

永久屋永久嗎？ 莫拉克風災災後重建政策十年後的省思

洪婉婷

國立屏東科技大學社會工作系碩士生

許俊才*

國立屏東科技大學社會工作系副教授

中文摘要

2009年8月莫拉克颱風重創南臺灣，造成土石流、山崩及淹水等嚴重災情，7成以上的受災戶為原住民族。政府於本次實施的災後重建政策，首度將「強制遷居、遷村」納入法律條文中，以異地重建為主軸，與過去的災後重建政策截然不同，然而災難發生至今已餘10年，災民當初所訴求的土地、民生等議題至今似乎仍是災民所期待能夠妥善解決的問題，因此本文藉由分析相關文獻與檔案資料及研究者對於本議題的長期觀察，探討相關政策、新聞媒體與社會大眾觀點對於災後重建的影響。本文強調應回到源頭著手，即為尊重文化多樣性及提升文化的包容能力，此等問題必須被正視，作為未來相關政策規劃之建議。

關鍵字：莫拉克風災、災後重建、部落永續發展、原住民族

Is the Permanent Housing Sustainable? Reflection and Discussion: A Decade of Progress in Post-disaster Reconstruction Policy of Typhoon Morakot

Wan-Ting Hong

Master Student, Department of Social Work, National Pingtung
University of Science and Technology

Kui Kasirisir*

Associate Professor, Department of Social Work, National Pingtung
University of Science and Technology

Abstract

Typhoon Morakot catastrophically impacted southern Taiwan in August 2009 and resulted in serious disasters and damages mainly in indigenous areas of the country. The post-disaster reconstruction policy was established by the government in 2009, and the idea of “Village Relocation” was for the first time to be included in this policy. However, indigenous victims of the disaster are still struggling in terms of land, housing, employment, and other life issues. Therefore, this research adopts documentary and fieldwork to explore the influences of the government policy, social media, and perspectives of the public. The paper emphasizes that respect for cultural diversities and promotion of cultural capacities should be taken into account in any post-disaster reconstruction policy.

**Keywords: Typhoon Morakot, Post-disaster Reconstruction, Sustainable
Communities, Indigenous Peoples**

壹、以為的晴空萬里，卻是...

災害總是突如其來，儘管科技已進步到可預測天然災害可能來臨的時程，但人們還是不可輕忽天災所帶來的影響。根據災害流行病學研究中心（the Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, CRED）中顯示，2019 年全球天然災害發生次數達 396 件，且亞洲為災害事件中最容易發生之區域，其中颱風災害占全部災害的 71%。而內政部消防署（2020）統計，我國每年平均有 8 起天然災害發生，以地震、颱風、水患最為常見，且人們無法預測該天然災難可能造成的衝擊有多大，因此若災害發生時，災後重建更顯得重要及更需要審慎擬定。

在 1999 年 921 地震之前，台灣並未有災後重建相關的政策。921 地震後，台灣政府開始提出災後重建政策白皮書及災害防救法等相關法規，明確建立公私部門災害預防、立即救助、避難與安置及政府與民間互相合作支援等執掌及角色，避免日後發生因權責不清而延誤救災之情形。2009 年莫拉克颱風在短時間內降下超大雨量而引發土石流，並在中南部各地造成嚴重災情，且其中有 7 成以上的受災地區為原住民族生活居住區域。莫拉克災後重建之初，政府本主張「離災不離村、離村不離鄉」的原鄉重建原則，但在不到短短 20 天中，重建方向與過去 921 地震或是他國的救災經驗中截然不同，訂定了「一次到位」的重建政策，以選擇搭建永久屋為主要的安置政策，並配合立法院制定《莫拉克颱風災後重建特別條例》中的第 20 條作為啟動強制遷居、村機制的依據（謝志誠、陳竹上、林萬億，2013），這樣快速拍板定案的災後政策，為災區部落族人帶來一連串不可逆的影響。

2020 年 10 月，災後重建永久屋基地—禮納里部落的耆老因永久屋土地議題至屏東縣政府前抗議表達訴求並引火自焚，強烈表達出現今永久屋居民所面

臨的經濟危機、文化流失、居住空間不足等問題（郭芷瑄，2020）。頓時發現，災後復原重建不僅僅是政府機關、相關單位以及災民需要共同努力的責任，更是社會大眾需要正視的議題。研究者長期關心部落的議題且時常走入部落一起工作與生活，自認為是有別於外來組織帶著資源以及專業的工作技巧來協助部落解決問題；有時研究者只以陪伴者的角色，在部落民眾編 sikau（手鉤網袋）、顧小米或是煮飯的時候，在身旁聆聽部落耆老們說故事，偶爾搭配個飲料。因此當部落耆老們提到過去遷移前在舊部落生活時的心情，更能感受到他們想回「家」的夢從來都不曾因為時間的沖刷而有所動搖，然而永久屋部落族人多年來所訴求的土地、就業等議題都還沒能妥善的解決與處理，導致最終僅能以較激烈的手段來讓政府、社會大眾聽到他們真正的心聲。但這樣的聲音能維持多久，政府又聽見多少，實際執行能達到什麼程度，當中有太多的不確定性存在，因此本文藉由災後重建相關研究報告以及部落田野觀察來進行災後重建政策的現況剖析，以重新省思並探討原住民族災後重建的議題，並進而喚起相關單位的重視。

貳、離開山上，重新開始不好嗎？

經歷天災後，除了生命財產上受到損失外，災民也面臨到是否要居住原處或是遷移至他處的問題，然根據 Hunter（2005）中指出，天災會造成人口產生變化，社區的大規模遷徙更會造成極大的影響，且災民若有自主選擇的機會，大多數會選擇暫時性遷移，不願意永久改變居住地點，對於自身的影響會較小；然若是社區／部落集體搬遷，通常此種遷徙往往包含政府或統治者強迫性的因素。

在莫拉克風災的重建政策中，可以發現我國政府並未採取 921 災後重建政策的中繼安置方案，而是直接以興建永久屋的方式取代，是與過去災後重建政策中最不同的地方。台邦·撒沙勒（2012）認為跳過中繼安置的永久屋政策，雖看似是有效率的手段，卻可能錯失能與災民長時間溝通協調的機會，政府也間接地避開可與部落協商的彈性遷村模式，忽視部落所涉及的族群性及主體性，也未考慮到各部落受災程度及文化上的差異。此外，莫拉克風災後立法院通過《莫拉克颱風災後重建特別條例》，在此條例首次出現強制遷村、遷居的規定，且搭配著「國土保育為先之區域重建綱要計畫」中所提及的，須以「安全」為家園重建的第一優先考量。因此在這樣的政策操作下，政府試圖以「國土保育」為由將災民順水推舟的帶離原居住地，迫使災民去接受政府所期待的重建路線，也是後續推動災後重建工作的爭議點之一。

然而，莫拉克災後家園重建被批評為僅著重於工程及硬體設備，缺乏部落集體的概念，忽略了原鄉之間的情感連結，更嚴重的為在執行及建設永久屋的過程中，族人無法參與其中討論，因此造成許多災民對於永久屋的居住及安排呈現排斥的狀態（王增勇，2010）。一個異地重建，是要恢復其過去災前原有的部落特徵、過去的文化及人與人的互動關係（Hunter, 2005），不單單是一棟家屋就以此代表重建完成，其中還須包含整個生計、社區、環境及社會等的恢復。

災後異地重建是一個複雜的過程，需要時間進行多方面的溝通與討論，且常常會忽略掉異地重建本身就是一個風險，因為很容易缺乏縝密的評估，包括刻意的誇大原處重建的成本，並低估遷村重建所需要付出的有形、無形成本，而被當作是一項降低風險的策略（謝志誠、傅從喜、陳竹上、林萬億，2012）。對於異地重建，原鄉部落的族人曾提出四大訴求：一、以部落為主體，由政府提供資源協助，儘速召開部落遷村重建會議；二、部落重建基地之選擇，應以部落傳統領域土地為優先考量；三、重建規劃設計施工，應以部落主體協力造

屋，來營造新部落；四、部落重建規劃設計，應允許就地取材以營造在地性的民族風貌（陳永龍，2010）。然而，王增勇（2010）卻指出，因為政府災後遷居政策讓原住民族成為災後重建過程中最大的犧牲者，不僅呈現「被重建」的對象，而且是不具有決定權的主體，因此部落族人的訴求聲音似乎並未完全被接納。整體而言，永久屋政策缺少足夠的對話機制，未正視這不僅僅單純是一個災後重建，而是對於原住民族而言，是部落文化延續的重大課題。

參、政府角色的失衡與平衡

近年來，我國政府在進行重大天然災後的重建過程中，大多以政府為主，民間捐款為輔的災後重建政策，然再藉由各網絡單位的建立，提供災民相關的社會福利措施。如「莫拉克颱風災後重建特別條例」，藉由提供救助金、臨時工作津貼、生活重建服務、就業協助等福利措施協助災民，盼能讓災民趕緊恢復其災難發生前的生活。

不過，在這次的災難重建過程，可以看見政府的角色發揮是極為重要的關鍵，若無法在對的時間點發揮角色功能，那有再大的權力都會大打折扣。在興建永久屋的過程中，邱柏勳、李依仁及洪毓芸（2015）指出政府將興建永久屋的權力下放給民間單位及金援企業後，政府在此議題上從原本為民間單位及災民之間的橋樑轉變為旁觀者之角色，使得災民感到孤立無援。而王麗容（2010）認為災後重建政策應該要由政府為主、民間為輔的策略下去進行，且以政府來實踐對災民重建權益的保障，即使民間單位有很大的參與潛力可以協助後續的災後重建，政府都不該默默成為配合者。針對這個現象，李宗勳、王文君、黃盈豪及邵珮君（2014）則指出政府在災難前期扮演「保護」的責任上相當足夠，應該要加強災難後期「促進與發展」的角色責任，包括如何引導部落青年朝向

永續發展的方向前進、規劃產業鏈或是創造產業價值等。2010年，屏東縣霧台鄉族人舉辦「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，並且具體的提出八大訴求，包括居民參與家屋的規劃設計、入口意象由部落藝術家自行設計等，然政府竟與民間單位會談時，未將族人八項訴求¹完整表達，且將「八大訴求」變為與民間單位秘密的「九項決議」²，部落族人淪為「被告知」的角色感到錯愕（柯亞璇，2010）。從以上的例子中，可以看出在政府、民間組織及災民之間需求上的落差，也缺乏良好的溝通機制。董娟鳴、林文苑、涂庭儀、蔡皓年（2015）更指出大型NGO負責了一部分原應為政府該負責的重建工作，包括影響政策走向，且也因中央及地方政府權責劃分不清，致使在永久屋重建工作中未發揮協助住宅重建應有的協調與溝通角色，讓災民與相關單位想法分歧時，無法透過協調者的角色來達成共識，最終演變成手上握有資源的協助者來主導整件事情的方向，而沒有資源的災民僅能孤立無援的成為被支配的角色。然還有一個角色是研究者認為後續重建中最重要也是最缺乏的，就是培力者的角色，因為可以清楚看見一個遷村計畫，代表著所有的人、事、物都需要重新來過，災民也需要很長時間的重新適應及接受，若沒有一個長期、

¹ 八大訴求包括：1.預留四個部落的12間教會用地。2.入口意象由部落藝術家自行設計。3.居民參與家屋的規劃設計。4.家屋的組合改成雙併，不要連棟式一整排的配置方式。5.街道等行政區域由居民自行命名。6.四個部落有自己的活動中心。7.生活自主權由居民自行管理決定。8.慈濟只負責建蓋家屋。資料來源：<https://www.88news.org/posts/3509>。

² 九項決議包括：1.以實際居住者及其代表為單一溝通窗口。2.對永久屋興建（家屋及公共建築）之建議以不影響興建期程為基本原則。3.前項建議，由縣政府與鄉公所協調各方意見，求同存異，必要時由使用者表明意願作為減項興建之依據。4.本案以完成家屋為優先並以實際居住者意願為考量；公共空間部分可待部落共同討論後決定（如採預留空地方式）。5.前項之居住者意願調查由原民處及霧台鄉公所協助進行（如外牆粉刷裝飾方式等意願調查工作）。6.未來家屋或基地內設施可以以工代賑或尋求政府補助等方式開放住民參與。7.公部門及公共建築，其配置數量需求由公部門主政協調（如活動中心、衛生所等）。8.災民永久屋審查結果相關事宜依政府與NGO共識協商確認。9.針對永久屋興建有不實及負面消息，由公部門（鄉公所）統一發言澄清。資料來源：<https://www.88news.org/posts/3509>。

穩定的培力角色進入到社區，被迫遷村的社區很難有機會恢復過往在原部落的經濟、生活樣態等，然這個培力應該是要以長期規劃介入為主，期待政府在投入資金之餘，更需要的是培力能協助重建工作的專業人力來協助社區永續發展（王仕圖、趙善如、許慧麗，2011），才能有助於部落在永久屋重建工作上能達到更好的成效。政府在不同的時間點會需要擔任不同的角色來發揮其功能，就如在緊急安置階段，政府會以決策者、資源協調及資源提供者的角色出現，是一種由上而下的主導者角色；在中長程的重建復原階段，則會是改變為決策者、監督者及資源協調者，是一種由下而上的協調者角色，且最重要的是在後期重建時，中央政府應該要退居於幕後，由地方與基層政府單位為主要執行者，更可以說要回到地方自治，並可以搭配能反映在地意見的地方組織，中央政府轉向以提供及訂定相關的政策導向、資金或法令等（董娟鳴等，2015），使重建工作能尊重並回應在地的文化及聽見災民的心聲。

肆、風災中搖晃的災民處境

災後重建政策的完整性不僅會影響到後續的重建進程，也可能會影響到災民未來若干年的餘生生活。災害發生時，復原與重建就必須開始，因此決策者在這時候所擔任的角色非常關鍵，需要在損害及損失的評估中，迅速的建立重建相關政策，且更重要的，是更需要與協助災後重建的地方政府、社福機構、災民、社會大眾等人士充分對話，審慎規劃災後復原及重建政策（謝志誠等，2013）。

因此，本文將眾多學者（林建誠，2008；楊永年，2009；李維森，2010；王仕圖等人，2011；謝志誠等人，2012；張春炎、楊樺、葉欣誠，2015；董娟鳴等人 2015）論述並指出當時災民所遭遇到的困難進行整理與分析，分別為政

策措施面向、社福單位面向、國家救災機制面向及新聞媒體面向等四大方向，以下將分別論述其內容：

一、政策方面

根據上述所提及，可以看見政府快速通過《莫拉克颱風災後重建特別條例》中的遷居、遷村為政策中最大的爭議點，以及利用「國土保育為先之區域重建綱要計畫」來合理化強迫遷離原居住地的手段。如此快速的政策形成，不禁讓人聯想到，政府到底是為了追求效率還是曝光率？還是想讓災民趕緊有個建築物居住就能挽回形象？在土地議題上，原住民族與土地有切不斷的緊密關係，除了家屋，也包括維持生計的耕種或是祭儀場地等。依據「莫拉克颱風災後民間興建住宅贈與契約書參考範本」中，明確指出土地僅供丙方及其繼承人作為住宅基地使用，不得出售、贈與，僅持有土地使用權；謝志誠等人（2012）指出因本次災害主要受災地區為原住民部落，其與平地不同的重建問題包括遷村土地不易取得、保留地所有權爭議等；董娟鳴等人（2015）也指出永久屋周邊多為私有土地，災民無法在既有的土地耕種，故影響災民生計上的困難。從上述整理中，可以看見在災後重建的政策中，政府忽視受災居民的權益，忽略部落的自主性，背後更充斥著權力不平等的關係，尊重多元文化這件事情似乎在這時機顯得不再那麼重要。

然而，災區危險區域勘定及危機戶的認定過程也是這次災後重建政策的爭議點之一，因為過程中皆由中央或地方政府所委託單位的專家來進行評估，未明確執行《劃定特定區域與住宅分配辦法》中，特別強調在評估階段，需與在地的居民共同辦理，但在此階段，很多實際的決定權是落於國家的救災體系中（謝志誠等人，2012），部落族人僅能以旁觀者的角色在旁等待評估結果，誰也

無法回答關於永久屋的建置，究竟是得到，或是失去？

二、社福單位方面

在災後重建過程中，民間、宗教團體常常以協助分擔政府工作的角色存在，陪伴部落走過最痛苦的一段。但在陪伴過程中，若是過度的以民間單位的觀點或角度來提供自以為適切的服務，不僅會造成災民的二度傷害，亦會造成災後重建效果不彰。例如在此次重建政策中，三個主要的永久屋援建團體（世界展望會、紅十字會及慈濟基金會）針對永久屋政策的辦理方式、營造方式及工程發包並沒有要求納入部落族人參與機制以及回應族群文化的特殊性，因此部落族人在參與程度上相當有限，導致永久屋的設計無法保有原本部落該有的文化、生活樣態，忽略其特殊性（謝志誠等人，2012）。

不過事實上，的確有援建團體於建蓋永久屋前邀請災民共同參與說明計畫，但災民的聲音仍未被採納，民間團體最終仍堅持以自己團體的獨有文化特徵與建築形態建蓋永久屋；此外，在建造永久屋的溝通及認知上有所落差，引發部分災民對該民間團體不滿，並呼籲民間單位的霸權將造成部落失去原有的傳統文化和生活方式，且當要介入部落重建過程時，需提供災民有選擇的權利，而不是災民通通僅能被動接受援助，最重要的是在規劃時，讓災民共同參與其中（Summer，2009；鐘聖雄，2010a）。由此可以發現，原住民族期望回的家，不會是充斥著感謝標語的家，更不會是以漢人觀點所認為的家，部落族人要的是——一個能讓他們感受到一點溫度、可以撫慰人心的避風港。若我們選擇聽不見他們的需求，又如何能說我們在協助他們回家？

三、國家救災機制方面

具體與正確的提供災情資訊為救災成效中的首要任務，其次為能否在短時間內動員資源進入到災區，是救災成效中的第二關鍵因素，特別是當災情嚴重時，需要在短時間內動員龐大人力及資源，而這將與國家及社區民眾擁有救災危機意識的多寡有關，尤其是當通訊中斷或外來救災團隊無法立即前來時，平時在社區的防救災團隊就顯得更為重要（楊永年，2009）。

針對 88 風災中的國家救災體系，李維森（2010）更指出各單位所提報之資訊缺乏橫向連結，也因政府、災民及社會大眾缺乏災害風險溝通平台，使得對外資訊呈現不足，雖目前已建立相關體系與制度，但在實際落實上仍有努力的空間。社區為災害發生時，在整個救災體系中最底層的單位，若一個社區平時能有效地建構防救災的訓練及準備時，是能有效地降低災害帶給人民的傷害（王仕圖等人，2011）。而本次災區多為地處偏遠的山區，救災資源相對薄弱，且常是天然災害中的第一線受害者。然而面對此困境，政府應積極針對偏遠地區的居民建立正確的防救災觀念，更應落實社區防救災資源的訓練及整備，協助部落族人降低災害威脅的風險（林建誠，2008），以避免讓部落族人容易成為災害中的「被支配者」，漸漸的從有聲變無聲，失去部落自主選擇的權利。

四、新聞媒體方面

臺灣的電視圈總是在災難發生時，圍繞在災難最嚴重的時期，利用誇張式的標題吸引社會大眾的關注，卻對於災後重建或是災民救助的消息不感興趣（鄭中信，2017），且越嚴重的災情，新聞媒體越會使用悲情、故事性的報導，卻未能在第一時間點提供災民、社會大眾確切的疏散或是災情相關資訊，社會大眾

僅能以片面的新聞內容理解本次災難的前因後果，也因為多數人民是透過新聞媒體來理解本次災難，因此在媒體的產製下，將災民建構為「逃難者」角色，這樣的刻板印象讓災民的互助能力上不易受到支持，想留守家園的這個想法更不可能實現，更間接影響到社會大眾對於國家強制居民遷居的救難行為的想法（張春炎等人，2015）。

這樣的期待落差，原住民族開始靠自己的方式讓政府意識到這些問題的癥結點，如最具代表性 2009 年的狼煙行動，而稱為狼煙就是布農族人的傳統中，狼煙意味著指引迷路族人重返部落的象徵，因此族人在行政院前焚燒狼煙，就是希望政府「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」，正視災民的需求，把家還給災民（鐘聖雄，2009；全國成，2010）；或是 2010 年阿里山鄒族的封路行動，強調政府請尊重原住民的搬遷意願，未來在永久屋相關的審查程序及決策上，也能讓部落族人有充分參與（鐘聖雄，2010b），這樣的社會抗爭行動，就是期盼政府能有多一點點溫柔，不管是在這次的八八風災政策，或是往後的災後政策，都是如此。

許多學者也將這次八八風災所面臨的問題提出相關的建議，比如說在公部門方面，期盼可以增強公、私部門的夥伴關係以及政府可以投入相關資源，以提升社區防救災的意識與功能，來去因應未來災難發生時的突發狀況（王仕圖等人，2011）；社區居民方面，則是透過倡導行動來表達訴求，間接也讓社會大眾理解整體所面臨到的情形，並消除大眾對於受災民是一個「依賴者」的刻板印象（全國成，2010）以及自身也要去增強自己部落及民眾的救災意識，以備未來突發災難來時，能即時的自救，將傷害降到最小；新聞媒體方面，也應該要避免因爭取收視率而提供不符合災難管理的誇張報導，不僅未能善盡報導災難的事實，還無法提供正確資訊給民眾，且嚴重時會製造出另外一場新聞災難（張春炎等人，2015）；然最後在社福單位方面，應該要發揮聆聽者的角色，並

廣泛的聆聽不同年齡層、原本災區就原有組織團體的聲音，因這樣可以提高災民與社福團體接納合作的可能性，並訓練當地的人才接手災區未來的社區發展的工作，避免一再的發生當資源一瞬間抽離現場時，災民們無法轉銜中間的過渡期，最後演變為無形的資源浪費（全國成，2010）。

由如上方四個面向的論述，可以清楚看見，一個天災發生，它將牽涉到的範圍大到一個國家，小到我們自己本身，只要有一方在過程中選擇不再關注此議題，那最終的受害者不會是政府，也不會是不曾體會過遷居的我們，而是災民。2020年「未承諾永遠的永久屋下一步公聽會」中，部落族人期盼11年來所面臨的永久屋不永久、無法在既有的土地耕種、產業發展受阻、公共空間不足及文化重建等問題能重新被重視，並呼籲政府應全面重新檢視三方契約之內容³（洪育增，2020）。可以發現災後重建政策中的災民彷彿就像一隻布偶一樣，發生災難時，國家、社福單位、新聞媒體及社會大眾將他們保護在手心裡，深怕造成災民二度傷害，但經過時間的流逝及與部落族人多次碰撞（倡議行動）後，這隻布偶可能不再像一開始那麼可愛，且身上還多了幾處傷口等待被治癒，但只是不知道這個一等，要等多久？也沒有人可以回答要多久。

³ 三方契約：當時八八風災政府依「莫拉克颱風災後重建特別條例」（簡稱重建特別條例）第二十條及第二十一條，由公有土地管理機關或公營事業機構無償提供土地使用權，供政府協調民間單位興建住宅房屋並簽訂協議書，且由各縣（市）政府進行資格審查及核配贈與住宅予受災居民。為避免受災居民將該住宅任意處分，於簽訂「莫拉克颱風災後民間興建住宅贈與契約書」（簡稱三方契約）約定辦理住宅贈與移轉登記時，須連件辦理預告登記，限制除繼承外，不得處分（包括不得出售、出典、贈與或交換）、設定負擔或出租。資料來源 https://www.lawbank.com.tw/news/NewsContent_print.aspx?NID=175605.00。

肆、萬般牽連的組織關係

什麼樣的政策可以一次到位？可以一次滿足所有人？我想沒有，尤其是當某項政策已影響到某特定群體之權益時，更沒有不繼續運作的原因。因此根據上述的陳述，研究者透過部落田野的觀點論述其政策停滯之原因，當一個政策要執行時，所需要橫跨及溝通的單位相當廣泛（如圖 1 所示），在災難發生前部落中原本就已存在著部落頭目、社區發展協會、教會等部落組織與結構，災難發生後，居民自組自救會協助部落發聲，然部落外部更存在著不同的組織，如公私部門、非營利單位、社會大眾、新聞媒體等，在政策執行時，更是牽一髮而動全身，彼此互相拉扯，因此沒有單位能輕易或大膽的提出相關修正政策，深怕造成居民、自身單位負面影響，使得在災難發生後到至今，將近 11 年的時間，政策僅維持當時擬定時的模樣，如在空間規畫及配置上，隨著部落族人開始在新的土地上成家立業，人口數開始增加，基於居住及發展空間上的不足，利用擴建、改建的方式增加使用空間，卻被視為「違建」，如此狀態下的環境，對於災民而言並不友善也不利於族人在地生活及發展。

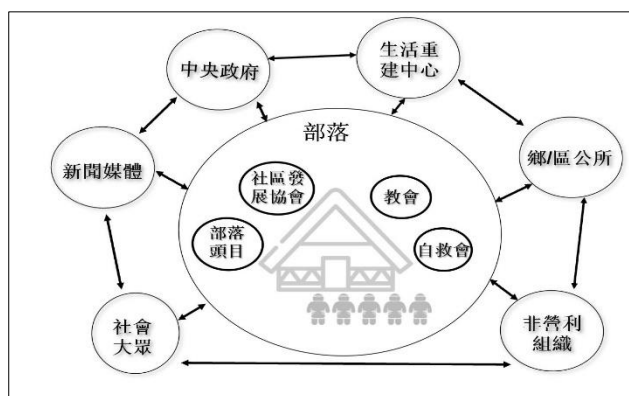


圖 1：災區組織網絡圖

資料來源：本研究整理

然本文也發現在災後重建政策及輔導方案中都以「階段性」的提供災民保障及協助，例如《莫拉克重建特別條例》時效性為3年或是莫拉克重建區社區培力永續發展計畫時程為1年6個月，但若災民的權益僅能透過這樣有時效性的政策、計畫來維持及運作，災民又該如何思考下一步呢？且若僅透過這樣短期的輔導計畫，要做到滾動式修正是有難度的，缺少長期持續運作及對話的過程，要如何看見需求及困境，以利政策能與災民的訴求達到平衡，是值得思考的問題。

根據莫拉克社會衝擊與復原調查第三期報告書（2013）中顯示，土地議題及民生經濟問題是最迫切需要解決的部分。報告書出版至今已8年了，前述所提及的禮納里引火自焚事件，其土地及民生議題仍為訴求重點，至今仍還存在於部落當中沒能被解決。部落中因為整個社會結構的因素及地理環境的限制，就業人口僅能前往都市尋求工作機會，也因為過去殖民所帶來的傷痛，多數原住民以從事高工時的工作內容為主，因此當部落組織要談倡議這件事情時，較容易面臨到青壯年人口因工作因素無法協助部落發聲，導致心有餘而力不足。但很現實的，今天若基本的民生議題無法滿足時，災民哪有力氣談倡議這件事，儘管大家都知道這很重要。若在這些年之間，民生經濟議題能有機會獲得改善，似乎倡議這件事就顯得更為容易，聲音就更容易被聽見，那今日災民就不需採取如此激烈手法來表達多年來的訴求，只為政府能重新關注永久屋議題。

新聞媒體方面，原先並不曉得新聞媒體所播報的內容對於社會大眾會有多大的影響，直到研究者發現在搜尋平台打上「永久屋」、「政府」這兩個關鍵字，當時的新聞標題皆以「普羅旺斯」、「世外桃源」來形容永久屋，且當時執政者也將這次的災後重建政策宣揚國外，獲得讚賞（黃筱純，2011；程啟峰，2015），這樣看似無害的新聞標題，其實會影響到人們建構這個事件的認知，以及未來關注這件事情的程度多寡。這是因為當接收到的訊息多為正面字眼時，社會大

眾會普遍認為政府做出了一項很體貼、符合災民的服務措施，這樣的迷思會使災民在提出改善訴求時，社會大眾大多會以「不滿足」的心態來看待，然而對該族群產生誤解，並造成社會大眾不再關心災後重建議題。

政策要滾動修正，不會是靠單一組織的力量，政府相關單位以及新聞媒體更應該擔任領路人。研究者本身因為研究以及工作的關係才有機會與部落族人談論過去或是未來生活時，聽見他們最底層深處的聲音。2013年《莫拉克社會衝擊與復原調查報告書》中提到，申請永久屋的安遷戶當中，有48.7%是自願遷居、9.3%是非自願、另有14.9%表示無意見；感到未來充滿希望者有85.6%、感到沒有希望有14.3%、無意見則為0.1%，若根據上述的數據顯示，並不會感到任何異狀，但卻與研究者田野經驗的觀察是有所不同的，比如部落耆老會在聊天時這樣說：「我們的心都是在山上，都是在想我們的部落」或是提到「老人家一去醫院就回不來了，因為他們回來也不能改變什麼，人一消極後對未來一點機會、希望都沒有」，部落耆老的生活寫照及心聲在此時毫無保留的瀰漫在空氣中。

綜合上述可以發現災後重建圍繞的議題不會脫離土地、就業、經濟這些基本的生活需求，因此在災後重建政策的修定上需針對這些項目進行改善。然而從2019年《屏東縣原住民莫拉克颱風災後復建永久屋部落照護管理情形報告書》中發現，政府提供守望相助隊及設置監視系統，來強化社區的自我防衛能力，保障災民的居住安全；又為完善部落的整體教育環境，積極爭取建構原住民族地區的寬頻網路，讓學習不設限，但這樣的服務提供並未回應部落災民11年以來所訴求的議題。沒有對症下藥的政策，最終都只會是空談，因為無法喚起大家的共識，僅政府單方面提供永久屋這些資源，但若能在提供資源前，先去了解災民最迫切的訴求，解決最根本的問題，唯有這樣，政府所提供的教育環境、交通運輸、治安網絡才有意義。

伍、結語：這條路，仍要繼續往前

不只政府部門需要努力，社會大眾也應該共同關注這件事情，如近期由立法委員共同舉辦的「未承諾永遠的永久屋下一步公聽會」⁴，邀請協助災後重建的專家學者、民間團體以及災民共同提出目前永久屋所面臨的問題及困境，過程中學者及災民也呼籲政府別忘記《原住民基本法》，政府應對於居住在原鄉地區的原住民，提供健康、安居、就業等的保障（洪育增，2020）。謝志誠及羅美玲在 2020 年的公聽會中提及，《莫拉克颱風災後重建特別條例》已於 2014 年廢止，當初所有的限制是否還存在效力？是值得思考之課題，而公聽會最後結論，也要求行政院須主責成立「永久屋政策評估及處理小組」⁵，內容包括全面評估山林復育情形、督導各部會及縣市政府調整相關措施及以前瞻性修訂災害防救法以因應未來遷徙風險；然 2020 年原住民族電視台的節目中也針對永久屋議題進行討論⁶，期待地方政府應針對「產業推動」進行規劃及輔導，行政機關更應該配合修法，並透過論壇的方式將部落所遇問題收集轉為政府政策修法之依據，期盼社會大眾能正視原住民族的土地正義及居住正義，讓自主權重新回到部落災民本身。

但最終，回過頭來很值得思考的一件事情是，前述所提及的議題都可以發現其中隱藏著主流社會所自認為的族群優越感以及族群對於生活理解之間是具有差異性的。例如在政策擬定、永久屋建蓋或後續的培力時，執行者皆希望災民能「正常過日子」，只是這個正常是以主流社會所認知的日常來建構，毫不尊

⁴ 資料來源：未承諾永遠的永久屋下一步公聽會直播 <https://www.facebook.com/108838737137170/videos/2730311250565279>。

⁵ 2021 年 1 月 27 日行政院正式成立跨部會「永久屋專案小組」，以協助永久屋所遇問題。

⁶ 部落大小聲(第 341 集)莫拉克風災重建 10 年後 看見永久屋居民的盼望 <https://www.youtube.com/watch?v=hNiDeBk0jsA>。

重族群間的差異性，更不理解這樣的文化霸權後續會帶給部落災民、社會大眾什麼樣的影響，那如果當一個國家都無法理解及尊重多元文化時，人民日常中所接收到的價值觀、知識、媒體訊息是不是默默地也在將你推向主流社會所認為、應該、適當的道路上，間接讓他族與我族之間產生了嫌隙。

打著尊重多元文化或是欣賞族群間的差異性口號，在目前現今社會看來仍還有很大的努力空間，學校教科書上是這麼寫，出題時學生也會理所當然的選擇出正確答案，但真正要把「尊重、理解」深化至內心是非常不容易的事情，不管是面對原住民、新住民或是與你不同膚色、信仰或語言等的人，任誰都無法保證自己的行為或表情不會有任何出錯，但這樣的出錯是自身要學會反思的地方，也是一個增加彼此對話的機會，且也唯有透過這樣一次次不斷的對話，才能有效減少族群與族群之間的對立現象，然而家庭中的教育也須負起責任，孩子一出生最常接觸到的環境就是「家庭」，家庭成員中如何教導、建構下一代多元文化的概念，將會影響到孩子在往後的日常生活中面臨文化差異時，它會如何去調適及看待。就如同有一次剛好聽到身旁的一位漢人家長在日常對話中與他們的孩子共同認識原住民族，依稀記得那位家長是這麼說：「在臺灣這塊土地上，住著很多不同文化的人，而不是只有某一個單一族群」，或許這只是一個簡單的與孩子解釋，但這樣的教育方式才會是最直接也是最深入的，從日常中學習尊重別人，而不是從教科書中知道要尊重別人，這是非常不同的學習層次，因此間接的也表示要如何建構社會中青壯年人口尊重多元文化這件事情顯得更為重要，因為他們將會直接的影響到下一代如何面對及看待「文化差異」這件事情的角度，若永遠只將「尊重多元文化」這樣的學習歸類為學生該學的內容，那它終究只會是教科書中的六個字罷了，很難走到日常中的日常。

參考文獻

- Summer (2009)。《投票拒慈濟，爭取遷瑪家 好茶部落要做自己的主人》。資料檢索日期：2021.02.28。網址：<https://www.cooloud.org.tw/node/45535>。
(Summer (2009). *Voting against Tzu-Chi: People of Makazayazaya Want to Move away, Kucapungane Community Voicing for Themselves*. Retrieved 28-2-2021, from <https://www.cooloud.org.tw/node/45535>.)
- 王仕圖、趙善如、許慧麗 (2011)。〈地方政府與民間團體在災後社區重建互動關係之探究：以屏東縣政府之莫拉克風災社區參與重建計畫為例〉。《台灣社區工作與社區研究學刊》，1 (2)，59-94。(Wang Shu-Twu, Shan-Ru Chao and Hui-Li Hsu (2011) A Study on the Interactive Relationship between Local Governments and Community Organizations in Post-Disaster Reconstruction-The Reconstruction Project for Typhoon Morakot Disaster Area as Example. *Journal of Community Work and Community Studies*, 1(2), 59-94.)
- 內政部消防署 (2020)。《臺灣地區天然災害損失統計表》。資料檢索日期：2021.01.02。網址：<https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&ids=233>。
(National Fire Agency, Ministry of the Interior (2020). *Statistics of Natural Disaster Losses in Taiwan*. Retrieved 02-01-2021, from <https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&ids=233>.)
- 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。(Wang Frank T. Y. (2010). Helping Relations and Subjectivity of Indigenous Peoples in Post-Disaster Recovery Returning to Whose Home? *Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies*, 78, 437-449.)

- 王麗容 (2010)。《走調的災後重建：政府角色和民間角色錯置了！？》【部落格文字資料】。資料檢索日期：2021年2月28日。網址：<https://southtribe.pixnet.net/blog/post/4734353#trackback-3975%E3%80%82%E7%80%8F%E8%A6%BD%E6%99%82>。(Wang Lih-Rong (2010). *What happened after the Post-Disaster Reconstruction: Is the Government Really Doing Its Job?* Retrieved 28-2-2021, from <https://southtribe.pixnet.net/blog/post/4734353#trackback-3975%E3%80%82%E7%80%8F%E8%A6%BD%E6%99%82>.)
- 台邦·撒沙勒 (2012)。〈災難、遷村與社會脆弱性：古茶波安的例子〉。《臺灣人類學刊》，10(1)，51-92。(Taiban Sasala (2012). *Disaster, Relocation and Vulnerability: The Case Study of Kucapungane. Taiwan Journal of Anthropology*, 10(1), 51-92.)
- 行政院 (2000)。《災後重建政策白皮書》。台北：行政院。(Executive Yuan (2000). *White Paper on Post-Disaster Reconstruction Policy*. Taipei: Executive Yuan)
- 全國成 (2010)。〈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〉。《社區發展季刊》，131，213-232。(Chyuan Torbors (2010). *Indigenous People's Actual Need in Terms of Rebuilding Their Communities: A Study on the Conflict between Government's Policy of Community. Community Development Journal*, 131, 213-232.)
- 李宗勳、王文君、黃盈豪、邵珮君 (2014)。《我國政府災後復原重建社會福利角色之研究》。國家發展委員會委託報告 (NDC-DSD-102-016)。臺北市：國家發展委員會。(Li Zong-Syun, Wun-Jyun Wang, Ying-Hao Huang and Pei-Jyun Shao (2014). *A Study on Post-Disaster Recovery's Social Welfare Role of Taiwan Government*. Commission Reports by National Development Council (NDC-DSD-102-016). Taipei: National Development Council.)

- 李維森 (2010)。〈重大災變的政策因應：防災與救災策略—由莫拉克到梅姬看全面防災的需求〉。論文發表於財團法人中華文化社會福利事業基金會 (主辦)《2010年兩岸社會福利論壇—災害救助與社會工作》(11月13-14日)，舉辦地點：花蓮遠雄悅來大飯店。(Li Wei-Sen (2010). Policy Responses after Mega-disaster: The Disaster Prevention and Rescue Strategy from Typhoon Morakot to Megi. Paper Present at. Disaster Relief and Social Work Conference (November, 13-14). Hualien.)
- 邱柏勳、李依仁、洪毓芸 (2015)。〈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〉。《社區發展季刊》，152，325-331。(Ciou Bo-Syun, Yi-Ren Li and Yu-Yun Hong (2015). Roles in Post-disaster Community Relocation: An Example of Typhoon Morakot. *Community Development Journal*, 152, 325-331.)
- 林建誠 (2008)。《臺東偏遠山地原住民部落天然災害風險認知與防救災策略規劃》。臺東：國立臺東大學區域政策與發展研究所公共事務管理在職專班碩士論文。(Lin Jian-Cheng (2008). *The Disaster Risk Recognition and Prevention Strategies for Aboriginal Tribes in Taitung Remote Mountain Areas*. Taitung: Department of Public and Cultural Affairs National Taitung University Master Thesis.)
- 洪育增 (2020)。《莫拉克風災11年首辦永久屋公聽會 原民團體盤點多項問題》。資料檢索日期：2021.03.02。網址：<https://www.civilmedia.tw/archives/99227>。(Hong Yu-Tseng (2020). *The First Public Hearing of Permanent Housing in Eleven Years after Typhoon Morakot, Indigenous Groups Join to Point Out Problems*. Retrieved 2-3-2021, from <https://www.civilmedia.tw/archives/99227>.)
- 柯亞璇 (2010)。《魯凱青年：我們有義務將訊息告訴部落的族人》。資料檢索日

期：2021.02.26。網址：<https://www.88news.org/posts/3509>。(Ke Ya-Syuan (2010). *Rukai Young Adults' Advocacy: We Are Obligated to Tell Our People What Decisions Were Made by the Government*. Retrieved 26-2-2021, from <https://www.88news.org/posts/3509>.)

陳永龍 (2010)。〈莫拉克災後原住民部落再生成的主體化運動〉。《臺灣社會研究季刊》，78，403-435。(Chen Yong-Long (2010). Subjectification, Movement, and Tribe Re-establishment in Indigenous Area of Southern Taiwan after Morakot Flood. *Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies*, 78, 403-435.)

郭芷瑄 (2020)。《魯凱畫家自焚抗議 屏縣府考量公安仍將拆違建》。資料檢索日期：2021.03.02。網址：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010130215.aspx>。(Guo Jih-Syuan (2020). *Rukai Painter Attempting Self-immolation after Pingtung Government's Decision of Demolishing Illegal Structures out of Public Security Concerns*. Retrieved 2-3-2021, from <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010130215.aspx>.)

張春炎、楊樺、葉欣誠 (2015)。〈自然災難與媒體建構：以 TVBS 新聞為例，重探八八風災新聞論述〉。《環境教育研究》，11 (1)，1-30。(Chang Chun-Yen, Hua Yang and Shin-Cheng Yeh (2015). Natural Disaster and Media Construction: Re-exploring TVBS Disaster News Discourses of Typhoon Morakot. *Journal of Environmental Education Research*, 11(1), 1-30.)

程啟峰 (2015)。《馬總統：大愛村永久屋經驗獲柯林頓讚賞》。資料檢索日期：2021.03.05。網址：<https://reurl.cc/MZ7Eq3>。(Cheng Ci-Fong (2015). *President Ma: Praises from Former U.S. President Clinton of Permanent Housing in Da-Ai Village*. Retrieved 5-3-2021, from <https://reurl.cc/MZ7Eq3>.)

黃筱純 (2011)。《馬夜宿永久屋 讚像普羅旺斯》。資料檢索日期：2021.03.05。

網址：<https://www.youtube.com/watch?v=fECb7WMz1XA>。(Huang Siao-Chun (2011). *President Ma's Stay in a Permanent House: Great Experience Like Being in Provence, France!* Retrieved 5-3-2021, from <https://www.youtube.com/watch?v=fECb7WMz1XA>.)

楊永年 (2009)。〈八八水災救災體系之研究〉。《公共行政學報》，32，143-169。

(Yang Yung-Nane (2009). Research on Disaster Rescue System: The 88 Flood Case in Taiwan. *Journal of Public Administration*, 32, 143-169.)

董娟鳴、林文苑、涂庭儀、蔡皓年 (2015)。〈從永久屋興建與居民居住狀況探討災後永久屋政策執行之課題－以高雄市六龜區新發里新開部落為例〉。

《建築學報》，92，99-124。(Tung Chuan-Ming, Wen-Yen Lin, Ting-Yi Tu and Hao-Nien Tsai (2009). Issues of Enforcing Post-Disaster Permanent Housing Policy from the Housing Development and Residents' Living Patterns Point of View-A Case Study of XinKai Tribe, Liouguei District, Kaohsiung City. *Journal of Architecture*, 92, 99-124.)

鄭中信 (2017)。〈左翼時態：談莫拉克獨立新聞網及其《在永久屋裡想家》的廢棄〉。《台灣原住民族研究學報》，7(3)，127-144。(Zheng Zhong-Xin (2017).

The Tense of Left-wing: Morakot 88News and Its Abandonment of Homesick in Permanent Housing. *Journal of the Taiwan Indigenous Studies Association*, 7(3), 127-144.)

審計部 (2019)。《屏東縣原住民莫拉克颱風災後復建永久屋部落照護管理情形專案審計報告》。臺北市：中華民國審計部。(National Audit Office (2019).

Audit Report on Conditions of Permanent Housing in Post-Disaster Recovery of Indigenous People in Pingtung County after Typhoon Morakot. Taipei: National Audit Office.)

鄧傳忠、廖楷民、李香潔、楊惠萱、陳怡臻、李欣輯、...張靜貞（2013）。《莫拉克社會衝擊與復原調查（第三期）》。國家災害防救科技中心委託之專題研究成果報告（NCDR 101-T15）。新北市：國家災害防救科技中心。（Deng Chuan-Jhong, Kai-Min Liao, Siang-Jie Li, Huei-Syuan Yang, Yi-Jhen Chen, Sin-Ji Li,...and Jing-Jhen Jhang (2013). *Social Impacts and Recovery Survey of Typhoon Morakot(III)*. Commission Reports by National Science & Technology Center for Disaster Reduction (NCDR 101-T15). New Taipei City: National Science & Technology Center for Disaster Reduction.)

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思考〉。《臺大社會工作學刊》，26，41-86。
（Shieh Jyh-Cherng, Tsungh-Si Fu, Jwu-Shang Chen and Wan-I Lin (2012). A Road Far Away from the Aboriginal Hometown? -Rethinking the Post-disaster Relocation Policy of Typhoon Morakot. *NTU Social Work Review*, 26, 41-86.)

謝志誠、陳竹上、林萬億（2013）。〈跳過中繼直達永久？探討莫拉克災後永久屋政策的形成〉。《台灣社會研究季刊》，93，49-86。（Shieh Jyh-Cherng, Jwu-Shang Chen and Wan-I Lin (2013). Skip to Permanence without Transition? Policy-making in Post-Morakot Reconstruction. *Taiwan: A Radical Quarterly In Social Studies*, 93, 49-86.)

鐘聖雄（2009）。《焚燒狼煙，就能讓災民照到回家的路嗎？》。資料檢索日期：2021.03.10。網址：<https://www.88news.org/posts/1283>。（Chung Sheng-Hsiung (2009). *Is Setting Fires Enough for Lighting up a Homebound Way for Victims of Natural Disaster?* Retrieved 10-3-2021, from <https://www.88news.org/posts/1283>.)

鐘聖雄（2010a）。《小林：我們不想為難慈濟》。資料檢索日期：202.03.10。網

址：<https://www.88news.org/posts/5115>。(Chung Sheng-Hsiung (2010). *Siaolin Villagers: We Don't Want to Make Things Difficult for Tzu-Chi*. Retrieved 10-3-2021, from <https://www.88news.org/posts/5115>.)

鐘聖雄 (2010b)。《堅決原鄉重建，鄒族拒當「櫥窗民族」！》。資料檢索日期：2021.03.10。網址：<https://www.88news.org/posts/3702>。(Chung Sheng-Hsiung (2010). *Insist on Rebuilding Indigenous Community, Cou People Refuse to Be Seen as "Animals in a Zoo"*. Retrieved 10-3-2021, from <https://www.88news.org/posts/3702>.)

Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (2020). *Natural disasters 2019: Now is the Time to Not Give Up*. Retrieved from <https://www.emdat.be/natural-disasters-2019-now-time-not-give>.

Hunter, L. M. (2005). Migration and Environmental Hazards. *Population and Environment*, 26(4), 273-302.