

從部落的角度思考如何達到公正轉型： 以金崙地熱開發為例

陳怡萱*

據原住民族委員會 2024 年統計，綜觀臺灣目前可發展地熱潛能區共計 88 處，位於原住民族地區計 59 處（占總數 67%）¹，這些地熱潛能區多數位在花東地區，當中包含臺東縣金崙溪流域，筆者從 2019 年開始在此地進行研究²，金崙溪流域是個多族群文化混居的地方，主要是以排灣族為主，但是也混居阿美族和魯凱族。此地觀光高度發展並以溫泉聞名，加上交通便捷（鐵路南迴線的金崙火車站就位在部落裡面），使得觀光客終年絡繹不絕。隨著臺灣政府將 2050 淨零碳排作為推動的政策目標，近年陸續有地熱發電的廠商進入部落，金崙區域因為有溫泉這個地表徵兆，早在 1960、1970 年代就已經有中油和工研院進入探鑽，確認地熱發展的潛能（工業技術研究院，2018；探採事業部測勘處，2022）。2017 年，全陽地熱公司率先進入部落，跟族人租地投資開發地熱電廠（黃峻彬，2022），該電廠現在已經開始營運。今年（2024 年），據筆者上次田野調查已經四家電廠在這邊經營，另外三家是環台、久立、宏崙太乙。此外也據悉有第五家地熱廠商已經有跟部落族人租地。本文將以金崙溪流域的地熱開發為例，探討如何從部落的角度實現公正轉型。

* 國立政治大學民族學系助理教授

¹ 此處的資訊來自：原住民族委員會「113 年度原住民族溫泉產業暨再生能源專案管理」勞務採購案（案號：112066）服務建議書需求說明。

² 本文之田野調查與相關研究工作感謝以下單位的經費支持：本校「鼓勵新進教師申請國科會專題研究計畫」經費和國科會（筆者擔任計畫主持人之計畫：109-2621-M-004-003-；110-2621-M-004-003-；111-2621-M-004-003-。另外筆者亦擔任本校杜文苓老師之研究計畫的偕同研究人員，計畫編號為：NSTC 112-2627-M-004-001-；NSTC 113-2627-M-004-001-）。謝謝以上單位的經費支持，也謝謝歷年來助理岑貝、宜芳、羽彤、品鴻、柏語、繡琿協助田野工作與資料整理。

一、金崙族群遷徙與聚落發展歷史

金崙河流域橫跨金峰鄉的歷坵村、賓茂村以及太麻里鄉的金崙村，流域內共有 12 個部落。此處是族群遷徙的重要交會地，位於下游的卡拿崙 (Kanadun) 與嘉夫格勒 (Tjavuqel) 部落，是金崙河流域最早的部落，早在荷據臺灣時期便被荷蘭官方記錄 (中村孝志著；翁佳音、吳密察等編，1997: 60)。這兩個部落受卑南族文化深遠影響，據傳十七世紀前後，卑南族人自知本社開始向南開拓，勢力逐漸延伸至金崙河流域，並繼續遷徙至恆春半島和屏東滿州地區。金崙溪下游作為族群遷徙的要道，卑南族往南擴張勢力時的必經之處，更是多條排灣族與卑南族東西聯絡古道的交會處，例如阿塹壹古道、浸水營古道和崑崙坵古道，在歷史地理的特殊際遇之下，形成了今日特殊的族群文化樣態和地域特色 (童春發、巫化·巴阿立佑司，2013: 3-5；楊南郡、王素娥，2005: 9-10；施添福，1999: 69)。相較於卡拿崙與嘉夫格勒的悠久歷史，上游的歷坵村是相對晚近形成的聚落。歷坵村的魯拉克斯 (Rulakes) 部落於 1940 年代由日本人遷移至現址，居民多來自屏東縣春日鄉、獅子鄉等地的排灣族，並於 1960 年代有霧臺鄉魯凱族加入，形成排灣族與魯凱族共居的景象 (童春發、巫化·巴阿立佑司，2013)。

賓茂村的形成則緣於舊部落的交通不便與戰後政府的輔導安置，金峰鄉賓茂村是由原先分布在金崙河流域上游的四個排灣族舊部落移居而形成，這四個部落當中最主要的九汶部落是由來自屏東縣瑪家鄉的舊射鹿部落頭目帶領，於約 250 年前翻過北大武溪輾轉來到金崙溪上游居住 (童春發、巫化·巴阿立佑司 2013: 4)。賓茂村現有六個原民會核定部落，包括：賓茂 (Djumulj)、讀古物 (Tjukuvulj)、馬拿尼開 (Mananigay)、拉里亞灣 (Laliavan)、篤立富安 (Tudrivuan) 和肚久武 (Tjukuvulj-viri)，形成獨特的行政飛地，被金崙村包圍。金崙村內的吉拉龍噯部落 (Cilalongay) 是阿美族的部落，居民於 1950 年代陸續自花東地區遷至此地 (黃宣衛、羅素玫，2001: 189；童春發、巫化·巴阿立佑司，2013: 100)。此外，溫泉 (Padrangidrangi) 部落形成於日治時期，原位於上溫泉地區，後部分居民遷至下溫泉，1973 年因娜拉颱風重創部分居民又遷回舊社，形成仁愛新村 (劉宛儒，2018 年 6 月 1 日)。最後遷入的加魯加倫 (Tjaljutjaljun) 部落，此部落族人原居於多良村，因缺乏水源及教育不便，自 1950 年代起逐漸遷居至金崙村，至 1995 年舊部落完全無人居住，雖族人仍時常返回舊地耕作 (吳允睿，2021；傅君纂修，2001: 67)。

二、傳統領域政策與地熱開發爭議

金崙溪流的地熱開發引發諸多爭議，而這與當地複雜的族群脈絡密切相關。2017年8月，太乙與宏崙地熱廠商在溫泉部落召開會議，通過開發案申請，但因地點位於多部族重疊的傳統領域，金崙村長陳志偉強調諮商同意必須經過各個部落的同意才算完整。時任溫泉部落會議主席呂鴻明在受訪時表示，開發地點位在重疊的領域上，因此建議啟動執行跨部落的協商機制（溫承仙，2018年2月4日）。2018年環評初審時遇居民強烈反對，開發案環評初審小組召集人劉益昌老師認為需依《文資法》進行原民文資調查，並考量日治時期集團移住後各部落的密切關係，應擴及金崙河流域全體部落進行社會文化經濟調查（賴品瑀，2018年3月7日）。但是儘管部落和學者都對此地熱開發案表示擔憂，族人的抗議最後卻不了了之，因為2017年2月14日原民會公布了《原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法》（以下簡稱《劃設辦法》），當中明訂「原住民族傳統領域」和「部落範圍土地」只限於公有土地。此辦法一出之後，因地熱工廠預定選址在部落族人的私有原住民保留地上上面，因此原民會函釋私有原住民保留地上的開發不需要經過諮商同意³（見：黃峻彬，2022）。最後全陽地熱發電工廠於2020年動工，並於2022年竣工（見圖一）。但2022年夏天，族人質疑廠商抽取溫泉致地下水位下降，導致溫泉業者無水可用，部落民意代表也為此發聲，雖縣府闢謠稱因淺層地震所致，但族人對廠商的不信任依然存在（黃明堂，2022年7月26日）。

官大偉（2017）爬梳「傳統領域」在臺灣歷史脈絡中的立法歷程，指出2017年發布的《劃設辦法》將「原住民族傳統領域土地」與「部落範圍土地」侷限為公有土地，忽略歷史不正義的事實，而造成當代原住民族發展的結構性困境。其文中寫道：「不論是清治或日治、乃至戰後的對原住民族土地政策，我們卻又可以觀察到一個共同的動力，也就是先由國家否定集體的土地權、將集體權利矮化並切割為個人的財產權、隨之交付給市場決定的過程。」（官大偉，2017：54），在金崙地熱開發爭議中，筆者認為可以看見相似的軌跡。圖二中是金崙河流域目前四個地熱發電廠的位置，淺綠色的區塊是私有原住民保留地，四個地

³ 筆者認為原民會的函釋是有問題的，早於《劃設辦法》發布施行前一年、2016年就由原民會發布施行的《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》（以下簡稱《諮商辦法》）中附件提及：「惟原住民將其所有之原住民保留地出租、出借、獨資、合資、合夥、設定地上權、典權、地役權或以土地使用權出資入股，從事對原住民族土地及自然資源權利有侵害之虞，或對原住民族之居住或生活環境產生不良影響之虞之土地開發，仍應取得影響所及之原住民族同意，爰訂定第三項第二款。」現在地熱開發的型態據筆者所知是採用租用原住民保留地的方式進行開發，按照《諮商辦法》附件所規定理應進行諮商同意。

熱發電廠的場址皆無一意外地位於私有原住民保留地上，因現在原民會函釋之故，皆不需要進行諮商同意。雖據悉廠商有積極地進行部落溝通，先前也有經部落會議通過開發，不過目前對於回饋機制的討論還在起步階段。在筆者田野調查時，有觀察到地熱廠商會資助部落的小米收穫祭（見圖三），圖三是去年（2023 年）金崙村聯合小米收穫祭時的贊助名單，可以在左下角看見地熱廠商的贊助。今年（2024 年）11 月筆者去田野調查也得知廠商有贊助被認定為關係部落的溫泉部落小米收穫祭經費，該經費被存入部落的共同基金。



說明：照片左下角可見看似無法回注、溢流而出的溫泉水積淤成池，此景引發許多族人擔憂會影響生態。拍攝時間：2023 年 5 月 8 日；拍攝者：筆者。

圖一：全陽金崙地熱發電廠一隅



說明：本圖中呈現出金崙溪流域目前的四個地熱發電廠位置皆位於私有原住民保留地上。
資料來源：本研究製作；製圖協力：黃柏語、朱繡瑋。

圖二：金崙溪流域地熱發電廠址（2024 年 11 月調查成果）

這當然也都包括了在地的原住民族。然而，私有原住民保留地制度的設計往往使部落的集體性被裂解，給予外來財團逐一擊破的機會（官大偉，2014）。在筆者看來，現有的法制缺陷可能使得能源轉型的推動淪為對原住民族土地資源的再一次掠奪。

筆者認為如要實現公正轉型，首先需要認識原鄉土地的特性。原鄉的土地並非均質，而是具有其獨特的脈絡。在金崙地熱的開發爭議中，就有涉及傳統領域主張權的部落、受到直接影響的部落，以及可能承受間接影響的鄰近部落，彼此之間存在多層次且交織的關係。部落內部也非均質的，而是有著多元主體和其各自的主張，傳統領袖強調對傳統領域的肯認與諮商同意；在地族人與鄰近部落關注環境永續與生態安全，同時期待建立回饋制度；而地方的從事觀光的排灣族商家則注重土地經濟發展的保障。這些多重層次的主張展現了即便是一塊私有原住民保留地也是有其集體性。筆者認為從本案例來看，原住民保留地集體性的權利主體包括傳統領袖、直接受到開發影響的關係部落以及和開發地點有歷史淵源的其他部落。而權利內容則涵蓋發展權、受益權與環境權。因此，唯有在肯認原住民保留地土地的集體性與和部落內部的多元主體及其主張，並透過協商機制保障各方權益的基礎上，能源轉型才能真正達到公正與永續的目標。

參考文獻

- 工業技術研究院（2018）。〈金崙 4 號井〉，地熱資料查詢平台，https://www.geothermal-taiwan.org.tw/GIS/ProspectMore?category_id=356&id=2741（最後瀏覽日期：2024 年 9 月 29 日）。
- 中村孝志著，翁佳音、吳密察等主編（1997）。《荷蘭時代台灣史研究上卷》，臺北：稻鄉。
- 吳允睿（2021）。〈找回失落的話語權：加魯加倫部落的申請核定過程及其意義〉，「排灣學」研討會，2021 年 10 月 30-31 日，屏東：國立屏東大學。
- 官大偉（2014）。〈原住民族土地權的挑戰：從一個當代保留地交易的區域研究談起〉，《考古人類學期刊》80 期，頁 7-51。
- 官大偉（2017）。〈傳統領域：一個原住民族發展的關鍵議題〉，《台灣原住民研究論叢》22 期，頁 45-76。
- 施添福（1999）。〈開山與築路：晚清臺灣東西部越嶺道路的歷史地理考察〉，《地理研究報告》30 期，頁 65-100。
- 童春發、巫化·巴阿立佑司（2013）。《臺東縣金崙溪流域的區域發展與族群關係》，南投：國史館臺灣文獻館。
- 探採事業部測勘處（2022）。〈三大策略 加速開發台灣地熱〉，《石油通訊》854 期，頁 9-11。
- 傅君纂修（2001）。《臺東縣史——排灣族與魯凱族篇》，臺東：臺東縣政府文化局。
- 黃宣衛、羅素玫（2001）。《台東縣史——阿美族篇》，臺東：臺東縣政府文化局。

黃明堂 (2022 年 7 月 26 日)。〈金崙溫泉水位下降被疑與地熱鑿井有關 台東縣府：受淺層地震影響〉，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/4004502> (最後瀏覽日期：2024 年 9 月 29 日)。

黃峻彬 (2022)。〈全陽地熱金崙電廠開發案例介紹〉，《地工技術》174 期，頁 95-100。

楊南郡、王素娥 (2005)。崑崙坳古道暨阿郎壹古道人文史蹟調查報告，臺北：行政院農委會林務局。

溫承仙 (2018 年 2 月 4 日)。金崙地熱能發電廠開發 溫泉部落辦說明會，《原視新聞》，<https://www.youtube.com/watch?v=0KU4xrOGgu0> (瀏覽日期：2023 年 1 月 2 日)。

劉宛儒 (2018 年 6 月 1 日)。〈溫泉部落 (Padrangurang)〉，國家文化記憶庫收存系統，<https://cmsdb.culture.tw/object/F42FB1E0-EB33-4C47-B29C-EE3F8D3E31F7> (最後瀏覽日期：2024 年 11 月 25 日)。

賴品瑀 (2018 年 3 月 7 日)。〈看上台東金崙 兩民間業者拋 1MW 地熱發電計畫〉，環境資訊中心，<https://e-info.org.tw/node/210320> (瀏覽日期：2023 年 1 月 2 日)。