

調查意見

高雄縣甲仙鄉小林村鄰接那瑪夏鄉，位於阿里山遺脈-楠梓仙溪河谷與角埔溪交會處，南庄頭有五里埔高地，沿頭高埔至北庄尾東側為獻肚山-大竹溪山。小林村民大多為平埔族西拉雅族大武壠社群之後裔，係於清康熙、乾隆年間，從台南玉井、南化等地陸續遷徙而來。在近四百餘年的族群互動裡，此區域族人仍能留下傳統信仰以及部分傳統文化，和漢人文化並構成一種新的合成文化面貌。小林村共 19 鄰，總人口數 1, 311 人，村莊以台 21 縣道為中軸，屋舍群分列兩側，沿楠梓仙溪岸旁設有平埔文化園區、平埔公廨，公廨前是以現代磁磚鋪設而成的廣場，另外有親水公園，兒童遊樂區、停車場、狩獵場、木構廊屋的設置，呈現社區總體營造與平埔文化復振運動共構後的具體樣貌。

然今（98）年莫拉克颱風八八水災為小林村帶來近乎滅村與滅族之浩劫，8 月 9 日早上 6 時 9 分小林村旁之獻肚山大規模山崩，碎石和泥石流將小林村 9-18 鄰 169 戶掩埋，共計 381 人死亡、16 人失蹤，在台灣史上為最嚴重天災、悲慘事件之一。本院關心小林村受災實際情形、目前處置狀況、安置、重建及未來平埔文化保存維護等課題，爰成立本案之調查，希釐清相關機關違失責任，並協助小林平埔文化珍貴資產，能永續發展下去。案經調卷、履勘、座談、諮詢及約詢等調查作為，業已調查竣事，惟本院已另案調查高雄縣政府在此次莫拉克颱風八八水災之責任，為免重複，本案謹就甲仙鄉公所之違失責任，以及小林村災後重建及平埔文化保存，提出調查意見如下：

- 一、高雄縣甲仙鄉長劉建芳為該鄉災害應變中心指揮官，

但於莫拉克颱風八八水災期間，未能依災害防救法及甲仙鄉災害應變中心作業要點之規定，確實積極進行防災，顯有違失。

- (一)查災害防救法第 12 條第 1 項規定：「為預防災害或有效推行災害應變措施，當災害發生或有發生之虞時，直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)災害防救會報召集人應視災害規模成立災害應變中心，並擔任指揮官。」同法第 28 條第 1 項規定：「各級災害應變中心成立後，參與編組機關首長應依規定親自或指派權責人員進駐，執行災害應變工作，並由災害應變中心指揮官負責指揮、協調與整合。」又高雄縣甲仙鄉災害應變中心作業要點三(二)規定：災害應變中心設指揮官 1 人，指揮官由鄉長兼任。同要點六規定：指揮官綜理災害應變中心各項災害防救事宜。及同要點七規定：災害應變中心設於甲仙鄉公所二樓；各編組單位經通知派員進駐災害應變中心後，立即由指揮官或副指揮官召開災害防救準備會議，瞭解各單位緊急應變處置情形及有關災情，並指示相關應變措施；進駐災害應變中心之甲仙鄉各課、室及相關單位人員應 24 小時待命依權責處理突發狀況；災害發生或發生之虞時，各編組單位進駐人員應隨時掌握該機關執行緊急應變情形及相關災情，隨時向指揮官或副指揮官報告，並通報中心轉報縣災害應變中心。是以，甲仙鄉長劉建芳為該鄉災害應變中心指揮官，指揮、協調與整合災害應變中心各項防救災事宜。而甲仙鄉各課、室及相關單位人員應進駐甲仙鄉公所二樓之災害應變中心，24 小時待命依權責處理突發狀況，且應隨時掌握該機關執行緊急應變情形及相關災情向指揮官或副指揮官報告，並通報中心轉報縣災害應變中

心。

(二)惟據甲仙鄉公所 98 年 10 月 14 日之函復說明，該所於 98 年 8 月 6 日下午 3 時整接獲高雄縣災害應變中心傳真指示成立鄉災害應變中心一級開設，立即報告指揮官劉建芳鄉長成立該鄉災害應變中心，並通知該鄉各課室及各機關團體進駐，本於權責應變各種災害，同時通知各村長及村幹事注意颱風動向，隨時查報災害通報災害應變中心彙整，並告知各單位加強作好防災準備。然本院要求甲仙鄉公所提供莫拉克颱風期間（8 月 6 日至 12 日），甲仙鄉災害應變中心開設後，救災因應作為、指揮中心輪值表及指揮官鄉長、副指揮官秘書、民政課長等之行程，卻僅檢附 98 年 8 月 6 日下午 3 時災害應變中心成立時之值勤紀錄簿 1 張，進駐人員輪值表及值勤資料均付之闕如。再證諸高雄縣災害應變中心工作紀錄表，98 年 8 月 7 日下午 5 時 22 分農業處輪值人員馬綠芬科長聯絡甲仙鄉災害應變中心，但電話未接；98 年 8 月 7 日晚上 11 時整農業處輪值人員許文銓技士聯絡甲仙鄉災害應變中心，聯繫 4 次分機無人接聽；98 年 8 月 8 日早上 5 時 25 分農業處輪值人員許文銓技士聯絡甲仙鄉災害應變中心，分機仍無人接聽。顯示甲仙鄉雖依規定成立災害應變中心，但鄉公所各課室及各機關團體仍分散上班，並未實際進駐確實輪值，以致災害應變中心防災功能不彰。

(三)另災害防救法第 24 條規定：「為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，鄉公所於災害發生或有發生之虞時，應勸告或強制其撤離，並作適當之安置。鄉公所於災害應變之必要範圍內，對於有擴大災害或妨礙救災之設備或物件之所有權人、使用人或

管理權人，應勸告或強制其除去該設備或物件，並作適當之處置。」然高雄縣災害應變中心自 98 年 8 月 6 日下午 3 時一級開設起，於 98 年 8 月 7 日下午 5 時 22 分交行政院農業委員會水土保持局（以下簡稱水保局）發布之土石流警戒區預報第 5 報後，即通報甲仙鄉災害應變中心依土石流警戒區預報內容進行防災警戒作為，並於 98 年 8 月 7 日下午 6 時 19 分聯絡甲仙鄉長，為防入夜後風雨增強，請及早撤離以策安全。嗣後 98 年 8 月 7 日晚上 11 時 30 分土石流警戒區預報第 6 報提升六龜鄉及甲仙鄉計 21 條土石流潛勢溪流為紅色警戒後，高雄縣政府農業處「農業災害及土石流災害緊急應變小組」輪值人員亦立即通報六龜鄉及甲仙鄉災害應變中心進行防災警戒作為，並於土石流警戒區預報第 8 報，98 年 8 月 8 日下午起，主動聯絡甲仙鄉小林村、和安村、東安村長或村幹事，進行疏散避難與撤離。但甲仙鄉長劉建芳卻未能在此緊要時間，依據水保局及高雄縣災害應變中心土石流警戒區預報及災害防救法第 24 條之規定，事先下令強制撤離村民，以致小林村近乎滅村與滅族之浩劫，亦有未確實指揮防災之違失。

(四) 綜上，高雄縣甲仙鄉長劉建芳為該鄉災害應變中心指揮官，但於莫拉克颱風八八水災期間，未能依據高雄縣甲仙鄉災害應變中心作業要點及災害防救法第 12 條第 1 項、第 24 條、第 28 條第 1 項之規定，確實積極進行防災，顯有違失。

二、高雄縣甲仙鄉長劉建芳為該鄉災害應變中心指揮官，於莫拉克颱風八八水災期間，未能迅速掌握小林村遭獻肚山山崩掩埋之訊息，積極展開救災，核有違失。

(一) 查災害防救法第 31 條第 1 項第 1 款規定：各級政府成

立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責做緊急應變措施之宣示、發布及執行。又高雄縣甲仙鄉災害應變中心作業要點六規定：指揮官綜理災害應變中心各項災害防救事宜。是以，甲仙鄉長劉建芳應於災害應變範圍內，依其權責做緊急應變措施之宣示、發布及執行。

- (二)高雄縣甲仙鄉小林村於莫拉克颱風降雨期間，降雨延時長達5天(8月6日至10日)，以甲仙雨量站降雨資料顯示，最大時雨量92mm/hr，其中高於50mm/hr之降雨超過8小時以上，集中於8月8日至9日間，8月8日單日降雨超過200年降雨重現期，迄8月9日累積降雨量達1,879毫米，因高強度長延時降雨，加上地質構造破碎，同時超大洪水發生，引發崩塌及洪水、堰塞湖及土石流等複合型災害，8月9日早上6時9分小林村旁之獻肚山大規模山崩，碎石和泥流將小林村9-18鄰169戶掩埋，共計381人死亡、16人失蹤，而甲仙鄉合計439人死亡、21人失蹤。
- (三)甲仙鄉長劉建芳8月10日上午10時，2位小林村民經直昇機救出，仍無法確知小林村受災情況，直到98年8月10日下午13時10分，接獲兩名民眾報案說小林村忠義路兩旁住宅區已變成好寬河床，這時鄉長才知道忠義路住戶已經全部滅村(9-18鄰)，但仍不知道情況如何，死亡多少人。證諸本院於98年10月9日約詢甲仙鄉長劉建芳時，渠亦承認小林村9-18鄰遭獻肚山山崩掩埋時不知，至8月10日上午9-10時許方知，而至13時10分才確定。顯示鄉長劉建芳對小林村受災情況，遲至30小時後才知道災情慘重。
- (四)劉建芳鄉長身為甲仙鄉鄉長，且為該鄉災害應變中心指揮官，綜理莫拉克颱風防災、救災職責，水保局及高雄縣災害應變中心數度明確通報土石流紅色預報，

要求積極撤離民眾，但劉建芳鄉長並未落實追蹤管制撤離情形，且當時小林村長劉仁和為疏通淹水，向公所調怪手支援，鄉公所應知悉災情嚴重，鄉長劉建芳卻未能採取預防措施於先，又未能迅速掌握小林村遭獻肚山崩山掩埋之訊息，積極展開救災於後，顯違反災害防救法第31條第1項第1款及高雄縣甲仙鄉災害應變中心作業要點六之規定，核有違失。

三、高雄縣甲仙鄉公所於莫拉克颱風八八水災期間，未能確實有效防救災，致甲仙鄉災情嚴重及小林村近乎滅村與滅族之浩劫，顯有違失。

(一)甲仙鄉公所雖於98年8月6日15時整接獲高雄縣災害應變中心傳真指示成立鄉災害應變中心一級開設後，立即報告指揮官成立該鄉應災害變中心。但在相關單位人員未確實進駐輪值之下，已影響該鄉災害應變中心之防災功能，如本院於98年10月9日約詢甲仙鄉相關人員時，財經課吳家瑛課長答：8月7日快中午時，接黃色警戒通報，縣消防局通報；8月8日上午9時10分左右接獲紅色警戒，當時是縣消防局通知，無電話紀錄。因為是黃色警戒，未報告鄉長或秘書，因為無風大、雨大現象。紅色警戒就有報告秘書，約10時40幾分時。顯示甲仙鄉災害應變中心開設之初，輪值人員並未依規定將掌握之資訊，隨時向指揮官或副指揮官報告，防災功能不彰。

(二)再則本院函詢甲仙鄉公所，水保局及高雄縣政府對該鄉災害應變中心作何警示及防災建議？鄉災害應變中心作何處置措施？甲仙鄉公所函復表示莫拉克颱風期間，水保局及高雄縣政府並未做任何指示收容或撤離，僅以傳真或簡訊發布黃色警戒或紅色警戒；在處置措施方面，儘力由各種管道了解地

方實際災情，以解決問題。然依據高雄縣政府之函復說明，縣災害應變中心自 98 年 8 月 7 日 17 時 7 分接獲水保局發布之土石流警戒區預報第 5 報起，至 98 年 8 月 9 日清晨小林村 8-19 鄰遭獻肚山山崩掩埋前，該府農業處「農業災害及土石流災害緊急應變小組」即多次通報甲仙鄉災害應變中心、鄉長及相關業務課長，且於 98 年 8 月 8 日下午起主動協助甲仙鄉公所聯繫通報各警戒區之村長應進行避難疏散及撤離，合計有確實通聯紀錄 17 次。惟 98 年 8 月 7 日 17 時 22 分、8 月 7 日 23 時整、8 月 8 日 5 時 25 分等 3 次通報，甲仙鄉災害應變中心分機並無人接聽。顯示甲仙鄉公所對高雄縣政府防救災通報未有效掌握，已影響該鄉救災功能。

(三) 綜上，甲仙鄉災害應變中心於莫拉克颱風八八水災期間，初期防災功能不彰，嗣後對水保局及高雄縣政府防救災通報，亦未能有效掌握，顯示甲仙鄉公所未能確實有效防救災，致造成甲仙鄉災情嚴重及小林村近乎滅村與滅族之浩劫，顯有違失。

四、為保存延續平埔文化命脈，悼念在莫拉克颱風八八水災中罹難之小林村民，撫平族人心中創傷，行政院允宜妥適研擬籌建小林平埔文化園區。

小林部落平埔族人以西拉雅族之大武壠社群為多數，另有來自大目降社、新港社、內門、屏東等地熟番，是國內少見較為完整的平埔族部落。小林部落至今仍保留傳統神靈信仰，以及相關的社會習俗文化，是南島語族文化變遷非常重要的代表性聚落。此次莫拉克颱風八八風災造成小林部落族人大量死亡，令人痛心扼腕，同時也威脅平埔族文化之保存與傳承。為能有效保存並延續平埔文化命脈，悼念在莫拉克颱風八八水災中罹難之小林村民，撫平族人心中創傷，行

政院允宜妥適研擬籌建小林平埔文化園區。

小林平埔文化園區主要重建與發展範圍，包括小林本部落災變區以及五里埔部落重建區，重建與發展項目可包含下述八項：

(一)小林紀念公園：

- 1、依照小林平埔族人早期的習俗與信仰，他們相信在外地罹難者之魂魄，將留在當地鎮守，因此會以其名命名為「某人的草地」。「草地」通常伴隨著罹難者的傳奇故事，以及祂神蹤飄忽的神蹟，「草地」地景的形成，形成部落歷史記憶的特殊形態。
- 2、本次風災造成小林部落族人不幸罹難，以平埔族傳統習俗、信仰，以及當代紀念形式來看，將小林災變區重建為「小林紀念公園」，是符合早期的文化與村民多數人的意願。「小林紀念公園」以 9-18 鄰小林本部落為範圍，以保存小林本部落災變後現狀，及紀念不幸罹難的先人為重點。園區內以花木植栽、草皮及護育自然生態為主，成為民眾悼念的公共場域。除此之外，為了讓倖存者與一般民眾能夠瞭解災變前的樣貌，也能借助現代科技，標誌災變前小林本部落街道、公共建物、各家庭的位置，邀請倖存者製作紀念標的物(如藝術壺罐)置於其上，更能凸顯緬懷先人之情感聯結與文化傳承。
- 3、為維護「小林紀念公園」建設的持久性，宜在園區內挖掘溝渠疏浚，園區臨近旗山溪週圍，進行護岸工程；臨近玉山山脈山區則進行邊坡穩定工程，避免再度發生土石流。並於適當地點建置一座「紀念碑」，記述災變的情形，以及罹難者姓名，以為永誌不忘。

(二)平埔族文物館

- 1、災變前，小林已在小林國小內設有平埔文物館一座，該館由原本一間教室改裝而成，空間狹小，展示內容以小林早期農具、狩獵器具、生活用品，及太祖信仰為主，內部建有竹造公廨與屋舍一座。歷經此災變，更體認保存平埔文化之需要，應重建平埔文物館。
- 2、小林與居住在旗山(舊稱楠梓仙)溪、荖濃溪上游平埔族人，同屬西拉雅大武壠社群人，在此次風災中，同樣遭受自然力量的生存威脅。為避免未來此區域遭受生存危機，應藉此擴大蒐羅平埔文物的範圍，以西拉雅大武壠社群為主，除了高雄縣兩河流域，如高雄縣杉林、甲仙、六龜、桃源等鄉之外，其他大武壠社群的族人，例如台南六重溪、南化、玉井，花蓮縣富里鄉等，建議都納入文物收藏與文化介紹範圍。讓參觀者更能瞭解西拉雅大武壠社群人的文化與特質。
- 3、從管理與參觀的便利性考量，平埔族文物館建置地點宜設在五里埔重建區部落內，聘請小林倖存者為解說員，並參與管理。平埔族文物館的館內設計，建議包括圖文展示區、數位典藏區、文物展示區、放映區、多功能會議室與紀念品販賣區等。
- 4、為增加使用效率與管理績效，平埔族文物館能與省親會館、社區活動中心、村辦公室等共構，並鄰近平埔公廨，形成一機能完整之社區文化中心。此種空間配置，頗能符合早期平埔部落的空間觀念與設計。

(三)小林平埔公廨與文化設施

小林部落原設有平埔公廨一座，奉祀太祖與老

君，是平埔族人與新移居漢人的信仰中心。災變前，除了平埔公廨之外，另設置狩獵(射箭)場、親水設施、西拉雅劇場、兒童遊樂設施等，是部落居民信仰、社交活動與休閒的地區。本次重建允宜儘量恢復早期的設施，尤其是平埔公廨。

(四)省親會館

- 1、本次風災造成部落先人死亡慘重，以五里埔約 80 公頃有限的農耕面積，難以支撐 300 多戶村民同時在五里埔重建，因此約有 120 戶村民選擇遷往杉林月眉農場重建。為顧及杉林月眉與五里埔兩地村民情感的聯結，在平埔文化園區內設置省親會館，讓居住杉林的小林村民，也能返回故鄉，重溫兒時記憶。
- 2、省親會館除了作為小林村民回鄉暫住之外，空閒時期也能租給觀光客，作為民宿之用。省親會館可以與平埔族文物館等結合，並交由當地村民管理。

(五)公祠

小林部落在此次災變中罹難者為數眾多，小林平埔部落向來注重族人的團結與和樂相處，若能設置公祠集合祭拜，符合本地村民生活習性與意願。公祠建議與鎮海將軍墓臨近併列，兩者性質與地域頗為相合。

(六)平埔屋舍與部落重建

- 1、災變前小林部落景觀的形成，是在 1915 年噍吧哖抗日事件後，日本殖民政府安置村民，每戶分配建地近五釐，田、埔地合計約一甲五分，集住而成基本形態。加上戰後漢人與後代繁衍接續移住，形成以台 21 縣道為中軸，屋舍群分列兩側的風貌。本次部落重建，除了保留早期屋舍寬大

敞的前庭，以及前庭植栽的特色之外，尚可加入土臺屋以及與自然生態結合的要素，如重視空氣流通與自然光的引入等。

- 2、屋舍應有平埔族的特色與風味之外，部落的空間分布，也應重視早期平埔部落的空間觀念。例如，部落前植栽區隔，公廨在保護與觀看部落的位置，北極殿的信仰與中心位置，以及部落、屋舍公共區域的平埔元素造景，例如閒談區、烤肉區、瞭望臺等，讓部落與屋舍具有平埔文化風味。

(七) 小林特色小學

小林本部落原有一座小林國小，主要以小林村兒童就讀。學校人數雖少，但是該校重視平埔文化傳承，發展出平埔文化特色小學。本次風災後重建，宜在五里埔重建小林國小，透過國小教育的文化紮根，才容易進行文化傳承工作。小林國小復校後，可納入關山村學童就讀。關山村也是以大武壠社群後裔為多，兩者距離並不遠，能增加學童就讀人數，同時也符合平埔特色小學的性質。

(八) 設置長期平埔文化發展基金

不論是小林紀念公園、平埔文物館、社區平埔文化設施或是平埔公廨，都需要長期龐大的經費支持。為避免因政權更替或施政政策的轉變，造成上述這些設施荒於管理，無法進行文化傳承，建議設置長期平埔文化發展基金，以其利息收入，因應未來可能的支出。

- 五、行政院允宜將小林平埔文化園區之規劃興建，列為重大建設案，並責成政務委員專責統籌，且由經建會編列專案預算，以利推動執行。

(一) 小林平埔文化園區內容包括小林紀念公園、平埔族文物館、小林平埔公廨與文化設施、省親會館、公

祠、平埔屋舍與部落重建、小林特色小學、設置長期平埔文化發展基金等 8 項，而重建與發展範圍包括小林本部落災變區以及五里埔部落重建區，可謂興建內容範圍繁多，必須有效協調整合，才能跨區同步進行。

(二)然審視小林平埔文化園區之規劃興建，事涉中央跨部會之權責，文化振興雖為行政院文化建設委員會之業務職掌，但土地取得與使用地目變更，必須內政部地政司配合協助，另小林紀念公園鄰近楠梓仙溪河道，疏浚溝渠之挖掘施設，亦涉及經濟部河川管理局之管轄權責，而文化園區內土石流再患之預防，必須依賴水保局之偵測預防。而除中央跨部會之橫向整合外，行政院與高雄縣政府、甲仙鄉公所間之中央地方垂直合作更是重要，如何彼此意見溝通流暢，相互支援協助，將會影響小林平埔文化園區之推動。至於小林平埔文化園區軟硬體之規劃與建置，相當專業深入，就必須仰賴文化專家學者之協助，例如平埔屋的興建，如何蓋出具有小林村原有房屋特色的平埔屋，需探討分析土台屋、庭院、穀倉、聚落外圍花圃、林園等，早期小林村屋聚落特色，進而將這些傳統文化元素與概念融入成為新的平埔屋。凡此種種均賴強有力的統籌機制，否則無以為功。

(三)小林平埔文化重建不宜再走以前的老路，應積極思考以另一種型態出現，成為新的典範，也讓小林平埔文化再活起來。美國麻薩諸塞州普利茅斯五月花號 (Mayflower) 登陸地點，透過在地居民的生活展演，成為一種觀光活動的形式，除可書寫記憶，也可維持居民的生計，是相當成功的範例。未來小林生還村民遷居五里埔，讓小林平埔文化園區與聚落

結合，可化悲傷為力量，讓平埔文化再生，並形成觀光景點，以文化重建維繫居民生活。小林以生還者來書寫歷史，展示活的平埔文化，是相當具有意義的工程與事業，允應由經建會編列專案預算，挹注小林平埔文化園區之規劃興建。

- (四) 綜上，小林村因本次災難，場域已具不同意義，反而變成一種資產，而正因為小林村有太多的犧牲與苦難，政府必須予以嚴謹的重視對待，讓危機成為轉機。而行政院應儘速將整合機制建立起來，發揮協調的功能，並做出對應前瞻性的規劃。是以，小林平埔文化園區之規劃興建，允宜列為行政院重大建設案，並責成政務委員專責統籌，且由經建會編列專案預算，以利推動執行。