

調 查 意 見

本案緣據本院莫拉克八八水災專案調查研議小組會議決議組成專案小組調查，並經調查委員針對災後社區重建工作，相關主管機關有無善盡職責等情，簽請院長核批分案調查。案經本院分別函詢、諮詢、履勘及約詢，業調查竣事。茲按莫拉克颱風災後重建特別條例(下稱莫拉克重建條例)第30條規定，該條例適用期間為3年，據此可見災後重建工作至少長達3年以上，此觀921震災重建工作耗時6年餘時間足堪佐證。固以本院偏重事後監督之角色及立場，原宜待該等重建工作完竣後，再行整體全盤之檢視與調查，較能釐清全貌，論究功過。惟考量本(99)年汛期將至，以及氣象預測春季可能出現近10年來最劇烈降雨，並配合本院莫拉克八八水災專案調查研議各小組報告整體進度，爰就目前調查所得適時提出3大類計14點調查意見，以督促相關主管機關未雨綢繆，於汛期屆臨前得以及時檢討改進，本院並當持續追蹤各機關後續重建成效。茲臚述調查意見如次：

一、**行政院暨各災區縣府悉依規定設置重建推動委員會**，按既定計畫循序推動莫拉克颱風災後社區重建工作，其進度並有超前921震災重建等情，雖相關工作人員備極辛勞與付出，足堪肯定，惟尚有部分疏漏、不足事項，亟待相關主管機關切實檢討改進，以求周妥及完善：

經查，民國(下同)98年8月8日莫拉克颱風侵襲臺灣造成中南部災情慘重，為加速重建工作，行政院爰依災害防救法(下稱災防法)第37條第1項規定：「為執行災後復原重建，各級政府得由各機關調派人員組成任務編組之重建推動委員會；其組織規程由各級政府定之。」於同年月15日成立行政院莫拉克颱風災後

重建推動委員會（下稱行政院重建會），並擬具莫拉克重建條例分別經立法院於同年月 27 日三讀通過及總統於同年月 28 日公布施行。依據該條例第 5 條：「中央各目的事業主管機關應於本條例施行後提出災後重建計畫。重建計畫內容應包含家園重建、設施重建、產業重建、生活重建、文化重建，並應遵循國土保育與復育原則辦理。」規定，行政院重建會嗣分別審查通過相關重建計畫如下：同年 9 月 6 日第 3 次委員會議：行政院經濟建設委員會研提之「以國土保育為先之區域重建綱要計畫」、同年 11 月 25 日第 8 次委員會議：交通部彙整之「莫拉克颱風災後基礎建設重建方案」、同年 12 月 30 日第 9 次委員會議：經建會彙整之「莫拉克颱風災後重建區產業重建計畫」及內政部彙整之「莫拉克颱風災後家園重建計畫」。至此，災後重建四大重要計畫皆已完成，行政院隨即指示相關單位以家園重建為首要工作，務必於 99 年 7 月 31 日前完成所有永久屋興建工程，同年 8 月 8 日前完成災民全面安置工作，俾讓受災戶先有安身立命之處。行政院重建會並因此分別訂有「災後重建工程推動及管控作業要點」及「災後重建工程執行成效重賞重罰獎懲原則」，據以追蹤、管制及考核重建工作之效率及品質。次據行政院重建會及嘉義縣、高雄縣、屏東縣、臺東縣等受災較嚴重之縣政府（下統稱災區縣府）查復略以：「行政院及各縣市政府重建會間之縱向、橫向聯繫與運作機制，透過行政院重建會每月定期召開委員會議及其會前會性質之 2 次工作小組會議¹，已充分建立起中央與地方、災民們溝通與互動之平臺」、「行政院重建會召開會議時，亦邀請該縣派員與會或

¹ 截至 99 年 3 月 18 日止，已分別召開 10 次委員會議及 19 次工作小組會議。

提案，運作聯繫機制尚稱良好」、「若在重建工作推動上有遭遇窒礙難行之處，均會透過行政院重建會工作小組或委員會會議提案討論，取得共識積極推動重建工作，並無發生相關決議事項衝突、矛盾或抵觸之情事」、「目前災後運作尚順暢」等語。復據行政院重建會於99年2月8日出版之災滿半年重建成果報告指出，財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會(下稱慈濟基金會)於高雄縣杉林鄉臺灣糖業股份有限公司月眉農場(下稱臺糖月眉農場)59公頃永久屋興建暨遷村用地，自申請遞件至取得建築執照僅耗費52天時間，堪為行政程序應變與簡化革新之典範。足見行政院暨災區縣府悉依規定設置重建推動委員會(下稱重建會)，目前縱向及橫向聯繫機制運作情形尚稱良好，各級政府重建會並按既定計畫循序推動莫拉克颱風災後社區重建工作，其進度並有超前921震災重建等情。中央各部會及災區縣府自開始之救災搶險、災後緊急收容、安置，迄今邁入家園及產業重建階段，皆投入相當多之資源與人力，無不希望滿足災民各式多元之需求及期望，得以在最短時間內回復以往生活，雖相關工作人員備極辛勞與付出，足堪肯定，惟相關法令及執行過程不無有疏漏、不足之處，亟待相關主管機關切實檢討改進或研處，以求周妥及完善。茲分述如下：

- (一)行政院疏未督促行政院災害防救委員會落實該會復原重建措施訂定、業務執行及相關計畫檢討、追蹤、評估之責，致國內歷次天災災後重建工作經驗缺乏系統性彙整與傳承；復未督促內政部依災防法第7條規定設立消防及災害防救署，僅以消防署人力同時兼辦該會暨災害防救業務，難謂適法，均有欠當：

- 1、按災防法第 17 條、第 18 條及其施行細則第 7 條規定：「災害防救基本計畫由行政院災害防救委員會(下稱行政院災防會)擬訂，經中央災害防救會報核定後，由行政院函送各中央災害防救業務主管機關及直轄市、縣(市)政府據以辦理災害防救事項。前項災害防救基本計畫應定期檢討，必要時得隨時為之。」、「災害防救基本計畫內容之規定如下：一、整體性之長期災害防救計畫……。前項各款之災害防救計畫內容之規定如下：……三、災後復原重建相關事項。……」、「行政院災防會每 5 年應依本法第 17 條第 2 項規定，就相關……災後復原重建……等，進行勘查、評估，檢討災害防救基本計畫；必要時，得隨時辦理之。」行政院災防會設置要點第 2 點亦規定：「……二、行政院災防會之任務如下：……(二)關於協助各部會應變、復原作業之標準作業流程之擬訂事項。……(五)關於災害防救計畫之……追蹤、評估事項。……(十三)關於災後復原重建措施之訂定與業務執行之推動事項……。」災害防救基本計畫復載明：「災害防救基本計畫屬綱要性之全國災害防救工作指導計畫……將得以提昇我國從減災…至重建等災害防救各階段……向災害學習、前瞻規劃與落實推動災害防救工作：1. 檢討近年國內外重大災例……。」是行政院災防會既負有災後復原重建措施訂定、業務執行及相關計畫檢討、追蹤、評估之責，允應落實前開計畫所稱之「向災害學習」之精神，確實彙整國內歷次天災災後復原、重建過程之經驗，並檢討相關缺失，據以修正相關計畫及資為追蹤、評估之依據，此觀專家學者表示：「災後，如何彙析歷史資料與

經驗，以資為爾後救災及復原重建之基石。」等語益資佐證，合先述明。

- 2、據行政院災防會雖表示：「災害緊急應變在平日係依據中央災害應變中心要點第 7 點規定，由本會結合內政部消防署(下稱消防署)、行政院國家搜救指揮中心及行政院衛生署空中轉診審核中心人員共同因應處置。重大災害發生或有發生之虞時，則依災防法第 13 條規定成立中央災害應變中心……當該中心撤除後，相關後續工作則仍回歸各部會依權責持續辦理。莫拉克颱風災情因屬複合性災害且災區範圍廣大，爰為推動莫拉克颱風災後重建工作，由行政院依據……規定成立災後重建推動委員會。各部會於中央災害應變中心開設期間之相關災民安置及災區復原工作處置，由行政院重建會協調、推動及督導。綜上，莫拉克風災相關重建工作，在法制、計畫及實務面，係由各部會及地方政府依權責推動執行……**本會並非安置及重建之策略研提或執行單位，因此在復原重建部分並無相關檢討報告**」云云。惟查，近年來，中央主管機關於國內天災災後制定專法，依任務編組方式成立重建工作專責組織者，僅有 921 地震及莫拉克颱風，其成立與否端視災情嚴重程度、影響範圍及復原重建工作涉及之主管機關及業務多寡而定，足見其餘重創國內天災均乏該等專責組織得以負責災後安置及重建策略之統整及檢討業務。況且該等專責組織俟其重建條例適用期間期滿即告解散，其重建工作之缺失檢討及相關經驗顯乏專責單位予以系統性地統整、追蹤與傳承。再者，重建計畫內容包含家園重建、設施重建、產業重建、生活重建、文化重

建，涉及眾多中央各目的事業主管機關職責，此觀莫拉克重建條例第 5 條甚明，顯非單一部會即可克竟其功，顯有賴專責單位予以統整，凡此益顯行政院災防會未落實災防法及該會設置要點賦予該會之檢討、追蹤及評估職責，難謂有當。

- 3、復查，為執行災害防救業務，內政部應設置消防及災害防救署，89 年 7 月 19 日公布施行之災防法第 7 條早定有明文，惟內政部僅設消防署負責消防行政事務，卻迄未設消防及災害防救署，此觀 97 年 1 月 2 日修正公布之該部組織法第 5-1 條：「內政部設消防署，掌理全國消防行政事務，統一指揮、監督全國消防機關，執行消防任務……」甚明，除與災防法前開規定有違，二法條文間亦有牴觸不合之處，核有失當，洵有正視檢討之必要。況以行政院災防會悉為消防署人員兼任，以及就國內愈趨嚴重、頻繁之天災以觀，該署現有編制、人員是否足堪執行愈趨多元、複雜之災害防救業務，綜此是否為上揭該會功能不彰原因之虞，均有切實檢討研議之必要。

(二)部分災區縣市首長及其重建會對於災後重建工作積極程度不足，亦未依規定定期召開重建委員會議，不無有檢討改進空間：

- 1、按屏東縣政府莫拉克颱風災後重建推動委員會(下稱屏東縣重建會)組織規程第 3 條、第 7 條規定：「本會置主任委員、副主任委員各 1 人，由本縣縣長、副縣長兼任之……。」、「本會委員會議視需要召開之。前項會議由主任委員召集並為主席……。」、雲林縣莫拉克颱風災後重建推動委員會(下稱雲林縣重建會)設置要點第 4 點、第 6 點規定：「本會置召集人 1 人，由縣長兼任……。」、「本

會每月定期召開會議1次，必要時得召開工作會議，並由召集人召集之；會議主席由召集人擔任，召集人未能出席時，由副召集人代理；本會召開時，得邀請專家學者列席。」及臺東縣政府莫拉克颱風災後重建推動委員會(下稱臺東縣重建會)設置要點第4點、第5點規定：「本會置召集人1人，由縣長兼任……」、「本會每月定期召開會議1次，必要時得召開工作會議，並由召集人召集之；會議主席由召集人擔任……。」準此，屏東、臺東及雲林等縣縣長分別為該縣重建會主任委員並為委員會議主席，基於政府對於災後重建工作之重視，並為加速重建工作之進行，理應儘可能出席主持，除藉此獲取災民信任，亦能當下就相關議題迅速決議及裁示，無須俟代理主席於會後尚須逐級陳請縣長裁奪而遲延處理時間，合先敘明。

- 2、惟查，截至99年3月18日止，屏東縣重建會已召開9次委員會議，曹縣長出席次數僅2次，此有該府提供之會議紀錄簽到簿及該縣重建會網站登載資料附卷足憑，以其轄內經認定為災區之鄉、鎮數目達33個，高居各災區縣府之首觀之，渠對重建工作之積極度及重視度容有檢討改進之空間。次查，雲林縣重建會、臺東縣重建會迄今分別僅召開2次及3次委員會議，其中臺東縣僅新任黃健庭縣長出席1次，雲林縣蘇縣長則未曾出席，此有該等縣府網站登載資料在卷可按，除與該等重建會設置要點：「每月定期召開會議1次」規定有違之外，以臺東縣太麻里鄉、大武鄉等鄉鎮受創之嚴重程度及雲林縣轄內經認定為災區之鄉、鎮數目達15個及淹水逾50公分之戶

數達 22,334 個，高居各災區縣市第 3 位等情觀之，益證二縣縣長對災後重建工作重視程度容有不足之虞。復查，行政院重建會網站為便於災民、媒體及慈善團體對於重建工作相關資訊之查詢及掌握，爰架設該會網站並開闢各縣市重建會專區，惟雲林縣重建會於災後近 4 個月，迨本院於 98 年 12 月 1 日發文函詢後始見該會網站之連結。再查，臺東縣政府迨行政院重建會催促後，於莫拉克颱風災後逾 38 天始完成重建會設置要點之發布，為各受災縣市政府動作最慢者，此觀行政院重建會同年 9 月 13 日召開之第 4 次委員會會議紀錄略以：「請臺東縣政府儘速完成重建推動委員會組織規程之公布」甚明，凡此凸顯雲林縣及臺東縣政府對於重建工作難謂積極，此復參據臺東縣新任黃健庭縣長甫於就職滿月時表示：「接任後發現多項工程及業務進度嚴重落後，包括莫拉克颱風災害重建工程等……」等語益明。反觀高雄縣楊秋興縣長及行政院劉兆玄前院長、吳敦義院長於災後縣務及院務繁重程度較前揭 2 縣市首長均有過之而無不及，卻均能親自主持近達 20 場相關重建會議（含委員會、工作小組會議暨其相關會議），此有該等重建會會議紀錄在卷足稽，在在可證該等災區地方政府首長及其重建會對於災後重建工作之重視及積極程度不無有檢討改進之空間。

(三)高雄縣重建會疏未統籌掌握災後社區重建工作相關資訊，容有欠妥：

- 1、按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 條、第 6 條規定：「……縣(市)政府得運用環境敏感、土石流災害

潛勢……等資訊，就災區土地，有下列各款情形之一，審查認定有安全堪虞或違法濫建情形者……依本條例第 20 條第 2 項規定劃定特定區域」、「……縣(市)政府辦理重建住宅遷建安置用地勘選時……」及莫拉克颱風災民安置用地變更及開發辦法第 5 條、第 12 條、第 13 條、第 15 條規定：「本條例第 21 條第 1 項所定安全無虞之認定，應經……縣(市)政府審查認定……。」、「……縣(市)政府應指派專責承辦單位受理開發案件，查核申請文件、土地資料、災民安置計畫；並審查開發計畫書圖……。」、「……縣(市)政府辦理第 5 條所定安全無虞之認定及審查開發案件時，應會同土地使用……及其他相關機關(單位)、當地居民……會勘，並成立審議小組審查之。」、「……縣(市)政府審查同意開發案件後，應核發許可……。」是各災區縣府針對劃定特定區域、重建住宅遷建安置用地暨其相關申請開發案件，既分別負有勘選、審查、認定、查核及核發許可之責，自應基於政府統籌及合理分配與運用資源角色，針對轄內相關重建開發申請案件資料充分掌握，此觀專家學者於行政院重建會 98 年 8 月 16 日第 1 次委員會會議發言內容：「……重建工作應由政府統籌、分工進行，民間配合參與，各項資源方能有效運用，重建速度方能加快……。」印證甚明。

- 2、經查，本院自 98 年 12 月 21 日履勘高雄縣杉林鄉慈濟基金會臺糖月眉農場永久屋興建地點後，為釐清與勘災民陳訴疑點，曾多次電話洽請高雄縣政府提供其轄內永久屋規劃案資料及相關開發配置圖未果，爰於 99 年 2 月 1 日再函請該府提供，

惟該府除逾 1 個月餘後，迨同年 3 月 10 日始以府重建字第 0990047524 號函復，猶稱：「中華民國紅十字總會新規劃案相關圖資並未提供予本府」云云，顯見該府重建會除疏未善盡統籌整合之責外，其與該府建築管理單位間之橫向聯繫機制亦有不足，致難以掌握轄內安置重建開發案相關資訊，容有欠妥。

(四) 行政院重建會未於首次召開之委員會議邀請災區地方政府代表出席，亦未於災後即時動員專家學者集思廣益共謀良策參與災區重建工作，容有研議改進之空間：

- 1、經查，為即時暢通中央與災區縣府對於災後重建工作之溝通、協調管道，行政院重建會允宜於 98 年 8 月 16 日首次召開之委員會會議即邀請災區縣府及其鄉、鎮代表派員出席。惟該會迨同年 9 月 6 日召開之第 3 次委員會會議，始邀請相關代表出席，此觀該會第 3 次委員會會議紀錄載明：「首先歡迎南投縣、雲林縣、嘉義縣、臺南縣、臺南市、高雄縣、屏東縣及臺東縣等縣市政府首長，以及嘉義縣阿里山鄉鄉長、高雄縣那瑪夏鄉鄉長、屏東縣來義鄉鄉長、屏東縣霧臺鄉鄉長、屏東縣林邊鄉鄉代會主席、高雄縣甲仙鄉小林村自救會會長、臺南縣大內鄉鄉長及臺東縣金峰鄉嘉蘭村村長等擔任該重建會委員……。」等語自明，不無有檢討改善之空間。
- 2、復查，災後重建工作經緯萬端，涉及層面廣而複雜，為能納入各方多元意見，集思廣益共謀具體可行良策，各級政府機關平時允宜建制專家學者諮詢庫，俾於災後即時動員參與災區重建工作，惟據上揭委員會會議紀錄內容略以：「蔡董事長清

彥：(一)災區應做全面性環境調查、分析以建立資料庫，並應借重學者專家之專業參與，惟目前專家均尚未聯繫與動員……。」可見行政院平時未建制相關人才庫，致災後難以即時動員專家學者參與災區重建工作，允宜研議改進。

(五)內政部應督促各縣市政府落實災防法及戶籍法相關規定，平時即應建立戶口清查及各災害災情與受災民眾需求及時調查等機制，以奠定災後重建工作之基石：

有鑑於災情、災區戶口及受災民眾需求之調查、統計、評估及分析，允屬災後重建工作之基石，各級政府於天災發生後自應火速為之。按災防法第36條規定：「為實施災後復原重建，各級政府應依權責實施下列事項，並鼓勵民間團體及企業協助辦理：一、災情、災區民眾需求之調查、統計、評估及分析……。」及戶籍法第70條、第71條規定：「各級主管機關及戶政事務所為辦理戶籍登記，得先清查戶口。」、「戶政事務所得派員查對校正戶籍登記事項。」是各災區縣府自應無須迨中央指示，依前開各法律之授權，除平時即應清查戶口，災後尤應火速進行災情及受災民眾需求之調查工作。惟查，內政部於98年8月18日尚需發布「清查莫拉克颱風災區人口作業計畫」，是否肇因該部未督促地方政府平時即依前開各法規定落實戶口清查作業及建立災後災情即時調查機制，致莫拉克颱風災後，尚須待該部發布該計畫促請災區縣府據以辦理，不無疑慮，容有檢討究明之必要。

(六)行政院應就災防法僅表彰災害防救參與有功者，對於災後漫長、艱辛之相關重建工作著有績效者卻未納入表彰範圍，研議改進：

按災防法規定，各級政府機關**權責事項**及行政院災防會**任務**暨各層級**災害防救相關計畫**既均涵括**災後復原重建相關事項**，惟窺諸該法第 46 條：「各級政府對於從事災害防救之災害防救團體、災害防救志願組織或個人具有顯著功勞者，應依法令予以表彰。」針對具有顯著功勞者應予表彰之範圍，卻僅包括從事災害防救之團體、志願組織或個人。針對邇來民間各慈善團體、志願組織、個人針對國內各種天災災後重建工作之辛勞付出與貢獻，以及重建工作之漫長及艱辛，尤須面對災民並整合、包容、協調災民各式多元意見以觀，相關重建工作人員卻未納入該條文表彰範圍，顯難謂妥適，自有待行政院檢討研議之必要。

二、行政院重建會雖已於莫拉克重建條例暨其相關法令制度充分考量原住民權益，惟重建期間頻生災民及民間團體對重建相關事務之疑慮及抗爭，不無為該重建會暨行政院原住民族委員會之相關作為疏漏及不足所致，允有檢討並予研議改進之必要：

揆諸莫拉克重建條例第 1 條、第 2 條、第 4 條、第 15 條及第 20 條規定：「……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。」、「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……。」、「行政院重建會委員 33 至 37 人……其中災民及原住民代表，合計不得少於 5 分之 1。」、「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……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……。」、「災區重建工程得標廠商須僱用人員時，應優先僱用災區失業者……。」、原住民族基本法第 1 條、第 4 條規定：

「為保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係，特制定本法。」、「政府應依原住民族意願，保障原住民族之平等地位及自主發展，實行原住民族自治；其相關事項，另以法律定之。」莫拉克颱風災區生活重建服務中心實施辦法第2條、第6條亦規定：「生活重建服務中心應提供災區居民下列服務：……四、福利服務：對……原住民族或其他弱勢族群之生活需求，提供預防性、支持性及發展性之服務。五、生活服務：協助創造在地就業機會及促進地方產業發展。」、「……本中心位於原住民族地區者，應優先僱用原住民或熟諳原住民族社會及文化之人員。」行政院重建會歷次委員會、工作小組會議紀錄復分別載明略以：「……請儘速辦理災民之意願調查，了解災民安置需求，並完成配套供給方式，以提供收容及後續安置多元方向之參考」、「尤其是遷村計畫，請企業、專業興建者、社區營造人士一起參與，共同規劃出符合災民文化與就業需求的前導性方案極其重要」、「……相關部會提出計畫後，均須與地方溝通，以尋求共識。」、「關於災民之自主選擇權必須加以尊重」、「讓族人充分瞭解政府政策並樂於配合……」、「家園重建過程來自原住民間之不同意見與想法，請重建會與行政院原住民族委員會(下稱行政院原民會)必須持續與各原民部落、災民代表及民間組織溝通、說明，以最大誠心與善意，輔以客觀之科學數據佐證，說明政府家園重建之政策與做法……應儘可能採納原住民朋友的意見……」、「……劃定特定區方面，完全有共識者依法進行劃設公告，尚未有共識者進行溝通，不會為求快而忽略必要程序，程序正義亦非常重要。」、「尊重部落歷史與文化角度看待原住民族傳統領域。」、「……請內

政部就與會代表有關……所有弱勢家庭整體協助機制等意見據以研修」、「……必須充分地與當地居民說明與溝通，符合當地產業發展需求，方能以最短時間完成災區產業重建工作。」足見莫拉克颱風災後重建工作相關法令制度，以及行政院院長、重建會執行長親自主持及各災區縣府代表均派員出席之相關委員會及工作小組相關會議，悉已將原住民暨災民權益納入充分考量，尚難遽認有法令不齊備及制度規劃不周延等情事，此參據專家學者於本院諮詢會議發言意見：「不能否認者，莫拉克颱風災後遷居或遷村相關之法制化完備度、優惠程度均遠超過以往。」足資佐證。惟查，重建工作推動迄今，仍有聽聞災民及民間團體對重建相關事務之疑慮及抗爭，究其原因，不無為行政院重建會暨行政院原民會之相關作為疏漏及不足所致，允有檢討並予研議改進之必要。茲臚述如下：

(一)行政院重建會針對是否興建中繼屋決策未能早有定見，相關決議事項及宣導與說明亦未見一致及充分，肇致災後百日及逾半年猶分別有災民疑慮未除，甚至赴本院遞狀陳情，核有失當：

- 1、據行政院重建會查復，莫拉克颱風襲臺後，經行政院原民會、相關主管機關會同專家學者辦理 95 處原住民原居地之安全評估結果，完全安全者僅 28 個部落，其餘 20 個為有條件安全及部分安全或部分不安全，完全不安全部落高達 47 個部落，顯見原住民部落於莫拉克風災受創之嚴重程度。因此，受災原住民頓失家園、流離失所，對於「原居地是否安全、是否被列為限建區、安置於組合屋、中繼屋或永久屋……」等甚多問題及政府措施產生憂慮、批評與質疑，進而對重建工作之效

率與品質之期待甚殷，殊堪理解與關懷，各級政府重建業務承辦主管人員自應有同理心，感同身受對待之。次據專家學者於本院諮詢會議之發言內容略以：「中繼屋與組合屋經費比較不成問題，一下子貿然蓋永久屋才是浪費。」、「永久安置前要有臨時、中期安置(過渡時期)之配套……政府重建後，要將整個村莊皆遷移安置至重建區，形同另外一種文化上的強迫……所以要有過渡期的規劃。」足見重建完成前之過渡期，災民容有中繼安置之需求，行政院重建會宜有配套規劃。

- 2、經查，行政院重建會於 98年10月6日 召開研商莫拉克颱風災後劃定特定區域原住居民遷村原則工作會報之紀錄內容略以：「林秘書長中森提示事項：(一)請督促地方政府儘速確認適格名冊提供慈善團體，俾據以規劃永久屋之興建事宜。……(三)本次復建工作應以不鼓勵興建中繼屋為原則。……。」顯見斯時行政院重建會理應有所腹案與根據，足讓該院秘書長有所本，得早於是日即提示：「不鼓勵興建中繼屋為原則……據以規劃永久屋之興建事宜」，從而該會自斯時起尤應備妥說帖向災民充分溝通、協調，以消弭災民疑慮，先予敘明。
- 3、惟查，98年11月14日，值莫拉克風災屆滿百日之際，南方部落重建聯盟於高雄縣政府門前發動「百日怒吼」活動，表達災民需要「中繼屋」之訴求。顯見行政院重建會於同年10月6日之不鼓勵興建中繼屋決策，時逾1月餘猶未獲災民認同。迨同年月25日，小林村重建發展協會、南方部落重建聯盟、八八水災高雄縣原住民部落再造聯盟……等災區相關部落自救會團體復齊聚行政

院抗議陳情，提出「停止劃定特定區域」、「立即啟動中繼安置」與「公開資訊、尊重災民選擇」等3大訴求，行政院吳敦義院長旋於同時召開之重建會第8次委員會議指示：「院外陳情民眾聯合書面意見及小林村意見方面，說明如下：第一，推動中繼安置並未排除……。」至99年1月27日行政院重建會第10次委員會議紀錄內容略以：「主席裁示：安置於國軍營區及其他中繼屋處所災民，應確保妥善照顧……」迄同年月28日，臺灣原住民族部落行動聯盟率眾赴本院遞狀陳情之內容略以：「僅於部落舉辦說明會，並未有實質處理部落之意見或將相關意見納入審查討論……許多部落居民並不理解劃定特定區域與否對居民相關權益有何影響，政府部門亦未提供充分資訊。由於部落在受災及安全顧慮下有緊急、中繼或永久安置之迫切需求……。」足見行政院重建會針對是否興建中繼屋之決策，於1個半月餘至5個月半餘之期間，自「不鼓勵興建」，相繼轉變為「並未排除」及「安置於……其他中繼屋」，其與特定區劃定等問題，尤於災後近半年，猶有災民存有疑慮而赴本院遞狀陳情，此有該聯盟陳情書在卷足按。究係因98年10月6日決策之立論基礎薄弱、規劃欠周而出現前後立場不一致等情，或災民對「臨時安置」、「中繼安置」及「中期安置」等名詞、時程認知有異而產生誤解，或肇因溝通、協調、宣導、說明不足致災民頻生疑惑，抑或該會政策搖擺不定而迭換說詞之虞，均有檢討研處之必要。再者，倘行政院重建會正視前揭原住民族對「中繼安置需求」等疑慮，理應責成行政院原民會妥為宣導及說明，並納入重建

會網站登載之「常見問題」，惟除未見行政院原民會相關說帖及新聞稿，亦未見重建會網站該項登載資料，尤證相關宣導及說明之不足，洵有欠妥。

(二)行政院原民會疏未善盡原住民族保障之神聖職責，致其角色與功能於邇來莫拉克颱風災後之社區重建工作未能彰顯與落實，頻遭原住民詬病與質疑，不無有損及政府團隊形象之虞，亟待研議改進：

- 1、原住民族係臺灣土地上歷史、文化最悠久民族，歷經數世紀以來貫以族群特有之傳統智慧、經驗管理、保護著臺灣珍貴土地，相關族民權益及其文化之保障與發揚殊值重視，洵非以推廣保存原住民族群母語、舉辦活動或說明會，抑或以原住民擔任主管要職為已足，實質之平等對待與權益之充分保障，據以達成臺灣各族群之互敬互重、共存共榮之優質良性互動模式，方為首要之務，容先敘明。
- 2、回顧行政院原民會籌設史，乃我國政府為回應原住民社會之需求並順應世界潮流，爰於 85 年間籌備成立至同年 11 月 1 日經立法院審議通過該會組織條例，迄同年 12 月 10 日正式成立，專責統籌規劃原住民事務，此有行政院原民會網站登載之該會簡介資料附卷可憑。按該會組織條例第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 7 條、第 7-1 條規定：「企劃處掌理下列事項：……二、原住民族事務之綜合規劃及協調事項……。六、……傳統部落組織之輔導及族群關係處理事項。……」、「教育文化處掌理下列事項：……二、原住民族文化資產、傳統技藝之發掘、研究、保存與傳承之規劃、協調及審議事項……。」、「衛生福利處掌理下列事項：……三、原住民……失業扶助與創業之

規劃、協調及督導事項。四、原住民社會救助……六、原住民民間團體之聯繫、輔導及服務事項……。」、「經濟及公共建設處掌理下列事項：一、原住民產業、經濟、住宅部落與社區生活環境設施改善之規劃、協調、輔導及審議事項……。五、原住民農、林、漁、牧、獵業務及觀光事業之規劃、協調及輔導事項。……七、原住民部落安全防治及遷住之規劃、協調及輔導事項。……」、「土地管理處掌理下列事項：一、原住民族土地之規劃、協調及審議事項。二、原住民族土地與自然資源開發……之規劃、協調及督導事項。……五、原住民族……土地利用之規劃及協調事項。六、原住民族土地流失之防止、收回、改配及一般管理事項……。」次按莫拉克重建條例第1條、第2條規定：「……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。」、原住民族基本法第1條規定：「為保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係，特制定本法。」及莫拉克颱風災區生活重建服務中心實施辦法第3條規定：「前條各款服務內容，涉及災區原住民事項，由原住民族事務主管機關協助辦理。」是邇來國內歷次重大天災，如921地震、敏督利、艾莉、卡玫基等颱風，無不造成國內部分地區原住民族原居地程度不一之破壞，輕者房屋毀損，重者土地流失不堪居住。值該等災後期間，行政院原民會自應善盡該會前開組織條例賦予該會規劃、聯繫、協調、輔導、督導之責，從而累積相當之重建工作經驗，據此作為莫拉克風災重建工作之基石，以符合該會設立宗旨，併此指明。

3、惟查，自莫拉克颱風重創後，部分受災原住民部

落或相關災民即相繼成立自救會或相關組織，於98年8月間政府災後重建初期，既已多有批評及微詞，例如：「未尊重原住民意願」、「政府一意孤行之重建思維」、「政府粗糙地對待部落災民，我們不願意這麼任人擺置」、「缺乏文化差異性思考」、「各級重建委員會皆未邀請災民加入，災民強烈要求臨時收容或分配組合屋須採集中安置，方能延續原住民文化。」……等語，對照上揭重建會法令制度及其召開之委員會與工作小組會議紀錄，其中不乏屬未經溝通、協調而肇生誤解者，行政院原民會於斯時自應積極介入輔導、協調及溝通，以消弭族民疑慮。惟未見該會具體積極作為，肇致災後逾百日及半年後，猶可見受災族民或相關自救團體之批評與抗爭，已詳前述。甚且於災後逾5個月餘之99年1月6日，仍有臺東縣大武鄉富山部落災民表達「自救會遭遇最大的問題之一，係不知如何與公部門爭取應有權利」，足見行政院原民會是否善盡協調、輔導之責，顯有疑慮。復觀諸災區縣府表示：「有關是否遷村之復勘結果應由行政院原民會向部落公開說明」本院諮詢專家學者意見：「……原民會應扮演更重要的角色，處理原住民遷建事宜，正考驗我們政府功能的指標，亦是一個展現政府效能的機會……」及行政院重建會委員會議紀錄內容：「請……行政院原民會儘速安排至部落說明評估結果，並同步說明政府各項配套措施……」、「災民家園重建過程當中之文化資產保存與影音紀錄工作，請行政院原民會……儘早投入，協助其文化延續與保存。」、「請行政院原民會……多加投注心力執行。」等語，益證行政院原民會功能不

彰，不無有怠慢之疏失，而有間接損及政府團隊形象之虞，亟應積極檢討改進。

- 三、有鑑於莫拉克颱風造成國內災情空前慘重，其肇禍程度及影響範圍既廣泛又複雜，尤以面對全球氣候急遽變遷情勢及位處地震頻繁地帶等情，災後重建工作面對之挑戰及困難度較史上 921 震災及歷次襲臺之風災為劇，行政院允宜正視相關檢討興革意見，妥為研處：

據專家學者於行政院重建會委員會議、本院諮詢會議相關發言內容略以：「本次災情嚴重，地形、地貌發生重大改變，日後重建之難度，甚至比 921 地震更高」、「水災、土石流與地震不同，地震或許得清理原址後重建，但是水災、土石流造成家園基地流失而有危險之虞，已無法原址重建，涉及土地選址及原住民文化保存等權衡複雜問題……。」、行政院重建會、交通部、經濟部水利署於莫拉克颱風災滿半年重建成果報告內容：「莫拉克颱風於 98 年 8 月 7 日至 10 日侵襲臺灣，於南臺灣所降累積雨量達 2,965 公釐，打破中央氣象局歷史紀錄。其所帶來之豪大雨致使南臺灣山區引發大規模洪水及土石流……經濟損失達新臺幣(下同)1 千億元創下歷史新高。」、「莫拉克颱風後新增崩塌面積共 39,492 公頃，推估泥砂生產量有 12 億立方公尺（相當於 650 座臺北 101 大樓）、崩塌地面積多達 5 萬 1,200 多公頃，相當於 2 個臺北市。」、「南部水庫淤積嚴重，總增加淤積量約 1 億 1,500 萬立方公尺，約為歷年平均年總淤積量 900 萬立方公尺之 13 倍」足資印證。次據世界銀行 94 年針對「天然災害熱點－全球性危機分析(Natural Disaster Hotspots-A Global Risk Analysis)」報告指出：「臺灣 73.1% 國土面積與人口同時面臨地震、洪水、颱風、山崩等 4 種天然災害威脅，高居世界首

位。」、「聯合國跨政府氣候變遷專門委員會預測本世紀海平面將上升 0.1 至 0.9 公尺，如上升 1 公尺，將危及臺灣 1,246 平方公里之土地(約 3% 全臺土地總面積，相當於桃園縣面積)。」及行政院重建會於災後委託專家學者勘查受災溪流河川及 144 個部落與聚落之調查結果指出：「臺灣河川淤沙量係世界第 1……全臺皆屬破碎地質，可能沒有 1 處安全之處。」顯見莫拉克颱風造成國內災情空前慘重，尤以面對全球氣候急遽變遷及臺灣位處地震、颱風、暴雨頻仍地帶、國內山川環境宜居條件愈趨嚴峻等劣勢，以及本(99)年洪汛期將至，並據氣象預測，春季可能出現近 10 年最劇烈降雨，莫拉克災後重建工作面臨之挑戰、艱難度及時間壓力恐較史上 921 震災及歷次風災為劇。案經本院蒐整相關研討會論文及專家學者於本院諮詢會議所提檢討興革意見，不乏可行建議及參考價值，允值行政院正視檢討，並妥為研處。茲臚述如下：

- (一) 災後重建、遷村工作允宜配合國土保全整體規劃策略暨政府長遠施政方針分階段循序推動，首重效率、確實、公平正義與充分溝通，切忌短視急就章：
- 1、據專家學者於本院諮詢會議發言內容及相關文獻分別指出：「原住民部落危險問題可能是歷史長年累積而成，勢必要處理，八八水災尤凸顯此問題……此次行政院相關部會在觀念、心態上過急，可能希望有所表現，但是臺灣在地形上有客觀條件存在，不能有過於短視的政策或作法。」、「重建進度千萬不能急……重建問題涉及結構性問題，必須同時檢討都市計畫、區域計畫及國土規劃……其中有各部會協調事宜，不妨把腳步放慢，有些事情是急不得也急不來的……救急的趕快做，其他的真的不用急。」、「……大家看問題

皆太焦急，災民安置、重建是得分階段，除須考量生活機能、就業、就學及文化歷史背景外，亦涉及法規、建築標準，均需長時間規劃……專家說不安全，原居者卻說安全，溝通前置時間可能就得花費6個月」、「此次災情是多元的，所以沒辦法有統一之處理模式……其中有涉及國土規劃事宜，皆需耗時解決。」、「重建腳步若急於求功，反而可能造成問題……颱風頻率高，防災設施應立即修復，但家園社區重建宜審慎……社區重建不能止於住宅重建，應該包括家及族群文化的重建……」由上可知，各級政府機關面對莫拉克颱風複合式災害及災民各式多元意見，災後重建工作宜分階段循序推動，首重效率、確實與充分溝通，切忌短視急就章。

- 2、次查，據本院調查過程，迭有聽聞災民對漁塭復養、補助疑慮及提高造林獎勵金以維生計等陳訴意見。惟國內部分漁塭長期超抽地下水，不無為造成國土地層下陷之可能原因，甚至極可能為部分地區遇雨頻淹之主因，是否該復養，參據上揭專家學者意見，允宜配合國土保全整體規劃策略審慎評估之，尤以其如原屬違章、違建者，顯不宜憑村里辦公處出具證明即可與原具有合法養殖證明之業者領有同樣補助，此觀農委會莫拉克風災養殖漁業申請輔導專案措施作業流程規定甚明，以符公平正義。
- 3、至造林獎勵金宜否提高乙節，涉及國家整體造林政策，且環保團體向來對造林獎勵政策心存疑慮，甚有砍大樹種小樹等詬病，況相關機關內部意見尚存異見，亟待整合，此觀行政院原民會查復：「建議提高國土造林獎勵金，可將當地災民整

編從事造林工作，亦可符合離災不離鄉(村)之工作原則。」及高雄縣政府(農業處)表示：「依據獎勵輔導造林辦法規定，所列造林獎勵金之金額已較以往提高，尚有免費供應苗木及長期低利造林貸款等輔導措施，同時基於政府財政考量，不宜再提高造林獎勵金額。」等語自明。綜此皆有賴行政院督同農委會、內政部及經濟部妥為研處，以利災後重建工作得以在穩健腳步中兼顧國土之永續發展。

(二)行政院重建會宜就政府、慈善團體及災民(或災民自救組織)三方之權利義務關係研擬相關規範：

揆諸本次莫拉克風災家園重建工作乃藉民間慈善團體、產業與政府攜手合作，經由莫拉克重建條例規定與行政程序簡化，政府提供土地予慈善團體建造房屋，產業則提供生活與就業，方能順利推動迄今。因此，對於提供各種資源熱心參與重建工作並著有績效之慈善團體，政府及災民理當表達由衷感激之意，並宜公開表揚，此觀行政院重建會於99年2月8日莫拉克颱風災滿半年重建成果報告：「沒有他們的無私奉獻，重建工作是無法順利推展的。」自明。惟面對慈善團體甚多善心、人力及物資及災民自救組織各式多元意見與需求，政府宜有相關規範，以避免資源重置或浪費，並杜爭議及紛擾。茲分述如下：

- 1、據相關文獻指出，慈善團體等非營利性組織在現代國家治理過程愈趨重要，乃因其所具備之公共利益與目的等核心使命與政府存在價值相契合所致，面對自然災變，政府如何化危機為轉機，除政府將居民之觀念轉化與行動外，對於慈善團體各類資源之有效整合與運用誠屬重要關鍵，此觀

921 震後重建工作經驗足堪佐證。莫拉克風災與 921 大地震同為百年僅見天災，正因如此，各級政府突然面對重大災變，剎那之間，既有官僚體制難免陷入無法治理之失靈窘境。是針對慈善團體熱心參與重建工作而提供之善心、專業、人力與物資等各類有形、無形資源，政府機關宜有統籌整合暨運用機制，除避免招致「政府失靈」之詬病及資源重置或浪費之訾議外，並據此促成慈善團體、災民自救團體良性競爭與溝通，而非淪為爭功諉過、打知名度，甚且擅以災民代表自居而毫無建樹，任令其向政府、慈善團體需索無度等不樂見情事發生。

- 2、據專家學者於本院諮詢會議表示略以，為規範政府及經其認可業者與受災民眾間三方關係，921 震災後，曾據以訂定政府招募民間興建住宅作業要點明確規範政府與民間慈善團體之分工事項……法務部亦曾召開會議研議政府與民間業者間之法律關係究為公法或私法關係，並據此規範業者之權利義務及政府之監督責任……反觀莫拉克重建條例及其相關規定，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，以及契約內容、民間單位於住宅興建後之財產歸屬模式與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及責任。是為避免爭議及紛擾，行政院宜否參照 921 震災後相關模式，據以規範三方或多方權利義務關係，不無有研處之必要。

(三) 面對全球氣候急遽變遷情勢及國內山川環境宜居條件愈趨嚴峻等劣勢，行政院自應未雨綢繆，料敵

從嚴，允宜積極調查、評估、整合各項公有設施及國軍閒置營區(舍)，檢討研議作為災害安置、重建設施之可行性：

面對全球氣候急遽變遷情勢，造成許多專業評估及科技預測屢遇瓶頸，肇生天災破壞能量及殺傷力迭有超乎專業預期，恐難以今日之狀似安全情景而率推論爾後必當如此。近 10 年，國內歷經 921 地震、納莉、敏督利、艾莉、卡玫基、莫拉克等重大天災摧殘，山川環境宜居條件已愈趨險峻，各級政府自應有面對「極端氣候常態化」之充分體認，雖難以保證莫拉克颱風襲臺災害是否重演，惟基於「未雨綢繆及料敵從嚴」等居安思危之憂患意識，國內必須設想倘莫拉克夾帶之暴雨集中降落北部及中部都會區域，政府機關是否已有相關防災、減災策略，其中安置甚至重建等避災、復建(原)地點是否已有規劃場址，皆屬防災必要準備措施之一。此分別參諸專家學者於本院諮詢會議相關興革意見略以：「……天災無法避免，如何防災、減災方為重點，多一分防災、減災措施，少一分救災、重建花費與支出，主管機關宜妥為規劃安置、重建區，以備無患……目前天災的預防恐比備戰有更多需求，國軍的任務宜考慮適當轉型，平時除本來的作戰、備戰課程外，尤應加強救災、防災訓練及相關機具之整備，廢棄營區亦可考慮規劃為救災及避災之用，有準備及硬體方能妥善因應……。」、「臺灣屬多災地區，前揭被規劃為安置、等待重建場所，平時可作為各式訓練中心、緊急避難演練、演習場所，一遇災害即可使用，不然都會區何處可緊急安置上百、千戶災民，凡此皆需政府機關耗時妥為前瞻性規劃……。」、相關文獻內容：「國內都

市更新區之劃定作業，大部分主要考量都市機能、公共建設、歷史、文化及交通等因子，至於防災及減災考量，相對處於天然災害高風險地區之臺灣，係顯然不足的……」及都市計畫定期通盤檢討實施辦法第7條規定：「都市計畫通盤檢討時，應就都市防災避難場所、設施、消防救災路線、火災延燒防止地帶等事項進行規劃及檢討。」益證此避災、安置、重建等候選場所檢討規劃設置之重要性與急迫性，皆有賴行政院督同國防部、內政部暨各級政府機關發揮政府一體、災福與共之精神，審慎檢討規劃因應，以維護民眾永續安全與福祉。

(四) 行政院重建會針對莫拉克颱風災後中繼安置處所之時程、階段及其地點妥適性，宜妥為研處規劃，以利國軍訓練及任務之遂行，並消弭災民疑慮：

據行政院重建會網站公告資料，截至99年3月25日止，除嘉義縣阿里山鄉新美社區活動中心仍開設1處收容所收容8人之外，其餘緊急收容所災民皆已移轉至高雄縣燕巢鄉金陵營區陸軍工兵學校(211人)、鳳山市黃埔營區陸軍官校(68人)、屏東縣內埔鄉屏東榮譽國民之家(320人)、三地門鄉龍泉298旅營區(359人)、臺東市馬蘭榮譽國民之家(13人)、臺南縣南化鄉自來水公司淨水廠宿舍(92人)、屏東縣牡丹鄉高士托兒所(34人)等7處中繼安置處所，合計安置1,097人。由上可知，災後已逾7月半餘，尚有千餘位災民尚有中繼安置需求，其中尤有958人，逾87.3%之前述災民安置於國軍相關營(校)區。次據本院於履勘、訪視及諮詢等調查過程，迭有國軍、專家學者及災民分別表示：「部分災民長期安置於國軍營區，恐影響軍隊常規訓練與任務之虞……。」、「災民在國軍營區

出入、作息不方便，受門禁管制……較難有完整隱私……宜考量災民傳統生活習慣……」、「距離遷村及重建完成尚有相當時日，政府機關應明確告知並提供災民中繼安置場所……宜有階段性時程規劃，俾讓災民有所準備及因應……」等語，足見行政院重建會針對該等中繼安置處所宜有階段性規劃時程表，並有其他替代合宜地點之配套腹案後，充分周知災民，除避免影響國軍訓練及任務之遂行，並消弭災民疑慮。凡此凸顯前述(調查意見三之【三】)避災、安置、重建等候選場所檢討規劃設置之必要性。易言之，基於「防災如同兵演、救災視同作戰」等應變前瞻思維，行政院平時倘能妥為規劃緊急收容、臨時安置、中繼安置、重建等防災、避災、救災相關場所、設備及措施，並督促所屬切實演練，理應不致發生災民及國軍前揭疑慮，併此述明。

- (五)原住民及地方文化保存與發揚殊值重視，向來為本院持續關注之焦點，惟應有審慎評估與決策過程，避免一味為紀念而興建紀念館致淪為閒置、荒廢設施之虞：

按文建會規劃興建之相關文化設施、紀念館因規劃欠周、興建不力、管理不當遭本院糾正如下：「91至96年間推動為期6年之地方文化館計畫，未確實督導受補助機關有效執行，於審查程序面、經費執行面及經營績效面均有違失」案、「辦理流行音樂中心興建計畫，未翔實規劃分析研擬，即草率提報，並編列預算」案、「疏未周妥評估，致南投九九峰藝術村計畫興建地點之選址作業流於草率，復任令基地長期遭人占用、濫墾」案……。是文建會針對相關文化資產設施之規劃、興建及管

理，自應針對本院前開各糾正案內容確實檢討改進，據以擬訂規劃、評估與決策之審慎作業流程，以避免重蹈覆轍。

經查，據行政院重建會災滿半年成果報告，文建會基於莫拉克颱風災區原有文化資產之紀念與保存，分別擬定相關計畫如下：五里埔重建區內文物館硬體之建設計畫、紀念公園、受損地方文化館修繕計畫(嘉義縣梅嶺美術館、臺南縣總爺藝文中心、臺南縣家具產業生態博物館、臺灣烏腳病紀念館、蕭壟文化園區等 5 館)……。惟前揭災後文化重建設施，文建會有否審慎決策程序？有否吸引參訪人潮及或展覽活動之配套規劃？興建地點是否遇雨即成災？是否僅為紀念而興建，致乏實質文化重建精神等諸多疑慮，凡此攸關文化重建之精髓意涵及政府公帑之運用效益，向來為本院持續關注之焦點，亟待行政院重建會督同文建會審慎評估之。

(六) 災民相關補助、補貼政策允宜研議相關防弊措施，除杜絕不肖人士趁火打劫，並避免使政府美意與良政遭打折扣：

基於政府德政，避免頓失家園之災民尚須負擔相關保險費用或高額貸款利息，莫拉克重建條例爰有若干保費補助及利息補貼之條文設計，惟據專家學者意見略為：「政府承受舊貸款之舉如普遍實行，恐造成爾後颱風侵襲前，不肖人士大量借貸致生紛擾與爭議之虞」等語，行政院宜就災民相關補助、補貼政策研議相關防弊措施，除杜絕不肖人士趁火打劫，並避免使原屬政府美意與德政遭打折扣或肇生誤解而斲傷政府形象。

