

跳過中繼直達永久？

探討莫拉克災後永久屋政策的形成*

謝志誠**、陳竹上***、林萬億****

Skip to Permanence without Transition?
Policy-making in Post-Morakot Reconstruction
by Jyh-Cherng SHIEH, Jwu-Shang CHEN, Wan-I LIN

關鍵詞：異地重建、莫拉克颱風、災害、永久屋、非政府組織

Keywords: relocation, typhoon Morakot, disaster, permanent housing, non-governmental organizations

收稿日期：2012年4月7日；通過日期：2013年8月2日。

Received: April 7, 2012; in revised form: August 2, 2013.

* 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。作者感謝二位匿名審查人對本研究所提供之寶貴建議。

** 服務單位：國立臺灣大學生物產業機電工程學系、前九二一震災重建基金會
通訊地址：10617 臺北市羅斯福路四段1號

E-mail: taiwan0921@gmail.com

*** 服務單位：國立高雄師範大學通識教育中心
通訊地址：802 高雄市苓雅區和平一路116號

E-mail: bamboo@nknuc.nknu.edu.tw

**** 服務單位：國立臺灣大學社會工作學系，本文通訊作者
通訊地址：10617 臺北市羅斯福路四段1號

E-mail: linwani@ntu.edu.tw

摘要

2009年8月8日發生莫拉克風災，重創南臺灣，7成以上的受災戶為原住民族。莫拉克災後重建之初，政府本標舉「離災不離村、離村不離鄉」的原鄉重建原則，嗣後短短不到20天，重建方向卻有別於921地震與日、中等國的救災經驗，確立了「一次到位」，略過中繼階段，直接選擇永久屋為主的安置政策，並配合立法院制訂《莫拉克颱風災後重建特別條例》第20條作為啟動強制遷村機制的依據。在接受永久屋安置的3,096戶中，2,746戶都屬於「離鄉」的異地安置，占88.7%。當政府數度為重建進度慶賀之際，場外的原住民族卻高喊著「原鄉零重建、迫遷達九成」、「我們不要普羅旺斯、我們要原鄉重建」等標語。災後已近4年，歌頌與批判聲均仍持續。本文透過文獻與檔案分析，期望回顧與探討此一「沒有中繼的永久」政策當時究竟如何形成？藉由呈現其間重要的事件與脈絡轉折，為此一在臺灣災後重建史，乃至於原住民族遷徙史上飽受爭議的一頁，留下記錄。文中並適時比對921地震、日本311地震、中國汶川地震，及世界銀行所彙集關於異地安置的重建經驗，發現對於異地安置的高風險，各國多有體認，故縱使納入考量，亦非主要選項並相當尊重住民自決，且審慎為之。然而莫拉克災後非政府組織在政策形成過程中的主張與主導能量，與當時政府災後力圖修補國家治理正當性的壓力，一拍即合。為了滿足一次到位的重建目的，組合屋的問題被擴大論述，政府與NGOs聯手發展與執行永久屋政策，表面上雖達成亮麗的重建速率，但實際上卻建造了不適切的居住硬體與生活環境。異地安置崩解了部落族人與村民共同議事及原鄉生活的機制，此等問題必須被正視，以作為下一次災後重建的借鏡。

Abstract

This article examines the reconstruction in relocated site after the strike of Typhoon Morakot. The important events and the transition process of policy in the phases of relocation (including the formulating policy, the follow-up assessment and consultation phase, etc.) are discussed through the archive analysis and the field interview. For this purpose, this study focuses on: (1) identifying the position of relocation within the whole reconstruction, (2) the forming process of relocation, (3) the assertion and the canvass during the formation of NGO's policy, and (4) how permanent housing substitutes transitional resettlement after agency-driven reconstruction in relocated sites becomes the major gateway of reconstruction. Thirdly, by cutting to the chase from "Village Relocation Clause" under "The Special Law of Reconstruction After Morakot Typhoon Disaster" Art. 20, discusses scopes of assessment, procedures of assessment, the report of assessment, etc. And also explores the issues of safety assessment phase in practice and the inadequate institutional regulation in the original settlement. Additionally, the paper also explains the rebound and the cause which were brought about in the consultation process. To respond to original residents' opinion and avoid the annoyance resulting from reaching a consultative agreement, the government adopts the strategy of "breaking the whole into parts." The remaining aftereffects are discussed. Finally, address the completion of forming the reconstruction in relocated site, the assessment, and the suggestion of consultative phase.

一、從 921 到 88：消失的中繼屋、消逝的原鄉？

依據全球再保險業者 Munich Re 的觀察，從 1950 年代起，重大天然災害次數增加 3 倍，災損增加 8 倍，損失中由保險承受的部分增加了 15 倍 (Handmer and Dovers 2007)。在全球氣候變遷的催化下，異常氣象事件頻傳，動輒造成地形地貌的大幅度改變，並嚴重威脅到居住安全。世界銀行指出，全世界約有 19% 的土地，超過一半的人口曝露在至少一種天然災害 (乾旱、洪水、氣旋、地震、火山爆發和山崩) 中；而臺灣是地球上面對天然災害衝擊下最為脆弱的國家，有 73.1% 的土地與人口曝露在 3 種以上的災害中 (Dilley, et al 2005: 2, 4)。歷年資料統計顯示，每年平均約有 3-4 個颱風，而規模大於 5 的地震每年平均 24.4 次 (交通部中央氣象局 2010)。若進一步從過去的氣候變遷與近年來降雨的集中化與強度趨勢來看，就不難發現防災應變的不確定性正逐漸增加中，而災後的應變與重建也漸趨複雜化 (國家災害防救科技中心 2010)。可以預期的是，人類居住聚落因天然災害威脅、毀損、破壞，而被認定為不適合人居且必須集體遷移的案例將增加，居住聚落不得不採取異地重建 (relocation) 的途徑，以確保居民生命、人身及財產免再度遭受災害波及。因此，以降低再次災害風險 (risks) 為目的所衍生的異地重建案例有越來越多的趨勢¹。

我國在 921 震災前，因天然災害而進行的異地重建案例不多，少數經驗如 1989 年莎拉颱風造成臺南縣學甲鎮二港仔嚴重淹水，政府為解決水患而進行的臺南縣學甲鎮二港仔遷住計畫 (程于娟 2011)、1990 年歐菲莉颱風侵襲花蓮後的銅門村遷村計畫 (陳宥全等 2006)。

1 國外因天然災害而起的異地重建案例不少，例如：宏都拉斯 (Honduras) 的 Amaratéca Valley 因 1998 年米奇颶風 (Hurricane Mitch) 而遷村；斯里蘭卡 (Sri Lanka) 的 Hambantota 與印度的 Nagapattinam 因 2004 年印度洋海嘯而遷村；菲律賓的 Iloilo City 則因 2008 年富蘭克颶風 (Typhoon Frank) 而遷村 (Jha, et al. 2010: 83-85)；2004 年日本的 Minami 社區因新潟大地震災而遷村 (Iuchi 2010)；2008 年中國汶川大地震則導致四川省北川縣、綿門市漢旺鎮必須易地重建 (四川省人民政府新聞辦公室 2010)。

921 震災後，因重大災害而生的異地重建則明顯增加，包括南投縣仁愛鄉中原口部落、瑞岩部落、中寮鄉頂水堀社區、信義鄉潭南部落，臺中縣和平鄉雙崎部落、松鶴部落、三叉坑部落與烏石坑部落等(謝志誠、張紉、蔡培慧、王俊凱 2008)。在國際上，各國政府就遷村式的異地安置亦多謹慎為之，以中國汶川大地震的災後重建為例，「中華人民共和國住房和城鄉建設部」於2008年9月4日發布的《關於加強汶川地震災後恢復重建村鎮規劃編制工作的通知》(建村【2008】161號)即指出：「堅持以原址重建為主、異地新建為輔，……防止不顧條件盲目推行集中和簡單照搬其它地區的作法。」足見其對於災後採取異地重建途徑的審慎。

臺灣位處地殼變動劇烈的地區，加上氣候變遷與極端氣候異常，導致災害風險升高(UNEP / GRID 2005)，座落於地質敏感區的聚落因為天然災害發生頻率的增加，可能因避災需要或災害導致基地安全堪虞不適合再居住而有遷居的訴求。面對此一難以迴避的課題，臺灣須要發展什麼樣的異地重建機制？過去，因為重建政策的決策缺乏一致性的標準，對於重建速度與質量的權衡亦一直無法客觀與理性地討論，經驗的傳承、累積與制度的建立明顯不足，導致國內最近20年來面對不同災害的災後重建作為，出現極大的落差。就921震災與莫拉克風災(或稱八八水災)來論，在同一塊土地上，相隔不到10年的2個天然災害，雖然災害發生當時的重建政策決策者均屬於同一個執政黨，卻在異地重建的作法上，包括重建主導權、社區與受災者參與的程度、重建住宅的經費負擔、土地與住宅權利、安置政策等方面均出現截然不同的樣態(表1)；如此的差異除了與兩次災害的性質、災害發生的區域等因素有關外，顯然亦與兩次災害的住宅毀損數量、民間捐款、各大勸募團體²的主張與捐款運用重點，以及政府與民間團體對

2 包括佛教慈濟慈善事業基金會(以下簡稱「慈濟基金會」、中華民國紅十字會總會(以下簡稱「紅十字會」、財團法人臺灣世界展望會(以下簡稱「世展會」)等。

於受災者重建家園的協助策略有關。

(表1) 921震災與莫拉克風災異地重建比較

災害名稱	921震災重建			莫拉克風災重建		
基地名稱	臺中縣和平鄉三叉坑部落	南投縣中寮鄉清水村頂水堀社區	南投縣信義鄉潭南部落	高雄縣杉林鄉大愛園區	高雄縣甲仙鄉五里埔基地	屏東縣瑪家鄉禮納里部落
住戶數	45	20	35	1,060	90	483
重建主導權	住戶主導，籌組委員會辦理，機構協助。	住戶主導，籌組委員會辦理，機構協助。	住戶主導，籌組委員會辦理，機構協助。	機構主導。	機構主導，住戶參與建築師遴選與規劃說明會。	機構主導，住戶參與建築師遴選與規劃說明會。
重建經費負擔	部分負擔	部分負擔	部分負擔	無償贈與(附條件)	無償贈與(附條件)	無償贈與(附條件)
住宅權利	所有權，無其它限制。	所有權，無其它限制。	所有權，無其它限制。	所有權，除繼承外，不得處分、出租或設定負擔。	所有權，除繼承外，不得處分、出租或設定負擔。	所有權，除繼承外，不得處分、出租或設定負擔。
土地權利	政府徵收，分售給住戶。土地所有權。	住戶向國有財產局承租使用。土地使用權。	政府徵收，分售給住戶。土地所有權。	無償提供使用。土地使用權。	無償提供使用。土地使用權。	無償提供使用。土地使用權。
異地型態	離災不離村	離災不離村	離災不離村	離災離鄉	離災不離鄉	離災離鄉、離災不離鄉
住戶來源	和平鄉三叉坑部落	中寮鄉清水村	信義鄉潭南村	那瑪夏鄉、甲仙鄉、桃源鄉、茂林鄉、六龜鄉	甲仙鄉小林村	霧臺鄉好茶村與三地門鄉大社村、瑪家鄉瑪家村
安置政策	三擇一政策：組合屋、發放租金及釋出待售及即將推出的國宅 ³ 。			1.自行租屋、自行購屋或政府安置「三選一」優惠安家方案。2.中長期安置以永久屋為原則，除非情況特殊，才以組合屋安置 ⁴ 。		

圖表來源：作者整理。

3 關於三擇一政策，進一步說明請參考謝志誠、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。

4 詳細政策說明請參考行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會。2011。《創新協力 重建永續家園》。台北：行政院。

從安置政策與住宅重建來看，921 災後的中繼安置政策被莫拉克風災後的永久屋安置政策完全取代，是我國災後重建史上最明顯的政策轉捩點；更有甚者，於八八水災後立法院通過的《莫拉克颱風災後重建特別條例》（以下簡稱「莫拉克特別條例」）第 20 條首度出現關於「強制遷居（compulsory resettlement）、遷村（village relocation）」的規定（以下簡稱「遷村條款」），這是 921 災後重建所無，亦屬國際罕見。如果說因為颱風可能帶來洪水、土石流，而必須有強制遷居與遷村的思考，那麼地震就不會有走山的疑慮嗎？還是說，921 震災時經驗不足、思慮不及，莫拉克風災後才提醒政府必須有強制遷居與遷村的作為？

根據莫拉克特別條例，於災後 5 個月內便核定了 160 個必須劃定為特定區域的地區，區內共 6,316 戶計 19,191 人，其中原住民族就有 13,911 人，占 72.5%（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會 2010a：42、43），凸顯災後的遷村政策受到最大影響的是原住民族，族群文化本應是八八災後重建的核心考量。然而，行政院原住民族委員會副主任委員夏錦龍卻指出（中央研究院臺灣史研究所 2012）：

在這次災後重建過程中，有一點和 921 大地震不一樣，就是重建會在這一段期間，沒有引進民族學、歷史學、人類學或文化工作、社會工作方面的學者專家，這真的是可以改進的地方。如果一開始就邀集這些領域的人進來的話，他們在文化面、社會面，可能就會思考比較深遠，或是對原住民的生活動態方面，會掌握得比較清楚。（頁 386）

時至今日，許多報導與族人、學者意見逐漸呈現，災後速建而成的永久屋，並未真正永續解決災後重建的問題。看似理想的永久安置計畫，實際執行過程卻遭致反彈。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 2010b：3-7、3-9；賓拿流 2009)；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」(PNN 2010)。參與行動之一的魯凱青年行動聯盟賓拿流撰文表示(2009)：

對我們來說，「遷村」是整個部落遷移，是房子、耕地、部落領域一起的移動，但是政府的「特定區域劃定」，卻是你把原來的領域整個圈起來，然後不讓你再來使用，土地也要限制使用，說是你的，但等於不能接近，然後就給你一個「永久屋」，其他沒有耕地，什麼都沒有，原住民離開了土地，就等於部落的滅絕，所以，我們覺得這是「滅族式的特定區域劃定」，不應該跟「危險區域遷村」綁在一起。(頁1)

抗議行動領導人之一，八八水災高雄縣原住民部落再造聯盟的理斷牧師也沉痛地指出(柳琬玲 2009)：

我們是人，不是給你搬來搬去的觀賞用動物。……劃定特定區域政策到處碰釘子，政府應當重新檢討這個政策，這個政策傷害我們原住民太過，不應執行。(頁1)

莫拉克重建會於2012年11月29日舉行的「災害防救研討會」中宣布(行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會 2012)：

臺灣結合慈善團體共同援建永久屋以安置受災民眾，目前已完成39處3,441間永久屋，受益人數超過萬人；由於莫拉克重建區有四

分之三以上的災民是原住民，針對原住民文化保存及漢原文化的隔閡和矛盾等，政府執行遷村安置問題時，必須更為謹慎，應加強與災民「溝通」，以尊重的角度，辦理災後重建工作，才能獲得居民的認同⁵。（頁1）

當政府數度為重建進度超越九成而慶賀之際，場外的原住民族卻高喊著「原鄉零重建、迫遷達九成」、「我們不要普羅旺斯、我們要原鄉重建」等標語（公共電視 2011）。雖然行政院所稱頌的安全效率主張與據此所採取化整為零的策略，在取得諮商共識的進度上已獲致「豐碩的成果」，但族群文化的滅絕卻無待於未來驗證，部落內部已然出現分裂。在馬躍·比吼拍攝的紀錄片《移動布農遇上永久屋》（馬躍·比吼 2011）中，高雄縣桃源鄉寶山村自救會 Aziman 就說：

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……。

相較於八八災後重建之初政府所標舉「離災不離村、離村不離鄉」的重建大原則，依據莫拉克重建會提供的資料，接受永久屋安置的3,096戶中，離災不離村與離村不離鄉者分別只有208戶與142戶，其

5 規劃的永久屋社區共42處。

餘2,746戶都屬於「離鄉」者，占88.7%⁶。本文以莫拉克風災為例，探討重大天然災害後的重建策略，是誰說了算？是政府？救災機構？災民？或是專家？當政府選擇這條遷村之路時，是否已有通盤規劃及考量？從2009年8月8日天災肆虐起截至8月27日立法院三讀通過強制遷村條款，此一重大的政策轉折究竟如何形成？本文聚焦於莫拉克風災異地重建的政策形成，力求呈現其間重要的事件與政策轉折，關注點包括分析異地重建在八八災後整體重建政策中的定位、非政府組織(non-governmental organizations NGOs)在異地重建政策形成過程中的主張與遊說工作，以及機構主導的異地重建成為主要的重建途徑後，永久屋安置如何取代中繼安置之局面，希望藉此為此一在臺灣災後重建史乃至於原住民族遷徙史上飽受爭議的一頁，留下記錄。

二、文獻探討

(一)異地重建、社會復原與族群文化

災後重建本質上是一種公共政策。Dye(2013)定義公共政策是「任何政府選擇為與不為的。」而其中隱含著價值的配置(allocation of values)(Easton 1953)，或目標、價值與實踐(Lasswell and Kaplan 1970)，或政府的介入目標(Mayer 1985)。既然，公共政策是政府意圖達成某種既定目標的實踐，其決策就決定於如何界定公共議題、所持價值偏好，以及目標設定，並據此形成政策，採取行動予以執行。

災後異地重建無疑地是一種公共政策的備選方案(alternatives)之一。政策方案的選擇，通常基於：合法性(legitimacy)、價值偏好、民意、菁英意見、利益團體平衡、最大社會利益、過去經驗、成本效益等因素(Mayer 1985; Dye 2013)，而文化也是一個重要的考量(Clarke

6 資料透過立法院潘孟安國會辦公室函索(100.12.5潘字第20111205-1號)於2011年12月8日取得。

2004)。據此，社會計畫絕非單純的分析互動的(analytic-interactional)課題，也是社會政治的過程(sociopolitical process)(Gilbert and Specht 1977)。所謂「異地重建」，通常指因災害造成原居地已不適合再繼續居住，或為降低面對未來災害的風險，把居民從高度脆弱性(vulnerability)地區遷離，並在另外一塊基地安置或重建家園，包括個別家戶的遷居，以及集體聚落的遷村等⁷。週延的異地重建，其過程不應只是住宅的重建，還包括社區的重新組織、營造與發展，並支持居民可以在新基地上重新站起來，恢復生活機能。換言之，異地重建不僅是硬體重建而已，還包括生計、社區、環境及社會等的恢復(Jha, et al. 2010)。

由於災害可能持續迫使脆弱地區的人們離開家園，使得將該地區的聚落遷移到一個相對安全的地方，成為保護聚落免於再度遭受災害侵襲的無奈選擇。因此，亦有論點認為只要異地重建過程能謹慎地評估其對居民所帶來的社會和經濟影響，並透過妥善的規劃與充分的資助方案等來降低風險，緩和其衝擊，則異地重建途徑是可以被支持的，而且是可能會成功的(Jha, et al. 2010)。換言之，異地重建不是一個「要與不要」二選一的課題，而是涉及如何規劃與執行的社會、經濟、政治、文化與科技議題。亦即，在進行異地重建時不能僅以為了保護居民生命、人身及財產不受再度傷害為至高無上的理由，而由權力擁有者單方主導遷移地點、新社區與住宅規劃，乃至於決定居民未來的生活方式。據此，具體歸納異地重建之所以經常不成功的因素包括：(1)不適宜的新基地；(2)距離維持生計的地點與社會網絡太遠；(3)不當的住宅設計與基地配置；(4)缺乏社區參與；以及(5)低估異地重建成本的預算編列等(Jha, et al. 2010: 79-80)。

Bradley and Grainger (2004)從社會復原力(social resilience)的角度來探討災後復原與重建，認為若是災難的損失不會影響其常態生活

7 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。

時，所採取的策略原則上是以居民過去的生活經驗為依歸，就現有生活方式與空間來做調整，亦即「原地重建優先原則」；但若是災難造成資源的損失影響社區居民的常態生活與生存，則必須採取替代性策略，例如：異地安置、異地重建、改變收入來源，或是讓外部相關系統中功能較佳者進入社區共同工作。災後重建工作與社區居民生活情境脈絡有明顯的關係，所以必須注意其生活背景的文化特色與價值。Campanella (2006: 142) 在探討災後社區復原力時也指出「復原力超出建物重建甚多」(resilience involves much more than rebuilding)。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重建。亦即，災害復原必須將重建鑲嵌在學校、職場、兒童安排、商家、宗教及休閒活動等的金字塔社會關係中。

在災害救援與重建過程中，災民由於缺乏資訊、財力、權力、接近服務的機會，而很容易陷入脆弱的(vulnerable)、被排除的(excluded)處境，更應該被重視(Zakour and Harrell 2004)。許多國家的研究均顯示災後重建過程中必須考慮經濟階層、文化和性別等等的因素(Belkhir and Charlemaine 2007; de Silva 2009; Krishnadas 2007a, 2007b, 2008; Kulatunga 2010)。這些在結構上的弱勢人口群，會在災難重建的參與過程中受到忽略。少數民族在政策決定的過程中，則更受經濟、種族和文化的邊陲地位限制，他們也多居住於較易受害的區域，當災難發生時，這群災害的易受害者，往往因文化的差異性而在決策過程中成為被安排與被決定的非主導者。

據此，災後重建的相關措施必須有高度的文化敏感度，並且對於族群文化特有的信念與策略給予正向、積極的回應(Marsella and Christopher 2004)，因為個人處理壓力是一個動態、互動的過程，這過程中結合了社會文化環境中的文化背景與文化價值(Clauss-Ehlers 2004)。此外，社區資產必須被嚴肅地思考，並以社區居民自己文化的語言來重新建構

災難事件的原因與結果的意義(Yoon 2009)；以及運用特有的族群文化因應機制(ethno-cultural response)來看待災難事件，因為這些生存者獨特的個人、社會、心靈因應策略的重要性與價值往往勝過於正式的心理健康服務輸送(Rajkumar, et al 2008)。Ozcevik等人(2009)並指出災後復原階段涉及四個重要內涵：災後復原的綜合計畫、社會資本與社區發展、法律架構與方案管理等，缺一不可。所謂的社會資本是個人與團體間的互信、社會網絡，以及有責任與意願朝向互惠的災後復原集體行動的社會規範，而永續的社區發展才是災後重建計畫的成功關鍵，從而不能輕忽原鄉社區組織的重要性。

(二)異地重建的流弊

災難復原與重建對某些受災者來說，能從傷害、失落中復原到低度的福祉狀態已是萬幸。但對另一些人來說，災難可能是一種復原轉銜(recovery transitions)，災難帶來機會，打破原先的生活經驗，讓他們從原先的政治、經濟與社會結構中跳脫到一種新的生計方式，亦即異地重建的重新開始。然而，對外來者來說也可能藉此災難遂行其政治經濟的利益掠奪，例如：介入土地開發、觀光事業或國土資源的重新配置等。Rigg等(2008)在研究泰國南部遭受2004年南亞海嘯傷害嚴重的皮皮島(Koh Phi Phi)一帶的復原與重建時，發現政客與商賈正好利用災難，將原先在當地生活的小攤商趕走，重新開發當地成為新的觀光點。這顯示災難與不當重建策略亦可能提供一種黑勢力(Shadowy ithiphon muut, black influences)的入場券，政商聯手以保護環境與公共財為名，將原來的居民遷徙到較無價值的地區，以利資本掠奪與累積。同時，災難也提供新玩家陣仗入場的機會，取代既有地方層次相對穩定的政治經濟與社會脈絡，例如志工團體、NGOs、宗教團體及國際救援組織等的介入提供重建服務計畫，改變了既有的資本累積與社會分工的模式。

(三)人權規範與日本經驗

異地重建若有涉及原居住地的限制居住與限期遷離，國際上已發展有「憑何諾原則」(Pinheiro principles)。即任何災民、難民或被迫遷離者有權要求歸還其被佔有或非法掠奪之原有住宅、土地與財產(COHRE 2005)。此外，我國憲法第23條亦保障人民的居住及遷徙自由，國家如欲限制，必須合乎比例原則，並應以法律或經立法機關明確授權的行政命令為依據⁸。從而，異地重建於法令制度面必須有非常縝密週延的規劃，方能避免上述流弊並與社會復原及關照族群文化的理念契合。

以2011年東日本大地震引發的海嘯與核災所制訂的《東日本大震災受災地區施行防災集體遷移促進事業手冊》為例，集體遷移程序包括：(1)指定受災市街區為「災害危險區域」，依據復興計畫條例實施建築限制；(2)於「災害危險區域」中劃定包含遷移家戶住宅地在內的土地區域為「遷移促進區域」；(3)由防災集體遷移促進事業實施住宅社區的整備、遷移促進區域內住宅地的收購(徵收)及遷移者住宅重建的援助；(4)遷移後墟地可於條例規定的建築限制範圍內，依復興計畫進行土地利用。其中，市町村實施集體遷移事業時，需預先會同國土交通大臣召開集會並徵得其同意後，始得擬定集體遷移促進事業計畫。此外，該手冊中特別提醒：(1)為防範有心人買賣受災區土地、重建無抗海嘯能力的不堅固住宅，地方公共團體(都道府縣、市、町、村)將實施必要的建築管制；(2)地方公共團體將整備遷入地點的住宅社區，並將它讓渡或租賃給受災者；(3)地方公共團體補助受災者遷居所需花費；(4)受災者欲運用房屋貸款取得土地或重建住宅時，地方公共團體補助相當於其利息的金額；(5)地方公共團體應於住宅社區內就遷移者遷居相關且必要的農林水產業生產基礎及其近代化設施(共同作

8 司法院大法官第443、454號解釋參照。

業場所、加工場所及倉庫等)予以整備，並租賃給遷移者，以確保遷移者的生計需求；(6)由於集體遷移事業為缺乏強制力的地方自主事業，務必在相關受災者充分理解計畫且達成協議後始得施行(東日本大震災復興對策本部 2011)。

前述《東日本大震災受災地區施行防災集體遷移促進事業手冊》的第6點提醒，係因應平成17年(2005年)修正的《防災集體遷移促進事業國家財政特別措施相關法律》第4條所規定「市町村於擬定事業計畫時，應尊重及促進區域居民的意願，並以達成遷移促進區域全體居民遷移為目標」而來；由此可見日本已體認執行集體遷移促進事業的目的雖為避免居民再度受害，但讓遷移居民充分理解遷移計畫、達成共識亦是異地重建圓滿達成的必要元素。

綜上所述，異地重建不僅是一個立法、拆遷、補償、新建與遷移的技術性過程，也是一個複雜的社會、經濟、政治與文化過程。在缺乏嚴謹的災害風險評估、社會參與規劃下，異地重建很容易在被當作是降低風險的速成策略時，忽略了其本身就是一項高度風險。誠如上述，根據莫拉克特別條例，於災後5個月內便核定了160個必須劃定為特定區域的地區，區內共6,316戶計19,191人，其中原住民族就有13,911人，占72.5%(行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會 2010a: 42、43)，凸顯災後的遷村政策受到最大影響的是原住民族。既然異地重建的難度如此高、風險如此大、流弊如此難防，且原住民族部落共營的生計與社會結構又與其土地及原鄉有其特殊的連結，則為何相較於921震災，八八災後卻是走向「永久屋當道、中繼屋消失」的重建策略？與中繼屋一起消失的原鄉部落文化，是當今學界與社運界面對普羅旺斯式永久屋及官方重建數據時最大的隱憂(謝志誠、傅從喜、陳竹上、林萬億 2012)。茲事體大的異地重建，為因應國家機器的法治程序(合法性)，於2009年8月27日由立法院制訂莫拉克特別條例第20條完成所謂「劃定特定區域」之遷村機制，距離8月8日僅19日，這19日究竟發

生了甚麼事？一次到位的永久屋安置政策如何拍板定案，希望藉由本文加以回顧與檢視。

在研究方法上，本文主要透過檔案分析，有系統地收集與整理政府相關檔案、莫拉克新聞網站的報導內容、口述出版品及關鍵人物訪談等以進行論述。檔案資料包括：(1)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等；(2)記錄受災地區民眾發言的文字檔案與資料，透過這些資料可充分呈現受災民眾的觀點；(3)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基於不同目的而蒐集的談話內容，數量相當龐大，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⁹。

三、19天拍板敲槌：莫拉克災後異地重建政策的形成

如前所述，災後重建政策不僅影響後續的重建進程，也可能改變受災者未來數年，甚至餘生的生活。復原與重建需求從災害發生時就開始，所以決策者必須在損害與損失評估之後，迅速建立重建的政策基調。更重要的是，相關決策必須與主導災害重建的機構、受災地區政府、受災者、參與重建的NGOs及社會大眾充分磋商與溝通對話之後，審慎規劃而出。臺灣在921震災與莫拉克風災後，分別制定《災後

9 莫拉克新聞網站是由一些新聞學界、業界人士、參與災區重建的工作者，以及關注災區的熱心人士，共同發起成立，以「守望」的精神，盡力整理各災區的現場聲音，以及各項政策，透過報導、整理，讓更多人瞭解、參與莫拉克災後的重建工作，形成公民社會的「互助」力量，共度難關。可參考莫拉克獨立新聞網，「關於我們」，網址：<http://www.88news.org/>，瀏覽日：2013.8.31。

重建計畫工作綱領》(行政院經濟建設委員會 1999)與《以國土保育為先的區域重建綱要計畫》(行政院經濟建設委員會 2009)。日本政府也針對東日本大震災制定《東日本大震災からの復興の基本方針》(東日本大震災復興對策本部 2011)，其目的即在於揭櫫災後重建的總目標與基本理念，作為後續重建計畫研擬與推動的依據。

災後住宅與社區重建是整體災後重建的關鍵部分，異地重建是否作為解決住宅與社區重建的一種途徑，自然成為整體重建政策決策的核心。臺灣過去幾次天然災害，如1990年歐菲莉颱風、1996年賀伯颱風、1999年921地震、2004年敏督利颱風(72水災)災後，是否辦理異地重建都曾成為討論的議題。2009年8月莫拉克颱風侵襲臺灣，在臺灣中南部造成嚴重的山崩、土石流與淹水等災情，並以原住民部落遭受的損害最為嚴重。期間，土石流肆虐與小林村滅村的驚悚畫面，透過媒體傳播震撼國人，使得加強國土保育與辦理災後遷村的呼聲再起。8月20日，時任行政院院長的劉兆玄先生在第3,157次行政院院會表示(行政院經濟建設委員會 2009)：

從這次慘痛的災變中，我們更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，做為災區重建的指導原則，讓基礎建設重建、家園重建及區域產業重建能據以順利展開，當重建完成之後，現在的災民可以居住在一個更適合入住、更好的地方。(頁1)

顯然，決策者已將「國土保育」選擇作為災後重建的上位價值。據此衍生出基礎建設、家園重建、區域產業發展的次要價值。從而有給災民一個更適合人居的新家的執行方案。就此為「以國土保育為先」的災後重建政策定調，而8月27日立法院迅速三讀通過的莫拉克颱風災後重建特別條例，也首度將「強制遷居、遷村」政策法制化，即一般所

稱「遷村條款」¹⁰。於今觀之，茲事體大甚且有滅村之虞的一次到位式永久屋安置政策，如何於2週內拍板定調，值得探討。以下將適時就此一堪稱臺灣災後重建史轉折點的政策發展，對照921災後重建經驗，分為NGOs的主張、跳過中繼安置、歌頌與批判三個面向予以回顧與檢視。

(一) NGOs的主張

1、政府興建住宅的裹足不前

首先，依據莫拉克特別條例第20條第2項：「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，經與原住民者諮商取得共識，得劃定特定區域，限制居住或限期強制遷居、遷村，且應予符合前項之適當安置。」所稱「適當安置」，除應符同條第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」外，必然將涉及到住宅的重建與提供。從而，誰來興建？經費從何來？如何提供？均是議題。其實，以過去的經驗與當前勸募的規模，經費比較不是問題。陳竹上等(2012)研究發現，921地震後一年內，政府機關設立的捐款專戶計108個，民間募款團體計235個，合計434個帳戶，捐款總額高達約375億元，扣除企業認養學校重建的隱藏性捐款約60億元，現金捐款約315億元左右。之後，2006年已通過公益勸募條例。莫拉克風災後總計76個勸募主體，勸募所得共254億483萬元，政府機關占115億156萬元(45.3%)，勸募團體占139億326萬元

10 依照立法說明及其條文內容，遷村條款係以「防止災區土地不當利用」為目的，「劃定特定區域，限制居住或限期強制遷居、遷村」為手段。而為達成目的，所施行的手段應符合三個要件：「災區安全堪虞或違法濫建的土地」、「與原住民者諮商取得共識」及「提供符合遷村條款第1項規定的適當安置」，三者缺一不可。就此所衍生之行政訴訟，亦可參考屏東縣阿禮部落古秀慧等人因不服行政院農業委員會將阿禮部落劃定為特定區域，向臺北高等行政法院提起之行政訴訟判決(臺北高等行政法院99年度訴字第1677號裁判)。

(54.7%)。單一勸募主體勸募所得最高者為內政部的69億9,602萬元(27.54%)，其次依序為慈濟基金會的46億4,800萬元、紅十字會的45億9,819萬元、高雄縣政府的21億2,109萬元、財團法人台灣世界展望會(以下簡稱「世展會」)的13億8,529萬元。反而是由誰來興建？如何分配？才是課題。

921震災後的遷村經驗顯示，由於遷村戶大多屬於長久居住在偏遠地區的弱勢戶，這些弱勢戶的收入不穩定，平時已經很難有積蓄可供改善或更新住宅品質，一旦這些僅可避風遮雨的住家因災害而被摧毀，變成無家可歸時，若政府還沿用住宅商品的市場機制，以「住宅優惠貸款」作為解決遷村住宅的手段，放任這些弱勢戶自行從金融體系中籌措住宅重建所需的資金，其困難程度是可以預期的(謝志誠 2008)。至於是否可由政府利用公務預算興建住宅後無償贈與受災者？考量過去恐無先例且效果不佳，現行法令亦難以突破而未成為選項。

921震災後，政府曾經透過「新社區開發計畫」，興建平價住宅銷售給受災戶，或以市場3-9折的租金租給弱勢災戶，或無償借給特定的弱勢災戶，最長為12年(行政院九二一震災災後重建推動委員會2006)。由於新社區開發計畫進度緩慢，部分推出時間較晚或地段欠佳者，如位於南投縣竹山鎮的柯子坑新社區，共興建了154戶，竟然僅出租8戶(謝志誠 2008)。莫拉克風災後，依莫拉克特別條例第20條第8項授權訂定的《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「劃定辦法」)，其第11條雖有政府投入興建住宅的規定，然所興建的住宅是否屬於無償提供，並未明確規範，加上重建至今並無政府實際投入住宅重建的案例，因此該規定僅算是聊備一格而已。921震災後政府投入住宅重建成效不彰的殷鑑不遠，加上八八災後政府投入興建住宅僅有規定卻裹足不前，此等背景應均與政府在莫拉克風災後提出「以國土保育為先」的重建方向，並大膽將異地重建作為重建政策的主軸有關；此外，與當時社會恐於災害

再起，應讓山林休養生息的氛圍，以及慈濟基金會遊說其所主張的「永久屋」方案，應屬更為關鍵的影響。

2、慈濟基金會的主張

慈濟基金會於災害後直接在平地興建永久屋安置山上居民，讓山林得以休養生息的發想，可回溯到1996年賀伯颱風重創神木村之後，當時，她們就曾提起協助神木村遷村的建議；921震災後，慈濟基金會也曾計畫在彰化縣境臺糖公司的土地規劃興建住宅與共同農場，把山上居民遷下來，只是這些構想都未能實現。莫拉克風災後，慈濟基金會先循例啟動組合屋的設計與興建計畫，惟在向證嚴法師報告後，經證嚴法師「希望能興建『一次到位』的永久屋」的指示下，確定了慈濟基金會全力投入興建永久屋的方向(陳儀深 2011：347-348；馮小非 2009)。慈濟基金會副總執行長林碧玉女士說(馮小非 2009)：

這十幾年來，我們一直在研究「蓋得快的永久屋」，另一個是「蓋的比組合屋更快的急難屋」，我們一直都在研究未來的可能性。所以，我們就跟上人說，如果土地沒問題的話，永久屋2-3週就可以蓋好了。……上人就說，如果同樣是蓋3週，雖然永久屋比較貴，為何我們不蓋這個呢？現在只欠東風，只要政府願意支持土地，我們就來做這樣的事情。出發點就是這樣的單純，災民就可以永久的享有這個房子，也不用租金。(頁1)

慈濟基金會的構想經向當時行政院院長劉兆玄提起後，獲得行政院正面回應，於2009年8月16日由行政院秘書長邀集慈濟基金會、財團法人法鼓山慈善基金會(簡稱「法鼓山」、財團法人佛光山慈悲社會福利基金會(簡稱「佛光山」、紅十字會、世界展望會等五大民間團體及相關部會開會。林碧玉女士表示(馮小非 2009)：

我們覺得組合屋很好，但是這次慈濟希望蓋永久屋，希望結合全球大愛人的力量，因為我們有龐大的營建力量可以做，所以希望能讓災民有永久的房屋可以使用。（頁1）

2009年8月17日，行政院宣布：為了加速災後重建和安置作業，將和五大民間團體合作，結合政府與民間興建組合屋與永久屋安置災民。永久屋部分，由國有財產局以免租金方式提供土地，交慈善團體興建房屋，捐贈給災民使用（唐孝民 2009；仇佩芬等 2009）¹¹。

3、原鄉重建與異地重建的差別待遇

在慈濟基金會先行，其他握有龐大捐款的NGOs跟進下，遷居或遷村過程最令人頭痛的住宅重建問題已獲解決，政府已無庸顧慮其在重建住宅上所可能受到的限制，遷村條款從而從容入法，並為回應外界對於強制劃定特定區域的疑慮，於原遷村條款（莫拉克特別條例草案第12條）加入「經與原住居者諮商取得共識」等文字作為程序要件，並於該條款第1項加入「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」作為適當安置所應符合的條件（謝志誠等 2012）。從此，機構主導的異地重建（Agency-driven reconstruction in relocated site, ADRRS）成為莫拉克風災重建的特色，連帶使得永久屋安置成為莫拉克災後重建的主軸。從表2可見重建資源明顯集中在異地重建上，原地重建者受到不成比例的忽略。按照行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（2011：44）的估算，每戶永久屋（含公共設施）的興建費用平均

11 另可參考行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會。2011。《創新協力 重建永續家園》。台北：行政院。頁29：「有關永久屋政策之定調，據劉前院長兆玄表示係由其主動聯繫慈濟基金會，慈濟基金會也因為921經驗認為不應再蓋組合屋，且該會表示依據海外援建的經驗，永久屋興建工期不長，且可以將有限之捐款資源做最有效的運用，在法令考量及得到民間組織支持下，做成由政府提供土地及公共設施，慈善單位興建永久屋的政策。」

約400萬元。

(表2)異地重建與原地重建的差別待遇

重建機構	異地重建(含另行購屋)	原地重建
慈濟基金會	無償贈與永久屋。	無
紅十會	無償贈與永久屋。	補助每坪4萬元、每戶最高補助112萬元。
世展會	無償贈與永久屋。	無
中央政府 (含賑災基金會)	1.另行購屋者(不分配永久屋)補助50萬元及提供低利貸款。 2.配合限期搬遷的遷居者另有房屋租金、搬遷費與生活輔導金補助。	提供低利貸款。

圖表來源：作者繪製

(二)跳過中繼安置

1、安置的階段性

災害發生後，災民的安置依安置時間長短可分為緊急安置、中繼(過渡)安置、長期(或永久)安置三者。中繼安置顧名思義為非久居的暫時安排，期間從幾個禮拜到數個月，端視後續銜接的永久住宅的安排順利與否。中繼安置因其流動性、簡易性及封閉性，對亟需有一良好復原環境的災民來說，還是不夠理想。通常生活在不確定情境下的時間越長，對災後生理、心理、社會復原的效果越差。因此，有效而符合人性的災後復原重建通常不會讓緊急安置與中繼安置期間拉長到一年半載以上(林萬億 2010a)。長期安置是永久性的居住環境安排，包括原地重建、補助購屋、異地重建及配住永久屋等。如果政府手頭上擁有足夠的住宅存量，如社會住宅、勞工住宅、國民住宅等，則可直接配售(租)給災民作為長期安置之用，大幅縮短中繼安置的期間，甚至不須要中繼安置而直接進行長期安置(林萬億 2010a, 2010b)。臺北縣政府在921震災後以勞工住宅餘屋作為災民低利貸款購屋的案例，即是一縮短中繼安置而快速進入永久安置的案例(林萬億 2002)。然而，

目前臺灣各級政府手上握有的國民住宅存量幾已售罄，社會住宅又僅有6,397戶，主要座落於臺北市，且都已出租，根本無餘屋可供災民中繼使用(林萬億 2012)。倘若要跳過中繼安置，就必須加速異地重建的永久屋興建。然而，一旦跳過中繼安置，直接進入異地安置，就很難吻合世界銀行(World Bank)所提出異地重建的成功條件：居民參與、充分溝通、文化相容、歸屬感、社會風險低、住宅設計相似及公共設施完善等訴求(Jha, et al. 2010)。

東日本大震災受災地區施行的防災集體遷移促進事業，所規定的集體遷移方式有三種：(1)入住公營住宅；(2)租賃住宅用地，並重建或一併購入住宅；(3)購入住宅用地，並重建或一併購入住宅。第一種是社會住宅模式，第二種是租地集體重建，第三種則是購地集體重建。除了現有公營住宅可安置有限家戶之外，其餘受災戶為符合防災集體遷移促進事業手冊規定，幾乎不可避免的進行臨時住宅(temporary housing)或中繼安置(東日本大震災復興對策本部 2011)。

2、組合屋的污名與永久屋的盛名

在與五大民間團體會議前，時任行政院院長劉兆玄先於2009年8月10日指示政務委員范良鈞召開「規劃興建組合屋安置災民及遷村事宜」會議(行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會 2011:18)，再於8月16日首度召開的莫拉克重建會會議中裁示¹²：

有關災民收容安置工作，請儘速辦理災民的意願調查，了解災民安置需求，並完成配套供給方式，以提供收容及後續安置多元方向的參考……組合屋興建，原則上由政府提供土地，交由民間興建；地點的選址請於4天內完成，請原民會及農委會提供地點，並請內政部會同環保署等機關及邀集專家學者進行地質、水土保持

12 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會2009年8月16日第1次委員會議紀錄。

持等安全性的現地勘查。

從劉兆玄一連串的裁示，與後續「莫拉克颱風災民優惠安家計畫」的公布來看，頗有傳承1999年921震災發生當時其擔任行政院副院長所累積災民安置經驗之意。回顧921震災後曾發生組合屋供給過剩的問題，故本次期能透過較詳細的調查與「三選一」方案的同步公布，避免重蹈此一覆轍（謝志誠、邵佩君 2009）。所謂「三選一」方案，係8月21日內政部公布「莫拉克颱風災民優惠安家計畫」（院臺內字第0980053963號）所提供災民三選一的優惠安家方案，包括政府安置、興建臨時住宅（組合屋）安置或運用現有國防部備用營舍、教育部閒置校舍、其它閒置公有建築物安置等。至此，興建臨時住宅（組合屋）仍是安置選項，亦即中繼安置尚在規劃之內。

誠如上述，雖行政院於8月17日宣布政府將與民間合作興建組合屋與永久屋安置災民，然前一日秘書長與五大NGOs的會議中慈濟基金會已表態希望蓋永久屋，讓災民有永久的房屋可以使用。8月27日，劉兆玄在與高雄與屏東縣長會商後，傳出已達成「受災戶的安置以興建永久住屋為原則，各收容所災民移居軍營」的共識（王昭月等 2009），該日亦為立法院三讀通過莫拉克特別條例（含強制遷村條款）之日。8月29日，劉兆玄前往高雄縣燕巢鄉鳳雄營區探視受災民眾時卻又強調，只是暫緩興建組合屋，若災民有需求，或不想住軍營，或想住組合屋，還是會視情況蓋組合屋，而不是全面停工，也不是不再興建組合屋（王紀青等 2009）。當日下午召開的莫拉克重建會第五次工作小組會議中，劉兆玄再度強調：「災民安置原則以永久屋為優先，組合屋為輔，已動工的組合屋可依計畫完成，並請確實掌握需求數進行機動調整。」¹³

13 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會2009年8月29日第5次工作小組會議紀錄。

在討論過程中，世界展望會曾提出中繼屋、組合屋或臨時住宅的構想，其目的都是希望藉由這些措施，讓受災者在完成重建之前，先有個相對穩定、足以沉澱並凝聚共識、思考未來的中途安置。就災後安置而言，「中繼安置」與「永久屋安置」本非相互衝突的課題，八八災後卻因許多論述誇大組合屋的缺點，使組合屋不斷地被污名化，例如：「蓋組合屋之後要拆掉比較浪費，所以主張直接蓋永久屋。」「921大地震……組合屋後續會衍生出相當多的問題，甚至過了10年還沒有解決……。」（陳儀深 2011：45、80），等此論述所形成的氛圍，使得直接興建永久屋安置成為八八災後沒有替選方案的安置策略。亦即，當政府確立了這個「以國土保育為先」的理念(idea)之後，開始一連串的政治論述(political discourse)，企圖框架(framing)特定政治介入行動的正當性，影響人民的認知(Taylor-Gooby 2005)。例如：誇大組合屋的弊病、刻意凸顯永久屋的好處與效率。

上述對921災後組合屋經驗的負面評價，其實是來自於不清楚或刻意掩飾當時的問題源頭。問題其實始自民間團體於災後競相投入組合屋的興建，連當時擔任行政院副院長的劉兆玄先生都曾表示：蓋臨時屋不能有「比賽」心理(黃恩齡 1999a)，加上原先登記組合屋者因租金補助政策的發布，紛紛轉向申請租金補助(謝志誠、邵佩君 2009)，使得組合屋供過於求(黃恩齡 1999b)；後來為充分利用剩餘的組合屋，政府提出「剩餘組合屋再分配」的政策，將剩餘組合屋的分配對象擴及全、半倒住宅的承租戶及其他屬於社會福利或救助體系應行照顧的對象。921地震後的第二年起，部分組合屋住戶因已另行購屋或完成重建而陸續遷離，政府遂著手組合屋的全面清查，並進行閒置組合屋的整併與拆除，於此過程中，各股勢力介入，掀起了一波波的抗爭(紀文禮 2002；張南詠 2002；楊克華、唐蒼賜 2002；莊芳銘 2002)。

不容否認的是，組合屋因屬臨時性建物，一旦建材使用或設計不良，確實有夏熱冬冷的問題。若再加上住宅重建進度不如理想，或無

法提出妥善的再安置計畫，則組合屋社區老舊與拆遷的問題，會逐漸擴大，並衍生成社會問題。惟921災後的組合屋問題，隨著最後一處組合屋—埔里鎮「菩提長青村」因暨南大學提出「老人照顧綜合園區實驗計畫」而保留下來，並於2006年5月26日解除列管(謝志誠、邵佩君2009)，並無所稱10年還未解決之實。

被指為壓力來源的慈濟基金會，則澄清慈濟基金會從未反對其他團體興建中繼屋，慈濟基金會發言人何日生先生說(陳儀深 2011)：

其實慈濟從來沒有反對過其他NGOs興建中繼屋，只是我們慈濟不蓋中繼屋……至於其他NGOs使用中繼屋，我們也樂觀其成，大家各做各的，協力分工也不錯。(頁351-353)

事實上，NGOs在急於為受災者興建永久屋之餘，不斷在土地取得、入住永久屋意願書簽署上催促公部門要加快腳步，受災者要趕快決定(馮小非 2009)。有第一線政府官員就說(鄭朝陽 2009)：

主因是慈善團體也背負執行善款的壓力，政府高層長官也認為不該讓民間的熱情和資源空轉，讓蓋永久屋和在中繼屋過渡的議題上變得複雜。……站在內政部的立場，有長官認為，風災都過兩個月了，不該讓災民再待在軍營和榮民的家了；也有長官說，災民的意願應該被尊重。不過，意見的拔河總是官大學問大，加上慈善團體積極說服、催促，讓營建署也承受不小的壓力。(頁1)

雖然受災者希望中央政府能在「遷村」和「不遷村」之間，提供「臨時住宅(中繼屋)」的中間選項，讓災區居民避免受到二度傷害，休息、思考，準備重建家園之路，例如高雄縣那瑪夏鄉鄉長、屏東縣來義鄉鄉長及霧臺鄉鄉長、嘉義縣阿里山鄉鄉長等四位主要災區基層地

方首長，在莫拉克重建會聯合提案興建中繼屋，但2009年11月6日莫拉克重建會第12次工作小組會議卻決議：「本案有關建議興建中繼屋一節，考量中繼屋建造成本甚高，及中繼屋安置恐延緩永久屋安置進度，仍傾向不予興建。」

顯然，在救災初期的忙亂，總統府與行政院不斷被批評救災不力的背景下，劉兆玄企圖以快刀斬亂麻的態勢將短期安置人數減少到最小範圍，讓災民迅速進入永久屋安置，以縮短中央政府陷入災後重建泥沼的期間¹⁴。在這種趕進度、拼效率、救面子的心態下，加上慈濟基金會興建永久屋的提議，行政院與慈濟基金會一拍即合，順勢把紅十字會、世展會、張榮發基金會及法鼓山拉進來。據此，讓山林休養生息的論述與救災效率的追求合而為一，其它選項幾乎完全被排除。從此，在政府與五大NGOs「永久屋為優先，組合屋為輔」的原則下，莫拉克風災後興建永久屋成為一股主流，中國政府贈送臺灣的1,000套組合屋也有過半被放入倉庫，實際興建的組合屋(含中繼屋)共9處，312戶(行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會 2011：161)，其中位於六龜鄉新威天臺聖宮旁的組合屋興建後完全沒有入住者。

Manyena (2006)在討論災難復原力時指出災難復原力是一個過程導向(process orientated)甚於結果導向(outcome oriented)的概念。若將復原力僅視為是一項災後重建的結果是危險的。如果過份強調結果導向的災後復原，就會偏愛採取家長作風(溫和的專制主義)，如此會導

14 在莫拉克風災發生重大傷亡後，總統府在第一時間表示「尊重行政院救災權責」，以及「馬總統會待救災告一段落後，再前往災害現場，了解關心災民需要，同時給予必要協助」，被社會各界批評全然遺忘了總統在救災過程中所應扮演的積極角色。行政院長劉兆玄在8月7日晚間前往中央災害應變中心視察時曾表示，只要有需要，國軍10分鐘內可出動救援。然而事實是，災害發生後，屏東縣政府8日一早即向中央災害應變中心求援，但卻在數小時後才苦等到國軍出現。在救災過程中，官員們的傲慢嘴臉更是被批評得體無完膚。先是劉院長稱自己「救災很有經驗」、接著又說記者「都是外行」。而馬總統探視災區遇到災民哭喊「為什麼我們要見你這麼難」時，竟然是回以「我不是來了嗎？你不是見到我了嗎？」。

致活動傾向供給面多於需求面。以結果為導向的災難復原力方案是傾向採取命令與控制的作法，會忽視因不平等、壓迫而喪失應得的權利，其結果會造成不安全和另一場災難。然而，如前所述，讓山林休養生息的論述與救災效率的追求合而為一，建構了「永久屋為優先，組合屋為輔」的政策框架，積極興建永久屋的動作就一發不可收拾。

(三)歌頌與批判

對於政府放棄組合屋或中繼屋，1964年起即在臺灣服務原住民兒童、少年與部落發展的世展會，以其豐富的原住民服務經驗，曾向政府提出興建中繼屋的構想，世展會會長杜明翰先生說(梁玉芳 2009)：

我們必須看見原住民和祖先土地、文化間有切不斷的關係，要求他們馬上選擇，如果缺乏沈澱、思考，而要在很短時間內逼迫他們選擇，這是很殘酷的，馬上決定要不要永久屋，這像是零和一百、二選一的是非題，而不是一個開放的選擇。(頁1)

至於政府將租屋、暫居軍營等，都當成是「中繼安置」，杜明翰認為，這和世展會所提中繼屋概念是不同的(梁玉芳 2009)：

租屋對於漢人沒有問題，但是對於原住民族而言，會造成部落的分散，即使是短期，也是行不通的。住在軍營裡，沒有隱私，家庭的功能也被取代，不是長久之計。如果為了趕快解決問題，用各種方式要求災民快速決定未來何去何從，並要求選擇他原本不想要的方案，冒著可能失去認同的風險，這是非常殘酷的。(頁1)

莫拉克風災後進入軍營服務的八八水災服務聯盟社工組長陸宛蘋也說：「軍營被視為中繼屋，住所僅以鐵櫃隔間，缺乏隱私，沒有像家

一樣。」(江妙瑩 2009)家庭功能無法延續的問題，由災後復學政策亦可見一斑，如受創的原住民中小學借用位於旗山的和春技術學院校舍暫時復學，但父母卻安置於鳳山軍營，學童必須寄居臨時校舍，遠離父母關照的不適應生活，尚須學校另聘請褓母到校協助¹⁵。

有別於民間的看法，當時的決策者在回顧永久屋定調過程時卻強調(行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會 2011)：

當初訂這個大的方針和去蓋這個永久屋而不去蓋這個組合屋，(現在)看起來都是正確，你們後來的執行我看比當時規劃的時候還要好……。最可貴的是院長對這個政策很明確，從臨時安置到永久屋的興建，尤其在山上時那整個路都斷了，所以有那個孤島效應在那邊，後來才發現院長的決策是正確的……。(頁30-32)

看來行政院對直接跳過中繼安置而以永久屋作為異地重建模式頗為自豪。然而，許多學者指出，目睹原住民族對於部落離散、文化滅絕、青年前途黯淡的焦慮，就不得不令人對這種由機構主導的異地重建途徑感到憂心(全國成 2010；王增勇 2010；丘延亮 2010；陳永龍 2010；謝文中等 2011)。從行政院急切想跳過臨時住宅，將災民儘速移往永久屋的心態，充分反映了如Manyena(2006)所說的家長作風。這種家長作風與由上而下的命令與控制作法，反映在五大NGOs供給看似美輪美奐的房舍，但卻嚴重忽略居住者的需求，其看到的成果也只是儘快讓災民入住永久屋，以擺脫中繼安置的可能麻煩。殊不知，一旦文化滅絕、族群離散都是不可逆轉的。

然而，在行政院自豪於「一次到位」的永久屋政策之際，內部也有不同的看法，行政院原住民族委員會副主任委員夏錦龍表示(中央研究

15 因亞洲大學社工系於災後爭取經費由研究所畢業生於該校駐點半年協助，遂於前往之初發現此一問題。

院臺灣史研究所 2012)：

原住民與土地的淵源，和一般漢人的想法原本就不太一樣，他們和原來部落、土地、文化有很緊密的連結，要他們一下子就放手，離開原鄉到另外一個地方永久居住，這對他們來說是很困難的事情。這個部分是在重建過程中沒有去思考到的，總以為蓋房子就是一次到位，給他們就好了，事實上那只是一個外表，原住民雖然有了可以住的房子，但是他們的內心深處有很多的想法，是重建會委員們沒有設身處地去為他們設想到的。(頁386)

很明顯地，公共決策所應注意的社會文化面向的考量，在這次的永久屋興建過程中被嚴重地忽略了。救災效率的結果導向價值蓋過社區復原力的過程導向價值。在捐款經費不虞匱乏之下，慈濟基金會所倡議的讓山林休養生息，被巧妙結合到救災效率。於是，建構出永久屋優於組合屋的政治論述，框架政策形成，導出一系列政策合法化與方案設計。受災戶的災後重建需求被化為住宅的安頓，而非家、社區(部落)、社會的完整考量。

四、結論

面對難以預測且漸趨頻繁的天然災害及其對人類聚落所可能產生立即而明顯的安全威脅，異地重建經常被行政部門認為是降低未來災害風險的最佳選擇。然而，世界銀行匯集各國經驗後強調：「要灌輸專案管理人盡量減少異地重建案例的概念，縱使在不得不採用異地重建時，也要盡量減少異地重建的範圍和影響。」(Jha, et al. 2010)莫拉克風災後，政府與民間團體跳脫傳統上災後重建較常運用的三階段模式，於最短時間內啟動異地重建機制，甚至於與原居住者諮商劃定特

定區域的同時，即已選定異地重建基地、著手興建永久屋。儘管因此引發不少爭議，但政府在相關的成果報告與出版品，仍以「一次到位」的永久屋自豪，大力強調避開中繼屋或組合屋的理由，聲稱其已於過程中踐行「以人為本、尊重多元文化」的準則，也引述受邀前來參加國際研討會的學者專家的讚美，稱莫拉克災後重建「已獲國際人士肯定」（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會 2010b、2011）。

莫拉克災後重建迄今已過三年餘，異地重建者雖陸續入住永久屋，適應問題才開始，未來發展如何恐怕得等待更長時間加以觀察。面對下次重大災害的可能，臺灣需要什麼樣的災後重建機制？921震災後，政府於震災當日決定提供低利與免息貸款協助受災者重建家園，受災者必須負擔較大比例的家園重建經費（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無償贈與異地重建者，受災者不必負擔家園重建經費。時空脈絡不同，待遇不相同。下一次災害發生後，我們須要什麼樣的安置政策？是否仍要延續莫拉克風災後的做法——以快速興建的永久屋取代中繼安置？這一切恐怕得在承平時期的規劃清楚。

安置政策的內容必須從要運用那些方法來達成安置的目的，並且滿足安置對象的需求等角度來思考。雖然興建組合屋是災後安置措施中頗令管理者費心並隱含不少缺點的一種選項，包括成本過高、設計不當和其它固有的問題（Johnson 2007），但從鄰近日本與中國等國家多次大型災害後的重建經驗來看，災後提供中繼設施安置災民，似乎是重建過程中一項不可迴避的重要工作。使用的中繼安置設施不管是組合屋（或板房）、中繼屋或閒置公有建築物等，必須以可延續災前家庭功能為原則。安置型態的比例規劃，亦必須充分考量受災戶的特質，都會地區或市場餘屋豐沛地區，可考慮以補助房屋租金為主，提供中繼安置設施為輔；鄉村、偏遠地區或市場餘屋不足地區，則以提供中繼安置設施為主，補助房屋租金為輔；至於原鄉部落受災，更應將在

地族群文化、社會連帶的維繫視為優先考量。一旦確定將以組合屋等方式中繼安置受災者時，應審慎考慮者尚包括：(1)釐清是單純的災後安置或兼具社會救助功能，據以確定安置的對象與資格標準；(2)確實掌握安置對象的數量；(3)加強臨時住宅的防熱與防火設計及材料的使用；(4)提升臨時住宅社區的自我管理能力；(5)退場機制的事前規劃，並做好溝通取得受安置者與社會的充分理解等。如此認真面對及規劃中繼安置，累積經驗逐步改善，而非以去脈絡性之論述將其排除於災後選項之外，方有助於國家重建能力的提升。

至於是否將異地重建提升為重要的降低風險策略？則必須將原居地各種可能的減災措施、災害風險管理選項均納入評估，亦必須把要遷到哪裡？怎麼遷？都一併納入考慮。決策也不應該僅侷限於「遷」或「不遷」二選一，其它包括降低村落負載量、暫時性遷離，等待原居住地的脆弱性降低後再返回，均是值得考量亦較人性化的作法(COHERE 2005; Yoon 2009; Jha, et al. 2010)。一旦異地重建經過評估提升為重要的災後重建策略時，便必須進一步與受災者、社區及利害關係人(stakeholder)就基地選擇、基地佈局、住宅選擇、基本公共服務設施、生計恢復與協助策略等進行反覆的諮商。過程中，不宜要求受災者要快速決定，更不可以是強迫他們離開，並應尊重該地區人民、社區(部落)組織、文化及生活方式(Ahrens and Rudolph, 2006; Jha, et al. 2010)。前述東日本地震所引發的海嘯、核災等複合型災害集體遷移所重視的原則：「由於集體遷移事業為缺乏強制力的地方自主事業，務必在相關受災者充分理解計畫，且達成協議後始得施行」，更是必須被實踐貫徹。

八八災後，在安全效率優先的異地安置政策主導下，是否會有如世界銀行所提醒：「不合適的基地，可能導致生計流失、社區意識及社會資本流失、文化疏離、貧窮，甚至演變到後來，受災者放棄新基地，又返回到原居住地」的現象？值得關注；現在的永久屋是否會變成

未來的避難屋，尚有待更長時間的觀察（鄭淳毅 2012）。前述關於異地重建整體政策發展的描述與紀錄，呈現官僚系統在追求短期的政績與有效執行政策的考量下，強迫居民接受有限的選擇方案。這樣的思維與決策過程不但排除當地居民參與重建的主體性，更進而裂解原住民社區集村共生的傳統與文化。這一連串國家政策與文化殖民所導致的災後原住民族處境，或許正可由八八災後為求異地安置所興建規模最大的永久屋一大愛園區內大愛橋旁石頭上的刻字而有所呈現（薛寧逸 2012）：

我們帶走，祖靈的烟火、先人的血流、族人的新生，大地和天空也是我們的。慈濟的大愛、人性的美善，是我們的新故鄉。曾經，我們是前所未有的窮困，今天，卻是我們前所未有過的富有。（頁2）

參考書目

中文部分

- PNN。2010。〈莫拉克災民周年夜「訴」：「我們不是少數！」〉《莫拉克獨立新聞網》2010年8月6日。網址：<http://www.88news.org/?p=5620>。瀏覽日：2013.8.31。
- 中央研究院臺灣史研究所。2012。《災後十年：九二一地震口述訪問紀錄》。臺北：中央研究院臺灣史研究所。
- 行政院九二一震災災後重建推動委員會。2006。《九二一地震住宅重建回顧》。臺北：行政院。
- 行政院經濟建設委員會。1999。《災後重建計畫工作綱領》。臺北：行政院。
- 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會。2010a。《莫拉克颱風災區非原住民地區聚落安全評估》。臺北：行政院。
- 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會。2010b。《莫拉克颱風災後重建周年成果彙編》。臺北：行政院。
- 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會。2011。《創新協力 重建永續家園》。臺北：行政院。
- 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》。臺北：行

政院。

行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會。2012。〈重建會赴災害防救研討會分享莫拉克重建經驗〉。行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會網頁：http://88flood.www.gov.tw/committee_news_detail.php?cn_id=1247。瀏覽日：2013.8.31。

仇佩芬、朱芳瑤、潘杏惠、林如昕。2009。〈官民合建永久屋 災民免租金〉。《中國時報》2009年8月18日，A3版。網址：http://kmw.ctgdn.com/member/news_search2/se_content_file8.asp?query=%A4%B3%A8%D8%AA%E2&src=B&date=20090818&file=N0018.001&dir=B&area=tw&frompage=se。瀏覽日：2013.8.31。

王昭月、劉星君、黃煌權、宋耀光。2009。〈組合屋喊卡 改建永久屋〉。《聯合報》2009年8月29日，A1版。網址：<http://udndata.com/library/>。瀏覽日：2013.8.31。

王紀青、李恩慈、顏福江。2009。〈組合屋喊卡？劉揆：看需求若災民有需求，還是會視情況蓋組合屋，不是全面停工〉。《聯合晚報》2009年8月29日，A2版。網址：<http://udndata.com/library/>。瀏覽日：2013.8.31。

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？〉。《台灣社會研究季刊》78：437-449。

四川省人民政府新聞辦公室。2010。〈汶川特大地震災後恢復重建情況通報〉。網址：http://www.360doc.com/content/11/1026/15/6110678_159345129.shtml。瀏覽日：2013.8.31。

公共電視。2011。〈莫拉克：失根的漂浮生活〉。《我們的島》，第629集》2011年11月3日。網址：<http://www.youtube.com/watch?v=njCvmIUGqcg>，瀏覽日：2013.8.31。

交通部中央氣象局。2010。《天然災害災防問答集》。臺北：交通部中央氣象局。

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〉。《台灣社會研究季刊》78：363-401。

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。

江妙瑩。2009。〈力促以災民為主體的重建政策：專訪海晏文教基金會執行長陸宛蘋〉。《女性電子報》304：焦點話題。網址：<http://forum.yam.org.tw/bongchhi/old/light/light302-1.htm>。瀏覽日：2013.8.31。

林萬億。2002。〈災難救援與社會工作：以臺北縣921地震災難社會服務為例〉。《臺大社會工作學刊》7：127-202。

林萬億主編。2010a。《災難管理與社會工作實務手冊》。臺北：臺灣社會工作專業人員協會。

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

林萬億。2012。《臺灣的社會福利：歷史與制度的分析》。臺北：五南出版。

- 柳琬玲。2009。〈已經相信政府太多次！勤和村攔路阻擋「劃定特定區域」〉。《莫拉克獨立新聞網》2009年12月10日。網址：<http://www.88news.org/?p=1505>。瀏覽日：2013.8.31。
- 紀文禮。2002。〈組合屋清查作業嚴 災民不平〉。《聯合報》2002年2月20日，18版。網址：<http://udndata.com/library/>。瀏覽日：2013.8.31。
- 唐孝民。2009。〈官民牽手 政府提供土地建組合屋、永久屋安置災民〉。《聯合晚報》2009年8月17日，A1版。網址：<http://udndata.com/library/>。瀏覽日：2013.08.31。
- 馬躍·比吼。2011。〈移動布農遇上永久屋〉。台北：公共電視。網址：http://activity.pts.org.tw/pts/point/archive2.aspx?story_id=431，瀏覽日：2013.8.31。
- 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》臺北：國家災害防救科技中心。
- 張南詠。2002。〈南投市下逐客令 大愛一村31震災戶叫屈〉。《中國時報》2002年3月25日。網址：http://kmw.ctgin.com/member/news_search2/se_content_file8.asp?query=%B1i%ABn%B5%FA&src=B&date=20020325&file=N0246.001&dir=B&area=tw&frompage=se。瀏覽日：2013.8.31。
- 梁玉芳。2009。〈尊重被助者的價值與文化：世界展望會會長杜明翰專訪〉。《莫拉克獨立新聞網》2009年10月11日。網址：<http://www.88news.org/?p=551>。瀏覽日：2013.8.31。
- 程于娟。2011。《災後遷住重建政策機制的探討：以臺南學甲鎮二港仔為例》。長榮大學土地管理與開發學系碩士論文。
- 馮小非。2009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〉。《莫拉克獨立新聞網》。網址：<http://www.88news.org/?p=565>。瀏覽日：2013.8.31。
- 莊芳銘。2002年6月27日。〈斷水斷電 組合屋居民怒吼〉。《聯合報》17版。網址：<http://udndata.com/library/>。瀏覽日：2013.08.31。
- 陳竹上、傅從喜、林萬億、謝志誠。2012。〈我國災後募款規範之法制發展與運作實況：以莫拉克風災後全國性勸募活動為例之法實證研究〉。《政大法律評論》129：301-380。
- 陳永龍。2010。〈莫拉克災後原住民部落的再生成的主體化運動〉。《台灣社會研究季刊》78：403-435。
- 陳有全、黃昱翔、金紀偉。2006。〈土石流災後遷村探究：以花蓮銅門村為例〉。《濤聲學報》1：263-278。
- 陳儀深。2011。《八八水災口述史2009-2010災後重建訪問紀錄》。臺北：前衛出版社。

- 黃恩齡。1999a。〈劉兆玄：蓋臨時屋不能有「比賽」心理〉。《中國時報》1999年10月2日，3版。
- 黃恩齡。1999b。〈組合屋分配出現供需失調〉。《中國時報》1999年10月22日，6版。
- 楊克華、唐蒼賜。2002。〈災盟：強行驅趕災民 太不人道〉。《聯合報》2002年6月20日，17版。網址：<http://udndata.com/library/>。瀏覽日：2013.8.31。
- 賓拿流。2009。〈魯凱：我們不要滅族式的「特定區域劃定」〉。《莫拉克獨立新聞網》2009年12月9日。網址：<http://www.88news.org/?p=1488>。瀏覽日：2013.8.31。
- 鄭淳毅。2012。〈大社部落回鄉報告祖靈：接受禮納里，不棄舊部落〉。《莫拉克獨立新聞網》2012年3月1日。網址：<http://www.88news.org/?p=16455>。瀏覽日：2013.8.31。
- 鄭朝陽。2009。〈營建署對「中繼安置」的想法究竟是什麼呢？〉。《莫拉克獨立新聞網》2009年10月3日。網址：<http://www.88news.org/?p=413>。瀏覽日：2013.8.31。
- 薛寧逸。2012。〈八八災後的國家、慈濟與原住民：談重建政策下的大愛園區〉。國立東華大學民族發展與社會工作學系碩士論文。
- 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。2008。〈臺灣九二一大地震災後新社區開發政策的回顧〉。《謝志誠之觀察學習與經驗分享》。網址：<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/3.html>。瀏覽日：2013.08.31。
- 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》17(2)：81-97。
- 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》8：4-15。
- 謝志誠、傅從喜、陳竹上、林萬億。2012。〈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〉。《臺大社會工作學刊》26：41-86。

西文部分

- UNEP(United Nations Environment Programme)/GRID(Global Resource Information Database) . 2005. Trends in natural disasters. In *UNEP/GRID-Arendal Maps and Graphics Library*. Retrieved from: <http://maps.grida.no/go/graphic/trends-in-natural-disasters>. final visited: 2013/8/31.
- Ahrens, J., & Rudolph, P. M. 2006. The importance of governance in risk reduction and disaster management. *Journal of Contingencies & Crisis Management*, 14(4), 207-220.
- Belkhir, J. A. and Charlemaïne, C. 2007. Race, gender and class lessons from hurricane Katrina. *Race, Gender & Class*, 14(1-2), 120-152.

- Bradley, D., & Grainger, A. 2004. Social resilience as a controlling influence on desertification in senegal. *Land Degradation and Development*, 15(5), 451-470.
- Campanella, T. J. 2006. Urban resilience and the recovery of New Orleans. *Journal of the American Planning Association*, 72(2), 141-146.
- COHRE(Centre on Housing Rights and Evictions). 2005. *Pinheiro principles*. Switzerland: COHRE International Secretariat. Retrieved from: <http://www.unhcr.org.ua/img/uploads/docs/PinheiroPrinciples.pdf>. final visited: 2013/8/31.
- Clarke, J. 2004. *Changing welfare changing states: New direction in social policy*. London: Sage.
- Clauss-Ehlers, C. S. 2004. A framework for school-based mental health promotion with bicultural Latino children: Building on strengths to promote resilience. *International Journal of Mental Health Promotion*, 6(2), 26-33.
- Daly, M. 2003. Governance and social policy. *Journal of Social Policy*, 32(1), 113-128.
- de Silva, M.W. Amarasiri. 2009. Ethnicity, politics and inequality: Post tsunami humanitarian aid delivery in Ampara district, Sri Lanka. *Disasters*, 33(2), 253-273.
- Dilley, M., Chen, R. S., Deichmann, U., Lerner-Lam, A. L., & Arnold, M. 2005. *Natural disaster hotspots: A global risk analysis*. Washington D. C: The World Bank.
- Dye, T. R. 2013. *Understanding public policy*(14th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Easton, D. 1953. *The political system*. NY: Knopf.
- Gilbert, N. & Specht, H. 1977. *Issues, models, and tasks: Planning for social welfare*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Handmer, J., & Dovers, S. 2007. *The handbook of disaster and emergency policies and institutions*. UK: Earthscan.
- Iuchi, K. 2010. *Redefining a place to live: Decisions, planning processes, and outcomes of resettlement after disasters*. Unpublished doctoral dissertation, University of Illinois at Urbana-Champaign.
- Jasanoff, S. 2010. Beyond calculation: A democratic response to risk. In A. Lakoff (Ed.), *Disaster and the politics of intervention*. New York: Columbia University Press.
- 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 D. C: The World Bank.
- Johnson, C. 2007. Strategic planning for post-disaster temporary housing. *Disasters*, 31(4), 435-458.
- Krishnadas JH. 2007a. Identities in reconstruction: From rights of recognition to reflection in post-disaster reconstruction processes. *Feminist Legal Studies*, vol. 15(2), 137-165.
- Krishnadas JH. 2007b. Relocating the master's domain: Social and legal locations of gender from post-disaster to everyday life. *Social & Legal Studies*, vol. 16(1), 131-147.
- Krishnadas JH. 2008. Rights as the intersections: Rebuilding cultural, material and spatial spheres: A transformative methodology. In Cultural Practices, Political Possibilities. Dasgupta R (Ed.). Cambridge Scholars.
- Kulatunga U .2010. Impact of culture towards disaster risk reduction. In *Ternational Journal of*

Strategic Property Management, 14(4), 304-313.

Marsella, A. J. & Christopher, M. A. 2004. Ethnocultural considerations in disasters: An overview of research, issues, and directions. *Psychiatric Clinics of North America*, 27(3), 521-539.

Laswell, H. D. & Kaplan, A. 1970. *Power and society*. New Haven, CT: Yale University Press.

Manyena, S. B. 2006. The concept of resilience revisited. *Disaster*, 30(4), 433-450.

Mayer, R. R. 1985. *Policy and program planning: A developmental perspective*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Ozcevik O, Turk S, Tas E, Yaman H, Beygo C. 2009. Flagship regeneration project as a tool for post-disaster recovery planning: The Zeytinburnu case. *Disaster*, 33(2), 180-202.

Rajkumar A.P., Premkumar, T.S., & Tharyan, P. 2008. Coping with the Asian tsunami: Perspectives from Tamil Nadu, India on the determinants of resilience in the face of adversity. *Social Science & Medicine*, 67(5), 844-53.

Rigg, J., Grundy-Warr, C., Law, L., & Tan-Mullins, M. 2008. Grounding a natural disaster: Thailand and the 2004 tsunami. *Asia Pacific Viewpoint*, 49, 137-154.

Taylor-Gooby, P. 2005. *Ideas and welfare state reform in Western Europe*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Yoon, I. 2009. A mixed-method study of Princeville's 28. Rebuilding from the flood of 1999: Lessons on the importance of invisible community assets. *Social Work*, 54(1), 19-28.

Zakour, M. J. and Harrell, E. B. 2004. Access to disaster services, *Journal of Social Service Research*, 30(2), 27-54.

日文部分

東日本大震災復興対策本部。2011。東日本大震災からの復興の基本方針。日本：東日本大震災復興対策本部。Retrieved from <http://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/20110729houshin.pdf>, final visited: 2013.8.31.