

# 「高雄市國土計畫規劃案」國土計畫下原住民部落土地 因應策略專家學者座談會會議紀錄

- 一、會議時間：民國 107 年 7 月 30 日(星期一) 下午 2 時  
二、會議地點：本府第四會議室(四維行政中心六樓)  
三、會議主持人：王啓川局長  
記錄：黃嘉怡  
谷縱·喀勒芳安主任委員

## 四、出席人員：

內政部營建署陳副署長繼鳴	廖文弘代
原住民族委員會杜張處長梅莊	杜張梅莊
屏東大學白副教授金安	白金安
政治大學官副教授大偉	官大偉
義守大學台邦·撒沙勒院長	台邦·撒沙勒

## 五、列席人員：

原住民族委員會	林世昌
行政院農業委員會林務局	陳永明、張雯婷
內政部營建署	蔡侑蒼
內政部營建署城鄉發展分署	王文林、戴大雄
	陳仲麓、鄧蕙心
	李映瑤
高雄市政府原住民事務委員會	林慧萍
高雄市政府地政局	湯福源、洪斐倫
	陳怡君
高雄市政府民政局	陳育輝、丁永祥
高雄市政府農業局	蔡明君
高雄市政府水利局	(請假)
高雄市政府都市發展局	王屯電、鄭明輝
	薛淵仁、曾思凱
	薛政洋、黃嘉怡

高雄市茂林區公所	陳盈儒
高雄市桃源區公所	江世平
高雄市那瑪夏區公所	謝英雄、施維屏
城都國際開發規劃管理顧問股份有限公司	林民傑、勞恩·梅當鞍
	蔡嘉昌、陳紀安
	宋炫章、鍾宛庭
	蔡彥龍

## 六、與會專家學者及有關機關發言摘要：

### (一) 本府都發局王局長啓川

1. 本次座談會主要係為探討國土計畫對原住民部落的影響及其土地劃設國土功能分區因應策略，需透過各位專家學者、中央部會及本府原民會、原民區公所等共同討論提供相關建議，以納入本市國土計畫規劃參考。
2. 原住民族土地規劃，應在國土保育前提下，尊重並維護原住民權益。而原住民部落的國土功能分區劃設，應建立相關指認程序，包含：部落範圍之聚落指認、指認的方式為何、何時應完成指認程序等。
3. 另原住民土地利用的特殊需求，建議可以從三個層面去探討，一個是既有聚落範圍的擴大、一個是於國土計畫土地使用管制規則訂定、一個是於原住民族特定區域計畫或縣市國土計畫建議訂定原住民地區之特殊性土地使用管制。

### (二) 本府原民會谷縱·喀勒芳安主任委員

1. 原住民族土地規劃須遵從原住民族基本法相關規定，以維護原民權益，透過與族人的諮商討論，在國土計畫下劃設適當功能分區。但本計畫辦理時程緊迫，需於 109 年 4 月 30 日公告實施，並於 111 年 4 月 30 日完成本市國土功能分區劃設，因此本市原民區公所亦須扮演重要執行單位及協調族人角色，以利本計畫順利辦理。

2. 本計畫原住民部落國土功能分區劃設，究竟係透過部落會議同意或說明會型式仍須討論，但國土計畫實施後有一定限制，建議仍召開部落會議諮商族人意見。
3. 贊成營建署所提「北泰雅原住民族特定區域計畫」規劃經驗，由市府委託專案團隊駐點原住民地區，就近協助族人了解國土計畫並提出在地需求。
4. 本會後續將爭取中央經費補助推動高雄市原住民地區整體發展計畫，需要中央部會提供資源、輔導本會及區公所盤點現況提出具體可執行的規劃內容，以利納入本市國土計畫執行。

### (三) 內政部營建署廖簡任技正文弘

1. 營建署刻正辦理「原住民族特定區域計畫-泰雅族鎮西堡及司馬庫斯部落(草案)」，預計今年公告實施，並同步啟動該計畫之原住民族土地合法化機制，建議高雄市原住民地區規劃，可參考其案例內容，提出符合原住民需求之規劃。
2. 原住民族所面對之議題繁多，如原住民族自治、傳統領域劃設、狩獵區界定，皆無屬國土計畫之權責範疇。建議本案應以下列項目為重點：
  - (1) 空間規劃：關於原住民族土地之國土功能分區、分類與使用地劃設。
  - (2) 土地使用管制內容：使原住民生活、生產相關土地使用能納入計畫中，給予使用行為之彈性空間。
3. 依國土計畫法規定，縣市國土計畫有 2 年內須完成之時程壓力，故建議分階段處理相關議題，部分無法於現階段完成之內容，可納入後續通盤檢討辦理，如原住民農業發展地區第四類之劃設，現階段應優先處理部落範圍內既有建築部分，至於未來發展腹地可於下階段通盤檢討時，以鄉村地區整體規劃方式辦理。
4. 本計畫辦理原住民部落土地規劃操作建議：

- (1) 簡報 P. 19 有關「透過部落會議決定鄉村區劃設入農四或城三」，因需具備相關知識與專業性，建請由市府決定，不宜透過部落會議決定，以避免國土計畫無法於法定時程內完成。
- (2) 承上，營建署立場是支持舉行部落會議，亦樂意協助進行相關內容說明，但考量部落會議不適宜在短暫時間內決定過於複雜之議題，故建議可參酌杜張處長意見，部落會議係以公共事務型式召開，讓族人先瞭解何謂國土計畫與提供建議。
- (3) 簡報 P. 23、24 關於國土計畫中，最重要之原住民族土地使用指導內容即為原住民族聚落指認，營建署支持簡報所提之參照部落範圍劃設程序，若後續本署與中央原民會達成共識，將納入作業手冊中。
- (4) 議題 1-2、1-3 有關鄉村區周邊之聚落與非屬鄉村區之部落可能處理方案，建議將劃設範圍現行區域計畫之「使用地編定」情形一併對照，以瞭解土地合法、不合法使用情形，合法建地可於本計畫優先劃為城鄉三、城鄉二之三或農發四。
- (5) 有關議題 2，原住民特殊性土地使用管制，原則於擬定原住民族特定區域計畫或依國土計畫法第 23 條第 3 項規定由內政部會同中央原民會訂定。但未來高雄市國土計畫如有增訂必要，應注意後續相關配套措施訂定，如使用項目、許可程序等。

#### (四) 原住民族委員會杜張處長梅莊

1. 本會已於 107 年 5 月 2 日函釋，未來各直轄市、縣(市)國土計畫及國土功能分區相關內容倘均依全國國土計畫之指導及規定辦理，原則上應無原住民族基本法第 21 條第 2 項規定限制原住民族利用土地及自然資源之情形。
2. 本會已核定 746 個原住民族部落，核定部落範圍可參照本會 107 年 7 月出版之「台灣原住民族部落事典」各部

落框劃範圍，會後將提供資料予市府納入原住民族部落劃設國土功能分區參考。

3. 部落會議分為兩種類型，一種為公共事項(出席及議決人數並無強制規定)，一種為同意事項(涉及原住民族基本法第 21 條規定應諮商並取得原住民族或部落同意或參與之事項)；縣市國土計畫原則應屬公共事項，惟建議仍應召開部落會議，告知族人國土計畫規劃內容並加強溝通，避免因資訊不公開引起抗爭，使本計畫能順利推動。
4. 高雄市部落之聚落範圍劃設作業係屬直轄市、縣(市)國土計畫規劃內容，程序上於直轄市、縣(市)國土計畫審議會審議時邀請本會參加，不須再另外報請本會同意。
5. 過去在區域計畫法第一次劃定使用分區及使用地時，並未考量原住民族傳統文化及慣俗，以致產生不合理的土地規劃(建地及公共設施不足)，使原住民族人口被迫外移，更致使原住民族傳統文化逐漸流失，例如：過往魯凱族房舍為共有，族人皆集居於房舍下，但規劃後用地切割，產權歸屬於個人，使許多族人無法回到原房舍居住，也無新的建地可建住所。故期望國土計畫能使原住民族部落有適當建地規劃，使族人能重回原居住地。
6. 未來國土計畫對於原住民族部落發展腹地規劃，應以 20 或 30 年間部落人口之峰值為基礎，在國土保安之前提下，評估部落及其周邊發展腹地劃設需求，使族人能夠回到原鄉發展，賦予原鄉部落未來性。
7. 原住民族部落土地規劃原則上應優先於國土計畫體制下規劃並解決其問題，倘有直轄市、縣(市)國土計畫未能處理之特殊性或個案性議題，得依規定啟動原住民族特定區域計畫方式來處理原住民族土地相關問題。

#### (五) 義守大學台邦·撒沙勒院長

1. 原民行政區里鄰有行政邊界，部落則為文化邊界，並無明確的範圍，包含建地、耕地、獵場、神聖空間等，會

因人口變動而改變邊界，建請釐清國土計畫部落範圍內之「聚落」劃設意涵。

2. 「部落會議」可作為原住民地區與國土計畫連結之溝通平台，本計畫須多與原住民部落族人進行說明、廣納意見，有助於減少抗爭及政策之推動。
3. 高雄市原住民部落有 8 處鄉村區、13 處非屬鄉村區，應一體適用皆列為劃設對象，以全國國土計畫及未來土地使用管制法令草案方向，似乎農發四劃設條件較具彈性，且土地可利用程度較高。

#### (六) 政治大學官副教授大偉

1. 原住民族土地規劃的議題設定，建議如下：
  - (1) 除考量原住民部落之土地應劃為城鄉三、農發四等區位之技術性問題外，應思考更上位的原住民地區區域性發展議題，如成長管理計畫（如原住民地區城鄉發展總量）、氣候變遷調適、國土復育促進地區劃設、高度環境敏感地上之公共建設處理（如道路系統、微型電力網等）等，才能在高雄市整體空間定位的架構下，回應原鄉的發展需求。
  - (2) 縣市國土計畫辦理時程緊迫，在原住民族土地規劃應加強現況資料盤點，以作為規劃的基礎。
  - (3) 高雄市原住民族土地因交通軸線劃設為三個行政區，建議應以地方發展中心劃設為城鄉三，並包含城鄉二之三的未來發展腹地規劃。
  - (4) 本計畫部落分析圖資多以建地分布區位，屬部落核心之「蛋黃區」，但仍應注意其周邊之「蛋白區」規劃，如：耕地或其他生產空間，應一併納入聚落規劃範圍，劃設為農發三，以避免劃入國保區，耕地使用受限。
2. 部落會議納入聚落範圍的劃設程序，除使程序完備外，其會議過程更為重要，應著重於提供足夠資訊及充分溝

通，來讓族人瞭解劃設內容。辦理過程中，市府都發局應協助市府原民會進行同仁之培力，使其更熟悉國土計畫及對原住民族土地的影響，以利後續扮演與族人溝通協調之角色。

3. 高雄市原住民地區環境特性，很有可能遭遇被劃設為國土復育促進地區的問題，未來是否透過擬定原住民族特定區域計畫來平衡原鄉的生存發展需求與國土復育的目的，可與中央部會再仔細商討。
4. 若原住民部落規劃仍依據既有建地來劃設國土功能分區與用地編定，將會無法解決現況原住民地區建地不足的問題。另中央原民會所製作 107 年 7 月版本「部落事典」中雖畫出部落範圍，但當初的資料整理與呈現過程，未必是考量到國土計畫的目的與需求，由於市府的原民會應該是最了解本市部落狀況的單位，建議市府原民會在實際進行分區劃設的過程，仍應負起把關的責任，進行適度的調整或確認其合理性。

#### (七) 屏東大學白副教授金安

1. 根據全國國土計畫內容，原住民部落如未劃設鄉村區將可能劃入國保區，使土地使用受限，因此希望以農村主要人口集居地區劃入農發四，並包含與農業生活、生產、生態連結之地區。然針對人口集居地區其劃設範圍之定義未定，將造成執行面的困難。
2. 建議可參考農村再生計畫方式，將原住民聚落範圍以鄰里界線內作為規劃範圍。依此規劃方向，範圍內人口、公共設施情形及其他相關資料將更易分析，有助於計畫推行。
3. 本計畫原住民部落劃設情形將分 3 種：
  - (1) 部落範圍內原有鄉村區：鄉村區部分直接劃進城鄉三或農發四，周邊劃為農發四。
  - (2) 部落範圍內未有鄉村區：主要人口集居地區劃入農

發四，包含生活及生產空間。

(3) 部落範圍未來人口成長腹地：劃為城鄉二之三或農發四。

4. 關於聚落劃設是否須部落會議同意，亦或屬說明性質，建請中央部會應釐清其程序。

#### (八) 內政部營建署城鄉發展分署

1. 原住民族土地規劃或鄉村地區整體規劃，列為全國國土計畫指示應辦事項，然其需要蒐集或調查相關基礎資料，才能做出完整規劃，在辦理時程壓力下無法於第一版縣市國土計畫中完成，故原住民部落的劃設，建議可採階段性作法。

2. 建議第一版縣市國土計畫原住民部落劃設至少應包含：  
(1) 既有原住民鄉村區之國土功能分區轉換內容，(2) 指認既有聚落範圍，並以既有建地及建築物為主；下一階段則續針對部落未來發展需求，循專案通檢辦理鄉村地區整體規劃。

3. 聚落將以主要人口集居地區為判斷標準，並以劃設農發四為主；另人口集居認定標準、邊界劃設方式，後續與中央相關部會、地方政府討論後，將研擬適當準則納入直轄市、縣（市）國土計畫規劃作業手冊。

#### (九) 本府地政局

1. 請營建署在國土功能分區劃設作業手冊或國土功能分區繪製辦法訂定時，應考量原住民地區在功能分區劃設上有地籍分割的問題，研議其處理方式。

2. 贊成營建署所提原住民部落劃設方向，係以部落之既有建築物來劃設國土功能分區範圍，以利協助原住民地區處理使用地未合法問題。

#### (十) 桃源區公所謝區長英雄

1. 本區目前部落內建地非常有限，許多族人退休後想回到部落經營觀光產業，卻面臨沒有土地能夠發展窘境，因

此希望本計畫能增加建地劃設，且其土地使用內容應包含：民宿、露營區、溫泉、休憩區等使用。

2. 本區有 16 條土石流潛勢地區，如復興、勤和部落等較有安全疑慮，面臨風災須撤離至臨時避難屋或永久屋，希望能改善這樣的情形，研議如何恢復部落居住功能，使族人能安全地在部落內生活。
3. 建議後續部落會議或說明會應邀請到里長、社區發展協會理事長、部落領袖、耆老、教會等，落實本計畫與部落建立溝通平台。

#### (十一) 那瑪夏區林代理區長民傑

1. 召開部落會議目前遇到的瓶頸，是里長、社區協會理事長等皆同意事項，到部落會議時反而被否決，故在推動許多公共事務時，如納骨牆，於部落會議較難達成共識。
2. 本區部落有建地嚴重不足問題，使族人需離開部落，往周邊蓋房舍，希望建地不足問題能優先處理，不需等到國土計畫施行後才處理，如瑪雅聚落，幾乎大部分土地都不合法，該問題已經延宕四十年，希望優先處理，使土地能合法化。
3. 原住民地區鄉村區可由市府直接建議劃設為城鄉三或農發四，在於部落會議說明其劃設差異即可。
4. 本區有四大宗教體系，但其宗教所使用之建物(如教堂)幾乎都是不合法，建議本計畫應研議後續應如何處理。
5. 另本區除中央核定部落以外，尚有舊民權部落、青山部落(上青山、下青山)，建議亦納入劃設考量。

#### (十二) 高雄市茂林區公所

茂林區所面臨之問題，與那瑪夏區、桃源區相似，亦為建地不足、國土計畫相關內容難以理解，希望能派員至地方或部落會議說明。

## 七、結論

本次座談會請業務單位及城都公司參考與會專家學者及單位所提意見，綜整分析後納入本市國土計畫規劃參考。另針對國土計畫下原住民部落土地因應策略，建議請與會單位依下列方式辦理，以利後續協助本市原住民部落在國土保安原則下，能維護原民生活、社會、經濟之權益。

- (一) 因縣市國土計畫辦理時程緊迫，除原民部落劃設議題外，仍有許多議題須處理，包含農工平衡、鄉村地區整體規劃等，因此部落範圍內之「聚落」如能明確定義於縣市國土計畫規劃作業手冊，並採分階段辦理（第一階段以建成區為主，第二階段以建成區周邊擴大），將可加速本市國土計畫辦理進度，故請中央原民會及營建署儘速協調「聚落」劃設方式。
- (二) 請中央原民會可考量優先補助本府原民會辦理原住民地區整體發展計畫經費，除第一階段資源盤點外，亦可續推動第二階段擴大地區整體規劃，以利本市原住民地區在國土計畫下能與現行制度順利對接。
- (三) 未來原住民地區劃設成果建議舉辦在地說明會，舉辦方式及邀請對象再由本局與本府原民會協商是否以部落會議型式召開。
- (四) 請城都公司先搜集整理原住民地區現況資料，並以國土計畫角度，提出原住民部落建成區可能的劃設方案。

## 八、散會：下午 5 時