

迁村？可以多一点温柔

谢志诚

国立台湾大学生物产业机电工程学系教授

综观人类历史，个别或集体、自愿或被迫离开原居住地，移往相同或不相同生活圈之另一个居住地之迁徙行为，不仅早就发生，而且随时都在发生。属于个人或个别家户之迁徙，不外乎生活或求学之需要。属于集体性之迁徙，则可能来自政治性、经济性与避险性之目的。近年来，因民主化与自主意识之抬头，以政治性或经济性之目的，要求特定族群迁徙之可能性已经越来越困难，甚至要绝迹。倒是因风灾、水灾或地震等天然灾害，造成地形地貌改变，进而严重威胁居住安全，经评估后，难以用工程或非工程手段复原或复原之成本过高，为避险之目的而产生之迁徙行为，则有越来越多之趋势。

台湾地形陡峻，许多地质敏感地区因地震频繁而变得相当脆弱，加上全球气候变迁问题日趋严重，位于山区、河边或海边之聚落或土地很容易在强风暴雨之后，遭受土石流掩埋、冲毁或海水倒灌、积水之威胁。因此，只要是风灾或水灾过后，甚至灾变现场，就容易出现「迁村」之议，使得迁村逐渐成为每次重大灾难后之热门议题，甚至是解决「国土保安」之配套方案。

由于迁村不只是把一群人由一个地方迁往另外一个地方之复杂过程而已，还包括迁住户对原土地之历史、感情与生活连结，以及对新土地之调适与再生。因此，要怎么办理迁村？不是当事人或参与者是很难理解。

基于对迁村当事人之尊重，本报告仅从迁村参与者之角度，回顾近 20 年来政府之迁村政策演变，再就 88 水灾后以「民间援建」为主之迁村决策及政策提出看法。

秀林乡铜门迁村

1990 年，欧菲莉台风侵袭花莲，山洪爆发、引发之土石流造成秀林乡铜门村 28 人死亡、15 人失踪与 7 人受伤。灾难发生后，政府为了安置铜门村 12、13 邻受灾户，在现今之花莲监狱旁兴建了一批房舍，供受灾村民集体迁住，并命名为「博爱新村」。由于村民在「博爱新村」附近没有可耕地，加上平地工作不易，部分村民重回山上建屋耕作，成为常被引以为诫之案例。

921 大地震

921 大地震之后，行政院原住民族委员会（简称「原民会」）为办理原住民部落之原地或迁住重建，依据「灾后重建工作纲领」，提报「原住民聚落重建计划」（2000 年 5 月 22 日行政院台八九内字第 14603 号函核定），并订定《原住民聚落重建计划作业规范》：

1. 迁村及聚落扩增建地（原地重建）所需土地之取得与分配：由政府价购，再配售予迁住户。
2. 迁住户原有土地：收归政府所有（未执行）。
3. 辅导奖励补助项目如下：
 - （1）兴建公共设施。
 - （2）符合原民会订定之住宅兴建奖励要点，重建者每户补助 20 万元，整建者每户最高 10 万元。
 - （3）提供原住民住宅样式。
 - （4）协助办理住宅重建及修建贷款。
 - （5）聚落景观绿美化。

从内容来看，政府部门办理原住民聚落重建之范围包括迁村及聚落扩增建地，并以不直接介入住宅重建为原则，将重点摆在用地之取得及公共设施之施作，未对住宅重建之问题提出具体可行之对策，导致迁村计划之住宅重建过程问题频传，包括：

1. 迁村用地安全性遭到质疑，甚至出现安全问题。预定之迁村用地遭流失，另觅之迁村用地虽已完成用地变更，却又卡在水土保持计划而无法集体申请建筑执照。
2. 迁村用地公共设施规划设计未考虑后续住宅重建需求，不仅增加住宅兴建成本，甚至出现公共设施得拆除重作之情形。
3. 提供迁村计划住宅重建资金需求之融资协助门槛过高，编列之「办理融资重建区原住民聚落重建计划」之预算执行率始终挂零。

为解决迁村计划住宅重建问题，九二一震灾重建基金会一方面协调改善公共设施，二方面以无息融资方式提供迁住户住宅重建之资金，再透过资源结合，降低迁住户之重建负担，若有不足，再于取得使用执照后，协助向金融机构办理优惠贷款，并申请原民会贷款信用保证。循此模式完成迁村计划者，包括和平乡自由村（双崎、三叉坑部落）、仁爱乡互助村（中原口部落）、信义乡潭南村（潭南部落）、中寮乡清水村顶

水堀小区（农村聚落）；未能完成者，尚有发祥村瑞岩部落。卡在水土保持计划无法集体申请建筑执照之乌石坑迁村计划，则撤销迁村计划改由迁住户个别申请重建。其中，除较早动工之双崎部落、中原口部落系由乡公所主导工程发包外，三叉坑部落、顶水堀小区及潭南部落则由迁住户自组之委员会主导，自主向外征求建筑师、办理建筑规划设计、工程发包、监工与验收。

921 大地震后之迁村案例，皆属「离地不离村」或「离地不离乡」之性质，除瑞岩部落之迁村计划系因原居住地地层滑动、部落边缘有崩塌之危险，其余迁村计划之迁住户皆属原住宅毁损者。因此，在原居住地旁边找一块安全基地重建家园，争议不大，加上既有部落关系与生活型态仍旧维持，新环境之适应性问题自然较小。加上大部分之迁村计划有关重建住宅之规划、设计、发包与监工皆由迁住户主导，部落自主性自然毋庸置疑。

72 水灾

2004 年七二水灾（敏督利台风）后，因认定要迁村之部落仅有位于和平乡松鹤部落松鹤一溪两岸之 40 户受灾者，在民间捐款足以因应下，透过官方与民间组织（红十字会、九二一基金会及联合劝募协会）合作之方式，由民间组织支持迁村计划之住宅重建，由官方协调行政程序、提供和平乡南势村原民会技艺研习中心土地，并负责公共设施之施作，使得该迁村计划得以在最短时间完成，是近年来国内首度由民间组织以赠屋方式协助迁村计划者。随后，再有世界展望会援用同一方式协助完成延宕多年之五峰乡天湖部落迁村计划。而内政部也因有「民间援建」之案例，订定《重大灾害灾民安置及住宅重建原则》（2005 年 5 月 24 日行政院台建字第 0940020422 号函核定），明订「房地费用由原住民负担 20%，其余由善款支应；完全无力负担者，以善款支应」。

在灾损有限或民间捐款足以因应需求之前提下，透过官民合作模式完成迁村计划确属可行。若灾情扩大或民间捐款不足以因应时，政府责任在那？无怪乎预定在 2008 年 12 月底前完成之苗栗县泰安乡中兴村司马限部落（1992 年核定）、桃园县复兴乡三光村武道能敢（高岗及哈凯部落）、嘉义县阿里山乡乐野部落（1996 年贺伯台风后核定）、南投县仁爱乡发祥村瑞岩部落与苗栗县泰安乡象鼻村大安部落（1999 年九二一震灾后核定）等 5 个部落之迁村计划^[註 1]，一直不见具体进度。

88 水灾来袭

莫拉克台风侵袭台湾，引发之大规模洪水及土石流，重创中、南部地区之原住民族部落，使得迁村再度成为重要议题。为解决八八水灾后之迁村重建，政府首度将「强制迁居、迁村」之政策列入《莫拉克台风灾后重建特别条例（草案）》（简称《88 条例》），引发不尊重原住民族、消灭原住民族之议，加上有民间单位在灾后第一时间即表态兴建住宅无偿赠予迁住户，导致三读通过之《88 条例》相关迁村政策条文，出现有别于以往之面貌，除明订中央政府、直辖市政府、县（市）政府得就灾区安全堪虞或违法滥建之土地，经与原住民居者谘商取得共识，得划定特定区域，限制居住或限期强制迁居、迁村，并应以尊重该地区人民、小区（部落）组织、文化及生活之方式予以适当安置外，也进一步就被限制居住或强制迁居、迁村之特定区域之划定、土地取得与处分、安置用地之遴选、变更及利用、安置用地之取得及处分、住宅重建与分配等，加以规范：

1. **特定区域之划定：**依据《88 条例》第 20 条第 2 项规定，中央政府、直辖市政府、县（市）政府得就灾区安全堪虞或违法滥建之土地，经与原住民居者谘商取得共识，得划定特定区域，限制居住或限期强制迁居、迁村。至于，特定区域之勘查、审议与划定，则依据《莫拉克台风灾区划定特定区域安置用地遴选变更利用及重建住宅分配办法》第 2、3 条规定办理^{【注2】}。
2. **特定区域之土地取得与处分：**依据《88 条例》第 20 条第 3 项规定，被限制居住或强制迁居、迁村所需之土地，得征收或申请拨用，再依据《莫拉克台风灾区划定特定区域安置用地遴选变更利用及重建住宅分配办法》第 5 条之变更规定：属都市土地者，变更为保护区、公共设施用地或其它非供都市发展之适当分区；属非都市土地者，变更编定为国土保安用地、生态保护用地、林业用地、水利用地或其它适当使用地；属国家公园土地者，变更为生态保护区或其它适当分区。其处分，不受《国有财产法》第 28 条、《土地法》第 25 条^{【注3】}及地方公产管理法规之限制。
3. **安置用地之遴选：**直辖市政府、县（市）政府办理重建住宅迁建安置用地之遴选，其考虑条件及相关注意事项，应依据《莫拉克台风灾区划定特定区域安置用地遴选变更利用及重建住宅分配办法》第 6 条规定办理^{【注4】}。
4. **安置用地之变更及利用：**除依据《88 条例》第 21 条第 1 项规定者外^{【注5】}，应依《都市计划法》、《区域计划法》、《国家公园法》、《环境影响评估法》、《水土保持法》及其相关法规规定办理，并依核定计划内容进行开发利用。
5. **安置用地之取得及处分：**依据《88 条例》第 20 条第 3 项规定，为安置灾民兴建房屋所需之土地得征收或申请拨用。土地为公有或公营事业机构所有者，依据《88 条例》第 21 条第 2 项规定，公有土地管理机关或公营事业机构得无偿提供土地使用权。至于取得之公有土地后之处分，依据《88 条例》第 20 条第 3 项规

定，不受《国有财产法》第 28 条、《土地法》第 25 条及地方公产管理法规之限制。依据原民会「原住民族聚落迁建计划」，迁居土地之取得，原则由原民会补助地方政府购地经费，并划定为原住民族保留地，无偿免费提供迁建户使用，不设定地上权或耕作权。

6. **住宅重建与分配：**依据《88 条例》第 21 条第 2 项规定，安置灾民之住宅由政府或经政府认可之民间单位兴建，并无偿移转房屋所有权予灾民者，免征契税及灾民之综合所得税。由原民会所提「原住民族聚落迁建计划」来看，估计需办理迁（重）建之聚落约 1,350 户，其中 950 户拟由民间单位协助兴建，100 户由内政部营建署兴建，余 300 户（含原地整重建或迁居重建）由原民会兴建。由政府兴建之重建住宅，申请者应具备之条件依据《莫拉克台风灾区划定特定区域安置用地勘选变更利用及重建住宅分配办法》第 10 条规定办理^{【注 6】}。民间单位兴建者，得由提供者依其协议条件，申请预告登记。

88 水灾后，迁村计划之原则提升为「离灾不离村、离村不离乡、离村不远离」，似乎暗示「离村又离乡」之可能。因此，88 水灾灾后重建，虽有庞大之民间援建为基础，可以化解受灾者重建之负担，然所涉面向，恐怕不是过去之思维所能及，而是得包括对原土地之历史、感情与生活连结，以及对新土地之调适与再生。

建议：留一点空间，多一点温柔

综观秀林乡铜门村迁村、921 大地震后之聚落重建，以至于 88 水灾后之迁村决策，不能否认者，迁居或迁村相关之法制化完备度、优惠程度均远超过以往，除原居住土地安全评估、特定区域划定、安置用地之勘选及取得，均有所规范外，政府也在民间单位承诺捐赠住宅，且承诺援建之住宅数量已超过总需求后，跟进、计划由营建署与原民会兴建房屋并无偿移转房屋所有权予灾民，土地也无偿免费提供给迁建户使用。

理论上，有相对过去较为完备之迁村政策及优惠之迁村条件，应该是步上坦途才对，实际上，却陆续传出援建之民间单位与受灾者，族人与族人、民间单位与民间单位间之冲突，何以如此？

首先，是迁村决策先行，甚至出现前 1,000 名登记迁居永久屋之受灾户，每户可获 2 万元家电补助之政策喊话，造成迁村是 88 水灾灾后部落重建唯一选项之印象，形成一股莫名之压力。然从《88 条例》第 20 条、「原住民族聚落迁建计划」及《原住民族基本法》第 32 条等规定来看，原住民部落究竟是循「迁村重建」或「原地重建」方

式办理，尚有再讨论空间；然，除原民会之「原住民族聚落迁建计划」尚编列 300 户（原地整重建或迁居重建）住宅兴建预算外，其它规范均以迁村为主，对于非原住民族聚落原地整重建者，则尚无相等之对策。因此，政府应以对等之态度，提供各种可能之重建选项。

其次是政府、政府认可之民间单位与受灾者间之三方关系。921 大地震后，内政部为配合行政院九二一震灾灾后重建推动委员会「兴建、购置平价住宅安置重建区弱势受灾户计划」，有效结合民间、慈善团体资源兴建平价住宅，提供安置 921 震灾弱势受灾户，加速推动办理 921 震灾复建，订定《政府招募民间及慈善团体兴建平价住宅作业要点》（2002 年 12 月 9 日内政部台内营字第 0910015262 号函），其重点包括：

1. 县（市）政府与招募之民间、慈善团体签订契约。
2. 土地由县（市）政府负责提供。
3. 小区内住宅及公共设施兴建费暨相关开发费用由民间、慈善团体出资办理。
4. 小区外必要公共设施兴建，由当地县（市）政府配合办理。
5. 平价住宅之规划设计、发包施工、监造及建筑执照申请等开发作业，由民间、慈善团体办理。
6. 平价住宅兴建完工…并于安置后，由民间、慈善团体无偿赠与并点交当地县（市）政府。

《政府招募民间及慈善团体兴建平价住宅作业要点》因无民间、慈善团体响应，已于届期后失效。

反观《88 条例》及相关规定，对于政府与民间单位究竟选择公法模式之行政契约或私法模式订定民事契约、契约内容（契约标的、民间单位之权利义务、政府之协助与配合事项）、民间单位于住宅兴建后之财产归属模式及政府提供土地之利用关系等皆尚无明确规范。民间单位与受灾者之冲突，似乎看不见政府之态度。政府之责任？

决策引导政策，在政策一面倒指向「迁村」之际。政府因救灾阶段遭致许多批评，自然期许能透过加速重建以挽回民心，加上民间单位基于理念、自信与坚持，希望可以快速协助受灾者重建家园，卡在中间之地方政府，自不愿看到资源流失。因此，要求受灾者尽速签署同意接受「永久屋」意愿书，尽早确认需求数量，自然就不足为奇。然而，受灾者在原居住地安全与否尚未定案之情况下，被要求在最短时间决定是否离乡背井，导致要求撤回意愿书之反弹，也应该被尊重与谅解。在意愿书之外，民间单位与受灾者间对于安置用地之区划、规模及住宅型态，也陆续出现不同之看法，

虽民间单位一再强调已充分向村民说明，也强调已让村民充分表达意见，但落差似乎仍然存在。

有没有可能先缓一缓？该迁不迁？要迁不迁？先让受灾者回家看看，先让受灾者以「家」为单位安顿下来，再慢慢沟通、确认。至于，要如何打造家园？部落希望能自主重建家园者，政府或民间单位有没有先协助受灾者组织起来？让部落自己来甄选建筑师？甄选营造厂商？监工？验收工程？至于期待政府或民间单位主导者，就由政府或民间单位依循既定作法，提供规划、设计与营造之全程服务。其实，目标是一致的，都是为受灾者好，只是转个身，一念之间罢了！

因此，诚挚建议政府、援建之民间单位，能在原居住土地安全评估及迁村意愿尚待确认与整合之余，在迁村决策外，多预留一点空间，提供不同之重建选项，在迁村推动上，多一点温柔，相信受灾者是绝对拥有「那里跌倒、那里爬起来」，胼手胝足打造自己家园之能力。

【附注】

注 1：2007 年行政院原住民族委员会「原住民部落迁建实施计划（草案）」。

注 2：中央政府、直辖市政府、县（市）政府（简称「划定机关」）得运用环境敏感、土石流灾害潜势、坡地环境地质、淹水潜势及其它中央各目的事业主管机关建置之数据库等信息，就灾区土地，有下列情形之一者，会同土地使用、建筑管理、地质、环境影响评估、水土保持、水利、农业等机关（单位）、当地居民、专家学者及有关专业人员实地勘查，并成立审议小组审查；经审查认定有安全堪虞或违法滥建情形者，经与原住居者谘商取得共识，划定特定区域，限制居住或限期强制迁居、迁村，并予适当安置：

- 一、依法应予禁止开发或建筑地区。
- 二、土石流高潜势溪流影响范围。
- 三、生态环境已严重破坏退化地区。
- 四、超限利用土地集中地区。
- 五、严重崩塌地区。
- 六、严重地层下陷地区。
- 七、河川有生态环境退化或危害河防安全之虞地区。
- 八、其它经评估应予划定特定区域之地区。

特定区域经核定后，划定机关应于接到核定公文之日起三日内，公告特定区域范围三十日，并刊登当地政府公报或新闻纸三日及张贴于直辖市政府、县（市）政府、乡（镇、市、区）公所及当地村（里）办公处之公告牌。

注 3：国有财产法

第 28 条 主管机关或管理机关对于公用财产不得为任何处分或擅为收益。但其收益不违背其事业目的或原定用途者，不在此限。

土地法

第 25 条 直辖市或县（市）政府对于其所管公有土地，非经该管区内民意机关同意，并经行政院核准，不得处分或设定负担或为超过十年期间之租赁。

注 4：直辖市政府、县（市）政府办理重建住宅迁建安置用地勘选时，应考虑下列条件：

- 一、优先选用安全无虞之公有或公营事业未利用土地。
- 二、交通及公共设施服务水平。
- 三、自然环境及人为设施容受力。
- 四、自来水、电力、瓦斯、电信等维生系统完备性。
- 五、受灾地区之族群、宗教、习俗、文化、生活、社经组织形态、产业、就业、就学因素及居民迁居意愿。

直辖市政府、县（市）政府为勘选重建住宅迁建安置用地，得会同有关人员进入公、私有土地或土地改良物实施测量、地质钻探、采样等调查工作，并应事先通知；其所有权人、占用人、使用人或管理人不得拒绝或阻挠。

为实施安置用地调查工作，致所有权人或使用人遭受损失，应予适当补偿，其补偿价额以协议为之。

注 5：办理安置灾区灾民所需之土地，合于取代环境影响说明书之环境保育对策，于一定规模以下，经土地使用、地质、环境影响评估、水土保持及水利等机关会勘认定安全无虞者，有关土地变更、开发事项，不受区域计划法、都市计划法、国家公园法、环境影响评估法、水土保持法及其它相关法规规定之限制；其环境保育对策、一定规模、安全无虞之认定原则、不受有关法规限制之范围及其它应遵行事项之办法，详参《莫拉克台风灾民安置用地变更及开发办法》。

注 6：申请政府兴建之重建住宅者，应具备下列条件之一：

- 一、灾区房屋毁损不堪居住。
- 二、灾区房屋位于依《88 条例》第 20 条第 2 项规定划定特定区域之迁居、迁村户。
- 三、依《88 条例》被征收土地上合法自有住屋之拆迁户。

其中，申请人指住屋之所有权人本人、配偶或同一户籍之直系亲属；并以户为单位。已申请台风受灾户重建（购）住宅贷款利息补贴另行购置住宅者或获配国民住宅者，不得申请重建住宅。