

以原住民族的重建需求為觀點- 探討家園重建政策 與原鄉期待的落差與衝突

全國成

壹、前言

社會學家認為「家庭」是社會體系運作賴以建構的基石，是個人人際關係發展的基點（鄭麗珍，2002）。家是一個人成長發展的基本搖籃；山林中的部落與土地更是台灣原住民文化傳承的營養素。這次莫拉克風災重創損毀了原鄉數以千計的住家，造成近數千名的原住民被迫離開部落住進山下的安置營區或中心，有數十個部落要面臨遷村的割捨與煎熬的抉擇。筆者在開始整理這篇資料時，心中百感交集，因為在筆者身為社工人第十年時碰到「九二一大地震」參與了機構賑災救援重建工作三年專案的工作（全國成，2001），十年後，又碰到另一個天然災難「莫拉克八八水災」，筆者再接受機構的指派擔任八八水災重建專案的執行長任務，預定以三年的

重建專案計劃參與這次的重建工作（台灣世界展望會，2009）。長駐在高屏地區的專案辦公室，真是一個挑戰，因為筆者過去一直沒有在南部服務的經驗，一切得從頭來建立合作關係，從去年（民國九十八年）八月八日以後，有很多的機會要與受災的原住民部落與族群（阿里山鄉的鄒族、高雄縣那瑪夏鄉及桃源鄉的布農族、高雄縣茂林鄉的魯凱族、屏東縣八個原鄉的排灣族及魯凱族、台東縣三個鄉的排灣族及魯凱族）拜訪聚會討論重建合作的想法；同時還要定期參與行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會召開的各項協調會及重建進度管控會議；各縣政府也有自己的重建會要求筆者的機構出席參加，初步統計筆者從去年八月到現在的六月底的三〇〇多天，就已參加大大小的會議也有二〇〇次左右，平均每一點五天就有一個會要參與，在會議中可以看到每一個與會的人及

政府官員對這次受災最嚴重的原鄉社群都有不同的觀感、評論與回應。

自己是台灣原住民（布農族巒社群），檢視這次八八水災的災情，約有七成都是原住民鄉村，以一個原住民社工老兵，欣然接受這個挑戰，是想試著以原住民的觀點參與這個重建工作的機會多為原鄉的需求作倡導，為原鄉族群在重建的工作上一起努力爭取應有的被尊重與支持。這就是筆者希望藉這篇專題整理出八八水災之後到今天將屆一年的時間，探討原住民與政府在重建政策上的交會後雙方產生的激盪到逐漸趨於妥協及共識的歷程，供各為讀者及社工先進們參考。

筆者沒有意思要在此文章批判任何政府單位及社服團體及受災區的在地組織，而是想以摘要記錄的方式，呈現受災原鄉的觀點檢視這次莫拉克風災後的重建工作，那些是值得我們社工人注意省思的事

務。

貳、原鄉受災的情形及族人的期待

莫拉克風災受創最嚴重的地區有七成以上在原鄉地區，可以從二個資料統計來看這次莫拉克風災受災嚴重度及受害族群是以原住民鄉為主要的受災範圍，一是「村落被履勘安全鑑定為不安全的部落－原鄉部落多於非原鄉的鄉村部落」（圖表一）；

在需要被安全鑑定的總部落數有 82 個，除了嘉義縣十字路部落及豐山部落主要住戶為閩漢族外其餘的 80 個部落都是主要以原住民居住人口的部落，占不安全之虞需做履勘安全鑑定的村落的 97%，更加佐證了這次莫拉克風災受創最嚴重的範圍為是原住民居住的原鄉地區。

（圖表一）原鄉部落安全履勘一覽表

6 縣	18 鄉	82 村落
台中	和平鄉	松茂、新佳陽
南投	仁愛鄉	翠華、精英、力行
嘉義	阿里山鄉	達邦、內來吉、外來吉、里佳、樂野、特富野、山美、新美、茶山、十字路、豐山
高雄	那瑪夏鄉	南沙魯（民族）、馬雅（民權）、達卡努瓦（民生）、青山

	桃源鄉	復興、寶山、寶山村二集團、新藤枝、舊藤枝、梅山（梅山口）、勤和、東莊、四社、桃源、美蘭、高中、草水、建山、拉芙蘭、樟山、阿奇巴、花果山、過河
	茂林鄉	茂林、萬山、多納
屏東	霧台鄉	阿禮村、吉露村、大武村、佳暮村、伊拉部落、好茶村
	牡丹鄉	高士、中間路
	三地門鄉	德文、達來、大社
	泰武鄉	泰武、佳興
	來義鄉	義林、來義(西)、來義(東)、丹林5鄰、丹林6鄰、大後
	滿州鄉	長樂村（分水嶺部落）
	瑪家鄉	瑪家
	獅子鄉	竹坑、中心崙、丹路（伊屯部落）
臺東	達仁鄉	新化、南田、台坂、土坂、新興
	大武鄉	大竹村、大鳥村、富山、愛國蒲、加津林
	太麻里鄉	泰和、香蘭、壠坵、金崙村（金崙溫泉）、多良（大溪部落）
	金峰鄉	嘉蘭村

二是「政府規劃設置的永久屋基地一覽表」（圖表二）。原鄉部落的數量多於非原鄉鄉村的數目，在政府已知的管控的永久屋基地的 17 基地中有 12 個基地（佔

70%）都是為來自原鄉之原住民受災戶遷移入住而興建的基地，由此可見原鄉受災的情形多於非原鄉的受災戶！

(圖表二) 政府規劃設置的永久屋基地一覽表

基地編號	基地位置 (名稱)	主要安置的社區部落	規劃興建 永久屋 戶數	主要被安置之 (族群)	認養興建的 NGO 團體
01	高雄縣 月眉農場	那瑪夏鄉、桃源鄉 茂林鄉、甲仙鄉、 六龜鄉等 12 個村	1540 戶	布農族、魯凱 族、平埔族、客 家人、閩漢。	慈濟
02	高雄縣 五里埔	甲仙鄉小林村	90 戶	閩漢及平埔族	紅十字會
03	屏東縣 瑪家農場	三地門鄉-大社村、 瑪家鄉-瑪家村 霧台鄉-好茶村	483 戶	排灣族、魯凱族	台灣 世界展望會
04	屏東縣第 25 林班地	牡丹鄉中間路部落	45 戶	排灣族	台灣 世界展望會
05	屏東縣 舊高士部落	牡丹鄉高士部落第 6、7 鄰	47 戶	排灣族	台灣 世界展望會
06	台東太麻里鄉 德其段	太麻里鄉太和村	31 戶	閩漢	台灣 世界展望會
07	台東 舊大武國小	大武鄉富山社區	31 戶	排灣族	台灣 世界展望會
08	台東 賓茂國中旁	太麻里鄉金崙 、多良部落	15 戶	排灣族	台灣 世界展望會
09	台南縣 芒果蒸熟場	南化鄉-玉山村、東山鄉- 南勢村、 楠西鄉-密枝村	45 戶	閩漢、平埔族	慈濟
10	嘉義番路鄉轆 子腳段	番路鄉公田、工興、草 山、名和等個村	43	閩漢	紅十字會
11	南投水里鄉林 務局	水里鄉新山村	10	閩漢	張榮發 基金會
12	屏東長治 中央電台	屏東霧台鄉吉露、阿禮、 佳暮、大武 三地門鄉達來、德文	第 1 期 125 戶 第 2 期 250 戶	魯凱族、排灣族	第 1 期慈濟 第 2 期未定案
13	屏東新赤農場	屏東來義鄉	300 戶	排灣族	紅十字會
14	屏東南岸農場	屏東泰武鄉	197 戶	排灣族	紅十字會
15	台東嘉蘭第 2 基地	金峰鄉嘉蘭村	15 戶 5	魯凱族、排灣族	台灣世界展望 會
16	台東嘉蘭第 1 基地西側	金峰鄉嘉蘭村	50 戶	魯凱族、排灣族	台灣世界展望 會
17	台東嘉蘭第 1 基地東側	金峰鄉嘉蘭村	33 戶	魯凱族、排灣族	紅十字會

資料來源:行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會 (99 年 3 月)

參、原鄉部落受災情形及族人對災後重建的期待

原鄉部落的族人多能接受目前剛受風災大水沖毀的部落周遭環境、部落的地基是相對不安全的地方，可以暫時離開這期間內有立即危險之虞的地方。所以部落一開始在部落重建的期待想法可歸納他們的訴求整理如下：

(1)提供中繼屋短期安置為空間，讓族人
人有足夠的時間討論部落是否要長期遷村
的大事。

(2)保留原住民返鄉在自己土地耕作
及守護山林的權益。

(3)尊重原住民文化在重建過程不被
漠視而消失。

謹摘錄一些部落自發性的災後重建聯盟組織的訴求資料內容，筆者引用南沙魯村(民族村)、小林村，因為南沙魯村及小林村的原來部落有遭受極嚴重的毀損，他們的自發性重建自救會所發出的訴求最具代表性。

合理的條例 草率的過程 荒謬的決策 —杉林永久屋決策公然違背重建條例精神

前言:莫拉克颱風災後重建條例

第二條 災後重建應以人為本，以生活為核心，並應尊重多元文化特色，保障社區參與，兼顧國土保安與環境資源保育。

第二十條 災區重建應尊重該地區人民、社區(部落)組織、文化及生活方式。

此次莫拉克颱風遭受風災的村落中，受災族群甚多，有平埔西拉雅(小林村)、布農、卡那卡那富、沙阿魯阿、排灣、魯凱等等多元族群。為維繫少數族群之文化獨特性，貫徹政府及災後重建條例中第二條「尊重多元文化」之精神，並以人為本，尊重災民之意願，**讓災民可以真正參與重建決策之過程，而非接受地方政府單方面意志之決策**，根本性抵觸災後重建條例之最高立法精神—以災民為重建主體意識。杉林鄉月眉農場之永久屋重建案不應以單一區域、單一鄉鎮、單一部落之造村思維重建，行政院、營建署及各縣市政府、各慈善團體均應以更長遠、更宏觀之歷史格局來看待月眉農場之重建，**將其定義為「多元族群文化重建案」，而非目前設定之「大型集中複合式住宅案」**，廣納台灣各界之建築精英，開放由三大慈善團體共同認捐本案，並將村落重建規劃的「選擇權」開放給受災村民，讓受災村民有機會為台灣有史以來最大型之文化遷村案做出自主性的選擇，自發性的遷村下山，並讓台灣多元文化、多元族群之特色發揚於國際，**成為台灣重建案例之國際級指標，而非八八水災後之「後災難集體建築」之象徵。**

小林 蔡松諭

(98年11月)

那瑪夏南沙魯村陳情書

88 水災，山河變色，家園盡毀，村民已居無定所，有文化斷根之虞、有傳統斷根之虞、有族群斷根之虞。此刻的族人，為了維續原住民族之根本，急需政府單位擬定緊急優惠措施，以安百姓之心。部落族人於部落會議中同心達成共識決定願意配合政府安置遷村計畫。但為維護部落的主體性及延續族群文化，被迫離開山林家園的我們提出以下要求，望 鈞府查照。

陳情一：以「部落」概念，原部落即刻集中安置於臨時組合屋，以利部落公共事務的集體決議及部落居民的共同參與，併納入規劃以下空間。

1. 學校
2. 教會
3. 綜合運動場
4. 兒童遊憩場
5. 工作庇護工場
6. 社區綜合辦公室

陳情二：請 鈞府書面保證組合屋的品質，嚴格檢驗材質。以保族人身心健康及孩童身心發展正常

陳情三：遷村所在的土地所有權，必須歸災戶及部落所有，以安百姓長年之心，延續部落萬世之命脈。並規劃以下公共空間，以建立人文部落。

1. 學校
2. 教會
3. 文化祭場
4. 綜合運動場
5. 兒童遊憩場
6. 工作庇護場
7. 部落綜合辦公室

陳情單位：高雄縣那瑪夏鄉南沙魯村

民族部落重建委員會主席：李長榮

高雄縣那瑪夏鄉南沙魯村長：劉金和

高雄縣那瑪夏鄉鄉民代表：李惠民

村民：林春成、打亥、林春福、游麗、林芷庭、林堅志、李凱君、李保羅、張健華、吳惠蘭、金燕如、張詩涵、翁坤、李智宏、鄭錦峰、李智偉、李韻慧、林榮貴、張孟香、李賴春妹、李張孟蘭、張孟苓、林清章、潘鈺婷、明玉容、明世雄、張素芳、黎光明、賴勝煌、古義華、林吉男

(98 年 11 月)

遷村與安置的觀點

重建條例是在倉促中快速三讀通過，件，整個思考理念是「以個別戶的安置遷移到安全地」的方式來審理永久屋申請之後依據此條例產生永久屋申請資格條件者，檢視這些資格條件

民間團體興建永久屋之申請資格與分配

政府單位(資料位址)99.2.9修正

內政部為利民間團體興建之永久屋順利分配，儘速解決災民居住問題，依多次召集各地方政府及民間團體開會協商取得共識，採從寬認定方式研訂「民間團體興建永久屋之申請資格及規範」，並歷經「行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會」98年9月30日第6次委員會議、98年10月14日第7次委員會議、98年11月25日第8次委員會議、99年1月18日第16次工作小組會議、99年2月9日第17次工作小組會議等討論通過，多次修正放寬，有關目前永久屋之配住對象為縣(市)政府核定之「房屋毀損戶」或「核定遷居遷村戶」或「安全堪虞地區遷居戶」或「安置用地範圍內拆遷戶」，並由各縣(市)政府採以「戶」為單位受理前述對象提出申請，再依下列資格規範進行審查及核配：

一、自有房屋有合法權狀者(含有稅籍者)：

1、災前(98年8月8日前)設有戶籍者：

依災後現有戶籍內人口數分配，即2人以下配住14坪，3-5人配住28坪，6-10人配住34坪，以10人為單元類推(例如：11-12人配住一戶34坪及一戶14坪、13-15人配住一戶34坪及一戶28坪)；惟申請人如出具房屋所有權狀證明原房屋坪數大於分配坪數，則從寬調整分配坪數，並每戶以34坪為上限。

2、未設有戶籍者：

依其自有房屋之登記面積分配永久屋，並配住一戶為限，即自有房屋面積14坪以下者配住14坪、自有房屋面積14-28坪者配住28坪、自有房屋面積超過28坪者配住34坪。

二、自有房屋無合法權狀者，以土地所有權狀(或土地使用證明，如租賃契約或公有土地管理機關繳納最近5年內使用補償金者)及水電費繳納證明者：

1、於災前(98年8月8日前)設有戶籍者：

依災後現有戶籍內人口數分配永久屋，即2人以下配住14坪，3-5人配住28坪，6-10人配住34坪，以10人為單元類推(例如：11-12人配住一戶34坪及一戶14坪、13-15人配住一戶34坪及一戶28坪)。

2、未設有戶籍但有實際居住事實者：

(1) 居住事實可經由村里長及幹事或鄉鎮市公所、社區發展協會、當地派出所或部落會議出具之證明文件；惟嗣後若經檢舉、查證確有不實者，政府得追回其所有權，並追繳期間不當得利。

(2) 分配一戶永久屋，1至2人分配14坪，3人以上分配28坪為上限。

3、未設有戶籍且未有實際居住事實者，不予分配。

三、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。

殊不知原住民部落中的家族中很多是一戶內有二至三戶的成年兄弟組成的小家庭現象，因為山區建地不足，家庭經濟能力有限，很難讓一屋多戶的家庭在颱風前就分戶蓋新家，使得「8月8日之前有住屋產權及戶籍登記」成為第一波申請永久屋最堅硬的門檻，這些沒分戶、沒家屋產權的兄弟們的小家庭，核不到永久屋資格要繼續留在山上危險地段(村落)自求多福，有資格取得永久屋的家人可以下山住在永久屋。形成「災後家人被迫分離現象」後遺症（蔡明哲，2005），原住民看到這樣的條件，恐造成家人分隔在兩地，部落族人也面臨被切割山上山下的局面。例如：屏東霧台鄉新好茶村 177 戶在這次風災中全部被土石流淹埋在河床下，部落的人經部落會議至少要 177 戶能全數遷村到瑪家農場，卻在 99 年 5 月縣府審核通過配得永久屋的才 99 戶。要叫不符資格的 88 戶住那裡呢？著實讓這些災民認為政府照顧不周，有欠公平。

肆、政府重建政策的探討重建條例產生的過程

這次莫拉克風災的災情規模，可以跟十年前的「九二一大地震」相提並論。於是政府也積極參考九二一大地震後的救援重建之政策，於九十八年八月二十八日制定了『**莫拉克颱風災後重建特別條例**』（**重建會，2009**），在立法院三讀通過前的過程發生了災民代表與在野黨反對的行動，還上演了一位原住民籍的女立委跪哭泣地說：「這個條例在沒有充分與原鄉災民及各界意見討論，就匆匆強行闖關通過，原住民在原鄉的利益會受到很大損失」。這景況說明了「溝通協商不足」「倉促立法」的法令到最後徒增政府於重建條例與重建工作在未來的半年的時間裡，常發生受災原鄉居民不斷反對及抗爭的事件發生，為此政府與人民彼此要多耗一些時間精力來磨合一開始就不一致的觀點。

重建條例與原住民相關的內容

前面一段已說過，這次受災波及最嚴重的地區多為原住民，然而細看重建條例在總共三十條的條文中僅有四條有提到把「原住民」的觀點與概念放入其中（圖表四）。

圖表四：莫拉克颱風災後重建特別條例(摘錄)

第一條	為安全、有效、迅速推動莫拉克颱風（以下簡稱颱風）災後重建工作，特制定本條例。本條例未規定者，依災害防救法及其他相關法律之規定辦理。但其他法律規定較本條例更有利於災後重建者，適用最有利之法律。重建地區位於 原住民族 地區者，並應依 原住民族基本法 相關規定辦理。
第二條	災後重建應以人為本，以生活為核心，並應尊重 多元文化特色 ，保障社區參與，兼顧國土保安與環境資源保育。
第四條	為推動災後重建工作，由行政院設置莫拉克颱風災後重建推動委員會，負責重建事項之協調、審核、決策、推動及監督。委員會置召集人、副召集人各一人，由行政院院長、副院長兼任之，委員三十三人至三十七人，由召集人就行政院政務委員、相關機關及災區縣（市）首長、專家學者及民間團體代表派（聘）兼之。其中災民及 原住民 代表，合計不得少於五分之一。
第二十條	災區重建應尊重該地區人民、社區（ 部落 ）組織、文化及生活方式。中央政府、直轄市政府、縣（市）政府得就災區安全堪虞或違法濫建之土地，經與原住居者諮商取得共識，得劃定特定區域，限制居住或限期強制遷居、遷村，且應予符合前項之適當安置。。
第二十九條	重建作業如遇各目的事業主管機關或地方政府之行政規定及作業有執行窒礙時，依行政院重建推動委員會之決議辦理。
第三十條	本條例自公布日施行，適用期間為三年。

『中華民國 98 年 8 月 28 日 華總一義字第 09800222031 號』公布。

其他的重建規定都按一般法規一視同仁來規範。其中的第二十條就是決定受災之原鄉的原住民必需承受遷移、遷村的命運，這是過去將近一年的時間原住民不斷以「原住民族基本法」（原民會，2005）來

抗衡。從檢視原住民族基本法（圖表五），財團法人法律扶助基金會曾在災後的二個月的時間（約在去十月到今年一月）以義務密集的方式到受災居民居住的安置所及星期日的聚會所進行「認識重建條例的條文

內容及如何用相關法令保障自身權益」(法扶會, 2009), 幫助了數千個受災原住民對這個條例的限制有基本的認識, 致使很多受災原鄉部落知道自身權益後拒絕劃定特定區域, 甚至發生原住民在鄉的入口設關

卡擋住前來部落說明劃定特定區域的官員, 最後迫使政府在安置遷村的條件上增加了「安全堪虞地區」才慢慢消弭雙方對立的局面。

圖表五：原住民族基本法(部份條文之摘錄)

位列	條文
第二十條	政府承認原住民族土地及自然資源權利。政府為辦理原住民族土地之調查及處理, 應設置原住民族土地調查及處理委員會, 其組織及相關事務, 另以法律定之。 原住民族或原住民所有、使用之土地、海域, 其回復、取得、處分、計畫、管理及利用等事項, 另以法律定之。
第二十三條	政府應尊重原住民族選擇生活方式、習俗、服飾、生活經濟組織型態、資源利用方式、土地擁有利用與管理模式之權利
第二十五條	政府應建立原住民族地區天然災害防護及善後制度, 並劃設天然災害防護優先區, 保障原住民族生命財產安全。
第三十二條	政府除因立即而明顯危險外, 不得強行將原住民遷出其土地區域。前項強制行為, 致原住民受有損失時, 應予合理安置及補償。

『中華民國 94 年 2 月 5 日 總統華總一義字第 09400017741 號令』公布。

伍、政策與族人期待落差時的反應景況

燒狼煙行動

近 30 年原住民在面臨族群權益受損時都學會開始用社會抗爭運動來爭取表達意願, 例如 1970 至 80 年代「還我土地運

動」, 1990 至 2000 年的「還我族姓運動」, 同樣地在這次八八莫拉克風災的災後一百天, 受災的原住民以八八受災聯盟為 Leader 發起 2009 年「狼煙行動」最具代表性的抗爭運動, 在這個燒狼煙行動有二個主要時間地點, 如下表列:

全國成 以原住民族的重建需求為觀點-探討家園重建政策與原鄉期待的落差與衝突

狼煙行動		
順次	第一次	第二次
時間	98 年 11 月 19 日	98 年 11 月 25 日
地點	高雄縣鳳山光復路到高雄縣政府前	台北市行政院門前
主要領隊團	八八水災高雄縣原住民部落再造聯盟	南方部落重建聯盟
主要訴求	我要回家！高雄縣三個原鄉被安置在營區的居民要求速修返鄉道路及生活設施。	我要回家+反對部落被劃定特定區
政府官員出面回應	縣長楊秋興	行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會副執行長 陳振川
後續帶出的效果	縣府定出 99 年 1 月 23 日為營區之災民全數離開營區日，返回部落或遷至杉林鄉的月眉大愛村。	政府逐漸減緩或停止倡議劃定特定區域的力道。於 98 年 12 月份增加「危險之虞的地區居民也有資格申請永久屋」的條件
資料來源	「莫拉克 88News.org 新聞網」標題:「災後百日遊行吶喊：我要回家」(98 年 11 月 19 日圖/文:柳婉玲)	「莫拉克 88News.org 新聞網標題:「焚燒狼煙，就能讓災民找到回家的路嗎？」(98 年 11 月 25 日圖/文:鐘聖雄)

經過這兩次大規模的抗爭行動之後，聯盟的夥伴像一個力氣用盡的運動員行動一結束，整個抗爭行動的力道與規模呈現每下欲況的現象。無法一鼓作氣行成另一

個原住民的「守護山林主權」的社會運動。謹摘錄「莫拉克 88News.org」網站上由記錄報導 98 年 11 月 25 日的狼煙行動

狼煙行動

「焚燒狼煙，就能讓災民找到回家的路嗎？」(鐘聖雄 文/圖)

政院莫拉克災後重建委員會於 98 年 11 月 25 日上午舉行第 8 次聯合會議。包含南方部落重建聯盟(南盟)、八八水災高雄縣原住民部落再造聯盟、災區各部落自救會與許多聲援團體，齊聚行政院抗議陳情，提出「停止劃定特定區域」、「立即啟動中繼安置」與「公開資訊、尊重災民選擇」3 大訴求(災區團體聯合聲明，請見文後)。

由於重建委員會拒絕將上述 3 項訴求列入議程，場外抗議群眾焚燒狼煙表達不滿，與警方爆發數次推擠衝突。



高雄縣政府廣場前的燒狼煙行動

布農族災民表示，在布農族傳統中，狼煙就是指引迷路族人重返村落的象徵。今天在行政院前面焚燒狼煙，就是希望政府正視災民需求，把家還給災民。



98 年 11 月 19 日高雄狼煙行動

災民不滿重建委員會未將訴求列入議程，與警方爆發衝突。

隨後，重建委員會副主委陳振川雖出面接受陳情書，並表示他可代表行政院長吳敦義發言，但其發言內容與災民需求不符，亦無法針對 3 項訴求提出具體承諾，雙方遂在

無法取得共識情況下散場。掌握災區重建決策權的副主委陳振川在陳情書上簽了名，但對於「中繼安置」與「住民參與」等議題，顯然與災民有非常歧異的詮釋。未來，這些中央決策者的承諾，能否為災民爭取到更多實質福利，恐怕對地方父母官，以及全體的災民都是一項考驗。



98 年 11 月 19 日楊縣長與自救會幹部討論陳情書之回應內容

本次活動副總召集人歐蜜·偉浪牧師表示，災後重建委員會從未正視災民需求，已無法達到災民期望，因此預定要在 12 月時，於凱達格蘭大道舉行更大規模的抗議，請馬英九總統給災民一個公道。

針對「停止劃定特定區域」訴求，陳振川回應：「劃定特定區域都是為了安置災民，有很多災民跟我們反應一定要快點劃定區域...相關說帖已經完成，有疑慮的受災戶可以詳閱說帖內文。」

然而，當現場民眾群起反對劃定特定區域，且表示「沒有人要劃定特定區域，也沒有人看過說帖」時，陳振川僅表示會「尊重災民」，並召開公聽會讓災民瞭解重建政策與進度，但拒絕在陳情書上寫下「尊重災民『決定』」的書面承諾。

地球公民協會成員楊俊朗表示：「災民都在中南部，但決策者都在北部，到底誰比較清楚災民需求？政府永遠都是先下了決定，再要災民『同意』！現在的安置根本就不是家！」

吳紹文也引用「原住民族基本法」表示，原住民有權拒絕惡意進入原鄉區域的外來者，如今政府的中央重建政策根本就漠視原住民對土地與家族的需求，絕對有權拒絕、抵抗到底，並揚言要在 12 月時，到總統府前舉辦更大規模的抗議。



雙手環扣，能否讓災民衝破、翻轉中央的重建政策？

災區團體聯合聲明 1125 反對本末倒置、漠視災民訴求的中央重建政策！

災後百日以來，原住民災區部落已因政府措施乖謬，發起多次抗議行動，要求政府虛心檢討錯誤政策，讓受難者得著尊嚴，受災者得到適切安置，未受災者能恢復生活。

八八水災高雄縣原住民部落於 11 月 19 日串連上街頭，以燒狼煙、吟唱方式，表達「我要回家」的心聲，反對迫遷，要求以原鄉重建為本、進行中繼安置，並提出「我們要決定權、要回原鄉、要恢復生活！」三大訴求，楊秋興縣長允諾只要中央政府評估地點安全，會盡力協助災民回家。意思是說，可否回家，是不是安全，都要由中央來判定！

甚至，什麼是我們的家，還要由慈善團體來定義！這也是中央的立場嗎？我們要來問清楚！

假如先讓有需求者有中繼屋，再讓有豐富遷移選址傳統知識的部落自行協調決定重建方式，包括家園再造的安全、地點、過程與形式，政府提供必要資訊及協助，民間團體依照災區人民真實的需求來提供服務，不就沒有這些爭議嗎？

國土保育不能與災後重建混為一談！如果不能讓原住民回鄉守護山林，復育台灣本土生態文化，只會加速國土切割、開發破壞。重建應以原鄉部落為本，確立部落權利主體及選擇決定權。我們反對政府藉「保育策略分區」「特定區劃設」「安全鑑定」「迫遷永久屋」進行系統性綁架！這根本是政府逃避環境治理加重災害的不負責作為！

我們卑微的要求：讓我們自己決定，何處是安全、如何有尊嚴地回家、如何選擇原地恢復、離災不離村以及永久或中繼屋的各種搭配型式，如何建造，那是我們的安全、我們的生活，我們的文化、我們的根。我們有權決定自己部落的未來！

因此，南部災區原住民族五大族群，包括魯凱族、排灣族、布農族、鄒族、小林平埔族，今日（11 月 25 日）來到行政院前表達三大訴求，要求吳敦義院長回應：

一、停止劃定特定區域：

捍衛原鄉生存權，恢復返鄉原有安全道路，察明災變原因及環境安全狀況。草率劃

定特定區域，會讓原住民「失去永遠的家」！

二、立即啟動中繼安置：

軍營不是家，請立刻給予中繼安置，恢復部落及家庭生活機能，維護基本人權。

三、資訊公開、住民參與、尊重災民選擇：

反對黑箱作業，要求重建委員會及相關單位公開資訊，落實災區住民決策參與及自主決定。

政府重建政策本末倒置、漠視災民需求，導致流離失所，關鍵在中央政府重建推動委員會陳振川執行長為首技術官僚的傲慢與專家學者的無能。

如果沒有得到善意回應，我們將把戰場移回山上，依據「原住民族基本法」，我們有權拒絕惡意進入原鄉區域的外來者！同時，我們也將繼續捍衛與實踐原住民族傳統領域權利，排除所有不當干預！

共同聲明單位：

小林村重建發展協會、重建委員會、八八水災高雄縣原住民部落再造聯盟、民族自救會、大社重建運轉中心、民權自救會、打卡努瓦自救會、寶山自救會、勤和自救會、仁美營區自治會、鳳雄營區自治會、陸官營區自治會、南方部落重建聯盟、來義村自救會、南布中會重建關懷站、魯凱區會重建關懷站、排灣中會重建關懷站、鄒族區會重建關懷站、東排中會重建關懷站、鄒族重建委員會、魯凱青年行動小組、霧台愛鄉協會、嘉蘭村自救會等等

聲援單位：

台灣原住民族政策協會、台灣原住民族學院促進會、台灣基督長老教會原住民宣教委員會、台灣人權促進會、小米穗原住民族基金會、台灣環境行動網、國際特赦組織等



不滿政府重建過程缺乏住民參與，漠視災民需求，南方部落重建聯盟與各受災部落串連走上街頭，連夜從南部趕上高雄，於行政院前舉行抗議活動，呼籲政府傾聽災民對

「家」的渴望、思念與需求。

永久屋申請戶數與核定數落差嚴重的數據

參考圖表七，原鄉有 28 個部落涉及到要申請永久屋的需求狀況，在佔 28 個部落總戶數為 4,467 戶中有 2,418 戶提出申請永久屋的需求，經第一波審察核可為 1,576 戶（核可率 56.9%）。還有 1,042 戶被退件，誠如本篇在前段提過的，「符合資格者與不符合資格者」很多是同屋簷下的一家人，政府若不調整遷村情況的永久屋申請條件，受災的原鄉家庭很多人會面臨「災後家人被迫分離現象」。

(圖表七)莫拉克颱風災區特定區域及安全堪虞地區範圍涵蓋該村大部分〈80%〉居住地之永久屋申請情形												
項次	縣市	鄉鎮區	村里	特定區域	安全堪虞	村落戶數〈A〉	永久屋申請數〈B〉	核可件數〈C〉	不核可或審核中等件數〈D〉	申請率〈B/A〉	核可率〈C/B〉	備註
1	台東縣	大武鄉	大島村		√	503	17	14	3	3.4%	82.4%	
2	台東縣	大武鄉	大竹村〈共五部落〉 富山部落	√		70	39	30	9	55.7%	76.9%	非全村
3	台東縣	大武鄉	大竹部落〈共五部落〉 大竹本部落	√		50	10	10	-	20.0%	100.0%	非全村
4	屏東縣	三地門鄉	大社村		√	174	183	95	88	105.2%	51.9%	
5	屏東縣	三地門鄉	達來村		√	118	34	215	19	28.8%	44.1%	
6	屏東縣	三地門鄉	德文村		√	175	4	2	2	2.3%	50.0%	
7	屏東縣	來義鄉	來義村		√	262	136	118	18	51.9%	86.8%	
8	屏東縣	來義鄉	義林村		√	174	102	70	32	58.6%	68.6%	
9	屏東縣	來義鄉	丹林村5、6鄰		√	79	64	45	19	81.0%	70.3%	非全村
10	屏東縣	泰武鄉	泰武村		√	157	197	115	82	125.5%	58.4%	
11	屏東縣	瑪家鄉	瑪家村		√	132	141	66	75	106.8%	46.8%	
12	屏東縣	霧台鄉	吉露村	√		39	40	24	16	102.6%	60.0%	
13	屏東縣	霧台鄉	好茶村		√	177	186	99	87	105.1%	53.2%	遷村
14	屏東縣	霧台鄉	阿禮村	√		73	88	51	37	120.5%	58.0%	
15	屏東縣	霧台鄉	伊拉部落		√	54	28	18	10	51.9%	64.3%	
16	屏東縣	霧台鄉	佳暮村		√	107	89	44	45	83.2%	49.4%	
17	屏東縣	牡丹鄉	石門村中間路部落	√		45	51	26	25	113.3%	51.0%	非全村
18	屏東縣	牡丹鄉	高士村〈第6、7鄰〉 小林村本部落〈9~19鄰〉	√		47	45	22	23	95.7%	48.9%	非全村
19	高雄縣	甲仙鄉	甲仙村	√*		247	339	161	178	137.2%	47.5%	非原民區
20	高雄縣	那瑪夏鄉	南沙魯村		√	230	155	116	39	67.4%	74.8%	
21	高雄縣	那瑪夏鄉	瑪雅村		√	226	64	26	38	28.3%	40.6%	孤島
22	高雄縣	那瑪夏鄉	達卡努瓦村		√	422	59	20	39	14.0%	33.9%	孤島
23	高雄縣	桃源鄉	拉芙蘭村		√	97	33	10	23	34.0%	30.3%	孤島
24	高雄縣	桃源鄉	高中村		√	190	19	3	16	10.0%	15.8%	孤島
25	高雄縣	桃源鄉	梅山村		√	102	24	10	14	23.5%	41.7%	孤島
26	高雄縣	桃源鄉	復興村		√	93	13	5	8	14.0%	38.5%	孤島
27	高雄縣	桃源鄉	勤和村		√	92	47	32	15	51.1%	68.1%	
28	高雄縣	桃源鄉	寶山村		√	208	122	61	61	58.7%	50.0%	孤島
29	嘉義縣	阿里山鄉	來吉村	√		124	89	68	21	71.8%	76.4%	
			合計	8	21	4,467	2,418	1,576	1,042	54.1%	56.9%	

資料來源：行政院原住民族委員會 彙整1.各縣戶政統計+各縣市永久屋申請情形(99年6月23日)

說明：1.村落戶數係98年8月護籍資料。2.永久屋申請情形係99年3月17日統計

僅以屏東縣在第一波審察永久屋退件的主要原因規納（圖表八），部落的自救會幹部對

（圖表八）屏東縣88風災審理永久屋申請安不符合〈含待補件〉原因歸類

類型 村落	範圍 外	一址多戶 〈含 98.8.8後 分戶〉	無房屋	未設籍 〈含 98.8.8 後遷入〉	核心 家庭	不具 申請 資格	保留	併案	資料 不齊	爭議	無居住 事實	重覆 申請	抽回	待補件	合計
阿禮	2	0	13	0	0	1	11	10	0	0	0	0	0	0	37
吉露	0	0	3	0	0	3	7	3	0	0	0	0	0	0	16
伊拉	0	0	0	0	0	6		1	1	0	0	0	2	0	10
佳暮	0	0	0	0	0	21	17	3	0	0	0	0	4	0	45
好茶	0	32	32	7	4	0	0	0	0	0	0	0	0	12	87
大社	0	30	10	8	0	9	0	0	0	3	0	0	4	24	88
達來	0	0	0	0	0	6	2	0	1	0	0	1	9	0	19
德文	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
瑪家	1	28	6	0	0	3	0	0	6	5	3	2	0	21	75
泰武	0	21	23	1	0	15	0	0	2	0	0	0	0	20	82
來義村	0	0	0	0	0	0	5	4	4	0	5	0	0	0	18
義林村 〈含大後部落〉	0	0	2	0	7	2	0	0	5	5	8	3	0	0	32
丹林村5、6鄰	0	0	0	0	0	7	0	1	8	0	3	0	0	0	19
中間部落	12	4	1	6	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	25
高士6、7鄰	0	5	6	4	1	2	0	0	0	2	0	0	0	3	23
新豐	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
總計	0	121	96	26	15	75	42	22	27	15	19	6	19	81	579

資料來源：行政院原住民族委員會，99年6月23日

「一址多戶」、「無房屋」、「保留」、「資料不全」、「待補件」希望政府能考量原住民若是全村遷村時能對上述不符條件者開放一些差別式的條件讓不符合者也能跟著原來落同胞作整體遷住。

陸、政府與原鄉在重建過程中的關係發展趨勢

台灣原住民同胞在台灣歷史角色一直伴演著「接納、包容」的角色，自十六世紀外來強權入侵；閩漢同胞來台開墾及發展，台灣原住民多以讓步及接納的方式來回應。在這次莫拉克風災之後的半年之久，原住民透過各種方式傳達「土石流不是原住民惹的禍」、「原住民要堅守山林土地的守護者」「山林土地是原住民的整體文化永遠的母親，不能強迫讓我們與這母親切割分離」。政府有展現其順應民意及災民的需求陳情逐漸地調整其重建服務措施。家園重建正在全面展開，大地有正在以其

方式休養復原中，在整理這篇資料時已是莫拉克風災將屆一周年的日期，發現參與其中的人們開始尋求「關係和好 Reconciliation」的心境，筆者最後用以下報導來佐證這個看法：

陳副執行長關切霧台鄉重建 參加霧台耶穌聖心教堂彌撒祭典（重建會，2010）

重建會副執行長陳振川今(99年6月27日)日參加屏東縣霧台鄉耶穌聖心堂開教58周年紀念活動。受到杜勇雄神父、霧台鄉賴松忠秘書及教友們熱烈歡迎，教會特別贈送代表魯凱族勇士精神的頭飾1頂與背心1件給陳副執行長，以感謝其對霧台鄉重建的努力與貢獻。

杜勇雄神父表示，霧台鄉歷經去年八八風災重創，有些人以為山地開發過度是致災原因，其實，魯凱族是最重視山林保育的族群，杜神父以其小時候祖父教導他的生活常識，舉例：大樹的樹冠每年要修剪，以免樹大招風，頁岩地質不宜打樁，避免頁岩破碎造成危險，這些都是魯凱族祖先的智慧。位於神山部落的聖心堂是霧台鄉第 1 個現代化建築的天主教堂，今天適逢聖心堂開教 58 周年主保彌撒祭典，杜神父於證道中期勉教友們抱持感恩的心，儘速自災後重新站起來，並希望政府重建的工作，能重視魯凱族祖先注重山林保育的觀念。

陳副執行長首先感謝教會贈送的禮物，代表著族人深切的期許。陳副執行長指出，重建會積極推動霧台鄉重建工作。陳副執行長並對杜神父所提魯凱族祖先的智慧表示認同。



左(杜勇雄神父)、中(陳振川副執長)

災後經過了快一年，一場部落族人與辛苦投入重建的官員及各個關心重建的個人及團體，正走向「和好關係」的發展，是每一個曾在災區服的眾人期待的景況。

柒、建議

這次雖有原住民與政府之間的抗爭行動，可慶幸的是，雙方的行動理念與回應的方式都趨於成熟，沒有用極度激烈的流血事件來作對立。顯見民主素養的提升是值得肯定的。

政府也透過定期的各層級重建會議將受災居民的反應納入議題中討論，政府大多能有迅速改善或修正措施，

對外來服務團體者進入原鄉服務的省思

這次在災區重建看到數百個外來的救援團體包括各級政府科處紛紛湧進原鄉災區參與救援重建，筆者建議要思考自己的角色，有進場服務的時機，更要有預備退場的機制與時機，不宜宣賓奪主地成為救援的主角角色，要隨時注意保持以下三個角色的運用

角色 1: 聆聽者及陪伴者

從救援實務觀察中，災民受驚嚇的第一個需要是找一個場所或窗口找一個人可以傾訴心中的恐懼感，聆聽他們的心聲。這是我們社工服務的術語「同理心」。但很不幸的是，多半的救援團體卻先把救援資源亮出（例如，救助金、慰助金）要災民速擦乾眼淚，快速進入救援重建階段。實務中，能發揮聆聽者，並且能廣泛對聆聽不同年齡層，不同災區原有組織團體的聲

音的團體，比較能在災區受到接納合作的機會。(王增勇，2002)

角色 2: 培力者

培力的精神與作法可以用「使賦能 Empowerment」為基礎(王卓祺，2009)。要相信，受災區居民最後仍要從其社區內部的人才，站起來扛起救援重建的自立發展，人的栽培才是外來民間團體參與救援工作的重要工作，有一天救援團體要離開救災地區。培力不是要用救援團體的人成為受災的永久之管理控制者，而是能作到培養當地人才接手災區轉為社區發展的工作。多站在優勢觀點來培養受災居民自行發展復原力(resilience)(宋麗玉，2009)，以期能著社區復原之自立發展邁進。

角色 3: 倡導者

外來救援團體普遍認為受災區是弱勢族群；權益受損；受到不公平的對待。應該鼓勵受災社區及族群透過倡導行動，傳遞他們的訴求，讓社會大眾能理解他們的訴求，消弭社會大眾對受災居民是一個「依賴者、需索者」的刻板印象。透過現代資訊及傳媒工具，協助受災居民組織有策略的訴求需求；必要時以倡導 Advocacy 的行動力促請政府及民間救援服務團體在政策面上能重視受災居民的參與性與主體性，而不是讓受災居民與組織被邊緣化及被分化，此乃救援團體必需具備「倡導者」的角色。(王增勇，2002)。(本文作者現為台灣世界展望會 88 水災重建專執行長)

參考文獻

- 1.全國成(2001)。921 震災對災區原住民的影響與救災措施的省思。內政部社區發展雜誌社，第 90 期季刊
- 2.全國成(2005)。建構台灣原鄉地區緊急救援社工服務體系～以台灣世界展望會為例，內政部社區展季刊，第 112 期
- 3.王增勇(2002)。社工在九二一災後重建的實踐與反思。社會工作學刊。第 9 期。
- 4.鄭麗珍(2002)。社會工作與台灣社會。第 10 章：家庭社會工作。巨流出版。
- 5.林德昌，呂慶龍(2004)。人道主義憲章與賑災救助最低標準。國立至中山大學國際非政府組織研究中心 出版。
- 6.蔡明哲(2005)。災難醫療應變教戰守則。第 24 章災難的心理反應。國立成功大學醫學院附設醫院急診部 編譯。

- 7.王卓祺（2009）「弱勢社群的充權—理論與實踐」，香港，社會福利資訊中心。
- 8.宋麗玉（2009）「優點個案管理之理念：復元與優勢觀點」，社會工作新趨勢—優勢觀點社工訓練，台灣世界展望社工學苑職能訓練。
- 10.蔡松瑜（2009）。「合理的條例、草率的過程、荒謬的決策」。高雄縣甲仙鄉小林自救會。
- 11.李長榮（2009）。「那瑪夏南沙魯村陳情書」。高雄縣那瑪夏鄉南沙魯村部落重建委員會。
- 12.鐘聖雄(2009)。「焚燒狼煙，就能讓災民照到回家的路嗎？」。莫拉克 88News 新聞網站 www.88news.org
- 13.行政院原住民族委員會（2010）。「莫拉克資料專區」。網站:www.apc.gov.tw。
- 14.行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會(2010)。網站:88flood.www.gov.tw。
- 15.內政部營建署(2010)。「莫拉克颱風災後住宅重建專區」。網站:www.cpami.gov.tw。
- 16.台灣世界展望會（2009），「重建 88 希望；救援工作報告」。網站：www.worldvision.org.tw。
- 17.財團法人法律扶助基金會（2009）。八八風災專案，與受災民眾相伴。法扶會訊第 27 期。