

災後異地重建中社區重建工作者的角色 —以莫拉克風災為例

邱柏勳·李依仁·洪毓芸

壹、前言

98年8月8日莫拉克颱風重創臺灣，單日降下超過2,000毫米的雨量，地質相當脆弱的臺灣，因著這樣的狀況引發大規模洪水及土石流掩埋、房屋沖毀及地層下陷滑落、房屋龜裂，造成臺灣中、南原住民族地區嚴重損害（董新華，2012）。百年難見的風災，不僅造成許多無辜生命的犧牲，也帶來社會、經濟及文化的各項衝擊。政府為因應這場災變，該年，立法院於8月27日三讀通過「莫拉克颱風災後重建特別條例」，以因應災後各項復原及重建工作。

莫拉克風災後政府積極介入救災工作，將「強制遷居、遷村」列入重建立法中，是我國災後重建所首見（謝志誠、傅從喜、陳竹上、林萬億，2012）。98年9月初，政府與民間團體即開始就永久屋援助重建分工進行協調，然而從援助重建工作開始進行起，首先碰到的困難即是受災戶對於異地重建的不滿聲浪，在剛發生家

園被天災摧毀的劇變之下，受災戶心情尚未平復，即面臨災後重建工作的進行，而重建途徑在政府倉促決議下，多為民間團體將勸募所得投入永久屋興建工作，在執行過程中，皆由機構主導重建工程之規劃，未先與受災戶達成重建共識，因此造成受災戶在重建工作進行之時，被政府及民間團體排除在外，受災戶面臨了文化及生活的直接衝擊。

貳、莫拉克風災重建規劃

莫拉克風災後政府及民間團體投入許多資源在重新建構永久屋，但在建構永久屋過程中，重建工作者與受災戶彼此的立場是不對等的，重建工作者認為此永久屋可以幫助到受災戶讓他們有地方可以居住。反倒是受災戶並不這麼認為，他們認為永久屋會是破壞他們文化，是他們原有的生活樣貌全改變。

因為彼此理念不同而導致受災戶面對整個災區被劃定特定區的問題，大約

是九月中旬就成立了「八八水災高雄縣原住民部落再造聯盟」這樣的組織，透過這個組織協助各部落處理問題、成立部落自救會，做為和政府對話的平臺，也透過這平臺掌握政府在各部落的行動，只要哪裡要劃定特定區，我們自救會就在那邊做擋他們的動作。本來政府是全面劃成重建區，要強制原住民全部離開，後來經過我們抗議才慢慢退讓到「以屋換屋」，也就是要以大愛村永久屋換自己本來住的房屋（陳儀深，2011）。

透過上述的討論，研究者在本節將討論八八風災發生後，重建工作者建構永久屋與受災戶所造成的相關議題。

由於莫拉克風災主要受災地區集中在原住民部落，其特有的重建問題包括：保留地所有權爭議、土地多位於山坡地保育或非建築用地、遷村土地不易取得、受災者無力負擔重建費用、申請貸款困難等…（謝志誠等人，2012）。在上述的重建問題之下，代表的是受災戶無法掌握決定權，不論災民意願為何，異地重建都是一條必須踏上的路，而在重建資金掌握於政府及民間團體的情況下，受災戶原來應是異地重建的主角，卻成爲了被迫服從的角色，永久屋蓋好了，但居民卻沒有回到家的感覺，（謝文中、鄭夙芬、鄭期緯，2010）研究中的受訪者，雖然和媽媽一起搬到永久屋，但對她來說永久屋只是個「屋」不是富有生命的「家」，所以談到對家的認同她內心總是糾結，身處永久屋內但心繫的是山上的家。

因爲失去了原來生活的脈絡、文化的特色，居民看見的是蓋好的建築物，卻無法在一磚一瓦慢慢堆疊的過程當中，有機會說出他們對於新家園的想像及需求，原住民的家不僅是居住的家屋，還包括維持生計的耕種、漁獵領域，維繫部落公共領域討論的聚會集合場地、進行傳統族群信仰的祭祀場地等得以延續與傳承祖先生活的功能場所（王增勇，2010），因爲無法預測的天災，災民們家園全毀，被迫離開熟悉的山林來到平地，需要重建的，除了家園之外，還有家破人亡的心理創傷，伴隨著無法抹滅的不安全感，而災民們真正的需求是什麼？當政府因救災階段招致許多批評，期待由重建階段的屋舍興建，彌補政府救災形象與能力，卻忽略個人承受的無形多重心理壓力和苦痛，尤其是對原生土地有深厚情感的原民而言，更值得予以關注（謝文中等人，2010）。

政府與民間團體急於安置災民的美意之下，卻忽略了即將入住的災民心中的聲音，也因此，災民們開始向政府訴求，爭取更多的重建自主權，屏東縣霧臺鄉受災的魯凱族即於2010年3月舉辦「重建與遷村聯合禱告會」，共簽署399連署書，表達希望能自主重建，並且提出具體的八大訴求，包含預留四個部落的12間教會用地、入口意象由部落藝術家自行設計、居民參與家屋的規劃設計、家屋的組合改成雙併，不要連棟式一整排的配置方式、街道等行政區域由居民自行命名、四個部落有自己的活動中心、生活自主權由居民自行管理決定、民間團體只負責建蓋家屋。

另一個例子中，臺東太麻里的嘉蘭部落，在莫拉克受災後，居民共同組成嘉蘭自救重建委員會，但也於八八山寨（註 1）被迫遷入馬蘭榮家後失去了原本建立的凝聚力，災後長期駐點臺東的工作者觀察指出：「看起來，整個政體的權責分工、規避責任，迫使災民必須向孩子一樣依賴政府的安排與救助（進去馬蘭榮家），災民的自主性、在地自救的主體性（嘉蘭八八山寨—介達國小收容所）似乎是被整個政體所否定的。」直接指出馬總統的善意與部落自主重建議程之間的落差（莫拉克 88news.org，2010）。從以上兩個例子中，可以看出在重建過程中政府、民間組織與受災戶之間的需求落差，大多是來自於資源掌握者（政府、民間團體）與資源接收者（受災戶）之間缺少良好的溝通協調機制，事實上，重建工作應是由兩方形成共同團隊，而非在兩方資訊不對等的情況下進行。

8 月 27 日，《莫拉克颱風重建條例》在立法院三讀通過，賦予政府強制遷村的正當依據。時任行政院長劉兆玄於 9 月 4 日、5 日宣布了永久屋計畫，為取代組合屋的重建安置策略，跳過原有的安置程序，與慈善團體合作永久屋之建構，忽略了住民需求及意願。那瑪夏鄉民族村重建委員會委員就痛批政府：「一個家庭要搬家也要討論好幾個月，何況是一個部落要搬？」（丘延亮，2010）政府對救災建規劃的策略及作法，大大的影響著每一個接受政策實施的受災戶人民，莫拉克颱風的災後重建過程中，出現了三方盲點的大對

峙：1.是執政或決策者大體忽視文化層面的考量；2.是充滿善意的民間團體將膚淺且生硬的「文化要素」例如祭場、地標等__納入安置聚落的規劃中；

「即使原住民朋友不再以山林作為其經濟之所依，但山林應仍是其靈魂之所繫；規劃原住民擁有山林土地所有權是政府之權責，未來政策制定似乎可以考慮讓部落朋友成為山林巡守員或是山林復育員，結合原住民的力量與智慧，讓祖靈的土地安養生息，讓原住民在山林呼吸之際，感受到祖靈從互古以來傳遞的永恆生命力。」（何日生，2009）

3.原住民族人本身，則在面對遷村的提議時，升高了「我們可能會喪失文化這個『東西』」的焦慮感。

「以前在部落打獵、種水果，一戶月入一萬就可以生活，在平地連五萬塊都養不活一家人，還怕被漢化。」（蔣斌，2010）

在這樣的對峙下，三方的意見更是無法達成共識，政府跳過重建階段的第二階段（組合屋）直接跳至第三階段（永久屋）並將興建永久屋的權力下放給民間團體與金援的企業後，政府的介入似乎就在這議題上默默引退了，留下與受災戶的溝通管道就從原有的一政府與民間單位皆和受災戶溝通，變為民間單位單向與受災戶溝通。

如此的情況下，災民更是感受到孤立無援，為保存族群特有的生活文化，及對土地的情感，也不乏有拒絕民間團體進入興建組合屋的堅持災民，此舉讓相同組群

的他們，從一分爲二，一派爲永久屋派；另一爲守舊派。他們擔心文化不再，當舉行祭典的時候居住於永久屋的災民不免會想：「還能殺豬嗎？」；守舊的一方，也想著：「他們會上來和我們一起嗎？」。

政府制定政策之時，應更重視聽見人民心聲及尊重該地文化，而不是一昧的爲了快速達到救災績效，而草草做下能改變許多家庭的重大決策。

參、莫拉克風災中社區重建工作者的角色

災害復原與重建階段最重要的是凝聚社區居民的共識（謝志誠等人，2012）。如今永久屋已落成，災民也已入住，然而透過媒體的渲染，外界的爭論仍未減少，在這樣一個新興社區中，原先的聚落並未消失，然而公部門的重建機構人員、民間參與重建的非營利組織人員，卻成爲外來者，在面對災民的需求及考量部門的立場下，工作者要從何著手進行社區營造，的確是一個全新的挑戰。

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興建。亦即，災害復原必須重建鑲嵌在學校、職場、兒童安頓、商家、宗教、休閒活動等的金字塔社會關係中（Campanella, 2006: 142，引自謝志誠、傅從喜、陳竹上、林萬億，2012）。

陳文玲（2012）認爲，重建的過程中

觀察到族人在重建適應過程中，對於天然災害的順應力很強，然而在遇逢社會性因素，或說是政策因素的挑戰時，有些人也只是採取順應的態度無抵抗力地接受政府及社會的安排。但也有少數的人卻會採取對抗捍衛自己的權益。因此無論受災與否，同村的族人對於未來的生活，產生原村重建與外移求取工作機會，即凝聚與分離兩股方向發展；受災的族人則出現接受政府的安排以及挺身對抗政府政策的兩種極端的抉擇。重建工作是多面向的，永久屋的興建之後，隨之而來的即是重建工作者需要積極投入社區營造，深入居民的文化，提供給居民最合適的資源並提升其能力，讓受災戶能夠盡量貼近自身的想像，去重建一個屬於他們的家園。

重建工作者在社區中可以扮演什麼樣的角色，又可以透過資源運用實踐什麼樣的行動？詹穎雯（2012）提到，對許多災民而言，失去的不只是原有家園，同時也失去了原本賴以維生的生計領域，重建後若只提供居所，在災民生計無所著落的情形下，則將衍生另外的社會問題。重建會在推動數十個由各慈善團體所援建的永久屋社區之初，即強調應同時解決入住災民的生計問題，包括發展社區特色產業、開發有機農場與興建教堂等，都納入規劃範圍之中，因此，在災民入住永久屋社區時，其生計問題亦已同時被照顧到，使災民真的可以在新社區中落地生根。

鄭麗珍（2010）也在其文獻中引用了香港社會服務聯會建議社會工作人員在災變事件的不同階段中可以扮演下列的角

色：

(一) 危機諮商和提供意義感

協助災民進行心理諮商輔導，抒解降低災後創傷後症候群的衝擊，協助居民開始重建社區，協助民眾恢復原有的生活方式、探討災變事件對民眾的意義感、開始蒐集災變事件的相關物品。

(二) 舉行例行居民會議

社區重建需要努力許多年，舉行例行性的居民會議與社區派對（每週供應好吃的食物）可使災民期待未來、探討未來社區重建事務。

(三) 聘用社區組織者

政府可以聘任社區工作人員或委託非營利機構的社工人員為社區/村落組織者，帶領著社區中的民眾參與討論和執行社區重建的規劃，進而待在重建社區從事社區發展至少三年以上。

(四) 培植草根組織者

社區組織者應積極找尋合適的社區居民組成草根組織，提供部分重建費用來重建社區。

(五) 預防資源濫發和腐敗

協助社區居民或收容中心執行救災物資的發放，增進民眾自律。郭瑞坤、林張秦瑞、沈逸晴（2012）也在其研究中針對推動社區重建中重建行為者的角色作說明：民間團體的角色，主要為輔導者與協

助的角色，做為社區營造的推動與激勵者的角色，主要為社區營造自主性的培育，鼓勵社區居民的參與，積極提升社區的參與，尤其當災區居民對政府推動重建社區工作信心不足時，更須實踐執行計畫的責任，透過民間團體的推動，激勵居民參與社區重建營造事務。

災後重建所需要的人力眾多，政府相關人力往往無法應付，若由民間團體作為重建的輔導主體，除可以納入更多專業人力投入社區營造之中。此外，重建事物往往更需要彈性，民間團體往往比行政單位更具彈性，更可以因應社區重建事務。相較於政府的角色，則是建構在委託的關係，政府對於民間團體，主要負起監督責任與相關規範，然而也須建立在彼此信任之上，不要政府委由民間團體執行，卻處處干涉，此也會窒礙重建事務的推動。

從相關研究的概況而論，災後重建社區營造過程中，不同組織團體間的溝通橋樑，包括社區與中央政府和地方政府、中央政府和地方政府。協助重建社區營造的形成、願景的規劃以及社區藍圖的設計，社區問題的發掘，由熟悉地方生態或是較易融入地方生活的民間團體擔任，可以協調當地社區與政府之意見，做為溝通之橋梁。

綜合以上文獻，研究者將其所提及的社區組織者（即為本文描述的社區重建工作者）可扮演的角色歸為以下三類：(一) 帶領者：帶領民眾討論和執行重建規劃；(二) 資源的連結者：協助引介心理諮商輔導資源；(三) 資源開發者：培植社區內可

運用的人力資源，讓外部資源介入的同時，不停止內部資源的流動。

肆、結論

莫拉克颱風所造成的災情影響是大面積的土石崩落，無法原地重建，依照政府重建規劃，直接跳過中繼屋的階段，進入永久屋的興建，又政府將永久屋興建工作權力下放給非營利組織進行後，即退出重建工作的中心，從此興建永久屋的溝通方只剩災民與非營利組織。研究者認為非營利組織同時背負政府與災民的期待，為了因應兩方的需求，因此非營利組織必須建構一個溝通的橋樑，而此橋樑即為社區重建工作者。

社區重建工作者在任務執行過程中，所扮演的角色及任務為(1)危機諮商和提供意義感；(2)舉行例行居民會議；(3)聘用社區組織者；(4)培植草根組織者；(5)預防

資源濫發和腐敗；(6)輔導者與協助者；(7)社區營造的推動與激勵者。其角色及任務主要方向為促進社區總體營造，藉由深入及了解居民的文化，提供給居民最合適的資源，讓受災戶能夠盡量貼近自身家園重建的想像，重建一個屬於他們的家園，與災民一同前進。

因為上述相關討論，研究者認為社區重建工作者在當中所扮演的角色是多元且需要面對的窗口不單只是非營利組織還有災民，雖是如此，社工重建工作者角色還是會因不同災情而有所變動。

(本文作者：邱柏勳為靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系碩士生；李依仁為靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系碩士生；洪毓芸為靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系碩士生)

關鍵詞：莫拉克、異地重建、社工角色

註釋

註 1：在莫拉克風災中，臺東太麻里以南的數個部落皆因橋樑中斷而與外界失聯，國家與慈善資源一時之間難以進入此地。但是，「孤島」困境並沒有讓部落因此陷入危機，反而讓部落快速建立自身組織、分配救災工作，重拾部落共同生活的慣習。嘉蘭部落於災後分為兩地安置，一處在部落內的活動中心，一處在介達國小教室內。然而，隨著 8 月的結束，介達國小恢復上課，也讓居於教室內的災民不得不移至國小活動中心安置。居民在國小活動中心搭起帳篷，自稱「八八山寨」，並組成「臺東縣金峰鄉嘉蘭村 88 水災自救自律管理委員會」進行分工，設有主任委員、執行秘書、伙食、場地、衛生、資源、教育、權益關懷等小組，設有組長與工作規則，保持災後部落正常運作。

📖 參考文獻

- 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？。 **臺灣社會研究季刊**，78，437-449。
- 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之叢林世界中的對抗與戰鬥。 **臺灣社會研究季刊**，78，363-401。
- 何日生 (2009)。聯合報。 <http://www.coolcloud.org.tw/node/45796>。
- 郭瑞坤、林張秦瑞、沈逸晴 (2012) 災後社區重建機制：解析 921 地震和莫拉克風災重建經驗。 **中國地方自治**，10，21-46。
- 陳文玲 (2012)。莫拉克風災後嘉蘭村的重建：一個災害人類學的研究。 **華人應用人類學學刊**，1，157-173。
- 陳儀深 (2011)。 **八八水災口述史：2009~2010 災後重建訪問紀錄**。臺北市：前衛。
- 董新華 (2012)。莫拉克颱風嘉蘭村災後家園重建與社會文化復振。 **原住民自然文期刊**，3，77-98。
- 詹穎雯 (2012)。臺灣災後重建典範 社會管理系統體現。 **營建資訊**，354，24-29。
- 蔣斌 (2010)。災難、文化與「主體性」：莫拉克風災後的省思。 **思想**，14，19-32。
- 鄭麗珍 (2010)。社會工作人員在災變事件中的角色。 **社區發展季刊**，131，89-100。
- 謝文中、鄭夙芬、鄭期緯 (2010)。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。 **臺大社工學刊**，24，135-166。
- 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。 **臺大社工學刊**，26，41-86。