

# 遷村之推動與省思

謝志誠。蔡培慧

最近十年來，特別是在每一次災變後之檢討會中、甚至是事故現場，「遷村」很容易成爲「痛定思痛」之餘，解決「國土保安」問題的方案之一；由於部分人士以爲「遷村」只是把一群人由一個地方遷往另外一個地方，對於要被遷村的這一群人在想什麼？怎麼想？怎麼遷？就沒有太多著墨，使得「遷村」一詞，幾乎要從動詞變成名詞。

本文先分析人類個別或集體、自願或被迫遷徙之因素，然後釐清「遷村」與「安置」之差異，歸納遷徙之類型，探討遷村過程所面臨之「地點選擇」、「土地變更與公共設施施作」、「土地分配與住宅興建工程」與「領導、參與、溝通與認知」等問題，最後，從反省之角度，就政府處理遷村議題之態度與方法提出建議。

## 一、遷徙之因素

綜觀人類歷史，因政治、經濟、文化與環境等因素之變遷，個別或集體、自願或被迫離開原本之居住地，移往相同或不相同生活圈之另一個居住地之遷徙行爲，不僅早就發生，而且隨時都在發生。其因素可歸納如下：

1. 以便於治理爲目的，所衍生之大規模「集體移住」，改變了原住民傳統居住空間生態，如 1933 年（昭和八年）臺灣總督府警務局公佈之「全台灣高砂族集體移住十年計畫」[1]。
2. 因開發行爲或保育措施而劃定保護區域，進而實施限、禁建，所衍生之遷徙計畫，較早期有「霧社萬大水庫集水區之巴蘭社遷徙」[2]，近期則有「翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村作業實施計畫」[3]與「高雄紅毛港遷村計畫」[4]等。
3. 因社會環境、現實生活需求與價值觀念改變，導致常見之個別或家戶遷徙行爲，或在部分遷徙後，因危機意識而衍生之集體遷徙，如「屏東縣泰武鄉平和村」之遷徙[5]。
4. 因風災、震災、土石流、水災等所導致之遷徙計畫，如花蓮縣秀林鄉銅門村、南投縣信義鄉神木村、新竹縣五峰鄉天湖部落、南投縣仁愛鄉中原口部落、瑞岩部落、信義鄉潭南部落、中寮鄉清水村頂水堀社區、台中縣和平鄉雙崎部落、三叉坑部落、烏石坑部落、松鶴部落、桃園縣復興鄉三光村（砂崙子部落、武道能敢）、高義村（巴陵橋部落）、新竹縣尖石鄉煤源部落、新竹縣五峰鄉民都有部落、民生部落、臺東縣金峰鄉嘉蘭部落等

## 二、遷徙之類型

這些遷徙行為或計畫，常被泛稱為「遷村」，特別是發生在原住民部落者。然當進一步探究其行為或計畫內容，就不難發現部分遷徙行為並非所謂之「遷村」，充其量僅能稱為「安置」。以近年來因風災、震災、土石流、水災等所導致之遷徙計畫為例，除了花蓮縣秀林鄉銅門村、南投縣仁愛鄉瑞岩部落與三叉坑部落等，係屬於「因原有部落不宜再作為居住之處所或原有部落之大部分住宅全倒且其餘部份因配合遷住計畫而拆除，而集體遷徙到另一個處所」之「遷村」計畫外，其餘則屬於原有住宅毀損或原有住宅所在地已不適宜繼續使用或部落建地不足，而找尋另一塊適合作為建築基地之土地來安置災戶，或提供誘因引導其另行購屋之「安置」計畫。

若再進一步從遷移之目的地與原生活圈之關係來看，除了秀林鄉銅門村之遷村計畫因遷移目的地不在原有生活圈內，而歸類為「離地又離村」外，其餘之遷村或安置計畫皆屬於「離地不離村」，也就是其生活與生計環境不因遷徙行為而改變。

## 三、遷村之困境

除提供誘因引導受災戶另行購屋之「安置」計畫外，不管是「遷村」或「安置」、「離地又離村」或「離地不離村」，基本上都面臨了「地點選擇」、「土地變更與公共設施施作」、「土地分配與住宅興建工程」等問題，當然另一個最基本、也是其他議題都會碰上的問題，就是「領導、參與、溝通與認知」問題。

### （一）地點選擇

遷村或安置地點之選擇，除安全考量外，當地之傳統觀念也是一個重要因素；屬於「離地又離村」之遷村，則異地後所可能衍生之生活與生計問題，往往會是遷村成功與否之關鍵，以秀林鄉銅門村之遷村為例，就發生遷村後村民因生計問題再重回部落之情形，至於其他「離地不離村」之遷村個案中，則以瑞岩部落爭議最大，其選址雖經民主程序決定，但至今仍有人認為「往低處」與「再回到舊部落」之遷村是與傳統觀念抵觸的，特別是在幾度工程發包不順之後，這種感覺慢慢浮現在村民心中。

常識上得知，處理「離地又離村」之遷村所需考慮之因素，一定比「離地不離村」者複雜許多，至少包括遷住戶對於新環境之適應與在新環境中之工作機會等，雖然這些問題也會出現在因個別因素而離開原居住地者身上，但社會印象中，前者得由政府來承擔，而後者則由當事人自行負責。

## （二）土地變更與公共設施施作

依現階段之政府施政策略，地點選定後之土地變更與公共設施施作，係由政府部門來導；其間，不乏有「工程品質不良，打掉重作」、「住宅興建已完工 2 年，土地變更程序卻未完成」、「公共設施驗收後，住宅興建工程申請地籍測量後，發現建築基地太小，住宅得後貼駁坎，前跨排水溝」、「基地設計不當，造成住宅興建工程成本增加」等奇怪現象。

## （三）土地分配與住宅興建工程

遷村或安置地點選定後，遷住戶對於土地之分配與配置或有爭議，但大抵還能以協調方式解決，然而接下來之住宅興建，在「政府只管公共設施」之施政原則下，成為遷村計畫最為棘手之部分。

除開花蓮縣秀林鄉銅門村（政府興建住宅）外，近年來，政府對於遷村計畫之住宅興建部分，則以「不介入私權」為前提，提供「補助」或「補貼」措施，並以九二一震災重建或比照九二一辦理者最為優渥：除以戶為單位之搬遷補助與重建補助外，遷住戶應自行負擔之部份，則提供低利或無息融資，並搭配十成之信用保證機制，以提高金融機構之參貸意願。最後，為了順遂已承諾之遷村計畫，再演變到只要金融機構肯移送即予以信用保證之情境。

理論上，這些措施對於個別住宅之興建，在具還款能力與足夠擔保品，且金融機構受理申貸意願高之前提下，或許還可行；對於相對弱勢之遷村計畫集體住宅興建，金融機構參與貸放之意願本來就不高，加上多數遷住戶收入不穩定，還款能力不佳、擔保品不足，若期待金融機構參與貸放，並配合住宅之興建工程進度提撥融資，簡直是緣木求魚。九二一災後，政府於特別預算中編列之遷村融資預算，因無法執行而全數追減至零，就足以證明。

2004 年 7、8 月敏督利及艾莉颱風先後侵台，分別在中、南部與北部地區造成嚴重損失，部分團體運用民間捐款認養遷村計畫；其中，中華民國紅十字會總會、財團法人九二一震災重建基金會與社團法人中華社會福利聯合勸募協會合作出資四千多萬，在和平鄉原住民技藝中心興建 40 戶住宅，無償分配與因敏督利颱風受災之松鶴部落受災戶；而財團法人台灣世界展望會也提供每戶 80 萬元補助，搭配行政院原住民族委員會每戶 15 萬元之補助，興建 35 戶住宅，無償分配與因賀伯颱風受災之天湖部落受災戶。

當時之主政官員除了聲請這個經驗可作為日後緊急安置措施之示範外，還將「成功案例」列入行政院「月月有成績」之政績公報，並「乘勝追擊」於 2005 年 6 月訂頒「重大災害災民安置及住宅重建原則」，期能建立處理重大災害後之災民住宅重建或遷居重建通則。其中，有關住宅興建部分則以符合災害防救法第

四十四條規定為前提，始得申請利息補貼，而所需經費來源，則以民眾捐款或慈善團體捐款優先支應，並由各級政府依災害防救法第四十三條、第四十四條規定辦理。

看起來，政府是過度樂觀了！2004年敏督利風災後被列入遷村，而擬依「重大災害災民安置及住宅重建原則」辦理之計畫，包括：三光村（砂崙子部落、武道能敢）、高義村（巴陵橋部落）、煤源部落、民都有部落、民生部落、嘉蘭部落等[6]，至目前為止都還在原地打轉，就可以知道「期待」與「實務」間是有落差，種稻者與割稻（尾）者所看到之面向與理解問題之深度是不一樣的。

#### （四）領導、參與、溝通與認知

不管是遷村或安置，從地點選擇、土地變更、公共設施施作、土地分配，以至於住宅興建，無一不能避免「領導、參與、溝通與認知」所衍生之問題。有無熱情無私之領導者、有無一定比例願意參與或關心重建事務之受災戶、面對問題與解決問題之溝通能力與認知，其實就是內部重建工作能否順利推動與成功之關鍵，而且這些因素，缺一不可。除開內部因素之外，外部（政府與民間）對於社區或部落領導者與經法定程序議決事項之支持、協助排除與仲裁爭議之態度，也是不可或缺之條件。將近七年來，有因內聚力夠強而成功之案例，如信義鄉潭南部落、中寮鄉清水村頂水堀社區與和平鄉三叉坑部落，也有內聚力鬆散雖強勉強完成而得由外部協助收拾殘局者，更有內聚力非常鬆散而全盤仰賴外援者。

而遺憾的是，極少數之政府部門官員，一碰到有人異議或陳情時，也不詳加分辨了解善惡或內情，即以「尊重少數人之權益或政府不介入私權」為由，隨意擱置程序正義，罔顧絕對多數沒有聲音者之權益，令人有「欺善怕惡」之憾。而最遺憾者，則是這些異議或陳情者，竟以退休公教人員或所謂之高級知識分子居最多數，這些人有熟悉行政語言、行政程序與法令條文之優勢，卻不願協助重建，而仗勢、花時間在寫陳情書、寄存證信函，指控學歷低、甚至沒有唸過小學之領導者，當然協助者與政府官員也無法幸免。

這些惡質化之現象在集合住宅重建中，亦屢見不鮮，甚至有過之而無不及。

九二一災後陳情書與存證信函滿天飛，也可以算是台灣奇蹟之一。

#### 四、遷村之省思

1999年，九二一震災後，政府與財團法人九二一震災重建基金會為解決災後即規劃與承諾之遷村計畫，傾巢提出各種優惠措施，不僅導致遷住戶過度依賴補助，甚至出現補助款多過住宅興建費用之特殊現象，這種作法到底對或不對？好或不好？

2004年，敏督利風災後，中華民國紅十字會總會、財團法人九二一震災重建基金會、社團法人中華社會福利聯合勸募協會與財團法人台灣世界展望會以認養方式興建住宅無償分配與遷住戶，這種作法到底對或不對？好或不好？

也許，也應該不是對或不對、好或不好這麼簡單的答案，但不管對或不對、好或不好，這些案例透過媒體、網路與口耳傳播，已經對後續推動之遷村計畫造成相當程度影響，不僅列入遷村計畫之遷住戶開始有期待，希望比照辦理，地方政府與民意代表也附和遷住戶之要求，希望爭取更多補助，甚至希望不要出錢就可以取得住宅。

顯然，遷村計畫是越來越難推動，特別是在「滿足民意」之潮流下。

因此，政府處理遷村之態度是什麼？政府能有多少？要求老百姓做多少？那一塊是政府要做的？那一塊是老百姓自己做的？彼此之期許與期待是什麼？應該一次講清楚，而且應該在承平時就講清楚，講清楚後就應該把辦法訂出來。

最簡單，也是最難理解之講法，就是那一條線要劃在那裡？

以目前來看，政府並沒有把處理遷村之態度講清楚，也沒有可以處理遷村之辦法，就因為沒有態度，所以沒有處理事情之高度。因此，我要奉勸所有官員，在沒有做好準備前，不要隨便講「遷村」二個字，否則不僅傷自己，也傷別人。

## 參考資料

- 【1】王嵩山。2000。變動中的台灣原住民社會與文化。國立自然科學博物館簡訊 156 期。Available at 國立自然科學博物館  
<http://www.nmns.edu.tw/New/PubLib/NewsLetter/89/156/06-1.htm>。  
Accessed 6 August 2006。
- 【2】廖守臣。1984。泰雅族的文化：部落遷徙與拓展。台北市：世界新聞專科學校觀光宣導科。
- 【3】臺灣大學城鄉暨建築研究所。1993。台北縣綜合發展計畫/地區綱要計畫/石碇鄉建設發展計畫。Available at 臺灣大學城鄉暨建築研究所  
[http://www.bp.ntu.edu.tw/cpis/cprpts/taipei\\_county /county/txt/stin.html](http://www.bp.ntu.edu.tw/cpis/cprpts/taipei_county /county/txt/stin.html)。Accessed 6 August 2006。
- 【4】鄭親獻。2002。高雄紅毛港聚落的滄海桑田。Available at 高雄市公益社教協會 [http://www. public.org.tw/menu.htm](http://www.public.org.tw/menu.htm)。Accessed 6 August 2006。

- 【5】賴約翰（滋膏）記錄整理、孫信用口述。2001。平和村遷村史。Available at 屏東縣泰武鄉武潭國小 <http://www.wtes.ptc.edu.tw/oldpage/wthl/wthl-c.htm>。Accessed 6 August 2006。
- 【6】行政院原住民族委員會提供。

發表於 2006 年 8 月 15 日臺灣大學全球變遷研究中心舉辦之  
「與大自然共舞：水土環境變遷之對抗與共生論壇」