



## 後災害時期來臨下的一些社區營造議題

陳惠民\*

### 摘要

由於台灣所處之地理位置與地質構造，再加上近來極端氣候的影響下，天然災害頻仍，在面對這些災害來臨及其衍生之治理技術，讓台灣早已步入英國社會學家 Anthony Giddens 所提出的「風險社會」之境。然而，「災後重建」(post-disaster reconstruction)，並不是災害終結後之重建工程，而是身處於災害持續期間之重建行動。吾人認為「post-disaster」應譯為「後災害」(延續災害本質狀態)，才能在語意建構上正視災害本身與現世環境巨變的種種前因後果，並從中發掘人造與自然環境間的新平衡點。

本文主要是以筆者所參與莫拉克颱風災後重建之社區營造經驗，比較九二一地震與八八風災之災害本質與政策殊異性；重新開展社區災難史的社區村史寫作向度，並融入傳統生態知識(T.E.K)之在地智慧；生活與生產基地異地化下之重建困境等等面向，揭示若干後災害時期來臨下的一些社區營造議題。

**關鍵字：**後災害時期、重建、社區營造

---

\* 南華大學建築與景觀學系暨環境藝術研究所 助理教授



## Some Issues of Community Empowerment in the Advent of Post-disaster Period

HuiMin Chen\*

### Abstracts

Due to Taiwan's geographical location and geological structure, coupled with the influence of recent extreme weather and natural disaster-prone, it had emerged new governance skills preventing from disasters and let Taiwan enter the sphere proposed by the British sociologist Anthony Giddens so-called "risk society". However, the "post-disaster reconstruction" is not the reconstruction by the end of disasters, it is the duration for recovering action. I think that "post-disaster" interpreted as "continuation of essence of disasters" in order to construct the semantic meaning on the disaster itself and the various secular causes and consequences of environmental changes, and let us figure out a new balance between man-made and natural environments.

This article is based on the author's participatory experiences in community empowerment for Morakot typhoon's reconstruction. We want to compare with the 921 earthquake and Morakot typhoon of nature and policy and indicate some community empowerment issues in the advent of post-disaster period: re-launching of writing village history's dimension by community disaster history and integrating into traditional ecological knowledge (TEK); the dilemma of alienation between life and production bases.

**Keywords : post-disaster period ; reconstruction/recovery ; community empowerment**

---

\* Assistant Professor , Dept. of Architecture and Landscape Design / Graduate Institution of Environmental Arts, Nanhua University



## 一、前言

由於台灣所處地理位置（位於環太平洋）與地質構造（板塊運動）之特殊性，「颱風」與「地震」此二種類型的天然災害，是伴隨國人生活與成長經驗中司空見慣之事。1996年民主化<sup>1</sup>後的台灣，遭遇到二次重大的天然災害，即1999年的「九二一大地震」（後簡稱「九二一地震」）與2009年的「莫拉克颱風」（後簡稱「八八風災」）。前後相距十年的兩大災害，中央政府分別制訂了重建特別（暫行）條例（即「九二一震災重建暫行條例」與「莫拉克颱風災後重建特別條例」），因應成立了「九二一震災災後重建推動委員會」與「莫拉克颱風災後重建推動委員會」（後簡稱「九二一重建會」與「八八重建會」）。因應世紀災變而成立之中央政府層級機構與訂定特別條例的意義在於：面對全球暖化影響下的極端氣候，再加上不時侵擾的大小地震，使得國內的公私部門必須有效地處理災害頻仍所衍生的諸多問題，即迎接「災害社會」的來臨，期望提升相關災害治理能力。

上述所提及之「災後」，即英文之“post-disaster”之普遍中譯稱法。然而，「災後重建」(post-disaster reconstruction)一詞，吾人認為較無法正視災害本質，如同 Francois Leotard 所闡述的「後現代」是現代的一部份；後現代主義並不即將終結的現代主義，而是處在新生狀態的現代主義，而且這種狀態綿延不絕（引自 Osborne, 2004: 29）。因此，「災後」應視作災害的一部份，亦延續著災害本質之狀態。易言之，面對「災後」，不能簡單化約為抵抗災害的「重建」思維，而是必須正視災害本身與現世環境巨變的種種前因後果，並從中發掘人造與自然之間的新平衡點。吾人認為應將“post-disaster”譯為「後災害」，較能正視「災害」及其所處環境。

## 二、後災害時期的風險控管—「安全」因素

因應九二一地震與八八風災所制定之二款特別（暫行）條例，皆

---

<sup>1</sup> 1996年總統採直接民選可視為國內政治制度「民主化」的開端，即以往中央威權式政體不再，民選後包含中央政府在內的各級政府必須直接面對居民的反映與需求，而做決策。



於其第一條開宗明義地指出立法目的，前者為「為有效、迅速推動震災〔...〕」，後者則為「為安全、有效、迅速推動莫拉克颱風〔...〕」。前後二者差別在於有無「安全」一詞，由此可看出二者的災害本質及其後續影響之殊異性。在震災後，災民即刻面對百廢待舉的家園，透過公私部門協助安置與初步復原，而逐漸步入重建之路。然而，在水災肆虐後，家園所處的自然環境，變得殘破不堪，且陷於不時汛期到來，周而復始地防避災的考驗，而無法有效地推動人員安置與家園復原工作。

這之間的差別，即宣告了英國社會學家 Anthony Giddens 所提出之「風險社會」的來臨。Giddens 認為我們所處之現代社會具有「風險社會」的特質，他將風險分為二類，一為「外在風險」（來自傳統或自然）、另一為「人為風險」（由知識衝擊所造成的）。他認為彼消此長乃是人類開始不太擔心自然能對我們怎麼樣，反而更擔心我們對自然做了什麼（Giddens, 2001: 30）。因此，評估「風險」而保有「安全」，是去年莫拉克颱風肆虐後的台灣社會所面臨新議題，也就是說，「安全」一詞看似成為官方推動災後重建的最高指導原則。

### 三、 九二一地震與八八風災的殊異性

九二一地震震央位於本島中央之南投縣集集鎮，主要影響區域有南投縣、台中縣、台中市、彰化縣、雲林縣與嘉義縣等六縣市。八八風災主要降雨區域為濁水溪以南，並極度集中於中央山脈，主要影響區域有南投縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣與台東縣等七縣市。由圖 1 與圖 2 的比較可以看出，九二一地震的威力隨著距離震央位置而遞減，而八八風災則如掃帚般劃過侵襲了南部與東部山地與平原地區，無一倖免。

八八風災在平原地區大多為驟雨排水不及以致低勢區淹水和河川氾濫的災情，然而山地地區則多為河道淤積或改道、河床上升、山壁沖蝕植被與岩層裸露、家屋與耕作地遭土石流浸入或沖毀、道路路基與橋樑也柔腸寸斷等等全面性災情，導致賴以維繫的家園環境，無法在短期內復原至災前景況。再加上週期性的雨季汛期，使得家園重建工作面臨雪上加霜之境。



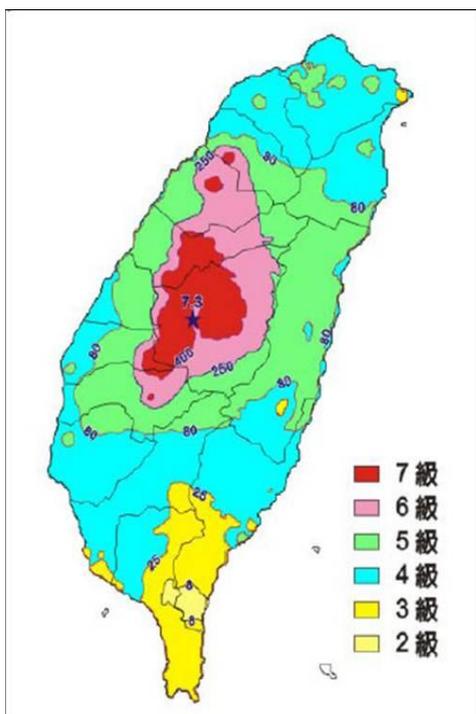


圖 1：九二一地震震度級數分佈圖

本圖來源：中央氣象局

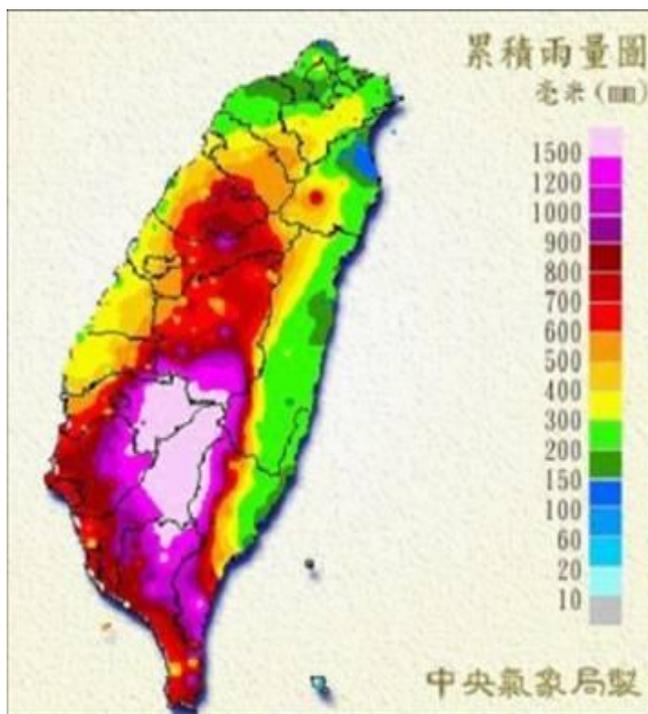


圖 2：八八風災雨量分佈圖

本圖來源：中央氣象局

表 1：九二一地震與八八風災比較表

災害別	頻率	預測(期)性	每次持續時間	安置重建選擇
九二一地震	非週期性	不可預測(期)性	極短(數十秒)	(大多)原地重建
八八風災	週期性	可預測(期)性	較長(數天)	(可能)易地遷建



表 2：九二一重建會與八八重建會比較表

項目	九二一震災災後重建推動委員會（九二一重建會）	莫拉克颱風災後重建推動委員會（八八重建會）
災後發佈「緊急命令」	有	無 <sup>2</sup>
適用期間	自發佈後五年	自發佈後三年
人員與組織型態	工作人員為相關單位派兼，屬臨時編組之政府單位	工作人員為相關單位派兼，屬臨時編組之政府單位
組織組成	企劃處、大地工程處、公共建設處、產業振興處、生活重建處、住宅與社區處與行政處等七處	綜合規劃處、基礎建設處、家園重建處、產業重建處與行政管理處等五處
重建會辦公地點	南投縣中興新村（原台灣省政府辦公廳舍）	高雄市前金區成功一路（行政院南部辦公大樓內）
預算編列	獨立編列執行計畫用預算	沒有獨立編列執行計畫用預算（歸於原單位內編列）
遷村安置原則	--	起初原則：離災不離村、離村不離鄉 後繼政策：擇定安全基地，興建永久屋
與災防法的關係	催生「災害防救法」（2000年8月19日）	促成「災害防救法」的修法（2010年8月4日）

<sup>2</sup> 中央政府認為在九二一地震後制定之《災害防救法》（包含法令規範與救災機構）足以因應八八風災後的後續救援，不須另行頒佈《緊急命令》。然而，隨後不久通過之「莫拉克颱風災後重建特別條例」，主要是為了「簡便法令，以收時效」與「匡列特別預算」，足以顯示官方亟欲超脫常規性行政與法令的限制，即《災害防救法》無法取代《緊急命令》的重要性與法律排除性（張孟湧，2010）。



項目	九二一震災災後重建推動委員會（九二一重建會）	莫拉克颱風災後重建推動委員會（八八重建會）
■災損狀況		
死亡／失蹤人數	2,415 人死亡／29 人失蹤	677 人死亡／22 人失蹤
房屋毀損	全倒 52,270 戶／半倒 54,380 戶	住屋毀損不堪居住：1,766 戶 <sup>3</sup>
產業受損情形	農業及其設施損失約達 24 億	農業及其設施損失約達 192.2 億
學校受損情形	.須全部或部份重建共計 293 所 (民間團體認養捐建 108 所)	.各級學校受損達 1,305 所 .須全部或部份重建共計 15 所 (民間團體認養捐建 15 所)
重建特別預算	2,123.59 億	1,519.36 億

本表來源：本研究整理

透過比較中央政府層級的二個重建委員會的運作模式與特性，再加上筆者的觀察經驗，大致推敲其間的最大差異在於：

1. 依二個重建會的編組表顯示，除科長以上之主管階層外的工作人員員額，九二一重建會為 160 至 164 名，而八八重建會為 30 至 45 名。此外，九二一重建會設有「災區巡迴輔導小組」（組織規程第九條），而八八重建會則未設置相關單位。因此，前者人力資源較後者來得充裕。
2. 九二一重建會辦公室設於原台灣省政府機構集中的中興新村，較能發揮政策統籌協調與介入計畫執行的能力。反觀八八重建會設置於都會區辦公大樓內，無法有切身參與的實際災區「臨場感」，對於重建複雜多變的議題，可能無法即時掌握與反應。舉例而言，要如何分辨介於「來往於科層制度下

<sup>3</sup> 以各縣市「住屋毀損不堪居住安遷救助金」發放總戶數統計。



的公文書內容」與「第一線重建區（山區）居民的真實反映」之間的衝突矛盾呢？這必須讓決策單位具有災區臨場之感受力，才能跳脫一味追求「美化的重建政績數據」之迷思，也才能提出真正符合災民需求之重建政策。

3. 九二一重建會本身亦有部份獨立編列預算及其相關計畫執行，而八八重建會將大部份預算編於原行政單位，而重建會只做管制考核工作，相較而言，重建會的角色則較為被動消極。

由此可知，九二一重建會的組織自主能力是較八八重建會來得強。由上述官方組織之先天條件差別比較，可以看出前後二個不同政權對於重建政策之態度。若再比較九二一地震後，為數不少的民間機構、學校、專業團隊或個人前仆後繼地前進災區協助社區重建，而八八風災後，卻難以復見，初步推敲原因可能與災害性質有關：地震頻率雖不可預測，但持續時間極短，對於自然環境的破壞程度較低，而震後即大致歸於穩定，外界人員與資源可即刻投入救災復建；而風災雖可預測，但持續時間長達數日，挾帶強風驟雨，造成水患山洪等「複合式災變」的可能性極高，更造成全面性的自然環境破壞。因此，風災過後的災害持續性仍存在，外界人員與資源在疑慮未解之下，可能因此卻步。此外，也可能與當時官方致力連結各式大小社會力進駐災區協助安置復建的程度，以及外界民間組織間串連網絡的運作情形有關，此一部份仍值得持續觀察與研究。

#### 四、 永久屋政策：加速生活與生產基地之異地化

國內自七〇年代「經濟起飛」後，快速都市化過程導致城鄉之間的「不均勻發展」(uneven development)，都市經濟發展的拉距力量，使得偏鄉地區村落青壯人口嚴重外移，在公部門資源在效能評量之際，往往犧牲了偏鄉居民的權益，例如就學人口未達標準以致國小校區被併／廢校的現象，顯示偏鄉地區長久以來「公共服務能力」弱化的趨勢，而在八八風災後更加劇此一現象。

由表 1 比較表所示，於八八風災後，部份位處環境巨變下的偏鄉村落（無論是原住民部落或漢人聚落），面臨了必須「易地遷建」的重



大抉擇。起初，官方對於此表示將以「離災不離村、離村不離鄉」的原則，進行遷村規劃工作<sup>4</sup>。就結果而論，此一幾乎完全聽命於民間慈善機構的「永久屋」興建計畫，則是一種官方角色缺席，「被民間定調了的重建」(曾旭正，2010：12)。此一「被民間定調了的重建」，其形成脈絡如下：

1. 得自於若干 NGO 參與 2008 年中國汶川地震救濟過程中機構間合作經驗催化<sup>5</sup>，對於這些短期內募集龐大善款之運用有了較熟捻的運作技巧，再加上退位的官方態度，大型 NGO 遂成爲一股主導重建的強勢地位。然而，相較於強勢的慈善構構，山上弱勢的原住民部落居民的自主性越形弱勢，引發了所謂的「慈善暴力」(charity violence)：幾乎決定了所有的遷村事務 (Awi Mona, 2009：38)，而原民運動團體更直接稱爲「迫遷」行爲<sup>6</sup>。
2. 九二一地震重建經驗中，涉及組合屋安置與遷村複雜叢結的行政程序、經濟與族群文化差異等問題，延宕了原本預訂之遷村進度 (謝志誠等人，2008)。這些看似尾大不掉的重建過程，讓八八風災後飽受救災不力輿論嚴重譴伐的中央政府，很快地捨棄了「中繼安置」的選項<sup>7</sup>，決議以公私合作模式 (即政府

---

<sup>4</sup> 馬英九總統於 2009 年 9 月 13 日南下屏東視察災後重建時指出：「未來原住民遷村儘量依循『離災不離村、離村不離鄉』原則」。(資料來源：〈遷村原則 馬：離災不離村，離村不離鄉〉，《聯合報》2009 年 9 月 14 日屏東版)

<sup>5</sup> 紅十字會陳宗良處長提到：「〔...〕我們積極思考是否能藉由紅會的平台與機制，打開一條進入四川救災的路，所以找了 30 多個 NGO 團體一起開會討論。沒想到在整體川震聯盟的運作過程中，從體制到各種方案的審核等等，都有一套相當完整的標準程序，大家相處頗爲融洽。所以在 88 水災發生的隔天，陳秘書長隨即號召這些 NGO 團體的夥伴，大家立刻蜂擁而至，而參與團體也從 30 多個，驟增至 70 幾個」(引自陳儀深，2011：337)。

<sup>6</sup> 2011 年 8 月 8 日，由「台灣原住民族部落行動聯盟」回應官方提出重建達成率已達九成的狀況，其實是「原鄉零重建，迫遷達九成」(引自環境資訊中心新聞稿，2011 年 8 月 9 日，<http://e-info.org.tw/node/69224>)。

<sup>7</sup> 2009 年 10 月 6 日，彼時擔任行政院重建會主委林中森就直接在行政院工作會報中指示：「本次復建工作以不鼓勵興建中繼屋爲原則」(引自《莫拉克新聞網》〈災後兩年之永久屋政策回顧(3)沒有中繼安置，只有永久屋〉，<http://www.88news.org/?p=14881>)。



與慈善機構)，快速地引入大量民間慈善機構所募集的人物力資源，以擇地集中興建「永久屋」的一條鞭政策（柳琬玲，2010），來安置受災戶<sup>8</sup>。

然而，接續的「永久屋」基地之地點擇定，除了考量土地取得問題（以公有地或台糖公司土地為主<sup>9</sup>）之外，官方將「安全」視作最高指導原則，常見由地方居民所提出之土地或替代方案，多以水保或地質條件而否決<sup>10</sup>。其結果是造成原居住於山區之原住民或先後入山墾拓已落地生根之漢人，必須遠離家園而遷徙異地之「永久屋」，不但「離了村」，更也「離了鄉」。

從原本「離災不離村」、「離村不離鄉」，到最後成了「離村又離災」，這種漸進式「撤守原鄉」的推動力，乃是林益仁指出的隱藏台灣社會長久以來「平地」與「山區」二元對立成見：平地是安全的，山區是危險的（引自蔣斌，2010：26）。而蔣斌（2010）更指出此一平地／山地的領域認知，幾乎可以說是清代以來「番界」概念與實體的延續<sup>11</sup>。換言之，將身處危險山區的居民，撤守到平地就「安全」了。此一論述實踐乃「永久屋基地」之具體化，對於原民部落而言，根本無視原民部落裡長久以來人與自然所形塑「世界觀」（或譯宇宙觀）(worldview)指引下，世世代代所形成的生存之道，即所建構的「世界觀」是與「土地、文化，以及部落主權其實是密不可分」（Awi Mona，2009：45）。

---

<sup>8</sup> 截至 100 年 7 月 11 日止，官方規劃之永久屋基地共計 38 處、3,309 間永久屋。並於八八風災屆滿二週年之際，發佈完成 2,946 間永久屋，「整體達成率達 90%」，預計 2012 年農曆年前可全部完成。（資料來源：〈莫拉克 2 週年 永久屋完工 9 成〉，《中央社》2011 年 8 月 8 日新聞稿）

<sup>9</sup> 依據官方「選址堪選原則」為(1).公有、國營土地；(2).廢棄校地、營區、台糖土地；(3).行政院原民會提供土地。

<sup>10</sup> 這與 Giddens 所指出晚期現代社會的特徵，即「風險」評估與信任專家系統的官僚運作模式有極大關聯（Giddens，2002）。

<sup>11</sup> 蔣斌（2010：16）指出此一認知層次的「番界」，如今雖已不復存在，但卻表現在「山地管制區」與「山地保留地」等制度，且陸續進入山區龐大的公私資本開發，對於原住民族來說是長久處於「不信任感」的關係，弔詭地具體化了「番界」的概念。



此外，「永久屋」作為最終產物還是個極端中產階級的居家圖像式(iconic)想像，在缺乏使用者主體參與的情形下，受委託的建築師們只能投射出都市郊區的住宅式樣。因此，不難想見的是，各地的永久屋社區住宅，大多呈現了以「土地」作為「財產權分割」的作法，即獨棟或雙併的郊區中產階級生活模式的住宅。這不但無視山區漢人聚落或原住民部落之居住型態差異，而直接類比為都會生活之樣板內容，無怪乎馬總統於2010年8月夜宿屏東禮納里永久屋住宅後，眼見所及而發出「宛若來到普羅旺斯，世外桃源」<sup>12</sup>的天真浪漫抒發之語。

在此突顯的是建築師在極度苛刻壓縮的規劃設計時間內，缺乏具體使用者的不利前提下，其最終作品無法滿足日後進住災民的期望，因而引發若干民怨。這些「民怨」所代表的是永久屋計畫所涉入的「官方政策」、「民間慈善機構」與「空間專業者」三者之間，存在著不同層面與程度的「間隙」，此一「間隙」來自於官方「只看到」永久屋的建築本體，而忽略了形塑永久屋的前後脈絡，即依時間軸「向前」與「向後」的延伸關係。所謂「向前」：即擬定「空間性計畫」，包含具體存在的安遷戶之族群與家戶組成、社會關係、使用需求調查、家屋文化形式等等。所謂「向後」：即執行「社會性計畫」，包含重建社區組織與生計產業網絡、教育資源與社會支援體系引入等等。而忽略了「前後關係」的永久屋，終究只是個「安全而不安心」的重建盒子。

因此，這些離村又離鄉的災民原屬經濟弱勢，再加上年齡偏高較難獲致就業機會，以致必須依賴原有生產技能與耕作地，產生了所謂的「生活與生產基地異地化」之情形。此一情形，八八風災前既已存在，而風災後之「永久屋」政策，更形加劇此異地化現象，也讓偏鄉社區或原民部落之處境越形脆弱不堪。

## 五、從「社區災害史」到社區防救災

九〇年代中期推動的社區總體營造政策之一的「村史寫作運動」，開啓了重構社區居民與村落主體性的可能。如同陳板(1998)所言：「村史寫作與其說是一種單純的文學想像，不如說是一種社區重建的人文

<sup>12</sup> 資料來源：〈馬總統瑪家夜宿 與村民慢跑〉，《聯合晚報》2011年8月7日。



動機」，因此，其最大動力在於如同透過村史寫作，能夠獲致詮釋地方意義的技術與能力，進而彌補並重建其主體意識，並以此為召喚，成為社區營造的主要文化基底。

然而，以過去的執行成果而言，此一「人文動機」所呈現者大多為傾向於以「人」為主體的聚落變遷敘事內容。如今，面臨全球極端氣候影響下的家園環境，勢必得開啓另一種「敘事軸線」，即「人居」與「環境」間因應相處的「災害變遷史」，從中獲致的啓示與相關議題開展，如下所示：

### 1. 重構村史作為提升災害意識的策略：

客家電視台於 2010 年 7 月製播之「德國巴伐利亞水治理」報導專輯，對照台德二國的差異在於(1).讓民眾記住災難，而非遺忘災難；(2).不會顧忌「房價地價」而隱藏問題；(3).讓資訊公開（楊娉育，2010）。因此，「村史」必須改正以往「人定勝天」或「隱惡揚善」的敘事觀點，正視「人居與環境」之間的衝突歷史，而且「難堪而想要遺忘的記憶」亦是「集體記憶」的一部份。重新耙梳在地居民對於災害本身的過往記憶與因應之道，還原歷次災害現場，從中建構一套「社區災害史」。如此，才能讓官方的圖紙化防避災政策與演練，扣連到居民的生活與歷史經驗中，並轉化為具有社區基礎共識的避災或防災行動。此外，才能維繫居民在「危機效應」(crisis effect)<sup>13</sup>後的「災害意識」，也才能化解 Giddens 以其姓氏命名之「紀登斯弔詭」(Giddens's paradox)<sup>14</sup>。

### 2. 找回 TEK 以重現部落主體性

「傳統生態知識」(Traditional Ecological Knowledge, T.E.K)<sup>15</sup>是

---

<sup>13</sup> 「危機效應」指的是警查或注意到災難的持續進行且會立即密切地發生，但卻在此災難與下次災難之間就會淡忘（Bell et. al., 2003 : 270）。

<sup>14</sup> 所謂「紀登斯弔詭」指的是：全球暖化所帶來的危險，在日常生活中並非有形的、立即的、可見的，即使結果是可怕的，許多人仍袖手旁觀，不採取實質作為。但是等到這些危險變得嚴峻，才不得不採取更嚴厲的措施，顯然已經太遲了（Giddens, 2011 : 24）。

<sup>15</sup> 依照 Berkes 等人（2000）對於「傳統生態知識」定義是「一連串知識—實踐—信仰的累積體，它由當地人的適應過程發展而來，並藉文化傳承代代相傳，是生物（包括人）彼此之間、生物與環境之間的關係」（引自林



人類學者發掘而出關於部落居民如何與自然環境相處之道理與技能，亦是部落「集體智慧」的結晶。除了以「文化基因庫」的觀點致力保存其應用場域（脈絡）之外，我們亦可從中找出部落社會組織與規範、遷徙路線、擇定居住地的思維等等，在在都隱含了其先人傳承「趨吉避凶」的道理，並內化成為他們的生存方式。這些都可能外顯在部落傳說與神話、歌謠或祭典儀式之中，汲取而出成為批判正統西方科學與知識所建構的「普同性」(universality)（林益仁、褚縈瑩，2004），並對抗災後重建政策中缺乏部落災民主體性參與的憑藉基礎<sup>16</sup>。

### 3. 具體成為社區型防災計畫

除了上述兩者之外，亦必須銜接既有的防／避／救災體系（中央、縣市與鄉鎮層級，包含消防、社政、民政、戶政與警政等等），輔以新知識與技能的再學習（例如自主性防災機制與地圖製作），才能搭建出具體可執行的且根植於居民災害意識的社區防災計畫。

## 六、 永續型的離災政策

呂理德（2010）觀察到自日本殖民時期開始，西拉雅族人被迫遷村到名為「小林村」的聚落，即為大量奪取山林環境資源換取經濟價值的難堪歷史，即為「環境殖民」；而隨著環境不堪負荷，再加上八八

---

益仁、褚縈瑩，2004)

<sup>16</sup> 如同林益仁與褚縈瑩（2004）所指出：舉起「傳統生態知識」之大纛，研究者〔規劃師〕與促進者除了必須回到當地文化、社會、生態脈絡之外，更不能忽略它與外在政經情勢的關係。如今，重新審視 2010 年 8 月 6 日原住民夜宿凱道--「守護家園，自主重建：反迫遷 反分化 我們要決策參與權」行動，正是對此一缺乏主體性參與的重建政策諸多不滿而引發的社會運動。然而，再回首時間距此不遠、同樣是夜宿凱道的農民運動--「717 夜宿凱道：馬上停止強制徵收 立即修正不當惡法」，其較能提出諸如「農村價值」與「土地正義」的訴求，而能獲得較廣大的支持與認同。反觀 806 的原民運動，則顯得較為欲振乏力，大致上與重建議題龐雜、多元的原民族群等先天條件難以聚焦，且時間相距不遠的二次夜宿少了新鮮感與新聞性等因素有關。



水災極端氣候的影響，造成小林村幾近滅村家破人亡的慘事，家園已無法再是「安身立命」之所，小林村民成爲「環境難民」，必須安置他鄉，重新起造家園。因此，在此揭櫫之「環境難民」概念即開啓了「永續型離災策略」之主要思維。

目前，除了安置於「永久屋基地」災民之外，在汛期來臨時，對於那些可能遭受身家安全威脅的社區或部落而言，官方的「離災避難政策」，看似只有「撤村」一途，亦即將全村以集體動員或各自行動等方式，待警報發佈時即撤離到山下「安全地點」。而這些安全地點，大多爲閒置營區（如屏東隘寮營區）或將現有營區部份建築挪空充用（如嘉義中庄營區）。如此撤離安置計畫固然可確保全體居民的生命安全，以筆者觀察阿里山來吉部落的安置至中庄營區的經驗來說，去年（2010年）汛期間二、三次大費周張的撤離舉動，攪亂了原有居民的生活步調。此外，雖然我們也看到軍方竭盡心力將「暫居性」的營區環境作了必要的人性舒適考量，例如裝設空調、實施男女與家戶分房、添購休閒娛樂設備等等。然而，居民對於此一期間於營區的共同討論話題始終圍繞著「道路沖毀後修復好了嗎？」、「四輪驅動車可以上去了嗎？」、「我們什麼時候可以返回部落？」等等問題，所反映的是一種「安全而不安心」的集體心理狀態。

簡言之，山區原民部落所遭逢的複雜難解的習題是，不時的每逢汛期的「撤村」，以及遠離家鄉的「永久屋」安置基地，再加上殘破的原居住地長期承襲了文化與產業價值而無法完全割捨。近來，部份學者與 NPO 組織欲結合正在研擬塑形之住宅政策，著手構思「住宅法」草案中所提擬的弱勢與原住民部份之「離災住宅」概念（康旻杰，2010），其目的在於提擬一個能兼顧原鄉重建與身家安全的永續型離災政策，也盼能替因居住所衍生的重建僵局提出具體可行的替代性計畫。

## 七、結語：災害治理中的「國家」與「社區」關係

如前述，過度偏向民間 NGO 的災後重建政策，突顯了政府（官方）在「災害治理」過程中某種程度的退位。然而，現今所談論的「治理」（governance）一詞，其主要意涵在於七〇年代以來資本主義的結構性變化下，「決策」（decision-making）中心移轉到國家與私人之間等利害關



係人（包含政府單位、地方社區、非政府組織、勞工與企業團體等等）所形成的新權力關係，產生了一種所謂的「聯合治理」（collaborative governance）（Friedmann，2003：23-4）。

另一方面，正如 Jessop（1998）所提醒，「治理」只是引導多重機關、機構和系統的複雜技術，不可與「國家管制」混為一談，而治理不可能完全取代國家或市場機能（引自劉坤億，2001）。同樣地，後災害時期下的「災害治理」，並不是在「國家制度」與「社區自主」之間取捨擺盪，而是重新正視「災害的持續本質」，於國家與社區之間找到共同治理的新定位關係。

首先，Giddens（2011）則認為面對全球氣候變遷的前提下，必須重新看待「國家」的角色與定位—即「保證型國家」（ensuring state）的概念：面對氣候變遷，國家必須扮演「促進者」與「推動者」角色，她必須協助促進並支援社會中各式各樣的團體發展出前進的政策。也就是說政府必須在商業世界與公民社會中協助刺激發明與創意，對於災害的「適應政策」（adaptation policy）的首要前提是詳細繪製地方與全國的脆弱性（ibid.：210）。在此脈絡下即為國內倡議許久之「國土計畫法」及其相關制度法令的落實與推動，然而這其中最值得關注的議題是：由此揭起「國土保（復）育」大纛，必須是個同時具有「補償正義」（陳永龍，2010：434）的作為：重新彌補原住民在此其中既有的文化與生存權<sup>17</sup>，正面回應原住民族的「還我土地運動」，即自日治時期開始以「國家」（制度）或「資本」（開發）之力，所豪奪巧取的原住民土地。「還我土地運動」正是原住民能脫離漢人土地開發價值觀的重建思維—即「永久屋」政策，回到「傳統生態智慧」來面對傳統領域與文化復振的相關重建議題，是一條可行的重建路徑。

其次，在強化社區自主層面上，Jha 等人所編寫且由 World Bank 在 2011 年發表的《安全的家園，堅強的社區：天然災害後的重

---

<sup>17</sup> 舉例而言，Awi Mona（2009）指出：1999 年以來推動「中央山脈保育軸」政策—即現代環境保育與國土復育，將歷年來以各種名義劃設保留地、國家公園與保護區等範圍，幾乎都是原住民族生存發展與文化延續的領域重疊。亦即，而推動「國土保（復）育」，無疑地是侵奪原住民族土地與傳統領域的事實（ibid.：48）。



建手冊》(Safer Homes, Stronger Communities:A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters)一書，其中提出若干社區參與、合作、永續性與降低風險的關鍵概念(謝志誠，2011)，秉持著「烏托邦的現實主義」(Utopian realism)<sup>18</sup>態度，筆者將之融入現今已成定型災後重建困境，面對「後災害時期之社區營造」衍生之新議題，提供下列二項行動的思考參據：

1. 重新正視「社區主體性」的參與性重建政策：

目前官方目前過於偏重觀光化思維，導致忽略了社區(部落)主體性的重建政策之外，若干社區在遷村規劃(例如來吉)與災校重建(例如來吉與太和)等議題，都被官方簡單地視作執行技術性計畫，即克服困難就可達到重建目標的化約關係，而社區(部落)在龐雜的官僚與技術計畫之間，相對地顯得被動而渺小。目前官方的重建大多止於「物」的表象重建階段，若要進步到「人」的實質重建，則必須正視「社區主體性」的存在價值，透過「行動規劃」與「參與式民主」方式，讓民間能量可以真正地納入整體重建計畫中，也才能化解看似「官方美意」，而居民卻不「體察接納」的窘境。

2. 建立官民之間長期駐地的協調者角色：

不若九二一地震災後重建經驗，有著前仆後繼的 NPO/NGO 挺進災區擔任官方與民間之間的協調者角色，受災面積大於九二一地震的八八風災，似乎極度欠缺此一部份。再加上急就章興建大批永久屋住宅而快速地引入大型慈善機構，所突顯的是，無法細緻地解決居民的族群、文化信仰、生活生計等等社會性問題。換言之，要能細緻處理這些社會性問題，則必須仰賴介於官民之間的民間機構或專業團隊，以期能發揮公私合夥治理重建計畫的功效。

八八災後重建所形成相關社區營造議題仍處於形塑與觀察階段，尚未成定局，例如，2010年10月高雄市桃源區之原住民想要放棄杉林大愛永久屋居住資格，返回原鄉重建家園，但官方如今仍不知如何

---

<sup>18</sup> 即「懷抱著希望，但也能正視現實的複雜與困難」(Giddens, 2011)。



面對<sup>19</sup>。此外，幅員廣大的受災區中的每個社區／部落文化、社會與經濟狀況皆不盡相同，如今在缺乏社區／部落主體性參與，同時也缺少被官民所信任的協調者角色之前提下，只憑目前「專家學者為主的風險評估系統」來看待山區的安危，只是簡化了重建程序，但所必要銜接的相關文化、產業與經濟重建議題，則依舊存在而無法獲致解決。本文結語以「正視社區主體性參與的機會」（即看見社區／部落的差異性）與「重視官民間細緻協調的角色」（即看見重建的複雜性）二項觀點，在當前幾近單向思維所導致的重建僵局，提出一條解決的「途徑」，並非想要提出技術性解決方案。因此，作為決策的各級政府（即國家角色）應該拋棄追求「普遍性」重建策略的幻想，反身求諸社區／部落自主性的參與，並強化專業協調者的角色，藉此期待從各個社區／部落中，開展出符合當地的且富有創意的「技術性作法」。

## 八、 參考文獻

- Awi Mona (蔡志偉), 2009 〈氣候變遷、生態永續與原住民族社會文化發展：莫拉克風災的反思〉,《台灣原住民研究論叢》6期, pp.27-54。
- Bell, Paul A.; Greene, Thomas C.; Fisher, Jeffrey D.; Baum, Andrew, 2003,《環境心理學》, 聶筱秋、胡中凡譯, 台北: 桂冠。
- Friedmann, John, 2003, 〈西方民主國家的治理論述：城市－區域案例〉,《城市與設計學報》15/16期, pp.21-30。
- Giddens, Anthony, 2001,《失控的世界：全球化與知識經濟時代的省思》, 陳其邁譯, 台北: 時報文化。
- Giddens, Anthony, 2011,《氣候變遷政治學》, 黃煜文、高忠義譯, 台北: 商周。
- Jha, Abhas K et. al., 2010, Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters., Washington: The World Bank.
- Osborne, Peter, 2004,《時間的政治--現代性與先鋒》, 王志宏譯, 北京: 商務印書館。
- 呂理德, 2010, 〈環境殖民到環境難民：小林村滅村啓示〉,《國家與社

---

<sup>19</sup> 這是永久屋的另一個難題：即所有權至今仍未移轉，何來「放棄」之有？（資料來源：〈莫拉克災後兩年，永久屋問題待解〉,《莫拉克新聞網》2011年10月31日, <http://www.88news.org/?p=14723>)



- 會》9期，pp.1-31。
- 林益仁、褚縈瑩，2004，〈有關「傳統生態智慧」(Traditional Ecological Knowledge)的二、三事〉，《生態台灣》第4期。
- 柳琬玲，2010，〈行政災：八八風災給原住民的挑戰〉，《財團法人法律扶助基金會會訊》第30期。
- 康旻杰，2010，〈部落災後重建的結構問題與縫隙間的機會-以瑪家農場為例〉簡報資料，《行政院文建會莫拉克颱風災後社區組織重建補助計畫--第一區社區營造站 擴大會議、社區營造員交流會暨培訓課程》，南投縣桃米社區。
- 張孟湧，2010，〈莫拉克八八風災一週年之回顧與展望〉，《國政研究報告》內政(研)099-007號，<http://www.npf.org.tw/post/2/7986>
- 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》78期，pp.403-435。
- 陳板 主編，1998，《大家來寫村史》，南投：台灣省政府文化處。
- 陳儀深 主訪，2011，《八八水災口述史》，台北：前衛。
- 曾旭正，2010，〈88之後再反省災後社區重建課題〉，《TAHR報》秋季號，pp.12-13。
- 楊嫻育，2010，〈與水共存或與水抗衡—從德國巴伐利亞治水政策看凡那比風災〉，《小地方新聞網》，9月22日 (<http://www.dfun.com.tw/?p=30592>)。
- 劉坤億，2001，〈全球治理趨勢下的國家定位與城市發展：治理網絡的解構與重組〉，《城市外交與全球治理學術研究會》，高雄：義守大學。
- 蔣斌，2010，〈災難、文化與「主體性」：莫拉克風災後的省思〉，《思想》14期，pp.19-32。
- 謝志誠，2011，〈遷村？世界銀行怎麼說〉，《莫拉克新聞網》，2011年8月7日，<http://www.88news.org/?p=13225>。
- 謝志誠、張紉、蔡培慧與王俊凱，2008，〈臺灣災後遷村政策之演變與問題〉，《住宅學報》17卷2期，pp.81-97。

