

「多元文化」理念的脆弱性： 莫拉克災後重建政策思維、法令與組織型態

黃智慧*

前言

時序到達二十世紀的最後十年，台灣才逐漸脫離以國家力量獨尊「中華文化」道統的政策思惟，進入一個比較尊重多元文化的時代。戒嚴令的解除（1987），刑法100條101條的廢除（1992）帶來思想、言論的自由開放，以及多項基本人權恢復保障。人民敢於發表言論，恢復母語，也更勇於追尋自我的族群與文化認同。脫掉這頂戰後戴上的「中華民族」、「中華文化」大帽之後，台灣社會逐漸恢復三百多年來原本多系族群各家競合的社會樣態；由於沒有一個族群文化可以獨霸舞台，「多元文化」的名詞及理念隨之而起，取代「中華文化」，成為各族群都可以接受的統稱。

這種精神展現在1997年通過的中華民國憲法增修條文（第十條）之中：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化」。經憲法加以明文肯認之後，相關法律例如：《原住民族基本法》（2005，第7條「政府應依據民族意願，本多元、平等、尊重之精神……」）、《文化資產保存法》（2005，第一章第1條「為保存及活用文化資產，充實國民精神生活，發揚多元文化，特制訂本法。」）、《公民與政治權利公約》與《經濟社會文化權利公約》（2009）兩大國際公約、《客家基本法》（2010，第1條「為落實憲法保障多元文化精神……。」）等接續誕生，社會共識逐漸形成，「多元文化」乃成為國家文化政策所依循的方向。

2009年8月夏天，台灣發生一場歷史上罕見的廣域型災難——莫拉克風災（颱風引進的西南氣流降下豪雨才是災害主因，故民間多以「八八水災」稱呼），其受災範圍多達中南部7縣市，也包括眾多原住民族生活的傳統領域（後敘）。

所謂廣域型災難（catastrophe）不同於一般單點或是事件型災難（disaster）型態，尤其在台灣，島嶼地形變化豐富，各族群分處於不同的地理空間內。因此若在台灣發生廣域型災難，其範圍內必定含括不同的族群之生活領域，從而在面對災難時，會因不同的文化與生活方式，其受影響與應對方式也產生差異。

此次，政府為了推動災後重建工作而立法制訂的《莫拉克颱風災後重建特別條例》，即高舉「災後重建應以人為本，以生活為核心，並應尊重多元文化特色，保障社區參與，兼顧國土保安與環境資源保育」（第二條）為目標。其中，「多元文化」一詞反映出本次災難的特性，也成為國內相關災難的法律中，首度明示重建精神應尊重「多元文化」，意義甚為重大。

然而解嚴至今，台灣社會對於「多元文化」雖具有認知與共識，如何落實在政策執行層

* 本文作者任職於中央研究院民族學研究所，災後與學者籌組「臺灣小林平埔原住民族文化重建協會」擔任理事。

面上，仍處於摸索階段。災後重建於今已逾2年，本文目的在於檢視八八災後重建政策，包括：法令制定、官僚組織、行政體系等，如何實現「尊重多元文化特色」的精神與目標？面對跨族群跨區域的大型災難，政府是否能夠因應受災者多元文化之特性進行重建？本文將透過田野工作所收集的材料，並參考10年前的九二一大地震及今年剛發生的東日本大震災等廣域型災難的重建事例，提出對原住民族八八災後重建政策若干檢討與省思。

壹、原住民族的災難史研究回顧

台灣島位處於颱風必經、地震頻發之地理位置上。世居島上的原住民族在口傳神話故事中，常出現有關洪水、地震等自然災害主題之傳說與避災警諺。例如：布農族語言稱台灣海拔最高峰玉山為Tongku Saveq（東谷沙飛），即有避難所之意；其他族群也多擁有大洪水之後人類萬物重生或遷徙傳說，顯示原住民族與災難共存的久遠歷史，也累積相對豐富的避災經驗。不過雖然口傳資料豐碩，學界對原住民族的受災研究卻相當缺乏。

從17世紀荷蘭史料開始，一直到19世紀末大清帝國離去之前，清代官方對於台灣西部平原丘陵之災害記錄頗為完整。舉凡地震（1624-1895）82筆、水災與風災（1661-1898）223筆、旱災（1683-1895）48筆、霜雪冰雹（1683-1897）13筆等，皆有所記錄。

其中僅二筆相關平地原住民受災記錄為：1)康熙33（1694）年間發生台北盆地地震，「地動不休，番人恐怖，相率徙去，俄陷為巨浸。」。2)雍正7（1729）年風災，「又彰化縣知縣湯啟聲報：該縣禾苗倉廩並無損傷，倒壞番屋二十八座，壓死老番婦二口。」¹基本上19世紀末前，大清帝國勢力範圍無法進入廣大原住民族傳統領域，故對於居於平地以外的原住民自無史料記載。

原住民族遭受天災狀況的口傳歷史調查工作，在1931年出版之《高砂族調查書·蕃社概況》中即已有初步記載，²而受災之詳細統計，最早可見於日治時期對於「中部大震災」（1935）之記錄。該地震芮氏規模7.1，災區位於日治時期的新竹州（含苗栗地區）與台中州，故居於竹東、竹南、大湖與大安溪流域之泰雅族以及少部分賽夏族受到影響。雖然鄰近震央，相較於平原丘陵地區的閩、客街庄死傷慘重，山區原民部落大多為道路或公務機關（駐在所）等受損，民家災情甚輕。³

其後60多年來，雖然多次熱帶性氣壓或颱風對原鄉局部地區造成災害，且個別災害愈晚近，災情有愈加嚴重之勢，不過學界對原住民的災難研究並未累積。

一直到1999年發生九二一集集大地震（芮氏規模7.3），在人口稠密中部城鎮造成災害。居於南投、苗栗、台中山間地帶的泰雅族、布農族部落以及埔里盆地附近邵族、噶哈巫族等族群也受波及。前者山間部落有23個部落受損，這是政府首次認識到原住民族部落大規模受災的型態。

然而，就在九二一重建所累積的經驗與知識尚待消化之際；相隔十年之後，台灣中南部

¹ 徐泓編1983：5，42。

² 臺灣總督府警務局理蕃課原著，中央研究院民族學研究所編譯2011。

³ 參見台灣總督府編1999[1936]，台灣總督府警務局理蕃課編1993[1935]。

又發生一場廣域型的複合災難。這次是由莫拉克颱風（2009）引發連日破紀錄豪大雨，造成中央山脈以南山洪爆發，大規模土石流對山區原住民族（包含：鄒族、布農族、魯凱族、排灣族、西拉雅族）傳統領域造成災害。為利於對照，筆者將百年來這三場廣域型災難類型對照統計如下：⁴

表一 原住民族大型災難統計表

黃智慧 製作

名稱	中部大地震 （關刀山大地震）	九二一集集大地震	莫拉克風災 （八八水災）
日期	1935年4月21日	1999年9月21日	2009年8月8-10日
區域範圍	新竹州（含苗栗） 台中州	南投縣、台中縣市、 苗栗縣、彰化縣	嘉義縣、高雄縣、屏東縣、台 東縣、南投縣
死亡人數	死亡2人	死亡29人 失蹤2人	約500人 （原住民籍死亡31人、失蹤8 人，小林村死亡474人）
房屋	全倒37戶 半倒24戶	全倒1175戶 半倒1107戶	全倒419戶 半倒227戶
部落受損	5個部落（輕微）	23個部落 （7個建議遷村）	約70個部落 （約20個不安全）
全體災情 （含原住民）	死亡3,276人 房屋全倒1,792戶 房屋半倒43,758戶	死亡2,506人 房屋全倒53,661戶 房屋半倒53,024戶	死亡699人 屋損1,766戶 淹水140,424戶
災害特徵	地震	地震、走山	洪水、山崩、土石流、漂流 木、家屋/農林地/漁場流失
族群特性	泰雅族、賽夏族極少 數。和佬人死亡數，相 對高於客家人。	泰雅族(含賽德克族)、 布農族、邵族、噶哈巫 族。和佬人、客家人皆 受災，相對比例統計。	鄒族、布農族、排灣族、魯凱 族、西拉雅族（小林）。和佬 人、客家人皆受災。死傷及房 屋流失者以原住民比例較高。

上表統計對照得知，前後三次多族群廣域型災難中，原住民族災情以莫拉克風災最為嚴重，且佔全體受災者極高的比例。雖然前二次災難起因為大地震，後者起因為颱風夾帶豪雨，性質並不相同。如果以氣候因素所造成災害來比較，雖無歷次統計研究，此次莫拉克風災超大豪雨所帶給原住民族的災情，從受到影響的部落數以及人命傷亡來看，可謂二十世紀以來最為嚴重的一次。

事實上廣域型災難對於不同族群、不同文化所造成的影響評估，早在日治時期發生關刀山大地震時，台灣總督府的災後報告中就曾特別舉出這個現象。總督府專家分析台中州與新竹州受災街庄的房屋倒塌數與死亡人數發現相對於房屋倒塌數量而言，粵系客家人的房屋倒塌數量甚高，死亡人數卻遠遠低於閩系和佬人。

總督府重建團隊分析的結果，除了地形與斷層走向之自然因素外，一個顯著的原因即在於地震發生的時間是清晨六時許，客家人以務農居多，春夏之際正值農忙季節，大多已經早起在田間工作，幸而逃過一劫。和佬人雖也務農，但在市街經商者比例甚高；清晨六時許大

⁴ 本表內中部大地震資料參見台灣總督府編1999[1936]：43, 151-154。九二一大地震與莫拉克風災之原住民受災統計資料，乃從行政院原住民委員會 2000，行政院原住民委員會 2010，行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會編 2011彙整而得。

都尚在熟睡，故受災死亡機率大增，其結論在於兩者生活文化型態的差異。⁵

二十世紀末九二一大地震時災區甚廣，也是多族群受災的型態，由於發生時間在深夜一時許，沒有關刀山大地震時閩/客族群差異的現象，然而山間原住民部落大規模受災的可能性在此次災難中開始浮現，這是台灣知識史上過去從未設想過的狀況。

整體災情評估下來，原住民的生命財產損失較平地族群仍算較輕，但是政府所展開的重建政策仍給予高度重視。在原住民族部份，首度由九二一重建基金會評估並提出對22個原鄉受災部落的重建規劃，後來雖然只有少部份付諸實行，但是已經開其先河，亦即，針對各部落災情與族群特性，給予重建規劃建議。⁶此外，人文歷史與社會科學界在平地客家、和佬街庄，以及對埔里噶哈巫族重建研究方面也有不少學者投入長期參與觀察重建，獲致不少研究成果；⁷相對地，山區原住民族部落的研究雖只有零星出現，卻已經開始受到關注。⁸

總而言之，國內學界對原住民族災難史研究起於九二一大地震之後，仍處於萌芽階段。八八水災發生時，前者重建的核心組織「九二一震災重建基金會」在前一年正逢（2008）屆滿九年而解散。雖有部份具有九二一重建經驗的專家再度投入八八災後重建工作，但是這次面對的是豪雨洪水之災，與九二一地震屬於不同的災害型態。災因不同，區域不同，受災族群也完全不同，因而呈現出許多前所未見的問題。亦即，就研究課題而言，八八水災可說是全新的開始，也是對台灣知識界一場新的挑戰。

貳、八八災後重建法令的制定

2009年盛夏（8月8~10日）因莫拉克颱風來襲，三天內在台灣中南部山區降下了近3000公釐的驚人雨量，導致河川氾濫、山林崩塌，對世居中南部山區與東南部海邊的原住民族、西南平原沿山地區的客家人，以及西南部沿海地帶的和佬人居住地區、甚至於人口密集的大都會區都帶來極大的災害。

最初由於莫拉克颱風風量並不大，在台灣北部幾乎沒有釀災；以至於位於台北的中央政府救災總部掉以輕心，未能掌握中南部受災資訊展開救援。政府因此飽受社會輿論批評救災緩慢，形象大為受創。其後為了彌補之前受損的威信，政府態度一躍變成十分積極。災後才10天（8月21日），行政院內立即通過了「莫拉克颱風災後重建特別條例」草案以及龐大預算額度。災後才2週，8月25日立法院開始審議，3天之內就快速通過條例以及1200億的國家預算，並於28日開始實施本條例。

如前言所述及，這部重建特別法的第二條揭櫫了重建方針與指標，並在第三、四條相繼明訂了災區範圍及最高重建機構的人事組成原則草案（中華民國98年8月28日 華總一義字第09800222031號）：

⁵ 台灣總督府編1999[1936]:79-82。

⁶ 謝志誠編2001。

⁷ 林美容、丁仁傑、詹素娟主編2004，黃美英編著2008a, 2008b。

⁸ 黃智慧1999，黃美英2004，黃楹豪2005。

第一條 為安全、有效、迅速推動莫拉克颱風（以下簡稱颱風）災後重建工作，特制定本條例。

本條例未規定者，依災害防救法及其他相關法律之規定辦理。但其他法律規定較本條例更有利於災後重建者，適用最有利之法律。重建地區位於原住民族地區者，並應依原住民族基本法相關規定辦理。

第二條 災後重建應以人為本，以生活為核心，並應尊重多元文化特色，保障社區參與，兼顧國土保安與環境資源保育。

第三條 本條例所定災區，指因莫拉克颱風受創地區，其範圍由行政院公告之。

第四條 為推動災後重建工作，由行政院設置莫拉克颱風災後重建推動委員會，負責重建事項之協調、審核、決策、推動及監督。委員會置召集人、副召集人各一人，由行政院院長、副院長兼任之，委員三十三人至三十七人，由召集人就行政院政務委員、相關機關及災區縣（市）首長、專家學者及民間團體代表派（聘）兼之。其中災民及原住民代表，合計不得少於五分之一。

地方政府重建推動委員會之組織，由各級地方政府定之。

（嘉義縣、臺南縣、南投縣、屏東縣、高雄縣、臺東縣、臺南市）

然而這次重建特別條例送到立法院時，卻引起社會上極大的爭議。首先是沒有辦理過一次公聽會，也不在立法院院會期間，而是由立法院加開臨時會議審議。院長王金平邀集朝野協商，才討論20分鐘，就決定決定3天內要限期通過，並且賦予千億台幣之龐大預算。⁹為此，人權、環保、社區營造、原住民NGO（非政府組織）團體等一共40多個社團緊急在8月24日下午召開一場民間公聽會，民間各界對此條例批評甚多，甚為憂心。

筆者也是出席該民間公聽會發言者之一（代表原住民NGO團體），隔壁坐著一位從屏東趕上來台北參加公聽會的社區營造工作者（所屬團體為「藍色東港溪協會」），她在淹水中為搶救協會資料導致膝蓋受傷，傷勢未癒，一跛一跛緊急趕到台北發言，可見當時情勢急迫，民間社團憂心如焚。另一方，在廣大原住民族災區方面，所有災民都還集中在軍營區或收容所內，資訊不明，主辦單位曾試圖邀請，但是沒有任何人能抵達這場民間公聽會發言。

針對特別條例草案，不論是民間公聽會或立法院審議當時，引起最多討論的是可否強制遷村的問題，有多位立法委員發言¹⁰，後來這條草案修正成為第20條，其內容如下：

第二十條 災區重建應尊重該地區人民、社區（部落）組織、文化及生活方式。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，且應予符合前項之適當安置。

這一條法令應是國內有史以來第一次授予中央政府與地方政府極大的權力，去劃定所謂「特定區域」，之後可以依此而對人民限制居住或強制遷村。

當時議論紛紛的原因在於法律本身的思考邏輯，形同懲罰性條款。如果是所謂違法濫建的土地，本來就是違法行為，國家已經有其他法令授與政府執行公權力，並不須要特別法來執行此目的。實際在執行層面上，何謂「安全堪虞」，標準如何訂定，或由誰來判定？本身就會遭遇很多問題，難以執行。且導致「安全堪虞」的原因導成是因為原居住者之居住行

⁹ 參見中央社、苦勞網、中廣新聞等2009-08-21報導。根據中廣新聞（記者胡祥華）報導，立法院長王金平邀集各黨團進行朝野協商，經過20分鐘迅速討論，宣布法案逕付二讀，務必在週四（27日）前完成三讀。

¹⁰ 參見《立法院公報》第98卷第45期〈院會記錄〉，立法院第7屆第會期第1次臨時會第1次會議記錄。

為，故必須由重建會來判定，並加以矯正，形同對災民的懲罰。因此，該條法令是否需要執行，如何執行，甚至於對誰才需要執行等問題叢生，成為最受矚目與爭議的焦點。

類似這種授予政府極大權力，且賦予龐大預算支出的災後重建法令，如何訂定，何時訂定，顯示出政府重建團隊對災情的掌握程度與對應態度，其法律的周延性與適用性，也考驗著後續重建是否順利推行，不可不慎。

比較其他災害事例來看，九二一大地震在災後3天，也就是9月25日先由總統李登輝先生發佈《緊急命令》，其內容總共12條，效力期間限定只有半年（到2000年3月24日止）。該命令賦予政府應急的權力，包括得調派國軍，向民間徵用空地、救災器具等，也包括「得指定災區之特定區域管制，必要時並得強制撤離居民」。然而，該條令下的「指定特定區域」，是為了管制用途，最多只有半年就失效，且九二一的「強制撤離」和八八水災的永久性「限制居住或強制遷村」完全不同，九二一的命令只限於至多半年期間撤離，並未限制其後災民的居住權。

九二一大地震災後的作法，乃先將負責重建組織穩固之後，收集各方回報的災情資訊，才開始研擬法令制度，隔年在2000年2月3日，立法院討論通過並公佈《九二一震災重建暫行條例》，取代了先前總統府緊急命令。亦即，重大傷亡災後四個半月，才制定了重建法令。

另外，也可以比較鄰國日本晚近的災難案例。日本和台灣的地理地形頗為類似，同屬天然災難頻發的島嶼國家。日本總理府內閣裡原本平時就任命一位「防災大臣」處理災害相關事務，而台灣並沒有這種層級的專任閣員，負責救災的消防署，位階在內政部底下。

縱然有此專屬機構，但是面對史無前例的廣域型災難，亦即2011年3月11日發生「東日本大震災」一個月後，日本政府首先敦請民間專家及各界具聲望人士組成了「震災復興構想會議」（4月14日）。經過十多次會議討論，他們提出對於災後重建的整體構想與藍圖（6月25日）。之後政府才擬訂《東日本大震災復興基本法》（6月27日），其後《東日本大震災復興基本方針》（7月29日），《東日本大震災復興特別區域法》（12月7日）也次第推出。

從上例可知，即使像日本防災體制完整，具有深刻巨災經驗的國家，災後要經過三個半月之後，才能制訂基本法，更細部的條例則要到九個月之後才能擬訂妥當。以下試將三者的法令制定時序列表整理如下：

表二 廣域型災難法令制定時間表

黃智慧 製

巨災名稱	九二一大地震	八八水災	東日本大震災
發生時間	1999年9月21日	2009年8月8-10日	2011年3月11日
法令制定時程	1999年9月25日 總統府《緊急命令》 2000年2月3日 《九二一震災重建暫行條例》	2009年8月28日 《莫拉克颱風災後重建特別條例》 2009年9月6日 《以國土保育為優先之區域重建綱要計畫》	2011年6月27日 《東日本大震災復興基本法》 2011年12月7日 《東日本大震災復興特別區域法》
災後花費時間	4個半月	18天（26天）	3個半月（9個月）

從上表比較可以得知，對於廣域型巨災特別法的制定，其他二個案例都相當耗費時日，相較之後即可發現八八水災的法令制訂時間卻是異常地快速。這種異常速度造成的問題，首先，如上所提及，沒有任何一場公聽會，也就是沒有邀請各方專家參與、提供建言。這一點和其他二個案例產生很大差異，其他二者例如：九二一震災基金會（1999年10月13日成立），東日本大震災復興構想會議（2011年4月14日）都是先成立專家團體，對整體災難性質有所掌握與分析，才走到法令制定的階段。

其次，時間短促對制定法令而言，最為不利的因素即為災情收集不完整，評估作業難以進行。尤其廣域型巨災，必定牽連甚廣，災後一個月甚且有許多原鄉部落聯外道路毀壞，人車無法到達，此時如何評估其災因與災情？而災情如果無法確實掌握，也不了解災民的生活文化屬性，制定出的法令勢將窒礙難行。實際上，災後重建辦法數度修改，災民無所適從，且數度爆發原住民各族聯合抗議集會行動以及法庭訴訟行動，多起因於法令制定過於倉促不周的問題所導致。（此部分將另以他文檢討）

《重建特別條例》的第二條，很明白地點出重建精神之先後順序為「以人為本，以生活為核心，尊重多文化特色，保障社區參與」等，最後才是「兼顧國土保育與環境資源教育」。但是，行政院災後重建會所擬定的重建計劃卻稱為《以國土保育為先之區域重建綱要計畫》（由行政院經建會提出，於2009年9月6日重建會予以通過，2009年10月9日核定，院臺經字第0980060508號）。在這一份著重執行方法的計畫裡，卻明訂「以國土保育為先」，與上述《莫拉克風災重建特別條例》第二條最後才要「兼顧國土保育」，二者的最終目標雖然都是重建，但是執行的優先順位明顯不同。

廣域型災難本身牽涉到廣大的受災者與龐大的人力物力之動員，屬於非常複雜的作業體系，必須有清晰的作業程序與分層藍圖，才不至虛耗人力物力，或是矛盾抵觸，尚且無法達到目的。該行政院經建會提出《綱要計畫》內的資料等製作時間點為災後發生一個月之內，實際上，災區的許多道路都未暢通，山區都還無法實地進入調查，可見該圖的製作並未經過完整實地勘查，卻成為這次廣域型巨災重建政策擬定之依據。¹¹而至於為何要「以國土保育為先」，並無討論也無邏輯推理與分析過程，僅是單方面地，讓行政重建團隊往此目標前進。事實上，到目前為止，重建歷經2年多，不論是中央重建會，或是主管原民事務的行政院原民會都還沒有提出過任何一張受災部落的完整位置圖。

到底有多少部落受災？其輕重程度如何？這是對於災情掌握的基本條件，也應該成為重建政策擬訂的依據。由於重建單位遲遲不做這種基礎資料，為了讓讀者了解原住民族受災的規模，筆者倚靠田野工作所得資料以及許多部落受訪者協助，得出圖表如下¹²：

¹¹ 黃智慧2011：133。

¹² 本表製成，承蒙阿烏、理斷牧師、張志誠、陳有福、杜素芳、蔡愛桂、高金茂、竹嫵牧師、劉雪鳳、徐惠娟、周克任、撒可努、高明智、潘星貝、曹義春、金惠雯賜教，林子雯協助，特此誌謝。

表三 八八水災原住民族受災部落統計表

(黃智慧2010年製作)

族群		縣	鄉	村(部落)數	村(部落)名稱
鄒族	北鄒	嘉義縣	阿里山鄉	7(8)	里佳村、茶山村、達邦村(含達邦部落、特富野部落)、新美村、樂野村、來吉村、山美村
	南鄒	高雄市	那瑪夏區	1(1)	達卡努瓦里(民生部落)
			桃源區	2(2)	桃源里(四社部落)、高中里(美蘭部落)
布農族	高雄市	那瑪夏區	3(5)	南沙魯里、瑪雅里、達卡努瓦里(含大光部落、民生部落、青山部落)	
		桃源區	8(15)	梅山里、拉芙蘭里(含本村、樟山部落、阿其巴部落)、復興里、勤和里、建山里、桃源里(含本村、四社部落)、高中里(含本村、草水部落、美蘭部落)、寶山里(含本村、二集團部落、藤枝部落)	
魯凱族	高雄市	屏東縣	茂林區	3(3)	茂林里、萬山里、多納里
	屏東縣	霧台鄉	6(11)	阿禮村(含上、下部落)、吉露村、佳暮村(含新、舊部落)、霧台村(含霧台部落、神山部落、伊拉部落)、大武村(含小山部落、東川部落)、好茶村	
		三地門鄉	1(1)	德文村(相助巷)	
排灣族	北排灣	屏東縣	三地門鄉	3(5)	大社村、達來村、德文村(上北巴巷、下北巴巷、德文巷)
			瑪家鄉	1(1)	瑪家村
			泰武鄉	1(1)	泰武村
	南排灣	屏東縣	來義鄉	3(6)	來義村(含東部落、西部落)、義林村(含本村、大後部落)、丹林村(中丹林部落、小丹林部落)
			牡丹鄉	2(2)	高士村(5、6鄰)、石門村(中間路部落)
	東排灣	台東縣	滿州鄉	1(1)	長樂村(上分水嶺部落)
			金峰鄉	1(1)	嘉蘭村
大武鄉	2(5)	大竹村(大竹部落、富山部落、愛國蒲部落、加津林部落)、大鳥村			
達仁鄉	2(4)	土坂村(含本村、新興社)、台坂村(含本村、拉里巴部落)			
西拉雅族(大武壠群)	高雄市	甲仙區	1(1)	小林里(9-16鄰)	
總計	5大族群	4縣市	15鄉(區)	44村(里)(70部落)	

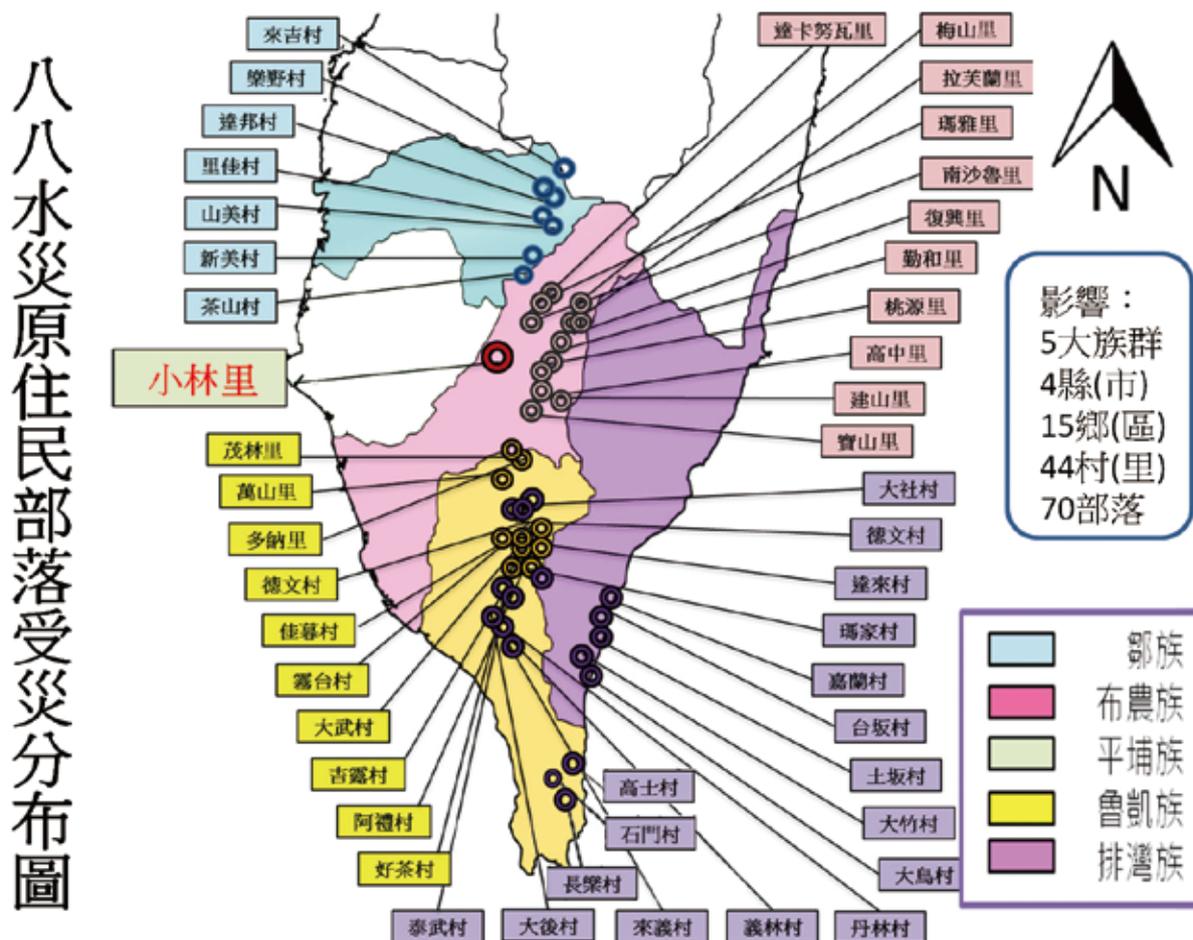
說明1：筆者將上述部落納入統計，除了田野訪查所得，也考量該部落是否受到行政院原民會部落居住地安全評估(少數部落除外)，以及受到八八水災影響其生計方式長達一年以上，加上部落內部是否強烈意識該衝擊等。

說明2：南鄒又分為卡那卡那富群以及沙阿魯群，前者主要集中在民生部落，後者主要集中於四社與美蘭部落。族人與布農族居住一起，故總計欄內的村(部)落總數，不重複計算。

說明3：若以個別戶來看，族群還包括(1)台東縣太麻里鄉金崙村(14鄰)有20多戶阿美族人受災。(2)高雄縣六龜鄉新開村(含新開、新發、西山三個聚落)以及屏東等地亦有西拉雅群或馬卡道群平埔族人受災。

說明4：2010年12月25日起行政區域改制，高雄縣內行政單位升格，「鄉」改為「區」，「村」改為「里」。

依據上表的統計，筆者試將其位置繪圖如下：



圖一 八八水災原住民族受災部落分布圖（黃智慧2010年製作）

上述製表作業看似簡單，但是卻必須對於部落災情有完整的掌握與深度的理解，從大大小小70個部落之中，其受災程度又有輕重等級。例如：連外道路受損的部落和村落受損的部落，其重建復原方式當然大不相同，而部分毀損的部落和完全無法居住的部落，或是因人為工程因素造成主要災情等，透過個別部落的災因之分析，其復健方式也不一樣。然而，重建會並未重視基礎資料的建置，這種重建方式，如何建立有層次，有次序，穩固有效率的 rebuilding 方針？

除了上述專家未能參與，災情掌握不足的問題之外，時間倉促造成另一問題點，即是受災者的參與度嚴重不足。災民之中，尤其是原住民族受災者所掌握的資訊落差極為嚴重。以筆者在田野工作中所見，當8月22日於高雄縣甲仙鄉五里埔小林村為小林村罹難者舉行二七法會時，一旁卻見驚魂甫定的布農族南沙魯部落災後倖存者，從收容營區特地前來抗議「越域引水工程毀我家園」，並且控訴原民會以及外界報導都忽視他們也有嚴重人命損傷，其人員包括村長、鄉民代表，當時他們都不知道立法院要立法以及特別法的法條內容。

8月25日上午立法院已經開始審議該法令，前一天召開公聽會的民間團體立即到立法院前遞交民間版公聽會記錄，呼籲立法院「勿讓災害重建條例，變成災害重見！」。當天下午，筆者在屏東與霧台鄉魯凱族青年朋友座談，他們也完全不知道這部特別法。他們說族人

都在臨時收容所內，青年忙著照料族人，收容所內沒有電腦，僅有電視，卻無暇觀看。他們對此法令制訂之事毫不知情，也沒有得到法條資訊的手段。



圖二 南沙魯部落布農族人拉白布條抗議



圖三 立法院前民間團體大聲疾呼



圖四 魯凱族何去何從座談會

從圖一可知，受災原住民部落的地理位置多半位處中央山脈附近，東部則為河川下游，有其生態與文化之特性。然而重建會所依據的營建署所繪「重建策略示意圖」粗略區分為三類重建區，並無根據。換言之，該《綱要計畫》並非經過調查確認，依據實際災情資訊研判而作，也與立法院《重建特別條例》第二條明訂之順序相違，卻成為行政院重建會最為重視之重建方針，其精神凌駕在《特別條例》之上。

這一點也可從行政院每年提出，經由院會核定之《國家建設計劃》中得到佐證。自行政院《中華民國99年國家建設計畫》¹³、《中華民國100年國家建設計畫》起，¹⁴連續2年首度增加了「災後重建」之項目。在項目底下，最先被引用為重建之根本綱領者，即為該《綱要計畫》。

政府為積極有效進行災後重建，加速落實國土保安與復育，98年10月核定以國土保育為先的「區域重建綱要計畫」，為期3年，內容將涵蓋基礎設施、家園、產業及

¹³ 民國98年12月31日行政院第3177次會議通過。

¹⁴ 民國99年12月30日行政院第3228次會議通過。

地區重建計畫。¹⁵以「以國土保育為先之區域重建綱要計畫」為指導方針，……避免損害再發生。¹⁶

在連續二年的國家建設計畫中，關於災後重建的部分，《重建特別條例》第二條的精神與目標，並沒有被提及或援用。亦顯示行政院主導災後重建的政策思維中，「國土保育」遠遠優先於人民、文化。以致於制定的重建計畫，人的需求，多元文化的思維受到嚴重忽略。而其細部計劃綱要列出的三大項工作目標中，雖有「基礎設施重建計劃」、「家園重建計劃」和「產學重建計劃」，其內容僅重視拆遷或遷居永久屋以及土地撥用統計。

綜上所論，本次特別法不僅因為時間倉促，以致於災情未能掌握，專業以及民意參與不足之外，其立法精神並未落實在執行部門的重建計畫中，甚至於優先順序倒反，「以國土保育為先」原則儼然凌駕於人，生活、多元文化的價值之上，成為行政部門災後重建的最高指導方針。至於為何會造成這樣的政策方向，以下擬繼續從主導重建會的組織方式去探討。

參、災後重建組織的組成方式

所謂廣域型災難，不僅災民人數眾多，受災土地面積廣大種類複雜，產生的問題牽涉層面雜多而糾結，因此政府部門原有的例行救災或重建組織都必須重新調整，才足以應對。八八水災也不例外，然而，檢討這次災害發生後政府組織的組成過程，即可發現在初期組織中，救災與重建的步驟同時並進的現象。

一、重建會成立背景

原本政府面對災害的經常性組織為內政部「中央災害應變中心」，當8月8日颱風入境造成災情之後，8月9日先由行政院長劉兆玄宣布成立「莫拉克颱風救災中心」，內政部長廖了以擔任指揮官調度。當天馬英九總統就出動，到嘉義縣視察朴子溪堤防。一直到8月10日為止，台南高雄屏東三縣當時造成嚴重水災的西南氣流大雨都還在持續下，馬總統卻選擇先去嘉義視察。

其後馬總統連續在10日前往台東，12日前往屏東、高雄，13日前往台南勘查災情，14日即召開國安會議，裁示中央與地方都要設置「災後重建推動委員會」。因此15日，行政院立即成立「莫拉克颱風災後重建推動委員會」，由院長兼任主任委員，派蔡勳雄為執行長，高華柱、林中森、陳振川為副執行長，開始運作。此次的委員會的設置，乃根據《災害防救法》第三十七條第一項之規定而設置。

亦即所謂災後重建的組織，其實在8月15日已經開始運作。不過當時廣大災區都還在災情不明，忙於救災的階段。因為8月16日美軍支援部隊抵達，使用美軍的大型直昇機才得以將重機具吊掛進入災區。而8月17日國軍第八軍團才動員投入救災行動。亦即，當救災還在如火如荼進行的時候，災後重建組織「莫拉克颱風災後重建推動委員會」已經先成形運作。

¹⁵ 《中華民國99年國家建設計畫》核定本，第89頁。

¹⁶ 《中華民國100年國家建設計畫》核定本，第111頁。

當時擔任執行長的蔡勳雄為經建會主委，也身兼行政院政務委員，二位副執行長分別是國防部長與行政院秘書長，三人原本即有要職在身，只有陳振川從民間學界，亦即以台灣大學土木工程學系教授學者的身份直接拔擢啓用，擔任副執行長一職。由於前三人原本就有繁重本職工作，並無法專職於此，幾乎是副執行長陳振川一人專職於重建要務。

於是政府一方面還在進行救災清淤等工作，而重建推動會於8月21日立即推出了《莫拉克颱風重建特別條例》草案，其過程如同前節所述，8月27日立院通過，災後二週，8月28日開始實施。

依據《重建特別條例》第四條（前節所述），須要有一個新的機構來執行災後重建任務。政府也依法再度成立，不過這個新的機構，和8月15日行政院先行成立的「莫拉克颱風災後重建推動委員會」完全同名同姓，內容法規也都相同，主任委員及三位副執行長等各部會人士都完全相同，只是在組成人員（第三條）的規定上，多了一個「災民及原住民代表，合計不得少於五分之一」的組成規定，所以該會完全承接前者，於9月15日開始運作。

換言之，中央政府的重建執行單位並沒有依據《重建特別條例》通過，而重新成立組織，也沒有因應災情逐漸明朗化，而產生新的評估或新的思維，一切依循8月15日在行政院內部倉促成立的「災後重建推動委員會」持續運作。

這即是為何《以國土保育為先之區域重建綱要計畫》，由行政院經建會提出這個計畫於2009年9月6日已經獲得重建會通過，2009年10月9日卻又要重建會再核定一次的道理。因為後者重建會9月15日才成立，而前者即作廢，只是和前者不同的是，增加了總共8名災民代表和9名學者專家及民間代表。重建會委員名單如下：

表四 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會委員表

單位	職銜與姓名 (2009/9/15成立，2010/12/01當時)		
行政部門 (12人)	行政院秘書長（兼任重建會執行長）林中森（2010.5.19前為政務委員 蔡勳雄）	行政院政務委員 曾志朗	內政部部長 江宜樺
	國防部部長 高華柱	財政部部長 李述德	教育部部長 吳清基
	經濟部部長 施顏祥	交通部部長 毛治國	行政院經濟建設委員會主任委員 劉憶如（2010.5.19前為蔡勳雄）
	行政院農業委員會主任委員 陳武雄	行政院公共工程委員會主任委員 范良鏽	行政院原住民族委員會主任委員 孫大川（2009.9.9前為章仁香）
災區縣市首長 (8人)	南投縣政府縣長 李朝卿	雲林縣政府縣長 蘇治芬	嘉義縣政府縣長 張花冠（2009.12.20前為陳明文）
	台南縣政府縣長 蘇煥智	台南市政府市長 許添財	高雄縣政府縣長 楊秋興
	屏東縣政府縣長 曹啓鴻	台東縣政府縣長 黃健庭（2009.12.20前為鄭麗貞）	

災民代表 (8人)	嘉義縣阿里山鄉鄉長 (鄒族) 陳明利	高雄縣那瑪夏鄉鄉長 (布農族) 伊斯坦大·呼頌	屏東縣來義鄉鄉長 (排灣族) 廖志強 (2009.12.20前為竇望義)
	屏東縣霧台鄉鄉長 (魯凱族) 顏金成	屏東縣林邊鄉鄉代會主席 吳冬白	高雄縣甲仙鄉小林村會長 蔡松諭
	台南縣大內鄉鄉長 楊信基	台東縣金峰鄉嘉蘭村村長 (排灣族) 林教廣	
學者專家及民間代表 (9人)	台達電子工業股份有限公司 董事長 鄭崇華	統一企業總裁 林蒼生	台灣高速鐵路股份有限公司 董事長 歐晉德
	中鋼公司董事長 鄒若齊 (原為張家祝)	財團法人戒嚴時期不當叛 亂暨匪諜審判案件補償基 金會董事長 蔡清彥	中國醫藥大學校長 黃榮村
	國立臺灣大學土木工程學系 教授 洪如江	國立臺灣大學土木工程學 系教授 顏清連	國立成功大學 水利及海洋工程學系教授 蔡長泰

(黃智慧整理，資料來源：行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會)

二、災民代表如何產生？

如上所述，9月15日成立「災後重建推動委員會」的一項特色，應是加了8名災民代表，這項修正雖然符合了《重建特別條例》第二條所揭櫫的「保障社區參與」精神，但是災民代表如何產生，卻包含了重要的程序問題。

所謂「災民代表」的概念，乃仿造九二一大地震後《九二一震災重建暫行條例》第五條之規定，行政院的「九二一震災災後重建推動委員會」以行政院院長為召集人，召集中央部會、災區地方政府及災民代表所組成。然而差異很大的是，當時九二一「災民代表」，乃是經過激烈投票選舉而產生，被選出的代表不僅具有代表性，也具有使命感。

根據前九二一震災重建基金會執行長謝志誠所觀察描述：

災民代表委員競爭激烈，當選委員者平日熱心反映意見，遇重大案件就會在行政院長主持的委員會議中發言。在黃榮村及陳錦煌執行長任內都很尊重他們的意見，彼此體諒。至於郭瑤琪執行長任內因拆除組合屋政策與委員們產生強烈衝突。災民代表委員在以民為主的政治生態中有其必要，由於他們來自基層，更能切身感受災民的痛苦，所建議的案件也都符合實情，例如降低銀行貸款利率、修正暫行條例、受災戶房貸還款年限由20年延長至30年。¹⁷

當新代表選出之後，九二一重建會都特別邀請5位災民代表舉行座談會，向他們逐項進行事務簡報，並交換意見，其地位備受重視。

反觀八八水災的中央重建會內的「災民代表」，並未經過選舉，而是由上而下，由行政

¹⁷ 引自九二一震災重建基金會網站「九二一十年」。

院發出指派，被選派到的人也都感到意外。¹⁸這些代表都是災區的鄉級地方民選行政首長，除了小林由自救會會長出任之外，其餘8人原本就是地方鄉長，本身就有責任擔起重建工作，也應該屬於地方縣級「重建會」行部門裡的成員之一。亦即，原本中央重建會委員內就有8名「災區縣市首長」，可是在各縣底下的這8名鄉長卻很突兀地升格，成為和縣市首長同級的委員，這樣的設計造成其任務重疊，角色不清。

鄉長是該鄉民內的民選首長，理所當然，非該鄉的鄉民就不可能會認同其代表性。實際上莫拉克風災災區的面積遼闊，依重建會公布的災區鄉鎮市區數目，竟然高達175個行政單位（行政院民國98年12月30日院臺內字第公告）。由此175個行政單位，如何可以經由指派，由8個鄉長來代表參與決策呢？

在原住民族部分，代表性問題更是如此，歷史上原住民族本來就是部落社會型態，一個部落如同一個小王國，經營自給自足的生活，非其同族、非其部落，不僅文化語言都隔閡甚深，沒有人敢代表其他部落或族群發言。

例如：布農族有兩個重災區，分別是高雄縣內那瑪夏鄉及桃源鄉，而後者受災部落數目更多，卻只有那瑪夏鄉代表，而桃源鄉受災15個部落，沒有一名代表參加。而同樣是排灣族，屬於中排灣的來義鄉也不可能代表北排灣與南排灣族群古老部落大社去發言，這種指派方式，看似有兼顧地域性，高雄2人，屏東3人，台東、嘉義、台南各1人，但是運作起來，對大多數災區民眾而言，其代表性過低，也無法實際反應災民的訴求和痛苦。

最後，根據《行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會組織規程》第6條之規定：「本會開會時，得邀請相關機關代表、專家學者或災民代表等其他相關人員出席提供意見。」由此規定也可知，八八水災災民代表僅是「得」邀請，並非必要或應該邀請，其地位是否受到尊重，不言可喻。

三、專家、學者、民間代表如何組成？

觀察這次行政院莫拉克災後重建會的組成，會發現還有一項特色首開其例，亦即把9名專家、學者及民間代表也納入。

然而很奇特的是，9位專家學者、民間代表的組成裡，姑且不提4名大型企業董事長（台達電子工程、統一企業、台灣高鐵及中鋼）如何成為民間代表，其角色功能、代表性何在？所謂專家、學者中有一位來自「財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會」，到目前為止，就筆者查閱資料結果，政府完全沒有說明或顯示八八水災和戒嚴時期的叛亂犯罪匪諜補償有何關聯性？

就4名學者的名單來看，可以看到除了一名心理學者黃榮村之外，其餘3名清一色都是土木水利工程專家，而其中2名還是重建會副執行長陳振川在大學的同事。

面對如此複雜的重建事務，所需要的專家學者卻只偏重在一門學科，而且內舉不避親，

¹⁸ 霧台鄉鄉長告訴筆者，9月15日前幾天。突然接到中央重建會電話告知，才知他被指定，也很意外。不過他還主動召開霧台鄉內的部落會議討論重建需求，其他被指派的代表絕大多數並未以公開形式召開會議，凝聚重建共識。

啓用2名主事者自己的同事，使得加總起來有4名土木專家在中央重建會內，該專業占了最多席次，卻不見其他任何自然、社會人文類別的專業在內，這大概是全世界災後重建組織看不到的現象。

更何況如前所述，這次八八水災的災民屬性與災區範圍中，原住民族所占的比例特別高。早在災後不久8月27日行政院長劉兆玄在主持會議（第三次工作小組）上即裁示，鑒於受災災民約有三分之二原住民族¹⁹，決議由原民會提出整體因應對策。縱然如此，行政院在9月15日重組「重建推動委員會」的名單時，並未放入任何一位原住民族專家。而政府機構原民會本身，並未提出整體因應對策（只有遷村計畫），從開始到現在，原民會迄今沒有召集或組成任何一次族群專家的諮詢會議。

如果比較九二一大地震時的重建組織，會發現10年前台灣在處理廣域型災難的組織設計很不同。九二一的時候，行政院內有「九二一震災災後重建推動委員會」負責執行，而利用來自民間大量的善款則另外組成「財團法人九二一重建基金會」，形成二元的官/民雙軌的體制去互相協助與配合。基金會的成員如下表：

表五 （財）九二一震災重建基金會董事及其專業表（1999-2003）

職稱	第一屆1999/10/13		第一屆2000/06/19		第一屆2002/07/31		第二屆 2003/04/10	
	姓名	專業	姓名	專業	姓名	專業	姓名	專業
董事長	辜振甫	企業	辜振甫	企業	殷琪	企業	殷琪	企業
副董事長	王金平	立法院長	王‘平	立法院長	瞿海源	社會學者	瞿海源	社會學者
	吳伯雄	政界	企業	殷琪	陳長文	NGO社團	陳長文	NGO社團
董事	淨心法師 邵慶明	宗教	淨心法師 邵慶明	宗教	淨心法師 邵慶明 王光賜	宗教	淨心法師 王光賜	宗教
	黃正雄 孫明賢 黃主文 李慶平	政黨	陳哲男 張博雅	政黨	陳哲男 余政憲	政黨	余政憲	政黨
	許文彬 戴東原	律師	許文彬	律師	許文彬	律師	許文彬 楊志航 (泰雅族)	律師
	蕭新煌 田弘茂	社會學者	蕭新煌 瞿海源	社會學者	蕭新煌	社會學者	蕭新煌	社會學者
	孫越 陳長文	NGO社團	孫越 陳長文 徐璐	NGO社團	徐璐	NGO社團	陳繼盛	勞工學者
	高清愿	企業	鄭深池	企業	鄭深池	企業	廖嘉展	社區營造
	江奉琪	媒體	楊國樞	心理學者	楊國樞	心理學者		
	陳繼盛	勞工學者	謝博生	醫學學者	謝博生 陳錦煌	醫學學者		
	孫震	經濟學者	陳其南	民族學者	陳其南 鄭瑞城	民族學者 媒體		

（黃智慧整理，部份資料來源：財團法人九二一震災重建基金會網站）

¹⁹ 雖然這個數字標準不明。

從上表整理可之，民間基金會組織靈活，廣納各行各業的專家，提供建言，並可不受既有行政官僚體系運作之限制，以「來自民間、支助民間、協助政府」為運作原則，靈活設計方案並執行各種重建規劃案。當2008年10月，基金會完成長達九年的任務，正式清算完結時，該基金會把當年政府撥用的部分民間捐款130億元充分發揮功能，利用貸款融資等各種方案設計，還產生了45億元收益，回饋給政府（人民）做往後各種賑災用途，恐怕這種不僅未讓政府被財政負擔拖累，還可產出收益回饋的案例，應該算是成功的重建模式。

而上表從九二一重建基金會的組成專家學者部分來看，除了NGO市民團體及宗教界領袖之外，其餘清一色為人文、社會（也包含民族學）專家，卻不見有土木工程的專家在內。為何同樣是台灣政府，前後只差十年，兩次廣域型災難的專業思維，竟有如此南轅北轍的差異？

四、重建組織類型比較

近20年來，全世界的廣域型災難發生頻率逐漸升高，造成莫大生命財產的損失，各國政府莫不動員各類專家投入災後重建行列。在台灣的鄰近國度裡，北方島國日本和台灣的災害類型頗為類似。特別是在1995年1月阪神淡路大地震發生之後，十多年來，日本各大學與民間紛紛成立防災以及與災害研究相關的學科或研究機構。2011年3月11日發生的「東日本大震災」震驚全世界，其災難之廣，受害幅度之深遠，至今難以估算。面對此一巨型災難，日本當然是傾全國之力，上下齊心，戮力進行災後重建。其重建組織，即為結合1995年阪神地震以後數度遭逢巨災的重建經驗，以及迄今累積的研究成果所設計出來的組織方式，是最晚近、也是最新的組織與安排方式，值得參考比較。

這次災害由於後續引發福島核能發電廠外洩的事件，一直到一個月甚至半年以上，核災才比較安定下來。衡量各方災情，面對如此艱鉅的重建任務，災後一個月，日本政府設計一種新的組織方式來進行重建。此即，政府與行政部門扮演「執行者」的角色，讓構想與理念來自於民間與各方專家。

而這種組織設計，為了避免流於空談，防止空有理想而無法落實的狀況發生，故又分為兩個階層，上一層「構想會議」是年齡60-70歲左右，人生與社會歷練豐富，名望俱足，他們討論提出構想和理念；下一層「專門委員會」則負責設計出更細緻更具體的落實辦法，該年齡層為40-50歲的中壯年層，這兩個會議關係如同親子關係一般，互相支持。²⁰其成員與專業整理如下表：

表六 東日本震災復興構想會議成員與專業表

名稱	姓名	職稱	專業
議長	五百旗頭 真	防衛大學校長、神戶大學名譽教授	政治學/歷史學
議長代理	安藤 忠雄	建築家、東京大學名譽教授	建築設計
議長代理	御厨 貴	東京大學教授	歷史學
委員	赤坂 憲雄	學習院大學教授、 福島県立博物館館長	歷史/文化

²⁰ 這個比喻是來自官房長官枝野在第一次工作會議的時候使用的說法。

委員	內館 牧子	腳本家	文化藝術
	大西 隆	東京大學大學院工學系 研究科都市工學專攻教授	國土計畫
	河田 惠昭	關西大學社會安全學部長・教授 阪神・淡路大震災記念人と防災未來 中心所長	社會學/防災
	玄侑 宗久	臨濟宗福聚寺住職、作家	宗教 文學
	佐藤 雄平	福島縣知事	災區縣長
	清家 篤	慶應義塾長	經濟學 私立大學聯合會會長
	高成田 享	仙台大學教授	勞動經濟學/記者
	達增 拓也	岩手縣知事	災區縣長
	中鉢 良治	SONY株式會社代表執行役副會長	企業
	橋本 五郎	読売新聞特別編集委員	媒體
	村井 嘉浩	宮城縣知事	災區縣長
特別顧問 (名譽議長)	梅原 猛	哲學者	哲學

(黃智慧整理，主要資料來源：日本首相官邸災害對策本部)

表七 東日本大震災復興構想會議檢討部會成員與專業表

名稱	姓名	職稱	專業
部會長	飯尾 潤	政策研究大學院大學教授	政治學
部會長代理	森 民夫	全國市長會會長、長岡市長	行政
專門委員	五十嵐 敬喜	法政大學法學部教授	法律
	池田 昌弘	東北關東大震災・共同支援Network事務局長 全國Community Life Support Center理事長	NGO 賑災團體
	今村 文彦	東北大學大學院工學研究科附屬災害制禦研 究中心教授	海嘯研究
	植田 和弘	京都大學大學院經濟學研究科教授	經濟
	大武 健一郎	大塚Holdings株式會社代表取締役副會長	企業
	玄田 有史	東京大學社會科學研究所教授	勞動經濟學
	河野 龍太郎	BNPパリバ証券經濟調本本部長	經濟
	西鄉 真理子	都市計畫家	都市計畫
	佐々木 経世	e-solutions株式會社代表取締役社長	環境保護
	莊林 幹太郎	學習院女子大學教授	國際合作/ 農業環境政策
	白波瀨佐和子	東京大學大學院人文社會系研究科教授	人口學/社會學
	神成 淳司	慶應義塾大學環境情報學部准教授	環境資訊
	竹村 真一	京都造形藝術大學教授	文化人類學/ 環保教育
	團野 久茂	日本勞動組合總連合會副事務局長	勞工團體
	馬場 治	東京海洋大學海洋科學部教授	海洋科學
	広田 純一	岩手大學農學部共生環境課程學系教授	農業
藻谷 浩介	株式會社日本政策投資銀行地域振興團參事役	社區營造	

(黃智慧整理，主要資料來源：日本首相官邸災害對策本部)

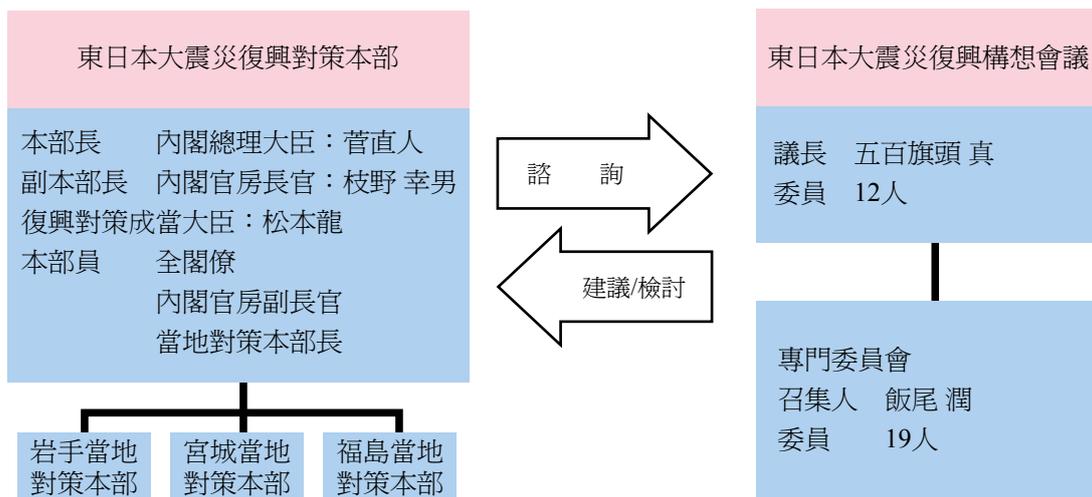
從上表可以得知，這兩個專家組織的成員來自各行各業，在2個月期間內多次開會討論，也從災區進行廣泛問卷調查，納入災民對重建的理想與意見。2個月之後，他們向政府提出一份長達57頁(4萬字)，稱為《復興建言：悲慘中的希望》的規劃書，其中提到減災、人和人之間如臍帶相連，還有公助、互助、自助精神以及共生、高台轉移的概念等等，希望政府在其後的重建政策中能加以落實。

亦即，「構想會議」先扮演了領頭羊的角色，提出重建構想七原則，擬訂大方向，繪出理想藍圖之後，讓悲慘境遇的災民先懷抱有目標方向與希望，穩定人心，其後續的法令才接續擬訂。而面對巨災，行政部門方面則朝向設立一個以10年為期限的內閣府中央部會的目標，稱之為「復興廳」，該廳預定於2012年2月10日開始運作，並設立「復興大臣」等內閣部會人事，定於2021年3月31日為期限結束。其法令與組織設立的順序如下：



圖五 東日本大震災復興對策本部體制略圖 黃智慧整理

從其先後順序，可以看到日本的重建組織方式，乃先由民間學者專家的構想會議開始，國會、政府內閣府之間互相配合。構想會議與行政部門的關係圖示如下：



圖六 東日本大震災復興對策本部體制略圖 黃智慧整理

從上圖可知，根據內閣府的設計，構想會議和行政部門之間，既是提供諮詢，也可建議的機構，還具有可以對行政部門的作為提出指正意見的立場。

其成員來自於民間學術界或社會各界，具有被官方認可的身分地位。二個組織的成員皆由總理大臣指派任命，他們被任命時莫不具有很高的使命感與榮譽感，其構想成果也可以期

待行政部門加以落實執行。以上僅介紹初期的狀況，目前日本的重建才在起步當中，等到下一階段財源穩定，復興廳的常設機構也設立的話，其組織型態或許還會再作調整。

不論如何，以下將本文討論的三個巨災的重建組織列表比較，即可看出各個重建組織之特性。

表八 廣域型災難重建組織類型比較表

黃智慧 製作

名稱	九二一大地震	八八水災	東日本大震災
發生時間	1999年 9月21日	2009年 8月8-10日	2011年 3月11日
組織名	(1)行政院「九二一震災 災後重建推動委員會」 (2)(財團法人)九二一震災 重建基金會	行政院莫拉克災後 重建推動委員會	(1)復興構想會議/專門委員會 (2)東日本大震災復興對策本部
型態	官方與民間組織雙軌並 行。官方提撥財源，民 間組織提出構想與企劃 案，民間組織執行企 劃。	官方組織	政府召集民間專家會議提出構 想，提供政府諮詢，也可主動建 議或檢討，由政府部門執行。
專家、 學者領域	宗教、政黨、市民團體 、企業、勞動、社會學 、媒體、民族學、醫學 、心理學、法律	土木工程學者3名 心理學者1名 叛亂犯賠償1名 大企業4名	政治學、歷史學、建築設計 、文化藝術、國土計畫、社 會學、防災、宗教、文學、 經濟學、勞動經濟學、哲學 、行政、法律、NGO賑災團體、 海嘯研究、都市計畫、環境保 護、國際合作、農業環境政策、 人口學、環境資訊、文化人類 學、環保教育、海洋科學、社區 營造

上述製表比較之後，即可清楚顯示台灣這次八八水災重建組織的二個特性：其一，其專家學者領域之貧瘠偏狹，其二，只有政府單一組織擔當重建所有任務，在運作上屬於一條鞭作法，無法納入民間力量。（然而事實上，政府卻大量利用民間大型NGO組織為其興蓋永久屋，其後造成政府與民間組織之間的關係不明的後續問題）

眾所周知，廣域型巨災發生之後，百廢待舉，通常這種災害都是複合型災難，也是多層次的災害，需要各種類型的專家參與對話，這已經是世界災害研究者的通論，也是常識。²¹然而，台灣卻反其道而行。只依賴一種專業，也就是土木工程學者。恰恰相反的是，九二一大地震以及日本三一地震的災後重建專家，雖然高達20種、30種之多，卻沒有放入一名土木工程專家在裡面。其間道理耐人尋味。

²¹ Hoffman, Susanna M. & Oliver-Smith, Anthony (eds), 1999, 2002.

全世界救災重建經驗豐富的政府，都知道土木工程的重建雖然必要，也可能佔掉最多財政花費，但是該專業屬於技術性質，也屬於執行層面，不應該由這個專業來主導設計與規劃。災後重建的重點仍在於「人」，尤其是地域、社會、文化的重建，人的現象複雜且流動，必須由對人文社會各方面具有深度理解的專業團隊，才能撐起重建大旗。

日本三一地震構想會議的議長五百旗頭真，本身是一位日本近代政治史的學者，具有對土地與歷史理解的深度，目前擔任防衛大學校長，對軍方運作也有理解基礎，除了結合政府、軍方的資源之外，之所以會受到派任，應該是他本身即是阪神淡路大地震時的受災者，對於災民處境感同身受，也參與過阪神大地震的重建經驗。另外，子機構專門委員會的召集人飯尾潤，專長於當代日本的政黨政治運作，也常對於政府運作提出針貶意見，由他們二位來擔任召集人，都是倚重於他們所知悉的政府運作之優劣部分，一方面協助政府，一方面也可以督導。另一方面，台灣九二一震災基金會執行長謝志誠，雖然是農業生物電機專業學者，卻具有長年投入地方的環境保護運動的經驗，對於民間社會的力量與運作具有深度理解。²²上述這些人文素養與社會運動基礎構成了擔任「以人為本」的災後重建組織領導人的共通要件。

反觀台灣八八水災重建會方面，執行長蔡勳雄在擔任執行長時，本身已是內閣要職經濟建設委員會的主任委員，同時也是行政院的政策委員身份，加上擔任執行長一職，一個人就佔了重建會名額的三個缺，以重建會工作之繁重，竟可兼任三個重要官職，是否能專心於重建事務？姑且不論他長年在政府任要職，八八水災之後，甚少出面巡視災區，且年紀正好面臨告老退休階段，災後才不滿一年，百廢待舉，龐大重建任務正要展開，他就屆齡退休，沒有對災民有任何告知，也未曾對社會對災民有任何交代，悄然改為由行政院秘書長林中森接替擔任。如此心態，如何能稱為有積極作為負責任之重建領航官員？

第二年接任執行長的林中森原本就擔任行政院長秘書長，屬事務性官僚，卻成為擔當決策重任與重大象徵性意義的執行長一職，中途接任執行長職務，並沒有給予外界新氣象。如前所述，大部分的決策與政策擬訂，都在8月15日成立的行政院內部的災後重建推動委員會的時候，已經決定。

該委員會唯一啓用的民間專家，即是副執行長陳振川。依照立法院訂定特別條例，賦予重建會在9月15日成立時可以新加入了民間代表與學者專家，共有9名員額。如同前述，結果卻是陳振川的老同事與同行們，完全看不到有專家委員提出政策檢討。雖然面對災後眾多原住民族奮力抗議、哀哀告饒景象，國內族群專家也早已提出警告與呼籲，²³但是在偏狹單一的專業領導底下，也就可以理解為何會出現《以國土保育為優先的區域綱要計畫》，凌駕在特別條例第二條「以人為本……」的理念之上的現象了。

此外，一條鞭式的單一組織型態，在上述表中也只有台灣的八八水災這麼做，其他二者九二一和日本都知道政府諸多限制，必須要適當導入民間活力與知識累積，才能活化重建政策與其僵化體制。或許日本三一重建還在起步，結果未知。但是九二一的重建已經大致結束，其運作模式如果不夠成功，也應該在經由討論的一定基礎之上，再來重新設計，但是如

²² 謝志誠、何明修2011。

²³ 黃智慧2009，丘延亮2010，蔣斌2010。

前所述，重建會陳副執行長在所有的演說中都很刻意地批判九二一不夠效率，八八水災則是效率高超。

目前八八水災組織運作的方式，可以看到民間組織與政府的協力關係，並沒有被法規所規範。民間部門著力最深的所謂「永久屋」，在興建之後，變成必須簽署複雜的三方贈予契約。政府雖然可以接受贈予，然政府組織無法清楚定位民間組織的位置，二者的關係以及基地的行政管理辦法等等，這些問題在「永久屋」政策擬訂後都一一浮現。²⁴民間組織在八八水災中，除了營建造屋之外，似乎只能承接政府委託的企劃案，缺乏積極主動規劃執行方案的活力，這些問題皆來自重建組織在法源設計上，並未思考與民間組織的合作協力關係所導致，造成今日曖昧不安定的狀態，往往不斷以修改辦法或增加辦法來解決困境。（限於篇幅，這些問題尚待另文分析檢討。）

肆、結論

綜上所述，本文旨在回顧檢討八八水災後對原住民族重建政策的形成過程的最初階段。災後二年以來，原民部落樣貌產生了極大的改變，要追溯其因，必須回到政策制訂的起點，依序去檢視法令、政策、組織形成各項環節之中，對於「多元文化」的理念是否理解並落實？

從學界的角度來看，原住民族面對災難的處理方法與態度，迄今研究僅止於非常少數，很大的部分尚屬於知識史上未知的空白。正因為如此，面對大規模部落受災，更應該廣邀專家，加倍審慎，掌握災情與現象，才能制訂政策。然而，從法令制訂層面來看，因制訂時間短促，災情不明，顯現出以下現象：1)未能掌握受災者樣態全貌，故未能評估擬訂適宜不同災情之重建方式。2)跳過正常立法必須先舉行公聽會之程序，未曾廣邀專家並保障災民參與，故災民抗爭事件不斷。3)雖然該法通過，但是真正行政院內奉行的理念卻倒反，把順序在後面的「國土保育」，作為最優先執行並排除他項的重建政策，與原先「以人為本……應尊重多元文化特色」的理念產生矛盾衝突。

不過，就算是遵循重建會國土保育優先的政策，迄今二年多來，社會各界應也可檢視其成果。但是迄今對於廣大山地受災災區，重建組織並未提出重大或因應災情而產生之國土保育政策，或對於崩塌地的重新評估或保育措施，事實上連基本各地部落毀損的受災災因分析及調查都還沒有進行或發表。其中僅有由行政院公共工程委員會，災後立即委託民間單位進行「莫拉克颱風高雄縣甲仙鄉小林村及那瑪夏鄉、桃源鄉致災原因調查」，其結論將致災原因歸於「超大雨量」，得到與區域內政府正在進行之「越域引水」重大工程無關，由於調查時間短促，其專業、取樣問題皆引發各界批評。²⁵

姑且不論其調查結果是否得到專業認同，概觀先進國家對於災情災因分析，尤其牽涉到政府工程部分，經常委由獨立人士團隊調查。例如2005年造成美國史上最大財物生命損失的

²⁴ 李重志2010，蔡侑霖2010。

²⁵ 參見行政院公共工程全球資訊網，莫拉克獨立新聞網記者鍾聖雄報導<http://www.88news.org/?p=2656>，<http://www.88news.org/?p=2645>。

卡崔娜颶風 (Hurricane Karina) 之後，也是由民間多個災因調查團隊進行調查，其結論一致指向雖然颶風帶來強風豪雨，然而真正造成湖泊潰堤原因，民家淹水生命損失因素乃在於最初堤防設計建造的問題，其建造設計單位正是政府軍方的團隊，基於上述各方檢討之後，美國紐奧爾良市災後的重建方向，就著重在對湖泊堤防更安全的設計上。(Cooper 2007, Reed 2006, Squires 2006)

此外，八八水災的災區內眾多族群與部落分布地廣（如前述圖表統計，高達70多個部落受到不同程度之損害），各自災因不同，重建會卻未能進行調查。政府的重建思維只是一昧快速決定「人」所居住的部落是安全或不安全之二元選項，並無中間模糊地帶，也缺乏彈性與原鄉自主重建的空間。一旦被幾名外來專業人士判斷為不安全，即啟動就將居住於山區千百年的原住民族遷到平地遷離土地的政策，如此即達到其所謂國土優先之目的。

其次，關於災後重建組織的設計方式，可說攸關整個重建方針與理念可否落實之關鍵因素。如果比較九二一大地震以及晚近日本三一一的重建組織方式，即可觀察到台灣這次八八水災的重建組織，幾乎排除了與充滿活力且長期在地的民間組織一同進行決策參與的可能性。即便利用特定少數幾個民間組織力量達成營造「永久屋」的目的，或是仰賴大型企業營建多所學校，然後再贈予官方，不論哪一方面，民間都是十分被動，缺乏活力，贈予的法律關係也定位不明。

另一個特性即是主導重建官員的專業領域，觀諸九二一與三一一專家學者包含各行各業，而且特別著重於富有創意、又有實務經驗兼具行動力的學者專家身上，使得重建過程能突破重重難關。他們都了解，前所未見的災難，必須依靠前所未見的創意來引領向前。災後重建之後的地域社會必須立足於人民文化基礎之上，脫胎換骨更上層樓，才可能將悲慘轉化為希望。

災後到目前為止，行政院內只開過一次諮詢委員會，這個會議仍是針對災害防救專業，而非社會重建。此即「行政院災害防救專家諮詢委員會：莫拉克颱風災害的課題分析與政策建議」（2009/11/4）。該會議是由國家科學委員會主委所召集，按理，以國科會的組織掌握各類專家，應該可以擔任召集相關社會人文方面專家的任務。而政府機構內還另有「國家災害防救科技中心」可以擔當此類關於科學技術類的研發任務，不需要國科會召集。

中央的「重建推動委員會」的真正任務，更應該脫離土木建造防災救災的任務，進行對人、村里、部落、社群、文化的重建，才能回歸「以人為本，以生活為核心，尊重多元文化特色，保障社區參與」的精神。然而重建主事者的思維當中卻只獨尊土木工程，到底是無知，還是偏狹？最後，筆者以災後二年，於下述現場觀察所得作為結語。

八八水災災後二周年之際（2011/07/30），行政院重建會耗費鉅資，邀請全世界各國（日本、澳洲、紐西蘭、印尼、泰國、新加坡、歐盟）的重建組織或專家來到高雄中山大學，召開一次名稱為「莫拉克颱風災後家園重建與永續發展」的國際研討會。²⁶其規模不小，全世界各大災後重建組織如國際紅十字會或世界展望會等皆到齊。不可思議的是，大會的主題演講（keynote speech）者竟然由地主國主辦人陳振川自己來擔任。這一點相當奇特，也違反國際會議常識。通常大型國際會議的主題演講，必定邀請遠道而來的貴賓，尤其在座

²⁶ 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會編2011。

都是國際性救難與重建大型組織經驗豐富老到的專家。但是他們每人只是一場不到15分鐘的報告人，卻在台下聆聽由地主國主辦單位主辦人陳振川進行一個小時的專題演講。

不論如何無視國際禮儀，陳振川副執行長所報告「台灣莫拉克風災災後重建之現況與展望」的內容一再強調，本次重建的特色在於「效率、尊重、創新」，先不論尊重與創新是否做到，光是效率這一項，陳振川列舉了多項數據比較本國內所發生的二場災難——莫拉克與九二一大地震。他認為所有的數字都顯示，八八重建要比九二一重建快速很多。他列舉包括法令制訂莫拉克風災僅為20天，九二一地震花費135天，甚至於連重建會辦公室的「掛牌日期」，莫拉克災後重建會只花費28天，九二一花了251天等，也在比較項目，計算之下，結論是他在主題演講中一再宣傳，自己所領導的莫拉克重建，不僅有效率，而且遠較前者快速、迅速許多。

聽完之後，遠道而來的貴賓大抵都很客氣，可是不約而同地，和陳振川的風格完全相反，他們在短短15分鐘之內，報告內容往往都在強調自己過去所從事的重建，有何失敗之處，學到了什麼教訓，這些才是他們的報告重點。尤其一位世界展望會（World Vision）亞太區Geoffrey James Shepherd處長一開始就說，他放棄了他原本準備的內容，他想直接就這二天在台灣所參觀的災後重建區以及他所聽到的想法提出感想和大家分享。

他說這二天所聽到政府重建組織所告知台灣重建經驗，全部都在強調永久屋的速度與效率，他很憂心地指出：速度帶來的是分裂，速度帶來的是犧牲了社區的參與，無法帶來社區永續重建等，這一番震聾發聵的警語，令坐在台下聆聽全場的筆者印象十分深刻。國外來的專家，才觀察二天，立即直指核心的問題。行政院龐大專權的「莫拉克颱風災後重建推動委員會」，要如何才能理解整體問題所在？「多元文化」理念在該會所尊「效率」之前如此脆弱不堪，台灣瑰麗的多元族群文化前景堪憂。

參考文獻

- 立法院 2009 《立法院公報》第98卷第45期〈院會記錄〉。
- 台灣總督府警務局理蕃課原著，中央研究院民族學研究所編譯 2011.12 《高砂族調查書·蕃社概況》，台北：中央研究院民族學研究所。
- 台灣總督府警務局理蕃課編 1993[1935] 〈慘たり中部の大震災〉，《理蕃の友》41:1，東京：綠蔭書房。
- 台灣總督府編 1999[1936] 《昭和十年臺灣震災誌》，台北市：南天書局。
- 丘延亮 2010 〈不對天災無奈，要教人禍不再：災後民間力量在信任蕩然之叢林世界中的對抗與戰鬥〉，《台灣社會研究季刊》783: 63-401。
- 行政院原住民委員會 2000.9.21 《九二一地震救災重建專案報告》，非出版物。
- 行政院原住民委員會 2010.12.24 《莫拉克風災滿周年重建成果記者會新聞稿》，非出版物。
- 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會編 2011 《莫拉克颱風災後家園重建與永續發展國際研討會活動手冊》，非出版物。
- 李重志 2010 〈慈悲的權利〉，《重建南臺平埔族群文化學術研討會》論文集，台北：國立

台灣博物館。

- 林美容、丁仁傑、詹素娟主編 2004 《災難與重建：九二一震災與社會文化重建論文集》，台北：中央研究院臺灣史研究所籌備處。
- 徐泓編 1983 《清代臺灣天然災害史料彙編》，台北：行政院國科會。
- 黃美英 2004 〈凝聚草根自主力量：埔里眉溪流域聚落群的災後重建〉《災難與重建：九二一震災與社會文化重建論文集》，pp.347-382，台北：中央研究院臺灣史研究所籌備處。
- 黃美英 編著 2008a 《壓不扁的生命：埔里四庄的災後重建》，台北：財團法人九二一震災重建基金會。
- 黃美英 編著 2008b 《春回四庄：噶哈巫的文化重建》，台北：財團法人九二一震災重建基金會。
- 黃智慧 1999 安場淳、胎中千鶴譯，〈危機にさらされた民族境界線——九二一大震災後の台灣原住民——〉，《台灣原住民研究》4：248-255，東京：順益台灣原住民研究會。
- 黃智慧 2009 〈看見希望：八八災後原住民自主重建組織概況〉，《TAHR報》冬季號 pp.14-17，台北：台灣人權促進會。
- 黃智慧 2011 〈八八災後原住民族文化守護：理念與實務之落差〉，謝世淵、陳靜寬主編《行腳西拉雅》pp.131-152，台南：國立台灣歷史博物館。
- 黃楹豪 2005 〈社福組織與在地部落主體性實踐的對話〉，《台灣社會研究季刊》：203-209。
- 森宣雄、吳瑞雲 1996 《台灣大地震：1935年中部大震災紀實》，台北：遠流出版社。
- 蔡侑霖 2010 〈新自由主義的特洛伊木馬：慈濟大愛園區的個案分析〉，《社區發展季刊》，131：278-293。
- 蔣斌 2010 〈災難、文化與「主體性」：莫拉克風災後的省思〉。《思想》14:19-32。
- 鐘聖雄 2010 〈「莫拉克颱風致災調查」主持人李咸亨教授專訪〉，莫拉克獨立新聞網。
- 謝志誠、何明修 2011 《八輕遊台灣：國光石化的故事》，台北：左岸文化出版社。
- 謝志誠 編 2001 《重建之夢：原住民聚落規劃要覽》，台北：九二一震災重建基金會。
- Bosher, Lee, 2007 *Social and Institutional Elements of Disaster Vulnerability*, Bethesda : Academic Press.
- Cooper, Christopher, 2007 *Disaster: Hurricane Katrina and the Failure of Homeland Security*. Holt Paperbacks.
- Hoffman, Susanna M. & Oliver-Smith, Anthony (eds), 1999 *The Angry Earth : Disaster in Anthropological Perspective*, New York : Routledge.
- Hoffman, Susanna M. & Oliver-Smith, Anthony (eds), 2002 *Catastrophe & Culture: The Anthropology of Disaster*, Santa Fe : School of American Research Press.
- Reed, Betsy, 2006 *Unnatural Disaster: The Nation on Hurricane Katrina*. Nation Books.
- Squires, Gregory, 2006 *There is No Such Thing as a Natural Disaster: Race, Class, and Katrina*. New York : Routledge.

國家圖書館出版品預行編目 (CIP) 資料

再現南臺平埔族群文化學術研討會論文集 / 潘英海 主編
— 臺北市：國立臺灣博物館，民101.08.

288面：21×29公分

ISBN：978-986-03-2605-5 (平裝)

1. 再現臺平埔族群 2. 論文集 3. 甲仙區小林村

《再現南臺平埔族群文化學術研討會論文集》

發行人：陳濟民

主編：潘英海

編輯委員：蕭宗煌、潘英海、簡文敏、簡炯仁、林清財、段洪坤、洪淑芬

執行編輯：李永裕、蔡金蓉

封面設計：華家緯、張慧娟

圖文編校：新北市慈惠庇護工場

出版者：國立臺灣博物館

地址：10046臺北市中正區襄陽路2號

電話：(02)23822699(代表號)

網址：<http://www.ntm.gov.tw>

承印者：新北市慈惠庇護工場

地址：24886新北市五股區五權路07巷02號

電話：(02)22980200

出版日期：2012年08月20日

工本費：新臺幣250元

G P N：1010101124

I S B N：978-986-03-2605-5

本書保留所有權利，欲利用本書全部或部分內容者，需徵求國立臺灣博物館同意或書面授權。

Copyright © 2012 國立臺灣博物館