



海岸管理法と原住民
Coastal Zone Management Act and Taiwanese
Aborigines
文・圖——黃斐悅（地球公民基金會花東辦公室主任）

海洋政策—— 海岸管理法與原住民

台灣是一座島，人與海的關係卻在戒嚴時期因沿海軍事管制而疏離，民眾任意靠近海都會受盤查；解嚴後，海岸周遭又缺乏整體規劃且開發過度，長期以來在海岸生活的原住民族所受影響可想而知。這些部落大多集中於花蓮、台東及屏東靠太平洋一側，其他縣市亦有零星部落分佈，其中最知名的族群為阿美族、蘭嶼的達悟族，亦有噶瑪蘭族、撒奇萊雅族、卑南族…等。

現代部落內部的價值衝突

近十年花東海岸持續發生大型土地開發爭議事件，如美麗灣渡假村（荖桐部落）、知本光電（卡大地布部落）、寶盛水族遊樂區（比西里岸部落）、山海劇場（磯崎部落）…等，可觀察到現代部落內部產生價值衝突，且不同世代之間想法轉變，青壯年以下普遍較不接受大型資源進駐的發展模式。2015年通過的新法《海岸管理法》（以下簡稱海岸法），目標之一便是管理這類問題，要求1公頃以上（約莫美麗灣建築大小）的開發申請，需送內政部審查確認符合海岸法原則。許多人誤解海岸法目標就是劃保護區禁止居民使用，事實上該法的概念偏向限制財團，保障民眾使用權；另因保護區衝突多，目前沒有機關願意主動劃設。以下簡要說明海岸法與原住民族的關係，並檢視其內涵與落實情形。

海岸法與原民相關三條文

海岸法的宗旨，包含土地管理、永續發展、自然海岸零損失、防災等。由於延宕20多年才通過，海岸周遭土地利用已變得十分混亂，管理上面臨許多挑戰；但也因通過得晚，才有機會受社會變革影響，納入了三條與原住民族權益相關的條文，白話解釋大意如下。

第 07條 海岸地區之規劃管理原則有9項，其中一項為「保存原住民族傳統智慧，保護濱海陸地傳統



海岸地區範圍為黃線與藍線之間的帶狀空間，此範圍內適用海岸法，但不一定受管制。（出自內政部）



海岸法的大型開發管制，部分目的是為了遏止如荖桐部落旁美麗灣渡假村的爭議。（出自地球公民基金會）

聚落紋理、文化遺址及慶典儀式等活動空間，以永續利用資源與保存人文資產」。

第10條 主管機關在劃設海岸保護區或海岸防護區的「範圍」時，若涉及原住民地區，應與原住民族委員會共同商討擬訂。

第16條 主管機關在擬定「海岸保護計畫」時，若涉及要限制原住民族利用土地、自然資源等事宜，計畫送審議前，應與當地原住民族諮商，並取得其同意。

在第07條中，雖然定義十分模糊，但大體上已將原住民族文化元素正式指認為必須重視的項目，與自然資源一樣。這樣新的概念，在台灣現行的老舊土地管理法規（國家公園法、區域計畫法、都市計畫法）之中完全看不到。近代的海岸法及國土計畫法，都具有這樣意涵的條文，儘管缺乏具體內容、難以執行，但勉強算是國家體制上的些微進步，至於如何落實，目前尚未看到進展。

資源永續利用之關鍵：管理手段與在地共識

雖目前沒有機關願意劃設保護區，但在海

許多人誤解海岸法目標就是劃保護區禁止居民使用，事實上該法的概念偏向限制財團，保障民眾使用權；另因保護區衝突多，目前沒有機關願意主動劃設。



岸資源枯竭日益嚴重的未來，無法保證不會發生。倘若有劃設，按照第07條的邏輯，族人在保護區內進行日常潮間帶採集、捕魚等行為不該被禁止。然而反過來問，保護區就是為了減緩資源枯竭的壓力，衝突何解？

此一問題必須先確認，生物枯竭真的是居民採捕所造成嗎？一般而言，海洋資源枯竭的因素十分多重，除了居民採捕外，還包含外來漁船捕撈、觀光破壞、水源污染、洄游物種全球性的減少…等等，單純區域性的禁捕無法解決，需要搭配多元的管理作為。換言之，保護區具有高強制力的手段，必須先進行詳細調查，確認它可以解決什麼？如何做到？否則不應該輕易劃設。若缺乏全面性整體思考及高度執行力，單純禁捕常是帶來衝突卻沒有辦法解決問題。



管理技巧的拿捏與考量

但若單純針對特定沿岸物種，倒可能透過「有條件採捕」的管理技巧讓生物存續。常見管理方式如：時間（繁殖期全面禁捕某物種，其他季節不限）、地點（繁殖礁區xx公尺內禁止捕魚，區外不限）、種類或體型（小於xx公分以下的龍蝦不得採捕，其餘不限）、採捕者（僅本部落族人或漁船能進入此空間採捕，其餘禁止）等。主管機關必須將部落居民、採捕者的需求以及資源保護視為同等重要，確認共同目標，再推各方可接受的管理手段，這樣的保護區才是能發揮功效的。筆者經驗中，花蓮的噶瑪蘭族新社部落、靜浦部落皆有主動護海的討論，雖援引政府資源挹注，但過程以部落

步調及期待為主，正面意義遠大於政府的強勢主導，後續值得持續觀察。

此過程中最困難之處，其實不是調查、資金或法規，而是主事者心態和多方協調能力。第10條、第16條中提及原住民族的部分，便是在訂定這類問題的協調形式，要求主管機關在訂定保護區範圍與管理計畫時，務必確保部落權利不會受損。在觀察地方上的實務工作後，發覺長年以來政府作法難以調整，故造成部落不信任為多，第10、16條文內容目前還是空洞的理想。然而必須強調，透過什麼形式協調並不是最大的重點，溝通上的衝突，往往是整個政府體系在心態及能力上有著重大問題，不管法令條文再怎麼理想，都無法解決。

海岸法適用範圍

在此提醒，並非所有靠近海岸的部落都與海岸法有關。第一，要檢視海岸法定義的「海岸地區範圍」。海岸法在公告設置海岸地區範圍時，每個區域地理條件不同，寬窄不一，與每個部落空間範圍重疊的程度也都大不相同，

港口部落海祭 (misacepo) 影像紀錄。祭儀結束後，由年齡階級分配所有的漁獲準備中午的男子共餐。(出自《花蓮縣沿海保護與保護標的資源調查計畫·第一期》)



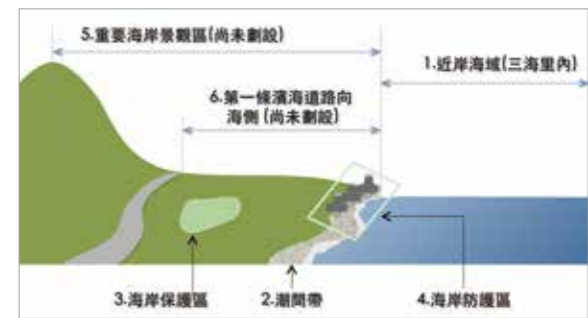
然而必須強調，透過什麼形式協調並不是最大的重點，溝通上的衝突，往往是整個政府體系在心態及能力上有著重大問題，不管法令條文再怎麼理想，都無法解決。



港口部落海祭影像紀錄。海祭為東海岸阿美族最重要文化之一，圖為港口部落藝術家雕刻的祭品台，當天祭祀過後祭品分送三處，其餘給最長老年齡組食用。

譬如可能漁獵的傳統領域落在適用海岸法的範圍內，但部落的房舍卻不在其內，例如台東的卡大地布部落，聚落緊貼台11線西側，剛好在海岸法適用範圍外，因此既不適用該法的管理，也無法接受其好處（譬如編列補助）。

第二，需釐清是否位於六項「海岸特定區位」，包含（1）近岸海域；（2）潮間帶；（3）海岸保護區；（4）海岸防護區；（5）重要海岸景觀區；（6）第一條濱海道路向海側（第3項即是前文所指保護區）。海岸法所有管制類的條文，只在特定區位發生作用，也就是說，即便部落座落於適用海岸法的地區，除非位於此六項特定區位，否則一切事物照舊不變。



海岸範圍中，僅有六大特定區位才受管制。其中，有兩項特定區位尚未完成劃設公告。(出自《花蓮縣沿海保護與保護標的資源調查計畫·第一期》)

應更深入理解原住民族的處境，也許有一天，能夠真正見到尊重與對等溝通。◆

尊重與對等溝通

《海岸管理法》上路5年，其守護文化與環境的精神立意良善，但實質進展卻極度遲緩，原因之一是多數工作主責在地方政府的建設、都市發展單位，無論是海洋或原住民課題，都全無經驗。本文期能讓讀者稍稍了解《海岸管理法》內涵，也呼籲政府及整體社會



黃斐悅

客家人，從台北歸鄉的花蓮縣吉安鄉人，1983年生。畢業於國立台灣大學森林環境暨資源學系。2010年返鄉，並服務於地球公民基金會，從事專職環保運動，主要負責花東地區各式土地開發爭議，現任地球公民基金會花東辦公室主任。