

# 九二一震災後之原住民族生活重建工作

邱汝娜

## 壹、前言

九二一大地震中，原住民死亡二十九人、重傷十四人、輕傷九人、失蹤二人，房屋全倒計八三六戶、半倒計八六四戶，主要災區為南投縣仁愛鄉、信義鄉、苗栗縣泰安鄉、臺中縣和平鄉等山地鄉及南投縣埔里鎮、魚池鄉（德化社）、臺中縣東勢鎮等鄉鎮平地都會區。另苗栗縣南庄鄉及嘉義縣阿里山鄉之公路及房屋亦部分遭受波及。

由於受災區域多屬山區及偏遠地帶，

道路坍方、交通中斷，通訊、水電亦遭損壞，使救災更顯困難與緩慢，使得原住民對於福利資源訊息更加不易。在遭遇親屬傷亡、所住的房屋倒塌、毀損，卻又無法取得外界援助資源之下，讓原住民人心徬徨、不安。

此外，原住民災區地質結構鑑定結果顯示有七個部落需要遷村，其他則須整地重建。在原住民經濟不寬裕之下，加上保留地不易取得貸款，重建家園相當不易，造成原住民相當的心理壓力。因此原民會在地震發生後，以緊急救災措施為優先，以災民安置重建為主軸，規劃策定震災緊急救災措施、災民安置、災後重建計畫等

工作。

為期各級政府研擬之重建計畫均有規則可資遵循，俾利重建計畫之研擬與推動，行政院災後重建推動委員會訂定「災後重建計畫工作綱領」，將整體重建計畫區分為「公共設計畫」、「產業重建計畫」、「生活重建計畫」及「社區重建計畫」等四大項，由各政府單位依其職權制定相關措施。以下即說明原民會制定之原住民族生活重建工作之梗概。

## 貳、即時處理措施

針對此次重大震災，原民會本著「救

人爲先、關懷至上」進行緊急應變措施，主要的措施如下：

### 一、辦理急難救助

因應原住民遭受的死亡、失蹤及輕重傷情勢，各鄉鎮除依行政院規定提撥之死亡與傷害慰助金外，原民會另依補助原住民急難救助要點規定發給急難救助金，死亡及失蹤者每名五萬元整，重傷者每名三萬元整，輕傷者每名一萬元整；另發給社區賑災慰問金。

### 二、發放家園重建慰助金

除依照行政院規定補助房屋倒塌慰助金與租金外，另專案補助原住民房屋全倒者每戶十五萬元整，半倒者每戶六萬元整，總計補助全倒戶一千一百七十五戶，半倒戶一千一百零七戶。

### 三、發放學生急難助學金

專案補助高中職以上原住民學生急難救助金。自有房屋全倒者，高中職學生每名公立一萬元、私立一萬五千元，大專學生每名公立一萬五千元、私立二萬元；自有房屋半倒者，高中職學生每名公立五千元、私立八千元，大專學生每名公立八千

元、私立一萬元；父母雙亡者，高中職學生每名公立二萬元、私立三萬元，大專學生每名公立三萬元、私立四萬元；父母一方死亡者，高中職學生每名公立一萬元、私立一萬五千元，大專學生每名公立一萬五千元、私立二萬元；共計發給四百三十萬六千元整，受惠學生三百六十一人。

### 四、災民安置

原住民災民大致可區分爲山地鄉及平地鄉（鎮、市）都會區兩類。山地鄉以恢復道路交通、通訊、水電等優先考量；平地鄉（鎮、市）都會區原住民災民，由於難與一般災民區分處置，考量其族群特性，結合民間團體與都會區原住民社團，設立據點，建立戶籍及聯繫資料。

#### (一) 鑑定危險房屋

協調行政院公共工程委員會、地方政府等單位，派請專家辦理原住民災區房屋受損鑑定工作，凡屬危險房屋者，立即拆除，以免災民受二度傷害。

#### (二) 提供安置協助

1. 提供臨時住所組合屋  
協調世界展望會等民間團體提供臨時

住所組合屋，安置仁愛鄉、信義鄉、和平鄉、泰安鄉、埔里鎮、魚池鄉、東勢鎮等災區原住民災民。

#### 2. 租賃住宅者發放租金

對於選擇租賃住宅之災民，發給租金補助每人每月三千元，爲期一年。

#### (三) 勘查危險部落

協調成功大學防災中心、高雄高苑技術學院暨行政院農委會水土保持單位派專家協助勘查山地鄉原住民災區。勘查結果發現需遷村的部落有七個，需進行整地重建或災情輕微，不需遷村的部落有十個。

#### (四) 辦理災後心靈重建

補助中華民國社會工作專業人員協會辦理原住民災區工作人員心理重建訓練計畫，並結合教會、社團、學校及醫療團體等單位，於災區辦理心理復健計畫。邀請醫療、心理、社工、牧師、防震等專業工作人員義診、專題演講、提供個案輔導、衛生環境教育以及防震知識等項服務。

#### (五) 辦理災區環境清潔

補助災區三十七所衛生所發動社區及民間社團等辦理災後環境清潔整理及消毒

工作，提供捕蚊紙、蚊香、消毒藥水及治療蚊蟲咬傷之藥劑，並辦理衛生教育宣導計畫。

#### （六）設立都會區震災服務站

於伯特利聖經書院、東勢林區管理處、臺中縣太平市戶政事務所及臺中市中山教會成立埔里鎮、東勢鎮、臺中縣及台中市都會區震災服務站，輪調本會補助各縣（市）政府三十六名原住民生活輔導員及法律服務員，協助都會區原住民了解各級政府之賑災措施及民間團體所提供之資源，受理急難助學金及重建家園特別慰助金之申請，以迅速有效推動都會區原住民災後重建工作。

## 參、生活重建目標及架構

生活重建涵蓋的項目繁多，各單位本其職責訂定相關措施，原民會為善盡照顧原住民的職責上，亦訂定針對原住民的生活重建計畫，原住民同胞除了可享業務主管單位提供的福利外，同時可享有原民會

提供之服務。原民會本著：快速重建原住民災區家園及照顧災區災民生理、心理各面向之原則，擬定原住民九二一震災生活重建計畫。主要的內容可分心靈重建、老弱照護、就業服務、建立原住民部落健康互助網絡等四大方向。

### 一、心靈重建（註一）

九二一地震中部地區災情慘重，政府及國內外眾多資源投入緊急救援工作，然而在緊急救援工作結束之後，災後心靈的重建工作更顯重要。因為在重大災難事後，許多人在一夕之間就得面臨完全不一樣的人生。在這樣的傷痛經驗中，往往也是當事人需要面對漫長痛苦的開始，如何以較正面的態度來幫助自己或親友度過這段內心的旅程，是當事人要學習的課題。因此對於原住民地區的受災原住民，除了現實生活的安頓外，將透過宗教團體及專業社工，協助個人調適心理的創傷，一方面在生活的各個層面具體而微的幫助每一個人向自我交代「我是有用的」（因為面對親人的傷亡時，許多人會自責，進而否定自我。）；另一方面也要經由部落意識

的建立，以及其他由下而上的努力，幫助每個人再建活著的意義。

因此，為掌握協助對象，鼓勵災民走出陰霾、自立自強合力重建家園；為有效利用政府、宗教及其他民間團體資源，強化災區重建；為配合重建需要，優先運用災區人力，及早恢復災區生機；為加強民眾防災應變能力及知識之宣導。制定以下措施：

#### （一）調查災區需求，評估自決潛在能力

結合專業社會工作人員、生活輔導員、村幹事及大學社會工作學系等，實地調查災區之現況與需求，瞭解可用資源及其利用和整合狀況，確認各相關部門在災區提供服務的角色、功能與執行現況，發掘災區主要問題與自決潛在能力。

#### （二）結合民間資源，協助災民

##### 走出陰霾

號召並組織宗教、社工、心理衛生工作人員共同投入，分別針對倖存者、救難人員及罹難者家屬等，擬定立即治療及後

續追蹤計畫，辦理部落聚會、團體諮商輔導、家庭訪視、醫療服務與衛生教育、災難應變教育工作、媒體教育及祀典、文化活動等，撫慰受創的心靈，並教育民眾如何尋求適當協助，以協助受災原住民走出陰霾，重建家園。

### (三) 辦理社區照顧，恢復家庭

#### 獨立自主

結合地區醫院、大學社工系、民間社福團體及鄉鎮公所，辦理原住民災區原住民老人及身心障礙者居家服務暨營養餐飲服務計畫，讓需要照顧之獨居或無依之老人以及身心障礙者獲得適當的照顧與關懷，減少地震所帶來的衝擊，並增加災區居民工作機會與收入，及早恢復家庭之獨立性。

### 四 運用文藝創作，留存原鄉

#### 震災史實

補助或委託辦理攝影比賽、藝術創作、表演劇坊、徵文比賽等，昇華民眾情感，協助民眾勇敢面對未來，並忠實記錄原住民部落賑災前後史實，建立本土救災

經驗。

### (五) 善用部落資源，扶植部落

#### 自助系統

重視在地化，發行社區刊物，辦理研討座談，建立社區守望相助團隊，協助部落展開自動自發、永續經營能力，以因應外力團體陸續撤出後之部落重建工作。

### (六) 協助原住民災區教會重建

原住民百分之九十五都信仰基督教與天主教。教會一向在原住民地區扮演重要社會教化的工作，也為原住民心靈的寄託所在。九二一地震後，教會除協助心靈重建外，因原住民地區資訊不發達，亦兼作政府各項措施宣導工作。由於此次震災亦使教會受損嚴重，因此，教會的重建便成為原住民心靈重建工作重要的一環。然而原住民地區教會經費向為拮据，平時經費來源主要依靠募款，由於信徒在此次災害中已無力奉獻，其他地區的捐款亦多流向各震災基金，政府又無法編列預算補助（資本門），因此協助其向「九二一震災重建委員會」申請補助。預計重建者有二十五座教會，修繕者有十座。合計總金額逾

二億。

### 二、老弱及失依照護（註二）

原住民在臺灣社會自成一个相當完整的族群社會形態，原住民具有獨特的歷史文化背景、生存活動空間和相對劣勢的發展機會結構條件，原住民福利的建構，乃需要較多重重的考量。由於部落人口的老化，獨居老人日多、傳統部落的逐漸瓦解、老人地位式微，身心障礙者更面臨雙重的劣勢情境，原住民地區亟待政府依照原住民特性予以補強，建立家庭及社區照顧網絡，協助日常生活功能需他人協助之獨居老人及身心障礙者得到所需的持續性照顧。

九二一地震造成許多地區的老人與身心障礙者之處境更加的艱難，特別是居住於原住民地區，生活失去依靠之老人或乏人或親屬無力照顧之老人或身心障礙原住民，生活更陷入困頓中。因此，原住民災區失依老人及身心障礙者之生活重建計畫更有其迫切性及必要性。

提供獨居或失依老人及身心障礙原住民居家服務，以確保其正常生活功能，提

昇其居住環境與生活之品質；提供營養餐飲服務，以協助解決其餐飲問題，並維護其身體之健康；同時為增進災區原住民就業機會，特聘用在地部落（或社區）婦女提供服務，減少地震災後的家庭經濟負擔；再運用專業社工人力從事福利服務之策劃、整合與評估，以助提昇山地部落之福利服務供給，進而提昇原住民之生活水準。採取以下措施：

#### (一) 服務項目：

##### 1. 居家服務

(1) 日常生活照顧：協助膳食、環境與個人清潔、陪同或代購生活必需品、陪同就醫或領藥等。

(2) 文書服務：協助辦理相關福利之請領、代寫書信、聯絡親友等。

(3) 精神支持服務：有關健康與生活之關懷、慰問及情緒紓解等。

##### 2. 營養餐飲服務

(1) 送餐到家服務：由居家服務員送餐到家。

(2) 午餐俱樂部：集中社區之定點用餐。

#### (二) 服務人員：

##### 1. 居家服務員

招聘「以工代賑」之專職居家服務員一〇〇位（苗栗縣泰安鄉、臺中縣和平鄉、南投縣信義鄉、仁愛鄉之原住民部落及埔里鎮，每村里至少配置二名），以責任區方式，負責該村里需要協助之老人與身心障礙者從事家事服務工作。

##### 2. 專職社工人員

招聘專職社工人員二十五名（每一鄉鎮五位），從事個案申請與輔導，以及服務之督導、評估與協調等相關事宜。

##### 3. 志工人力

由承辦單位、專職社工人員負責招募志工人力，以協助居家服務員從事或支援家事服務或送餐服務工作，預計招募志工三〇〇位。

#### 三、就業服務（註三）

原民會於八十八年三月進行之「原住民就業狀況調查報告」指出，原住民之失業率為七·五五%，比同期臺灣失業率二·八四%高出二倍餘，經過這次震災

後，災區原住民之失業情形更是雪上加霜，許多人因廠商關廠而失業，有的是負擔家計者，但因子女都交由原鄉之祖父母隔代照顧，必須暫時離職，以先重建自己的家園及安頓家庭為第一要務。

原住民在經濟財產累積上之觀念相當薄弱，政府雖提供低利之房屋貸款，卻因山地保留地之價值偏低，一般銀行無法核貸其較高金額，致逢此災難即陷入窘境，其自力救濟之方式，就是在都市邊緣地區自搭違章建築，造成社會之另一問題。所以欲讓原住民重新站起來，必先幫助其重建自己的家園，在無後顧之憂的情形下，能使其迅速再進入職場，一旦有了收入，許多的家庭問題及社會問題皆可迎刃而解。

因此為確實掌握原住民失業人口之現況與需求，以促進原住民就業，解決原住民就業問題，採取以下措施：

#### (一) 建立災區原住民失業人口

##### 通報系統

以各村辦公室及都會區原住民生活教育協進會為通報單位，由通報人員進行家

戶訪查，遇失業者即推介至當地公立就業服務機構輔導就業，每月並造失業人口名冊及統計表，以確實掌控。

## (二) 提供災區原住民各項就業資訊

### 及媒合輔導

每年在各災區部落辦理二場次就業媒合座談活動。加強就業及創業諮詢服務。提供即時之就業資訊。

## (三) 辦理災區原住民各職類

### 訓用合一之職業訓練專班

針對震災重建需求開辦原住民職訓專班，如建築設計、電機修護、水電、營建、木工裝潢、重機械等。

## (四) 辦理災區原住民社區型

### 傳統技藝訓練班

對災區原住民補助辦理社區型技藝訓練，如木雕、陶藝、手工編織、竹編、藤編等傳統文物。

## (五) 提供災區原住民「家園公共設施

### 重建臨時工作」機會

針對泰安鄉、和平鄉、仁愛鄉、信義鄉、埔里鎮及東勢鎮地區原住民提供「家園公共設施重建臨時工作」機會，以協助

原住民災區各公共建設得以重建。

## (六) 為災區原住民投保從事

### 災區重建工程意外保險

災區原住民從事各項重建工程者，每人每年補助投保新台幣二〇〇萬元額度之意外保險。

## 四、建立原住民部落健康

### 互助網絡

透過成立或強化現有部落健康促進目的組織，整合外來社會資源，並建立部落健康醫療自助互助之網絡，加強原住民災區凝聚及災後心理重建輔導，使「部落原住民健康，原住民自己來」，營造新的部落文化。

因此為增強原住民部落災後自我健康照護能力；強化原住民部落運用社會資源提升生活重建能力；落實災後原住民身心創造重建，採取以下措施：

## (一) 委託學術單位、衛生所、社工團

體、現有部落中之認養機構，於各部落中整合教會、學校、外來資源等成立健康促進自治組織並辦理人員訓練。

## (二) 每部落成立醫療健康自助互助服務

隊，由災區之健康促進組織及衛生所辦理種子教師講習，並發與證書。

(三) 由自助互助服務隊協助結合專業團體對於受創家庭進行心理輔導，並對身心受創者需求進行列冊管理，補助其就醫及家屬陪醫生活費、交通費，減少就醫障礙。

(四) 選定已有自治組織經驗之災區部落每年四個，兩年共計八個，由學術單位協助辦理建立發展評估模式，並辦理觀摩會，推廣至災區各部落。

(五) 暑期招募災區就讀護理、社工系學生(約五十名)，暑假約六星期，利用語言、生活習性相近之優勢辦理衛教及家戶衛生指導，並增加災區學生工作機會，協助重建家園。

## 肆、結論

原民會處理此次救災以緊急救災為優先，讓原住民同胞能在大難過後，迅速恢復日常生活，以利於未來的重建工作。在救災的同時，亦另行規劃接續的重建計

畫，避免重建工作開始之後，原住民同胞的生活需要再次變動，也減少人力物力的浪費。

此外，在重建計畫中，亦重視原住民的參與，以加強原住民的共同記憶。原住民有群體活動的傳統，然而在時代轉變中，部落青年流落他鄉，造成族人文化延續的斷層。因此，重建工作不只是協助族人建立安身立命的居所，也希望重建族人共同生活的家園，連結漸趨式微的文化脈絡，使原住民能在足夠的物質生活之外，同時尋回族人的文化自尊。如此，有助於災後重建工作的進行，以及原住民文化的復興。

（本文作者現任行政院原住民委員會社會福利處處長）

### ◎註釋：

註一：此類別之主管機關包含文建會、內政部、國防部、教育部、衛生署、青輔會、原民會。主要方向為結合宗教及其他民間團體力量，透過文化宣傳活動、心理諮商、講習、訓練課程等，辦理災民、救災人員及

社會大眾心靈重建工作，撫慰社會大眾之心靈創傷。例如文建會研擬九二一震災心靈重建系列活動。

註二：此類別之主管單位有內政部、國防部、原民會、文建會，主要針對受災對象之不同需要，結合宗教及其他民間團體力量，訂定各類救助措施，分工合作，提供災區失依老人、孤兒、身心障礙者及生活扶助戶之後續協助與照顧，並協助組屋臨時社區住戶建立社區意識，協助災民重建生活。例如內政部函頒「九二一地震災民救助及慰助金之核發事宜」、「九二一大地震安置受災戶租金發放作業要點」，國防部函頒「受災戶在營服義務役官兵辦理停役、提前退伍規定」等。

註三：此類別主管單位有勞基會、青輔會及原民會，工作方向為配合災後工作之推動，妥善調配重建所需人力，輔導原住民投入重建工作；加強失業輔助，就業服務及職業訓練等措施，協助災區失業災民就業。

如勞委會函頒「協助九二一集集大地震勞工災民以工代賑就業服務措施」，「專案受理受災勞工重建家園實施要點」等。

### 參考文獻：

行政院原住民委員會 行政院原住民委員會「執行九二一震災後心靈重建工作」概況說明 八十八年十一月

行政院原住民委員會 九二一大地震原住民災區災後重建工作簡報 八十八年十一月

行政院原住民委員會 九二一地震災後就業服務方案 八十八年十一月

行政院原住民委員會 原住民心靈重建類別計畫 八十八年十二月

行政院原住民委員會 九二一震災原住民地區災後復建工作報告 八十八年三月

行政院災後重建推動委員會 災後重建計畫工作綱領 八十八年十一月