

部落裡的異鄉人——成功鎮 觀光開發案與部落發展的未來

邱宜婕



滿地富遊樂區、寶盛水族生態遊樂區、旭塔觀光飯店，三個占地約27公頃的開發計畫，甚是密集的分布在台東成功鎮，比鄰著比西里岸、基翬、芝田三個部落。

環評皆已通過數年，開發基地上卻都不見動工的建築。在高樓未起，山海未被遮蔽之前，該當妥善檢視成功鎮開發的過去、現在與未來。

首先，我們必須問：開發商的手是何以伸向台東成功鎮的？土地是在怎麼樣的交易過程，被開發商掌握的？

第一，成為誘餌的中央政策

林淑玲說道，將東海岸開發計畫放在政策脈絡下，正值中央推動產業東移、發展東部的時期。《國有財產法》與《國有非公用不動產讓售作業程序》即提供開發商收購私人土地周邊國有地的途徑。然而因近年觀光退潮，又唯恐成為下一個美麗灣，故開發商至今仍未大興土木。過去不懈抗爭美麗灣開發案的阿美族族人林淑玲，因為過去的經驗，讓她能娓娓道來這些土地買賣的資訊。

第二，被蠶食的私人土地

東海岸開發案的抗爭活動中，常站在第一線發聲的Fusay林筑涵說，開發基地的土地有相當部分原屬私有地，由掮客經手買賣，也提到其中一位掮客正是寶盛主管階級員工。連《原住

民保留地開發管理辦法》明文規定不得轉讓、出租的原住民保留地，開發商竟也透過以原住民作為人頭，取得原保地的「使用權」。「（原保地）只能互通於原住民社會，比一般農地或建地有價值。名義上還是原住民的，但私下以簽約的方式約束原住民，實質所有權在財團手裡，大家心知肚明。但地主（私底下）要賣，實在也難說什麼」林淑玲補充道。

然而，近年施行的《原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法》、《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》卻因法律不溯及既往而不能適用於這三個開發案。

有買便有賣，為何為數不少的地主願意出售？

大多的原因不外乎：經濟困境、後代漸薄的土地情感、農耕問題。林淑玲無奈的表示：「生活困頓的族人在無計可施之下，被迫將土地廉價出售。」長年在成功鎮推動環境教育的環境資訊協會專案經理黃苑蓉說「下一代跟土地比較沒有感情，不知道我們在堅持什麼，就說不管（原鄉）有沒有工作機會，在都市已經很穩定了。」

當地的長輩也只能半推半就。其中大部分賣出的是耕地。畢竟已無耕作產出，僅能依賴休耕補助。而耕作本身也存在問題，Fusay說周邊四個水圳皆已乾枯，興建高台自來水廠後，更加嚴重。「（自來水廠）蓋的時間很奇怪，自從蓋了之後水源都沒有了」甚至有人在質疑，水廠有可能要提供給開發案之用。被操作的，似乎不僅止於土地所有權及使用權，還有意志。黃苑蓉說「有些人是牆頭草，就選擇自己不要受到傷害的立場。（資方）跟部落說的其實是很簡單，（像是）你們會有工作啦。」

Fusay也說有些人自我對話後，就覺得在意又能如何，無力去改變它，往往又因為擔憂擋人財路、受到威脅。

不過，讓黃苑蓉最憂心的，是人際氛圍的改變：「荊桐部落（美麗灣開發地之所在）的氛圍就很敵對，我在那時候就體會一個開發案到部落真的很可怕，各方勢力鬥來鬥去。開發案的業者，會用各種方式得到你的支持。」

旅外青年的視角

台灣大學原聲帶社（關注原住民議題的學校社團）一位成功鎮阿美族成員，羅子齊，一方面認為適度開發得以增加就業機會，另一方面覺得這些大型開發案對成功鎮的環境影響程度相當低，成功鎮已有如「海景度假村」等業者進駐，從小到大的觀察，其實並沒有發覺相當顯著的變化。

電訪現居台南的原住民青年陣線聯盟成員Fuis，對於開發案她說：熟悉的樣子會消失，讓部落不再是一個部落。「長大後，曾經我們可以使用的自然資源、曾經擁有的權利，就離我們很遠」當她提到知本溫泉與成為衝浪勝地的小馬與都歷海岸，她這麼說「台東這麼多的建案，難不成大家的豐年祭第一件事情是要去飯店Check-In嗎？」。「談到部落的轉型或是開發，喝酒的時候都會哭。每次回去都會看到很大的轉變，好像很熟悉卻又很不熟悉的地方。在樹林裡走向海邊，當那些景觀都不一樣了，就有一種回家不是回家的感覺」。

成功鎮從過去到現在哪裡不一樣？

問起原住民青年陣線成員Fuis這些年觀察到台東的改變。國小就被家人帶到都市的她，藉假日機會回成功鎮部落，依她所見：沿路台十一線的「海岸線變得比較沒那麼海岸線」從高中

就察覺了變化，路變寬、車變多，以及多了為數不少的遊覽車。老家附近東河包子，周邊新建了不少透天厝，還有隨意停在馬路邊的汽車。「很不台東，在哪裡都遇得到那些很都市的人」她說。

「增加就業機會」之說

對短期假日返鄉的青年，面對失喪的熟悉感是個挑戰；而對有意長期久居的旅外之人，原鄉的工作機會往往是掙扎回鄉與否的最重要考量。

電洽承包旭塔飯店的岩谷環境工程股份有限公司了解工程狀況，接洽人提到開發計畫可「促進發展、增加遊客」，其實是「大家（開發公司與當地居民）互相幫助」，未來會安排當地人的工作職位，目前也大多聘用當地人為營建工人。

「工作條件都是臨時的，那是值得拿出來講的嗎？」黃苑蓉說。

高階主管的部分，她則表示：在原鄉外已取得優良學經歷者，不太可能為飯店工作職缺返鄉，一方面在薪資與待遇不一定會比原就職單位高，另一方面，也可能不習慣原鄉的家庭與生活型態。她也提到「返鄉不代表部落的事情會變好」，如果返回部落工作的旅外人士，未認知自己與土地、部落族群的關係，那對旅外之人返鄉的期待有何意義呢？

自己的地，自己做主人

不過，難道完全不能開發嗎？

阿美族紀錄片導演、政治人物馬躍·比吼提到大多由當地原住民營運、管理的台東「布農部落休閒農場」，以部落劇場、藝術中心等，讓「發展」與「文化存續、族人利益」兩者間達到平衡。也提及新竹縣「司馬庫斯」部落，善用當地部落資源，而非一味參照其他的大型觀光，仍能創造富饒的獲利。「阿美族文化資本，像是野菜、年齡階層其實都是經濟資源」長期關注原住民文化的台灣大學人類學系王梅霞教授也有近似的看法。「沒有一定要變成什麼樣子」Fuis認為部落在盡可能維持現狀的模式下，依然可以發展：行銷自產手工藝、農產品等；當地部落中的住宅、活動中心得作為背包客棧。

守護，是一場不會結束的戰役

但開發形式也許不是唯一的問題。

「民宿也是一個問題」投身東部環境議題十多年，曾任地球公民基金會主任的蔡中岳說，提到都蘭山上的「微光會館」以農舍之名，行經營民宿之實。即便是民宿，過高用水量、不當的土地利用依然可能超過當地的可承載力。

而硬體問題外，觀光客與其他外地人士與當地人文、自然生態的互動態度也實為重要。Fuis分享她到成功鎮小馬部落與都歷部落附近的海岸抓魚採集時，在岸邊發現釣魚線等垃圾。還被衝浪客以安全考量被驅離，「這裡什麼時候變成你們的地方？好像我們必須問過（徵詢同意）很多人」語帶些微憤慨。也曾被問道：「你們平常怎麼沒穿山地族服呀？」觀光客踏入部落的生活場域這本身難道不是衝擊嗎？我們問了怎麼開發後，也該問怎麼去尊重這片土地、土地上人們的文化傳統、生活型態甚至是記憶？「資本家要跳出私有財產權的觀念跟部落合作，賦予土地意義」王梅霞這麼說。作為共同家園的土地，不應該只是被買賣的「商品」。

環評機制打造的永久入場券—— 環評問題在哪裡？



成功鎮開發案比較表

開發計畫	滿地富遊樂區開發計畫	寶盛水族生態遊樂區	旭塔觀光飯店
通過環評時間	民國 91 年	民國 98 年	民國 99 年
	10.4 公頃，資金 11 億	7 公頃，資金 7.8 億	8.9 公頃，資金 5.4 億
開發單位	滿地富國際開發股份有限公司	寶盛海洋牧場開發股份有限公司	柏菲特企業有限公司

一看三個開發案通過環境評估的時間，弔詭的是：歷經十年上下的時間，然而這三個開發計畫卻皆未完工，甚至連基地表面也皆不見著動工痕跡。

為什麼開發商不趁早動工？在法律上這樣被擱置的計畫是被允許的嗎？

成也時間，敗也時間

選擇進駐台東開發與如今遲遲未動工的原因似乎是同一個——大環境創造的時機。曾任地球公民基金會主任的蔡中岳明晰的解釋，為何開發案不在接受核可後立即動工：十多年的觀光榮景，增加觀光建設的需求，也讓開發計畫湧入東海岸。然而，美麗灣渡假村開發案一出包，一來，資金大量退潮；二來，不願步上美麗灣的後塵。緊接著，這幾年又遭遇陸客團大幅減少，傳統觀光建設在這一派慘淡之中，想必難以生存，更別論獲利。那開發公司有可能撤案嗎？「已經拿到永久入場券了」蔡中岳說，開發商好不容易取得成功鎮中如此大面積的土地，棄之可惜。而且法規規範程度越來越嚴密，開發公司寧觀望觀光業生態改變。

所謂的「永久入場券」是甚麼呢？

「永久入場券」其實指摘的是：開發商可以透過特定手段或在特定情境之下能無限期的擱置通過環評的計畫。《環境影響評估法》第16條之1規範通過環評後「取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾三年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查」。其中問題有二：第一，主管機關核與環評通過時間往往相隔甚遠，期間環境可能已產生變化。其次，上述條文所指開發行為並沒明確規範程度，即使水土保持等小工程也可算是。實際地面工程何時動工，無可規範。

環評就夠了嗎？

雖然環評本身已存在問題，但仍還需要更完備的機制。第一，「社會風險評估」：過去長年駐點成功鎮的環境資訊協會專員經理黃苑蓉提到，重點在於必須加入民眾參與的機制，如果業主有意進行長期的經營就「要像人類學一樣」不僅要參酌當地人的意見，也必須建立對當地人文與自然環境穩固的認識基礎。第二，「整體觀光發展政策環評」：蔡中岳說這正是近年環保團體一直極力推行的概念。評估不應該是單一個案的審核，應該將範圍內的環境、土地利用狀況、總承載量等環境整體條件納入考量、同時審視。

倘若將「社會風險評估」、「整體觀光發展政策環評」法制化，打造更密的篩網，建立更健全的審核機制，是否真不會再有第二個輕易地被大型開發基地盤據的成功鎮呢？

「恢恢法網」能有效管制大型開發嗎？



這三個開發計畫，在當今較重視原住民權益與環境保育的趨勢之下，有些教人質疑之處。

然而基於「法律不溯及既往」原則，這些在趨勢之下新生的法律與細則，多是開發計畫完成相關程序之後才實施，故無約束效力。然而，未來的開發行為將會受到數個新法的限制。



三仙台鄰近開發案示意圖

《原住民基本法》的細部法制化

《原住民基本法》第21條規範對於土地的保障：「政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。」

過去卻因為沒有更詳盡的規範與細則，讓此法彷彿虛設。

106年2月剛公布的《原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法》，由特定成員組成的商議小組，將「原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地」予以劃設依據。而105年發布的《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》則詳細規範同意的程序，讓徵詢原住民族同意的要求更能被明確實踐。

然《原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法》規範的土地都僅限於「公有土地」，故倘若財團掌握的是部落周邊或內部私有土地，則該法無可規範。意圖鑽法律漏洞的開發單位，豈不是仍然得以在未徵詢族人同意之下就肆意開發？

這些行政命令的施行能否讓部落族人對生活空間的土地使用更有影響力呢？有意人士是否仍繼續會技巧性規避？仍待長期觀之。

「反《海岸管理法》」的聲浪，從何而來？

環境保護的部分，104年公布的《海岸管理法》則是針對維繫海岸及周邊自然資源的永續發展。但不料在此法實施後，有意大興土木之人竟試圖煽動民意。

美麗灣抗爭行動的核心人物林淑玲說，有心人士放出有關「當地居民只能改一層樓」、「住在海邊的人要被驅離」等消息，造成居民對於《海岸管理法》的反抗，藉此操弄民意抗拒此法的施行，以滿足在保護區進行大型開發之需求。

但其實該法壓根兒沒有限縮當地居民的權益「其實（海岸管理法）會保障當地傳統文化以及海濱文化」她說。

這種錯誤消息，讓當地人反感的是：當時避開《海岸管理法》可以建蓋大型建築，身為當地居民卻連在那邊耕種和基本生活的權利都沒有？

這樣的現象，彰顯了當地可能仍潛在蠢蠢欲動的大型開發計畫，還將標的設置在極需被維護的海岸，甚至不惜造成居民恐慌，以滿足私益。

流失的土地、褪色的文化， 如何建構對成功鎮部落未來的想像



凱道部落用出售標牌製成的藝術品：
〈泅泳於已逝之途〉劉伊倫製



如果今天有爭議的開發計畫，將劃定在一個人口稠密或居民多為權貴顯要的地區，同樣會陷入東海岸這樣的情境嗎？

屆時更多的反抗之聲，更多的媒體關注，更多的政商人士抗衡，現實如此樣，同樣的邏輯，在命題的反面，凸顯台東成功鎮的困境。

就少了反對的聲音，多了外界肆意妄為的好機會

一部落能站出來發聲的青年僅有數十個，能見度有多高？再者，開發商說明會未提供族語版，可想見開發商似乎無溝通之意。

部落年齡斷層，僅屈指可數的壯年留在部落，土地的所有人大多是當地的老人家，真正有影響力的青壯年大多到外縣市就學、就業，但把不復使用且無留戀之情的土地賣出，對他們而言，有利無弊，有何不可呢？

土地，失去了農作生長、也失去崇敬與關注

鮮少人在意的土地，一部分為開發公司所覬覦，但仍有為數不少的當地人主動出售。甚至是「部落式的炒地皮」。Fusay分享了一個真實的例子：向部落內部以500萬左右的價位出售，然而這對當地依然是難以接受的數目，向外界開的價格竟可以高達3000萬上下。這些出售之地大多是由外地人所買，商業營運、自用住宅皆有。

這些如同商品般標價的土地，難道只能用金錢「價格」其「價值」嗎？

黃苑蓉提到成功鎮三民國小和平分校老師林建祥曾經與學童一齊將路邊的房地產標牌拆下來組成大型廣告牌。當老師問願不願意賣掉自己家時，學生們紛紛搖頭反對。

若干年後，部落還是部落嗎？

向外流失的族人越來越多，向內湧進的外地人也越來越多。

未來，如果這些飯店、民宿、遊樂園區一一完工、營運，也許不僅是海被遮蔽、土地被覆蓋，如果以現在觀光的模式，或是以大眾對旅遊的概念，文化資本有可能一點一滴褪色。

在資本社會的個人主義下，部落中的年齡階級、歲時祭儀、土地概念等，有沒有可能被觀光式的生活型態吞沒，讓原生的樣貌遭破毀？或是如同台灣大學人類學教授王梅霞說被「收編」到其他文化脈絡之中？

賣地的浪潮之洶湧，文化被侵蝕的可能性如烏雲籠罩，部落文化樣態的維持該何去何從？

第一，從部落內部看：首先，讓部落青年返回部落架構及傳統的文化系統下，建構個人與團體及土地關係的認知。

第二，就進駐部落生活場域的外來投資者，抑或當地自行經營者而言，觀光本質上觀念有轉變的必要：對於開發單位而言，營利的方式不僅一種，與當地原生樣貌的結合，當地文化資產豈非鍍金營運產品的有利工具，然現在卻反其道而行，將其摒棄甚至破壞。

不過，大眾需求才是影響開發計畫走向的指標，觀光客本身對東海岸發展的態度，與對觀光本質上的認知乃決定性的關鍵：

與其追求「海景第一排」，不如去認識山海文化、部落傳統文化，讓意味深長的文化知識與故事。

另一方面，當觀光客走入部落文化的生活場域，該當徵詢同意並予以尊重。但存在了解的基礎才有尊重的可能，在理解土地對族群文化的意義之後，才能避免為了成全個人的欲求，掠奪了居住者的權益，甚至是抹煞這片土地的傳統與文化。

到台東成功鎮進行採訪那天，我坐在比西里岸海邊Fusay家開的餐廳，吹過太平洋的海風悠悠迎面。

回想投身這個專題報導以前，我平心而論，我也有可能帶著功利的眼鏡審視這些土地開發，只不過是多蓋幾間觀光建設，也許還能有益於當地的經濟利益，有何不可？

但漸漸地，透過與受訪者的對話，咀嚼這些語句的意涵，才意識到，土地不是一塊與人毫無連結的物品；利益也許只是單方面的支配；還有，外來的開發對當地的文化、生活甚至是人際的影響，往往被淡化或忽視。

大飯店蔽住山海，遊客喧鬧四起吞沒安寧的那一天，我無法預想，更不願意預想。

我會選擇相信，用尊重的態度、開闊的視野，能創造對成功鎮、東海岸甚至其他可能將失去原貌的地方，更立體、更長遠的想像與願景。