

內政部營建署 函

機關地址：10556臺北市松山區八德路2段
342號

聯絡人：李維芹

聯絡電話：02-87712952

電子郵件：chin0040@cpami.gov.tw

傳真：02-27772358

受文者：如行文單位

發文日期：中華民國108年4月19日

發文字號：營署綜字第1081075835號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如主旨

主旨：檢送108年3月26日召開「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1份，請查照。

說明：依本署108年3月19日營署綜字第1080014540號開會通知單辦理。

正本：王委員瑞興、邱委員文彥、陳委員育貞、陳委員紫娥、郭委員瓊瑩、顏委員愛靜、國家發展委員會、原住民族委員會、行政院農業委員會、行政院農業委員會林務局、行政院農業委員會漁業署、交通部觀光局東部海岸國家風景區管理處、交通部公路總局、經濟部水利署、經濟部水利署第九河川局、花蓮縣政府、花蓮縣政府原住民行政處、花蓮縣政府建設處、花蓮縣政府地政處、本部地政司、本署城鄉發展分署、台灣城鄉發展學會

副本：行政院發言人室、立法委員高潞·以用·巴魴刺Kawlo·Iyun·Pacidal國會辦公室、立法委員鄭天財Sra Kacaw國會辦公室、立法委員孔文吉國會辦公室、立法委員陳瑩國會辦公室、立法委員高金素梅國會辦公室、立法委員廖國棟國會辦公室、立法委員簡東明國會辦公室、綜合計畫組(一科、三科)(均含附件)

「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？
- (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，須尊重三部落的意見，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。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。

◆解釋函：106-03

日期：106/07/26

文號：農授水保字第 1061858205 號

主旨：有關山坡地土地可利用限度查定踐行原住民族基本法第 21 條第 2 項規定案，詳如說明，請查照。

說明：

- 一、依據 106 年 6 月 26 日 106 年度「強化山坡地超限利用處理檢討座談會」第 1 次會議討論事項第 3 案決議(本會 106 年 7 月 3 日農授水保字第 1061858050 號函諒達)辦理。
- 二、山坡地土地可利用限度查定案件踐行原住民族基本法第 21 條第 2 項規定之適用條件，依原住民族委員會 106 年 5 月 16 日原民土字第 1060032038 號函(附件 1)辦理。
- 三、前揭案件諮商方式，土地所有權人或土地管理機關依規向主管機關申請異議複查或重新查定，應於申請時檢具諮商同意切結書(附件 2)。

正本：財政部國有財產署、原住民族委員會、臺北市政府、新北市政府、臺中市政府、臺南市政府、高雄市政府、桃園市政府、新竹縣政府、苗栗縣政府、南投縣政府、彰化縣政府、雲林縣政府、嘉義縣政府、屏東縣政府、宜蘭縣政府、花蓮縣政府、基隆市政府、臺東縣政府、新竹市政府、嘉義市政府、行政院農業委員會水土保持局臺北分局、行政院農業委員會水土保持局臺中分局、行政院農業委員會水土保持局南投分局、行政院農業委員會水土保持局臺南分局、行政院農業委員會水土保持局臺東分局、行政院農業委員會水土保持局花蓮分局

副本：本會水土保持局(法規小組)、本會水土保持局(監測管理組)

◆解釋函：106-04

日期：106/08/10

文號：農授水保字第 1061858271 號

主旨：補充山坡地土地可利用限度查定踐行原住民族基本法第 21 條第 2 項規定之諮商對象，詳如說明，請查照。

說明：

- 一、依據本會 106 年 7 月 26 日農授水保字第 1061858205 號函(如附件一)賡續辦理。
- 二、旨揭諮商對象，依原住民族委員會 105 年 12 月 19 日原民土字第 1050076208 號函檢送之「山坡地土地可利用限度查定落實原住民族基本法第 21 條第 2 項」研商會議紀錄案由三決議(如附件二)辦理，亦即諮商對象為土地登記謄本記載之所有權人、他項權利人（地上權、耕作權、農育權），如屬公有原住民保留地尚未設定他項權利登記書者，應請該管鄉(鎮、市、區)公所查認是否有合法使用人及增劃編原住民保留地之申請人，並進行諮商同意切結。

正本：財政部國有財產署、原住民族委員會、臺北市政府、新北市政府、臺中市政府、臺南市政府、高雄市政府、桃園市政府、新竹縣政府、苗栗縣政府、南投縣政府、彰化縣政府、雲林縣政府、嘉義縣政府、屏東縣政府、宜蘭縣政府、花蓮縣政府、臺東縣政府、基隆市政府、新竹市政府、嘉義市政府、行政院農業委員會水土保持局臺北分局、行政院農業委員會水土保持局臺中分局、行政院農業委員會水土保持局南投分局、行政院農業委員會水土保持局臺南分局、行政院農業委員會水土保持局臺東分局、行政院農業委員會水土保持局花蓮分局

副本：本會水土保持局(法規小組)、本會水土保持局(監測管理組)

經濟部水利署 函

機關地址：臺中市南屯區黎明路二段501號
聯絡人：翁士淵
聯絡電話：04-22501366 #366
電子信箱：a150210@wra.gov.tw
傳 真：04-22501621

受文者：本署第九河川局

發文日期：中華民國106年8月1日
發文字號：經水地字第10617039820號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：如說明

主旨：有關增劃編原住民保留地涉及土地法第14條第1項第3、4款及水利法第83條之處理方式，請依說明辦理，請查照。

說明：

- 一、依「公有土地增劃編原住民保留地審查作業規範」第4點，公有土地如位於土地法第14條及水利法第83條範圍，係不得申請增劃編為原住民保留地，合先敘明。
- 二、按土地法第14條第1項第3、4款涉河川區域範圍不得私有土地之劃定原則，在內政部106年2月22日函修正前，均依河川管理辦法第6條第1款各目規定之「河川區域」為範圍。惟內政部106年2月22日函修正土地法第14條第1項各款規定不得私有土地劃定原則，增列但書規定，將土地法第14條不得私有之土地排除既有原民地等3種情形。且原住民會併於106年4月28日發布配合修正劃編原住民保留地相關規定。
- 三、另水利法第83條所定尋常洪水位行水區域之土地為不得