

國立政治大學公共行政學系碩士學位論文

教會系統對原鄉防救災影響之研究——以高雄市桃源區
為例



指導教授：莊國榮 博士

研究生：呂偉麟 撰

中 華 民 國 1 0 2 年 2 月

謝辭

還記得當初因為對公共議題的興趣而報考研究所，三年多過去了，雖然不算是什麼很認真的學生，但總算是完成了這本論文，學無止盡，雖然還有許多缺乏，但求能不愧於這些年來的學習。

感謝公行系所有老師與口試老師們，讓我得以初窺公共行政的蹊徑，尤其是我的指導教授莊國榮老師，不但在論文寫作期間給了我很多的意見與鼓勵，在我日常生活遇到困難時也給予許多關懷與協助。

感謝系辦人最好的怡瑩學姊跟漢琪學姊，我在系上有好多事情都得依賴你們的幫助，我銘記在心。

感謝我系上及系籃所有的好同學好學長好學姊好學弟好學妹們，原諒我因為怕疏漏而不一一點名，但是我坐在電腦前打這篇謝辭時，真的很認真地把你們一個一個抓回腦中回憶相處的一切點點滴滴，小弟我銘感五內，感謝你們的陪伴，希望你們未來一切順利。

感謝桃源區的族人們，沒有你們的幫忙，這本論文不會如此順利產出，尤其是 Tama Haisu、世傑與曾長老一家人，你們的熱情招待讓我在桃源區的日子是滿滿的愉快回憶。

當然要感謝我的家人，感謝你們的包容與支持，讓我能毫無後顧之憂的完成學業，我愛你們。

最後，獻給在論文寫作期間回到天上的麗花阿姨，希望你現在已褪下病痛，在神的國度裡看顧我們。

不斷提醒自己別忘了，人的一生就是不斷地在眾人的幫助下成長，時常心懷感恩。

願一切安好。

摘要

台灣屬於環太平洋地震帶，是全世界發生地震最頻繁的國家之一；氣候屬於副熱帶季風區，天氣型態複雜多變，再加上中央山脈聳立其中，河川流急，因此常發生各種不同的天然災害，這些災害對我國人民帶來了很大的傷害。

為了減少災害帶來的損失，我國目前以「災害防救法」為基礎，推動了許多相關防救災措施。然而，於2009年8月8日發生的莫拉克風災，對台灣地區帶來很大的災害，也顯示出目前災害防救工作有所不足之處。一般認為，我國的災害防救應當朝向強化社區自身的防救災能力為目標，為了達成這個目標，災害防救措施應該要因地制宜，因應不同的社區特性而有不同的作為。

台灣的原住民族因多數居住於山地地區，往往是災害來臨時受損最嚴重的地方。為了強化原鄉自身的防救災能力，應該要了解原鄉的社區結構、生活習慣、信仰文化等特性，以推行適合原鄉的防救災措施，因此本文將以莫拉克風災的重災區—桃源區做為研究對象，以做為其他原鄉地區推行社區防救災工作的參考借鏡。

本文研究發現，原鄉的社區運作核心除了村里長、社區發展協會之外，最特別的就在於教會系統具備一定程度的影響力，而這樣的影響力會形塑原鄉在公共事務上的運作模式，進而影響防救災工作的執行情況。其優勢展現在災情及預警資訊的傳遞、緊急避難與救援、物資及善款分配、災民安置、心理復健、災前的減災與整備等方面；這樣的運作模式並非沒有缺點，其缺點表現在社區權力的分權化以及代表性不足、教會功能的運作情況容易受到領導者影響、以及因缺乏整合而導致物資及善款分配情況的混亂等。政府為了能夠更有效的利用教會系統優勢、降低教會系統帶來的負面影響，應該要建立行政機關與教會系統之間的有效溝通管道、利用教會系統進行防救災知識的宣導與教育，以及有效的整合物資及善款分配系統，才可能使得防救災工作在原鄉的推行更加順利。

影響原鄉防救災工作成效的關鍵，就在於防救災工作是否有針對原鄉的特性去推行，而不應僅將其視為漢人世界的延伸，將不適合原鄉的制度及價值觀強加在其之上。唯有確實的了解原鄉，針對這些特性做出回應與調整，才可能在防救災工作上取得更好的成效，也能夠使原住民族的主體性更加得到重視與發展。

關鍵字：原住民族、桃源區、教會系統、社區防救災、社區結構

章節目錄

圖目次.....	IV
表目次.....	V
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究目的與問題.....	4
第三節 個案背景.....	6
第二章 文獻回顧.....	18
第一節 布農族的政治制度及宗教信仰.....	18
第二節 從「防災」到「社區防災」.....	23
第三節 對防災政策執行成效之相關探討.....	32
第四節 教會系統與防災政策執行成效之可能連結.....	36
第三章 研究設計.....	39
第一節 研究架構.....	39
第二節 研究範圍.....	40
第三節 研究方法.....	40
第四章 桃源區社區運作模式及教會組織對防救災工作之影響.....	45
第一節 桃源區社區結構概況及決策運作模式.....	45
第二節 教會系統於防救災工作中發揮的作用.....	54
第三節 教會系統於防救災工作中產生的問題及困境.....	72
第五章 研究發現與建議.....	87
第一節 研究發現.....	87
第二節 研究建議.....	91
第三節 後續研究建議.....	95
參考文獻.....	97
附錄一、莫拉克颱風災害的課題分析與政策建議.....	104
附錄二、會議紀錄 A—「勤和村未來重建暨安遷救助金相關事宜座談會」.....	105

圖目次

圖一、2009年莫拉克颱風8/5~8/10總累積雨量.....	8
圖二、高屏河流域災情彙整圖.....	10
圖三、高屏河流域重要災情時序.....	11
圖四、勤和里路口路基掏空圖.....	11
圖五、災害防救體系架構圖.....	14
圖六(上)、修法前中央災害防救法體系圖.....	16
圖七(下)、修法後中央災害防救法體系圖.....	16
圖八、修法調整後之中央及地方政府災害防救體系圖.....	17
圖九、東埔社布農人宗教變遷因素關係.....	21
圖十、著正裝的布農族.....	23
圖十一：研究架構圖.....	39



表目次

表一、高雄市桃源區101年8月份原住民各族別人數統計表.....	7
表二、莫拉克颱風8/6~8/10總累積雨量前10名排序.....	9
表三、傳統社區之特性.....	27
表四、訪談對象一覽表.....	42
表五、訪談大綱.....	42



第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

台灣於地理上位於歐亞大陸板塊與菲律賓海板塊交界，屬於環太平洋地震帶，是全世界發生地震最頻繁的國家之一；氣候屬於溫帶與熱帶間的副熱帶季風區，天氣型態複雜而多變，且位於亞洲與西太平洋匯合處及西太平洋颱風路徑要處，地形上有南北走向、高聳陡峻的中央山脈聳立，河川流急，因此常受到颱風、地震侵襲而形成洪水及土石流等天然災害；而過度都市化造成人口集中，土地開發頻繁，許多高危險潛勢的山坡、河谷、沖積平原、溪流兩側都成為人口集中地（行政院，2011：31），使得台灣一旦發生地震、淹水等天然災害，對於社會、經濟、人民的生命財產皆會造成相當大的衝擊。如民國 88 年發生嚴重的九二一大地震即造成 2,415 人死亡、29 人失蹤、11,000 餘名負傷，全台多處土石流，造成相當嚴重的災害。

另外，我國於 2009 年 8 月時，遭到莫拉克颱風的侵襲，造成嚴重破壞的「八八水災」，根據行政院統計，莫拉克颱風一共造成 681 人死亡、18 人失蹤、4 人重傷，還有 23 件大體未確認身分者。（莫拉克颱風災後重建委員會，2010）。而災後重建委員會在災後一年的簡報當中統計，農林漁牧災損總計 279.4 億元，主要道路台 18 線、台 20 線、台 21 線、台 24 線、台 27 線等公路以及南迴鐵路都因部分路段沖毀而停駛（行政院災害防救專諮會，2010：17），再次驗證了台灣在面對環境變異上的脆弱性。

為了因應國內發生各種天然與人為災害，行政院於 1994 年時頒布「災害防救方案」，並在之後依照此方案訂定「防災基本計畫」、「防災業務計畫」以及「地方災害防救計畫」，這些計畫規劃出各級機關以及地方政府在災害防救操作時的有關內容及流程。然而現在各級地方防災會報所制訂的「地方災害防救計畫」

大多是依據「防災基本計畫」的原則進行擬定，造成「地方災害防救計畫」因為不能掌握地區的災害特性以及個別的致災原因，導致無法有效處理各地區災害。而政府為了處理這樣的狀況，也在 2000 年時頒佈「災害防救法」來藉由地方與中央政府的協力，處理地區間各種不同特性的災害，但「災害防救法」的實施執行單位僅為縣、市、鄉、鎮，而並未深入到更在地的村里社區單位，而造成了社區防救災能力的弱化(康良宇，2005：1)。

社區防救災的重要性在於，當重大災害發生時，正規救災人員無法即時進行災區進行搶救；或災情過重、過大時，政府救災單位調派的資源與人力不足時，地方社區的居民經過適當訓練且具備自救、救人的基本技能，能夠參與自我保護、進行簡易救援、緊急救護、災民收容、資源分配等工作，達到加速救災效率、減緩人命傷亡及減輕正規救災人員負擔等功能(張文昌，2005：89)，說得更簡單一點，就是要讓社區本身具有一定程度應變災害的能力，而非僅是處於被動的角色。

基於以上重要性，政府為了強化社區防災的能力，開始將強化社區防災功能視為防災政策設計上重要的一部份，從 1998 年內政部消防署推行之「民力運用計畫」展開我國推行社區防災之雛形，而後經歷國家型災害科技計畫辦公室之「社區防災與防災社區計畫」、行政院農委會水土保持局之「土石流災害防救業務計畫」、以及行政院災害防救委員會與 921 震災災後重建委員會之「社區防救災總體營造計畫」皆以強化社區防災能力為核心目的來設計、施行。

以上計劃在施行過程與結果皆產生許多不同的問題，目前針對我國社區防災計畫與政策所做的相關探討，主要傾向於防救災體系專業角色、資源分配、以及夥伴關係方面的缺失部分，目的在於從一般災變管理過程，檢視我國防救災工作的得失與未來的展望(張文昌，2005：54)。

然而，在目前對於莫拉克風災或者是社區防救災的相關研究當中，雖不乏制度與政策面的探討改進¹，卻少有從社區本身的特性切入探討之，也就是將居民或社區本身視為一個重要的面向，既然社區防救災的目的是要強化社區本身的防救災能力，那麼對於社區本身之特性與防災政策間的互動就應該要有更細緻的探討，而不僅止於制度面上的討論而已，如此一來更能因應各個社區的不同而採取更具彈性的防救災策略才是。

在上述前提之下，我認為對於山地原鄉在防救災政策執行上應該要有更細緻、更深入在地的討論才是。因為如本節第一段所說，台灣有中央山脈南北聳立，形成一個天然屏障，因此颱風帶來的影響往往是兩大於風，再加上河流湍急，以及因過度開發、不當種植所造成的水土保持問題，豪雨以及其所夾帶的土石流往往是造成人員傷亡及財產損失的最主要原因。原鄉多位於山地區域，往往是最容易受到影響的。而且，無論是在人口組成、文化特色、社區組織等，原鄉都有其特別的地方，因此，若要確實強化原鄉的防救災能力，則應該要了解這些特別處在與現行政策間的互動下，產生了哪些影響或問題。在社區就防災政策的順利推行需考量到社區特性的宗旨下，若沒有注意到這樣的特殊之處而納入防救災政策的推行當中，那麼該政策在原鄉的執行上勢必會遭遇到一些困難。

另外，以往在山地原住民部落受到天災侵襲而造成人員及財產損失時，藉由媒體的報導，民眾關注的焦點往往在於災後的相關補救措施，如重建以及金錢上的補助問題，而我國政府在防災政策上的設計，耗費最大資源與人力的部分也是在這個地方。然而，根據許多相關研究或實證經驗發現，事實上，防救災政策的內容並不只包括災後的相關重建措施而已，災前預防、災時緊急處理的設計與運作也相當重要，或者說，災後所作的各種措施應該就要包含了下次災難發生時的預防與緊急處理了，然而這部分卻相對缺少關注，在只重視物質上的災後重建之情形下，並無法真正解決原鄉的防救災問題，最根本的還是在於原鄉成員本身是

¹ 例如行政院災害防救專家諮詢委員會即針對莫拉克颱風提出相關災害防救課題與建議共 17 點，茲列於附錄一。

否擁有足夠的防救災的知識、資源、以及應對措施，如此一來才有可能從根本處解決防災政策上的缺失，而確實達到減災、抗災的目的。

再者，從許多相關文獻資料中可以看出，原住民在許多國家政策方面處於較為被動的角色，也就是原住民往往只能被動的受到政策的影響，而缺乏作為主動之主體性，這點一直在原住民部落災後重建的工作當中可以清楚的看見，王增勇(2010：448)針對原住民應該作為災後重建主體的這個問題，認為其災後重建的關鍵在於，原住民有不同於漢人的世界觀與歷史記憶，他們的世界觀是否在重建過程中被充分採納與反映，將決定災後重建是否成功；陳永龍(2010)更直接指出災後原住民部落的主體化運動是相當重要的，災後的原鄉重建應該回歸「部落再生」的角度，以部落為重建主體，而並非只是一個接受漢人價值觀的群體而已。

因此，防救災政策在原鄉的設計與執行上也應該重視原住民族本身獨特的文化性與社會結構，而非僅將其視為漢人世界的延伸，在了解其特殊之處，並做出相關的因應設計之下，不但能使得防災政策在執行上收到更好的效果，也能使原住民族的族群主體性得到重視及發展。

除了以上所述之外，更重要的是，作者本身身為原住民，雖在都市求學，但每逢天災，總是不忍見到原鄉之族人遭逢痛厄，或於災後分崩離析，於是希望自己能夠對於改善這樣的情形提供一些貢獻。

第二節 研究目的與問題

如同前一節所述說，過去我國社區防救災政策的設計上缺乏深入到更在地的鄰、里單位，而多著重於鄉、鎮、市等較高階的層級單位，這在防救災政策執行上所產生最大的問題即在於缺乏依社區本身的情況去設計相關的防救災作為，在相關研究上對於這部分的研究探討也往往僅點出問題所在，而沒有探究實際上該採取何種應對作為。因此，即便我國的相關社區防救災計畫及政策不斷的在推行，

歷經多種計劃的變革，然而社區本身依舊缺乏抗災、減災的能力，以致於防救災計畫的成效不彰，災害所帶來的負面影響依舊十分巨大。

在莫拉克風災當中，重災區特別集中於中南部的原住民部落，佔了重災區的80%，而原住民受到安置的人數為4,522人，佔受總受災安置人數的93%（高雄市政府社會局，2011：12），這些原鄉部落無論是行政或物資資源上比起都市區域相對缺乏許多，再加上原住民族本身特殊的文化與社會背景，因此如何去設計妥善而有效的防災政策，以降低越來越頻仍的天災所帶來的衝擊，在實務上有立即的必要性。

而根據我本身的成長經驗以及對於原鄉的觀察，我認為現在的原鄉與非原鄉社區之間的主要差異，可能在於教會（宗教）組織的重要性，基督宗教成為了大多數原住民的精神寄託，而教會除了成為族人主要聚會的場所外，教會當中的幹部如牧師、長老、執事等，對於整個部落也有一定程度的影響力，而這樣的社區運作模式在防救災政策的施行中，會造成什麼樣的影響，是好是壞，可能產生什麼樣的問題，以及相關的解決之道，似乎是比較缺乏討論的。

在莫拉克風災主要的重災區當中，現今高雄市桃源區（莫拉克風災時行政區名為高雄縣桃源鄉，後文提及皆以新制行政區域稱之，不再贅述）是個原住民（布農族）占多數的區域，有荖濃溪貫穿全域，以台20線為區內主要幹道，而且風災至今還有村里因為災後處理問題而使得居住區域拆解為三個不同的地方，是個比較特殊的例子，其中的演變及衝突過程相當值得探討。

因此，本文最主要的研究目的即藉由對於桃源區的探討，來了解這樣一種以教會系統為主的社區運作模式，是否對於現今防救災政策的執行實務上造成影響，若能找出有別於以往防救災相關研究當中較不同的面向，或許能使防災工作在原鄉的推行上取得更好的成效，也因為現今台灣原住民族的宗教信仰大多是以基督教或天主教為主，這樣的經驗也能夠作為未來持續推動防救災政策到其他原鄉地區時改進的依據及參考。

基此，本文的研究問題如下：

- 一、桃源區的教會系統在防救災過程扮演的角色為何？如何去型塑部落的決策模式？教會系統與屬於行政體系一環的村里長、屬於人民團體的社區發展協會以及政府之間是處於什麼樣的關係？
- 二、在防救災過程當中，問題一的互動關係對於防救災工作的執行的各種面向上產生了哪些問題？這種漢人思維下的行政體系運作對於原住民部落有什麼樣的影響？
- 三、這樣特殊的社區運作模式產生出來的問題及影響，在未來的防災政策設計與執行上，應該要如何加以改善？

第三節 個案背景

壹、布農族的世外桃源？高雄市桃源區

雖然失去的依靠，我們仍然感到快樂。

因為我們還有月亮。

雖然失去了立足的地方，我們仍要感到安慰。

因為我們仍有企盼。

在你的心中，依然在意什麼。

在你的心中，依然遺忘什麼。

當你抬頭看著月亮，是否還有感動？

祖先說過的話，是否還在你心中？²

² 《月光-布農族語版》。演唱：王宏恩，作詞：王宏恩/卡菲爾，作曲：王宏恩。

王宏恩為著名的布農族流行歌手，這首歌曲《月光》在悠悠的樂聲當中表達出布農族在失去親愛的家人與家園後，仍舊要保持著樂觀、希望，不管遇到什麼困難，只要抬頭看看月亮，就會有走下去的勇氣。

桃源區位於台灣高雄縣東北部，是全縣面積最大的鄉鎮，其面積之大位居全國第六，處於玉山山脈南麓，全境均為山坡地，平地極少，荖農溪流貫區境，區內居民近五千人³，以台灣原住民布農族的郡社群(布農族最大的社群)成員為主，亦有少數鄒族、排灣族、阿美族、卑南族、魯凱族(見表一)。其中值得注意的是，在並非完全由單一族群所居住的村里當中，會不會因為族群的關係而產生微妙的互動關係？

表一、高雄市桃源區101年8月份原住民各族別人數統計表

村里名稱	區域人口	阿美族	泰雅族	排灣族	布農族	魯凱族	卑南族	鄒族	賽德克族	原住民合計	總計
拉芙蘭	13	1	4	2	327	0	1	0	0	335	348
建山	68	7	7	22	658	12	1	6	0	713	781
桃源	95	2	12	7	806	0	2	73	0	902	997
高中	75	7	1	25	450	12	0	161	0	656	731
梅山	13	4	0	0	308	2	0	1	0	315	328
復興	16	2	1	18	342	0	0	5	1	369	385
勤和	22	5	1	7	327	0	1	0	0	341	363
寶山	36	0	1	4	598	10	0	9	0	622	658
合計	338	28	27	85	3816	36	5	255	1	4253	4591

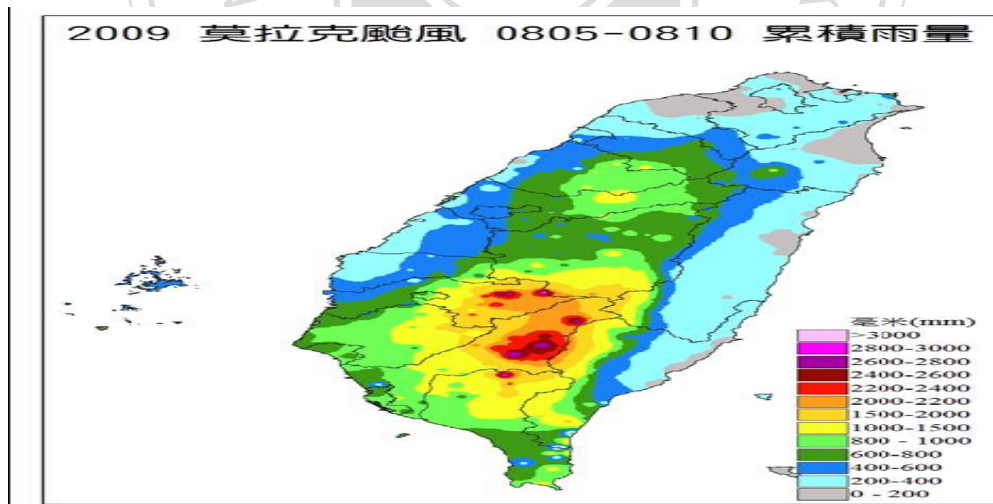
資料來源：高雄市桃源區戶政事務所(2012)- <http://www.taoyuan-house.gov.tw/style/front001/bexfront.php>

³ 根據桃源戶政事務所的統計，至民國 101 年 8 月止，桃源區全區共有 4,591 人，其中原住民族就佔了 4,253 人，約 92.6%。

昔日區境內有雅爾部落，原住民稱地名為「kalavung(加拉猛)」亦即牛群聚集的地方，因為昔日本地的平埔族及南鄒族沙阿魯哇人在農暇之餘會將野牛野放在此地而得名(海樹兒·友刺拉菲，2006：298)。，日治時期改為「雅爾」，國民政府來台後改設「高雄縣雅爾鄉」，西元1986年10月，政府認為這邊山明水秀猶如世外桃源，將名稱改為「桃源鄉」。

布農族族名「Bunun」，意為「人」，也泛指全人類，在台灣原住民族當中，是名符其實的高山族，在其總人口五萬多人⁴當中，約有一半分佈於海拔1000到1500公尺的山區，最高聚落約在2306公尺處，是東南亞族群中海拔住地最高的一族，活動力最大，移動性也最高，是伸展力最大的一族。

然而，2009年8月襲台的莫拉克颱風讓曾經好山好水的桃源鄉風雲變色。2009年8月6日起，颱風莫拉克侵襲台灣地區，至10日間造成台灣中南部及東南部嚴重水災，起因為莫拉克侵襲台灣所帶來創紀錄的雨勢，故稱之為莫拉克風災。此為台灣自1959年八七水災以來最嚴重的水患，引發台灣多處水患、坍崩與土石流，其中高雄縣甲仙鄉小林村滅村事件，更導致數百人遭到活埋⁵。



圖一、2009年莫拉克颱風8/5~8/10總累積雨量

資料來源：國家災害防救科技中心（2010）。莫拉克颱風之災情勘查與分析（摘要本）。台北，國家災害防救科技中心。

⁴ 根據原民會於民國100年4月統計，約52,824人。

⁵ 在莫拉克風災確定已死亡的六百多人當中，小林村就佔了474人，災難發生時，整個獻肚山崩落下來，而楠梓仙溪也發生河川改道，掩沒了整個小林村，詳細的過程，可參見廖振順製作之〈小林村滅村始末〉<http://www.youtube.com/watch?v=D59xJBfj1Cc>。

莫拉克颱風為高雄縣山區帶來超過2500毫米的驚人雨量，一年份的雨量集中在三天內落下，使高雄平地淹水，山地更引發土石流，山區鄉鎮六龜鄉、甲仙鄉、那瑪夏鄉與桃源鄉因洪水與土石流沖斷連外多處道路，受創嚴重，尤其甲仙鄉小林村、那瑪夏鄉民族村以及六龜新開等部落幾近滅村，桃園區這裡亦遭受到重大損失(詳細災情分布與時序見圖二、圖三)。當地居民在災難發生之後，多被安置在國軍陸軍官校及仁美營區。

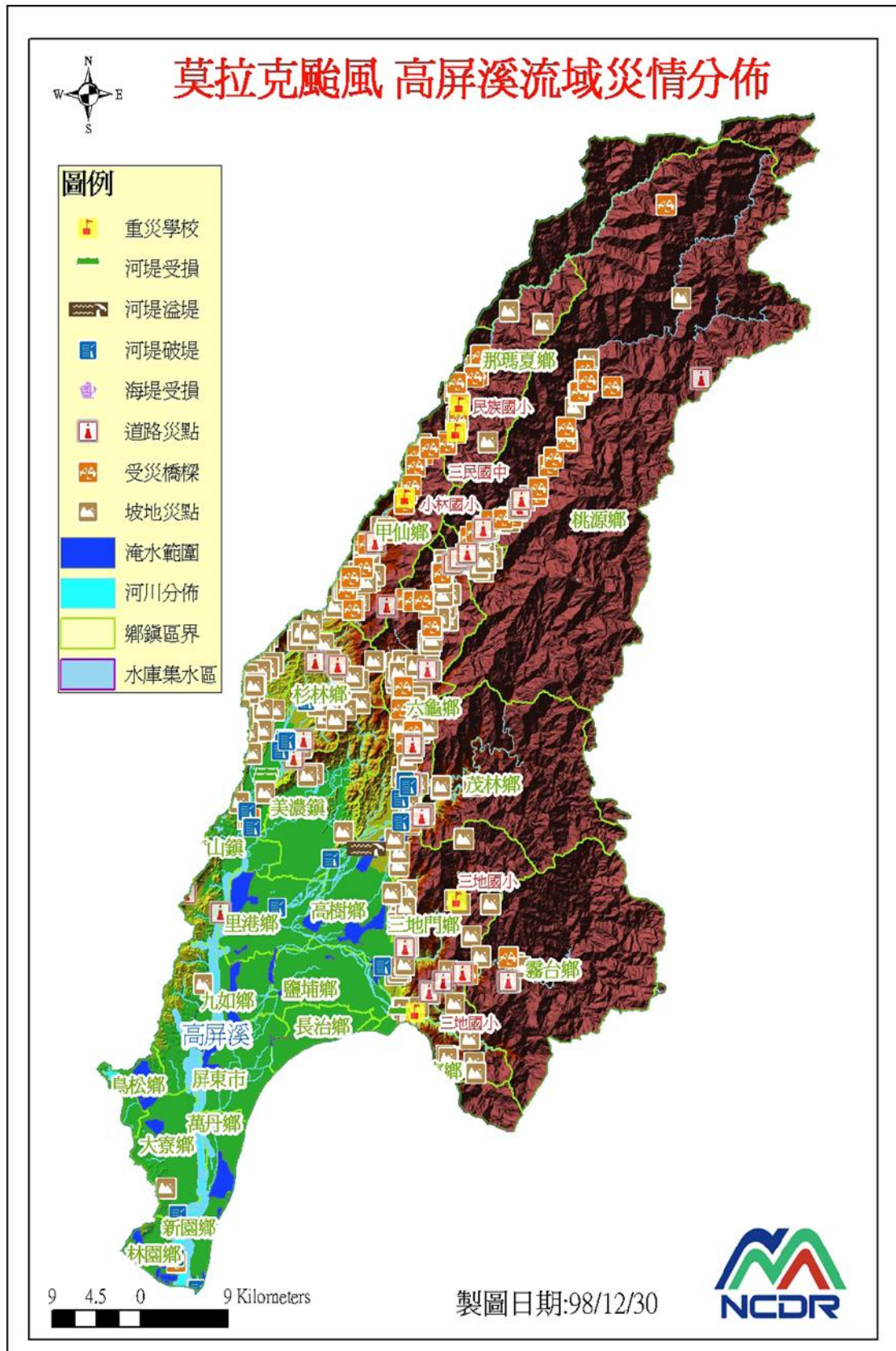
其中，比較特別的是勤和里，勤和在經過政府勘查之後被認為是無法再居住地區，引發居民要不要遷移的爭議，之後歷經至政府劃定特定區域以及永久屋政策的拉扯，使得目前的勤和居民已崩解為三大塊：一部分族人選擇去杉林大愛園區，一部分族人選擇留在勤和，在附近平台上的避難空間，就地重建，第三部分則是選擇在寶來附近被稱為「樂樂段」的土地上，申請永久屋。⁶

表二、莫拉克颱風8/6~8/10總累積雨量前10名排序

站名	累積雨量(毫米)	流域	行政區
阿里山	3,059.5	曾文溪流域	嘉義縣阿里山鄉
尾寮山	2,910.0	高屏溪流域	屏東縣三地門鄉
奮起湖	2,863.0	八掌溪流域	嘉義縣竹崎鄉
御油山	2,823.0	高屏溪流域	高雄縣桃源鄉
溪南	2,746.5	高屏溪流域	高雄縣桃源鄉
石磐龍	2,705.5	八掌溪流域	嘉義縣竹崎鄉
南天池	2,694.0	高屏溪流域	高雄縣桃源鄉
小關山	2,485.0	高屏溪流域	高雄縣桃源鄉
瀨頭	2,407.5	曾文溪流域	嘉義縣阿里山鄉
新發	2,355.5	高屏溪流域	高雄縣六龜鄉

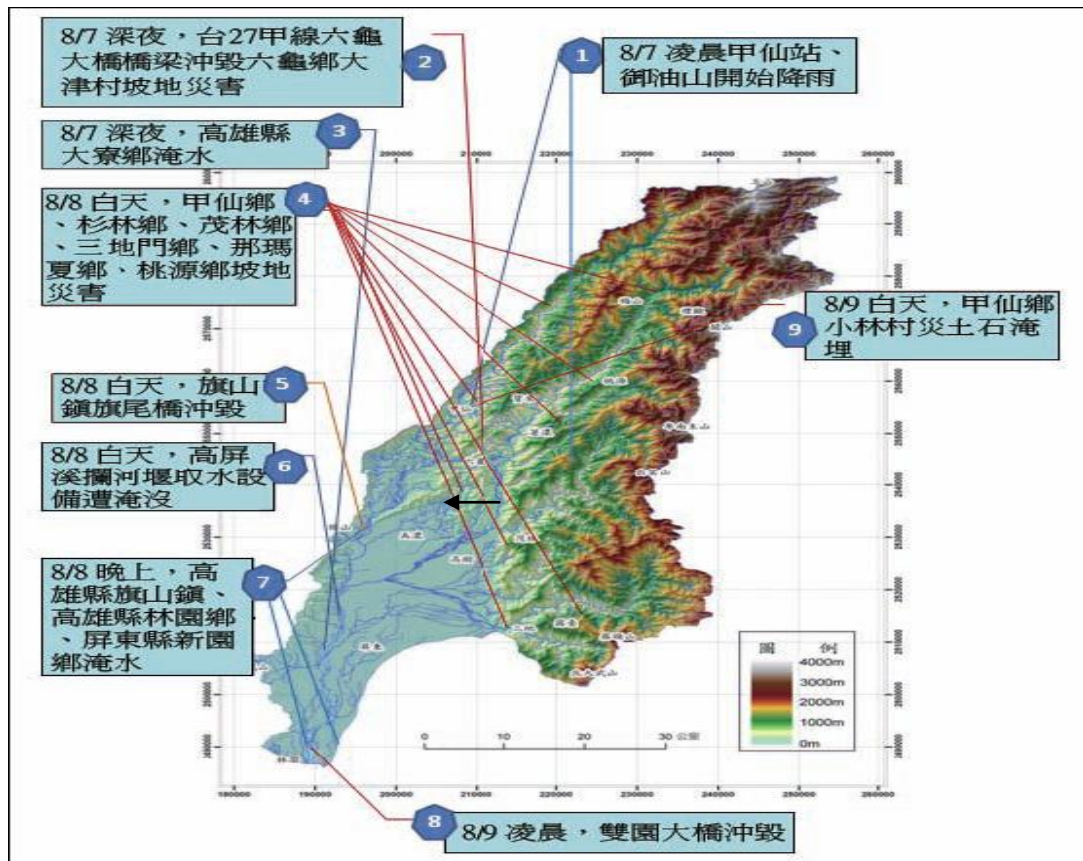
資料來源：國家災害防救科技中心(2010)。莫拉克颱風之災情勘查與分析(摘要本)。台北，國家災害防救科技中心。

⁶見〈從勤和到樂樂—離災不離鄉的遷徙〉，鄭淳毅，莫拉克新聞網(<http://www.88news.org/?p=11270>)，2011年4月26日。



圖二、高屏溪流域災情彙整圖

資料來源：國家災害防救科技中心（2010）。莫拉克颱風之災情勘查與分析（摘要本）。台北，國家災害防救科技中心。



圖三、高屏河流域重要災情時序

資料來源：國家災害防救科技中心（2010）。莫拉克颱風之災情勘查與分析（摘要本）。台北，國家災害防救科技中心。

整個事件發展至今，莫拉克風災帶來的強烈雨量不但造成桃源區民眾的人員傷亡、房屋財產損失、更使得過往團結的村民之間產生裂痕。



圖四、勤和里路口路基掏空圖

資料來源：行政院原住民族委員會（2009）。98年度莫拉克颱風災害部落居住地新勘及複勘作業暨安全評估報告書計畫。台北，行政院。

貳、我國現行災害防救體系

我國目前的災害防救體系建立之法源基礎為災害防救法，該法於九二一大地震之後，由於台灣舊有災害防救體系的應變能力不足，為了建立一套更為完善的防救災體系，乃於2000年制定災害防救法並公布實施，確立台灣災害防救體制的三個層級—中央、直轄市（縣市）、鄉鎮市。而在莫拉克風災造成重大傷害後，災害防救法又於2010年經歷重大修正，在8月4日由總統公布施行，基於本研究之旨趣，以下將簡介修法前後我國災害防救體系的重要架構內容。

一、2010年災害防救法修法前

(一)中央災害應變體系

1. 中央災害防救會報：由行政院設立中央災害防救會報，並設置召集人、副召集人各一人，分別由行政院院長、副院長兼任，委員若干人，由行政院院長就政務委員、有關機關首長及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼之。而中央災害防救會報的主要任務為決定災害防救之基本方針、核定災害防救基本計畫及中央災害防救機關之災害防救業務計畫、核定重要災害防救政策與措施、核定全國緊急災害之應變措施、督導、考核中央及直轄市、縣（市）災害防救相關事項(災害防救法 6、7 條)。
2. 行政院災害防救委員會：為執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，設有行政院災害防救委員會，由行政院副院長兼任主任委員，並配置專職人員、分組處理有關業務。為了提供中央災害防救會報以及中央災害防救委員會有關災害防救工作之諮詢，社友行政院災害防救專家諮詢委員會、國家災害防救科技中心(第7條)，並在第3條當中明訂各種不同災害的中央災害防救業務主管機關。

3. 中央災害應變中心：重大災害發生或有發生之虞，中央災害防救業務主管機關首長應視災害之規模、性質、災情、影響層面及緊急應變措施等狀況，決定中央災害應變中心開設時機及其分級，應於成立後，立即報告中央災害防救會報召集人，並由召集人擔任指揮官，而中央災害應變中心成立後，得視災情研判狀況或連繫需要，通知直轄市、縣（市）政府立即成立地方災害應變中心(第 13 條)。

(二) 地方災害應變體系

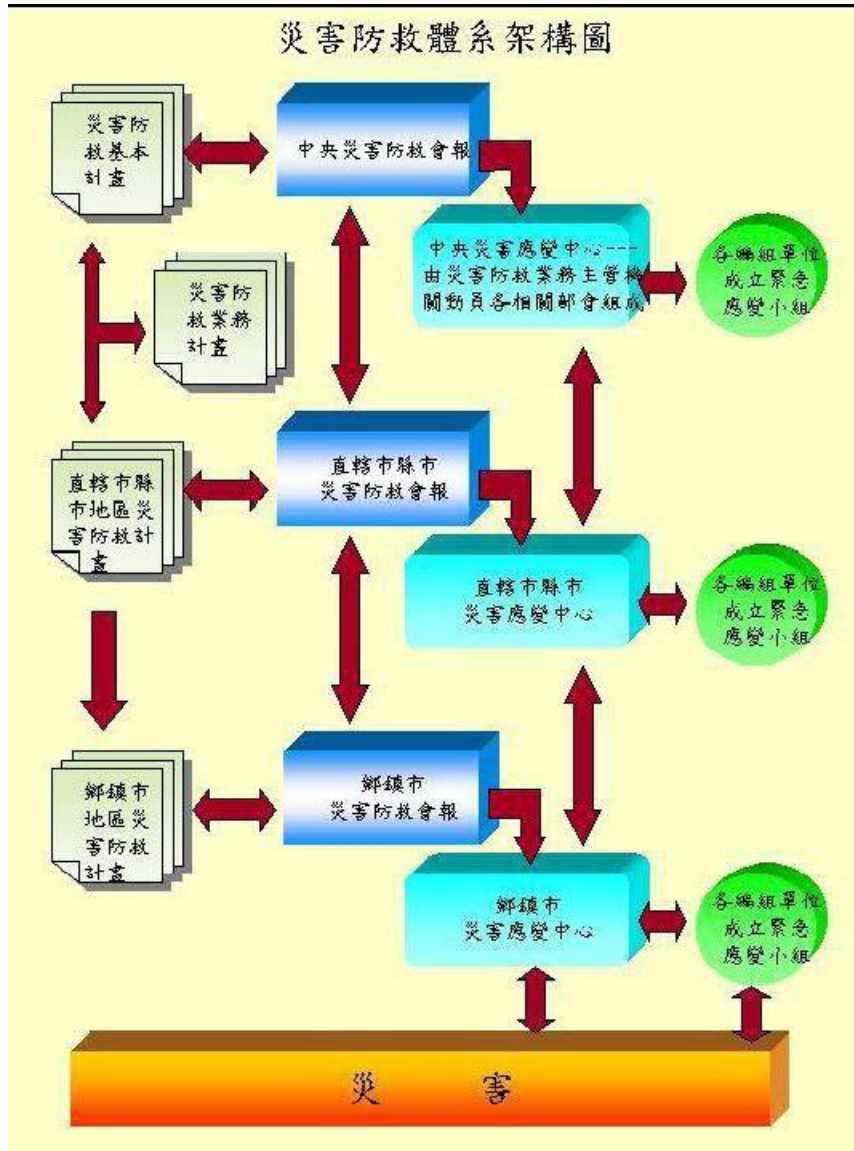
1. 地方災害防救會報：直轄市、縣（市）政府設直轄市、縣（市）災害防救會報，設召集人一人、副召集人一人或兩人，分別由直轄市、縣（市）政府正、副首長兼任，委員若干人，由直轄市、縣（市）長就有關機關、單位首長、軍事機關代表及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼，其主要任務為核定各該直轄市、縣（市）地區災害防救計畫、核定重要災害防救措施及對策、核定轄區內災害之緊急應變措施、督導、考核轄區內災害防救相關事項(第 8、9 條)。鄉（鎮、市）公所設鄉（鎮、市）災害防救會報，並設置召集人、副召集人各一人，召集人由鄉（鎮、市）長擔任，副召集人由鄉（鎮、市）公所主任秘書或秘書擔任。委員由鄉（鎮、市）長就各該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫中指定之單位代表派兼或聘兼，其主要任務為核定各該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫、核定重要災害防救措施及對策、推動災害緊急應變措施、推動社區災害防救事宜(第 10、11 條)。
2. 地方災害應變中心：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(第 12 條)。

(三) 緊急應變小組

災害發生或有發生之虞，為處理災害防救事宜或配合各級災害應變中心執行

災害應變措施，災害防救業務計畫及地區災害防救計畫指定之機關、單位或公共事業，應設緊急應變小組，執行各項應變措施。

以上之體系運作見圖五。



圖五、災害防救體系架構圖

資料來源：行政院災害防救委員會（2009）-www.epa.gov.tw/FileLink/FileHandler.ashx?file=13296

二、2010年災害防救法修法後

以下簡介2010年災害防救法修法後主要的體系變革：

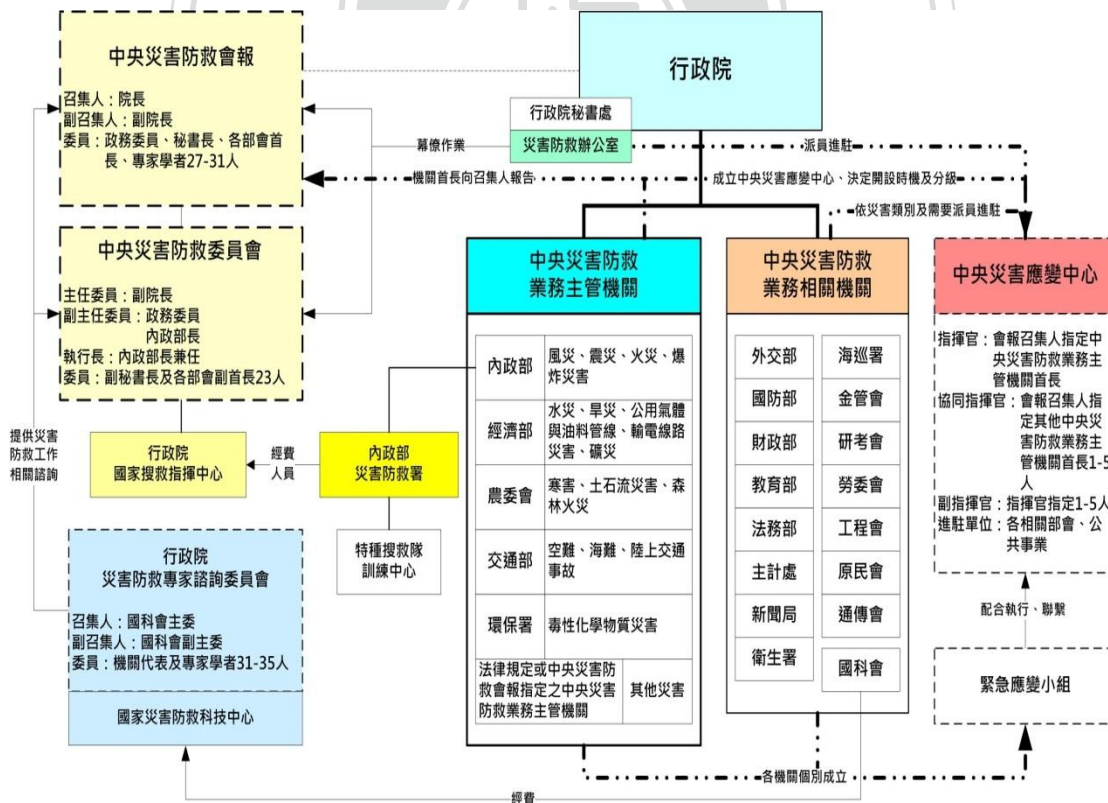
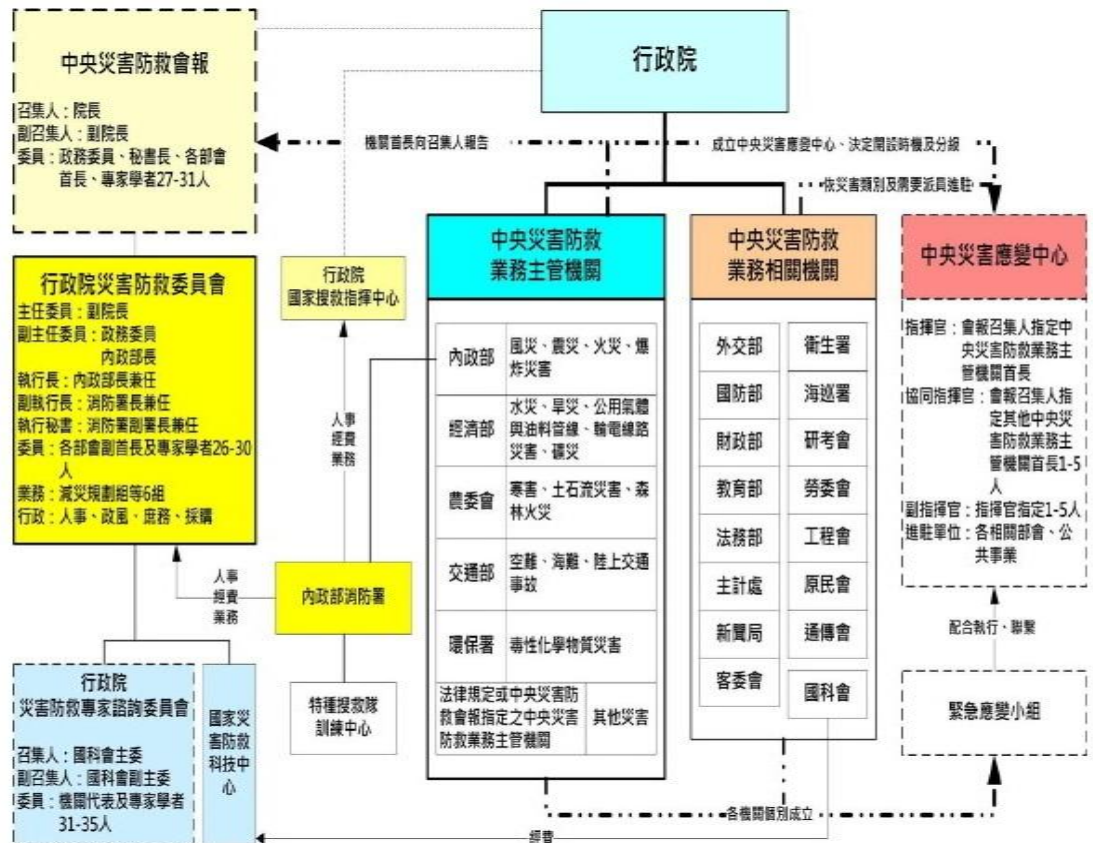
（一）中央災害應變體系

1. 行政院災害防救委員會停止運作，改為中央災害防救委員會，其任務為執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，並置主任委員一人，由行政院副院長兼任(第7條)，主要任務有執行中央災害防救會報核定之災害防救政策、推動重大災害防救基本方針、擬定災害防救基本計畫、審查中央災害防救業務主管機關之災害防救業務計畫、協調各災害防救業務計畫或地區災害防救計畫間抵觸無法解決事項、協調金融機構就災區民眾所需重建資金事項、督導、考核、協調各級政府災害防救相關事項及應變措施、其他法令規定事項。
2. 設立行政院災害防救辦公室，置主任及副主任各一人，所需人員由各相關機關調用，主要任務為災害防救政策與措施之研擬、重大災害防救任務及措施之推動、會報與委員會決議之各級政府災害防救措施執行之督導、災害防救基本方針及災害防救基本計畫之研擬、災害防救業務計畫及地區災害防救計畫之初審、災害防救相關法規訂修之建議、災害預警、監測、通報系統之協助督導、災害整備、教育、訓練及宣導之協助督導、緊急應變體系之規劃、災後調查及復原之協助督導、其他有關災害防救之政策研擬及業務督導事項等。
3. 增設前進指揮所，中央災害防救業務主管機關應視災害規模，主動或依請求派遣協調人員至災區現場，以掌握災害狀況，實施適當之緊急應變措施，必要時，得在災害現場或附近設置前進指揮所。
4. 將內政部消防署轉型為內政部災害防救署，以強化執行災害防救任務。
5. 設置國家搜救指揮中心，用以統籌、調度國內各搜救單位資源，執行災害事故之人員搜救及緊急救護之運送任務（行政院，2011：54）。

關於修法前後之體系架構差異比較，見下頁圖六、圖七。

(二) 地方災害應變體系

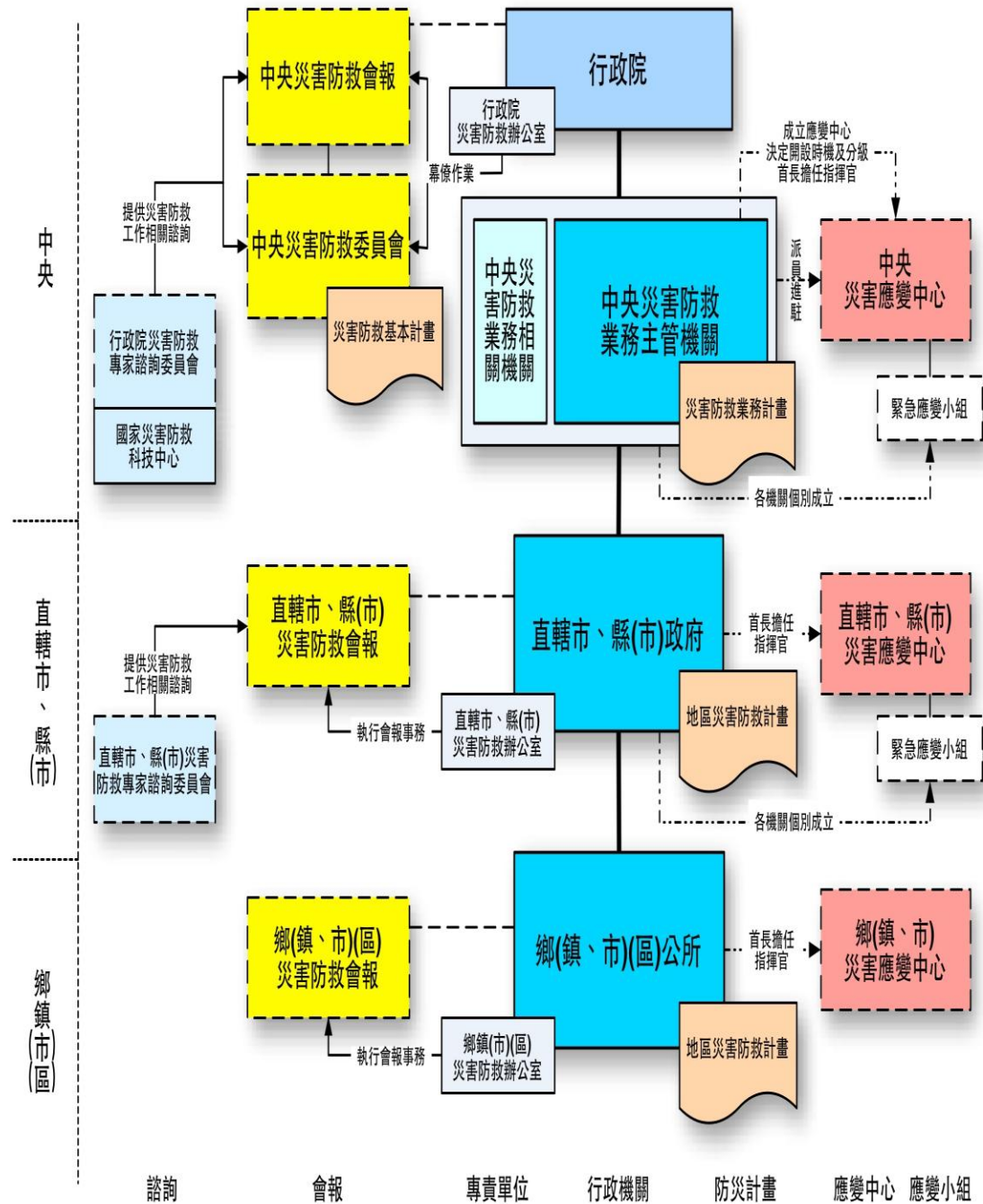
地方災害應變體系依然由地方災害防救會報、地方災害應變中心、及緊急應



圖六(上)、修法前中央災害防救法體系圖
圖七(下)、修法後中央災害防救法體系圖

資料來源：行政院(2011)。民國100年災害防救白皮書。台北：行政院。

變小組所組成，除此之外，尚多出了「地方災害防救辦公室」，依災害防救法第9及第11條之規定，設置直轄市、縣（市）與鄉（鎮、市）災害防救辦公室，以執行直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）災害防救會報事務，其組織由直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所定之，其體系架構如圖八。



圖八、修法調整後之中央及地方政府災害防救體系圖

資料來源：行政院(2011)。民國100年災害防救白皮書。台北：行政院

第二章 文獻回顧

本研究主要是探討影響防災政策在原鄉部落中執行成效的因素為何，因此在本章當中，將對於國內外重要之防災政策及社區防災工作之研究進行探討，以了解目前主要所遭遇到的困難為何，並且藉由整理回顧的過程引導出本文之研究架構以及研究方向。

第一節 布農族的政治制度及宗教信仰

在當今原住民社會的普遍認知裡，慣用部落一詞來稱呼原住民居住的聚落。現在我們所看見的布農族部落，幾乎都是經過移住政策而形成的，即使非移住者，也都在外力的影響下改變其面貌，布農族語Asung，意義為「生活圈的中心」、「活動棲息地」、「聚落地」等(海樹兒·友刺拉菲，2006：39)。海樹兒針對花蓮卓溪鄉崙天的部落史研究中，認為布農族的Asung有以下幾個特質(余明德，2000)：

1. 具有某某「中心」的意義，且通常是具層次性的概念。
2. 隨時空而異動，亦即在不同時空下，會有其不同的名稱和範疇。
3. 政治性隨之而來的異動。

有個與部落相關的一個重要概念—氏族，布農族語為「Siduh」，即血緣上的親族關係，在早期，一個部落主要是由一個家族或氏族組成的，當然也會有少數因為姻親或其他特殊因素而聚在一部落的現象，但之後由於日本統治下的原住民移住政策，而使得單一家族或氏族組成的情形逐漸瓦解⁷。

⁷ 有關部落與氏族的詳細意涵及瓦解的過程與原因，在海樹兒(2006)的著作《布農族部落起源及部落遷移史》當中有相當詳細而清楚的介紹。

在部落社會當中，處理公共事務或特殊事件常常需要依靠各種組織的領袖，部落首長之性質大致區分如下(田哲益，1995：199-200)：

1. 統一性部落首長：布農族政治形態上以老人統治為原則，設有部落長老會議，部落首長即由部落長老會議選出，一切重要事務，需經部落會議決定後，由部落首長指導執行。
2. 亞部落或地域領袖：由該地域最大氏族的首長世襲，或由選任。
3. 部落司祭：由選舉產生，地位和部落首長相當，為部落內宗教組織代表。
4. 戰時領袖：戰時領袖平時負責領導防衛與訓練青年，在戰時則具有最高權威。

在這樣的傳統領袖結構下，是相當集權的，代表著領導菁英階層的頭目及幕僚人員在社區內擁有很大的權力，因此作為一個山地部落的領導人，幾乎是需要全能的人才，才能維護當時的社會秩序(文崇一，1989：309)。

而這樣的情形在日本勢力的介入下開始有了變化，加上基督教和天主教的傳入，而台灣光復之後，漢人社會的政治、經濟、社會制度又直接輸入，幾乎重組了他們的社會組織結構。

傳統的布農族社會組織是頗為複雜的父系社會組織，保存原始氏族制度相當完整而嚴密，其親族組織制度，甚至被公認為台灣原住民族中最複雜者(馬淵東一，1974)，在典型的大家庭制中，成員經常二、三十人或多達六十餘人，甚至有九十餘人者，老祖父是氏族中的大家長，擁有無上的權力。氏族統治的集權傾向在日本殖民時代，日本政府藉由賦予貴族階層不同的官方名號，使得傳統社會地位獲得形式上的確定與支持，但是另一方面也將貴族階層在傳統部落內所代表的神聖性破壞，使得貴族階層本身不能維持一個具備超然獨立自主能力的單位，而必須接受一個更高階層的形式任命與指揮，也就是說在部落組織之上加了一個「國家政府」的階層，實際上傳統的貴族制度的宗教性以及政治性都受到破壞(張家瑋，2004：55)。在這種狀況之下，部落權力的結構開始從氏族組織向政治組

織轉移。這種現象到了國民政府時期又更加劇，在國民政府推行地方自治制度後，山地社會也同時實行，地方自治選舉的產生使得山地鄉鄉長、村長、鄉民代表、縣市議員皆由普選產生，這代表的是過去原鄉社區的領導階層，即頭目、酋長、祭司等，缺乏官方授與的權力，這些人的身份並不被政府所認可，反而改由普選選出的人擔任具備政治權力的公職(張家瑋，2004：2)。

除了地方自治普選的首長取代舊有制度之領袖外，加上民國50年代後期國民政府實施土地測量與登記，奠定土地私有制度的基礎，也使得部落領袖對於土地的宰割性被打破，失去對土地的控制，使得原先已經開始衰弱的傳統領袖權威更加喪失(傅君，2001：171)。

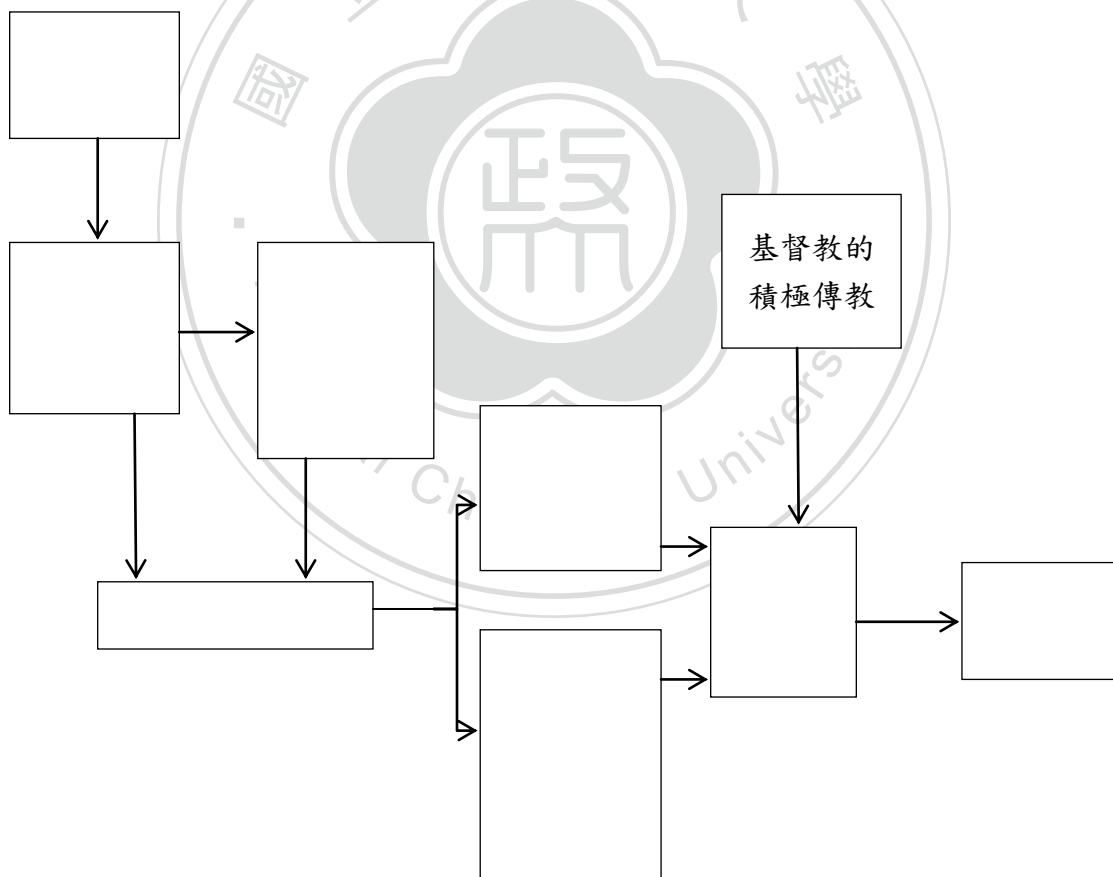
所以政府勢力隨著地方自治的推動，進一步深入原住民族社會當中，傳統以氏族為主的頭目制度權力大不如前，頭目的地位尷尬，因為其雖然具備傳統性，但在實質決策權力上卻越行削弱，舊有的權力體制因此產生大幅的轉變。

傳統「氏族」組織的式微，除了在政治層面上受到制度改變的影響之外，經濟「推／拉」力量的影響，使得山地原住民人口劇烈外移到有工作機會的「都市」，山地社會因此逐漸空洞化，經濟邏輯與錢幣邏輯，超越了「行政」力量，使原住民不自覺的「自我解構」(孫大川，2010：111)。

除了政治、經濟因素之外，宗教信仰的變化對於部落也有相當大的影響。宗教從原始部落時期開始，就是生活的重心，不僅構成其信守之道德規範，也包含在所有的政治、經濟、社會活動當中。其中關於祭儀的重視和天、神的敬畏是相當重要的面向，他們相信宇宙是由布農族人、萬物的精靈、天神所組成，因此利用眾多且繁雜的生命禮俗、農耕祭儀、狩獵習慣等宗教祭儀，來取得三者之間祈求、溝通的管道(黃應貴，1992)。表現在生產方面，例如族人會利用各種祭儀希望自己在之後的打獵活動或焚墾輪耕的作物生產上可以取得更豐碩的結果、或者是每逢人力不可控制的災變發生時，藉由祭司的祈禱或是對天神的祈求來消災，這樣的宗教信仰特質使得宗教領袖對於一個部落的盛衰負有相當大的責任，這樣

的責任同時也是宗教領袖權力和權威的來源，事實上，早期布農部落有些領袖同時也具備了祭司的身分（海樹兒·拔刺拉菲：123）。

在日本統治時期，為了達成控制的目的，設置了官辦交易所來控制及統一族人交易的產品及數量，再加上實行移住政策，許多布農族人自高山遷移至山谷或平原，以進行較為集約的水稻耕作，這樣一來，原本以小米為主的生產方式受到改變，相關的祭儀活動也因此逐漸停滯，因此傳統宗教的重要性就逐漸降低。綜合來說，由於經濟生活型態的變遷，使得傳統宗教領袖的權力瓦解，再來即是因現代化的醫療設備發展，祭司的醫療功能也逐漸受到懷疑，再加上基督教與天主教的傳入，原始宗教就逐漸失去力量了。



圖九、東埔社布農人宗教變遷因素關係

資料來源：黃應貴(1992：256)。東埔社布農人的社會生活。台北：中央研究院民族學研究所

西洋宗教對原住民的影響從十七世紀荷蘭人在台灣時開始(李秀琴, 1994: 131), 而基督教正式進入布農部落, 大約是1942年時, 日本政府在花蓮卓溪鄉古風村、崙天村開辦了三個月的瘧疾防治講習班, 學員中有兩位身為基督徒的太魯閣族人, 由於當時日本人禁止山地原住民族信奉基督教, 故這兩人利用晚上到民家宣傳衛生的機會, 向村民秘密講述聖經故事, 但由於語言不同的關係, 並沒有取得太大結果, 但開啟了之後太魯閣族人向布農族傳道之先氣(胡文池, 1965)。

在這之後, 基督教以及天主教教會在採取與原住民傳統社會做連結的方式下, 傳教工作取得相當的成功, 特別是1954~1960年間, 教會所做出的成績, 可以用「空前的」字眼來形容, 有70%的原住民改變信仰成為基督徒(李秀琴, 1994: 132), 而布農族部落裡信仰西方基督宗教者更佔了九成左右, 其中以基督長老教會和天主教最多(海樹兒·友刺拉菲: 250)。

台灣原住民族社會約有75%以上人口參與各種形式的教會, 無論是屬於基督教或天主教的何種教派, 有的教會系統嚴密, 因此教會在原住民部落中是一支不可忽略的動力, 甚至在某些部落, 教會常常是取代了式微的傳統組織, 成為主導部落最具權威與公信力的組織(尤哈尼, 伊斯卡卡夫特, 2002)。甚至在民國70年代興起一連串的原住民運動, 台灣基督長老教會也扮演著重要推進的角色。

這使得傳統的氏族權力結構更加受到衝擊, 因為部落成員大多為基督信仰的關係, 教會的牧師、神父等, 對於部落內政治、文化上皆有相當程度的影響, 勢力不僅可能大於政治, 還會影響政治活動與其他團體的運作, 傳統的頭目與祭司的領袖地位越來越呈現「象徵」式的意義而不具實質上的決策權力。

像這樣的情形不僅存在於筆者的田野經驗, 也有相關學術研究作為佐證, 文崇一早在1989年即針對包括花蓮卓溪鄉的布農族等三個地區做了權力結構的探討, 發現山地區域中, 各區的宗教權, 幾乎全是獨立運作, 不僅不受到地方政治的干擾, 有時還干涉社區事務, 可見宗教系統的重要性已越來越高。

綜合來說, 目前布農族部落中的組織, 擁有較大權力的應該是宗教以及行政

組織，傳統的氏族領導權力已經大幅下降，領導組織、制度也幾近式微。



圖十、著正裝的布農族

資料來源：鳥居龍藏(1900)-<http://www.flickr.com/photos/turtle5001tw/7613614076/>

第二節 從「防災」到「社區防災」

近年來，防災的概念從以往由中央政府主導的工作逐漸轉變為強化社區自身防災能力的社區防災工作為主，這樣子的轉變原因是什麼，又社區防災工作的執行具備什麼樣的重要性，以下將藉由對於防災和社區的概念，以及社區防災的特點與優點，進行介紹，以釐清目前我國防災政策在設計與執行上概念之轉變。

壹、防災之意涵

防災的定義不僅僅是在於字面上的預防災害發生而已，更精確的來說，是一整套災害防救的過程，依照美國聯邦緊急災害管理總署與作為該署運作基礎的「整合性災害管理體系」(Integrated Emergency Management System，簡稱IEMS)

內容與架構來看，將災害管理區分為四個階段（李龍潭，2010：14）：

- 一、減災（Mitigation）：社區若能於災害發生前持續執行減災的措施，則能減少災害發生的機率，並降低未來災害發生時所造成的影響。減災行動係透過各種行動與因應措施，消除或減輕災害之影響或發生的機率，社區可以進行的減災活動包含了如宣導防災觀念、學習防救災知識、確保社區環境的安全、加強建築物結構、建置防救災資料庫、規劃防救災組織等。
- 二、整備（Preparedness）：社區若能於災害發生之前作好準備，便可以大幅度的降低災害的衝擊。此階段相關主管機關應擬定各種災害類型應變計畫，以應緊急需要。社區部分可以進行的準備活動包含發展緊急應變計畫、整備救災與資通器材、儲備民生物質、進行應變技能的演練、巡視易發生災害地點、聯繫防救災組織成員等。
- 三、應變（Response）：社區在災害發生時，若能有效地做出應變行動，便能將災害所造成的損失減至最小。應變之目的通常是在意外發生後提供協助並減少二次損害及加速復原，社區在應變階段的行動包含了災害預警、勸導疏散、緊急避難、民眾的收容與管理、搜尋與救援、醫療救護與照顧、災情蒐集與通報、緊急輸送、救災物質分配、廢棄物處理與環境清理等。
- 四、復原（Recovery）：復原行動為重建公共建設，讓社會與經濟恢復正常運作之長期政策。社區於復原階段的工作包含了短期與長期的工作。短期的工作包含了災民安置、生活復原、心理復健、公共設施與維生系統的回復等；如住宅重建、產業復原與振興、都市基礎設施（建物、道路、橋樑）的重建等，皆屬長期的災後復原工作。

行政院災害防救白皮書（2011：52）也明確指出這四個階段為我國政府目前災害管理的階段劃分。而災害管理除了將過程區分為這四個階段之外，這四個階

段彼此之間還具有一種循環關係，平時的減災與整備工作，降低致災之危險度；到災害來臨時的應變措施，以降低人員傷亡與損失；以及災後之復原重建，再結合平時之減災工作，就災害之發生原因進行檢討後，加強減災工作之規劃與執行，再次降低致災的危險度。由以上所整理得知，防災工作不僅僅只在於降低災害發生的機率，還包含了整個一連串藉由各種作為以達到災時應變，災後重建以及再防災的循環過程。

貳、社區之意涵與部落之區辨

關於社區的定義，並沒有一個明確標準，會根據不同的分類標準而有不同的理解，一般人對於「社區」的概念，容易聯想到共同的生活空間、組織、權力、認同、情感等概念，尤其最常被認為是居住於某一特定的地理區域的一個人群所組成的就稱為社區。徐震(1980：31)綜合各種對於「社區」的論述，就社會學的觀點，認為社區的定義為：

- 一、地理結構概念的社區：這個定義主要是從社區的地理疆界來區分，意即可以按照組織結構、服務體系及居民一體的關係加以區分，社區可以是社會團體中個人與社會制度的地理分布以及共同生活的地區，此種概念的社區是最常見的，如村落、鄉鎮、城市、國家都可以被納入此種社區概念的範圍當中。
- 二、心理或互動概念的社區：只具有共同利益、目標、背景，生活在一個較大的社會單位當中，藉由社區中的心理互動與利益關係，界定出居民對於社區心理層面上的認知，一般又稱為精神社區或利益社區，如宗教、種族、職業等，例如說，居住在美國的猶太人可以稱之為猶太人社區。
- 三、社會與行動概念的社區：指具有地域基礎，又具有社會互動與組織行動，在追求相互保衛與共同福利，以克盡社會發展的功能，或具有發展潛力之社區，以作為集體行動共同建設行動者，是具有社區組織與發展計畫

之社區，專指地方性社區、目標性社區等。

而我國行政院內政部社會司對於社區的定義為，經鄉、鎮、市、區內經主管機關劃定，並依法設立社區發展協會，推動社區發展工作組織與活動之區域。另外，外國學者Robert E. Park認為「社區是社會團體中人與社會制度地理分布」；Kingsley Davis也指出「社區為最小的地域團體而能擁有人類生活的各方面者」，針對社區定義的多樣化，Hillery(1955：118)就已經指出依照研究旨趣的不同，社區定義已有94種之多，並提出多數學者所共同認可的三個社區要素：地理區域、社會互動、共同關係，陶蕃瀛(1994：13-15)更進一步整理，認為要了解社區，應該要由地理空間、社會關係網絡、社區對人的心理意義或社區意識等三個面向來了解社區，由以上整理可知，關於社區的定義相當紛雜，依照不同的觀點取向而有不同的範圍，但大多不脫上述幾個主要的核心面向。

而部落的定義有二，第一為原始社會組織形式之一，由兩個以上血緣相同的是氏族或胞族組成，有較明確的地域、名稱、語言、宗教觀和習俗；第二為一種現存的社會組織形式，通常為地域性的組織，可包含若干個較小的地域群，具有共同的領土、語言、文化等，認為這種地域性部落是血緣部落發展的一種結果(陳龍華，2002：84)。在莊翰華、吳郁萍(2000：171-172)的分類當中屬於傳統社區，在維生不易的傳統社會中，具有血緣關係的人很容易集居在一地共同生活，對外關係封閉，但對內卻是開放的，因此在裡頭的居民，對於本身所存在的地區，具有絕對的自主性，且居民生活具有高度共生性，文化、價值觀皆有高度同質性，如下頁表三所示。

然而，這樣一種傳統部落的意涵在國民政府的行政區村、里劃分下，為了推動社區發展工作而使得部落逐漸消失在地圖中，這裡所指的社區與前述傳統社區那種具有根源、互助、情感的特性是不同的，行政體系的村里取代傳統的老地名，使得這種新型態的社區，脫離原來那種有根源、認同感、親密的、生活共同體連結的社區型態(張瑋琦、紀駿傑，1999：221)。可見在現今行政體系的社區劃分，

表三、傳統社區之特性

社區類型	傳統社區
存在背景時空	傳統社會
存在條件	地域的獨立性、居民的自主性、生活的共生性
特性	具有根源、互助、情感
發展目標	一元化生活的共同利益
推動方式	有權勢、地位的長者
社會思潮	傳統地域主義
例子	中國傳統的家族、部落氏族

資料來源：莊翰華、吳郁萍（2000）。「社區」總體「營造」之闡釋。《社區發展季刊》，第90期，頁171。

與原住民傳統部落之間的落差，在社區發展工作上產生問題，為了改變這樣的情形，陳其南(1998：53)將「社區」一詞重新定義，他認為「社區既非單純的空間地域單位，也非行政體系的一環，應該是指一群具有共識的社會單位，其共識的程度就是『社區意識』，可以強烈到具備『共同體』的性格，在對外關係方面，甚至可以視為一個具備『法人』人格的團體，我們如此談論一個『社區』，當然指的是『人』而非『地』，是『社群』，而非『空間』」。然而，相較於漢人社區，原住民部落由於其地域的孤立性、文化獨特與差異性，使其在某種程度上，還保有高度的集體意識和認同，傳統力量仍有一定的影響力(李家源，2002：41)。在這種狀況下，原住民「部落」與漢人「社區」的概念仍有一定的差異，在推動防災政策的過程，需要有這樣的意識，不能將這兩者同一看待，否則在定位錯誤的情形下，不但會使得原住民傳統加速消逝，而且在防災工作上可能也無法取得較有效的成果。

在本研究當中，主要是以桃源區作為研究範圍，而在桃源區八里當中，每個里常常不只是由單一部落所組成，例如高中里即由三個部落所組成，因此這些村里的社區運作模式可能會有所不同，這也是本文在研究過程當中需要注意的地

方。

參、社區防災及防災社區

對於「社區」以及「防災」概念的闡述，綜合起來，「社區防災」即是要以社區作為防災主體進而達到建立「防災社區」，也就是一個具備社區意識、能自主進行從災前、災時到災後各項工作的社區之目標。

陳亮全(2001)認為社區防災是指在災變管理的各種階段(減災、整備、應變與重建)過程中，以社區為主體推動各項防災工作。鄧子正(2003)也指出，社區防災是為了達成防災社區而推動的一連串過程與方法，具體而言，乃一個社區在平時透過居民的組織參與、學習、了解社區的人、物、環境的特性，並分析掌握社區在安全與防災上的問題，經由居民的共同溝通研討，在專業與行政的協助上，研擬災害防救對策與推動計畫，並同時執行減災、預防、應變措施，降低災害發生機率與可能的災害因素。另一方面，積極整備、演練緊急救災計畫與對策，以備不時之需。萬一有大規模災害發生時，依整備、演練的計畫對策，在第一時間進行自救互救，減輕災害的損失。災後則透過社區的溝通、協調，於最短時間內形成共識，在考慮建構一個更安全的環境(即減災)的目標下，研擬重建計畫，並依照優先順序，展開重建工作，朝向社區永續經營發展而努力。

本文所稱之「社區」主要是指「經鄉(鎮、市、區)社區主管機關劃定，供為依法推動各項社區防災作業之組織與活動區域」，尤其是針對山地原住民鄉，在這個區域內所從事各種防止災害造成損害之活動，包括災害發生前之預防、災害發生時之應變措施與災後之復原重建等，以使原鄉能夠成為一個具備防災能力的「防災社區」。

而一個防災社區需要具備什麼條件才能夠稱之為防災社區，一般來說，應該要有下列三個特性：

一、有能力降低災害發生的機會。

二、能夠承受災害的衝擊、降低災害損失。

三、可以在災後迅速復原重建，並且持續地發展。

而且，因為每個社區具備不同的自然、文化、社會環境特色，不但要面對不同種類的災害，採取的解決方法與方式也未必相同，因此，要推動合乎自己社區特性的社區防救災工作，就必須要培養社區民眾自動自發、自立自足的精神，還要掌握社區本身的需求、資源與限制條件，以及分析問題、彼此溝通、討論解決方法，甚至是執行落實的種種能力（陳亮全、劉怡君、陳海立，2006）。

美國聯邦緊急災變管理署認為「防災社區」是需要以社區為主體在社區內行使減災之工作，因此防災社區在多項天災發生前，便需做好預防災害的步驟、方法、以降低社區受災性。此外，其認為社區應該要在災害發生後發揮幾點功效，才能稱之為防災社區（FEMA，1998）：

- 一、讓災害所造成傷亡情況降至最低。
- 二、當公部門進入災區，能順利協助社區救援而不受阻礙。
- 三、社區本身亦能夠在無公部門協助下，獨立進行災害應變管理。
- 四、災後社區能夠依照災前復健或是由災前所共同規劃模式進行重建。
- 五、災後社區經濟能力復健能夠迅速恢復活動。
- 六、災後社區復健或重建，能夠在未來數年負起災害應變管理責任，且社區不再重蹈覆轍相同之災害損失。

日本對於其防災社區的構成則是以「防災生活圈」為其規劃考量的單位（魏雅蘭，2000），主要的構成要素有下列各點：

- 一、利用日常生活接觸為界定範圍
- 二、防災空間的設計與規劃
- 三、社區防救災組織的建立。
- 四、社區居民間平時的互動與參與性活動。
- 五、社區防救災意識的建立。

六、防救災教育的深植於居民日常生活中。

就我國對於社區防災的定義而言，國家災害防救科技中心的陳亮全主任根據國內外相關單位對於「防災社區」構成條件的探討，歸納出防災社區應該具備下列各種功能（陳亮全，2002）：

一、災前的減災及整備

1. 規劃相關社區防救災計畫，並制定社區防救災編組，以利相關計畫推動與參與，尤其針對可能受災地區及民眾，擬定優先輔導計畫，讓其防救災工作有所依循。
2. 推動社區災前準備工作及學習減災能力，以提升社區內各家各戶之防救災意識。
3. 熟練社區組織下之各項防救災工作及聯繫運作方式，如此在災害發生時，才能從容不迫完成各項緊急處理工作，進而降低傷亡損失。

二、災時應變之能力

1. 透過已成立社區聯繫編組網，當有災害發生之虞時，達到社區事前預防急難之目的。
2. 如災害發生，能夠依照既定組織及事前演練模式展開相關互助互救之工作，爭取更長之防救災功效。

三、災後的重建工作

1. 利用社區防救災編組系統，有效安排分配受災居民相關附件工作及維生能力，並能符合地區及民眾需求，建立一個抗災社區。
2. 災後重建應盡量以居民為主導，聽取相關社區居民經驗，於以規劃設計，並有效發揮地方特色及文化。

根據以上國內外各單位及學者對於社區防災以及防災社區的闡釋，本文研究整理認為，社區防災是為了達成防災社區的手段，其具體的實施內容包含了災前減災、災時應變，以及災後重建的各項工作，最主要的目的是在於使防災工作能

夠下放至社區單位，讓社區能夠具備自主的防救災能力，從前中央集權式的防救災體系，由於缺乏彈性應變的能力以及官僚體系應變緊急狀況時的緩慢，造成需要與時間賽跑的防救災工作無法立即的快速運作，因此唯有賦予社區足夠的防救災能力，使其成為一個防災社區，才有可能確實的達到防災、減災、救災的目標。除此之外，藉由社區防災政策來推動防災社區還有幾項好處：

- 一、由於防災社區是透過社區內的民眾們一起來推動，因此討論出來的結果比較能夠符合社區的條件與需求，將來在執行上也會較為順利；此外，透過民眾參與的過程，可以凝聚社區的向心力，提升整體行動力，更可以鼓勵民眾們關心社區事務。
- 二、藉由社區組織、成員、專家學者、民間組織或地方政府共同合作的方式來推動防災社區，不但可以讓社區獲得所需資源、知識、技術與其它相關協助，更可以增加這些參與者之間彼此的互動。
- 三、透過防災社區的推動，社區內的成員可以學習到災害知識、更加認識居住的環境，並了解如何預防災害的發生，以及一些應變、救災的方法。如此一來，居民的危機意識可以提高，災害發生的機會自然就會降低(陳亮全、劉怡君、陳海立，2006)。

基於以上原因，我們可以了解，由於我國氣候與地形的關係，天災頻繁，對於增進政府與民眾的防災能力是刻不容緩，而這些工作光由中央政府來執行是不夠的，唯有賦予社區單位足夠的防救災能力，並藉由防災社區的構成，才能夠有效的減少災難帶來的損失，並且採取適合個別社區的相關防救災作為；我國近年來對於防災政策的設計上已經有意識到，並且逐漸朝這個方向邁進，也開始有相關的文獻探討社區防災政策在我國設計、執行上的缺失及改進方向。

第三節 對防災政策執行成效之相關探討

防救災體系與執行工作包含了許多層面，如氣象報導、雨量監測、坡地滑動、通訊通聯等資訊傳播與預警層面，或救災機具、行政體系的動員工作、以及社區防救災功能的強化等，是個相當複雜且龐大的體系，而我國也有許多針對各種不同層面的相關文獻與實務檢討，然而，就本文研究目的及主旨而言，社區或部落單位屬於地方層級，因此其對執行工作可能產生的影響範圍也將有所限縮，因此在針對這一部分的文獻探討而言，主要是以社區單位為主的防救災工作執行成效檢討為主，這些研究成果將指引本文的探討面向。

相較於其他國家，目前我國對於社區防災政策的相關研究還算相當缺乏，早期災害防救的研究文獻多為都市防災之議題，較偏重於硬體規劃等研究，少有針對台灣社區的特性進行探討。而近年來由於台灣地區的重大災害頻仍，對於以社區防災的方式強化地區防救災能力的概念越來越受到重視，因此也有相關的文獻以各自不同的觀點來探討社區防災政策在我國執行上所產生的問題及提出可能的改善建議。

詹桂綺(2003)以社區防救災總體營造實施計畫為研究案例，比較不同的專業團隊在不同的試辦地區的推動方式以及困難，發現在社區防救災總體營造實施計畫的推動過程當中，專業團隊依舊扮演的核心的角色，不論是災害知識的教育或是防救災組織的運作，公部門和社區居民是以被動和配合的角色參與整個推動過程，社區居民本身並沒有成為防災工作的操作主體。而當專業團隊在計畫結束撤離社區之後，社區也沒有自主動員社區防救災組織運作的動機和能力，反而是將計畫執行當作要和政府爭取經費資源或是其它社區營造資源的籌碼。此外，專業團隊與居民的互動方式主要是與社區幹部協調溝通，不常與一般居民互動，使得居民不易了解專業團隊推動之想法，使得居民缺乏對於防救災工作的共識，在參

與動機上受到了影響，這部分的研究顯示出如何能夠使社區民眾擁有參與意願，使其作為建構防災社區的主體是很重要的問題，專業團隊應該要建立居民廣泛參與及發聲的管道，並且建立居民與資源網絡關係，讓社區居民能夠透過自發性的養成促使災害意識的提升。陳靜嫻(2007)以雲林縣林內鄉坪頂村做為案例探討，認為該村是先以專家學者對於災害原因進行調查分析後，透過教育及宣導手段讓社區民眾對於周遭潛藏危險因子有所了解與警覺，才進而願意主動參與減災與防災作為，同樣是在強調讓民眾得以確實了解社區防災的具體內容與實踐方式，才有可能讓民眾主動地成為社區防災的參與主體，而非僅是專家單方面的指導，民眾被動接受而已。另外一篇探討臺東縣推動社區防災系統策略的文獻中同樣指出，目前臺東縣各社區有關社區組織相關事務的推動是以政府機關為主，這種推動模式經常因為政府機關的力量退出之後，社區及無法自主運作而面臨解散命運，因此為了讓防災社區持續經營，政府應該盡量站在輔導的立場，讓社區民眾能夠自主推動，因此，在推動初期，政府機關應該更積極介入，主動協助社區研訂推動計畫、成立社區防災組織、給予訓練及補助推動經費，才有永續經營的可能(管建興，2006)。

而且每個社區因為地理環境、人文、經濟條件與災害的差異性，推動方式與成果皆有所不同，政府在行政上應該要保持社區因差異性而有不同的操作流程，避免以同一套推動流程套用在各種型態的社區，而喪失以社區做為防救災推動主體的意義。在羅億田(2006)《防災社區推動機制之研究》當中也有得到類似的結論，其認為防災社區的推動除了改變以往災害防救政策由上而下的執行，還加入了社區居民的參與，但由於每個社區各自的人文及天然環境不盡相同，因此在推動機制流程上除了必須執行的工作項目外，也要因地制宜有所增加或修正，而不論是國內外現所推行的機制流程為何，其實都僅是參考性的原則項目，還是要具體掌握社區的需求與限制，才有可能達到永續發展的目標。

上述這一點對於培養原住民部落成為一個良好的防災社區做了一個關鍵性

的提示，即便是在屬性較為類似的都市社區當中，都有可能因為各自的特殊性而在執行上產生不同的問題，在原住民部落當中，防災工作的推動執行上更不能忽略掉這一部分而失去彈性，否則將可能在執行過程中遇到相當大的麻煩。

吳杰穎、康良宇(2007)同樣是以「社區防救災總體營造計畫」為例，來對於社區防災在十個社區當中推動的狀況做探討。認為社區防災要能夠持續推動的基礎在於落實社區營造由下往上的精神，若無法落實社區營造精神，僅著重於教育訓練或工程建設為主的社區，在專業團隊離開後就失去了推動的動力。另外，社區中既存的組織可能無法長期推動防災工作，諸如義消義警、睦鄰救援隊等，這些既存組織主要的任務在於應變處理，欠缺與社區營造議題之結合，所以當災害威脅降低時，這些社區組織無法在整個防救災過程當中給予有力而持續的協助，而造成社區防災的推動工作沒辦法持續。而專業團隊雖然會是社區協力的夥伴，給予專業上的支援，然而根據該研究了解，這些專業團隊是因為社區具有政策資源，或基於本身學術研究立場來決定是否願意保持與社區間的協力關係，換句話說，政府在社區中所投入的資源，以及社區本身所具備的學術研究價值，是專業團隊決定要不要協力推動的關鍵因素，在這個狀況下，專業團隊協助的普遍性以及持續性也同樣受到了質疑。而政府部門在整個推動流程中，最大的問題在於受限於行政體系，無法讓居民在「單一政策，單一單位」裡達到社區防災與社區營造的整合推動。行政院災難防救委員會雖然為國內推動防災社區的最高指導機關，但事實上該單位所能提供的資源，無法滿足防災社區運作需求，因而導致民眾與專業團隊需求助於災害業務主管機關的支持，才能順利完備防災社區的推動。此外，目前防災社區的推動，中央政府是直接主導政策實施，並沒有與地方政府取得推動共識，造成了地方政府在防災社區工作的參與上，欠缺主動態度與充足的認知，因此政府未來的防災體系，應該要做適當的規劃整合，才能夠完備政府與社區之間的協力關係，而非像現今存在著「個別議題、個別操作」的問題。

在張文昌(2005)的文章當中，以防救災組織的專業角色、資源分配以及夥

伴關係等三個面向探討南投縣社區防災在政策執行方面上產生了哪些問題。在防救災體系專業角色上，雖然各社區所成立的防災組織，均以村(里)長辦公室及社區發展協會人員作為構成核心，但當政府救災資源下放至社區時，仍有資源分配不均的情形，例如明星社區與非明星社區之間就會有資源分配不均的問題產生，這透露出目前政府對於社區防災組織資源的分配管理，仍舊欠缺一套妥善的輔導管理規則。另外，過於分歧的社區防災組織，如讓社區本身條件不佳者，產生了管理上的困境，雖然目前大部分的社區已藉由社區防災組織來嘗試解決內部組織重疊的問題，但目前在管理上僅限於災時的應變工作，而欠缺積極的災前減災整備及災後重建工作參與，而更重要的是，國內的社區防救災組織尚未具備法治化的組織章程，所以缺乏足夠的法定權力來執行社區防災工作。這邊也提到，政府團隊對於社區應變能力的培育具有正面價值，但僅限於災時應變的部分，由於應變訓練無法喚起居民推動減災、整備的意願，因此將不利於社區環境的長期發展。在政府體制上，同樣提到目前在防災社區的推動體制上，中央政府單位乃居主導角色進行推動，並未適當整合地方政府來推動參與，南投縣各鄉鎮市公所因為受限於人力、專業知識的不足，以及地方首長的不重視，對於防災工作僅止於公文轉陳及提供防救災資訊或協助動員，並沒有設專人負責承辦執行業務，因此對於社區防災工作的推行並沒有實質執行的成效。

在資源分配方面，提到各社區內的民眾除了會參加消防隊所組成的協勤民力團體「社區睦鄰救援隊」外，同時也具有「守望相助隊」或「生態解說員」等其他公益團體成員的身分，因此對於社區的了解及認同感較高，比較能夠真正發揮救援隊的功能。另外，這些睦鄰救援隊的裝備器材明顯不足，縣政府又無常態性的編列預算來汰換救災裝備器材，使裝備器材耗損後無法立即補充汰換，在數量上也無法滿足防救災工作的需要。

在夥伴關係上，由於有許多社區是處於偏遠地區或鄉村型態者，在產業發展以及人力資源上屬於弱勢，因此居民對於議題的關注比較聚焦於社區產業發展，

以至於在防災工作的推動上，迫於生計壓力而無法做出長期配合。此外，也是其他相關文獻當中所提到的，一般社區民眾欠缺社區防災意識以及缺乏對防災團體的認知，相較於前述擁有多重公益團體角色身分者，其他民眾會認為執行防救災任務是政府消防或警察人員的責任，較缺乏防救災意識，對於防救災團體的救災專業領域與經費資源等資訊更毫無接觸，因此，在缺乏與社區公領域方面互動下，不知社區防災團體為何，也不知道如何做好災前防減災及災後復原的自我防護概念。

綜合以上對於我國社區防災政策所做的相關研究探討，可以發現即便是不同的研究案例，其中卻有許多共通的問題，如社區民眾缺乏防救災意識，沒有作為防災社區的建構主體、防救災知識與資訊的傳遞不順暢、政府單位的缺乏整合等，但引發這些問題的原因卻可能因為各個社區不同的特性而有所不同。而這些文獻所探討的區域即便有涵蓋原住民部落，卻少有針對原住民部落的特性，如社會結構、文化背景、宗教信仰等方面對於防災工作在執行過程當中可能會產生哪些影響做更細緻的討論。當天災來臨時，最有可能遭遇到危險的，即是居住於山上的這群人，而社區防災一個很重要的概念，就是要能夠因應不同的社區特性，採取彈性的作為，以確實的達到防災成效，以這個方向來看，目前國內相關文獻對於這部分的探討還相當缺乏，這也是本文試圖從這個角度來探討原防災工作執行成效的主要原因之一。

第四節 教會系統與防災政策執行成效之可能連結

如前述各節所述，防災政策的執行成效會因為社區特性的不同而受到影響，其中原鄉裡的各種組織間如何互動或運作，對防災工作的運作應當會有很大程度的影響，如 Winchester(2000：29-34)在印度的二十年田野調查，顯示非營利組織

與政府間的關係會影響到災後重建的成效，而我認為教會系統與其他各種社區組織以及行政機關之間的互動也是相當重要的因素。

中研院士文崇一在 1989 年即在《台灣的社區權力結構》一書當中，探討台東三個原住民部落，包含了卓溪鄉布農族的權力結構變遷情形，發現宗教組織的領導力量逐漸代替了氏族群體(文崇一，1989：237-238)，在當時處於社會文化發展過渡期的階段當中，新興勢力如宗教組織、地方政治組織已經取得了優勢，在經過了 20 年以後的現在，傳統力量是不太有可能再回到如同過往原始時期那般。而由於現今原住民百分之九十五都信仰基督教和天主教，教會一向在原住民地區扮演重要的社會教化的工作，也為原住民心靈的寄託所在(邱汝娜，2000：49)，在幾次重大天災的救災、重建過程中也扮演著十分重要的角色，甚至可以說是原鄉地區最重要的民間重建力量來源(詹宜璋，2000：63)，在《八八水災口述史當中》，八八社區再造聯盟執行長周克任也認為，高雄原住民部落制度已經幾乎瓦解了，長輩的發言權設限在是否具備村長或代表的身分，也就是以政治的位置是否存在而定，事實上在穩定原住民部落內部的文化、價值，是以教會系統為主，有了教會系統，內部才會穩固而且具有約束力(陳儀深，2011：129-130)。再加上台灣基督長老教會、天主教會等在原住民部落廣泛的設有教會的現況下，可以了解教會在部落的重要性，以及可能對部落產生的影響。

在針對九二一大地震以及莫拉克風災的許多災難管理檢討文獻當中，也可看見不少教會系統產生的影響，例如在九二一大地震後，由於民間的物資與金錢進入山區，使社區內的領袖，如鄉代表、鄉長、村長及各教派領袖牧長，在運用自己的社會關係或人脈引入這些物資金錢後，卻發生如地方樁腳把資源優先分配給支持自己之選民、以及各教派牧者只分給自己的信眾等，造成資源分配不均，社區內也出現明顯的分裂危機(全國成，2000：57)。詹宜璋的研究當中也有提及類似的問題(詹宜璋，2000：63-64)，其指出雖然大部分教會體系均大愛無私

的協助所有災民，但由於教派分支的不同，相關資源分配或服務輸送的過程中，仍有部分原住民認為強勢教會系統有所偏護，並且有排外傾向。

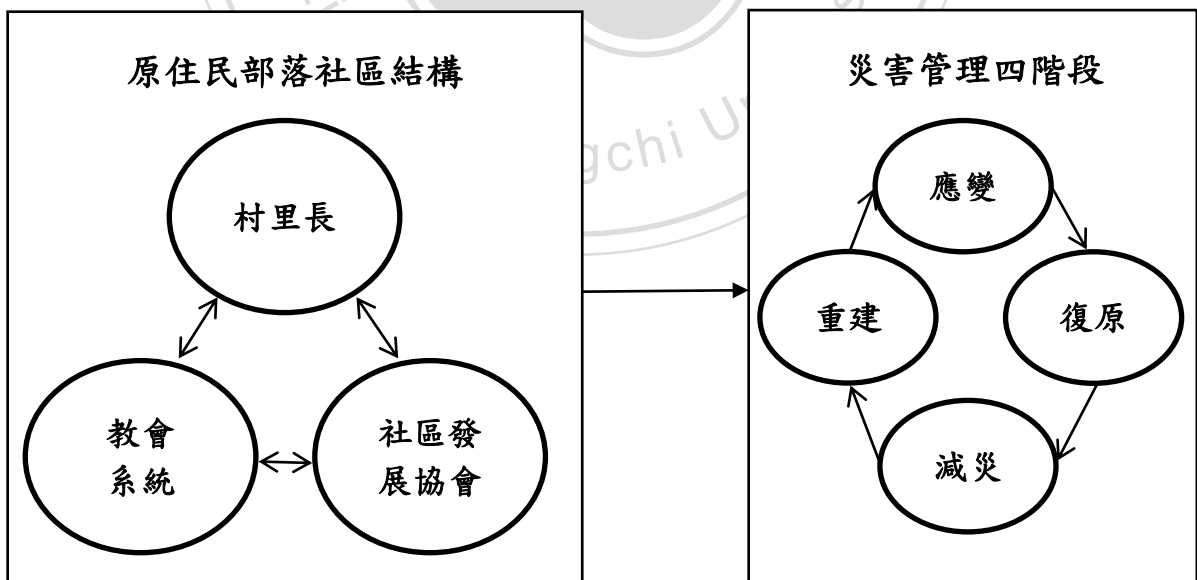
再者，現今原住民社區當中，還有一項重要的特質，那就是社區內往往不全部都是同一族的，除了混雜著漢族，並存在著不同族群之間的權力競合以外（張家瑋，2004：172），還可能同時居住著不同的原住民族（見表一），甚至是不同宗教的組織存在，在這種情形下，對於原住民社區組織及決策互動的想像應該要有更清晰地勾勒。

綜合前面所述，原住民社區和漢人社區不論是在文化特性、社區組織、權力關係中都有很大的不同，在這當中教會系統的重要性是一個特別的地方，教會系統在各種層面上對於原鄉皆具有一定的影響力，也常常在各種事件當中扮演關鍵的角色，因此本文將圍繞著教會系統在防救災過程當中所扮演的角色與運作狀況，藉以檢討這對於防救災工作的執行，會產生那些問題與困境。

第三章 研究設計

第一節 研究架構

在文獻回顧當中，可以了解災害管理依「整合性災害管理體系(IEMS)」的區分，大致上區分為減災、整備、應變、及復原四個階段，一般我們所說的災前預防、災時應變措施、災後復原重建等，其實都是屬於這四個階段當中的工作，而目前各種探討防救災政策的文獻當中，無論探討的焦點為何，對於防救災工作的討論範圍也不會超出這四個階段所包括的內容，不過由於本文案例的時間點是由風災侵襲時開始，因此在分析內容的順序上，會先由災時應變、災後復原與重建開始，接著才討論減災及整備的內容，然而此四階段可視為一個持續而循環的過程。又本文是從部落內部社區組織運作，尤其是教會系統如何去影響防救災工作的執行，因此研究架構圖繪製如下：



圖十一：研究架構圖

資料來源：本研究

第二節 研究範圍

本文的研究範圍，根據主題，主要針對的地區是山地原住民部落社區，因此研究對象的選擇即依此為原則。2009年8月8日莫拉克颱風襲台，造成嚴重的莫拉克風災，該風災對許多山地原住民部落無論是人員或是物資上皆造成巨大的破壞，其中，當時隸屬於高雄縣的多個原鄉部落如那瑪夏鄉、桃源鄉是受創最嚴重的幾個區域之一，當地民眾對於政府推行防災政策的效果不彰有相當多的檢討，因此選擇當時的高雄縣地區作為研究案例應該相當適合，而且資訊取得上也較為充足。而桃源區的居民組成結構是典型的原住民社區型態，即社區內居民以原住民佔大多數，多由單一族群(布農族)組成，且宗教性組織在各社區內具有相當程度的影響力，村里長以及社區發展協會理事長也大多以基督宗教作為其信仰，因此挑選其作為研究對象做為個案探討的結果，對於其他原住民部落也能夠產生相當程度的類推性。除此之外，桃源區除了距離較遠的寶山里之外，其餘七里皆以台20線為主要交通幹道，且荖濃溪流貫全境，不但距離相近、許多生活習慣與社會組織運作情形類似，居民也皆為布農族為多數，因此在訪談及田野資料的蒐集上，以桃源區做為研究範圍應該相當適合。

第三節 研究方法

本研究主要利用深度訪談法，對於原住民部落中的成員和社區內組織的主要幹部、政府執行防災政策的負責人員、以及政府官員進行訪談，藉以了解部落在防災政策推動執行上存在著哪些問題與困境。另外則是利用現地觀察法，實地走訪原鄉部落，以親身體會政策執行情形。再輔以文獻分析法，透過新聞報導、

官方文件、以及相關的學術文章來補充前述兩種方法的不足，透過這三種研究方式，將政策中所牽涉的社區居民、政府單位、第三部門、宗教組織等各個角色對於執行所產生的影響相互串連，以釐清目前原鄉部落在防救災政策執行上的困境及可能的解決之道為何。

壹、深度訪談法

深度訪談法是研究者透過口頭談話的方式從被研究者那裡蒐集第一手資料(陳向明, 2006)。其優點在於除了增加資料蒐集的多元性之外，比起其他研究方法，還能更深刻的了解受訪者對於問題的想法與態度，對於研究主題能夠有更深入的探討，還可以藉由受訪者與訪談者之間的互動過程，以確認受訪者內心的真實感受與行為認知，並深化研究之內容。

由於本研究性質之關係，需要理解政府以及社區組織之間的互動關係，以及這樣的關係對於防災政策所產生之問題，因此藉由深度訪談法可以較為貼切的取得研究所需的相關資料，由於各種不同組織間的互動關係，當事人最為清楚，因此對於研究個案當中所產生的問題，藉由對實際參與者的訪談，能夠較為清楚的得知。而且雖然本研究主要針對的是防救災政策之執行，防救災政策的執行應該是長期且持續不斷的，而2009年莫拉克風災對於這些社區所造成的傷害以及社區防災能力的檢視，正好可以突顯出既存的問題，因此以這段期間作為最主要的研究時間範圍。也正因為事件發生至今大約僅三年，相關的探討還有很多發展的空間，因此本研究蒐集資料最主要所採取的方法為深度訪談法。

在訪談對象的挑選上，乃是職位法、聲望法與滾雪球法的綜合使用。職位法的應用，在於找出社區內正式組織及非正式組織，以及政府單位負責防災業務的承辦人員。聲望法的應用則是藉由對當地居民的訪談或觀察以了解社區內有哪些成員具備一定的聲望，對於政策執行具有影響力。再藉由滾雪球的方式，找出其他可能影響執行的關鍵人物，藉由此三種挑選方式的應用，能夠比較確實的找出

能夠提供研究問題解答的關鍵人物。

本研究的訪談對象及訪談大綱如下表四、表五：

表四、訪談對象一覽表

代碼	性別	身分	訪談日期
A01	男	勤和里居民	2010年5月2日
A02	男	勤和里耆老	2012年4月23日
A03	男	勤和里長	2012年4月21日
A04	男	勤和發展協會理事長	2012年4月21日
B01	男	長老教會幹部	2010年5月2日
B02	男	桃源區教會牧師	2012年4月29日
C01	男	桃源區里幹事	2012年4月23日
C02	女	桃源區公所民政課員	2012年4月27日
C03	男	高雄市原民會副主委	2012年4月29日
D01	女	桃源區社區營造員	2012年4月24日
D02	男	勵馨基金會成員	2012年4月25日
D03	女	前桃源區社區營造員	2012年4月25日

資料來源：本研究

表五、訪談大綱

意義	訪談問題
確認社區內擁有較大決策權力的個人或角色，以及是否有不同族群之間的競逐、壓迫等現象？不同的社區組	<ol style="list-style-type: none"> 1. 目前在各種公共議題的決策上，包含防救災，社區內具有發聲力量的組織或個人有哪些？行政體系的代表如村里長、鄉長、民代等又有多大的影響力？ 2. 除了布農族之外，其他的族群對於公共決策想表達意見時該怎麼表達？影響力如何？這些不同族群想表達意見時會不會遇到那些障礙？

織之間對於社區參與的競逐情況	3. 社區內部不同的組織或個人在決策上是否有產生衝突或問題？
教會（宗教）組織在防救災工作中扮演的角色、優勢、及可能的缺失。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對你而言，教會組織在災時應變、災後復原、減災與重建的階段帶來的幫助有什麼？ 2. 有沒有覺得那些事情應該交給教會來做比較好？或者是覺得教會有哪些事情做不好的？ 3. 在整個防救災的過程當中，對於教會工作本身印象最深刻的是？
政府與社區間對於防救災議題的溝通協調方式	<ol style="list-style-type: none"> 1. 教會組織有沒有成為政府與社區之間討論防救災議題的協調對象之一？如果有，表現在哪些方面？ 2. 政府在執行防救災工作時，在與社區組織及非營利組織之間互動會遇到那些問題？
政府在防救災當中遇到的問題	在災時應變、災後復原、減災與重建的階段中，政府及其行政組織遇到的主要問題是什麼？
未來的改進方向	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對於防救災當中所遇到的問題，你覺得有那些改進的方法？ 2. 教會組織的運作是否可能與防救災工作更結合？ 3. 一個適合原住民部落的防救災政策應該會是怎樣的？

資料來源：本研究

貳、文獻分析法

文獻分析法是利用從前與自身研究相關的資料與紀錄，對研究本身相關理論上了解以及對研究提供初步的概念以及發展問題，論文、報導、學術資料庫、政府官方紀錄或政策公文等皆屬於文獻，其中需要注意的是，無論是第一手或是次級資料，都應該盡可能的確定其可靠性與可信度。本研究利用到的文獻除了相

關的期刊論文之外，尚包含了政府實施社區防災政策的相關文字記錄，以及與個案相關的各種報導以及會議記錄等皆屬之。

而為了檢視防災政策執行的狀況，需要了解個案狀況以及政策脈絡，這部分並非藉由深度訪談法就能夠完整得知，本研究亦將檢閱相關之政府公告及法令、網站資訊、期刊論文、以及各種相關媒體報導等，以做相互補充。

參、現地觀察法

現地觀察法也可稱之為實地調查或田野調查，藉由親自到個案現場藉由各種觀察方式取得研究所需的資料，優點在於可以親臨現場，減少訪談法可能會因為受訪者的個人因素而對事情有不同看法的影響，而可能發現一些容易忽略掉的細節，而得到新的發現。

在本研究當中，觀察法的實施方式主要是藉由前往原鄉部落，觀察目前災後重建工作及相關應變措施的執行情形，以及是否有針對再防災的部份進行相關的座談會或協調會、甚至是防救災演練等，藉由對實際情形的觀察，以補足深度訪談及文獻分析的不足或主觀偏頗之處。本研究的田野調查時間為2012年4月17日至4月30日。

第四章 桃源區社區運作模式及教會組織對防

救災工作之影響

在本章當中，將會先分析桃源區的社區結構概況以及內部的決策模式是如何運作的，再以此為基礎，討論教會系統對於部落或社區推動防救災工作時有哪些特點及優勢，以及可能產生的問題是什麼，又要如何試圖改進，使防救災工作可以取得更好的結果。

第一節 桃源區社區結構概況及決策運作模式

本節首先將分析桃源區目前的社區結構概況，包含人口組成、社區內部具有影響公共事務能力的組織為何，再釐清教會系統在部落當中除了宗教意義之外，又如何去型塑社區運作的決策模式；以及這樣的決策模式在莫拉克風災後的防救災議題上，又是如何運作的？這部分將做為探討防救災工作於部落執行問題的分析基礎。

壹、桃源區社區結構

在個案背景介紹時可以得知，目前整個桃源區在人口組成方面，以布農族為絕大多數，約佔了總人口數的83.1%，再加上其他各族，原住民人口數佔了將近93%。在這樣的情況下，桃源區各里內擁有較大公共影響力的人，幾乎以原住民為主，無論是里長、發展協會會長、或是各宗教組織的領袖（如牧者、長老等），也幾乎都是具備原住民身分者，這是欲探討桃源區教會系統對於防救災政策影響

時，必須先有的認知，這裡無論是生活型態、文化、以及影響力，皆是原住民佔有優勢的地方，甚至可以再進一步限縮，是以布農族作為主要族群的一個地方。

在前述之前提下，桃源區社區內部具有一定程度影響力的個人以及組織，以民選的里長、社區發展協會的理事長及幹部、以及各宗教組織的領導者為主。

你注意看，確實，在原鄉，一個部落會有幾個主要的意見領袖，包括里長、發展協會的理事長、總幹事、幹事，比較特殊就是有宗教部分，包括牧師、神父，不論議題，意見領袖主要就是這幾個。（C03）

在這些意見領袖當中，里長是行政編組，也是地方自治的一環，而社區發展協會自民國八十年頒布「社區發展工作綱要」以後，該法第六條即要求主管機關應輔導社區居民依法成立社區發展協會，用以推動社區發展工作(張維彬,2004:49)，也成為社區運作的重要單位之一，因此這兩者成為部落內的意見領袖並不難理解，特別的是，在宗教組織的部分，在第二章文獻回顧當中，可以得知基督宗教對於許多原住民部落而言，具有很大的影響力，而原住民族當中篤信基督宗教者又佔了多數，在這樣的文化脈絡底下，使得部落內宗教組織的領導者們，同時也具備著一定程度的影響力。

我覺得部落很特別，雖然里長是民選的，但宗教團體在部落也很重要，他們很聽長老跟牧師的話，社區發展協會也是類似民間的組織，選出一個理事長代表這個地方，所以會有多頭的領袖。（C02）

平常大家做決定，最大的大概就是里長、理事長、理監事，下面就是各教派的牧師長者跟耆老。（D01）

貳、宗教信仰及其對社區的意義

目前整個桃源區的宗教信仰，有佛、道教、基督教、天主教等，佛、道教的信眾以漢人為主，人數較少，信仰人數最多、影響力最大的還是以基督宗教為主，在基督宗教當中，以基督長老教會以及基督復臨安息日會為主，其中又以基督長

老教會人數最多、影響力也較大，因為如此，本研究中是以長老教會作為討論的重點。

勤和里長說：「長老教會在社區上的影響力很大，你看我們村，不管是政治的，或是社區內的活動，我們都是跟教會相結合。」(A03)

布農族在長老教會總會之下，設有三個中會，分別為南部地區的南布中會、中部南投地區的中布中會，以及花東地區的布農中會⁸，在各中會之下依各個地區而設有不同的分會，而桃源區屬於南布中會的範圍內。

教會系統對於部落的意義，和都市很不一樣的是，由於部落內具有共同信仰的人很多，因此使得教會不只是個人的信仰重心，在公共事務的參與上也佔有相當重要的影響力，而每個禮拜的固定禮拜，也使得教堂本身常常成為公共事務的決定場域，這一點是台灣許多原住民部落、當然也包括桃源區在社區運作的模式上相當特殊的地方。

因為教會的力量蠻大的，只要是牧師還有長老做決定的話，整個村莊的凝聚力會比較統一。(A1)

部落很特別，我們教會的人數在部落內佔大多數，所以教會要做什麼，大家會跟著一起做，也因為人數佔比較多數，所以大家也是會比較順服教會的帶領，比較不會說意見分歧。(D03)

更有甚者，也有人認為長老教會龐大的教會系統常常可以凌駕於村里的官方系統之上。

大部分像我們偏鄉的教會裡面，教會組織比村莊的影響力還大，比較凝聚。(A01)

若我們將影響範圍從所有公共事務限縮到防救災的相關議題上，在災難發生時，政府單位與村里代表之間時常就救災以及災後安置問題有進行許多會議及討

⁸ 長老教會的詳細組織架構，可參閱其官方網站。http://www.pct.org.tw/ab_org_chart.htm

論，在這個場域當中，很明顯地看得出來，部落的代表往往不只是具有政治權力的民選村長而已，教會的幹部也參與其中，以2009年10月20日舉行的「勤和村未來重建暨安遷救助相關事宜座談會」為例，在場與會並有發表意見者，除了當時高雄縣政府的相關官員，以及桃源鄉長、鄉民代表、村長以外，長老教會牧師常常是重要的發言人，並且代表著許多民眾的意見(會議記錄A)。里長也了解教會幹部對於部落的重要性以及影響力，因此常常也會主動尋求他們的意見，或是藉由他們達成動員的目的。

勤和里長：「一般來說政府不會主動找部落的意見領袖來開會，但是我這邊會，我身為里長，第一個一定要徵求教會長老的意見，社區要舉辦活動一定要先讓教會同意，如果長老教會不同意，那我辦公處這邊有活動也沒辦法去推行。」(A03)

前桃源區社區營造員：「就我自己看過的，政府的對口比較多就是里長，布農族對於公共事務，不會這麼勇於發言表達，通常都是派代表，除非你主動去問他們的意見，不然平常是不會主動去發問的。」(D03)

可見得教會系統的幹部在部落內部決策具有一定的代表性，村民本身也會藉由教會幹部們如長老、牧師等人作為與外界的溝通者，原因在於長老及牧師等教會幹部往往被認為是部落當中比較具有知識與聲望的領導者。而行政系統上的領導者跟教會系統之間究竟誰比較大、具有比較強的影響力，對於防救災政策會產生什麼樣的影響，在後續章節當中會討論，不過無論如何，可以確定的是，教會系統本身在部落內在公共事務的參與上，扮演著重要的角色，因此在探究各種公共政策於部落執行時，這樣的特性不容忽略，而這一部分對於桃源區的理解，與文獻回顧的預期也大致符合。

另一方面，不可忽略的是，雖然桃源區內由基督宗教為主，尤其是長老教會的信徒佔多數，但也有其他居民是隸屬於不同的信仰、教派，甚至於是沒有宗教信仰的，這些人在桃源區內參與決策的權力有多大，或者會受到多少的擠壓，而無法將自己的意見表達出來，進而影響政策執行，都是值得探討的。

像部落的話，一個是社區，一個是教會這樣，那宗教的話又分很多，除了一般民間的宗教、長老教會、天主教會，還有其他的教派。(B01)

像這些人數佔比較小的宗教組織，以及沒有宗教信仰的居民而言，最主要的發聲管道還是得透過里長以及社區發展協會的理事長等。

桃源區居民：「里長的影響力包括其他那些沒有到教會的啦，或是說其他外來搬到我們部落的人，所以這部分就是他決定。」(A01)

參、公共事務的決策者與決策方式

如同前個段落所述，在部落當中的意見領袖包括了民選的村長（行政區域改制後之里長）、社區發展協會的理事長等幹部以及宗教領袖。在這之中，村里長因為握有行政權力，屬於國家地方自治系統的基礎單位，且因為民選的關係，具備一定程度的民意基礎，因此擔任村里長的人往往原先即是地方的意見或知識領袖，對於村里居民來說，影響力是無庸置疑。在風災發生時，村里長也往往是政府行政系統由上往下聯繫的最主要對口單位。

桃源區公所民政課員：「部落會有多頭的領袖，但在公所這邊，最主要的當然還是里長，當然也是會希望其他各個團體的領袖可以盡量去配合我們跟里長，但我們比較常接觸到的還是里長。像其他宗教的話，有些公共事務可能他們會認為說不需要去參與，所以我們平時有問題的時候，大都是去找里長。」(C02)

由於村里長具備行政權力及資源，因此成為最常在行政體系當中與政府單位聯繫的代表人物，並不讓人意外。在莫拉克風災發生時，從避災、到災後的安置以及重建等各種相關議題的討論及協商，村里長依然是相當重要，而且通常會是政府聯繫部落的唯一正式管道。

勤和里長：「一般以防救災議題來說，政府要開會，不太會直接去找當地宗教的教會，還是找里辦公處，里長或村長。」(A03)

除了屬於行政系統一環的村里長之外，另外一個在社區發展扮演重要角色的就是「社區發展協會」，與村里屬於行政組織不同，社區發展協會是社會組織，屬於民間團體，由社區人民志願發動設立，且原則上不限於一社會一組織，可能由不同專業目的而形成的社團（研考會，1996：53）。一般來說，社區的面積越寬廣、人口越多，就可能需要較多的社區專業社團，相對的，在面積越小、人手較少的地方，則大多數是單一的社區發展協會，也就是一個里有一個社區發展協會。關於村里及社區發展協會該予以合併或維持分立的論述，有相當多的討論，有論者認為此二者在許多工作任務上有諸多重複之處，權限劃分不清，因此時常發生衝突，應予以合併；也有認為應當明確劃分兩者的任務權限，並建立村里與社區間的連結機制，將有助於社區發展(研考會，1996：56-62)。

無論對於社區發展協會的褒貶如何，事實上，在桃源區當中，社區發展協會擁有的影響力在很多時候並不小於村里長。

桃源區社區營造員：「平常大家要做決定的話，主要最大的人就是我們的里長、理事長、理監事，大概就是這些。」(D01)

在進行訪談時，剛好適逢高中里舉行部落一年一度的射耳祭，在活動舉行之前的籌備期間，社區發展協會理事長也時常就活動的舉行內容發表意見以及參與準備，在活動當天發放的秩序冊當中，理事長是與里長齊名並列主席，由此也可印證社區發展協會對於社區公共事務決策的重要性。

另外，像是目前因為受到永久屋以及重建政策影響，使居住地區從一個變為三個的勤和里⁹，其發展協會除了留在原址就地發展的在地發展協會、樂樂段也有一個樂樂發展協會，再加上原本的勤和發展協會，變成一個里共有三個發展協會。在2012年4月21日舉行的「樂樂段永久屋落成典禮暨入厝活動」當中，舉行簽約儀式的代表即是樂樂發展協會的理事長，在那樣重要的場合當中，得以成為代表，也可以證明社區發展協會理事長在部落當中具備的地位及重要性。

⁹ 詳細內容及細節見本章第三節中對於勤和里的相關討論。

在村里長跟社區發展協會以外，另外一個重要且使得部落的運作模式之所以特別的即在於教會系統，在之前的段落及文獻回顧當中也有提及教會系統之於部落的重要性。

勤和里長：「社區跟教會都是配合在一起的，像以前舉辦運動會，只要村長一廣播說我們要怎麼做，教會所有的牧者、長老都很配合；教會要舉辦活動活動，社區也是全力配合。」(A03)

教會系統除了在宗教上的意義之外，對於型塑部落決策模式的意義又是什麼？

教會系統跟行政系統的村里之間最大的不同在於，所屬成員並不是整個部落的人員，也就是說，不論有多大比例的人有在參與教會活動，在整個桃源區當中，沒有一個村里是全體居民屬於同一個教會組織的，連目前居民組成相較之下較為單純、人口較少的勤和也是如此。

勤和里長：「我們這邊信天主教的目前大概還有一戶，不過他是到別村去做禮拜。」(A03)

這代表的是，教會系統在決策上如果想要完全取代村里行政組織，會遇到代表性及正當性的問題，即便再多人屬於教會的一份子，終究還是有不屬於教會系統的居民存在，在名義上若以教會系統做為公共決策的主導者，而不是以村里行政組織為主的話，將可能引起這些居民的不滿，認為自己的權益不應該完全被教會系統所把持住。但是即便在名義上教會系統不便成為主導者，事實上，由於參與教會者在部落內還是居於多數，而且教會的幹部如牧師、長老、執事等，往往是部落內比較具有知識或權威的人，因此教會對於村里長以及社區發展協會的影響力還是相當巨大，只不過大多時候是以協助者的角色而非以取代村里及社區發展協會的方式來行動。

筆者：「所以像是政府今天如果想要跟部落的人做一些公共事務的討論，

他們會主動要求教會的人員出席嗎？」

勤和里居民：「不會，因為他們主要都是針對村里長，那村里長他認為說自己能力上或是那些地方有不足的話，他會找教會裡面的人來幫忙。」

(A01)

勤和社區發展協會理事長：「目前外面那些慈善團體，他們要找人通常也是直接找這個地方的行政領袖，像是里長、或是發展協會的理事長，很少直接找教會。」(A04)

也就是說，無論是政府機關或者是民間的非營利組織，就各項事務要與部落討論或協商時，還是會先以村里長或社區發展協會做為主要的對口單位，然後這些領袖們自己會再去尋求教會領袖的協助，而不會直接以教會做為對口單位，這種社區運作的模式，與許多非原住民社區最大的不同在於一教會系統的影響力，意即教會系統對於村里長及社區發展協會來說，具備了一定程度的影響力，而這種程度的影響力是不容忽視的，我將教會系統在部落決策運作中扮演的此種角色稱為「有影響力的協助者」。

回到本研究探究的重點—防救災議題上，教會系統所執行的工作及扮演的角色也符合這種「有影響力的協助者」。除了前述所說的，政府跟非營利組織要找村里長協商時，教會領袖的意見會影響村里長進行決策以外，有關於災時應變、災後的安置、分配物資、重建等各項議題，都可以見到教會系統及其領導者如何發揮這種功能，這部分在後續的章節會詳述。

還有另外一種教會系統可能影響決策的方式，那就是有些部落內存在著不但有村里長或社區發展協會幹部，同時也是教會領導者的人，舉例來說，就是教會的長老、執事也很有可能同時是村里長或社區發展協會的理事長，這對於大多數人皆有信仰的布農族部落當中，相當常見。當原住民部落內具有這樣的重疊身分者，那麼這些人對於決策的影響力會更大，更趨向於集權而非分權的決策模式。

因為教會的話有很多的那個長老，也可能是社區的理事長或是鄰長，有重複性的，所以教會的力量是很大的。(B01)

前桃源區社區營造員：「像我們社區發展協會，底下的會員也有一部分是教友或長老，理監事或某些成員也是教會長老，所以像社區發展協會要做一件事情的時候，會召集理監事，理監事裡面有教會的人的話，會把需要協助的訊息傳達給教會。不然有的時候要辦理比較大範圍的活動，常常不是理事長就是里長去召集，召集理監事或牧者們去討論村莊要辦的共同性的活動。」(D03)

在桃源區各部落當中，就存在著這種身分重疊的情形，這往往使得教會系統本身能夠發揮影響決策的力量透過這種身分重疊而有所增加。

然而，就像前面所提及的，即便屬於教會系統的居民占了多大部分，但畢竟不是全部，這產生最大的問題就在於，若不是教會系統的一份子，往往會不知道該如何表達自己的意見，或者是讓意見能夠進入部落的決策運作裡頭，換句話說，就是他們的意見跟想法很難進入決策議程之內，像區公所的民政課員就覺得：

因為我們這邊基督教跟天主教的人數比較多，像部落的會議或活動，大部分時候里長都會去請教會做協助，常常變成說我不是屬於這些教會的，就不知道該怎麼表達意見。(C02)

上述的情形是一個常見的情況，當這些不屬於任何宗教組織的居民平時遇到困難、或是想表達自身意見時，往往只能透過村里長，而不像信仰基督教跟天主教的居民還能夠透過教會系統來凝聚意見、發揮力量。在防救災議題上，這種情況所表現出來的是，可能會使得這些居民缺乏參與公共事務的動力，以致於其對於社區事務越來越漠不關心，這些都是實際存在並值得關注的問題。

肆、小結

大抵上來說，屬於行政系統一環的村里長、具人民團體性質的社區發展協會以及教會系統是桃源區各里在公共事務的運作上，最具有影響力的三種角色，雖然這三者的力量大小會依每個里的個別情形而有消長、差異，但總歸來說，具有影響能力的人，並不會超出這三者的範圍之外，換句話說，就是社區內的領袖通

常都是這三者。在這三者當中，教會系統是最特別的，也是原住民部落與非原住民的社區在公共事務的運作上差別最大的地方。即使政府單位及民間非營利組織就各項社區公共事務要與部落討論、協商時並不會單單尋找教會做為部落的代表，然而教會系統所發揮的影響力，使其成為部落內部「有影響力的協助者」，而在之後的章節當中，將會以這種部落運作的模式為基礎，來分析防救災工作在部落執行所產生的作用以及可能的缺陷。

第二節 教會系統於防救災工作中發揮的作用

在本節當中，將以前一節所論之社區組織架構及決策運作模式為基礎，釐清教會系統在災難防救的各個階段當中，發揮出那些作用及優勢。

壹、災時應變

一、預警及災情資訊的傳遞

當災害來臨時，預警或是災情資訊是救災首要的關鍵因素，沒有災情訊息，救災資源與支援將難以進入災區，而所謂的災情訊息，包括發生了何種災情或傷害、何時何地發生、有沒有受傷或受困的人員、或是災民需要哪些延續生命的物資等皆屬之（楊永年，2009：148-149）。由於這些資訊的傳遞關係著後續救災動員工作的執行，因此在災時應變階段時，這些訊息的傳遞管道通暢程度、快不快速就成為了能否及時發揮救災功能的關鍵。

當有可能面臨天災之虞，若按照莫拉克風災來臨時災難防救法的設計，中央及地方會成立災害防救會報以及應變中心，而災害應變中心的所屬各編組單位也會成立緊急應變小組，並且依複式通報的原則做災情傳遞的工作。

高雄市原民會副主委：「當時原民處的角色就是，我們用複式通報來掌握原鄉資訊，比如說民政局跟水保局向中央通報說那些集水區有危險，或者哪裡是土石流的紅色警戒區，通報的範圍只要涉及原鄉，原民會就會做複式通報，也就是再一次通報。而我們本身除了防救災系統之外，還有行政系統，中央原民會也有一個小組會跟我們要資訊，而我們的角色就是輔助的角色。比如說有病患要洗腎但還沒下山，我們就趕快跟衛生局通報，對於狀況不太了解的，我們透過里長、教會或社團組織，再把這個人找出來，我們在原鄉的通報系統是存在的。」(C03)

桃源區公所民政課員：「我是屬於公所行政組的部分，如果確定有颱風要來的話，我們就會開始成立應變中心，各個課會分組，整個桃源區公所會成立一個災害應變中心。我負責的部分就是聯絡里長或是各單位消防、警政，像是『颱風要過來了』請里長廣播說，麻煩各家戶要注意颱風動向以及注意安全等等，盡量少外出，大概是這一類的訊息。」(C02)

因此，照原先的預想與過往的經驗，行政上的通報系統跟災情的傳遞管道應該是從中央到地方要能夠達到快速、暢通的目標，不過在實際上面對災害時，並沒有發揮的如預期般順利，而當地的居民有不少人認為是由於行政組織的層級節制導致無法快速應對瞬息萬變的災害情況。

居民：「在災難的第一時間，就政府而言，我們要的那些東西，他們必須有一個層層的關卡去通過，所以一時突然變成這樣的話就沒有辦法，因為他還要經過很多的程序才能去運作。」(A01)

勵馨基金會成員：「當下跟公部門接觸，我覺得積極度不高，他們有他們的思維，不曉得是不曉得怎麼作還是怎樣，明明那些工作都很需要人家做，可是他們會因為行政的模式，不知道在幹嘛，那些事是不能等待的，第一時間應該就有人要開始幫忙，可是公務員就覺得他們要建檔啊，報告啊，什麼走流程之類的，其實那種災難的東西跟一般平時行政是不一樣的。」(D02)

如同前面所述，災情或預警資訊是救災首要的關鍵因素，尤其是面對重大的天然災害時，時間上差了一點點，結果可能就差了许多，而這樣所造成的結果就是無法確實的達到疏散與緊急避難的效果，在莫拉克風災發生當時前幾天，常常

連119都打不通，這對於居民而言常常會有求助無門之感。

高雄市原民會副主委：「剛開始就是這樣，整個訊息有點混亂，我覺得是整個救災的力量還沒有建立、力度不夠，包括直升機救災的訊息掌握不夠，所以有點癱掉的感覺，連119都被灌爆了，但是119怎麼可以灌爆？表示說政府對於那個量沒有預備到這麼大，也沒有預料到有這麼大的訊息需求。」
(C03)

由此可見就防救災工作而言，在資訊傳遞的部分，政府的行政系統本身存在著滯礙之處，這不只是當地居民感到如此，連地方公務員在執行工作時也有類似的想法。而相較於行政系統的層級節制所造成的運作緩慢，教會系統在這方面的協助上發揮了很大的優勢。

在莫拉克風災發生之初，長老教會即透過總會—中會—分會的協調機制，將整個災難訊息快速地發布到各個區域，使得教會系統能夠快速的協調各地的物資及人力，對救災做出快速的應變反應。

居民：「你問鄉公所，鄉公所又要問縣政府，縣政府要問中央，這期間就已經不曉得要怎麼樣，像教會就沒有這樣，馬上就可以行動。」(A01)

教會系統為什麼在部落中可以發揮應變快速的作用？首先，在地方上，幾乎是每個部落都有教會，而且平日就有在運作，有足夠的凝聚力；而照前述所言，教會的領導者例如牧師，常常是部落當中的重要領袖之一，因此能夠快速的統整地方的資訊，並且起到帶領的作用；第二，除了部落內部有教會以外，部落以外的許多地區也充滿著大大小小的教會組織，而這些其他的地方教會組織就可以藉由類似長老教會總會—中會—分會的架構，由部落內的教會將訊息向上傳遞，再藉由這個聯絡管道往其他教會去傳遞，因此當災區內部有缺乏什麼樣的物資，或是需要多少人力支援、有多少人需要安置的場所，都可以藉由這樣的組織架構來達到從部落內部向外部快速傳遞的作用。

長老教會幹部：「教會是快在哪裡？不只是有那三個布農族的中會，我們

還有其他南部的閩南人、客家人的教會，他們是最快的，不用經過一層一層的程序。而且在災害發生時，總會很快就跟各個中會及分會連絡了，在世界展望會跟政府都還沒有到達災區之前，就已經有中會過去了，而且媒體也很快的跟總會做連線，這個動作是非常，非常的快。」(B01)

教會牧師：「那時候第一個接到訊息的就是牧師，教會可以說是部落的中心，大大小小的事情其實都是教會的人在執行，不管是活動，救援，都是教會的人。」(B02)

也就是說，當面臨災害時，由於政府行政系統的運作相對緩慢，而部落內既存的教會系統在一定程度上有彌補的作用，尤其是組織架構較龐大、完善的，例如像長老教會，能夠達到快速應變的防救災目標。

然而，教會系統相較於政府機關而言，所擁有的救災資源還是少了許多，尤其是在物質上的，無論是重機械（如起重機、挖土機等）、通訊器材或各種民生物資等，都比較缺乏，除了既有的數量外，大多只能藉由勸募的方式去取得，並傳遞至災區，因此，行政機關應該和教會系統建立互通的訊息傳遞管道，在災情與預警資訊的傳遞上成立夥伴關係，當教會系統接收到災區的要求時，若本身所具備的資源無法應付，可以立即轉而尋求行政機關的協助，當資訊傳遞較快速的教會系統與擁有較多資源的行政機關能夠順利整合的話，應該能夠更強化災情與預警資訊的功能。不過在莫拉克風災發生時，這部分的整合似乎不是很順利，以區公所公務員的角色來說，在風災發生之時，公所與村里聯絡的主要對口都是以屬於行政系統一環的村里長為主，在針對防救災相關事宜需要與部落討論、協調時，大多僅要求具備政治權力的村里長出席，並不會主動將其他宗教組織視為聯繫的重要管道，反而是村里長因為對於社區內的實際運作情況較為了解，明白教會系統發揮的影響力，因此往往會主動邀請教會幹部，如牧師、長老等作為與政府協商溝通的一員。

長老教會幹部：「在討論時政府單位比較會去找鄉村長，他們沒有想到說，其實一個原住民的社區裡，教會的力量很大。」(B01)

勤和里里長：「通常政府都是直接對村長，不會要教會的人出席，但是對村長而言，長老跟牧師都是在公共事務上對他幫助很大的，或是村長認為在能力上或是哪邊有不足的話也都會去詢問他們的意見跟同意，甚至常常就請他們一起參加會議。」(A01)

雖然村里長會主動尋求教會幹部的協助，然而這畢竟是間接的而非直接，當村里長和教會幹部之間若存在著衝突或意見不合的情況時，很難保證在資訊的傳遞或轉達上不會受到阻礙，當這樣的情況發生時，災情資訊的整合就會發生困難，沒辦法達到快速、準確、暢通的目標，因此，如何建立行政機關與教會系統之間的有效溝通管道，是需要重視的問題。

二、緊急避難與救援

在莫拉克颱風侵襲台灣前，事實上行政機關在接獲氣象預報後，如前一段落所述，已經有預先準備，並成立緊急應變小組等措施來面對，然而由於颱風夾帶的雨量遠超乎預期¹⁰，當桃源區主要的向外聯絡道路台20線崩落或阻斷時，各村里就形同孤島，受困其中，在外界的救援物資與人力很難進入的情況下，第一時間的緊急避難與救援工作就只能仰賴部落本身的防救災能力，而部落本身的防救災能力，在此時即受到相當的考驗。

高雄縣桃源鄉梅蘭村民受困超過七天，身心恐懼，有人嚇到站著睡覺，以備隨時逃命；還有人聽到轟轟水聲拔腿就跑，更有人7天沒睡覺、無法「嗯嗯」。梅蘭村這次飽受風災摧殘，交通、通訊、水電全斷，村內三百多人，擔驚受怕，高醫醫療團隊14日搭直升機，從台南縣歸仁挺進救護，原本要停留三天二夜，後來基於安全考量，昨天提前和部分村民撤離。高醫醫師張鈺堂說，村內等不到外援，很多人生病了，抱怨「土石流好可怕，我已一個禮拜沒睡覺，快給我安眠藥」、「我7天沒上大號、心臟快停了」，一天就湧入上百人求診。

高醫護士賴佩君和蔡凱竹說，梅蘭村地形扭曲，不時傳來土石流及滾滾水聲，有一名老伯伯嚇到不敢回屋內睡覺，「訓練」到能站著睡覺，隨

¹⁰ 詳細降雨量可查閱本文第一章第三節。

時準備逃命。

—聯合報2009.8.16 B1

「梅山、梅蘭、復興三村可能已滅村！」桃源鄉代會秘書白樣昨天表示，政府搶救楠梓仙溪畔的甲仙鄉小林村、那瑪夏鄉，卻忘了荖濃溪桃源鄉；三村共九百多人六天來完全失聯，沒有任何音訊傳出，情況令人憂心。高雄縣長楊秋興表示，甲仙鄉小林村、桃源鄉及那瑪夏鄉逢雨就受創，未來考慮作大規模的遷村或遷鄉。桃源鄉有八個村，梅山村最偏遠，也是台全海拔最高的村落，其餘依序為梅蘭村、復興村、勤和村等。勤和村有承包水利署引水工程的十三名工人被沖走，迄今生死未卜。

—聯合報2009.8.13 A4

村落在交通、通訊、水電全斷的情況下，行政體系的救援在第一時間沒有辦法馬上進行避難及救災的工作，因此各個村落只能仰賴自己，由部落自己進行立即的疏散避難及救災的工作，而在這種時候，教會系統能發揮到很大的作用。

勤和里長：「其實像八八風災那時候，公所沒有辦法過來，颱風一來，因為路斷，公所就沒有辦法上來支援，只能靠教會的，都是動員教會的青年，把里民疏散到我們的活動中心。」(A03)

雖然公所方面可以藉由某些通訊方式(電話或者無線電)與村里長進行對話，以了解部落內目前的情況，如有多少人受困，有多少人因為身體不適的關係可能需要直升機運送，多少人傷亡等災情資訊，然而即便如此，由於道路交通的中斷，要上去這些部落並沒有辦法藉由主要的聯絡道路台20線，頂多只能藉由蜿蜒的山路派人上去，然而這些山路大多是崎嶇小徑，救災很需要的重機械，如挖土機、起重機等無法藉由山路運送上去，而在大風大雨的天氣狀況，行走山路又有很大的危險性，因此外地的救援團隊及器具在很難進入的狀況下，也只能先仰賴村落自身進行緊急救災與避難工作。

而部落缺乏大型機具，僅能依賴人力救援，人力的救援若沒有良好的指揮以及足夠的團結力量，很難發揮效用，這時候其實就展現出部落與非部落的社區型態之間很大的不同，就是宗教組織的力量以及感情較為緊密的生活型態。

教會牧師：「其實在八八風災那一天晚上，大家都在家裡，直到天亮，還

在下大雨，但每一個部落的自救，其實很自然就形成了，那就是原住民傳統固有的生活型態，就是團體，互相幫助，很自然就跑出來。那天所有的年輕人，也沒有什麼打招呼，就很自然地站出來，大家一起來協助，每個部落都一樣，尤其是教會系統，只要教會站起來，大家不用說就會跟上，都是這樣做事的。」(B02)

在這個時候，村里長主要就是跟公所對話，而教會的領導者率領部落內的人進行實際的救難及避難工作，部落內的即時自救模式大概就是這樣運作。

以高中里為例，當時就是由高中教會的理斷牧師擔任領袖的角色，在實際上颶風下雨之前，牧師先把整個部落巡過一遍，看哪邊是需要加強的地方，水溝、水管有淤積不通的即先行清理，等到颶風侵襲後，再帶領部落青年將臨時水源由水溝引到各部落的蓄水池，所以部落就有水可以用了。另外，由於高中里一共有六個鄰，由三個部落所組成，其中要前往第六鄰的美蘭部落還需要過河，在颶風侵襲後，留在那裏的人也因為美蘭部落成為孤島而等待救援，其中還有數名年紀較大、行動比較不方便的老人家，這時候只能用竹子搭便橋，以繩子跟夠大的石頭做固定，竹子不夠長還得用接的，用這種方式才能勉強搭便橋過河，又或者是得找尋其他的便道，才有可能渡河援救¹¹。

理斷牧師：「我們這邊還有一個部落—第六鄰，在過河那裏，那邊也有一些老人，可能也是沒有物資，需要發電機、油、米啊什麼的，可是我們不知道怎麼去，因為荖濃溪太大了，剛好底下有一個吊橋，我們就帶人從這邊走路到那邊，帶米啊油啊，到那邊已經下午了，一路上只能吃路邊的南瓜，我們也是一面走一面拿，帶一點南瓜到那邊，等我們到那邊的時候，老人家都掉眼淚。」(B02)

從這些實例可以看出牧師在第一時間的緊急避難及救援工作當中，扮演著相當重要的角色，尤其是當村里長需要處理許多繁雜的行政事務時，牧師的協助與領導能夠適時的分擔村里長的責任，使村里長能夠專心在救災的行政工作上，可以不用在實際的執行工作上花費比預期更多的心力，畢竟村里長一人能力有限，

¹¹ 本段內容由牧師及其他高中居民的訪談綜合而成。

若全由村里長擔任主要的領導角色，對他們而言是相當大的重擔。

桃源區社區營造員：「因為我們牧師是很愛走山上的人，所以那時候他就是帶隊的人，像里長一樣，不過里長可能大都是在國小那邊做行政工作，實際的行動幾乎都是由牧師來帶隊。」(D01)

由部落內部自己進行緊急避難及救災工作的另外一個優勢在於，因為部落位於山地，在地形地勢上比起都市而言，更為複雜、崎嶇，尤其以桃源區而言，位居深山，若不是長居於當地的人，很難熟悉當地的地形，在主要道路台20線還暢通時，這樣的不熟悉可能還不會造成巨大的影響，然而正因為聯絡道路中斷，在只能行走山路的狀況下，如果對當地的地形不熟悉，不但很難達到緊急救援的目的，反而常常使外來的救難人員自身也陷入險境。

里幹事：「有的人就很會竄啊，竄到山上找不到，國軍來找也找不到。」(C01)

桃源區公所民政課員：「像八八風災就很明顯，要去搶救我們都是仰賴當地的義警義消或軍人，他們對地形地貌比較熟，比如說這段路不通，那我可以從那裡去繞，然後連結到那個部落把人搶救下來，相對我們這種完全沒經驗的人來講話覺得說，沒有路了怎麼辦，可是他們就能找到別的方法。」(C02)

在救援階段時，在地知識發揮了很大的功用，對地形地貌掌握程度的差異，成為了外來救援團隊與在地居民之間最主要的差別。在這種情形下，外來的救援團隊可能在某些狀況下，不但沒有辦法提供有效的支援，更不好的是，這些外來的救援團隊反而成為當地居民進行救援工作的累贅。

理斷牧師：「我陪伴那些救援大隊要過河，他們雖然有訓練，但他們對這個土地的地形地物比較不了解，我反而很擔心他們會在這個地方受傷，跑來跑去的過程中我覺得他們很危險，因為他們都不熟悉，他們雖然有訓練，但沒辦法應付大自然的變化。我們獵人要爬山，不用帶任何的器具都可以，他們的裝備太重了，他們有工具，但在整個救援當中其實也沒有發揮很大的效用。」(B02)

就如同上述所說，在不熟悉地形地物的狀況下，擁有足夠救援裝備的外來救難人員在救援的效率上，常常不如熟悉當地地形的原住民，這也更強化了部落需加強自身防救災能力，而非單方面的依賴外來力量的重要性。有許多居民表示，外來的救難人員帶來最重要的貢獻大多在於重機械的使用，然而在災害發生初期道路還中斷，重機械沒辦法運入的情況下，這些外來救難人員的重要性並不如由在地的宗教組織及居民形成的救難模式，而這種在地救難模式常常需要仰賴著教會領導者如牧師、長老的帶領，這也是教會系統發揮的功能在這個部分值得重視的原因¹²。

三、物資及善款分配

颱風侵襲時，在人員的緊急避難及救援工作進行的同時，對於處於災區的居民而言，由於山上的交通、通訊中斷，不知道要花多久的時間才能復原，在可能需要長期抗戰的前提下，日常生活所需的水、食物、甚至藥品充不充足就成了相當重要的問題。

在風災發生時，桃源區各里原先大概都存有一點物資可供使用，然而因為事先沒有預料到道路受損的狀況這麼嚴重、交通中斷的時間這麼長，因此在數量方面如果僅靠自己事先預留的部分，是沒辦法撐太久的。

里幹事：「事情發生後，交通都中斷了，你要從外面送過來，就是進不來，比較慢，還要用直升機，所以各里他都有一個防備災的倉庫，數量不多，但是暫時可以，等外面的救援物資再進來。」(C01)

當自己預留的防備災物資只能夠撐短暫的幾天時，其實大部分都得仰賴外界的援助，這些所謂的外界除了行政機關、既有的宗教組織外，尚包含了大小

¹² 若對本段所描述的救難過程細節有興趣做更多了解，可觀看高中里居民黃曉玉所剪接製作的影片〈我愛高中村—八八風災紀錄〉<http://www.youtube.com/watch?v=MDMwt63nWFU&list=UUySFt0cjVdsqDdj6ZCDp0Ug&index=123&feature=plcp>

的慈善團體、各種非營利組織，再加上當時新聞媒體以及社群網路的串聯及消息傳遞，也有很多以個人名義進入的物資。而這些物資最主要的發放方式大多是藉由里長，由里長那邊提供戶籍名冊，只要戶籍在這裡就會發出，並以優先發放給年長、生病或單親、清寒的家庭為原則。

勤和里長：「我這邊政府來的物資主要是社會局，由我這邊統一來發，不管你現在在哪，只要你戶籍在我這邊，我都一樣會發給你，但大部分都是先找單親的、或比較年長的、生病的，幾乎都是先給他們。」(A03)

不只是社會局與區公所物資而已，其他的非營利組織，像是世界展望會，據里長所述，也同樣是由世展會那邊準備東西，而里長把名冊交給他們，世展會才會去發物資。也就是說，在分配物資上，負責社區內最主要的對外角色，就是村里長，里長需要能夠掌握地方的情況，有多少人、缺乏什麼東西，大都是交由村里長將這些資訊統整並傳達出去，而外界想要將物資分配到地方時，常常也是得經由村里長那邊去做配發的工作，這當然是因為村里長畢竟是民選的，且屬於行政體系上的一環，藉由村里長來發放，原則上會比起交由其他社區內的領袖人物來發放還來得具正當性，教會系統在這個時候大部分是扮演著里長協助者的角色，協助村里長統整資訊或協助執行發放的工作。除此之外，教會本身也擁有物資，以長老教會來說，在災害發生時，因為災情的傳遞及動員的速度較快，能夠以較快的動作去募集其他非災區教會的物資，以及動員教會的人力去協助災區，雖然教會系統擁有的物資並不代表一定會發放給整個部落內的（包括其他屬於不同宗教組織的）人，然而在提供物資的量及速度上，教會系統還是能夠提供一定程度的幫助。

然而從九二一大地震以來，物資的分配往往是造成社區分裂的主因之一¹³，

¹³ 例如全國成(2000:56-57)在〈九二一震災對災區原住民的影響與救災措施的省思〉當中即說：「民間救援力量爭先恐後地進入山區，提供物資、金錢，但也衝擊了社區內原有平衡的組織結構；原本社區中各層級之民意代表及各教派領袖牧長，這些社區精英份子運用自己原有的社會關係、資源人脈，引入各類之救助資源……傳出民意代表之樁腳把資源優先分配於支持之選民、有一些教派牧者把資源分配給自己的信眾，形成各級民意代表各顯神通、暗中較勁，社區教派為鞏固信徒，偶有出現抱怨資源分配不均。社區內原本和諧之組織經過震災後，出現明顯的分裂危機。」

在報章雜誌中也時常可見類似的報導。遭遇莫拉克風災侵襲的桃源區也同樣在物資及善款分配上產生了許多複雜的問題，因而造成部落分裂的情形，這些問題將在下一節當中詳述。

貳、災後復原

在經過立即的災時應變階段後，再來即是復原階段的工作，本段落在復原階段當中，將探討在災民安置及心理復健工作當中，教會系統發揮的作用為何。

一、災民安置

在災害發生後，除了因交通中斷，被受困在山上的居民以外，其餘疏散下山的民眾大多被安置在政府安排的場所，當時南部災區的民眾大部分都被安置在陸軍官校、岡山榮家、工兵學校以及國軍的鳳雄、仁美營區等五個地方。而桃源區的災民在災害發生之初，是先被安排在較近的旗山指揮中心，再被分撥到各教會，過了幾個禮拜後，才被安置在陸軍官校及仁美營區。在莫拉克風災當中，其實原先並沒有料想到會帶來這麼大的傷害，因此在安置場所的選擇跟準備上，沒有辦法收容這麼多人，例如以當時另外一個及時安置場所佛光山來說，光是大禮堂就擠了一千多人，而且大禮堂畢竟是屬於比較簡陋的即時安置場所，原先就不是設計用來住人的，沒有隔間、沒有隱私，一切從簡。

原民會副主委：「佛光大禮堂竟然睡了一千多人，表示政府安置有問題，那雖然也算是安置，但就是睡地板，很簡陋。」(C03)

為了解決這種缺乏安置場所的困窘，當時有很大部分的居民先被安置在高雄旗山之後，在被轉到在各個教會裡頭。最大的原因當然是因為信仰基督教的居民

這段話生動的描述部落為了爭奪有限的物資所產生的衝突。

占了很大一部分，從居民的角度來說，相較於其他地區有些信仰基督教的災民被安置在廟宇來說，教會是比較熟悉的場所，再加上遭遇災難時，除了外在的復原重建外，災民受到心靈創傷的療癒也相當重要，對於有宗教信仰的人來說，在熟悉的場所進行宗教活動有助於這方面工作的進行。

原民會副主委：「我覺得當時政府在規劃整個避災的量沒有想到要應付八八這麼大的災害，所以初期有安置在廟宇，剛開始還好，久了就不好了，會影響到自己原有的宗教生活，都待在廟裡，一直敲鐘啊，聽久了頭開始會痛，奇怪啊。」(C03)

雖然以上的講法可能是帶些誇大的玩笑意味，但是也表現出在安置場所的選擇上，宗教信仰的不同對於災民的心理也會產生不一樣的影響。而另外從收容教會的角度來說，由於彼此之間有共同信仰，在感情的連結上會較為緊密，對於需要長期收容災民也比較不會有抗拒排斥的心態。因此，當時這些有信仰的災民在進入旗山指揮中心之後，各教會的議長、副議長或是其他的幹部就開始和政府進行溝通，說有哪些山上下來的居民是屬於自己的教派的，之後就可以依照這樣的區分將災民安置在各個教會當中。

居民：「在安置的時候教會就有他的功用，有很大的功用，因為中會裡面所有的那個幹部比方說議長、副議長或是其他的幹部，他們跟政府聯絡，說現在要下來的居民都是基督教，所以他們接收來旗山以後，各個都撥到各教會裡面。」(A01)

桃源區社區營造員：「可能是因為我們都是基督徒，所以他們就特別把我們安排在教會，也有人就是被分在廟那邊。」(D01)

可見對於災後安置工作而言，教會所發揮最重要的功能就在於分散政府收容安置場所預先設想不足而有所缺乏的壓力，使災民更可能依照自己的意願去選擇比較適合自己生活習慣及宗教信仰的安置地點，能夠降低待在陌生地方的不安感。

二、心理復健

災後的復原，依美國聯邦緊急災害管理總署（FEMA）的定義中指出，大致上有公共設施與維生系統的回復、住宅重建、產業復興與振興、都市基礎設施(建物、道路、橋樑等)的重建以及心理復健皆屬於這個階段的工作。若更加仔細區分，其實就是外在設施的復原以及災民的心理復健兩個部分。在外在設施復原這部份上，最主要的執行者還是在政府，也就是行政機關這邊，因為外在設施的重建無論是在資金、器具或人力需求上，都需要耗費很大的資源，而這部分很難仰賴宗教組織或是單獨的非營利組織去執行，也因此就這部分來說，教會系統並沒有辦法分擔多大的責任。

桃源區民政課員：「如果像是硬體上的重建，我覺得民眾還是大部分仰賴公部門啦。」(C02)

雖然在外在設施重建上教會系統不太能夠著力，不過就心理復健上，教會系統對於原鄉的影響力，卻遠超過政府機關及其他慈善團體所能給予的。

宗教部分最主要的幫忙當然還是心靈上的，因為人民害怕，就會去找宗教的慰藉。(C02)

當遇到災害時，無論是被困在山上或是被疏散至安置地點後，教會的宗教活動對於災民的心靈安慰都有很大的幫助。例如根據高中里的居民口述，在風災剛發生時，有一天晚上，居民還沒有撤離，就聽到警車一直在旁邊廣播，說山上有一個堰塞湖潰堤了，還說寶來已經被淹沒了。在發出這個訊息後，就要求所有居民撤離到比較高的地方，因為寶來距離高中很近，大家聽到這樣的訊息，心裡都非常慌張，再加上那時候沒有電力，在沒有電燈的情況下，這種恐慌的心情更容易渲染。後來全部的居民都聚集到教會前的廣場，除了靜靜等待外沒有別的辦法，這時候教會的青少年團契就開始唱詩歌，在那個當下，除了激勵大家不要害怕以

外，也使很多人不再處於惶恐的狀態，讓心靈上有些寄託。¹⁴

除了這個例子之外，在註12所附的影片連結當中，也可以見到當這些部落的原住民遭遇到困難的時候，常常得藉由宗教信仰活動(如吟唱詩歌、禱告等)來降低恐慌的感覺，在精神上有所依靠，本研究當中的許多受訪者都有類似的經驗與感受。

居民：「心靈上的安撫是要由教會，教會的話就是安撫心靈上的創傷，來做一個祈禱。」(A01)

耆老：「那時教會有做輔導，都靠牧者這樣輔導。」(A02)

里長：「說難聽一點，那時教會現成的物資不夠啦，沒有辦法直接給你太多實質的幫忙，最重要的是心靈上的依託。」(A03)

前社區營造員：「教會部分的話，我覺得心靈關懷這部分，雖然不是實際防救災的部分，卻是當時候很重要的寄託。」(D03)

這些心靈安撫的工作不只是存在於剛遭遇災難時，而一直延續到之後的安置，甚至是重新回到山上以後，例如當外地各種不同的教會組織開始進入之後，有很多不同的教會團體會到各個安置地點對災民進行宗教活動，例如吟唱詩歌、分享見證、或帶領禱告等；等到回到山上居住了，固定的參與教會活動又成為這些居民在精神上的主要依託。而這樣的功能對於原鄉社區來說，大概也只有宗教組織能夠提供，村里長跟社區發展協會沒有辦法達到這樣的功能，也因此更強化了教會幹部有別於這兩者的獨特性，而牧師跟長老也可能藉由這樣的角色功能發揮，讓自己在社區的影響力更大，成為更具力量的政治領袖。

原民會副主委：「我那時候也看到說，居民在避災之後，不管是被安置在廟宇、教會或營區，在這中間，心靈的陪伴、宗教、牧者的角色很重要，甚至也能夠成為一個很重要的意見代表，牧師會收集這些意見，帶領他們討論政策的問題，變成一個很重要的政治領袖。」(C03)

¹⁴ 整理自訪談 D03。

參、災前減災與整備

在災前減災與整備這一個階段，主要的工作就在於藉由持續進行減災的措施，來減少災害發生的機率，降低未來災害發生時所造成的影響，並在災害可能發生之前做好準備，以降低災害帶來的衝擊。這些工作在莫拉克風災發生前乃至於風災過後都相當重要，如果能夠確實有效的執行，將能夠有效的降低災時應變及災後重建所需要耗費的資源，防範於未然的重要性並不亞於災時應變。然而由於整個媒體跟社會關注的焦點大部分都會放在災時緊急救援的部分，因為直到那個時候才有實際的、顯著的傷害顯現出來；比起災前的預演與整備狀況，那些較具戲劇性及報導性的災難情節更能夠吸引輿論的目光，因此災前減災與整備的工作，在莫拉克風災發生以前，相較於災時救援、災後重建而言，似乎沒有得到應有的重視。

居民：「就關於這個宣導說如何做那個防災的這個動作，在還沒有發生之前好像還沒有聽說過有這樣的一個防災的演習或是說其它的...。」(A01)

甚至於有很多村民表示，自己從未參與，也沒有聽過村內曾經舉辦相關的減災、防災措施，即便是有聽過的，也認為只是做做樣子、虛應故事而已。在災前沒有確實準備的狀況下，就是導致這些居民在災難發生時無所適從，對於避難路線、相關替代道路，危險潛勢區域都一無所知，也造成當時災時應變的一片混亂。對於居民來說，最起碼要知道的是，雨量到多少要開始撤離、災害來襲時的避難動線是什麼、避難屋或收容所在哪裡、物資的儲備是不是足夠等，這些都是居民在災難來臨之前應該要有的基本準備工作，而看到莫拉克風災來臨時居民混亂的情況可以了解，在這方面的準備真的相當缺乏。

比如說遇到颱風，水要淹到村莊，那我們要往那個方向，要往哪裡會比較好，都沒有說明，大家都亂七八糟的，所以那時候就變成大家慌起來的時候都不知道要去哪裡。(A01)

幾乎都沒有說哪邊比較容易土石流或是颱風來後哪些地方不要去，大部分都是等到事情發生後才處理有沒有。(B01)

為了解決這樣的困境，在莫拉克風災侵襲之後，災前減災與整備工作開始得到比較高的重視。一方面當然是行政機關本身有所自覺，另一方面則是當地居民在實際經歷過這樣的大的災難之後，對於遇到類似狀況的預防，更有參與的意識和行動的動力。

原民會副主委：「八八風災前參與度比較低，之後參與度比較高，風災後我有發現部落居民的防災意識有提高，我舉個例子，那時候要做強制撤離，民眾配合度很低，部落警察執行這部分也盡量以不擾民為原則，八八風災後，連續幾次豪大雨，我們族人，他們很快的主動收一收就去政府指定的安置點，所以這種災害預警的觀念都提高了。」(C03)

暫且不論執行的效果如何，可以確定的是，災前的減災預防及整備工作在莫拉克風災過後得到了更多的重視。其中涉及到物資整備的部分，在社區當中主要還是交由村里長去負責，在桃源區當中，每個里有預備的物資儲存倉庫，裡頭主要是擺放著由社會局所提供的物資，等到災害來臨時再執行發放的動作。除了物資上的整備之外，災害防救的相關知識跟技能大多得仰賴外部的協助，由於這些工作常常需要高度的專業知識以及足夠的資源，因此主要的執行單位大部分都是交由非營利組織(如紅十字會)或是區公所來主辦，而里長、社區發展協會以及教會系統大部分是扮演著協助的角色，例如區公所或紅十字會需要辦理防救災的相關課程，主要都是透過聯繫里長和社區發展協會的方式來做宣傳的工作。

教會系統在原鄉內有足夠的動員力量，而且成員彼此之間有較大的凝聚力，若能夠藉由教會系統和政府單位或非營利組織之間的結合，將可能使這些預防整備工作取得更好的成效。就桃源區居民表示，對於一些民間舉辦的防救災課程，很多居民其實都沒有太大的參與意願，造成這些課程及訓練很難推行，但如果是藉由與教會合作的方式，例如在教會每週固定的禮拜時花一些時間宣傳，或是將活動直接在禮拜之後來舉辦，民眾的參與程度往往較高，而且也會更加投入。

像消防局、警政署或紅十字會，都會在教會禮拜過後，跟牧師借點時間做宣導，或者是要辦什麼活動，也是在教會要報告事項的時候提出來。(D01)

像這樣與在地的教會系統做結合來進行防災工作及防救災知識的傳播，在莫拉克風災之前是比較缺乏的，導致於這些活動的參與者常常只有村里長或發展協會理事長等社區內比較有力的人士，而無法更深入在地民眾，達到全民防災的目標。

事實上，在桃源區當中，有許多固定且持續運作的宗教組織，這些宗教組織常常有固定的聚會場合以及討論各項議題的時間，這樣的時間與空間對於防災工作及防救災教育的宣導都是值得妥善利用的，因此不管是行政機關或是各個非營利組織，都應該注意到這一點。

長老教會幹部：「譬如說如果有防災知識教育宣導之類的，其實在禮拜的時候，因為大家都會到，在那個時候如果有辦法派人來演練或演習應該會比較好，但是以前好像都沒有，政府或慈善團體主動是最好，教會就來配合這樣。」(B01)

另外值得注意的是，有許多居民對於外來的專業團隊教授的防救災技能以及提供的設備信任度沒有這麼高，進而影響到參與的意願。像前面有提及的，救災當時，就有人認為那些救援團隊所使用的救援方法並不適用於山上的地形，或者是救災器具的操作方式及增加的重量反而添增了救援的困難度，對於這些居民而言，他們反而比較願意利用他們的在地知識去進行防救災工作。

教會牧師：「其實我覺得他們是自我感覺良好，真的碰到問題時不是這樣做的，我看他們在訓練當中跟我們大自然環境是不協調的，有的部分是你可能不能用到繩子或工具，用不到。像上次我們在救難當中，如果依照他們的原則，那都是不能過的，他們可能得靠繩槍才能到對面，但沒有人可以做得好，原住民就可以做得好，他們還沒來的時候其實我們早就搭便橋了，我們就砍麻竹搭橋，可是消防他們不會做這個動作，但我們原住民做的出來。」(B02)

不過這並不是說這些外來團隊的救援方法是不好、不堪使用的。以桃源區最主要在進行防救災技能與知識傳遞的組織—紅十字會來說，他們所教授的這些內容是歷經過很多不同的救援經驗修正而成的，就防救災技能與知識的專業程度上而言，的確是能夠經得起考驗的。

勵馨基金會成員：「就防備災這種東西，我覺得不管是用自己的生活模式或是怎樣去看待，至少人家是專業的，而且透過很多經驗累積的，可以提供我們一些想法或參考。」(D02)

只是對於社區防救災來說，以往的專業團隊習慣以單向座談的方式進行防救災知識傳遞的工作（詹桂綺，2003：107），然而若居民能夠透過專業的協助，以意見交流或是研討方式，讓專業團隊能夠綜合社區過往的災害經驗，以及在地地的相關知識，來提出更適合社區的災害防救方式。這樣不但可以使這些防救災知識或技能更能應付在地的地形地貌，社區居民的參與意願也會更高，能夠更強化災前的減災與整備工作。

肆、小結

本節從災時應變、災後復原以及災前減災及整備來討論原鄉的社區運作模式及教會系統能夠在整個防救災工作當中發揮什麼樣的作用，以及有哪些優勢可供利用。在災時應變階段，教會系統能發揮作用的有一預警及災情資訊的快速傳遞、擁有以在地知識為基礎的緊急避難與救援功能、一定程度的物資及善款分配能力；在災後復原階段，有提供災民適當的安置場所及有效的心理復健；而在災前減災與整備的部分，則是能夠提供適合的活動場所供行政機關及外來團隊來運用。

第三節 教會系統於防救災工作中產生的問題及困境

在上一節當中，分析了原鄉的社區運作模式以及教會系統在防救災工作當中能夠發揮的功能和優勢是什麼，然而這樣的模式以及教會系統並非完全沒有產生問題，除了在報章雜誌上常可見到關於山上災區各項問題的闡述外，在本文的研究過程中，也看到了許多問題，該如何去面對並改善這些問題，乃是原鄉防救災工作的執行能否持續進步、完善的關鍵因素。

壹、分權及代表性產生的弊病

在第一節的分析當中，可以了解桃源區各里的決策領袖大概有里長、社區發展協會及教會的領袖人物，這與以里長為主的行政運作模式最大的不同就是決策的權力較為分散。當里長自己也具備教會幹部的身分時，由於具備重疊性的身分，能夠使得社區的決策權力較為集中，不過無論如何，與單獨的里長決策運作模式相比，依然是較為分權的。在災時的緊急應變上，這樣的分權所可能造成的負面影響就是容易造成決策上的混亂，如果在災前沒有事先協調好，在災時的緊急應變上就會產生很多不同的聲音，村里長有一個決定、發展協會理事長又有一個決定、教會牧師也有不同的意見，這可能會使得面對災難的緊急應變速度降低，而且也造成與行政系統之間協調的困難。

原民會副主委：「如果談到防救災的話，對社區角色而言，原鄉的意見領袖們確實有直接或間接去影響，但防救災系統最後就是一條線的，所以最後還是得回到行政系統，而行政系統主要是跟里長接觸，這些意見領袖在參與過程中再提供意見。」(C03)

也就是說，行政系統和原鄉之間的主要協調與聯繫管道還是藉由里長。如果社區的決策權是較為集中的，那在遭遇到少數的不同意見或想法時，里長有比較

大的力量先去將這些意見暫時統一或壓制住，以換取緊急應變的快速；但是當原鄉內部的領導力量是較分權的，沒有一個擁有足夠權力的人能夠化解紛爭，那里長就會陷入無法決策的困境，光是在協調與溝通上就得花費很多心力，如果里長和社區發展協會理事長、教會之間的關係本來就不太和諧的話，這樣的困境就更明顯，這對於講求速度、和時間賽跑的防救災工作而言，這種心力與時間耗損無疑是會降低效率的。

在桃源區當中，這樣分權而造成決策的困境可以在目前已區分為三個居住地的勤和里中清楚地看見。在2009年風災發生不久後，當時勤和里的原址經政府相關單位勘查後被列為危險區域，沒辦法住人，使得村民在短時間之內沒有辦法回到部落去居住，這時候產生了幾個選項：第一、遷村，由政府另外提供較為安全的永久屋讓居民遷移；第二、居民先安置在中繼屋生活，等到過一段時間的復育，以及對原址做相關的補強措施後，再行重建勤和里。

第一個選項對於當地多數的原住民來說沒有辦法接受，除了那已經是居住了許久的家園外，遷村對於整個部落的文化傳承、乃至於生活習慣都會帶來很大的影響，因此當時多數人都不願意搬離自己在山上的家鄉，而傾向於第二個選項—先安置在中繼屋，之後再行重建並搬回原址。

後來仍有少部分的人選擇第一個選項，原因就在於「遷居補助金」的發放，所謂「遷居補助金」，是當災民因為房屋不安全或毀損而必須搬出去時，可領取一人三萬元，一戶最多十五萬元的補助金，當時有23戶因為領取了遷居補助金的關係，因而簽署同意遷移至杉林鄉慈濟大愛村永久屋的意願書，這也引發了勤和里內部的分裂危機¹⁵。

發生了這樣的意見分歧，當時的村長不但沒有足夠的力量使村民達成共識，鄉民代表甚至說出「我不要這個村是分散的，要遷就是整個村，不遷就是不要遷，這是我一個原則。¹⁶」這樣的重話，還造成接下來整個村子的動向不明，僵持在

¹⁵ 數據出自康椒媛〈安全不安全？拉扯中的勤和村〉，2009年10月23日，莫拉克新聞網。

¹⁶ 來源同註16。

那裡，無法盡快確定下來。

這樣的僵持情況一直到當時高雄縣原民處與寶來附近的地主協調，並取得了稱為「樂樂段」的土地供重建之用以後，勤和居民多了除遷去大愛永久屋以及留在原址重建以外的第三個選擇，才得以趨緩。樂樂段離勤和原址的距離並不像原址與大愛村之間這麼遙遠，等於是在遷走與留下之間多了一個緩衝的區域，而這個樂樂段也在2012年的4月23日正式落成並可供居住¹⁷。

雖然這樣的僵持情況目前看來有稍微趨緩的情況，不過事實上這表現出來的是更分權的社區形成了，因為目前勤和里居民等於是分居在三個地方—原址、杉林大愛村，以及靠近寶來的樂樂段，雖然都還是屬於勤和里的管轄範圍，但在地理上已經產生了距離，社區發展協會也因此而分為好幾個。勤和原本在桃源里當中是族群及宗教信仰較為單一的地方，卻也因此而產生分裂。

教會牧師：「勤和原來有很多優勢，單純的布農族、單純的教會，小小的部落反而做事比較可以做得起來，到現在像勤和這樣小小的還分成這麼多，什麼樂樂段重建協會、勤和重建協會、又是社區發展協會的。」(B02)

發展協會理事長：「我們這個村莊分三個地方的時候，真的意見很多，說難聽一點，只要碰到就會一直說你們那邊的不好這樣。」(A04)

這樣的分裂更是造成村里長管理的困難，原本只有一個部落的範圍，突然變成橫跨勤和、寶來、杉林鄉的廣大區域，就里長的角度來說，除了要花費更多的心力之外，對各區域之間的關心程度也變成了需要斟酌平衡，不能顧此失彼，否

¹⁷ 這樣的永久屋政策對於原住民而言，究竟合不合適，可能還需要觀察更長一段時間以及持續的討論才能慢慢釐清，其中可能產生的諸多問題與困境並不是本文著重的重點，例如其實有不少居民認為自己在當時遇到災害的恐慌狀況下，急於要他們簽署遷居同意書，很容易讓他們做出後來覺得並不妥當的決定，尤其是永久屋政策採取的以屋換屋（搬至永久屋後需要放棄原先山上住所的所有權）、以及需要將戶籍由原鄉遷出等，更讓很多遷移至永久屋的人感到後悔，卻無法改變決定。本文其中一位受訪者的說法就說出了類似這種遷移永久屋後所產生的弊病：「如果永久屋不是在原來生活的區域附近的話，年輕人就算了，對一群在部落生活數十年的人而言，真的太辛苦了。你去永久屋看看，整個就業輔導和媒合，這些人都沒辦法，不是說公司不要，但有時候就是說，他們沒辦法習慣那樣的生活模式。以前在部落做農，夏天可能早上五點就出門了，十點回來休息，十一點煮個東西睡個午覺，兩三點比較涼了再去田裡做到天黑，六點回來煮晚餐，有時候跟鄰居聊一聊，喝點小酒，隔天慢一點起來，他們就是這樣生活的啊！你讓他們八點去工廠，十二點休息，一點半再去工廠，五點下班，要很長一段適應期，沒這麼簡單」。

則便會遭受批評，勤和里長就時常開玩笑說「我可是全台灣轄區最大的里長」，乍聽之下會以為是自嘲的玩笑話，但仔細想想，實際上好像也是這麼回事。

區公所民政課員：「就整個行政區塊來講，我一個里長，我要顧本部落的、樂樂的，還要顧杉林大愛，就里長的角度來講，他會覺得說我一個人，我還要跑三個地方，他一定會有抱怨，會覺得說我勤和本來小小的一塊，現在分散成三個地方，如果說我們去照顧他們，其他兩個地方的人都會講話，我也是勤和人，為什麼只照顧他們啦，只因為我被迫要遷到大愛跟樂樂段，其實里長也是很矛盾啦。」(C02)

像這樣因為分權所造成的意見無法整合，除了對於里長會有影響之外，這些衝突也有可能被帶入教會系統之中。也就是說居民們可能會將政治上的衝突帶入宗教活動當中，當這樣的狀況發生時，分權的狀況會更加嚴重，而且也可能會使教會系統在防救災工作原本能夠發揮的功能打折扣，甚至於還產生了負面的影響。

勤和里長：「就是不管在社區上的互動或是宗教信仰都分成三個小團體，大家都有意見，所以剛開始我們教會也是很亂，也是分三個派，現在過了兩年之後大家是慢慢比較冷靜下來了……宗教信仰不能跟政治立場連結在一起，信仰歸信仰，社區的行為不能影響到你對教會的信仰。其實那時候衝擊真的很大，當初剛發生的時候我們上教會也不在一起，就算看到你都好像不認識你。」(A03)

當社區乃至於教會都產生這樣的衝突狀況時，可想見的是，前一節所敘述的那些教會所能發揮的防救災功能都會受到影響。簡單的推論就是，當村里長、發展協會的力量沒有辦法去影響到大部分甚至全部的居民，而教會本身又產生分裂時，又怎麼去期望這些防救災功能發揮到原來應有的作用呢？

在社區結構當中，除了分權化之外，另外一個可能發生問題的就在於代表性。當一個社區裡頭主要的領導者有里長、社區發展協會、及教會的時候，一個居民的意見表達能否去影響社區決策，往往取決於你與這些領導者的關係為何，舉例來說，如果你本身是發展協會的幹部，平日又參與教會事工，與村里長的關係良

好，那麼在公共事務的決策上，你的意見或參與所能夠發揮的影響力絕對會大於沒參與教會跟發展協會的那些人。以村里長來說，由於他具備民選身分，屬於行政系統的一環，是全社區的居民選出來的；社區發展協會的性質也類似於里長，所代表的群體也是全體社區的居民，這兩者在代表性的意義上應該不會有太大的偏差，但是教會系統就不一樣了。雖然就公共事務的決策上，教會並不是不能以社區全體的公共利益為考量，但是就代表意義上，教會系統所代表的畢竟還是以教會的成員為主，教會的意見並不能代表全部社區居民的意見，如果教會系統對於地方的決策影響力很大，甚至於能夠和村里長相提並論時，除了村里長會被分權以外，也有可能產生不公平的情形。

在桃源區當中，由於大部分的居民都是信仰基督宗教，基督宗教的教會系統在社區內的影響力也大過其他宗教，結果使得社區內的決策權常常是受到教會主導。雖然由教會主導，並不一定是壞事，不過即便是教會系統的成員，都會因為參與教會活動的意願高低以及接近組織權力核心的遠近不同而影響力有所消長，更不用說那些不屬於教會系統（例如信仰佛、道教或其它民間信仰）的或沒有宗教信仰的居民。對於這些不屬於教會系統的人而言，能夠影響公共決策、表達自身意見的管道可能就已經少了一個，當自己沒有辦法表達意見、不具有影響力時，這種缺乏政治效能感的居民在參與公共事務上的意願當然會越來越降低，最極端的狀況就是，社區內的公共決策權都被教會系統給壟斷了。

區公所民政課員：「因為我們這邊基督教跟天主教的人數比較多，像部落的會議或活動，里長大部分也都會請教會去做協助，就變成說我不是屬於這些教會的，不知道該怎麼表達意見。像我們桃源就很明顯，因為有漢人，也有道教佛教，但像是射耳祭，他就沒有辦法去參與。這也是我們應該去省思的問題，雖然這邊大部分是布農族，但這些人的意見也應該要被重視到，防救災工作的參與度也很低，他們會覺得自己在這個區裡面是弱勢，而且是不被重視的。」(C02)

就如同上述的訪談內容所說的，當教會系統的力量大到足以主導社區內的事

務，其他不屬於教會的居民對公共事務的意見表達管道只剩下村里長及發展協會時，參與的意願就會越來越低。就防救災工作而言，因為也屬於公共事務的一環，所以也會看到類似的情況。在災時應變階段，由於情況較為緊急，又往往涉及生命財產安全，所以居民較能夠團結起來面對災害，但是到了災後復原重建乃至於預防整備，這種缺乏政治效能感導致參與低落的情形又會顯現出來。如果防救災工作的目標是希望能夠讓全體居民都能夠配合、參與，那麼這樣的狀況的確會很直接的影響到這個目標的達成。

除此之外，教會系統在社區當中主要扮演的角色雖然是一個有影響力的協助者，但是就意義上而言，教會畢竟是宗教團體，而不是像里長那樣負有社區內行政責任的，因此當教會系統的影響力很大，過度去主導社區公共事務的時候，就會有宗教去影響行政的質疑聲音出現，當這種質疑聲音越大時，社區內部就更容易產生衝突，而不容易團結起來。

我認為宗教團體應該是中立的，如果牧者加了太多自己的主觀意識在公共事務當中，我覺得說你自己認同自己就好，但不要搞成像是宣導教義這樣，我覺得不太妥，每個人有自己的理念，不能說你是教會的牧者，就試圖去影響別人。聽說有幾個牧者會這樣，聽說啦，像某個教會現在就有分兩派，里長是哪一派的，另外那一派的就不會支持。如果舉辦全區性的活動，可能另一派裡面有人想參與，就變成會受限制，如果我去的話其他旁邊的人就會說你幹嘛要去。(C02)

受：我們教會像牧師是頭嘛，還是行動聯盟的長官，所以有人也會對這樣的身分有質疑、反彈啊之類的，質疑說你是牧師你還做這個。(D01)

一個社區中公共事務的主導者若常常遭到類似的質疑，想當然的，他在推動公共事務時勢必會遭受到比較大的阻礙，對於防救災工作來說，自然也是如此，這種分權及代表性所衍生出來的問題，在許多原鄉當中都可以看到類似的情形¹⁸，這也是當教會系統的力量能夠主導社區事務時所可能衍生出的弊病。

¹⁸ 例如在《八八風災口述史》一書當中，就有多位不同地區的訪談者提到與本文所述類似的困境。

貳、教會系統發揮的力量常受到領導者影響

在上一節當中，可以看出教會系統在防救災工作當中，時常可以發揮協助甚至於主導的功能，然而這樣的功能是否能夠順利發揮卻往往取決於教會領導者個人的特質及能力，既定的行政系統很容易受到效能發揮不穩定的教會系統所影響，使得防救災工作的執行成效受到影響。

在桃源區當中，就有很多實例可以證明這一點。以之前提到過的高中里來說，高中教會的理斷牧師由於平日就熱心參與公共事務，對於在地的地形地貌也很熟悉、具備足夠的智識，又是社區當中主要的政治領袖之一，因此無論是在災時應變乃至於後續的相關工作，牧師都能夠發揮積極而正向的功能，雖然有時候也會因為身分問題而遭受到質疑，但大致上而論，高中里就第二節所述的那些功能而言，是發揮得不錯的。

當然還是難免會有衝突啊，不過就是順其自然啦，大家的溝通狀況都還算不錯，也會互相配合。(D01)

部落的需求我會透過教會的力量關注他們，變成說這個部落對長老教會有依賴性，也非常尊重長老教會。(B02)

相較於高中里的情況，有些里的運作情形就沒有這麼順利了，除了教會系統可能會跟其他領導者產生衝突外，教會內部也同時產生不信任感，進而導致整個社區分裂的狀況，在本研究的訪談過程當中，就得知目前有教會一分为二，其中一層樓是一派，再上去一層樓又是另外一派，這兩派不只平常進行禮拜是分開的，連各項社區相關事務的討論也都是分開的，彼此之間涇渭分明。

還有另外一個教會也是如此，打從風災發生，一直到之後的安置工作，教會成員及牧師之間就因為溝通不良而屢屢產生衝突。當地居民表示，在風災發生後，牧師就一直跟教會索取薪俸，然而因為風災發生期間會友大都沒有工作，沒有餘力做慣例上的奉獻，而教友們認為牧師有總會那邊發放的薪俸，雖然不是很多，

但應該不至於匱乏，剛開始就因為這樣的衝突，使得教友們開始覺得牧師在災後的處理工作似乎不是很盡心盡力。而在這之後，又因為物資及善款分配的問題，亟需要教會領導者出面做協調的工作，在教友與牧者之間產生衝突的狀況下，在分配方面也沒有處理好，使得教會內部分裂的情形越來越加重。

社區發展協會理事長：「我想可能是沒有牧師溝通好，我們的理念想法差太多，我會覺得我們牧師的立場就是為了錢。當初八八風災我們會友都這麼累了，他還一直在後面要錢，不容易移到官校那邊，他還一直跟會計追他的薪俸，我們跟他說，你的會友現在沒有賺錢，也沒有奉獻，我們要拿什麼錢給你，而且當初除了慈善團體外，長老總會都有給他們，就是因為這個問題，牧師就認為我們對他不好。而且在八八風災後從來沒有出來關心過我們會友。」(A04)

隨著後來衝突越演越烈，最後的結果就是牧師自願離開這個社區，而這個社區自從那時候一直到本研究進行訪談時，都處在沒有牧師的狀態。在這個實例當中，牧師與教友之間發生衝突的真正原因究竟是不是這邊所提到的，由於牧師已經離開，沒有辦法對他進行訪談，所以本文在這邊有所保留，誰對誰錯，並不加以判斷，但可以確定的是，牧師與教友之間若發生了衝突，則很多公共事務的推行都會受到影響，前一節所敘述的那些教會功能也會無法發揮出來，有人甚至會認為教會反而帶來更多負面的影響，牧者在社區中的權威也受到質疑。

耆老：「我覺得教會也沒有什麼幫助，缺點還比較多，但這是我個人的想法啦。」(A02)

教會牧師：「在八八風災裡面有些牧者被叮得滿頭包啊，對牧師的觀點非常不好。為了重整牧師的形象，從去年開始，我就帶所有的牧師到每個教會做詩歌見證，或者帶牧師去關心部落中的問題。」(B02)

當教會因為領導者產生問題而使教會功能喪失時，教會系統在社區內的影響力若是越高，則所帶來的負面影響會更大。以上述所提到的這個社區而言，在桃源區當中，這個里的族群組成以及宗教信仰是屬於比較單純的，教會擁有的影響

力也比較大，當教會缺乏牧者、內部產生分裂時，變成很多事務都沒有辦法順利的協調、推行，這樣的情況一直延續到三年後的現在，里長或發展協會理事長對於這樣的狀況都感到相當棘手。

耆老：「現在變成說，搞成這個樣子，在教會裡面乾脆都不用提意見了，哪一個長老要講話，大家都不講了，就讓他自己講，好像教會的運作都失去了，本來教會有他的規定、限制、法令，到現在好像都沒有按照那個去做了，因為大家都搞亂了，運作力和影響力跟以前差很多了，沒有牧者了嘛，就沒有程序在那邊，都亂掉了，所以我現在都是自己做禮拜。」(A02)

事實上，不只是教會的領導者，即便是里長也有可能在能力及操守上發生問題而不被部分社區居民所信任，但我的判斷是，里長跟教會牧師有個最根本的差異即在於，里長是透過居民選舉而產生的，具備選舉制度產生的正當性，如果里長的個人表現並不佳，居民一方面會認為他畢竟是選舉出來的，大不了下一次選舉再以選票將他撤換掉即可，由於這種選舉的正當性，因此居民對於里長的決策會比較順服。然而教會牧師卻不是經由選舉過程產生，以長老教會來說，牧師是從總會推舉人選到地方服務的，因此一旦牧師本身產生了問題，居民對於牧師的決策能力，相較於里長，就比較容易產生抗拒，不但不遵從，可能還會有更嚴重的抵抗行為，在這種狀況之下，教會系統在領導的穩定性上跟行政組織比起來就會有所差異。

參、物資及善款分配

那時太多東西了，物資啊，弄了一大堆卡車。人就是這樣看到東西心裡就很想要，那時候都隨便發，所以就是一直拿，搶著拿。每次東西一來，就一堆人衝上去，都擠滿滿的，比百貨公司大拍賣還誇張，擠到有些人都被壓在下面，那時候就是這樣。(A02)

上述這段話是風災當時的桃源區居民所形容的物資分配情形，這樣的說法可能一點也不誇張。事實上，就我的意見，莫拉克風災的災害防救工作帶來的諸多

問題當中，物資及善款的分配問題，帶給部落的危害及後續的影響可能是最大的。為了爭奪災後從四面八方蜂擁而來的物資，不但里長陷入工作執行上的困難，居民本身也因為分配不均的問題使彼此之間產生嫌隙，這些情感上的負面傷害一直延續到本研究進行時的三年後，這問題是如何產生的，教會系統在這之中又扮演著什麼樣的角色？

在前一節當中，有提及在原鄉當中負責執行物資分配的人是以里長為主，無論是社會局、或是外來慈善團體捐助的物資大部分都是如此。如果僅僅單純只有社會局的物資，那里長在執行發放工作上，比較不會有困難，就依照行政機關所訂定的救災物資發放規則去執行，例如發放時機、領取資格、優先順序等都有規定，里長只要依照這些規定執行就好，個人的裁量權較低，一般來說，即使這部分有問題也比較不會去怪罪到里長，甚至於引起社區居民之間的猜忌。

勤和里長：「一般政府的東西，都不會給教會來處理，都是給里辦公處來處理。」(A03)

區公所民政課員：「根據相關法令，發生災害後可能受困幾天才達到發放物資的標準，優先給經濟狀況比較不好的或是比較有困難的家庭。」(C02)

因此，如果只有這樣單一系統的發放，分配混亂的問題應該不會這麼大，但問題就在於風災當時，物資的來源並不是單純只有行政機關而已。

一般來說，就以往的災難經驗來看，救援物資的來源除了行政機關以外，還有像是紅十字會、兒童暨家庭扶助基金會、世界展望會、慈濟功德會、長老教會、伊甸基金會等非常多的民間機構。而這些不同機構的發放標準、發放工作執行者（意即由誰來發放）等條件或多或少都有差異，有的是優先發放給老人、單親、或家境貧困的，也有只要戶籍在災區內就可以領取的，彼此間的差異相當複雜。

再加上莫拉克風災發生時，除了媒體頻繁的報導之外，加上許多不同如臉書(Facebook)、噗浪(Plurk)、推特(twitter)等各種社群網絡興起，隨著災情的傳播，

引起許多民眾的同情，使得大量的人力跟物資從四面八方湧入災區¹⁹。

當大量的物資湧入原鄉時，第一個問題，就是這些物資是不是符合災民的需要，這也是檢視災情資訊傳遞是否有效的方法之一。當災情資訊能夠快速又正確的傳遞時，比較能夠確實的將災區的需求傳達出來，否則將面臨到的問題就是，不但重複的類似物資反而造成災區的困擾，在當時就有因為災情傳遞不夠確實，使得過多的礦泉水湧入，不但浪費，也沒有辦法配合災區的需求。

勵馨基金會成員：「那時候我帶一些青年搬水，搬到手快斷掉了，那種物資的重複性很高的。其實在災害的第一時間，資訊很重要，到底我們對外的窗口是什麼。舉例來說，桃源鄉目前來說可能缺礦泉水幾百箱，那可能就要發布訊息，當你沒有統一的對口跟資訊時，大家都知道要捐物資，但是不是當地已經夠用了，卻還一直送過來。像那時候我還在時，你會覺得難以想像，那卡車一直載礦泉水來，一直載一直載，各種團體，還有台北送來的，全部都是礦泉水，真的嚇死人，整個廣場都堆滿礦泉水還不夠放。」

(D02)

像礦泉水這種重複性極高的物資，到後來都被堆積在原鄉當中，並沒有辦法適時的回應災民的生活需求，如果能夠將這些資源轉換為符合居民需求的，更能夠將救援物資的效果發揮出來。

當物資進入災區後，第二個要面臨到的問題就是由誰來發，也就是該由誰來執行物資發放的工作，是要交給村里長、發展協會理事長、還是由擁有物資的組織自己來發？在這之間若沒有做好整合，會產生很多問題。一般來說，行政機關的物資不太會由區公所的公務員去發放，畢竟區公所人數有限，所以大多交給里長去執行，而里長若是因為工作繁忙的關係沒有辦法負荷時，會交給鄰長去做；其他慈善團體的捐助，有的也會找里長幫忙協助發放，因為里長那邊有正確的居民名冊，也比較了解社區內的狀況，又具備行政上的權力，因此會委託里長發放；

¹⁹ 社群網絡的興起以及網路動員在莫拉克風災時，對災區帶來了什麼影響，在事後有不少文章討論，詳細的過程並非本文討論的重點，但可以確定的是，這的確為災區帶來了大量的人力及物資資源湧入。工頭堅(部落客)〈八八水災的網路動員：我所知道的「莫拉克網路災情中心」幕後故事〉當中有簡單的描述-http://worker.bluecircus.net/archives/2009/08/post_499.html。

除此之外，其他像是長老教會或世界展望會這種在原鄉當中有駐點的組織，可能又會委託教會牧師、長老或是各種不同的幹部去執行發放的工作；甚至有些像獅子會、銀行的捐助，是由他們自己派人進入原鄉發放的，使得能夠執行物資發放工作的人在原鄉當中形成相當混亂的情況。

原民會副主委：「現在的重點是說誰來發？在這種慌亂的階段，到最後，最底下分發物資的工作，不可能由一個區公所的官員在那邊發。你看這裡有多少個部落？最後一定是交給村里長，可能村里長還有更忙的事情要去，會請鄰長協助。我們先不論發的人公不公義，發的系統太多了，政府有政府、展望會有展望會的，可能找他們當地的教會或什麼，長老教會也有，一大堆，每個人自己認識的也有物資，比如說你某某銀行很熟，我跟紅十字很熟，印象中還有獅子會的，都有一個系統，每個人都有每個人的系統，結果你根本就不是村里長，但東西就到你那，你要怎麼發？太多系統、來源，中間就混亂了。其實行政系統的標準是在村里長，不只是物資混亂啦，訊息也混亂，因為每個模式不一樣、宗教也不一樣，所以就亂掉。」(C03)

第三個問題是一誰可以拿？如前段所述，由於物資及善款的來源相當複雜，各種團體或個人捐贈的都有，在物資有限的狀況下，不同團體的物資會設定不同的領取條件。其實若這些領取條件訂定的清楚、明白，而又能夠準確的傳達給居民的話，應當不會造成太大的問題，因為居民本身也能夠體諒在社區當中那些狀況比較不好的人，對於物資比較有迫切的需求。然而當物資發放的管道沒有整合時，問題就產生了。

這個問題可以從兩個方向來看，第一個就是當物資或善款沒有設定發放條件，也就是東西一送到災區就逕行發放的。從這個方向看來，最可能發生的就是產生不公平的問題，也就是這些物資或善款往往變成先來先贏，在沒有設定發放規則的情況下，無論你是不是真的很急切的需要這些東西，都可以靠著靈通的消息或人脈來取得這些東西，到後來往往演變成一種物資儲備的競賽，反而喪失了救援物資原先送進來的美意。

里幹事：「那時候還不是集中嘛，都是直接發放，也有發錢的啊！就說只要人有在那邊的都發啊，結果晚到的都拿不到。就變成有人拿得少，有人拿得多。在官校的時候是睡通鋪嘛，部隊裡都是睡兩層啊，就會有人越睡越高，因為物資都擺在軍毯底下，太晚來的都沒有，有人就開玩笑說耶穌暫時留在山上了。還有人可能會看到外面的物資進來了，就假裝自己很累很痛苦，然後就可以拿到了這樣，剛開始很亂的時候還沒有造冊嘛。」
(C01)²⁰

第二個方向就是由於這些物資及善款的發放沒有一個整合的管道，變成各自發各自的時候，以災民的角度來看，那些不同的發放條件反而造成居民的分裂。原因在於，當管道沒有整合時，這些災民沒有辦法有效的分辨出，哪些物資是他們可以拿的，哪些又是要給其他人優先領取的，就他們看來，就會常常覺得說，為什麼某些東西我可以拿？為什麼某些東西我不能拿，而隔壁的鄰居卻可以拿？以教會組織為例，長老教會的物資或天主教安息日會的物資或善款通常是只有信徒可以領取，其他人是不能拿的，但是這些所謂的其他人並不一定知道，很多社區內的分裂常常是從這種心理上的不平衡而開始的。

長老教會幹部：「有時候因為長老教會就直接發給長老教會的信徒，補助直接發給教會，結果變成天主教會認為說這個東西是不是政府單位補助的。如果說部落有很多種教會、教派，協調都很好，就不會有這個問題發生。他可能就可以統一發物資。協調不好的就變成說，不管是天主教或長老教會在發物資，沒拿到的都會覺得這好像是政府給的物資，為什麼不給我們，然後就開始吵起來了。」(B01)

不管是哪個方向，這樣缺乏整合的混亂情況對原鄉的傷害非常大，不是物質上的，而是居民彼此之間情感的傷害。物資及善款的捐助本是一番好意，但在這次風災當中可以看出，若缺乏整合的話，好意反而帶來傷害。

原民會副主委：「有很多團體過度的熱心，反而帶來不好的影響，這段時間政府深受其害，很慘啊！你在裡面都毫無管制，因為民間組織的過度

²⁰ 除此之外，還有受訪者表示，當時還有一些人是拿了錢直接到災區裡發放的，也沒有說特定要發給誰，也沒有確認身分，每個人都可以去拿，直到發完為止，有些人甚至不是災民也跑去領，由此可見當時物資及善款發放工作的混亂程度。

關心，反而造成安置的民眾覺得不公平。」(C03)

因此，為了解決這樣的問題，將各團體組織之間物資及善款的發放工作予以統整，似乎是一條可行的路，也就是說，將確切災情的訊息傳遞、發放規則等，交由可靠的單位進行整合，以執行物資及善款的分配工作，可以試圖解決這種混亂的情況，而所謂可靠的單位，一般來說，民眾比較希望能夠交由行政機關去處理，而不是其他非營利組織甚至教會組織。

統合性是最大的問題，到底公部門能不能第一時間發揮這個角色功能，是蠻大的重點。(D02)

就物資發放來說，當然由政府協調、整合在一起更好啊。(B01)

主要原因在於物資及善款分配所牽扯到的利益較為龐大，而且來源較為繁雜，如果將整合的任務交給外來的NGO或教會組織，不論其到底有沒有公平的分配，抱有不滿的一方總是能夠將責任歸責於這些外來的NGO或教會組織，認為他們有圖利自己之嫌，因此，將分配的責任交由一般認為擁有公權力、且足以代表全體居民利益的行政機關是較為合適的。

不過偌大的行政機關裡頭，也有各種不同的角色，這樣的工作應該交由誰來負責？在莫拉克風災時，雖然沒有達到完全整合的結果，但是有許多外來的NGO會將資源交由里長來分配，里長所擁有的裁量權變得比較高，於是常常有災民覺得分配不均的時候，會將責任怪罪給里長。這邊先不排斥里長本身的確因抱有私心而造成分配不均的可能性，不過有些存在的情況並不能完全說是里長的責任，而是如同前面所述，當每一個團體的物資發放條件、規則皆不同時，里長需要依據這些團體所提供條件的來篩選應該發放給誰，當這樣的規則沒有確立、民眾也不了解時，就會覺得里長發放物資不公平。

除此之外，因為教會組織平時在社區運作中一直都扮演著重要的角色，有許多的里長本身就是教會的成員之一，當里長跟教會成員的身分有所重疊時，更容

易造成非教會居民的猜忌，到後來，分配物資及善款的工作對於里長而言，也成了燙手山芋。

其實里長那邊也有一個困擾，今天不是上面的人要給的物資，而是民間團體要透過里長發放時，有些物資就變成里長要去選擇，有裁量空間，有時候就不可能每一個都顧慮到，里長也會對這物資頭痛。也許我們希望里長去擔任發放中間者的角色，但有時候有人會有意見，就覺得為什麼我沒有。

(D03)

肆、小結

本節從原鄉獨特的社區運作模式以及教會組織扮演的角色為探討角度，分析了在執行防救災工作當中，可能會產生哪些問題。在研究過程當中得知，村里長、社區發展協會、教會組織的分權化造成了社區決策的困境，甚至使社區產生分裂的情況，而教會組織主導社區運作的模式也讓非教會成員認為自己難以影響決策，甚至於是時常被忽視的，因此參與公共事務的意願較低，這也影響到防救災工作的參與情形。

仰賴教會組織做為社區運作核心的另一個問題，就在於社區運作的的能力高低容易受到教會領導者所影響，造成當教會領導者是有能力、足以讓教會組織團結時，功能就能夠正常發揮；但當教會領導者本身操守受到質疑、或無能處理事務，進而使組織不夠團結時，不但沒有辦法順利推行公共事務或防救災工作，甚至還會造成社區本身的分裂，這也是因為教會領導者的產生方式與民選制度下產生的里長有所不同的關係。

而帶來最深遠負面影響的物資及善款分配問題，由於物資及善款數量龐大、來源相當複雜，在沒有進行整合，各自有各自的發放、條件狀況下，不但不能確實滿足災區的需求，而且村里長也對於承擔發放物資的責任感到相當棘手，居民更因為物資分配不均的情況而互相猜忌，進而導致分裂。教會組織的功能，在這個問題裡頭不但很難化解問題，反而還因為擁有村里長及教會成員的重疊身分而引起更大的不信任感。

第五章 研究發現與建議

本章將以本文一開始所提出的研究問題為基礎，綜合前一章的研究分析內容，歸納出能夠回答問題的結論。而以這樣的結論為基礎，研究建議則試圖提出，如果要達成更強化原鄉社區防救災功能的目標，應該有什麼樣的作為或改進的方向？

第一節 研究發現

壹、桃源區中各里的社區運作是以里長、社區發展協會以及教會系統為核心

在桃源區當中，就公共事務的決策及發言的影響力而言，明顯的區分為三個主要權力核心，即屬於行政系統一環的村里長、人民團體性質的社區發展協會，以及本文主要討論的重點—教會系統。雖然在各個村里當中，這三者的力量互有高低，然而大致來說，在桃源區各村里當中，主要的領導者都是從這三者當中產生出來的。其中教會系統具備一定程度的影響力，是原鄉當中一個特殊的現象，在本研究當中也印證了教會系統在各社區當中具備很大的政治影響力，與過往的相關文獻對於原鄉的理解大致上相同。

確立了教會系統在原鄉當中的政治影響力之後，還得釐清這樣的政治影響力是怎麼去塑造原鄉的公共決策模式的？一般來說，村里長是由居民選舉選出來的，具備民選的代表性基礎，又屬於國家行政系統的一環，做為一個社區代表，在正當性及代表性上比起其他兩者來得高，所以一般來說，無論在社區內部的實際協

調情形是怎樣，誰的影響力比較大，但社區中最主要能夠對外代表的對口單位以及足以代表全體社區對外發言的人，還是以村里長為主，社區發展協會以及教會系統比較少去做官方的對口單位。這並非是說村里長的決策影響能力一定比較大，在某些社區當中，教會系統的力量反而高出村里長，只是由於社區當中並非全體居民都為教會系統的成員，如果在公共事務的運作當中，以教會領導者做為官方代表，容易讓社區內其他非屬於教會成員感到不滿，進而影響這些人對公共事務的參與意願。就教會系統而言，也明白這樣的情況，因此大部分都還是以社區中協助者的角色自居，以免讓人認為教會系統的政治影響力凌駕於村里長之上，使得正當性及代表性受到質疑，這樣的社區運作模式在同樣屬於公共事務的社區防救災工作上大致上也是如此。值得注意的是，當村里長或社區發展協會、與教會系統之間在身分上有所重疊時，那麼決策模式將變得較為集權，這些領導者能夠在公共決策的運作中獲得較大的權力，這與以往的社區研究成果也大致相符。

貳、教會系統對原鄉防救災工作的正面影響

教會系統對原鄉防救災工作的影響，可以從正面及負面兩個方向來看。

從正面來說，在災時應變階段，第一，由於教會系統的組織結構能夠快速的應變突發狀況，在預警及災情資訊的傳遞上常常能夠比行政體系發揮出更大的作用，因此能夠彌補行政系統運作較為緩慢的不足，使原鄉能夠更快速的對突來的災害採取適當的應變措施；第二，在緊急避難及救援工作上，比起不熟悉當地的外來救援團隊而言，教會的領導者由於對原鄉的地形地貌較為熟悉，也往往是原鄉當中比較具備智識與權威的人，因此由教會做為社區災難救援工作的領導者，能夠發揮很強的救援力量；第三則是在物資與善款的分配工作當中，教會系統能夠做為里長的協助者，再加上教會本身也有捐助的物資，能夠做為救難物資的來源之一。

在災後復原階段，第一，教會能夠提供比較適合原住民的安置場地，原因就

在於居民大多信仰基督宗教，由教會提供的安置場地在生活習慣及宗教文化較能讓災民適應；第二，教會系統在實質的硬體重建上，很難發揮什麼作用，但在災民的心理復健上，是扮演最重要的角色，而這種心理復健的功能，是村里長跟社區發展協會所沒有辦法提供的。

而在減災與整備階段，由於教會系統在原鄉內有足夠的動員力量，成員彼此之間的凝聚力也比較高，這些教會的聚會時間、地點，都是欲推動防救災工作以及教育知識宣導應妥善利用的地方，比起透過村里長宣傳的模式而言，這樣的做法更能夠增加居民參與的意願。

參、教會系統對原鄉防救災工作的負面影響

而從反面來說，當社區運作的核心在村里長、社區發展協會之外，多添增了教會系統時，決策模式是變得較為分權的，這種分權化常常會造成里長陷入決策上的困境，如果這些運作核心彼此之間的協調關係不好的話，這樣的困境將會更加嚴重，對於講求效率的防救災工作而言，是一大傷害；另外則是當教會系統的政治影響力過大時，社區中的公共事務決策會偏向以教會系統為主，當這樣的情況發生時，不但決策的正當性會受到質疑，其餘非屬於教會系統的居民，也會因為缺乏政治效能感而降低參與社區事務的意願，進而使社區產生分裂的情況，這無論是對於社區發展或是防救災工作推行而言，都會產生負面影響。

延續上一段，當教會系統對社區的影響力很大時，社區能否正常運作往往決定在教會領導者，當教會領導者出了問題，社區運作也會產生問題，不但將使得教會系統喪失原先所能發揮的功能，反而會造成社區的分裂，相較於行政體系而言，是相對不穩定的。

就物資及善款分配方面，來源主要是從政府、慈善團體及個人、各種教會系統而來，有足夠的物資來源，對於災民而言固然是好事，然而在沒有整合的狀況下，這種複雜的來源反而成為社區分裂的元凶，教會系統不但沒辦法處理這樣的

問題，反而還因為物資僅分配給所屬教友、以及村里長同時擁有教會成員的身分，造成社區居民彼此之間更大的不信任與猜忌。

肆、教會系統對於防救災工作產生的正負面影響較不穩定

而這種正負面功能的表現，會受到教會領導者很大的影響。一般來說，當教會領導者被認為是公義的、不特別偏袒教會成員時，比較能夠使社區團結，進而發揮教會系統於防救災當中的正向功能；相反的，若教會領導者被認為是帶有私心的、不夠公平的，那麼這些正向功能不但無法發揮，反而還帶來許多負面影響，也就是說，教會系統的正向功能能否順利發揮，而負面的影響是否能夠降到最低，關鍵在於領導者，而非組織制度層面上的設計，又因為教會牧師推選制度的關係，使得教會系統的功能發揮上比較不穩定，以致於雖然各個里都有教會組織的存在，然而其能夠發揮的力量卻各有不同之故。

綜合而言，我國目前在防救災工作的推動上，還存在相當多的問題，最大的關鍵點在於沒有根據每個社區不同的特性去做彈性的規劃。由於每個社區的特色都相當不同，同樣一套防救災作法，到了另一個社區不見得管用，這也是社區防災所強調的重點。原鄉與都市之間的差異反映在人口組成、宗教信仰、生活習慣、文化等各種不同層面，即便是原鄉與原鄉之間，情況也不盡相同，因此，最重要的還是得做到因地制宜，才可能取得比較好的結果。而所謂的因地制宜，應該全面性的探討不同的社區當中彼此之間的各種差異，理解這些差異，才可能針對這些不同的地方做出更合適的防救災作為，而這樣針對在地的研究，正是目前我國的防救災相關研究當中相對較缺乏的部分。

桃源區是莫拉克風災的重災區之一，其在莫拉克風災侵襲後造成的慘痛結果，以及在整個災難過程當中所獲得的寶貴經驗，應當可以做為其他原鄉部落在推行防救災工作時的借鏡。

第二節 研究建議

若要使桃源區各階段的防救災工作能夠做得更完善，更能達到有效防災、減災、救災的目標，這裡將以本文的研究發現為基礎，提出實際可行的改進建議。

壹、建立行政機關與教會系統之間的有效溝通管道

由於教會系統對原鄉的影響力很大，而且這樣的影響力在各個不同的階段都有表現出來，當行政機關與原鄉之間的對口單位只有里長時，會缺乏對教會系統的理解，而無法妥善運用教會系統的優勢。例如災時應變階段往往是在與時間賽跑，而教會系統可以彌補行政系統的運作緩慢，然而教會系統所擁有的救災資源與人力畢竟無法與行政機關比較，當行政機關與教會系統之間能夠建立有效的溝通管道時，可以較快速的了解原鄉的各種災情資訊與需求，以做出立即的回應與應變。

而當里長與教會系統甚至居民之間若產生衝突時，常會使得里長的政治決策權及執行能力受到限制，以致於無法完成行政機關交付的任務，在這時候行政機關若能利用和教會系統之間有效的溝通管道，能夠了解衝突發生的原因，更能採取有效化解方法，如此一來將能使各項公共事務，包括防救災工作都取得更好的成效。

貳、整合物資及善款分配工作

就如本文中所述，物資及善款的分配工作問題可以說是莫拉克風災整個防救災過程當中，對原鄉造成最多負面影響的一環。原因在於當物資及善款分配工作缺乏整合、沒有系統性的分配時，過多的來源造成分配工作上的混亂，導致於物

資沒有辦法配合災區的需求、或居民抱怨分配不公平等弊病。而在此次風災過程當中，行政系統裡主要負責分配給社區的人—村里長，在執行分配工作上，遇到很明顯的困境，使得這些權限不夠大的村里長往往成為民眾攻擊的標靶。

為了解決這樣的問題，由於行政機關具備公權力，應該要擔負起整合物資及善款資訊的責任，藉由行政機關的力量將各種來源不同的物資資訊整合起來，藉由統一的發放制度以達到分配公平、有效的目標，這樣不僅能降低因分配不均而產生衝突的可能性，也可有效的降低物資發放時混亂的情形。這樣的整合方式並非試圖將所有不同來源的物資及善款做不分區別的整合發放，因為舉例來說，若是屬於教會自己的捐獻，他們發給教會成員而沒發給非教會成員，其實於道理上來說，並沒有什麼問題，因為那本來就是屬於教會成員彼此之間的捐獻，然而問題在於物資與善款資訊的混亂不明，大家都沒有辦法確定你拿到的這些東西到底是從那邊來的，就算對方跟你說了你也不相信，當這些資訊沒有透明的讓居民了解，那麼彼此之間的誤會與爭執就容易產生。如果行政機關能夠擔負起這個工作，讓那些物資應該屬於何者所有，能夠有透明、公開的資訊讓居民得知，那麼將有效於降低這些誤會於爭執產生的機會。

在訪談過程當中，有政府官員表示在莫拉克風災之後，社會局似乎已經有開始朝向這個方向進行，希望能夠藉由公權力的整合，降低分配工作的混亂程度，成效如何，尚有待未來類似經驗的驗證。

參、利用教會系統進行防救災知識的宣導與教育

推動社區防救災工作的主要目的就在於讓社區本身能夠具備自主的防救災能力，與其花許多資源在外力的救援上，不如在災前就強化社區居民本身的防救災知識與技能還來得有效率。為了達成這樣的目標，從外來協助的專業團體（如紅十字會）應當要運用教會系統來進行防救災知識宣導與教育、或是防救災演練工作。

該怎麼妥善利用教會系統的優勢呢？從舉行的場地、時間來看，有許多居民、公務員、或社工人員表示，在莫拉克風災發生之後，居民參與這些相關活動的意願隨著時間越來越降低，也就是當災害剛發生之後，居民參與的意願會比較高，一直到本研究進行時的2012年為止，這樣的參與意願有越來越低的趨向，而這樣的趨向反應出的就是行政機關或外來的專業團體欲舉辦相關活動時，會去參與的民眾越來越少。其中一項解決的方式就是將這些活動的舉辦與教會例行聚會的時間與地點相結合，在與教會協調過後，可以利用教會的禮拜時間宣導活動的舉行，甚至是直接在禮拜過後馬上用同一個地點舉辦活動，這都能夠有效的提升居民的參與程度。

另一方面就是將防救災的專業知識結合原住民族的在地知識，以更適合原住民族的方式進行教育與演練工作。由於山上有獨特的地形地貌，而且原住民本身有一套從以前用到現在的避難及救援模式或方法，當外來的專業知識以及原住民本身的在地知識產生衝突而無法結合時，也會降低居民的學習意願。因此，若能夠將這些救災的專業知識技能與原住民族的在地知識技能做調和，並以適合原住民族的方式教授，不但可以提高居民的參與意願，也可以使這些知識技能能夠更為完善、更適合原鄉來使用，就類似下面這位受訪者所說的。

其實你今天來這裡不一定得全然用你在其他地區一樣的方式，是否可以尋求在地的人或者老的經驗，去發展出我們自己的一種配套措施，讓村民比較可以接受。有些訓練的時候用的器具我們沒有辦法立即拿到啊，那你要我們怎麼辦？而且上課對於原住民來說是一件比較不容易的事情，那時候的老師從八八水災待到現在，他覺得他對原住民一些傳統文化有了解後，再自己內化一套方式去教我們，他的角度是比較站在我們這邊去講，以防備災的部分來說，老師會主動讓我們分享當時的實際情況，再問我們說傳統智慧對於這部分有沒有做法，他會請大家講。(D03)

回頭看看本文前面所引的《月光》歌詞，其實背後透露出原住民長久以來在環境逼迫下，常常只能以不得已的樂觀態度看待自身所處的困境。政府一直以來在許多政策的推行上都忽略了原住民族本身的文化特性，將不適合原住民族的制

度以及價值觀強加在其之上。既然目前的防救災工作都朝向要建立一個自身具備防救災功能的社區發展，那麼為了達成這個目標，就應該正視原住民族的特殊性，否則類似的災難還會持續不斷的重演，期望大家能夠正視這個問題，讓災害再度侵襲時，人民的損害可以降到最低。



第三節 後續研究建議

以下提出本研究在進行過程中所見到的一些問題，以作為後續研究者的參考。

壹、不同的原住民族群，是否會有不同的情況

本文是針對以布農族為主要居住人口的區域作為研究標的，而布農族傳統上是以氏族政治為主，與其他原住民族群可能以頭目制度為主不同，並沒有存在著一位地位居於頂端的「頭目」，而是以類似家族政治的方式運作，而在現今以行政體系作為主要決策體系的狀況下，布農族的氏族政治如同文獻回顧當中所提及的，已經越來越式微，甚至可能不太存在實質的影響力，因此在探討社區當中各種不同的組織或個人的互動關係時，與其他以頭目政治為主的原住民族群可能會有所不同，也就是說，將類似的議題放在其他原住民族當中討論，可能會有另外不同的風貌，這也是值得後續研究更加仔細探討的。

貳、行政體系或是部落體系？

本文在探討社區運作情形時，是依照現況，也就是討論的基礎是建立於既存的行政體系運作，然而這樣的行政體系究竟是不是適合原住民族，尚有待討論，在原住民族當中也有不少的質疑聲音，例如以頭目制度為主的泰雅族為例，有人認為，頭目在傳統社會中所扮演的功能，與當今台灣社會主流價值存在著許多衝突與矛盾，頭目並沒有行政權力，因此這樣的角色必然逐漸被現代選舉制度中的公職所取代(陳乃菁, 2003)，而這可能更容易造成社區內決策多頭馬車的情況，尤其是頭目具備一定程度的聲望時，這樣的情況更可能發生，因此，原住民族有沒有可能在藉由自治區的發展，使得傳統的部落政治制度重新取得主導的力量，

以降低決策上的紛擾，提高各種政策（包含了防救災議題）順利推行的可能性，這也是值得關注的議題。



參考文獻

中文部分

- 文崇一(1989)。台灣社區權力結構。台北：東大。
- 尤哈尼·伊斯卡卡夫特(2002)。原住民族覺醒與復振。台北：前衛。
- 王淑怡(2002)。土石流防救災體系與防災社區之探討。國立中興大學水土保持研究所碩士論文。
- 王增勇等(2011)。社會工作救災實務操作指引—莫拉克風災經驗集結實錄研究。高雄市政府社會局委託研究。
- 田哲益(1995)。台灣古代布農族的社會與文化。南投縣立文化中心。
- 行政院(2011)。民國100年災害防救白皮書。台北：行政院。
- 行政院災害防救專家諮詢委員會(2010)。莫拉克颱風災害的課題分析與政策建議。台北：災害防救專家諮詢委員會。
- 行政院研究發展考核委員會編(1996)。社區發展與村里組織功能問題之探討。台北：研考會。
- 行政院原住民族委員會(2009)。98年度莫拉克颱風災害部落居住地新勘及複勘作業暨安全評估報告書計畫。台北，行政院。
- 行政院國家科學委員會(2010)。莫拉克颱風之災情勘查與分析。台北：國家科學委員會。
- 全國成(2000)。九二一震災對災區原住民的影響與救災措施的省思。社區發展季刊，第90期，頁53-62。
- 余萬居譯，馬淵東一著(1974)。馬淵東一著作集第二集。Bunun、Tsuau二族氏族組織和婚姻法則。中央研究院民族所特藏室資料。
- 余明德(2000)。布農族崙天部落史。國立政治大學民族研究所碩士論文。

- 李秀琴(1994)。有關台灣原住民、西洋宗教體系與傳教士的德文文獻。**台灣史研究**，第1卷第2期，頁131-140。
- 李家源(2002)。**合作、競爭與衝突：潭南的災後重建與社會關係**。國立政治大學民族所碩士論文。
- 李龍潭(2010)。**地方政府推動社區災害防救之研究—以桃園縣防災社區為例**。國立中央大學土木工程學系碩士論文。
- 吳杰穎、康良宇(2007)。**社區防災推動之探討—以「社區防災總體營造計畫」為例**。**社區發展季刊**，第116期，頁213-231。
- 邱汝娜(2000)。**九二一震災後之原住民族生活重建工作**。**社區發展季刊**，第90期，頁46-52。
- 林俊、沈子勝、鄧子正(2003)。**美國與台灣地區社區防災工作發展之分析與比較：對我國消防行政之啟示**。**中央警察大學消防學系災害防教學報**，第4期，頁67-105。
- 林俊、沈子勝、鄧子正、李玟慧(2005)。**推動社區防災現況調查與教育訓練規範研究**。台北：行政院災害防救委員會。
- 林會承(1996)。**由社區的本質看社區總體營造**。**社區總體營造與文化發展研討會議實錄**，臺北市：東吳大學發展處，頁58-69。
- 林澄枝(1999)。**臺灣社區總體營造的軌跡**。臺北：行政院文化建設委員會。
- 林潤榮、黃文仁、林廣榮、許建德、許中立(2005)。**台灣土石流災害防救體系之探討**。**坡地防災學報**，第4卷第2期，頁53-70。
- 柯孝勳、許俊文、蔣得心(2009)。**地方政府”地區災害防救計畫”之強化機制探討**。**科技發展政策報導**，第2期，頁24-40。
- 徐震(1996)。**社區與社區發展**。台北：正中。
- 孫大川(2010)。**夾縫中的族群建構—台灣原住民的語言、文化與政治**。台北：聯合文學。

- 孫民毅(2004)。非營利組織功能、工作特性與生命週期之研究：以義勇消防隊為例。南華大學非營利組織管理研究所碩士論文。
- 康良宇(2005)。專業團隊協助推動防災社區之研究。銘傳大學媒體空間設計研究所碩士論文。
- 海樹兒·友刺拉菲(2006)。布農族部落起源及部落遷移史。台北：行政院原住民族委員會、國史館台灣文獻館。
- 陶蕃瀛(1994)。社區組織與社區發展實務。台北：五南。
- 陳凱凌(1998)。基層防救災體系緊急應變行動之剖析—以溫妮風災林肯大郡災變為例。國立台灣大學建築與城鄉研究所。
- 陳其南(1998)。原住民的部落振興運動。原住民文化與觀光休閒發展研討會論文集。台北：中華民國戶外遊憩學會。
- 陳亮全(2002)。地方政府研擬地區災害防救計畫之探討初探。2002全國災害危機處理學術研討會論文。
- 陳亮全、魏雅蘭、詹桂綺(2001)。本土性防災社區建構之初探。中華民國都市計畫學會學術研討會論文。
- 陳亮全、劉怡君、詹桂綺(2002)。社區防救災學習前後居民災害與防救災認知之比較研究。臺北：防災國家型科技計畫91年度成果報告。
- 陳亮全、劉怡君、陳海立(2006)。防災社區指導手冊。台北：行政院災害防救委員會。
- 陳亮全、劉怡君、陳海立(2006)。防災社區學習教材（基礎篇）。台北：行政院災害防救委員會。
- 陳國強編(2002)。文化人類學辭典。台北：恩楷。
- 陳哲昌(2002)。最適防災社區管理組織之研究：以山坡地社區為例。華梵大學工業管理學系碩士論文。
- 陳姿吟(2003)。原鄉部落社會組織互動情形之探討。暨南國際大學社會政策與社

會工作學系碩士論文。

陳靜嫻(2007)。崩塌災區社區防災推動之探討—以雲林縣林內鄉坪頂村為例。

國立中興大學水土保持學系碩士論文。

陳儀深(2011)。八八水災口述史。台北：前衛。

張聖琳譯，Hester Randolph T. Jr.著(1999)。造坊有理：社區設計的梦想與實踐。

臺北：遠流。

張瑋琦、紀駿傑(1999)。一個想要變成社區的部落—河東部落社區總體營造。1999

社區美學研討會論文集，頁213-247。

張金生(2003)。探討排灣族社會部落權力結構的演變。原住民教育季刊，第32

期，頁63-98。

張聖杰(2003)。地方政府推動社區防救災之初探。國立台北科技大學土木與防災
技術研究所碩士論文。

張家瑋(2004)。原住民族社區權力結構變遷之探討—以卑南族利嘉社區、魯凱族
東興社區為例。國立中山大學政治學研究所碩士論文。

張維彬(2004)。我國村里行政編組與社區發展協會關係之探討—基隆市個案分
析。國立政治大學行政管理碩士學程論文。

張文昌(2005)。南投縣社區防災之研究—從政策執行觀點探討。暨南國際大學公
共行政與政策學系碩士論文。

莊翰華、吳郁萍(2000)。「社區」總體「營造」之闡釋。社區發展季刊，第90
期，頁170-181。

郭俊欽、莊翰華、康良宇(2007)。土石流災區之防災教育初探。環境與世界，第
15期，頁99-128。

國家災害防救科技中心(2010)。莫拉克颱風總體回顧。國家災害防救科技中心年
報2009。台北，國家災害防救科技中心。

國家災害防救科技中心(2010)。莫拉克颱風之災情勘查與分析(摘要本)。台

- 北，國家災害防救科技中心。
- 黃識銘(1985)。社區權力結構與社區發展關聯性之研究。東吳大學社會學研究所碩士論文。
- 黃應貴(1992)。東埔社布農人的社會生活。台北：中央研究院民族學研究所。
- 傅君(2001)。台東縣史排灣族與魯凱族篇。台東：台東縣政府。
- 管建興(2006)。落實「社區防災系統」策略之探討—以臺東縣推動社區防災系統為例。國立台東大學區域政策與發展研究所公共事務管理在職專班碩士論文。
- 詹怡璋(2000)。原鄉社會重建與原住民福利需求之探討。社區發展季刊，第90期，頁63-71。
- 詹秀員(2002)。社區權力結構與社區發展功能。台北：洪葉。
- 詹桂綺(2003)。社區防救災推動方式與流程之比較研究：以社區防救災總體營造實施計畫案例為對象。國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 廖朝明(2007)。台灣原住民族政治主體建構之研究。國立師範大學政治學研究所博士論文。
- 鄭連明編(1965)。台灣基督長老教會百年史。台灣基督長老教會。
- 鄭晃二(1999)。社區動力遊戲—工作坊使社區活起來。台北：遠流。
- 鄧子正(2003)。推動社區防災調查與教育訓練規範研究。未出版之研究案，臺北市內政部消防署委託。
- 鄧子正(2003)。推動國內防災教育之探討二。消防工作研討報告。台北：行政院消防署。
- 鄧子正(2003)。民間社區防災教育之建立與推動分析。未出版之研究案，台北市內政部消防署委託。
- 鄧子正(2003)。推動社區防災調查與教育訓練規範研究。未出版之研究案，台北市內政部消防署委託。

蔡彥仁(2004)。原住民文化與福音的對話。台北：天恩。

薛文郎(1987)。我國社區發展的理論與實務。台北：曉園。

魏雅蘭(2000)。本土性防災社區形成要素之探討—以長青、龍安、蜈蚣社區為例。

國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

韃虎·伊斯瑪哈單·伊斯立瑞(2009)。高雄縣那瑪夏鄉布農族親屬與文化之研究。

國立台南大學台灣文化研究所碩士論文。

外文部分

FEMA(1996).**Project Impact**.U.S.A..

FEMA(1998).**Introduction to Mitigation Independent Study Course**.U.S.A..

George A. Hillery, Jr.(1955).Definitions of Community: Areas of Agreement.

Rural Sociology,20:118.

Glass, J. J.(1979).**Citizen participation in planning : The relationship between objectives and techniques**, JAPA.

Nigg,J., Riad, J., Wachtendorf,T., Tweedy,A.&Reshaur,L .(1998).

DisasterResistant Communities Initiative Evaluation of the Pilot Phase: Assessment of ProjectImpact: Year 1 Executive Summary.

FEMA.

Winchester, P.(2000). CycloneMitigation, ResourceAllocation and

Post-disaster Reconstruction in South India: Lessons from Two Decades of Research. *Disater*,24(1), 18-37.

網站

工頭堅 (2009)。八八水災的網路動員：我所知道的「莫拉克網路災情中心」幕

後故事。2012年10月1日，取自：http://worker.bluecircus.net/archives/2009/08/post_499.html

行政院災害防救委員會（2009）。災害防救體系簡報。2011年1月3日，取自：

<http://www.epa.gov.tw/FileLink/FileHandler.ashx?file=13296>

行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（2011）。統計概覽。2012年3月22日，

取自：<http://88flood.www.gov.tw/work.php>

高雄市桃源區戶政事務（2012）。高雄市桃源區101年8月份原住民各族別人數統

計表，2012年9月22日，取自：<http://www.taoyuan-house.gov.tw/style/front001/>

[bexfront.php](http://www.taoyuan-house.gov.tw/style/front001/bexfront.php)

陳乃菁(2003)。高估頭目政治性，也是對原住民的不尊重。2013年1月20日，取

自<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=12124>

廖振順(2009)。小林村滅村始末，2012年8月20日，取自：[http://www.youtube.com/](http://www.youtube.com/watch?v=D59xJBfj1Cc)

[watch?v=D59xJBfj1Cc](http://www.youtube.com/watch?v=D59xJBfj1Cc)

附錄一、莫拉克颱風災害的課題分析與政策建議

階段	課題
減災與整備	1. 環境調查及危害潛勢資訊公開及流通不足，難以支援減災及整備作為。
	2. 環境監測及觀測網未完整佈建及資訊彙整，影響具地方特性的災害預警能力。
	3. 風險溝通的知識缺乏，政府專責單位發布的預測及預警訊息難以有效轉成民眾因應災害的具體行動。
	4. 既有學術研究成果有助於減災，惟因缺乏與實務之良好橋接，未能切實落實應用。
	5. 降雨之模式預測與專業研判，尚須強化多模式的預報結果的交互比對。
	6. 莫拉克颱風造成曾文、南化等重要水庫造成嚴重淤沙，改變高屏溪等河流之河相，影響未來之供水、防洪能力。
	7. 缺乏災害預防管理系統，難以有效預估災害情勢及監測損害情況。
災害應變	8. 政府災防體系無法有效地在緊急災難中，進行大量物流、人流、金流、資訊流之整合調度，亦未能充分利用民間的創意與動能。
	9. 蘇散撤離未能具體落實執行，造成災害傷亡規模擴大，並衍生後續收容及物資運籌之困境。
	10. 官方災情資訊受通聯影響，在災害規模擴大後無法全面掌握災情資訊、資訊公開及投入救災資源。
	11. 可見光波段遙測資訊受天候影響，無法即時提供災情影像，難以進行災害研判及救災資源之運籌帷幄。
	12. 中央災害主管機關於災害緊急應變期間之統整機制，尚待強化。
	13. 缺乏符合災害情境的大規模災害收容安置計畫，導致災害初期隻收容安置作業紊亂。
復原重建	14. 災後財務仍待妥善規劃，並須強調社會正義及兼顧效率之公共利益原則。
	15. 災害保險類別、減災誘因及覆蓋率有限，未能因應此次居民損失及促進減災。
	16. 災害防救法之復原重建法令仍待強化，未能因應大規模災害之重建。
	17. 應研究新世代公共媒體與網路社群的災害資訊傳播型態，並建立各界對災害管理的共識。

資料來源：《莫拉克颱風災害課題分析與政策建議》(2010)

附錄二、會議紀錄 A—「勤和村未來重建暨安遷救助金相關事宜座談會」

時間：2009 年 10 月 20 日 18:30-20:00

地點：高雄縣鳳山市陸軍軍官學校黃埔之家 B 棟 1 樓休閒室

與會官員：高雄縣政府原民處谷縱、喀勒芳安處長、重建委員會吳執行長、高雄縣政府社會處吳麗雪處長、高雄縣政府社會處救助科田科長、桃源鄉鄉長、桃源鄉鄉民代表、桃源鄉勤和村村長

重建代表：勤和村重建關懷自救會劉行健會長

與會村民：約 60 人

紀錄：康椒媛

以下為發言紀錄

田科長：原來救助金合併要點裡，如果房屋毀損不堪居住，有安遷救助的補助，這是針對房屋毀損部份，由於勘查結果，以「勤和村可能全部遷村」為因，我們認定「無論房屋是否毀損，原地都不能居住了」，在當時情況之下，各位所提出安遷補助的申請，我們一律核過，大概 29 戶。原本政策是說要遷村至安全地，但是路通之後，大家回去，好像認為「不是一定要離開部落」，與法令有衝突，也就是說，房屋沒有壞掉，以及決定回去的狀況之下，與合併給各位的安遷救助金就會有衝突。能夠核發的原因，是認定「大家不回去了」，原地是不能居住的，即使房屋沒有壞掉，可能河床很高、地基有問題，在這個情況之下核發救助金的。如果後來的討論以及整個重建的方向是還要回去的話，安遷救助金必須歸還政府。目前大家還在尋求共識的階段，如果你已經領到這筆錢，有人領到 3 萬，有人領到 15 萬，拜託各位在還沒有定案之前，先不要去動這筆錢，如果你的選擇已經確定之後，我們再來處理這筆錢，我們會從寬以整體村的方式來做認定，如果後面有些變化，這部份的錢可能還要還回來。確定遷村的，這筆錢保證留給各位。

吳執行長：重建會與縣政府開了好幾次會議，我感覺這個意見一直在變化，我們必須有一個共識，才有辦法去做，在八八風災中，勤和是一個特殊例子，又不像小林整個村莊不見，小林和民族一定要到別的地方，所以他們沒有選擇。勤和村的不安全到底到什麼程度？我個人的看法是，找一個安全的地方去做，或者原地有何工程可以讓村民比較安心？甚至有人認為，我不要住在那邊，太恐怖了。我們不是一定要整村怎麼樣，今天最主要，我們來聽聽各位心裡的想法，我們會以各位的意思朝上做對口的安排，在政府的能力範圍內。你心裡到底在想些什麼？讓我們公部門來了解，我們要去規劃、設計，才能抓的住方向，這是我們今天來最主要的目的。今天我也不請處長、村長、議

員講話，時間就留給大家，聽大家的聲音，回去整理起來，包括法令，目前對勤和村來說還是模糊地帶，當我們蒐集相當數據之後，與中央將之明朗化。

谷縱處長：專家的評估，認為我們的部落不是很安全，如果有大水，又河床都上來了。9月27日，縣長也到過你們的部落，當然有個村民說「希望部落重建」，希望能夠在河床旁邊，用工法保護部落，於是縣長請鄉長「先搶險，清河道」，有挖土機在處理。不過，一直發展到最後，住在這裡沒辦法安心，專家講的確實有道理，是不是可以換個地方到永久屋。不止勤和，意見會產生兩種，我認為要將這兩種意見釐清楚：哪些是想要離開？那些覺得可以回去？聽看看大家的意見，最後在重建會裡可以幫忙，讓大家都可以安心。

劉會長：現在我們部落安不安全，我們有兩個方式。第一個方式，我們已經請求專家學者做重新鑑定，因為現在時間很趕，我相信吳執行長、谷縱處長在這邊，我們請他們加快腳步，給我們再做重新鑑定。可是，我私人在這邊講，我9月4日第一次回部落，9月27日我邀請縣長回部落去看，我們部落現在的威脅從哪裡來的？最大的威脅是河床抬高，但是各位要記住，並不是我們部落這樣而已，整個荖濃溪像我們一樣情況，與我們最累似的是寶來，但是沒有聽到寶來村的人說要離開。我也尊重，剛才長官說，已經有人簽了意願書，有29個人，我們也尊重大家個人的意思。寶來是比我們還要嚴重的，各位可以摸摸良心回去看。我們尊重個人的意見，可是，如果我們的部落與寶來類似，寶來沒有要遷村，我們部落有人要走，可是，我們和村長努力做的是什麼？有人誤會，好像我在中間主導，我要把這個事情講清楚。我們做的事情，是要保護我們這個村。我們會什麼要求縣長到我們那邊去，我們現在做的，包括那13台怪手，那是我們一直在努力的，直接找了水利署的官員直接幫我們請來13台怪手疏濬，因為我們的威脅最主要來自河床，8月8日至10日，水都沒有到我們部落，水到部落是什麼時候？是8月11日的晚上。那是什麼？那是掩塞湖。掩塞湖在復興和梅蘭中間，它是偶然的，所以以後有類似的情況，我們要邀請相關單位給我們做掩塞湖的警戒、警報。然後，我們第一步要做的，是保護我們的村莊。所以我們希望有關單位來替我們疏濬，寶來早在8月14日開通，已經疏濬了。他們為什麼沒有說寶來要遷村？我們為什麼沒有疏濬？我就請有關單位來替我們疏濬，他們給我的答覆是「沒有路，砂石運不出來」。我和村長做的是救我們這個村，疏濬外，我們也在爭取做旁邊的護堤，然後我們再來思考遷不遷村，尊重個人的意思。剛才長官說「我們部落是很複雜的」，我是很擔心我們部落被綁在一起，按照重建條例，「要被判定為不安全，你們領得搬遷補助費，到永久屋去」，行政院長說，將來要回去山上耕作，或者回到山上處分自己的房子，或者過夜，可能都有一些困難。

我們是不是整個村都要走，請吳執行長答覆。

吳執行長：我昨天到小林去，我們做社區營造的時候，小林是我認養的村莊，我

對小林村非常有感情。本來太子宮在半山腰上，已經掩下來，那不是砂石、河床上來，而是它後面那坐山塌下來，在 20 秒鐘內把小林變成一片平地。勤和這個地方有崩塌地，我剛才請谷縱處長將原民會專家學者的報告拿出來，我會請中山大學楊校長，召集南區學校土木工程相關教授，幫助我們做一些復健的工作，透過學術界來解決這些問題，評估那些理由到底是不是那麼完整？如果完整的話，表示原地不是那麼安全，如果對意見有質疑的時候，我們再來走下一步。安全是我們第一個考量。但是，今天先不討論到底安不安全，在座沒有人可以告訴我到底安不安全，暫且以專家學者的意見為前提，不然我們也沒辦法談下去。如果在這樣的情況下，各位的想法是怎麼樣？今天就不做答覆，僅將意見記錄下來，帶回縣政府研究。

村民：八八風災確實給原住民極度極度的傷害，第一個傷害來自大自然，第二個傷害是「不管安不安全，我們都願意找到安全的地方，但是政府從來沒有質疑過，為什麼有人不願意離開村莊，因為有一個很關鍵的問題，你們用重建條例再一次毀滅原住民的族群」，我認為你們應該去質問，為什麼做這個重建條例，為什麼對原住民做一個這麼惡霸的條例？為什麼我們要從這個地方離開？如果我們做以後，我們的下一代永遠回不到山上。這個是我們今天所思考的。你們重建委員會為什麼沒有去質問重建條例的問題，已經是傷害，又好像以安撫的法令把我們綁起來？我認為這是一個很重要的問題。倘若重建委員會只問安不安全，而不問重建條例，讓原住民沒辦法選擇什麼是安全，你們應該質問政府。我們也不想住在不安全的地方，但是我們離開這個地方，法令又要束縛我們，子孫永遠回不到山上，如果重建委員會可以提出想法：為什麼這個法令是這樣？我們要遷到哪裡，都是非常自然的問題，沒有任何一個拘束。我們不要被法律傷害得永不能翻身。我看整個圖片，確實整個週邊都很脆弱。但是那個是我的家，所以我必須想辦法讓我的家重新站起來，我們不應該將安全當作焦點，其實整個臺灣都不安全。依照現在溫室效應的改變，海也變得不安全，政府用大力的工程保護海邊的人，為什麼沒辦法保護我們？臺灣整個環境都不安全，我們勤和面對這個問題，當然我們多麼希望能夠在一個安全的地方，但是如果因為這樣，綁架我們，沒有辦法再思考第二條路的可能性，這是再度傷害。我們都在尋找安全的地方，也已經找到兩個地方——平台與劉羅段，我們社區分兩個方向去思考，倘若可以的話，我們沒有什麼意見，不管我們遷到哪裡，還是在法令的綁架裡面，我們跳不出條例的束縛，要思考原住民的問題，要回過頭去思考條例的問題。

桃源鄉鄉長：其實重建條例，對我們原住民有很大的空間。中央希望我們原住民離災不離村，離村不離鄉，這個原則絕對是正確的。部落認為要原地重建，或者遷村，大家都可以討論啊。你們要有一個共識，把訊息給我，我們趕快透過縣政府比照程序到中央，中央馬上會派人勘查這個地方是不是安全，適不適合興建。我親自做兩次直昇機到梅山上，看掩塞湖，我們整個山谷都是受傷，而且是重傷，我們還是要尊重部落多數人的意見，大家要好好思

考，不要互相吵來吵去。你要住永久屋，我們也不反對，我們只能祝福他，不能綁架他。留下來的，我們要怎麼做，是原地還是新的地方，會後你們自己來決定，第一個方案劉羅段，第二個方案勤和平台，第三個方案原地重建，加強堤防的保護措施，由你們來決定。要遷的有幾戶，不遷的有幾戶，上面要爭取經費，才有著力點。

鄉民代表：我不要這個村是分散的，要遷就是整個村，不遷就是不要遷。這是我一個原則。上個禮拜，鄉長親自找原民會孫主委，他說我們一定要先與鄉公所有共識，我們沒有共識，沒辦法進行下一個階段。

勤和村村長：一句話，要遷到永久屋的就簽名，幾個人！要簽到別的地方的，幾個人！要留在勤和的，幾個人！不要說要走一起走，要留一起留，這樣很難。今天很乾脆，就分三個方法，不是很簡單嘛，以後就不要再談了。

村民：我們要簽的點，經過政府徵收的地，是不是也在條例裡面？有沒有受到重建條例的規範？如果沒有，那就很好。我們大家都是讀書人，政治人物可以說話、可以承諾，可以做行政命令，但是他不能代表法令，不管誰在位當中，都說沒有問題，但是法律是不能動的，除非經過立法院的修正，其實我們的重建條例裡面，還是很清楚，永久屋會遇到對於家園的後果，其實都很清楚，政府單位有義務要告訴鄉民，當你遷永久屋的時候，山上會怎麼樣，依照法例來說明，不是用承諾來做，我是很擔心沒有注意到這個，將來會不會遇到很多的問題。

吳執行長：地跟重建條例沒有關係。我們找一天，把條例一條一條親自對你說明白，重建條例那麼多條，我也不知道你是講哪一條，我也是剛接任，我對重建條例也不是很熟悉，找一天，你對重建條例有的疑慮，找相關的人把他說清楚。

你講的這個東西，我沒有印象會這麼嚴重。我們所理解的重建條例，好像有很大的差距。

村民：21 條，……（桃源鄉鄉長對著村民念出並解釋「經鑑定為危險地區，應與當地居民進行諮商，願意撤離者，政府將提供永久屋配住並協助輔導轉業；如經溝通後仍不願撤離者，則應告知該危險地區亦不得供人居住，土地並降限使用」，「獲配永久屋住民，不得再回原居地建造住屋居住」，「接受撤離獲配永久屋之民眾，仍可保有其原鄉土地所有權，惟不得住人，僅得作為部落共同文化資產，其用途得由部落討論決定」。）（配住的是這樣：兩人以下的 14 坪，3 至 5 人 28 坪，6 至 10 人 34 坪，就這樣而已。）

村民：我聽說是房屋或土地有權的才有合格到永久屋。

桃源鄉鄉長：申請永久屋的條件是：一是列入不全部落的住民，二是全倒、半倒的房子，三是房子有浸土石、龜裂，四是不堪居住。四個條件是可以申請，只要有繳水電費的證明就可以申請。不用執照、建照。

村民：假如房子是貸款國宅的，有報永久屋，那貸款怎麼辦？

桃源鄉鄉長：內政部最近會有更明確的方法。

黃老師：雖然剛才說要就大家一起，村長說願意住的就簽永久屋，不願意的就留在原地，剛才鄉長念的沒有特別聽清楚，因為我參加三地門鄉的達來、大社、德文，我知道很清楚，那個決定是說「如果已經被勘驗認定是不安全的部落，你就算說大家都決定不要遷，可是他已經決定，你就不能再居住」，所以你真的要聽清楚喔，這個條例只有3年，這個叫特別法，3年之後你要去看災難防治法，指揮官叫你全部走，你就要全部走了。中央研究院地質不斷追蹤，全球暖化帶來的影響，以前如果一年有30天下小雨，現在只有15天，現在的雨一下就是很大，溫度在增高，溫度增高一度，海面的水會增加7%的吸收上去，所以它們下來都很大。來說是不是增強一些工事，讓河床不會塌下去，那麼大的雨，再怎麼做都沒有用。我要讓勤和村的村民知道，如果已經被證明勤和村是不安全的地方，請不要再商量的了，政府的法令現在對原住民是非常地尊重，可是他已經講得很清楚，你要留就讓你留，到時候他再要你全部離開。

結論

桃源鄉鄉長：要住永久屋的打勾，要遷村的打勾，不離開的打勾。還有簽名。我們交給村幹事，看什麼時候，我們明天重做。

村民：村幹事也要在場啊，到現在還沒看到村幹事。

村民：我一直認為，你們不要很急，還是要讓他們有時間考慮，太急不好，在裡面還可以思考一下。

吳執行長：透過民主的程序，請社會處發給大家意願調查表，鄉公所協助。