

國立臺灣大學法律學院科際整合法律研究所

碩士論文

Graduate Institute of Interdisciplinary Legal Studies

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis



內國氣候難民的國際人權思考：

以松鶴社區遷村為例

Domestic Climate Refugees in an International Human  
Rights Perspective: The Case Study of Songhe Community  
Relocation

林彥廷

Yan-Ting Lin

指導教授：葉俊榮 博士

Advisor: Jiunn-rong Yeh, J.S.D.

中華民國105年1月

January, 2016

## 謝辭

這篇論文的發想，是在大學就讀地理環境資源學系期間，修習李建堂老師所開設的環境資源保育經理及實習課程，與大學同學冠民、佳玉、佩均、于禎一同前往松鶴社區，進行土石流復育的相關研究，假若沒有這個契機，也不會有這篇論文的誕生，而當時的報告，也成為我這篇論文的養分，非常感謝這些朋友們與老師，當時在研究中的討論與建議。


能完成這篇論文，首先要感謝指導教授葉俊榮老師，從大學到研究所期間，不管是在課堂上或是擔任助理工作，引領我在環境法領域的學習，也在修習氣候變遷法相關課程，讓我確定這篇論文的寫作方向，而在論文寫作階段，老師的鼓勵與支持，給予我盡情發揮的空間，順利完成這篇論文。

同樣也感謝口試委員張文貞老師與林春元老師對我的勉勵與建議，在口試過程中，點出我論文論證上的問題與許多需要再深入思考的問題，讓我在後續修改論文的過程中受益良多。

研究前期，在田野調查期間，得到許多居住在松鶴社區與雅比斯巷的朋友們的幫助，讓我能順利蒐集足夠的素材，完整了解松鶴社區遷村過程的始末，他們的熱情與坦誠，使得我在撰寫案例事實的過程中，體會到當時所面臨的苦難與災後再起的勇氣，本篇論文由臺達環境與教育基金會中達環境法學者計畫資助，讓我在研究過程中，無後顧之憂，專心致力於研究。。

論文寫作過程中，從科法所R01、貓頭鷹、北極熊與周遭朋友身上獲得的許多支持與鼓勵，也感謝家人們這段期間的陪伴，讓我能更有信心的寫作，僅將這篇論文的成果獻給每個幫助我的家人、老師與朋友。

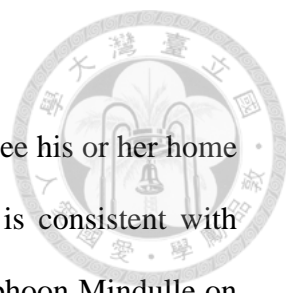
## 中文摘要



氣候難民，一般指因氣候變遷造成的環境惡化與災難衝擊，而被迫遠離家園，流離失所的人民。松鶴社區在敏督利與艾利颱風來襲，一日最大降雨量突破歷年來紀錄，並引發嚴重的土石流災害，造成當地居民生命財產的嚴重損失，而政府於災後透過部分遷村避災。本文以《國內流離失所問題指導原則》、《保障天災受害者：IASC人權與天然災害工作指引》與《聯合國還返難民及流離失所者的住居與財產原則》為基礎，加上《世界人權宣言》、《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》、《1989年原住民和部落民族公約》、《原住民族權利宣言》歸納出內國氣候難民相關涉及的人權清單，分別為屬於實體權的生命權、滿足基本生活需求的權利、水權、自由遷徙與選擇住居的權利、適足的居住權、安全並有尊嚴地自願返回的權利、還反原住居與財產的權利、自決權、文化權與宗教信仰，加上屬於程序權的資訊取得權、強調充分地諮詢與參與權以及訴訟救濟權，透過深度訪談與文本分析檢視松鶴社區部分遷村與原地重建的狀況。最後，提出面對氣候難民選擇強制遷徙或是原地重建所需要思考的面向，提供政府與民間團體於未來面對內國氣候難民的議題，作為借鏡與評估的方向。

關鍵字：氣候難民、氣候變遷、人權、遷村、松鶴社區

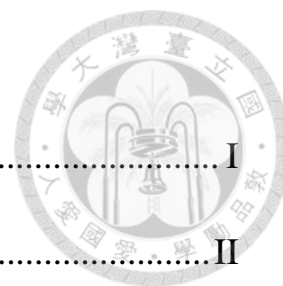
## Abstract



It defines a climate refugee as an individual who is forced to flee his or her home as the result of sudden or gradual environmental disruption that is consistent with climate change. Substantial amount of rainfalls associated with Typhoon Mindulle on 2 July and Typhoon Aere on 25 August in 2004, struck Songhe Community with serious landslides. This article establishes a bill of rights which is based on Universal Declaration of Human Rights, International Covenant on Civil and Political Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 1989, United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Guiding Principles on Internal Displacement, Protecting Persons Affected by Natural Disasters: IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters, and United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons. The bill of rights examine the case of Songhe community relocation through in-depth interviews and content analysis. Finally, this article makes suggestions about facing climate refugees in rebuilding or relocation process for governmental authorities and NGOs.

Keywords : Climate refugees, Climate change, Human rights, Village Relocation, Songhe Community

# 目錄



謝辭.....	I
中文摘要.....	II
Abstract.....	III
目錄.....	IV
圖目錄.....	VII
表目錄.....	VIII
縮寫對照表.....	IX
1. 緒論.....	1
1.1. 研究動機與問題意識.....	1
1.2. 研究範圍與研究限制.....	3
1.3. 研究區現況：松鶴社區.....	5
1.3.1. 自然環境.....	5
1.3.2. 人文環境.....	9
1.3.3. 松鶴社區的災害歷史.....	12
1.3.4. 遷村目的地.....	16
1.4. 研究方法.....	16
1.4.1. 深度訪談法.....	17
1.5. 本文架構.....	18
2. 氣候難民.....	19
2.1. 氣候變遷影響人類遷徙成因分析.....	19
2.1.1. 越來越頻繁的水災.....	20
2.1.2. 政府劃定不適宜人類居住地區.....	21

2.1.3.	環境退化與緩慢發生的災害.....	22
2.1.4.	面臨海平面上升的小島國家.....	22
2.1.5.	氣候變遷造成食物、水資源短缺所導致的暴力衝突.....	23
2.2.	從環境難民到氣候難民.....	24
2.2.1.	環境難民.....	24
2.2.2.	氣候難民.....	27
2.2.3.	氣候難民於國際難民機制的適用.....	28
3.	涉及氣候難民權利的國際法文件.....	38
3.1.	氣候難民相關國際法文件.....	39
3.1.1.	《世界人權宣言》.....	39
3.1.2.	《公民與政治權利國際公約》.....	39
3.1.3.	《經濟社會文化權利國際公約》.....	40
3.1.4.	《1989年原住民和部落民族公約》.....	41
3.1.5.	《原住民族權利宣言》.....	41
3.2.	臺灣對國際法文件的適用.....	42
4.	與氣候難民相關的人權主張.....	44
4.1.	實體權.....	45
4.1.1.	生命權.....	45
4.1.2.	滿足基本生活需求的權利.....	46
4.1.3.	水權.....	47
4.1.4.	自由遷徙與選擇住居的權利.....	48
4.1.5.	適足的居住權.....	48
4.1.6.	安全並有尊嚴地自願返回的權利.....	50
4.1.7.	還返原住居與財產的權利.....	51
4.1.8.	自決權、文化權、宗教信仰.....	51

4.2.	程序權.....	53
4.2.1.	資訊取得權.....	53
4.2.2.	強調充分地諮詢與參與.....	54
4.2.3.	訴訟救濟權.....	54
5.	人權清單檢視松鶴部分遷村政策 .....	56
5.1.	實體權.....	57
5.1.1.	生命權.....	57
5.1.2.	滿足基本生活需求的權利.....	59
5.1.3.	水權.....	67
5.1.4.	適足的居住權.....	67
5.1.5.	自由遷徙與選擇住居的權利.....	73
5.1.6.	安全並有尊嚴地自願返回的權利.....	80
5.1.7.	還返原住居與財產的權利.....	80
5.1.8.	自決權、文化權、宗教信仰.....	81
5.2.	程序權.....	84
5.2.1.	資訊取得權.....	84
5.2.2.	強調充分地諮詢與參與.....	84
5.2.3.	訴訟救濟權.....	87
5.3.	小結.....	87
6.	結論.....	89
	參考文獻.....	91

## 圖目錄

- 圖 一、谷關 - 二萬五千分之一經建第三版地形圖 .....6
- 圖 二、2004年7月9日敏督利颱風後，松鶴社區空照圖 .....15
- 圖 三、2004年8月29日艾利颱風後，松鶴社區空照圖 .....15





## 表目錄

表 一、七二水災建物損失表 .....	14
表 二、七二水災總傷害統計 .....	14
表 三、訪談對象 .....	17



## 縮寫對照表

AOSIS	Alliance of Small Island States	小島國家聯盟
IASC	Inter- Agency Standing Committee	機構間常設委員會
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights	《公民與政治權利國際公約》
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights	《經濟社會文化權利國際公約》
IDPs	Internal Displacement Persons	國內流離失所者
IOM	International Organization for Migration	國際移民組織
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change	政府間氣候變遷專門委員會
OHCHR	Office of the U.N. High Commissioner for Human Rights	聯合國人權事務高級專員辦事處
UDHR	The Universal Declaration of Human Rights	《世界人權宣言》
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change	《聯合國氣候變化綱要公約》
UNHCR	Office of the UN High Commissioner for Refugees	聯合國難民署



## 1. 緒論

### 1.1. 研究動機與問題意識

近年來在氣候變遷的衝擊下，使得自然、社會脆弱度<sup>1</sup>高的區域面臨嚴重、大規模的災害，並迫使當地居民遷徙，此一因氣候變遷影響而被迫遷徙的人民，一般被稱作「氣候難民」(Climate refugees)。<sup>2</sup>以吐瓦魯、馬爾地夫等小島國家聯盟 (Alliance of Small Island States, AOSIS) 成員國為例，氣候變遷影響海平面上升，伴隨而來土地消失或亡國的危機，當地居民將被迫遠離家園，<sup>3</sup>而氣候難民的概念不只是跨國界，也包涵內國的遷徙，臺灣就是典型的例子。

臺灣位處歐亞大陸與菲律賓海板塊交界處，地震頻繁，國土面積近百分之70為山地，地狹人稠，因此與天爭地的情形常常發生。加上位處易產生颱風的西太平洋地區，當颱風來襲，山坡地或是低窪地區等環境敏感帶容易形成災害。<sup>4</sup>特別於1999年九二一大地震後，誘發全臺灣超過21000處的崩塌地，受面積影響範圍達11300公頃，觸發土石流所需要雨量遠低於地震前，<sup>5</sup>加上近年來，在氣候變遷的影響下，極端氣候事件頻頻在臺灣發生，造成居住在山區與低窪地區的人民，遭受土石流、海水倒灌等災害，如2004年七二水災、2008年莫

---

<sup>1</sup> 「脆弱度」指的是受到災害而損失的潛力，這樣的損失包含了自然面與社會面，自然脆弱度傾向透過災害本身的特性判斷，像是災害頻率、強度、影響程度等等，而社會脆弱度則為社會中的團體或個人在受災後恢復的能力及受災機率，會因為資源分配不均而有所不同。See eg. Susan L. Cutter, *Vulnerability to Environmental Hazards*, 20 *PROGRESS IN HUMAN GEOGRAPHY* 529, 529-539 (1996); Susan L. Cutter, Bryan J. Boruff, & W. Lynn Shirley, *Social vulnerability to environmental hazards*, 84 *SOCIAL SCIENCE QUARTERLY* 242, 242-261 (2003).

<sup>2</sup> Colette Mortreux & Jon Barnett, *Climate change, migration and adaptation in Funafuti, Tuvalu*, 19 *GLOB. ENVIRON. CHANG.* 105, 106-107 (2009).

<sup>3</sup> 葉俊榮 (2015)，《氣候變遷治理與法律》，頁 274-275，臺北：國立臺灣大學出版中心。

<sup>4</sup> 連宛淪、傅金城、謝龍生、游保杉 (2007)，〈台灣地區重大天然災害－颱洪篇〉，《國研科技》，13 期，頁 12-14；張志新、李卓倫 (2007)，〈台灣地區重大天然災害－坡地篇〉，《國研科技》，13 期，頁 15-16；溫國樑、劉淑燕 (2007)，〈台灣地區重大天然災害－地震篇〉，《國研科技》，13 期，頁 17-19。

<sup>5</sup> 陳俞旭 (2008)，《地震對崩塌與土石流發生影響之研究》，頁 174，國立成功大學水利及海洋工程學系博士論文；林慶偉、謝正倫、王文能 (2002)。〈集集地震對中部災區崩塌與土石流之影響〉，《臺灣之活動斷層與地震災害研討會論文集》，頁 124-134。

拉克風災等，<sup>6</sup>也由於在颱風、地震災後改變當地地形地貌，威脅居民生命財產安全，或是原地重建難度與成本過高，讓遷村成為災後的熱門話題，如臺中松鶴社區、高雄小林村。<sup>7</sup>

任意強制遷徙對於人民遷徙自由權利的侵害不難想像，然而政府由於氣候變遷威脅，依法做出強制人民避災遷徙的決策，其目的是為了保障人民的生命權，但其內涵是遷人？還是遷村？生命權、居住權、文化權、集體權等等與遷徙政策相關的人權議題，是否有被納入決策過程中考量？而從結果論，是否有保障相關遷村人權的主張？是作者期待從國際人權思考內國氣候難民案例所了解的問題。

對臺灣而言，2009年通過與施行《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》，<sup>8</sup>表示臺灣在面對人權議題，行政機關除了憲法以外，亦有國際人權公約規範依循，法院同時也負有審查政府是否遵守人權公約行使其政策或相關作為，而臺灣在面對氣候變遷威脅，對於內國氣候難民的強制遷徙，不管是政策落實前的程序參與，或是規劃內容注重相關實體權利，都與國際人權法下的人權保障有所關聯，因此在目前臺灣的法規範體系與氣候變遷對於臺灣的影響下，從國際人權法思考內國氣候難民議題有其重要性。

選擇以臺中市和平區松鶴社區為研究案例，是因為松鶴地區為臺灣土石流研究的重要據點，大學就讀地理環境資源學系時期，修習環境資源保育與經理

---

<sup>6</sup> 吳宜昭、陳永明、朱容練（2010），〈台灣氣候變遷趨勢〉，《國研科技》，25期，頁40-46。

<sup>7</sup> 鄭進興（07/26/2004），〈中橫封山、高山廢耕踢到鐵板 地方民怨沸騰〉，《新台灣雜誌》，435期，<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=18288>（最後瀏覽日：01/23/2016）；李國盛（2006），〈遷村？誰說的算？〉，《台灣光華雜誌》，31卷4期，頁81-83；施正鋒（09/03/2009），〈原住民族的遷村、或是重建〉，玉山周報，<http://faculty.ndhu.edu.tw/~cfshih/politics%20observation/newspaper/20090903.html>（最後瀏覽日：01/23/2016）；潘昌志（12/16/2013），〈災難，然後（三）：遷村的思維〉，科技大觀園，<http://scitechvista.most.gov.tw/zh-tw/Feature/C/13/13/10/1/1029.htm>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

<sup>8</sup> 張文貞、呂尚雲（2011），〈兩公約與環境人權的主張〉，《台灣人權學刊》，1卷1期，頁70。

課程，就松鶴地區土石流災害復原進行研究，過程中深入了解松鶴社區強制遷村政策與災後重建的所面臨的人權問題。松鶴社區在敏督利與艾利颱風來襲，一日最大降雨量突破歷年來紀錄，並引發嚴重的土石流災害，造成當地居民生命財產的嚴重損失，<sup>9</sup>而政府於災後選擇「部分遷村」的方式避災，此一遷村案例由於公私協力的成功合作，被視為臺灣成功的遷村案例，<sup>10</sup>所以將其作為內國氣候難民遷村的案例研究，具有其代表性。然而松鶴社區在經過風災後，災害復原研究多是以功能性的重建與否進行分析，遷村政策則是從政策面與實際執行探討，<sup>11</sup>但卻未曾有透過法學分析實質遷村議題所產生的人權議題。作者希望透過本文，能讓遷村與災害復原議題相關研究者，關注內國氣候難民中的人權問題。

本文欲探討，從國際人權思考內國氣候難民所面對的問題？而國際文書與我國憲法又提供哪些人權的保障與相關機制處理？再透過松鶴社區強制遷村的實際案例，理解政府的作為是否符合相關人權的保障？一一探討過這些問題，期待能透過上述問題的討論，提供臺灣本土內國氣候難民的案例研究與嘗試提出政府面對氣候難民遷徙所須要思考的面向，以作為未來政府或是人道團體面對氣候難民遷徙與否一條新的路徑。

## 1.2. 研究範圍與研究限制

氣候變遷治理主要分成減量與調適政策，當面對氣候變遷所帶來的環境變化與災害，各國政府面對當地災民，是選擇原地重建，加強面對極端氣候事件的因應能力，或是選擇將居民遷徙至其他不再受極端氣候影響的地區，以上的

---

<sup>9</sup> 丁振章（2009），〈大甲溪松鶴地區土石流災害之復建與管理〉，《水利土木科技資訊刊》，44卷，頁33。

<sup>10</sup> 謝志誠、張紉、蔡培慧、王俊凱（2008），〈臺灣災後遷村政策之演變與問題〉，《住宅學報》，17卷2期，頁85。

<sup>11</sup> 謝志誠、張紉、蔡培慧、王俊凱，前揭註10，頁81-97；蔡明薰（2012），《九二一震災後松鶴部落重建與遷村問題探討》，國立中興大學歷史學研究所碩士論文；劉翠溶（2013），〈略論近年來台灣氣候災害對原住民的衝擊與災後調適〉，發表於：《台灣及太平洋友邦南島民族氣候變遷調適及因應政策研討會》，中央研究院環境變遷研究中心（主辦）：臺北。

選擇即為氣候變遷下以氣候難民為中心的調適政策，可見政府面對氣候變遷下的調適政策與氣候難民議題密切相關。

從人權法思考氣候難民的相關政策，有必要先理解以聯合國為中心的國際人權法體系。分為四個層次，第一層以1945年通過生效的《聯合國憲章》(Charter of the United Nations)，第二層是1948年聯合國大會決議通過的《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights, UDHR)，第三層是1966年通過、1976年生效的《公民政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR)、《經濟社會文化權利國際公約》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)。第四層則是由針對特定領域人權議題所規範的公約予以組成，包含《兒童權利公約》(Convention on the Rights of the Child)、《消除對婦女一切形式歧視公約》(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)、《反酷刑公約》(The United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)等。<sup>12</sup>

本文選取對臺灣最具代表性的人權宣言與公約，分別為UDHR、ICCPR與ICESCR，加上被視為氣候難民最大宗的原住民族，其相關的國際法文件：《第169號有關在獨立國家中的原住民族及部落民族公約》(Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 1989，1989年原住民和部落民族公約)、《原住民族權利宣言》(United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)與氣候難民權利相關的國際文件：《國內流離失所問題指導原則》(Guiding Principles on Internal Displacement)、《保障天災受害者：IASC人權與天然災害工作指引》(Protecting Persons Affected by Natural Disasters: IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters)與《聯合國還返難民及流離失所者的住居與財產原則》(United Nations Principles on Housing and

---

<sup>12</sup> 張文貞、呂尚雲，前揭註8，頁72。

Property Restitution for Refugees and Displaced Persons，屏和諾原則），作為本文研究對象。

此外，研究臺灣本土案例，內國法也相當重要，與基本人權相關的《中華民國憲法》、內國氣候難民相關的《災害防救法》、《重大災害災民安置及住宅重建原則》、《水土保持法》、《特定水土保持區劃定與廢止準則》與原住民族相關的《原住民族基本法》，也將其納入研究範圍。

本文透過上述人權法與相關國際文件整理的相關人權清單，檢視臺灣氣候難民本土案例：松鶴社區強制遷村。雖說主要聚焦於遷村所須保障的人權，然而松鶴社區災後原地重建的居民，也會輔以提及。因此，本文研究範圍，從主要的國際人權法與相關氣候難民文件與內國憲法出發，包含UDHR、ICCPR、ICESCR、《屏和諾原則》與《中華民國憲法》等，檢視松鶴遷村政策，與相關遷村依循的內國法，包含《災害防救法》與《重大災害災民安置及住宅重建原則》等，理解人權法與相關氣候難民國際文件對於內國氣候難民的回應與觀察。

### **1.3. 研究區現況：松鶴社區**

#### **1.3.1. 自然環境**

##### **1.3.1.1. 地理位置**

松鶴社區位於臺中市和平區博愛里第5鄰至第14鄰，<sup>13</sup>中部橫貫公路臺8線29公里處，聚落毗臨大甲溪，位於河流左岸，<sup>14</sup>上游有著名的谷關風景區及八仙山森林遊樂區，下游與裡冷、白冷社區比鄰，東以八仙山、北以雪山，南以阿冷山，西以東卯山為界，聚落面積約3平方公里。<sup>15</sup>

##### **1.3.1.2. 地形**

本區為典型的河階地形，地勢由西與大甲溪匯流處向東發展，地形起伏變

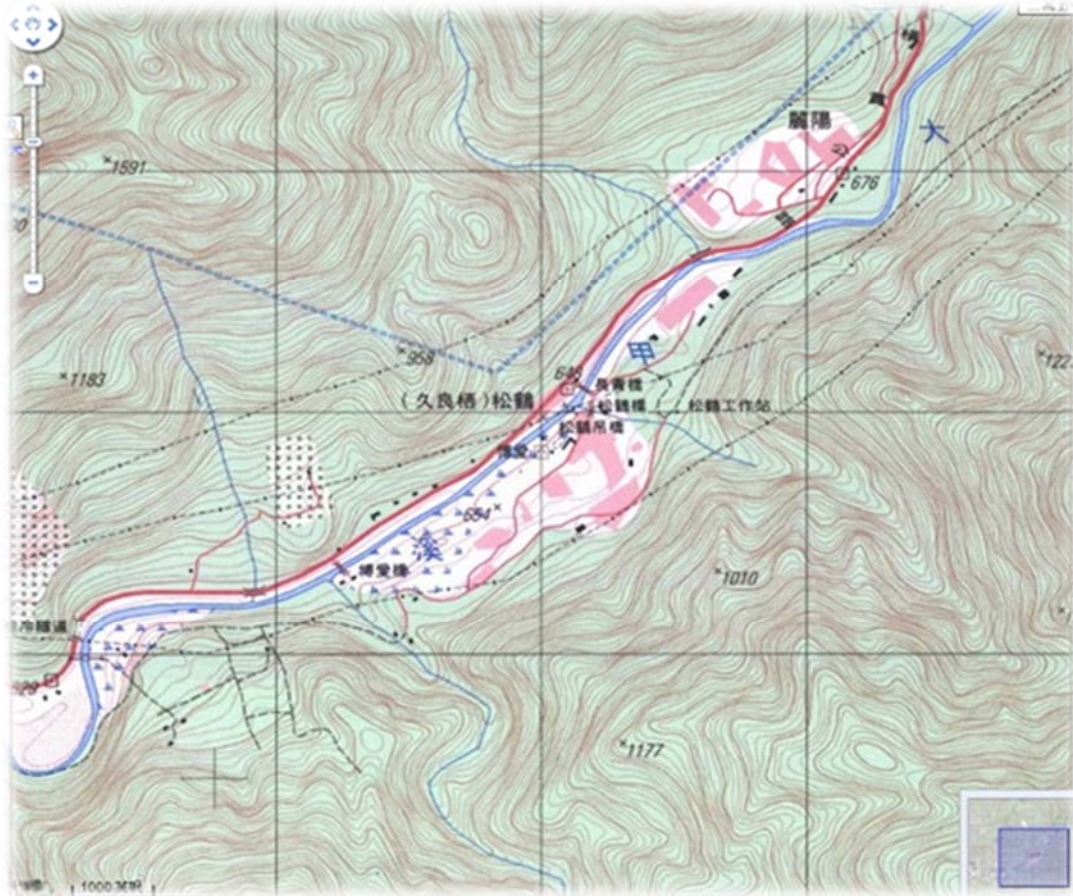
---

<sup>13</sup> 於臺中縣市尚未合併前，行政區為臺中縣和平鄉博愛村。

<sup>14</sup> 王景平、林銘郎、鄭富書、游明芳、周坤賢（2005），〈松鶴地區土石流災害歷史之探討〉，《中華水土保持學報》，36卷2期，頁204。

<sup>15</sup> 黃永光（2013），《松鶴部落誌》，頁35，臺中：臺中市原住民事務委員會。

化大，且十分陡峻，最低海拔約標高654公尺，最高海拔約標高2866公尺，兩者相差達2212公尺，平均海拔約700公尺，坡度以6級坡所佔面積最多，佔總面積81.34%；坡向分布以西北及西向為主要，共佔全區面積51.97%。而松鶴社區位處大甲溪中下游下切作用所產生的河階地上，屬低位河階，高度約700公尺，右岸有一階，左岸則是三個階面的河階，每階高度差距10~15公尺。<sup>16</sup>



圖一、谷關 - 二萬五千分之一經建第三版地形圖

資料來源：中央研究院百年歷史地圖查詢系統：<http://gissrv4.sinica.edu.tw/gis/twhgis/>（最後瀏覽日期：12/27/2015）

### 1.3.1.3. 地質

松鶴地區出露的地層為位於該地區南側坡地的漸新世白冷層<sup>17</sup>裡冷段及社

<sup>16</sup> 丁振章，前揭註9，頁30；黃永光，前揭註15，頁35-36。

<sup>17</sup> 白冷層屬於廣布臺中谷關大甲河流域一帶的白色砂岩層，於漸新世產生，並以白冷社區為命名，主要為石英岩質砂岩，包含細粒與粗粒，砂岩層的厚度可以從20公分到2公尺不等，也有呈塊狀者，夾有灰色的緻密砂岩和深灰色硬頁岩或板岩的互層，頁岩夾層的現象在底部較多。



區範圍的更新世階地堆積層。主要地質構造為西北側約4公里的鞍馬山背斜與東南側約3公里的裡冷向斜。受兩構造影響之下，地層位態，大致呈東南—西北走向，與大甲溪平行，向東南傾斜30至90度不等的變化，局部地層位態呈倒轉現象，或呈西北—東南走向，向西南傾斜。<sup>18</sup>

該區地層構造複雜，節理發育相當發達，出露岩石為砂岩與板岩互層，<sup>19</sup>地層裸露處由於九二一大地震呈碎片狀局部有碎塊狀，經大雨或豪雨侵襲之下，易隨之崩落，甚至形成土石流災害。<sup>20</sup>周圍30公里內的活動斷層有大茅埔-雙冬斷層、水裡坑斷層、力行斷層、梨山斷層與霧社斷層等。<sup>21</sup>

近大甲溪的區域地質結構為更新世以來，大甲溪帶來的堆積物。以礫石、砂土、黏土為主組成的堆積層，經河川向下侵蝕作用形成的階地堆積層。<sup>22</sup>

#### 1.3.1.4. 氣溫

本區未設置氣象站，以新伯公氣象站推算，年平均氣溫為攝氏22.4度，而年平均每月最高氣溫為攝氏27.4度，年平均每月最低氣溫為攝氏16.5度，平均溫差為攝氏10.9度。<sup>23</sup>

#### 1.3.1.5. 降雨量

松鶴社區年平均降雨量為2807.13毫米，年雨量約為2478到2866毫米之間，一年中降雨集中於5至8月，10至12月降雨日數最少。降雨原因，主要分成（1）冬季東北季風（2）夏季西南季風所形成的地形雨（3）6到8月的熱帶對流雨（4）颱風雨（5）5、6月間滯留鋒面所形成的鋒面雨（梅雨）。歷次造成災害的暴雨，主要由颱風所造成，一日最大降雨量依高到低排序，分別為艾利颱風（2004年，603毫米）、敏督利颱風（2004年，504毫米），賀伯颱風（1996年，366毫米）、

---

<sup>18</sup> 陳樹群、吳俊毅、黃柏璦（2007），〈松鶴地區土石流災害之風險評估〉，《中華水土保持學報》，38卷3期，頁293。

<sup>19</sup> 王景平、林銘郎、鄭富書、游明芳、周坤賢，前揭註14，頁205。

<sup>20</sup> 丁振章，前揭註9，頁30。

<sup>21</sup> 陳樹群、吳俊毅、黃柏璦，前揭註18，頁293。

<sup>22</sup> 王景平、林銘郎、鄭富書、游明芳、周坤賢，前揭註14，頁205。

<sup>23</sup> 丁振章，前揭註9，頁30-31；黃永光，前揭註15，頁36。

桃芝颱風(1996年, 362.5毫米)。除了賀伯颱風外, 其餘颱風皆造成松鶴地區重大災害。<sup>24</sup>

#### 1.3.1.6. 集水區概況

松鶴地區為大甲河流域, 松鶴一溪、松鶴二溪、裡督溪、阿邦溪與中冷野溪, 皆自八仙山山系而下匯流至大甲溪, 且都被行政院農業委員會水土保持局列為土石流潛勢溪流。<sup>25</sup>而緊貼松鶴北端的大甲溪主流, 常年有水, 根據松鶴橋水文站的水位監測, 2006至2010年的水位介於632-643公尺, 並未超出警戒值, 夏秋兩季水位較高。

位於大甲溪左岸的聚落, 與其相鄰的溪谷為松鶴一溪及二溪。松鶴一溪, 位於松鶴社區長老教會西側, 因靠近德芙蘭部落, 又名「德芙蘭溪」。其源頭發源於八仙山, 標高約2300公尺, 至谷口高差約1600公尺, 於雨勢稍大的季節, 溪流變得湍急, 河道長度約4.5公里, 集水區面積約371公頃。學者王景平與其研究團隊檢視1/25000地形圖上標示松鶴一溪常時水流僅約700公尺長, 推測集水區內溪谷多為伏流, 表層多為土石所堆積。<sup>26</sup>泰雅族人稱此溪為Gong Qonaw (溝淖溪), 其意為野溪常有石礫草堆, 但經大水沖刷後, 草堆消失, 許多石頭出現,<sup>27</sup>亦可印證上述推測。2001年桃芝颱風土石淤積, 造成聯外道路中斷, 被劃為土石流潛勢溪流, 編號為中市DF028。

松鶴二溪, 泰雅族人稱為Gong Ulay (烏來溪), 因該溪曾有熱水從地裡冒出, 冬季常有山豬在其上游喝水, 喝水聲如Klow Klow似烏來的混濁聲, 故得其名。<sup>28</sup>源頭標高約1450公尺, 至谷口高差約700公尺, 河道長度約1.5公里, 集

---

<sup>24</sup> 丁振章, 前揭註 9, 頁 31; 行政院農業委員會水土保持局土石流防災資訊網, 〈土石流潛勢溪流基本資料〉, <http://246.swcb.gov.tw/debrisInfo/DebrisInfoDetail.aspx> (最後瀏覽日: 01/23/2016)

<sup>25</sup> 土石流潛勢溪流係指依據現地土石流發生之自然條件, 配合影響範圍內是否有保全對象等因素, 綜合評估後, 判斷有可能發生土石流災害之溪流或坑溝。

<sup>26</sup> 王景平、林銘郎、鄭富書、游明芳、周坤賢, 前揭註 14, 頁 204。

<sup>27</sup> 黃永光, 前揭註 15, 頁 39。

<sup>28</sup> 黃永光, 前揭註 15, 頁 40。

水區面積約50公頃，並無常時水流。<sup>29</sup>當地耆老說Gong Ulay原本只是小水溝，以前沒有架設橋梁就可通行，下雨時，只要找突出的石頭輕輕跳過即可，但八七水災後，才變成如今的大水溝。<sup>30</sup>2001年桃芝颱風，谷口橋涵斷面不足造成溢流，被劃為土石流淺勢溪流，編號為中市DF027。

裡督溪，泰雅族人稱為Gong Litux，位於松鶴社區西側，地勢由西與大甲溪匯流處向東發展，終年有水，為松鶴水田部落（上部落）的灌溉水源，編號為中市DF026。<sup>31</sup>

緊鄰大甲溪右岸的聚落，臨近麗陽營區的溪谷為阿邦溪（Gong Apon）。阿邦溪源頭高程為1769公尺，至最低點高差為1121公尺，集水區面積309.5公頃，溪流總長度2028.07公尺，坡度陡峭。<sup>32</sup>每到雨季，水流夾帶大量土石，破壞中橫臺8線地基，造成交通受損，為土石流淺勢溪流，編號中市DF106。<sup>33</sup>

位處大甲溪右岸的中冷野溪，其源頭標高約1700公尺，至谷口高差約1000公尺，河道長約1.5公里，集水區面積約120公頃；桃芝颱風時土石堆積於下方道路上，被劃為土石流潛勢溪流，編號中市DF025。<sup>34</sup>

### 1.3.2. 人文環境

松鶴社區原名為「古拉斯」，起名緣由為當地泰雅族族人為感念創社頭目「希勇古拉斯（Siyun.Kuras）」於1906年帶領族人翻越八仙山，並在大甲溪與十文溪一帶今八仙現址定居，稱其地為古拉斯，後於1914年12月，希勇又率眾遷居至希德克社（東方約一公里，現松鶴一二溪附近，仍沿用古拉斯作為安居地名稱。日人稱此地為「久良栖」，則由古拉斯（クラス）譯音而來，因當時日人尊

<sup>29</sup> 王景平、林銘郎、鄭富書、游明芳、周坤賢，前揭註 14，頁 204。

<sup>30</sup> 黃永光，前揭註 15，頁 40。

<sup>31</sup> 王景平、林銘郎、鄭富書、游明芳、周坤賢，前揭註 14，頁 204。

<sup>32</sup> 黃文騰、陳奕煌、鄭皆達、陳文福、蔡喬文（2005），〈艾莉颱風後阿邦溪集水區整體治理規劃之探討〉，《中華水土保持學報》，37 卷 4 期，頁 400-403。

<sup>33</sup> 王景平、林銘郎、鄭富書、游明芳、周坤賢（2005），前揭註 14，頁 204。

<sup>34</sup> 王景平、林銘郎、鄭富書、游明芳、周坤賢，前揭註 14，頁 204-205。

重部落長者Mrhu. Kuras.Waten。<sup>35</sup>

1971年以前，松鶴社區，仍稱為「久良栖」。1971年因戶籍整編正式改稱為「松鶴」，因時任位處部落內的博愛國小校長林朝欽，看到秋冬之際大甲溪成群白鷺鷥飛舞覓食，配合許多當地生長茂盛的松樹，遠望松林間有飛舞的白鶴而更名，戶籍也整編改為松鶴2、3巷。<sup>36</sup>目前松鶴社區可細分成上部落、<sup>37</sup>中部落、<sup>38</sup>下部落、<sup>39</sup>豐義、<sup>40</sup>林場巷、<sup>41</sup>博拿崗、<sup>42</sup>橋頭<sup>43</sup>與葛溪雅部落。

### 1.3.2.1. 泰雅族人的移入

松鶴社區的泰雅族人，屬泰雅族中「泰雅雅族」，為南勢群（Nansei）<sup>44</sup>賽考列克（Seqolep）語系，其遷徙因素，前期泰雅族人是自南投縣境為尋找適宜居住環境而來，後期是日治時期臺灣總督府推行「番社集團移住計劃」<sup>45</sup>，或為躲避日人持續侵擾及漢人侵占土地等政治與人為因素而被迫遷徙，族人從不同地區遷徙至此處，並非全部族人從同一地區遷至此地。<sup>46</sup>日治時期所稱的古拉斯部落，可細分為水田部落〈Qalan Sylak〉<sup>47</sup>、德芙蘭部落（Qalan Tbulan）<sup>48</sup>與葛溪雅部落（Qalan Qsiyap）<sup>49</sup>。

### 1.3.2.2. 漢人的移入

八卦山森林開發開始於1914年，日人進入調查測量砍伐林區，1919年沿大

<sup>35</sup> 黃永光，前揭註 15，頁 54。

<sup>36</sup> 黃永光，前揭註 15，頁 54。

<sup>37</sup> 位於松鶴社區東北側，日治時期，因改種稻米故又稱水田部落〈Qalan Sylak〉。

<sup>38</sup> 真耶穌教會至松鶴二溪一帶。

<sup>39</sup> 博愛國小及其對面住戶。

<sup>40</sup> 長老教會週邊一帶，因日治時期有一間豐義製材場得名。

<sup>41</sup> 位於松鶴社區中間上方，久良栖車站與週邊員工宿舍群。

<sup>42</sup> 位於部落最左側上方平台。

<sup>43</sup> 過去有松鶴商店街之稱，位於大甲溪右岸，靠近台八線，為博愛里第五鄰、第六鄰。

<sup>44</sup> 南勢群分布於大甲溪中上游山地。

<sup>45</sup> 1925 年實施，目的是「使日警便於控制，將兇番移至警備所附近」。

<sup>46</sup> 詳細討論可見瓦歷斯諾幹、余光弘（2002），《臺灣原住民史—泰雅族史篇》，臺灣省文獻委員會，南投，頁 35-36；蔡明薰，前揭註 11，頁 19-23；黃永光，前揭註 15，頁 51-53。

<sup>47</sup> 目前的上部落。

<sup>48</sup> 德芙蘭（Tbulan），在泰雅族語的意思為水源豐沛的富饒之地，包含下部落、豐義與博愛崗。

<sup>49</sup> 葛溪雅（Qsiyap）其意有兩種，一為水淹過的地方，另一為離開前往的意思。部落創社頭目為希勇古拉斯（Siyun.Kuras），位於台 8 線左側，現今松鶴橋前面部落，目前博愛里第六鄰。

甲溪河岸開闢八仙山鐵道至豐原東勢。<sup>50</sup>然而當地泰雅族人，由於當地出現流行性感冒疫情，認為是日人開發森林所致，極力反抗日人在八仙山進行林場開發，<sup>51</sup>所以林場所須的伐木工人多來自臺中東勢、豐原等地的客家語閩南族群，並遷居至八仙山鐵道沿線車站，形成聚落。其中的久良栖車站為鐵道上的重要轉運站，日人設有車站、事務所、招待所及員工宿舍，位置位於今松鶴社區林場巷，為第一波漢人移入松鶴。<sup>52</sup>

中華民國治臺初期，依循日人的林業政策，持續開發八仙山林場。林場業務需求、中橫臺8線的興建、溫泉天然資源開發及山坡地開闢種植溫帶蔬果等國家政策，吸引許多漢人的遷入，以客家、閩南與外省族群為主。<sup>53</sup>1950年代末期，八仙山林木砍伐量日益下降，加上東勢大雪山林場開發，八卦山林場停止林木砍伐，並將員工撤下山，集中到今林場巷居住。<sup>54</sup>不同時期不同族群的遷徙，改變當地人口組成，依照遷徙前後順序，最早定居者為泰雅族，其次是前來參與伐木的客家與閩南族群，最後是開闢中部橫貫公路的軍眷榮民，也因此當地文化多元，宗教信仰有原住民傳統信仰、基督教（長老教會與真耶穌教會）、漢人祭祀的土地公等。<sup>55</sup>

現今松鶴社區人口組成，五分之三為漢人（閩南、客家、外省各約占五分之一）、五分之二為原住民，以泰雅族居多，設籍人口總數約為800人，實際現住與活動人口約占二分之一左右。人口結構男多女少，老年人口較幼年與青壯年人口多，有人口老化現象。<sup>56</sup>

---

<sup>50</sup> 張賜福（編）（2004），《八仙山林場史話》，頁 6-8，臺中：行政院農業委員會林務局東勢林管處。

<sup>51</sup> 張賜福，前揭註 50，頁 127、228。

<sup>52</sup> 蔡明薰，前揭註 11，頁 24-25。

<sup>53</sup> 蔡明薰，前揭註 11，頁 25。

<sup>54</sup> 蔡明薰，前揭註 11，頁 25-26。

<sup>55</sup> 臺中市和平區松鶴社區發展協會（2012），《臺中市和平區松鶴社區農村再生計畫》，頁 8。

<sup>56</sup> 臺中市和平區松鶴社區發展協會（2012），前揭註 55，頁 7。



### 1.3.2.3. 產業型態

土地使用現況，大致分為農業、建築聚落與其他三種。社區主要土地權為國有，屬於原住民保留地。土地使用分區，分為一般農業區、特定農業區、鄉村區、山坡地保留區與河川區。主要以山坡地保育區為主，保留區其中土地以農牧用地與林業用地為最大宗。<sup>57</sup>

居民的經濟活動大部分是簡單的耕種，種植梨子、梅子、檳榔、茶葉、香菇、甜柿為主，其餘為民宿經營、魚類養殖場、餐廳、雜貨店、五葉松種植場等。<sup>58</sup>

### 1.3.3. 松鶴社區的災害歷史

#### 1.3.3.1. 歷年災害與地形變遷

學者王景平與其研究團隊透過1951年的航空照片及1980年的相片基本圖，與集集大地震與敏督利颱風災後的直升機空拍照片比較，觀察松鶴地區的地形特徵：

1980年以前，松鶴地區土石流溪谷多發生於大甲溪右岸，二處可能的土石流沖積扇，從中冷野溪於桃芝颱風被列為土石流潛勢溪流，到阿邦溪於敏督利颱風發生土石流可以驗證。而於大甲溪左岸的松鶴社區可觀察到三階河階地，及松鶴一、二溪下切河階地所造成的溪谷，無明顯沖積扇存在。<sup>59</sup>1980年之後，松鶴一溪谷口開始堆積土石，但未形成完整沖積扇；1999年9月21日的集集大地震，不僅造成溪谷上游集水區內大量崩塌，堆積於各邊坡坡趾與支流野溪溪谷，2004年7月2日，敏督利颱風時，松鶴一溪、松鶴二溪形成土石流，堆積而成目前所見的土石流沖積扇。<sup>60</sup>

1959年8月7日至9日的八七水災，導致當時位於松鶴二溪旁的博愛國小校

<sup>57</sup> 臺中市和平區松鶴社區發展協會（2012），前揭註 55，頁 22-25。

<sup>58</sup> 臺中市和平區松鶴社區發展協會（2012），前揭註 55，頁 25-29。

<sup>59</sup> 王景平、林銘郎、鄭富書、游明芳、周坤賢，前揭註 14，頁 206。

<sup>60</sup> 王景平、林銘郎、鄭富書、游明芳、周坤賢，前揭註 14，頁 206。

舍嚴重毀損，無法復原，被迫遷往目前的位置。松鶴二溪從原來的小水溝，變成必須架橋才能通行的溝渠。<sup>61</sup>1999年9月21日的集集大地震，當地房舍總共401戶，全倒戶就有35戶，半倒戶則有131戶之多，災情嚴重。<sup>62</sup>2000年5月1日，豪雨造成松鶴發生土石流災害，洪水夾帶大量土石淹沒橋樑，土石堆積高達三層樓。<sup>63</sup>2001年7月30日桃芝颱風所帶來的豪雨，造成聯接裡督溪兩岸的橋梁斷裂，同時橫跨大甲溪的德芙蘭橋，史上第一次被溪水淹沒，中橫臺8線29公里松鶴段也因大甲溪水暴漲沖毀，共計兩座橋梁無法通行，聯外道路受損，造成七百多人受困。<sup>64</sup>2004年7月2日敏督利颱風過境帶來豪雨，導致松鶴一溪、二溪與阿邦溪發生嚴重土石流災害。土石流造成河道淤滿土石，鄰近溪流兩岸的建築物，共60戶遭掩埋、170戶遭洪水土砂侵入、果園與道路也受到波及，再加上大甲溪溪水高漲，連接松鶴社區與中橫臺8線的兩座聯外橋樑，德芙蘭橋與長青橋均遭到沖毀，無法通行，導致松鶴社區完全與外界隔絕。此次災害中，死亡人數3人，2人失蹤，受傷人數達67人，經濟損失約兩千萬新臺幣（請見表一、二）。而在同年的8月24日艾利颱風，也帶來驚人豪雨，松鶴社區尚未復原，又再遭受打擊，土石流使松鶴一溪河道再度淤塞，松鶴博愛里第6鄰40幾棟房屋全毀，掩埋鄰近溪流共12戶。<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> 黃永光，前揭註 15，頁 102。

<sup>62</sup> 黃永光，前揭註 15，頁 103-104。

<sup>63</sup> 丁振章，前揭註 9，頁 32。

<sup>64</sup> 丁振章，前揭註 9，頁 33；黃永光，前揭註 15，頁 104-105。

<sup>65</sup> 丁振章，前揭註 9，頁 33；黃永光，前揭註 15，頁 39-40、43、105-107。

表一、七二水災建物損失表

說明 項目	類別	戶數	總計
01	不堪居住戶數	125	385 戶
02	堪用戶	260	

(資料來源：松鶴社區復建委員會)

表二、七二水災總傷害統計

各項統計		總計
項目		
01	人員死亡	3人
02	人員失蹤	2人
03	人員傷亡	67人
04	房屋受損	385戶
05	斷電、斷水戶數	416戶
06	橋樑毀損	3座
07	道路毀損	7500公尺
08	農作物損失	180萬元
09	失業人口	138人

(資料來源：松鶴社區復建委員會)





圖 二、2004年7月9日敏督利颱風後，松鶴社區空照圖

資料來源：行政院農業委員會水土保持局遙控無人載具技術成果展示網：

<http://uav.swcb.gov.tw/images/AirImage/p-sh01-11o.jpg>（最後瀏覽日期：12/27/2015）。



圖 三、2004年8月29日艾利颱風後，松鶴社區空照圖

資料來源：行政院農業委員會水土保持局遙控無人載具技術成果展示網：

<http://uav.swcb.gov.tw/images/AirImage/p-sh02-07o.jpg>（最後瀏覽日期：12/27/2015）。

### 1.3.4. 遷村目的地

雅比斯巷為遷村的目的地，其位置距離松鶴社區10公里，座落於臺中市和平區南勢里<sup>66</sup>行政院原住民委員會技藝研習中心旁，占地近一公頃的土地。遷居居民命名為雅比斯（Yabit）巷，又名飛鼠部落，是因為「雅比斯」在泰雅族語是「飛鼠」的意思，期許自己能像飛鼠一樣有勇氣並堅強的在森林中生活。

由時任行政院政務委員兼「七二水災災後重建專案小組」召集人的郭瑤琪負責統籌，行政院原住民委員會提供土地，中華民國紅十字會總會、九二一重建基金會與社團法人聯合勸募協會共同認養住宅重建經費，與行政院內政部營建署、臺中縣政府、和平鄉公所協助工程發包、土地變更手續、通過建照等行政程序，認養團體負責評選工程承包公司，並由中華民國紅十字會總會負責工程執行的監督，<sup>67</sup>闢地興建40戶住宅，一戶面積約為35坪，為兩層樓的獨戶歐式住宅，以先建後贈的方式完成住宅重建，為完工後，全數贈與當時的臺中縣和平鄉公所，再透過鄉公所分配給災民使用，遷住戶無償取得新建住宅。2005年8月，20戶原住民與20戶漢人災民遷入新居，而雅比斯巷的房屋分配，採抽籤決定，所以目前在雅比斯巷為原漢混居，並非漢人一區，原住民一區。<sup>68</sup>

## 1.4. 研究方法

本文針對松鶴社區遷村政策作深入的個案研究，先透過UDHR、ICCPR、ICESCR、《1989年原住民和部落民族公約》、《原住民族權利宣言》、《國內流離失所問題指導原則》、《保障天災受害者：IASC人權與天然災害工作指引》與《屏何倂原則》，針對氣候難民，整理出權利清單，包含實體權的生命權、滿足基本生活需求的權利、水權、自由遷徙與選擇住居的權利、適足的居住權、

---

<sup>66</sup> 於臺中縣市尚未合併前，為臺中縣和平鄉南勢村。

<sup>67</sup> 行政院公共工程委員會（11/10/2004），〈七二水災松鶴部落 40 戶安置作業近日動工，安置模式可供未來參考〉，[http://www.pcc.gov.tw/pccap2/BIZSfront/NewsContent.do?site=002&bid=BIZS\\_C00006798](http://www.pcc.gov.tw/pccap2/BIZSfront/NewsContent.do?site=002&bid=BIZS_C00006798)（最後瀏覽日：01/23/2016）

<sup>68</sup> 舞賽（07/05/2005），〈松鶴部落新家取名雅比斯巷〉，台灣立報，<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-80547>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

安全並有尊嚴地自願返回的權利、還原原住居與財產的權利、自決權、文化權與宗教信仰，加上屬於程序權的資訊取得權、強調充分地諮詢與參與權以及訴訟救濟權。其次，採質性分析，運用下列研究方法蒐集資料，檢驗松鶴社區遷村政策的權利清單。



### 1.4.1. 深度訪談法

深度訪談可視為研究者和被研究者互相溝通互動的過程，本文採立意抽樣（Judgmental Sampling），<sup>69</sup>藉由田野調查的過程中，選取能夠回答本文研究問題的受訪者，為了解松鶴遷村過程中的人權問題，訪談對象有：被遷至雅比斯巷的居民，選擇領取補助款的居民、參與遷村決策的前社區總幹事、當地民意代表（請見表三），透過研究者和被研究者間的互動、對話、溝通、傾聽等方式，深入理解被研究者的想法。<sup>70</sup>

表 三、訪談對象

訪談對象	代碼	訪談日期	年齡、性別、族裔
松鶴社區居民	A	2011/11/20	61-70歲，女，漢
	B	2011/11/20	61-70歲，女，漢
	C	2015/04/02	61-70歲，男，原
雅比斯巷居民	D	2015/04/02	50-60歲，男，漢
	E	2015/04/02	61-70歲，男，原
	F	2015/04/03	71-80歲，男，漢
	G	2015/04/03	71-80歲，女，漢
	H	2015/04/03	50-60歲，男，原

資料來源：作者自製

<sup>69</sup> 根據研究者的主觀經驗，從總體樣本中選擇被判斷為最能代表總體的單位做為樣本的抽樣方法。

<sup>70</sup> 萬文隆（2004），〈深度訪談在質性研究中的應用〉，《生活科技教育月刊》，37卷4期，頁17-23。



## 1.5. 本文架構

第一章緒論闡明本文研究動機、問題意識、研究範圍與限制、研究方法、研究區現況，以及研究架構。

第二章以氣候難民為題，先就氣候變遷影響人類遷徙的成因進行分析，接下來從提出時間較早，同樣也是描述環境變遷而遷徙的人民的環境難民概念開始介紹，從學者間的討論到國際法地位的發展與困境，做為氣候難民概念形塑的基礎。接下來介紹氣候難民的概念，透過遷徙動機是否自願、遷徙時間受否長期、遷徙地區是否跨國進行分類，逐一形塑何謂氣候難民與目前於國際難民機制中所面臨的困境，整理學者提出的相關調整模式，最終進行相關分析。

第三章介紹涉及氣候難民權利的國際法文件，除了前一章介紹的《國內流離失所問題指導原則》、《保障天災受害者：IASC人權與天然災害工作指引》與《屏何倂原則》，本章介紹UDHR、ICCPR、ICESCR、《1989年原住民和部落民族公約》、《原住民族權利宣言》，並整理其相關保障的人權，最後就上述國際法文件對臺灣的法律效力進行討論。

第四章介紹氣候難民相關的人權主張，本章透過UDHR、ICCPR、ICESCR、《1989年原住民和部落民族公約》、《原住民族權利宣言》、《國內流離失所問題指導原則》、《保障天災受害者：IASC人權與天然災害工作指引》與《屏何倂原則》，從中整理出保障氣候難民的權利規範清單，讓政府面對氣候難民，進行相關調適政策有所依循，避免侵害氣候難民的基本人權。

第五章透過人權清單檢視松鶴部分遷村政策，依循上一章整理出的權利清單，檢視臺灣本土內國氣候難民案例：松鶴社區部分強制遷村，從案例事實，理解政府與民間團體在松鶴遷村過程中，是否有保障相關人權。

第六章以第四章至第五章作為基礎，提出未來政府與民間團體面對內國氣候難民議題，特別是政府介入強制遷徙的情形下，有相關人權指標可以依循，提出本文結論。



## 2. 氣候難民

歷史上人類遷徙，不管是個別或集體，自願或被迫離開原居住地，往往基於不同原因，例如宗教、戰爭、政治、環境、種族等，這些遷徙的狀況不僅早已發生，也隨時在發生。<sup>71</sup>在眾多因素中，從2005年卡崔娜颶風重創墨西哥灣，100萬名居民被迫疏散至鄰近州郡；<sup>72</sup>2009年莫拉克颱風侵襲南臺灣，2萬餘人被迫撤離家園；<sup>73</sup>到非洲查德湖因降雨減少及過度使用而逐漸消退，造成原賴以為生的數百萬人民被迫遷離，<sup>74</sup>這些由於氣候變遷因素暫時或永久遷徙的人口，成為當代國際社會關注的新興議題，在國際法領域，為描述此一類型的遷徙者，誕生了「氣候難民」（Climate refugees）這個新興名詞。

然而加速氣候變遷的因素為何？氣候變遷又是造成什麼樣的環境變遷，使得人類遷徙？與同樣是描述人類因環境變遷因素遷徙的環境難民又有什麼樣的不同？於目前的國際難民機制又有何種法律地位？都是本章要討論的焦點。

### 2.1. 氣候變遷影響人類遷徙成因分析

政府間氣候變遷專門委員會（Intergovernmental Panel on Climate Change，IPCC）<sup>75</sup>的1990年第一次評估報告指出氣候變遷可能影響人類的遷徙行動，數以

---

<sup>71</sup> Peter Stalker（著）蔡繼光（譯）（2003），《國際遷徙與移民：解讀「離國出走」》，頁11-20，臺北：書林。

<sup>72</sup> MERCY CORPS, A YEAR OF DISASTERS: ACCOUNTABILITY REPORT 2005 10 (Dec. 7, 2005), <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/87F71452EDB13C23852570D00076B5AF-mercy-annual-7dec.pdf>.

<sup>73</sup> 中央災害應變中心（09/08/2009），《莫拉克颱風災害應變處置報告第74報》，頁1，<http://www.nfa.gov.tw/uploads/1/201110070258%E8%8E%AB%E6%8B%89%E5%85%8B%E9%A2%B1%E9%A2%A8%E7%81%BD%E5%AE%B3%E6%87%89%E8%AE%8A%E8%99%95%E7%BD%AE%E5%A0%B1%E5%91%8A%20%E7%AC%AC74%E5%A0%B1.pdf>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

<sup>74</sup> UN News Centre, Growing insecurity leads to more displacements in Lake Chad region, warns UN official (Aug. 6, 2015), <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51577#.Vqd-nIV97IV>(last visited Jan. 23, 2016); UN News Centre, Aid community must scale up support to troubled Lake Chad region, urges senior UN official (Aug. 27, 2015), <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51735#.Vqd9-oV97IU>(last visited Jan. 23, 2016).

<sup>75</sup> 政府間氣候變遷專門委員會（Intergovernmental Panel on Climate Change，IPCC）是負責研究與評估氣候變遷的科學機構，1988年由聯合國環境規劃署（UNEP）和世界氣象組織（WMO）成立，目前有195個會員國，每隔5-7年，會整理所有氣候變遷相關的研究，發佈一次《全球氣候評估報告》。See IPCC, IPCC Factsheet: What is the IPCC?,



百萬計的人民可能會因海岸線侵蝕、沿岸洪水與農業受損而遷徙。<sup>76</sup>陸陸續續許多學者與研究機構進行氣候變遷影響人類遷徙的相關研究，不論是推估由於氣候變遷流離失所的人數，或是氣候變遷導致人類遷徙的環境變遷現象。

氣候變遷的成因，根據2013年發表的IPCC第五次評估報告<sup>77</sup>指出，科學家有高度信心認為人類活動對氣候系統有所影響，而且越來越多的證據顯示人類活動排放的溫室氣體非常有可能是造成1950年代以來全球暖化的主要因素。<sup>78</sup>氣候變遷對於環境所造成的影響，如海平面上升、長期性乾旱、土地沙漠化、熱浪更加頻繁、突發性的颱風、洪水、溫室效應等，而這些現象影響著現有社會、經濟、環境、人口和政治因素，加上個人與家庭因素，如遷徙成本、社會網絡，驅動人口移動行為。<sup>79</sup>聯合國秘書長的國內流離失所者人權問題代表（Representative of the United Nations Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons）Walter Kälin整理五種可能直接或間接成為氣候變遷影響人類遷徙的情形進行介紹，分別是（1）越來越頻繁的水災、（2）政府劃定的不適宜人類居住地區、（3）環境退化與緩慢發生的災害、（4）下沉的小島國家、（5）氣候變遷造成食物、水資源短缺所導致的暴力衝突。<sup>80</sup>本文依此一基礎分析氣候變遷影響人類遷徙成因。

### 2.1.1. 越來越頻繁的水災

氣候變遷使得洪水、土石流、颱風、颶風等水災在全球各地發生的頻率增加，

---

[http://www.ipcc.ch/news\\_and\\_events/docs/factsheets/FS\\_what\\_ipcc.pdf](http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/factsheets/FS_what_ipcc.pdf).

<sup>76</sup> “[t]he gravest effects of climate change may be those on human migration as millions are uprooted by shoreline erosion, coastal flooding and agricultural disruption.” See IPCC, CLIMATE CHANGE 1990: IMPACTS, ADAPTATION AND VULNERABILITY (1990).

<sup>77</sup> IPCC Fifth Assessment Report (AR5), <http://www.ipcc.ch/report/ar5/index.shtml> (last visited Jan. 23, 2016).

<sup>78</sup> IPCC, CLIMATE CHANGE 2013: THE PHYSICAL SCIENCE BASIS. CONTRIBUTION OF WORKING GROUP I TO THE FIFTH ASSESSMENT REPORT OF THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (2013).

<sup>79</sup> THE GOVERNMENT OFFICE FOR SCIENCE, FORESIGHT: MIGRATION AND GLOBAL ENVIRONMENTAL CHANGE FINAL PROJECT REPORT (2011).

<sup>80</sup> Walter Kälin, *The Climate Change – Displacement Nexus* (July 16, 2008), <http://www.brookings.edu/research/speeches/2008/07/16-climate-change-kalin>.

特別是在非洲、亞洲的大型三角洲與特定島嶼影響最為嚴重，而這些災難將可能導致大量的流離失所者和經濟損失，而其流離失所的情形通常不會是長期的，多會在重建過後回到原地生活。<sup>81</sup>

IPCC第五次評估報告指出，極端天氣和氣候事件，自1950年以來開始變化，科學家有高度信心認為，目前全球日夜較為溫暖的天數正在增加，而較為寒冷的天數卻正在減少。<sup>82</sup>

全球暖化造成降雨型態與溫度的改變，自1901年以來，北半球中緯度陸地的降雨量開始增加。科學家有中度信心認為，熱浪的發生頻率正在歐洲、亞洲、澳洲增加，並且極端降雨事件將會在北美及歐洲出現得更加頻繁或劇烈。未來高緯度和熱帶太平洋地區的年降雨量將會增加，許多中緯度的潮濕地區，平均降雨也將增加，但中緯度與副熱帶的乾燥地區，平均降雨將減少。另外，科學家有高度信心認為21世紀末於大部分中緯度陸地區域與熱帶區域的潮濕區域，極端降雨事件將可能更加劇烈與更加頻繁。<sup>83</sup>

氣候變遷提高極端氣候事件的發生機率與強度，往往形成百年來最強的颱風、暴雨，如臺灣2008年的莫拉克颱風等。由於發生的強度是人類難以預見的，所以面對颱風、暴雨難以對應，因而產生嚴重的災害，造成龐大的生命財產損失，往往該區的人民會因此被迫遷徙。

### 2.1.2. 政府劃定不適宜人類居住地區

在災害過後，增加許多地區被政府劃設為災害高風險地區，不適宜人類居住，並強制原居住在此地的居民遷徙，禁止其返回原住居地重建，<sup>84</sup>例如本文第五章研究的松鶴社區案例，即是此一情形下被迫遷徙的人民，由於被政府劃設為

---

<sup>81</sup> *Id.*

<sup>82</sup> IPCC, 2013: Summary for Policymakers. In: CLIMATE CHANGE 2013: THE PHYSICAL SCIENCE BASIS. CONTRIBUTION OF WORKING GROUP I TO THE FIFTH ASSESSMENT REPORT OF THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE 4 (2013).

<sup>83</sup> *Id.* at 4, 16.

<sup>84</sup> Walter Kälin, *supra* note 80.

土石流危險區，原居住在危險區內的居民無法回到原地重建，而政府要求這些居民強制遷徙到其他安全地區，避免再度遭受土石流災害。這種情形所造成的遷徙與其他情形有所差別的地方是在於這些人民沒有返回原居住地居住的可能性，多需要透過人道團體與政府之的合作，加上流離失所者的合作，尋求遷徙到安全的地區。

### 2.1.3. 環境退化與緩慢發生的災害

包括全球暖化、土壤鹽化、沙漠化等由於氣候變遷導致的環境退化與緩慢發生的災害，其彼此交互影響地球環境，同樣的人類居住環境也受到衝擊，例如全球暖化造成降雨型態與溫度的改變，中緯度與副熱帶乾燥地區的平均降雨量減少，導致水資源的匱乏，也間接影響土壤的退化。<sup>85</sup>

隨著人類的過度開發與人口成長，環境退化的現象越發嚴重，加上水資源缺乏與經常性的洪水災害，當地工作機會與生活條件誘發當地居民遷移到更好的地方。然而此種狀況所遷徙的人民，其遷徙的形式尚未達到被迫，通常是環境退化與緩慢發生災害造成當地無法居住，人民被迫永久遷徙無法回到原居地。

### 2.1.4. 面臨海平面上升的小島國家

IPCC第五次評估報告指出，全球海平面從上世紀到本世紀初，總計已上升0.19公尺，從1901至2010年，每年平均以1.7公釐的速度上升，其中1993至2010年之後，均速增為3.2公厘。<sup>86</sup>如果持續排放溫室氣體，在沒有管制的情況下，21世紀末，海平面最高將上升0.82公尺。<sup>87</sup>

海平面上升因素主要受海水熱膨脹影響，冰川融化為其次因素，科學家有極高的信心認為，格陵蘭的降雪已不足以補充冰層的溶解，且在中等可信度下，格

---

<sup>85</sup> *Id.*

<sup>86</sup> IPCC, *supra* note 82, at 6.

<sup>87</sup> IPCC, *supra* note 82, at 18.



陵蘭和南極陸冰的融冰，將有可能使海平面在21世紀末升高0.03至0.20公尺。<sup>88</sup>

長期下來，海平面上升可能淹沒15%的太平洋島嶼。到了2100年，部分亞洲城市很可能因海平面上升而變成沼澤，其中以加爾各答、孟買、達卡、上海、曼谷、胡志明市和仰光等城市最為危險。<sup>89</sup>2006年位於印度恆河三角洲南部一度有上萬居民的羅哈哈拉島（Lohachara），就已經被海水淹沒，成為全球第一個被淹沒的有人島嶼。<sup>90</sup>哈佛大學地質物理學家Jerry Mitrovica認為各地海平面高度趨勢有時會和全球平均不同，有些地方海平面上升速度是全球平均的十倍。<sup>91</sup>

海平面上升導致小島國家與部分國家低海拔臨海地區面臨國土喪失或是亡國的威脅，但其威脅性對於部分人類並非是立即性的，且較能有充分時間應變，特別是小島國家將面臨的是境內完全無法居住，人口永久遷徙到其他國家的困境，如吐瓦魯於2001年亦研擬全國人民遷徙到紐西蘭、澳洲鄰近國家的計畫。而巴布亞新幾內亞卡特瑞島（Carteret Islands）則是內國氣候難民安置的案例，於2009年開始將島上2600位居民遷移到巴國東側的布干維爾島（Bougainville）。<sup>92</sup>

### 2.1.5. 氣候變遷造成食物、水資源短缺所導致的暴力衝突

氣候變遷導致如可用水、糧食等人類生活必需資源缺乏，將可能使人類為了爭奪資源引發武裝衝突，而這些地區的居民，將因為水資源不足與貧困難以做出相關調適作為，只能被迫遷徙。<sup>93</sup>

---

<sup>88</sup> *Id.*

<sup>89</sup> IPCC, 2014: Summary for policymakers. In: CLIMATE CHANGE 2014: IMPACTS, ADAPTATION, AND VULNERABILITY. PART A: GLOBAL AND SECTORAL ASPECTS. CONTRIBUTION OF WORKING GROUP II TO THE FIFTH ASSESSMENT REPORT OF THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE 1-32 (2014).

<sup>90</sup> 曾惠敏（11/30/2015），〈暖化致海平面上升 印度小島陸沉〉，公視新聞網，<http://news.pts.org.tw/article/311581>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

<sup>91</sup> Nicola Jones, *Climate science: Rising tide*, 501 NATURE 300, 300-2 (2013).

<sup>92</sup> Hope Imaka, *Kivalina & Carteret: Similarities of the Sinking*, EMTV ONLINE (Dec. 18, 2015), Islands<http://www.emtv.com.pg/article.aspx?slug=Kivalina-Carteret-Similarities-of-the-Sinking-Islands>& (last visited Jan. 23, 2016).

<sup>93</sup> Walter Kälin, *supra* note 80.

## 2.2. 從環境難民到氣候難民

氣候變遷影響人類遷徙的成因如前所述相當複雜，許多學者與研究機構為描述此一現象，提出氣候難民（Climate refugees）的概念。本文採較為廣義的解釋，認為氣候難民是不論其遷徙動機是被迫或是自願，遷徙時間是暫時性或是永久性，遷徙地區是跨國或是內國，環境破壞型態是突發性或是長期性，氣候變遷的成因是人為或是自然，符合上述要件，因為氣候變遷而遷徙的人民。

### 2.2.1. 環境難民

要了解何謂氣候難民，就需要先從提出時間較早，也同樣是描述因環境變遷遷徙人口的環境難民開始著手。環境難民（Environmental refugees）是1976年由看守世界研究中心（Worldwatch Institute）創辦人Lester Brown首度提出。<sup>94</sup>但廣為被引用與討論的環境難民概念，是由學者El-Hinnawi於1985年在聯合國環境規劃署（United Nations Environment Programme，UNEP）的《Environmental Refugees》報告中所提出，認為環境難民是「因為長期或是短期的顯著環境破壞（人為或天災）危及生命與生活品質，被迫永久或暫時遷離其傳統居住環境者」<sup>95</sup>。其中環境破壞（environmental disruption）指的是包含生態系統或自然資源中，任何物理、化學和（或）生物變化，暫時或長久無法提供支持人類生活。<sup>96</sup>El-Hinnawi的定義包含許多要件，主要分成人類遷徙的型態與何種環境變遷造成人類的遷徙兩類，許多學者在其環境難民的定義中都有包含以上要件。<sup>97</sup>

對環境難民領域研究頗深的學者Myers與El-Hinnawi提出的定義有些許不

---

<sup>94</sup> LESTER R. BROWN, PATRICIA MCGRATH AND BRUCE STOKES, WORLDWATCH PAPER #5: TWENTY TWO DIMENSIONS OF THE POPULATION PROBLEM (1976).

<sup>95</sup> “People who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption(natural or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life.” See ESSAM EL-HINNAWI, ENVIRONMENTAL REFUGEES 4 (1985).

<sup>96</sup> *Id.*

<sup>97</sup> Bonnie Docherty & Tyler Giannini, *Confronting A Rising Tide: A Proposal For A Convention On Climate Change Refugees*, 33 HARV. ENVTL. L. REV. 355, 364 (2009).

同，認為環境難民是「因為乾旱、土壤流失、沙漠化、毀林、缺水、氣候變遷、颱風、地震等環境問題，引發人口壓力與貧窮等問題，無法在原來的居住家園獲得安全保障者，不得不前往其他地方尋求庇護。並非所有人都離開原有國家，也有很多人在國內流離失所。即使非永久性，也是半永久性（semi-permanent）捨棄家園，返回機率也相當渺茫」。<sup>98</sup>

而目前學者提出的環境難民概念中，所包含的要件分為（1）遷徙動機是否自願、（2）遷徙時間是否長期、（3）遷徙地區是否跨國境、（4）影響遷徙的環境變遷類型、（5）影響遷徙的環境變遷是突發性或是長期性、（6）影響遷徙的環境變遷成因是否人為。<sup>99</sup>以下僅就學者間主要討論的三種要件進行介紹：（1）遷徙動機是否自願、（2）遷徙時間是否長期、（3）遷徙地區是否跨國境。

#### 2.2.1.1. 遷徙動機是否自願

居住在政府劃定不適宜人類居住的地區與面臨海平面上升的小島國家的人民，被迫遷徙離開原住居地，而環境退化尚未造成區域性的全面影響，居住在當地的人民則是有對於遷徙與否的選擇權。因此學者就人民的遷徙動機，分為自願性遷徙，或是被迫遷徙討論，El-Hinnawi的定義限縮在被迫遷徙，<sup>100</sup>Myers則認為環境難民遷徙的前提是「無法在原來的居住家園獲得安全保障」與「不得不前往其他地方尋求庇護者」，<sup>101</sup>目前就環境難民的定義，學界多數認為其動機是來自於被迫遷徙。

#### 2.2.1.2. 遷徙時間是否長期

環境變遷的因素存在或是消失，會造成原居地人民暫時性或是永久性的遷徙，因此學者在環境難民中遷徙時間要件上有所討論。El-Hinnawi採取較為廣義的解釋，認為不管是暫時性或是永久性遷徙都應該納入環境難民的定義，<sup>102</sup>Myers

---

<sup>98</sup> Norman Myers, *Environmental refugees*, 19 POPULATION & ENV'T 167, 167 (1997).

<sup>99</sup> Docherty & Giannini, *supra* note 97, at 364-366.

<sup>100</sup> El-Hinnawi, *supra* note 96, at 4.

<sup>101</sup> Myers, *supra* note 98, at 167.

<sup>102</sup> El-Hinnawi, *supra* note 96, at 4.

則限縮在半永久性（semi-permanent）或是永久性的遷徙。<sup>103</sup> Olivia Dun和其研究團隊則就半永久性與永久性遷徙更進一步的定義，認為半永久性遷徙至少是3年內離開原居地的情形，而永久性遷徙則是指永久性不可能回到原居地，或是即使有可能回到原居地，也是在3年以上離開原居地後所發生的狀況。<sup>104</sup>

### 2.2.1.3. 遷徙地區是否跨國境

環境變遷導致人民移動的方式，主要分為內國遷徙或是跨國遷徙，在國際難民法，對於難民的遷徙方式，限於「跨越國境」，因此聯合國難民署（Office of the UN High Commissioner for Refugees, UNHCR）刻意在難民以外，創造一個新的分類為國內流離失所者（internally displaced person, IDPs），以定義由於環境變遷遷徙至內國其他地區的人民，但不具國際法上的難民地位。<sup>105</sup>而El-Hinnawi<sup>106</sup>與Myers<sup>107</sup>皆認為不論是內國遷徙或是跨國遷徙的移動方式都屬於環境難民的範圍。

從上述介紹可以發現，學界對於環境難民並未有一致的定義，而且環境難民並非目前國際難民法中所提及的難民類型。因此遭受許多學者的批評，認為使用難民一詞，意味著具有《難民地位公約》與《難民地位公約議定書》的相關保障，但現實狀況並非如此，所以紛紛提出相似概念，但移除難民字眼的名詞，像是環境移民（Environmental migrants）<sup>108</sup>、環境流離失所者（Environmentally

---

<sup>103</sup> Myers, *supra* note 98, at 167.

<sup>104</sup> EACH-FOR, *Preliminary Findings from the EACH-FOR project on Environmentally Induced Migration, Environmental Change and Forced Migration Scenarios Project* (2008), available at [http://seri.at/wp-content/uploads/2009/08/EACH-FOR\\_Preliminary\\_Findings\\_-\\_Final\\_Version.pdf](http://seri.at/wp-content/uploads/2009/08/EACH-FOR_Preliminary_Findings_-_Final_Version.pdf).

<sup>105</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [OHCHR], *International Standards*, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx> (last visited Jan. 23, 2016).

<sup>106</sup> El-Hinnawi, *supra* note 96, at 4-5.

<sup>107</sup> Myers, *supra* note 98, at 167.

<sup>108</sup> IOM, *Discussion Note: Migration and the Environment*, IOM Council, 94th Session, Doc. MC/INF/288 (Nov. 1, 2007).

displaced persons, EDPs)<sup>109</sup>等詞彙，<sup>110</sup>這些詞彙雖在定義上有些許的不同，但都代表著環境變遷影響著人類的遷徙。

在眾多提出的名詞中，就屬國際移民組織（International Organization for Migration, IOM）提出的環境移民（Environmental migrants）概念最為廣義，指的是「一個或一群人因環境突然或漸進式的改變，對其生命與生活型態產生不利的影響，迫使他們或讓他們基於自由意志下暫時或永久地離開原居住地移居國外或國內其他地方。<sup>111</sup>」，基本上將所有因環境變遷而遷徙的人民都包含進去，不管是自願性或是受迫情形下，只要自然環境惡化而遷移的人民都可稱做「環境移民」，其原因包括自然災害、生態環境退化、環境污染等環境變遷因素。

### 2.2.2. 氣候難民

環境難民所提及的環境變遷因素非常廣泛，氣候變遷也是因素之一，<sup>112</sup> 看守世界研究中心研究員Jacobson於1988年認為人類活動加速氣候變遷，其影響將表現在全球暖化所導致的海平面上升，成為形成環境難民的主要成因。<sup>113</sup>而為了凸顯因氣候變遷而遷徙的人民，學者提出「氣候難民」（Climate refugees）一詞，一般指的是由於氣候變遷影響，造成海平面上升、極端氣候事件、乾旱或水資源缺乏等現象，而導致家園重創、無家可歸，被迫立刻或即將離開居住地的人民。<sup>114</sup>氣候難民與其他類型的環境難民有所不同，氣候變遷是全球性的現象，

---

<sup>109</sup> EACH-FOR, *supra* note 104, at 29.

<sup>110</sup> 請見陳勇（2009），〈對西方環境移民研究中幾個基本問題的認識〉，《中國人口·資源與環境》，19卷5期，頁70-75；郭劍平、施國慶（2010），〈環境難民還是環境移民〉，《南京社會科學》，11期，頁93-98，就環境難民到環境移民名詞與定義的討論。

<sup>111</sup> “Environmental migrants are persons or groups of persons who, for compelling reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their country or abroad.” See IOM, *supra* note 108, at 1-2.

<sup>112</sup> Myers, *supra* note 98, at 167; RENAUD, F. ET AL., CONTROL, ADAPT OR FLEE: HOW TO FACE ENVIRONMENTAL MIGRATION? 20-21 (2007).

<sup>113</sup> Jodi L. Jacobson, *Environmental refugees: a yardstick of habitability*, 8 BULLETIN OF SCIENCE TECHNOLOGY SOCIETY 257, 257-258 (1988).

<sup>114</sup> 目前氣候難民的定義與用字並未明確，本文以氣候難民（Climate refugees）稱呼。See Docherty & Giannini, *supra* note 97, at 364-366; Frank Biermann & Ingrid Boas, *Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, 10 GLOBAL

影響範圍擴及全人類，需要世界各國共同來面對。<sup>115</sup>

氣候難民與環境難民於學界的討論方向與發展大致類同，不管是就其定義上的要件，或是目前國際法上發展的困境。本文依循上述討論環境難民的要件作為基礎，認為氣候難民是不論其遷徙動機是被迫或是自願，遷徙時間是暫時性或是永久性，遷徙地區是跨國或是內國，環境破壞型態是突發性或是長期性，氣候變遷的成因是人為或是自然，符合上述要件，因為氣候變遷而遷徙的人民。

雖說氣候難民，在國際社會尚未有明確的法律定見，然而如果全球暖化持續惡化，發生整個國家因海平面上升被淹沒的情形，將有可能形成大規模的難民潮，其中絕大多數的氣候難民，缺乏前往其他地區的途徑與能力，因此如何安置氣候難民，又要如何讓氣候難民離開家鄉後能在自力更生便成為目前國際社會的重要議題。

作者認為氣候難民不是權利侵害的「責任追究」，而是屬於國際組織或是較富裕國家提供資源與幫助的對象，換言之「氣候難民」的法律地位確立，核心的要素應該建構在援助，藉此達到分配正義的內涵，<sup>116</sup>與「調適移民」(migration as adaptation) 概念較為相似，透過國家與人道組織資金、技術的幫助，讓面臨氣候變遷威脅的人民遷徙到安全的地方。<sup>117</sup>

### 2.2.3. 氣候難民於國際難民機制的適用

目前國際難民機制是否就氣候難民提出相關的法規範適用？透過整理現今與氣候難民相關的國際難民法文件，了解氣候難民目前於國際間所依循的法規範與發展，接下來就學者提出的氣候難民調整模式進行分析，提出本文採取的氣候

---

ENVIRONMENTAL POLITICS 60, 60-88 (2010); Sheila C. McAnaney, *Sinking Islands? Formulating a Realistic Solution to Climate Change Displacement*, 87 N.Y.U. L. REV. 1172 (2012); Mostafa Mahmud Naser, *Climate Change, Environmental Degradation, and Migration: A Complex Nexus*, 36 WM. & MARY ENVTL. L. & POL'Y REV. 713 (2012).

<sup>115</sup> IPCC, CLIMATE CHANGE 2007: THE PHYSICAL SCIENCE BASIS (2007).

<sup>116</sup> 葉俊榮，前揭註 3，頁 274。

<sup>117</sup> Richard Black, Stephen R. G. Bennett, Sandy M. Thomas & John R. Beddington, *Climate change: Migration as adaptation*, 478 NATURE 447, 447-449 (2011).

難民調整模式。

### 2.2.3.1. 《難民地位公約》與《難民地位公約議定書》

目前國際難民機制主要由1951年的《難民地位公約》（Convention Relating to the Status of Refugees）與1967年的《難民地位公約議定書》（Protocol Relating to the Status of Refugees）所構成。<sup>118</sup>

《難民地位公約》與《難民地位公約議定書》對於「難民」的定義為「基於種族、宗教、國籍、特定社會團體成員或具某種政治見解等充足理由，而恐懼遭受迫害，因而停留本國之外，並且由於此種恐懼不能或不願受其本國保護者」或是「無國籍且由於前述狀況留在其先前居住國家之外而不能或由於此種恐懼不願返回該國者」。<sup>119</sup>

從上所述，目前國際法對於「難民」的定義，包含以下要件：（1）必須是出於恐懼遭受迫害（2）該迫害必須是基於種族、宗教、國籍、特定社會團體成員或具某種政治見解等充足理由（3）難民必須身處本國或先前居住國家之外的地區。而氣候難民不屬於其《難民地位公約》與《難民地位公約議定書》定義下的難民，在難民法的立法史和指引原則，《難民地位公約》草擬階段正處第二次世界大戰結束之際，最初宗旨在於保障大量因戰亂而無家可歸的人們，並受1948年通過的UDHR宣示人人享有基本權利和自由不受歧視原則影響，保障難民地位，加上戰爭過程中，許多針對種族、宗教、國籍等歧視的迫害，成為公約擬定思考的因素。1967年的《難民地位公約議定書》則由於其他地區難民的產生，移除時空上的限制，擴大公約的保護範圍。起草者雖認為自然災害是人類

---

<sup>118</sup> Jessica B. Cooper, *Environmental Refugees: Meeting the Requirements of Refugee Definition*, 6 N.Y.U. Envtl. L.J. 480, 480-529 (1998).

<sup>119</sup> 《難民地位公約》第1條(A)(2)、《難民地位議定書》第1條(2)：“... any person who, ... owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.”

遷徙的主要原因，但未意識到人為的環境災害，並有意拒絕將難民地位擴張到此類事件的受害者。<sup>120</sup>

### 2.2.3.2. 《國內流離失所問題指導原則》

如前所述《難民地位公約》與《難民地位公約議定書》的其中一個要件是，難民必須身處本國或先前居住國家之外的地區，而依舊身處於本國或先前居住國家的人民則不具備難民的地位，為提供這類人民的相關人權保障，1998年聯合國公佈《國內流離失所問題指導原則》( *Guiding Principles on Internal Displacement* )。

121

此一原則是由國內流離失所者問題代表 ( *Representative of the UN Secretary-General on Internally Displaced Persons* )<sup>122</sup>與學者專家制定，目的是提供一套準則協助處理國內流離失所者問題的聯合國秘書長代表、國家、有關當局、非政府組織等行動者面對或解決國內流離失所的現象，並加強保障國內流離失所者的人權。根據此一指導原則，國內流離失所者 ( *Internal Displacement Persons, IDPs* ) 指的是，個人或是團體在沒有跨越國際承認國界的情況下，被強迫或不得不逃離或離開其家園或慣常居住地，且逃離原因特別是為了避免武裝衝突威脅、一般性暴力，侵犯人權、自然或人為的災難等。<sup>123</sup>而自然或人為的災害當然也包括氣候變遷的因素，此指導原則作為保障內國氣候難民人權的相關依據。

內容透過整理國際人權法與國際人道法的相關規定，就未在國際難民機制保障下的國內流離失所者，進行法律概念的釐清。首先就一般性原則揭示，國內流離失所者有不受歧視的權利、指導原則的法律地位、國家有首要義務向其國內流離失所者提供保護或人道援助、對於特殊群體的保護等。接下來就國內流離失

---

<sup>120</sup> Jeanhee Hong, *Refugees of the 21st Century: Environmental Injustice*, 10 CORNELL J.L. & PUB. POL'Y 323, 340 (2001).

<sup>121</sup> U.N. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Guiding Principles on International Displacement*, U.N. Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998), <http://www.unhcr.org/43ce1cff2.htm> (last visited Jan. 23, 2016)..

<sup>122</sup> 1992年聯合國秘書長依據聯合國人權委員會 (United Nations Commission on Human Rights) 的要求任命。

<sup>123</sup> OHCHR, *supra* note 105.



所者的權利、政府與非政府組織在處理國內流離失所問題相關的義務與責任，透過遷移決策、遷移過程、人道援助、返回、安置與重返社會等不同階段說明。

雖然《國內流離失所問題指導原則》並不具法律拘束力，但其部分內容反應國際人權法與國際人道法所保障的人權價值，如UDHR、ICCPR、ICESCR、《消除對婦女一切形式歧視公約》、《消除一切形式種族歧視國際公約》（International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination）、《兒童權利公約》、《反酷刑公約》、《難民地位公約》、《防止與懲制種族滅絕罪公約》、（Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide）、《1989年原住民族和部落民族公約》、《關於戰時保護公民之日內瓦公約》（Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War）、《關於保護國際性武裝衝突受害者之日內瓦公約第一附加議定書》（Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)）、《關於保護非國際性武裝衝突受害者之日內瓦公約第二附加議定書》（Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II)）等等，某程度該原則對上述公約締約國有法律效力。目前也有許多國家採用此一原則將其內國法化或是制定相關政策，如美國、哥倫比亞、菲律賓、歐盟等。<sup>124</sup>

### 2.2.3.3. 《保障天災受害者：IASC人權與天然災害工作指引》

《國內流離失所問題指導原則》所保障的對象是盡可能涵蓋各種國內流離失所者，並非僅針對災害所導致的流離失所者，所以原則反映的問題自然包山包海。2008年6月，聯合國有鑑於天然巨災中出現各種侵害人權的狀況，於機構間常設委員會（Inter-Agency Standing Committee, IASC）通過《保障天災受害者：

---

<sup>124</sup> WALTER KALIN, GUIDING PRINCIPLES ON INTERNAL DISPLACEMENT: ANNOTATIONS 10 (2008).

IASC人權與天然災害工作指引》(Protecting Persons Affected by Natural Disasters: IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters)<sup>125</sup>。此一指引經過多年的實務操作與相關經驗，經過修正、整理，分別於2008年與2011年發佈《人權與天災：天災下的人權保障工作指引手冊》(Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster)<sup>126</sup>和《IASC保障受天然災害民眾工作指引》(IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters)<sup>127</sup>。

IASC所發佈的指引與手冊採取人權本位做法<sup>128</sup>來因應自然災害，而非過去人道救助導向。指引與手冊從幾次自然災害的經驗發現，災後救援與重建過程中，可能產生缺乏安全保障、性別暴力、歧視、人權侵害、資源分配不均、強制遷村等影響個人權利與基本尊嚴的狀況，這些都有賴當地政府與國際社會合作，即早採取相關人權保障的政策與回應，避免災民人權隨著時間侵害的程度越來越嚴重。

指引參考UDHR、ICCPR、ICESCR、《消除對婦女一切形式歧視公約》、《兒童權利公約》與相關的區域人權公約，和《國內流離失所指導原則》、《國際人道援助憲章及災難救援工作之基本準則》(Humanitarian Charter and Minimum

---

<sup>125</sup> IASC, PROTECTING PERSONS AFFECTED BY NATURAL DISASTERS: IASC OPERATIONAL GUIDELINES ON HUMAN RIGHTS AND NATURAL DISASTERS (2006), [https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy\\_files/2006\\_IASC\\_NaturalDisasterGuidelines.pdf](https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/2006_IASC_NaturalDisasterGuidelines.pdf).

<sup>126</sup> IASC, HUMAN RIGHTS AND NATURAL DISASTERS: OPERATIONAL GUIDELINES AND FIELD MANUAL ON HUMAN RIGHTS PROTECTION IN SITUATIONS OF NATURAL DISASTER (2008), [http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2008/5/spring-natural-disasters/spring\\_natural\\_disasters.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2008/5/spring-natural-disasters/spring_natural_disasters.pdf).

<sup>127</sup> IASC, IASC OPERATIONAL GUIDELINES ON THE PROTECTION OF PERSONS IN SITUATIONS OF NATURAL DISASTERS (2011), [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines\\_IDP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines_IDP.pdf).

<sup>128</sup> 人權本位做法 (human rights-based approach) 是一種人類發展途徑的概念框架，以國際人權標準為基礎，並引導促進與保護人權，如培力弱勢族群，強調弱勢族群主動爭取自身權益，並檢討不平等的權力關係以進一步改變現況實現社會正義。See UNICEF, Human Rights-based Approach to Programming Introduction, <http://www.unicef.org/policyanalysis/rights/> (last visited Jan. 23, 2016).

Standards in Disaster Response) 、《國際紅十字與紅新月運動集非政府組織賑災救助行動準則》(Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief)<sup>129</sup>與IASC對於國內流離失所者的政策，將天然災害的受害者人權保障一一羅列，受災人民可依據這些國際人權規範要求政府、非政府組織提供相關援助。<sup>130</sup>而指引手冊內容就自然災害救援與權利保障進行說明，並特別強調少數、弱勢族群的保障、受災人民有受告知與諮詢的權利、確保受災人民遷徙自由與集中受災人民，如集體遷村等措施，只能做為最後不得已的手段。

然而相較於《國內流離失所問題指導原則》，國際間將其落實於內國法或是相關政策，IASC所發佈的指引與手冊所使用的範圍沒有那麼廣。<sup>131</sup>

#### 2.2.3.4. 《聯合國還返難民及流離失所者的住居與財產原則》

針對難民與流離失所者的人權問題，除了《國內流離失所問題指導原則》與《保障天災受害者：IASC人權與天然災害工作指引》之外，2006年公佈的《聯合國還返難民及流離失所者的住居與財產原則》(United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons)，國際上簡稱為《屏何倂原則》(The Pinheiro Principles)也相當重要。<sup>132</sup>《屏何倂原則》為聯合國委任的巴西籍特別調查員<sup>133</sup>保羅·屏何倂(Paulo Sérgio Pinheiro)於2002至2005年之間所完成的調查報告，並於2005年由人權推廣與保障次委員會(Sub-

---

<sup>129</sup> ICRC, *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief* (1994), <https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf>.

<sup>130</sup> BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT, HUMAN RIGHTS AND NATURAL DISASTERS: OPERATIONAL GUIDELINES AND FIELD MANUAL ON HUMAN RIGHTS PROTECTION IN SITUATIONS OF NATURAL DISASTER 4-5 (2008), <http://www.refworld.org/docid/49a2b8f72.html> (last visited Jan. 23, 2016).

<sup>131</sup> JANE MCADAM ET AL., *CLIMATE CHANGE AND DISPLACEMENT: MULTIDISCIPLINARY PERSPECTIVES* 93 (Jane McAdam ed., 1st ed. 2010).

<sup>132</sup> U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/17(Jun. 28, 2005), *endorsed* Sub-Com. res. 2005/21, U.N. Doc. E/CN.4/2006/2 at 39 (2006).

<sup>133</sup> 聯合國專責特別報告員的正式職稱為：還返難民及內國流離失所者的住居與財產特別報告員(Special Rapporteur on Housing and Property Restitution for Refugees and Internally Displaced Persons)。

Commission on the Promotion and Protection of Human Rights) 批准。內容包含以 1998 年人權推廣與保障次委員會針對難民與國內流離失所者住屋與財產返還的 1998/26 決議做為開端，聯合國體系相關機構經過七年時間（1998-2005）統整國際間關於難民與國內流離失所者權益保障與規範，並進一步透過實務案例分析後的努力成果。<sup>134</sup>

《屏何倂原則》主要彰顯 1990 年以來「還返原住居土地與財產的權利（簡稱還返權）<sup>135</sup>」的人權主張與發展，也體現當代人權實務工作從人道救助導向（humanitarian-driven），朝向以基本人權為基礎的人權本位做法（human rights-based approach）。<sup>136</sup>而《屏何倂原則》適用的對象，不只是法律定義下的難民，也包含所有被迫離開家園的流離失所者。從內容而言，提供各國對難民與國內流離失所者具體關於住居、土地、財產還返、復原或是補償相關技術面與法律面的實務規範，同時也強調國家的義務與人民的權利，包含承認人人皆有免於被迫遠離家園、土地或原居地，而導致流離失所的權利，而國家除了消極的不作為義務，也須積極透過法律、政策保障人民的隱私權、居住權、財產權，以避免人民流離失所。若人民成為難民或是流離失所者，國家須明確保障並盡全力協助難民與流離失所者落實住居、土地與財產還返權，在落實還返權的過程中，提供充足資訊與參與機會，保障其能安全並有尊嚴地自願返回其原來家園、土地或原居地的權利。

《屏何倂原則》法源依據包括：UDHR、ICCPR、ICESCR、《消除對婦女一切形式歧視公約》、《消除一切形式種族歧視國際公約》、《兒童權利公約》、

---

<sup>134</sup> CENTRE ON HOUSING RIGHTS AND EVICTIONS, THE PINHEIRO PRINCIPLES UNITED NATIONS PRINCIPLES ON HOUSING AND PROPERTY RESTITUTION FOR REFUGEES AND DISPLACED PERSONS 3-5 (2006), <http://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf>.

<sup>135</sup> 原文為“Housing, Land and Property Restitution Rights”，有時簡稱為 HLP 權利（HLP rights）。

<sup>136</sup> 張文貞（2010），〈正視災民的國際人權保障——從人道關懷到人權本位〉，頁 9-12，范菁文（編），《回家路：天災與人權國際準則實用手冊》，臺北：國際特赦組織台灣總會、財團法人法律扶助基金會。

《難民地位公約》、《關於戰時保護公民之日內瓦公約》、《關於保護非國際性武裝衝突受害者之日內瓦公約第二附加議定書》、《國內流離失所指導原則》、《受到違反國際人權法與人道救助法行為侵犯的受害者主張救濟與歸還的基本原則與指導準則》、以及UNHCR的執委會提出的相關決議等國際人權相關標準，所以具有一定法律效力，就算沒有批准上述公約，由於具有強行國際法或習慣國際法地位，對於沒有加入上述公約的國家，同樣具有拘束力。<sup>137</sup>

### 2.2.3.5. 調整模式

雖說氣候變遷導致人民流離失所是明確的事實，<sup>138</sup>然而目前國際社會仍欠缺一套完整針對氣候難民的解決辦法，因此，學者們提出許多調整模式來面對在現有難民機制下無法涵蓋「氣候難民」的情況。

第一種主張認為要將氣候難民納入目前的國際人權系統中處理，此說以氣候變遷威脅與侵害人權做為基礎，特別是生命、充足食物、水資源、健康、居住以及自決權（self-determination）等權利，<sup>139</sup>且目前有許多科學實證都認為氣候變遷是出於人為因素，<sup>140</sup>這些氣候難民，應該讓他們在人權架構下主張排除來自國家或是企業的人為侵害，要求他們實現國際人權援助，使他們可以獲得適當安置與重建。<sup>141</sup>但是氣候變遷是一個大範圍的議題，以權利侵害為本位的思考，將顯得過於狹隘。

第二種主張是修正目前《難民地位公約》與《難民地位公約議定書》，擴大難民的解釋，使其不侷限在傳統政治、宗教等人為迫害上，納入受氣候變遷衝擊的人民，如吐瓦魯人民被科學家指出可能會其居住地可能會因為氣候變遷消失，

---

<sup>137</sup> 范菁文，前揭註 136，頁 6。

<sup>138</sup> IPCC, *supra* note 76.

<sup>139</sup> U.N. Human Rights Council, *Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary General: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*, U.N. Doc. A/HRC/10/61 (Jan. 15, 2009).

<sup>140</sup> IPCC, *supra* note 78.

<sup>141</sup> Tiffany T.V. Duong, *When Islands Drown: The Plight of "Climate Change Refugees" and Recourse to International Human Rights Law*, 31 J. INT'L L. 1239, 1251-61 (2014).

人民便可因恐懼受到侵害的充分理由尋求庇護。<sup>142</sup>此種主張已成為政策性的思考模式，採取的策略性作為，然而《難民地位公約》的重心在於保護難民在外國免於歧視與給予在該外國法律下擁有完整公民地位，但對氣候難民來說，他們是較缺乏因應能力的族群，應該給予他們的是資源與技術協助，幫助他們進行整體的調適與家園再造才是，而不是只要公民地位的權益。然而有學者批評假若氣候難民納入《難民地位公約》與《難民地位公約議定書》下的保障，將使得本應是一國政府的責任轉嫁到國際社會上，嚴重影響各國公共秩序。<sup>143</sup>

第三種主張認為應該跳脫目前難民法之外，正視未來大規模氣候難民出現的情形，建立獨立的規範，可能以新的氣候難民公約或是在現有《聯合國氣候變化綱要公約》(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)下以個別議定書呈現，透過建立決策與協商機治，建立資金來源，以短期協助難民散居至安全地區，而中長期建立完整的國民遷徙計畫，協助難民移民至國外，幫助進行調適與重建。<sup>144</sup>

第三種建立獨立氣候難民機制的主張相較於第一種以現有人權架構解決氣候難民的主張給予更多的彈性，超越權利本位的思考，給予各國積極解決氣候難民問題的空間，而第三種主張相較於第二種擴張現有難民機制的主張，則是為氣候難民形塑出一特有解決機制，跳脫過去國際難民法對難民的想像，以氣候變遷所造成的分配正義問題作為基礎，要求各國對氣候難民採取更為積極的援助作為。但是透過現有的人權架構提供了氣候難民對於自身權利理解的基礎，也給予各國面對氣候難民相關人權保障的規範依據，若能將第一種主張所提及的氣候難民涉及的人權主張與現有面對難民或流離失所者的國際文件，透過議定書的方式，納入第三種主張下所提出的氣候難民公約，能夠更有效的讓各國面對氣候難民問題，有相關依循的準則。

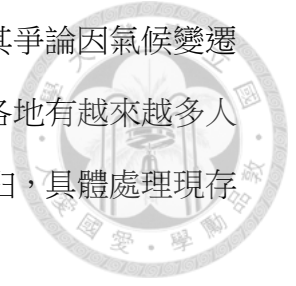
---

<sup>142</sup> *Id.* at 1261-65.

<sup>143</sup> 王震宇(2013)，〈氣候變遷與環境難民保障機制之研究：國際法規範體系與歐美國家之實踐〉，《歐美研究》，43卷1期，頁184。

<sup>144</sup> Duong, *supra* note 141, at 1261-65.

無論如何，氣候難民需要國際社會以實際行動來面對。與其爭論因氣候變遷所造成的難民應被列為氣候難民還是環境移民，不如思考全球各地有越來越多人因氣候變遷和自然災害，生存受到威脅。如何跳脫舊制度的窠臼，具體處理現存的危機，是國際社會迫在眉睫的課題。



### 3. 涉及氣候難民權利的國際法文件

透過前一章對於氣候難民的型塑，讓我們理解氣候難民目前於國際法發展的困境，然而透過現有的國際人權架構思考氣候難民的相關政策，不僅提供氣候難民對於權利主張的法源依據，也讓國家理解面對氣候難民相關人權的保障義務。而要從國際人權法理解氣候難民，有必要先理解以聯合國為中心的國際人權法體系。基本上分為四個層次，第一層為《聯合國憲章》（Charter of the United Nations），第二層為《世界人權宣言》（Universal Declaration of Human Rights，UDHR），第三層為《公民政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights，ICCPR）與《經濟社會文化權利國際公約》（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights，ICESCR）。第四層則是由針對特定領域人權議題所規範的公約予以組成，包含《兒童權利公約》（Convention on the Rights of the Child）、《消除對婦女一切形式歧視公約》（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women）、《反酷刑公約》（The United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment）等。<sup>145</sup>

本文就以上人權規範，選取對臺灣最具代表性的人權宣言與公約為UDHR、ICCPR與ICESCR，加上被視為氣候難民最大宗的原住民族，其相關的國際法文件：《第169號有關在獨立國家中的原住民族及部落民族公約》（Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 1989，1989年原住民和部落民族公約）、《原住民族權利宣言》（United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples）與氣候難民權利相關的國際文件：《國內流離失所問題指導原則》（Guiding Principles on Internal Displacement）、《保障天災受害者：IASC人權與天然災害工作指引》（Protecting Persons Affected by Natural Disasters: IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters）與

---

<sup>145</sup> 張文貞、呂尚雲，前揭註8，頁72。



《聯合國還返難民及流離失所者的住居與財產原則》（United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons，簡稱屏和諾原則）進行介紹，接下來就上述國際法文件對於臺灣的法律效力，進行討論分析。



### 3.1. 氣候難民相關國際法文件

#### 3.1.1. 《世界人權宣言》

《世界人權宣言》是1949年12月10日於巴黎召開的聯合國大會所通過，為第一份詳述所有人類基本權利的文件，由1949年成立的聯合國人權理事會（United Nations Human Rights Council）負責起草，起草原因源自於各國對第二次世界大戰的反省。全文共30項原則，包括公民的政治權利與經濟、社會和文化權利。

#### 3.1.2. 《公民與政治權利國際公約》

《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》於1966年通過，1976年生效，不僅是UDHR的具體化，也增列該宣言未包括的基本權利。由於其清楚羅列人類所應享有的基本人權，所以也被稱為國際人權清單（International Bill of Rights），對於締約國具有法律拘束力，也有學者認為具國際習慣法。

ICCPR於1966年12月16日通過，1976年3月23日生效，目前有168個締約國，並有兩份任擇議定書。<sup>146</sup>公約保障公民權利和政治權利，包含人民自決權、生命權、人身自由、宗教自由、公民參政權利等。

ICCPR的執行與監督，是依據該公約第28條，所組成的人權事務委員會（Human Rights Committee）負責。締約國必須定期向委員會繳交國家報告，內容詳述內國落實ICCPR所保障人權的情形。而委員會在審查國家報告後，就各

---

<sup>146</sup> INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en) (last visited Jan. 23, 2016).

國的執行情形，做出觀察結論（concluding observations），給予具體建議，有時候會主動在國家繳交報告前，主動要求國家就特定人權議題做重點報告。

關於公約違反的指控，除了ICCPR第41條規定的國家間公約違反指控，也包含ICCPR的第一任則議定書規範的個人申訴制度，允許加入議定書國家的人民，在用盡內國救濟程序，向委員會提出申訴。

ICCPR第40條第4項規定，人權事務委員會得對締約國所交的國家報告予以審查，並就相關公約條文的規範內容做成一般性意見。而一般性意見，提供締約國實踐公約權利的具體內涵與方向，截至2016年1月，人權事務委員會總計做出35號一般性意見。<sup>147</sup>

### 3.1.3. 《經濟社會文化權利國際公約》

ICESCR和ICCPR同樣於1966年12月16日通過，1976年1月3日生效，目前有164個締約國，並有一份任擇議定書。<sup>148</sup>公約保障經濟、社會、文化權利，包含人民自決權、工作權、滿足基本生活需求、教育權等。

公約的執行與監督，原先是由經濟社會理事會（Economic and Social Council）來負責，但1985年則決議另外設立經濟社會文化委員會（Committee on Economic, Social and Cultural Rights）來負責。<sup>149</sup>而2013年生效的任擇議定書，規範個人申訴機制，使得委員會能受理締約國人民針對權利侵害的申訴。<sup>150</sup>根據ICESCR第19條規定，獲得經濟社會理事會授權的經濟社會文化委員會，可以就締約國執行

---

<sup>147</sup> THE GENERAL COMMENTS OF THE HUMAN RIGHTS COMMITTEE, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11) (last visited Jan. 23, 2016).

<sup>148</sup> INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en) (last visited Jan. 23, 2016).

<sup>149</sup> Committee on economic, social and cultural rights: monitoring the economic, social and cultural rights, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIntro.aspx> (last visited Jan. 23, 2016).

<sup>150</sup> A OPTIONAL PROTOCOL TO THE INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en%E3%80%82](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en%E3%80%82) (last visited Jan. 23, 2016).

公約人權狀況所提出的國家報告，作成一般性意見，截至2016年1月，委員會總共做成21號一般性意見。<sup>151</sup>



### 3.1.4. 《1989年原住民和部落民族公約》

國際勞工組織在1989年通過的《1989年原住民和部落民族公約》，內容建構在1957年國際勞工組織通過的《第107號有關在獨立國家中保護和消除原住民，其他部落及半部落人種差別待遇公約》（Convention concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries）概念，並參考UDHR、ICCPR、ICESCR與有關消除歧視的國際文書規定進行修正。除了移除過往標準中的同化現象，公約承認原住民族文化權、強調充分諮詢與參與、土地權、自由遷徙與選擇住居的權利等。

然而，《1989年原住民和部落民族公約》主要還是就改進原住民經濟上所面臨的問題，對於原住民族集體權、自決權和土地權並未太過深入的探究。<sup>152</sup>

### 3.1.5. 《原住民族權利宣言》

《原住民族權利宣言》於2007年9月13日聯合國大會通過，雖不具國際法的約束力，但與《1989年原住民和部落民族公約》為目前規範原住民族國際人權標準的最重要兩項國際法文件。

全文包括20段前言及46條宣言，內容集結《1989年原住民和部落民族公約》、聯合國人權委員會（United Nations Commission on Human Rights）決議與其他相關國際文件的人權標準，目的使各國政府能將此一宣言內國法化，成為原住民族權利保障的依據。

《原住民族權利宣言》為原住民族的生存、尊嚴、福利和權利設下最低標準。

---

<sup>151</sup> THE GENERAL COMMENTS OF THE COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11) (last visited Jan. 23, 2016).

<sup>152</sup> 蔡志偉（2008）。〈聯合國中的原住民族國際人權〉，《台灣國際研究季刊》，4卷2期，頁88-92。

內容包含個人與集體權、文化權、自決權、就業權、受教權等其他權利，並確保原住民族在這些事務上的集體同意權與有效的參與。而從《原住民族權利宣言》思考氣候難民、人權、原住民族三者的互動關係，國家或是非原住民族的決策者，都須從原住民族的世界觀、環境價值與哲學觀，透過原住民族的有效參與與保障其相關權利，去思考氣候變遷下原住民族的生存權、發展權、文化權、實質平等權、土地權、自然資源權等。<sup>153</sup>

### 3.2. 臺灣對國際法文件的適用

而上述國際法文件對於臺灣是否具有法律效力？依據《國際法院規約》（Statute of the International Court of Justice）第38條規定，傳統國際法法源分為主要法源的條約、習慣國際法與一般法律原則，以及作為輔助法源的司法判例、權威學者學說。<sup>154</sup>在法位階上，條約優先於習慣法，習慣法優先於一般法律原則以及其他法源，但以上優先順序不能違反絕對法（*jus cogen*）或稱強行國際法。<sup>155</sup>而國際法中還有所謂軟法的概念，軟法文件通常是在國際組織形成並提出，由於非源自正式國際法法源，所以無任何明確的法律承諾效力，但仍有法律類似性，並會發生特定的法律效果。<sup>156</sup>

目前臺灣已將其內國法化的條約，包含ICCPR與ICESCR，在2009年3月31日經臺灣立法院以條約案方式通過，同一時間制定《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》，2009年5月14日總統馬英九簽署公約批准書，並於同年5月22日公布。2009年12月10日，《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》正式施行，ICCPR與ICESCR所保障的人權規定，就此成為我國內國法體系的一部分。<sup>157</sup>而《1989年原住民族和部落民族公約》與

---

<sup>153</sup> 蔡志偉（2009），〈災後重建與人權保障—以原住民族文化為本的思考〉，《臺灣民主季刊》，6卷3期，頁183-184。

<sup>154</sup> 姜皇池（2013），《國際公法導論》，三版，頁96-97，臺北：新學林。

<sup>155</sup> 姜皇池，前揭著154，頁131-134。

<sup>156</sup> 姜皇池，前揭著154，頁136-139。

<sup>157</sup> 張文貞（2010），〈國際人權法與內國憲法的匯流：臺灣施行兩大人權公約之後〉，收於社團法人臺灣法學會主編：《臺灣法學新課題（八）》，臺北：元照，頁1-26。

《原住民族權利宣言》，臺灣就其內涵透過《原住民基本法》實現。

強行國際法依《維也納條約法公約》（The Vienna Convention on the Law of Treaties）第53條規定，即使是各國合意所締結的條約或公約，亦不得牴觸。如此絕對的地位，強行國際法取得等同憲法效力地位，內國法律不應牴觸，目前各方的共識認為括禁止奴隸販賣、海盜、種族滅絕犯行，而人民自決原則、國家平等原則，甚至於認為當代國際人權法內容均具有強行國際法的地位。<sup>158</sup>

習慣國際法為各國共同接收的國際慣行，其構成要件，包含國際慣行與法律之確信，國際慣行的存在與否則是要檢視是否符合「一制性」、「普遍性」、「持續性」。法律之確信則須透過國家有無實某項法規範來決定。<sup>159</sup>而國際人權法，特別是UDHR、ICCPR、ICESCR，透過各國憲法的保障、聯合國大會、國際法院與區域法院的引用，已具有國際習慣法的地位。<sup>160</sup>雖然臺灣憲法並未明文規定習慣國際法的國內適用及其效力，但從《中華民國憲法》第141條意旨，<sup>161</sup>應可認為習慣國際法在我國內法律體系可直接適用。<sup>162</sup>

而《國內流離失所問題指導原則》、《保障天災受害者：IASC人權與天然災害工作指引》與《屏和諾原則》雖然屬於軟法文件不具法律效力，但相關的權利保障的法源依據部分為國際人權法，由於具有強行國際法或是習慣國際法的位階，所以就其部分人權主張，不僅對於相關條約締約國有法律效力，相較於如臺灣的非締約國亦有效力。<sup>163</sup>

---

<sup>158</sup> 姜皇池，前揭著154，頁127-129；張文貞，前揭註157，頁1-26。

<sup>159</sup> 姜皇池，前揭著154，頁103-109。

<sup>160</sup> 張文貞，前揭註157，頁11-14。

<sup>161</sup> 《中華民國憲法》第141條規定：「中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平。」

<sup>162</sup> 張文貞，前揭註157，頁1-26。

<sup>163</sup> 張文貞，前揭註136，頁10-11。

#### 4. 與氣候難民相關的人權主張

2009年8月7日登陸臺灣的莫拉克颱風，重創南臺灣，受災最嚴重的區域為原鄉地區，以及原住民傳統領域範圍，而絕大多數的受災民眾，都是居住在原住民部落，這也說明頻繁的極端氣候事件，使得原本居於弱勢的群體，更加弱勢。<sup>164</sup>而這些弱勢群體，可以從兩方面理解，一是從「國家」分類，相較於握有政經實力的大國，弱勢的邊陲國家，二則是跳脫國家層次，隱藏在國家下的弱勢族群，即為氣候變遷造成其自然或是社會脆弱度高的族群，無論在開發中、已開發國家都有這些族群的出現。<sup>165</sup>而於2009年1月，聯合國人權事務高級專員辦事處（Office of the U.N. High Commissioner for Human Rights, OHCHR）針對氣候變遷與人權相關發表研究報告，此份報告明確指出氣候變遷確實威脅人權，特別是生命、充足食物、水資源、健康、居住以及自決權（self-determination）等權利，而衝擊最主要的對象是女性、兒童與原住民等弱勢族群。<sup>166</sup>

氣候變遷與人權的關聯性，透過人權高級專員辦事處的報告確立。然而面對氣候難民的人權議題，有哪些權利是需要關注的？既有的人權機制所保障的權利，又有哪些與氣候難民有關？透過《國內流離失所問題指導原則》、《保障天災受害者：IASC人權與天然災害工作指引》與《屏何倂原則》為基礎，加上相關的國際公約與文件整理出以下相關的權利，分別為屬於實體權的生命權、滿足基本生活需求的權利、水權、自由遷徙與選擇住居的權利、適足的居住權、安全並有尊嚴地自願返回的權利、還返原住居與財產的權利、自決權、文化權與宗教信仰，加上屬於程序權的資訊取得權、強調充分地諮詢與參與權以及訴訟救濟權。

---

<sup>164</sup> 蔡志偉，前揭註 153，頁 180。

<sup>165</sup> 葉俊榮，前揭註 3，頁 265。

<sup>166</sup> U.N. Human Rights Council, *Annual Report Of The United Nations High Commissioner For Human Rights And Reports Of The Office Of The High Commissioner And The Secretary General: Report Of The Office Of The United Nations High Commissioner For Human Rights On The Relationship Between Climate Change And Human Rights*, U.N. Doc. A/HRC/10/61 (Jan. 15, 2009).



## 4.1. 實體權

### 4.1.1. 生命權

生命權是最重要的人權，為當代國際法所保障。ICCPR第6條第1項規定：「人人皆有天賦的生存權，任何人的生命不得無理剝奪。」，ICCPR第4條第2項認為即使國家宣布緊急狀態，第6條所保障的生命權也絕不允許減免。<sup>167</sup>，同樣在《世界人權宣言》第3條可以體現，而《中華民國憲法》第15條亦有明文保障生存權。<sup>168</sup>

人權事務委員會（Human Rights Committee）針對ICCPR第6條生命權的解釋，分別為1982年第6號一般性意見與1984年第14號一般性意見。人權事務委員會認為ICCPR第6條第1項所闡明的生命權是ICCPR第4條所指的社會緊急狀態發生，也絕不允許減免的最重要權利，也是所有人權的基礎。<sup>169</sup>而生命權，不應解釋太過狹隘，<sup>170</sup>保障這項權利，締約國有防止戰爭的義務，特別是核子戰爭，<sup>171</sup>並需要採取一切可能措施，減少嬰兒死亡率和提高平均壽命，特別是消滅營養不良和流行病。<sup>172</sup>有學者認為環境汙染等重大公害事件對受害人的生命權造成極大威脅，人權事務委員會透過這兩號一般性意見書肯認生命權在實體環境人權重要地位。<sup>173</sup>

《聯合國人類環境會議宣言》（Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment）於第一點表示，「人類環境，不管是天然或是人為，對於人類幸福、享受基本人權，甚至生存權本身，都是不可或缺的。<sup>174</sup>環境破

<sup>167</sup> ICCPR 第 4 條第 2 項規定：「第 6 條、第 7 條、第 8 條（第 1 項及第 2 項）、第 11 條、第 15 條、第 16 條及第 18 條的規定，不得依本條規定減免履行。」

<sup>168</sup> 《中華民國憲法》第 15 條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」

<sup>169</sup> ICCPR 第 6 號一般性意見書第 1 段與第 14 號一般性意見書第 1 段文字。

<sup>170</sup> ICCPR 第 6 號一般性意見書第 1 段文字。

<sup>171</sup> ICCPR 第 6 號一般性意見書第 2 段文字。

<sup>172</sup> ICCPR 第 6 號一般性意見書第 5 段文字。

<sup>173</sup> 張文貞、呂尚雲，前揭註 8，頁 75-77。

<sup>174</sup> 《聯合國人類環境會議宣言》（斯德哥爾摩宣言）第 1 點：「人類既是環境之創造物，亦是環境之塑造者，環境滿足人類物質上之需求，並提供其在智力、道德、社會與精神等方面獲得

壞將嚴重威脅人類生命，直接侵害生命權。<sup>175</sup>」，同樣氣候變遷對於人類生活環境的影響，將直接侵害生命權。<sup>176</sup>為保障生命權，須落實相關措施以保障其他密切相關的權利，如食物、水、健康與住屋權。而人權與氣候災害的相關聯性，反映在《保障天災受害者：IASC人權與天然災害工作指引》的內容中。<sup>177</sup>

特別就氣候難民與災後重建，選擇遷村或是原地重建，最主要考量是基於生命權是否會繼續受到威脅，避免重建後災害再次重演，生命權的保障成為政府決策中首要考量的人權。<sup>178</sup>

#### 4.1.2. 滿足基本生活需求的權利

UDHR第25條、<sup>179</sup>ICESCR第11條第1項指出人人有權為其自己和家庭獲得相當的生活水準，包括足夠的食物、衣著和住房，並能不斷改進生活條件，並要求締約國應採取適當步驟確保實現此一權利。<sup>180</sup>

經濟社會文化委員會於第15號一般性意見指出，ICESCR第11條第1項所提到的「足夠的食衣住」，僅是舉例並非實現滿足生活需求權利的全部權利。委員會就ICESCR第11條第1項討論的一般意見，<sup>181</sup>都未與ICESCR第6、7條就工作權的保障合併討論，但從條文解釋可以發現，特別是第7條第1項第2款條文：「工

---

發展的機會。生存於地球上的人類，在漫長和曲折的演化過程中，藉著快速發展之科學技術，已經達到可以用無數方法以及空前的規模改造其環境之階段。人類環境之兩個面向，即自然和人為方面，對於人類福祉、享有基本人權以及生存權本身，都是不可或缺的。」

<sup>175</sup> DAVID HUNTER ET AL., INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW AND POLICY 1373 (2007).

<sup>176</sup> U.N. Human Rights Council, *supra* note 166, at para. 22. (Jan. 15, 2009).

<sup>177</sup> IASC, *supra* note 125.

<sup>178</sup> 謝志誠、張紉、蔡培慧、王俊凱，前揭註 10，頁 81-97。

<sup>179</sup> UDHR 第 25 條：「（第 1 項）人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務；在遭到失業、疾病、殘廢、守寡、衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障。（第 2 項）母親和兒童有權享受特別照顧和協助。一切兒童，無論婚生或非婚生，都應享受同樣的社會保護。」

<sup>180</sup> ICESCR 第 11 條：「（第 1 項）本公約締約國承認人人有權為其自己和家庭獲得相當的生活水準，包括足夠的食物、衣著和住房，並能不斷改進生活條件。各締約國將採取適當的步驟保證實現這一權利，並承認為此而實行基於自願同意的國際合作的重要性。（第 2 項）本公約締約國既確認人人有免受饑餓的基本權利，應為下列目的，個別採取必要的措施或經由國際合作採取必要的措施，包括具體的計劃在內：1) 充分利用技術與科學知識、傳佈營養原則之知識、及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保存及分配方法；2) 在顧到糧食入口國家和糧食出口國家的問題的情況下，保證世界糧食供應，會按照需要，公平分配。」

<sup>181</sup> ICESCR 第 4、5、6、12、15、17 號一般意見。



作者報酬均能維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平」，透過工作權與工作條件的保障，才能達成滿足基本生活需求的權利。

氣候難民回歸原住所重建或是選擇遷村，也須考量相關生活條件是否能滿足基本生活需求，否則只注重其生命不再受到威脅的選址，卻未關心到居民是否能維持其生活水準，其生存權也是會受到威脅，甚至選擇再度遷徙。

### 4.1.3. 水權

水權在許多國際公約與文件中都受承認，<sup>182</sup>ICESCR雖未明文規定，但經濟社會文化委員會於2002年，就ICESCR第11條第1項滿足基本需求的權利與第12條健康權，作出第15號一般性意見，將水權納為ICESCR保障的基本人權。並指出第11條第1項滿足基本生活需求的權利除了包含取得適當食物的權利（The right to adequate food）、適足的居住權（The right to adequate housing）、衣物之外，水權也是實現基本生活需求的保障之一。由於水是生存的基本條件，被用來確保環境衛生、生產糧食、維持生計和某些文化活動，與第12條所保障的健康權、<sup>183</sup>第11條第一項所保障的適足的居住權適當的食物權<sup>184</sup>等公約所保障的權利相關。

經濟社會文化委員會認為水權，其內容分成自由（freedom）與權利（entitlement）。自由是指享有現有的供水與不受干預的權利，如供水不被任意切斷或污染的權利。而權利是指人人享有平等利用供水和管水系統的權利。國家有義務確保水源充足，透過水源的可提供性、品質與易取得性做考量。面對救災與緊急援助，如難民和流離失所者，應先考慮提供足夠的用水等ICESCR所保障的權利。<sup>185</sup>

---

<sup>182</sup> 見《消除對婦女一切形式歧視公約》第14條第2項第8款；《兒童權利公約》第24條第2項第3款等。

<sup>183</sup> 見關於享受可能達到最高健康標準的權利的ICESCR第14號一般性意見第11段、第12(a)段、(b)段、(d)段、第15段、第34段、第36段、第40段、第43段及第51段文字。

<sup>184</sup> 見ICESCR第4號一般性意見書第8(b)段文字。

<sup>185</sup> 張文貞、呂尚雲，前揭註8，頁79；ICESCR第15號一般意見第10、11段文字。

#### 4.1.4. 自由遷徙與選擇住居的權利

UDHR、<sup>186</sup>ICCPR<sup>187</sup>等國際人權規範，<sup>188</sup>與《中華民國憲法》<sup>189</sup>皆保障自由遷徙的權利為基本人權，主要保障人人皆能依據自己的意願選擇要去哪裡或要住在什麼地方的權利，國家不得違反當事人意願強迫遷移。<sup>190</sup>而這裡的強迫遷移，和適足的居住權所指的國家不得「強迫搬遷」原則內涵相同，人權委員會於1999年就ICCPR第12條遷徙自由所做的第27號一般性意見，國家禁止「任意」遷徙，除非保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要等情況，有必要透過法律加以限縮之外，否則不得加以限制，且限縮的範圍不得違反國際人權法與人道救助法等相關標準，這亦可解釋自由遷徙與選擇住居權利，為何被排除在ICCPR第4條於緊急狀況下不得減免的權利清單中。<sup>191</sup>同號一般性意見，重申遷徙自由不受國家或個人的干涉，國家對此權利的保障義務特別適用於婦女。不管是法律規定或是慣例，婦女遷徙和選擇住所的自由權服從另外一個人（包括親屬）都是違反ICCPR第3項所規定。<sup>192</sup>

《屏和諾原則》<sup>193</sup>與《國內流離失所指導原則》<sup>194</sup>也認為此一權利，是面對流離失所者與難民所須保障的基本人權。

#### 4.1.5. 適足的居住權

適足居住權為《屏和諾原則》<sup>195</sup>與《國內流離失所指導原則》<sup>196</sup>所保障的基

---

<sup>186</sup> UDHR 第 13 條第 1 項。

<sup>187</sup> ICCPR 第 12 條第 1 項。

<sup>188</sup> 見《美洲人權與義務宣言》(American Declaration of the Rights and Duties of Man) 第 8 條、《美洲人權公約》(American Convention on Human Rights) 第 22(1)條、以及《非洲人權憲章》(African Charter on Human and Peoples' Rights) 第 12(1)條。

<sup>189</sup> 《中華民國憲法》第 10 條：「人民有居住及遷徙之自由。」

<sup>190</sup> 范菁文，前揭註 136，頁 15。

<sup>191</sup> ICCPR 第 27 號一般性意見第 7 與 11-18 段文字。

<sup>192</sup> ICCPR 第 27 號一般性意見第 6 段文字。

<sup>193</sup> 《屏和諾原則》原則 9。

<sup>194</sup> 《國內流離失所指導原則》原則 5-7。

<sup>195</sup> 《屏和諾原則》原則 8。

<sup>196</sup> 《國內流離失所指導原則》原則 18。

本人權，也做為許多重要人權公約的保障對象，<sup>197</sup>主要法源為UDHR<sup>198</sup>與ICESCR。<sup>199</sup>其中《國內流離失所指導原則》<sup>200</sup>與UNHCR第101號決議，特別關注難民及流離失所者，免於因被歧視而喪失基本人權。<sup>201</sup>臺灣羅昌發大法官在釋字第709號解釋的部分協同部分不同意見書中，援引經濟社會文化權利委員會（Committee on Economic, Social and Cultural Rights）所作的第7號一般性意見，補充其認為相當於《中華民國憲法》第15條<sup>202</sup>所定生存權的「適足居住權」。<sup>203</sup>

經濟社會文化權利委員會（針對ICESCR第11條第1項適足居住權的解釋，分別為1991年第4號一般性意見與1984年第7號一般性意見。適足的居住權不應該只是狹義解釋下，提供有屋頂的房舍或是把住所視為商品，而是將其視為安全並有尊嚴地居住權利。其理由基於ICESCR起源於「人類固有（與生俱來）的尊嚴」（the inherent dignity of the human person），應確保所有人不論收入都享有住房權，而且是適當的住房。<sup>204</sup>簡單來說，適足的居住權，須考量包括「使用權的法律保障」<sup>205</sup>、「服務、材料、設備和基礎設施的可提供性」<sup>206</sup>、「可支付性」<sup>207</sup>、「適居性」<sup>208</sup>、「易取得性」<sup>209</sup>、「地點」<sup>210</sup>、「文化的適當性」<sup>211</sup>等

---

<sup>197</sup> UDHR 第 25 條第 1 項；《消除一切形式種族歧視國際公約》第 5 條；《消除對婦女一切形式歧視公約》第 14 條第 2 項等。

<sup>198</sup> UDHR 第 25 條第 1 項。

<sup>199</sup> ICESCR 第 11 條第 1 項，適足居住權為構成滿足基本生活需求權利的其中一種權利。

<sup>200</sup> 《國內流離失所指導原則》原則 18。

<sup>201</sup> 范菁文，前揭註 136，頁 41-42。

<sup>202</sup> 《中華民國憲法》第 15 條：「人民之生存權，工作權及財產權，應予保障。」

<sup>203</sup> 張文貞（2015年12月），〈國際人權公約與憲法解釋：匯流的模式、功能及台灣實踐〉，發表於：《司法院大法官一〇四年度學術研討會—人權公約與我國憲法解釋》。司法院（主辦），臺北。

<sup>204</sup> ICESCR 第 4 號一般意見第 7 段文字。

<sup>205</sup> 使用權如土地、房屋所有權或租賃權等。不論形式為何，所有人的使用保障都能保證得到法律保護，免遭強制驅逐、騷擾或是其他威脅。

<sup>206</sup> 住房擁有衛生、安全、舒適和營養必需設備，如安全飲用水、垃圾處理、排水系統等。

<sup>207</sup> 確保個人或家庭收入能支付住房費用，不致於因住房費用，基本需求無法滿足，甚至受到損害，國家亦可透過住宅補貼協助無力獲得便宜住房者。

<sup>208</sup> 提供適合居住的房屋，避免居住者因居住環境受到健康上的威脅，委員會鼓勵各締約國依據 WHO 制訂的《住房保健原則》（Health Principles of Housing）實施。

<sup>209</sup> 提供適當的住房給所有有資格享有適當住房的人。特別要使弱勢族群充分和長久地得到適當住房的資源，如老年人、兒童、身心障礙者、愛滋病毒感染者、易受災地區人民等優先考量提供。

<sup>210</sup> 適當的住房應位於便於就業、保健服務、就學、托兒中心和其他社會設施的地點。

<sup>211</sup> 住房建材、建築方式與住房政策須體現當地住房文化特徵和多樣性。

要素。<sup>212</sup>以原住民族為例，其文化特殊性與傳統慣習需求為重要的考量因素。<sup>213</sup>而且國家不得「強迫搬遷」<sup>214</sup>人民，這行為違反國際人權法。<sup>215</sup>



#### 4.1.6. 安全並有尊嚴地自願返回的權利

安全並有尊嚴地自願返回的權利受UDHR、ICCPR等國際性與區域性公約保障，《屏和諾原則》<sup>216</sup>亦認定此一權利是面對流離失所者與難民所須保障的基本人權。其內涵指的是難民及流離失所者皆有安全並有尊嚴的自願返回其原來的家園、土地或原居地與慣常居住地的權利。不管是返回或是不返回，都須建立在提供充足資訊的前提，讓人民能依據其真正的意願決定，國家並不能強迫人民返回，或接受某一替代方案。<sup>217</sup>由國家提供還返相關的充足資訊內容，包含人民的權利為何？面對權益受侵害該如何救濟等。<sup>218</sup>

適足居住權與還返權合併主張，是近年來於國際人權法的重大發展。<sup>219</sup>透過UNHCR累積的實務經驗，假若沒有先處理好住居、土地、財產權利，就進行自願返回的規劃，成功機率很小，所以安全並有尊嚴地自願返回的權利與還返權息息相關。而國家不只作為提供充足資訊的一方，也須積極協助自願返還的難民及流離失所者，於安全並有尊嚴的前提下實現其權利，並充分保障不返回人民對於原有住居、土地、財產的權利。<sup>220</sup>

---

<sup>212</sup> ICESCR 第 4 號一般意見第 8 段文字。

<sup>213</sup> 范菁文，前揭註 136，頁 15。

<sup>214</sup> 個人、家庭乃至社區群體，在違背他們意願的情況下，被長期或暫時搬遷出他們所居住的房屋或土地，而沒有得到、或不能援引適當的法律或其他形式的保護。但是，禁止強制搬遷並不適用於按照法律、並符合國際人權公約規定所執行的強迫遷離，詳見 ICESCR 第 7 號一般意見第 3 段文字。

<sup>215</sup> ICESCR 第 7 號一般意見。

<sup>216</sup> 《屏和諾原則》原則 10。

<sup>217</sup> 《屏和諾原則》原則 10.3。

<sup>218</sup> 《屏和諾原則》原則 10.1。

<sup>219</sup> UNHCR Inter-Office Memorandum No. 104/ 2001; UNHCR Field Office Memorandum No. 101/2001.

<sup>220</sup> 《屏和諾原則》原則 10。

#### 4.1.7. 還返原住居與財產的權利

還返原住居與財產的權利作為一個獨立的人權主張，主要法源依據是2005年聯合國通過的《受到大規模嚴重違反國際人權法與人道救助法行為侵犯的受害者主張救濟與還返的基本原則與指導準則》（*Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights and Serious Violations of Humanitarian Law*），其主要概念是盡可能使受害人恢復到受侵害前的原有狀態，包含恢復自由、享受人權、身分（*identity*）、家庭生活與公民權，以及返回到原住地、恢復原來的工作職業、返還財產。<sup>221</sup>而其中還返原住居與財產的權利（*Housing, Land and Property Restitution Rights*）是《屏和諾原則》的核心主張，保障所有難民及流離失所者，有權利要求還返原住居、土地或財產，假若無法實現，也要讓當事人獲得補償。而選擇補償須要符合以下要件（1）原住居、土地與財產經由獨立公正的法庭事實判定（*factually impossible*）不可能返回或恢復（2）權利人自願選擇補償做為解決辦法。

還返原住居與財產的權利，給予氣候難民選擇是否要返回家園的選擇，也保障自願返回家園的難民與流離失所者，能安全並有尊嚴的返回，是保障個人回家權利的前提。還返權，不因時間而有所變動，<sup>222</sup>國家也不得透過任意地時間規定侵犯人民的還返權。

#### 4.1.8. 自決權、文化權、宗教信仰

ICCPR與ICESCR第1條<sup>223</sup>皆保障自決權。而自決權的概念就是「一個擁有獨

---

<sup>221</sup> UN General Assembly, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* : resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/60/147 (21 Mar. 2006., available at: <http://www.refworld.org/docid/4721cb942.html> (last visited Jan. 23, 2016).

<sup>222</sup> 《屏和諾原則》原則 10.2、13.1、13.9、17.3、19.1。

<sup>223</sup> ICCPR與ICESCR第1條：「（第1項）所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展。（第2項）所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟合作及因國際法而生之任何義務

特性格的社群，所應該享有將其獨特性格反應在其所附生的政府機構的權利」。

<sup>224</sup>人權事務委員會於1984年就ICCPR第1條做出的第12號一般性意見書，強調自決權的經濟與文化上的意義，而ICCPR第1條第2項所隱含的經濟意義，課予締約國與國際社會有相當的義務，需要指出有哪些因素或是困難會影響人民對於自然資源自決的權利，以及這些障礙會如何影響ICCPR所保障的其他權利。<sup>225</sup>而上述權利的侵害最容易發生在原住民族或是少數民族的社會，由於其生活與大自然息息相關，也連帶著會影響文化權。而原住民族的自決權，也體現在《原住民族權利宣言》<sup>226</sup>面對內國氣候難民的遷徙與原地重建，國家或私人對於原住民族土地進行土地開發、資源利用、生態保育等，也都需要經過原住民族的同意，即為原住民族自決權的保障，同樣的臺灣《原住民族基本法》第21條也有相關規定。<sup>227</sup>

而文化權的保障，則從ICCPR第18條關於宗教自由的保障、ICCPR第27條對於少數族群的文化權、與《1989年原住民和部落民族公約》第7條、《原住民族權利宣言》<sup>228</sup>針對原住民族經濟、社會、文化、土地利用的自決權保障，<sup>229</sup>與

---

務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。（第3項）本公約締約國，包括負責管理非自治及託管領土之國家在內，均應遵照聯合國憲章規定，促進自決權之實現，並尊重此種權利。」

<sup>224</sup> 黃居正（2015），〈聯合國人權保護之人民自決權〉，《新世紀智庫論壇》，70期，頁16。

<sup>225</sup> ICCPR第12號一般性意見書第5段文字。

<sup>226</sup> 《原住民族權利宣言》第3、4條。

<sup>227</sup> 《原住民族基本法》第21條：「（第一項）政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。（第二項）政府或法令限制原住民族利用前項土地及自然資源時，應與原住民族、部落或原住民諮商，並取得其同意；受限制所生之損失，應由該主管機關寬列預算補償之。（第三項）前二項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。（第四項）前三項有關原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃設、諮商及取得原住民族或部落之同意或參與方式、受限制所生損失之補償辦法，由中央原住民族主管機關另定之。」

<sup>228</sup> 《原住民族權利宣言》第3、5、8、11、12、14、15、16、31、32、36條。

<sup>229</sup> 1.有關民族有權決定自身發展進程的優先順序，因為這將影響到他們的生活、信仰、制度與精神福利和他們佔有或使用的土地，並有權在可能的範圍內對其經濟、社會和文化發展行使管理。此外，他們還應參與對其可能產生直接影響的國家和地區發展計畫與方案的制訂、實施和評價。2.在有關民族的參與及合作下，改善他們生活和工作條件以及提高他們的健康和教育水準應作為他們所居住地區全面經濟發展計畫的首要目標。為發展這些地區所實施的特殊專案也應如此設計，以促進這一改善的實現。3.各政府應保證，凡適宜時，與有關民族合作，開展調查研究，以估價按計畫進行的發展活動對這些民族所產生的社會、精神、文化和環境影響。這些調查研究的結果應被視為實施這些活動的基本標準。4.各政府應與有關民族合作，採取措施保護並保持他們居住地域的環境。

ICESCR第15條對於一般性文化生活權的保障，可以發現文化權為基本人權之一，而《中華民國憲法》對於原住民族的文化權也有所保障。

當代人權的發展脈絡，透過Karel Vasak提出的人權三代論<sup>230</sup>可以發現，人權的保障範圍，從個人擴及到集體。而所謂集體權指的是因為具有某個集體的身分而享有的權利。<sup>231</sup>從ICCPR與ICESCR第1條賦予民族自決權、ICCPR第27條針對少數族群的文化權，都是集體權的概念。

從《屏和諾原則》原則7保障不受干擾地享有所擁有的財物的權利，例如以社群為主體的所有權概念，隱含有集體權的意義。<sup>232</sup>到《屏和諾原則》原則15.3關於住居、土地與財產的文件記錄與憑證的實務規範，明確要求國家須透過建立適當的地籍地政登記系統，來保障例如原住民族傳統領域土地或是集體共有土地的權利。<sup>233</sup>可以發現《屏和諾原則》肯認集體權的主張與保障，而集體權主張對於原住民族的權益保障特別重要。

## 4.2. 程序權

### 4.2.1. 資訊取得權

UDHR第19條、ICCPR第19條第2項，皆保障資訊取得權，透過資訊的取得，人民所謂的自由意志才能被展現，不僅民主政治與公民參與皆根基於資訊取得權，人權實現也須透過資訊取得作為前提。人權事務委員會針對ICCPR第19條於2011年所作得第34號一般性意見書，亦指出人民的資訊取得權內容包含獲取國家掌握的資訊，國家有積極公開人民感興趣的相關資訊。根據ICCPR第2條，人民可以獲得公約所保障的各項權利資訊，而締約國根據ICCPR第27條，應當與受影響的社區透過資訊共用與協商的方式，作出盡可能對少數社群生活

---

<sup>230</sup> 第一代人權的公民與政治權利（civil、political rights），第二代人權的經濟、社會與文化權利（economic、social、cultural rights），第三代人權集體權（rights of solidarity）。

<sup>231</sup> KAREL VASAK (ED), THE INTERNATIONAL DIMENSION OF HUMAN RIGHTS (1982).

<sup>232</sup> 《屏和諾原則》原則 7。

<sup>233</sup> 《屏和諾原則》原則 15.3。

和文化方式造成實質危害的決策。<sup>234</sup>

#### 4.2.2. 強調充分地諮詢與參與

UDHR第21條與ICCPR第25條，皆指示公民有參與公共事務的權利，不管是透過直接或是代議民主的方式，此亦保障一般性的公民參與權。而《屏和諾原則》原則14，要求所有相關還返方案與決策，皆必須有充分地諮詢難民與流離失所者的意見，並確保他們能參與和自身權益相關的決策過程，特別是確保婦女、原住民族、少數民族、年長者、身心障礙者與兒童等弱勢族群的參與權和個人需求，以利訂定適當與符合需求的規劃或決策，這也就是符合人權本位的思考原則。經濟社會文化權利委員會<sup>235</sup>以及《國內流離失所指導原則》<sup>236</sup>皆指示，受災民眾有權利獲得充分地諮詢以及參與的保障。<sup>237</sup>

#### 4.2.3. 訴訟救濟權

當人民的實體或是程序權利受到侵害時，訴訟是最後的救濟管道。ICCPR第2條第3項，要求締約國須確保任何人，當公約所保障的權利受侵害時，享有訴訟救濟的權利。人權事務委員會針對ICCPR第2條，於2004年所作的第31號一般性意見指出，除了必須保證個人能得到有效救濟管道以維護自身權利，也須考量某些類型的人們，特別是兒童的特殊性，從而修正救濟管道。當權利受到損害，締約國也須向權利受到侵害的個人作出補償。<sup>238</sup>

ICESCR雖未明文規定，但在經濟社會文化權利委員會於1990年針對ICESCR第2條第1項作出的第3號一般性意見指出，透過適當方法實現公約所保障的權利，除了透過立法措施，也包含提供司法救濟。<sup>239</sup>《屏和諾原則》甚至要求國家須提供難民及流離失所者，當權利受到侵害該如何救濟的資訊。<sup>240</sup>上述

---

<sup>234</sup> ICCPR 第 34 號一般性意見第 18、19 段文字。

<sup>235</sup> ICESCR 第 7 號一般性意見。

<sup>236</sup> 《國內流離失所指導原則》原則 28.2。

<sup>237</sup> 范菁文，前揭註 136，頁 15。

<sup>238</sup> ICCPR 第 31 號一般性意見第 15、16 段文字。

<sup>239</sup> ICESCR 第 3 號一般性意見第 5 段文字。

<sup>240</sup> 《屏和諾原則》原則 17.1。



關於氣候難民保障實體權利與程序權利若遭到侵害，都可以透過訴訟作為最終的救濟手段。





## 5. 人權清單檢視松鶴部分遷村政策

面對災後重建，往往第一步，會開始思考此區域到底適不適合人居住？而面對氣候變遷影響越來越劇烈，是要選擇原地重建，還是選擇遷移到相對安全的地區重建，以利避災呢？這也就是所謂「調適」方式的選擇，是選擇原地重建，但可能每次的極端氣候事件過後，都要進行災後重建，而此前提須搭配災害預防的措施，例如平時的避難訓練、即時監測土石流等。或是選擇遷移至相對安全的地方重建，一次性的解決安全問題，但前提是在遷移過程中，所須要重視的人權與程序，例如居民的意見等，而這些遷移的人民，也就是所謂的「氣候難民」。

由於先天自然條件的劣勢，經濟發展也相對落後，而大多數自然脆弱度低的地區，人口結構主要為少數民族、原住民或弱勢族群。這些少數或弱勢族群，身處在天然環境較差的地區，原本就容易被其國內的多數與當權族群、或是周遭其他國家所歧視或排擠。倘若在這些地方發生巨災，對這些族群的救援因應，是否能夠完全仰賴其內國政府或周邊國家，就會有很大的疑問。因此有學者認為處理遭受災害的脆弱地區人民的問題，其視角必須提高到國際法，尤其是國際人權法的層次。<sup>241</sup>

松鶴社區經過九二一大地震與七二風災的衝擊，成為自然脆弱度較低的地區。由於被土石流沖毀的地區，位於沖積扇上，亦為政府劃定的土石流潛勢區，所以2004年政府決定要對松鶴社區進行部分遷村，以杜絕災害再度發生。遷村的地點為雅比斯巷，由九二一重建基金會負責統籌，營建署規劃，紅十字會、聯合勸募協會及九二一重建基金會共同出資，基地則由原住民委員會提供位於和平鄉行政院原住民族委員會技藝研習中心一塊約一公頃的土地，距離松鶴社區5分鐘車程，地方政府也以極高效率辦理都市計畫變更及核發執照，讓松

---

<sup>241</sup> 張文貞，前揭註 136。

鶴社區的災民能從此以後免於颱風豪雨所帶來的土石流的威脅，從籌劃到開工僅僅只用了4個月左右的時間，創下國內災後重建工程的最有效率紀錄。<sup>242</sup>遷村至今已經過了十多年光景，松鶴社區遷村一直是為人稱頌的遷村經典案例。<sup>243</sup>

然而，面對重建與遷村，不只是在安全的地方將建築物重建，讓災民遷入如此簡單，更須要重視的是在過程中與遷村後的相關的人權保障。雖說松鶴社區遷村案例，ICCPR、ICESCR在臺灣都尚未內國法化，部分內國法的建構也稍嫌不足，例如《原住民族基本法》尚未立法，但期待透過人權清單回頭檢視松鶴社區遷村案例，提供未來類似事件再度發生時的參考經驗。以下藉由UDHR、ICCPR、ICESCR、《1989年原住民和部落民族公約》、《原住民族權利宣言》、《國內流離失所問題指導原則》、《保障天災受害者：IASC人權與天然災害工作指引》與《屏何倂原則》，歸納出遷村相關涉及的人權清單，分別為屬於實體權的生命權、滿足基本生活需求的權利、水權、自由遷徙與選擇住居的權利、適足的居住權、安全並有尊嚴地自願返回的權利、還反原住居與財產的權利、自決權、文化權與宗教信仰，加上屬於程序權的資訊取得權、強調充分地諮詢與參與權以及訴訟救濟權檢視松鶴社區部分遷村與原地重建的狀況。

## **5.1. 實體權**

### **5.1.1. 生命權**

由於土石流災害為威脅松鶴居民生命權的最大因素，所以就敏督利、艾利風災災後，政府對於松鶴地區的水土保持規劃與遷村後的雅比斯巷選址，來檢驗時否有滿足生命權指標。

#### **5.1.1.1. 水土保持工程**

松鶴地質結構本處於白冷層裡冷段，節理發達，易破碎。而近大甲溪的區

---

<sup>242</sup> 黃永光，前揭註 15，頁 118。

<sup>243</sup> 謝志誠、張紉、蔡培慧、王俊凱，前揭註 10，頁 91

域地質結構為更新世以來大甲溪帶來的堆積物，經河川向下侵蝕作用形成的階地堆積層。因九二一大地震的侵襲，導致地層結構的大幅改變，<sup>244</sup>在2004年敏督利與艾利颱風過境，讓松鶴社區陷入土石流的大肆侵虐，使得生態環境遭到破壞。所以災後，政府除了透過遷村政策，也加強對松鶴地區的水土保持工程，降低當地面鄰土石流的威脅。

行政院農業委員會水土保持局認為敏督利與艾利颱風後所造成堆積於土石流堆積段的土砂，將成為往後松鶴地區發生土石流災害的潛在因素，因此推動全方位集水區保育治理。<sup>245</sup>依照此一理念，在松鶴一溪輸送段設置5座梳子壩，下游淤積段設置1座沉砂池，松鶴二溪則透過整治與崩塌源頭處理，而林場巷則是進行崩塌源頭處理，並加強緩衝林帶，透過上述方式，有效控制土砂對保全對象<sup>246</sup>的影響。<sup>247</sup>松鶴一溪及松鶴二溪不僅透過生態工法整治，也於溪流各處設置監測點，一方面監測土石流可能發生的災害規模，以利盡速採取必要防範措施，另一方面相關資料蒐集得以協助土石流災害防治相關研究發展，也兼具環境教育實體解說功能。<sup>248</sup>

水土保持工程整治完後的松鶴地區，可由之後侵襲臺灣的風災來檢視，離整治工程完成時間點最近的風災為2005年7月的強颱海棠颱風，當時海棠颱風曾創下單日降雨量達1000毫米的記錄，連續數天的降雨讓中部山區造成嚴重的災情，但對松鶴地區而言，由於水保工程的興建及當地防災監測系統的配合之下，並無造成任何災害及傷亡的記錄。同年8月的瑪莎颱風，在今臺中市山區累計三天的總雨量達1383毫米，造成部分道路坍方，但在松鶴地區也呈現零災害

---

<sup>244</sup> 陳樹群、吳俊毅、黃柏聰，前揭註 18，頁 287-298。

<sup>245</sup> 透過考量土砂、環境、生態等因子，進行整體性調查規劃，再考量形成災害原因、當地區域特性與整體需求，擬定保育治理對策，期待能帶動當地農村發展，以達到集水區永續經營

<sup>246</sup> 保全對象指的是影響範圍內的居民、聚落、學校、公共設施等需要保護其安全的對象。

<sup>247</sup> 丁振章，前揭註 9，頁 34-35。

<sup>248</sup> 行政院農業委員會水土保持局土石流防災資訊網（2012），〈松鶴觀測站基本資料〉，頁 1，<http://dfm.swcb.gov.tw/debrisFinal/StationInfo%5C13%E6%9D%BE%E9%B6%B4.pdf>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

傷亡紀錄。而從2006年6月9日的豪雨、2007年8月的聖帕颱風、2007年10月的柯羅莎颱風、2008年9月的辛樂克颱風與薔蜜颱風、2009年8月的莫拉克颱風、2012年6月10日的豪雨、到2012年8月的蘇拉颱風，雖歷次颱風與豪雨累積雨量達到警戒值，造成洪水的發生，但皆未發生土石流。<sup>249</sup>

根據上述觀察，松鶴在敏督利颱風及艾利颱風造成土石流災害以後至今已約11年的時間，期間歷經颱風豪雨災害檢驗，皆無災害傷亡紀錄，可見松鶴整體水土保持機制以達到成效，相關的避難機制也完善，松鶴社區居民生命權獲得保障。<sup>250</sup>

此地已做了許多水土保持工程與建立有效防災系統，且當地居民有相當好的應變能力及豐富經驗，根據過去的研究，未來若發生災害，當地居民較有能力應變。<sup>251</sup>但目前的社區的凝聚力和災前的狀況比較，仍有差距，是否有抵禦未來災害的能力，還有待考驗。

#### 5.1.1.2. 遷村選址

而遷村至雅比斯巷的居民，於遷入後也未有災害發生，雅比斯巷居民的生命權獲得保障，不再受到土石流威脅。

#### 5.1.2. 滿足基本生活需求的權利

重建與遷村不只是單單建築物重建，針對災民的生活收入來源，也是災後重建所須要關注的人權指標，也就是滿足當地基本需求權利。作者以居民經濟生計來源、聯外交通作為檢驗指標，評估松鶴與雅比斯巷在災後重建是否有滿足當地基本需求權利。

在九二一地震後，松鶴地區發展社區全力觀光，利用了社區既有的山訓

---

<sup>249</sup> 行政院農業委員會水土保持局土石流防災資訊網，前揭註 248，頁 1-2。

<sup>250</sup> 陳樹群、吳俊毅、黃柏聰、陳振宇、林裕益（2009），〈工程與非工程方法之土石流災害風險管理－以松鶴地區為例〉，《中華水土保持學報》，40 卷 1 期，頁 23-37；行政院農業委員會水土保持局臺中分局（2014），〈浴火重生災鶴變鳳凰〉，<http://eng2.swcb.gov.tw/content.asp?Aid=1198>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

<sup>251</sup> Susan L. Cutter et al., *supra* note 1, at 242-261.

場、泰雅族文化、林場巷、德芙蘭步道以及附近的谷關、梨山觀光資源，吸引不少觀光客，順勢發展了民宿業。松鶴地區的觀光之盛使得當地人口曾經達到一千多人，特別是位處大甲溪右岸，在交通幹道臺8線上的松鶴社區第5鄰，曾有6間雜貨店性質的店家，與藥局、理髮廳等不同類型的店家，如同一條商店街。<sup>252</sup>

而在七二水災中，松鶴社區大甲溪右岸受到重創，商店街幾乎全數沖毀，大甲溪左岸部分靠近松鶴一溪及二溪以及裡都溪的房屋皆受重創，產業衝擊不小。<sup>253</sup>同一時間，政府與各界捐款進入松鶴，幫助無家可歸的災民遷村、回復基礎的生活機能，以及軟性的產業輔導，重建公共設施。可以說松鶴之所以可以在風災後快速重建，正是來自於這些相當雄厚的資源。<sup>254</sup>

#### 5.1.2.1. 補償及低利貸款

在《農業天然災害救助辦法》中規定，如果是因為風災而造成農產業有所損失，百姓可以選擇向國家申請部分現金補助，或者以低利貸款的方式向特定銀行<sup>255</sup>貸款。<sup>256</sup>

七二水災後，在產業補助的部分，政府依照《農業天然災害救助辦法》讓從事農、林、漁、牧業的災民申請救助，除了現金補助，災區民眾也可以選擇向特定銀行低利貸款重振原有產業。而產業補助，對於不同族群身分的補助金額有

---

<sup>252</sup> 黃雅鳳（2003），〈築夢--松鶴部落自力打造高度人文民宿村〉，《師友月刊》，437卷，頁21-23。

<sup>253</sup> 黃永光，前揭註15，頁117。

<sup>254</sup> 蔡明薰，前揭註11，頁79-83。

<sup>255</sup> 特定風災中政府會鼓勵某些銀行出來協助社會。

<sup>256</sup> 社會救助法第15條。「（第1項）直轄市、縣（市）主管機關應依需求提供或轉介低收入戶及中低收入戶中有工作能力者相關就業服務、職業訓練或以工代賑。（第2項）直轄市、縣（市）主管機關得視需要提供低收入戶及中低收入戶創業輔導、創業貸款利息補貼、求職交通補助、求職或職業訓練期間之臨時托育及日間照顧津貼等其他就業服務與補助。（第3項）參與第一項服務措施之低收入戶及中低收入戶，於一定期間及額度內因就業而增加之收入，得免計入第四條第一項及第四條之一第一項第一款之家庭總收入，最長以三年為限，經評估有必要者，得延長一年；其增加收入之認定、免計入之期間及額度之限制等事項之規定，由直轄市、縣（市）主管機關定之。（第4項）不願接受第一項之服務措施，或接受後不願工作者，直轄市、縣（市）主管機關不予扶助。（第5項）其他法令有性質相同之補助規定者，不得重複領取。」；臺中市政府社會局以工代賑進用實施要點。

所區別，以松鶴社區為例，分為原住民與非原住民兩種。原住民被視為災後復原能力較差的族群，現金補助較漢人優厚。低利貸款部分，則因原住民族群普遍的債信能力不佳，因此在申請低利貸款的部分，政府透過《原住民族綜合發展基金信用保證業務處理要點》，由原住民族綜合發展基金提供貸款信用保證。非原住民則無貸款信用保證機制。<sup>257</sup>另外從受訪者的言談中，可以推估出從事三級產業的人們，並未有相關低利貸款政策的協助。

#### 5.1.2.2. 以工代賑

以工代賑，原先是為了幫助低收入及中低收入戶中有工作能力者改善經濟狀況，協助其自立脫貧的政策，讓符合條件的人領取相當的救濟金，同時到政府機構擔任臨時工來舒緩暫時的經濟缺口。九二一地震後，政府推出了「協助九二一集集大地震受災勞工以工代賑就業服務措施」，針對災民中的失業者，透過以工代賑的方式，由政府付一定的薪資，讓災民重建自己的家園。<sup>258</sup>在這之後每當發生重大天然災害，在災後都可見到政府或是NGO透過以工代賑的方式協助災民。<sup>259</sup>

松鶴社區的居民在面對兩次風災連續衝擊後，385戶房屋損壞，商店街全數沖入大甲溪中，社區頓時有138人成為失業人口，政府當時提供以工代賑的方式，雇用社區的居民進行災後重建的工作，讓他們能暫時有工作來填補經濟缺口，以工代賑的工作內容包含河道的清淤、土石的搬運等水土保持的工程，<sup>260</sup>到鄉公所擔任發放物資的人員，以及各公家單位的臨時雇員等，多為半年簽一

---

<sup>257</sup> 蔡明薰，前揭註 11，頁 86-87。

<sup>258</sup> 財團法人九二一震災重建基金會，〈以工代賑〉，[http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/921\\_10/arch04-40.html](http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/921_10/arch04-40.html)（最後瀏覽日：01/23/2016）；許乃文（2012），〈以工代賑的角色與問題〉，《臺南市政府社會局兩周年刊》，頁 32-35，<http://social.tainan.gov.tw/warehouse/F00000file/2-04.pdf>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

<sup>259</sup> 慈濟基金會（10/13/2009），〈杉林鄉永久住宅 以工代賑助鄉親〉，[http://www.tzuchi.org.tw/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1800%3A2009-10-13-01-38-56&catid=139%3A2009-08-09-a&Itemid=523&lang=zh](http://www.tzuchi.org.tw/index.php?option=com_content&view=article&id=1800%3A2009-10-13-01-38-56&catid=139%3A2009-08-09-a&Itemid=523&lang=zh)（最後瀏覽日：01/23/2016）。

<sup>260</sup> 丁振章，前揭註 9，頁 34-35。

次約，<sup>261</sup>然而部分居民至今仍有人靠此維生。

水保局官員認為松鶴社區的水保工程，透過以工代賑的方式，雇用當地人協助當地人，進行崩塌源頭處理，其中松鶴社區的紐西蘭農場崩塌源頭處理是成功的案例。<sup>262</sup>

訪談者們對於以工代賑的評價是毀譽參半，受訪者A認為：

以工代賑讓他在災後半年內有個餬口的工作，同時也讓他能夠與當地居民保持聯繫，使得在風災中房子幾乎全毀的他，決定再回松鶴開設商店。

受訪者D、E認為以工代賑，改變單純只是發補助金給災民，而是透過工作，讓災民在過渡時期獲得經濟來源。曾受雇於以工代賑的受訪者A、H皆認為以工代賑的工作內容輕鬆上手，雖然是半年一次的契約制，但是比起一般修路或者清淤等工程的工作輕鬆，又可以領到不錯的薪資。

然而受訪者B則認為以工代賑使得當地的工資價碼抬升，並且讓社區需要動員人力的時候產生困難，也因此間接使谷關地區的工資提高許多。受訪者C認為風災後的以工代賑，與九二一大地震後在松鶴施行的方式很不一樣。假若能比照過去的方式，配合社區、文化意識的課程內容，會對風災後的社區發展幫助更大。G則認為以工代賑的條件限制，並未照顧到所有的人，有些年紀太大但有工作能力的人被屏除在外。

從當時關於松鶴社區以工代賑的新聞報導可以發現，由於以工代賑的名額有限，松鶴居民組成自救會要求勞委會增加以工代賑的名額，除了為的是能留在當地重建家園，也認為下山打工會被平地人看不起。<sup>263</sup>

和平鄉松鶴部落遭土石流侵襲，居民不願遷村，並且組成自救會，要求

---

<sup>261</sup> 蔡明薰，前揭註 11，頁 86-87；白心儀、羅樹明（07/12/2004），〈〈獨家〉谷關飯店員工外出清土石掙 1500 工資〉，TVBS 新聞，<http://news.tvbs.com.tw/old-news.html?nid=485407>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

<sup>262</sup> 丁振章，前揭註 9，頁 34-35。

<sup>263</sup> 白心儀、羅樹明（07/12/2004），〈〈獨家〉松鶴重建 災民在家園以工代賑糊口〉，TVBS 新聞。<http://news.tvbs.com.tw/old-news.html?nid=485404>（最後瀏覽日：01/23/2016）。





勞委會提供給他們以工代賑的方式重建家園，居民說要死也要死在自己的家鄉，因為下山打工會被平地人看不起。

趁著中午休息時間，黃先生放下手中的鏟子，帶我們回去看看他的家，黃先生口中的家，已經埋在石塊底下，隔壁鄰居的還剩下二樓半個窗戶，他說風災後有想過到外面找工作，但是一離開部落，他就後悔了。

在外面讓人看不起，黃先生乾脆到部落清理土石，求著溫飽，許多松鶴部落的男人都像黃先生一樣，風災後家毀了，店倒了，就加入以工代賑的行列。

男人出門賑災賺錢，女人在家清理善後，但是部落裡以工代賑的名額有限，當地居民組成自救會，要求勞委會多加幾個工作名額。就是這份固執的感情，讓松鶴部落的人，不肯遷村。

而當時以工代賑的工作內容，主要是清理風災後帶來的土石，一天工作8小時，薪水是1500元。而參與以工代賑的人，不只是松鶴的居民，也包括在谷關工作的飯店人員。<sup>264</sup>

七二水災重創谷關地區，當地的觀光產業全面停擺，許多飯店員工為了求生活，紛紛下山到松鶴部落報名水土保持局提供的以工代賑方案，清理部落的土石，一天8小時的工作時間，賺取1500元的薪水。

飯店大廚從教堂內推出一車又一車的泥漿，資深總管低著頭清理土石，工作場所從五星級的觀光飯店，變成松鶴部落的教堂，這批來自谷關飯店業的臨時工滿心無奈。

許多員工不願意面對鏡頭，因為擔心飯店老闆知道自己在外打工。

以工代賑對於災民能暫時提供災後的經濟來源，相較於直接提供的救助金也能給與災民自尊，而非只是單方面的獲得援助。工作項目若是針對重建相關的工作，不僅不用離開家園，也能讓其參與重建家園。然而以工代賑的參與資

---

<sup>264</sup> 白心儀、羅樹明，前揭註261。

格，所擴及的不止是松鶴社區居民，還包括谷關地區的飯店員工，而且政府的以工代賑計畫，並沒有後續的產業輔導的配套措施，僅透過以工代賑計畫，維持當地居民生計，加上之後的工作內容越來越簡單，造成當地部分居民無經濟來源，僅依靠鄉（區）公所的經費生活。加上此次以工代賑的方案與工作內容，並未如九二一大地震災後讓社區發展協會主導，無法透過事前的課程內容，強化居民的社區意識與當地文化意識。

### 5.1.2.3. 產業輔導

松鶴地區為農村地區，松鶴社區發展協會於災後積極申請行政院農業委員會水保局的農村再生計畫，透過居民參與培訓課程等計畫要求，成功成為農村再生計畫的再生點，也建立往後向政府申請經費進行社區營造的一條管道。

在行政院公共工程委員會的新聞稿指出：

松鶴部落全體居民的就學、就業與產業振興方面，初期已由工商建研會總會研提「松鶴希望工程」，以協助輔導受災戶。另勞委會及原民會亦分別依「多元就業開發方案」及相關辦法積極輔導災民遷住及就業中。<sup>265</sup>

但在實際運作上，社區發展協會還是以農村再生計畫為主幹，進行相關的產業輔導與社區營造，並以觀光為發展方向，就臺中市和平區松鶴社區松鶴夢花園申請農村再生計畫，也就是社區綠美化的工作。

從訪談中可得知目前社區目前多為個人私有產業，且社區目前人口僅剩三百多人，多為老年人口，在發展上本已較為吃力，再加上這次的復建並非松鶴社區第一次重建。第一次為九二一地震，居民花了相當多的心力重建，就在敏督利與艾利風災下摧毀的相當嚴重，因此居民的心態趨向社區以居住為主，觀光其次，沒有特意要發展社區產業，另外社區若要發展，也有相當多的困難，松鶴社區人口外移相當不少，特別是年輕族群，因此當地缺乏了推動社區產業最有力的人手，而且當地受限於土地法規問題，無法對社區做太多更動，受訪

---

<sup>265</sup> 行政院公共工程委員會（11/10/2004），前揭註67。



者B表示：

對我來講是我們不是能力不夠拉，像是像是你的街道怎麼樣讓他變得更漂亮（此指產業輔導教授當地居民美化社區的方法），土地就不是我們的阿，我們就不能取得土地阿，阿就是很困難阿

松鶴地區有超過一半的面積原住民保留地，原本許多居住於松鶴地區的漢人並無土地所有權，也無實際的地上權，近年來，透過區公所的努力，才擁有土地地上權。

根據當地農村再生發展報告書中，可以了解到目前松鶴地區的第一級產業已經恢復至災前的狀況，農產資源豐富，有五葉松、香菇、鱒龍魚養殖、梨子、柿子等高經濟價值的作物，然而社區農業並沒有一套完整合作體系，使得彼此能夠合作，讓當地農作更能向外推展。此外，當地人口外流問題相當嚴重，多數居民因七二水災過後，財產損失大半，向外遷徙，有些人雖然留在松鶴卻需要到外地尋找其他工作來彌補經濟缺口，第一級產業一部分由於復原成本較低，而存活下來，另一部分則因產業依賴松鶴原有的自然資源，難以向外遷移，以鱒龍魚養殖業為例，產業依賴松鶴的水資源，為了方便取水必須將養殖場設在靠近泉水位置之處，恰好也是土石流發生風險較大之處，未來若發生災難，再重創的可能性依舊相當高。

然而不少居民在遷村的過程中已簽下切結書，原本可以遷村的居民多住在潛勢溪的周圍，但是切結書簽下以後，若再發生災難，政府不會就其災害損失進行補助，從人口流失以及部分居民必須到外地工作來彌補經濟缺口來看，此地的居民的經濟狀況及當地產業已雖恢復到一定的狀態，但是依舊沒有回復至災前的水平，並且綜合當地居民的描述，比起災前的繁榮景象，目前松鶴地區的整體狀況尚未回到當時榮景，但靠著近來區公所與當地社區發展協會合作，露營與民宿業的發展，旅遊人潮似乎開始回流。

#### 5.1.2.4. 雅比斯巷

從新聞報導與官方文件可以發現，行政部門對於雅比斯巷相當重視，在雅比

斯巷「松鶴災民安置屋」落成典禮，時任行政院長的謝長廷表示：未來將把這個社區納入「六星計畫」，整體規劃治安、醫療、就業、老人照護等服務。<sup>266</sup>

然而訪談雅比斯巷居民，卻發現政府並未針對遷村居民有整體性的就業輔導，僅有透過在雅比斯巷旁的行政院原住民族委員會技藝研習中心學習泰雅族傳統編織，學習一技之長，<sup>267</sup>受訪者H說：

在遷村過後，有到雅比斯旁的原住民技藝中心，參與有關手工藝品的訓練課程，但參與資格以原住民優先。

然而十多年後，參與手工藝課程的學員，並未將其做為主要工作，中壯年的居民還是得自己去外地找尋工作機會，老年人則透過請領相關社會福利津貼，如低收入戶補助等，可以發現遷村至此的居民經濟狀況普遍不佳。

而所謂的健康社區六星計畫的相關規劃，似乎也沒有在當地實踐，從受訪者的訪談中，作者推論可能是雅比斯巷並未建立如松鶴社區發展協會類似的組織，雖有向各戶收取成立社區發展協會的基金，但卻未運作，造成政府實施相關政策，沒有社區的窗口，社區也無力自發性的去爭取經費進行社區營造。

除了透過一些民間團體自發性會不定期至部落進行關懷活動，提供居民生活必需品與辦理義診，臺中市政府社會局也會委託或是鼓勵一些民間團體，前往雅比斯巷提供衛生保健、文化活動與義剪等關懷活動。<sup>268</sup>菜車也固定一週至部落2到3次，基本的生活條件還算可以。受訪者F說：

透過自身與私人姊妹組成的發放物資團體，一年三個大節進行，元月

---

<sup>266</sup> 趙宏進（08/03/2005），〈松鶴災民安置屋落成 謝揆：納入六星計畫〉，大紀元新聞網，載於：<http://www.epochtimes.com/b5/5/8/3/n1006835.htm>（最後瀏覽日：01/23/2016）；行政院新聞局（編）（2006），《健康臺灣共生繁榮-行政院謝院長九十四/九十五年言論選集》，頁297-298，臺北：行政院新聞局。

<sup>267</sup> 吳志怡、楊俊亭（09/07/2009），〈88 警世悟--遷村案例考驗多 松鶴部落創範例〉，大愛電視，<https://www.youtube.com/watch?v=3okRKA4MhL0>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

<sup>268</sup> 老人及弱勢家庭寒冬送暖 原民會福利新措施，臺中市政府新聞局（02/06/2015）：<http://www.fengyuan.taichung.gov.tw/ct.asp?xItem=1340143&ctNode=9935&mp=136010>（最後瀏覽日：01/23/2016）。；臺中市政府社會局委託財團法人童傳盛文教基金會辦理行動式老人文康休閒巡迴服務，[http://www.society.taichung.gov.tw/df\\_ufiles/b/%E6%96%87%E5%BA%B7%E8%BB%8A104%E5%B9%B412%E6%9C%88%E8%A1%8C%E7%A8%8B%E8%A1%A8.pdf](http://www.society.taichung.gov.tw/df_ufiles/b/%E6%96%87%E5%BA%B7%E8%BB%8A104%E5%B9%B412%E6%9C%88%E8%A1%8C%E7%A8%8B%E8%A1%A8.pdf)（最後瀏覽日：01/23/2016）。

17號才發放過100戶，4月18號還要在發放一次。這些老年人須要的是人家的關懷與愛，要他們自己種菜也動不了。而其他民間團體，如慈濟，大多在區公所發放物資，未進入社區。

而居民的對外交通，除了自行開車之外，只能步行至臺8線搭客運，大約5分鐘的路程，但坡度甚陡，對兒童、老人等無法自行開車的居民不大方便，所以就滿足基本需求權利，政府就遷村災民的後續輔導並未注意，未滿足當地居民的基本生活需求，只能透過民間團體的關懷，勉強滿足當地居民的生活需求。

### 5.1.3. 水權

從中華民國紅十字會總會的救災報告，<sup>269</sup>松鶴經過七二水災後，居民無水可用，透過中華民國紅十字會總會協助裝設簡易自來水臨時管線，於災後獲得乾淨的自來水。目前松鶴與雅比斯巷的用水都已獲得保障，所以政府與民間團體保障了松鶴居民的水權。

### 5.1.4. 適足的居住權

進行遷村政策，基本須要提供足夠的居住空間給需要遷村的災民，或是給與不願入住或無法入住政府重建屋的災民，有足夠金錢能選擇自己居住地，這也就是所謂適足的居住權。由於松鶴地區進行「部分遷村」政策，受災戶有部分遷入雅比斯巷，也有部分接受災後補償，另覓居住地。以下就此兩方面進行分析。

#### 5.1.4.1. 部分遷村至雅比斯巷

從居民訪談與新聞報導中可以發現，雖然風災過後人員傷亡不多，但因土石流損失身家財產的戶數至少有一百餘戶，其中受到嚴重損害的大多是居住在水災受創嚴重河岸的漢人。最後在被判定「不堪居住」的115戶中，有意願搬遷的受災戶，總數約90戶，漢人與原住民比例為4比1。<sup>270</sup>

<sup>269</sup> 中華民國紅十字會總會，《2004/8/4-2004/8/11松鶴救災進度報告》。

<sup>270</sup> 李國盛（2006），〈松鶴半村遷移記〉，《台灣光華雜誌》，31卷4期，頁84-89。

一開始行政院內政部營建署提出的簡易住宅興建方案，是由災民自行提供土地或是縣府選定公有地，興建35坪以下採輕鋼架或木構造的住宅，建造費政府與民眾各半，中央也會協助災民貸款，但松鶴居民認為其經濟無力承購。<sup>271</sup>於是政府找上中華民國紅十字會總會，最終住宅重建經費由中華民國紅十字會總會、九二一基金會與社團法人聯合勸募協會共同認養。<sup>272</sup>興建工程於同年10月29日發包，於同年11月17日正式動工，<sup>273</sup>最終於隔年8月3日完工，<sup>274</sup>再全數贈與當時的臺中縣和平鄉公所，透過鄉公所分配給災民使用，遷住戶無償取得新建住宅，創下台灣國內災後重建速度最快的紀錄。<sup>275</sup>

原先由於遷村的土地性質為原住民保留地，按《原住民保留地開發管理辦法》與《原住民身分法》，遷村的對象僅限取得原住民身分的受災戶。但經過漢人受災戶的爭取，40戶重建屋的遷村安置，漢人與原住民各占一半，選擇的標準是「弱勢」，而所謂「弱勢」，是由當時的和平鄉公所決定。透過新聞報導，參與松鶴遷村的中華民國紅十字會總會專員梁文璿說：

原本鄉公所商請我們參與評估，判斷標準包括居民是否單親、獨居，以及經濟狀況和是否名列低收入戶、身障等條件，評估弱勢程度，作為是否遷住的參考。但書面資格之外，各種地方勢力的角力、暗盤，卻是一個外來的民間非營利組織無力也無權去調查、釐清的。<sup>276</sup>

就所謂弱勢的判斷標準，從受訪者的發言可以發現，雖過了十多年，對於公平性仍是有所怨言，認為鄉公所的決策過程不透明，到底是否有真正保障所謂的弱勢，受訪者F說：

---

<sup>271</sup> 舞賽（09/01/2004），〈揮淚對山林，何處是我家—山地鄉受災部落居民面對遷村的無奈與期望〉，台灣立報，<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-70203>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

<sup>272</sup> 李國盛，前揭註270，頁84-89。

<sup>273</sup> 行政院公共工程委員會（11/10/2004），前揭註67。

<sup>274</sup> 趙宏進，前揭註266。

<sup>275</sup> 汪文豪（07/01/2005），〈松鶴再起 重建速度全台第一〉，《天下雜誌》，第326期，載於：<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5010598>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

<sup>276</sup> 李國盛，前揭註270，頁84-89。

很多人沒有房子，自力更生，遷到台中市區，政府以戶來算補助金，有的夫妻透過離婚，或是家族分家，一家分成兩到三戶的永久屋。

受訪者D則認為：

數量有限，依鄉公所，弱勢優先，判斷依據如單親家庭、財產證明，低收入戶，房子被沖毀，外面有房子直接被剔除，房子淹水、沖毀有救助金，有配房子就沒有救助金。

從新聞報導也可以發現，居民對於遷村的資格認定，從最終永久屋的分配有所質疑：「許多漢人災民進不去，卻有設籍在此、但人住外地的原住民搬進去湊數」；「還有民代擠進去佔名額！」九二一重建基金會執行長謝志誠說，「遷村的經驗告訴我，資源分配只要有瑕疵，就會產生後遺症」。<sup>277</sup>

從行政院公共工程委員會的新聞稿可以發現，永久屋的配置對於非原住民者，限定必須在原住民保留地劃設前已設籍居住於該區，<sup>278</sup>此一限制也排除了部分非原住民受災戶獲得永久屋分配的資格。

當雅比斯巷的永久屋在興建時，40戶獲得永久屋的災民，到外租屋或是暫住親友家。<sup>279</sup>根據受訪者H表示，「這段期間依靠著2萬元的租屋津貼與自身存款，到臺中去租屋」。受訪者G也表示：「蓋好之前住在松鶴，住親戚家或是到台中市區住，政府有給一人3000元的房屋津貼」。而相關補助的規定應該是依據《重大災害災民安置及住宅重建原則》中的中期安置相關規定，由地方政府運用民間捐款補助，並以6個月為原則，最長不超過3年，發給的對象是災害發生當時房屋實際居住的人數。戶內人口3口以內者發給每月新臺幣（以下同）6千元、戶內人口4口者每月8千元、戶內人口5口以上者每月一萬元，但地方政府得視實際狀況有所調整。

原以為按當初永久屋取得的規定，取得雅比斯巷永久屋的居民，位於松鶴遭

<sup>277</sup> 李國盛，前揭註270，頁84-89。

<sup>278</sup> 行政院公共工程委員會（11/10/2004），前揭註67。

<sup>279</sup> 趙宏進（07/10/2005），〈台中縣長黃仲生視察和平鄉松鶴災民簡易住宅〉，大紀元新聞網，載於：<http://www.epochtimes.com/b5/5/7/10/n981259.htm>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

土石流侵襲的建物與土地所有權都應該是屬於臺中市和平區區公所所有，但目前居住於雅比斯巷的20戶原住民，皆未放棄原本位於松鶴社區因水災過後被沖毀的房屋所在的土地所有權。而且在遷村過後，有部分雅比斯巷的住戶，將原本被沖毀的房屋整建，回到松鶴原住屋居住，使得兩地皆有住處居住。受訪者A說：

像我後面那家有安置的房子，但是他還在這邊，但沒人檢舉有算了，像我們家後面那麼是兩者都兼，只是沒人檢舉，阿大家也覺得它很可憐，要住進去也要花不少錢清理，已經很可憐了，問題是他是原住民，如果是平地人搞不好原住民就檢舉了，對不對。

受訪者E則認為：

遷村的重建屋，以地換房，沒有徹底落實，像是自己將原本位於松鶴遭土石流沖入的家園清理，繼續使用，政府雖有良善的遷村政策，但未積極落實。

另外，從受訪者的訪談中也發現，有獲得永久屋分配的災民，選擇將房屋賣給沒有分配到永久屋的災民，拿著這些錢，離開松鶴遷往其他地方。

#### 5.1.4.1.1. 離村不離鄉的美意破滅

雖說在離村不離鄉政策基調上，選擇離松鶴社區5分鐘車程，10公里處的雅比斯巷興建，期待從松鶴遷至雅比斯巷的居民，生活圈會不會脫離松鶴，且因為生活環境相似，比較能容易適應當地生活。從新聞報導，時任臺中縣縣長的黃仲生認為雅比斯巷的安置，由於與原本居住的松鶴社區距離沒有太遠，就學、就業、就醫等生活習慣都沒有太大變動，因此居民接受度高，成為全國遷村相當成功的案例，而這經驗可以提供給南部八八水災遷村參考。<sup>280</sup>並在2010年1月1日，由行政院原住民族委員會主辦「松鶴部落災後重建成果觀摩活動」。<sup>281</sup>根據曾於當地

<sup>280</sup> 黃昭琮（29/09/2009），〈中縣 / 松鶴部落遷村經驗 可供八八水災遷村參考〉，Nownews：<http://www.nownews.com/n/2009/09/29/857123>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

<sup>281</sup> 行政院原住民族委員會，〈松鶴部落災後重建成果觀摩活動計畫〉，<http://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?DID=3E651750B400646759F9733CCE19B158&CID=8475E1A28E39E721>（最後瀏覽日：01/23/2016）。



居住的受訪者A表示：

雅比斯巷的居民，一開始於當地也是無法融入當地社區，而對於舊松鶴而言，又是離開的住民，也未有社區的連結感，直到最近，一段時間過後，有了經濟來源，相處時間多了，才與當地居民互動較多，也漸漸融入雅比斯當地，也因此與舊松鶴越來越疏遠。

受訪者H說：

回去那裏沒有房子，松鶴的土地公廟要拜拜，也不會找這邊的人去，是因為自身有信仰，為了求平安，才會自己前往參與。除非在松鶴有土地的人才會回去，不然大多是社區自成一圈，就學也不是在博愛國小，而是到南勢國小，但松鶴的朋友有時候會來這邊看看我們。

受訪者D說：

像是我在松鶴山上有土地，會回去種植五葉松，對於當地還是有所連結。

從以上可以發現，若未有土地在松鶴，或是修整遭土石流沖毀房屋，繼續使用，加上就學也不是在原本位於松鶴社區的博愛國小，轉移到鄰近的南勢國小，雅比斯巷居民的生活圈幾乎與松鶴社區沒有交集，兩地居民於日常生活顯少互動。

#### 5.1.4.1.2. 土地所有權與地上權的爭議

雅比斯巷的土地為行政院原住民委員會提供的原住民保留地，非原住民無法取得土地所有權，因此居住在雅比斯巷的非原住民，除了擁有建物的所有權，還須透過與原委會簽訂土地租用契約，取得地上權，每九年換約一次，將來也僅能做地上物的整建及翻修。而居住在雅比斯巷的原住民，如欲擁有此地的土地與房屋所有權，需先放棄原本松鶴受損房屋的房屋與土地所有權，才可獲得雅比斯巷永久屋的所有權與土地所有權，但目前居住於雅比斯巷20戶的原住民，皆未放棄原位於松鶴社區的土地所有權，但皆放棄房屋所有權，但已有部分住戶在松鶴社區的房屋整建完成後，搬遷回松鶴的原住屋。然而，政府目前就這些狀況

都沒有明確的規定與管理。<sup>282</sup>

#### 5.1.4.2. 接受災後補償，另覓居住地

而未受到安置的居民，拿著鄉公所給予受損的房屋每戶20萬的補償金額，離開松鶴另謀生路或是回到松鶴租房子，但前提是須簽下切結書，將地上物權交給政府，等於是用錢或是另一地的地上權與土地權交換，而且所謂的切結書，代表的是以後若在松鶴，在遭受風災或是土石流災害，政府不會在就其損失補償。

受訪者A說：

像我是漢人，放棄安置嘛。我們要寫切結書，假如我那麼幸運在重創一次，政府就不會再管我們，因為政府給了安全的地方我們不要去的。

由此可以發現在遷村過程中，除了是因為部分遷村政策，加上重建屋數量不充足，導致無法提供所有有意願遷徙的災民，僅有的40個名額，也因為遷村土地是原住民保留地，原本只提供給原住民，但經過爭取後，非原住民獲得20戶的分配，可是仍有許多受嚴重侵害的漢人，未受到安置，僅能領僅僅新台幣20萬的補助金，離開松鶴，但20萬元真能讓災民能依自己的自由意志選擇其住居？相較於原有的家園，與永久屋的分配，一戶新台幣20萬元可見是不夠的。

在行政院公共工程委員會的新聞稿卻發現，政府就非原住民受災戶且有意願遷離山區者，比照九二一受災戶給予承購、承租國宅或是新社區平價住宅的優惠，並且針對松鶴災民舉辦說明會與住宅等安置地點的實地參訪。<sup>283</sup>但在受訪者的訪談中，皆未有聽過有人透過上述方式遷離松鶴，大多都是領取補助金，離開松鶴，但也有人選擇繼續留在松鶴生活。受訪者A說：

因為整個產業都沒有了，想說到豐原看看，搞不好豐原可以另闢生意，但最後還是選擇回來松鶴。居民對我的信任感及認同感非常重……回來一定要先看到，沒有看到我好像就是沒有回來…我在這邊

<sup>282</sup> 蔡明薰，前揭註11，頁94。

<sup>283</sup> 行政院公共工程委員會（11/10/2004），前揭註67。

的時候大家也都對我很好，所以我想說還有容下我的空間…

受訪者B說：

七二水災完畢以後，我們的社區就變成說年輕人通通跑掉，以前曾經在社區活動、帶動社區的那些人，為了自己的生活，必須到外面去工作。但也有經歷家園全毀與家人因風災而死，選擇留在當地，重新把原有產業在打造起來。

受訪者F說：

原本住在松鶴五鄰、土地公廟對面經營民宿的漢人，由於兩次風災，造成產業完全無法復原，選擇離開松鶴。也有的人遷往谷關。

對於居民來說，個體經濟壓力是個必須解決的問題，即使想要留下來，但災區已經無法滿足他們生活的所需。

#### 5.1.4.3. 小結

在永久屋的分配過程中，所謂的弱勢，並未有明確的標準，從受訪者的言談中可以發現，有家族透過分家，同時取得永久屋的分配權，對於沒有分配到永久屋的受災戶，由於是以戶為基礎計算，也有夫妻透過離婚，領取兩份的補償金。甚至演變到最後，受到安置的災民，依然回到原住屋繼續居住，該受到安置的災民卻未受到安置，只能離開當地，拿著微薄的補助金，另謀生路，所以松鶴部分遷村案例侵害了松鶴受災戶的適足的居住權。

#### 5.1.5. 自由遷徙與選擇住居的權利

自由遷徙與選擇住居的權利，主要保障人人皆能依據自己的意願選擇要去哪裡或要住在什麼地方的權利，國家不得違反當事人意願強迫遷移。透過檢視居民的意願與松鶴部分遷村的法規依據，來確認是否有保障自由遷徙與選擇住居的權利。

##### 5.1.5.1. 松鶴居民遷村的意願

松鶴社區在七二水災過後，被劃為土石流危險地區，行政院內政部營建署決



定以遷村的方式，讓災民遠離土石流威脅。也是災後唯一認定要被遷村的社區。<sup>284</sup>而家園已毀的災民，在政府沒有安置計畫之前，只能借住在親友家裡或是在外租屋。<sup>285</sup> 同一時間，同年7月9號由時任松鶴社區發展協會的理事長黃永光與和平鄉鄉長林榮進成立「七二水災復健推動委員會」，聚集社區意見領袖與公部門的人士，其中公部門人士是協助社區災後重建的行政程序，委員會就社區七二水災後的相關議題如搶救、安置、重建等進行討論，透過委員會統合社區內部意見，以成為社區的對外窗口，與相關人道團體及行政部門協調或是聯繫社區的需求，並協助發放救難物資，期待社區能盡早回歸原有的生活作息。<sup>286</sup>

災後從時任副總統的呂秀蓮、行政院長游錫堃、立法院長王金平、行政院經濟建設委員會副主委張景森就山區重災區強制遷村、中橫封山、封路與高山廢耕的相關議題提出看法。在討論過程中，從張景森的發言可以發現，遷村方式開始從強制變成以獎勵為優先，但會訂出一定海拔以上不能居住、禁止土地私有或禁止開闢道路的具體標準。<sup>287</sup>在七二水災過後的一個月，立法院國民黨團召開「中部72水災災後復建」座談會，邀請松鶴社區災民代表，與行政院公共工程委員會、經濟部水利署官員對談。在座談會中，來自松鶴的和平鄉代表陳斐晏說：

松鶴部落村民僥倖逃過七二水災，災後至今還在等待政府安置，村民每到下雨就必須惶恐逃難。政府一直要求遷村，卻沒有配套措施，也沒有深入瞭解災民現況與相關意見。七二水災在一小時之內就把他們

---

<sup>284</sup> 謝志誠（10/08/2009），〈遷村？可以多一點溫柔〉，莫拉克新聞網：<http://www.88news.org/posts/515>（最後瀏覽日：01/23/2016）；李國盛，前揭註 270，頁 84-89。

<sup>285</sup> 趙宏進，前揭註 279。

<sup>286</sup> 蔡明薰，前揭註 11，頁 82-84。

<sup>287</sup> 蔡素蓉（07/07/2004），〈呂秀蓮：盼大家思索讓台灣大自然休養生息〉，大紀元新聞網，<http://www.epochtimes.com/b5/4/7/7/n589828.htm>（最後瀏覽日：01/23/2016）；林瑞萍，楊清波（07/08/2004），〈遭批判 呂秀蓮：體諒災民心境〉，TVBS 新聞，<http://www2.tvbstv.com/entry/485973>（最後瀏覽日：01/23/2016）；李順德、黃雅詩（07/09/2004）〈游錫堃下令 慎重考慮遷村案「國土規劃法草案」優先推動 通過後敏感山坡地禁居住〉，聯合報，A6 版；黃維助、曾鴻儒、謝鳳秋、陳鳳麗（07/10/2004），〈王金平：松鶴部落受創嚴重，勢必遷村〉，自由新聞網，<http://old.ltn.com.tw/2004/new/jul/10/today-life2.htm>（最後瀏覽日：01/23/2016）；馮昭（07/12/2004），〈張景森：高山農耕原則禁止 遷村以獎勵優先〉，大紀元新聞網，<http://www.epochtimes.com/b5/4/7/12/n594363.htm>（最後瀏覽日：01/23/2016）；鄭進興，前揭註 7。

的家園全部毀滅，松鶴部落現在全、半倒、不堪居住的家庭共120多戶，將近5百人，都在等政府，可是政府不知道在哪裡？另外，村民所有產業、家人都在部落，目前沒有意願遷村，受災戶的居民達成共識為局部遷戶而不遷村，除非政府有完整的配套措施與遷村計畫。<sup>288</sup>

而與會的行政院公共工程委員會副總工程師徐錦壽表示：

政府處理七二水災，除既定的搶修、救援，也已組成災後重建小組，整合相關部會，做好重建工作，今年做搶險跟搶修，至於復建就是明年會全面來開動。<sup>289</sup>

時任總統的陳水扁於座談會隔日，就災害地區居民遷居安置問題，於民進黨中常會則認為：

原住民原本居住在山區，如願遷居平地，要協助其安置、就業、就學及就養；如願集體遷村，將在五百公尺以下低海拔山區安全、適宜的地區或平地規劃設置「原住民生態農業村」，並協助就業、就學、就養；如留在山區，則以無發生災害危險之虞的地點，妥善規劃建置「原住民生態村」，以保障原住民族的文化及生活機會。<sup>290</sup>

臺中縣和平鄉公所於災後就遷村相關問題，以問卷方式向松鶴社區居民諮詢，問卷結果，由於遷村所遷涉的層面廣泛，居民的意願普遍並不高。而時任臺中縣縣長的黃仲生認為，

為了避免土石流與大甲溪氾濫再度威脅松鶴居民的生命財產安全，應該把部分住在土石流危險區域的住戶遷到安全的地方，然而由於松鶴社區多為原住民保留地，居民大部分為泰雅族原住民，政府應在部落

---

<sup>288</sup> 舞賽（08/03/2004），〈72水災滿月災民：政府在哪？〉，台灣立報，<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-79934>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

<sup>289</sup> 葉宸安，陳其銳（08/02/2004），〈七二水災滿月 災民不滿重建進度〉，TVBS新聞，<http://news.tvbs.com.tw/old-news.html?nid=482657>（最後瀏覽日：01/23/2016）；舞賽，前揭260。

<sup>290</sup> 邱燕玲、王貝林（08/04/2004），〈扁：助原民遷村將設生態村〉，自由新聞網，<http://old.ltn.com.tw/2004/new/aug/4/today-p8.htm>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

內，找一適當地點規劃泰雅族原住民園區。<sup>291</sup>

行政院農業委員會水土保持局於同年8月13日，將松鶴一溪、二溪的區域劃為土石流危險區，行政院決定目前居住在危險水域的上百戶居民，要以強制安置的方式避災，臺中縣政府於同日，就遷村的議題，與被要求遷戶的居民召開協調會。然而從協調會的狀況可以發現，居民理解危險區域要遷離，但政府對於遷村的相關政策並未有完整的規劃。<sup>292</sup>

從新聞報導與實際訪談比較中，可以發現從災後到政府做出強制遷村決定的期間，松鶴居民對於松鶴是否全體遷村的意願不大，只達成危險區域居民部分遷村的共識，而政府在災後安置也沒有積極作為，相關的遷村規劃與土石流危險區域劃設都未有初步的結果，加上沒有和災民進行有效的溝通，松鶴居民只能透過新聞報導了解目前政府的想法，只知道松鶴很危險不適合居住，但要何去何從，沒有完整的規劃，寧願留在松鶴。然而中華民國紅十字會總會在這期間已進入松鶴進行救災，並提出松鶴社區的認養計畫，但需要政府提出相關遷村政策與居民溝通後，民間資源才有辦法與政府部門資源整合，也認為遷村須要考量災民的就業、教育及文化適應等進行全盤的規劃。<sup>293</sup>

同年8月18日，松鶴與同屬臺中縣和平鄉的天輪社區居民北上向總統府與行政院陳情，首先是希望行政院能盡快成立跨部會專責小組，統籌與進行災後復建工作，並設立單一窗口，其次為儘速為受災戶籌建臨時安置住宅以安定災民，並研擬危險區遷住戶相關配套措施，最後則是希望七二水災所帶來的大量砂石與漂流木，政府能從中將轉售的所得回饋給災區，作為重建家園經費。災民代表陳德祥指出：

---

<sup>291</sup> 台灣立報，(08/11/2004)，〈松鶴部落遷村，縣府建議規劃原民園區〉，載於：<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-73937>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

<sup>292</sup> 蔡桂華、林隆士（08/13/2004），〈七二災後首批遷戶 百戶松鶴災民不滿〉，TVBS新聞，<http://news.tvbs.com.tw/old-news.html?nid=481120>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

<sup>293</sup> 舞賽（08/19/2004），〈松鶴受災戶無家可歸 北上陳情〉，台灣立報，<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-74139>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

松鶴部落自七二水災至今已經45天，但是一個多月來，政府並未提出臨時安置計畫，部落災民四分五散，各自到其他地方或親友家暫時寄住，生活極不穩定，社區復建委員會與災民召開多次會議，決定向行政院提出陳請，期盼行政院游院長能重視災區及災民問題，有效整合推動各單位之相關工作。<sup>294</sup>

松鶴社區發展協會理事長黃永光表示：

松鶴部落災民不遷村，但是危險區域者必須局部遷住，但是到目前為止，危險區域都還沒有畫出來，不知道行政院要他們遷住的計畫內容究竟為何。上午也前往鄉公所、縣政府拜訪，發現地方政府間與中央政府間對於救災、遷住問題，三方存在相當落差，因此希望行政院能儘速成立跨部會的專責小組，統籌協調各級單位，處理救災事宜。<sup>295</sup>

同年8月24號，艾利颱風侵襲，再次重創松鶴，政府將災民暫時安置在行政院原住民族委員會技藝研習中心或社區活動中心，<sup>296</sup>時任總統的陳水扁於同年8月30日，與相關部會首長，於松鶴經歷艾利風災後前往松鶴社區勘災，就遷村爭議表示：

國人重視「安土重遷」的觀念，應將心比心、考量歷史背景、生活習慣、感同身受地予以尊重。非不得已絕不遷村。應讓災民無後顧之憂、心甘情願完成遷村，否則遷村不是第一選擇。希望相關單位妥善做好簡易住宅等安置方案。原住民有安土重遷的觀念，在協助原住民重建家園時應給予尊重，非不得已不要遷村。目前內政部規劃的簡易住宅方案，方案是不錯，但每戶要負擔100萬元，對原住民受災戶來說，仍

---

<sup>294</sup> 請幫松鶴部落撐開一把傘 (08/17/2004)，  
[http://tw.class.uschoolnet.com/class/class\\_modell\\_iframe.php?cl=1253506953-2915-752&seq=19&scv=F4FFEA&adx=19](http://tw.class.uschoolnet.com/class/class_modell_iframe.php?cl=1253506953-2915-752&seq=19&scv=F4FFEA&adx=19) (最後瀏覽日：01/23/2016)；舞賽，前揭註293。

<sup>295</sup> 請幫松鶴部落撐開一把傘，前揭註294；舞賽，前揭註293。

<sup>296</sup> 舞賽，前揭註271。

過於沈重，應設法給予協助。<sup>297</sup>

從新聞報導可以發現，所謂的暫時安置，似乎是颱風來襲，依照《災害防救法》第24條，<sup>298</sup>當災害發生或有發生之虞，政府為保護人民撤離原居地，所安排的適當安置地點。政府於災後兩個月，並未就松鶴災民有臨時安置計畫，造成無家可歸的災民流離失所。<sup>299</sup>

另一方面，在遷村選址的討論上，有不同的意見。臺中縣政府較希望在和平鄉行政院原住民族委員會技藝研習中心的用地興建泰雅風味村長期安置。而松鶴居民傾向希望在社區內的「紐西蘭農場」附近土地重建，因為原住民和土地的依存關係，其文化、生活空間與秩序都有可能因為遷村而遭到破壞。<sup>300</sup>最終的遷村地點為位於和平鄉南勢村的行政院原住民族委員會技藝研習中心旁的1公頃用地，政府期待能以離村不離鄉的原則，讓居民較能適應當地的生活環境。

從上所述可以發現，居民理解到松鶴遷村的必要性，但是對於選址有不同的意見，所以就居民的意願，可謂沒有侵害松鶴災民的自由遷徙與選擇住居的權利。

#### 5.1.5.2. 松鶴部分遷村的法規依據

在相關資料的蒐集，都沒有明確提及松鶴遷村的法規依據，從新聞報導可以發現，松鶴強制遷村政策於2004年8月13日確定，強制遷村的居民為居住在土石流危險區的居民。<sup>301</sup>因此從土石流危險區的相關法規檢視，可以推測行政院農業委員會是依據《水土保持法》第16條第1項<sup>302</sup>與《特定水土保持區劃定與廢止準

<sup>297</sup> 台灣立報（08/31/2004），〈原民會在哪裏？總統原鄉勘災 直接面對民怨〉，台灣立報，<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-74368>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

<sup>298</sup> 依據當時災害發生時間，檢視2004年《災害防救法》第24條的法規為：「災害發生或有發生之虞時，為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所應勸告或指示撤離，並作適當之安置。」

<sup>299</sup> 楊金燕（09/25/2004），〈連遭重創 松鶴人盼安置 救援系統毀壞 好怕秋颱再來〉，蘋果日報，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20040925/1257959/>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

<sup>300</sup> 舞賽，前揭註271。

<sup>301</sup> 蔡桂華、林隆士，前揭註292。

<sup>302</sup> 《水土保持法》第16條第1項：「下列地區，應劃定為特定水土保持區：（第1款）水庫集水區。（第2款）主要河川上游之集水區須特別保護者。（第3款）海岸、湖泊沿岸、水道兩岸須特別保護者。（第4款）沙丘地、沙灘等風蝕嚴重者。（第5款）山坡地坡度陡峭，具危害公共安全之虞者。（第6款）其他對水土保育有嚴重影響者。」



則》第3條第6項第3款<sup>303</sup>劃定松鶴一溪、二溪為土石流危險區，而土石流危險區也是《水土保持法》第16條第1項第6款所規定的特定水土保持區。

而《水土保持法》第20條第2項，<sup>304</sup>賦予政府對於土石流危險區內的私人土地辦理徵收，公有土地則可以撥用與終止放租土地租約的權力，同法第21條則要求政府就土石流危險區土地、房屋所有人進行相關補償措施。<sup>305</sup>松鶴社區的土地大部分為原住民保留地，但也有部分為私有地。透過政府與災民簽訂的切結書，不管是未安置災民領取補償金，就須放棄當地房屋的所有權與土地地上權，或是獲得安置的雅比斯巷居民，重建屋土地的地上權、所有權與原松鶴的受損房屋、土地的所有權或是地上權的交換，可以發現依循的法規可能為《水土保持法》第20條第2項與第21條第3項、第4項。

因此就自由遷徙與選擇住居的權利，所提及的國家不得違反當事人意願「任意」遷徙，除非保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要等情況，有必要透過法律加以限縮之外，否則不得加以限制。就松鶴部分遷村的案例，由於居民居住在土石流危險區，為了保護其生命財產安全，依據《水土保持法》第20條規定第2項，要求居民遷徙，這部分可謂沒有侵害松鶴居民的自由遷徙與選擇住居的權利。

### 5.1.5.3. 小結

以居民的意願與松鶴部分遷村的法規依據檢視，松鶴部分遷村的相關作為並未侵害松鶴居民的自由遷徙與選擇住居的權利。

---

<sup>303</sup> 《特定水土保持區劃定與廢止準則》第3條第6項第3款：「其他對水土保育有嚴重影響者：指經主管機關認定具危害公共安全之虞，亟需加強水土保持處理及維護，以保護其鄰近地區聚落、重要公共設施、名勝、古蹟等之下列地區：（第3款）土石流危險區：溪床坡度在百分之三十以上，且其上游集水區面積在十公頃以上者。」

<sup>304</sup> 《水土保持法》第20條第2項：「前項保護帶內之私有土地得辦理徵收，公有土地得辦理撥用，其已放租之土地應終止租約收回。」

<sup>305</sup> 《水土保持法》第21條：「（第1項）前條保護帶內之土地，未經徵收或收回者，管理機關得限制或禁止其使用收益，或指定其經營及保護之方法。（第2項）前項保護帶屬森林者，應編為保安林，依森林法有關規定辦理。（第3項）第一項之私有土地所有人或地上物所有人所受之損失得請求補償金。補償金估算，應依公平合理價格為之。（第4項）第三項補償金之請求與發放辦法，由中央主管機關定之，並送立法院核備。」



### 5.1.6. 安全並有尊嚴地自願返回的權利

透過觀察災後政府是否有提供相關資訊給面對兩次風災流離失所的松鶴災民，來判斷政府是否有保障其安全並有尊嚴地自願返回的權利。

如在5.1.4.適足的居住權所提及，政府在災後透過部分遷村與未受安置居民，補償金的發放，面對流離失所的松鶴災民。然後經過十多年後，松鶴社區經過行政院農業委員會水土保持局對於土石流潛勢溪的整治，幾次颱風、豪雨的考驗，居民的生命權已受到保障。政府有無提供給接受遷村或是未接受安置的居民相關的資訊，讓其能選擇是否自願返回家園。

松鶴接受安置或是未接受安置的居民，選擇取得永久屋或是領取補助金，都需簽署切結書，而切結書的內容包含若是再遷回松鶴土石流危險區，政府將不再就其相關的損失進行補償。而這張切結書是否侵害了居民安全並有尊嚴地自願返回的權利，許多居民選擇回到危險區域的房屋居住，經過幾次的豪雨與颱風，松鶴當地的居民生命財產都未再受到威脅，到底目前的危險區域是否與當時於敏督利災後劃設的範圍相同，政府須要提供相關的資訊，以保障居民安全並有尊嚴地自願返回的權利。

### 5.1.7. 還返原住居與財產的權利

透過檢視政府對於松鶴災民的安置政策，討論松鶴災民的還返原住居與財產的權利是否受到保障。

政府對於松鶴災民，不管是選擇取得永久屋或是領取補助金，都需簽署切結書，獲得永久屋的形式是交換地上權與房屋所有權，而領取補助金，則是領取補助金要放棄土地所有權與地上權。這樣的方式等於由行政部門行政院農業委員會水土保持局劃定土石流危險區，給與居住在危險區的居民選擇永久屋或是補助金的補償。

然而就還返原住居與財產的權利的內涵，若是選擇補償要符合以下要件：

- (1) 原住居、土地與財產經由獨立公正的法庭事實判定 ( factually impossible )

不可能返回或恢復(2) 權利人自願選擇補償做為解決辦法。

首先，就第一項要件為原住居、土地與財產經由獨立公正的法庭事實判定不可能返回或恢復，松鶴的案例，是依據《水土保持法》與《特定水土保持區劃定與廢止準則》由行政院農業委員會水土保持局判定松鶴一溪、二溪周圍為土石流危險區，居民不可能返回或恢復，這部分與獨立公正的法庭要件有所不符。

另外，就第二項要件為權利人自願選擇補償做為解決辦法。從新聞報導與深度訪談發現，由於政府已經判定是危險區域，所以強迫要居民搬遷，所以提供補償辦法給與居民選擇，在這狀況下居民根本無法自願的選擇，加上永久屋的名額有限，即使有意願但若非被認定為弱勢，則沒有機會選擇。

所以上述兩個要件並未符合，補償辦法侵害了居民還返原住居與財產的權利，加上就目前的狀況，仍有居民未放棄原松鶴未於土石流危險區的房屋所有權與土地地上權或是所有權，居民可以透過主張還返原住居與財產的權利保障自身權利。

### **5.1.8. 自決權、文化權、宗教信仰**

#### **5.1.8.1. 自決權**

從松鶴遷村選址的討論，檢視松鶴災民的自決權是否有所保障。

政府在確定松鶴要進行遷村的政策後，開始規劃遷村地點，一開始臺中縣政府較希望選擇在和平鄉行政院原住民族委員會技藝研習中心的用地進行安置。而松鶴居民傾向希望在社區內的「紐西蘭農場」附近土地重建。<sup>306</sup>這些由居民提供的土地總計有4公頃，但因為是農牧用地，依法不能興建房舍，但居民期待總統能比照九二一大地震的方式，透過緊急命令，允許他們在此興建組合屋。<sup>307</sup>時任總統的陳水扁，就災害地區居民遷居安置問題，於民進黨中常會提出，若原本居住在山區的原住民，願遷意居平地，政府要協助其安置、就業、就學及就養；假

---

<sup>306</sup> 舞賽，前揭註271。

<sup>307</sup> 蔡桂華、林隆士，前揭註292。

若如願集體遷村，將在500公尺以下的低海拔的適當地點規劃設置「原住民生態農業村」，並協助就業、就學、就養；假若留在山區，則以沒有發生災害危險可能性的地點，規劃建置「原住民生態村」，以保障原住民族的文化及生活機會。<sup>308</sup>最終的遷村地點為位於和平鄉南勢村的行政院原住民族委員會技藝研習中心旁的1公頃用地，政府期待能以離村不離鄉的原則，讓居民較能適應當地的生活環境。就遷村選址過程的討論，受訪者C說：

遷村的議題，我覺得它後來並沒有真正落實和成功。第一個是內部的整合，著墨上力有未逮。原住民和漢人溝通、思考的模式不一樣，那我們部落這個地方就是，土地大得面積大的，或是他的保留地大的，他就不想走了，漢人更明顯，漢人我覺得除非是房子被沖掉了，就接受吧！這是我的看法。第二個是政府並沒有真的有心，所謂政府沒有心就是我們的需求沒有被滿足，政府已經有個框架，原住民本來就是要在山上這個區塊，不要逃離這個地方，所以後來當然因為部落的整合不足，最後就是這樣子，以原住民的保留地為優先考量，就到現在的雅比斯巷。

就遷村的選址其實社區居民有提出其他選項，受訪者C說：

其實之前有好幾個案子，第一個是希望到后里，中科的用地，那個齣，其實我們的思考是原住民也可以在外面，也就有個是原住民的區塊，可以融入整個主流社會，他們要的面積、文化傳承要夠，但是這個提議都沒有回應。後來有一個種苗場，新社種苗場，那地方，因為就歷史這個角度，事實上泰雅族曾經經過那個地方，依照傳統領域的解釋，經過、走過、住過，那個應該是我們的傳統領域啦的一部分。後來也沒有被。那還有一個說法，就是搬到軍營，空軍基地，也就是麗陽營區。

---

<sup>308</sup> 邱燕玲、王貝林，前揭註290。

對於為何雅比斯巷會被選為最終的遷村地點，受訪者C說：

我覺得政府是框住了就不要離開原住民保留區，大概是這樣。最後這整個案子，綜合下來，因為原住民保留地取得最容易，所以才選擇雅比斯作為最後的遷村地點。我覺得他們部門與部門之間，看哪一個部門最弱，就直接命令，原住民最弱，所以中科他怎麼敢，種苗場、農改場怎麼敢，那農委會的地。所以我覺得部會與部會沒有橫向聯繫，他們是直接找最弱的部會，直接壓下去就OK了。當然冠冕堂皇的理由是原住民，就是以原住民的區域，大概過程就是這樣。當然部落的意見領袖，ABCD意見整合困難，這裡有412戶，要把他們意見整合也很困難，而族人對這地方的感情難以割捨，所以綜觀來看，遷到現在的雅比斯街，雖不滿意，但可以接受啦！所以當時的過程大概是這樣。總括來說，內部沒有整合好意見、政府的誠意度不夠。

從上述討論可以發現，就遷村決策的自決權，一來是社區內部意見沒有整合，加上政府已有既定的想法，雖體現了部分居民不願遷置太遠的地區，但就遷村選址的討論，政府並未保障松鶴災民的自決權。

#### **5.1.8.2. 文化權**

從新聞報導與深度訪談可以發現，政府對於松鶴遷村至雅比斯巷，有許多對於原住民族文化保存的想像，例如時任臺中縣縣長的黃仲生想要規劃成泰雅族原住民園區、時任總統的陳水扁提出移至平地設置「原住民生態農業村」，留在山區的規劃建置為「原住民生態村」，然而在雅比斯巷十多年來，於原住民族文化相關的保存只有到原住民技藝中心學習泰雅族手工藝，並未見到有相關泰雅族文化園區，或是原住民生態村的政策，可說對於文化權的保障幾乎是沒有。

#### **5.1.8.3. 宗教信仰**

松鶴部落的宗教信仰，以長老教會、真耶穌教會與土地公廟為主，然而在雅比斯卻沒有興建教會或是土地公廟，給予居民能就近參與宗教活動，但這不構成侵害居民的宗教信仰。



## 5.2. 程序權

### 5.2.1. 資訊取得權

從劃設土石流危險區、遷村決定與永久屋分配，檢視松鶴災民的資訊取得權是否有所保障。

當行政院農業委員會水土保持局劃設土石流危險區，臺中縣政府於遷村討論的會議，與松鶴居民解釋劃設的區域，透過地圖與實地考察的方式說明，哪些是屬於危險區域，又是如何判定。然而在2004年8月18日，松鶴居民北上向總統府與行政院陳情所召開的記者會，松鶴居民卻說危險區域都還沒有劃出來，讓其無所適從，這之間資訊的落差，對於危險區域資訊取得權似乎有些狀況。<sup>309</sup>

然而就遷村決策的相關資訊，2004年8月18日的陳情記者會也可以發現，當時臺中縣政府、和平鄉公所與中央政府對於遷村的資訊有相當的落差，於是居民要求行政院要成立跨部會專責小組，統一窗口。<sup>310</sup>

永久屋的分配，至今仍使松鶴許多居民有所不滿，最主要就是「弱勢」的判斷，鄉公所的決策不透明，雖說有書面資格明確的審查，但最終結果卻難以服人，就像中華民國紅十字會總會專員梁文璿所說的：

各種地方勢力的角力、暗盤，卻是一個外來的民間非營利組織無力也無權去調查、釐清的。<sup>311</sup>

從劃設土石流危險區、遷村決定與永久屋分配，政府與民間團體對於松鶴災民資訊取得權的保障有所不足。

### 5.2.2. 強調充分地諮詢與參與

從遷村相關政策的討論過程中，檢視政府與民間團體是否有充分諮詢松鶴居民與提供機會給其參與。

---

<sup>309</sup> 舞賽，前揭註293。

<sup>310</sup> 舞賽，前揭註293。

<sup>311</sup> 李國盛，前揭註270，頁84-89。



### 5.2.2.1. 遷村決策的確立

從新聞報導可以發現，政府於2004年8月13日做出松鶴遷村的決策前，並未與當地居民討論，甚至是在新聞媒體上拋出遷村議題的討論，造成居民只能單方面的接受遷村的決定。唯一有做的是臺中縣政府調查居民遷村的意願，然而劃出土石流危險區的是行政院農業委員會水土保持局，做出遷村決策的決定是行政院內政部營建署。

而在確定決策後，隨即臺中縣政府與居民召開協調會，但也未有詳細的規劃，造成居民對於遷村的未來趕到茫茫，遷村意願不大，但最終做出部分遷村的決定，可以說是考量居民的意願，選擇只遷離居住在土石流危險區的居民。

可以說政府最終對於遷村的決策，透過說明會與居民溝通，保障居民的參與與被諮詢權，然而在2004年8月13日做出松鶴遷村決策，卻並未向災民諮詢或是參與決策討論的機會，居民只能選擇接受。

### 5.2.2.2. 遷村選址的討論

從5.1.8.1就自決權的保障，透過新聞報導與深度訪談可以發現，臺中縣政府以行政院原住民族委員會技藝研習中心為優先選擇，而時任總統的陳水扁也提出許多遷村地點開放性的選項，松鶴居民也透過參與遷村議題的協調會，提出許多遷村地點的可能性，但最終地點還是臺中縣政府認定的行政院原住民族委員會技藝研習中心用地。

由於遷村的決定是2004年8月13日，而雅比斯巷永久屋的工程發包是同年的10月29日，短短2個月內，就決定遷村地點，可見相關單位配合的效率，加上最終的結果還是政府所想要的地點。不禁讓人想問，遷村過程中的討論，雖然提供了災民參與意見討論的機會，但政府在決策過程中是否就災民的意見每一項都進行完整評估，從受訪者的言談，居民意見的提出，政府並未就每一點提出其優劣是，而是直接做出最終決定，然而這決定也相對的體現部分災民的想法，所以就形式上，政府確實確保了松鶴居民就遷村選址上獲得充分地諮詢與參與的權利。

### 5.2.2.3. 永久屋的規劃參與

目前在雅比斯巷的永久屋為一戶面積約為35坪，為兩層樓的獨戶歐式住宅。<sup>312</sup>受訪者C說：

當時土地取得由謝英俊建築師的團隊來辦，加上過往九二一大地震後，松鶴自力造屋曾經配合過，所以原本希望謝英俊來辦，但最後不是他來蓋雅比斯。當時有進行投票決定興建的廠商，因為那時候有事，找其他人代投，而代投的人也沒有選擇謝英俊，一直感到有些抱歉。

對於實際居住在雅比斯巷的受訪者F則說：

沒有參與房子設計，設計師自己設計，沒權利參與。實際居住由於興建材質關係，夏天二樓幾乎無法住，因為太熱了。

從居住在雅比斯居民的訪談中，不難發現，他們非常感謝能有一個永久屋居住，而且在入住時就已擺好家用品，如電視、冰箱等，然而不便的地方是，永久屋在夏天時，由於屋頂的材質，造成二樓空間非常悶熱，幾乎無法使用。相較於九二一災後，松鶴原住民族的房舍重建是透過九二一重建基金會與中華民國紅十字會總會，引進於參與九二一災後日月潭邵族部落重建計畫的謝英俊建築師團隊，藉由集體勞作建造祖屋來凝聚部落意識，提供人人都可蓋自己房子的條件，用以工代賑的方式，讓族人實際操作興建，以喚起部落重建的基礎，<sup>313</sup>敏督利、艾利風災後，雅比斯巷的興建，從居民訪談與新聞報導可以發現，由部分居民與評選的民間團體參與建築師設計圖的選擇，說是考量融入原住民文化與配合原住民技藝研習中心的現有景觀，採取獨門獨院的二層樓住宅的樣式，<sup>314</sup>但不僅沒有讓居民有機會參與建築師設計的概念討論，而是直接透過設計圖的選擇，決定永

<sup>312</sup> 舞賽（07/05/2005），前揭註 68。

<sup>313</sup> 黃雅鳳，前揭註252，頁22。

<sup>314</sup> 鄭進興（12/06/2004），〈郭瑤琪奔走擘畫 松鶴部落動土重建〉，《新台灣新聞周刊》，第454期，<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=20736>（最後瀏覽日：01/23/2016）。



久屋的形式，最呈現的是歐式的建築風格，可見這部分政府與民間團體對於雅比斯巷的興建，相較於九二一松鶴的重建，對於居民充分地諮詢與參與的保障稍嫌不足。



### 5.2.3. 訴訟救濟權

關於松鶴重建與遷村案例的訴訟救濟權保障，從深度訪談可以發現，政府與民間團體並未告知災民當權利侵害該如何救濟，而大多數的災民也不清楚自己哪些權利受到侵害，只會覺得某些部分顯失公平，所以這部分的討論，政府與民間團體並未保障松鶴災民的訴訟救濟權。

## 5.3. 小結

從人權清單檢視松鶴社區遷村案例可以發現，就實體權，居民的生命權透過遷村至雅比斯與松鶴社區進行的水土保持工程獲得保障；滿足基本生活需求的權利，透過補償及低利貸款、以工代賑、產業輔導與民間團體的援助，勉強獲得保障；水權則是在災後透過紅十字會的協助獲得保障；適足的居住權由於重建屋分配與災後補償衍生的問題受到侵害；自由遷徙與選擇住居的權利以居民的意願與松鶴部分遷村法規未受侵害；政府沒有提供相關資訊，保障居民安全並有尊嚴地自願返回的權利；還返原住居與財產的權利由於災後補償辦法受到侵害；自決權就遷村選址的討論受到侵害；文化權沒有相關作為受到侵害；宗教信仰未受侵害。

而程序權部分，資訊取得權從劃設土石流危險區、遷村決定到永久屋分配都有所不足；居民充分地諮詢與參與相較於九二一大地震後的松鶴社區重建稍嫌不足；訴訟救濟權受到侵害。

整體而言，從人權清單檢視松鶴社區遷村案例，可以發現政府在面對內國氣候難民的決策過程中，缺乏人權角度的思考，主要還是以居民生命財產保障為優先，透過自然環境的調查，確認災後不宜住人的地區，要求居民遷村，但遷村後相關政策都稍嫌不足。雖說如此，松鶴社區在面臨敏督利、艾利兩次風災重創後，有賴中央、地方政府與民間團體的三方合作，創下最短時間成功完成的遷村案例，

還是非常值得研究與學習的案例，透過人權清單檢視其不足，也期待未來政府面對內國氣候難民議題，能多些國際人權思考，不管是程序權給予居民更多參與的空間，或是就在決策過程中實體權的考量，都能更完善的解決內國氣候難民議題。



## 6. 結論

本文透過遷徙成因、國際法發展、人權主張等不同視角建構氣候難民的圖象，並提出氣候難民的定義，指的是不論其遷徙動機是被迫或是自願，遷徙時間是暫時性或是永久性，遷徙地區是跨國或是內國，環境破壞型態是突發性或是長期性，氣候變遷的成因是人為或是自然，符合上述要件，因為氣候變遷而遷徙的人民。

理解何謂氣候難民之後，接續整理目前學者間就氣候難民於國際難民機制的調整模式，提出建立針對氣候難民的國際條約，輔以從權利本位思考的議定書，納入相關氣候難民的人權主張，提供各國面對氣候難民問題，有相關依循的準則。接續介紹涉及氣候難民權利的國際法文件，再以《國內流離失所問題指導原則》、《保障天災受害者：IASC人權與天然災害工作指引》與《聯合國還返難民及流離失所者的住居與財產原則》為基礎，加上《世界人權宣言》、《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》、《1989年原住民和部落民族公約》、《原住民族權利宣言》歸納出氣候難民的人權清單，包含屬於實體權的生命權、滿足基本生活需求的權利、水權、自由遷徙與選擇住居的權利、適足的居住權、安全並有尊嚴地自願返回的權利、還反原住居與財產的權利、自決權、文化權與宗教信仰，以及程序權的資訊取得權、強調充分地諮詢與參與權以及訴訟救濟權，檢視臺灣經典的遷村案例：松鶴社區，而其具體內容透過深度訪談、文本分析兩種方法得出結果。

松鶴社區遷村案例為人稱頌的地方在於政府與民間團體的通力合作，加上當時充足的捐款，得以在短時間完成重建屋的興建，成為臺灣最快完成遷村的成功案例，然而透過人權清單的檢視，可以發現還有很多不足的地方。重建屋雖然蓋好了，生命財產不再受到土石流的威脅，有了一個安全的家，但過程中缺乏居民的參與以及資訊的揭露，後續也缺乏配套措施，美其名的離村不離鄉，卻使雅比斯與松鶴居民兩地的生活圈越來越遠，即使災後十多年，部分居民對於當時的

遷村政策有些許微詞，可見人權指標達成與否，也是政策成功與否的重要關鍵，因為各項人權主張與人民生活息息相關。

面對氣候巨災的威脅，政府對於高災害風險地區的居民，應該是要選擇強制遷村，還是透過防災機制建立與工程手段，加強居民應對災害的能力，成為目前各國面對氣候難民兩難的議題。到底我們應該如何看待「遷村」？遷村過去被認為違反人權，迫使居民改變原來的生活模式，但如果村落位於土石流潛勢區域，遷村是不是反而是保障人權的做法？畢竟生命權是所有人權的前提。而國際人權法就自由遷徙與選擇住居的權利主張，或許給了我們答案，人權委員會就ICCPR第12條遷徙自由所做的第27號一般性意見，要求國家在保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要等前提上，經由法律要求人民遷徙，且不得違反國際人權法與人道救助法等相關標準。<sup>315</sup>國際人權法透過設立許多關卡，限縮國家任意遷徙人民，也充分保障人民遷徙自由。

作者認為強制遷徙之所以發生人權侵害的情形，往往都是沒有給予被遷徙者充分諮詢與參與以及自決權的保障，政府須要學習尊重被遷徙者的意見，避免被多數民意引導決策方向，讓遷村能考量被遷徙聚落的文化權等等基本人權，而非只是單純得從讓山林休養生息、國土復育的角度思考，<sup>316</sup>從松鶴遷村的案例可以發現，只要是讓居民充分理解當地的危險性，並提出完整的遷村規劃，居民都能理解遷村的必要性。期待未來無論是國家或是人道團體，面對氣候難民，都能透過人權本位的思考，輔以人道救援的方式，<sup>317</sup>提供他們因應氣候變遷的調適方式，使其基本人權獲得保障。

---

<sup>315</sup> ICCPR 第 27 號一般性意見第 7、11-18 段文字。

<sup>316</sup> 謝志誠、張紉、蔡培慧、王俊凱，前揭註10，頁92。

<sup>317</sup> 張文貞，前揭註136，頁10。

## 參考文獻



### 中文文獻

### 專書


- Peter Stalker (著) 蔡繼光 (譯) (2003)。《國際遷徙與移民：解讀「離國出走」》，臺北：書林。
- 瓦歷斯.諾幹、余光弘 (2002)。《臺灣原住民史—泰雅族史篇》，南投：臺灣省文獻委員會。
- 行政院新聞局 (編) (2006)。《健康臺灣共生繁榮-行政院謝院長九十四/九十五年言論選集》，臺北：行政院新聞局。
- 張賜福 (編) (2004)。《八仙山林場史話》，臺中縣：農委會林務局東勢林管處。
- 姜皇池 (2013)。《國際公法導論》。臺北：新學林。
- 范菁文 (2010)。《回家路：天災與人權國際準則實用手冊》，臺北：國際特赦組織台灣總會、財團法人法律扶助基金會。
- 黃永光 (2013)。《松鶴部落誌》，臺中：臺中市原住民事務委員會。
- 葉俊榮 (2015)。《氣候變遷治理與法律》，臺北：國立臺灣大學出版中心。


### 書之篇章

- 張文貞 (2010)，〈國際人權法與內國憲法的匯流：臺灣施行兩大人權公約之後〉，收於社團法人臺灣法學會主編：《臺灣法學新課題 (八)》，臺北：元照，頁 1-26。

### 期刊論文

- 丁振章 (2009)。〈大甲溪松鶴地區土石流災害之復建與管理〉，《水利土木科技資訊刊》，44 卷，頁 29-36。

- 
- 王景平、林銘郎、鄭富書、游明芳、周坤賢（2005）。〈松鶴地區土石流災害歷史之探討〉，《中華水土保持學報》，36 卷 2 期，頁 203-213。
- 王震宇（2013）。〈氣候變遷與環境難民保障機制之研究：國際法規範體系與歐美國家之實踐〉，《歐美研究》，43 卷 1 期，頁 149-212。
- 李國盛（2006）。〈遷村？誰說的算？〉，《台灣光華雜誌》，31 卷 4 期，頁 81-83。
- 李國盛（2006）。〈松鶴半村遷移記〉，《台灣光華雜誌》，31 卷 4 期，頁 84-89。
- 吳宜昭、陳永明、朱容練（2010）。〈台灣氣候變遷趨勢〉，《國研科技》，25 期，頁 40-46。
- 吳杰穎、江宜錦（2008）。〈台灣天然災害統計指標體系建構與分析〉，《地理學報》，51 卷，頁 65-84。
- 吳杰穎、黃昱翔（2011）。〈颱風災害脆弱度評估指標之建立：以南投縣水里鄉為例〉，《都市與計畫》，38 卷 2 期，頁 195-218。
- 施正鋒、吳珮瑛（2007）。〈原住民族的環境權〉，《台灣原住民研究論叢》，第 1 期，頁 1-30。
- 張文貞（2009）。〈國際人權法與內國憲法的匯流：台灣施行兩大人權公約之後〉，臺灣法學會主編：《台灣法學新課題（八）》，頁 1-26，臺北：元照。
- 張文貞、呂尚雲（2011）。〈兩公約與環境人權的主張〉，《台灣人權學刊》，1 卷 1 期，頁 69-102。
- 張志新、李卓倫（2007）。〈台灣地區重大天然災害－坡地篇〉，《國研科技》，13 期，頁 15-16。
- 高吉喜（2004）。〈區域洪水災害益損性評價〉，《環境科學研究》，17 卷 6 期，頁 30-34。

- 
- 郭劍平、施國慶（2010）。〈環境難民還是環境移民〉，《南京社會科學》，11期，頁93-98。
- 許乃文（2012）。〈以工代賑的角色與問題〉，《臺南市政府社會局兩周年刊》，頁32-35。
- 連宛淪、傅金城、謝龍生、游保杉（2007）。〈台灣地區重大天然災害－颱風篇〉，《國研科技》，13期，頁12-14。
- 陳禹銘、蘇昭郎、樊國恕（2009）。〈災害風險評估研究之探討〉，《危機管理學刊》，6卷1期，頁41-50。
- 陳樹群、吳俊毅、黃柏璵（2007）。〈松鶴地區土石流災害之風險評估〉，《中華水土保持學報》，38卷3期，頁287-298。
- 陳樹群、吳俊毅、黃柏璵、陳振宇、林裕益（2009）。〈工程與非工程方法之土石流災害風險管理－以松鶴地區為例〉，《中華水土保持學報》，40卷1期，頁23-37。
- 黃文騰、陳奕煌、鄭皆達、陳文福、蔡喬文（2005）。〈艾莉颱風後阿邦溪集水區整體治理規劃之探討〉，《中華水土保持學報》，37卷4期，頁399-412。
- 黃居正（2015）。〈聯合國人權保護之人民自決權〉，《新世紀智庫論壇》，70期，頁16-18。
- 黃雅鳳（2003）。〈築夢--松鶴部落自力打造高度人文民宿村〉，《師友月刊》，437卷，頁21-23。
- 萬文隆（2004）。〈深度訪談在質性研究中的應用〉，《生活科技教育月刊》，37卷4期，頁17-23。
- 溫國樑、劉淑燕（2007）。〈台灣地區重大天然災害－地震篇〉，《國研科技》，13期，頁17-19。
- 蔡志偉（2008）。〈聯合國中的原住民族國際人權〉，《台灣國際研究季刊》，4卷2期，頁81-108。

蔡志偉（2009）。〈災後重建與人權保障. 一以原住民族文化為本的思考〉，  
《臺灣民主季刊》，6 卷 3 期，頁 179-193。

蔡志偉（2009）。〈氣候變遷、生態永續與原住民族社會文化發展：莫拉克風  
災的反思〉，《台灣原住民研究論叢》，第 6 期，頁 27-54。

謝志誠、張紉、蔡培慧、王俊凱（2008）。〈臺灣災後遷村政策之演變與問  
題〉，《住宅學報》17 卷 2 期，頁 81-97。

### 研討會論文

林慶偉、謝正倫、王文能（2002）。〈集集地震對中部災區崩塌與土石流之影  
響〉，《臺灣之活動斷層與地震災害研討會論文集》，頁 124-134。

張文貞（2015 年 12 月）。〈國際人權公約與憲法解釋：匯流的模式、功能及  
台灣實踐〉，發表於：《司法院大法官一〇四年度學術研討會—人權公約  
與我國憲法解釋》。司法院（主辦），臺北。

劉翠溶（2013）。〈略論近年來台灣氣候災害對原住民的衝擊與災後調適〉，  
發表於：《台灣及太平洋友邦南島民族氣候變遷調適及因應政策研討  
會》，中央研究院環境變遷研究中心（主辦）：臺北。

### 學位論文

呂尚雲（2011）。《國際人權機制對環境議題的回應與啟示》，國立臺灣大學  
法律學研究所碩士論文，（未出版），臺北。

陳令韡（2009）。《大甲河流域颱風脆弱度評估：分析網路成序法之應用》，  
國立臺北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文（未出版），臺北。

陳俞旭（2008），《地震對崩塌與土石流發生影響之研究》，頁 174，國立成  
功大學水利及海洋工程學系博士論文（未出版），臺南。

陳亮賢（2013）。《國際法下環境難民之研究》，國立臺灣大學法律學研究所  
碩士論文（未出版），臺北。



蔡明薰（2012），《九二一震災後松鶴部落重建與遷村問題探討》，國立中興大學歷史學研究所碩士論文（未出版），臺中。



## 網路資源

中央研究院百年歷史地圖查詢系統：<http://gissrv4.sinica.edu.tw/gis/twhgis/>。（最後瀏覽日：01/23/2016）

行政院農業委員會水土保持局土石流防災資訊網：<http://246.swcb.gov.tw/>。（最後瀏覽日：01/23/2016）

行政院農業委員會水土保持局遙控無人載具技術成果展示網：

[http://www.swcb.gov.tw/class2/index.asp?ct=open\\_main&m1=6&m2=488&id=17](http://www.swcb.gov.tw/class2/index.asp?ct=open_main&m1=6&m2=488&id=17)（最後瀏覽日：01/23/2016）。

潘昌志（2013）。〈災難，然後（三）：遷村的思維〉，科技大觀園，

<http://scitechvista.most.gov.tw/zh-tw/Feature/C/13/13/10/1/1029.htm>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

鄭進興（2004）。〈中橫封山、高山廢耕踢到鐵板 地方民怨沸騰〉，《新台灣雜誌》，435 期，

<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=18288>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

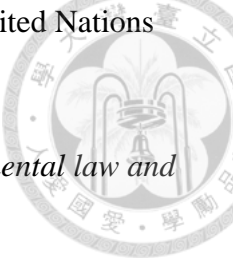
鄭進興（12/06/2004），〈郭瑤琪奔走擘畫 松鶴部落動土重建〉，《新台灣新聞周刊》，第 454 期，

<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=20736>（最後瀏覽日：01/23/2016）。

## 英文文獻

### 專書

Brown, R. L. McGrath, P. & Stokes, B. (1976). *Worldwatch Paper #5: Twenty two dimensions of the population problem*. Washington, DC: Worldwatch Institute.

- 
- El-Hinnawi, E. (1985). *Environmental refugees*. Nairobi, Kenya: United Nations Environment Programme.
- Hunter, D., Salzman, J. & Zaelke, D. (2007). *International environmental law and policy*. New York, NY: Foundation Press.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (1990). *Climate Change 1990: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2007). *Climate change 2007: The physical science basis*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2013). *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2014). *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, And Vulnerability. Part A: Global And Sectoral Aspects. Contribution Of Working Group Ii To The Fifth Assessment Report Of The Intergovernmental Panel On Climate Change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Kalin, W. (2008). *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*. Washington, DC: The American Society of International Law.
- Mcadam, J. (ed.) (2010). *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*. Oxford, UK: Hart Publishing.
- Renaud, F., Janos Dun, J. B. O. & Warner, K. (2007). *Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration?* Bonn, Germany: UNU-EHS.
- The Government Office for Science. (2011). *Foresight: Migration and Global Environmental Change Final Project Report*. London, UK: The Government Office for Science.

Vasak, K. (ed.) (1982). *The International Dimension of Human Rights*. Paris, France:  
UNESCO.



### 期刊論文

Biermann, F. & Boas, I. (2010). Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees. *Global Environmental Politics*, 10, 60-88.

Black, R., Bennett, S. R. G., Thomas, S. M., & Beddington, J. R. (2011). Climate change: Migration as adaptation. *Nature*, 478, 447-449.

Cooper, J. B. (1998). *Environmental Refugees: Meeting the Requirements of Refugee Definition*. *New York University Environmental Law Journal*, 6, 480-529.

Cutter, S. L. (1996) Vulnerability to Environmental Hazards. *Progress in Human Geography*, 20, 529-539.

Cutter, S. L., Boruff, B. J. & Shirley, W. L. (2003). Social vulnerability to environmental hazards. *Social Science Quarterly*, 84, 242-261.

Docherty, B., & Giannini, T. (2009). Confronting a rising tide: A proposal for a convention on climate change refugees. *Harvard Environmental Law Review*, 33, 349-403.

Duong, T. T.V. (2014). When Islands Drown: The Plight of “Climate Change Refugees” and Recourse to International Human Rights Law. *Journal of International Law*, 31,1239-1266.

Hong, J. (2001). Refugees of the 21st century: Environmental injustice. *Cornell Journal Law and Public Policy*, 10, 323-348.

Jacobson, J. L. (1988). Environmental refugees: a yardstick of habitability. *Bulletin of Science Technology Society*, 8, 257-258.

Kalin, W. (2008). Guiding Principles on Internal Displacement. *Studies in*

*Transnational Legal Policy*, 38, 1-10.

Mortreux, C. & Barnett, J. (2009). Climate change, migration and adaptation in

Funafuti, Tuvalu. *Global Environmental Change*, 19, 105-112.

Myers, N. (1997). Environmental refugees. *Population And Environment*, 19, 167-182.

Naser, M. M. (2012). Climate Change, Environmental Degradation, and Migration: A Complex Nexus. *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, 36, 713-768.

Jones, N. (2013). Climate science: Rising tide. *Nature*, 501, 300-2.

## 其他

Corps, M. *A year of disasters: Accountability report 2005*. Retrieved from <http://www.mercycorps.org/files/file1136507926.pdf> (Dec. 7, 2005).

EACH-FOR. (2008). Preliminary Findings from the EACH-FOR project on Environmentally Induced Migration, Environmental Change and Forced Migration Scenarios Project. Retrieved from [http://seri.at/wp-content/uploads/2009/08/EACH-FOR\\_Preliminary\\_Findings\\_-\\_Final\\_Version.pdf](http://seri.at/wp-content/uploads/2009/08/EACH-FOR_Preliminary_Findings_-_Final_Version.pdf)

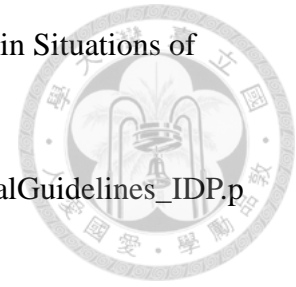
IASC. (2006). Protecting Persons Affected by Natural Disasters: IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters, [https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy\\_files/2006\\_IASC\\_NaturalDisasterGuidelines.pdf](https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/2006_IASC_NaturalDisasterGuidelines.pdf)

IASC, Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster (2008), [http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2008/5/spring-natural-disasters/spring\\_natural\\_disasters.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2008/5/spring-natural-disasters/spring_natural_disasters.pdf)



IASC. (2011). Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters,

[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines\\_IDP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines_IDP.pdf)



ICRC. (1994). *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief*.

IOM, *Discussion Note: Migration and the Environment*, IOM Council, 94th Session, Doc. MC/INF/288 (Nov. 1, 2007).

Intergovernmental Panel on Climate Change: <http://www.ipcc.ch/> (last visited Jan. 23, 2016).

U.N. General Assembly, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law : resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/60/147* (Mar. 21, 2006).

U.N. Human Rights Council, *Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary General*, U.N. Doc. A/HRC/10/61 (Jan. 15, 2009).

U.N. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Guiding Principles on International Displacement*, U.N. Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998), available at <http://www.unhcr.org/43ce1cff2.htm>.

UNHCR Inter-Office Memorandum No. 104/ 2001.

UNHCR Field Office Memorandum No. 101/2001.

UNICEF, <http://www.unicef.org/> (last visited Jan. 23, 2016).