

# 有條件的愛

謝志誠

八八災後的永久屋政策到底怎了？反映問題的人，有無力感；解決問題的人，也有無力感；在一片無力感聲中，我更是在挫折感橫生的情境下，寫下「有條件的愛」。目標已不在解決問題，只是在為問題下個註腳而已。若能解決問題於千萬分之一，只能算是幸運而已。

## 一、永久屋分配的依據

《莫拉克颱風災後重建特別條例》(以下簡稱「該條例」)第 20 條第 2 項規定，政府得就災區安全堪虞或違法濫建的土地，經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，並予以適當安置。至於處理方式，則另制定《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「該辦法」)予以規定。依照該辦法第 10 條規定，凡(1)災區房屋毀損不堪居住的受災戶；(2)災區房屋位於特定區域的遷居、遷村戶；(3)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的遷居戶；(4)被徵收土地上合法自有住屋的拆遷戶等，均可申請政府興建的重建住宅。由於災後興建的重建住宅(稱為「永久屋」)都是來自民間團體，政府為便利民間團體興建的永久屋的分配，多次召集地方政府及民間團體開會協商取得共識，研訂《民間團體興建永久屋之申請資格及規範》(以下簡稱「該規範」)，作為永久屋的申請、審查及核配的依據。

## 二、存在爭議，卻各說各話

《民間團體興建永久屋之申請資格及規範》所訂永久屋申請資格係以《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 10 條規定為準，另就申請者自有房屋有無「合法權狀者」訂定審查及核配原則，並附帶協商條款：「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。」雖然政府一再宣稱，《民間團體興建永久屋之申請資格及規範》係採從寬認定方式研訂，且經多次修正放寬，但在執行面上仍引發「為何我一戶 4 口，只有 14 坪，別人一戶只有 2 口，卻是 28 坪」、「為何他可以分配到好幾戶，

我卻申請不到？」、「到底是誰在審查分配？地方政府？民間團體？」等爭議，至今仍難以平息，造成部落族人互間猜忌。民間團體與政府對於永久屋的政策、資格審查與核配，公開場合都是相敬如賓，但最近由臺灣教授協會企劃，陳儀深教授主訪，前衛出版社出版的一本《八八水災口述史》顯示，問題並非相敬如賓可以掩飾。有官員口述指稱：「我覺得最嚴重的批評都是來自那些拿不到房子的人，想想看一棟房子 300 萬，可能賺一輩子的錢都買不起，但問題是有些人根本已經很有錢了，沒有這棟房子照樣可以生活，講難聽點就是『不拿白不拿』！我們從中看透了這種人性的貪婪，這是我們在處理永久屋中認為最痛苦的一件事。現在我們接到陳情的案子真是堆積如山，陳情太容易了，一張陳情函就可以上至總統府下到任何地方去。」「除了這種沒有拿到房子的人會反彈，另一種人則是原本就不認同永久屋政策的人，因為他們原先就留在山上，他們的族人很多都下山來，所以就用他們外面的眼光來批評永久屋的政策，其實他們根本沒有住在這裡，卻一再放話說住在裡面的人好像被當成猴子耍，但其實不然，住在裡面的人跟他們的感受完全不一樣。」

### 三、有條件的愛，接受乎？

民間團體興建的永久屋要如何提供給獲得核配的受災者（以下簡稱「受贈者」）？就回歸到民間團體無償贈與的承諾。土地部分，由於民間團體興建永久屋的土地，是由公有土地管理機關或公營事業機構無償提供使用權，在沒有價購或以地易地的機制設計下，受贈者取得永久屋所有權與土地使用權，沒有土地所有權。

如何移轉？民間團體、政府與受贈者的關係為何？《莫拉克颱風災後重建特別條例》在制定時，並未接受應有規範的建議。後來，由政府提出一個《莫拉克颱風災後民間興建住宅贈與契約書》（以下簡稱「該契約書」），作為辦理永久屋所有權移轉登記的依據。該契約書除闡明民間團體（甲方）與受贈者（丙方）的贈與關係外，另外引入地方政府為乙方，聲明丙方應同意依照贈與契約所附條件及其他約定。因此，該契約書是一份由民間團體、縣政府與受贈者三方共同簽訂，附帶條件的贈與契約書。其附帶條件如下：

三、住宅坐落土地僅提供丙方及其繼承人作為住宅基地使用（僅有土地使用權），不得作其他用途。住宅因故滅失，丙方及其繼承人得自費或尋

求其他資源重建。

- 四、丙方及其配偶與共同生活之直系親屬不得重複申請贈與住宅、購置（興建）住宅補助及貸款利息補貼、優惠價購國民住宅及利息補貼。
- 五、甲方贈與之住宅，丙方除繼承外，不得處分（包括不得出售、出典、贈與或交換）、出租或設定負擔；丙方於受贈住宅時，應提出預告登記同意書，供甲方辦理住宅所有權登記予丙方，並一併辦理預告登記及設定乙方為預告登記請求權人。
- 六、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。
- 七、丙方違反第三條至第六條行為經查明屬實者，依第二條所為之贈與失其效力，由乙方收回住宅，並終止丙方及其繼承人坐落住宅土地之土地使用權，收回之住宅歸乙方所有，作為慈善及備災用途。

該契約書在高雄杉林大愛園區曝光後，網路世界裡就其中第四條及第六條提出討論，最後不了了之。要進住的，沒意見的，有意見的，都簽了。爭議？是否因此無聲無息而落幕？外人無從得知。有族人在網路留言：「自己的牙齒，一定要先保護好，免得無法...『咬緊牙根』。」又有人回應：「希望你保護好牙齒後，別忘了呼吸。」（<http://www.88news.org/?p=7384>）令人心酸，又無奈。

#### 四、屏東的愛，再加一條？

《莫拉克颱風災後民間興建住宅贈與契約書》到了屏東，又被加上第六條第二項：「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，逾期未入住生活及入籍者，視為無配住住宅之急迫性及必要性，並依第七點規定處理。」屏東縣政府推說是中央政府加的，後來又承認是自己加的。

2010 年 12 月 25 日位於瑪家農場的禮納里部落將舉辦入住典禮。12 月 14、15、16 日屏東縣政府排定分別與好茶部落、瑪家部落、大社部落簽訂《莫拉克颱風災後民間興建住宅贈與契約書》。由於該契約書內容並未於簽約前，公開給受贈者，導致部落族人反彈並對其中第四條及第六條提出異議，經當場舉手表決，決定暫停簽約（已經查證屬實）。後經屏東縣政府承諾，將族人的意見反映

給內政部，請求解釋，加上災後安置營區即將屆期，不能再續住。最後，在無路可退之下，沒意見的，有意見的，都簽了。

暫且不論該契約書是否為定型化契約，提前給簽約者審閱契約內容，應該是一種尊重，何況縣政府又在受贈者可由網路取得的版本外加上一條。對於樂天、單純的排灣族與魯凱族人，屏東縣政府有必要如此嗎？

## 五、天下本無事，庸人自擾之？

屏東縣政府雖已依承諾於 12 月 20 日函文內政部解釋。而內政部營建署也很快的在 12 月 28 日回文重申法令規定，並把 2009 年 12 月 30 日行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會第 9 次會議修正通過的「莫拉克颱風災區劃定特定區域說明書」重點再說一遍。

部分部落族人私底下反映，是迫於無奈，簽了約。但簽約已是事實，爭議？是否因此無聲無息而落幕？若受贈者沒有意見，外人也很難，甚至不必要再說什麼？。由於，確實有些族人對於附加條件有意見，基於千萬分之一的期待，還是有必要將這些疑慮記錄下來，但願不是「天下本無事，庸人自擾之」。

### (一) 多此一舉？或述明涵蓋範圍

《莫拉克颱風災後民間興建住宅贈與契約書》第四條：「丙方及其配偶與共同生活之直系親屬不得重複申請贈與住宅、購置（興建）住宅補助及貸款利息補貼、優惠價購國民住宅及利息補貼。」係源自《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 10 條第 3 項規定：「已申請颱風受災戶重建（購）住宅貸款利息補貼另行購置住宅者或獲配國民住宅者，不得申請重建住宅。」然而，原規定係於莫拉克颱風災後重建架構下，以公平正義為原則，屬於合情合理。反向規定，若同樣的以莫拉克颱風災後重建架構為基礎，適用於《莫拉克颱風災後重建特別條例》有效期限，並無不可，只是多此一舉而已，若一定要擺入，則請述明有效期限，或修訂為「丙方及其配偶與共同生活之直系親屬不得重複申請贈與住宅、莫拉克颱風受災戶購置（興建）住宅補助及貸款利息補貼或優惠價購國民住宅及利息補貼」。

若其有效期限無限延伸，則必須考量所謂「共同生活之直系親屬」是否涵蓋到未來幾年後將成年並另行成家的子女，以及核配過程雖為戶內人口，卻被排除在核算分配坪數的其他成年子女。至於「不得購置（興建）住宅補助及貸款利息補貼、優惠價購國民住宅及利息補貼」是否涵蓋到整體住宅政策下的其他住宅補貼方案，如「青年安心成家方案」等。總不能因為災後申請核配永久屋，曾於八八水災前後共同生活的子女，終其一生沒有資格申請政府提供的住宅補助及貸款利息補貼？

## （二）便宜行事？以私法限期遷離原居住地

《莫拉克颱風災後民間興建住宅贈與契約書》第六條：「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。」對於「災區房屋位於特定區域的遷居、遷村戶」而言，尚符合《莫拉克颱風災後重建特別條例》第 20 條第 2 項限制居住或限期強制遷居、遷村的規定；然對於「災區房屋毀損不堪居住的受災戶」或「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的遷居戶」，恐怕有疑慮。按司法院 1990 年 10 月 5 日釋字第 265 號解釋：「人民有居住遷徙自由，固為憲法第 10 條所規定，但為防止妨礙他人自由，避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益，得以法律限制之。」即，國家在防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要時，雖非不得限制，但須符合憲法第 23 條的比例原則，並以法律定之。特定區域劃定及其後的「限制居住或限期強制遷居」規定，大抵符合前開規範。至於，被「災區房屋毀損不堪居住的受災戶」及核定「安全堪虞」者，因非屬《莫拉克颱風災後重建特別條例》第 20 條第 2 項限制居住或限期強制遷居的範圍。若不從法律面補正，僅以三方簽訂的《莫拉克颱風災後民間興建住宅贈與契約書》一體適用，順遂限期遷離原居住地或限期入籍的目的，是否允當？值得三思。

## （三）限期入籍？拿大砲打小鳥

屏東縣政府於《莫拉克颱風災後民間興建住宅贈與契約書》第六條第二項加入：「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。」據稱加入條款係以《戶籍法》有規定為由。按《戶籍法》第 48 條第 1 項規定：「戶籍登記之申請，應於事件發生或確定後三十日內為之。但出生登記至遲應於六十日內為之。」未依規定辦理者，《戶籍法》第 79 條所訂罰則，也只處新臺幣三百元以上九百元以下罰鍰；經催告而仍不為申請者，處新臺幣九百元罰鍰。屏東縣政府拿「收回住宅」當作罰則，未免太過嚴苛，拿大砲打小鳥。況且對於非屬特定區域的遷居、遷村戶而言，也有前述便宜行事，以私法限期遷離原居住地的疑慮。

## 六、沒有反對遷村，只是希望有緩衝，然後像個遷村

每回談起永久屋政策的種種，官員就會搬出「氣候變遷、原居地不安全、道路維護成本過高、山林休養」等等一籬筐的理由，甚至有意無意地把提出疑慮者，都歸類為「不食人間煙火、反對遷村、不懂原住民」。據我的理解，這些人，包括我在內並不全然反對遷村，也認同該遷村的時候，就應該遷村。大家的質疑，只是政府從頭到尾，都只是一種選項，沒有緩衝的機制，只有遷居，沒有遷村，沒有土地，更沒有耕地，上山耕作路那?遠，路會修嗎？到目前為止，答案是含糊的！

2010 年世界銀行 ( The world bank ) 出版的《 Safer Homes, Stronger Communities - A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters 》第 5 章有關遷村或不遷村 ( To locate or not to locate ) 的討論，也有相同的講法。世界銀行提到，災害將持續迫使人類離開家園，而且經常只留下遷村一途，沒有其他選擇。將脆弱的社區遷移到一個實際上較安全的地方，經常是保護社區不再受到災害傷害的最佳途徑。換言之，災害發生後，遷村會是一種最好的選擇，特別是原居住地已經被判定為不適合居住的情況下。但是，世界銀行也對於出於政府或組織的方便，未考慮潛在的巨大負面社會後果的遷村提出警告，並列舉出遷村常常不成功的五大因素。世界銀行認為並建議：( 1 ) 遷村不是一個二選一的決策，遷村不是只有把「人」移入新居而已，還得包括生計的恢復，社區、環境及社會資本等的重建；( 2 ) 遷村是一種過程，過程中社區內的住宅、財產及公共基礎建設都應該在另外一個地方重建起來；( 3 ) 如果有可能的話，要避免遷村。特別避免遷移到遙遠的地方。要盡最大的努力，讓社區團結在一起；( 4 ) 如果非得考慮遷村不可的話，一定要針對遷村的環境、社會及經濟風險，以

及替代地點的風險紓緩策略，有一個詳細的、參與式的評估；(5) 如果遷村沒有辦法避免的話，得組織社區遷村委員會參與決策過程；(6) 在遷村地點提供水、電、醫療服務、學校、市場、警察局及公共運輸等基本公共服務等，其技術、財務與體制上的可行性到底如何，應該在計畫階段就要講清楚。一但確定要遷村，這一切都必須在遷村前就已經到位；(7) 評估及紓緩遷村對社區的衝擊（或影響），並針對引起的社會衝突與違法行為、懈怠、少年犯罪及二次遷移等問題的防止作好準備；(8) 預估遷村計畫所需的時間及費用務必保守。

## **七、停下腳步，好好省思**

過去以來，我們都曾經犯有追求重建績效的迷思，低估了時間的投入、低估了避免社區、文化、族群與社會風險的成本投入。我們到底做對了什?? 又做錯了什?? 面對那?多的怨言，何不停下腳步好好省思。