

檔 號：

保存年限：

內政部營建署 開會通知單

受文者：綜合計畫組（一科、三科）

發文日期：中華民國106年9月25日

發文字號：營署綜字第1061016228號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：如備註二

開會事由：召開「擬定原住民族特定區域計畫之規劃」第2次
專家學者座談會議

開會時間：106年10月5日（星期四）下午2時30分

開會地點：本署107會議室（臺北市八德路二段342號）

主持人：陳計畫主持人育貞

聯絡人及電話：李維芹02-87712952

電子信箱：chin0040@cpami.gov.tw

出席者：王主任進發（國立嘉義大學臺灣原住民族教育及產業發展中心）、
李研究員永展（中華經濟研究院）、林理事長旺根（中華民國地
政士公會全國聯合會）、林教授建堯（國立宜蘭大學園藝學系）、
林教授益仁（靜宜大學生態人文學系）、林專員嘉男（地球公民
基金會）、官教授大偉（政治大學民族學系）、阿棟·優帕司
（前原住民族委員會副主任委員）、陳教授亮全（銘傳大學都市
規劃與防災學系）、陳理事長和平（大同鄉生態永續發展協會）、
烏杜夫·勒巴克議長（泰雅爾族民族議會）、高理事日昌（大同
鄉生態永續發展協會）、高召集人萬年（宜蘭縣大同鄉南山部落
部落會議）、張教授學聖（國立成功大學都市計劃學系）、曾教
授梓峰（國立高雄大學都市發展與建築研究所）、廖館長英杰
（宜蘭縣史館）、蔡副教授志偉（國立東華大學財經法律研究所）、

鄭導演光博（紀錄片「Lmuhuw言的記憶」）、蕭監事世暉（臺灣原住民族政策協會）、顏教授愛靜（國立政治大學地政學系）、原住民族委員會、行政院農業委員會農糧署、行政院農業委員會林務局、行政院農業委員會水土保持局、經濟部水利署、經濟部中央地質調查研究所、宜蘭縣政府、宜蘭縣大同鄉公所、雪霸國家公園管理處、太魯閣國家公園管理處、內政部營建署城鄉發展分署、內政部地政司、本署國家公園組、綜合計畫組（林組長秉勳、林副組長世民、張簡任技正順勝、廖科長文弘）

列席者：立法委員Kolas Yotaka國會辦公室、立法委員高潞·以用·巴剌刺Kawlo·Iyun·Pacidal國會辦公室、立法委員孔文吉國會辦公室、立法委員高金素梅國會辦公室、立法委員陳瑩國會辦公室、立法委員廖國棟國會辦公室、立法委員鄭天財國會辦公室、立法委員簡東明國會辦公室、財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會

副本：本署警衛室、綜合計畫組（一科、三科）

備註：

- 一、「擬定原住民族特定區域計畫之規劃」係本署配合區域計畫法及全國區域計畫，委託財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會辦理彙整適合納入全國區域計畫（或全國國土計畫）有關原住民族政策之通案性內容、擇一部落評估確認其所面臨有關「規劃及土地使用管制」議題，研訂○○○原住民族特定區域計畫（草案）等事項，本次係規劃單位就宜蘭縣大同鄉南山部落相關議題召開座談會。
- 二、檢附座談會議程資料乙份，請攜帶與會。
- 三、請持本開會通知單進出本署會議室。
- 四、本署停車空間有限，請儘量改採大眾運輸工具。

內政部營建署

擬定原住民族特定區域計畫之規劃

第 2 次專家學者座談會

會議議程

壹、會議緣起

臺灣歷經 20 餘年「還我土地」的原住民族主權運動，由於 94 年原住民族基本法的通過，讓原住民族權力與社會轉型正義向前邁進一步。然而，原住民族基本法並未全然落實，尤其土地制度對原住民族的壓迫與衝突問題仍普遍存在。

內政部依據區域計畫法第 10 條規定，於 102 年 10 月 17 日公告實施「全國區域計畫」。該計畫架構之「特定區域計畫」明訂「原住民族地區，因具有地理環境或特殊性，其土地使用方式有別於其他土地，是以內政部得會商目的事業主管機關擬定特定區域計畫。」對原住民族的環境正義訴求做出明確回應。為此，內政部營建署於 103 年與 104 年相繼辦理《泰雅原住民族土地使用計畫暨空間發展策略研擬》案與《擬定泰雅原住民族特定區域之規劃》案，即以全國區域計畫為基礎，透過實質規劃將原基法之主要精神落實於空間治理層面。包含：回應原住民真實需求的規劃方法與程序、環境經理與部落願景關係、土地使用及管理方式…等。以與原住民生活方式和傳統知識妥為融合，並確實保障其應有的權力，同時達到兼顧環境保育的目的。

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

本計畫以前案為基礎，旨在於法令計畫與規劃構想之落實，並研議政策理念之推展。其工作內容包括國內外原住民族土地使用規劃體系探討、泰雅原住民族特定區域之規劃成果落實以及評估不同族群或

其他原住民族土地擬定原住民族計畫之可行性，並且延續前案所擬定之參與式規劃工作，持續以部落為主體完成部落規劃，促進相關單位之溝通共識，以具體落實特定區域計畫與原住民族基本法之精神，並作為未來特定區域計畫之基礎。

貳、計畫說明

一、特定區域計畫

特定區域計畫屬全國區域計畫之一部分，全國區域計畫與特定區域計畫內容有重複規定事項者，以特定區域計畫內容規定為準。未列入特定區域計畫者，依全國區域計畫內容之規定。

106年5月16日公告實施之「修正全國區域計畫」，對於特定區域計畫之行政作業指導原則：「鑑於當前流域、重要水庫集水區、海岸、離島、海域區、嚴重地層下陷地區或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，且其空間大多跨越數個直轄市、縣(市)空間範圍，爰有必要針對該類型土地以整體性觀點進行考量。是以，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，納入本計畫。」故特定區域計畫係針對跨直轄市、縣(市)轄區之議題整合相關目的事業主管機關計畫及其資源，研擬土地利用基本原則，以指導計畫範圍內的直轄市、縣(市)區域計畫及都市計畫之土地使用，另一方面亦針對各目的事業主管機關所擬定之土地使用實質發展計畫進行引導。特定區域計畫於區域計畫體系中之定位如下：

(一) 政策計畫

特定區域計畫不直接規範人民與土地間法律關係，主要功能在於提出上位空間利用之策略性指導。在不針對個別土地進行規範的前提下，特定區域計畫之關鍵在於有效地指導下位計畫並提出可實現計畫內容之措施。

(二) 跨行政轄區、跨部門之整合計畫

根據全國區域計畫對於空間計畫體系與性質之描述，特定區域計畫主要係針對具有跨行政轄區特性之議題擬定計畫。以特定

區域計畫做為部會協商之平台，於擬定計畫過程中召開行政協商會議以邀集計畫議題所涉及之各目的事業主管機關針對計畫範圍、計畫內容等進行研商。計畫內容將以具體空間策略為基礎，提出土地使用相關法規以及各目的事業法規增（修）訂建議、各目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府應配合辦理事項以具體執行。

（三）功能型計畫

特定區域計畫係針對特殊議題進行補強的功能型計畫，並對於其空間發展、土地使用進行原則上的指導。透過功能型計畫形式的導入，除調整既有土地使用管制事項之規範外，亦引導計畫區域內當事人與權利關係人的共同對話。在尊重地方需求、慣習之前提下，強化土地使用之效率。

- 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，以尊重原住民族之生活型態與居住需求前提，並納入泰雅族 Gaga 精神，提出加強保育、合理使用合法化與成長管理三大面向之土地治理及經營管理架構，相關內容業經鎮西堡與斯馬庫斯 2 部落分別於 105 年 4 月 13 日及 105 年 4 月 14 日召開部落會議原則同意。營建署於 106 年 5 月 11 日及 106 年 5 月 24 日針對草案內容完成行政協商，106 年 7 月 17 日及 106 年 7 月 18 日辦理內政部區域計畫委員會專案小組現地會勘作業，於 106 年 9 月 5 日及 106 年 9 月 15 日分別召開第 1 次及第 2 次內政部區域計畫委員會專案小組會議。後續擬繼續依「區域計畫法」規定程序，俾納入全國區域計畫，作為該地區辦理土地使用管制相關業務之依據。
- 三、為具體落實原住民族特定區域計畫，內政部營建署於 105 年 12 月委託財團法人台灣大學建築與城鄉研究發展基金會，進行「擬定原住民族特定區域計畫」，銜續前階段之規劃成果，探討特定區域計畫機制，並於本案中擇一部落研訂定原住民族特定區域計畫，初步評估選擇宜蘭縣南山部落作為本階段之計畫範圍。

參、第二次專家學者座談會

(一) 時間：民國106年10月5日14:30

(二) 地點：內政部營建署107會議室

(地址：臺北市松山區八德路2段342號)

(三) 主持人：陳計畫主持人育貞

(四) 會議議程

時間	議程內容	期間
14:30-14:40	(一)主持人致詞及來賓介紹	10 分鐘
14:40-15:10	(二)簡報： 擬定南山部落原住民族特定區域計畫課題與原住民族特定區域計畫之通案性內容：規劃單位簡報	30 分鐘
15:10-16:30	(三)綜合討論 議題一：南山部落之土地使用現況課題與對策探討 議題二：原住民族特定區域計畫擬定條件、規劃方法、進行作業項目及流程。	80 分鐘
16:30-16:50	(四)規劃單位回應	20 分鐘
16:50-17:00	(五)結論	10 分鐘

肆、議題說明

議題一、擬定「原住民族特定區域計畫—南山部落」之課題與對策探討。

(一) Pyanan(南山)部落特定區域計畫範圍探討。

1. 南山村區位及交通

南山部落位於宜蘭縣大同鄉南山村，為宜蘭縣最深遠的部落，與新竹縣尖石鄉、台中市和平區交界，為蘭陽溪沿岸泰雅族部落中最上游的部落。南山村總面積為 95.3 平方公里 (9,530 公頃)。核心聚落區約為 0.25 平方公里。

南山村位於蘭陽溪上游左岸與其支流奴摩炭溪合流點西北方約二公里埤南台地之北端。地處蘭陽溪頭西側扇形台地，東、南、西、三面有中央山脈與雪山山脈圍繞，鄰近羅葉尾溪，即為有勝溪上游，屬大甲河流域。

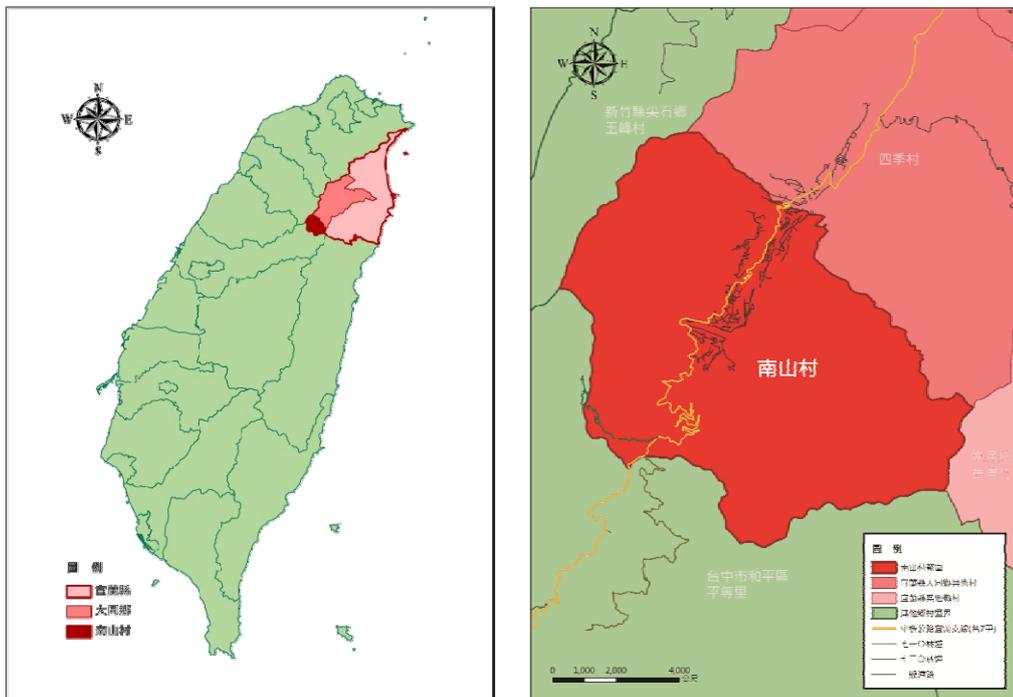


圖 1 南山村區位範圍圖（本案繪製）

南山部落先人從 400 年前自南投瑞岩社遷徙至今日南山部落的道路，即歷史聞名的泰雅族遷徙路線「埤亞南古道」，日據時代曾拓寬為「理蕃道路」，二戰後，此條古道成為現在的東西橫貫公路宜蘭支線（亦稱中橫公路台七甲線，以下簡稱台七甲線），為南山部落主要聯外道路，乃沿蘭陽溪西岸進入南山部落，往南可貫穿至台中。

2. 南山村原住民保留地

南山村居住及耕作使用，集中於原住民保留地。南山村原住民保留地沿蘭陽溪兩側分布，即南山聚落所在之平台地區，與台中市交界思源啞口一帶，亦有原住民保留地分布，有少數部落居民在此耕種、居住。

表 1 南山村原住民保留地資訊

地段	筆數	土地面積(公頃)
米羅段	446	477.275
南山段	1532	581.134
小計	1978	1058.409

3. Pyanan(南山)部落傳統領域範圍

在泰雅族遷徙的口傳歷史當中，思源啞口為泰雅族重要的分散之地。南山部落的傳統領域範圍跨越宜蘭、台中行政區界，南與台中市和平區環山部落相接，西北與新竹縣相鄰。

經由耆老口述與多年累積的調查資料顯示，以及工作坊再度確認，南山部落傳統領域多以稜線為界，西起喀拉葉山、池有山、雪山北峰、雪山南峰，南至中央尖山東峰，東至南湖大山東峰、南湖北山，北與四季部落以夫布爾溪為界。

傳統領域範圍中，包含武陵森林遊樂區、雪管處武陵管理站，即七家灣溪一帶，有七大家族世居的歷史，直至今日，仍是泰雅族人心中祖先辛勤耕耘的土地。

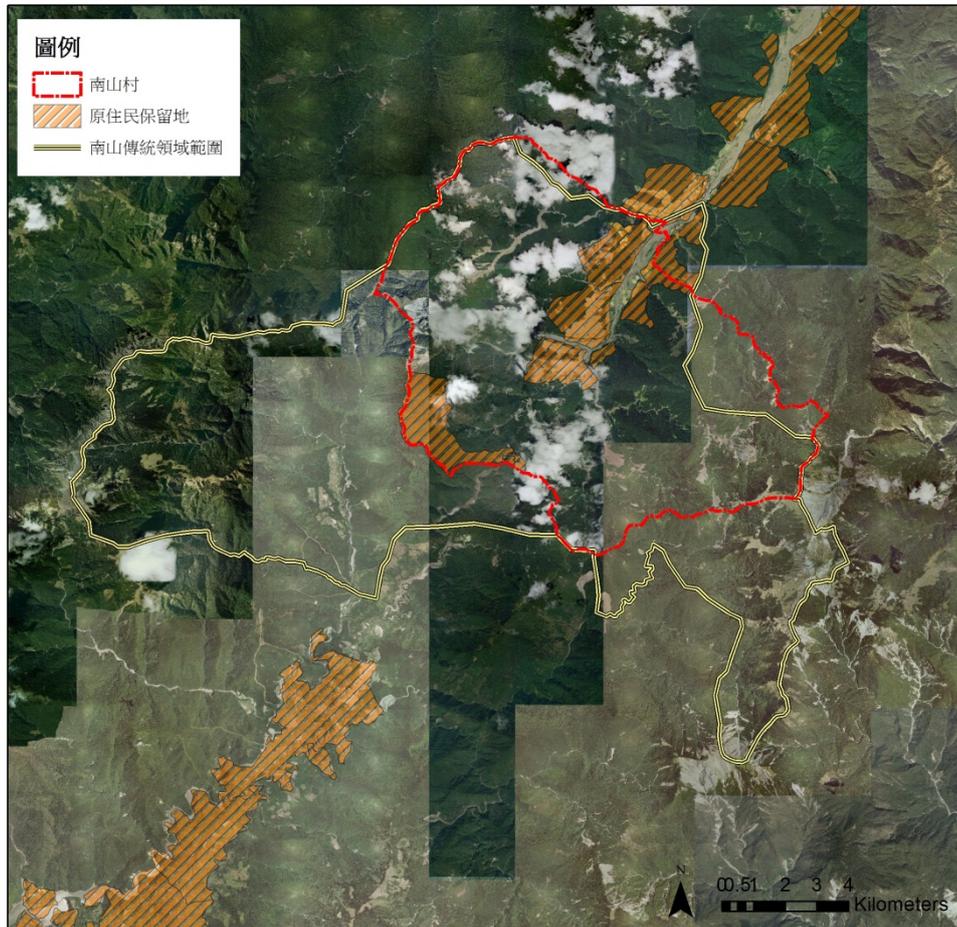
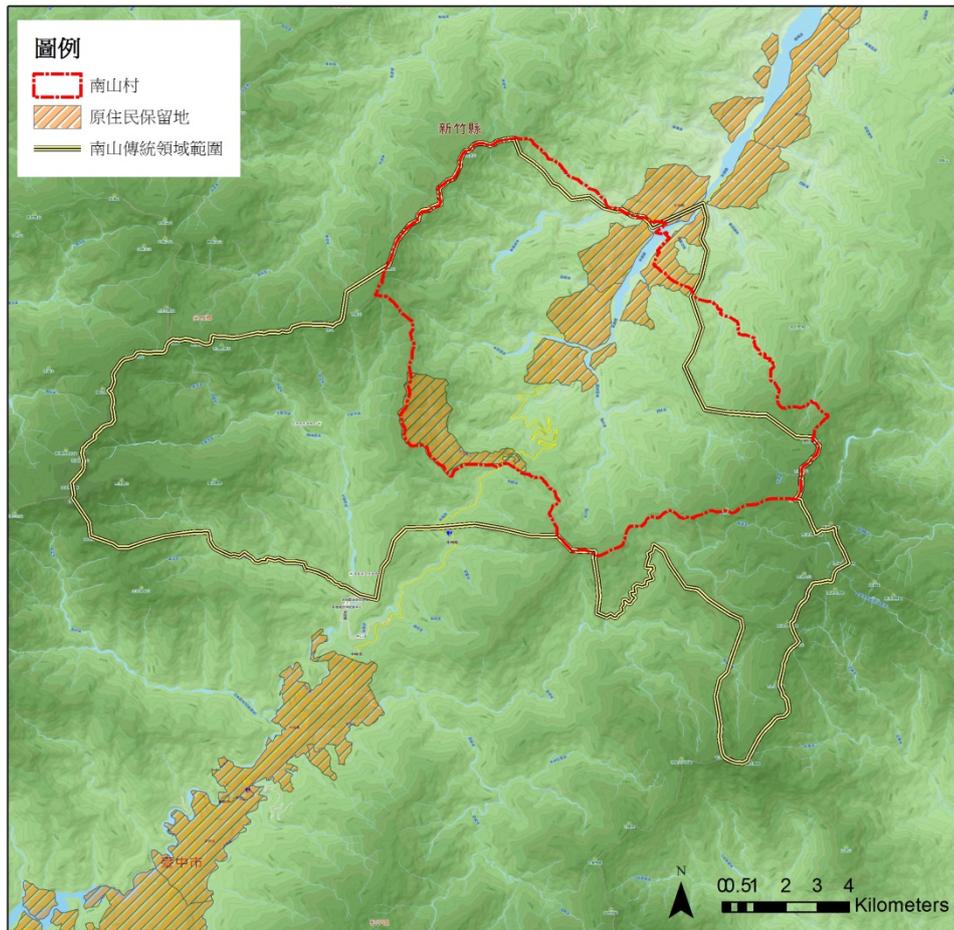


圖 2 南山部落傳統領域、村界與原住民保留地範圍圖

(二) Pyanan(南山)部落之「建築」、「農耕」及「殯葬」土地使用現況課題與對策。

1. 環境敏感地區分布

(1) 第 1 級環境敏感地區

南山村屬蘭陽溪流域之河川區域、野生動物重要棲息環境、森林區等一級環境敏感地區，其範圍內南山村飲用水水源已劃定為飲用水水源水質保護區。

(2) 第 2 級環境敏感地區

本區涉有地質敏感區、山坡地、自來水水質水量保護區等第 2 級環境敏感地區。

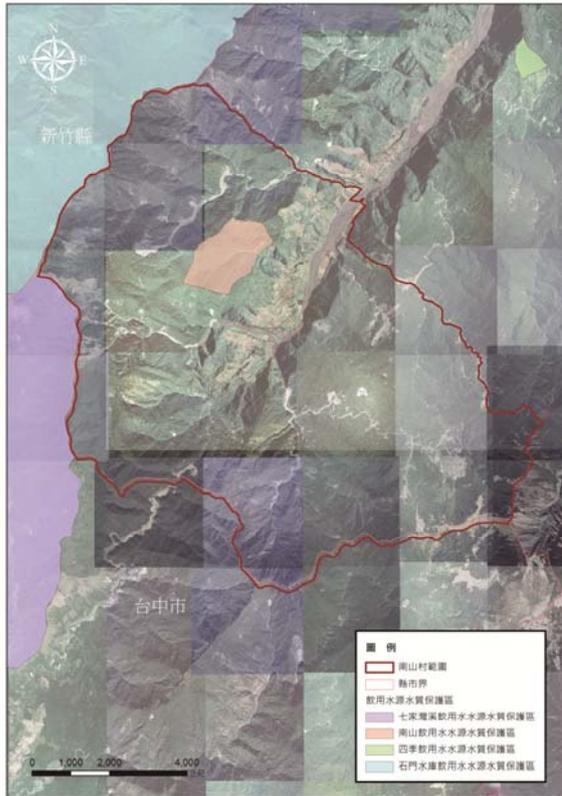


圖 3 南山飲用水水源水質保護區範圍

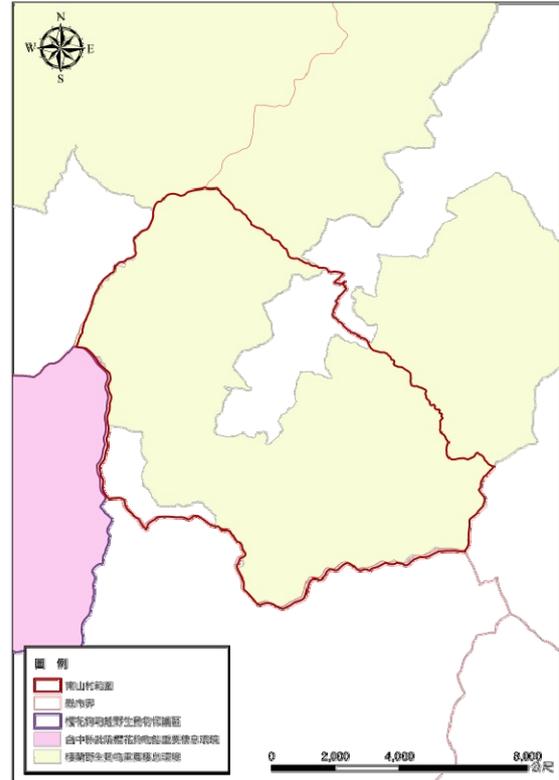


圖 4 棲蘭野生動物重要棲息環境範圍

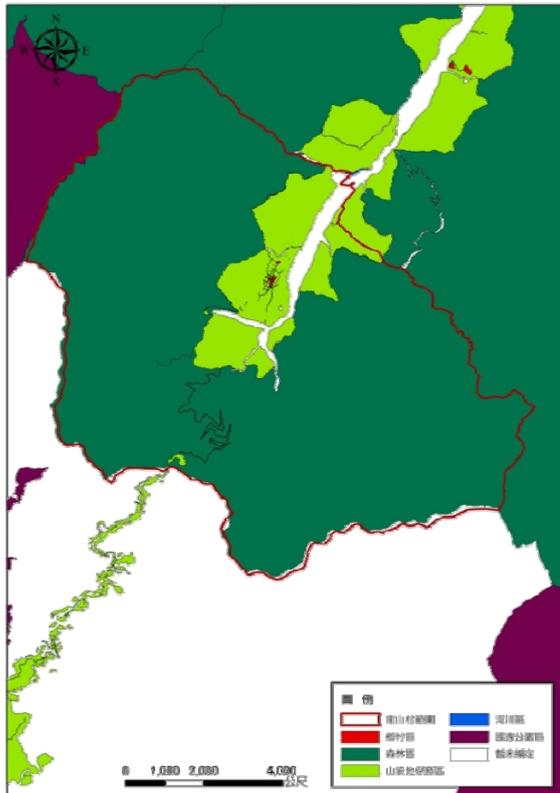


圖 5 森林區範圍

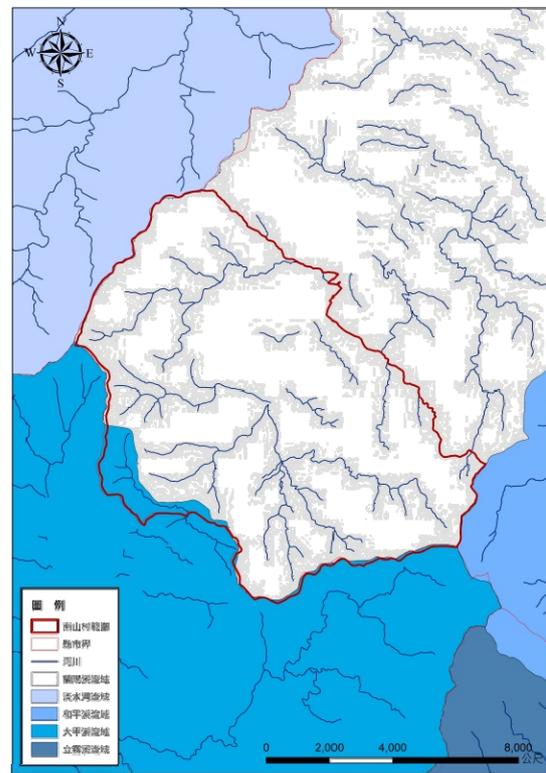
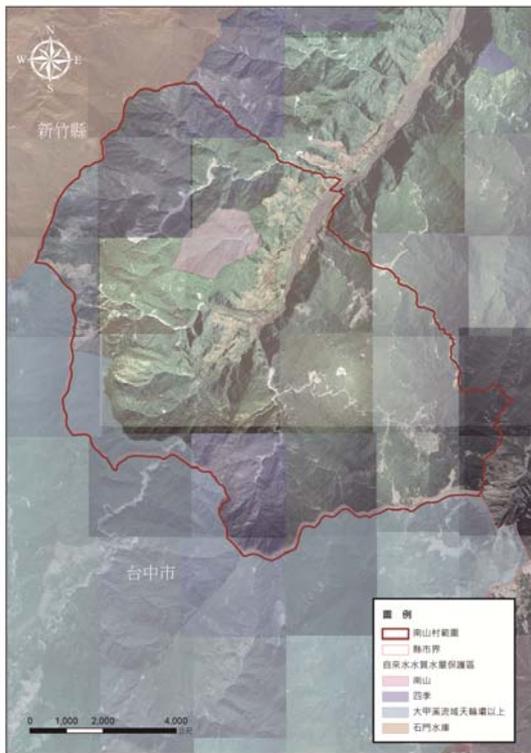
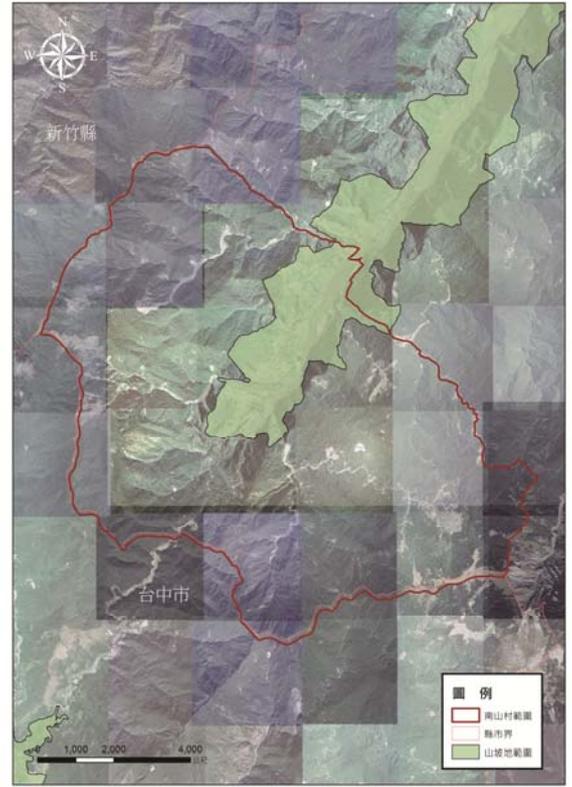


圖 6 河川及流域範圍



2. 土地使用現況

參考民國 95 年所完成之國土利用調查，南山村範圍內多數土地屬於森林使用，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。

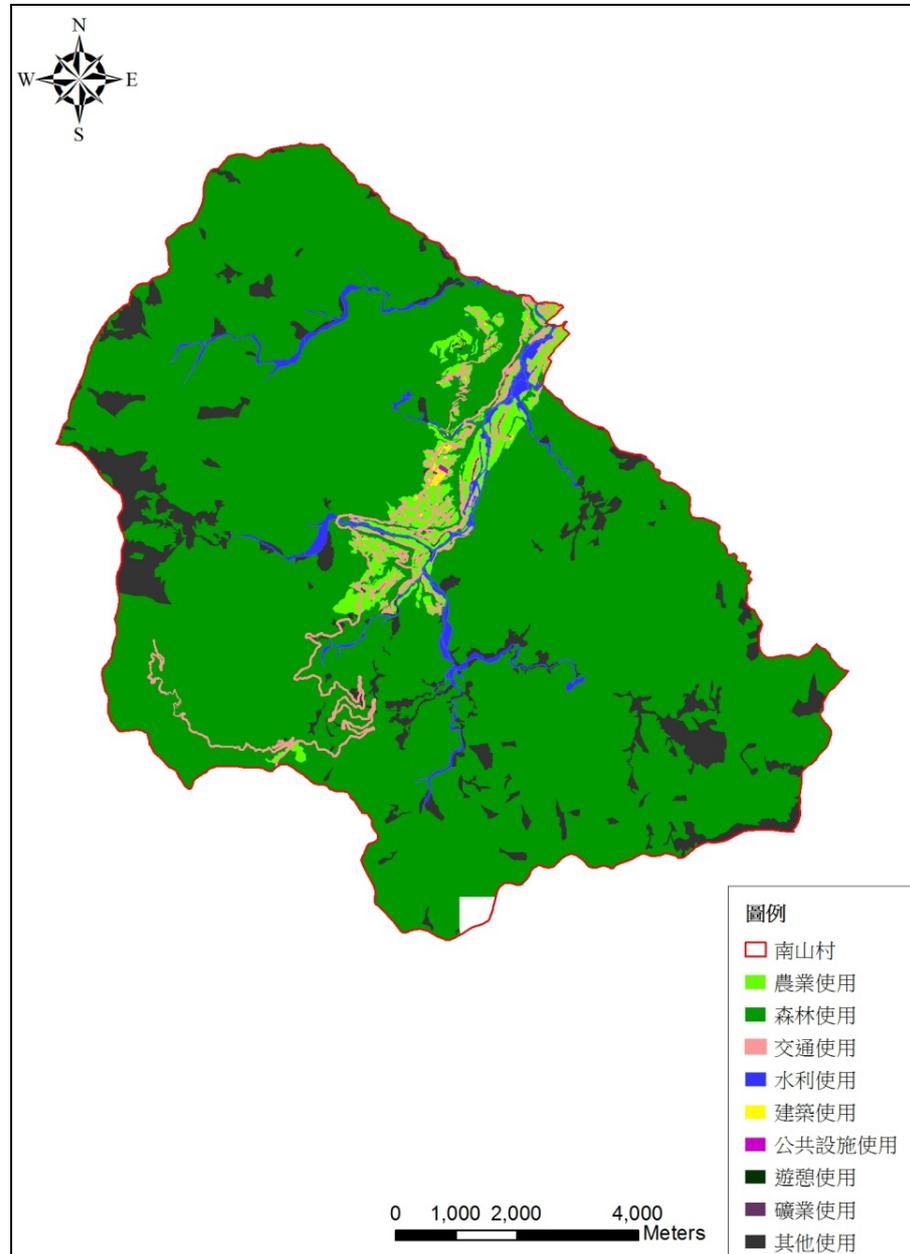


圖 10 南山村土地利用分布圖¹

¹ 資料來源：內政部國土測繪中心，民國 95 年

3.建築、農業、殯葬土地使用現況

(1)建築使用

南山村之建物分佈可區分為聚落及散村兩種。聚落分佈於美優溪以南之平台高地，農舍則散佈於原保地內之耕地範疇。

■ 聚落建物結構材質調查²

南山村建物材質使用以鋼筋混凝土為最多，其次為鐵皮構造物，有零星幾棟早期建物為磚造、木造結構。廣袤的菜園中散佈著鐵皮搭建的工寮，形成僅次於鋼筋混凝土建築的數量。少數建物以水泥為主結構，再以木造方式建成，此外，亦有幾座水塔為水泥材質。

表 2 南山村建物結構材質使用情形數量表

結構材質	數量
鋼筋混凝土	189
鐵皮 ³	110
磚造	4
木造	2
總計	305

資料來源：本案實地調查後彙整

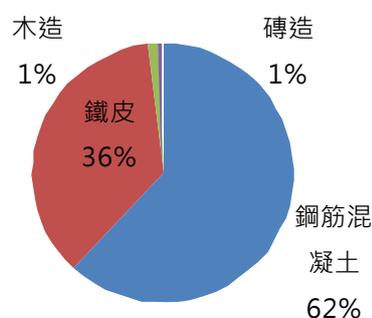


圖 11 南山村建物結構材質使用比例

■ 聚落建物樓層調查

南山村的建物多為 1 層樓，其次為 2 層樓，少數達 3 層樓。其中，作為住宅使用的建物多為 2 層樓，因南山村中有為數不少的工寮分佈於菜田間，以及鐵皮工廠，因而使 1 層樓建物高於 2 層樓建物的數量。

表 3 南山村建物樓層數情形數量表

樓層數	數量
1 層樓	175
2 層樓	107
3 層樓	23
總計	305

資料來源：本案實地調查後彙整

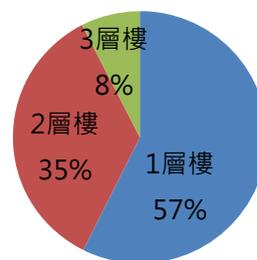


圖 12 南山村建物樓層比例

² 南山村內部份建物以多種材質建築結構而成，本計畫之調查以主結構為主。

³ 本案已將核心聚落及米摩登溪北邊工寮調查完畢，但村境內仍有幾處菜園鐵皮工寮待盤點。

■ 建築使用現況與土地使用地編定套疊

南山部落大部分建物屬於乙種建築用地及丙種建築用地，由於聚落擴張，部分建物則位於農牧用地上。聚落內之南山國小、加油站則位於特定目的事業用地。

表 4 建築使用現況與土地使用地編定套疊情形

建物使用 類型	乙種建 築用地	丙種建 築用地	農牧 用地	林業 用地	特定目 的事業 用地	交通 用地	殯葬 用地	總合 (m ²)	比例 (%)
A. 住宅	11112.75	797.62	14404.42	130.14	-	801.20	-	27246.13	57.5
B. 教育設施	-	-	897.72	-	939.99	-	-	1837.71	3.88
C. 行政及文教 設施	-	-	684.69	-	-	-	-	684.69	1.45
D. 衛生設施	144.10	144.10	-	-	-	-	-	144.10	0.3
E. 安全設施	346.69	-	-	-	-	-	-	346.69	0.73
F. 殯葬設施	-	-	-	-	-	343.00	6227.00	6570.00	13.88
G. 公用事業設 施	98.73	-	9.34	-	-	-	-	108.07	0.23
H. 宗教建築	91.56	544.61	785.88	-	-	49.50	-	1471.55	3.11
I. 日用品零售 及服務設施	479.60	487.91	2563.92	106.13	371.86	199.46	-	4208.88	8.89
J. 觀光與遊憩 設施	-	-	-	209.6	-	-	-	209.61	0.44
K. 農作產銷設 施	10.23	-	4136.73	-	-	356.17	-	4503.12	9.51
合計(m ²)	12283.66	1830.13	23692.32	236.27	1131.85	1749.33	6227.00	47330.56	100
比例(%)	25.95%	3.87%	50.06%	0.50%	2.77%	3.70%	13.16%	100%	

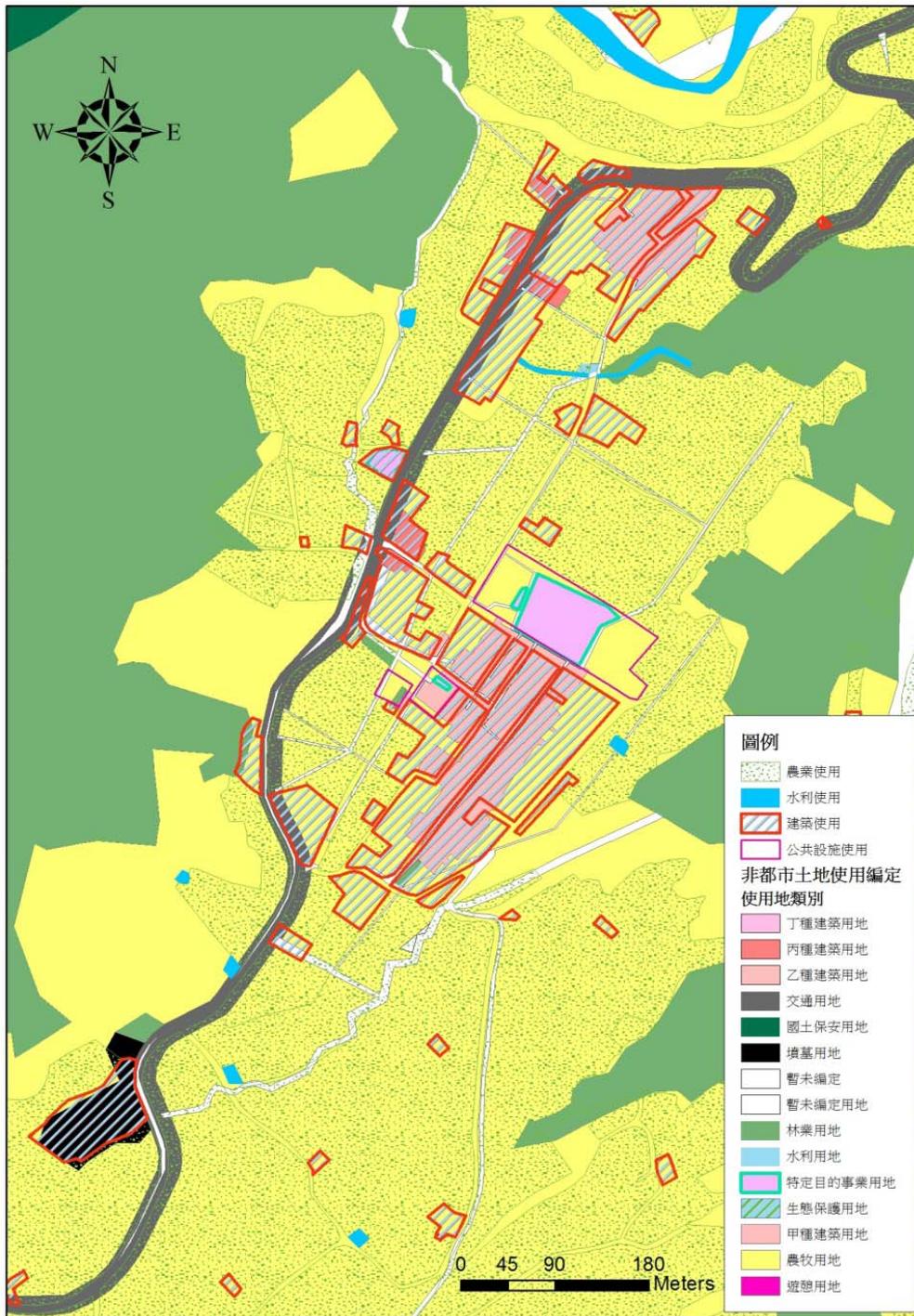


圖 13 聚落區土地使用現況與非都市土地使用編定套疊⁴

⁴ 資料來源：95 年國土利用調查

(2) 農業使用

人口有 865 人，261 戶的南山村，最為人所知悉的，南山村為台灣高麗菜重要的產區。海拔達 1200 公尺，平均約 6°C，濕冷的氣候環境適宜高冷蔬菜的生產，以甘藍（高麗菜）、包心白菜、菠菜等為大宗，每年 5~11 月為盛產期，因此又被稱為「高麗菜的故鄉」，因而有 90% 以上的耕地皆種植高麗菜為主。

高麗菜除分佈於坡地、平台外，沿著蘭陽溪的河灘地上亦有大面積的高麗菜種植。位於河川區之高麗菜，多數為未編定之河川區，係依水利法等相關法規合法承租種植，個別農戶與河川局簽訂之土地租約為三年一約。



圖 14 四季南山兩村之高麗菜種植分佈圖⁵

⁵ 資料來源：資料來源：國立宜蘭大學（2013）。大同鄉四季南山地區產業發展規劃案（宜蘭縣政府委託）。

蘭陽溪中、上游為宜蘭重要的集水區，過去因農民使用生雞糞施肥，帶來嚴重環境衝擊。為此，宜蘭縣政府於 2011 年 10 月禁用生雞糞，整體環境與水質有了明顯的改善。然而，農牧用地之慣型農法，使用化學肥料、除草劑，仍對環境帶來嚴重的影響。

將國土利用調查套疊非都市土地使用編定，其結果如圖 2 南山部落土地使用套疊非都市土地編定圖所示。

多數農業使用之土地屬於農牧用地，為合法使用。未編定之河川行水區亦有大面積高冷蔬菜之種植。位於河川區之農業使用，依據水利法，由個別農戶向河川局承租種植。

表 5 南山部落農業使用套疊用地編定表

序	用地編定	面積(m ²)	比例
1	農牧用地	2,129,481.18	56.424%
2	林業用地	377,463.61	10.001%
3	交通用地	67,591.63	1.791%
4	國土保安用地	27,907.13	0.739%
5	殯葬用地	765.58	0.020%
6	特定目的事業用地	647.84	0.017%
7	丙種建築用地	529.81	0.014%
8	水利用地	130.33	0.003%
9	乙種建築用地	82.57	0.002%
10	未編定用地	1169495.72	30.987%
	總 合	2,610,052.70	3,774,095.40

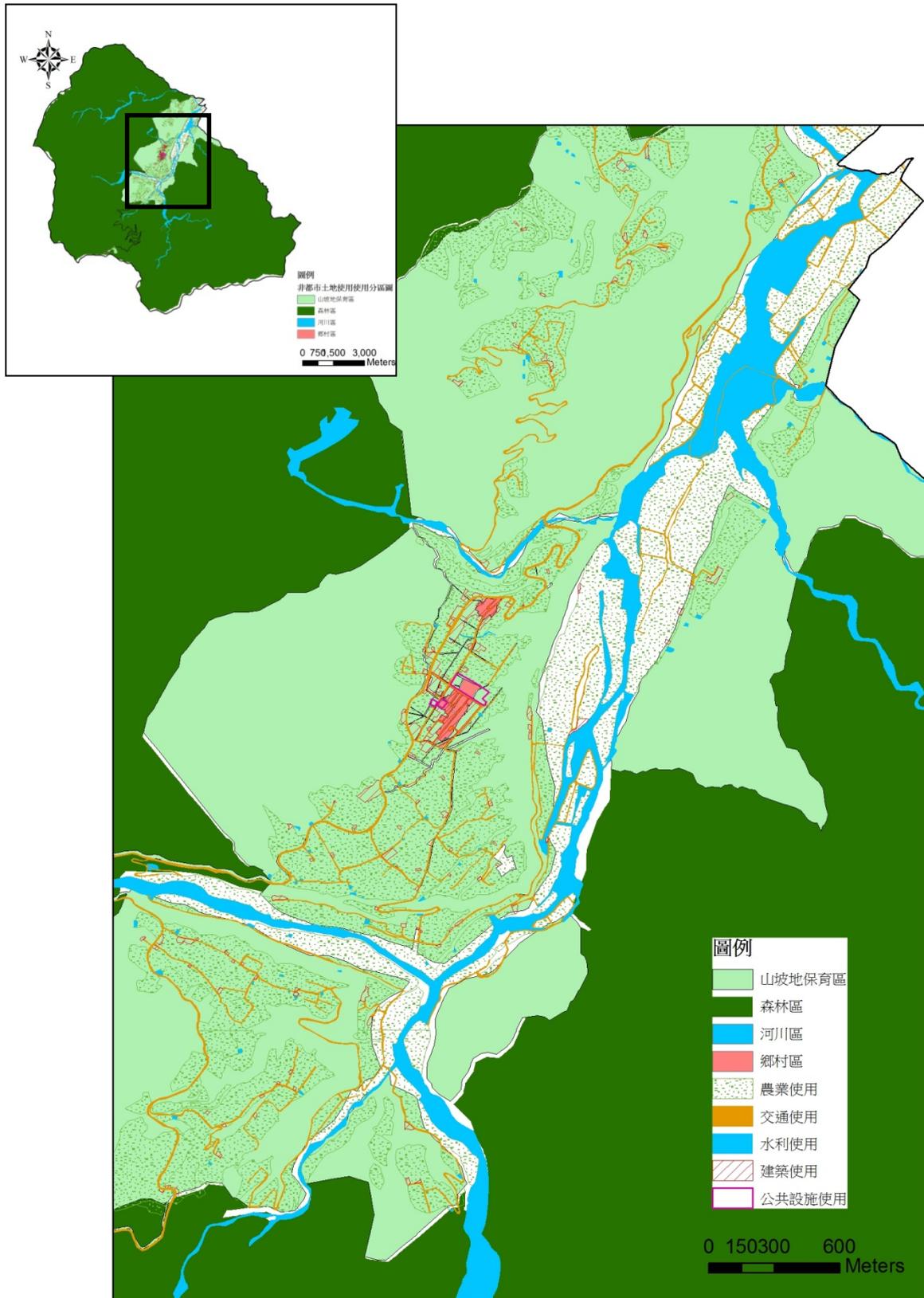


圖 15 南山部落土地使用套疊非都市土地分區圖

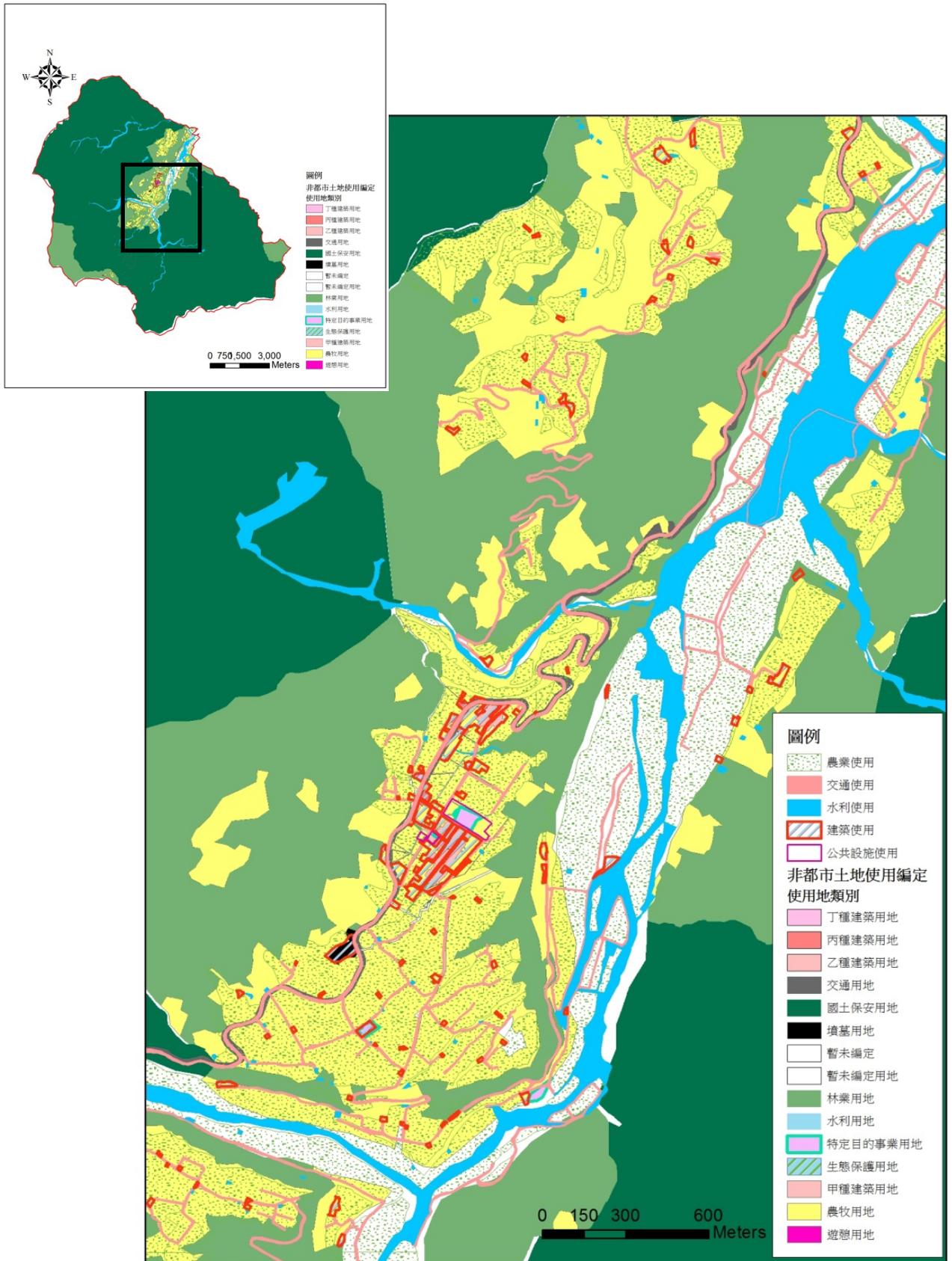


圖 16 南山部落土地使用套疊非都市土地編定圖

(2) 殯葬使用

南山村境內有大同鄉南山第十四公墓，占地為 0.9657 公頃。
目前已知部落已有殯葬空間不足之問題。

表 6 南山第十四公墓基本資料

段籍	地號	所有權	管理者	使用分區	使用編定	面積(公頃)
大同鄉南山段	819	中華民國	大同鄉公所	山坡地保育區	殯葬用地	0.6227
	819-1	中華民國	原住民族委員會		交通用地	0.0343

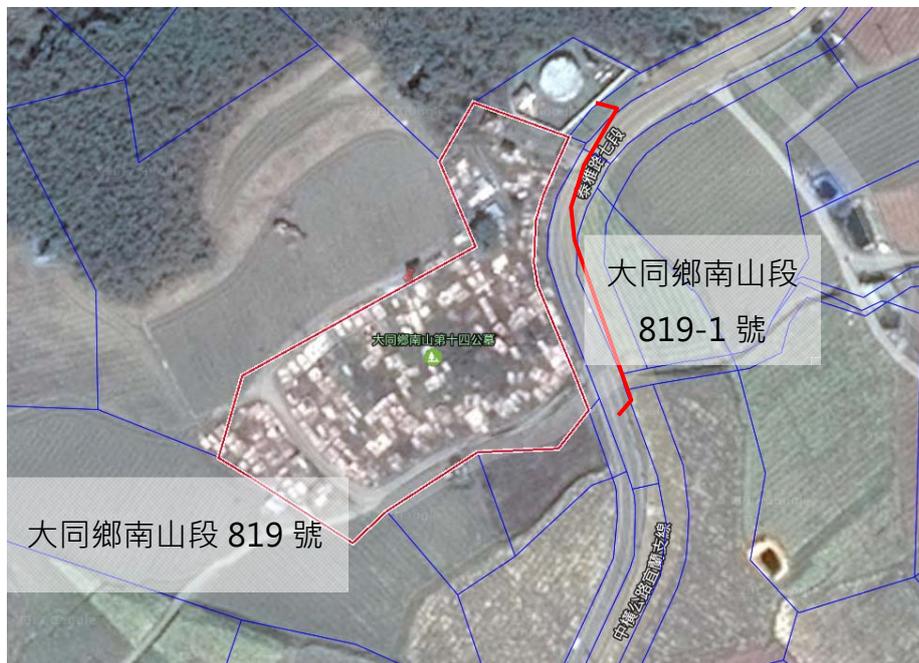


圖 17 大同鄉南山第十四公墓地籍圖

政策性推展納骨牆之設計，與原住民文化嚴重衝突，不被部落族人所接受，目前由大同鄉公所爭取新增殯葬用地。

表 7 南山部落死亡人口推估表

年度	南山村		
	死亡率 (‰)	總人口數 (人)	總死亡人口數 (人)
93	0.00	810	0
94	1.28	784	1
95	0.00	761	0
96	1.29	773	1
97	1.29	776	1
98	0.00	798	0
99	0.00	821	0
100	1.21	826	1
101	1.19	839	1
102	1.19	839	1
103	1.15	868	1
104	0.00	857	0
105	0.00	861	0
106 ⁶	12.78	861	11
93-106 年 死亡人口合計	18		
粗死亡率(‰)	1.53		
107-115 年 死亡人口推估數合計	13		
殯葬用地需求檢討(死亡人口*19.25 平方公尺+公共設施面積) ⁷			
107-115 年殯葬用地需求面積(平方公尺)	250.25		

資料來源：本計畫推估。

⁶ 資料統計至 106 年 7 月。

⁷ 依據殯葬管理條例第 12 條第七款之墓道，分墓區間道及墓區內步道，其寬度分別不得小於四公尺及一點五公尺。若設定單一墳墓之墓基為 4m*2m，每增加一墳墓，因應墓基與步道需求，則須新增 5.5m*3.5m=19.25 m²之殯葬用地面積。

不同於漢人習俗，部落族人認同殯葬與造林使用可結合使用。
 由部落自主評估可能新增之殯葬用地如下圖所示：

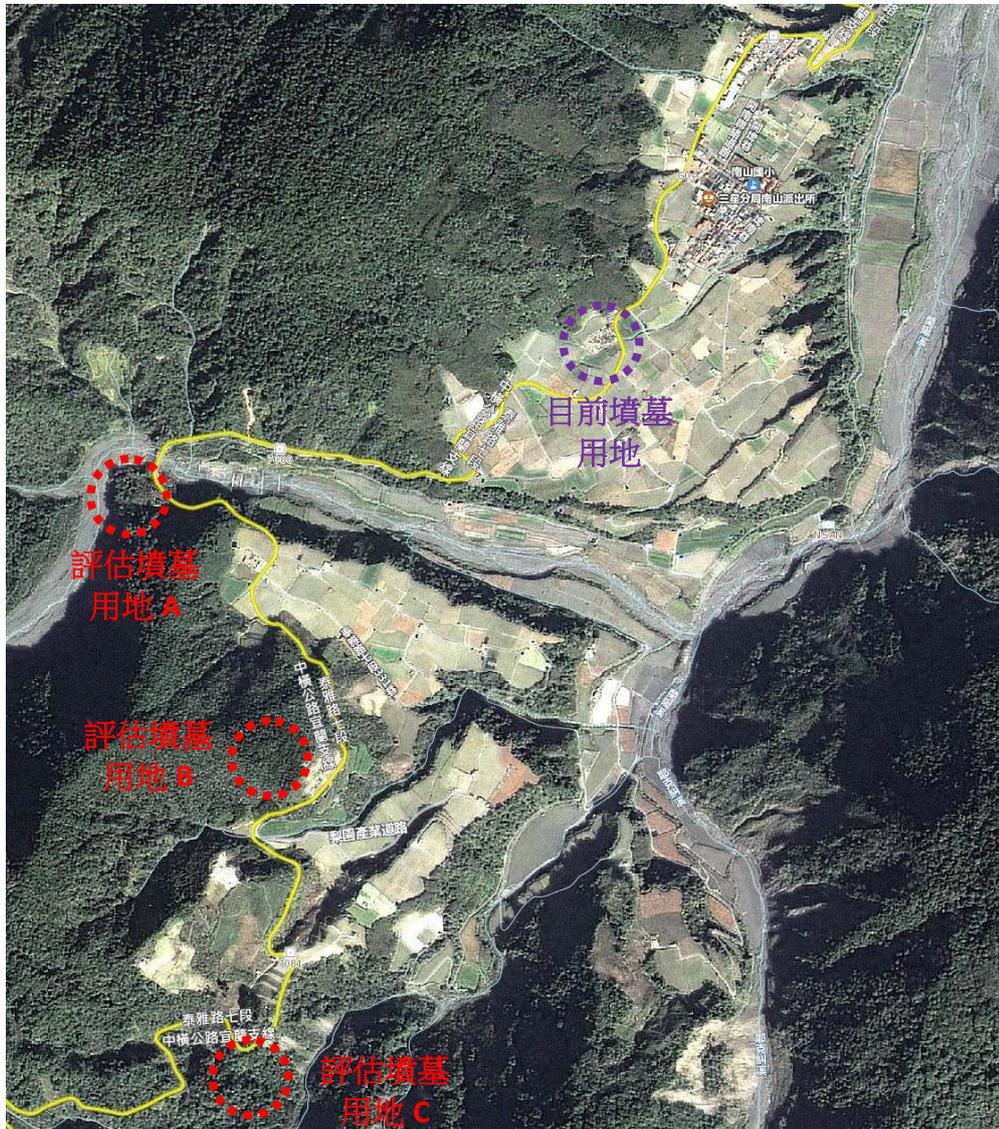


圖 18 殯葬用地評估示意圖

表 8 殯葬用地評估基地探討

	優點	缺點
評估墳墓用地 A	距離聚落最近，鄰近主要道路，容易維護管理	有河川沖刷的潛在風險
評估墳墓用地 B	面積腹地範圍最大，距離適中。	缺乏連外道路，需與鄰地溝通聯外道路用地
評估墳墓用地 C	無上述兩基地之缺點	距離最遠，腹地有限

4.小結

四季、南山高冷蔬菜每年上億的產值，已形成穩固的產業型態。此一產業型態使南山部落成為少數人口成長，年輕人留鄉的原民部落，但也因土地集約利用，導致目前備受討論的環境議題，包含：由於集約耕作，已使地力枯竭，農藥與化肥的強力使用，已影響到水土生態。因人口成長之故，聚落建物向外擴張，形成半數建物位於農牧用地上之情形；根深蒂固的產業結構影響部落文化生活模式。土地利用的管理、產業型態與文化生活三大面向，相互之間形成交互作用，因而在面對土地利用管理的議題，也必須探討其產業與文化面向的對策措施。

表 9 本計畫議題與對策

議題		對策	
		土管層面	其他層面
生產面	大規模的高冷蔬菜種植，為維持蔬菜種植的地力，因而大量使用生雞糞、化肥，以及除草劑等化學藥劑。在河床種植的部分雖已透過相關法令約束，仍對環境產生衝擊。	<ul style="list-style-type: none"> • 山坡地及重要地點之環境保育(疊圖及工作坊指認) • 有機堆肥公共設施建構 	有機堆肥輔導 多元產業輔導
	有 31%的農業使用位於未編定的河川行水區，缺乏明確的土地使用管理機制。	如何劃定國土計畫中之功能分區探討	
	具備良好的生態旅遊資源，但未發展出結合在地文化與環境保育的產業。	多元產業發展的公共設施建構及土地使用配套	多元產業輔導 公共設施建構
生活面	50%的建物使用位於農牧用地，限制部落產業多元發展的可能性	輔導合理使用合法化	公共設施建構
	土石流災害及聚落安全確保	重要地點加強保育	部落防災措施
	水管及水塔設施影響部落景觀		公共設施改善
生態面	生活區生態破壞，應加強綠化、降低農藥衝擊	加強保育及綠化地點的指認	

(三)

(四) 特定區域計畫之推動，與部落產業輔導機制、山林保育與教育提升政策整合推動方式—以 Pyanan(南山)部落為例。

民國 106 年一月人口資料，南山部落共有 261 戶人口數 861 人，原住民占部落人口超過九成三。

部落教育水準普遍集中於國中畢業，其次為高職畢業，多數青年於畢業後繼續留鄉從事砍菜或高麗菜種植的工作，產業的特性與偏遠地區的教育資源缺乏，強化了目前的產業結構，更無世代翻轉的可能性。

表 10 南山村 105 年教育程度統計表(15 歲以上)

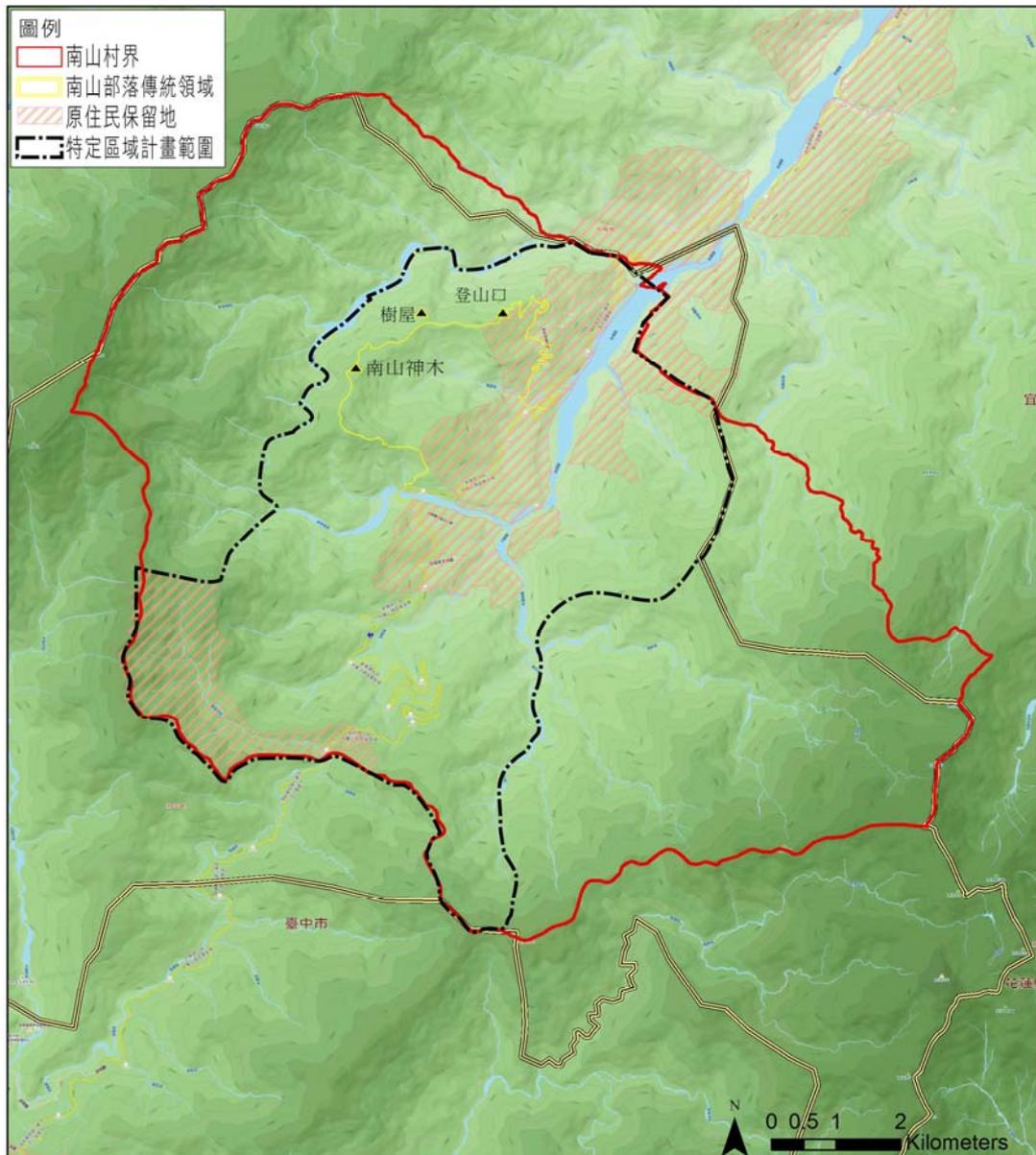
教育程度	研究所		大學		專科				高中				國中		國小		自修	不識
	碩畢	碩肄	大畢	大肄	二畢	二肄	後二畢	前三肄	高畢	高肄	職畢	職肄	國畢	國肄	小畢	小肄		
男	3		15	8	6	3	8	27	15	52	39	4	154	5	27	1	1	1
女	1	2	13	13	3	5	7	9	18	43	25	16	101	3	43	0	0	1
總計	672																	

從國家轉型正義的角度，應正面看待部落青年留鄉與人口成長的現況，並協助多元產業發展，以改善部落教育條件與生活型態，協助發展符合族群文化與環境永續的生活條件。

在目前半數建地與目前非都市土地使用管制規定衝突的現況，不利於部落產業多元發展(例如發展生態旅遊、民宿)，對環境改善與族群的生活條件提升產生極大的限制，在符合土地使用適宜性的分析前提之下，應促進建物合理使用合法化。在土地使用調整的同時，產業輔導與教育條件為改善部落處境與產業轉型之必要措施。土地、產業與文化溢堤共構之情況為多數原鄉部落之現實，在處理土地議題時，同步整合產業與文化之配套措施為必要之條件。

(五) 計畫範圍

計畫範圍以處理土地使用相關議題為主，因而以原住民保留地為核心範圍，並且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。

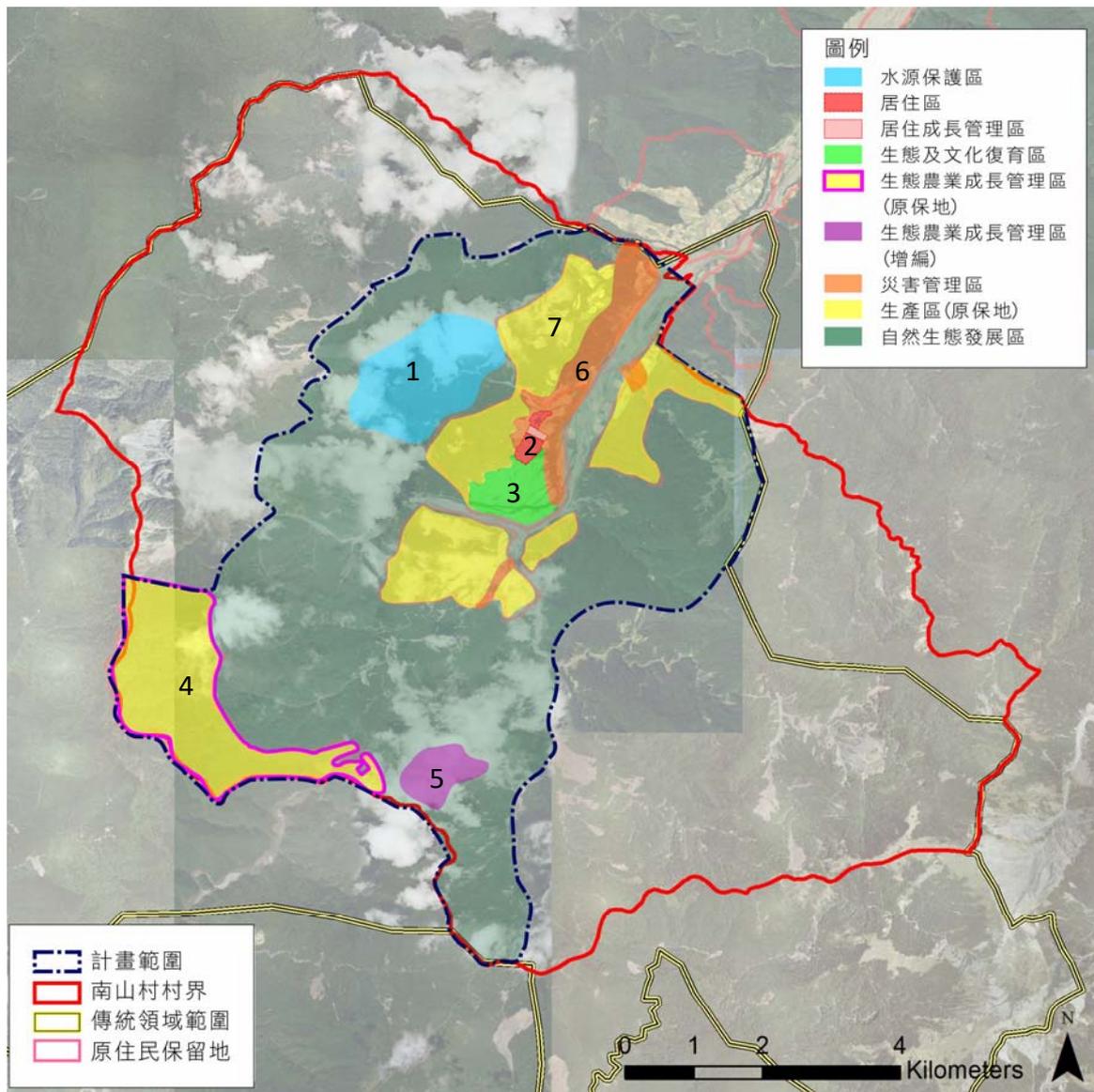


南山部落特定區域計畫--計畫範圍初擬

(六) 南山部落發展願景及特定區域計畫初步構想

透過工作坊討論，初步提出南山部落發展願景⁸：

1. 高冷蔬菜產業走向生態化，發展以結合環境的生態農業為目標。
2. 發展結合生態與文化的產業，作為宜蘭泰雅文化傳承的基地。
3. 以 gaga 精神守護山林與河川資源。



南山部落特定區域計畫分區構想初擬

⁸ 南山部落發展願景仍持續討論修訂中。

為達到部落發展願景，目前提出策略構想如下：

1. 水源保護區(圖面編號1)：

部落飲用水水源，已劃定為水質水量保護區，加強保育。
2. 居住區及居住成長管理區(聚落範圍，圖面編號2)：
 - (1) 居住區為目前聚落建築所在之地，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。
 - (2) 以十年為期，評估人口成長建地需求，作為預備發展區。
3. 生態農業結合成長管理概念之發展機制(圖面編號3、4、5分區)：
 - (1) 評估兩處鄰近思源啞口之土地劃定為生態農業發展區，一處原已編定為原住民保留地，但土地屬於國有地，由林務局管理；一處目前為森林區，含括林業用地及國土保安用地，是一坡度平緩之平台高地。
 - (2) 目前聚落周邊之高冷蔬菜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。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。
 - (3) 承上，聚落周邊原有之農牧用地轉為環境復育用地(圖面編號3)，作為部落公法人經營泰雅文化傳承、生態旅遊之基礎。並新增有機農業堆肥以及生態旅遊服務之公共設施。
 - (4) 參考宜蘭縣政府有關環境敏感地區之調查成果，將高潛勢之災害地區劃設為災害管理區(圖面編號6)，未開發之土地加強保護，已開發之土地輔導至生態農業發展區轉作。
4. 產業輔導配套措施

部落居民有意願從事生態農業，但因目前地力枯竭且大規模慣行耕作而無轉作契機。若有機會易地生產，多數人有轉作意願。並促使部落有條件開始發展文化與生態旅遊產業。本計畫之規畫構想，需有機農業、生態農業之輔導機制，以及關聯性之公共設施配套。
5. 其他
 - (1) 原住民保留地，且不屬於上述所定義之分區，則劃定為生產區，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。(圖面編號7)
 - (2) 自然生態發展區：本計畫範圍內扣除其他所有分區之範圍，在保育的前提下仍維持傳統活動使用。

有關本計畫之初步規畫構想，提請相關單位提供意見。

議題二、擬定原住民族特定區域計畫之通案性內容探討

(一) 修正全國區域計畫相關內容

106 年 5 月通過之修正全國區域計畫第七章土地使用分區管制，捌、考量原住民族地區特殊需要，為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族土地之土地使用管制，仍應優先依「原住民族基本法」等有關原住民族專責法令規定辦理，其餘未規定者，其土地使用計畫與管制應符合區域計畫法及本計畫之規定。另於原住民族土地專法制定完成前，將由內政部會同中央原住民族主管機關及其他相關機關訂定後，納入非都市土地使用管制規則內，以具體落實原住民族土地之特殊需求。

就原住民族居住用地需求問題，研擬原住民族土地使用合法化之，有短、中、長期作法，擬定特定區域計畫屬於因應原住民族用地問題之長期作法。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，納入全國區域計畫。

(二) 原住民族特定區域計畫之訂定條件

1. 訂定原住民族特定區域計畫之基本考慮因素

- (1) 該部落具有空間計畫或土地使用管制議題。
- (2) 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。
- (3) 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。

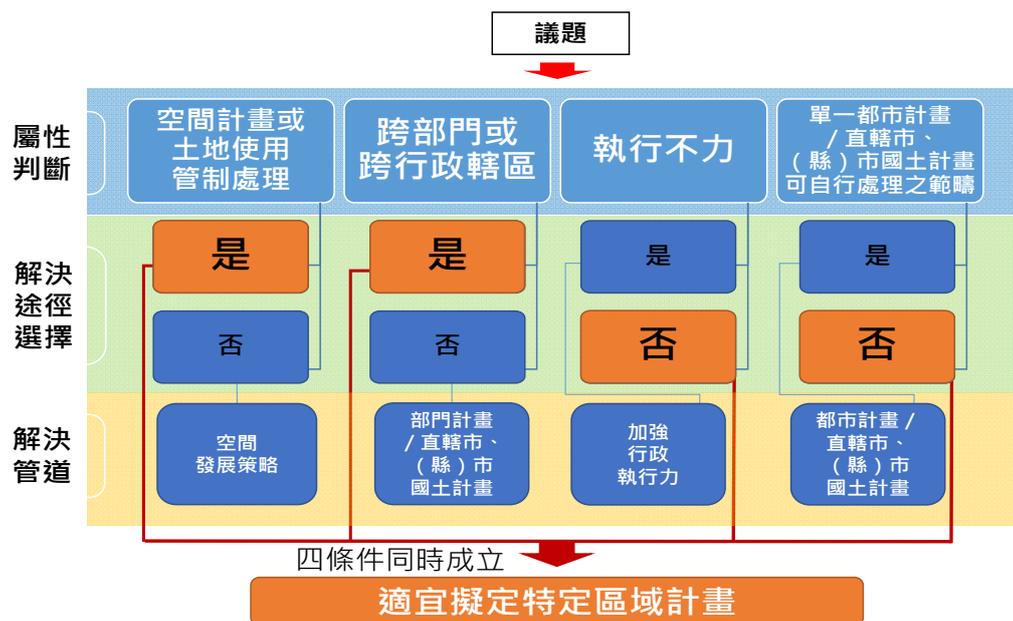


圖19訂定原住民族特定區域計畫之基本考慮因素

2. 評估條件

在符合基本考慮因素以外，尚且評估相關條件，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：

- (1) 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。
- (2) 曾經進行過傳統領域調查者。
- (3) 部落仍保存傳統土地管理智慧(例如：GAGA)。
- (4) 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

- (1) 以部落為基本單位，可跨部落、跨行政區為計畫範圍提出。
- (2) 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。

(三) 原住民族特定區域計畫之規劃方法

1. 部落主體

特定區域計畫之規劃過程與核定實施過程，除了依據區域計畫法之規定辦理，亦應落實原住民族基本法之精神。

其中，原住民族基本法第 21 條規定⁹「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」。在形式上應踐行原住民族基本法與「諮商取得原住民族部落同意參與辦法」¹⁰之相關規定，就計畫的規劃過程與計畫內容應以部落主體為原則。

有關部落主體原則，除了上述相關規定之要求，在規劃過程中尚有更多細緻的落實性行動。例如：計畫過程中以參與式規劃設計進行；在計畫進入平台會議之後，必須邀請並且支持部落代表參與……等等。

2. 參與式規劃設計

特定區域計畫因部落主體原則，應以參與式規劃設計方式完成。規劃期間應辦理說明會，讓部落族人了解計畫始末，在獲得部落同意之後，以至少三至五次的規劃設計工作坊完成計畫方案，並透過部落會議做方案的確認。工作坊的時地安排，與召集方式會因應部落的現況而有所差異。由於原住民部落多數為基督教信仰，教會影響日常生活甚深，許多公共性活動需結合或錯開教會活動辦理。例如，在鎮西堡部落，往往利用部落禮拜或家庭禮拜通知工作坊或部落會議召集的資訊，但正式的會議則必須避開教會常態性的活動以利辦理。建議先與部落頭人(頭目、鄰長、牧師或相關領袖)先行商議後辦理。

3. 規劃過程中的培力

國土規劃之法規、議題與發展願景，對於原住民部落或一般漢人社區

⁹ 原住民族基本法第二十一條：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。

前二項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。

前三項有關原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃設、諮商及取得原住民族或部落之同意或參與方式、受限制所生損失之補償辦法，由中央原住民族主管機關另定之。

¹⁰ <http://law.apc.gov.tw/LawContentDetails.aspx?id=GL000274&KeyWordHL=&StyleType=1>

皆有知識上與經驗上的門檻，因而，在進入實質規劃過程之前，需有一段類教育訓練，是知識輸送與分享的過程，也就是培力的過程。

另一方面，規劃的時程有限，為因應規劃時程，且同時面對部落對於法令的學習與議題的掌握，則有賴規劃團隊的協助與陪伴，並以規劃團隊的專業經驗，彙整出部落在地知識與相關議題，在工作坊中維持正確價值、引導討論，以促進學習同時促進部落共識。

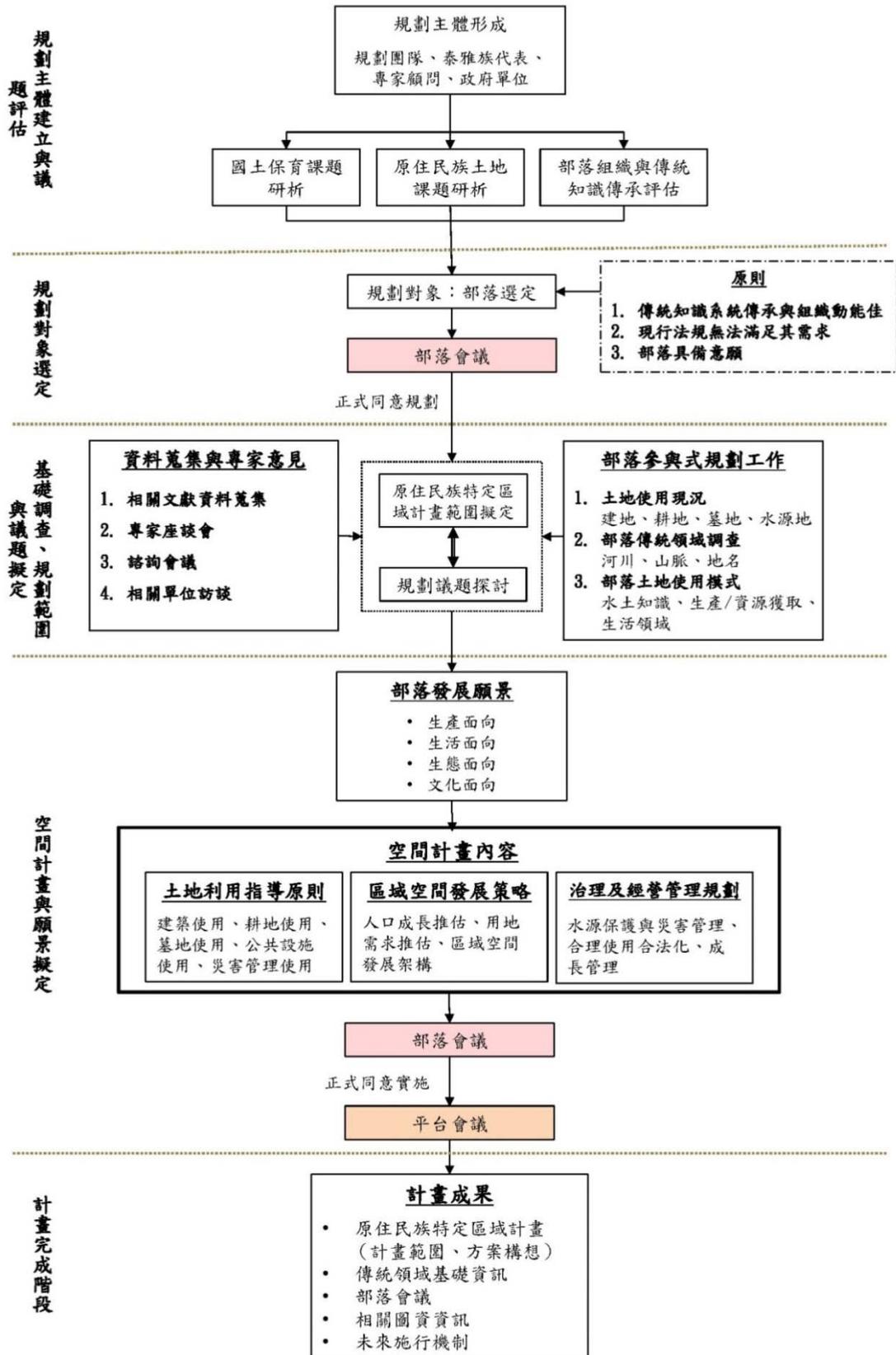
因而，避免迅速以多數決解決衝突矛盾議題，避免在規劃前期進行重要決議，而是等待部落培力工作至一進程段落，在充分溝通的情況下，進行決議。

4. 培力工作中的共識凝聚

雖然部落會議制度已施行多年，在台灣多數部落並未養成部落會議的習慣，甚至形成部落會議召開的機制。

為促使規劃方案討論，並且凝聚部落共識，在培力工作中，須協助部落召開部落會議，甚至因應部分議題形成組織或公約。例如鎮西堡則應積極促進兩部落之部落會議運行、森林管理公約、民宿業者環境管理公約等等。在規劃過程及後續執行當中，規劃單位為處理規劃方案，應有限度的協助，另外，原住民族委員會則應積極承擔協助部落共識凝聚的任務。

(四) 原住民族特定區域計畫作業項目及流程



1. 規劃主體建構與評估

於規劃工作啟動之際，本團隊積極召集各方相關團體組成規劃主體與工作平台。

- 泰雅族代表：泰雅民族議會領袖與其他相關代表。
- 專家顧問：長期研究原住民土地議題之相關學者與專家。
- 政府單位：內政部營建署、原住民族委員會等相關政府單位。

為了進一步選定示範區域，本規劃團隊針對以下三個面向的議題進行資料蒐集與初步評估：

(1) 國土保育課題研析

位處山林地帶的泰雅族傳統領域，自長期以來遭受不當開發威脅，對在地的環境、文化產生衝擊。於氣候變遷與國土計畫法之調整下，須有新的治理機制。

(2) 原住民土地課題研析

奠基於先期計畫之成果，初步掌握原住民族土地長期之「合理卻不合法」、「合法卻不合理」的窘境。原住民族因應生計的合理使用（住宅、產業、公共設施等等）於土地制度長期的沉痾下成為「不合法」；而各種不合理的外來開發卻因能掌握制度資源工具成為「合法」，導致生活空間與傳統領域遭到破壞。

(3) 部落組織與傳統知識傳承評估

部落的傳統知識乃族人長期與環境共生共存下的產物，其更是維持地區永續發展、生態保育之重要基礎，亟需納入現有的國土保育體系，與現代規劃專業知識相輔相成。本計畫初期即初步掌握泰雅族GaGa的相關精神，並諮詢專家與泰雅族領袖，綜合評估全台各部落之GaGa傳承，初步篩選出幾個傳承較佳、能反映人與環境永續共生之部落。

2. 基礎調查

(1) 土地利用現況

- 建築用地

調查項目包括位置、樓高、功能與材質結構，可初步判讀航照圖後再實際踏勘走訪。

- 農耕用地

調查項目包括位置、範圍、作物、耕種方式，可初步判定航照圖掌握位置與範圍，再輔以現場踏勘、訪談。

- 墳墓用地

調查項目包括位置、範圍、墳墓形式。

- 水源地

透過訪談並以稜線輔助標示出大致集水範圍與面積。

(2) 部落傳統領域調查

以部落工作坊的方式，利用傳統領域模型，邀集耆老、居民，共同指認出河川、山脈以及相關地名。可進一步要求原住民委員會提供其傳統領域調查成果。

(3) 部落土地使用模式

藉由實際的踏勘、現場紀錄，建立起部落土地使用模式，主要類別包括水土知識、生產/資源獲取、生活領域等等。

3. 規劃範圍擬定

於調研資料的基礎上，藉由部落會議、專家座談與諮詢會議整合部落族人、專家與相關政府單位之意見，以擬訂計畫範圍。根據本團隊規劃工作，部落的領域空間結構大致有三層，實際制訂規劃範圍時需參照下列三者：

(1) 核心聚落區

居住、主要公共設施以及商業活動的聚集地。

(2) 生活領域範圍

核心聚落區外圍之農耕區，以及水源地。

(3) 傳統領域範圍

以稜線、河川為界、並根據部落長年生活、文化傳統下所共識之傳統領域範圍。

4. 規劃議題擬定

於調研資料的基礎上，藉由部落工作坊、專家座談與諮詢會議等探討相關議題，並研擬對策。議題面向至少需包括以下：

(1) 水源保護與災害管理

(2) 合法使用合法化（建築、農耕與墳墓）

(3) 因為未來發展之成長管理

5. 空間計畫與願景擬定

統合前階段的規劃成果，並以參與式規劃方法，與部落共擬未來的空間願景，以助進一步發展空間計畫。空間計畫之內容包括下列：

(1) 土地利用指導原則

包括建築使用、耕地使用、墓地使用、公共設施使用、災害管理使用等土地利用指導原則。

(2) 區域空間發展策略

人口成長推估、用地需求推估、區域空間發展架構

(3) 治理及經營管理規劃

待空間計畫草案出爐後，還須與部落及政府單位進行來回的方案共識，並透過平台會議的舉辦，邀集各方人士之意見以修正確認，並研擬未來實施後相關單位之配套措施。完成後的特定區域計畫須經過部落會議正式同意後，方可作為未來實施之依據。

6. 計畫成果

計畫之成果包括以下各項：

(1) 原住民族特定區域計畫

包括計畫範圍、空間計畫與方案。

(2) 傳統領域基礎資訊

包括山脈、河川、地名等相關環境資訊。

(3) 部落會議

至少須召開兩次正式的部落會議，並附上會議記錄與簽到表。

(4) 相關圖資資訊

基礎調查所需產出之相關圖資，詳請參照本計畫的圖目錄。

(5) 未來施行機制

未來因應特定區域計畫之實施之相關配套辦法。

(五) 原住民族傳統智慧 (GAGA) 如何納入特定區域計畫

1. 原住民族傳統智慧 (GAGA) 納入特定區域計畫之必要性

- (1) 原住民族特定區域計畫以參與式規劃貼近部落的實質需求，各項土地利用的需求、土地利用的模式皆依循GAGA規範，惟外界對GAGA的傳統內涵或是其衍生的土地利用模式皆一知半解，難以具體了解該土地利用模式之原因為何，多需經由部落族人口頭說明方能體會GAGA的內涵。
- (2) 過去因原住民族並未將GAGA落入文字，僅藉由口耳相傳，目前尚無經部落或原住民族主管機關確立可直接於特定區域計畫援引之GAGA文字內容。
- (3) 特定區域計畫施行後，執行機關眾多，難以個別詢問部落族人GAGA的內容，是以於特定區域計畫的討論過程中，多有GAGA能否文字化之討論。

2. 原住民族傳統智慧 (GAGA) 納入特定區域計畫之困難

(1) 漢語轉譯的隔閡

因部落用語與漢民族不同，對名詞或有不同定義，是以用(漢語)文字記錄、轉譯的過程中，恐因文化不同而不夠完整，而文字亦會僵化GAGA規範，或許難以依文字化之GAGA逕予認定是否符合GAGA規範，實務上仍需部落耆老就個案予以解釋。是以GAGA或可文字化增加外人對泰雅族傳統知識的了解，但不宜文字化後逕予引用或操作，仍須回歸部落解釋。

(2) GAGA框架遼闊

GAGA框架是十分遼闊的，包含部落對山林的態度、對生活的一切方式、對部落族人的共享精神等，實際上此精神態度若予以文字化，恐僅少數條文具體涉及土地的使用，其他大部分則是部落對山林、對生活、對族人的態度說明。

(3) 不同部落對GAGA的解讀差異

縱使同屬泰雅族，不同部落間，其因地理關係或文化因素，會有不同的GAGA規範，或對GAGA規範有不同的認知。如河畔兩側的部落對於河的界線、水源地的範圍會有不同的解讀；又如本計畫範圍南山部落反因現代化生活對GAGA有了新的體悟，而詮釋出與祖先傳承之GAGA不同的生活規範。是以縱將GAGA予以文字化，亦只能對單一部落產生規範，無法適用於其他部落。

3.本計畫建議

承上開說明，傳統智慧GAGA文字化有其必要，但亦有其困難之處，在這之間有無一個部落族人能夠認同、而特定區域計畫的審查者、閱讀者、執行者又能夠貼切了解GAGA規範的方式？相較於傳統GAGA的規範，若由部落族人根據現在的生活經驗與土地利用模式，訂立一個「土地使用公約」，能否達到前述目的？又原住民族語言發展法甫於106年6月14日公布施行，確立原住民族語言為國家語言，考量GAGA規範轉譯的隔閡，若將前述「土地使用公約」訂立漢語及原住民族語2種版本，當漢語名詞解釋有疑義時，可參照原住民族與版本，如此作法是否可行？

(六)有關議題二、擬定原住民族特定區域計畫之通案性內容，包括訂定條件、規劃方法、作業項目及流程、原住民族傳統智慧如何納入特定區域計畫等，提請討論。