

# 遷村？可以多一點溫柔

謝志誠

國立臺灣大學生物產業機電工程學系教授

綜觀人類歷史，個別或集體、自願或被迫離開原居住地，移往相同或不相同生活圈之另一個居住地之遷徙行為，不僅早就發生，而且隨時都在發生。屬於個人或個別家戶之遷徙，不外乎生活或求學之需要。屬於集體性之遷徙，則可能來自政治性、經濟性與避險性之目的。近年來，因民主化與自主意識之抬頭，以政治性或經濟性之目的，要求特定族群遷徙之可能性已經越來越困難，甚至要絕跡。倒是因風災、水災或地震等天然災害，造成地形地貌改變，進而嚴重威脅居住安全，經評估後，難以用工程或非工程手段復原或復原之成本過高，為避險之目的而產生之遷徙行為，則有越來越多之趨勢。

台灣地形陡峻，許多地質敏感地區因地震頻繁而變得相當脆弱，加上全球氣候變遷問題日趨嚴重，位於山區、河邊或海邊之聚落或土地很容易在強風暴雨之後，遭受土石流掩埋、沖毀或海水倒灌、積水之威脅。因此，只要是風災或水災過後，甚至災變現場，就很容易出現「遷村」之議，使得遷村逐漸成為每次重大災難後之熱門議題，甚至是解決「國土保安」之配套方案。

由於遷村不只是把一群人由一個地方遷往另外一個地方之複雜過程而已，還包括遷住戶對原土地之歷史、感情與生活連結，以及對新土地之調適與再生。因此，要怎麼辦遷村？不是當事人或參與者是很難理解。

基於對遷村當事人之尊重，本報告僅從遷村參與者之角度，回顧近 20 年來政府之遷村政策演變，再就 88 水災後以「民間援建」為主之遷村決策及政策提出看法。

## 秀林鄉銅門遷村

1990 年，歐菲莉颱風侵襲花蓮，山洪爆發、引發之土石流造成秀林鄉銅門村 28 人死亡、15 人失蹤與 7 人受傷。災難發生後，政府為了安置銅門村 12、13 鄰受災戶，在現今之花蓮監獄旁興建了一批房舍，供受災村民集體遷住，並命名為「博愛新村」。由於村民在「博愛新村」附近沒有可耕地，加上平地工作不易，部分村民重回山上建屋耕作，成為常被引以為誡之案例。

## 921 大地震

921 大地震之後，行政院原住民族委員會（簡稱「原民會」）為辦理原住民部落之原地或遷住重建，依據「災後重建工作綱領」，提報「原住民聚落重建計畫」（2000 年 5 月 22 日行政院台八九內字第 14603 號函核定），並訂定《原住民聚落重建計畫作業規範》：

1. 遷村及聚落擴增建地（原地重建）所需土地之取得與分配：由政府價購，再配售予遷住戶。
2. 遷住戶原有土地：收歸政府所有（未執行）。
3. 輔導獎勵補助項目如下：
  - （1）興建公共設施。
  - （2）符合原民會訂定之住宅興建獎勵要點，重建者每戶補助 20 萬元，整建者每戶最高 10 萬元。
  - （3）提供原住民住宅樣式。
  - （4）協助辦理住宅重建及修建貸款。
  - （5）聚落景觀綠美化。

從內容來看，政府部門辦理原住民聚落重建之範圍包括遷村及聚落擴增建地，並以不直接介入住宅重建為原則，將重點擺在用地之取得及公共設施之施作，未對住宅重建之問題提出具體可行之對策，導致遷村計畫之住宅重建過程問題頻傳，包括：

1. 遷村用地安全性遭到質疑，甚至出現安全問題。預定之遷村用地遭流失，另覓之遷村用地雖已完成用地變更，卻又卡在水土保持計畫而無法集體申請建築執照。
2. 遷村用地公共設施規劃設計未考量後續住宅重建需求，不僅增加住宅興建成本，甚至出現公共設施得拆除重作之情形。
3. 提供遷村計畫住宅重建資金需求之融資協助門檻過高，編列之「辦理融資重建區原住民聚落重建計畫」之預算執行率始終掛零。

為解決遷村計畫住宅重建問題，九二一震災重建基金會一方面協調改善公共設施，二方面以無息融資方式提供遷住戶住宅重建之資金，再透過資源結合，降低遷住戶之重建負擔，若有不足，再於取得使用執照後，協助向金融機構辦理優惠貸款，並申請原民會貸款信用保證。循此模式完成遷村計畫者，包括和平鄉自由村（雙崎、三叉坑部落）、仁愛鄉互助村（中原口部落）、信義鄉潭南村（潭南部落）、中寮鄉清水村頂

水堀社區（農村聚落）；未能完成者，尚有發祥村瑞岩部落。卡在水土保持計畫無法集體申請建築執照之烏石坑遷村計畫，則撤銷遷村計畫改由遷住戶個別申請重建。其中，除較早動工之雙崎部落、中原口部落係由鄉公所主導工程發包外，三叉坑部落、頂水堀社區及潭南部落則由遷住戶自組之委員會主導，自主向外徵求建築師、辦理建築規劃設計、工程發包、監工與驗收。

921 大地震後之遷村案例，皆屬「離地不離村」或「離地不離鄉」之性質，除瑞岩部落之遷村計畫係因原居住地地層滑動、部落邊緣有崩塌之危險，其餘遷村計畫之遷住戶皆屬原住宅毀損者。因此，在原居住地旁邊找一塊安全基地重建家園，爭議不大，加上既有部落關係與生活型態仍舊維持，新環境之適應性問題自然較小。加上大部分之遷村計畫有關重建住宅之規劃、設計、發包與監工皆由遷住戶主導，部落自主性自然無庸置疑。

## 72 水災

2004 年七二水災（敏督利颱風）後，因認定要遷村之部落僅有位於和平鄉松鶴部落松鶴一溪兩岸之 40 戶受災者，在民間捐款足以因應下，透過官方與民間組織（紅十字會、九二一基金會及聯合勸募協會）合作之方式，由民間組織支援遷村計畫之住宅重建，由官方協調行政程序、提供和平鄉南勢村原民會技藝研習中心土地，並負責公共設施之施作，使得該遷村計畫得以在最短時間完成，是近年來國內首度由民間組織以贈屋方式協助遷村計畫者。隨後，再有世界展望會援用同一方式協助完成延宕多年之五峰鄉天湖部落遷村計畫。而內政部也因有「民間援建」之案例，訂定《重大災害災民安置及住宅重建原則》（2005 年 5 月 24 日行政院院臺建字第 0940020422 號函核定），明訂「房地費用由原住民負擔 20%，其餘由善款支應；完全無力負擔者，以善款支應」。

在災損有限或民間捐款足以因應需求之前提下，透過官民合作模式完成遷村計畫確屬可行。若災情擴大或民間捐款不足以因應時，政府責任在那？無怪乎預定在 2008 年 12 月底前完成之苗栗縣泰安鄉中興村司馬限部落（1992 年核定）、桃園縣復興鄉三光村武道能敢（高崗及哈凱部落）、嘉義縣阿里山鄉樂野部落（1996 年賀伯颱風後核定）、南投縣仁愛鄉發祥村瑞岩部落與苗栗縣泰安鄉象鼻村大安部落（1999 年九二一震災後核定）等 5 個部落之遷村計畫<sup>[註 1]</sup>，一直不見具體進度。

## 88 水災來襲

莫拉克颱風侵襲臺灣，引發之大規模洪水及土石流，重創中、南部地區之原住民族部落，使得遷村再度成為重要議題。為解決八八水災後之遷村重建，政府首度將「強制遷居、遷村」之政策列入《莫拉克颱風災後重建特別條例（草案）》（簡稱《88 條例》），引發不尊重原住民族、消滅原住民族之議，加上有民間單位在災後第一時間即表態興建住宅無償贈予遷住戶，導致三讀通過之《88 條例》相關遷村政策條文，出現有別於以往之面貌，除明訂中央政府、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，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，並應以尊重該地區人民、社區（部落）組織、文化及生活之方式予以適當安置外，也進一步就被限制居住或強制遷居、遷村之特定區域之劃定、土地取得與處分、安置用地之勘選、變更及利用、安置用地之取得及處分、住宅重建與分配等，加以規範：

1. **特定區域之劃定**：依據《88 條例》第 20 條第 2 項規定，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。至於，特定區域之勘查、審議與劃定，則依據《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 2、3 條規定辦理<sup>【註2】</sup>。
2. **特定區域之土地取得與處分**：依據《88 條例》第 20 條第 3 項規定，被限制居住或強制遷居、遷村所需之土地，得徵收或申請撥用，再依據《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 5 條之變更規定：屬都市土地者，變更為保護區、公共設施用地或其他非供都市發展之適當分區；屬非都市土地者，變更編定為國土保安用地、生態保護用地、林業用地、水利用地或其他適當使用地；屬國家公園土地者，變更為生態保護區或其他適當分區。其處分，不受《國有財產法》第 28 條、《土地法》第 25 條<sup>【註3】</sup>及地方公產管理法規之限制。
3. **安置用地之勘選**：直轄市政府、縣（市）政府辦理重建住宅遷建安置用地之勘選，其考量條件及相關注意事項，應依據《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 6 條規定辦理<sup>【註4】</sup>。
4. **安置用地之變更及利用**：除依據《88 條例》第 21 條第 1 項規定者外<sup>【註5】</sup>，應依《都市計畫法》、《區域計畫法》、《國家公園法》、《環境影響評估法》、《水土保持法》及其相關法規規定辦理，並依核定計畫內容進行開發利用。
5. **安置用地之取得及處分**：依據《88 條例》第 20 條第 3 項規定，為安置災民興建房屋所需之土地得徵收或申請撥用。土地為公有或公營事業機構所有者，依據《88 條例》第 21 條第 2 項規定，公有土地管理機關或公營事業機構得無償提供土地使用權。至於取得之公有土地後之處分，依據《88 條例》第 20 條第 3 項規

定，不受《國有財產法》第 28 條、《土地法》第 25 條及地方公產管理法規之限制。依據原民會「原住民族聚落遷建計畫」，遷居土地之取得，原則由原民會補助地方政府購地經費，並劃定為原住民族保留地，無償免費提供遷建戶使用，不設定地上權或耕作權。

6. **住宅重建與分配**：依據《88 條例》第 21 條第 2 項規定，安置災民之住宅由政府或經政府認可之民間單位興建，並無償移轉房屋所有權予災民者，免徵契稅及災民之綜合所得稅。由原民會所提「原住民族聚落遷建計畫」來看，估計需辦理遷（重）建之聚落約 1,350 戶，其中 950 戶擬由民間單位協助興建，100 戶由內政部營建署興建，餘 300 戶（含原地整重建或遷居重建）由原民會興建。由政府興建之重建住宅，申請者應具備之條件依據《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 10 條規定辦理<sup>[註6]</sup>。民間單位興建者，得由提供者依其協議條件，申請預告登記。

88 水災後，遷村計畫之原則提升為「離災不離村、離村不離鄉、離村不遠離」，似乎暗示「離村又離鄉」之可能。因此，88 水災災後重建，雖有龐大之民間援建為基礎，可以化解受災者重建之負擔，然所涉面向，恐怕不是過去之思維所能及，而是得包括對原土地之歷史、感情與生活連結，以及對新土地之調適與再生。

## **建議：留一點空間，多一點溫柔**

綜觀秀林鄉銅門村遷村、921 大地震後之聚落重建，以至於 88 水災後之遷村決策，不能否認者，遷居或遷村相關之法制化完備度、優惠程度均遠超過以往，除原居住土地安全評估、特定區域劃定、安置用地之勘選及取得，均有所規範外，政府也在民間單位承諾捐贈住宅，且承諾援建之住宅數量已超過總需求後，跟進、計畫由營建署與原民會興建房屋並無償移轉房屋所有權予災民，土地也無償免費提供給遷建戶使用。

理論上，有相對過去較為完備之遷村政策及優惠之遷村條件，應該是步上坦途才對，實際上，卻陸續傳出援建之民間單位與受災者，族人與族人、民間單位與民間單位間之衝突，何以如此？

首先，是遷村決策先行，甚至出現前 1,000 名登記遷居永久屋之受災戶，每戶可獲 2 萬元家電補助之政策喊話，造成遷村是 88 水災災後部落重建唯一選項之印象，形成一股莫名之壓力。然從《88 條例》第 20 條、「原住民族聚落遷建計畫」及《原住民族基本法》第 32 條等規定來看，原住民部落究竟是循「遷村重建」或「原地重建」方

式辦理，尚有再討論空間；然，除原民會之「原住民族聚落遷建計畫」尚編列 300 戶（原地整重建或遷居重建）住宅興建預算外，其它規範均以遷村為主，對於非原住民族聚落原地整重建者，則尚無相等之對策。因此，政府應以對等之態度，提供各種可能之重建選項。

其次是政府、政府認可之民間單位與受災者間之三方關係。921 大地震後，內政部為配合行政院九二一震災災後重建推動委員會「興建、購置平價住宅安置重建區弱勢受災戶計畫」，有效結合民間、慈善團體資源興建平價住宅，提供安置 921 震災弱勢受災戶，加速推動辦理 921 震災復建，訂定《政府招募民間及慈善團體興建平價住宅作業要點》（2002 年 12 月 9 日內政部台內營字第 0910015262 號函），其重點包括：

1. 縣（市）政府與招募之民間、慈善團體簽訂契約。
2. 土地由縣（市）政府負責提供。
3. 社區內住宅及公共設施興建費暨相關開發費用由民間、慈善團體出資辦理。
4. 社區外必要公共設施興建，由當地縣（市）政府配合辦理。
5. 平價住宅之規劃設計、發包施工、監造及建築執照申請等開發作業，由民間、慈善團體辦理。
6. 平價住宅興建完工…並於安置後，由民間、慈善團體無償贈與並點交當地縣（市）政府。

《政府招募民間及慈善團體興建平價住宅作業要點》因無民間、慈善團體回應，已於屆期後失效。

反觀《88 條例》及相關規定，對於政府與民間單位究竟選擇公法模式之行政契約或私法模式訂定民事契約、契約內容（契約標的、民間單位之權利義務、政府之協助與配合事項）、民間單位於住宅興建後之財產歸屬模式及政府提供土地之利用關係等皆尚無明確規範。民間單位與受災者之衝突，似乎看不見政府之態度。政府之責任？

決策引導政策，在政策一面倒指向「遷村」之際。政府因救災階段遭致許多批評，自然期許能透過加速重建以挽回民心，加上民間單位基於理念、自信與堅持，希望可以快速協助受災者重建家園，卡在中間之地方政府，自不願看到資源流失。因此，要求受災者儘速簽署同意接受「永久屋」意願書，儘早確認需求數量，自然就不足為奇。然而，受災者在原居住地安全與否尚未定案之情況下，被要求在最短時間決定是否離鄉背井，導致要求撤回意願書之反彈，也應該被尊重與諒解。在意願書之外，民間單位與受災者間對於安置用地之區劃、規模及住宅型態，也陸續出現不同之看法，

雖民間單位一再強調已充分向村民說明，也強調已讓村民充分表達意見，但落差似乎仍然存在。

有沒有可能先緩一緩？該遷不遷？要遷不遷？先讓受災者回家看看，先讓受災者以「家」為單位安頓下來，再慢慢溝通、確認。至於，要如何打造家園？部落希望能自主重建家園者，政府或民間單位有沒有先協助受災者組織起來？讓部落自己來甄選建築師？甄選營造廠商？監工？驗收工程？至於期待政府或民間單位主導者，就由政府或民間單位依循既定作法，提供規劃、設計與營造之全程服務。其實，目標是一致的，都是為受災者好，只是轉個身，一念之間罷了！

因此，誠摯建議政府、援建之民間單位，能在原居住土地安全評估及遷村意願尚待確認與整合之餘，在遷村決策外，多預留一點空間，提供不同之重建選項，在遷村推動上，多一點溫柔，相信受災者是絕對擁有「那裡跌倒、那裡爬起來」，胼手砥足打造自己家園之能力。

#### 【附註】

註1：2007年行政院原住民族委員會「原住民部落遷建實施計畫（草案）」。

註2：中央政府、直轄市政府、縣（市）政府（簡稱「劃定機關」）得運用環境敏感、土石流災害潛勢、坡地環境地質、淹水潛勢及其他中央各目的事業主管機關建置之資料庫等資訊，就災區土地，有下列情形之一者，會同土地使用、建築管理、地質、環境影響評估、水土保持、水利、農業等機關（單位）、當地居民、專家學者及有關專業人員實地勘查，並成立審議小組審查；經審查認定有安全堪虞或違法濫建情形者，經與原住居者諮商取得共識，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：

- 一、依法應予禁止開發或建築地區。
- 二、土石流高潛勢溪流影響範圍。
- 三、生態環境已嚴重破壞退化地區。
- 四、超限利用土地集中地區。
- 五、嚴重崩塌地區。
- 六、嚴重地層下陷地區。
- 七、河川有生態環境退化或危害河防安全之虞地區。
- 八、其他經評估應予劃定特定區域之地區。

特定區域經核定後，劃定機關應於接到核定公文之日起三日內，公告特定區域範圍三十日，並刊登當地政府公報或新聞紙三日及張貼於直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所及當地村（里）辦公處之公告牌。

註3：國有財產法

第28條 主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限。

土地法

第25條 直轄市或縣（市）政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃。

註4：直轄市政府、縣（市）政府辦理重建住宅遷建安置用地勘選時，應考量下列條件：

- 一、優先選用安全無虞之公有或公營事業未利用土地。
- 二、交通及公共設施服務水準。
- 三、自然環境及人為設施容受力。
- 四、自來水、電力、瓦斯、電信等維生系統完備性。
- 五、受災地區之族群、宗教、習俗、文化、生活、社經組織形態、產業、就業、就學因素及居民遷居意願。

直轄市政府、縣（市）政府為勘選重建住宅遷建安置用地，得會同有關人員進入公、私有土地或土地改良物實施測量、地質鑽探、採樣等調查工作，並應事先通知；其所有權人、占用人、使用人或管理人不得拒絕或阻撓。

為實施安置用地調查工作，致所有權人或使用人遭受損失，應予適當補償，其補償價額以協議為之。

註5：辦理安置災區災民所需之土地，合於取代環境影響說明書之環境保育對策，於一定規模以下，經土地使用、地質、環境影響評估、水土保持及水利等機關會勘認定安全無虞者，有關土地變更、開發事項，不受區域計畫法、都市計畫法、國家公園法、環境影響評估法、水土保持法及其他相關法規規定之限制；其環境保育對策、一定規模、安全無虞之認定原則、不受有關法規限制之範圍及其他應遵行事項之辦法，詳參《莫拉克颱風災民安置用地變更及開發辦法》。

註6：申請政府興建之重建住宅者，應具備下列條件之一：

- 一、災區房屋毀損不堪居住。
- 二、災區房屋位於依《88條例》第20條第2項規定劃定特定區域之遷居、遷村戶。
- 三、依《88條例》被徵收土地上合法自有住屋之拆遷戶。

其中，申請人指住屋之所有權人本人、配偶或同一戶籍之直系親屬；並以戶為單位。已申請颱風受災戶重建（購）住宅貸款利息補貼另行購置住宅者或獲配國民住宅者，不得申請重建住宅。