

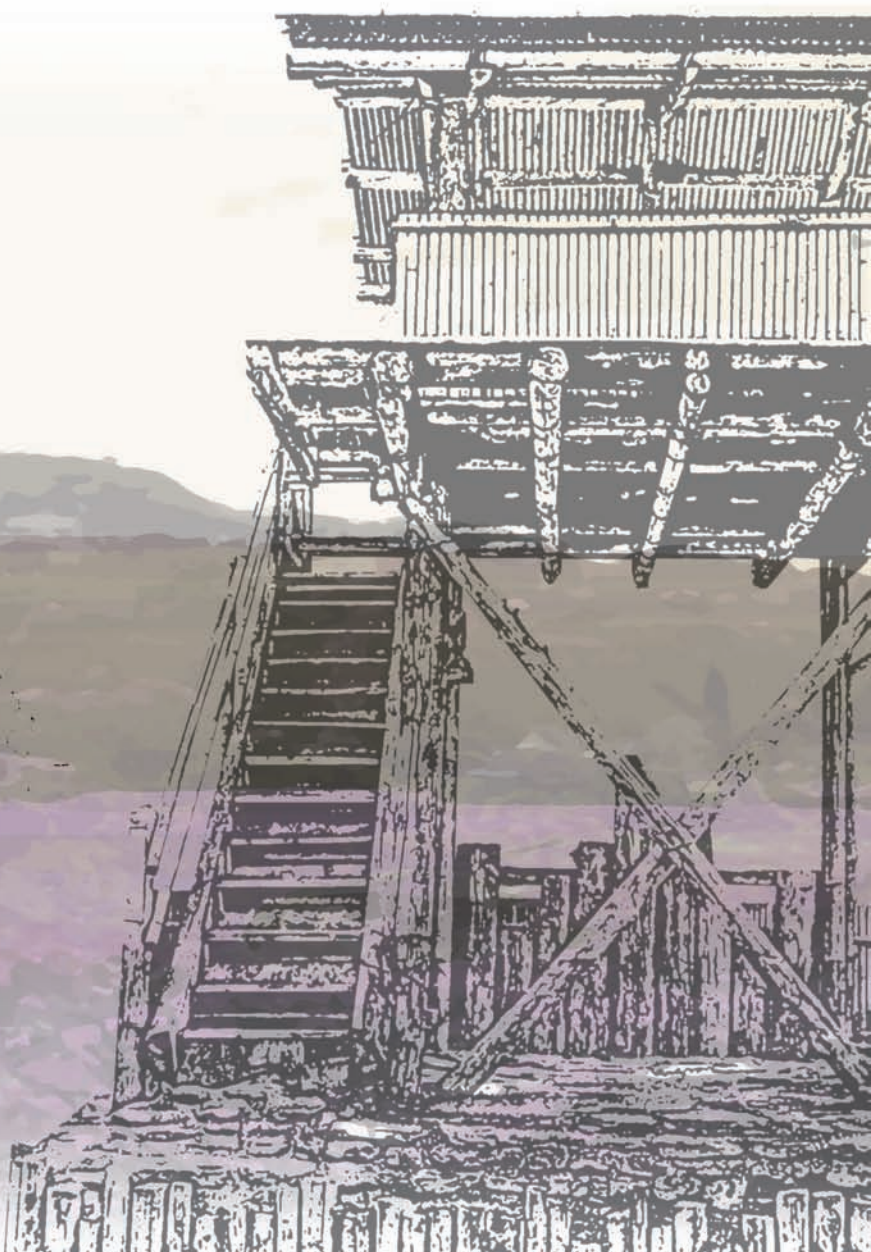
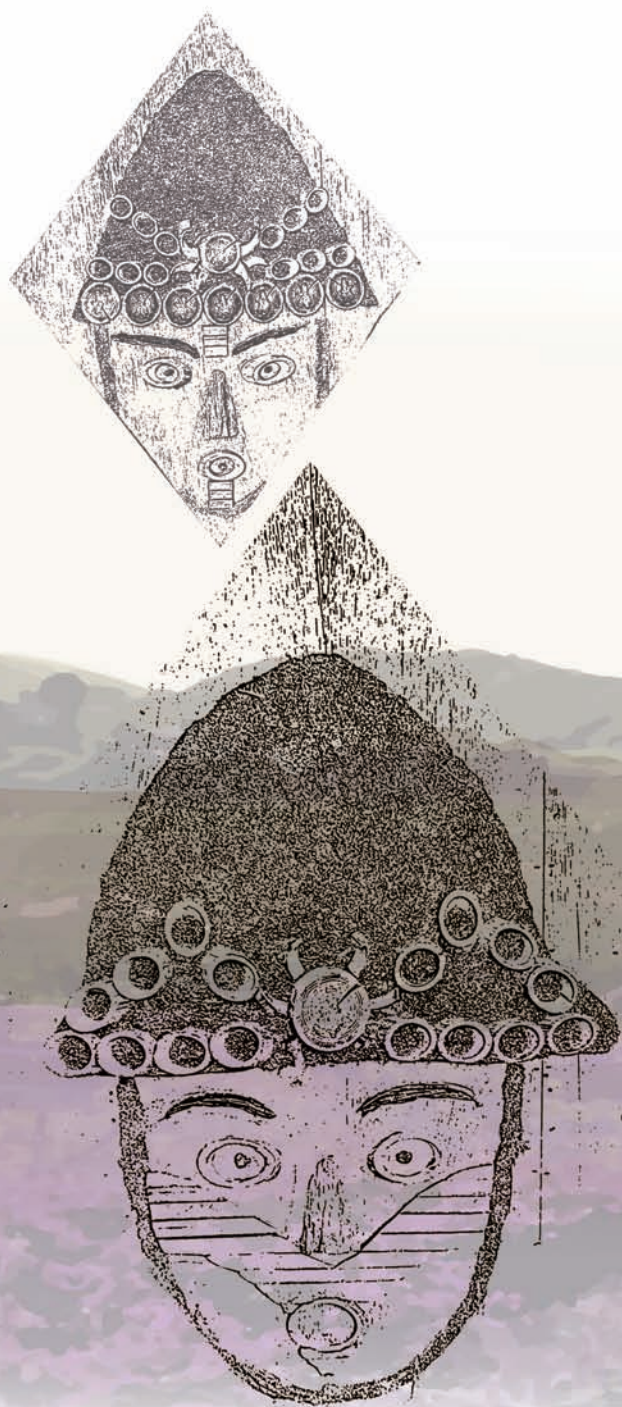
擬定原住民族特定區域計畫

期初報告書

主辦單位：內政部營建署

提案單位：財團法人台灣大學建築與城鄉研究發展基金會

106.2.10



擬定原住民族特定區域計畫

期初報告書

主辦單位：內政部營建署

提案單位：財團法人台灣大學建築與城鄉研究發展基金會



目 錄

第一章 緒論	1
第一節 緣起	1
第二節 辦理依據	2
第三節 相關計畫	3
第二章 工作方法	13
第三章 國外案例分析-原住民族土地使用規劃體系探討.....	15
第一節 世界原住民守護領域聯盟(ICCAs).....	15
第二節 美國經驗案例	18
第三節 加拿大經驗案例	27
第四章 國內案例整合對話	56
第五章 「擬定泰雅原住民族特定區域之規劃」後續推動工作....	57
第六章 擬定「原住民族特定區域計畫-南山部落」規劃.....	60
第一節 南山村發展背景	60
第二節 環境敏感地區	73

圖目錄

圖 1-1 計畫體系	2
圖 1-2 大鎮西堡土地利用原則	3
圖 1-3 大鎮西堡區域空間發展架構圖	6
圖 1-4 混農林耕作的梯田模式示意圖	9
圖 1-5 新光及鎮西堡殯葬用地擴大編定示意圖	9
圖 3-1 美國聯邦政府內政部組織架構圖	18
圖 3-2 印地安人部落及阿拉斯加原住民區域範圍	22
圖 3-3 美國現有區域性組織示意圖	23
圖 3-4 Tulalip 印第安保留區未來土地使用圖	25
圖 3-5 Chehalis 部落聯盟的土地使用分區	26
圖 3-6 育空地區 (Yukon Territory) 位置圖	29
圖 3-7 育空政府組織架構及管理委員會權責分工圖	36
圖 3-8 育空第一族自治與共管關係架構圖	37
圖 3-9 育空、西北領地與英屬哥倫比亞省跨區傳統領域範圍示意圖	38
圖 3-10 育空第一民族傳統領域範圍示意圖	39
圖 3-11 育空地區土地使用類別	40
圖 3-12 Aishihik 地區冬季野牛分布集中區示意圖(2013 年更新)	41
圖 3-13 育空地區麋鹿狩獵管制區示意圖	41
圖 3-14 育空地區區域範圍示意圖	42
圖 3-15 育空地區傳統領域	42
圖 3-16 Peel Watershed 區域規劃範圍	44
圖 3-17 Peel Watershed 區域規劃執行過程	44
圖 3-18 Peel Watershed 土地使用管理單位及類別	46
圖 3-19 Blackstone River 小區規劃圖	47
圖 3-20 Champagne & Aishihik 第一民族傳統領域範圍示意圖	48
圖 3-21 16 區狩獵特許區範圍示意圖	49
圖 3-22 阿爾塞克永續資源管理委員會 (ARRC) 管理範圍示意圖	50
圖 3-23 Kluane/Wrangell-St. Elias/Glacier Bay/Tatshenshini-Alsek World Heritage Site	51
圖 4-1 研商原鄉部落土地使用及建物合法化之建議方案	56
圖 5-1 中央山脈保育廊道示意圖	59
圖 5-2 南山部落傳統領域範圍示意圖	59
圖 6-1 南山村區位範圍圖	60
圖 6-2 埤亞南古道區位圖	61
圖 6-3 南山村總人口數之男女人口數分析圖	62
圖 6-4 南山村總人口數之身分別人口數分析圖	62

圖 6-5 南山村地勢示意圖	64
圖 6-6 蘭陽溪上游至思源埡口一帶之坡度圖	65
圖 6-7 南山村河川分佈圖	66
圖 6-8 南山部落傳統領域及其他部落傳統領域分佈圖	69
圖 6-9 南山部落旅遊地圖	70
圖 6-10 南山村非都市土地使用分區圖	72
圖 6-11 南山村非都市土地使用編定圖	72
圖 6-12 南山村所在及鄰近河川及流域分佈圖	77
圖 6-13 南山村所屬及鄰近之飲用水水源水質保護區分佈圖	77
圖 6-14 南山村鄰近之國家公園範圍及分區分佈圖	77
圖 6-15 南山村所在及鄰近野生動物棲息環境及野生動物保護區分佈圖	77
圖 6-16 南山村所在之疑似活動斷層分佈圖	78
圖 6-17 南山村山崩與地滑地質敏感區分佈圖	79
圖 6-18 南山村山坡地範圍圖	80
圖 6-19 南山村境內土石流潛勢溪流分佈圖	81
圖 6-20 南山村境內及鄰近自來水水質水量保護區分佈圖	82
圖 6-21 南山村山地管制區分佈圖	83

表目錄

表 1-1 區域空間發展架構空間因子及區位評估方式	4
表 3-1 公有地管理綜合法案（Omnibus Public Land Management Act）內涵	20
表 3-2 育空地區規劃區域一覽表	43
表 3-5 Peel Watershed 規劃區土地使用標示系統	45
表 6-1 宜蘭縣大同鄉南山村人口分析表	63
表 6-4 南山村非都市土地使用分區與編定表	71
表 6-5 南山村第 1 級環境敏感地區圖資套疊結果表	73
表 6-6 南山村第 2 級環境敏感地區圖資套疊結果表	74
表 6-7 南山村所屬及鄰近之飲用水水源水質保護區資訊表	76
表 6-8 南山村境內土石流潛勢溪流統計表	81
表 6-9 南山村所屬及鄰近之自來水水質水量保護區資訊表	82

第一章 緒論

第一節 緣起

台灣歷經廿餘年「還我土地」的原住民族主權運動，由於 2005 年原住民族基本法的通過，讓原住民族權力與社會轉型正義向前邁進一步。然而，原住民族基本法並未全然落實，尤其土地制度對原住民族的壓迫與衝突問題仍普遍存在。

2013 年，內政部依據區域計畫法第 10 條規定，公告實施「全國區域計畫」。該計畫架構之「特定區域計畫」明訂「原住民族地區，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，是以內政部得會商目的事業主管機關擬定特定區域計畫。」對原住民族的環境正義訴求做出明確回應。為此，內政部營建署於 2014 年與 2015 年相繼辦理《泰雅原住民族土地使用計畫暨空間發展策略研擬》案與《擬定泰雅原住民族特定區域之規劃》案，即以全國計畫為基礎，透過實質規劃將原基法之主要精神落實於空間治理層面。包含：回應原住民真實需求的規劃方法與程序、環境經理與部落願景關係、土地使用及管理方式...等。以與原住民生活方式和傳統知識妥為融合，並確實保障其應有的權力，同時達到兼顧環境保育的目的。

銜續 2014 年《泰雅原住民族土地使用計畫暨空間發展策略研擬》案與《擬定泰雅原住民族特定區域之規劃》案之計畫成果，前者整合研究原住民族地區之土地使用議題，後者則以鎮西堡與斯馬庫斯(新光)部落為主體，運用參與式規劃方式以落實部落的環境規劃權，並完成部落特定區域計畫草案，透過集體調研、整體及小區說明會、議題工作坊與部落會議，以滾動式規劃來踐行原住民族基本法之相關規定，並取得部落共識，以作為後續推動之依據。

本計畫以前案為基礎，旨在於法令計畫與規劃構想之落實，並研議政策理念之推展。其工作內容包括國內外原住民族土地使用規劃體系探討、泰雅原住民族特定區域之規劃成果落實以及評估不同族群或其他原住民族土地擬定原住民族計畫之可行性，並且延續前案所擬定之參與式規劃工作，持續以部落為主體完成部落規劃，促進相關單位之溝通共識，以具體落實特定區域計畫與原住民族基本法之精神，並作為未來國土計畫法之基礎。

第二節 辦理依據

一、依全國區域計畫規定：「為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族土地之土地使用管制，仍應優先依『原住民族基本法』等有關原住民族專責法令規定辦理，其餘未規定者，其土地使用計畫與管制應符合區域計畫法及本計畫之規定。另於原住民族土地專法制定完成前，將由內政部會同中央原住民族主管機關及其他相關機關訂定後，納入非都市土地使用管制規則內，以具體落實原住民族土地之特殊需求。」

二、另依國土計畫法規定：

1. 全國國土計畫中特定區域之內容，如涉及原住民族土地及海域者，應依原住民族基本法第21條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬訂。
2. 管制規則中涉及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條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。

三、為落實全國區域計畫及國土計畫法「尊重原住民族之生活型態與居住需求」，爰編列經費辦理本計畫。

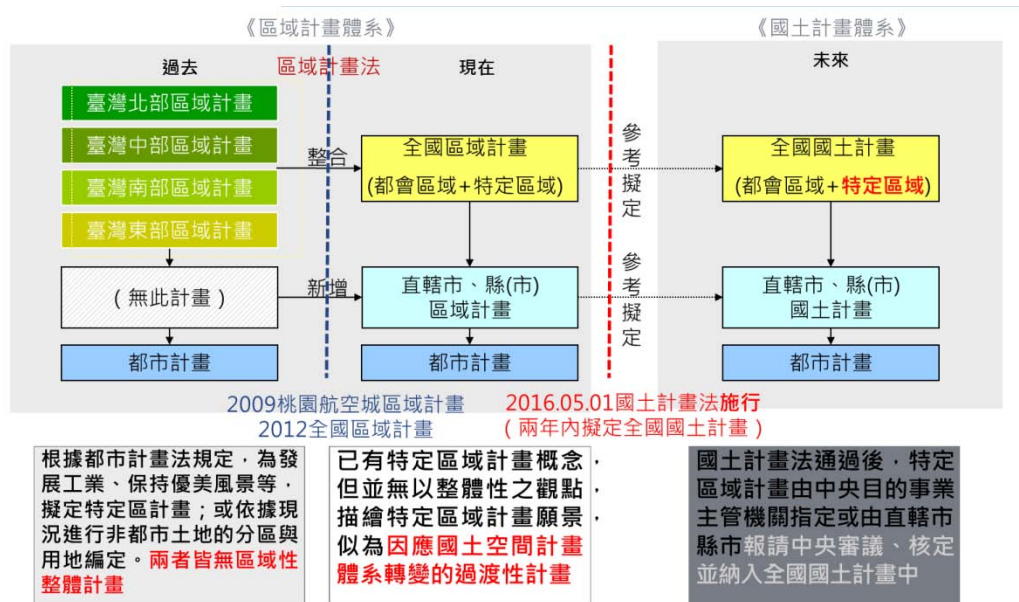


圖 1-1 計畫體系

(資料來源：內政部營建署)

第三節 相關計畫

一、擬定泰雅原住民族特定區域之規劃案(內政部營建署)

本計畫由內政部營建署主辦，始於 103 年 12 月，於 105 年 6 月完成初步成果。本計畫以參與式規劃方法完成泰雅族斯馬庫斯(新光)部落與鎮西堡部落(統稱大鎮西堡)之特定區域計畫草案，並藉此研擬規劃技術方法。本計畫提出兩部落之空間發展架構，以及治理及經營管理架構作為後續土地利用管理原則。其最大的突破在於重新理解原住民族土地使用特性，導入彈性管制原則與部落自主管理的精神。

1.大鎮西堡空間區域發展架構

(1) 土地利用原則

由於原住民族生活場域多與國土規劃中之環境敏感地重疊，長期以來，產生重疊管制與原住民族生存權益衝突問題。因而，土地利用應同時重視保育，與原住民族使用，以及未來發展需求等面向，即本計畫所提出之加強保育、合理使用合法化與成長管理之三大面向，三者在空間架構與土地經營管理機制中需共構實施，方能解決原住民族土地使用課題。

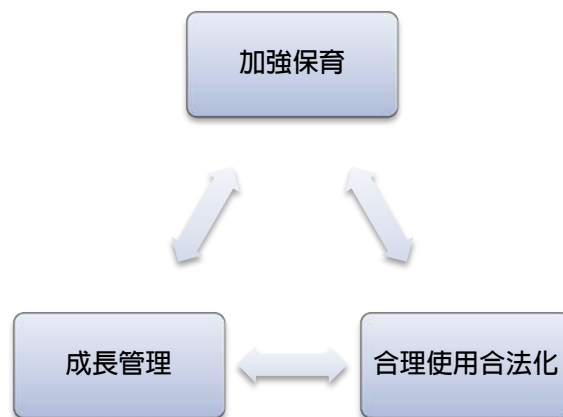


圖 1-2 大鎮西堡土地利用原則

(2) 空間因子及區位評估方式

為落實環境保護等加強保育措施；為維持原住民族生計及公平正義之原則，針對合理使用之土地使用現況應予以合法化之措施；為因應災害影響、部落人口成長，及產業發展需求，而有預備發展功能之成長管理。此三面向影響區域空間發展架構，關聯性如下表所示：

表 1- 1 區域空間發展架構空間因子及區位評估方式

計畫目標應關照的三大面向	空間因子	內容	區位評估方式
一、加強保育	1. 水源保護	取水口現況	部落取水口現況位置指認
		取水口之水源集水區	依部落取水現況分析地形圖，畫出水源集水區範圍
	2. 災害潛勢	災害地點	1. 資料收集確認災害地點 2. 工作坊指認
		災害潛勢評估	1. 地調所災害潛勢資料 2. 工作坊分享與紀錄傳統 gaga 空間內涵
二、合理使用 合法化	3. 建築使用	現況及模式調查	以原住民保留地為範圍。進一步探討合理性與合法化機制。
	4. 農牧使用	現況及模式調查	
	5. 殯葬使用	現況及模式調查	
三、成長管理	6. 地形及高程	地形圖	以高程及地形判斷是否適宜做為未來預備發展地之基本條件
	7. 適宜發展區位評估	舊部落所在之地及適宜發展區為指認	1. 以工作坊指認舊部落所在之地 2. 部落耆老長期觀察以工作坊指認 3. 傳統 gaga 在地智慧

(3)區域空間發展架構

將上述調查分析圖資套疊，透過部落工作坊及工作會議討論，確認區空間發展架構之五大分區。分別為水源保護區、成長管理區、居住與農耕生活區及災害管理區。其分區範圍之界定與內涵說明如下。

分區	定義與範圍界定	土地利用/保護原則
水源保護區	供應部落用水的野溪之取水口，其周邊山稜線所包被的集水範圍，即取水口所相對應的集水區。	以嚴格的保護為主，除了部落族人採集、狩獵等活動以外，不得進行任何的開發。
災害管理區	原住民保留地相關範圍，曾經發生過災害的相關地點，及 gaga 規範中應限制使用的相關範圍	■ 以保育為原則，限制開發。 ■ 獎勵造林護坡。

分區	定義與範圍界定	土地利用/保護原則
	圍。含括：1.野溪 Gong hebung 以北至現況耕地範圍、2.原住民保留地內之野溪(Uru)兩側限制人為建設使用，並維持排水暢通。	
居住與農耕生活區	以目前原住民保留地範圍為主，扣除災害管理區之相關範圍。為目前部落族人居住與農耕地帶。	部落族人居住生活地帶，含括建築、農耕與殯葬及公共設施土地使用。評估建築、農耕與殯葬土地使用模式，針對合理土地使用合法化進行整體規劃，針對合理使用提出檢討，並加以輔導改善。
成長管理區	為人口成長、部落發展願景及因災害潛勢等因素而需調整的預備發展區。區位上，須避免水源保護區與災害管理區等加強保育地區。 新光北側、鎮西堡西側與鎮西堡南側緩坡為過去舊部落所在之地，相關範圍內仍有過去先人居住過的建築遺跡，考量地形、微氣候及海拔，有著適宜居住的條件。	■ 依照部落人口推估、發展願景所對應之公共設施評估合理的用地規模，並且於計畫範圍內尋求適宜的發展區位。 ■ 以部落公法人為經營管理之主體，以彈性管理作為經營管理原則。
自然生態發展區	計畫範圍內，扣除所有上述所有分區之其他地區。主要為原住民保留地外，計畫範圍南側野溪 Gong hebung 以南之坡地，含括檜木森林資源及目前檜木旅遊之步道範圍。	■ 原則上同目前非都市土地使用管制規定當中，林業用地之容許使用內容。唯針對檜木森林與相關公共設施之建設管理，及野溪 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。

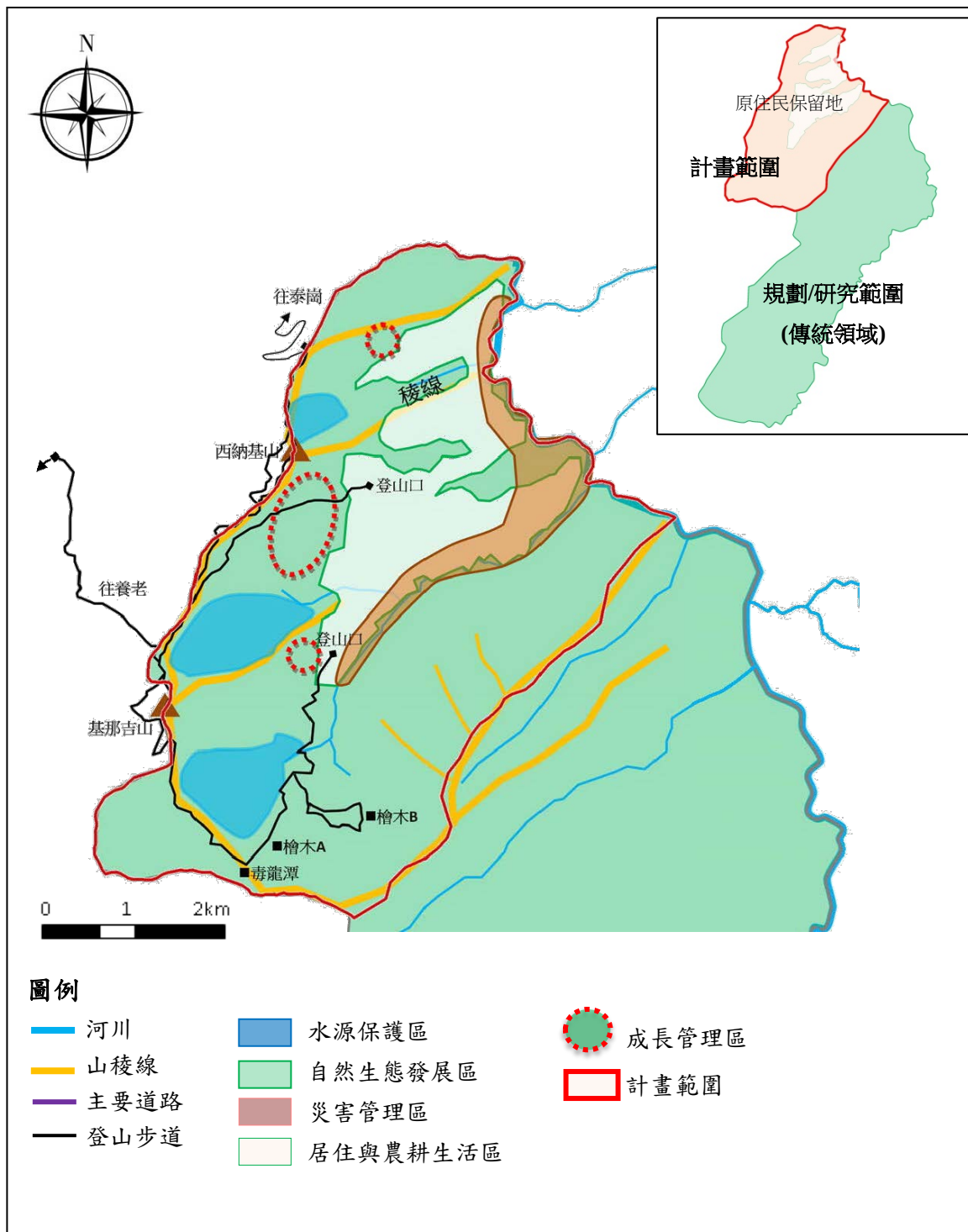
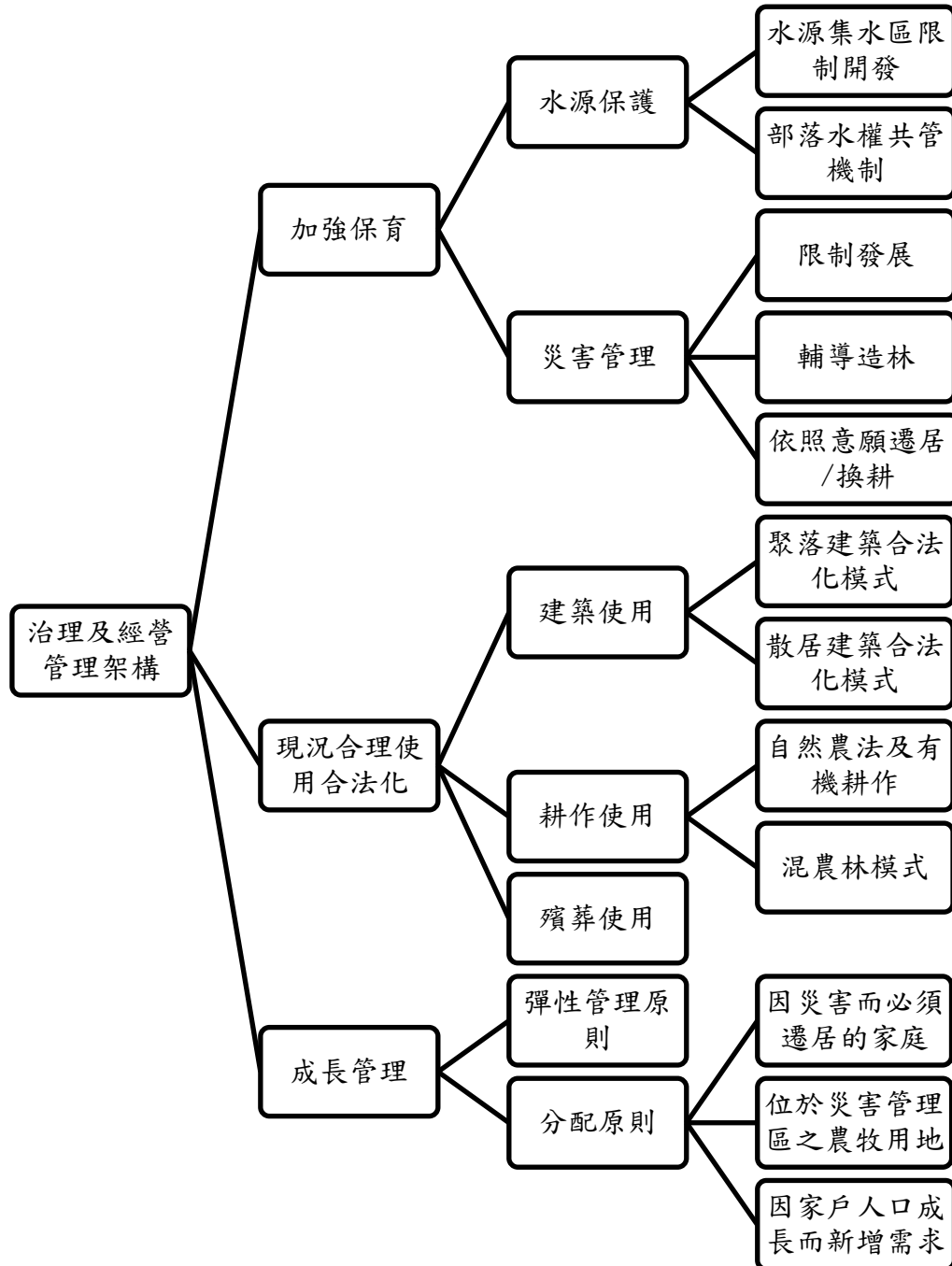


圖 1-3 大鎮西堡區域空間發展架構圖

2.治理及經營管理架構

本計畫之治理及經營管理架構有三大面向，分別為一、加強保育、二、合理使用合法化，以及三、成長管理說明本計畫治理及管理架構。

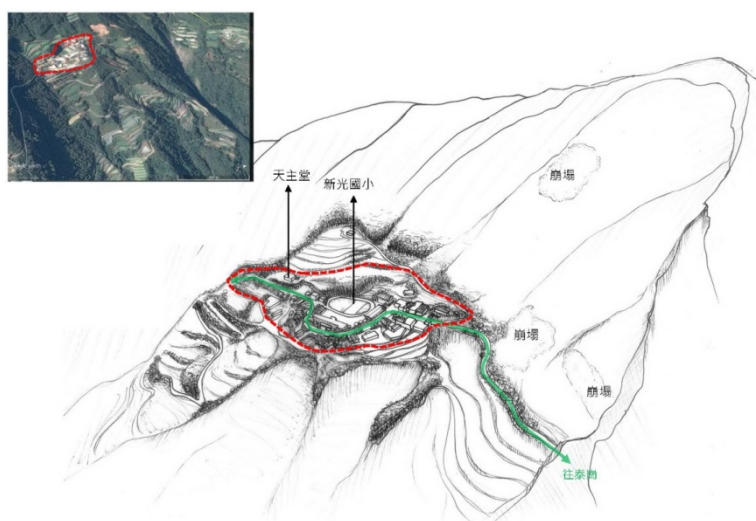


本計畫之治理及經營架構所提出之三大面向當中，加強保育與成長管理皆須在原住民保留地以外，評估適宜的區域作為未來發展的條件。合理使用合法化則針對現行建築、農耕與殯葬使用，透過整體規劃重新定位。依該案提出之評估原則，得到以下評估結果：

(1) 建築使用

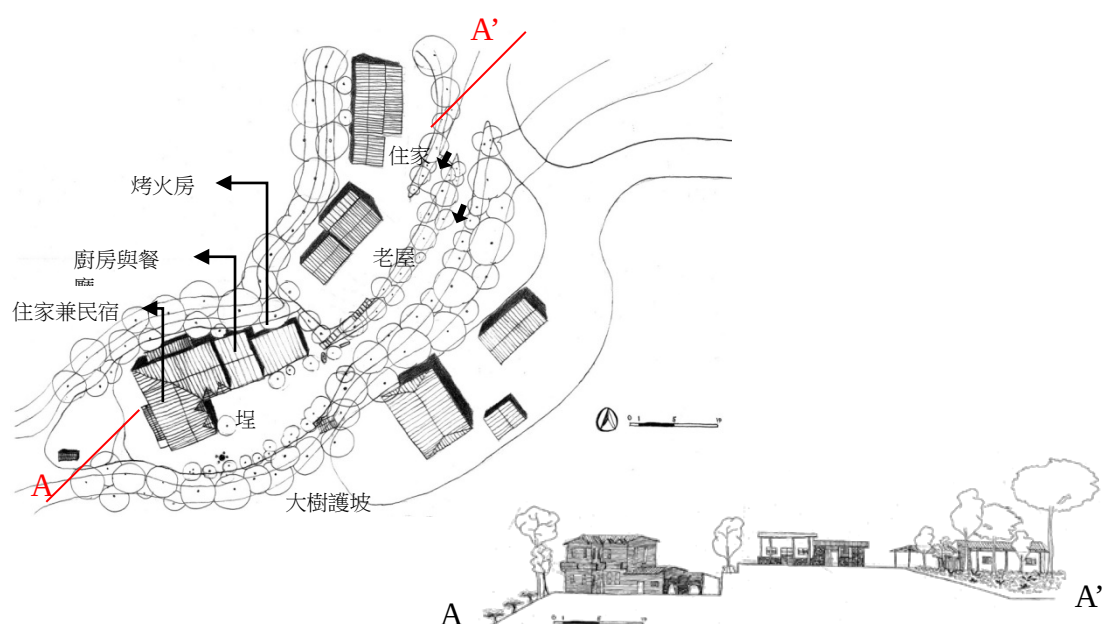
■ 聚落型態

評估適宜的範圍與平均坡度，界定建築密集使用之聚落範圍，於聚落範圍內調整建築使用編定，加強汙排水處理公共設施與平台地形下方之保育。



■ 散居型態

由主管機關協同部落認定之家戶合理建築模式，符合合理使用之建築模式則編定為建築用地。



(2) 農耕使用

評估耕地型態、種植方式作為合法化之依據。泰雅族的傳統耕作多直接在斜坡上種植作物，近代在轉變為定著的農耕後，逐漸將坡地整為小區塊的梯田，每塊梯田深度5-15米不等，然基本上是依照大地形進行整地，對整體地質、地形並無大幅影響。以不使用除草劑的自然農法或有機農法，與林木共生的種植方式，則可劃定為合法的耕地。其中，與林木共生的混農林耕作於本計畫範圍內為合法使用範疇。



圖 1-4 混農林耕作的梯田模式示意圖

(3) 殯葬使用

新光與鎮西堡之殯葬用地分別位於竹林與森林之中。有別於一般漢人的墓地的型態，鎮西堡的殯葬用地保留了原始地形地貌，以及森林樣貌，建議於現有殯葬用地周邊擴大編定，以符合需求。



圖 1-5 新光及鎮西堡殯葬用地擴大編定示意圖

二、「特定區域計畫推動機制之探討」研究案(內政部營建署)

營建署於 2013 年度委託辦理「配合『流域整體規劃(綜合治理綱要計畫)』- 擬定流域特定區域計畫之先期規劃」，並於 2014 年辦理「擬定北泰雅原住民族特定區域計畫之規劃」及「烏溪流域特定區域計畫之規劃」案，擬作為特定區域計畫之示範案。在執行過程中，有關協調機制與各目的事業主管機關之工作平台更顯關鍵。為此，營建署於 2014 年年底委託「特定區域計畫推動機制之探討」研究案，目的在於因應國土計畫之實施，指導特定區域計畫範圍內之都市計畫、國家公園計畫及四大功能分區。該案之實質任務包括：一、釐清特定區域計畫之定位及功能。二、篩選特定區域計畫擬定之關鍵議題。三、研擬特定區域計畫標準作業流程。四、四、評估特定區域計畫協調機制

該案彙整計畫課題，並研究國內外規劃經驗，提出特定區域計畫評估啟動機制與標準作業流程。是為本計畫後續執行推動之參考依據。

1. 特定區域計畫之定位功能

功能定位	說明
國土空間計畫體系位階	因應國土計畫法通過後，國土計畫體系轉為兩層級，後續操作將視特定區域計畫為全國國土計畫框架內之彈性計畫，指導直轄市、縣（市）國土計畫，讓土地有秩序發展
特定區域計畫為「功能型計畫」	綜觀國內特定區域計畫功能，主要以解決特殊性議題或給予彈性管制為主；其定位上則屬「功能型計畫」，藉由研擬特定區域計畫並配合相關法規與土地使用管制規則修訂之建議，以補全國、直轄市及縣（市）國土計畫功能上之不足
特定區域計畫項目篩選原則	參酌相關文獻後，發現目前案例多為單一性議題，然而國土發展上需解決議題眾多且有可能一個範圍內產生多重議題，故將由訂定特定區域計畫項目篩選原則，以確立特定區域計畫項目優先順序
主管機關及各目的事業主管機關權責	在土地與空間協調時，易將產生跨部門協商及權責問題，因此後續在擬定特定區域計畫推動機制時，需全方位考量各項議題所涉及之目的事業主管機關權責關係
納入民間參與機制及權益關係人	在彼此尊重的條件下，除可建立良好的協調機制，亦可明確瞭解地區需求因地制宜

2. 特定區域計畫評估啟動機制

特定區域計畫的啟動需評估(1)適宜性、(2)必要性與、(3)優先性。

(1) 適宜性



(2) 必要性

針對原住民族土地實施特定區域計畫之必要性，本計畫提出需考量耕地需求、殯葬需求、建築需求、水源保護與資源採集等議題，在既有機制當中無法透過國土計畫法第15條第3項第1至3款¹來因應，或無相對應之主管機關或法源依據，則有實施特定區域計畫之必要性。

(3) 優先性

特定區域計畫之擬定透過優先順序評選機制，評估優先順序，以達行政資源效率使用之效。目前該案提出九大評估準則，包括急迫性、跨行政轄區、跨部門、爭議性、與現有資源整合效益性、社會衝突及矛盾性、預防性、可行性與民眾意願。

3. 標準作業流程

¹ 國土計畫法第15條第3項第1至第3款規定，有下列情事之一者，得適時檢討變更之：
一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。

本計畫提出三步驟標準作業流程。步驟 1.評估啟動、步驟 2 計畫擬定、步驟 3.公告實施。

流程步驟	作業內容
(1) 評估啟動	☐ 計畫提案 ☐ 項目議題適用篩選原則 ☐ 計畫優先順序
(2) 計畫擬定	☐ 指認空間範圍 ☐ 確立規劃課題 ☐ 指認相關地方政府、目的事業主管機關 ☐ 建立規劃支援系統及基礎工作指派 ☐ 空間發展策略 ☐ 治理及經營管理 ☐ 土地利用管理及執行
(3) 公告實施	☐ 附冊方式納入全國國土計畫 ☐ 通盤檢討時參採納入全國國土計畫正文 ☐ 相關法令及土地使用管制規則修訂 ☐ 指導各目的事業主管機關應辦及檢討事項 ☐ 指導地方政府應辦及檢討事項及下位計畫 ☐ 指導既有區域合作平台執行

4.結論與建議

(1) 強化部門協商管道

經相關法令回顧並進一步研析，多數議題屬執行不力之情形。現階段宜加強行政執行力並深化部門協商，將各部門對於土地部門之需求納入全國國土計畫之中。

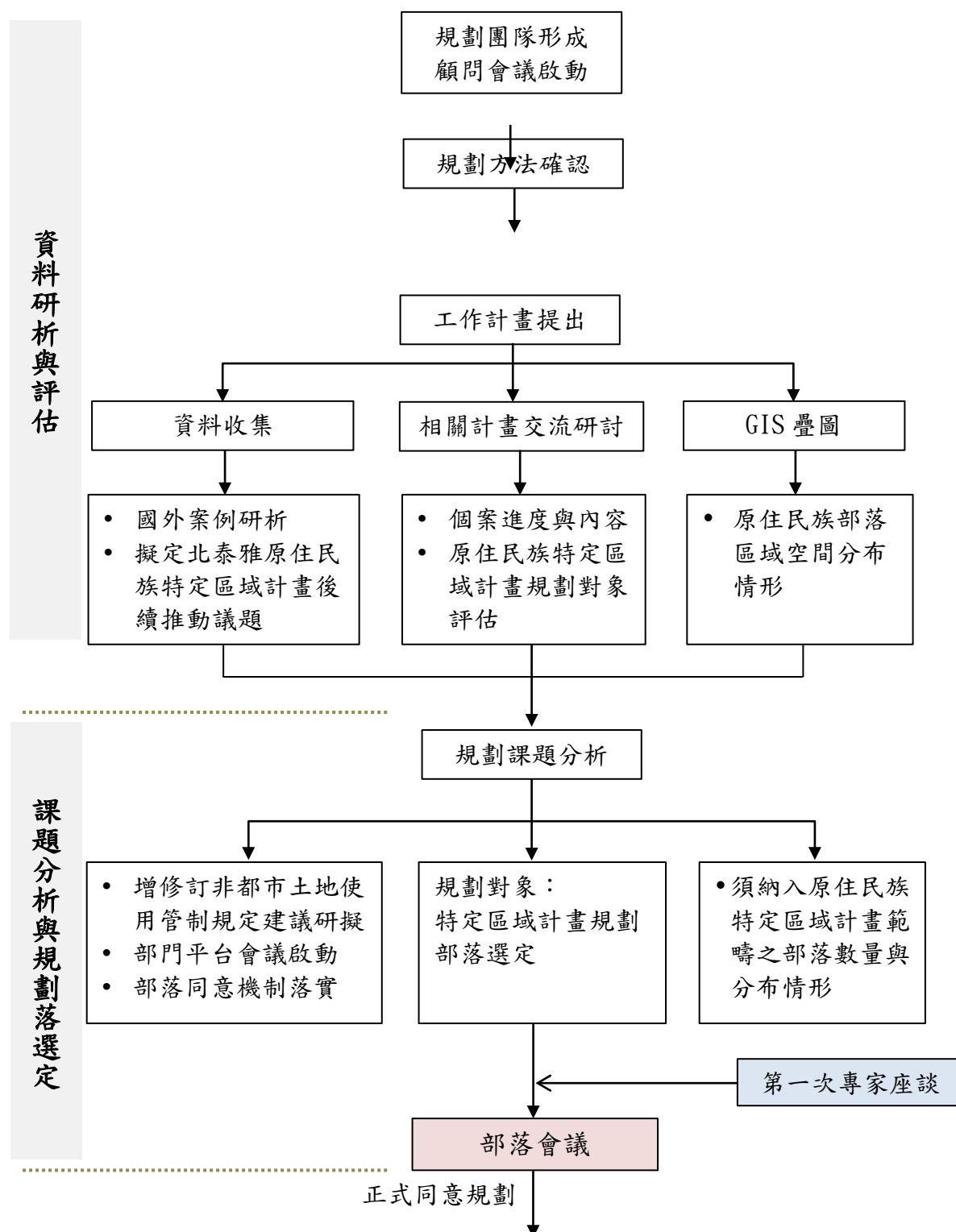
(2) 強化既有機制

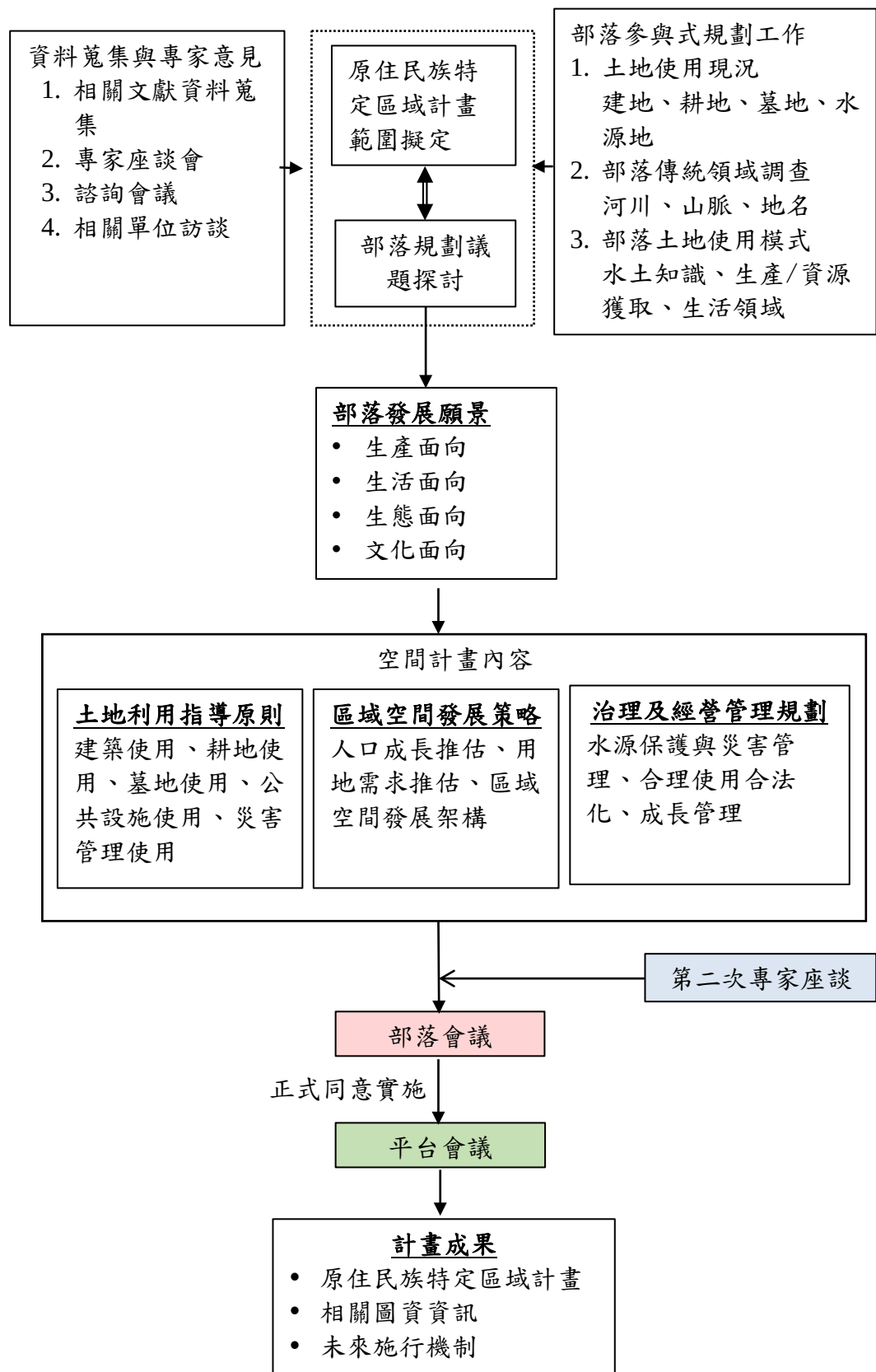
運用現有機制如區域平台、部門相關組織或國土審議會的設置，調整或建立協商管道及組織運作方式，強化協商平台的功能。

(3) 納入民眾參與機制

特殊性議題經常會涉及利害關係人的權益，建議未來在特定區域計畫上，可於部門協商前納入民眾參與方式，提升民眾公共事務的機會。如原住民族土地議題，可在部門協商前透過部落會議的方式進行議題確立，強化部落對於議題的共識。

第二章 工作方法





第三章 國外案例分析-原住民族土地使用規劃體系探討

本項工作分為兩大部分。以國外案例探討有關原住民族空間規劃之辦理情形，含法源依據、擬定機關等經驗案例，主要以美國、加拿大與非營利組織—世界原住民守護領域聯盟(UCCA)為例。

第一節 世界原住民守護領域聯盟(ICCA)

一、簡述

原住民族與社區保育聯盟(ICCA Consortium) 成立於2008年10月，在巴賽隆納舉辦第四屆世界保育大會上，由數個多年來經營原住民族與社區保育區相關議題的NGO組織及部落共同成立。這個聯盟的發展，來自國際自然保育聯盟(International Union for Conservation of Nature，簡稱IUCN)所舉辦的多場會議、經驗交流，聚焦於原住民族與地方社區的治理、公平、權利與保護區議題。這個聯盟不只廣納原住民族部落的參與，更納入政府單位、民間組織及國際機構，共同關注保育、發展與人權。透過這個聯盟，逐步建置世界各地原住民族守護傳統領域的資料庫(ICCA Registry²)。

二、何謂 ICCAs？

ICCAs 指的是由在地的原住民族部落守護的領域及地區，聯盟提出三點來界定 ICCAs：1.原住民族部落與一個場域（領域、區域、棲地）有緊密、長遠的關係，2.某族群、部落實質地經營過這個領域，3.族人或部落的管理決策與努力對該領域的物種、棲地、生物多樣性、生態性、文化價值，具有正面的保育功效。ICCAs 的登錄，旨在促成原住民族傳統領域的文化交流，彰顯上述三項特質，並無標籤化的目的，聯盟鼓勵世界各地的原住民族，以自己的母語命名傳統領域。ICCAs 可被視為對該地的生態系統、文化價值可發揮長遠的保育作用，但不一定要納入國家土地規劃架構中的保護區，端視該領域相關的社群、部落的自主意願。

三、ICCA 聯盟的使命

ICCA 聯盟是一個在保育面向推動社會轉變、公平政策的運動組織，

² <http://www.iccaregistry.org/>

在聯合國原住民族人權宣言訴諸的原則下，它的使命在協助原住民族保育區的正確認知與實踐，由地方尺度至國家、國際間的層級，倡議原住民族的自決、文化尊嚴、個人/社群的權利義務，同時達到生態保育的作用。

聯盟目前的執行工作以自然保育技術準則、出版為主，並串連各地的原住民族保育運動。自 2010 年起，聯盟已累積超過 75 個國家、94 個會員組織、200 位專家及行動者。在聯合國原住民族權利宣言 (UNDRIP) 及永續發展目標 (SDGs) 的原則下，聯盟協助原住民族部落爭取集體的土地、水權、食物自主權。

四、 ICCA 聯盟的工作層級

地方層級：協助已登錄 ICCAs 或潛在的原住民族社群，若有面臨威脅或衝突的部落，協助他們提出應對計畫。

國家層級：各國的聯盟成員，持續建立國內網絡及交流學習，以推動相關政策及特定議題。

區域層級：在區域層級，促成同一區域的部落代表與民間組織、相關政府單位的對話與互動。

全球層級：與其他國際聯盟合作，推動國際政策及資料庫，參與原住民族與土地、自然資源有關的國際活動。

ICCA 已成為國際間受認定的四種保育區類型之一，透過註冊系統彙集世界各地的個案資料，推廣 ICCAs 的治理方式。ICCA 聯盟網站³上提供不同的技術手冊協助處理各種議題，包括保育區管理治理、韌性



與安全、天然資源（捕魚、森林）、傳統領域管理的權利義務，這些手冊裡提供各國經驗案例及許多實用的操作方法，例如劃定 ICCA

的基本項目：現況基本資料、管理計畫、自然及文化資源的監控與評估、推廣及參與行動、財務計畫。

位於非洲貝南(Benin)北部的原住民族部落，
與村民討論討論保護區(圖片出處：

http://www.unep.org/dewa/portals/67/pdf/ICCA_toolkit.pdf)

³ <http://www.iccaconsortium.org/>

ICCA 聯盟並不取代任何一個地區的原住民族社群的發言權，在地方層級的各個個案也沒有既定的規範或管理方法，仍應在各國的文化與社會脈絡下，以部落為主體，推動各項工作。

原住民族與社區保育聯盟(ICCA Consortium)曾多次來台交流，2013 年總幹事 Grazia Borrini-Feyerabend 博士來台大森林系演講⁴，2015 年聯盟主席 Mohammad Taghi Favar 博士來台參與社區保育國際研討會，走訪貢寮、吉哈拉艾部落⁵，恰逢卑南鄉達魯瑪克部落爭取自治權⁶，聯盟主席於會議現場邀請部落申請加入 ICCA 聯盟。

2016 年 Mohammad Taghi Favar 博士再次來台交流⁷，並至立法院與原住民族團體、動保團體就原住民族狩獵文化與生態保育課題交換意見。

ICCA 聯盟的倡議目標，是以當地社群為主體，組成具有決策權的治理單位，管理、維護與保育當地生態資源，應用傳統知識維繫生物多樣性，並確保族人得以在原鄉生活、生產，同時保護森林、溪流。藉由 ICCA 聯盟成員登錄的資料庫，可了解國際間各原住民族在使用/維護自然資源與土地的經驗與機制，作為本案的參考文獻。

⁴ <http://e-info.org.tw/node/84134>

⁵ <http://e-info.org.tw/node/105948>

⁶ <http://zito1203.pixnet.net/blog/post/42880655>

⁷ <http://titv.ipcf.org.tw/news-24915>

第二節 美國經驗案例

一、美國空間體系⁸

美國聯邦政府並無一完整的國土空間計畫或區域計畫體系，但在法制上，針對不同層級的土地管制及特定區域管制，可從聯邦憲法、聯邦最高法院判例、法案、契約或合同中，得知其全國、跨州及區域的相關國土空間管制內涵。關於美國土地資源的主要權責機關為美國聯邦政府內政部（United States Department of the Interior, DOI），負責管理聯邦政府擁有的土地和保護自然資源，並負責有關印第安人、阿拉斯加原住民和夏威夷原住民領土事務，和美國島嶼地區。其組織架構如下圖所示。

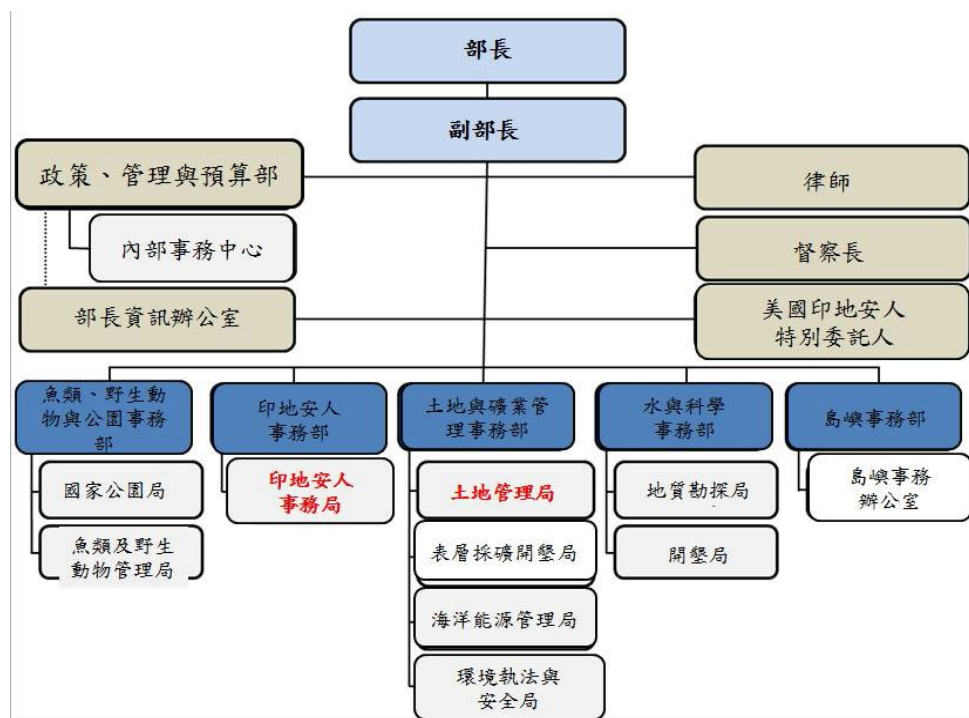


圖 3-1 美國聯邦政府內政部組織架構圖⁹

有關美國聯邦區域的土地管理，主要分由土地管理局和印地安人事務局負責。

⁸ 本小節節錄自內政部營建署，2015，〈特定區域計畫推動機制之探討〉案，期初報告。

⁹ 資料來源：DOI（網址：<https://www.doi.gov/>）（上網日期：2015/11/15）

（一） 土地管理局

土地管理局為了確保美國的公共土地公平的被使用與資源保護，透過和地方、州及部落政府、公共和利益團體合作的方式，採用了廣泛的土地管理規劃，制定出一套土地使用計畫-資源管理計畫（Resource Management Plans），提供了一個架構來指導每項決策法案及國家公共土地系統的使用。土地管理局目前共管理了 2.45 億英畝的土地面積與 700 萬英畝的地下礦產。

確保這些計劃能夠與時俱進是相當重要的，因為美國公共土地的資源與種類

範圍相當廣泛，如美國總統歐巴馬於 2009 年 3 月 30 日簽署一項影響深遠的土地改革法案（如表 3-6），指定 200 萬英畝（約 81 萬公頃）土地為公有保留地，將可保護橫跨 9 個州的荒野區域，包括總長 1,600 多公里的河川，一舉增加 50% 的原始景觀河川系統。此案也為國家景觀保留區系統（National Landscape Conservation System）取得法源，得以保護美國部分最壯麗的風景。其中新設多個國家步道、10 個國家級遺址、調整數座國家公園邊界、擴大授權美國開墾局的水資源方案，新設 21 處新荒野保留區，並擴大 10 個國家級森林內的 19 個現存荒野保留區。這項 15 年來最大規模的公有保留地規劃案，可說是美國聯邦對荒野地區的最高層級保護，使其免於伐木等商業利用與開發的威脅。此項土地保護改革法案，基於公有地管理綜合法案（Omnibus Public Lands Management Act），總共整合 164 條法案，包含諸多水資源相關條款，協助地方尤其是西岸地區因應乾旱、改善老舊設施、挹注地下水資源，並推廣水回收與再利用。此外，還包含了海洋保育工作，例如海洋探勘、海底研究、海洋海岸製圖、海洋酸化研究與監測計畫等，可增進對五大湖區、海岸與海洋區的管理、利用與保育之科學研究進展¹⁰。

¹⁰ 立法院國會圖書館。網址 <http://npl.ly.gov.tw/do/www/billIntroductionContent?id=40#美國>（上網日期:2015/11/16）

表 3- 1 公有地管理綜合法案 (Omnibus Public Land Management Act) 內涵

Title I 增設荒野保護體系	Subtitle 1 莫農加希拉 (Monongahela) 荒野 Subtitle 2 維吉尼亞山脊 (Virginia Ridge) 和山谷荒野 Subtitle 3 俄勒岡州胡德山 (Mt. Hood) 荒野 Subtitle 4 俄勒岡州可波莎蒙 (Copper Salmon) 荒野 Subtitle 5 俄勒岡州西斯奇由 (Cascade-Siskiyou) 國家公園 Subtitle 6 奧懷希 (Owyhee) 公有土地管理 Subtitle 7 新墨西哥州莎比諾索 (Sabinoso) 荒野 Subtitle 8 彩岩 (Pitcured Rocks) 國家湖濱區荒野 Subtitle 9 俄勒岡州惡地 (Badlands) 荒野 Subtitle 10 俄勒岡州史冰盆地 (Spring Basin) 荒野 Subtitle 11 加州東賽拉山 (Eastern Sierra) 和北聖蓋博 (Northern San Gabriel) 荒野 Subtitle 12 加州河濱郡 (Riverside County) 荒野 Subtitle 13 加州紅衫 (Sequoia) 及國王峽谷 (Kings Canyon) 國家公園荒野 Subtitle 14 科羅拉多州洛磯山脈 (Rocky Mountain) 國家公園荒野 Subtitle 15 猶他州華盛頓郡
Title II 土地管理授權局	Subtitle 1 國家景觀保留區系統 Subtitle 2 史前足跡 (Prehistoric Trackways) 國家公園 Subtitle 3 福特史坦肯雪河洞窟 (Fort Stanton-Snowy River Cave) 國家保護區 Subtitle 4 蛇河峽谷的猛禽 (Snake River Birds of Prey) 國家保護區 Subtitle 5 多米尼格茲艾斯蓋蘭特 (Dominguez-Escalante) 國家保護區 Subtitle 6 里奧普埃爾 (Rio Puerco) 集水區管理計畫 Subtitle 7 土地轉讓及交換
Title III 森林服務授權	Subtitle 1 集水區復育及加強 Subtitle 2 荒野消防隊員安全 Subtitle 3 懷俄明牧場 Subtitle 4 土地轉讓及交換 Subtitle 5 科羅拉多州北富朗地區 (Front Range) 研究
Title IV 森林景觀恢復	
Title V 河川及步道	Subtitle 1 增加國家荒原和河流風景系統 Subtitle 2 荒原和河流風景研究 Subtitle 3 增加國家步道系統

	Subtitle 4 國家步道系統修正 Subtitle 5 條文生效
Title VI 內政部授權	Subtitle 1 合作集水區計畫 Subtitle 2 阿拉斯加聯邦雇員競爭地位 Subtitle 3 狼性畜虧損示範計畫 Subtitle 4 古生物資源保存 Subtitle 5 伊珊貝（Izembek）國家野生動物保護土地交換
Title VII 國家公園服務授權	Subtitle 1 增加國家公園系統 Subtitle 2 修正現有國家公園系統的單位 Subtitle 3 特別資源研究 Subtitle 4 計畫授權 Subtitle 5 諮詢委員會
Title VIII 國家遺址區	Subtitle 1 國家遺址區的選定 Subtitle 2 研究 Subtitle 3 有關國家遺產走廊的修正 Subtitle 4 條文生效
Title IX 墾務局授權	Subtitle 1 可行性研究 Subtitle 2 計畫授權 Subtitle 3 過戶登記及澄清 Subtitle 4 聖博蓋（San Gabriel）盆地修復基金 Subtitle 5 科羅拉多河下游多種生物保育計畫 Subtitle 6 安全水源 Subtitle 7 老舊的基礎建設
Title X 水資源處理	Subtitle 1 聖華金河（San Joaquin）修復處理 Subtitle 2 新墨西哥州西北部鄉村水資源計畫 Subtitle 3 達可谷的肖松尼族和派尤特族（Shoshone-Paiute）預定水權處理
Title XI 美國地質調查授權	

資料來源：Omnibus Public Land Management Act of 2009（P.L. 111-11, March 30, 2009）條文要旨

二、 印地安人事務局

印地安人事務局則主要負責印地安人區域及阿拉斯加原住民區域等特定區域的土地空間管理與多面向事務管理（如行政、教育、法律、自然資源與社會福利）等。美國聯邦政府內政部轄下之印地安人事務局（Bureau of Indian Affairs），透過聯邦憲法、法規命令、契約合同等方式，和不同的印地安人部落及阿拉斯加原住民區域串聯起各州政府之間的關係，並直接或透過簽立契約與合同的方式替 566 個聯邦所

承認的印地安人部落共 1.9 億為印地安人和阿拉斯加原住民服務，雖然近三十年來印地安事務已逐漸轉由印地安人部落自主自決，但印地安事務局依舊涵蓋了橫跨聯邦、州和地方政府整個管轄範圍。主要管轄內容包含社會服務、礦產資源管理、偏遠及落後地區的經濟發展計畫、部落執法、拘留及法院管理、公共基礎設施改善及維修保養，並提供亞利桑那州農村區的電力系統。

全美印地安人部落及阿拉斯加原住民區域共區分為 12 個區域(如圖 3-14)，並在此 12 個區域中設立辦事處及 83 個機構，直接向位於華盛頓特區的印地安事務局副局長報告，每一區域辦事處由一位區域總監負責處理該區域的教育、法律執行和行政事務，並由兩位副區域總監加以監督並負責地理空間的計畫管理，一位副區域總監負責信託服務，包含自然資源（水資源、林業、消防、灌溉和水壩安全）、農業（農牧地範圍）、魚類、野生動物和公園、房地產服務（土地收購及出售土地所有權、遺囑、路權和租賃/許可證）。另一位副區域總監負責印地安人服務，包含交通運輸（規劃、設計、施工和維護）和印地安區服務（部落治理、人性化服務、改善住宅環境）¹¹。

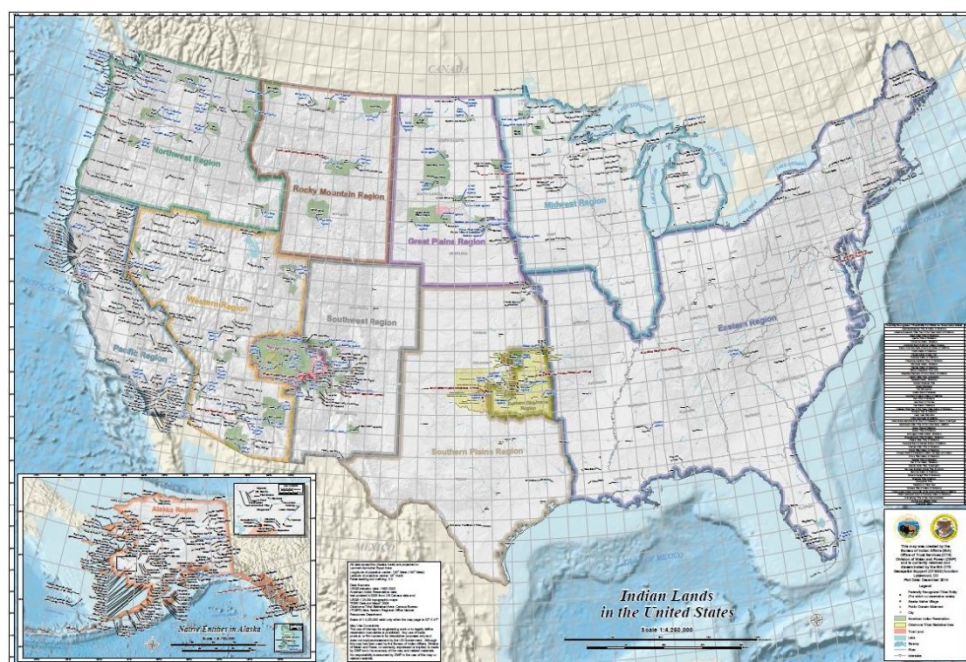


圖 3- 2 印地安人部落及阿拉斯加原住民區域範圍

三、區域性組織

此外，由地方聯合發起的跨行政區區域組織，在跨區域整合計畫上也扮演著重要的角色。

¹¹ BIA. (網址：<http://www.bia.gov/WhoWeAre/RegionalOffices/index.htm>) (上網日期：2015/11/17)

跨行政轄區的區域性組織（MPO, Metropolitan Planning Organization 以及 COG, Council of Governments）多屬地方自發性聯合成立的，主要目的是辦理聯邦政府交通部要求的區域層級長程運輸規劃，作為編列預算執行交通建設方案之依據。區域性組織除了辦理運輸部門方案規劃及建設方案研擬之外，也辦理產業部門規劃，近年來其觸角也逐漸擴及住宅部門預算分配及環保部門政策規劃。

區域層級規劃部門主要經費來源係聯邦政府交通部預算，以及州政府及區域內各地方政府分擔部分經費。區域規劃單位主要辦理「長程運輸規劃（Long Range Transportation Plan）」以及「綜合經濟發展策略規劃（Comprehensive Economic Development Strategy）」，同時也接受地方政府委託辦理地方級規劃業務。

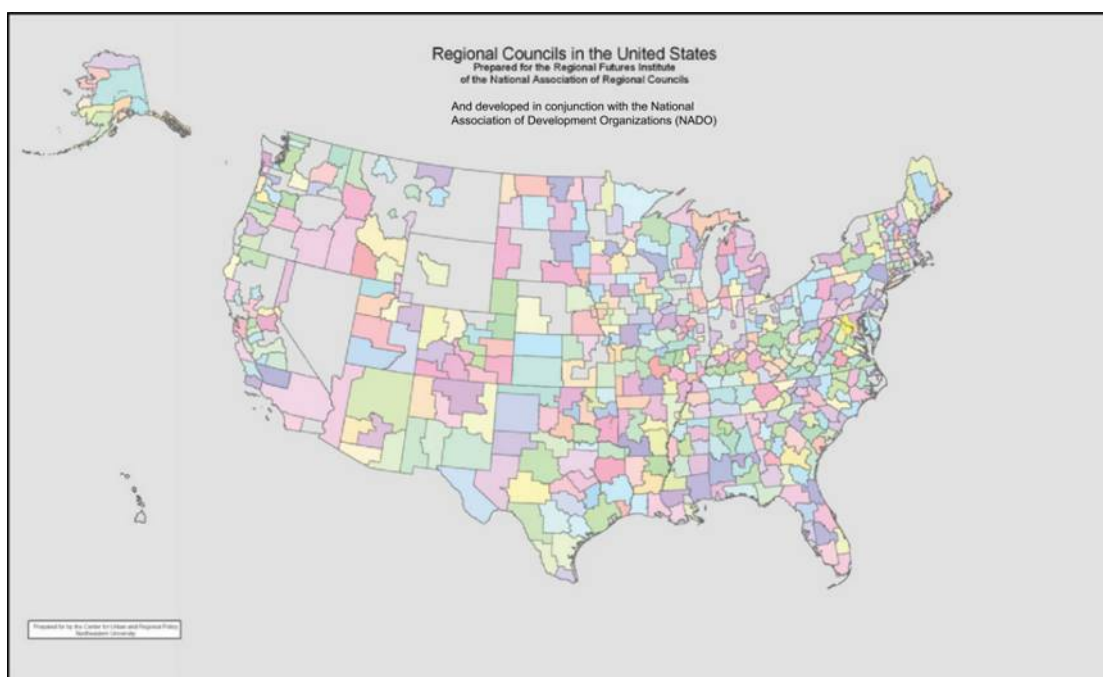


圖 3- 3 美國現有區域性組織示意圖

資料來源：內政部營建署城鄉發展分署（2009）

四、 華盛頓州兩處原住民保留區案例研析

以下選擇美國案例選擇華盛頓州兩處原住民保留區進行研析—Tulalip reservation, Chehalis reservation，保留區內的原住民族皆屬普吉特海灣 Coast Salish 民族的一支，分別位於西雅圖的北側及南側，兩例皆已完成土地使用計畫¹²，同時因應經濟社會條件的變遷進行土地管理的修訂，不論是規劃方法、部落自治架構、或涉及自然資源與國家系統協同管理，皆有本案可借鏡之處。

案例	保留區內的印第安民族部落	天然資源	土地使用計畫	保留區面積	後續研究重點
Tulalip 保留區 ¹³	Snohomish, Snoqualmie, Skykomish,	森林 漁獲 採集	1972/ 1994/ 2009 年	89 km ²	- 與 Snohomish 郡政府協同管理土地，簽訂合作備忘錄(MOU, 2013) ¹⁴ -與 Mt. Baker-Snoqualmie National Forest 就山林資源的管理及使用簽訂合作備忘錄 ¹⁵ -自治事務完整法條 ¹⁶
Chehalis 保留區 ¹⁷	Chehalis, Klallam, Muckleshoot, Nisqually, Quinault	漁獵 採集 農業 森林	2003 年	18 km ²	-Chehalis 流域管理法條(2004) ¹⁸ ，細部執行計畫(2007) -洪災風險管理總體計畫(2009) ¹⁹

¹²

https://www.tulaliptribes-nsn.gov/portals/0/pdf/departments/community_development/comprehensive-l-and-use-plan/cover-and-forward.pdf

<http://www.lawseminars.com/materials/07LUSWWA/luswwa%20m%20chesnin3%2001-22.pdf>

¹³ <https://www.tulaliptribes-nsn.gov/Home.aspx>

¹⁴

<https://www.tulaliptribes-nsn.gov/Home/Government/Departments/PlanningDepartment/TulalipTribesSnohomishCountyCollaboration.aspx>

¹⁵ https://www.tulaliptribes-nsn.gov/LinkClick.aspx?fileticket=6oEc_WL9X2o%3D&tabid=805

¹⁶ <http://www.codepublishing.com/WA/Tulalip/>

¹⁷ <https://www.chehalis-tribe.org>

¹⁸ <http://chehalisbasinpartnership.org/watershed-management-plan-documents/>

¹⁹ <https://www.chehalis-tribe.org/departments/planning/resources/Chehalis-Tribe-CFHMP.pdf>

(一) 華盛頓州案例 Tulalip 印第安保留區土地使用總體計畫 (2009)

Tulalip 保留區距離西雅圖約 50 公里，由於保留區的位置緊鄰五號洲際公路，交通便利，過去十年間開發了賭場、飯店、商場、商業中心，部分由部落自行開發，部分與財團合作開發，自治政府由此獲得稅收。

Tulalip 總體計畫根據 1991 年 Tulalip Tribes Ordinance (Tulalip 部落法) 第 56 條制訂，該條目要求此總體計畫必須包含土地使用(Land Use)、交通(Circulation)與保育(Conservation)三項內容。1972 年首次完成土地使用計畫，1994 年進行通盤檢討，2009 年因應經濟活動的發展、人口成長等因素，又進行一次通檢，以 2030 年為計畫目標，預測人口成長及就業機會所因應的空間需求，將原本的住宅區用地細分為低密度、中密度及高密度住宅區，依據人口成長、發展需求，進行未來土地使用的規劃。

該計畫以 GIS 進行土地適宜性分析，了解每塊土地開發的機會與條件。除了以部落民眾作為總體計畫的主體，非部落民眾也被包含在計畫中，這樣的包容性與理解形成規劃精神的一環，同時，主張土地使用權(land use jurisdiction)優於保留區規定，是 Tulalip 部落的長期目標，而 2009 年的總體計畫即是以此目標訂定。

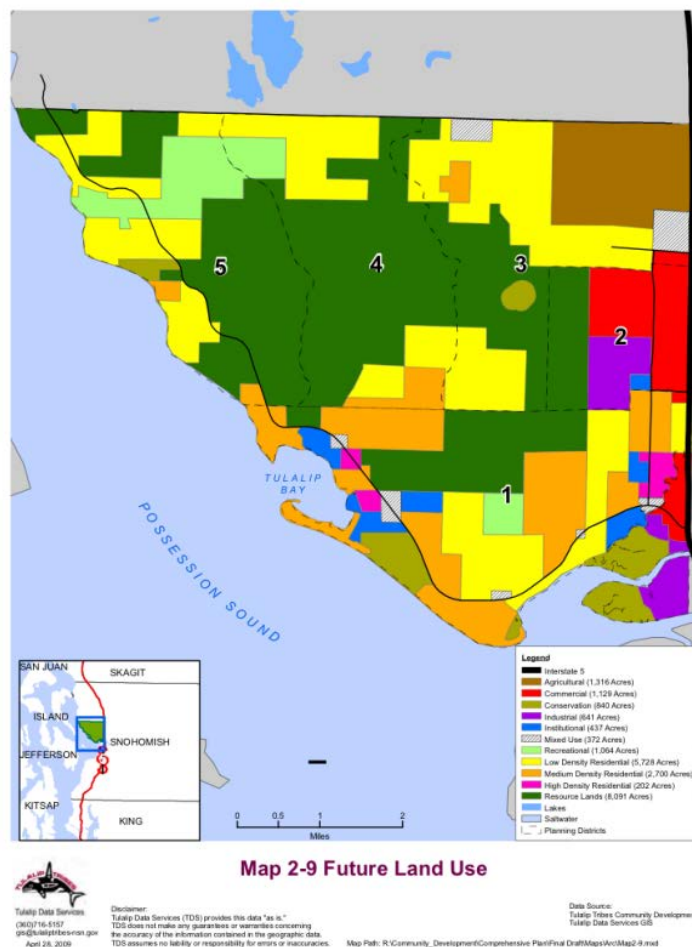


圖 3-4 Tulalip 印第安保留區未來土地使用圖

(二) 華盛頓州案利 Chehalis 印第安保留區土地使用總體計畫案例²⁰

Chehalis 保留區的位置為 Chehalis 及其支流的流域範圍，區內有洪泛平原，因此最大的規劃課題為治洪，部落聯盟自行經營賭場、飯店、餐廳、營建公司，並在保留區外購買土地，以信託方式進行開發。

位於 Chehalis 盆地的住民、權益關係人及政府組織於 1998 年形成夥伴關係(Chehalis Basin Partnership²¹)，橫跨部落、各層級政府單位、民間商業團體，共同面對水患議題。在華盛頓州生態部的預算支持下，完成流域管理計畫，並推動教育推廣、水質監控等執行工作，彰顯區域內水資源管理的公共意識。此外，保留區內仍支持農林業的發展，並加強宣導農林業與水資源的關聯性。

「美國華盛頓州 Chehalis 保留區部落聯盟土地使用總體計畫」2003 年通過，由於該地區每年會受五次小型洪水侵害，平均每 2.6 年會發生一次大型洪水，大型洪水災害影響保留區內 2/3 的面積，與水共生，兼容印地安文化及地區發展需求為該案例之特色。

在本案例中，將土地使用分為五區，包含森林、鄉村/農業、商業、住宅、環境與文化敏感區(環境敏感區可能重疊覆蓋其他分區)。本案將針對 1.土地使用計畫內涵 2.聯盟與政府單位協同管理機制(自治事務、自然資源等) 3.策略結盟機制 4.參與式規劃設計方法有進一步探討。

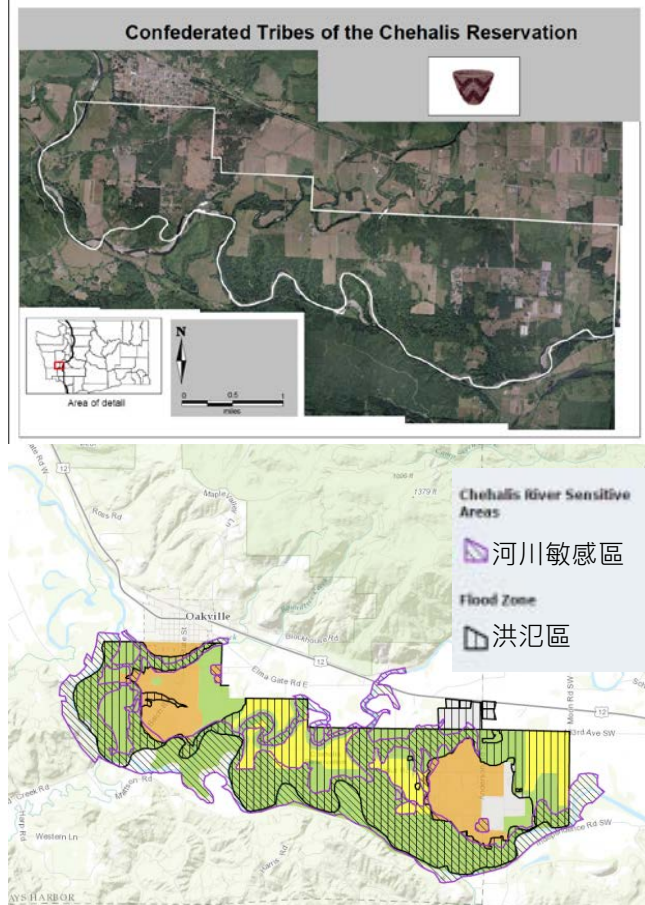


圖 3- 5Chehalis 部落聯盟的土地使用分區

²⁰ 資料來源：

<http://www.chehalis tribe.org/resources-services/docs/ordinances/Chehalis%20Comprehensive%20Land%20Use%20Plan,%20Adopted.pdf>

²¹ <http://chehalisbasinpartnership.org/>

第三節 加拿大經驗案例

一、加拿大原住民自治發展概況

(一) 加拿大原住民分布概況

加拿大共有 10 個省份(provinces)和 3 個領土/地區(territories)，採聯邦制，有超過 100 個原住民族群。加拿大憲法中明訂其三大原住民族，分別為印第安族、因紐特人，及梅蒂斯人。印地安族，正式名稱為第一民族；因紐特人(Inuit)，過去被稱為愛斯基摩人 (Eskimos)、；梅蒂斯人(Métis)，是原住民與歐洲移民（特別是法裔）通婚的後裔。

(二) 憲法基礎

1982 年通過的加拿大憲法中針對原住民族的權利義務，列載如下。

第 25 條：本章所載有關原住民族的權利與自由，不得在任何其他涉及原住民族的條約及權利條文中，被廢除或減損加拿大原住民族人民的權益：

- (a) 經 1763 年 10 月 7 日皇家宣言中承認的任何權利或自由。
- (b) 在現存的土地協議及未來可能完成的協議中，所承認的權利或自由。

第 35 條²²宣示：

- (1) 加拿大原住民族現存各項原住民權利和條約權利受到憲法的承認和保障。
- (2) 加拿大的原住民族包含在加拿大之印地安人 (Indian)、因紐特人 (Inuit) 和梅蒂斯人 (Métis)。
- (3) 第(1)款所謂的條約權利包括已經完成的土地協議及類似機制取得的原住民權利。
- (4) 不論本法案的任何規定，第(1)款所指的原住民族權利和條約權利，對男性和女性有同等保障。

上述第三款，即賦予加拿大政府和第一民族進行協商的權力。此外，憲法中亦載明在 1867 年憲法新修階段，由加拿大總理召開制憲會議，召集各省部長、原住民族代表進行相關項目的討論。

²² 資料來源 <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-16.html#h-52>

(三) 三種自治模式介紹

加拿大「皇家原住民族委員會」(RCAP, 1996) 清楚地將自治的模式歸納成三大類：

(一)「民族政府」(nation government)，適用規模比現在的社(band)更大的民族；(二)「公共政府」，適用原住民與非原住民混居、而原住民人口居多的地方；以及(三)「利益共同體政府」(community of interest government)，適用居都會區、人口佔少數、卻又期待在教育／保健／經濟發展／文化保護方面實施自治的原住民。RCAP (1996) 的理想自治政府模式是民族政府，不過，若要以目前規模小而零落的「社」來實施自治，即使名義上稱之為「民族」，就要面對經濟規模的可行性問題，因此，有必要進行社與社之間的編整、合併，讓真正的民族成為行使自治的單位 (Hawkes, n.d./施正鋒譯,2011)。

依據學者分析，「民族政府」為原住民族自治最理想的方式，前提是有清楚的領域，以民族的屬人身份界定自治區的公民身份，民族政府可以由好幾塊領域結合而成，經濟規模需足以自主營運。「公共政府」採屬地主義，境內的住民皆享有自治區公民身份，但前提是原住民族的人口必須過半，以保障原住民族的權利。「社區政府」的功能多發生在都會區，特別是教育、文化、語言、社會服務、兒童福利、住宅或經濟發展等面向，其權限、經費由上級政府（如省政府）移轉而來。

(四) 推動原住民族自治的意義

1970 年代後，加拿大各原住民族與加拿大政府就土地權利主張，展開新的歷程。承認原住民族土地與資源權利具公平正義與經濟、社會賦權兩大面向，前者為原住民族爭取充分公平、公正的公民權，後者給予原住民族充分的資源基礎，方可朝民族自決、自治的目標邁進。依據加拿大學者 Nichols 與 Rakai 的看法，加拿大社會已有共識承認原住民族的土地及自然資源權利(官大偉，2011)。此外，Nichols 與 Rakai(2010)亦指出加拿大國家過去的法律體系並未對原住民族充分的理解與尊重，由早期皇室至現代國家所生產的土地與資源相關規範皆無法保障原住民族與土地的特殊關係，故國家應協助推動原住民實施自治，並修補過去法律中未涵蓋、甚至侵占原住民權利的制度。

二、育空第一民族的自治發展架構

育空（原稱 Yukon Territory，在加拿大 2002 年通過 Yukon Act 後，改直稱 Yukon）位於加拿大的西北方。育空地區總面積約為 482,443 平方公里，總人口數約為 35,862 人(截至 2012 年)，約 3/4 人口住在首都白馬市 (Whitehorse City)，其中第一民族的人口數約為 8,000 人，佔育空總人口數的 25%。兩大語族：Athapaskan / Tlingit，8 種方言群，互為姻親，形成 14 個具有集體自我認同意識的民族。



圖 3-6 育空地區（Yukon Territory）位置圖

（一） 第一民族爭取自治歷程

表 2-13 第一民爭取自治歷程

年代	事件
1876	印地安法案(Indian Act)通過，規範社（band）作為「共同利用、分享由皇室所派予之土地的印地安組織」之法律地位，以及社議會（band council）以選舉為基礎之西方式市民政府運作模式。 ²³
1901 到 1902 年間	Ta'an Kwach'an 的領袖指陳第一民族在白人的淘金熱潮土地和資源被剝奪的處境，要求白人政府賠償其族人的損失。
1968 年	育空第一民族的 11 個社（band）組成了以 Yukon Native Brotherhood 為名的跨民族組織。
1969 年	Yukon Native Brotherhood 開始一系列的草根運動。
1969 年到 1972 年間	Yukon Native Brotherhood 在各村落舉行討論會及訪談，並舉辦了二十場由來自各社的代表所組成全區會議，主要目的都是在於討論出一個解決第一民族與加拿大政府之間土地爭議的方式。
1973 年	第一份育空第一民族自行完成的政策白皮書，也開啟了日後育空第一民族與加拿大政府之間 20 年的漫長協商歷程。
1984	加拿大政府印地安事務部提出一份協議，該協議涵蓋了 6.2 億的金額及 2 萬平方公里的土地範圍。但被否決。
1988	加拿大政府和 Council for Yukon Indians 間達成了一份原則性協定，這項原則性協定預定賠償 2.4 億的金額和歸還 4 萬多平方公里的土地範圍，同意原住民族土地權格在協定土地（settlement lands，意指經協商達成土地爭議處理後所劃定屬於第一民族的土地）上仍會被保留，同時提供發展自治的模式。
1993	加拿大政府和 Council for Yukon Indians 雙方共同簽署了一份『總體性最終協定』（ <i>Umbrella Final Agreement, 1993</i> ）
1994	育空第一民族自治法案(Yukon First Nations Self-Government Act) 通過，提供法制基礎。

育空地區的第一民族原以 band 為單位，受加拿大印地安及北方事務部管理，1993 年簽署的「總體性最終協定」是第一民族自治的關鍵性基礎，以下圖表說明自治程序。

23 保留地的所有權基本以社共有，但個別成員亦可取得土地所有權，而非第一民族的成員可以取得第一民族「放棄」的土地，即變相容許非原住民之個人取得原住民保留地。



(二) 自治協定

1.第一民族政府自治運作架構

育空地區的土地協議不像在加拿大許多其他的原住民族的自治協議。每一個第一民族可行使的權力相當於省級、市級政府。

在加拿大其他大多數地方，第一民族均受到聯邦政府的印第安法（Indian Act）管制。育空民族的土地協議還提供了相較於其他民族為眾的實質土地。

(1) 自治協議

第一民族的最終協議提供第一民族與加拿大政府、育空政府協商的基礎，自治協議視同最終協議的附屬文件。自治協議確保第一民族政府的「法人」身分，及其自治法源依據、組成自治政府，使第一民族擁有充分的主權與能力自我管理。一旦自治協議成立後，便不再適用「印第安法」。

(2) 制定法律的權力

- 每一個完成自治協議的第一民族，皆可制訂法律規範內部事務與公民權益，第一民族有權力制訂屬人的法律，如兒童福利、醫療保健、語言、文化和教育，不論族民的居住地點，換言之，若該第一民族的族民居住在該自治區以外的地方，仍可享有自治協議中應盡的權力與義務。
- 第一民族也有權力制訂屬地之法律，即在其協定土地範圍內的居民皆須遵守規範，包含土地使用和分區、土地和自然資源、森林和野生動物、商業活動等。
- 當第一民族的法律與育空政府法律就相同項目、議題進行規範時，優先以第一民族法律為準。

(3) 稅收

第一民族自治政府可徵收協定土地內的土地財產稅，亦可課徵其他直接稅，如所得稅或營業稅。部分第一民族與育空政府、聯邦政府談判達成協議，共享商品及服務稅（GST）、所得稅。

(4) 財務

透過與聯邦政府的協商，每個第一民族可經由「融資移轉協定（FTA）」接受政府資金。協商的考慮因素包括人口、自治區內的收入來源、經濟規模及現行的財政政策。

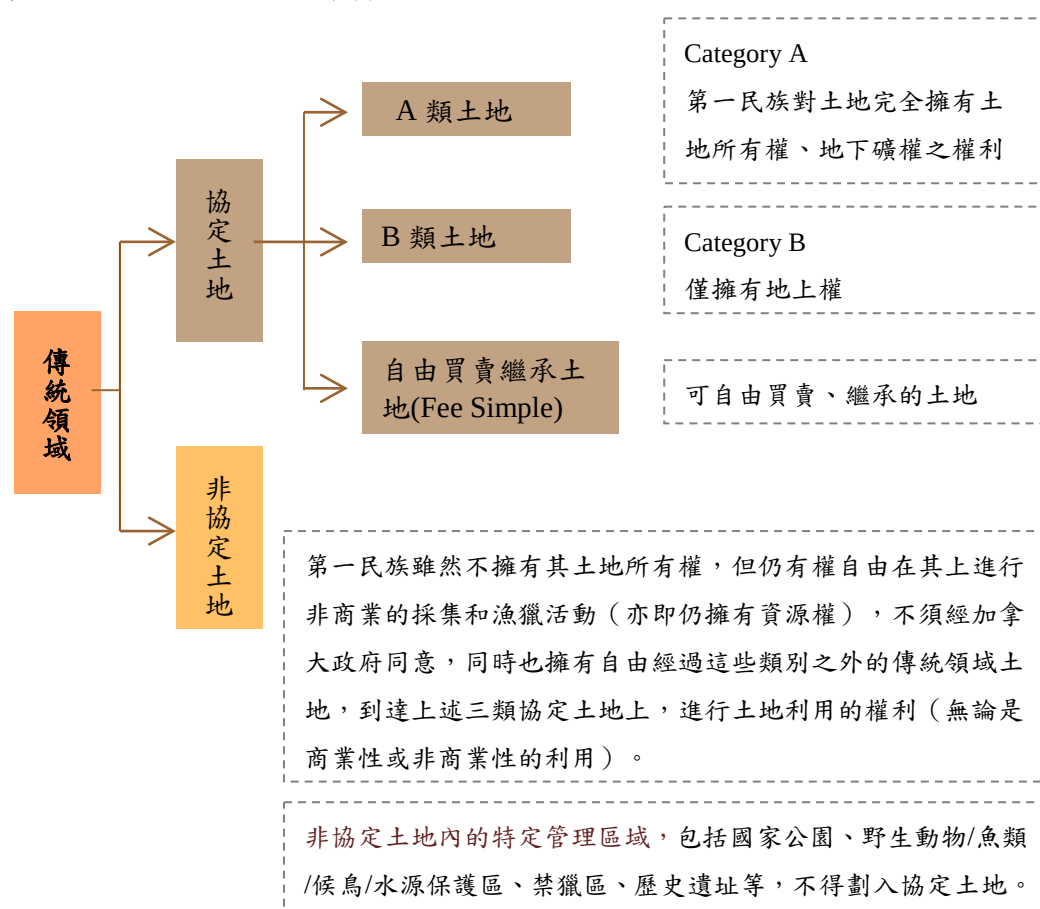
(5) 計畫和服務

每個第一民族可為他們的族民，與加拿大及/或育空政府協商不同的制度與公共服務規劃。不論是否已制訂相關法條，第一民族可就任何議題主張其自行立法的權力。

表 2-14 第一民族最終協定和自治協定完成時間表

已完成最終協定和自治協定的第一民族	完成時間
Vuntut Gwitchin First Nation	1995
First Nation of the Nacho Nyak Dun	1995
Champagne and Aishihik First Nations	1995
Teslin Tlingit Council	1995
Selkirk First Nation	1997
Little Salmon/Carmacks First Nation	1997
Tr'ondëk Hwëch'in (formerly Dawson First Nation)	1998
Ta'an Kwäch'än Council	2002
Kluane First Nation	2003
Kwanlin Dün First Nation	2005
Carcross/Tagish First Nation	2006
尚未完成協議，仍屬聯邦印地安法管轄的第一民族	
Liard First Nation	N/A
Ross River Dena Council	N/A
White River First Nation	N/A

第一民族自治政府的土地權責



2.最終協定介紹

(1) 金錢賠償

每個第一民族最終協議內容皆包含加拿大政府對第一民族的賠償，為 1989 年加拿大政府對育空第一民族賠償金額 242,673,000 美元的一部份。該協議還列出了每個第一民族在協商過程中的人事成本，約為總賠償金額的 25% 左右。賠償金的有效期為最終協議發佈後 15 年間。

(2) 土地

育空地區 14 個第一民族共收回 41,595 平方公里的協定土地，由 14 個第一民族劃分。每個第一民族是協定土地的合法擁有者。

- **A 類協定土地**：25,899 平方公里（10,000 平方英里）- 第一民族對土地完全擁有土地所有權、地下礦權之權利
- **B 類協定土地**：15,539 平方公里（6,000 平方英里）- 第一民族僅擁有地上權，育空政府保留其地下礦權。

協定土地的位置範圍由第一民族、加拿大政府及育空政府三方進行協商，協定土地分為以下三種類型：

- **R**：農村土地
- **C**：社區土地
- **S**：特殊地點

有關進出、稅務、發展評估、地上權和其他土地使用相關面向，載明於個別的最終協定或附屬文件自治協定中。

(3) 土地使用總體規劃

依據每個第一民族最終協議，可成立一個「區域土地使用計畫委員會」，進行協定與非協定土地的規劃，育空土地使用計畫議會負責所有最終協議管轄範圍(即第一民族之傳統領域)內的土地規劃事宜。而傳統領域重疊的地帶，則由各第一民族區域土地計畫委員會，聯合組成一個跨區域的育空土地使用計畫會議（Land Use Planning Council），負責協調跨區域的土地使用。

(4) 特定管理區域

在協商過程中，被認定不同於一般公共、協定土地，應加以妥善保護、管理的區域，如野生動物保護區、文化遺產、國家公園、候鳥保護區、禁獵區、水源保護區等，在最終協議架構下成立特別管理區或 SMAs，例如 Tombstone 領地公園、Vuntut 國家公園、Kusawa 領地公園、Ddhaw Ghro 棲

地保護區及 Lewes Marsh 棲地保護區。

不論既有或新設的特定管理區域，皆須透過協商過程經第一民族同意，原則上協定土地不得劃入特定管理區域。若最終協定完成後，有新設特定管理區域的提案，則須將提送該第一民族的永續資源委員會（Renewable Resource Council）審查後實施。

(5) 法定機構

最終協議下成立數個重要的董事會或委員會，首先皆確保第一民族的代表性，故半數成員為第一民族代表。例如，育空地區的魚類和野生動物管理委員會是管理育空地區魚類和野生動物的主要工具，永續資源議會則為傳統領地內的管理魚類和野生動物的主要工具。

其他機構如文化資產局、地面使用權管理局、及土地使用規劃局等。下表中介載第一民族管理不同事務的機構，充分實踐自治、共管精神。

(6) 狩獵（魚類與野生動物）

- 在最終協議第 16 章提及在保育及共享的原則下，規範魚類與野生動物的相關事項。
- 育空地區的印地安人基於生存的理由，有權在傳統領域內進行不限數量、種類的狩獵。
- 每個第一民族可管轄其傳統領域內，管理族民行駛狩獵權的行為，同時，第一民族的成員亦可在獲得許可的情況下，於其他第一民族傳統領域內進行狩獵。
- 育空政府可基於非常特殊的原因，並滿足最終協議中規範的協商過程後，限制第一民族狩獵的行為，這些理由包括公共安全、公眾健康和保育。
- 最終協議中明文規範陷阱、狩獵動線和商業性狩獵等相關事項，其他如林業、水資源、不可再生資源、文化遺產等內容，亦包含在內。

(四) 育空第一民族政府的共管基礎

育空地區內的自治事務彼此之間息息相關，包括土地協議下的各項事務，如魚類與野生動物管理委員會的委任，指定文化資產或特別管理區的成立，或如區域規劃土地使用的啟動。各種事務皆需要第一民族政府與育空政府彼此的緊密合作。

有關第一民族自治協議內所規範的事項，自治協議賦予第一個民族政府等同育空政府的自我治理的權力。因為第一民族政府有權制訂與環境、土地相關的事務，育空政府經常與第一民族共同討論各種提案。此外，即便與土地協議或自治協議沒有直接關係的計畫或方案，育空地區的自治政府仍進行互動與交流。²⁴

在第一民族的自治協議基礎下，育空與第一民族自治政府在處理各種治理事務上有相同的主權及司法權。由於育空地區人口少，為確保各第一民族公民獲得應有的服務與保障，政府間更積極共同合作，第一民族政府保障轄內公民的權益，而育空政府則須確保整體政府的運作。「育空論壇」便在這樣的脈絡下建立，透過非正式的會議、備忘錄的過程，最終經育空立法會通過，有效匯集各個第一政府的治理與溝通管道。此外，基於聯邦政府內相互利益的議題，由聯邦政府原住民事務部長及北方發展、甚至育空政府總理及第一民族的領導者，共同組成「跨民族政府論壇」，共同討論育空地區的土地保育與發展性。

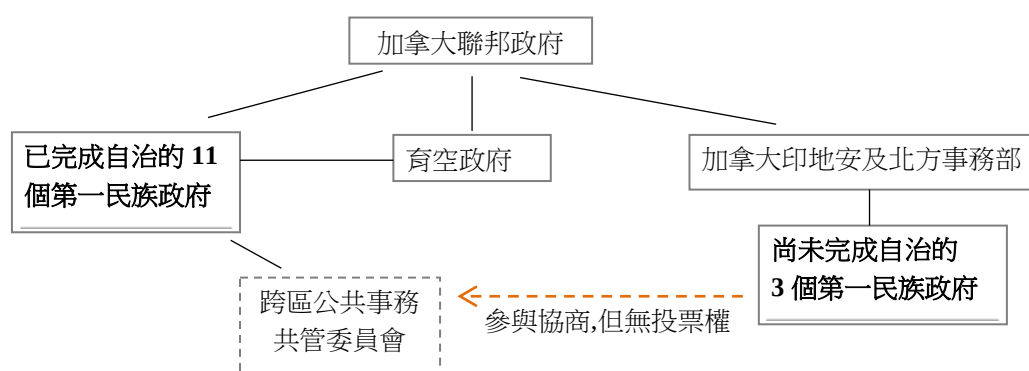


圖 3-8 育空第一民族自治與共管關係架構圖

²⁴ 參考資料：http://www.eco.gov.yk.ca/about_fn_relations.html

三、育空第一民族的土地使用計畫

(一) 傳統領域的劃定

育空地區內14個第一民族的傳統領域，有部分範圍跨越西北領地、英屬哥倫比亞省(如下圖)，至今業已完成兩份跨領地的土地協議，即位於育空與西北極區的「Inuvialuit 最終協定」、「Gwich'in土地總體協議」。各個第一民族的傳統領域多與周邊第一民族重疊，透過管理委員會的共管機制，共同處理土地資源的使用與規範。

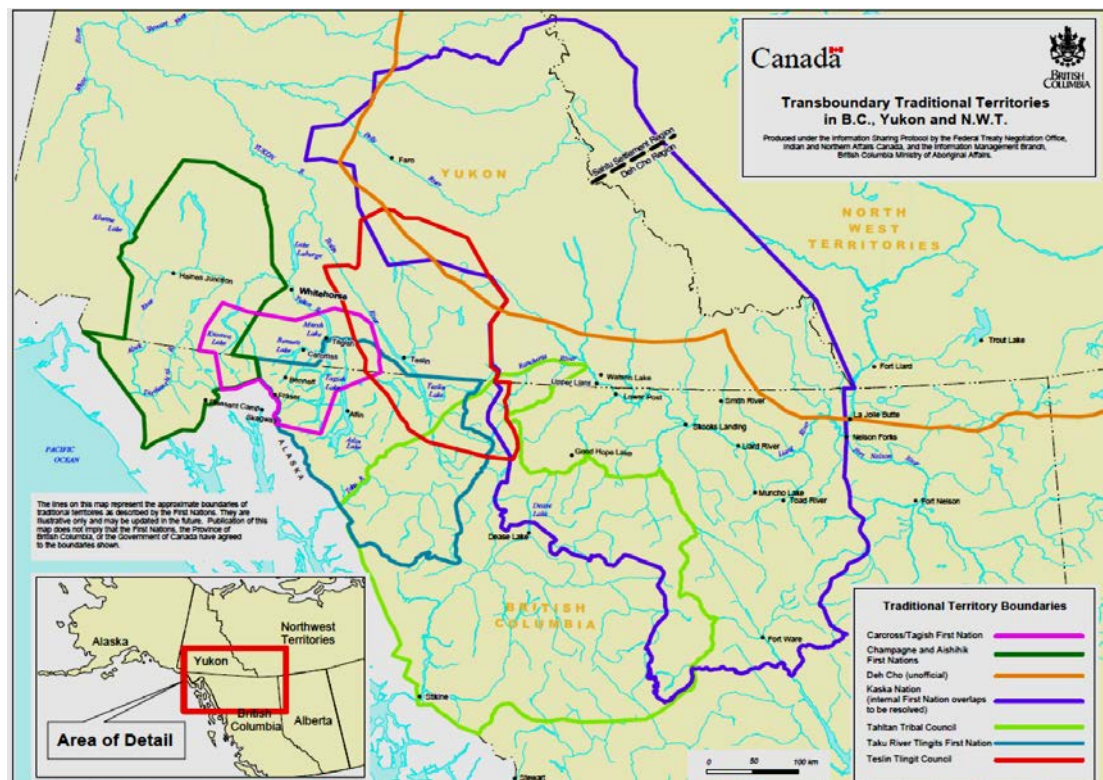


圖 3-9 育空、西北領地與英屬哥倫比亞省跨區傳統領域範圍示意圖

資料來源: http://www.eco.gov.yk.ca/images/transboundary_map.pdf

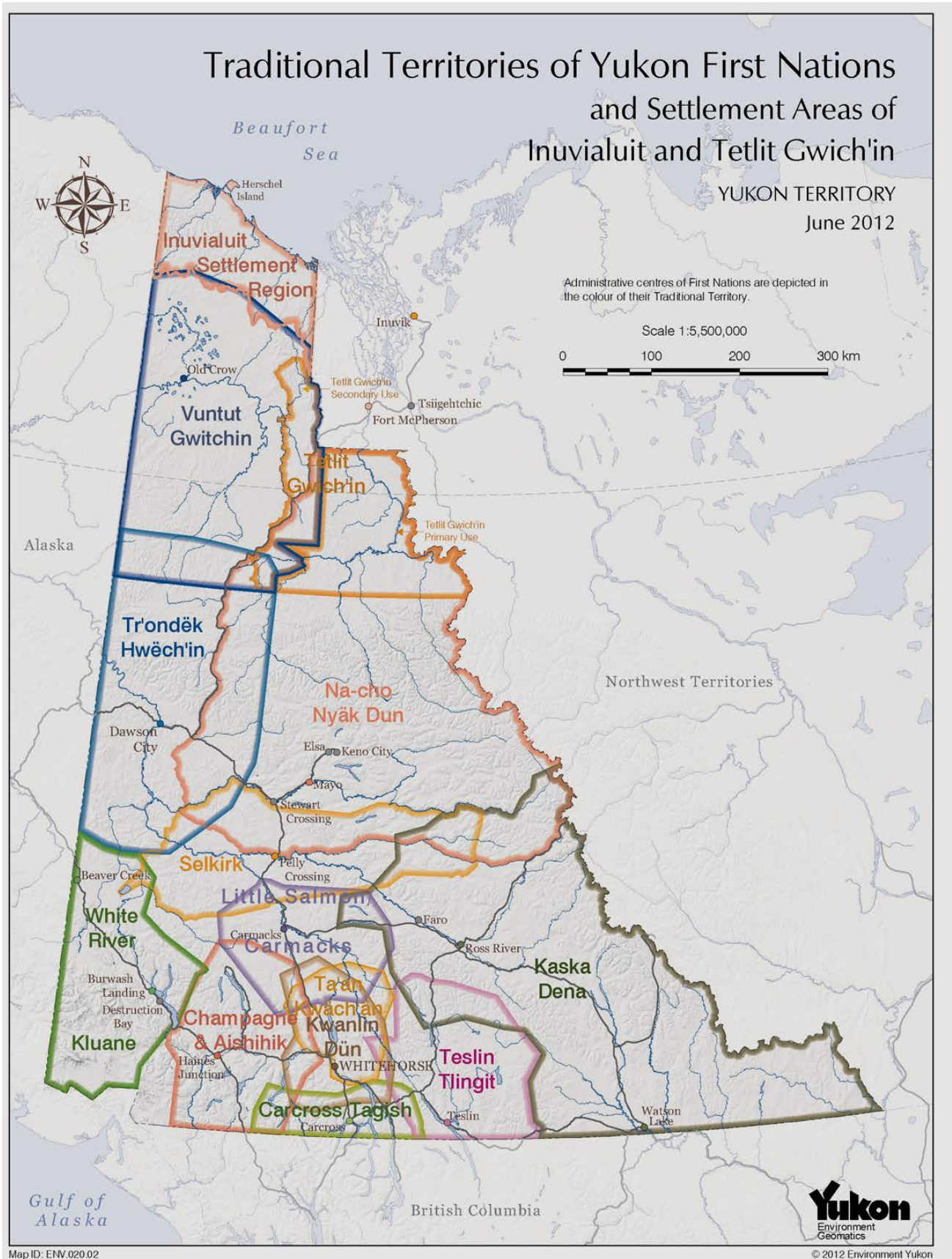


圖 3- 10 育空第一民族傳統領域範圍示意圖

資料來源: <http://www.environmentyukon.ca/maps/view/zoom/1/10/74/>

(二) 土地與資源管理機制

育空地區的土地使用類別分為三大類
(依照下圖圖例依序翻譯)

1. 保護地：

- 國家公園或領地公園，受聯邦或育空政府法律規範。

2. 中介型保護地：

- 共有五類，受聯邦或育空政府法律規範。
- 特別管理區、棲地保護區、保護區、自然環境公園。
- 育空北部坡地，以保育為目的的土地。

Peel Watershed 區域，區域土地使用規劃中之土地。

- 中介型保護區，預留為未來第一民族之協定土地。
- 廢棄礦區，尚未定界的開墾土地。

3. 其他土地：

- A 類協定土地，由第一民族最終協議規範各項使用許可。
- B 類及自由買賣繼承土地，於第一民族最終協議制定許用許可，並由育空政府發布地下權的相關規範。
- 特別管理區，批准為 FN's，為第一民族自治管轄土地。

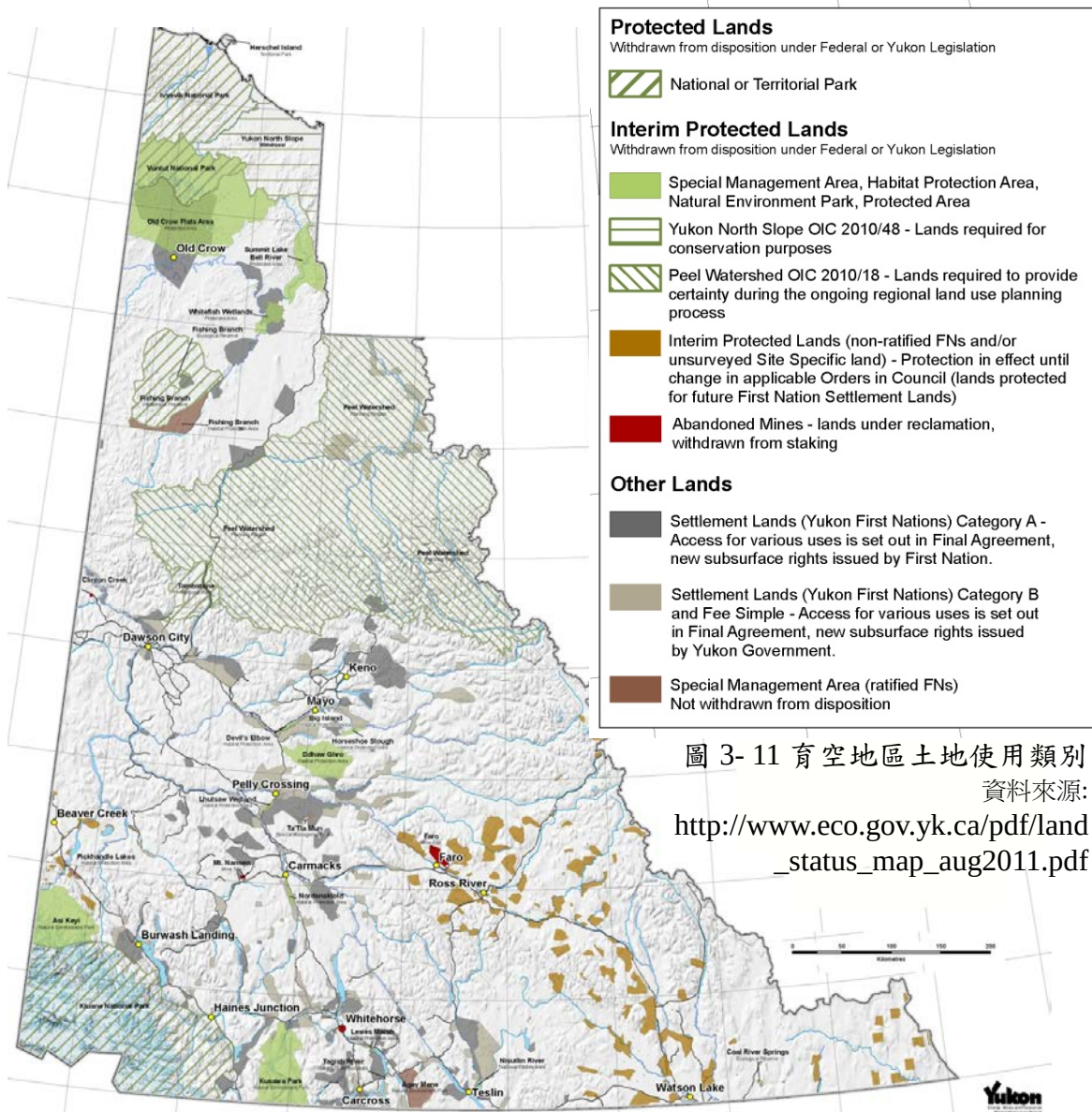


圖 3- 11 育空地區土地使用類別

資料來源:

http://www.eco.gov.yk.ca/pdf/land_status_map_aug2011.pdf

4.育空政府環境部門建置圖層

- 育空全區：行政區、傳統領域、馴鹿群範圍、露營地、生態敏感區、流域圖。
- 地形：行政區、狩獵特許區、野生動物敏感區。
- 區域：第一民族傳統領域、湖泊、狩獵、非第一民族狩獵特許區、公園與保護區。

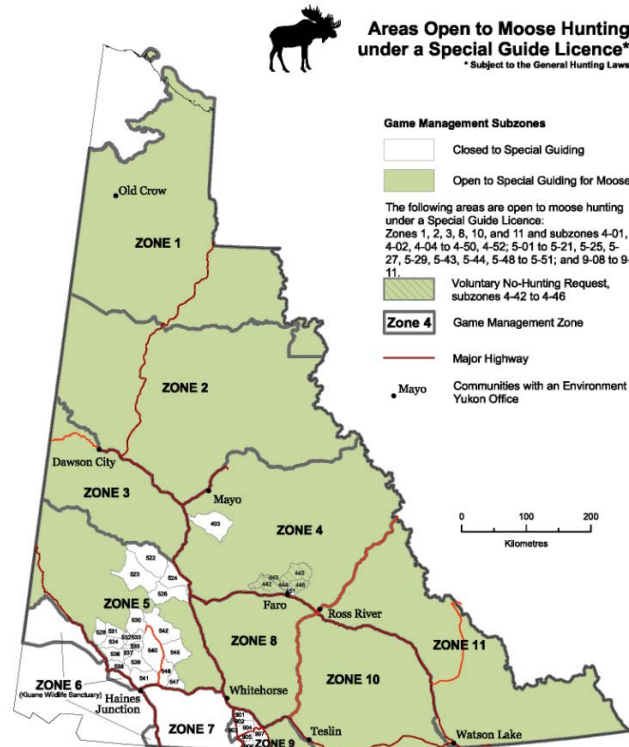


圖 3- 13 育空地區麋鹿狩獵管制區示意圖

資料來源:

<http://www.environmentyukon.ca/maps/media/uploads/pdf-maps/Special-Guide-Moose-ENV.200.001.pdf>

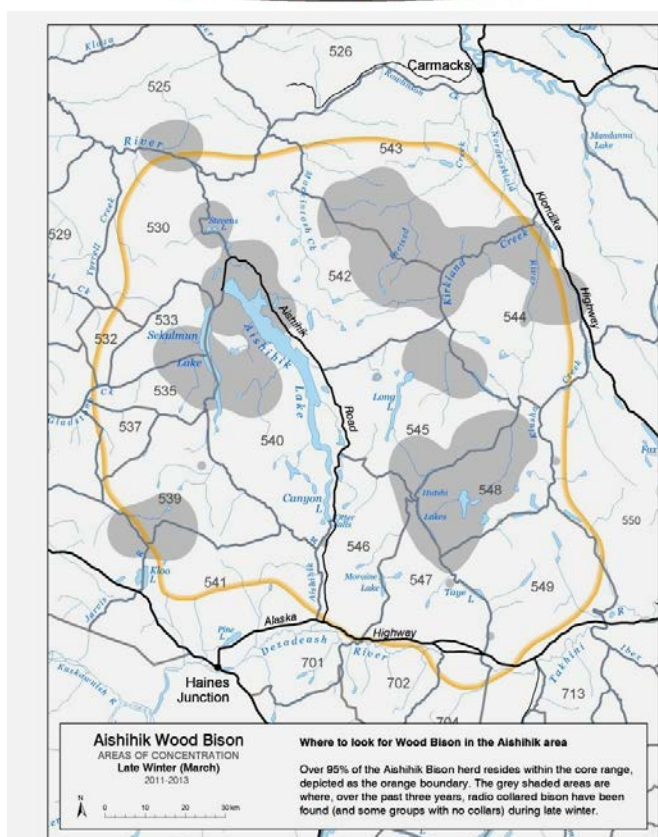


圖 3- 12 Aishihik 地區冬季野牛分布集中區示意圖(2013 年更新)

資料來源:

http://www.environmentyukon.ca/maps/media/uploads/pdf-maps/bison_late_winter_2011-2013.pdf

5.育空地區區域計畫

育空地區的土地使用規劃區域，以第一民族傳統領域為基礎，目前共有 3 個已經完成程序的區域計畫，另有 5 個尚在提案階段的區域計畫。

圖 3- 14 育空地區區域範圍示意圖

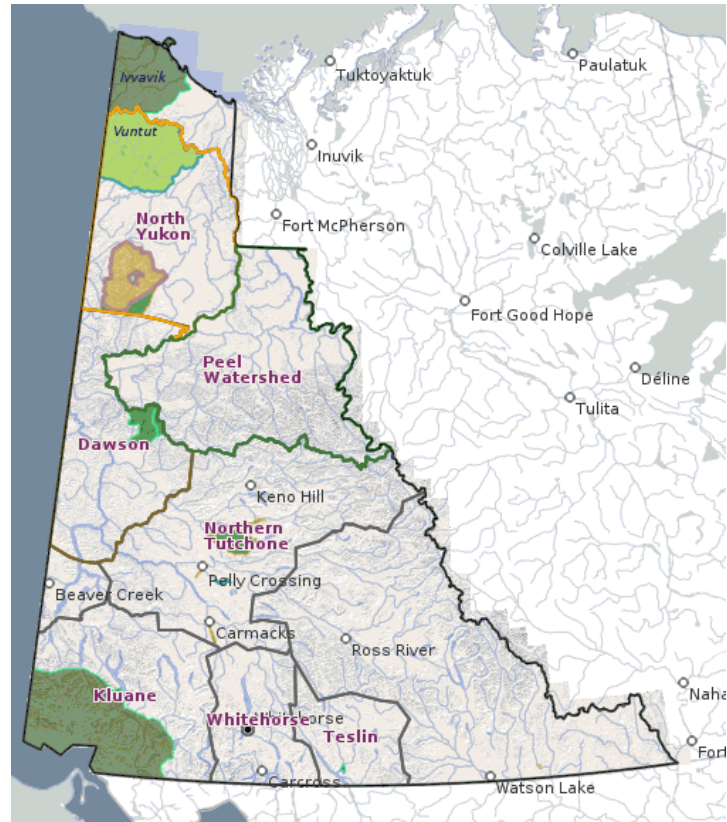


圖 3- 15 育空地區傳統領域分布圖

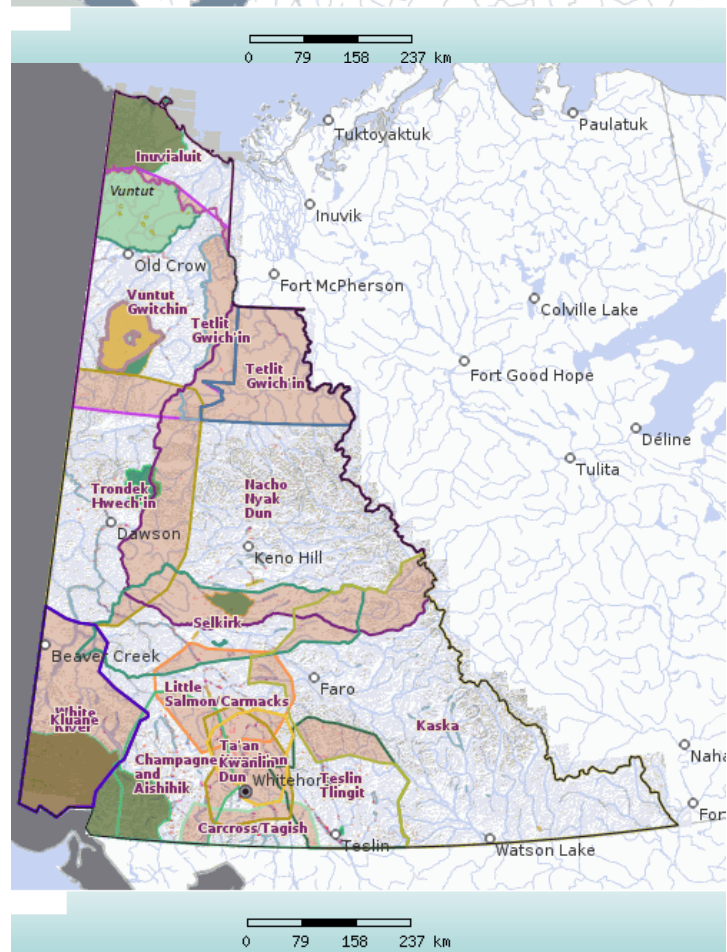


表 3- 2 育空地區規劃區域一覽表

規劃區域	面積 (km ²)	涉及第一民族	起始	完成
North Yukon	55,568	Vuntut Gwitchin	2003	2007
Peel Watershed	67,378	Tr'ondek Hwech'in Vuntut Gwitchin Tetlit Gwich'in (NWT)	2005	2008
Dawson	45,289	Tr'ondek Hwech'in	2007	2010
提案階段的規劃區域				
Northern Tutchone	110,225	Nacho Nyak Dun Selkirk Little Salmon Carmacks	n/a	n/a
Teslin / Dahk Ka	36,855	Teslin Tlingit Carcross tagish	n/a	n/a
Kluane	68,380	White River Champagne Aishihik	n/a	n/a
Kaska	111,565	Kaska Dene	n/a	n/a
Whitehorse	18,768	Kwanlin Dun Ta'an Kwach'an	n/a	n/a

資料來源: <http://www.planyukon.ca/index.php/planning-regions.html>

一個區域的土地使用規劃委員會 (Regional Land Use Planning Commission, RLUPC) 是在第一民族最終協議第 11 章項下授權成立的「非政府組織」。委員會的職責是向加拿大政府、育空政府、相關之第一民族政府三方建議該區的土地使用計畫。委員會成員由加拿大政府 (經育空政府諮詢)、範圍涉及其傳統領域的第一民族所提名，通常有 6 名成員，組成如下：1/3 由育空政府代表，1/3 聯邦政府代表，1/3 依照計畫區域總人口數中第一民族人口比例選出第一民族代表。區域規劃委員會負責指認區域議題，定義文化、生態、經濟價值，收集和分析資料，考慮另類的未來方案，並提出適當規模和人類活動類型的建議。

以下分別以區域規劃、第一民族自治範圍、永續資源管理委員會為案例說明育空地地區土地管理機制。

案例 I：Peel Watershed 區域規劃

Peel Watershedf 區域規劃於 2008 年完成，進一步說明育空地地區對土地資源的共管方式。本區位於育空地地區的東北角，與西北領地相鄰，在族系上屬 Gwich'in 部落。本區由五個政府組織共同擁有：育空政府、四個第一民族 (西北領地的 Tetlit Gwich'in 議會，以及育空地地區的 Na-Cho Nyak Dun, Tr'ondëk Hwëch'in, Vuntut Gwitchin 第一民族)，區內沒有私人土地，區域內的土地與資源與其他相關委員會共管。

育空政府於本區管理 97.3% 的非協定土地 (包含地上與地下權)，這些非協定土地由區內四個第一民族的傳統領域所重疊，以土地協議為基礎，第一民族得以自行制訂其傳統領域內的狩獵權，傳統領域之外的使用強度則由永續資源管理委員會管理。

1. 區域範圍

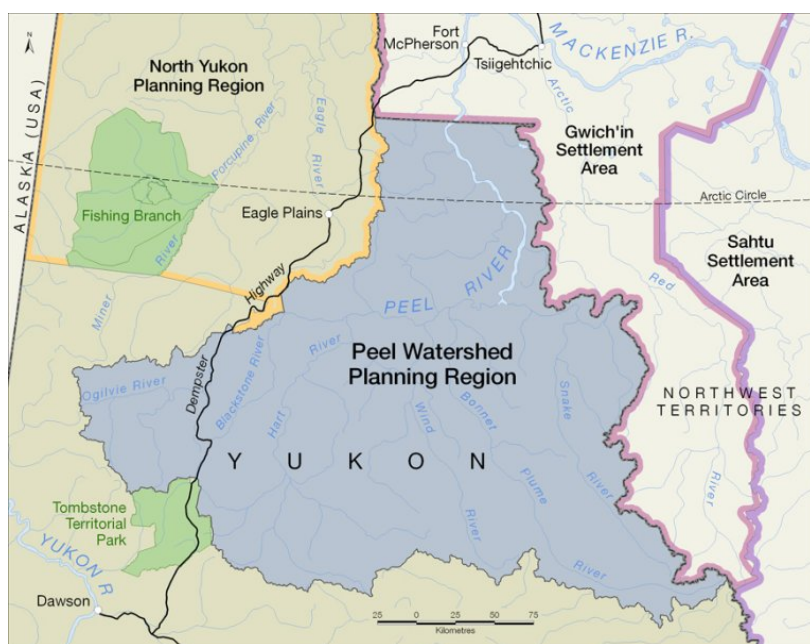
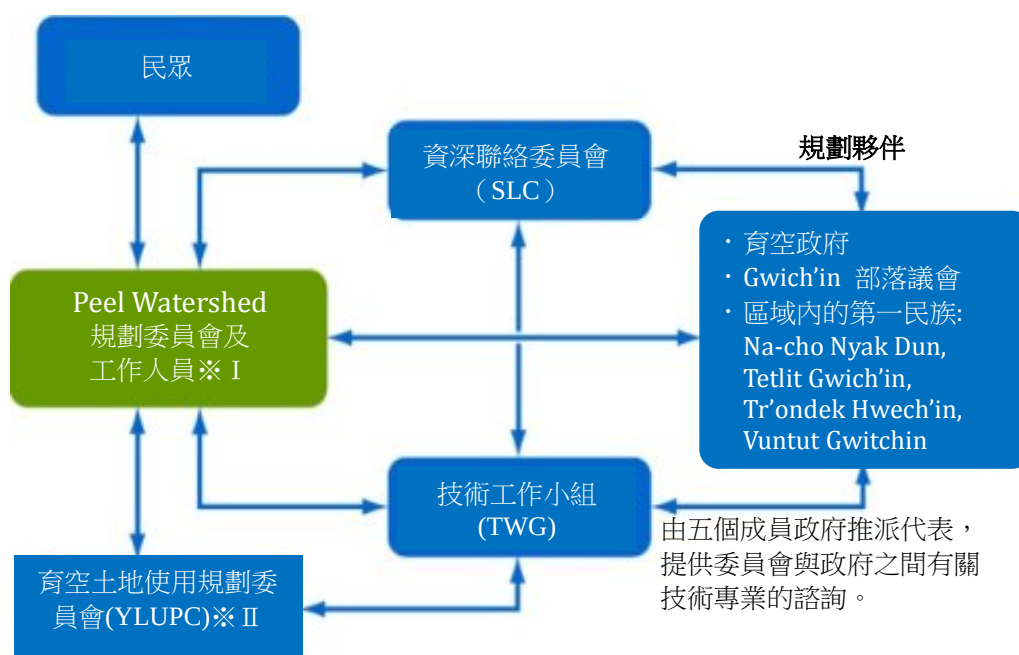


圖 3- 16Peel Watershedf 區域規劃範圍

2. 規劃過程



※ I Peel Watershed 規劃委員會及工作人員：由五個成員政府推派代表，執行本規劃研擬工作，共有六名，任務結束後，後續行政事務便交由育空土地規劃委員會接管。

※ II 育空土地使用規劃委員會(YLUPC)：提供總體性發展方針：

- 1.育空地區土地使用總體規劃（政策、目標、優先次序）
- 2.區域規劃的定位
- 3.提供通用的規劃資訊
- 4.各區區域規劃範圍
- 5.協調政府與規劃範圍內各第一民族間的協調事宜

圖 3- 17 Peel Watershed 區域規劃執行過程

資料來源: <http://www.peel.planyukon.ca/planning.html>

3. 規劃面向

區域規劃分為環境、人、文化資產、經濟(永續使用及消耗性經濟活動)、交通、生態保育(漁業、濕地、水、其他)、氣候變遷。

表 3- 3Peel Watershed 規劃區土地使用標示系統

Peel Watershed 規劃區土地使用標示系統			
主分類	次分類	管理目的	說明
保育區	特別管理區	完全保護	- 永久禁止任何新的商業開發及進入 - 建議劃為保護區,制定管理計畫
	野生保育區	保育	- 暫時禁止新的商業行為及進入 - 建議於通盤檢討時納入保育區
整體管理區 (依據法定規範,允許進行石油、礦產、其他產業土地使用,以及進出許可)	1 區	最低發展限度	- 在生物物理敏感條件下,極度具有生態或文化資產保存價值 - 維持生態完整性,優先保護自然文化資產 - 不鼓勵常年的商業開發建設 - 在無重大環境衝擊的條件下,適度進行土地使用
	2 區	低發展限度	- 在生物物理敏感條件下,具有高度生態或文化資產價值 - 維持生態完整性,保護自然文化資產,以盡可能縮減土地使用衝擊為原則
	3 區	中度發展	- 在適度生物物理敏感性的條件下,具有中度的生態與文化價值 - 在本區的發展目標下進行保育層級的土地使用
	4 區	最高發展	- 在適度生物物理敏感性的條件下,具有較低度的生態與文化價值 - 在本區的發展目標下進行較高強度的土地使用
重疊區域			
跨類別重疊區	登普斯特公路走廊		鄰近登普斯特公路的用地,應採特別管理
	主要河川走廊		鄰近主要河流走廊的用地,應採特別管理

資料來源: : <http://www.peel.planyukon.ca/downloads/downpresen.html>

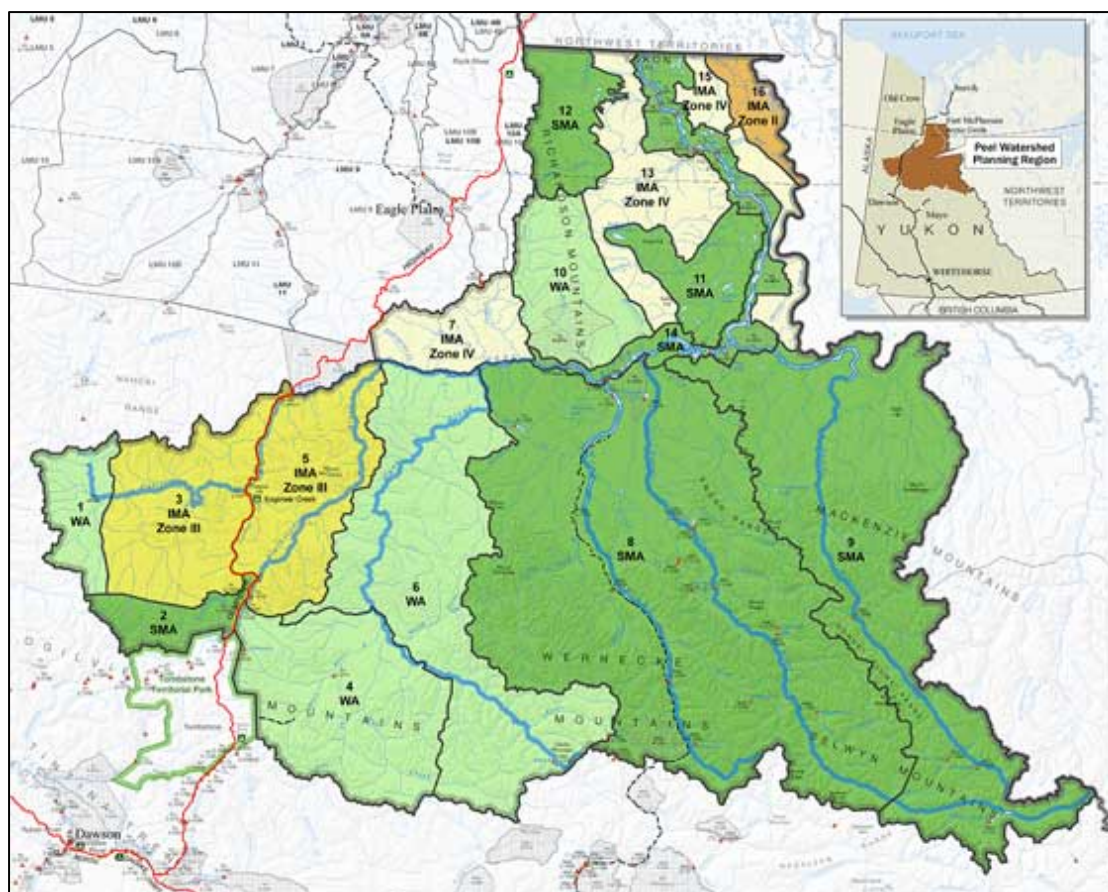


圖 3- 18 Peel Watershed 土地使用管理單位及類別

景觀管理分項與土地使用類別

特別管理區(SMA)

野生保育區(WA)

總體管理區 II

總體管理區 III

總體管理區 IV

跨類別重疊區

登普斯特公路走廊

主要河川走廊

第一民族協定土地

農村土地區塊

特殊地點

周邊土地使用計畫區

育空北部區域土地使用計畫

Gwich'in 土地使用分區(NWT)

公園/SMA

育空領地公園

交通

主要道路/高速公路

冬季道路

育空領地營區

領地界線

Landscape Management Units & Land Use Categories

Special Management Area (SMA)

Wilderness Area (WA)

Integrated Management Area Zone II

Integrated Management Area Zone III

Integrated Management Area Zone IV

Overlay Zones

Dempster Hwy Corridor

Major river corridor

First Nation Settlement and Tetlit Gwich'in Yukon Lands

R-blocks

Site selection

Adjacent Land Use Planning Zones

North Yukon Regional Land Use Plan

Gwich'in Land Use Plan Zones (NWT)

Parks/SMA

Yukon territorial park

Transportation

Major road/highway

Winter Road

Yukon territorial campground

Territorial boundary

4. 分區規劃

依據上述的土地規劃架構，本區共分為 16 小區，在區域計畫中，分別就 16 小區的土地使用類別、基本資訊、涉及傳統領域的第一民族，建立土地管理調查表，並就規劃目標、基本管理原則（如規範狩獵、觀光活動等）、地理環境條件、生態資源、文化資產、經濟發展、特別管理考量等內容進行詳實記錄。

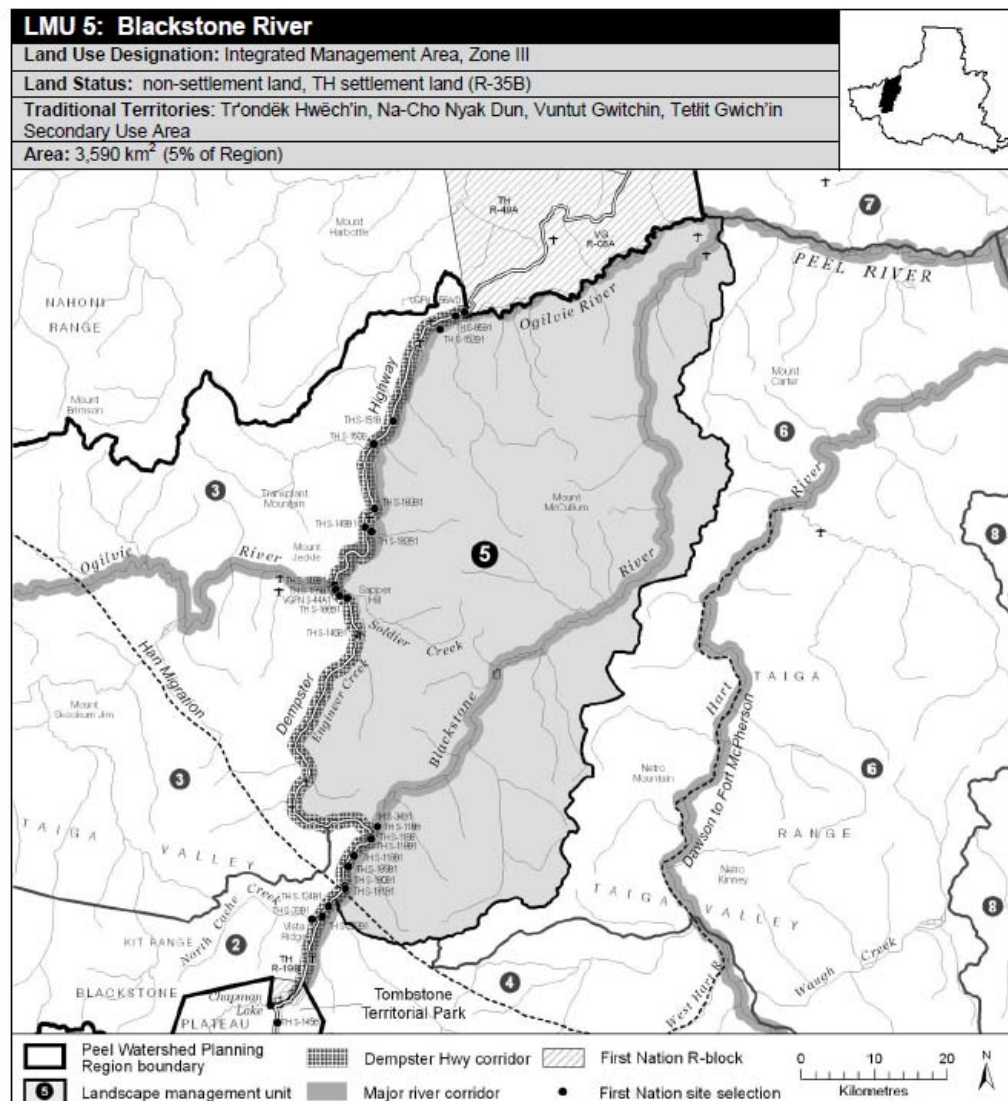


圖 3- 19 Blackstone River 小區規劃圖

5. 執行與修訂

本區域內所屬的第一民族政府、Gwich'in 部落議會、育空政府皆為本區域土地使用計畫的主要執行成員，其他相關單位亦有責任共同推動，如 Peel Watershed 規劃委員會、育空土地使用規劃委員會、育空環境與社會經濟評估委員會、加拿大政府及總體性最終協議(UFA)委員會。

此外，為使本區域計畫具有彈性與適宜性，在執行成員政府同意的情況下，可進行計畫的調整與更新。計畫調整的發生情況包括：新的土地管理觀念、新的土地與資源資訊、土地發展的技術/知識、計畫管理價值改變、土地與資源需求改變。依據調整的歸沒，可透過微調、修訂、通盤檢討等方法執行。

案例 II：Champagne & Aishihik 第一民族土地使用

以 Champagne & Aishihik 第一民族傳統領域為例，紅色區塊為 A 類協定土地，紫色區塊為 B 類協定土地，綠色區塊則為公園或保護區。

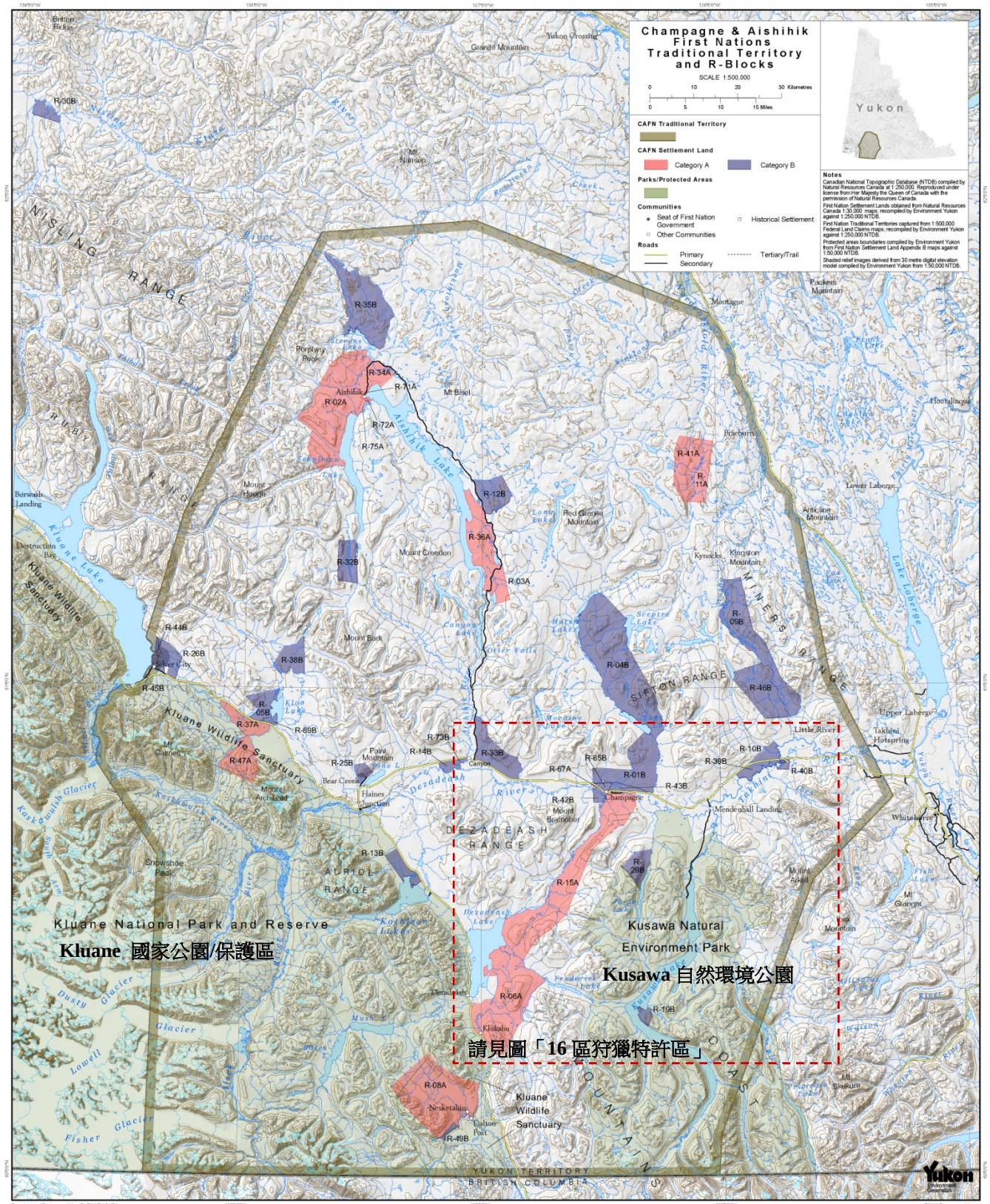


圖 3- 20 Champagne & Aishihik 第一民族傳統領域範圍示意圖

資料來源: <http://www.environmentyukon.ca/maps/view/detail/3/28/344/>

案例Ⅲ：16 區狩獵特許區

狩獵特許區，為針對非育空居民的狩獵區塊、行為的管理計畫，以上述 Champagne & Aishihik 第一民族傳統領域內的 16 區狩獵特許區為例，於該區內細分狩獵管理子區（灰色編號），協定土地內的紅色區塊，須取得第一民族政府同意始得進行狩獵（特殊條件除外），紫色區塊則不須經第一民族同意便可進行狩獵，協定土地以紅色編號標示土地使用類型（A/B 類,D:發展用地,SS:特殊地點）及特殊條件（1:禁止狩獵,2:允許狩獵,3:沒有濱海的路權）。

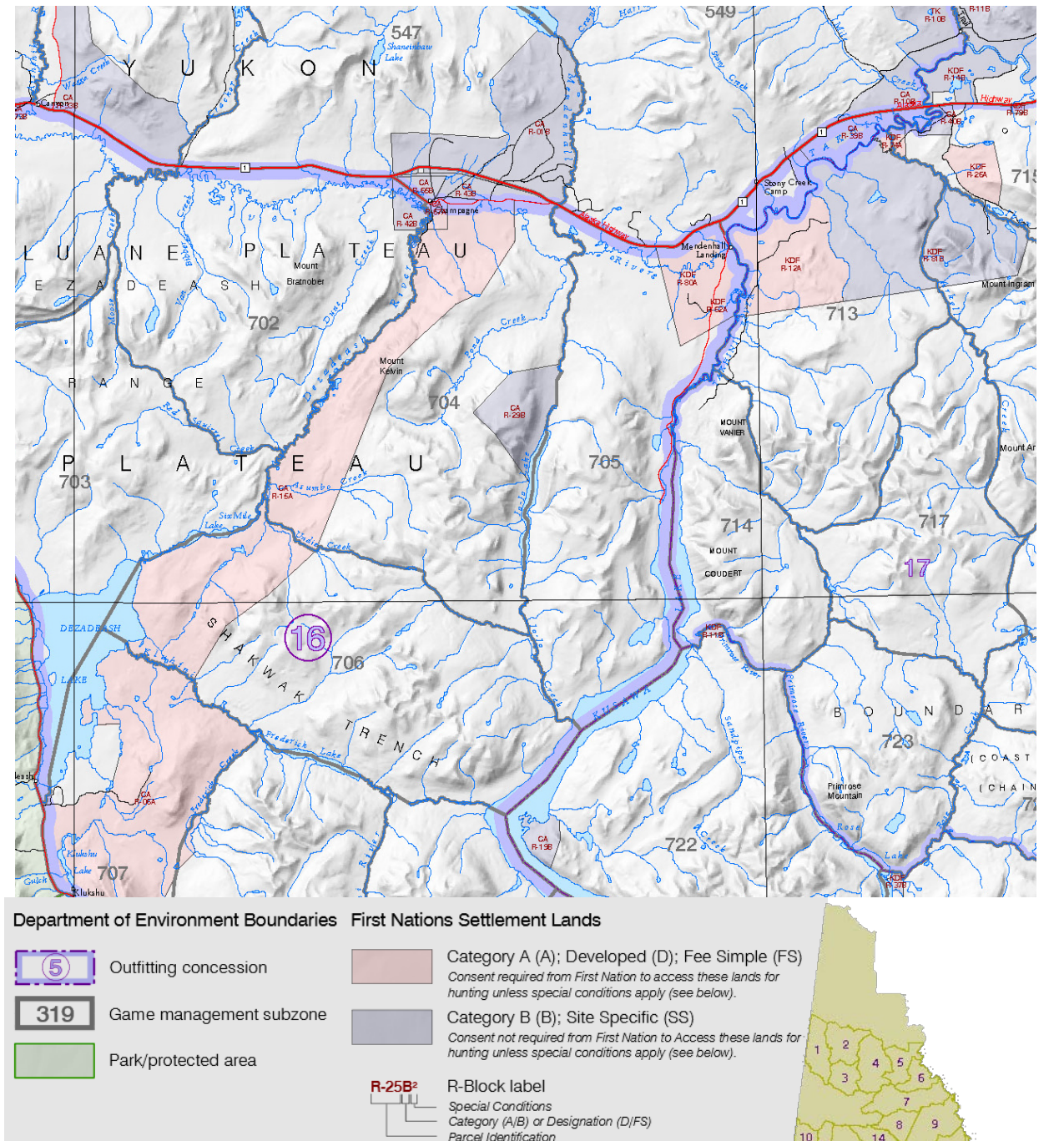


圖 3- 21 16 區狩獵特許區範圍示意圖

資料來源：<http://www.environmentyukon.ca/maps/view/detail/3/16/13/>

案例IV：阿爾塞克永續資源管理委員會 Renewable Resource Councils (RRC)

永續資源管理委員會（RRCs）為育空地區個別土地協議完成後成立的地方層級管理單位。永續資源管理委員會代表社區成員發聲，處理傳統領域內如魚類、野生動物、棲地與森林等永續資源問題，RRCs 對聯邦、育空及第一民族政府提出實質規劃與法令規範的建議，同於透過特定議題倡議、地方與傳統知識，對魚類與野生動物管理委員會扮演重要諮詢角色。目前育空地區設有 10 個 RRCs。

阿爾塞克永續資源管理委員會（ARRC）在 1995 年 Champagne & Aishihik First Nations (CAFN) 第一民族最終協議簽署後開始運作。最終協議中以 ARRC 為當地永續資源管理的主要工具。ARRC 的法定範圍是 Champagne and Aishihik 的傳統領域（CATT），包括 Haines Junction, Canyon Creek, Takhini, Mendenhall, Silver City, Kloo Lake, Aishihik and Klukshu, ARRC 與許多當地組織與居民密切合作，包括：第一民族、育空政府、Kluane 國家公園和保護區、Kluane 管理委員會、Haines Junction 社區、St. Elias 社區學校、育空漁業與野生動物管理委員會、其他永續資源管理委員會(Mayo, Dawson District, North Yukon, Carmacks, Selkirk & Teslin)、育空鮭魚管理委員會、育空狩獵委員會及育空漁業與競賽協會。

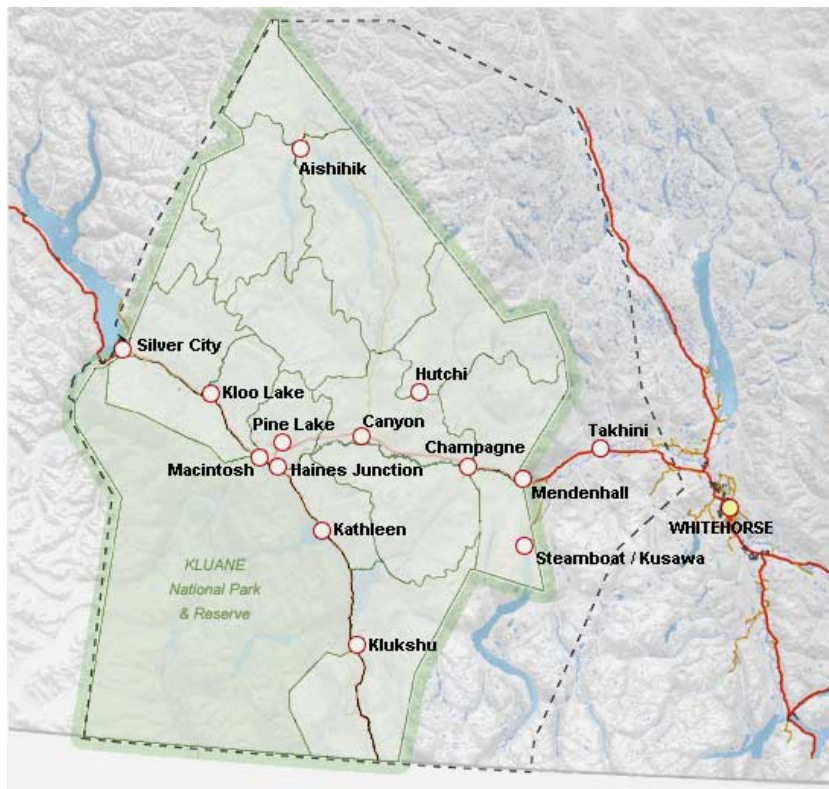


圖 3- 22 阿爾塞克永續資源管理委員會（ARRC）管理範圍示意圖
虛線為 *Champagne and Aishihik First Nations* 傳統領域範圍

資料來源: <http://www.yfwmb.ca/rrc/alsek>

案例V：克盧恩國家公園與保護區

克盧恩國家公園與保護區（簡稱 KNP&R），位於育空地區的西南角，佔地 21,980 平方公里，位於 Champagne and Aishihik(東南)、Kluane(東)及 White River 三個第一民族的傳統領域內。



圖 3- 23 Kluane/Wrangell-St. Elias/Glacier Bay/Tatshenshini-Alsek World Heritage Site

公共諮詢為國家公園管理計畫的重要環節，其中 40 位代表參與者來自當地第一民族、克盧恩國家公園管理委員會、地方商界、觀光產業、環境組織、公園使用者、育空政府、教育團體與加拿大公園管理局。

1. 價值

- (1) 位於聯合國教科文組織登陸全世界規模最大的世界遺產區域(10萬平方公里)。
- (2) 加拿大文化遺產河川系統為國家級的河川保育計畫，屬加拿大聯邦政府及 10個省分、3個領地政府間的共同計畫，以確保加拿大境內的重要河川

(3) 在自然、歷史、休閒價值上長期管理計畫，故育空領地內的Alsêxh/Alsek河於1986年被指定為重要河川（包括其自然價值及文化價值）。歷經長達十年（1997-2008年）的監控報告中指出，Alsek河的自然資產價值必須保持如1986年指認時的環境品質，儘管如此，其文化與休閒價值仍會被呈現與把關。

2. 生態上的重要性

在 Kluane 第一民族最終協定（第十章，C 部分 1.0）中談及與本公園相關的目標：

- 指認克盧恩第一民族的歷史、文化，及在規劃、管理、行政與執行層面上的相關操作方式。
- 在該區的發展、管理計畫中，指認並保護克盧恩族人在Tachäl 區域內傳統與現今的使用權利。
- 保護加拿大北海岸山脈自然區域的代表性自然環境。
- 推廣公眾理解、並體驗Tachäl區域的原始風貌。
- 提供克盧恩族人在Tachäl區域的發展、經營、管理計畫中的經濟與就業機會。
- 認可口述歷史的價值，在指認Tachäl區域內與克盧恩族人歷史相關的文化遺址、可移動的文化資源。
- 確認與克魯恩人族文化相關的傳統地名、文化資產的語言轉譯是否危及克魯恩族的權益。
- 整合管理Tachäl區域內自然與文化資源的傳統與科學知識。

3. 共管制度

Champagne and Aishihik 第一民族（簡稱 CAFN），以及 Kluane 第一民族（簡稱 KFN）的最終協定開啟管理克魯恩國家公園的新階段，這兩份協議釐清加拿大國家公園管理局、以及兩個第一民族的權利義務，即在三個政府各自負責的權責下共同合作管理克魯恩國家公園，管理委員會可向加拿大政府環境部提出建言。

共同管理委員會（以下簡稱共管會）組成包括六位有投票權的成員，其中由兩個第一民族各提名兩位，另外兩位由加拿大政府提名，再由公園管理局任命，KNP&R 國家公園首長亦屬共管會成員，但沒有投票權。

4. 共管計畫的通盤檢討

國家公園的管理計畫檢討由共同管理委員會、兩個第一民族及公園管理局代表組成，儘管 White River 第一民族尚未完成自治協議，仍被邀請參與計畫檢討，內容包括第一民族最終協議中涉及國家公園範圍事項、克魯恩國家公園年度報告(2008)、國家公園管理計畫(2004)、加拿大政府公園管理機構組織計畫(2009/10-2013/14)、以及加拿大公園管理綱要計畫中關於新的國家級管理規劃方針。

四、育空第一民族自治案例研究對本案之啟示

（一） 加拿大原住民族自治的法源依據

根據1982年加拿大憲法第35條規定，加拿大政府認為原住民族擁有固有之自治權，自行管理與其獨特之文化、身分、傳統、語言與習俗不可切割之事務，並尊重原住民族與其土地、自然資源的特殊關係。然自治之目的不在於使原住民成為主權獨立之國家，而是加強原住民族參與加拿大聯邦政府。

（二） 自治協議的重要性

以加拿大原住民族為例，無法以單一的自治辦法適用在多元的原住民族組成上，故透過協商、簽訂協議，始完成自治權限的定義，符合各區內不同原住民族的需求。自治協商項目包括以下²⁵：

1. 自治組織事務：包含自治政府組織、選舉或推選程序等事項。
2. 原住民身分及家庭制度事務：包含各族原住民身分認定婚姻之認定、收養與兒童福利等事項。
3. 教育文化事務：包含原住民語言、文化與宗教、教育等事項。
4. 衛生福利事務：健康、社會服務、住宅等事項。
5. 司法事務：原住民族法律之施行與執行（包含建立原住民法院或法庭、定義違法行為）、維持餐與治安等事項。
6. 人民財產事務：財產權（包含遺產與財產）、土地管理（包含土地分區、收取服務費、土地持有與取道、徵收）等事項。
7. 經濟管理事務：農業、狩獵、漁業、課徵直接稅或財產稅、基礎建設管理、住宅、交通及各類商業活動之審查核定等事項。

本案探討之土地使用暨空間發展策略，主要與(6)人民財產與(7)經濟管理事務相關，其中若涉及其他第一民族、社群或非原住民時，應啟動共同管理的協商機制，如涉及山林資源、漁業/候鳥共同管理等。在法律優先適用的問題上，加拿大第一民族實施自治後，並無排除加拿大聯邦政府及省級/領地政府法律，然於自治協議中已明文規範優先適用者，則可優先適用。

（三） 傳統領域的劃設目的

在學界與民間共同參與的成果中，第一張傳統領域地圖是由於魁北克省北極圈地區（Arctic Quebec）的因紐人（Inuit）和克里族印地安人（Cree）為反對一個鄰近詹姆士灣的水電廠建造計畫（James Bay Hydro-Electric Project）（Kemp and Brooke 1995）而繪製。緊接著居住在鄰近的育空地方（Yukon）以及西側副北極圈地區（Sub-Arctic）的第一民族也起而仿效。

²⁵ 引自行政院原住民族委員會企劃處曾興中專員簡報內容。

傳統領域地圖（Tenure Map）的生產是為了給予原住民族對於其土地有優先使用與擁有的法源根據，以作為國內、甚至是國際間的協商基礎。

在地理、人類學界的成果文獻中可知，參與式傳統領域地圖的內容主要包含：恢復原住民族的舊地名、突顯傳統領域活動範圍、於圖中指認狩獵與採集活動、突顯土地使用方式，以及將聖地（Spiritual）與祖先居地標明出來，以作為該原住民族是否經營過該地域的依據。

故於加拿大育空第一民族的傳統領域範圍圖中，不難發現14個第一民族的傳統領域彼此之間皆有重疊區域，亦有多處涉及3個第一民族的傳統領域，甚至Ta'an Kwäch'än的傳統領域約有八成以上的土地和Kwanlin Dün第一民族的傳統領域重疊。

由此觀之，泰雅族以流域的系譜，展開他們對土地的世界觀，各部落間遵守互惠合作的土地倫理，愈靠近上游，愈被視為資源共享的領域，不難想像本案範圍內的傳統領域地圖，亦須反映前述提及的重要資訊，以部落為製圖團隊的主體，結合適切的輔助工具，並同步完成一個傳統領域的資料庫，可持續擴充該資料庫。

（四） 土地管理的邏輯

育空案例給予本計畫在土地使用上的啟示，在聯邦、領地政府與第一民族自治政府的權責架構下，區分出三個層級：國家/領地公園保護用地、中介型保護用地(特別管理區/保護區、及其他進行中、預留的計畫用地，第三層則為自治協議中可交由自治政府自行管轄的土地。

換言之，每個第一民族的傳統領域範圍，可視為其傳統活動範圍的最大值，但真正由第一民族擁有、管轄的協定土地，可能不及該傳統領域的1/10。每一筆協定土地皆有一個土地分類編號，由此編號可識別土地管理上的分區、是否有特殊管理條件，如是否允許狩獵、路權等限制。

此外，前文提及多項牽涉共同管理的土地、經濟事務，透過各個永續資源管理委員會得以充分運作，針對不同的資源管理事務，建立不同的土地管理分區。明文規定各項共管委員會、協商機制的成員組成，以確保第一民族的參與權與公共事務決策過程的公平性。

（五） 原住民族自治的發展歷程反應自治行動中的程序性策略

回顧育空第一民族爭取自治的過程，1968年開始形成聯合11個社(band)的跨民族組織，正式啟動育空第一民族爭取自我權利的草根運動，歷時五年完成第一份由第一民族主導的土地自治政策白皮書。此後20年育空第一民族與加拿大政府展開20年的協商歷程，包括賠償金額、歸還土地、自治模式等協議內容，直至1993年終於簽署「總體性最終協定(Umbrella Final Agreement)」--所有第一民族自治協定的基礎。

1995年育空地區共有四個第一個完成自治協議，直至2006年共完成11的第一民族自治協議，育空第一民族的自治歷程成為全世界倡議原住民族自治權的重要經驗研究案例，即便在自主意識如此成熟的育空地區，時值今日仍有3個第一民族尚未走完自治協議的法制化程序，其中錯綜複雜的議題、權屬可想而知。此外，參照育空地區的區域計畫歷程，自治協議先行，區域計畫續行，即先確認第一民族的自治權利，再接續啟動區域規劃、資源管理等配套管理機制。育空第一民族爭取自治的行動跨越近半個世紀，至今尚未劃下句點。

（六） 未完成自治的第一民族現行運作模式

尚未完成土地協議的第一民族，依據「印地安法」的基礎，維持「社(band)」的地方層級，受「加拿大印地安及北方事務部」²⁶管轄，有完整的議會、部門組織，針對行政、財政、土地資源、人權、教育、傳統知識等面向運作，亦可接受聯邦政府資源執行相關計畫，主要權利差異為其無法自主創立、行使傳統領域內土地及其他規範制度。以育空區域內未完成自治協議的 Ross River 第一民族為例，因為沒有自治政府的身分自行管理傳統領域的土地使用權，目前地下礦權仍可開放外界自行進出開採。Ross River 第一民族所在位置臨育空與英屬哥倫比亞地區交界處，故其與另外四個第一民族27聯合組成Kaska 部落議會，透過共同完成的合作協議，正與育空、英屬哥倫比亞北部政府共同爭取相關權益，即在未完成自治協議之前，以聯合部落議會方式持續進行跨部落的土地資源管理的協商工作。

²⁶ <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1316214942825/1316215019710>

²⁷ 包括同為育空地區的 Liard 第一民族及另外三個英屬哥倫比亞地區的第一民族。詳見 <http://www.kaskadenacouncil.com/kaska-dena/our-land>

第四章 國內案例整合對話

在國內案例當中，以營建署委託完成的 103 年度「擬定泰雅原住民族特定區域之規劃」案、原住民族委員會於 105 年甫完成委託的原住民族特定區域計畫暨土地及海域使用管制機關」案與「原住民族土地合法化政策方向」三案之成果探討與經驗對話為主要工作內容。

原鄉部落土地使用及建物合法化事宜之研商，以屏東縣北葉、古樓、四林三部落為例。經過兩年跨單位的研擬與協商，輔導方案探討輔導對象、輔導做法與配套措施三個層面，其中，輔導作法分短、中、長期三個面向，長期解決方案即為特定區域計畫的研擬，中期則為公辦農村社區土地重劃，本案做為示範的三部落則著重於為短期做法，即為使用分區或使用地的更正或變更。

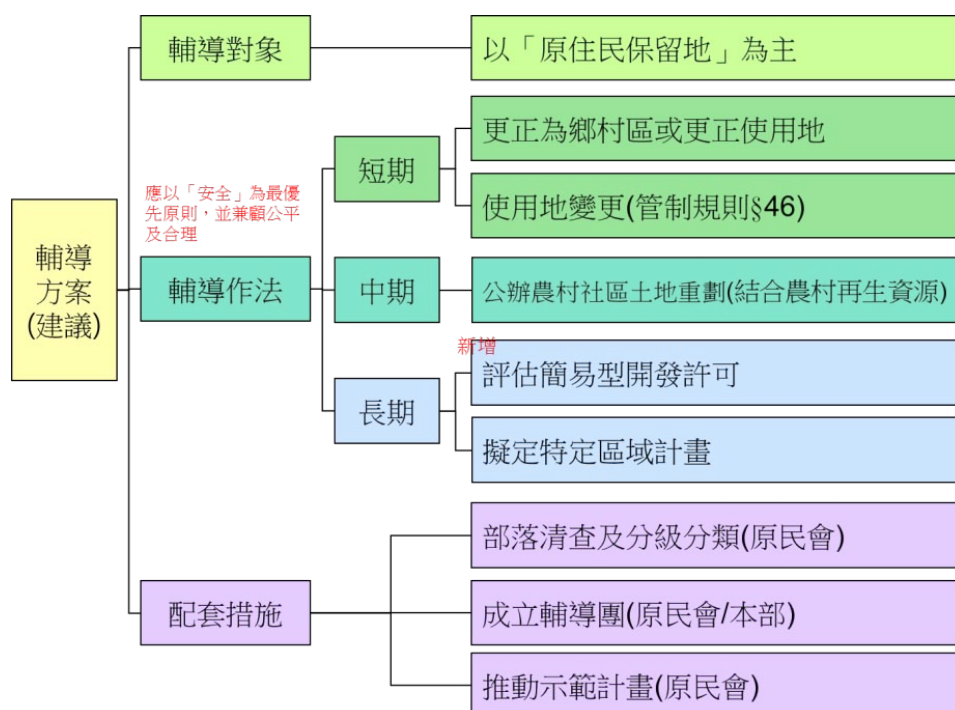


圖 4-1 研商原鄉部落土地使用及建物合法化之建議方案

第五章 「擬定泰雅原住民族特定區域之規劃」後續推動工作

一、彙整適合納入全國區域計畫（或全國國土計畫）有關原住民族政策之通案性內容。

103 年擬定泰雅族特定區域計畫之規劃經驗，有關原住民族政策之通案性內容，以下提出初步研析內容，未來將以此方向加以研析：

1.計畫範圍

特定區域計畫之計畫範圍須以傳統領域為基礎，經過部落主體的研商機制，做出範圍的確認。因此，傳統領域的調查與確認則十分關鍵。

2.規劃過程

從國內外的原住民族土地規劃經驗，一個從和解出發，以轉型正義為目的，以原住民族為主體的規劃過程是原住民族土地規劃的關鍵。具有培力的規劃過程為特定區域計畫的規劃條件。

3.符合保育及發展需求的規劃內容

由於原住民族生活領域往往與環境敏感地重疊，在現階段的土地制度當中，在環境敏感地區重疊管制的情況下，往往未考量原住民族居住、產業與生活需求，在鎮西堡的規劃經驗中，規劃應考量加強保育、現況合理使用合法化以及成長需求三個面向。

4.區域空間發展架構中的共同議題

區域空間發展架構中，特別指認水源保護、災害管理兩大空間議題，為原住民部落空間發展架中之共同議題，可發展出在空間規劃上的共同原則。

二、依據研究成果，研增（修）擬「非都市土地使用管制規則」有關原住民相關條文內容

依據研究結果，後續協調事項包含「非都市土地使用管制議題」，與「環境敏感地管制議題」。前者涉及非都市土地使用管制規則條文增修擬，後者則涉及相關目的事業主管機關協調。

非都市土地使用管制議題協調事項

協調事項	說明	相關單位	相關法規
土地使用管制內容的新增或修訂	針對部落以平台高地密集發展之聚落型態及建築模式訂定適宜之土管內容	地政司、新竹縣政府	區域計畫法施行細則
	針對混農林使用訂定適宜之土管內容	地政司、新竹縣政府	區域計畫法施行細則
	原殯葬用地擴大，涉及周邊林業用地調整編定事宜	地政司、林務局	區域計畫法施行細則、殯葬管理條例

	水源保護區與災害管理區限制興辦事業與開發	內政部、林務局、	非都市土地變更編定執行要點、非都市土地開發審議作業規範
擴大殯葬用地範圍的土地交換機制	鎮西堡殯葬用地週邊私人用地，以成長管理區之土地與之交換並調整為殯葬用地	國產局、林務局、新竹縣政府	國有財產法、殯葬管理條例
成長管理區的土地使用管理機制探討	目前成長管理區之現況為森林區林業用地，本計畫劃定為成長管理區，即預備發展地	林務局、地政司	區域計畫法施行細則第 13 條
	未來建議以部落公法人為基礎發展彈性管理機制，並評估是否增劃編為原住民保留地	林務局、原住民族委員會、地政司	原住民族基本法、公有土地增劃編原住民保留地審查作業規範

環境敏感地區相關協調事項

環境敏感地區項目	相關法令	主管機關及相關單位	協調事項
山崩與地滑地質敏感區	地質法	經濟部、新竹縣政府、原住民族委員會	1.針對規劃構想與地質法所規範之地質調查評估之關聯性。 2.若需進行地質調查評估，操作方式。 3.已公告之地質敏感區，同時為原住民族生活區，不應限制原民發展而忽略原民生計。其配套措施之探討。
森林	森林法	行政院農業委員會、新竹縣政府、原住民族委員會	1.部分林業用地調整為成長管理區或混農林使用之機制。
山坡地	山坡地保育利用條例、水土保持法	行政院農業委員會、新竹縣政府、原住民族委員會	1.部分林業用地調整為成長管理區或混農林使用之機制。 2.山坡地可利用限度分類查定相關議題 3.整體規劃中之水土保持計畫之執行

三、依上開委辦案建議之「特定區域計畫規劃程序」，另擇一部落評估確認其所面臨有關「規劃及土地使用管制」議題，研訂○○○原住民族特定區域計畫（草案）。

目前提出之進行「特定區域計畫規劃」之評估，需考量三個評估因子，包含：一、原住民族(或部落)之意願。二、原住民族(或部落)是否有需求。三、承上，該需求事項無法依現行法律規定具體落實。

在「特定區域計畫評估啟動機制」案提出特定區域計畫的啟動需評估(1)適宜性、(2)必要性與、(3)優先性。

而在 102 年「北泰雅原住民族特定區域計畫及空間發展策略研擬」案中，提出滾動式規劃的概念，以傳統領域或議題連結，進行關聯性地區的規劃，以泰雅族以尖石後山為先導實施區位，逐步擴大特定區域範圍，評估上述因子，本階段初步建議以泰雅族南山部落為規劃主體，研訂泰雅族原住民族特定區域計畫(草案)，但仍需透過部落公共討論過程作意願的確認，並且保持以其他部落或其他族群進行規劃的可能性。考量可行性，以進行過傳統領域調查之部落且具備召集與辦理部落會議者為優。

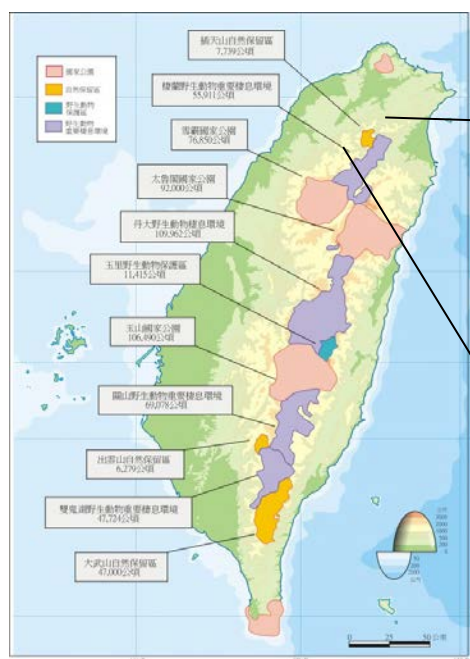


圖 5-1 中央山脈保育廊道示意圖



圖 5-2 南山部落傳統領域範圍示意圖

第六章 擬定「原住民族特定區域計畫-南山部落」規劃

第一節 南山村發展背景

一、南山村區位及交通

南山部落位於宜蘭縣大同鄉南山村，為宜蘭縣最深遠的部落，與新竹縣尖石鄉、台中市平等區交界，為蘭陽溪沿岸泰雅族部落中最上游的部落。

南山部落位於蘭陽溪上游左岸與其支流奴摩炭溪合流點西北方約二公里埤南台地之北端，地處蘭陽溪頭西側扇形台地，東、南、西、三面有高山圍繞（中央山脈與雪山山脈），鄰近羅葉尾溪（有勝溪上游，屬大甲溪流域）²⁸。

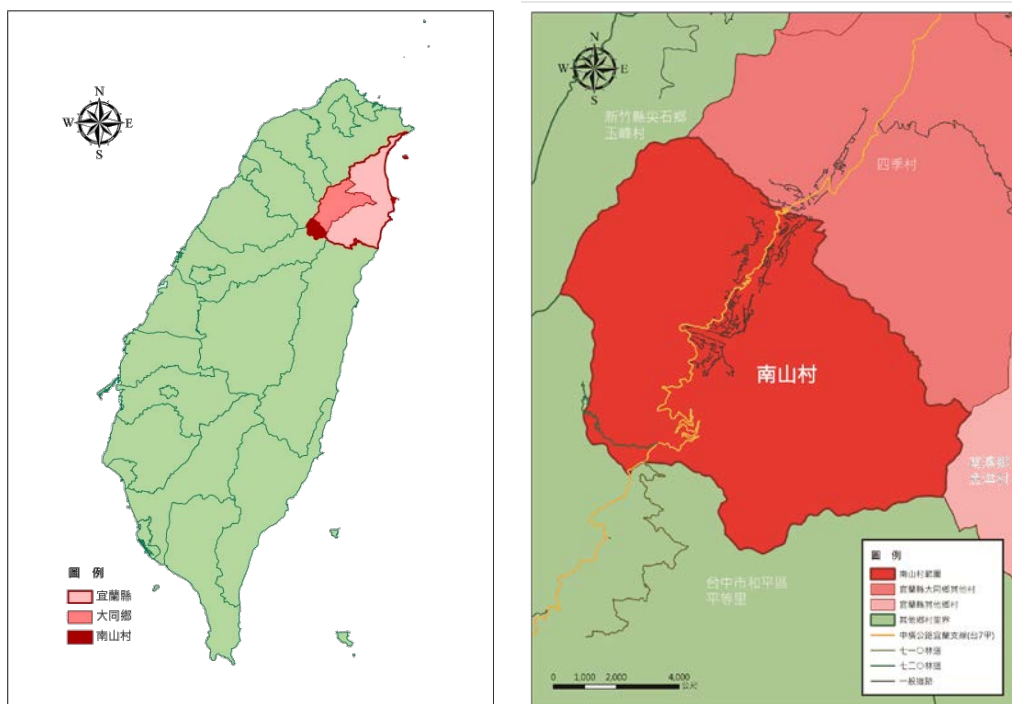


圖 6-1 南山村區位範圍圖（本案繪製）

南山部落先人從 400 年前自南投瑞岩社遷徙至今日南山部落的道路，即歷史聞名的泰雅族遷徙路線「埤亞南古道」²⁹，日據時代曾拓寬為「理蕃道路」，二戰後，此條古道成為現在的東西橫貫公路宜蘭支線（亦稱中橫公路台七甲線，以下簡稱台七甲線）。

²⁸ 資料來源：台灣櫻花鉤吻鮭環境教育數位學習網。

<http://salmon.spnp.gov.tw/disPageBox/SalmonCt.aspx?ddsPageID=TRIBE3&>

²⁹ 相關資料相關資料對 Pyanan 有不同音譯—埤亞南、卑亞南、比亞南、匹亞南、比雅楠等，本文採用「埤亞南」一詞，用於本案報告書中。

東西橫貫公路宜蘭支線(亦稱中橫公路台七甲線,以下簡稱台七甲線)為南山部落主要聯外道路,南山部落位於台七甲線 27.5 公里處,台七線自四季村為台七甲線,再沿蘭陽溪西岸進入南山部落,往南可直接貫穿至台中市。

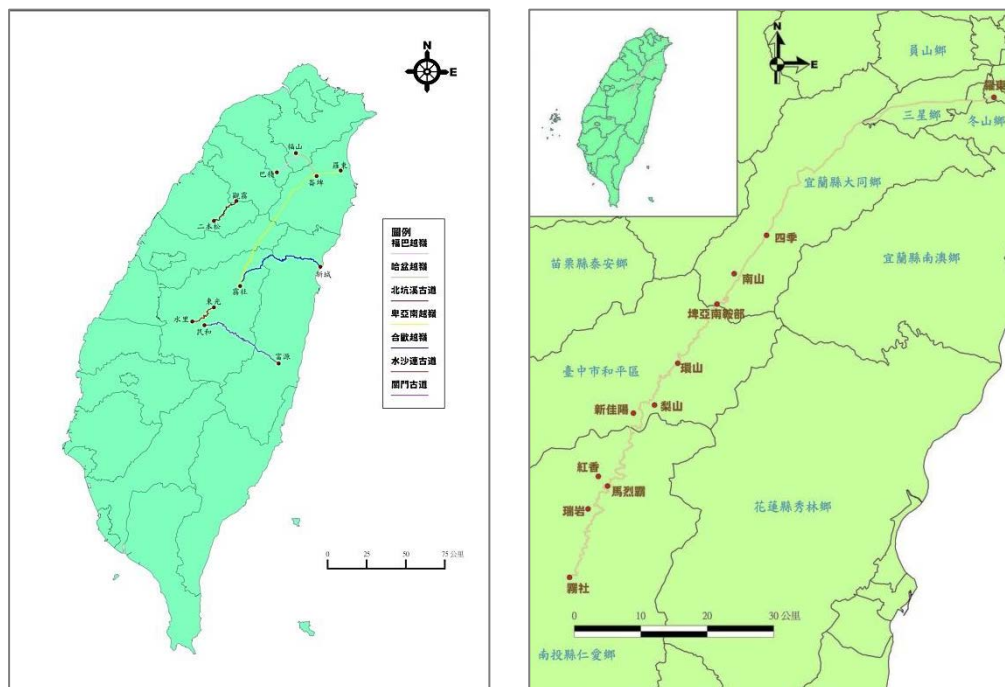


圖 6- 2 埤亞南古道區位圖³⁰

二、人口及面積

(一) 人口資料³¹

根據行政院原住民族委員會「已完成核定並刊登公報之部落一覽表」資料,南山部落於民國 99 年核定為泰雅族部落,鄰數為宜蘭縣大同鄉南山村 1~6 鄰。

鄰	戶數	人口數	核定年度	傳統名	族別
1~6 鄰	261	861	99 年	Pyanan	泰雅族

根據「宜蘭縣各戶所人口統計資料查詢系統」資料(詳參頁 63 表 6-1),民國 93~106 年期間,南山村佔全大同鄉總人口比例約略在 13~14%之間。106 年 1 月最新資料顯示,南山村人口數為 861 人,其中男性 459 人,女性 402 人,全村戶數為 261 戶。

南山村人口異動情形,自然增加率大抵維持在 0±2 個百分比,惟民國 97 及 106 年異動較大,分別為 0.39 及 0.35%;社會增加率則是在民國 97、

³⁰ 資料來源:陳永龍、鄭安晞(2011)。卑亞南古道與聚落研究報告書。台灣原住民族傳統聚落(含古道)委託研究報告建置計畫(行政院原住民族委員會文化園區管理局委託)。

³¹ 資料來源:行政院原住民族委員會「已完成核定並刊登公報之部落一覽表」(105 年 8 月 8 日更新公告)。

98 及 100 年有較大的浮動，達 0 ± 7 個百分比。然，皆未劇烈影響整體人口數變化。

南山村以原住民族為主要人口，其中又以山地原住民³²為多，佔全村人口九成。106 年 1 月最新資料顯示，山地原住民人口數為 803 人，平地原住民人口數為 6 人，非原住民族人口數為 52 人。

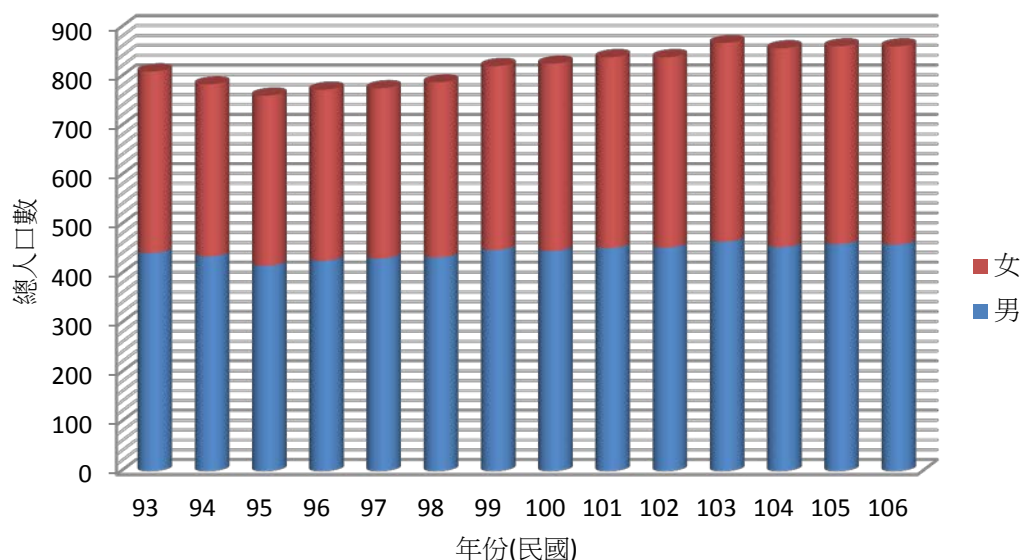


圖 6-3 南山村總人口數之男女人口數分析圖（本案繪製）

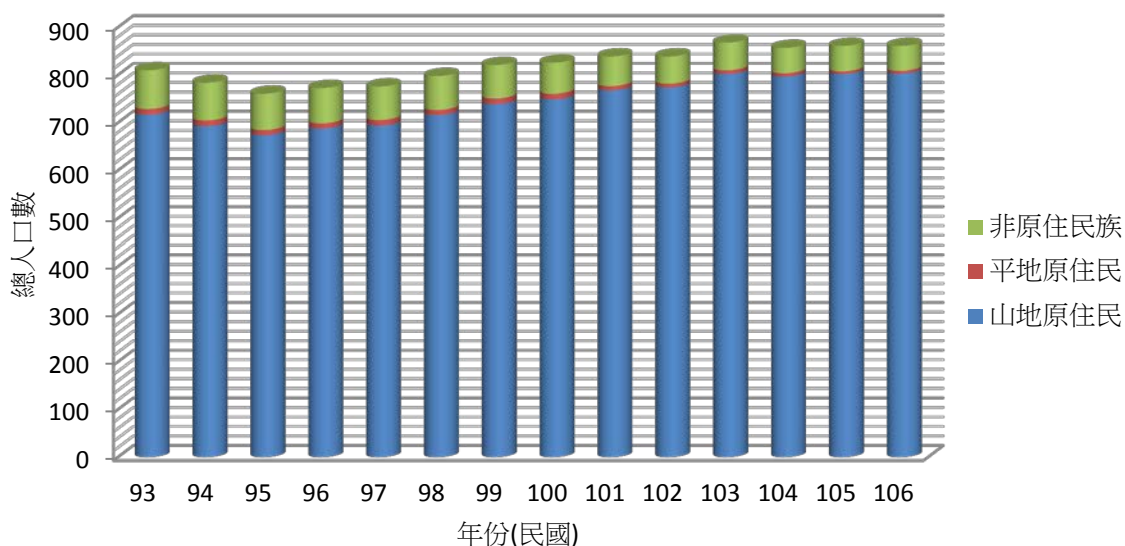


圖 6-4 南山村總人口數之身分別人口數分析圖（本案繪製）

³² 《原住民身分法》第二條：山地原住民係指臺灣光復前原籍在山地行政區域內，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬屬於原住民者；平地原住民為臺灣光復前原籍在平地行政區域內，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬屬於原住民，並申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民有案者。

表 6-1 宜蘭縣大同鄉南山村人口分析表³³

年份 (民國)	鄉 數	戶 數	總人口數			大同鄉 總人口數	佔全鄉總人 口數百分比	異動情形				自然 增加率	社會 增加率	平地原住民數			山地原住民數		
			男	女	合計			出生	死亡	遷入	遷出			男	女	合計	男	女	合計
93	6	244	442	368	810	5,772	14%	2	0	1	8	0.25%	-0.86%	7	5	12	382	335	717
94	6	241	435	349	784	5,812	13%	0	1	5	4	-0.13%	0.13%	7	5	12	376	317	693
95	6	247	416	345	761	5,802	13%	0	0	1	4	0%	-0.39%	7	4	11	360	314	674
96	6	247	426	347	773	5,830	13%	0	1	0	0	-0.13%	0%	7	4	11	372	316	688
97	6	248	431	345	776	5,815	13%	4	1	3	8	0.39%	-0.64%	7	5	12	382	312	694
98	6	251	433	355	798	6,004	13%	0	0	5	0	0%	0.63%	6	5	11	392	324	716
99	6	245	448	373	821	5,987	14%	1	0	1	4	0.12%	-0.37%	6	6	12	400	339	739
100	6	250	446	380	826	5,931	14%	1	1	1	7	0%	-0.73%	5	7	12	400	349	749
101	6	247	452	387	839	5,915	14%	1	1	5	2	0%	0.36%	5	4	9	410	358	768
102	6	249	453	386	839	6,005	14%	1	1	0	1	0%	-0.12%	4	1	8	416	358	774
103	6	253	465	403	868	6,127	14%	1	1	2	4	0%	-0.23%	4	4	8	427	375	802
104	6	259	454	403	857	6,080	14%	2	0	4	3	0.23%	0.12%	4	3	7	419	378	797
105	6	261	460	401	861	6,083	14%	0	0	2	4	0%	-0.23%	4	2	6	425	377	802
106	6	261	459	402	861	6,092	14%	3	0	2	3	0.35%	-0.12%	4	2	6	424	379	803

³³ 宜蘭縣各戶所人口統計資料查詢系統。 http://hrs.e-land.gov.tw/Source/H01/H0102Q002.asp?Img_flag=1&System_work=4&System_no=H0102&Form_title=5

（二）土地面積

南山村總面積為 95.3 平方公里（9,530 公頃）。核心聚落區約為 0.25 平方公里。

三、自然與生態環境

（一）氣候環境

南山村位處海拔約 800 至 1,200 公尺之間，位於四重溪、實谷富溪與蘭陽溪會和地段，又因對太平洋，且是雪山山脈與南湖大山交會處，水氣充足，夏季平均溫度約在 25℃，冬季最寒冷時約在 10℃。此外，南山村位於台灣雲霧帶中，經常雲霧繚繞。

（二）地理環境

1. 地形³⁴

海拔約 1,200 公尺，地勢概為東向之急傾地，埤南台地一帶為平坦地，適於農耕。



圖 6-5 南山村地勢示意圖（本案繪製）

³⁴ 本段資料來源：「-地球上的火星人-下巴（野地旅）」地理部落格。
<http://theericel.blogspot.tw/2012/06/0465.html>

南山村一帶的地形須自思源埡口提起。思源埡口是雪山山脈主稜線中的一個鞍部，高度 1948 公尺。在早期部分日本學者研究中，將地勢相較於臺灣一般源頭河谷而言開闊許多的思源埡口，當作是河川侵蝕輪迴中「老年期」地形，老年期地形指的是高聳的山地被侵蝕到差不多沒了，僅剩下略為起伏的「準平原」，而後又被抬升至高處，形成今日的模樣；然而近代的研究則多已不採此種說法，而認為是源頭海拔較低、坡度較陡的蘭陽溪，向源侵蝕並且襲奪了大甲溪源流（有勝溪），因而許多水流改向流入蘭陽溪，而從分水嶺至羅葉尾溪注入有勝溪的交會點之間的這段開闊谷地，則是舊有勝溪所留下的溪谷，而今日有勝溪則因為溪水被襲奪，而呈現乾谷、無能河的狀態。



圖 6-6 蘭陽溪上游至思源埡口一帶之坡度圖⁸

扇階是河階的一種，不過一般的河階是由主流舊河床再下切而成，因此在地形上，階面的長軸多平行於主流河道，且也和主流河床一樣呈一個向下游緩斜的坡度；扇階則是支流注入主流時，所形成的沖積扇再下切而成的，所以一般階面長軸與支流的方向較為類似，傾斜的方向也與支流河床相近。

蘭陽溪谷中，有數個大型扇階，如南山村所在的「米磨登扇階」（俗稱埤亞南台地），以及一旁的「馬諾源扇階」，此二扇階分別由米磨登溪和夫布爾溪所沖積、下切而成，階面上還有許多更小的支流所形成的小沖積扇，成為「複成聯合沖積扇」。

扇階、河階地形是山中難得的平坦地，且高於河床，不易受到洪水干擾，因此常成為原住民部落所在地，或者是開墾地，像是此處就種滿了高麗菜等蔬果。

³⁵ 圖片來源：「-地球上的火星人-下巴（野地旅）」地理部落格。
<http://theericel.blogspot.tw/2012/06/0465.html>

越紅表示越陡，黑色網格的區域則是一些比較大的平坦階地，灰底虛線為主要河川的分水嶺，道路為台七甲線。

2. 河川

如前所述，南山村所在的「米磨登扇階」（俗稱埤亞南台地）係由米磨登溪和夫布爾溪兩溪所沖積下切而成的沖積扇台地，台地上又有許多支流沖積；此外，南山村位於宜蘭縣重要河川蘭陽溪上游，幾乎位處源頭位置，顯見此處水系對部落重要性，反之亦然。

就泰雅族傳統而言，流域是不同部落之間結盟或敵對的分野，對南山部落而言，傳統領域中最重要的就是羅葉尾溪，泰雅語叫「Gon-bkan bilaq」，是大同鄉南山部落的 Qyunam (傳統漁場)。羅葉尾溪是台中市與宜蘭縣交界處河川，也是櫻花鉤吻鮭重要的棲地。

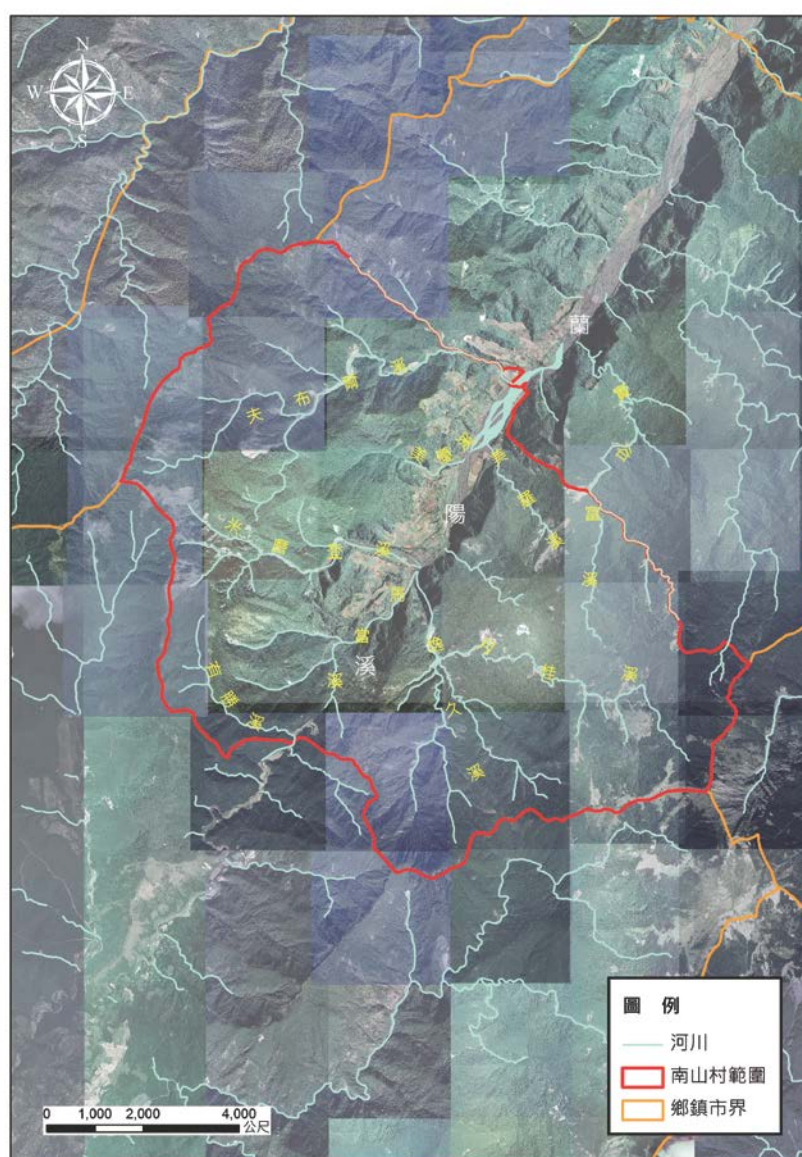


圖 6- 7 南山村河川分佈圖（本案繪製）

（三）天然資源

1. 扁柏檜木林

南山村境內有數十棵扁柏檜木林資源，翁鬱的森林也是台灣獼猴、台灣藍腹鵲出沒之處。

2. 櫻花鉤吻鮭

南山部落傳統領域中的羅葉尾溪是櫻花鉤吻鮭棲息地。過去這條溪有成千上萬的 lngbang（櫻花鉤吻鮭），部落每年到了五六月份時，就會由 Mrhuw(頭目)召集各 qutux gaga（半部族）的 pklahang gaga（祭司）商討魚撈事宜，在魚撈活動結束後，部落就會按戶口平均分配魚穫，這是部落與櫻花鉤吻鮭在文化面的歷史連結。

（四）災害

南山村的災害主要發生在天候與地質兩個方面。南山村海拔高達 1,000 公尺，一旦溫度急遽下降，都會對部落經濟作物造成影響，尤以高冷蔬菜最為嚴重，根據 2016 年 1 月 28 日最新報導，南山村降下近年最大雪，影響高冷蔬菜收成甚鉅³⁶。

地質方面，南山村雖位於環山群繞且溪流必經之地，但在泰雅祖先傳統智慧之下，核心聚落選擇在平坦的台地上建立，並無嚴重地質災情。然，隨近年氣候巨變，加之高冷蔬菜大規模種植，造成土壤退化及水源汙染等問題，也增加了地質災害的發生。

四、歷史與人文社會發展

（一）發展歷史

南山部落的泰雅語叫做「Pyanan」（埤亞南），意為「祖先曾經來過的地方」。

村人的祖先原本住在南投仁愛鄉發祥村的瑞岩部落，因為人口增加，在距今約 400 年前，頭目多拉·伊布勇，率領數十名探勘隊伍，沿著北港溪上溯，翻越台中和平與仁愛兩鄉交界的分水嶺，下抵大甲溪後繼續上溯，最後翻越思源啞口，來到目前部落所在的埤亞南台地，發覺這裡地形平坦肥沃，因而在此創立「比亞南部落」。民國 48 年興建中橫宜蘭支線時，時任行政院院長蔣經國先生認為埤亞南名字不雅，因而將之改名為南山，為今日南山部落。

³⁶ 資料來源：原住民族電視台。<http://titv.ipcf.org.tw/news-18559>

光復前，南山部落仍然處於傳統的熔合社會（未分化的社會），其社會秩序完全依賴 Gaga 的約束。頭目（Mrhu）扮演 Gaga 的執行者，而小頭目（Pklahang gaga）則扮演陪審團的角色。族人的日常生活都會受制於這個社會系統的箝制，較少有個人的自主行動。

南山部落在國民政府治台後即開始了現代政治生活，政治社會系統支配了一切生活起居，如參與選舉，服兵役，受義務教育等社會活動。現在更由於資訊的發達與交通的便捷，部落越趨現代化，過去千百年來所依賴的 Gaga 生活相較過去而薄弱許多。

南山部落分為上下兩部落—上部落為古豪（Koxao），下部落為卡拿旁（Kanaban）。

古豪(Koxao)稱為上部落，1913 年日人勢力深入南山地區，在南山派出所現址設立駐在所，為了分散社人的力量，乃在駐在所附近另外成立一社，令頭目 Losin-nobo 領一半的社人遷入，因其地貌形狀似鼻，而稱之為 Koxao，由於較原部落為位置較高，乃又稱為上部落，上部落居民多加入天主教及神召會。

下部落卡拿旁（Kanaban）位於南山派出所東方約 300 公尺處，是埤亞南部落原來的社地所在。由於此社位於台地下方，乃又稱之為下部落。下部落居民多加入長老教會。

（二）部落組織³⁷

宗教組織方面，除前述提及之天主教、神召會、長老教會三個教會體系組織外，還有基督教曠野教會。公共事務方面，設有「宜蘭縣大同鄉南山社區發展協會」、「宜蘭縣大同鄉生態永續發展協會」，以及因境內有國寶魚櫻花鉤吻鮭棲地，在雪霸國家公園管理處的輔導下，南山部落在社區發展協會之下設立「國寶魚保育巡守隊」，協助巡邏屬南山部落傳統領域羅葉尾溪及配合歷史棲地魚苗放流³⁸。

此外，因高冷蔬菜為主要的經濟作物，為擺脫過去三、四十年資金與通路受制於盤商的情況，南山部落於民國 100 年左右成立「南山蔬菜生產合作社」，自主經營通路與分配生產資金；此外，新興的花卉產業促使南山部落在 101 年成立「大同鄉花卉產銷班第二班」，共同研究花卉種植。

³⁷ 資料來源：陳永龍、鄭安晞（2011）。卑亞南古道與聚落研究報告書。台灣原住民族傳統聚落（含古道）委託研究報告建置計畫（行政院原住民族委員會文化園區管理局委託）。

³⁸ 鄰近南山部落的台中市和平區環山部落亦在雪霸國家公園管理處的輔導下，設立「環山社區發展協會國寶魚保育巡守隊」，協助巡邏有勝溪、伊卡丸溪、司界蘭溪及南湖溪，並配合雪霸處進行鮭魚放流作業。是一跨縣市、跨部落的共同維護櫻花鉤吻鮭的活動與組織。

五、傳統領域

依據台大城鄉基金會於 2002 年之馬告國家公園預定地含括部落傳統領域調查，本案套疊縣市界行政圖，試初步認識南山部落傳統領域。當時，南山部落的傳統領域橫跨宜蘭縣與台中市兩個行政區界，比鄰新竹縣斯馬庫斯部落、宜蘭縣大同鄉四季部落之傳統領域。

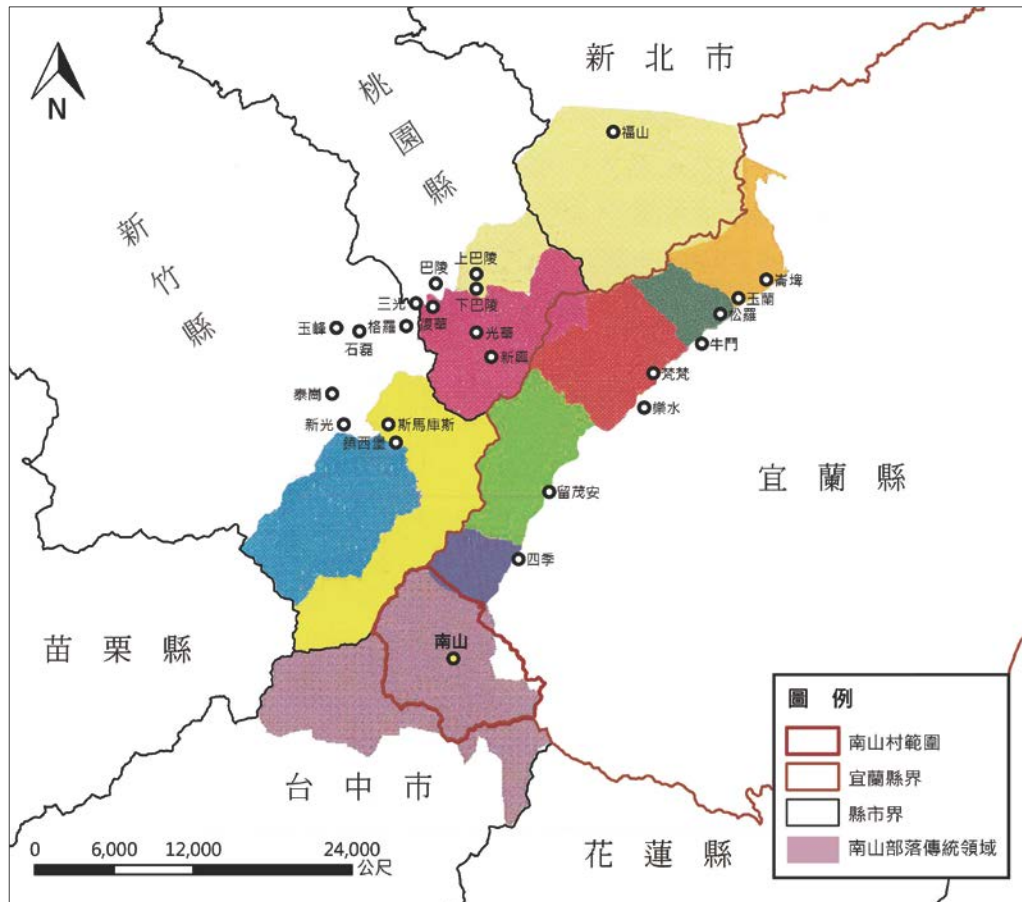


圖 6-8 南山部落傳統領域及其他部落傳統領域分佈圖³⁹

³⁹ 資料來源：財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會（2002）。馬告國家公園預定地鄰近部落生態產業發展之規畫研究（內政部營建署委託）。此圖尚待釐清明確南山傳統領域範圍。

六、產業經濟與觀光遊憩

(一) 農林漁牧發展概況

南山部落在過去，以火耕方式的小米及豆類農作為主，自給自足。光復後，國民政府主導農業改良政策，改變此地舊有的農產結構。因此處地勢較高，海拔達 1,200 公尺，氣候濕冷，南山部落也漸以高冷蔬菜種植為主，有甘藍、包心白菜、菠菜等，多在蘭陽溪河床、丘陵坡地上闢植菜園，每年 5~11 月為盛產期，因此又被稱為「高麗菜的故鄉」，為南山部落重要的經濟作物。



除高冷蔬菜，南山部落亦發展花卉耕地，種植金絲桃、葉牡丹、康乃馨和海芋等花卉，其中，南山部落正努力研發「彩色海芋」的種植技術，欲培養其為南山部落花卉產業的主要戰將。

(二) 觀光產業發展概況

南山部落的旅遊資源十分豐富，除富有泰雅歷史的埤亞南古道、太亞股道外，因地勢與氣候環境而有豐富的山林資源，有檜木林道、泰山體驗區等遊憩環境。

沿著台七甲線往台中一帶，可到達台中與宜蘭交界的思源埡口，登至埡口可俯瞰蘭陽溪及南山村、四季村全景。也有南湖大山的登山資源，再往南行可達台中市武陵農場、梨山等地。



圖 6-9 南山部落旅遊地圖

部落內也設有民宿和接待家庭，提供住宿與泰雅文化體驗等觀光資源。此外，因南山部落的花卉產業戰力十足，也在部落中經營花卉耕地的賞花園區。

七、非都市土地使用分區及編定

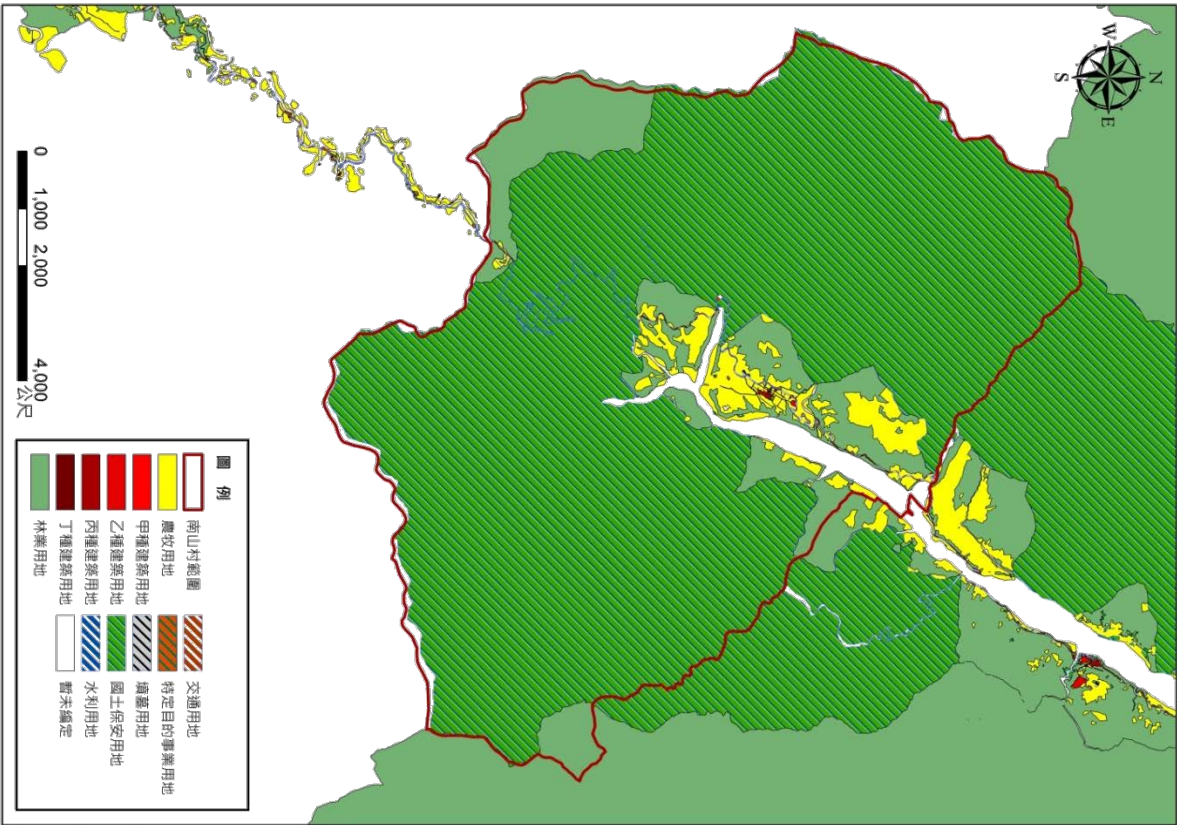
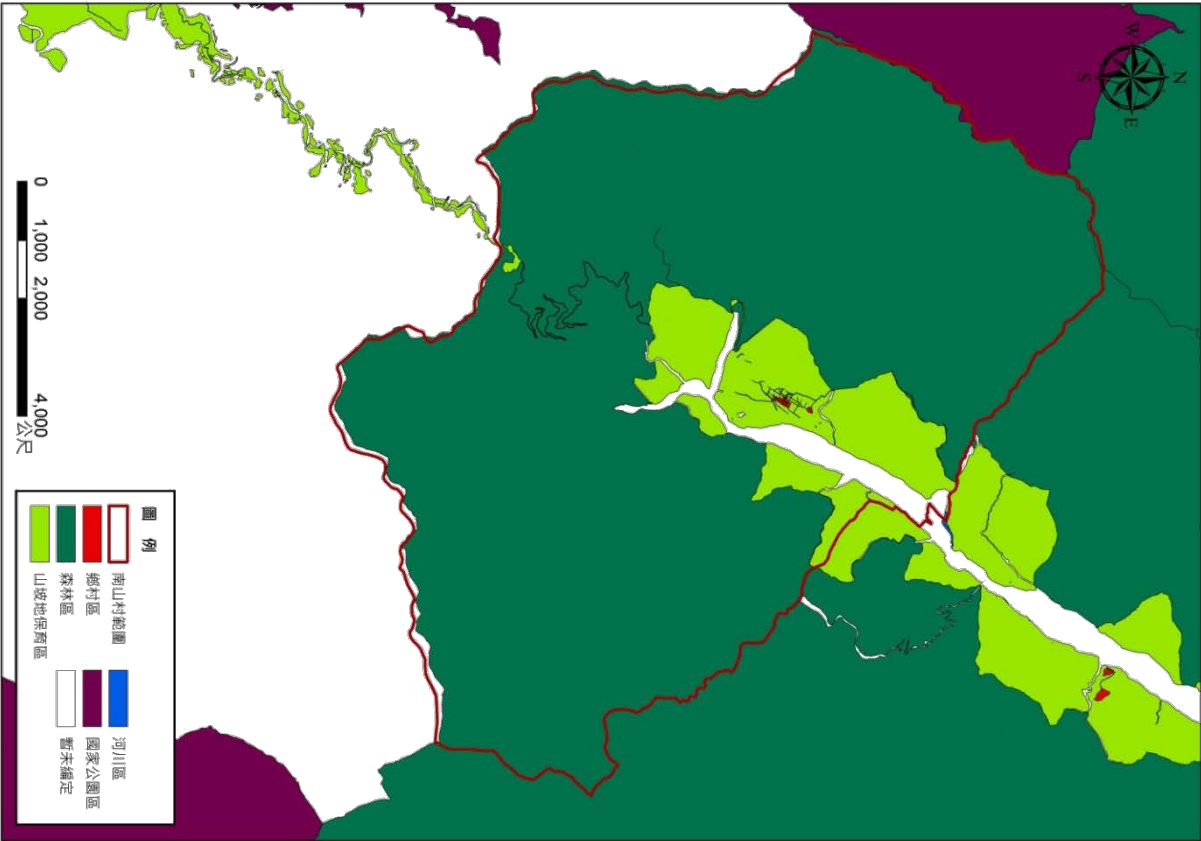
南山村範圍皆屬非都市土地。其土地使用分區有山坡地保育區（917.578 公頃）、森林區（8,569.898 公頃）、鄉村區（3.036 公頃）、河川區（0.756 公頃），暫未編定為 40.197 公頃。以山坡地保育區為大宗，森林區次之。

非都市土地使用編定項目中，南山村以林業用地（1,046.241 公頃）為多，其次為國土保安用地（8,062.084 公頃）。

表 6-2 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	
	墳墓用地	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
暫未編定	暫未編定	40.192	40.197
	國土保安用地	0.004	
總面積			9,531.465

資料來源：內政部營建署；本案彙整



第二節 環境敏感地區

根據內政部於民國 102 年 10 月公告之「全國區域計畫」，將「限制發展地區」及「條件發展地區」統整為「環境敏感地區」，就其敏感程度地區分為兩級。

■ 第 1 級環境敏感地區

除公共設施或公用事業外，應避免作非保育目的之發展及任何開發行為，並透過各項目的事業法令管制，以達資源保育與環境保護目的。

■ 第 2 級環境敏感地區

因考量某些環境敏感地區對於開發行為的容受力有限，為兼顧保育與開發，加強管制條件，規範該類土地開發。

套疊及分析現有圖資，南山村環境敏感地區分佈與重疊管制情形詳下表。

表 6-3 南山村第 1 級環境敏感地區圖資套疊結果表

級別	分類	項目	圖資套疊結果
第一級環境敏感地區	天然災害敏感	1. 是否位屬特定水土保持區？	否
		2. 是否位屬河川區域？	是
		3. 是否位屬洪氾區一級管制區及洪水平原一級管制區？	否，宜蘭全縣非屬洪水平原一級管制區，全區免查。
		4. 是否位屬區域排水設施範圍？	否，宜蘭全縣非屬區域排水設施範圍，全區免查。
		5. 是否位屬活動斷層兩側一定範圍？	否
	生態敏感	6. 是否位屬國家公園區內之特別景觀區、生態保護區？	否，但鄰近
		7. 是否位屬自然保留區？	否
		8. 是否位屬野生動物保護區？	否，但鄰近
		9. 是否位屬野生動物重要棲息環境？	是
		10. 是否位屬自然保護區？	否
		11. 是否位屬沿海自然保護區？	否
		12. 是否位屬國際級重要濕地或國家級重要濕地核心保護區、生態復育區？	待查
	文化景觀敏感	13. 是否位屬古蹟保存區？	否
		14. 是否位屬遺址？	否
		15. 是否為屬重要聚落保存區？	否，宜蘭全縣非屬重要聚落保存區，全區免查。

級別	分類	項目	圖資套疊結果
	資源生產敏感	16. 是否位屬國家公園內之史蹟保存區？	否
		17. 是否位屬飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區？	是
		18. 是否位屬水庫集水區？	是
		19. 是否位屬水庫蓄水範圍？	否
		20. 是否位屬森林（國有林事業區、保安林等森林地區）	待查
		21. 是否位屬森林（區域計畫劃定之森林區）？	是
		22. 是否位屬森林（大專院校實驗林地及林業試驗林地等森林地區）？	否，宜蘭縣大同鄉非屬大專院校實驗林地，全區免查。
		23. 是否位屬溫泉露頭及其一定範圍？	否
		24. 是否位屬水產動植物繁殖保育區？	否

資料來源：內政部營建署；本案圖資套疊與彙整

表 6-4 南山村第 2 級環境敏感地區圖資套疊結果表

級別	分類	項目	圖資套疊結果
第 2 級環境敏感地區	天然災害敏感	1. 是否位屬地質敏感區（活動斷層、山崩與地滑、土石流）？	是
		2. 是否位屬洪氾區二級管制區及洪水平原二級管制區？	中央管河川均未劃定公告洪氾區，目前全區免查。
		3. 是否位屬海堤區域？	否
		4. 是否位屬嚴重地層下陷地區？	否
		5. 是否位屬山坡地？	是
		6. 是否位屬土石流潛勢溪流？	是
	生態敏感	7. 是否位屬沿海一般保護區？	否
		8. 是否位屬海域區？	否
		9. 是否位屬國家級重要濕地核心保護區、生態復育區以外分區或地方級重要濕地核心保護區、生態復育區？	待查
	文化景觀敏感	10. 是否位屬歷史建築？	否
		11. 是否位屬聚落保存區？	否
		12. 是否位屬文化景觀保存區？	否
		13. 是否位屬地質敏感區（地質遺跡）？	否
		14. 是否位屬國家公園內之一般管制區及遊憩區？	否
	資源生產敏感	15. 是否位屬水庫集水區（非供家用或公共給水）？	待查
		16. 是否位屬自來水水質水量保護區？	是
		17. 是否位屬優良農地？	否
		18. 是否位屬礦區（場）、礦業保留區、地下礦坑分布地區？	否

級別	分類	項目	圖資套疊結果
		19. 是否位屬地質敏感區（地下水補注）？	否
		20. 是否位屬人工魚礁區及保護礁區？	否
	其他	21. 是否位屬氣象法之禁止或限制建築地區？	否，宜蘭縣大同鄉非屬氣象法之禁止或限制建築地區，免查。
		22. 是否位屬電信法之禁止或限制建築地區？	否，宜蘭全縣非屬電信法之禁止或限制建築地區，免查
		23. 是否位屬民用航空法之禁止或限制建築地區或高度管制範圍？	本計畫之性質未有超過利熟公尺之建物，免查。
		24. 是否位屬航空噪音防制區？	否
		25. 是否位屬核子反應器設施周圍之禁制區及低密度人口區？	宜蘭全縣非屬核子反應器設施周圍之禁制區及低密度人口區，免查。
		26. 是否位屬公路兩側禁建限建地區？	本計畫之性質不涉及此議題，免查。
		27. 是否位屬大眾捷運系統兩側禁建限建地區？	否
		28. 是否位屬高速鐵路兩側限建地區？	否
		29. 是否位屬海岸管制區、山地管制區、重要軍事設施管制區之禁建、限建地區？	是
		30. 是否位屬要塞堡壘地帶？	否
	資源生產敏感	25. 是否位屬飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區？	是
		26. 是否位屬水庫集水區？	是
		27. 是否位屬水庫蓄水範圍？	否
		28. 是否位屬森林（國有林事業區、保安林等森林地區）	待查
		29. 是否位屬森林（區域計畫劃定之森林區）？	是
		30. 是否位屬森林（大專院校實驗林地及林業試驗林地等森林地區）？	否，宜蘭縣大同鄉非屬大專院校實驗林地，全區免查。
		31. 是否位屬溫泉露頭及其一定範圍？	否
		32. 是否位屬水產動植物繁殖保育區？	否

資料來源：內政部營建署；本案圖資套疊與彙整

一、第 1 級環境敏感地區

(一) 位屬河川區域

南山村位屬蘭陽溪流域，且鄰近淡水河流域、大甲溪流域、立霧溪流域及和平溪流域。

(二) 位屬飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區

南山村位於南山飲用水水源水質保護區內，鄰近四季、石門水庫、七家灣溪飲用水水源水質保護區。

表 6-5 南山村所屬及鄰近之飲用水水源水質保護區資訊表⁴⁰

名稱	主責單位	所屬流域	保護區	劃定面積(公頃)	公告文號
南山飲用水水源水質保護區	宜蘭縣	蘭陽溪	南山取水口(集水區內)	270.53	87 年 1 月 13 日 府環二字第 09826 號
四季飲用水水源水質保護區	宜蘭縣	蘭陽溪	四季取水口(集水區內)	49.09	87 年 1 月 13 日 府環二字第 09826 號
石門水庫飲用水水源水質保護區	環保署	淡水河系 大漢溪	石門水庫(集水區內)	55,923.80	89 年 4 月 29 日 (89)環署中字第 0008601 號
七家灣溪飲用水水源水質保護區	台中縣	大甲溪	石岡壩(集水區 稜線內)	7,415.47	101 年 6 月 21 日 中視環衛字第 1010053098 號

(三) 位屬野生動物重要棲息環境

南山村位屬棲蘭野生動物重要棲息環境⁴¹。此環境中最重要的就是相當大面積之檜木林，廣達 12,780 公頃，檜木林可分為三大類型，即扁柏純林、紅檜與扁柏混交林，及紅檜林，海拔 1,500 公尺以下之紅檜多鑲嵌於闊葉林分，可下延至 750 公尺；扁柏下限約在 1,100 公尺，純林則分布於海拔 1,500 公尺以上地區⁴²。此外，南山村野鄰近台中縣武陵櫻花鉤吻鮭重要棲息環境。

(四) 鄰近野生動物保護區

南山村鄰近櫻花鉤吻鮭野生動物保護區，南山部落傳統領域中羅葉尾溪流經其中，亦是重要的櫻花鉤吻鮭棲息河流。

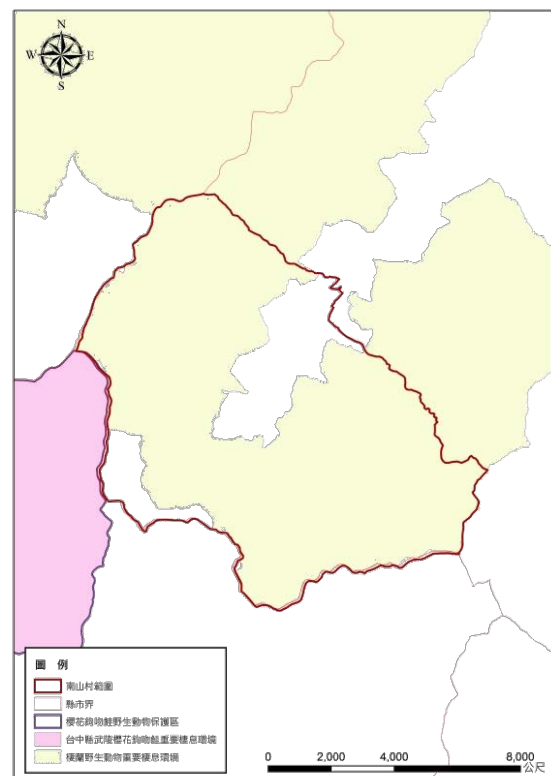
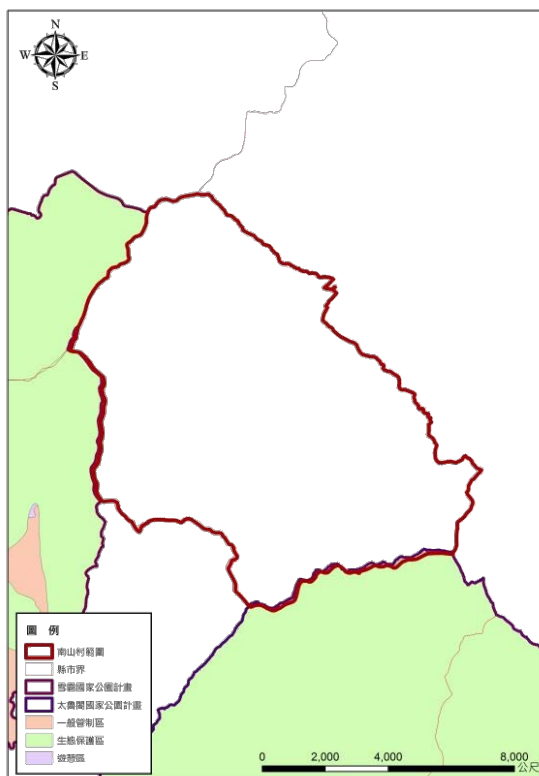
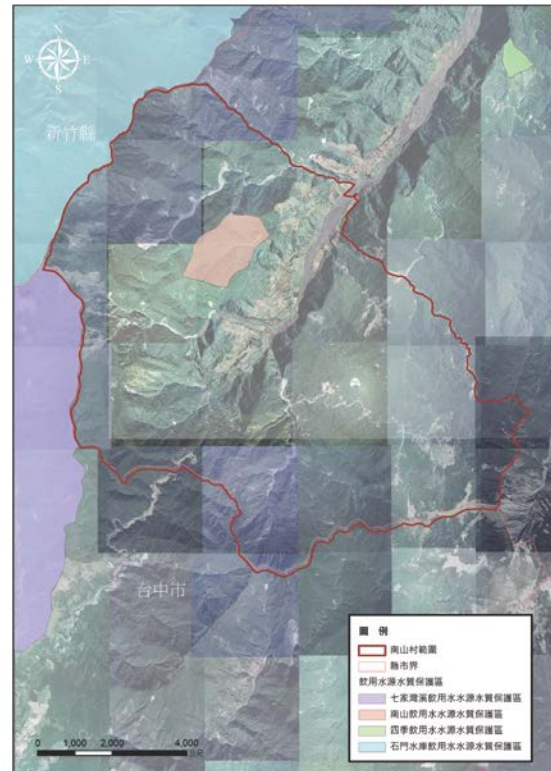
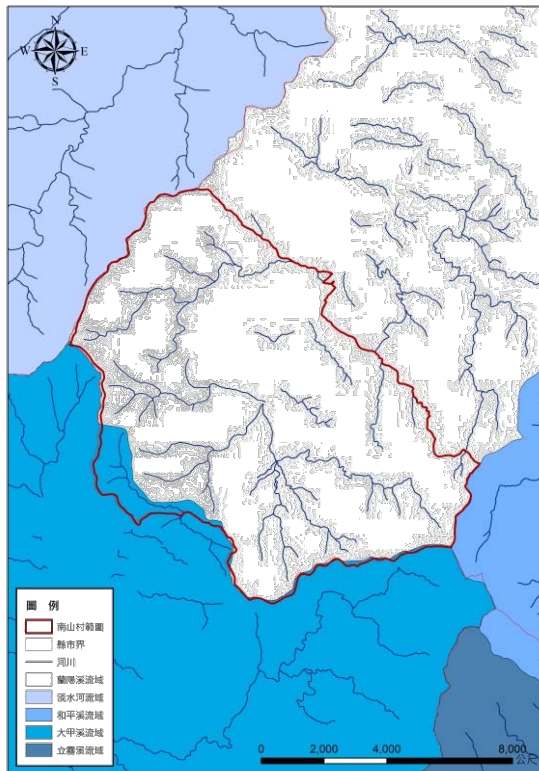
(五) 鄰近國家公園區內之特別景觀區、生態保護區

南山村未處於國家公園區內，但鄰近雪霸國家公園之生態保護區、一般管制區，以及鄰近太魯閣國家公園之生態保護區

⁴⁰ 行政院環境保護署(全國飲用水水源水質保護區地理資訊網)。
http://wssserver.epa.gov.tw/Protect_Area_Query.aspx

⁴¹ 行政院農業委員會(八九)農林字第 890030119 號公告。

⁴² 資料來源：林務局自然保育網。<http://conservation.forest.gov.tw/0000163>



二、第2級環境敏感地區

(一) 位屬地質敏感區(活動斷層、山崩與地滑)

■ 疑似活動斷層，地質調查所尚未正式公佈

按圖資套疊結果顯示，南山村位處武陵斷層、眉溪斷層上。然而，武陵斷層和眉溪斷層，及鄰近的南澳斷層、規模較小或錯距不明之小型斷層等，並無經濟部中央地質調查所公佈之活動斷層⁴³。

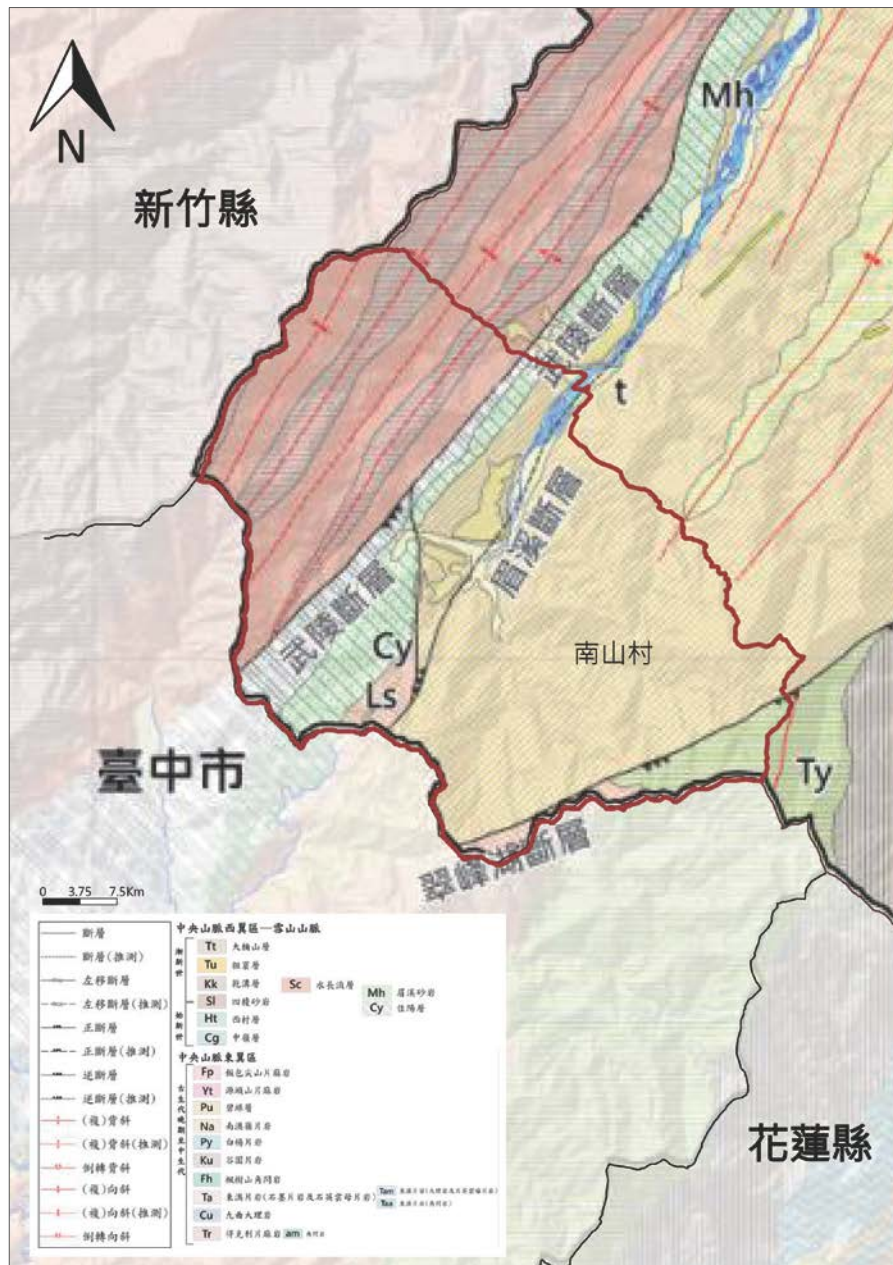


圖 6-16 南山村所在之疑似活動斷層分佈圖⁴⁴

⁴³ 資料來源：經濟部中央地質調查所（2016）。山崩與地滑地質敏感區劃定計畫書（pp.22-3）。

⁴⁴ 同 15；本案套疊圖資。

■ 山崩與地滑

山崩與地滑地質敏感區係依法劃定有發生山崩或地滑災害之虞之地區，山崩與地滑均為地質法所定義之地質災害類型，其中山崩與地滑地質災害泛指組成坡地的物質，受到重力作用產生土石下滑移動的現象。

若地方政府相關環境地質資料有等同或高於劃定範圍參考資料之精度，其相關土地管理可依循地方政府的規定辦理，或是經由中央與地方地質法主管機關協商辦理。

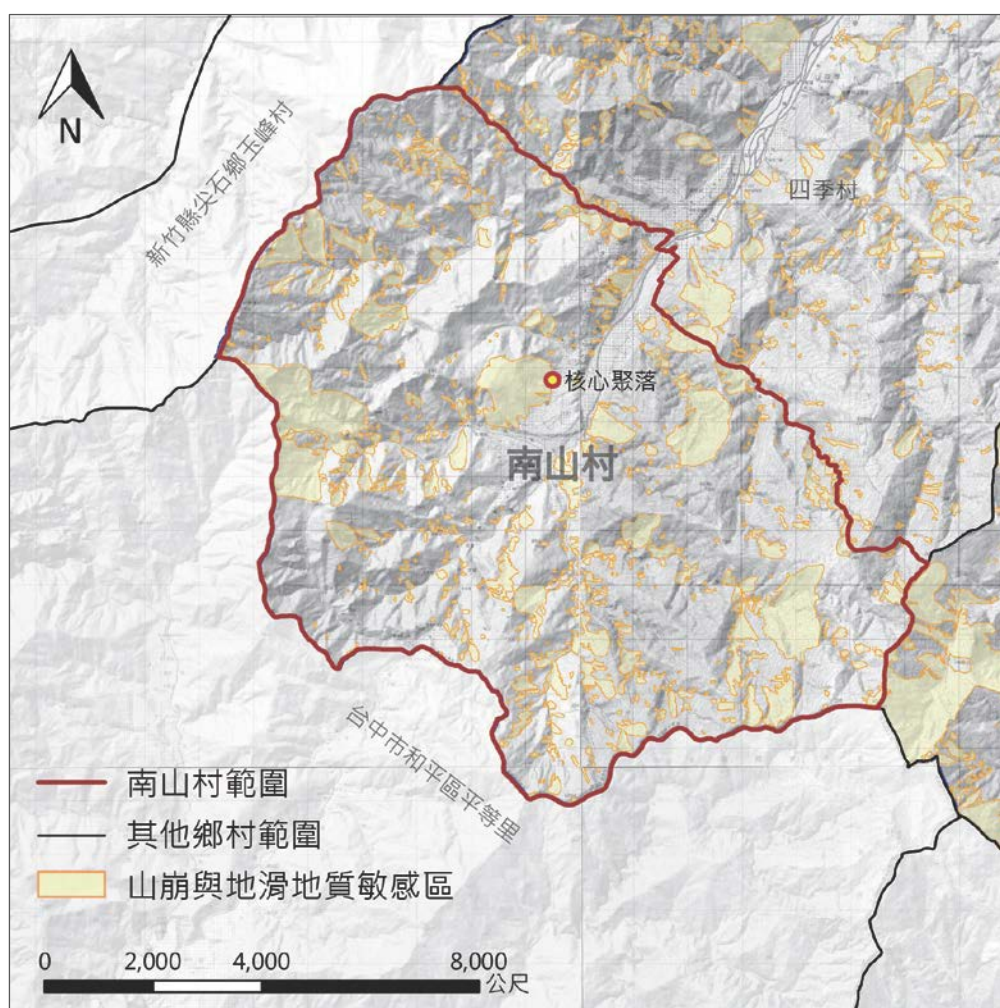


圖 6-17 南山村山崩與地滑地質敏感區分佈圖⁴⁵

⁴⁵ 資料來源：經濟部中央地質調查所已公告之山崩地滑地質敏感區資訊。105 年 8 月 29 日經濟部經地字第 10504604120 號公告之「山崩地滑地質敏感區（宜蘭縣）」。

(二) 位屬山坡地

南山村境內有山坡地範圍劃定，約略沿蘭陽溪河谷延伸。

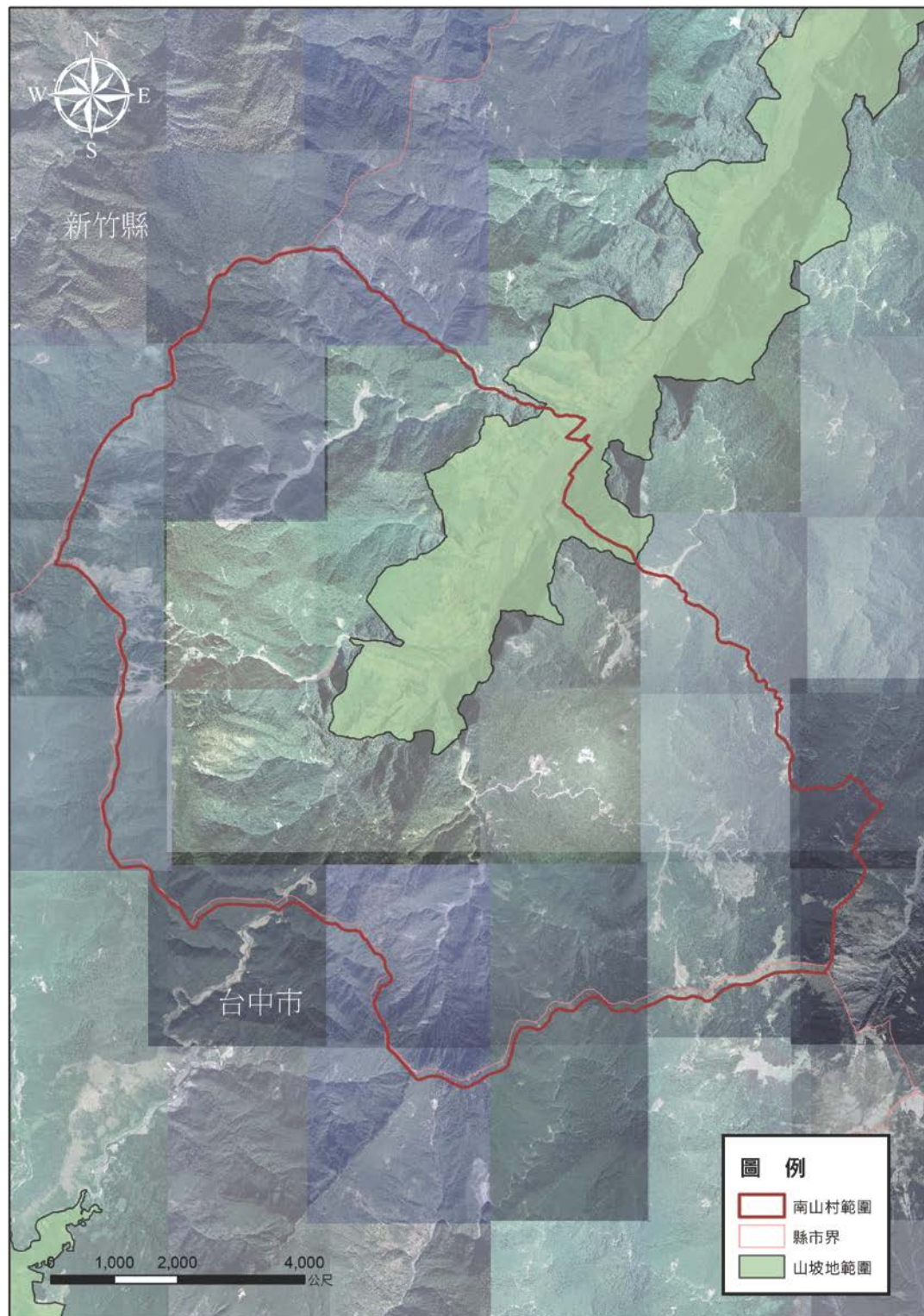


圖 6- 18 南山村山坡地範圍圖

(三) 位屬土石流潛勢溪流

南山村境內共計有 7 條土石流潛勢溪流，相關統計資料詳如下表。

表 6-6 南山村境內土石流潛勢溪流統計表⁴⁶

潛勢溪流	初步保全戶數	風險潛勢等級	災害歷史	警戒值
DF078	無	低	—	500
DF079	無	低	90 年納莉颱風	500
DF080	無	中	—	500
DF081	1~4 戶	低	—	500
DF082	無	中	—	500
DF083	無	中	—	500
DF084	無	低	—	500

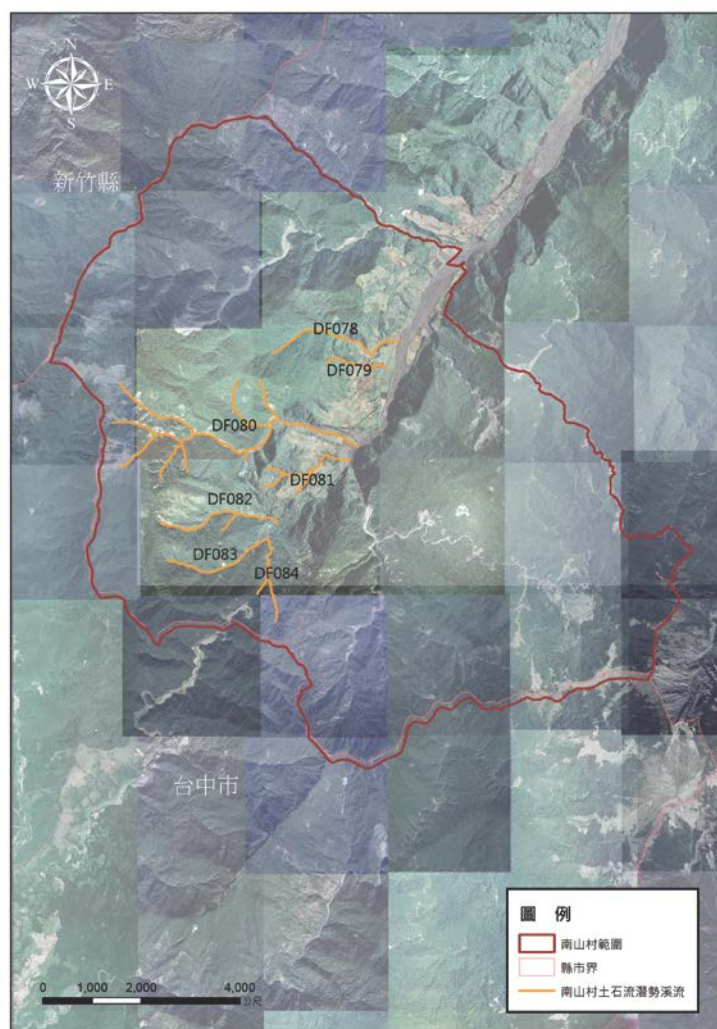


圖 6-19 南山村境內土石流潛勢溪流分佈圖

⁴⁶ 行政院農業委員會水土保持局（土石流防災資訊網）。
<http://gis.swcb.gov.tw/debrisInfo/DebrisStatistics.aspx>

(四) 位屬自來水水質水量保護區

南山村境內有宜蘭圈南山自來水水質水量保護區，鄰近宜蘭圈四季、桃園中壢圈石門水庫、台中圈大甲溪流域天輪壩以上自來水水質水量保護區。

表 6-7 南山村所屬及鄰近之自來水水質水量保護區資訊表

名稱	區域	公告文號
南山自來水 水質水量保護區	宜蘭圈	76 年 3 月 24 日府建六字第 146777 號公告。 93 年 1 月 8 日經授水字第 09320220030 號公告修正。
石門自來水 水質水量保護區	桃園 中壢圈	69 年 11 月 18 日府建四字第 107791 號公告。 93 年 1 月 13 日經授水字第 09320220240 號公告修正。
大甲溪流域天輪壩以上 自來水水質水量保護區	台中圈	75 年 11 月 29 日府建六字第 158482 號公告。 93 年 1 月 8 日經授水字第 09320220060 號公告修正。

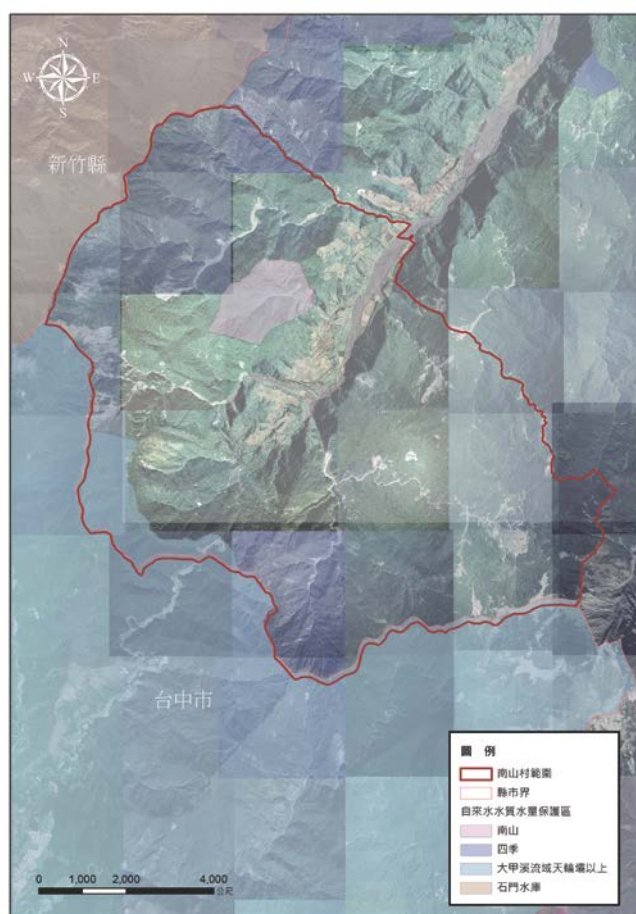


圖 6-20 南山村境內及鄰近自來水水質水量保護區分佈圖

(五) 位屬山地管制區

山地管制區分為一般管制區、經常管制區、特定管制區，南山村位於宜蘭縣大同鄉經常管制區內。

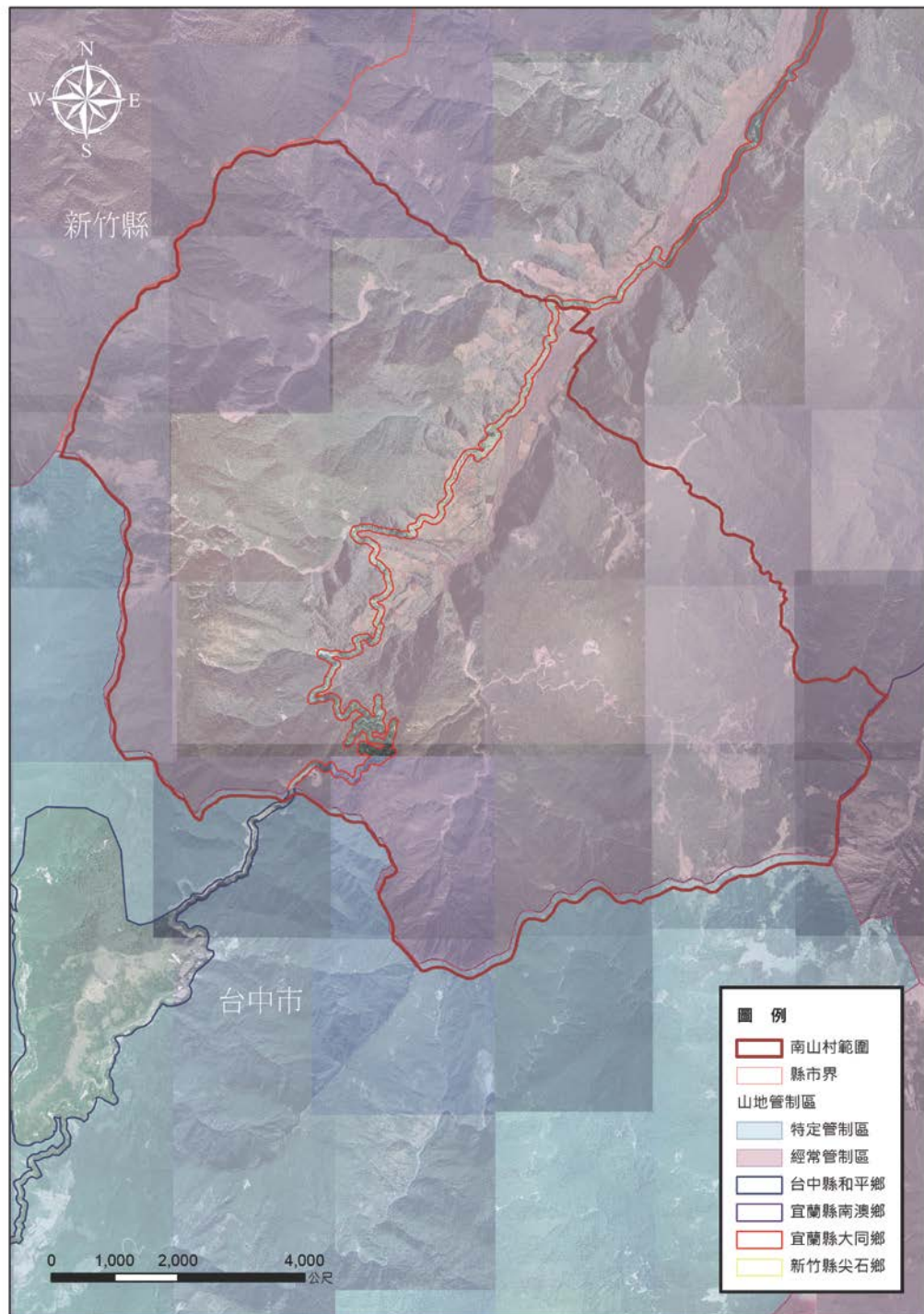


圖 6- 21 南山村山地管制區分佈圖

