

臺灣災後遷村政策之演變與問題

Review of Post-Disaster Village Migration Policy in Taiwan

謝志誠¹ 張 紉² 蔡培慧³ 王俊凱⁴

Jyh-Cherng Shieh¹ Renn Chang² Pei-Hui Tsai³ Chun-Kai Wang⁴

摘要

本文針對台灣因災難而推動之遷村政策進行檢視及討論，並提出非政府組織參與遷村之新模式。本文首先回顧遷村政策之發展與演變歷程，並對照介紹財團法人九二一震災重建基金會在遷村工作上之推動方法，藉以討論政府、非政府組織與遷住戶之角色權責與分工合作關係。其次，以數個遷村實例，說明遷移過程中所產生之議題，並由實例中整理出遷村成功或失敗之可能因素。最後，對於台灣於災難後所引發之遷村議題，提出從政策面到實際執行層面之相關建議。

關鍵字：原住民部落、災難、非政府組織、遷村政策。

Abstract

This article aims to discuss the village migration policy and introduce the role of NGO participating in the process of migration following natural disasters in Taiwan. First, the historical development of governmental disaster-induced village migration policy was reviewed. In addition, The 921 Earthquake Relief Foundation responses to this issue were also introduced to illustrate the partnership works between government and villager. Next, several examples of the planned village migration in Taiwan were presented. Issues related to the practice of village migration were discussed. Factors linked to successes and/or failures during the process of migration were outlined. Last, suggestions regarding disaster victim's willingness and capabilities of organizing housing rebuild or relocate affairs are discussed. Further, government responsibilities and provisions regarding financial incentives, housing options, and practical problems of housing construction are

¹ 國立臺灣大學生物產業機電工程學系教授 財團法人九二一震災重建基金會執行長
Professor, Department of Bio-Industrial Mechatronics Engineering, National Taiwan University. Taiwan.
CEO, 921 Earthquake Relief Foundation.
jcshieh@ntu.edu.tw

² 國立臺北大學社會工作學系副教授 財團法人九二一震災重建基金會副執行長
Associate Professor, Department of Social-Work, National Taipei University. Taiwan.
Deputy CEO, 921 Earthquake Relief Foundation.

³ 國立臺灣大學農業推廣學研究所博士候選人 財團法人九二一震災重建基金會專員
PhD Candidate, Department of Agricultural Extension, National Taiwan University. Taiwan.
Specialist, 921 Earthquake Relief Foundation.

⁴ 財團法人九二一震災重建基金會專員
Specialist, 921 Earthquake Relief Foundation.

also advocated.

Key words: Aboriginal village, Disaster, NGO, Village migration policy.

一、引言

綜觀人類歷史，個別或集體、自願或被迫離開原居住地，移往相同或不相同生活圈之另一個居住地之遷徙行爲，不僅早就發生，而且隨時都在發生。屬於個人或個別家戶之遷徙，其因素不外乎生活或求學之需要、或價值觀念之改變。屬於集體性之遷徙，其因素則可分成政治性、經濟性與避險性之目的。其中，屬於政治性之目的者，如日治時期臺灣總督府爲便於治理而推動之「全台灣高砂族集體移住十年計畫」，導致原住民大規模之集體移住（王，2000）。屬於經濟性之目的者，如霧社萬大水庫集水區之巴蘭社（廖，1984）、二重疏洪道洩洪區內之洲後村（李，1986）、翡翠水庫集水區之石碇鄉碧山、永安與格頭村（臺灣大學城鄉暨建築研究所，1993）與高雄港擴港建設下之紅毛港（鄭，2002）等因開發需要，實施限、禁建所衍生之遷村計畫。

隨著民主化之進程與人民自主意識之抬頭，因政治性之目的而要求特定族群遷徙之可能性已經絕跡。然因開發行爲之需要，要求開發地區之原住戶遷徙者，仍偶有所聽聞，除極少數個案外，大多數之案例所遭遇之難度越來越高，甚至有因代價太高而導致開發行爲改變或終止者。

倒是因風災、水災或地震等自然災害或過度使用自然資源，造成地形地貌改變並嚴重威脅居住安全，經評估後因難以工程手段復原或復原之成本過高，爲避險之目的而產生之遷徙行爲，則有越來越多之趨勢。特別是 1999 年九二一大地震後，原本敏感之地質變得更加脆弱，加上全球氣候變遷問題日趨嚴重，土石碎裂、鬆動之地表在豪雨及颱風強度增強下，使得位於山區、河邊或海邊之聚落動輒遭受土石流掩埋、沖毀或地層下陷、海水倒灌之威脅。因此只要是風災或水災過後，一有聚落因山洪爆發而遭土石流肆虐或因海水倒灌而積水不退時，就很容易出現「遷村」之議，使得「遷村」逐漸成爲每次重大災難後熱門之議題。

在國外，居民確實會在災難發生後因爲土地房屋流失以及因缺乏工作機會等因素，離開原居住地而遷居至有工作機會之地區，其中由政府主導之集體或大規模遷移則非常少見。此外，在已開發或開發中之國家，政府對於居民遷移之態度也有所不同：在已開發國家，政府通常會提出各種財稅優惠措施，鼓勵受災居民在原居住地或原居住區域附近進行重建或新建（Paul et al., 2003）；然而在開發中國家，居民則通常會因謀生需要，主動由鄉村地區遷往都市地區，政府則採取不鼓勵也不干預之態度看待受災居民對於遷移之需求。有趣的是，受到天然災害影響之居民也不盡然一定會有遷移之舉動，Paul（2005）就以孟加拉（Bangladesh）之受災作爲案例，指出若政府及各

種民間災後救援、救助體系積極投入災區之重建工作，則居民會因政府及各種非政府組織豐沛之災後救援資源進入受災地區而選擇不遷移。

以先進之美國為例，由於美國政府面對遭逢天然災害之居民，在選擇短期或長期安置措施時，不是缺乏政策機制，就是對於現有措施仍尚未有明確之答案，例如各級政府之角色分工及整合協調機制、社會弱勢者之類型、人數與評估、大規模遷移所引發之土地及住宅規劃問題、相關之補助方式等（Levine et al., 2007），導致對於災後遷移議題，不論是理論或實務上，到目前為止並無太多具體之做法可供探討及參考。

反觀國內，對於遷村政策之規劃則絕對多數是由政府來主導，尤其是針對原住民族群之聚落遷移。從日治時代至 1960 年代，無論是日人治台或是戰後國民政府時代，治理者皆以方便統治管理為目的而主導原住民族群之遷移（張，1988；陳與蘇，2004；趙，1998）。現有相關文獻之探討多著重在原住民部落遷移之歷史與文化變遷，僅有趙（1998）以賽夏紙湖社群為案例，敘述政府因行政效率不彰導致集體遷村計畫延宕七年，不但造成紙湖社群住民之經濟虧損及身心適應問題，同時也反映出政府主導遷村政策中，對於遷村經費補助、房屋貸款償還能力、居住環境、生活空間以及文化傳承等問題之規劃均付之闕如。

除了治理需要而進行之遷移外，1960 年代以後，政府多因災難或是開發需要而提出遷村計畫。然而政府對於自己所主導之工作，仍未能記取、累積過去之經驗，以致時程延宕或功敗垂成，其中最具代表性者，當屬高雄紅毛港與花蓮銅門村之遷村計畫。紅毛港之遷村計畫耗時近四十年，文獻討論無數，至今仍未盡全功（吳，1998；黃，1998；黃，2004a；黃，2004b；鄭，2002）。花蓮銅門村遷村計畫則屬於政府在 1990 年因為土石流災害而進行之原住民遷村計畫，雖然政府原意在於照顧受災居民，然因遷村過程忽略原住民就業、原鄉文化之保存延續以及不同族群之相處與適應，導致此遷村案例無法如願成為國內遷村計畫之典範（陳等，2006）。

綜觀國內外關於遷村之文獻，可以看出遷村議題可能隨國家政策而有不同之發展方向，並可能因其國力發展階段不同，引發政府角色及遷村適當性之不同思維爭議。而國內之文獻多數均著重於遷村政策及過程之描述，缺乏對遷村政策及議題之系統化整理，致使無法累積國內遷村議題之經驗與知識。更重要者，幾乎沒有文獻討論到非政府組織參與遷村工作之案例與經驗。

為了釐清過去幾年來，臺灣政府、非政府組織與受災遷住戶面對遷村議題之互動關係。本文先就 1990 年花蓮縣秀林鄉銅門村遷村計畫之後，政府處理遷村議題之原則、歷年來之遷村政策演變加以說明，並對照提出九二一震災發生後，財團法人九二一震災重建基金會以民間資源投入遷村重建之策略。再以九二一震災後與 2004 年七二水災後已辦理之遷村計畫為案例，介紹個案之辦理過程與遭遇之問題。最後，就政府、

非政府組織與受災遷住戶面對遷村議題之政策、策略與態度提出檢討與建議。

二、遷村政策之演變

1990年，歐菲莉颱風侵襲花蓮，山洪爆發、引發之土石流造成秀林鄉銅門村28人死亡、15人失蹤與7人受傷。災難發生後，政府為了安置原本居住在銅門村12、13鄰總共40多戶之人家，在現今之花蓮監獄旁興建了一批房舍，供受災村民集體遷住，並命名為「博愛新村」。然因村民在遷居所在地沒有可耕地，加上平地工作不易，部分村民重回山上建屋耕作，使得曾為第一樁因自然災害造成嚴重傷亡而辦理之遷村計畫，成為常被引以為誡之案例。

銅門村遷村計畫之後，各級政府對於遷村議題之處理原則轉趨保守，除在遷村意願與遷村地點選定上，尊重民意、強化溝通之機制，避免讓受災戶與外界產生政府強制遷村之印象外，並以不直接介入私有住宅重建事宜為原則。即政府部門僅負責危險區域之認定與危機戶之認定、遷村計畫（遷村地點、土地變更與取得、公共設施）之規劃與審查、公共設施之發包與監督等前置工作，然後將住宅基地分割讓售或租或以其他協議方式交給遷住戶或認養單位（認養住宅重建全部費用之非政府組織），由遷住戶或認養單位籌組遷村推動組織，負責住宅之設計、建築執照取得、工程發包、監督、使用執照取得、產權登記與辦理融資貸款，政府則居中協調或協助，且（或）提供一定額度之建造費補助、融資撥貸、低利貸款（利息補貼）與貸款信用保證。詳如表一。

表一 政府部門、遷住戶、認養單位與九二一基金會之權責區隔

| 單位 | 權責 |
|--------|---|
| 政府部門 | 1.前置工作：辦理危險區域之認定與危機戶之認定、遷村計畫（遷村地點、土地變更與取得、公共設施）之規劃與審查、公共設施之發包與監督、土地分割讓租或售、輔導遷住戶成立遷村重建推動組織。 2.補助建造費。3.提供低利貸款。4.提供貸款信用保證。 5.提供融資撥貸。 |
| 認養單位 | 1.輔導遷住戶成立遷村重建推動組織。 2.住宅設計、建造取得、發包、監督與使用執照取得。 |
| 遷住戶 | 1.成立遷村重建推動組織。 2.確認遷村意願。 3.確認遷村地點。 4.住宅設計、建造取得、工程發包、監督與使用執照取得。 5.產權登記。 6.申請貸款。 |
| 九二一基金會 | 1.輔導遷住戶成立遷村重建推動組織。 2. 補助建造費。 3.提供融資撥貸。 4.提供特別補助。 5.轉介其他捐款。 6.捐贈貸款信用保證基金。 |

（一）九二一震災重建階段

九二一大地震後，由 總統於 9 月 25 日經行政院會議之決議，依《中華民國憲法增修條文》第 2 條第 3 項規定發布《緊急命令》，並由行政院制定《中華民國 88 年 8 月 25 日緊急命令執行要點》作為推動災後緊急重建工作之依據。由於《緊急命令》之施行期限至 2000 年 3 月 24 日止，為因應震災之救助、安置工作告一段落後，使各級政府在推動災後重建工作上有明確之原則可資遵循，再由行政院經濟建設委員會提出「災後重建計畫工作綱領」（行政院經濟建設委員會，1999）。然因災後重建工作所牽涉之層面甚廣，除部分可依現行法令規定予以處理者外，尚有涉及現行法令未及規定或規範不完備之部分，為求災後重建工作之完善，遂參考日本在 1995 年 1 月 17 日發生阪神大地震後，於 3 個月內完成制定《受災地區復建振興特別措施法》之立法精神及阪神實施重建之情形，制定任務性與限時性之特別法：《九二一震災重建暫行條例》。

1. 前置工作

在與遷村議題相關之原住民與農村聚落重建部分，分別由行政院原住民族委員會（以下簡稱原民會）與行政院農業委員會水土保持局（以下簡稱農委會水保局）依據「災後重建計畫工作綱領」與《九二一震災重建暫行條例》第 20 條規定，制定《九二一震災原住民聚落重建作業規範》與《九二一震災農村聚落重建作業規範》，以規範重建工作辦理原則、重建工作督導小組之組織與任務、聚落重建推動委員會之成立與任務、聚落重建計畫之規劃與審查、輔導獎勵項目、土地審議與取得方式。

2. 補助建造費

依據《九二一震災原住民聚落重建作業規範》與《九二一震災農村聚落重建作業規範》訂定之《原住民住宅重建獎勵補助要點》與《農村聚落住宅興建獎勵補助要點》分別規定原住民住宅與農村住宅之新建、改建及增建凡符合要點規定，且其興建之總樓地板面積不小於 50（原住民住宅）或 66（農村住宅）平方公尺者，每一住宅單位於取得使用執照後發放獎勵補助建造費 20 萬元。

3. 提供低利貸款

中央銀行為執行《緊急命令》第 2 點規定，訂定《九二一地震災民重建家園緊急融資專款之提撥及作業應注意事項》，提撥郵政儲金轉存款及其他轉存款共新台幣一千億元，供銀行辦理九二一地震災民購屋、住宅重建及修繕等長期低利、無息緊急融資。其中，購屋及住宅重建貸款每戶最高 350 萬元，150 萬元以下免息，逾 150 萬元部分，固定年率 2%¹；修繕貸款每戶最高 150 萬元，固定年率 2%。另外，原民會為協助九二一震災原住民聚落重建計畫內核定遷住聚落未受災之遷住戶辦理住宅貸款，訂定《

九二一震災原住民聚落重建計畫非受災遷住戶專案貸款作業要點》，每戶最高可申請 150 萬之貸款，並由原民會按臺灣土地銀行基本放款利率編列預算補貼貸款利息。

4. 提供貸款信用保證

為協助無法提供足額擔保品之九二一震災弱勢災民取得重建家園貸款，以加速其重建家園，並為分擔金融機構貸款風險，提高其承貸意願，由財團法人九二一震災重建基金會（以下簡稱九二一基金會）與政府分別捐贈 10 億元與 8 億元，交由財團法人中小企業信用保證基金設置專戶運用及管理，並訂定《九二一震災災民重建家園貸款信用保證業務處理要點》對弱勢災民之修繕貸款、重建貸款、購屋貸款提供貸款十成範圍內之信用保證。另外，核定遷住聚落未受災之遷住戶則可依《原住民族綜合發展基金信用保證業務處理要點》，由「原住民族綜合發展基金」提供信用保證。

5. 提供融資撥貸

為執行「九二一地震重建區住宅政策與實施方案」²，解決聚落重建計畫內受災戶與遷住戶住宅重建階段之資金需求方面，訂定《九二一震災社區重建更新金融資原住民聚落住宅重建撥貸作業要點》與《九二一震災社區重建更新基金農村聚落個別住宅重建融資撥貸作業要點》，由政府依《九二一震災重建暫行條例》成立之「九二一震災社區重建更新基金」有償委任金融機構，將原住民與農村聚落住宅重建融資無息貸予受災戶與遷住戶，並由承辦金融機構依工程進度分批撥付，等到住宅完工取得使用執照後，再依《九二一地震災民重建家園緊急融資專款之提撥及作業應注意事項》向承辦之金融機構申請九二一重建家園貸款，並移送信用保證。至於非屬於九二一受災之原住民遷住戶，則依《九二一震災原住民聚落重建計畫非受災遷住戶專案貸款作業要點》申請每戶最高 150 萬之無息貸款，並依據《原住民族綜合發展基金信用保證業務處理要點》，由「原住民族綜合發展基金」提供信用保證。

（二）七二水災之後

2004 年 7 月、8 月敏督利、艾莉颱風相繼侵臺，引發之「七二水災」分別於中南部、北部地區造成嚴重之損失，惟在非政府組織與官方合作下，由非政府組織負責認養遷住計畫之住宅重建工程，官方負責協調相關行政程序，創下最短時間完成遷村計畫之案例。受到成功案例之鼓舞，並為爾後協調各部會與地方政府解決災後住宅原地重建或遷村重建問題之所需，於 2005 年 5 月訂頒「重大災害災民安置及住宅重建原則」（內政部，2005）。

1. 前置工作

「重大災害災民安置及住宅重建原則」除指定偏遠地區原住民部落之集中遷建由原民會作為中央窗口外，並針對危險區域之勘定及危機戶之認定時程、危險區域土地處理、遷建地點之選定、遷建計畫之研提及審核、遷建計畫之實施加以規範。至於一般地區則指定由內政部作為中央窗口，如有集中遷建需要者，則約定以現有住宅資源出租出售安置之。

2. 補助建造費

依據「重大災害災民安置及住宅重建原則」，住宅重建之房地費用以民眾捐款或慈善團體捐款優先支應為原則。遷住戶為原住民者，僅負擔 20%，可分 5 年、10 年或 20 年付款，其餘房地費用則由捐款支應。完全無力負擔者，全部以捐款支應。非原住民者，負擔比例應比原住民高。另外，遷住戶為原住民且為中低收入者，可再依《中低收入戶原住民建購、修繕住宅補助要點》申請建購住宅補助，每戶補助 15 萬元。

3. 提供低利貸款

依《災害防救法》第 44 條規定，由行政院災害防救委員會協調金融機構，就受災民眾所需之重建資金，予以低利貸款。至於貸款金額、利息補貼額度及作業程序則由行政院災害防救委員會負責制定，利息補貼額度則由各級政府編列預算。

4. 提供貸款信用保證

遷住戶為原住民者，可依《原住民族綜合發展基金信用保證業務處理要點》，由原住民族綜合發展基金提供信用保證。非原住民者，則無貸款信用保證機制可供依循。

（三）2007 年以後

為了進一步解決原住民部落之集中遷建問題，原民會依據「重大災害災民安置及住宅重建原則」、「國土復育策略方案暨行動計畫」（行政院經濟建設委員會，2005）與「原住民族安全家園重建方案」（行政院原住民族委員會，2007），研擬「原住民部落遷建實施計畫（草案）」（行政院原住民族委員會，2007），先編列 2 億 7875 萬元預算，計畫在 2008 年 12 月 31 日前至少完成苗栗縣泰安鄉中興村司馬限部落（1992 年核定）、桃園縣復興鄉三光村武道能敢（高崗及哈凱部落）、嘉義縣阿里山鄉樂野部落（1996 年賀伯颱風後核定）、南投縣仁愛鄉發祥村瑞岩部落與苗栗縣泰安鄉象鼻村大安部落（1999 年九二一震災後核定）等 5 個部落之遷建計畫，並進行新竹縣尖石鄉梅花、李埔、馬美、石磊、新光、鎮西堡、錦路、養老、平論文部落、新竹縣五峰鄉民生、清泉、花園部落、南投縣仁愛鄉翠巒部落、屏東縣霧台鄉阿里、吉露、好茶部落、高雄縣桃源鄉寶山村藤枝部落與台東縣金峰鄉嘉蘭部落等 19 個部落之遷建計畫評估。待評估之部落一但經確定劃定為危險、不適宜居住之區域，將再由中央政府責成地方政府研

擬遷建規劃，包括辦理危險區域之認定、遷建意願之調查、危機戶之認定、選定遷建地點、研擬遷建計畫、水土保持計畫、環境影響評估、雜項執照及建築規劃設計等各項工作。至於遷建計畫中之遷住戶住宅重建所需房地費用部分，則僅提到「擬由原住民族綜合發展基金無息貸予，再分期償還本金」，如何辦理則尚待研議。

三、非政府組織之策略

九二一基金會為行政院在九二一震災後，為統合運用民間捐款而成立之基金會。九二一基金會於 2000 年 9 月起針對住宅重建之需要於「築巢專案」³下推出系列之方案，其中與原住民及農村聚落重建相關者有二：一為「築巢專案—九二一災區家屋再造方案」、一為「築巢專案—九二一災區 333 融資造屋方案」。詳如表一。

1. 補助建造費

「築巢專案—九二一災區家屋再造方案」係以九二一震災中自有住宅全倒或自有住宅位處土石流危險區而必須辦理遷村，且經濟條件弱勢者為協助對象，依震災後經濟條件分成二類，第一類補助對象為符合台灣省低收入戶標準或實際狀況與低收入戶情境相同者，依每戶人口數提供每戶 40~50 萬補助。第二類補助對象之認定標準則比照第一類標準放寬 1.5 倍，依每戶人口數提供每戶 20~25 萬補助。該方案之特色在於習用之補助標準外附加「情境相同」條款，並將「情境相同」之審查授權予鄉（鎮、市）公所與縣（市）政府，再由九二一基金會發函通知決審結果，以避免地方政府受到干擾。該方案總核定補助戶數為 4,335 戶，佔全倒戶數（以門牌計）38,935 戶之 11.13%。

2. 提供融資撥貸

「築巢專案—九二一災區 333 融資造屋方案」係以地方政府或九二一震災災區位於斷層帶、土石流危險區域或其他之受災戶，自行辦理重（新）建計畫而成立之重建委員會為對象，針對其辦理重建或新建住宅所需之購地與營建週轉金，提供無息融資，等到住宅完工取得使用執照後，再依政府所提供之優惠貸款辦法申請貸款，將融資歸墊予九二一基金會。

3. 提供特別補助

「築巢專案—九二一災區 333 融資造屋方案」除兼顧融資對象辦理重建業務之需要，提供融資額度之 2.5%作為管理費外，還考量遷村計畫之特殊性，得視融資對象之社經條件，予以額外之補助以彌補因物價上漲導致之負擔增加，補助額度每戶不超過 20 萬。

4. 提供貸款信用保證基金

配合政府政策捐贈 10 億元，交由財團法人中小企業信用保證基金設置專戶，對弱勢災民之修繕貸款、重建貸款、購屋貸款提供信用保證。

四、遷村型態與現況、遷村案例與問題

(一) 遷村型態與現況

1. 遷建型態

從被泛稱為「遷村」之計畫內容來看，不難發現遷村計畫可分成「個別遷徙、集中安置」與「集體遷徙、集中重建」兩種類型。前者係因個別住宅全倒或個別住宅所在地不適宜繼續使用或部落建地不足，找尋另一塊適合作為建築基地之土地來「集中安置」受災戶，如仁愛鄉中原口部落、和平鄉雙崎部落、中寮鄉頂水堀社區、信義鄉潭南部落、和平鄉松鶴部落、五峰鄉天湖部落、尖石鄉煤源部落等。後者則因原有部落不宜再作為居住之處所或原有部落之房屋全部或幾乎全部倒塌，而「集體遷徙」到另一個處所「集中重建」，如秀林鄉銅門村、和平鄉三叉坑部落與仁愛鄉瑞岩部落等。如表二。

2. 遷徙距離

從遷居地與原生活圈之關係來看，除了銅門村遷村計畫因遷居地不在原有生活圈內被歸類為「離地又離村」，屬於「個別遷徙、集中安置」之尖石鄉煤源部落遷村計畫因遷住戶來自不同部落而難以明確歸類外，其餘遷村計畫之遷居地皆位於原居住地 10 分鐘車程內，原有生活方式與謀生型態變化不大甚至不受影響，屬於「離地不離村」。唯一遷居地與原居住地不屬於戶政定義上之同一「村」，但仍被當地村民認定屬於同一生活圈者，為松鶴部落遷住計畫。如表二。

3. 辦理狀態

從政府處理遷村問題之原則來看，遷村意願與遷村地點能否早日確定？遷居地之土地變更與取得是否順利？公共設施規劃設計與施工品質能否滿足村民之需要？除了影響遷村計畫之時程外，也攸關後續住宅重建工程介面之銜接。這些屬於政府負責之部分雖常出現時間延宕與品質不佳等問題，但總能在檢討修正後完成或再改進。惟屬於住宅重建部分，則因遷建戶多為受災且中低收入之家庭，不僅自備重建資金不足，加上債信能力不佳，金融機構配合貸款之意願非常低落，使得住宅重建之房地費用來源是否無虞，成為遷村計畫能否順利推動之關鍵。因此衡量遷村計畫是否成功，不能僅以公共設施是否完成來判斷，而應以遷建戶住宅是否完工並進住，且房地費用負擔是否已經結清作為指標。

依照這個原則來看，除待進一步評估之遷村計畫外，屬於住宅重建已完工並進住，且房地費用負擔已經結清者，稱為「完全完成」，有仁愛鄉中原口部落、中寮鄉頂水堀社區、和平鄉松鶴部落、三叉坑部落、五峰鄉天湖部落、尖石鄉煤源部落與信義鄉潭南部落等七個。屬於住宅重建已完工並進住，惟房地費用負擔尚未結清者，稱為「半完成」，有和平鄉雙崎部落。屬於公共設施已完成但住宅尚未重建者，稱為「待完成」，有仁愛鄉瑞岩部落。其餘已核定但未有進度，稱為「計畫停頓」者，如復興鄉三光村武道能敢、阿里山鄉樂野部落、泰安鄉司馬限部落、大安部落、萬榮鄉見晴村等。如表二。

（二）遷村案例與問題

1. 中原口部落

中原口部落遷村計畫是九二一震災後，第一個由鄉公所代為辦理住宅重建工程發包之遷村案，因未妥善規劃房地費用之資金來源，加上原本計畫依循《九二一震災社區重建更新金融資原住民聚落住宅重建撥貸作業要點》取得資金之期待落空，導致住宅重建工程因積欠工程款而停工，最後轉向九二一基金會尋求協助，由九二一基金會先行墊支房地費用後才順利完工。依據九二一基金會之認知：重建後之住宅已經足以作為擔保品，加上所需貸款額度皆不及房地價值之 50%，金融機構理應不致於拒絕承貸，更何況又有中小企業信用保證基金或原住民族綜合發展基金提供貸款額度十成範圍內之信用保證，送保之金融機構不僅無須負擔保證手續費，一但遷住戶未能依約還本付息時，金融機構應即可在催收作業程序後，就貸款本金、積欠利息、逾期利息及訴訟費用請求代位清償。無奈金融機構對於原住民遷住戶之債信能力一直抱持質疑之態度，加上長期以來對主管原住民貸款信用保證業務之原民會代償效率低落有所不諒解，幾乎沒有金融機構願意承貸，更嚴重者是原先承諾一定提供原住民貸款信用保證之原民會竟然也與金融機構抱持質疑之看法，導致貸款階段之挑戰遠超過預期，從取得使用執照至完成貸款就在協調中拖延了 40 個月（2003 年 1 月~2006 年 5 月）之久。過程中出現原核定遷住戶身亡之繼承問題，以及繼承者連辦理繼承移轉之費用都拿不出來之窘境。如表三。

2. 雙崎部落

繼中原口部落遷村計畫後辦理之雙崎部落遷村計畫，住宅重建工程也是由鄉公所代為辦理發包，因未妥善規劃房地費用之資金來源而付不出工程款，惟在轉向九二一基金會申請提供週轉金時，遭九二一基金會以「原民會未積極協助貸款，導致先行墊支之資金難以回收」為由予以婉拒，除提供必要之建造費補助並轉介旅港台商捐款外，不足之資金則請鄉公所逕洽原民會協助處理。遺憾的是，幾年下來雖住宅重建工程已完成且進住，但土地產權至今仍未辦理移轉，導致無法辦理貸款支付積欠營造廠商

之工程尾款，處於「半完成」之狀態。

3. 頂水堀社區

頂水堀社區是九二一震災後唯一位於非原住民地區，且是由散居在中寮鄉清水村山區之村民因居住地受土石流破壞而自行發動，後經政府核定之遷村計畫。計畫初期，遷住戶即鎖定村內一塊屬於國有財產局之可供建築用地作為遷居地，並組成遷村推動委員會進行內部溝通與外部對話，加上農委會、九二一基金會與九二一基金會轉介之旅港台灣社團促進九二一震災重建委員會（簡稱旅港台商）捐款補助，並由九二一基金會先行墊支房地費用，遷村計畫理應可以很順利推動才對。惟在過程中，遷住戶卻因遷居地之承租、規劃與公共工程施作問題，與縣政府發生一連串之衝突與對立。所幸在多次協調後，爭議不斷之公共工程終於完工，並順利展開接續之住宅工程。整體來看，頂水堀社區算是歷時最短、問題最少之一個非捐贈式遷住計畫。其中之關鍵在於內部之溝通、協調與整合能力，確實優於其他遷住案。

4. 三叉坑部落

三叉坑部落在九二一震災中因基地滑動，加上建築物老舊，導致部落內 40 多戶住家幾乎全毀，後經判定為不適合再原處重建，決定由政府出面價購原部落基地東側之平坦地作為遷居地，分割給讓售給 45 個遷住戶，原基地則留作公共設施用地。起步階段，村民為了原地重建或遷村重建有些爭議，加上遷居地部分土地取得不順利，以至於公共設施一直拖到 2003 年才完成。起步已經延宕之住宅重建工程又碰上建材價格上漲，導致房地費用負擔增加，遷住戶為了減輕負擔而變更建築設計與材料，不料變更之速度卻趕不上建材價格上漲之壓力，最後由九二一基金會在代墊房地費用外，又動用「九二一災區 333 融資造屋方案」之特別補助條款解決問題，讓大多數人得以在補助款之額度內無須貸款即可完成住宅重建。然而已「完全完成」之三叉坑部落遷村計畫與雙崎部落一樣，至今仍未完成土地產權之移轉，所幸三叉坑部落遷住戶中必須支付房地費用差額者之經濟條件均較佳，可直接以現金支付結清工程款，暫無辦理貸款之迫切性。

5. 潭南部落

潭南部落遷村計畫是原民會為安置潭南部落九二一震災與桃芝風災受災戶而向私人價購土地，再以土地開發成本計算售價後，讓售給受災戶興建住宅之「擴充建築用地計畫」，於 2002 年 3 月 5 日經行政院核定納入「九二一震災原住民聚落重建計畫」。這個計畫除了起步較晚外，公共設施之測設亦延宕至 2005 年年底才初步完成，等到遷住戶住宅重建工程發包後，準備進場施作時又發現建築基地之鑑界有問題，經重新辦理鑑界與施作部分公共設施後，住宅重建工程才得以於 2007 年 4 月完成，並預計可於

2007 年年底前完成產權移轉與貸款作業。

6. 松鶴部落

和平鄉博愛村松鶴部落在 2004 年七二水災中，因松鶴一溪、松鶴二溪溪流暴漲，引發之土石流導致部落內 40 多戶民宅受損。為安置危險區內受災戶，經討論後決定選位於南勢村之原民會技藝研習中心作為遷居地，闢地興建 40 戶住宅，並由中華民國紅十字總會、九二一基金會與社團法人聯合勸募協會等非政府組織共同認養住宅重建經費，以先建後贈之方式完成住宅重建，讓遷住戶在無須負擔任何費用之條件下取得新建住宅。整個過程，雖然在中央與地方政府之全力配合與支援下，創下最短時間內成功完成遷村之案例，但後續有關非原住民遷住戶之地上權申設與保留地使用權利，以及原住民遷住戶之土地移轉卻未進一步處理。

7. 天湖部落

五峰鄉天湖部落遷村計畫早在 1996 年賀伯颱風後即已核定，七二水災後由世界展望會利用捐款搭配原民會之補助，讓遷住戶在無須負擔任何費用之條件下取得新建住宅。

8. 煤源部落

2004 年 8 月艾莉颱風侵臺，造成尖石鄉嘉樂村第 5、8、10 鄰共 8 戶人家遭受土石流淹沒，經討論後選定尖石鄉所屬位於煤源部落內之公共造產地興建 9 戶住宅安置受災戶。本項計畫由世界展望會利用捐款搭配原民會之補助，讓遷住戶在無須負擔任何費用之條件下取得新建住宅。

9. 瑞岩部落

瑞岩部落在九二一震災中，因地層滑動、部落邊緣有崩塌之危險而導致之遷村計畫，在經多數村民討論後依序選定 Saw、Myyaw、Gonaw、Tuluk 與 Tbsun 等五個遷居地（仁愛鄉公所，2000）。最後，決定遷往部落西北方山谷、北港溪西岸之 Gonaw，而參與遷村之遷住戶經分戶後高達 139 戶，是歷年來遷住戶數最多之遷村案，自然成為最受關注之遷村案。雖然該遷村案之遷住戶數最多，但在各界補助與九二一基金會代墊房地費用下，遷住戶之住宅重建房地負擔比例並不高，理應可順利完成才對。不幸其住宅重建工程初次發包時，即為發包主導權起爭議並散發黑函，發包後又遭承攬廠商先以公共工程有瑕疵後以建材價格上漲為由拒不履約進場施工。而後雖經修改建築設計與建材，並重新辦理發包亦皆不順，加上歷時多年原核定之遷住戶已有異動、社區組織鬆散、實際可參與戶數仍難以掌控等因素，雖公共設施已完成，但住宅重建進度仍處於停擺中，殊為可惜。

表二 遷村型態、辦理狀態與遭遇問題

| 計畫名稱 | 遷建型態 | 遷徙距離 | 辦理狀態 | 遭遇問題 |
|-------|--------------|----------------|------|---|
| 銅門村 | 集體遷徙 集中重建 | 離地又離村 | 完全完成 | 遷住戶重回部落建屋耕作。 |
| 中原口部落 | 個別遷徙 集中安置 | 離地不離村 | 完全完成 | 1.無法取得政府融資撥貸，住宅工程停工。2.貸款不順。 |
| 雙崎部落 | 個別遷徙 集中安置 | 離地不離村 | 半完成 | 1.無法取得政府融資撥貸。2.未辦理土地移轉。3.無法辦理貸款。4.營造廠商提告。 |
| 頂水堀社區 | 個別遷徙 集中安置 | 離地不離村 | 完全完成 | 公共設施規劃與施工品質爭議。 |
| 三叉坑部落 | 集體遷徙 集中重建 | 離地不離村 | 完全完成 | 1.就地重建或遷村重建爭議。2.物價上漲負擔增加，住宅工程發包不順。3.未辦理土地移轉。 |
| 潭南部落 | 個別遷徙 集中安置 | 離地不離村 | 完全完成 | 1.公共設施規劃與施工品質爭議。2.土地移轉與貸款不順。 |
| 松鶴部落 | 個別遷徙 集中安置 | 不屬於戶政定義上之同一「村」 | 完全完成 | 地上權申設、保留地使用權利、土地移轉方式未釐清。 |
| 天湖部落 | 個別遷徙 集中安置 | 離地不離村 | 完全完成 | 地上權申設、保留地使用權利、土地移轉方式未釐清。 |
| 煤源部落 | 個別遷徙 集中安置 | 離地又離村 離地不離村 | 完全完成 | 1.地上權申設、保留地使用權利、土地移轉方式未釐清。2.進住率不高。 |
| 瑞岩部落 | 集體遷徙 集中重建 | 離地不離村 | 待完成 | 1.是否遷村重建與遷村地點選擇爭議。2.住宅工程發包主導權爭議。3.住宅工程承攬廠商未進場施工。4.重新發包不順。 |

資料來源：財團法人九二一震災重建基金會、謝英俊建築師口述。

表三 遷村案例之住宅重建房地費用來源

| 計畫名稱 | 完工日期 | 戶數 | 建物坪數 | 房地費用 | 經費來源 |
|-------|---------|----|------|--------|---|
| 中原口部落 | 2003年1月 | 16 | 411 | 1,629萬 | 九二一基金會：404萬 原民會：498萬 中視仁愛基金 ^註 ：320萬 村民負擔：407萬（25.0%） |

| | | | | | |
|-------|-------------|-----|-------|----------|--|
| 雙崎部落 | 2003 年 12 月 | 9 | 269 | 1,360 萬 | 九二一基金會：245 萬 旅港台裔：180 萬 原民會：180 萬 公所補助：50 萬 村民負擔：705 萬 (51.8%) |
| 頂水堀社區 | 2004 年 2 月 | 20 | 793 | 3,200 萬 | 九二一基金會：345 萬 旅港台裔：1,000 萬 農委會：340 萬 村民負擔：919 萬 (28.7%) |
| 三叉坑部落 | 2005 年 11 月 | 45 | 1,166 | 4,674 萬 | 九二一基金會：2,401 萬 旅港台裔：900 萬 原民會：900 萬 和平鄉公所：225 萬 村民負擔：248 萬 (5.3%) |
| 潭南部落 | 2007 年 4 月 | 35 | 848 | 4,497 萬 | 九二一基金會：1,525 萬 原民會：1,020 萬 村民負擔：1,952 萬 (43.4%) |
| 松鶴部落 | 2005 年 8 月 | 40 | 1,200 | 4,638 萬 | 中華民國紅十字總會：2,318 萬 九二一基金會：1,160 萬 社團法人聯合勸募協會：1,160 萬 村民負擔：0 |
| 天湖部落 | 2005 年 8 月 | 35 | 1,050 | 3,500 萬 | 世界展望會：2,975 萬 原民會：525 萬 村民負擔：0 |
| 煤源部落 | 2007 年 2 月 | 9 | 270 | 945 萬 | 世界展望會：810 萬 原民會：135 萬 村民負擔：0 |
| 瑞岩部落 | | 139 | 3,523 | 19,348 萬 | 九二一基金會：5,334 萬 原民會：7,148 萬 中視仁愛基金 ^註 ：2,780 萬 村民負擔：4,086 萬 (21.1%) |

資料來源：財團法人九二一震災重建基金會、謝英俊建築師口述。

註：中視仁愛基金係九二一震災後中國電視公司對外募款再轉捐至仁愛鄉公所後所成立。

五、檢討與建議

從九二一震災之後政府針對遷村議題所研擬之系列政策與非政府組織運用善款投入遷村之策略切入，進一步了解遷村案例推動過程所碰到之問題，就不難看出政府政策、非政府組織策略與遷住戶之認知間確實存在有落差。作者從第一線投入九二一震災災後重建長達 8 年之角度，把過去幾年推動遷村計畫之經驗加以整理，對政府之政策、非政府組織之策略與遷住戶之參與，從八個面向提出檢討與建議。

(一) 學習尊重遷村意願

對位處偏鄉之聚落受災戶而言，面對傷痕累累之家園，到底應該選擇就地重建或遷村重建，甚至遷居地點之選擇，絕對是一項高難度之抉擇與挑戰。隨著民主化之進程與人民自主意識之抬頭，執政者很難以國家力量強制受災聚落一定要或不要選擇遷

村重建。但在言論多元化與「尊重及順應自然」之潮流主導下，「多數」民意卻可能以強大之論述力量影響政府去引導受災聚落內「少數」族群選擇民意認定之方向。因此受災聚落內「少數」族群也應該就內部之傳統文化與歷史傳承及外部之國土復育與自然資源永續利用尋求溝通與對話，早日取得共識，避免衝突與對立。

（二）強化內部組織能力

遷村之意願、遷居地點之選擇、基地之規劃、公共設施之設計與施工、住宅之設計、發包與興建等攸關遷住戶權利義務之事項，無一可不須徵詢遷住戶之意見。對於大多數之遷住戶而言，遷村重建事務之複雜不是每一個人所能理解，一但既有社區組織不夠紮實或缺乏內部溝通之傳統與經驗，則可能演變成意見紛歧、各說各話之結果，不僅影響遷村計畫之時程，甚至可能使得遷村計畫停滯不前。因此協助遷住戶成立因應遷村重建之推動組織，推舉熱情無私之領導者與熱心遷村重建事務之核心幹部，強化內部溝通協調之能力，成為推動遷村計畫之關鍵工作。

（三）釐清權利義務關係

九二一震災後，政府即開始針對災後遷村議題研擬一系列之政策，並指派代表召開說明會或出席民意代表召開之協調會，直接面對受災戶說明各項因應方案並回應要求，卻常看到官員代表在會議上不把執行面可能遭遇之困難說清楚，甚至在明知法定程序有束縛下，仍勉強應允或有意無意承諾村民「政府一定會幫忙『到底』」，讓受災戶誤以為、甚至期待政府可以幫他們解決所有問題。等到第一個承諾無法如期兌現，衝突之場面可能就接踵而來，增添彼此之不信任，加上九二一震災後漫天之檢舉信與陳情函，官員動輒遭到檢調「約談」，導致官員心態保守，而受災戶也常因漫長之等待而感到憤怒與失望。因此政府官員與受災戶面對災難應學習以慈悲心與同理心看待彼此，將哪些是政府能做的、哪些是受災戶應該自己做的一次講清楚，避免因為政策之解讀不同而產生期待之落差，甚至導致衝突。

（四）建立統合協調機制

從遷村計畫之執行過程來看，遷居地之規劃、公共設施之測設、住宅重建之設計與施工並無統合之機制，前半段由政府負責並分階段辦理發包，後半段則由遷住戶或認養單位負責。由於各階段承攬之廠商不盡相同且良窳不齊，規劃過程或變更設計未與遷住戶確實溝通、基地規劃不實、規劃內容不符遷住戶期待、公共設施測設品質不良且無法銜接住宅重建工程等缺失在幾個遷村案例中時有所聞，輕者影響時程，重者打掉重做，不僅增加遷村計畫之負擔，更導致政府與遷住戶間之不信任。以頂水堀社區為例，最後定案之公共工程設計幾乎推翻前一階段之規劃內容，遷住戶不僅質疑整地工程之品質，甚至對於是否連帶影響建物之安全也產生疑慮。再以潭南部落為例，

住宅重建工程發包後進場施工前，申請鑑界時竟發現建築基地位置不對，面積太小擺不下建物，最後重新辦理鑑界與計畫變更，並打掉駁坎與重做水溝等公共設施。因此政府與遷住戶應合作建立統合規劃、設計與施工之機制，如未能達成共識，也應在介面銜接上加強監督，避免重蹈費時又耗錢之覆轍。

（五）破除融資撥貸盲點

九二一震災重建中，政府為解決遷住戶住宅重建階段之資金需求，依《九二一震災社區重建更新基金融資原住民聚落住宅重建撥貸作業要點》與《九二一震災社區重建更新基金農村聚落個別住宅重建融資撥貸作業要點》分別編列之「辦理融資重建區原住民聚落重建」預算 13 億 641 萬 3 千元與「辦理融資重建區農村聚落重建」預算 44 億 3360 萬元。據以辦理融資撥貸之作業要點在申請條件上，開宗明義即要求必須具申請九二一地震災民重建家園緊急融資貸款者，且要求承辦之金融機構必須先與受災戶及遷住戶簽定融資貸款契約並書立撥款委託書，等到建物興建完成領得使用執照後，辦理建物所有權第一次登記及建物第一順位抵押權設定予轉貸九二一重建家園貸款或九二一震災原住民聚落重建計畫非受災遷住戶專案貸款或其他貸款之承辦金融機構。乍看之下，要點之規定似乎合情且合理，卻有實際操作上空礙難行之處。首先，該要點要求承辦之金融機構必須先對受災戶及遷住戶之貸款能力加以篩選，顯示制定要點者知道受災戶及遷住戶中可能有不具還款能力而將被排除在九二一地震災民重建家園緊急融資貸款資格之外者，卻忽略如何去彌補集中遷建計畫中有一或多戶因無法籌措房地費用所導致之資金缺口問題。其次，該要點又要求承辦之金融機構必須在住宅重建取得使用執照後負責轉貸相關之貸款，顯示「九二一震災社區重建更新基金」管理者將撥貸資金之回收壓力轉嫁到承辦之金融機構，要求承辦之金融機構不論篩選後之受災戶及遷住戶有無在重建過程出現債信問題都必須辦理轉貸，恐怕與金融機構之運作相違背。對金融機構而言，雖然在承辦融資撥貸業務時可以領取融資金額百分之一之手續費，卻得承擔相對較高之風險，金融機構當然都敬謝不敏，加上申請程序相當複雜，導致預算執行率為零遭全數刪除。

相對而言，由九二一基金會推動之「築巢專案—九二一災區 333 融資造屋方案」在提供融資階段採取信賴原則，只要是經政府核定之遷住戶均可申請，但在住宅重建後之貸款階段，卻無法避免因遷住戶債信能力不足所導致之資金無法回收問題。以爭議最大之中原口部落為例，最後係由原民會基於「信守承諾，不傷害民間捐款」原則，所有遷住戶不論債信能力有無問題一律信用保證解決金融機構之疑慮。表面上問題是解決了，但因債信能力不足導致之違約與代位清償問題即隨之發生，看似公平之過程卻演變成不公平之結果。

嚴格來看，政府之政策與非政府組織之策略都有其盲點，前者因入門門檻過高導

致無法執行而遭受批評，後者雖因入門門檻低而受歡迎，但回收時程則受到層層牽制，一但資金無法回收而訴諸司法途徑解決時，造成之傷害恐怕只有更大。這是爾後推動遷村計畫者必須審慎面對並加以解決之難題。

（六）經費不宜仰賴善款

源自和平鄉松鶴部落、五峰鄉天湖部落遷住計畫成功案例所訂定之「重大災害災民安置及住宅重建原則」，雖只是將安置原住民遷建住宅房地費用負擔比例作原則性之規範，但「完全無力負擔者，全部以善款支應」之原則性規範已經出現「無須負擔」之期待。未來再有災害發生，除非善款多到足以因應當次災害之遷村需要，且不會與其他復原工作產生排擠，如七二水災，否則擬由善款負擔之期待勢必轉向政府，一但政府依《公益勸募條例》第 5 條規定，以遇重大災害為由發起勸募，也難免會衝擊到其他勸募團體。因此政府寄望以善款來解決遷村問題，是很奇怪之政策。

（七）化解用地取得難題

在遷村意願確定過程中，遷居地也是一項重要之考慮因素，遷居地是否位居原有生活圈？遷居地之用地取得是否容易？在在影響遷村之意願與遷村計畫之推動。換言之，遷村意願與遷居地點之選擇是環環相扣之議題，很難有先後之分。

因此單就遷居地之用地取得來看：政府如擬動支預算先向私人價購土地作為遷居地，再以土地開發成本計算售價後，讓售予遷住戶興建住宅，如三叉坑部落與潭南部遷村計畫。依《國有財產法》第 4 條及第 28 條規定，價購取得之土地即為公用財產，而主管機關或管理機關對於公用財產不得為出售、交換、贈與或設定他項權利等處分或擅為出租或利用等收益。雖同法第 28 條規定其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限。但事業目的或原定用途如何界定？以原民會為例，原民會如動支預算價購土地後讓售予原住民辦理遷村計畫，是否違背其事業目的或原定用途？若價購之土地屬於原住民保留地，或許尚能援用《原住民保留地開發管理辦法》第 12 條及第 17 條規定，由遷住戶先申請設定地上權，五年後再申請辦理所有權移轉登記。但土地移轉登記前之貸款問題顯然不易解決，若非屬原住民遷住計畫或價購之土地非屬原住民保留地，則問題將會更多。若擬使用縣政府所管公有土地，則依《土地法》第 25 條規定，得先該管區內民意機關同意，並經行政院核准，且不得處分或設定負擔或為超過 10 年期間之租賃，其難度與可行性更低。如擬租用國有非公用財產，則依《國有財產法》第 43 條規定，作為建築基地者約定之租賃期限為二十年以下，但同樣得面臨貸款不易之問題。

在九二一震災重建中，種種可能因牴觸《國有財產法》與《土地法》而無法讓售或承租縣管公有地之問題，因有 2003 年 2 月 7 日修正公布之《九二一震災重建暫行條

例》第 35 條第 4 項規定：「政府為安置受災戶開發新社區取得之土地，於開發完竣後，其土地及地上建物之處分及計價，不受土地法第二十五條、國有財產法及公產管理法規相關規定之限制。」而化解。至於承租縣管公有地或國有非公用財產而衍生之貸款問題，也在臺灣土地銀行 2000 年 3 月 29 日總專一字第 890007038 號函同意於《九二一地震災民重建家園緊急融資專款之提撥及作業應注意事項》下，放寬「對於土地係屬共同共有或非自有無法設定抵押權予本行者，如經取得建造執照，亦可辦理重建貸款，惟應加徵保證人一人；另對辦理重建及修繕貸款借款人如無法覓具保證人，但經送有關信用保證基金保證者得免覓保。」而告解決。

以潭南部落遷村計畫為例，由於辦理產權移轉過戶與貸款之時間點已在《九二一震災重建暫行條例》廢止（2006 年 2 月 4 日）之後，包括原民會在內之相關部會無不對於遷住戶要求政府應兌現「將土地讓售給遷住戶」之承諾表達異議，最後才搬出司法法院大法官會議釋字第 589 號解釋，認定本案適用信賴利益保護原則，同意依修正公布之《九二一震災重建暫行條例》，排除土地法及國有財產法相關規定之限制，將土地讓售給遷住戶，始免重蹈雙崎部落遷村計畫之覆轍。

反觀現階段提出之遷村政策，並未就遷居地用地取得可能遭遇之問題提出對策，未雨綢繆，主管集中遷建計畫之原民會應該記取九二一震災重建之教訓，提早因應以化解遷村用地取得與貸款階段可能遭遇之難題。

（八）活化綜合發展基金

政府為協助原住民多元化社會健全發展，依《行政院原住民族委員會組織條例》第 16 條之 1 規定，設置原住民族綜合發展基金，並訂定有《原住民族綜合發展基金收支保管及運用辦法》，辦理經濟產業貸款、原住民青年創業貸款、原住民建購、修繕住宅貸款信用保證與原住民經濟產業貸款信用保證等業務。

按原住民貸款信用保證之精神在於協助擔保能力不足之原住民，得以因信用保證而增強其受信能力順利取得貸款，並為分擔金融機構之貸款風險，提高其承貸意願。但以九二一震災重建之經驗來看，原民會為了順利推動已經核定之遷村計畫，最後迫於現實只好承諾「只要承貸機構按授信程序於保證額度內辦理貸款者皆予以信用保證」，導致信用保證機制被誤解成福利措施，加上原住民部落之住宅交易不活絡，不履約攤繳本息者，一但無視於債信不良記錄，反而坐享無負擔之住宅，造成不公平之現象。與其令遷住戶違約而被要求代位清償，原住民族綜合發展基金可以化被動為主動，擴充其基金用途至包括：撥貸辦理集體遷建或新建住宅工程、投資集體遷建或新建住宅工程等。

六、結論－何不先蓋後租或售

大自然災難是一種痛苦，卻也是人類大量開發自然後不得不承受之痛苦，幸且不論開發者是否就是受難者，如何坦然面對大自然反撲所衍生之種種問題，看來是新世紀人類不得不學習之課題。遷村就是其中之一。

由於遷村計畫之遷住戶大多數均屬於長久居住於偏遠地區之弱勢戶，這些弱勢戶之原有住宅大多殘舊不堪，加上收入不穩定，平時已經很難有積蓄可供改善或更新住宅品質，一但這些僅可避風遮雨之住家受地震、強風豪雨或土石之肆虐而被摧毀，變成無家可歸時，若政府不能以解決弱勢戶「居住權」之角度切入，而仍沿用住宅商品之市場機制，單以「住宅優惠貸款」作為解決遷村住宅之手段，放任這些弱勢戶在面對殘破家園之餘，還得自行在「社會責任」日漸薄弱之金融體系中籌措住宅重建所需之資金，應該不是一個進步國家所適合採取之態度。

反觀九二一震災災後重建，政府為了彰顯災後重建成效，編列龐大預算鼓勵以內政部營建署或直轄市、縣（市）政府為開發主體辦理新社區開發，開發可配售予受災戶之一般住宅及供作出租、先租後售或救濟性之平價住宅，並依《九二一震災重建暫行條例》第 23 條規定，制定有《九二一震災出租先租後售及救濟性住宅安置受災戶辦法》規範出租住宅之安置對象資格、出租住宅之租金訂定與收費標準、承租人承購出租住宅時已繳租金抵充購屋價款之計算標準（先租後售）、救濟性住宅之安置對象資格。

顯然針對遷村計畫之住宅重建問題，採取政府先建後售或租，或先租後售，或成為救濟性住宅之方法不是不可能。事在人為或不為而已。

參考資料

- 仁愛鄉公所。2000。仁愛鄉發祥村瑞岩部落原住民聚落重建調查規劃成果報告書。南投縣：仁愛鄉公所。
- 內政部。2005。重大災害災民安置及住宅重建原則。台灣：內政部。
- 王嵩山。2000。變動中的台灣原住民社會與文化。國立自然科學博物館簡訊 156 期。Available at 國立自然科學博物館 <http://www.nmns.edu.tw/New/PubLib/NewsLetter/89/156/06-1.htm>。Accessed 6 August 2006。
- 行政院原住民族委員會。2007。原住民族安全家園重建方案。台灣：行政院原住民族委員會。
- 行政院原住民族委員會。2007。原住民部落遷建實施計畫（草案）。台灣：行政院原住民族委員會。
- 行政院經濟建設委員會。2005。國土復育策略方案暨行動計畫。台灣：行政院經濟建設委員會。
- 行政院經濟建設委員會。1999。災後重建計畫工作綱領。台灣：行政院經濟建設委員會。
- 吳連賞。1998。紅毛港的聚落發展與社會變遷。環境與世界，2 期，頁 85-136。
- 李文吉。1986。當一個村落從地圖上消失。人間雜誌，4 期，頁 18-31。

- 張致遠。1988。式微的賽夏族紙湖社群及其集體遷村問題。三臺雜誌，18期，頁50-55。
- 陳丁祥、蘇淑娟。2004。國家發展大計下的原住民移住聚落：屏東縣三和村拼湊的地區內涵。地理學報，37期，頁99-122。
- 陳宥全、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期，頁263-278。
- 黃登三。1998。紅毛港遷村案探討。住都雙月刊，131期，頁2-10。
- 黃暖方。2004a。高雄紅毛港遷村案之立法意見研析（一）。現代地政，278期，頁37-41。
- 黃暖方。2004b。高雄紅毛港遷村案之立法意見研析（二）。現代地政，279期，頁33-38。
- 廖守臣。1984。泰雅族的文化：部落遷徙與拓展。台北市：世界新聞專科學校觀光宣導科。
- 臺灣大學城鄉暨建築研究所。1993。台北縣綜合發展計畫/地區綱要計畫/石碇鄉建設發展計畫。Available at 臺灣大學城鄉暨建築研究所 http://www.bp.ntu.edu.tw/cpis/cprpts/taipei_county /county/txt/ stin.html。Accessed 6 August 2006。
- 趙川明。1998。台東原住民部落遷移初探：一八九六～一九六〇。歷史月刊，131期，頁89-95。
- 鄭親獻。2002。高雄紅毛港聚落的滄海桑田。Available at 高雄市公益社教協會 <http://www.public.org.tw/menu.htm>。Accessed 6 August 2006。
- Levine, J. N., A. Esnard, A. Sapat. 2007. Population displacement and housing dilemmas due to catastrophic disasters. *Journal of Planning Literature* 22(1): 3-15.
- Paul, B. K. 2005. Evidence against disaster-induced migration: the 2004 tornado in north-central Bangladesh. *Disaster* 29(4):370-385.
- Paul, B. K., V. T. Brock, S. Csiki, L. Emerson. 2003. Public response to tornado warnings: A comparative study of the May 4, 2003 tornados in Kansas, Missouri, and Tennessee. Quick Response Report. 165. NHRAIC, University of Colorado, Boulder, CO.
-
- ¹ 依修正後之《九二一震災重建暫行條例》，自2003年11月1日起固定利率由原定3%調降至2%。俟郵政儲金1年期機動利率回升至年息5.35%，自動調整為3%。
- ² 「九二一地震重建區住宅政策與實施方案」由內政部營建署組成專案小組負責研擬，於2001年5月3日經行政院行政院九二一震災災後建推動委員會第七次委員會議通過。
- ³ 「築巢專案」是九二一基金會於2000年9月6日第1屆第5次董監事聯席會通過之業務計畫，包括「築巢專案－協助受災集合住宅更新重建方案」、「築巢專案－協助受損集合住宅擬定修繕補強計畫書方案」、「築巢專案－九二一災區家屋再造方案」與「築巢專案－九二一災區333融資造屋方案」等四個方案，再於2001年4月12日第1屆第8次董監事聯席會與8月31日第1屆第10次董監事聯席會通過「築巢專案－臨門方案」與「築巢專案－補助受損集合住宅辦理修繕補強方案」。