

cmchao / September 14, 2020 12:51PM

## [光電爭議中的卡大地布部落](#)

「在這裡團結起來」

光電爭議中的卡大地布部落

2020.09.08 原住民傳統領域

作者：陳玉萃

台灣近年推動許多重要的政策改革，其中兩項關係到土地的使用與詮釋（先暫且不論也在進行中的國土計畫）。其一是2017年頒布的《原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法》，透過耆老訪問劃定出原住民從過去到現在生活過的土地，包含與原住民歷史、文化、傳統有關的重要地點。劃定之後，所屬部落可針對在傳統領域上的開發行為行使諮商同意權，此為轉型正義的一環。其二是政府於2016年開始推動新能源政策，設定2025年綠能發電能佔總電量之20%。為了達到目標，目前各縣市正全面在台灣尋找適合的土地進行再生能源的建設。然而理想中為人們帶來綠色未來的設施，卻因為人為或環境的問題，而引起廣泛民眾的反彈，包括離岸風電對海洋生態的破壞而引發漁民與保育團體的抗爭、台糖砍樹種電。

知本濕地的光電廠一案，搭在台灣政策轉型的脈動上，是第一個面臨土地的轉型正義與綠能開發的價值衝突的案例，知本部落在維持部落主體與如何應對政府重大政策之間，面臨極大的挑戰。此外，也同時面對國際間的普世價值「環境保育」的介入，呈現三方之間的價值競爭；而促使這些價值競爭白熱化的，則是目前仍充滿爭議的原住民傳統領域諮商同意辦法。

內部的衝突？或諮商同意辦法設計的瑕疵：我看到的卡大地布

卡大地布部落自1980年代開始積極從事文化復振的工作，包括恢復男子會所制度，小米收穫祭、大獵祭等重要祭儀，接著也開始恢復了婦女的除草祭、祈雨祭等祭儀。卡大地布部落的男子會所制度恢復之後，對於部落公共與文化事務的決策與治理成效極佳，成為其他部落參訪與「取經」的對象。包括太麻里排灣族Tjavalji部落透過拜訪卡大地布部落並學習男子會所制度，而於2005年重建男子會所，並挪用了以往排灣族沒有的年齡階級作為部落文化復振的主要治理機制（葉一飛 2011）。其他鄰近的部落，例如鄰近的卑南族建和（1990左右）、拉勞蘭排灣族部落（2001）年創造部落青年會與男子會所，接著排灣族佳平部落又到拉勞蘭部落參訪，將男子會所制度帶回佳平。換言之，卡大地布作為最早進行男子會所制度復振的部落之一，其成效影響了東台灣鄰近的部落，成為一種新型態的部落治理制度。卡大地布部落在解嚴之後對於文化復振工作的成果，於東台灣具有指標性的地位。

No description available.

因為卡大地布部落位居平地，原本就沒有「原住民保留地」，但他們在1990年左右開始每年舉行舊部落的踏查，因此對於「傳統領域」的範圍非常清楚。如同其他在劃設傳統領域後立即面對開發議題的部落，如日月潭邵族，以及亞泥案中的太魯閣族，卡大地布在2017年3月進行傳統領域宣告後，因為綠能推動的時程壓力，於2019年6月立即針對光電欲在知本溼地設廠而進行的諮商同意權投票。不同於其他部落一致反對開發的狀況，卡大地布部落內部對於光電案出現了五五波的意見。這個狀況更加考驗「諮商同意權」流程的設計以及執行方式。

諮商同意權投票的方式，依據目前原基法21條原住民諮商同意辦法，以家戶代表制來進行投票，雖然投票結果以贊成187比反對173票，贊成開發者以14票勝出。但由於部落內部贊成與反對的人數相當，開票後在部落內部引起爭議與反彈。

諮商同意權行使程序中主要的爭議點包括：1. 目前以家戶代表制進行投票，一戶一票，得以委託部落中其他人代表。目前的質疑點在於，有些家戶因此而分戶多爭取一票；不能到場投票者可以委託部落中任何具原住民籍身份者來代表，部落質疑其代表性；此代議制所做的決策與部落目前以司祭長（Rahan）彼此協商以作決策的方式有所出入；2. 目前劃定的部落範圍中除了原本屬於知本部落的範圍之外，尚包含了溫泉區。加上因部落會議的章程中並未特別註明部落成員的認定，因此移居溫泉區工作的原住民，包括阿美族、布農族等皆可來投票。因此其他部落成員質疑這些外族人的投票的代表性。

除了以上兩點在程序上可能造成的瑕疵，再加上事前部落多數成員對於光電廠的設置之討論並不充分，以及對於政府長期以來的不信任（如之前大獵祭事件、遷葬事件），在開票後針對開票結果部落內部引起爭議與反彈。反對開發的一方，以傳統領袖與青年會為主。因其立場與環境保育團體接近，因此在提起行政訴訟的部分便與環保團體合作，希望讓法院判決延緩執行，部落內部需要重新凝聚共識與做法。而另外一方則是支持開發的居民，他們參與了光電廠商舉辦的說明會，認同其理念，並由族人提議成立「友善部落小組」，針對部落事務提供廠商落實回饋部落的實際作法。包

括提供旅北學子於祭典期間可搭乘的返鄉專車，或者依照一般地方政治人物的禮數於三節時會給予地方耆老紅包，重要頭人若生病入院，也會拜訪與發放慰問金等等。

實際上，部落內部成員對於部落的發展有不同的願景，是很自然的事情。然而因為時間的壓力，必須被迫在很短的時間內針對縣政府與廠商所給予的未來（有限而單一的）藍圖進行投票，而並沒有充分執行諮商同意辦法中的「諮商」的部分。因此部落內部不同的意見很快的在過程中被對立化，彼此雖然都有努力表達意見，但因為立場對立化之後，很多中間的可能性無法被談開，形成越演越烈的衝突。如同歐蜜牧師所言，「在沒有恢復積極性治理土地權利之前，原住民族基本法賦予原住民族土地一個消極性但是作用強大的防衛武器，就是所謂的諮商同意權，如果能有效運用，未嘗不是守護土地的重要法律工具，然而，在在中央、地方政府及開發利益者聯手的狀況下，此項法定權利仍處於被各目的事業行政架空的狀態。」（歐蜜·偉浪2018:73）。而在知本的案例中，因為倉促的操作與粗糙的投票設計，導致原本部落內部的五五波的意見整個對立陷入僵局。

當諮商同意辦法通過後，幾位相關領域的學者曾為文表示擔心。林益仁指出諮商同意權才是會咬人的老虎牙子，必須針對傳統領域的內涵進行深入的理解與社會溝通來做更細緻的規劃。歐蜜·偉浪也主張「傳統領域劃設與諮商同意踐行脫鉤，分別釐清其定義與適當程序，再處理彼此之間的關係。最重要的是在溝通協商過程中，應先取得原住民族之間的共識，之後再與政府和非原住民進行有意義、建設性的對話。」（歐蜜·偉浪2018）。相關討論本文就不深入討論可參見以上的討論。

我想談的是，如果行政訴訟勝訴，整個程序暫緩下來，我們可以有哪些思考的方向可以繼續來推動這件事情的規劃？

No description available.

傳統領域劃設的核心精神是政府對這四百年來對原住民所曾經歷過的不正義所進行的道歉，是轉型正義的一環，試圖將台灣土地的概念與既有被市場經濟綁架的「所有權」概念脫鉤，將對於土地的主權與決定權還給部落。但這部分如何與當代新出現的對於土地的需求（環保、綠能、經濟開發等）共同進行決策，是需要我們共同集思廣益。這也是知本光電案獨特之處，它同時面對部落/國家、地方/全球、傳統領域（轉型正義）/綠能價值的交纏，值得台灣所有人民共同關心一同尋找出路。

文化資產護衛與經濟發展：文化地景作為一種方法

讓我們先假設一些狀況，把討論從保存與開發的戰線拉開，試著想想看，在諮商同意權投票之前，如果我們有充分的時間可以進行「事前自由知情」的討論，文化價值的護衛與開發難道真的互斥嗎？有沒有可能文化、環境與開發三方都有共存共榮的可能？我們來看一下文化地景的歷史發展跟案例。

文化地景 ( cultural

landscape ) 是一個相對新的概念，1972年UNESCO公佈了保存世界自然與文化遺產公約 ( Convention concerning of protection of World Cultural and Natural Heritage ) 之後，便開始提醒大眾關於文化如何賦予地景意義的意識與敏感度。在2003年UNESCO頒布的《護衛無形文化遺產公約》 ( Convention for the Safeguarding of Intangible Cultural Heritage ) 中繼續討論文化地景的意義：地景是不同體系（經濟、社會與文化）而產生之價值、階序與社會關係的物質表現，包含了文化過程及其產物，透過再生產文化記憶而保存或傳播之 ( Amoruso & Salerno : preface Cultural Landscape )。2008年UNESCO定義文化地景 ( Cultural Landscape ) 為「可以說是人類與自然環境所共同創作的景觀」，文化地景遺產強調人類長期的生產、生活與大自然所達成的和諧與平衡，它不只是一群自然現象的組合，而是人與自然之間錯綜複雜相互作用的呈現 ( 李光中 2009 )。也就是說人的生活造就了周圍環境，但也受到周圍環境的潛移默化。形形色色的生活與文化經過歲月的累積形成各地區的地景多樣性。

從文化地景的概念出發來檢視地景，是藉此提醒我們，目前眼所見的可能美麗怡人的地景，可能是數十年來農民清除地表石頭、建設灌溉系統、種植不同作物的努力之下才形成當今的樣貌。地景地貌的「書寫者」或說「重寫者」就是人與自然的互動過程中的種種知識的總和，是一個紀錄文化與自然知識的「文化銀行」。按照此定義，「傳統領域」就是「文化地景」，其附加於地景上的歷史、傳說以及不同時期人類在此活動的紀錄與跟自然互動的知識，就存在這個戶外的文化銀行中。換言之，在UNESCO的標準下，「傳統領域」就是急需被保存的標的。然而在過去的50-60年，地景與生態系的改變速度與改變範圍超出以往的規模，社會和經濟的驅力已經不再是影響土地利用和地景變遷的主流，逐漸地開始有新的力量介入，如全球化、農業擴張與集約化、土地棄置以及都市化的程度，已經嚴重衝擊文化地景。而為了因應全球環境變遷而發展的公共政策，實際上也衝擊地景本身，例如21世紀初，自然保育、以及再生能源的需求快速發展而改變了大量的地貌。而如何與這些新的力量合作，共同維持空間與社會的韌性 ( resilience ) 是一個需要整體評估思考的問題。以下以兩地的例子來說明他們如何面對與整合新興的影響土地利用的驅力。

究竟該如何把文化與歷史融入地景規劃中呢？洛克群島的故事或許能給我們一些啟發。

世界遺產、潛水勝地、與文化實踐共存：帛琉的洛克群島 ( Rock Islands )

6 interesting facts about the Rock Islands in Palau you should know about

帛琉在1994年獨立，1996年開放觀光之後，洛克群島因為被環礁包圍，環礁內風浪小，而珊瑚礁內的魚群豐富，成為世界七大潛水景點之一，吸引不少潛水客前來。洛克群島由眾多珊瑚礁島組成，其上亦有豐富的考古遺址，顯示出早期南島語族遷移過程中的居住地或工作地。而在帛琉當地的習俗中，某些家族的酋長交接儀式必須前往洛克群島中的該家族所屬之島，進行酋長交接的儀式。這個儀式用地或家族用地仍然被保留其行使文化權的用途，並禁止遊客前往。

洛克群島中的70島 ( Seventy Islands ) 因為是眾多魚種的孵育地，因此整個島群被規劃為生態保育區，除了保育員或執行任務者，一般帛琉人也不得進入。

因此，目前帛琉的洛克群島結合了多元的用途：1. 在地權與海權方面，多數屬於科羅州政府的公有地，內零星有些家族的私有地，多數作為舉行文化儀式或休閒之用。2.

開放給遊客進行潛水、浮淺等觀光用途，每名遊客需付出海稅 ( 目前為100美金 ) 作為維護環境之費用。3. 作為嚴格控管的生物保育區。

因洛克群島豐富的人文與自然景觀，2012年由該國文化部提報UNESCO，經評估洛克群島的條件1. 雖然目前島上已經沒有住人，但洛克群島上的石頭平台與石徑等考古遺跡，顯示小島社群如何在此有限的環境中存活下來的生存智慧。2. 在17世紀放棄的居住地中透露出人類在面對環境變遷時的抉擇。3.

在相對有限的小島環境中卻包含非常多元的生物多樣性。4. 因氣候變遷而形成特殊山中湖的自然環境，以及其他有利的條件如洞穴彩繪藝術等，經整體評估後UNESCO將之登記為自然與文化複合世界遺產。洛克群島是一個非常成功的案例，在不破壞當地的人文與生態環境之下，又增添了其作為世界遺產的價值，同時也吸引遊客替當地帶來豐厚的收入。

Living Paradise World Heritage Palau Rock Islands | Traveling Tour Guide

土地利用並不是一成不變，也並非一定只能有單一的用途，它包含了人與環境的互動、社會、經濟、公共政策、全球化中的經濟與普世價值的因素。如果原住民諮商同意辦法中，能夠以比較充足的時間執行「諮商」的部分，甚至透過邀請不同利益群體的人一起共同討論，將地方的文化與歷史共同分享給參與者進行共同規劃。當彼此對於不同價值的理解具有共識時，規劃或許就能更聚焦而能想出照顧不同群體需求的解決方案。

知本溼地中的文化與歷史價值

文化地景中蘊含著人類與環境互動的過程與智慧，也是人們對於地景總是投射許多情感的原因。傳統領域所劃設的範圍就是文化地景，包含了無形的知識、記憶、生活與故事在其中。知本溼地在2017年因為傳統領域劃設，透過耆老的記憶，而將之劃入卡大地布的傳統領域範圍，其所引發的回憶也將進入年輕一輩族人的記憶之中。包括這裡是Pagaluku家族曾居住的地方，是荷蘭人與卡大地布族人相遇的地方，還有更多不同族人在此生活的回憶，是一個文化的記憶庫，也是祭典時期 ( 大獵祭、祈雨祭等 ) 司祭長會來此行使祝禱的地點。就文化承載者而言，此地的重要性是不可否認的。

No description available.

但一塊地方的使用方式，在面臨當代各種新的驅力興起，不可避免的必須思考如何與之合作共存，讓活在這塊土地上的人民可以維持生活所需、同時也維持社區的和諧與運作，才能達到文化與社區永續發展經營的目標。目前影響土地使用的驅力已經與以往不同，考量整體的價值之後，讓不同利益群體充分理解並進行專業的評估，才能落實共同規劃，以達到事前知情的諮商的實踐。是否可透過細緻的操作來創造雙贏的未來？

以下是我們可以繼續思考的方向：第一，如何爭取在做新的土地規劃時，能將文化與歷史價值帶入地景規劃，並且在地的文化與歷史價值作為規劃時優先考慮的指導價值？第二，文化地景如何作為增加社會韌性 ( 社會生態系 ) 的

指導原則，而非被排除？文化地景聯繫著在地居民的認同與記憶，奠基在在地認知的價值上，再進行其他設計與安排，可增加社群之間的認同與連帶。當社會關係強韌時，便可共同思考因應外力衝擊時最適切的回應方法，而不是任由外力介入而撕裂社會關係。第三，如何促進在土地利用與變遷的事件上，讓各方對於彼此的認知與資訊有共同的理解，並落實共同規劃。

以上提出一些其他國家因應新形態土地變遷的方式，希望能拉開一些空間，提供一些可供想像的作法。Katatipul字面上的意思是「在這裡團結起來」，表示不同的人群在這裡相遇了，「就在這裡團結起來」。現在遇見了不同的改變土地利用的各種力量交會在知本溼地，那麼是不是我們也「就在這裡團結起來，一起共思可能的解方」？

No description available.

#### 參考文獻

歐密偉浪（2018）當前台灣原住民族諮商同意權  
與傳統領域劃設的糾葛與突破之道。台灣原住民族研究學報，8(2)，pp71-95。

李光中（2009）文化地景與社區發展。科學發展 439期，頁38-45。

Alumae, Printsmann & Palang (2003) Cultural and Historical Values in Landscape Planning: Locals' Perception. In Landscape Interface, pp125-145.

本文採用 創用CC 姓名標示-非商業使用-禁止改作 3.0 台灣版條款 授權。歡迎轉載與引用。  
轉載、引用本文請標示網址與作者，如：

陳玉萃 「在這裡團結起來」：光電爭議中的卡大地布部落 (引自芭樂人類學  
<https://guavanthropology.tw/article/6836>)