

# 八八重建，我的觀察

謝志誠

2009 年 88 水災後不久，國內知名慈善團體向政府高層提起可以在三個星期內完成「永久屋」並「無償提供給災民」的承諾。8 月 15 日上午，行政院邀集民間團體開會，為跳過安置、一步到位的住宅重建政策定調。此一基調，讓龐大的民間捐款除去發放慰問金外，幾乎「全數」導向「無償提供永久屋」，加上豐沛的政府預算挹注，比起過去任何一次災難事件，絕對具有可以讓災後重建難度最高的「住宅重建」有序展開的條件。無奈急於看到「進度」的社會大眾，讓急於效率表現的政府多了一個藉口，加上始終認為這是「行善」的執著，把重建一步一步地推向不平衡。風平浪靜的表面與處處感恩的謝詞深處，卻隱藏著一股難以平息的怨氣。

## 遷村？遷居？誰說了算

怨氣，其實是來自災後喊出來的「劃定特定區域，強制遷居、遷村」政策。雖然，三讀通過的《莫拉克颱風災後重建特別條例》在「劃定特定區域」前加上「經與原住居者諮商取得共識」，並在慈善團體「無償提供永久屋」的強力背書下，只要願意被「劃定特定區域」者，就有資格申請「永久屋」。

那些部落應該「劃定特定區域」？答案是：經劃定機關會同專家學者評估為不安全或危險者。也就是，只要評估為不安全或危險的部落，就得進入「諮商」程序，選擇接受或不接受「劃定特定區域」，沒有回頭去質疑安全或不安全的路可走。比起 921 災後針對震災受損建築物爭議，由雙部會組成安全鑑定小組的機制，88 災後的「特定區域」劃定，顯然強勢許多。至於不接受「劃定特定區域」的部落怎麼辦？一度傳出將被「限制供應及修復該區域內的維生系統」，後經反彈改口為「持續諮商」，卻留下「不提」如何處置的模糊空間。難怪會有人質疑，部分基礎設施選擇性的不積極作為，與「劃定特定區域」尚在「諮商」有關。

## 劃定特定區域政策，變！變！變！

「一手棍棒、一手蘿蔔」的策略，確實發揮一定的效果。然因所謂「諮商

共識」定義不明，加上「劃定特定區域」後，必須限期搬遷，原居住地將被限制居住，離鄉遷居後的生計要如何維持等等疑慮，確有不少部落一直處於「協商」狀態。沒料到，2010年2月11日的一份特定區域範圍公告文件，竟附帶有「未取得劃定特定區域共識住戶表」。這意謂著，只要你「無意願」或「未表示意見」，政府就會把你的名字公告周知。同一時間，政府又在「劃定特定區域」外，增加「核定安全堪虞」的選項，只要被「核定安全堪虞」，也有資格申請「永久屋」。這種「化整為零」、「前後不一」的策略，使得被專家學者建議應「劃定特定區域」的部落原居住者，只能選擇「留在原居住地」或「接受永久屋安置」。看似二選一，其實只有「接受永久屋安置」。

政府認為這種作法，可以讓部落避免因留與不留的爭議而撕裂；卻，有人擔心這是在撕裂部落的整體性。「分化」的憂慮，是存在的。

## 沒有遷村，只有遷居

《莫拉克颱風災後重建特別條例》明定「遷居、遷村」應尊重人民、社區（部落）組織、文化及生活方式。何謂遷村？除了部（村）落族人（村民）由一個地方遷往另外一個地方外，還包括遷住戶對原土地的歷史、感情與生活連結，以及對新土地的調適與再生。從原居住地是否不能再適合居住，到新居地是否適合居住，其協商過程可能是反覆的，但必須是完整的，所建立的共識應該是細膩的。遺憾的是，政府對於「劃定特定區域」範圍原居住者的安置至今沒有遷村的思維，只有個別遷居的作為。原住民族委員會也只能雙手一攤：「還在研議中。」太陽已下山，「午餐要吃什麼」？還在想。

原住民族是一個很熟悉遷徙的族群，累積有豐富的山林保育智慧。當前的政策思維與操作，卻是以國土保育之名，在完全不給予緩衝空間與時間的前提下，要他們遠離山林，並如同下聖旨般的斷言「原居住地是危險的」。「迫遷」的憂慮，是存在的。

## 遷居與原地重建，待遇有落差

在離災的大帽子下，政策一面倒向遷居。自行購屋者，享有利息補貼與購屋自備款 50 萬元的補助；然，想要自行原地重建者，卻只有重建優惠貸款的利

息補貼。中華民國紅十字會總會雖針對原地重建者，提供每坪 4 萬元、每戶最高 112 萬元補助。但，相較於選擇入住「永久屋」者，差別待遇不言可喻。

「原鄉重建」會不會只是夢境裡的桃花源？

## 一塊石頭，各自表述

由政府提供土地，慈善團體興建住宅後，贈與受災者。其實，是「美事」一樁。但，政府、慈善團體與受災者間的三方關係並沒有明確的規範，特別是受災者的參與機制。一開始，法務部很慎重的召開數次會議，並擬妥草案，卻未被採用。一年來，衝突不斷，從石頭上的字，到房屋樣態及園區名稱，爭議中，好惡分明。各級政府在誰也不願得罪與被得罪的情況下，只好滿腹勞騷的周旋在慈善團體與受災者之間。

如此爭議何時結束？恐怕只有時間才能回答。

## 下一次？

八八水災已離去，災害已造成。失衡的重建，也將在慈善團體承諾的「永久屋」園區逐一完成後，可望在年底告一段落。剩下的，就是等待「終局」的公共工程 - 河川疏濬、道路復建要不要做？要做到什麼程度？

一個曾歷經 921 大地震的臺灣社會，並沒能從災難中累積經驗。不分藍綠、信口開河、胡亂加碼的政治承諾，我們不禁要問：下一次災難，是不是「比上有餘，比下不足」？下一次災難，淹水戶是否可以加碼到 10 萬？下一次災難，受災者是不是可以有免費的房子？下一次災難，政府是不是可以負擔貸款餘額？

我是不抱希望的！

## 新解【劃定特定區域】：不同意，就公告你的名字

《莫拉克颱風災後重建特別條例》第二十條第二項規定：「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，經與原住居者諮商取得共識，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。」依據同條第八項規定訂定的《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》亦於 2009 年 12 月 23 日修正增訂第二條之一，循母法精神規定：「本條例第二十條第二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。」然而，2010 年 1 月 25 日最新修正的《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》，卻刪除了第二條之一，並修正第十條，將申請「永久屋」的資格，由原先「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，加上「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」。

2010 年 2 月 11 日（農授水保字第 0991879621 號）行政院農業委員會再依據《莫拉克颱風災後重建特別條例》第二十條第二項及《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》第三條第二項公告最新一批特定區域範圍，比起之前不同之處在公告文件竟出現「未取得劃定特定區域共識住戶表」；也就是說，只要你「無意願」或「未表示意見」，政府就會把你的名字公告周知。

一連串的動作，形同以「化整為零」的策略，達成「劃定機關會同專家學者評估不安全或危險、並建議劃為『特定區域』」的原居住者，只有就「留在原居住地」及「接受政府安置」兩選一的政策目標。

我一方面納悶，公告「無意願」或「未表示意見」者名字的法令依據何在？另一方面納悶，「經與原住居者諮商取得共識，得劃定特定區域」是否徒具條文？因此，建議政府果真要走上這條路，不如修法講清楚，免得大家費心猜疑。

## 【後記】

在 2010 年 1 月 25 日修正《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》後，開始出現經評估結果不安全的地區，有宣布

為「安全堪虞」者，形同「特定區域」外的另一種選項，是《莫拉克颱風災後重建特別條例》第二十條規範外的一種選項。同一時間「莫拉克颱風災區配合限期搬遷之補助對象與補助標準」就針對「特定區域」與「安全堪虞」地區配合限期搬遷者的補助作了區隔。凡「特定區域」內核定的遷居遷村戶、安置用地範圍內配合限期搬遷的房屋拆遷戶接受永久屋者，可申請房屋租金 24 萬元、搬遷費 15 萬元、生活輔導金 9 萬元；未接受永久屋，自行購屋者，可申請房屋租金 24 萬元、搬遷費 15 萬元、生活輔導金 9 萬元、購屋自備款 50 萬元、購屋貸款利息補貼。如為「安全堪虞」地區的遷居戶，則沒有房屋租金、搬遷費、生活輔導金等補助款。