感受與認知之影響，不宜由相對方自由主張特定措施對於特定主體是否有

利還是有害。且另方面，在現實生活環境中，鮮少存在純獲利益之情形，而大部分事物對特定人皆或多或少利害參半，致對特定主體(此處指部落)究竟有利或是不利做為適用原基法第 21 條第 1 項之基準，仍然失之於過度含糊，故以其欠缺具體性與明確性，而在實務上難有操作之可行性。因此，就法解釋上來說，原基法第 21 條第 1 項適用於國土計畫法第 11 條第 2 項之情形，整體而言不能區分對於原住民族有利或是不利，反而應該考量的是在整體程序那些階段應辦理諮詢、同意及應辦理幾次的問題。此部分可先參考後面程序設計部分，但仍須待整體程序設計和委託機關討論明確化後才比較能確定。

(2)基於特定行政或事業目的而涉及土地使用之法規

各目的事業主管法規因以其所管理事務為規範標的，該些事務只要涉及土地、空間之利用，事實上皆存在涉及原住民族土地或地區之可能性。整體而言，數量繁多且基本上無相互間結構性可言。因此，此類法規一時仍難以窮盡列舉，只能就較易與原住民族特定區域相關內容發生爭議者，先說明於下。相關分析於本研究執行過程，若有發現其他相關目的事業主管法規，將再行納入。

I、山坡地保育利用條例

按山坡地保育利用條例就其規範內容來說，其實不具有目的事業特性，而是對於山坡地之利用管理建立普遍性規範。但因該條例涉及坡地利用及原保地，故屬原住民族地區或土地經常適用之法規。

本條例針對山坡地之利用管理，建立在與水土保持連結、土地可利用限度分類、農業與非農業使用區別管理等三個核心元素上。其對於原住民族部落與族人之土地利用影響最大之處，主要在於農業超限利用(該條例第 16、25 條)與水庫集水區內非農業使用限制(該條例第 32、32-1 條)。至於該條例第 37 條輔導原住民族人取得山坡原住民保留地所有權之規定在實務上雖有重要性，但與土地利用控管、空間綜合計畫無直接關聯，故此處先不予分析、討論。

就該條例與土地利用控管之關聯因為涉及土地利用之具體管制，為一種行政管制工具，其與由空間綜合計畫之執行工具間關係(或介面)，過去學理上幾乎未予探究。然就法體系觀

察，山坡地保育例利用條例所規範事務縱使不具事業經營特性，但其功能與目的明顯不進行空間之整體考量，因此其所衍生空間、土地相關措施相較於國土計畫、區域計畫與都市計畫等空間綜合計畫屬於部門計畫範疇，因而與空間綜合計畫系統間並無上下或優先順序之關係。從此點來看，這是獨立在空間綜合計畫系統之外，獨立對具特定特徵土地發生拘束力之規範。原理上，實可以視之為疊合於空間綜合計畫上的圖層(即類似重疊分區之作用方式)，可平行於空間綜合計畫單獨發生作用，或結合空間綜合計畫用以調整既有空間綜合計畫之效果。以目前山坡地利用管制運作方式觀察，較偏向平行於空間綜合計畫單獨發生作用之情形。但考量若真正實施全面的空間規劃，空間綜合計畫實更能精細控管土地利用(含山坡地)，因此，對於坡地的控管是否整合進空間綜合計畫中，循依計畫實施管制方式操作，亦不無考量之餘地。

本條例對山坡地可利用限度分類所衍生的土地利用限制，為山坡地農業使用之主要限制來源，且因山坡地法定定義(參考本條例第3條與水保法第3條)以坡度與海拔高度為準，故對於位居海岸但有一定坡度以上之部落或特定地區仍有其適用，評估上應該是海岸原住民族部落或是特定區域在規劃上仍無法迴避之要素。

II、水土保持法

水土保持法之規範核心在於對滿足法定條件之特定土地、地區建構水土保持義務，規範對象主要是在這些土地或地區上的具體、個別土地利用行為，故原則上也是平行於空間綜合計畫以外而單獨拘束各該土地使用人。

故其由規範目的、本質觀察，亦不具真正管理特定目的事業之特徵，但也不具有跨專業、目的事業之特徵，故仍可算是部門性的規範。而其與空間綜合計畫之連結，在於水保法所規定應實施水土保持的土地和地區具環境敏感(災害潛勢)特性，如水庫集水區保護帶或特定水土保持區，屬於空間規劃上必須予以注意之地理條件。此在全國土計畫針對國土保育區第一類、第二類之劃定基準上即可看出。

亦即，水保法和空間綜合計畫系統間之結構，呈現雙重特性：

一則水保法的規定內容具有直接拘束個別土地利用行為之效力而不依賴空間綜合計畫系統，而對空間綜合計畫系統構成類似重疊分區圖層之結構，但也同時另構成空間綜合計畫在規劃上(尤其針對國土保育區各分類)的準據或要件，而衍生對土地依照國土功能分區分類控管之間接效力。

III、飲用水管理條例

嚴格言之，係針對水質之規範，並不具有支持或管理飲用水事業之特徵，故類似前述I與II之情形，雖不算是目的事業法，但仍具有部門法規之性質。

該條例主要涉及空間課題之部分在於水源管理，尤其是第5條。依照該條規定，在飲用水水質保護區或飲用水取水口一定距離以內之地區(第1項)，禁止為第2項所列舉之各種汙染水質水源之行為。而飲用水水質水源保護區範圍之決定，則依該條第4項辦理。準此，飲用水水質水源保護區原本即擁直接規範特定土地利用行為之效力，足以構成空間綜合計畫之重疊圖層。但因飲用水水質水源之保護需求亦屬空間規劃上重要之民生需求，故無論其是否做為劃設國土保育區第一類或第二類(甚至不納入國土保育區)之依據，都見其整合進空間綜合(國土)計畫系統之痕跡與必要性。也因此，存在與山保條例相同情形，對空間綜合計畫間關係呈現雙重特性。由於該條例將土地利用限制針對已劃設之飲用水水質水源保護區，而此在島嶼與海岸地區確實較少，但仍不乏劃設案例，如成功、新社等，故仍屬特定區域相關內容在擬定時必須注意之因素，且由於飲用水水源水質保護區獨立造成人民權益之限制並另訂有補償機制，對位於保護區內之聚落與聚落居民之土地使用需求，實值得透過特定區域相關內容之擬定提供實質規劃機會，俾使各該聚落、地區的土地使用避免可能落入管制僵化的困局。

IV、自來水法

該法核心任務在於規範屬於民生必需之自來水事業相關事務，以確保自來水供應的穩定與充裕。由此觀察，是典型的目的事業法。該法第11條至第12-2條規定其與土地相關事務，其核心規範為該法第11條。依該條文規定，為保護水源得劃定水質水量保護區以禁止或限制貽害水質與水量之行

為。

按自來水之供應屬民生必需，亦為基礎建設之一環。但就水源保護之標的而言，理論上其概念對應之空間範圍實較前述飲用水水源為小；蓋飲用水可涵蓋山泉水之類自然、未經處理之水源，但自來水依自來水法第 16 條規定卻限定於接管或透過設施提供之水，而接管或是設施取水來源，嚴格來說才算是自來水水源。

姑且不論基於生活用水水源保護之目的，導致飲用水水源水質保護區與自來水法之水質水量保護區空間上相互重疊之高度可能性，水質水量保護區之法效足以禁止或限制原合法之特定利用行為，此點也近似於飲用水水源水質保護區。二者皆將法效之重心著重於針對特定土地利用行為之禁制，若各該土地原本使用方式不在禁制項目之中，二者皆不至於影響各該土地原本在空間綜合計畫下之分區或使用地種類，故二者作用方式對於空間綜合計畫而言皆具重疊圖層之結構。

簡言之，自來水法之水質水量保護區在作用方式與體系架構上極端類似於前述飲用水水源水質保護區，故其他涉及原住民族特定區域問題請參考前述，不再贅述。至於水質水量保護區在空間位置上的特徵，僅少數臨海如金崙、成功、東河、大武、牡丹等。

V、海岸管理法

海岸管理法之規範內容係以海岸(含濱海陸地及近岸海域)之保護與防護為核心任務，對該法適用之空間範圍進行土地空間利用之管理。因而，該法雖不以經營特定事業為規範目的，而更接近於特定標的之保護，但因其不涉及跨目的事業、專業之空間綜合考量，故亦屬不具事業特性之部門法規。

由於海岸管理法作用方式係透過海岸保護計畫(第一級與第二級)²與海岸防護計畫(第一級與第二級)³，直接對地發生拘束力。而在一級海岸保護區以外特定區位內，依該法第 25 條第 1 項規定，一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或

² 參考海岸管理法第 12 條第 2 項及第 3 項。

³ 參考海岸管理法第 14 條。惟須注意者，海岸防護計畫因重心在針對防災需求，偏向積極性防護措施，與保護計畫採消極限制利用之情形有別。

使用性質特殊者，皆另須個案申請獲得許可方得為之。

整體而言，海岸管理法下的保護計畫與防護計畫雖然作用方式與制度功能皆有所差別，但可看出都是針對特定標的所為之措施(含規劃性措施)。因此，嚴格來說較具執行性行政工具之性質，此點尤以防護計畫更為明顯。但因保護計畫涉及特定空間範圍內土地利用行為之限制與禁止，對於直接位於海岸保護計畫範圍內之聚落(含部落)發生土地利用之影響，實亦應透過空間綜合計畫做為整體考量與協調之平台，一併納入各級空間綜合計畫予以規範，必獲得與提升兩種計畫系統間之和諧性與同步。若有必要時，自不排除配合辦理原住民族特定區域相關內容之擬定。

VI、濕地保育法

濕地保育法在規範特性上與前述之海岸管理法相當類似，尤其在其規範功能與目的上，皆以針對特定標的提供保護措施為核心，如重要濕地保育利用計畫⁴，以及該法第 20 條至第 31 條關於重要濕地明智利用迄至生態補償之規範。因此，以其側重特定(空間相關)事物之需求來看，亦屬部門法規之性質。

鑒於重要濕地評定公告起在一年內必須擬定完成該濕地之保育利用計畫，並於各該計畫空間範圍依該法第 16 條採取分區管制方式控管土地之利用行為。準此，可以看出重要濕地保育利用計畫及其分區管制是獨立於各級空間綜合計畫(含其執行工具之土地使用管制)以外之獨立計畫與土地利用管制系統，應結構上算是空間綜合計畫的重疊分區。

其次，因為重要濕地範圍內土地之明智利用依法必須符合迴避、侵擾最小化與生態補償之操作，實無法避免與環評和各級空間綜合計畫之連動。尤其考量該法第 29 條辦理異地生態補償時，因涉及於他處進行生態補償措施可能改變補償措施地點之土地使用狀態，以及重要濕地具高度生態環境之敏感性，理論上皆應連動檢討各級相關空間綜合計畫。況且，因為重要濕地既已保育為宗旨，對於其空間範圍內土地之積極利用原則上採限制之態度，因此對於毗鄰或鄰近之聚落生產

⁴ 參考濕地保育法第 14 條至第 17 條規定。

活動空間極易因限制利用而衍生土地利用上之衝突，如阿禮部落於雙鬼湖劃定重要濕地之爭議即屬一例。此種情形下，可謂亦存在擬定特定區域相關內容之價值。

特別值得注意的是，雖然濕地保育法對於重要濕地規定可以採取分區管制方式控管，外觀上類似國家公園之管制方式，但是國家公園範圍內土地之使用管制依國土計畫法第 23 條第 2 項但書規定依國家公園相關法規實施，而未規定將重要濕地之土地使用管制另依濕地保育相關法規辦理。因此，在實務運作上，重要濕地範圍內的土地利用管制必須如前所述，形成圖層般疊覆在國土功能分區分類及各土地之實際編定結果之上，以重疊分區之方式拘束個別土地之使用，而無法如同國家公園範圍內土地直接依據各該國家公園計畫的分區進行管制。也因此，重要濕地空間範圍內之土地，仍須透過各該空間綜合計畫(主要為直轄市、縣市國土計畫)及後續之分區圖、編定作業進行管制。而若要避免重要濕地保育利用計畫與各該空間綜合計畫對個別土地發生不同調之情形，最好能夠將重要濕地之評定與各級空間綜合計畫一併檢討、變更。

VII、文化資產保存法

該法之宗旨在於保存與活用文化資產，因此，制度功能與目的之特徵，也類似前述濕地保育法，規範特定標的之點狀保護，而非以這些標的之保護做為事業性管理。且顧及該法以文化資產之保護為主要需求，即使涉及特定土地、建物之保護，亦不刻意追求空間上之整體考量，因此該法雖不具事業主管法之特徵，但仍屬部門法規。

其次，該法以文化資產為保護標的，而文化資產卻未必是物，如該法第 3 條第 2 款所定義之無形文化資產，特定空間土地具有文化資產之特性並受認定者，以僅屬該法保護標的之一部份種類⁵。

依文資法規定涉及陸地空間或與土地定著者，主要係(一)古蹟、歷史建物、聚落建築群；(二)考古遺址；(三)史蹟文化景觀；(四)自然地景與自然紀念物等，雖然法定之維護、管理措施仍有不同，考其本質卻仍是都以保存維護為首要任務，而

⁵ 參考文化資產保存法第 3 條第 1 款，如考古遺跡、文化景觀、自然地景等。

對民間之使用(或對受保護文化資產有影響)行為發生限制或禁止之效果。因為文化資產類型多元，其出現在原住民族土地者，如考古遺址、聚落建築群與自然保留區等，皆不鮮見。引此，基本上處理地方層級國土計畫(含製訂分區圖與編訂使用地管制)間之體系架構，以其具有造成與當地部落慣習土地利用行為衝突之潛在趨勢，建議在確認應受保護文化資產落於部落經濟生活範圍與部落聚落範圍內時，即應盡早啟動國土計畫主管機關與相關部落諮詢作業，並透過實質規劃解決相關課題，並確保文資保存措施與國土計畫系統運作上之和諧性。於此，鄉村整體規劃與原住民族特定區域計畫，確屬其空間實質規劃上面對文資保護需求之必要工具。

針對史蹟與自然地景、自然紀念物，文資法分別於第 64 條與第 78 條另有額外須要注意之規定。第 64 條規定為利史蹟、文化景觀範圍內建造物或設施之保存維護，有關其建築管理、土地使用及消防安全等事項，不受區域計畫法、都市計畫法、國家公園法、建築法、消防法及其相關法規全部或一部之限制。準此，則按該條之意旨既然為利於保存、維護文化景觀與史蹟而排除土地使用管制與建築管制。則合理推論下，未來全面實施國土計畫之土地使用管制後，涉及該條文所規定情形，就目的性解釋而言，縱使前引法條為明文將國土計畫法納入排除適用項目，仍會發生依該條所實施措施不受國土計畫法規拘束之情形。

至於該法第 78 條明訂自然保留區、地質公園、自然紀念物等之設置或決定，而其效果則主要分別規定於第 85 條「自然紀念物禁止採摘、砍伐、挖掘或以其他方式破壞，並應維護其生態環境。但原住民族為傳統文化、祭儀需要及研究機構為研究、陳列或國際交換等特殊需要，報經主管機關核准者，不在此限。」第 86 條第 1 項規定「自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態。並除其他法律另有規定外，非經主管機關許可，不得任意進入其區域範圍。」第 87 條第 1 項規定「自然地景、自然紀念物所在地訂定或變更區域計畫或都市計畫，應先徵求主管機關之意見。」且進而要求政府機關策定重大營建工程計畫時，不得妨礙自然地景、自然紀念物之保存及維護。準此，可以看出前引各條文所建構的是以自然狀態人為變動之禁止為原則，例外允許個案許可的規範結

構。因而，即使對於原住民族之土地使用行為另闢條款，使之得以個案許可後實施，但事實上仍符合此處原則禁止、例外個案申請允許之模式。因而當文化資產位於部落聚落與經濟生產範圍內時，如考古遺址、史蹟或自然紀念物(更遑論大面積之自然保留區)，都對於部落族人之土地利用足以產生高強度限制之效果，而各該部落之慣習土地使用受限制自非例外。尤其在大面積自然保留區之情形，很可能造成部落經濟生產活動所需空間大幅受到限縮，或是導致傳統採集與狩獵行為之實質禁止(因原則上禁止，個別採集或狩獵行為皆須先經申請許可)，而潛在需要透過特定區域計畫作為協調平台，提供和諧化或減低衝擊化之解決方案。

VIII、水下文化資產保存法

整體而言，水下文化資產保護法在意旨與功能上，非常接近前述之文資法，是針對特定標的之點狀保護。二者主要差異僅在於本法偏重保護標的之保存，而較無積極運用水下文化資產之色彩。

就保護標的來看，依該法第3條規定，水下文化資產是「指以全部或一部且週期性或連續性位於水下，具有歷史、文化、考古、藝術或科學等價值，並與人類生活有關之下列資產」，而特別應予注意的是，此定義在所涵蓋之範圍包含該條文第1款所述之「場址、結構物、建築物、器物及人類遺骸，並包括其周遭之考古脈絡及自然脈絡」。準此，特定水下空間範圍也可以是本法保護之標的，而非必以實物為限。

本法對於水下文化資產保護(存)之規範架構，首在界定政府機關對於領海線範圍以內海域所發現水下文化資產之執掌權限與權利歸屬，次就以水下資產為標的活動之公私行為予以規範。至於水下文化資產之現地保存，實為前述政府機關對於領海線範圍以內海域所發現水下文化資產執掌權限中，針對具體保存措施(尤其劃設保護區)之進一步規定。

本法第13條第1項規定在發現疑似水下文化資產後，應立即停止對該疑似水下資產具影響性之行為，維持現場完整，並立刻通知主管機關。由於此規定係針對不特定人與行為所規範，且未設例外或排除條款，故理論上若原住民族於海域遂

行傳統捕魚、採集或祭儀等行為，亦涵蓋在此處禁止義務之範圍，故對於傳統慣習之實行存有衝突可能。惟考量本規範意旨在於暫時性地在認定標的是否確為水下文化資產前維持現場狀態，並非持續性、常態性限制，從立法目的與手段來看，原則上不至於違反比例原則。本研究於此要提醒的是，發現疑似水下文化資產而衍生之行為禁止義務，若是發生在傳統祭儀發生之時(尤其該條第 2 項允許於兩年期間內設置暫時保護區，且可延長一次)，又與傳統祭儀使用空間發生疊覆之情形時，則該條文所帶來之禁制效果已非短時期性質之禁制，卻並未明定處置機制。就尊重原住民族固有空間、自然資源與傳統慣習來說，其間受保護法益衝突情形在實體法(例如若認應優先保存水下文化資產，則對於因此衍生部落損失是否構成國家補償義務)與程序法(例如是否建立通知、諮詢相關部落之義務)上都宜有所處理。

其次，若確認發現水下文化資產時，依本法相關規定會衍生兩種結果，其一為，若有以該水下文化資產為標的之活動，依該法第 22 條第 1 項須向主管機關申請核准後始得為之；其二則依本法第 27 條第 1 項現地保存原則，並可視需要依該條第 2 項劃設保護區。由於此二規範內容的法效都很容易影響到相關原住民族部落之空間使用。

按前者固然並非全面禁止對於特定水下文化資產之影響性行為，但當各該水下文化資產是特定海域空間範圍，則原本實施於各該海域空間範圍之原住民族慣習(含漁撈、採集等)行為可能因而必須受限，故若無適當處理，豈非形同令當地原住民族之慣習用海行為每次都要申請獲准後才可遂行或甚至遭到禁止？更何況，水下文化資產也有可能正是當地原住民族文化現象所衍生者，則其慣習使用行為原屬此水下文化資產非物理性之元素，不應分割視之，則此規定意旨在解釋上即有就法規目的與事理間的考量予以調整之必要，而非可以逕依字面意涵解釋、適用者。至於，此種衝突情形使否可以透過空間計畫予以緩和，由於水下文化資產保存法為法律位階，在第 22 條第 1 項的構成要件與效果皆已經明確規範情形下，恐只能透過前述採目的性或體系性解釋緩和其間差異，以促成水下文化資產保存法與原基法間和諧運用。

至於後者(即依第 27 條第 1 項現地保存原則)所衍生限制，尤其依第 28 條劃設保護區之效果，因其形成常在、持續性特定空間範圍之使用限制，若該特定空間範圍位於原住民族之傳統海域且當地部落仍存在慣習用海行為時進入須經許可，且因保護區劃設之法效係針對特定涉空間行為之禁制而來(參考第 31 條第 1 項各款)，其禁止項目原即與國土計畫法下海洋資源區各分類之利用管制有所不同，運作上勢必須要在國土功能分區的配置上和 underwater cultural heritage 之保護區劃設令行予以協調，以避免衝突。可以想像的是，以水下文化資產保存法所欲達到現地保存病避免擾動之目的，尤其在劃設保護區之情形，較適宜之國土功能分區分類應為海洋資源區第一類之一，但這涉及每次發生劃設保護區情形，是否皆應依國土計畫法辦理先期諮詢或進行協商同步，進而連動修訂分區圖或甚至變更各該直轄市、縣市國土計畫。再者，針對水下文化資產(含其保護區)所具有限制特定行為之效力，乃於國土功能分區外直接基於前引水下文化資產保存法條文所獨立生效者，並不能排除以之直接做為國土功能分區之上的重疊分區而作用。

然而，無論如何，因為水下文化資產保存法對於特定標的或空間範圍所賦予強大之禁止或限制效果，若其空間位置落於原住民族傳統海域或經濟生活空間範圍內，皆極易衍生與各該部落之空間使用衍生衝突，故建議於此情形應盡量預先進行部落之諮詢或協商，必要時並以特定區域計畫做為協調平台，謀取各該部落權益、國土計畫與水下文化資產保存之和諧。另外值得注意的是，如 84 條有補償規定，但水下沒有補償規定。

IX、野生動物保育法

該法以保育野生動物為宗旨，並將野生動物區分為保育類與一般類兩種，採不同強度與方式之保育措施。在功能上因為不具有積極應運事業之特性，但有明確之專業領域特性，故仍屬於部門法規。

其規範內容直接涉及空間者，除了棲地有該法第 8 條規定之迴避與減少侵擾義務外，於第 10 條、第 11 條規定主管機關得劃設野生動物保護區，並依其保育計畫管制(一)騷擾、虐

待、獵捕或宰殺一般類野生動物等行為；(二)採集、砍伐植物等行為；(三)污染、破壞環境等行為；(四)其他禁止或許可行為。由此種管制內容可以看出，(三)與(四)分別為不確定法律概念與收容條款，仍有待釐清其解釋的範圍，但(一)、(二)卻容易與漁獵、採集等常見於陸域、水域之原住民族慣習使用方式發生衝突。故野生動物保護區亦屬潛在與鄰近原住民族部落傳統慣習土地使用發生衝突之處所，而可能值得以擬定特定區域關內容處理者。

X、水利法(連同溫泉法)

水利法雖然也規範河道防護等與防災息息相關之事務，但整體內容來看，基於水資源國有而規範水權之分配、控管以及水利事業之管理，故也是典型的目的事業法。

該法規範內容對特定空間、土地之作用方式，也採取劃定一定空間範圍，次針對此空間範圍限制或禁止特定土地利用行為，並分別規定於該法第 63-3 條禁止特定行為實施與灌溉事業設施範圍，第 78 條與第 78-1 條針對河川區域分別規定之禁止及許可之行為，第 78-3 條針對排水設施範圍規定禁止行為之種類，以及第 79 至 82 條規定河川沿岸、水道、水道治理計畫線內土地之使用限制。惟須注意者，前述個條文所規定之土地利用限制，依如前述各法之作用特徵，著重在於特定行為之限制或禁止，體系上對於空間綜合計畫仍屬重疊圖之架構。但一般而言因為若聚落位於水道(尤其尋常洪水位行水區)已涉及遷村安置課題，事屬空間計畫上極為重大之事務，否則河川區域或水道對於聚落鮮少構成土地利用上之衝突。尤其以該法第 79 條規定為例，若水道沿岸種植物或建物對於水流無礙者，仍允許維持既來之使用，顯現其管制措施較為柔性之特徵，此亦導致因水利法衍生之土地利用衝突潛在可能性較低。

至於水利法系統下的溫泉法，原為解決水利法水權部分之規定不足以支應溫泉利用事業之管理，以及需要額外強化溫泉保育功能所另行立法產生，具有針對特殊性質水資源特別規範之意旨。其規範內容涉及土地空間利用的部分，分別於第 5 條規定溫泉取供事業開發溫泉(土地利用行為)為應經許可之行為，第 6 條第 1 項則規定針對溫泉露頭一定範圍內禁止開

發，第 8 條規定非以開發溫泉為目的之其他開發行為若生對溫泉發生顯著實質影響或之虞者得與以限制或禁止，第 13 條規定直轄市、縣市主管機關得擬定溫泉區管理計畫並劃設溫泉區，而第 14 條另規定在原住民族地區辦理溫泉事業之額外要求。

綜合上述所引條文，可知溫泉法除保育溫泉之目的外，亦帶有積極開發利用溫泉事業之功能，其屬目的事業法規之特性不難辨認。為須注意者，溫泉區之劃設、經營及其依據之溫泉區管理計畫(第 13 條)以及個別申請開發溫泉(第 5 條)，相較於空間綜合計畫皆具有目的事業部門計畫與具體個案之特性，性質較接近開發許可或是使用許可，原應遵循各級空間綜合計畫之指導方得為之，而不至於與各及空間綜合計畫衝突。此情形就海岸或內陸型部落(聚落)，亦或是位於都市、非都市土地與國家公園範圍者，實無差異。尤其近岸海域、濱海陸地及原住民族地區在台灣皆不乏溫泉事業開發之前例，如金崙，瑞穗等，著眼於溫泉資源在觀光經濟與能源性利用之潛力，往往成為土地利用爭議案件之熱點，是亦屬必要時，可嘗試以擬定特定區域相關內容以合理解決土地利用之競爭或是衝突之情形。尤其若以各該溫泉(區)開發具區域性重大價值，以溫泉事業與溫泉區之目的事業部門特性，自亦配合各級空間綜合計畫之檢討與變更。

XI、森林法

森林法之規範內容與意旨，類似於前引水利法與溫泉法，除森林保育之功能外，亦含有明顯以林業經營管理為核心之目的事業法規性質。

分析該法規範內容，其實必須特別注意在規範標的上區分成林業用地、森林與樹木，三者相關規範有功能與目的上的差異。其中，樹木保護之相關規定，係針對經公告為受保護樹木者，是針對特定地上物之標的性保護法規，實與空間、土地利用之控管無直接關聯。故以森林法與空間土地利用有關之內容來看，主要為第 6 條規定林業用地之編定、變更與管制，第 9 條關於森林內之特定行為限制，第 16 條國家公園範圍內，第 17 條森林遊樂區之設置，第 17-1 條設置自然保護區，第 22、23、30 條保安林地之劃定與使用限制，第 39 條

森林應登記。

就前引條文觀察，可以發現大部分核心法條在於森林(不管是否為保安林)，而規定林業用地者只在第 6 條。且由第 6 條所規定編定為林業用地之要件來看，係指荒山、荒地一與造林之土地方足當之。易言之，並非漫無條件地只要有長樹或存在森林於其上之土地即可編為林業用地。而一土地亦僅於依該法第 6 條第 1 項邊為林業用地後，方適用同條第 2 項之效果「不得供其他用途之使用」。由此，可以看出森林法原本立法意旨，就第 6 條之作用而言，在於以編定林業用地在既有森林範圍外再行透過造林擴大森林規模。至於林地的概念參酌該法第 3 條第 1 項，當指森林之基地，廣域上來看較接近該法第 17 條森林區域，而非法律上經編定作業而成之林業用地。林地與林業用地在法律概念上，因此仍有不同，不宜混淆。

準此，由森林法的規定並看不出所有森林涵蓋空間範圍(土地)⁶皆應編為林業用地之要求，反而更重視實際空間中存在之森林。由此，森林所在空間或土地，並非不可劃入城鄉發展區、農業發展區或國土保育區及各種分類，並編定成為各種使用地。而該法之林業用地在概念上也不必然連結非都市土地使用地種類中之林業用地。而土地是否應編定為林業用地依照前引條文來看，毋寧更具有規劃策略考量與林業政策上功能考量特性，其具有部門發展策略性決定之特性，反而更能與空間綜合計畫接軌。迄今運作之區域計畫法下非都市土地編定林業用地管制實務，反而與森林法下編定林業用地之精神意旨不盡相合。其與用以執行空間計畫內容之末端工具土地管制結合，反而讓林業用地編定之空間規劃性、政策性格被忽略。

整體而言，由於森林之分布(適用森林法之空間範圍)不限於內陸，如位於海岸之保安林，且無論林業用地或是森林區域對於毗鄰部落之土地利用衍生限制。故參酌已知爭議與鎮西堡特定區域計畫案例，因森林法衍生之土地利用爭議或衝突課

⁶ 此在森林法中實未統一用語，如第 9 條規定在森林中為特定行為應經主管機關同意，雖未強調土地或空間，但實則係以森林所佔、分布之空間為利用行為位置之判斷基準，意涵上實指森林之空間範圍。而同法第 17 條第 1 項規定在森林空間範圍內設置森林遊樂區，卻又採森林區域一詞。

題，屬於潛在需要或適合透過特定區域相關內容解決者。

XII、礦業法

由於礦藏為國家戰略性資源，我國礦業法除宣告礦一律國有外(該法第 2 條)，並採取積極開發之立場(第 1 條)。不管礦的開發是由民間業者或是由國家組織下之機構實施，探、採礦原本即具明確的事業屬性，故以礦業管理為規範內容之礦業法為一種目的事業法。

由於採礦行為無論是露天或地下進行，皆屬對於當地地理、地質與生態環境條件之重大改變或破壞。嚴格言之，連探礦行為也具有此特性，只是程度上可能較為輕微。因此，鑒於礦業運作對其周遭空間利用之影響，且著眼於礦業資源之戰略性，原屬在空間綜合計畫中自始存在且必須處理的課題。且該法除針對礦權及礦業營運管理之規範外，在強調礦利原則之餘，並未顧及整體國土或是採礦行為所在地區之空間上其他課題。而該法除礦業取得土地與探採礦須經許可，僅於第 43 條規定，礦業權人必須就使用土地(礦業用地)之面積另行申請核定。準此，除彰顯礦業權之核給與礦業使用土地在行政控管上分離處理，同時依前引條文之規範，就礦業用地之核定權限專屬礦業主管機關⁷。就此而言，考量探採礦行為之環境衝擊已及可能衍生對周邊地區環境災害之風險，原本即應以目的事業部門計畫之方式納入各級空間綜合計畫一併的整體考量、規劃。對於原住民族土地或地區內之探、採礦行為，更因為涉及當地部落傳統固有之空間權利及前述環境災害風險，而有適用原基法第 21 條第 1 項之諮詢、同意與利益共享問題。

但整體而言，若採礦行為所設空間能在各級空間綜合計畫納入考量，並在各級空間綜合計畫由整體考量之角度進行協調處理，理論上未必需要另以擬定特定區域相關內容方式解決相關空間課題。

XIII、漁業法

漁業法之規範目的為「保育、合理利用水產資源，提高漁業

⁷ 參考礦業法第 43 條第 2 項，礦業主管機關核定礦業用地時，原則僅需諮詢相關機關意見，惟於國家公園時，例外須徵求國家公園主管機關同意

生產力，促進漁業健全發展，輔導娛樂漁業，維持漁業秩序，改進漁民生活」。該法顧名思義是為了管理漁業及其相關之水產資源、漁民，因此屬於目的事業法。

依據漁業法第三條、漁業法施行細則第二條的規定，「漁業」的定義為「採捕或養殖水產動植物業，及其附屬之加工、運銷業」，而「附屬之加工、運銷業」則指「漁獲物運搬船或漁業加工船之作業」。

漁業法將漁業經營的型態分為下列五種：

(I)定置漁業：於一定水域，築磯、設柵或設置漁具，以經營採捕水產動物之漁業。

(II)區劃漁業：區劃一定水域，以經營養殖水產動植物之漁業。

(III)專用漁業：利用一定水域，形成漁場，供入漁權人入漁，以經營採捕或養殖水產動植物之漁業。

(IV)特定漁業：以漁船從事主管機關指定之營利性採捕水產動植物之漁業。

(V)娛樂漁業：提供漁船，供以娛樂為目的者，在水上或載客登島嶼、礁岩採捕水產動植物或觀光之漁業。

其中，漁業法將前三類統稱為「漁業權漁業」，因此後兩者則得歸納為「非漁業權漁業」。漁業法將「漁業權（包括：定置漁業權、區劃漁業權、專用漁業權）」視為物權，準用民法不動產物權相關規定，其得喪變更非經登記不生效力。此外，既然是準物權，故應準用物權之優先效力、排他效力與追及效力。以排他效力為例，同一標的物上，不能同時存在性質衝突之複數物權，故理論上同一水域不應並存複數漁業權。

漁業權漁業之相關活動具有控制固定水域及持續一段長時間之特質，故應定性為「支配權」，支配具有公物性質之水域。漁業權之標的為水域，而非水域中之水產資源，水域之範圍依主管機關核定為準，包括水體及其下之底土。

至於特定漁業與娛樂漁業，通說基於文義解釋，認為其經營並非屬於一種權利。然而，有學說認為特定漁業與娛樂漁業之經營皆須經主管機關核准，鑒於該核准屬於行政處分，將

對核准對象產生「經營特定／娛樂漁業之權利」的法律效果，故應定性為公法上之支配性權利。也因此，該學說認為「漁業權漁業」、「非漁業權漁業」的用詞不夠精確，應將前者稱為「準物權漁業」，後者稱為「非準物權漁業」較為合理。不同於漁業權賦予漁業權人得對核准水域為長期、持續之控制，特定漁業與娛樂漁業僅使權利人得在短期內對核准水域之特定部分為特定活動。

漁業法與空間綜合計畫系統之關係，如同前文討論過的幾部法律一樣呈現「雙重特性」。首先，漁業法第 45 條授權主管機關劃設「水產動植物繁殖保育區」，並引用該法第 44 條規定，針對保育區內之水產動植物公告相關限制或禁止性規定。目前臺灣現有水產動植物繁殖保育區分布於 10 個縣市沿海地區共計 28 處，保育水域面積達 6,500 餘公頃。該保育區之劃設具有直接拘束個別土地利用行為之效力，不須依賴空間綜合計畫系統，故對空間綜合計畫系統構成類似重疊分區圖層之結構。其次，漁業法中關於漁業權之設定、保育區之劃設皆會構成全國國土計畫之海洋資源區各類型的劃設準據，而因此對土地衍生依據國土功能分區分類控管的間接效力。例如海洋資源區第一類之一之指導事項為：依其他法律於海域劃設之各類保護（育、留）區時，採「免經申請同意使用」，至其經營管理均依各該目的事業法規辦理。

最後，關於漁業法對於原住民族採捕水產動植物資源之限制，原住民族委員會已經於 2017 年 6 月 23 日會銜農委會發布之原民經字第 10600200801 號函表示：「原住民在原住民族地區，基於傳統文化、祭儀或自用所從事之非營利行為，不受漁業法第 44 條第 1 項有關水產動植物利用行為之限制」。雖然該函釋放寬部分原住民族地區內之水產資源利用之限制，惟其美中不足之處除了仍限於「非營利」之外，由於「原住民族地區」係指行政院核定之 55 個原住民鄉／區，似乎並未包含海域的範圍，因此限縮了原住民族於傳統海域採捕自然資源的權利，此部分仍待主管機關發布更明確的解釋令以有所突破。

XIV、國家公園法

國家公園法所主管之國家公園事業，乃是我國以保育為目的

所為之涉及空間之計畫類型中，管制手段較為強烈之一。具有廣域、以事業體方式管理特定空間範圍的目的事業法特徵。其不僅事業空間範圍廣大，也是一以事業體方式管制的目的事業法。其立法目的依照國家公園法（下稱同法）第 1 條，乃是為保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究。

其中，依據同法第 12 條，國家公園得按區域內土地利用型態及資源特性，劃分若干管制區，如一般管制區、遊憩區、史蹟保存區、生態管制區等，此等分區對於土地之控管方式具有程度上之不同。不僅針對分區土地使用有所限制，在某些區域內更進一步針對行為有所管制，例如在同法第 13 條所例示之禁止行為，與原住民族有關者，該屬第 2 款禁止狩獵動物或捕捉魚類、第 4 款採折花木之行為。而同法第 14 條則是針對一般管制區與遊憩區內，透過許可制來管控部分可能對國家公園保育目的有所影響之行為，例如土地開墾或變更使用、垂釣魚類或放牧牲畜等。

綜觀國家公園法對於土地使用管制、行為管制等規定，可推導出此管制工具似有預設國家公園範圍內必須是少有他人居住生活，且僅以政府為主體之事業計畫，然而其實質內容卻廣涉綜合計畫之項目，因此在計畫體系上定位容有再探究之處。進一步而言，國家公園事業範圍經常與原住民土地產生高度重疊，但國家公園法中並未考量到原住民傳統文化下之生活習慣，與國家公園事業目的之協調方式，在現行涉及原住民族土地權利保障規範下，國家公園事業因為影響原住民權利甚大，在不違反法不溯及既往原則下，應有適用原基法第 21 條之空間。

整體而言，國家公園法對於原住民族土地權利影響之問題，若要進一步解決，首先需釐清若干課題，其一為國家公園計畫在我國空間計畫體系中之定位為何，即便現依據國土計畫法之規定，特定區域計畫應可對國家公園計畫產生一定控管效果，然仍有待更為明確的規定，並有效執行法律效果才有實現可能。此外，國家公園法現行條文並未仔細考量到原住民族傳統文化生活之需求，且管制工具與機制尚有更完善與侵害最小之手段方向可改善，因此若在現行法下要處理國家

公園計畫區內原住民族權利問題，則以原住民特定區域計畫之方式，如涉及行為管制則可能力有未逮，或許需要透過修法解決。

XV、農業發展條例

農業發展條例之立法目的，依據該法第 1 條，在於確保農業永續發展，因應農業國際化與自由化，促進農地合理利用，調整農業產業結構，穩定農業產銷，增進農民所得及福利，提高農民生活水準等。此外，依據該法第 8 條第 1 項規定，主管機關可依據農業用地之自然環境、社會經濟因素、技術條件與農民意願，在配合區域計畫法或都市計畫使用分區之劃定，擬定農地利用綜合規劃計畫。此乃農業發展條例中涉及土地空間內容之主要目的事業。

亦即，依據農業發展條例所進行之目的事業，乃是與綜合計畫之農業用地相互配合，規劃出能夠滿足農業發展目標的事業計畫。然而，依據同法第 9 條之 1，若是主管機關需要辦理農業用地開發利用，可透過土地重劃或區段徵收等方式。又第 25 條規定，主管機關應會同有關機關，就農業資源分布、生產環境及發展需要，規劃農業生產區域，並視市場需要，輔導設立適當規模之農業專產區，實施計畫產、製、儲、銷。而第 63 條則規定，地方主管機關可依據各地區農業特色、景觀資源、生態及文化資產，規劃休閒農業區。綜上所述，農業發展條例中對於空間之控管，性質上屬於特別為農業發展之目的事業，並且部分與綜合計畫體系有所關聯性。

就原住民部分，農業發展條例雖然並無特別針對原住民土地利用有所規範，但現今部分原住民族部落仍有不少農業活動，為促進地方農產業之發展也有適用農業發展條例之空間，然而針對部分部落農業用地不足或農業用地之規劃不符合在地傳統慣習的情形，則可能還是需要透過特定區域計畫或綜合計畫之修改來滿足部落需要。進一步嚴格言之，農業發展條例乃是針對都市計畫、區域計畫而言之目的事業法，在當今國土計畫法上路後，為求體系圓滿，是否可逕將農業發展條例中所為「區域計畫法」或「區域計畫」解釋為「國土計畫法」或「國土計畫」，不無疑問，仍需再行探究或修法處理之。

XVI、發展觀光條例

發展觀光條例乃是一目的事業法，為發展觀光產業，推廣自然生態保育意識，永續經營台灣特有之自然生態與人文景觀資源，加速國內經濟繁榮，乃是其制定之目的，於該法第1條有明文。發展觀光條例涉及的不僅是觀光產業之管制，更包含旅客、從業人員以及空間區域發展。而主管機關在中央為交通部，在地方則為各地方政府。

發展觀光條例對於空間利用影響者，包含劃定風景特定區，並在之中設立觀光遊樂設施；或是在一些具特殊天然景緻、自然生態或文史遺址等資源地區劃設之自然人文生態景觀區（發展觀光條例第2條第4、5、6款、第10條第1項參照）。此外，中央主管機關可會同有關機關，規劃風景特定區計畫，而擬定與核定之方式則依據都市計畫法之規定。在風景特定區內，不僅可開發建設，甚至國家可在一定條件下徵收私有土地進行開發利用；此外在區域內之任何設施計畫均應徵得該主管機關同意使得為之，可謂對於土地利用影響甚大（同法第11、13、14、15、17條參照）。進一步而言，依據風景特定區管理規則第14條，在風景特定區內許多行為也需要經許可或同意，包含如採伐竹木、捕魚等。

現今我國劃設之國家風景區共有13處，其中有約一半涉及原住民族地區，而縣市級之風景特定區亦有不少涉及原住民族地區，對於原住民族土地利用與行為上具有一定影響，然而風景特定區之規劃，基於其設立目的與方式，未必能有仔細考量對原住民族所生之影響，因此對於部分原住民部落所需要土地利用，尚有原住民族特定區域計畫之適用空間。應透過綜合計畫作為整體考量與協調之工具，適當引導風景特定區計畫之內容，兼顧兩種計畫系統之和諧，並保障原住民族土地利用之彈性。

XVI、土石採取法

土石採取法之規範目的為「合理開發土石資源，維護自然環境，健全管理制度，防止不當土石採取造成相關災害，以達致國家永續發展」，「土石」係指礦業法第三條所列各礦以外之土、砂、礫及石等天然資源，由於採取土石具有明顯之目的事業屬性，故該法為一目的事業法。

欲採取土石者，須備齊相關書圖向縣市主管機關申請「土石採取許可」，獲得主管機關核發土石採取許可證後六個月內，需再向縣市主管機關申請核發「土石採取場登記證」後，才能實際動工。

鑒於採取土石係對自然資源之消耗，而且可能對當地水土保持、地質條件、生態環境產生影響，故應視特定採取行為之範圍與強度，依法進行環境影響評估與水土保持審核。也因此土石採取之目的事業部門計畫，亦應納入空間綜合計畫系統中進行整體考量。事實上，現行之〈非都市土地使用管制規則〉即規定土石採取屬於農牧、林業、礦業、水利用地之容許使用項目，且須經各該目的事業主管機關、使用地主管機關等有關機關許可使用。雖然土石採取法第七條之一規定主管機關得劃設「土石採取專區」，惟該法亦規定劃設前須踐行非都市土地分區與用地編定之變更或都市計畫變更程序，由此可見關於土石採取之土地利用行為須在空間綜合計畫系統指導之下進行。

關於原住民族的部分，原基法第十九條第一項第三款規定，原住民得在原住民族地區及經原民會公告之海域從事採取土石之非營利行為。觀察經濟部礦務局發布之〈採取土石免申辦土石採取許可管理辦法〉第二條第一項第二、三款規定下列採取少量土石供「自用」之行為不須申請土石採取許可：「原住民於原住民族地區內因傳統文化、祭儀或非營利目的採取少量土石，採取總量以十立方公尺為限，得不限人工採取」、「原住民於原住民族地區內因新（修）建傳統石板屋形式之住宅、機關、學校、教會或公共設施而需要石板材，採取總量以三十立方公尺為限，得不限人工採取」。然而，該管理辦法之規定仍有過度限縮原住民族權利之缺憾，例如前述兩款皆限制須供「自用」，因此如果是為了部落的集體祭儀活動而採取土石，或是協助其他族人蓋石板屋是否屬於自用的範疇，誠有疑義，很有可能導致部落族人陷入違法之境地。此外，政府或私人在原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地採取土石，因為涉及當地部落固有之空間與資源權利及相關生態環境風險，而應適用原基法第 21 條第 1 項之諮商同意與利益共享規定。

(二)海域管理相關部分

我國為海島國家，領海範圍內之海域除為對外交通運輸之通道，也是空間自然資源方面不可或缺之一環。然而，在海岸管理法發布實施之前，我國法制上除了各相關目的事業主管法規(如漁業法)外，對於領土範圍內海洋空間並無任何以海洋空間控管為目的之法律。而在海岸管理法實施以後，固然近岸海域已經有管理之依據，但在近岸海域以外到領海界線間的部分海域，仍存在前述欠缺以海域為標的主管法規的現象。

此種現象，因為國土計畫法的實施而帶來一定程度的變化。一方面，依照國土計畫法的規範，海域(不限於近岸海域)也納入整體國土使用的控管，而致在空間計畫上，已經可能由直轄市、縣市國土計畫就各該受分配海域以計畫搭配國土功能分區(海洋資源地區)進行管理，相關事項已於全國國土計畫就海洋資源區的各分類使用方式有所指示。另一方面，國土計畫法對於海域之管理重心乃是針對空間使用的控管，對於海洋(域)所涉及之面向涵蓋非常有限，而使得空間控管以外海域相關事項皆仍欠缺規範。因而，在海岸管理法適用範圍外之海域，主要仍由不同目的事業主管法規，各依其主管事務零星、無架構地被規範。

從國土計畫法所帶來的變化來看，其重點在於特定空間具體使用行為之管制以即是否允許為特定行為之准駁，相較於海域管理的一般性原則在法制架構上屬於末端，因而仍存在對於海域管理基礎原則以及輔助性措施、機制進行規範的需求。然而，也因為國土計畫法及各海域相關目的事業主管法規之作用，極易與海域管理法之規範內容發生衝突或競合，故就立法政策而言，必須先就各相關法領域或法規進行盤點，並據此蒐集各相關機關之考量、態度及相關不同另域專家學者之意見。以下即針對各相關領域進行初步的盤點。

領域	法律	法主管機關
國土計畫領域	國土計畫法	內政部營建署
環境保護領域	環境影響評估法	環保署
國家公園領域	國家公園法	內政部營建署
文資領域	文資法	文化部
礦業(權)領域	礦業法	經濟部
漁業(權)領域	漁業法	行政院農委會
能源領域	能源管理法、電業法、 再生能源發展條例	經濟部能源局
航運領域	航業法、漁港法、商港 法	交通部
船舶領域	船舶法	交通部

觀光發展領域	發展觀光條例	交通部觀光局
--------	--------	--------

二、迄今已執行案例之分析檢討

(一)內政部營建署委託「特定區域計畫推動機制之探討」(2015.12)

1、計畫簡介

該計畫係內政部營建署委託中華經濟研究院執行，探討特定區域計畫之定位、功能、啟動機制、優先議題等等之研究報告。該報告透過文獻回顧、比較國內外案例以及專家學者訪談之結果，綜整建立議題評估啟動機制，藉議題盤點以評估擬定特定區域計畫之適宜性、必要性及優先性，並進一步導出合理且必要之特定區域計畫規劃議題。

該計畫並以臺中市烏溪流域（流域治理）、新竹縣鎮西堡部落（原住民族土地）以及嘉義縣白水湖（海岸防災）等議題為例，透過該計畫所研提之議題評估啟動機制據以檢視，分析結果指出流域治理、原住民族土地議題適宜透過擬定特定區域計畫之方式進行規劃。以下將節錄該報告中有關特定區域計畫啟動之評估條件，以及原住民族土地之必要性評估的部分。

2、特定區域計畫啟動評估條件

該計畫提出「適宜性→必要性→優先性」之三階段評估模式（如下圖1），作為特定區域計畫之評估啟動機制。

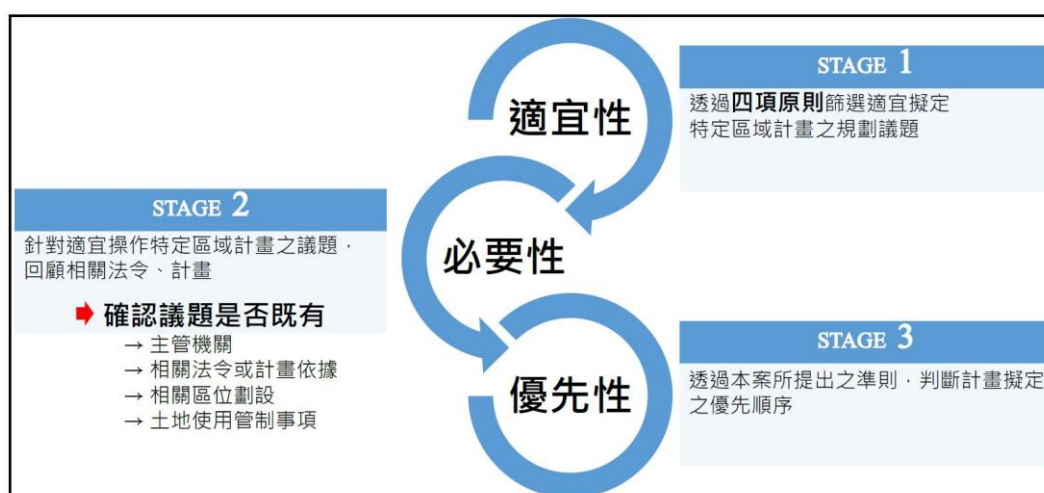


圖 1、特定區域計畫評估啟動機制
引自〈推動機制探討報告〉，頁 4-16。

(1)第一階段：議題適宜性

為了避免特定區域計畫之擬定過於浮濫造成疊床架屋、行政資源浪費等情形，該計畫提出四項篩選原則，且該四項條件必須同時成立，特定區域計畫之啟動才具有適宜性（如下圖 2）。

I、可透過空間計畫或土地使用管制處理之議題

II、跨部門或跨行政轄區議題

III、非屬執行不力之議題

IV、非屬單一都市計畫或單一直轄市、縣市國土計畫可自行處理之範疇

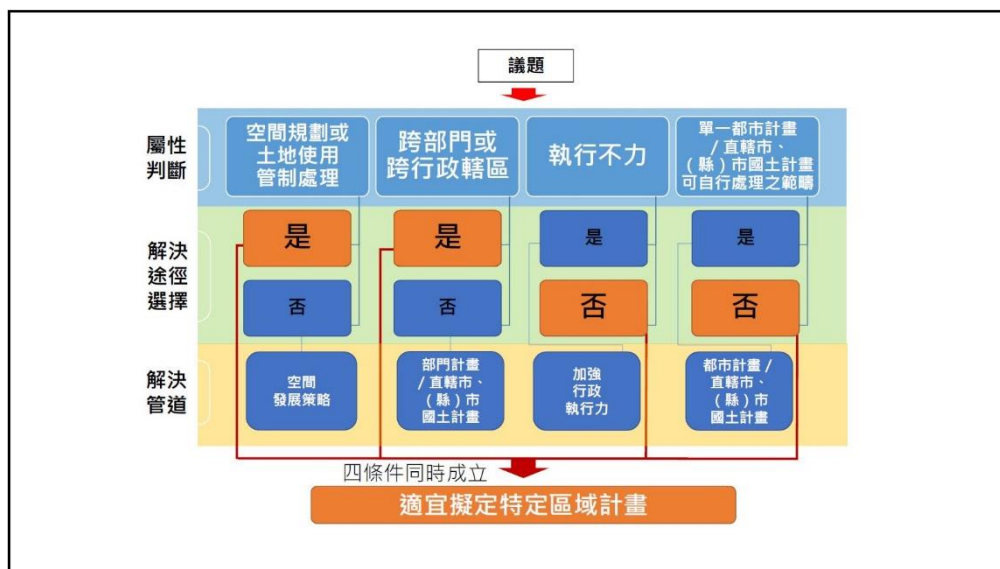


圖 2、特定區域計畫議題適宜性篩選機制

引自〈推動機制探討報告〉頁 4-17。

(2)第二階段：議題必要性

滿足上開適宜性之要件後，由於許多議題可能已經以部門計畫或部門空間發展策略之形式納入全國國土計畫中，因此該計畫提出兩種具有擬定特定區域計畫之「必要性」的類型（如圖 3）。

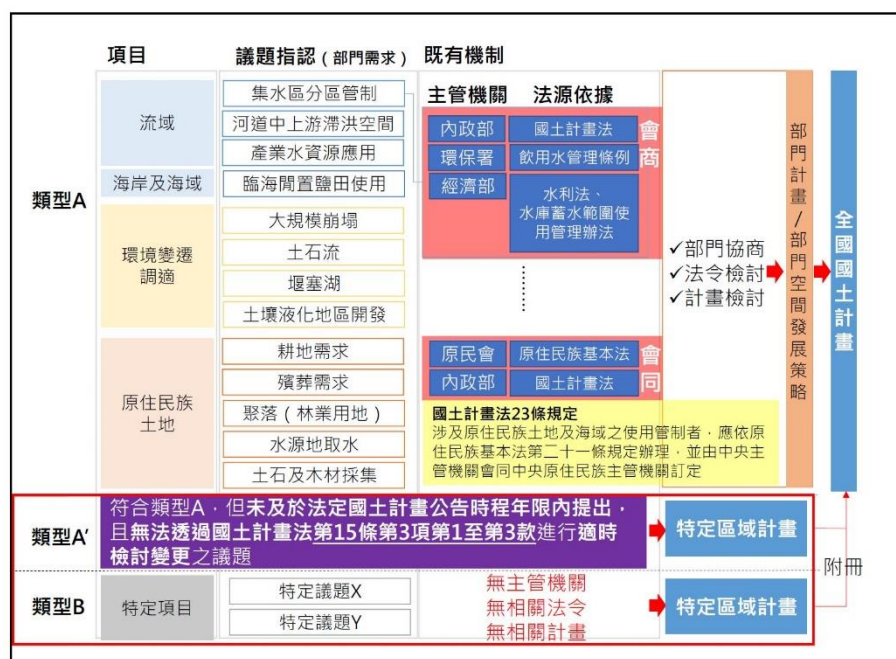


圖 3、必須擬定特定區域計畫之議題類型

引自〈推動機制探討報告〉，頁 4-20。

I、類型 A

類型 A 是各部門所提出之空間需求及議題，因受限於全國國土計畫公告實施之法定作業年限，而來不及以部門計畫或部門空間發展策略之形式納入全國國土計畫中，而且該需求或議題非屬國土計畫法第 15 條第 3 項第 1 款至第 3 款⁸之議題，因而無法辦理適時檢討變更者，則須透過擬定特定區域計畫之方式處理，並以附冊之形式納入全國國土計畫中。

II、類型 B

類型 B 的議題是指目前尚未被提及之特定議題，此類型議題無主管機關、無任何相關法令或計畫予以處理。於特定議題發生時，若有對於土地部門之需求，必須調整既有的土地使用管制事項，則以擬定特定區域計畫之方式辦理。

(3)第三階段：議題優先性

由於跨區域、跨部門、跨類型議題眾多，為了達成行政資源效率應用之目標，該計畫擬定了九項優先順序評選準則，各評選準則依權重排序（由高至低）分別為：急迫性、與現有資源整合效益

⁸ 包括：(1) 因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞，(2) 為加強資源保育或避免重大災害之發生，(3) 政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。

性、可行性、民眾意願、爭議性、社會衝突及矛盾性、預防性、跨部門、跨行政轄區。

綜上所述，該計畫所提出之「特定區域計畫議題評估啟動架構」彙整如下表一。

表一、特定區域計畫議題評估啟動架構

評估階段	主要考量	考量依據
第一階段	適宜性	● 可透過空間規劃或土地使用管制處理之議題 ● 跨部門或跨行政轄區議題 ● 非屬執行不力之議題 ● 非屬單一都市計畫或單一直轄市、縣（市）國土計畫可自行處理之範疇
第二階段	必要性	● 未及於國土計畫法定作業年限內提出並納入國土計畫內容之議題，且無法依據國土計畫法第15條第3項第1款至第3款適時檢討變更之議題（類型A） ● 無主管機關、無相關法令及計畫之議題（類型B）
第三階段	優先性	● 急迫性 ● 與現有資源整合效益性 ● 可行性 ● 民眾意願 ● 爭議性 ● 社會衝突及矛盾性 ● 預防性 ● 跨部門 ● 跨行政轄區
資料來源：引自〈推動機制探討報告〉頁6-3。		

3、原住民族土地優先規劃議題、計畫擬定必要性評估⁹

該計畫訪談專家學者之後，針對目前原住民族土地的發展需求，提出原住民族土地特定區域計畫優先規劃議題如表二。

表二、原住民族土地特定區域計畫優先規劃議題

項目	議題	目標或說明
原住民族土地	耕地需求	● 發展林下經濟 ● 混農林業方式發展
	殯葬需求	● 居所地底埋葬 ● 建築用地不容許墳墓使用
	建地需求	● 特殊建築型態（如

⁹ 內政部營建署，2016年12月，〈特定區域計畫推動機制之探討〉頁5-15～5-18。

		高腳屋) ● 建蔽率及容積率規定調整
	位處林業用地之聚落	● 轉為鄉村區發展 ● 調整轉劃設鄉村區之人數門檻
	資源採集權限	● 水源地取水 ● 資源採集權限
資料來源：引自〈特定區域計畫推動機制之探討〉頁 5-16。		

該計畫以泰雅族斯馬庫斯 Smangus（新光）及鎮西堡 Cinsbu 部落（草案）為例進行演示，評估原住民族土地議題是否適宜透過擬定特定區域計畫之方式以處理¹⁰，該計畫並認為，斯馬庫斯 Smangus（新光）及鎮西堡 Cinsbu 部落之規劃課題符合四項適宜性篩選原則，適宜擬定特定區域計畫。其特別考量國土計畫法第 23 條規定，涉及原住民族土地及海域之原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第 21 條，及相關之諮商取得原住民部落同意參與辦法取得部落同意參與，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。在進行全國國土計畫擬定之過程中，必須保障原住民族知情同意權。相關培力機制、部落議會機制亦刻正建立中，考量全國國土計畫法定作業年限，將難以於全國國土計畫之部門空間發展策略、國土功能分區劃設原則中被完整考量。爰此，原住民族土地之議題必須透過擬定特定區域計畫之方式處理。

¹⁰ 適宜性之篩選原則共四點，詳見後文關於「篩選機制」之討論：(1)可透過空間計畫或土地使用管制處理之議題；(2)跨部門或跨行政轄區議題；(3)非屬執行不力之議題；(4)非屬單一都市計畫或單一直轄市、縣市國土計畫可自行處理之範疇。

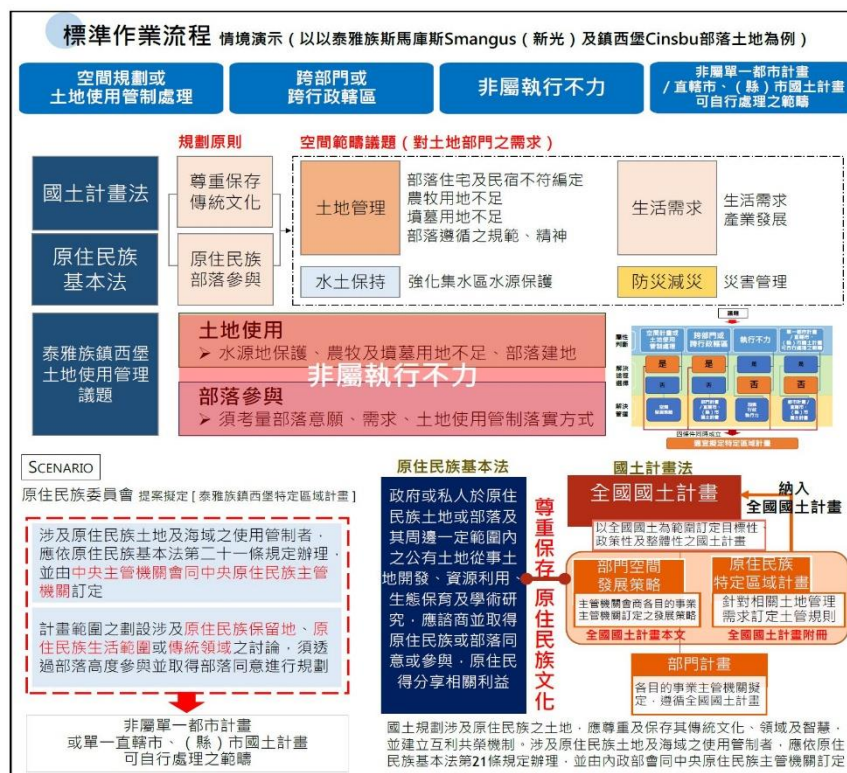


圖 4、原住民族土地議題評估啟動情境演示
引自〈特定區域計畫推動機制之探討〉，頁 5-18

(二)「原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落（草案）2018 年」

由內政部會同原住民族委員會所提出之〈原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落〉，該計畫草案的雛型是來自於內政部營建署委託臺大城鄉基金會宜蘭分會所規劃之〈擬定北泰雅原住民族特定區域計畫之規劃〉。

1、研擬原住民族特定區域計畫之基本考量因素¹¹

該計畫考量可行性、示範性之效果，依據下列「研擬原住民族土地特定區域計畫之基本考慮因素」，以「個別部落」作為原住民族特定區域計畫之對象，並擇定以泰雅族鎮西堡部落及斯馬庫斯（新光）部落，為優先擬訂計畫之範疇。

(1)該原住民族及部落具有實施之意願。

(2)該部落是否有調整土地使用現況之需求。

¹¹ 內政部、原住民族委員會，2018 年 12 月，〈原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落（草案）〉，頁 6。

(3)該部落之空間發展需求無法透過現行法令規定具體落實。

該計畫原則上以鎮西堡與斯馬庫斯等既有原住民保留地為核心擴延至生產與生活相關範圍進行相關土地使用管制配套，作為優先擬定特定區域計畫之範圍¹²。

2、計畫範圍¹³

該計畫透過參與式規劃，與部落會議、專家學者討論後取得共識，以新竹縣尖石鄉秀巒村 8 鄰及 9 鄰之斯馬庫斯（新光）及鎮西堡部落為主體，包含部落核心生活區域。東側以 Ilyungpapak（塔克金溪）為界、西側以 B' bu Qparwng（基那吉山）與 B' bu T' magan（西那吉山）所串連之山稜線為界、北側以野溪 Gong Paga 與 Llung Qoyaw 為界，南側以馬望海山與 Pinbogan 所形成之稜線為界，面積約 2758 公頃。如圖 5 所示。



圖 5、鎮西堡案計畫範圍

引自〈原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落（草案）107 年 12 月〉頁 8

一般而言，原住民保留地是部落族人居住與農耕之核心地帶，前述兩部落皆位於原住民保留地範圍內，原住民保留地面積為 592.42 公頃，佔本計畫範圍之 21.5%。

¹² 內政部營建署，2015 年 12 月，〈擬定北泰雅原住民族特定區域計畫之規劃一期末報告（技術報告）〉，頁 45。

¹³ 內政部、原住民族委員會，2018 年 12 月，〈原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落（草案）〉，頁 7-8。

3、計畫範圍內非都市土地使用管制之情形

計畫範圍內之使用分區為森林區（2491.78 公頃，佔 77%）及山坡地保育區（625.97 公頃，佔 23%），其中山坡地保育區之範圍與原住民保留地大致相符。

非都市土地使用編定部分，該計畫範圍內有少數丙種建築用地、殯葬用地，新光國小則為特定目的事業用地，斯馬庫斯（新光）部落周邊大多為農牧用地，而使用地面積中，以林業用地所佔面積最大，如表三所示。

表 三、計畫範圍內土地使用分區及編定面積表

土地使用分區 名稱	土地使用編定內容	面積（公頃）	總面積 （公頃）	百分比
森林區	林業用地	2132.4	2132.4	77%
山坡地保育區	林業用地	401.32	625.97	23%
	農牧用地	220.81		
	丙種建築用地	1.49		
	特定目的事業用地	0.87		
	殯葬用地	0.38		
	交通用地	1.10		
總面積		2758.37	2758.37	100%
引自〈原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落（草案）107 年 12 月〉頁 31				

4、五種功能性分區之劃設成果¹⁴

部落成員長期靠著 GAGA 精神來守護珍貴之自然資源，惟該精神從來不曾存在於法定計畫或相關規定之中，因而無法規範「非」部落成員。因此，延續該計畫之四大目標，綜整部落成員對空間之想法，初步歸納出以下 5 種功能性分區。至於計畫公告實施後之土地使用管制，除該計畫有特別規定者外，仍回歸現行區域計畫法系下各使用分區與使用地類別辦理。

(1)水源保護區（面積 230.81 公頃，佔 8.37%）

計畫範圍溪流取水口上游，供應著部落農作使用土地灌溉與民生用水之水源，是部落珍貴之資產，是部落成員想要保護的，並想要有著嚴格之管制與限制，防止財團開發，以避免污染水源。

(2)成長管理區（面積 83.21 公頃，佔 3.01%）

¹⁴ 內政部、原住民族委員會，2018 年 12 月，〈原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落（草案）〉，頁 47-49、60-61。

部落成員對於部落之建築物已經飽和之現況是有共識的，隨著人口之增加，生活之環境會越來越擁擠。幸好部落耆老代代傳承知識，過去部落舊址之位置可以清楚指認。部落舊址所代表之意義為那是祖先所選擇的、能夠避災、安居的地方。經指認之部落舊址，可作為未來人口飽和時移居之用，兼有避免災害之效果。

(3) 居住與農耕生活區（面積 441.36 公頃，占 16%）

居住與農耕生活區為部落成員目前生活地帶，是部落成員居住、農耕、殯葬及公共設施使用之所在地。除了傳統狩獵之活動外，部落之一切大小事都在這邊發生。

(4) 災害潛勢管理區（面積 275.5 公頃，占 9.99%）

計畫範圍地形坡陡險峻，且東北方之塔克金溪即為土石流潛勢溪流，在這樣的自然條件下，自會有相關災害發生。我們無法阻止大自然之力量、停止災害產生，但是可以從經驗與知識中學習減災、防災。部落成員世代安居於此，對於何處發生過歷史災害，過去災害之規模跟程度都有一定的掌握。災害潛勢管理區便是把容易產生災害之地區框起來，建議不要作居住、建築使用，以保障部落成員之安全。

(5) 自然生態發展區（面積 1727.49 公頃，占 62.63%）

除了上述功能性分區外，剩下來之大片山林，不屬於前述定義者，部落並不會去開發或是使用，而希望能保持著山林自然之樣子，保持山林之原貌。

（三）內政部營建署委託「擬定原住民族特定區域計畫之規劃(2017 年)」

1、計畫簡介¹⁵

該計畫之總結報告書分為三大部分。第一部分分析全台原住民族土地分佈，提出全臺圖資套疊之分析結論及訂定原住民族特定區域計畫之通案性原則，以為後續落實原住民族規劃權之操作實務參考。第二部份探討國內外案例之原住民族土地使用規劃體系，此部分之回顧於本文省略之。第三部分則以 Pyanan 南山部落為規劃對象，擬定原住民族特定區域計畫草案。

¹⁵ 內政部營建署，2017 年 12 月，〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉，頁 2-3。

2、全國原住民族部落於都市計畫、國家公園、非都市土地之分布情形¹⁶

(1)原住民部落於都市計畫區之分佈情形

原住民族部落於都市計畫區分佈情形如圖 6 所示：

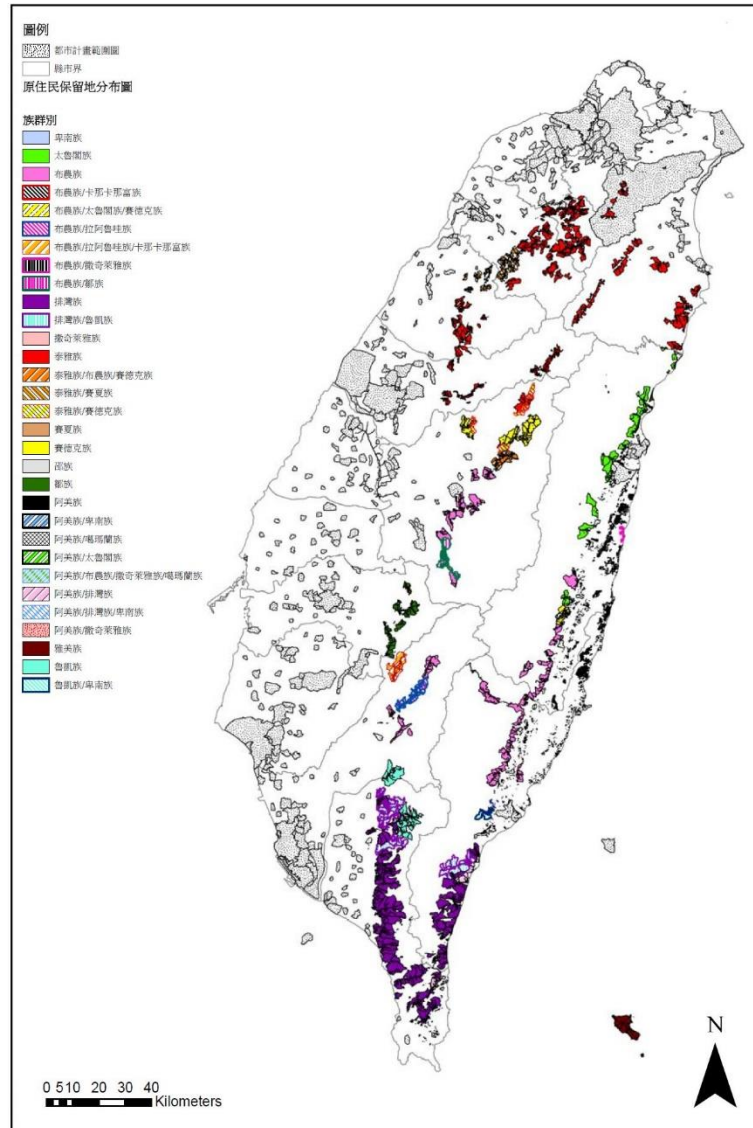


圖 6、原住民部落於都市計畫區之分佈圖
引自〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉頁 1-27

從上圖即可發現，多數原住民部落與都市計畫區的關係偏遠，且缺乏醫療、教育、衛生等公共設施，產業及生活的發展受限，城鄉差距十分嚴重。此外，部分與特定區重疊之部落，往往因為特定區之發展目標與部落經營目標差異而有所衝突，例如：泰雅族及臺北、烏來及石門水庫水源特定區；邵族及日月潭風景特定區；布農族及中南部風景特定區；卑南族及知本溫泉風景特定

¹⁶ 內政部營建署，2017 年 12 月，〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉，頁 1-25～1-33。

區。

(2)原住民部落於國家公園區之分佈情形

原住民族部落於國家公園區分佈情形如圖 7 所示：

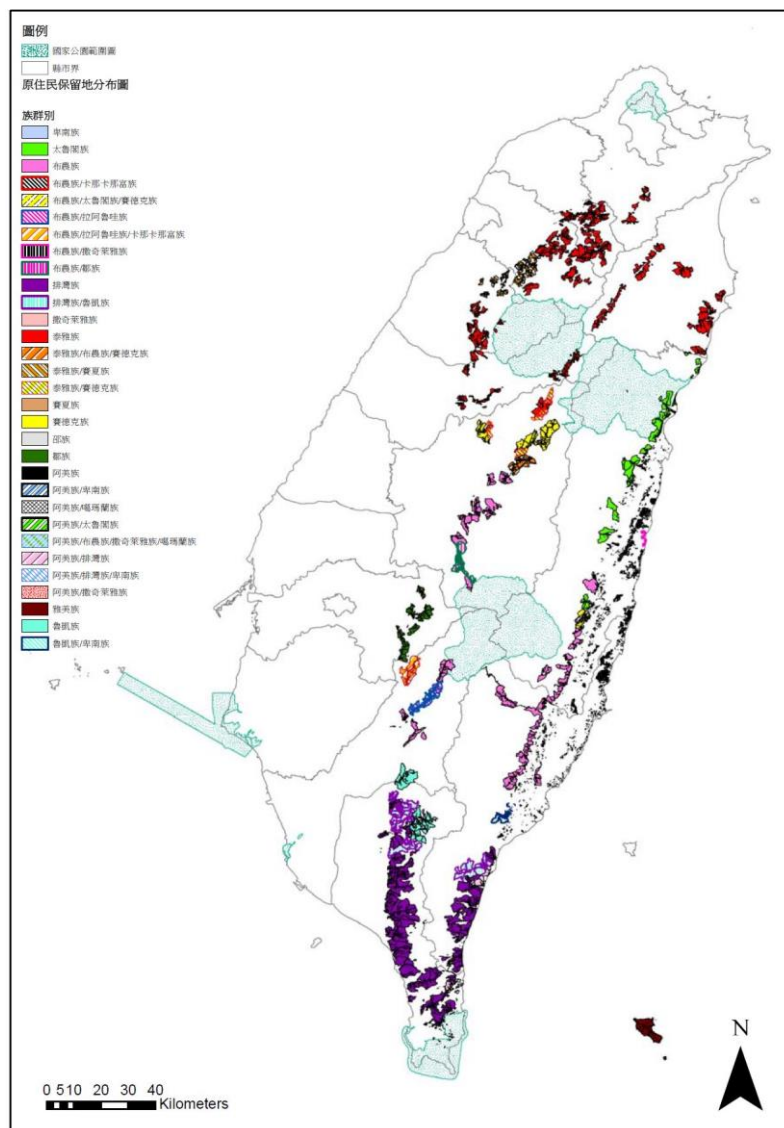


圖 7、原住民族部落於國家公園區之分佈圖

引自〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉頁 I-29

現今，台灣國家公園內之原住民保留地總面積約 38.23km²，佔原保地總面積的 1.46%，但這個數字並未反應原住民的傳統領域範圍，尤其是太魯閣國家公園和玉山國家公園，過去有許多原住民部落生活的痕跡，但現在卻受到國家公園法的種種限制，使得原住民無法在國家公園區域內狩獵動物或捕捉魚類，土地之開墾或變更使用、礦物或土石之勘採、放牧牲畜等活動也必須得到國家公園管理處之許可，並在規定的區域內才能進行。

為解決國家公園與原住民族長期以來的衝突，內政部逐步建立與原住民族共同管理機制，訂定發布「國家公園區域內原住民族地區資源共同管理會設置基準」，由各管理處設置管理會，當地原住民族代表人數應達委員總人數二分之一以上，以加強回應原住民族之需求。

(3)原住民族部落於非都市土地之分佈情形

大多數的原住民保留地皆位於非都市土地上，面積約 2,539.18km²，佔原保地總面積的 96.76%。原住民族部落於非都市土地分區分佈面積與比例詳如表四所示：

表 四、原住民族部落於非都市土地分區分佈面積與比例

分區	面積(km ²)	比例(%)
山坡地保育區	1915.54	75.44%
森林區	407.07	16.03%
風景區	114.38	4.50%
一般農業區	26.91	1.06%
鄉村區	8.64	0.34%
河川區	4.91	0.19%
特定專用區	2.09	0.08%
工業區	0.23	0.01%
特定農用區	0.00	0.00%
其他(未登錄)	59.39	2.34%
總計	2539.18	100.00%

引自〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉頁 I-31

關於非都市土地使用編定的部分，原住民族部落於非都市土地使用編定之分部面積與比例，詳如表五所示。從居住面來看，建築用地合計僅 12.8km²，能合法使用的土地十分有限。若依現行法令，可依照非都市土地使用管制規則第 46 條，原住民保留地地區住宅興建計畫於森林區、山坡地保育區、風景區及山坡地範圍內之農業區者，得依其核定計畫內容之土地使用性質，申請變更編定為丙種建築用地。

表 五、原住民族部落於非都市土地使用編定分佈面積與比例

使用地	面積(km ²)	比例(%)
甲種建築用地	0.47	0.02%
乙種建築用地	7.49	0.29%
丙種建築用地	4.6	0.18%
丁種建築用地	0.24	0.01%
農牧用地	717.63	28.26%

使用地	面積(km ²)	比例(%)
林業用地	1672.37	65.86%
養殖用地	0.06	0.00%
礦業用地	3.83	0.15%
交通用地	11.92	0.47%
水利用地	5.49	0.22%
遊憩用地	3.67	0.14%
生態保護用地	0.02	0.00%
國土保安用地	22.19	0.87%
殯葬用地	2.15	0.08%
特定目的事業用地	11.76	0.46%
其他(未編定)	75.29	2.97%
總計	2539.18	100.00%
引自〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉頁 I-33		

此外，尚未登錄分區及未編定使用之土地也是重要的議題，原住民部落分佈於未登錄分區之土地面積有 59.39km²，分佈於未編定使用地之土地面積有 75.29km²，這些土地的使用管制規定十分模糊。然而，國土計畫法之施行，未編定之土地則將進行編定工作，勢必面臨很多原住民族土地使用合理性與合法的議題探討。

3、改以「族群別」或「其他原住民族土地」擬訂原住民族特定區域計畫之可行性分析¹⁷

(1)改以「族群別」擬訂原住民族特定區域計畫之可行性分析

- I、花東地區與花東以外的地區因原住民族的數量及分布差異，就擬定原住民族特定區域計畫而言，應有不同的思維。
- II、泰雅族、排灣族、布農族、賽德克族、太魯閣族可藉由民族議會了解族群共識情形，選擇示範性地點。
- III、賽德克族、鄒族、卑南族、太魯閣族、邵族、噶瑪蘭族及雅美族，族群分布較集中，針對上述各族，可個別逐一探討其土地使用現況與需求。
- IV、拉阿魯哇族、卡那卡那富族、撒奇萊雅族之部落皆與其他族群混居，須個別了解共識方法及現況，以進一步評估是否須納入特定區域計畫處理土地問題。
- V、泰雅族與賽夏族和賽德克族、魯凱族與排灣族及卑南族、阿

¹⁷ 內政部營建署，2017 年 12 月，〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉，頁 I-35～I-36。

美族與排灣族、鄒族與布農族、布農族與太魯閣族及賽德克族皆有大量混居情形，可優先瞭解未有混居情況之部落，評估其土地使用議題。

(2)改以「其他原住民族土地」擬訂原住民族特定區域計畫之可行性分析

該計畫將原住民保留地圖資，分別套疊都市計畫區、國家公園區及非都市土地區，據以分析原住民族特定區域計畫擬訂之可行性，重疊狀況如表六：

表 六、原住民保留地與土地使用分區重疊分析表

土地使用分區	與原住民保留地重疊面積(km ²)	比例
都市計畫區	46.80	1.78%
國家公園	38.23	1.46%
非都市土地/已編定	2479.79	94.50%
非都市土地/未登錄	59.39	2.26%
總計(原住民保留地總面積)	2624.21	100.00%

引自〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉頁 I-36

I、若要以「原住民保留地」作為原住民族特定區域計畫擬訂之條件，首要面對的議題是原住民族對於傳統領域範圍之認定以及對於部落自治的追求。目前台灣的原住民保留地，並非從「傳統領域」的角度來劃設，單以原住民保留地作為計畫推動之基礎，可能會框限原住民族之權益，造成部落的反彈。且原住民族之土地議題尚且包含原住民保留地增劃之議題，若侷限於原住民保留地則會限制處理原住民族土地議題之可能性。

II、沒有族群混居的原住民保留地，可優先作為推動對象之選擇，以該部落之原住民保留地為核心，含括其周邊一定程度的生活範圍為計畫範圍，唯要考量同一族群但不同部落間的權利問題。

III、花東地區由於原住民保留地數量龐大，且各族群混居情形較複雜，應另案處理。

經過上述評估，該計畫認為，「邵族」、「噶瑪蘭族」、「卑南族」及「雅美族」因族群分布集中，且混居情形較不複雜，適合作為以「族群別」擬訂原住民特定區域計畫之優先選擇。

4、擬定特定區域計畫之評估條件

該計畫延續了先前關於鎮西堡與斯馬庫斯部落的規劃成果，於計畫執行期間繼續協助規劃鎮西堡及斯馬庫斯部落之特定區域計畫，並以南山部落為對象擬定特定區域計畫草案，並分析全臺原住民族部落之分佈，提出擬定「原住民族特定區域計畫」規劃範圍之可行性探討¹⁸。

該計畫將中華經濟研究院執行之〈特定區域計畫推動機制之探討〉提出的「議題適宜性」原則，以及該基金會在鎮西堡部落〈擬定北泰雅原住民族特定區域計畫之規劃〉中的考量因素，彙整出「原住民族特定區域計畫之訂定條件」的通案性原則如下¹⁹：

(1)訂定原住民族特定區域計畫之基本考慮因素

- I、該部落具有空間計畫或土地使用管制議題。
- II、透過內政部營建署所提供之短期、中期土使輔導合法化方案無法解決問題，且非屬機關執行不力之情形。
- III、在上述情況下，該部落具有參與特定區域計畫規劃之意願者，為訂定原住民族特定區域計畫之必要條件。

(2)評估條件

符合基本考慮因素之外，還要評估相關條件，以利特定區域計畫之實質推動，強化得擬定特定區域計畫之部落篩選原則：

- I、部落是有凝聚力及共識的。例如：有召開部落會議作的經驗，或有民族議會薦舉。
- II、曾經進行過傳統領域調查者。
- III、部落仍保存傳統土地管理智慧（例如：GAGA）。
- IV、部落所提出的問題是屬於空間面向，屬於特定區域計畫能夠處理的（例如：居住區域、產業、建築、農耕等）。

(3)其他相關

- I、以部落為基本單位，可跨部落、跨行政區為計畫範圍提出。
- II、若有重要議題待處理，但該部落未有舉辦部落會議之經驗，

¹⁸ 內政部營建署，2017年12月，〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉總結報告書之計畫摘要。

¹⁹ 內政部營建署，2017年12月，〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉總結報告書，頁I-37～I-38。

則原住民族委員會應有積極輔導培力之責。

5、南山部落特定區域計畫範圍²⁰

該計畫範圍以處理土地使用相關議題為主，包含水源地、居住地與農耕區、殯葬用地、河灘地與災害管理區等，因而以原住民保留地為核心範圍，含括周邊土地使用管理及發展機制之相關地區，並以村界、傳統領域、河川及山稜線為界。

計畫範圍北起南山村村界，延夫布爾溪向南延伸至南山村溪南邊界，再依逸久溪一帶之山陵線，向北接到部落傳統領域線。計畫面積為 4,972.66 公頃，範圍約為南山村範圍的一半，參見圖 8 所示：

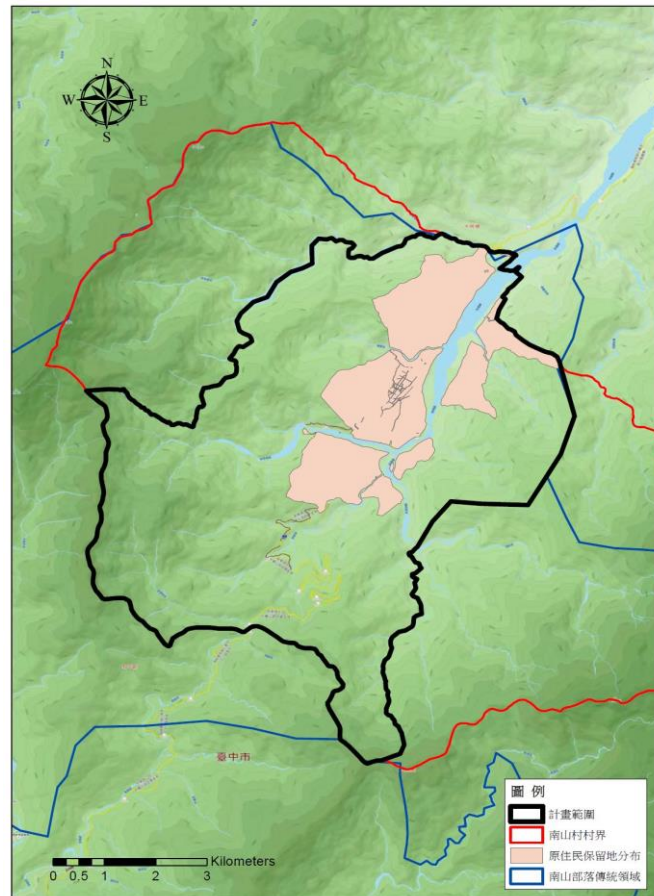


圖 8、「原住民族特定區域計畫-Pyanan 部落」計畫範圍
引自〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉頁 III-4

6、南山部落土地使用分區與編定²¹

²⁰ 內政部營建署，2017 年 12 月，〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉，頁 III-1～III-4。

²¹ 內政部營建署，2017 年 12 月，〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉，頁 III-14～III-16。

南山村範圍皆屬非都市土地，其土地使用分區與編定面積如表七所示：

表 七、南山村非都市土地使用分區與編定表

土地使用分區	土地使用編定	面積(公頃)	總面積(公頃)
山坡地保育區	林業用地	538.436	917.578
	農牧用地	348.324	
	交通用地	29.184	
	殯葬用地	0.632	
	特定目的事業用地	0.561	
	丙種建築用地	0.370	
	國土保安用地	0.031	
	水利用地	0.024	
	暫未編定	0.016	
森林區	國土保安用地	8,062.084	8,569.898
	林業用地	507.805	
	農牧用地	0.005	
	交通用地	0.004	
	特定目的事業用地	0.001	
鄉村區	乙種建築用地	2.572	3.036
	特定目的事業用地	0.464	
河川區	農牧用地	0.756	0.756
未登錄	未登錄土地	40.192	40.192
總面積			9,531.460

引自〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉頁 III-14

7、南山部落土地使用現況²²

南山部落土地利用類別包含農業、森林、交通、水利、建築、公共、遊憩及其他等土地使用。原住民保留地以外之地區，為森林使用之土地，原住民保留地內則以農業使用為主，居住形式則為南山平台聚居之聚落。計畫範圍內除了高冷蔬菜種植為主之農業活動，僅少數區域有開發行為，土地利用分布詳見圖 9：

²² 內政部營建署，2017 年 12 月，〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉，頁 III-17。

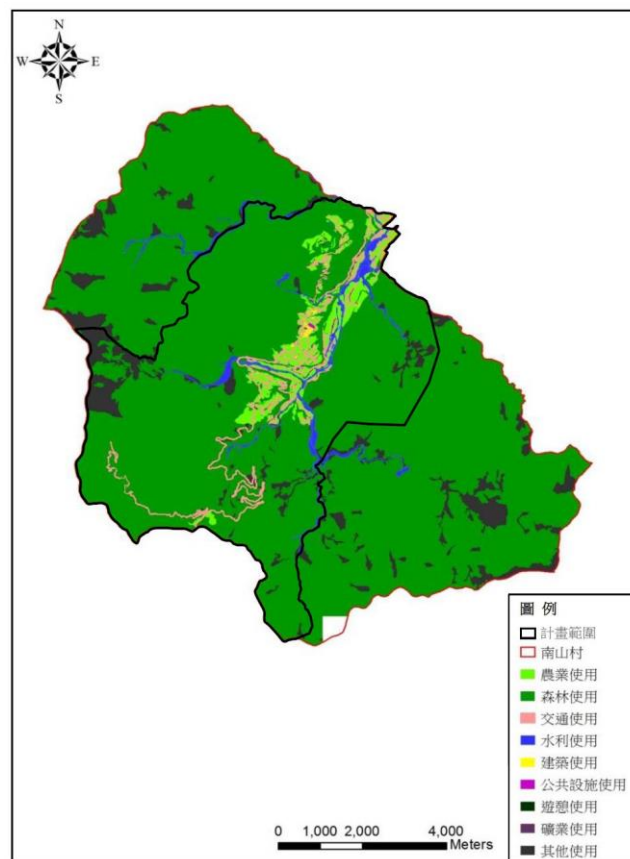


圖 9、南山村土地利用分布圖

引自〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉頁 III-17

8、南山部落七種功能分區之劃設成果²³

南山部落為臺灣重要的高麗菜生產區，該計畫以其產業特色，融合周邊環境資源及泰雅族守護山林的核心價值，提出空間計畫。核心概念在於提出部落發展生態農業之條件，促進部落產業轉型為傾環境與文化保存之產業型態，並且同步呼應部落人口成長與防災之需求，提出七大功能分區。

(1)水源保護區

範圍	南山飲用水水源水質保護區及鄰近土地，同時也是南山檜木林所在之地。
土地使用原則	以加強保育為原則，不得開發。

²³ 內政部營建署，2017 年 12 月，〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉，頁 III-60～III-63。

(2) 居住區

範圍	南山聚落建築所在之地，為平台地形。
土地使用原則	依其人口現況及合理之建物使用需求，輔導建物使用合法化，並評估未來十年用地發展需求，規劃約 9.72 公頃之居住成長管理區為預備發展用地。

(3) 生態及文化復育區

範圍	居住區西南側之高冷蔬菜耕作區。目前聚落周邊之農牧用地因鄰近居住地點，且長期耕作地力枯竭，因而需大量使用農藥與化肥持續耕作。
土地使用原則	將新增之有機(生態)農業發展區與聚落周邊之高冷蔬菜農牧用地易地耕作，並以有機農法作為易地條件，運用此一機制提供高冷蔬菜轉型條件。

(4) 生態農業成長管理區(Ⅰ)

範圍	鄰近大同鄉思源段西側之平台高地，因海拔高，適宜高冷蔬菜生長，周遭之農牧用地過去曾有部落族人在此耕作。經與族人現地會勘後，劃設較平坦且適合耕作之土地作為生態農業成長管理區。
土地使用原則	本區為生態農業及有機農業耕作地，由原生態及文化復育區及災害管理區之相關人易地後，作為第一優先耕作地。

(5) 生態農業成長管理區(Ⅱ)

範圍	鄰近思源啞口東側之平台高地，經與族人現地會勘後，劃設較平坦且適合耕作之土地作為生態農業成長管理區。
土地使用原則	本區同為生態農業及有機農業耕作地，若生態農業成長管理區(Ⅰ)不敷使用，此區則作為第二優先耕作地。未來應考量用地變更事宜及交通路線規劃。

(6) 災害管理區

範圍	部落工作坊指認之歷史災害地點，以及參考宜蘭縣政府有關環境敏感地區之調查成果，將高潛勢災害地區劃設為災害管理區。
土地使用原則	未開發土地加強保護，已有農業耕作土地則輔導至生態農業成長管理區轉作。

(7)生產區

範圍	計畫範圍內之原住民保留地，若不屬於上述所定義之任一功能分區，則劃定為生產區，全區面積約642.86公頃。
土地使用原則	維持耕作為主的使用型態，並配置殯葬等公共設施土地使用，林業用地則維持林業使用型態。

(8)自然生態發展區

範圍	計畫範圍內不屬於上述各分區者，劃定為自然生態發展區。
土地使用原則	依既有之編定為土地使用管理依據。

(四)原住民族委員會委託「原住民族特定區域計畫暨土地及海域使用管制機制推動研究案」²⁴

1、國土計畫法架構下的原住民族特定區域計畫

(1)實際作用方式及其侷限性

國土計畫法對於全國國土計畫效力與作用方式的設定在於：

I、指導、控管其下的地方層級國土計畫，或在不擬定地方層級國土計畫地區指導、控管都市計畫，且其內容必須維持不得直接對個別土地具體賦予權利或是課予義務。

II、控管、協調各事業部門之空間計畫。

要解決原住民族生活空間土地利用議題，應針對部落生活聚居地區及經濟生產所需之周邊地區切實（至少）執行實質規劃，以取得土地利用限制上差異處理的正當性。並自始必須連同都市計畫與國家公園計畫的影響，一併納入考量。特定區域計畫更是使相關土地利用之衝突得以真正解決²⁵之重要方法。

在執行策略上，若著眼於個別土地利用衝突之處理來看，原住民族特定區域計畫之推動，實際侷限於：（一）位於都市計畫、國家公園範圍外之地區；（二）土地利用衝突已無法透過調整土地分區

²⁴ 原住民族特定區域計畫暨土地及海域管制機制計畫推動研究案總結報告，頁2-1～2-4。

²⁵ 至於都市計畫與國家公園範圍內之原住民族土地，因全國國土計畫之拘束力，法理上亦可由特定區域計畫有效拘束、指導。

與編定種類處理且有必要推動之地區。惟其如此，方得兼顧推動原住民族特定區域計畫之效益。

而未擬定特定區域計畫之地區者仍會存在原住民族土地利用與土地使用管制法規衝突之情形，則是需要透過要求都市計畫、國家公園計畫與地方層級國土計畫擬定機關及土地種類編定機關，對部落聚居生活空間與經濟生產空間落實實質規劃。此可在地方層級國土計畫發布實施後即予執行，除非有行政怠惰的情形滋生，否則其執行效率定將高於另行擬定特定區域計畫之情形。

2、區域計畫法架構下的原住民族特定區域計畫²⁶

(1)性質與法效

- I、由於特定區域計畫並非獨立計畫，且屬全國區域計畫之一部，故擬定權限屬區域計畫中央主管機關之內政部。
- II、特定區域計畫之法效等同全國區域計畫，對下位計畫（如都市計畫）與地方政府依法對非都市土地分區、編定具指導力與拘束力。由於其所擁有對於地方自治權限之拘束力，目前實務上將區域計畫之法律性質界定為法規命令。因此，特定區域計畫在被收納進全國區域計畫後，亦具有此種法律性質。
- III、縱使特定區域計畫擬定之目的在於提供土地利用控管上之精細調整與彈性的創造，依具區域計畫法之規定，特定區域計畫並無法直接規定特定土地之使用限制，而只能透過前點所述之指導力與拘束力間接地達到。
- IV、由於區域計畫法第 12 條規定，原則上特定區域計畫內容落實若涉及與其他目的事業部門計畫之衝突，仍有待部會間之協商解決。類似情形在面臨國家公園計畫時將會更為嚴重。

(2)程序與內容

區計法下特定區域計畫之擬定權限屬中央主管機關之內政部，在通盤檢討期間則可連同既有全國區域計畫內容通檢一併辦理，此外則實為全國區域計畫之臨時變更。至於其內容，由於特定區域計畫僅為全國區域計畫內容之一部，故雖然理論上其內容仍應遵

²⁶ 原住民族特定區域計畫暨土地及海域管制機制計畫推動研究案總結報告，頁 2-4~2-8。

循區域計畫法所規定之法定內容限制，惟其既然只是為了提供局部地區、特定土地問題之彈性處理，則特定區域計畫內容，自亦容許僅就法定區域計畫內容之局部且與待解決課題相關事項予以呈現即可。

3、區域計畫法下特定區域計畫實務與原住民族特定區域計畫

(1)作用與效力

相較於區域計畫法第5條第3款規定，得就內政部指定地區擬定區域計畫，目前所執行各特定區域計畫（即都會、流域與原住民族，而不論其是否已擬定完成）其實都非依據上揭條文所指的區域計畫。蓋該款乃獨立發布生效之區域計畫，而全國區域計畫發布實施後，對於都會、流域與原住民族特定區域計畫之定位，皆以其做為全國區域計畫內容之一部，只是形式上另以全國區域計畫之附冊呈現。就此而言，在制度設計結構之特徵上，符合國土計畫法第9條第2項，對於都會區域及其他特定區域相關計畫內容另以附冊方式訂之的特徵。因此並非法律上獨立之區域計畫，也因此並無各該特定區域計畫自己之法律效力，蓋其效力來源，乃是源自收納其計畫內容之全國區域計畫及日後之全國國土計畫。

然而也因為此種效力特性，都會、流域與原住民族特定區域計畫以其做為全國區域計畫（國土計畫）部分內容，一來在作用與效力上，自是得以指導（拘束）其下之地方層級區域計畫；二來對於計畫範圍內土地管制構成圖層而生重疊分區之效果，得以提供既有土地使用管制精密的調整與控制。

4、原住民族整體土地海域使用管制問題²⁷

(1)現行非都市土地使用管制規則過度僵化

按原住民族生活所涉空間常包含陸地及水域。而土地之定義則涵蓋陸地與水地²⁸，並受到土地使用管制所影響。而原住民族土地的使用管制問題，主要仍出自現行非都市土地使用管制規則依編定用地別為全國一制性管制，而有過度僵化，而與原住民族傳統文化下土地使用方式時常發生扞格不入之情形。而由於台灣綜合計

²⁷ 原住民族特定區域計畫暨土地及海域管制機制計畫推動研究案總結報告，頁3-1～3-7。

²⁸ 土地法第1條參照。

畫下長期以來幾乎所有海域從未納管，此點復導致原住民族具有濱海與海域生活、活動需求者，長期不是過度受限於其他目的事業法規（如漁業、漁船相關法規），就是根本欠缺土地使用管制之規範。

而海域成為非都市土地使用管制標的後，一方面產生其規範密度與邇來十八種編定用地別仍有相當明顯的距離，而無法真正來談其涉及原住民族傳統海域利用行為問題；另一方面卻因為海岸管理法通過實施帶來全新變數。由法規架構上初步觀察來看，由於海岸管理法所規範標的為海岸地區（區分為濱海陸地與近岸海域），其實可明顯看出其規範功能仍在於處理海岸線緊鄰兩側的進一步管理，並無完全排除既存都市與非都市土地之使用管制，故其作用方式較近似於構成既有土地使用管制之重疊分區，而越出緊鄰海岸線一定範圍外之海域更不適用海岸管理法，而對土地使用管制不生影響。

(2)海岸管理法帶來之影響是原住民族土地利用的新變因

準此，原住民族特定區域計畫既然用來調整既有土地使用管制（尤其非都市土地使用管制部分），可由上述看出，必須對於原住民族地區中涉及濱海陸地、近岸海域及近岸海域以外部分海域，皆予以相當地規範。其中，近岸海域以外部分海域所涉問題，實質上仍屬既有非都市土地使用管制如何配合原住民族傳統利用的問題。因此，真正影響原住民族土地利用的新變因即為海岸管理法所帶來之影響。

5、原住民族地區及其土地使用管制

(1)調整既有土地使用管制，使之與原住民族傳統使用土地方式相容

非都市土地使用管制規則所生之僵化性課題在原住民族地區上衍生為更為深刻與複雜之議題，如何調整既有土地使用管制，使之得以與原住民族傳統使用土地方式相容，此或可謂將現行非都市土地使用管制系統與原住民族傳統土地利用予以和諧化。然因土地使用管制僅係空間綜合計畫之執行末端，原受空間綜合計畫之指導與拘束，因此須先從空間計畫層面（尤其地方層級國土計畫與原住民族特定區域計畫）先將空間土地利用衝突予以解決，其後才可能真正做到土地使用管制與原住民族土地利用之和諧化。故不建議僅單純由土地管制規則地修正去解決原住民族土地之利用

衝突問題，或者至少不適宜就全國原住民族一致性地規範其土地利用管制事務。

(2)落實空間規劃，就個別部落客觀條件達成其真正使用之需求

其次，依照原基法第 2 條規定，原住民族土地由原住民保留地與傳統領域構成。由於迄今法制上傳統領域仍待劃設，指涉標的不盡明確，一般而言，其相關土地利用問題，目前只能先約略以發生在部落聚落區外圍山林海域之事件權充。相較之下，原住民保留地的土地利用問題因為標的明確，較易彙整，結論上而言，原住民族土地之土地利用控管，不宜逕以放寬各種使用地之容許使用項目做為一致性之解決。

(3)未達應擬定原住民族特定區域計畫之條件，但涉及部落用地習慣與土地使用管制法規限制不相容者，可採用個案許可方式。惟要採取個案許可方式操作的話，原則上考量此處再慣習利用方式與土地使用管制法規衝突情形，應有兩種方式可供處理。其一，在各種國土功能分區、分類中將原住民族慣習土地使用列為應經同意使用項目；或是其次把原住民族慣習土地使用方式納為性質特殊項目，以申請使用可方式處理。但需要特別注意的是，前者因行政審查密度較低，若不能精確化那些土地使用行為屬於原住民族土地使用之範疇，很容易導致行政機關處理上的難題。故若要採前一方式處理，則仍應先完成各族、部落傳統、慣習土地使用方式之調查，據以做為行政決定之基礎為宜。但因目前欠缺原住民族傳統或慣習土地使用方式之調查成果，本研究建議可優先考量將原住民族傳統或慣習使用之需求，當成土地使用性質特殊情形，使之得經由較高密度之行政審查決定是否許可。

6、海岸管理法相關內容與原住民族土地之關聯²⁹

(1)海岸管理法的立法重點

依循海岸管理法之立法重點，其規範內容會直接影響原住民族之元素，在於整體海岸管理計畫，以及據此後續擬定之海岸保護計畫、防護計畫；次則在於實施與特定區位之海岸地區審查許可機制，以及搭配之海岸生態衝擊彌補措施。由此可以看出，海岸管理法透過其計畫系統管控，等同架在既有土地使用管制上的重疊

²⁹ 原住民族特定區域計畫暨土地及海域管制機制計畫推動研究案總結報告，頁 3-12~3-18。

分區。況且，大體上因海岸管理法具有明顯對於海岸地區之開發利用予以合理限制的價值設定，因此除了透過海岸保護、防護計畫造成的額外限制之外，特定區位之利用將涉及另外須經許可且須實施生態衝擊補償之措施。此無疑對於當地居民（此處尤指原住民族）土地利用行為勢必也可能帶來額外限制，而有進一步分析檢視之必要。尤其必須檢視是否可能透過原住民族特定區域計畫之法效與作用，發生調和海岸地區當地原住民族海岸土地傳統使用方式的潛在衝突問題。

(2) 海岸管理計畫中的七種區位

除「海岸保護區」與「海岸防護區」之外，海岸管理法中另針對海岸地區劃設五種須特別關注之「特定區位」，故當前整體海岸管理計畫將海岸管理共分為七種區位，內容包含近岸海域、潮間帶、海岸保護區、海岸防護區、重要海岸景觀區、最接近海岸第一條濱海公路向海之陸域地區、其他經中央主管機關指定之地區等。

依據海岸管理法擬定之七種管制區位，在海岸管理法公告實施兩年後將與原住民族土地之產生使用區位管理之競合議題，其主要含括陸域（原住民保留地、原住民族傳統領域），以及海域（原住民族傳統海域）兩大類。同時，也將與當前之土地使用管制架構（都市計畫、非都市土地使用管制）產生土地管制上重疊分區之架構，故有必要針對海岸管理法未來實施後所衍生之原住民族陸域、海域使用管制之課題進行對策研擬，並對海岸管理法與土地使用管制架構進行原住民族使用之方針擬定。

表 八、海岸管理法與現行土地管制架構之重疊情形

原住民族土地類別	海岸管理法之管制區位	當前土地管制架構
傳統海域	近海海域	海域用地---原住民族傳統海域使用
保留地 傳統領域	潮間帶	都市計畫 非都市土地使用管制
保留地 傳統領域	海岸保護區	都市計畫 非都市土地使用管制
保留地 傳統領域	海岸防護區	都市計畫 非都市土地使用管制
保留地 傳統領域	重要海岸景觀區	都市計畫 非都市土地使用管制
保留地	最接近海岸第一條濱海	都市計畫

傳統領域	道路向海之陸域地區	非都市土地使用管制
保留地 傳統領域 傳統海域	其他經中央主管機關指定之地區	都市計畫 非都市土地使用管制

7、非都市土地海域區區位管制內容與待探討問題³⁰

(1)非都海域區之區位項目

區域計畫經在 102 年 10 月全國區域計畫發布時，正式將海岸、海域地區納入區域計畫實施範圍，並在 104 年 12 月於非都市土地使用管制規則中增訂「海域區」之管制區位，其使用係採「區位許可制」管理，以維持海洋使用之秩序。

在非都海域區之區位項目包含：1. 漁業資源利用、2. 非生物資源利用、3. 海洋觀光遊憩、4. 港埠航運、5. 工程相關使用、6. 海洋科研利用、7. 環境廢棄物排放或處理、8. 軍事及防救災相關使用、9. 原住民族傳統海域使用。其中，原住民族傳統海域使用為現有非都海域區中對與原住民族傳統海域最直接相關之使用區位。然而，因海洋因具備公共財之性質，在眾多海域使用區位之間實面臨著競爭、獨占與相容的各種存在狀態，對於原住民族傳統海域而言，亦面臨著與其他八種海域使用區位之競合關係。

表 九、原住民族傳統海域與其他使用區位之競合關係

³⁰ 原住民族特定區域計畫暨土地及海域管制機制計畫推動研究案總結報告，頁 3-19～3-21。

	漁業資源利用	非生物資源利用	海洋觀光遊憩	港埠航運	工程相關使用	海洋科研利用	環境廢棄物排放	軍事及防災	原住民族傳統使用
漁業資源利用	○	△	△	X	△	△	X	△	△
非生物資源利用		○	△	X	○	○	○	△	△
海洋觀光遊憩			○	X	○	○	X	△	○
港埠航運				○	X	X	X	X	X
工程相關使用					○	○	○	△	○
海洋科研利用						○	X	△	○
環境廢棄物排放							○	○	X
軍事及防災								○	△
原住民族傳統使用									○

○相容 △部份排他 X完全排他

(資料來源：營建署綜合企劃組，2017，非都市土地海域區區位許可機制探討計畫總結報告，頁 120)

(2)原住民族海域區位使用所面臨的競合問題

在此基礎上，原住民族海域區位使用所面臨的競合問題包含相容性區位、部分排他區位以及完全排他區位三類，如表十「原住民族海域區位使用所面臨的競合問題」所示。

表 十、原住民族海域區位使用所面臨的競合問題

競合類型	使用區位	競合課題
相容	海洋觀光遊憩	觀光活動造成事實上妨礙或侵犯海域慣習利用、經濟分配權
	工程相關使用	諮詢同意權
	海洋科研利用	諮詢同意權
部分排他	漁業資源利用	自然資源權（漁權）、經濟分配權
	非生物資源利用	自然資源權（漁權）、經

完全排他		濟分配權
	軍事及防災	進域權、自然資源權
	港埠航運	諮詢同意權
	環境廢棄物排放	諮詢同意權

8、原住民族特定區域計畫內容與課題

(1)原住民族地區土地使用管制規則條文建議³¹

由於目前部落現勘下認為原住民族各部落的土地使用議題往往因為地理位置不同而存有「質」與「量」的不同，因此難以透過建立一跨各族、部落之共同土地利用法規予以規範，而應有賴實質規劃解決，在程序上建立可因地制宜進行彈性調整之程序性規範，並應將施政重心置於督促地方政府落實對於原住民族部落的空間規劃，以及土地利用衝突難解地區的原住民族特定區域計畫，也可據此作為針對原住民族土地差異處理之重要基礎，進一步在必要情形下推動原住民族特定區域計畫，才能有效解決問題。

至於，針對有如前所述情形而必要擬定原住民族特定區域計畫之部落，本研究建議逢此種狀況時，對於已提出請求擬定特定區域計畫獲授權自行擬定特定區域計畫之部落，就其相關土地利用衝突應俟特定區域計畫發布實施後，依各該特定區域計畫及其搭配之土地使用管制規則管制。或者，依國土計畫法第 23 條第 3 項由地方政府依該條授權訂定合用之規範。惟後者之解決方案畢竟仍有普遍適用於各該行政轄區，而難以僅限縮於特定個案，故仍較受侷限。

(2)原住民族地區土地使用管制規則問題

擬定多數特定區域計畫並針對每個特定區域計畫搭配相對應的土地使用管制規則，會是處理大量土地利用控管上差異處理需求時，理論上的較佳解決方案。亦即，原住民族土地利用方面問題之解決，除了訂定一體通用之土地使用管制規定，以適用於所有原住民族地區土地外，更精細的土地使用管制調整與差異處理，亦可透過每一特定區域計畫搭配一該特定區域計畫專屬土地使用管制規則，更有效率地達成。

³¹ 原住民族特定區域計畫暨土地及海域管制機制計畫推動研究案總結報告，頁 4-10～4-12。

上面所提及之土地使用管制規則立法方式，在區域計畫法架構下並無法律上之障礙，只是因為區域計畫法授權制定土地使用管制子法限於由中央主管機關為之，致所有差異性土地使用管制規範皆必須收納於現行非都市土地使用管制規則中。至於在國土計畫法下，除了每一特定區域計畫搭配一土地使用管制規則（收納於全國適用之土地使用管制規則中），亦得如同區域計畫法架構下納入全國適用之土地使用管制規則外，其異於區域計畫法之處，實則另得由地方政府依地方實情與需求自行擬定其土地使用管制規則。故未來原住民族特定區域計畫搭配之土地使用管制規則將有兩種產生途徑。

(3)原住民族土地使用管制與特定區域計畫³²

為了能夠使土地使用管制達到同時滿足土地利用合理管制與充分尊重原住民族傳統土地利用方式之目標，則各族、部落間的差異即成為無可避面地必須納入土地使用管制系統予以處理的課題。由於區域計畫法下的非都市土地使用管制，全國土地之同種編定用地別僅存在單一管制內容（含使用項目與強度之管制），要能夠針對前述族與族間、部落與部落間之差異亦涵容予以處理，勢必依賴特定區域計畫成為重疊分區，以進行其對全國一制性管制部分之調整。而此部分更顯示，非都市土地有部分地區將因此有實際被計畫指導管制的情形，並嘗試將前引土地問題一定程度透過計畫之指導予以解決。本研究認為應先就各部落依其特性（含文化與空間分布特性）予以分類後，次依其類型分別擬定特定區域計畫。

就此種必要分類而言，計畫地區必須具備空間上及特定事務上具有整體單元之特性者，故大體上能用來擬定特定區域計畫地區之元素，當為空間上的單元性（例如同一集水區）。其次，在自然地理所造成限制較為有限情形下，亦有可能以相同文化、族系或活動密接之特性達到足以單元化情形，決定其擬定特定區域計畫空間範圍。而除前述空間或文化特性上之單元性外，可考量因素尚有如當地部落是否維持世居區位還是曾歷經遷徙，此外又有部落組成是否由單一族群還是多數族群混居構成，都會直接影響土地

³² 原住民族特定區域計畫暨土地及海域管制機制計畫推動研究案總結報告，頁4-14～4-15。

利用之方式及控管對策。

9、與原住民土地使用行為相關法規之潛在衝突分析³³

以下是與土地使用管制相關，且影響原住民族自然權利與傳統慣習之法律列表。

表 十一、影響原住民族權利之相關法令

相關法令	影響原住民族權利之內容
1. 國家公園法 2. 山坡地保育利用條例 3. 環境基本法 4. 水土保持法 5. 礦業法 6. 文化資產保護法	與「原基法」之立法精神扞格。其法令內容對原住民族傳統領域之資源使用權保障較顯薄弱。
國土復育條例草案	規定海拔 1500 公尺以上山坡地，以及海岸地區離海岸 6 公里範圍與蘭嶼被限制開發之法令，影響周遭居民進行傳統文化之活動。
森林法第 3、5、15 條	規範原住民族利用傳統領域內之森林主、副產物權利。
「原基法」第 19、21、22、23、32 條、「野生動物保育法」第 10、16、11-1 條、「森林法」第 3、5、15 條等法令	「政府承認原民族土地及自然資源的權利」，但對於動植物、礦產以及水資源之利用，限於非營利的傳統文化、祭儀或是自用，對於原基法保障之原住民族自然資源權利仍有一定限制。

³³ 原住民族特定區域計畫暨土地及海域管制機制計畫推動研究案總結報告，頁 4-63~4-70。

肆、原住民族特定區域計畫推動策略

一、不同角色啟動原住民族特定區域計畫之研提方式及辦理流程

依照國土計畫法規定，原住民族特定區域之相關計畫內容為全國國土計畫之一部分，據此參考同法第四條對於國土計畫事務權限分配之規定，以及全國國土計畫、地方國土計畫法定內容之差異，可明確辨識所謂原住民族特定區域相關內容並非獨立之法定計畫，而僅為全國國土計畫內容之變更，其權限依照國土計畫法第四條第四項規定，專屬全國國土計畫主管機關之內政部與原住民族委員會。

(一) 研提原住民族特定區域相關內容之主體

承上述，鑒於國土計畫法第8條第2項後段規定直轄市、縣政府研提計畫內容予中央主管機關並非計畫擬定權限，對於中央主管機關而言，其本質只是一種提案，與部落自行向中央主管機關請求擬定特定區域計畫相關內容，在法律性質上並無不同。因此，除了中央主管機關自行依職權發動特定區域相關內容之擬定程序，來自其他機關或部落之擬定特定區域相關內容請求，既然法律上只是提案，而是否為之啟動特定區域相關內容純由中央主管機關依職權決定，則嚴格言之，具備何種資格才可以提案以及如何提案(內容)既然在國土計畫法中未予限制(未規範)，因此解釋上是一種相對自由之情形。也就是，理論上任何(法)人、機關若能辨識出特定空間課題之存在，並認為該空間課題有擬定特定區域相關內容之必要，皆可以研提計畫內容送交中央主管機關。基本上，若擔心提案浮濫導致中央主管機關行政負擔過重，除了可透過以下關於篩選機制過濾外，自亦可限制提案資格、要件設計之情形。

至於，若將此處提案擬定原住民族特定區域相關內容問題，回歸到和此事具有直接利害關係者，事實上也是這事務最核心的三個單元，即中央主管機關、地方主管機關與相關部落。故探討提案權與提案路徑時，此三者當屬最起碼必須被討論研提原住民族特定區域相關內容之主體。

(二) 研提方式基本考量

由於前述三個與研提原住民族特定區域相關內容直接相關的三個主體，在法律地位有明確差異，故以下分別就中央主管機關、地方政府與相關部落研提計畫內容情形，分別予以分析。

惟須先行提醒者，如前述，因為只有中央主管機關用有特定區域相關內

容之擬定權限，則無論由誰研提相關計畫內容，甚至由中央主管機關自行依職權辦理者，計畫擬定之行政程序是在中央主管機關決定就各該提案內容啟動國土計畫法第 11 條以下行政程序時，才發生程序繫屬及程序上之法律關係。因此，無論是由誰研提，在研提階段並不存在行政法律關係，也未存在程序之繫屬。

1、中央主管機關自行研提

就中央主管機關自行啟動原住民族特定區域相關內容之情形而言，其權限規定在國土計畫法第 8 條及第 9 條，而中央主管機關發現與原住民族部落相關特定空間課題，並確認有必要為之擬定特定區域相關內容時，事實上並不存在所謂的研提階段。因為，縱使事實上中央主管機關經過蒐集資料並研判後，做出啟動擬定原住民族特定區域相關內容之決定，也只是中央主管機關內部之行政事實行為。而此處啟動擬定原住民族特定區域相關內容之程序，在法律上實為依照國土計畫法第 15 條所辦理的全國國土計畫變更程序(無論是通盤檢討或是隨時變更)。

準此，真正在實務上較有進一步分析必要者，實為當中央主管機關依照國土計畫法施行細則第 2 條第 2 項，委託相關部落自行擬定計畫內容之情形。在此種情形下，從行政法律關係來看，真正擔當計畫擬定權限與責任的實仍為中央主管機關，並以委託機關之地位對受委託辦理計畫擬定之部落仍有指揮、監督之權(至少有合法性監督權)。至於受託部落則亦須依照國土計畫法相關規範辦理計畫擬定作業，確保擬定程序之辦理滿足相關法規之要求。此種計畫擬定方式之優點在於，只要各該部落同意接受委託擬定原住民族特定區域相關內容，於草案定稿送交審議前，整個計畫擬定過程理論上實已無須另行辦理徵求各該部落諮詢、同意之程序。

2、地方政府研提

在直轄市、縣市政府研提原住民族特定區域相關內容之情形，如前所分析，既然在法律上來看也僅是向中央主管機關提案，其提案亦無拘束中央主管機關之效力。但無可諱言地，由國土計畫法第 8 條第 2 項後段之規定來看，該處所謂「…研擬相關計畫內容，報中央主管機關審議後，…」，固然肯定了地方政府之提案權，但卻不能誤解為是法定之全國國土計畫擬定、變更權限。至於地方政府提案，嚴格言之，如同中央政府對是否擬定特定區域相關內容在機關內部做成決定，地方政府研提草案的過程，其行政行為屬性亦為行政事

實行為，以其牽涉部落、族人土地利用權益，故建議此次參採下圖流程設計辦理，以落實原基法第 21 條之要求。

雖然如前所言，提案過程不涉及真正法定的計畫擬定權限，自亦不涉及公權力之行使，而只涉及地方主管機關企圖針對特定部落提案擬定特定區域計畫之事實行為。然而，此種過程因為仍然與各該部落的空間、土地利用密切相關，自須本諸原基法尊重原住民族意願之精神，做好事前諮詢與相關事務決定之同意。

準此，考量提案過程仍須至少形成明確的部落空間課題或甚至明確的基本擘劃，故地方政府欲就特定部落提案中央主管機關已擬定特定區域計畫，即須至少包含(一)部落願意接受被提案擬定特定區域計畫，(二)無論未來提案是以待解決空間課題或是規劃成果方式辦理，其間皆不可免向部落諮詢，且(三)就終局成果(即待提案內容)獲得部落之同意。因而，下圖所示流程，將途徑分為兩種，亦即若由部落自行向地方主管機關請求提案時，則地方政府只須執行前述(二)與(三)之步驟即可。反之，若係地方政府向部落提議之情形，自應就(一)由部落同意後方得開啟規劃程序。

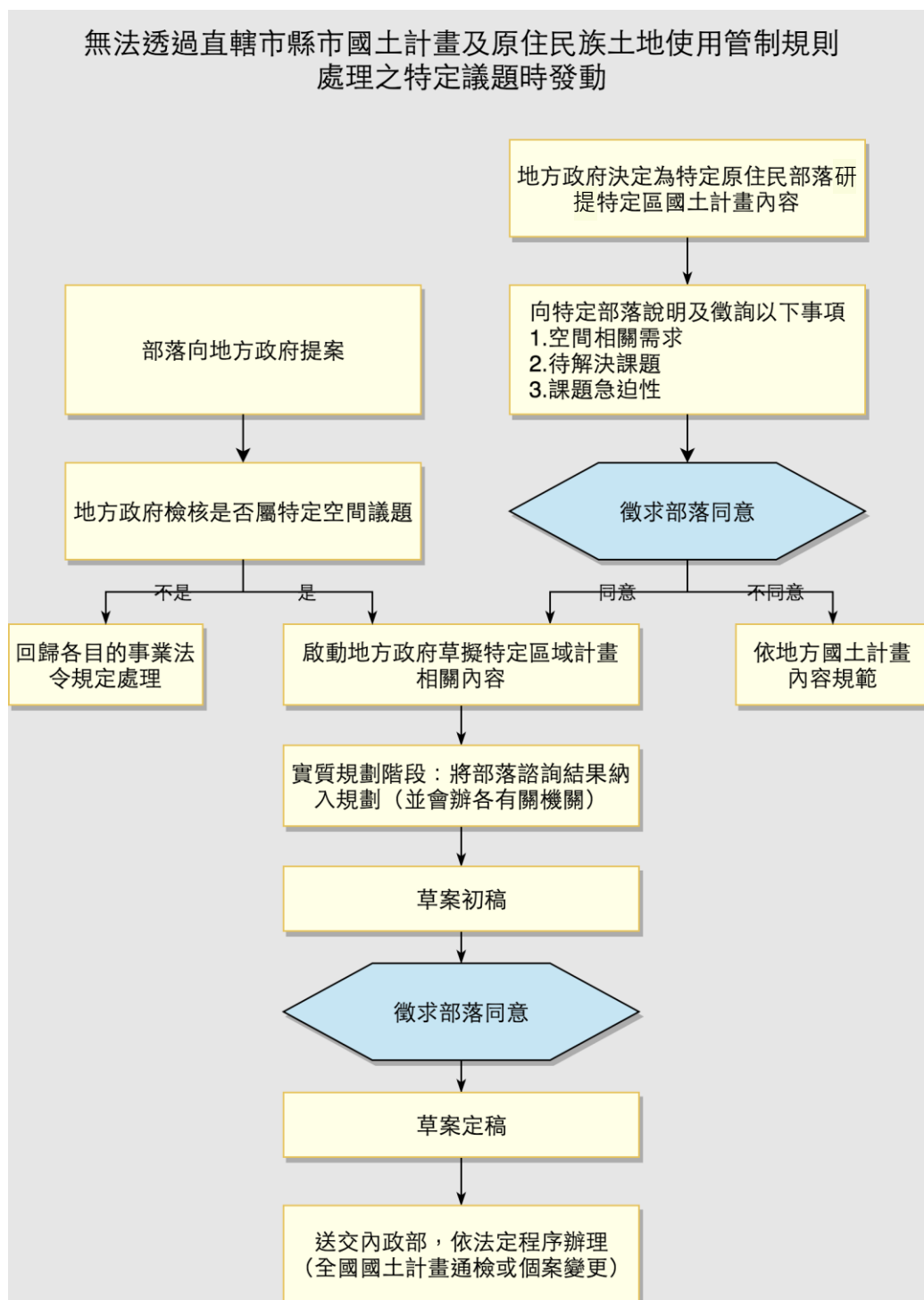


圖 10、原住民族特定區域計畫啟動方式
(改編自〈原住民族特定區域計畫暨土地及海域管制機制計畫推動研究案總結報告〉頁 9-278)

3、相關部落自行研提

承上述，理論上既然計畫內容之決定權與實際負行政責任皆在中央主管機關，則無論由何方研提原住民族特定區域相關內容擬定之案件，並無內容與形式之限制，例如，舉出依研提當時有效法規無法

解決當地土地利用課題，而希望由中央主管機關主導規劃者，或是研提已具有初步解決方案之草案內容者。但考量部落數量眾多，若提案內容都停留在空間課題之說明而未自行對部落空間思考解方，將導致過度依賴中央主管機關之有限人力與資源，且考量許多空間課題實須跨部落擬定原住民族特定區域相關內容才能有效處理，故對於原住民族特定區域之提案應建立篩選機制，使能直接以各級空間綜合計畫處理的空間課題不至於進入特定區域相關內容之擬定程序。

綜合上述，鑒於原住民族區域相關內容之提案內容太過空洞、粗略，將造成龐大行政負擔，且須確保為提案內容啟動原住民族特定區域相關內容擬定程序之必要性，本研究建議研提內容必須至少可以滿足後面所述用以篩選之必要內容(尤其經由直轄市、縣市政府研提者)，以維持合理之行政作業負擔。至於部落提案部分，由於部落普遍欠缺空間規劃相關專業與資源，但卻是最了解自身土地空間課題者之一，其實就貫徹由下而上落實以計畫指導土地使用之宗旨，原本最有提案意義與價值。因此，對於部落提案而言，需要培養部落族人一定程度認識空間規劃相關事務，建立其與空間規劃專業人員對話、討論的能力，也才能確保部落提案內容之品質。在此考量下，應有必要對部落方面建立相關輔助(導)措施，如培力課程及專業者(或團隊)之輔導機制。其次，尚可考慮將提案所需內容做成固定化提案文件格式使撰寫提案之難度予以降低，其次或可建立部落與專業輔導團隊(專業者)之媒合平台，俾使各級主管機關所受理部落提案皆可擁有起碼之品質。

至於部落提案之管道與路徑，國土計畫法全然未予規範，但若以其為一種無拘束力之提案權來說，確實也不必然存在規範之必要性。也因此，若部落認為有擬定原住民族特定區域相關內容之需求，只要先規定好提案所需書類文件，部落自可備妥提案所需文件項地方政府或逕向中央主管機關提出需求及草案。只是，因為計畫擬定權限專屬於中央主管機關，則在部落向地方政府提出情形時，地方政府應該只能受理並提出意見，俾供中央主管機關審議時參酌。

(三) 办理流程

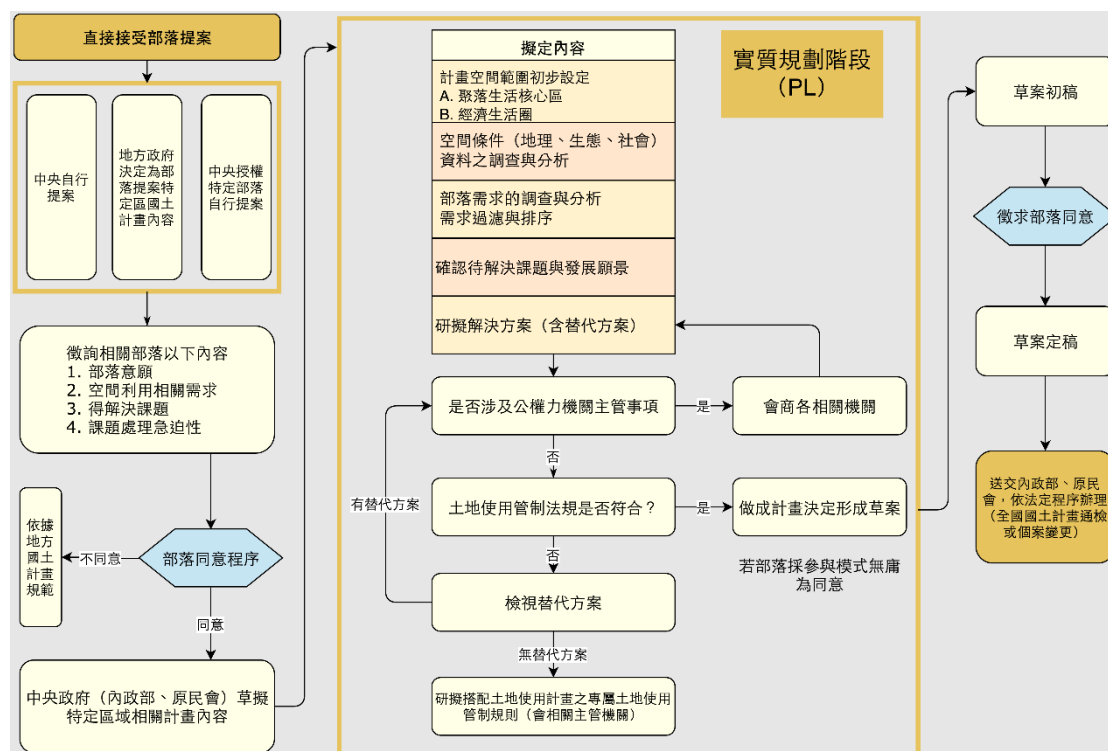


圖 11、原住民族特定區域計畫不同角色研提方式
(改編自〈原住民族特定區域計畫暨土地及海域管制機制計畫推動研究案總結報告〉頁 5-15)

二、適宜擬訂原住民族特定區域計畫部落之篩選機制及建議優先辦理之部落名單

基於特定空間(土地)與活動於該特定空間人類，是組成空間規劃的核心元素(變因)，其間的變化與差異主導規劃結果，同時也是決定是否真正必要擬定特定區域相關內容之關鍵，直接影響該特定空間的管理需求與規劃侷限。因此，若要探討依特定空間範圍是否需要在既有空間綜合計畫系統之一般性規劃與控管之外，額外再透過特定區域相關內容進一步去調整者，代表這特定空間範圍在空間土地與其上生活人類活動需求，具有與常態不同之情形。換句話說，特定區域相關內容擬定之必要性，在於其已屬常態規範所無法解決之空間課題外，且這些特定區域(計畫)除了所彰顯的空間範圍中待解決的課題，必然仍由地與人這兩個元素所造成。既然，空間課題的產生源自地與人的關係，而課題存在的範圍與用以提供解決該課題方案的空間，也因此必由這些相關的地與人因素所決定。因此，嚴格說來，甚麼樣的空間範圍應該且值得擬定特定區與相關內容(此涉及篩選機制)，和為解決特定空間課題而決定對一定空間範圍擬定特地區域相關內容，而須要決定各該特定區域空間範圍所應該考量之因素(此涉及特定區域空間範圍的決定)，事實上是一體兩面，也就是仍須由當地人、地因素間之關

係著手。

而且，依據原民會委託研究之原住民族特定區域計畫暨土地及海域管制機制計畫推動研究案中分析³⁴：亦如前所言，「原住民族特定區域計畫之存在，係以解決套用一般規則與規劃手法，仍難以解決部落面臨空間使用困境之特殊手段，由於其提供具特別之管制彈性與細節規劃，除須投入資源辦理，亦須耗用相當時間方得竟其功。」故原住民族特定區域相關內容之擬定作業，代表著中央主管機關額外的行政負擔，更何況全國部落數量龐大，仍須適度篩選案件以避免浮濫啟動其擬定程序，而有建立篩選機制之必要性。

尤其需要特別注意的是，事實上因為目前用以解決原住民族空間利用上各種課題的方法與途徑，大體分為(一)更正編定用地別，(二)變更編定使用地種類，(三)鄉村地區整體規劃以及(四)原住民族特定區域計畫。其中(一)至(三)皆屬全國一致性規定(含各級國土計畫與土地使用管制相關規定)已足以處理之空間課題，差別主要只在於涉及個別空間課題之土地大小、數量以及是否需要額外進行實質規劃。易言之，原住民族特定區域計畫之適用時機應該是在前述(一)至(三)無法解決之空間課題，例如前面相關法規分析所提及涉及部門法規所帶來高強度空間、土地利用限制，而有透過實質規劃將空間利用衝突予以和諧化必要之情形，方有另外耗用多年時間與行政資源以擬定原住民族特定區域計畫之必要性

至於篩選機制運作之意旨與功能，既然並非用以進行實質規劃，自亦無須考量具體、細節之擘劃，反而在於確認各該被提案指涉空間範圍是否真正存在擬定特定區域相關內容之必要性、策略上之效益或是迫切性。基於是否對一特定空間範圍擬定特定區域相關內容並不是單純建立在必要性上，同時又涉及國土整體空間策略考量而容許由擬定機關決定執行時序，而不宜將篩選機制設計成機械性、羈束性之行政決定。故為確保此篩選與確認之行政作為能被相對合理地執行，本研究認為鑒於空間規劃的前述特性，並為確保考量因素切合各地之不同特性與需求，實質考量部分應以專家審議進行整體綜合考量方式為之。

(一)篩選機制設計的基本考量

對於一特定空間範圍是否應該且值得擬定特定區域相關內容，其制度意涵在於篩選出常態規範無法解決的空間課題，而決定特定區域空間範圍則因已進入實質規劃的階段，須回歸到個別空間課題所牽涉人地

³⁴ 參考該案研究總結報告書，頁 2-54

關係的分析。以下就先行對前者做進一步分析與討論，至於後者則於計畫範圍之劃定原則及程序再進一步討論。

1、階段性篩選機制的一般性考量

由於部落空間範圍並非狹隘地只限於聚落(集居區)，而也涵蓋經濟生產甚至公共設施等其他對部落居民不可或缺要素所反映之需求，故部落空間範圍之確定並非指涉任何鄉、區、村、鄰、里之行政轄區，而是指涉在各該部落生活、生產依事實具有關聯且應一併處理的空間範圍。尤其在以多數部落空間範圍擬定特定區域相關內容時，所須處理空間課題的空間範圍決定了原住民族特定區域是否應該或適合將哪幾個部落一併納入予以規劃，其所須考量因素仍不脫在各該待解決空間課題之人、地因素具有不宜分割之特性上。這導致，一特定區空間範圍是否需要另以特定區相關內容處理其空間課題，實質與待解決空間課題之對應空間範圍實為一體之兩面。二者在實務上之判斷其實不僅具有一體性，且已經與實質規劃行為密不可分，故以下將二者分開討論，係出於二者代表不同之切入面向與運作邏輯，考量仍略有不同。以下將進一步說明。

依照田野調查與鎮西堡、南山案的累積經驗，常態情形下各該部落是以其現實生活中所碰到的課題與需求提出，但若由經輔導規劃團隊，則才可能連同空間範圍一併提出。實務上，特定區域的空間範圍同時被當地環境客觀條件與待處理空間課題所決定，這導致特定區域的空間範圍的確定必須在進入空間課題的實質(內容)檢討階段才可能完全確定，也就是等於是在各該提案被受理以後處理到，而無法在受理階段預先篩除。換言之，不管採哪種途徑提案，在特定區域相關內容提案被提出之際，提案核心內容主要會由相關部落(不一定限於一處)與空間課題兩部分構成，至於空間課題解決方案由於實際進入計畫擬定程序後仍可能產生不同結果，故理論上並非提案內容真正核心之部分。其中，部落應為實質規劃的空間範圍或許尚待於計畫擬定程序進一步確認，但其所在位置確是客觀上確定的，故屬適合依照其空間位置客觀條件過濾其是否具備擬定特定區域相關內容之潛在必要性。考量若所有提案不先行初步過濾即進入實質檢視，可能造成行政負擔難以負荷，故對於明顯欠缺擬定特定區域相關內容潛在必要性情形先予過濾，再進入實質空間課題之檢視，應可適度減少行政負荷。準此，本研究建議採取兩階段的過濾、篩選機制來挑選擬定特定區域相關內容之地區。而若要實施初

步篩選，部落所在位置或是相關空間範圍這種客觀因素，會是較為適合採行的判斷基準。

2、相關篩選機制設計與考量因素的考量

關於篩選機制與篩選指標方面，參考迄今研究案成果呈現相當不同之結果，以下即就之予以分析：

(1)「擬定北泰雅原住民族特定區域計畫之規劃」研究成果

依照該研究案成果論述，基於考量擬訂原住民族特定區域計畫可行性、示範性之效果，採下列三項原則作為基本考量因素：

I、該原住民族及部落具有實施之意願。(主觀條件)

II、該部落是否有調整土地使用現況之需求。(課題具有空間性)

III、該部落之空間發展需求無法透過現行法令規定具體落實。(課題具特殊性)

基本上，以上三種考量因素決定原住民族特定區域計畫是否研擬之考量，實除部落主觀意願外，其他兩項皆屬空間課題實質檢視過程才有辦法處理。也就是考量因素2與3都必須就具體空間課題審視，才有辦法確知其是否所涉課題真正具有空間性質及個案處理之特殊性。其所顯示之處理方式並未特別區分階段或順序，故判斷上應為單次性、綜合性判斷之特徵。整體而言，本研究考量特定區域相關內容之制度目的，在於提供全國一致性法規(尤其各級國土計畫及其下屬法規、措施)額外之輔助性空間、土地利用管理依據，因此2(課題具空間性)與3(課題具特殊性)納入考量確屬應然，蓋空間計畫難以處理空間以外課題，而欠缺特殊性則無另擬特定區域相關內容之必要，至於欠缺部落主觀意願之情形，則由尊重原住民族部落之精神而言，以及兼顧由下而上之部落參與，亦屬不可或缺之因素，故將該案研究成果之此三點考量因素納入整體篩選機制考量因素之中。

(2)「擬定原住民族特定區域計畫之規劃」研究成果

該案研究成果大體上承接前案之意旨，但在基本考慮因素上，針對課題特殊性方面，另強調排除機關執行不力造成之土地利用問題。其基本考慮因素與評估條件茲整理如下：

I、訂定原住民族特定區域計畫之基本考慮因素

(I)該部落具有空間計畫或土地使用管制議題。(課題具空間性)

(II)透過內政部營建署所提供之短期、中期土地使用輔導合法化方案無法解決問題，且非屬機關執行不力之情形。(課題具特殊性)

(III)在上述情況下，該部落具有參與特定區域計畫規劃之意願者，為訂定原住民族特定區域計畫之必要條件。(主觀條件)

II、評估條件

符合基本考慮因素之外，還要評估相關條件，以利特定區域計畫之實質推動，強化得擬定特定區域計畫之部落篩選原則：

(I)部落是有凝聚力及共識的。例如：有召開部落會議的經驗，或有民族議會薦舉。

(II)曾經進行過傳統領域調查者。

(III)部落仍保存傳統土地管理智慧(例如：GAGA)。

(IV)部落所提出的問題是屬於空間面向，屬於特定區域計畫能夠處理的(例如：居住區域、產業、建築、農耕等)。

衡諸前引該研究成果，大體上可以看出，I部分符合(1)之三種考慮因素，而II之(I)至(III)為I之(III)的進一步詮釋，至於II之(IV)則符合I之(I)之進一步說明與例釋，實未變動前一研究所提出之考量因素，故如前一案研究成果之處理，一併納入篩選制度設計予以考量。

(3)「特定區域計畫推動機制之探討」案研究成果

該案研究成果將篩選設計成三階段，即第一階段適宜性，第二階段必要性與第三階段優先性。其結構設計係透過第一階段與第二階段確認各該部落(含多數部落)所涉空間課題確實適合且必要以特定區域相關內容處理，而以優先性排序決定其執行。換言之，各該部落空間課題是否符合擬定特定區域相關內容之條件，實則在第一階段與第二階段即已判斷完畢，而第三階段係提供擬定機關決定做成之空間。

準此，以下分析將針對第一階段(適宜性)與第二階段(必要性)所應考量因素，進一步予以討論。至於第三階段(優先性)則直接沿用至篩選機制之最後，供中央主管機關做成終局行政決定之用，蓋此對於同時存在多數提案時，對於行政決定之做成是足供參考的準據。

I、第一階段(適宜性)

該研究成果針對第一階段(適宜性)為避免特定區域相關內容之擬定過於浮濫造成疊床架屋、行政資源浪費等情形，提出四項適宜性篩選原則，且該四項條件必須同時成立，特定區域計畫之啟動才具有適宜性：

(I)可透過空間計畫或土地使用管制處理之議題
(II)跨部門或跨行政轄區議題
(III)非屬執行不力之議題
(IV)非屬單一都市計畫或單一直轄市、縣市國土計畫可自行處理之範疇

可以注意到的是，這四個原則所針對的標的其實是具體的空間課題，而不是一種因空間區位、位置之抽象、潛在空間利用衝突或困難，否則亦無從判斷是否各該現象(課題)源於執行不力或是涉及跨部門事務。故此四篩選原則(或可謂為要件)適用之時機，勢必在已進入實質檢視空間課題之階段。

其次，(I)符合課題具空間性之要求；(III)排除非制度因素，與前案相同；(IV)也屬重要，因為如果單一都市計畫或縣市國土計畫就能處理的課題，其實就不需要啟動特定區域計畫，而致欠缺必要性；(II)空間綜合計畫本就是跨部門性，因土地空間承載人類之活動，土地利用行為不具跨部門性的並不多。反而跨行政區變得很重要，卻不是絕對必要。有些部落(指實質空間上生活一體)在法律上卻登記為多數部落，或是事實上與歷史上同一部落，但因空間分布分散，致被畫入不同行政轄區，如安通，部分在玉里，部分在豐濱。

(I)、(III)、(IV)是各自獨立之因素，且各自確實即可否決特定區域計畫的擬定需求，因此都需具備尚無問題。但

跨部門或跨行政區就太嚴苛，只能講有此種情形，潛在即有擬定之需求，但不是這樣卻不代表一定就沒有擬定之需求。故建議此部分應放在潛勢分析。

II、第二階段(必要性)

滿足上開適宜性之要件後，由於許多議題可能已經以部門計畫或部門空間發展策略之形式納入全國國土計畫中，因此該計畫提出兩種具有擬定特定區域計畫之「必要性」的類型（如下圖）：

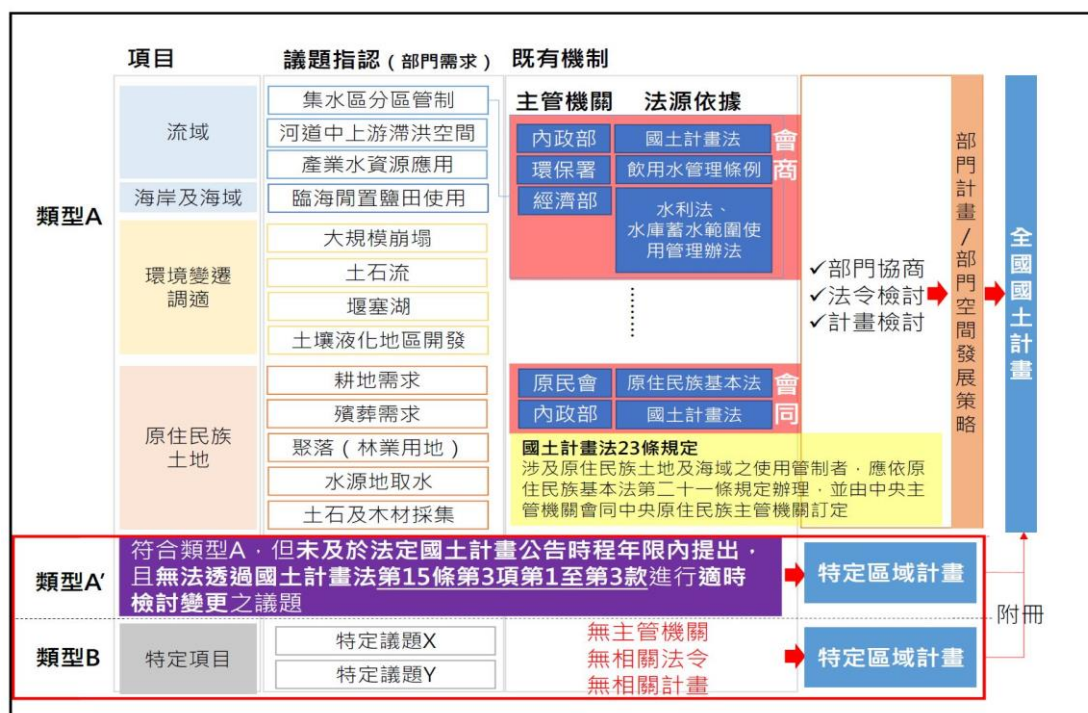


圖 12、必須擬定特定區域計畫之議題類型
引自〈推動機制探討報告〉頁 4-20

其中類型符合類型 A(即可以透過部門計畫與部門空間發展策略納入全國國土計畫，但卻來不及隨著全國國土計畫公告時程年限內提出，又無法符合隨時變更要件之情形)。此種情形原本應該循部門計畫方式解決，實屬全國一致性規範所尚能處理者，因此若是採擬定特定區域計畫方式處理，嚴格言之，與前引「擬定北泰雅原住民族特定區域計畫之規劃」、「擬定原住民族特定區域計畫之規劃」兩案研究成果之課題具特殊性要件有所矛盾。對此，本研究認為，基於另擬特定區域相關內容之正當性原本起源於特定地區的

特定空間課題屬於無法以全國適用一致性規範處理，而需要額外彈性處置者，故前述兩研究的課題具特殊性要求，應屬合理。尤其全國國土計畫之隨時變更原因除國土計畫法第15條第3項第1至3款外，依第四款規定都會區域與特定區域相關內容仍得隨時(適時)檢討變更。換言之，國土計畫法第15條第3項第4款原本就保留給國土計畫主管機關權限，可以隨時擬定都會區域與特定區域相關內容，而不受限於該項第1至3款要件之限制。亦即，特定區域相關內容之擬定已保留為政策性考量而實施之可能性，此處之考量除非是出於急迫性或是策略性考量，否則因而似有多餘，且因欠缺特殊性，難以提供擬定特定區域相關內容之正當性與合理性。

至於類型B，因其指涉的是相關空間課題無主管機關、無相關法規也無相關計畫之情形，嚴格來說，亦屬依照現行全國一致性法規所無法解決情形，故可定性為課題具特殊性的一種類型。

承上述，本研究肯定「擬定北泰雅原住民族特定區域計畫之規劃」、「擬定原住民族特定區域計畫之規劃」兩研究就特定區域相關內容處理課題之特殊性(現行法規無法處理)要求，對擬定特定區域相關內容合理性與正當性之考量，故僅採類型B納入篩選指標之中。

III、第三階段(議題優先性)

該研究鑑於跨區域、跨部門、跨類型議題眾多，為了達成行政資源效率應用之目標，該計畫擬定了九項優先順序評選準則，各評選準則依權重排序(由高至低)如下：

權重 排序	評選準則	準則說明
1	急迫性	● 議題事起倉促，必須即時應變者 ● 議題危害人員生命及財產甚鉅，或係恐有造成嚴重經濟損失之虞者
2	與現有資源整合效益性	● 已有相關政策推動及政策配套，但尚無法落實於土地管理者，必須透過擬定空間計畫以高度整合生效之議題 ● 涉及跨部門協調，權責機關複雜度高者
3	可行性	● 議題導向式之土地使用管制應考量相關管理面向

		● 之配套，例如基礎資料的完整且適用者 ● 行政查處之指標明確者
4	民眾意願	● 土地使用管制之實施將影響計畫地區居民之財產權，民眾參與計畫擬定之意願較高者將影響計畫之推動 ● 原住民族基本法第 21 條保障原住民族或部落就其土地或部落及其周邊一定範圍之土地之知情同意權利，部落參與計畫擬定之意願較高者將影響後續計畫之實施
5	爭議性	● 現今無相關法令、無主管機關管理之議題 ● 議題之利害關係人各有理據且相互衝突，難以妥協並達成共識者 ● 土地議題具有多重價值與意義者，特別係原住民族土地涉及族群、文化與階級議題，與漢人制度上衝突甚鉅
6	社會衝突及矛盾性	● 土地資源有限的情況下，難以調和各相關部門發展方向及需求並予以分配管理權限者 ● 原住民族對於土地有其使用方式及管理制度，常與一般土地使用管制事項有所衝突
7	預防性	● 環境敏感地區之劃設反映各該目的事業對於天災、風險之政策考量，積極參考環境敏感地區、災害潛勢圖等相關圖資及監測結果，以預先規避風險並降低災害損失者 ● 考量環境敏感地區包括具有特殊價值之文化景觀之所在區位，為避免具特殊價值之文化景觀遭受破壞，預先訂定相關土地使用管制事項者
8	跨部門	● 來自兩個以上部門的利害關係人、團體或組織，以促成合作的方式，以會同或會商之方式參與公共政策之決策者 ● 議題產生之區位發生多法多區之情形，造成各主管機關管制事項不一致而不易管理者。必須透過土地使用主管機關以空間計畫做為協商平台，調和相關部門之意見，研訂一致之土地使用管制事項俾利直轄市、縣（市）政府據以管理
9	跨行政轄區	● 跨越兩個省（市）行政區以上之議題 ● 跨越兩個縣（市）行政區以上之議題 ● 議題範疇涵括都市計畫區及非都市土地 ● 議題範疇涵括兩個都市計畫區以上之議題

該研究關於優先性所採指標整體而言，係針對所待解決空間課題之事務性質考量，而各指標並非僅對應單一或個別空間規劃要素，例如災害防護、生態環境保護或文資保護等規劃需求皆含有預防性質、社會衝突性或爭議性。因

此，此指標與順位表之運用，大體上必須在已經確定各該提案涉及的課題確實屬於或具有空間性質之後，才會是適用時機。此甚至可說是用來在已經確定該提案有擬定特定區域相關內容之必要或價值後，用來幫助中央主管機關做出針對特定提案啟動相關程序之決定。

歸納來看，該案研究成果所採的三階段評估機制及其指標特徵，在於針對議題性(也就是用來檢視特定空間課題)的，這強烈依賴對個案空間課題的實質檢視，也可說是等於放到實質審查階段做檢視的順序。這尤其可在議題優先性各項中，除跨域問題是混合客觀條件(空間位置)與實質空間課題的事務性質一併予以考量外，其實都是必須對空間課題實質檢視才有辦法確知與處理，不屬可以預先過濾部分。至於第一階段的適宜性也是除了跨域之外，各項在性質上都屬於在實質空間課題檢視階段才處理得到。況且，跨域這項指標也同時出現在適宜性與優先性檢視項目中，即可知事實上該案研究成果所指三個階段，應當理解為在主管機關受理提案並進入實質檢視提案空間課題時，此一階段內的檢視、過濾順序。

綜合上述，該案研究成果所提的三個階段及其應檢視因素，確實都是可以參考的事務性因素(尤其是必要性判斷相關部分)，應該參採。但因如上述考量，因其原則上都屬於空間課題的實質檢視階段才能做的事項，所以最後不區分階段而僅將其各項判斷因素納入，一併彙整。

(4)「原住民族特定區域計畫暨土地及海域使用管制機制計畫推動委託專業服務」研究成果

該案研究方向相較於前引各案，明顯比較偏向以中央主管機關同時面對多數提案時之需求，建立兼顧行政面與實質規劃面共同需要注意到的指標，以建立普遍性、抽象性整體性準則。其機制設計特徵並採兩階段篩選處理，亦即先就提案地區所在位置的空間特徵判斷潛在必要性進行粗篩，再針對提案涉及之空間課題進行實質檢視，以確定擬定特定區域相關內容之必要性與急迫性，而呈現擁有較多項目可供進一步調整之情形。故整體而言，區分階段係以第一階段就空間特徵粗篩後，再以空間課題處理必要性與急迫性為核心進行第二次篩選，而由各種空

間規劃應考量因素分析應納入考量之事由。

值得注意者，該案與「特定區域計畫推動機制之探討」之研究成果，皆認急迫性(優先性)與空間課題實質檢視為決定性因素，只是「特定區域計畫推動機制之探討」研究成果未將空間規劃必須考量之重要因素另立為指標，且該些指標可用以檢討提案所涉空間課題之空間關聯範圍或是做成擬訂特定區域相關內容空間範圍之決定，故以下將二者相關內容整合為一體做為本研究建議之篩選系統。

(二)雙階段篩選程序設計

就篩選程序設計方面，建議至於程序部分則設計成為兩階段(粗篩與細篩)，亦即第一階段僅簡單就提案地區之客觀地域和事務特性初步篩選，以確定是否該提案內容或相關空間範圍是否存在個案特別處理之潛在價值，而存在待處理空間課題及該空間課題以特定區域相關內容處理之必要；第二階段則就通過第一階段篩選之提案，交由專家審議機制對特定區域計畫所涉核心之人、地相關因素進行綜合考量，以做出最後(是否)啟動特定區域計畫擬定程序，甚至具體決定特定區域相關內容的空間範圍劃擬定程序之決定。惟另須注意者，本研究所採，係以針對單一個案判斷其是否擬定特定區域計畫，事實上中央主管機關仍因其計畫擬定權限保有決定之自由，故可最後再參考優先性指標自行決定。至於同時面對多數提案之情形，仍援用優先性之順位作成決定即可。

1、第一階段篩選(潛勢分析)

按原住民族特定區域計畫擬定程序之啟動，首先須具備前述額外以特定區域相關內容處理空間課題之必要性，並因此擬定計畫與規劃程序皆有待各該部落之配合甚至主動參與，故其基礎條件亦不可欠缺各該部落之意願與動員力。就此二者而言，雖然如前所言，所有空間課題皆由人與地兩種因素之交互關係所衍生，但篩選機制既然重點在於確認各該被提出空間課題之存在與否，所涉主要在於擬定原住民族特定區域相關內容之客觀條件以確認啟動擬定程序之必要性。

(1)主觀要件

至於部落之意願與動員力則事涉啟動擬定程序的主觀條件；蓋若欠缺當地相關部落之積極參與，則既難以真正落實國土計畫

法所期待之由下而上高度民眾參與和伴隨式設計，更極易在擬訂計畫過程及程序結尾(內容決定)階段難以獲得相關部落之同意，甚至日後難以獲得當地部落族人之衷心配合。因此，此主觀條件因素亦應於第一階段篩選即納入考量。

但由於部落之主觀意願與動員力只能由部落自行決定，較難由外部客觀予以評斷，較易評斷者大體上仍以各該部落過去社造經驗多寡，加上部落是否組成部落會議進行議事決定事務，共兩核心指標做為主觀條件之篩選指標。且為避免爭議，就行政程序上可考量，以各該部落具代表地位之組織(如部落會議)或自然人，以書面向直轄市、縣市政府、內政部或原民會其中一者具體提出擬定特定區域計畫之需求，並表示部落參與或配合之意願即可。

(2)客觀條件

I、部落空間範圍為國土保育區第一至三類所圍繞

按一部落若周遭為國土保育區所圍繞，易致使部落生活與經濟活動受限而有檢討調整生活與經濟活動使用所需空間之需求，俾使保育與族人生活、生活與生產平衡兼顧者，故屬潛在建議擬定特定區域計畫者。惟廣義言之，部落所在地區若涉及其他部門保育措施，亦出於類似原因易生土地利用衝突或發展困難情形，如森林法、文資法或濕地法等，亦屬此種具擬定特定區域相關內容潛在價值者。

II、部落提案主張因傳統慣習土地(含陸地與海域)利用行為與現行土地使用管制相關規範衝突之情形

一般而言，現今常見各部落空間課題的成因，除了地理條件受限之外，也有源於文化因素者，亦即傳統慣習土地利用方式，如祭儀所需場地、漁獵與採集行為等，與現行土地使用管制相關措施衝突。因此，擬定特定區域相關內容之正當性與合理性之要求，除了族人生活、生產所需土地種類受限現地條件(無論是自然條件或是社會條件)難以足額配置，且供需差距明顯者。例如部落整體空間欠缺發展腹地而難以拓展，或欠缺條件合宜土地以做為建地與公共設施用地，欠缺合理之經濟生產土地，或上述土地需求因區位之自然條件限制(如因地形限制、生態保護、災害風險、維生資源匱乏等)而難以滿足者外，也可能源自

於各該部落、族群基於過去長期被忽略的(文化性)傳統、慣習土地利用方式延續的需求。

但是，前者必須針對具體空間課題實質檢視，才有辦法確認是否應該透過特定區域相關內容的擬定去處理，但後者卻相對比較容易從提案的空間課題描述中獲知，故將之置於第一階段。

III、有跨縣市轄區之多數部落需共同提案辦理聯合擬定特定區域相關內容

蓋此種情形因跨越縣市層級轄區，已經難以由單一地方政府處理，故建議此種情形即應由中央主管機關處理為宜。尤其，日治時期存在的部落(實質部落)在光復後，不乏因為新訂縣(市)界而導致割裂成多數部落情形，如安通。

IV、同流域、同集水區或是同族群之部落提案擬定共同特定區域相關內容

此容易發生在以下情形：

■如某些部落擁有共同祖源且仍往來密切，具有空間與土地上互相支援(例如殯葬用地)可能性，或容易遭受相同限制情形者。

■因地理條件特性使一些鄰接之部落位於土地利用條件具有高度類似性或是一體性情形，如位於某水庫集水區。

■因共同接受同一公共設施所服務，致必須一併處理者，如利用同一條公路沿線或同一水源。

至於客觀條件各點在個案中如何確認，例如多數部落間是否確實具有社會或地理相關性也是各地不同，實難以一概而論，是否有辦法發展指標或評估機制，容或有再進一步討論之空間與必要。但第一階段主要用來濾去明顯不具擬定特定區域相關內容之潛在必要性者，故亦無須於此階段詳實檢視。實則以上各點也並非全數都屬不確定法律概念而需要主管機關自行發展判斷基準者，例如提案之多數部落是否位於同集水區或是共享同一連外道路等，在實務判斷上皆相當明確而不難認定。

承上，由於第一階段的粗篩指是一種潛在必要性的過濾，事實上是用來將完全不具上述四點客觀條件之提案濾去，而原則上若個案符合越多項上述客觀條件指標，理解上應可認為擬定特

定區域關內容之必要性越高。基於此一考量，研提的個案若能符合以上四點中至少兩點情形，即應可認為符合第一階段篩選要求，而具備建議應啟動特定區域計畫擬定程序之必要性與價值。至於僅具其中一種情形者，實際尚難說各該提案完全無潛在必要性或價值，則可由內政部與原民會依政策需求決定是否續送第二階段處理。

2、第二階段篩選(針對具體空間課題實質審視)

如前述，本階段之任務在於透過專家審議之整體綜合考量，確認提案地區所涉土地課題，確實(一)有必要以特定區域計畫解決，以及(二)是否有立即啟動特定區域計畫擬定程序之急迫性。須要特別注意者，特定區域計畫之是否須要擬定，建立在一定空間範圍之某些課題，存在以特定區域計畫這樣特殊機制解決的需求，而這些需求在空間規劃上來看，成因仍不外乎人、地及其間之界面所衍生者。尤其，這些課題的解決，最後仍要回歸到一定空間範圍內去找到解決方法，例如居住需求仍須依照當地人口與特定空間範圍內可供建築使用地理條件比較，相對予以判斷。因而，基於須考量相同之空間關聯性與課題，處進行審議所需考量之因素與指標，仍須運用前節所提供之指標，評估提案涉及地區聚落與經濟生活圈之大小、位置與土地利用相關課題。按本研究所涉範圍限於審查原住民族特定區域計畫提案，這與是否為中央主管機關接受，繼而開啟計畫擬定程序之決定，則是兩回事。依據空間課題透過實質規劃處理普遍應注意之因素，提出第二階段篩選時評估應注意之原則及提案審議應斟酌之內容。以下依序論之，以提醒審議過程中特別優先留意之重點項目：

(三)篩選評估基本原則之考量

針對評估原則部分提案所涉空間範圍是否落於特殊保護區、保留區，包含濕地跟海岸等與是否(至少部分)落於都市計畫地區或國家公園範圍，以及是否具跨行政區情形皆極為明確。意涵較不確定者僅腹地不足與部落配合程度二者。

然而此兩者中，腹地不足是相對概念，只能個案具體依實況認定，或是未來另行專案研究是否有設客觀標準之可行性，大體已於前面說明，不另贅述。至於部落配合程度指自主推動能力與意願，其中意願一項可以由部落以部落會議決議表示外，亦可透過本案所建議，在必

要時進行公投解決。故真正需要依照實況研判之處，乃是部落自主推動能力部分。關於部落自主推動能力部分，一般而言可以參酌各該部落參與、實施社造(含其他公私部門之社區性質計畫)的實績，並參考各該部落目前人力資源狀態。

惟因部落人事變遷，即使過去有足夠實績之部落，在提案之際也可能不再有足夠動能或凝聚力，因此這部分仍只能透過各該案件審議時之實情予以審酌，尚難研擬具體細節或是量化規範。而涉及都市計畫地區與國家公園範圍內土地者，雖然理論上所有地用課題皆可透過都市計畫與國家公園計畫之變更(含通檢與個案變更)處理。

惟若涉及原住民族土地權益與計畫主管機關間之利害衝突，需另謀對策；因此兩種情形之計畫主管機關皆各自擁有(單方面)計畫權限，實則原住民族部落難以單獨與之抗衡，故仍存在保留以上層級空間綜合計畫供做為協商平台之價值，以落實原基法承認原住民族固有權利之意旨。

準此，在此情形下，若各該部落與當地都市計畫或國家公園主管機關並無土地利用之利害衝突情形，自無擬定原住民族特定區域計畫之必要；但存在衝突之時，即可因各該衝突課題進行特定區域計畫之擬定，透過其指導效力，連動都市計畫與國家公園計畫的變更。至於是否當地存在前述之土地利用衝突，自屬提案者必須論證並由審議單位予以確認者，指涉及衝突事實或潛勢之存否認定。

(四)第二階段篩選之指標與機制

因此部分涉及具體空間課題之檢視，故其機制運作首須確保相關資訊能夠被主管機關所掌握，考慮現今中央主管機關行政負擔問題，建議在對個案發動職權調查之前，應對特定區域相關內容之提案規定應具備之內容，並要求就以下指標提出相關資料。俾透過這些單項要求，先將各該提案相關部落重要人口、土地、資源與產業資訊予以盤點、呈現，以做為審議之依據。

1、提案內容提出應涵蓋關於相關部落情況的基本調查資料

2、其他實際審議時應檢視、考量之事項與指標

(1)需考量特殊保護區、保留區，包含濕地跟海岸與部落間空間位置與相互影響情形。

(2)原住民族特定區域計畫預計範圍跨越行政區之情況或跨都市土地、國家公園土地、非都市土地，以及因此種跨域情形所衍生

影響為何。

- (3)鑒於「欠缺腹地」之土地客觀條件，仍需搭配當地部落居住人口一併考量才能相對確認是否已達若不藉由原住民族特定區域計畫則難以重新規劃與調整情形。而此部分需進一步建立指標，以利實際操作。

I、居住需求的缺額跟位置確認

1. 部落所在地區可供建築土地的分布情形與數量
2. 部落居住需求以及文化祭儀和公共設施的需求
3. 檢視第 1 項是否明顯大於第 2 項
4. 盤點該部落所在地區還有多少可供轉為建築使用的土地(對應腹地指標)

II、經濟生產需求

1. 部落主要經濟活動型態、規模及發展趨勢，搭配當地人口就業資料進行比對
2. 經濟活動所使用的空間分布、數量
3. 是否踐行部落傳統經濟活動土地(海域)使用行為

- (4)是否涉及都市計畫區跟國家公園

I、都市計畫區

(I)以保護為目的之都市計畫區對部落土地利用欠缺彈性，且部落需求之滿足與現行都市計畫內容有所衝突尚待解決者。

(II)非以保護為目的的都市計畫區未提供部落所需之傳統設施和土地使用。

II、國家公園計畫區內

對部落生活居住需求與經濟生產需求之規劃無法滿足，而須檢討改善，且部落需求之滿足與現行國家公園計畫內容有所衝突尚待解決者。

- (5)土地使用的特殊衝突狀況

I、各種保留區、保護區等在部落所在地區之分布情形及對部落生活經濟生產之影響必須予以盤點。在海域部分額外盤點該

地區海岸保護、防護計畫與河口溼地與當地部落族人土地(海域)利用情形相關資料。

II、確認是否對部落傳統土地之使用，例如狩獵或採集造成限制(在海域含用海行為)。

III、部落的空間範圍(含經濟生產用空間範圍)是否直接接觸國土保育區第一類、第二類與第三類，以及海洋資源區。

IV、評估前述第 I 項至第 III 項對部落之經濟與社會發展影響。

(6)跨行政區域的部落空間範圍是否確實有跨行政區域辦理部落空間規劃之必要。

(7)空間課題涉及特殊競爭有限資源，例如溫泉、礦、水資源等等。

若有此類維生或經濟高度資源，並期待積極利用情形，得優先考量擬定特定區域計畫。於海域，則如深層海水採取、石油、天然氣與可燃冰等。

(8)相關空間規劃若要進行調整、變更，須符合安全保育的情況

I、部落範圍內地質地理條件分析與評估，如土壤厚度、岩質、地下水等等。若有事實必要或依地質法規定屬於開發利用前應先行實施地質調查者，並應提供地質調查資料。在海域部分應另蒐集或調查相關洋流、海床與生態相關資訊。

II、部落範圍內災害敏感區分布情形以及評估土地使用之可承受性。

(9)部落配合度與意願

I、是否組成部落會議並且依照部落會議決議執行事務。

II、是否有能力建立部落公約自我約束。

I、回顧過去是否有參與社區營造或農村再生或活力部落的經驗與成果。

IV、具傳統領域調查經驗與事實

V、但若部落尚未組成部落會議者，仍宜由中央主管機關與原住民會依據各案狀況與佐證事實會同認定其意願與配合情形。

(10) 待處理空間課題無法採更正編定、變更編定、鄉村區整體規

劃等其他方式處理

按待處理空間課題若可以透過更正編定、變更編定或鄉村整體規劃等手段，即可在仍依現行區域計畫法相關規定處理、解決，則這些方法應優先採用，對於各該部落空間課題之解決不惟更加快速、便捷、合理，也對於過渡至國土計畫全面實施之前期間，可以有效避免大量辦理特定區域相關內容所可能帶來相關機關之行政負擔。

(五)針對部落空間範圍或課題涉及海域地區之額外特殊指標

由於海域所涉空間，實涵蓋適用海岸管理法之近岸海域與其以外至領海線內範圍，而迄今我國並無海域主管法，因此，大體上應考量者，近岸海域之使用情形是否涉及海岸保護與防護計畫對各該部落用海行為之影響，另即其外部分海域之用海情形。因此，由兩個核心因素所影響，亦即傳統用海行為所及之空間範圍與近岸海域是否涉及海岸保護或防護計畫。進而，此處額外指標亦必然以各該部落傳統上存在慣習用海行為，方有另以特定區域相關內容處理其海域相關土地、空間課題之合理性。

(六)針對實驗性、先導性案件之額外指標

由於台灣迄今原住民族特定區域計畫之案件仍具實驗或先導性質，尤其如前已提及，本研究目的在於同時辦理位於海岸且先前案例皆係依據區域計畫法所辦理者，其在法體系架構與法效、操作方式皆與國土計畫法所規定不同，故本研究所須處理之位居海岸部落並非僅係基於部落位置特徵，更重要之處在於能做為研究、規劃標的之部落，必須保有原住民族傳統用海行為與習慣者，方足當之。此為本研究對於研究、規劃標的部落的第一項額外指標。此與前述針對海域相關特定區域之額外指標相同。

其次，鑒於我國學界與實務界迄今對於海域利用的研究與了解，仍處於初始進行之摸索階段。因此，即使實驗性、先導性研究或規劃標的之部落仍是居於陸域，研究與規劃仍以近岸海域和其外海域範圍用海行為為核心，最好標的部落之陸域空間空間課題越單純越好(最好陸域無爭議)，以免有限時間之研究與規劃，被陸域之土地利用衝突或爭議帶離主軸。尤其，考量若有一定規模之開發案件(例如須申請開發許可或辦理環境影響評估者)位於標的部落生活居住或經濟生產空間範圍，本研究與規劃內容若從實質規劃之需求來看，原本應將此視為待處理

課題，一併納入規劃與研究。但以本研究案之期程來看，並不可能伴隨任何開發案件審議或司法爭訟執行計畫，亦不宜將有爭議案件以模擬方式納入研究與規劃，此將導致本案之研究與規劃產生被迫部分涉入地方政治(被波及)，對於實驗性、先導性之研究案應維持之中立性與超然性，皆會衍生傷害。故對於實驗性、先導性原住民族特定區域相關內容之擬定與研究，本研究認為應該不僅排除已存在開發利用爭議、衝突案件之地區，實則只要當地有依法應申請開發許可之案件者，即應避免之，此為篩選實驗性、先導性原住民族特定區域相關內容標的部落之第二項額外指標。

(七)優先辦理部落之建議名單

依照前述指標，本計畫整理歸納出的篩選機制項目為：適宜性評估、必要性評估、可行性評估、潛勢評估、優先性評估與特殊考量指標等六大類型。其中適宜性評估、必要性評估、可行性評估與特殊考量指標等都須透過個案屬性評估，而潛勢評估、優先性評估等則考透過部分的空間篩選，擇定適宜之建議名單。

表 十二、建議案例與篩選機制分析

項目	指標	啟動參考	篩選方式
一、適宜性評估	議題具空間性	是	個案評估
	跨部門或行政轄區	是	個案評估
	屬執行不利	否	個案評估
	單一都計或國土計畫可自行處理	否	個案評估
二、必要性評估	具特定課題無法以現行法令落實	是	個案評估
三、可行性評估	部落具主觀意願	是	個案評估
	部落具客觀量能	是	個案評估
四、潛勢評估	部落位於國保或土地使用管制強度較高區域者	是	空間篩選
	受限現地條件難以核實處理	是	個案評估
五、優先性評估	有跨縣市與跨部落聯合辦理需求	是	個案評估
	涉及都市計畫與國家公園者	是	空間篩選
六、特殊考量指標	如：具有傳統用海行為	是	個案評估

基於此，以下透過空間篩選方式，對潛勢評估中的部落位於國保或土地使用管制強度較高區域者，以及優先性指標中部落涉及都市計畫與國家公園者進行空間篩選。在空間篩選分析後，共有 31 個部落(如上

表)可能會落於國土保育區第一類範圍中，有 118 部落坐落於都市計畫區中，以及 4 個部落位於國家公園範圍中，上述部落名單即符合特定區域計畫潛勢評估與優先性之篩選條件。

表 十三、建議案例與國保一篩選機制分析

類別	分區	數量	國保一(31)	
非都	山坡地保育區	15	苗栗縣	南庄鄉_蓬萊村_大湳部落 南庄鄉_蓬萊村_八卦力部落 南庄鄉_蓬萊村_二坪部落 南庄鄉_東河村_鹿湖部落 南庄鄉_東河村_鹿山部落 南庄鄉_蓬萊村_蓬萊部落 南庄鄉_東河村_石壁部落 南庄鄉_南江村_馬果坪部落 南庄鄉_東河村_向天湖部落 南庄鄉_東河村_瓦祿部落 獅潭鄉_百壽村_百壽部落
			桃園市	復興區_羅浮里_大彎部落 復興區_三民里_大窩部落
			南投縣	信義鄉_羅娜村_筆石部落
			高雄市	桃源區_寶山里_二集團部落
	鄉村區	1	屏東縣	來義鄉_南和村_高見部落
	一般農業區	2	屏東縣	牡丹鄉_東源村_東源部落
			桃園市	復興區_奎輝里_上奎輝部落
	森林區	12	新竹縣	尖石鄉_玉峰村_宇老部落
			苗栗縣	東河鄉_北源村_基拉菲媯部落 東河鄉_北源村_順那部落 南庄鄉_西村_大屋坑部落
			宜蘭縣	大同鄉_英士村_排骨溪部落
			南投縣	仁愛鄉_法治村_武界部落 仁愛鄉_親愛村_親愛部落 仁愛鄉_親愛村_松林部落 仁愛鄉_親愛村_萬大部落 仁愛鄉_力行村_新望洋部落
			花蓮縣	秀林鄉_和平村_卡那岸部落
			高雄市	桃源區_拉芙蘭里_樟山部落
	河川區	1	屏東縣	牡丹社_石門村_安藤部落

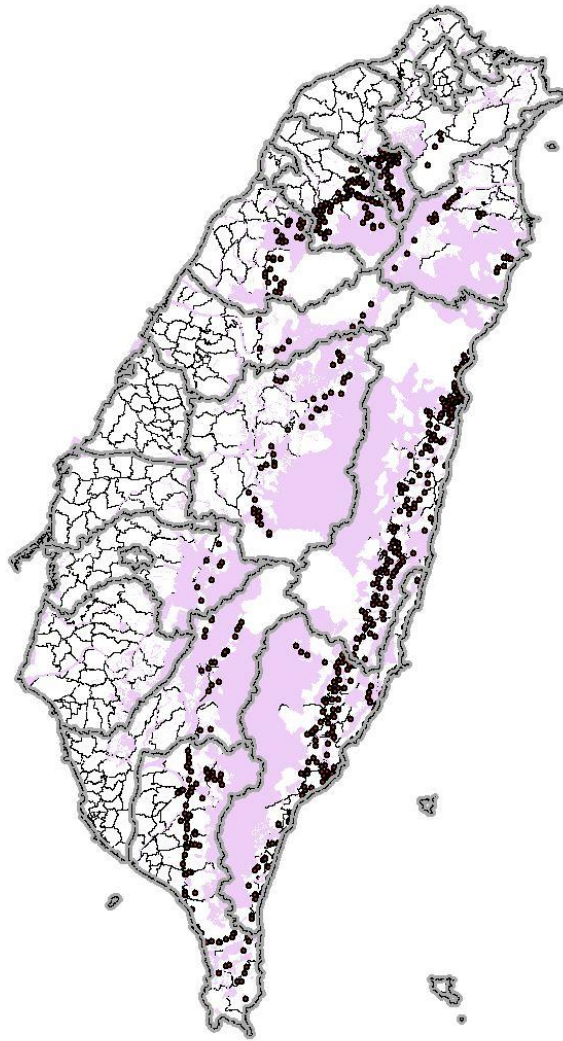


圖 13、原住民族部落與國土保育區第一類(模擬)之空間篩選分析
(圖片來源：本計畫繪)

表 十四、建議案例與都市計畫區篩選機制分析

類別	數量	名稱	
都市計畫區	118	桃園市	五峰鄉_桃山村_三叉路部落 五峰鄉_桃山村_民都有部落 五峰鄉_桃山村_清泉部落 復興區_三民里_枕頭山 1 部落 復興區_長興里_下高遶部落 復興區_長興里_中高遶部落 復興區_長興里_石門部落 復興區_長興里_竹頭角部落 復興區_奎輝里_下奎輝部落 復興區_奎輝里_中奎輝部落 復興區_奎輝里_枕頭山 2 部落 復興區_華陵里_上巴陵部落 復興區_華陵里_下巴陵部落 復興區_華陵里_中巴陵部落 復興區_義盛里_下字內部落 復興區_澤仁里_比雅山(角板山)部落 復興區_羅浮里_羅浮部落
		新北市	烏來區_忠治里_忠治(桶壁)部落 烏來區_信賢里_信賢部落 烏來區_烏來里_烏來部落 烏來區_福山里_福山部落
		南投縣	仁愛鄉_大同村_巴蘭部落 仁愛鄉_精英村_廬山部落 信義鄉_東埔村_依勞善部落 信義鄉_東埔村_法蘭娜部落 魚池鄉_日月村_伊達邵部落
		台中市	和平區_平等里_環山部落 和平區_梨山里_佳陽部落 和平區_梨山里_松茂部落 和平區_梨山里_梨山部落 和平區_博愛里_哈崙台部落
		嘉義縣	阿里山鄉_達邦村_特富野部落 阿里山鄉_達邦村_達邦部落
		台東縣	太麻里鄉_大王村_太麻里部落 太麻里鄉_泰和村_德其里部落 台東市_中心里_馬蘭部落 台東市_四維里_布頌部落 台東市_永樂里、豐樂里_伊潭部落 台東市_知本里_卡地布部落

		台東市_南王里_普悠瑪部落 台東市_南榮里_大橋部落 台東市_南榮里_新馬蘭部落 台東市_建和里_射馬干部落 台東市_豐年里_阿西路愛部落 台東市_豐谷里_馬當部落 台東市_豐榮里_常德部落 台東市_寶桑里_巴布麓部落 成功鎮_三民里_麻荖漏部落 成功鎮_忠智里_民豐部落 池上鄉_大埔村_大埔部落 池上鄉_福原村_福原部落 延平鄉_紅葉村_瓦岡岸部落 延平鄉_桃源村_卡米莎度部落 延平鄉_桃源村_卡努舒岸部落 東河鄉_尚德村_瑪屋撈外部落 東河鄉_東河村_發富谷部落 金峰鄉_正興村_斗里斗里部落 金峰鄉_正興村_比魯部落 金峰鄉_正興村_包霧目力部落 金峰鄉_正興村_卡拉達蘭部落 金峰鄉_正興村_馬拿尼開 長濱鄉_長濱村_長光(石坑)部落 關山鎮_豐泉里_豐泉部落 花蓮縣 玉里鎮_中城里_吉能能麥部落 玉里鎮_泰昌里_吉拉格賽部落 光復鄉_大平村、大馬村、大華村、大同村_馬太鞍部落 吉安鄉_仁里村_簿簿部落 吉安鄉_北昌村_撒樂部落 吉安鄉_永安村_永安部落 吉安鄉_永興村_歌柳灣部落 吉安鄉_吉安村_吉野汎扎萊部落 吉安鄉_宜昌村_宜昌部落 吉安鄉_東昌村_里漏部落 吉安鄉_東昌村_達拉贊部落 吉安鄉_南昌村_那荳蘭部落 吉安鄉_勝安村_勝安部落 吉安鄉_福興村_大鼓部落 吉安鄉_福興村_福興部落 秀林鄉_文蘭村_米亞九部落 秀林鄉_秀林村_固祿部落 秀林鄉_秀林村_陶璞閣部落 秀林鄉_和平村_克尼布部落
--	--	--

	秀林鄉_富世村_玻士岸部落 花蓮市_主農里_主農部落 花蓮市_主權里_德安部落 花蓮市_民孝里_華東部落 花蓮市_民享里_幾可普部落 花蓮市_民樂里、民運里_磯固部落 花蓮市_國(盛、聯)里_達蘇達蘇滿部落 花蓮市_國富里_根努夷部落 花蓮市_國裕里_拉署旦部落 花蓮市_國慶里_達固部落灣部落 花蓮市_國興里_嘎尼按部落 新城鄉_大漢村_大德(巴烏拉藍)部落 新城鄉_北埔村_北埔部落 新城鄉_北埔村_復興部落 新城鄉_順安村_順安部落 新城鄉_新城村_新城部落 新城鄉_嘉里村_嘉里部落 新城鄉_嘉新村_嘉新部落 瑞穗鄉_瑞良村_法淖部落 瑞穗鄉_瑞良村_法淖部落 瑞穗鄉_瑞穗村_烏楨部落 壽豐鄉_平和村_平和部落 壽豐鄉_池南村_池南部落 壽豐鄉_志學村_志學部落 壽豐鄉_壽豐村_壽豐部落 豐濱鄉_港口村_大港口部落 豐濱鄉_港口村_石梯坪部落 豐濱鄉_港口村_港口部落 豐濱鄉_靜浦村_靜安部落 豐濱鄉_靜浦村_靜浦部落 豐濱鄉_磯崎村_磯崎部落 豐濱鄉_豐濱村_豐濱部落
屏東縣	牡丹鄉_旭海村_旭海(馬查蘭)部落

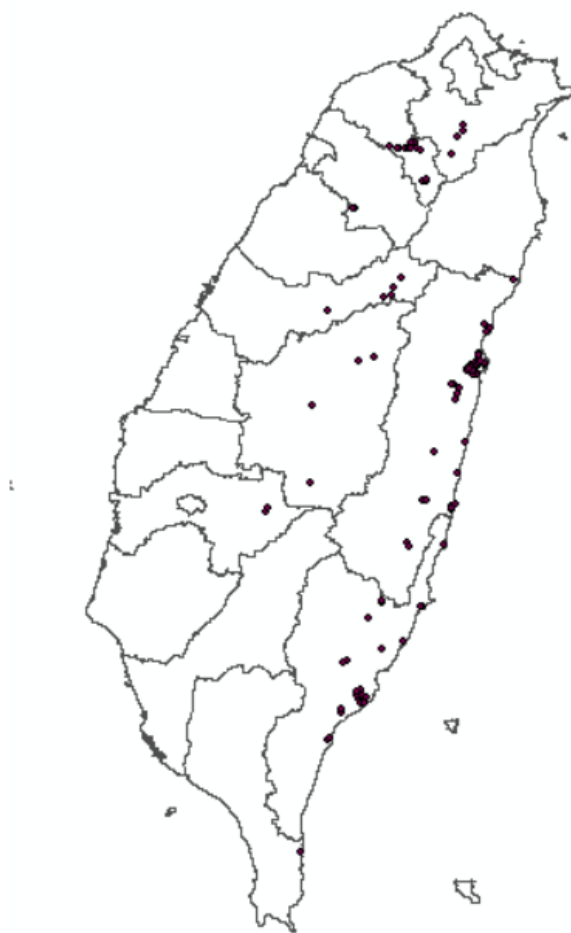


圖 14、位於都市計畫區之原住民族部落(模擬)空間篩選分析
(圖片來源：本計畫繪)

表 十五、建議案例與國家公園篩選機制分析

類別	數量	名稱	
國家公園	4	南投縣	信義鄉_東埔村_東埔部落
		高雄市	桃源區_梅山里_梅山部落
		屏東縣	滿洲鄉_里德村_里德部落 滿洲鄉_長樂村_長樂部落

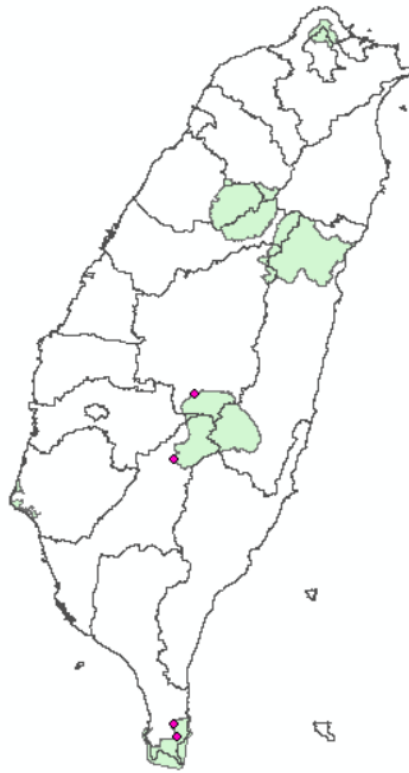


圖 15、位於國家公園範圍之原住民族部落(模擬)空間篩選分析
(圖片來源：本計畫繪)

三、計畫範圍之劃定原則及程序

如前面已經提及，空間規劃建立在特定空間(土地)與其上人類使用土地之需求上，因而涉及空間(土地)與人此兩元素，以及其間之關聯。而這也一定反映著自然地理與人文地理在規劃上必須進行規劃之原因存在的空間可以說是具有一體性，而這種一體性是來自人或地這兩種元素任一。

由此觀之，一體性是判斷空間範圍的依據，卻也是可逆地，可以對特定空間進行是否具有一體性的判斷。

(一)地之元素(客觀因素為主)

簡言之，此部分涉及整體而言就是當地環境因素之總成，以下僅就其中較為重大者予以列出：

1、自然地理條件

例如同個上游集水區、同一河川上下游邊坡，或是同季風迎風面等，致對當地土地運用有須要因此種地形、地理因素一併處理之空

間課題。

2、地質條件

例如同受特定斷層或是母岩種類支配之地區，而致土地利用明顯受到此些地質條件影響情形。

3、水文相關條件

台灣河川地形變動劇烈，空間規劃若是觸及溪流、河川及其鄰近具洪氾潛勢地區，無論維持自然狀態或是人工整治，皆應充分考量水文資料，以評估共同受各該水體影響之空間範圍一併予以處理。

4、氣候

此處氣候指提案地區之微氣候，蓋局部地區之微氣候現象常導致類似生態環境條件及人類土地利用行為，此復容易衍生類似之空間利用課題，在空間課題之處理上因此也具一併處理之價值。反之，在具同特徵微氣候之空間範圍內者，自亦可視為空間規劃上具有一體性之單元。

5、生態環境

事實上，一地區之生態環境(尤其著重在生物性方面時)強烈受前述各點所述因素之影響，而致在空間分布上往往呈現在一定地區內或大或小地自成單元，例如特定物種之棲地。基於環境生態上物種多樣性維護是永續發展之要求，具有類似生態環境特徵之空間範圍，例如特定物種棲地及其間移動之廊道，應盡量一併做為一個單元(一體)，就其空間課題予以處理。

6、災害歷史紀錄與潛勢分析

災害之預防或是減輕式經營人類生存環境重要因素，尤其在近年短延時強降雨威脅下，同一災害源影響所及的部落無論就該災害源致災風險之降低還是預先準備成災後的善後工作，事實上皆以一併處理為宜。而此些與災害有關之分析與評估，可以透過當地災害歷史紀錄或是潛勢分析獲得，並可進一步藉此協助確定特該特定區域之空間範圍。

7、行政方面額外須注意事項

特定區域若發生跨越直轄市、縣市行政區域疆界，因涉及多數地方層級土地主管機關，而地方主管機關對轄區土地利用之想像與策略往往有異，而須額外斟酌不同地方政府間(甚至連同相關目的事業主

管機關間)之用地需求，而必須一併處理空間課題。其實，以流域為對象之特定區域相關內容(計畫)正是這種情形中的典型。值得注意的是，即使不存在跨行政轄區情形，因土地利用行為對環境之影響不限於其使用行為所在之基地而已，而會向外輻射一定空間範圍，故位於行政轄區邊界之部落，自始便須特別注意是否期土地使用課題因事實上的環境影響已及於另一地方政府之行政轄區，此時自亦有以擬定特定區域相關內容以資應對之必要性。

(二)人之元素(主客觀因素參雜)

嚴格來說，空間綜合計畫系統雖然企圖透過計畫指引，實現生活中土地與空間的合理利用，看來似乎是在空管土地與空間，但是也可以說其實是針對人類利用土地空間之行為若放任不予管理，可能產生諸多互相扞格，導致整體土地利用陷入無效益或甚至不合理情形。故在計畫引導土地使用之觀念下，此系統在法制上毋寧可說是在控制人類的土地利用行為。而人類土地利用行為，大體上可謂源自於人類依賴土地用以支持生活與生產兩因素之需求。故以下試將生活性質空間需求與生產性質空間需求，分別簡單敘述如後：

1、生活相關因素

此部分涉及人類維持日常運作在經濟性質行為以外的部分，涉及起居、宗教、文化與社群活動等等，部分用以支持每個人生存不可或缺之物理性資源，如住宅，有些則涉及可供個人享用服務之公共服務，如圖書館、醫療站等公共設施，另又有一部份則涉及社群、社交生活，如廣場、部落祭場、會所或是宗教集會用設施等。

其中，居住使用之需求為每個人所不可或缺者，雖然成因各異，但卻屬目前各地部落常見空間課題。至於此問題是否需要透過擬定原住民族特定區域相關內容作為解決之工具，應視當地住居用建地不足之成因以及急迫性而論。其次，在涉及公共設施方面，其實台灣鄉間在過去數十年間未為規劃而放任發展，相關公共設施是否真正不足或是否配置於合宜地點，實為各地普遍存在之現象，而不會因部落位居平原、山區或海岸而有差異，也不會因為是以漢人為主還是以原住民族為主之聚落而有差異，皆有精確檢討之必要。嚴格言之，此方面課題，仍須回歸公共設施服務水準與公共服務需求進行檢討是否具有必要性與急迫性。

至於社群生活需求之空間，其實在台灣鄉間地區分布、質與量，都

未經精確檢討。依據原民會委託研究之原住民族特定區域計畫與土地、海域使用管制研究案調查結果顯示，目前公共設施配置大多依照鄉、村、里、鄰之行政層級，公共設施容易置於行政機關(如鄉公所、村辦公室)所在地，導致公共服務之供應對於距離較遠、位於交通上末端的聚落，很容易出現名義上存在應有公共設施，卻事實上對於部分鄰、里聚落無法有效提供服務情形。其次，針對原住民族傳統祭儀所需空間，除了近年因為遷村案置於新址之部落已經規劃部落傳統祭儀活動所需空間或設施，普遍存在欠缺足夠實施傳統文化、祭儀活動之空間，而需另外覓地設置。而殯葬用地之不敷使用，也顯現為普遍存在於各部落之現象與困局。

以上現象(課題)，事實上皆需要透過實質規劃才能有效處理，例如在合宜地點設置殯葬用地供特定部落或鄰近多數部落使用。此種情形尤其在部落所在位置地形或地質條件不良時，便可能成為迫切需要以擬定原住民族特定區域相關內容之方式解決者。

2、生產相關因素

經濟活動為人類生存於社會中另一個重要的活動類型，藉此，無論是消費或生產，皆用以維持生活之用。而鄉間地區，無論偏重礦產、農牧產品還是漁獲，往往偏重於生產以在自給自足之外，能夠輸出產品換取金錢或其他財產上利益，而大量運用聚落外圍空間，也因此使得這類直接生產性質的活動對於鄉村地區土地利用狀態之形塑，往往具有決定性影響。然而，這些生產性質的土地使用行為，會因為行為方式、種類，如前已提及的農、林、漁、牧、礦等，甚至生產物之種類(如小米與稻米在土地使用上之差異)，生產行為使用空間之規模，以及產業結構，如以個人還是組成團體為主要生產活動之主體。而這些都會影響一特定地區是否因其為產業群聚或產業鏈影響所及空間範圍，而在空間規劃上有必要視為一體。

其次，在生產活動方面，其實容易被忽略掉政府產業政策上之影響，例如以國內自保為目標(農糧安全)之農業政策，抑或是以國貿導向之經濟作物為主之引導，也都可能造成一地生產活動之類型段時間內改變。因此，生產活動對於土地之影響，尚需帶入各種生產種類與方式的政府政策因素，也因而同時具有空間規劃上的策略性，而不是純然受制於當地客觀環境條件。準此，在此方面甚至必要時也需注意目的事業的部門計畫(含綱要)，並與之一併調整。如政府在特定地區推動特定生產活動或者專區，例如花卉、養殖漁

業、酪農業等，即屬此類型而有潛在價值對之進行實質空間規劃。

(三)具體決定計畫空間範圍之額外注意事項

首先，前述各種指標囿於各該部落所在地理條件差異極大，難以完全量化，因此在未完成各該部落空間資源調查之前，暫時只能以質化方式提列。但也因此，為確保特定區域計畫空間範圍合理性與可操作性，本研究建議在規劃流程中，可注意下列各項進行改善：

1、預先或伴隨性空間資源調查

無論盤點部落的空間課題還是夠化出課題的解決方案，其實都免不了必須對影響所及的空間範圍予以確認，並掌握各影相因素之空間分布。因此，實質規劃的過程原本就少不了基本的空間資源調查。但是，若從空間綜合計畫的整體規劃功能來看，若能跳脫個別待解決課題之直接相關因素之外，預先調查以建立、累積部落空間資源之資訊，更能提供為合理、平衡地謀求各該部落整體性環境的改善。藉此，各該部落的合理應規劃空間範圍的基礎構型方得以建立，也才有辦法知道是否與其他部落發生空間資源競爭或衝突情形。

2、諮詢部落

其次，基於尊重部落族人為土地利用需求之主體，對於實際上目前運用需求與支配空間範圍，皆仍需由向部落族人求教方可得知其細節，俾便與客觀之地理、水文、微氣候等資訊相互參考後，得以指認計畫空間範圍。甚至可以整合於伴隨式規劃設計流程之中。

3、以部落有能力自主管理範圍為限

按實質規劃之執行，仍以存在待解決空間課題(需求)與據執行可行性為必要。故為部落擬定特定區域計畫，亦以事實上部落族人所能配合、落實之空間範圍為基準，而不宜逕以各部落傳統領域之範圍為之。這點尤其在採取共管或自治管理模式之時，更顯重要。

至於如何確認部落自主管理能力所及之空間範圍，除了可參考部落人口規模與組織動員力、地理條件與經濟產業模式這些前已提及之整體考量因素外，初步建議單一部落之計畫空間範圍應採單向小客車車程山區半小時即平地十五分鐘範圍做為基礎，再進行調整。至於前述以車行時間計算之考量，在於機動車輛所能方便到達之處所與範圍，大體即屬事務管理上人員能夠納入經常管理之範圍。另考

慮台灣鄉村聚落間在有道路連結之處，事實上(道路)距離相對短，在平地若車行十五分鐘，在一般縣道或省道已經遠達起碼 10 公里以外，而山區在道路未阻絕情形，皆足以到達其他聚落(部落)，故以此為參考基準。而省、縣、鄉道以外地區，自亦可參考由各該部落連結之產業道路之分布，因此常為經濟活動需求所衍生。

道路可連結以外之地區其實仍不無可能屬於各該部落傳統利用之空間範圍，如祭儀、採集或狩獵等等，因難以如同參考車行時間般進行估算，實仍只能向部落族人諮詢，方可得知獲決定是否納入。

4、優先利用自然界線

為求空間範圍決定之簡單化，簡易應該盡量不要將計畫範圍輪廓過度破碎化，而盡量讓輪廓外觀平順圓滑。準此，計畫範圍之決定即難以單純依照地籍界線或界址框劃，建議盡量利用地表明確可見的各種界線(尤其自然界線)做為外框界線，如溪流、稜線等，再據以做為調整修改之基礎。

5、關於空間重疊與飛地部落問題

部落間以道路連結，可能有多數連通方式，但也不乏以單一道路串連多數部落情形，類似情形也存在於某些地理條件上，例如位於同一上游集水區內。且加上原住民族在歷史上在遷徙路徑沿途留下或形成聚落(部落)是屬常例，如烏來之福山至忠治。即使單一族群的各部落間很容易出現傳領、獵區或是農業使用空間重疊，或是難以明確區分情形。此外，歷經日治時期與國民政府遷村的部落不惟發生與傳統領域分離情形，更重要的是這些部落被遷入其他族群生活空間範圍之中而形成飛地部落，而致與當地聚落或部落發生利用空間難以分割之困境，例如達魯瑪克與利嘉。以上兩種情形，都足以導致難以就單一部落片面決定特定區域計畫範圍之困境。

此種困境的處理其實首在避免只以單一部落擬定特定區域計畫，而盡量將地理上、空間上或經濟活動上具有空間關聯的多數部落，納入擬定特定區域計畫之空間範圍為宜。至於其計畫範圍空間界線仍可依照上述各原則、指標決定，只是計畫範圍內不再另區分部落空間範圍，並落實各部落間協商，應可解決此種困境。

四、參與式規劃之研擬

(一)國土計畫法對於民眾參與之程序

由於國土計畫法並未對於計畫擬定程序在啟動至完成草案之間提供任程序

細節的規範，解釋上，即使第 12 條所規範之民眾參與也是建立在法定由官方主導之擬定程序上，而對民眾參與採取被動性制度設計。因而，若要採取參與式規劃執行原住民族特定區域相關內容之擬定，大體而言與前引第 12 條規定並無直接關聯。況且，由於國土計畫法對於計畫擬定程序(不限於特定區域相關內容)只規定第 12 條第 1 項及第 2 項，對於計畫草案形成過程若採取參與式規劃，除了理論上應該也須符合第 12 條第 1 項外，第 12 條第 2 項因為所規定的是草案擬定完成後程序，基本上跟參與式規劃全然無關。易言之，基於行政行為除非法規規定必須滿足依定之程序或形式，不然在不違反法規之情形下，皆可自由選擇行為機關認為合宜之方式、流程與形式辦理。在此種理解下，要在原住民族特定區域相關內容的擬定程序採取由部落族人參與計畫擬定程序，因此並不需額外法規規定，才可採行。

然而，因為採取參與式規劃代表著當地相關人民(含團體)以主動積極方式，與法定計畫擬定機關一起完成規劃決定的做成。在此種關係下，法理上計畫內容之擬定權限與責任皆未經移轉予當地相關人民(團體)，但計畫擬定機關和一起做出計畫內容決定者之間形成事實上的夥伴關係。

雖然參與式規劃在國土計畫法的法定程序中並無規範，但就參與式規劃之精神與意涵而言，著重在規劃進行之全程得以積極提供意見並參與決定。這同時表示，參與式規劃不僅是參與者不能只是被動地被找來開說明會或公聽會等，而是要能夠使參與者積極地與規劃者交換意見以共同做成規劃決定。準此，參與式規劃的重點即不僅僅在於計畫草案定稿時之共同形成計畫決定，而是必須就計畫決定形成前須落實資訊提供及部落族人被充分諮詢並參與討論。易言之，參與式規劃之進行除依下圖一所示，在擬定程序啟動階段與完成提案(草案定稿)階段徵得部落同意外，在實質規畫階段使部落族人能夠針對規劃所涉課題與解決方案，充分提供意見與規劃者討論。而其所須注意的流程則為下圖二所示各階段，尤其是計畫空間範圍確定、資源與需求調查、確認待解決課題與發展願景以及研擬解決方案等步驟。其具體操作之方法，另請參考下面對於此與式規劃方法論的分析。

另須注意的是，即使以部落做為參與式規劃之參與者而享有高度之參與，但這和本質性的部落空間自治仍有一段距離。

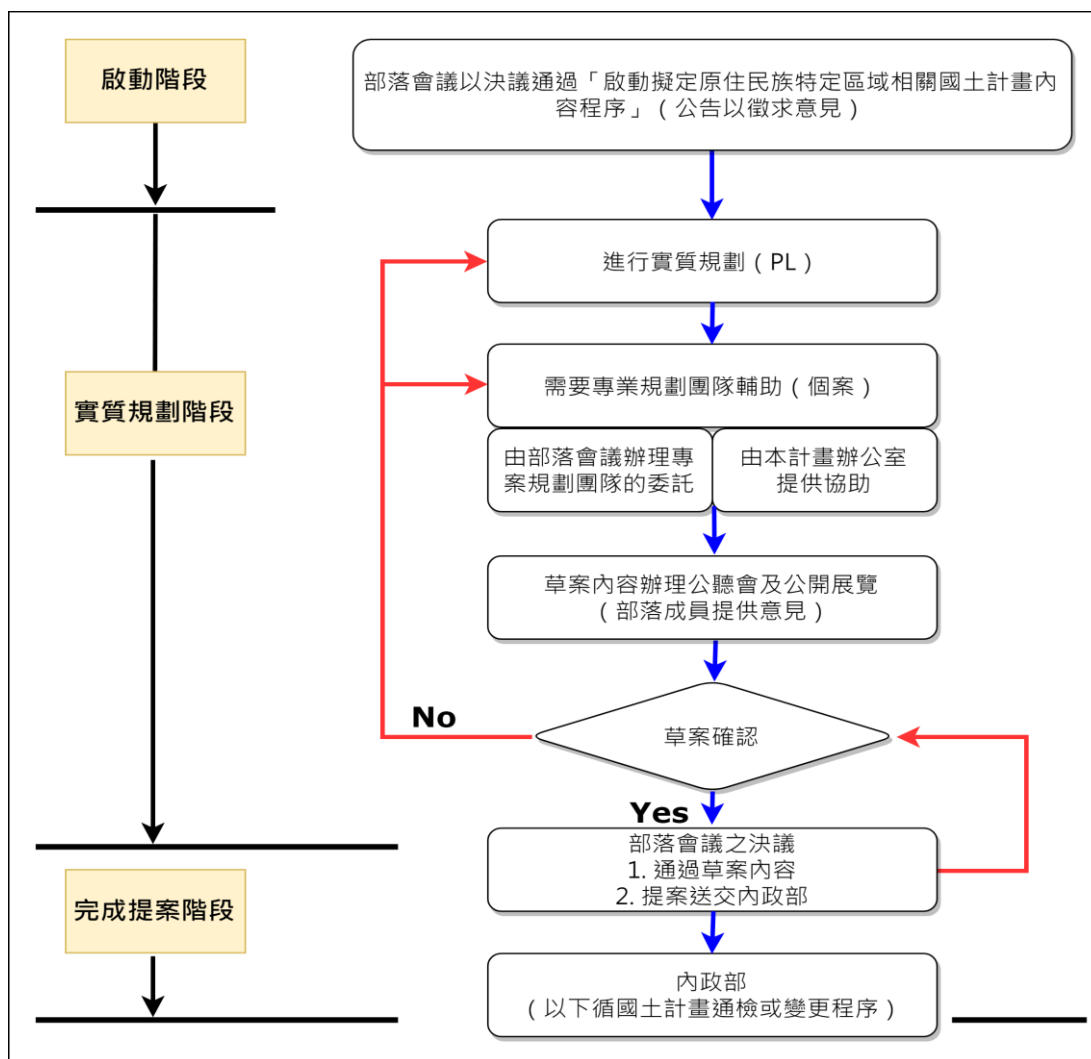


圖 16、部落參與原住民族特定區域計畫流程圖(一)
(引自〈原住民族特定區域計畫暨土地及海域管制機制計畫推動研究案總結報告〉頁 9-279)

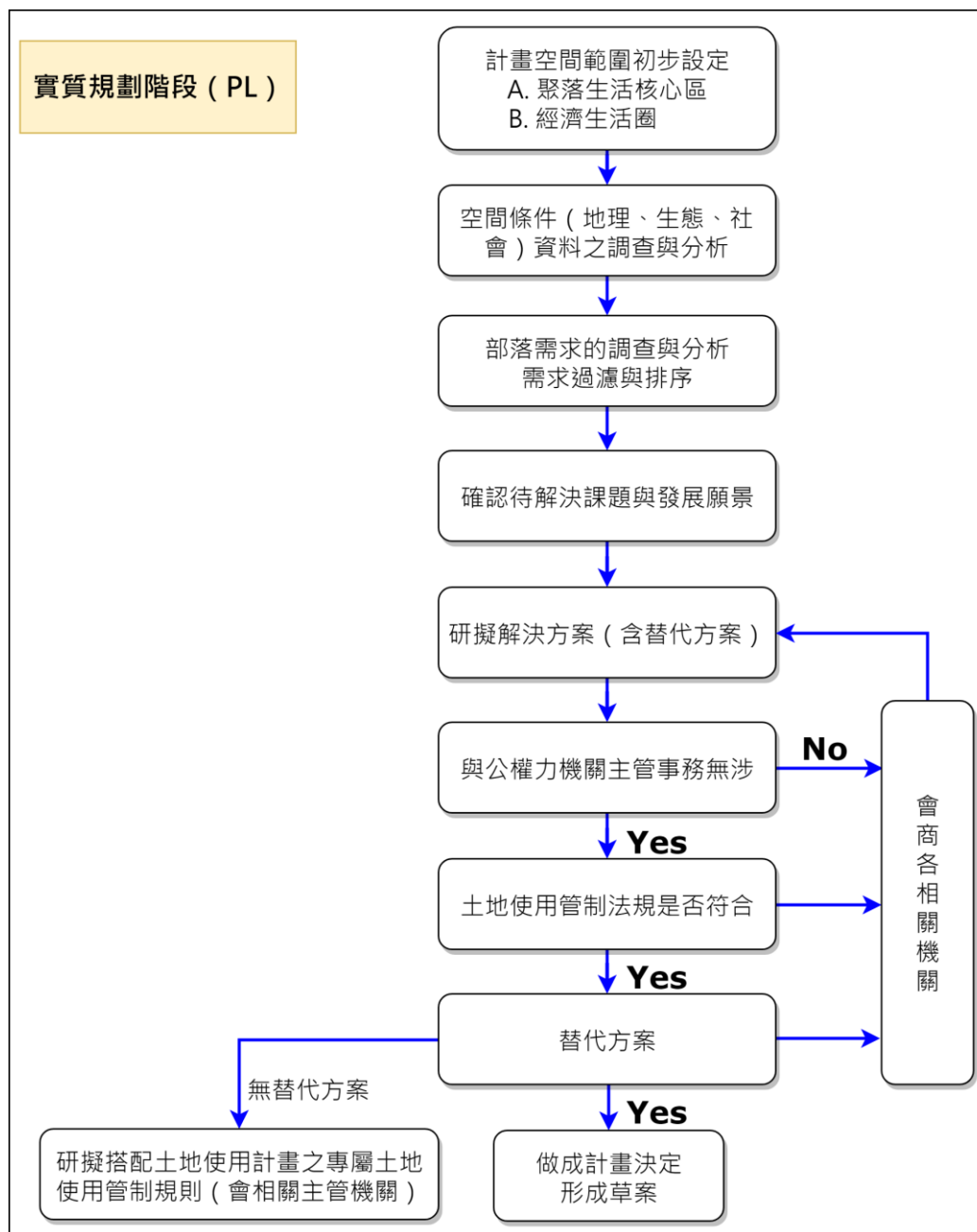


圖 17、部落參與原住民族特定區域計畫流程圖(二)
(引自〈原住民族特定區域計畫暨土地及海域管制機制計畫推動研究案總結報告〉頁 9-280)

(二)參與式規劃之方法

本計畫透過參與式途徑進行部落之空間發展規劃，其方法流程如下所示。

參與式規劃之餘原住民族部落，非僅限於原住民族基本法中對於原住民族部落之同意法定程序保障，而是在空間規畫執行過程中，透過各個階段的密切互動，達到實質參與與共同規畫之效。此一過程至少可分為：規劃前期、規劃中期與規畫後期。

首先，在規劃前期階段即展開參與式規劃作業，透過走訪、議題資料收集與意見徵詢，與部落在地開始建立互動關係，並讓空間規畫資訊得以相互流通，並且透過說明會之舉辦，徵詢部落之共識與意願，並在展開規畫前正式取得落同意。進入規畫中期階段，外部團體將與在地成員共組工作團隊，針對土地發展課題進行收集、調查與規劃，並在完成土地管理方案之際，再次向部落公開說明取得部落對規劃方案之正式同意。後再規劃後期階段，因疆域到各式協商與審議，部落空間發展方案可能會也所調整，是故在規畫後期階段需與部落保持密切之溝通聯繫，並針對所遇課題進行研議與更新，如此來實踐參與式規劃之各項程序，參與式規劃將非僅在於行使同意權，而在於不同時期的過程中展現不同內涵之實質參與。

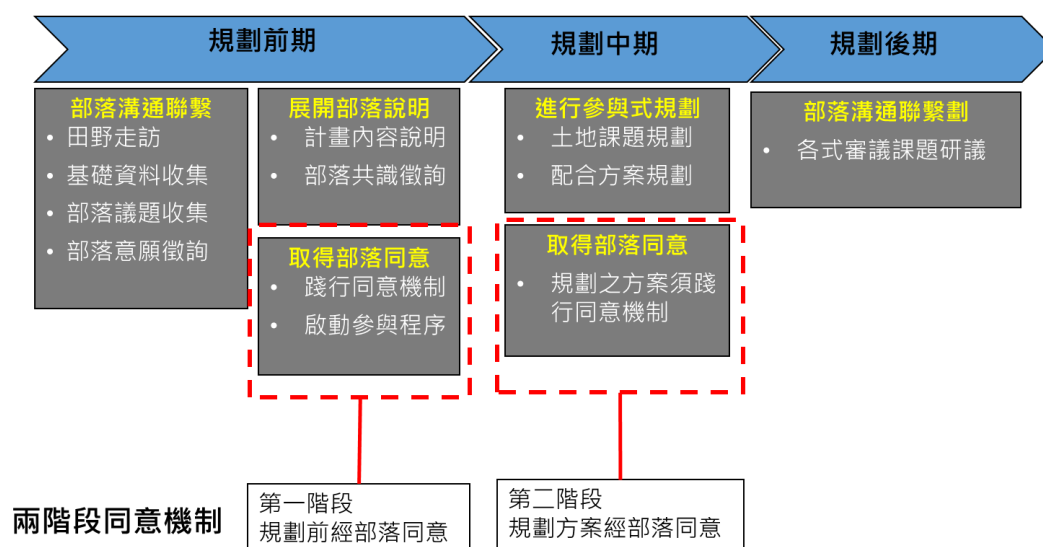


圖 18、參與式規劃之方法流程

五、依原住民族基本法第 21 條踐行取得原住民族同意之辦理程序及注意事項

按原住民族基本法第 21 條第 1 項與第 2 項規定：「政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。」

政府或法令限制原住民族利用前項土地及自然資源時，應與原住民族、部落或原住民諮商，並取得其同意；受限制所生之損失，應由該主管機關寬列預算補償之。」

(一)構成要件之考量

準此，針對部落之諮商與同意權，該條第1項係針對特定空間範圍(原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地)內非由部落或當地族人自主發動之涉空間土地相關利用、管理行為(包含開發、利用與保育)及學術研究行為所規範。意即，公私行為只要符合該項所列舉態樣，則依該條文產生行為主體向部落諮商並取得同意之法律效果。需要注意的是，姑且不論該項規範內容由構成要件所舉四種類型是否足夠明確，但由於該四種行為態樣是針對各該行為之客觀特徵予以描述，而非以法律上之名義，因此，只要各該行為所涉及空間確實落在該項所定空間範圍，且符合該四種行為態樣之任何一種，即符合該項條文所規定要件，而衍生須向相關部落諮商、同意之義務。因此，第1項所規範的效果是由具體、個案土地使用行為引發，但各級空間綜合計畫與各涉空間利用(含保育)之部門計畫內容已達如此具體、個案之水準，自無不適用該項條文規定之餘地。

另一方面從特定空間內行為須經諮商、同意之控管來看，一般在原理上來看，是以被諮商人或同意權人對該特定空間範圍有權利或事實上利害關係，此放在原基法立法整體意旨來看，應認第21條第1項(實則第2項一同)係導源於承認當地部落就該項所定空間範圍之固有宗主權，因此，觀念上似可認為原基法第21條第1、2項所規定之諮商、同意權(就行為人而言是義務)性質類似公物法上管理機關之家主權(house right)。

(二)程序與法效的考量

再者，雖然該條文將諮商與同意以「諮商並取得同意」連結一起表達，但事實上，若從法律上權利義務概念及行政程序(尤其計畫程序)之理解來看，二者實屬不同之程序，也是不同的權利與義務。蓋諮商系意見與資訊取得之方法與程序，用來在行政決定尚未做成之時使用，也不是用以做成決定，僅是一種行政決定前的準備工作或程序，為事實行為。相較之下，同意是一種決定的做成，為法律行為(意思表示)，且若系爭事務內容尚未確定，根本無從決定是否同意。因此，同意被使用在時機、情境與效果上，實際上大相逕庭。這種差異若放在空間利用行為(廣義來看包含第1項所規定之土地開發、資源利用與生態保育)及相關空間計畫來觀察，可以發現，是否啟動計畫或行為是一種決定，固然可以先經諮商後做出決定，而當計畫擬定完成後因有明確內容足供探詢意向，亦可透過同意機製作成終局決定。但是，在計畫擬定過程中，即使在伴隨式設計或高度民眾參與模式下，因還未到

做成決定之階段，實則只能進行諮商，以為未來之決定先做準備。故二者在行政程序上須予區分，且適用於不同程序階段。

基於此一考量，本研究認為諮商取得原住民族部落同意參與辦法所規定內容，實際只規範到部落如何行使同意權的部分，而一來對於計畫擬定程序一經啟動以後的擬定過程，是否應該辦理無須一併同意之諮詢程序，以及計畫擬定過程中，究竟何種時機辦理諮商或同意，甚至辦理次數，皆未規範。此導致依照國土計畫法辦理原住民族特定區域關內容之擬定，其程序中如何依照原基法第 21 條第 1、2 項辦理(包含方式、時機與次數等)實須另訂法規規範為宜。

本於前述對於諮商與同意二者在行政程序中不同之意涵，本研究建議首先應就「部落是否擬定原住民族特定區域相關內容以啟動相關行政程序」，須依原基法第 21 條第 1 項先諮商部落意見後，經部落同意啟動擬定程序。

其次，計畫擬定過程應視實際需求辦理向部落諮商，並於草案送出部落至內政部前，應經代表部落為意思表示之單元行使同意權。至於擬定方式採取伴隨式設計者，只要能落實伴隨式設計而由部落族人為主體進行實質規劃，則自無另外辦理諮詢之必要，甚至由部落主導做成之計畫草案只要經有權代表部落為意思表示之單元(如部落會議)認可草案內容，解釋上該草案實已業經部落同意，應無須在形式上再執行一次同意權行使。

較有問題者，在於原住民族特定區域相關內容之擬定權限在中央(國土計畫主管機關與中央原住民族主管機關會同)，因此即使計畫草案內容業經部落同意，審議過程中產生的草案內容改變事實上未經部落同意，因此理論上審決後之草案仍須會請部落同意方為合法。但是如此作法很容易衍生進一步問題，例如要是部落不同意最後審決版本該如何處理?是重回審議還是逕予終結程序不發布該審決草案，或若國土計畫法針對原住民族特定區域相關內容之審議加入部落參與審議討論之機制，是否足以減少此處因同意權制度設計上帶來的疑慮? 皆有進一步再分析、討論之必要。

簡單歸納上述關於向部落諮商與取得同意程序應注意事項如下:

- 1、特定區域計畫之法定擬定程序應分成(一)啟動，(二)規劃與(三)終結(定案)三個階段。
- 2、原則上因程序啟動需要足夠正當性，理應以取得部落之同意。

- 3、實質規劃階段因事物內容仍屬為確定地進行狀態，無法做為同意之標的，故僅須落實向部落諮詢即可。至於採參與式規劃或伴隨式設計之情形，因在程序中等於已經實質不斷辦理諮詢作業，應無需刻意再執行形式上的諮詢作業。
- 4、至於終結定案階段，因為結果將會直接影響部落族人相關空間權利義務，自屬應辦理徵求部落同意之作業。
- 5、就目前國土計畫法所規定計畫擬定流程來看，草案定稿版應該起碼在送國土審議會審議前，即應取得部落之同意。
- 6、隨著部落之公法人化，因為各公法人揭為法律之權利義務之主體，其權利義務相關事項未經法律規定不得限制(即此屬國會保留事項)，目前允許多數部落間採多數決方式之規定有違法律保留原則。

(三)諮商與同意主體的考量

前引諮商取得原住民族部落同意參與辦法，係以部落會議做為部落之意思決定與表意機關(當部落以法人地位理解之情形下)。在已經成立部落會議並能進行議事、決議之部落，此點固然可行，但涉及未能成立部落會議之部落卻仍有難以遂行之困難，以及該辦法規定第4條規定「本法第二十一條所稱原住民族或部落同意，指過半數關係部落依本辦法召開部落會議議決通過；所稱原住民族或部落參與，指過半數關係部落依本辦法召開部落會議議決通過之參與機制」，將母法所未允許之多數決機制運用在相關多數部落間，實有違法律保留原則，且牴觸原基法以部落為單元承認並尊重固有領域權利之意旨。

關於後者，因為涉及授權制訂命令是否違反或超越母法授權範圍，事涉法規命令違法性問題，本研究僅得就此點予以提出，供相關機關參酌。但前者涉及未成立部落會議之部落在有急迫擬定原住民族特定區域相關內容需求時，將成為實務上的困擾。但最佳處理方式仍宜由原住民族主管機關一方面加強輔導部落成立部落會議，而對於無部落會議之部落建立法定機制認定足以代表部落為法律行為之主體。準此，參考鎮西堡特定區域計畫之經驗，其實很可能部落式在擬定計畫程序中逐步凝聚其向心力，或許到了擬定計畫程序後期才逐漸能夠以法定部落會議形式行使相關權利，因此值此階段不必也無法完全依照前揭辦法規定嚴格要求採取法定部落會議形式辦理。為解決此困難，建議一則可以循鎮西堡模式，透過部落族人之參與逐漸凝聚部落意識與組成部落會議，或者另一方式則可以採行事後由原民會追認部落會議方

式辦理。

(四)不同原住民族部落之同意機制案例介紹

1、阿美族社會組織公共決策機制

阿美族之社會組織與決策機制，係透過年齡階層之層級式社會架構維繫社會運作，以花蓮縣豐濱鄉港口部落為例，港口部落的原住民族為阿美族(Pangcah)，與其他地區的阿美族人分享一些基本的社會組成原則，該原則主宰了港口阿美族人的社會生活，也包括其對於環境資源的利用，此一原則核心有兩項：以血緣為基礎的親屬組織(氏族/世系群/家戶)；以地緣為基礎的部落組織(男子年齡組織)。

阿美族社會的親屬組織傳統上是以女性作為財產(不動產如建物、土地)繼承，行使從妻居的居處方式，而具有母系社會的特性，不過雖然家長是女性，但男性在其原生家庭具有仲裁財產分配與調解的地位。

年齡階層在部落公共事務上扮演相當重要之角色，當地族人稱年齡階層制度為 Selal。港口部落男子根據不同的成長階段可以區分為青年組(kapah)、壯年組(milatongay)與老年組(lofan)與孩童組(wawa)四個階段。其中，青年組之中又細分8個等級，即為：miafatay、midatongay、palalanay、miawaway、ciromi' aday、malakacaway、cifulacay、mama no kapah。

以地緣為基礎的部落組織上，男子年齡組織(selal)則是整個部落公共事務的領導與執行單位，年齡組以三年為一組合，團體生活並遵守共同的生活倫理、終生互助合作，男子自18歲後進入年齡組織，依序由最基層每四年升級一次，宛若學校一般。青年組(kapah)是部落執行公共事務的骨幹，可以分為八個年齡組，每一個組有其職名，最高的「青年之父」(mama no kapah)為整個部落公共事務的總領導，傳達與修正壯年組與老年組的建議，並向下分配各組執行的事務。

至今港口部落仍遵循嚴謹年齡階級制度，除了負責處理平時部落公共事務之外，部落每年舉辦 ilisin (年祭)、misacepo' (海祭)等歲時祭儀，皆是由年齡階級組織規劃及執行，各階層各司其職，完成上級階層所交付之命令(下圖 19)。

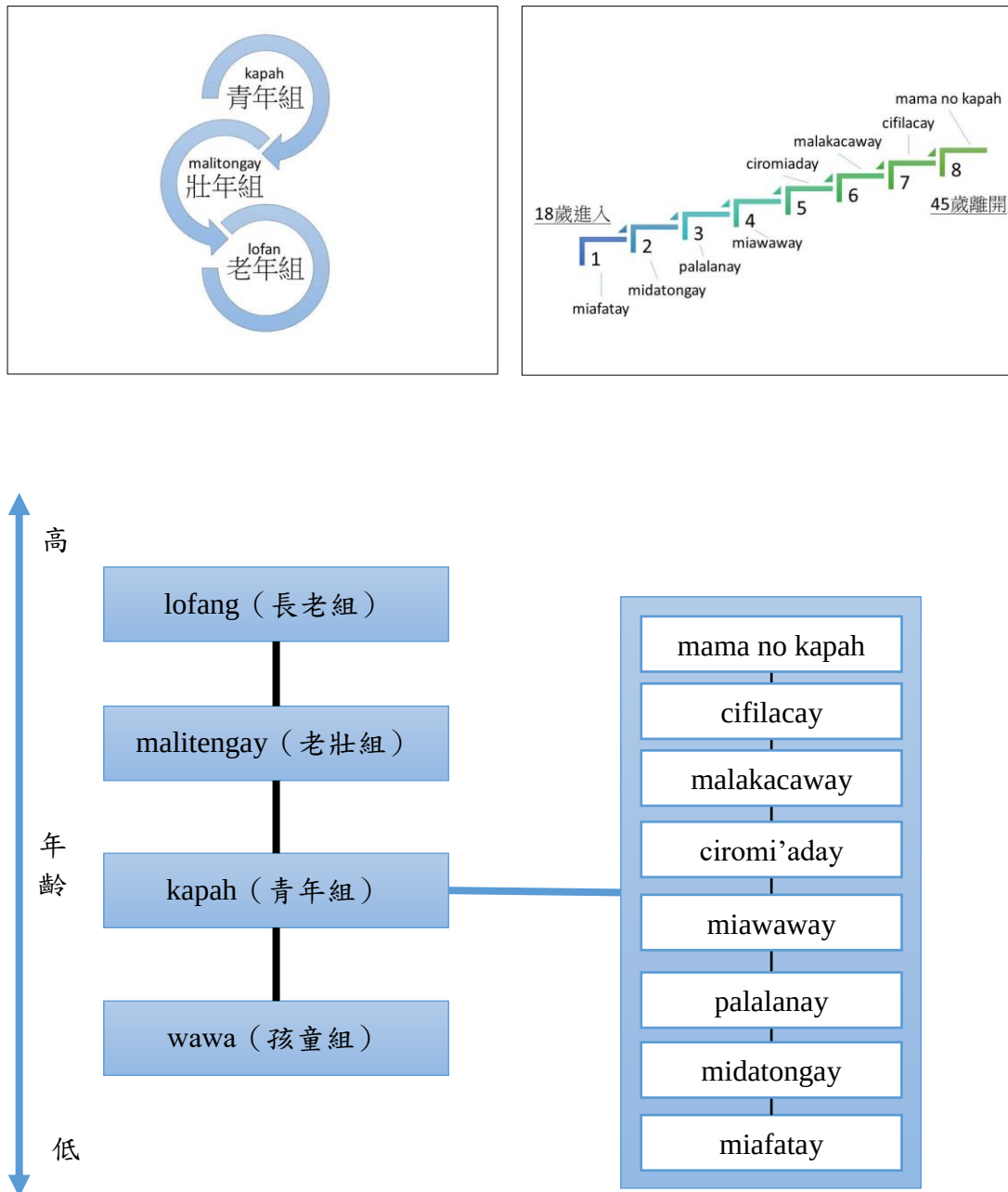


圖 19、港口部落(阿美族)年齡階層與公共決策機制

2、泰雅族社會組織公共決策機制

泰雅族之社會組織與決策機制，傳統上係以 *gaga* (共同規範、知識、祖訓) 為組成核心，成為許多不同的 *gaga* 團體，如稱：我們是同一個 *gaga* (團體)。Gaga 團體的組成不限於單一血親之家族，單一部落中亦有可能出現數個 *gaga* 團體，Gaga 團體即為泰雅族社會組成的核心，也是公共領域的基礎單元。在每個 *Gaga* 團體中，年長而具有智慧足以提出領導與重大事件之建言者稱為

M' rho(智者耆老)，傳統上不同的 Gaga 團體有不同的 M' rho，每個 Gaga 團體係由 M' rho 為首，對內遵守共同規範，而當涉及跨領域公共事務之議決時，則由多個 M' rho 之間共同討論與議決。

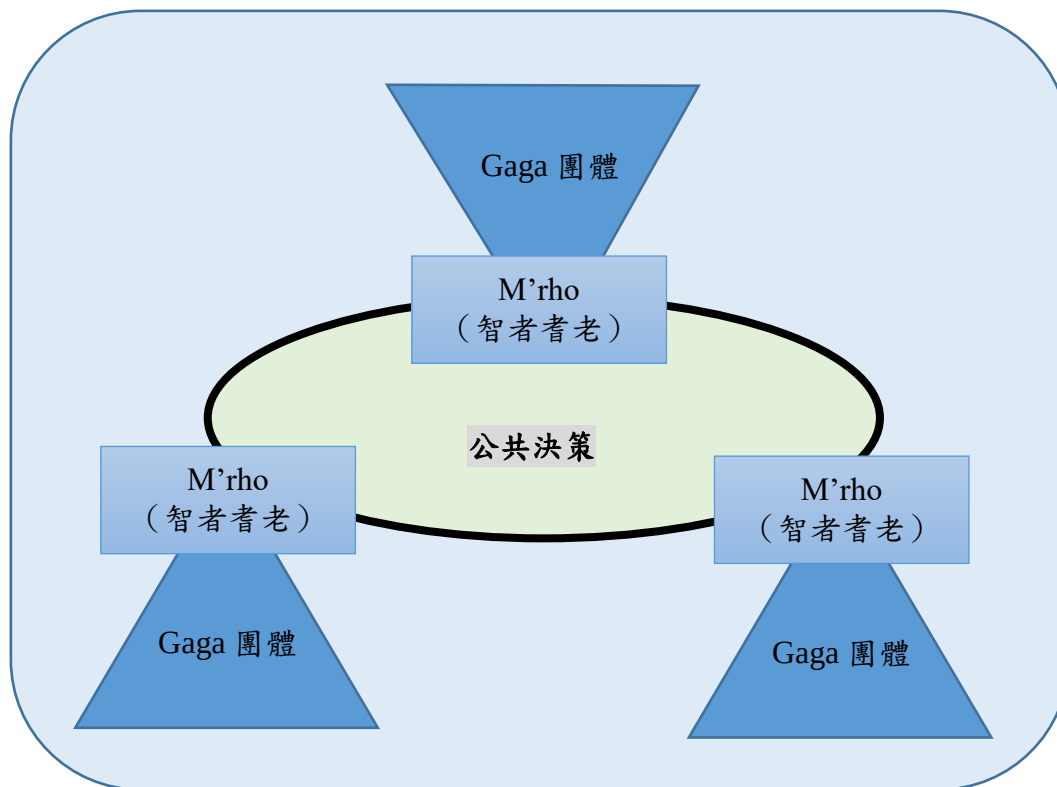
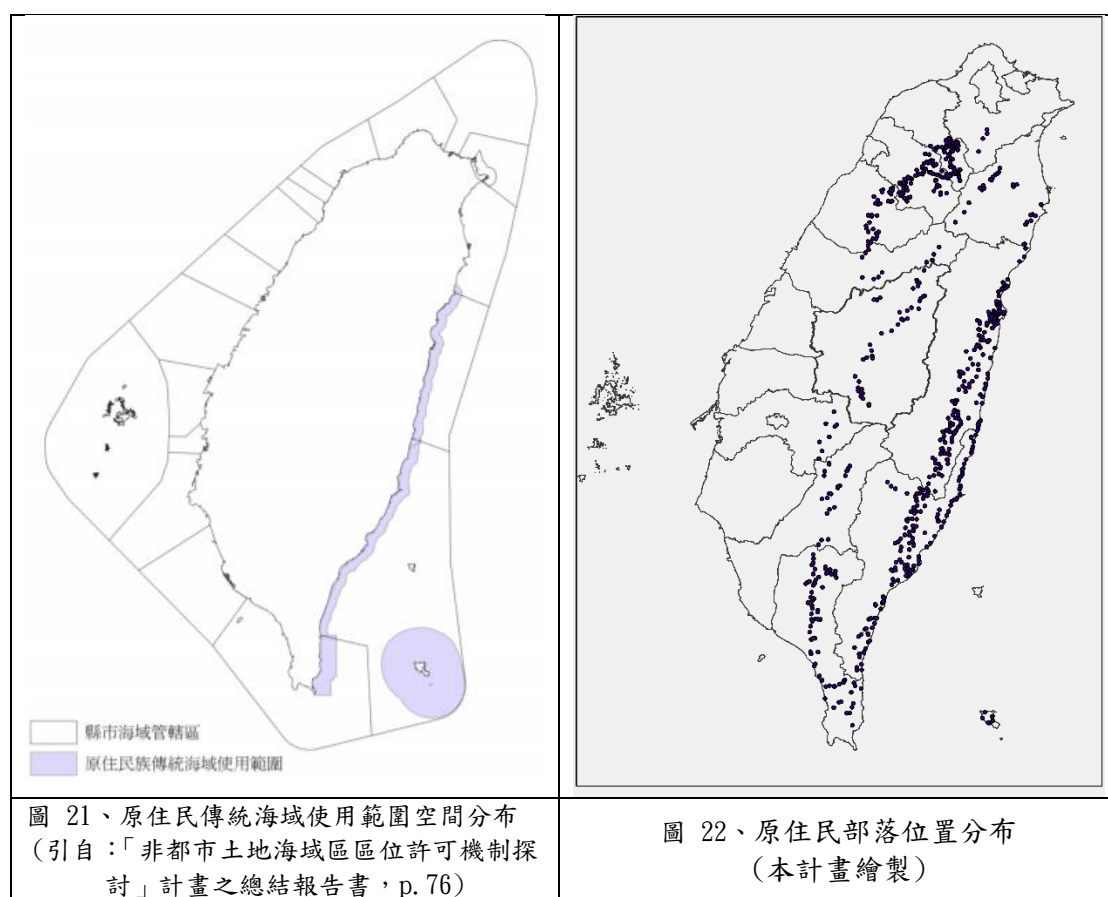


圖 20、泰雅族社會組織與公共決策機制

伍、涉及原住民族海域使用型態之建議部落

一、建議部落之初步篩選說明

依據營建署委託辦理之「非都市土地海域區區位許可機制探討」計畫之總結報告書(P. 76)，原住民族海域之空間分布包含宜蘭縣海域、花蓮縣海域、台東縣海域，以及屏東縣海域。進一步比對本計畫繪製之原住民族部落位置分布可發現，宜蘭、花蓮、台東、屏東等處之原住民族部落與海域範疇相鄰之族群，包含：宜蘭：泰雅族；花蓮：太魯閣族、撒奇萊雅族、布農族、噶瑪蘭族、阿美族；台東：阿美族：卑南族、排灣族、達悟族；屏東：阿美族、排灣族。



其間的原住民族部落分布則以花蓮縣海岸地區、台東縣海岸地區為大宗，同時花蓮縣海岸與台東縣海岸亦為當前海岸保護、海岸區位使用、海岸侵蝕防護等重大海岸管理議題之熱點，並具備豐富的原住民族部落組成，包含太魯閣族(如花蓮縣秀林鄉崇德部落)、撒奇萊雅族(如花蓮縣豐濱鄉磯崎部落)、布農族(如花蓮縣豐濱鄉高山部落)、噶瑪蘭族(如花蓮縣豐濱鄉新社部落)、阿美族(如花蓮縣豐濱鄉港口部落)，卑南族(如台東縣台東市

卡大地布部落)、排灣族(如台東縣大武鄉大武部落)、達悟族(如台東縣蘭嶼鄉東清部落)等,具有許多族群/部落保有豐富的傳統土地與海洋使用慣習及空間規範。

原住民族傳統海域之使用內涵涉及不同原住民族族群之傳統習慣,且原住民族海岸部落之土地利用亦為特定之部落土地樣態(相較於山地部落、平地部落),是故,本章針對具有海域使用之部落作為篩選基準,透過實地田野調查走訪,確認其具備海域使用之客觀事實後,初步擇定三處不同空間特質之原住民族部落,分別為花蓮縣豐濱鄉新社村之新社部落(噶瑪蘭族)、花蓮縣豐濱鄉港口村之港口部落(阿美族)、花蓮縣豐濱鄉靜浦村之靜浦部落(阿美族)做為評估規畫。

此三部落分屬兩個不同族群(噶瑪蘭族、阿美族),皆具備豐富的海洋資源與空間使用習慣,同時面臨不同的海岸管理課題,且三部落也都舉有陸域與海域的空間發展課題,契合本案旨揭之「涉及原住民族傳統海域使用型態之部落」所屬範疇,以下針對初擬建議之三個部落背景分別介紹。

二、涉及原住民族海域使用型態之三處部落背景

(一)新社部落

1、區位與交通介紹

新社部落位於花蓮縣豐濱鄉新社村(圖 10),新社村內共有三個經原住民族委員會核定之部落,由北而南分別為復興部落、新社部落與東興部落,北臨磯崎村,南臨豐濱村。新社部落為台 11 線省道由北而南貫穿,也是部落唯一的對外交通道路,目前無漁業署管理之漁港設施。



圖 23、新社村位置圖
(本計畫繪製)

2、人口與社會經濟

(1)人口組成

根據民國 108 年 1 月之人口統計資料指出，花蓮縣總人口數為 327,788 人，豐濱鄉總人口數為 4,708 人，新社村總人口數為 711 人，家戶數統計共 266 戶，新社部落經部落核定鄰里範圍為新社村 1~2、4~5 鄰，根據 107 年 5 月豐濱戶政事務所資料顯示，此範圍內人口為 241 人，家戶數統計共 80 戶，佔新社村人口 33.9%。

根據民國 91 年至民國 108 年各年度 1 月之人口資料顯示，新社村人口呈現下降之趨勢，人口成長率為 -23.71%，略高於豐濱鄉人口成長率 -24.67%(表十二)(圖 12、圖 13)。

表 十六、豐濱鄉與新社村歷年人口分析表

年 度	豐濱鄉				新社村				豐濱鄉人 口成長率	新社村人 口成長率
	戶數	人口 數	男	女	戶數	人口 數	男	女		
91	1800	6250	3446	2804	272	932	485	447		
92	1801	6122	3380	2742	275	918	483	435	-2.05%	-1.50%
93	1800	5925	3305	2620	277	895	487	408	-3.22%	-2.51%
94	1799	5691	3184	2507	272	844	462	382	-3.95%	-5.70%
95	1823	5738	3185	2553	282	843	460	383	0.83%	-0.12%
96	1809	5450	3047	2403	284	795	438	357	-5.02%	-5.69%
97	1805	5331	2964	2367	277	767	420	347	-2.18%	-3.52%
98	1803	5171	2888	2283	277	758	414	344	-3.00%	-1.17%
99	1818	5183	2856	2327	283	781	418	363	0.23%	3.03%
100	1806	5043	2791	2252	279	745	403	342	-2.70%	-4.61%
101	1786	4840	2688	2152	279	728	385	343	-4.03%	-2.28%
102	1762	4661	2596	2065	279	712	386	326	-3.70%	-2.20%
103	1744	4630	2583	2047	275	699	383	316	-0.67%	-1.83%
104	1741	4684	2597	2087	269	683	377	306	1.17%	-2.29%
105	1713	4430	2469	1961	268	646	361	285	-5.42%	-5.42%
106	1713	4430	2469	1961	268	646	361	285	0.00%	0.00%
107	1704	4374	2423	1951	265	653	361	292	-1.26%	1.08%
108	1712	4708	2611	2097	266	711	394	317	7.64%	8.88%

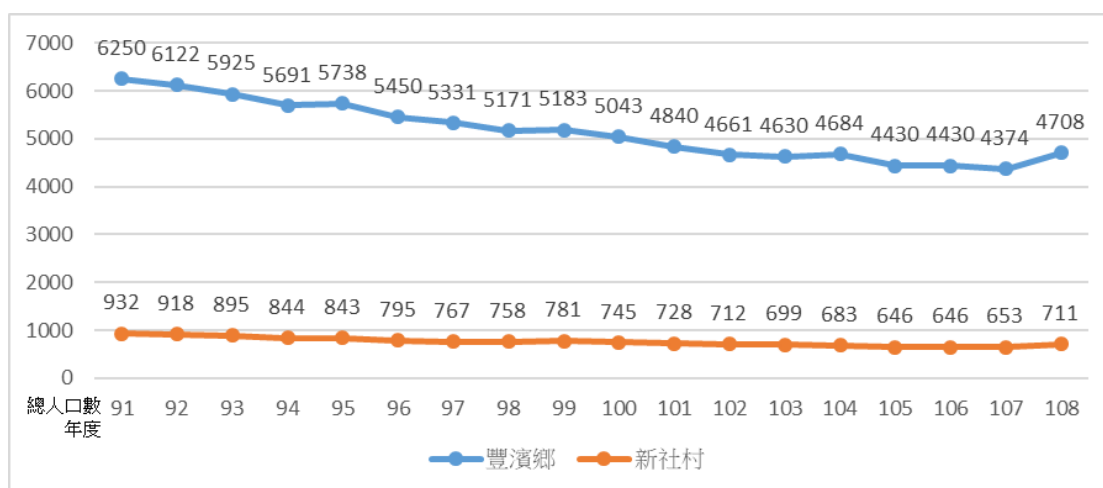


圖 25、豐濱鄉與新社村歷年人口變化圖
(本計畫繪製)

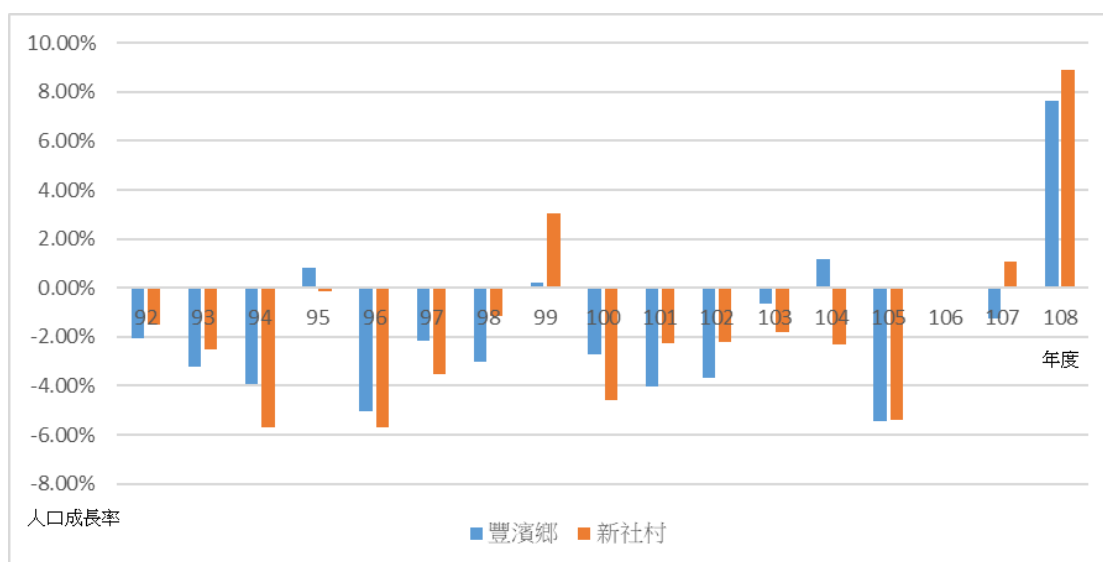


圖 25、豐濱鄉與新社村歷年人口成長率變化圖
(本計畫繪製)

(2) 族群組成

根據民國 107 年 7 月之人口資料顯示，新社村人口數為 727 人，新社村原住民族人口總數為 639 人，男性為 363 人，女性為 276 人。復興部落與東興部落主要為阿美族所組成之部落，新社部落則為噶瑪蘭族所組成之部落。全村族群人口數為非原住民族共 88 人，阿美族共 400 人，噶瑪蘭族共 202 人，其他族群共 11 人與尚未申報者 26 人。以人口比例計算，非原住民族佔 12.1%，阿美族佔 55.02%，噶瑪蘭族佔 27.79%，其他族群佔 1.51%，尚未申報者佔 3.58%(表十三)(圖 13)。

表 十七、新社村族群人口組成表

		全村	非原住 民族	原住民族				
				總計	阿美族	噶瑪蘭族	其他族群	尚未申報
新 社 村	總 計	727	88	639	400	202	11	26
	男	405	42	363	229	115	4	15
	女	322	46	276	171	87	7	11

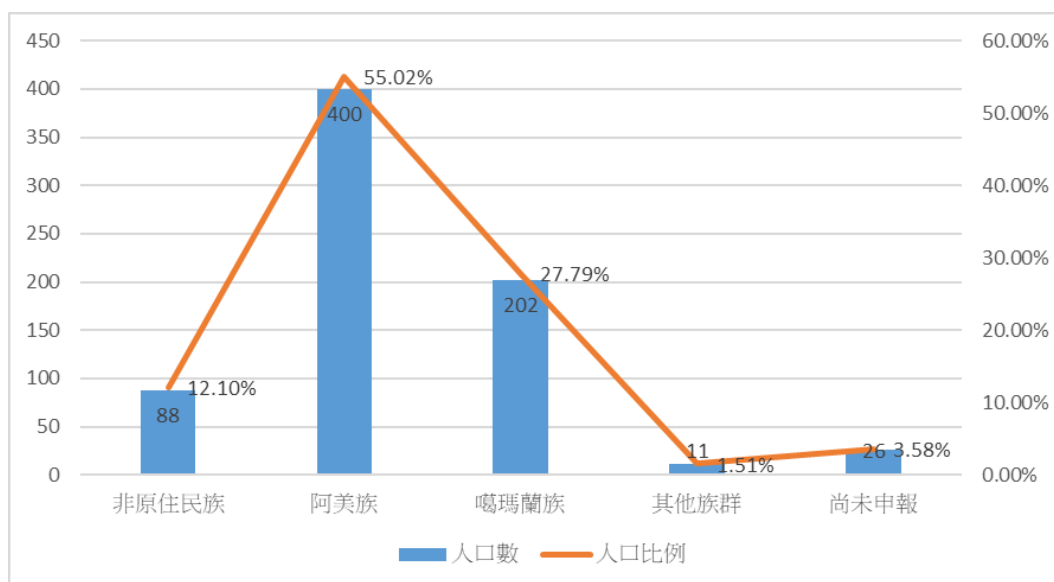


圖 26、新社村族群人口比例圖
(本計畫繪製)

3、地理環境

新社部落地形西為海岸山脈，東為太平洋，地是由西向東傾斜，山嶺地帶坡度陡峭，開發受限制，海岸地帶主要斷層海岸地形，海岸侵蝕嚴重，海岸梯田為特有景觀。

部落範圍位於海岸山脈北段加路蘭山(746m)、太巴塢山(745m)、大不岸山(754m)一線山列向東南側延伸之山麓，該山嶺起自磯崎迄於豐濱溪北側，地質上為都蘭山層所構成（鍾孟翰，2015），不僅是豐濱鄉與光復鄉的界線，同時山區亦為新社噶瑪蘭族人的獵場範圍；此外，加路蘭山東南尾稜於部落北方形成一標高 410 公尺高地（Lalapan）與前述山麓共形成一半月形開口向南之緩坡階地，Lalapan 山東面陡斜直切小湖灘頭。水文方面，加塋、普魯旦和力比旦三溪在上游復興部落匯流為大不岸溪後經新社海階北方入海，新社溪亦起源自海岸山脈太巴塢山東翼橫貫部落東流入海，前述水域為族人重要的灌溉與民生用水來源與自然資源採集地，同時也具有文化象徵意義。

新社為一第四紀時所形成的沖積扇，隆起並受自然營力切割侵蝕為一階地，為花蓮以南第一個具規模的海階地形，往昔梯田密佈，具有三階，其中第二階扇面最大，臨海階崖有 8-10 公尺，有扇端湧泉流出之地下水（石再添等 1988）。由遠處看來，新社海階地猶如一半島，三面突出於太平洋，因水源充沛而成為水稻種植耕作區，聚落則在農耕區西南面緩坡。

海岸地形方面，新社同時具有裸岩、沙灘、中礫灘、巨角礫灘等數種海岸類型（謝孟龍 1990）：新社部落 28 號橋南邊分佈以連陸裸岩構成的海岸，低潮時會露出窄小的礫灘並發育出現生且平行於海岸的海蝕凹壁，但延續性較差而夾在各種類型的海岸中；新社沖積扇以南至 28 號橋等地則有以沙質沈積物為主的沙灘，在颱風大浪影響下或轉為礫灘；20 號橋與東興以南則有以安山岩或含石英脈砂岩之中礫為組成主體的礫灘；小湖至新社沖積扇則為狹窄之海灘，伴隨巨大的角礫。根據許民陽等（1998）研究指出新社沖積扇堆積物主要由斜坡相岩屑流及崩移沉積物所構成，膠結差，在南、北側及最前端均可見明顯後退，形成陡崖。

4、歷史與社會文化

（1）發展歷史

19 世紀以前，噶瑪蘭人（Kebalan）原先主要居住在蘭陽平原上。18 世紀後半葉，漢人侵墾蘭陽平原，逐漸壓縮噶瑪蘭人生存空間。自 19 世紀初，蘭陽平原被劃入清代國家制度下以後，噶瑪蘭人的生活更加艱困，故噶瑪蘭人從 19 世紀中葉起，在蘭陽平原境內、境外展開規模不一的遷徙活動（詹素娟，1998），其中遷徙一部分噶瑪蘭人遷徙至花蓮新城一帶居住，建立加禮宛社。清光緒時期，清朝政府在「牡丹社事件」的衝擊下，意識到臺灣作為戰略地位的重要性，欲全面性地治理臺灣。是以，清政府規劃並執行開通宜蘭往後山的道路，擴大其治理範圍。在漢人不斷地侵墾及清朝政府的軍事鎮壓之情況下，終於爆發歷史上著名的「加禮宛事件」，噶瑪蘭人最終不敵外來勢力，其在加禮宛平原的勢力因而被瓦解。

其中一支族人遂往南遷，移動至東海岸新社沖積扇與阿美族人混居，並以新社為噶瑪蘭族主要聚集之地。噶瑪蘭祖先將上岸處稱作 pataRonang，即「船靠岸登陸之處」，並以 pataRonang 作為聚落之核心，向周邊進行農業開墾、狩獵活動及漁獵活動，逐漸形成其生活之領域。根據噶瑪蘭人之口述歷史，其祖先進入新社地區時，先住於此的阿美族曾接二連三遭受木瓜蕃的攻擊，因此幾乎放棄這塊

土地。另一則口述歷史表示，與在地阿美族人雜居的噶瑪蘭人，時常特意做些讓阿美族不快或困擾的事，阿美族人遂因此遷離此地，並往大港口方向而去（清水純，2011）。而根據詹素娟（1998）之研究顯示，新社部落建立之時間應早於加禮宛事件，其主要證據乃依據清光緒 5 年（1879 年）出版的《臺灣輿圖》中，已有新社之相關記載。

日治時期，陸續有阿美族人自花蓮奇美社、台東美山阿美族遷徙至此地，日後逐漸形成聚落，即現今的 Malaloong（東興部落）、Dipit（復興部落）等部落。在基礎建設發展方面，1953 年新社正式設立一間國民小學。15 年後，1968 年台 11 線濱海公路全線通車，此後新社部落與外界的聯繫有著大幅度的提升，部落原先規模較小的生活型態迅速地與國家經濟體系接軌，而台 11 線公路的興建也使部落居住型態產生改變（沈怡螢，2008）。

由於族人長久以來與阿美族人混居，當地中壯年之族人大多能同時使用阿美語及噶瑪蘭語，因此在過往的族群類別上被歸類為阿美族。1980 年代，噶瑪蘭人就展開尋根、正名之運動。直到 1990 年，新社族人偕萬來集結眾族人之力量，成立「花蓮縣噶瑪蘭族協進會」，致力於噶瑪蘭族正名運動。經過長期的努力，中華民國行政院原住民族委員會在 2002 年 12 月 25 日正式認定噶瑪蘭族為原住民的第 11 族。

至今，新社部落可謂是目前保存最多噶瑪蘭族語言及文化的部落，尤其 2005 年，新社部落成立「新社香蕉絲工坊」，復振當地噶瑪蘭族香蕉絲傳統編織工藝，並且藉由工坊傳承此文化給下一代族人，傳承珍貴的族群文化。

(2) 部落組織

過去學者曾至新社進行田野調查，當地耆老表示新社的噶瑪蘭族過去有年齡階層制度，來整合男子人力（詹素娟，1998：123），負責農耕活動、部落內部互助行為（例如修建房屋）、軍事保衛等等。新社噶瑪蘭人稱年齡階層為 *sabasayan*，或是稱作 *selal*（此詞應為阿美語之借詞）。然而，時至 1960 年代末期，海岸公路通車後，人口逐漸外移，導致年齡組織逐漸式微（江孟芳，1997）。1990 年代，新社部落開始在每年 8 月復振其傳統歲時祭儀 *qataban*（年祭），年齡階級制度因而再次活絡起來。男子年齡階層在 14-70 歲之間區分為老年、壯年與青年 3 組，3 歲為一個間距，級名採襲名制（劉璧榛，2008），如今主要分成 3 級：*dama ni sabasabayan*、*cihabisay* 以及

bahbunan。男子年齡組織除了負責部落歲時祭儀之舉行以外，同時涉入新社因文化復振所開展的各項文化活動。

在當代，新社噶瑪蘭人曾在 2003 年自主成立組織「花蓮縣噶瑪蘭族發展協會」，致力於噶瑪蘭族歷史與文化的調查、紀錄與保存，並於 2005 年在新社部落設立「新社香蕉絲工坊」復振在地噶瑪蘭人的香蕉絲工藝技術，至今已累積相當豐碩之成果。近年來「花蓮縣豐濱鄉新社社區發展協會」亦是當地重要的非政府組織，該組織主要關注新社部落文化復振、在地產業之發展，以及土地議題，亦與多個政府單位（例如：花蓮農業改良場、花蓮林管處、水保局花蓮分局等等）和學術機構合作（例如：國立東華大學）促進新社部落稻田文化之復育及農產品產銷。此外，由於《國土計畫法》業已通過且實施，該組織對部落領域之土地的未來規劃相當關注，並且主動積極地與相關政府機關對話、協調。

5、傳統領域

本計畫參考原民會歷年傳統領域研究成果，以及新社部落之相關研究資料，針對新社部落之傳統地名、生活領域、資源利用區位等進行傳統領域資料收集，相關成果影像呈現如下圖 16、圖 17 所示。

圖 17 中，新社部落之傳統領域共包含 35 筆傳統領域地名與區位資訊，各資料之傳統地名、地名意涵說明詳如表所示。

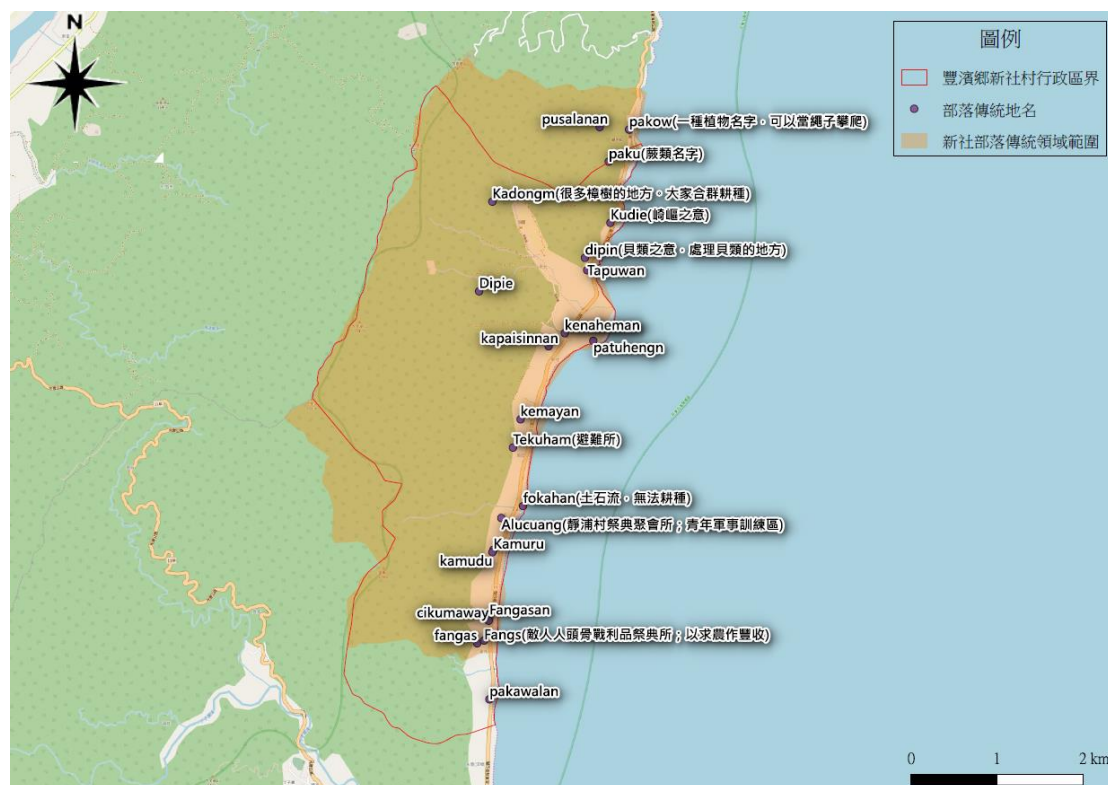


圖 27、新社部落傳統領域圖
(圖資來源：引自原民會)



圖 28、新社部落傳統領域圖
(圖資來源：引自花蓮縣政府，2018)

表 十八、新社部落傳統領域地名表

編號	地名	意涵	編號	地名	意涵
1	qaRpingan	採紫菜的地方	19	sepit na iRuR na kadum	
2	iRuR na makuta ay	makuta 的河	20	kadum	
3	ti kacikuan	kaciku 的地方	21	kudiR	小湖
4	makelahay	乾枯的地方	22	ti manganan	
5	amuiyam		23	lalapan	
6	buwakan	湧泉流出	24	iRuR na paRku	
7	tuqazan		25	paRku	
8	qizenuman	1 取水的地方 2.水很乾淨	26	penusazan	

		的地方			
9	iRuR na langiwngiw	細語之地的河	27	naung na makuta ay	
10	kawdaRan		28	kilungan	石頭的名字
11	tadem	墓園	29	singhuala	石頭的名字(商船觸礁)
12	alal		30	banaw	平穩的海域如同池塘一般
13	tising		31	shunghay	石頭的名字
14	lipit	復興部落	32	suhungan	1.噶瑪蘭祖先上岸的地方 2.日據時期海上貿易聚集地 3.第一海祭場
15	iRuR na tapuan	堵住的地方	33	ligaw	轉彎處
16	tapuan		34	lihang	
17	dudang		35	dekuRhan	
18	huan'ung				

6、產業活動概況

(1) 農業

新社村主要以種植水稻為主，過去日本時代至民國初期山坡地曾經種植大量香茅草。擁有豐濱鄉最大海稻田面積範圍的新社村，稻米產量豐富有「豐濱鄉米倉」之稱，農地面積約 32.42 公頃。但是 70 年代以降稻米價格不佳，二期稻作逐漸轉為一期稻作，且稻米收成轉為自給為主。而近年來因為青年回流，部落稻作開始轉作有機友善土地耕作，新社部落在花蓮區農業改良場的協助下，轉型有機農業及友善耕作，並與阿美族 Dipit 部落一起響應政府的號召，與國立東華大學環境學院、水土保持局花蓮分局、林務局花蓮林區管理處等公部門及所有關心部落的單位與專家學者，共組「多元權益關係人參與平臺」，配合生態農業計畫及政府推動里山倡議方向，利用國際里山倡議的「願景—方法—行動」三摺法架構，來確保多樣化的生態系統服務和價值、整合傳統知識和現代科技、謀求新型態的協同經營體系，進而實現與自然和諧共生的永續農村願景，目前友善耕作面積已達五公頃左右，並陸續增加中。

(2) 漁業

新社部落的噶瑪蘭族人在近岸海域空間的採集/射魚/捕撈以及沿海岸山脈的狩獵行為的現況使用與利用仍相當頻繁，特別是沿岸的近海捕撈與沿岸的射魚及採集更是目前新社噶瑪蘭族人重要的生活行為以及人與海的重要連結，甚至在新社部落，老一輩族人認為，如果不會採集或是潛水，就不是噶瑪蘭人。

目前在海域的資源利用，女性主要做近海的採集，如採集貝類、海藻撿拾；男性除了潛水射魚、八卦網等網具的捕撈外，也會與女性一起出海，以季節劃分，做近海的漁船捕獲，較特別的是，因時代變遷，目前年輕一代的噶瑪蘭男性，也以突破性別的分工，開始做沿岸的採集。漁獲自用外，也販售於鄰近的餐館(噶瑪蘭風味餐或是鹽寮的大餐廳)。

而新社部落鄰近小湖漁港，每年四月到九月開始出海捕捉飛魚、龍蝦或九孔，高經濟價值的漁獲，捕獲之漁貨多為自用為主。特別的是在新社部落的範圍內有兩處九孔與龍蝦保護區，分別是高山資源保育區與小湖資源保護區。而在部落北端有幾處以外地漢人經營的近海九孔與白蝦養殖區，養殖之漁貨則多以販售到外地為主。

(3)文化創意產業

當新社部落開始推展文化產業的基礎工作，噶瑪蘭族人選擇最具族群特色的香蕉絲編織研發創新，並適度的開放遊客體驗部落風光與香蕉絲編織產品。

香蕉絲從種植取纖到編織等工作，是密集農業勞動的部落文化，噶瑪蘭族人就地取材，利用蘊藏豐富的大地資源，適時地彰顯在香蕉絲織物上，製成各類的生活用品，並成立新社香蕉絲工坊，以新社部落特色之香蕉絲編織產業創意設計為主，進行香蕉布研發，並注入噶瑪蘭族文化元素，適宜的開發噶瑪蘭族文化產業，除此之外並接合部落社區，以噶瑪蘭的植物纖維利用為主，推動一系列的部落文化旅遊行程。

(4)旅遊觀光業

2017 年開放，位於花蓮縣豐濱鄉台 11 線新豐隧道外，由豐濱鄉公所管理的天空步道，建築於「親不知子斷崖」峭壁上，步道全長 150 公尺，距離海面約 50 公尺，為新興的部落觀光景點，開放後吸引大批旅客前來觀光，開放後的營收一年超過 3 千萬，成為豐濱鄉目前產值最高的觀光景點。

7、部落土地概況

新社村全村屬於非都市土地，其土地編定中以林業用地所占面積為最大(883.6 公頃)、其次為農牧用地(425.8 公頃)，而丙種建築用地佔 6.6 公頃，乙種建築用地則為 1.6 公頃(圖 18)。

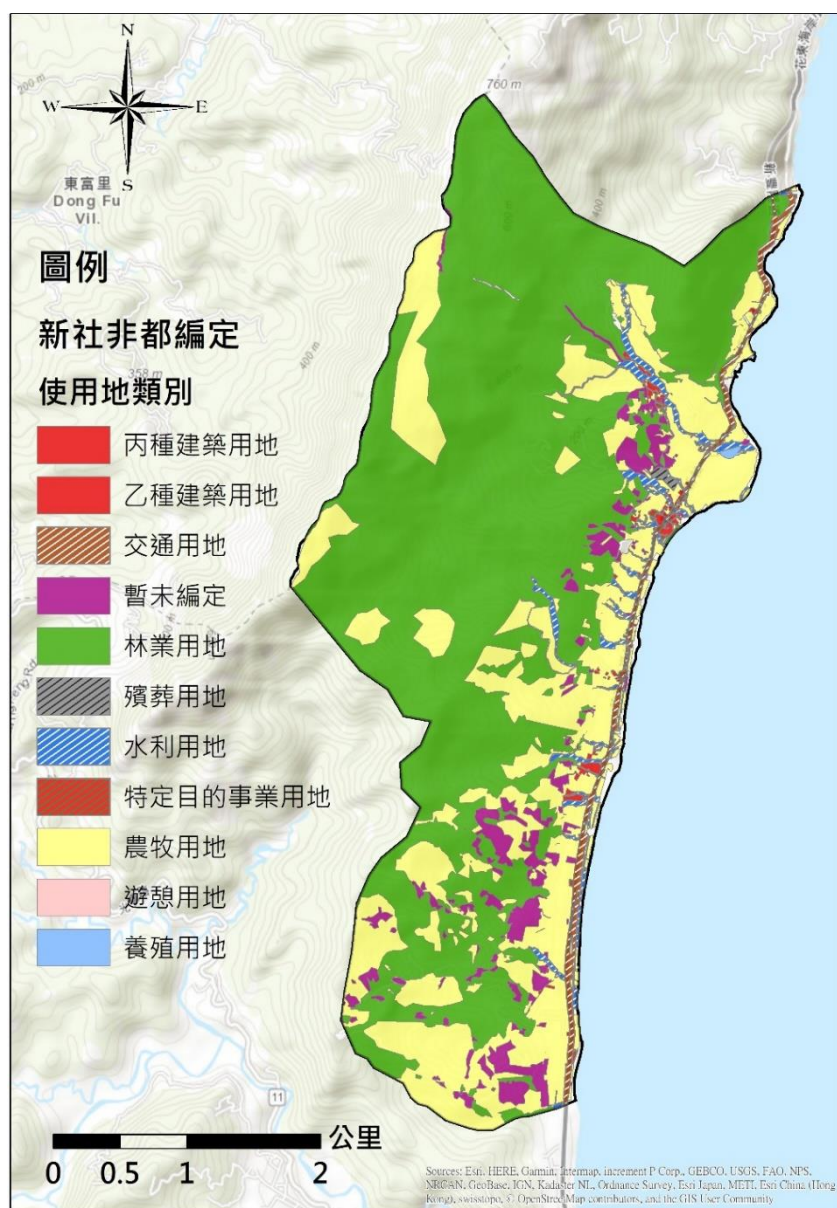


圖 29、新社村土地使用編定現況
(本計畫繪製)

使用地類別	面積(公頃)	使用地類別	面積(公頃)
林業用地	883.6	乙種建築用地	1.6
農牧用地	425.8	殯葬用地	1.5
暫未編定	70.5	養殖用地	1.0
交通用地	27.1	特定目的事業用地	0.1
水利用地	24.9	遊憩用地	0.01
丙種建築用地	6.6		

(二)港口部落

1、區位與交通介紹

港口部落位於花蓮縣豐濱鄉港口村，港口村內共有三個經原住民族委員會核定之部落，由北而南分別為石梯坪部落、港口部落與大港口部落，北臨豐濱村，南臨靜浦村，西臨瑞穗鄉奇美村。港口部落為台 11 線省道由北而南貫穿，經長虹橋可抵達靜浦，西面則可由花 64 縣道通往奇美、瑞穗，又稱為瑞港公路。位於石梯坪北處則有石梯漁港。



圖 30、港口村位置圖
(本計畫繪製)

2、人口與社會經濟

(1)人口組成

根據民國 108 年 1 月之人口統計資料指出，花蓮縣總人口數為 327,788 人，豐濱鄉總人口數為 4,708 人，港口村總人口數為 825 人，家戶數統計共 318 戶，港口部落經部落核定鄰里範圍為港

口村 4~8 鄰，根據 107 年 5 月豐濱戶政事務所資料顯示，此範圍內人口為 422 人，家戶數統計共 147 戶，佔港口村人口 51.15%。

根據民國 91 年至民國 108 年各年度 1 月之人口資料顯示，港口村人口呈現下降之趨勢，人口成長率為 -23.54%，略高於豐濱鄉人口成長率 -24.67%。

表 十九、豐濱鄉與港口村歷年人口分析表

年 度	豐濱鄉				港口村				豐濱鄉人 口成長率	港口村人 口成長率
	戶數	人口 數	男	女	戶數	人口 數	男	女		
91	1800	6250	3446	2804	299	1079	594	485		
92	1801	6122	3380	2742	299	1052	584	468	-2.05%	-2.50%
93	1800	5925	3305	2620	301	1015	564	451	-3.22%	-3.52%
94	1799	5691	3184	2507	308	997	554	443	-3.95%	-1.77%
95	1823	5738	3185	2553	314	1050	577	473	0.83%	5.32%
96	1809	5450	3047	2403	312	975	548	427	-5.02%	-7.14%
97	1805	5331	2964	2367	321	967	536	431	-2.18%	-0.82%
98	1803	5171	2888	2283	323	927	521	406	-3.00%	-4.14%
99	1818	5183	2856	2327	325	921	514	407	0.23%	-0.65%
100	1806	5043	2791	2252	326	888	495	393	-2.70%	-3.58%
101	1786	4840	2688	2152	325	853	481	372	-4.03%	-3.94%
102	1762	4661	2596	2065	319	821	455	366	-3.70%	-3.75%
103	1744	4630	2583	2047	316	806	452	354	-0.67%	-1.83%
104	1741	4684	2597	2087	312	821	462	359	1.17%	1.86%
105	1713	4430	2469	1961	311	799	444	355	-5.42%	-2.68%
106	1713	4430	2469	1961	311	799	444	355	0.00%	0.00%
107	1704	4374	2423	1951	313	784	436	348	-1.26%	-1.88%
108	1712	4708	2611	2097	318	825	458	367	7.64%	5.23%

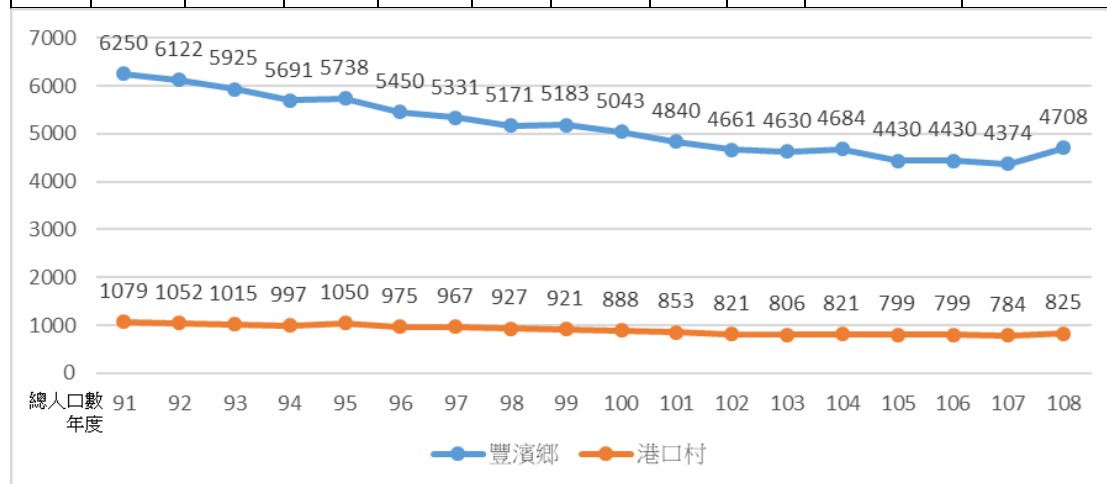


圖 31、豐濱鄉與港口村歷年人口變化圖

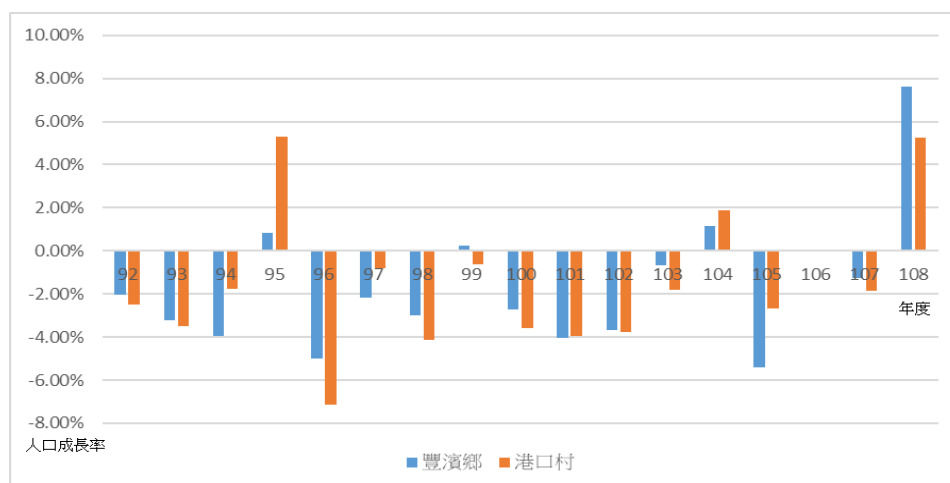


圖 32、豐濱鄉與港口村歷年人口成長率變化圖

(2) 族群組成

根據民國 107 年 7 月之人口資料顯示，港口村人口數為 829 人，港口村原住民族人口總數為 698 人，男性為 389 人，女性為 309 人。石梯坪部落、港口部落與大港口部落皆為阿美族所組成之部落。全村族群人口數為非原住民族共 131 人，阿美族共 661 人，其他族群共 10 人與尚未申報者 27 人。以人口比例計算，非原住民族佔 15.8%，阿美族佔 79.73%，其他族群佔 1.21%，尚未申報者佔 3.26%。

表 二十、港口村族群人口組成表

		全村	非原住 民族	原住民族			
				總計	阿美族	其他族群	尚未申報
港口村	總計	829	131	698	661	10	27
	男	458	69	389	371	4	14
	女	371	62	309	290	6	13

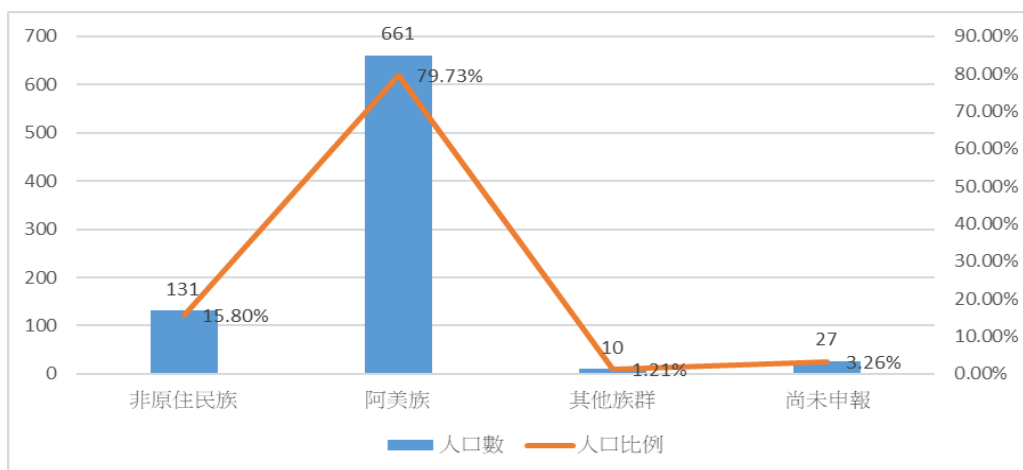


圖 33、港口村族群人口比例圖

3、地理環境

港口村地理環境東臨太平洋，西臨海岸山脈與瑞穗鄉奇美村相臨，南隔秀姑巒溪與靜浦村鄉望，北與豐濱村相鄰，為一狹長多山地形，境內高山林立，緊鄰海岸。

部落範圍位於海岸山脈北段之貓公山稜，該山稜北起貓公溪河口右岸，南迄秀姑巒溪北側，其與港口部落族人傳統領域有關之主要山峰包括：

表 二十一、港口部落周邊重要山峰與說明

山峰名	說明
貓公山 (Cilangasan)	海拔 922 公尺，位於貓公山稜北段山脊，為海岸山脈北段最高峰，其頂峰平聳，岩層為安山岩與安山岩質碎屑岩，土層則屬黃壤類黏壤土、灰化紅壤類黏土，天然植被為闊葉林。傳說為阿美族重要的起源地，Cilangasan 氏族曾居於此，大港口事件後離散族人亦曾逃難於此地，具有重要的歷史記憶與認同象徵。
蔓山	海拔 508 公尺，位於貓公山稜北段脊嶺南端，平頂緩起伏，北接大礮山，西南迄秀姑巒溪谷呈現斷崖，東稜線向南延伸支稜緩降至秀姑巒溪出海口。東側斜面迄港口部落緩平，主稜東延末端為赤土山，緊鄰石梯灣。其岩層為安山岩、安山岩質碎屑岩、中新統頁岩、砂岩，介有石灰岩。土層屬灰化紅壤類黏土、黃壤類黏土，林相則為闊葉林。部落耕地多座落於東側山麓，獵場與採集亦於本區域範圍。
赤土山	海拔 248 公尺，為蔓山東稜末端獨立山峰，山脊南北向南麓緩降港口部落，北麓則緩降石梯灣，東面向太平洋傾斜，山麓突出構成石梯灣 (Molito)，向海突出之平地則為石梯坪 (Tilaan)。西側山腹以坦稜緩起伏連結蔓山，斜面兩翼，南向港口村緩斜，北向北頭溪緩斜，族人之梯田旱作地多分布於此。赤土山岩層為中新統頁岩、砂岩並介有石灰岩。土層屬黃壤類黏壤土，石梯坪岩層則為珊瑚礁，土層屬水稻土類砂壤土。

資料來源：阮昌銳 (1969) p1-p2.

發源自臺東崙天山南麓的秀姑巒溪，橫斷通過海岸山脈並流經港口部落南方後出海，為部落範圍內最大的河川，其河川主流北側也有數條短小支流共同匯集出海。秀姑巒溪以北有數條自海岸山脈東側

發源之溪流，為族人日常重要的生活水源、灌溉與捕撈所在，流域面積最大的石梯港溪(alo no molito)發源自蔓山，匯集赤土山西麓水體後向北注入石梯灣內。馬庫達溪(alo no makota' ay)發源自赤土山西麓，蔓山以東，沿赤土山東南向經港口部落北側注入太平洋（阮昌銳 1969:2-3）。

港口部落範圍內有兩重要段丘台地（海階）：

表 二十二、港口範圍內段丘臺地(海階)

段丘名	說明
石梯段丘	即為石梯坪，位於赤土山東麓海拔 20 公尺以下，縱長 1 公里寬約 600 公尺，微幅向海傾斜突出，北端形成石梯灣，南端則內凹比鄰港口段丘。港口部落之石梯聚落位於段丘西側，東側則為耕地。
港口段丘	位於蔓山東麓海拔 20 公尺以下，北起赤土山南麓，南迄秀姑巒溪口左岸，縱長約為 2 公里，寬約 500 公尺，呈偃月形向海傾斜丘面，港口部落現址於赤土山南麓丘面上，大港口舊社則於出海口附近丘面。

秀姑巒溪以北海岸多屬岩岸，少有沙灘，前述海階地緊鄰之海崖下新形成隆起濱台。赤土山東南一帶有隆起之珊瑚礁，呈塊狀附於安山岩質集塊岩，且有凝灰岩組成之單面山、海蝕溝、變形條帶及壺穴發育良好；赤土山東北隆起之岩臺，則有零星珊瑚礁附著(阮昌銳 1969；經濟部 2017)。石梯坪以南的月洞為長型海蝕洞，海拔高度 80 公尺、洞高 25 公尺，全長 176 公尺發育有鐘乳石，內有 5 公尺深泉水，昔為港口阿美族人舉行乞雨儀式地點，現則為鄉公所公共造產之觀光地點。石梯坪以北大灣-石門一帶，大灣（一軒家）客運站牌處共有二階海階，末端有集塊岩碎屑與礫石組成之沖積扇；大灣以南沿海隆起濱台、海蝕洞、凹洞遍佈，石門站牌處有一寬 18 公尺，洞高 5.2 公尺之海蝕洞（石再添等 1988）。

4、歷史與社會文化

(1)發展歷史

港口部落，阿美族語稱作 Makota' ay。當初，港口部落阿美族人之祖先遷徙至此時，觀察到部落旁之溪流河水混濁，便以阿美語「混濁的」（專指河、水）一詞 mangotaay 命名該地，後來因為語音變化的關係而唸 makota' ay。

阮昌銳（1969）《大港口的阿美族》一書中提到，根據港口阿美族人之傳說，其祖先最早來自 Sanasay（或稱 Sainayasay，即現今綠島）遷徙至此，並在秀姑巒溪出海口居住，由於阿美族語稱水流的

末端為 cepo'，因此當時阿美族人遂以 Ceperan 作為部落之名稱。之後陸續有來自南、北的阿美族氏族（例如：Cilangasan、Ciwidian、Monari'、Cikatopay、Pacidal、Sadipongan 等等）遷住此地，遂形成頗具規模之部落。歷史文獻上對 Ceperan 之記載最早可追溯至明朝崇禎 5 年（1632 年），以泗波芝、薛波瀾或芝舞蘭社稱呼之。

19 世紀末葉，清政府實施「開山撫番」政策，試圖擴展其在東部之統治範圍，並且欲從北、中、南三路開拓通往臺灣東部之通道。清光緒 3 年（1877 年），清軍欲開闢自水尾（即今瑞穗）至東海岸之道路，此舉遭到周遭阿美族反抗，雙方爆發衝突。起初，清兵不敵阿美族人，但隨著清兵大量增援，最終阿美族人遂離開該地區，投靠鄰近部落之親友。之後，吳光亮假裝採取懷柔政策欲招撫阿美族人返回原居地居住，但結果卻設下酒席誘殺 160 餘名阿美族人。其一餘族人聞此消息又紛紛四散，數年後，部分族人才又遷到 Makota' ay 溪附近建立新部落，此事件即為阿美族發展史上極為重要之事件——大港口事件或稱靜浦事件。

日治時期以來，港口部落各方面的發展皆不同程度地受到國家力量的介入與影響，港口阿美族人居住之空間範圍與型態亦在不同時期有所變化。1968 年，台 11 線濱海公路全線通車後，雖然促進其與鄰近鄉鎮市之間的連結，同時加速了港口部落人口外移之情形。此外，石梯坪世耕地權屬爭議更是近幾十年來港口部落族人不斷向政府機關訴求之議題。位於現今石梯坪東管處遊憩中心園區內部的石門段 592 號、823 號、193 號、194 號等地，原屬港口阿美族人之世耕地。然而花蓮縣豐濱鄉公所逕自於 1993 年（民國 82 年）將相關土地無償撥用東管處使用，並聲稱遺失族人自 1990 年至 1993 年申請原住民保留地之資料。為了捍衛自身對土地之權利，族人為此事四處奔走，歷經長達 30 年的努力，終於在 2015 年與東管處達成石梯坪土地的共管協議。除了石梯坪土地爭議外，部落建地不足、部落空間整體規劃議題，以及海岸管理與保護議題亦是近年來港口部落族人關注之議題，部落族人也希望能夠實質的參與空間規劃與相關決策過程，以促進港口部落族人土地權之落實。

(2) 部落組織

在港口部落，年齡階層在部落公共事務上扮演相當重要之角色，當地族人稱年齡階層制度為 Selal。港口部落男子年齡階層可分成四個階段：wawa（孩童組）、kaphah（青年組）、malitengay（老壯組），

以及 lofang (長老組)。其中，青年組之中又細分 8 個等級，即為：miafatay、midatongay、palalanay、miawaway、ciromi' aday、malakacaway、cifilacay、mama no kapah。至今港口部落仍遵循嚴謹年齡階級制度，除了負責處理平時部落公共事務之外，部落每年舉辦 ilisin (年祭)、misacepo' (海祭) 等歲時祭儀，皆是由年齡階級組織規劃及執行，各階層各司其職，完成上級階層所交付之命令。

上述提到，在當代發展過程中，港口部落所面臨的土地爭議，族人在 2009 年成立「港口土地自救會」，透過不斷陳情、抗議等形式與管道向相關政府機構主張港口部落族人對土地之主權。「港口社區發展協會」則是著重文化傳承與產業發展之議題，近年來亦持續推動低碳永續旅遊、執行原住民族委員會活力部落等相關計畫。

5、傳統領域

本計畫參考原民會歷年傳統領域研究成果，以及港口部落之相關研究資料，針對港口部落之傳統地名、生活領域、資源利用區位等進行傳統領域資料收集，相關成果影像呈現如下圖 23 所示。

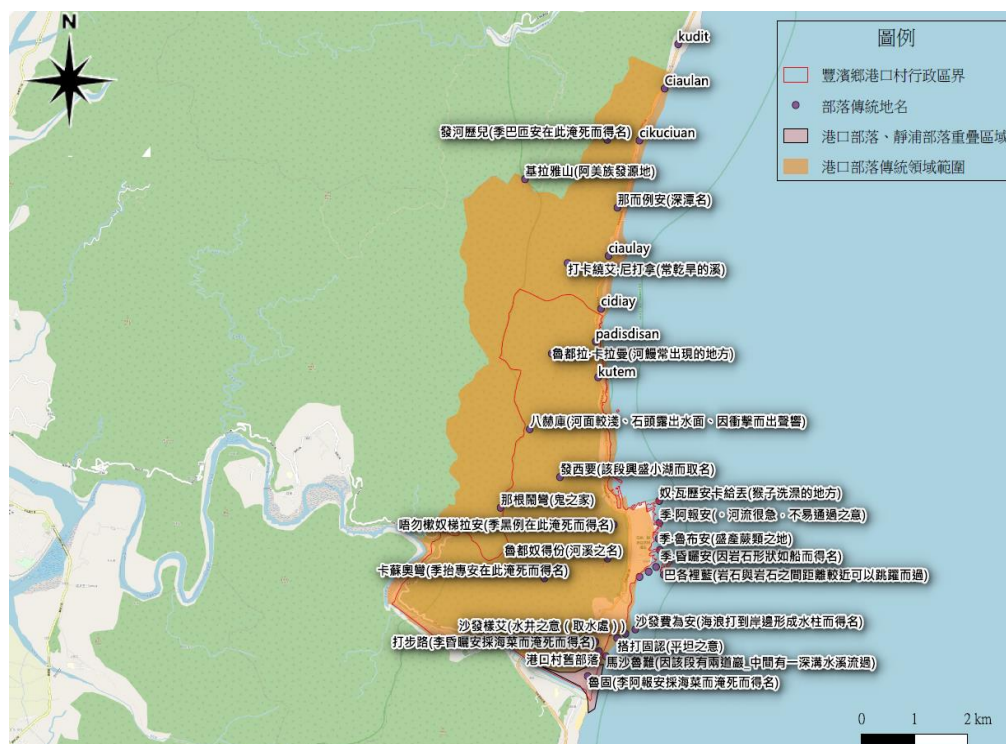


圖 34、港口部落傳統領域圖

6、產業活動概況

(1) 農業

花蓮縣豐濱鄉港口部落(Makota'ay, 意為溪水混濁)附近有約十公頃。「水梯田濕地生態復育園區」的範圍在台 11 線 64 公里至 65 公里路段,阿美族的水梯田耕種可追溯至清領時期,豐濱水梯田有百年歷史,約在二十多年前還是花東海岸常見景觀,但由於 1979 年水路失修,許多已陸化消失,在重修水路前,最後一次水梯田收穫在 2000 年前後。2010 年林務局開始推行「重要農業溼地生態保存與復育計畫」,2011 年前後在阿美族人舒米·如妮的穿針引線之下,與花蓮縣政府合作,在花蓮縣豐濱鄉修復約十公頃的水梯田,林務局 106 年度除持續進行濕地生態復育外,並與台灣好食協會合作,進一步導入部落的人力資源及培養志工團隊,規劃水梯田生態環境展示空間,亦將於水梯田區種植香茅草,以恢復傳統香茅精油產業及傳承提煉精油的傳統高腳屋建築技術,讓水梯田共同成為部落文化傳承的平台。

(2)漁業

石梯漁港在花蓮南方 64 公里,於日治時期就有石梯漁港的記載。除了傳統漁業之外,也是台灣賞鯨船的發源地。1997 年台灣第一艘賞鯨船—海鯨號在這裡首航。目前漁港以捕獲旗魚為主,而石梯港是全國旗魚產量最高的漁港。

除了漁港的漁船捕撈之外,港口部落在沿海地帶的自由潛水射魚、潮間帶的蝦蟹貝海藻類的採集以及秀姑巒溪出海口的魚苗捕撈(pudaw、鰻線)顯然更為蓬勃,也成為港口阿美族海洋文化的認同符號。舢板船亦為此區重要的漁業型態,但因船隻無通訊及動力設備,捕魚多限於河海交會處,因限於經濟能力,無法更新漁船設備,因此目前尚停留在小漁經濟。許多人被迫外移到城市從事勞力工作。除了捕撈漁業之外,在石梯坪區域花蓮縣政府也設立石梯坪資源保育區,保育與復育九孔龍蝦。

(3)文化創意產業

在水梯田復育成功後,基於港口部落水梯田的生態與景觀逐漸回復,為讓人們重新認識港口部落豐富的生態、文化、藝術底蘊,於民國 100 ~ 101 年辦理「水梯田濕地生態環境裝置藝術展與音樂季」,邀請在地藝術家進行環境藝術創作,述說水梯田原住民土地倫理之理念,首創國內稻田友善生產結合生態藝術創作的案例。港口部落以藝術作為媒介產生新的地區力量,利用藝術季倡議區域議題、思考人類的生活與環境以及社會服務的關係。實踐藝術季的過程,在建設與破壞中並行,關注在地創生並找出更多機會。

除此之外因為青年的回流，青年利用在地的素材，並結合當地文化特色，除了在部落中有不同的工作室外，也成立「kamaro'an 住下來吧！」品牌，目前穩定的輪傘草及編織兩系列產品，在香港、日本、巴黎等國外展覽後，不僅在台北華山有固定的選物店，同時也再回到花蓮加入 a-zone 花蓮文創產業園區的行列。

(4) 旅遊觀光業

月洞在石梯坪之南距港口村約 1 公里，是一個天然的鐘乳石洞穴，也是港口部落原住民眼中的一塊淨地；洞中有積水成池大約 5 公尺，湖水會隨著月亮盈虧而漲落，所以稱作「月洞」，又名「月井」，月洞內岩壁上到處可見倒掛在鐘乳石上面的蝙蝠群蹤跡，洞內有伏流、石筍、燕窩化石、魚頭化石等景觀；觀光客必須搭乘由專人遊駛的小舟，藉由舟上的照明燈光遊賞；月洞的溫度約攝氏 20 度左右，冬暖夏涼，適合一年四季前往遊憩。

石梯坪風景區擁有特殊海岸生態景觀，潮間帶上與壺穴形成的潮池，生長著各式各樣的海藻、魚蝦、貝類等海洋生物，使石梯坪成為觀察潮間帶豐富生態和潛水、磯釣的絕佳場所。自 2000 年至 2014 年居花蓮縣 21 處觀光遊憩據點遊客成長率之冠，2000 年遊客為 291,276 人至 2014 年為 3,239,168 人，成長率高達 1012%。「石梯坪」整體區域為海岸階地，海蝕地形十分發達，海蝕平台、隆起珊瑚礁、海蝕溝、海蝕崖等舉目皆是，尤其是壺穴景觀堪稱台灣第一。

除了風景區的觀光收入之外，部落發展協會也以傳統文化為主軸，發展深度觀光導覽，除了介紹傳統阿美族文化之外，也為部落帶來新的收入契機，促使青年回流，開始重視部落的許多大小公共事務。

7、部落土地概況

港口部落土地係由石梯秀姑巒風景特定區都市計畫與非都土地所組成，其中都市計畫區共佔本村 429.5 公頃，而非都土地部分以林業用地佔面積最大(1178.0)公頃，其次為農牧用地(78.8 公頃)，而丙種建築用地僅佔本村之 0.5 公頃。

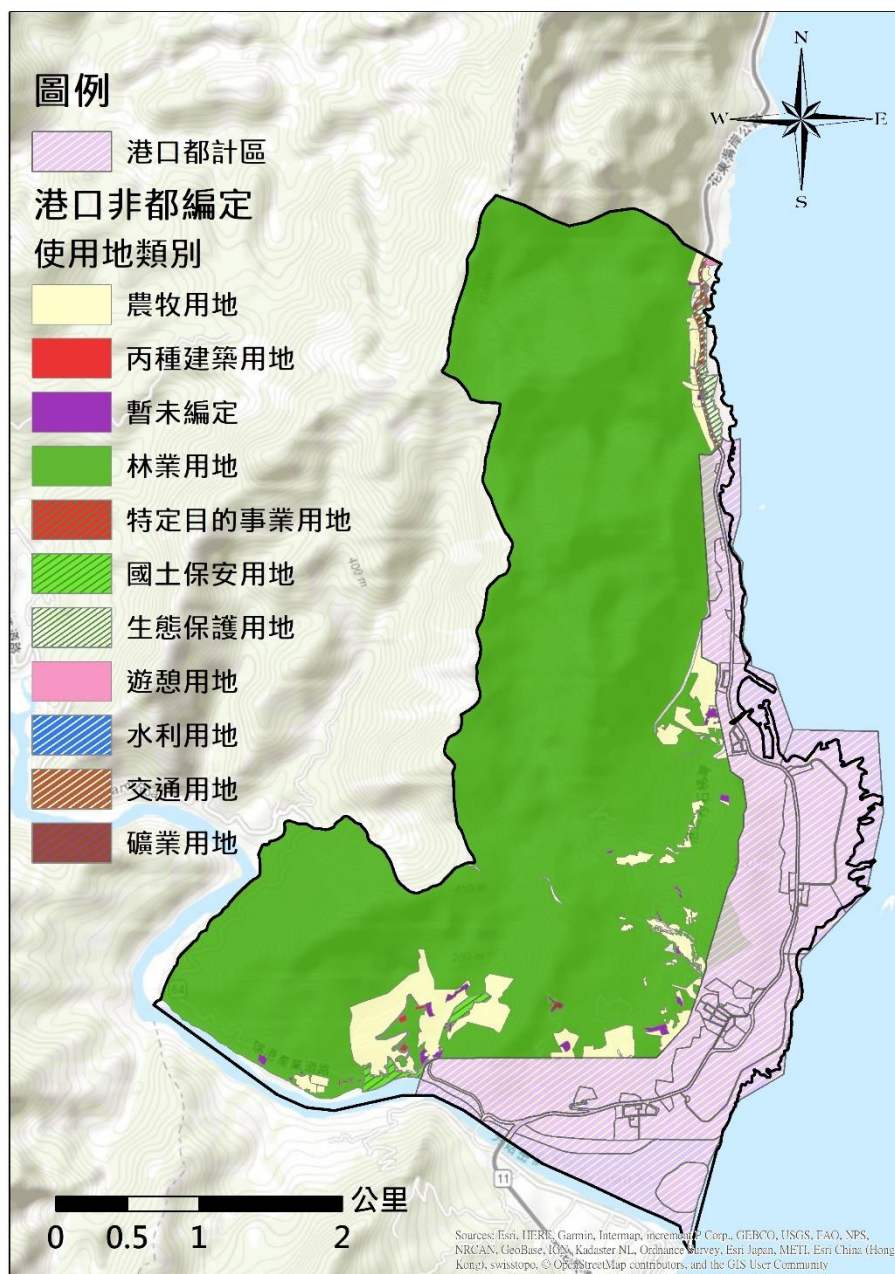


圖 35、港口村土地使用編定現況
(本計畫繪製)

使用地類別	面積(公頃)	使用地類別	面積(公頃)
都市計畫區	429.5	交通用地	4.5
林業用地	1178.0	礦業用地	0.5
農牧用地	78.8	丙種建築用地	0.5
國土保安用地	5.7	特定目的事業用地	0.5
生態保護用地	5.3	遊憩用地	0.4
暫未編定	4.7	水利用地	0.1

4~8 鄰，根據 107 年 5 月豐濱戶政事務所資料顯示，此範圍內人口為 430 人，家戶數統計共 151 戶，佔靜浦村人口 51.15%。

根據民國 91 年至民國 108 年各年度 1 月之人口資料顯示，靜浦村人口呈現下降之趨勢，人口成長率為 -26.93%，略低於豐濱鄉人口成長率 -24.67%。

表 二十三、豐濱鄉與港口村歷年人口分析表

年度	豐濱鄉				靜浦村				豐濱鄉人口成長率	靜浦村人口成長率
	戶數	人口數	男	女	戶數	人口數	男	女		
91	1800	6250	3446	2804	281	1036	589	447		
92	1801	6122	3380	2742	278	1017	578	439	-2.05%	-1.83%
93	1800	5925	3305	2620	283	984	573	411	-3.22%	-3.24%
94	1799	5691	3184	2507	286	928	538	390	-3.95%	-5.69%
95	1823	5738	3185	2553	289	895	524	371	0.83%	-3.56%
96	1809	5450	3047	2403	288	877	512	365	-5.02%	-2.01%
97	1805	5331	2964	2367	289	869	511	358	-2.18%	-0.91%
98	1803	5171	2888	2283	282	838	496	342	-3.00%	-3.57%
99	1818	5183	2856	2327	284	829	488	341	0.23%	-1.07%
100	1806	5043	2791	2252	284	811	475	336	-2.70%	-2.17%
101	1786	4840	2688	2152	286	798	466	332	-4.03%	-1.60%
102	1762	4661	2596	2065	284	777	455	322	-3.70%	-2.63%
103	1744	4630	2583	2047	277	757	447	310	-0.67%	-2.57%
104	1741	4684	2597	2087	274	764	448	316	1.17%	0.92%
105	1713	4430	2469	1961	270	733	431	302	-5.42%	-4.06%
106	1713	4430	2469	1961	270	733	431	302	0.00%	0.00%
107	1704	4374	2423	1951	264	713	420	293	-1.26%	-2.73%
108	1712	4708	2611	2097	264	757	443	314	7.64%	6.17%

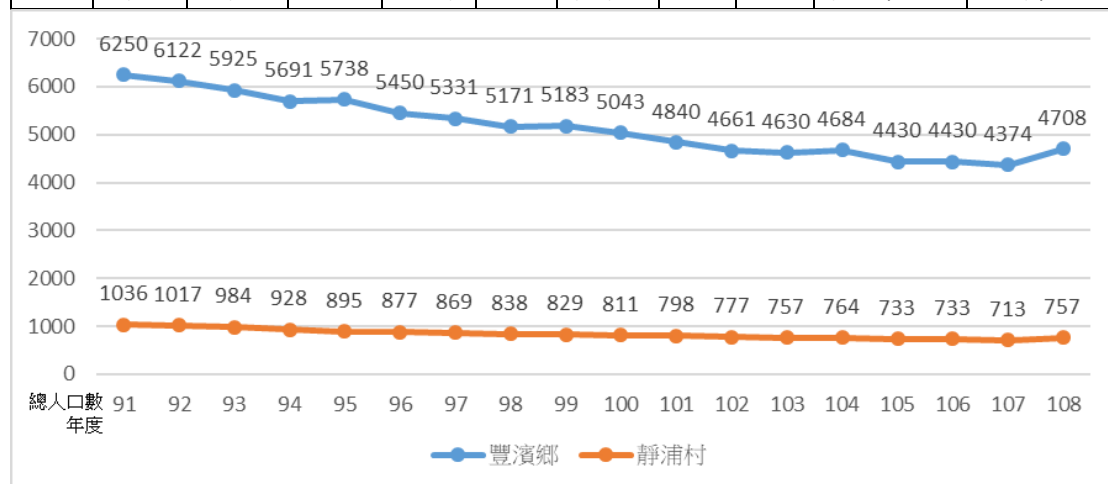


圖 37、豐濱鄉與靜浦村歷年人口變化圖

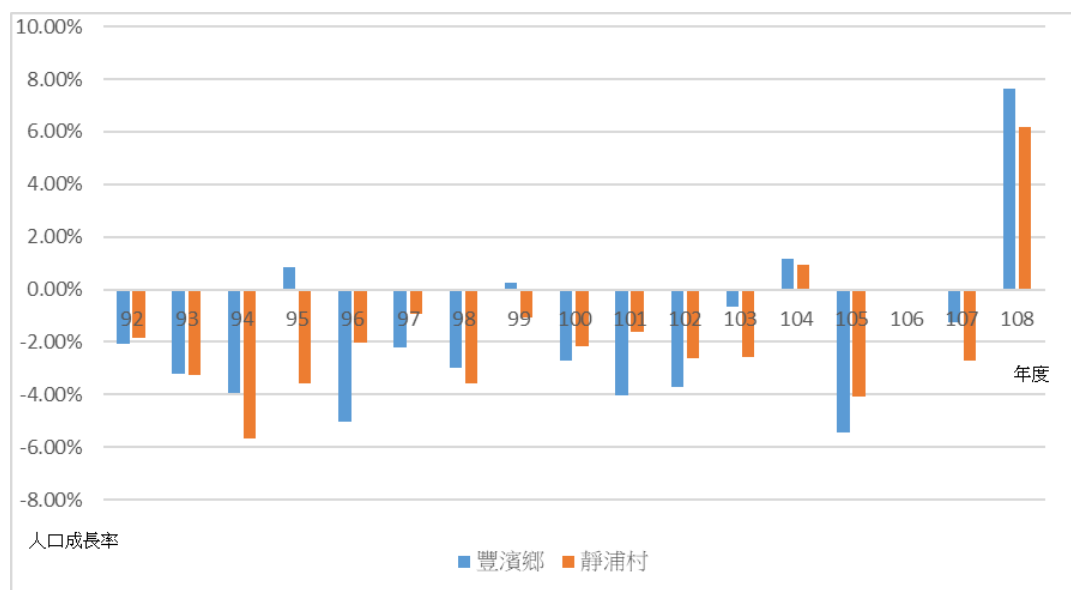


圖 38、豐濱鄉與靜浦村歷年人口成長率變化圖

(2) 族群組成

根據民國 107 年 7 月之人口資料顯示，靜浦村人口數為 777 人，靜浦村原住民族人口總數為 696 人，男性為 410 人，女性為 286 人。靜安部落、靜浦部落與三富橋部落皆為阿美族所組成之部落。全村族群人口數為非原住民族共 81 人，原住民族為阿美族共 677 人，其他族群共 7 人與尚未申報者 12 人。以人口比例計算，非原住民族佔 10.42%，阿美族佔 87.13%，其他族群佔 0.9%，尚未申報者佔 1.54%。

表 二十四、靜浦村族群人口組成表

		全村	非原住民族	原住民族			
				總計	阿美族	其他族群	尚未申報
靜浦村	總計	777	81	696	677	7	12
	男	458	48	410	401	2	7
	女	319	33	286	276	5	5

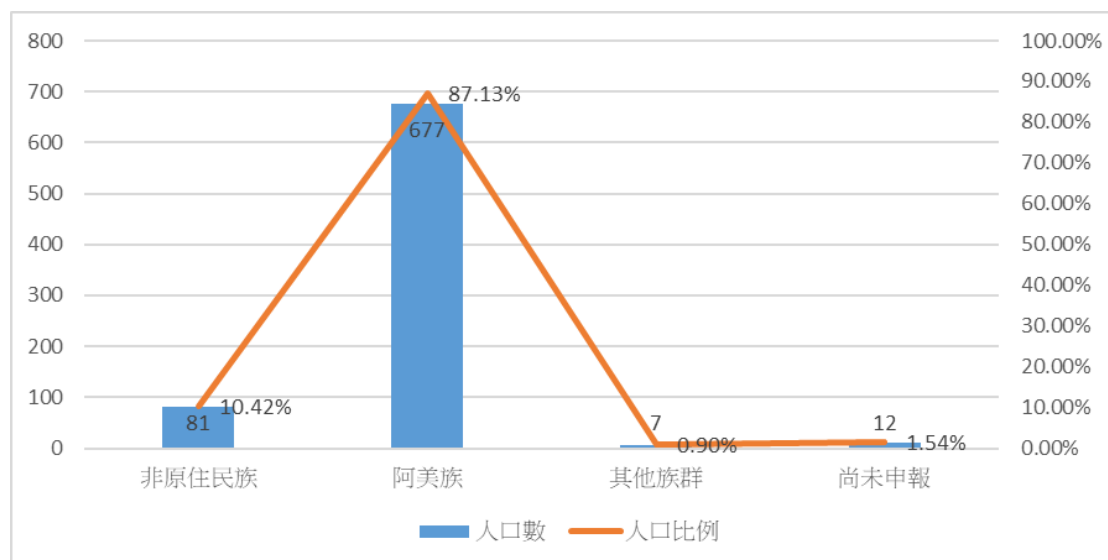


圖 39、靜浦村族群人口比例圖

3、地理環境

靜浦村為花蓮縣海岸最南的村落，地理環境東臨太平洋，西依海岸山脈與瑞穗鄉奇美村相鄰，南與台東縣長濱鄉樟原村為鄰，村內又區分3部落，由北至南分別為靜安部落、靜浦部落及三富橋部落等3部落。

靜浦部落位於海岸山脈中段納納山(516m)東側山麓緩坡，納納山為族人水源與狩獵採集主要範圍，里牙津山(633m)、織羅山/三富山(1152m)等由秀姑巒溪右岸向南的麻汝蘭山列是族人向西發展的最遠距離，納納山則為織羅山向東北延伸的稜脈。秀姑巒溪自部落北方東流出海；除北側有幾條短小野溪匯入秀姑巒溪外，三富溪是靜浦部落範圍最大的水系，發源自織羅山北側，主流達5公里，流域面積達6.65平方公里，於部落南方三富橋部落入海，有全臺最大的鱗剝凹壁地形，而成為靜浦部落觀光導覽的景點。

秀姑巒溪以南靜浦至三富橋段的海階共有三階，由海拔最高至最低為45-5公尺，因梯田開闢致各梯階崖不顯著（石再添等1988）。獅球嶼(奚卜蘭島/Lukut)位於秀姑巒溪處海口海拔約30公尺，由都巒山層火山集塊岩構成，東側面海受侵蝕作用與地殼隆起影響形成自24公尺至13公尺以下三階海階，各階面多為底岩裸露，無海積物僅少數風化角礫堆積。內壁形成2公尺的海蝕凹壁。在海蝕平台上沿解理發育出蝕溝，規模較大的形成約1公尺高的海蝕洞（石再添等1988；何立德2000）。受秀姑巒溪溪水流量與沿岸波浪能量影響，乾季水量減少時泥沙推積成為沒口河，形成陸繫島狀態，可自靜浦部

落公路下方步行前往。

4、歷史與社會文化

(1)發展歷史

靜浦部落現今稱作 Cawi'，為「山坳裡的平地」之意。在古時 Ceporan 社時期，靜浦地區屬於 Ceporan 社所涵蓋區域之內，當時靜浦地區稱作「Dafdaf」，歷史文獻將其名譯作「納納社」。根據考古學者之研究顯示，人類居住在秀姑巒溪出海口（即 Ceporan 地區）的時間甚為久遠，自麒麟文化至靜浦文化，均在此留下甚為豐富的文化遺物（陳俊男，2007）。其中，靜浦國小就位在靜浦大片園遺址範圍之中，其教師宿舍後的刺竹園同時也是 19 世紀末清軍軍營之遺跡，即是當時大港口事件阿美族人遭受屠殺之地。因此在 2014 年 8 月，花蓮縣豐濱鄉公所所在中央政府經費的支持下，於靜浦國小設立大港口事件紀念碑，以在地部落族人之歷史觀點來述說大港口事件之來龍去脈。

2012 年 12 月底，行政院經濟建設委員會與花蓮縣政府就後者所提出《花蓮縣 101-104 年綜合發展實施方案（草案）》進行研商，以排出優先獲得「花東地區發展基金」補助之計畫，其中有項耗資 17.9 億的山海劇場建設計畫，預計蓋在秀姑巒溪出海口，並準備徵收靜浦村居民土地，其中亦包含靜浦遺址之土地。對此，靜浦部落之阿美族人組成自救會，並北上至經建會陳情，表示不販賣祖先所留下之土地，部落發展應由部落主導，而非外來建設決定部落之發展（王美珍，2013）。山海劇場開發案之後陸續被靜浦部落、港口部落和立德部落抵制，花蓮縣政府轉向設址於磯崎國小舊址，並於 2017 年啟動「原住民族山海劇場暨加路蘭廣場興建計畫」，該案業已獲得原住民族委員會之核定（原住民族委員會，2017）。

(2)部落組織

靜浦部落除了傳統上既有的男子年齡階層制度外，部落亦有「花蓮縣豐濱鄉靜浦村巴拉峨巒溪護溪協會」與「花蓮縣豐濱鄉靜浦社區發展協會」，前者於 1999 年成立，其創設宗旨為致力於自然生態環境保護，尤其又以維護鄰近的三富溪生態環境為主，幾乎所有部落居民皆參與護溪工作，近年來在台灣絨蟹（俗稱毛蟹）和鱸鰻的復育上頗具成果；後者則於 2000 年成立，其宗旨在於在地阿美族文化承傳與推廣，近幾年協助部落發展生態旅遊，行程內容包含：划膠筏、追逐浪花蟹、撒八卦網等具有在地阿美族海洋文化與生態意義

之活動，同時藉由介紹靜浦遺址，使普羅大眾能夠對靜浦部落之歷史發展有更深入之了解。

5、傳統領域

本計畫參考原民會歷年傳統領域研究成果，以及港口部落之相關研究資料，針對港口部落之傳統地名、生活領域、資源利用區位等進行傳統領域資料收集，相關成果影像呈現如下圖 29 所示。

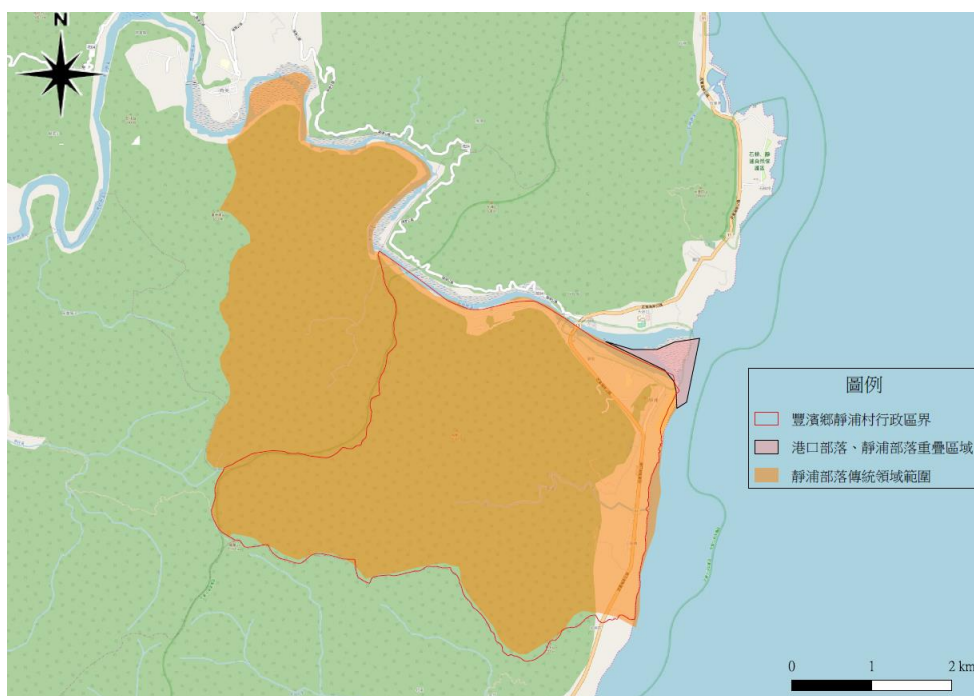


圖 40、靜浦村傳統領域圖
(圖資來源：引自原民會)

6、產業活動概況

(1) 農業

靜浦稻田種植擁有悠久的歷史，但是觀光發展，讓從事農耕的族人越來越少，田區不斷廢棄。隨著鄰居港口部落復耕有機水稻的契機，2014 年部落年輕人開始進而接觸了有機栽培技術，更萌生了以有機水稻栽培振興部落農產業的想法。並與花蓮區農業改良場配合籌組輔導團隊，即時提供有機栽培和田區規劃及復耕上的協助，也透過每週多次至實地的勘察討論及共同努力，使靜浦部落復耕有機水稻日漸茁壯，也讓當初不看好有機的部落夥伴完全改觀。

靜浦海稻米栽種品種則選用與港口部落相同的香米品種臺梗 4 號，有別於一般有機水稻栽培法，花蓮區農業改良場運用新開發的米糠除草進行試驗，插秧後每公頃施用一噸的米糠於田間發酵後可達到抑制雜草發芽的效果，還能成為天然有機肥，以及增加土壤中的益

菌及微生物之功效，同時農友 Uding 也配合使用自行製作環保酵素於插秧後一個月噴施，更增添土壤微生物相的豐富性。

(2) 漁業

靜浦的地理位置在花蓮縣豐濱鄉，夾在山間，坐落於秀姑巒溪出海口。豐富的出海口生態，促成部落以漁業為主要的產業。以海鮮為主食，凌晨出海捕撈的生活文化，至今仍繼續傳承著。靜浦部落在沿海地帶的潛水射魚、潮間帶的蝦蟹貝海藻類的採集以及秀姑巒溪出海口的魚苗捕撈(pudaw、鰻線)顯然更為蓬勃，尤其是冬季，在秀姑巒溪出海口，更可以看到當地人與外地人，手持於網捕撈鰻苗，鰻苗可以分成兩種，俗稱的黑鰻價格低廉，一尾最高約 2 元；白鰻才是主要的目標，目前收購均價大約落於一尾 100-200 元區間，但在花蓮也曾經創下一尾 280 元的天價，捕撈鰻苗是冬季收入豐沛的高經濟活動。

(3) 文化創意產業

靜浦文化產業由原住民族委員會補助發展，使得靜浦發展阿美族的特色項鍊「ca' el 頸鏈」配戴頸鍊(Ca' el)便是海岸阿美特有的配飾類型，過去在台東成功以北到花蓮港口部落以南範圍內的部落可以看到族人們在年祭(ilisin)時配戴，近年來也可以看到其他非海岸阿美的族人開始把頸鍊作為搭配傳統服的配飾。

依照傳統阿美族生活習慣，裝飾物是於成年以上才可配戴，其代表著財富與地位的象徵；若佩戴飾物為獵物之骨或牙所製，不僅是代表勇敢，且有美觀與榮耀等功用。飾物之材質與形式亦可推測在不同時期阿美族人對外接觸，飾品受荷蘭人、漢人、日本人以及不同原住民族群交流的影響。

(4) 旅遊觀光業

相較新社與港口部落而言，靜浦部落擁有較多的觀光資資源，部落境內擁有長虹橋、秀姑巒風景區與北回歸線界，以豐濱鄉公所以及東海岸風景官管理區為主要的景點維護與收入經營者。

而由部落自己 1992 年成立的靜浦社區發展協會，原為一推動社區事務的組織，早期由部落長輩共同經營，主要彙整、申請鄉鎮公所或地方政府的補助資源，辦理一些階段性、節慶性的社區福利活動，也透過公部門也鼓勵年輕人積極參與部落事務，並從福利回饋、社區營造等面向分階段進行，讓協會與部落形成「有感」互動，進而取得大家對協會的信任，開始帶動部落的在地深度導覽，主要推動

河口文化，像划船、去海灘抓浪花蟹，撒八卦網、射箭 DIY 一些體驗的活動，讓協會一邊創造營收，一邊保存文化，成為青年回流的誘因。

7、部落土地概況

靜浦部落土地係由石梯秀姑巒風景特定區都市計畫與非都土地所組成，其中都市計畫區共佔本村 115.1 公頃，而非都土地部分以林業用地佔面積最大(770.7)公頃，其次為農牧用地(413.3 公頃)，而丙種建築用地僅佔本村之 1.4 公頃。

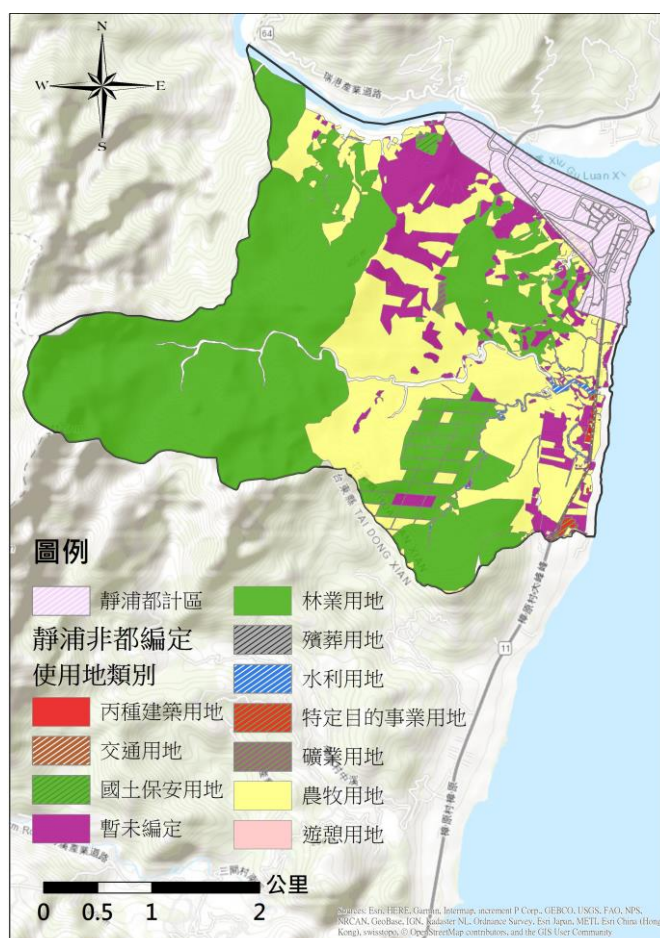


圖 41、靜浦村土地使用編定現況
(本計畫繪製)

使用地類別	面積(公頃)	使用地類別	面積(公頃)
都市計畫區	115.1	國土保安用地	2.6
林業用地	770.7	礦業用地	2.4
農牧用地	413.3	特定目的事業用地	2.3
暫未編定	144.1	丙種建築用地	1.4
交通用地	9.7	遊憩用地	0.7
水利用地	7.2	殯葬用地	0.0

三、評估案例擇定說明

針對本案評估之新社部落、港口部落與靜浦部落作為最終規劃案例之評估機制，說明如下。

(一)初步空間發展課題

1、新社部落

新社部落在陸域與海域面臨著不等的空間發展課題，在陸域部分為部落可供發展之土地不足(可供建築與公共設施使用用地不足)，因發展需求衍生之農業生產土地轉用問題，多屬原住民族鄉村地區發展課題，如海岸侵蝕(海岸防護)、海洋資源使用(海岸保護)與海岸空間文化祭儀使用(特定區位使用)等議題。

2、港口部落

港口部落傳統領域範圍周邊尚有漢族與噶瑪蘭族居住，特別是與靜浦阿美族和立德噶瑪蘭族，在空間上具有一定重疊比例，亦具有空間資源使用權利之重疊狀態。而港口部落範圍同時包含非都市土地與都市計畫土地範圍，部落海岸多處列入石梯坪秀姑巒溪風景特定區之中，其土地使用權利、空間發展計畫與資源使用現況多與其土地使用管制措施有關，此一不同空間計畫管制乃為港口部落在空間發展上所遇的主要課題。此外，部落對海域的文化性使用、經濟性使用空間範圍與目的事業法的扞格，同時缺乏具體的空間計畫保障，皆為港口部落當前的空間發展課題。

3、靜浦部落

靜浦部落北側部分範圍列屬石梯坪秀姑巒溪風景特定區(都市計畫)之中，在都市計畫範圍內之空間發展與土地使用權利為主要課題，如：靜浦部落之太陽廣場範圍(現為遊憩使用土地)原為靜浦部落傳統文化祭儀空間(去除瘟疫之儀式場域)，而海洋資源使用範圍亦因受觀光局東部海岸國家風景管理處、林務局等目的事業主管機關的空間發展規畫而與部落傳統使用習慣相互扞格(防風林、海岸保護區與原住民傳統採集、漁獵使用)，為當前靜浦部落空間發展計畫與原住民族傳統使用之主要課題。

(二)三部落綜整比較

本案初步建議之花蓮縣豐濱鄉新社村之新社部落(噶瑪蘭族)、花蓮縣豐濱鄉港口村之港口部落(阿美族)、花蓮縣豐濱鄉靜浦村之靜浦部落(阿美族)做為未來評估規畫之三個部落，三者皆屬海岸型態之原住民族部落，

分屬噶瑪蘭族(新社部落)與阿美族(港口部落、靜浦部落)，且其海洋資源之傳統使用都亦面臨到相關的海岸管理課題，而在空間計畫範疇則有全區皆屬非都市土地(新社部落)與包含都市與非都市土地(港口部落、靜浦部落)此兩類。



圖 42、豐濱鄉空間計畫範圍
(本計畫繪製)

部落名稱	主要族群組成	空間計畫範圍	海岸管理課題
新社部落	噶瑪蘭族	非都市土地	海岸保護(漁業資源保護區) 海岸防護(海岸侵蝕) 特定區位使用(祭儀場所)
港口部落	阿美族	非都市土地 都市計畫土地	海岸保護(保安林) 海岸防護(海岸侵蝕) 特定區位使用(祭儀場所)
靜浦部落	阿美族	非都市土地 都市計畫土地	海岸保護(保安林) 海岸防護(海岸侵蝕) 特定區位使用(祭儀場所)

就上述案例屬性針對本案所擬之原住民族特定區域計畫推動之篩選機制，本案提出之分析如下。

表 二十五、建議案例與篩選機制分析

項目	指標	啟動參考	新社部落	港口部落	靜浦部落
一、適宜性評估	議題具空間性	是	是	是	是
	跨部門或行政轄區	是	是	是	是
	屬執行不利	否	是	否	否
	單一都計或國土計畫可自行處理	否	是	否	否
二、必要性評估	具特定課題無法以現行法令落實	是	是	是	是
三、可行性評估	部落具主觀意願	是	未知	是	未知
	部落具客觀量能	是	否	是	否
四、潛勢評估	部落位於國保或土地使用管制強度較高區域	是	否	是	否
	受限現地條件難以核實處理	是	否	是	否
五、優先性評估	有跨縣市與跨部落聯合辦理需求	是	否	否	否
	涉及都市計畫與國家公園者	是	否	是	是
六、特殊考量指標	具有傳統用海行為	是	是	是	是
綜合評估結果			無需啟動	優先啟動	暫無啟動條件

本計畫建議之三部落案例中，針對部落啟動原住民族特定區域計畫的適宜性評估後，新社部落因屬單一非都是土地範圍，其土地使用問題可以直接透過國土計畫處理，故屬於執行不力因素所致，港口與靜浦則較無

此適宜性之疑慮。再比要性評估部分，三者所設之海域使用議題皆屬具特定課題無法以現行法令落實者，因此都具備相當之必要性。而在可行性評估部分，新社部落、靜浦部落之主觀議員尚難探詢，相對而言港口部落具備具體之主觀意願，又新社部落、靜浦部落較未具備充足之客觀量能(如組織運作經驗、部落共識基礎與決策機制等)，港口部落之客觀量能則較為完備。而進入潛勢評估部分，新社部落與靜浦部落較未遇到國保或其他土地使用管制程度高之區域，其現地條件亦較有彈性，相較下港口部落大量受海岸一級保護區管制，而現地條件亦受都市計畫既定分區管制，空間現地條件較難變動。而三者對於優現性的評估部分，三者都不具跨縣市或部落之需求，惟港口部落與靜浦部落都涉及國家公園或都市計畫區，故較新社部落具備較高優先性。最終在本案特殊考量指標中，三者都具有傳統用海行為，節符合本案特殊考量標的。

經上述各階段指標綜合考量後，本案將以花蓮縣濱鄉港口部落為例，優先啟動港口部落之原住民族特定區域計畫之調查規畫。

陸、港口部落原住民族特定區域計畫規劃內容

一、現況分析

(一)部落土地概況

1、空間計畫概況

港口村之空間計畫包含都市計畫與非都市土地兩類，都市計畫部分為石梯秀姑巒風景特定區計畫，所佔面積為 429.5 公頃，佔港口村面積之 25.2%，區域計畫範圍(非都市土地)面積為 1279 公頃，佔港口村面積之 74.8%。

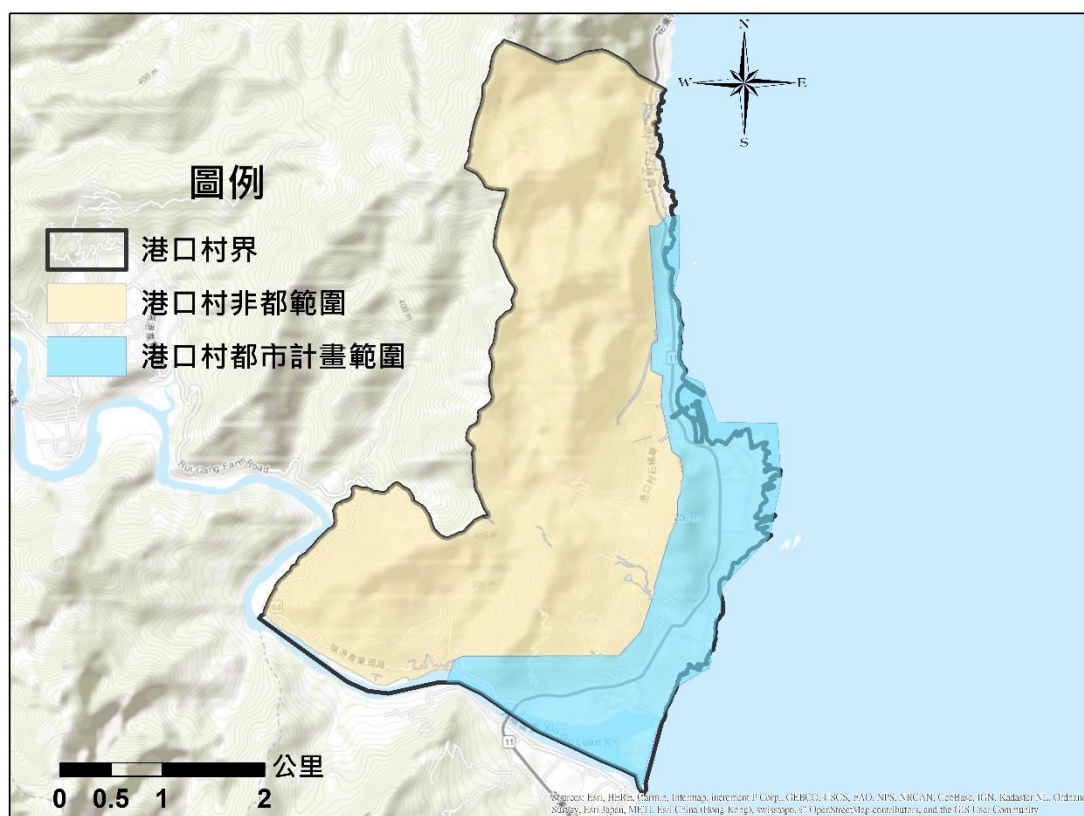


圖 43、港口村空間計畫範圍
(本計畫繪製)

空間計畫類別	面積(公頃)	比例
都市計畫範圍	429.5	25.2%
非都市土地範圍	1279	74.8%

進一步針對非都市土地分區予以細分，港口村之非都土地是由森林區、河川區與風景區組成，其中森林區面積最大，共 1262 公頃，佔港口村非都土地 82%，風景區面積 268 公頃，佔港口村非都土地 17%，河川區面積最小，為 5.8 公頃，佔港口村非都土地 0.4%。

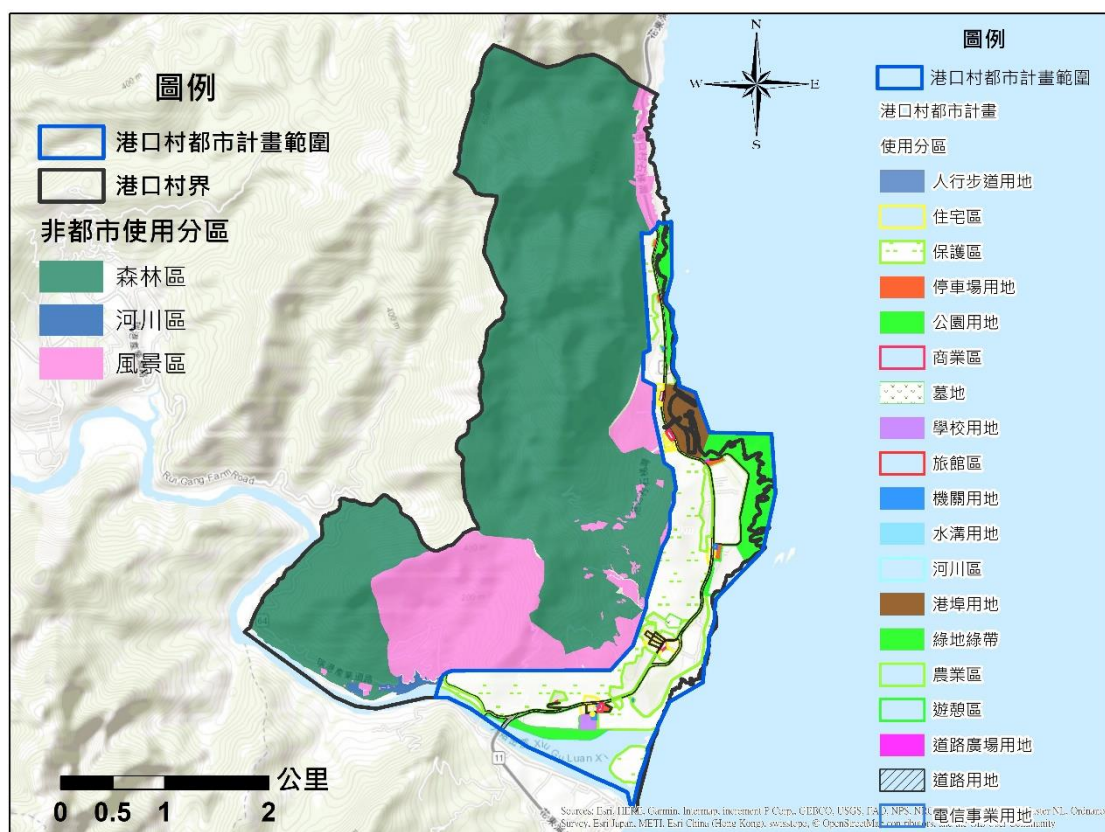


圖 44、港口村空間計畫分區
(本計畫繪製)

空間計畫類別	面積(公頃)	比例
森林區	1262	82%
風景區	268	17%
河川區	5.8	0.4%

而港口村非都市土地之用地編定中，以林業用地面積最大，共 1178 公頃，農牧用地次之，共 78.8 公頃，最小為水利用地(0.1 公頃)與遊憩用地(0.4 公頃)。

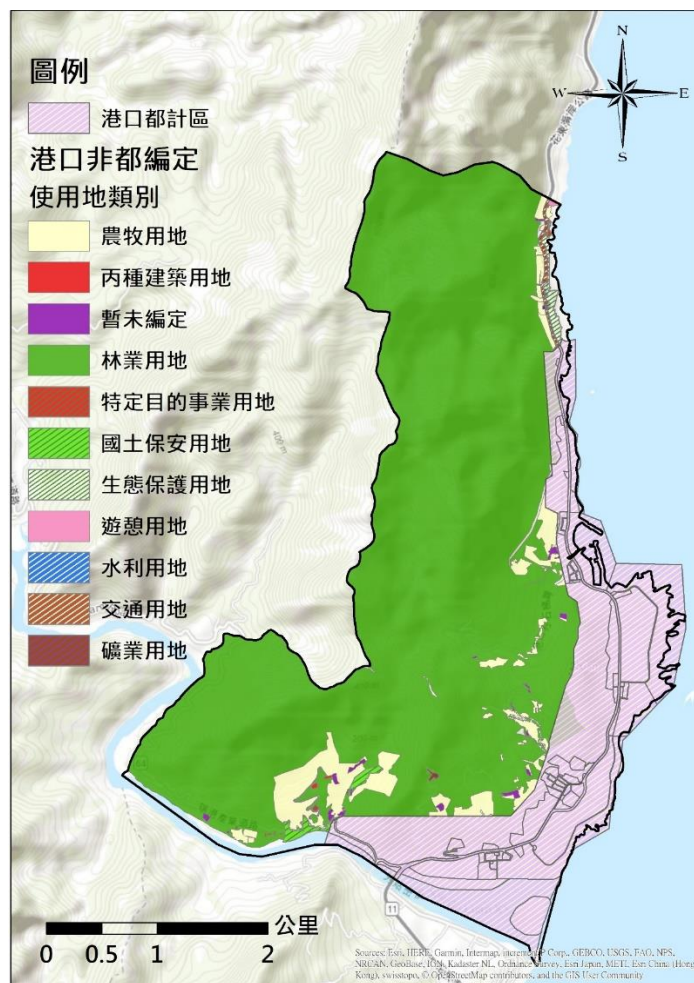


圖 45、港口村非都用地編定
(本計畫繪製)

使用地類別	面積(公頃)	使用地類別	面積(公頃)
都市計畫區	429.5	交通用地	4.5
林業用地	1178.0	礦業用地	0.5
農牧用地	78.8	丙種建築用地	0.5
國土保安用地	5.7	特定目的事業用地	0.5
生態保護用地	5.3	遊憩用地	0.4
暫未編定	4.7	水利用地	0.1

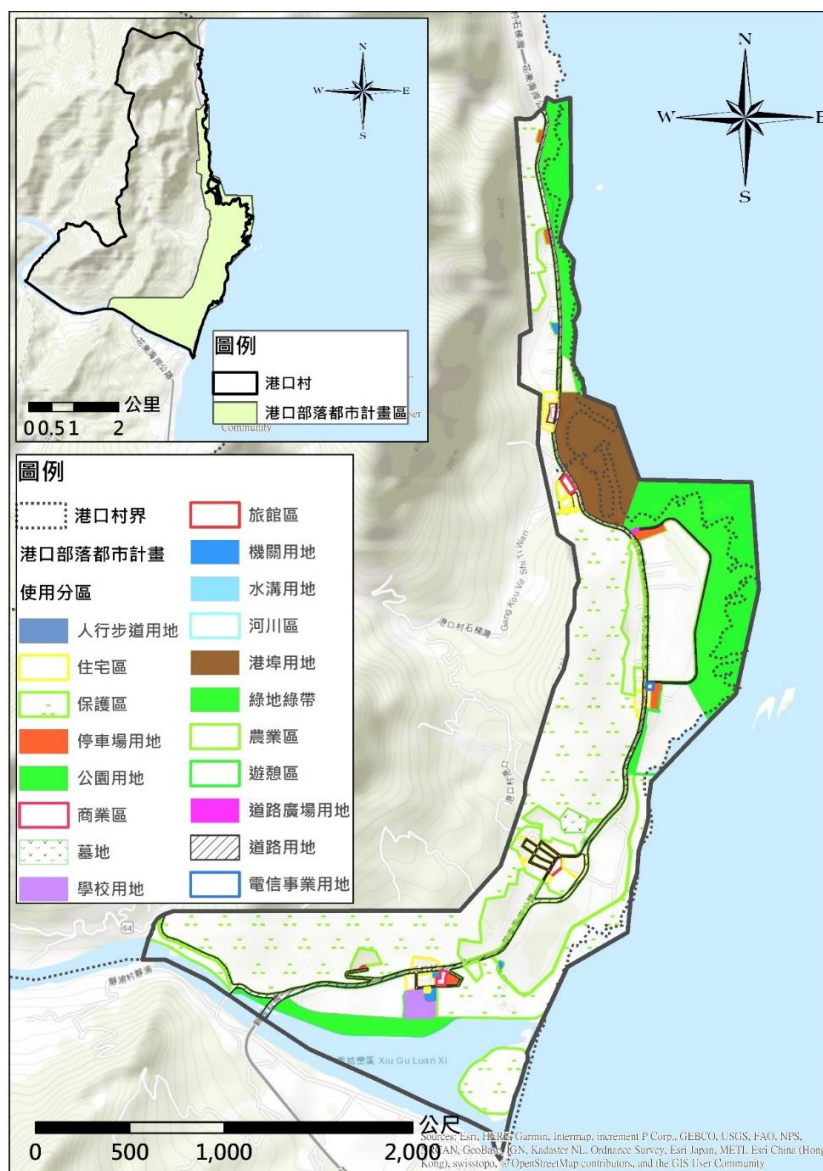


圖 46、港口村都市計畫分區
(本計畫繪製)

都市計畫分區	面積/公頃 (比例)	都市計畫分區	面積/公頃 (比例)
保護區	163.25(38.01%)	綠地綠帶	1.51(0.35%)
農業區	82.34(19.17%)	商業區	1.44(0.34%)
公園用地	63.82(14.86%)	墓地	1.31(0.30%)
河川區	39.11(9.10%)	旅館區	1.17(0.27%)
港埠用地	20.68(4.81%)	人行步道用地	1.10(0.26%)
遊憩區	20.34(4.73%)	機關用地	0.81(0.19%)
道路用地	17.65(4.11%)	道路廣場用地	0.16(0.04%)
住宅區	10.49(2.44%)	電信事業用地	0.12(0.03%)
學校用地	2.27(0.53%)	水溝用地	0.01(0.00%)
停車場用地	1.96(0.46%)		

港口村都市計畫土地範圍中，以保護區面積最大(163.25 公頃)，其次為農業區(82.34 公頃)，住宅區則佔 10.49 公頃，又所有都市計畫分區中面積最小為水溝用地(0.01 公頃)。

2、目的事業計畫概況

港口村範圍內現有之目的事業計畫，包含林務局花蓮林區管理處經管之玉里事業區(圖 44)與國土保安區(保安林)(圖 45)；以及機通部觀光局經管之東部海岸國家景區(圖 46)。

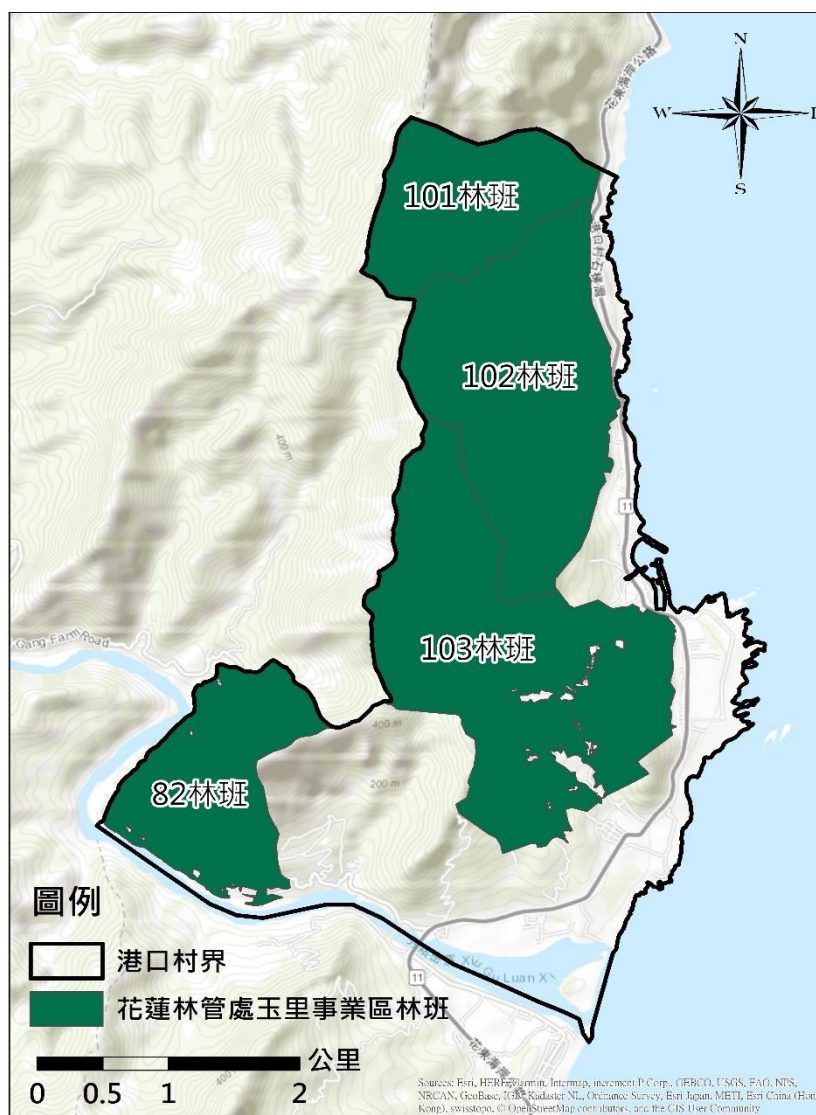


圖 47、港口村範圍內森林事業計畫-林木經營區
(本計畫繪製)

3、土地利用現況

針對港口村之土地利用現況，本計畫以內政部國土測繪中心公告之第二次(95-104 年)國土利用調查成果為準，分析港口村類之土地利用現況，其土地利用之面積，以森林使用面積最大(1324.38 公頃)，農業使用面積為 110.92 公頃，而建築使用為 15.64 公頃，佔港口村之 0.93%。

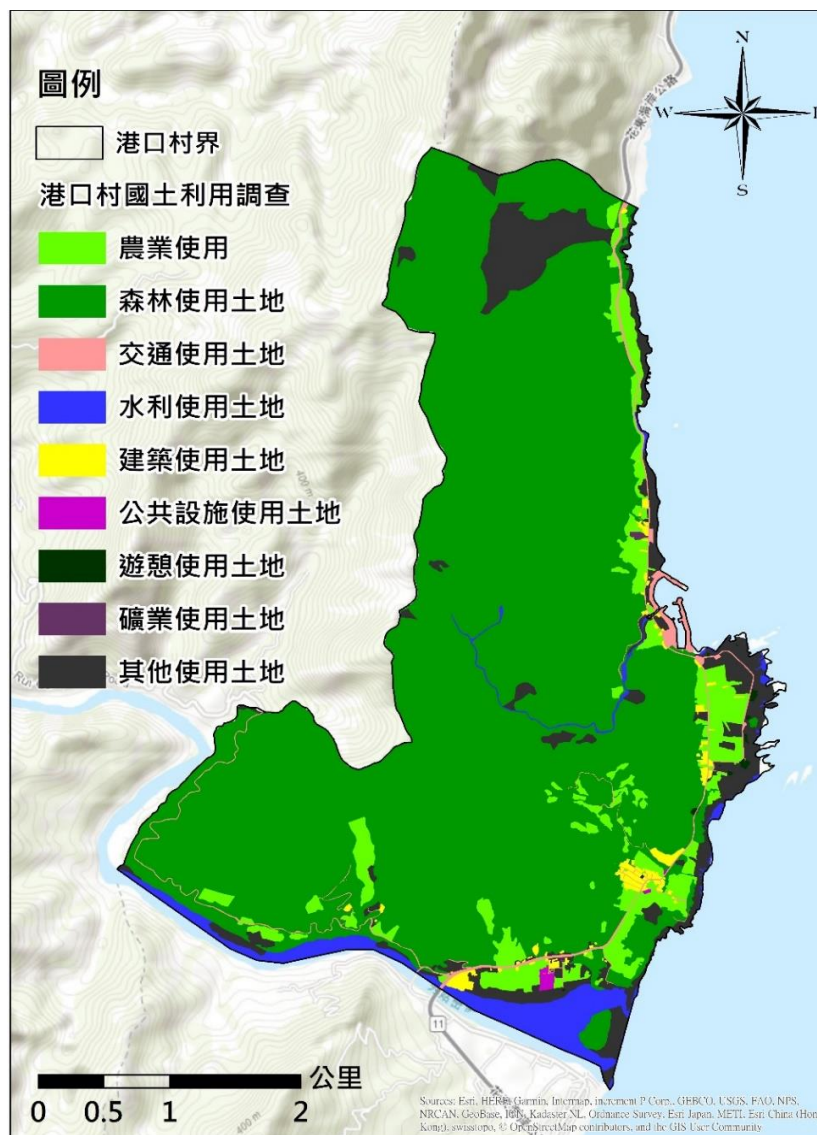


圖 50、港口村之第二次國土利用調查成果
(本計畫繪製)

土地利用類型	面積/公頃 (比例)	土地利用類型	面積/公頃 (比例)
農業	110.92(6.63%)	公共設施	1.96(0.12%)
森林	1324.38 (79.14%)	遊憩	1.65(0.10%)
交通	24.58 (1.47%)	礦業	0.63(0.04%)
水利	60.52 (3.62%)	其他	133.26(7.96%)
建築	15.64 (0.93%)		

4、土地權屬概況

港口村之土地權屬狀況，公有地面積為 1475.45 公頃，佔港口村土地面積之 88.2%，私有地面積為 112.36 公頃，佔港口村土地面積之 6.7%，公有原保地面積為 35.24 公頃，佔港口村土地面積之 2.11%，私有原保地面積為 6.18 公頃，佔港口村土地面積之 0.37%。

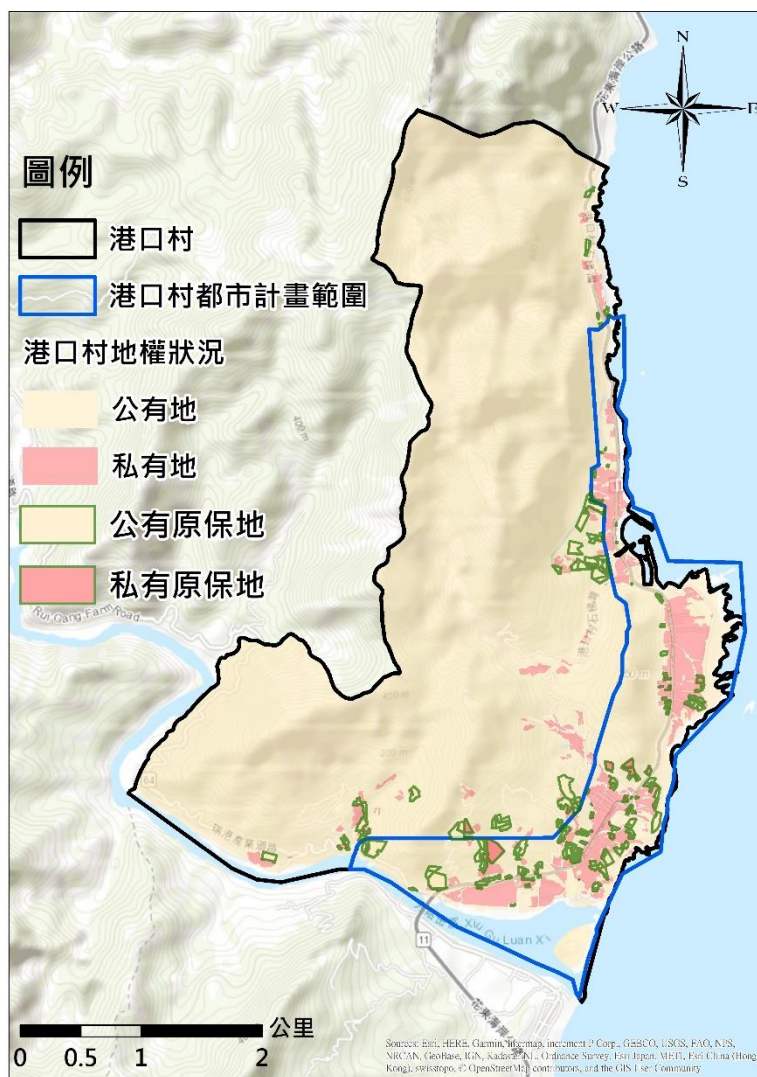
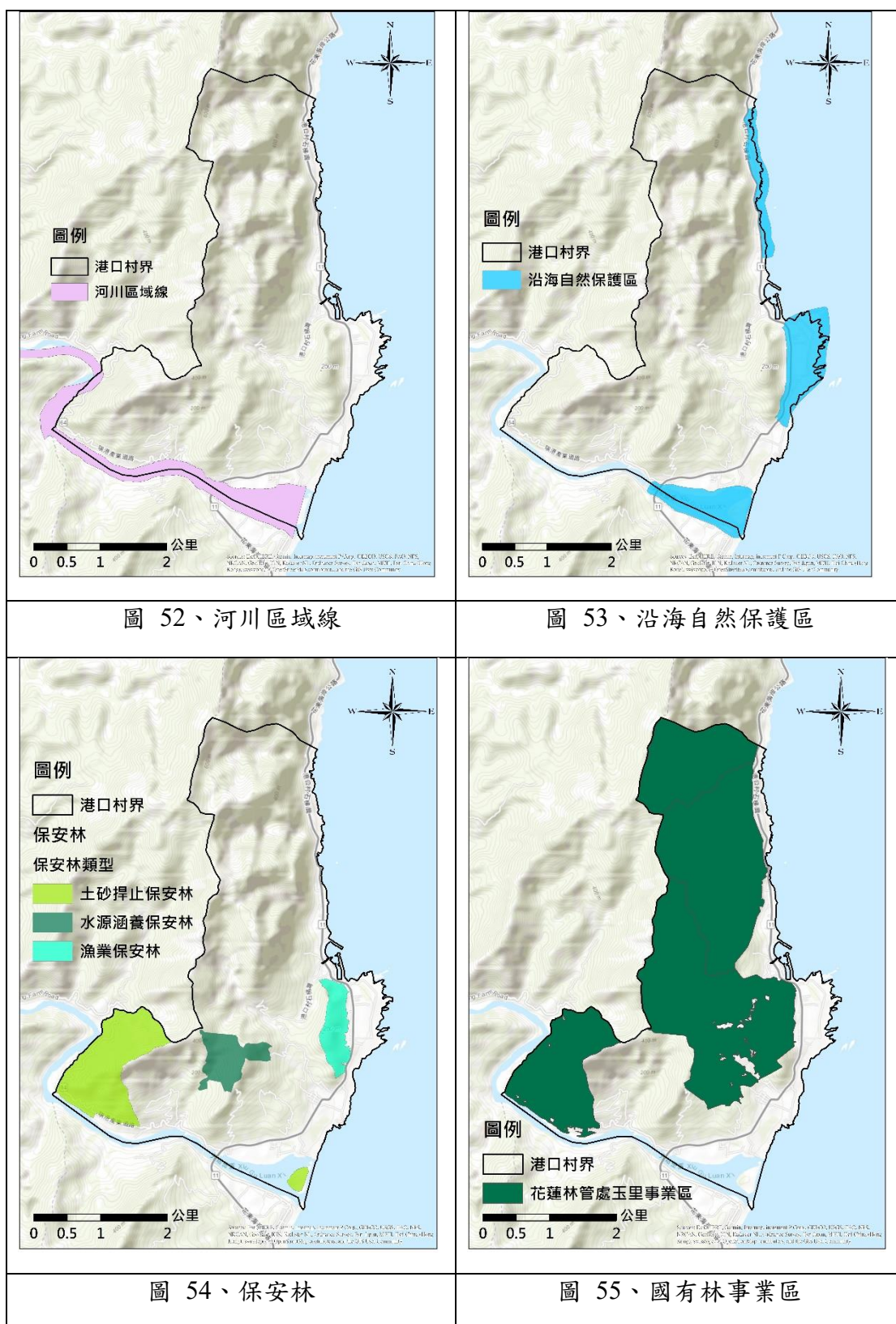


圖 51、港口村土地權屬概況
(本計畫繪製)

土地權屬狀態	面積/公頃 (比例)
公有地	1475.45(88.2%)
私有地	112.36(6.7%)
公有原保地	35.24(2.11%)
私有原保地	6.18(0.37)

(二)環境敏感區比對

1、一級環境敏感區





港口村範圍內包含之第一級環境敏感區為：河川區域線、沿海自然保護區、保安林、國有林事業區，以及漁業資源保育區五項。

表 二十六、港口村範圍內之第一級環境敏感區

分類	項目	劃設依據	中央主管機關
災害敏感	河川區域線	水利法、河川管理辦法	經濟部
生態敏感	沿海自然保護區	區域計畫法、行政院核定之「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」	內政部
資源利用敏感	森林(國有林事業區、保安林)	森林法	行政院農委會
	水產動植物繁殖保育區	漁業法	行政院農委會

2、二級環境敏感區

港口村範圍內包含之第二級環境敏感區為：土石流潛勢溪流、山坡地、山崩地滑地質敏感區、沿海一般保護區、海域區等五項。



圖 57、土石流潛勢溪流



圖 58、山坡地

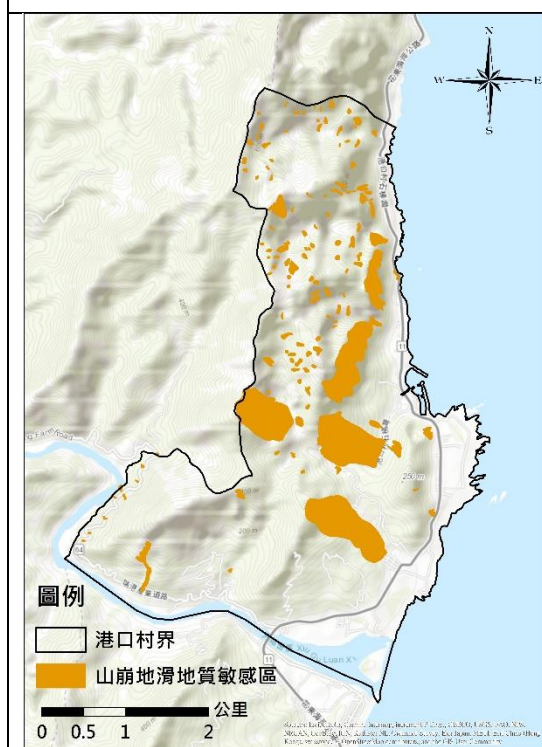


圖 59、山崩地滑地質敏感區



圖 60、沿海一般保護區

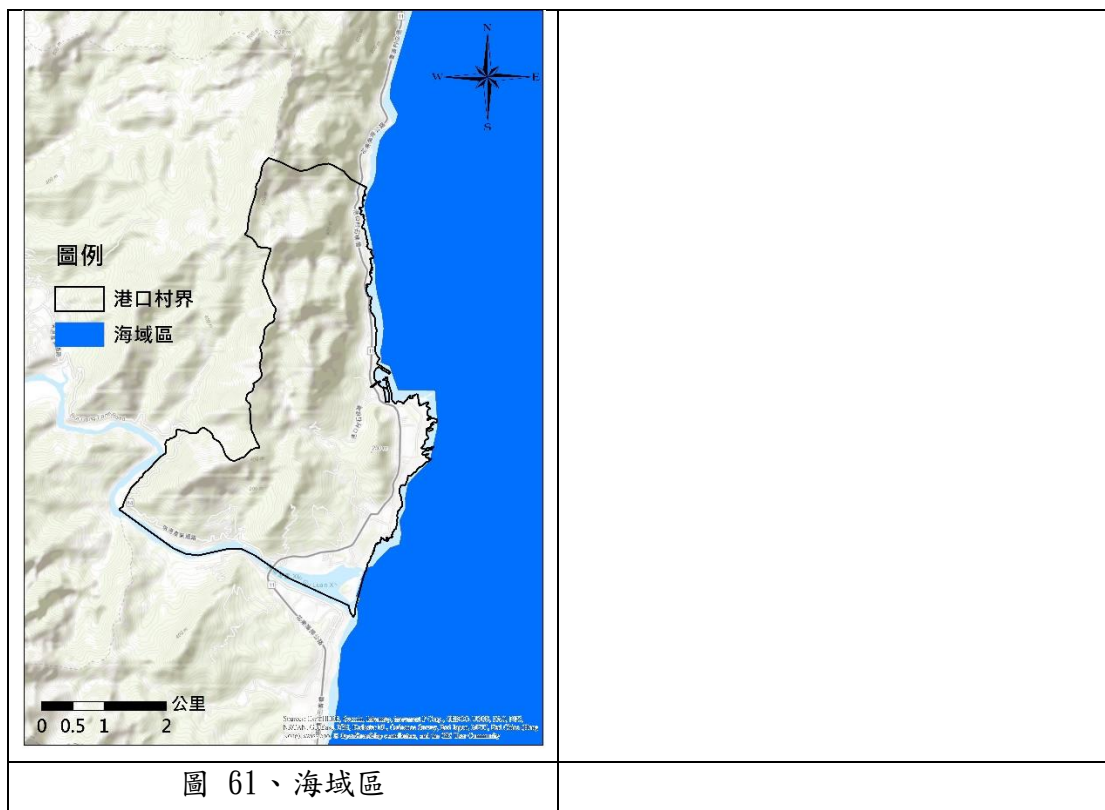


表 二十七、港口村範圍內之第二級環境敏感區

分類	項目	劃設依據	中央主管機關
災害敏感	地質敏感區(活動斷層、山崩與地滑、土石流)	地質法	經濟部
	山坡地	山坡地保育利用條例、水土保持法	行政院農委會
生態敏感	沿海一般保護區	區域計畫法、行政院核定之「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」	內政部
	海域區	區域計畫法、區域計畫	內政部

(三)海岸管理法特定區位比對

1、潮間帶



圖 62、港口村範圍與海岸管理法特定區位(潮間帶)
2、一級海岸保護區



圖 63、港口村範圍與海岸管理法特定區位(一級海岸保護區)

	建，造成後排住家視野被遮蔽，使看海視野受到阻礙。	
考古遺址問題	部落南側建地及農地空間被劃入花蓮縣政府列冊遺址，若須興建或修建房屋需經過複雜之程序，使得土地利用困難，不僅讓原本已少有的建地難以利用，也造成該處土地約有一半以上遭變賣。	文化資產保存法
年祭場地空間不足問題	由於部落人口成長，目前年祭舉辦之廣場空間已不敷部落族人使用，需要尋找新的土地空間作為部落祭儀使用。	國土計畫法

(三)海域空間使用議題

港口部落阿美族人傳統使用海域範圍：北起大灣，南迄秀姑巒溪出海口奚卜蘭島(lokot)為界之北口，其間有數十個族人日常與祭儀所使用的潮間帶、礁石等漁撈採集地點，使用單元包括前述阿美族男子年齡組織(slal)、氏族/家族(ngangasawan/loma')以及個人，其年度的海域漁撈採集使用如圖 64 所示：

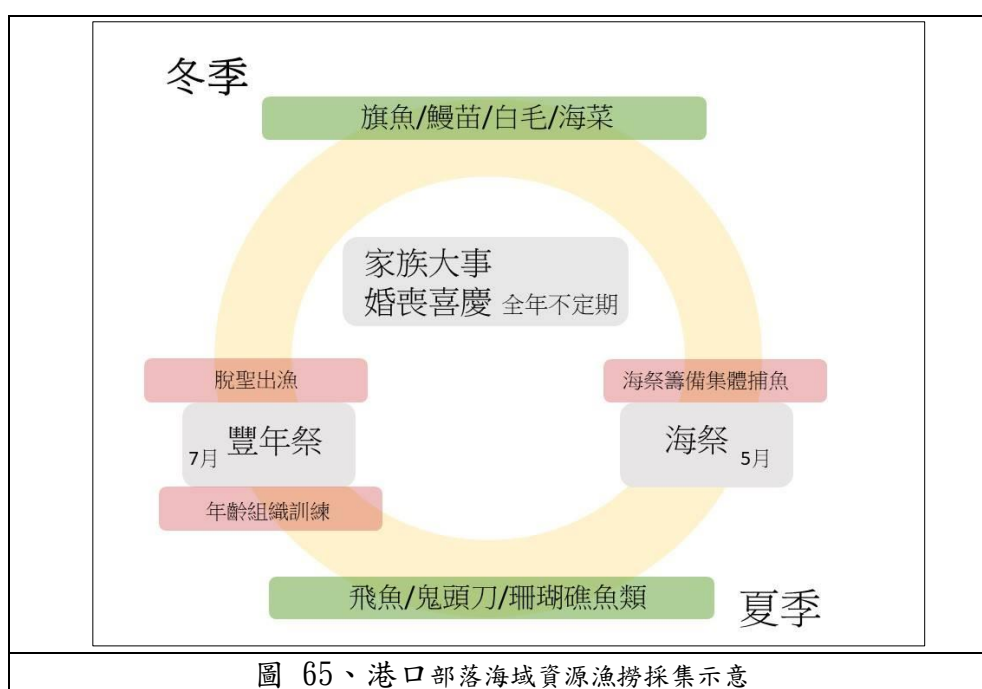


圖 65、港口部落海域資源漁撈採集示意

港口部落阿美族人具有高度文化價值的海域資源使用可體現於歲時祭儀與 Pakelang（於婚喪喜慶、家族大事與重要慶典後舉行的集體捕魚共食活動）。在祭儀方面，固定每年 5 月 5 日舉行的海祭 (misacepo') 是目前唯一留存祭祀對象與海有關的祭儀，另外每年 7 月中旬舉行的豐年祭(ilisin)「年齡組織訓練」與「脫聖出漁」的階段也與傳統海域使用有關。在祭儀之外，港口阿美族人在冬季與夏季分別有不同的目標魚種，以下列漁法進行資

源利用：

表 二十八、港口阿美族人傳統漁法

阿美語詞彙	中文翻譯與說明
mipalaka	放蝦籠，安置蝦籠待一夜或數日後取出籠中自行棲入的蝦蟹漁獲。
misukap	徒手捕魚蝦蟹，在淡水區域擺設障礙物形成水壩，將水淘去後可徒手捕獲
misalin	利用天然的魚藤將魚短暫迷昏後便可撈取
sangkalin	以外來的化學藥劑毒魚
mikuilu	以外來的電瓶器材電魚
mipa'pa'	傳統漁法之一，由群眾游水拍打水面將魚趕入預先設置的單面網
pasaliw	放網，兩人拉網操縱，將魚合圍於網中
tafukul	撒八卦網
mipacin	自由潛水射魚
patikel	釣魚
micekiw	以鐵條製作工具，挖取潮間帶岩間生長的貝類
mipudaw	以三角網於秀姑巒溪出海口撈捕魚苗，鰻苗(kurah)也是以此漁法，但兩者工具略有差異

1、海祭 (misacepo')：具有特定期間與排他性使用之海域空間

「海祭」是港口部落一系列與河海漁撈有關的祭儀之一，也是其中最大的一項，其主題與阿美族古老的鯨魚-女人國神話有關，歷劫歸來的主角到海邊祭祀感謝鯨魚的相助，往後在沿海地帶阿美族部落在小米除草期間會舉行海祭答謝海神並祈求海域工作的平安順利，現港口部落仍維持這樣的以男性成員為主體的祭儀傳統，每年5月上旬舉辦。籌備期間旅外族人（主要集居於新北市汐止區）同步於北臺灣沿海進行捕撈，並回返原生部落共同參與祭儀。由此，海祭不僅是港口部落的重要歲時祭儀，傳承神話符碼與文化傳統，具有祈求用海行為的平安順遂，也形塑港口部落重要的集體認同。

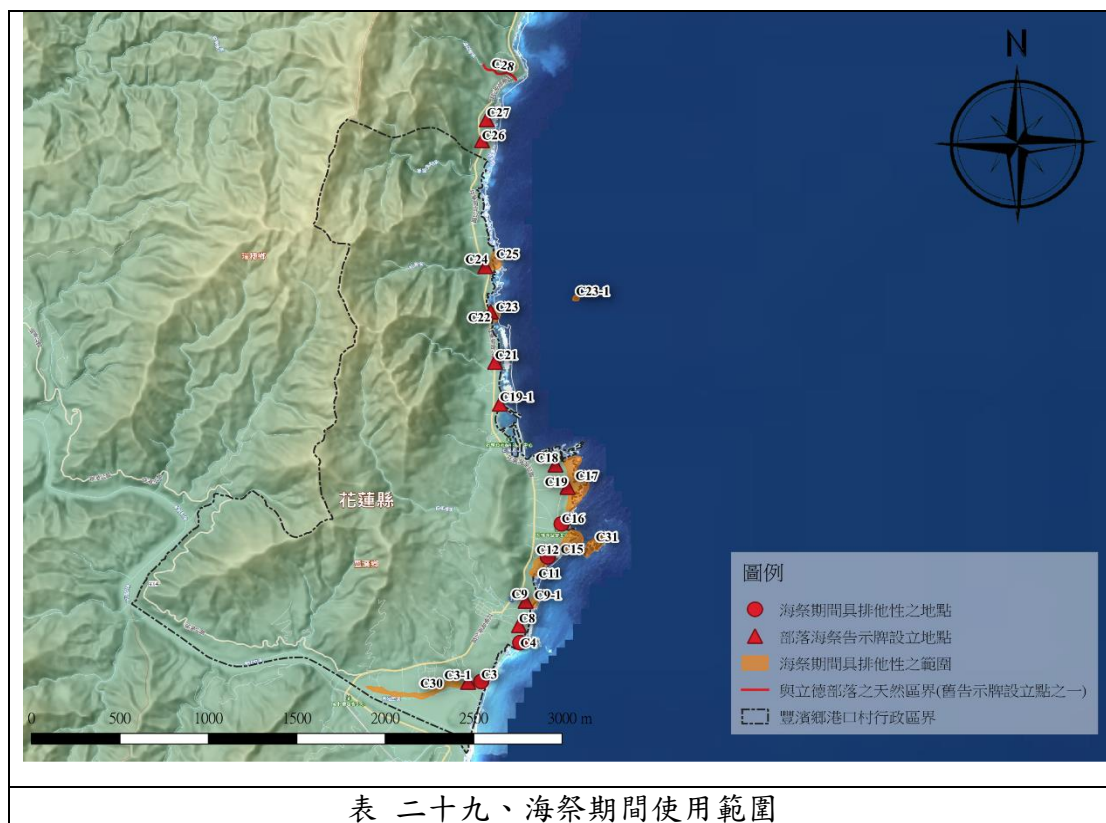


表 二十九、海祭期間使用範圍

(1) 使用範圍與排他性

每年 4 月份進入海祭籌備期，傳統男子年齡組織(年齡層約自 18 歲迄 50 歲間)會以各級為單位進行集體漁撈採集，石梯坪地區如圖四所顯示 C15(potal)礁石與近海處為最主要的捕撈範圍，其次為東管處遊客中心下方 C17 範圍，以及停車場下方 C16 近岸與 C31 等地，若整個石梯坪海域都沒有魚，則會改至秀姑巒溪出海口北岸沿線(C30)；除了前述各組的集體捕魚外，個人也會前往各自熟悉的地點進行作業，以達成各組所分配的漁獲量。近 10 年來這些地點的對外進出口由港口青年會(Ciromiad'ay)負責插設勸導牌³⁵，宣告北起大灣岬角至秀姑巒溪北口海岸部落傳統海域自 4 月中旬開始迄海祭結束止，禁止外人侵入進行漁獵採集行為，但由於欠缺法源依據而僅能道德勸說，反而容易形成部落與外界的衝突。

(2) 海祭舉行與祭場祭典變遷

海祭舉行地點現於港口部落東側 Sawalian 海岸 (C4)，有以水泥混凝土構築海祭平台，於海祭期間再以竹木搭建祭棚使用。不過目前使用的海祭場為近年來所使用的，根據調查傳統上曾於秀姑巒溪出海口北側大聖宮下方灘頭 (C3) 與現東管處遊客中心露營區下方灘頭 (C16) 舉行，大約自 1990 年代末期因東管處石梯坪風景區的開發而將海祭祭場移至現址。

祭儀於現今的海祭場舉行，由頭目長老顧問帶領全體年齡組織成員面向太平洋對

³⁵ 如圖四紅色三角形圖例等處。

海神獻祭，祭品陳列於 C4 祭場上方搭建的竹製棚架，集體吟誦祭歌。祭祀階段結束後，祭品會分成三份由青年組最低三階成員送至兩個過去的海祭舉行地點大聖宮下方（C13）及石梯港北堤末端（C19）等地進行祭祀獻祭。其餘成員則各自選定海祭場周邊聚集，同樣由青年組最低階成員傳送各組分配到的漁獲，並集體共食，整個海祭期間嚴禁外人以及女性靠近。



圖 66、由長老代表獻祭予海神



圖 67、集體共食體現港口阿美族人倫理規範

2、日常與儀式使用海域：豐年祭期間「脫聖出漁」與年齡組織訓練之海域空間
港口部落的年祭（豐年祭/Ilisin）不同於海祭，並不是以海神為祭祀的對象的祭儀，其字根 lisin 為「戒律」之意，ilisin 即指特定期間敬行戒律的大型祭儀，傳統上有一連串包括飲食在內的禁忌。在迎靈、愉靈與延靈的正祭結束後，男子年齡組織會於海邊進行阿美語稱為 Pakelang「脫聖出漁」的集體捕撈活動，透過觸碰海水與集體分配共食漁獲，解除祭典期間禁止吃魚等禁忌，回歸日常生活。

此外，在港口部落傳統社會結構原則當中最重要男子年齡組織運作裡，在傳統海域範圍內進行各種技能、心理素質的訓練（pa'afa），特別是 Pakeriran（C31）離岸礁岩的徒手環游被視為是成年禮的通過地點。在傳統海域沿線的各礁石、海蝕洞、其他海岸地形細緻的地名不僅反應了族人對於在地的環境認識，更因作為男子年齡組織訓練的場域，而具有傳統社會文化延續的意義。

(1)範圍與場域

由圖 67 可見，豐年祭期間的海域使用仍以石梯坪周邊為主要的漁撈採集地點，特別是由 Piasosan（C12）地點以北迄單面山（C17）等地礁石近海處，是族人使用各種傳統漁法進行各類珊瑚礁魚類、貝介軟體動物與海草採集的空間。其中位於今日東管處石梯坪遊客中心露營區（C16）族人俗稱「榕樹下」的兩個小灣，昔日曾為海祭舉辦的灘頭，現在仍是豐年祭結束後 Pakelang 的重要作業地點。如同海祭籌備期間，如豐年祭結束的「脫聖出漁」上述地點漁獲不如預期，年齡組織也會集體前往秀姑巒溪出海口北岸（C30）沿線捕撈河魚。上述漁獲會在港口社區活動中心（C29）集中烹調，並按照港口男子年齡組織由老年組以降分配，

女性在集體食魚的階段需要避忌。

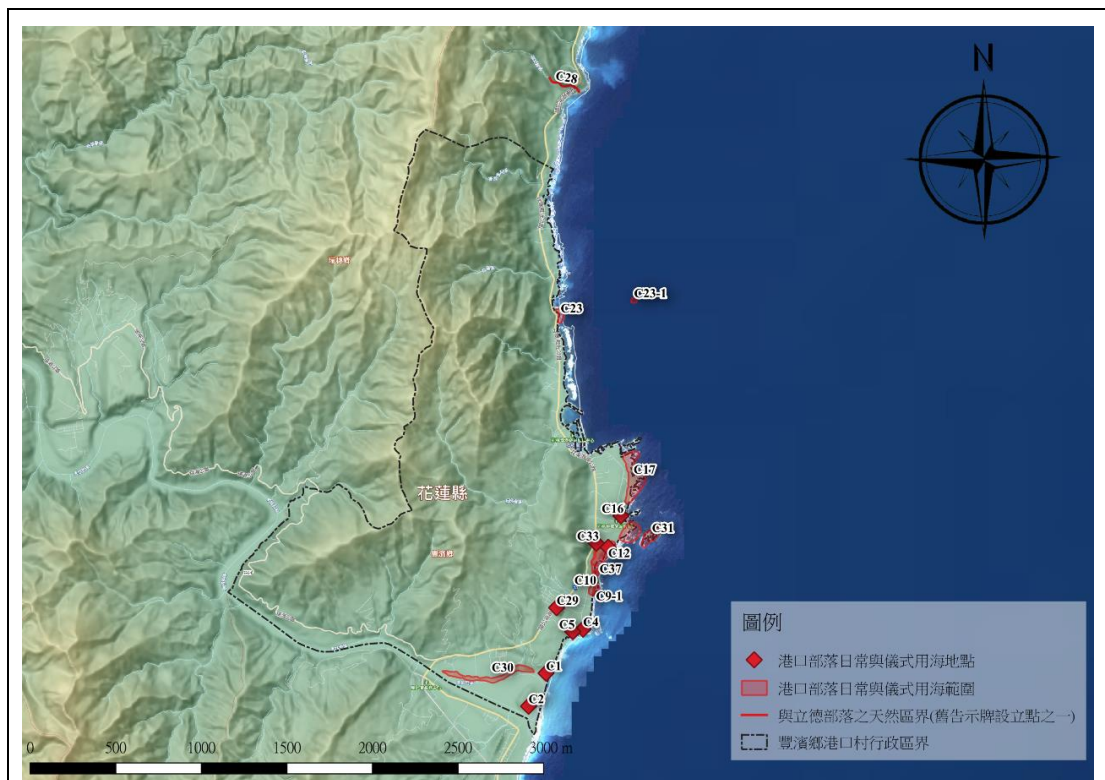


圖 68、港口部落日常與儀式使用海域範圍示意



圖 69、豐年祭結束後的脫聖出漁，解除禁忌



圖 70、部落全體成年男性集體共食魚獲

雖然男子年齡組織是阿美族傳統社會的骨幹，但隨著時代變遷與人口外移，男子年齡組織比較能夠完整運作的期間便只有在祭典期間的籌備與執行過程，以及各種婚喪喜慶的互助合作。至於對於新進以及年紀較輕的年齡組組員教育訓練，主要也就集中於豐年祭期間的夜間訓練。夜間訓練以第三階的 Palalanay 負責以下兩階成員的訓練，早期考驗青年人的膽識、體能耐力和生活技能，當代則以文化學習為主。根據訪談，早年的訓練地點包括圖七中的 C5 等海蝕洞以及傳統海域範圍，根據不同的任務有徒手長泳與捕撈特定的魚種蝦蟹，特別是 Pakeriran (C31) 離岸礁岩的徒手環游被視為是成年禮的通過地點。

三、Pakelang：生命儀禮與家族重大事件之海域使用

除了豐年祭結束後的脫聖出漁具有性別避忌的男子年齡組織的集體捕魚，阿美族人習慣上在婚喪喜慶以及各種重大事件例如：新居落成、歡送入伍、外出遠行等也會進行 Pakelang 的集體捕魚共食活動，具有「完工」、「圓滿」、「慶賀」和「除穢」等意義。

這類以家族為單位的 Pakelang 原則上以男性成員習慣的捕魚地點為主，並且不定期的頻繁舉辦，漁獲由家族共食，成員透過觸碰海水或溪水結束掃除禁忌不潔。換言之，海域和相關的用海行為在港口部落阿美族人的文化慣習中，具有其符號化的神聖性質，透過人在環境間的行動解除各種特殊狀態，回歸日常生活秩序，相關的漁撈採集和集體共食地點從而也具有高度的文化價值，維繫社會結構的再生產。



圖 71、透過 mipa'pa'驅趕法取得的漁獲



圖 72、婚禮結束後的 Pakelang 的集體共食

四、小結

根據目前的田野調查，港口部落傳統海域的範圍北起大灣岬角，南迄秀姑巒溪出海口北端，其傳統使用以漁撈採集為主，根據不同的季節有不同的目標魚種。在文化傳統面，5 月份的海祭與 7 月份的豐年祭儀式階段都有與海域有關的使用，其中海祭更有嚴格的排他性，透過插牌宣示的方式主張其特有文化集體權利。除歲時祭儀外，Pakelang 作為具有「解除特定期間活動，回歸日常生活」的意義，也頻繁的舉辦於以家族為單位的婚喪喜慶與各式集體活動之後。

上述行為的實踐空間目前都位列於石梯秀姑巒風景特定區範圍，有國家的特定行為管制及處分，同時因為觀光開發使然，經常造成族人進行其文化實踐時的困擾，觀光客侵入族人捕撈範圍或違反相關禁忌進入「月洞」等巫師舉行儀式的場域，外來釣客也經常留下各類垃圾造成環境問題。此外，族人也多半表示定置漁場的設置以及機動漁船的近岸捕撈實質影響到族人以傳統漁法的漁獲，海祭期間經常面臨漁獲不足等窘境，嚴重妨礙阿美族海洋文化的傳承與實踐。透過初步調查，這些用海行為彰顯了阿美族的社會文化，包括長幼有序與資源永續利用等社會與環境倫理、海域空間環境與棲地物種的在地知識，以及其獨特的神靈與禁忌觀念，除滿足其功能性需求外，還包括更高層次的文化符碼與社會結構的維繫，是港口部落阿美族文化相當核心的環節。

表 三十、港口部落海域使用概況

使用行為	是否具排他性	使用時間	使用範圍
具文化內涵的歲時祭儀、生命儀禮、社會組織再生產			
海祭	是。禁止外人侵入使用；祭儀場域嚴禁女性進入	4 月中至 5 月海祭舉行	秀姑巒溪出海口北口至大灣之傳統海域特定採集範圍。現海祭期間插牌處鄰近區域多為進出族人漁撈採集區的路口。石梯坪 C15(potal)海域及礁石處為最重要的範圍，其次則為東管處遊客中心下方 C17 範圍，以及停車場下方 C16 近岸與 C31 等地。若海域都沒有魚，則會改為秀姑巒溪出海口北岸沿線(C30)。
ilisin（豐年祭）	是。禁止女性進入	pa'afa (青年階層訓練)	秀姑巒溪出海口北口至大灣之傳統海域特定採集範圍，基本上與前述海祭期間範圍相同。
		pakelang (脫聖出漁)	
年齡階層訓練	現已整併至豐年祭期間舉行，範圍大致如上。		
家族 pakelang 據點	婚喪喜慶新居落成等生命儀禮結束後會前往海域捕撈共食，無家族專屬範圍，使用區域以港口傳統海域範圍為主，無特定排他性，範圍大致如上。		
其他聖地與神聖地景	嚴格排他，限特定社會身份-如巫師為執行祭儀需求使用	旱季	月洞
	限定族人使用	成年禮	C31(Pakeriran)
	限定族人使用	無	C7（Naniyarō'an/Kapaisinan，舊部落）
當代議題			
觀光侵入使用	祭儀期間嚴禁進入	全年，以夏季為主	石梯坪單面山、月洞、C16、C11

「擬定原住民族特定區域計畫之規劃(第二期)」-期中報告書

釣客釣點垃圾問題	祭儀期間嚴禁進入	全年	
定置漁場	侵入港口部落傳統海域	全年	C38，部落族人反映其漁獲影響族人漁撈需求。

參考文獻

- 財團法人中華經濟研究院，2016，《特定區域計畫推動機制之探討》。內政部營建署委託。
- 財團法人台灣大學建築與城鄉研究發展基金會宜蘭分會，2015，《擬定北泰雅原住民族特定區域計畫之規劃-期末報告》。內政部營建署委託。
- 財團法人台灣大學建築與城鄉研究發展基金會宜蘭分會，2016，《擬定原住民族特定區域計畫之規劃》。內政部營建署委託。
- 國立政治大學，2018，《原住民族特定區域計畫暨土地及海域使用管制機制計畫》。原住民族委員會委託。
- 清水純，2011《噶瑪蘭族—變化中的一群人》，詹素娟主編校閱，余萬居、吳得智翻譯。台北：中央研究院民族學研究所。
- 陳逸君，2002《現代臺灣族群意識之建構：以噶瑪蘭族為例》。臺北：陳逸君。
- 詹素娟，1998《族群、歷史與地域：噶瑪蘭人的歷史變遷(從史前到1900年)》。國立師範大學歷史學研究所博士論文。
- 劉璧榛，2010〈從部落社會到國家化的族群：噶瑪蘭人 qataban(獵首祭／豐年節)的認同想像與展演〉。臺灣人類學刊 8(2)：37-83。
- 江孟芳，1997《族群運動與社會過程—當代「噶瑪蘭」認同現象的解析》。國立台灣大學人類學研究所碩士論文。
- 沈怡瑩，2008《新社部落生活空間資源之利用變遷與再發現》。國立臺灣師範大學地理學研究所碩士論文。
- 阮昌銳，1969《大港口的阿美族》，上冊，中央研究院民族學研究所專刊之18。臺北：中央研究院民族學研究所。
- 陳俊男，2007〈大港口事件地紀事〉。史前館電子報第115期，網址：http://beta.nmp.gov.tw/enews/nol15/page_01.html，檢索日期：2019年2月14日。
- 王美珍，2017〈花東開發爭議再起：靜浦部落抵制興建山海劇場〉，網址：<https://www.gvm.com.tw/article.html?id=24004>，檢索日期：2019年2月14日。
- 原住民族委員會，2017〈原民會核定「原住民族山海劇場暨加路蘭廣場興建計畫」全期工作計畫新聞稿〉，網址：<https://www.ey.gov.tw/Page/AE5575EAA0A37D70/89a4df30-a04f-41f8-8a86-2439f4e56427>，檢索日期：2019年2月14日。
- 石再添、鄧國雄、許民陽、楊貴三，1988 臺灣花東海岸海階的地形學研究。師大地理研究報告(14):1-50。
- 阮昌銳，1969 大港口的阿美族。臺北：中央研究院民族學研究所。
- 何立德，2000 特殊地質、地形景點選址與管理之研究—以海岸山脈地區為例。國立臺灣大學地理學研究所碩士論文（未出版）。

沈怡瑩，2008 噶瑪蘭新社部落生活空間資源之利用、變遷與再發現。國立師範大學地理學系碩士論文(未出版)。

田清華，1997 花蓮地區觀光遊憩資源之研究。中國文化大學地學研究所碩士論文。

花蓮縣綜合發展實施方案，2011 大豐工程顧問股份有限公司。

陳宗玄，2013 臺灣主要觀光遊憩據點遊客人數概況與發展分析。台灣經濟金融月 49(2)，p. 1-15。

賴雨陽，2015 以社區為基礎推動原住民族部落觀光產業的過程與成效：部落推動者的觀點 Social Policy & Social Work Vol. 19, No. 1, June 2015, pp. 45-90

彭筱琳，2005 花蓮地區旅遊型態的變遷。國立花蓮師範學院鄉土文化研究所。碩士論文。

花蓮縣「綜合發展實施方案」聽證會會議記錄，
http://2022forum.blogspot.tw/2012/10/blog-post_1698.html 中華民國交通部觀光局歷年統計資料查詢系統，檢索日期：2019 年 2 月 16 日。

花蓮縣縣政統計，<https://static.hl.gov.tw/files/11-1054-7872.php?Lang=zh-tw> 檢索日期：2019 年 2 月 16 日。

林務局，<https://conservation.forest.gov.tw/latest/0060986> 自然復育網 檢索日期：2019 年 2 月 16 日。

花蓮區農業專訊，2018 104 期-原住民農產業專輯
<https://www.hdares.gov.tw/ws.php?id=12017&print=Y> 檢索日期：2019 年 2 月 16 日。

台大意識報，2015 港口部落特刊
https://issuu.com/94280/docs/083_____for_issuu 檢索日期：2019 年 2 月 16 日。

豐濱鄉公所網站，<https://www.feng-bin.gov.tw/industry/19/234> 檢索日期：2019 年 2 月 16 日。

行政院農業委員會，2017 303 期 當海梯田遇上生態地景藝術
<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2506834> 檢索日期：2019 年 2 月 16 日。

里山倡議在台灣，<http://satoyama.tw/> 檢索日期：2019 年 2 月 16 日。

更生日報，2018 「kamaro'an 住下來吧！」部落工藝紐約綻光彩
http://www.ksnews.com.tw/index.php/news/contents_page/0001094801 檢索日期：2019 年 2 月 16 日。

我們的島 稻浪上的部落鼓手，<https://ourisland.pts.org.tw/content/稻浪上的部落鼓手> 檢索日期：2019 年 2 月 16 日。

靜浦社區發展協會，來部落玩樂找味——召喚青年返鄉，朝自營自足的社會企業邁進，2018 <https://se.wda.gov.tw/Article/Details/139?menuid=16> 檢索日期：2019 年 2 月 14 日。

附錄

附錄一、第一次田野現勘紀錄

會議名稱	候選部落初步拜訪-新社部落		
受訪對象/ 單位	宮麗筠/新社社區發展協會理事長	日期	2019.1.28
		時間	15:00-16:00
訪談人員	吳勁毅、林嘉男	地點	噶瑪蘭文化展示中心
		紀錄	謝博剛、江長銓
訪談紀要			
一、本案暨研究團隊介紹 1. 計畫團隊成員介紹（包括主持人、協同主持人、研究助理群） 2. 區域計畫說明（何謂「區域計畫」） 3. 現行原住民土地空間規劃之架構（國家公園/非都/都計） 4. 區域計畫法下「特定區域」的概念 5. 原住民族特定區意義在於讓原住民族傳統對於空間利用的方法能對接國家法體系 6. 案例說明：鎮西堡特定區（範圍、相關分區說明、制度競合、協商過程） 二、何時需要特定區域計畫進場 1. 如部落範圍被列入環境敏感區、國家公園，或者特定資源被剝奪使用等等而無法變更改走特定區域計畫，例如牡丹鄉的牡丹水庫，因為水庫集水區是完全禁止使用，因此便需要特定區域計畫來重整。 2. 特定區域計畫的門檻與程序相當難解，部落需要做評估準備。 3. 除特定區域計畫外，諸如縣市國土計畫、個案變更等都是工具。 4. 重點在於部落現有議題的盤點評估。 三、新社部落現有議題初步盤點 1. 族人現有船舶舢舨進出之小湖港，漁業署認定為「澳」，非港口。 2. 自來水公司利用部落水資源，但本地使用自來水仍需收費，也沒有水資源回饋。 3. 現林務局的「森川里海」計畫有盤點出水資源，有幾個單位想共管，但尚未有平台，也不知道如何組織？ 4. 消波塊等海岸防護議題。			

5. 土地自建房舍議題。
6. 原計畫設置噶瑪蘭族傳統家屋，風管處已撥款，但礙於興建基地屬文化遺址而無法動工。
7. 祭儀（豐年祭）使用空間，希望能夠有祭場使用。
8. 海祭場空間狹窄。

四、新社部落面對上述問題的困難

1. 現林務局「森川里海」計畫新社是與復興部落掛在一起，而現任新社村長則是東興部落的阿美族人，有潛在族群與部落地方政治競爭問題。
2. 總幹事認為本計畫似乎需做普查盤點的可能，擔憂如有違反現行法規的使用現況是否會對在地族人造成困擾，而導致參與度不高。
3. 認為成文的規範與工作方法會造成族人壓力，同樣造成參與度不高的可能。
4. 族人排斥正式的開會形式，需要重新設計會議方案。

五、困難解決方案

1. 盤點部落議題的重要性除了梳理現有問題的前因後果外，也包括促進族人對於相關議題政府對口機關的關係。
2. 梳理現有問題的前因後果，有助於鬆動過去礙於種種法令機關等因素而卡死的可能。
3. 讓議題有個別適當的處理路徑，尋求可行的解決方案並務實評估。
4. 關於海岸侵蝕等防護措施，如防波堤設置，是否有換地計畫的執行可能？
5. 遵循部落議事倫理，尊重長老意見。
6. 部落意識的組織，特別是操作執行公共議題的能量是上述議題解決的基礎。

田野照片



圖一、團隊成員向宮總幹事說明計畫

會議名稱	候選部落初步拜訪-港口部落		
受訪對象/ 單位	劉豐皇/港口社區發展協會理事長	日期	2019.1.28
	胡榮華/部落年齡組織 mama no kapah 領袖	時間	19:00-20:00
	Mumu/部落年齡組織 malakacaway 成員		
	Rahic Sumi/部落年齡組織 palalanay 成員		
	Sumi/升火工作室		
	Lafay/莎娃綠岸工作室		
訪談人員	吳勁毅、林嘉男	地點	理事長自宅
		紀錄	謝博剛、江長銓
訪談紀要			
一、研究團隊暨本案說明			
1. 團隊成員介紹（包括主持人、協同主持人、研究助理群）			
2. 本案介紹-招標單位營建署			
3. 區域計畫說明：何謂區域計畫？以本地為例，部分屬石梯秀姑巒風景特定區為「都市計畫」範圍，其他則屬「非都市計畫」。			
4. 原住民族地區和臺灣其他地區一同，「空間」規劃分別被劃入：國家公園、都市計畫、非都市土地三種，也就是說一個部落單元可能分別被劃入至少一種以上的空間管理計畫架構下。			
5. 區域計畫法下「特定區域」的意義：簡單來說特定區域計畫就是「把規則先找出來」。就原住民族地區而言，便是「傳統領域調查」的延伸，自己規劃自己的土地利用，循區域計畫法「特定區域」路徑謀求自主管理、傳統知識與國家治理之間的平衡。			
6. 泰雅族「鎮西堡特定區」的案例說明，如何讓族群傳統文化知識與管理機制如何與國家體系對接、相互理解與協商共同治理。			
7. 本計畫是一系列原住民族空間規劃的一環：包括山區、平原與海岸，本案目標為擬定海岸地區相關特定區發動規劃與實施機制。			
8. 本案工作期程和方法說明。			
二、議題初步盤點與分享			
1. 特定區域對於部落長遠的發展具有高度意義，須從長計議，促進地方參與。			
2. 秀姑巒溪出海口於冬季鰻苗產季時有外來漁船違法進入三海裡內捕撈，是否有專用漁			

權的可能？

3. 原住民族特定區的治理機關會是什麼？部落嗎？
4. 建物合法化問題，現有土地受到風景特定區與文化資產法的限制。
5. 原住民保留地增劃編的行政窒礙問題，是否可透過特定區來解除？

三、回應與討論

1. 本案為營建署委託案，會正面看待地方困難積極處理。
2. 部落需要共商討論，並思考解決方案，例如部落發展區、建物空間量體容積、若列敏感區如何協商部落內部的解決機制等。
3. 管理機制除部落公法人化外，亦可採行政契約方式，如嘉義阿里山鄒族的狩獵自主管理，便由「阿里山鄒族獵人協會」與對口機關制定行政契約的方式辦理，讓族人具有實質管理的權力。
4. 原住民特定區域設置會面臨許多法規面、機關權限協商的問題，這部分的疑慮會由營建署代位協商，而非部落與各部會機關單打獨鬥。
5. 根據文化資產保護法若屬開發區域為文化遺址，會依所屬層級有其開發限制，特定區域計畫可以在更嚴謹的基礎下，騰出部落合理使用的空間。
6. 特定區域計畫是以部落為整體的宏觀架構規劃，並非適用於保留地增劃編問題的解決工具，港口部落現面臨的增劃編困難屬行政窒礙，可透過現有行政訴訟救濟或監察院提案彈劾方式解決。

田野照片



圖二、團隊向部落成員拜訪請益

會議名稱	候選部落初步拜訪-靜浦部落		
受訪對象/ 單位	何俊雄/靜浦社區發展協會理事長	日期	2019.1.29
	黃建治/靜浦村村長	時間	10:40-11:30
訪談人員	吳勁毅、林嘉男	地點	東管處-太平洋一號店
		紀錄	謝博剛、江長銓
訪談紀要			
一、研究團隊暨本案說明			
1. 團隊成員介紹（包括主持人、協同主持人、研究助理群）。			
2. 區域計畫特定名詞解釋（都市計畫、非都市用地、規劃分區/編定）			
3. 計畫目的說明：在區域計畫法架構下劃定原住民族特定區，在傳統知識與治理制度討論的基礎上，協商取得自我規劃的權力。			
4. 原住民族土地空間計畫說明：同一個部落單元可能同時被分割納入都計、非都、國家公園架構，各自面對不同的管制。			
5. 舉例說明發展限制：民宿只能在非都地區，都計地區可作商旅，所以現在的部落民宿按理無法申請合法建照，因此無法合法化而影響部落產業發展。			
6. 北泰雅地區-鎮西堡原住民特定區案例說明相關編定、自主管理、機關協商歷程。			
7. 本案說明：期望能夠建立海岸地帶原住民族地區適用特定區域的機制與規劃經驗，而規劃候選名單，盤點、爬梳相關議題，務實評估特定區域的可行性。			
二、議題盤點與初步分享			
1. 本地部分地區被劃定為都市計畫用地而無法申請農村再生計畫。			
2. 奚卜蘭島(獅球嶼)現由林務局管理，巡守隊希望能夠運用與於教育用途並促進地方觀光發展。			
3. 過去的使用編定有問題，許多家屋屬機關用地，需要檢討修正。			
4. 秀姑巒溪出海口三哩內漁船侵入問題，最高峰同時有 15 艘漁船作業，是否可擬定公約加以取締。			
5. 行水區治理線問題-例如太陽廣場。			
6. 公墓缺乏。			
三、因應解決			
1. 理事長建議召集部落會議討論原住民特定區計畫一案，同時更具體深入地搜集目前族			

人土地與資源利用上所面臨的實質問題。

田野照片



圖三、團隊向村長與理事長簡要說明計畫。

附錄二、第二次田野現勘紀錄

會議名稱	「擬定原住民族特定區域計畫之規劃(第二期)」-港口部落說明會		
會議時間	2019/03/23 19:00~22:00	會議地點	港口部落天主堂
會議報告	吳勁毅、官大偉、林嘉男	會議記錄	曾聖慈
出席人員	吳勁毅、官大偉、林嘉男、謝博剛、江長銓、曾聖慈、港口部落族人十餘位		
會議大綱	一. 團隊組成與計畫介紹 二. 原住民族特定區域計畫說明 三. 港口部落潛在土地/空間議題 四. 後續執行規劃		
會議紀錄			
會議 19：30 開始			
開場			
			
吳勁毅老師進行開場介紹一景			
● 吳勁毅老師針對原住民族特定區域計畫之施行辦法與目的進行簡單介紹與說明。 ● 吳勁毅老師針對在港口部落主要是想探討針對海岸線上之原住民族部落當中是否能符合地方性為主導進行土地利用的劃分與規劃。			
一、. 團隊組成與計畫介紹			



林嘉男老師進行計畫團隊介紹一景

- 林嘉男專任助理向港口部落族人按照本計畫工作組成團隊進行人員介紹。

二. 原住民族特定區域計畫說明



林嘉男專任助理針對原住民族定區域計畫說明側錄

- 林嘉男專任助理向與會港口部落族人針對原住民族海域使用型態之部落進行特定計畫之目的，說明其主要是希望以部落的觀點處理部落範圍內土地的使用形式，雖然與許多政府行政部門現行法規容易產生衝突，但仍希望此計畫能提出海岸部落區域進行試辦並且擬定草案。
- 林嘉男專任助理向港口部落族人針對目前台灣土地之管理計畫大致可分為區域計畫、都市計畫、國家公園計畫…等進行介紹與說明，並且將台灣目前土地規劃之利弊與例子舉證說明，以此充實現場港口部落族人土地規劃相關議題之背景。
- 林嘉男專任助理表示目前鎮西堡部落為台灣第一個原住民族特定區域計畫成功之案例，花了五年完成部落自主訂定之土地規則管理自己的部落土地，雖然僅限於鎮西堡部落範圍內有效，但藉由部落內族人共同遵守，以及部落跟政府單位溝通協調相

互遵守的努力下已逐漸完善。而本計畫擁有階段性的工作目標，故今日以鎮西堡部落成功的例子僅是給予港口部落一個例證以及往後運作上的參照。

三. 港口部落潛在土地/空間議題



官大偉老師針對港口部落之土地與空間議題進行討論一景

- 官大偉老師表示，港口部落本來就擁有自己的土地使用方式，但國家卻有另一套土地利用的分區規劃，可是當國家規範與部落族人原本的使用模式發生衝突，那就得仰賴特殊區域辦法的方法突破這樣的困境。
- 目前港口部落周遭範圍已被石梯秀姑巒風景特定區所涵蓋，因此許多土地已被規劃劃分，但針對港口部落而言是否符合需求得再多做討論。
- 港口部落範圍內擁有考古遺址，文資法無法排除的情況下部落族人得共同思考討論如何針對該處土地的規劃進行處理。
- 港口部落範圍內之漁業保安林是否擁有新的土地使用規劃，部落族人也須共同思考討論。
- 鰻苗捕撈近期時常被機動漁船所影響，因此部落族人應該共同思考討論配套措施予以解決。
- 但除了考古遺址之利用土地區域以外，其他問題皆可運用此計畫進行解套與排除。

四. 後續執行規劃

- 林嘉男表示，針對港口部落範圍內土地後續的管理機制，可以說是先前的傳統領域調查即是為了後續部落土地的使用規劃成為基礎。
- 部落土地怎麼用、部落土地怎麼規劃是本計畫主要的意義與目的。
- 土地得針對當代的土地衝突進行釐清與瞭解，之後方可開始訂定部落自主性的土地使用規則。
- 部落傳統的土地使用規則雖然沒有文字沒有明確的訂定法律，但是部落族人皆共同遵守，這種隱性的運作情況即是部落傳統的土地使用規範與智慧。

- 雖然部落領域內的地貌已經改變、土地需求也改變，因此目前主要是以過去傳統的部落隱性規則套用至當代，是主要的方向與目的。
- 針對港口部落之需求，以居住、農作、文化、保育…等面向進行討論與規劃。
- 針對安全顧慮或是災害危機之考量，也須於土地使用上進行規劃。
- 針對後續國家、部落之間的衝突應該怎麼面對，也是主要的討論主題。
- 謝博剛表示，承先啟後可說是這次計畫的意義，在當代所碰觸的土地問題是否可以運用部落傳統智慧與辦法進行解套，是很重要的問題。
- 如何在傳統土地利用的模式與當代國家土地利用模式進行對話甚至是碰撞，在本計畫中也須進行討論與解套。
- 調查與規劃(調查、比較、分析、規劃)就是本計畫的主要工作。
- 部落與計畫工作人員共同組成的工作團隊(看 PPT)
- 設定期程(看 PPT)
- 雖然時間緊湊但是絕對不能濫竽充數，因此這次先從公有地至私有地的模式進行調查與規劃。

臨時動議

- 雖然鎮西堡部落共花了五年方才完成，但是其用一年進行共識討論、一年調查與討論、三年進行協商與規劃。因此今年
- 部落內部需要組成一個土地規劃的團體，擁有窗口面對後續的工作才會更有效率。
- 港口主要人物來的太少，因此我們針對後續的共識工作會產生疑慮。希望可以針對族人的宣傳與討論的人員進行更系統的召集與通知。
- 這一次可能是因為宣傳模式並非系統且完善，因此本次會議來的族人人數並不多。也有可能因為部落不同團體之間擁有不同的觀點與衝突，因此影響參與會議的族人也會受到影響。為了後續工作上不要造成衝突，一定要大家擴散影響力使得部落族人越來越參與。
- 部落年齡階層或是村長有無可以能擔當起召集與宣傳的工作呢？
- 部落年齡階層主要針對傳統祭儀為主，村長跟理事長可能較為合適。
- 理事長認為宣傳的工作即使做到了，但族人皆為個體，因此並無法保證全來。
- 族人一定得共同宣傳才有辦法影響會議參與的族人人數。
- 請問港口部落得花多少時間才會達成與鎮西堡相同的成果。
- 吳勁毅表示，部落的共識是關鍵，部落有共識一起努力可加速港口部落本計畫完成的速度。
- 官大偉表示，村長負責行政面的公共事務、年齡階級負責傳統公共事務、理事長負責社區發展相關事務。因此在面對不同的工作時各司其職，但往後港口部落一定會碰到更多這樣的事情，因此部落內部的溝通機制很重要。
- 林嘉男表示，鎮西堡部落是很強盛的部落，港口部落也是很強盛的部落，但是部落內部的溝通與組織上這兩個強盛部落卻擁有差異。部落內部的族人共識與共事是影響計畫執行與推動的關鍵因素。南山部落雖然做了兩年的計畫，但是目前卻也沒有上承中央，因此部落的努力很重要。

- 林嘉男表示，港口部落除了須跟林務局、水保局、水利署、農糧署、東管處、漁業署…等等的政府機關進行討論，
- 參與此次的會議才知道石梯秀姑巒特定風景區的規劃，方才知悉港口部落範圍內土地的危機，以現階段為例，目前為違建非常多、合法建地依舊不足、農業用地與原保地買賣嚴重…等。在這樣諸多的問題底下，其實部落族人受到的影響程度非常大，因此若能由部落族人自行向未到場的族人進行宣傳，或許可以改進之後參與會議的族人人數。
- 按照國土規劃法的規畫，港口部落南端的山坡地允許蓋飯店，而且許多地方竟然都與部落觀點衝突，若港口部落這次不做這個計畫，是否部落範圍內的土地完全就以縣政府為主導而不理會在地性的聲音？
- 林嘉男表示，在目前空間計畫下，原住民族部落的意見與傳統土地利用模式與鮮存管制狀態具有諸多衝突，風景特定區之規劃上顯示了以觀光發展為考量的土地使用目的，以後的發展完全就以此為基礎。因此若部落若不自主性規劃自己部落範圍內的土地，往後會擁有許多衝突仍將繼續存在。
- 在都市計畫中有些規劃的停車場是目前仍在使用的農地，這樣產生的衝突是否太直接。
- 林嘉男表示，都市計畫發起的時候會有目的，因此土地的使用絕對是以觀光為主體進行規劃，也就是說都市計畫中的土地利用規劃具一定之目的性。
- 官大偉表示，這就是特定區域計畫的意義，港口部落若不做這套計畫，那不僅是無法彰顯出部落傳統土地利用模式與智慧，甚至會影響部落主體性。
- 林嘉男表示，鎮西堡部落針對部落範圍內一處水源處進行規定，無論是政府、族人、外人皆不可以靠近，此法案也正在被實施。因此港口也能針對部落範圍內進行規劃，當然也能規劃保護區限制機動船影響鰻魚苗捕撈的情況。
- 以目前來看，唯有族人參與共同執行此計畫，才可能真正的展現部落主體性以及保護部落。
- 吳勁毅表示，後續部落針對土地的調查，可以以議題的方式進行，例如針對海域那就找尋使用海域較頻繁或是擁有衝突的族人參與，以此類推以分區的模式讓族人都能參與。
- 請問鎮西堡部落針對水源保護的土地使用辦法之訂定，是否所有權就屬於部落？
- 林嘉男表示，經過協商之後，最後使用的雖然是以鎮西堡所訂定的土地使用規範，但是其管理機關就是以地方政府為主。但部落仍然要求原民會協助部落成立公法人，使得往後部落能針對違法的情況通報縣政府進行舉報開罰。但這一塊也是花了非常長的時間與政府機關 協商才成立。
- 針對族人對於部落內召集的問題一事如何處理，理事長表示，在部落內召集的工作本來就充滿許多困難，而我們也不可以用強制的方式，因此這樣的困難除了是語言上的隔閡、抑或是部落內傳統組織的互相牽動，都會是需要考慮的。

- 官大偉、吳勁毅、林嘉男、謝博剛皆表示，我們可以針對傳統階級當中的青年進行工作坊教育，再以青年的力量協助於部落內部的說明與交流是可行，而且這個方式也是最好的。
- 當然族人自己向族人說明計畫的動機與目的是最便利且效益最好的，但是如何教育如何進行才是問題。再者是即使我們都如此進行，但是部落內部不想來的還是不想來，因此雖然召集是問題之一，但是族人們之間達成共識比較重要。
- 部落族人不參與的本就很難帶動，但是若這些人在部落土地規劃好之後才出現並表示意見時，會容易造成部落內部的衝突。因此在知情權的執行是目前部落內部很重要的工作。
- 林嘉男表示，針對理事長提出的部落會議何時要開的疑問，其實部落會議開會的時間其實是以部落為主體，並非由本計畫工作團隊主導。
- 部落發展協會若有金費，或許可以殺頭豬讓族人都來，並藉機宣傳此計畫的重要性。
- 團隊針對石梯秀姑巒特定區域之地圖，希望擁有傳統圖資、地籍圖、段籍圖…等
- 林嘉男表示，針對海的使用規劃也可納入計畫當中的土地利用規劃。但無論是土地還是海域，在規劃規則時必須清楚知道劃定的管理範圍並不等於村界也不等於傳統領域界線，僅是部落欲管理的區域進行辦法的訂定與規劃。
- 針對後續開會討論會分階段，第一階段主要是以港口部落族人為主體，但之後仍須將範圍內所有人之參與。
- 官大偉表示，原住民族區域特定計畫雖然是以原住民族人與部落為主，但是在區域規劃內雖然不是原住民族人的居民也應該被告知，因為他們是其區域範圍內的居民所以應該參與。針對告知的方式，青年對青年、婦女對婦女、長輩對長輩之間的討論方式皆不同，因此多管齊下是最好的辦法。
- 先前港口部落針對石梯坪的抗爭，雖然一開始沒有太多人參與，但是藉由宣傳的普及，是造成後續很多很多人參與的關鍵。因此這次也應該如法炮製。
- 林嘉男表示，其實任何的工作中之工作人數一直都不是重點，而是是否擁有共識一同參與討論面對處理的工作，或許如此能夠推動部落進行討論甚至是共識。因此一切的開端皆是以尋找部落共識為主要目標。
- 理事長表示，針對港口部落內考古遺址無法被改變的情況，是否真的無法藉由這個計畫進行處理？
- 林嘉男表示，雖然無法直接改變，但是其實可以藉由調查的結果並訂定屬於部落土地使用的辦法，與政府單位進行協商尋求配套的模式，也是可能獲得解決的方法與機會。
- 針對月洞爭議的問題，或許能夠藉由此計畫模式進行解套，但是告知與宣傳仍然是問題所在。

● 下次開會時間：以港口部落之需求進行討論後決定

會議 22：06 結束

附錄三、第三次田野現勘紀錄

田野主題	海岸區域田野紀錄		
田野時間	2019/05/09	田野紀錄	江長銓
出席人員	吳勁毅、林嘉男、謝博剛、江長銓、Lekal、Lahic		
田 野 紀 錄			
一、秀姑巒溪河口（大聖宮）			
● 此處為海祭期間，三處祭祀空間之一，會由青年會以下之年齡階級分派到此處進行祭祀，祭祀完成後便將貢獻之漁獲及米酒，當場食用完畢，才返回會場。 ● 目前港口部落捕鰻苗 Mipudaw 的人比較少，大多數是靜浦部落族人和外地人，原因在於環境之危險性與收穫不成正比。 ● 河流漁獵之型態是依照個人習性，港口部落較少，大港口部落和靜浦部落因鄰近秀姑巒溪，因此較常在河流進行漁獵。 ● 部落曾提出全區常年性的限制管制概念，關於此概念的推動，可能會遭受到較多阻礙，必須提出更多的論述，來正當化此管制限制的規定，使原有之合法漁權得到保障。			
			

二、海祭場

- 海祭插牌之行動是由海祭前一個月開始，但海祭結束便拔除，部落曾提出希望成為固定性的警告牌，但是因為會受到外來者的破壞，造成維護成本提高，所以目前便是以此時期插牌。
- 部落主要會下水之漁獵期約是四月開始到八月，這段時間除了有海祭之外，還有豐年祭以及 Pakelang。
- 文化空間是長條性的帶狀，且從海洋延伸到潮間帶，陸域則為共食的空間。
- 未來之研究調查工作，可以先從港口部落全年性的漁獵型態開始，時間、空間、使用行為，進行詳盡的調查。
- 若是未來想要改變海洋空間之規則，若是由漁業法之漁業資源保育區著手，可能失去了其文化性敘述，變成經濟性的權力爭取。因此應該要專注調查在海洋與文化上之關係，以原住民族傳統海域之論述開始談起，連結社會與海洋文化的特殊關係。



三、項鍊 Cacangawan

- 外來的釣客經常闖入此處，製造垃圾的困擾；也會有專業放龍蝦網，一次就放一百多門，造成海洋資源濫捕上的問題；遊客抓寄居蟹、抓小魚，部落族人勸阻卻反而產生衝突。
- 月洞目前為鄉公所之公共造產，但該處為港口部落之神聖空間，過去為祭祀祈雨之空間，下方也有取水處，作為過去年齡階級訓練之取水空間。

- 發現有業者會攜帶遊客來此處進行浮潛與潛水活動，但該處海域並未被劃入為遊憩空間，應為違法經營。



四、石梯坪（榕樹下）

- 過去是習慣舉辦海祭之空間，但是因為東管處觀光建設的設立之後，才改變到現在的海祭場。此外，還有大量遊客闖入並觀看的问题，使得海祭空間受到外部的侵擾。
- Pakeriran 為部落之重要漁獵採集空間，可以透過使用行為之管理制定，來維護部落漁獵活動之進行。
- Pakeriran 之礁石體，應屬於海域空間，為平均高潮線以下。



五、人定勝天 Cikunuan

- 該處原本是漁獵射魚行為之空間，因為定置漁網的關係，除了魚幾乎都被漁網捕獲之外，造成生態資源之改變，另外也會被漁網纏到有生命危險。



附錄四、第四次田野現勘紀錄

會議名稱	海域使用現況、範圍	頁數	9
受訪對象/ 單位	Mumu、Kenfu (劉豐皇理事長陪同，訪問期間不時有人過來聊天)	日期	2019.5.16
		時間	18:00-20:30
訪談人員	謝博剛、拉黑子.舒米、江長銓	地點	Mumu 自宅前院
		紀錄	江長銓、謝博剛

訪談紀要

以訪談大綱表格與圖紙指認方法針對現經常使用之青壯世代進行第一次海域使用現況調查，共完成 41 筆資料搜集。基於期中報告標的所需，本次海域資源訪談方向以「海祭」(具文化內涵之歲時祭儀)以及當代面臨的衝突議題如「海洋棄置物」、「觀光侵入」與「定置漁場」作為主軸，採錄相關點位/範圍資訊、內容與規範。再次確認港口部落所屬傳統海域，可由海祭期間的禁制宣告告示牌插牌位置作為大略範圍，北起大灣，南迄秀姑巒溪出海口北口；更進一步的個別礁石與其細緻的規範內容，將在立體建模完成後再行訪問。



圖一、底圖展示



圖二、訪問實況



圖三、從南到北，由報導人指認地點並採錄內容



圖四、阮昌銳（1969）民族誌老照片辨識

附錄五、第一次工作會議紀錄

「擬定原住民族特定區域計畫之規劃（第二期）」案

第 1 次工作會議紀錄

一、會議時間：108 年 1 月 24 日(星期四)上午 9 時 00 分

二、會議地點：營建署 4F 綜合計畫組會議室

三、會議主持人：林組長秉勳

記錄：李維芹

四、出席人員：台灣城鄉發展學會吳計畫主持人勁毅、林專任助理嘉男、蔡兼任助理維庭、黃兼任助理子豪、林副組長世民、張簡任技正順勝、廖簡任技正文弘、望科長熙娟、李幫工程司維芹

五、會議結論：

討論案：

議題一：「擬定原住民族特定區域計畫之規劃(第二期)」案工作進度規劃及後續
預定工作時程安排提請討論

(一) 有關合約規定之工作項目時程調整：

1. 本次工作會議議程附件 2 所示工作項目 1. 「法令、政策及計畫推動經驗之回顧整理及檢討分析」，以及工作項目 2. 「原住民族特定區域計畫推動策略」之工作時程仍維持合約規定，屬「期初階段」應辦事項。惟後續工作實務推動若有增補需求，仍可滾動式檢討修正。
2. 考量工作項目 2.2 「適宜擬訂原住民族特定區域計畫部落之篩選機制及建議優先辦理之部落名單」與工作項目 4-2. 「就前開 3 處部落，評估擇定 1 處，作為優先辦理原住民族特定區域計畫之名單，並說明擇定此 1 處部落之篩選機制、劃設範圍及程序」之工作內容具有高度關聯，且時程具先後順序，故將前開工作項目 4-2. 調整為「期初至期中階段」應辦事項，並請規劃單位於期初階段優先辦理前開工作項目 2.2 之內容。

(二) 有關附件 3 預計辦理時程規劃表，請規劃單位依下列意見調整：

1. 先行預定辦理工作坊與研討會之日期，並於辦理日期前一個月召開工作會議討論工作坊與研討會之議題及邀請之專家學者或團體之名單。
 2. 依合約之經費明細表，妥為注意各工作項目執行數量，以利主計單位檢核（如會勘辦理次數、審查會議資料份數及會議出席人數等）。
- (三) 請規劃單位依上開結論，酌修工作計畫書內容送署，俾利工作計畫書核定事宜。

議題二：「擬定原住民族特定區域計畫之規劃(第二期)」案，建議辦理原住民族特定區域計畫之三處部落名單提請討論

- (一) 工作項目 2.2「適宜擬訂原住民族特定區域計畫部落之篩選機制及建議優先辦理之部落名單」係以全國 746 個部落作為母體建立篩選機制，而工作項目 4-2.「就前開 3 處部落，評估擇定 1 處，作為優先辦理原住民族特定區域計畫之名單，並說明擇定此 1 處部落之篩選機制、劃設範圍及程序」係以「具原住民族傳統海域使用行為」之部落進行篩選，請規劃單位考量此二工作項目之銜接機制及論述脈絡。
- (二) 有關「篩選機制之建立」，請規劃單位納入以下意見辦理：
1. 請參考國內各單位（如原住民族委員會及本署）原住民族特定區域計畫之相關既有成果為基礎，進行更細緻之研究分析。
 2. 優先擬訂特定區域計畫之考量因素，包括部落之土地使用課題是否具特定區域計畫推動之「必要性」（所面臨課題現行機制無法解決，需以擬訂特定區域計畫方能解決）、候選部落之間的「差異性」（如泰雅族具 GAGA 規範，其土地使用型態與其他各族有明顯差異），以及部落對於該族群之「示範意義」。
 3. 有關原住民族委員會、原住民籍立法委員、地方政府等所建議之部落名單，是否適宜推動原住民族特定區域計畫，請納入篩選機制分析評估。

六、散會：上午 11 時。

附錄六、第一次工作會議回應與處理情形說明

會議結論	回應說明
議題一：「擬定原住民族特定區域計畫之規劃(第二期)」案工作進度規劃及後續預定工作時程安排提請討論	
(一) 有關合約規定之工作項目時程調整： 1. 本次工作會議議程附件 2 所示工作項目 1. 「法令、政策及計畫推動經驗之回顧整理及檢討分析」，以及工作項目 2. 「原住民族特定區域計畫推動策略」之工作時程仍維持合約規定，屬「期初階段」應辦事項。惟後續工作實務推動若有增補需求，仍可滾動式檢討修正。 2. 考量工作項目 2.2 「適宜擬訂原住民族特定區域計畫部落之篩選機制及建議優先辦理之部落名單」與工作項目 4-2. 「就前開 3 處部落，評估擇定 1 處，作為優先辦理原住民族特定區域計畫之名單，並說明擇定此 1 處部落之篩選機制、劃設範圍及程序」之工作內容具有高度關聯，且時程具先後順序，故將前開工作項目 4-2. 調整為「期初至期中階段」應辦事項，並請規劃單位於期初階段優先辦理前開工作項目 2.2 之內容。	1. 遵照辦理，業修正於修訂工作計畫書中，後續將依工作計畫書內容執行，並於各次工作會議追蹤檢討。 2. 遵照辦理，業修正於修訂工作計畫書中，後續將依工作計畫書內容執行，並於各次工作會議追蹤檢討。
(二) 有關附件 3 預計辦理時程規劃表，請規劃單位依下列意見調整： 1. 先行預定辦理工作坊與研討會之日期，並於辦理日期前一個月召開工作會議討論工作坊與研討會之議題及邀請之專家學者或團體之名單。 2. 依合約之經費明細表，妥為注意各工作項目執行數量，以利主計單位檢核（如會勘辦理次數、審查會議資料份數及會議出席人數等）。	1. 遵照辦理，工作坊辦理日期將預先逾期初階段擬定，研討會辦理日期將預先於其中階段擬定。 2. 遵照辦理，後續將依工作計畫書內容對會勘辦理次數、資料份數及會議出席人數等詳實管理與紀錄。
議題二：「擬定原住民族特定區域計畫之規劃(第二期)」案，建議辦理原住民族特定區域計畫之三處部落名單提請討論	
(一) 工作項目 2.2 「適宜擬訂原住民族特定區域計畫部落之篩選機制及建議優先辦理之部落名單」係以全國 746 個部落作為母體建立篩選機制，而工作項目 4-2. 「就前開 3 處部落，評估擇定 1 處，作為優先辦理原住民族特定區域計畫之名單，並說明擇定此 1 處部落之篩選機制、劃設範圍及程序」係以「具原住民族傳統海域使用行為」之部落進行篩選，請規劃單位考量此二工作項目之銜接機制及論述脈絡。	遵照辦理，此兩項部落篩選作業將依約於期初階段、期初至期中階段分別提出報告內容說明，並於辦理期間之工作會議提出各階段性內容報告。
(二) 有關「篩選機制之建立」，請規劃單位納入以下意見辦理：	1. 遵照辦理，本案將納入相關研究成果進行細緻之研究分析。

1. 請參考國內各單位（如原住民族委員會及本署）原住民族特定區域計畫之相關既有成果為基礎，進行更細緻之研究分析。 2. 優先擬訂特定區域計畫之考量因素，包括部落之土地使用課題是否具特定區域計畫推動之「必要性」（所面臨課題現行機制無法解決，需以擬訂特定區域計畫方能解決）、候選部落之間的「差異性」（如泰雅族具 GAGA 規範，其土地使用型態與其他各族有明顯差異），以及部落對於該族群之「示範意義」。 3. 有關原住民族委員會、原住民籍立法委員、地方政府等所建議之部落名單，是否適宜推動原住民族特定區域計畫，請納入篩選機制分析評估。	2. 遵照辦理，本案之篩選機制將考量「必要性」、「差異性」與「示範意義」作為部落篩選機制之操作型指標。 3. 遵照辦理，本案將透過研擬之部落篩選機制進行分析評估。
---	---

附錄七、第二次工作會議紀錄

．「擬定原住民族特定區域計畫之規劃（第二期）」案

第 2 次工作會議紀錄

一、 會議時間：108 年 2 月 20 日(星期三)下午 2 時 30 分

二、 會議地點：營建署 4F 綜合計畫組會議室

三、 會議主持人：廖簡任技正文弘

記錄：李維芹

四、 出席人員：台灣城鄉發展學會吳計畫主持人勁毅、戴協同主持人秀雄、
官協同主持人大偉、林專任助理嘉男、蔡兼任助理維庭、張兼任助理斐
昕、望科長熙娟、李幫工程司維芹

五、 會議結論：

報告案：

議題一：工作計畫書及1月24日第1次工作會議意見回應與處理情形

(一) 請規劃單位於撰寫議程資料時注意以下事項：

1. 請檢核內容之正確性。
2. 請以規劃單位之立場撰述。

(二) 請規劃單位於製表回應說明時注意以下事項：

1. 若屬已依本署意見修正者，請於回應說明標註修正納入之頁數或章節；亦可檢附報告書標示修正之處，將資料納為工作會議附件。
2. 辦理情形請更新至最新進度，如本次會議議程附件 1、議題一、(一)之回應說明，應修正為「工作計畫書業經營建署於 108 年 2 月 18 日原則同意」。
3. 回應說明應詳細完整，如本次會議議程附件 1、議題一、(二)之回應說明，應敘明「按工作計畫書，預計於 108 年 3 月至 5 月辦理工作坊，詳細內容預計於期初階段提出...」。
4. 如前次會議結論之辦理情形經納為本次工作會議議題者，請於回應說明註明，如本次會議議程附件 1、議題二(一)，應敘明「納入

本次會議議題四討論」。

議題二：「擬定原住民族特定區域計畫之規劃(第二期)」案工作進度檢核及後續預定工作時程安排

- (一) 報告事項一、「應辦理完成而尚未完成之事項檢核」：查本案現階段並無「應辦理完成而尚未完成」之事項，不宜使用此標題，請規劃單位後續依實際情形敘明標題。
- (二) 請規劃單位於本次會議議程附件3、「辦理事項檢核表」敘明已完成之項目。

議題三：1月28日、29日第一次部落現勘辦理情況說明

- (一) 規劃單位經現勘或訪談所整理之議題，請套疊該範圍之非都市土地使用分區或使用地編定圖資，以了解土地使用編定與實際使用情形；並釐清議題所涉權管單位之初步意見，俾利工作會議討論。
- (二) 有關規劃單位所述，港口部落海祭地點與現行法規之衝突，請於下次工作會議補充以下資料：
 - 1. 該海祭之使用面積、地點及期間。
 - 2. 該海祭之使用性質為何（如屬相容或排他使用）。
 - 3. 相關機關之意見為何（如：花蓮縣政府、東部海岸國家風景區管理處等）。

議題四：原住民族特定區域計畫推動之篩選機制初步方案說明

- (一) 本案以「篩選機制」研擬為重點，請規劃單位回顧過往案例，包括本署及原民會相關計畫成果，建立有系統、有邏輯、有依據之篩選機制，並透過辦理工作坊來徵詢各界對篩選機制之意見。
- (二) 工作項目 2.2「適宜擬訂原住民族特定區域計畫部落之篩選機制及建議優先辦理之部落名單」係以全國746個部落作為母體建立篩選機制，俟篩選機制確立後，再列出優先辦理之部落名單，優先辦理名單並無處數或類型（如：高山、平原、濱海）之限制。
- (三) 本次會議議程附件5，請依以下意見修正相關內容：
 - 1. 「原住民族特定區域計畫原則」之用語不夠明確，請再檢視修正，

併請參考「原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落案」有關篩選機制、計畫性質及定位等論述。

2. 篩選程序第一階段之「客觀條件 1. 部落位於國保區第一類至第三類」部分：

(1) 特定區域計畫係一空間計畫，並無以特定區域計畫內容逕自排除其他法令（如森林法）規定之功能，有關法令的檢討，應以本部主管之相關法令為主。且本部與各目的事業主管機關屬平行合作之關係，請規劃單位於文字用語上，勿載明因其他目的事業法令而「受限」之文字。

(2) 此客觀條件應以全國部落作為篩選標的，但若以國保區作為篩選標的，僅有位屬高山型之部落適宜擬定特定區域計畫；且於縣市國土功能分區圖公告前，並未有國保區之精確圖資，本項條件請規劃單位再予評估修正。

3. 建議規劃單位將修正全國區域計畫之「原住民族土地使用合法化之短、中、長期作法」列入篩選機制中，將得依短、中期作法辦理者，逕予排除。

(四) 請規劃單位於擬訂特定區域計畫範圍時，先參考「原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落案」以及《台灣原住民族部落事典》之劃設方法與部落範圍，再據以提出本案所建立之方法與範圍。

六、 散會：下午 4 時 30 分。

附錄八、第二次工作會議回應與處理情形說明

會議結論	回應說明
議題一：工作計畫書及1月24日第1次工作會議意見回應與處理情形	
(一) 請規劃單位於撰寫議程資料時注意以下事項： 1. 請檢核內容之正確性。 2. 請以規劃單位之立場撰述。	遵照辦理。
(二) 請規劃單位於製表回應說明時注意以下事項： 1. 若屬已依本署意見修正者，請於回應說明標註修正納入之頁數或章節；亦可檢附報告書標示修正之處，將資料納為工作會議附件。 2. 辦理情形請更新至最新進度，如本次會議議程附件1、議題一、(一)之回應說明，應修正為「工作計畫書業經營建署於108年2月18日原則同意」。 3. 回應說明應詳細完整，如本次會議議程附件1、議題一、(二)之回應說明，應敘明「按工作計畫書，預計於108年3月至5月辦理工作坊，詳細內容預計於期初階段提出...」。 4. 如前次會議結論之辦理情形經納為本次工作會議議題者，請於回應說明註明，如本次會議議程附件1、議題二(一)，應敘明「納入本次會議議題四討論」。	遵照辦理，修正於本次工作會議之進度檢核表。
議題二：「擬定原住民族特定區域計畫之規劃(第二期)」案工作進度檢核及後續預定工作時程安排	
(一) 報告事項一、「應辦理完成而尚未完成之事項檢核」：查本案現階段並無「應辦理完成而尚未完成」之事項，不宜使用此標題，請規劃單位後續依實際情形敘明標題。	遵照辦理，後續依實際情形敘明標題。
(二) 請規劃單位於本次會議議程附件3、「辦理事項檢核表」敘明已完成之項目。	遵照辦理，後續依辦理情形敘明已完成之項目。
議題三：1月28日、29日第一次部落現勘辦理情況說明	
(一) 規劃單位經現勘或訪談所整理之議題，請套疊該範圍之非都市土地使用分區或使用地編定圖資，以了解土地使用編定與實際使用情形；並釐清議題所涉權管單位之初步意見，俾利工作會議討論。	遵照辦理，納入4月19日第三次工作會議報告案之議題二說明。
(二) 有關規劃單位所述，港口部落海祭地點與現行法規之衝突，請於下次工作會議補充以下資料： 1. 該海祭之使用面積、地點及期間。	遵照辦理，納入4月19日第三次工作會議報告案之議題二說明。

2. 該海祭之使用性質為何（如屬相容或排他使用）。 3. 相關機關之意見為何（如：花蓮縣政府、東部海岸國家風景區管理處等）。	
議題四：原住民族特定區域計畫推動之篩選機制初步方案說明	
（一）本案以「篩選機制」研擬為重點，請規劃單位回顧過往案例，包括本署及原民會相關計畫成果，建立有系統、有邏輯、有依據之篩選機制，並透過辦理工作坊來徵詢各界對篩選機制之意見。	遵照辦理。
（二）工作項目 2.2「適宜擬訂原住民族特定區域計畫部落之篩選機制及建議優先辦理之部落名單」係以全國 746 個部落作為母體建立篩選機制，俟篩選機制確立後，再列出優先辦理之部落名單，優先辦理名單並無處數或類型（如：高山、平原、濱海）之限制。	遵照辦理，本計畫業於期初報告書 P. 64-81 提出說明。
（三）本次會議議程附件 5，請依以下意見修正相關內容： 1. 「原住民族特定區域計畫原則」之用語不夠明確，請再檢視修正，併請參考「原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落案」有關篩選機制、計畫性質及定位等論述。 2. 篩選程序第一階段之「客觀條件 1. 部落位於國保區第一類至第三類」部分： （1）特定區域計畫係一空間計畫，並無以特定區域計畫內容逕自排除其他法令（如森林法）規定之功能，有關法令的檢討，應以本部主管之相關法令為主。且本部與各目的事業主管機關屬平行合作之關係，請規劃單位於文字用語上，勿載明因其他目的事業法令而「受限」之文字。 （2）此客觀條件應以全國部落作為篩選標的，但若以國保區作為篩選標的，僅有位屬高山型之部落適宜擬定特定區域計畫；且於縣市國土功能分區圖公告前，並未有國保區之精確圖資，本項條件請規劃單位再予評估修正。 3. 建議規劃單位將修正全國區域計畫之「原住民族土地使用合法化之短、中、長期作法」列入篩選機制中，將得依短、中期作法辦理者，逕予排除。	1. 遵照辦理，業修正於期初報告書 P. 64-81。 2. 針對篩選程序之設計，係以原住民族特定區域計畫潛在案例進行實質審查為考量，故以部落之空間使用受其他法令影響為考量判准，相關字彙使用可在於期中報告修正，惟此篩選判準之意旨建議維持不變。 3. 遵照辦理，原住民族土地問題若可依循區域計畫法之短、中期作法辦理者，即可排除於特定區域計畫之使用，此部分將於期中報告中修正補充。
（四）請規劃單位於擬訂特定區域計畫範圍時，先參考「原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落案」以及《台灣原住民族部落事典》之劃設方法與部落範圍，再據以提出本案所建立之方法與範圍。	部落事典之部落範圍應可作為初步參考，惟其範圍之精度與效度仍待商榷，本計畫認為特定區域計畫範圍畫設仍待實質規畫進

	行，確切程序仍待本案進行實質規畫時予以驗證。
--	------------------------

附錄九、第三次工作會議(會前會)紀錄

「擬定原住民族特定區域計畫之規劃(第二期)」案

第3次工作會議(會前會)紀錄

- 一、 會議時間：108年4月19日(星期五)下午2時
- 二、 會議地點：營建署4F綜合計畫組會議室
- 三、 會議主持人：廖簡任技正文弘

紀錄：李維芹

- 四、 出席人員：台灣城鄉發展學會吳計畫主持人勁毅、戴協同主持人秀雄、林專任助理嘉男、黃兼任助理子豪；原住民族委員會廖科長益群、林科員世昌；本署綜合計畫組望科長熙娟、李幫工程司維芹
- 五、 會議結論：

報告案：

議題一：工作進度檢核及後續預定工作時程安排

洽悉。

議題二：第2次工作會議及期初報告意見回應與處理情形

- (三) 請規劃單位於回應時，直接回復參採或不參採情形，若參採即載明納入計畫書何章節、若不參採則敘明理由，勿回復「感謝委員」等語。請規劃單位將期初報告意見回應與處理情形修正，納入下次工作會議報告。
- (四) 期初報告審查會議，各單位針對本計畫之「篩選機制」提供意見，倘規劃單位於參採各單位意見後已有修正內容，可納為工作會議附錄，供業務單位參考。

議題三：第2次工作會議之議題三(1月28日、29日第一次部落現勘辦理情況說明)後續辦理說明

本議題與議題五(3月23日第二次部落現勘辦理情況說明)合併討論，結論如下：

- (三) 全國國土計畫已明定「考量原住民族具有特殊文化風俗，為滿足其居住、耕作及殯葬等土地使用需求，未來得由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬定特定區域計畫……」，請規劃單位於部落會勘紀錄及後續資料整理時，聚焦在居住、耕作、殯葬及海域使用等空間規劃議題。
- (四) 由於本計畫後續將轉為法定計畫內容，請規劃單位在呈現各議題時，思考後續於法定計畫之應載明內容，並深入分析。例如建築土地不足之議題，現況建築物之分布情形、未來於何處有建築需求(應以圖示

分析)、目前預估未來需求量體為何等。故請規劃單位整理目前各空間議題之現況、課題與區位，於下次工作會議進行討論。

- (五) 前開空間議題如有涉及部落傳統慣俗與現行法令之競合，請規劃單位說明涉及單位之規定、意見、競合內容及建議處理方式，並整理後續須於行政協商會議與各目的事業主管機關協調之內容。
- (六) 請規劃單位於下次工作會議，整理有關海祭使用議題，包括空間使用範圍、使用季節、使用內容（並說明屬具排他性或相容使用）；位於海陸交界之潮間帶，若其部分屬都市土地、部分屬非都市土地，以圖資套疊說明其土地使用現況與管制情形。
- (七) 本部於108年3月25日公告「重要海岸景觀區景觀道路類」之特定區位，後續規劃建築物之配置範圍，應避免位於該特定區位。
- (八) 本計畫擇定之3處部落涉及都市計畫範圍，請規劃單位整理所涉都市計畫之土地使用管制內容、歷次通盤檢討或個案變更之歷程及變更重點等。

議題四：針對3月29日信件所列之兩議題回應說明

- (一) 有關本計畫擇定辦理特定區域計畫之部落，若符合篩選原則，本署原則尊重規劃單位之建議。
- (二) 若擇定之部落確定無法辦理「部落會議」，請規劃單位就下列事項重新研議，並提下次工作會議討論：
 - 1. 敘明取得部落共識之具體作法及期程。
 - 2. 兼顧計畫範圍內不同族群參與機會之必要性及作法。
 - 3. 將取得部落共識之證明文件為何，倘有必要可由本署循程序函請原住民族委員會確認。

討論案：

議題一：針對本案工作坊之辦理規劃提請討論

- (一) 本計畫預計於108年5月2日辦理第3次工作會議，討論辦理工作坊之規劃，請於下次工作會議將以下內容列入討論，並請規劃單位繪製啟動原住民族特定區域計畫SOP之流程圖：
 - 1. 辦理時間
 - 2. 辦理地點（署外或署內）
 - 3. 辦理方式
 - 4. 邀請參與對象（含單位名單、預計邀請人數）
 - 5. 邀請專家學者（含名單、預計邀請人數）
 - 6. 教材大綱（含各議題大綱內容）
- (二) 請業務單位洽原住民族委員會瞭解，本計畫辦理之工作坊，該會是否有推薦之專家學者名單，納入下次工作會議之名單討論。

附帶決議：

- (一) 請規劃單位於製作議程資料時，報告案請儘量精簡，並將報告案資料附於附件；討論案應具體說明各議題討論之內容及擬辦事項。

六、 散會：下午 4 時 30 分。

附錄十、第三次工作會議(會前會)回應與處理情形說明

會議結論	回應說明
報告案：	
議題一：工作進度檢核及後續預定工作時程安排	
洽悉。	遵照辦理。
議題二：第 2 次工作會議及期初報告意見回應與處理情形	
(一) 請規劃單位於回應時，直接回復參採或不參採情形，若參採即載明納入計畫書何章節、若不參採則敘明理由，勿回復「感謝委員」等語。請規劃單位將期初報告意見回應與處理情形修正，納入下次工作會議報告。	期初報告意見回應與處理情形修正，詳附件 4。
(二) 期初報告審查會議，各單位針對本計畫之「篩選機制」提供意見，倘規劃單位於參採各單位意見後已有修正內容，可納為工作會議附錄，供業務單位參考。	本篩選機制修正後內容，將於期中報告書中完整敘明。
議題三：第 2 次工作會議之議題三(1 月 28 日、29 日第一次部落現勘辦理情況說明)後續辦理說明	
本議題與議題五(3 月 23 日第二次部落現勘辦理情況說明)合併討論，結論如下： (一) 全國國土計畫已明定「考量原住民族具有特殊文化風俗，為滿足其居住、耕作及殯葬等土地使用需求，未來得由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬定特定區域計畫……」，請規劃單位於部落會勘紀錄及後續資料整理時，聚焦在居住、耕作、殯葬及海域使用等空間規劃議題。	本案獲部落同意執行後，部落空間課題將就居住、耕作、殯葬及海域使用等空間規劃議題進行聚焦之調查。
(二) 由於本計畫後續將轉為法定計畫內容，請規劃單位在呈現各議題時，思考後續於法定計畫之應載明內容，並深入分析。例如建築土地不足之議題，現況建築物之分布情形、未來於何處有建築需求(應以圖示分析)、目前預估未來需求體為何等。故請規劃單位整理目前各空間議題之現況、課題與區位，於下次工作會議進行討論。	當前本計畫僅針對部落進行拜訪，尚未獲得部落同意調查。俟部落同意本團隊進入調查後，將針對空間議題之現況與發展需求進行深入調查與分析，故法定計畫應載事項之深入調查與分析將於部落調查階段執行。
(三) 前開空間議題如有涉及部落傳統慣俗與現行法令之競合，請規劃單位說明涉及單位之規定、意見、競合內容及建議處理方式，並整理後續須於行政協商會議與各目的事業主管機關協調之內容。	如上所述，空間課題涉及之目的事業部門、相關法規競合、處理方式以及須協商之內容皆待部落同意展開調查後再予彙整提出，於期中報告階段呈現初步成果，在期末階段完整結果。

(四) 請規劃單位於下次工作會議，整理有關海祭使用議題，包括空間使用範圍、使用季節、使用內容（並說明屬具排他性或相容使用）；位於海陸交界之潮間帶，若其部分屬都市土地、部分屬非都市土地，以圖資套疊說明其土地使用現況與管制情形。	港口部落海祭時間為5月5日，本計畫尚未獲得調查海祭之同意，但獲同意可參與觀察與影像記錄，故有觀海祭之空間使用範圍、使用季節、使用內容等，及其位屬都市土地、部分屬非都市土地，以圖資套疊說明其土地使用現況與管制情形等，皆須等待部落同意後始可進行調查。本計畫團隊將於5/8-9(三、四)再次向部落進行公開說明報告，並在部落認可的方式進行空間課題收集。本項所列內容將於下次工作會議中說明。
(五) 本部於108年3月25日公告「重要海岸景觀區景觀道路類」之特定區位，後續規劃建築物之配置範圍，應避免位於該特定區位。	部落既有之建築物是否位屬此特定區位需透過土地調查確認，有關後續規劃配置範圍是否可避免該特定區位，仍需透過參與式調查規劃方式取得部落共識後提出實質配置規劃。
(六) 本計畫擇定之3處部落涉及都市計畫範圍，請規劃單位整理所涉都市計畫之土地使用管制內容、歷次通盤檢討或個案變更之歷程及變更重點等。	本案建議三部落中，港口與靜浦部落涉及都市計畫地區，其都市計畫之土地使用管制內容、歷次通盤檢討或個案變更之歷程及變更重點等將於下次工作會議中提出。
議題四：針對3月29日信件所列之兩議題回應說明	
(一) 有關本計畫擇定辦理特定區域計畫之部落，若符合篩選原則，本署原則尊重規劃單位之建議。	本計畫將以此建議部落辦理。
(二) 若擇定之部落確定無法辦理「部落會議」，請規劃單位就下列事項重新研議，並提下次工作會議討論： 1. 敘明取得部落共識之具體作法及期程。 2. 兼顧計畫範圍內不同族群參與機會之必要性及作法。 3. 將取得部落共識之證明文件為何，倘有必要可由本署循程序函請原住民族委員會確認。	若部落因故無法辦理部落會議，本計畫建議之作法如下： 1. 部落共識機制由部落習慣制定，如家族代表制、貴族族長制、部落核心決策制等。實施期程至少包含：同意研究調查、同意調查規劃方案、同意審議結果方案

	等，可視實質規劃需求增設同意機制之實施時間點。 2. 計畫範圍內不同族群之參與做法為「先分流後彙整」方式進行，具原住民身分者以部落會議(或替代之部落共識形式)進行，非具原住民身分之居民，基於國土法保障之民眾參與精神，以社區大會或村民大會形式進行，後透過彙整方式，將原住民族共識與非原民之共識彙整，進行公共參與及討論之機制。
討論案： 議題一：針對本案工作坊之辦理規劃提請討論	
(一) 本計畫預計於108年5月2日辦理第3次工作會議，討論辦理工作坊之規劃，請於下次工作會議將以下內容列入討論，並請規劃單位繪製啟動原住民族特定區域計畫SOP之流程圖： 1. 辦理時間 2. 辦理地點(署外或署內) 3. 辦理方式 4. 邀請參與對象(含單位名單、預計邀請人數) 5. 邀請專家學者(含名單、預計邀請人數) 6. 教材大綱(含各議題大綱內容)	工作坊之規劃列於討論案一、附件五說明。
(二) 請業務單位洽原住民族委員會瞭解，本計畫辦理之工作坊，該會是否有推薦之專家學者名單，納入下次工作會議之名單討論。	由業務單位於會議中進行說明。
附帶決議：	
(一) 請規劃單位於製作議程資料時，報告案請儘量精簡，並將報告案資料附於附件；討論案應具體說明各議題討論之內容及擬辦事項。	本項後續工作會議資料修正。

附錄十一、第三次工作會議紀錄

「擬定原住民族特定區域計畫之規劃（第二期）」案

第3次工作會議紀錄

- 一、 會議時間：108年5月6日(星期一)上午9時30分
- 二、 會議地點：營建署4F綜合計畫組會議室
- 三、 會議主持人：林組長秉勳

紀錄：李維芹

- 四、 出席人員：台灣城鄉發展學會吳計畫主持人勁毅、戴協同主持人秀雄、林專任助理嘉男、張兼任助理斐昕；本署綜合計畫組廖簡任技正文弘、李幫工程司維芹
- 五、 會議結論：

壹、報告案：

議題一：工作進度檢核及後續預定工作時程安排

- (一) 請規劃單位修正會議議程第6頁「附件2、辦理事項檢核表」工作項目「2.原住民則特定區域計畫推動策略」，因尚需依本次會議決議修正相關內容，故請將辦理進度「已完成」修正為「持續辦理中」。

議題二：4月19日第3次工作會議（會前會）意見回應與處理情形

有關第3次工作會議(會前會)回應與處理情形說明、期初審查意見回應及報告書相關內容，請依下列討論意見補充或修正：

- (一) 有關工作項目「1-1法令、政策及計畫推動經驗之回顧及檢討分析」部分，特定區域計畫為全國國土計畫一部分，屬法規命令性質，有關特定區域計畫應如何指導或建議都市計畫、應指導至何種程度，請規劃單位補充。
- (二) 有關工作項目「2-1不同角色啟動原住民族特定區域計畫之研提方式及办理流程」部分，請規劃單位加強說明有關期初簡報第39頁所提「中央授權特定部落自行擬定」部分，係指中央主管機關依國土計畫法施行細則第2條「中央主管機關得將本法第4條第1項第1款規定全國國土計畫擬訂、變更之規劃事項，委託其他機關或團體辦理之。」規定，得將「規劃事項」委託其他機關或團體辦理；尚無涉及公權力之委託等。因此部落及地方政府僅有「提案權」，內政部才是法定有權之擬定機關。

(三) 有關工作項目「2-2適宜擬訂原住民族特定區域計畫部落之篩選機制及建議優先辦理之部落名單」相關內容，請規劃單位依下列意見修正：

1. 「篩選機制」部分，請規劃單位更具體地列出正面評估條件(如通案性、原則性之客觀社會條件、物理條件等)，這些評估條件也能作為各部落自我評估的準則。而篩選機制僅是正面列舉、客觀條件之分析，但個別部落是否合適擬訂特定區域計畫，需要具體的個案評估過程方能確認。
2. 「建議優先辦理之部落名單」部分，請規劃單位先篩選出適合以短期、中期輔導合法化之部落，再以前項所列評估條件，就全國746部落中，正面列舉符合、具示範效果之數個部落名單，並充分說明此名單係正面列舉；未列於優先辦理名單之部落，並非「不適合辦理」特定區域計畫，而僅是目前沒有足夠資料客觀判斷其適宜擬訂特定區域計畫(或有其他短期、中期輔導合法化之作法更加適宜)，俟其具備足夠資料供判斷時，亦可能納入優先辦理名單，故不排除未來有形成特定區域計畫的可能性。

(四) 有關工作項目「2-3計畫範圍之劃定原則及程序」部分，過去本署辦理「原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落」案，為踐行原住民基本法第21條規定，故以「部落」為範圍擬訂特定區域計畫。今規劃單位說明原住民族基本法第21條規定之踐行，除部落會議外，尚有其他替代方案可進行，故並非一定要以「部落」為範圍，又以本計畫目前研擬之豐濱鄉3個部落為例，或有聯合數個部落範圍擬訂特定區域計畫之可行性，請規劃單位以此觀點補充本工作項目內容。

(五) 有關工作項目「2-4參與式規劃應如何進行」部分，參與式規劃之定義、參與式規劃進行之時機(何時進行)、參與式規劃之方法(如何討論出結果)等實質內容，請規劃單位補充。

(六) 有關工作項目「2-5依原住民族基本法第21條踐行取得原住民族同意之辦理程序及注意事項」部分，請規劃單位依下列意見補充：

1. 部落若有混居之情形，其他族群之想法自應兼顧，部落會議屬踐行

取得原住民族同意的方式之一，但並非唯一之方式。

2. 本署辦理原住民族特定區域計畫，著重重點在於空間計畫本身內容，至原住民族基本法第21條規定踐行部分，並非計畫實質重點。後續視計畫實際發展，實質上或可用部落擬具共識之方式(如家族代表、貴族長老制)確認部落意願，惟形式上須發文予原住民族委員會，透過公文追認。
3. 請規劃單位於各規劃階段取得部落同意「各階段規劃內容」；本署則至特定區域計畫(草案)提送本部區域計畫委員會審議時，由行政程序函請原民會確認「特定區域計畫(草案)」符合原住民族基本法第21條規定。
4. 請規劃單位蒐集部落傳統上形成共識的決策機制，例如家族代表制、貴族長老制等等，並請以豐濱鄉案例說明部落形成共識之運作機制及管理機制(海祭是如何決定辦理日期、以何種形式開會確定、誰來開會等)，納入計畫書內容。

貳、討論案：

議題一：針對本案工作坊之辦理規劃提請討論

(一) 工作坊辦理性質：

1. 本案工作坊定義為教學性質，旨在培養規劃團隊(含學校)瞭解原住民族特定區域計畫，如辦理之S.O.P等，俾利後續有更多團隊可參與辦理原住民族特定區域計畫之規劃作業。
2. 儘量以小班制、分地區、著重參與的方式進行，而非以聽演講、大拜拜的方式辦理。

(二) 工作坊之辦理方式，配合業務單位需求，規劃單位同意以本議題第(三)點方式調整辦理，本案不辦理契約變更，以本工作會議紀錄視為雙方合意，並請規劃單位正式行文予本署，表達同意變更工作坊之辦理方式。

(三) 工作坊辦理方式變更如下：

1. 參加對象以規劃單位及學校為主。

2. 以區域劃分，分為北區、南區、東區各1場辦理，合計共3場。
3. 第1場工作坊應於期中審查會議前辦理，第2場及第3場於期末審查會議前辦理。
4. 預計參與人數每場20人，3場合計60人。各場合專家學者至少1人，3場合計專家學者4人。
5. 每場以半日為原則，課程時數4小時以上。
6. 教材及課程內容以「原住民族特定區域計畫推動策略」內容為原則。規劃單位應製作教材、排定課程內容及邀請授課講師，內容應經本署同意。
7. 請規劃單位錄影紀錄工作坊內容，並供本署公開於網路平台。

參、 臨時動議

肆、 散會：下午12時10分

附錄十二、期初報告審查會議紀錄

「擬定原住民族特定區域計畫之規劃（第二期）」案

期初報告審查會議紀錄

壹、會議時間：108 年 3 月 26 日(星期二)下午 2 時 30 分

貳、會議地點：營建署 601 會議室

參、會議主持人：林組長秉勳

肆、出席人員：詳如簽到簿

記錄：李維芹

伍、結論：

一、 本案期初報告內容原則同意，請規劃單位依契約書規定辦理後續事宜。

二、 各出席委員及各單位代表意見(詳附錄發言要點)，請規劃單位納入參考，

並將意見處理情形對照表納入期中報告書；必要時，列為議題納入工作

會議討論。

陸、散會：下午 6 時。

附件、發言要點（依發言順序）

一、 陳委員育貞：

- （一）本計畫文獻回顧對於區域計畫對接國土計畫、各法令競合問題、機制與操作上的困難等，已有清楚盤點。建議文獻回顧除盤點相關計畫內容及其研究議題外，有關推動策略、計畫之執行機制等也一併納入探討。
- （二）原住民族特定區域計畫推動機制係整合多方意見，應具有嚴密性，但於推動過程中，部落共識的凝聚與部落參與，因須符合原住民族基本法之規定所以很困難。且因為一般行政是有管理或是導入銜接機制，但部落共識並非在此範疇中，因此未來部落共識之凝聚與部落參與應如何操作，需要再討論。期初簡報第 38 頁至第 39 頁的流程已經縝密到一定的程度，惟未來若地方政府提案特定區域計畫送至營建署審查，營建署應如何決定這個計畫能不能通過？這是需要討論的。
- （三）有關篩選機制，本案提出兩階段建議具有意義，惟針對第一階段的 4 個項目，考量第一階段 1.2 項及 3.4 項兩兩屬同類型，倘依本計畫內容，符合其中 2 項即可進入第二階段，則可能會選取到具有相同特質 2 項指標，建議篩選機制可以再討論。
- （四）在國家公園或都市計畫範圍內，應如何判斷該範圍適合擬定特定區域計畫？應如何判斷其空間議題並非因為執行不力而產生？
- （五）有關海域相關規定部分，後續階段可再多加著墨討論。
- （六）在劃設特定計畫範圍時，如何面對有議題存在的弱勢部落，請再留意。
- （七）有關計畫範圍的界定，範圍是否以原住民保留地作為基礎，從以前的例子都有討論，但是如果不是在原保地上，應如何進行？如鎮西堡有提出的一日生活圈的概念，抑或是實質經濟活動範圍等，應以何者來進行計畫範圍的界定，這都是值得納入討論。
- （八）部落是否可以善用特定區域計畫，或是後來演變成災難，這是許多族人與部落所擔憂的，所以對於此要更加小心。
- （九）部落所可以接受的參與及共識到底為何？部落所認為的共識，與部落會議的召開或許有差異，這是非常需要嚴肅面對與因應。

二、 邱委員文彥：

- （一）研究團隊專業能力值得敬佩。期初簡報前面法律研析部分，似遺漏了國家公園法及水下文化資產保存法。另，法律分析部分，如能就人文層面多加論述，當能跳脫現行法律著眼物理性資源，忽略人為活動、產業和文化面

向的不足。

- (二) 特定區域劃定，建請以「山、河、海」一體的概念及人文活動的完整性，進行合宜規劃。
- (三) 工作坊或研討會，建議錄影留存或網路直播。
- (四) 篩選機制是否排除若干弱勢部落、是否具有一定之延續性，並具範例性質？「且無重大開發行為」可能造成原住民部落或土地不合理的對待，其程序正義如何進行？
- (五) 本案成果，能否彙整為政策性建議或修法建議，併請考慮。

三、 廖國棟立法委員辦公室：

- (一) 優先辦理部落名單排除有大型或大量開發案之部落，何謂大型或大量開發案？排除的原因是甚麼？這部分可以再作考量。
- (二) 部落上的主觀意願部分，非常同意研究團隊的不勉強與強加干預的角度，但是目前以原民會 107 年的資料，目前的三部落皆無部落會議機制，以研究團隊的報告提出，則可能作地方性的公投，但是花蓮縣豐濱鄉有一半以上為非原住民，則地方性公投結果是否有利於原住民族，這為本辦公室憂慮的部分。因此建議是否找部落會議較健全的部落作為示範地點會比較適宜。
- (三) 建議後續委託機關是否可以考量在台東或其他代表性區域部落選擇一個部落納入海域特定區計畫範圍內，以充實篩選名單的多元性。

四、 本署綜合計畫組林組長秉勳：

- (一) 對於部落如何參與計畫這部分，研究團隊提出的參與式規劃，何為參與式規劃、是否能代表部落，這些部分可以再研究處理。因為目前只要原住民部落有提出反對，特定區域計畫就會無法進行，因此原基法 21 條所規定之踐行程序，會是特定區域計畫擬訂過程中之重大關鍵。
- (二) 提案管道的多元與多樣性是本署所考量的，但其前提是須與原住民族取得共識，惟無論是何種管道，擬定機關都是本部會同原民會。本計畫將建立擬定原住民族特定區域計畫的 SOP，並藉由篩選機制，找出可執行的部落來作試辦。
- (三) 對於部落會議踐行部分，希望各界以及原民會可以給予意見，讓我們在執行與技術處理的時候可以建置的更清楚。
- (四) 本計畫所擇定之部落是否有建全的部落會議機制，或是傳統的部落共識形

成機制，以踐行諮商取得原住民族同意程序，請規劃單位再考量。

- (五) 目前適宜辦理部落篩選機制部分可以保留較大的彈性，因最終是要送內政部去擬定計畫，所以潛在分析或是初篩是必要的，後續是否進一步建立各指標之優先順序，或是否有某些部落適宜以國土計畫下之鄉村地區整體規劃來處理空間相關議題，都可以再研議。今年本計畫除著重於瞭解原住民族傳統海域使用行為外，也著重於建立更多元的操作模式，並擴大各界參與，後續本計畫的工作坊與研討會都是為此。

五、原住民族委員會：

- (一) 全國國土計畫業於 107 年 4 月 30 日公告實施，並訂定原住民族發展策略及土地使用指導事項等專節內容，建議納入文獻回顧章節，另依全國國土計畫原住民族土地之發展策略及土地使用指導原則內容，已定調直轄市、縣(市)國土計畫就原住民族土地規劃之權責，以及原住民族特定區域計畫擬定之時機：因地理條件限制，未能於直轄市、縣(市)國土計畫有效解決之土地利用衝突問題，或國土功能分區管制無法符合原住民傳統農業、漁獵、部落基礎生活需求者，得擬定原住民族特定區域計畫。是以，後續階段擇定辦理之部落亦應符合該項全國國土計畫原則，敘明部落面臨議題之特殊性及未能透過縣(市)國土計畫處理之理由及擬定必要性。
- (二) 本計畫擬擇定涉及原住民族海域使用型態之部落辦理原住民族特定區域計畫，業於文獻回顧盤點與原住民族土地使用相競合之作用法(報告書第 19 頁至第 28 頁)，並於推動策略章節提出二階段之篩選程序機制(報告書第 73 頁)，惟建議部落章節目前提出之新社、港口及靜浦等 3 部落，僅敘明皆具備豐富海洋資源與空間使用習慣(報告書第 92 頁)，未敘明該 3 處部落係如何選定，以及部落所面臨之目的事業法令競合或於縣市國土計畫無法處理之議題，建議應予補充。
- (三) 報告書第 123 頁初步提出前述 3 部落空間發展課題，包括建地及公共設施用地不足、海岸文化祭儀空間使用、部分區域位於都市計畫範圍等議題，惟前述相關議題業已於全國國土計畫相關原住民族土地專責規定中通案性規範縣市國土計畫應處理之原則及作法，建議進一步分析該等議題於縣市國土計畫處理之可行性，以避免行政資源及中央與地方權責上之衝突。
- (四) 報告書建議之港口部落及靜浦部落部分係屬都市計畫範圍，依全國國土計畫之原住民族土地指導原則第五點，縣(市)政府得檢討、變更一併納入都市計畫範圍，俾使都市計畫內容符合原住民族聚落實際需求，建議應就縣(市)政府辦理擴大都市計畫之作法及本計畫提出擬定原住民族特定區域計畫之作法提出進一步之分析。又倘於前開部落擬定原住民族特定區域計

畫，是否造成中央及地方事權上及行政上之衝突，建議應予釐清。

- (五) 法令及文獻回顧部分：報告書引用本會「原住民族特定區域計畫暨土地及海域使用管制機制」案之研究相關成果資料或圖表，應加註來源(如報告書第 62 頁圖 10；第 86 頁、第 87 頁圖 13、14；第 91 頁圖 16 等)，另報告書中本會名稱部分為「原住民族委員會」；部分為「原民會」，應予統一。

六、 行政院發言人室：

- (一) 特定區域計畫中部落篩選後的審查機制為何？審查委員或是營建署的審查機制為何？要怎麼跟部落說明為何那個計畫可行、這個計畫不可行，於面對部落時，怎麼處理公平性的問題？
- (二) 期初報告簡報第 38 頁的問題，原住民族部落同意的時間點以及實施的時間點為何？聽起來雙階段的前面徵求同意像是公共事項的同意，後面的同意像是部落事項的同意，在作原住民特定區域計畫的時候可能開始的時候不確定，而在諸多因素不確定的狀況下，一開始的時候如何讓部落同意？
- (三) 報告書第 87 頁到 90 頁部分，本計畫提出地方性公投，請問原住民族特定區域計畫是否為地方自治事項？如非地方性自治事項，則無法舉行地方性公投，若可以作地方性公投，則係以全縣為單位進行投票，如此是否合理？且若以全縣為單位進行投票，投票結果如何確認部落意願？
- (四) 期初簡報第 45 頁部分，關於雙階段篩選設計部分，篩選出來的結果剛好都在豐濱鄉，其他部落為何未被篩選出來？過程與初篩結果請再作更細緻的說明？

七、 花蓮縣政府：

原住民族特定區域計畫可能會在本縣的三個部落內施行，若對部落有利，本府樂觀其成；惟後續若三個部落擇一處辦理，須尊重三部落的意思，建議後續到部落去舉行座談會說明。

八、 交通部觀光局東部海岸國家風景區管理處：

- (一) 目前選定的三部落，基本上都有彼此之間與鄰近部落資源共用的問題，若僅選擇一處作計畫，或有不妥，建議要再作更通盤的考量。
- (二) 目前所選區域，原漢混居問題頻繁，如何讓不同族群了解劃設內容，希望未來在工作坊上可以有通盤的說明，讓各族群彼此了解特定區域計畫的意義。

九、 本署綜合計畫組：

- (一) 期初簡報 39 頁也是在期初報告書的 64 頁部分，以及期初報告書的 61 頁與 85 頁部分，提及可以委託部落自行擬定計畫內容，這樣部落就沒有徵詢同意的問題，以及 85 頁最後一段部分，強調參與式規劃部分，也提到委託當地部落擬定計畫內容之情形。惟本署辦理鎮西堡特定區域計畫之過程中，涉及到原基法 21 條公法人的部分，法務部有提供意見，部落如經主管機關核定後，屬公法人，從而與行政程序法第 15 條第 1 項，下級機關受上級機關委任要件未合，至提到委託部分，亦說明該部 90 年 9 月 5 日函釋，行政程序法第 15 條第 2 項所指之「權限委託」，須隸屬於同一行政主體；另該法第 16 條第 1 項所規定「行政委託」部分，行政機關得委託民間團體或個人，但部落非屬於民間團體或個人，所以就現有的行政程序法論述下，似乎現階段是不盡然可行；另有關委辦部分，法務部有提到部落究為「身分團體」或是「區域團體」，這部分原住民族委員會亦就原住民族基本法第 2 條之 1 所規定，及研訂之「部落公法人組織設置辦法（草案）之立法說明，提及部落性質較接近「身分團體」與「區域團體」仍有相當差異，故部落是否適用委辦看來也有問題；目前看來委託跟委任及委辦似都會有問題，應如何授權部落自行擬定計畫內容？
- (二) 依照工作項目，關於擬定特定區部落的篩選機制以及建議優先辦理的部落名單，依照第二次工作會議的討論決議，建議優先辦理的部落名單是以全國部落為母體建立篩選機制，待篩選部落確認後，再列出部落優先名單，名單並沒有山地或是濱海的限制，這是工作項目。另外一個工作項目是從優先名單中擇定三處臨海的部落，目前報告書中並未看到篩選機制、建議優先辦理的部落名單及擇定三處部落的連結，請規劃團隊補充並說明其擇定的論述內容。
- (三) 篩選機制目前分兩階段，第一階段的檢視分析中有提到部落空間範圍如果落入國保 1、國保 3 或森林法及濕地保育法的範圍，這部分在第二次工作會議討論時，也提到如用國土保育地區作篩選標的，因目前國土保育地區多位高山地區，這部分也需再補充論述為何篩出三個海域部落，並說明是否符合篩選機制。
- (四) 期初簡報中說到未來國土法實施後，原住民的海域使用可能會劃為海洋資源第二類，如果是海域保護區會劃為海 1-1，這兩者是否有競合問題，未來在國土法全面施行後，會先劃為海 1-1，接下來會劃海 1-2，之後才會劃海 2，但如果已取得海域區區位許可，基本上則遵照現行許可使用。惟目前原民會尚未依非都市土地使用管制規則第 6 條之 2 第 1 項申請原住民族海域區區位許可。

- (五) 請再補充會議紀錄回應對照表。
- (六) 對於本案所提篩選機制，本署目前持保留態度，因涉及後續工作坊的舉辦以及後續工作事項的性質，請研究團隊儘速就篩選機制做補充說明，並提案至工作會議討論確定。
- (七) 文獻回顧請補充有關整體海岸管理計畫第 2-74 頁所羅列與海有關的法規，總共有 36 種，給研究團隊斟酌參考。
- (八) 計畫不能逾越法律，因此研究報告中許多較不正面的用語，如限制等用詞，請規劃單位再予修正。
- (九) 特定區域計畫範圍劃設完成後，後續在報告中可以加入祭儀使用的範圍與禁止進入原因。
- (十) 請補充說明期初報告書中部門法規、非部門法規的分類依據為何？本計畫於各法規分析完成後，是否可就其與特定區域計畫的關聯性作補充。
- (十一) 期初報告中 53 頁提到的本研究，是指原民會委託的研究案還是本研究團隊的看法。若其使用非海洋資源地區容許使用項目，便無法走到使用許可，請再釐清。
- (十二) 期初簡報 53 頁，關於委託當地部落自行擬定與參與式規劃是不同的概念，是否可比較兩種後續的法定辦理程序差異。另外對於原基法 21 條之研析請再補充。

十、 行政院水土保持局（書面意見）：

- (一) 針對本報告書提及山坡地保育利用條例及水土保持法部分，提供意見如下：

1. 按之前配合內政部辦理之「原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落」案經驗，其中涉及超限利用之問題，查原民會與本局前於106年8月29日研商溝通取得共識在案，針對原住民族特定區域計畫對於原住民族土地之使用方式，倘與各目的事業法令有扞格之處(如超限利用問題)，建議應有專法(原住民族土地及海域法)排除適用或於國土計畫法明文規定，俾利有關機關依循辦理。
2. 依「山坡地保育利用條例」第 16 條規定，山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分類，完成宜農、牧地、宜林地、加強保育地查定。土地經營人或使用人，不得超限利用。次依「水土保持法施行細則」第 26 條規定，山坡地超限利用，係指於查定為「宜林地」或「加強保

育地」內，從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用者。為尊重原住民族土地利用文化，有關查定作業應依原住民族基本法第 21 條第 2 項規定踐行諮商同意程序部分，農委會已於 106 年 4 月 25 日與原民會協商取得共識，分別以 106 年 7 月 26 日農授水保字第 1061858205 號函、106 年 8 月 10 日農授水保字第 1061858271 號函，就諮商方式及對象作成解釋在案（如附件 1）。

3. 另依水土保持法第 16 條規定劃設之特定水土保持區，同法第 19 條第 2 項規定，特定水土保持區內禁止任何開發行為，惟依「特定水土保持區劃定與廢止準則」第 6 條規定，中央或直轄市主管機關劃定特定水土保持區時，應先擬具特定水土保持區劃定計畫，並徵求相關目的事業主管機關、土地所在地直轄市、縣（市）主管機關之意見後，始核定公告，實務上特定水土保持區劃定前須召開居民說明會及部落會議，以徵求民眾同意。爰此，有關特定水土保持區之劃設均依原住民族基本法第 21 條第 2 項規定，與原住民諮商並取得其同意後辦理。

十一、 行政院農業委員會林務局（書面意見）：

有關報告書第 59 頁：表十一影響原住民族權利之相關法令所指野生動物保育法第 11-1 條係屬誤植，建議修正為第 21 條之 1。

十二、 經濟部水利署第九河川局（書面意見）：

- （一）依經濟部水利署 106 年 8 月 1 日經水地字第 10617039820 號函(如附件 2) 揭示：不得私有之範圍，請經濟部水利署所屬河川局「未來治理所需之範圍」認定並依原住民族基本法規定辦理，合先敘明。
- （二）基於水利法及河川管理辦法規定，係對天然河道予以保護及河防安全考量需要，避免原住民族特定區域投注相關建設及無謂財產損失，建議應排除劃設原住民族特定區域計畫範圍（如計畫書 p131 頁）。
- （三）旨案規劃如有涉及河川區域及其沿岸一定限度內之土地範圍，請洽詢水利署或所轄河川管理機關協助提供相關圖資。

附錄十三、期初報告審查意見回應

審查意見	回覆
陳委員育貞	
(一) 本計畫文獻回顧對於區域計畫對接國土計畫、各法令競合問題、機制與操作上的困難等，已有清楚盤點。建議文獻回顧除盤點相關計畫內容及其研究議題外，有關推動策略、計畫之執行機制等也一併納入探討。	有關推動策略、計畫之執行機制將參採納入期中報告階段探討說明。
(二) 原住民族特定區域計畫推動機制係整合多方意見，應具有嚴密性，但於推動過程中，部落共識的凝聚與部落參與，因須符合原住民族基本法之規定所以很困難。且因為一般行政是有管理或是導入銜接機制，但部落共識並非在此範疇中，因此未來部落共識之凝聚與部落參與應如何操作，需要再討論。期初簡報第 38 頁至第 39 頁的流程已經縝密到一定的程度，惟未來若地方政府提案特定區域計畫送至營建署審查，營建署應如何決定這個計畫能不能通過？這是需要討論的。	就處理原住民族部落相關課題來說，幾乎可說永遠面對法制的形式要求與實質部落運作間的落差。在本研究裡，就委託研究內容而言，因為是提供主管機關未來制度面一個符合原基法與國土計畫法堆定要求的流程，但在實務操作上仍無法迴避必須取得部落族人普遍信任，留給部落自行凝聚與自決的空間，而這是法規所無法取代也不能強求的。 因此，平心而論，如果走到發動原住民族特定區域計畫這個途徑，事實上已經屬於在現行法制難以處理的案例，更應該由部落本身有所自覺，積極主動提出訴求並一定程度自己主導規劃方向，才能面對以部落共識行使同意權的問題。而這部分不是法規或法定流程所取代的。這方面謝謝委員提醒。
(三) 有關篩選機制，本案提出兩階段建議具有意義，惟針對第一階段的 4 個項目，考量第一階段 1.2 項及 3.4 項兩兩屬同類型，倘依本計畫內容，符合其中 2 項即可進入第二階段，則可能會選取到具有相同特質 2 項指標，建議篩選機制可以再討論。	關於第一階段篩選，其功能與目的在於透過相對客觀的指標，提供主管機關快篩的可能性，而聚焦於初步評估個案是否具有擬定原住民族特定區域計畫的潛在需求，好把明顯不具備潛在需求的個案濾去。實質篩選仍必須在第二階段針對實質空間課題檢討才有辦法做決定。因此，第一階段指標的選取是從客觀上容易發生以現行法難處理狀況為出發點所挑選，嚴格言之，個指標間並不需要具有相同屬性。至於符合兩項以上的要求，在於既然實施初篩，而四個指標又都是各自獨立的潛在需求因素，理論上實則只要成立一個指標就存在潛在的計畫擬定需求，而隨著符合越多指標也代

	表潛在需求的越加明顯化，故為使初篩可以適度限縮案源並求謹慎起見，建議至少符合兩項指標再進到第二節。
(四)在國家公園或都市計畫範圍內，應如何判斷該範圍適合擬定特定區域計畫？應如何判斷其空間議題並非因為執行不力而產生？	至於國家公園範圍與部落空間範圍交疊，經驗上是目前常見部落土地問題的來源，而國家公園計畫無論定性為綜合計畫還是部門計畫都需配合國土計畫，因此由國土計畫系統作為整體規劃管理平台，已協調處理涉及國家公園計畫的土地使用問題，應屬我國目前法制系統中較為合理之方式。
(五)有關海域相關規定部分，後續階段可再多加著墨討論。	海域相關規定部分將參採納入後續階段之研究探討。
(六)在劃設特定計畫範圍時，如何面對有議題存在的弱勢部落，請再留意。	感謝委員建議，空間計畫之本質係以空間課題為旨，本應無涉對象狀態之強勢或弱勢，而原住民族特定區域計畫之本質亦在針對原住民族空間利用之特殊屬性加諸特定之空間計畫工具，此空間利用屬性亦無弱勢與強勢之分。雖客觀實務上會遇到運作量能強或量能弱勢的部落，但若回歸以空間課題為依歸，有議題存在的部落即為最具關連之部落，不論其強勢或弱勢皆應有充分理由導入空間計畫進行規劃。
(七)有關計畫範圍的界定，範圍是否以原住民保留地作為基礎，從以前的例子都有討論，但是如果不是在原保地上，應如何進行？如鎮西堡有提出的一日生活圈的概念，抑或是實質經濟活動範圍等，應以何者來進行計畫範圍的界定，這都是值得納入討論。	部落空間應該展現的是各該部落成員生活(包含住居與經濟生產)的需求空間範圍，因此本質上與原保地與傳統領域都沒有直接關連。這也是因此本研究針對如何決定計畫範圍依據空間規劃常見因素另立指標，藉以針對部落空間課題所涉事務，能夠個案地決定計畫範圍。 而在針對部落一日生活圈方面，考量目前機動車輛運用的實務，一日生活圈的範圍大小多已經趨近鄉的規模，對於個別部落往往只有鄰的規模，甚至特定公共設施需求之課題，都難以按一日生活圈標準或實質經濟活動範圍界定。反倒是部落族人實際耕作、漁獵的範圍，若能有實質佐證或經部落指認，自得納入計畫範圍。

(八)部落是否可以善用特定區域計畫，或是後來演變成災難，這是許多族人與部落所擔憂的，所以對於此要更加小心。	參採建議，特定區域計畫啟動之機制係以此為旨，保障特定區域計畫之必要性與可行性。
(九)部落所可以接受的參與及共識到底為何？部落所認為的共識，與部落會議的召開或許有差異，這是非常需要嚴肅面對與因應。	部落共識之確認無絕對的公式與成功模式，規劃團隊持將持續藉由互動連結，維持對部落公共意識之熟悉，掌握部落共識與脈動。
邱委員文彥	
(一)研究團隊專業能力值得敬佩。期初簡報前面法律研析部分，似遺漏了國家公園法及水下文化資產保存法。另，法律分析部分，如能就人文層面多加論述，當能跳脫現行法律著眼物理性資源，忽略人為活動、產業和文化面向的不足。	有關國家公園法及水下文化資產保存法將納入期中階段之研究探討。
(二)特定區域劃定，建請以「山、河、海」一體的概念及人文活動的完整性，進行合宜規劃。	有關規劃之完整性將參採納入後續階段之研究探討。
(三)工作坊或研討會，建議錄影留存或網路直播。	本工作坊將錄影存檔，惟網路直播需考量直播平台之公共性，本計畫目前無設置專頁、網頁、網站之考量，故無法透過本計畫進行直播，若透過個人帳號直播對一般受眾則易產生政府計畫與私人工作之混淆，故暫定採錄影存檔，不採直播形式進行。
(四)篩選機制是否排除若干弱勢部落、是否具有一定之延續性，並具範例性質？「且無重大開發行為」可能造成原住民部落或土地不合理的對待，其程序正義如何進行？	篩選機制的功能與目的是在於確認一個特定區域計畫的提案確實存在必要性與合理性，因此通過篩選的個案仍需按照主管機關當時工作量能與政策目標，另行決定是否、何時與如何開啟擬定程序，也才能因應各種突發或急迫情形。至於本研究所建議避開重大開發案所在地乙事，並非針對通案性、普遍性案例，而是單指這次委託案的示範案例，蓋執行時間有限。
(五)本案成果，能否彙整為政策性建議或修法建議，併請考慮。	本案最終將以完成 000 特定區域計畫(草案)為標的，此實務規劃內容或可對提供做為政策或修法之建議，然本計畫非專為修法所設，敬請酌參。
廖國棟立法委員辦公室	
(一)優先辦理部落名單排除有大型或大量開發案之部落，何謂大型或大量開發案？排除的原因是甚麼？這部分	篩選機制的功能與目的是在於確認一個特定區域計畫的提案確實存在必要性與合理性，因此通過篩選的個案仍

可以再作考量。	需按照主管機關當時工作量能與政策目標，另行決定是否、何時與如何開啟擬定程序，也才能因應各種突發或急迫情形。至於本研究所建議避開重大開發案所在地乙事，並非針對通案性、普遍性案例，而是單指這次委託案的示範案例，蓋執行時間有限。
(二)部落上的主觀意願部分，非常同意研究團隊的不勉強與強加干預的角度，但是目前以原民會 107 年的資料，目前的三部落皆無部落會議機制，以研究團隊的報告提出，則可能作地方性的公投，但是花蓮縣豐濱鄉有一半以上為非原住民，則地方性公投結果是否有利於原住民族，這為本辦公室憂慮的部分。因此建議是否找部落會議較健全的部落作為示範地點會比較適宜。	經第三次工作會議(會前會)之討論，本團段將採部落會議以外之部落共識決議形式，並由原民會追認認可之，藉以代表部落具有共識決策機制，且該機制經原民會追認屬於部落會議。
(三)建議後續委託機關是否可以考量在台東或其他代表性區域部落選擇一個部落納入海域特定區計畫範圍內，以充實篩選名單的多元性。	台東、屏東或宜蘭皆具有海域使用之原住民族部落，皆屬本案潛在之建議名單，故此一篩選名單乃非篩選排除之用，而為皆屬可行之潛在建議名單為是，惟本案最終基於計畫執行考量，終僅將針對一處部落進行特定區域計畫之實質規劃。
本署綜合計畫組林組長秉勳	
(一)對於部落如何參與計畫這部分，研究團隊提出的參與式規劃，何為參與式規劃、是否能代表部落，這些部分可以再研究處理。因為目前只要原住民部落有提出反對，特定區域計畫就會無法進行，因此原基法 21 條所規定之踐行程序，會是特定區域計畫擬訂過程中之重大關鍵。	原住民族部落的參與式規劃將持為本案持續進行之重點項目，有關原基法 21 條之踐行程序亦將在參與式規劃進程中發展符合部落脈絡之進行方案。
(二)提案管道的多元與多樣性是本署所考量的，但其前提是須與原住民族取得共識，惟無論是何種管道，擬定機關都是本部會同原民會。本計畫將建立擬定原住民族特定區域計畫的 SOP，並藉由篩選機制，找出可執行的部落來作試辦。	參採本項建議納入後續研究。
(三)對於部落會議踐行部分，希望各界以及原民會可以給予意見，讓我們在執行與技術處理的時候可以建置的更清楚。	本團隊認為特定區域計畫應針對部落會議之踐行進行適性適切之界定，較不建議以當前法定規範為唯一標準，

	建議應可透過此案之實作發展多元但有效之認定模式。
(四)本計畫所擇定之部落是否有建全的部落會議機制，或是傳統的部落共識形成機制，以踐行諮商取得原住民族同意程序，請規劃單位再考量。	關於部落同意機制，本計畫係回歸部落傳統脈絡之部落共識機制，無法以單一具體程序規範此種傳統形式，但可透過主觀機關之追認給予界定，本案將透過此形式請原民會追認確認。
(五)目前適宜辦理部落篩選機制部分可以保留較大的彈性，因最終是要送內政部去擬定計畫，所以潛在分析或是初篩是必要的，後續是否進一步建立各指標之優先順序，或是否有某些部落適宜以國土計畫下之鄉村地區整體規劃來處理空間相關議題，都可以再研議。今年本計畫除著重於瞭解原住民族傳統海域使用行為外，也著重於建立更多元的操作模式，並擴大各界參與，後續本計畫的工作坊與研討會都是為此。	參採本項建議納入後續研究。
原住民族委員會	
(一)全國國土計畫業於107年4月30日公告實施，並訂定原住民族發展策略及土地使用指導事項等專節內容，建議納入文獻回顧章節，另依全國國土計畫原住民族土地之發展策略及土地使用指導原則內容，已定調直轄市、縣(市)國土計畫就原住民族土地規劃之權責，以及原住民族特定區域計畫擬定之時機：因地理條件限制，未能於直轄市、縣(市)國土計畫有效解決之土地利用衝突問題，或國土功能分區管制無法符合原住民傳統農業、漁獵、部落基礎生活需求者，得擬定原住民族特定區域計畫。是以，後續階段擇定辦理之部落亦應符合該項全國國土計畫原則，敘明部落面臨議題之特殊性及未能透過縣(市)國土計畫處理之理由及擬定必要性。	參採本項建議納入後續研究。
(二)本計畫擬擇定涉及原住民族海域使用型態之部落辦理原住民族特定區域計畫，業於文獻回顧盤點與原住民族土地使用相競合之作用法(報告書第19頁至第28頁)，並於推動策略章節提出二階段之篩選程序機制(報告書第73頁)，惟建議部落章節目前	期初階段說建議之三部落係以部落具有傳統用海行為為標的提出建議，此三部落並非全台部落篩選所剩的部落，而是本團隊建議符合具有用海行為的三個部落個案，此並不代全台其他部落不具用海行為，亦不表示其他部落被篩選剔除，係因此三部落已初

提出之新社、港口及靜浦等 3 部落，僅敘明皆具備豐富海洋資源與空間使用習慣(報告書第 92 頁)，未敘明該 3 處部落係如何選定，以及部落所面臨之目的事業法令競合或於縣市國土計畫無法處理之議題，建議應予補充。	步進行實地訪調，確認其具有用海行為，故提出為建議名單，而非選定名單。
(三)報告書第 123 頁初步提出前述 3 部落空間發展課題，包括建地及公共設施用地不足、海岸文化祭儀空間使用、部分區域位於都市計畫範圍等議題，惟前述相關議題業已於全國國土計畫相關原住民族土地專責規定中通案性規範縣市國土計畫應處理之原則及作法，建議進一步分析該等議題於縣市國土計畫處理之可行性，以避免行政資源及中央與地方權責上之衝突。	原住民族特定區域計畫之推動，係屬原住民族土地課題之推動方案之一，非全數原住民土地問題皆屬特定區域計畫適用範疇。本案將參採納入研擬，對原住民土地問題之短、中、長期處理方案，以及各適用範疇提出說明，以進一步釐清特定區域計畫之適用條件，亦避免行政資源之浪費與權責衝突。
(四)報告書建議之港口部落及靜浦部落部分係屬都市計畫範圍，依全國國土計畫之原住民族土地指導原則第五點，縣(市)政府得檢討、變更一併納入都市計畫範圍，俾使都市計畫內容符合原住民族聚落實際需求，建議應就縣(市)政府辦理擴大都市計畫之作法及本計畫提出擬定原住民族特定區域計畫之作法提出進一步之分析。又倘於前開部落擬定原住民族特定區域計畫，是否造成中央及地方事權上及行政上之衝突，建議應予釐清。	國土計畫法第八及第九條，國家公園計畫、都市計畫及各目的事業主管機關擬訂之部門計畫，應遵循國土計畫，而特定區域計畫係屬全國國土計畫之附冊，對於區域計畫範圍、國家公園計畫範圍與都市計畫範圍具上位指導功能，依法可排除委員所指之疑義。
(五)法令及文獻回顧部分：報告書引用本會「原住民族特定區域計畫暨土地及海域使用管制機制」案之研究相關成果資料或圖表，應加註來源(如報告書第 62 頁圖 10；第 86 頁、第 87 頁圖 13、14；第 91 頁圖 16 等)，另報告書中本會名稱部分為「原住民族委員會」；部分為「原民會」，應予統一。	參採本項建議修正。
行政院發言人室	
(一)特定區域計畫中部落篩選後的審查機制為何？審查委員或是營建署的審查機制為何？要怎麼跟部落說明為何那個計畫可行、這個計畫不可行，於面對部落時，怎麼處理公平性的問題？	依照國土計畫法規定，此為國土計畫審議會之權限。(第 7 條第 2 項第 1 款)

(二)期初報告簡報第 38 頁的問題，原住民族部落同意的時間點以及實施的時機點為何？聽起來雙階段的前面徵求同意像是公共事項的同意，後面的同意像是部落事項的同意，在作原住民特定區域計畫的時候可能開始的時候不確定，而在諸多因素不確定的狀況下，一開始的時候如何讓部落同意？	部落同意時點目前尚無依據可循，本計畫基於特定區域計畫之部落參與規劃精神，團隊認為部落同意機制的踐行乃發生在每一個參與過程細節之中，絕非淪於程序形式要求部落刻板地行使同意權，故此一同意乃是由知情、同意、參與到共同規劃的連續性過程。
(三)報告書第 87 頁到 90 頁部分，本計畫提出地方性公投，請問原住民族特定區域計畫是否為地方自治事項？如非地方性自治事項，則無法舉行地方性公投，若可以作地方性公投，則係以全縣為單位進行投票，如此是否合理？且若以全縣為單位進行投票，投票結果如何確認部落意願？	原理上，當一個團體無法自行組織機關已做出代表該團體之決定與意思表示時，唯一能夠具有類似正當性與合理性基礎的決定方式僅有普遍性公投。但此種事理確實無法直接就目前公投法所允實施公投方式辦理。其實解決之道應該在於部落會議組成方式的簡化與彈性化，以及如何重塑部落的內聚力。 至於部落參與程度的確認，事實上不存在客觀的普遍性標準，只能在個案中，透過與部落協商的過程與機會，觀察部落是否仍存在任何決策做成機制及其過去迄今的動員能力。
(四)期初簡報第 45 頁部分，關於雙階段篩選設計部分，篩選出來的結果剛好都在豐濱鄉，其他部落為何未被篩選出來？過程與初篩結果請再作更細緻的說明？	期初階段說建議之三部落係以部落具有傳統用海行為為標的提出建議，此三部落並非全台部落篩選所剩的部落，而是本團隊建議符合具有用海行為的三個部落個案，此並不代全台其他部落不具用海行為，亦不表示其他部落被篩選剔除，係因此三部落已初步進行實地訪調，確認其具有用海行為，故提出為建議名單，而非選定名單。
花蓮縣政府	
原住民族特定區域計畫可能會在本縣的三個部落內施行，若對部落有利，本府樂觀其成；惟後續若三個部落擇一處辦理，須尊重三部落的意見，建議後續到部落去舉行座談會說明。	本團隊將參採建議方案為後續執行規劃。
交通部觀光局東部海岸國家風景區管理處	
(一)目前選定的三部落，基本上都有彼此之間與鄰近部落資源共用的問題，若僅選擇一處作計畫，或有不妥，建議要再作更通盤的考量。	本案最終實質規劃之一處部落，其資源共用或重疊情況若屬空間計畫範疇，則可透過權益關係人參與規劃，

	若非屬空間計畫範疇，則無涉本案之執行。
(二)目前所選區域，原漢混居問題頻繁，如何讓不同族群了解劃設內容，希望未來在工作坊上可以有通盤的說明，讓各族群彼此了解特定區的意義。	此亦為本案執行層面之必要考量層面，將參採納入後續研議規劃。
本署綜合計畫組	
(一)期初簡報 39 頁也是在期初報告書的 64 頁部分，以及期初報告書的 61 頁與 85 頁部分，提及可以委託部落自行擬定計畫內容，這樣部落就沒有徵詢同意的問題，以及 85 頁最後一段部分，強調參與式規劃部分，也提到委託當地部落擬定計畫內容之情形。惟本署辦理鎮西堡特定區域計畫之過程中，涉及到原基法 21 條公法人的部分，法務部有提供意見，部落如經主管機關核定後，屬公法人，從而與行政程序法第 15 條第 1 項，下級機關受上級機關委任要件未合，至提到委託部分，亦說明該部 90 年 9 月 5 日函釋，行政程序法第 15 條第 2 項所指之「權限委託」，須隸屬於同一行政主體；另該法第 16 條第 1 項所規定「行政委託」部分，行政機關得委託民間團體或個人，但部落非屬於民間團體或個人，所以就現有的行政程序法論述下，似乎現階段是不盡然可行；另有關委辦部分，法務部有提到部落究為「身分團體」或是「區域團體」，這部分原住民族委員會亦就原住民族基本法第 2 條之 1 所規定，及研訂之「部落公法人組織設置辦法（草案）之立法說明，提及部落性質較接近「身分團體」與「區域團體」仍有相當差異，故部落是否適用委辦看來也有問題；目前看來委託跟委任及委辦似都會有問題，應如何授權部落自行擬定計畫內容？	以部落為委託對象時，縱使其為公法人，仍與機關間委託有所不同。而是應屬委任行政範疇中之公權力委託或謂行政委託(行政程序法第 2 條與第 216 條所規定委託私人以自己名義行使公權力情形)，與行政程序法第 15 條規定之權限委託、委任不同。更何況部落為公法人，本身就是行政主體，則其自不為隸屬於國家公法人(行政主體)之機關，根本不能適用行政程序法第 15 條。相關可參考陳敏行政法總論第 9 版第 958 頁之體系架構圖。 此外，依行政法人法成立之公法人，固然受設立機關之監督，但畢竟並非機關更不是設立機關之一部。而且部落的概念，並非單純出於身分與血緣，而是具有地域性。否則，依此推論則所有阿美族人所在之處共只成立一個部落，可謂完全悖離部落的事實上概念，且完全忽略其地理特性。更何況，目前混居情形明顯，多有漢人被部落接納為成員者，並且參與年齡階層決策或執行情形，若狹隘地緊扣原住民族身分法的血緣因素，徒然只是造成部落實務推動之困難與紛爭。
(二)依照工作項目，關於擬定特定區部落的篩選機制以及建議優先辦理的部落名單，依照第二次工作會議的討論決議，建議優先辦理的部落名單是以全國部落為母體建立篩選機制，待	本案於期初階段建議之篩選機制，係針對個案進行實質審議之兩階段篩選機制，其母體係以全國為考量，然本計畫認為適切之篩選機制乃為個案的實質審查，故針對全台 746 個部落而

篩選部落確認後，再列出部落優先名單，名單並沒有山地或是濱海的限制，這是工作項目。另外一個工作項目是從優先名單中擇定三處臨海的部落，目前報告書中並未看到篩選機制、建議優先辦理的部落名單及擇定三處部落的連結，請規劃團隊補充並說明其擇定的論述內容。。	言，在未有實質審查前提下，僅可針對其空間區位做最初階之粗篩，在此前提下，符合優先辦理特定區域計畫的部落名單乃為區位落點的篩選，而非空間課題的實質篩選，若本案所指部落優先名單為此，應可透過直覺式的分析列出，惟這些名單係屬區位落點的選取，其空間課題屬於未知狀態，是否契合特定區域計畫之啟動要件，仍需透過個案的實質審議為是。期初階段建議之三部落係以部落具有傳統用海行為為標的提出建議，此三部落並非全台部落篩選所剩的部落，而是本團隊建議符合具有用海行為的三個部落個案，此並不代全台其他部落不具用海行為，亦不表示其他部落被篩選剔除，係因此三部落已初步進行實地訪調，確認其具有用海行為，故提出為建議名單，而非選定名單。
(三) 篩選機制目前分兩階段，第一階段的檢視分析中有提到部落空間範圍如果落入國保1、國保3或森林法及濕地保育法的範圍，這部分在第二次工作會議討論時，也提到如用國土保育地區作篩選標的，因目前國土保育地區多位高山地區，這部分也需再補充論述為何篩出三個海域部落，並說明是否符合篩選機制。	期初階段所建議之三部落係以部落具有傳統用海行為為標的提出建議，此三部落並非全台部落篩選所剩的部落，而是本團隊建議符合具有用海行為的三個部落個案，此並不代全台其他部落不具用海行為，亦不表示其他部落被篩選剔除，係因此三部落已初步進行實地訪調，確認其具有用海行為，故提出為建議名單，而非選定名單。
(四) 期初簡報中說到未來國土法實施後，原住民的海域使用可能會劃為海洋資源第二類，如果是海域保護區會劃為海1-1，這兩者是否有競合問題，未來在國土法全面施行後，會先劃為海1-1，接下來會劃海1-2，之後才會劃海2，但如果已取得海域區區位許可，基本上則遵照現行許可使用。惟目前原民會尚未依非都市土地使用管制規則第6條之2第1項申請原住民族海域區區位許可。	就目前訪調之階段性資訊，本案建議個案所涉之原住民傳統海域之空間使用性質具備相當程度之排他需求，然此一海域區域依法係屬於相容使用(海1-2)，此即為法定之空間制度與原住民族空間使用行為之落差，亦即須要透過特定區域計畫處理之重要標的。 又原住民族海域尚未申請區位許可，實非本案所能掌控，為僅就本案執行之個案提出實務之建議，建請相關機關本其權責協力與支援。
(五) 請研究團隊之後再補充會議紀錄的回應對照表。	參採本項建議納入後續補充。
(六) 對於本案所提篩選機制，本署目前持保留態度，因涉及後續工作坊	參採本項建議納入後續補充。

的舉辦以及後續工作事項的性質，請研究團隊儘速就篩選機制做補充說明，並提案至工作會議討論確定。	
(七) 文獻回顧請補充有關整體海岸管理計畫第 2-74 頁所羅列與海有關的法規，總共有 36 種，給研究團隊斟酌參考。	參採本項建議納入後續補充。
(八) 計畫不能逾越法律，因此研究報告中許多較不正面的用語，如限制等用詞，請規劃單位再予修正。	參採本項建議納入後續補充。
(九) 特定區域計畫範圍劃設完成後，後續在報告中可以加入祭儀使用的範圍與禁止進入原因。	參採本項建議納入後續補充。
(十) 請補充說明期初報告書中部門法規、非部門法規的分類依據為何？本計畫於各法規分析完成後，是否可就其與特定區域計畫的關聯性作補充。	空間計畫因為系統架構的差別，事實上(非法律上)區分為綜合計畫與部門計畫兩平行系統。由於宗和計畫系統本身具有層級性，會衍生上、下位計畫的結構，而部門計畫卻無此特性。因此在涉空間計畫事務上，對於相關法規皆應先辨明其屬性究竟屬於綜合還是部門系統，必能避免不必要之錯誤。 由於各種特定區域計畫皆屬綜合計畫性質，理論上依照國土計畫法第 8 條第 4 項規定，與各該特定區域計畫相關部分的部門計畫皆應遵循國土計畫。
(十一) 期初報告中 53 頁提到的本研究，是指原民會委託的研究案還是本研究團隊的看法。若其使用非海洋資源地區容許使用項目，便無法走到使用許可，請再釐清。	參採本項建議納入後續補充。
(十二) 期初簡報 53 頁，關於委託當地部落自行擬定與參與式規劃是不同的概念，是否可比較兩種後續的法定辦理程序差異。另外對於原基法 21 條之研析請再補充。	基本上二者在法定程序上幾乎無差異，但在實體法律關係上卻必須注意以下各點： 1. 委託部落自行擬定時，中央主管機關立於監督者地位，規劃主體是部落本身，因此無須另外談參與式規劃。而中央主管機關主導規劃時，讓部落可以在過程中參與規劃決定之做成，才会有參與式規劃的操作。 2. 因此，前者，只要部落願意接受委託，無須另外執行原基法第 21 條相關規定。但若採後者，對部

	落而言，中央主管機關畢竟屬於外來之他者，故仍須踐行原基法第 21 條第 1 項各項要求。 至於計畫草案完成後，在後者情形當然仍須經部落同意方得提送審議。除此外，二者並無其他程序處理上需要予以區別之處。
行政院水土保持局	
(一) 針對本報告書提及山坡地保育利用條例及水土保持法部分，提供意見如下： 1. 按之前配合內政部辦理之「原住民族特定區域計畫—泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落」案經驗，其中涉及超限利用之問題，查原民會與本局前於 106 年 8 月 29 日研商溝通取得共識在案，針對原住民族特定區域計畫對於原住民族土地之使用方式，倘與各目的事業法令有扞格之處(如超限利用問題)，建議應有專法(原住民族土地及海域法)排除適用或於國土計畫法明文規定，俾利有關機關依循辦理。 2. 依「山坡地保育利用條例」第 16 條規定，山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分類，完成宜農、牧地、宜林地、加強保育地查定。土地經營人或使用人，不得超限利用。次依「水土保持法施行細則」第 26 條規定，山坡地超限利用，係指於查定為「宜林地」或「加強保育地」內，從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用。為尊重原住民族土地利用文化，有關查定作業應依原住民族基本法第 21 條第 2 項規定踐行諮商同意程序部分，農委會已於 106 年 4 月 25 日與原民會協商取得共識，分別以 106 年 7 月 26 日農授水保字第 1061858205 號函、106 年 8 月 10 日農授水保字第 1061858271 號函，就諮商方式及對象作成解釋在案。 3. 另依水土保持法第 16 條規定劃設之特定水土保持區，同法第 19 條第 2 項規定，特定水土保持區內禁止任何開發行為，惟依「特定水土保持區劃定與廢止準則」第 6 條規定，中央或	參採本項建議納入後續研究。

直轄市主管機關劃定特定水土保持區時，應先擬具特定水土保持區劃定計畫，並徵求相關目的事業主管機關、土地所在地直轄市、縣（市）主管機關之意見後，始核定公告，實務上特定水土保持區劃定前須召開居民說明會及部落會議，以徵求民眾同意。爰此，有關特定水土保持區之劃設均依原住民族基本法第 21 條第 2 項規定，與原住民諮商並取得其同意後辦理。	
行政院農業委員會林務局	
有關報告書第 59 頁：表十一影響原住民族權利之相關法令所指野生動物保育法第 11-1 條係屬誤植，建議修正為第 21 條之 1。	參採本項建議納入後續補充。
經濟部水利署第九河川局	
（一）依經濟部水利署 106 年 8 月 1 日經水地字第 10617039820 號函揭示：不得私有之範圍，請經濟部水利署所屬河川局「未來治理所需之範圍」認定並依原住民族基本法規定辦理，合先敘明。	參採本項建議納入後續研究。
（二）基於水利法及河川管理辦法規定，係對天然河道予以保護及河防安全考量需要，避免原住民族特定區域投注相關建設及無謂財產損失，建議應排除劃設原住民族特定區域計畫範圍（如計畫書 p131 頁）。	原住民族特定區域計畫非屬建設性質之事業計畫，故無所謂避免財產損失而避免劃入特定區域計畫之考量。
（三）旨案規劃如有涉及河川區域及其沿岸一定限度內之土地範圍，請洽詢水利署或所轄河川管理機關協助提供相關圖資。	參採本項建議納入後續補充。