

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)

期初報告書

擬定原住民族特定區域計畫之規劃(第二期)

期初報告書

台灣城鄉發展學會  
108年02月26日

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

期初報告書

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 108 年 2 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 .....	13
一、法規政策部分.....	13
二、迄今已執行案例之分析檢討.....	30
肆、原住民族特定區域計畫推動策略.....	60
一、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.....	60
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 .....	64
三、計畫範圍之劃定原則及程序.....	81
四、參與式規劃之研擬.....	84
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 .....	87
伍、涉及原住民族海域使用型態之建議部落 .....	91
一、建議部落之初步篩選說明.....	91
二、涉及原住民族海域使用型態之三處部落背景.....	92
三、小結.....	123
參考文獻 .....	125
附錄 .....	127

## 表目錄

表一、特定區域計畫議題評估啟動架構.....	33
表二、原住民族土地特定區域計畫優先規劃議題.....	33
表三、計畫範圍內土地使用分區及編定面積表.....	37
表四、原住民族部落於非都市土地分區分佈面積與比例.....	41
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.....	41
表六、原住民保留地與土地使用分區重疊分析表.....	43
表七、南山村非都市土地使用分區與編定表.....	46
表八、海岸管理法與現行土地管制架構之重疊情形.....	54
表九、原住民族傳統海域與其他使用區位之競合關係.....	55
表十、原住民族海域區位使用所面臨的競合問題.....	56
表十一、影響原住民族權利之相關法令.....	59
表十二、豐濱鄉與新社村歷年人口分析表.....	94
表十三、新社村族群人口組成表.....	96
表十四、新社部落傳統領域地名表.....	101
表十五、豐濱鄉與港口村歷年人口分析表.....	106
表十六、港口村族群人口組成表.....	107
表十七、港口部落周邊重要山峰與說明.....	108
表十八、港口範圍內段丘臺地(海階).....	109
表十九、豐濱鄉與港口村歷年人口分析表.....	116
表二十、靜浦村族群人口組成表.....	117

## 圖目錄

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。 ....	30
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。 .....	31
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。 .....	32
圖 4、原住民族土地議題評估啟動情境演示， .....	35
圖 5、計畫範圍 .....	36
圖 6、原住民部落於都市計畫區之分佈圖 .....	39
圖 7、原住民族部落於國家公園區之分佈圖 .....	40
圖 8、「原住民族特定區域計畫-PYANAN 部落」計畫範圍 .....	45
圖 9、南山村土地利用分布圖 .....	47
圖 10、原住民族特定區域計畫啟動方式(本計畫繪) .....	62
圖 11、原住民族特定區域計畫不同角色研提方式 .....	64
圖 12、必須擬定特定區域計畫之議題類型 .....	70
圖 13、部落參與原住民族特定區域計畫流程圖(一)(本計畫繪製) .....	86
圖 14、部落參與原住民族特定區域計畫流程圖(二)(本計畫繪製) .....	87
圖 15、原住民傳統海域使用範圍空間分布 .....	91
圖 16、原住民部落位置分布 .....	91
圖 17、新社村位置圖(本計畫繪製) .....	93
圖 19、豐濱鄉與新社村歷年人口變化圖(本計畫繪製) .....	95
圖 19、豐濱鄉與新社村歷年人口成長率變化圖(本計畫繪製) .....	95
圖 20、新社村族群人口比例圖(本計畫繪製) .....	96
圖 21、新社部落傳統領域圖(圖資來源：引自原民會) .....	100
圖 22、新社部落傳統領域圖(圖資來源：引自花蓮縣政府，2018) .....	101
圖 23、新社村土地使用編定現況(本計畫繪製) .....	104
圖 24、港口村位置圖(本計畫繪製) .....	105
圖 25、豐濱鄉與港口村歷年人口變化圖 .....	106
圖 26、豐濱鄉與港口村歷年人口成長率變化圖 .....	107
圖 27、港口村族群人口比例圖 .....	108

圖 28、港口部落傳統領域圖 .....	111
圖 29、港口村土地使用編定現況(本計畫繪製) .....	114
圖 30、靜浦村位置圖(本計畫繪製) .....	115
圖 31、豐濱鄉與靜浦村歷年人口變化圖 .....	116
圖 32、豐濱鄉與靜浦村歷年人口成長率變化圖 .....	117
圖 33、靜浦村族群人口比例圖 .....	118
圖 34、靜浦村傳統領域圖(圖資來源：引自原民會) .....	120
圖 35、靜浦村土地使用編定現況(本計畫繪製) .....	122

## 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。
- 辦理時間為期中審查會議前。
- 預計參與人數60人(含專家學者4人)。
- 工作坊於1日辦理，課程時數6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。廠商應製作教材、排定課程內容及邀請授課講師，內容應經營建署同意。

##### 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)。

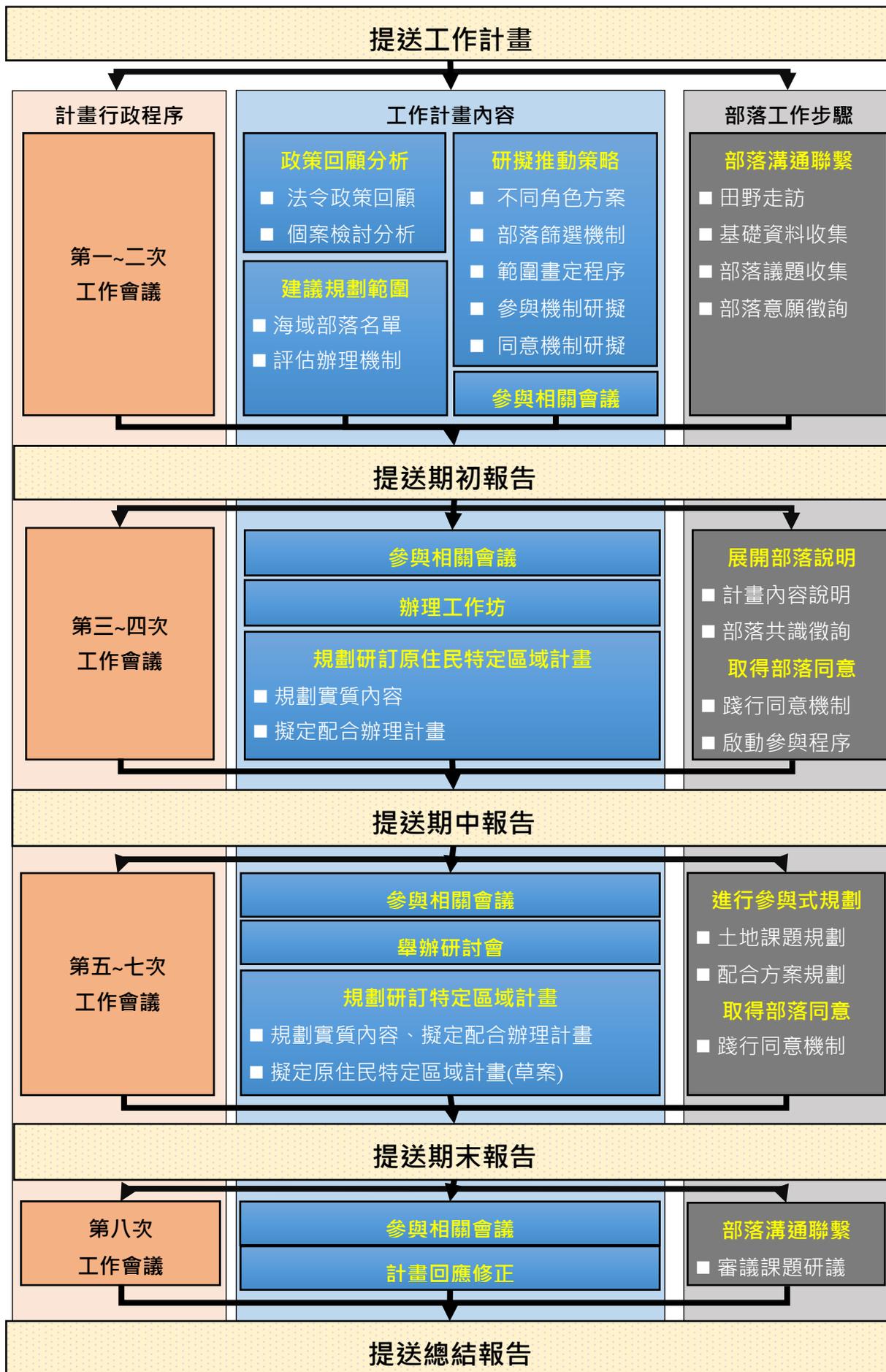
<ul style="list-style-type: none"><li>■ 研討會於1日辦理，會議時數6小時以上。</li><li>■ 討論議題以「原住民族特定區域計畫」相關內容為原則。廠商應研擬討論議題、製作會議資料、邀請各議題主持人及講者，內容應經營建署同意。</li></ul>
<p><b>(四)提出1處建議優先辦理「原住民族特定區域計畫」之規劃範圍</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1、擇定3處涉及原住民族傳統海域使用型態之部落，作為建議辦理原住民族特定區域計畫之名單，並說明擇定此3處部落之篩選機制</li><li>2、就前開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。</li></ol>
<p><b>(五)規劃並研訂本案原住民族特定區域計畫(草案)</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1、規劃內容<ul style="list-style-type: none"><li>■ 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)。</li><li>■ 議題：盤點需求及確認土地使用相關議題。</li><li>■ 對策：規劃評估處理方式。</li><li>■ 提出規劃方案或土地使用構想。</li></ul></li><li>2、配合辦理計畫<ul style="list-style-type: none"><li>■ 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。</li><li>■ 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。</li><li>■ 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。</li></ul></li><li>3、研究成果<p>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)。</p></li></ol>
<p><b>(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。</b></p>
<p><b>(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</b></p>
<p><b>(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</b></p>

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	108																							
	107	01		02		03		04		05		06		07		08		09		10		11		12	
	12	12	24	20	26	13	26	08	02	27	11	16	20	17	24	09	01	23	27						
日	28	12	24	20	26	13	26	08	02	27	11	16	20	17	24	09	01	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)」-期初報告書

項目	查核點	年	108																			
		107	01		02		03	04		05		06	07		08		09		10	11		12
		12 月 28 日	12 24	20 26	13	08	02 27	11	16	20	17 24	09	01 23	27								
工作會議	工作會議(一)-01/24																					
	工作會議(二)-02/20																					
	工作會議(三)-04/08																					
	工作會議(四)-05/02																					
	工作會議(五)-07/16																					
	工作會議(六)-08/20																					
	工作會議(七)-09/17																					
	工作會議(八)-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	108																					
			12	01		02		03	04		05		06	07		08		09		10		11		12	
			28	12	24	20	26	13	08	02	27	11	16	20	17	24	09	01	23	27					
工作計畫內容	3. 規劃經驗分享	(1) 工作坊																							
		(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																							
		(3) 研究成果																							
	6. 取得部落同意部落會議																								
	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)」-期初報告書

項目	查核點	年	108																							
		107	01		02		03		04		05		06		07		08		09		10		11		12	
		12 月 28 日	12 24	20 26	13	08	02 27	11	16	20	17 24	09	01 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																									
	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
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
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
	(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		
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
	(2)研討會	期中至期末階段應辦事項	會議舉辦
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
	(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

工作項目	內容說明		契約要求進度	預定辦理方式
5. 規劃並研訂原住民族特定區域計畫(草案)	(1) 規劃內容	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 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)。</li> <li>■ 議題：盤點需求及確認土地使用相關議題。</li> <li>■ 對策：規劃評估處理方式。</li> <li>■ 提出規劃方案或土地使用構想。</li> </ul>	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
	(2) 配合辦理計畫	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 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。</li> <li>■ 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。</li> <li>■ 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。</li> </ul>	期中至期末階段應辦事項	政策分析 參與式規劃 GIS分析
	(3) 研究成果	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 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)。</li> </ul>	期末階段應辦事項	政策分析 參與式規劃
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	
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	
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	
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	

## 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，另一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

### (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)<sup>1</sup>。

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

---

<sup>1</sup> 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。

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。且另一方面，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 項所列舉之各種污染水質水源之行為。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)<sup>2</sup> 與海岸防護計畫(第一級與第二級)<sup>3</sup>，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

<sup>2</sup> 參考海岸管理法第 12 條第 2 項及第 3 項。

<sup>3</sup> 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。

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<sup>4</sup>，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，

<sup>4</sup> 參考濕地保育法第 14 條至第 17 條規定。

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<sup>5</sup>。

#### VIII、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

<sup>5</sup> 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。

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。

#### IX、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，故也是典型的目的是事業法。

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。

#### X、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 項編為林業用地後，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)<sup>6</sup>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

<sup>6</sup> 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。

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題，屬於潛在需要或適合透過特定區域相關內容解決者。

#### XI、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<sup>7</sup>。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。

<sup>7</sup> 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

## (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如下。

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。

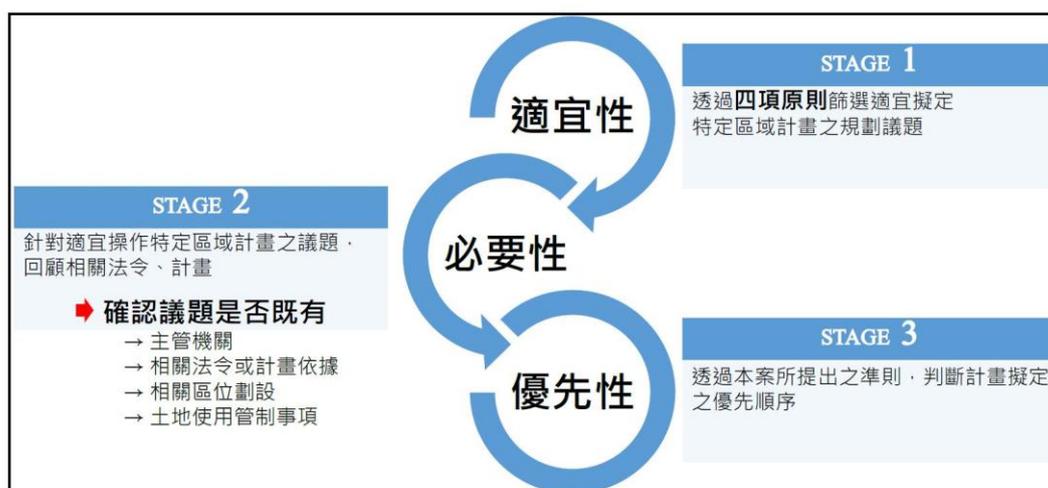


圖 1、特定區域計畫評估啟動機制，引自〈推動機制探討報告〉，頁 4-16。

#### (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

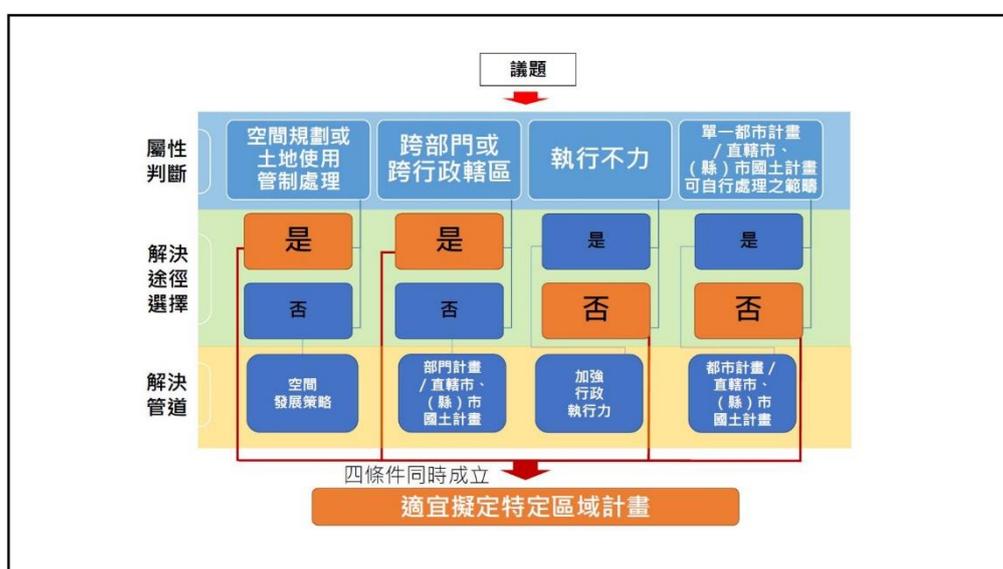


圖 2、特定區域計畫議題適宜性篩選機制，引自〈推動機制探討報告〉頁 4-17。

## (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）。

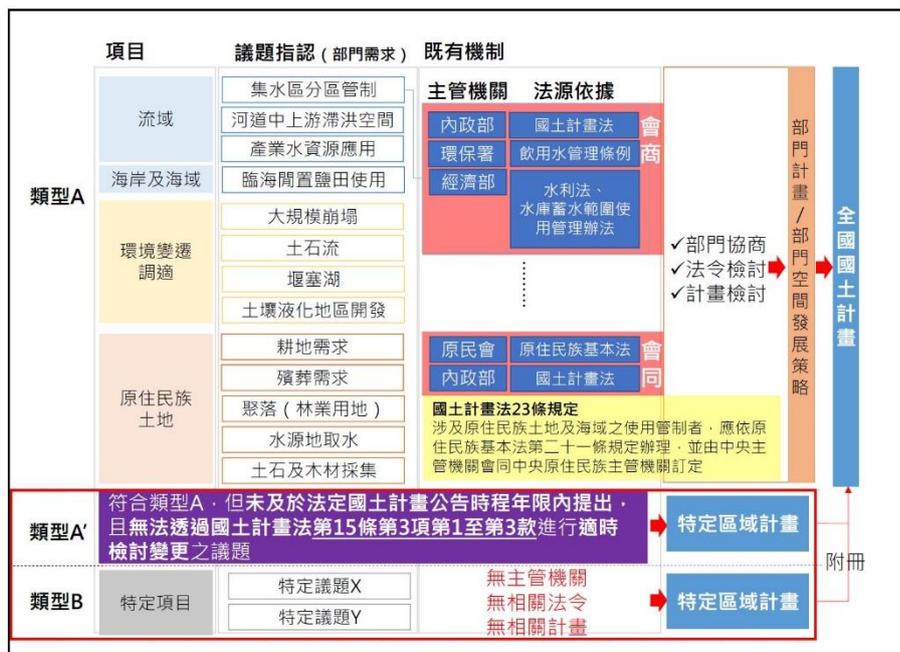


圖 3、必須擬定特定區域計畫之議題類型，引自〈推動機制探討報告〉，頁 4-20。

### 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<sup>8</sup>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性、可行性、民眾意願、爭議性、社會衝突及矛盾性、預防性、

<sup>8</sup> 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。

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	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 可透過空間規劃或土地使用管制處理之議題</li> <li>● 跨部門或跨行政轄區議題</li> <li>● 非屬執行不力之議題</li> <li>● 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</li> </ul>
第二階段	必要性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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)</li> <li>● 無主管機關、無相關法令及計畫之議題(類型B)</li> </ul>
第三階段	優先性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 急迫性</li> <li>● 與現有資源整合效益性</li> <li>● 可行性</li> <li>● 民眾意願</li> <li>● 爭議性</li> <li>● 社會衝突及矛盾性</li> <li>● 預防性</li> <li>● 跨部門</li> <li>● 跨行政轄區</li> </ul>

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<sup>9</sup>

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	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 發展林下經濟</li> <li>● 混農林業方式發展</li> </ul>
	殯葬需求	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 居所地底埋葬</li> <li>● 建築用地不容許墳墓使用</li> </ul>
	建地需求	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 特殊建築型態(如高腳屋)</li> </ul>

<sup>9</sup> 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。

		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 建蔽率及容積率規定調整</li> </ul>
	位處林業用地之聚落	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 轉為鄉村區發展</li> <li>● 調整轉劃設鄉村區之人數門檻</li> </ul>
	資源採集權限	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 水源地取水</li> <li>● 資源採集權限</li> </ul>
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<sup>10</sup>，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。

<sup>10</sup> 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<sup>11</sup>

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。

<sup>11</sup> 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<sup>12</sup>。

## 2、計畫範圍<sup>13</sup>

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 llyungpapak（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、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%。

<sup>12</sup> 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—期末報告（技術報告）〉，頁 45。

<sup>13</sup> 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<sup>14</sup>

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%）

<sup>14</sup> 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<sup>15</sup>

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。

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<sup>16</sup>

<sup>15</sup> 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。

<sup>16</sup> 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-25~I-33。

(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：

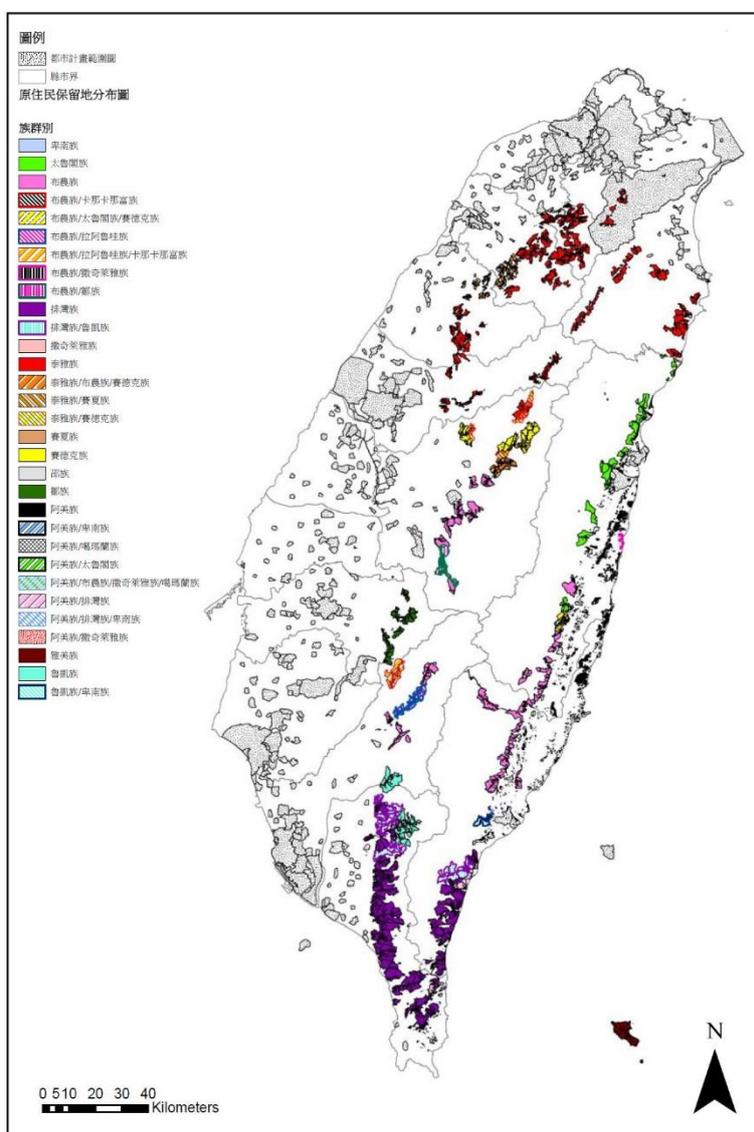


圖 6、原住民部落於都市計畫區之分佈圖  
引自〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉頁 1-27

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：

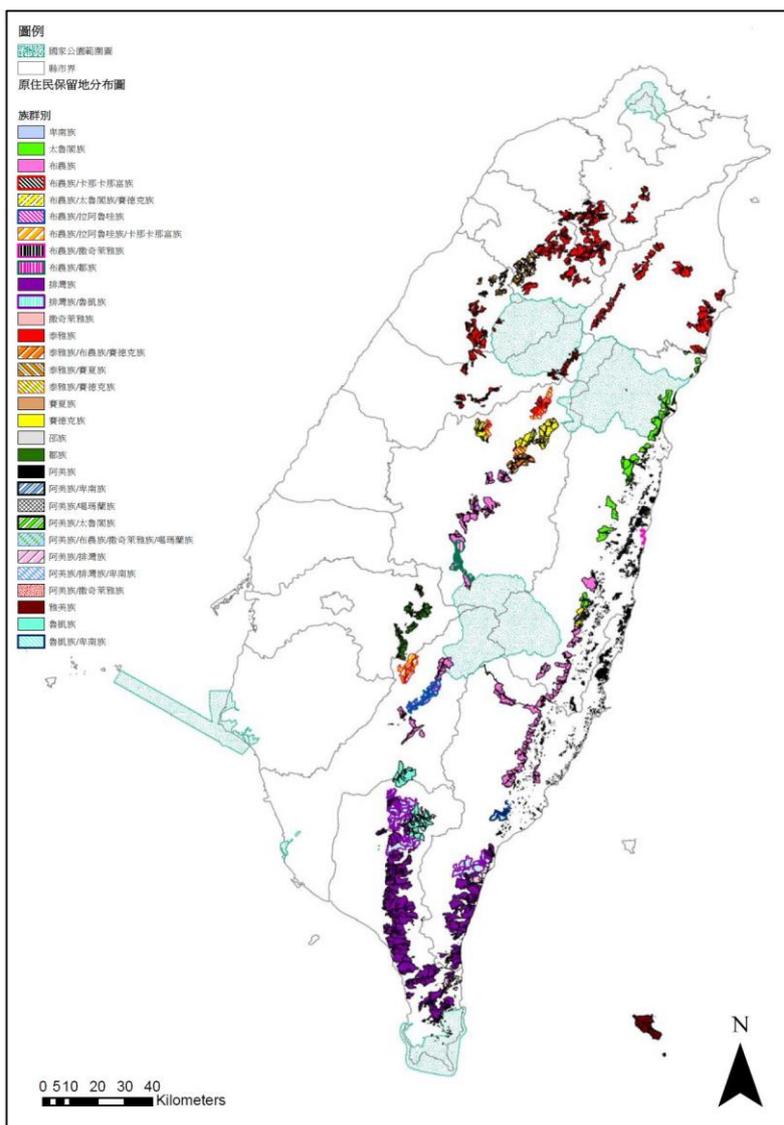


圖 7、原住民族部落於國家公園區之分佈圖  
引自〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉頁 1-29

現今，台灣國家公園內之原住民保留地總面積約 38.23km<sup>2</sup>，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

大多數的原住民族保留地皆位於非都市土地上，面積約 2,539.18km<sup>2</sup>，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 <sup>2</sup> )	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%
<b>總計</b>	<b>2539.18</b>	<b>100.00%</b>

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 12.8km<sup>2</sup>，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，原住民族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 <sup>2</sup> )	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%
林業用地	1672.37	65.86%
養殖用地	0.06	0.00%

使用地	面積(km <sup>2</sup> )	比例(%)
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%
<b>總計</b>	<b>2539.18</b>	<b>100.00%</b>

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，原住民族部落分佈於未登錄分區之土地面積有 59.39km<sup>2</sup>，分佈於未編定使用地之土地面積有 75.29km<sup>2</sup>，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<sup>17</sup>

#### (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

<sup>17</sup> 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。

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 <sup>2</sup> )	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<sup>18</sup>。

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<sup>19</sup>：

(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，則原住民族委員會應有積極輔導培力之責。

<sup>18</sup> 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。

<sup>19</sup> 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。

### 5、南山部落特定區域計畫範圍<sup>20</sup>

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：

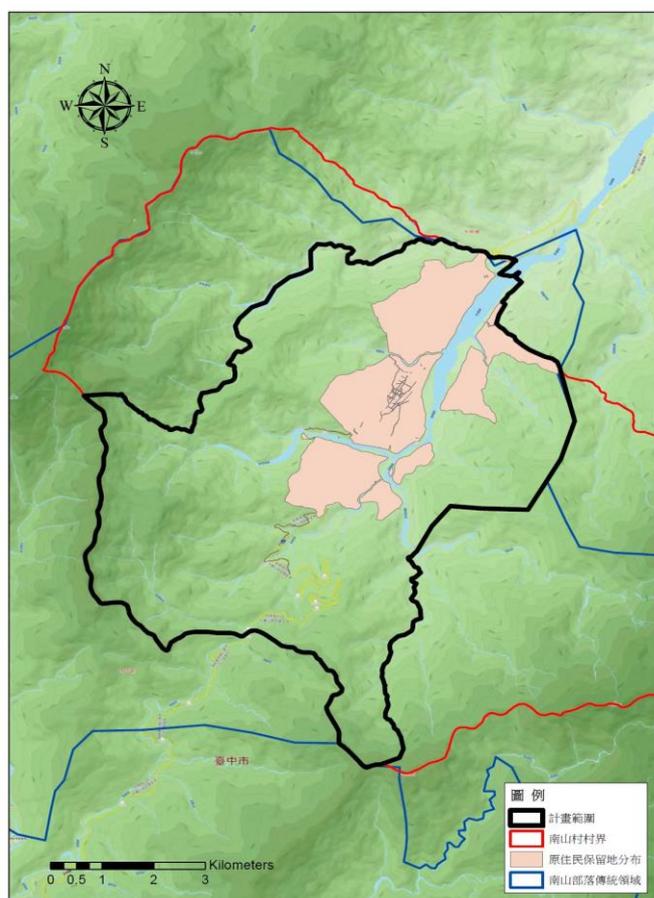


圖 8、「原住民族特定區域計畫-Pyanan 部落」計畫範圍  
引自〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉頁 III-4

### 6、南山部落土地使用分區與編定<sup>21</sup>

<sup>20</sup> 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。

<sup>21</sup> 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<sup>22</sup>

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：

<sup>22</sup> 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。

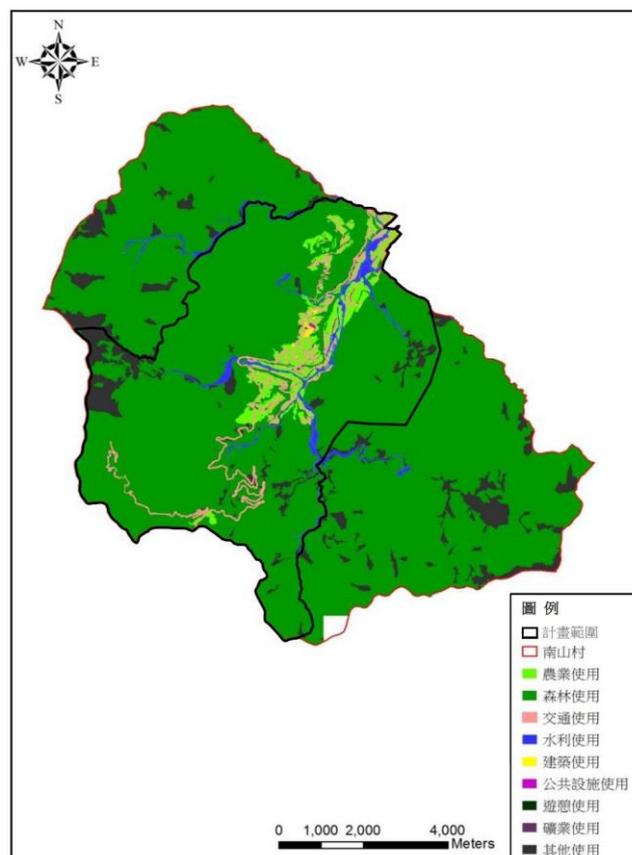


圖 9、南山村土地利用分布圖  
引自〈擬定原住民族特定區域計畫之規劃〉頁 III-17

8、南山部落七種功能分區之劃設成果<sup>23</sup>

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。

<sup>23</sup> 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」<sup>24</sup>

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<sup>25</sup>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

<sup>24</sup> 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。

<sup>25</sup> 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。

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<sup>26</sup>

### (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

<sup>26</sup> 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。

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<sup>27</sup>

#### (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<sup>28</sup>，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

<sup>27</sup> 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。

<sup>28</sup> 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<sup>29</sup>

(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

<sup>29</sup> 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 傳統領域	最接近海岸第一條濱海 道路向海之陸域地區	都市計畫 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<sup>30</sup>

(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

<sup>30</sup> 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)、經濟分配權

	軍事及防災	進域權、自然資源權
完全排他	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<sup>31</sup>

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。

<sup>31</sup> 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<sup>32</sup>

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，都會直接影響土地利用之方式及控管對策。

<sup>32</sup> 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。

9、與原住民土地使用行為相關法規之潛在衝突分析<sup>33</sup>

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。

<sup>33</sup> 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办理流程

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。

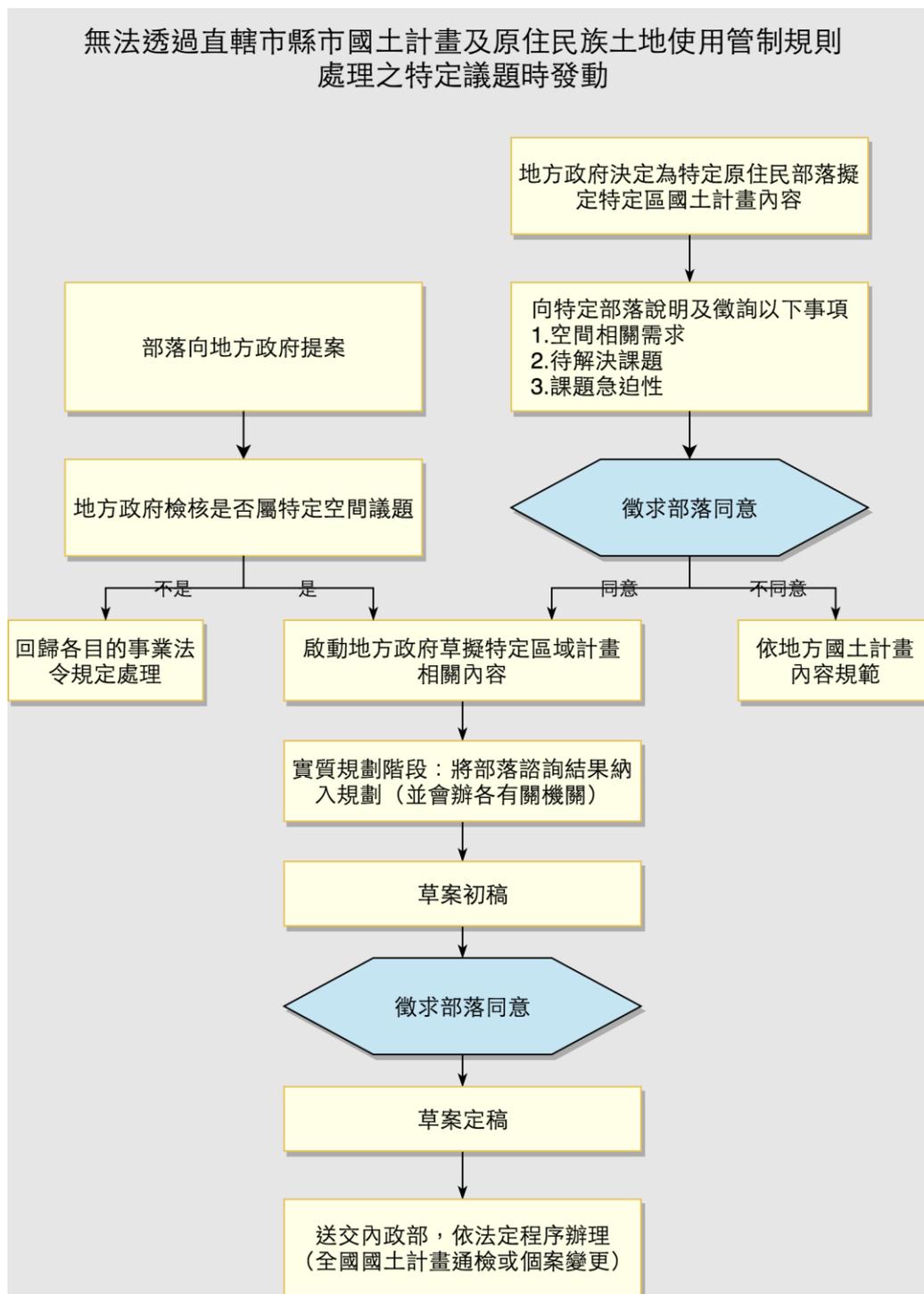


圖 10、原住民族特定區域計畫啟動方式(本計畫繪)

### 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

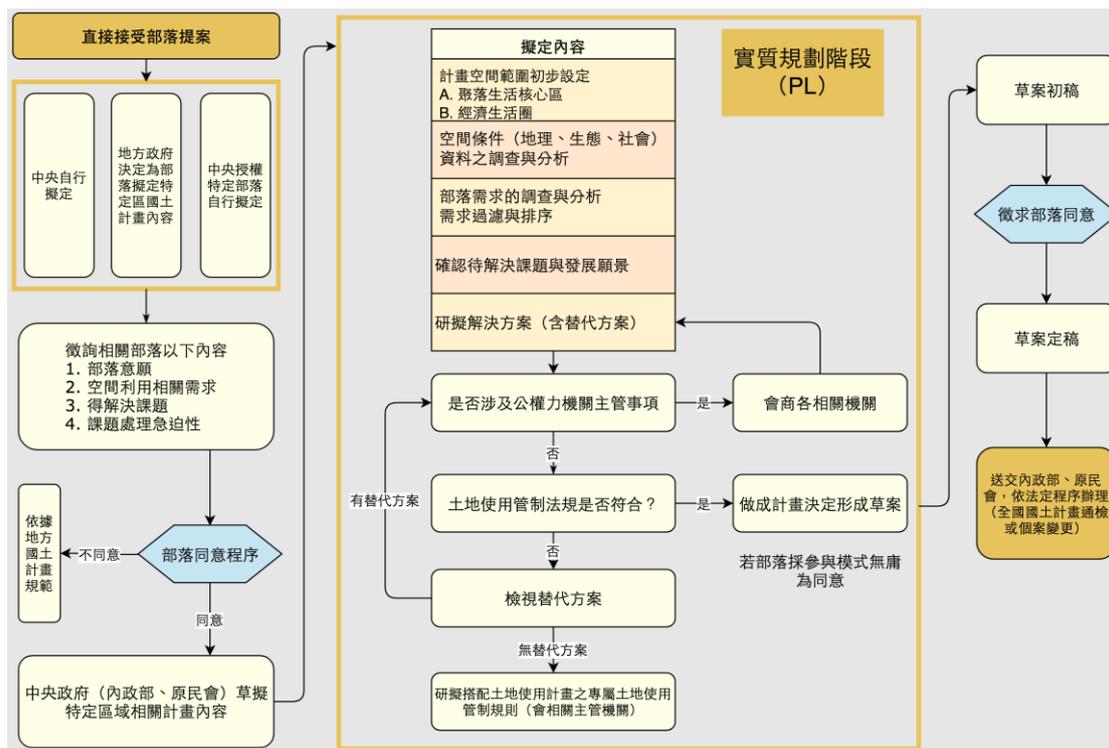


圖 11、原住民族特定區域計畫不同角色研提方式  
 改編自〈原住民族特定區域計畫暨土地及海域管制機制計畫推動研究案總結報告〉頁 5-15

## 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<sup>34</sup>：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。

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

<sup>34</sup> 參考該案研究總結報告書，頁 2-54

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擔。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(I)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)：

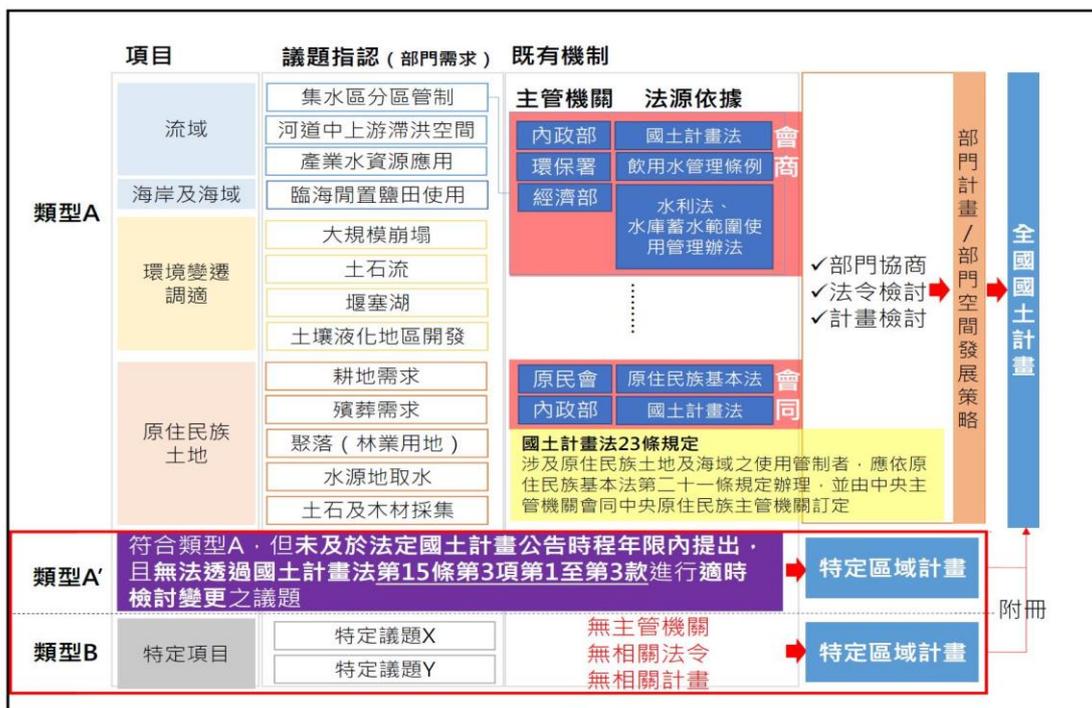


圖 12、必須擬定特定區域計畫之議題類型  
引自〈推動機制探討報告〉頁 4-20

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	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 議題事起倉促，必須即時應變者</li> <li>● 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</li> </ul>
2	與現有資源整合效益性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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</li> <li>● 涉及跨部門協調，權責機關複雜度高者</li> </ul>
3	可行性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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</li> <li>● 行政查處之指標明確者</li> </ul>
4	民眾意願	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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</li> <li>● 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</li> </ul>
5	爭議性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 現今無相關法令、無主管機關管理之議題</li> <li>● 議題之利害關係人各有理據且相互衝突，難以妥</li> </ul>

		<p>協並達成共識者</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 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</li> </ul>
6	社會衝突及矛盾性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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</li> <li>● 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</li> </ul>
7	預防性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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</li> <li>● 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</li> </ul>
8	跨部門	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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</li> <li>● 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</li> </ul>
9	跨行政轄區	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 跨越兩個省（市）行政區以上之議題</li> <li>● 跨越兩個縣（市）行政區以上之議題</li> <li>● 議題範疇涵括都市計畫區及非都市土地</li> <li>● 議題範疇涵括兩個都市計畫區以上之議題</li> </ul>

(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，加上考量以上係針對日後普遍用以篩選個案之用，但在目前實驗案例時期，恐須額外考量：1、當地仍存在傳統用海行為；2、目前土地使用相對穩定(無大量或大型投資開發案件)。

### 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。

## 四、參與式規劃之研擬

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。因此，此種操作方式並不限於計畫擬定機關委託當地部落擬定計畫內容之情形，蓋此種情形在法律關係上，計畫擬定權限移轉於受託部落，因此部落自行研擬計畫內容實質上不是參與了外界計畫主體所發動、執行的計畫擬定程序，而是依法在委託機關監督下自為計畫內容之決定。觀念上，尚屬有別。

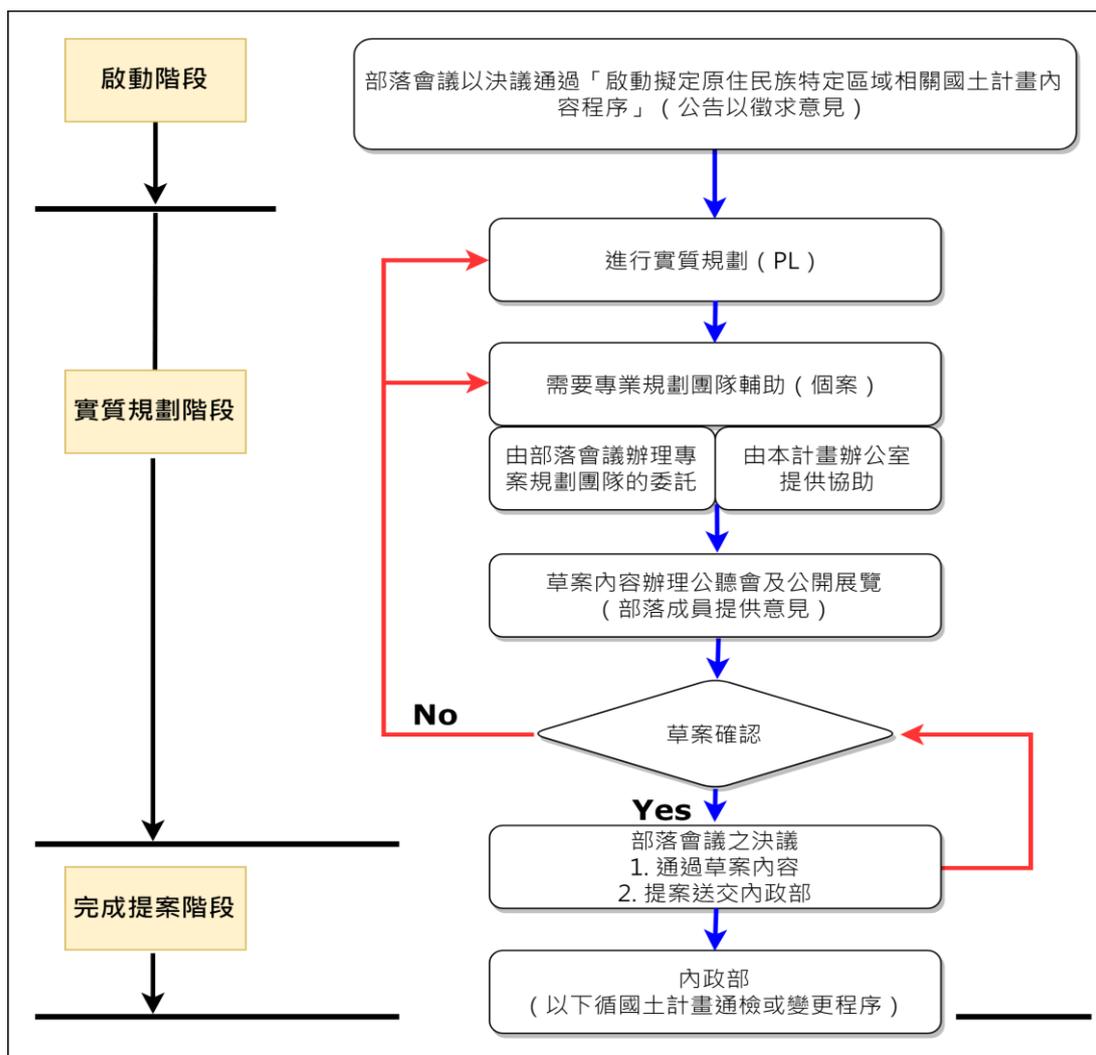


圖 13、部落參與原住民族特定區域計畫流程圖(一)(本計畫繪製)

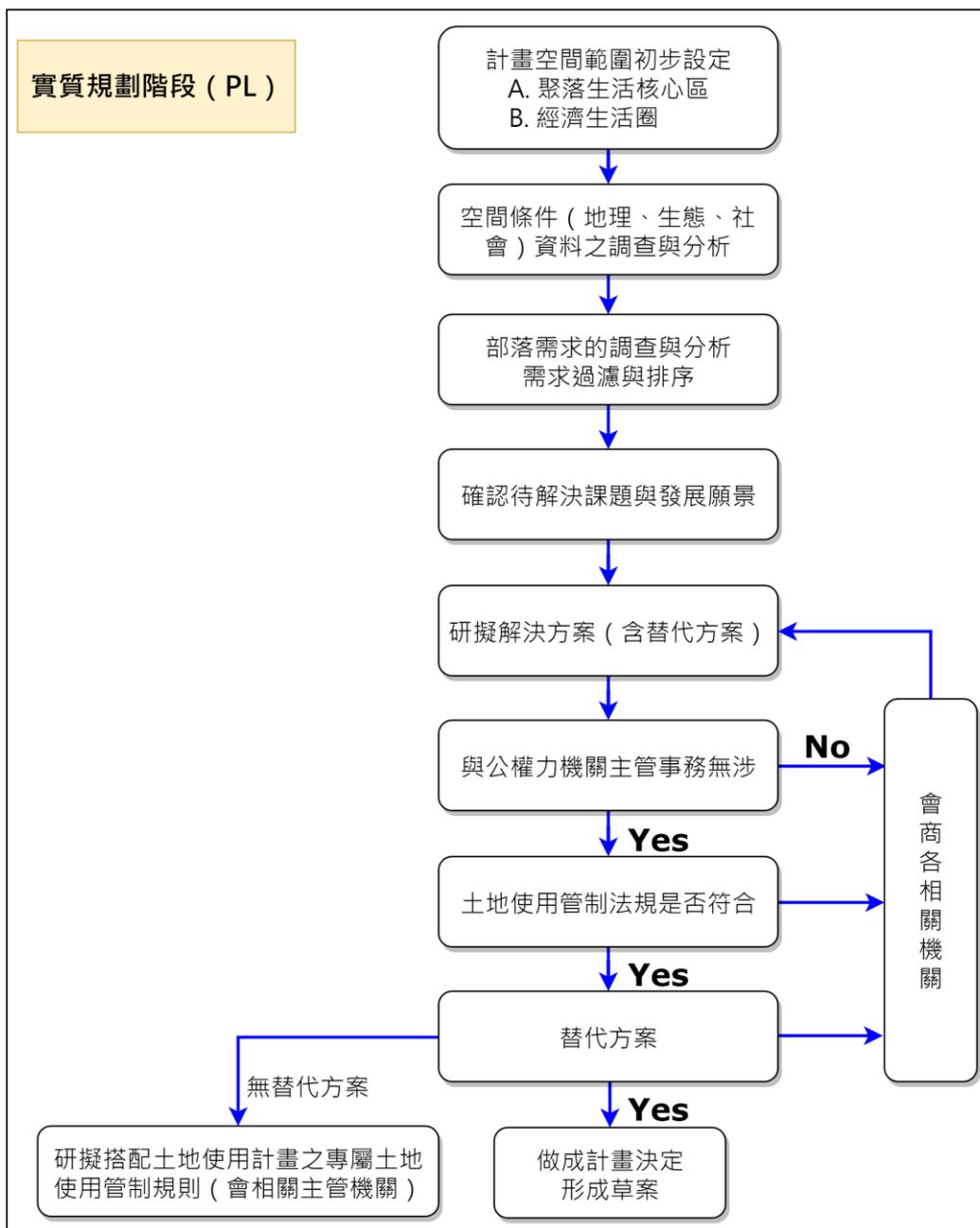


圖 14、部落參與原住民族特定區域計畫流程圖(二)(本計畫繪製)

### 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。

### (三)諮商與同意主體的考量

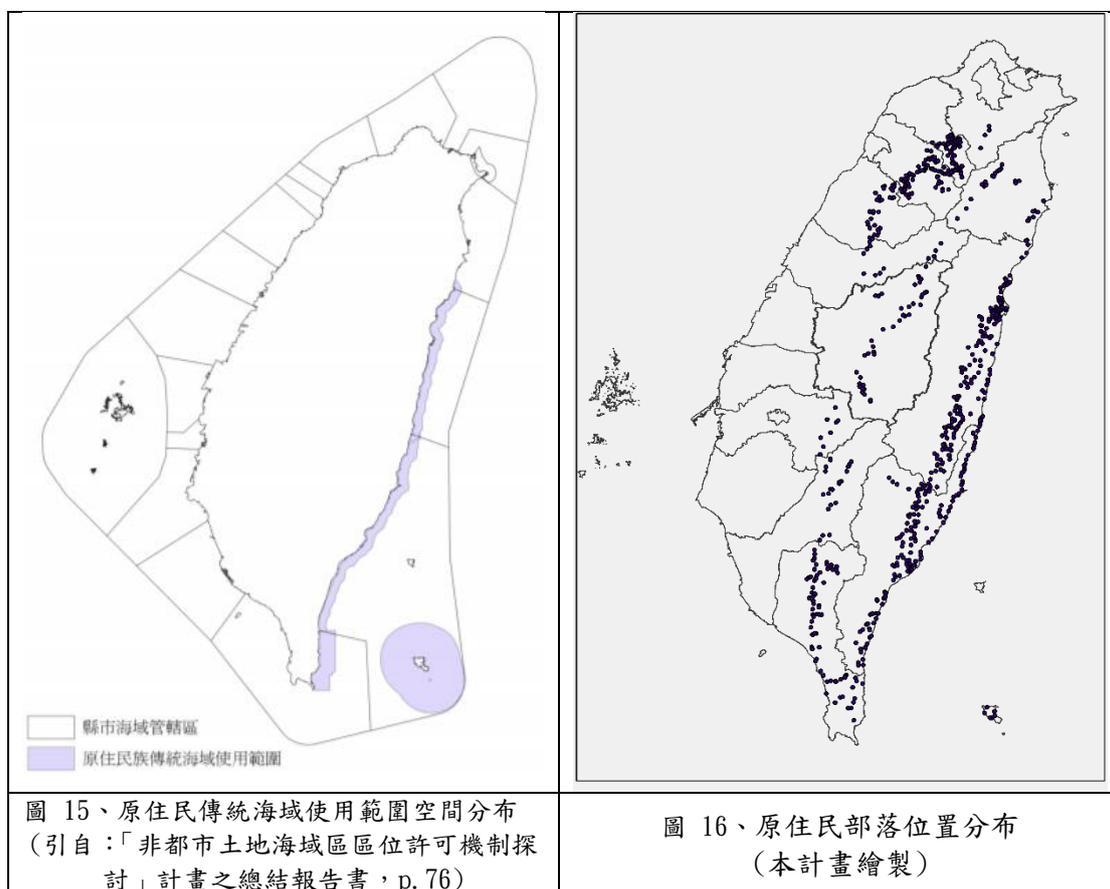
前引諮商取得原住民族部落同意參與辦法，係以部落會議做為部落之意思決定與表意機關(當部落以法人地位理解之情形下)。在已經成立部落會議並能進行議事、決議之部落，此點固然可行，但涉及未能成立部落會議之部落卻仍有難以遂行之困難，以及該辦法規定第4條規定「本法第二十一條所稱原住民族或部落同意，指過半數關係部落依本辦法召開部落會議議決通過；所稱原住民族或部落參與，指過半數關係部落依本辦法召開部落會議議決通過之參與機制」，將母法所未允許之多數決機制運用在相關多數部落間，實有違法律保留原則，且牴觸原基法以部落為單元承認並尊重固有領域權利之意旨。

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。準此，本研究參考原民會委託研究案建議方式，必要時以辦理地方性公投處理。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。

## 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(相較於於山地部落、平地部落)，是故，本章初步擇定三處原住民族部落，係針對具有海域使用之部落作為首要之篩選門檻，同時考量海岸/海域之部落不同土地特性(不同空間計畫組成)，以及不同的族群文化特性為考量，初步選取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，同時面臨的重大的海岸管理課題(海岸保護、海岸防護等)，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 17、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 十二、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%

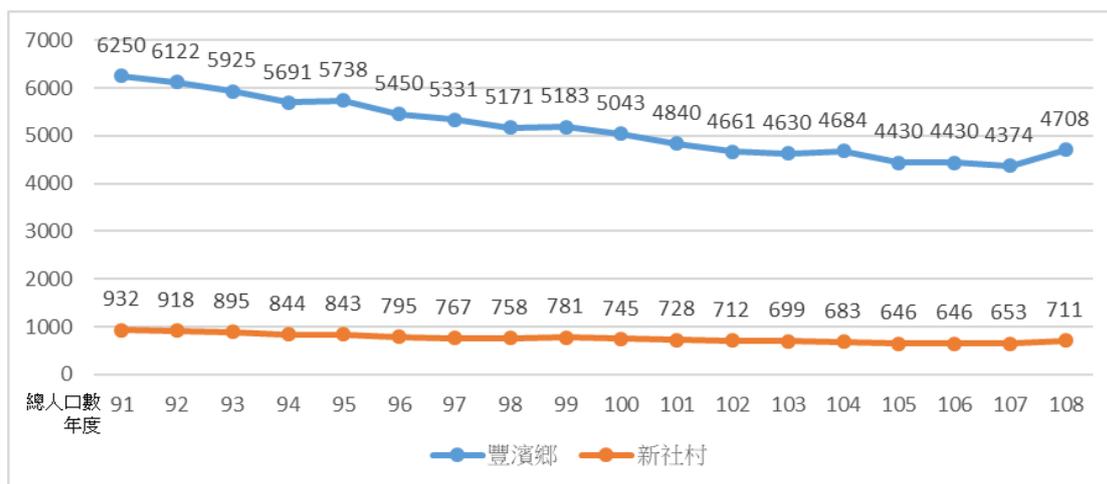


圖 19、豐濱鄉與新社村歷年人口變化圖(本計畫繪製)

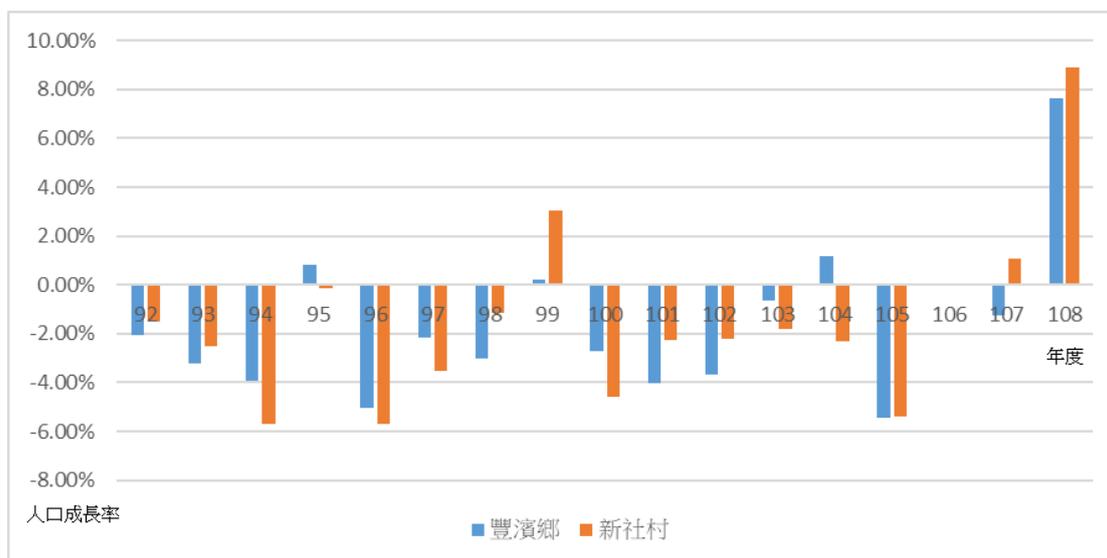


圖 19、豐濱鄉與新社村歷年人口成長率變化圖(本計畫繪製)

(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 十三、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

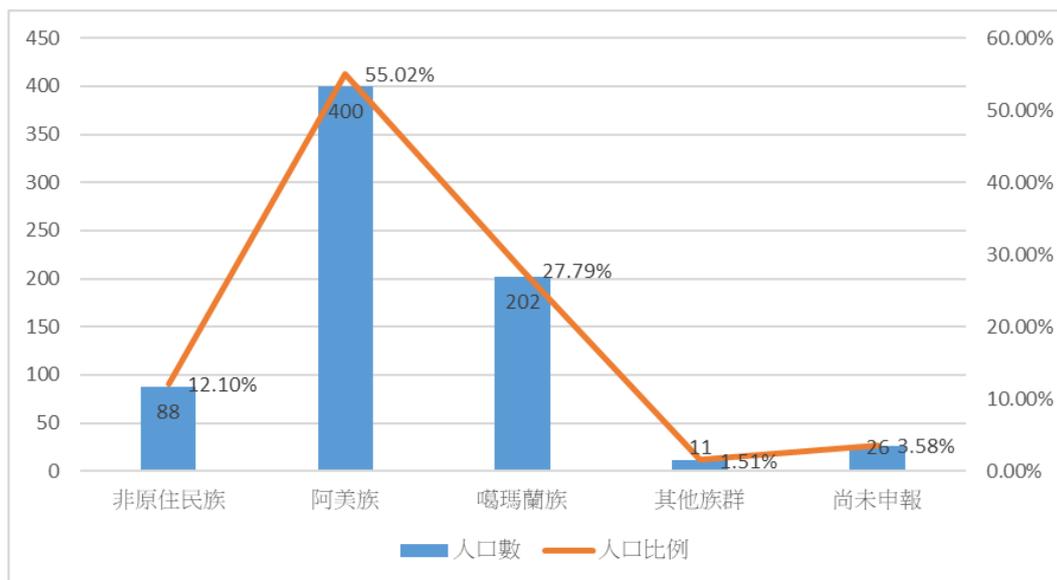


圖 20、新社村族群人口比例圖(本計畫繪製)

### 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)、太巴塹山(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塹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，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，至今已累績相當豐碩之成果。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。

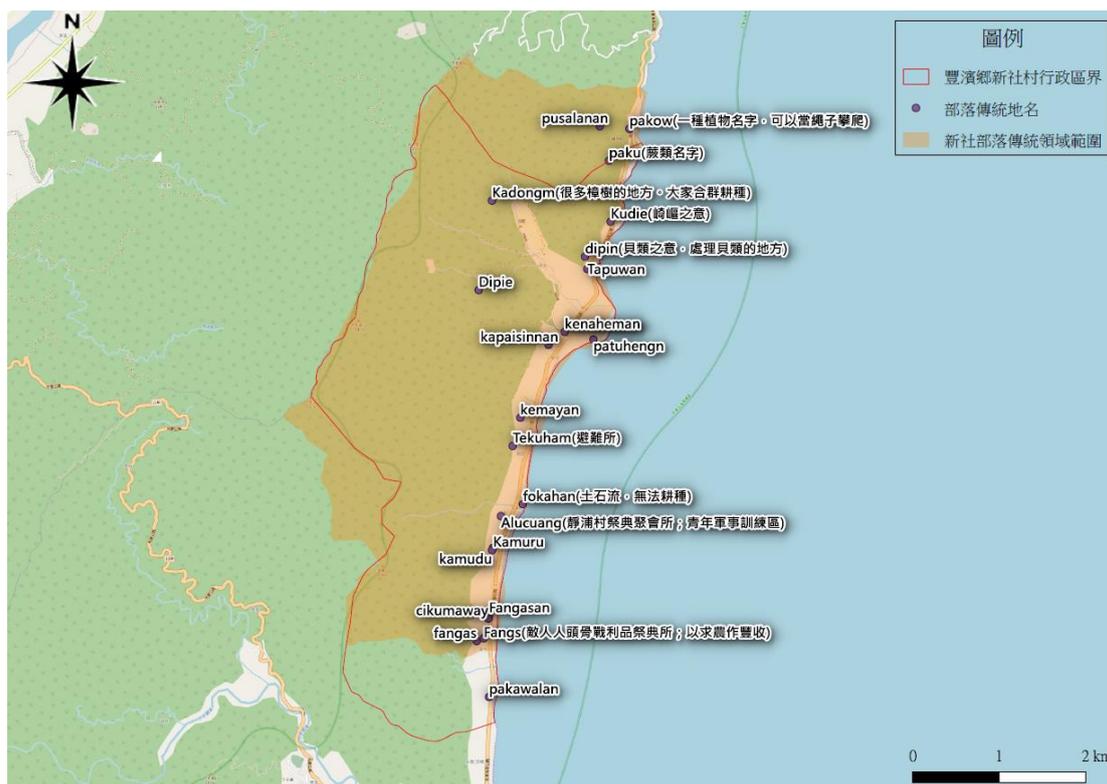


圖 21、新社部落傳統領域圖(圖資來源：引自原民會)



圖 22、新社部落傳統領域圖(圖資來源：引自花蓮縣政府，2018)

表 十四、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	

「擬定原住民族特定區域計畫之規劃(第二期)」-期初報告書

		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。

香蕉株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)。

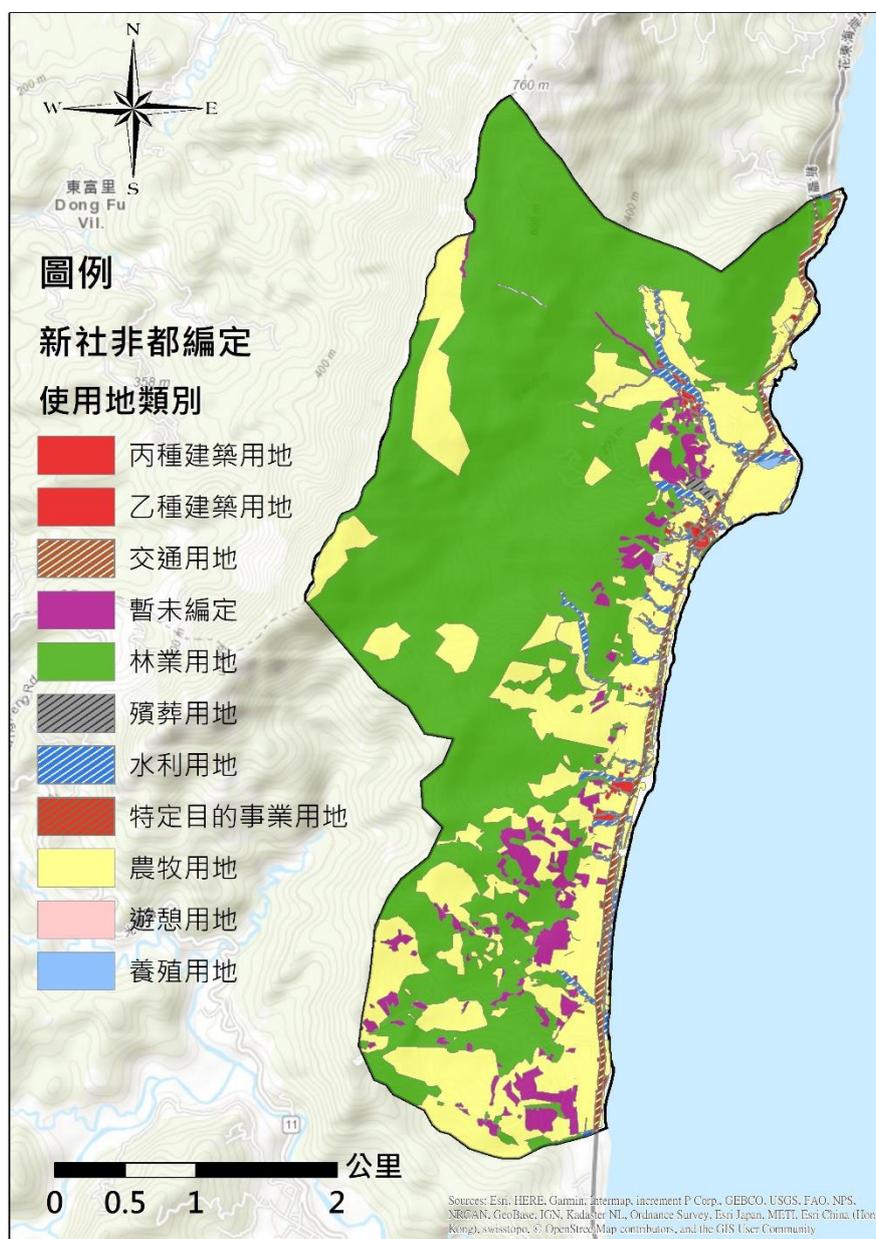


圖 23、新社村土地使用編定現況(本計畫繪製)

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 24、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 十五、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%

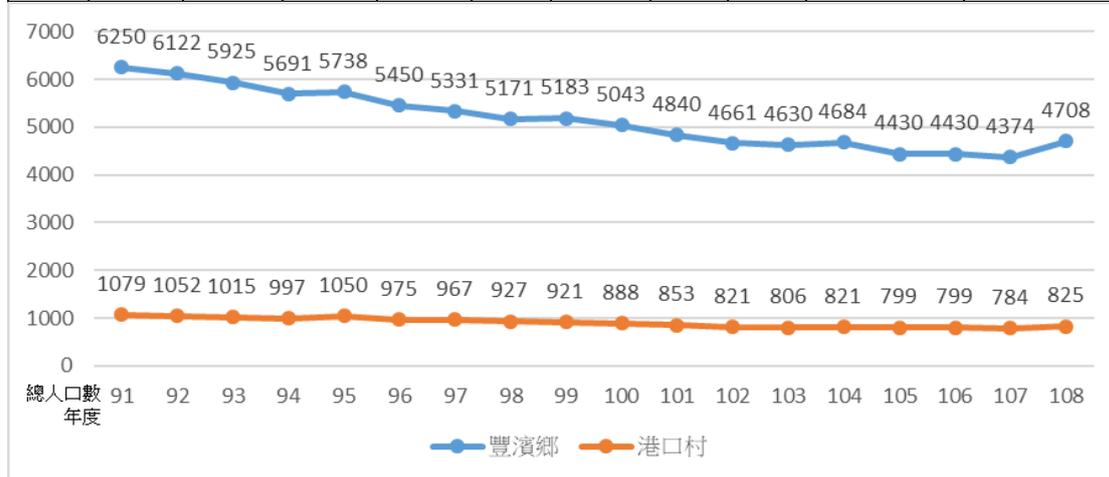


圖 25、豐濱鄉與港口村歷年人口變化圖

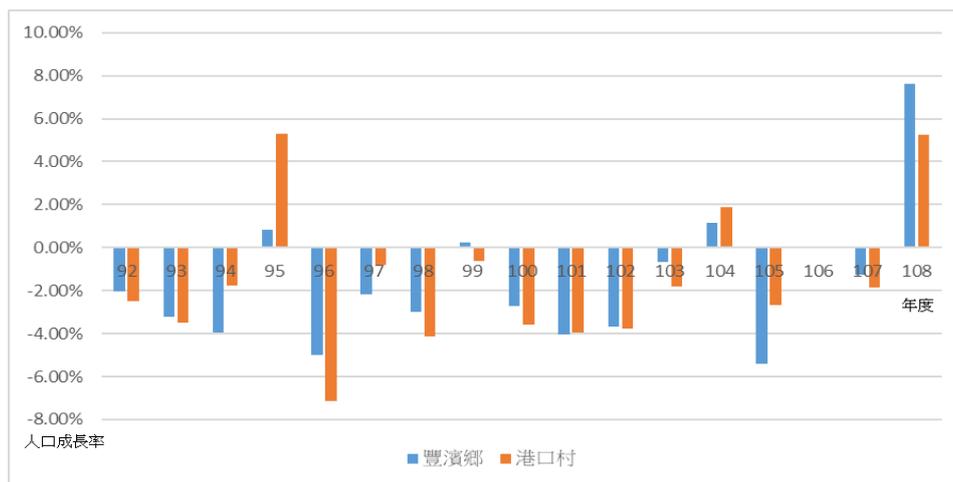


圖 26、豐濱鄉與港口村歷年人口成長率變化圖

(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 十六、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

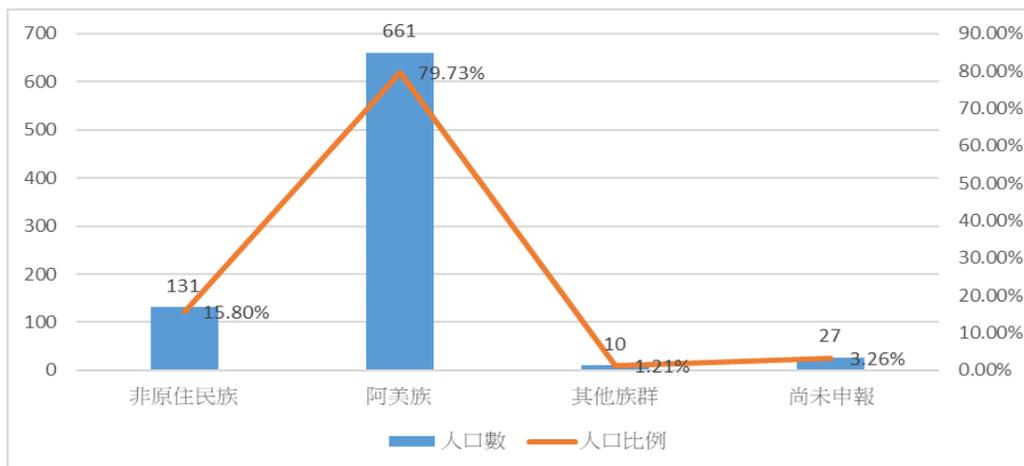


圖 27、港口村族群人口比例圖

### 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 十七、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 十八、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）、kaph（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。

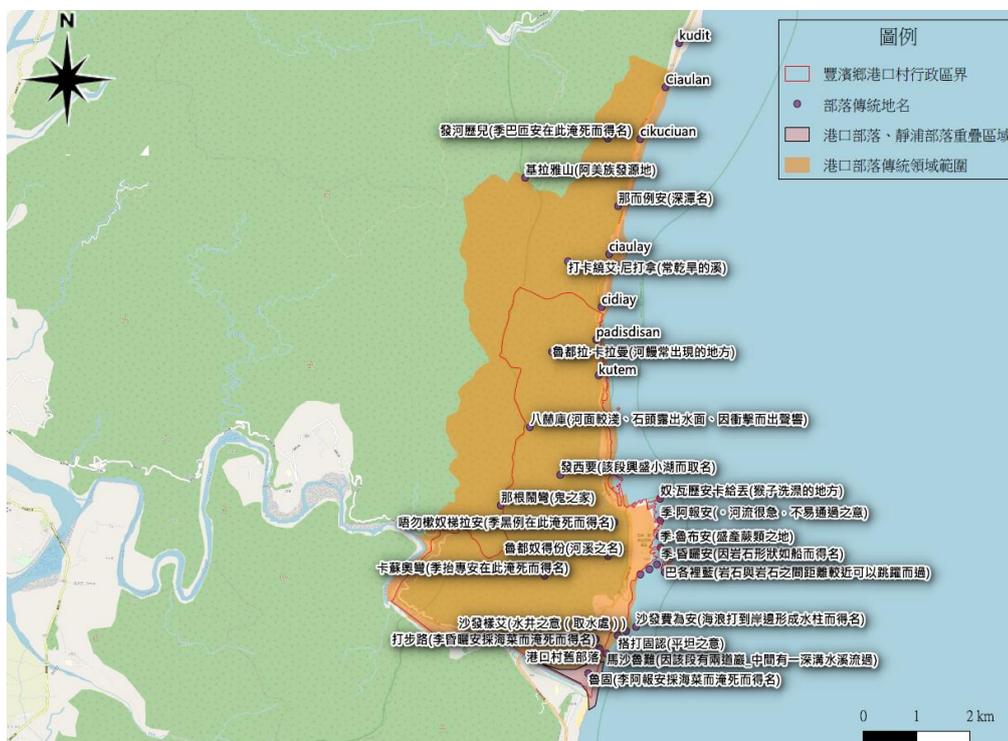


圖 28、港口部落傳統領域圖

### 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, 也成為港口阿美族人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。

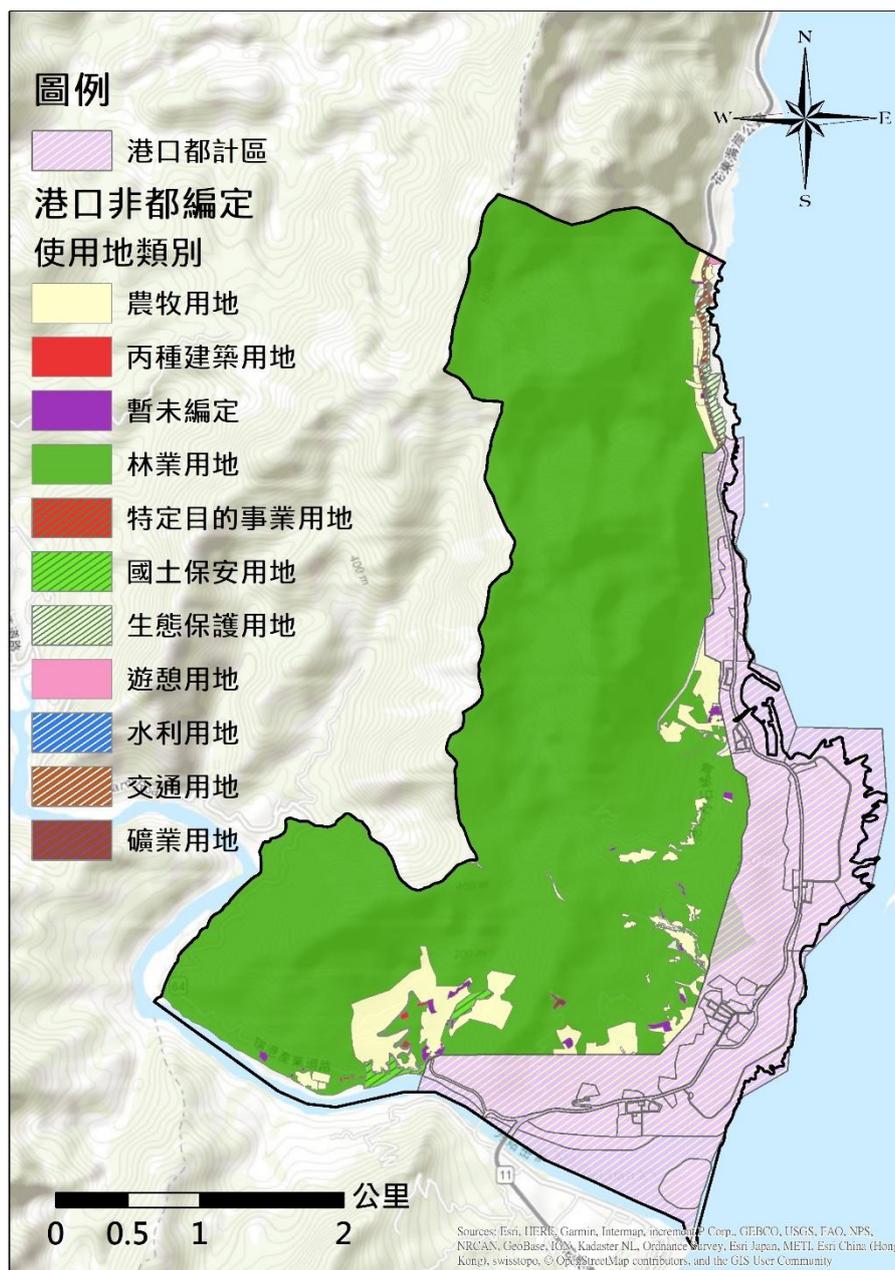


圖 29、港口村土地使用編定現況(本計畫繪製)

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

(三)靜浦部落

1、區位與交通介紹

靜浦部落位於花蓮縣豐濱鄉靜浦村，靜浦村內共有三個經原住民族委員會核定之部落，由北而南分別為靜安部落、靜浦部落與三富橋部落，北臨港口村，南臨臺東縣長濱鄉樟原村，西臨瑞穗鄉奇美村。靜浦部落為台11線省道經部落西側開通，西面同樣經長虹橋可由花64縣道通往奇美、瑞穗，又稱為瑞港公路。目前無漁業署管理之漁港設施。



圖 30、靜浦村位置圖(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，靜浦村總人口數為 757 人，家戶數統計共 264 戶，靜浦部落經部落核定鄰里範圍為靜浦村

「擬定原住民族特定區域計畫之規劃(第二期)」-期初報告書

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 十九、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%

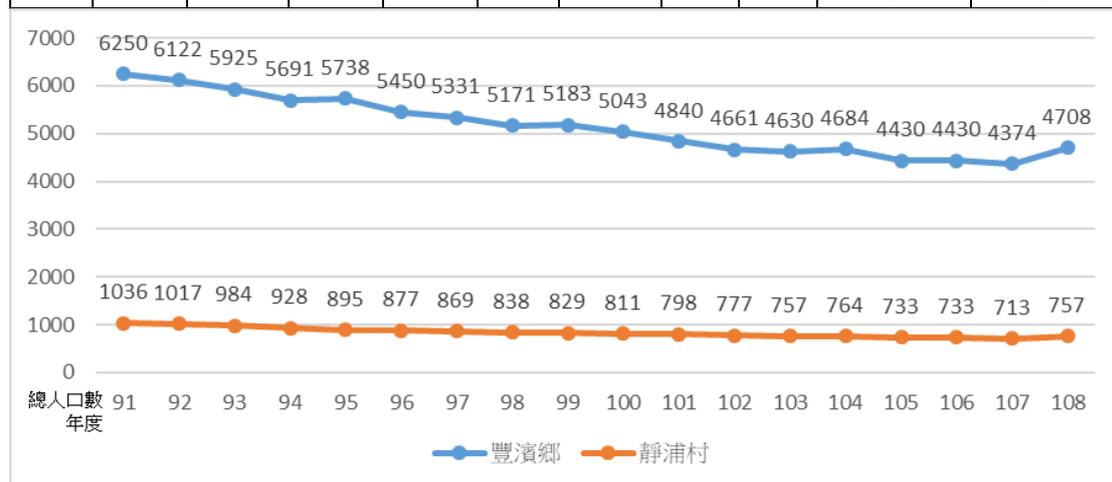


圖 31、豐濱鄉與靜浦村歷年人口變化圖

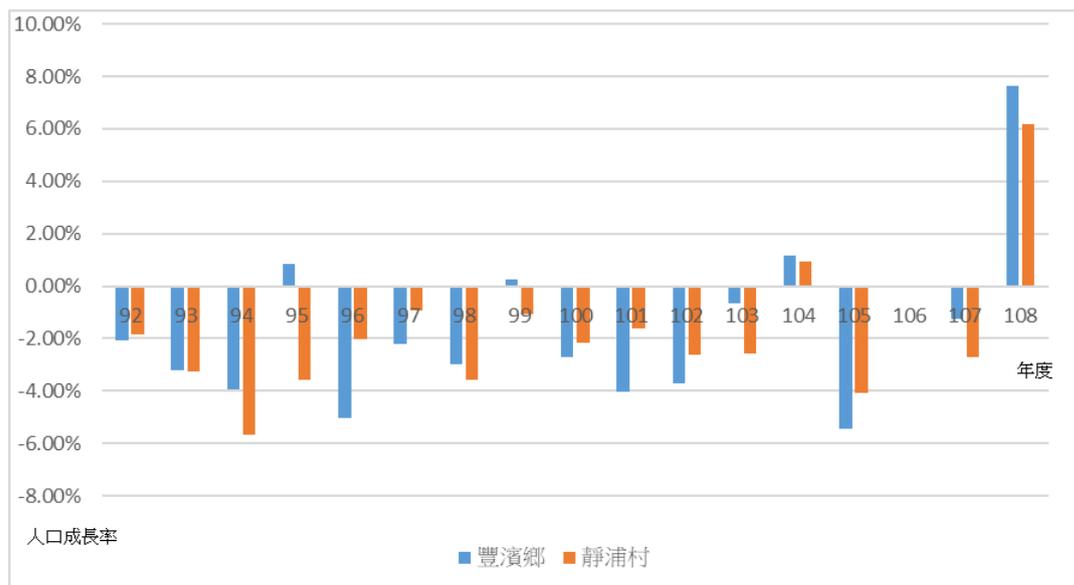


圖 32、豐濱鄉與靜浦村歷年人口成長率變化圖

(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、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

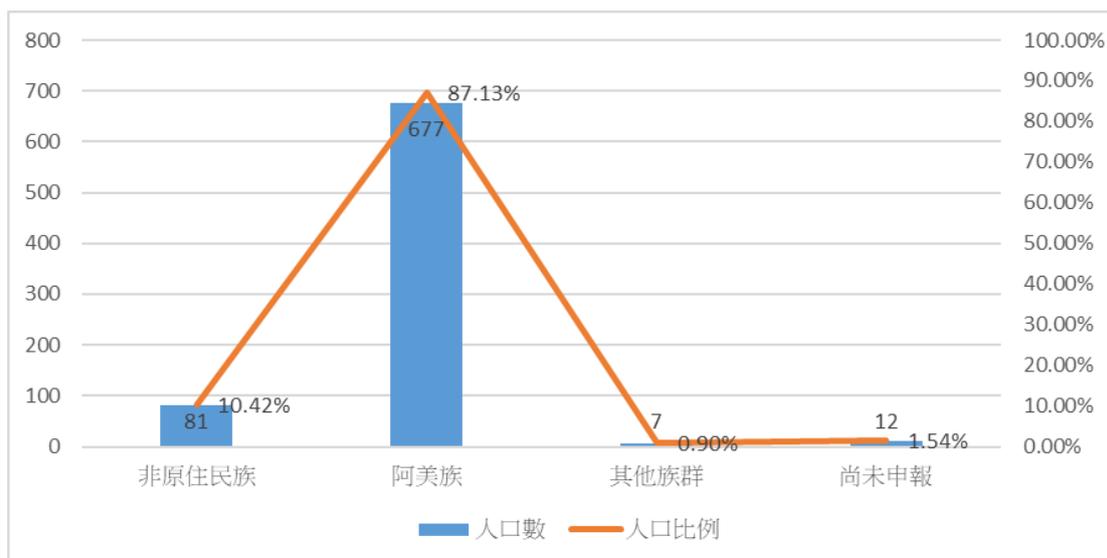


圖 33、靜浦村族群人口比例圖

### 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。

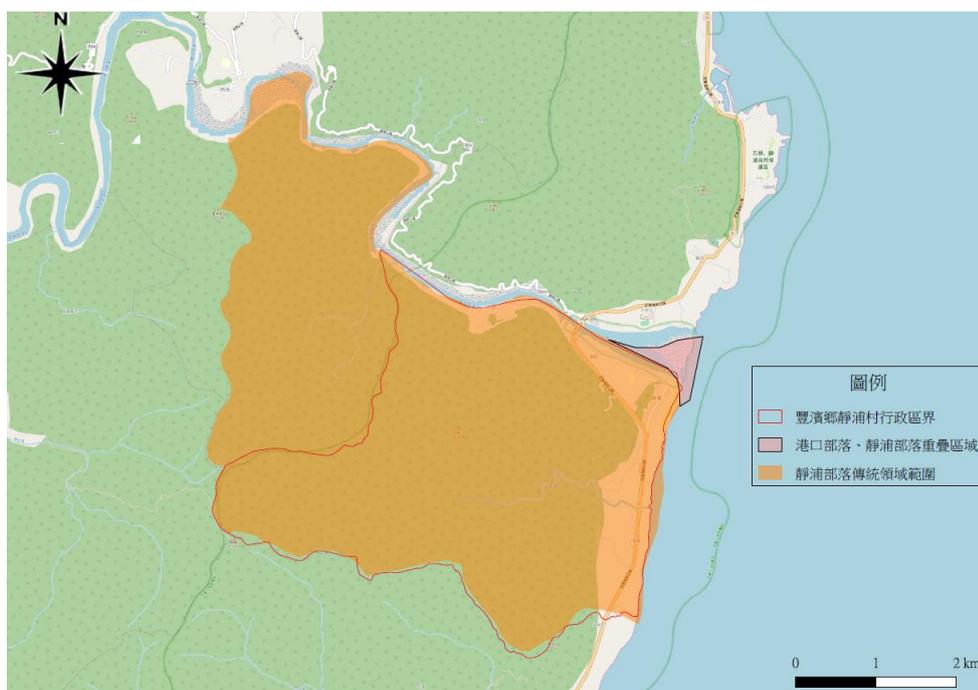


圖 34、靜浦村傳統領域圖(圖資來源：引自原民會)

## 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稉 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。

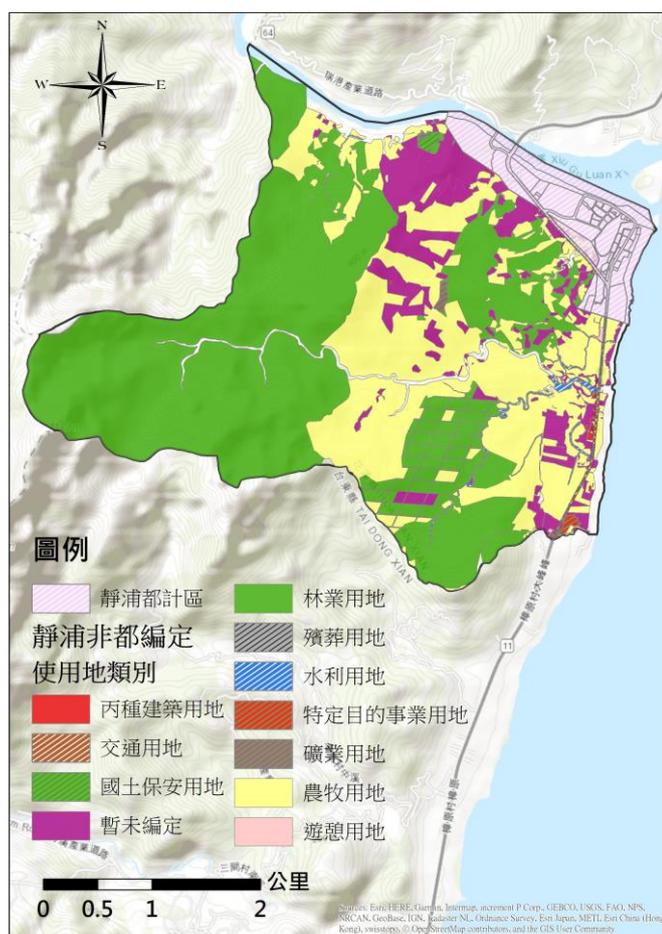


圖 35、靜浦村土地使用編定現況(本計畫繪製)

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、小結

#### (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

本案初步擬以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，

「擬定原住民族特定區域計畫之規劃(第二期)」-期初報告書

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，在考量具傳統海域使用型態之前提上，本計畫初步擬以此三部落為名單，後續進一步進行篩選與規畫作業。



、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)

## 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](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](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](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](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			
<p>一、本案暨研究團隊介紹</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>計畫團隊成員介紹（包括主持人、協同主持人、研究助理群）</li> <li>區域計畫說明（何謂「區域計畫」）</li> <li>現行原住民土地空間規劃之架構（國家公園/非都/都計）</li> <li>區域計畫法下「特定區域」的概念</li> <li>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</li> <li>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）</li> </ol> <p>二、何時需要特定區域計畫進場</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>重點在於部落現有議題的盤點評估。</li> </ol> <p>三、新社部落現有議題初步盤點</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>族人現有船舶舢舨進出之小湖港，漁業署認定為「澳」，非港口。</li> <li>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。</li> <li>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？</li> <li>消波塊等海岸防護議題。</li> </ol>			

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. 總幹事認為本計劃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			
<p>一、研究團隊暨本案說明</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 團隊成員介紹（包括主持人、協同主持人、研究助理群）</li> <li>2. 本案介紹-招標單位營建署</li> <li>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」。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>8. 本案工作期程和方法說明。</li> </ol> <p>二、議題初步盤點與分享</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>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</li> </ol>			

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 黃建治/靜浦村村長	日期	2019.1.29
		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			
<p>一、研究團隊暨本案說明</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 團隊成員介紹（包括主持人、協同主持人、研究助理群）。</li> <li>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）</li> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> </ol> <p>二、議題盤點與初步分享</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>5. 行水區治理線問題-例如太陽廣場。</li> <li>6. 公墓缺乏。</li> </ol> <p>三、因應解決</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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</li> </ol>			

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。

附錄三、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。