

一條離原鄉愈來愈遠的路？： 莫拉克颱風災後異地重建政策的 再思考^{*}

謝志誠

國立臺灣大學生物產業機電工程學系教授

傅從喜

國立臺灣大學社會工作學系助理教授

陳竹上

國立高雄師範大學通識教育中心助理教授

林萬億^{**}

國立臺灣大學社會工作學系教授

^{*} 本研究承行政院國科會計畫（計畫編號：100-2627-H-002-001-）經費補助。作者感謝 2 位匿名審查者對本研究所提的寶貴建議。

^{**} 通訊作者 E-mail: linwani@ntu.edu.tw

2012 年 3 月 26 日收稿；2012 年 6 月 22 日確定刊登。

摘要

2009年8月莫拉克颱風侵襲臺灣，造成中南部山崩、土石流及淹水等嚴重災情，不少原住民部落遭致嚴重損害。政府有別於過去的災後重建作法，首度將「強制遷居、遷村」納為法律條文，甚至成為稍後莫拉克風災重建政策的主軸。為緩和外界對於遷村條款強制手段的疑慮，經政黨協商後，特以「經與原住居者諮商取得共識」程序作為劃定特定區域的前提，並明確後續安置應該「尊重該地區人民、社區（部落）組織、文化及生活方式」，試圖減輕強制遷居與遷村對社區可能造成的傷害。本研究將遷村條款的執行過程分成三個階段：評估階段、諮商階段、安置階段，藉由分析相關文獻與檔案資料，及訪談重建關鍵人士，就莫拉克災後異地重建政策的執行實況進行探討。莫拉克風災過後，在政府追求重建速度與國土保育的雙重壓力下，重建過程爭議不斷，受災社區與民眾的參與和自主也成為重建過程中倍受關注的議題。面對災後的家園重建，受災地區的原住民部落與居民能有多少參與和自主的空間，以決定自己與部落的未來？本研究從異地重建的各個階段：原居住地安全勘查、原居地安全性認定與遷居、遷村安置方式的諮商過程、永久屋的申請、興建與分配入住等，一一深入探討。

關鍵詞：莫拉克颱風、異地重建、特定區域、永久屋，災後重建

壹、前言

綜觀人類歷史，個別或集體、自願或非自願離開原居地，遷徙到他地居住的行為，早已司空見慣。個人或家戶離開原居地的行為，常因謀生、求學、婚姻、宗教信仰、生活方式、移民等個別因素而起。社區（community）或村落（village）或族群（ethnic group）集體性離開原居住地的因素則相對複雜，例如：土地開發、重大天然災害、季節性的洪水氾濫或旱災、政治上的治理或衝突等（謝志誠、張紉、蔡培慧、王俊凱，2008；Jha, Barenstein, Phelps, Pittet, & Sena, 2010）。

依據國際災害資料庫（International Disaster Database）統計，2010 年全球天然災害發生次數達 385 次，死亡人數 297,000 人，受影響人數 2 億 1,700 萬人，經濟損失 1,239 億美元（Guha-Sapir, Vos, Below, & Ponserre, 2011）。而 2000～2009 年全球年平均的災害次數為 449 次、死亡人數 839,000 人、受影響人數 2 億 3,266 萬人、經濟損失 890 億美元，較前一個 10 年（1990～1999）分別增加 50.96%、59.51%、14.30%與 27.26%（行政院，2011：20）。顯示，天然災害發生的頻率有增加的趨勢，其中又以水文氣象型災害（含水災、風災、坡地災害、旱災）為主。災害頻率與災害規模的改變雖與都市化、貧富差距擴大，以及人為環境改變等因素有關，但不容否認地，氣候變遷與極端氣候異常已經導致災害風險升高（陳亮全等人，2011：311、318；UNEP/GRID, 2005）。

2009 年莫拉克風災後的重建，與過去的災後重建途徑差異極大。例如，1999 年九二一震災後因走山引發土石流的問題，也有遷村議題（謝志誠等人，2008），但當時並未採取「強制遷居、遷村」的作法。莫拉克風後將「強制遷居、遷村」列入重建立法中，是我國災後重建所首見。九二一震災當

日宣布提供低利與無息貸款協助受災者重建家園，受災戶必須負擔較高比率的家園重建經費，政府並提供包括組合屋中繼安置在內的三擇一安置措施，災後重建則以業主主導（owner-driven）或社區主導（community-driven）為主，受災戶與社區的參與程度相對較高（謝志誠、邵佩君，2009；謝志誠、王俊凱、蔡培慧，2009）；莫拉克風災後，民間團體將勸募所得大量投入興建永久屋，並無償發配給異地重建者，受災戶不必負擔重建家園的經費，並以永久屋安置取代中繼安置，重建途徑則幾乎為機構主導的異地重建（Agency-Driven Reconstruction in Relocated Site, ADRRS），¹在此重建途徑下，受災戶與社區的參與程度相對較低。

前後不到 10 年，因應兩次重大災害的災後重建政策，在財政策略、中繼安置、社區角色、重建途徑等方面出現如此截然不同的路徑與樣態，值得探究。依行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（2011）（以下簡稱重建會）的說法，「區域不同」與「性質不同」是兩次災後重建政策不同的主要理由，而政府也一再強調所有的轉變都是正確的，是因為記取九二一震災重建經驗而來。然而，如果莫拉克風災重建作法是好的，那麼下一次災害來襲時，是否要「比照辦理」？「怎麼比照」？下一次災害一旦災情擴大，資源不足以提供無償永久屋發配給受災戶時要怎麼辦？是否要中繼安置？還是一切等到發生時再說？

臺灣深受全球氣候變遷所影響，加上都市人口密集、土地高度開發，有 73% 的土地與人口曝露在三種以上的災害中（Dilley, Chen, Deichmann,

¹ Jha 等人(2010: 93~94)將災後住宅與社區重建途徑分為：(1)現金給付途徑(Cash Approach, CA)；(2)業主主導的重建(Owner-Driven Reconstruction, ODR)；(3)社區主導的重建(Community-Driven Reconstruction, CDR)；(4)機構主導的原地重建(Agency-Driven Reconstruction in-Situ, ADRIS)；(5)機構主導的異地重建(Agency-Driven Reconstruction in Relocated Site, ADRRS)等五種。

Lerner-Lam, & Arnold, 2005: 4)。面對頻傳的極端氣象事件，以及可能發生的複合型災害，不僅天災衝擊的不確定性正在逐漸增加，災後的應變、復原與重建問題也漸趨複雜化（國家災害防救科技中心，2010：108-109）。即便如此，我們也不能因為複雜，或因為下一次的災害種類、災害範圍、災損程度、區域特性可能與上次不同，而認為不可能有一套標準的災後重建規則與作法，面對災害常態化的挑戰，我們反而更應該有更多的反思、討論、對話以凝聚更具體的共識，以作為天災不確定性下的緩衝機制。

為此，本研究針對莫拉克風災重建政策上與九二一震災最不相同、最具爭議且至今方興未艾的異地安置策略，作為探討的核心。莫拉克受災地區有近八成為原住民部落（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2011），過去百年來原住民在國家政策的介入與資本主義的影響之下，有不少人被迫遠離家園另謀生計（邱寶琳，2011；許勝發，2006）。莫拉克風災後，國家訂定「以國土保育為先」的重建策略（行政院經濟建設委員會，2009），提出「讓山林修生養息」的訴求。在大自然的威脅與國家企求快速完成重建的意圖下，受災地區的原住民陷入被迫離鄉的威脅，為原住民的流離遷徙史再添一頁見證。在國家的重建立法與說帖中，一再強調災後的家園重建應保障受災社區的參與，並尊重原居住者之自主意願（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2011），但在國家追求重建速度與節制重建資源的壓力之下，重建過程爭議不斷，受災社區與民眾的參與及自主也成為重建過程中倍受關注的課題。面對災後的家園重建，受災地區的原住民部落與居民能有多少參與和自主空間，以決定自己與部落的未來？本研究從異地重建的各個階段：原居住地安全勘查、原居地安全性認定與遷居、遷村安置方式的諮商過程、永久屋的申請、興建與分配入住等，一一深入檢視莫拉克災後重建中原住民部落與居民的參與及自主。

貳、文獻探討

災後復原與重建 (post-disaster recovery and reconstruction) 為災害管理 (disaster management) 的一環。災害管理始於災害發生前的防範措施，災前準備功夫做得好，災害一旦發生，決策者就能立即啟動復原工作，包括災民的緊急收容安置與救濟、危險建物的清除、基礎建設的修復、創傷壓力的減輕等 (林萬億, 2010)。住宅與社區重建 (或稱為家園重建) 是災後復原重建極具關鍵性的過程，在災害發生後即已開始，並可能延續好幾年的時間，其攸關重建進程，也可能改變受災者未來若干年生活的重建政策，必須在快速的損害評估後予以確定、宣布，然後展開詳細的評估，並隨著重建的進展，根據回饋意見進行政策的更新。這些決策必須與災後重建相關機關、受災社區與受災戶、非政府組織 (non-governmental organizations, NGOs) 及社會大眾磋商對話後，審慎地做出 (Jha et al., 2010)。

一般而言，重大災難後的住宅重建大致包括幾個不同的途徑：一、原地重建 (reconstruction in-situ) 或修繕補強 (repairing and retrofitting)；二、自行於他處購屋或自行租屋安置；三、接受政府提供的安置住宅；四、在另外一塊基地上，將住宅、社區資產與公共基礎建設重建起來。其中，第二與三種方式係由個別家戶自行決定，可稱為「遷居 (resettlement)」；而第四種方式稱為「遷村 (village relocation)」 (Jha, et al., 2010)。由於莫拉克風災重建有同一基地出現不同社區或部落遷居與遷村者，也有同一社區或部落分別遷居至不同基地的情形，為免陷於用詞困擾，本研究將災區內經評估為不安全土地的原居住者或房屋毀損不堪居住者，在另外一塊基地接受安置或重建家園，而遷離原居住地的重建方式統稱為「異地重建 (reconstruction in relocated site, relocation)」，而不論接受安置者為個別的

遷居，或者是集體或局部性的遷村。

然而，一個完整的復原計畫必須包括倖存者與撤離者的家庭、社會與宗教網絡的再連結。復原是一個個網絡、一個個區塊的復原，而不只是一棟棟建築物的興建。亦即，災害復原必須重建鑲嵌在學校、職場、兒童安頓、商家、宗教、休閒活動等的金字塔社會關係中（Campanella, 2006: 142）。災民才是災害復原的生活者、新社區發展的主體，居民充分參與社區重建是必要的。以社區發展的技術援助模式來說，由社區發展機構決定人民需求什麼？或是人民應該擁有什麼？直接由該機構提供人力、設備、土地房舍、方案，來幫助社區解決問題，滿足需求或實現目標，是一種非發展的技術援助（non-developmental technical assistance）（Fear, Gamm, & Fisher, 1989），或是 Batten 和 Batten（1975）所說的「直接的或指導式的」（directive approach）。社區（部落）期待的是由技術提供者與居民共享計畫變遷（planned change）過程的決策。也就是即使居民渴望專家協助，以促進地方社會、經濟、物理環境的改變，但雙方也必須立基在一種同意的合作關係上來發展社區（徐震，1980），才是一種發展的技術援助，也是一種「間接的或非指導式的途徑」（nondirective approach）（Batten & Batten, 1975）。只幫助社區解決問題，卻不讓社區居民參與解決問題的過程與教社區居民如何解決問題，這種解決社區問題的方式難以持久（林萬億，2006）。

然而，臺灣莫拉克災後家園重建被批評為過於偏重工程與硬體，缺乏部落社群的概念，忽略了原鄉情感的面向，更嚴重的是社區與居民的參與不足，導致許多災民明確表達拒絕入住民間團體所建之永久屋（王增勇，2010；丘延亮，2010；陳永龍，2010）。莫拉克風災受害者中有相對高比例的原住民。然而，在原鄉部落重建過程中原住民族的期待是：一、提供中繼屋短期安置為空間，讓族人具有足夠時間討論部落是否要長期遷村的大事；二、保留原住民返鄉在自己的土地上耕作及守護山林的權益；三、尊

重原住民文化在重建過程不被漠視而消失（全國成，2010）。

這樣的期待顯然沒有被重建會完全採納，以致激怒原住民，於 2009 年 11 月 25 日發起狼煙行動與災區團體聯合聲明反對本末倒置、漠視災民訴求的中央重建政策。個人居住環境和其文化、社會支持系統、生計就業及休閒活動息息相關，一旦遷徙將改變原本的生活環境，也代表工作收入、人際網絡和支持資源的改變。據此，謝文中、鄭夙芬與鄭期緯（2011）也呼籲在決定永久屋前，請多給一點溫柔。

顯見，災害復原與重建階段最重要的是凝聚社區居民的共識。以美國卡崔納風災為例：首先，新奧爾良市長 Nagin 任命富商 Joseph Canizero 組成以全國性專家為主要成員的都市土地機構（Urban Land Institute, ULI），提出「把新奧爾良帶回來」（Bring New Orleans Back, BNOB）計畫；但由於社區參與不足，社區反對由外部專家而非由自己來決定其命運，此計畫在反對聲浪下胎死腹中。接著，市議會接手規劃 Lambert Plan，由佛羅里達 Lambert 顧問公司獨立作業。雖然 Lambert 顧問公司成功地結合在地的建築師和規劃師，並與災民一起工作；但因未邀請市長、都市計畫委員會、投資商、受害較少的鄰里、區域代表一起加入，其計畫也沒有獲得路易西安納州重建委員會的認可。於是，州重建委員會把地方政治、機構結合在一起，成立一個「統一新奧爾良計畫」（Unified New Orleans Plan, UNOP），由洛克斐勒基金會（Rockefeller Foundation）贊助 350 萬美元，並獲得具聲望與政治中立的大新奧爾良基金會（Greater New Orleans Foundation）支持。UNOP 設計了雙層的公共參與：區與市，由 13 區各自邀請市民參與公共計畫會議。上層是全市的三個社區議會，負責審查計畫與募款。但由於倉促成軍且出席率低，屢遭批評。於是，又組成第二社區議會（Community Congress II）來凝聚共識。第二社區議會集合 2500 個代表性市民，用視訊連結 5 個城市，加上 15 個離散的衛星社區，採用審議式民

主 (deliberative democracy) 方式通過 UNOP (Wilson, 2009)。從新奧爾良的重建經驗中，可看出參與是災害重建中建立共識的關鍵因素。

Yoon (2009) 研究 1999 年 9 月美國北卡州王子鎮 (Princeville) 水災後的重建，也強調重建過程中居民自決的重要性。最初美國聯邦 FEMA 是採取異地安置的重建模式，提供受災民眾在遠離洪水區以外地區購屋的住宅補助，禁止災民在原地重建，以避免未來再度面臨水患的風險。但在災民的激烈反對下，最後救災機構必須重新思考受災民眾的意見，尋求雙方的共識，才讓重建工作得以進行。

由於莫拉克風災主要受災地區集中在原住民部落，其特有的重建問題包括：保留地所有權爭議、土地多位於山坡地保育或非建築用地、遷村土地不易取得、受災者無力負擔重建費用、申請貸款困難等。部分世居原住民保留地的受災者，沒有建築物所有權狀，也沒有稅籍證明，無法證明不動產使用權與所有權。這些問題其實早就存在，只是災害造成建物毀損或土地不勘繼續使用，而讓問題迅速浮現（行政院九二一震災災後重建推動委員會，2006a，2006b；林昭遠、劉昌文，2005）。

再者，對原住民而言，土地不僅是一種財產與生產工具，更是他們生存、信仰、風俗、傳統與文化的基礎 (Daes, 2001)。就像總部設於加拿大的「全球原住民議會 (World Council of Indigenous Peoples)」於 1985 年所說：「僅次於將我們射殺，更肯定能致我們於死地的方式就是將我們與土地分離」(引自 Burger, 1990: 122)，這種特殊的關係，使得原住民部落的異地重建難度更高，政策執行過程必須更加細緻。

我國〈原住民基本法〉第 20 條明訂：「政府承認原住民族土地及自然資源權利。」同法第 21 條亦明訂：「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。」這些條文都彰顯國家對於原住民對原居住地的土地與資源的權利。然而，

當災難發生，原住民居住地被經專業判定為不安全時，國家應否限制其對原鄉土地與資源的權利，甚至令其強制遷移？針對此一議題，國際勞工組織（International Labor Organization）曾於 1989 年舉行的第 76 屆會議中通過〈原住民和部落人民公約〉（Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries），明訂除非符合下列各款之規定，否則有關民族不得被從其所居住的土地上遷走（引自國際特赦組織台灣分會，2012）：

- 一、當這些民族的遷離作為一項非常措施被認為是必要的情況下，只有在他們自主並明確地表示同意之後，才能要求他們遷離；如果得不到有關民族的同意，則只有在履行了國家立法和規章所規定的程序之後，才能提出這一要求。在適當的時候，上述程序中可以包括公眾調查，以便為有關民族能充分地陳述其意見提供機會。
- 二、如果可能的話，一旦當遷離的原因不復存在時，這些民族應有權返回他們傳統的土地。
- 三、根據協議的規定，或在沒有此類協議情況下，凡此種返回已不可能時，應盡一切可能提供給這些民族質量上和法律地位上起碼相同於他們原先佔有的土地，適合他們目前的需求和未來的發展。凡有關民族表示傾向於現金或實物補償時，他們應有適當的保證方式獲得此類補償。
- 四、個人因遷離所受到的任何損失和傷害，均應獲得充分補償。

此一公約標舉了幾個重要的原則，包括：必須具有必要性、必須尊重其自主、必須保留其返鄉之權利、必須提供適當的支持。從這些原則來看，莫拉克風災對受重創的原鄉部落而言，某種程度具備了遷移的必要性，採異地重建似乎是不可避免的途徑。但在重建過程中是否尊重其意願？是否保障其返鄉權利？這些都是重建的重要議題。

針對災後的異地重建，世界銀行（the World Bank）也提醒：一、異地重建者及其社區應該向參與重建的機構提出要求，給予適度主導的角色；二、參與重建的機構應該與政府合作建立一個共同的異地重建政策與準則，然後在共通的程序上執行異地重建，避免出現機構間的資源競逐；三、要異地重建的社區應該組織社區異地重建委員會參與決策過程；四、避免在距離原居住地遙遠的地點異地重建，而且要盡最大努力，將社區結合在一起；五、異地重建地點的基本公共服務設施應該在評估階段就要講清楚。一旦確定要異地重建，一切都必須在異地重建前就已經到位；六、協助異地重建者回復他們知的生計活動，或者在異地重建地點開展他們不同的生計；七、避免將不同種族、宗教或社會背景的社區遷移到彼此很靠近的地區，以防止社會衝突（Jha et al., 2010）。從這些準則可以看出，重建者的協力、對受災者的尊重、對受災社區的支持、利害關係人的參與等，都是重建過程中必須兼顧的重要面向。

從上述的分析可知，異地重建是一個複雜的社會、經濟、政治、建築過程。在缺乏嚴謹的災害風險評估下，異地重建很容易被當作降低風險的策略，忽略了異地重建本身就是一項風險；因而在付諸行動前就要進行周詳的評估與諮商，因為重建行動一旦展開，對受災民眾和社區所造成的影響是難以逆轉的。

參、研究方法

莫拉克風災發生過後，對於災後重建的相關議題引發社會高度的關注，政府與民間都對此有相當多的討論，也有媒體工作者進駐災區對受災社區與居民的動態提供完整的記錄與報導。這些資料都有助於釐清本研究

的研究問題。此外，為提升研究分析的深入度，本研究團隊也赴災區對相關人員進行訪談，以直接蒐集利害關係人的觀點。本研究採取多重方式進行研究資料的蒐集與分析，以提升資料的豐富性，藉由不同來源與性質的資料，呈現莫拉克災後異地重建途徑對受災社區的影響，並檢視災區民眾在重建過程中對家園重建的參與與自主。研究方法包括質性訪談、檔案研究與次級資料分析。各項研究方法的進行與資料蒐集說明如下：

一、質性訪談

本研究資料來源之一係採半結構式的質性訪談，訪談的對象包括公部門重建機構人員、民間參與重建的非營利組織人員，以及受災地區居民。公部門受訪者包括地方政府負責重建工作的決策者與執行人員；民間組織受訪者為承接各地生活重建服務中心的機構工作人員；社區居民則訪問已入住永久屋的居民。研究團隊成員在莫拉克災後曾參與部分地區的救災與災後重建工作，與許多公、私部門的重建組織有近身的互動。本研究透過研究團隊建立的資源網絡與公、私部門協助邀請受訪者。訪談分團體訪談與個別訪談方式進行，自 2011 年 10 月至 2012 年 3 月計完成訪談 25 人。其中政府決策與基層業務承辦人員計 11 人（編號 A1-11）、受災地區生活重建中心主管與服務人員計 10 人（編號 B1-10）、社區（部落）居民領袖 4 人（編號 C1-4）。為符合研究倫理之要求，所有的受訪者均是在知情並同意下接受訪談；且本研究所直接引用之訪談文字，均經受訪者認可並同意引用。

二、檔案研究

本研究蒐集立法院的議事紀錄、重建單位的會議紀錄、公部門公布的

重建相關計畫內容與報告書、民間重建組織的報告與紀錄，作為分析之素材。此外，本論文也參考大量記錄受災地區民眾發言的文字檔案與次級資料，透過這些資料可充分呈現受災民眾的觀點。

三、次級資料分析

莫拉克風災發生至今雖時日未久，災難發生後，政府與民間的重建行動亦即刻展開，然而重建過程爭議不斷，引發各界熱烈的發言與討論，這些內容都是極佳的分析素材。本文蒐集的次級資料，包括各種書籍、報告與報導所蒐集的相關人士談話內容。這些由不同研究者或報導者當初基於不同目的而蒐集的談話內容，數量相當龐大，本文主要參考的資料，包括目前唯一已出版的莫拉克風災相關口述歷史——「八八水災口述歷史」(陳儀深, 2011)，以及「莫拉克獨立新聞網」(<http://www.88news.org>)中相關報導的發表人對於莫拉克重建的相關公、私部門人員，以及受災民眾的有關會議內容與個人談話內容之紀錄。

莫拉克重建過程中，受災民眾與重建機構的衝突與紛爭時有出現，故對於重建的諸般過程與作法，各方的理解觀點與詮釋角度未必會一致。本研究透過多重的研究方法與資料蒐集途徑，藉由不同來源的資料相互映照各方的說法，釐清莫拉克風災後異地重建的真實面向，同時呈現受災民眾對於重建過程的主觀理解與感受。而文章書寫架構依強制遷居與遷村的過程，以評估階段、諮商階段、安置階段為軸，將三種不同來源資料交錯比對、確證，以清晰刻劃每一階段的重建理念。

肆、研究發現與討論

一、〈遷村條款〉的形成與推動

莫拉克風災後不久，時任行政院院長的劉兆玄先生在 2009 年 8 月 20 日召開的行政院第 3157 次院會提示：「……深刻體認到國土保育的重要性，請經建會限期儘速提出以國土保育為上位的區域規劃方案，作為災區重建的指導原則……。」就此為莫拉克風災重建政策定調。不僅行政院送請立法院審議的〈莫拉克颱風災後重建特別條例（草案）〉（簡稱〈莫拉克特別條例〉）出現「強制遷居、遷村」條文（第 12 條）（以下稱為〈遷村條款〉），更於所頒布的「以國土保育為先之區域重建綱要計畫」宣示：「以『安全』為家園重建第一優先考量。」（行政院經濟建設委員會，2009）。

參照〈莫拉克特別條例〉第 12 條的條文及立法說明，〈遷村條款〉係以「防止災區土地不當利用」為目的，「中央政府、直轄市政府、縣（市）政府得就災區安全堪虞或違法濫建之土地，劃定特定區域，限制居住或限期強制遷居、遷村，並予適當安置」為手段。立法期間，外界對於〈遷村條款〉的強制手段頗有疑慮（江慧真，2009；蔡佩芳、邱珮瑜、王正寧，2009），後經政黨協商，於「劃定特定區域」前加上「經與原住居者諮商取得共識」作為程序要件，並明確指出後續安置應符合同條第 1 項所規定：「災區重建應尊重該地區人民、社區（部落）組織、文化及生活方式。」

就協商後所調整的條文內容來看，政府在立法階段確有考量到受災地區民眾對異地重建的接受意願，並非一味採取強制性的手段，並試圖藉由災民自主性的保留，迴避強制遷居與遷村侵犯原居住者居住及遷徙自由的質疑，緩和強制遷居與遷村對社區、部落組織、文化及生活方式所可能造

成的傷害。²

進一步剖析立法院三讀通過的〈遷村條款〉，可將強制遷居與遷村的過程分成三個階段：（一）評估階段：災區土地是否安全堪虞或違法濫建；（二）諮商階段：接受原居地不安全的認定與同意遷居、遷村安置方式；（三）安置階段：永久屋興建與入住。其中，第二階段執行過程，因政府策略調整與法令修訂，可進一步細分成「特定區域，諮商劃定」、「安全堪虞，化整為零」、「選定基地」、「申請安置」與「集體遷村」。以下將就各階段的政策執行實況檢視受災社區與民眾的參與議題。

二、評估階段：安全堪虞或違法濫建的土地，誰說了算？

為了具體執行〈遷村條款〉，2009年9月7日內政部制定〈莫拉克颱風災區劃定特定區域安置用地勘選變更利用及重建住宅分配辦法〉（以下簡稱〈劃定特定區域與住宅分配辦法〉）全文15條，第一階段的安全評估工作遂依據此一辦法，由劃定機關就〈劃定特定區域與住宅分配辦法〉第2條第1項所列8款土地予以審查，³如經認定有安全堪虞或違法濫建的情形，即進入第二階段「與原住居者諮商取得共識，得劃定特定區域」。至2010年6月底，評估工作已告一段落，期間分別由行政院原住民族委員

² 〈遷村條款〉其他配套措施包括「被限制居住或強制遷居、遷村的土地得徵收」（第3項）、「被劃定為特定區域的土地及土地改良物得予徵收，並對承租公有土地者得予以補償或酌予救助金」（第4項）及「對配合限期搬遷者予以相關補助」（第5項）。

³ 包括：（1）依法應予禁止開發或建築地區。（2）土石流高潛勢溪流影響範圍。（3）生態環境已嚴重破壞退化地區。（4）超限利用土地集中地區。（5）嚴重崩塌地區。（6）嚴重地層下陷地區。（7）河川有生態環境退化、危害河防安全或溢淹災害之虞地區。（8）其他經評估應予劃定特定區域之地區。

會、行政院經濟建設委員會、行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（以下簡稱「莫拉克重建會」）與地方政府等辦理 291 處部（聚）落原居住地的初步安全評估與複勘，經評估為「安全」者有 136 處，「不安全」者有 155 處（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2010a：3-3-3-4；2011：42）。被判定為「不安全」的部落，可能被迫離鄉遷進永久屋。災區民眾要求「不離村」、「不離鄉」的重建訴求（丘延亮，2010），已難以實現。

與審查作業有關的〈劃定特定區域與住宅分配辦法〉，除於第 3 條第 1 項規定：「劃定機關劃定特定區域時，應會同土地使用等機關（單位）……、當地居民、專家學者及有關專業人員實地勘查，並成立審議小組審查；審查通過後，報請重建會核定。」外，對於評估流程、評估因子、評估方法及評估結果定位等，並沒有進一步的規範，加上評估作業倉促上路，使得實際評估作業與法規規範出現落差。例如，委託辦理部落安全評估的單位，除地方政府外皆非法定劃定機關。⁴此外，雖辦法中強調特定區域之劃定應會同當地居民共同辦理，但在此階段，已開始出現受災地區民眾對於部落參與不足的質疑，認為實地勘查並沒有落實，且部落族人的意見未能獲得重視。一位居民在部落安全評估說明會中表示（Laucu Druluan、安君毅，2009）：

其他部落的勘察是幾位專家憑著他們的經驗還有過去的資料來做初步的判定，加上我跟幾位村長也提供一些資料給他們做參考，無法到達的部落他就從對岸看過去做判斷並且搭配航照圖。希望專家學者能夠好好仔細的做探勘，如果再來探勘的話，希望帶著族人一起。

⁴ 依照〈劃定特定區域與住宅分配辦法〉第 2 條第 2 項，因應同條第 1 項之各類土地，法定劃定機關包括各目的事業法規主管機關、行政院農業委員會、經濟部、內政部、直轄市政府、縣（市）政府。

為了補正行政作業疏漏，內政部索性於 2009 年 12 月 23 日修正〈劃定特定區域與住宅分配辦法〉，增列第 3 條第 2 項：「前項實地勘查作業，劃定機關得以相關機關現勘評估之結果為依據，並依前項審查及核定程序辦理。」並將原第 1 項「會同土地使用、……等機關（單位）、當地居民、專家學者及有關專業人員……」部分予以刪除。換言之，劃定機關可不必再會同其他機關及當地居民而自行辦理實地勘查，或以相關機關現勘評估的結果作為依據。

從過程與結果來看，評估因子與方法為何？資訊未必公開，而所謂「安全或不安全」，顯然是由政府委託單位所聘請的專家做最後的決定，當地居民無法瞭解評估的客觀依據，對於評估的進行無法充分參與，且面對評估為不安全的結果也不能提出異議或要求再評估，只能在諮商階段選擇是否接受劃定為特定區域。後來政府調整策略，對不同意劃定為特定區域的土地直接核定為「安全堪虞地區」，導致經評估為不安全土地的原居住者最後只能就「接受政府安置」或「留在原居住地」二選一。

三、諮商階段：接受原居地不安全的認定與同意遷居、遷村安置方式

遷村條款規定，特定區域的劃定必須經與原居住者諮商取得共識。諮商的標的為何？以及要諮商到何種程度才算是「取得共識」？法律規範未臻明確，內政部遂於 2009 年 12 月 23 日修正〈劃定特定區域與住宅分配辦法〉時，增訂第 2 條之 1 規定：「本條例第 20 條第 2 項所稱與原住居者諮商取得共識，係就政府安置方式，經諮商取得原住居者意願，並予以尊重之共識。」⁵此外，由 2009 年 12 月 30 日莫拉克重建會第 9 次會議通過

⁵ 但 2010 年 1 月 25 日內政部卻再度以台內營字第 0990800534 號令刪除本條文。

的「莫拉克颱風災區劃定特定區域說明書」及「家園重建計畫」所強調的「以人為本，尊重多元文化」的家園重建原則⁶來看（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2011：35-37），政府曾經有意以「安置方式」作為諮商標的，爭取原居住者認同其所揭示的家園重建原則，進而接受特定區域的劃定。如此作法，確實有助於透過社區的充分參與，保留原居住者的自主性，緩和強制遷村所可能帶來的傷害。因此，此一諮商階段所要達成的共識標的有二：（一）接受原居住地為「不安全」，已經不能再繼續居住的事實；（二）認同家園重建原則，同意接受異地安置。

然而諮商過程卻遭致反彈，有受災者與民間團體前往行政院陳情反對劃定特定區域，有屏東縣霧臺鄉、三地門鄉、來義鄉與高雄縣桃源鄉原住民部落族人攔阻官方勘查行程，拒絕滅族式的特定區域劃定（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2010a：3-7-3-9；賓拿流，2009）。2010年8月6日晚間更有原住民夜宿總統府前凱達格蘭大道，以「反迫遷、反分化」為訴求，希望政府正視「原鄉重建」的意願、「不要用遷村來分化我們」（公視新聞議題中心、莫拉克獨立新聞網，2010）。八八水災高雄縣原住民部落再造聯盟理斷牧師更沉痛指出：「我們是人，不是給你搬來搬去的觀賞用動物。……劃定特定區域政策……傷害我們原住民太過，不應執行。」（柳琬玲，2009b）

到底問題癥結在哪？莫拉克重建會在其出版的《周年成果彙編》中指出，「問題在於原住民對於土地的強烈情感，不願意遷離，就算非得遷離

⁶ 家園重建原則包括：（1）遷村地點的選定以離災不離村為優先，其次是離村不離鄉、最後才是縣內離鄉最近的安全地點；（2）遷居（村）重建地點的選擇、社區配置的規劃方案、社區公共設施的配置及設計、建築物設計等應充分尊重災民意見，並確保基本的民眾參與；（3）社區公共設施的規劃設計、建築空間設計及語彙設計，都能展現（原）住民文化及特色。

也希望就近安置，也擔心劃定特定區域之後的權益受損。」（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2010a：3-7）。政府很清楚部落內看法不一，需要更多的時間進行磨合。但面對重建速度、質、量間的權衡，政府提出2010年7月底前就要完成永久屋興建，讓受災者在8月8日災滿1年以前進住的目標，理由當然是希望受災者盡快入住永久屋，但也為了避免社會大眾質疑政府的重建效率。⁷

因此，政府或民間團體在諮商過程，甚至還在緊急安置階段，就要求受災者儘速簽署申請永久屋意願書（或切結書）⁸（馮小非，2009b；鄭淳毅，2010a）。官員們更是在諮商會議中不斷強調安置與劃定特定區域的連結性：⁹「劃定特定區域才能夠啟動安置的相關程序，方便處理需要安置的區域。」，並且不斷釋出：「不用居民出錢。永久屋，房子是你所有的……」（蔡之今，2010）、「劃定特定區域對災民只有優點、協助，無任何負面缺點……」（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2010b：1）、「三年後重建條例就結束了……就都沒有了，那些福利措施都沒有了……」（柯亞璇，2010a）等訊息。居民質疑：「為何劃設才有重建照顧？是否不劃定政府就不能夠幫助災民？」民間團體代表也發言：「為什麼災防法已經有法源保障安置，還要用到特別條例？」，¹⁰但官員卻回應：「重建委員會就是根據

⁷ 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會2010年2月9日、3月8日第17、18次工作小組會議紀錄，3月31日第12次委員會議紀錄。

⁸ 民間團體說意願書是地方政府發的，內容不是民間團體寫的（馮小非，2009a）。

⁹ 〈莫拉克颱風災區劃定特定區域安置用地勘選變更利用及重建住宅分配辦法〉於2010年1月25日修正前，申請永久屋的資格者限於「災區房屋毀損不堪居住」、「災區房屋位於依本條例第二十條第二項規定劃定特定區域之遷居、遷村戶」及「依本條例被徵收土地上合法自有住屋之拆遷戶」等三條件。

¹⁰ 「〈災防法〉已經有法源保障安置」的說法，林三加律師在他所撰寫的《嘉義縣阿里山鄉內來吉部落及外來吉部落請求撤銷莫拉克颱風災後特定區域劃定之訴願書》提到：「〈災害防救法〉第36條第1項……因此，政府依上法令，本即有進行為受災民眾提供適當安置……之法定職責。惟政府竟對原住民地區之受災

條例的，照你這麼說，乾脆不要重建會好了。」模糊了問題的焦點（鄭淳毅，2010a）。1月14日桃源鄉勤和村諮商會議上村長的發言，就清楚點出居民與官員、永久屋與劃定特定區域間的矛盾情結（柳琬玲，2010）：

……前幾天縣長來說，劃定特定區域是要方便村民申請到永久屋裡面，我發現這是釣魚的魚餌，過了兩年，如果發現沒有辦法生活，難道還可以回到原來的土地上嗎？我要求中央不可以條件交換，讓需要永久屋、中繼屋、留鄉重建的人，自己選擇……。現在交換房子讓我們去永久屋，過了兩年，發現不能生活了，難道可以在平地要飯嗎？要求直接用不安全部落來申請永久屋就好了。

桃源鄉樟山部落重建委員會也在1月15日召開的「拉芙蘭村樟山部落、阿其巴部落與梅山村梅山口部落特定區域諮商會議」提出「只要勘查為不安全地區就應當可以申請永久屋，不應當以劃定特定區域為申請要件」的主張。對於居民的期待，莫拉克重建會官員答覆（柳琬玲，2010）：

特定區域是一個法定的程序，鄉親希望劃定特定區域不要和永久屋掛鉤，歷次會議紀錄都有把它寫進去，一定是尊重我們參加鄉親的意見，而且每一個人的意見我們都尊重。

關於不要用劃定特定區域這樣的名詞，是否用安全堪虞就可以，必須修法。

民眾，要求於原住居者同意劃定特定地區後，始願提供重建住宅。因此，原處分之作成（指劃定特定地區），顯有違背行政行為『不當連結禁止』之原則，自非適法之處分。」。

究竟是為了回應居民的期待，或是為了突破劃定特定區域的瓶頸，政府決定改採迂迴策略：（一）凡是無法經諮商達成共識的「不安全」土地就暫時不予劃定為特定區域，而改以「安全堪虞地區」核定；（二）於 2010 年 1 月 25 日修正〈劃定特定區域與住宅分配辦法〉第 10 條，將「災區房屋所在地區，經劃定機關審定報請重建會核定為安全堪虞地區之遷居戶」增列為永久屋申請資格之一，並刪除該辦法第 2 條之 1 關於諮商取得共識的定義。如此一來，就不再有必須與原住民諮商取得共識的困擾，凡是經勘查評估為「不安全」的土地，或「留在原居住地」或「接受政府安置」悉由原居住者自主決定。

這可以視為一種化解部（聚）落內部爭議的策略——讓願意遷居者與願意留在原居住地者彼此不再相互牽制，符合部分災區民眾「劃定特定區域不要和永久屋掛鉤」的期待；或者也是一種裂解部（聚）落內部的動作——「化整為零」，將部（聚）落、社區解體成「戶」。

莫拉克重建會則認為這是「政府作為與關鍵點的突破」（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2010a：3-10）。至 2011 年 7 月 14 日止，如表 1 所示，已完成 160 處劃（核）定作業，包括 98 處特定區域與 62 處「安全堪虞地區」。數字顯示：（一）非原住民聚落接受劃定為特定區域的比率為 73.5%，高過原住民部落的 41.9%；（二）至少有五個經評估為安全的部（聚）落，亦被認定為特定區域或安全堪虞地區。

在「民間團體興建永久屋無償贈予受災者，政府負責提供土地與公共設施」的合作模式下，遷居或遷村基地的選定作業於災後不久就由內政部營建署負責展開協調，其原則包括：（一）遷居（村）重建地點的選擇，應充分尊重災民意見及其選擇意願；（二）優先選用安全無虞的公有或公營事業未利用土地；（三）考量維生系統完備性、受災地區的族群因素及居民遷居意願等因素；（四）優先順序以生計延續為考量，首先為離災不離村，次

表 1 特定區域劃定情形

地區	特定區域	安全堪虞地區	合計
原住民地區	26	36	62 (59)
非原住民地區	72	26	98 (96)
總計	98	62	160 (155)

註：() 內數字為經評估為不安全的部（聚）落數

資料來源：行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（2011：42）

為離村不離鄉，最後為集體遷村至離鄉最近的適合地點。至 2010 年 7 月 28 日止共會勘 142 處，篩選出 72 處作為候選地點（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2011：36、43）。

然而，最終永久屋基地的選擇卻不完全如上述原則，反而是遵照 2010 年 2 月 24 日莫拉克重建會第十一次委員會議行政院長所裁示：「首先，基地安全無虞，第二，附近公共設施大致完備，第三，土地取得容易，第四，施工條件佳。」等行政便利原則進行。永久屋基地的選擇，最後係以遠離山林，並以公有地或公營事業土地為主，占總基地面積 95.75%，徵用民地者則占 4.25%（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2011：92-93）；其中，民地的徵收就曾引發強逼部落族人相殘的疑慮（楊念湘、巴伐伐勇，2010）。由莫拉克重建會的資料顯示，¹¹因劃定為特定區域或核定為安全堪虞地區而申請永久屋安置的 3,096 戶中，「離災不離村」與「離村不離鄉」者分別只有 208 戶（6.71%）與 142 戶（4.59%），其餘 2,746 戶都屬「離鄉」者，占 88.70%。這樣的結果正如同文獻所述：用於遷村的基地往往是因為土地可以很快取得，或者因為其地形有利於快速用來建造房屋（Jha et al., 2010: 79; Yoon, 2009）。

¹¹ 資料由立法院潘孟安國會辦公室提供。

由於絕大多數的重建是離鄉而進行，與受災地區民眾想要留在原鄉就近重建的期待相違，故在重建基地選定過程中，時時出現受災地區民眾因爭取「離災不離鄉」而引發的紛爭。其中，引發較多討論與關注的包括：（一）阿里山鄉來吉村鄒族族人爭取部落傳統領域內的 152 林班地（重建會，2011：93）；（二）桃源鄉寶山村民爭取藤枝段 38 甲地（柳琬玲，2009a；鄭淳毅，2011）；（三）甲仙鄉小林村部分村民爭取原鄉五里埔基地（陳儀深，2011：37-81）；（四）屏東縣霧臺鄉聚落全部遷居中央廣播電台長治分台或東海豐農場（艾無礙，2010；陳儀深，2011：206-208；賓拿流，2010a）；（五）甲仙鄉小林村拒絕入住杉林大愛園區爭取另地重建（陳儀深，2011：67-81）。至 2011 年 12 月底，除 152 林班地及 38 甲地尚未確定外，其餘均已拍板定案。

對於異地重建地點的決定，受災地區民眾無權決定，只能選擇接受或抗爭。此外，受災地區民眾對於永久屋的申請與配住資格，也無力置喙。民間團體所興建的永久屋，其申請資格審查與核配係以內政部與地方政府及民間團體協商研訂的〈民間團體興建永久屋之申請資格及規範〉為依據。¹²該規範所定核配對象係比照〈劃定特定區域與住宅分配辦法〉第 10 條規定，並以「自有房屋」屬縣（市）政府核定「毀損不堪居住」或座落於「特定區域」或「安全堪虞地區」或「安置用地範圍」為準。符合資格者由縣（市）政府以「戶」為單位受理申請，再按有無合法權狀及有無於災前設有戶籍核配：無戶籍者，依自有房屋登記面積；有戶籍者，依戶籍人數。但佛教慈濟慈善事業基金會（以下簡稱「慈濟基金會」）則持不同看法（陳儀深，2011：87）。在永久屋的核配的資格界定上，地方政府與

¹² 〈遷村條款〉第 8 項授權制定的〈劃定特定區域與住宅分配辦法〉規範對象為政府興建的住宅。

負責援建的非營利組織產生了歧見，也造成受災民眾對分配方式產生質疑與不滿。世界展望會與紅十字會援建的永久屋核配，完全由縣政府處理，慈濟對於永久屋的核配資格有不同之想法。高雄縣最早啟動永久屋核配，當時擔任高雄縣莫拉克颱風災後重建推動委員會執行長的吳裕文在口述歷史中談到：

（慈濟）他們並不是在補償財產損失，不是給有資格的人，而是給有需要的人。

比方說我們審查合格的案件，送交到慈濟那邊往往會被打回票，而且他們也都會振振有詞地回說：「我們為什麼要給這個人？他在臺北有厝有財產，雖然財產是有損失的沒有錯，不過他還是可以生活，根本不需要別人來幫助！我們應該要幫助那些真正需要幫助的人才對啊！」（陳儀深，2011：87）

屏東縣長曹啟鴻在接受八八口述歷史的訪談中也提到：

他們是要把房子蓋給實際需要的人……三個 NGO 的立場不一樣，慈濟相對比較嚴謹，但在嚴謹之下，也會面對一些麻煩。依政府的立場，一個辦法公布出去之後，只要民眾具有合法資格，就不能不給。（陳儀深，2011：205-206）

有了這些經驗，後來修訂〈民間團體興建永久屋之申請資格及規範〉增列「以上核配原則，縣（市）政府得與民間認養興建團體協商，斟酌實際情形後調整之，若經雙方協商確認有不宜核配之情形，得不予核配永久屋。」而地方政府也開始與民間重建組織及地方人士，共同商討永久屋的

核配。一位地方政府官員在訪談中提到：

縣府、慈濟，也把地方的人找來，包括鄉公所、村長、村幹事、理事長，大家一戶一戶核對……。三方逐戶確認人數，呼應修訂後加入的條款，跟民間團體協商取得共識。(A2)

最後，各援建團體尊重地方政府的配住原則，回歸〈民間團體興建永久屋之申請資格及規範〉，亦即由地方政府主導核配，以「戶籍」設立之狀況作為是否核配之依據，但在回歸過程所引起的爭議（柯亞璇，2010b，鄭淳毅，2010d），有些至今仍然未獲平息（柯亞璇，2012a，2012b）。

在申請核配永久屋的規定上路後，仍有應獲配永久屋的居民未獲核配的爭議，特別是在原住民部落。面對這些問題，莫拉克重建會官員表示，政府已經將標準一再調整放寬，但仍有部分戶數未能解決。面對此一問題，政府後來發展出「遷村模式」來解決（鄭淳毅，2010c）。

所謂「遷村模式」係政府為了避免安置和重建工作政策僅以一體適用或過於簡化的策略，解決了「住房問題」而未完整考量「居住問題」（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2011：46-47），以期讓不符合民間團體興建永久屋申請資格與分配原則者，可以依此管道申請永久屋安置，且採租用、先租後售或訂價出售等方式辦理，並非無償持有。重建會經過與地方政府、各宗教教派代表、部落意見領袖與族人等數次會議協商後，實施「莫拉克颱風災後原住民部落集體遷村安置民間興建永久屋方案」，明訂莫拉克災後經核定為特定區域安全堪虞地區，並符合下列條件者，可成為集體遷村部落（或聚落、村）：（一）部落申請永久屋安置的戶數已占總設籍戶數 80%以上；（二）部落必須透過部落會議或村里民大會集體決議等機制表達集體遷村意願；（三）安置基地的永久屋經核配後還有剩餘，

或援建的民間團體願意增建永久屋。

遷村模式實施以來，達成集體遷村共識者全部集中在屏東縣，包括三地門鄉大社村、霧臺鄉好茶村、阿禮村、吉露村、牡丹鄉高士村、石門村、泰武鄉泰武村、瑪家鄉瑪家村等 8 個部落，共 237 戶，分別安置於長治百合部落 8 戶、禮納里部落 147 戶、新赤農場吾拉魯滋部落 40 戶、舊高士部落 22 戶、石門村 25 林班地 20 戶（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2011）。高雄縣部分，王正一表示唯一有機會的南沙魯村，卻因為「沒有通過部落會議，所以就沒有集體遷村，也算是一個遺珠之憾。」（陳儀深，2011：98）

一位地方政府官員在訪談中提到：

雖然集體遷村模式沒有完全化解永久屋入住的需求，但已經化解大部分的問題。我們要特別強調，在集體遷村模式中誰可以住進來，全部交給部落會議自己去審查，部落應該知道誰最有需要，有沒有符合實際居住事實的規定。（A3）

集體遷村模式的提出，解決了許多永久屋核配問題的爭議，讓經審定不符合民間團體興建永久屋之申請與配住原則的受災居民，除一些明顯不合理的情形外，可經部落會議認定其有實際居住的事實後，受理其永久屋之申請。此一作法也避開了劃定特定區域的程序。同時，集體遷村的決定交由部落會議來決定，尊重部落居民的意願，讓部落民意自行決定是否以集體遷村模式進行重建，並賦予部落認定申請永久屋資格的權利。然而，部落這樣的權利在實際運作上卻是處處受限，最後實際的決定權仍掌握在國家救災體系手上。例如，屏東縣牡丹鄉石門村的中間部落根據集體遷村模式的程序召開了部落會議，會中以投票表決方式在二十多戶的申請戶中

選出 15 戶，以分配尚未核配的 15 間永久屋。但部落的決議送交地方政府後，經半年審查，最後 15 戶中只通過了 6 戶，部落的民主決議徒成形式。由於部落與公部門重建單位對於所謂「實際居住」認知不同，部落在經歷了一番內部相爭的表決之後所做出的決定，最後的定奪大權仍是掌握在公部門重建單位的手上（鄭淳毅，2012）。

四、永久屋興建與入住——安置？簽了沒？

2009 年 9 月初，政府即與民間團體就永久屋援建分工進行協調：慈濟基金會負責高雄縣、紅十字會負責五里埔（小林）以及嘉義縣等地區、世界展望會負責臺東縣及屏東縣等（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2011：33）。後來，援建實況因民間團體募得款項多寡、遷居與遷村戶數大增，以及部分部（聚）落婉拒特定民間團體援建等因素而有所變化。在興建與核配的坪數規劃方面，除慈濟基金會、張榮發基金會與法鼓山基金會依據前述核配坪數多寡興建外，世界展望會於大多數基地以 32 坪為原則，紅十字會則於南投縣三個基地依核配坪數興建，高雄縣二個基地一律興建 28 坪，嘉義縣、屏東縣及臺東縣內基地興建則全部在 28 坪以上，包括 34 坪。不同的援建單位所建構的永久屋坪數不同，對於這種現象感受最直接的應屬分散在三個不同基地的高雄小林村民，入住杉林大愛園區者，依核配坪數，但入住五里埔與小林二村的一律配得 28 坪。

除了坪數的設計不同之外，三個主要援建團體（紅十字會、慈濟基金會與世界展望會）興建永久屋的發包方式，亦有不同。研究團隊以電子郵件向上述三個主要援建單位聯繫，請求提供永久屋基地永久屋設計與營造工程發包方式之相關資料。三個機構所提供之資料彙整如表 2。

表 2 永久屋基地永久屋設計與營造工程發包方式

民間團體	辦理單位	是否統包	遴聘建築師			營造廠商（或統包廠商）				每坪單價
			公開徵求 建築師	公開評選 建築師	有無外聘 委員	公開徵求 廠商	決標 方式	公開評選 廠商	有無外聘 委員	
紅十字會	委辦	否	有	有 (1,2)	有 (1,3)	有	最低價	有	無	6 萬 以上
世界展望會	自辦	部分	有	有 (1,2)	有 (1,3)	有	最有 利標	有 (1,3)	有 (1,3)	5~6 萬
慈濟	自辦	否	否	有 -2	有 (1)	無	最低價	無	無	未答

註：外聘委員：1.專家學者、2.政府代表、3.災民或社區代表

評選廠商：1.制定評選規範、2.組織評選委員、3.其他

資料來源：研究者依三個主要援建團體提供之資料自行整理

從表 2 可以看出，在永久屋的設計與營建過程中，受災民眾的參與程度相當有限，對於建築師、營造廠商的評選不具有重要影響力。這也導致永久屋的設計無法保有部落的文化與生活樣貌。在居民與社會連番的質疑聲浪下，原民會於 100 年 1 月 18 日發布「行政院原住民族委員會莫拉克風災後重建區原住民部落家屋建築文化語彙重現計畫」，補助家屋外觀文化圖騰意象施作費用每戶最高 10 萬元，以為補救。

事實上，確有援建團體於建築師與營造廠商的評選過程中邀請社區或災民代表參與，並要求建築師於設計初稿完成後與村民公開進行設計說明會及意見交流會；但卻也有民間團體堅持使用自己團體的特有色調與建築型態，加上溝通與認知上的落差，引發部分族群對該團體的反彈（Summer, 2009；陳儀深，2011：68；賓拿流，2010b；鐘聖雄，2010）。從整個過程來看，這種「由機構僱用營造廠商在一塊新的基地上建造新住宅」的機構

主導的異地重建通常是很少或根本沒有讓社區或受災者參與的途徑，但卻也是機構最偏愛的（Jha et al., 2010: 93-105）。2001 年印度 Gujarat 地震案例研究顯示，受災者對於這種重建方式的滿意程度最低，原因之一就是缺乏過程的參與（Barenstein, 2006）。

繼 2010 年 2 月最先完工的高雄杉林大愛園區之後，大部分基地永久屋工程陸續完工，至 2011 年 10 月 12 日召開的莫拉克重建會第 26 次委員會議亦決定：「永久屋興建為重建指標性工作，除部分尚在評估或啟動較晚的基地外，應勉力於 101 農曆年前達成階段性目標……。」從前述安置戶數（3,096 戶）及集體遷村核配戶數（237 戶）計算，已達永久屋興建戶數 3,431 戶的 97%。入住永久屋的工作確已接近一個段落。接下來的問題還有如何踐行〈遷村條款〉的「限制居住或限期強制遷居、遷村」？入住永久屋是否代表長期安置已經完成？

依照莫拉克重建會與內政部等單位所研議的〈莫拉克颱風災後民間興建住宅贈與契約書〉（簡稱〈三方贈與契約〉）（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2011：45-46），入住者（丙方）不論是來自「特定區域」或「安全堪虞地區」，或者是「災區房屋毀損不堪居住」者，均應與永久屋提供者（民間團體，甲方）及地方政府（乙方）共同簽署「三方贈與契約」，方能取得鑰匙入住。該契約除言明丙方取得住宅的所有權及其基地的使用權外，另約定：「丙方及其配偶與共同生活之直系親屬應同意於取得住宅所有權之日起 3 個月內或乙方公告之遷離期限遷離原居住地，並不得再回原居住地居住及建造房屋。」、「丙方應自簽訂本契約取得鑰匙之翌日起算 1 個月內應實際入住，並經乙方通知日起 1 個月內入籍第一點所示門牌之住宅，逾期末入住生活及入籍者，視為無配住住宅之急迫性及必要性，並依第七點規定處理。」其中，所稱第七點規定係指丙方若有違反約定經查明屬實時，由乙方收回住宅，並終止丙方及其繼承人坐落住宅土地

的使用權，收回的住宅歸乙方所有，作為慈善及備災用途。

契約中納入了入住永久屋者需遷離原居地等不利於部落居民的條款，以致有長期關注重建法律問題的律師出面，提醒族人若對爭議條文有疑慮就要用筆劃掉爭議條文再行簽名（柯亞璇，2010c）。當然，這樣的契約內容之擬訂，並未經過與災民協商的程序。而且，重建單位也未於簽約前到部落說明契約內容，入住者都是在辦理簽約程序時，才第一次看到契約內容（何欣潔，2010），震驚之餘，根本沒有充裕的時間來深思、討論、做決定。

雖然出現對於三方贈與契約的質疑，但入住者後來還是都簽了。既然簽了約，則入住者就應該「限期遷離原居住地並限制居住」，而民間團體也應將永久屋過戶贈與入住者。弔詭的是，部分永久屋基地入住時間已超過一年，甚至接近二年，房屋所有權卻未辦理過戶。這當中牽涉到這份契約的定位、政府要不要嚴格執行限期遷離原居住地的約定，當然還牽涉離鄉遷居所產生的生計與適應問題。一位入住禮納里部落的受災者，如此闡述她的所見（劉致昕，2012）：

我看到的老人家是那種空洞的眼神，他的眼神沒有未來，他們沒有辦法對他的未來的生活做想像。青壯年，我看到的是一種焦慮……他們也想在這短短的這幾年想要抓住一些什麼，因為沒有安全感。……然後小孩子，他們有沒有什麼感覺，他們只會說：在那邊很無聊，因為我不知道要做什麼，也沒有地方可以去玩。……老人家說：想要家，永久屋不是家嗎？蓋的那麼美，那麼好，你永遠都不怕會被流走！可是畢竟不是我的家呀！因為我不知道我要去哪裡！老人家說：我不知道要去哪裡種地瓜、種芋頭、種豐年祭要用的小米。

問題並沒有隨著永久屋的完成、入住與三方契約的簽署而告一段落，可能才開始，且將延續一段時間。回顧這段歷史，受訪的一位已入住永久屋的居民代表說：

過程當中或許因為急就章，當時的急迫感，沒有辦法做到盡善盡美。……我們這裡有上達千戶、一個將近五千人的大社區裡面，……族群的和諧跟尊重方面應該還可以做的更好，應該可以再更人性化的思考。譬如來說，漢族與原住民摻雜在一起，甚至毫無章法的配置，不管是生活習性或者說思想上、宗教信仰上面畢竟還是有所差距，這樣的族群混雜難免會產生很多的摩擦。……如果是你同時在這裡安居、……在這裡繁衍，……必須做永續性經營。……如果說產業沒辦法重建的話、文化沒辦法重建的話，你也知道說農民離開土地是一個很殘酷的事實，這裡是一個沒有土地的社區，沒有土地就沒有安全感，心理上是徬徨的，他們對於土地的依戀、對於土地的依賴這是一定的。如果說這裡不能再開闢一個新的生活社區，那也許幾年之後鄉親他們還是會傾向說回到原本熟悉的地方。(C3)

看來，受災居民，尤其是原住民最擔心的是族群混居後的文化、宗教、生活習慣的相互尊重，以及原住民產業的永續發展。非志願性地、非自主地離開部落、脫離土地，對原住民族部落來說，未來充滿不確定性。

五、居民權益與社區關係

莫拉克風災即將滿三年，但災後重建難度最高的遷居與遷村工作，在

民間團體運用捐款提供無償永久屋，政府配合解決永久屋基地與公共設施下，將隨著永久屋設施的陸續完工及受災者的入住而告一段落。災區的聲音愈來愈小，外界的關心也逐漸淡去，¹³但在重建過程中，部落與居民的參與受限，進而衍生諸多爭議。而永久屋住戶的權益，仍是社會必須持續關注的議題。在特定區域諮商的過程中，居民就開始擔心劃定特定區之後是否損及其權益，政府會不會來徵收等。雖然政府提供的文件中，已經對這些問題有所回答：「劃定特定區域……不影響居民依現有法律規定之權益」、「劃定特定區域係依法啟動……，並不影響居民依現有法律規定之權益」、「尊重原居住者對於農地、土地及地上物自主權，若經同意，政府始予徵收」（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2010b）。

雖然官方說法一再保證居民權益不受影響，但目前規範重建的〈莫拉克颱風災後重建特別條例〉明定其適用期限僅有三年，一旦此條例屆期後，是否會有其他條例或法令影響特定區域的效力？就此，當前負責重建工作的官員並無法做出承諾（鄭淳毅，2010b）。至於「不影響居民依現有法律規定的權益」部分，就以屏東縣某一部落家戶為例，該家戶於特定區域劃定後提出不動產移轉登記、建物申請建築執照及戶口遷入，卻遭當地行政機關拒絕受理，經向縣政府提出陳情，提請莫拉克重建會討論，卻見官員既重申「劃定特定區域不影響居民原居住者權益」，又坦承「地方營建主管機關是否核准建照申請，應該考量該地區業經重建會與專家學者認為不安全、不適合居住的區域，如地方主管機關仍『敢』核發建照，未來應該自負行政責任」。¹⁴此一案例所彰顯的意涵，是受災民眾原居住的地區

¹³ 以持續報導莫拉克災後重建訊息的莫拉克新聞網（www.88news.org）的年瀏覽量來看，也從2010年的618,672次下降至2011年的392,043次（瀏覽量資料係由莫拉克新聞網網管人員提供）。

¹⁴ 載於林三加律師提供該部落行政訴訟準備書狀（林三加，2011）。

被劃定為特定區域後，其對於原有土地的利用與處分權利已完全被剝奪，原生的家，已歸不得。

此外，同樣是接受異地重建，但災民居住地的劃定方式不同，其權益也有差異。〈劃定特定區域與住宅分配辦法〉短期內歷經二度修正、策略及法規調整後，凡經勘查評估為不安全的土地，只要部落不同意劃定為特定區域，即逕行認定為安全堪虞地區，範圍內的家戶即具有申請永久屋安置的資格。此舉明顯打破〈遷村條款〉「與原住居者諮商取得共識」、「劃定特定區域」、「限制居住或限期強制遷居、遷村」與「應予適當安置」的連結，雖有逾越〈莫拉克特別條例〉之〈遷村條款〉授權範圍的疑慮，然而其行政措施如可視為國家給予人民的一種利益，亦即所謂給付行政，則只要提供用永久屋基地的政府經費有預算法上的依據，形式上應尚合乎法律保留原則。然而，若就重要性理論以及認定為安全堪虞地區可能連帶引發的不動產價格、土地利用等負面影響以觀，則認定為安全堪虞地區未必僅能由行政機關透過行政命令作為執行依據（吳庚，2010）。

同時，為了與同意劃定為特定區域的部（聚）落有所區隔，位於安全堪虞地區者即便配合限期搬遷，卻不能依據〈莫拉克颱風災區配合限期搬遷之補助對象與補助標準〉申請房屋租金、搬遷費與生活輔導金。若不申請永久屋安置者，亦不能改申請購屋自備款及購屋貸款利息補貼。換言之，如表 3 所示，位於安全堪虞地區且配合限期搬遷者，只有申請永久屋安置一個選項。同樣是座落於不安全的土地，同樣是配合限期搬遷的遷居者，僅是因為是安全堪虞地區而非特定區域，即出現重建待遇上的落差，受災民眾的權益與選項大大不同。

除了在個人層次所造成的爭議外，莫拉克重建對社區和部落所造成的衝擊也值得關注。莫拉克風災後周年前夕鄒族族人拉起「不要用遷村來分化我們」的布條走上總統府前（公視新聞議題中心、莫拉克獨立新聞網，

2010)。在此前後，對於遷居遷村政策將造成部落分裂的說法不斷（柯亞璇，2011；楊念湘、巴伐伐勇，2010；鄒族青年行動聯盟，2010）。除了整個部落都遭淹沒無法再居住者，如霧臺鄉好茶村、甲仙鄉小林村（9-18 鄰）對於遷村較無爭議外，多數部落出現有接受永久屋安置者，也有堅持留在原居住地者。縱使集體遷村，亦難免造成部落分裂，最常被討論的小林村則分成三個部分：杉林大愛園區、五里埔基地、小林二村；桃源鄉勤和村也分三個部分：杉林大愛園區、樂樂段基地、留在原居住地（陳儀深，2011：37-177）。如高雄縣桃源鄉寶山村自救會 Aziman 就說（莎瓏·伊斯哈罕布德、馬躍·比吼，2011）：

八八之後，有了永久屋這個東西之後……，那些不搬的人，想留在山上的人，罵那些要搬的人數典忘祖，沒有祖先的概念，拋棄祖先留下來的土地，遺棄祖靈在山上。造成兩邊的一種對立，甚至兄弟反目成仇……。兩邊在這麼對立的一個狀態，已經發展到說，我們

表 3 莫拉克颱風災區配合限期搬遷的補助對象與補助標準

對象／補助項目	特定區域內配合限期搬遷之遷居者或房屋拆遷戶補助				
	搬遷費	生活輔導金	房屋租金	購屋自備款	購屋貸款利息補貼
特定區域遷居戶	○	○	+	○	+
房屋毀損 特定區域內	○	○	+	○	+
不堪居住戶 非特定區域	×	×	×	×	×
安全堪虞地區遷居戶	×	×	×	×	×

註：「○」表示得申請發放該項目補助

「×」表示不得申請發放該項目補助

「+」表示享有莫拉克颱風受災戶申請重建（購）住宅貸款利息補貼或租金補貼者，於補貼期間不得同時申請發放該項目補助

資料來源：行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（2010b）

在街上碰面的時候，都已經沒有在打招呼了，反而用一種非常鄙視的一種眼神，斜斜的看著對方，這造成一個部落的一個分裂，族群的一個分裂。甚至一個家庭，兄弟情誼的一個分裂，家庭的一個分裂，這個比比皆是，太多了……。

從地方政府的角度來看，高雄縣莫拉克重建會主任王正一與執行長吳裕文在口述歷史中分別表示（陳儀深，2011：97-98）：

對於想留在山上的……，會覺得政府是在「撕裂」他們，但是對於每個想下山來的人來說，他們都是心甘情願的，畢竟他們真的渴望遠離災難啊！

原住民在批評政府「撕裂」他們的時候，儘管他們族群內部無法得到共識，像南沙魯村，也就是現在的民族村亦是如此，有些人是無論如何，再怎麼危險就是要回去；有些人則為了安全想要下來，那我們也都充分尊重他們的意志。

再度回顧這段過程，王正一於受訪時說：

那時候我們並也沒有那麼多的時間讓居民去做選擇。也許過個兩三年，讓大家沈澱之後，再來思考怎麼走，會是一種好的方式。但問題是那個時候全國都在急，我們要顧到社會大眾怎麼看政府，一個重大災難的應變，政府不能沒有效率、沒有效能，政府不能等待兩三年之後再來做居民安置工作。雖然我們也知道，過兩三年之後，當居民都考慮清楚，部落意見完成整合了再來做，部分居民的感受可能會好的多。

簡言之，政府主導莫拉克重建當局雖在相關立法規章、方案內容、說帖報告等資料中，一再重申對於受災部落和民眾意願的尊重，並強調要保存部落文化及保障社區參與。但實際上，社區參與及災民自主的空間都在重建時效的考量下被壓縮。

伍、結語

災後異地重建是一個複雜的過程，它不只是在另外一個地點把房屋建起來，把人遷移過去而已，而是必須讓整個社區完全能夠適應新的居住地，且生計都已經重建起來。這些工作都得花上好幾年的時間。儘管有越來越多研究顯示，異地重建成功的機會很小，但異地重建卻很容易因為缺乏嚴謹的評估，包括刻意誇大原地減災成本，並低估遷村負擔，而被當作降低風險的策略，忽略了異地重建本身就是一項風險。

異地重建迫使受災者及受災社區對未來做出重大改變，對個人與社區都造成巨大的衝擊。尤其是在重大災難之後，受災民眾可能仍處於身心嚴重失衡之狀態，在此情境之下，若重建當局剝奪個人與社區充分思考未來的時間與空間，或是擠壓其對未來重建家園與生活的自主性，則無疑是以重建之名而對受災者追加傷害。

從前文的討論可知，受災民眾和部落在莫拉克風災後異地重建的各個工作階段都缺乏充分的參與及決定權。在初期安全評估作業中，除了出現行政作業疏漏外，評估因子的使用係由受託的學者專家經協商後確定，並以原居住地的物理及環境現況為主，而安全或不安全的評定係以評估者的專業知識與經驗，以及勘查所見作為評定依據，部落住民既有的生活經驗與對原居地的風險知識完全無法改變安全性評定的結果。

此外，在莫拉克的異地重建過程中，居民並未擁有足夠的選項，重建策略陷入「遷」或「不遷」二選一的局限。事實上，是否將異地重建提升為重要的降低風險策略是值得思考的議題。這需要透過周延的評估把原居住地減災措施在內的各種災害風險管理選項都含括進來，甚至得把要遷到哪裡？怎麼遷？都一併考慮。除了「遷」或「不遷」的選項之外，還可以透過降低村落負載量的手段，甚至同意暫時性遷離，等待原居住地的脆弱性降低後再返回。尤其是評估結果涉及接受評估範圍內住民的權利，故相關的評估流程、評估因子、評估方法、評估結果的定位及評估委員的組成等，都應該有明確的規範，並在各面向都讓受影響的民眾有最大可能的參與。

將異地重建作為一種降低風險的策略，則社區的參與及諮商更顯得重要。包括重建基地的選擇與布局、住宅的選擇與設計、基本公共服務設施，乃至於未來生計的恢復等，都必須與社區及受災民眾共同討論。要讓受災民眾及社區具有充分表達意見的機會與能力，必要時重建單位甚至需要協助組織受災者者，以提升其思考與做決定的能力，然後在提供充足資訊的前提下與他們磋商重建的方向。受災民眾與社區若有最大的自主與選擇權利，則必能降低災難的後續負面衝擊。若受災者與利害關係人都有能力協商，並願意站出來協助開展異地重建工作，才能做出「無悔」的最後決定。

在莫拉克風災重建過程中，大到重建原則的設定、法令規章的擬具、預算的編列、方案的規劃，小到執行方式的選擇等，重建單位無一不是處處強調社區參與及民眾意願的重要，但在實際的重建過程中，呈現出來的是為追求重建時效而壓縮受災民眾的思考與決定空間；為節制救災資源而犧牲受災民眾要求先短期安置再進入永久屋的訴求；為國土規劃而剝奪災民返鄉經營的權利。重建過程中出現混亂不斷與抗爭連連的狀況，許多問題的根源，就在社區參與及居民自主的不足。莫拉克災後重建工作推動至今已 2 年多，大部分異地安置的永久屋已配置入住，但災民入住新居後，

78 謝志誠、傅從喜、陳竹上、林萬億

一條離原鄉愈來愈遠的路？：莫拉克颱風災後異地重建政策的再思考

如何在此建立永久的家園，還有待長時間的努力，對此，需要公、私部門重建組織秉著保障社區居民參與、尊重居民自主的原則，持續給予關懷與支持。

參考文獻

- Laucu Druluan、安君毅（2009年10月17日）。〈霧臺最新狀況及四部落安全評估說明會記錄〉，《莫拉克新聞網》。取自 <http://www.88news.org/?p=630>
- Summer（2009年8月28日）。〈投票拒慈濟，爭取遷瑪家－好茶部落要做自己的主人〉。取自 <http://www.coolcloud.org.tw/node/45535>
- 公視新聞議題中心、莫拉克獨立新聞網（2010年8月6日）。〈莫拉克災民周年夜「訴」：「我們不是少數！」〉。取自 <http://www.88news.org/?p=5620>
- 王增勇（2010）。〈災後重建中的助人關係與原住民主體：原住民要回到誰的家？〉，《臺灣社會研究》，78，437-449。
- 全國成（2010）。〈以原住民族的重建需求為觀點－探討家園重建政策與原鄉期待的落差與衝突〉，《社區發展季刊》，131，230-249。
- 丘延亮（2010）。〈不對天災無奈，要教人禍不再－災後民間力量在信任蕩然的叢林世界中的對抗與戰鬥〉，《臺灣社會研究》，78，363-401。
- 江慧真（2009年8月23日）。〈謝志誠：不宜以公權力強制遷村〉。《中國時報》，A5版。
- 艾無礙（2010年3月25日）。〈社會大眾看大愛（5）愛無罣礙〉。取自 <http://www.88news.org/?p=3315>
- 行政院（2011年12月7日）。〈行政院災害防救白皮書〉。取自 <http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=75706&CtNode=3974&mp=93>
- 行政院九二一震災災後重建推動委員會（2006a）。〈九二一地震住宅重建回顧〉。南投：作者。
- 行政院九二一震災災後重建推動委員會（2006b）。〈九二一地震重建經驗（上）〉。南投：作者。
- 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（2010a）。〈莫拉克颱風災後重建周年成果彙編〉。高雄：作者。
- 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（2010b）。〈劃定特定區問答〉。取自 http://download-88flood.www.gov.tw/special_list/990112_劃定特定區域問答.pdf
- 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（編著）（2011）。《創新協力，重建永續家園》。高雄：作者。

行政院經濟建設委員會（2009）。〈以國土保育為先的區域重建綱要計畫〉。台北：作者。

何欣潔（2010年12月20日）。〈禮納里系列（3）律師：拿起原子筆，刪除永久屋契約爭議條文！〉。取自 <http://www.88news.org/?p=8854>

吳庚（2010）。《行政法之理論與實用（增訂11版）》。台北：三民書局。

林三加（2011）。《部落行政訴訟準備書狀》。未出版手稿。

林昭遠、劉昌文（2005）。〈住宅及社區重建〉，黃秀政（編），《九二一震災災後重建實錄（摘要本）》，頁317-410。台北：五南。

林萬億（2006）。《當代社會工作：理論與方法（二版）》。台北：五南。

林萬億（2010）。〈災難管理與社會工作〉，《社區發展季刊》，131，65-83。

邱寶琳（2011）。《原住民族土地權之探討：以花蓮太魯閣族為例（上）》。花蓮：國立東華大學

柯亞璇（2010a年3月20日）。〈魯凱 balio 部落：我們的永久屋在阿禮〉。取自 <http://www.88news.org/?p=3386>

柯亞璇（2010b年10月4日）。〈長治百合系列（5）就在醫院讓父親斷氣就好，因為我們沒有家〉。取自 <http://www.88news.org/?p=7235>

柯亞璇（2010c年12月19日）。〈禮納里系列（2）垂死前的掙扎：部落會議決議「再度無效」！〉。取自 <http://www.88news.org/?p=8849>

柯亞璇（2011年5月3日）。〈災難發生時：為什麼要原住民「附帶條件」的被安置？！〉。取自 <http://www.88news.org/?p=11369>

柯亞璇（2012a年1月9日）。〈長治百合部落系列（24）14坪核配問題「非單一個案」！〉。取自 <http://www.88news.org/?p=15657>

柯亞璇（2012b年1月11日）。〈長治百合部落系列（25）佳暮部落：「14坪事件」再添一案！〉。取自 <http://www.88news.org/?p=15671>

柳琬玲（2009a年11月11日）。〈寶山部落大會決議：我們要求複勘38甲公有地〉。取自 <http://www.88news.org/?p=1044>

柳琬玲（2009b年12月10日）。〈已經相信政府太多次！勤和村攔路阻擋「劃定特定區域」〉。取自 <http://www.88news.org/?p=1505>

柳琬玲（2010年1月17日）。〈不棄原鄉，桃源鄉反對劃定特定區域〉。取自 <http://www.88news.org/?p=2197>

徐震（1980）。《社區與社區發展》。台北：正中書局。

- 國家災害防救科技中心（2010）。〈莫拉克颱風的災情勘查與分析（摘要本）〉。
取自 [http://download-88flood.www.gov.tw/files/莫拉克颱風之災情勘查與
分析/01_莫拉克勘災綜整摘要\(NCDR\).zip](http://download-88flood.www.gov.tw/files/莫拉克颱風之災情勘查與分析/01_莫拉克勘災綜整摘要(NCDR).zip)
- 國際特赦組織台灣分會（2012）。〈原住民和部落人民公約〉。取自 [http://
www.aitaiwan.org.tw/index.php?page_id=812](http://www.aitaiwan.org.tw/index.php?page_id=812)
- 莎瓏・伊斯哈罕布德、馬躍・比吼（2011）。移動布農【紀錄片】。台北：大
肚根工作室。
- 許勝發（2006）。《原住民部落起源及部落遷移史：以魯凱族下三社為例》。
台北：南天書局。
- 陳永龍（2010）。〈莫拉克災後原住民部落的再生成的主體化運動〉，《臺灣社
會研究》，78，403-435。
- 陳亮全、林李耀、陳永明、張志新、陳韻如、江申、于宜強、周仲島、游保
杉（2011）。〈氣候變遷與災害衝擊〉，許晃雄等（編），《臺灣氣候變遷科
學報告》，頁 311-356。取自：<http://satis.ncdr.nat.gov.tw/ccsr/>
- 陳儀深（2011）。《八八水災口述史：2009-2010 災後重建訪問紀錄》。台北：
前衛出版社。
- 馮小非（2009a 年 10 月 12 日）。〈打造大愛村，永恆新故鄉－慈濟基金會副總
執行長林碧玉專訪〉。取自 <http://www.88news.org/?p=565>
- 馮小非（2009b 年 10 月 12 日）。〈民族的兩個世界－村長劉金和，村民謝綺燕、
李惠民專訪〉。取自 <http://www.88news.org/?p=563>
- 楊念湘、巴伐伐勇（2010 年 10 月 18 日）。〈嘉蘭永久屋用地強制徵收，強逼部
落族人相殘？〉。取自 <http://www.88news.org/?p=7590>
- 鄒族青年行動聯盟（2010 年 3 月 18 日）。〈無法安靜的來吉〉。取自 [http://www.
88news.org/?p=3228](http://www.88news.org/?p=3228)
- 賓拿流（2009 年 12 月 9 日）。〈魯凱：我們不要滅族式的「特定區域劃定」〉。
取自 <http://www.88news.org/?p=1488>
- 賓拿流（2010a 年 3 月 3 日）。〈魯凱：我們相信政府，政府卻欺騙我們！〉。
取自 <http://www.88news.org/?p=3044>
- 賓拿流（2010b 年 3 月 11 日）。〈霧臺鄉四教派決議：連署拒絕慈濟興建永久
屋〉。取自 <http://www.88news.org/?p=3130>
- 劉致昕（2012 年 5 月 26 日）。〈給你一棟房子，請閉嘴〉。取自 <http://www.>

businessweekly.com.tw/blog/article.php?id=926

蔡之今（2010年1月19日）。〈劃定與安置不要相綁，大社村籲儘快解決瑪家農場戶數問題〉。取自 <http://www.88news.org/?p=2224>

蔡佩芳、邱珮瑜、王正寧（2009年8月27日）。〈立院共識，舉債籌財源－不釋股了〉。《聯合晚報》，A3版。

鄭淳毅（2010a年1月10日）。〈桃源鄉劃定特定區域會議，暫無任何共識〉。取自 <http://www.88news.org/?p=2105>

鄭淳毅（2010b年1月10日）。〈瑪雅、達卡努瓦村民共識：我們拒絕劃定、諮商〉。取自 <http://www.88news.org/?p=2123>

鄭淳毅（2010c年6月29日）。〈大愛生活系列（11）南沙魯又要「遷村」？〉。取自 <http://www.88news.org/?p=4841>

鄭淳毅（2010d年10月6日）。〈長治百合系列（6）永久屋核配爭議，如何才能落幕？〉。取自 <http://www.88news.org/?p=7293>

鄭淳毅（2011年9月28日）。〈災後最崎嶇的遷村－寶山38甲地再陷膠著〉。取自 <http://www.88news.org/?p=14190>

鄭淳毅（2012年3月17日）。〈中間路部落：啟動「集體遷村方案」，部落會議決議仍落空〉。取自 <http://www.88news.org/?p=16690>

謝文中、鄭夙芬、鄭期緯（2011）。〈這是「房子」，不是「家屋」：從解釋性互動論探討莫拉克風災後原住民的遷徙與衝擊〉，《臺大社會工作學刊》，24，135-166。

謝志誠、王俊凱、蔡培慧（2009）。〈921災後住宅重建融資機制的回顧〉，《檔案季刊》，8(3)，16-31。

謝志誠、邵珮君（2009）。〈921大地震災後安置政策的回顧〉，《檔案季刊》，8(3)，4-15。

謝志誠、張紉、蔡培慧、王俊凱（2008）。〈臺灣災後遷村政策的演變與問題〉，《住宅學報（論壇）》，17(2)，81-97。

鐘聖雄（2010年7月14日）。〈小林：我們不想為難慈濟〉。取自 <http://www.88news.org/?p=3130>

Barenstein, J. D. (2006, April). Housing reconstruction in post-earthquake Gujarat: A comparative analysis. *Humanitarian Policy Network Paper*, 54. London, England: Overseas Development Institute. Retrieved from <http://www.odihpn.org/report>.

asp?id=2782

- Batten, T. R. & Batten, M. (1975). *The Non-directive Approach in Group and Community Work*. London, England: Oxford University Press.
- Burger, J. (1990). *The Gaia Atlas of first peoples: A future for the indigenous world*. London, England: Gaia Books Ltd.
- Campanella, T. J. (2006). Urban resilience and the recovery of New Orleans. *American Planning Association. Journal of the American Planning Association*, 72(2), 141-146.
- Daes, E.-I. A. (2001, June). *Prevention of discrimination and protection of indigenous peoples and minorities: Indigenous peoples and their relationship to land*. Paper presented at UN Economic and Social Council, New York, NY.
- Dilley, M., Chen, R. S., Deichmann U., Lerner-Lam, A. L. & Arnold, M. (2005). *Natural disaster hotspots: A global risk analysis*. Washington DC: The World Bank. Retrieved from http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2005/11/23/000160016_20051123111032/Rendered/PDF/344230PAPER0Na101official0use0only1.pdf
- Fear, F., Gamm, L. & Fisher, F. (1989). The technical assistance approach. In J. Christenson & J. Robinson (Eds.) *Community development in perspective* (pp. 69-88). Ames, IA: Iowa state University Press.
- Guha-Sapir, D., Vos, F., Below, R. & Ponserre, S. (2011, May). *Annual disaster statistical review 2010: The numbers and trends*. Brussels, Belgium: CRED. Retrieved from <http://www.undp.org/crmi/docs/cred-annualdisstats2010-rt-2011-en.pdf>
- Jha, A. K., Barenstein, J. D., Phelps, P. M., Pittet, D., & Sena, S. (2010). *Safer homes, stronger communities: A handbook for reconstructing after natural disasters*. Washington, DC: The World Bank Group.
- Wilson, P. A. (2009). Deliberative planning for disaster recovery: Re-membering New Orleans. *Journal of Public Deliberation*, 5(1), 1-23.
- United Nations Environment Programme./Global Resource Information Database. (2005). *Trends in natural disasters*. Retrieved from <http://maps.grida.no/go/graphic/trends-in-natural-disasters>
- Yoon, I. (2009). A mixed-method study of Princeville's rebuilding from the flood of 1999: Lessons on the importance of invisible community assets. *Social Work*, 54(1), 19-28.

A Road Far Away from the Aboriginal Hometown? Rethinking the Post-disaster Relocation Policy of Typhoon Morakot

Jyh-Cherng Shieh^{*}, Tsungh-Si Fu^{**}, Jwu-Shang Chen^{***},
Wan-I Lin^{****}

Abstract

In August 2009, Typhoon Morakot hit Taiwan and caused severe disasters in Mid-Southern Taiwan, such as landslips, landslides, and flooding. Many aboriginal tribes were severely affected. In fear that disaster would strike again, the post-disaster relocation program was enacted. The government enacted "Forced Resettlement or Village Relocation," which became a pivotal point of post-disaster reconstruction policy. To allay public doubts on the compulsory

^{*} Professor, Department of Bio-Industrial Mechatronics Engineering, National Taiwan University, Taiwan.

^{**} Assistant Professor, Department of Social Work, National Taiwan University, Taiwan.

^{***} Assistant Professor, General Education Center, National Kaohsiung Normal University, Taiwan.

^{****} Professor, Department of Social Work, National Taiwan University, Taiwan.

village relocation policy, the procedure of “Reaching Agreement by Consulting with the Original Tenants” was set as a requirement for “Defining Special Areas.” The process of forced village relocation was divided into 3 phases: assessment, consultation, and settlement. This paper analyzes the present reconstruction and future post-disaster countermeasures by examining research, local reports, and documentation, interviewing the key figures of reconstruction, comparing official statements, and introducing and discussing the phases of post-disaster village relocation. The time pressure for recovery after Typhoon Morakot resulted in significant controversy during the reconstruction process. The participation and autonomy of the affected people is an important issue. This paper examines the recovery phases, including land security evaluations, negotiations for relocation, applications, and distributions of permanent housing, to explore the participation and autonomy of affected communities during the rebuilding process.

Keywords: Typhoon Morakot, post-disaster relocation, special areas, permanent housing, disaster recovery

86 謝志誠、傅從喜、陳竹上、林萬億

一條離原鄉愈來愈遠的路？：莫拉克颱風災後異地重建政策的再思考
