

# 莫拉克災後遷村策略對社區凝聚之影響

傅從喜<sup>1</sup>、林萬億<sup>2</sup>、謝志誠<sup>3</sup>、林珍珍<sup>4</sup>

Tsung-Hsi Fu, Wan-I Lin, Tyh-Cherng Shieh and Jen-Jen Lin

The impact of Typhoon Morakot post-disaster relocation on community solidarity

**關鍵字：**颱風莫拉克、社區重建、永久屋、遷村、社區凝聚

**Keywords:** Typhoon Morakot, community reconstruction, permanent housing, collective relocation, community solidarity

---

<sup>1</sup> 台灣大學社會工作學系助理教授。

<sup>2</sup> 台灣大學社會工作學系教授

<sup>3</sup> 台灣大學生物產業機電工程學系教授

<sup>4</sup> 輔仁大學社會工作系助理教授

## 摘要

2009年莫拉克颱風重創台灣中南部山區，政府基於確保居民安全以及讓山林休養生息的考量，採取強制遷居的手段做為災後重建的重要途徑。本文即以莫拉克災後重建的經驗，探討重大災難後的異地重建對社區凝聚所造成的影響。本研究兼採質性訪談與檔案研究兩種方法。質性訪談的進行，是採團體訪談的方式，計針對5個永久屋社區的28位受災民眾進行訪談。檔案研究的部分，則蒐集立法院議事錄、官方與民間重建機構的重建計畫內容與相關報告、以及莫拉克重建人員與受災民眾所發表的文字記述與談話內容等資料，做為分析之素材。透過各項資料的分析，本文發現莫拉克災後的強制遷村政策，在策略面和執行面都對受災社區的造成重大的衝擊。首先，在「離災不離村」的遷村原則下，衍生出部落內的地主與其他受災民眾間的矛盾。其次，部分部落的居民對於是否接受強制遷村出現意見歧異，而產生猜忌與對立；尤其是，重建初期將「特定區域劃分」與「配住永久屋的資格」相連結的作法，更是導致許多受災社區分裂的導火線。而遷村政策執行過程中，有些社區也因安全性判定的方式而導致部落一分为二。而為了解決永久屋配置問題而實施的「集體遷村方案」，也使得部分部落陷入內部紛爭。同時，重建過程中部分社區與政府對於永久安置的地點意見不一，使得過程充滿不確定性，也是造成部分社區割離的重要原因。最後，受災民眾遷入永久屋後，因新社區欠缺產業與生計的發展，也使得許多居民無法在新的居處做長期生根的打算；況且，永久屋之居民僅擁有房屋所有權而無土地所有權，這些情況都不利於激發永久屋居民經營新社區的決心。本研究最後強調，需要有更多對於災難重建的討論與研究，以多元的角度思索最佳的災難重建策略。

## Abstract

Typhoon Morake caused severe damaged in some mountain areas in middle and southern Taiwan. For the safety of people in affected areas and the recovery of the Mother Nature, the government employed a compulsory relocation strategy for post-disaster reconstruction. This study analyzes the impact of this strategy on community solidarity. Research methods include qualitative interview and documentation research. In qualitative research, the method of semi-structural group interview was employed and 28 residents living in 5 permanent housing communities were interviewed. In documentation research, materials being collected and analyzed include: reports and minutes of the Legislation Yuan and reconstruction agencies, writing and talks presented by affected people and people working in reconstruction agencies. This study finds that the relocation strategy has substantial impacts on community solidarity. First, under the principle of “leaving the dangerous zones but stay in the same village” , tensions arose between property owners and other people lived in affected areas. In addition, different attitudes of people lived in the same village on whether to stay or to relocate led to conflicts in the same community. Especially, the measure that tied “identification of a dangerous zone” with “eligibility for permanent housing ” split the communities. The risk assessment for indentifying dangerous zones also resulted in divided communities. The measure of “collective relocation scheme” which aimed to solve the problem of distributing permanent housing also caused disputes in communities. Furthermore, different opinions on the location for building permanent housing between the government and affected communities caused uncertainty to affected people and damaged community solidarity. Moreover, the fact that people moving into permanent housing only offered the ownership of the building without the ownership of the land also discouraged people commitment to develop the new communities. This paper concludes by addressing the importance of more studies on this subject for developing best practice for post-disaster reconstruction.

## 壹、前言

人類社會過去將重大災害 (disaster) 視為環境發展的「異例」，而近年來由於發生頻率升高，重大災害反成為人類社會的一種常態 (Özerdem & Jacoby, 2006)。而重大災害的防救，也成為各國和國際組織高度關注的議題 (Jha, et al. 2010; McEntire, 2007)。臺灣在地理位置上正好位於地震與風災發生頻繁的地區，Dilley 等人 (2005) 更將臺灣列為全球面臨多重災難風險程度偏高的國家之一，災害的預防與重建，乃成國內重要的課題。

重大災害的發生常伴隨著受災居民安置的需求，而「安置階段」也已成爲救災工作的重要環節。國內在 1981 年因歐菲莉颱風在花蓮造成災害，而將受災民眾集體遷村至新建的「博愛新村」，是國內首見災後遷村的實例 (陳宥全等, 2006; 謝志誠等, 2008)。1999 年發生的九二一大地震，震災後有些地區出現走山並引發土石流，進而引發遷村的討論，這也是國內首度因重大災難而面臨大規模遷村問題。最後九二一地震受災地區共有十個聚落面臨遷村，遷村的形式包括了「個別遷徙、集體安置」，以及「集體遷徙、集中重建」等不同模式，當時並未採取強制遷村的作法。2009 年的莫拉克風災，洪水引發土石流對一些聚落造成重創，有些聚落基於安全性考量而被認定為不適宜居住，對於此等聚落，政府首度將「強制遷居、遷村」列為重建的途徑，使得災後重建的過程中引發諸多爭議 (謝志誠等, 2008)。

莫拉克風災後社會的熱烈捐款，也對災後的異地重建策略具有重要的影響。莫拉克風災後幾個大型的非營利組織勸募到龐大的捐款，遂運用豐沛的財源投入永久屋的援建，並採無償贈與的方式將永久屋送給符合異地安置資格的災民，受災者不必負擔重建家園的經費。這樣的作法，解決了災民災後長期安置的問題，但也在災後重建的過程中引發諸多的紛擾。尤其是，這種機構主導的異地重建 (Agency-Driven Reconstruction in Relocated Site, ADRRS) 是由出資新建的非營利機構主導，受災者及社區參與程度較低 (Jha, et al., 2010)，居民對

於在永久屋的興建與新社區的規畫上，難有置喙的餘地。加上政府在災後重建為上追求時效，壓縮了受災社區和民眾對自己未來的思考、討論與決定的空間，因而在受災社區衍生諸多紛爭。

此次莫拉克風災的受災地區絕大多數位於原住民部落。原住民長期以來的生活方式與其所在的土地與環境有密切的連結。災難發生後，原鄉土地流失、族人暫時離散各地，對重建家園的想像未必一致。在此情況下，要重新凝聚部落的連結與向心，誠屬不易。而政府的災後安置，不論策略上和執行方式都迥異於過去九二一地震後的住宅重建。莫拉克風災後，政府決定跳過短期或中繼安置階段，而直接進入以永久屋興建為優先的長期安置策略；且永久屋是由民間非營利組織主導興建，並無償提供給符合資格且願意簽訂契約宣告不再返鄉居住的災民。這樣的作法對社區造成怎樣的影響？這是值得關注的議題，也是本文的焦點。

本文聚焦於遷村對社區凝聚的影響，以莫拉克風災後的遷村過程為例，探討遷村的策略與過程對於災民原有的社區連帶所造成的衝擊，進而提出以遷村作為災後重建的策略時，有哪些具體的作法可兼顧原有社區凝聚的維繫與發展。

## 貳、文獻探討

### 一、災後遷村的挑戰

聯合國的報告指出，災後對於災民的長期安置途徑，有(1)原地重建；(2)受災者自行離鄉購屋或租屋；(3)由政府或非營利組織提供住宅安置；以及(4)於新地點完整重建住宅、社區資產與公共基礎建設等方式。其中，第二與第三種方式是以個別家戶的遷居；而最後一種方式則屬於集體遷村，亦可稱為異地重建。災難發生後要採取何種重建模式，其影響因素相當多，包括所在地形地貌改變、建物毀損狀況、以及社區居民意願等都是重要的影響因素(Jha, et al., 2010)。

異地重建在災後住宅與社區重建中面臨相當多的挑戰。遷村不僅僅是將一群人從土地上遷移，同時也牽涉到複雜的過程。包括搬遷地點的選取、土地的取得、建築的設計、住宅的分配、生活空間的規畫、生計的發展等，無一不是繁瑣的過

程(柯于璋, 2009; 謝志誠等, 2008; Oliver-Smith, 1999; Bardi et al., 2006; Dikmen, 2006; Arslan & Unlu, 2006)。而每一個過程, 都影響到居民遷入新居後是否能順利地建立堅固的家園與社區。而且, 遷村所涉及的不僅是土木與建築等硬體的構築, 更牽涉到政治、經濟、文化等面向(柯于璋, 2009; Arslan & Unlu, 2006; Oliver-Smith, 1991)。

國內外的文獻都一致地指出, 不管其背景是基於區域衝突、公共建設或是災難重建的需要, 非自願性遷村成功的案例相當少見(柯于璋, 2009; 陳其澎與范玉梅, 2002; Partidge, 1989; Oliver-Smith, 1991; Dikmen, 2006)。

Partridge(1989)更指出, 從遷居者的角度觀之, 強迫遷村絕對是個災難。Dikmen (2006) 也指出, 將一個聚落的民眾從其所熟悉的環境遷至他處, 可能導致文化與環境等種種危機, 進而引發新的災難。儘管如此, 當災難發生, 原居住地已不再適宜居住, 則遷村就必然成為必須面對的議題。Oliver-Smith(1991)就指出, 既然遷村那麼複雜且問題重重, 為何負責災後重建的權責組織還是經常把遷村列為必要之途? 最主要的理由, 就是災難過後原居地的風險已升高到不宜居住的標準。

Coburn 等人 (Coburn, et al., 1984: 52) 曾對何謂「成功的遷村」進行討論。他們認為, 遷村成敗, 其判斷依據是新的聚落最後是否依其自有的資源與能力自立, 或是與原有的聚落維繫足以自立的生計連帶。他們指出, 社區是否具有發展能力, 是影響遷村是否能成功的重要因素之一。他們並具體提出測量遷村成功與否的六項指標, 包括:(1) 新聚落房舍入住率;(2) 對所提供房舍的形式與外觀的改變;(3) 房舍之維護與修繕;(4) 營造自家花園、植樹等;(五) 投入資源擴充建築物;(六) 新建自屬建物。這些指標意味著被迫遷村的民眾以實際的行動展現出打算長期居住於新的居所的意願, 開始願意投注資源, 用心經營新的居家環境。居民把新的居所視為長遠的家, 是新的聚落發展社區關係的重要基礎。

Scudder 與 Colson (1982) 把非自願遷村的過程分為四個階段, 第一個階段

是徵求(recruitment)階段，在此一階段有些人決定加入集體遷村、有些人決定自覓居所；接著是轉銜(transition)階段，此一階段居民遷入新聚落並開始適應新環境；第三個階段是潛能發展(potential development)階段，此一階段居民融入新的環境並將災難置於身後，願意掌握機運並承擔風險以發展新的事業；最後是融入(incorporation)階段，此一階段完成社會與文化模式的整合。這個宏觀的階段區分涵蓋了從遷村的發動到遷村之後的長遠發展時期。換言之，對於災後的集體遷村，主事者不能以完成居民入住安置作為任務的結束，更應關懷長遠的生活適應與社區發展。

## 二、遷村對社區凝聚的影響

社區研究者對於社區凝聚 (community cohesion) 概念的界定，大多強調其社會心理層面的意涵，著重於個人與群體中的其他成員的連帶感、以及個人對於群體的歸屬感 (Chang, 2010; Wilkinson, 2007)。除此之外，也有人強調社區凝聚亦包含了社區不同背景的成員間彼此的尊重與包容 (Fuller, 2011; UK Local Government Association, 2002; Thomas, 2007)。

重大災難的發生，以及災難後的遷村過程，對於社區內既有的人群關係必然產生衝擊。尤其是，莫拉克的受災居民大多數為原住民，原住民是重視土地與部落的社群，其生活方式及文化內涵，都與其居住環境有密切之聯繫。要自原居部落遷移，不能僅以一般變更居住場所的「搬家」行為視之，而是一種族群或部落的「集體遷徙」，需關注其所可能面臨的文化、生計、人際、歸屬等問題。尤其是原鄉原住民就業者主要以從事農林漁牧業為主 (于若蓉與辛炳隆，2010)，其生計與原鄉自然環境有緊密的連結，一旦遷居，對其生計衝擊甚大。

過去數十年來，因資本主義高度發展造成就業型態改變，導致許多原鄉青壯人口因尋求工作機會而大量外移到都市地區。過去四分之一個世紀以來，都會原住民占原住民總人口的比率已從 6% 大幅增加到 40% (黃樹民，2010)。章英華等人 (2010) 的大規模調查資料也顯示，原住民中有 54.6% 在 15 歲以後曾有遷徙

的經驗，不令人意外地，絕大多數的遷徙型態是外移離開原鄉。

對絕大多數的原住民而言，因生計所需而遷離部落，並不是與部落連帶的斷裂，而是仍與家園維持密切的聯繫，在工作居留地和原居家園這兩個中心間移動，原居的家園仍是心中的「根」，是心之所屬、渴望回歸的地方（李有成，2010；Clifford, 1994）。事實上，部落許多因求學、就業、出嫁等因素而離鄉的族人，在部落農忙、重大節慶、或連續假期時，經常可見族人帶著家人返回部落幫忙農務或探視親友（高婉如，2011）。政府於2006年在「紀念日及節日實施條例草案」中，更首度將原住民歲時祭儀定為民俗節日，以利遷居外地的原住民返鄉參加祭典，維繫部落情感（劉璧榛，2010）。綜言之，遷離部落不等同於離棄部落，部落仍是族人聯繫與凝聚的中心。

除了因就學、就業、婚姻等生涯事件而導致的離鄉外，近年來重大天然災害頻傳，因居住安全問題而引發的原住民遷移議題，也成為社會關注的焦點。事實上，政府於2004年敏督利颱風造成重大災情後，就曾嚴肅面對原住民危險部落的遷村問題，由經建會擬定「國土復育條例草案」報行政院審議通過，草案中就将「強制遷村」入法。草案第26條提到：「國土復育促進地區內已有之部落或建築措施，經中央目的事業主管機關評定安全堪虞者，直轄市、縣（市）政府應優先協助該地區居民遷移，必要時得限制居住，強制遷村」（王俊棟，2005）。此一草案至今未完成立法。但莫拉克風災後，強制遷村再度被寫入「莫拉克颱風災後重建條例」中，並在莫拉克災後重建執行過程中引發熱烈爭議與討論。

從歷史經驗觀之，原住民對於遷村並非全然抱持排拒的態度。例如，屏東霧台的好茶村，村民基於交通、醫療及就醫等因素考量下，於1974年村民大會決議通過遷村，在政府與世界展望會輔導資助下，全村居民於1980年在新好茶完成遷建。但這一個「成功」的遷村案例背後，也隱藏著對社區連帶的衝擊。當時的好茶遷村規劃中，政府要求每戶需自籌3萬元配合款。在籌措配合款的壓力下造成許多青壯人口為就業賺取薪資而外流。1981年政府規劃興建瑪加水庫，新好茶位於集水區的淹水地帶，可能再度遷村；但這一次全體村民公投表達反對遷

建（王應棠，2003）。

從舊好茶遷到新好茶，也造成部落族人記憶的斷落。老一輩對於舊好茶的家園經驗仍然清晰，許多人仍把舊好茶當成最重要的家；但年年輕一代沒有舊好茶的家園經驗，覺得新好茶才是家（柯亞璇，2010；高婉如，2011）。同時，自1990年代起，部分外流人口因不適應與不喜好平地生活，陸續返鄉，回到最初的舊好茶，試圖重建家園與生活（王應棠，2003）。

這種遷村後返鄉的經驗也出現在桃園的泰雅族。1960年代政府因興建石門水庫工程的需要，強制遷移居住於桃園大漢溪河岸阿姆坪及其對岸石秀坪河階台地的漢人與泰雅族卡拉社原住民。這群居民接受安置後，因安置地點面臨天然災後與都市開發等問題，又曾數度被迫遷移，最後部落被拆散，族人各自分居全台各地。然近年來，開始有部分漢人與泰雅族原住民又回到最早遷離的阿姆坪原鄉覓地居住（陳其澎與范玉梅，2002）。

這些例子中清楚呈現出原住民對於原鄉土地與家園的強烈歸屬。雖然基於生計與安全考量而選擇/被迫離開，但只要家園還在，連帶就不斷。然而，莫拉克災後重建的遷村作法，對於經劃定為特定區域者，將限制原居住地之使用，進而造成族人之恐慌，擔心作為族人連帶核心的部落將被摧毀。除此之外，政府災後重建的諸般作為，也對部落凝聚造成不同程度與面向的衝擊。

## 參、研究方法

本研究在探討莫拉克風災後的異地重建對於受災地區的社區凝聚之影響，所採取的研究方法是以質性訪談為主，檔案研究為輔。

質性訪談的部分，是以團體訪談的方式進行。有些學者將團體訪談(group interview)與焦點團體訪談(focus group)視為同義詞（Bloor & Wood, 2006）；但也有學者清楚區分兩者的不同。例如，Bryman（2001）指出，團體訪談和焦點團體有三種不同，包括：(1)焦點訪談深度聚焦於單一主題的討論，而團體訪談

可能涵蓋較多元的主題；(2)團體訪談的目的在同時蒐集多人的資料，故可以節省時間和資源；(3)焦點團體關注於參與者如何在團體中討論議題，而團體訪談關注於他們個別的意見表達。就此而言，焦點團體的進行是由研究者準備題綱，與參與者進行問與答；而焦點團體的特徵則是參與者間會出現更多的辯論。以上三點，除了第二點是在說明團體訪談的優勢，其他兩點都清楚地區分焦點團體和團體訪談之不同。

本研究之所以採取團體訪談方式進行，乃基於研究上與實務上雙重的考量。本研究訪談的對象，為莫拉克風災受災民眾，其中有許多在風災發生過後經歷了生活的重大變動甚至混亂，對於其自身於風災過後的種種生活經驗之記憶，可能片段不全。透過團體訪談的方式，可以藉由聆聽其他參與者的經驗訴說，喚起更多個人在災難過後的生活經驗與所見所聞，進而分享更多珍貴的資料。

其次，就實務上的考量而言，莫拉克受災地區多位於山區，部分地區之對外交通甚至至今都尚未完全修復；安置受災民眾的永久屋也大多位處偏遠之處。為廣泛地瞭解不同地區受災民眾對災後重建的看法，本研究的訪談對象不侷限於居住在同一受災地區之民眾。因此，在可投入的訪談時間與資源的考量之下，團體訪談亦較個別訪談更能蒐集到廣泛多元的資料。

本研究計於嘉義的日安、逐鹿以及高雄的大愛、日光小林、五里埔等五個永久屋社區各進行一場團體訪談。嘉義縣轆子腳基地為當地安置最多災民的永久屋基地，其中轆子腳一期二期的日安社區為漢人居住共 178 戶；轆子腳三期取名為逐鹿社區，安置阿里山鄉鄒族 150 戶人口。高雄市的大愛園區則為當地最大永久屋基地，也是全國最大永久屋基地，共興建 1,006 戶永久屋。區域內安置高雄市那瑪夏區、桃源區、甲仙區、杉林區及六龜區莫拉克風災災民，其中包含了各類的族群。五里埔園區永久屋則安置小林村受災居民 90 戶，五里埔第二基地稱為日光小林社區，安置了小林村災民 120 戶（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2012）。本研究共計訪談永久屋居民 28 人。受訪之對象，是分別透過當地的災後重建機構協助引介，由其協助邀請對於重建過程有較多瞭解之受災民眾參與

訪談。受訪對象在族群上涵蓋漢人、平埔族、西拉雅族、鄒族族群，並涵蓋不同性別及老、中、青不同的年齡層，最年輕的受訪者 20 幾歲、最年長的 70 幾歲。

除了團體訪談之外，本研究亦運用檔案研究法 (documentary method) 作為輔助。如 Scott (2006) 所指出，檔案研究是運用文本和檔案作為分析的材料，包括：政府出版品、報紙、小說、影片、個人傳記、日記、繪畫等等以書寫、影像或圖像呈現的資料。Mogalakwe (2006) 也指出，雖然檔案研究在社會科學的研究中並不像調查與質性訪談等方法具有主流的地位，但經常被作為傳統研究方法的補充。

本研究蒐集莫拉克災後重建事宜的相關討論文件，包括立法院的議事討論記錄、官方與民間重建機構的重建計畫內容、報告書與會議記錄等、災區在地組織的會議記錄、莫拉克重建人員與受災民眾所發表的文字記述與談話、紀錄影片等等資料，補充資料之分析。

## 肆、研究發現與討論

從九二一震災重建的經驗顯示，原住民地區的重建面臨一些特有的問題，包括：保留地所有權、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；尤其是部分世居原住民保留地的受災者，沒有建築物所有權狀，也沒有稅籍證明，無法取得土地使用權與所有權。這些問題在災難發生前就已存在，卻對原住民聚落的災後住宅與社區重建造成重大的挑戰(林昭遠、劉昌文, 2005; 行政院九二一震災災後重建推動委員會, 2006a; 2006b)。

綜觀本次的災後重建，包括強制遷村的政策、遷村的策略、遷村安置的資格、以及新社區的服務規劃等，都對受災社區的群體凝聚有著重大的影響。以下，本文就從這些面向，分析政府的遷村作法及爭議，並檢視其對受災社區的社區凝聚之影響。

### 一、遷村政策：強制遷村或自願遷村？

莫拉克風災後，部分地區居民的住所受創嚴重，使得災民的安置立即成為重要的重建議題。政府提出以「國土保育」為上位的災後重建政策(行政院,2009)，行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會迅速於災後一個月內提出《以國土保育為先之區域重建綱要計畫》，並獲行政院核定。該計畫針對家園重建提出五項原則，其中第一項就宣示「以『安全』為家園重建第一優先考量。」在安全性的考量之下，協助居住於「不安全」地區的民眾移居他處，便成為災後重建不可避免的選項。在此一背景之下，行政院於災後所提出的《莫拉克颱風災後重建特別條例草案》第12條明訂：「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，劃定特定區域，限制居住或限期強制遷居、遷村，並予適當安置。」而在草案的條文說明中，也明確指出強制遷居與遷村是基於「防止災區土地不當利用」<sup>5</sup>。這也呼應了政府所期望的以「國土保育為上位」的重建策略。同時，在野的民主進步黨立法院黨團也另提出《莫拉克颱風災後重建特別條例草案》，其中第24條也提到，針對災區內對人民生活財產有重大威脅不適居住之地區，「應進行遷居並予以安置」<sup>6</sup>。儘管在立法過程中有個別委員零星地質疑強制遷村的適切性，尤其是具有原住民背景的立委對於強制遷村反對最力，也有委員以憲法居住自由的精神反對強制遷村<sup>7</sup>，然而，從國、民兩黨所提出的法案內容來看，當時朝野都認同異地安置為莫拉克風災後必要的重建策略。

在重建過程中，強制遷村的手段一直引發諸多質疑與討論(段洪坤,2010)。同時，在立法過程中，包括國民黨黨團、民進黨黨團、立法委員陳瑩等都對涉及遷村的最主要條文--草案第17條--提出修正動議。最後表決結果民進黨黨團與陳瑩的版本皆不通過，而國民黨黨團所提之修正動議則獲通過。修正後的條文，於「得劃定特定區域、限制居住或限期強制遷居、遷村」前加上「經與原住居者

---

<sup>5</sup> 見立法院第7屆第3會期第1次臨時會第1次會議記錄，取自立法院議事暨公報管理系統。

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

諮商取得共識」等文字<sup>8</sup>。此等條文內容之調整，賦予災民相當的自主性，也藉此迴避強制遷村侵犯原居住者居住及遷徙自由的質疑，緩和強制遷村對社區（部落）組織、文化及生活方式所可能造成的傷害。同時，也強化了配套措施，包括：「被限制居住或強制遷居、遷村的土地得徵收」、「被劃定為特定區域的土地及土地改良物得予徵收，並對承租公有土地者得予以補償或酌予救助金」、以及「對配合限期搬遷者予以相關補助」等。

莫拉克風災後政府為推動災後重建而將「強制遷居、遷村」納為法律條文，這與九二一震災重建的作法迥然不同。九二一災後的緊急安置是採取「申請住組合屋」、「請領租金」及「優惠購買國宅」的方式提供災民擇一安置。相對地，在莫拉克災後，政府鑑於九二一地震後的組合屋與中繼屋所衍生的問題，而跳過組合屋與中繼屋的安置，採取直接進入永久屋的一次到位重建模式（行政院莫拉克重建委員會，2011）。此外，九二一震後並未採取強制遷村的作法，但在莫拉克災後重建中，強制遷村幾乎成為政府推動重建的主軸。促成此一發展的主要因素，除了與當時輿論發出國土保育與山林休養生息的呼籲有關外，更為關鍵的是當時的行政院長劉兆玄採納了佛教慈濟慈善事業基金會的建議，決定了由政府提供土地及公共設施，慈善單位興建永久屋的政策。此舉正好可協助政府解決災後重建中最難以處理的遷居與遷村問題（何日生，2010；行政院莫拉克重建委員會，2011）

遷村條款於立法確定後，加上非營利組織的協助，政府即開始推動，成為災後重建的一項重大工程。第一階段的評估工作係依據《莫拉克颱風災區劃定特定區域安置用地勘選變更利用及重建住宅分配辦法》第二條則是規定，經劃定機關就認定有安全安虞或違法濫建之情形者，即進入「與原居住者諮商取得共識，劃定為特定區域」階段。本辦法第二條也對所謂「劃定機關」做出明確界定，包括中央政府各目的事業法規主管機關、行政院農業委員會、經濟部、內政部、直轄市政府、縣（市）政府等。

---

<sup>8</sup> Ibid.

至2010年6月底評估工作已告一段落，期間分別由行政院原住民族委員會、行政院經濟建設委員會、行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（以下簡稱「莫拉克重建會」）與地方政府等辦理291處部（聚）落原居住地的初步安全評估與複勘，經評估為「安全」者有136處，「不安全」者有155處。莫拉克重建會接著會同相關單位辦理160處特定區域的劃定作業，最後劃定98處特定區域及62處安全堪虞地區（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2010；2011）。

居民面對評估為不安全的結果，並不能提出異議或要求再評估，只能在接續的諮商階段選擇是否接受劃定為特定區域。後來政府調整策略，對不同意劃定為特定區域的土地直接核定為「安全堪虞地區」，導致經評估為不安全土地的原居住者最後只能就「接受政府安置」或「留在原居住地」二選一。

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。從2009年12月23日修正《劃定特定區域與住宅分配辦法》時所增訂的第2條之一條文內容<sup>9</sup>，以及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」家園重建原則等來看<sup>10</sup>（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2011），政府是有意透過諮商程序爭取原居住者認同家園重建原則，進而接受特定區域的劃定。如此做法，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。政府一方面希望居民接受原居住地已不安全且不能再繼續居住的事實，同時也希望居民認同家園重建原則，同意接受安置。然而諮商過程卻遭致不少反彈，有部落以強硬的方式阻止相關單位進入部落勘查，也導

---

<sup>9</sup> 第二條之一：「本條例第二十條第二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。」本條文於2010年1月25日刪除。

<sup>10</sup> 家園重建原則包括：（1）遷村地點的選定以離災不離村為優先，其次是離村不離鄉、最後才是縣內離鄉最近的安全地點；（2）遷居（村）重建地點的選擇、社區配置的規劃方案、社區公共設施的配置及設計、建築物設計等應充分尊重災民意見，並確保基本的民眾參與；（3）社區公共設施的規劃設計、建築空間設計及語彙設計，都能展現（原）住民文化及特色（行政院莫拉克重建委員會，2011）。

致有居民與民間團體前往行政院陳情、夜宿總統府前凱達格蘭大道以表達對劃定特定區域以及強制遷村之反彈。

部落中雖有強烈反對強制遷村的聲浪，但也有不少受災民眾因不同的理由願意接受遷村的規劃。有不少部落居民對採取原地重建或是異地重建的意見歧異，難以形成共識，因而出現了猜忌與緊張，甚至衍生分化與對立。而政府在重建初期將「特定區域的劃定」與「配住永久屋的資格」相連結的作法，更是導致許多受災社區分裂的重要導火線。

## 二、遷村與永久屋安置的資格

在重建初期，原居地需經勘驗後被判定為不安全，且被劃為特定區域後，該區域內之居民始能符合申請永久屋之資格；而且，申請永久屋者未來入住後，就不能再返回原居地居住。於是，期望留在原鄉重建的居民，因不願喪失未來返鄉重建的機會且擔心山上土地被徵收而堅決反對部落被劃為特定區域。但也有些居民基於不同之理由，熱切期望部落能被劃為特定區域，以便能申請永久屋。莫拉克風災發生後，不少部落的居民對於是否接受特定區域的劃定出現歧異，想留在原鄉重建者與想接受永久屋者甚至出現相互猜忌與攻擊，使部落關係出現嚴重的裂痕。

例如，一位受災居民考量小孩就學的問題，即使其山上原住家並未有太大的毀損，但仍選擇遷入永久屋。此舉卻引來部落責難。他發表一篇文字，在標題中就強調自己是「忍辱負重入住永久屋」，並在文字中提到：

「很多要回山上的親友、鄰居，都說我是南沙魯村的叛徒，有那麼嚴重嗎？他們說我在杉林鄉住在永久屋，是因為我貪圖一間房屋…」

(Takiludun tu Bunun, 2010)

在「莫拉克新聞網」的許多討論災後遷村的文章，也經常引來數十則留言，不少決定要遷與要留的居民在上面清楚地表達對於對方選擇的不諒解。

部落族人有人基於土地的情感要留下，有人基於安全或其他的考量要離開，要有一致的共識與行動何其困難。由於雙方都立場堅定，有些部落最後必須以會議表決的方式來決定是否要劃定特定區域（賓拿流，2009）。有些部落則是走向分割之途，例如，為了安不安全、是否要遷村的問題，勤合村內部出現嚴重之分歧，最後村長放棄說服大家，在會議中毅然決然地說道：

「要遷到永久屋的就簽名，幾個人！要遷到別的地方的，幾個人！要留在勤合的，幾個人！不要說要走一起走，要留一起留，這樣很難。」

（康椒媛，2009）。

此外，部落居民因要遷與不遷而分成兩個陣營，若持不同意見者僅有少數，即可能被大部分族人視為不合群，甚至被誤解是因為個人利益而別有所圖（章雅喬，2011）。部落一分為二，有人留在原鄉重建，有人接受永久屋離鄉展開新生活。即使未來遷入永久屋之居民想經常返鄉與族人共聚互動，但這些獲配永久屋之居民如何能坦然面對拒絕永久屋而留在原部落重建之親友（林舫如，2010）？

劃定特定區域後才能申請永久屋之作法，遭到許多災民的反彈。同時，災民也憂心原居住地被劃定為特定區域後，若入住永久屋後發現生活有困難，也無法再回原居地生活。因此，災民主張永久屋的申請不應以劃定特定區域為前提；只要原居地安全堪虞，就可讓災民決定是否要入住永久屋，或選擇留鄉重建（柳琬玲，2010）。為解決僵局，政府於2010年1月25日修正《莫拉克颱風災區劃定特定區域安置用地勘選變更利用及重建住宅分配辦法》第10條，增列「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」為永久屋申請資格之一。

經此修正，永久屋的申請已與特定區域的劃定脫鉤，只要是經勘查評估為「不安全」的區域，居民即可決定要留在原居住地重建或接受政府安置遷居。此一調整，有助於化解部落內部的爭議，尤其是讓不想遷村者無須再背負「影響其他想遷村的人取得永久屋的權益和進度」的指責（古秀慧，2010）。然而，此一作法也使得部落不再是一個行動的整體，而是被拆解成個別的住戶，每一戶各自為自己的未來做決定；過去部落休戚與共、命運一體的連帶已不復存在。

事實時，主管機關在進行安全性判定與劃定特定區域時，並未將整個部落視為一體。有些部落的部分區域被判定為不安全，其他地區則被判定為安全，以致

於一個部落中僅有部分區域被劃為特定區域，在 2010 年 1 月《重建住宅分配辦法》修正之前，未被劃入特定區域的居民，無法與部落其他居民一樣申請永久屋。例如，牡丹鄉高士村的中間路部落，災後部落會議做出遷村的決定，該部落有屏 199 線道貫穿整個部落，莫拉克風災後，屏 199 線道的東側被劃為特定區域，線道西側則未劃定，使得西側的 12 戶居民在申請永久屋時被排除。此一作法造成部落被迫一分為二，也引發居民對「遷村」策略的質疑。異地安置若只涵蓋部落中的部分居民，而排除其他居民，則變成個別式的「遷居」，與所謂「遷村」的精神相去甚遠，也直接割裂部落的整體性（李孟霖，2010）。莫拉克風災後，負責辦理部落原居地安全評估的原民會計辦理 95 處原居地之安全評估，其中被判定為「部分安全、部分不安全者」有 15 處（行政院莫拉克颱風災後重建委員會，2011，「莫拉克颱風災後家園重建計畫」）。原本居住於同一區域內之民眾，因為主管機關對其原住所的安全認定不同，致使部分民眾取得配置永久屋之資格、部分則無法獲得配住。

持平而論，政府在遷村過程中並非完全漠視原住民部落割裂的問題。針對災後安置，政府於 2010 年 9 月 21 日公布《莫拉克颱風災後原住民族部落集體遷村安置民間興建永久屋方案》，推動「遷村模式」。此一模式之提出原是為了因應部分災民自認應分配到永久屋卻被認定為資格不符而未獲配置的問題。雖核配永久屋的資格一再放寬，但仍無法解決此一問題。「集體遷村方案」被視為解決此一問題的有效策略。同時，此一模式也在強調對原住民部落完整性之重視。

「集體遷村方案」的制訂乃依據「原住民族基本法」及「莫拉克颱風災後重建特別條例」之立法精神，在條文第一條就開宗明義指出推動此一方案之目的為：「…維持原住民族社會（部落）組織之完整性及文化、生活方式之傳承，避免部落切割或分離」。強調依原部落之群體，經多數人共識決定遷徙，於異地重新發展出完整之部落文化生活、產業系統，架構整體居住空間，並結合聚落之公共設施、開放空間、農林地及住宅等，發展成為區域性之聚落單元，以形塑具原住民生活特性，並具共同生活規範之空間結構。則且根據此方案之規定，辦理集體遷村的條件包含下列兩項：(1) 部落申請永久屋安置的戶數已占總設籍戶數 80%以

上；(2)部落必須透過部落會議或村里民大會集體決議等機制表達集體遷村意願。經由這些程序，應能降低遷村可能對社區造成的割裂，在部落的共識上進行遷村，相當程度維繫部落之一體感。遷村模式實施以來，達成集體遷村共識者計有三地門鄉大社村、霧臺鄉好茶村、阿禮村、吉露村、牡丹鄉高士村、石門村、泰武鄉泰武村、瑪家鄉瑪家村等部落（行政院莫拉克重建推動委員會，2011）。

儘管主管機關在重建過程中發展出「集體遷村方案」等作法，試圖維繫遷村部落的完整性，但集體遷村也存在著負面的效應，而使許多部落時而面臨社區分化的危機。根據「集體遷村方案」，「集體遷村部落（或聚落、村）居民，經審定不符合民間團體興建永久屋之申請資格與分配原則者，除重複申請、未設籍且無居住事實、夫妻分別申請等明顯不合理者外，其他經部落會議認定其有實際居住事實者，直轄市、縣（市）政府得在安置基地內，永久屋興建核配情形許可下，予以分配安置。亦即，對於申請者是否有實際居住之事實，是由部落會議來認定。在永久屋戶數有限的情況下，部落會議必需一一決定哪些住戶較有資格取得永久屋、哪些住戶需被排除。這樣的過程，必然導致部落族人間的衝突與對立。例如，屏東牡丹鄉的中間路部落，在主管機關審核入住資格後，尚餘有15戶空屋。於是由部落會議在有意申請永久屋的二十多戶住家中，一一表決出比較有資格取得永久屋的15戶。這樣的過程必然使部分族人到傷害。社區經過這樣檯面化的撕裂所提出的名單，最後送內政部審核時仍無法全數獲得通過（鄭淳毅，2012）。

部落族人申請入住永久屋，有人通過，有人不通過，也成為部落族人間猜忌與嫌隙的根源。在申請永久屋的階段，由於受災民眾所接收到的訊息不一，加上申請永久屋的資格條件曾有變動，災民對於自己是否符合永久屋的申請資格解讀不同。同時，永久屋之申請通常是經由村幹事等人之協助，有些申請永久屋未通過者，懷疑自己是否與有力人士關係不夠好以致申請不順，導致社區出現「他沒有我沒有」的流言蜚語和相互猜忌（柯亞璇，2010a；PNN，2010；柯亞璇，2010b）。受訪者在訪談中說道：

「我就是聽到他們在講…就是說他們房子也是這樣子，我們房子也是這樣子，為什麼我不行、他行？類似這樣子的話。」

G1

「他們就會說分你這沒我這，平平都小林人，他們都一直講，平平小林人都分你們，但是他們都沒想到，我家死了了，都沒半項了，你們都沒怎樣…」

W2

### 三、離鄉或不離鄉？

根據莫拉克重建委員會所設定的原則，遷村地點的選址原則有二：第一是以安全為首要考量；第二是設定優先順序，以「生計維繫」為原則，首先為「離災不離村」，次為「離村不離鄉」，最後為「集體遷村至離鄉最近之適當地點」（行政院莫拉克重建委員會，2011）。

至2010年7月底共會勘142處，篩選出72處作為候選地點（行政院莫拉克重建推動委員會，2011）。雖然以「離災不離村」為原則，但受災地區附近未必能找到符合安全性的重建地點，因此許多選擇接受異地重建的居民勢必將面臨離鄉而居的未來。至於能在原鄉找到符合安全條件的永久屋用地得以進行「離災不離村」的重建者，也未能免於內部分裂的危機。

首先，永久屋基地的選址係以公有地為優先，再來是國由事業所有之土地，最後才考量私有土地。被選定之永久屋基地多屬公有土地或台糖用地，二者合計面積達95.75%。選擇私人土地當作永久屋基地之總面積雖所占比例不高，但莫拉克重建會也在其報告中直言，私人土地的運用衍生諸多爭議（行政院莫拉克重建推動委員會，2011: 93）。問題之一，是徵收私人土地作為興建永久屋用地的作法造成了地主與一般災民之緊張關係。例如，台東縣金峰鄉嘉蘭村之重建，政府就地在嘉蘭村選定永久屋用地，但部分地主基於對土地之情感和想預留一塊安全的棲身之所，而反對其土地被徵收作為興建永久屋之用，在部落裡造成地主與災民之緊張關係，引發「強逼部落族人相殘？」的疑慮（楊念湘，2011）。尤其，在災後社會普遍同情災民的氛圍下，地主儘管有個人合理之考量，也不敢強硬表達反對土地被徵收之想法。在此情況下，「離災不離村」的重建原則使得地主成

為間接的受害者，也造成部落內地主（有些也是災民、有些則非災民）與其他災民的矛盾（柯亞璇，2011）。

此外，由於大面積的永久屋用地難覓，有些部落遷村後無法安置到同一處。例如，小林村的居民分別安置於大愛村、日光小林、五里埔等三個永久屋社區。另桃源鄉勤合村居民也分三批安置：一部份入住離相較遠的杉林大愛園區永久屋、一部份選擇原地重建、其他族人遷往離鄉較近的六龜鄉寶來村樂樂段。同一部落的受災民眾會演變成分處安置的結果，部分原因是由於重建的時程漫長且充滿不確定。

「其實我那時候是覺得逐鹿社區這個部分，永久屋的部分最快定案是這邊…那時候樂野地點都還喬不攏…那時候山美還沒有，更何況說來吉那個 1520 班地，連一個施工都還沒開始，那時候好像有一些人就會掙扎說，我是要繼續爭取，因為那時候我們要向上爭取，那這邊已經是確定，所以那時候當然一定都會掙扎說，我是要搬下來？還是要繼續爭取那個未知數？」

G7

在漫長的爭取與等待過程中，部分居民因無法忍受長期的不確定，且覺得希望渺茫，而接受經定案的選項；其他人則抗拒既有的選項，選擇繼續等待與爭取，部落已無法全體共同遷居。

除了重建過程的影響之外，受災民眾對於主觀意願的差異，也是造成部落分裂的重要原因。雖然許多受災民眾基於對原鄉土地的情感而堅決抗拒遷村，但也有災民無法再面對失去至親的傷心地，堅定地選擇離開原鄉。一位選擇離鄉安置的受訪者說道：

「我們選這裡（日光小林）的人都是不要回去那傷心的[地方]... 追思會我們都不想辦，這種心痛沒人能體會。」

「我的大嫂、二嫂，還有弟弟都選在那邊（五里埔）。那時候我弟弟也跟我說叫我也選那邊。我跟他說，我需要離開那個傷心的地方，他們都選在那邊，只有我自己選在這邊。」

選擇離鄉重建生活的原因，除了想遠離傷心地之外，主要還是生計的考量。一位受訪者提到因為工作的考量而使得兄弟二人選擇入住不同的永久屋：

「他（弟弟）的想法就是他要在這，我要在這裡。因為他是在 XX 服務，他是想說在五里埔比較方便，阿我是在高雄工作，這裡對我來說比較近，不用走到那邊又多 40 分鐘的路程」

從生計的角度而言，選擇離開原鄉到離城鎮較近的永久屋社區，也許比較具有長期的發展性，但實際上卻面臨重重挑戰，並對永久屋社區的團體凝聚造成直接的衝擊。

#### 四、生計發展與社區凝聚

莫拉克風災的受災民眾，絕大多數在災難發生之前都在原鄉務農為生。原鄉的土地與作物，是其主要的生計來源。然而，不管是基於自願或是別無選擇，遠離原鄉安置的災民在新的永久屋社區附近並無農地可生產。對其而言，面對生計的問題，主要的因應方式有二。原鄉農地仍可生產者，多選擇在永久屋住家和原鄉農地之間奔波，繼續維持原有的作物生產；至於原鄉農地已損壞無法再耕作或是原本在原鄉就無農地者，則必須在新的居所附近另謀生計。

也因為許多居民經常性地返回原鄉從事農作生產，而不常住於永久屋社區，導致永久屋社區日常實質的空屋率偏高。在每一場團體訪談中，受訪者都提到其永久屋社區平日實質居住於其中的住民比率並不高，主要的原因，就是生計的需要。

Z2：我們山上有的產業就是要收成啊，就是我們生活就是靠那個，你沒有去收成，就沒有辦法。

Z5：不然在這我們不知道要怎麼生存啊。

永久屋社區的居民若平日連實際居住的行為都沒有，談何發展社區的一體感？根據政府所擬訂的「莫拉克颱風災後民間興建住宅贈與契約書參考範本」<sup>11</sup>，受災民眾在接受永久屋後，不得在回原居地居住或建造房屋。故繼續回原鄉維持農作生產的災民，若是每日往返，必須花費大量的交通與費用；若是每次上山在當地工作數日再下山，夜間僅能克難地棲身於簡陋且無水無電的工寮。在研究訪談中，居民們一再地表達為生計往返於原鄉的無奈，以及希望能在永久屋社區發展出新的生計模式的期盼。

對於在山上無農地的永久屋居民而言，則須另外發展生計來源。對於永久屋居民而言，由於往市區謀職不易，故多將其期盼寄託於社區產業的發展與政府公共服務就業方案的聘任。在每一場研究訪談中，參與者都同樣表達期望藉由社區產業的發展以帶來經濟收入的期望。然而，社區產業的發展，需要許多主客觀條件的配合，實非短期間可以速成。

以嘉義日安永久屋的為例，居民來自山美、茶山與太和等地。部分居民選擇落腳此處的原因，就是因為此一永久屋位於進出阿里山的交通樞紐之處，認為在此發展生計的前景較佳。居民入住後，因為附近無商家，購買日常用品不易，故慢慢發展出一個社區柑子店，賣一些日常用品。然後逐漸發展成一個週末市集。居民的期盼，是利用社區位於進出阿里山必經之路的地理優勢，以市集吸引大陸觀光客的消費，作為經濟來源。然而，大陸觀光客的旅遊與購物行程，盡都掌握在旅遊社的手上。永久屋居民，只能每日看著一團團川流不息、過門而不入的遊客興嘆。在生意慘澹的狀況下，假日市集的前景已現危機。政府雖有規劃發展在

---

<sup>11</sup> 參考 99 年 1 月 26 日台內字第 0990800704 號函。

地商機，但軟硬體的規畫與建構都需耗費時日，居民多以喪失耐心。

另一方面，政府的就業支持方案是支持永久屋社區民眾就業的重要計畫。例如勞委會的「培力就業計畫」與「莫拉克颱風災後重建僱用災區失業者獎勵辦法」、原住民委員會的「各就各位就業專案計畫」、以及文建會的「莫拉克颱風災後永久屋基地文化種子培訓計畫」等。但這些計畫對於協助受災民眾的就業，其成效卻相當有限。例如，「莫拉克颱風災後重建僱用災區失業者獎勵辦法」於98年9月4日頒布<sup>12</sup>，但至99年3月底止，半年的時間僅成功推薦錄取29人就業（行政院勞工委員會，2010）。根據原住民委員會於100年中所做的調查，災區需協助就業者有1,276人，但其所實施的「各就各位就業專案計畫」最高僅能協助253人（行政院原住民委員會，2011）。此外，這些計畫都屬短期方案，且受僱用者薪資水準偏低，對於依賴人口較多的家庭，難以盡賴此等方案的收入維持全家經濟生活。

由於永久屋社區的生計發展不易，使得部分居民—尤其是年輕世代—再度選擇遠走他鄉，離開永久屋社區到市區自謀生計。

「…一天[薪資]800元根本不可能娶老婆，不走不行，這也是這一帶的生計問題…阿像我們這邊是因為沒土地，你沒辦法找頭路，你這附近都沒工廠阿，只有一間seven請人，又算時數的，又是年輕人18-25歲之間，25歲之上的都不要，根本就沒地方找工作，沒地方找工作…」

S1

莫拉克風災的發生，促成了部分離鄉的年輕人決定重返原鄉，與部落伙伴並肩重建。這些年輕的生力軍為部落帶來新的朝氣，且其撰寫方案計畫書、爭取社區資源的能力較強，是永久屋社區長遠發展的重要資產。然而，礙於生計的壓力，

---

<sup>12</sup> 行政院勞工委員會勞職業字第0980503249號文。

部分於災後返鄉的年輕人又已陸續離開，社區又回復到災前以老人與幼童為主的人口組成。生計的困境，使得部分永久屋社區錯失了大好的發展契機。

## 五、遷村與撕裂：無可避免的結果？

住宅重建是重大災難重建中最複雜且艱鉅的工作之一，莫拉克風災後重建至今已逾三年，永久屋的興建以大體完成，居民也已陸續入住，但災後重建對於社區凝聚所造成的衝擊，有許多仍餘波蕩漾。莫拉克風災後周年前夕，鄒族族人長途跋涉來到首都，在總統府前拉起「不要用遷村來分化我們」的布條。顯示受災民眾所關切的，不僅僅是在災後是否能有一個遮風擋雨的住所，同時也期盼維繫社群的凝聚與和諧。

原住民部落過去通常以集體意志行動，災後面對遷村議題多期望同留或同遷，但重建過程卻造成一些部落的分裂，有人指控這是政府對部落的撕裂，但從政府部門的角度來看，災民們分別做出留在原鄉重建或接受離鄉安置的不同選擇，實乃基於尊重個人意願的必然結果。高雄縣莫拉克重建會執行長吳裕文在接受莫拉克風災口述歷史訪談時就分別提到：

「…所以原住民在批評政府「撕裂」他們的時候，儘管他們族群內部無法得到共識，像南沙魯村，也就是現在的民族村亦是如此，有些人是無論如何，再怎麼危險就是要回去；有些人則為了安全想要下來，那我們也都充分尊重他們的意志。」

（引自陳儀深，2010：98）

以及：

「他們那時是投票決定，要留在山上，或是留在山下，我們縣政府都尊重他們的選擇…」

（引自陳儀深，2010：99）

而莫拉克重建會強調，在「尊重每一位原居住者之自主意願」之精神下，讓災民選擇原地重建、修復、遷居或遷村（行政院莫拉克重建會，2011：8）。災民的意願與選擇必須予以尊重，以此作為災後重建與安置的優先原則應是正當而合理的。然而，莫拉克風災後的異地重建過程對受災社區所造成的撕裂，其關鍵並非在災民對留鄉或離鄉的個人意願與選擇之差異，而是肇因於倉促的重建過程。災民們面對失去至親之慟以及家園毀損，對於未來的生活需要沈澱與思索，對於社群的關係也需要重新盤點與整理。然而，重建過程追求速度與效率，為了配合重建的進程，個人的思考與社區內部的對話與討論空間都被壓縮，這才是造成在莫拉克風災異地重建過程中災民徬徨與社區撕裂的主要原因。

當然，有些社區的分裂早於莫拉克風災發生前就已存在，風災後的後異地重建不過是讓問題臺面化，成為社區撕裂的催化劑。例如，小林重建發展協會理事長蔡松諭在接受莫拉克風災口述歷史訪談時，指出：

「…瞭解小林特性的人都知道，小林以前也有分派系、分藍綠也分得很清楚…以前小林本來就是這樣子，庄頭講庄尾的代誌，有的派系之間老死不相往來，沒有想像中的那麼團結。因此，我是覺得不要美化小林村，並不能因為它被滅村了，就以為它的過去都很美好。小林村也是臺灣社會的一部分，有好的一面、也有不好的一面…」

（引自陳儀深，2010：81）

而重建過程中集體遷村模式的推出，也展現主管機關維繫部落完整性的具體作為。此一作法也確實有助於維持部落的一體性，避免異地重建對社區造成的撕裂。如前文所述，集體遷村模式有助於解決原先「劃定特定區域」的爭議，讓部分持有少數意見的族人，不須再背負影響眾人權益的罪名，也進而化解了部分部落內部的衝突。

在原鄉重建過程中，部落的參與扮演著重要的角色。在行政院（2010）核定

的「莫拉克颱風災後家園重建計畫」中，所提出的家園重建計畫基本理念之一，就是「保障社區參與」，包括「社區配置型態、社區或文化設施之內容，或者住宅分配地點、遷居（村）之方式及時間點等」事項，都需保障社區之參與。保障原社區在重建過程中的參與，是異地安置相當重要的原則（Jha et al., 2010）。然而，社區一旦涉入各項重建事務，就注定無法自外於重建過程的種種紛爭之外。如前文所討論的，在特定區域劃定、申請永久屋資格認定等工作上，部落所具有的參與及決定權反而成為造成內部分裂的根源。此一困境顯示出重建過程中的諸多價值與目標難以兼顧之處。

如前文所述，居民對於新住家與新社區的認同及投入發展，是遷村成功與否的重要判斷依據。然而，居住於永久屋之居民僅擁有房屋所有權而無土地所有權，居民擁有的只是「半個家」。且許多居民為了生計而無法常住於永久屋社區，要激發其對於社區事務的關心以及對社區長遠發展的投入決心，更形不易。

在 2011 年 10 月，已經出現第一個公開宣布放棄永久屋的案例（何欣潔，2011）。許多居民當初在災難過後，一時生活無以安頓，倉促間決定接受永久屋，到入住永久屋後，發現生活諸多問題得不到立即的解決，加上生計問題無法克服，自然興起返回山上的意念。這些都對新社區後續發展的重大隱憂。

## 伍、結語

遷村是一個複雜的過程。儘管有越來越多研究顯示，遷村的挑戰性高、成功機會小，但當重大災難對土地造成重創而導致安全疑慮時，遷村就成為不得不面對的議題。另一方面，遷村雖是躲避天然災難風險的回應策略，但遷村本身就伴隨著各項的風險。面對不斷來襲的災害，把脆弱地區的聚落遷移到另外一個相對安全的地方，往往是不得不為的選擇。但在遷村與否的評估過程中，除了仰賴專家學者對原居地的物理與環境現況的評估外，也需將遷村對社區可能造成的政治、社會、經濟與文化等面向的影響列入考量。

在華人社會一般民眾大多安土重遷；對於具有強烈土地情感的原住民而言，

遷村與否更是個人與部落的重大決定。尤其是在遭逢重大災難之後，個人與家庭尚處於身心仍待安頓之際，個人與社區若要在短期內做出是否遷居的決定，何其為難。在莫拉克風災的重建過程中，許多原住民部落在安全性評估、特定區域劃定、永久屋興建與分配等議題上，都強烈而堅定地表達其立場與想法，正顯示出其對災後如何重建家園的熱切關心與渴望。

本文從遷村的政策與策略、永久屋資格以及生計發展等面向來討論莫拉克風災後的異地安置對社區凝聚所造成的影響。透過深度的訪談以及既有文獻的分析，本文深入地檢視各個面向的重建作為對社區凝聚所造成的衝擊與威脅。這些問題的產生，實乃源於諸多因素交相作用而產生，包括：居民所接收的資訊不全與混亂、重建單位與居民觀點的差異、部落居民對重建方式的不同偏好、以及原部落既有的內部衝突等。而這些因素之所以在遷村過程中引發社區的緊張與分化，其共同的根源在於以時間及效率為先的重建步調。災難過後，對災民的安置須迅速即時，以回應災民的需求與社會的期待，這是可理解的。但面對遷村大事，需有充分的時間與空間讓災民與社區仔細地思索未來、交換意見、凝聚共識。在莫拉克重建過程中許多部落一再要求先有中繼屋來安頓家庭與社區，以有充裕的時間與家庭及社區討論規劃未來長遠的方向，即可看出過度著重時間與效率的重建政策對災民與社區所造成的壓力。不同於九二一的重建模式，莫拉克風災後政府跳過組合屋與中繼屋階段而採取一次到位的方式直接進入永久屋的安置階段，並且實施強制遷村的手段。本文深入地呈現此一重建模式對於災後社區凝聚所造成的影響。對位處多重災難風險地帶、重大災難發生日益頻率的臺灣寶島，需要有更多對於災難重建的討論與研究，以多元的角度思索最佳的災難重建策略，做好周全準備以因應未來可能再度降臨的重大災難。

## 參考文獻

### PNN

- 2010 〈莫拉克週年專題 ---- 重災區回顧(2)：霧台遷村路迢迢〉。莫拉克新聞網，2010年8月5日，取自 <http://www.88news.org/?p=5562>

### Takiludun tu Bunun

- 2010 〈大愛生活(2) 別人任重道遠？我可是忍辱負重入住永久屋〉。莫拉克新聞網，2010年3月2日，取自 <http://www.88news.org/?p=3033>

### 于若蓉、辛炳隆

- 2010 〈原住民就業狀況與分析〉，見《臺灣原住民政策變遷與社會發展》，頁121-179。南港：中央研究院民族學研究所。

### 王俊棟

- 2005 〈原住民部落遷村政策之研究—以瑞岩和中原口兩部落為例〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系學位論文。

### 王應棠

- 2003 〈尋找家園—原住民文化工作者回歸部落現象中的認同轉折與家的意義重建：屏東魯凱、排灣族的案例〉，台灣大學建築與城鄉研究所博士論文。

### 行政院

- 2009 《行政院劉院長兆玄先生 98 年言論選集》。台北市：行政院新聞局。  
2011 《創新協力 重建永續家園》。高雄市：行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會。

### 行政院，2011

《行政院災害防救白皮書》。台北：行政院。

### 行政院九二一震災災後重建推動委員會

- 2006a 《九二一地震住宅重建回顧》。南投縣：行政院九二一震災災後重建推動委員會。  
2006b 《九二一地震重建經驗（上）》。南投縣：行政院九二一震災災後重建推動委員會。

### 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會

- 2010 《莫拉克颱風災後重建周年成果彙編》。高雄市：行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會。  
2012 《愛與希望耀動生命力：莫拉克颱風災後重建三週年成果彙編下》。高雄：行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會。

### 行政院勞工委員會

- 2010 〈莫拉克颱風災民民眾就業促進措施執行情形簡報〉。行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，取自 [http://88flood.www.gov.tw/files/committee\\_exec3/227.pdf](http://88flood.www.gov.tw/files/committee_exec3/227.pdf)

### 行政院原住民委員會

- 2011 〈行政院原住民族委員會 100 年莫拉克災後重建--「各就各位」就業專案計畫。〉行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，  
[http://88flood.www.gov.tw/files/committee\\_plan3/233.pdf](http://88flood.www.gov.tw/files/committee_plan3/233.pdf)
- 古秀慧  
 2010 〈孤寂的山中之國-魯凱阿禮感言〉。莫拉克新聞網，2010 年 1 月 15 日，取自 <http://www.88news.org/?p=2178>
- 何日生  
 2010 〈世紀災難與重建典範〉，《人醫心傳》78:11-13。
- 李有成  
 2010 〈緒論，離散與家園想像〉。見李有成，張錦忠（主編）《離散與家園想像：文學與文化研究集稿》，頁 7-46。臺北：晨允文化公司。
- 李孟霖  
 2010 〈中間路部落：要劃就全部劃，別拆散了我們的部落〉。莫拉克新聞網，2010 年 7 月 8 日，引自 <http://www.88news.org/?p=5014>
- 何欣潔  
 2011 〈莫拉克災後兩年，永久屋問題待解〉。莫拉克新聞網，2011 年 10 月 31 日，引自 [www.88news.org/?p=14723](http://www.88news.org/?p=14723)
- 林昭遠、劉昌文  
 2005 〈第六篇 住宅及社區重建〉。見黃秀政總主持《九二一震災災後重建實錄（摘要本）》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。
- 林舫如  
 2010 〈回顧來義-凡那比颱風前的遷居問題〉。莫拉克新聞網，2010 年 9 月 24 日，引自 <http://www.88news.org/?p=6823>
- 段洪坤  
 2010 〈八八水災小林家園重建：人類學研究的參與觀察〉，《人類學視界》，第 4 期，頁 10-13。柯于章  
 2009 〈災後遷村計畫之政治可行性分析：以高雄縣藤枝新舊部落為例〉，《臺灣政治學刊》13(1): 107-159。
- 柯亞璇  
 2010a 〈好茶村族人：哪裡才是我的家〉。莫拉克新聞網，2010 年 5 月 18 日，引自 <http://www.88news.org/?p=4003>  
 2010b 〈長治百合系列(5)就在醫院讓父親斷氣就好，因為我們沒有家〉，2010 年 10 月 4 日，莫拉克新聞網  
<http://www.88news.org/?p=7235>。  
 2011。〈鄒族重建：政府很坦誠的騙我們！〉。莫拉克新聞網，2011 年 3 月 12 日
- 黃樹民  
 2010 〈全球化與臺灣原住民基本政策之變遷與現狀〉，載於《臺灣原住民

- 政策變遷與社會發展》，頁 15-50。南港：中央研究院民族學研究所。
- 章英華、林季平、劉千嘉
- 2010 〈臺灣原住民的遷徙及社會經濟地位之變遷與現況〉，見《臺灣原住民政策變遷與社會發展》，頁 51-120。南港：中央研究院民族學研究所。
- 陳宥全、黃昱翔、金紀偉
- 2006 〈土石流災後遷村研究—以花蓮銅門村為例〉，《濤聲學報》，1: 236-278。
- 陳儀深
- 2010 《八八水災口述史，2009~2010 災後重建訪問紀錄》。台北：前衛出版社。
- 陳其澎、范玉梅
- 2002 〈日久他鄉是故鄉：石門水庫移民遷徙歷程之研究〉，載於文化研究學會年會編，《重訪東亞：全球·區域·國家·公民》，台北：文化研究學會。
- 高婉如
- 2011 《移動的家園：南投縣神木村遷村的民族誌研究》。國立暨南國際大學人類學研究所碩士論文。
- 楊念湘
- 2011 〈推土機終究開了進來… 撕裂部落的永久屋政策〉。莫拉克新聞網，2011 年 2 月 23 日，引自 <http://www.88news.org/?p=10136>
- 謝志誠、張紉、蔡培慧、王俊凱
- 2008 〈臺灣災後遷村政策的演變與問題〉，《住宅學報（論壇）》，17(2): 81-97。
- 鄭淳毅
- 2012 〈中間路部落：啟動「集體遷村方案」，部落會議決議仍落空〉。莫拉克新聞網，2012 年 3 月 17 日，引自 <http://www.88news.org/?p=16690>
- 劉壁榛
- 2010 〈文化產業、文化振興與文化公民權：原住民族文化政策的變遷與論辯〉，載於《臺灣原住民政策變遷與社會發展》，頁 406-459。南港：中央研究院民族學研究所。
- 柳琬玲
- 2010 〈不棄原鄉，桃源鄉反對劃定特定區域〉。莫拉克新聞網，2010 年 1 月 17 日，引自 <http://www.88news.org/?p=2197>
- 賓拿流
- 2009 〈魯凱：我們不要滅族式的「特定區域劃定」〉。莫拉克新聞網，2009 年 12 月 9 日，引自：<http://www.88news.org/?p=1488>
- 2010 〈魯凱：我們相信政府，政府卻欺騙我們！〉。莫拉克新聞網，2010

年3月3日，引自：<http://www.88news.org/?p=3044>

康椒媛

2009 《安全不安全？拉扯中的勤和村》。莫拉克新聞網，2009年10月23日，引自：<http://www.88news.org/?p=737>

章雅喬

2011 《回大社，重建石板屋，一定要這麼難？》。莫拉克新聞網，2011年9月8日，取自 <http://www.88news.org/?p=13908>

Arslan, H and Ünlü. A

2006 "The Evaluation of Community Participation In Housing Reconstruction Projects After The Duzce Earthquake", paper presented at Post-Disaster Reconstruction Meeting, Scuola di Sanita Militare ,Florence ,Italy, 17.05.2006 – 19.05.2006.

Bardi, S. A., A. Asgary, A. R. Eftekhari and J. Levy

2006 " Post-disaster resettlement, development and change: a case study of the 1990 Manjil earthquake in Iran," *Disaster* 30(4): 451-468.

Bloor, M. and F. Wood

2006 *Keywords in qualitative methods: a vocabulary of research concepts*. London: Sage.

Bryman, A.

2001 *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.

Clifford, James

1994 Diasporas. *Cultural Anthropology* 9(3): 302-338.

Coburn, A.W., j.d.l. Leslie and A. Tabban

1984 "Reconstruction and resettlement 11 years later: A case study of Bingol Province, Eastern Turkey," pp. 49-58 in S. Schupisser and J. Studer (eds.) *Earthquake relief in less industrialized areas*, pp.. Rotterdam: A.A. Balkema.

Dikmen, N

2006 "Relocation or Rebuilding in the Same Area: an Important Factor for Decision Making for Post-Disaster Housing Projects", *Proceedings of the 3rd International Conference on Post-Disaster Reconstruction: Meeting Stakeholder Interests*, Florence, Italy, 17-19 May 2006.

Dilley, M., Chen, R. S., Deichmann U., Lerner-Lam, A. L. & Arnold, M.

2005 "Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis." Washington DC: The World Bank. Retrieved December 22, 2011, from

[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/11/23/000160016\\_20051123111032/Rendered/PDF/344230PAPER0Na101official0use0only1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/11/23/000160016_20051123111032/Rendered/PDF/344230PAPER0Na101official0use0only1.pdf). Accessed 10/15/10.

- Jha, A. K., J. D. Barenstein, P. M. Phelps, D. Pittet, S. Sena.  
2010 *Safer Homes, Stronger Communities A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters*. The World Bank Group.
- McEntire, David A. (ed.)  
2006 *Disciplines, Disasters and Emergency Management: The Convergence and Divergence of Concepts, Issues and Trends in the Research Literature*. Portland: Charles C Thomas Publisher LTD
- Mogalakwe, M.  
2006 "The use of documentary research methods in social research," *African Sociological Review* 10(1): 221-230.
- Oliver-Smith, A.  
1991 "Successes and Failures in Post-Disaster Resettlement," *Disasters*. 15(1): 12-23.
- Oliver-Smith, A  
1999 *The angry earth: disaster in anthropological perspective*. edited by Anthony Oliver-Smith and Susanna M. Hoffman. New York: Routledge.
- Özerdem, A., and Jacoby, T. ,  
2006 *Disaster management and civil society: earthquake relief in Japan, Turkey, India*. London: I.B. Tauris
- Partridge, W  
1989 "Involuntary resettlement in development projects." *Journal of Refugee Studies* 2: 373-384.
- Scott, J. (ed.)  
2006 *Documentary research*. London: Sage.
- Scudder, Thayer and Elizabeth Colson  
1982 "From Welfare to Development: A Conceptual Framework for the Analysis of Dislocated People," in Art Hansen and Anthony Oliver-Smith (eds.) *Involuntary Migration and Resettlement*, Boulder: Westview Press.
- UK Local Government Association  
2002 "Guidance on community cohesion," Retrieved December 22, 2011 from

<http://resources.cohesioninstitute.org.uk/Publications/Documents/Document/DownloadDocumentsFile.aspx?recordId=93&file=PDFversion>

Chang, K

- 2010 “Community cohesion after a natural disaster: insights from a Carlisle flood,” *Disasters* 34(2): 289–302.

Wilkinson, D

- 2007 “The multidimensional nature of social cohesion: psychological sense of community, attraction, and neighboring,” *American Journal of Community Psychology*, 40: 241–229.

Fuller, C

- 2011 “Measuring performance in community cohesion,” P. Ratcliffe and I. Newman eds., *Promoting social cohesion: implications for policy and evaluation*. Bristol: Policy Press.

Thomas, P

- 2007 “The impact of community cohesion on youth work,” in R. Hunter, C. Benjamin, R. Harrison and S. Curran eds. *Leading work with young people*. London: Sage.