

114 年度「國土規劃量能提升及人才培養交流平台 (東部區域規劃中心)」委託專業服務案 原民知識災害調適與國土計畫座談會 議程資料

壹、前言

本署城鄉發展分署自 111 年起推動「國土規劃量能提升及人才培養交流平台」(簡稱本平台)，以國土規劃資源共享、人才培育與量能提升為總體目標，辦理教育推廣、議題研析、獎勵活動及社群宣導等工作。本平台透過總平台與北、中、南、東及離島區域規劃中心的設置，推動相關教育及研究，提供國土計畫之教育與研究資訊，並協調、聯絡、督導各區域規劃中心之工作執行與進度。東部區域規劃中心於 112 年於國立臺東大學成立，以推動東部區域國土議題發展、擴大東部國土人才培育為目標。本期計畫由國立臺東大學公共與文化事務學系林嘉男助理教授擔任計畫主持人，東華大學藍姆路·卡造助理教授擔任協同主持人，持續深化花、東兩地之國土教育與國土研究。

東部區域規劃中心兩期總結報告已累積出重要的問題意識。花東原民地區土地議題，不只牽涉一般的土地使用分類、亦涉及鄉村發展或災害風險管理問題，是國土計畫、原民地區土地制度、防災減災、災後重建、交通基礎設施、山坡地與水土保持管制，乃至部落文化與生計空間彼此連動。第一期總結報告指出，東部的空間樣態深受「族群」與「區位」共同影響，規劃時應納入區位條件與族群文化特質，並以鄉村地區整體規劃作為未來實作方向；報告也將海岸、縱谷、山區、平原、蘇花、南迴、離島與移居聚落等差異區位納入分析，其中「移居聚落」即包括永久屋等災後重建型態。

第二期總結報告進一步將議題研析分為「花東綜論」「原民地區土地」與「里山研究」三大主軸，並在花東綜論中，把災害治理、交通系統、原民地區土地、自然保育、鄉村發展與再生能源放在同一平台上討論。當代災害多屬複合型（compound disasters），地震與暴雨帶來土石流，並對山坡地造成連動影響，故不宜只以單一鄉鎮或行政區作為災害治理單位，而應以區域性、跨鄉鎮、跨縣市的尺度共同思考。第二期報告也將交通系統列為花東七大議題之一，指出未來快速道路與偏鄉交通連結、主要幹道與在地部落串聯等問題，皆應納入國土計畫考量。

本次座談延續前兩期計畫之基礎，聚焦於原民地區土地的特性，並在此基礎上以三議題進行討論。其一，原住民族的歷史災害記憶與地方知識，如何作為既有空間規劃衡量因素之參考；其二，依部落的生活慣習與經驗，未來災後發展預備地建如何有效選址、又需要哪些空間規劃元素；其三，回到國土規劃的脈絡，依原民地區土地的需求與條件，如何產生真正能提升防救災社區韌性的指引與建議。由部落自身記憶與知識出發，經過災後需求的發展預備地的空間安排，收束到國土計畫的制度性指引與建議。

貳、活動內容

一、舉辦日期：115 年 8 月 18 日(星期二)

二、舉辦時間：上午 9 點 30 分至中午 12 點 00 分

三、舉辦地點：內政部國土管理署城鄉發展分署 2 會議室。

(線上會議連結：<https://meet.google.com/uau-ptbw-jbb>)

四、指導單位：內政部國土管理署城鄉發展分署

五、主辦單位：國立臺東大學 東部區域規劃中心

六、聯絡方式：

蔡易庭助理:電話 0989458383/信箱 ducky40317@gmail.com

李浩莘助理:電話 089-341184/信箱 haoshin@nttu.edu.tw

郭柏漢工程員:電話 02-27721350 分機 504/信箱 ellson1990@tcd.gov.tw

七、報名連結：<https://forms.gle/VGu9mly7UxSzQdJbA>



八、請掃描 QRcode 下載會議資料：

<https://drive.google.com/drive/folders/1fb115QPv5FsVqQTncEU44-1l1zrWPk18d?usp=sharing>



參、會議議程

時間	主題／議題討論	專家學者	說明
09:00-09:30	與會人員實體報到／線上會議測試		
09:30-09:50	開場致詞 座談會主題說明	林秉勳分署長(內政部國土管理署城鄉發展分署) 林嘉男助理教授(國立臺東大學文化與公共事務學系)	● 主持人致詞 ● 林嘉男助理教授進行流程說明
09:50-11:10	議題一 有關原住民族之歷史災害記憶與地方知識，如何作為既有空間規劃衡量因素之參考？ 議題二 依據部落的生活慣習與經驗，面對災害發生需求的發展預備地應如何有效選址和進行配置，又需要哪些空間規劃元素？ 議題三 依原民地區土地需求與條件，國土規劃可以如何產生真正提升防救災社區韌性指引與建議？	主講人：(每位約 20 分鐘) 吳亭樺(城鄉潮間帶有限公司總監) 戴明雄 Sakinu Tepiq (台東新香蘭長老教會牧師/排灣族知識中心共同主持人/排灣族民族議會秘書長) 林祥偉(國立東華大學自然資源與環境學系副教授) 與談人： 顏愛靜(國立政治大學地政學系教授) 官大偉(國立政治大學民族學系教授)	主講人進行議題說明/與談人回應與意見交流
11:10-11:20	休息、茶敘時間		
11:20-12:00	與會人員綜合討論	與會： 1. 行政機關：原住民族委員會、農業部林業及自然保育署臺東分署、花蓮縣、台東縣政府建設處 2. 顧問公司、鄉規團隊： 中華民國都市計劃學會 峻超工程顧問有限公司 惇陽工程顧問有限公司 睿誼工程顧問公司 安磊諮詢顧問有限公司 天宇宏圖規劃諮詢顧問有限公司 3. 國家災害防救科技中心	與會單位意見交流及回應
12:00	賦歸		

肆、討論議題

本次座談仍聚焦於原民地區土地的特性，並把討論分成三個彼此銜接的議題，依序聚焦以下三個議題。三者由部落自身的記憶與知識出發，討論面對災害發生時，而後所需求的發展預備地，最後收束到國土規劃如何依原民地區土地的需求與條件，提升防救災社區韌性。

這三個議題是延伸前兩期總結報告的累積。第一期已把「移居聚落」列為花東重要的空間類型，其中即包含永久屋等災後重建型態，並主張透過國土空間規劃啟動原住民族地區特定區域計畫，以鄉村地區整體規劃作為未來實作方向（東部區域規劃中心，2024）；第二期則把災害治理、交通系統、原民地區土地與自然保育放上同一平台討論，並主張在訂定土地管制規則之前，先進行地景分析、把族人的土地知識敘事空間化（東部區域規劃中心，2025）。並透過以下三個議題進行討論，即順著這些基礎往更具操作性的方向深化。

議題一、有關原住民族之歷史災害記憶與地方知識，如何作為既有空間規劃衡量因素之參考？

第二期總結報告已指出，目前土地規劃多依行政區域劃分，缺乏以族群生活區域、社會組織與在地土地知識為基礎的整體規劃，並主張在訂定土地管制規則之前，應先進行地景分析，把族人的土地知識敘事空間化，納入規劃與土地使用管制規則的形成過程（東部區域規劃中心，2025）。本提問即延續此一主張，嘗試蒐集有關原住民族之地方知識與智慧、分析可資參酌的案例經驗以探究這些知識與記憶，如何能夠被辨識納入空間規劃以形成制度。爰透過以下三子議題進行討論：

子議題 1：過去原住民族於當地生活過程中曾有過哪些歷史災害記憶？

許多原住民族部落對風險的判斷，並不完全來自官方災害潛勢圖，而來自世代累積的歷史災害記憶，例如哪一處河階地曾經崩塌、哪一條溪流容易改道、哪一段道路在豪雨時最先中斷、哪些高地可作為避難場所、哪些水源在災後仍可使用，以及過去因災遷移的經驗，故首先就災害面的經驗進行彙整。

子議題 2：不同族群之間之地方知識與經驗應如何蒐整？

以「原住民族特定區域計畫-泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落」為例，泰雅族部落的地方知識，包括這些記憶連同部落的地方知識，包括泰雅語的空間詞彙、傳統領域的辨識、生活動線與 gaga 規範，都是重要的災害調適知識，卻常以故事、地名與身體經驗的形式存在，難以直接進入以分類、分區與圖資為主的規劃體系。因此，期望就「原住民族特定區域計畫-泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯部落」以外其他原住民族群、部落之有形或無形的知識經驗，進行討論與交流，以了解如何對於原住民族在當地的生活產生影響，並透過案例分享借鑑，形成後續制度化的基礎。

子議題 3：地方知識與經驗、歷史災害記憶如何納入國土計畫土地使用原則及規劃程序？

為符合全國國土計畫之計畫重點，有關「尊重原民傳統文化」並落入防災策略之參酌，這些歷史災害記憶與地方知識能否被辨識、轉譯為規劃可用的空間資訊至關重要，並與災害潛勢圖、土地使用圖疊合分析；更關鍵的是，如何讓它

們從目前的諮詢與展示層次，進入法定的規劃與審議程序，成為土地配置的正式依據。

議題二、依據部落的生活慣習與經驗，面對災害發生需求的發展預備地應如何有效選址和進行配置，又需要哪些空間規劃元素？

第一期總結報告已把「移居聚落」列為花東深受交通、政策與歷史影響的特殊空間類型，其中即涵蓋永久屋等災後重建型態，並主張原民地區土地的發展策略應尊重其傳統文化與土地利用的特殊需求，透過特定區域計畫規劃部落空間配置、指導土地使用（東部區域規劃中心，2024）。故延續此一概念，接續首要對於部落在受災後的具體因應措施與策略進行討論，從部落過去的生活經驗出發，探討「遷居」一事的啟動條件及可行性，以及「成長管理區位」如何選擇與預備地之配置。

子議題 1: 當面臨災害時，依據部落的生活慣習及經驗，如何在此過程中進行調適?又其如何看待遷居一事?

過往原民地區部落當面臨潛在災害風險時，其所採取之應對策略為何，是依其經驗於平時進行糧食儲備、約定成俗避開傳統上認為存在較高風險的地區，抑或者自主避免土地的超限利用等。又考量未來的發展需求，部落在過去是否有遷徙之習慣?若有，通常會基於什麼樣的考量進行搬遷?過去搬遷之地點位置對照現況有無那些異同之處?是以嘗試先通盤理解部落的可能策略，以及探討部落對於遷居一事之判斷係包含哪些考量，與過去經驗之對照等過程。

子議題 2: 倘有遷居之需求，後續「發展預備地」如何尋覓？

所謂發展預備地之定義，參照鎮西堡計畫中的成長管理區的理念，係以在考量部落人口未來成長趨勢、既有建築與耕地的土地使用狀況，以及評估生態保育、整合災害情勢和威脅的處境下進行劃設提供部落未來發展需要之留設空間。此等預備地並透過以部落為主體之討論，來決定開發區域和模式，以及確立土地使用的開發規模。故探究「發展預備地」之精神不僅是針對人口評估、公共設施和環境保育等實質上政策治理需求的考量，更強調是以部落為主體的協商過程奠定居住土地的選擇，作為主要參照的理念（財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會宜蘭分會，2015）。

過去的災後安置，常因災後的發展預備地選址遠離原有的生活領域、生計基礎與文化場域，而使部落在重建後仍面臨生活斷裂；相關研究也提醒，災後重建若忽略部落主體與既有社會組織，反而可能複製傷害（Lin & Taiban, 2025）。因此，災後的發展預備地不能只從工程安全與用地取得決定，而應把部落的生活慣習與經驗放進選址核心，包括新址與原生活領域、水源、農耕地、狩獵採集範圍與社會關係的連結，以及對土石流潛勢區、行水區與地質敏感地區的迴避。

爰此，本議題嘗試進一步討論的面向在於，依部落生活慣習、過往經驗如何應對災害的發生與復原，以及部落對於「遷居」之判斷機制，與其在選擇適當之「發展預備地」過程尚需評估哪些面向。此部分若參照鎮西堡計畫之「三生共構」與成長管理區概念，將居住、農耕、混農林、避難、儲水、備援道路與公共設施一併規劃。在因災搬遷後，原災害地點須歸還或提供復育（財團法人臺灣大學建築與城鄉研究

發展基金會宜蘭分會，2015）。期望透過本次討論以釐清這些原則能否成為未來原住民族地區災後發展預備地的一般性指引？

議題三、依原民地區土地的需求與條件，國土規劃可以如何產生真正提升防救災社區韌性的指引與建議？

第二期總結報告已把災害治理、交通系統、原民地區土地、自然保育與鄉村發展放上同一平台，並嘗試從大、中、小尺度思考原民地區土地與國土計畫的對接程序（東部區域規劃中心，2025）；第一期也指出，鄉村地區整體規劃可作為落實原民地區土地規劃的實作方向（東部區域規劃中心，2024）。本提問即延續這些方向，把它們收束為可依循的制度性指引與建議。

首先在有關鄉村地區整體規劃作為策略的面向上，鄉村整體規劃係就災害前、中、後等三個不同階段在面對其處境後的應對狀況，來嘗試回應原住民部落易受災而形成孤島的處境。具體的策略則包含「災害前交通規劃」、「避難設施和防災意識之準備」是災害來臨時能否有效面臨災害的預備工作，使部落能夠在災害來臨時，有效率和規劃的面臨處境，避免不需要的時間浪費和有效地避難動線；災害來臨時則能夠透過災前認知訓練和意識培養，結合部落社區等有效的行動結果，努力使其傷亡降至最低，如果因為災害而形成孤島，其當中卻乏外界資源和等待救援過程中的維生，或者是臨場應對，則可有效延長其等待救援的時間，從而鄉村地區整體規劃談論的重點不單純解決孤島現象的單一處境，更可進一步討論，如何建立社區韌性以利面對孤島處境所帶來的各種

不必要的危險和損失。

防救災的社區韌性並不等於更多工程與硬體，而是更加貼近環境和社區需求的「社會安全網」。過去研究指出，社會脆弱度越高的家戶趨避行為反而越低，故需同時進行「社會改造」與「環境改造」（陳紫娥、林祥偉、林玉梅、游麗方，2013）；災時真正發揮作用的，也往往是青年會、教會與家戶儲備等在地互助網絡（樂鍇・祿璞峻岸等，2025）。真正的韌性，是部落在平時就保有調整、學習與適應的空間。

本議題嘗試進一步討論的面向在於，依原民地區土地平時的需求與條件，國土規劃可以提出哪些提升韌性的指引與建議。可能的方向包括以聚落與生活領域為單位的鄉村地區整體規劃、以流域與傳統領域尺度的特定區域計畫與跨部門協調、承認就地合理使用的《非都市土地使用管制規則》原住民族地區特別規定與浮動分區、把部落同意權與參與權寫進程序，以及以國土監測整合分散的風險資訊與部落知識。這些方向如何在既有國土計畫架構下落實、應由哪個機關啟動與協調，正是本議題希望共同檢視的核心。

伍、議題說明

一、前二期議題研析說明

近年花東及其他原住民族地區在地震、豪雨、颱風、土砂災害及道路中斷事件中，反覆呈現一個共同處境：災害衝擊並不只落在自然環境本身，而是穿過既有土地制度、基礎設施配置、公共設施不足、交通可及性、避難空間安排與部落生活領域，進而把原本已存在的治理缺口放大。原住民族地區的災害調適，因而不能只當作災害防救體系中的撤離、收容與救援問題，而必須放回土地治理、空間規劃與部落生活支持系統重新思考。

本次座談延續前兩期計畫的累積，仍然聚焦在原民地區土地的特性，並在此基礎上，把討論分成三個彼此銜接的議題提問。議題一是原住民族的歷史災害記憶與地方知識，如何在空間規劃中被辨識與納入；議題二是依據部落的生活慣習與經驗，未來災後發展預備地應如何有效選址、又需要哪些空間規劃元素；議題三則回到國土規劃的脈絡，依原民地區土地的需求與條件，討論如何產生真正能提升防救災社區韌性的指引與建議。這三個議題的提問從記憶與知識出發，經過災後發展預備地的空間重新安排，最後收束到國土計畫的制度性指引。貫穿其中的，始終是原民地區土地不同於一般土地的特性與狀態。

若回到東部區域規劃中心前兩期總結報告，本次座談所處理的議題是前兩期議題研析逐步累積後浮現的制度缺口。第一期總結報告指出，花東的空間發展樣態深受「區位」與「族群」交互影響。所謂的「區位」，不僅包括海岸、縱谷、山區、平原等地理條件，也包括蘇花、南迴、離島及移居聚落等由交通、政策與歷史所形成的特殊空間，其中移居聚落即涵蓋永久屋等災後重建

型態，顯示原民地區土地問題本就與災害、遷居、重建與空間治理密切相關（東部區域規劃中心，2024）。第一期報告也指出，原民地區土地的發展策略應尊重其傳統文化與土地利用的特殊需求，並透過國土空間規劃啟動原住民族地區之特定區域計畫，以規劃部落空間配置並指導其土地使用（東部區域規劃中心，2024）。

第二期總結報告把議題研析推進為「花東綜論」「原民地區土地」與「里山研究」三大主軸，並在原民地區土地議題中提出「族群社會」和「空間區位」的多元土地使用樣態，嘗試從大、中、小尺度思考原民地區土地與國土計畫的對接程序（東部區域規劃中心，2025）。相關討論中，與會學者也指出，目前土地規劃多依行政區域劃分，缺乏以族群生活區域、社會組織與在地土地知識為基礎的整體規劃。然而在訂定土地管制規則之前，應先進行地景分析，把族人的土地知識敘事空間化，並納入規劃與土地使用管制規則的形成過程（東部區域規劃中心，2025）。

這樣的提問，也呼應原民地區土地研究對國土計畫的長期提醒。官大偉（2014）從民族生態學（ethnoecology）觀點指出，國土計畫若僅以國家治理、資源控制與技術分類來理解土地，容易忽略原住民族的土地知識、生態知識與人地關係所具有的治理價值；故國土計畫不應只是土地分類與使用管制的制度，也應成為重新理解原住民族土地知識、生活領域與生態管理方式的治理平台。同時，官大偉（2017）更進一步指出，原住民族土地問題的核心不只是土地所有權或土地利用，而是行政區劃、土地制度與部落生活空間之間長期錯位所造成的人地關係問題；在小尺度上，這種錯位往往具體表現於建地不足、多重管制區域重疊、公共設施配置不符原鄉空間使用，以及森林、河川、狩獵與採集等

資源治理衝突之中（官大偉，2017）。

從災害調適角度來看，這些土地制度與人地關係的錯位，並不會等到災害發生後才出現。在平日所呈現的樣貌，可能表現為部落住宅擴展困難、公共設施不足、青年返鄉缺乏居住空間、文化活動場域難以合法配置，或農地、水源、道路與公共空間被不同主管機關分割管理等處境；而在災害時，這些平時的土地治理問題則轉化為避難空間不足、收容場所難以抵達、備援道路缺乏、醫療與物資據點不足、通訊與能源中斷，以及同一行政村內不同聚落彼此無法連通的生活支持系統斷裂。災害並非單純帶來新的問題，而是讓既有土地制度與生活領域之間的落差變得更加明顯。這也是為什麼，要談原住民族地區的災害調適，得先把原民地區土地的特性與狀態講清楚。

基於上述，本會議資料的鋪陳分為兩個部分。前半先說明原民地區土地的特性與狀態，以及易成孤島、土地限制所構成的災害困境，作為理解的前提；後半則依序從三個議題提問展開討論：先是歷史災害記憶與地方知識如何被空間規劃辨識與納入，再來是災後需求的發展預備地如何依生活慣習有效選址並配置空間元素，最後則是國土規劃如何依原民地區土地的需求與條件提升防救災社區韌性。三個議題逐步從「看見與辨識」推進到「選址與配置」，再到「制度性的指引與建議」，而每一個階段的討論，都會回到原民地區土地的特性。

二、原民地區土地的特性與狀態：理解災害困境的前提

在進入災害議題之前，則需釐清原民地區土地究竟具有哪些特性，因為正是這些特性，決定了災害會以什麼方式落在部落身上，也決定了國土計畫可以在哪裡著力。

第一個特性是人與土地的關係。對許多原住民族部落而言，土地並非單純的生產要素或不動產，而是家族關係、年齡階級、祭儀實踐、狩獵採集、農耕活動、水源管理與地方認同共同交織的生活領域。以鎮西堡泰雅族部落為例，其土地使用長期以「照顧土地」（Malahan）作為人與土地互動的核心精神，並在 gaga 的規範下維持水源共享、混農林耕作與森林守護的傳統（財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會宜蘭分會，2015）。官大偉（2013）以泰雅族 Mrqwang 群的人河關係為例也指出，原住民族的生態知識與流域治理，往往內含一套關於土地如何被使用、被照顧與被節制的在地規範。這意味著部落居民對土地的理解，往往不是以單一用途區分，而是在不同季節、不同生命階段與不同社會關係中持續使用與維繫。

第二個特性是傳統領域與生活領域，往往大於、也不同于行政分區與原住民保留地。鎮西堡的傳統領域範圍約 8,400 公頃，計畫範圍約 2,600 公頃，而作為居住與農耕核心的原住民保留地僅約 600 公頃（財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會宜蘭分會，2015）。部落據以辨識空間的依據，是山稜線與河川水系，而非行政界線。當現行制度把土地切分為住宅、農業、保育、交通、水利或公共設施等不同功能空間，而部落生活領域與行政分區邊界不一致時，便容易出現制度與生活之間的落差。

第三個特性是多重管制的疊加，以及由此而來的「合理卻不合法、合法卻不合理」狀態。許多原住民族部落位於山坡地、河階地或溪流沿岸，聚落形成往往早於現代土地法制。在各類土地管制逐步建立後，部落面臨建地不足、住宅擴建困難、公共設施用地取得不易等問題。前述研究鎮西堡的調查即顯示，將近九成的住宅不符合非都市土地使用編定的相關規定，居住、耕作、墓

地與公共設施都同時受到編定年代久遠、規定不符原鄉特性的限制（財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會宜蘭分會，2015）。官大偉（2017）也指出，原住民族地區經常同時面臨多重管制區域重疊、公共設施配置不足，以及土地使用規範不符部落生活需求等情形。這些問題平時可能只是「不方便」，災時則直接影響避難空間配置、中繼安置安排與聚落重建能力。

把這三個特性放在一起看，就會發現原住民族地區的災害困境有一個共同結構：災害並沒有創造全新的問題，而是把平時就存在的人地錯位、分區落差與管制疊加，一次放大並逼到眼前。這也說明，接下來對易成孤島與土地限制的討論，以及後續三個議題的展開，最後都會回到這組土地特性。它們正是國土計畫在推展過程中長期沒有被好好承接、甚至被切割掉的部分；災害只是讓這種落差變得再清楚不過。

三、災害困境（一）：易成孤島與生活支持系統的脆弱

「易成孤島」通常先以交通問題被辨識。道路中斷、橋梁毀損、邊坡坍方、通訊失效，是災害後最容易被看見的現象。政府部門也往往依據聯外道路、橋梁節點、災害潛勢與救援可及性，把部分聚落列入易成孤島地區清冊。這樣的辨識有其必要，因為在山區或偏遠聚落，道路確實是救援、撤離、物資運送與醫療支援能否進入的關鍵。司馬庫斯（Smangus）部落的坡地災害風險研究即指出，山區聚落因聯外道路有限，一旦橋梁或道路在災害中斷裂，聚落便容易成為外界救援困難的孤島；該研究並透過不安定指數法與 TCCIP 未來降雨推估資料，辨識司馬庫斯產業道路未來的高崩塌潛感路段，作為優先防災調適的依據（范綵芳、朱峻平、鐘志忠，2025）。

然而，若只把易成孤島理解為道路系統的脆弱，仍是對其處境的理解不足。道路中斷只是第一個被看見的破口，真正受影響的是道路背後所連接的整體生活支持系統。聯外交通中斷時，居民不只是出不去、救援進不來，而是日常生活中許多原本依賴外部連結的系統同時失效，先是醫療照護可能無法即時抵達，慢性病用藥與照護服務可能中斷；再來是物資、糧食、燃料與飲用水可能無法補充；以及電力、通訊與網路可能同時受損；最後更影響學生上學、長者就醫、農產品運送與家戶照顧網絡也會被迫停擺。易成孤島不是單一交通節點的故障，而是交通、公共設施、家戶照顧、生計活動與基礎服務之間連鎖斷裂的狀態。

花蓮地區的地質災害研究也提醒，孤島效應並非偶發事件，而與東部地形、交通廊帶與社會脆弱性長期交織有關。陳紫娥、林祥偉、林玉梅、游麗方（2013）指出，花蓮具有相對封閉的地理環境，每逢颱風或豪雨常因道路破壞而形成社會與物理上的孤立。社會脆弱度越高的家戶，趨避行為反而越低，故防救災策略不能只仰賴工程或宣導，而需同時透過「社會改造」與「環境改造」提升地域耐災度與應變能力（陳紫娥、林祥偉、林玉梅、游麗方，2013）。其問題在於把孤島問題從地形封閉與交通中斷，推進到社會脆弱性、居民行動能力與地方防災組織的層次，進行更深一層的提問。

這也使我們必須重新思考避難收容的空間邏輯和使用處境。現行災害防救體系通常會指定避難收容場所，並透過災害潛勢圖、保全戶清冊、撤離路線與演練來降低風險。惟在原住民族地區，避難收容場所是否可達，往往比場所是否存在更關鍵。第二期總結報告的花東議題討論已指出，部分部落即使設有避難收容所，居民在災害發生後仍不一定能抵達；同一行政村也可能因河川、

山坡、橋梁或道路條件，被切割成數個彼此無法連通的孤立區域。因此，避難收容不宜只採單一集中式據點思維，而應依聚落分布、生活動線、地形切割與在地風險經驗，重新檢視多點避難、分散收容與在地備援空間的配置方式（東部區域規劃中心，2025）。

由此可見，易成孤島的治理重點，不應只停留在如何搶通道路，而應進一步追問：在道路尚未搶通之前，部落是否具備維持基本生活的空間與資源？其中包括可安全抵達的臨時避難場域、可儲放物資與飲水的公共空間、可提供緊急醫療與照護的據點、可維持通訊與能源的備援設施，以及災時仍能運作的地方組織與互助網絡。若這些條件未被納入土地規劃，即使災害潛勢圖再精細，仍可能無法轉化為實際的調適能力。因此，易成孤島應從交通風險清冊，進一步增加或轉化為生活支持系統脆弱性清冊，其中包含前者關心道路何處可能中斷；而後者則關心道路中斷後，居民如何維持基本生活、如何就近避難、如何取得水電通訊、如何照顧長者與兒童、如何維持部落內部互助與公共服務。

四、災害困境（二）：土地限制與調適能力的壓縮

易成孤島揭露的是災害風險如何透過交通與基礎設施影響部落生活，那更進一步的討論方向，則會在於即使已辨識出風險，部落是否具有足夠的空間與制度條件進行調適。問題不再只是針對災害會不會發生，而是當風險被看見之後，部落是否有適當的社區韌性和自主能力採取相關的行動。然而其能力與行動本身，往往受到土地制度的深刻影響和限制。

在當代災害治理體系中，公共安全已成為重要的政策原則。無論是土石流潛勢區、大規模崩塌潛勢區、地質敏感區、河川治理範圍、水源保護區、森林保護區或國土保育地區等地區，其設

立目的皆在降低生命財產損失與維護環境安全。從國家治理角度看，這些制度有其必要。然而，當它們進入原住民族地區時，卻往往不只是風險管理工具，而同時成為影響部落土地使用、居住發展、生計活動與文化實踐的重要力量。官大偉（2014）指出國土規劃與土地治理長期受國家治理邏輯影響，傾向透過分類、分區與技術標準來理解土地，把自然資源視為需要管理與控制的對象。在此脈絡下，山地往往被再現為保育區、水源區、森林區或高風險區，而原住民族則被視為這些空間中的使用者，而非共同治理者（官大偉，2014）。

這種落差則會先表現在居住與聚落發展上。過往研究鎮西堡的例子就相當典型，部落集居於高山平台地形，以較高的建蔽密度開發，是適應環境的合理選擇，卻不符合一般性的建蔽與容積規定，形成「合理卻不合法」的普遍狀態，其中農牧用地不足、部分耕地落在林業用地上，也使符合原住民族生態智慧的混農林耕作難以被現行制度容許（財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會宜蘭分會，2015）。這些問題平時可能表現為住宅不足或公共設施缺乏，但在災害發生時，則直接影響避難空間配置、中繼安置安排與聚落重建能力。

其次，土地限制也會影響部落的自主調適能力。當部落希望增設避難場所、儲水設施、備援道路、防災倉儲空間或臨時安置據點時，往往需要面對不同法規體系的審查與限制。例如土地可能同時涉及國土保育、水土保持、森林經營、水源保護或河川管理等規範，各主管機關皆有其管理目的，卻缺乏一套整合性的程序來處理災害調適需求。在這種情況下，即使地方已辨識出風險，也未必有能力迅速調整土地使用方式來降低脆弱性。更重要的是，許多災害調適措施本身便具有空間需求，當中包含避難不只是撤

離路線的問題，還涉及安全空間的預留；再來是物資儲放需要合法且可達的儲放場域；最後是醫療與照護支援也需要適當的公共設施空間。綜合上述，體現出若土地制度無法提供這些調適空間，災害治理就容易停留在風險辨識與災時應變，而難以進一步建立長期韌性。

故從災害調適角度來看，真正需要討論的並不是是否應該保育、是否應該限制開發，而是如何在公共安全與部落生活之間建立更具彈性的協商機制。土地限制本身並不是問題，問題在於限制之後，是否存在替代方案、調整程序與協商空間。若某一區域因安全因素被限制居住，是否同步盤點替代住宅用地與公共設施空間；若某處土地因保育需求無法使用，是否提供其他可維持生計與文化活動的替代場域；若部落希望設置防災設施或備援據點，是否有簡化程序或跨部門協調機制協助完成。是否有透過部落協商程序或跨部門協調機制協助完成的可能。鎮西堡的作法之所以值得參照，正在於它把從限制、替代、補償再到最後協商的歷程寫進土地利用指導原則，包含災害管理區在降低開發強度的同時，輔以土地補償或交換機制，以及成長管理區則因應遷村與人口成長需求，在計畫範圍內尋求適當規模的生活用地（財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會宜蘭分會，2015）。

前兩節說明了原民地區土地的特性，以及易成孤島與土地限制所構成的災害困境。這些困境的核心挑戰，不在於缺乏風險資訊，而在於風險資訊、部落知識與土地制度之間缺乏有效連結。以下即從三個彼此銜接的議題，討論此連結可以如何被建立起來。

五、議題一：有關原住民族之歷史災害記憶與地方知識，如何作為既有空間規劃衡量因素之參考？

三個議題的第一個提問，從部落自身的角度重新出發，提出一個基礎卻長期被忽略的事實問題，則是部落對災害與土地的理解，尤其是在世代累積的歷史災害記憶與地方知識，能不能在空間規劃中被看見、被辨識，並真正納入規劃。

原住民族部落對風險的認知，並不完全來自官方災害潛勢圖，而來自長期累積的歷史災害記憶。哪一條溪流在特定降雨條件下容易改道、哪一處河階地過去曾經崩塌、哪一段道路在豪雨時最容易中斷、哪些高地可作為緊急避難場所、哪些水源在災後仍可使用，甚至哪一次颱風或地震曾迫使部落遷移，這些記憶往往以具體的地點、事件與經驗的形式，保存在耆老口述與部落的集體記憶之中。林慧年與台邦·撒沙勒（Lin & Taiban, 2025）在莫拉克風災後的研究即指出，災害初期許多部落能迅速組織自救與互助，並非因為擁有更多外部資源，而是因為地方社會本身已掌握環境條件、空間路徑與社會組織運作方式。這些歷史災害記憶，本身就是一種重要的災害調適知識。

問題在於，這類知識不一定以書面或圖資的形式存在。長期以來，臺灣土地規劃主要建立在測量、分類、分區與圖資管理等技術基礎上，土地被劃分為住宅、農業、保育、水利、交通或公共設施等不同功能類型，規劃者則透過人口統計、土地利用現況、災害潛勢圖與環境敏感區資料進行空間分析。這套體系在處理土地開發與環境管理時具有高度效率，惟面對原住民族地區時常出現落差：許多影響土地使用與風險判斷的重要知識，並不存在於既有圖資之中，而是存在於部落居民的日常經驗、歷史記憶與集體實踐之中。對規劃者而言，一條溪流可能只是河川治理範圍中的一段水系；但對部落而言，它可能同時是取水來源、祭儀場域、漁撈地點、族群記憶與災害觀察的重要空間。

官大偉（2014）指出，原住民族土地知識並非單純的文化資產，而是一套持續參與土地管理與環境治理的知識系統；然而當國土規劃忽略這些知識時，容易把原民地區土地理解為需要管理的客體，而非具有治理能力的主體。同樣地，原民地區土地問題的核心，也不只是土地所有權或土地利用，而是人與土地之間的關係如何被制度辨識與承認（官大偉，2017）。因此，要讓歷史災害記憶與地方知識進入規劃，需要處理的不只是技術圖資不足，而是知識形式的差異。其中規劃體系使用的是土地分類、法定分區與空間分析的語言，而部落知識則以故事、地名、身體經驗、勞動實踐與地方記憶的形式存在。真正的挑戰不是知識不存在，而是如何進行轉譯。

本文所稱的「土地文化轉譯」，並不是把部落知識簡化為若干地圖點位，也不是把傳統領域圖資直接套入既有國土分區，而是一個把地方知識轉化為規劃資訊的過程。透過部落會議、耆老訪談、參與式製圖、地景踏查、風險記憶整理與生活動線盤點等方式，把原本存在於地方社會中的知識，逐步轉化為規劃系統可以理解與討論的空間資訊：避難路徑、備援取水點、物資儲放空間、文化活動場域、農耕區、水源區、狩獵動線、易中斷道路節點與重要公共據點等，都可以透過轉譯進入規劃討論。近年來，參與式地理資訊系統（Participatory GIS, PGIS）、公眾參與地理資訊系統（PPGIS）與行動 GIS 等方法，正是嘗試建立這種轉譯機制的重要工具；其核心不在於製作地圖，而在於製圖過程中讓不同知識系統彼此對話，並與災害潛勢圖、土地使用圖與國土功能分區圖疊合分析。透過這樣的疊合，某一處被視為閒置空地的土地，可能正是居民災時集結的重要場所；某一條看似次要的農路，卻可能是豪雨期間唯一可通行的替代路徑。

在具體作法上，鎮西堡原住民族特定區域計畫提供了可參照的經驗。該計畫在盤點傳統領域時，即整理出泰雅語中與空間、河流相關的詞彙及其空間性質，並以山稜線、野溪與集水區作為界定計畫範圍的依據，正是把地方知識空間化的具體嘗試（財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會宜蘭分會，2015）。東部區域規劃中心第二期報告也指出，在訂定土地管制規則之前，應先進行地景分析，把族人的土地知識敘事空間化，並納入規劃與土地使用管制規則的形成過程（東部區域規劃中心，2025）。

然而，目前國土計畫體系對地方知識的運用，仍多停留在諮詢或補充資料的階段。部落意見常被納入會議紀錄，卻未必真正影響土地使用決策；地方製圖成果也往往停留在展示與教育用途，難以進入法定規劃程序。這一層的關鍵，因此不只是蒐集地方知識，而是建立制度化的辨識與轉譯程序，讓歷史災害記憶與地方知識成為規劃審議、土地配置與政策形成的正式依據。唯有先被辨識與納入，這些知識才可能在下一個議題提問，也就是災後發展預備地的選址的有效性與適配性，才能夠真正發揮作用。

六、議題二：依生活慣習與經驗，災後發展預備地的有效選址與空間規劃元素

當歷史災害記憶與地方知識被辨識、納入規劃之後，第二個議題要處理一個更具體、也更迫切的問題：當某些部落因災害風險而必須考慮災後發展預備地或原地重建時，如何依據部落的生活慣習與經驗，找到合適的地點，並配置合適的空間元素。

所謂發展預備地的定義以鎮西堡計畫中的成長管理地區的理念作為主要參照。當中對於成長管理地區的需求建立在人口評估、土地使用及開發需求，不只是包含對於開發本身等經濟發展和公

共設施等趨勢，同時也包含在災害處境前、中、後的土地需求準備，更重要的是，同時也包含以部落作為主體的決定和協商形式（財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會宜蘭分會，2015）。所謂災後發展預備地參照其成長管理地區的概念作為引源，其中不只包含對於公共設施發展的建構、部落經濟的成長以及個人在部落中的土地使用，其目的是為了將土地的決定和使用權，回歸到在其居住的人群。

過去的災後重建經驗提供了重要的教訓。東部區域規劃中心第一期總結報告即指出，花東的空間樣態包含「移居聚落」這一由災害、政策與歷史所形成的特殊型態，其中即涵蓋永久屋等災後重建（東部區域規劃中心，2024）。然而，許多災後安置的發展預備地聚落，往往因選址遠離原有的生活領域、生計基礎與文化場域，而使部落在重建之後仍面臨生活斷裂。林慧年與台邦·撒沙勒（Lin & Taiban, 2025）以「災難殖民主義」（disaster colonialism）的概念提醒，災後重建若忽略部落的主體性與既有社會組織，反而可能複製對部落的傷害。因此，災後的發展預備地不能只從工程安全與用地取得的角度決定，而必須把部落的生活慣習與經驗放進選址的核心。

依部落生活慣習的選址，至少需要考量幾個面向。其一是與原生活領域及傳統領域的關係。包含新址是否仍鄰近部落的農耕地、水源、狩獵與採集範圍、祭儀場域與社會關係網絡，盡量避免因遷移而切斷生計與文化；其二是災害安全本身。新址應避開土石流潛勢區、行水區、大規模崩塌與地質敏感地區。過去鎮西堡計畫即以山稜線與河川水系辨識空間，並依坡度與地質條件界定可建築的平台地形，同時把災害管理區劃為以保育為原則、禁止開發的區域（財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會宜

蘭分會，2015）；其三則是生活動線與可及性。新址與既有公共設施、聯外道路、避難據點之間的連結，是否能在平時與災時都維持基本的生活與救援可及性。這三個面向，正好把第一個議題辨識出來的歷史災害記憶與地方知識，轉化為具體的選址判準。

所謂發展預備地定義參照鎮西堡計畫中的成長管理區的理念，即考量到部落人口、建築與耕地的土地使用狀況，以及整合災害情勢和威脅的處境下，透過以部落為主體的討論，決定開發區域和模式，以及土地使用的開發規模。「發展預備地」的精神不只是針對人口評估、公共設施和環境保育等實質上政策治理需求的考量，更強調是以部落為主體的協商過程奠定居住土地的選擇，作為主要參照的理念（財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會宜蘭分會，2015）。其中對於發展預備地的前提是有針對其遷居需求者，包含因災害而遷離原居地，以利之後重建其生活。

在選定合適區位之後，接下來是空間規劃元素的配置。鎮西堡計畫提出的「三生共構」，把生產、生活與生態放進同一個居住環境，提供了一個可參照的框架。居住與農耕生活區承載住宅與耕作，混農林區銜接生計與坡地保育，公共設施用地則配置避難場域、儲水與物資空間、備援道路、醫療照護與能源設施（財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會宜蘭分會，2015）。也就是說，災害的發展預備地不只是「蓋房子」，而是要把維持整體生活所需的空間元素一次規劃進去，避免重蹈避難、生計與文化空間彼此分離的問題和困境。

鎮西堡計畫的「成長管理區」對災後移居尤其具有參考價值。該計畫明確指出，因災害因素而必須遷村或搬遷時，應在計畫範圍內尋求適當規模的生活用地；而因災搬遷後，原災害地點須歸還或提供覆育，避免風險地區被再次使用（財團法人臺灣大學建

築與城鄉研究發展基金會宜蘭分會，2015）。同時，成長管理區導入「浮動分區」概念：在確認發展總量與強度後，由部落自主安排基地區位與開發模式，再輔以公部門的程序性參與及核定。這種設計把「往哪裡移、怎麼重建」的空間決定權，部分交還給最理解地形、水文與生活動線的部落，也呼應原住民族基本法第二十條、第二十一條所要求的部落同意與參與。

故此，這一議題的核心，是把第一議題辨識出來的歷史災害記憶與地方知識，轉化為具體的選址判準與空間配置原則。當災後的發展預備地能依部落生活慣習進行，避難、生計、文化與社會關係才能一併被保全，災後重建也才有機會真正提升、而非削弱部落面對下一次災害的能力。這也把討論帶向第三個議題，也就是如何從國土規劃的制度層面，讓這些選址與配置的原則，成為可依循的指引與建議。

七、議題三：依原民地區土地的需求與條件，從國土規劃提升防救災社區韌性的指引與建議

前兩個議題分別處理了「知識如何被辨識」與「災後發展預備地如何選址」。第三個議題回到國土規劃的脈絡。提問的重點在於，依據原民地區土地的需求與條件，國土計畫可以提出那些真正提升防救災社區韌性的指引與建議。

首先須釐清一項重點事實，防救災的社區韌性並不等於更多的工程與硬體。花蓮地區的地質災害研究指出，社會脆弱度越高的家戶，災時的趨避行為反而越低，故防救災不能只仰賴工程或宣導，而需同時透過「社會改造」與「環境改造」提升地域的耐災度與應變能力（陳紫娥、林祥偉、林玉梅、游麗方，2013）。原鄉減災的經驗也顯示，災時真正發揮作用的，往往是部落自身

的互助網絡與文化組織，例如青年會協助復建、家戶自主儲備糧食與飲水、教會與聚會所成為緊急照護與資訊交換據點（樂鍇・祿璞峻岸等，2025）。真正的韌性，是部落在平時就保有調整、學習與適應的空間；國土計畫若要提升這種韌性，就必須回應原民地區土地平時的需求與條件。

從法制架構看，《國土計畫法》本身並非災害防救法規，其主要任務在於建立國土空間發展秩序與土地使用管理體系。然而《全國國土計畫》已將國土安全、氣候變遷調適及韌性國土建構列為重要目標。防救災體系負責災害風險的辨識、監測與應變，國土計畫的施力點則在空間規劃與土地使用引導。對原住民族地區而言，國土計畫未必直接處理災害事件本身，卻能透過聚落空間配置、公共設施布局與跨部門協調，降低暴露度、強化生活支持系統，提升面對未來災害的能力。以下依原住民族土地的需求與條件，整理幾項可以提升社區韌性的指引與建議，並以鎮西堡計畫中以部落作為主體的理念作為對照。

透過鄉村地區整體規劃解決的不單單只是針對原住民部落易受災而形成孤島的處境，更多的是建立在面對災害的韌性。前述提及，東部聚落或原住民部落因為地處偏遠加上因交通、地質、土地規劃等因素，使得易成孤島成為東部災害發生後容易形成的處境。鄉村整體規劃計畫的是災害前、中、後等三個不同階段在面對其處境後的應對狀況。災害前包含交通規劃、避難設施和防災意識等的準備是災害來臨前能否有效面臨災害的預備工作，能夠在災害來臨時，有效率和規劃的面臨處境，避免不需要的時間浪費和有效地避難動線；災害來臨時則能夠透過災前認知訓練和意識培養，結合部落社區等有效的行動結果，努力使其傷亡降至最低，如果因為災害而形成孤島，其當中卻乏外界資源和等待救

援過程中的維生，或者是臨場應對，則有效於延長等待救援的時間；災後的避難、逃生或者原地重建過程中，如果具有完整的鄉村規劃，可以有效理解其機構或者是處境應對。鄉村地區整體規劃談論的重點不只是解決孤島的單一處境，談得是如何建立社區韌性以利面對孤島處境所帶來的各種不必要的危險和損失。

其一，以聚落與生活領域為單位進行鄉村地區整體規劃，把防救災需求納入部落整體發展藍圖。原民地區土地是家族、祭儀、生計與水源交織的整體生活領域，卻常被功能分區切成單一用途，以致易成孤島時配置不出維持整體生活的空間。因此，鄉村地區整體規劃應把避難場域、備援道路、物資與飲水儲放、緊急醫療與能源備援，與住宅、耕地、文化空間一起配置，並把易成孤島從單純只有「交通風險清冊」轉化為「生活支持系統脆弱性盤點」的整體概念。從「交通風險清冊」轉化為「生活支持系統脆弱性盤點」。鎮西堡計畫即把災害管理與水源、建地、耕地、公共設施、成長管理並列為同一套土地利用指導原則（財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會宜蘭分會，2015）。其目的不只是將部落作為主體的處境作為主要考量外，同時也將實際使用土地和需求經驗納入考量。

其二，以流域與傳統領域尺度進行特定區域計畫與跨部門協調。原住民族部落以山稜線、野溪與集水區辨識空間，其傳統領域也遠大於原住民保留地；而災害以流域與坡地連動的方式跨越行政界線發生。官大偉（2015）指出，原住民族地區的土地治理與流域治理密切相關，許多以公共利益為名的空間管制，實際上反映不同尺度治理權力之間的競逐。因此，涉及易成孤島區域、重要交通節點或高風險流域時，特定區域計畫與流域尺度的跨部門協調，往往比單一聚落或行政區的規劃更能處理跨尺度的韌性

問題。

其三，承認就地使用的在地合理性，透過土地使用管制規則的調整提升調適彈性。原住民族聚居於平台地形、以混農林維持坡地生態，是長期適應環境的合理選擇，卻常因不符編定而「合理卻不合法」，災時更因多重管制而無地可調適。鎮西堡計畫具體建議增訂《非都市土地使用管制規則—原住民族地區特別規定》，多方考量評估後經一定程序或輔導後使其能夠合法既有的居住與耕作、新增混農林使用分區，並在災害管理區與限制發展區降低開發強度的同時納入土地補償或交換機制、在成長管理區導入浮動分區（財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會宜蘭分會，2015）。這一整套從限制、替代、補償，以及最後的協商設計，正是把韌性建立在部落可實際操作的土地彈性之上。

其四，把部落作為治理主體的地位，寫進規劃與審議程序。社區韌性的基礎，是部落能參與決定自己土地的使用，而部落的歷史災害記憶與地方知識，也唯有進入正式程序才能持續發揮作用。鎮西堡計畫以《原住民族基本法》第二十條、第二十一條為據，明定計畫規劃啟動、方案確認與核定皆須經部落會議同意，並賦予部落在成長管理區、居住與農耕生活區的土地使用管理權（財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會宜蘭分會，2015）。把第一層的土地文化轉譯程序制度化，並搭配部落的同意權、參與權與管理權，地方知識才能真正影響規劃內容與空間決策。

其五，以國土計畫中的監測整合分散的風險資訊與部落知識，形成可滾動修正的治理鏈。目前原住民族地區的災害資訊散布於消防、水保、交通、水利、原民與國土等不同部門，即使風險已被辨識，也未必能形成具體的土地使用調整或公共設施配置。國

土計畫最重要的角色，或許不是多發一張管制，而是成為把分散的風險資訊與部落土地知識，轉化為共同空間治理行動的協調平台，進而形成「初始的風險辨識—結合土地特性與地方知識—國土計畫監測的整合—轉化空間規劃與土地使用引導—到跨部門協調—滾動修正」的治理方向。

必須說明，鎮西堡計畫並非可以原封不動複製的範本，本計畫討論將其作為一個理念參考的依據。在過往的研究中，因為它是在單一部落、傳統領域相對清楚、部落共識較高的條件下完成的示範計畫。是屬區域計畫法與國土計畫法銜接階段的產物，其中操作能否放大到不同族群、不同區位、傳統領域重疊或共識分歧的情形，仍需個案檢視，特定區域計畫的啟動門檻與程序也較高。本次座談以它為對照，用意不在推銷一套模式，而在於它較完整地示範如何將原民地區土地需求與條件放進相關規劃之中，即為以部落為主體的協商空間，以及決定土地使用和實際情形考量的處境必須加入土地使用者決定權的權利。不論是針對防救災的韌性還是國土計畫的未來發展規劃，皆透過其了解建立有效的方法和策略。

原民地區土地處境無關乎只有著眼在國土計畫上的層級，在第二期報告中也顯示，其中計畫應該包含大、中、小等不同尺度的討論。其座談會目的在於對其國土計畫的方向進行討論，改變現階段能夠改善的空間。先是在上述三個議題中反映出看似與災害有關的討論，實質是固有處境的衍伸，在平日看似小尺度的風險問題，如果轉移到災害發生時，其緊急性則會導致難以評估的風險；再來精神和理念強調以部落為主體的討論，目的在於強化當地社群、社區和社會安全網的建構過程，逐步達到災害來臨時，不論是在災害前、中、後的處境下，皆有面對災害的韌性能

力；最後是土地使用情況的實際考量，國土計畫比起地方是一個相對宏觀和尺度較大的整合處境，在建立制度性指引後較能夠由上而下進行一個完整的治理方向。以上三個討論著眼不只是制度性的問題，同時也涉及到實際的土地使用、政策的落實方向以及權力的對話空間。

綜合上述三大議題討論，原住民族地區的防救災韌性，需要的並不是在災害來臨後才啟動的應變，而是一條從「辨識歷史記憶與地方知識」，經「依生活慣習選址與配置空間」，到「以國土規劃提出制度性指引」的完整鏈條。對原住民族地區而言，真正的韌性不只是災後恢復的能力，而是在平時就保有調整、學習與適應的空間。這三個議題，正是本次座談希望與與會者共同檢視的核心：先是歷史災害記憶與地方知識如何被辨識與納入？以及災後的發展預備地如何依生活慣習有效選址、配置空間元素？最後國土規劃如何依原民地區土地的需求與條件，產生真正提升防救災社區韌性的指引與建議？

柒、參考文獻

官大偉（2013）。原住民生態知識與流域治理——以泰雅族 Mrqwang 群之人河關係為例。地理學報，70，69-105。

官大偉（2014）。原住民族與國土計畫——一個民族生態學的觀點。臺灣原住民族研究學報，4(4)，43-6。

官大偉（2017）。從道歉、和解到正義實現——談以國土計畫落實原住民族土地權之可能。臺灣原住民族法學，1(2):5-20。

東部區域規劃中心（2024）。國土規劃量能提升及人才培養交流平台東部區域規劃中心第一期總結報告。臺東：國立臺東大學。

東部區域規劃中心（2025）。國土規劃量能提升及人才培養交流平台東部區域規劃中心第二期總結報告。臺東：國立臺東大學。

財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會宜蘭分會（2015）。擬定北泰雅原住民族特定區域計畫之規劃期末報告（原住民族特定區域計畫：以泰雅族鎮西堡部落為例）。臺北：內政部營建署。

陳紫娥、林祥偉、林玉梅、游麗方（2013）。花蓮地區地質災害特性與社區防救災意識探討。中華防災學刊，5(1)，21 - 29。

樂鍇·祿璞峻岸、蘇子軒、Ispalakan Umav、許錕安（2025）。原鄉減災挑戰的多重面向：以屏東縣北部為例。台灣原住民族研究，18(2)，89-131。https://doi.org/10.29910/TJIS.202512_18(2).0003

Lin, H.-N., & Taiban, S. (2025). Disaster colonialism: Indigenous tribal community responses to Typhoon Morakot in southern Taiwan. Disasters, 49(2), e70004.
<https://doi.org/10.1111/disa.70004>