

國立東華大學公共行政研究所

碩士論文

指導教授：王鴻濬 博士

地方部落會議問題之研究  
以慕谷慕魚自然人文生態景觀區為例



研究生：陳彥宇 撰

中華民國一〇二年十月



## 謝誌

這篇論文可以完成首先要感謝的是指導教授王鴻濬老師，在撰寫期間耐心地指導才使論文能夠完成，過程中也不斷提出問題讓我反思論文的的方向與提出見解，使我在撰寫論文的過程中能夠不迷失方向。在訪談前也特地先帶我到部落去熟悉環境，讓我在訪談的過程能夠順利，也感謝口試委員湯京平教授與朱景鵬教授的許多寶貴的意見，讓我受益良多同時也讓我的論文更加完整。

在部落也要感謝很多原住民的同胞們，讓我感受到許多的熱情與地方的人情味，首先感謝銅門村長幫我介紹我需要的訪談人，讓我在找人上能夠更加快速。感謝榕樹社區賴媽媽的熱情款待，找了不少人提供更多元的意見，也感謝慕谷慕魚協會理事長、銅門社區發展協會理事長也帶我做詳細解說與意見的反饋，讓我的資料更加完整，感謝銅門部落主席針對部落會議提供諸多寶貴的建議，也感謝秀林鄉公所不吝嗇的提供官方資料與想法，讓我更加清楚論文的焦點議題，也感謝其他提供意見的族人，讓研究資料能夠完整。

在東華這兩年也很感謝班上同學的協助與幫忙，謝謝薇年、雅綸同學的口試前建議，還有同窗映達跟明俊的相互勉勵與督導，才能讓論文維持一定的進度，還有在過程中遇到挫折不斷鼓勵我的宛琦同學，讓我有動力繼續去完成論文。最後感謝我爸媽能讓我無後顧之憂的念書，並順利拿到碩士學位。謝謝所有在研究所生涯中鼓勵過我的人。

陳彥宇 謹致

于國立東華大學公共行政研究所

一〇二年十一月二十五日



# 摘要

本研究以花蓮縣秀林鄉當地銅門村在「慕谷慕魚自然人文生態景觀區」劃設過程中，將部落會議與地方決策發生的衝突問題呈現出來，研究發現各利害關係人對於對部落會議有不同的期待與見解，原住民族部落與公部門間關係的影響，最後部落會議無法發揮應有的功能，導致地方分化規劃案最終停擺。

面對現今的地方決策模式「部落會議」該置於何種地位，部落會議在決策中與其他組織的關係為何，以及個案中產生的各種問題，試圖提出建議來達到定位部落會議、改善衝突、提升效率等目的，最後透過網絡模式來分析個案利害關係人間的互動模式，以供地方政府或其他地區在處理部落協商機制作為參考之用。

關鍵詞：慕谷慕魚自然人文生態景觀區、部落會議、地方衝突、利害關係人

# 目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 前言.....	1
第二節 研究案例背景.....	2
第三節 研究問題.....	5
第四節 研究動機與目的.....	8
第二章 文獻探討.....	11
第一節 台灣地方自治發展.....	11
第二節 部落會議.....	23
第三節 台灣地方政治與地方參與.....	33
第三章 研究方法.....	55
第一節 研究範圍.....	55
第二節 研究方法.....	55
第三節 研究限制.....	59
第四節 研究架構.....	60
第四章 個案分析.....	61
第一節 部落會議與村內組織.....	61
第二節 部落會議與地方制度.....	63
第三節 原住民族部落會議實施要點.....	71
第四節 比較分析.....	78
第五節 銅門部落會議的訴求.....	86
第六節 問題解析.....	103
第五章 結論與建議.....	131
第一節 建議.....	134
第二節 結論.....	131
參考文獻.....	145
附錄.....	153

# 表目錄

表 1-1 慕谷慕魚自然人文生態景觀區規畫案主要事件歷程表 .....	4
表 3-1 訪談對象表 .....	59
表 4-1 村長相關法定職務表 .....	68
表 4-2 村里民大會與部落會議之比較表 .....	85
表 4-3 50 人意見調查委員會組織表 .....	89

# 圖目錄

圖 2-1 權限爭議解決途徑圖 .....	18
圖 2-2 地方層級結構 .....	19
圖 2-3 公共議題參與者概念圖 .....	36
圖 2-4 民主理念的治理過程圖 .....	50
圖 3-1 研究架構圖 .....	60
圖 4-1 秀林鄉公所組織結構圖 .....	65
圖 4-2 村里組織關係圖 .....	78
圖 4-3 慕谷慕魚自然人文生態景觀區劃定歷程記事圖 .....	87
圖 4-4 慕谷慕魚自然人文生態景觀區範圍 .....	88
圖 4-5 慕谷慕魚生態廊道範圍 .....	92
圖 4-6 個案問題衝突要素圖 .....	97
圖 4-7 慕谷慕魚規畫案利害關係人圖 .....	99
圖 4-8 部落會議決議流程與效果圖 .....	114
圖 4-9 社區發展協會組織架構圖 .....	120
圖 5-1 與部落會議穩定的參與流程 .....	139
圖 5-2 良善的地方參與流程圖 .....	140



# 第一章 緒論

## 第一節 前言

慕谷慕魚(Mukumugi)為全國首創，以地方永續發展為目標的規劃案，自然環境保護區朝向「社區參與」和「共同管理」也為全球國際間認同的趨勢，其中關鍵在於要以「社區」為基礎的自然經營管理方式，被認為是管理保護區的必要手段，而「共同管理」的實踐可促進地方之繁榮與發展以及確實保護自然資源（林鴻桂，2005）。另從聯合國訂定的地方永續發展具體目標來分析要讓該計畫案達到永續發展需要完成哪些行動：

- 一、地方永續發展要有具體藍圖。
- 二、地方永續發展要有協商行動和進程。
- 三、地方永續發展要與國際各地接軌、合作交換資訊與經驗。
- 四、地方永續發展要由地方人民參與。
- 五、五、地方永續發展要有執行監測的機制。

以上五大目標我們可以理解，首先要整理出解決的問題或優先完成的事項，而問題優先處理的順序及所須完成事項都要和地方人民進行協商並達成共識，也就是要避免閉門造車的情況發生，故應採取開放式的協商，讓當地居民對問題(議題)有充分的認知，上級機關也該提供必要的協助，促使地方當局與地方人民的合作與交流以利達成共識(張世賢，2003a)。

既然該景觀區之規劃重視「社區參與」和「共同管理」，因此要由主管機關主導來協助地方社區，達到「政府領航、民間操槳」符合現行政府偏向之新公共

管理之目標<sup>1</sup>。所以從公部門與民間部門的角度來看，為了使這項計畫更加完善，以社區為基礎的管理體系目標就是要落實共同管理，策略上要促進行政單位與社區團體間之交流合作，並重視該管理體系之能力與制度的建構，使共同管理在環境教育、產業發展與資源保育上達到一定的成效，而有效的參與和管理則依賴健全的互動機制。

因此本研究認為在各層面權益人的溝通是顯得非常重要，明確的願景可解決規劃案中的問題及規畫方向，有效健全的溝通機制，能讓社區自行進行協調和溝通來努力表達社區之需求，政府投入與協助也就能獲得社區肯定，部落會議為行政院原住民委員會為體現部落自主，凝聚部落共識之溝通機制，在案例中它所扮演與公部門溝通的平台，也是共同建立共管機制參與政策的一項機制，因此本研究就以個案中部落之「部落會議」所延伸出的各種問題進行探討。

## 第二節 研究案例背景

慕谷慕魚(Mukumugi)是緣自太魯閣族的譯音，這裡有豐富的自然資源，有柔情似水的秀麗風景，也因為近年來國內旅遊業的快速發展使得花蓮縣秀林鄉銅門村<sup>2</sup>已是注目的觀光景點。該地居民為了打響慕谷慕魚生態廊道的美名，將廢棄的軍事營地，以修繕的方式化身成為遊客服務中心。

大家同心合力地塑造這裡成為溯溪、古蹟巡禮與生態旅遊的絕佳景點，並結合傳統的山刀文化與射箭文化，以彰顯地方的人文特色，讓慕名而來的人能夠輕易地揭開她的神秘面紗，該地也連結台九丙沿途經過銅門山刀街，繼續往前就可抵達鯉魚潭。因此該地成為花蓮熱門的旅遊景點，因為遊客人數大量的增加，地方管理上出現了問題，因此為了永續發展自然人文、生態資源，花蓮縣政府計畫將「慕谷慕魚生態廊道」另外劃定為花蓮縣境內第一個「自然人文生態景觀區」，並處理當前觀光旅遊以及地方部落的環境問題。

---

<sup>1</sup> 慕谷慕魚管理計畫之主要目標為(1)協助社區企業化永續經營;(2)協助整合利害關係人等意見，促成慕谷慕魚永續經營管理的共識。(3)訂定慕谷慕魚之經營管理計畫。

<sup>2</sup> 銅門村主要可分為榕樹社區和銅門社區，一般慕谷慕魚所指的是銅門社區。不過根據當地的劃分，榕樹社區才是所謂的慕谷慕魚。

王鴻濬(2011)指出為配合「自然人文生態景觀區」的劃設，當地居民透過有機制的培訓計畫參與，可逐步朝民宿、餐廳、文創產業（如銅門刀、編織）方向發展，為部落經濟發展開創一條新的出路，以增加就業機會。此管理辦法主要目的是希望針對旅客進行有效管理，以提升當地鄉親自身利益，並非為約束當地居民而產生，並希望藉由管理辦法實施，達到保存當地自然美景與特有在地文化的目的。

該管理計畫案自從民國 94 年起，就由當地花蓮縣秀林鄉銅門地區區民組成的「慕谷慕魚自然護溪協會」陳請規劃「慕谷慕魚自然人文生態景觀區」，民國 99 年底，「慕谷慕魚自然人文生態景觀區」就經由花蓮縣自然人文生態景觀區審查委員會審查通過了，可望成為花蓮縣境內第一個審查通過的自然人文生態景觀區<sup>3</sup>。

不過在民國 100 年 8 月份秀林鄉銅門部落「反對慕谷慕魚自救會」成員，不滿秀林鄉公所及各單位規劃慕谷慕魚生態廊道，向公所提出四大訴求、三項主張<sup>4</sup>。銅門社區居民認為，從民國 94 年起計畫案規劃多年，不過從來沒有在部落公開召開說明會，直到民國 100 年相關單位才在部落舉辦「慕谷慕魚經營管理辦法草案」公聽會，因此在舉辦草案公聽會後，經過兩次的部落會議，銅門村村民希望相關單位能夠尊重社區村民的決定，讓政策達到共識，規畫案應該是由部落村民自己先開會決定，而不是由相關單位發文來決定的，反對未經部落議會，在沒有部落族人共同討論、共識決議之下所提出的案子，然而部落會議議決的結果卻無沒有被公部門所接納與受理，而更加引起部落族人的不滿(表 1-1)。

之後便在社會輿論與原住民團體壓力下政府無法忽視當地民意，而暫緩景觀區的設立。政府與相關單位施行政策應重視地方原住民意願，與之協商達成共識才可實行，而這一規畫案展現出，部落會議的結果與官方政策產生的衝突，而部落會議並沒有發揮它應有的功能，因此必須要探討其中的關鍵，這項政策規劃涉及到多方利害團體，除有公部門進行協助外，當地更是分為數個利益團體，有的支持有的反對，在利益不盡相同的情況下，也就產生許多衝突與問題，公部門必須另行執行相關配套措施來整合銅門村內的利害關係人，才能處理現況的問題。

---

<sup>3</sup> 引用自《王鴻濬，2011，慕谷慕魚自然人文生態景觀區經營管理計畫草案，東華大學出版。》

<sup>4</sup> 《反對慕谷慕魚 自救會四訴求》，2011，原住民新聞雜誌，記者田俊浩原報導。

表 1-1 慕谷慕魚自然人文生態景觀區規畫案主要事件歷程表

日期	事 件
民國 93 年	慕谷慕魚自然人文生態景觀區規劃案，經由榕樹社區部落會議決議通過。 尚未有部落會議實施要點相關規定。
民國 94 年	由當地花蓮縣秀林鄉銅門地區居民所組成的「慕谷慕魚護溪協會 <sup>5</sup> 」向花蓮縣政府陳請劃設「慕谷慕魚自然人文生態景觀區」。
民國 95 年	3 月行政院原住民委員會發布「部落會議實施要點」。 花蓮縣政府依據觀光發展條例成立劃定「花蓮縣自然人文生態景觀區畫定審議委員會設置及作業要點」。 花蓮縣政府觀光處依據交通部觀光局的觀光發展條例來推動制定「慕谷慕魚自然人文景觀區」的規劃。
民國 96 年	銅門山地管制區域實施總量管制。 交通部觀光局發佈「自然人文生態景觀區劃定作業要點」。
民國 99 年	「慕谷慕魚自然人文景觀區」經由花蓮縣自然人文生態景觀區審議委員會審查通過，成為花蓮縣境內第一個審查通過的自然人文生態景觀區。 並委託東華大學擬定經營管理辦法草案，草案經由委員會議審議通過之後，經縣府縣務會議再送縣議會審議通過，慕谷慕魚即成為自然人文生態景觀區。
民國 100 年	銅門部落表示花蓮縣府與林務局、秀林鄉公所對於設置「自然人文生態景觀區」一事，過程並未公開透明，直到民國 100 年 7 月時，部落才得知縣府的計畫，要在部落內設置「自然人文生態景觀區」。認為公部門規劃一事並未告知，未取得當地部落的同意，因此表示反對規劃案。

來源:慕谷慕魚自然人文生態景觀區管理計畫

<sup>5</sup> 2004 年 7 月間，由秀林鄉銅門村的村長伍順義，有感於本區生態環境維護的必要性，以及國內生態旅遊的觀光趨勢，乃偕同數位村落內的地方人士共同發起成立「花蓮縣秀林鄉慕谷慕魚協會」，其中慕谷慕魚的協會定名，係回應了前述村落歷史的演變過程。

基於維護地方人文生態景觀的想法，協會籌備成員希望能藉由政府相關部門積極輔導與在地居民自主參與的雙管齊力，達到「生態保育」與「旅遊發展」的終極目標，擴充當地族人的經濟來源，並透過人文、生態與觀光的結合過程，以及對於山林熟稔的傳統知識，讓當地太魯閣族人也能享有維護人文生態的實質利益與福祉(台灣原住民族歷史語言文化大辭典)。

[http://210.240.134.48/citing\\_content.asp?id=2497&keyword=%B6%7D%A4s%BC%BE%B5f%B9D%B8%F4](http://210.240.134.48/citing_content.asp?id=2497&keyword=%B6%7D%A4s%BC%BE%B5f%B9D%B8%F4)

## 第三節 研究問題

### 壹、 認知問題

在舉辦草案公聽會後則出現「請尊重社區村民的決定」、「讓政策達到共識，應該是由部落村民自己先開會，不是由相關單位發文決定」、「村民的權益由村民自行決定」，甚至是「未經提交部落議會，部落族人共同討論、共識決議之案，一概否決實施」等當地族人的反彈及意見，希望公部門能夠重視地方參與的問題，因此顯示出自然人文生態景觀區的劃設過程中忽略了地方參與的重要性，以及資訊的公開和資源分配的合理性。

銅門村使用了數次部落會議這項機制，即顯示出銅門村村民對部落會議有一定的認知與期望，採用部落會議目的之一是希望促成「慕谷慕魚永續經營管理」的共識，因此銅門村針對自然人文生態景觀區的劃定召開部落會議來議決相關問題，但部落會議之成效似乎沒有符合銅門部落族人的期望。

缺乏地方部落參與決策的過程，欠缺原住民族之尊重、原住民族觀點的產業重建，缺乏溝通所產生的問題，也就形成銅門社區反對這個案子的主因<sup>6</sup>。如在「南方部落重建聯盟<sup>7</sup>」也顯示在政策規劃過程中部落居民的參與不足，外界應適當使用當地部落會議的機制來取得一個部落的共識。那究竟部落會議又為什麼沒有發揮它應有的功能，公部門為何沒有納入部落會議所議決的意見，公部門與當地部落對於「部落會議」的想像與認知是否相同為何有如此差異，此為本研究第一個問題。

---

<sup>6</sup> 民國 100 年 7 月 18 日，花蓮縣政府在銅門村辦理自然人文生態景觀區管理辦法說明會時，銅門社區持反對原因為：不知道自然人文生態景觀區管理辦法是什麼，沒有讓居民充分理解草案內容與制定草案過程。

<sup>7</sup> 八八水災受災部落已組成「南方部落重建聯盟」，並緊急發起「原鄉重建請願書」連署，要求各慈善團體與政府的「安置」、「重建」計畫應回歸**部落主體思考**，重建基地以傳統領域為優先考量。原住民認為，未來要在原部落復建、在傳統領域內就近重建，或要搬離原鄉到靠近山邊的平地居住，也都該透過「**部落會議**」決定，不能僅由資源提供的團體與行政體系、民代逕自決定。

## 貳、制度問題

從「司馬庫斯櫟木案<sup>8</sup>」以及「三棧溪溯溪事件<sup>9</sup>」可以看到，部落會議與現今行政體制的衝突，個案中除了參與性的問題外，也衍生出地方多元領袖競爭的問題，過去部落內已經有代表會、社區發展協會<sup>10</sup>以及其他社區組織，這些組織的權能又是如何。

部落會議置主席一人，由部落會議出席人員互選之，參與代表可以為「部落頭目、長老或其他傳統領袖、各合法立（備）案團體代表、各級機關、學校代表、各宗教團體代表、部落內之民選人員、其他部落組織代表、各家（氏）族代表、部落居民」均得自由出席部落會議，而非在籍部落人士或團體，得以依部落會議之決議或部落會議公約之規定就能參與。

顯然宗教團體、民選人員及行政機關均能參與，那麼行政機關人員都有機會推選為部落會議主席，那民選人員及行政機關以上層決策兼下層執行的角色是否合適，由政府人員擔任的會議主席與部落長老意見衝突時該取決於誰，部落會議決議若與村民大會決議產生衝突又該如何決策。

「原住民族部落會議」自推動以來，有許多部落人士紛提出部落會議、村民大會、社區發展協會等疊床架屋功能，形成地方派系糾紛等問題該如何解決，除了部落、村的層級衝突問題，一個部落內可能不只一個族群，部落會議如何解決族群衝突，形成地方共識。

簡單來說，一個村落有部落會議也有村民大會，有會議主席也有地方民選人員（村長），兩方代表均有民意基礎人民該取決於誰，形成多頭馬車的困境，到底哪個比較適合，部落會議在村內的定位又是什麼。

---

<sup>8</sup> 九十四年九、十月間，新竹縣尖石鄉玉峰村原住民曾榮義、何國正、余榮明在颱風後協助搶修道路，將倒地的一株櫟木移到路旁；後來林務局將樹身鋸下載離，留下埋在土石中的樹根及部分枝幹；曾等三人依部落會議決定，將樹根等搬回部落，因林務局已在樹木上作記號，三人被控竊取國有林木並遭起訴，一、二審都判有罪。

<sup>9</sup> 遊客質疑三棧部落既不是「環評審查」也不是「公務部門」，經部落會議後如決定三棧後方（公有地）展演場禁止車輛進入，有無適當法定效力。

<sup>10</sup> 銅門社區發展協會，慕谷慕魚護溪產業發展協會。

地方政府與地方居民發生衝突時，都能經由正式的爭議處理途徑，然而以部落會議為主體的爭議卻使得地方難以適從，原住民基本法為原住民族事務基本大法，屬原則性、抽象性之概念，還需要訂定其他相關法來輔助其完整性，然體現部落自主治理的機制則是「部落會議」，但因部落族人對部落會議的認知不足，而對部落會議產生不同的期望，導致這項溝通機制的失靈。

在決策過程中的專家學者及地方政府代表，透過公開討論、公聽會、辯論甚至是參與決策過程，是以否能使利害關係人充份表達需求為關鍵。案例中的利害關係人多半夾帶其他利益及政治因素，也使得議題和部落會議變得更加複雜，也因缺乏銅門社區居民與主管機關等共同規劃之機會，使得該計畫不為族人所接受而無法推行，讓地方的關係形成四處對立的緊張關係。基於案例行動過程中所產生的問題，大致可提出以下研究的問題：

- (1) 部落會議的定位及功能為何，在政策決策過程中置於何種地位？部落會議的權限範圍？
- (2) 村內的意見領袖問題該如何處理？村內領袖應有的合作關係是該如何？
- (3) 政府如何有效落實並保障原住民族自決權益(部落會議的落實)，參與地方法策的機會與限制為何？

## 第四節 研究動機與目的

### 壹、研究動機

早期許多鄉村皆存在原住民族的部落社會，而在這一個原始組織內的公共事務皆由「傳統部落會議來決定」。在台灣光復後，政府就積極推廣「地方自治」，對各地區設置鄉來治理地方，也就是以鄉、村(里)自治機關去取代過去的部落地區，由地方自治機關之各項會議來去取代過去部落裡的決策機制(部落會議)。由於花蓮地方文化的獨特性與多元性，使得政府必須在處理地方事務上必須花點心思在地方政策的施行上。

地方自治致使頭目或首領人物均得以當選出任鄉、村長或民意代表等公職，成為民選人員。而之後「原住民族自決」意識的崛起，行政院原住民委員會在民國 95 年發佈了「部落會議實施要點」來落實原住民對部落公共事務的參與，希望透過「部落會議」這樣自主機制達成部落共識，再遞文有關單位藉此得到回應及實質的解決方案。反之，如果平時行政機關在部落公共建設或文化推展工作上做的很好，那部落會議這項機制是否就沒有達到訂定的目的，因此可以在此認為，部落會議是用以補足地方原住民族參政的管道，且能夠達到凝聚部落共識並與部落溝通的協商平台。

當前台灣多元化社會中，即使是相同的議題也會牽涉到多元不同的利益，這將導致不同利益團體間的衝突，即便在同一團體內，對於特定的議題也有不同的看法，簡單來說，化解分歧、達成共識是一項政策能夠推行順利的原則。近年來原住民族地區開發案增加，而原基法第 21 條規定，為部落拒絕開發行為重要依據，但因法條欠缺配套，無法有效執行部落會議議決機制的落實，反而引起許多的問題，故在推行後不少地區發生了，地方制度或政策與部落會議在決策上的衝突，顯示出部落會議確實有必要釐清在地方上的定位。

人民若不清楚法規目的及意義就可能難以推動政策而造成呆滯的情形，如個案中的「慕谷慕魚自然人文生態景觀區經營管理辦法」，當地居民就因缺乏對此法規認識，故使得居民難以建立永續發展的價值和共識，即便立法目的是好的但無法認清法規的意義也是徒然。

法律能否產生意義，純然在於施行實踐，以求成全其規範目的(劉阿榮,2007)。也就是說如果法律制定以後，其施行的效果不彰，那麼其法律的立法意義就徒然無功。法律如要有效施行，對法的認知即是實行實效的基礎。因為人民若連法規(立法目的)為何都不明瞭，也就難以去遵從，而施行效果自然也就大打折扣。故在推行新法的同時也就必須慎重處理人民對法的認知問題，如能熟知部落會議實施要點的目的及流程，必然能減少行政上衝突及增加行政運作效率。

故必須在會議過程來協助並給予必要的資訊，對於不清楚法律程序的族人來說，是沒辦法正確的藉由「部落會議」來實現他們的期望，這不但使部落會議沒有達到效果，甚至質疑部落會議的效果，因此必須讓族人認識部落會議它的目的目的以及相關規定，才能讓這項自主機制達到部落治理的目的，進而在部落會議上對管理辦法有深入的了解，才能以理性的態度來評價部落會議與管理辦法。

承上，部落會議對於原住民族是一個能夠展現地方民意的機制，為能避免「尊重部落自主的溝通機制」無法達成應有的目標，因此有必要針對部落會議的內容其設置目的，以及會議決議事項及會務之運作等相關規定，進一步討論並定位，該如何運用部落會議使部落族人及傳統文化能夠受到尊重，達到部落會議溝通機制之功效即是本研究的動機。

## 貳、研究目的

本研究藉由部落會議所產生的問題，希望透過定位、改善、提升三種方法來建議部落社區及地方政府一個可參考方向，釐清問題所在藉以解決，本研究的主要目的有三：

(一)定位部落會議，並釐清部落會議目的與權限。

(二)改善部落會議與地方決策的衝突問題，並建議部落會議未來的走向。

(三)提升部落族人對於部落會議的認知，使其參與者得以理性合法的情況下，謀求相互之理解與共識，體現公民治理與行政效率兼顧之目標。

首先定位部落會議目的與功能，藉此定位部落會議並確實實行。希望將公平、公開的溝通管道予以明確地推廣，來提升公共議題的公正性，求取公共議題的共識。故為確保所有參與者均具有平等的發言位階來相互對話達成充分地溝通，來減少過程中因溝通不良產生的誤解與額外的溝通成本，因此必須釐清部落會議的定位且善用此功能，進而為地方部落及地方政府提供一些參考與建議。

其次探討現況部落會議在地方上所衍伸之問題能夠獲得改善。主要讓地方政府能夠重視地方部落會議，建立部落中領袖間的夥伴關係。針對現狀的部落會議，希望對部落未來的行政運作能朝穩定方向發展，也讓外界更為瞭解部落會議之願景，使其能尊重當地居民的共識維持良好的互動信賴關係，在地方議題上完成共同參與的目標並實現公共利益以利永續發展。

最後透過本研究希望給予其他原住民社區一個參考，讓參與者了解到自己身為公民的權益，提升參與議題的意願，並學習法規認知與公民素養，如果部落族人能夠踴躍參與並確實透過部落會議達成共識，而在現今以民意為依歸的社會裡，公部門也必須考慮到部落會議所做出的共識，如此一來才能避免政策是由議程中少數人所決定的情形。本研究主要從個案中利害關係人對於部落會議的認知與評價來釐清問題所在，並定位部落會議之功能與部落領袖間的角色，再針對部落會議未來之發展提出建議，來體現公民治理與提升行政效率之目標。

## 第二章 文獻探討

### 第一節 台灣地方自治發展

為了保障原住民族權利的行使，就必須找出在國家制度中行使權力所需的正當性，若要使原住民權利獲得保障，將可能會與國家既有自治制度產生衝突，如對象適用、擁有權力範圍的重疊，部落主席與村長皆是由地方民意所選出的代表，當兩方決議所產生的衝突該如何解決，則是部落會議實施後顯現的一項問題。

陳舜伶(2001)認為部落會議可以說是因為在法治國家的原則與操作下，既有體制不足以回應原住民的需求，因此延伸出來的機制，而立法法源我們可以從成文法源(如憲法、地方自治法、原住民族基本法)來探討，立法與相關制度的建立現實上成為原住民運動一個重要的進路，除了熟知原住民族自決制度外，也必須了解現行地方決策程序和行政程序，探求地方自治所追求的目的，比較兩制成為探討的素材，尋求相容的解決之道。「部落會議」這樣由部落社區自主的行為，從性質來看我們可以將它視為地方自治的一種，以下就從台灣地方自治定義以及源由來了解地方自治存在的重要性，目前地方自治的發展現況與地方政治形態變遷。

#### 壹、地方自治的重要性

張正修(2009)將地方自治可以定義為：「地方自治者，非國家直接處理事務，而是由國家設立法人-地方自治團體，並在國家的監督下，由地方自治團體內人民依法組織機關，行使職權，基於自己之意志以處理其區域內的公共事務的一種地方政治制度。」根據定義地方自治可以分為兩大要素，一個要素是指團體自治<sup>11</sup>，另一個要素是指住民自治。

黃錦堂(2002:33-66)認為地方自治團體享有制定規範的立法權，不僅發揮了

---

<sup>11</sup> 所謂「團體自治(Die koerperliche Selbstverwaltung)」:是以一個區域為基礎的地方團體，並具有獨立於國家之外的法律人格。

地方自治功能所必須的法律制度，也具有其優點。(1)減輕立法者制定法律的工作負擔。(2)縮短立法者與人民間的差距；地方民意代表比較了解地方民眾需求，其立法較能反映民意。(3)顧及地區差異性；讓地方自治團體能夠達到因地制宜的效果。(4)迅速適當變化，以因應地方環境變遷需要。地方自治團體較能迅速掌握地方問題且熟悉地方特性，可以避免法規僵硬無法因應外部環境的變化。

王建勳(2011)對於現今地方自治，認為是地方上不可或缺的制度，其主要特點如下分成四項：

- (一) 它與人民生活最直接相關，地方自治所涉及的事務，直接影響著我們的生活環境與生活品質，因此，有良好的地方自治，更能夠讓人民享有優質的生活。
- (二) 因地制宜，中央政府在制定政策時，往往必須考慮全國的需要，不容易兼顧地方民眾的個別需求。例如都會地區民眾比較關心的可能是交通、垃圾處理等問題，而鄉村地區民眾則可能比較希望解決教育、醫療等問題。因彼此的需求不同，若由各地方政府分別提供地方所需的服務，當然比較合適。
- (三) 協助中央推動政務，有些政策雖然需要由中央政府統一制定，但是在執行時會牽涉許多個別狀況，因此，仍以透過地方自治的管道來實施比較恰當。如國民教育就是由中央政府制定整體政策方向，然後交由地方政府執行，並發展出各自的特色較有彈性去應付不同的狀況。
- (四) 培養人民的參與能力，地方的範圍較小人際互動密切，與自身之利益影響較大，民眾對於地方事務自然會比較關心而且熟悉。在這樣的環境下，學習如何開會討論公共事務和選舉地方行政首長、議員等，最能夠有效培養人民的參與能力。

因此地方自治可以說是地方上的人民自己管理地方上的公共事務，如依法選出地方行政首長，組織地方政府依照民意為民服務，達到因地制宜的目的，人民依法選出議員組成地方議會，來監督地方政府的施政，依據施政滿意，這些經由民選所產生的代表如果有負選民之所託，也可以依法加以罷免，民眾可以透過選

票或直接面對溝通表達意見。

對於地方上的公共事務，人民可以直接參與村里民大會，提供各項村里興革建設之提案與建議。故地方自治最可貴的地方在於民眾可以對自身日常生活公共事務，組成社會共同體使得公民能參與地方政治，人民可以藉由參與行政程序、社會運動等方式，主動關心並積極參與地方事務。

## 貳、發展沿革

台灣自民國 35 年起開始實施鄉鎮市區民代會，以及省、縣市參議會(院)間接自治選舉之後，至 83 年地方自治二法<sup>12</sup>的出現，可以說台灣地方自治完成法制化的歷史。其民國 34-83 年之間<sup>13</sup>，地方自治一直是以行政命令的方式在辦理，因為當時的時空背景下憲法無法正常運作<sup>14</sup>，這期間政府都是以憲法第 108 條第二項第一款「省縣自治通則」來實行地方自治的。

中華民國憲法施行明訂省縣(市)為地方自治團體，政府即依〈憲法〉草擬〈省縣自治通則草案〉於三十八年送立法院審議，正待進入三讀未幾，大陸另建中華人民共和國，中華民國為對國內外進行政治號召，遂由台灣省政府於三十九年四月經省參議會審議與行政院核定後頒佈〈台灣省各縣市實施地方自治綱要〉，確認省轄縣市與縣轄鄉鎮市為自治之公法人，以為台灣省逕行實施地方自治之法制基礎(曾建元，2002)。

而 80 年代解嚴後權威體制開始停止發展，而民主化則逐漸在台發展，79 年國會開始了第一、第二階段修憲改革，增修條文第 17 條規定排除了憲法 100 條第一項第一款、第 112 條、第 115 條、第 122 條省、縣地方制度的內容及法律

---

<sup>12</sup> 民國 39 年起陸續實施村里長、鄉鎮市民代表會、鄉鎮市長、縣市議會、縣市長及省市會議的選舉，而 83 年最為重要的則是**省縣自治法及直轄市自治法**。

<sup>13</sup> 台灣省行政長官公署乃於 34 年十二月二十六日頒〈台灣省各級民意機關成立方案〉及〈省參議會組織條例〉、〈縣參議會組織條例〉、〈市參議會組織條例〉、〈台灣省鄉鎮民代表會組織章程〉、〈台灣省縣市村里民大會開會規則〉等各項自治條例，自 35 年二月起，次第**成立村里民大會、區鄉鎮民代表會、縣市參議會、省參議會**。

<sup>14</sup> 民國 34 年國民政府遷台，而 34-38 年是第二次國共內戰也是最為激烈的時期。

規定，來處理省縣自治通則無法制定其地方制度的困境。趙永茂(2009:44-59)認為這項改革有其幾個特色：

(一) 憲法賦予了地方自治其依據及規定。

(二) 釋字 260 號在憲法上創設地方自治團體之立法權<sup>15</sup>。

(三) 維持省縣之二層級制度，憲法上之地方自治團體僅有省(市)及縣(市)而已，至於鄉、鎮、市仍不是憲法上所保障的地方自治團體。

因此憲法增修條文第八條明定省縣地方制度，以法律定之，所以「省縣自治法」及「直轄市自治法」於民國 83 年 7 月經由總統公布實行確立了地方制度的法治基礎也將鄉、鎮、市正式規劃為地方自治團體範圍內。此二法的出現開啟了台灣自治法治化的開端，在此法出現以前是以行政院、省政府、內政部以行政命令的方式來執行地方制度，而此二法也為「地方制度法」的雛型，而後精省的趨勢，使之民國 88 年 1 月，立法院通過內政部研擬的地方制度法，並於民國 88 年 3 月通過廢止省縣自治法以及直轄市自治法，自此正式將台灣的地方自治運作推向法制化的階段。

從我國實施地方自治五十年以來，精省政策的制定與落實可以說是地方自治改造的一項大工程，也促使地方制度法的出現，這個改變使得中央與地方政府的權限範圍重新界定，也開創新的府際關係展開新的互動模式，而未來地方制度的發展也隨著地方多元的發展也有不同的樣貌。

### 參、憲法與地方參與之相關性

蔡秀卿(2003)認為現今地方自治的意義大多已受肯定，但地方自治的理由常常被忽視，使得在探討地方自治問題時難免失焦，因此必須從憲法角度看地方自治意涵以及其保障的內容。中華民國憲法採用五權憲法，除了行政、立法、司法三權外，外加考試與監察二權此為權力分立原則，權力分立原則之精神在於分權

---

<sup>15</sup> 大法官釋字 260 號否定省的立法權，認為地方之立法權是來自於中央法律所賦予，建立並肯定地方自治立法權的根據。

與制衡，藉由互相牽制已達成保障人民權利<sup>16</sup>。

曾建元(2002:25-36)認為權力分立成為地方自治正當化的基礎，它使得國家的權力得以進行上下的分割相互制衡，用以防止國家機關濫權，以奠定民主政治的基礎，並讓人民對於能夠影響環境之公共利益，得以行使參與權力或進行過程的監督，甚至基於人權保障的要求，人民更能要求參與公共事務之參與權與共同管理。故人民的地方自治可以說是基於憲法上的權力分立原則來行使的自主權。

黃錦堂(2002:33-66)指出在大法官解釋文中有兩個解釋文對地方自治的本質有相當闡釋，釋字四九八號它包含了自治權或制度保障的由來及確立地方自治在憲法上的制度保障地位。解釋文一開始就表明：「地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係(司法院大法官，1999)。」另一解釋文為釋字五二七號，該號解釋並詳述地方自治團體之「組織權」及「行政訴訟權」與「釋憲權」之有關保障，也表明地方自治團體的法定地位為公法人性質。

地方制度法第一條即明確指出憲法的法律保留原則<sup>17</sup>，因此我們可以肯定中央與地方使用垂直分權之功能相互制衡，以確保住民自治能夠推行，而憲法則是以民主主義的理念給予地方自治制度的保障，地方自治的原理以及地方制度法該如何去落實，正是往後自治法該需要去思考的。

地方制度的法源依據從制度保障一說來看<sup>18</sup>，受憲法特別保障而不為一般立法方式隨便更改或廢止。授權說也能解釋地方制度基於憲法核心所另外規定，在不抵觸憲法法律保留原則下<sup>19</sup>，地方自治是受國家承認存在的。地方因為所處裡

---

<sup>16</sup> 為避免權力集中在一人或一個層級，我們不僅需要水平的分權措施(行政、立法、司法等等)，也需要垂直的分權架構。

<sup>17</sup> 地方制度法第一條(立法依據)本法依中華民國憲法第一百八條及中華民國憲法增修條文第九條第一項制定之。地方制度依本法之規定，本法未規定者，適用其他法律之規定。

<sup>18</sup> 「某些既存或為憲法所肯認的制度須受憲法直接保護，立法者不得以法律任意變更其核心價值內涵」，此由卡爾·施密特(C.Schmitt)提出的「制度性保障理論」。

<sup>19</sup> 依據民主原則、法治國家原則、基本權利之保障，若要干涉人民之權利皆需要法律明文依據，

的事物均與住民相關密切，且地方組織最能密切了解當地情況而因地制宜，為了保障人權(如參政權)實現公民之主體性，地方制度法可說是不可或缺的制度<sup>20</sup>。

## 肆、地方制度法

地方制度法總計五章八十八條，第二十五條(自治法規)直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或依「法律」及「上級法規之授權」，制定自治法規。自治法規為法律，必須由地方立法機關經立法程序通過，並由各該行政機關公布者，稱「自治條例」。自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱「自治規則」。

由上述可知自治法規分為兩類，經由地方立法機關通過，稱自治條例歸屬於「法律」階層，由地方行政機關訂定，稱自治規則歸屬於「命令」階層。地方自治團體就其自治事項<sup>21</sup>，或依法律及上級法規之授權所制定者，這使地方自治團體能在一定範圍內，擁有自治權限讓地方能夠更為彈性地治理地方公共事務。

黃錦堂(1995)認為自治事項作為一個地方事務之範圍概念，是指在某範圍內的事項均屬於地方所固有，地方可以去發現事項並決定如何從事，基本上自治事項不限定任何事項，只要該事項直接與地方有關連即可<sup>22</sup>。也就是與地方居民之

---

因此透過法律可將抽象之憲法來具體實現，在不牴觸憲法的情況下，基本權利的界線應由法律予以定。

<sup>20</sup> 地方制度法第 16 條規定自治地區內之居民相關自治權力，如選舉、創制等相關自治法規權。

<sup>21</sup> 「自治事項」係指地方自治團體依憲法或該法規定，可以自行立法並執行，或者另有法律規定應由該自治團體辦理的事物，而須負責其政策的規劃及負責執行之事項。

該法第十八條至二十條，就各該地方自治團體之自治事項予以列舉之規定。

<sup>22</sup> 地方制度法第 16 條直轄市民、縣(市)民、鄉(鎮、市)民之權利如下：

- 一、對於地方公職人員有依法選舉、罷免之權。
- 二、對於地方自治事項，有依法行使創制、複決之權。
- 三、對於地方公共設施有使用之權。
- 四、對於地方教育文化、社會福利、醫療衛生事項，有依法律及自治法規享受之權。
- 五、對於地方政府資訊，有依法請求公開之權。
- 六、其他依法律及自治法規賦予之權利。

食衣住行育樂生老病死等有直接關聯的事項，例如文化藝術，休閒娛樂、生活照顧、小型工程建設等均屬之，反面而言，凡與管制性、國家一致性無關之事項，均應被劃歸為自治事項。從 76 條中央對地方自治的介入(代行處理)來看，設置嚴格的限制要素，主要就是在法制上盡可能排除上級機關介入地方自治事務，而在 21 條跨域自治方面也主張應由自治團體自行辦理<sup>23</sup>而非由中央來介入。

## 一、中央與地方關係

地方制度法賦予地方自治團體行政以及立法的權力<sup>24</sup>，但受上機關的指揮與監督，監督分為合法性監督與和目的性監督，分別對自治事項與委辦事項進行審查，地方民意機關決議自治事項(自治條例、規則)牴觸憲法、法律、中央法令牴觸者當然無效<sup>25</sup>，備查則由中央主管及上級機關審查，而委辦事項則由委辦機關核定<sup>26</sup>。

權限爭議方面也另有規定，憲法第 111 條：「…其事務有全國一致之性質屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。」地方制度法第 77 條：「中央與直轄市、縣(市)間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之；縣與鄉(鎮、市)間，自治事項遇有爭議時，由內政部會同中央各該主管機關解決之。直轄市間、直轄市與縣(市)間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣(市)間，事權發生爭議時，由內政部解決之；鄉(鎮、市)間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。」

上述依照機關層級來分別處理事權爭議，首先是上下層級關係，與中央層級

---

<sup>23</sup> 地方制度法 21 條在「跨域自治事務」確立了中央上級機關是居於協調的腳色，僅有在特殊的情況下才具有介入權限。

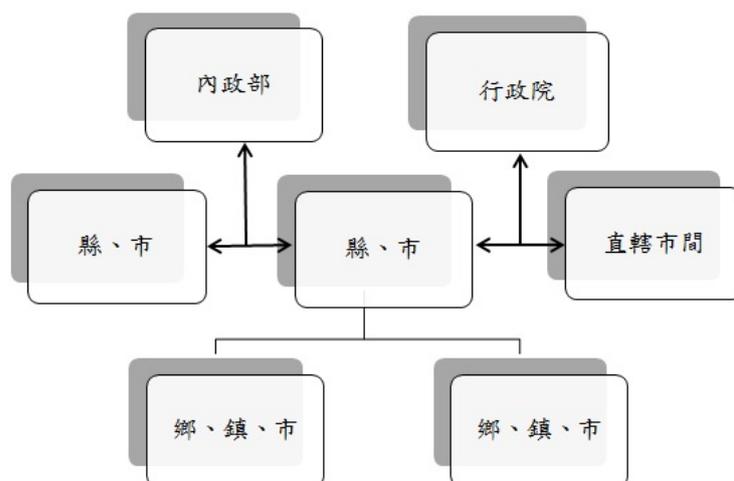
<sup>24</sup> 如地方制度法 27 條規定授權依據，同法第 14 條；地方自治團體依法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。地方民意機關從上而下為，直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會分別為自治事項與委辦事項進行決議。

<sup>25</sup> 地方制度法第 43 條：直轄市議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令牴觸者無效。

<sup>26</sup> 地方制度法 21 條規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)自治事項如涉及跨直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理」。

發生爭議之地方團體(直轄市、縣(市))就交由立法院院議會決議之；地方層級之縣、鄉、鎮、市由內政部協同中央各該主管機關解決之。府際之間水平的協調由上級機關處理，直轄市與直轄市或縣(市)間由行政院解決之；縣(市)間由內政部解決之，而鄉(鎮、市)間則交由縣府解決(圖 2-1)。故中央對地方有自治監督權、代行處理、權益爭議解決和職務補選相關等指揮監督權。

圖 2-1 權限爭議解決途徑



來源: 自行繪製

一般我們所指的團體自治，即省縣自治、鄉鎮市自治，以地域為界線的地方政府，而地方上社區團體以及居民自治係屬住民自治。我們可以肯定地方自治團體與住民自治的權力保障均來自「法律授權」，從地方制度上可以看出，地方自治其優點及實務上的優勢，我國〈地方制度法〉明訂直轄市、縣市、縣轄鄉鎮市為地方自治團體，正是對於團體自治的具體保障，而其關於地方自治團體及其居民權利義務之規定，則為關於住民自治的具體保障。

## 二、地方層級規劃

憲法所賦予的地方自治依照地方制度法之內容，各鄉鎮縣轄市均為地方自治單位，鄉設鄉公所為執行機關，置鄉長一人，綜理全鄉事務，並指揮監督所屬機關及職員。其下設村，村為地方自治之基層組織。村設辦公處，置村長一名，辦理本村自治事項及上級委託事宜(圖 2-2)，村(里、鄰)長的產生方式如下：

1. 鄉下有村，村下有鄰。村長候選人資格 23 歲以上，任期四年，無限制次數，鄰長為村長遴選報公所聘任之。
2. 鎮和縣轄市下有里，里下有鄰。里長候選人資格 23 歲以上，任期四年，無限制次數，鄰長為里長遴選報公所聘任之。鄰長須年滿 20 歲，設籍該里、該鄰，鄰長通常不需要經過選舉，而是由村（里）長指派後，由鄉鎮市區公所聘任之義務職，也沒有辦公室、行政人員及經費補助，主要工作內容為協助村（里）長，執行里長及公所交辦事項。

圖 2-2 地方層級結構圖



來源:自行繪製

這些地方自治組織的運作，除了應遵守憲法及地方制度法等相關法律之規範外，也被賦予一定的權限，例如：在人事、財政等方面，都有一定的自主權。至於地方政府和中央政府的關係，我國憲法除分別明定中央和省縣之職權外，並規定凡事務有全國一致之性質者屬於中央，有一縣之性質者屬於縣，若發生中央與地方權限之爭議，則依憲法及地方制度法之相關規定處理。村(里)之代表均有法律規定其任期與選出方式，其地位均受到保障也是體現地方參與政治的型態，本研究主要就是針對地方自治的基本組織，也就是村里組織與部落間的關係進行探討。

### 三、村里制度

陳朝建(2010)<sup>27</sup>「村里制度在清代的台灣稱為保甲制度，日據時代仍予以沿用，至 1945 年戰後，台灣光復後回歸國民政府治理，前述之保甲制度則另依《台灣省各縣鄉鎮組織暫行條例》改為村里制度；其後，無論是《台灣省各縣市實施地方自治綱要》之規範，抑或《省縣自治法》、《直轄市自治法》之規定，乃至《地方制度法》施行後，村里制度仍沿用迄今」。

村里制度在台持續多年，雖然形式不同但多為管制地方之用，目前我國對於村里制度的認知，都認為村里並非地方自治團體，也無公法人之地位，僅是鄉鎮市區內的編組之一，村里僅為村里民所組成之地域性的非法人團體。因此，該編組指的是居有地域性的非法人團體；即村里是村里民在特定區域範圍內的社團，且未被賦予法律人格，故為地域性的非法人團體。

而村里長為民選之公職人員，雖依法令從事公務之人員，並非永業文官且為無給職，但在法律上仍為廣義之公務人員<sup>27</sup>。同時，村里辦公處也不是行政機關，並無獨立職權，只是村里長辦公的地方，對外無權獨立發公文(無印信)，僅能依照鄉鎮市公所核發的圖記為憑，為地方執行委託之行政服務。

村里長及村幹事被法令賦予之職責的部分在於「相關證明的文件」與召開村(里)民大會，法令之所以要求申請人須檢附村里長或村里幹事之證明文件，原因是因為村里長或村里幹事是接近基層民眾的服務人員，理論上應該是最瞭解村里民生活狀況的人，能夠探查真實情況進行資格判斷與審查，所以大部分的證明文件都是委由村里長或村里幹事來核發。

故「出具證明」則為村(里)長工作之大宗，村(里)長之出具證明，原則上係

---

<sup>27</sup> 村里長之選舉係依「公職人員選舉罷免法規定」選舉產生，依該法第二條規定，村里長屬地方公職人員。然而又依上開地方制度法規定，村里長依法受鄉鎮市區長之指揮監督，辦理村里公務及交辦事項，此為村里長之法定職掌。而依刑法第十條第二項規定「稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。」

村里幹事則為永業文官，具備公務人員任用法之任用資格，主要任務為協助村里長辦理村里公務，與執行鄉鎮市區公所之交辦事項。

屬確認性質之行政處分，無論其確認之對象為事實，或公法抑或私法之法律關係<sup>28</sup>。另外村長法定職責需參與例行會議與召開村民大會，村民大會之制度演變迄今，因透過媒體民意傳達迅速或原住民族部落會議地出現，讓部分村里民大會流於形式，未必具有凝聚村里民共識之功用，而村里長也因基層選舉問題產生地方派系競爭與黑金充斥等，因此必須思考現今村里多元的組織為地方帶來的影響。

## 伍、小結

審視最基層自治區域，村長雖有一定法定職權，但因為村辦公處欠缺權利能力，並非獨立之行政主體，因此村辦公處僅為所屬地方自治團體的內部機關，而非村(里)的行政機關機關。由於村並非獨立之行政主體，僅為地方自治團體之行政區域，故村在行政組織法上係屬地方自治團體派駐在該行政區域(即村里)的分支機構，而非地方自治團體，其上級主管機關為鄉(鎮、市)公所。

部落會議之上級審查機關也為鄉(鎮、市)公所，其主管機關為行政院原住民委員會，不過其部落會議之「組織」與會議主席在法位階上則是不如村長及村民大會，這在後續章節將詳細論述，部落會議與村民大會間的關係並沒有像地方制度法詳細規定之，因此產生在部落會議推行其間也讓鄉公所無所適從，目前僅能向行政院原住民委員會來申請解釋相關權宜來處理。

《地方制度法》第 60 條規定，村里得召集村里民大會或基層建設座談會；其實施辦法，由直轄市、縣市定之。另同法第 61 條規定，村里長為無給職，由鄉鎮市區公所編列村里長事務補助費，其補助項目及標準，以法律定之。同法第 86 條規定，村里承受日據時期之財產，或人民捐助之財產，得以成立財團法人方式處理之，該等規定即是《地方制度法》對於村里制度的相關規範。村里制度也在台灣地方行之有年，如今制度的變遷也影響了地方既存的制度結構，部落會議問題的出現顯示出相關配套法規的欠缺，確實有必要針對地方的自治進行檢討。

---

<sup>28</sup> 例如申請教育補助費者，應具有里長核發之清寒證明，該等清寒證明即為行政處分，如里長拒絕核發清寒證明，則屬否准申請之行政處分，申請人如有異議得依「行政訴訟法相關規定」提起義務訴訟。

身在法治的國家裡，地方團體對於公部門之決策程序的參與，必定要以法律明文規定方得行使。就學者凱爾森(Hans Kelsen)法律位階理論，憲法為國家根本大法，即在法規位階上「行政命令或行政處分之位階低於法律，法律之位階低於憲法」，下位階法規範抵觸上位階法規範時，其行政命令或法律均無效。

依我國憲法第 11 條法律不得抵觸憲法，命令不得抵觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得抵觸上級機關之命令，這即是證明憲法所定的地方自治是不容隨意改變的，也說表示村里之村民大會以地方制度法為依據訂定「各鄉村民大會實施自治條例」係屬法之位階。

地方決策程序及團體有鄉民代表會、村民大會、鄉公所組織沿革、調解委員會、社區發展協會、財政、警政、戶政、衛生所、社會團體等項，各種地方自治之決策機制。而原住民族基於「憲法」存有原住民族相關自治之依據，在部落區域內對於自身相關事務，依法可以享有自治、自決的權利，這將會對現有地方制度產生何種影響，部落族人該如何適用，以下就檢視「原住民族部落會議實施要點」的起源及源由來確立部落會議之法源與帶來的影響。

## 第二節 部落會議

部落會議為台灣地方民族自決的重要創舉之一，但由於部落會議(會議主席)與村民大會(村長)存在於同一村內，在地方政治上產生一些衝突，使之未能執行應有的功能和效果，而村落中的社區發展協會與部落會議之間的關係也有不同的形態。以下文獻探討就以原住民自治的發展、國際上對原住民自治的參與、部落會議的相關規定了解原住民族自治的源由，並對部落的組織部落會議起源與發展做初步的認識。

### 壹、民族意識的崛起

1960年代，國際原住民族自治運動對原住民族自治立法產生莫大的影響，因為原住民族自我意識的提升，各項改革與社會運動不斷在全球各地如火如荼地展開，為了平息種族糾紛，各國也開始重視這些問題，其中加拿大、澳洲、紐西蘭等國的原住民運動則是藉由各種社會運動來促成許多立法的形成<sup>29</sup>，使得原住民族的地位和權益獲得保障與提升，也引起國際開始重視原住民族的問題(馬賴·古麥，2005)。

加拿大、澳洲、紐西蘭等國家境內的原住民族運動起因都是土地歸屬權益等問題所導致，原住民族傳統領域的重要性往往與政府認知領域有所不同，土地權益主要成為原住民族政治意識覺醒的因素，在政治上成立組織透過社會運動爭取權益，也進入立法體系將原住民族權益正是法制化來強化對原住民族的保障，甚至成立民族自治政府，民族運動形成全球的趨勢。

1980年我國原住民族開始權力運動，向政府主張要求返還原本失去的土地與被剝奪的權利，而在我國1997年的第四次修憲，雖然原住民族的自治權未能成為憲法條文，但通過的原住民條款中出現「依其民族意願」的字樣，代表著在國家法治上認同原住民族的存在也認同其原住民族之地位，成為原住民族在推動自

---

<sup>29</sup> 加拿大在1995年Jean Chretien的自由黨政府公布了原住民族聯邦政策指導，正式承認原住民既有的原住民自治權(inherent right of self-government)，之後具體自治的規則與草案相繼出現，還發展出與原住民族新的夥伴關係，以主權共享的精神建立出原住民族自治政府。

治立法重要的依據之一。

憲法增修條文使原住民族的社會運動變得更加重要<sup>30</sup>，權利內容主要承認原住民族集體性權利及恢復傳統自我管理的能力。我國憲法增修條文第十條第十項、第十一項也明文肯定原住民族之傳統文化與政治的參與，《原住民族基本法》便是在是符合現代化國家要求，並順應國際潮流對少數民族的關懷及照顧下產生，但在我國所採取的歐陸法系中，並沒有以原住民族傳統文化為出發點的概念，因此在推行一些相關法規上產生了一些問題。

## 貳、原住民族權益之法律淵源

謝瑞智(2006)認為所謂的法源，通說是以法律存在的形式，根據此說法律則可分為成文法源與不成文法源。一般而言直接發生法律效力者稱成文法源，如憲法、法律、命令、自治法規、條例，不成文法源則需經國家承認使稱不成文法源，如習慣、法理、判例及學說。因此根據法源我們可知自治法規係指地方自治事項的法令規章，依一定的程序所制定之法規即成為法律<sup>31</sup>，自治法規自然為此法之淵源，而自治法規還是基於憲法所賦予人民之自治權保障，其法源具有明確性，那部落會議其法源依據為何。

我國憲法增修條文第十條第十項：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」第十一項：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。」憲法認同了原住民族其文化與參與地位，因此原住民族之權利應依據法律保留原則來另行訂定相關法規，而其促使了原住民族基本法的創建。

王姿晴(2007:67)認為「原住民族基本法」分別規定關於原住民族的基本權利，從此可知原住民族自治的合憲性解釋是存在著正當性。憲法包含了對原住民族文

---

<sup>30</sup> 對其原住民族權益法制化過程所出現的相關規則法案如下，憲法增修條文第 10 條第 12 項，台灣原住民族保障基本法草案，原住民族基本法草案，原住民族自治區草案，原住民族發展法。

<sup>31</sup> 此指狹義之法律，經立法院三讀通過；總統公布之法律。

化的保障，也確保原住民族對於政治的參與權力，可以說是原住民族公共事務的根本大法。這種認同理念則來自於多元文化主義（Multiculturalism）的價值觀，它包含了多元及文化兩個要素，也就是說去尊重不同的看法、價值觀、文化、生活風格等，各種差異性皆能展現出來，各個不同的群體都能在社會中透過彼此了解並相互尊重和寬容。

雖然〈原住民族自治法〉仍無成文法源，但依其憲法文義解釋可知，根據原住民族基本法立法目的「為保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係，特別制定本法<sup>32</sup>」。又依其〈原住民基本法〉為協助原住民族部落**建立自主機制**，而推動〈原住民族部落會議實施要點<sup>33</sup>〉並規定其政府事業主關機關在涉及原住民族自然資源之政策，需經由一定的同意程序，因此原基法的出現為原住民族自主及政策參與權在法律上有了保障與救濟途徑。

馬賴·古麥(2005)在《原住民族基本法通過後的沈思》中，認為原住民族有其依據落實自治權，並可獲得預算補助，基本法確立了原住民族傳統領域，未來政府應依法推動各項原住民族文化、福利等政策。該法還規定行政院應設置推動委員會，提昇處理原住民族事務的機關層級，如遇爭議還可由總統府召集協商。

林江義(2005)認為《原住民族基本法》有很重要的象徵意義，代表的是台灣原住民族多年來努力的成果，終於建立了保障自身權益的法源依據。台灣的原住民已經進入爭取到全體族群權益的階段，確立了法律上的法源依據。

綜上〈原基法〉的成立使得政府在治理方面必須審慎考量政策「參與」之重要性，〈原基法〉確立了原住民族自治權以及財政收支以利自治發展<sup>34</sup>，也明文規定承認原住民族土地及自然資源的權利，同法 20 條政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及

---

<sup>32</sup> 原住民基本法第一條。

<sup>33</sup> 原住民族部落會議實施要點，為原住民族能在部落中能夠體現族群自主而推動的。

<sup>34</sup> 原住民基本法 第 5 條:國家提供充分資源，每年應寬列預算協助原住民族自治發展。自治區之自治權限及財政，除本法及自治相關法律另有規定外，準用地方制度法、財政收支劃分法及其他法律有關縣（市）之規定。

自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。這裡表明政府在處理部落土地內之公共事務時，原住民族的參與協商是必要的程序，而其協商或溝通機制則為各部落所成立的部落會議。

## 參、民族自決的影響

衛惠林(1965)認為早期台灣部落社會，是比所謂的遊群社會(hordish society)更來得複雜，但又比國家社會更簡單的，是具有整體系統組織的地域自治社會(integrated autonomous local society)，有完整的自治組織與領袖制度，尚無職能分化的政府與地方組織<sup>35</sup>。在過去清朝與日據時代，傳統的部落組織大致上都還保持完整，然而，現今原住民部落社會已轉變為現代的公民社會，也就是從部落的組織系統改為鄉村等地方單位，改由地方自治團體(縣政府、鄉公所)所管理。

而近年來國際上對於原住民族的權力越來越重視，於是聯合國大會在 2007 年通過了「原住民權利宣言」對各國原住民族自治提供規範的基礎，該宣言強調除了依照公正、民主、人權、平等、不歧視外，《宣言》第三條、第四條也提及自決權的享有，原住民族可以決定自己的事務。因為全球化的影響讓此宣言的影響力擴及全世界，民主意識的抬頭也不得不讓各政府去思考，與原住民族的相關權益問題。

檢視民國 90 年通過原住民身分法、槍砲彈藥刀械管制條例修法、民國 90 年野生動物保育法修法；森林法也明文確定原住民族採集權，更在民國 94 年之時行政院原住民族委員會回應《聯合國原住民族權利宣言》，政府為保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係，頒布了「原住民族基本法」，讓原住民族之傳統文化活動得到保障，2007 年發布「原住民族地區資源共同管理辦法」，以上即說明台灣原住民族自治是未來不可避免的趨勢。『原基法』的施行，順應了國際潮流對少數民族的關懷及照顧，也符合全球化共同治理的理念。

---

<sup>35</sup> 大致上部落有兩大類型：聚居型部落的成員比鄰而居，以會所為中心，周圍分布著耕地、獵場、漁區，如阿美族與卑南族的部落；散居型部落的成員分散在附近的山區，形成大分散小集中的格局，如泰雅、賽夏。

## 肆、傳統部落決策模式

### 一、傳統部落會議

衛惠林(1965:71-81)對部落會議定義是指「部落內所召開的會議，依性質分族長會議、長老會議，以及部落大會三種」。傳統的「部落會議」會依照性質階級分類，而行政院原住民族委員會所發佈的「部落會議實施要點」與傳統的部落會議是全然不同的，是不分階級無論是否為部內族人皆能參與議論的集會。

金長驊(2009)如此定義部落會議：「部落會議是透過開會來凝聚部落內的意志，了解部落族人對於部落事務的意見以及需要解決得事項，而社區發展協會則是對外、對公部門的平台。」他認為部落會議與社區發展協會的功能是不同的，就功能來說部落會議是凝聚部落意識的，也就是為了達成原住民族內部的共識，因此會議內容多半是部落文化習俗方面的問題。換言之，部落會議是公部門能夠與部落族人面對面溝通的重要會議，針對原住民族的提案並授予，藉此能夠傾聽部落的需求<sup>36</sup>。

「部落會議」是原住民傳統文化的傳承<sup>37</sup>，但是部落會議在每個部落所帶來的影響力卻不盡相同，不同的部落擁有不同的傳統，會議主席也不一定是由族長所擔任，因此意見領袖可能會因為外在因素的介入甚至是內部的價值觀或派系的對立，而改變部落會議的本質，使得部落會議反而造成了部落分裂的因素。

「慕谷慕魚自然人文生態景觀區」的構思於民國 93 年時在傳統部落會議提出，民國 94 年再經由慕谷慕魚自然護溪協會陳請規劃，而「原住民族部落會議實施要點」則是在民國 95 年由「行政院原住民族委員會」訂定公布之，在部落會議實施要點公告前就已經存在部落會議了。從本個案以及《司馬庫斯風倒樺木事件》<sup>38</sup>可以了解部落會議在當地原住民的心中，其地位遠比國家法律來的高，

---

<sup>36</sup> 《城鄉紀事》，「花原民會議 談福利政策」，2012-06-25/聯合報/B2 版/宜花綜合新聞。

<sup>37</sup> 臺北市政府原住民族文化知識網，部落組織，參閱日期 2012，10 月 8 日。

<sup>38</sup> 林琪、林君蓉、陳侶孜，2009，從司馬庫斯風倒樺木事件看臺灣原住民自治之可能性。

在過去幾十年的生活中，原住民委員會所訂定的「部落會議實施要點」尚未實行前，原住民族遵從傳統文化的認同所舉行的部落會議，即是原住民族傳統的部落會議來去討論部落內部的事情。而在這個事件中的衝突點，即在於政府能否處理部落會議」的決定對部落會議的看法為何。

## 二、 現今部落內的多元參與者

### (一) 社區發展協會

王仕圖(2007:107)指出社區組織近年來受到政府積極的重視，為民間自主力量活化的發展極力去推動，早期的社區組織活動因為是由政府所推動因此都是由上而下的政策，在1968年行政院頒布「社區發展工作綱要」，之後1983年從「社區發展工作綱要」改為「社區發展工作綱領」更是規定省、縣市、鄉鎮需成立社區發展委員會來推動社區的業務。也因為行政部門的對社區投入豐富的資源，促使社區發展協會快速的發展與朝向多元化的發展，同時也顯現出地方民間組織能夠獲得政府的資源<sup>39</sup>在地方上成為另一自主社會組織。

現今的社區發展協會會辦理各項經常性的研習活動，當活動完成後，自籌款的部分不需要核銷，政府公部門的補助款需依照各公部門的規定填寫報表、檢附單據，辦理核銷、核銷通過後，補助款才會存進社區發展協會的帳戶(之前的活動經費需由社區發展協會墊付)<sup>40</sup>。核銷的規定和程序每個公部門稍有不同，每年也有變更，所以社區發展協會的相關人員，若要申請補助都需上課研習才行，核銷的手續極為繁複，往往退回重寫很多次才能過關。

而政府公部門核銷完成撥款後，還要在期限內再將各社區發展協會繳來的單據，報請上級主管機關**核銷**。若申報不實，相關人員就會因觸法被懲處，所以各部門無不戰戰兢兢，而核銷一再退回是很正常的情況，承辦人員都很害怕公務員圖利他人罪，因此核銷嚴格。調閱相關單據是承辦人員上級的權力，若有懷疑，

---

<sup>39</sup> 「新故鄉社區營造計畫」或是「六星計畫」都是以社區發展協會為基礎的政府所推動的大型計畫。

<sup>40</sup> 例如義工訓練、勞動服務、等，除了自籌經費以外，也可向政府機關，又如：文化局、都發局、環保局、林務局、等申請補助款。

當然可以調閱的，若能掌握不法證據可向該部門的政風單位檢舉，政風人員就會報告上級調閱。

因此現在社區發展協會成為現在地方上比較有組織性的單位，且都經由法規依序管理與申請，而也因會員制凝聚會員及動員的程度也較強，所以不少村落通常都交由社區發展協會來規劃相關活動並執行，而基層社會福利的服務，部分地方政府也會委由社區發展協會辦理與執行，顯示出社區發展協會在地方上的重要性。目前銅門社區發展協會也都為部落族人擔任幹部，部落會議主要也都為銅門社區發展協會所主導。

## (二)部落會議

根據行政院原住民族委員會訂定之《原住民族部落會議實施要點》，部落會議設立的目的，是為「營建原住民族部落自主協商及發展機制」，部落會議議決部落公約、部落各類發展事業計畫或其他與部落公共事務相關事項，對部落居民及團體發生效力。另外合法立案之團體請求原民會捐助之各類發展事業計畫，經部落會議議決通過者，優先捐助(台灣立報，2007)<sup>41</sup>。

原民會的用意是希望在部落有一個單位，畢竟社區發展協會之主管機關是內政部，原民會比較沒有立場去要求社區發展協會，因此成立部落會議是希望未來部落在爭取權益時，原民會就能有一個明確的立場來支持部落(透過部落會議)，而部落會議召集通常都伴隨著社區發展協會，經由部落會議提案再透過社區發展協會來執行，或者以原有的社區發展協會組織來進行部落會議。

部落會議決議的事項將直接送交行政院原住民族委員會，如果和縣政府、鄉公所有關，則轉交縣政府和鄉公所，如果和中央有關，則由原民會和中央協助辦理。其宗旨在落實原住民對部落公共事務的參與，以逐步提高部落永續精神，目前部落會議之決議案都是交由鄉公所來備查，再依據內容傳遞相關單位處理。

如果由特定有心人士(利益團體)擔任部落會議主席，這使得主席可能基於團

---

<sup>41</sup> 引自台灣立報，「部落會議妾身未明造成派系林立」，2007-6-19，記者舞賽特稿。  
<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-81979>

體利益，透過部落會議來取得團體所需資源，而社區發展理事長與部落主席為不同立場時，部落內部就可能發生派系分立，把部落會議當作政治酬佣之用，如此一來即失去部落會議為凝聚部落共識之目的。所以部落會議與社區發展協會為密不可分的關係，如銅門村部落會議是由社區發展協會發文公告並召開，社區發展協會比較具組織性，許多提案也都交由協會來規畫執行並辦理。

### (三)教會活動

早期多數的原住民皆是祖靈崇拜等信仰，但經由傳教士將基督教傳入後大部分的原住民族都接受了基督教信仰宗教。民國三十五年臺灣光復後，銅門村信徒在銅門村榕樹地區蓋了第一間真耶穌教會銅門教會會堂。由於日後信徒人數不斷的增加，會堂幾經數次擴建，至今已五次改建，目前該會信徒約有六十八戶，總人數已有三百八十三名。如此可知教會在當地可說是影響力龐大的團體，不過在當地僅從事一般節慶活動，並無參與地方公共事務的決策代表。

### (四)村里民大會<sup>42</sup>

村(里)民大會係由各村全體公民組成，為人民練習行使四權及表達民意之基層自治組織，亦為政府宣導政令及推行地方自治工作之場所，這也是與政府溝通的其中一種方式，透過此機制村民可以了解政府的施政方針與現行法律宣導，並可以反映出地方之民意，提供地方政府施政方針的建議，但因現行聯繫管道方便與多元，問題大多能透過村(里)長協調解決，所以其重要性已大為減低。村里民大會之職權如下：

- 一、議決村(里)公約或本村(里)與他村(里)間之公約事項。
- 二、議決村(里)興革事項。
- 三、議決村(里)辦公處之提案及村(里)民建議事項。
- 四、聽取村(里)辦公處工作報告事項。
- 五、向村(里)辦公處提出詢問事項。
- 六、宣導事項。七、表彰事項。八、其他重要事項。

---

<sup>42</sup> 以下均參閱花蓮縣各鄉(鎮、市)村(里)民大會或基層建設座談會自治條例(2000)。

村民大會原定每月召開一次，後來改為每兩個月一次，民國 73 年 7 月起又改為每年開會一次。每次大會須足法定人數，方能宣告開會，如不足法定人數就不得討論提案，大會主席以由村長擔任為原則<sup>43</sup>。村里民大會之召開，各村（里）應有總戶數十分之一以上住戶之代表出席始得開議。議案之表決，以出席村（里）民過半數之同意為通過。可否同數時，取決於主席。

已屆開會時間，出席人數不足前項規定時，主席應宣告改為基層建設座談會。村（里）民大會召開時間由鄉（鎮、市）公所協調轄內各村里長，編排之，同一時間以召開一村（里）為原則。村里民大會決議案應依下列規定處理：

- 一、決議案屬於村（里）本身執行者，應由村（里）辦公處負責計畫，發動村（里）民共同辦理。
- 二、決議案不屬於本村（里）執行者，應於會後三日內請鄉（鎮、市）公所處理。
- 三、鄉（鎮、市）公所收到前款建議案後，應切實儘速處理或函送縣政府及相關單位處理，並於十日內函復該村（里）辦公處及副知原提案人。
- 四、本府及各相關單位收到前款建議案後，應切實辦理，於二十日內函復各鄉（鎮、市）公所並副知該村（里）辦公處及原提案人。
- 五、村（里）辦公處應將決議案執行情形提下次會報告。縣府及鄉（鎮、市）公所對於村（里）民大會決議案應負責督導查核決議案之執行。

綜上，村里民大會有權提案及村里民建議的事項，決議案須為以村為執行者為限，決議案非屬村里執行者，交由上級主管機關處理。固可得知村里民大會基本上並無太大的政策決定權，非執行者均由上級做規劃，受委辦事項執行，村里民大會供政府彙集民意之管道之一。而在原住民族的社區內，村民大會大多都為社區發展協會所取代，或者由部落會議表示意見，這也顯示出一個地方有多種功能相似的機制，反而引起地方的質疑認為會造成地方的分裂不利地方和諧發展。

---

<sup>43</sup> 花蓮縣各鄉(鎮、市)自治條例第十條:

村(里)民大會開會時以村(里)長為主席，但經依第十一條第二項規定召開者，以鄉(鎮、市)公所指派之適當人員召集之，並由出席村(里)民於會議前推舉一人為主席。前項會議開會時間以九十分鐘為原則，必要時得由主席宣布延長之。

## 伍、小節一現況

在原住民基本法中，出現許多現今法規體系裡沒有定義過的名詞，如「原住民傳統領域」<sup>44</sup>、「原住民族傳統之生物多樣性知識及智慧創作」<sup>45</sup>等基於傳統所延伸出來的規定，當現有體制的限制對象涉及到原住民之「傳統領域」(indigenous title)時衝突的發生是可預見的，如司馬庫斯風倒櫟木事件、三棧溪溯溪事件及慕谷慕魚規劃案中由「祖先流傳下來的土地」，都是因為原住民與外界對於部落事務的認知不同所產生的爭端。

當初制定法令時，並無把原住民族之傳統文化習慣納入考量，之後順應國際潮流以及原住民族運動，導致地位的提升，但法令卻沒有修改，當然導致有些法令對原住民族不利或者難以適用的情形。

也因為部落會議的位階與現行行政體制如何整合並沒有解決，以致部落會議所決議出來的事情沒有法源的依據，加上有許多原住民不了解部落會議的意義以及正式的開會程序，在這樣的情況下，部落會議原先被期許的功能性反而大打折扣，又使得部落與公部門間的信賴關係變得不好，再加上參與過程中對部落的資訊公開程度與資源的分配形成規劃案的一大瓶頸。

下節主要從地方參與探討地方民意該如何參與政策制定過程，以及基於什麼樣的治理模式能讓民間利益團體充分的參與決策，使之政策達成共識體現民主治理兼顧行政效率，探求部落會議能夠整合為一的途徑。

---

<sup>44</sup> 「原住民族基本法」第二條第五項原住民族土地之定義。

<sup>45</sup> 「原住民族基本法」第十三條。

## 第三節 台灣地方政治與地方參與

近年國內政治發展自由民主發展深化，人民的參與政治意識大大的提升，因此在確認地方自治權為憲法所保障後，接下來的問題是如何讓地方在何種階段及何種程度的參與。地方上又以村(里)長最為接近人民接觸時間也長，處理地方瑣碎事務也都由村(里)長所包辦，村里組織也是地方自治最基層的組織。現今各國也都提倡顧客導向(服務人民)的理念，推動政府再造達成小而能的政府組織，以新公共管理(new public management)為主流，但顧客導向往往僅回應了少部分的顧客，忽略了民主參與的重要；公共服務的本質在於回應公民的需求(Farnham & Horton,1966)。

檢視公民參與機制和制度設計問題，首先公民是多樣化的，且是由多個不同利益團體所組成的，圍繞在特定議題裡的公民稱之為利害關係人(stakeholder)，而政策主要也是為了符合利害關係人的訴求而做規劃。利害關係人之組成多元、資源不依、訴求也不盡相同，因此政策的規劃就必須釐清應當參與的利害關係人以及適當的參與方式，能夠回應顧客並具有民主參與的模式。

### 壹、台灣政治與政策決策

趙永茂(1998)指出早期台灣地區因都市人口急遽膨脹，造成城鄉差距越來越大，偏鄉地區的人口及人才也都外流，使得原偏鄉地區的人口老化，影響了地方自治的品質。在地方上擁有較多權勢及資源的利益團體(如黑道、企業)，更會影響地方政府的決策甚至是地方選舉，使地方自治品質趨向劣化。

王俊權(1989)認為擁有較多資源的利益團體能利用其政經資源及組織力量來影響政府的決策<sup>46</sup>。這種民間與政府關係的轉變，對地方政治產生了影響，如未能利用公平、公開的制度來進行決策，那將造成政治、經濟、社會的失衡，公共利益將會無法伸至公民<sup>47</sup>。因此我們可知健全的地方自治除有超然、高素質與

---

<sup>46</sup> 壓力團體對決策者所採取的施壓手段包括:監督、媒體傳播說服、陳情關說、遊行抗議等。

<sup>47</sup> 概念出自「菁英理論」(elitism)，權力並非是分散於社會個人身上的，而是集中在少數人，擁

用心的代議民主體系，也需要有積極的民眾參與和監督地方決策與行政執行過程，共同善用資源提升服務績效。

許立一(2011:39-86)指出近年來公共政策的參與者越來越多元，而一般公共行政將參與者大致區分為三個部門，即公部門(政府)、私部門(企業)，以及民間部門(非營利組織)，各部門因目標與運作上的不同，因此政策的決策方式也就形成多樣性。現代化政府的決策過程導入了民間的參與，使決策過程中增加諸多的變項。在自由的社會中政治運作模式大多分為主流為多元論，多元論所論述的理念價值即為「參與」，也就是任何利益團體都是平等的皆能表達言論，但要能達成實質參與來實現社會公正就必須探討所需的理論基礎與可行的實踐原則。

郭耀昌(2012:25-54)認為公民參與的興起，主要是民間草根性的動員而發展的趨勢，早期著重於菁英與專家的決策過程，而現今公民參與的趨勢，在政府議程、政策規劃、政策執行方面都強調公民參與的重要性，然而此種趨勢也面臨了民主與專業的矛盾。

因此近年來無論政府或學界都專注在治理(governance)的概念，一般來說即是政府與人民協同管理的一種過程和形式，可以是一種組織架構、管理方式、決策過程。本文希望由網絡所發展的治理概念來分析部落會議在地方多元的決策體系內該如何去實現，增加過程的參與以利回應民眾，在這樣的一個網絡架構中藉由治理來處理地方決策機制衝突，方能符合現代化國家的發展方向。

## 貳、決策過程

魯炳炎(2009:171-240)認為當假定決策者為有限理性，在面對政治政治系統內不同的參與機構和政策行動者，以及外部的利害相關標的時，隨著公共決策過程不同發展階段的進行，政策的結果也有可能因為行動者持續的策略互動而有所不同。透過政策議程(policy agenda)藉由它階段性簡明的性質，來分層檢視能夠影響決策過程中的因素，這些因素即是讓政策能夠順利推行的要素。

---

有較多的資源和權力，並且決定了國家決策與社會的走向。

多元能量流模式(John Kingdon,1984)為垃圾桶決策模式的修正版<sup>48</sup>,用以解釋政策議程(policy agenda)<sup>49</sup>與政策產出的過程,從此理論可以知道一項政策的產出必須要讓問題具有突顯性(salience)、選案必須為政策利害關係人所接受,決策者的組成三項因素來決定,當這三項因素匯集在一起選案就容易進入議程,進而成為政策。

依 Simon(1982)的多元能量流模式,理論基礎為多元論(pluralism),多元論的理念即是著重在以利益團體活動為基礎並影響政府的決策,主張各種價值均能不受限的表達,向國家爭取公共資源來實現團體的目標(利益)。故決策必須考量多元組織、多元價值、情況、制度、成本等,無法單靠單一就能決定出最佳的政策。

張世賢(2003a:33-38)認為無論決策的理論為何,使政策能夠推行順利的重點在於共識。也就是決策者與政策利害關係人對於問題解決方案的共識,政策的產出是經由媒體注目進入議程後,成為公民所「共同認識」的議題,但共識必須是經過大家充分溝通與參與才能產生的。換言之,共識是經過充分溝通的,但溝通的前提是要有充分的參與,因此,為了讓政策能夠順利執行就必須要由地方人民充分的參與和討論。

政策制定在理論上有許多模型如系統模型 (Systems Model)<sup>50</sup>、階段論(Phase Model)<sup>51</sup>、團體模型(Group Model)、菁英模型(Elite Model)、統合主義(Gorporatism)、公共選擇理論(Public Choice Theory)等,其中普遍討論最多的是階段論。

學者 Starling, Charles Jones, James Anderson 等將政策過程區分為「問題形成(認定)」、「政策規劃」、「政策合法化」、「政策執行」、「政策評估」五個階段, Kingdon 也用政策議程的概念闡述了政策的形成過程,使用政策議程階段較能說

---

<sup>48</sup> 學術上決策模式大致上分為:廣博理性理論(The Rational-Comprehensive Theory)、有限理性理論(Theory of Bounded Rationality)、不連續漸進理論(The Disjointed-Incremental Theory)、混和掃描(Mixed Scanning)、垃圾桶決策模式(Garbage Can Model)、多元能量流模式(Multiple Streams Model)、政治決策模式(Political Decision-Making Model)。

<sup>49</sup> 政策議程(policy agenda)又稱議程設定(agenda setting)為多元政策行動者對各項政策議題認知(價值)所從事的優先順序排列。

<sup>50</sup> Easton, David. (1965). A Systems Analysis of Political Life. New York: Wiley.

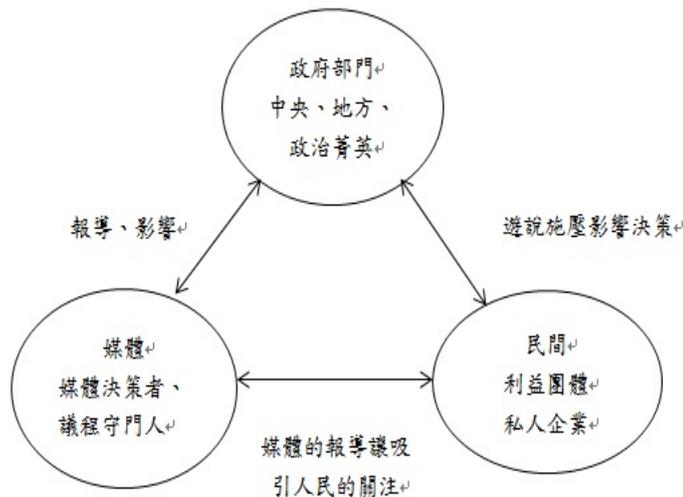
<sup>51</sup> Grover Starling, (1988), Strategies for Policy Making, 8-10.

明公民在政策制定的過程中的重要性。

在問題形成的階段，公共問題<sup>52</sup>必須要引起政府機關注意、接納才能進而謀求問題的解決並採取必要的行動與政策(政策問題)，換言之，公共問題必須取得議程地位才有機會進入政策議程(Policy Agenda)<sup>53</sup>。

吳定(1996)認為公共問題取得議程地位的條件如下：(1)公共問題的性質，問題必須吸引公眾關切，必須為公眾所共同關切，必須是隸屬於政府相關部門的權責範圍內。(2)決策者對於公共問題的認知，這將決定公共問題是否能取得議程地位。(3)利益團體的影響。(4)問題的突顯性。另外也有著重在媒體的論述(圖 2-3)。

圖 2-3 公共議題參與者概念圖



來源:自行繪製

余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩(2008:26-27)認為媒體在整個議程扮演守門者(媒體決策者)的角色，當重大的事件或值得關注新聞發生時，媒體議程會排列報導的內容並決定頭條，大量傳送訊息來影響公共議程及政府議程。傳播技術的提升使得媒體能夠反覆傳送大量相同的訊息配合文宣，引起社會的關注。

<sup>52</sup> 定義:不特定的多數人覺得他們的期望、價值、狀況與現實有明顯的差異性，因此他們會透過各種方法引起注意，想辦法動員解決目前的問題。

<sup>53</sup> Cobb & Elder 將議程區分為系統議程(system agenda)及政府議程(government agenda)。

盧鏡臣、周素卿、江尚書(2011:89-113)指出在現今傳播媒體發達的時代，媒體成為強大的力量，多數的事件經由媒體大篇幅的報導，促成民眾對於議題的關注及政治動員，對政府部門形成必須採取行動的壓力，重大的事件會政策窗(policy window,John Kingdon,1985)打開進而影響政決策結果。

蘇毓昌、余致力(2007)指出除了媒體外參與者類別之類別的不同也影響整個議程的方向，如行政菁英、政治菁英、利益團體、專家菁英(政府外部)、公眾及媒體都佔有一定的資源。在地的意見領袖、利益團體(含非營利組織)也更能夠影響議題的導向，進而使政策偏向擁有資源較多的關係人。

公共決策(public decisino)的目的即是解決公共問題，那公共決策或多或少會影響到利益的分配，決策如要得到政策利害關係人的順服，勢必要能整合利害人的意見，因此透過公民參與的方式，透過反覆的對話來達成共識以利政策之執行。

在政策議程中存在許多能夠影響政策決策的變項，如公民、媒體、一部分利害關係人，因此參與者必須了解其能夠實質參與影響決策的關鍵，如能了解自己的地位善用政策工具(變項)才能形成一的互動的政策網絡，透過良善的溝通機制，達到健全的公民社會。

林鐘沂(2005)指出公共行政主要都圍繞在決策(decision-making)，對於問題做出解決的方法，對於策略能否順利執行，其核心在於決策的正當性以及民主性，決策的正當性關係到公民的順服程度，參與面向也是現今公民所重視的一項課題。對政府而言必須在效率與民主之間取得平衡，因此公民治理的概念(citizen governance)讓當前的政府有個解套的方向。

張榮容(2010)認為公民參與的興起就在於，過去政府內部弊案與醜聞不斷，造成了公民對於政府的不信任，如同本案例許多決策都是不透明的不公開的流程，而公民參與的出現使得政府能夠解除公民對政府不信任的一項處方箋。而網絡治理的出現更是使得官僚、市場、民間多元價值的參與者創造出新的關係結構，證實長久以來公共行政關注的民主與效率能夠使用共同治理。

## 參、治理(governance)的概念

Frederickson(1996, 2003)將治理界定為：「對公共行政所進行的重新定位」。也就是說，從1980年代後國家對政府角色、職位、職能以及公共行政理論之內涵所進行的重新定位。1980年代發生了新右派的改革，以新自由主義為基礎所發展出小政府的意識形態，全球化的影響讓多元層次的行動者互動關係越來越頻繁，網絡(network)概念的興起解釋了這種資源互依的合作關係，網絡治理讓權力能進行合理的分配。治理泛指政府與權威，也就是國家對社會所進行的管理，而政府所採取的管理方式、理念我們稱為公共行政，過去從集權到分權參與，充分展現出現在政府所關注的為分權式治理模式。

過去官僚的效率與民主的參與往往是不相容的。W.Wilson 倡導公共行政是效率至上的，並主張行政政治是分開的，價值的判斷是由政治所決定，行政是屬於價值中立因此只需要考慮效率的問題。傳統官僚體系是講求效率的集權制，但官僚制在現代發展的社會，問題不斷顯出，之後對追求效率的手段也致使行政理論的轉變，行政理論中其官僚制度、新公共管理、網絡三者為公共行政研究上討論最多的，在官僚制後所延伸出的問題，其中地方治理概念的出現為此項困境提出解套途徑。

史美強、蔡武軒(2000:33-74)指出在政府失靈年代中，新公共管理帶來了創新與改革，為政府找到一個新的途徑。但全球化以經濟、科技的力量改變了固有空間為基礎的組織、國家和社會，使得全球形成一個多層次的連結關係，面對於多元、動態、分權化的社會，網絡概念是最能解釋這種複雜、多層次的互動關係。在網絡社會下，政府統治的方式轉變為採用共同治理及權力共享的概念，來維持網絡行動者進行資源互依的互動關係。

蔡允棟(2006:163-209)認為治理的概念簡短來說就是政府與人民協同管理的一種新的過程和形式。網絡治理(network governance, Kooiman, 1993)是以網絡概念作為基礎的治理模式，網絡式的治理能夠結合官僚、企業、民間來共同治理，以網絡治理為核心，希望能反映社會多元價值之治理體系。該理論基礎為社會交

換理論(social exchange theory)<sup>54</sup>，其意義在於整合資源互依的多元行動者，包含公、私、志願部門行動者之資源，藉以提升公共服務的生產與績效。

治理是雙方位居於平等的地位，政府與社群、公民統合成一個能夠共同管理資源的網絡結構，這是一個多元、資源互依且具穩定性的連結關係，透過這個網絡結構多元的參與者對目標與計劃進行分工合作，在互補的情況下使得目標計劃能更容易達成，因此相對較於政府由上而下的執行，網絡關係更能使各種資源利益善加利用，公民也能充分參與，提升決策之正當性與順服度。

## 一、 權威型治理

早期的政府均是大政府的型態，由上而下的集權管理模式。Weber 把國家(state)界定為「在其所屬疆域內，可以壟斷性地行使強制力的社會實體」，但在一定範圍內能行使強制力(合法暴力)是需要具備正當性基礎，故 Weber 對統治的型態以及行使的正當性進行了區分，在他界定的權威來源中<sup>55</sup>，法制型(legal)行使強制力的資格，來自法規制度的賦予。他認為現代社會跟以往不同的地方在於理性化(rationalization)的程度(效率)，為了達到最佳的效率社會就必須發展出一個嶄新的組織型態。所以依 Weber 的見解「官僚制」<sup>56</sup>是最能追求效率的組織型態，也是能確保展現理性的最佳結構<sup>57</sup>。

在傳統時期的公共行政我們可以確定，行政的目的就是確保效率，透過工具理性來做決策，著重專業的分析，並由上而下的作決策。但近年地方政府均面臨民眾需求的增加、民眾參與的期望等社會變化之挑戰，早期的官僚制受到挑戰，許多問題日漸浮現，政府管理成效不彰、效率的低落、無法有效達成績效及有效

---

<sup>54</sup> 在網絡中政府與多元社會行動者之間是具有資源互依的關係，且在資源互依關係中，政府與其他社會行動者是立於相對對等之地位。這種關係的建立在長時間的互依合作下，會產生信賴關係(累積社會資本)以利網絡關係的維持與合作，信任的關係也因此促使民間參與程度的提升，與政府展開新的互動型式。

<sup>55</sup> Weber 界定三種正當統治形態有傳統型(traditional)、魅力型(charisma)及合法型(legal)。

<sup>56</sup> Weber 對官僚制的界定並非 Weber 發明、創建，但卻是第一個對官僚制進行系統論述的研究者。

<sup>57</sup> Weber 的理性係指追求最佳本益比，也就是成本與利益的比值考量。

回應民眾需求，導致人民也漸漸對政府感到失望。

凡事依法行政的程序，固然有合法的決策與運作過程，且法規能嚴格控制組織成員的職責，組織成員的權利與義務皆規定在相關法規裡，用以預防權責不清的情況。但卻忽視許多法律規章已經無法因應時局，原住民部落內是以村民大會為主還是部落會議為主，現今是講求公民治理的時代，但參與過程受到法規限制，往往訂出方便行政程序的法規，卻不符合人性面與非解決問題的法規來處理，部落會議少了能夠直接訴願的程序。

層級節制依照組織內部位階，規定成員的命令與服從關係，每位成員僅有單一上司，使命令貫徹讓組織成為統一完整的個體，由上而下的運作方式。儘管 Weber 科層體制的概念是一種理想型式(ideal type)，雖由上而下的運作模式，能確保任務的一致性與完整性，但容易造成層級間溝通的困難；造成組織成員因循苟且的消極態度，在面對人民不會顧慮人之常情等問題。秀林鄉公所對部落會議的處理是符合規定，也就是受理但是無法處理，也因為這樣無法讓部落會議能夠正確的運作，而使得公所對族人的關係變得不好，認為公所的處理態度非常消極。

對事不對人，組織成員之間的關係互動都是依據規定，不涉及其他因素，破除人情減少弊端。但容易產生沒有生氣與活力的組織氣氛，影響工作士氣也降低了組織效率。鄉公所極力推廣自然人文生態景觀區的畫設，但未顧及銅門部落族人的觀感，而導致部落族人認為是鄉公所在替自己做理想中的規畫，而並未告知族人規畫一事導致族人不滿。

理性的專業分工，依照成員的專長進行合理的職務分配，以專門化、專業化來達成效率。但過於著重效率容易造成忽視實質公共價值，不能單就效率的好壞評斷政策的成效。對於慕谷慕魚自然人文生態景觀區的畫設，有幾項旅遊設施的建設，也因為建設相當具有效率，其入口意象設施的完成導致居民認為，公部門僅顧著通過這項規劃案，而忽視了當地族人的意見，最終招致反對聲音。

慕谷慕魚規劃案在依法規畫的過程中，因為忽視了公民參與之重要性，規劃過程由上層受理後委託專業團隊做整體規劃，導致居民認為這僅是政府一方面的將官方價值帶入地方中，而村落召開的部落會議也不見成效，認為鄉公所完全不

顧及當地族人的參與權益，使得公、民關係變得不融洽，最終部落族人透過民意、媒體等外界力量，將其景觀區的畫設與工程停止。

## 二、 治理模式的轉變-新公共管理(New Public Management)

過去大規模的政府已無法快速回應公眾的需求，也就是由上而下作集權規劃的政府已無法快速回應公眾的需求，需求的增加也使得政府職能、負擔的擴大，提供的服務不足以滿足公眾，讓公部門在運送公共服務上所扮演的角色受到了質疑。

謝俊義(1999:177-207)指出受到經濟全球化的影響下，公共行政在價值、制度上產生重大的變化，傳統的集權控制、效率至上的組織結構，已無法應付環境快速轉變與社會的需求，因此轉變為市場導向的新公共管理，透過權力分化、下放的方式，委由其他部門以供公眾選擇，藉由競爭來提升績效，各國政府也相繼透過組織再造、新政府運動來反應外環境的變遷。

廖興中、史美強(2000:215-249)指出社會的快速變遷使得官僚制無法適應環境，官僚組織運作緩慢，無法回應民眾的期望，效率的職能受到了懷疑，於是希望政府權能下放，政府做不到的；由人民來做，於是精簡、彈性、有應變能力、小而能具參與性的組織概念成為日後政府組織改造的趨勢。

之後的新公共管理(NPM)、新公共行政(NPA)、民主行政對此提出批判，認為傳統公共行政忽略民主參與，缺乏實質理性忽略公共利益<sup>58</sup>，且官僚體制缺乏彈性無法適應複雜的外環境，受到專業獨裁公民的參與受到約制，應重視由下而上的參與機制，因此必須對官僚體制進行改革<sup>59</sup>。之後便有以行政政治二分的觀點延伸的新公共管理(NPM)以及行政政治合一的新公共服務(NPA)的轉型方向。

---

<sup>58</sup> Waldo(1948)公部門不應拘束於追求工具的效率，應該關注在價值與目標的實質理性(substantive rationality)。

<sup>59</sup> 新公共行政批判官僚制提出協和式組織的概念來取代，但並不成功。協和式組織(consociated, Kirkhart)當面對多元價值衝突問題時，應將多元利害關係人整合至單一的決策體系內。

Christopher Hood(1991)在新公共管理運用企業管理的原則，對組織的設計、人力資源、預算、策略等取向管理方式，分別定義為：

- (1) 重視專業管理人員在治理過程所扮演的角色，引領目標並做整理規劃。
- (2) 分權化的執行過程，達成因地制宜的服務顧客目標。
- (3) 績效導向；重視效率與效能的追求。
- (4) 師法企業；使用私部門的管理方式，公部門與私部門的差異不作區別。
- (5) 準市場機制；引入市場競爭機制。
- (6) 結果導向；結果勝於流程。
- (7) 簡化行政流程；去除官樣文章(red tape)<sup>60</sup>，提升行政效率。
- (8) 顧客導向；將公民是為顧客，提供多樣化具績效的公共服務。

曹現強、王佃利(2005:147-153)認為新公共管理的內涵主要為師法企業(公司管理)與市場化，師法企業意味著把私部門的管理方式導入到公部門，包括績效導向、結果導向的日標導向的管理方式，強調成本最佳本益比並將人民視為顧客。

而市場化則是意味著將運作公共服務的過程視為一種準市場，透過簽約外包的方式將公共服務委託外部，由人民進行選擇，持有消費選擇權的人民(顧客)對服務市場比較選擇。因此新公共管理是以市場作為基礎的公共行政概念的通稱，亦即，偏向企業的管理途徑新公共管理為公部門提供了新的管理方式，並開闢了公共行政理論的視野，建立更加多元的架構，表現出解決行政效率與民主參與矛盾的方向。

劉玉蓉(2009:82-83)指出雖然新公共管理對傳統公共行政的範圍、理論進行了改革與創新，但對於新公共管理理論的質疑與批判也未曾間斷過。對以市場化為基礎的批判，過於以績效為考量，僅具有工具理性而缺乏實質理性。應將民眾視為公民；傾聽公民價值進而回應其需求，而非提供顧客其績效的公共服務。透

---

<sup>60</sup> 簡化繁複冗長的行政流程。

過簽約、委外的方式導致公共服務過於利益考量而喪失對社會公益的責任，僅選取有利可圖的服務對象，從而忽略其他對象，偏向自我利益考量的方向。

對其公共價值的批判，新公共管理根據方法論個人主義，認為個體利益的加總即為全體社會之公共利益，忽視集體、共享的公共利益價值。公共行政保障民主社會之價值，如自由、民主以及社會正義的實現，但把經濟、效率、效能為核心價值的管理方式，使得公共利益難以獲得保障。

個案中的委託人「慕谷慕魚護溪協會」，從新公共管理的觀點來看政府僅視「慕谷慕魚護溪協會」為顧客，做出符合顧客的服務及需求，來通過管理辦法達成慕谷慕魚護溪之目標，但卻忽視另外住在當地族人，規畫過程的不明瞭招致族人的不信任，甚至影響了銅門村族群的和諧氣氛。也就是說如果公部門只考慮滿足特定顧客的偏好，而因此犧牲了整體社群的期望或公共利益，這就是所謂的歧視現象，僅針對部分顧客需求來回應集滿足，但因為個案中涉及了其他的利益問題，因此整體社群的期望還必須要透過理性的溝通過程才能尋找出銅門村期望之公共利益。

故在現今多元化的社會裡，市場中不再是僅有一位服務者，顧客方面也是存在各種需求，不管是資源還是服務的提供都將跟以往不同，因此公部門該做的就是將資源做出合理的分配，而不是全交由市場去做選擇與決定，在民主化的社會除了提供表達意見之管道，也應加入地方的參與決策，讓利害關係人能夠瞭解其管理辦法避免誤會的產生，而政府則必須監督並做好協助的角色，讓部落會議能夠確實運作。

### 三、 新公共服務(New Public Service)

由政府領航的方式批判為缺乏民主參與，依然是以由上而下的推動政策，而執行政策的手段交由其他部門，導致計畫缺乏統整性，過於重視績效以及顧客的需求，而忽略了公共利益、民主治理應注意的核心問題。個案中因為缺乏民主參與以及資源的分配問題，因此無法滿足銅門村行動者的需求，希望能透過民主參與讓族人解開對其管理辦法的誤會，尋求部落之公共利益，因此從重視實質理性，

著重於公共利益的新公共服務(New Public Service)治理來檢視<sup>61</sup>。其基礎理念有四：(1)民主公民資格理論:重視公民直接參與政治的資格，影響公民權益之資格。(2)社群與公民社會模型:以社群主義(communitarianism)<sup>62</sup>為基礎，認為公共利益的價值應由所有社群成員透過公開理性的對話方式所建立。(3)新公共行政:公共行政的功能並不只是提供具有績效的公共服務而已，而是必須提供弱勢者的優先照護。(4)後現代公共行政:重視不同環境中的行動者，以公開對話方式來建構獨特僅屬於此社群、環境的公共利益價值。

Janet & Robert Danhardt(2003)的新公共服務相較於新公共管理的核心概念作出相對的論點：

- (1) 政府服務的是公民而非顧客:政府應基於專業協助「公民」<sup>63</sup>透過集體對話而建構公共利益價值，並聚焦於公民之間的信賴與協力關係，而不是由政府主導，有別於新公共管理的視公民為顧客。
- (2) 積極追尋公共利益:政府應該促進社群成員的對話，進而建構集體、共享之公共利益。亦即新公共服務下的公部門必須在公民、社群與民選官員之間扮演更積極關鍵的角色，促使政府追求公共利益，而非僅回應部分顧客的需求，忽視全體利益。
- (3) 重視公民資格勝於企業精神:公共利益價值應由政府與公民共同建構，而非由專業經理人單方面界定，重視公民的直接參與，非經利益考量下所決定。
- (4) 策略規劃，民主行動:基於專業考量所規劃出之公共方案，必須獲得公民的同意，且透過集體協力、合作的方式加以實現，而非藉由競爭的機制，依賴市場執行。

---

<sup>61</sup> Janet Vinzant Denhardt & Robert B. Denhart,2003,The New Public Service,p27-42.

<sup>62</sup> 社群主義(communitarianism):聚焦於公共利益價值的產生機制，不同的社群對公共利益的產生有不同的界定，但是所有公共利益的價值，都必須透過所有社群成員以理性、公開的對話方式產生。

<sup>63</sup> 公民擁有的是決定國家意志的主權，政府應傾聽公民價值進而回應需求。而顧客僅擁有消費選擇權，選擇具有績效的公共服務。

- (5) 理解課責不容易:除了市場的績效(課責)價值外,也應注重社群價值、憲政主義、公民利益等,多元面向價值課責。
- (6) 重視公民,非單純僅重視生產輸出:政府應尊重公民的意見陳述,進而在協力過程中以共享領導權(參與)的方式實踐公共利益之價值。
- (7) 服務非領航:政府應協助公民實踐其公共利益,而非試圖引領公民至官方所偏好之面向,將官方價值加諸於公民上。

林正德(2008)認為新公共服務明顯的是以民主為治理的學說,著重於「公民優先」與「民主行政」上,強調政府角色的轉變由領航轉為服務、重視公民社會與公共利益、注重政府與社區之間的溝通等,並確保公共行政的民主、公民資格與公共利益等核心價值。

整體而言,科層、市場、公民的三種的治理結構不盡相同,都反映了當時社會結構的改變,從大政府獨自承攬一切職能,轉向應用市場機制的管理,再到重視公部門與社群共同合作的模式,顯現出公共領域不斷的在擴大,政府的角色也持續改變;在公共服務的輸送過程中重新定位。唯一不變的就是過程的協調,從內部到外部,彼此複雜協調關係的轉變,治理的出現使得這些轉變與關係的變化能夠有個解釋,這也是治理能夠盛行的原因。

#### 四、 網絡治理

本研究希望藉由網絡結構來檢視個案問題，歸納出利害關係人以及其需求，找出問題以及導入新公共服務之概念，找出其能夠解決之方法。在現今多元複雜的社會裡，充斥著不同利益的行動者，唯有分析出行動者的需求，並進行合理的資源分配以及給予其期望，透過全面性的參與政策，才能讓政策的執行符合公共利益。網絡治理的定義大致藉由 Rhodes(2000)的界定，主要有 7 種治理模式，這 7 種治理的概念用以說明 1980 年代後的公共行政理論內容的改變：

- (1) 公司治理(corporate governance):管理主義(私法企業)；尋求資源最有效的配置，適用於私部門之管理技術都將適用於公部門。
- (2) 新公共管理(NPM):公司化(市場化)；引入市場競爭機制來取代科層權威。
- (3) 善治(good governance):「行使政治權力，藉以管理國家事務」此為世界銀行對治理所做的界定，而善治也是以市場制為基礎的公共管理理念，世銀建議大量引入市場機制、民營化、組織精簡、分權化、利用 NGO 之功能，讓國家具有健全的資源，活絡行動者間之互動。
- (4) 新的政治經濟關係(new political economy):泛指私部門行動者擴大介入公共服務生產、輸送過程的現象，如民營化。
- (5) 網絡概念:政府機構與私部門、志願部門之間相互依賴，穩定的互動網絡。
- (6) 自我組織網絡(self-organizing networks):以網絡成員(具資源互依關係的多元行動者)之間的穩定信賴以及相互調適作為運作、協調機制，因此可以在無政府強制力介入的情形下，採取集體行動達成共同目標<sup>64</sup>。

---

<sup>64</sup> 網絡治理的理想狀態，無須政府的介入，藉由長期參與互動，產生的穩定信賴關係，自律產生協調關係，省下監視成本來達成共同之目標。

(7) 全球治理(global governance): 整合國際組織、各國家中央政府、跨國企業、跨國 NGO 的資源, 藉以處理全球性之問題(單一行動者所無法處理的事)。

綜上界定, (1)–(4)係屬追求績效管理、結果導向管理、策略管理之 NPM 導向的治理模式, 而(5)–(7)則是以網絡概念作為基礎之治理模式。在面對政治環境的變遷下, 公共行政就需要調整其學術以及實務內容, 而治理可視為當代公共行政理論的代名詞, 而採取何種治理方法是現代政府所需要著重的地方。

網絡治理結構是以網絡概念作為基礎的治理模式, 如網絡治理(Kooiman,1993)、公共治理(W. Kickert,1993)、公部門網絡管理等, 意義為整合資源互依的多元行動者(包含公、私、志願部門行動者)之資源, 藉以提升公共服務生產、輸送之績效, 如政策網絡的建立, 。

孫本初、鐘京佑(2005:107-135)認為「治理」的出現, 意味著政府部門角色的轉換, 從過去的傳統官僚至政府再造的私法企業, 而治理的出現結合了公民社會(Civil Society), 延伸出網絡治理, 有別於新公共管理, 是在政府結構之外尋求改革, 朝向與社會共同管理的模型(強調公民參與), 決定社會價值該如何分配、社會政策該如何執行, 因此最能反應 Jefferson 與 Madison 民主理念的治理型態即是網絡治理。

蔡允棟(2006:163-209)認為網絡治理的概念可以整合公共行政長久以來追求之目標—民主與效率的相容、兼顧。公共行政從傳統官僚、市場(NPM)、非營利組織與社區公民團體(NPS)等皆是治理的一環, 沒有任何一種制度機制可以完全適用與操控公共治理的領域。市場失靈與官僚失靈突顯網絡平等、協商、資源依賴、信任與自我管理的特質, 以及一套問題解決的機制, 象徵著政府與公民社會組織的分權與協同治理。

現代社會大部分的公共問題都具複雜性, 網絡概念的出現讓許多複雜性的問題能夠清楚解析, 但也因為問題的多元化其所涵蓋的利益也較為多樣, 因此參與者不僅是政府或是地方政府和企業, 還包含了多元不同價值觀的利益團體、非營利組織、社區協會和特殊社群團體等。不同利益目的之團體, 在彼此價值觀與特定目標上, 經常產生衝突, 所以政府的職責正是應用網絡治理的概念整合多元的行動者, 促進其合作關係的穩定。

郭耀昌(2012:25-54)認為在社會民主深化的過程中，公民參與所表達的立場與科學理性分析之間也漸漸對立化，民主與專業之間如何調和成為一項考驗，通過審議式民主的論述以及著重在政策倡導上來試圖結合公民參與及專業進一步調和與化解衝突。透過積極的參與，人們不僅可以通過社會參與和自願組織活動更為積極地參與社會政治生活和公共事務，而且可在自發形成的組織活動中自然體驗到民主的程式和實質，進而累積社會資本<sup>65</sup>。

治理為公共行政帶來了更為廣泛的視野，上至全球層次的治理，下至地方層次的治理，也強調網絡的多元性、資源互依性和穩定性。其中以社會交換理論(theory of social exchange)為基本假定；認為人類社會是基於資源互依的需求建立互動關係，在資源互依關係中，行動者彼此處於相對對等的地位，藉由反覆的交換關係，而累積信賴感(trust)進而形成相對穩定的互動模式。

Putnam(1993)因此指出社會資本的累積能夠讓協助社群成員達成協調性更高的集體行動。政府除了網絡化的管理方式，探求其資源的合理配置外，也必須重視民眾對政府的信賴感，藉以形成共同公共價值，且藉由合作方式提升績效並促進民主參與的提升，達成體現公民治理與行政效率兼顧之目標。

#### 肆、公民參與對治理過程之重要性

接上述所說除了透過治理的結構，來對網絡成員以及存在的資源做出正當並合理的分配外，在決策的過程中網絡成員的參與也是不容忽視的，透過正式的互動機制(法定參與機制)能強化網絡成員間的互動關係，維持一定時間的資源互依，進而累積彼此的信賴關係，信賴關係也影響溝通成本以及對公共事務的態度，這將有利於政策的合理性與執行的順利，故在公部門的治理過程中公民參與及是重要的一環。

許立一(2011:39-86)主張實質參與的公共治理，強調公民為共治者而不僅是被治者，把公民視為是「願意積極投入公共領域與其他成員展開對話的公民」，

---

<sup>65</sup> 社會資本:社群成員之間所共同普及的信任感。公民對於公共事物的參與，有助於產生自願社會組織及成員間的**信任**和**規範**，這就是一個公民社會生存所依賴的社會資本。

而非僅被政府所領導。因此經由公共對話機制的建立，來實現公民社會的建構，這種公民社會的法律、規章、政策、程序的訂定都由公民、政府與決策者所以**共同決議的**，參與的成員共享公共事務的責任以及政策的擬定，形成所謂的社群取向的政策過程，實質的公民參與能夠累積互相的信賴關係，進而讓治理過程更加穩定，而達到政策執行之順利，使得行政績效提升達到共同目標，這是一個環環相扣的要素。

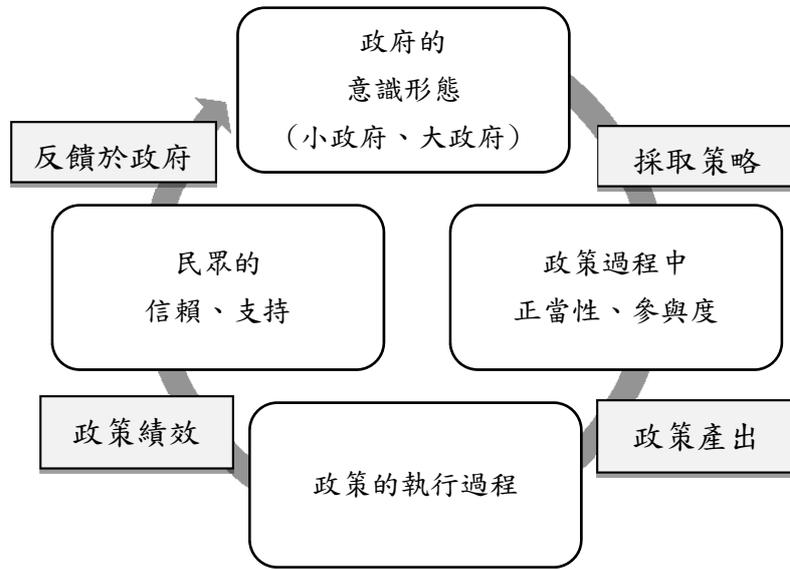
在現行地方行政區規畫以及既有地方制度設計架構下，整合地方治理之發展趨勢，強化參與；提升效率，理想的治理模式是個必須能快速的回應外環境的變化，且在網絡中將資源作最有效的運用，又能夠實現人民的期望與價值偏好。而信賴程度<sup>66</sup>將影響公眾對公共事務的參與程度，以及對法律與義務的遵守程度，這些因素都是關係到政府能否正常運作以及社會的穩定度，如對政府的信任、政治人物的信任、民主體制的信任等。以經濟作為考量，一個普遍具信賴的社會，各種人群的溝通與監督成本較低，由於享有共同的價值理念，所以社群不需要嚴謹的契約與法律條文來規範成員之間的關係，因為彼此已經以相互信任為基礎 (Francis Fukuyama,2004)。

以 Easton(1965)的政治系統來看，在支持系統上分為廣泛支持與特定支持，其中特定支持包含過程與產出，過程即是對政策制定與執行過程的滿意度以及信任，產出則是民眾對於政策結果之績效的滿意度。也就是說政府在特定網絡治理(政策網絡)的過程中，對於制定與執行過程必須具正當性，也就是先取得民眾的同意信任，再追求產出的結果(績效提升)，才能使政治系統的運作穩定且順利。

---

<sup>66</sup> 一個社群中，成員對彼此誠實、合作行為的期待，擁有共同的規範。

圖 2-4 民主理念的治理過程圖



來源:改自 Easton 政治系統

黃東益、李仲彬(2010:77-124)認為民眾對於政府信任的程度，亦即，民眾對政府與行政的正當性基礎。信賴程度也將影響公眾對公共事務的參與程度，政策執行的順服程度，以及對法律與義務的遵守程度，這些因素都是關係到政府能否正常運作以及社會的穩定程度。

過去以顧客為導向，民眾的預期與政府績效表現的差距為滿意度的決定因素之一，也就是越符合民眾的預期，施政滿意度越高，信任程度也就相對提高<sup>67</sup>，但是「特定顧客」的導向忽略集體信賴感之建立，僅符合特定顧客之需求是不夠的，因此民眾對於政府的信任，在民主治理中已成為重要的指標之一。相較於傳統政府所採用的傳統權威治理，以下做個區別變化：

- (1) 行動主體的改變:過去統治的公權力一定是由公部門，最上層來授權管理，政策的規劃和變動，都是屬於公部門負責。但治理不一定是由公部門所包辦，在網絡的架構下，可以是私部門也可以是志願部門，網絡的參與者皆是行動主體，治理過程中皆是透過合作的方式做規劃並執行。

<sup>67</sup> 根據代理人理論將公民視為委託人；政府為受託人。

- (2) 政策的規劃:過去政策都是由政府所主導，從政策的制定到執行，皆由公部門由上而下進行指揮監督。治理則是建立互動的關係，不是由上而下也不完全是由下而上，公共價值是由公部門和公民共同建立的，並且共同完成執行公共事務的目標。
- (3) 互動關係的變化:過去政府只著重在機關與機關之間的協商關係，而治理強調網絡參與者之間互動過程，且重視公部門與公民社會的信任關係，也就是資源的互依與穩定的互動，透過彼此信賴的合作關係達成共同制定之目標，而非是以政府為中心(領航)，將官方的理念價值用強制力加諸至公民社會上，分權化的合作方式有助於信賴的累積。

在治理架構中，一個政策必須要被網絡參與者的同意(信任)才可能順利去推動執行(依賴關係)，相較於過去政府已經無法單靠自己的力量(資源)去做好政策執行，政府的角色從「專業指揮」轉變為「專業的協助」，以便追求共同的目標，強調公民參與在治理的重要性。因此我們可以知道網絡概念的出現為政府失靈、市場失靈找到了另一項出路，這也是網絡治理概念盛行的原因，治理的概念更具彈性、廣泛，並且能夠解釋現在既多元又複雜的關係，也讓我們看到了治理過程的參與程度影響信賴的累積過程。

但在李光中(2011:27-48)等在「宜蘭縣南澳鄉澳花村」研究中，協助社區並舉辦了數次「由下而上」的社區參與論壇，使居民認同並期望合作關係的建立，連帶改變社區發展協會，帶領居民商討相關事務。然而，由於社區內部不同領導人對標的及理念不同權重和取捨，加上鄉公所以上相關主管機關的積極輔導機制亦不足，最終，來自基層居民和學校教師的參與動力消耗殆盡，顯示單純發動自社區「由下而上」的努力並不足以成功。

胡至沛、葉蓉蓉(2011:29 -57)認為地方制度法正式實施後，賦予地方政府更高的自主權，成為掌握地方資源權力分配的角色。所以地方政府以及部落會議間的關係，考驗著公部門該如何去整合網絡資源，促其合作的發生，以及該採取何種政策工具讓體現公民參與，規劃過程公民的參與程度、信賴關係的建立、資源以及權力的分配、資訊的公開程度都是影響政策執行的要素之一，本研究透過這些要素去檢視個案的問題，並試圖提出解決方法以及建議。

## 伍、重視參與管道的建立

林良謀(2009:133-152)在《內發性社區營造-以比亞外部落為例》文中提到該部落重建過程中，部落是以族人的權益及部落的整體為核心來重建部落，在過程中都是以族人共同參與為主要的模式。這裡說明了不光是給予部落族人發言的權力以及表達其意見而已，也應加入正式的決策參與管道，地方公部門來協助並與部落族人共同管理和規劃，體現實質的政治參與，才能讓政策順利成功推行。

在地方執行政策上時常會碰到地方上的組織、團體，這些社會組織在政策規劃的過程中所帶來的影響是不容忽視的，因此我們也必須了解到這些既有組織的特色與性質，在對等的情況下對談，才能在決議社區公共事務中取得共識。

羅素玫(2010:1-33)在《文化認同、生態衝突與族群關係由阿美族都蘭部落的傳統領域論述談起》文中，以都蘭社區為例子，原住民族與漢人的社群人口各占一半，在決議社區事務與村中的政治時，在不同族群的情況下會有各持自己主張的立場爭議，所以必須要有「雙方溝通機制」來解決這種問題。

不同主張的行動者應要互相尊重、溝通與了解，並非只透過意識形態或政治角力的方式來進行對峙，因此協調共識就成為解決問題的方向，除了對問題的共識外，對於溝通與參與機制也更為重要，溝通所採取的方式也必須要有所考量，正式的溝通能夠使得雙方的合作關係更為密切。

呂育誠(2012:18-32)指出欲使協力關係形成實質作用，各參與者均有合作意願是最基本的動力。然而因為現在社會的多元性，各參與者的特質與需求均不相同，因此要整合共識也是相當困難的。在每個地方都存在多元的參與者，那目標與目的當然均不相同，所擁有的資源與訴求也都不同，因此協調者(整合者)必須要審慎考量參與者的特質與需求，進行合理且正當的資源分配，才能讓議題能夠有達成共識的機會。

楊君菁、李怡娟、洪德仁、簡莉盈(2006:265-272)調查中，建議政府可以結合相關部門、專業團體和社區組織，也就是在團體內部資源不足的情況下，建議

去尋求社區團體的外部資源，可以依照團體的性質或宗旨來分類，視情況協助共同規劃並相互支援。在政府與民間團體互動的過程中彼此合作進而建立相互信賴的關係，來減少交易成本<sup>68</sup>。換言之，我們可以透過了解社區內不同利益團體的目的及功能，透過充分參與對話的方式，尋求互相幫助之可能性，與訴求者達成共識，來避免閉門造車，以致政策無法符合利害關係人的需求，也就是僅靠一方來規畫、執行是很難順利推行，反而可能造成問題無法解決。

---

<sup>68</sup> 從 Williamson 相關理論來討論政府業務委外的不同階段相應的交易成本，在委託外包的契約關係中，應該把委外事務是否能如期傳遞服務、公共服務品質優劣、委外交易時契約的搜尋成本、課責、風險等交易成本納入決策考量(謝叔芳，2008，從 Williamson 的交易成本觀點論政府事務委外管理)。(謝叔芳，2008，從 Williamson 的交易成本觀點論政府事務委外管理)

## 陸、小結

隨社會結構的複雜，政策網絡形成，公共服務漸漸朝向多方面發展，政府不但必需回應數量遽增且內容多元的民眾需求，更希望政府能夠傾聽民意，將民眾的意見納入政策過程中。過去公共政策的形成與執行，皆是政府以強勢的公權力來介入政策運作的結果，但在現今的民主社會，公權力強力介入政策過程與執行的可行性大幅降低，任何政策的成功與否，都關照到每一種不同的聲音。任何一樣公共政策，都必然涉及到或多或少的利害關係，形成複雜的政策網絡關係，透過建構良好的互動關係、信任關係及夥伴關係，才能順利的完成政策目標。

網絡治理的概念為現今全球各地政府主要採取的治理理念也是政策工具之一，他符合能夠整合現代社會多元繁雜的網絡關係，透過有合理的資源整合來提升績效，並著重在「參與」的概念上，透過理性、公開、協商的對話方式去探求公共利益的本質，達到雙贏的結果，進而累積彼此之互動信賴感，也就是並非單純由上而下或由下而上的模式，應該是上下交流彼此互動的模式，才能讓合作之網絡關係更為穩定，兼顧公民參與和行政效率之願景。

# 第三章 研究方法

## 第一節 研究範圍

研究範圍是以銅門村慕谷慕魚規劃案例來研究現有地方制度競合之問題，以原住民族部落會議所延伸出的制度問題及預測後續可能發展為基礎的研究範圍，資料的收集就以此相關課題之直接與間接資料為範圍。

本研究以「原住民族自治—部落會議」為主，故從相關文獻回顧地方自治權的發展，現今地方的民主自治、地方政府、鄉公所、村長與部落會議主席的決策參與程序競合問題作探討與分析，透過進入田野並參與會議，再進行深度訪談了解部落居民對部落會議的期望與想像，藉以了解對於部會會議的不同看法，並試圖提出相關建議，以供其他部落社區作為參考之用。而各地部落居民風情特性均不同，對政治認知態度也不盡相同，換言之，就是對於村落事務並不積極參與，因此本論文以具體個案為例，讓問題具體呈現出來，提供實務觀點與看法。

## 第二節 研究方法

整體而言本研究大致採用文獻分析與現況比較為主，並以參與觀察法、深度訪談法為輔，以實際狀況發現問題點。本研究擬採用參與觀察法及訪談法進行探討，以下為採用此等研究方法的原因。

### 一、文獻分析法

文獻分析法，是尋求歷史資料、檢視歷史紀錄並客觀地分析、評鑑這些資料的研究方法，由於常需要大量的歷史資料與文獻，因此亦稱歷史文獻法。當研究者對歷史資料進行蒐集、檢驗與分析後，便可以從了解、重建過去所獲致的結論中，解釋社會現象的現況，甚至預測將來之發展（葉至誠，2000）。進行部落會議與村民大會制度的比較，進行差異處、優缺點、爭議處的比較，分析現今的行

政程序、參與決策程序的自治制度。

應用此研究原因的主要目的是收集相關資料，透過研究報告、學術論文、相關期刊、書籍、報刊、新聞雜誌等相關文獻的既有成果，去發現普遍的問題，應用其他不同角度的觀點，來避免過於主觀的限制。

## 二、參與觀察法

參與觀察的方法論幾乎是適用所有關乎人類存在的研究。經由參與觀察法，我們可以對發生的事件、參與事件的人或物、事件發生的時間地點、事件發生的歷程、以及事件在特殊情境下發生的原因—至少是從參與者的角度所了解的原因，進行描述(王昭正、朱瑞淵，1999)。

部落會議的意義與本質會鑲嵌在議程的互動過程中，因此，透過觀察社區居民參與部落會議的互動，來呈現當地部落會議與地方決策差異性。本研究先以參與觀察法在田野中取得社區居民在部落會議中的資料及對發展至今自治模式之整體認知與接受程度的相關資訊，進而與現今官方所訂定的會議進行比較分析。銅門村(桐門社區、榕樹社區)對部落會議發展之期盼的詮釋及自治權的應用做解析，從中獲得更多的部落會議實踐可行性模式。

## 三、深度訪談

參與者觀察者亦常藉著非正式的交談，深入、非正式且未經設計的訪談，以及經正式計畫的訪談和問卷等等，取得資料(王昭正、朱瑞淵，1999)。利用參與觀察初步了解部落會議的過程執行方式外，本研究認為要更了解部落會議與地方政策的互動關係與實質成效，需要更進一步去深度了解，故採用深度訪談法。

訪談是一種強而有力的方式，可以讓人透過理解個人的經驗與所賦予的意義，從而開啟嶄新的視洞視觀點，由與談人有血有肉的個人經驗視角掀開教育與其他重要社會議題反映而出的人性多樣而細膩的豐富面向(李政賢，2009)。訪談研究

作為一種研究方法我認為訪談能夠貼近與談者將透過語言的互動來發掘內心的真相。同時訪談也能夠肯定個人的重要性，了解到在脈絡中所扮演的腳色為何，且對於喜歡聽故事的研究者可以帶來非常深刻的印象。

本研究的深度訪談法主要是採取開放式(非結構式)的問題，其主要的過程就是要探討與談者對於該等問題的回答，讓與談者針對研究的主題，建立個人在該項主題下認知扮演的角色與及親身經驗，並不反對主題以外的敘述，也不做限制，希望在回答時能夠自由開放地顯現出其他問題。藉此了解 (1)利害關係人對於部落會議的認知模式，透過訪談呈現出部落會議的效用及他們的政治文化 (2)部落會議與現行行政制度的衝突點。並試圖對各項衝突因子及過程的變相進行解析，藉以了解對其部落會議的價值觀、問題、未來發展與建議等。資料完成後，研究者將整理完成資料，訪談內容依英文字母編碼，內文以一行編號來引述，反覆閱讀後找出具有意義的項目，比較、分類後分析出資料間關係，加以詮釋提出研究發現。

#### (一)訪談大綱

本研究主要探求對於部落會議價值判斷與現況調查，用引導開放的方式來讓受訪者談論在部落會議中扮演的角色與經驗，調查對於個案與會議間的關係和影響程度，總共分為九題(詳見訪談內容)。

1. 探尋個案中各利害關係人對部落會議的認知與評價，對部落會議的了解程度。
2. 會議主席是否會影響整個會議的主導，部落內部的領導人組成與影響會議進行的程度。
3. 部落會議與地方決策之間的關係與互動模式。

#### (二)訪談編碼

本研究將與談者照英文字母依序編碼 A、B、C...，以逐字稿與談者編號，該編號的頁數及包含行數，三個項目組成，例如在訪談紀錄中與談者 A 的訪談記錄的第 1 頁第 10 行至 15 行，如以下表示(A1:10-15)。

### (三)訪談內容

		公部門	社區居民與意見領袖	社區發展協會
1	部落會議之使用情形	部落會議的召開情形?	部落會議有定期召開嗎? 參與的情形如何?	會透過部落會議來決議事項嗎?
2	部落會議之影響程度	您覺得部落會議的影響程度?	有透過部落會議去影響過地區的發展規劃嗎?	如何討論、規劃村內公共事務?
3	部落會議決議範圍	部落會議能夠決定的事項有無限制?	通常部落會議都是決定些什麼事情?	協會大多是處理那些事情?
4	會議主席之影響力	個案中部落會議主席影響?	會議主席是怎麼產生的擁有什麼權力?	主席會跟社區發展協互動嗎?
5	程序上之限制	如果要召開或臨時有需要召開會議是否需要經過特定程序?		
6	部落會議之決議方式	投票方式有沒有特殊限制?一人一票?一戶一票?現場參與才算?		
7	與公部門的互動關係	如何對部落議決結果,進行整合和處理?	公部門對於社區的整合有什麼建議? 彼此之間的互動關係?	
8	對於部落會議的評價	對於社區的部落會議有什麼看法與建議?	對目前「部落會議」的看法? 有什麼建議?	
9	影響因素	您覺得慕谷慕魚規劃案無法順利推行的原因是什麼? 有什麼建議? 需要改進的地方? 爭議點?		

### (四)訪談對象

由於立場不同的差距,我們就能觀察對同一個事件而有不同角度的觀點與看法(如表)。

1. 當地居民(會議主席、社區居民):不同社區之主席和居民對於部落會議的看法是否相同對於規畫案的看法。

2. 公部門(地方鄉公所、縣府人員、民選人員):官方部門對於部落會議的看法與當地公眾的認知有何不同。
3. 社區發展協會(銅門社區發展協會、慕谷慕魚護溪產業發展協會):社區發展協會在社區佔有一定的資源，他們是否也會利用部落會議來去動員部落內部。

表 3-1 訪談對象表

編號	日期	地點	社區	背景	備註
A	102.6.11	秀林鄉公所	銅門	秀林鄉公所	承辦人員
B	102.6.11	文蘭葉家鐵店	銅門	銅門村村長	民選代表
C	102.6.28	雜貨店	銅門	部落主席	
D	102.5.02	榕樹風味餐廳	榕樹	部落主席	
E	102.6.22	銅門多功能集會場所	銅門	理事長	銅門社區發展協會
F	102.6.23	銅門多功能集會場所	銅門村	理事長	慕谷慕魚護溪產業發展協會
G	102.6.13	雜貨店	銅門	居民	銅門部落發言人

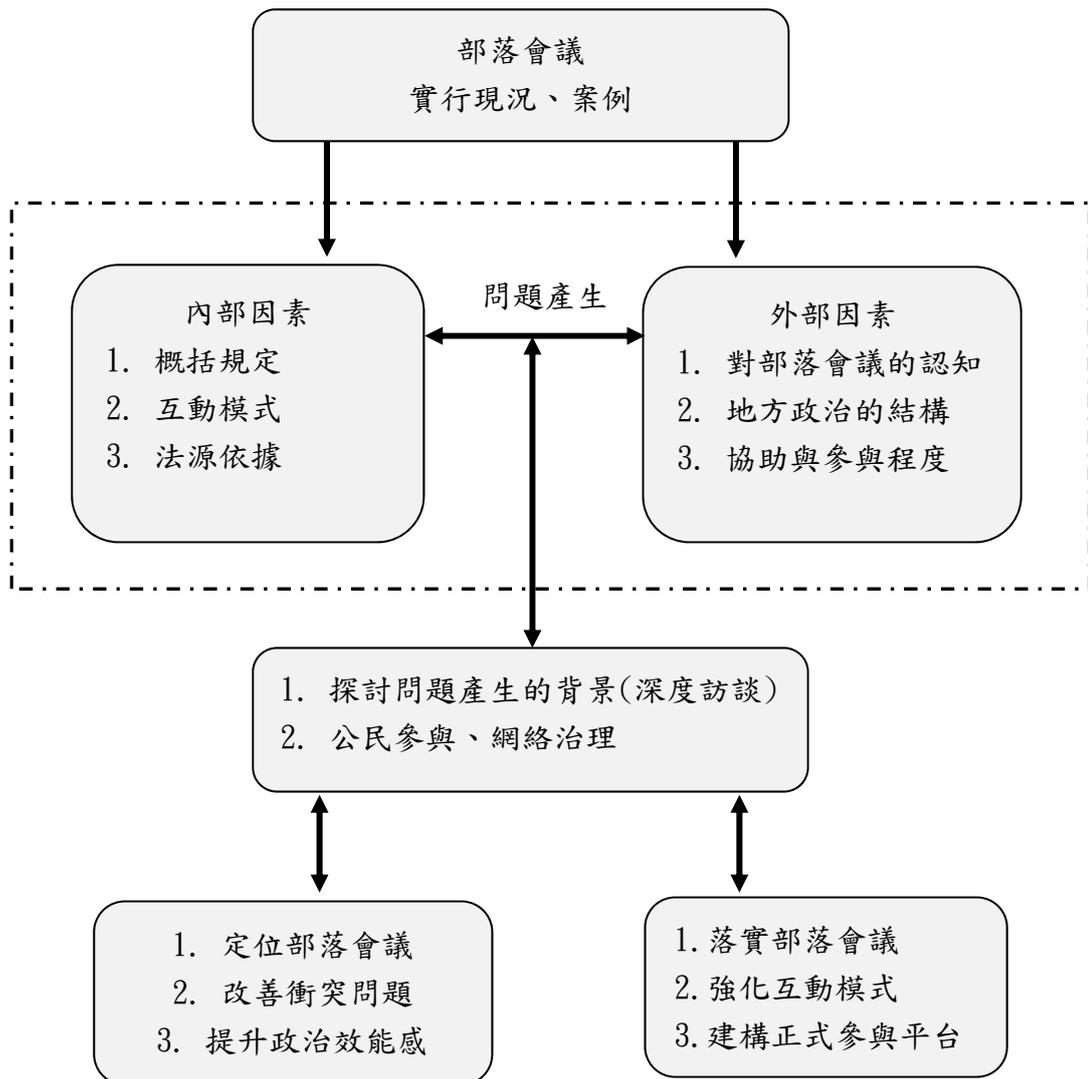
### 第三節 研究限制

因坊間專門研究部落會議的專書並不多，相關資料多數見於碩士論文、學術研討會及期刊文章中，而此種少數地方衝突也並未受矚目，因此資料來源多為媒體、報章為主，可能會流於媒體立場來瞭解事件，為本研究主要限制。此外，本希望能訪問其他部落的情況，以慕谷慕魚自然人文生態景觀規劃案為例，因僅限於秀林鄉銅門村中發生的個案為主，其代表性即受限制。

## 第四節 研究架構

本研究利用質性研究法、文獻資料、調查訪問產出具體結果，將個案中部落會議所產生的問題呈現出來，本研究架構以現況評估與改善途徑以下如圖所示：

圖 3-1 研究架構圖



## 第四章 個案分析

### 第一節 部落會議與村內組織

部落會議在原住民傳統社會裡就存在著這項決議的機制，從過去幾個個案來看部落會議所衍伸的問題不少，在行政院「原住民族部落會議」推動後，部落自主決議事項與現有的法規產生適用的問題，有許多部落人士提出部落會議、村民大會、社區發展協會等疊床架屋功能，形成地方派系糾紛等問題，這使得行政體制運行困難，甚至無法形成共識以利決策。

台灣村里制度為台灣地方自治的一項創舉，但現今受到社區發展協會以及地方團體(鄉公所、鎮公所)或是部落會議，使得村里組織的功能逐漸被分化或是受到政治力量所干預。依據法規，村里制度僅是鄉鎮市管轄行政區的一環，基本上村里長受到鄉鎮市公所一定範圍的指揮監督，如果出現當地社區發展協會理事長(或者部落會議主席)與公部門意見不符的狀況，也就形成村裡內部派系對立的情形，甚至是權力鬥爭，這樣有礙於地方和諧相處的情形，鄉公所就需要扮演協調村內組織的行動者。

紀俊臣(2002)在《村里與社區體制存廢之考量》中認為，村里僅是鄉(鎮、市)編列的一環，並沒有地方自治團體之供法人地位，無行政區域之法域(僅是鄉鎮市特定行政區內之行政編組)，而當地的社區發展協會僅是依據「社區發展工作綱要」規定申請許可所成立的，除非依民法規定辦理法人登記外，社區發展協會在法制上的保障比不上村里制度。

社區發展協會根據當地民意與期望所成立的地方組織往往較能凝聚社區意識，而理事長一職便成為另一個政治領袖，對於村里長而言又導致另一個勢力，形成合作或抗衡的局面。換言之，村里長與社區發展協會理事長，在同一個區域內是處於對立的政治局面的話，將造成村里和諧風氣難以維持，社區共識難以形成，公部門在執行地方公共事務時，會有比較多的意見，使得公部門要花上較多的協調成本才能完成政策目標。

在台灣部分地區的原住民根據傳統的部落會議來決議部落內部的事務，從性質看，「部落會議」屬於原住民族自主表現之機制，而「社區發展協會」則是屬於目的性之公眾組織，一般而言，要透過向主管機關申請編列特殊經費<sup>69</sup>，以供各該補助經費辦理各種活動之用，經費可能比村長的村里事務補助費來得多些，當擁有較多資源時，人力資源也就能夠編列的比較多，而且自願性的組織比起強制性組織，成員之凝聚力較強，對於活動之參與度也較高，而村幹事行事都需依法行政，且經費的申請與補助受限較大，使其無法滿足村里民的各式各樣的需求，故部落也都交由發展協會去規劃而非經部落會議，由此可知部落會議與發展協會間的關係是相互輔助的，可以預見兩者間的合作關係。

按照編制村里組織與上級機關從體制上是無隸屬關係的，除了執行鄉鎮市公所委辦事項外，也辦理村里鄰的自治事項，對外代表人為村里長，雖能辦理自治事項但不是地方自治團體(地方政府)的一環不具法人資格，但是其工作績效卻往往影響政府的施政成果，也較易取得民心促成地方共識；維繫地方治安；政令宣導；排解地方糾紛，反應民情與地方自治的關係緊密連結(紀俊臣，2002)。

社區是政府所規劃的行政範圍，而部落為原住民族所認知的範圍，因此社區與部落其實是不同的，但是政府在規劃、制定行政區的時候卻往往忽略了部落的存在，所以導致部落往往陷於村里或是社區的政策中。一個村內可能不只一個族群，也不可能僅有一個組織，該使用何種決策方式減少利害關係人的衝突，進而形成地方共識，勢必要對部落會議與地方團體的權限及定位有所認知，另外，當部落會議所決議的共識與地方自治團體所作決策有所不同時，再加上雙方溝通的不良，公、民對立的情形就會發生。簡單說，部落會議與現行體制衝突，衍生而來的適法性爭議，即是現行部落會議實行的矛盾處，而其產生原因是對於部落會議的認知不同所產生的，因此有必要對其部落會議實施要點確認其權限與定位。

---

<sup>69</sup> 社政機關每年皆會編列社區發展經費，並得動用社會福利基金，以提供各該社區發展協會申請補助辦理各種活動之用。

## 第二節 部落會議與地方制度

### 壹、地方制度的上位法源

地方制度法係依據〈憲法〉第 118 條和〈憲法增修條文〉第 9 條制定者。〈憲法〉第 118 條規定者為直轄市自治之法源，〈憲法增修條文〉第 9 條之精神則在於凍結省制，維持縣自治，由於〈增修條文〉第 9 條並未對〈憲法〉第 110 條縣自治條款中放入相關規定，因此〈憲法〉第 110 條對於〈地方制度法〉，應有作為上位規範之作用。〈憲法〉第 110 條<sup>70</sup>規定的內容是憲法保障的縣自治事項，第 11 款授權國家法律得賦予縣以自治事項，〈地方制度法〉第 19 條之縣自治事項和各類專業法律授權縣主管之事項，則為此處之國家法律賦予之事項。

由此可知憲法給予地方自治一個法制化的基礎，而地方制度法於第 18 條至第 20 條直接賦予直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項，賦予地方自治團體在特定地方上自行管理，地方制度法以外的法律授權給地方自治團體辦理；而由地方自治團體負政策規劃及執行責任之事務，依憲法制定地方制度法，地方制度法依法授權地方自治團體自行訂定自治條例及自治規章，來體現地方自治的精神。

「地方自治」得以執行憲法所保障人民之基本權，人民能夠直接透過選舉方式來決定偏好的自治團體，對於地方上影響較大之公共事務，人民藉由村里長或鄉村（里）民大會來參與公共事務<sup>71</sup>。由此可知在憲法所賦予的地方自治制度可以確認人民如要參與地方上公共事務是有法源與相關條例，這項途徑能讓人民參與地方政策。

---

<sup>70</sup> 《憲法》第 110 條：左列事項，由縣立法並執行之：（計 11 項）

1. 縣教育、衛生、實業及交通。2. 縣財產之經營及處分。

3. 縣公營事業。4. 縣合作事業。5. 縣農林、水利、漁牧及工程。6. 縣財政及縣稅。

7. 縣債。8. 縣銀行。9. 縣警衛之實施。10. 縣慈善及公益事業。11. 其他依國家法律及省自治法賦予之事項。

前項各款，有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理。

<sup>71</sup> 地方自治法第 16 條規定之。

依本研究著重在地地方自治第一線的「村里基層自治組織」，目前台灣的村里制度是依據地方制度法所規定，如前述地方制度法是配合精省來取代自治二法，促成地方制度的法制化。而村里之規定係依照地方制度法所規定，《地方制度法》中村里制度的「村里民大會」與行政院原住民委員會的「部落會議」，現在則形成地方自治雙軌並行的情況，現在的社區發展協會也在地方成為另一種「自治組織」，使得地方的自治範圍產生變化，村長召集的村里民大會可有可無，強調尊重民族自治的部落會議，為地方社區永續經營的發展協會，在村里形成多頭馬車的狀況。

## 貳、村(里)自治組織結構

村(里)自治組織是地方自治最基層的編制，早期村里長大多由地方仕紳所擔任，現今都由人民直接選舉所產生，具有一定的民意為基礎，村長接觸地方人民時間較長，因此較為熟悉地方人情事務，可以說村長在地方上有一定的政治地位，按其地方制度法規定，村(里)組織雖然不是法律明定的地方自治團體，但也具有一定的管轄範圍。

徐揚(2002)村(里)之規定是在地方制度法第三條<sup>72</sup>，而第三條主要規範我國地方層級，故一般而言，村里及鄰皆屬我國地方建制之基層組織，所差別者為，村里鄰係以「編組」方式，且無自治團體法人地位。而區是直轄市及市之行政分區，主要著眼在都市行政分區管制之建制方面，並非以「編組」<sup>73</sup>方式產生。村里鄰為直轄市、縣市居民之人口或戶數之組成，並依附於該地方自治團體之區域內。換句話說，村里是地方區域內非法人之人群組合團體，故可另外定義為「非法人之地域性團體」。

---

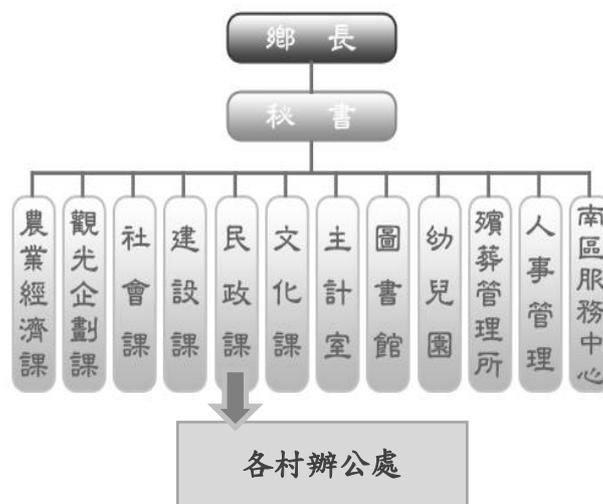
<sup>72</sup> 按地方制度法第三條第四項規定：「鄉以內之編組為村；鎮、縣轄市及區已內之編組為里；村里以內之編組為鄰。」

<sup>73</sup> 按地方制度法第七條第二項規定，「村里、鄰之組織及調整辦法，由直轄市、縣市另定之。」此項規定，給予直轄市、縣市對於轄區內村里鄰「編組」的辦法，也就是依據地方自治團體所訂定的自治條例來辦理其相關編組及調整，此為地方制度法授權之自治事項。

## 一、秀林鄉公所組織結構

依據花蓮縣秀林鄉公所組織自治條例<sup>74</sup>，鄉長綜理鄉政，指揮、監督所屬員工及機關，秘書為幕僚長，承鄉長之命，處理鄉政、掌理法制、機要、動員協調、核稿等事項。根據上述依地方自治團體依《地方制度法》訂定自治條例，對轄區內之村里鄰進行編組，故民政課底下設有各村辦公處掌理自治行政(圖 4-1)。

圖 4-1 秀林鄉公所組織結構圖



來源:秀林鄉公所資訊服務網

村(里)長為地方制度法規定之最為基層自治人員，受鄉長之指揮監督，辦理村公務及交辦事項，由村里民依法選舉產生，任期四年，連選得連任，就辦理村(里)公務及鄉公所交辦事項，以及召集村(里)民大會、基層建設座談會，此為村(里)長之法定職掌，且依刑法第十條第二項<sup>75</sup>規定村里長在「辦理村里公務及交辦事項」時，應該視為廣義之公務員，故村(里)長確為依法行使公務之人(王皓平，2010)。

<sup>74</sup> 置鄉長、秘書各一人，下轄民政課、建設課、農業經濟課、觀光企劃課、社會課、文化課、人事管理員、主計室、殯葬管理所、南區服務中心等，並置所屬機關：鄉立幼兒園、中正圖書館。

<sup>75</sup> 刑法第十條第二項規定「稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。」

## 二、村民大會<sup>76</sup>

村民大會係由各村全體公民組成，為人民練習行使四權及表達民意之基層自治組織，亦為政府宣導政令及推行地方自治工作之場所，自治事項之興革及村民對政府施政之意見，亦透過村民大會來反映與建議<sup>77</sup>。其功能規定如下(自治條例第九條)：

- (一)議決村(里)公約或本村(里)與他村(里)間之公約事項。
- (二)議決村(里)興革事項。
- (三)議決村(里)辦公處之提案及村(里)民建議事項。
- (四)聽取村(里)辦公處工作報告事項。
- (五)向村(里)辦公處提出詢問事項。
- (六)宣導事項。
- (七)表彰事項。
- (八)其他重要事項。

前項第一款村(里)公約，應包括鄰里間守望相助、公害防治、公共衛生、倡行正當娛樂、準時出席開會及村(里)民日常生活，也就是村里民應共同遵守事項(此項同部落公約)。村民大會原定每月召開一次，後改為每兩個月一次，民國73年7月起又改為每年開會一次。每次大會須足法定人數(同部落會議)，才能宣告開會<sup>78</sup>。村里民大會決議案應依下列規定處理：

1. 決議案屬於村里本身執行者，應由村里辦公處負責計畫，發動村里民共同辦理。
2. 決議案不屬於本村里執行者，應於會後三日內送請鄉(鎮、市、區)公所處理。

---

<sup>76</sup> 詳細參閱花蓮縣各鄉(鎮、市)村(里)民大會或基層建設座談會自治條例。

<sup>77</sup> 自治條例第二條訂之。

<sup>78</sup> 自治條例第十六條：村(里)民大會之召開，各村(里)應有總戶數十分之一以上住戶之代表出席始得開議。

3. 鄉(鎮、市、區)公所收到前款建議案後，應列判管並切實儘速處理或函送縣(市)政府處理，並於十日內函復該村里辦公處及副知原提案人。
4. 縣(市)政府收到前款建議案後，應切實辦理，於二十日內函復各該鄉(鎮、市、區)公所並副知該村里辦公處及原提案人。
5. 村里辦公處應將決議案執行情形提下次會報告。

村里民大會討論事項以解決村里之公共事務為範圍，不屬於村里民大會職權之提案，由村里辦公處視情況，報由鄉(鎮、市、區)公所函請有關單位參辦，並於下次大會報告情形。村里大會之權限從討論事項來看，受限以村里之公共事務為範圍，超出範圍或依法非屬村里大會職權，都須交由上級機關處理，僅有上級委辦事項或需由村里執行者外，都受上級機關指揮監督。

另外基層建設座談會，除依第十六條規定召開外<sup>79</sup>，村(里)長得視實際需要召集村(里)民或邀請專家學者、政府機關代表、民間團體舉行之。基層建設座談會之範圍如下：

2. 村(里)基層建設之建議事項。
3. 聽取村(里)辦公處工作報告事項。
4. 向村(里)辦公處提出詢問事項。
5. 表彰事項。
6. 聽取政令報告事項。

前項座談會之紀錄應報鄉(鎮、市)公所備查，對於建議事項鄉(鎮、市)公所得採納辦理或報請相關機關採納辦理。現今村里組織大多委由專業團隊來做村里公共事務之規劃，或是透過社區發展協會來發起並反映民意，比起村民大會社區發展協會是以目的利益所組成，通常較具凝聚力，村民大會之功能為反映地方民意以及與上級溝通處理決策，但在傳播媒體民意為天的社會裡，村民大會反而顯得可有可無。

---

<sup>79</sup> 第十六條: 村(里)民大會之召開，各村(里)應有總戶數十分之一以上住戶之代表出席始得開議。議案之表決，以出席村(里)民過半數之同意為通過。可否同數時，取決於主席。已屆開會時間，出席人數不足前項規定時，主席應宣告改為基層建設座談會。

#### 四、村落領袖人物

##### (一)村長

村長係經由民主選舉所產生，據相關規定村長得反映民意，處理村內重大問題，召開村民大會或基層建設座談會(公聽會)，成為村民與上級機關的協調者，身為第一線公務人員，熟習地方居民生活狀況，因此需要事實判斷之證明則是交由村長核發證明，執行上級委辦或法定的職務。

表 4-1 村長相關法定職務表

村長法定職務	主要公務	村里基層工作經費
第一點	隨時督導村幹事服勤情形及督促村幹事辦理有關村業務或推行政令。	萬元以上由公所發包，一萬元以下由村長辦理。
第二點	召開村工作會報及鄰長會議，研討應興革事項。	施作項目—社區清潔、路燈照明、溝渠疏溝、守望相助。
第三點	參加公所舉行之村長業務聯繫會報，提供策進村業務意見。	施作範圍—以村為單位，於村區域內實施。
第四點	<b>為蒐集民情反映民意，解決村內重大問題，得召開村民大會或基層建設座談會。</b>	施作依據—村幹事查報、鄰長查報、村民向鄰長或村辦公處反應。
第五點	協助推行社區發展工作。	經費—縣府每月補助每一村五萬元，每年六十萬元。
第六點	核發村證明事項。	
第七點	災情查報。	
第八點	討論範圍與議案執行。	

來源:花蓮縣地方自治法規

村長可屬最基層為民服務之公務員，辦理有關村業務或推行政令，且有一定執行區域。村里組織的民意表達機制，依地方制度法第 60 條村(里)得召集村(里)民大會或基層建設座談會；其實施辦法，由直轄市、縣(市)定之。從過去的「應召集」改為「得召集」這樣的變化使得村理民大會變得可有可無(呂育誠, 2002)。

而且現代化的發展資訊的流通相當快速，許多資訊不在是透過村里長的公告通知，大部分村里民都直接尋求鄉長甚至是縣長陳情，再由上級來指揮，使得村長在處理事件方面處於被動的姿態，透過直接反應民意使得村(里)民大會成為形式上的會議。又社會結構的變遷，讓社區發展協會與地方利益團體逐漸與村里組織的結構關係發生變化，除了委辦工作外，需「協助推行社區發展工作」與社區發展協會有了互動的模式，因此可以看出村長以及發展協會理事長，若能共同合作而非競爭，那社區勢必能維持和諧的發展氣氛。

## (二)部落會議主席

《原住民族部落會議實施要點》第4點相關規定：「部落會議置主席一人，以原住民為限，由部落會議出席人員互選之，任期二年，連選得連任；主席之職責為召集並主持部落會議」。根據行政院原住民族委員會訂定之《原住民族部落會議實施要點》，部落會議設立的目的是為「營建原住民族部落自主協商及發展機制」，部落會議議決「部落公約、部落各類發展事業計畫或其他與部落公共事務相關事項」，對部落居民及團體發生效力；合法立案之團體請求原民會捐助之各類發展事業計畫，經部落會議議決通過者，優先捐助。

換句話說，如果由特定有心人士(利益團體)擔任部落會議主席，這使得主席可能基於團體利益，透過部落會議來取得團體所需資源，部落內部就可能發生派系分立，把部落會議當作政治酬佣之用，如此一來即失去部落會議為凝聚部落共識之目標。且部落會議主席是由當地居民所選出，絕對具有一定的民意，作為意見領袖主席的主張足以動員該地區的居民，甚至足以與村長抗衡，藉由符合地方民意的需求能夠更為凝聚地方民意，在決策中形成有別於村里組織的勢力。

## (三)社區發展協會理事長

社區發展協會的功能與目標則是執行社區內(或會員)的需求與意志，同時也是對公部門的合作平台，在社區內的組織也較了解當地情況，較能反映出在地的需求。就本研究個案，起初是由銅門村內的部落會議決定「慕谷慕魚規劃案」的共識，再由「慕谷慕魚自然護溪協會」去陳請規劃，居民的需求與發展協會擁有共同之目標，因此社區發展協會與鄉公所的互動，並促成其規劃案的產生。如果社區發展協會定位不明，社區居民也缺乏社區意識，對於社區認同也相對較低的

話，參與人數不足社區協會能夠動員的資源也就不足，也就難以發揮地方社會自主的精神，其社區發展協會的影響的也就有限。

現在社區發展協會理事長多為選不上里長或村長的政客，時有把協會當作對抗村里長之用，因此可以看得出社區發展協會在現行體制下，產生能夠與民意代表抗衡之力量。社區發展協會雖然並無立法強制力(權威)之依據，但根據當地民意與期望所成立的地方組織往往較能凝聚部分社區意識，而理事長一職便成為另一個政治領袖(意見領袖)，代表當地的意見為社區需求發聲，與透過地方制度民選出的人員在政治立場上相互抗衡，對村長產生支持或不支持，形成合作或抗衡的一種局面。

### 參、小結

村內存在的意見領袖，其各有所職與理念，從職務上來看領袖各有掌權，且能夠相互配合，來共同分擔村落發展的工作，但可能會因為理念的不同，不同立場的組織反而成為發展村落的阻礙。換言之，村里長與社區發展協會理事長，甚至是無實質權限的部落會議主席，在同一個區域內是處於對立的政治局面的話，還是會造成村里和諧風氣難以維持，對地方既有的政治生態造成衝擊，使社區共識難以形成，一個村內的和諧氣氛還是有賴於地方意見領袖的想法。

不過在個案中可以看出，也因為各意見領袖擁有支持的族人，也就是受到族人的信任，才能有強大的力量去抗衡，也就是說信任感、信賴關係在政策網絡中是一個決定的關鍵，因族人信任自己所支持的領袖，而不信任其他領袖的關係，才會造成這種銅門村分裂的情況，意見領袖間的關係也會影響著村民間的想法，這也是地方政治黨派時常會發生的情形，因此公部門就必須要去重視地方上信任關係的建立，促其村內夥伴關係的建立，或者讓村民自行理解事實，才能使政策的執行更為民主以及理性。

## 第三節 原住民族部落會議實施要點

### 壹、 上位法源

原住民族基本法第 21 條第 1 項規定：「政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。」同法第 22 條前段則規定：「政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制。」

至今原住民族相關自治法規仍未正式制定，目前僅有「部落會議實施要點」的部落自治機制，以法之位階來看「原住民族部落會議實施要點」並無法對其他法規產生約束力，僅是依據原住民族基本法所延伸出來的對原住民族諮詢程序，也就是說部落會議之決議，僅對於部落居民及團體或屬於《原基法》所規定的事項才發生效力。如部落會議之決議方式或召集程序違反法規之規定者係屬無效，部落會議如要發揮應有的效果就必須要遵從法規所允許的範圍內行之<sup>80</sup>。

由於原住民族自我管理意識的提升，村里的族人於部落會議比起村里民大會，產生出這是由漢人所制定的規則，反之對部落會議產生較大歸屬感，會議主席是部落選出來的，而村長不一定是由部落族人所期望的，對於傳統土地、部落區域內之事務有另一番見解，藉由部落會議來決議部落內部的公共事務，而使得原住民族對於部落會議的期許超過行政院原住民委員會所訂定的目的。

在本研究個案中，相較於村里制度的決議機制，族人會較偏向部落會議的決策，其結果顯示出對部落會議不同的期待，也展現族人對部落會議的想像有所不同之處。傳統領域與政治領域的認知衝突，多元複雜的因素使得諸多政策推行困難，社會主流意識、一般人士及原住民各族內部問題的溝通共識等，都是政府在地方參與上需要去考量的。

---

<sup>80</sup> 部落會議實施要點第二項：「部落依原住民族基本法、原住民族地區資源共同管理辦法或其他法規、計畫規定，行使同意權、參與權、共同管理權、利益分享權等權利，或議決原住民族公共事務時，除其他法令另有規定行使方式者外，得以部落會議議決行之。」

## 貳、 原住民族自治發展與爭議

原住民族自決與自治的理念是在國際獲得支持，在台灣過去政黨輪替中，都在原住民族自治方面有所進展，但隨之而來的必須面對原住民族自治區所延伸的問題，現階段仍有許多困境需要突破。

談到自治的概念時主要都圍繞在「自決」權利上，但現況自決權賦予不是主要的問題，而是在保全國家領土下自治以及自治區的實行，也就是如何在國家憲法下讓某一族人在一定範圍土地上，享有一定程度的自主權限，而不影響既有的國家體制(隋杜卿，2010)。

我國憲法雖保障原住民族自治之可能，但現行原住民自治法仍無法通過，雖然這項法規範原住民自治區與地方自治團體間應有的合作關係，但還是有一些問題，以下是對原住民族自治法意見內容：

1. 設置程序須經地方自治團體同意。
2. 自治區之自治區域與地方自治團體之行政區域重疊。
3. 自治權限過少，欠缺土地、司法權。
4. 自治區內未排除中央法律之適用。
5. 自主財源不足。

上述內容可以看出要在現實條件上要實行原住民自治確實窒礙難行，現行不論部落會議或是原住民族自治法(草案)，其實踐原住民族自治的條件還是不夠的，自治法之地位比起鄉、鎮、市還要來得低，尤其是在欠缺自治區域的情況下更是難以實行，而其權限則與地方自治團體所採取的策略息息相關，換句話說原住民自治權限，「必須仰賴各級自治團體對原住民族自治的善意」才有其結果，因此原住民族想要落實完全自治是非常困難的。

而原住民自治區仍無法通過的原因，主要還是原住民族自治區與現有自治行

政區重疊的問題，土地問題一直是原住民族與政府間衝突的起點，如果比照地方自治團體給予自治行政區域，那地方政府一定會反對這種區域劃分，且如果依照原住民地區規劃成原住民族自治區的話，勢必讓地方自治團體的自治區域分崩離析，甚至可能要將國土重新劃分的局面。

另原住民自治法(草案)大多延續地方制度法的架構<sup>81</sup>，由此可知自治區地位仍處於現行法規之下，權責不明並有重疊之處將可能造成衝突，而自治區與部落間的關係也不明確，也可能造成部落與部落間內部的衝突，因此在諸多疑慮尚未解決之前，推行原住民自治仍有一段路要走。

再者原住民自治區必須透過中央或地方自治團體在重疊或衝突的地方進行協商後才能行動，那就更不用說在沒有自治行政區域的形況下，執行這些自治事項，實行自治的過程必定會產生衝突，另外自治區財政來源也是另一項困境，與既有體制的衝突，也就形成原住民族自治難以推行的主要原因。

往後原住民自治法與自治區通過後，區域重疊或原漢政府並存的自治模式，容易造成雙方權益的失衡與衝突，自治團體間的權限衝突也將不利行政效能與治理，對原住民自治與地方制度都是一種阻礙，而原住民自治區對部落的關係也沒有明確規定，因此自治法的通過勢必又會為部落帶來一個混亂的局面，這也是此法無發通過的原因之一。

部落會議為實行原住民族自治的一個階段，但在台灣特殊環境下，想在狹小的台灣推行自治區是相當困難的，因此基於現有條件的限制，我們要考量的是如何在現在的體制下去落實部落會議，部落會議應該要在地方制度下扮演何種角色。

---

<sup>81</sup> 自治區民族自治事項委辦自治區內之鄉、鎮、市公所辦理，而辦理事項若違背憲法、法律、中央法令、自治區自治法者，由自治區政府撤銷、變更、或停止執行(草案第 70 條)。

## 參、 部落傳統組織變遷

慕谷慕魚 (MEQMEGI) 係太魯閣族羣的一個大家族，約在三百多年前居住現今南投縣春陽溫泉附近山區 (TKDAYA)，以狩獵維生，為開闢新生地，約在二百多年前，往東方遷移，越過奇萊山、能高山，尋找新獵區，到達龍澗山區定居約五十年，之後繼續往東向遷移，約在一百年前最先到達銅門部落開闢新家園，不但繼續狩獵，並在銅門山區開始種植五穀雜糧，改善生活維持生計，隨後盤石家族 (MESKAHEN)、(MEKDUYON) 家族、(MEKBAYAN) 家族、(MEKUWAY) 家族等四大家族也來到銅門定居與慕谷慕魚家族和睦共處，日本佔據台灣後，封慕谷慕魚家族為銅門部落的頭目家族<sup>82</sup>。

日治時期社之組織(番社)仍然保留，但由所謂理蕃人員指導頭目來治理山社，而非由當地選任。當地又因產銅，又是隘口而稱之「銅門<sup>83</sup>」，日本人將榕樹部落與銅門部落合而為一定名為銅門村，而日人也將山地行政、教育、授產、醫療、交易等統歸警察機關管理，以達山地行政一元化之目標。從日據時期，村里的組織(警察機關)僅是殖民國家為方便統治地方所延伸出來的權力，地方社群是在國家的行政體制下受到控制，地方行政體系主要僅是監視功能，在民意上的表達相對薄弱(修傑麟，2005:25-35)。

光復後，政府積極實施地方自治，但初期民主政治素養仍不足，對於山地住民則設「鄉」治理，以鄉、村自治機關代替過去之「部落」或「蕃社」，由「村里制度」來協助政府行政的執行，由地方自治機關之各項會議(如村里民大會)代替舊有的部落會議，幫助民眾認識地方制度與培養民主素養，不過此時期政治教育意味濃厚，村里民組織工作主要是教化政治思想及動員而已，也並非是傳遞民意之用。

現今現代化的發展，社會逐漸朝向多元化發展，民主政治與民權的意識相較過去有大大不同，民選所產生的村里長具有民意上的支持，民眾對於選出

---

<sup>82</sup> 參閱秀林鄉公所資訊網，2012。

<sup>83</sup> 在民國七年「能高橫斷道路」築成後，正式改稱「銅門」，本村位於花蓮縣秀林鄉南端，與文蘭村同為東部泰雅族最南的聚落，位於木瓜溪下游右岸的河階台地，海拔約八十公尺。榕樹、阿佑、銅門等聚落合併為一村，名為「銅門村」，為秀林鄉第二大村。

的村里長有一定的期望，使得村里長的行為成為地方民意的表徵，至於頭目或首領人物均能當選出任鄉、村長或民意代表等公職，也讓不同民情地區的選舉影響村里長的出任。

在現有體制的發展下，部落內部傳統文化、體制、習慣多少都會產生政治衝突，部落現在的情況是生活態度、社會價值與現代法規產生衝突，如林木砍伐、野生動物獵殺；傳統領域之生活圈被外部因素干擾等，都是基於現有法規有所限制，民族意識的提升在近 10 年來，才開始了建立原住民族的權益，這樣的轉變在地方也產生了需要去適應的問題，如研究中的部落會議，過去的部落會議是無立法依據的，如今成為了一項自主、溝通機制，故現在考驗著部落該如何正確地使用，與村內現有制度間的互動關係為何，而公部門應全力協助部落會議的運作，才能使得部落會議的定位更加明確。

#### 肆、 部落會議權限

檢視民國 90 年通過原住民族身分法、槍砲彈藥刀械管制條例修法、民國 90 年野生動物保育法修法；森林法也明文確定原住民族採集權，更在民國 94 年之時行政院原住民族委員會回應《聯合國原住民族權利宣言》，政府為保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係，頒布了「原住民族基本法」，讓原住民族之傳統文化活動得到保障，但由於立法者與執法者對於傳統文化習慣認知有差異，造成原住民族與國家法制產生許多衝突。依據行政院原住民族委員會頒布的「部落會議實施要點」，可自行決議的事項有：

- (1) 依原住民族基本法、原住民族地區資源共同管理辦法或其他法規、計畫規定，行使同意權、參與權、共同管理權、利益分享權等權利，或議決原住民族公共事務時，除其他法令另有規定行使方式者外，得以部落會議議決行之。
- (2) 依據行政院原住民族委員會頒布的「部落會議實施要點」，部落會議可自行決議的事項有：**(一)部落公約。****(二)部落各類發展事業計畫。****(三)依原住民族基本法及其他法規須經民族同意或徵詢原住民族意願的事項。****(四)其他與部落公共事務相關事項。**

部落會議的決議事項有明確的規定，又參與部落會議都是代表家族的戶長，因此可以歸納他們是藉由部落會議這項機制來倡導部落族人的聲音，部落會議可以說是與政府溝通的管道之一，並能夠自主管理的機制，也是原住民族能夠參與政治與地方決策的重要管道。

對於部落內部之資源管理、利益及權力等，「除其他法令另有規定行使方式者外得以用部落會議議決行之」，其意義表示並非全部攸關部落事項必須經由部落會議來決議通過，且部落會議能決議之範圍有限，「部落會議」因為不是一個部落組織，因此不具有任何實質強制權可以直接決議、禁止或執行規定對外發生強制力，僅能決議部落內一般公共議題表達意見或訂定部落公約（僅能約制部落自己），以避免干預村內其他之公共事務。

但是如果是透過原住民基本法規定行使同意程序，則有代表原住民族同意與否之法律效力，反之，如果備查不符規定，僅能作為達成部落共識並提供建議參考之效果，視為想法與訴求交由相關主管機關處理，無法達到訴願之效果。

根據上述，部落會議之決議方式與召集程序是必須要符合規定的，除其他法令有規定外或部落會議注意事項另有規定者外，由第六點第一項及第二項規定之出席人員，以多數決之同意行之。部落會議依原住民族基本法、原住民族地區資源共同管理辦法或其他法規規定，行使同意權、參與權、共同管理權及利益分享權等權利或互選主席或罷免主席時，應依下列程序為之：

- (一) 主席應於會議召開七日前，於戶籍內有成年原住民之家戶，以戶長或其指派之代表，造具出席人員名冊，連同會議時間、地點及討論事項張貼於部落公布欄或其他適當場所，並報鄉（鎮、市、區）公所備查。
- (二) 決議應經前款出席人員名冊內人員過半數出席，出席人員過半數之同意行之。

出席人員的組成具地方性，表示會議的決議是具民意性的，會議進行中每位參與者均能表達意見，對於部落內公共事務提出建議與看法並進行討論，因此部落會議確實在當地具有凝聚民意和共識的功能，對會議的結果都希望政府

能夠接納，讓居民感受到政治參與感，符合部落會議實施要點之目標體現。

## 伍、 現況

在個案中部落會議曾出現決議項目有逾越部落會議權限的情況發生，例如議決各鄰鄰長的遴選方式<sup>84</sup>、以及相關委員的產出、部落會議對其部落外部公共事務具有自治權等，相關依據法律所訂定的規則。也就是由地方制度及其他相關法律已經既定之規定，試圖透過部落會議進行否決或改變，主張為部落的權益，與部落有關之事務須由部落會議自行管理，不應由鄉公所、村長鄰長來決定。

會議的內容試圖影響改變村長之權力，也影響村長依地方制度所委辦事項的起源立法依據<sup>85</sup>，依規定決議內容與其他現行法令抵觸當然不生效力，又部落會議決議的部落公約僅能約束部落內居民，不適用外地的居民，所以議決約束效果無法對外產生任何法律效果。這種情形顯示出當地族人對部落會議的認知與公部門有所不同，但也表示部落會議對族人的重要性以及公部門的所要重視的議題，也就是當地原住民族的需求確實透過部落會議傳達出來了，但部落會議產生的逾權問題，是公部門需要去解決的。

過去部落會議與社區發展協會關係密切，通常都是部落內的服務事項都是由發展協會所執行，然部落主席與理事長因立場不同，而造成兩者之間的競爭，所以族人才會希望部落會議的議決權和提案權能夠擁有正式的法源依據。

---

<sup>84</sup> 根據地方自治條例，鄉底下有村，村底下有鄰。村長候選人資格 23 歲以上，任期四年，無限制次數，鄰長為村長遴選報公所聘任之。

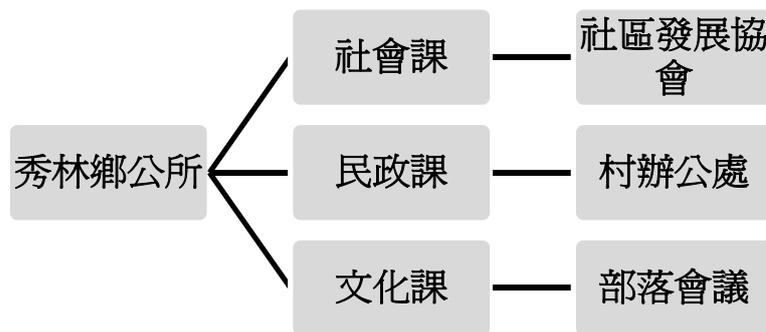
<sup>85</sup> 詳細參閱花蓮縣秀林鄉銅門部落 101 年度第 2 次部落會議

## 第四節 比較分析

### 壹、村內社會組織之適法性

從法制面來看，民國 88 年的「地方制度法」與民國 80 年的「社區發展工作綱要」，再加上民國 95 年的「部落會議實施要點」，目前台灣的地方同時存在著行政上的村里組織與志願部門社區發展協會，這兩者功能較為接近，雖部落會議並非一個正式組織但其參與人有特定對象，因此凝聚力也與社區發展協會不相上下，甚至成為地方表達意見的主要手段，這樣更顯得社區發展呈現多頭馬車的情況(圖 4-2)。

圖 4-2 村里組織關係圖



來源:自行繪製

#### 一、村里組織法定地位

對於村里的法定地位為何，最高法院曾作成裁判(58 年度台上字第 3473 號可資參照)指出：「村里為地方行政區域之一，亦屬村里人民之集合團體，既有辦公處之組織，由其村里民選舉之村里長為其代表人，依法有執行上級機關交辦及村里民大會決議事務之職權，縱非法人，亦不失為非法人團體，自有當事人能力。」另參照釋字第 486 號解釋或《訴願法》第 18 條之規定，以及台北地方法院 92 年度重訴字第 1292 號之判決，均可瞭解村里為非法人團體，具有召

開村里民大會，並訴願及行政訴訟之主體地位(陳朝建，2002:16)。

因此，可以肯定村里為地方行政區域之一，也是村里人民之集合團體，有辦公處之組織，村里民透過選舉產生的村里長為其代表人，依法有執行上級機關委辦事項及召集村里民大會表達意見之職權，雖非法人，但是屬非法人團體，自有當事人能力。又依臺灣省各縣市村里辦公處辦事細則(第三條第一項第四款)規定，村里長指揮村里幹事辦理村里公產之保管保護事項，村里也不是不能為獨立行使權利負擔義務的主體。

依《地方制度法》的規定來看<sup>86</sup>，村里組織法定地位的特徵，村里僅是鄉(鎮、市)內的一種編組，由村里民所組成的集合團體，雖然有一定的區域範圍，但並沒有自治區域的性質，該集合體可依法令或習慣在一定區域內辦理公共事務。司法院大法官釋字第 65 號解釋明確指出，村里制度組織是無具備「法人資格」的社團(陳朝建，2004a)。

村(里)長可以對外為代表人，並設有辦公處之組織，依法亦有執行上級機關交辦及村里民大會決議事務之職權，所以村里及其代表人(村里長)仍得依法成為「受託行使公權力之團體或個人」，而於其行使公權力範圍內，視為行政機關。也就是說，地方制度法所講的編組也可以是『擬制』的行政機關，但其本質卻不是真正的行政官署或行政機關，對外發送公文須有鄉公所核定章，且村里辦公處並非鄉鎮市區公所之派出單位。整體而言村里組織為：

1. 地域性的非法人團體，它既是地域性的公共團體，也是一種區域範圍的概念，且可依法受託行使公權力之團體。
2. 可以為權利義務主體，村里作為鄉鎮市區以內之編組也是一種權利義務主體。村里可以依法享有權利也須負擔義務，故村里組織雖非法人，但仍有訴訟上之當事人能力，所以可以成為法律上的原告或被告<sup>87</sup>。

---

<sup>86</sup> 地方制度法把村里視為鄉鎮市區以內的構成一環。

<sup>87</sup> 《地方制度法》第 86 條規定，村里承受日據時期之財產，或人民捐助之財產，得以成立財團法人方式處理之，可以說是另一種在法律上為主體之體現方式。

因此村里組織確實是可以為各種訴（爭）訟上的當事人如成為原告，且各類訴（爭）訟的當事人不僅包括原告，也包括被告及訴（爭）訟之參加人。另有，召集村民大會來對村里內部之公共事務進行協商與討論，當然能對村里的訴求與權益，藉由公開對話的方式對外發生效力，與上級機關做行政上的互動，村里制度係依「地方制度法」設立相關自治條例，其上位法源清楚的是由「地方制度法」所賦予，而代表人（村長）也具有一定的職責，故村里組織依法應具備適格之地位。

## 二、 部落法定地位

部落（部族）是一種社群，由兩個或以上的氏族組成，一般認為其成員為同一祖先之後裔。他們通常佔據於一特定地理區域，擁有文化、宗教以及語言上的同質性，而且在政治上由一頭目或首領統一領導。原住民族「部落」其實是相對於主流社會的社群；是傳統文化元素集合的領域，在這個領域內提供了原住民族傳統生活的素材並融合祖先的智慧，透過儀式以及手工藝的方式來呈現，相異於現代社會的傳統文化樣貌（藝術與建築索引典，2011）。

原民會根據原住民族基本法第二項「應徵得原住民族同意」之規定，建構出部落居民能夠行使原基法所規定的「同意權」之機制，並尊重原住民族傳統社會規範之功能，以傳統部落生活領域為範圍，讓原住民族擁有思考、討論部落未來的機會，並重建「部落人自我管理部落事務」的溝通平台，於2006起訂定「部落會議實施要點」並公布實施（台灣立報，2007）。

部落會議決議的事項將直接送交行政院原民會，如果和縣政府、鄉公所有關，則轉交縣政府和鄉公所，如果和中央有關，則由行政院原住民委員會和中央相關主管業務機關協助辦理。因此部落會議是基於「原住民族基本法」尊重原住民族之自主精神，所制定的自決機制，部落會議雖為固定的集合團體，也具有一定區域性，但並非法人團體，會議均有主席且由參與會議人員選舉產生，透過部落的決議，對外代表部落表示意見，但往往影響效果有限。

這就顯現出現有體制有不足的地方需要去改善，以現況來講，部落會議依法訴願仍需要取得法源，換言之，通常部落會議只是一種部落內部的規範，一種

對可以對部落內部產生規範的決議方式，除了依「原基法」所規定的適用程序外，對部落內居民及團體發生效力，並無凌駕現行法令之上，也並非一個部落內的團體，不具有法人資格，對外當然無法定地位。

部落會議之決議申請、訴願都須經上級主管機關核准審核，且若涉及其他機關權責，需由鄉公所來協調主管機關處理，可以顯現出部落會議的權限受到其他行政機關的影響，其對外並無當事人資格能力，讓部落會議表達的訴求無法確實實行。有鑑於此，如何有效地讓部落會議能夠參與地方決策程序，使部落會議解開適法性問題，解決現行法令矛盾之處。

又根據行政院原住民族委員會訂定之《原住民族部落會議實施要點》，部落會議設立的目的，是「營建原住民族部落自主協商及發展機制」；部落會議除了議決部落公約、部落各類發展事業計畫或其他與部落公共事務相關事項，對部落居民及團體發生效力，若合法立案之團體請求原民會捐助之各類發展事業計畫，經部落會議議決通過者，優先捐助。換句話說，部落會議形同一個不具法人地位之審核機關，其最高權力為「地方合法成立之社團；申請政府補助案須經部落會議審議」，同意後才可獲地方或中央政府優先捐助或補助經費，故在經費方面也類似於社區發展協會，在地方上也具有一定的影響力。

### 三、 社區發展協會

社區組織近年來受到政府積極的重視，許多地方性政策也是以社區發展協會為基礎去推動的，讓民間能自主並活化在地，而去推動具彈性且多元化的服務，也因為行政部門的對社區投入豐富的資源，促使社區發展協會能夠快速的發展與朝向多元化，同時也顯現出地方民間組織能夠獲得政府資源的管道是存在的，也就是社區發展協會能夠直接獲得政府的資源，因此在現在地方上形成另一個強大的利益團體，理事長在社區內也佔有一個地位，理事長也在地方上成為與村長等另外一種民意代表。

如前分析，村里確實為行政組織，而社區發展協會則屬於民間組織，根據地方不同特色與居民的理念，一個地區將會成立不同理念的社區發展協會，而且能

夠對村里制度在文化休閒與社區福利落實方面補充其不足的地方。但事實上，個案中社區發展協會的人數確實在代表性上有不足的情況，雖說會員人數有 100 人以上，但是在計畫過程與執行過程只需幾個代表人，難免會造成居民的不滿，因此由社區發展協會來主導的計畫確實有代表性不足的情形，所以需要相互配合。

社區發展協會在申請經費資源較有穩定管道，由於各種社區發展協會所推廣之目標不同，因此可以透過計畫書向公部門申請所需的經費補助，使得社區發展協會成為部落內主要申請經費的媒介，這也是可能造成社區發展協會在地方變為較強勢的組織，如兩方都是為公共利益而採取行動那村落發展就較無政治上的問題。

所以應該將部落內的組織定位並分工合作，在此可以將部落會議定位為部落族人的共識，透過會議來建立原住民族的立場與意見，而社區發展協會則為服務部落的需求並執行，前者對部落內部研議部落內公共事務並表達其需求，後者則對公部門溝通並申請部落所需之資源，而村長則扮演協調與協助部落組織之運作，在地方形成一個穩定合作的模式來減少分裂的情形。

因此部落的領袖彼此對於村里有一致的看法，能夠維持良好的合作關係，將有互補的作用，但反之兩者互不合作彼此處於競爭關係，如此一來雙方的理念都無法獲得認同，將對地方造成行政資源的分裂失去整體和諧性，因此雙方若能穩定溝通協調，共同協議各組織之功能，就能維持地方和諧氣氛以利地方發展。

## 貳、村內社會組織比較

村里組織相較於部落會議對外具有當事人資格，雖然均有代表人但因相關法律之規定，讓部落會議在法的地位上是不如村里組織，村里組織是能夠對外表示意思表示。根據上節論述，村長得召開村里民大會，而部落主席能召開部落會議，以下根據特質來做區分：

### (一)相同部分

1. 有一定區域範圍內，從事行政上決策，在一定公共事務行使自決權。村里民大會原則上，開會地點以不超出該鄉(鎮、市)行政區域範圍為原則。
2. 主持人都是透過一定區域內之選民，透過選舉產生，具有地方民意基礎。
3. 皆為地方基層自治組織。
4. 為展現民主政治之精神，反映地方民意工具之一，亦即，與政府溝通之管道。
5. 有法定人數限制，需參與人數符合始能開會。

### (二)相異部分

1. 雖然皆為地方自治之機制，但村里民大會法源依據為「地方制度法」，部落會議法源依據為「原住民基本法」，上位法源不同。
2. 村里民大會決議事項是交由鄉(鎮、市)公所參辦審議，部落會議決議事項交由行政院原住民委員會，與縣政府或其他主管機關有關則交由相關單位處理。
3. 村長與主席選舉資格不同，代表之範圍也不同。在村里之團體人人均有投票權，村長候選資格在年齡、任期上限制<sup>88</sup>。而會議主席以原住民為限，設籍於該部落內之原住民相互推舉選出。
4. 村里民大會或基層建設座談會之實施，由村里長召開<sup>89</sup>。部落會議原則上由會議主席召開，但例外可由部落任何人召開。
5. 村里民大會之參與資格，不分村內原住民部落或社區均有參與資格，而部落會議之參與人原則上由設籍於該部落之原住民出席：

(1) 傳統領袖。

(2) 各家(氏)族代表。

---

<sup>88</sup> 公職人員選罷法第 15 條：有選舉權人在各該選舉區繼續居住四個月以上者，為公職人員選舉各該選舉區之選舉人。

<sup>89</sup> 自治條例第 11 條：村里長不為召集之通知時，由鄉(鎮、市)公所指派村(里)幹事代為召集之。

- (3) 居民；例外由會議決議之。
- (4) 前項規定以外人員，得依部落會議決議，出席或列席部落會議。部落會議決議事項牽涉設籍部落非原住民之利益時，非原住民得列席陳述意見。
- (5) 鄉（鎮、市）及區〔以下稱鄉（鎮、市、區）公所應派員列席其轄內之部落會議，以聽取部落民意。

村里民大會係由各村全體公民組成，為人民練習行使四權及表達民意之基層自治組織，亦為政府宣導政令及推行地方自治工作之場所，這也是與政府溝通的其中一種方式，透過此機制村民可以了解政府的施政方針與現行法律宣導，並可以反映出地方之民意，提供地方政府施政方針的建議，但因為地方社區協會與民主意識的發展，使得村民能夠更為直接表達意見，鄉公所也會直接召開公聽會等意見調查，資訊的流通也相當快速，因此無須再由村長另行開村民大會來宣傳或表示意見。

而部落會議是由設籍於該部落之原住民參與組成，《原住民族部落會議實施要點》設立的目的是為「營建原住民族部落自主協商及發展機制」，部落會議決議部落公約、部落各類發展事業計畫或其他與部落公共事務相關事項，對部落居民及團體發生效力。透過部落會議這項機制來倡導部落中的民意，因此可以說部落會議是與政府溝通的橋樑之一，也是能夠反映地方民意的工具之一。

社區發展協會則為會員制，會員或幹部不全是由部落族人所擔任，因此部落會議還是有必要存在，但可依當地民情做彈性的調整，部分部落會議沿用社區發展協會之結構組織來召開會議，而可以視情況做不同的調整。部落會議依原民會之目的用以凝聚部落共識之用，並提出部落內所需資源，而在面對外來開發案時可為原住民族之訴求，而社區發展協會較為組織性則用來對外申請資源協助地方部落之發展或與其他社區來共同合作，而村里辦事處除了原有職責外，是情況整合地方組織並從中協調促成穩定之合作關係，才能有利於地方部落的發展兼顧不同組織之需求。

表 4-2 村里民大會、部落會議、社區發展協會之比較表

	村民大會	部落會議	社區發展協會
代表人	村長	會議主席	協會理事長
代表人競選資格	在各該選舉區繼續居住四個月以上者	須設籍在部落，且為原住民	由選出的理、監事召開理監事聯席會議，選舉新任理事長 1 人，並任命總幹事 1 人(會員大會為最高權力機構)
管理範圍	村里制度規範範圍	部落或其他法規規定	社區或社區間發展之工作
參與資格	該村里民	設籍於該部落之原住民出席	會員制不限社區範圍
法源依據	依地方制度法第六十條規定制定之	依原住民族基本法、原住民族地區資源共同管理辦法或其他法規規定	社區發展工作綱要
主管機關	縣府及鄉(鎮、市)公所	行政院原住民委員會	內政部
決議範圍	以本村(里)之公共事務為範圍	除部落內之公共事務外，依法規須經原住民族同意之程序為限	工作範圍:公共設施建設、生產福利建設、精神倫理建設等

來源:花蓮縣地方自治條例、部落會議實施要點、社區發展工作綱

## 第五節 銅門部落會議的訴求

位於木瓜溪畔的銅門舊稱同門，乃太魯閣語中「山麓平地」的意思，因發現銅礦改稱銅門。在花蓮秀林鄉木瓜溪畔河階地的銅門村裡，共有銅門、榕樹兩個部落。大約三百年前，原本居住在南投春陽溫泉的太魯閣族，翻越奇萊峰、能高山，來到秀林鄉木瓜溪的河階地開墾，慕谷慕魚 (Mukumugi) 即是第一個來到此地開墾的家族；後來因為這裡產銅，又是交通隘口，所以改名為「銅門」。

一九九〇年九月中度歐菲莉颱風侵襲木瓜溪，近八百公厘的暴風雨雨量，造成「銅門災變」，銅門村十三鄰旁小溪溝因山崩造成土石流，於深夜掩埋了十二、十三鄰，二十多戶人家，共三十二人喪生的慘劇，國人紛紛捐款共二億多元，讓災戶遷建至溪谷口的平地興築「博愛新村」<sup>90</sup>。

慕谷慕魚景色風景的優美早已遠名，每年都帶來 15 萬遊客量的大量商機，但當地居民有感於外部旅遊業者不斷進入慕谷慕魚，觀光資源幾乎都由外地旅遊業者所包辦，業者的小巴一台接著一台，導覽、用餐、觀光都是由業者安排，當地的小吃、工作室更不用說當地的解說員能夠得利，所得利益都非部落社區所有，留下的卻只有垃圾與髒亂，此情形與部落開發觀光原意完全不符，不但不能為部落帶來利益，反而干擾了當地居民的生活環境。

為了能讓地方能夠自行發展觀光，以及使地方生態能夠受到保護的情況下，希望透過以每天總量管制遊客人數的方式，再透過由當地的解說員的導覽，帶給遊客一趟感性、知性兼具的生態之旅。因此藉由公部門的協助，通過法源和地方來共同經營管理的《慕谷慕魚自然人文生態景觀區》來達到地方永續發展的理念。

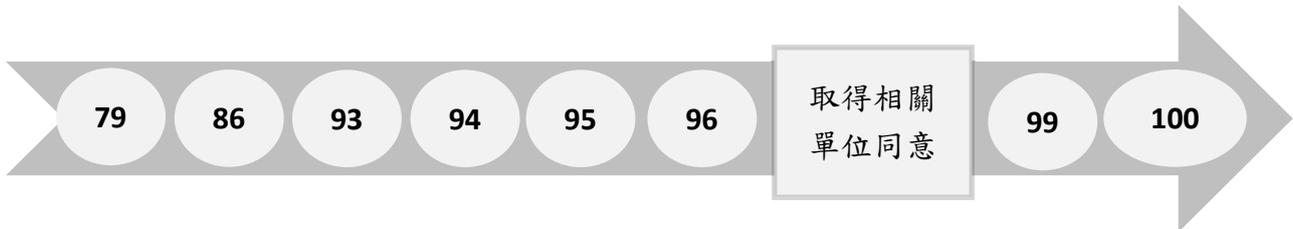
《慕谷慕魚自然人文生態景觀區》該管理計畫案自從民國 94 年起，就由當地花蓮縣秀林鄉銅門地區區民組成的「慕谷慕魚自然護溪協會」陳請規劃「慕谷慕魚自然人文生態景觀區」，民國 96 年公告為了維護交通安全和保護生態安全，

---

<sup>90</sup> 資料來源：行政院原住民族委員會，2001《山地鄉之旅》。

針對銅門山地管制區域實施遊客總量管制<sup>91</sup>，民國 99 年底，「慕谷慕魚自然人文生態景觀區」就經由花蓮縣自然人文生態景觀區審查委員會審查通過了，成為全國第一個審查通過的自然人文生態景觀區，但目前尚未公告執行(圖 4-3)：

圖 4-3 慕谷慕魚自然人文生態景觀區劃定歷程記事圖



來源:慕谷慕魚自然人文生態景觀區

- 民國 79 年歐菲莉風災，原住在清水溪旁的住戶遷至博愛新村。
- 民國 86 年封溪護魚，慕谷慕魚吸引大量遊客至此遊玩，進行遊客數量管制。
- 民國 93 年經部落會議提出劃定景觀區需求。
- 民國 94 年慕谷慕魚護溪協會向花蓮縣政府，陳情申請劃定。
- 民國 95 年花蓮縣政府訂定實施要點。
- 民國 96 年交通部觀光局發佈劃定作業要點。
- 民國 99 年審議委員會通過，尚未公告。
- 民國 100 年當地居民持反對意見，政府擬定相關配套辦法。

依據發展觀光條例規定，劃定後旅客進入景觀區需申請專業導覽人員陪同。也就是說由過去外部旅遊業者所進行導覽的方式，依據該法讓地方部落居民有機會透過專業培訓的方式轉為地方收入的增加，來改善地方經濟進而保護地方生態，透過當地具有傳統知識人員的帶領解說下，也讓生態教育能夠更為豐富具動感。劃設通過後即面臨，如何能永續的經營管理自然人文生態景觀區的課題，政府該如何協助並整合相關主管機關、地方居民、旅遊業者等意見，促成慕谷慕魚永續經營管理的共識<sup>92</sup>。

<sup>91</sup> 分別為上午 300 人次，下午 400 人次，每日固定限制 600 人，需登記填寫入山證方能進入慕谷慕魚。

<sup>92</sup> 王鴻濬，2012，花蓮縣自然人文生態景觀區經營管理辦法。

## 壹、反對理由

自然人文生態景觀規畫區域涉及了銅門、榕樹以及當地住民所說的傳統領域、原住民保留地(圖 4-4)，花蓮縣政府公布管理辦法後舉辦公聽會後，當地銅門部落居民即反對《慕谷慕魚自然人文生態景觀區》的劃設並「要求規劃區不要涵蓋銅門部落，同時也要求自然人文生態景觀區經營管理辦法應該由社區民眾投票決定，讓地方居民參與決策的過程，來表達他們的心聲」。

圖 4-4 慕谷慕魚自然人文生態景觀區範圍



來源:自然人文生態景觀區之劃定歷程<sup>93</sup>

生態園區分為兩個部分，第一個部分是翡翠谷；第二部分為清水區，位於榕樹社區的翡翠谷，經過意見調查委員會的調查，榕樹社區居民大部分都是同意的，而銅門部落的清水區則是持反對意見。早期在檢查哨內沿路區域，都有居民居住在此並從事農務行為，但在民國 79 年歐菲莉颱風來襲引發土石流，造成銅門部落死傷慘重，因此將居住在此的居民移置在博愛新村，但仍然會前往管制區清水溪旁祖傳的土地工作，並開設店家販售傳統原住民族手工藝品，而居民表示一直工作至今，也持續向鄉公所申請土地所有權，但至今仍沒有下文。銅門部落「反對慕谷慕魚自救會」四大訴求<sup>94</sup>：

<sup>93</sup> 銅門村有 407 戶、1,414 人，95%為太魯閣族原住民。主要居住銅門社區、榕樹社區及七鄰(山刀老街)三個區域。

<sup>94</sup> 來源:原住民族電視台，2011，《反對慕谷慕魚》。

1. 堅決反對慕谷慕魚名稱函蓋銅門部落、堅決反對慕谷慕魚劃定銅門部落土地領域，擔心未來景觀區會被列入太管處，村民憂心土地及建物受限，地方村民憂心慕谷慕魚被劃分為生態廊道景觀後，而裡面部分林班地及原住民保留地，會比照太魯閣國家公園西寶地區，因納入太魯閣國家公園管理後而導致土地、建物受限，致使村民發生隱憂。
2. 堅決反對五十位審查部落公約委員(表 4-3)，不是經由部落會議所決定選出，認為不具代表性不能忠實反映民意，違反部落會議的規範。
3. 堅決反對將銅門部落清水發電廠沿線劃為慕谷慕魚自然人文生態景觀區(圖 4-4)，認為祖先傳承以及維生的耕作地，原有耕作者申請多年依然無法私有化，擔憂進出耕作地受到限制；土地會被徵收，並申請更加困難。
4. 堅決反對部落永續產業發展相關實施計劃，未經提交部落議會，未經部落族人共同討論、共識決議之案，一概否決實施，表示不尊重當地原住民自治精神。

表 4-3 50 人意見調查委員會組織表<sup>95</sup>

村長	1 人	臨時委員	11 人
鄰長	11 人	宗教團體	5 人
民意代表	2 人	家長會長	1 人
社區協會	3 人	各鄰代表	24 人
部落事務組 長	2 人	共計 50 人	

來源:秀林鄉公所

銅門部落主權自救會三項主張是，強烈要求秀林鄉公所儘快發放部落村民土地權狀並要求回復銅門清水溪名稱，除去「慕谷慕魚」名稱，並要求鄉公所必須遵守銅門社區部落會議的決議。居民也一致表示清水溪旁沿岸並非他們所認知的

<sup>95</sup> 村長受秀林鄉公所委辦選出針對規劃案的意見調查委員來蒐集民意，共 50 位由銅門部落不同組織代表組成，但不為銅門部落會議所認同，認為鄰長皆為村長之人選，因此也透過部落會議提案鄰長的任選方式，這個部分踰越部落會議所能決議之範圍。

慕谷慕魚，這裡是屬於銅門村的地方叫做 Mggoyung，反對的理由也在此<sup>96</sup>，認為商業化的名稱等於不尊重當地文化，他們也認為鄉公所不發權狀是為了劃設《慕谷慕魚自然人文生態景觀區》，使他們申請的土地權狀遲遲無法通過。

根據相關自然人文生態景觀區規定，其他土地使用、建管、入山管制、野生動物保育、森林管理等仍依原相關法令規定辦理；要求旅客進入景觀區需申請專業導覽人員陪同，並非限制當地居民生活之規定。會有這樣的誤解產生原因可能在於，規劃過程中的參與機制不夠完善，使得大部分村民不再相信非經由社區自我管理所訂定出的規則，認為公部門一心想要通過景觀區的畫設，而在規劃過程中忽視了部落族人的參與性，對村長也表示其不信任轉而尋求部落會議主席的幫忙，縱然經過政府多次的協商與公聽會的舉辦，但也都不了了之。

個案中的居民他們認為需要花費更多他自己的時間及資源去理解他們不了解的條例上，再加上缺乏尊重原住民族，以及不信任的參與過程，而堅持反對，透過部落會議主席幫忙爭取土地權利的問題，形成不少外部利害關係人搭便車的情形，挾帶著各種利益進入議題，導致忽略議題的本質，讓既得利益者去動員其他居民，最後議題的焦點當然模糊，產生只有反對的意見。

我們看到縱然政治決策是有利於公共利益的，但卻有可能因利益團體的遊說活動，使得政府實行另外的行動去符合少數人，其結果最後引致違背公眾意向。將反對理由進行歸納後可清楚分為<sup>97</sup>：

#### (一) 與土地相關持反對意見

- (1) 曾經在公有地耕種的居民，因為原有的耕作地一直無法獲得承租權，因此擔憂自然人文生態景觀區的劃定，會影響土地承租的權利。
- (2) 從管制哨進入後，道路兩旁的原住民保留地，約有 30-40 戶人家的原保地尚未發放土地所有權狀，因此居民擔心景觀區劃定後，將會讓申請權狀的過程更加困難，因此在尚未取得土地所有權之前都是堅決反對的。
- (3) 擔心土地會被國家徵收，並認為這是劃定國家公園的前置作業，當然不

---

<sup>96</sup> 「鄉公所表示這裡是國有地」、「居民說我只知道這是祖先的土地」，雙方對於傳統領域認知的差異，也就是土地領域關係成爲反對規劃案的主要理由。

<sup>97</sup> 慕谷慕魚自然人文生態景觀區經營管理計畫草案，附錄 6-5 居民反對意見彙整，2011。

信任政府的說明以及解釋，認為劃定後將無法從事過去的耕作事業，必須受到公所、縣府、林務局、河川局等層層管制。

## (二)與既得利益者相關反對意見

- (1) 原有在慕谷慕魚規畫區內經營的居民(圖 4-5)，擔心違章建築(店家、工寮)在劃定後無法繼續營業，將會被拆除而無法繼續從事相關事業，或不願將店面遷移到公所預定規劃的攤販區。
- (2) 擔心自己傳統原住民族文化活動將受到限制，例如狩獵、採集植物(野菜)、石頭、木頭等都將因劃定後而被禁止或限制，凡是進入清水溪、翡翠谷戲水活動如果將受到限制，則反對到底。

## (三)與經營管理相關反對意見

- (1) 認為過去《慕谷慕魚護溪產業發展協會》召開的理監事會議、部落會議決議及陳情劃定過程等，都僅是少數村里代表的決議，部落居民參與不足，要求應該重新擴大由居民參與才能反映居民的意見。
- (2) 對於未來經營管理單位的用人，在選任、公平、公開程度上抱持懷疑的態度，擔心權利把持在少數人手中，僅有少數人能夠獲得工作。
- (3) 不滿「慕谷慕魚」的名稱，認為不具有代表性，那僅是一個家族的名稱，清水溪、翡翠谷的原有名稱也不叫慕谷慕魚<sup>98</sup>。

## (四)其他意見

- (1) 居民擔心觀光發展後所帶來的負面衝擊，擔心生活將被遊客叨擾，也對環境帶來破壞，且僅是少數從事觀光業的居民獲利，位從事觀光事業的居民，可能因無法把持住而出賣土地，土地錢財所衍生出的問題讓他們擔心。
- (2) 公所未取得多數社區居民同意，於 2011 年初進行銅門社區上方產業道路開挖，引起民眾對此事件的反彈，同年也發生山警制止部落青年在清水溪游泳、戲水，引起銅門居民的不滿，而自然人文生態景觀區經營管理辦法公聽會的舉辦，使得村民做聯想視為公所為管理限制當的而通過的法案，因此對公所產生不信任與反對的態度。
- (3) 對公所遲不信任態度，對於社區內經營建設遲遲欠缺，以及遲遲無正面

---

<sup>98</sup> 早期(1991)銅門村是有「牧窟慕義」的稱呼。

回應，讓當地居民對於公所召開的會議都持懷疑態度，認為公所只是要說服而非協商。

圖 4-5 慕谷慕魚生態廊道範圍圖



資料來源:花蓮旅遊資訊網<sup>99</sup>

## 貳、反對意見問題分析

根據反對我們可以很清楚知道土地所有權之申請實質上與規畫無關訴求，另外對於將會影響落落族人的生活受到限制等，也對其管理辦法有所誤解。生態景觀區規劃案母法為發展觀光條例，與原住民族土地的管理不一樣，土地權狀之申請係屬土地相關辦法，且土地解編權責不在公所，至於要求秀林鄉公所儘快發放部落村民土地權狀部分，據瞭解，鄉公所也依相關程序辦理，如林班地族人們曾經開墾，則需提出證明，如林務局部分尚未解編，鄉公所就算積極爭取也愛莫能助，事實上該區土地解編權責，非鄉公所權責範圍。

「**土地所有權部分，必需回歸原住民保地管理辦法的相關規定，所有申請的土地必需依照原住民保留地管理辦法，通過層層審核後，設定地上權五年後才能取得所有權狀，整個景觀區面積遼闊，可能需要其他包括國產局、林務局等公產管理單位同意才行，並非秀林鄉公所或縣府同意就可以。銅門社區居民反對的最大理由是怕這個地區會被劃定為國家公園，土地的所有權將難以合法化，劃設清水區的土地幾乎都屬於河川局的土地**」(A4:77-82)。

<sup>99</sup> 目前旅遊景點主要在清水溪與翡翠谷，清水溪一段為慕谷慕魚生態廊道。

「土地管理的問題，與自然人文生態景觀區經營管理辦法無關，土地管理辦法的機制還是回歸到目的事業主關機關，例如：國有林班地由農委會林務局管理、民住民保留地歸屬於原民會，和國家公園制定分區管制的方式不同，本辦法主要是針對觀光客進入需要有專業導覽人員陪同而訂定，居民上山農耕、從事日常生活都不受本辦法管制」（王鴻濬，2011:187）<sup>100</sup>。

「一個是政治意識形態導致的，反對的聲音頻頻出現，反對派的很會利用這種對立政治關係來去反對，公部門做的事情他們都能說出壞處，這樣很好去反公部門，另一個，他們現在就是想要的土地權狀拿不到，大概是去爭取的時候，在程序上會遇到很多機關，例如河川局阿、林務局阿那些的，所以他們又怕這個通過以後就完全拿不到土地了，那些他們也都認為是鄉公所在刁難他們，都是利益分配的問題嘛，說到底還是關係到自己的利益，然後跟這個規劃案做聯想，認為全部都是鄉公所弄出來的管制辦法，所以就開始分派站在不同的利益和立場，就開始亂啊吵啊」（B6:128-135）。

故《生態景觀區經營管理辦法》並非是管理當地居民所設立的法規，而其法之目的主要是管理遊客，在經營管理辦法通過前，外地的遊客、業者只要申請就能進出慕谷慕魚生態景觀區，而利益不是由當地部落收取，留下的只有垃圾與破壞，無法規可以管理，因此希望催促管理辦法的通過，訂定一個法源依據來對進入景觀區的遊客進行管理，除了限制人數並保護當地生態，透過培訓當地導覽人員；一個收費標準來回饋社區，投入社區的維護與發展，達到社區永續發展的目的。

據訪談了解，內部清水溪旁土地都是當時風災住戶所使用，即博愛新村的居民，因此在銅門的部落會議中堅決持反對意見，認為此規畫案的劃設會將其土地收回，這種聯想使得銅門村民也受到影響，於是開始認為慕谷慕魚自然人文生態景觀區的劃設只是公部門佔領土地的手段，在意見領袖的說服之下越來越多的疑惑漸漸開始擴大，認為公部門不尊重當地決定，而開始對政府採取不信任的態度，

---

<sup>100</sup> 慕谷慕魚自然人文生態景觀區經營管理計畫草案，民國 100 年，附錄五-公聽會紀錄。

再加上檢查哨另外的管制讓居民更加懷疑公部門的態度，使得溝通更加的困難。

「例如博愛新村的居民，政府蓋的房子都很爛會漏水；還要自己自費去修，政府對於居民的照顧欠缺，然後裡面的土地是他們的，可是卻以不是銅門人的理由排除他們，就是因為不尊重他們所以累積了許多的問題，一直累積累積造成更多的民怨，這是我們最大的問題」(G5:106-110)。

縱然《慕谷慕魚自然人文生態景觀規劃案》都是出自當地居民與政府共同保護自然生態的願景，但是在規劃過程中，並沒有通知當地居民或將其代表人物納入規劃過程中，當地居民表示，直到要施行之時舉辦公聽會才悉知此事。而當地意見領袖對於規畫案中《傳統領域》被納入生態景觀區，認為這是侵犯原住民族自治權與賴以維生的土地，他們擔憂土地被納入景觀區後，將無法繼續在祖先遺留下來的土地上從事傳統農務生活，即使規劃案在事實上並不會限制住當地居民的權利，但是在信賴關係不成立的狀況下，反對的一方針對這種不具有民主理念的決策結果表示其不滿，且對於土地問題也更加敏感。

「相關單位來到銅門部落活動中心，召開有關慕谷慕魚自然人文生態景觀區經營管理辦法草案公聽會之後，引起部落居民的反彈，並連署簽名來抗議，公聽會、人文生態景觀區的規劃都是隱藏的，居民都毫不知情，也不清楚人文景觀區是要做什麼的」(關女士，2011:178)<sup>101</sup>。

「縣府與林務局、秀林鄉公所對於設置自然人文生態景觀區一事，過程未公開透明，直到舉辦施行前之公聽會，部落才知要設景觀區。儘管計畫名稱看來友善，但計畫在此進行多年、部落卻毫不知情，族人對於公部門說法也無法再信任」(部落族人冷兒蘭，2012)<sup>102</sup>。

「該項計畫看似無害，但相對工程如封清水溪、開挖部落山體與道路，都會對環境造成影響，族人甚至得從媒體上才能得知消息，讓

---

<sup>101</sup> 民國 100 年 7 月 18 日公聽會，花蓮秀蓮鄉銅門村活動中心。

<sup>102</sup> 記者：呂淑姮，2012-12-04，《花縣府擅劃景觀區 銅門反彈》

人如何信服」(拉高·迪迪, 2012)<sup>103</sup>。

「當然我也是希望原民會能夠直接答覆我們，而不是透過縣政府或者是鄉公所，直接答覆給我們部落會議這樣是最直接的，而不是還要透過媒禮的力量才會重視我們，從開始就不重視我們都不讓我們知道這個規劃案，我們選出來的地方父母和派出所都不尊重地方原住民的權益，不認同我們部落族人和程序這樣當然很難合作下去」(C4:73-79)。

反對住民普遍認為部落會議影響效果不大，受到的限制太多，且決議的結果均不被採用，這使得居民參與公聽會的意願不高，無論是公聽會甚至是部落會議，轉變為各自為政的局面，這樣的結果顯示出當地居民對政府的決策已經不信任，決策過程中居民認為缺乏參與的環節，讓居民失去對政府的信任。這樣的結果導致規劃案的推動難行，縱使政策符合公共利益，但缺乏重要的溝通對話，所建構出的價值，即無法讓利害關係人所接受，僅僅是政府把官定的價值加諸於公民之上，並要求遵行的政策而已。

雖然部落會議的制定原意是希望原住民族的自我管理，但是居民對於部落會議的期望超過制定原意，原民會推動各部落成立部落會議政策缺乏深思熟慮，不僅未能如願營建原住民族部落自主協商及發展機制，反而讓部落產生「派系」的問題，對部落發展與文化傳承都不利。政府欲推行的政策，跟過去以往由上而下執行，對於現代民主社會已經不適用了，政府必須去符合公民的希望；希望能夠落實實質的民主參與，而非僅是意見的參考，非形式上的參與。

長久以來原住民族社會與現行制度法之間都存在零星的衝突，問題在於一般原住民族社會人與人和非原住民族社會的互動方式本來就有所不同，在互動過程中所產生的糾紛，解決方式也都不同，當初而法律體系的訂定並不會考量到原住民族的傳統習慣，以至於近年來，現行法與原住民族傳統活動有零星的衝突發生，有鑒於原住民族自主意識的提升，加上現行相關法條的不適用，為確保弱勢族群的權益保護，而促使《原基法》的成立。

---

<sup>103</sup> 簡浩正／花蓮報導，2012/12/06，《捍衛土地 銅門部落拒設景觀區 批慕谷慕魚計畫進行多年部落毫不知情 憂封溪影響環境花縣府稱只是草案》，中時電子報。

《原基法》的成立使得政府在治理方面必須審慎考量關係原住民族政策「參與」之重要性，並確立了原住民族自治權的法源依據，也明文規定承認原住民族土地及自然資源權利，依據「原住民族基本法」第 10、11、13、14、19、20、21、22、23 條等相關規定，對於原住民族文化、產業、人才培訓、傳統名稱的回覆、自然資源保育及利用、共管機制等皆是為保障原住民族基本權利。

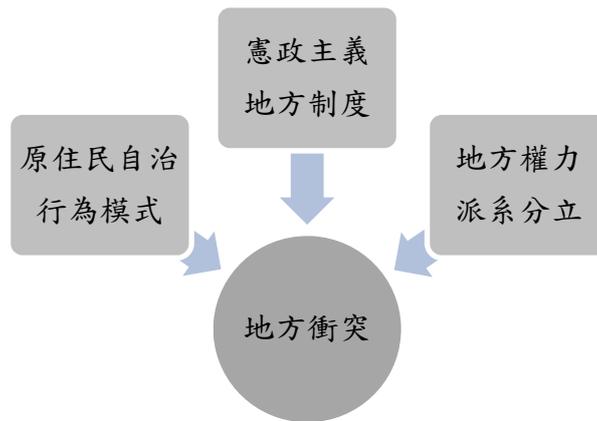
族人認為政府一開始就無視《原基法》的存在，不尊重當地居民的意見，如果政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意才能施行。而該主管機關於自然人文生態景觀區劃定說明書擬訂後，應舉辦公開說明會，相關反映意見並應納入劃定說明書妥處辦理。卻無註明「應徵得當地原住民族同意」的說明內容，已明顯違背原住民族基本法之立法精神。且劃定說明書亦未曾至部落召開公開的說明會議，詳盡告知說明書的內容，當地居民未充分擁有資訊流通之權利。

這裡表明政府在處理部落土地內之公共事務時，原住民族的參與協商是一道重要的程序，從公共行政角度來看；政府的治理工具必須符合正當性，取得當地原住民族之共識與信任之後，方能讓慕谷慕魚規劃案達成政府與當地居民維護自然生態之目標，個案中因為公部門缺乏對原住民族基本之程序以及資訊的公開，而引發這些問題與衝突。

## 參、小結

從反對理由及訴求來看，首先土地問題為大家所關切，其二既有利益、農業、傳統活動等行為，也就是利益分配不均的疑慮，當然在參與機制訴求上也產生動員居民的重要因素，所以我們可以得出在這個案裡的影響因素有，其一是認知問題，對於部落會議以及經營管理辦法認知不足解讀不同，產生對部落會議制度的不同想像，以及擔憂管理法案會影響族人的利益，導致族人對公部門的不信任，利害關係人認為部落會議所決議之事項是原住民族基本權益的意思表示，政府應予以尊重，對於一切規劃應由當地居民自主管理，進而影響對法條產生一些誤解與錯誤的認知。

圖 4-6 個案問題衝突要素



資料來源:自行繪製

第二就是地方政治的問題，意見領袖的影響力，原住民的部落裡包括村(里)長、社區發展協會理事長，以及宗教領袖，如今多了部落會議的主席，也就是當地政治權力的分別派系問題(如圖 4-6)，如部落會議主席與官方和意見領袖發生的立場上衝突，導致社區開始分別派流，各自都有自己訴求與期許，社區對於民眾來說是公共財的概念，因此容易發生集體行動的問題，同時目前我國雙軌的地方治理體系也容易造成社區與鄰里的衝突。在此，政府的就必須去整合這些訴求，否則慕谷慕魚規畫案將繼續停擺，另外假定排除參與機制或現有體制的衝突，將利益做重新分配其結果或許就不同。以下針對經營管理辦法的影響作歸納：

#### (一)對土地使用的影響

未來慕谷慕魚納入自然人文生態景觀區後，有關地用限制仍維持依照現況由縣政府依都市計畫與非都市土地使用管制規則管理，不會因為納入自然人文生態景觀區的範圍而在任何制度上或管理上有所改變。也就是說鄉公所或者是成立的管理處不會變成土地之管理單位而採取行為。

而地權限制方面，原則上不變，不會因劃定為景觀區後而有所限制改變，土地之私有化申請以及開發農業等行為，仍照原申請程序辦法，也就是一樣照土地相關機關辦理，不會因為在景觀區內而影響或收回土地所有權。未來管理處僅會針對必要的觀光服務設施與地方要求興辦之環境改善之公共設施，進行公地撥用實施建設，對目前族人私權範圍土地與承租公地範圍之使用地，依過去慣例在未

獲得所有權人或承租人許可同意前，不得任意圈地利用。

## (二)既有利益(農業、傳統活動等行為)影響

有關區內既有建築物之地點、構造、攤位之設置，應依規定實施規劃限制。清水溪地區納入自然人文景觀區範圍後，為維護地區之觀光品質與安全，對於不合法之建築物與流動攤販有舉報之責任，但在目前自然人文景觀區規範之前，早已有相關規範與執行，往後也僅是依法拆除，並非全由經營管理辦法來管制。

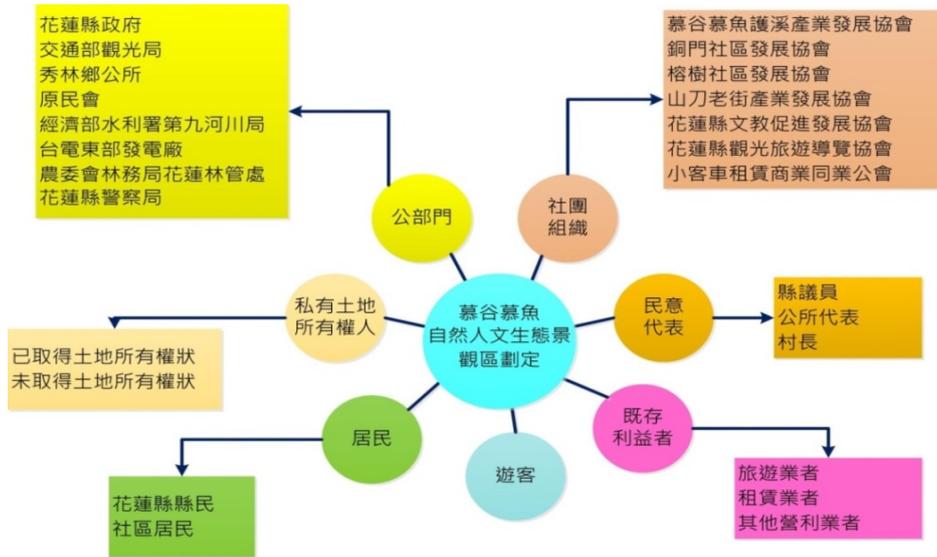
對於農業以及傳統活動等行為，另有目的事業主管機關者，應向該目的事業主管機關申請核准，所有之開發與資源利用行為（包含農林漁牧業）仍是依據相關之法令執行與規範，不因自然人文生態景觀區之劃設而有所改變。即原目的事業主管機關同意之行為，仍可繼續為之，不因景觀區的劃設而有所影響。

## 肆、利害關係人分析

由於在外部旅遊業者整套行程經營下，當地的自然資源幾乎全由外地旅遊業者所利用，當年颱風為部落所帶來的災害，再加上對於外來遊客缺乏法令強制導覽規定，因此民國 93 年由當地花蓮縣秀林鄉銅門地區區民組成的「慕谷慕魚自然護溪協會」，透過傳統部落會議等方式召集代表人陳請規劃「慕谷慕魚自然人文生態景觀區」，為了協助部落的發展，依據發展觀光條例規定，極力推動慕谷慕魚地區提昇為自然人文生態景觀區，並依據同法規定，使部落居民有機會訓練成為專業導覽人員增加收入，改善部落觀光產業經濟條件，增加部落居民的生計及收益。

因此我們從整體面來看大致上可以分為贊成與反對規畫案的兩派，根據上述反對理由之分析，又可細分持不同理由與觀點的利害關係人，有為在地生態保護與部落未來觀光發展的參與者，現今觀光產業的既得利益者，尚未或已經取得土地所有權的行動者，以及大力推廣觀光並協助地方發展的公部門，由利益多元的參與者所形成的結構(如圖 4-7)。

圖 4-7 慕谷慕魚規畫案利害關係人圖



來源:慕谷慕魚自然人文生態景觀區

### (一) 社會組織

其中我們以發起者慕谷慕魚護溪產業發展協會來看，他們是以當地環境景觀生態為生態產業資材，重視部落經濟發展，創造就業機會及改善生活品質的永續部落方向發展，協會由部落會議推舉代表銅門村居民共同執行生態廊道及部落永續發展計畫，而且目前規劃及未來願景也獲得各單位及專家學者的重視。對於當地資源被外界業者所利用，當然盡力推廣計畫案希望法源能夠快速公告執行，來徹底實現發展協會的願景。

社區發展協會採會員制，因此也有人質疑社區發展協會所作的規劃並不具代表性，會員不能跟社區居民劃上等號，社區協會(目的取向)的功能與目標則是執行社區內(或會員)的需求與意志，同時也是對公部門的溝通平台，在社區內的組織也較了解當地情況，較能反映出社區的需求。

## (二) 公部門

秀林鄉公所收到當地問題所陳請的規畫案後，民國 94 至 99 年間與各相關主管單位協定完成，至今管理辦法已經通過尚未公告，公部門站在為地方需求而協助輔導的角色，也認為自然人文生態景觀區的劃定能夠為地方帶來一個永續美好的發展，花蓮縣政府表示此規畫案目的是要提昇該區域觀光產業經濟，增加居民生計及收益，因此絕對尊重當地居民的意見，「慕谷慕魚自然人文生態景觀區」劃設作業，原本就是由社區或部落發起，由地方自主依法進行，縣府絕不預設立場。

「慕谷慕魚自然人文生態景觀區」目前已完成相關法令訂定，2012 年 5 月底榕樹部落會議贊成劃設，8 月份時銅門部落會議看法兩極，縣府將與鄉公所協調再排定時間，詢訪兩部落的意見，以利達成整體共識，維護原民部落權益。公部門站在一個輔導協助的立場，就算是大多數人同意也必須要尊重少數人的意見，因此公部門必須想辦法整合利害關係人需求與意見，將利益與資源做合理公開的重分配，才能達成整個的地方之共識獲得支持。

## (三) 民意代表

為了協助部落的發展，地方民意代表及公所為尋求解決之道，依據發展觀光條例規定，極力推動慕谷慕魚地區提昇為自然人文生態景觀區，並依據同法規定，使部落居民有機會訓練成為專業導覽人員增加收入，改善部落觀光產業經濟條件，增加部落居民的生計及收益。

鄉長、村長、議員基於地方制度透過民選所選出的民意代表，必須秉持中立立場原則，去協調當地勢力，一方面要遵循上級機關的期望；另一方面又不得忽視當地聲音，絕不偏袒的立場造成誤解，認為基層服務層級都不理會當地居民的聲音。秀林鄉公所表示，縣府及鄉公所相當尊重原住民族基本法，此次劃定「慕谷慕魚自然人文生態景觀區」意見分歧，主要是因部落部分民眾對相關法令內容誤解所致，希望一切回歸部落會議機制來，藉由時間的磨合來取得共識，來重新建立起共管機制。而銅門村長對於族人使用部落會議機制的誤解表示，這樣使得村內分裂弄得相當混亂，部落裡本來就有社區發展協會、代表會等等，過去的運作並沒有問題，現在跑出來一個部落會

議，鄉公所都不知道該聽誰的，非常混亂，希望村民能夠以理智的心態去看待這件事。

#### (四) 地方意見領袖(銅門部落會議主席、銅門部落長老)

對於自然景觀區的劃設而反對，部落主席與銅門部落主權自救會部落族人冷兒蘭表示，縣府與林務局、秀林鄉公所對於設置自然人文生態景觀區一事，過程未公開透明，直到舉辦公聽會部落才知要設景觀區，儘管計畫名稱看來友善，但計畫在此進行多年、部落卻毫不知情，族人對於公部門說法也無法再信任。銅門部落會議主席馬紹、發言人拉高·迪迪等人表示，表面看起來無問題，但為了規畫還是要封清水溪、開挖部落山體與道路，認為都會對環境造成影響，族人甚至得從媒體上才能得知消息，讓人如何信服(簡浩正，2012)。

銅門部落發言人拉高·迪迪說，他們拒絕成立「慕谷慕魚自然人文生態景觀區」，銅門部落主權自救會長葉順清表示，縣政府的說法與在地部落民眾在開發、建設上有極大歧見。部落內領導人物認為相關規劃程序不公開，再加上相關法規的解讀不同，而認為公部門忽視了原住民族在地的自主權，並要求停止景觀區的劃設程序，不接受官方「慕谷慕魚自然人文生態景觀區」劃設應由部落自行規畫管理。

參與程序問題另外檢視的話，發生衝突的主要因素還是在於一些既得利益和土地所有權的問題，原保地的土地權狀尚未發放，或者以取得土地權狀的居民擔心因為自然景觀區的畫設會使土地會被徵收，對於原住民族來說土地以及傳統領域是最重要的，擔心劃定後所有關於土地事物都將受到嚴格限制，對於景觀區的畫設會使原住民族失去既有活動自由，而讓部落族人將景觀區的畫設與土地權益聯想一起，因此當然持絕對反對的意見，而又產生出許多部落會議召開程序、部落會議權限爭議等問題。

#### (五) 既得利益者

如上述原本在景觀區內工作或經營店家的利害關係者，擔心劃定後無法繼續營業，村民也時常進入山區工作，擔心搭設工寮將被拆除，擔心過去所從事的文

化活動都將受到影響，當然持反對理由，而根據訪談可知既得利益者為劃設景觀區案中最主要反對者，擁有土地的村民、經營商店的村民、從事務農的村民，對於自己的利益將可能受到改變，加上過去公部門介入管理產業道路的事件，認為都是在對於住民族的限制，當然堅持反對到底；反而忽略了經營管理辦法的本質。

## 伍、小結

利害關係人圍繞在慕谷慕魚自然人文生態景觀區劃定的土地利益以及既得利益上，認為原有的利益都將因規畫案的劃定後而改變，那公部門如果想順利推行景觀區的劃設，那就必須針對既得利益者的利益與地方派系的整合問題，去對利益的重分配，或是強化宣導滿足地方的需求，並促成地方意見領袖夥伴關係的建立，使村內領袖能夠站在相同的立場上，並對族人說明管理辦法的始末與資訊，護溪活動才可能繼續推行下去。

關於部落會議也有不少人質疑，部落會議與地方自治機關產生的衝突，部落內利害關係人眾多導致多方意見，反而造成溝通困難，溝通的方式，透過目前銅門主要積極使用的部落會議來進行商討，出席人都是銅門村各戶代表，由戶長出席並擁有投票權，也就是召開程序需要符合原民會所規定的，這項機制能夠過濾外部的利害關係人，也就是希望能夠排除其他面的利益關係人，避免部落會議只有一種意見，這樣才有可能讓會議和諧理性的進行。

## 第六節 問題解析

根據本研究個案中所要處理的問題：(1)部落會議的定位及功能為何，在政策決策過程中置於何種地位？部落會議的權限範圍？(2)村內的意見領袖問題該如何處理？村內領袖應有的合作關係是該如何？(3)政府如何有效落實並保障原住民族自決權益(部落會議的落實)，參與地方決策的機會與限制為何？

首先是對於部落會議相關規定等認知的問題，以及其部落會議由於不同利害關係人對於法條解讀的不同，因此產生出不同的認知與適用方式，產生不少衝突與誤解，族人認為部落會議是基於原基法所授權，因此部落會議的議決的結果應為公部門所接受以及遵守，但其結果卻有所不同。

因為銅門部落會議的召開程序有誤，導致部落的訴求無法得到正式的回應，鄉公所認不符規定因此無法處理，而部落則認為公部門怠忽回應，本該為民服務的村長與鄉公所都是不是站在民眾的立場，在這樣的情形日與累積下而爆發衝突，因此必須要清楚了解部落會議實施要點的程序，並探討在決策過程中的功能，鄉公所與部落會議間的關係必須清楚，此為第一點相關法規的問題，無論是部落族人或是公部門都是需要了解雙方的立場。

其二為個案慕谷慕魚自然人文生態景觀區無法順利推動之原因其一，部落主席、社區發展協會理事長也就是當地的意見領袖與當地民選村長所產生的對立關係，這種政治派系的劃分使得小小的一個部落內出現許多的意見，一直無法達成共識甚至對立越演越烈，銅門與榕樹間的關係也漸漸產生對立關係，故不少人希望部落會議不存在於此，顯現出當地領導人太多的情況，銅門村到底該聽誰的，誰才是真正為部落未來著想，彼此對立的氣氛讓村內關係緊張，該如何處理這種政治派系因素，有什麼辦法能夠促其合作的結果。

最後政府該如何有效落實並保障原住民族自決權益(部落會議的落實)，參與

地方決策的機制是否有改進之處，如何有效公平、公正、公開的處理協調過程，以致取得當地居民的信任，方能促使與地方社區協力合作的結果。以下根據深度訪談的資料蒐集來分析問題的發生，持反對理由的利害關係人他們的訴求，該如何整合慎重的回應。

## 壹、部落會議實行現況

這裡的制度問題發生於銅門村內，主要為部落居民主張部落會議擁有決定部落內公共事務權力，如封山封溪、管制遊客等，另外對於部落內相關資源的利用以及規畫，根據「原住民族基本法」、「原住民族地區資源共同管理辦法」等規定，相關單位得以與當地部落居民的同意與協商後，進行規畫與管理，而其「同意程序」之體現即是透過部落會議，目前藉由行政院原住民委員會所訂的「原住民族部落會議實施要點」，來協助原住民族部落建立自主協商機制，當地部落也能透過部落會議來體現原住民族傳統文化民族自治價值的實現，但因為相關規定的限制以及其法律位階的緣故，必須遵從法規才能使這項程序發揮應有的效果，顯示出當地居民的理想與現實的衝突。

*「鄉公所都是以條例、法規來限制我們，會議主席選了好幾次，因為我們這個區域是站在不同意的立場，那鄉公所給我們的回應是一個不尊重的回應，他們一直在這個區域經營這個觀光發展，可是從我們整個部落的人聲音來說，其實我們是站在反對且不同意的立場，在這幾年他們除了帶給我們困擾外也讓部落一些生活受到影響，例如工寮和在山上工作的人或者當地的居民們都會受到影響，那可能通過以後會繼續做一些開發，那就可能破壞我們當地的原始生態、物種，所以我們不希望為了觀光為了發展，而壞了這些環境，所以我們部落很不滿不滿這樣的方式，因此選出我們所相信的部落會議主席來替我們伸張正義，召集權益受害的村民來開部落會議，我們要求自行決定部落內的公共事務」(G2:28-37)。*

個案中所引發的問題即是銅門部落因對公部門的不信任表現，因此自行創立

非原民會所規定的「部落會議」來進行部落內部的意見整合，他們認為部落族人是位於一個不公平不平等的地位，因此去尋求各種申訴管道，各種民意代表與相關機關成為重要申訴管道，起初銅門也是透過以「原基法為依據的部落會議」來進行協商，但是決議內容逾越官方制定的規則，因此鄉公所即採取受理但不處理的方式要求更正，否則不生任何效力，此種方式讓部落族人認為這是對於當地部落聲音的不重視，更加認為官定的「部落會議相關實施要點」是用來限制部落意見的表達。

*「對於部落會議從啟發到現在我都有參與到，從成立到現在這個過程算是艱辛萬苦的，因為鄉公所不太贊同我們組成的部落會議型態，畢竟我們過去所面臨到的是村長決議的大家就去聽從，可是現在因為經濟或者是利益的關係，就會讓部落會議主席或村長有一些問題產生，例如個人利益因素問題的發生，或者是上級機關的指揮影響，所以我們必須另外成立部落會議，而且我們在成立的過程當然受到許多阻礙相當辛苦」(G1:1-7)。*

因為當地居民對於原本村長的理念與其主席或理事長不同，村長定位是鄉公所的權力延伸，再加上原本開會程序受到諸多限制，因此另外成立一個符合在地理念的「銅門部落會議」。除了銅門部落會議外另成立了「銅門部落主權自救會」，根據了解在召開部落會議之前，會先由自救會先行開會討論部落裡需要提出討論的重大議題、主權問題等相關事項，之後交由會議主席發函給大家並召開會議，組成人員都是各區代表並在自救會裡協商。除了有自救會等先行開會擬定議題外，會議主席職責、會議決議範圍、決議方式都與行政院原民會所訂定的會議規定不大相同。也因此導致這樣的一個部落會議不被公部門所認同，其召開程序與流程不符原民會規定，如銅門村是希望有自己的開會程序，則可以透過自行訂定公約來經主關機關審核後，才能執行銅門部落希望的部落會議。

*「我們是要通知村辦公室然後再發文，再通知村民說要開會這樣，可是他們之前都是透過協會，用協會的名義通知來開會的，可是後來他們也知道不太對，然後加上跟協會可能也相處不太好，就回*

歸到由村辦公室來發文。然後現在他們又創立一個單位來當作召開會議的發文單位，也就是自救會成員先自己開會討論，再讓部落會議主席發文召集，他們還有自己蓋章發文公告…正規來說還是要經由村辦公室來備查討論的內容，然後去整理那些會議紀錄，村長就是要在那邊把關，人數的審核還有開會的內容有沒有按照規定，都跟原本規定不一樣了，你開的會表達的意見要有橋樑嘛，就是村辦公處這邊來去處理那些行政業務嘛，還有傳給鄉公所表示意見嘛，你沒有公文也沒有文號也沒有相關單位的參與，這樣開會誰會知道勒，只有少數的人會去，就是那些反對派會去而已，都沒有按照法律規定的嘛」(B3:53-64)。

也就是銅門部落會議已經另外成立另一個「部落會議」，其相關程序規定已與原民會所訂定的不同，致使相關部門行政機關無法處理與審核，而參與會議主要是贊同主席理念的人，且因為不信任相關部門導致開會過程難免有失公正，使得雙方共識難以整合，對立越來越深，而參與人開始有外界或者既得利益者的介入，使公、民之間的信任關係也變得更難以建立。

決議內容也因為與部落會議實施要點所規定的範圍不同，因此使得銅門部落會議決項目無法得到效果，部落會議對於部落內的公約僅是約束部落的族人而已，不能對外發生法律效果，在法治國家都是需要有一定的程序通過才能做限制，如封山封溪、禁止遊客進出、罰鍰等，限制人的規則不能僅透過部落會議就能議決，還是得透過相關機關或者立法機關(如縣議會等)等經過立法程序後才能有效。

又召集程序以及參與人資格問題，自訂部落會議注意事項這點可以由部落自行處理<sup>104</sup>，但因為同意程序具有法律效果，涉及到其他相關機關以及法規等，那同意程序就必須要嚴謹並且嚴格規定參與資格，參與人必須要更具代表性，不能落入特定利害關係人的控制中，因此在部落會議實施要點相關規定上，希望原住民委員會能夠在訂定施行細則，讓族人能夠有更清楚的法規能夠適用。

---

<sup>104</sup> 經部落會議議決通過後，需報鄉(鎮、市、區)公所備查。

根據訪談所知榕樹部落會議的使用率不多，原民會規定每年至少召開二次，榕樹部落原則上都是遵照原民會所規定的規則去實行部落會議，人數與參與的成員、投票方式以及決議事項，對於會議主席的職責也都清楚，可以說榕樹對於部落會議的認知價值是與官方符合相同的。

「**主要都是跟著社區發展協會來決定活動，好像是因為村長辦公室沒辦法做核銷，所以經費會到社區發展協會，那我們就跟著社區發展協會的活動去討論細節而已，像是爸爸節、媽媽節、中秋節、傳統活動啦**」(D1:8-12)。

「**我們基本上是一戶派出一個代表，來參加會議，所以是一戶一票，開會人數一定要過半才可以進行，然後就在第一次開會的時候選出部落會議主席，其實部落主席也沒有什麼事情，就只是開會的主持人而已，主席的權力也沒有什麼，就是會議的召集人，我們是比較信任村長，有一般事情就直接去找他，不然我們選他做什麼，會議主席沒有什麼公權力去做事情拉，我也沒有薪水阿，對不對，找村長有薪水的叫他做事服務民眾就可以了**」(D1:13-18)。

「**村民大會沒有了拉，都直接找村長就好了，不用開什麼會，如果需要才開部落會議，直接跟村長或者鄉公所講就好了，還有社區協會理事長，給代表人物開會討論就好了，我們看看有什麼意見再跟他們講就好了**」(D1:19-22)。

根據榕樹部落訪談結果顯示，要自主管理是相當困難的事情，沒有政府的幫忙，沒有經費、沒有人才不太可能完全由我們部落自己去經營，像是自救會的成立也是需要政府的幫忙才有求助管道。而基本上有什麼事情還是直接尋求村長的協助，畢竟村長還是民選人員，過去也都是由村長直接受理申訴，再由村長辦公室提交到鄉公所來備查，政府機關的行政權還是比部落會議有用，我們在另外一個部落裡可以看出，部落會議與公部門之間的合作關係。但是在地方村長不受信任下，銅門部落主要是尋求部落會議主席來申訴，才會導致村長的政治立場受到

影響。

「這裡的山泉水要牽出去給外面的人使用，我們就開會決定說，不希望業者去用這邊的山泉水，然後還有找議員來開，所以還是要靠民意代表的力量拉，還有村長和鄉公所相關的人，不然的話單靠我們這裡的人很難自己去擋下來和決定大事情」(D1:4-7)。

榕樹部落比較傾向於現有地方制度所規畫的參與程序，據訪談曾有外界要使用當地的山泉水開發，而緊急召開部落會議，除了村長與相關單位也請議員來共同開會，表達了社區對於此事的意見，而影響對地方的資源，這就是依照《部落會議實施要點》，利用當地水資源需要經過部落同意，而公部門也協助支持。不過他們認為這還是得依靠民意代表的力量，以及公部門相關單位的重視才有可能被重視，部落會議本身對外不具有任何實質管制強制力，還是得透過正式的公權力來執行，榕樹社區體現了原民會所定部落會議之目的與功能，但也顯示部落會議在當地的實質效果不為大部份族人所期待。

而銅門部落會議的建立則是展現出當地居民的期望，也就是他們理想中的部落會議型態，除了上述主權自救會的項目議題會前討論外，還有參與人員及投票方式的不同，而議決內容與效果也開始朝向部落族人理想的態樣去發展。

「最基本的就是大家開會表決，投票、舉手、鼓掌、起立都可以，可是他們希望是以戶長簽名做表決以投票方式，這樣就表示更多的村名更多的成人不具有表達意見的權利了，那就是尊重性的問題，有些人就被排除了…所以我們希望尋求這些問題大家好好的來共同開會，不要成為他人個人的利益或是他人來主導這樣的問題，不要掌握在少數人手裡」(G3:65-70)。

「我們是希望這裡的人都能擁有投票權，當然我們知道有法條，只是我們是希望二十歲的成人或者是青年，可以共同參與，因為這裡的戶長有些都會去外面工作，其實要找到這些戶長來開會是

很困難的問題，但是如果要求一個尊重的話，這樣一個條例，我們就去尊重，只是說部落內也是有很多二十歲的年輕人想要參與，未來如果說老人家做錯的話，這樣影響是很大的」(G4:83-87)。

「我們前前後後開了6次部落會議一點效果都沒有，都給鄉公所打回票，我們尋求這樣的法規去開會，不論效果怎麼樣，到頭來還是靠著我們自己當地的民意才是最堅強的，部落會議本身變得是不太有用，主要我們還是因為我們自己的聲音才能達到效果，現在就是要依照戶長來開會，不過我很擔心戶長的人數問題，因為大多數戶長都在外地工作，很怕趕不回來開會，有些都在外縣市，所以一定要名冊一半以上出席才有效。我們當然也是希望朝向原民會所規定的去走，可是像上次我們直接給他們的建議都沒有一個答覆，除了鄉公所回覆，他就會把議題交給其他機關去處理，我們也是希望都可以往最高層去申訴，我的團隊也都盡力盡量去溝通，也就是希望上層的能給我們回應是最好的，我們不同意給縣政府，縣政府又給鄉公所，鄉公所又給縣政府，他們這樣互踢皮球我們也就沒有什麼管道了阿，交給鄉公所和原民會最後又回到鄉公所處理，就是少了一個能夠正式正當的申訴並能回應的管道」(C3:64-72)。

由此可以知道銅門部落對於原民會所定部落會議相關規定認知不同也能夠清楚理解為何他們會產生另一種部落會議，以下主要針對銅門村對「原民會部落會議實施要點」的建議進行分類：

1. **部落會議的參與成員**，希望不是以戶長代表才能召開會議，而是由當地部落二十歲以上成年人都能參與部落會議，進行意見的表達，會議所決議出來的結果才是部落的共識，大多數戶長在外工作召集不易，認為此開會程序窒礙難行。
2. **決議方面**希望是參與的人都有投票的權利，也就是上述所說的部落二十歲以上之青年也都能擁有決議部落未來、公共事務的權利，並認為

僅有戶長決議代表性不足，不能完全代表部落的共識，且有被單一說服的可能，容易受到有心人士操控，戶長代表性不足並認為有些老人家已經不具有選擇能力，而是讓對部落未來影響最大的青年來去決定部落未來的方向。

3. **部落會議對於關係到部落內部資源管理使用，都應該徵詢當地居民的同意**，當地的資源擁有優先的決定權，因此只要是關係到部落內部的公共事務以及相關權益，都應先徵求部落會議許可，部落內的資源是一個公有、共同、共享的，不應該是由外部的人或地方少數人來做規劃決定，希望藉由部落會議來將應有的權益回歸到部落手上。
4. **會議召開程序過於複雜限制太多**，因為基於一個民族自決意識為主的部落，希望政府所做的干預越少越好，根據規定鄉公所能夠召集部落會議，出席人員為戶長，居民認為這種會議僅是公所召集支持方的會議而已，並不具代表性與銅門居民認定的會議不同，認為會議決議結果不代表部落的共識。
5. **依法行政程序，不符實施要點規定的訴求與陳情得不到正面回應**，促使部落成立自救會並另外選出部落會議主席，直接跳過向村長以及鄉公所備查之程序，直接向原民會、縣政府以及其他民意代表(議員、立法委員)表示其訴求，並向縣政府施壓讓規畫案暫緩，但是還是希望能有個正式的法定申訴管道可以讓上級機關能夠直接回覆，能夠直接訴願的程序，來讓部落會議的結果有一個答案。

這裡代表的是部落居民對部落會議的想像與訴求，也就是與原民會的版本理念是不相同的，基於傳統民族文化理想而延伸的決議機制，發展出能夠透過部落來自治的機制，於是開始與現行規定發生各種衝突，引起法制面以及地方政治發生糾紛的問題。

針對理想部落會議可以分析，部落會議的相關規定或者是「限制」，主要還

是避免流於團體盲思的情形，在多數人的立場難以表達出少數人的意見，且由自救會先行決議會議內容，過於偏向自救會的理念，導致部落會議的決議事項都偏向於一種意見，也就是部落主席的主張，決議內容的審查也是如此，避免過於偏激，且逾越部落會議能夠自主決定的範圍，不為現行法規所同意的當然無效，必須經由鄉公所備查後，來進行協商或核准的程序，對於戶長代表參與限制，得請求鄉公所協助造具名冊，所以對於理想的部落會議改革，還是得回歸現行部落會議實施要點的規定，才能讓這項機制發揮效果，又或者另行建立一個原住民族同意機制的實施細則，好讓部落有另外的規則能夠使用。

## 一、部落會議之決議範圍與效果

根據本研究第四章第三節部落會議權限分析可知，對於決議內容有相關規定。對於部落內之資源管理、利益及權力等，「得」以用部落會議議決行之，其意義表示並非全部事項必須經由部落會議來決議通過，也就是部落會議能決議之範圍有限，為尊重原住民族自決精神，在約制公約上僅能決議部落內一般公共議題，部落會議決議範圍也有原基法相關規定，且必須符合其他相關規定才能發揮效果<sup>105</sup>。對於部落會議的決議範圍。

*「我覺得這關係到對法的認知，就是說從公部門對於原住民基本法和部落的認知與解讀不一樣所產生的影響就不同，有時候會有逾越部落會議能夠決定的事項發生，一個部落如果可以決定大大小小的事情，這樣就會跟既有的法規衝突。可是部落會議要點實也有矛盾的地方，部落有參政權、建議權、自決權，可是又有規定不能與其他法律牴觸，這樣是不是就產生出公部門有公部門的解讀，地方有地方的解讀，兩邊各說一派，這樣一定會產生衝突的，目前只有辦法沒有細則，這樣公務員也就無法適從阿」*（A1:19-25）。

秀林鄉公所針對銅門部落會議與既有法規的權限衝突，向原住民委員會申請

<sup>105</sup> 須符合召集程序、決議方式以及其他法令相關規定，否則其決議無效。

解釋以下為相關解釋文：

「決議事項非屬原住民族基本法規定應徵詢並取得原住民族同意之事項時，其召集程序及決議方式，優先依照該部落自行訂定之部落會議注意事項辦理，若未訂定部落會議注意事項者，則以較多數之同意行之；此種決議即便涉及公共事務亦不具法律效力，僅有達成部落共識、成員自我約束或對行政機關提出陳情建議之效果(附錄 H)」。

換句話說可以說明部落會議並非法人團體，其對外不具代表性，也不生具體效力，也就是一個徵詢意見以及訂定部落相關公約的機制，例如規定部落大掃除時間、卡拉 OK 最晚營業至幾點、或者慶典和祭典的計畫之類或者自訂注意事項，當然也包含部落重大意見之陳述，向鄉公所表達其意見與建議，經審核後再透過相關單位來協助部落，這才是一個原民會期望建立的部落會議。

#### (一)部落會議之決議方式、決議程序、出席人員

部落會議實施要點第 9 點規定：「部落會議之決議方式，除第二項或部落會議注意事項另有規定外，由第六點第一項及第二項規定之出席人員<sup>106</sup>，較多數同意行之(第一項)。

部落會議依原住民族基本法、原住民族地區資源共同管理辦法或其他法規規定，行使同意權、參與權、共同管理權及利益分享權等權利或互選主席或罷免主席時，應依下列程序為之：(一)主席應於會議召開七日前，於戶籍內有成年原住民之家戶，以戶長或其指派之代表，造具出席人員名冊，連同會議時間、地點及討論事項張貼於部落公布欄或其他適當場所，並報鄉(鎮、市、區)公所備查。

(二)決議應經前款出席人員名冊內人員過半數出席，出席人員過半數之同意行

---

<sup>106</sup> 第六項 部落會議之召開，由下列設籍於該部落之原住民出席：(一)傳統領袖。(二)各家(氏)族代表。(三)居民。前項規定以外人員，得依部落會議決議，出席或列席部落會議。部落會議議決事項牽涉設籍部落非原住民之利益時，非原住民得列席陳述意見。鄉(鎮、市)及區〔以下稱鄉(鎮、市、區)〕公所應派員列席其轄內之部落會議。

之(第二項)」。

第 11 點規定：「部落會議之召集程序或決議方法違反本要點規定，或決議內容違反法令者，無效」（附錄 I）。

(二)依上開規定部落會議之決議事項、決議程序及效力如下

1. 決議事項非屬原住民族基本法規規定應徵詢並取得原住民族同意之事項時，其召集程序及決議方式，優先依照該部落自行訂定之部落會議注意事項辦理，若未訂定部落會議注意事項者，則以較多數之同意行之；此種決議即便涉及公共事務，亦不具法律效力，僅有達成部落共識、成員自我約束或對行政機關提出陳情建議之效果。
2. 決議事項屬於原住民族基本法規規定應徵詢並取得原住民族同意之事項時，部落會議主席應於會議召開 7 日前，以「一戶一代表」之原則造具出席者名冊，經名冊人員過半數出席，出席人員過半數之同意行之；此種決議具有代表原住民族同意與否之法律效力。
3. 召集程序或決議方式違反前開規定或違反法令者，其決議無效。針對部落會議之決議方式、決議程序、出席人員如上開所示，明文規定決議以「一戶一代表」之原則造具出席者名冊，經名冊人員過半數出席，出席人員過半數之同意行之，否則部落會議之決議無效，當然不會受到公部門的回應，因此必須要釐清對部落會議的相關規定，才能使決議產生應有的效果。

因此我們可以知道，「決議事項非屬原住民族基本法規規定應徵詢並取得原住民族同意之事項時」，以部落多數人決議的話，其議決項目僅有達成部落共識、成員自我約束或對行政機關提出陳情建議之效果，出席人與程序均有嚴格規定，以避免部落會議之決議並非部落族人之訴求。

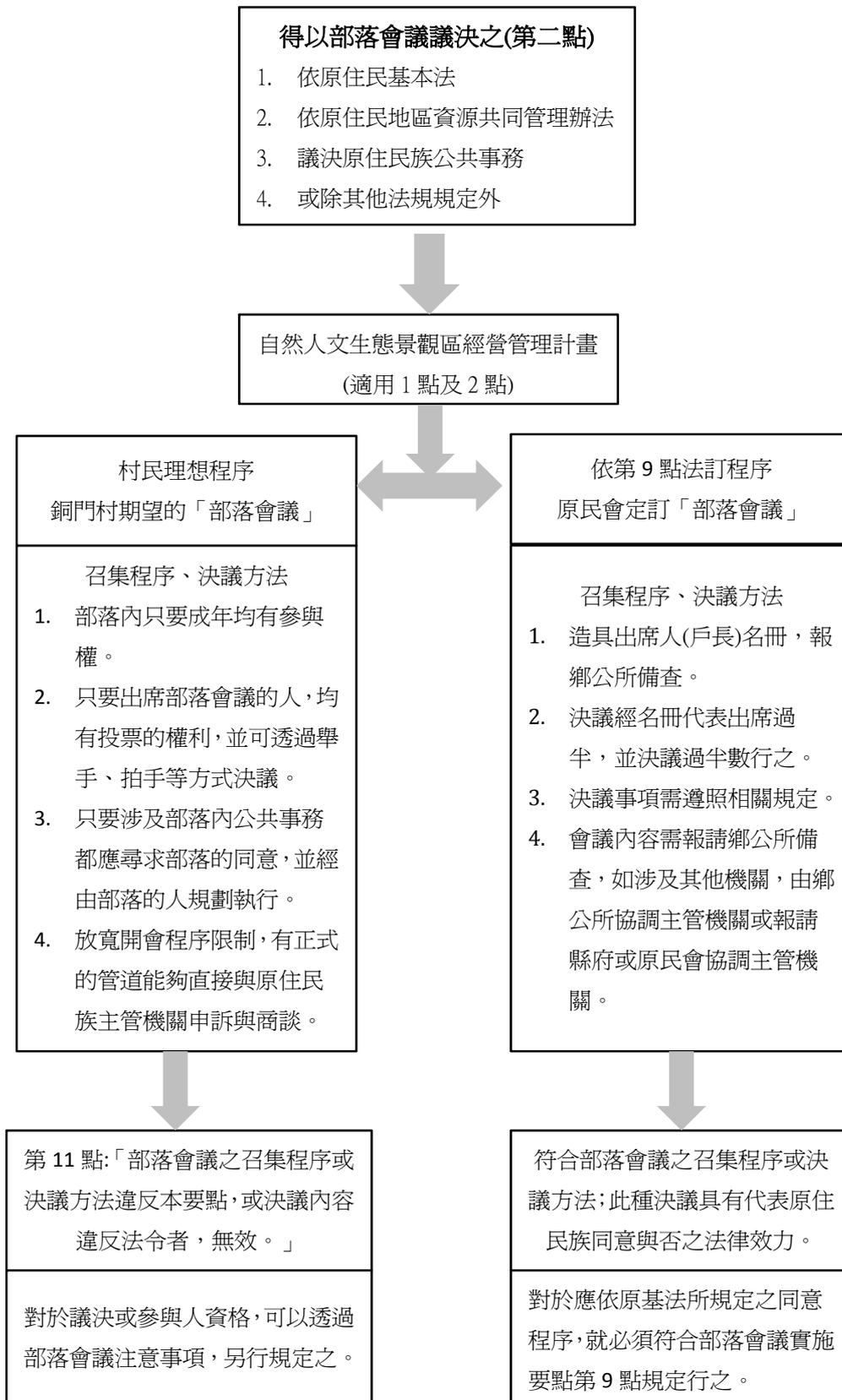


圖 4-8 部落會議決議流程與效果圖 來源:自行繪製

## 貳、地方政治問題

根據訪談了解大部分受訪人都認為慕谷慕魚規畫案無法順利推行的原因就是地方政治派系的問題，再加上既得利益者各自一派，各派領導人針對自己訴求提出倡導，形成倡導聯盟在網絡中各自競逐。隨著社區主義的快速發展民自主意識也日漸加強，地方居民開始認為自己作主才是最好的，因此在訪問村長後發現，在執行村里政務的時候，常常感到自己的權限模糊不清，村內社區發展協會理事長、部落主席共同處理村內的公共事務，雖然村長為無給職，但村民則認為村長是有「薪水」<sup>107</sup>的必須要為民服務的，也就是村長應站在部落族人的立場而非公部門。

現在都是社區發展協會發起村內活動，而村長與部落持不同立場，就會認為村長是無所作為的，但事實上村內部份政務還是需要透過村長辦公處才能推動的，也有部分居民也是認為什麼事情找村長才是最好的，因此有這種兩極的評價，都是因為村內現存團體的功能重疊了，在小小的一個村里卻有多位領袖，且都能直接反應給目的事業主管機關申請經費並執行，以下是公部門對於當地權力分系的看法。

*「現在村長辦公室沒有核銷機制，部落會議當然也不能，那還有什麼經費應該要由會議決定，現在都是借用協會的意思去辦活動，因為社區協會能夠提計畫書申請經費來核銷，這樣就讓村辦公室的功能被架空了，村長要做什麼事情，都是由協會去規劃處理那些經費，以前可以可是現在就不行，這樣這裡到底有幾個村長(B4:81-85)。」*

*「最重要的是既得利益者在操控，還有地方權力的派系分流，當時在推動的時候村裡有比較算是德高望重的人，大家都會聽他的很信任他，可是他走了以後等於說權力做重新分配，一個資源的掌控的*

---

<sup>107</sup> 每個村里辦公處都有事務補助費，通常都被民眾認為是村里長的薪水。

分配」(A4:68-70)。

「主要還是地方領袖的問題，例如村長是民選的、社區發展協會理事長也是選出來的，教會會長也是經過教友選出來的，部落會議主席也是選出來的，都是經過民意投票選出來的，都是具有代表性的意見領袖，那這樣要聽誰的。而反對派的就針對會議參與人代表性不足來抗議，但是大多數的領袖當然是具有代表性的，因為他們也是經過民意選出來的，怎麼會有代表性不足的問題，那就是因為他們已經認定要通過案子的都是屬於外界人士，部落內部自己的事情本來就要自己管，同意的人都是屬於公所那一邊的於是分歧就更大了」(A3:55-62)。

「現在就是部落會議氾濫到很像權力變得很大這樣，主要就是說主席的觀念和想法會去帶動居民，讓他們相信主席是在幫他們爭取土地還是權益之類的，也就是用反對的心態來去對抗整個村子的好事情，那個就不對了，這樣相信他意見的人就都會去選他當主席阿，基本上有規定出席的人來選出主席」(B2:39-42)。

在個案中我們不能忽視部落會議所帶來的影響，但是根據上段分析；部落會議除了相關規定外，事實上僅是當地部落用來限制部落內部以及陳述意見看法的機制，無法確實的將決議結果對外做出實質的決定與實行，也就是不具有一個法定的訴願管道，在高喊民族意識的環境下，對於自己部族的未來以及土地權益，難免容易受到不同意見領袖的影響，在加上受限於法治的因素，還有過去公部門所採取的方法忽視了原基法之精神，導致部落族人開始去強烈反彈與公部門相關的人事組織，產生想要由部落自主管理的想法，進而讓部落會議越來越偏離原民會所規定的範圍。

當地居民與其他利害關係人對部落會議的想像不同，而導致這種差異，而此種差異也使得部落內的領袖產生衝突，從權限範圍來看，部落會議功能主要可以分為兩種：(1)議決原住民族公共事務 (2)依法議決行使同意權，首先第一點權

限僅受限於部落內部並不會凌駕於其他法之上，對外是不具有任何約束效果，是部落族人所要共同遵守的，因此部落會議所議決之封山封溪、遊客的管制等，並不具有影響力，還是必須提交主管機關備查，經法定程序才能生效。第二點需要遵守要點規定才能發揮其法律效果，又從法之位階來看<sup>108</sup>，目前部落會議實施「要點」既非法律也非命令與法規，性質上係屬行政規則<sup>109</sup>，因此其影響力視公部門所採取的政治策略為限，也就是公部門對其議決內容的優先性判斷，此即部落會議的一項缺點，決議內容沒有對外的強制力，故對於地方制度民選人員以及其他法所規定之權限，並無法造成嚴重的影響，目前部落會議主要還是藉由媒體、民意以及民代的力量，對公部門施壓促使政策改變。

## 一、 村落內領袖代表之扮演角色

### (一) 村長

村長係經由民主選舉所產生，據法定職權規定村長得反映民意<sup>110</sup>，處理村內重大問題，召開村民大會或基層建設座談會(公聽會)，成為村民與上級機關的協調者，身為第一線公務人員，熟習地方居民生活狀況，因此需要事實判斷之證明則是交由村長核發證明。

因為現代化的發展資訊的流通相當快速，許多資訊不在是透過村里長的公告通知，部分村里民都直接尋求鄉長甚至是縣長陳情，再由上級來指揮，使得村長在處理事件方面處於被動的姿態，透過直接反應民意使得村(里)民大會成為形式上的會議，社會結構的變遷，讓社區發展協會與地方利益團體逐漸與村里組織的

---

<sup>108</sup> 法源位階體系：憲法>法律>命令>行政規則。

<sup>109</sup> 行政程序法第一百五十九條第一項規定：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定」。

<sup>110</sup> 村長可屬最基層為民服務之公務員，辦理有關村業務或推行政令，且有一定執行區域。村里組織的民意表達機制，依地方制度法第 60 條村(里)得召集村(里)民大會或基層建設座談會；其實施辦法，由直轄市、縣(市)定之。從過去的「應召集」改為「得召集」這樣的變化使得村理民大會變得可有可無(呂育誠，2002)。

結構關係發生變化。根據訪談結果，對於村內領袖的定位透過法規與實務經驗來針對村長、會議主席、協會理事長功能性來定位其角色：

## 1. 行政角色

「我們村長是處理行政業務的，我們是中間人是要中立的，就是政府的政策我們要去配合，當然也不是說完全去配合，如果說有意見那我就呈報上去嘛，然後是要告訴村民們這個案子是怎樣的，好！如果說有聲音意見那我們就一起開部落會議，然後反對跟支持的都要在場來一起表示意見，主席應該就要站在中立的立場，來理性的主持這個會議的進行，而不是在那邊帶動村民要怎麼做反對的事情」  
(B5:103-112)。

根據相關自治條例規定，村長必須配合上級機關(鄉公所或縣政府)所委辦的事項(表 4-1)，也就是推動地方行政、政策的協助角色，雖然另有規定文化與社會性的工作項目，但基本上村長還是配合鄉公所交辦的事項辦公為主，村長之出具證明，原則上係是屬於確認性質的行政處分<sup>111</sup>。例如申請教育補助費者，應為村(里)長核發清寒證明，該等清寒證明即為行政處分，如里長拒絕核發清寒證明，則屬否准申請之行政處分，申請人如有異議得依行政訴訟法相關規定提起義務訴訟(修杰麟，2005:29)。

## 2. 自治與溝通性角色

從《地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例》中可以知道，村長能夠主動建議在村內推動小型工程或公共建設，這些工作算是村長聽取地方居民建議或自願推動的工作，算是村長法定內之裁量權，也就顯示村長是地方自治性角色。也因為村長能夠召開村民大會、基層建設座談會與鄰里工作會報，對於會議或者民意必須對其回應，也就是村長為對上級機關反應民意的管道，村長也

<sup>111</sup> 村(里)長之另一項工作為會勘、查證，係屬於公法性質之事實行為，由村(里)長對於現場狀況之掌握作出證明，避免日後發生爭議。至於村(里)長所為擔任委員之工作，則係參與行政程序之性質；或參與行政事務之執行；或公益性工作者。

為地方村民所選出，無疑是扮演政府與村民間的溝通角色，在這多元化的社會裡，村長整合地方意見與從中協調，成為地方政策能夠推行順利的要素之一。

### 3. 政治性角色

個案中銅門村長為民選，自然會受到選民壓力影響，因此當鄉公所偏向的政策，當受到當地理事長、部落意見領袖反對時，他就必須有所反應與溝通行動，也因為跟村民最接近，上級機關就請村長注意溝通、協調及表達民意，也因為如此常常受到地方政治派系的影響，常常以村長為地方政治樁腳所用，派系問題也就此形成，與村內領袖相互角逐競爭管理村內事務以爭取選民的支持，造成地方無法和諧，使各其領導無法共同合作。

「然後身為村長也很吃力阿，因為他們也是我的選民嘛，我要保持中立，現在就是主席自己的想法跟意見，會去扭曲一些事情，然後再慢慢的對參與部落會議的人洗腦…所以說我覺得主席的影響力是看他的想法，但是現在部落會議變成他的意見表達會了，基本上他只是會議主持人」(B2:43-50)。

「我是按照法律民選出來的村長，有些事情可以去申請活動經費，可是村長辦公室又不能核銷，這樣就變成說發展協會可以核銷，就給我們的協會去處理，那這樣活動如果處理不好，是不是又會找村長，因為是村長交給發展協會處理，所以我這邊會跟協會理事長那邊做協調，共同討論村里的事情，當然還有找鄰長各區代表這樣，需要跟上面講的我就會去幫忙，然後大家一起討論村內的事情，給協會去執行辦理規劃，這樣很好啊是不是」(B1:85-90)。

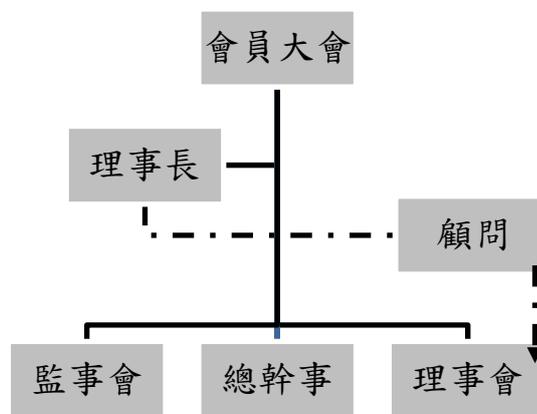
近期引進的社區制度，加上政府的鼓勵與推廣，各地開始成立起各式各樣大大小小的社區發展協會，使得社區發展協會與村里長兩個地方社會組織發生一些資源競合，假設村長與理事長是持相同理念，理應相互支援維持地方和諧，相反的，如果是彼此是競爭的團體，理念或其他因素的牽涉，將會在地方上產生衝突。

## (二)社區發展協會理事長

「我們在策畫這個案子的時候，那時候還沒有部落會議，部落會議是之後才有的，以前都是用村民大會，一般的事情第一個都是找村長談，經費問題也很缺乏，我們平常的經費沒有，都是自己出錢像是電話費、電腦那些，不然就是向林務局去要鄉公所辦活動，就是想辦法到處去要申請」(F1:5-8)。

個案中預算申請導致的職權競合問題，根據現行法規社區發展協會是主要處理社區經費的規畫與核銷，有法定的組織結構(圖 4-9)，村辦公室並無法對額外活動進行核銷的機制，因此導致活動經費補助都著重在社區發展協會，據了解社區內的活動也都是隨著慕谷慕魚護溪產業協會去計畫辦理。

圖 4-9 社區發展協會組織架構圖



來源:社區發展協會組織章程

隨著資源的投入社區，社區發展協會逐漸多元且數量不斷增加<sup>112</sup>，而政府投入資源的觀念也改為強調社區要能夠具備自主意識與力量，也就是要由社區發展協會由下而上自主管理規劃，也就是透過計畫案的呈現，經由政府審查才能獲取公部門的資源，透過這樣的評估機制使得社區發展協會，必須要更為積極的展

<sup>112</sup> 銅門村內除了個案中的「慕谷慕魚護溪產業發展協會」還有銅門社區發展協會也受到較多的

現績效才能維持資源的投入。

在資源不足的情形下，領導者就成為重要對外連結的橋梁，領導者所採取的策略與目標成為，社區發展協會是否能夠發揮組織功能的主要關鍵；也是外部資源能否順利輸入的關鍵之一，即使能夠取得資源也必須能夠符合社區的需求；也就是績效的展現。

因此社區發展協會理事長如果能夠有效了解社區的需求與問題，再提出能夠解決的方案，就能夠吸引外部的資源投入，無論是政府的資源抑或是社區人力的投入，當發展協會能夠提出真正符合社區需求的計劃方案，就能吸引人力、物力、財力的投入，同時也能夠獲得當地社區居民的信賴，在這樣的循環下建構出一個強大的地方利益團體足以與村長抗衡，但是如能維持穩定的夥伴關係，將會使地方發展能夠完整且順利。所以下針對社區發展協會的對外代表社區發展協會之理事長進行定位。

## 1. 行政角色

社區發展協會在提供多元服務下，社會福利較能受到重視，使得政府在推動基層社會福利時，會將社區發展協會視為一個重要的夥伴，也就是透過政府規劃資助由社區協會執行，此時社區協會理事長就扮演被委辦公部門任務的角色，將公部門的政策偏好進而與組織目標結合，而獲得公部門補助來去完成組織目標，達成一個雙贏的局面，因此與公部門關係良好的社區發展協會，可以說是一個地方執行組織。

## 2. 策略與溝通性角色

社區發展協會(目的取向)的功能與目標是執行社區內(或會員)的需求與服務，同時也是對公部門的溝通平台，在社區內的組織也較能了解當地情況，能忠實反

映出在地的需求，也因為在地資源不足的情況下<sup>113</sup>，理事長就必須扮演外界資源整合的角色，尋求秀林鄉公所的協助，提出自然人文生態景觀區的計畫，藉此希望達到護溪並維護在地產業之目標。

「像裡面的環境清掃就是由我們協會自己去清掃，因為沒有法規規劃清掃人員都是我們自己的理監事和會員花自己的時間也沒有薪水，把清水溪和翡翠谷的垃圾給帶出來，之後我們就委託鄉公所和東華大學幫我們修法，不過因為要花很多錢所以我們向縣政府要這筆錢，因為經費不足所以請求要把這件事情給解決掉，經費解決以後也修法了，然後最重要的問題，我們慕谷慕魚所管轄的土地；那個地圖的領域範圍就開始產生問題了。我是第一屆理事長就在弄這個，有開不完的會，那個時候我們也請立法委員來幫我們開這個會議，就都請有關單位來開會，那個時候就水利局、台灣電力公司、林務局就都沒有問題達成協議，然後就到內政部申請，原住民保留地不算在內，那時候就屬林務局的地被劃入的比較多再來是水利局，道路是屬於台灣電力公司的，所以我們就請求規劃範圍不能劃入原住民保留地也就是工作的地方和房子」(F1:10-22)。

「我告訴你我們一定要請公部門協助，所有的硬體設施像外面的遊客中心，那些都是鄉公所的錢，鄉公所去那個東管處，錢不夠阿還要向縣政府原民處要錢，但是我們裡面還有第三期工還沒做完，還有裡面道路安全問題的設施整頓，都還沒有動工完全是因為經費的問題，還有將來我們經營是以9人巴士，以後只要是進入慕谷慕魚都要用9人巴士，沒有所謂自行開車騎車進去」(F2:49-53)。

從本研究個案來看起初是由銅門村內的部落會議決定「慕谷慕魚規劃案」的共識，再由「慕谷慕魚自然護溪協會」去陳請規劃，顯示出現在因為社區發展協會財務有限，因此要由下而上向公部門申請資源，來去完成組織目標，顯示出這

---

<sup>113</sup> 清水溪護溪工作清潔等都是由協會自行處理，理事長表示幾乎都是由成員自費來完成護溪的工作，因此希望通過法源來給予一個財源穩定並能管理的方法。

是由地方發起並為了發展地方觀光產業的需求，由下而上向公部門陳請規劃社區發展協會之目標，故社區發展協會為追求社區發展，並不是單靠幾個人的認同就能達成共同的理念，還必須要能夠動員社區的資源甚至是外在的資源，才能完成願景。因此理事長必須與多方關係人開會溝通，並且在資源動員方面必須做好策略性的規劃，致使能夠吸引支持者來獲得資源，而公部門也扮演著輔助角色，讓地方組織能夠完成目標以及地方需求，從旁協助讓地方團體自行調整與執行。

### 3. 政治性角色

由上述可以了解，第一是理事長的理念推廣，也就是透過教育來吸引公眾，來支持協會理念並藉此動員地方；第二是直接的服務，服務地方需要訴求，如護溪與發展地方產業；第三則是企圖改變村內現狀，這可能包含法律、權威甚至是體制方面變革，這都顯示出在地方理事長也是一個不容忽視的政治角色。

社區發展協會雖然並無立法強制力之依據，但根據當地民意與期望所成立的地方組織往往較能凝聚社區意識，而理事長一職便成為另一個政治領袖(意見領袖)，代表當地的意見為民意發聲，表示其訴求與拉攏相同理念之居民，對村長產生支持或不支持，合作或抗衡的一種局面。因此理事長的政治立場就顯得相當重要，換言之，村里長與社區發展協會理事長，在同一個區域內是處於對立的政治局面的話，將造成村里和諧風氣難以維持，對地方既有的政治生態造成衝擊，使社區共識難以形成，因此理事長可以說是村里另一個政治領導人物。

也因為通常社區的範圍較小，一個地區會有好幾個社區型非營利組織，故資源取得上就必須依賴外部的支援，因此社區發展協會之理事長若與公部門體制之村長甚至是鄉長如果能夠維持一個合作關係，將能夠實現在組織願景上，得到龐大的資源以及力量。

#### (三)部落會議主席

以個案來看因為部落會議主席也為地方民選產生，具有代表原住民族民意上

的需求，因此意見領袖所的主張也為地方所接受與認同，才能夠召集部落會議與動員，另外也有基於原住民基本法所規定的「應徵詢並取得原住民族同意之事項」，透過意見領袖的主張與說明也可能導致決議過程的變化，而部落會議係屬部落內部自主機制，其部落會議之預算來源，因為非屬法人團體，也無例行性的活動，更無組織單位的結構，僅是一項部落內部意見表達機制，故沒有固定的資金來源，不過可依地方公共事務的需求，由合法成立之團體，透過部落會議通過後，藉由提企劃案專案申請的動作，向上級主管機關以社區部落為單位提供專案資金補助。

也就是說，如果由特定有心人士(利益團體)擔任部落會議主席，這使得主席可能基於團體利益，透過部落會議來取得團體所需資源，部落內部就可能發生派系分立，把部落會議當作政治酬佣之用，如此一來即失去部落會議為凝聚部落共識之目標，故部落主席的價值觀也是一個現在地方決策探討的因素之一。部落會議主席是由當地原住民族所選出，具有一定的民族意識，作為意見領袖(主席)的主張足以動員部分地區的居民，甚至足以與村長抗衡，藉由符合地方民意的需求，透過社會運動(向民意代表遊說、陳情等)另外形成一股強大的民意力量。

「他們就會去找民意代表或者是議員去施壓，因為他們可以監督縣政府嘛，所以他們就請他們幫忙去對縣政府施壓，業者也有去找阿，民意代表也不好推辭阿，因為主席說是整個銅門都在反對，民意代表也是透過選舉選出來的所以他要聽地方的聲音，再加上媒體的報導，那縣政府也是要基於促進一個地方和諧與合作的關係，才能進行規劃執行，所以只要有反對的聲音，政府就必須去協調，這樣才能順利去推動這個案子，不然誰也不能動」(B6:137-141)。

又查旨揭要第4點的2項規定：「**部落會議主席之職責為召集並主持部落會議。**」第5點第2項規定：「**部落會議由主席召集之；主席無法召集或不為召集時，由第三點得為發起人，召集該次部落會議，並由出席人員相互推舉一人主持。**」依上開規定，**部落會議之主席之職責僅有召集並主持部落會議，不具有任何公法上行政權；**

**若部落會議主席不為召集時，任何部落居民均得召集部落會議**」（附錄 K）。

由此可知部落會議主席並不具有任何實質行政權，就職責召集權利也非必要由部落主席所行使，可以清楚定位部落會議席僅是「召集會議並主持會議進行的人」，無法對外代表並自行實行權利，部落會議也僅是凝聚部落共識之用，而非攸關部落地區任何公共事務都能議決，僅能決定部落公約等自我約束的公約。雖然部落會議主席和其部落會議不無實質的權力能夠干預政策的規劃，但在現今民主化的社會部落主席也能透過社會運動並向縣政府請願或其他民意代表，在政策議程方面確實能夠影響，也是規畫過程中不可忽視的地方民意之代表。

## 參、參與問題

現今政府的執政效果不彰，當然的歸咎於政府，課責機制是不顯自明的，公眾無法獲得滿意的服務，在往後的參與或合作也必定會影響其結果。現今做為一個行動參與者，就必須建立起許多的網絡關係，才能對有利於目標本身的資源進行分配與動員，當建立起網絡關係也同時建立了參與機制與管道。

而此問題是針對部落族人認為公部門從策劃到最後執行，才讓銅門族人知道所引發的問題，分為規劃過程的資訊公開度和參與機制的問題。規劃過程中的網絡關係是一項政策能否順利執行的關鍵，網絡中資源的配置、過程資訊公開的程度、參與人代表性、彼此間合作關係，都是個案參與過程中的重點，也因為規劃過程中資訊的公開不夠快速，決策參與人的選任問題，而引起當地居民的強烈反彈。

而一個部落會議參與問題則是回歸到法制面問題，如上述所探討的符合程序的部落會議才能行使同意程序，另一個就是當地居民對個案的參與程度，因為規畫過程的公開程度不夠透明，而導致一些誤會的產生，對於經營管理辦法的誤解產生很多的反對理由，缺乏參與的因素透過媒體以及民意代表的力量影響了政策的走向，也讓顯示出參與問題在現在社會中的重要性。

村民認為過去慕谷慕魚護溪產業發展協會召開的理監事會議、部落會議決議及陳情劃定過程等，都僅是少數代表村里的決議，部落居民參與度不足，要求應該重新擴大由當地原住民族參與才能反映部落的意見。根據上述訪談資料鄉公所採取的挨家挨戶協商，讓部分居民認為這是一種私下不公開的說服行為，公所採取的行為已被居民不信任，認為一戶的戶長容易被說服甚至收買，僅是少數人的代表參與不足以代表部落所有人，因此才會反駁景觀區的劃設是不尊重原住民族的，認為這是徵收土地的手段之一，公部門即使是站在一個為部落著想的立場，但是因為規畫過程缺乏參與的機制，進而使部落族人無法相信公部門而強烈反對，讓自然人文生態景觀區的計畫暫時擱置。

「在民國 93 年慕谷慕魚自然人文生態景觀區規劃案，經由榕樹社區部落會議決議通過，民國 94 提交由慕谷慕魚護溪協會向花蓮縣政府陳請劃設《慕谷慕魚自然人文生態景觀區》。行政院原住民委員會所推動的部落會議實施要點，是在民國 95 年才發布的，這種說法與實施日期不同。意見調查委員會也是違法的，鄰長是由村長遴選出來的，再由鄰長去選出代表，根本不能代表銅門居民的意見，這一切都是違法的啦！」（銅門部落會議主席，2012）。

「邀請的都是自己的人，在地的根本都沒被邀請，博愛新村人的土地都在那邊，都沒被邀請到！都不尊重人了，還講什麼人文」（部落族人關女士，2012）。

部落族人對於規畫過程中的資訊公開、參與管道也就是參與度不足而開始不信任公部門能夠帶給部落發展，在沒有共識與信任的關係下，建立理性溝通的平台談何容易，民意的力量顯示出參與的重要性，當參與、信任不存在雙方，共管機制將難以實現。

「雖然縣政府和鄉公所說絕對尊重部落的決定，可是所謂的回應指的是，一戶一戶的一一回應與商談，也就是採取單戶協調的方式，針對個別利益去說服，可是在我們部落會議是達成共識持反對的意見，算一算有八成是反對的，經過部落會議不斷的協調；自救會不斷的商談後，所以我們是一個達成共識的決議，因此他們所採取的這

種單一擊破的方式，看在我們眼裡是不太能接受的」(G1:20-25)。

「我們不斷跟縣府機關溝通，可是他們釋出的善意與回應，不是尊重部落會議的，因為他們並沒有來部落來召開相關的協調座談會而是用私下各個一戶一戶協商的方式，這對我們來說非常嚴重，因為是非公開的方式，而且召開座談會的時候我們部落的參與人士很少，僅是找幾個代表性的人來參與，然後選擇隱密的地點開會，所以有很多草案我們都不知道」(G3:47-52)。

「我們是希望這裡的人都能擁有投票權，就如同之前講的，當然我們知道有法條，只是我們是更希望二十歲的成人或者是青年，都可以共同參與，因為這裡的戶長有些都會去外面工作，其實要找到這些戶長來開會是很困難的一件事，但是如果要求一個尊重的話，就是說部落內也是有很多二十歲的年輕人想要參與，這就表示我們應該要尊重那些人的意見表達權益，未來如果說老人家做錯決定的話，這樣對部落未來影響是很大的」(G3:82-87)。

對於單一協商溝通讓部落族人認為這是一種私下協商，這是不公開的一種協調機制，對於村內代表開會的選任也有意見，認為那僅代表少數贊同的人，而非部落全體居民的意見，而部落青年都有能力判斷是非，因此希望部落會議能夠放寬限制，讓這個會議能夠更開放更具代表性。

如果要讓部落會議參與地方決策，就必須要能夠具開放性的對話過程，在公部門面也是一樣的，就目前而言銅門部落會議因為參與人缺乏代表性與參與性，部落會議呈現出一言堂的局面，而也有博愛新村的族人也加入其中，單從會議實施要點來看，是一個不正式的部落會議，因此目前如無法遵守現行法規所規定的要點，是難以達到訴願的效果，而且因為決議內容超越範圍，需要立法程序才能生效，因此實在難以納入政策議題裡，公部門採取的參與工具為何成為一個未來發展重要的關鍵。

「像現在這樣分成反對跟支持的各自開會，這樣沒有用，沒有發揮到整合部落內部意見的功能嘛，部落會議不是這樣用的，大家互相討厭會議也開不成阿，反對的就只有反對的會去，支持的不會去，就算公部門去也一直被罵，這裡的部落會議已經沒有辦法討論事情了，這真的很可惜」(B4:72-75)。

「有幾次我們去參加他們的會議，他們都不聽我們的意見都一直罵我們，因為他們紀錄也是他們的，所以我們的意見就會被他們曲解，我們也一直問反對方要什麼，他們說要自己經營啦，可是現在都沒有法源依據，自己收錢是違法的，然後說這是我們的事情你們不要管我們，那這樣這場會議就沒有討論出結果嘛」(B4:76-80)。

能否透過部落會議來達到政策參與的問題，根據條文所示在逾越現行法律的情形下，部落會議之決議即便涉及公共事務，亦不具法律效力，僅有達成部落共識、成員自我約束或對行政機關提出陳情建議之效果，也就是說部落會議缺乏一個正式的同意程序與回應機制。

以當地居民期望由法制面來看，部落會議依法訴願還是需要取得法源，換言之，部落會議只是一種對部落內部的意思表示，並無凌駕現行法令之上，也並非一個部落內的法人團體，部落會議之決議申請、訴願都須經上級主管機關核准審核，且若涉及其他機關權責，需由鄉公所來協調主管機關處理，可以顯現出部落會議的效果受到其他行政機關的影響，現行行政權是大於部落會議的，就因此讓部落族人認為其會議表達的訴求難以確實實行。

從實施要點來看決議結果當然是無效的，而決議內容多半是需透過立法程序才能改變的項目，需要透過立法機關解釋整合及修改才能完成的項目，而這樣的「部落會議」難以讓其他團體參與討論，決議內容都屬特定的訴求，呈現一個封閉討論的會議，因此這項部落溝通平台很難正式參與其政策，加上不太理性的辯駁過程，也很難讓其他居民順服，因此不少村民希望透過公民投票的方式，用多數來讓少數服從，但是村內的分裂問題還是不好解決。

## 肆、小結

基於原住民族基本法的授權，提供政府一個共同管理辦法，能用於與原住民族協商取得共識之溝通平台，先排除現場狀況、法規、政策或土地限制，公部門會與利害關係人發展出一種夥伴關係，經由法規或者政策可以強化彼此的合作關係，分析公部門與原住民族的互動關係後，建議雙方皆要參與決策，建立共同理念，達並遵從各自法規與尊重精神，共同實行目標，畢竟大家的目標都是保護自然生態，只是雙方不同意彼此的做法，而公部門目前採取暫時擱置讓部落有個時間來做磨合，讓部落自行決議對目前的問題做出一個共識。

根據訪談可以了解要能處理衝突的問題，首先是對法規認知的釐清，種種問題都顯示出對於「部落會議」的權限與功能解釋的不同，而產生溝通上的衝突，把法規程序讓族人了解後才能以一個理性公正的態度來評價相關法以及清楚認知，且如能透過族人所認同的「原住民族主管機關」來說明法規的適用範圍，才能使族人信服，甚至是在訂定施行細則，讓地方政府能夠去協助部落會議的建立，而地方政府也應當重視部落的參與機制，方能探求部落的公共價值。

接下來的重點是資源的配置，個案中資源的分配影響了部落族人的想法，當公部門所做的資源配置，不為利害關係人所接受時，因此產生公部門不是在為部落所設想，再加上地方族人在規劃過程不被參與至規劃過程中，以及資訊和資源的公開程度不夠，導致地方族人不再信任公部門，造成這種對立的關係，因此現在必須要考量的是資源分配的合理性與正當性，配置是否公平公正且在資源配置過程中是否具正當性與參與性都是必須考量的關鍵。



# 第五章 結論與建議

## 第一節 結論

### 壹、評價部落會議

部落會議在個案中沒有使銅門村的共識凝聚在一起，反而讓銅門村更加的分裂，所以可以評價部落會議在個案中是失敗的，它失敗的原因除有政治、地方權力劃分、利益等因素外，甚至是與既有體制的衝突，讓部落會議無法實現部落族人理想的自治型態，使部落會議不如預期，但部落會議卻為部落帶來一個能夠實現部落自治的影響力。

部落會議實施要點是原住民自治中的一步，並非用來分化地方，部落會議確實為一個認同原住民族文化的機制，且確實有效凝聚銅門部落族人的聲音，但整體來說部落會議沒有發揮凝聚整個銅門村落的共識，部落會議反而成為地方部落發展的障礙。

據了解族人對部落會議有不同的想像，容易對法條上的解讀形成無限上綱的情形，也造成地方政府難以配合，因此除了使部落會議行政行為依循正規外，公部門應要認同原住民族之參與權，增進人民對公部門行政權之信賴，政策的正當性就是來自民眾的參與，景觀區的劃定即因為不信任公部門所產生反抗，進而使部落會議偏離原有機制。

現今原住民族相關自治受限於國家體制的關係，還有自治行政區域等問題，而讓自治無法順利通過，因此在現有的環境下，地方自治團體所要重視的就是對地方原住民族的認同，部落會議確實沒有效力，但基於一個尊重的理念，去認同部落會議才能建立起雙方溝通的管道，如此一來才能使政策證據正當性。

## 貳、部落會議未來走向

原住民自治法至今尚未實行的原因就在於，既有制度的衝突問題以及自治區域的規畫等，所以必須在既有制度下去落實原住民自治，也就是要結合現有的體制，部落會議的現況也是如此，必須面對地方既有的組織結構，來發揮它擁有的特色。

又自治法的通過對部落又是另一項影響，從草案來看並未對部落間的關係有所規定，勢必會造成自治區與部落間因地位不明，而產生部落與部落間內部的問題發生，因此權責範圍與調解機制在未來必須要謹慎規定。

因此部落會議為原住民族自治實踐的第一步，地方政府應抱持對部落認同的支持態度去協助部落會議的落實，部落會議的提案是受有權力機關所影響的，所以有行政權機關先行諮詢部落意見再實行計畫，如此受到的反對會比較少，而部落會議也應確實讓部落的聲音能夠凝聚，為部落的未來建構一個共識。

未來部落會議應凝聚部落共識，表達部落內事務以及需求解決事項，作為與社區發展協會和公部門的協商平台，部落會議代表部落族人的共識，社區發展協會則代表住在部落的公民，兩者間相互配合分工合作。

部落會議替部落族人提出原住民族的需求，而交由社區發展協會來執行或服務，或者由村長向上提報來整合意見進行分工，以「空間合一、權限分工、事務合一」等原則建立與地方合作關係，方能兼顧體現部落會議以及體現行政效率來解決部落會議在現有體制下的衝突問題。

## 參、體現部落權益與行政效率兼顧之目標

如上述自治事權的重疊會使行政效率與治理成效降低，將阻礙原住民族自治與地方制度的發展，公部門除了應重視原住民族需求與建議外，也應提供原住民族參與決策的機會。

研究發現公部門至多提供當地原住民族發言權或徵詢其政策意見，計畫制定的見解，採納與否則由公部門所決定，故當地原住民少有實質參與決策權力。

從網絡整合角色來看必須考量多元的利害關係人的權益，要去了解部落族群特質與歷史發展脈絡，促其共同發展之可能性，為了使其政策成功施行，原住民族參與權力的賦予就顯得重要。

因此尋求地方原住民族的建議，參與程序成了一項重點，議題規劃過程中資訊的公開、參與人的任選、過程的發表權、決策的方式都是必須要考量的，因為這些因素將會影響產出的結果與執行，更是影響所有利害關係人的權利。

所以在決策機制上要另行訂定嚴格的施行規則，來確保雙方的權益能夠在公平公正下產生，也讓彼此有清楚的流程能夠依循減少誤會，使溝通過程能更加的順利，而公部門未來在處理相關部落事務時，應該秉持著認同原住民族部落文化的態度，來做政策的規劃與執行，如此雙方都能尊重來化解衝突的可能。

## 第二節 建議

### 壹、釐清對「法」的認知

就現況來看可以透過《原住民委員會》以及相關原住民族民意代表來公開說明採取解釋法規的行動，或另外訂定同意程序或施行細則，讓部落會議的功能能更加的完善並清楚。

因為銅門部落會議向這些民意代表、原民會、縣政府等機關陳情表達不滿，表示說他們願意相信這些代表能夠回應他們的需求，因此由原民會來解釋「部落會議實施要點」的目的與功能，是希望部落的居民能夠了解，遵循正式的管道才能做一個完整的意見陳述與影響，並認識部落會議能夠議決的範圍與目的，因此未來可以採取：

- (1) 遵循法規後再行動。針對遊客人車影響銅門部落問題，銅門社區居民透過部落會議提出具體措施，一、封山封溪禁止遊客。二、禁止業者車輛進入社區。三、慕谷慕魚生態環境維護。四、保障當地原住民族土地所有權及清水溪權益。建議族人在釐清土地使用權之前，若無法源依據，劃地建設、直接限制遊客自由禁止部分，可能涉嫌竊佔國土或觸及相關法規，希望族人不可隨意採取行動，而部落會議所提出的方案，還是得依法訴願，取得法源後才能實施，部落會議實施要點之法律位階並不是很高，要在悉知法規後經由其他法或政策介入後，才能採取行動。
- (2) 由事業目的主關機關出面協助。透過部落具權威的民意代表以及原住民族主管機關，來向部落族人說明經營管理辦法對於部落的目的與影響，讓大家以理性的態度去理解各種法規的目的，以中立客觀的價值去評估「慕谷慕魚自然人文生態景觀區經營管理辦法」所帶來的影響，並且要對法律規範建立起一個基本概念，避免曲解相關法條的適用，而公部門也必須積極輔導部落會議的進行與支持，來避免部落會議流於形式，如

此才能建立起一個正式的溝通平台。

- (3) 依憲法之法律保留原則，涉及人民基本權利義務事項應以法律定之。原基法的 21 條保障原住民族權益之同時，也限制了土地所有人開發利用權力，故有關「原住民族土地」範圍界定應以法律規定，在以法律訂定之前若由部落會議直接認定，或者由行政機關直接訂定行政規則劃定原住民族土地，恐有違憲法之法律保留原則。又原基法為原住民事務基本大法，屬原則性、抽象性概念，原基法第 21 條有關「原住民族參與方式」、「相關利益」等相關概念，均不明確且難以執行，希望主管機關能重視目前法規不清的問題，另以法律詳細規範<sup>114</sup>。

## 貳、定位部落會議及部落領袖

### 一、權限分工

部落會議功能我們可以知道是為部落建立一個自主決議機制，也就是讓部落內部有一個能夠自己溝通的平台，用來凝聚部落共識之用，給公部門一個參考基準，了解其部落需要的，而他的功能可以區分為兩個。

首先是對部落內部的公共事務管理，這個主要是部落族人用來管理部落內部的公共事物。第二根據原住民基本法明定，應徵得當地原住民族同意，這項同意機制的效果就是能夠對外發生效力。不過問題在於「部落會議實施要點」從法律位階來看，「要點」係屬行政規則，各鄉村民大會實施自治「條例」屬法律位階，部落會議之議決效果確實影響不大，使得其同意機制難以發揮其效用。

因此我們可以將其定位為表達部落原住民族意見及需求之用，表示部落內部原住民族的心聲，未來在面對外來開發案時可以共同抵擋保護部落，而村長與社

---

<sup>114</sup> 如同刑事訴訟法為憲法第 8 條保障人民身體自由權，並依憲法第 23 條法律保留原則，在刑事訴訟法中制定相關規範。

區發展協會可以定位成對外請求資源，並執行部落所需之服務事項，也就是由部落會議表達需求，社區發展協會來執行滿足其組織目的，維持這樣的一個合作關係，清楚熟悉各自職務互補其不足的地方，建立起原住民地方自治的第一步。

## 二、事務合作

公部門很多在地資訊都需要透過地方村長或地方領袖(部落主席、理事長等)的提供與聯繫，所以如能在規劃階段邀請地方利害領袖加入，並適度提供在地所需資源，將有助於公部門在發展地方特色整合溝通，進而有效聯結公部門與地方夥伴關係的建立，重新建構彼此信任與穩定的合作關係，提升計畫案的順服度解決目前當地的觀光問題。

部落會議應該是以一個理性的態度，提出其想法與看法並提出具體目標，讓公部門將其需求優先考慮至政策議程，使得政策能夠符合在地的需求。因此對於銅門部落會議建議：

- (1) 善用部落會議協商未來計畫。透過部落會議來討論對於「慕谷慕魚自然人文生態景觀區」作具體建議與修改措施，除了表達其訴求外，也需商討部落未來的規畫藍圖，而非僅對規畫案進行否決之決議，或自行通過對外限制項目，要避免部落族人失去其理性判斷的能力與表達意見的功能，如整個協商過程中各說各話，無法做一個理性並開放的協商方式，使得部落會議失去其應有的功能。
- (2) 將互動關係明確地合法化以利遵循。建立公部門與社會團體一個制度化、組織化互動的法律規範是必要的，建立一個明確的公共規範與能維護公共利益的法規，這些法規清楚規定公部門行政官僚的角色，還有地方社會團體的代表性與職權，也就是部落會議與地方決策的互動模式，加上資訊的公開與取得管道，來維持利害關係人間的互動關係。而公部門扮演的角色必須清楚職權範圍，並具有民主

素養(重視公民參與)能夠整合不同行動者的利益，讓關係人有實質參與決策的管道，也就能將不同需求、意見，在參與的過程中凝聚成一個共識，才能促成整體利益的發展。

- (3) 爭議解決機制必須明確合理。在既有地方制度體制下，自治與自治間的衝突在所難免，目前必須要建立一個明確的處理機制，來處理部落與其他團體之爭議，才能讓部落自治與公共事務繼續下去。

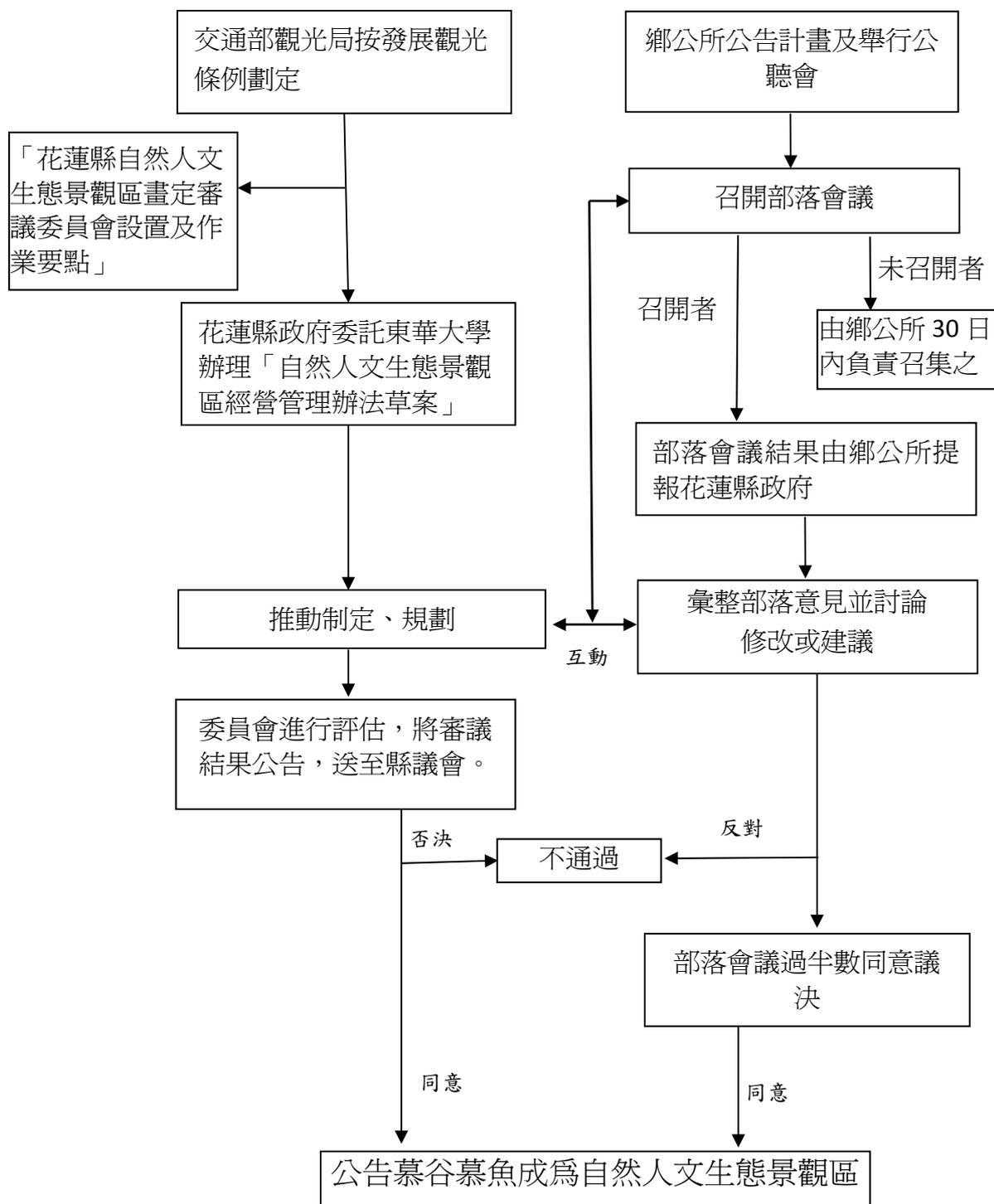
### 參、部落會議參與效果與建議

當地族人在失去對公部門之期望與信任的情況下，部落會議是唯一能夠相信的訴求管道，因此部落會議確實在當地具有凝聚民意和共識的功能，對會議的結果都希望政府能夠接納，讓族人感受到政治參與感，也因為原住民族的期望與寄託，部落會議更是需要受到公部門的重視與回應。部落會議實施要點所規定的互動模式：

- (1) 公部門必須協助部落會議的落實，資訊的即時公開促使族人積極參與。公部門對於部落會議的互動關係，加入必要的公部門參與讓地方感受到用心與重視，協助部落會議的運行共同尋求公共利益，原民會必須積極的給予部落會議協助與支持，補助原住民族部落內共識的建立，而公部門的資訊也應該要在部落會議上做完整即時的公開說明，原民會也應與其他行政機關做一個協調，來維護彼此間的信賴關係。
- (2) 與原住民族相關政策「參與」的重要性。〈原住民基本法〉的創立使得政府在治理方面必須審慎處理，政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。這裡表明政府在處理部落土地內之公共事務時，原住民族的參與協商是必要的程序，否則政策的推行與資源的分配可能將不適用部落族人，以致政策無法順利推行。

- (3) 先尊重部落會議，才能落實部落會議。雙方都必須尊重彼此，公部門與部落透過正式的流程來共同決策、規劃、執行(圖 5-1)，公部門也應重視部落的決定，對於部落之意見給與採納之機會，甚至雙方都能有參與權來對提案進行規畫，部落會議卻無實權，所以部落會議能否發揮效果是在於公部門所採取的策略。

圖 5-1 與部落會議穩定的互動過程



來源:改自「東部海岸國家風景區範圍擴大納入台東知本地區」案

## 肆、建議以網絡治理促其部落合作

隨著地方環境因素的變遷，政策的執行與外部資源的變項也跟著分化，也就是說服務社區與領導者不再是單一一個了，因此地方村長、社區協會理事長或者是個案中的部落主席，如果能了解社區內的資源，並適當調整本身立場與具備協調溝通的能力，將能利用有限資源並對外取得所需資源，並共同動員相同理念的行動者，進而形成一種能夠反饋的資源整合系統，將創造地方和諧發展並能符合在地的公共利益。

治理的出現結合了公民社會(Civil Society)延伸出網絡治理，有別於新公共管理，是在政府結構之外尋求改革，朝向與社會共同管理的模型(強調公民參與過程)，決定社會價值該如何分配、社會政策該如何執行，民主理念的治理型態即是網絡治理。網絡為政府另一種治理型態，透過政策網絡相關理論得知，網絡是由一群多元的行動者，透過彼此資源的相互依賴及交換，以互動合作建立穩定的關係以完成共同的利益目標。因此利害關係人的資源、互動、信任、夥伴關係都是建構良善網絡的要素，參與者互動的次數多寡，良好的資源管理能持續信任關係的建構，共同參與擬定方案建立起夥伴關係，資訊即時公開的公開、分享，及時的協調過程，有效地分配有限的資源，達到治理的成效(圖 5-2)。

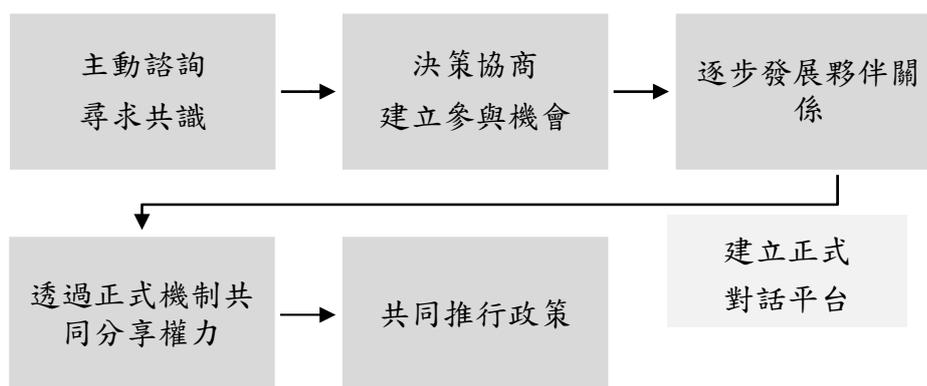


圖 5-2 良善的地方參與流程圖 來源:自行繪製

透過網絡關係與管理來營造合作模式，公部門必須提供必要資源來協助，並達成共同護溪、振興產業、發展生態旅遊、社區永續發展之政策目標。公部門可以進行網絡利害關係人的整合，公所應促成業者與在地村民的合作關係，而非將資源利益集中在某一點，現在如能將資源重新分配或許就會有不同的結果與可能，因此需要強化當地軟硬體基礎建設，使地方族人感受到公部門經營地方的用心，讓業者與村民了解到雙贏的重要性(吳信慧，2009:152)。

- (1) 確認網絡中的參與成員，並保持經常性的溝通與接觸，才能建立起良善與穩定的合作模式，將有助於提升彼此信任及長期政策推動的順服度與完整性。也就是說公部門也必須要尊重部落會議並支持採取行動，才會讓族人知道部落會議的功能是有其效用的，讓族人積極去參與部落會議，進而建立起一個共識基礎，願意與公部門建立一個穩固的互動平台，才能有利於政策的推行，以及產出雙方都能接受的結果。
- (2) 培養具有公民素質的參與者，理解部落優先需求。參與的團體與代表人必須具有信度的公民資格，也就是說在參與的過程中要能夠基於自己的立場與資訊，來對政策表達其訴求與建議，而公部門則是站在一個專業監督者的角色去輔助地方的社會參與者，避免資訊的誤解或偏離目標方向，且能隨時進行資訊的交換來促成公共利益的產生。

## 伍、對公部門建議之參考

將網絡關係建立起來對部落光觀環境問題作重新討論，如果要修復公部門與部落之間的關係，對族人所在意的利益分配與信任問題就必須要有策略性的執行，因此資源的配置必須具合理性符合部落的需求，並著重夥伴關係的建立，重啟商議共管機制的議程，達成共同的目標。

## 一、資源的提供必須具合理性

黃東益、李仲彬(2010)認為資訊提供的及時性能夠使網絡更有效率；如公開的電子治理，隨著科技在政府治理過程中的廣泛運用，電子治理的推動主要可透過兩種途徑來提升民眾對於政府的信任。依循新公共管理的理念，主張提供符合顧客需求的服務，藉此提升民眾對其服務之滿意度，因服務效率的提升而取得信任；另一途徑則是依民主理論，透過讓民眾涉入公共政策過程，而產生參與途徑。

因此公部門方面應增加與多元關係人的接觸機會，並在規劃過程中讓族人能夠得到即時的相關資訊，好讓彼此的訊息資源能夠互動，避免缺乏參與所產生的衝突與誤會，讓網絡成員能夠感受到公部門的努力與用心，來補足民眾對於參與度不足的地方。

另外部落內的基礎建設是公部門，在地方行銷上的重要因素之一，具訪談銅門村以及博愛新村對於政府、鄉公所硬體資源的提供設施感到相當的不滿意，如產業道路的修繕、風災的整頓處理、村內軟硬體設施的欠缺，諸如這種基礎建設的需求不能滿足當地的居民，導致族人對公部門的不滿意與不信任，因此如能改善並滿足地方部分需求，應可以增加信任度維持良善關係，藉此提升政策順服度。

那我們也看到資源的提供與分配為一個重點，《經營管理辦法》大部分符合榕樹社區與發展協會的需求，不過使得博愛新村居民(原清水溪旁居民)及既得利益者的資源分配做重新的配置，而引發利害關係人不滿，當公部門維持與地方和諧發展後，資源若能有效合理的配置，將能使既得利益者改變其原有的態度，也就是讓部落族人了解到公共利益，而讓這種對立關係發生改變，了解未來的主要受益者是誰，並與外部業者特色需求做調整，也就是做既有資源的重分配，將能發揮資源配置的效率及創新。

## 二、 必須建立起穩定的夥伴關係

公共選擇理論經常探討的是，為何某一項政治決策，最後會引致違背公眾意向的結果，檢視個案中公部門與社群參與者間的網絡關係，在治理觀念下部落族人以及既得利益者加入了政策網絡，政府應該如何穩定網絡關係，也就是說，轉為治理的政府在網絡中是處於協力的角色，政府必須將網絡資源進行分配與調整，重視過程參與的重要性，去協調參與者之間的利益分配，就算政府是處於主導者地位，也不得不忽視參與者的資源力量，資源利益的失衡將影響網絡關係，有可能變得鬆散致使目標無法達成。

獲得相關單位的補助後，即在慕谷慕魚遊客中心周圍，建築意象與攤位等設施，因未受到部分村民的支持，認為公部門以及社區發展協會操之過急，忽視了族人的聲音，在不符合族人的期待下所做的資源利用引起不滿，導致族人不信任公部門做的設施，這種結果導致未來在協調動作上產生困難，也將不利合作網絡的建構。有部分反對的人為博愛新村村民，舊有的工作地都在裡面，擔心土地權益的問題，也積極參與銅門部落會議，並訴求土地相關權益，如果沒有辦法重視這些利害關係人的問題，那計畫則很難進行下去。

合理的資源配置，就是被大家所都能接受的分配結果，才能讓這個網絡關係建立起來，在認知彼此的資源後，如法規的建立、為社區帶來的利益、對生態的影響、既有資源的運用方式，再來彼此合作累積起信賴感，才能以理性且公開的溝通過程，建構出大家都能接受的共識，這樣在完成地方永續的過程中，才會被大家接受並共同朝向同一目標，使決議結果既民主並具有效率。

若要使政策利害關係人順服，在政策規劃方面就要能納入多元參與者的意見，建立公共對話的機制，在政策倡導方面恐必須先強化政策論證與政策行銷的能力，且必須清楚表達立場，才能兼顧專家與公民參與的訴求。本研究發現慕谷慕魚護溪發展協會近年來致力於觀光旅遊的建設，獲得一部分民眾肯定，而在公私協力合作方面，也獲得許多社會資源的協助，另一方面，雖然縣政府及鄉公所提供了管道讓銅門村居民得以參與公共事務，但民眾之公民參與仍有待加強。

- (1) 對於各項活動及政策的資訊要加強公開宣傳，並應負起與當地族人共同合作的理念，與發展協會建立長期的夥伴關係，同時應建立起參與管道並適時激勵族人討論，公部門應體認新公共服務精神，而民眾也應瞭解新公共服務的意涵，提昇自己的公民性格及民主素養，學習相互尊重，積極參與公共事務並承擔社會責任，為部落永續發展的建立共同努力。
- (2) 公部門對於協商方面要更主動積極，而非因為受到強烈反對，而擱置議案讓部落自己去協商，相反的應該更要尋求當地族人的幫助。故建議相關目的事業主管機關以及縣政府、鄉公所等地方主管機關，未來對類似銅門村等鄰近部落，應有更多積極輔導和協力，尤其是原住民族之主管機關，原住民委員會應該支持與協助部落會議的推廣，牽涉其他機關事務時，原民會應該要站在部落的立場去協商，才可能凝聚共識並去做平等的對話，使社區參與自然人文生態景觀區的政策比較有實現之可能性，畢竟單方面的訴求都是很難達成共識的，無論是「由上而下」或是「由下而上」的模式，都無法由單方來主導，因此雙方都應該維持良好的互動關係，以利共同發展。

## 陸、未來研究建議

本研究是針對銅門村慕谷慕魚自然人文生態景觀區的劃設過程中，對部落會議實施要點現況產生的問題提出看法與建議，因此對於其他地區案例所延伸之問題無法去發現檢視，對未來研究部落會議相關問題可以朝向部落會議所延伸的兩種型態作深入研究，也就是部落內部會議與部落對外的同意機制，行政院原民會正擬具原基法第 21 條同意權機制實施要點草案，也就是將部落會議正是區分成兩種不同的功能，未來研究可以著重在此草案與部落會議實施要點之間的關係以及影響的範圍。

## 參考文獻

王仕圖，2007，〈社區型非營利組織資源動員與整合：以社區發展協會為例〉，《台灣社會福利學刊》，5(2):103-137。

王俊權，1989，《我國壓力團體與教育行政決策之關係》，國立台灣師範大學教育研究所碩士論文。

王保鍵，2008，《圖解政治學》，台北市：書泉。

王啟明，2010，《政治學》，台北：晶點文化。

丘昌泰，2008，《公共政策：基礎篇》，第三版，台北：巨流。

以撒克·阿復，2010，《現代國家對原住民族自治主體的侵害—88 災後重建、五都對原住民族社會的衝擊與挑戰》，全國原住民族研究優選論文集。

史美強、蔡武軒，2000，〈網絡社會與治理概念初討〉，《中國行政評論》，10(1):33-74。

余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩編，2008，《公共政策，智勝文化出版》。

吳定，1996，《公共政策》，台北：華視文化。

吳庚，1993，《韋伯的政治理論及其哲學基礎》，台北市：聯經出版社。

呂育誠，2002，〈台灣村里制度定位與功能之研究〉，《行政暨政策學報》，34:85-124。

呂育誠，2012，〈地方組織間協力所面臨的挑戰與因應途徑：以臺北市師大夜市住戶抗爭事件為例〉，《研習論壇》，137:18-32。

宋國用，2011，《原住民部落營造與再生策略-以復興鄉溪口台部落為例》，國立臺北大學民俗藝術研究所碩士論文。

李光中、許玲玉、張惠珠、李佩怡、練宛思、鄭凱仁，2010，〈啟動原住民部落參與礦區劣化土地復育之議題分析—以宜蘭縣南澳花村為例〉，《台灣礦業》，

63(1):27-48。

李阿興，2007，《村里長定位之研究—以台北縣五股鄉為例》，國立臺灣師範大學政治學研究所在職進修碩士論文。

李鴻維，2002，《地方自治團體參與中央決策程序之研究》，國立台灣大學法律學研究所碩士論文。

林正德，2008，《臺北市區公所如何營造民主參與的公民社會：新公共服務途徑》，政治大學行政管理碩士學程學位論文。

林玉華，2002，〈政策網絡的治理模式：以英國與歐盟為例〉，《行政暨政策學報》，34:35-55。

林江義，2005，《台灣原住民基本法與未來立法趨勢》，行政院原民會企劃處。

林良謀，2009，〈內發性社區營造—以比亞外部落為例〉，《警專學報》，4(6):133-152。

林琪、林君蓉、陳怡孜，2009，《從司馬庫斯風倒櫟木事件看臺灣原住民自治之可能性》，國立台中女子高級中學專題研究。

林聰吉，2012，〈台灣民眾的機構信任：以媒體信任為分析焦點〉，《東吳政治學報》，30(1):43-79。

林鴻桂，2005，《自然人文生態景觀區之規劃管理研究—花蓮慕古慕魚生態廊道之個案研究》，國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學學系碩士論文。

林鐘沂，2005，《行政學》，三民書局。

金長驊，2009，《農村再生計畫與原住民部落：下賓朗部落的個案研究》，國立臺東大學區域政策與發展研究所碩士論文。

胡幼慧，2008，《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》，高雄復文圖書出版社。

胡至沛、葉蓉蓉，2011，〈新竹市打通瓶頸巷道之研究：政策網絡觀點〉，《中華行政學報》，8:29-57。

- 修傑麟，2005，〈我國村里制度定位及演變〉，《中國地方自治》，58(3):頁 25-35。
- 孫本初、鐘京佑，2005，〈治理理論之初探:政府、市場與社會治理架構〉，《公共行政學報》，16:107-135。
- 徐揚，2002，《村里及村里長法地位之探究》，地方制度法教室。
- 翁興利，1999，《地方政府與政治》，商鼎文化出版社。
- 馬賴古麥，2004，《原住民族自治制度之形成要因及其願景形塑》，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 張世賢，2003a，〈聯合國與地方永續發展〉，《中國地方自治》，56(5):33-38。
- 張世賢等合著，廖俊松編，2009，《地方永續發展—台灣與大陸的經驗》，元照出版有限公司。
- 張正修，2009，《地方制度法理論與實用》，新學林出版股份有限公司。
- 張榮容，2009，《從公民參與角度檢視台北市 1999 市民當家熱線》，東海大學行政管理暨政策研究所碩士論文。
- 曹現強、王佃利，2005，〈新公共管理的衝突:對一種統一模式的提問〉，《文史哲》，4:147-153。
- 許立一，2011，〈從形式參與邁向實質參與的公共治理：哲學與理論的分析〉，《行政暨政策學報》，52:39-86。
- 郭耀昌，2012，〈公民參與及政策科學的對立與調和〉，《玄奘管理學報》，8(2):25-54。
- 陳朝建，2002，《地方制度法精義-逐條釋義與實務見解（初版）》。台北：首席文化出版。
- 陳朝建，2010，《地方制度法—村里制度與關規範之修正芻議》，我國基層村里角色與功能再定位—圓桌論壇。內政部、國立台北大學共同合辦。
- 陳舜伶，2001，《原住民族運動中「權利法制化」進路的困局-兼論建構中的台灣

原住民族自治》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

曾建元，2002，《一九九零年代台灣憲政改革之研究：民族主義與民主轉型的觀點》，台灣大學國家發展研究所博士論文。

曾建元，2002，〈從人權保障觀點論台灣地方自治問題〉，《育達研究叢刊》，3:25-36。

黃正雄，2010，〈地方治理與行政區劃之展望〉，《中國地方自治》，63(2):3-34。

黃居正，2008，憲法解釋與原住民權利，《憲法解釋之理論與實務》，料福特主編第六輯，台北中央研究院法律學研究所籌備處專書。

黃東益、李仲彬，2010，〈電子治理與民眾對政府信任：台灣的個案分析〉，《行政暨政策學報》，51:77-124。

黃建銘，2011，〈本土語言政策發展與復振的網絡分析〉，《公共行政學報》，39:71-104。

黃德福，1997，行政院研究發展考核委員會編，2008，《我國行政區域劃分問題分析》，臺北：行政院研究發展考核委員會。

黃錦堂，2002，《地方自治的本質與法律解釋監督之限制》，新野論壇－地方自治：落實人民主權的第一步，台北：新台灣人文教基金會。

楊君菁、李怡娟、洪德仁、簡莉盈，2006，〈社區團體參與社區防疫之需求與阻力調查〉，《實證護理卷期》，2(4): 265-272。

楊國樞，1993，《社會及行為科學研究法》，東華書局。

葉至誠，2000，《社會科學概論》，台北市：揚智文化。

廖興中、史美強，2000，〈論官僚組織在後現代社會中的困境與轉型〉，《中國行政評論》，10(1):215-249。

趙永茂，1998，《台灣地方政治的變遷與特質》，翰蘆圖書出版有限公司。

趙永茂，2009，〈我國地方制度的改造工程〉，《研考雙月刊》，33(4):44-59。

劉玉蓉，2009，〈新公共管理理論的成就、批判與反思〉，《湖北函授大學學報》，22(4):82-83。

劉宜君，2001，〈我國全民健康保險政策分析：國家機關自主性與政策網絡觀點〉，《空大行政學報》，11:161-212。

劉宜君、陳敦源，2007，〈新制度主義與政策網絡應用於府際關係之研究：地方政府分擔健保爭議之案例分析〉，《社會政策與社會工作學刊》，11(1):1-51。

劉阿榮，2007，《都市治理與地方永續發展》，揚智文化事業股份有限公司。

蔡允棟，2006，〈民主行政與網絡治理：「新治理」的理論探討及類型分析〉，《台灣政治學刊》10(1):163-209。

蔡秀卿，2003，《地方自治法理論》，學林文化。

衛惠林，1965，《台灣土著社會的部落組織與權威制度》，台灣土著社會文化研究論文集，台北：聯經。

衛惠林，1965，〈台灣土著社會的部落組織與權威制度〉，《台灣大學考古人類學刊》，25:71-87。

魯炳炎，2009，〈從多元流程觀點談蘇花高興建決策之議程設定與政策選擇〉，《東吳政治學報》，27(4):171-240。

盧道杰，2004，〈台灣現地保育的治理—1990年以來一些新興個案回顧〉，《台灣大學實驗林研究報告》，18(1):13-27。

盧道杰、闕河嘉、黃書娟、林鴻忠、汪忠仁，2011，社區培力與資源保育：我國社區林業政策評析，《台灣政治學刊》，15(1):137-204。

盧鏡臣、周素卿、江尚書，2011，〈重大災害事件對媒體議題設定及政府決策之影響基隆河流域河川整治的個案研究〉，《論文地理學報》，63:89-113。

謝俊義，2001，〈定位與定向—公共行政的大問題〉，《中國行政評論》，10(1):177-207。

謝瑞智，2006，《最新法學緒論》，十七版，文笙書局。

顏愛靜，陳亭伊，2011，〈原住民傳統領域共同管理之研究－以新竹縣尖石鄉泰雅族部落為例〉，《地理學報》，61:10-30。

羅素玫，2010，〈文化認同、生態衝突與族群關係由阿美族都蘭部落的傳統領域論述談起〉，《臺灣大學考古人類學刊》，72:1-33。

蘇毓昌、余致力，2007，《議程設定之研究：以財產來源不明罪之立法為例》，台灣公共行政與公共事務系所聯合會，第三屆，兩岸四地學術研討會論文集。

## 報章雜誌

《城鄉紀事》，2012，〈花原民會議 談福利政策〉，聯合報，6月25日，B2版/宜花綜合新聞。

田俊浩，2011，〈反對慕谷慕魚 自救會四訴求〉，原住民電視台，原住民新聞雜誌。

田俊浩，2011，〈部落會議適法性 公所說明〉，更生日報，8月27日。

梁玉芳 台北報導，2009，〈原民吶喊：重建 請回歸部落思考〉，聯合報，8月24日，A4版/要聞。

蕭白雪、王文玲 台北報導，2010，〈部落決議拾木 原住民改判無罪〉，聯合報，2月10日，A10版。

簡浩正，2012，〈捍衛土地 銅門部落拒設景觀區 批慕谷慕魚計畫進行多年 部落毫不知情 憂封溪影響環境花縣府稱只是草案〉，中時電子報，12月6日。

## 網路資料

王姿晴，2007，〈多元文化主義與台灣的多元族群〉，《國立中央大學客家學院電子報》，64。來源自

[http://140.115.170.1/Hakkacollege/big5/network/paper/paper64/05\\_14.html](http://140.115.170.1/Hakkacollege/big5/network/paper/paper64/05_14.html)

王建勳，2011，〈地方自治：民主社會的根基〉，來源自

[http://big5.qstheory.cn/zz/shzyzzzd/201109/t20110919\\_110902.htm](http://big5.qstheory.cn/zz/shzyzzzd/201109/t20110919_110902.htm)

王皓平，2010，〈里長的在地公共角色〉，《國政評論》，來源自

<http://www.npf.org.tw/post/1/8272>

高永光，2002，〈從鄉鎮市代、村里長選舉論其存廢〉，《國政評論》來源自  
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-C-091-127.htm>

紀俊臣，2002，〈村里與社區體制存廢之考量〉，《國政評論》。來源自  
<http://www.npf.org.tw/publication/ia/091/ia-c-091-193.htm>

原住民族文化知識網，〈部落組織〉，參閱日期 2012，10 月 8 日，網址  
<http://www.sight-native.taipei.gov.tw/ct.asp?xItem=204810&CtNode=16899&mp=cb01>。

隋杜卿，2010，〈原住民族自治法(草案)的評析與建議〉，《國政研究報告》，網址  
<http://www.npf.org.tw/post/2/8229>。

馬賴·古麥，2005，〈原住民族基本法通過後的沈思〉，《國政評論》，來源自  
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/094/IA-C-094-011.htm>

謝叔芳，2008，〈從 Williamson 的交易成本觀點論政府事務委外管理〉，《2008 TASPAA 夥伴關係與永續發展國際學術研討會》，來源自  
<http://web.thu.edu.tw/g96540022/www/taspaa/essay/taspaa2.htm>

## 譯著

王昭正、朱瑞淵 譯，1999，《參與觀察法》，台北：揚智文化事業公司。譯自 Dany L.Jorgensen,1989,Participant Observation: A Methodology for Human Studies.

李政賢 譯，2009，《訪談研究法》，五南圖書出版股份有限公司，頁 21。譯自 Irving Seidman,2006，Interviewing as Qualitative Research: A Guide for Researchers in Education and the Social Sciences .

徐宗國譯，1998，《質性研究概論》，巨流圖書公司。譯自 Anselm Strauss,Juliet Corbin,Basics of qualitative research : grounded theory procedures and techniques.

## 英文文獻

Simon,H.A.,1997. Administrative behavior:a study of decision-making processes in administrative organizations. 4th ed.New York,FreePress.

Will Kymlicka.1996. Multicultural Citizenship=A Liberal Theory of Minority Rights.Oxford University Press.

## 附錄 A 深度訪談-承辦人員

日期：102.6.11 地點：秀林鄉公所

**問：部落會議的召開情形？**

- 1) 他們主席是兩年一任，那我們公所的職責主要是備查，如果說他們的會議是
- 2) 攸關部落建設或者其他處室如需要相關法規來解釋，我們就會報到縣政府去
- 3) 那部落會議要點有規定說，如果說會議決議結果逾越現行法令就不用回復，
- 4) 我們也是依照法令去行政，例如說召開的人數規定符合才能合法開會，如果
- 5) 說像現在分兩派各開個的，當然就沒有效，我們公所就是受理但不處理，那
- 6) 按照規定來開會，那我們公所就受理備查，如果公所可以處理的就由公所回
- 7) 覆處理，如果是關於法規要特別解釋我們就函請縣府處理，能夠公所處理的
- 8) 就由公所處理。

**問：所以目前的部落會議的召開情形？**

- 9) 其實沒有特別規定一定要召開，他的精神是說，如有重大關係到部落的事情
- 10) 才需要去召開，雖然有規定次數，但平常如果沒事那何必去召開。現在也是
- 11) 說反對派的自己召開部落會議，但是這樣很明顯代表性不足，兩邊各自開會
- 12) 陳述意見這樣，反對的會議只有反對的會去，支持的會議只有支持的會去，
- 13) 這樣的會議結果是沒有效果的，其實部落會議是處理部落內很基本事務；制
- 14) 定社區公約之類的，例如說社區晚上 10 點不能唱卡拉 OK 吵到大家；水溝
- 15) 清理的問題，所以要清楚去了解部落會議管理內部的事情是哪些，這個規劃
- 16) 案有牽涉到法律的部分，所以部落會議不能去改變法規的內容，只能表示意
- 17) 見針對這個案子希望能夠做甚麼樣的規劃，而不是說用部落會議來反對到底
- 18) 例如說什麼公務都要經過部落會議的話，那這樣就很難去推行政務。

**問：您覺得部落會議的影響程度？**

- 19) 我覺得這關係到對法的認知，就是說從公部門對於原住民基本法和部落的認
- 20) 知與解讀不一樣所產生的影響就不同，有時候會有逾越部落會議能夠決定的
- 21) 事項發生，一個部落如果可以決定一切大大小小的事情，這樣就會跟既有的
- 22) 法規衝突。可是部落會議要點實施也有矛盾的地方，就是部落有參政權、建
- 23) 議權、自決權，可是又有規定不能與其他法律牴觸，這樣是不是就產生出公
- 24) 部門有公部門的解讀，地方有地方的解讀，兩邊各說一派，這樣一定會產生
- 25) 衝突的，目前只有辦法沒有細則，這樣公務員也就無法適從阿。

**問：部落會議能夠決定的事項有無限制？**

- 26) 我們有函請原住民委員會針對實施要點做說明解釋，這些是資料你可以帶回
- 去看看(附錄 H)。

**問：在這個案中部落會議主席的影響力？**

- 27) 除了有既得利益者和媒體之外，另一個就是村落內權力分配的問題，也就是

28) 說那個核心人物意見領袖的態度，今天他的觀念是錯的話，就會去影響當地  
29) 居民的認知，導致村落的發展變成分派又撕裂的情況，所以我們公部門就乾  
30) 脆不要去動，讓他們自己發現問題自己去磨合。

31) 像現在有些為反對而反對，如果我們鄉公所要開會他們就會針對鄉公所來抗  
32) 議，會認為會議都是政府掌控的，所以說如果是持比較正向的態度來看這個  
33) 議題，共同合作開發是一個很好的議題阿，但是如果今天是反對的來看這個  
34) 議題，就變成拿原住民基本法來說，部落的資源要部落自己管理，會議當然  
35) 也是要由我們自己來開去決定部落的事情。

36) 就像選舉一樣會分成好幾派支持者，我們講就是地方權力的重新分配，以前  
37) 我們原住民同一族的部落哪有分成這樣，大家都是太魯閣族的，就因為是認  
38) 知不同被曲解了，所以分裂成這樣，搞得村長也都很難做人，當地居民完全  
39) 被意見領袖所掌控，可是如果部落發生問題了，例如車輛、垃圾、遊客的問  
40) 題一一浮現，還是會歸責於公所，大家都會推來推去。

**問:如果有緊急或臨時有需要召開會議是否需要經過某些程序?**

41) 基本上還是要按照行政院原住民委員會所訂的部落會議實施要點去執行實  
施，這上面都有規定(附錄 I)。

**問:如何對部落議決結果，進行整合和處理?**

42) 以前原住民部落都是一個家族，一個家族分居，然後他們之間會找到一個平  
43) 衡點產生共識，這樣自行磨合比較容易處理，那我們公部門當然是要以公眾  
44) 的利益為優先，可是如果這個公益受到少數人的反對，那也必須要去尊重，  
45) 因為我們的認知是，這畢竟是在地的資源，不要像早期政府用公權力強制的  
46) 力量去執行，其實我們也是可以透過立法來去推動強制執行，可是我們不要  
47) 所以我們是想回歸部落，這是部落的資源，所以說部落要有一個共識，我們  
48) 才能去執行。

49) 現在就是說暑假要到了，就會有很多遊客問題會顯現出來，像以前我們是解  
50) 決垃圾的問題、車輛動線的問題、還有態度問題，所以這要讓部落去磨合去  
51) 討論，再請求鄉公所來做整合解決促成共識，以前都是這樣解決得，例如交  
52) 通已經影響當地居民的日常生活，當地的環境破壞已經影響原始的生態，可  
53) 是這些聲音卻還沒有出來，所以說要回歸到部落的共識，讓他們意識到說有  
54) 這些問題，才能對外表達一致的看法，所以才會形成要保護地方的共識。

**問:對於社區的部落會議有什麼看法與建議?**

55) 主要還是地方領袖的問題，例如村長是民選的、社區發展協會理事長也是選  
56) 出來的，教會會長也是經過教友選出來的，部落會議主席也是選出來的，都  
57) 是經過民意投票選出來的，都是具有代表性的意見領袖，那這樣要聽誰的。  
58) 而反對派的就針對會議參與人代表性不足來抗議，但是大多數的領袖當然是  
59) 具有代表性的，因為他們也是經過民意選出來的，怎麼會有代表性不足的問題  
60) 題，那就是因為他們已經認定要通過案子的都是屬於外界人士，部落內部自  
61) 己的事情本來就要自己管，同意的人都是屬於公所那一邊的於是分歧就更大

62) 了。

63) 部落會議已經讓其他利益的因素加入其中了，就連同這個規劃案的本意也被  
64) 誤傳為是國家公園的前置作業，導致當地居民的反彈聲浪，認為土地行為會  
65) 受到限制，所以說主要我們也是希望能夠藉由部落會議來告訴他們真正的意  
66) 思，但是就是因為利益因素導致部落會議被濫用了，變成說只聽一方的意見  
67) 而支持這樣很難走下去。

**問：您覺得慕谷慕魚規劃案無法順利推行的原因是什麼？有什麼建議？需要改進的地方？爭議點？**

68) 最重要的還是既得利益者在操控，還有地方權力的派系分流，當時在推動的  
69) 時候村裡有比較算是德高望重的人，大家都會聽他的很信任他，可是他走了  
70) 以後等於說權力做重新的分配，一個資源的掌控分配。所以既得利益者除了  
71) 裡面的店家外，還一個重要的就是旅遊業者。因為沒人敢說自己是為了自己  
72) 的利益來反對，所以用民族意識來當作外衣去反對，這個規劃案在部落會議  
73) 開始之前就在推了，所以說居民從事的活動是受限於原本就有的森林法或保  
74) 育法，還有農業相關法律所容許的活動，實際上慕谷慕魚只管遊客，遊客的  
75) 進出讓社區有個回饋的機制，其實我們公所最開始的想法是，整合部落的一  
76) 個機制，然後使用者付費的概念，有個法源依據才能去收錢。

77) 土地所有權部分，必需回歸原住民保地管理辦法的相關規定，所有申請的土  
78) 地必需依照原住民保留地管理辦法，通過層層審核後，設定地上權五年後才  
79) 能取得所有權狀，整個景觀區面積遼闊，可能需要其他包括國產局、林務局  
80) 等公產管理單位同意才行，並非秀林鄉公所或縣府同意就可以。銅門社區民  
81) 反對的最大理由是怕這個地區會被劃定為國家公園，土地的所有權將難以合  
82) 法化，劃設清水區的土地幾乎都屬於河川局的土地。不過也就是因為這個錢  
83) 的問題，才導致問題的產生，這個規劃案可以讓這些利益變成一種統一公開  
84) 的方式，你進入就收取門票，也就是讓這些錢變成回饋社區的一種機制，可  
85) 是當這些錢、利益從原本固定幾家裡面的業者或外面的旅遊業者，變成是由  
86) 社區發展協會或是公所來收費的話，那他們的利益就會變少了嘛，所以他們  
87) 沒辦法為自己的利益去做主張，而是採用原住民基本法的訴求來去維護自己  
88) 的利益，所以看到我們公所要開會就直接出來反對，說權力掌控在少數人手  
89) 裡，不尊重當地的意見。然後支持的人也是持觀望的態度，沒有合作來引導  
90) 其他的居民團結起來，所以變成說既得利益者會去操控其他沒有意見得居民  
91) 來做反對，尤其是外面的旅遊業者，或者是博愛新村的人，因為他們是目前  
92) 最大的獲利者，而縣政府那邊因為也主要在推動觀光發展，旅遊業者就表示  
93) 如果這個案子通過劃定的話，那旅遊業就會被限制，所以就利用其他意見領  
94) 袖來施壓，例如直接找議員之類的，直接向縣政府投訴或跟著部落來抗議，  
95) 他們也跟著部落來去抗議請求解除人數的限制，這就沒有經過部落會議討論  
96) 了，解除人數限制這種意見，利益的意圖就很明顯。我覺得媒體也算是重大  
97) 的原因之一，有反對者的出現然後去炒作，甚至是媒體也有相關利益者參與

98) 其中，媒體所報導的方向正不正確、客不客觀、他所要呈現給大眾的內容也  
99) 影響很大，希望媒體能夠報導正面的訊息。這樣又要談到既得利益者的問題  
100) 其實他們都知道有些程序合不合法規規定，但是沒人敢說自己是爲了自己  
101) 的利益來反對，所以會利用一些故事來去針對這個規劃案，或者是原住民  
102) 的民族意識，甚至是土地的問題，讓媒體著重在原住民族的尊重以及旅遊  
103) 業者的工作權，反而忽略了這個規劃案的主要重點，這樣就導致沒有人願  
104) 意好好的談一談。

## 附錄 B 深度訪談-銅門村村長

日期:102.6.11 地點:文蘭葉家鐵店

**問:部落會議有定期召開嗎? 參與的情形如何?**

- 1) 他設定是有固定的時間，可是我們不一定要去開這個會，那這個是原住民委員會制定的嘛，他原本是好意，要讓我們原住民能夠自己討論自己的事情，
- 3) 例如說避免讓一些財團阿來這裡建設或者是開發什麼東西的，等於是說會影響我們這些當地原住民生活的事情，讓我們有管道去主張我們的看法與益。
- 5) 現在也沒有開什麼村里民大會了，現在都是村里長會議，就是各里派代表來開會，部落主席也會邀請，村內的各單位也都會邀請，理事長、事務組長、教會的學校的都有，不過我們只要里長過半我們就可以開會了。

**問:有透過部落會議去影響過地區的發展規劃嗎?**

- 8) 其實平常沒有在決定什麼，也就沒有甚麼影響，可是後來變成說他們想要拿回一些村長的權限，然後召開部落會議去決定說社區經費、代表人選、鄰長的任選都要由部落會議去決定，不能由村長決定，我是村長，所以我清楚我也當過一次臨時主席，應該要去看是不是會侵犯到原住民的權益，當然有侵犯到原住民的權益就要反對，我們就會開會決議一個結果這樣，壞的當然要反對，好的就看看說有沒有其他意見，然後再交由鄉公所來處理，而不是拿來為反對而反對，這樣開這個會議也沒有什麼結果嘛，除了反對也要討論出一個方法，看要怎麼去改進，這樣開部落會議才有用嘛，而不說主要拿來操控；用來反對這個議題的工具，像之前我要做裡面產業道路的工程，他們也是在那邊直接反對，說村長要動他們的土地，然後做不好又說我讓他們的農產品沒有辦法從山上運下來，這樣我沒辦法做任何事情啊，因為他們沒有要好好談，主要還是反對的人比較強勢，他們部落會議只是一個形式而已。

**問:通常部落會議都是決定些什麼事情?**

- 20) 現在的情況是例如說今天要開這個會，在開會之前主席就會說一些反對的事情，然後就跟自己反對的人說好要反對，結果開會開始表決，舉手反對的都是博愛新村跟要反對的人，這樣我們同意的人就相對很少了，就是他把整個銅門村能夠反對的人都找來反對，他是為了要過半數所以才找來這麼多人，可是這些都不是當地的人都可以表決，那同意的人就都沒參加，因為這個會議的主題是反對嘛，這樣子當然會造成很像整個銅門社區都是反對的樣子，會議內容已經變調了；一開始就設定好他們的議題，所以部落會議在目前是不理性的情況下討論事情，然後加上因為你程序就不對了嘛，然後就變成說是政府的問題，參與投票的人也都不是當地的，所以往上級鄉公所備查一看就發現都不是銅門的人，這樣就沒辦法處理，就開始罵鄉公所，說他們把會議紀錄藏起來，再也不信任鄉公所，你沒有按照規則走，這樣當然沒有辦法辦理阿，當然就等於會議無效。

32) 我也不是說反對他們，我是希望說不要因為這個部落會議，然後變得是說政  
33) 府都不尊重部落一樣，而讓會議主席去操弄居民，可是我做任何事情他們又  
34) 會反對，什麼都不做也會被罵阿，我們是爲了將來的孩子著想，想說先人種  
35) 樹後人乘涼，我們希望是把這裡做成能夠吸引觀光客來的地方，一定要自然  
36) 一定要漂亮，才能夠讓我們的孩子留在部落工作，可是就是反對的聲浪讓鄉  
37) 公所也不好處理，我當然也更難去協調，這樣我們的部落怎麼還會有什麼發  
38) 展呢，哪裡有辦法達成在地就業，內亂都處理不好就沒辦法決定事情了。

**問：會議主席是怎麼產生的擁有什麼權力？**

39) 現在就是部落會議氾濫到很像權力變得很大這樣，主要就是說主席的觀念和  
40) 想法會去帶動居民，讓他們相信主席是在幫他們爭取土地還是權益之類的，  
41) 也就是用反對的心態來去對抗整個村子的好事情，那個就不對了，這樣相信  
42) 他意見的人就都會去選他當主席阿，基本上有規定出席的人來選出主席。  
43) 然後身爲村長也很吃力阿，因爲他們也是我的選民嘛，我要保持中立，現在  
44) 就是主席自己的想法跟意見，會去扭曲一些事情，然後再慢慢的對參與部落  
45) 會議的人洗腦，開個部落會議說服大家這個會變成國家公園阿，土地會被徵  
46) 收也拿不到所有權，以後有什麼活動都會被影響，大家也就覺得主席再幫他  
47) 們爭取權利，所以就變成說不知道好處在哪裡，只知道壞的地方，可是那些  
48) 壞的地方又跟生態景觀區沒有關係，所以說我覺得主席的影響力是看他的想  
49) 法，但是現在部落會議變成他的意見表達會了，基本上他只是會議主持人，  
50) 主席兩年改選一次太久了，這樣的話就都是同一個主席再表示意見，這樣很  
51) 容易影響村民的判斷能力，然後按照規定他主席也沒有什麼權力管東管西，  
52) 只是單純的主持人而已啦。

**問：如果要召開或臨時有需要召開會議是否需要經過特定程序？**

53) 有，我們是要通知村辦公室然後再發文，通知村民說要開會這樣，可是他們  
54) 之前都是透過協會，用協會的名義通知來開會的，可是後來他們也知道不太  
55) 對，然後加上跟協會可能也相處不太好，就回歸到由村辦公室來發文。然後  
56) 現在他們又創立一個單位來當作召開會議的發文單位，也就是自救會成員先  
57) 自己開會討論，再讓部落會議主席發文召集，他們還有自己蓋章發文公告。  
58) 部落會議主席只是說去召開會議並通知參與的人然後在會議裡主持，正規來  
59) 說還是要經由村辦公室來備查討論的內容，然後去整理那些會議紀錄，村長  
60) 就是要在那邊把關，人數的審核還有開會的內容有沒有按照規定，都跟原本  
61) 規定不一樣了，你開的會表達的意見要有橋梁嘛，就是村辦公處這邊來去處  
62) 理那些行政業務嘛，還有傳給鄉公所表示意見嘛，你沒有公文也沒有文號也  
63) 沒有相關單位的參與，這樣開會誰會知道勒，只有少數的人會去，就是那些  
64) 反對派會去而已，都沒有按照法律規定的嘛。

**問：公部門對於社區的整合有什麼建議？彼此之間的互動關係？**

65) 政府這樣幫我們做當然是好啊，像是鄉公所就做很多事情和規劃，經費也都  
66) 是他們幫我們爭取，但是現在已經變相了，就是有一種意識形態，就像大陸

67) 跟台灣的感覺，選舉因素拉還有派系的問題，所以產生逾權的感覺，好像是  
68) 他們是不想給政府干預要自己自治啦，我是贊成這個部落會議的機制啦，但  
69) 是我希望原住民委員會能夠來說明部落會議的用意在哪裡，跟大家解釋清楚  
70) 說明白，部落會議的功能還有原住民基本法，不要讓他們都不知道那些是在  
71) 幹嘛的，就只聽主席講的，對規定的東西都不了解，這樣沒辦法做對的判斷  
阿。

72) 不然像現在這樣分成反對跟支持的各自開會，這樣沒有用，沒有發揮到整合  
73) 部落內部意見的功能嘛，部落會議不是這樣用的，大家互相討厭會議也開不  
74) 成阿，反對的就只有反對的會去，支持的不會去，就算公部門去也一直被罵，  
75) 這裡的部落會議已經沒有辦法討論事情了，這真的很可惜。

76) 有幾次我們去參加他們的會議，他們都不聽我們的意見都一直罵我們，因為  
77) 他們紀錄也是他們的，所以我們的意見就會被他們曲解，我們也一直問反對  
78) 方要什麼，他們說要自己經營拉，可是現在都沒有法源依據，自己收錢是違  
79) 法的，然後說這是我們的事情你們不要管我們，那這樣這場會議就沒有討論  
80) 出結果嘛。

81) 現在村長辦公室沒有核銷機制，部落會議當然也不能，那還有什麼經費應該  
82) 要由會議決定，現在都是借用協會的意思去辦活動，因為社區協會能夠提計  
83) 畫書申請經費來核銷，這樣就讓村辦公室的功能被架空了，村長要做什麼事  
84) 情，都是由協會去規劃處理那些經費，以前可以可是現在就不行，這樣這裡  
85) 到底有幾個村長，我是按照法律民選出來的村長，有些事情可以去申請活動  
86) 經費，可是村長辦公室又不能核銷，這樣就變成說發展協會可以核銷，就給  
87) 我們的協會去處理，那這樣活動如果處理不好，是不是又會找村長，因為是  
88) 村長交給發展協會處理，所以我這邊會跟協會理事長那邊做協調，共同討論  
89) 村里的事情，當然還有找鄰長各區代表這樣，需要跟上面講的我就會去幫忙  
90) 然後大家一起討論村內的事情，給協會去執行辦理規劃，這樣很好啊是不  
是。

**問：對於部落會議這個機制有什麼建議？**

91) 我是希望說部落會議的主席，不要限制時間，希望原民會可以改，還有召開  
92) 會議的時候，要確實一戶一人；而且要當地的人才能參加，因為這樣也比較  
93) 好核對身分，不然有些已經搬走說他的土地還在這裡可以參加，可以來旁聽  
94) 但是不能投票這樣，反正一定要當地的居民，不能說隔壁社區也來這樣，如  
95) 果說人數不足，那就當場宣布流會另行召開這樣，這是一件要嚴格把關的事  
96) 情，因為要決定一個部落重要的事情怎麼可以讓其他人外人來表示意見，如  
97) 果說今天榕樹再開會然後有銅門的再反對搗亂，這樣就不對了嘛。

98) 所以我是希望說一開始由村長召開會議，然後當場、當天臨選出一個主席，  
99) 這樣的話大家都有機會能夠當主席，不要說就是固定主席兩年任期這樣，因  
100) 為他有可能是在選舉期間爲了要當上主席，而利用一些民族意識來當選主  
101) 席然後接下來就會去動員一些支持者，來去主張他的意見和想法，這樣的

102) 話就跟村長產生一些隔閡這樣，村長如果不表示意見就會被罵說都不幫忙  
103) 村裡的事情這樣。可是我們村長是處裡行政業務的，我們是中間人是要中  
104) 立的，就是政府的政策我們要去配合，當然也不是說完全去配合，如果說  
105) 有意見那我就呈報上去嘛，然後是要告訴村民們這個案子是怎樣的，好!如  
106) 果說有聲音意見那我們就一起開部落會議，然後反對跟支持的都要在場來  
107) 一起表示意見，主席應該就要站在中立的立場，來理性的主持這個會議的  
108) 進行，而不是在那邊帶動村民要怎麼做反對的事情。  
109) 所以我是建議能不能每次會議主席是用臨時選的，每一次會議都能換一個  
110) 主席，那這樣的話，主席是不是就比較不容易去操控群眾，這樣子兩邊的  
111) 聲音就都會聽到了嘛，等於說不同的主席可以表示不同的意見。  
112) 然後我也希望如果說不能改善這種情形，那我們乾脆就不要用部落會議了  
113) 你看看現在有憲法有憲法的規定，中華民國國人都會去遵守，我們去遵守  
114) 就好了啊，分什麼漢人和原住民，搞得大家好像要分裂獨立一樣，我們如  
115) 果要表達意見，我們有鄉公所嘛也可以找縣政府阿，還有民意代表阿，為  
116) 什麼還要弄個部落會議，選出個主席來跟村長還有鄉長那些還對抗，那村  
117) 鄰長開會要幹嘛，他們直接自己決定就可以了嘛。

**問:您覺得慕谷慕魚規劃案無法順利推行的原因是什麼? 有什麼建議? 需要改進的地方? 爭議點?**

118) 我認為這個自然生態景觀區是好事阿，還能夠促進地方的觀光發展，這只  
119) 是劃定一個區域嘛，這樣才有法源去向觀光客收費嘛，還能整理交通；管  
120) 制人員，現在就是說都是漢人在賺錢，我們原住民都沒有辦法拿到那些利  
121) 益，所以才需要政府跟鄉公所來輔導我們地方，鄉公所是站在輔導的立場，  
122) 交通、金錢、專業評估、人數的限制規劃，那些我們不懂啊，所以請求設  
123) 立法源才能管制到那些漢人，而不是讓那些旅遊業者不斷進入嘛，所以說  
124) 我們至少要有一個管制、清潔人員、解說人員都是用當地的人讓我們自己  
125) 賺嘛，這是一個很好的事情，我想反對的人也是在裡面賺錢的，所以他們  
126) 只要想自己賺，不願意讓整個社區一起，所以他們就想辦法煽動其他人，  
127) 一起來反對。  
128) 還有另一個是政治意識形態導致的，反對的聲音頻頻出現，反對派的很會  
129) 利用這種對立政治關係來去反對，公部門做的事情他們都能說出壞處，這  
130) 樣很好去反公部門，另一個，他們現在就是想要的土地權狀拿不到，大概  
131) 是去爭取的時候，在程序上會遇到很多機關，例如河川局阿、林務局阿那  
132) 些的，所以他們又怕這個通過以後就完全拿不到土地了，那些他們也都認  
133) 為是鄉公所在刁難他們，都是利益分配的問題嘛，說到底還是關係到自己  
134) 的利益，然後跟這個規劃案做聯想，認為全部都是鄉公所弄出來的管制辦  
135) 法，所以就開始分派站在不同的利益和立場，就開始亂啊吵啊。  
136) 然後他們就會去找民意代表或者是議員去施壓，因為他們可以監督縣政府

嘛

137) 所以他們就請他們幫忙去對縣政府施壓，業者也有去找阿，民意代表也不  
138) 好推辭阿，因為主席說是整個銅門都在反對，民意代表也是透過選舉選出  
139) 來的所以他要聽地方的聲音，再加上媒體的報導，那縣政府也是要基於促  
140) 進一個地方和諧與合作的關係，才能進行規劃執行，所以只要有反對的聲  
141) 音，政府就必須去協調，這樣才能順利去推動這個案子，不然誰也不能動。  
142) 還有慕谷慕魚這四個字的問題，他們說這是一個族群的名字不能代表我們  
143) 銅門，要求改掉甚至是把這個名字排除出去，這就是一個民族意識的操弄，  
144) 當初我們請求政府幫忙規劃是用慕谷慕魚這個名字來申請的，立一個法源  
145) 依據給我們，如果說要換掉那就又要重新跑那個程序很麻煩，所以現在就  
146) 是地方一部份派系在亂在鬥爭，還有一些利益團體他們自己的利益，那些  
147) 利益也很難去處理，關係到很多其他機關，可能還要再協調怎麼分配，今  
148) 天有反對的意見是沒錯，但是我們也要讓他們知道說，重點的利益在哪裡，  
149) 社區未來的發展才是最重要的。

## 附錄 C 深度訪談-銅門部落主席

日期:102.6.28 地點:銅門雜貨店

**問:部落會議有定期召開嗎? 參與的情形如何?**

- 1) 最近爲了這個自然人文生態景觀區的問題，因爲不尊重我們部落族人，所以
- 2) 最近比較常召開，因爲每個相關的單位都不太重視這個議題，他們是由上往
- 3) 下；我們是由下往上，原住民基本法寫得清清楚楚，有一個徵詢的要件。

**問:有透過部落會議去影響過地區的發展規劃嗎?**

- 4) 沒有，過去我們也沒有什麼部落會議，那是他們使用的部落會議，93
- 5) 年那時候根本沒有部落會議，95 年之後才有的，所以那時候的部落會議是
- 6) 他們鄉公所指定的，我們成立一個自救會要選一個部落會議主席的時候，鄉
- 7) 公所就說要罷免之前那個部落主席才可以在再選，那時候族人就反彈我們什
- 8) 麼時候選過部落會議主席，所以我就針對這個議題，說我們部落會議主席跟
- 9) 本沒選過，然後我們一連選了 3 次，但是鄉公所還是不太認同，那時候 99
- 10) 年開始選，因爲一開始我們不知道原委會的規定要怎麼去選，不知道，到後
- 11) 面才知道是一戶一人，就是戶長而已，然後可以委託這樣委託他們家人這樣
- 12) 然後第三次因爲他們也有推派一個人來競爭所以很難選，然後才選上。因爲
- 13) 這個人文生態景觀區已經做了 7~8 年，我們的部落族人都不知道，所以我們
- 14) 部落會議是以我們族人的心聲去推動，我們每一項的程序都有記錄下來。

**問:會議主席是怎麼產生的擁有什麼權力?**

- 15) 我是我們部落族人有議題的時候，當然是我要去主持會議，我不是說我平常
- 16) 就有議題然後叫大家來開會，而是自救會或者是部落的族人有議題，然後再
- 17) 交給我這裡召開會議這樣。

**問:通常部落會議都是決定些什麼事情?**

- 18) 現在我們著重在清水溪還有保留地，空氣汙染和垃圾還有溯溪和遊客拉，我
- 19) 們族人就比較不喜歡遊客進來了，所以我們想用護溪、護山的程序來阻止遊
- 20) 客這樣，不過慕谷慕魚護溪產業協會不肯，因爲他們已經經營 12 年了，可
- 21) 是他們開會都不讓我們族人知道，只有他們自己秘密開會這樣，所以現在我
- 22) 們族人有警惕心而且很團結，可是我們怎麼找人怎麼投票鄉公所那邊還是不
- 23) 承認，這次我們是按照鄉公所的意思一戶一人，參與人過半數表決也過半數
- 24) 了，但是效果還是不好。

**問:如果要召開或臨時有需要召開會議是否需要經過特定程序?**

**問:投票方式有沒有特殊限制?**

- 25) 首先先由自救會開會討論，然後看看是誰提的案子，然後教給我去召開會議
- 26) 然後我們就開會表決，就是說反正只要來參與會議的都可以表決，就是說如
- 27) 果有 200 人就是 200，300 就是會有 300 個人進行表決，根本跑不掉具有民
- 28) 意代表性，不過鄉公所不承認，說怎麼 300 個人進來 300 個人都舉手，可是

29) 這次我們用投票式的，224 人投票只有一張不知道去那裡了，其他都是不同  
30) 意的，很清楚，前面就是來了就都用舉手的方式，然後是鄉公所說舉手都是  
31) 騙人的，所以改成用投票的方式。當然爲了部落未來的發展，我是希望各發  
32) 展協會各領導人能夠坐下來好好的談，不然現在村內很多謠言，什麼大家都  
33) 違法，很多不好聽的話都有這樣要怎麼談，意見沒辦法好好的整合起來，我  
34) 想要找大家來開會，可是他們說要蓋他們的章，就是要先經過他們的審核才  
35) 可以開會拉，變成說決定權都在鄉公所那邊去了。

**問：公部門或者之前社區發展協會對於社區的整合有什麼建議？彼此之間的互動關係？**

36) 之前我們幾個都是銅門社區發展協會的理事現在也是，4 年前到現在還沒改  
37) 選，我們好像只有開過一次會議，然後好像也都沒再通知理監事會議了，因  
38) 爲基本上理事長協會應該會去申請一些計畫，可是任期到現在 4 年了都沒有  
39) 聽說過有什麼作爲，所以等明年改選再看看，因爲部落族人也很清楚，每次  
40) 辦活動都是慕谷慕魚護溪產業協會去辦，那這樣社區發展協會的功用就沒有  
41) 了，按道理社區要辦活動應該要由社區發展協會來辦，應該要理監事一起來  
42) 討論，理監事會議說可以了那理事長才可以去行動，那現在我們也不知道理  
43) 事長想要做什麼。

44) 部落會議主席只有開會的時候有那個主持召開會議的權利，因爲現在很清楚  
45) 就是部落會議就跟村民大會一樣嘛，就是都是部落族人來一起開會，然後村  
46) 長開鄰長會議，協會開理事會議嘛，不過我們現在地方父母公部門都不是站  
47) 在我們的立場，連村長、社區協會理事長、代表、鄉長都是偏向慕谷慕魚護  
48) 溪產業協會，然後讓我們這個部落會議變得比較弱勢，然後我們也都會邀請  
49) 相關公部門的人來啊，最後是因爲沒辦法，然後邀請立法委員，因爲聲音都  
50) 已經這麼大了，可是公部門還是不理還是一樣阿，我們自己開會想想看花了  
51) 多少時間，那個每一戶都要發單子通知，還要解釋清楚一個禮拜前要給，你  
52) 說自己的人沒關係比較好講，可是不好溝通的就會比較挑說怎麼不提早講這  
53) 樣，變得說公部門比較偏袒慕谷慕魚護溪產業協會那邊的意思啦，然後村長  
54) 也是另外一個發展協會的理事，可是其他協會也沒有什麼事情，所以影響不  
55) 大根本沒有在做事啦，我是覺得理事都只是掛一個名字，都是理事長在弄而  
56) 已啦。現在就是因爲銅門社區發展協會理事長想要通過這個，可是部落族人  
57) 不肯，我們就開了 2 個小時，然後之後還說是我去講得開始埋怨我，他當初  
58) 把我推上去是爲了好控制我跟我關係不錯，之後我們意見不合之後，然後發  
59) 文說要給社區發展協會蓋章，但是我現在就是以部落族人多數人的心聲選上  
60) 的，像上次我們去縣政府抗議帶了 100 多個人，

**問：對目前「部落會議」的看法？有什麼建議？**

61) 我們前前後後開了 6 次部落會議一點效果都沒有，都給鄉公所打回票，我們  
62) 尋求這樣的法規去開會，不論效果怎麼樣，到頭來還是靠著我們自己當地的  
63) 民意才是最堅強的，部落會議本身變得是不太有用，主要我們還是因爲我們

64) 自己的聲音才能達到效果，現在就是要依照戶長來開會，不過我很擔心戶長  
65) 的人數問題，因為大多數戶長都在外地工作，很怕趕不回來開會，有些都在  
66) 外縣市，所以一定要名冊一半以上出席才有效。我們當然也是希望朝向原民  
67) 會所規定的去走，可是像上次我們直接給他們的建議都沒有一個答覆，除了  
68) 鄉公所回覆，他就會把議題交給其他機關去處理，我們也是希望都可以往最  
69) 高層去申訴，我的團隊也都盡力盡量去溝通，也就是希望上層的能給我們回  
70) 應是最好的，我們不同意給縣政府，縣政府又給鄉公所，鄉公所又給縣政府，  
71) 他們這樣互踢皮球我們也就沒有什麼管道了阿，交給鄉公所和原民會最後又  
72) 回到鄉公所處理，就是少了一個能夠正式正當的申訴並能回應的管道。

**問：您覺得慕谷慕魚規劃案無法順利推行的原因是什麼？有什麼建議？ 需要改進的地方？ 爭議點？**

73) 我是希望這個規劃案能夠按照我們原住民基本法裡所規定的原住民族權益  
74) 去實施，按照我們族人多數的認同的話，按照我們的意見去執行，當然我也  
75) 是希望原民會能夠直接答覆我們，而不是透過縣政府或者是鄉公所，直接答  
76) 覆給我們部落會議這樣是最直接的，而不是還要透過媒禮的力量才會重視我  
77) 們，從開始就不重視我們都不讓我們知道這個規劃案，我們選出來的地方父  
78) 母和派出所都不尊重地方原住民的權益，不認同我們部落族人和程序這樣當  
79) 然很難合作下去。

## 附錄 D 深度訪談-榕樹社區部落會議主席

日期:102.5.02 地點:榕樹風味餐廳

**問:部落會議有定期召開嗎? 參與的情形如何?**

- 1) 基本上按照原委會的規定是每年至少召開二次，我們這裡通常參與人都會過
- 2) 半數，都會照常舉行，討論也很熱烈你也有看過，不過也沒有什麼要決議的
- 3) 事情，都只是部落內的小事情跟意見表達而已啦。

**問:有透過部落會議去影響過地區的發展規劃嗎?**

- 4) 最近只有一次，就是這裡的山泉水要牽出去給外面的人使用，我們就開會決
- 5) 定說，不希望業者去用這邊的山泉水，然後還有找議員來開，所以還是要靠
- 6) 民意代表的力量拉，還有村長和鄉公所相關的人，不然的話單靠我們這裡的
- 7) 人很難自己去擋下來和決定大事情。

**問:通常部落會議都是決定些什麼事情?**

- 8) 就跟剛剛講的也沒有什麼事情要讓我們去決定，主要都是跟著社區發展協會
- 9) 來討論活動，好像是因為村長辦公室沒辦法做核銷，所以經費都會到社區發
- 10) 展協會那裡去，那我們就跟著社區發展協會的活動去討論細節而已，像是爸
- 11) 爸節、媽媽節、中秋節、傳統活動之類的，不是什麼只要是部落的事情都要
- 12) 透過這個會議來決定。

**會議主席是怎麼產生的擁有什麼權力?**

- 13) 我們基本上是一戶派出一個代表，來參加會議，所以是一戶一票，開會人數
- 14) 一定要過半才可以進行，然後就在第一次開會的時候選出部落會議主席，其
- 15) 實部落主席也沒有什麼事情，就只是開會的主持人而已，主席的權力也沒有
- 16) 什麼，就是會議的召集人，我們是比較信任村長，有一般事情就直接去找他，
- 17) 不然我們選他做什麼，會議主席沒有什麼公權力去做事情拉，我也沒有薪水
- 18) 阿，對不對，找村長有薪水的叫他做事服務民眾就可以了。

**問:公部門對於社區的整合有什麼建議? 彼此之間的互動關係?**

- 19) 現在村民大會沒有了嘛，都沒在用了，都直接找村長就好了，不用開什麼會，
- 20) 如果有需要才會開部落會議，或者直接跟村長或鄉公所講就好了，還有社區
- 21) 協會理事長，給代表人物開會討論就好了，我們看看有什麼意見再跟他們講
- 22) 就好了。

**問:對目前「部落會議」的看法? 有什麼建議?**

- 23) 我今天的感覺是村民到底要聽誰的，好像部落會議主席比村長大這樣，例如
- 24) 說銅門部落的主席和居民是沒有權力來我們這裡來召開會議的，部落跟部落
- 25) 自己的事務應該自己管理，如果干涉到我們這樣應該就是無效的，他們也不
- 26) 請鄉公所、縣政府參與，會議都是自己開自己的，所以銅門的部落會議基本
- 27) 上是越界了，都沒有按照規定，自己講自己的沒什麼用啦，只有一種意見其
- 28) 他人就沒被尊重了，這樣開會也就沒有效果了。

29) 我們今天是有政府的，不能說什麼事情都是可以找會議主席就能解決的，所  
30) 以我覺得部落主席的權限應該要講清楚說明白，有些村子甚至覺得應該要廢  
31) 除這個部落會議，我們寧願都交給村長來辦，村長有領薪水嘛，就交給他來  
32) 服務社區，主席只是召集跟會議主持人嘛，你看看銅門主席好像已經可以決  
33) 定全村的事情了，他幫榕樹決定反對這樣就等於是越權了，所以說應該要教  
34) 大家知道部落會議真正的意思是什麼。  
35) 而且什麼都要自己管理，我是認為很難的，沒有政府的幫忙，沒有經費、沒  
36) 有人才，不太可能完全由我們部落自己去經營，像對面起了自救會說要來救  
37) 我們，我們還是要靠政府才能夠救阿，我們社區那麼小要怎麼自己救，結果  
38) 還是要找議員、立法委員還是要找縣政府才能救嘛。

**問：您覺得慕谷慕魚規劃案無法順利推行的原因是什麼？有什麼建議？需要改進的地方？爭議點？**

39) 會議中反對的就是那幾個，最主要還是裡面的那些店家，因為他們是自己賣  
40) 自己賺，他們不會想要遷出來的，那外面的居民基本上是不管他們，然後縣  
41) 政府縣長傅崑萁也沒辦法，畢竟要選縣長要顧到選票，所以他不能得罪那邊  
42) 的人，然後我們每次開會就是固定那幾個來搗亂，他們就是比較會大聲反對  
43) 的，來吸引大家注意，讓媒體覺得沒有尊重部落的聲音一樣，這樣反而變成  
44) 是少數人在控制部落會議，他們就會用部落會議的紀錄表示反對意見，可是  
45) 他們管到我們榕樹的事情已經越界了那樣不算是正常管道，而且不是透過協  
46) 議的方式，這樣好像我們榕樹也在反對一樣，少數人的意見不能代表全部  
47) 阿。

48) 那現在就是分派系，尤其是銅門那邊，他們堅持自己管理不要外人去打擾，  
49) 說我們榕樹是另外一邊的，不能干預他們，我們也商談好幾次，要坐下來好  
50) 好談，不過結論就是只有反對的意見，所以可能沒辦法繼續下去，那沒關西  
51) 我們就放著，看她自由發展，不然他們沒有商談的意願，誰都沒辦法管。他  
52) 們不知道這個對社區的福利有多少，如果可以收錢就能給社區的老人家、小  
53) 朋友福利了，還有一些算是謠言的事情，什麼土地會被鄉公所賣掉，這是國  
54) 家公園的前置作業，土地會被收回去，這樣就越來越對立了嘛，變成爲反對  
55) 而反對，鄉公所如果要召開公聽會，結果反對的人就都不會來了，這樣要怎  
56) 麼開會協商，然後有說他們不在場所以不能代表他們，這樣一直衝突吵來吵  
57) 去，還讓銅門村分派分成這樣，所以我們就算了順其自然，看看以後會怎樣  
58) 有沒有轉機。

## 附錄 E 深度訪談-銅門社區發展協會理事長

日期:102.6.22 地點: 銅門多功能集會場所

**問:會透過部落會議來決議事項嗎?**

- 1) 我認爲他們開的會議我也不知道爲什麼要開這個會議，事實上要開這個部落
- 2) 會議不是以自己的主見爲意見嘛，所以部落會議就是要幾個有頭有臉的來參
- 3) 與，代表開會以後，開會討論是不是要開部落會議，討論會議的內容，但是
- 4) 現在不是這樣，他們是直接召開等於說自己開會，想來的就來參與，這樣就
- 5) 只會有一種意見，沒有實質上的意義，所以我們都不會參與這樣的會議，因
- 6) 爲你召開會議要先經過村內的一些程序，程序一定要有嘛，對不對，他們之
- 7) 前所開的部落會議也沒透過社區發展協會，所以他們前面開的幾次會都是無
- 8) 效的，等於沒有什麼作用，我們當然也不會去參加這種沒有實質效益的會議。

**問:如何討論、規劃村內公共事務? 主席會跟社區發展協互動嗎?**

- 9) 像我平常就是跟村長連絡溝通，因爲它是一村之長，當然是找他，例如社區
- 10) 培力計畫就找他，他也很樂意來，這樣才是一個和諧的村子，我們在地表達
- 11) 意見與需求再找公部門協助合作，我們任何要辦活動也好；將來這裡農村再
- 12) 生計畫也好，很大金額的都是由公部門來協助，假如是一般的小活動我們就
- 13) 提計畫書給公部門，然後核准了才可以辦理規劃，那個計畫的內容、項目阿
- 14) 都要弄出來，經費下來以後就是由我們發展協會去執行推動，不是由部落會
- 15) 議主席阿，部落會議主席只是主席會議的一個主席而已，不能去做什麼爭取
- 16) 經費什麼的，那並不是一個組織團體，底下也沒有組織單位，會議只有一個
- 17) 主席而已，底下沒有什麼會計處阿什麼都沒有，他們說事情都要自己管，藉
- 18) 由部落會議那不可能，如果說要管理那就會變成一個單位，但事實上它不是
- 19) 一個單位，這樣等於是說不把村長放在這個村里，看看他們開會都沒有經過
- 20) 村長的同意，也沒有經過社區發展協會理事長，開一個部落會議必須要跟村
- 21) 長、理事長、部落事務組長幾個代表，主席必須要開會前先溝通是不是要開
- 22) 這個會議，但他不是阿，爲了自己的利益著想就自行開會阿，所以一般來講
- 23) 是透過社區發展協會去提計畫、規劃然後去推行這樣。
- 24) 協會跟會議合作的話，也是要透過實施要點來協調，寫得很清楚嘛，就是要
- 25) 透過這幾個人，來做這個議題要不要開這個會議，好可以了，就召集部落會
- 26) 議，就幾個戶長代表開會決議，找主席來主持，這樣就可以了，很簡單的去
- 27) 討論村內的事情。

**問:會議主席是怎麼產生的擁有什麼權力? 投票方式?**

- 28) 他們現在開的什麼會我是沒去參與，那是他們自己開的一個會議，因爲任何
- 29) 正式部落會議的時候，都要經過一定的程序，那是原住民族委員會所推動的
- 30) 部落會議，根據部落會議實施要點我們成立一個部落會議，然後選出那個部
- 31) 落會議主席，因爲部落會議是當初我推廣的，我就根據部落會議實施要點在

32)設立部落會議，送去鄉公所再給原民會備查核准，然後就開始選部落會議主  
33)席。因為之前的理念相同，所以我跟主席的關係不錯，所以我推派他做會議  
34)，然後鍾主席就當選了，他現在的目的就是上面清水溪有好幾家店家在經營，  
35)都是他的親戚，所以說，那是爲了那些親戚，他們想要自己規劃她們自己的  
36)利益，不然你想想看劃定後他們就都要幫出來外面做生意了，其實有幾家東  
37)岸的旅行社在裡面，現在也開始開店做衣服的生意，這樣是不是說裡面的人  
38)有跟外面再利益來往，這樣當然會做一些聯想。

39)然後主席還跟教會那邊說銅門是他管理的，你說他有什麼權力能夠管理銅門  
40)部落，他只是一個會議主席而已啊，包含村長他也要管，我也被他管阿，我  
41)是銅門社區發發協會理事長，就不清楚他們怎麼會有這樣的認知，照法規來  
42)講他只是一個會議的主席主持人而已，原住民委員會定的規則就是這樣，部  
43)落會議實施要點寫得清清楚楚，他認爲它是管理者就把它改變掉變成這樣，  
44)例如說投票參與人是以名冊上一戶的戶長來，如果沒有來就請家裡推派代  
表，

45)滿二十歲有投票權的來參加投票，而不是說來這邊都可以投票參加，像他們  
46)好像要用公投，可是公投有公投的制度阿，不是說你要公投就公投，還要照  
47)名冊來拿選票，你要弄好之後發文給鄉公所備案以後，像我當初選部落會議  
48)主席也是照著規則走，備案給鄉公所審核，照著規則走所以我是走得很圓滿，  
49)因爲我們要做這樣的程序，做公民投票請鄉公所照名冊、照選票來執行，就  
50)搞不清楚怎麼會弄成這樣，如果是單純的一個部落會議也是要照名冊，都要  
51)照冊的阿，不是說要表決怎麼樣的，這樣是不對的阿，就照著部落會議實施  
52)要點去執行就好了，簡簡單單十幾條而已，我以前推動選主席也是阿。

**問:社區發展協會召開會議的程序? 立場?**

53)現在就是沒有法源依據阿，你說我們社區發展協會自己去管，管得成嗎? 在  
54)沒有法源的情況下我們也沒有立場能去管遊客、旅遊業嘛，針對他們決議要  
55)封山護溪阻擋，這裡是中華民國的土地，他們要憑什麼去管道路管人，凡事  
56)都要依法嘛，按照法令去走，不能說一下子跑來說要管，怎麼去管阿這不可  
57)能，他們沒有按照正常的程序當然不會有回應，以往我們協會也都是按部就  
58)班，先召集幾個代表人來開會討論，再來看看有沒有必要召開部落會議，這  
59)都有程序的也不是說主席想開就開的。

**問:對目前「部落會議」的看法? 有什麼建議?**

60)部落會議不是說以主席自己的意見爲會議的意見拉，必須要透過這些村長、  
61)理事長阿、還有一個我們慕谷慕魚理事長阿；還有教會的會長和鄰長都要納  
62)入，就是先召集開個會，先決定要不要召開部落會議，這個會要怎麼開，議  
63)題先講出來嘛，是不是可以討論這個議題，如果有人不同意那就不行拉，這  
64)樣比較有共同參與的價值嘛，各種意見才可以表達，不是說自己說開就開，  
65)議題也都是自己的意見，這樣會議只會有一種聲音，向他們這樣來參與的就  
66)只有同意議題的會來而已，這樣很難表達整個當地的意見，目前這樣看來，

67)在這裡的話主席人選很重要，至少要懂法規規定的人，我當初如果沒有推派  
68)他，大概也沒有這些問題了，所以說部落主席的任期，我也覺得可以再縮小，  
69)意見或許會換一個，所以我是希望說會議主席能夠來好好的跟我談，跟我、  
70)村長、鄰長幾個代表，能夠完完整整的開這個部落會，他們要先有意願溝通，  
71)我是很歡迎他們來溝通，希望有那個意願談談。

72)這裡還有一些教會，我是天主教的，我們這裡是神父不過神父不管這些事情  
73)的，我們還有教會的會長，然後基督教的是長老會，他們有長老，所以代表  
74)會就找村長、理事長、長老會的長老、天主教會的會長、學校的家長會會長  
75)這些人來開會嘛。

**問：您覺得慕谷慕魚規劃案無法順利推行的原因是什麼？有什麼建議？需要改進的地方？爭議點？**

76)這個自然人文景觀區畫定後我們就可以做一個護溪的工作，希望縣政府那邊  
77)幫我們去爭取，因為縣政府也歡迎我們要推動觀光嘛，縣長也在推動啊；花  
78)蓮是觀光旅遊大縣，當然這裡也是很不錯，所以我們的立場是要以正統的方  
79)式去走這個程序，讓慕谷慕魚自然人文生態風景區能夠盡速的，不過慢一點  
80)也無所謂啦，因為會受到反彈拉，希望通過來舉辦公聽會，一定要開公聽會！  
81)由多數人表決，真正的由銅門村居民來表決通過，這樣應該就可以了嘛。

82)那目前就是因為分派系嘛，反對的聲音吸引到媒體報導，再加上一些風災故  
83)事嘛，所以縣政府要尊重地方的聲音，那分派也主要是因為利益問題，有幾  
84)個目前在裡面做生意的在反對，就是講那些既得利益者嘛，所以最主要還是  
85)裡面當地的經營者和外面的旅遊業者存在著利益關係，他們相互合作得利  
嘛，

86)你帶遊客進來然後我賣東西給他們，如果這些利潤會減少那當然有意見阿。  
87)現在旅遊季節就很難談下去，然後目前就等主席改選，因為兩年一任嘛，他  
88)已經當了 1 年多，再過幾個月就能改選，我想改選之後情況可能會比較好，  
89)還有法律認識的問題，有必要讓村民好好知道，那些原住民相關的法律到底  
90)是在講什麼，不然的話只會濫用，要談什麼權益都很難。

## 附錄 F 深度訪談-慕谷慕魚護溪產業發展協會理事長

日期:102.6.23 地點:銅門多功能集會場所

**問:地方參與協會情形?**

- 1) 第一任理事長是我，第二任是我表妹，第三任還是我，民國 92 年開始護溪，
- 2) 護完兩年後就開始成立協會，成立完了以後，包括理監事、常務理事包括會
- 3) 員選出理事長，當時會員有 110 幾個還滿多的，跨越秀林鄉各處，比較說有
- 4) 對光觀事業有興趣的我們就給他納入我們協會當會員。

**問:協會會透過部落會議來決議事項嗎?**

- 5) 我們在策畫這個案子的時候，那個時候還沒有部落會議，部落會議是之後才
- 6) 有的，以前都是用村民大會，一般的事情第一個都是找村長談，經費問題也
- 7) 很缺乏，我們平常的經費沒有，都是自己出錢像是電話費、電腦那些，不然
- 8) 就是向林務局去要鄉公所辦活動，就是想辦法到處去要申請，部落會議不是
- 9) 一個單位組織，沒有會計總務之類的，沒有申請跟管理經費的能力。

**問:協會大多是處理那些事情? 如何跟討論、規劃村內公共事務?**

- 10) 像裡面的環境清掃就是由我們協會自己去清掃，因為沒有法規規劃清掃人員
- 11) 都是我們自己的理監事和會員花自己的時間也沒有薪水，把清水溪和翡翠谷
- 12) 的垃圾給帶出來，之後我們就委託鄉公所和東華大學幫我們修法，不過因為
- 13) 要花很多錢所以我們向縣政府要這筆錢，因為經費不足所以請求要把這件事
- 14) 情給解決掉，經費解決以後也修法了，然後最重要的問題，我們慕谷慕魚所
- 15) 管轄的土地；那個地圖的領域範圍就開始產生問題了。
- 16) 一個要經過台灣電力公司、水利局、林務局請有關單位開會，我那時候第一
- 17) 屆理事長就在弄這個，有開不完的會，那個時候我們也請立法委員來幫我們
- 18) 開這個會議，就都請有關單位來開會，那個時候就水利局、台灣電力公司、
- 19) 林務局就都沒有問題達成協議，然後就到內政部申請，原住民保留地不算在
- 20) 內，那時候就屬林務局的地被劃入的比較多再來是水利局，道路是屬於台灣
- 21) 電力公司的，所以我們就請求規劃範圍不能劃入原住民保留地也就是工作的
- 22) 地方和房子，不能妨礙到我們原住民的工作生活地，那是我們最重要的爲了
- 23) 保護我們自己部落的權益，去年法就出來了，還有縣政府就把管理辦法弄出
- 24) 來，因為管理辦法不是針對我們慕谷慕魚，而是針對我們全縣，只是說我們
- 25) 村如果通過的話就是第一個可以借鏡的地方。

**問:主席跟社區發展協會互動嗎?**

- 26) 部落會議主席它可以帶動主導會議，可是主席底下什麼都沒有，部落會議就
- 27) 只有他一個主席，他現在所有東西都要管，連派出所也要管，他連村長也要
- 28) 管，身爲一個部落主席身心要寬做人要正，依法行政、講話要有信，像是昨
- 29) 天投票幾乎都是博愛新村的人來，基本上應該是銅門村的人才可以去投票，
- 30) 但是這個我就不予置評了，銅門部落主席召集的人有其他村的人，他們認爲

31) 的部落會議就是這樣，大家都是村裡面的原住民都可以參加投票，那也就只  
32) 能這樣了，更不用說他想跟發展協會談什麼合作，我們也想好好談，但是他  
33) 現在沒辦法。

**問:如果要召開或臨時有需要召開會議是否需要經過某些程序? 投票方式有沒有特殊限制?**

34) 我們都是用理監事開理事會，所以開會當然都要經過理監事的同意，大家討  
35) 論決定或者投票表決，沒有說一定要經過部落會議這種程序，像是風災問題  
36) 發生之後，就開始想說有個辦法法源來管理這邊的資源，開始就從硬體跟軟  
37) 體面進行規劃，護溪之後就開始照相，把各地方地點列出名稱，像是彎月峽  
38) 谷、翡翠谷阿、賞魚區列出來，之後就發現觀光客越來越多，車輛人員時常  
39) 擠滿，都擠在裡面交通很亂，就開始吵起來了，派出所就反映給我們協會，  
40) 然後我理事長就趕快召集理監事，把鄉公所和縣政府觀光處那邊，包括鄉長  
41) 文化課相關事務機關找出來開會，然後我們鄉長就找議會縣政府開說明會，  
42) 那個時候因為車輛遊客問題所以一定要開說明會，開完之後就請縣議會把警  
43) 察的交通局包括有關單位、縣議會議員、國家公園的、花東縱谷管理處全部  
44) 叫過來一起開會，開會就把人數跟車輛的限制都設定好，以前那時候中巴還  
45) 可以進去，之後現在就改成 9 人座才能進去，人就限制半天 300 人，一天只  
46) 能 600 人達成協議後就開始實施，這樣才是一個正確的程序嘛，有關單位都  
47) 要協商，我們是有法規規定的，不是說自己決定以後，政府就會幫忙，還是  
48) 要多多溝通啦。

**問:公部門對於社區的整合有什麼建議? 彼此之間的互動關係?**

49) 我告訴你我們一定要請公部門協助，所有的硬體設施像外面的遊客中心，那  
50) 些都是鄉公所的錢，鄉公所去那個東管處，錢不夠阿還要向縣政府原民處要  
51) 錢，但是我們裡面還有第三期工還沒做完，還有裡面道路安全問題的設施整  
52) 頓，都還沒有動工完全是因為經費的問題，還有將來我們經營是以 9 人巴士，  
53) 以後只要是進入慕谷慕魚都要用 9 人巴士，沒有所謂自行開車騎車進去。

**問:對目前「部落會議」的看法? 有什麼建議?**

54) 我告訴你他們部落會議，沒有經過協會，而且他們開會通知單，沒有協會沒  
55) 有文號，是不是違法? 在原住民部落會議實施要點也有規定，所以我們就不  
56) 理會，像是鄉公所也是接受但是沒有辦法去處理。

57) 現在我是這樣想的，他們有那種環保觀念的話，如果將來我們用公民投票過  
58) 關的話，我也不會排除他們的，畢竟他們還是算我們的家族，我們原住民已  
59) 經那麼少的人了，我們再互相排斥的話那就很丟臉了，或許他們是為了自己  
60) 的利益啦，因為現在如果通過的話，就要拆除掉裡面那些建築了，我想公文  
61) 他們也都收到了，你這個是違法的，你在那邊設流動廁所，把他排到清水溪  
62) 是不是把溪都污染掉了，而且在那邊做生意垃圾會更多啊，他們自己都不願  
63) 意收拾，都是我自己去開車把那些垃圾載出來的，所以他們講要保護地方資  
64) 源的話，可以啊那就趕緊投票讓它通過。

65) 這裡銅門有 5 個協會，只有我們慕谷慕魚協會每個月都會召開一次理監事會  
66) 議，我們會想辦法去找計劃找經費，這些也要經過理監事的同意，那我們接  
67) 遊客或者是辦活動經費，或者是收入這些錢都要經過理監事的同意，才能去  
68) 利用，這個是程序麻，像他們自己依照原基法決定自己要經營管理，你想想  
69) 看要依據什麼法去執行管理，還有自己封山封溪，什麼叫封山它們都不了解  
70) 這樣裡面發電廠的人要怎麼進出，封山除非是颱風季節，那是進去有危險；  
71) 有生命的危險會死掉才要封山，我覺得他們對於法律的認知不太清楚，才會  
72) 變成這樣，還有一個他們要撤除檢查哨，想想看一個部落會議能夠拆除它嗎  
73) 我第一任也有請求管制檢查哨能夠移到另一處，結果內政部、國防部答覆的  
74) 公文說不行，因為裡面有些重要設施還有發電廠；如果被炸掉破壞的話誰要  
75) 負責，一個小小的部落能夠負責嗎？這是國家安全的問題，要把觀念搞清楚  
76) 國家的法令是有什麼因果關係要弄好。  
77) 所以根據昨天開的會，第一個要把法律常識搞懂，不是只要尊重原住民的，  
78) 部落的事情都可以自己管，要搞清楚法的因果關係跟程序，我們地方要依法  
79) 行政，是有地方制度的，第二個原住民部落的自主權，範圍不能超過原住民  
80) 委員會所訂的現行法令；還有經過立法院三讀通過的法律，不能隨便想改就  
81) 改，他以為原委會是個國家了，那這樣中華民國怎麼辦，假如說原住民自治  
82) 法通過後，整座山都是原住民，還有水庫也都是原住民，這樣就一定會有很  
83) 多問題啊，我們是有政府的，最終還是需要政府來協助我的，跟村長講還是  
84) 跟鄉長講，好好談就可以了嘛，搞自治管理是無稽之談啦。

**問：您覺得慕谷慕魚規劃案無法順利推行的原因是什麼？有什麼建議？需要改進的地方？爭議點？**

85) 當我們規劃的土地範圍出來了之後，然後裡面的就開始反對，這個問題產生  
86) 的原因是什麼，爲了他們的利益，他們不願意撤出來到外面開店，因爲人文  
87) 自然生態景觀區不能有個人在那邊做生意，會危害到生態，最重要是這樣抗  
88) 議到現在沒有辦法繼續下去，縣政府觀光處就叫我趕快著手，維持部落的和  
89) 諧要團結一致，但是他們不給我們協調的機會，所以就停到現在，因爲他們  
90) 也沒有協商的餘地，因爲他們只要協商好了，之後他們的店面、侵占馬路的，  
91) 侵占國有地的都要拆掉，上面還要辦一些逃漏稅的，違法承租給外面廠商業  
92) 者的，它裡面那個問題太多了阿，只要一妥協的話他們自己就會有很多問  
93) 題。

94) 這個問題出來之後，我們就開始委託專業人員，把我們經營的營運管理辦法  
95) 委託給鄉公所，花了不少錢，之後出來後就配合東華大學的法再配合我們地  
96) 方的自治法，這個一定要融合在一起，適合我們這個地方的法規，所以我們  
97) 慕谷慕魚一定要依法行政才不會吃虧，然後我們經營模擬法出來後就開始開  
98) 會，發現有那麼多的好處，一個觀光客進來才收一個環保費 100 塊，再來是  
99) 解說員一定要收一個人 250，等於進來就只要收 350，比外面那些還便宜了，  
100) 我們的目的是讓我們的解說員，進去讓你知道我們這個部落，有多少族群、

101) 文化那些電力公司瀧澗發電廠是怎麼做出來的，那些都是我們原主民的前  
102) 人用血汗做出來的，讓遊客的心留在這個地方，包括文化的心滿滿的這樣，  
103) 這樣客人就還會想來，忘記了再來這裡了解，這個就是永續發展。  
104) 然後那些經營所收取的經費，我們會設立管理委員，從兩個部落社區，1  
105) 鄰到 12 鄰各鄰鄰長，教會代表、各社區協會理事總幹事，這些人就用投票  
106) 的方式，來讓他們當管理委員，他們的工作就是管理這些收取的錢，用來  
107) 維護清水溪這邊的生態和行政業務，剩下的錢也足夠回饋社區了，老人和  
108) 小孩的社會福利，不是說協會要管就能管他們誤會了，這些錢就是要這些  
109) 代表人管理才能使用，這個就是管理委員的用意，這樣才不會有聲音。  
110) 所以我希望請縣政府拆除那些違章建築，恢復那裡的自然風貌，然後請協  
111) 會還有處長、代表、各鄰鄰長挨家挨戶去說服，就向鄉公所協助申請公民  
112) 投票，然後先請縣政府請警察單位來協助，維持秩序怕有暴力的行為發生，  
113) 很多不理性的行為都有可能發生，他們想拆除檢查哨反對派出所管太多  
114) 就是想要那些山裡的木頭和獵物，他們觸犯保育法；還有打獵回來喝酒開  
115) 車，憲法完全沒有規定部落不能抓犯罪的人啊，酒駕出事怎麼辦一定要管  
116) 制的阿，法治國家不能隨隨便便就改變規定的，要是部落可以決定自主的  
117) 話那大家什麼事情都可以做了嘛，所以要跟他們講清楚法律的觀念，然後  
118) 大家進行公民投票去表示我們大多數人的意願。

## 附錄 G 深度訪談-銅門社區居民

日期:102.6.13 地點:銅門雜貨店

**問:部落會議參與的情形如何?**

- 1) 對於部落會議從啓發到現在我都有參與到，從成立到現在這個過程也算是滿
- 2) 艱辛萬苦的，因為鄉公所不太希望我們組成的部落會議型態，畢竟我們過去
- 3) 所面臨到的是村長決議的大家就會去聽從他，可是現在因為經濟或者是利益
- 4) 的關係，就會讓部落會議主席或村長有一些問題產生，也就是立場的轉換，
- 5) 例如個人利益因素問題的發生，或者是上級機關的指揮影響，所以我們必須
- 6) 另外成立部落會議，以利我們意見的表達，而且我們在成立的過程當然受到
- 7) 許多阻礙相當辛苦。

**問:請問你們有固定定期召開部落會議嗎?**

- 8) 因為那個原民會有制定一年至少召開兩次，我們銅門部落有一個銅門部落自
- 9) 救會，所以在開部落會議之前會先開主權自救會，召集各領域的區域代表，
- 10) 然後每一鄰都有相關的幹部，在自救會裡共同協商，有什麼議題要提出來或
- 11) 是部落有發生什麼重大問題需要討論、建議的，也就是需要在召開部落會議
- 12) 的時候提出來大家來討論的項目。

**問:有透過部落會議去影響過地區的發展規劃嗎?**

- 13) 有，我們就針對這個人文景觀區來看，自從東華大學被委託寫這個企劃案的
- 14) 時候，我們就不斷的關心有什麼樣的問題存在，雖然他們是為部落釋出好意
- 15) 並創造就業機會，可是經過我們部落人的立場來想，我們部落的多數人是站
- 16) 在一個不公平、不公道的地位去尋求疑問並找出問題，我們有向縣政府、鄉
- 17) 公所、然後各區代表，我們也有向原民會尋求幫助，也邀請立法委員，因為
- 18) 這個問題我們沒有得到一個正面的回覆的時候，我們就尋求立法委員和縣議
- 19) 員協助我們，讓政府官員能夠重視我們部落的聲音。
- 20) 雖然縣政府和鄉公所說絕對尊重部落的決定，可是所謂的回應指的是，一戶
- 21) 一戶的一一回應與商談，也就是採取單戶協調的方式，針對個別利益去說服
- 22) 可是在我們部落會議是達成共識持反對的意見，算一算有八成是反對的，經
- 23) 過部落會議不斷的協調；自救會不斷的商談後，所以我們是一個達成共識的
- 24) 決議，因此他們所採取的這種單一擊破的方式，看在我們眼裡是不太能接受
- 25) 的。

**問:會議主席是怎麼產生的擁有什么權力?**

- 26) 其實我們的會議是一個沒有後備支援的狀況，後面沒有村長、鄉長或者各區
- 27) 域代表的支持，都沒有協助我們部落的支援，所以我們成立的部落會議是很
- 28) 辛苦的，鄉公所都是以條例、法規來限制，我們會議主席選了好幾次，因為
- 29) 我們這個區域是站在不同意的立場，那鄉公所給我們的回應是一個不尊重的
- 30) 回應，他們一直在這個區域經營這個觀光發展，可是從我們整個部落的人聲

31) 音來說，其實我們是站在反對且不同意的立場，在這幾年他們除了帶給我們  
32) 困擾外也讓部落一些生活受到影響，例如工寮和在山上工作的人或者當地的  
33) 居民們都會受到影響，那可能通過以後會繼續做一些開發，那就可能破壞我  
34) 們當地的原始生態、物種，所以我們不希望爲了觀光爲了發展，而壞了這些  
35) 環境，所以我們部落很不滿不滿這樣的方式，因此選出我們所相信的部落會  
36) 議主席來替我們伸張正義，召集權益受害的村民來開部落會議，我們要求自  
37) 行決定部落內的公共事務。

**問:通常部落會議都是決定些什麼事情?**

38) 那我們部落就尋求很多管道都會去嘗試，那這個地方稱爲小天祥有它特有的  
39) 價值，其實我們部落並沒有希望針對地個特色來做一些行動，我們只是希望  
40) 這樣的一個地方願意去跟大家分享，但是現在變成遊覽業者一個賺錢的工具  
41) 不斷把文化的歷史抹黑，甚至自己去改造，這讓我們部落區民更加不滿，進  
42) 去的車子越來越多了，所以造成交通的阻塞，也造成在山上工作的原住民困  
43) 擾有些旅遊業者也會責罵我們當地的原住民，這已經顯示很多重大的問題。  
44) 所以我們針對這個問題選了三次部落會議主席，因爲鄉公所在過程因爲召集  
45) 人的問題所以不順利，後來第三次鄉公所可能有推派一個來跟我們現在主席  
46) 來競選，所以選了第四次才選上，所以從去年開始我們就不斷召開部落會議  
47) 到現在已經是第五次，我們不斷跟縣府機關溝通，可是他們釋出的善意與回  
48) 應，不是尊重部落會議的，因爲他們並沒有來部落來召開相關的協調座談會  
49) 而是用私下各個一戶一戶協商的方式，這對我們來說非常嚴重，因爲是非公  
50) 開的方式，而且召開座談會的時候我們部落的參與人士很少，僅是找幾個代  
51) 表性的人來參與，然後選擇隱密的地點開會，所以有很多草案我們都不知  
52) 道。

53) 那部落會議建立起來之後我們就找出相關的疑點，相關的錯誤問題，不尊重  
54) 部落私自開發部落這種經濟問題，因爲我們認爲鄉公所與慕谷慕魚護溪產業  
55) 協會的規劃並沒有對部落有很大的幫助，反而是讓外面那些人得利，這個就  
56) 讓部落的傷害漸漸地累積，我們這個地方已經是紅色警戒區了，會有土石流  
57) 發生，裡面的防護應急措施是很差的，他們並沒有考量到裡面安全的問題，  
58) 只是希望有更多的遊客能夠進來，所以在我們看起來對部落的受益其實是很  
59) 差的，以往我們都在說資源不足，這是我們以前的說法，但是我們現在的說  
60) 法是，保存以往現有的資源，因爲過去我們也希望分享給大家，但不要去破  
61) 壞和叨擾，但是現在實在是太嚴重了，所以部落會議就不斷地去尋求議題，  
62) 這就是我們部落會議最主要的目的。

**問:如果要召開或臨時有需要召開會議是否需要經過特定程序?**

63) 基本上我們會被鄉公所要求必須要邀請部長，可是我們在這個區域對於年滿  
64) 二十歲的人都有一個意識會說他已經成年了，正面或反面；對跟錯他們應該  
65) 都很了解了，那我們就想說二十歲以上都能夠參與會議，可是鄉公所用原基  
66) 法跟實施條例來說是希望一戶派一個代表，也就是每一戶的戶長來參與來簽

67) 名，可是我們部落希望的是開會最基本的就是大家都可以開會表決、投票、  
68) 舉手、鼓掌、起立等方式，可是他們希望是以戶長作為代表簽名做表決，這  
69) 樣就表示更多的村民更多的成年人不能表達意見，失去自由表達意見的權利  
70) 了。

71) 那這就是尊重性的問題，有些人被排除了，然後他所謂挨家挨戶的訪問就是  
72) 針對這些戶長來說服，然後縣府是說我們這一個村有兩個部落，希望兩個部  
73) 落達成共識，榕樹是在翡翠谷我們銅門是在慕谷慕魚，而我們是希望把慕谷  
74) 慕魚這種商業化的名字給排除掉，用以前叫做清水溪這樣，因為每一個階段  
75) 都有每一個故事，這是以前日據時代我們太魯閣族在裡面每個區域流傳的故  
76) 事，應該要尊重我們當地的意見，我們也有去尋求觀光處處長來處理，然後  
77) 鄉長說他會處理村民的事情，可是他也沒有來開會，也只是找幾個人來談談  
78) 說問題解決了，這樣問題沒有解決阿，他們想要來發展觀光我們也不是說不  
79) 同意，是因為部落他在整合性方面是一個失敗的、不完整的規劃，所以我們  
80) 希望尋求這些問題大家好好的來共同開會，不要成為他人個人的利益或是他  
81) 人來主導這樣的問題，不要掌握在少數人手裡。

**問：投票方式有沒有特殊限制？**

82) 我們是希望這裡的人都能擁有投票權，就如同之前講的，當然我們知道有法  
83) 條，只是我們是更希望二十歲的成人或者是青年，都可以共同參與，因為這  
84) 裡的戶長有些都會去外面工作，其實要找到這些戶長來開會是很困難的一件  
85) 事，但是如果尋求一個尊重的話，就是說部落內也是有很多二十歲的年輕  
86) 人想要參與，這就表示我們應該要尊重那些人的意見表達權益，未來如果說  
87) 老人家做錯決定的話，這樣對部落未來影響是很大的。

**問：公部門對於社區的整合有什麼建議？彼此之間的互動關係？**

88) 第一個就是她們所做的座談會，是當天發文下午就開始開會，哪有當天發文  
89) 當天開會的，也許是村長已經拿到他延遲了，我們不知道是哪個單位哪的負  
90) 責人延遲，這是我們對公部門的一個行政作風，認為處理不好的地方。

91) 還有態度問題，也許是因為案件太多了所以比較用敷衍的態度來回應我們，  
92) 我們送去縣政府的文件都卡在文件組那邊，也許是我們的程序上出了問題，  
93) 可是我們在原民會、報紙一些媒體都有發布我們的訊息阿，你縣政府不來關  
94) 心我們，直到我們去縣政府抗議你才知道，這樣是很不負責任的，縣政府大  
95) 推觀光，可是你花錢在門口蓋意象，我們完全不知道那是做什麼用的，我們  
96) 很納悶那些錢到底是幹嘛的，因為我們部落資源已經不多了，當然原住民族  
97) 更少，我們希望公部門把錢用在對的地方，用在一個很合乎情理讓部落或者  
98) 區域有更大的變化上。

99) 最好的硬體還是在榕樹；最差的還是在銅門，連最基本的籃球場還是最差的  
100) 我們希望錢用在對社區更好的共同休閒硬體上，如果說我們部落有共識  
101) 需求這樣一起推動那就沒有問題了阿，我們籃球框建議了五年之久，而  
102) 你那個規劃案馬上就可以動工，這樣看在我們社區眼裡當然不是滋味，

103) 而且錢都進了業者的口袋裡，鄉公所所做的政績讓我不太相信能夠有什麼好的建設與作為。  
104) 麼好的建設與作為。  
105) 我們這樣也算是一種監督，希望這些公款經費建設能夠使用的合情合理，  
106) 或是站在部落的角度去著想，例如博愛新村的居民，政府蓋的房子都很爛  
107) 會漏水；還要自己自費去修，政府對於居民的照顧欠缺，然後裡面的土地  
108) 是他們的，可是卻以不是銅門人的理由排除他們，就是因為不尊重他們所  
109) 以累積了許多的問題，一直累積累積造成更多的民怨，這是我們最大的問  
110) 題。

**問：對目前「部落會議」的看法？有什麼建議？**

111) 剛開始我們不管怎麼開會都沒有用，所以我們直接找原委會申訴，那時候  
112) 行政院就有派一些官員來這裡，那時候大家共同的声音就是不要了，縣政  
113) 府就是說不要就不要動了，看鄉公所的意思，可是還是有些媒體在報導說  
114) 我們已經在推動了，問題是我們還沒達成共識，之後去縣政府抗議後才受  
115) 到媒體重視，所以我們是尋求媒體、縣議員等民意代表，尋求協助幫忙，  
116) 才慢慢協調才受到重視，剛開始怎麼開會都沒有用，不管我們怎麼開會，  
117) 就說程序上有很多問題所以不受理，所以之後我們多開幾次部落會議後，  
118) 媒體也都有來採訪，因此政府多少受到一些壓力，讓這個案子有暫緩的空  
119) 間。

**問：那社區發展協會在這個事件的影響性？**

120) 我們在還沒成立這個部落會議之前，是在社區發展協會策劃行動的，可是  
121) 社區發展協會的理事長，他並不是站在整合部落的立場，因為我們不知道  
122) 是不是社區發展協會有跟鄉公所協商，導致一些提議被壓下來，因為我也  
123) 是理事我們有些議題在理事會議已經報告過好幾次了，可是理事長似乎忽  
124) 略了很多問題，都沒有採取行動，像是電腦損壞、資料損毀，所以我們才  
125) 會跳出來另外成立一個部落主席這樣，如果說社區發展協會可以做得好，  
126) 那就不會有這麼多問題，因為這個案子有太多問題，其實一開始理事長是  
127) 站在部落；也是反對的立場，可是後來轉變成支持的立場。  
128) 裡面是一個公有、共同、共享的資源而不是一個家族性的去擁有，那應該  
129) 所有部落族員都可以受益，那是之前的說法，現在我們開了這麼多次部落  
130) 會議比較廣面的說法是說，大家都應該擁有這個權利，去維護裡面原始生  
131) 態的問題，畢竟我們是在地人我們應該優先享有這樣的權利，更何況裡面  
132) 的傳統領域是有我們部落族人的土地在裡面，我們都會去耕作阿、務農，  
133) 就是因為這樣雖然鄉公所是說不會干涉到我們地方的生活工作，可是我們  
134) 部落常常會收到一些黑函和擾亂，所以我們部落會議就會討論這些問題，  
135) 試圖去抓住一些證據，來解決這些問題。  
136) 再來是這個派出所檢查哨，也慢慢地對我們部落產生一些不尊重的問題，  
137) 我們在地的人以往進去都是不用寫申請表的，可是我們本地人就我而言，  
138) 就寫了兩次還問我進去要做什麼，請問這是不是已經影響本地人的生活了

139) 這就是一個問題了，所以就會被納入我們部落會議，為何本地人不被受尊  
140) 重，而且這件事還是一體兩面的，因為有時候進去的旅遊業者好像限制都  
141) 很少，可是我們卻問題一堆，所以我們必須要撤除這些問題，因此我們部  
142) 落會議最重要的是要求主權，就是著重在這個地方區域性主權的問題，當  
143) 地一定要是最優先的，當地的權益問題一定要顧慮到，如果只是一心要讓  
144) 旅遊業者或外地的遊客去享受裡面優美的風景，遲早會有腐敗淪陷的時候  
145) 之後就是我們部落當地來處理收拾這些爛攤子。

146) 這是一個對社區未來性很重要的問題，爲了推動觀光所造成的問題是什麼  
147) 我們也參考過司馬庫斯爲什麼他們可以自己管理這麼一個大的部落，因爲  
148) 我們這裡離鄉公所縣政府很近，所以他們要實行管理很快，可是司馬庫斯  
149) 那麼高山所以公部門管不到，我們自己也在成立一個管理委員會，部落公  
150) 約也在持續做一個整合當中，所以未來部落的管理方式方向我們都是有著  
151) 落的，我們部落的人也是希望大家推動在地就業，可是我們還是希望從部  
152) 落的基層做起，從高層下來的案子誰會接受，我們最主要就是希望以從我  
153) 們部落爲出發點，這是我們所要求的。

**問:希望部落會議能朝向哪方面去發展?**

154) 其實老人家希望不要有太多的規則，每一票每一個人都希望能夠爲自己的  
155) 權力發聲，當然我們是希望把年齡降得更低，因爲這裡的國中小學生也都  
156) 知道這裡發生了什麼事，都希望他們能夠爲了未來努力，希望每一個人的  
157) 聲音都能受到重視，那因爲我們知道這樣很困難，所以才希望說能夠以成  
158) 年人二十歲以上爲標準，希望是朝向一個合情合理的方向來決定，然後我  
159) 們開會的時候希望鄉公所不要常常來，因爲部落會議都是討論部落的相關  
160) 事務，他們召開的會議我們也都不知道，開會的主題都不知道是什麼，就  
161) 直接進去簽名，還有請警察維持秩序怕我們暴動，平常他們不會來只有長  
162) 官出現才會來，還有罷免部落會議主席才會出現，這樣很明顯對我們地方  
163) 的不信任，我們希望他能夠將計畫過程公開化，能夠說明今天開會的目的  
164) 是什麼，有一個基本程序，我們這的理事長、村長、鄉長、縣長這些都是  
165) 一起的，公部門幾乎都跟我們部落來對抗。然後我們通常開會要給村辦公  
166) 室來公布，但是村幹事會先看到我們開會的內容，幹事因爲有壓力所在，  
167) 他可能覺得他如果發文出去，鄉公所可能就覺得她這樣沒有盡到審查的責  
168) 任，所以我們發現會有吃案的問題，那現在我們就不透過村辦公室那邊發  
169) 文，我們寧可用部落主席的名義去發文，然後直接給鄉公所、原民會、相  
170) 關的立法委員辦公室，我們希望是有一個直接性的管道，來去伸張我們的  
171) 需求與議題，這些都是部落會議的問題。

**問:您覺得慕谷慕魚規劃案無法順利推行的原因是什麼? 有什麼建議? 需要改進的地方? 爭議點?**

172) 要讓政策達到一個共識，就應該要由部落的村民開會來決定，而不是透過  
173) 相關單位來發文決定，這種行爲讓我們覺得不尊重當地的原住民族，要開

174) 會也要先經過我們部落，希望尊重村民的權益。然後我們希望名字是以清  
175) 水溪去推動，因為這是一個共同、共享、共有的資源所以我們希望是以早  
176) 期的名字來去執行，裡面有很多商業性的地名，希望全部都用以前古時的  
177) 名字，然後由我們部落的選出來的管理委員會代表們來去規劃引導，讓這  
178) 個名稱回歸到以前，當然我們也希望朝向司馬庫斯這樣一個部落，有成功  
179) 的案例成為我們觀摩的案例，還有一些旅遊業者有後台支持也就是說政治  
180) 因素已經介入部落了，所以才會有黑函的問題，還有一些騙人簽名的小動  
181) 作，造成這個部落的困擾，所以我們對於這樣的問題，希望能夠以公開和  
182) 平的方式來解決，否則我們不會同意談下去。現在這只是我們的一個想法，  
183) 還沒有一個具體規畫，我們目前對觀光不排斥因為每個地方都有他獨有的  
184) 特色，所以我們是希望由我們所成立的管理委員會，去對部落未來的發展  
185) 與方向來做規劃達成一個共識，而不是由外界來去經營做規劃，慢慢的透  
186) 過公約來去擬定一個方向，來保護裡面原始的地貌，也不做一些重大的開  
187) 發，也希望說各界的關懷能夠以公平、公正的方式來處理我們部落的事情，  
188) 畢竟我們是要以部落的未來為優先。

## 附錄 H 行政院原住民委員會 函

主旨：重申「行政院原住民委員會推動原住民族部落會議實施要點」

相關規定，請轉知貴轄部落知照。

說明：

- 一、依據立法委員高金素梅國會辦公室 101 年 9 月 26 日便箋處理。
- 二、查旨揭要點第 2 點規定：「部落依原住民基本法、原住民族地區資源共同管理辦法或其他法規、計畫規定，行使同意權、參與權、共同管理權、利益分享權等權利，或議決原住民族公共事務時，除其他法令另有規定行使方式者外，得以部落會議議決之。」依上開規定，部落會議之性質，係屬於部落內部自主機制而非屬部落組織；除其他法令另有規定行使方式外，得以部落會議作為原住民基本法所定徵詢並取得原住民族同意之程序。
- 三、又查旨揭要點 4 點第 2 項規定：「部落會議主席之職責為召集並主持部落會議。」第 5 點第 2 項規定：「部落會議由主席召集之；主席無法召集或不為召集時，由第三點得為發起者，召集該次部落會議，並由出席人相互推舉一人主持。」依上開規定，部落會議主席之職責僅有召集並主持部落會議，不具有任何公法上行政權；若部落會議主席不為召集時，任何部落居民均得召集部落會議。
- 四、再查旨揭要點第 9 點規定：「部落會議之決議方式，除第二項或部落會議注意事項另有規定外，由第六點第一及第二項規定之出席人員，較多數之同意行之。（第 1 項）部落會議會議依原住民基本法、原住民地區資源共同管理辦法或其他法規規定，行使同意權、參與權、共同管理權及利益分享權等權利或互選主席或罷免主席時，應依下列程序為之：（一）主席應於會議召開七日前，於戶籍內有成年之家戶，以戶長或其指派之代表，造具出席人員名冊，連同會議時間、地點及討論事項張貼於部落公布欄或其他適當場所，並報鄉（鎮、市、區）公所備查。（二）決議應經前款出席人員名冊內人員過半數出席，出席人員過半數同意行之。（第 2 項）」第 11 點規定：「部落會議之召集程序或決議方法違反本要點規定，或決議內容違反法令者，無效。」依上開

規定，部落會議之決議事項、決議程序及效力如下：

- (一) 決議事項非屬原住民族基本法規定應徵詢並取得原住民族同意之事項時，其召集程序及決議方式，優先依照該部落自行訂定之部落會議注意事項辦理，若未訂定部落會議注意事項者，則以較多數同意行之；此種議決便涉及公共事務，亦不具法律效力，僅有達成部落共識、成員自我約束或對行政機關提出陳情建議之效果。
- (二) 決議事項屬於原住民族基本法規定應徵詢並取得原住民族同意事項時，部落會議主席應於會議召開 7 日前，以「一戶一代表」之原則造具出席者名冊，經名冊內人員過半數出席，出席人員過半數之同意行之；此種決議具有代表原住民同意與否之法律效力。
- (三) 召集程序或決議違反前開規定或違反法令者，其決議無效。

五、未查旨要點第 13 點第 2 項規定：「鄉(鎮、市、區)公所得視情況協助主席召開部落會議或造具出席人員名冊。」依上開規定，鄉(鎮、市、區)公所，得視需要逕為召集部落會議，部落會議主席造具出席者名冊有困難時，亦得請求鄉鄉(鎮、市、區)公所協助。

六、上開常見部落會議執行錯誤態樣，貴請貴公所轉知所轄部落知照，並以適當方式公告周知。

發文日期：中華民國 101 年 9 月 27 日

# 附錄 I 行政院原住民族委員會推動原住 民族部落會議實施要點

中華民國九十五年三月十日行政院原住民族委員會原民企字第 09500071252

號令訂定發布全文 13 點

中華民國九十六年七月十二日行政院原住民族委員會原民企字第

09600326451 號令修正發布全文 12 點

中華民國九十九年一月二十一日行政院原住民族委員會原民企字第

09900051251 號令修正發布全文 14 點

一、行政院原住民族委員會(以下稱本會)為協助原住民族部落建立自主機制，訂定本要點。

二、部落依原住民族基本法、原住民族地區資源共同管理辦法或其他法規、計畫規定，行使同意權、參與權、共同管理權、利益分享權等權利，或議決原住民族公共事務時，除其他法令另有規定行使方式者外，得以部落會議議決行之。

三、第一次部落會議由設籍於該部落之原住民依下列資格之順序擔任發起人：

(一) 傳統領袖。(二) 各家(氏)族代表。(三) 居民。

第一次部落會議由得為發起人者依第九點第二項之程序召集，出席人員相互推舉一人主持，並選出第一屆部落會議主席。發起人於第一屆部落會議主席選出後解職。

四、部落會議置主席一人，以原住民為限，由部落會議出席人員互選之，任期二年，連選得連任。主席之職責為召集並主持部落會議。

五、部落會議遇有第二點規定之事項時召開；每年至少召開二次。

部落會議由主席召集之；主席無法召集或不為召集時，由第三點得為發起人者，召集該次部落會議，並由出席人員相互推舉一人主持。

部落遇有應召集部落會議之事由，而主席未召集部落會議達三次者，得經部落會議之議決罷免主席，並由出席人員互選主席補足所遺任期。

六、部落會議之召開，由下列設籍於該部落之原住民出席：

(一) 傳統領袖。(二) 各家(氏)族代表。(三) 居民。

前項規定以外人員，得依部落會議決議，出席或列席部落會議。

部落會議議決事項牽涉設籍部落非原住民之利益時，非原住民得列席陳述意見。

鄉(鎮、市)及區〔以下稱鄉(鎮、市、區)〕公所應派員列席其轄內之部落會議。

七、部落會議之會議程序如下：

(一) 主席宣布開會並指定記錄人員。(二) 確認前次部落會議紀錄。(三) 報告事項。(四) 提案討論。(五) 臨時動議。(六) 散會。

八、部落得訂定部落會議注意事項，維持會議秩序。

前項規定經部落會議議決通過後，報鄉（鎮、市、區）公所備查。

九、部落會議之決議方式，除第二項或部落會議注意事項另有規定者外，由第六點第一項及第二項規定之出席人員，較多數之同意行之。

部落會議依原住民族基本法、原住民族地區資源共同管理辦法或其他法規規定，行使同意權、參與權、共同管理權及利益分享權等權利或互選主席或罷免主席時，應依下列程序為之：

(一) 主席應於會議召開七日前，於戶籍內有成年原住民之家戶，以戶長或其指派之代表，造具出席人員名冊，連同會議時間、地點及討論事項張貼於部落公布欄或其他適當場所，並報鄉（鎮、市、區）公所備查。

(二) 決議應經前款出席人員名冊內人員過半數出席，出席人員過半數之同意行之。

十、部落會議，應作成會議紀錄(格式如附表一)並附簽到簿(格式如附表二)。

前項會議紀錄應載明下列事項：

(一) 會議次別。(二) 會議時間。(三) 會議地點。(四) 主席及出(列)席人員姓名。(五) 記錄人員姓名。(六) 報告事項之案由及決定。(七) 討論事項之案由及決議。(八) 其他應記載之事項。

會議紀錄應於召開部落會議後一個月內分送各出(列)席人員，並報鄉(鎮、市、區)公所備查。如有遺漏或錯誤者，得於下次會議確認時，由主席裁定更正。

前項會議紀錄內容涉及其他機關權責時，由鄉(鎮、市、區)公所協調主管機關處理，或報請縣(市)政府或本會協調主管機關處理。

十一、部落會議之召集程序或決議方法違反本要點規定，或決議內容違反法令者，無效。

十二、直轄市、縣(市)政府每年至少召開一次主席聯席會議，並由本會派員列席。

十三、本會得遴聘(派)專家、學者、機關代表及部落代表，協助及督導各部落召開部落會議。

鄉(鎮、市、區)公所得視情況協助主席召開部落會議或造具出席人員名冊。

十四、鄉(鎮、市、區)公所、合法立案團體或其他人員協助部落辦理部落會議成效優良者，本會得函請直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所表揚獎勵相關人員。