



# 原住民族土地空間規劃

官大偉

( 泰雅族，政大民族學系 教授/ 土地政策與環境規劃碩士原住民專班 /主任 )

日期：2022/10/27 地點:公務人力發展學院(南投院區)



# 大綱

- 一、前言
- 二、國土、空間、規劃與原住民族
- 三、台灣國土計劃體系的歷史、契機與挑戰
- 四、邁向原住民規劃(indigenous planning)
- 五、結語



## 二、國土、空間、規劃與原住民族

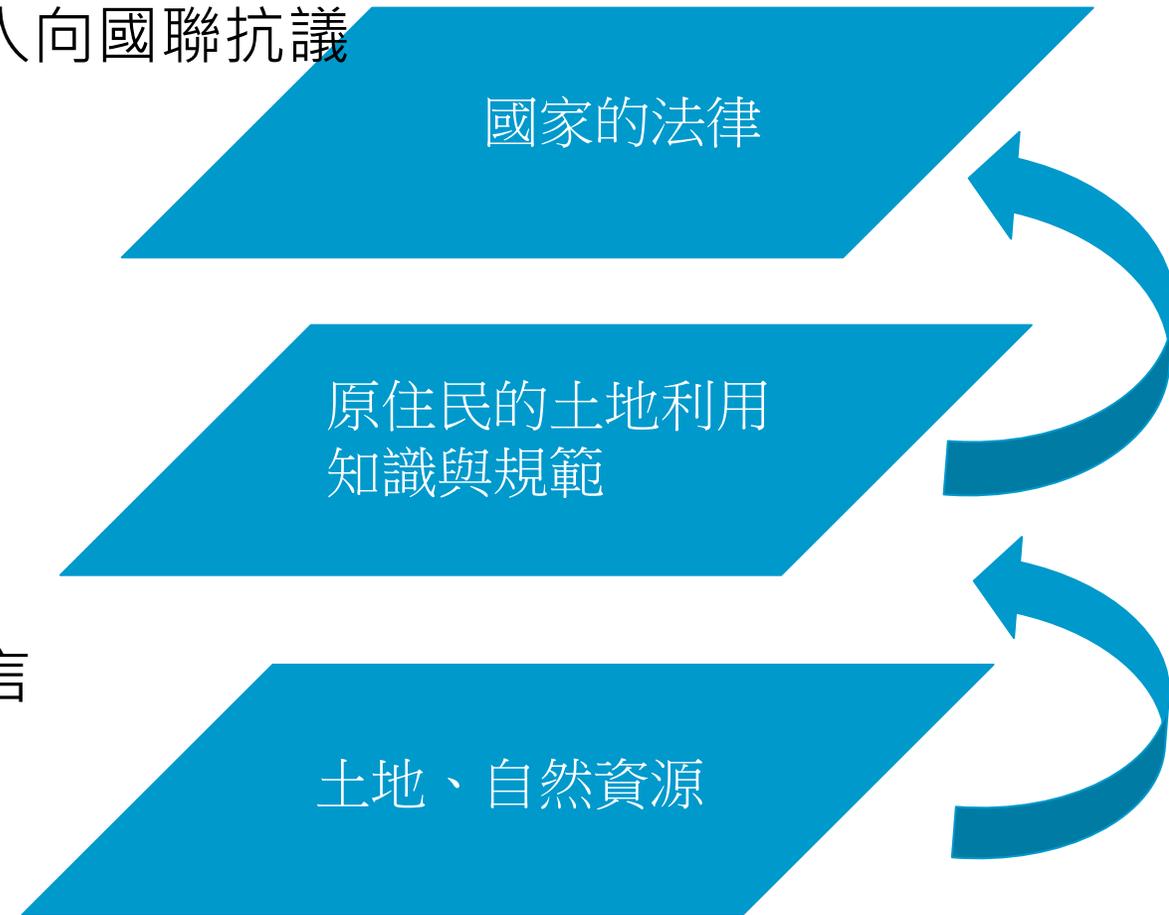


# 1. 國土

- **國土計畫**：指針對我國管轄之陸域及海域，為達成**國土永續發展**，所訂定引導**國土資源保育及利用**之空間發展計畫。(國土計畫法§3)
- 但是，**國土**是怎麼來的？
- 墾殖國家(settler countries)，例如美、澳、紐、加之國土取得的過程，都存在著對原住民族的不正義

# 20世紀下半興起的新典範

- 1920s 加拿大印地安、紐西蘭毛利人向國聯抗議
- 1960s 各國的原住民族運動  
聯合國展開關注
- 1980s 聯合國Cobo報告  
原住民工作小組起草  
原住民族權利宣言
- 1990s 公政工約一般意見書的解釋
- 2000s 聯合國通過原住民族權利宣言



## ■ 國家與原住民族和解的關鍵議題: 「去殖民」的國土論述

殖民敘事下的 國土論述	去殖民的 國土論述
Emptiness ( 無主地 )	Presence ( 歷史現身 )
Occupation ( 佔領 )	Coexistence ( 多元共存 )
Possession ( 所有 )	Belonging ( 人地歸屬 )

(Howitt 2012)



## 2. 空間

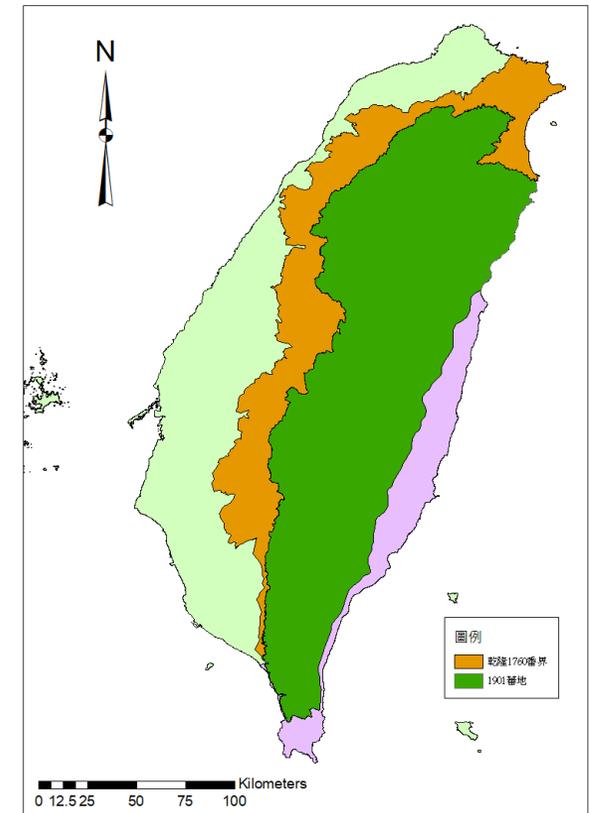
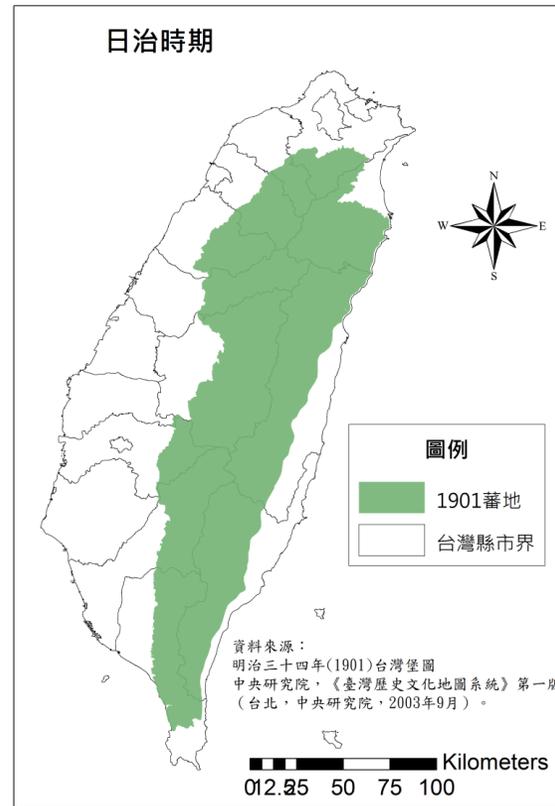
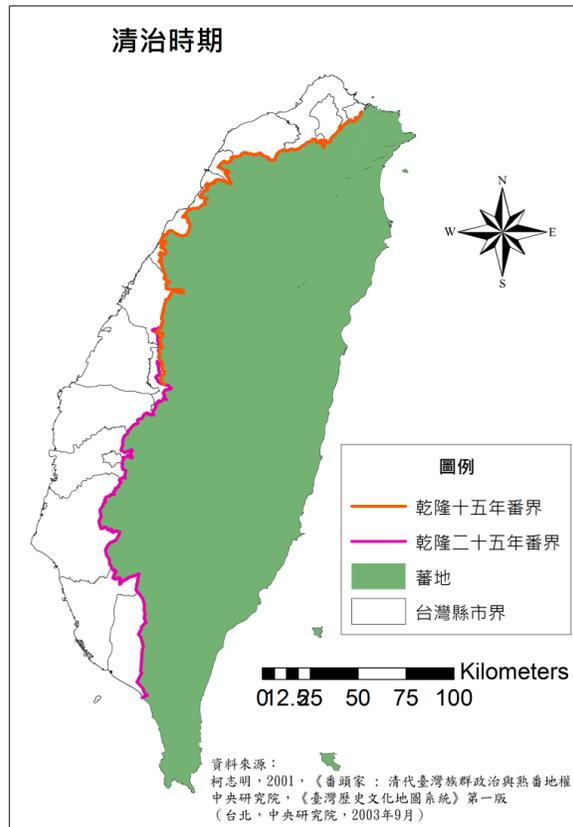
### ■ 空間vs.社會關係

社會關係塑造了空間、空間也塑造了社會關係



在民族學經常關心的對象中也可以看到社會關係和空間相互塑造的例子

Ex.清治(番界)至日治(蕃地)的分區，影響了人群的互動，以及人群的身分認定(清治的生番/熟番；戰後的山地山胞/平地山胞)





「空間」和「權力運作」密不可分!



### 3. 規劃

## 規劃在十九世紀歐洲的出現

- 城鎮計畫

為了解決工業化後之都市問題

- 社會控制

專家與國家以促進人民福利之名而對社會的介入

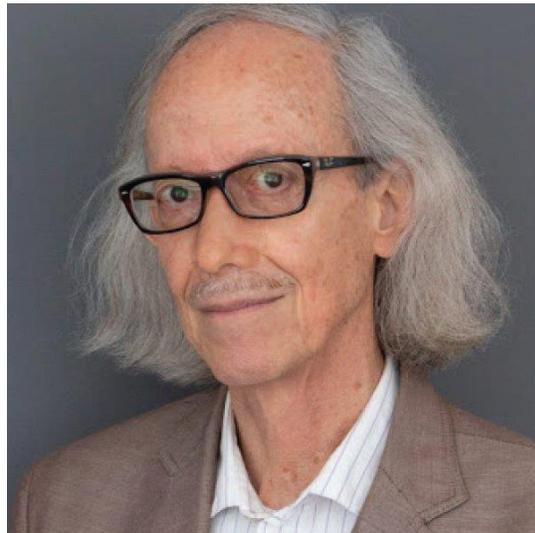
- 土地經濟

經濟學將土地、自然資源概念化成為計算的對象

規劃 = 理性、效率、道德

# 政治人類學者談規劃:

- 「在所有發展相關的語彙，從來沒有一個字眼像『規劃 ( planning ) 』這個字一樣，如此暗藏危害 ( insidious ) 又不受挑戰、暢行無阻」  
( Escobar 1992:132 )



Arturo Escobar (1952-)



# 早期台灣原住民族和空間計畫的關係

- 日治時期的空間秩序

(工業日本vs.農業台灣 / 平地發展農業vs.山地森林治水)

- 戰後的都市計畫土地/非都市土地

(都市作為發展核心，原鄉為都市發展而服務)

- 都市計畫中的水源特定區、風景特定區

(烏來的例子、五峰的例子)

- 國家公園的管制

(墾丁、玉山、太魯閣、雪霸)



### 三、台灣國土計劃體系的變遷、契機與挑戰

空間相關法令

空間相關實質計畫

原住民族土地相關重大政策與法規

1936台灣都市計畫令（總督府）

1939都市計畫法（國民政府）  
公布時未在台灣實施

1964都市計畫法第一次修正  
廢除台灣都市計畫令

1974區域計畫法

2016國土計畫法

(日治)

1945  
政權轉換

都市  
計畫  
時期

區域  
計畫  
時期

國土  
計畫  
時期

1910 五年理番政策

1928 森林事業計畫規程

1948 臺灣省各縣山地保留地管理辦法

1972 國家公園法

1979台灣地區綜合開發計畫  
出現具整體國土思維的規劃

1981縣市綜合開發計畫

2018全國國土計畫

2020縣市國土計畫

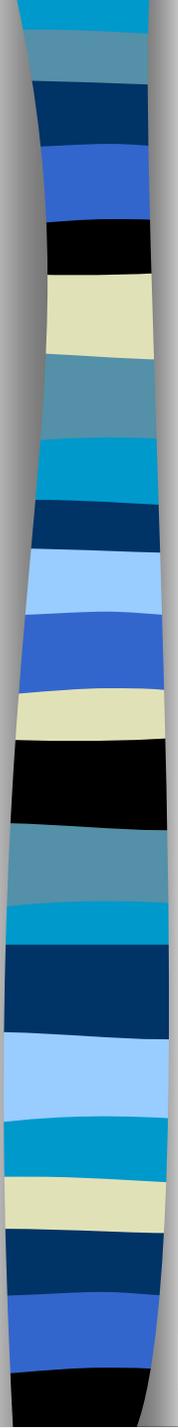
1997 憲法增修條文第十條

2002 原住民族傳統領域調查計畫

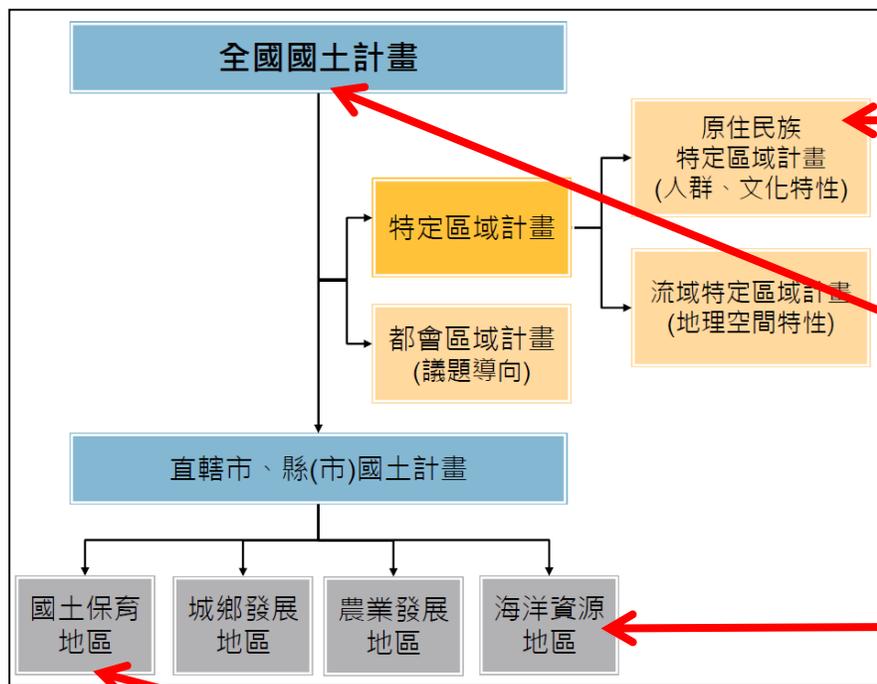
2005 原住民族基本法

2007 原住民族地區自然資源共管辦法

2019 原住民族依生活慣俗採取森林產物規則



# 2. 《國土計畫法》下的原住民族權利機制

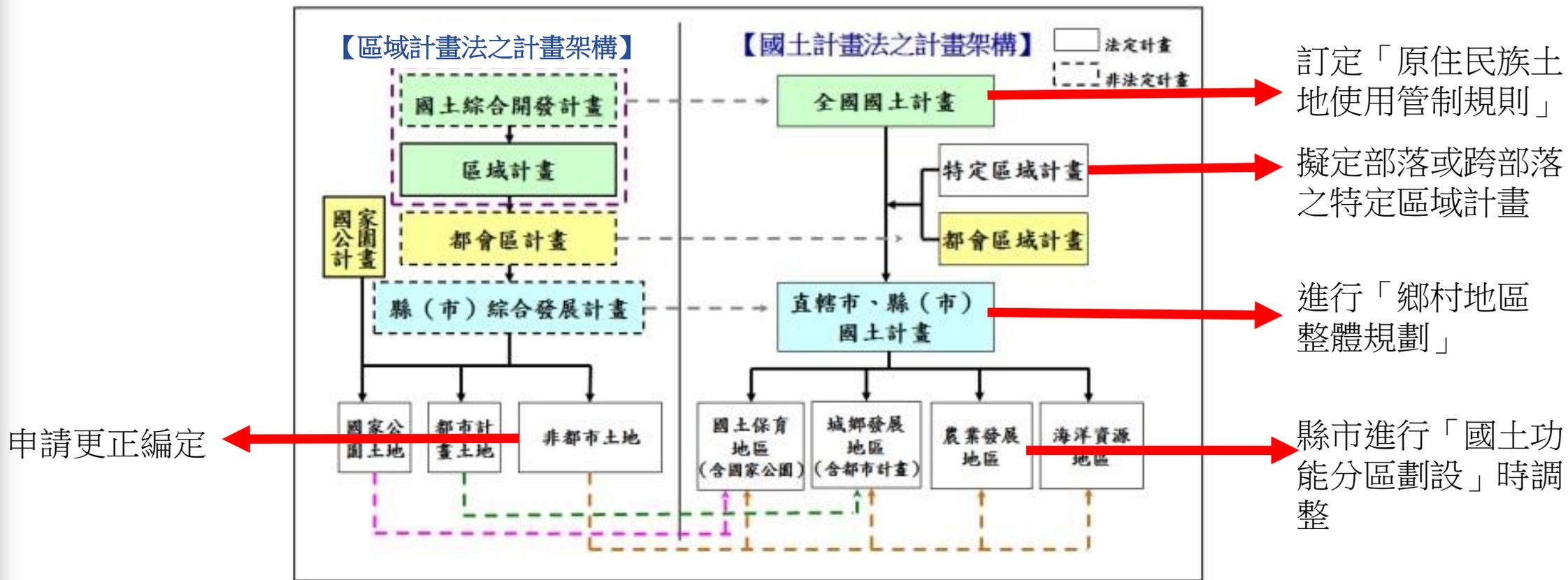


國土計畫法	第6條	國土規劃涉及原住民族之土地，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立互利共榮機制。
	第11條	國土計畫中之 <b>特定區域</b> 涉及原住民族土地及海域者，且其內容需由中央主管機關會同原民會擬定，並依原基法二十一條辦理
	第23條	國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則， <b>涉及原住民族土地者</b> ，且其內容需由中央主管機關會同原民會擬定，並依原基法二十一條辦理
	第20條	國土分區中之 <b>海洋資源區</b> 的劃設需考量原住民族傳統使用
	第36條	國土復育促進地區經劃定者，應以保育和禁止開發行為及設施之設置為原則，並由劃定機關擬訂復育計畫，報請中央目的事業主管機關核定後實施。如 <b>涉及原住民族土地</b> ，劃定機關應邀請原住民族部落參與計畫之擬定、執行與管理。

# 如果用地編定不符文化特性或發展需求，可能的解決管道：

過去

現在





### 3. 落實原住民族權利機制的挑戰

- 原民會/營建署:

能否有效代表或周全考量原住民族利益?

- 縣市政府:

能否確實銜接全國國土計畫的精神?

原民單位和負責國土計畫單位能否有效溝通?

- 原住民族部落:

能否掌握資訊、解讀資訊、相互培力、參與規劃?

- 原住民族的知識份子/部落工作者

能否協助溝通、中介、轉譯?



# 以國土功能分區劃設為例，原鄉的特殊議題有：

- 一、分階段、不同工具處理既有建物用地合法化
  - 部落範圍界定/ 微型聚落認定
  - 原住民族土地使用管制規則的設計
  - 位於國家公園與都市計畫範圍之部落
- 二、城三、農四的選擇/農三、農四配置
- 三、地權和地用的關係



# 以鄉村地區整體規劃為例，原鄉的特殊議題有：

- 一、土地空間的領域性

(規劃時需考量土地的歷史脈絡)

Ex.換地時的禁忌

- 二、人口動態的週期性

(住宅和住宅用地之需求評估與因應)

Ex.社會住宅

- 三、經濟發展的集體性

(空間的利用如何達到有益於集體合作的效果)

Ex.舊部落文化生態觀光



## 四、邁向原住民規劃(indigenous planning)



# 1. 原住民規劃作為一種方法論

- 專家為原住民規劃 → 由原住民規劃 → 以原住民文化來規劃

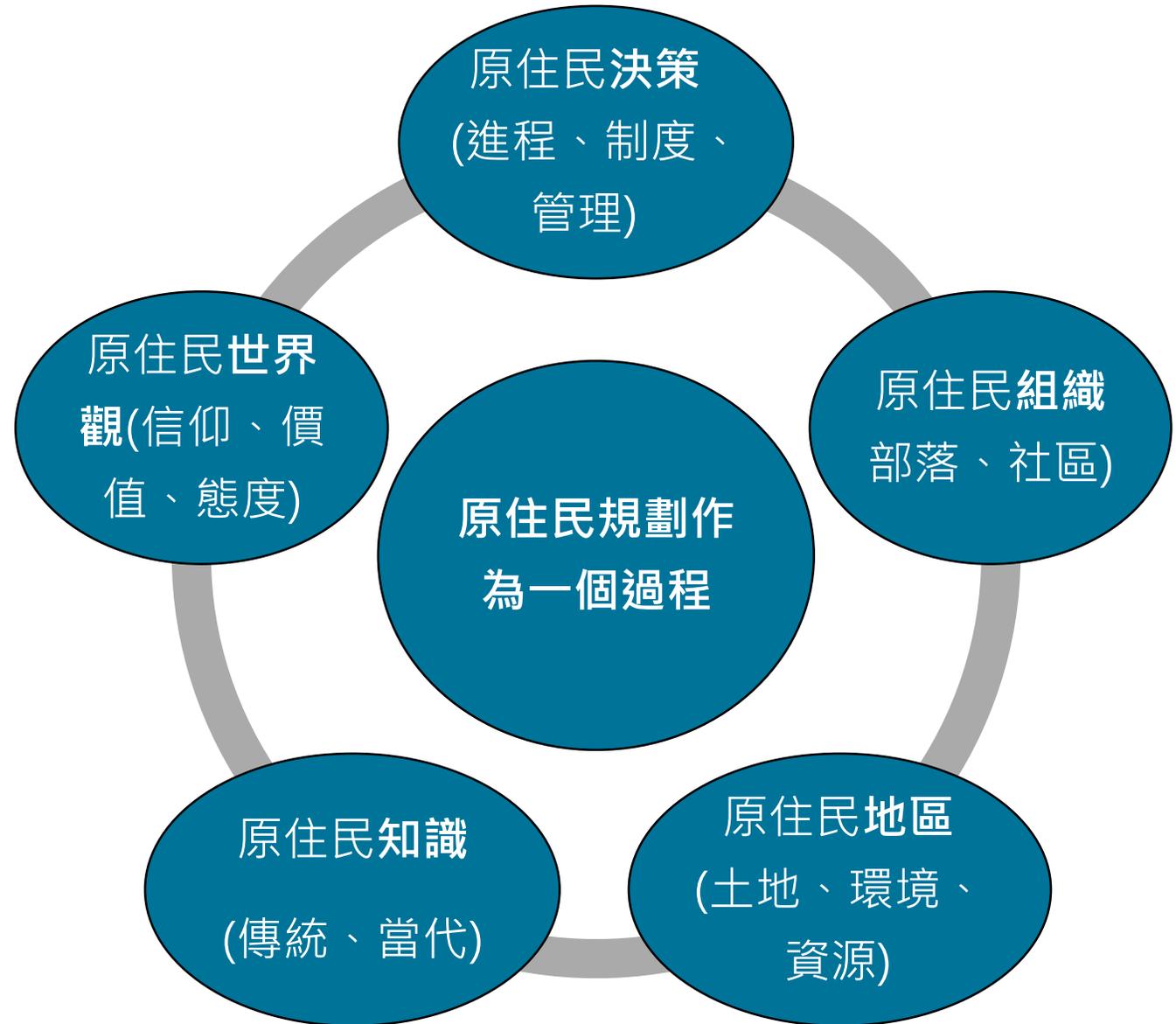
- 原住民規劃應是

「原住民族運用其知識、價值和原則，界定其地方之社會、文化、環境、經濟等問題與未來願景，並做出決策」

「空間化其願景、空間化其認同、空間化其原住民之所以為原住民的特性(indigeneity)」

(Matunga 2017:642-643)

- 理論與實踐的連續體
- 脈絡化的、培力的、相互教育的
- 具改革意義的規劃過程(transformative planning)



# 鎮西堡部落實驗性劃設 特定區域計劃的案例



Cinsbu Ecological Classroom built in 2009



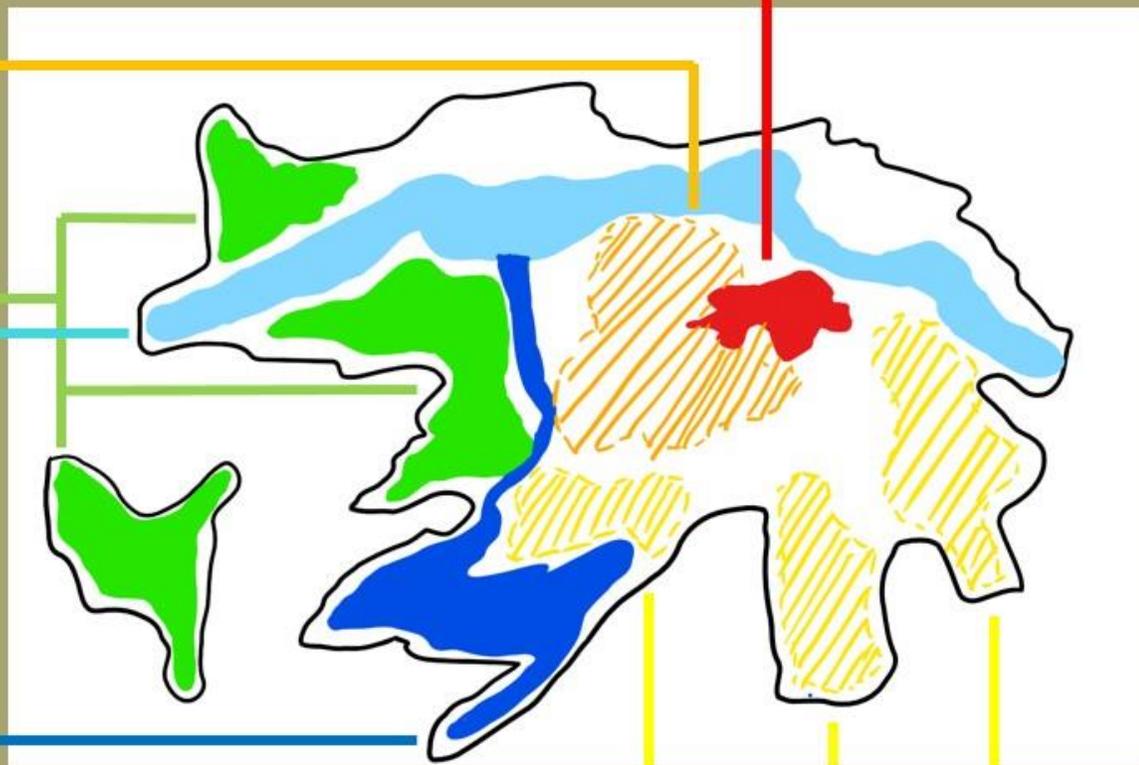
Experimental project for land-use planning in  
*Cinsbu* Community since 2015



Cinsbu Community Meeting 2019

# 鎮西堡部落的經驗：追溯土地文化

- 居住空間(紅)
- 農耕空間(橘虛)
- 森林文化(綠)
- 狩獵空間(黃虛)
- 漁獵文化(淡藍)
- 水源保護(藍)



鎮西堡部落的經驗..盤點問題

ex. 多陡坡：基本生活需求之用地面積不足；遇豪雨易有崩塌



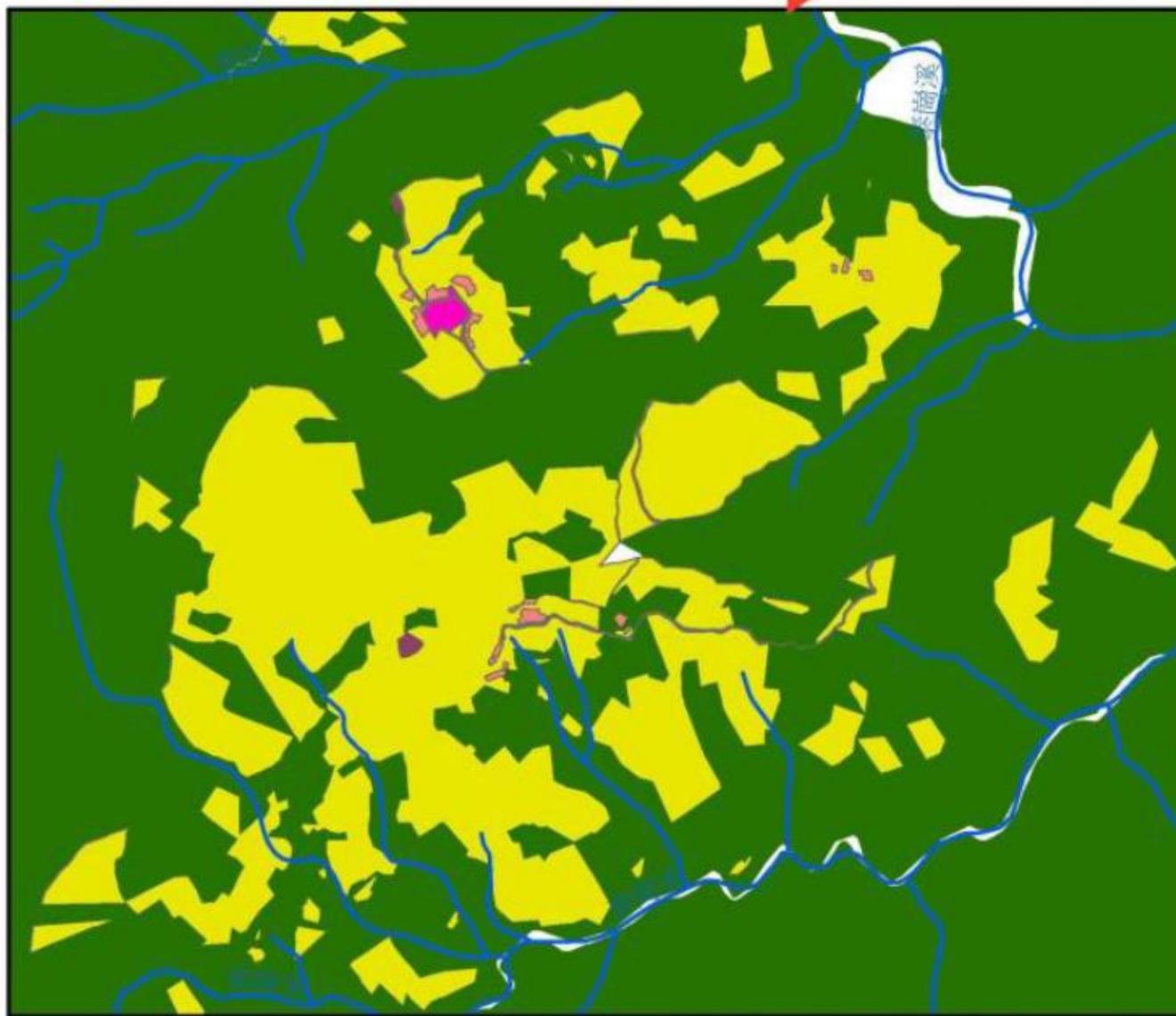
鎮西堡部落的經驗：盤點問題

ex. 現有用地規範和土地使用文化不符





# 鎮西堡部落的經驗..對照現有制度



分區：山坡地保育區  
用地別：

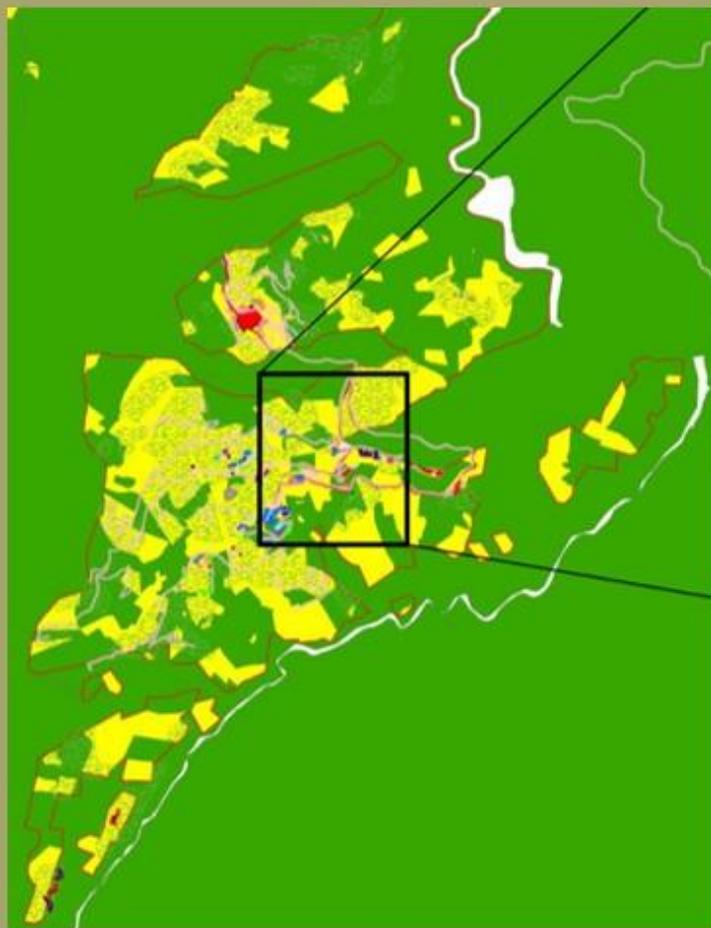
甲種建築用地	殯葬用地
乙種建築用地	水利用地
丙種建築用地	礦業用地
丁種建築用地	窯業用地
交通用地	農牧用地
特定目的事業用地	遊憩用地
林業用地	養殖用地
生態保護用地	暫未編定
國土保安用地	

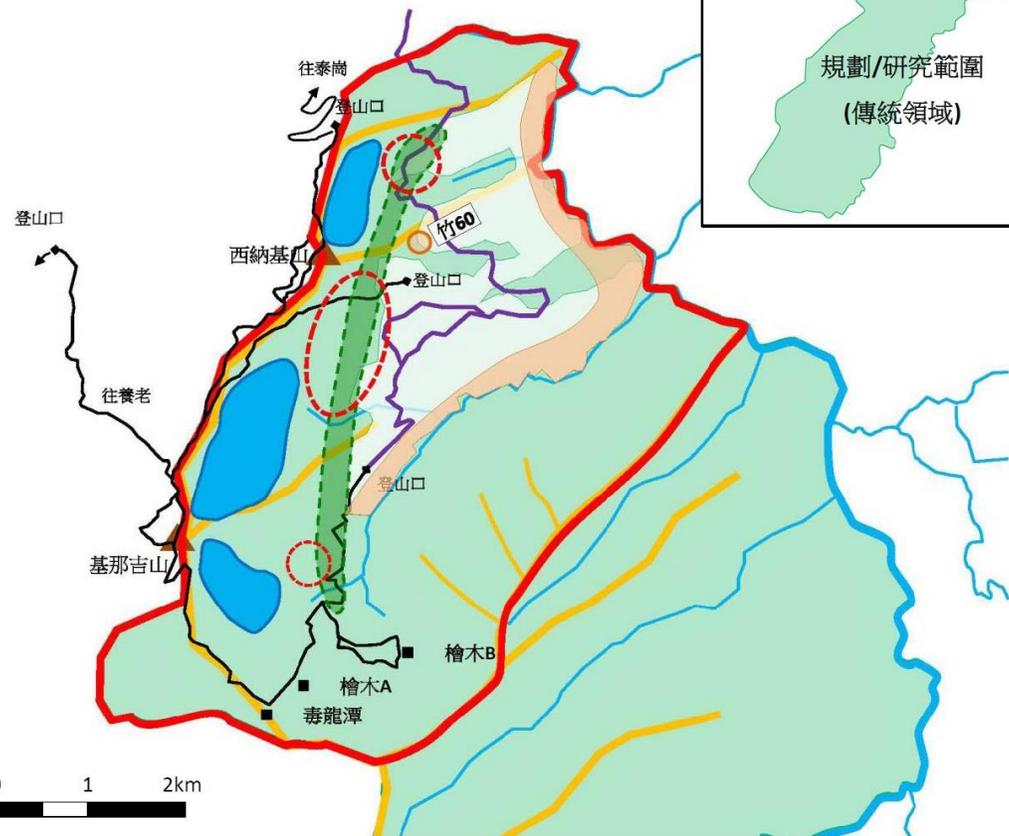
鎮西堡部落的經驗..發展自身規劃

政府的非都市土地分區用地編定

VS.

鎮西堡和台大城鄉基金會合作擬出的特定區域計劃





圖例

- |      |          |       |
|------|----------|-------|
| 河川   | 水源保護區    | 成長管理區 |
| 山稜線  | 自然生態發展區  | 混農林區  |
| 主要道路 | 災害管理區    | 計畫範圍  |
| 登山步道 | 居住與農耕生活區 |       |

## 一、水源保護區

計畫範圍內之山、川形成鎮西堡取水用水之集水區，分別供應新光耕地灌溉與民生用水、鎮西堡耕地與民生用水。

## 二、成長管理區

目前新光北側、鎮西堡西側與鎮西堡南側緩坡為成長管理區。為人口成長及因災害或其他因素而需調整的新發展區。

## 三、混農林區

原住民保留地以西、水源保護區以東、北至計畫範圍內之稜線(R' ra)、南至鎮西堡南側野溪(Gong Hragan)為混農林區帶。區帶內可同時或間歇性在土地上經營林業，以及農業，其經營方式融合地方傳統知識、文化習俗，具有永續、經濟、生態、文化等面向價值，增加總體生產力。

## 四、居住與現耕生活區

以目前原住民保留地範圍為主，不包含溪流與野溪的兩側地區、災害地點相關範圍。

## 五、災害管理區

本區含括兩個主要區塊：1.野溪 Gong hebung 以北至現況耕地範圍、2.新光國小西側(國小上方高程)，本區之土地使用以造林復育及生態保育為主。

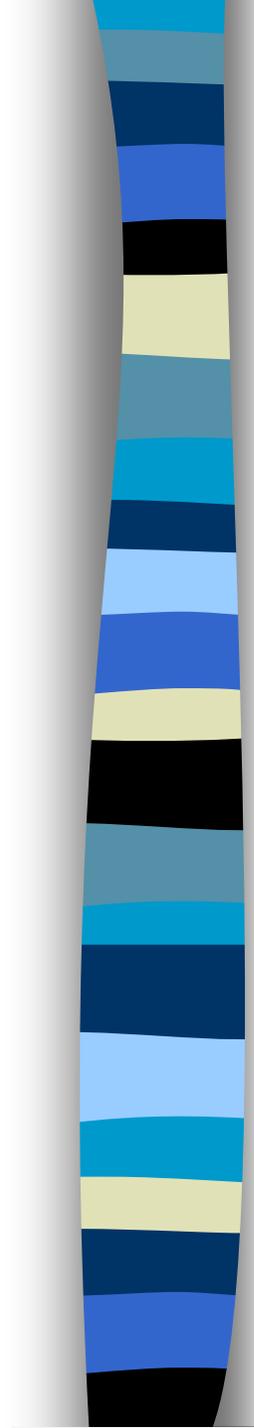
## 六、自然生態發展區

本區為計畫範圍南側野溪 Gong hebung 以南之坡地，是部落族人守獵與採集密集活動區域，在保育的前提下仍維持傳統活動使用。

## 七、限制發展區

原住民保留地內之野溪(Uru)兩側，為部落安全，限制人為建設使用，並且需維持排水暢通。

資料來源：營建署 (2015) 擬定北泰雅特定區域計劃

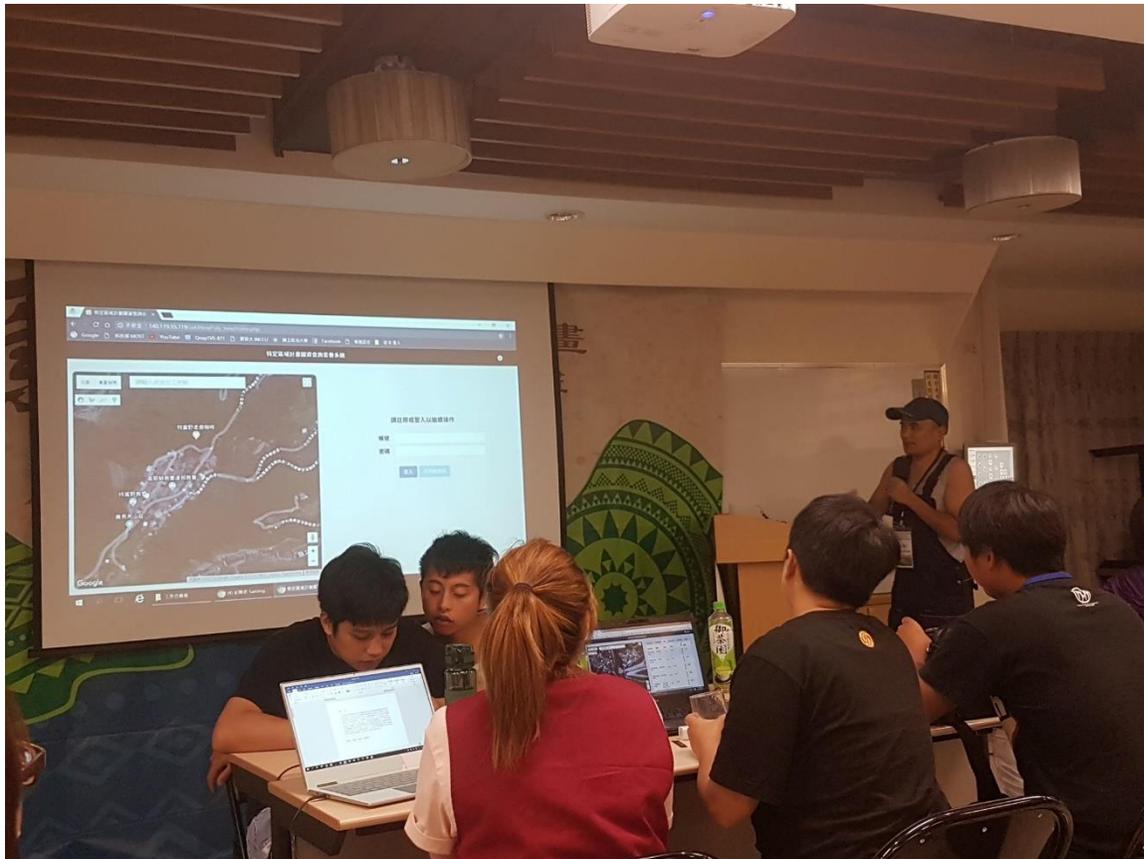


# 「非都土地分區與用地編定」與「鎮西堡特定區域計畫」之邏輯的比較

	非都土地分區與用地編	泰雅族農耕的邏輯
區塊的型態	零碎而固定	連續而考量時間性 (成長管理)
使用的類別	農/林明確區別	農林混合
分類的方式	普遍性的使用分類 (森林區、山坡地保育區)/(農、林、建)	在地的特殊脈絡 (水源保護、災害管理、生態發展.....)

# 2. 空間即是扭轉知識權力關係的戰場

## 特定區域計畫工作坊 2018



完成本工作坊課程培訓者將獲頒證書乙紙

# 原住民族特定區域計畫

暨土地及海域使用管制機制計畫

## 原住民族部落培力工作坊

【北區場次 第一階段】

日期：2018年2月23日 - 2月24日

地點：台北市 劍潭青年活動中心  
台北市士林區中山北路四段16號

- 詳細課程內容和工作坊相關資訊請見報名網頁
- 報名網頁 <https://goo.gl/LFPkC4> (或用手機掃描QR code)  
即日起開始報名至 107/02/09 截止，2/12 通知報名結果。
- 如有本工作坊相關問題，請於下列時間來電或E-mail  
星期一至星期五 上午10:00~下午4:00 (聯絡人：李先生)



主辦單位：原住民族委員會  
承辦單位：國立政治大學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辦公室  
共同執行單位：新竹縣泰雅族部落永續發展協會

我們的家園，由我們守護  
部落的未來，由部落規劃

第 3 組

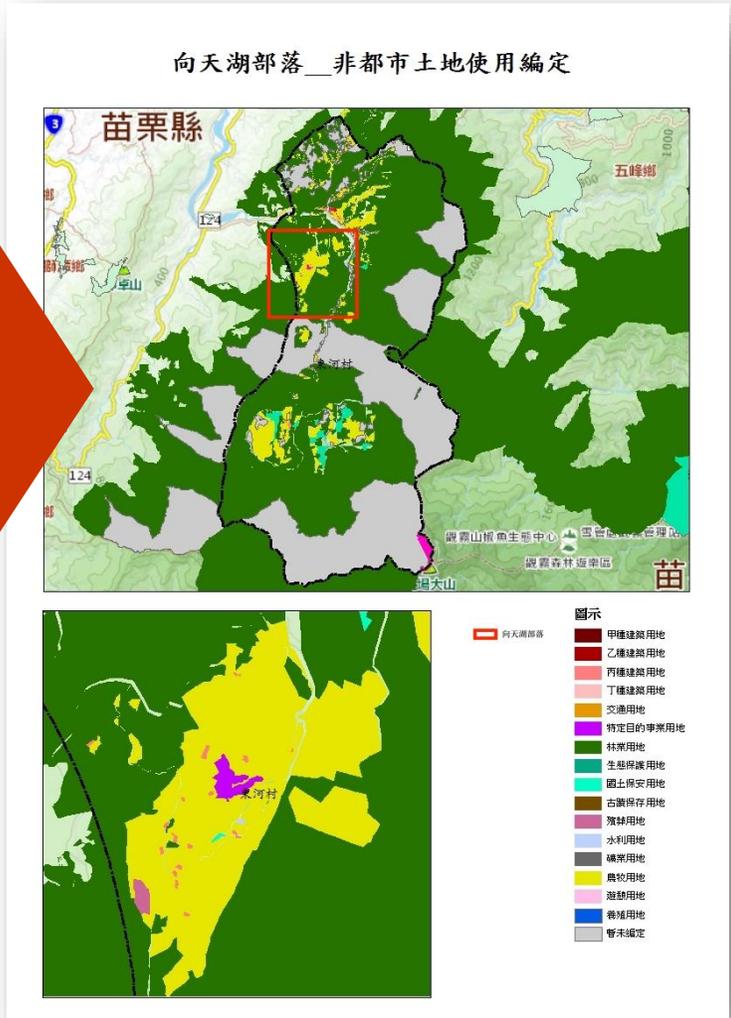
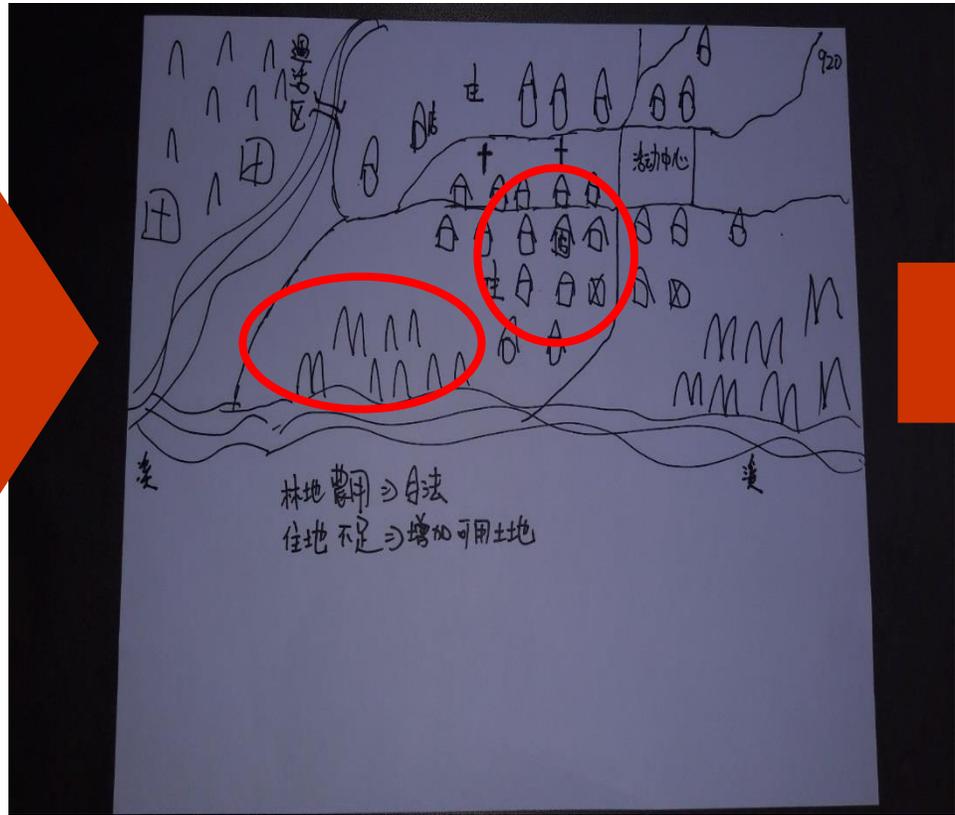
@ 農地 vs 土石流災害

@ 私地 vs. 傳統領域 (文化傳承)

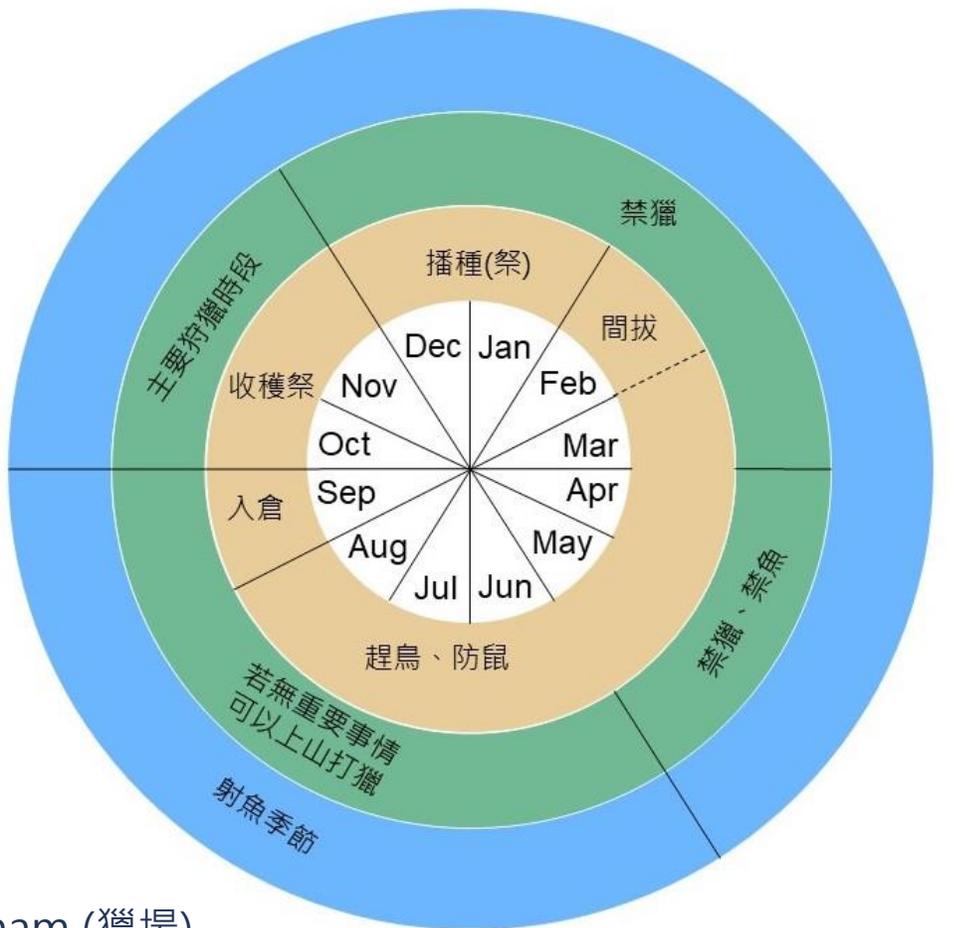
@ 水源保護區受到限制

@ 觀光開發 vs 主題性游憩

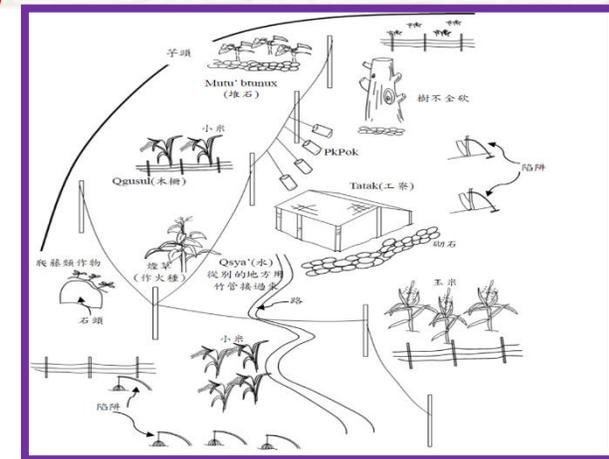
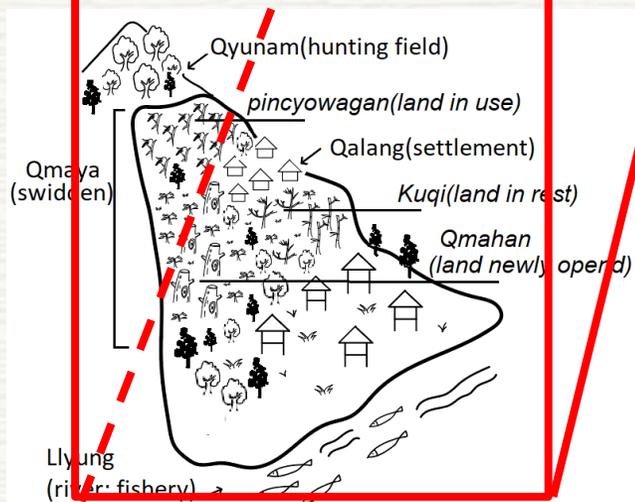
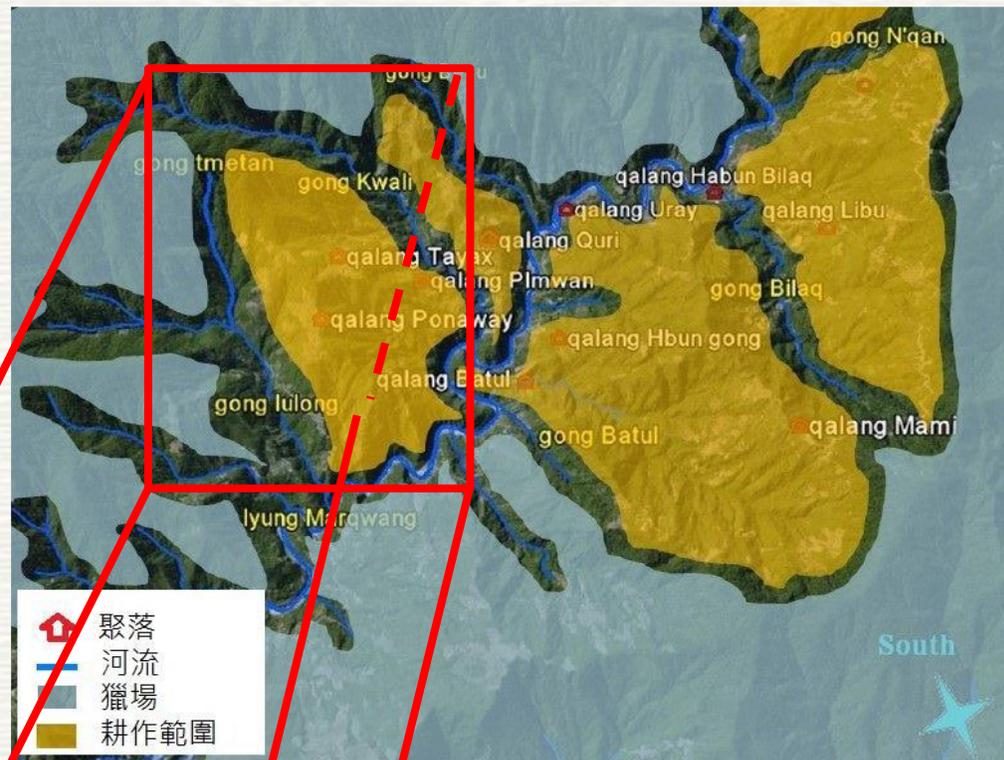
露營區對土地之影響

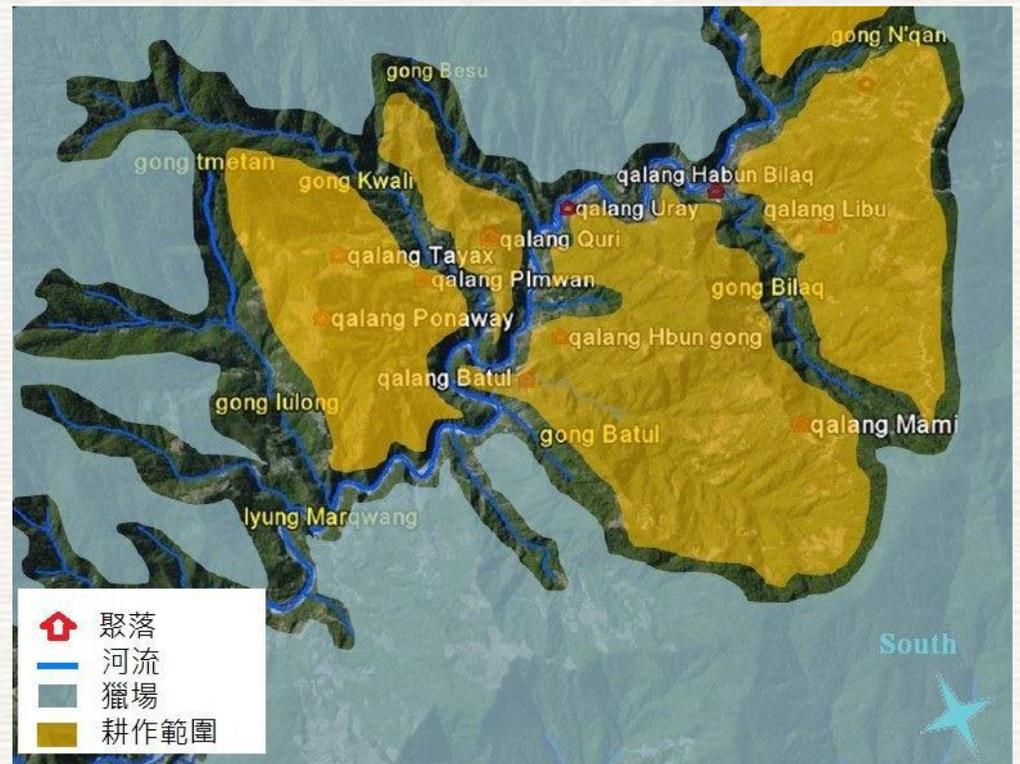
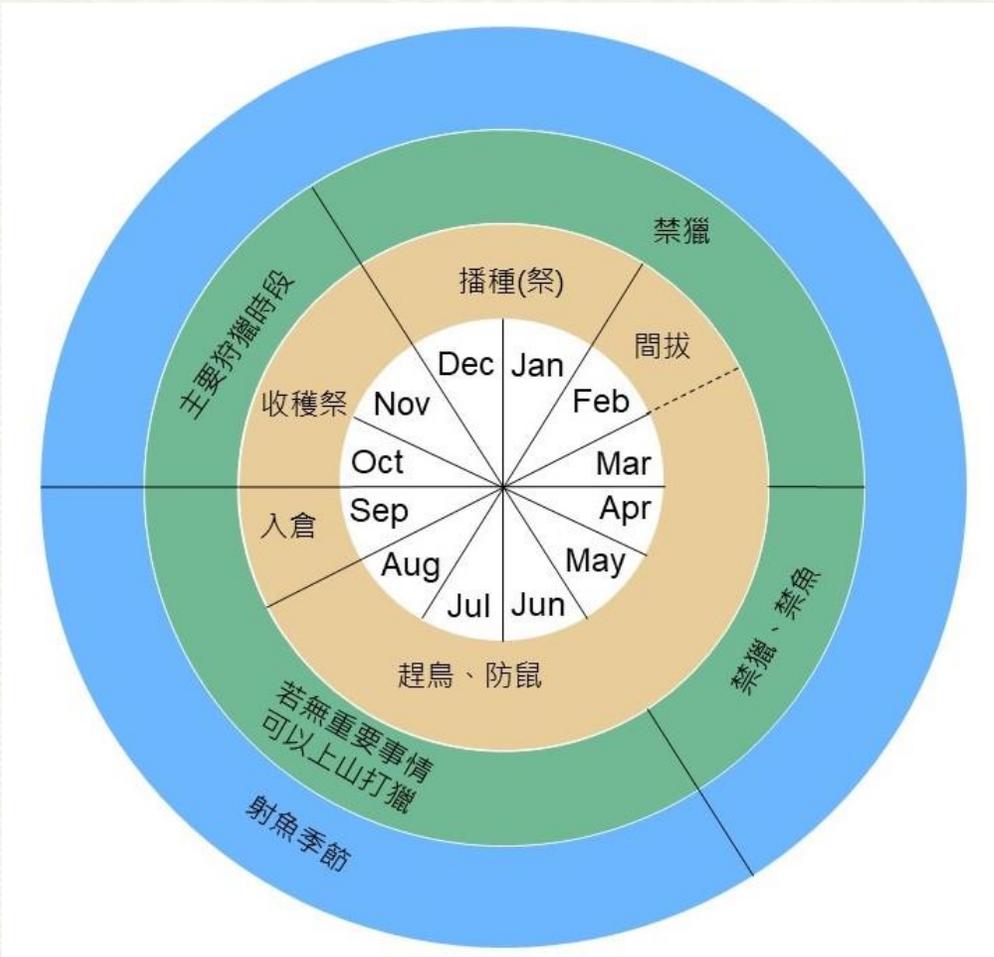


# ■ 規劃關鍵字

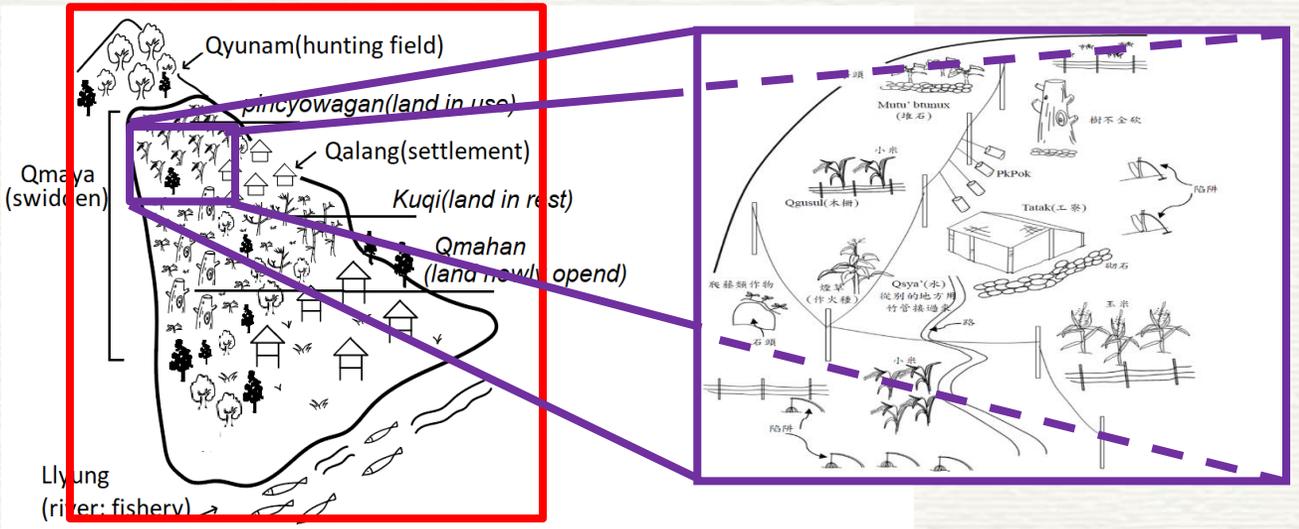


- Qynam (獵場)
- Qmaya(田地):  
qmahan(新開)、pincyuwagan(使用中)、kuqi(休耕)
- Kalang(聚落)
- Llyung(河流、漁場)





- Qynam (獵場)
- Qmaya(田地): qmahan(新開)、pincyuwagan(使用中)、kuqi(休耕)
- Kalang(聚落)
- Llyung(河流、漁場)





新竹縣政府  
Hsinchu County Government  
智慧、亮麗、科技城

# 新竹縣國土計畫

## 地區座談會

— 簡報大綱 —

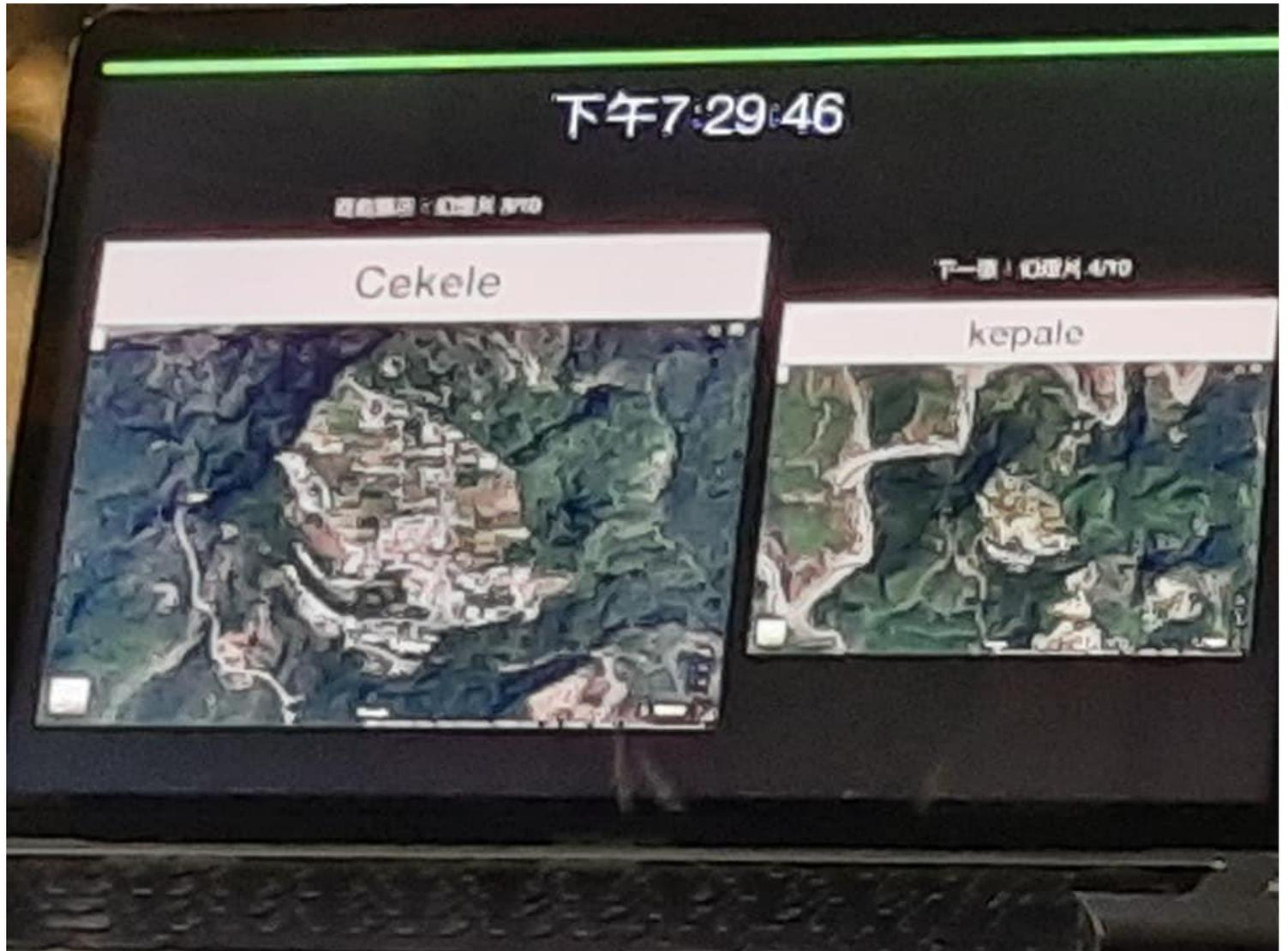
- 壹、計畫緣起與目的
- 貳、國土計畫重點說明
- 參、新竹縣空間發展願景
- 肆、新竹縣國土計畫辦理重點
- 伍、資訊及意見表達

縣政府  
107年4月20日

場次/時間	地點
1 4月19日(星期四)-上午10時整	新竹縣教育研究發展暨網路中心 新竹縣竹東鎮中山路68號
2 4月20日(星期四)-下午2時整	竹北市東平里集會所 新竹縣竹北市自強南路281號
3 4月21日(星期五)-上午10時整	五峰鄉公所A棟會議室 新竹縣五峰鄉大隘村6鄰95號
4 4月21日(星期五)-下午2時整	尖石鄉原住民文化館 新竹縣尖石鄉嘉樂村2鄰36號



- 聚落範圍聚落 (cekele)
- 聚落外圍的保護帶 (kepale)
- 耕地 (takauawngane) 、
- 森林 (tienaenale)



# 霧台神山部落工作坊 2021

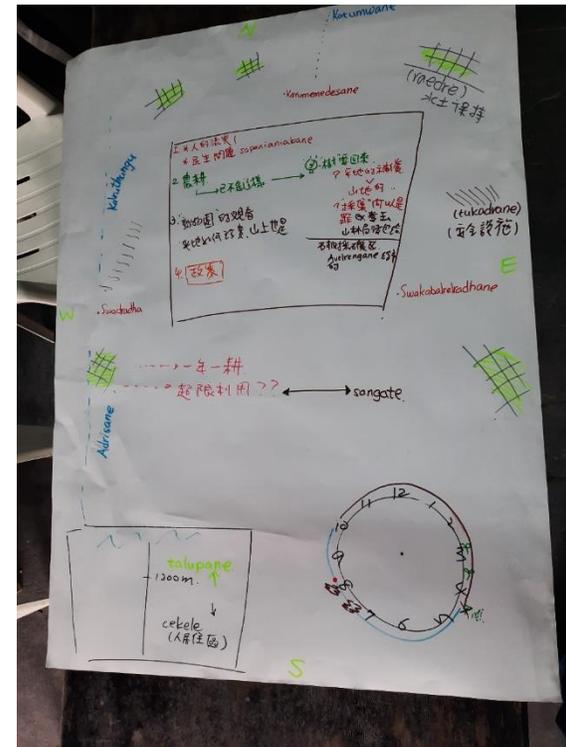
## ■ Kakudhane

1.行為；2.規範/律法

(ex.土地的kakudane包括分區、使用方式、週期、設施)

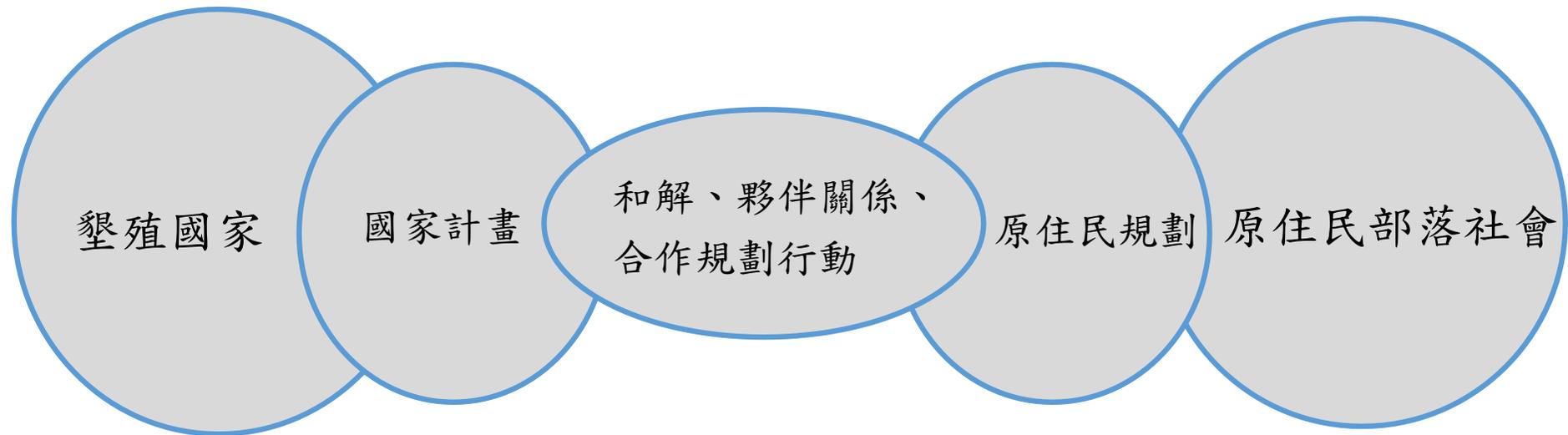
## ■ Lrisi

1.祭儀；2.禁忌(地的禁忌、行為的禁忌)



### 3. 重塑國土的意義、重塑國家和原住民族 的關係

- 原住民知識透過空間規劃和國家計畫的對話





## 五、結語