

# 日月潭的美麗與哀愁



文/蔡宛儒

小額捐款支持看守台灣協會  
專題企劃

13

2013年8月26號，行政院門口站了許多美麗的身影，他們身穿傳統服飾，戴著七彩頭飾，女祭司用特殊的語言唸唸有詞，對著行政院進行驅魔典禮，這些遠道而來的邵族民眾，從日月潭坐四小時的車，要表達他們不希望日月潭再次興建大飯店的意願。四天後召開環評大會，這些邵族原民，再次到會議中表示向山BOT案的開發區域是他們的傳統領域，依照《原住民基本法》21條，在傳統領域的開發，都應該取得原住民的同意，既然邵族並不同意開發，政府就不應該讓向山開發案繼續進行。結果他們失望了，當天向山案的環評案雖然開了一整個下午，把其他案子都延後了，最後還是有條件通過了，原因是一個月前（2013/8/1）的內政部會議中，行政院政務委員楊秋興和法務部做出決議，表示原住民傳統領域尚未依法劃定公告，所以還不能算是傳統領域，理所當然也就不適用原基法第21條。

環評的最後，以日月潭風管處需取得原民會依據原住民族基本法第21條出具的公函同意後，業者才可動工的條件通過環評。

## 傳統領域的辯論

傳統領域應該怎麼認定？如果這個地方曾經被使用過，有古地名的說法，便可證實此地區曾有人類居住。因此學者會藉著訪問耆老或搜尋文獻資料，來證明這個地方是否曾經被當地原住民使用過。過去曾有番界的石碑，來標示原住民的生活範圍，但經過多代統治後，許多土地早已成為漢人的私有土地，原住民不可能把所有



向山飯店預定地，這個場地於2013日月潭紅茶文化季時，舉行熱氣球體驗活動，邀大家從天空俯瞰日月潭。

圖片來源：邵族文化發展協會

邵族傳統領域(依據高砂族系統)傳統領域的使用權都要回來，但至少公有土地的開發，應該向原民徵詢，且尚為公有地的傳統領域，也可釋出供原民狩獵採集或空間規劃的權力。

在邵族文化發展協會及簡史朗博士等人的訪調下，曾製作了日月潭一帶的地名考據(圖一)，圖中可明顯看出整個日月潭的周邊，其實都有古地名。而向山BOT飯店的現址便是名叫makaw的區域，且原民會土管處也表示原住民傳統領域調查從民國91年進行至今仍持續進行，已劃出初步範圍，公布在原民會網站，並正式行文各機關。但儘管事實昭然若揭，仍因為法務部的解釋，而讓傳統領域「並不具有法律效力」，又將問題丟回《原住民土地及海域法》的草案。<sup>註1</sup>

回到歷史，邵族在這一帶有數百年歷史，在日月潭尚未成形之前，就和這裡的土地共同演進，那時的邵族人數可沒有現在那麼少。清人藍鼎元所撰的『東征集』中，有一文名為<記水沙澗>，以水沙澗形容日月潭及其周邊山地，詳細記錄這裡的山水景象和原民生活情形，包含當時叫做牛相觸的埔里、整個魚池鄉、和水里集集的部分區域，形容日月潭區如海外仙境，謂之世外桃源。<sup>註2</sup>後來的光華島(後正名為拉魯島)在當時則叫水沙連嶼或珠嶼。

日月潭周邊都是邵族過去的生活範圍。向山飯店為過去叫makaw的地區。是很久以前的祖先葬地。



圖片來源：邵族文化發展協會

邵族人急遽減少可粗分為幾個階段，分別是嘉慶年間的郭百年事件<sup>註3</sup>、日治時期的發電計畫和天災。19世紀漢人郭百年等人集結入山，開墾魚池至埔里一帶，因武力不敵原住民，便以欺騙方式誘原住民上山捕鹿割鹿茸，然後趁人民不在時大肆殺擄老幼，雖然隔年台灣總兵在水沙連南北兩路的入口豎立禁碑，土地歸還原住民，但郭百年事件已造成水沙連各社大衰，尤其是埔里社。於是埔里社族人招請平埔族人共居共守<sup>註4</sup>，造成西部平埔族人大遷移。到了日據時期，日本在此興建大觀電廠，讓日月潭區成為儲水區，大片邵族土地將近六個部落的土地漸漸被淹沒到水面下，原本的拉魯島也剩下小小的突出。邵族人被迫往上遷移，生活範圍限縮到德化社（伊達邵）區域。後續發生瘟疫與地震等，又造成邵族人數銳減，雖然目前有七百多人，但扣除在外生活的，真正在日月潭周邊的大約只有200多人。<sup>註5</sup>



從資料看出飯店位址距離取水口淨水廠都很近。排放水標準也被教授或水保處列為需加強事項。但法規只要求飯店符合放流水標準即可。

歷史的軌跡說明整個日月潭周邊都曾是原民生活範圍，但任何號稱理性制度的國家，都需要以法令為基礎，來做範圍的認定和開發的可否。可惜貪婪的人心可能會操弄法令，喊著依法行政，實際上卻不依法行政，且所作所為違背法律精神。

## 依法行政的弔詭處

2007年，聯合國發表了《原住民族權利宣言》，此宣言「承認原住民族與其他民族完全平等，同時承認所有民族均有權與眾不同、有權自認與眾不同，並有權因此得到尊重」，不僅賦予了原住民的權利，也提高了原住民的地位。雖然不具強制力，卻提供了各國處理原住民事務的重要依據。台灣雖然不在聯合國中，不受聯合國《原住民族權利宣言》所規範，但在2006年也頒佈了「原住民族部落會議實施要點」，讓原住民可以透過部落會議來凝聚共識，「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」。

不過，部落會議在實際執行上卻有許多問題。過去有幾個案例，打算用部落會議來決定於原住民傳統領域上

註：

<sup>1</sup>. <http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-132821>

<sup>2</sup>. <http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=28892>

<sup>3</sup>. 台灣大百科全書  
<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=5652>

<sup>4</sup>. <http://163.22.65.129/~local/p8.htm>  
<http://nrch.cca.gov.tw/ccahome/website/site20/PDFfiles/0815.pdf>

<sup>5</sup>. <http://pnn.pts.org.tw/main/2013/09/16/%E3%80%90%E6%88%91%E5%80%91%E7%9A%84%E5%B3%B6%E3%80%91%E8%AA%B0%E7%9A%84%E6%B0%B4%E6%B2%99%E9%80%A3/>

許多在地原住民多是老幼，常以為簽名僅僅代表出席簽到，沒有充分瞭解自己的決定可能影響什麼。於是許多原住民區域的開發，都能夠取得部落會議或民族會議的同意。

的開發案，但並沒有達到預期成效。

第一個問題出在「原住民部落會議實施要點」並不是法規命令，只是一個行政規則，在法律位階上相對較低，只能規範到原民會自己，無法規範到其他機關。所以部落會議做出來的決議不具規範性，鄉公所、縣政府可以不用管你，主導開發的政府可以表示部落會議不能算是合法的法定機制。以先前要於台東蘭嶼的東清社區設置水泥預拌場的開發案為例，原住民經部落會議決議不開發，但台東市議會卻質疑原民會有將部落會議無限上綱，表示《原住民土地及海域法》等皆尚未通過，如果部落會議就可否決各種開發案，有凌駕法律之嫌，於是否定了原民會傳達的部落意見，而使得部落意見無法發揮作用。

第二個問題則是資訊的不對等，依據法律，開發行為需先取得原住民同意，再去實施環評等程序，如此一來原住民部落會議的決議結果便很重要，但長期以來原住民缺少法治或土地私有化的概念，而覬覦原住民土地的漢人多少會使用些詭騙的伎倆。比如開發單位代表出席部落會議說明並向原住民徵詢意見，若某個原住民脫口說出同意，開發單位便狡猾地以該原住民同意來表示當地原住民都已經在部落會議上表示贊成。許多時候，在地原住民並沒有充分瞭解到自己正在行使表決的權利，許多在地原住民多是老幼，老人們常常以為簽名僅僅代表出席簽到，舉手的時候也沒有充分瞭解自己的決定可能影響什麼。於是許多原住民區域的開發，都能夠取得部落會議或民族會議的同意，然後原住民才恍然大悟，又開始無止盡的抗爭。

## 附帶條件的微言大義

這次環評的附帶條件原文叫做：開發單位必須在日月潭風景區管理處取得行政院原住民委員會就本案符合原基法第二十一條規定所出具之公函始得動工。

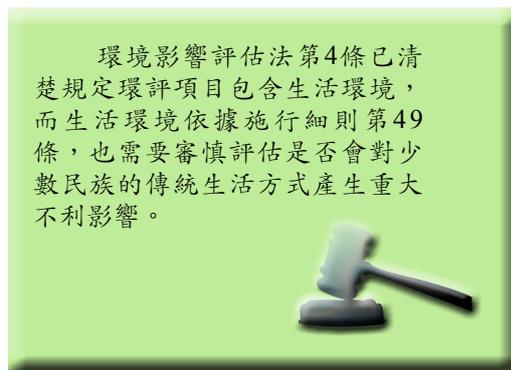
也就是說政府需要取得原民會出具的公函同意，才可以允許業者動工，乍看之下似乎是有利於原住民的決議，但其實是把燙手山芋又丟回給隸屬在行政院底下的原住民委員會。以行政體系來看，原民會隸屬於行政院下，所以會受制於行政院，決議結果的關鍵雖然在原民會身上，但若行政院向原民會施壓，原民會很難做出獨立的決定，這個決定雖然在表面上給了很大的讓步，但實際執行上卻留下很大的難題讓原民會解決。對原住民來說，原民會是可以代表原住民立場的單

位，但對原民會來說，雖可以幫忙傳達部落的意見，卻有政府單位的行政立場，並沒有想像的自由。法律的解釋權在誰手上其實還是最關鍵。在政策的決定上，不是原民會的層級可以決定，還是得拉高到行政院中央部會去。

但在依法行政這個大前提下，民間團體也不是沒有站得住腳的論點。詹順貴律師表示，這塊地原本是台電向當地人徵收的，後來因為不需要了，而輾轉交給日月潭風管處使用，但其實在土地徵收目的消失後，台電應該撤回徵收，將土地歸還給邵族，而不是繼續給其他單位開發，這已是一個極具爭議性的點。

另外，回到八月份的會議，行政院遲遲不依據原民會調查結果公告傳統領域的理由之一是，楊秋興以及法務部認為「依憲法之法律保留原則，涉及人民權利義務事項應以法律定之。原住民族基本法21條保障原住民族權益之同時，也限制了土地所有權人開發利用權利，故原基法第21條有關「原住民族土地」範圍界定，應以法律定之。在以法律劃定訂定「原住民族土地」範圍前，直接認定本件係徵土地係「原住民族土地」，或行政機關直接訂定行政規劃劃定『原住民族土地』，恐有違憲之法律保留之虞。」也就是說，政府認為，《原住民基本法》沒有明確授權他們公告認定傳統領域，所以在有其他專法（《原住民土地及海域法》）授權前，他們不打算公告傳統領域，否則有違憲之虞。

但依據原住民基本法，並沒有表明傳統領域應該依法公告，只要能證明此地曾經為原住民生活的地方，為何不能算是傳統領域？其次，詹律師表示，「公告傳統領域會限制其他人民權利」這句話的前提是建立在開發單位是人民下才能成立。若回到BOT的



環境影響評估法第4條已清楚規定環評項目包含生活環境，而生活環境依據施行細則第49條，也需要審慎評估是否會對少數民族的傳統生活方式產生重大不利影響。



時間	辦理情形
民國92-94年	都市計畫法辦理本基地都市變更作業
98年1月16日	簽訂日月潭向山觀光旅館bot案營運契約書
99年10月13日	第一次公開說明會
100年11月23日	環保署第一次專案小組會議
101年2月9日	環保署第二次專案小組會議
101年8月1日	行政院日月潭向山觀光旅館bot案開發問題專案會議
101年9月21日	第二次公開說明會
101年12月7日	環保署第三次專案小組會議
102年3月12日	第三次公開說明會
102年6月13日	環保署第四次專案小組會議
102年7月30日	環保署第五次專案小組會議

定義，本是促進民間參與公共建設和營運，姑且不論一個運作成熟的商業旅館系統，可否算是公共建設，政府用BOT形式在特定條件下，將某些責任委託民間執行，一定程度可解釋成民間開發團體代政府執行公共建設，甚至增進人民福祉的責任，這樣代行公共事務的責任說成一種人民的開發權利，其實是牽強的，如果再對比邵族或當地人民爭取傳統領域的權利，哪一邊的公共利益較為純粹，不言而喻。與其說傳統領域不能開發會侵害到人民（開發業者）的權利，不如回到這個“公共建設”是不是真的有促進“公共利益”，或許是更好的切入點。

政大民族學系官大偉老師也表示，法律保留原則是為了避免國家濫權，侵害到人民權利的原則；若原民會公告傳統領域，會限縮到其他民眾的利益，確實可能造成爭議，必須考量法律保留原則。但這個案子的土地是公有土地，若把不涉及人民權益，不違反法律保留原則的公有土地部分先行公告，便可成為大眾的利益，之後再將涉及私有人民權益的私有土地部分，透過立法後個別公告，或許是一種解套的方法。

## 蠟燭兩頭燒的日月潭

日月潭有139艘觀光船，這些有動力的觀光船不比小筏，引起的巨浪可以翻覆圖中的小船。

環顧潭週，日月潭不乏許多大型且高檔的精緻飯店，房價一晚從一兩萬可高到十萬，若這些飯店能帶來當地經濟繁榮，為什麼要反對向山BOT案？邵族文化發展協會的理事長表示，第一個是飯店沒有問過原住民就決議興建，讓原住民覺得不受尊重，第二個是這裡是邵族

過去的祖墳地，不希望干擾先靈，再來日月潭長期的開發，飯店已經太多，擔心會超過日月潭的環境容受力。

除了現今較為人知的，由日月潭風管處發包、港資投資的向山BOT案，日月潭邊原本豢養孔雀的孔雀園也是另一個由縣政府推動，待BOT的區域。且在日月潭街區處，南投縣政府也以興建購物中心為由，要求32家攤商離開。姑且不論這麼多的飯店和購物中心是否真



的能帶來當地的商機，日月潭蓬勃的觀光商船其實早已在潭邊留下破壞的慘況。

在訪問理事長時，我有幸坐上小船環潭一週，為了讓我看到一般人看不到的醜陋日月潭，理事長刻意繞到日月潭的週邊，讓我們看潭邊的景象，只見整個潭的周邊滿是傾倒的樹木，和被黃土染黃的混濁水質，不時混雜一些塑膠浮桶和少許寶特瓶等垃圾。在過去些有一整排船屋，船屋的底部是用塑膠桶所製，理事長不禁分享，以前先民使用竹筒坐浮筏，後改用塑膠桶後，有些人貪便宜會使用裝毒藥的桶子，裡面有殘留毒液，曾經使潭裡的魚死掉不少。

原來這裡的觀光船達139艘，動力船強勁的馬力為這個封閉的水潭，帶來不小的浪湧，這些浪湧四面八方朝潭邊打去，經年累月的沖刷，早讓潭邊的植物土壤都已大片崩落，造成許多樹木傾斜倒塌，我們的小舟到岸邊時，大哥刻意停下馬



達動力，我們立刻感到強勁的浪打來，小舟即刻劇烈搖晃，當天尚是遊客較少的平日，過往的觀光船已造成巨大的人造浪，在下一波浪打來前，大哥趕緊將船頭轉到與浪頭垂直，表示如果是平日，駕著這種小船一定要垂直切過浪頭，否則與浪平行很容易就翻船的。

走訪潭邊繁華的商店和攤位，除了可享受星巴克與摩斯等的便利，也可看到這裡當地的特產，總統魚羹或奇力魚，小米麵線或魚池紅茶。但遊客大啖自以為的在地美食時，在此居住55年的大哥卻表示其實已經很久沒有補到奇力魚了。他指著被沖刷的邊坡表示，奇力魚的卵如今會被外來的玻璃魚或吳郭魚吃掉，數量已大幅減少。過去

動力船引發的人工浪每天強力沖刷邊坡，讓整個潭邊的樹木都因為土壤被沖刷而失去立足之地。傾斜或倒在潭中浮浮沈沈的樹木遍布整個潭邊。

乾淨的潭水也因為各大飯店在符合「飯店業放流水標準」的大量排放下，漸漸變得混濁。大哥悠悠的說，白天飯店不敢排放污水，但會在半夜排放，這些污水會在清晨時浮起，景況如同化糞池般，可是這種東西，當然不能給觀光客看到，畢竟大家都還要靠日月潭賺錢。

### 不知去向的邵族復育計畫

過去台灣僅有九族，陳水扁上任時，曾在2000年與各部落簽訂「原住民與台灣政府的新夥伴關係」，推動原民權益，邵族在正名後，也希望能夠復育邵族文化和建立一個邵族的領域，原訂在靠近拉魯島的普吉半島，以150公頃的範圍做為據點，在大部分被漢族佔領的土地現況下，阻止邵族的滅亡。當時適逢九二一震災，政府為了解決921災民的住宿，將這個計畫一併向原民會提報，後把150公頃的「邵族文化生活復育園區實施計畫」擴大為面積高達1892公頃的「邵族文化傳承及發展實施計畫」。這個計畫雖然在2008年3月，由前朝行政院核定通過，本屬國家市政計畫，卻面臨了種種難關。

首先是台大城鄉所規劃的計畫與在地真實樣貌有所出入，地方政府在鑑界，測定範圍和區域的步驟時就已花費一兩年的時間，後來發現此計畫中的核心區域是縣有地，南投縣政府和各方主管機關商量換

#### 原住民族基本法（民國94年02月05日）

##### 第21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自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。

前二項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。

##### 第22條

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；其辦法，由中央目的事業主管機關會同中央原住民族主管機關定之。



地或是符合公告土地現值的解決方案，都遲遲不能解決土地權屬的問題。接下來，原民會將這個計畫報到行政院，並請經建會決議預算時，就在找不到經營主體的情況下被駁回，經建會和公共工程委員會的核定考量是當園區興建後，可能無法找到人去做後續的維護和管理，這麼大的範圍，若無法把後續的管理做好，是不能執行並核可經費的。

監察院也在立案調查後。於102年6月10日公告糾正原民會未依規定落實辦理經濟效益評估及研擬完整財務計畫，致計畫執行效益無法得知，讓計畫可行性存有疑義，而對原民會提出了糾正。<sup>註6</sup>於是這個四年總預算經費新台幣5億5千萬元之重大計畫，便因土地權屬問題和經營主體不明確的原由胎死腹中，如今等待原住民

行政局等單位持續修改計畫，把不可行的地方剔除，在考量可行性的前提下，讓這個計畫可以持續。

在與政府交涉的過程中，我們總會發現許多基層人員事情繁多，卻難以順利完成。政府許多事情非常無奈，讓陳情的民眾也感到無力。在這個計畫推出時，剛好是民進黨時代，換成馬英九上任後，湊巧發生了換地兜不攏的問題，且後續又遇到種種難題，讓許多民眾不免猜想與政治考量也有關係。

很多時候許多基層公務人員都很認真，但不知為何就會有一些老鼠屎來破壞整個體制，且這些老鼠屎往往是影響力很大的人。就著事實，我們隱約感到某些懷疑或可能，但苦無證據，也無法指證歷歷，就只能無奈的抗議。且公務體系的做事方法只要發過公文，就可說自己已完成，而產生無能為力的結果，迥異於私人企業多是採取決定目標就一定要完成的方式，導致公務體系即使失職，只要下台表示負責，就拿他沒辦法，又如果程序錯了，也因為一代新人換舊人，責任



圖為日月潭面固定放置的四角網，雖然是當地文化的代表，但早已沒有再使用。未來是否會有更多像這樣的器具像化石一樣剩下當解說的功用。



一問三不知的情況下，留下那些程序和流浪的公文，在代代更替的政務官手上繼續跑，但卻沒有非得完成的目標。

在「邵族文化傳承及發展實施計畫」因眾多因素停擺，和當地特色沒什麼關係的飯店或賣場卻大量興建時，日月潭附近的居民是否有得到更好的生活品質？只見越來越多人上街抗議土地徵收不公，越來越多獵人一辈子擔任大飯店的低階勞工，越來越多文化技藝面臨失傳困境。回溯郭百年事件，竟和大埔的“天賜良機”事件極為相似。對原住民來說，在原住民傳統領域上的開發，代表的不只是讓出土地，還包含損毀原住民祖靈文化的源頭，他們希望儘速通過《原住民土地及海域法》以及《原住民族自治法》，來讓原住民能夠真的可以找回失去的權力。

如今「全國區域計畫」為開發鬆綁引發爭議，反映出土地的利用和規劃，已不只是邵族或是原住民的問題，也是台灣每個人的問題。

「邵族文化傳承及發展實施計畫」因為財務和管理問題被駁回，但BOT飯店卻很容易得到政府的認可與大力推動，某一方面反映了現今在國土計畫上，我們多是以經濟因素為考量，而經濟因素體現的層面往往只在短期的金錢收益上，而非文化或長遠的經濟效益。所以當一個難以看到財政回收效益時，就容易以可行性不夠等問題長期拖延。

和一個人相處久了，就漸漸能理解他的想法，實地到日月潭去一趟，也會因為整個空氣色調和聲音，而和這個地方產生連結。BOT的租期僅50年，但50年後飯店舊了可能又促成另一個新飯店的開發，但這些老飯店在這片土地上留下的痕跡卻不會消失。

邵族文化傳承及發展實施計畫規劃構想包括：A區-祖靈祭儀重點區、B區-文化學習行政中心區、C區-生活文化部落發展區、D區-漁撈文化體驗區、E區-農業文化復育區、F區-山林生態復育區及G區-生活聚落區等，B區土地為核心區域，但為縣有地，無法換地。



<sup>6</sup>. <http://www.audit.gov.tw/m/405-1000-1249,c146.php>

夕陽下的日月潭，不管怎麼拍都別有風情。

國土規劃是由政府由上而下規劃，他們的目的是希望經濟繁榮，增加就業機會。建商追求利益的回饋，以工作機會和金錢的收益為生活品質的衡量標準。這些做決定的人常常非當地人，和土地也沒有那麼深厚的感情，習慣土地三不五時就應該改變。但許多原住民或當地居民在開發這件事上，看到是更多過去的故事、歷史和無法用金錢估計的乾淨潭水、挺拔樹木或健康魚群。

過往歷史累積的土地糾紛已無法一一清算，日月潭周邊也早已居住許多平地人或外地人，但數十年過去，其實都已算是日月潭的在地人。雖然我們永遠都需要發展，變得更好，但怎樣的發展才能讓當地居民生活、觀光品質、生態都能變得更好，而不只是金錢變得更多？把大飯店的建設轉變為復育邵族文化的計畫，或許是一個可思考的方向，畢竟唯有有人們欣賞並維護自己的價值時，其他人才會看到。

