



台東縣金峰鄉 國土規劃實務經驗

台東縣金峰鄉國土計畫の實務經驗

Practice of the National Land Planning in Jinfeng Township, Taitung County

文·圖—Tjapi 陳巧筠 (安嘉諮詢顧問有限公司規劃師)

2016年國土計畫法通過施行之後，全國國土計畫復於2018年公告實施，以國土保安、永續發展為目標，訂有政策性、整體性的空間發展與土地使用指導原則。就原住民族土地的發展策略而言，為尊重原住民族傳統文化與土地利用之特殊需求，若涉及原住民族土地及海域，應劃設適當的國土功能分區分類、推動鄉村地區整體規劃、訂定原住民族土地使用管制規則或擬定原住民族特定區域計畫，並透過培養原住民部落規劃人才落實部落自主。本文將從筆者自身參與傳統領域調查、國土計畫與台東縣金峰鄉原鄉規劃的經驗，檢討反省國土規劃制度在原住民族地區推動所遭遇的困境和待解決的難題。

原住民族土地規劃不應限縮在核定部落範圍內

未來全國國土將劃分為四大功能分區，並將採容許使用制度，以適地適用之精神包容多元的土地使用。前述功能分區包括「國土保育地區」、「海洋資源地區」、「農業發展地區」以及「城鄉發展地區」，各分區訂有不同程度的土地使用原則，並考量環境資源條件、現況與未來發展需求予以分類。然而，立意良善的這套新制度，在地方執行過程中卻遭遇許多問題。



規劃工作坊中嘉蘭村族人討論居住、產業、公共設施、文化空間等課題。



運用傳統領域調查與社區製圖方法進行規劃（正興村）。

首先，功能分區劃設主要著重處理現行與未來土地使用制度的銜接，以免影響民眾既有的土地使用權利。例如過去都市土地、非都市土地或國家公園等各類土地使用分區與用地如何轉換至新的功能分區，或是處理各部門主管機關之間分區劃設、相關法規的競合與調整。換言之，功能分區僅能解決部分既有土地使用課題，未能涉及未來發展用地的規劃。

此外，原住民族土地包含原住民族傳統領域土地及既有原住民保留地，廣泛涵蓋人口集居的聚落範圍、農耕、狩（漁）獵、採集等各類實踐文化的空間，涉及各類國土功能分區，但目前部落可實際參與的僅有農業發展地區第4類或城鄉發展地區第3類之劃設。前項劃設雖可解決105年以前住宅使用土地不合法的問題，但有諸多的劃設限制及條件，部落亦無實質決策權，且劃設範圍限縮於核定部落範圍內，更是無法顧及原鄉各類型的土地使用問題。

原鄉規劃缺乏基礎調查資料

原住民族分布範圍廣且涉及的土地議題

原鄉執行規劃，與在都市截然不同。規劃初期，須針對相關政策與計畫、社會經濟、環境資源及國土利用等現況進行資料蒐集與圖資交叉分析。然而，在地方政府經費有限的情形下，部落基礎資料零碎且不完整，難以反應真實發展的困境。



複雜，各部落因其所處的地理環境條件、族群特性與文化，以及受到的土地使用法令限制不同，發展的樣態與需求各有所異，需要透過詳細的調查才能針對其地方屬性與特性進行完善的空間規劃。「鄉村地區整體規劃」（以下簡稱鄉規）正是以鄉（鎮、市、區）為尺度，盤整居住、產業、交通運輸、景觀及公共設施等課題，針對部落普遍遭遇的居住空間不足、產業發展受限、缺乏基礎建設或公共設施服務待提升等現況，進行策略研擬及因地制宜的規劃，以達到部落永續發展之目標。

原鄉執行規劃，與在都市截然不同。規劃初期，須針對相關政策與計畫、社會經濟、環境資源及國土利用等現況進行資料蒐



部落在當代國家體制與文化傳承發展的夾縫中生存，透過自身力量發展出的土地文化，並無法直接套用到現行的土地使用分區分類，需要更細緻的調查與規劃，部落也需要時間凝聚共識並重整組織量能，梳理未來發展的藍圖與建立土地使用機制。



辦理金峰鄉五村參與式規劃工作坊。

係人與各組織團體的意見，補足既有資料的缺陷，以貼近部落實際的現況需求。

以原住民族為主體的規劃與參與仍待落實

從參與原鄉規劃的實務經驗中，筆者肯認國土計畫法中納入原住民族土地與海域的概念以及部落諮商同意的精神。但由於國土計畫體系龐雜，在地方推動的過程中，仍常發生多頭馬車、執行規劃的團隊缺乏文化敏感度、資訊傳遞落差甚至錯誤等情形，導致部落對於國土計畫的政策有諸多誤解和混亂。此外，規劃術語過於專業、制度轉譯的困境造成部落參與的門檻與難度很高。

無論是鄉規或是國土功能分區劃設，民眾參與的制度設計皆仍停留在過去規劃高權的思維，一般民眾僅有舉行說明會、公聽會或公開展覽圖冊等基本參與權利，並未納入原住民族傳統慣習或是部落集體權的設計，最終規劃方案與計畫擬定的權力，仍掌握在中央及地方政府之中。

原住民族與土地關係密切，因與土地長期互動、連結而孕育出各族群特有的語言與文化，不應在規劃過程中忽略部落原有豐富



辦理機關協商會議。

的在地經驗與傳統生態知識。換言之，國土規劃的制度如何落實由下而上的參與式規劃、運用原住民族規劃方法、考量文化特殊性，以及保障部落在規劃方案的實質決策權，需要各界共同努力推進。

期盼傳統領域土地調查與權利儘速落實

原住民族土地的空間規劃往往忽視原住民族固有權利，未關注部落受殖民歷史影響的困境，以及至今所衍生複雜的土地使用型態與權利態樣。舉例而言，部落往往無法尋覓適合設置文化空間與設施的土地，如舉行傳統祭儀的場地、討論公共事務或傳承文化的青年會所；又例如部落對於土地使用習慣並非單一或集約，一塊土地可能具有居住、農耕、採集或狩獵等多功能的性質存在，且使用主體可能是個人也可能是集體的家族、氏族或部落，甚至有跨部落治理的情形。但國土計畫並不處理該類地權議題，且在實際執行規劃的過程中亦無法逾越現行法令，導致族人在文化空間的使用需求難以透過鄉規

解決，國家應有相關的土地政策配套措施同步進行。

對於部落來說，重要的生活場域與文化空間包含傳統領域土地，但過去因國家不正義的土地政策與制度造成地權的流失，土地成為國有並受各目的事業法令規範，在國家發展的計畫中犧牲原住民族的權益，使得原住民族的土地使用受到各種箝制。部落在當代國家體制與文化傳承發展的夾縫中生存，透過自身力量發展出的土地文化，並無法直接套用到現行的土地使用分區

分類，需要更細緻的調查與規劃，部落也需要時間凝聚共識並重整組織量能，梳理未來發展的藍圖與建立土地使用機制。

整體而言，目前在原鄉地區進行規劃的各項作業程序與方法，缺乏以原住民族為主體進行實質規劃的思維，筆者認為傳統領域調查內容為原住民族土地空間規劃的基礎，未來仍應持續針對各原住民族的土地分類概念、個人或集體的使用型態、使用的規範、使用的主體與範圍等進行更細緻的傳統領域調查，並研議修訂相關法令，或許才有機會突破國土規劃體系，落實原住民族土地治理的權利。◆



Tjapi 陳巧筠

排灣族，台東縣太麻里鄉金崙村大武窟部落人。國立政治大學民族學系碩士。現為安磊諮詢顧問有限公司規劃師。因大學參與搭蘆灣社而啟發自己的民族意識，從地政領域跨入民族學領域，長期關注部落發展、傳統領域議題與原住民族土地政策。