

從特定區域到安全堪虞地區

謝志誠 2011/12/30

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，遂增訂第 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。」此外，由 2009 年 12 月 30 日莫拉克重建會第 9 次會議通過的《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」的家園重建原則來看，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：（1）接受原居住地為「不安全」，已經不能再繼續居住的事實；（2）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。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」。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。」

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，就算非得遷離也希望就近安置，也擔心劃定特定區域之後的權益受損。」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 日災滿一年以前進住的目標，理由當然是希望受災者儘快入住永久屋，但也為了避免社會大眾質疑政府的重建效率。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）。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：「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...」、「劃定特定區域對災民只有優點、協助，無任何負面缺點...」、「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...」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？」，但官員卻回應：「重建委員會就是根據條例的，照你這麼說，乾脆不要重建會好了。」模糊了問題的焦點。1月14日桃源鄉勤和村諮商會議上勤合村長的發言，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：「...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：「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。」

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：(1) 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；(2) 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，就不再必須與原住居者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」。至2011年7月14日止，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：(1) 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%；(2) 至少有 5 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。