



我國在2016年公告實施的《國土計畫法》中定義，國土計畫是指「針對我國管轄之陸域及海域，為達成國土永續發展，所訂定引導國土資源保育及利用之空間發展計畫」（國土計畫法第3條）。在學理上，規劃是為了理性有效率的空間使用、促進社會福祉所進行的一套程序；在實踐上，它運用了大量的科學工具進行測量、計算和分析。

然而，從原住民族和國家之關係的角度來看，更需要從根本來思考的是，「國土」是如何成為國土的？若回顧像是美、澳、紐、加、台灣等墾殖國家的歷史，都有一段殖民掠奪原住民族土地的晦暗過去，如何翻轉殖民敘事下以「無人之境」等說法來否定原住民族和土地之關係的國土論述，讓原住民族的土地歷史現身，進而使原住民族的土地知識成為國土思維的一部分，並將原住民族的土地文化與發展需求納入規劃的過程中，正是最關鍵的議題。

歷史上國土計畫與原住民之關係

從國家的角度來看，台灣空間規劃的發展可追溯至日治時期。1936年台灣總督府頒布《台灣都市計畫令》的規範，而戰後該都市計畫令仍然沿用，一直到1964年都市計畫法第一次修正並廢除台灣都市計畫令後，才將中華民國1939年通過之《都市計畫法》適用於台灣。1974年，《都市計畫法》刪除區域計畫的部分，另立《區域計畫法》，但若從區域計畫法中「都市」、「非都市」的分類方式，仍可見以都市為核心的思維。《區域計畫法》通過的五年後，也就是1979年，有了台灣地區綜合開發計畫，而1981年開始則有以縣市為單位的國土綜合開發計畫。雖然就規範面來說，規範都市土地的《都市計畫法》與非都市土地之《區域計畫法》範圍上涵蓋了全台灣，但在法律上則缺乏一個統整者的更上位法律。

若從原住民族的角度來看，相對於日治時

土地文化教育 與國土計畫

土地文化教育と国土計画

Indigenous Land & Culture Education and the National Land Planning

文 | 官大偉 (本刊本期執行主編)

圖 | 趙子元 (國立成功大學都市計畫學系教授)、陳巧筠 (安磊諮詢顧問有限公司規劃師)、

施劭文 (國立政治大學土地政策與環境規劃碩士原住民專班生)



插畫設計illustration：陳立君



族人判定可利用的方式，則是會依照作物、耕作的方式、對細微地形的順應等等動態的因素，來判斷耕作是否恰當。若能結合對在地環境訊息的掌握，加上這樣動態的判斷邏輯，就可以發展出更加因地制宜、符合在地社會生態系統特性的空間規劃程序與內容。



業上山之溫帶水果、高冷蔬菜種植地區（例如中橫沿線）。不論觀光或是農業，都是為了平地的發展核心提供服務，也都因為外來經營者的高度土地需求，而埋下保留地權實質流失的因素。另一方面，《區域計畫法》的架構下，對非都市地區之分區與用地編定，並未考量原住民族土地利用的文化特性和發展需求，因此造成許多族人因超限利用而受罰的案例。1980年代以後幾座在原住民族生活空間中設立的國家公園，包括：玉山國家公園（1985年成立）、太魯閣國家公園（1986年成立）、雪霸國家公園（1992年成立），更加諸了狩獵、採集上的區位限制。此外，即使位在山區原鄉，也未必不受到都市計畫的影響。烏來自1980年代因翡翠水庫水質水源需求而劃設為都市計畫之水源特地區，建築與農業使用都受到極大的限制，就是一個案例。

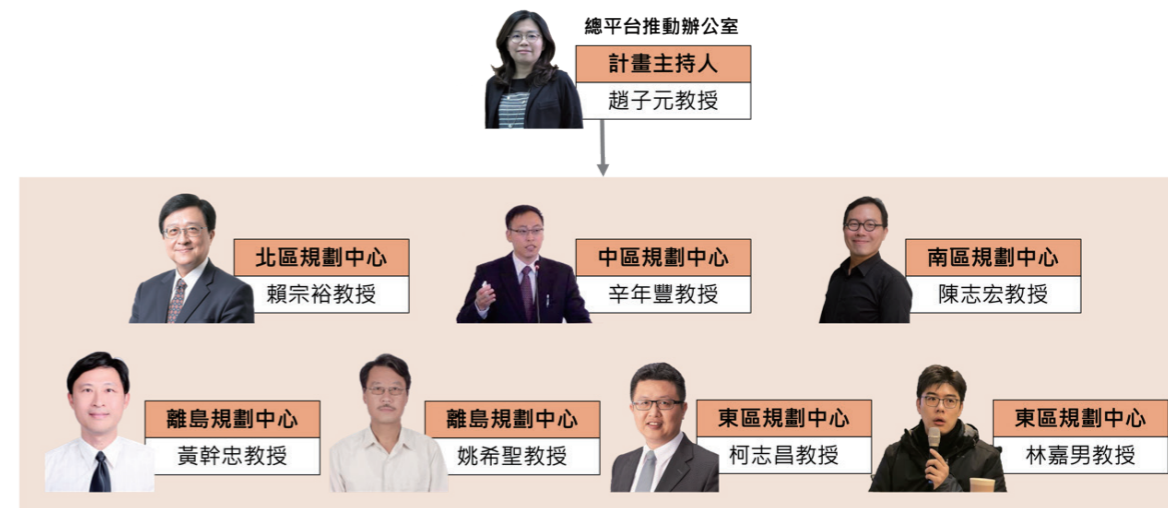
原住民族土地文化與空間意義

儘管在殖民以及墾殖國家建立的過程中，原住民族和土地的關係往往被刻意忽略甚至被試圖抹去，但是原住民族許多重要的土地文化，仍然在人與土地的持續互動中被維持並發揮作用。

舉例來說，以筆者曾經做過之泰雅族土地文化研究為例。泰雅族人過去的狩獵、農耕、捕魚等生計活動，都和對於土地的知識密不可分，包含各種地形、水文、土壤、植被等等條件的掌握和判斷。從時間的向度來看，這些生計活動，環繞著祭儀性作物的週期，各有不同時節的活動內容；從空間的向度來看，這些不同的活動各有其進行的空間（例如獵場、游耕範圍、漁場）。同時，游耕的操作，也形成動態但有序農地、林地輪替機制，以及細微的土

期之都市計畫令（1936年）的出現，台灣山區的原住民族遭遇的，則是隘勇線推進（始於1900年代）、「理蕃」政策（始於1910年）之後的森林事業計畫規程（1928年）所展開對於山林空間的整理。在「工業日本／農業台灣」、「平地發展農業／山地森林治水」的結構下，森林成為國有化經營的對象，許多山區聚落被集團移住，原有之居地、耕地、獵場、漁場的空間格局被打破，並將族人的土地利用限縮於零星的「蕃人所要地」之上。

戰後，政府延續日治「蕃人所要地」制度而稱為山地保留地（1994年改稱原住民保留地）。隨著台灣都市化的發展，部分都市周邊的原鄉地區發展成為都市人口遊憩的觀光地區（例如烏來），部分山區的原鄉則成為平地農



政府因應《國土計畫法》成立「國土規劃量能提升及人才培養交流平台（SUPER平台）」，此圖為SUPER平台核心成員。（趙子元提供）

地維護方式（例如，耕地轉換為林地的造林技術，耕地中維持多物種的種植以平衡土壤養分，針對陡坡的擋土設施等等）。雖然當代族人因為早期政府推動定耕以及土地產權私有化制度的緣故，已經不復進行游耕，但是農林混合利用、以造林復育崩塌地、田間管理的手段等等，仍然持續實踐著。

上述土地文化，蘊含許多空間管理的訊息，也會對當代的空間規劃帶來啟發。舉例來說，土地利用適宜性的判斷，目前國家的山坡地可利用限度查定分類標準，是以固定而簡單的坡度、土壤深度、沖蝕程度等地形地質條件，來決定一塊山坡地是否可以進行耕作，但族人判定可利用的方式，則是會依照作物、耕作的方式、對細微地形的順應等等動態的因素，來判斷耕作是否恰當。若能結合對在地環境訊息的掌握，加上這樣動態的判斷邏輯，就可以發展出更加因地制宜、符合在地社會生態系統特性的空間規劃程序與內容。

《國土計畫法》下的契機與挑戰

自1990年代後期，台灣社會即有關於應該制訂一部具上位整合性質之國土計畫法律的討論，而經過了許多的折衝後，2015年12月18日，《國土計畫法》在立法院三讀通過，並在2016年公告實施，是為台灣國土計畫的一個新里程碑，也是台灣空間管理體系的重大變革。《國土計畫法》除了形成上位的、統整的空間計畫規範之外，相較於《都市計畫法》與《區域計畫法》，這部法律也較具將台灣視為整體國土所應有對原住民族土地文化之尊重的敏感度。

首先，《國土計畫法》第6條揭槩了「國土規劃涉及原住民族之土地，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立互利共榮機制」，第11條、第23條規範了特定區域計畫及土地使用管制，凡涉及原住民族土地者，應依原住民族基本法21條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。第20條指出海洋資源區的劃設應考量原住民族傳統使用。第36條則是規定國土復育促進地區經劃定者，若涉及原住民族土地，劃定機關應邀請原住民族參與計畫之擬定、執行與管理。



政府要達到尊重多元必須學習認識原住民族土地文化、部落要達到自主自治必須學習掌握和國家對話的工具，而在兩端之間的規劃者，則必須學習如何連結各方參與、進行知識轉譯。這是一個政府、部落、規劃者都必須相互學習、相互培力的過程。



歷坵村運用傳統領域調查與社區製圖方法進行原鄉規劃。
(陳巧筠提供)

是未必能夠細緻掌握不同族群、部落之在地知識的內容。因此，在程序上，面對像是「什麼樣的情況該經過諮商同意？」、「聚落的範圍如何界定？」、「原住民族土地的特殊土地使用管制規則要如何規範傳統慣俗的土地使用？」等議題，行政部門就必須以細緻在地溝通、賦權培力的方式來認識原住民族土地文化，同時各個階段工作的推動（例如現階段的國土功能分區劃設、部落環境基本調查），也需要考量部落對於訊息消化理解、協調討論所需要的時間。否則就容易為了行政上的易操作性、便利性，而使得部落的參與流於形式。

在原鄉部落的面向

即使部落面對各式各樣的法規、龐大複雜的計劃體系，往往感到難以理解和應付，但這些法規、體系卻實際對部落產生影響和作用。這樣政府和地方之間在公共政策、法規制度相關資訊上的落差，不是只有在原鄉發生，但是由於過去各種政策、法規制定的過程，通常忽略（或刻意忽略）原住民族文化的特性，因此原鄉部落遭遇的，除了資訊落差之外，還有法

另一方面，雖然《國土計畫法》所規範的程序到實質全國國土計畫的內容都初步有了相對於過往較尊重原住民族土地文化的思維，但是這些相對的進步思維，能否真正落實，卻也有幾個面向挑戰。

在政府機關的面向

雖然《國土計畫法》中有相較於過去更加尊重原住民族權益的機制，例如在第23條規範了「涉及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二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定」，但是行政機關既無法代表原住民族的主體，在行政一體的考量下，也未必完全和原住民族各族群或部落的利益完全一致，更重要的

解釋的意義，也認知無法相互解釋的限制，進而形成兩者相互合作的模式。這也是一大挑戰。

深化土地文化教育、進行多方相互培力

政府要達到尊重多元必須學習認識原住民族土地文化、部落要達到自主自治必須學習掌握和國家對話的工具，而在兩端之間的規劃者，則必須學習如何連結各方參與、進行知識轉譯。這是一個政

府、部落、規劃者都必須相互學習、相互培力的過程。

因此，本期《原教界》以「土地文化教育與國土計畫」為題，邀請多位原住民族文化工作者，分享她／他們對於自身民族土地文化的認識，藉以具體呈現原住民族土地文化，以及對於當代空間規劃的啟發。本期專刊也邀請國土空間相關研究者、實務工作者，回顧不同原住民族部落參與各種空間計畫的經驗，並對這些經驗加以評析。同時，本期專刊也介紹當前政府委託不同大學在全台灣各地設立之區域規劃中心，以及政府希望透過各區域規畫中心，進行教育推廣的作法。更進一步的，請幾位青年學者，分別介紹國際間關於原住民規劃的理念，以及其在紐西蘭、夏威夷等地的實踐。

藉由以上的安排，本期專刊希望能夠促成讀者對於國土計畫此一對於原住民族土地將有深遠影響的制度，思考以原住民族土地文化作為規劃基礎的重要性，並呈現正在迎接國土計畫挑戰的案例，以期促成多方相互學習、相互教育、相互培力的機會。◆



本期作者施劭文，其家鄉（台東縣蘭嶼鄉朗島部落）種植地瓜使用的旱田。（施劭文提供）

律中之文化偏差的雙重弱勢。固然，針對這樣的情況該究責的對象，並非原鄉部落，但是若是要追求自主、自治，原鄉部落就必須正視這些問題。由於每個部落的發展脈絡不同，有些部落有比較多提出自身土地主張、進行和政府對話的經驗，有些則未必如此。讓這些經驗能夠在部落之間相互交流、讓部落之間可以相互培力，也是很重要的關鍵。

在知識轉譯的面向

從上述的討論可以看出，在政府和部落之間，都有訊息不足的問題。政府端不可能有足夠的能力和人力，去充分掌握不同族群甚至是不同部落的土地文化差異，以及更細微的在地環境資訊；部落端要充分掌握龐大政策法規體系及理解其艱澀語彙，也會有所困難。要消除兩端的落差，就有賴中介銜接的工作。這個中介銜接的工作，包含將結合了政府官僚階層化邏輯與現代科學的系統性知識，轉譯成部落族人可以理解的表達方式和內容，也包含將部落的在地知識，和現代科學對話，找到可以相互