



文・圖——辛年豐（逢甲大學土地管理學系副教授兼系主任）

 ミクロの村落生活からマクロの国土計画へ
 From Micro Life of Indigenous Community to a Holistic National Land Planning

從微觀的部落生活到宏觀的國土計畫

原住民族文化權利從1970年代起在國際上屢屢受到重視，這股風潮也隨之在1980年代受到國內原住民族運動的重視，並在1990年代的修憲中正面將原住民族的詞彙入憲，原住民族的權利保障在近年更是屢屢受到關注。近年在原住民族土地權利及文化集體權受到關注的背景下，包括森林法、野生動物保育法、槍砲彈藥刀械管制條例，乃至於今年修正公布的礦業法在內的許多法律制度都針對原住民族所面臨的問題有諸多回應，而訂定尊重原住民族傳統文化的條款。司法院大法官也因應此一發展趨勢有更多涉及原住民族的解釋及憲法裁判。在原住民族權利保障的訴求中，與原住民族文化具有密切關聯的土地問題也一再成為原住民族法討論的焦點。國土計畫法在2016年立法之際在時代推進的氛圍下，也同樣考慮到原住民族可能面對的問題，於國土計畫法第6條第9款、第11條第2項、第20條第1項第2款、第23條第3項及第36條第1項中都對原住民族投入關懷的眼神。此一立法的現象顯示在國土計畫的討論中，原住民族所面對的問題受到立法者高度的關切。

國土計畫的新氣象

空間就是權力。國土計畫本身就是國家本於高權對主權領域內的空間做規劃，其本身就是一種權力的展現。然而，當族群的因素納入考量，不同族群本於



烏來訪談族人了解都市計畫對原住民族影響的情況。

立法當時的國家與社會選擇漠視，造成如同居住於烏來的部落族人或過往司馬庫斯、鎮西堡族人在土地利用上的諸多困境。然物換星移，國家權力不再如以往採取漠視的態度，也會展現現在不同國家之國土計畫的實務操作上。



文化及世界觀而對空間有不同的需求，也對空間的利用有不同想像，這一點從區域計畫法或都市計畫法等空間管制法規體系套用到原住民族傳統領域之際，就面臨許多國家法規與原住民族傳統慣習在空間利用的碰撞問題。過往空間計畫法制的立法沒想到這一方面的問題，立法當時的國家與社會選擇漠視，造成如同居住於烏來的部落族人或過往司馬庫斯、鎮西堡族人在土地利用上的諸多困境。然物換星移，國家權力不再如以往採取漠視的態度，也會展現現在不同國家之國土計畫的實務操作上。

納入原住民族需求的國土法制 擬定民族共生策略模式

如日本在全國國土形成計畫的框架及北海道開發法的規範下，針對北海道擬定北海道綜合開發計畫來進行地區發展做策略性及目標性的規劃，在計畫書涉及原住民族部分，宣示對



國立愛努民族博物館改建前入口意象。

於原住民名譽及尊嚴的維持，並由次世代繼承，形成多元價值觀及具活力社會共生社會。為了要振興原住民族文化，必須要有一個「民族共生象徵的空間」，來連結全北海道文化振興的網絡，並復興傳統工藝品產業、回復語言及其他文化、傳統生活空間的再生、支援綜合性及實踐性的研究，據以促進生活的提升。在具體實踐上，也因此在此既有白老町的國立愛努民族博物館範圍內建了此一民族共生象徵空間（ウポイ），並定期檢討其營運成效。這樣的規範模式，或許是一種國土計畫運作的模式，可供未來運作之際參考。

保持彈性空間模式

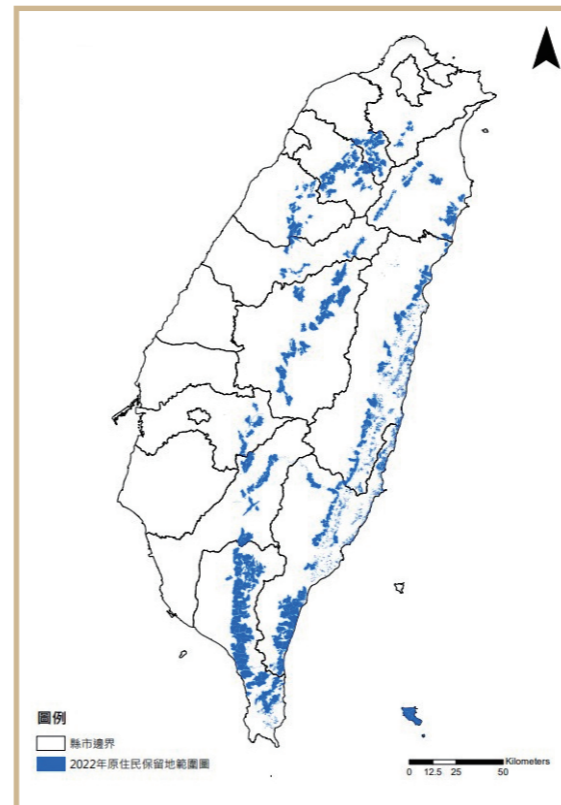
倘若回到國內的運作歷程來看，一來在區域計畫法的實務運作下擬定「原住民族特定區域計畫：泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部



部落在此一鄉村地區整體規劃的過程中，有機會透過更多的參與，自己對於土地的了解來作成空間治理的決策。此一發展路徑，當前許多鄉鎮已有起步，當中不乏有原住民鄉，其運作的經驗及後續的效果可供借鏡。



谷關風景特定區計畫圖。(資料來源：變更谷關風景特定區計畫書)



原住民保留地範圍圖。(資料來源：原住民族委員會網站)

展地區第四類，而其他原住民保留地或傳統領域則可能劃為其他分區。然在全國國土計畫中，發展出鄉村地區整體規劃的概念，在此一概念之下，有機會投入更多資源予鄉村地區，來提升鄉村地區的公共設施，並呼應許多時代進展的新趨勢，來照顧居住於鄉村地區民眾的生活。部落在此一鄉村地區整體規劃的過程中，有機會透過更多的參與，以自己對於土地的了解來作成空間治理的決策。此一發展路徑，當前許多鄉鎮已有起步，當中不乏有原住民鄉，其運作的經驗及後續的效果可供借鏡。

此外，從原住民族部落具有特殊文化意涵、自然環境等條件來看，國土計畫法也預設有擬訂特定區域計畫的可能性，此一計畫最終得以納入成為全國國土計畫的別冊，如涉及到原住民族土地及海域，也必須遵循原住民族基本法第21條諮商同意權的程序，相當程度也是肯定原住民族部落對自己所屬空間範圍的治理有更多參與決定的空間。

落」的特定區域計畫，希望可以解決族人在土地利用所面對的問題；再者，在國土計畫法的立法上也制定前述涉及原住民族的條款，彰顯國家對原住民族空間利用議題不再如同以往採取強硬的態度。這樣的立法或許離自治或部落自主仍有一段不小的距離，但也呈現出當族人在空間利用與國家法規衝突時不再是鐵板一塊。就此而言，國土計畫的制度設計未嘗不是一種進步。在現實世界中，於國土計畫的管制結構下，或許可以期待族人對土地利用的自主空間即有機會透過此一法制結構來落實。

中部地區原住民族的重要議題

從原住民族地理分布而言，姑且不論都市原住民即因災害而遷徙的原住民族部落，中部地區具有泰雅、布農、鄒族、賽夏、邵族、賽德克族等法定原住民族，在中部地區範圍內的部落數量也相當可觀，族群的多元性不亞於東部地區。當我們不再漠視部落及

原住民族需求，則此一現象也彰顯了要以同一個規範來框架所有原住民族是相當困難的；從而，理想的規範反而是只需要大方向及原則等一般性事項即可，至於包含空間管制在內諸多具體的規範內涵則留給族人更多填充的空間。

在過往歷史發展下，許多原住民族部落或傳統領域也不免涉及與觀光旅遊的共存與衝突。包含中部地區的日月潭、谷關或泰安，乃至於清境農場周遭土地過往都有原住民族生活的蹤跡。這樣的現象相當程度顯示原住民族的土地利用與觀光遊憩的發展有一定的互動性。然而，當國家對於一個地區的發展從空間規劃專業的角度思考時，所考量的視野及尺度勢必不會僅僅在於地方的居民，而可能會有另外一個層次的思考。以谷關為例，在1981年以都市計畫來做的空間管制到目前為止是否合用，有很大的檢討空間。谷關為中部橫貫公路的起點，在交通上具有重要性，但因為中橫的管制，也衝擊了

谷關的發展；另一方面，九二一大地震後，當地環境生態更為敏感，也讓這個地方的發展必須更為謹慎。就觀光人數而言，2020年谷關的觀光達到198.3萬人次，可以說是台中山區名列前茅者，也顯現谷關無論作為一個觀光景點、往東部的交通節點，乃至於近期在環境保育上都具有一定的地位。在這樣多元價值的衡量下，對原住民族土地及生活文化的影響就會變成只是一個衡量的因素而已。除了谷關的案例外，許多部落也面臨如露營地等遊憩用途經營土地利用間的衝突問題，究竟在國土計畫的架構對原住民族土地有沒有帶來新局的機會，或許更值得關注。

部落參與決策的兩個可能

從國土計畫既有的土地使用分區來看，部落本身可能涉及城鄉發展地區第三類、農業發

國土計畫新制新希望

在國土計畫新制上路之際，此一土地管制的制度對族人必然會有程度不等的影響，但如何更積極地利用這一個相對於以往法律制度較為友善的制度來創造更為貼近自己的生活空間，或許是一個契機。這一切也有待族人共同來了解並更進一步地投入，也期待這一種高度參與的空間決策模式以部落為起點，帶動全台灣民眾對空間治理重視的風潮。◆



辛年豐

台南市中西區人，1978年生。國立臺灣大學法學博士。現為逢甲大學土地管理學系副教授兼系主任。研究領域為土地行政法、原住民族法、環境法等，近年特別關心國土計畫法制對區域整體發展及民衆權益影響的議題，擔任國土規劃中部區域規畫中心主持人。