

# 在自己的土地流離失所：拉瓦克部落的都市求生記

林彤

台灣人權促進會南部辦公室主任

## 摘要

本文主要描述高雄市前鎮區的都市原住民部落——「拉瓦克部落」從 1950 年代至今所面臨的情況。拉瓦克部落是在台灣工業發展期間，因現代化、都市化而形成的都市原住民部落，主要由屏東的瑪家、泰武、三地門地區的排灣族族人組成，在都市中保有完整的排灣族語言及文化。

雖然拉瓦克部落有水電、門牌號碼，且須繳納房屋稅，但在法規上仍被認定為違章建築，且佔用市有／國有地，從 1990 年代起被高雄市政府要求拆除，引起部落族人長達廿多年的抗爭，捍衛原住民族傳統文化與居住權。本文試著記述抗爭過程、2018 年起的行政訴訟，並簡要分析拉瓦克部落與高雄市政府多次協商失敗的原因。

拉瓦克部落是典型的「非正規住居」(informal settlement)，透過認識拉瓦克部落的抗爭歷程，希望可開展非正規住居在國家法律框架下，保障居住權的可能性。

## 關鍵字

拉瓦克部落、都市原住民、居住權、非正規住居

---

## 壹、前言

本文按照時間順序，盡量如實地敘述高雄拉瓦克部落的形成脈絡、與政府之間的衝突，以及部落的族人採取了哪些行動回應。

我以一個社會運動聲援者、參與者及組織工作者的身份，接觸了拉瓦克部落的抗爭近 10 年。我從 2013 年到高雄就讀大學沒多久後，從系上關心議題、參與異議性社團的學長姐得知了高雄有個都市原住民部落——「拉瓦克部落」。在學長姐的帶領下，我在 2014 年後到訪部落數次、認識族中耆老，並且以學生身分參與部落會議及數次公開抗爭；2018 年，我進到台灣人權促進會工作，再次近距離接觸拉瓦克部落的族人以及延宕多年的迫遷議題。此外，在這些年間，我也參與了幾個在高雄的居住權社會運動，大多都不是圓滿結局。對我而言，書寫居住權格外難以下筆，再加上拉瓦克部落經歷的 60 多年遷徙居住史與將近 30 年的抗爭，時間長且牽涉法規、政策多，其實不容易選擇要著墨哪些部分。我試著按時間順序，以大量篇幅紀錄族人真實遇到的每一件事情，並減少論證居住權的重要性。因為現有資料中，拉瓦克部落的紀錄散落在拉瓦克部落自救會的粉絲專頁、新聞媒體、社群網站與倡議團體的新聞稿中，沒有完整的紀錄，而作為居住在非正規住居的都市原住民，到底面臨什麼困境，從他們的「都市求生記」應能深刻體會。

最近一次與拉瓦克部落有關的公開消息，即是 2022 年 12 月 27 日傳來「捷報」。高雄高等行政法院針對 107 年度原訴字第 2 號的判決出爐，認定高雄市政府「一、訴願決定及原處分關於命拆除如附圖編號 1、2、5、6、7、8、9、10 所示地上物部分均撤銷。二、確認原處分關於命拆除如附圖編號 B、C、D、E、F、G 所示地上物部分違法。」這短短幾點判決主文，是高雄市的都市原住民部落——拉瓦克部落族人長期奮鬥、得來不易的成果。

族人們是如何走到勝訴這步？拉瓦克部落從何而來，又該向哪走去？僅以此篇文章記錄。<sup>1</sup>

---

1 本文所提及的各項活動，包括部落會議、記者會、說明會、協調會與訴訟程序等，在 2014 年之後我幾乎皆有參與，或有會議紀錄。若有公開的新聞資料或拉瓦克部落自救會粉絲專頁的紀錄我盡量附上，其餘資料來源都是族人口述，及我個人的工作筆記。

## 貳、「西漂」到高雄

拉瓦克部落座落在高雄前鎮區的中華五路上，沿著現今的中華五路與五號船渠而立，是一排由磚塊、木板與鐵皮建造的一樓或二樓平房，對面為眷村改建的君毅正勤社區，北面隔一條街即是大型商場 Costco、IKEA 與家樂福，南側則隔橋遙望夢時代的摩天輪。外觀老舊的拉瓦克部落在此顯得格格不入，因為這附近是高雄近 20 年的重點開發區——亞洲新灣區。

「拉瓦克」得名至排灣族語的 Ljavek，意指「近海之處」。由來來自中華五路與五號船渠原先是十字型的運河，擔當早期南高雄工業發展的重要運輸路線。據拉瓦克部落族人所述，戰後原鄉地區面臨耕地不足、傳統產業無法維持生活所需的生計問題，因此移居正在發展的工業都市謀生。依族人的戶籍謄本記事所示，1950 年代即有排灣族人陸續從屏東三地門、瑪家、泰武鄉將戶籍遷移至此，他們大多來自佳平部落（Kaviyangan）、武潭部落（Qapedang）、瑪家部落（Makazayazaya）等部落，並在運河畔的復興木業就業。木業的工作吸引愈來愈多族人來高雄就業，也在此養育下一代。

為了解決住的需求，族人們利用廢木料搭建起平房，形成一個依河而建的聚落。除了排灣族人以外，也有來自台東的阿美族、卑南族一起定居於此。部落中大概有 6、7 個家族（以排灣族的家屋名區分），互有親戚或通婚關係，當時最多有 40 至 50 戶，達二百多人。拉瓦克部落的一、二、三代多半以排灣族語溝通，他們並沒有因遷徙至都市而淡忘故鄉的歲時祭儀。雖然因工作關係需配合漢人的節日作息，但同時也依循著排灣族的生活慣習，有自己的頭目、有收穫祭，也經常回屏東舉辦或參與婚喪儀式。

原住民族從原鄉地區遷居都會，反映台灣於 1949 年國民政府遷台後邁向現代化的過程。蔡明哲（2001）、楊士範（2005）等人皆提出台灣戰後的工業化與現代化，吸納了都市周邊的人力與資源，大量的漢人、原住民族青年從農村／部落移往都市工作。再加上國民政府遷台後開始採取「山地平地化」的政策，並於 1951 年實施「山地三大運動」，讓「平地價值觀念與貨幣觀念、經濟效益慢慢滲透入部落民的生活中」（楊士範，2005：13），意即原住民族原本的經濟體系愈來愈與現代資本主義結合，包括子女進入現代教育體制、農耕

收入不足以負擔家庭經濟等狀況，使得原住民族不得不進入資本主義的勞動市場、成為工資勞動者（楊士範，2005）。除拉瓦克部落以外，基隆八尺門的「奇浩部落」約於 1961 年形成，因阿美族人至基隆漁港就業，為方便且省錢而在港邊擅自搭棚居住，而形成約 120 戶的違建聚落<sup>2</sup>。新北市新店溪旁的「三鶯部落」、「溪州部落」也是台東阿美族人在都市謀生，在河川地上自力造屋形成的都市原住民部落。

### 參、衝突出現

據族人所提供的文件，部落最早在 1950 年 5 月就申請到電表；1955 年即有人將戶籍遷至現址；1985 年則改制為現在的門牌號碼。對他們而言，按時繳交水電費、房屋稅並擁有門牌號碼，正是政府允許他們合法居住於此的有力證據。1990 年代，隨著南高雄的產業轉型，族人從木業的工作離開，許多人轉進鄰近的加工廠擔任作業員；高雄市政府則重新規劃此區的都市計畫，並將運河填平為中華五路，部落的房子也因此向內退縮。高雄市政府（簡稱高市府）工務局在 1997 年 4 月，認定拉瓦克部落為違章建築，通知「占用人」即將拆除，讓部落面臨第一次拆遷。族人因而群起陳情，當時高市府同意緩拆並專案辦理，遂由高市府原住民事務委員會（下簡稱原民會）在 1999 年買下小港區的山明國宅，以每月 3,500 元租給部落族人，40 多戶中僅 13 戶族人接受，<sup>3</sup> 此事暫告段落。

不過，該安置方案無法弭平衝突。山明國宅的大樓居住型態不符族人居住習慣，<sup>4</sup> 空間又無法容納所有族人，加上國宅的安置方案最多只能承租 8 年，對族人而言不確定性過高，因此當時僅少部分人遷至山明國宅，許多人仍留在原址。有族人提及當時國宅住不習慣，品質不佳，如設備老舊、有壁癌，有些人甚至未住滿期限就搬回拉瓦克部落居住。再者，工務局後來並未拆除部落，因

---

2 原住民族委員會。〈認識原住民族〉。[http://www.tipp.org.tw/tribe\\_detail4.asp?City\\_No=2&TA\\_No=7&T\\_ID=651](http://www.tipp.org.tw/tribe_detail4.asp?City_No=2&TA_No=7&T_ID=651)。

3 戶數的計算方式，政府與部落族人的算法並不同。在政府資料中，戶數以正式將戶籍遷至拉瓦克部落（大部分的地址落在中山三路與中華五路上），並且以戶長計算，但部落中其實有許多人的戶籍仍然在屏東縣，所以兩者認知的戶數數量有落差。

4 山明國宅是一棟七層樓的電梯大樓，每戶皆為三房兩廳加廚房的 25 坪房型，共 14 戶。

此「占用情事」仍維持原狀。

八年過後，高市府在 2007 年、2011 年、2012 年、2013 年、2015 年、2016 年、2017 年、2018 年數次公告要求拆除，部落族人持續想方設法抗爭。高市府面對族人的訴求多次緩拆，持續召開協調會、說明會，討論拉瓦克部落的拆遷與安置議題。從 1997 年至今廿多年間，族人的訴求從最初的就地合法，逐漸向高市府強硬的態度妥協，認為異地重建也可行，但自始至終未變的是「部落集體安置」——大家住在一起的拉瓦克部落，才是他們在都市中得以安身立命的家。

## 肆、抗爭經過

接連收到這一封封用艱澀漢字寫著的拆遷公文，拉瓦克部落族人總是滿心疑問。族人常常掛在嘴邊的話是：「我們比中華民國政府還早來，為什麼我們要被趕走？」以及「如果我們住在這邊違法，那為什麼我們有水表電表、有門牌，還要繳房屋稅？」我在 2014 年時認識他們，當時族人們已經被這些問題困擾了十多年，日夜都在擔憂房子是不是明天就要被拆而惴惴不安。

### 一、唯有抗爭，才能安居

2011 至 2012 年，族人在工作繁忙之餘仍不停找市府和議員陳情抗議。2012 年 3 月，族人們與高市府原民會、工務局及地政局一同遠赴當時台北縣（現為新北市）落腳新店溪旁的溪洲部落「取經」，了解溪洲部落如何從抗爭之路走到異地重建的「333 模式」，原民會甚至承諾「表示樂見將溪洲模式帶回高雄落實，但希望建隆<sup>5</sup>居民省略抗爭的動作。」（巴魯、uliu，2012）。

後續市府內的協調會並無下文，工務局竟在隔年（2013 年）2 月發函，預定於 3 個月後拆除部落。族人相當錯愕，說好的「溪洲模式」呢？他們只能再次挺身抗議，學生與台灣人權促進會大約在此時開始與族人密切接觸，以協助者的身份加入這場爭取都市原住民居住權的社會運動。2013 年 3 月 17 日，拉瓦克部落對外正式宣佈成立自救會，並於兩天後，在議員俄鄧·殷艾偕同市府相關局處召開的說明會上，提出「就地安置」訴求，不過僅獲得「繼續協商」

5 建隆部落為拉瓦克部落舊稱，因部落位於前鎮區建隆里。

的回應。直至 5 月，由於原本 3 個月的拆除時限逼近，族人決定在議會外抗議並進場旁聽，且由議員唐惠美質詢市府意向。時任市長陳菊答詢時表示：「拉瓦克部落的問題從日據時代發生迄今，市政府會概括承受，在弱勢和原住民市民議案的處理，市政府會格外審慎，將會要求原民會、社會局等進行說明及提出協助方法，避免以公權力強制處理原住民問題，未來會有更周延的溝通及協助，以更好的處理方式取得共識。」（幕丁、戈論、朗嘎魯，2013），會後卻也無消無息。

2014 年 2 月至 4 月，原民會與部落族人會面後，向市府其他局處提出四種方案進行研商，分別為：（1）鼓勵民間興辦社會住宅模式；（2）政府直接興辦社會住宅模式；（3）拆遷安置；（4）承租或購買高雄市國宅店鋪。然而，其他局處認為僅有方案三的「拆遷安置」可行，此次協調也未能推進部落訴求。

2015 年 4 月 26 日晚間，拉瓦克部落發生一場意外火災，災後市府表示族人不能重建被燒毀的 8 戶房屋，並在 5 月 13 日將這 8 戶房屋拆除；緊接著提出讓族人安置在左營、鳳山眷村一期三年的「以住代護」計畫，使族人再次前往議會，反對僅有三年、毫無未來可言的安置方案。5 月的抗爭行動結束後，部落未獲得協調機會，下一次見到市府官員已是 3 個月後。8 月 13 日晚間，原民會到部落召開說明會，提出新的安置計畫：（1）國宅優先配租；（2）自購住宅貸款優惠；（3）租金補貼。這個計畫，勢必使族人的人經濟負擔增加，也完全無法回應族人長期堅持的訴求。當時的 80 多歲頭目以族語說：「我們來這邊已經 60 多年，花了多少心血、多少歲月，從我還是少女，到現在彎腰撐拐杖，這就是我們的地。我們把這裡打造成這樣，現在你們卻說這是你們的地，有道理嗎？」（公民影音行動資料庫，2015）。5 天後，8 月 18 日部落收到一紙公文：「台端等所有建築物、雜項物及農作物等抵觸本市『前鎮區中華五路（正勤路至五號船渠）市有土地綠美化工程』，請於 8 月 21 日（五）前至……辦理領款手續，請查照。……逾期未辦理領取補償費者，依法辦理存入保管專戶待領」（拉瓦克部落自救會，2015）。這次的安置計畫再度因部落的團結拒領補償而未果。10 月，原民會提出集體安置於鳳山區五甲國宅（下簡稱五甲國宅）與小港區山明國宅（下簡稱山明國宅）的方案，並要求族人填寫搬遷意

願表。

## 二、為何接受安置方案？

這次以承租五甲與山明國宅形式的安置計畫，幾乎底定了拉瓦克部落後續的安置方案，大幅削弱部落的團結力道，也使部落迄今分居各處，難以回復過往部落共居的居住型態。2015 至 2016 年前後，由於當時部落頭目及數名長輩年事已高、部分自救會的重要幹部家中有些變故，需要品質較好的居住環境或返回屏東的部落。再者，部落 2016 年 3 月再次發生火災，以及族人逐漸無法負荷長期抗爭所帶來的實質壓力等因素，因此在市政府提出新的安置計畫時，有部分族人認為五甲國宅可以容納人數較多<sup>6</sup>，是值得考量的新方案，2015 年底時大部分族人簽下「搬遷意願書」，以表達搬遷意向。但經過搬遷進度說明會與租賃簽約後，又再次產生巨大衝突，因為有些族人並非真的同意安置，他們認為是在「被騙」、「被威脅」的情況下才簽署租賃合約。經數次協調後，原民會將簽署安置方案的時限訂於 2017 年 1 月 15 日，在時間壓力下，族人擔心若不接受方案，就真的會無家可歸，最後共有 19 戶安置於五甲國宅和山明國宅。

2017 年至 2018 年年初，已接受安置的族人陸續自行拆除，<sup>7</sup> 但仍有 5 戶已接受安置的族人並未自行拆除。工務局 2018 年 1 月 22 日發函，要求仍居住在部落的族人在 3 月 20 日前自行拆除，否則將於 3 月 21 日起由工務局「代為」拆除。<sup>8</sup> 根據這份「107 年 1 月 22 日高市工新處字第 10770121300 號函」，部落族人依法提起訴願後遭高市府駁回。<sup>9</sup>

在工務局下達拆除的最後通牒後，2018 年 4 月 2 日，高市府真的來拆房子了。雖然文字看起來平靜，但 4 月 1 日收到消息時，族人與聲援者簡直以為

6 鳳山區的五甲國宅是舊的台電宿舍改建，為五層樓無電梯的公寓大樓，為兩房一廳、約 20 坪的戶型，可容納 26 戶。五甲國宅與山明國宅皆為每月租金 3500 元。

7 因自行拆除原部落房屋後，才能領取拆遷補償與租金補貼。

8 當時還留在部落的族人，有 18 戶原住民及 6 戶漢人戶。

9 後來即根據這份訴願駁回決定，提起行政訴訟。資料來源：拉瓦克部落自救會。2018。〈市府再度限期強拆拉瓦克部落，住戶遞交訴願狀訴求反迫遷〉。<https://www.facebook.com/Ljavek/posts/pfbid0tuqppPNqqozmWUxFJVWaFskyEHS4cTo1mEWgBwqaFchXyvASaHyyjiFmCaTAMwA31>。2023/04/20。

是愚人節笑話。<sup>10</sup>4月1日晚間，有族人收到小道消息，得知隔天（2日）清晨5點30分，市府將派員強制拆除房屋。一開始，聽說只拆除漢人家戶，後來經市議員向警方確認後，仍然只知道確定拆除漢人家戶，原住民戶是否拆除仍「不確定」。族人與許多聲援者在天猶未光時緊急召開記者會，清晨6點多，近300名警力集結於拉瓦克部落封路，強制驅離仍住在屋子裡的人，最後總共拆除了11戶，分別是被認定已接受安置的5原住民戶，<sup>11</sup>與6戶沒有任何安置方案（僅有拆遷補償金）的漢人戶。

強拆過後，眼淚收乾，部落重整旗鼓，再次發起一連串的行動，訴求高市府要承諾停止強拆，並成立部落與市府之間的協商平台。不過，多次的公開講座、投書、記者會、申請監察院調查等行動，皆未獲高市府的正式回應。2018年8月，部落完成法律扶助基金會的申請，正式向高雄市政府提起行政訴訟。

## 伍、進入訴訟程序（2018年8月至2022年底）

訴訟程序對一般有受過相當教育的漢人而言，其實已經足夠麻煩又困難了，對拉瓦克部落的族人而言，敗訴率非常高的行政訴訟更是吃力不討好。本案由法律扶助基金會的兩位律師擔任訴訟代理人，他們從2019年7月9日第一次開庭至2022年12月27日宣判，陪伴部落族人走過漫長的3年，最終取得勝訴。雖然在寫期刊，但我還是不得不說，聽到判決時真的想立刻衝到海邊吶喊：「我們贏了！」

### 一、為何提起訴訟？

最初想藉由工務局的公文提起訴願和訴訟，其實是部落與台灣人權促進會（簡稱台權會）討論後的緩兵之計。由於2018年初，拉瓦克部落的訴求與市府的政策方針已然陷入僵局許久，族人十分擔憂工務局會確實按照公文所載的時程強制拆除部落，因此部落與台權會認為，除了持續在每一次的說明會積極爭

10 拉瓦克部落自救會。2018。〈緊急！拉瓦克部落收到拆遷風聲！04/02 05:30 開拆！〉。<https://www.facebook.com/Ljavek/posts/pfbid0eZLM8gfxikCTN8fgpjepdx9fPCTiBCnbi4ZLC4BTvZ8d3U3PiSJG8MKQZ4J5bXfl>。2023/04/20。

11 這5戶之中，有一戶是三代同堂，作為戶長的第二代長子簽署同意書並接受安置，但父母並沒有，因此仍居住在原址。另一戶則是以為自己簽的是「意向書」而非同意書，因此沒有搬遷至五甲國宅。還有一戶是因火災無處居住，借住在其他已接受安置的族人原居所。



取協商機會與持續公開發聲以外，同時依循體制內的管道提出異議，較有機會阻止高市府強拆，並爭取空間進行真正的協商。然而，高市府在3月中駁回訴願後，隔兩週旋即拆除同意戶與漢人戶的房屋。因為訴願被駁回，意即強拆公文的行政效力仍在，<sup>12</sup> 剩下的13戶族人經歷了4月初的強拆夢魘，幾乎日夜提心吊膽著是不是明天、後天或下週就輪到自己家。

我們認為高雄市政府「預計拆除房屋的行為」及「已經拆除房屋的行為」，違反《原住民族基本法》（簡稱原基法）的「安居權」、《公民與政治權利國際公約》（簡稱公政公約）、《經濟社會文化權利國際公約》（簡稱經社文公約，與公政公約合稱兩公約）保障之「適足住房權」等法律，並據此理由提起訴訟。

## 二、法庭之內

### （一）高雄市政府主張

兩公約早在2009年，就以施行法的形式成為台灣的國內法，行政與司法單位能依循的法律當然也包含兩公約。然而，由於兩公約施行法與歷次審查後的結論性意見，對政府機關而言皆不具強制約束力，行政機關通常仍依台灣既有的法律為準，法院也很少依兩公約判決。本案的起訴書大量援引兩公約，特別是原住民族文化權，以及保障「土地保有權」<sup>13</sup>的適足住房權。高市府在收到起訴後，一一反駁這些我們認為公約所保障的權利。簡單來說，高市府認為兩公約所揭示的適足住房權僅是宣示性規定，並沒有要求市府一定得進行協商，也沒有安置義務。拉瓦克部落自始至終都是無權占用國有／市有地，又是違章建築，拆除當然合法。在這般情景下，市府不僅沒有要求拉瓦克部落支付使用費，甚至多次緩拆、協商，並在市府有限資源下提供安置方案，認為拉瓦克部落不能無限上綱適足住房權。<sup>14</sup>

12 也許有的人會感到疑惑：為什麼市府不需重新發函告知居民何時拆除房屋？由於2018年1月22日的公文載明「將於3月21日起代為拆除」，意指他們已經告知過了，在3月21日之後什麼時候來拆都可以。這也是台權會一直認為台灣的強拆程序非常有問題的其中一個狀況。

13 法務部的一般性意見翻譯成使用權的基本本章，惟本文認為翻譯成保有權，較接近公約想保障的基本權利面向。

14 若有興趣了解更多高市府在訴訟中的立場，摘要在此：高市府認為（1）「財產權」受到侵害才有起訴資格，非房屋所有權人、未將戶籍設於拉瓦克部落者皆不適格。（2）無權占用土地國有土地

## (二) 拉瓦克部落主張

拉瓦克部落在現行法律上是所謂的「無權占有」，沒有土地所有權，房屋本身亦被認定為違建，是我們在討論居住權種類中典型的「非正規住居」，當然受經社文公約保障。<sup>15</sup> 拉瓦克部落的形成，高度與殖民政策、漢人中心主義相關，是原住民族長期受到法律上、文化上壓迫的典型案列。再者，適足住房權並非保障「財產權」，而是保障「保有權」，<sup>16</sup> 即有居住事實，就應受到保障。因此，拉瓦克部落體現了台灣現行政策、法律兩個重大缺失，一是缺乏原住民族的轉型正義，二是漠視居住權的內涵：「安全、和平和尊嚴地居住某處的權利」。高市府並沒有提供真誠磋商的機會，安置方案也未能保障族人的文化傳承與居住權，不符合兩公約之相關規範。

## (三) 判決結果

判決書的內容詳載於高雄高等行政法院 107 年度原訴字第 2 號判決。本案判決從原基法及兩公約出發，肯認原住民族安居權、文化權及適當住房權，並指出工務局所提出的拆除理由，如公園綠美化工程、社區髒亂等環境衛生問題，缺乏迫切性，不符合兩公約要求迫遷作為最後手段的要件。判決也指出，根據原基法及經社文公約，高雄市政府應在拆除前充分與居民（包含因歷史及社會理由居住於此的漢人）討論安置措施，並顧及原住民族文化權、生存權及

---

是事實，興建房屋也未依都市計畫使用分區（意指那邊的土地在都市計畫上是不能蓋私人住宅的），高市府不僅沒有向住戶收取使用費，甚至緩拆多次，並給予額外的補償金，拆除行為是合法的。(3) 兩公約施行法第 2、4 條的規範目的，是要求行政機關避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並不是讓人民無權占用人取得對抗所有權人之權能。(4) 經社文公約所規範的適足住房權僅為宣示性規定，並未強制要求高市府進行協商或安置義務。(5) 雖然高市府並沒有拆除前的協商與安置義務，但原民會已經多次進行協商與安置，在高市府所能負擔的範圍提出安置計畫，只是該計畫不符部落期待，而適足住房權的解釋不應無限上綱。(6) 拉瓦克部落並非中央原民會所核定的「部落」，且拉瓦克部落座落的位置，並非「原住民族傳統領域土地」或「部落範圍土地」，因此不適用原基法的第 23 條及 32 條。(7) 未具有原住民族身份的原告，不適用原基法。(8) 如果高市府依兩公約，保障拉瓦克部落的適足住房權，那是不是未來所有違章建築或無權占用公有土地，高市府均有責任替違建所有人或無權占用人尋覓住（居）所之義務？高市府認為這並不合於一般社會通念及實務運作。(9) 拉瓦克部落的環境髒亂、房屋老舊，且發生過兩次火災，有危及公共安全之虞。

- 15 在台灣，戰後有許多人口移入，再加上經濟發展而導致大量的城鄉移民，其實在都市有非常多非正規住居。
- 16 並非所有拉瓦克部落的族人都有參與訴訟，當時有些人已經接受安置並自行拆屋，所以無法提起訴訟。

集居文化傳承之需求。然而，原民會所提供的三種安置方案，未能充分保障上述基本權利。

因此，法院判決：「一、訴願決定及原處分關於命拆除如附圖編號 1、2、5、6、7、8、9、10 所示地上物部分均撤銷。二、確認原處分關於命拆除如附圖編號 B、C、D、E、F、G 所示地上物部分違法。」編號為數字的部分，是尚未拆除的房子；編號為英文字母，則是已經拆除的房子，分別對應每一位有參與訴訟的族人。<sup>17</sup> 判決翻譯成白話文意即，高市府不能再拆未拆除的房屋，而已拆除的房屋之拆除行為違法。

這個判決，大部分的族人都勝訴，甚至連有居住事實的漢人也勝訴，而敗訴的族人有一半是因家中有其他考量，中途退出訴訟，另一半則是沒有居住事實。本案以大篇幅引用公約，認為行政機關的政策方向應參照人權公約，在過往判例中幾乎無法見得，值得再寫另一篇論文評析。

### 三、法庭之外

訴訟過程中，法官提議雙方應嘗試在庭外達成和解，並且讓訴訟成為其中一個對等溝通管道，但取得共識之路仍遙遙無期，也因此訴訟歷經四年多才結束。雙方的協商之所以緩慢又無效，我認為原因大致如下：(1) 高市府內部意見分歧；(2) 原民會的資源與權力過少；(3) 部落族人因分居三地，動員力道削弱。

#### (四) 新出現的方案：異地重建

在提起訴訟後、第一次開庭之前（2019 年 7 月首次開庭，中間隔了將近一年），法庭外有新的進展。2019 年 5 月，新任高雄市長韓國瑜在議會質詢時，承諾拉瓦克部落將比照三鶯、溪洲部落的「333 模式」辦理，委由副市長專案處理拉瓦克部落的異地重建／安置。<sup>18</sup> 由於高市府始終堅持就地合法窒礙難行，部落評估後，認為異地重建仍可維持集居形式，也是可以長遠維持的方案，因此重新凝聚了異地重建的共識，訴訟程序一邊推進行，族人也持續想方

---

<sup>17</sup> 同註 16。

<sup>18</sup> 是異地重建或安置，並沒有統一用法。部落比較常講「重建」，市府則統一都用「安置」。

設法與高市府協商。333 方案指的是讓部落蓋新房子，建設經費三分之一為族人自籌、三分之一為族人向銀行貸款、三分之一由政府出資，實際上是族人負擔三分之二的建設經費。不過，如何承租土地、可以承租多久、房子怎麼蓋、貸款可以貸多久、公共建設如何規劃、誰能作為簽約主體、誰有資格加入方案…，這都需要有充分資訊才能進行討論。

## （二）難關重重的異地重建

高市府打開了異地重建的可能性，但溝通仍稱不上對等。一開始，財政局盤點了國有和市有共 12 筆土地，提供了每筆土地的地點、面積與試算租金，並由原民會向部落族人說明與現勘。接著要部落先提供同意書，才能進行後續異地安置的協商。

說明會結束，到正式提交同意名冊，時隔近 7 個月。對原民會而言，他們懷疑族人是否真的有意願推動異地重建？原民會認為，需要確定部落族人真的有意願、簽署同意書（同意書是要同意之後異地安置的相關費用），他們才有底氣在市府內溝通，但對族人來說，簽署同意書是否代表同意高市府現在就來拆房子？而且除了土地租金外，到底會花費多少錢？後續還能有談判空間嗎？對原民會的不信任、對同意書的恐懼、市府提供的資訊過少都使族人難以判斷，加上族人居住分散三地，要確認每一戶的意願，對幹部來說難上加難。部落在 2020 年 4 月提交完整的異地重建訴求與名冊，以公文形式發函給高市府後，市府因為 6 月遇上罷免、8 月補選市長，市府團隊再次異動，異地重建的方案停擺，族人前去詢問原民會，也都只得到還在研商的回應。

2020 年 12 月，原民會以輔助參加人的身份出席準備程序，在法庭上原民會表示擔心如之前反悔國宅安置方案一樣，需要部落有更明確的共識，所以暫時沒有推進討論，在庭上才承諾將依訴求召開跨局處會議。本次開庭後，法院裁定訴訟程序暫停，請雙方進行庭外和解。至 2022 年 1 月法院實地履勘拉瓦克部落之前，這一年多的時間部落並沒有閒著，因為原民會曾說部落須成立協會，擔任異地安置方案的簽約代表，因此部落花了不少心思應付繁瑣的人民團體成立流程，也請以往參與過溪洲部落自力造屋的工作者前來分享經驗、辦理拉瓦克部落的共識工作坊，部落也曾透過原民會詢問高市府的跨局處會議結

果，但依然沒有下文。原民會後來在庭上的表示，因高市府內部忙於防疫工作，因此延宕了此事的討論。訴訟程序上，確認了一些履勘的細節並進行言詞辯論後，法院最後在 2022 年 12 月 27 日宣判。

## 陸、判決之後

回到拉瓦克部落的安居之路，仍然充滿荊棘。這份判決確實為拉瓦克部落帶來了一絲曙光，因為判決出爐後，高市府不僅沒有上訴，更釋出了願意重啟談判的善意。然而，後續的異地重建是否會有「勝訴」的資格限制？房子已被拆掉的人，能否重建？以什麼形式延續異地重建，能有多少討論空間？高市府與部落之間真能達到對等協商嗎？過去接受市府的協商模式與安置計畫，都是無可奈何之下的選擇，因為這 20 年間所謂的「溝通」，都是部落先收到拆除通知後進行陳情抗議、市府緩拆並交給原民會處理、原民會祭出新方案軟硬兼施說服族人接受的模式，從來都不是族人要的「真誠磋商」<sup>19</sup>，也因此溝通屢屢失敗。

原民會在這 20 年間，確實花費許多心思與拉瓦克部落協調，也在原民會所擁有的資源下，提出他們認為最好的安置方案。安置之後，亦透過山明國宅附設的原住民族健康文化站維繫長輩關係、定期辦理社區活動，在法規所允許的範圍內提供社會福利資源。但拉瓦克部落的處境，涉及都市計畫、土地所有權、建築法規等多個面向，並不是原民會一個局處可以處理，勢必得跨局處協調。然而，高市府無論是在陳菊、韓國瑜或現在的陳其邁時代，總因拉瓦克部落的原住民族身份，將所有責任推給原民會，要他們與族人溝通後再將意見帶回府內討論。原民會與其他局處是平行單位，他們真能要求其他局處做更多事嗎？工務局、財政局在過去一直視拉瓦克部落為侵佔市有地的違章建築，判決會影響他們的處事風格嗎？此外，族人也多次詢問原民會，能否將一同居住的漢人也納入安置計畫的考量，卻也因原民會無法處理非原住民族住戶而遭否決。非原住民族住戶也嘗試抗爭過，最後還是被工務局強拆，使非原住民族住

19 經社文公約第 4 號一般性意見 8.(a)：「…不論使用的形式屬何種，所有人都應有一定程度的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅離、騷擾和其他威脅。締約國則應該立即採取措施，與受影響的個人和團體進行真誠的磋商以便給予目前缺少此類保護的個人與家庭使用權的法律保護。」

戶只能另覓他路，現在仍有兩位漢人在房子被拆之後於河邊搭棚，至今不願搬走。

## 柒、結論

台灣的非正規住居涉及的居住權議題，從戰後以來愈來愈浮上檯面，也是在法規上最缺乏救濟管道的居住類型。1950年代開始，政府興建眷村以解決軍眷的居住需求，並隨著都市擴張逐漸改善基礎設施，如1953年台北市政府興建第一批國民住宅，供公教人員、低收入戶等族群居住（林萬億，2003）。然而數量仍非常不足，根據陳怡伶（2013）的整理，1964年仍幾乎有三分之一的台北市人口居住於違建。

對在語言、教育及生活背景上都相較漢人弱勢的原住民而言，移居都市顯然更容易面臨居住問題。遷居都市的原住民以就業方便、租金低廉為首要目標，因此居住型態多以（1）工廠或公司宿舍；（2）整修廢棄住宅勉強居住；（3）私自於空地或河床搭棚居住。他們面臨居住品質不佳的問題，與漢人共事或共同居住則常遇到語言、文化隔閡甚至是歧視問題，也會面臨與原鄉失聯、社會網絡斷裂的問題（張清富，2001）。1992年起，內政部制定了「都市原住民生活輔導計畫」，<sup>20</sup>共分五期執行，預計透過提高原住民入住社會住宅機會、協助地方政府辦理原住民社會住宅、住宅貸款利息及修繕補助、補助原住民租屋之租金等具體措施，提升都市原住民居住水準。

然而，這一連串的都市原住民族相關政策，皆未能處理非正規住居所面臨的艱困處境。對拉瓦克部落來說，中央政府提供的經費，只能讓高市府原民會修繕山明國宅的漏水與壁癌，根本修不好政府的社會安全網破洞。在台灣的現行法規，確實除了兩公約以外，並沒有行政單位熟悉的實體法，讓他們有明

---

20 第二期（1998-2003年）開始由1996年成立的行政院原住民事務委員會（後來改名為原住民族事務委員會）接手執行，第三期名稱修正為「都市原住民生活發展計畫」（2005-2007年），第四期則改名為「都市原住民發展計畫」（2009-2012年），第五期是2013至2016年執行。自2018年開始，行政院原民會重新擬定了「都市原住民發展方案」，預計執行至2022年底。在前五期的計畫中，居住方面的政策主要透過（1）協助原住民住宅資訊諮詢〈補助地方政府辦理原住民族住宅改善行政業務費〉；（2）補助地方政府辦理原住民中低收入戶建購、修繕住宅；（3）補助地方政府辦理國宅或集合式平價住宅出租原住民居住（立法院關係議案文書，2014）。近期則是「都市原住民發展方案」（2018-2022年）。

確指引以處理異地重建議題。但在地方政府的行政裁量權，我們認為其實有足夠的法規空間讓高市府變出一塊地、在上面蓋房子，並且能容納所有拉瓦克部落族人，端看高市府的資源與意願。雖然老套，但我們仍要再說一次，號稱人權立國的台灣，願意做到什麼程度呢？

## 捌、特別感謝

拉瓦克部落能走到這一步，一路上非常感謝每一位曾來聲援的公民、學生社團與夥伴們。在訴訟過程中非常感謝林三加律師與李奇芳律師陪伴族人、提供法院專家意見的翁燕菁老師與戴秀雄老師，以及提供許多空間給族人協商的法官，也十分感謝三鶯、溪洲部落的族人與吳金鏞分享寶貴的經驗。最後則是要感謝拉瓦克部落的每一位族人，讓我在你們身上學到了何謂堅持。很遺憾，一直很照顧我的長輩在勝訴後幾天，先搬去天上的新家了。希望還在地上的我們，能一起盼到搬新家的那天。

## 參考文獻

- 公民行動影音紀錄資料庫。2015。〈走出去的那一步我們就要死掉了——都市部落拉瓦克的迫遷悲歌〉。<https://www.civilmedia.tw/archives/36381>。2023/04/20。
- 林萬億。2003。〈論我國的社會住宅政策與社會照顧的結合〉。《國家政策季刊》2，4：53-82。
- 蔡明哲等。2001。《臺灣原住民史：都市原住民篇》。南投：臺灣省文獻委員會。
- 楊士範。2005。《礦坑、海洋與鷹架：近五十年的台北縣都市原住民底層勞工勞動史》。臺北：唐山出版社。
- 陳怡伶。2013。〈台灣的住宅體系：自由市場和住宅商品化下的居住危機〉。《國際城市規劃》28，4：10-17。
- 原住民族委員會。2017。《都市原住民族發展方案（107年—111年）》。臺北：原民會。
- 原住民族委員會。2018。《106年台灣原住民族經濟狀況調查》。臺北：原民會。
- 巴魯、uliu。2012。〈建隆要自力造屋 北上溪洲取經〉。《原住民族電視台》。[http://www.tipp.org.tw/news\\_article.asp?F\\_ID=29530](http://www.tipp.org.tw/news_article.asp?F_ID=29530)。2023/04/20。
- 幕丁、戈論、朗嘎魯。2013。〈拉瓦克爭居住權 赴市議會拉布條〉。《原住民族電視台》。[http://www.tipp.org.tw/news\\_article.asp?F\\_ID=35810](http://www.tipp.org.tw/news_article.asp?F_ID=35810)。2023/04/20。

# The Struggle for Housing Rights in Ljavek

Tung Lin

Director of Southern Office at Taiwan Association for Human Rights

## Abstract

This article describes the situation faced by the urban indigenous community of Ljavek in the Qianzhen District of Kaohsiung City from the 1950s to the present day. Ljavek is an urban indigenous community that emerged during the industrial development of Taiwan due to modernization and urbanization. It is mainly composed of Paiwan people from the Majia, Taiwu, and Sandimen areas of Pingtung, and has preserved the Paiwan language and culture in the urban context.

Although Ljavek has access to water and electricity, and has a house number and is required to pay property tax, it is still considered an illegal construction according to regulations and occupies state-owned land. Since the 1990s, the Kaohsiung City government has requested its demolition, which has led to more than two decades of resistance by the community to defend their traditional indigenous culture and right to housing. This article attempts to describe the process of resistance and the administrative lawsuit filed in 2018. It briefly analyzes the reasons for the repeated failure of negotiations between Ljavek and the Kaohsiung City government.

## Keywords

Ljavek, urban indigenous people, right to housing, informal settlements

---