

原住民族土地空間規劃實務

台灣空間規劃機制

空間規劃

- 人類將所需要利用的空間進行有想法、非隨機地進行利用，其實本質上就是空間規劃。
- 空間規劃的歷史可以回推到遠古兩河流域。
- 事實上，過去部落內外的土地空間利用的布局，只要是經過一定思考後有意為之的，其實也都是空間規劃。
- 簡言之，空間規劃指涉人類有意識地對於特定空間範圍，依其所設定目標，進行運用方式與功能的指派
- 但空間規劃也因而涉及如何實現的問題，而有執行工具的問題

涉空間行政計畫

- 行政程序法第164條參照
- 涉空間行政計畫大體上區分為綜合計畫系統與部門計畫系統
- 此二系統間無上下位關係，只有相互協調關係(參考區域計畫法第12條與國土計畫法第17條)
- 但在綜合計畫系統內部存在計畫的上下位關係，而下位計畫不得牴觸上位計畫。
- 各級國土計畫、區域計畫與都市計畫都屬於綜合計畫系統
- 原則上，原住民族空間規劃主要涉及綜合計畫系統，但涉及設施或產業時，也會涉及部門計畫系統

土地使用管制與空間計畫的關聯

- 基本上，土地使用管制只是為了將空間計畫原本呈現在圖紙上的擘劃，用來促使其實現的執行工具。
- 土地使用管制不是也不該是純為管制而管制，而必須配合現實條件以及未來擘劃目的。因此，管制必須涵蓋一定程度的彈性，或是回歸到空間計畫。

原住民族空間課題

- 基本上目前原住民族各部落面臨的問題，其實同時涉及共通性的城鄉關係，以及原住民族各自因傳統文化所面臨限制與發展困境。
- 前者因為具有一般性與普遍性，事實上可以聯合都面臨此類問題的社區一併要求解決，也因為其普遍性，透過法規解決的方式可行性也相對高一些。
- 後者則在極端情形下非常具有特定地域特性或是族群特性，在目前來說，在立法技術上在地方自治團體層級處理會容易一點，但其實很可能透過各部落主動對空間規劃提案，藉由實質規劃的推動處理

常見原住民族空間課題

- 建地不足與建物合法化問題
- 生產環境高度受限
- 傳統慣俗土地使用方式受限(含文化祭儀設施用地)
- 殯葬用地不足
- 基礎設施不足(公共設施服務水準不足)
- 防災需求
- 額外提醒:地權問題基本上不屬於國土計畫或者鄉規有辦法處理的事項，但是常常又很難避免，要小心應對
- 要留心的是，有些問題源於過去根本未做過實質規劃，所以同樣的受限結果，其實要分清楚問題出在沒規劃，還是出於法制的不合理限制

空間綜合計畫系統與村地區整體規劃

鄉規的依據

- 鄉村地區整體規劃並未真正規定於國土計畫法本文中，而出現在國土計畫法施行細則與全國國土計畫的內容之中，並以此做為實施地方層級國土計畫執行手段。
- 簡言之，從目前全國國土計畫與國土計畫法施行細則對於鄉村地區整體規劃的規範來看，不管從最後結果來看，鄉村地區整體規劃呈現為地方層級國土計畫的內容，或是呈現為土地分區、分類與編定，事實上其原本所指涉的是地方國土計畫主管機關進行實質規劃的行政作為。

鄉規的作用(一)

- 實質規劃的執行；不是一次性執行行為，而是持續性辦理事務
- 鄉規成果的運用：
 - 提供做為地方層級國土計畫以及伴隨分區圖調整、變更的依據
 - 直接具體涉及設施或個別土地之內容，做為地方政府內部分工執行的依據
- 從比較抽象的層次來說，鄉規的目標也就是生活、生產、生態三生的兼顧。
- 換言之，對於個別鄉村聚落立地條件，確實地確認其自然條件的限制，並在與此不生衝突或降低衝突之限制下，盡量地滿足在地居民在生活與生產上的需求，應該就是鄉村地區整體規劃最核心要做到的目的。

鄉規的作用(二)

- 也因此，國土功能分區、分類在觀念上走向相容性的思維，而與邇來偏重特定使用目的的規劃與管制模式，形成明顯的區別，也導致事實上無論城2-1、城3還是農4區如何劃設，也不會與區域計畫時期的鄉村區一致，也無從直接轉軌。
- 用另種方式講，鄉規的執行在於終於對於廣大鄉間第一次真正的調查，以做為未來空間措施的判斷與決策基準。
- 鄉規的精神也在於將空間規劃權將回給在地，但這點目前執行還是有一些事實上的難度。因為一般民眾普遍仍不習慣自己拿回規劃(參與)權，以及參與規劃的重要性。而社區或部落的凝聚力與組織力也可能一時還跟不上

鄉規的法性質與效力(一)

- 如前言，鄉規指涉的是主管機關對於標的地區進行實質規劃的行為與程序
- 但依照實際執行鄉規獲得的結果(成果)，其實會有很不一樣的用法。

鄉規的法性質與效力(二)

- 依照營建署迄今見解，因為將鄉村地區整體規劃成果做為地方層級國土計畫之一部分，因而可以認為是法規命令，蓋其既為地方國土計畫之一部，鄉村地區整體規劃本身自無獨立於地方層級國土計畫之外被界定的必要。
- 惟須注意者，地方層級國土計畫依據國土計畫法第十條規定，對於計畫範圍內土地之效力仍有一定限制，蓋實際直接作用於土地之效力依照國土計畫法第二十二條及第三十二條第一項，必須另透過地方政府繪製分區圖及編定使用地才會發生。因此，理論上地方層級國土計畫的內容即便含入鄉村地區整體劃成果，也無法發生直接對地效力。

鄉規的法性質與效力(三)

- 大體上，建議先理解鄉村地區整體規劃是執行國土計畫法的規畫行為與行政程序
- 觀念上，鄉規本身就是地方層級國土計畫的檢討與變更程序，嚴格來說並不是獨立程序
- 只是，其實施所產生成果，適合轉化為地方國土計畫內容者，就依法定程序辦理通檢或個案變更
- 至於因為具有具體個案性內容而不適合放入地方層級國土計畫時，則應該在府內協調各目的事業主管機關，各依目的事業主管法規分工執行，但鄉規成果本身不具有法效力
- 簡單講，鄉規是一個行政程序辦理的過程，因此在本質上應該是行政事實行為，而其成果可以納入地方國土計畫的部分，應該可以如國土署界定的那種非獨立的法規命令

一個重要的額外思考

- 鄉規只能在非都市土地執行嗎？

案例與思考

原住民族土地空間規劃

整體部落範圍與課題的界定

- 鄉規最基本的功能與限制，在於界定標的部落的空間範圍。
- 這裡所指空間範圍絕不限於農四或城三，而是包含經濟生產活動所需空間。也就是真正實質個別部落完整範圍的確認，甚至必要時可以涵蓋一部分傳領與舊社。

依照工具與急迫性決定解決方案(一)

- 解決方案的可行工具:
 - 單純透過功能分區的調整:基本上要配合地方層級國土計畫的通檢或個案變更(鄉規是合法個案變更地方層級國土計畫的原因)
 - 若涉及具體、個別土地利用的指定，例如需要配置設施，這除了配合前點處理外，要額外做府內分工。
 - 鄉規成果做為拘束機關內部之規範與行動計畫
 - 具體作為部分還需要另外透過部門計畫的擬定與執行
 - 土地部分，必要且可行時，可以透過農村社區土地重劃處理
 - 財務部分可以連結農村再生
 - 如果透過地方獨有土地使用管制規則可以解決，地方立法解決
 - 如果上述都無法解決，考慮採行特定區域計畫模式處理(提報中央國土與原民主管機關)

依照工具與急迫性決定解決方案(二)

- 基本處理邏輯:
 - 依照課題解決之急迫性排序處理
 - 找出排序中待解決課題時間需求，訂出短、中、長期處理順序
 - 思考國土計畫在地方層級每五年就可以通檢一次，不須一次把所有問題處理完，而是排序逐次處理

小結:鄉規的三個階段

- 第一階段、城2-1、城3與農4範圍的確定
- 第二階段、如果各該聚落存在重要必須處理課題，如防災或是重要公共設施欠缺等，則確認課題及牽涉因素後，發現無法僅以土地分區、分類與編定解決面臨課題時，即須在現行法規框架下對各該鄉村聚落及其周邊地區執行實質的細部規劃。
- 第三階段、如果第二階段執行過程發現，當地問題在現行法制下無法解決，但當地空間課題仍有解決之必要性與迫切性，則鄉村地區整體規劃之執行必須提升作業層次到特定區域計畫擬定作業。

解決方案目標的設定

- 目標的設定是所有計畫的出發點，也是用來確定合理性的準據
- 目標的設定不一定要積極獲得正面利益，減少負面負擔也是很好的目標，以下舉幾個例子：
 - 當地基礎設施不足，如自來水，這樣的設施欠缺可以設定目標為減少負面負擔
 - 當地基礎設施完善，但產業發展遭遇瓶頸，目標設定可以是積極尋求經濟上的解方以提升經濟效益
 - 當地條件因為諸多困境致很難找到解方，也可以僅以維持在地居民良好生活條件為目標
- 注意不同課題與不同目標間的連動性，免得處理一件卻把另一件遺忘或惡化
- 發展願景也可以是目標，但是要很小心；因為願景的達成可能需要先創造一些先決條件，或是有可能存在更急迫要解決的課題

目標的合理性問題

- 基本上，至少要確保對症下藥，也就是針對當地待解決課題，至少處理病根，或是找到完全避開病根但能解決症狀的方法
- 要小心樣區既有的自然限制，因為這些自然限制有可能是無法處理的，以下是一些例子：
 - 山區要擴張農業，則其所需要耕作面積必須要在地理條件與法規限制都可行之下才可能，否則會形成這裡所說的自然限制
 - 為了強化觀光必須加強在地的容客量能，則會面臨須先以現有建物、道路與停車空間是否足夠提供維持來預估需求，如果不足而須要增建時，會面臨與前點相同的限制
 - 有些地方對外聯絡的通路選擇極少，例如只有一條路聯外，則相關物產運輸可能會有流量瓶頸，甚至衍生倉儲需求，而這又會衍生成土地空間需求而必須小心自然限制

目標的合理性問題

- 從地方課題來訂定目標是一個比較安全也比較簡單的方法，但是要小心不是無解的課題卻硬是要生一個目標來找措施解它
- 因此，初始的當地課題分析極為重要，只要地方課題分析真的好好做，就不太容易在目標設定上出問題
- 課題分析可以透過在地人的訪談與田野工作達到，但是客觀社會資料與空間條件資料的蒐集分析不可免(避免陷入當地人主觀認知的困境)

目標的合理性問題

- 課題的發現與分析建議可以從以下著手:
 - 地理環境的限制
 - 公共設施的服務提供是否能夠滿足當地需求:例如交通運輸、醫療安衛與照護需求等等
 - 當地人口與社會組成特性:例如是否有嚴重老化且欠缺青壯人口協助，這也會影響到當地的經濟產業
 - 經濟與產業:當地人以甚麼經濟方式維生，是否存在具有一定規模的特定產業，產業經濟的利益如何分配，有無創造新產業的必要性等等
 - 當地文化與風俗習慣對於生活與土地利用是否有特殊影響，導致衍生特殊需求

執行措施的選擇

- 執行措施的選擇固然可能存在最佳解，但沒有絕對選項，尤其大部分情形下各種措施都會優劣互見
- 因此，徹底思考各種解方日後可能造成的影響很重要。
- 當然不可能自始就預見未來發生的事，但是在合理可以預測或掌握的部份，至少要先盡量想過
- 基本上，因為絕大部分的事情會互相牽扯，所以要避免零和性的解決方案(也就是只顧特定需求，卻完全犧牲另種特定需求)；必要時多方妥協到取得大多數人的接受與剩下的少數人不反抗、抵制，是很重要的

執行措施的選擇

- 你當然可以抓住特定的課題或目標，直接針對它們提出清除障礙性的因素或是創造改善因素的解決方案；但是，要確保這些解方和待解的課題間，真的存在事理關聯性，不要弄成答非所問、牛頭不對馬嘴
- 建議是，先將當地待解決問題盤點完，檢討其間相關性，然後排出處理的順位，然後把目標依照短、中、長期設出來
- 先處理短期目標，思考要排除的負面因素、當地無法改變的限制與既有資源(不分在地或外來)
- 盤點解決問題欠缺的元素與資源
- 思考排除負面因素、補足欠缺元素與資源的方法
- 在當地無法改變的限制下，找到執行上述紅字部分的手段與程序
 - 當地人力可運用性與社會資源情形納入執行考量 – 外來協助者不可能長期陪伴，而且需要在地自己長出力量(不管事經濟力還是社會力)
 - 外部協助課能性的尋求與確認

執行措施的選擇

- 解決問題的工具：設施投入、土地使用分區、法規、...
 - 對於欠缺特定設施的地方，這是最簡單的解決方法。但是，要思考一下經費來源、法規限制、土地或建物來源與居民的接受程度等等。其次則是有些設施所提供公共服務其實是廣範圍的，並不必要在每個人口聚集點都設置，例如醫療服務，這就會牽涉到配置位置的問題，我們在後面談公共設施時再說。
 - 有些問題可能涉及到土地空間的利用不合理，通常這可以透過實質規劃去調整，而其結果往往就是土地使用分區的變更。這種處理方式有可能在現行法規限制下達成。
 - 但是，如果合理規劃卻在現行法規限制下無法實現，就要面對修法的必要性；法規，這是居民最難動到的一塊，但卻常是很關鍵的一塊。
 - 組織化的必要性與推動：
 - 空間規畫未必都是硬體，也未必事事都要機關自行負擔，有時只要組織當地人互助，就可以處理一部分問題。
 - 組織化的優勢在於降低人這個變因的影響，提升穩定度，以及形成在地社會資源(在地意見與觀念，甚至凝聚力的形成)。

執行措施的選擇

- 每一種方案都要思考人力、資金、土地與社會因素。
- 這些同時是資源、限制以及會受影響的因素。
- 對策可能造成的影響分析:
 - 所需資源是外來還是在地直接提供?
 - 如果資源是外來，能長久持續嗎?
 - 對於在地社會經濟會有甚麼影響?(如就業?分擔工作負擔的提升?)
 - 在地必須自行提供資源時，能長期支持嗎?(如人口結構或在地資金問題)
 - 對策之實施對於在地生活的影響必須預判，並觀察實施後在地的變化

案例

- 新竹縣尖石鄉鎮西堡部落是著名有機農業地區，家戶收入不錯，但是仍有增加農業收益的空間與必要－這是課題，它的解決可以設為目標
- 為了達到這目標，我們先檢視當地條件與特性：
 - 當地有機農業環境完整，不太須要考慮鄰田汙染
 - 地形與森林的限制，導致可耕面積難以增加
 - 交通運輸僅依賴單一道路，目前普遍無倉儲或冷鍊設施
 - 行銷由各農戶獨自對外簽約供應終端販售，獲益直接歸屬各家戶
 - 農產以高麗菜為主混合其他蔬果
 - 畜養限於家禽
 - 人口呈現增加狀態，但青壯人口仍然不足
 - 人口超過90%是泰雅族人
 - 因為巨木群而有一定程度的觀光需求
 - 無自來水，且電力不穩
- 如何從上述各點中思考解方？

案例

- 太巴塢如何檢討人口問題
- 太巴塢如何處理住居建地需求

簡報結束