

RDEC-MO-089-041 (委託研究報告)

地方政府行政治理能力之個案評估研究：
以南投縣九二一災後生活重建為例

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國八十九年十二月

RDEC-MO-089-041 (委託研究報告)

地方政府行政治理能力之個案評估研究： 以南投縣九二一災後生活重建為例

受委託單位：國立暨南國際大學

研究主持人：廖俊松

研究助理：邱靜儀

謝斯昭

洪鳳儀

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國八十九年十二月

目次

圖次	iii
表次	v
提要	ix
第一章 理論與研究設計	1
第一節 緣起	1
第二節 行政治理能力概念的探討	5
第三節 研究個案的選擇	11
第四節 研究設計	14
第二章 南投縣災後社會福利之衝擊與生活重建之規劃	21
第一節 南投縣社會福利部門受災情形分析	21
第二節 九二一大地震對南投縣社會福利發展的衝擊分析 ..	27
第三節 南投縣災後社會福利與生活重建政策規劃	33
第四節 南投縣政府災後社會福利與生活重建計畫方案	46
第五節 小結	54
第三章 南投縣政府社會局生活重建方案之執行分析	57
第一節 生活重建方案之執行進度追蹤	57
第二節 生活重建方案的執行檢討	86
第三節 小結	95
第四章 南投縣政府社會局的組織分析	97
第一節 社會局的組織編制與業務動態	98

第二節	社會局人力資源品質	118
第三節	社會局生活重建方案的管制考核作業	124
第四節	小結	128
第五章	南投縣政府社會局的支持網絡分析	129
第一節	社區家庭支援中心的運作分析	132
第二節	災後生活重建專業諮詢團的運作分析	159
第三節	小結	163
第六章	南投縣生活重建的回顧與展望	165
第一節	南投縣政府賑災安置重建工作的回顧	166
第二節	民眾對於政府重建工作的態度回應	171
第三節	災區生活重建的現況與需求	180
第四節	南投縣生活重建的回顧與展望	183
第七章	結論與建議	189
第一節	研究發現	190
第二節	政策建議	194
第三節	結語	197
附錄		
附錄一	社會局員工訪談問卷內容	199
附錄二	社區家庭支援中心訪談問卷內容	205
附錄三	南投縣政府申請財團法人九二一震災重建基金會補助計畫進度報告表	209
附錄四	南投縣政府九二一震災專戶管理委員會決議案執行進度報告	213

附錄五	期末報告學者專家座談會紀錄	225
附錄六	期末報告學者專家座談會建議事項處理情形對照表	231
參考書目	235

圖 次

圖 1-1 : Honadle 的行政治理能力模式	6
圖 1-2 : Grindle & Hilderbrand 的行政治理能力模式	10
圖 1-3 : 本文研究架構	17
圖 4-1 : 社會局組織結構圖	99
圖 4-2 : 社會科組織結構圖	106

表 次

表 1-1: 九二一大地震災情統計表	2
表 1-2: 九二一大地震可貨幣化財物損失估計表	3
表 1-3: Toft 的行政治理能力觀察變項表	7
表 2-1: 南投縣 921 大地震公共建設損失情形統計表	22
表 2-2: 九二一大地震南投縣各鄉鎮市房屋受損統計表	23
表 2-3: 九二一大地震南投縣各鄉鎮市人員傷亡統計表	24
表 2-4: 九二一大地震南投縣公立托兒所毀損情形統計表	25
表 2-5: 九二一大地震南投縣老人福利機構毀損情形統計表	26
表 2-6: 九二一大地震南投縣身心障礙福利機構毀損情形統計表	27
表 2-7: 九二一大地震南投縣社區活動中心毀損情形統計表	27
表 3-1: 生活重建計畫類方案執行情形	68
表 3-2: 社區家庭支援中心十月份居家服務個案量	73
表 3-3: 社區家庭支援中心環境維護與精神倫理建設計畫經費執行情 形.....	75
表 3-4: 社區家庭支援中心服務計畫類方案執行情形	77
表 3-5: 南投縣受損社會福利機構整修重建情形	79
表 3-6: 社會福利服務資源網絡計畫類方案執行情形	82
表 3-7: 行政管理計畫類方案執行情形	85
表 4-1: 社會局員額編制表	99
表 4-2: 社會局內部單位業務執掌一覽表	100
表 4-3: 南投縣政府社會局員工職務分配一覽表	101
表 4-4: 社會科員額編制表	107

表 4-5: 社會科內部單位業務執掌說明表	107
表 4-6: 南投縣政府社會局例行業務一覽表	108
表 4-7: 南投縣政府社會局九二一震災前、後部份例行性業務變化一覽表	110
表 4-8: 九二一大地震期間南投縣政府收受物資一覽表	111
表 4-9: 南投縣境內臨時住宅(組合屋)興建情形一覽表	114
表 4-10: 南投縣政府社會局九二一震災期間救災安置工作一覽表	115
表 4-11: 南投縣政府社會局九二一災後新增業務一覽表	117
表 4-12: 南投縣政府社會局九二一災後人力資源變化情形	118
表 4-13: 南投縣政府社會局 88 年 9 月以後進用人員之學經歷一覽表 ...	119
表 4-14: 南投縣政府社會局受訪員工承辦業務感受統計表	121
表 4-15: 南投縣政府社會局有災後重建方案規劃經驗之受訪員工承辦業務感受	122
表 4-16: 南投縣政府社會局受訪員工電腦專長統計表	127
表 5-1: 南投縣社會福利工作相關機構團體一覽表	129
表 5-2: 台灣省各縣市社會工作人員人數統計表	130
表 5-3: 南投縣各鄉鎮市社區家庭支援中心一覽表	133
表 5-4: 社區家庭支援中心活動辦理情形一覽表	138
表 5-5: 社會局與社區家庭支援中心各月份主管聯繫會報各月份討論事項一覽表	142
表 5-6: 社區家庭支援中心在職訓練課程一覽表	144
表 5-7: 災後生活重建專業諮詢團諮詢委員社區家庭支援中心輔導區域分配情形	146
表 5-8: 社區家庭支援中心評鑑表	147
表 5-9: 社區家庭支援中心期中評鑑考評意見一覽表	148
表 5-10: 社區家庭支援中心意見反應一覽表	152

表 5-11：災後生活重建專業諮詢會議各月份諮詢事項一覽表	161
表 6-1：民眾對政府災民安置措施滿意度分析	171
表 6-2：民眾對政府災後重建工作滿意度分析	172
表 6-3：全盟第一次民意調查中受訪者對於三級政府重建工作效率的看法	173
表 6-4：全盟第三次民意調查中受訪者對於三級政府重建工作效率的看法	175
表 6-5：全盟第三次民意調查中南投縣民受訪者對於三級政府重建工作效率的看法	177
表 6-6：全盟第四、五次民意調查中受訪者對於中央政府重建工作表現的滿意度	178
表 6-7：危機處遇階段論式的生活重建方案之執行	184

地方政府行政治理能力之個案評估研究

提 要

關鍵字：九二一大地震、行政治理能力、生活重建、福利服務

一、研究緣起

民國八十八年九月二十一日凌晨一點四十七分，一場突如其來的七三級大地震，不但驚嚇了久無憂患防備意識的寶島心靈，也震碎了台灣中部地區的秀麗山河，摧毀了數以萬計人民所賴以為生的生活家園。依據行政院重建推動委員會以及其他相關主管機構的災情統計，截至八十八年十二月三十一日為止，這場台灣地區百年罕見的集集大地震總共奪去了 2506 條的寶貴生命，重傷 679 位同胞，倒塌房屋 53,661 戶，損毀居所 53,024 間，所造成的財務與經濟損失高達新台幣 3.763 億元（詳見表一、表二）。

九二一震災之後，政府於十一月九日公佈「災後重建計畫工作綱領」，揭櫫以公共建設、產業重建、生活重建、以及社區重建等四大工作為核心綱領的災後重建計畫，力圖在最短期間內恢復災前社會的繁榮景象。其中，與災民生活救助安置密切相關，也是災後重建能夠直接切入的首要工作又以生活重建為是。因此，繼行政院災後重建推動委員會的「災後重建計畫工作綱領」之後，內政部亦接著制定「九二一震災災區及社區生活整體照顧重建計畫」，以十年為原則，期望藉由個案、團體及社區發展三大社會工作方法，提供災民整體生活照顧服務，以協助其早日走出震災陰霾，重新建立家園。

在行政院「災後重建計畫工作綱領」以及內政部「九二一震災災區及社區生活整體照顧重建計畫」的原則指導之下，南投縣政府亦積極推動生活重建工作，開展「921 災後重建服務社會服務計畫」、「921 地震災民安置暨生活扶助計畫」等諸多服務計畫，提供緊急安置、建立鄉鎮社區家庭支援中心、發展如單親兒童、失依老人、弱勢婦女、身心障礙人士、以及原住民等等特定族群的服務方

案，期能早日重建人民生活家園。

然而，我們知道，生活重建的途徑乃是「由上而下」，也就是由政府主動提供各項福利服務措施，以解決災民的生活問題，滿足民眾生理、心理、乃至精神上的需求。在這種情形之下，行政機關的組織團隊能力便顯得格外重要。特別是南投縣政府在本身早已存在行政人力不足、福利資源輸送網絡不完整的問題時，還需要面對九二一災變後所突然急速增加的福利服務之需求人口，組織團隊的行政治理能力是否足以因應各項生活重建方案的推動與執行，正值得我們深切的觀察與評估。故本研究的主要目的就在於系統性的追蹤觀察、分析、檢討評估南投縣政府生活重建團隊行政治理能力的表現，試擬改進建議，提供縣府團隊重建行政能力之參考。

二、研究設計

本研究是以南投縣政府社會局災後生活重建業務的推動以為地方政府行政治理能力評估的分析個案。研究途徑基本上採用系統分析，從環境需求的輸入、社會局內部組織的運作、以及政策產出的執行等三個面向來進行南投縣政府社會局災後生活重建行政治理能力的分析。至於實際研究進行的步驟，首先是環境需求輸入面向的觀察，主要是從九二一大地震所帶給南投縣福利服務的破壞與衝擊，來瞭解南投縣政府社會福利部門生活重建政策方向規劃之適當與否；從而進行政策產出執行面向的分析，主要是從南投縣政府社會福利部門生活重建政策規劃之下的方案執行情形來探討社會局的方案管理能力；最後再從政策方案管理能力建立的相關問題進入社會局內部組織結構與業務的安排、人力資源的運用與管理、計畫執行的管制考核作業、以及資源支持網絡等運作的分析。

主要的研究方法採取行政機關的實地作業觀察以及代表性人物的訪談方式，兼以歷史文獻資料的整理，期能客觀公正的呈現出南投縣政府社會局內行政運作的真實面貌，並忠實的記錄地方行政治理能力表現的過程。

三、主要研究發現

本研究發現面對九二一的衝擊與破壞，社會局的確相當瞭解本身的限制與窘境，積極的向外爭取資源的挹注。這種積極資源爭取的表現，無論是在經費、人力、資源支持網絡方面都有相當大的成果。然而，落實到實際計畫方案的執行方面，卻又發現社會局的方案管理能力相對薄弱。分析這種執行上的落差表現原因，可以歸納為以下幾點：

1. 求好心切，方案規劃過於樂觀，忽略社會局本身人力資源的不足，高估可能產出的福利服務提供量。
2. 災後沒有立即進行受災人口福利服務需求的調查，僅憑經驗從人口傷亡與財物損壞的報告當中推測南投縣民福利服務需要的可能範圍與數量，無法確實掌握災後人口的福利服務需求。
3. 社會局新進同仁經驗專長不足，單位間的溝通協調亦不暢通，使得內部同仁業務分工未能適才適所，無法發揮最大執行功效。
4. 社會局內同仁缺乏方案執行的技巧與時效觀念，方案執行之管控能力亦普遍不足，未能積極落實表報作業、確實監督追蹤方案執行的進度，檢討落後的原因，設法改善，多數任憑方案的自我執行。
5. 行政資源網絡系統作業的無法配合。例如鄉鎮公所有自己的一套作業模式，未必依照社會局的規範行事；民間公益團體承接的社區家庭支援中心，也有自己的組織困境，無法完全配合社會局的方案執行。

而在組織的運作方面，我們發現社會局內部組織結構與業務的安排職務安排並不適當；加上年中進行的改制動作更使得原先的職務與人力安排再次進行重分配，許多分工細節無法釐清，使得組織

的整體戰力無法充分發揮整合的效果。

社會局災後補充的人力，不論是在專業的能力方面，還是實際福利服務業務的執行經驗方面，大半都不符合社會局的業務執行資格之要求。充其量只能暫時疏解社會局人力不足的窘境，對於災後生活重建業務的實質推動助益尚無法顯現。

社會局內部的管制考核作業，由於缺乏電子化的輔助作業，以及幕僚作業的管考認知不足與形式主義，功能發揮落實情形亦不佳。

社會局災後重建最重要的資源支持網絡系統單位是社區家庭支援中心與災後生活重建專業諮詢團。但社區家庭支援中心的運作目前還存在著以下的困難亟待克服：

1. 社工專業人力所需質量仍然呈現不足的現象，無法充分發揮家支預期功能。
2. 社區家庭支援中心對於社區福利需求的掌握仍然不夠完整確實，多偏重各自機構的專業發展。
3. 社區居民對於社區家庭支援中心角色與功能的認知仍然模糊，求助行為消極。
4. 社區家庭支援中心角色與功能的運作仍少獲得地方行政系統的支持與認同，福利服務提供的加乘效果不明顯。
5. 南投縣政府社會局與社區家庭支援中心之間的角色定位尚未建立明確共識，行政協調作業仍然有所不足，以致於契約方案的推展進度相對落後。
6. 社區資源體系的不健全，直接福利服務的效果相對有限。

至於專業諮詢團的運作，給予社會局最佳的協助是在政策方案規劃與執行上建議與諮詢，以及社工人力資源發展的教育訓練課程之助益。至於對於社區家庭支援中心之協助，在心有餘而力不足的情形之下，成效並不顯著。

四、政策建議

經由本研究的發現，對南投縣政府社會局有如下的政策建議：

首先，在人力資源品質的發展管理方面，

1. 社會局內社工專業人力仍然不足，應多加強與相關院校科系與福利事業機構之聯繫，招募具有發展潛力之專業社工尖兵。(立即辦理)
2. 社會局內組織編制仍然缺乏專業社工人力之正式編制，無法吸引優秀社工人員之長期留用，建議社會局應極力爭取社工員額之正式編制。(列入中程規劃)
3. 社會局應可依社政與社工人力之發展階段需要，規劃系列在職教育訓練課程，循序漸進養成局內所需優秀專業人才。(列入中程規劃)
4. 社會局應可建立誘因系統，積極鼓勵員工進修學分班、在職專班、碩士班等專業課程，提昇局內專業人力品質。(列入中程規劃)

其次，在組織政策管理的能力方面，

1. 社會局七月改制至今，規劃人力應該九成已進用完畢，課間業務的調整應該也已步入正軌，建議社會局應可編制業務執掌說明書，合理規劃內部人力之利用，務求適才適所。(立即辦理)
2. 社會局內電腦尚未有網路系統的建置，各電腦依然各自為政，文書資料的存取與聯絡經常費力費時，與外部單位的聯繫亦經常不便，建議社會局儘速規劃建置內部網路作業系統。(列入中程規劃)
3. 建議社會局應要求課長定期性的召開課內會議，溝通協調課內相關業務的進行，同時增廣培養課內同仁的業務敏感度與工作視野。(立即辦理)

4. 建議社會局應明確建立方案執行監督之管考機制，期能有效掌握局內業務執行之情形。(立即辦理)

最後，在資源支持網絡的連結方面，

1. 社會局與社區家庭支援中心的承接機構對於社區家庭支援中心角色與功能運作的界定仍然有所出入，雙方之間的契約關係模糊，導致社區家庭支援中心權責不相稱，建議社會局應該與社區家庭支援中心明確建立以契約業務規範為中心，權責相稱的夥伴關係。(立即辦理)
2. 社會局應該強化與鄉鎮公所之合作關係。建議社會局召開定期性的社政會議，邀請鄉鎮公所社政主管、村里長、社區家庭支援中心主任與會，暢通彼此間的溝通協調管道，建立彼此間的夥伴共事關係。(立即辦理)
3. 為社區家庭支援中心社工員舉辦的定期性教育訓練課程，建議邀請鄉鎮公所相關社政人員參與，協助強化鄉鎮公所社政人員之專業能力，順利基層地方社政業務之推展。(立即辦理)
4. 社會局應積極鼓勵社區家庭支援中心媒合區域內福利資源，成立區域性福利服務之輸送網絡。(立即辦理)

此外，從社會局的經驗學習當中，本研究亦歸納出幾點可供縣市層級提高行政治理能力的建議：

(一)在專業能力的革新方面，建議，

1. 縣市政府應可依個別單位專業之所需，成立相關之專業諮詢團，定期召開諮詢會議，提供各單位政策規劃與執行之可行建議。千萬勿流於形式，就如南投縣政府災後所成立之百人專家學者顧問團，成立後連一次會議都沒召開過。(依需要辦理)
2. 縣市政府公務人力之甄補、聘僱、應擺脫酬庸、人情與裙帶關係之牽繫，本專才專用之想法，選用專業學養與實務經驗相對適合者。(立即辦理)

3. 縣市政府應專業人力發展階段所需，規劃系列在職教育訓練課程，依不同階段與不同層級之需要，委外或自行辦理，循序漸進養成縣府所需優秀專業人才。（列入中程規劃）
4. 縣市政府應建立誘因系統，積極鼓勵員工進修學分班、在職專班、碩士班等專業課程，提昇縣府專業人力品質。（列入中程規劃）
5. 縣市政府應要求轄下一級單位編制業務執掌說明書，合理規劃內部人力之利用，務求適才適所。（立即辦理）

(二)在資源（財力、物力、機構人力）的爭取方面，建議，縣市政府應以財務與人力為主要考量，建立財力資料庫與人力資料庫。（列入中程規劃）

- (三)在政策管理能力的改善方面，建議，
縣市政府應儘速建立成立一套電子化作業管考系統，建立各項業務執行進度紀錄之管控指標，以減少量多、繁瑣、複雜的平面報表之使用，以落實管考機制，有效掌握縣政（市政）業務執行之情形。（列入中程規劃）
- (四)在夥伴關係的建立方面，建議，
1. 中央應建立並強化與縣市政府間制度化的溝通協調機制，例如定期性的協調會報，經由不斷的溝通來建立彼此間共信的基礎，共為重建大業而努力。（立即辦理）
 2. 縣市政府應強化與基層行政體系（鄉鎮市公所、村里辦公室）的互動，定期召開主管聯繫會報，建立縣府與鄉鎮公所間之正常溝通協調管道。（立即辦理）

第一章 理論與研究設計

第一節 緣起

民國八十八年九月二十一日凌晨 1 點 47 分，一場突如其來的 7.3 級大地震，不但驚嚇了久無憂患防備意識的寶島心靈，也震碎了台灣中部地區的秀麗山河，摧毀了數以萬計人民所賴以為生的生活家園。依據行政院內政部以及主計處的災情統計，截至八十八年十二月三十一日為止，這場台灣地區百年罕見的集集大地震總共奪去了 2,506 條的寶貴生命，重傷 679 位同胞，倒塌房屋 53,661 戶，損毀居所 53,024 間，所造成的財務與經濟損失高達新台幣 3,763 億元。許多家庭因此遭致破碎，幼兒失親、少年失怙、老人失依、婦女失去倚靠者現象到處充斥。同樣嚴重的是，九二一大地震同時震傷了中部邊陲社會的經濟與就業市場、支解了地方的教育空間、摧毀了原就結構虛弱的人民生活照顧與健康養護系統，使得家庭頓失經濟能力者倍增，學童受教環境益形惡劣，提供資源服務的社區援助與救濟機構也成了急需救助的單位。

為了儘速協助受難地區與災民渡過地震浩劫，除了迫切性的救難行動之外，政府也計畫性的提供各項緊急救濟與生活援助方案，例如醫療補助、傷亡慰助金、房屋補助、貸款優惠與延繳、臨時屋安置、房租津貼、以工代賑等因應措施相繼出籠。此外，政府也針對整體性的災區重建提出對策，於十一月九日公佈「災後重建計畫工作綱領」，揭櫫以公共建設、產業重建、生活重建、以及社區重建等四大工作為核心綱領的災後重建計畫，積極展開重建作為。

表 1-1：九二一大地震災情統計表

	房屋全倒 (間)	房屋半倒 (間)	死亡及失蹤 (人)	重傷(人)
臺北市	164	-	88	17
臺北縣	221	690	46	4
桃園縣	1	2	1	1
新竹縣	6	13	-	-
苗栗縣	624	578	6	6
臺中縣	19,038	18,675	1,205	331
彰化縣	807	556	33	11
南投縣	29,417	28,234	922	262
雲林縣	523	472	83	20
嘉義縣	30	91	6	-
臺南縣	3	3	1	1
新竹市	-	-	2	3
臺中市	2,803	3,709	113	23
嘉義市	24	1	-	-
總 計	53,661	53,024	2,506	679

資料來源：內政部統計處。

資料日期：截至88年12月31日止。

說 明：1.本表不包括嘉義1022地震之受災情形。
2.住屋全倒、半倒有爭議未認定者732戶，包括南投縣604戶、臺中縣127戶、桃園縣1戶。

表 1-2：九二一大地震可貨幣化財物損失估計表（單位：億元）

(一)資產損失(直接損失)	2,791.3
1.建物設備	2,621.0
一般房屋、住宅	1,305.0
家庭耐久財	276.1
機關	119.0
工商服務業	174.7
電力、水力、瓦斯及油氣設施	120.3
校舍	390.4
醫療院所及社福設施	136.7
農業設施	70.1
營區設施	28.8
2.交通設施	170.2
(二)營收損失(間接損失)	971.2
1.農業	23.6
2.工業	729.6
製造業	691.2
水電燃氣業	38.4
3.服務業	218.0
合 計	3,762.5

資料來源：行政院主計處。

資料日期：截至88年12月18日止。

然而，或許是官僚體制的制度化作為趕不上民意深切的期望心理，災區民眾對於政府救災、安置、以至於重建過程努力多有微言，滿意度並不甚高。例如，早先，行政院新聞局於去年十二月五日所公布的九二一地震災區民調，滿意於政府整體救災工作者僅有約五成四的比例（中國時報，民 88.12.06，網路版）；同月稍後，中央研究院社會學研究所籌備處在一份有關於九二一災後民眾社會心理的研究報告

中亦指出，中臺灣災區民眾對於行政院與縣市政府救災整體表現的滿意度只有五成左右（中央日報，民 88.12.14，網路版）；而蓋洛普的調查亦指出相似的結果（中央日報，民 88.12.23，網路版）。八月間，內政部間公布的國民生活狀況調查報告亦發現，九二一大地震發生後，國人對政府從事災民安置措施及災後重建工作滿意度只有三成七八和三成一，均不及格（中國時報，民 89.08.12，網路版）。而最近，九二一地震屆滿週年的前夕，全國民間災後重建聯盟所公佈的第六次災後重建民意調查結果顯示，災民給政府災區重建工作的表現只打了 59.12 分，可見災民對於政府重建的負面觀感仍沒有具體的改善（中國時報，民 89.09.18，網路版）。

影響政府救災、安置、重建過程努力的因素頗多：例如，政府缺乏如此大規模緊急動員救災安置的經驗、我國防救災體系的不健全與援救人力技術設備的缺乏、精省之後府際間溝通協調機制的盲亂與失落、重建成果短期間尚無法看出成績、甚至政治性因子如總統選舉的資源扭曲效果以及政黨輪替之後新政府執政步調的慌亂等等作為都可能成為干擾的因子。然而，如果我們承認政府治理行為的主要目的及其最終結果乃在於提供公共服務，解決國家社會問題，滿足民眾生計需求、增進全體人民福利，則這些推諉的藉口正足以令人懷疑是否政府行政治理能力(governance capacity)顯示出不足的現象，以致於無法適時形成問題解決的機制，重建效能不彰。特別是身處災區的最前線，全縣 13 個鄉鎮無一倖免的南投縣，面對災後的滿目瘡痍與民生凋零，地方政府是否能夠戮力興起，厚實行政治理能力，振衰起弊，早日完成重建大業，不惟是全民關心投注的焦點。唯觀諸年來地方政府的表現，民意上也是紊亂強過建設，貶過於褒，不禁令我們憂心政府重建的希望何在？以至於總統在九二一週年的同時，還要為了政府的重建不力，連續道歉兩次。

是否中央以至於地方政府行政治理能力如此薄弱，導致重建效能不彰？以這麼簡單片面的媒體報導來論斷政府行政治理能力的不足未免失之武斷。為了對於政府行政治理能力此一論題有一更深入的瞭解，但在缺乏更具有說服力的證據出現或重建成績說明之前，本研究

嘗試從政府災後重建的作為來檢討評估政府行政治理能力的問題。

第二節 行政治理能力概念的探討

政府（行政治理）能力的概念早已有之，唯在七十年代末、八十年代初始成為政治學、政治經濟學、乃至於公共行政學界的熱門論題。之所以如此，乃是受到當時兩股國際政治經濟趨勢的重大影響。其一乃是新右派運動的興起，源自於英國總理奈契爾夫人以及美國雷根總統前後主政所倡導的民營化革新、自由化市場、以及效率政府等總體政策理念的倡議。另外一股潮流則是觀察歸納台灣、南韓、新加坡、以及香港等東亞四小龍經濟發展成功的經驗，結論出政府自主運作 (autonomy) 與高度職能發揮 (capacity) 的政府特性，並廣為推薦以為新興發展中國家的模範樣本。由於新右派理念的實踐需要政府內部行政作為的改造以為基礎、相互配合；而東亞四小龍的成功經驗亦暗示政府內部組織管理的效能發揮；加上原行政學界新公共行政理念的催化，遂觸發九十年代以來新公共管理主義的蓬勃發展，要求政府積極從事內部組織行為的改善，強化政府治理效能，提昇行政效率，使得政府行政治理能力的重視達於前所未有的高點，為文者眾，如 Honadle(1981)、Gargan(1981)、Honadle and Howill(1986)、Toft(1986)、Cohen(1995)、Grindle and Hilderbrand(1995)等諸多學者都有相關的論述發表。

然而，學者間對於行政治理能力一詞所指稱的意義與概念上的解釋仍然多有不同重點的強調。例如，Gargan(1981)從體系間互動的角度來闡釋政府的行政治理能力。Gargan認為：由於社會的快速變遷導致新型態的公共問題不斷發生，人們期待政府公共服務的提供能有創新作為，使得政府體系間不同層級運作的互賴性大為提高，牽動舊有權責體系規則與職能運作的變化，迫使政府不得不進行結構性的系統革新與轉化，強化不同層級政府間、以及政府與民間夥伴關係的建立。因此，政府行政治理能力的表現就端賴上級政府的使命交付、下級政

府的任務完成 以及民間社會的服務滿足三者間共生共榮的互倚程度

有部份學者則嘗試從新公共管理的觀點提供政府行政治理能力的解釋。例如 Honadle(1981)就從政策管理的角度切入，認為政府行政治理能力的表現就是政府經由政策的制訂、方案的規劃與設計、資源的吸引與消化、資源的管理、以及組織任務、資源使用與績效表現等一系列政策作為的管理從而誘引社會發生預期中變化的能力，從而建構出如圖 1-1 的架構模式。

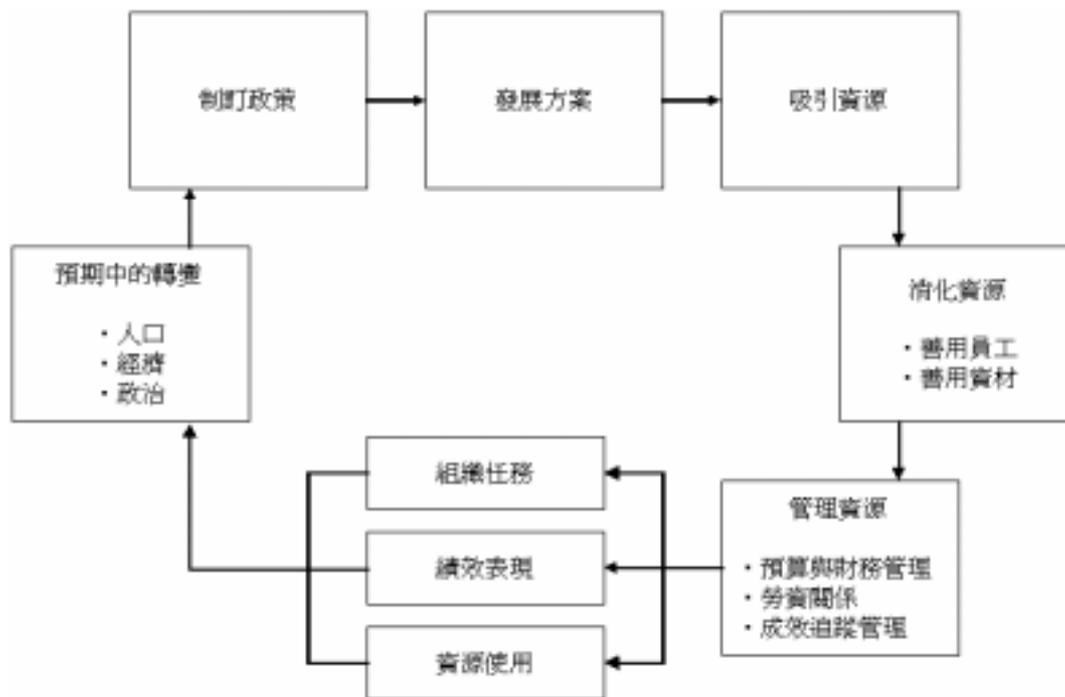


圖 1-1：Honadle 的行政治理能力模式

表 1-3：Toft 的行政治理能力觀察變項表

一、政策制定能力

(一)資訊系統的能力

- 1.資料的取得與應用
- 2.議題管理與環境監測
- 3.留意科技發展的趨勢
- 4.專家分析與技術研究
- 5.比較研究
- 6.治理行為工具應用的知識

(二)問題解決與策略發展能力

- 1.團隊能力：團隊問題解決的過程，如衝突的管理、利益的協商、共識的建立、紛爭的調解、以及腦力激盪等等
- 2.個人能力：創造力、決斷力、以及策略性思考的能力
- 3.團隊自我評估、反省程度

二、政策執行能力

(一)政策控制能力

- 1.法定的權威
- 2.財政收支自主情形
- 3.影響力策略
- 4.方案評估、監督與調整

(二)方案規劃設計能力

- 1.政策論述文件的判讀能力
- 2.將政策論述解析、轉化為政策目標、操作策略與實際行動的能力
- 3.政策方案與財務預算間的連結情形

三、網絡組織能力

(一)政府機關內資訊分享情形

(二)與外部環境結盟、合作情形

Toft(1986)亦認為，行政治理行為就是政策的形成、施行細則的制定、以及執行作為與環境變遷的監督等一系列的政策作為。換句話說，行政治理行為指稱的就是組織性的策略形成、系統的協力運作、以及績效的檢視評估。在這樣一種治理行為的定義與概念之下，行政治理能力其實可以更明確的劃分為政策制定能力、政策執行能力、以及網絡組織能力等三個群組，以為實際現象的觀察與比較研究（詳見表1-3）。其中，政策制定能力這個群組又可分為資訊系統能力以及問題解決與策略發展能力等二個次群組。前者包括正確資料取得管道的建立、外界環境變化監測系統的建構、最新科技趨勢發展與治理行為工具新知的掌握、以及相關技術研發的進行等作為的觀察；後者則著重於治理機關及其成員對於問題感知、方案擬定、優勢贏的策略等行為效能的分析。

其次，政策執行能力這個群組亦可分為政策控制能力與方案規劃設計能力等二個次群組變項來進行觀察與研究。政策控制機制涵括有法定權威、財務管控、以及政策方案的監督與考核等變項；方案規劃設計能力則是觀察分析治理機關成員政策論述文件的判讀與將政策論述解析、轉化為政策目標、操作策略與實際行動的能力，以及政策方案經費執行的情形等等。

最後，網絡組織能力這個群組變項則是比較觀察分析治理機關內部各單位資訊分享以及與外部環境結盟合作之運作情形。

Cohen(1995)則從組織管理的角度指出政府行政治理能力發展的五大要素依序為：(1)政策執行人員的能力；(2)人力資源養成策略；(3)教育訓練制度；(4)組織外環境的支持；以及(5)組織內環境因素。政策執行人員的能力至少應該能夠從事國家永續發展的長期規劃、能夠因應全球與區域發展政策的制訂、能夠具備複雜資訊管理的能力、能夠吸引國際資源投入的能力、能夠有效執行政策方案的能力、以及能夠支援私部門企業技術研發的能力；人力資源養成的策略需要能夠規劃未來人力資源的需要、能夠徵募優秀人力進入政府部門服務、能夠發展培訓方案培養未來國家所需高級文官、以及能夠發展出優質的公共

服務系統；教育訓練制度著重在建立學校與各種公私教育研究機構提供教育訓練的能量；組織外環境的支持則強調強化民間社會部門投入資源支持政府行政與政策作為的意願態度；而組織內的環境因素則需要落實在政府部門內優質的文化氣候之展現、健全通暢的升遷管道之運作，以及完善福利制度的保障。

而 Grindle 和 Hilderbrand(1995)則又更放大到從系統管理的角度來討論公部門行政治理能力的問題。Grindle 和 Hilderbrand 認為影響政府行政治理能力的要素除了有政治、經濟、社會等外環境輸入面因子的作用之外，內環境諸如制度的系絡、工作任務的網絡關係、組織結構運作、以及人力資源的管理等因素更是重要的作用因子，最後整合到從效率、效能、永續發展等輸出面向的績效表現來判斷政府行政治理能力的強弱。

觀察前述學者的相關論述，政府行政治理能力的研究大概可以從三個面向來檢視：組織外環境的作用、組織內環境的動態運作、以及組織產出的評估。就第一個面向組織外環境的作用來看，政府行政治理作為之發動，其目的與內容本就是要回應外界環境服務需求的變動，以汲取體系支持的動力，合理化政府組織存在的正當性。就第二個面向組織內環境的動態運作來說，政府組織行政治理作為的最適表現需要內部體系運作的和諧與合理轉化。政府體系和諧的基礎在於組織內部結構的權責稱適與否，治理行為合理轉化的利基在於制度運作的空間流暢，而具體的表現則總結於政府政策的設計、規劃與執行。就第三個面向組織產出的評估言之，政府行政治理的服務產出必須符合社會正義的倫理要求與總體社會成本的考量，追求組織與社會的永續發展。

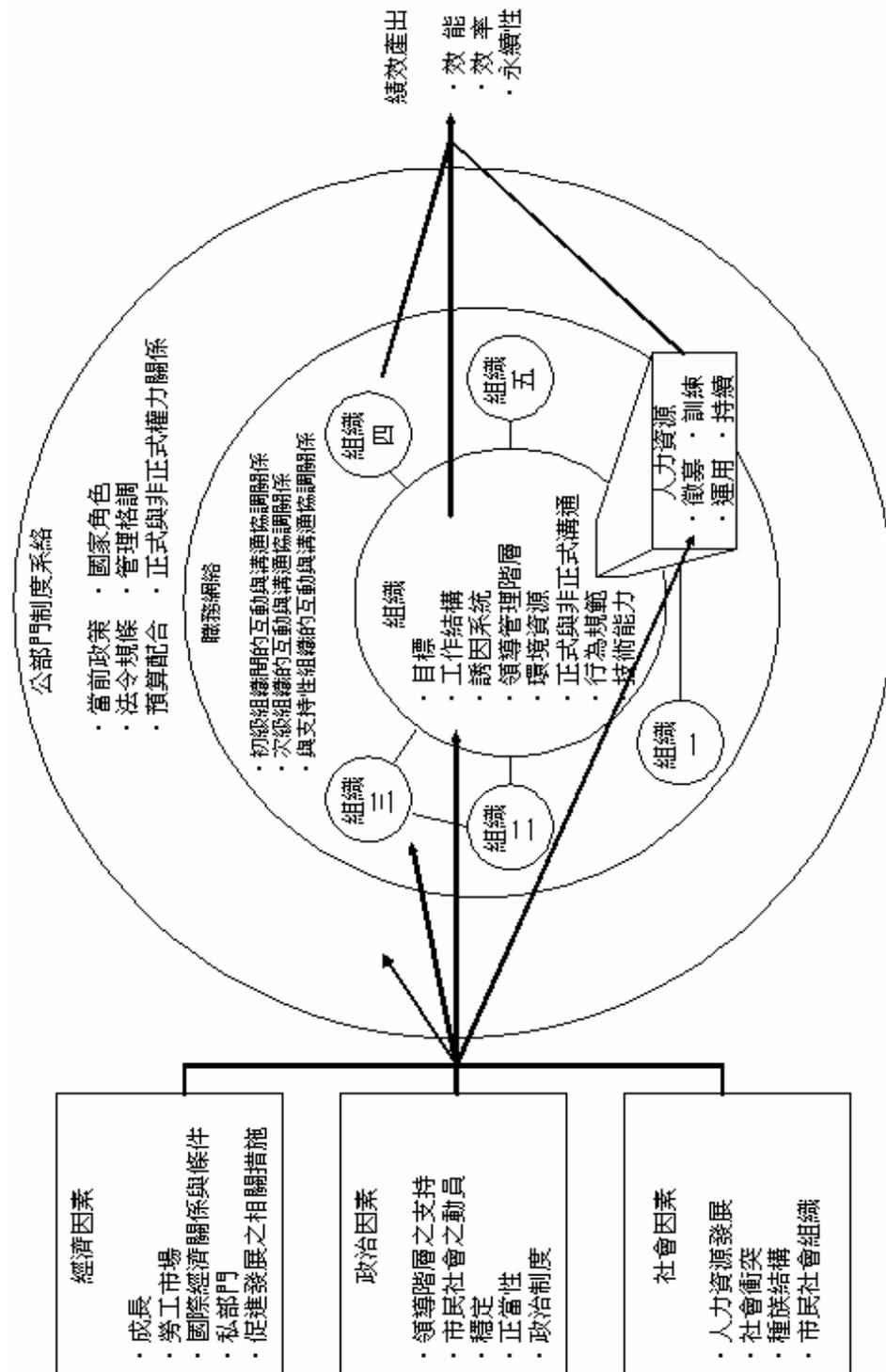


圖 1-2 : Grindle & Hilderbrand 的行政治理能力模式

誠如 Honadle(1981)的整理，政府行政治理能力一詞至少應包括生存或服務、政治或理性、輸入或系統、以及方法或結果四種不同的解釋。就生存與服務的目的而言，政府行政治理能力的表現不僅要能持續政府組織的生存與永續發展，且要能夠積極善用政府體系本身的權力與資源，充分扮演好服務提供者的角色，正當化政府的存在意義與價值；就政治與理性的選擇而言，政府行政治理能力的表現不僅要能依據事實資料加以分析、描述、以科學化的方法規劃設計解決方案，同時亦要能夠考量到政治的權謀與變動性，權變因應，正確抉擇；就輸入與系統的轉化而言，政府行政治理能力的表現不僅要能夠積極爭取資源，豐富組織能量，也要能夠有效轉換資源輸出，活化運用，滿足體系成員的需求；就方法與結果的改善而言，政府行政治理能力的表現就是要充分藉由政策分析與規劃、執行與評估等系列過程，有效改善公共問題。觀察 Honadle 的解釋，輸入或系統的作法指稱的其實就是組織外環境的需求感應與支持輸入，生存或服務的意義意謂著組織永續發展的經營，而政治或理性與方法或結果指涉的正是組織政策設計、規劃與執行所需要的體系空間之運作管理。

因此，本研究即將以前述歸納所得，組織外環境需求之觀察、組織內環境體系運作之分析、以及政策產出的檢討等面向為基礎，從系統管理的途徑逐步論述探討政府行政治理能力的作為表現。至於實際的觀察變項與研究方法則容待本章第四節再為進一步的說明。

第三節 研究個案的選擇

前已提及，本研究嘗試從政府災後重建的作為來檢討評估政府行政治理能力的問題。然而，誠如所知，整個政府災後重建工作繁複，業務執行的範圍廣泛，從中央各部會已至於地方政府各局處室皆有繁多的重建工作正積極執行中，此可從行政院「災後重建計畫工作綱領」所接襲的公共建設、產業重建、生活重建、以及社區重建等四大重建計畫工作內容之規劃可見一般。以公共建設計畫來說，災後公共設施

的復建工作項目範圍就包括了道路交通（如國道、省道、日月潭國家風景區、以及各受災城鄉市鎮村里道路等）的修復、水利設施（如水庫、攔河堰、河海堤及區域排水、自來水、以及地方自辦防洪排水設施等）的復原、教育事業機構（如國立大專院校、公立高中職校舍、國中小學校舍、以及其他相關教育機關等）的建物重建與補強工程、公有建築物（如中央部會、地方各級政府的辦公廳舍）的重建補強工程、中央與地方分別辦理的農林漁牧與治山防災工程、以及其他如國家地理教室、地震博物館、公墓、火葬場等公有財產的修復等，所涉及的業務承辦單位至少就直接包含了交通部、經濟部、教育部、內政部、農委會、文建會、以及相關的縣市等中央與地方政府機構。再以生活重建計畫來說，災後生活重建規劃的主要工作類別為心靈重建、學校教學與學生輔導、社會救助和福利服務就業服務、以及醫療服務與公共衛生，直接涉及的相關政府單位也有內政部、教育部、國防部、文建會、青輔會、原民會、勞委會、衛生署、環保署、以及相關縣市政府等單位之多。在這種業務龐雜與牽扯單位眾多的情況之下，在本研究人力有限、時程亦只有短短六個月的時間之內，實不可能窮盡所有單位與重建業務的檢討與分析，而有必要集中分析的焦點，以個案研究的方法來進行政府行政治理能力的評估與論述。

既然要以個案研究為主，災後重建業務與承辦單位的搭配選擇便成為首要考慮的重點，本研究也就因此在業務熟悉程度以及執行層級的雙重考量之下，選擇以南投縣政府社會局災後生活重建業務的執行為個案，來探討地方政府行政治理能力的問題。

首先，就重建業務的熟悉程度而言，當然是以選擇最熟悉的部份來論述最能得心應手，至少也不能栽入過於陌生的領域。在公共建設、產業重建、生活重建、以及社區重建等災後四大重建工作領域當中，由於筆者對於工程建設的進行並沒有任何的概念，對於產業經濟的規劃亦缺乏基本的認識，從來也沒參與過社區發展的經驗，只有生活重建所涵蓋的社會福利服務與生活照顧方面還有幾篇略有相關的文章論述；加上筆者也同時還有參與部份社會福利團體災後救助工作的經

驗；因此，在這種業務較為熟悉的考量之下，便決定以政府災後生活重建的業務為主要的論述焦點。

其次，就執行層級來說，要選擇中央部會或是地方政府的執行單位也是一個考慮的要點。依政府行政體系的權責劃分來說，中央主管部會主要統籌重建政策方向的研擬與規劃，同時負責地方政府執行進度的追蹤監督與管考，而不負責或僅僅執行部份的重建作業；地方政府則雖然無權過問與規劃整體的政策方向，但在縣市自治範圍之內，仍然需要規劃縣市政府相關業務重建的未來發展願景，同時對中央與縣市政府自治權責範圍內業務的執行負責。因此，如果從前節所提及政策管理能力的觀點來看，政策規劃、執行、以致於監督、追蹤、管考、評估等系列的政策過程中，中央政府的重建業務相較之下有環節上的空白部份存在，不如地方縣市政府政策過程的完整。此外，再從學術研究的方面來看，由於地理空間與相關資料取得的方便性，中央部會行政與政策領域的研究汗牛充棟，文獻多如過江之鯽；然則有關於地方政府層級的相關研究卻是門可羅雀，值得大力的開發；加上筆者服務於中部南投地區，而南投又是九二一大地震中受災最嚴重的區域，地理上的方便性，加上相關資料的豐富，本研究因此決定以地方政府為主體，選擇以南投縣政府作為本研究的個案觀察對象。

然而，如前所提及，災後生活重建的業務包涵有心靈重建、學校教學與學生輔導、社會救助和福利服務就業服務、以及醫療服務與公共衛生，南投縣政府之內至少就有社會局、原民局、文化局、衛生局、環保局等單位，個別負責相關業務的推動與進行。如要將這些單位全部納入分析，由於個別單位屬性的差異，本研究有限的時間與篇幅恐怕無法完全承載，分析偏於淺薄。此外，也由於我國學界尚未有關行政治理能力的相關實務研究作品，一種基本的論述型模都尚未產生，本研究一種比較大而化之的想法就在於嘗試建立一個初步的實務分析架構，分析的單位不宜過於廣泛，以免失去論述的焦點。因此，在地方政府的執行層級與生活重建業務的熟悉程度雙重考量之下，本研究最後決定以南投縣政府社會局災後生活重建業務的推動以為地方政府行政治理能力評估的分析個案。

唯這裡需要事先加以澄清的是：由於政府規劃災後生活重建的時程至少有四年之長，且各項生活重建方案的推出長者至今不過 1 年。在本研究有限期間內欲評論其重建成效可能言之過早。因此，本研究可能論及到的各項生活重建方案與業務之進行，目的並不在於評斷地方政府（南投縣政府）執行之績效與成敗責任，而僅僅借重其與組織行政治理能力連結之關聯性探討。換句話說，本研究的研究面向與重點將著重於地方生活重建機關組織結構與行政能力運作的分析，而非災後生活重建業務的成果與績效。

此外，災後生活重建行政將會涉及到組織內外環境間人力、物資、交通、資訊、權力等多重相關因素的互動與連結；為獲得正確之了解，研究樣本除地方政府機關之外，理應多方觀察分析政府外環境，如民間團體、企業、學校、以及一般民眾等之行為反應以互為參照。然而，由於本研究的重心在於組織內環境結構與行政運作的分析，外環境組織並不容易有深入的體會，也非一般性問卷的進行即能分析；故本研究亦不擬針對外環境組織進行一般性或廣泛性的調查，只會針對與南投縣政府社會局有密切行政性聯繫的社區家庭支援中心進行訪談。不過，要事先說明的是，為了突顯研究主體，本研究並不擬將社區家庭支援中心視為研究樣本，而僅僅將其視為社會局資源支持的網絡因素來進行論述。

第四節 研究設計

一、研究架構

在第二節政府行政治理能力概念的探討當中，我們初步確認了本研究的三個主要面向：外環境需求之觀察、組織內環境體系運作之分析、以及政策產出的檢討；在上一節中我們亦進一步的界定了本研究的個案樣本選擇，使得本研究的主體架構已然清楚的呈現。因此，我

們下一步需要繼續釐清的是：在這個研究架構之下的各個面向當中，我們所要觀察的變項究竟為何？

首先，就外環境的輸入變項而言，從本研究之標題「以南投縣九二一災後生活重建為例」可以明確得知，本研究的主要環境變項就是九二一大地震 - 從九二一大地震所帶給南投縣福利服務的破壞與衝擊來舖陳南投縣政府社會福利部門的因應措施，從而觀察南投縣地方政府行政治理能力的表現。因此，就環境的輸入面向而言，主要觀察的變項就是南投縣境內因為九二一震災所衍生的福利服務之需求及其被滿足的情形。

其次，就輸出面向的政策產出而言，前已提及，在本研究有限的時間之內，為避免分析範圍的過於廣泛導致研究深度過於淺薄，災後生活重建分析的焦點將集中在南投縣政府社會局所主導的生活重建業務，也就是與災民生活息息相關的福利服務與社會救助業務之上。問題是，災後至今一年多的時間裡面，實際災後重建的工作進行其實不到一年，生活重建的效果尚未有人進行客觀的衡量與評估。而雖然報章雜誌經常反應出災民對於政府災後重建速度遲緩、效率不彰的情形多所不滿與抱怨，但那是一種總體性的現象觀察與災民主觀的心理反應，並無法真確的呈現出各個不同重建業務或是計畫方案的執行結果。故我們並沒有一種客觀的手段、工具或標準來權衡南投縣政府社會局實際生活重建業務推動的成果。在這種情形之下，想要從效率、效能這種一般性的量化指標來權衡社會局福利服務與社會救助等生活重建工作的成果實不可能。

一個比較客觀的基礎是從社會局既定生活重建業務推動的執行進度來進行分析。然而，此種分析方法也有其不完全之處。因為政府對於一般業務推動的執行進度之追蹤經常是以經費撥補的執行率為基準。問題是，就非工程性的業務而言，一般業務經費的執行比率經常與該項業務實施後的成果無關，也無法說明該項業務執行後被人民所接受的程度。因此，為了更明確社會局生活重建業務的執行情形，我

們不擬以社會局一般業務的執行為分析的焦點，而要將分析的重點置於災後社會局所提出各項獲得經費補助的生活重建計畫方案之執行情形。因為在這種情形之下，每一個獲得經費補助的執行方案都會有明確的計畫目標與執行進度之說明，也會有一個單一總額的計畫經費預算可以明確的進行比較分析。所以，就輸出面向的政策產出而言，本研究觀察的變項是社會局各項獲得經費補助的生活重建方案，評估的標準也非量化的指標，而是綜合性的執行情形之判斷。

最後，就組織內環境體系運作的觀察變項而言，可觀察的變項相對較多。例如 Honadle 從政策管理的動態角度切入，指出政策制訂、方案規劃、資源管理等一系列的觀察變項；Toft 在這個基礎之上又加入網絡組織此一動態變項；Cohen 則從組織管理的觀點出發，強調組織人力資源發展與管理的重要性；Grindle 和 Hilderbrand 則又在上述三者之外，強調組織結構與制度的可能影響。顯然的，組織內環境體系的運作分析至少需要含括靜態結構面的觀察與動態面諸如人力資源發展、政策管理與網絡組織的研究。因此，本研究組織內環境的觀察變項將包括靜態面組織結構與業務分化的觀察，以及動態面的人力資源發展、政策運作管理與組織網絡的分析。

需要附加說明的是，由於政策運作的管理其實並不是一個容易觀察的變項，本研究無意從政策形成、政策決定、政策執行間的一系列複雜政治動態過程來進行分析，而只是要試著從社會局各項生活重建方案的執行進度分析當中來剖析社會局政策規劃與執行的適當與否，以至於社會局政策管控機制運作良否的批判。

此外，在組織網絡的觀察分析當中，由於發現到南投縣政府社會局在生活重建方案的推動上面，與中央甚至基層鄉鎮市公所的互動情形也不如原先想像中的頻繁，反而與其規劃成立，由民間公益團體認養承接的社區家庭支援中心以及災後生活重建專業諮詢團的運作更形密切。因此，組織網絡的分析也將以社區家庭支援中心與災後生活重建專業諮詢團為主，而非不同層級政府府際關係間的互動觀察。

綜合本節南投縣政府社會局生活重建研究觀察變項之說明，本文研究架構可以整理成如圖 1-3 之模式，從九二一大地震所帶給南投縣福利服務的破壞與衝擊來舖陳南投縣政府社會福利部門的因應措施，從而觀察南投縣政府社會局內部組織結構與業務分化、人力資源管理、政策運作管理、以及組織網絡的連結等變項，來評估社會局各項生活重建方案的執行情形。

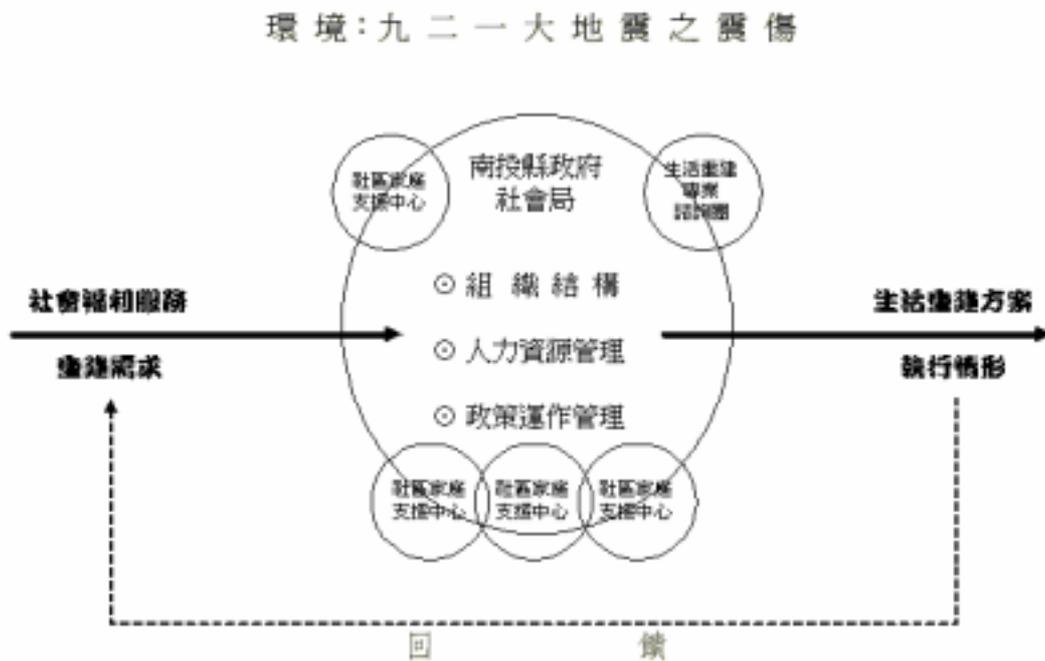


圖 1-3：本文研究架構

二、研究方法

由於本研究屬於個案研究性質，而一個有深度的個案研究，依其研究領域之不同，不外採用實地的田野調查、參與觀察、或者關鍵人物的訪談方法，以求客觀公正的表現出研究客體的真實面貌。本研究

自不例外，主要採取行政機關的實地作業觀察以及代表性人物的訪談方式，兼以歷史文獻資料的整理，期能客觀公正的呈現出南投縣政府社會局內行政運作的真實面貌，並忠實的記錄地方行政治理能力表現的過程。因此，本研究的主要研究方法有三：

(一)文獻與政府資料分析法

文獻資料分析是最傳統、最普遍、也是最常被使用的研究方法之一。其作法乃是透過各種關連性資料的蒐集、檢索、以及分析，藉以釐清相關資料間共通的邏輯與命題，論證其間的因果關係。

由於本個案研究觀察之焦點乃是九二一大地震後，南投縣政府社會局行政能力的表現，故最主要的文獻資料來源為各種期刊、報紙與網路有關九二一大地震之報導與資訊，而政府資料則大致為南投縣政府內相關的行政性文書報告，主要有：

- 1.南投縣政府九二一大地震重建工作會報資料；
- 2.南投縣政府縣政會議工作報告討論提案彙編；
- 3.南投縣政府縣政會議紀錄；
- 4.南投縣綜合發展計畫：受災部門重建部份期中簡報；
- 5.南投縣綜合發展計畫 - 社會福利計畫第二次期中簡報；以及
- 6.南投縣政府向財團法人九二一震災重建基金會報告資料。

(二)實習參與觀察

實地觀察主要是透過研究人員事件現場的出席、活動參與、以及行動記錄、獲取重要的事實證據，以補充次級文獻資料分析不足之處。

實地觀察法的優點在於能夠深入研究事件的現場，詳細記錄相關人、事、物、以及各種行動的過程與點滴，呈現出相關事件的客觀真實面貌。因此，為了深入瞭解九二一生活重建作業的相關行政運作，本研究洽商南投縣政府負責災後生活重建的主要行政單位社會局提供本研究實地參與觀察的機會，請三位研究助理於七、八月暑假期間前往社會局實習，並從事研究需要的觀察與訪談。

在社會局實習觀察期間，三位助理的研究觀察各有重點：一位觀

察重點在於生活重建方案的執行動態，一位著重在社會局與社區家庭支援中心的互動關係，另外一位則是將重點置於社會局內部行政作業的觀察。而本研究的主持人則不定期的前往社會局重點訪談單位主管，並參與部份會議的召開，提供相關業務的諮詢與建議。

(三)深度訪談

所謂的訪談，乃是經由代表性人物的接觸與詢問，以獲取重要的人物經驗資料。其經常與實地觀察法配合使用，藉以補充次級文獻資料的不足。深度訪談常有助於研究者深入瞭解與澄清問題的真相，使得研究更為詳實。本研究因此也設計開放式的問卷訪談方式，期以深入瞭解社會局生活重建內容的執行狀況、內部行政運作的情形、以及外部資源支持網絡的互動關係。

本研究訪談的對象主要有兩類：社會局內部員工與社區家庭支援中心的工作同仁。在社會局內部員工方面，截至七月底為止，總共有 71 位員工左右，依社政課、福利課、社工課、婦幼課等組織建制各司其職；個人的層級、職務、工作責任、以及資源互動網絡關係各有所異。為了能夠較全面性的瞭解社會局內部的組織動態，除了 8 位業務性質較邊緣的員工（一位工友、一位司機、六位臨時僱員）之外，本研究於八月進行訪談工作，層級有局長、課長、一般職員等等，總共訪談 63 位；其中，八十八年九月之前即已在職的原有員工 34 位，九月震災之後的新進同仁 29 位。主要的訪談內容分為四大部份（詳細訪談問卷請參閱附錄一）：

1. 第一部份為受訪者基本資料的瞭解。如各位在職員工之學歷、年齡、年資、工作身分、電腦技能、地震中家庭受害情形等等。
2. 第二部份為受訪者地震前後工作的變動情形。如各位在職員工地震前後職位工作內容、出缺勤加班狀況、相關政策作業認知與執行情形、經費來源與運用、相關專業訓練機會等等。
3. 第三部份為受訪者對於社會局組織內外環境溝通協調情形的認知。例如工作上經常往來對象與頻度、公文會通情形、會議情形與頻度、溝通協調機制、特殊案例追蹤等等。

4.最後一部份為受訪者對於社會局生活重建業務推動的主觀看法。

至於社區家庭支援中心部份，由於南投全縣只有 23 個社區家庭支援中心，數量還不算多，本研究也在八月底、九月初期間進行全面性的訪談，訪談對象原則上以主任督導為主，訪談的主要內容分為四大部份（詳細訪談問卷請參閱附錄二）：

第一部份為基本資料的瞭解。如社區家庭支援中心工作同仁的人數、相關專業與經驗、母機構的服務性質、以及承接社區家庭支援中心的原因等等。

第二部份為社區家庭支援中心的服務內容。如所提供的服務內容與其方式、舉辦過的活動、規劃中將要推出的服務方案等等。

第三部份為服務工作推動難題的認知。例如人力招募、經費支出、專業能力、服務內容與方式、社區民眾的反應情形等等。

最後一部份為社區家庭支援中心與社會局互動關係的描述。如計畫方案的申請、公文的往來、經費的撥補核銷、以及駐鄉社工員的反應等等。

第二章 南投縣災後社會福利之衝擊與生活重建之規劃

九二一集集大地震給南投地區帶來空前的災害，全縣十三個行政區域無一倖免。依據南投縣政府的統計，截至民國八十九年四月三十日為止，房屋全倒者28,195戶，半倒者28,787戶，民眾死亡及失蹤者927位，重傷者268位，所造成的公共建設損失高達新台幣309億元（包括公共工程設施150億、農林漁牧生產76億、校園損失83億等，詳見表2-1）。嚴重造成南投地區社會的不安與民眾生計的全面危機。

九二一大地震所引發的人員財物之鉅大損失，連帶的也帶給南投地區龐大耗繁的社會福利問題與需求，例如因災變而產生的失業與經濟危機、失依老人與身心障礙人士養護、兒童與青少年的照顧與輔導、單親家庭、隔代教養家庭、新增加的家庭照顧者之心理衛生與輔導等等，再再需要政府福利服務的提供與協助。

為了儘速協助受難災民渡過浩劫困境，南投縣政府社會局除了配合中央政府提供各項緊急救濟與生活援助方案，例如醫療補助、傷亡慰助金、房屋補助、貸款優惠與延繳、臨時屋安置、房租津貼、以工代賑等措施以外，也在行政院「災後重建計畫工作綱領」的原則指導之下，依據南投地區的特殊風情與文化背景，擬定社會福利與生活重建計畫，積極展開各項福利服務與生活重建工作。

第一節 南投縣社會福利部門受災情形分析

一、房屋損毀與人員傷亡分析

(一)房屋損毀狀況

依據南投縣政府公佈之資料，截至民國八十九年四月三十日止，全國房屋全倒總計51,788戶，南投縣即佔了全倒房屋的54.44%，共計28,195戶；在房屋半倒部份，全縣房屋半倒者達到28,787戶，佔全國所

有半倒房屋的52.92%。如就全縣地震前原有戶數總計146,810戶來看，全半倒總共56,982戶房屋毀損的數量，高達原有總戶數的38.81%，強烈反映出南投縣於此次地震中所受到的嚴重損害。

表2-1：南投縣921大地震公共建設損失情形統計表（單位：萬元）

災	損	項	目	災損估計
公共 工程 設 施 部 份	1.	道路橋樑工程		633,497
	2.	水利工程		91,602
	3.	廳舍工程		304,977
	4.	文化中心館舍工程		7,310
	5.	鄉鎮市公所圖書館工程		36,201
	6.	體育設施運動場館工程		60,000
	7.	古蹟工程		2,600
	8.	各鄉鎮市公所、代表會工程		96,257
	9.	各鄉鎮市集會所、村里辦公室工程		67,737
	10.	公立托兒所、社區活動中心、老人活動中心		107,641
	11.	南投縣內圖根點補建工程		905
	12.	南投縣都市計畫樁檢測工程		8,190
	13.	風景區工程		16,630
	14.	南投縣忠烈祠及喪葬設施		46,665
	15.	公有零售市場工程		14,602
	16.	垃圾衛生掩埋場工程		5,627
	17.	南投縣集集大山超高頻電視轉播站		960
		合 計		1,501,401
農 林 漁 牧 生 產 部 份	1.	農作物被害面積6,861公頃，損害程度27.8%，換算無效收穫面積1,912公頃。		111,591
	2.	農業設施損害項目：蓄水池3,502座；溫、網室12公頃。		18,710
	3.	農田(包括田、旱)流失9公頃，埋沒799公頃，合計1,018公頃。		85,820
	4.	林業部分，造林損害面積796公頃。		5,113
	5.	漁業災害，養殖漁池堤龜裂1.9公頃。		1,400
	6.	畜牧損失，畜禽舍全倒241棟，半倒182棟，家畜死亡6,417頭，家禽死亡758,204隻		30,802
	7.	水土保持設施損失(野溪治理部分)		99,977
	8.	農路		275,030
	9.	灌溉水圳、渠道		88,482
	10.	農業合作社場設施損，集貨場790坪、冷藏庫106坪、其他設備及青果社各集貨場		5,872

第二章 南投縣災後社會福利之衝擊與生活重建之規劃

11.水稻育苗中心全倒1場，半場	140
12.果菜市場設施損失	270
13.魚市場設施損失	10
14.各級農會房屋及建築各項設施損失	55,040
合計	759,547
校園災損部份合計(分項：略)	831,000

資料來源：南投縣政府。

資料日期：截至89年6月16日止。

再就鄉鎮市個別受災概況來看，則以中寮鄉最為嚴重，房屋損毀佔該鄉原有戶數的82.55%，其次為魚池鄉的76.99%和集集鎮的69.07%，其他受損相對較為嚴重，房屋損毀比例超過50%以上的還有國姓鄉和埔里鎮。另就房屋損毀比例佔全縣損毀總數之比例來看，受損比例較高的，率皆以都市發展程度較密集的鄉鎮市為主，分別為埔里鎮的22.73%、南投市的19.93%以及草屯鎮的11.51%。

表2-2：九二一大地震南投縣各鄉鎮市房屋受損統計表（單位：戶）

鄉鎮市別	原有戶數 (D)	房屋全倒 (A)	房屋半倒 (B)	房屋損毀 (C=A+B)	房屋損毀佔 各該鄉鎮市 比例(C/D)	房屋損毀數 佔全縣損毀 總數之比例
南投市	28,950	5,213	6,145	11,358	39.23%	19.93%
埔里鎮	24,561	6,350	6,600	12,950	52.73%	22.73%
草屯鎮	25,515	2,557	4,003	6,560	25.71%	11.51%
竹山鎮	16,208	2,706	2,984	5,690	35.11%	9.99%
集集鎮	3,686	1,735	811	2,546	69.07%	4.47%
名間鄉	10,503	359	443	802	7.64%	1.41%
鹿谷鄉	5,571	1,141	1,015	2,156	38.70%	3.78%
中寮鄉	4,780	2,528	1,418	3,946	82.55%	6.92%
魚池鄉	4,990	2,366	1,476	3,842	76.99%	6.74%
國姓鄉	6,647	1,913	1,871	3,784	56.93%	6.64%
水里鄉	6,757	602	1,265	1,867	27.63%	3.28%
信義鄉	4,617	416	357	773	16.74%	1.36%
仁愛鄉	4,025	309	399	708	17.59%	1.24%
總計	146,810	28,195	28,787	56,982	38.81%	100.00%

資料來源：南投縣政府。

資料日期：截至89年4月30日止。

(二)人員傷亡狀況

就人員傷亡部份而言，截至民國八十九年四月三十日止，南投縣死亡及失蹤人數為927人，佔全國全部因震災死亡人數的37.09%；至於重傷部份，全縣重傷者計有268人，佔全國的36.46%，總計全縣人員傷亡部份計1,195人。

如以鄉鎮市別來看，以中寮鄉傷亡人數佔該鄉原來人數之比例最高，達到1.1490%，其次為集集鎮的0.5262%。另就傷亡人數佔全縣總傷亡人數來看，以埔里鎮的傷亡比例最高，為22.93%，其次為中寮鄉的17.24%和竹山鎮的12.30%。

表2-3：九二一大地震南投縣各鄉鎮市人員傷亡統計表（單位：人）

鄉鎮市別	原有人數 (D)	死亡人數 (A)	重傷人數 (B)	傷亡人數 (C=A+B)	傷亡人數佔各該鄉鎮市原有人數之比例 (C/D)	傷亡人數佔全縣總傷亡人數之比例
南投市	105,150	95	24	119	0.1132%	9.96%
埔里鎮	88,641	210	64	274	0.3091%	22.93%
草屯鎮	97,088	90	21	111	0.1143%	9.29%
竹山鎮	61,842	115	32	147	0.2377%	12.30%
集集鎮	12,352	43	22	65	0.5262%	5.44%
名間鄉	42,673	35	10	45	0.1055%	3.77%
鹿谷鄉	21,004	23	35	58	0.2761%	4.85%
中寮鄉	17,928	180	26	206	1.1490%	17.24%
魚池鄉	17,752	14	10	24	0.1352%	2.01%
國姓鄉	24,277	111	11	122	0.5025%	10.21%
水里鄉	23,055	8	9	17	0.0737%	1.42%
信義鄉	17,722	0	3	3	0.0169%	0.25%
仁愛鄉	15,278	3	1	4	0.0262%	0.33%
總計	544,762	927	268	1,195	0.2194%	100.00%

資料來源：南投縣政府。

資料日期：截至89年4月30日止。

二、福利設施毀損狀況分析

(一)兒童福利機構(公立托兒所)損毀狀況

南投縣地震前原有之公立托兒所(含公立、村里、社區托兒所)共有127所,受到九二一大地震之破壞後,全毀的托兒所共計26所,佔原有公立托兒所的20.47%;受到嚴重損壞的托兒所共計47所,佔原有的37.01%。換言之,受到九二一大地震嚴重破壞的公立托兒所比例高達原有的57.48%。

就個別鄉鎮市的損毀狀況來看,損毀比例達到100%的計有中寮鄉、魚池鄉、仁愛鄉等三個鄉;損毀比例達到50%的鄉鎮市尚包括了南投市、埔里鎮、草屯鎮、國姓鄉和水里鄉等5個鄉鎮市;至於受損較不嚴重的則為集集鎮和名間鄉等鄉鎮,特別是集集鎮新建完成的示範托兒所教室並無嚴重受損,稍微整修之後即可正常使用。

表2-4:九二一大地震南投縣公立托兒所毀損情形統計表(單位:所)

鄉鎮市別	原 有	全 毀	嚴重毀損	毀損比例
南投市	11	3	4	63.64%
埔里鎮	9	1	5	66.67%
草屯鎮	10	3	5	80.00%
竹山鎮	12	0	4	33.33%
集集鎮	1	0	0	0.00%
名間鄉	13	0	1	7.69%
鹿谷鄉	13	2	2	30.77%
中寮鄉	10	5	5	100.00%
魚池鄉	5	1	4	100.00%
國姓鄉	8	1	3	50.00%
水里鄉	4	1	1	50.00%
信義鄉	16	2	5	43.75%
仁愛鄉	15	7	8	100.00%
總 計	127	26	47	57.48%

資料來源：南投縣政府社會局。
資料日期：截至88年12月9日止。

(二)老人福利機構毀損狀況

九二一大地震造成南投縣內老人福利機構的嚴重受損。先就公立機構部份而言，南投市仁壽公園之老人會館、埔里鎮的老人會館、草屯鎮、鹿谷鄉、國姓鄉、水里鄉、信義鄉的老人文康中心和竹山鎮的日間托老中心全部毀損，需要予以重建。

在私立老人福利機構方面，私立傑瑞老人安養中心全毀，需要重建；私立南投仁愛之家損毀情況則較輕微，仍可以正常提供服務。

表2-5：九二一大地震南投縣老人福利機構毀損情形統計表

機 構 名 稱	所在地	公私立別	類 型	損毀情形
南投市老人會館	南投市	公 立	老人會館	全倒，需重建
鹿谷鄉老人文康中心	鹿谷鄉	公 立	文康中心	危險，需修建
埔里鎮老人會館	埔里鎮	公 立	老人會館	危險，需修建
草屯鎮老人文康中心	草屯鎮	公 立	文康中心	全倒，需重建
竹山鎮老人文康中心	竹山鎮	公 立	文康中心	危險，需修建
竹山鎮日間托老中心	竹山鎮	公 立	日間托老	全倒，需重建
國姓鄉老人文康中心	國姓鄉	公 立	文康中心	全倒，需重建
水里鄉老人文康中心	水里鄉	公 立	文康中心	全倒，需重建
信義鄉老人文康中心	信義鄉	公 立	文康中心	全倒，需重建
私立傑瑞老人安養中心	南投市	私 立	安 老 公費養護 自費養護	危險，需修建
私立南投仁愛之家	南投市	私 立	自費安養 自費養護 安老育幼 少教育幼	輕微受損

資料來源：南投縣政府社會局。

資料日期：截至88年12月9日止。

(三)九二一大地震後身心障礙福利機構毀損狀況

南投縣原有合法立案的身心障礙福利設施已經十分缺乏，經過九二一大地震後，內政部南投啟智教養院和南投縣私立炫寬愛心教養家園全部倒塌，需要拆除重建，而南投縣私立復活啟智中心和南投縣綜合性身心障礙福利復健服務中心亦需要加以修建。

表2-6：九二一大地震南投縣身心障礙福利機構毀損情形統計表

機 構 名 稱	所在地	公私立別	類 型	損毀情形
內政部南投啟智教養院	草屯鎮	公立	住宿教養	全倒，需重建
私立復活啟智中心	埔里鎮	私立	日間托育 職業訓練	危險，需修建
綜合性身心障礙 福利復健服務中心	埔里鎮	公立	身心障礙 福利服務中心	危險，需修建
私立炫寬愛心教養家園	埔里鎮	私立	養護機構	全倒，需重建

資料來源：南投縣政府社會局。

資料日期：截至88年12月9日止。

(四)九二一大地震後社區活動中心毀損狀況

南投縣因九二一大地震導致損毀的社區活動中心，需要修建或重建者共計有117所。

表2-7：九二一大地震南投縣社區活動中心毀損情形統計表(單位：所)

鄉鎮市別	毀損所數	鄉鎮市別	毀損所數
南投市	3	中寮鄉	14
埔里鎮	13	魚池鄉	0
草屯鎮	8	國姓鄉	13
竹山鎮	10	水里鄉	11
集集鎮	6	信義鄉	13
名間鄉	3	仁愛鄉	12
鹿谷鄉	11	總 計	117

資料來源：南投縣政府社會局。

資料日期：截至88年12月9日止。

第二節 九二一大地震對南投縣社會福利發展的衝擊分析

九二一大地震對於南投縣所造成的災情，嚴重程度幾乎涵蓋了所有的層面，包括了民眾生命財產的損失、居住環境的破壞、經濟產業的受創、人民生活秩序的脫軌、以及社區居民生理和心理的創傷等等。

南投縣原本就是一個福利資源貧瘠，相關福利服務設施極度欠缺的縣分，而九二一大地震所引發的人員財物之鉅大損失，更帶給南投地區龐大耗繁的社會福利問題與需求，例如因災變而產生的失業與經濟危機、失依老人與身心障礙人士養護、兒童與青少年的照顧與輔導、單親家庭、隔代教養家庭、新增加的家庭照顧者之心理衛生與輔導等等，再再需要政府福利服務的提供與協助，同時也挑戰著南投縣政府的福利施政作為。南投縣政府是否能夠克服相關制度與組織行政上的限制，重建南投縣社會福利體系與居民生活水準，便成為南投縣政府行政治理能力的一個重要觀察指標。

整理九二一大地震所帶給南投縣社會福利發展的衝擊，大致可以歸納為以下幾點：

(一) 傷亡家庭之全面性需求調查及社區服務網絡體系有待建立。

九二一大地震產生大量的災民，南投縣政府雖然於救災階段獲得愛心志工團體提供的許多即時資訊；然而，現有的資料仍僅有部份，欠缺齊全，有必要進行全面性的訪查。此外，家庭及社區的功能在福利服務的提供上扮演著重要的角色，但由於重大地震的影響，不僅家庭受到撕裂，既有的社區同樣受到嚴重的破壞，社區服務網絡體系功能不再，亟待重新建立。

(二) 南投縣福利設施嚴重損毀，福利資源更顯不足，無法提供縣民完善的福利服務。

南投縣原有民間社會服務團體數量本就不多，承辦福利服務業務之專業能力有限。例如：

- 1.截至民國八十七年底之統計資料顯示，南投縣老人共約有 5 萬 4 千人，老人安養機構 22 家（立案者 8 家，未立案者 14 家），預定收容人數為 1,439 人，但實際收容人數僅為 613 人，尚可收容人數為 826 人。九二一大地震後被安置之老人共有 390 人（截至民國八十九年十月十二日為止），顯示南投縣老人機構收容量供尚多過於求，可以滿足災後之需求。惟值得注意的是，南投地區

老人鄉土情感濃厚，多數失能與失依老人皆寧願留守家園，而不願離鄉背井；因此社區照顧需要迫切，但縣內能夠提供居家照顧的機構僅有 2 家，供給嚴重不足。

2. 截至民國八十八年底之統計資料顯示，南投縣身心障礙者共約有 2 萬人，收容機構 4 家（立案者 3 家，未立案者 1 家），收容量共約有 430 人。其中 2 家於地震中全倒，原先規劃委託埔里基督教醫院之重殘養護機構亦在地震中損毀。此外，南投縣亦沒有特殊教育學校提供身心障礙學生使用。身心障礙者家長團體因此強烈表示，為了能經常探望子女，往往不忍心將子女送往遠地機構安置，希望縣內能多增加收容機構的設立。
3. 九二一大地震前南投縣精神障礙者共約有 1 千 2 百人左右，預計災後將大為增加。但南投縣僅有草屯療養院 1 所精神病患收容機構，且為全國性機構，而非南投區域性機構。此外，社區中慢性精神病患亦無社區復健服務之提供。

(三) 九二一大地震所產生的高失業人口問題急待解決。

九二一災變造成南投縣 1 萬 9 千多人的失業，嚴重造成災民經濟上的困窘與心理上的不安與挫折，如何結合政府與民間專業資源，開辦各種職業訓練、就業輔導方案，協助災區失業民眾重新就業，實為當前之重要課題。

(四) 福利後援系統有待改善與建立。

南投縣福利後援系統長期體質運作不良，以致於無法在重大災害發生時發揮即時救助並提供適時服務之功效，實待改善與建立。此外，九二一大地震後所產生的大量服務需求亦是南投縣過去從未曾有過之經驗，要如何培訓更多的社福與社區服務人員、與民間公益團體建立更密切的合作關係，以及因應災變所產生的更多失依老殘婦孺，也正是南投縣政府和南投所有民間組織亟待努力的課題。

(五) 九二一大地震後，社會福利需求繁多，現有社會福利行政人力不

堪負荷。

九二一大地震後增加許多急待幫助的民眾，例如低收入戶、失依老人、兒童、少年、身心障礙者、單親家庭及隔代教養家庭、新增加的家庭照顧者、需要特別關切之弱勢家庭如精神病人、身心障礙者、以及災後壓力症候群較嚴重者，再加上原有之福利人力，造成服務需求人口的暴增。然而，由於南投縣幅員遼闊，鄉鎮之間交通往返耗時，加上縣府現有社工人力僅有12名，實無法負荷全縣繁重之社會福利業務。因此，如何在既有民間社會福利資源貧乏的縣內增加社會福利行政人力，實為南投縣災後社會福利發展的重大課題之一。

(六) 缺乏完善的社會福利行政辦公廳舍，影響行政效率和為民服務的品質。

南投縣政府社會局掌管南投全縣社會福利之相關事宜，一個完善健全的行政中心不但可以提昇人員的活力士氣，亦能增加民眾的認同感與對於社會福利事務的參與感。然而，社會局原有的辦公廳舍已於九二一大地震中損毀，目前臨時使用的辦公廳舍亦被判為危險建築，需要拆除加以重建；狹小有限的空間，加上設備的不完善，正嚴重影響社會局內人員的行政效率與為民服務的品質。

因應九二一大地震所帶來的的衝擊，南投縣社會福利服務發展的構想與思考對策，依序為：

(一) 在傷亡家庭需求調查及社區服務網絡問題方面：

1. 進行全面性的災民訪查，就災變後所產生的福利需求，如各項長期補助、福利服務事項等進行妥適的規劃，據以提供合宜之服務，確切的反映災民之實際需求。
2. 於災後重建時，將社區服務網絡體系的觀念融入社區重建發展當中，透過家庭、社區的角色和功能，提供更實質、更確切的福利服務。
3. 整合社會福利資訊系統，短期間建構災民的受災狀況和福利需

求資料庫，藉以追蹤、並提供適時的服務；長期更可作為提供全面性、即時性的福利服務基礎。

(二) 在福利設施損毀與福利資源不足問題方面：

- 1.從設施使用之空間公平性與服務效率為考量，針對受損之福利設施和機構，採分期分區的方式儘速予以重建，期能在短期內恢復其既有的機能，為縣民提供服務。
- 2.設立社區家庭支援中心，建立普及式社區服務體系，強化社區民眾接受福利服務之基礎，協助南投縣各鄉鎮市有特殊需求的族群能夠獲得滿足，藉由提供居民第一線的社會福利工作，來分擔目前迫切的福利需求。
- 3.除了既有設施的重建外，考量目前的特殊需求，宜規劃興建短期的災民社區庇護中心，以及身心障礙重殘養護機構等設施。

(三) 在九二一大地震所產生的高失業人口問題方面：

- 1.針對特別困難就業民眾，如二度就業婦女、身心障礙者、中高齡就業者採取特殊輔導方案，協助困難就業的民眾得到適當的幫助。
- 2.配合勞工災民以工代賑的就業服務措施，提供短期間內適時的幫助。
- 3.配合並專案受理受災勞工重建家園實施要點之規定，協助民眾重建家園。
- 4.配合勞委會職訓局開辦各項職業訓練，並積極輔導就業。
- 5.整合災後重建計畫之實質建設部門，成立策略聯盟，提供南投縣失業民眾之就業機會。
- 6.規劃興建南投縣職業訓練中心，專責辦理南投縣之各項職業訓練。

(四) 在福利後援系統問題方面：

- 1.整合並建構南投縣社會福利服務資訊網路，提供即時、完善的

的後送系統和福利服務。

- 2.與災後重建實質建設部門成立策略聯盟，結合勞工職業訓練和新興的社會福利服務工作，讓部分失業人口順利轉化成社會重建的有用人力資源。
- 3.針對長期需要密集照顧的失能人口，擬定安置計畫，提供長期的保障。
- 4.短期以建立各項服務網路或通報系統為首要工作。

(五) 在社會福利行政人力不足問題方面：

- 1.鼓勵民間公益團體積極參與災後重建事務，包括心靈重建與社會救助及福利服務等事項，藉由民間的力量來提高南投縣社會福利的品質。
- 2.鼓勵或增加誘因吸引其他縣市的專業團體至南投縣設置分支機構，提供更專業、更直接的服務工作。
- 3.建議提升綜合性身心障礙福利復健中心與性侵害暨家庭暴力防治中心等目前附屬於社會局之福利機構改制為南投縣正式編制之二級機關，配置專人處理相關業務。如此，除了可以直接降低社會局的業務量之外，更可直接、有效地提昇這兩個機構為民服務的品質。
- 4.能夠委外辦理之業務，儘量採取委外方式處理，如委託家扶中心辦理離婚監護權案件訪視。

(六) 在社會福利行政辦公廳舍問題方面：

- 1.短期內，儘量利用現有空間建置網際網路，推動社會福利資訊系統，以提升行政工作效率，並得以蒐集和提供最新社會福利資訊，提供有需求民眾適時、適宜的福利服務。
- 2.配合南投縣政府社會局之永續發展，重組業務功能與員額編制，建置完善的社會行政機構；此外，並可與其他社政相關機構，組成社會福利行政園區，提供民眾更方便、完善的福利服務。

第三節 南投縣災後社會福利與生活重建政策規劃

從社會福利發展的角度而言，九二一大地震後所產生的大量福利需求人口，無論在實質的硬體設施或是相關的軟體服務上，均有著較以往更加強烈的需求；且需求者分布的層面亦較傳統的社會福利服務對象來得更加廣泛。故未來南投縣社會福利的災後重建計畫，除了必須儘速修整建既有的福利機構或相關設施，使得原有的被服務人口得以儘速恢復照顧之外，對於因為大地震造成民眾生活壓力的驟增、親人失落的悲傷、精神疾病發生率的增加、以及自殺人數的增加等心理衝擊之潛在社會福利需求人口，亦必須擬定完善的配套措施，適時的提供輔導、心靈重建的管道，藉以維護社會安全，避免災後南投社會受到二次的傷害。

為了儘速協助受難災民渡過浩劫困境，南投縣政府社會局除了配合中央政府災後所提供的各項緊急救濟與生活援助方案，例如醫療補助、傷亡慰助金、房屋補助、貸款優惠與延繳、臨時屋安置、房租津貼、以工代賑等措施以外，也在行政院「災後重建計畫工作綱領」以及「災後重建計畫 - 生活重建計畫」的原則指導之下，依據南投地區的特殊風情與文化背景，擬定社會福利與生活重建計畫，積極展開各項福利服務與生活重建工作。

依據行政院災後重建推動委員會「災後重建計畫工作綱領」之指導，九二一大地震災後重建計畫工作的內容，涵蓋了公共建設、產業重建、生活重建和社區重建等四大類，目標在於塑造關懷互助的新社會、建立社區營造的新意識、創造永續發展的新環境、營造防災抗震的新城鄉、發展多元化的地方產業、建設農村風貌的生活圈。其中，與社會福利部門未來發展息息相關的工作內容則以生活重建計畫為主，而塑造關懷互助的新社會正是社會福利發展部門所追求的最主要目標之一。

進一步從「災後重建計畫工作綱領」生活重建計畫之規劃內容來

看，與南投縣政府社會福利部門工作密切相關的類別項目主要是社會救助及福利服務、就業服務、以及心靈重建等三類。

- 1.在社會救助及福利服務方面，南投縣政府社會局需要針對受災對象之不同需求，結合宗教及其他民間團體力量，訂定各類救助措施，分工合作，提供災區失依老人、孤兒、身心障礙者及生活扶助戶之後續協助與照顧，並協助組合屋臨時社區住戶建立社區意識，協助災民重建生活。
- 2.在就業服務方面，南投縣政府社會局需要配合災後工作之推動，妥善調配重建所需人力、輔導原住民投入重建工作；加強失業輔助、就業服務及職業訓練等措施，協助災區失業災民就業。
- 3.在心靈重建方面，南投縣政府社會局需要結合宗教及其他民間團體力量，透過文化宣導活動、心理諮商、講習、訓練課程等，辦理災民、救災人員及社會大眾心靈重建工作，撫慰社會大眾之心靈創傷。

再就行政院經濟建設委員會「災後重建計畫 - 生活重建計畫」的規劃內容來看，生活重建計畫的目的，一方面在於撫平民眾災後受創的心靈，恢復正常生活的規律，引領民眾走出陰霾，重建生活新希望；另一方面則在於使災民在進行千頭萬緒重建工作，感受到溫暖、關心和被尊重，期能早日回復正常作息，重建一個和諧的溫馨家園。主要工作目標與社會福利部門直接相關的有：

- 1.結合政府與民間資源，妥適安置災民，照顧弱勢同胞，安定災區民眾生活。
- 2.結合民間資源，建構完整就業服務體系，協助災民就業，妥善調配重建所需人力。
- 3.致力全民心靈重建，鼓舞民眾早日攜手重建家園，迎向光明人生。

生活重建計畫工作的願景則是：

(一) 在社會救助及福利服務計畫工作方面：

- 1.協助安置災區弱勢同胞，安定生活。
- 2.輔導喪親者走出悲傷，適應新生活。
- 3.透過生活及醫療照顧，協助恢復生機。
- 4.結合社會資源，發揮政府與民間合作功能。
- 5.凝聚社區意識，攜手重建家園。

(二) 在就業服務計畫工作方面：

- 1.促進災區人力充分就業，恢復災區就業市場之活力。
- 2.協助災區失業者及弱勢勞工習得一技之長，提升勞動生產力。
- 3.結合民間資源，建構完整之就業服務體系並提升就業服務效率。

(三) 在心靈重建計畫工作方面：

- 1.結合青年志工力量，發揮青年人熱誠、奉獻的精神，協助災民生活獲得改善。
- 2.鼓勵原住民災民自立自強，合力重建家園，及早恢復災區生機。
- 3.紓解及安定民眾情緒，寓心靈復健於文學藝術活動；提升全民社會關懷，促進族群融合；鼓舞民眾早日重建家園迎向光明人生。

在行政院「災後重建計畫工作綱領」、「塑造關懷互助的新社會」此一重建總目標之領航，以及「生活重建計畫」三大工作願景之引導下，配合南投縣未來社會福利發展之構想，南投縣政府社會局規劃整個社會福利與生活重建計畫的目標為：

- 1.以專業工作之方法，迅速有效進行災後社會服務工作，避免更大悲劇。
- 2.社區化服務網絡遍及各鄉鎮，資源平均分配。
- 3.以推動社區服務工作來增加失業人口就業機會。
- 4.帶動南投地區民間社會服務資源，提高民間參與熱情。

5. 建構南投縣社會福利服務現代化。
6. 協助災民回復原有的生活軌道。
7. 化危機為轉機，以建構南投縣為福利縣為遠景，為南投縣民勾勒美好家園的藍圖。

在上述重建工作目標的指導之下，為了確保重建規劃之品質、提昇災後重建計畫執行之效率，南投縣政府社會局亦擬定災後重建工作的推動策略如下：

1. 掌握協助對象，幫助確實需要幫助的人。
2. 有效利用政府、宗教及其他民間團體資源。
3. 配合重建需要，優先運用災區人力。
4. 鼓勵災民自立自強，合力重建家園。
5. 重視災區學生、民眾及救災人員之心理復健及社會心靈重建。
6. 建立永久性福利制度代替目前臨時性、殘補式的個案介入。

至於計畫工作內容，大致可以歸納成下列四個方向：

- 一、生活重建計畫方案的擬定，積極推動弱勢族群與受災民眾之福利服務措施。

整個災後重建計畫的內容，依循災後重建計畫工作綱領之指導，於社會福利部門方面未來發展息息相關的內容，以生活重建計畫為主，進一步區分為特定族群之社會救助及福利服務與就業服務等兩類

(一) 發展特定族群之社會救助及福利服務措施：

針對受災對象之不同需求，結合宗教及其他民間團體力量，訂定各類救助措施，分工合作，提供災區失依老人、孤兒、身心障礙者及生活扶助戶之後續協助與照顧，協助災民重建生活。主要的工作內容大致可以歸納為下列諸點：

1. 兒童托育與課後輔導：針對學齡前兒童提供托育服務，並針對

國小一至六年級兒童進行課後輔導服務。

2. 青少年成長團體：舉辦青春期國中、高中生之成長團體，協助青少年透過同儕團體之動力過程，建立正向的自我認同，學習良好的人際互動方式。
3. 單親婦女支持團體：協助單親婦女以互助團體的方式形成支援網絡，強化其社會支持體系，以動員其內在力量，能夠面對多重角色衝突下所產生的壓力。
4. 悲傷輔導團體：以定期聚會的方式，協助九二一震災中喪失至親好友的災民，分享失落親人的悲傷經驗，以疏解心中抑鬱的情緒，進而調整其不良與不當的因應方式，發展正向的人生態度。
5. 老人問安關懷服務：以志工電話問安或關懷訪視的型態，主動定期接觸社區內行動不便或不常外出之老人，建立彼此間互信友善的關係。
6. 送餐服務：針對社區中無能力自行備食之失能者提供送餐到家的服務，以供應社區中失能者充足的飲食。
7. 交通服務：針對社區中失能者提供交通接送服務，以協助接受生活必要之服務，如就醫等。
8. 臨時照顧服務：針對身心障礙者或老人家庭提供到家臨時照顧服務，分擔家庭照顧者沈重的照顧工作，使其得以有喘息休息的機會，保障照顧者自身的生活品質。

(二) 就業服務：

配合災後工作之推動，妥善調配重建所需人力、輔導原住民投入重建工作；加強失業輔助、就業服務及職業訓練等措施，協助災區失業災民就業。主要的工作重點為：

1. 推動災區職業訓練計畫：
 - (1) 針對南投地方特色，發展觀光、精緻農業系列之職業訓練，開創更多就業機會。
 - (2) 透過加強協助身心障礙者的職業重建、推動身心障礙者職業

訓練與就業輔導，培養身心障礙者具備工作能力；同時，改善或創造適合身心障礙者就業之環境，期能改善個人經濟能力，過著有尊嚴的生活。

2. 規劃興建南投縣職業訓練中心計畫：

- (1) 尋找公有土地、工業區閒置廠房或空地，規劃興建一座職業訓練中心，如此不但可以降低購地成本，並可帶動地方經濟發展，達成雙贏策略目標。
- (2) 職業訓練中心主要將多功能規劃成為職業訓練場所、勞工教育中心、中高年齡待業中途之家、身心障礙者庇護工廠等用途，以配合推動南投縣各項災後重建工作。

3. 開拓就業機會，促進災民就業：

- (1) 放寬就業與創業優惠貸款與利息補貼，以減輕災民就業成本。
- (2) 擴大辦理臨時工作津貼業務。
- (3) 開拓市場，協助辦理農產品促銷展善活動。

二、成立社區家庭支援中心，建立普及式社區服務體系，強化社區民眾接受福利服務之基礎。

南投縣現階段由於社政資源不足，有必要鼓勵民間公益團體積極參與災後重建事務，包括心靈重建、社會救助及福利服務等事項，藉由政府資源與民間力量的結合來提高南投縣社會福利服務的品質，建立普及式的社區服務體系，作為九二一震災後社區民眾接受福利服務之基礎。因此，計畫以委託民營（方案委託）的方式，與民間團體在十三個鄉、鎮、市共同推動「社區家庭支援中心」的成立，做為九二一震災後社區民眾接受福利服務的第一線據點。這也是全國首創之福利服務輸送模式。

(一) 社區家庭支援中心設置目的：

社區家庭支援中心設置之目的與精神在於提供各鄉鎮在地居民

最直接的福利服務，讓居民在取得福利時有其就近性、方便性和持續性，以滿足不同族群之福利需求，做為災後社區民眾接受福利服務的據點。

社區家庭支援中心之設置係以區域受災程度之考慮為要點，區分為三級，一級受災區域（南投市、埔里鎮、竹山鎮）設置三處社區家庭支援中心，二級受災區域（草屯鎮、國姓鄉、中寮鄉、名間鄉）設置二處社區家庭支援中心，三級受災區域（魚池鄉、水里鎮、集集鎮、鹿谷鄉、信義鄉、仁愛鄉）設置一處社區家庭支援中心南投縣全縣總共將設置23個社區家庭支援中心家庭支援中心。為避免服務區域重疊之情況，每一處社區家庭支援中心皆有明定之責任區域範圍。

(二) 社區家庭支援中心之服務內容：

社區家庭支援中心的功能，除了主動發掘社區需求，結合社區資源，發展福利服務方案，以保障社區居民之生活品質等消極作為之外，更是要積極的引導社區組織的發展，以社區營造的方式，凝聚社區的共識，針對社區共同的問題，形成討論協商的機制、展現問題解決的具體行動。

為了因應不同社區間的差異性，社區家庭支援中心的服務項目區分為基本服務與特定族群之專案服務兩類，基本服務為各社區家庭支援中心皆必須辦理之項目，而專案服務則視各社區的需要分別辦理。其中，專案服務內容主要依照前述生活重建計畫中之發展特定族群之社會救助及福利服務措施之說明，依據各社區之需要，視情形來辦理；共同性之基本服務內容則有下列四項：

- 1.諮詢與轉介：凡對社區民眾社會福利之詢問及無法提供服務之個案，給予諮詢或轉介，並加以追蹤確認其獲得適切之服務。
- 2.個案輔導與管理：對需要深入輔導之社區民眾，應由社工員開案，進行輔導。並依個案管理的方法，結合必須之資源，確保個案之權益。
- 3.居家照顧服務：針對社區中日常生活功能需要他人協助者提供居家照顧服務，以增加案主之生活自主性。提供項目包括有家

事服務（陪同就醫、關懷訪視、協助膳食、環境清潔）以及看護服務（身體清潔、復健運動、翻身、擦澡）。服務對象主要包括老人、身心障礙者、母親因故無法照顧之兒童等。

- 4.社區組織：協助社區與臨時住屋發展自治組織及輔導，反應社區居民意見，促進社區共識形成，強化社區解決共有問題之能力。

三、重建增設社會福利機構，建構完善社會福利資源網絡與支援轉介服務系統

南投縣之社會福利服務機構原就不足，泰半又在九二一中遭逢損毀，有必要藉此機會重新省視南投縣整體福利服務需求，重建增設各種福利服務機構，完善福利資源網絡系統。

(一) 整修重建原有社會福利服務機構。

為了提供民眾正常而即時的福利服務，必須優先重建或整建九二一大地震中受損的相關福利服務機構，包括兒童、少年、老人、身心障礙等福利機構與社區活動中心。主要重建重點在於：

- 1.綜合性身心障礙福利復健服務中心重建計畫：
 - (1)就短期而言，應儘速完成綜合性身心障礙福利復健服務中心之硬體修復工作。
 - (2)就長期而言，針對該中心未來營運，在節約公務人力成本與提升服務效率的雙重考量下，規劃採用公辦民營方式，引進民間專業資源，以推動各項身心障礙福利業務。
- 2.老人文康休閒活動中心整修重建計畫：
 - (1)短期內將儘速整修重建九二一大地震中遭受損毀之老人文康休閒活動中心：南投市仁壽公園老人會館、草屯鎮老人活動中心、國姓鄉之老人活動中心(老人會館)、埔里鎮老人會館、水里鄉永豐老人活動中心、竹山鎮老人會文康活動中心、鹿谷鄉老人文康中心、以及信義鄉老人會文康活動中心

等八處。

- (2) 為配合老人福利設施的整修重建重建，不僅在硬體設施上應予以充實，未來亦規劃定期舉辦老人團康活動、歌唱比賽或才藝比賽，發展多樣化的老人活動，不僅要提昇老人活動中心之使用效率，更要實質性的提昇老人生活文化品質。
3. 社區活動中心整修重建計畫：在維持最高施工品質和縮短重建時程的雙重考量下，儘速整修重建九二一大地震中遭受損毀之 117 所社區活動中心，恢復社區民眾正當休閒活動場所之提供，以提昇地方民眾互動需求與生活品質。

(二) 增設社會福利機構、健全服務輸送網絡。

南投縣原有之社會福利服務機構相當稀少而缺乏，即便全部在最短期間內重建或整修完成，亦不足敷震後福利服務需求擴增之需要，惟有依照災後需求，計畫性的增設社會福利服務機構，例如兒童、少年、身心障礙人士、以及老人福利等機構，方能有效滿足民眾之福利服務需求。

1. 福氣村(災民社區庇護中心)興建計畫：於縣內11個鄉鎮市(不包含信義、仁愛二原住民鄉)，每鄉鎮市擇定一受災最嚴重的地(社)區，由政府出資設計興建福利住宅20戶，提供弱勢族群使用。租金彈性、合理，以弱勢族群能負擔得起為原則。
2. 身心障礙重殘養護機構興建計畫：南投縣境內身心障礙養護機構與床位明顯缺乏，無法滿足身心障礙者之需求。規劃引進專業資源，興建收容重殘身心障礙者300床之養護機構乙家，建立縣內專業之重殘養護機構，以滿足身心障礙者之服務需求。
3. 增建南投市和仁愛鄉兩處老人文康休閒活動中心，充實內部活動規劃，發展多樣化的老人活動，以提昇老人的文化生活品質。
4. 勞工育樂中心興建計畫：規劃設計興建一座包含勞工服務中心、餐廳、教室、會議室、交誼廳、健身房、日用品供應、以及提供住宿房間等兼具休憩、教育訓練及觀光價值之多功能活動空間建築；提供包括才藝研習、戶外育樂、室內交誼活動、

勞工問題諮詢、身心障礙者服務諮詢、教育訓練課程、住宿餐飲服務、書報閱讀等多元化服務項目。

5.老人保護服務網絡建置計畫：

- (1) 為提供受虐老人之保護，積極建立老人保護通報系統，明確化老人保護流程，規劃成立老人保護中心，並結合民間團體和老人福利機構參與老人保護工作，以確保老人之生活安全與生存尊嚴。
- (2) 成立老人緊急保護聯絡網與緊急救護網，提供專線諮詢、個案輔導及轉介、緊急救護、庇護安置等服務，強化服務之效能。
- (3) 辦理老人保護宣傳及在職訓練或講座，除推廣老人保護觀念之外，並積極提昇老人保護之專業知能與服務品質。

6.家庭暴力暨性侵害防治保護網絡建置計畫：

- (1) 委託或結合民間團體的力量和資源，加強家庭暴力防治的宣導，引進兩性相處的正確觀念，釐清、消除一般民眾對於婚姻暴力的迷思，減少家庭暴力與性侵害事件的發生，還給婦女一個安全的家庭與社會生活空間。
- (2) 成立家庭暴力與性侵害防治保護網，提供專線諮詢、個案輔導及轉介、緊急救護、庇護安置等服務，強化服務之效能。同時聘請律師及學者擔任家庭暴力暨性侵害防治保護網絡委員，擔任個案諮商輔導與工作研討時之指導老師，藉以提昇家庭暴力防治工作及性侵害防治工作之品質。

7.備用災糧實施計畫：九二一震災後，南投縣土石變得相當脆弱，土石流與危險區域急遽增加；為防範豪大雨之來臨，導致這些易受災區域斷糧或自行冒險採購物資，先期在農委會預估土石流與危險區域村里之社區活動中心與社區家庭支援中心儲備救災物資，責由相關村(里)長、村里幹事以及社區家庭支援中心負責保管發放，以減少屆時二次災害之發生。

(三) 整合社會福利服務資源，建立支援轉介服務系統。

現有社會福利相關資源十分分散，無法有互補效用或是乘數效果的產生；為了能夠極大化、極佳化資源的效用，必須有效整合南投縣現有社會福利服務資源，暢通福利資源的資訊流通，建立支援轉介服務系統，完善資源運用體系。

- 1.編印「南投縣社會福利服務手冊」，將南投縣現有的福利資源，以簡易手冊的方式，提供南投縣民社會福利資源的整體資訊。
- 2.設置社會福利電話諮詢專線，利用專人服務和電腦語音的方式，以二十四小時、全年無休的服務方式，提供電話諮詢服務，有效的整合現有的老人關懷專線、兒童保護專線，青少年、婦女保護、中低收入戶救助、身心障礙者就業輔導等弱勢群之福利服務。此系統同時可以提供需求個案即時的轉介服務。
- 3.整合現有的主要資訊傳播媒介，如目前十分普及的電台、有限電視、地方性報紙，以及新興的超商所附設的電子資訊站、網際網路等，建立合作契約或義務支援的模式，提供完整的社會福利服務與轉介資訊；此作法一方面可以協助南投縣民突破地理上與時間上的限制，迅速取得必要的福利資訊，另一方面亦可為南投縣政府規劃推行的社會福利行銷構想建立基本的管道。
- 4.由政府部門編制專人負責辦理社會福利資訊的管理與傳送，並配合電傳視訊或網際網路等設施的建立，有效整合並過濾中央所訂定的相關福利政策與方案，以及南投縣政府現階段的福利措施、服務服務、便民措施、相關活動等，適時的傳送到縣境內各相關的社會團體、福利機構、慈善組織、宗教團體等機構團體。

四、增加社會福利服務人力，規劃完善之社會福利行政空間。

近年來隨著國民自我福利意識的覺醒，國家社會福利業務也快速擴張；然而，位居地方主要社會業務執行單位的社會福利行政部門，卻仍然維持傳統舊制人力，未能因應調整組織規模與員額編制，導致

社會福利服務品質低落與行政效能不彰，更難以面對災後所急速增加的生活重建業務之外。南投縣政府因此有必要增加社會福利服務人力，重新編制調整社會福利行政部門，使其更能適切的扮演社會福利事業的策劃、執行及評估的角色，並確實監督民間參與的福利事業之執行，確保南投縣民的福利權益。

(一) 災後重建社工員聘用計畫，以強化人力，提昇社會福利行政效能。

南投縣政府社會局原有編制僅有19名社會行政人力，九二一大地震前即已嚴重不足，災後連進行災民訪查與安置業務等緊急工作尚且不及，根本乏力從事災後重建工作。故當務之急便是儘速充實社會工作人力，協助災後生活重建業務的進行。

災後重建社工員之主要工作預計配駐各鄉鎮市公所，協助基層推展社會福利部門之重建工作；並配合社區家庭支援中心服務計畫之推動，輔導各鄉鎮市23個社區家庭支援中心，推動基本服務及專案服務，以人權維護之精神適時回應處理當地民眾之福利需求。

(二) 興建社會福利行政園區，整合配置各項福利服務之空間與場所。

南投縣政府社會局目前目前臨時使用的辦公廳舍係屬危險建築，需要拆除加以重建。因場地之限制，狹小有限的空間，實在無法因應電子化政府之需求，具備充足完備之辦公設施。未來配合社會局調整後之組織(已於民國八十九年七月調整)，亟需建構興建完善之社會行政空間。

為使資源能夠達到最適之使用，此一社會行政空間應透過整合性的社會福利行政園區來架構，提供包括勞工職業訓練、就業資訊網絡建立、社福專業人員培訓、老人婦女兒童保護服務專線、庇護服務、早期療育與身心障礙者通報系統、老人及身心障礙輔具之輔導、維修，以及各種社會教育、社會組織之場地。

主要的空間規劃構想為：

1.兒童福利服務中心：

(1) 為倡導有益兒童身心的各項活動，培養兒童德、智、體、群、

美之均衡發展，中心包含兒童與失依兒童個案管理緊急安置，建立疑似發展遲緩兒童的通報體系提早介入、療育和個案追蹤管理等服務，強化家庭功能與親子間互動關係，健全兒童身心發展與人格教育之養成，增進社區民眾對福利社區化的認知等功能，以提昇兒童福利服務品質。

- (2) 主要空間規劃包括主任室、早期療育通報及轉介中心、緊急庇護中心、諮商室、團體輔導室、會客室、咖啡品茗和圖書閱覽室、康樂聯誼室、教室、會議室、服務窗口、地下室停車場、公共空間等。

2. 青少年福利服務中心：

- (1) 依據少年福利法實施細則第十一條規定辦理，並提供寬敞、健康、安全、衛生之環境與設備，培養青少年活潑健康之身心及參與各類社會服務活動，增進青少年福利，健全青少年身心發展，建立青少年保護網路，設置不幸青少年緊急收容保護之家，提供青少年相關設施場所等服務，以落實青少年福利服務工作，就遭遇不幸而急需生活輔導、追蹤輔導者提供服務，給予必要協助。
- (2) 主要空間規劃包括辦公室、檔案室、主任室、緊急庇護中心、諮商室、團體輔導室、會客室、咖啡、品茗、圖書閱覽室、康樂聯誼活動室、教室、中型會議室、活動中心、服務窗口、地下室停車場、公共空間等。

3. 婦女福利服務中心：

- (1) 提供各項婦女諮詢服務，如家庭與婚姻諮詢、休閒服務、婦女教育與人力運用，協助遭遇不幸婦女辦理受虐婦女保護委託安置、心理輔導、安全庇護等，積極提供南投縣婦女多元性的福利服務工作。
- (2) 主要空間規劃包括辦公室、主任室、家庭暴力暨性侵害防治中心、檔案室、團體輔導室、諮商室、會客室、會議室、中型會議室、靜態教室、動態教室、活動中心、咖啡品茗圖書閱覽區、服務窗口、管制中心、地下停車場、公共空間等。

第四節 南投縣政府災後社會福利與生活重建計畫方案

針對這四大計畫工作方向，南投縣政府社會局災後即積極研擬各式社會福利與生活重建方案，爭取重建經費，圖以在最短時間內重建人民家園生活。歸納社會局災後所提出獲得經費補助、積極實施的方案，總計有52項計畫方案。其中11項於民國八十九年二月三日獲得財團法人九二一震災重建基金會（以下簡稱「九二一基金會」）之經費補助，餘41項分別在民國八十八年十一月十二日、民國八十九年一月二十四日、四月十五日、六月十六日、以及八月七日從南投縣政府九二一震災專戶（以下簡稱「南投縣九二一專戶」）中取得經費上的補助。

如果將這52項計畫方案依照前節所述四大計畫工作類別來區分，則大約有25項計畫方案可以歸類為生活重建計畫類，11項計畫可以劃分為社區家庭支援中心服務計畫類，6項方案屬於健全社會福利服務資源網絡計畫類，餘10項通稱之為行政管理計畫類。以下即簡單分類說明這52項計畫方案之大概內容。

首先，在生活重建計畫方面，總共有25項方案獲得經費上的補助。

1. 九二一震災死亡縣長慰問金、喪葬補助費、聯合公祭補助計畫。補助經費協助九二一震災中死亡之家屬緊急辦理喪葬事宜；同時慰問家庭受創嚴重，一時無法接受而有輕生傾向者，以抒解其一時之困，早日回復正常。
2. 九二一震災受傷慰助金發放計畫。補助九二一震災中受傷，但傷重程度卻未達到申請補助標準者之部份醫療費用，以使傷者能夠得到適當之醫療照顧，同時減輕其醫療費用之負擔。
3. 九二一震災災民收容所水電衛浴設施補助計畫。補助各鄉鎮市居住於帳棚區之災民水電衛浴設施之添置與水電瓦斯費用，以協助其抵禦嚴冬，維護個人生理衛生與身體健康，減少疫病流行之發生。

4. 九二一地震受災戶需求調查計畫。主要目的在於慰問九二一震災中全、半倒之受災戶，同時進行全半倒受災戶福利服務需求與生活難題之普查，以為未來南投縣政府施政之參考。
5. 急難救助個案救助計畫。撥補南投縣急難救助經費之不足，以協助急需救助之個案需求。
6. 九份二山塌陷區地層異常變動特別急難救助計畫。專案考量發給九份二山塌陷區內，因地層異常變動而嚴重影響生計之全倒受災戶部份急難週轉金，以協助其渡過難關。
7. 南投縣災後生活重建計畫 - 失依老人安置計畫。緊急安置震災中失依老人至適當之養護機構，同時比照低收入戶之標準補助每月生活費用，以協助其獲得生活上的照顧與保障。
8. 受災戶有身心障礙者、65歲以上老人、12歲以下兒童緊急安置計畫。協助安置(1)癱瘓或重症身心障礙者、生活無法自理、卻又乏人照顧者；(2)12歲以下兒童需人照顧者；(3)失依或者生活無法自理、家人又無法提供照顧之老人至適當之養護安養、或托養機構，同時提供每月生活補助費，以協助其獲得生活上的照顧與保障。
9. 受災戶有身心障礙者、65歲以上老人、12歲以下兒童緊急安置計畫。延續前一計畫，協助安置(1)癱瘓或重症身心障礙者、生活無法自理、卻又乏人照顧者；(2)12歲以下兒童需人照顧者；(3)失依或者生活無法自理、家人又無法提供照顧之老人至適當之養護安養、或托養機構，同時提供每月生活補助費，以協助其獲得生活上的照顧與保障。
10. 單親家庭兒童就托立案機構之托育補助計畫。補助九二一震災所造成之單親家庭中，12歲以下就托於立案安親班或托兒所之兒童托育經費，以減輕單親父母之部分經濟負擔，得以早日重建家園。
11. 低收入、中低收入單親、失依兒童營養券補助計畫。主要目的在於透過營養券之發放，補助並保障經濟收入情況不好之低收入、中低收入單親或失依家庭之兒童免於基本營養之匱乏，同

時減輕這些家庭之部份經濟負擔。

12. 南投縣災後生活重建計畫 - 失依兒童少年輔導計畫。目的在於協助扶持九二一震災中父母雙亡之失依孤兒獲得生活上的照顧，順利成長。主要工作內容以補助這些失依兒童少年每月生活與就學扶助費，提供這些失依孤兒們的生活保障，減輕提供照顧者之親友與家庭部份經濟負擔。同時也追蹤提供必要的生理與心理輔導，協助其克服傷痛，順利成長。
13. 九二一震災失依兒童少年生活重建計畫。補助九二一震災中父母雙亡之失依兒童少年每月生活與就學扶助費，提供這些失依孤兒們的生活保障，減輕提供照顧者之親友與家庭部份經濟負擔。同時也追蹤提供必要的生理與心理輔導，協助其克服傷痛，順利成長。
14. 災區農村婦女及兒童心靈重建計畫。透過心理輔導專家之演講、辦理個別、團體輔導或舉辦展示等活動，關懷協助災區農家婦女、兒童等心理健康與心靈重建，使其能夠早日走出災變的陰影，重拾家園歡樂。
15. 南投縣災後生活重建計畫 - 喪偶家庭扶助計畫。提供九二一震災中喪偶之家庭生活上的補助，減輕其經濟壓力與負擔，可以早日重建家園。
16. 單親喪偶家庭緊急生活扶助計畫。提供南投縣境內單親喪偶家庭生活上的補助，減輕其經濟壓力與負擔，早日重建家園。
17. 九二一大地震房屋全倒戶除夕「溫馨情」計畫。面對災後我國首次重要節慶，全面訪視震災全倒戶並致贈春節慰助金，祈能使其感受社會人情之溫馨，再生振奮之情。
18. 九二一大地震罹難者家屬「心靈相繫」除夕圍爐活動計畫。面對災後我國第一個倍加思親的節日，規劃透過除夕圍爐餐會聯誼活動的舉辦，輔導、撫慰、積極協助震災中罹難者家屬，減少自責與悲傷心情，避免因自傷造成家庭和社會的二度傷害，付出更多社會成本。
19. 無限關心與關懷餐會活動計畫。南投縣政府各一級主管災後皆

有精神認養震災中父母雙亡之失依兒童少年，特別藉由婦幼節機會舉辦聯誼餐會活動，一方面關懷這些受災孤兒，提供認養人與認養兒童間感情聯繫互動之機會，另一方面也同時感謝並肯定實際照顧這些孤兒們的親屬或家庭之辛勞與貢獻。

20. 「千禧一牽惜，關懷婦幼」園遊會計畫。面對災後我國第二個思念親人的節日（清明節），規劃借用婦幼節之名辦理婦幼園遊會聯誼活動，以積極撫慰協助震災中罹難家庭減少悲傷與憂鬱心情，同時避免和防止自傷自殺事件的發生造成家庭和社會的二度傷害，付出更多社會成本。次要目的則在於藉此機會誘導市場活動，期能刺激地方經濟之復甦。
21. 九二一震災身心障礙者居家住宅受損修繕補助計畫。主要目的在於補助受災之身心障礙者家庭住宅修繕所需部份經費，協助其能早日整修家園。
22. 九二一震災低收入受災戶住宅修繕補助計畫。主要目的在於補助受災之低收入家庭住宅修繕所需部份經費，協助其能早日整修家園。
23. 九二一震災獨居老人低收入戶、中低收入戶、身心障礙者居家住宅新(興)建補助計畫。主要目的在於補助受災之低收入戶、獨居老人與身心障礙者新建或興建住宅所需部份經費，以協助其改善居家品質。
24. 南投縣假日市集暨職訓成果展活動計畫。配合週休二日，選擇南投縣境內人潮群聚之適當地點，輪流開辦具有地方特色之假日市集，一方面除了可以吸引觀光人潮，刺激地方市場活動，蔚為南投縣的觀光特色之一之外；另一方面亦可以協助接受職業訓練學員能夠學以致用，創造就業機會，改善家庭經濟。
25. 南投縣生活重建方案執行評估研究計畫。主要目的的一方面在於瞭解南投縣受災居民生活重建的需求與適應情形，同時定期評估南投縣政府災變後生活重建方案的執行作為，以提供未來年度的施政參考建議；另一方面也是要系統性、計畫性的研究觀察南投縣災變後生活重建方案執行的軌跡，以為本土性災變

生活重建經驗留下客觀的紀錄。

其次，在社區家庭支援中心服務計畫方面，共有11個方案等待執行：

1. 八十九年度災區及社區生活整體照顧重建計畫（配合款）。係九二一基金會補助之「南投縣災後生活重建計畫」共11案之配合款，主要目的在於協助南投縣政府進行各項生活重建計畫之推動。
2. 南投縣災後生活重建計畫 - 重建社區計畫。主要目的在於結合國內有心公益團體，於南投縣境內各鄉鎮市成立23個社區家庭支援中心，使其成為社區內一綜合性的福利服務窗口，提供基本服務，同時發展符合社區需求的特定服務，積極重建因震災而受損之地方社區。
3. 辦理九二一老人、兒童、青少年、婦女專案輔導計畫。主要目的在於結合國內有心公益團體，於南投縣境內各鄉鎮市成立23個社區家庭支援中心，使其成為社區內一綜合性的福利服務窗口，提供基本服務，同時發展符合社區需求的特定服務，積極重建因震災而受損之地方社區。
4. 南投縣災後生活重建計畫 - 身心障礙者之居家照顧及喘息計畫。主要目的在於提供社區家庭支援中心之經費補助，以協助其辦理身心障礙者之居家照顧、問安關懷、交通接送、以及臨時托顧等服務，以滿足南投縣境內身心障礙者之福利服務需求。
5. 南投縣災後生活重建計畫 - 老人居家照顧及喘息計畫。主要目的在於提供社區家庭支援中心之經費補助，以協助其辦理65歲以上老人之居家照顧、問安關懷、交通接送、以及臨時托顧等服務，以滿足南投縣境內老人之福利服務需求。
6. 南投縣災後生活重建計畫 - 單親喪偶家庭支持扶助計畫。主要目的在於提供社區家庭支援中心之經費補助，協助其辦理九二一震災中喪偶之單親族群個案輔導、心理諮商、成長團體等各項心靈重建與團體活動，以慰撫其憂鬱悲傷情緒，早日走出震

傷陰霾，重建家園生活。

7. 南投縣災後生活重建計畫 - 臨時組合屋住戶社區環境維護計畫。補助南投縣88處組合屋生活區住戶環境衛生維護之部份經費，以提昇這些臨時組合屋社區之居家生活環境品質。
8. 南投縣災後生活重建計畫 - 臨時組合屋住戶社區精神倫理建設計畫。補助南投縣88處組合屋社區辦理各項文教文化活動之部份經費，以提振這些臨時組合屋社區之精神倫理，能夠早日脫離悲情，重建家園。
9. 社區家庭支援中心八十九年度辦理生活重建工作執行績效評鑑計畫。評鑑南投縣境內委託民間團體辦理之23個社區家庭支援中心工作執行績效，一方面瞭解其運作是否符合原先契約規範，有否助於當地社區生活重建難題之改善，以為未來服務計畫之參考；另一方面也作為未來年度是否續約之依據。
10. 社區家庭支援中心九十年度重建工作執行績效評鑑及獎勵計畫案。評鑑南投縣境內委託民間團體辦理之社區家庭支援中心工作執行績效，一方面瞭解其運作是否符合原先契約規範，有否助於當地社區生活重建難題之改善，以為未來服務計畫之參考；另一方面也作為未來年度是否續約之依據。
11. 社區家庭支援中心輔導與評鑑研究計畫。由於社區家庭支援中心乃全國首創之社會福利服務推動模式，加上承接辦理機構之專業、資源各有差異，推動之初必然困難重重，各團體間之工作推動模式與服務內容亦會相異其趣。本案主要目的因此一方面亦在於輔導協助各個社區家庭支援中心建立較為一致性之服務推動模式，同時也在研究觀察此種福利社區化推動模式未來推展之可能性。

緊接著，在健全社會福利服務資源網絡計畫方面，有6個方案需要付諸實現：

1. 土石流危險區域備用災糧實施計畫。為防範豪大雨之來臨，導致易受災區域斷糧或自行冒險採購物資，計畫先期在農委會預

估土石流與危險區域村里之社區活動中心與社區家庭支援中心儲備救災物資，責由相關村(里)長、村里幹事以及社區家庭支援中心負責保管發放，以減少災害發生時之運補困難，亦可避免屆時二次災害之發生。

2. 九二一震災受損社會福利機構修(重)建計畫。補助南投縣境內九二一震災中受損之各公私立托兒所、養護機構、以及老人文康活動中心之整修重建經費，協助其早日重建成功，以提供並滿足地方上的福利服務需求。
3. 老人日間照顧中心計畫。鼓勵南投縣境內各鄉鎮市公所與相關民間公益團體成立老人服務中心，一方面協助照顧日間乏人照顧之失能老人，延緩其退化；另一方面可以提供健康老人休閒、聯誼、文康、教育等活動場所，增加老人之社會參與；同時亦有助於家中少壯人口減少後顧之憂，專心致力於家園重建。
4. 福氣村興建計畫。於縣內11個鄉鎮市(不包含信義、仁愛二原住民鄉)，每鄉鎮市擇定一受災最嚴重的地(社)區，由政府出資設計興建福利住宅20戶，提供弱勢族群使用。租金彈性、合理，以弱勢族群能負擔得起為原則。
5. 大埔里地區(埔里、仁愛、魚池)福利服務資源整合計畫。主要目的在於整合大埔里地區公私立福利服務資源，成立大埔里地區個案管理中心，以最佳資源運用效率方式，提供大埔里地區居民最佳福利服務需求之滿足。
6. 災後家庭衝突危機處遇與建構促進災區家庭和諧保護網絡計畫。訪查與追蹤輔導衝突與暴力傾向明顯之家庭，協助重建家庭功能，以杜絕家庭問題所產生之自傷(殺)或傷(殺)人危機，促進家庭和諧，奠定社區安寧基礎。

最後，在行政管理計畫經費方面，總共有10項方案獲得通過。

1. 補助日本神戶元氣村與台灣YMCA聯合組成國際救災青年工作隊膳雜費計畫。日本神戶元氣村與台灣YMCA所聯合組成國際救災青年工作隊二三十位成員，九二一大地震後即前往埔里災

區從事救災與重建等工作。為感謝該團體協助埔里地區救災工作之辛勞，特別補助其食宿費用之開支。

2. 租用南投仁愛之家作為倉庫用計畫。租用南投仁愛之家作為統一處理各界捐贈物資收受配發之倉儲用地，以利各界捐助物資功效之及時發揮。
3. 九二一地震發放物資購買卡車計畫。主要目的在於處理各界捐贈物資收受，能夠即時配發轉贈至各鄉鎮市需要之處，發揮捐助物資及時救助的功效。
4. 九二一救災車輛採購油料及增僱司機乙名計畫。主要目的在於處理各界捐贈物資收受，能夠即時配發轉贈至各鄉鎮市需要之處，發揮捐助物資及時救助的功效。
5. 聘僱辦理震災業務幹事二至三人（二年）計畫。補助南投縣九二一震災基金管理委員會專戶聘用專職工作人員，以追蹤管控專戶基金之使用執行情形，裨民眾善心捐款之利用得以恰到好处。
6. 延聘冠恆會計師事務所張進德為本專戶會計師計畫。主要目的為辦理南投縣九二一震災基金管理委員會專戶簽證工作，加強專戶管理，以昭社會公信。
7. 增聘社會工作員十人一年計畫。社會局只有12位社工員，但仍需承辦行政業務，實不足以應付災後急增之生活重建與福利服務需求，為了補充南投縣政府災後生活重建所需人力，需要增聘社工員以協助相關福利服務與生活重建業務之推動。主要工作內容為赴鄉鎮市公所，協助地方兒童、少年、婦女、老人等個案之保護服務。
8. 因應九二一大地震災後重建工作增聘社工員計畫。留任前已增聘之社工員，借重其專長與養成之經驗，延長服務期限至生活重建工作之完成。
9. 辦理九二一救災業務裝電話及徵信等相關庶務、業務費用計畫。為有效處理災後各項遽增業務，補助所必須增添或購置的辦公設備，如電話、傳真、桌椅、電腦、影印機等與業務費用

支出。

10. 補提辦理有關九二一震災各項救災、安置等相關業務費用計畫(續)。為有效處理災後各項遽增業務，補助所必須增添或購置的辦公設備，如電話、傳真、桌椅、電腦、影印機等與業務費用支出。

第五節 小結

由於政策規劃的目的在於謀求具體的行動方案以解決社會問題，認識環境以及環境所衍生的社會問題便因此成為政策規劃的首要課題。是南投縣政府社會局災後福利服務與生活重建的重新出發點首要之務便是深切思考九二一大地震帶給南投縣的福利之衝擊與相應課題，而後才能規劃未來重建的發展方向與願景、設計確實可行的具體方案，才能正確解決隨著九二一震災而來的福利服務之衍生問題。

觀察南投縣政府社會局災後重建方向的規劃，我們發現社會局對於九二一災情問題的掌握可以歸納為六點：(一)傷亡家庭之全面性需求調查及社區服務網絡體系有待建立；(二)南投縣福利設施嚴重損毀，福利資源更顯不足，無法提供縣民完善的福利服務；(三)九二一大地震所產生的高失業人口問題急待解決；(四)福利後援系統有待改善與建立；(五)九二一大地震後，社會福利需求繁多，現有社會福利行政人力不堪負荷；以及(六)缺乏完善的社會福利行政辦公廳舍，影響行政效率和為民服務的品質。並且對於這六大問題有相應的對策思考。

依據這六大問題解決對策的思考邏輯，在「災後重建計畫工作綱領」與「生活重建計畫」的指導原則之下，南投縣政府社會局未來福利服務與生活重建發展願景的建構與政策規劃之方向為：推動弱勢族群與受災民眾之福利服務方案、成立社區家庭支援中心、建立完善社會福利服務資源網絡、以及充實社會福利專業人員與行政空間。同時並積極研擬推動各項重建方案，對外爭取資源與經費補助。

是否南投縣政府社會局這種對於問題的認知以致於未來發展方

向的政策規劃與行動方案之推動能否具體解決九二一所衍生的各種福利服務問題，需要留待以後各種計畫方案執行成果的出爐方能正確認知。但如果單就社會局身為南投縣境內社會福利的主要策劃與操盤手的角色而言，社會局災後重建政策方向之規劃與資源的爭取等行動的確是相當積極且有功效的。

地方政府行政治理能力之個案評估研究

第三章 南投縣政府社會局生活重建方案之執行分析

從公共政策的觀點來說，一項政策方案的規劃與形成之順利，並不意謂著該項政策方案的執行必然就會成功。因為政策方案的規劃與形成即便獲得政治上的支持與民意的共識，卻仍然有可能由於執行資源的不足或缺乏而導致虎頭蛇尾、半途而廢；即便該項方案有足夠的資源供給能夠順利執行，也會有可能因為組織能力的不足或制度上的怠惰、甚或標的團體的不配合而導致績效不彰、甚或功敗垂成。因此，要瞭解一項政策方案的執行是否正確與成功，政策產出績效與執行過程的評估便成為一個重要的關鍵因素。

至於評估的方法，一般而言，大抵以社會調查或者記錄資料的分析為主，以瞭解政策方案的執行情形以及政策接受者或標的團體問題改善的情形與滿意程度。但觀諸政府災後生活重建方案的執行，時間長者至今不過一年，短者不足六個月，欲評論其整體績效的表現似乎尚嫌過早；更何況截至目前為止，無論是政府或學術單位，尚缺乏系統性有關整體災民生活改善或生活重建方案滿意度的指標或報告出爐，欲客觀的藉以評估政府災後生活重建方案的執行成效似不可行，只能先從社會局內部方案執行作為與進度的管考紀錄資料來進行檢討。因此，本章南投縣政府社會局生活重建方案的評估將著重在社會局內部方案執行進度的管考紀錄資料之檢討分析。

第一節 生活重建方案之執行進度追蹤

如前一章所提及，南投縣政府社會福利部門為因應九二一大地震所帶來急遽增加的福利服務與災民生活整體照顧上的需求，在原訂年度預算並無編列支應的情形之下，先後向財團法人九二一震災重建基金會與南投縣政府九二一震災專戶申請到 52 項計畫方案經費上的補助，得以迅速推動災後生活重建工作的進行。如今，離九二一大地震

已經過去一年多的時間，各項生活重建方案的進行，快者已執行將近十一個月，慢者也已有近五個月的時間，南投縣政府社會福利部門的執行情形如何，正是社會各界關注的焦點。尤其是在民間多方反應重建速度緩慢，重建效率不彰的情形之下，我們只能客觀的檢視南投縣政府社會局各項生活重建方案執行的進度，藉以衡量反省地方政府部門政策規劃與執行的效能。因此，以下我們將就前章對於社會局 52 項計畫方案的四大分類 - 生活重建計畫類、社區家庭支援中心服務計畫類、社會福利服務資源網絡計畫類、以及行政管理計畫類，依序檢視各項生活重建計畫方案的執行情形。

(一)生活重建計畫類

1. 九二一震災死亡縣長慰問金、喪葬補助費、聯合公祭補助計畫。

此項方案係由各鄉鎮市公所發送每一位震災致死人員縣長慰問金30,000元，喪葬補助費30,000元或者補助代辦聯合公祭廠商每位罹難者20,000元代辦費（特殊個案如因公致死者，死亡慰問金與喪葬補助費發給額度另案簽核），以協助罹難者家屬儘早完成罹難者喪葬事宜工作。執行情形截至九月底止，總計發放60,399,745元；其中，死亡慰問金發放932人，每人30,000元，合計發出27,960,000元；喪葬補助金發放847人，每人30,000元，合計發出25,410,000元；特殊個案慰問金及喪葬補助費發放72人，共發出5,149,745元；補助殯儀館處理喪葬費85人，每人20,000元，共計補助1,700,000元；以及六一一地震中罹難者死亡慰問金及喪葬補助費3人，每人60,000元，共180,000元。

2. 九二一震災受傷慰助金發放計畫。

此項方案係由各鄉鎮市公所發送震災致傷者慰助金，情形可分為三種：(1)第一類情形，領有健保局發放之核給重大傷病卡，但受傷未達九二一重傷支給標準規定者，發給30,000元；(2)第二類情形，受傷住院醫療費用總額介於10~20萬元之間者，發給

20,000元；(3)第三類情形，受傷住院醫療費用總額介於1~10萬元之間者，發給10,000元。執行情形截至十月十八日止，累計發放970,000元；其中，集集鎮發放第一類1人、第二類2人，第三類27人，金額合計340,000元；中寮鄉發放480,000元；國姓鄉發放150,000元。

3. 九二一震災災民收容所水電衛浴設施補助計畫。

此一計畫係要求各鄉鎮市公所，針對目前仍居住於帳棚區之災民，補助水電衛浴設施之添置與水電瓦斯費用，協助災民抵禦嚴冬，維護個人生理衛生與身體健康，以減少疫病流行之發生。執行期間兩個月，從民國八十八年十二月起至八十九年一月止。惟截至九月底為止，僅有名間鄉、中寮鄉、草屯鎮、埔里鎮、信義鄉等五個鄉鎮辦理結算，核銷金額745,433元（中寮鄉272,271元、草屯鎮50,000元、埔里鎮423,162元、名間與鄉信義兩鄉皆為0元。）

4. 九二一地震受災戶需求調查計畫。

本項計畫之進行方式，主要是經由寄送九二一震災中全、半倒受災戶慰問卡，表達南投縣政府的關懷與問候之意，同時進行全半倒受災戶目前生活上福利服務需求之普查，以為南投縣政府未來施政之參考與依據。由於社會局本身缺乏具有福利服務需求調查經驗之行政與社工人員，故本計畫協商東海大學幸福家庭研究中心協助執行。目前進度正進行慰問卡之議價程序，至於問卷的內容則仍在設計當中。

5. 急難救助個案救助計畫。

此項計畫方案之實施乃為了充實南投縣政府急難救助經費之不足，以協助南投縣災後經濟困窘、急需救助之個案需求。執行期間從民國八十九年七月一日起至民國九十一年底為止。其中，八十九年下半年度急難救助經費分配4,000,000元，九十、九十一兩個年度各分配3,000,000元。八十九年下半年度執行情形截至十月

底止，申請救助個案經資格審查通過者42件，核發金額累計950,000元。

6. 九份二山塌陷區地層異常變動特別急難救助計畫。

此項方案考慮到九份二山塌陷區內之全倒受災戶，由於地層移位，不但致使家園盡毀，也造成耕地全面流失，無法耕作，生計面臨困頓。由於情況特殊，考慮比照台灣省天然災害救助金核發標準第三項急難救助金核發標準，每件最高新台幣10萬元之規定，提供受災戶每戶新台幣10萬元之救助金。然依南投縣九二一專戶第四次管理委員會之決議：「基於公平原則，應以週轉金方式為之。」，原訂救助金之發放因此改以特別急難週轉金之方式，以協助其渡過經濟生活上的難關。

此項週轉金之返還，原預計由中央政府辦理地層異常變動或塌陷地區之土地徵收補償時發給之補償費中繳回。但後來考慮到土地的取得方式是否只有徵收一途，能否以協議價購或者區段徵收交換土地等其他方式辦理，且此筆急難週轉金是否真能由土地徵收補償費中直接抵銷扣抵等法律層面問題，使得此項週轉金之發放呈現行政上的窒礙難行。因此，後再依律師諮詢團之建議「以回歸社會救助方式為宜」，傾向直接以社會救助方式直接給予補助，惟需重新修正計畫提報九二一專戶同意後方能實施。此修正計畫已於十一月八日經南投縣縣長簽准，提報南投縣九二一專戶核定中。

7. 南投縣災後生活重建計畫 - 失依老人安置計畫。

此項方案之提出原為緊急安置震災中之失依老人至適當之養護機構，同時比照低收入戶之標準補助每人每月18,600元之養護費用，以協助其獲得生活上的照顧與保障。但由於財團法人九二一基金會訂定之補助對象為年滿65歲，其家人必要於九二一震災中死亡者，或者已無子嗣必需獨立照顧未成年孫子輩者，計畫補助對象範圍稍嫌狹隘；且南投縣境內符合該條件者，也都已符合低

收入老人公費安置之條件，勿須再動用到此項方案之補助。故已於本年六月間重新修正計畫，報請財團法人九二一基金會審核中。

8. 受災戶有身心障礙者、65歲以上老人、12歲以下兒童緊急安置計畫。

由於前一方案之補助對象稍嫌狹隘，無法切合南投縣實際情形，故有本計畫之提出，由南投縣九二一專戶獲得經費補助，針對南投縣災後家庭生活拮据，無法提供適當照顧之老人，安排其至適當之安養或養護機構接受照顧，同時提供安養者每月6,250元或者養護者每月18,600元之費用補助，以協助其獲得生活上的照顧與保障。本計畫也同時目睹到南投縣境內12歲以下兒童與中重度身心障礙者之生活照顧需要，故而擴充照顧與補助的對象，特別將此需要納入本計畫之中。

本計畫執行期間一年，從民國八十八年九月一日起至民國八十九年九月三十日止。執行期間總共安置323人，計畫經費21,242,520元全數執行完畢。其中，65歲以上老人接受安置者259人，補助金額18,716,119元；身心障礙接受安置者59人，補助金額2,291,201元；12歲以下兒童接受安置者5人，補助金額235,200元。

9. 受災戶有身心障礙者、65歲以上老人、12歲以下兒童緊急安置計畫。

顧名思義，本計畫乃前一計畫之延續方案。由於此項計畫內容乃針對南投縣特別情形所規劃執行，切合實際需要，資格符合申請者眾，使得原方案之核定經費於今年九月初告罄之時，需求者仍多向隅，顯示有繼續執行之必要。南投縣政府社會局於五月間即已看出此種需求之需要，並且提出此一延續方案，經南投縣九二一專戶管理委員會第四次會議（六月十六日）之決議通過，俟原方案經費告罄之後接續執行。

本計畫之執行進度，截至八十九年十月底止（含括原計畫之執行

情形在內)，累計共安置393人，核發補助金額28,469,952元。其中，65歲以上老人接受安置者331人，補助金額25,151,396元；身心障礙重症接受安置者59人，補助金額2,877,556元；12歲以下兒童接受安置者3人，補助金額441,000元。

10. 單親家庭兒童就托立案機構之托育補助計畫。

九二一大地震新增南投縣境內之單親家庭43戶，此一方案即在於補助這些單親家庭中之12歲以下兒童就托於立案安親班或托兒所之安親托育費用，每人每月1,400元，以減輕單親父母之部分經濟負擔。

此一方案執行期間一年，從民國八十八年一月一日起至民國八十九年十二月三十一日止。截至十月底為止，雖然已行文南投縣境內13個鄉鎮市公所、立案之45家托兒所與3家安親班，協助提報資格符合者之申請案件，惟仍未有任何申請案件之提出。

11. 低收入、中低收入單親、失依兒童營養券補助計畫。

此一方案主要係針對低收入、中低收入之單親或失依家庭內15歲以下之兒童，每人每月發給1,000元之營養券，請其至相關簽約供貨商換取相當價值之約定食品，以保障這些家庭經濟情況不良兒童之基本營養，同時減輕其家庭之部份經濟負擔。

在執行進度方面，南投縣政府社會局八月十一日招商比價，共有埔里鎮農會、仁愛鄉農會、水里鄉農會、信義鄉農會、集集明鴻行、竹山大興農量販店、南投興農生鮮超市、草屯福元批發量販店、以及國姓全家福商店等八家廠商得標；並在八月三十日與這八家得標廠商完成簽約手續。隨即發函各鄉鎮市公所受理相關資格符合者之申請，同時並煩請各鄉鎮市公所配合於九月二十一日前發放已列冊管理之低收入戶兒童1,935人、中低收入戶單親兒童228人之營養券（有效日期回溯至八月一日起）。截至十月底止，依簽約供應商之請款，竹山大興農量販店74,337元，集集明鴻行62,890元，國姓全家福商店35,055元，水

里鄉農會35,292元，累計已核發兒童營養券之補助金額207,574元。

12. 南投縣災後生活重建計畫 - 失依兒童少年輔導計畫。

此一方案之具體工作內容包括：(1)為35位震災孤兒辦理基金信託；(2)發放生活扶助費每人每月1,400元與就學扶助費每人6,000元；(3)要求南投縣政府各一級主管精神認養震災孤兒，定期慰問關懷；(4)請社區家庭支援中心研擬親職教育、支持性團體、心靈重建等生理、心理輔導活動；以及(5)建立個案管理資料，俾利個案之追蹤評估與處遇。

此一方案之執行情形，依序簡述如下：(1)這35位震災孤兒，已辦理信託者33位，餘2位因購屋與原地重建緣故未辦理信託；(2)一十月之生活扶助費與就學扶助費已全數發放，合計發放金額666,200元；(3)這35位震災孤兒已由南投縣政府各一級主管分配精神認養，並有社會局專任社工員建立個案資料，與之保持互動聯繫管道，隨時傳達訊息、適時提供生理心理之支持系統；(4)各社區家庭支援中心皆依本身負責區域之需求人口特性，辦理各種有關兒童、少年之營隊、課輔、心靈重建之旅等相關活動。

13. 九二一震災失依兒童少年生活重建計畫。

本計畫乃前一方案之延續計畫。前一方案「失依兒童少年輔導計畫」經費乃申請財團法人九二一基金會之補助，惟時間只有一年期限，不但不敷實際需求，亦不符合南投縣未來社會福利願景之規劃，故南投縣政府社會局繼續向南投縣九二一專戶申請經費補助，預計從民國九十年一月一日起正式執行。

14. 災區農村婦女及兒童心靈重建計畫。

本計畫原先係由農業局規劃，希望透過心理輔導專家之演講，辦理個別、團體輔導或舉辦展示等活動，關懷協助災區農家婦

女、兒童等心理健康與心靈重建，使其能夠早日走出災變的陰影，重拾家園歡樂。在南投縣九二一專戶管理委員會第三次會議時，南投縣縣長指示交由社會局修正後辦理。社會局接手後，在社區家庭支援中心已有類似服務方案的提供與資源的使用儘量不要重複浪費的原則考量之下，經由內部會議多次研議後修正為「農村婦女第二專長訓練計畫」，預計在南投縣13個鄉鎮市開辦婦女第二專長訓練班26班，每班20人，以培訓農村婦女從事家庭副業，增加家庭收入，同時改善災後失業狀況，刺激南投縣境內的經濟活動。

農村婦女第二專長訓練此一計畫已於十月五日召開評審會議，確定南投縣竹藝協會、南投縣褓姆協會、南投縣手工紙紙藝文化發展協會、中寮鄉婦女會、中寮天使佛光學院、有限責任南投縣竹山鎮青竹生產合作社、台一生態教育農園、中華押花藝術推廣協會、中原大學集集民間重建工作站、國姓鄉婦聯支會、仁愛鄉公所、南投縣基督教青年會、以及草屯鎮草協敦鄉土文教協會等13個有意願承接訓練的機構。目前此13個機構正如火如荼的進行開班前之籌備工作。

15. 南投縣災後生活重建計畫 - 喪偶家庭扶助計畫。

此一方案係針對在九二一震災中喪偶，子女無固定工作收入者，或者家中原負擔家計者因九二一震災喪失工作能力，且其子女無固定工作收入者，如果其家庭每一份子月平均收入低於當年度最低生活費的2.5倍，財產亦符合南投縣中低收入老人生活津貼審核作業規定者，補助每人每月10,000元之緊急生活扶助費。但每人僅以補助1次為限，每次補助3個月。

此一方案之經費來源乃申請財團法人九二一基金會之補助。執行情形截至十月十九日止，累計有14名受惠者，核發補助金額420,000元。

16. 單親喪偶家庭緊急生活扶助計畫。

由於財團法人九二一基金會核定之喪偶家庭扶助計畫的補助對象僅限於九二一震災因素喪偶之家庭，範圍過於狹隘，無法切合南投縣實際情形，協助更多需要民眾渡過難關，故有本方案之提出，由南投縣九二一專戶取得執行經費，擴大補助對象至非因九二一震災因素喪偶之單親家庭。執行情形截至十月底止，累計共有425件申請案，審核通過者366件，核發補助金額累計5,340,000元。

17. 九二一大地震房屋全倒戶除夕「溫馨情」計畫。

面對災後我國首次重要節慶，此一方案規劃各鄉鎮市公所與基層村里長全面訪視震災全倒戶，以瞭解災民生活情形，同時並致贈春節慰助金每戶600元，以表達政府關懷之意。執行情形截至八十九年十月十二日止，有草屯鎮、國姓鄉、魚池鄉、水里鄉、集集鎮、中寮鄉、名間鄉等七個鄉鎮辦理結算，合計發放春節慰助金12,164戶，核銷金額7,382,550元（草屯鎮發放2,557戶，支出1,440,500元；國姓鄉發放1,913戶，支出1,296,730元；魚池鄉發放2,375戶，支出1,421,070元；水里鄉發放599戶，支出402,700元；集集鎮發放1,819戶，支出986,410元；中寮鄉發放2,542戶，支出1,572,590元；名間鄉發放359戶，支出262,550元）。

18. 九二一大地震罹難者家屬「心靈相繫」除夕圍爐活動計畫。

面對災後我國第一個、也是最重要的親人團聚節日，本方案特別規劃舉辦除夕圍爐餐會聯誼活動、藉以關懷撫慰罹難者家屬，避免喪親家屬因過渡悲傷與自責而引發的自殺危機。此除夕圍爐餐會活動已於一月三十日埔里鎮、集集鎮，二月一日竹山鎮，二月二日草屯鎮、南投市等五個地區分別舉辦，估計總共約有4,480位罹難者家屬參與（埔里鎮910位、集集鎮320位、竹山鎮780位、草屯鎮1,000位、南投市1,470位），實際核銷金額3,522,573元整。

19. 無限關心與關懷餐會活動計畫。

此一方案規劃於婦幼節舉辦聯誼餐會活動，提供南投縣政府各一級主管與認養之震災孤兒間情感聯繫互動之機會，同時也感謝並肯定實際照顧這些兒童們的親屬或家庭之辛勞與貢獻。實際餐會活動已於四月二日上午假南投縣縣長公館，以溫馨輕鬆之自助餐方式辦理；會中並安排縣長致贈圖書禮券，善心人士致贈壓歲錢、與麥當勞阿姨秀等精彩活動。整個餐會活動實際核銷金額115,572元。

20. 「千禧一牽惜，關懷婦幼」園遊會計畫。

面對清明節，本方案規劃以婦幼節之名辦理婦幼園遊會聯誼活動，積極協助撫慰震災中罹難家庭減少悲傷與憂鬱心情，以避免自傷自殺事件的發生造成家庭與社會的二度傷害。整個園遊會活動已於四月二日南投市，四月三日草屯鎮、四月二十二日集集鎮、四月二十三日埔里鎮、竹山鎮五個地區分別舉辦，估計總共約有33,000位受災鄉親參與(南投市6,500位、草屯鎮3,000位、集集鎮5,000位、埔里鎮10,000位、竹山鎮8,500位)，實際核銷金額5,389,455元整。

21. 九二一震災身心障礙者居家住宅受損修繕補助計畫。

本計畫係針對九二一大地震中居家房屋受損之身心障礙者，每戶補助至多10萬元之修繕經費，協助其整修住家環境品質。執行情形截至八十九年十月十二日止，申請案審核通過者32件，核發補助金額累計2,757,800元。

22. 九二一震災低收入受災戶住宅修繕補助計畫。

本計畫係針對九二一大地震中居家房屋受損之低收入戶，每戶補助至多10萬元之修繕經費，協助其整修住家環境品質。執行情形截至八十九年十月底止，申請案審核通過者400件，核發補助金額累計33,009,715元。

23. 九二一震災獨居老人低收入戶、中低收入戶、身心障礙者居家住宅新(興)建補助計畫。

此一計畫係針對九二一大地震中居家房屋嚴重損壞，需拆除重建或遷建之獨居老人低收入戶、中低收入戶與身心障礙者，每戶補助至多30萬元之建築經費，以協助其早日重建家園。後由於此一計畫之目標與補助對象與財團法人九二一基金會所推動之築巢專案相同，無重複實施之必要，故南投縣九二一專戶管理委員會已於九月間註銷此一計畫，並將此一計畫原核定經費9仟萬元轉挹注福氣村興建計畫。

24. 南投縣「假日市集暨職業訓練成果展示」實施計畫。

本方案規劃配合週休二日，選擇南投縣境內人潮群聚之適當地點，輪流開辦具有地方特色之假日市集，吸引觀光人潮，刺激地方市場活動；同時也提供接受職業訓練學員展售成果，創造就業機會，以改善家庭經濟。從本年八月開始，截至十月底為止，假日觀光市集與職訓成果展已經分別在中興新村（八月十二、十三日）、草屯陳府將軍廟（八月二十六、二十七日）、埔里酒廠（九月九、十日）、集集鎮公所前停車場（九月二十四、二十五日）、竹山紫南宮（十月十四、十五日）以及南投家樂福量販店前廣場（十月二十八、二十九日）舉辦過6場。餘仍將持續規劃配合週休二日及南投縣境內之大型活動辦理。

25. 南投縣生活重建方案執行評估研究計畫。

此一方案計畫定期評估南投縣政府災變後生活重建方案的執行作為，以瞭解南投縣受災居民生活重建的需求與適應情形，同時提供南投縣政府未來施政方向的參考與建議。後由於南投縣九二一專戶管理委員會認為本計畫執行事項尚不急切，故決議暫緩執行。

表3-1：生活重建計畫類方案執行情形

案次	計畫名稱	受益對象	核定經費	補助機構	執行情形
A1	九二一震災死亡縣長慰問金、喪葬補助費、聯合公祭補助計畫	921 罹難者家屬	60,189,745	南投縣 921 專戶第一次會議	截至 89 年 9 月 20 日止，總計共發放 60,399,745 元。 死亡慰助金發放 932 人，每人 30,000 元，計發出 27,960,000 元。 喪葬補助金發放 847 人，每人 30,000 元，計發出 25,410,000 元。 特殊個案慰助金及喪葬補助費發放 72 人，計發出 5,149,745 元。 補助殯儀館處理喪葬費 85 人，每人 20,000 元，計補助 1,700,000 元。 611 地震死亡慰助金及喪葬補助費發放 3 人，每人 60,000 元，計發出 180,000 元。 經費已撥付各鄉鎮市公所執行；截至 89 年 9 月 20 日止，僅有草屯鎮公所核銷死亡慰助金 85 人。
A2	九二一震災受傷慰助金發放計畫	921 傷者	29,160,000	南投縣 921 專戶第一次會議	經費已撥付各鄉鎮市公所執行；截至 89 年 10 月 18 日止，辦理核銷的鄉鎮僅有國姓鄉、集集鎮與中寮鄉，合計發放 970,000 元。 國姓鄉發放人數不詳，金額 150,000 元。 集集鎮發放 30 人，金額 340,000 元。 中寮鄉發放人數不詳，金額 480,000 元。
A3	九二一震災災民收容所水電衛浴設施補助計畫	帳棚族	4,190,000	南投縣 921 專戶第一次會議	執行期間自 89 年 12 月 1 日起至 89 年 1 月 31 日止。 經費已撥付各鄉鎮公所執行；截至 89 年 9 月 30 日止，僅有名間鄉、中寮鄉、草屯鎮、埔里鎮、信義鄉等五個鄉鎮辦理結算，核銷金額 745,433 元。 名間鄉補助金額 0 元。 中寮鄉補助金額 272,271 元。 草屯鎮補助金額 50,000 元。 埔里鎮補助金額 423,162 元。 信義鄉補助金額 0 元。
A4	九二一地震受災戶需求調查計畫	全體縣民	1,000,000	南投縣 921 專戶第四次會議	執行期間至 89 年 12 月 31 日止。 委請東海幸福家庭研究中心設計執行。 慰問卡議價中。 問卷內容設計中。
A5	急難救助個案救助計畫	全體縣民	10,000,000	南投縣 921 專戶第五次會議	執行期間自 89 年 7 月 1 日起至 91 年 12 月 31 日止。 89 年下半年急難救助經費分配 4,000,000 元；截至 89 年 10 月 31 日止，申請救助個案經審查通過者 42 件，核發金額累計 950,000 元。餘 6,000,000 元分配 90、91 兩個年度，每個年度 3,000,000 元。
A6	九份二山塌陷區地層異常變動特別急難救助計畫	九份二山塌陷區居民	6,900,000	南投縣 921 專戶第四次會議	修正計畫已於 89 年 11 月 8 日經南投縣縣長簽准，提報南投縣九二一專戶核可中。

第三章 南投縣政府社會局生活重建方案之執行分析

A7	南投縣災後生活重建計畫 - 失依老人安置計畫	65 歲以上失依老人	11,160,000	921 基金會	執行期間自 89 年 1 月 1 日起至 89 年 12 月 31 日止。 由於原計畫補助對象範圍過於狹隘，且符合條件者都已符合低收入老人公費安置，不需本項補助，故已於 89 年 6 月 16 日提修正計畫報請財團法人 921 基金會核定中。
A8	受災戶有身心障礙者、65 歲以上老人、12 歲以下兒童緊急安置計畫	1.65 歲以上老人 2.身心障礙者 3.12 歲以下兒童	21,242,520	南投縣 921 專戶第一次會議	執行期間自 88 年 9 月 1 日起至 90 年 12 月 31 日止。 截至 89 年 10 月 31 日止，累計共安置 393 人，核發補助金額累計 28,469,952 元。 65 歲以上老人接受安置者 331 人，補助金額 25,151,396 元。 身心障礙重症接受安置者 59 人，補助金額 2,877,556 元。 12 歲以下兒童接受安置者 3 人，補助金額 441,000 元。
A9	受災戶有身心障礙者、65 歲以上老人、12 歲以下兒童緊急安置計畫	1.65 歲以上老人 2.身心障礙者 3.12 歲以下兒童	70,800,000	南投縣 921 專戶第四次會議	
A10	南投縣災後生活重建計畫 - 單親家庭兒童就托立案機構之托育補助計畫	單親兒童	1,152,000	921 基金會	執行期間自 89 年 1 月 1 日起至 89 年 12 月 31 日止。 截至 89 年 10 月 31 日止，尚未有任何申請案件提出。
A11	低收入、中低收入單親、失依兒童營養券補助計畫	1.低收入兒童 2.中低收入之單親、失依兒童	48,500,000	南投縣 921 專戶第二次會議	執行期間自 89 年 4 月 1 日起至 89 年 12 月 31 日止。 兒童營養券有效日期始自 89 年 8 月 1 日。 截至 89 年 10 月 31 日止，兒童營養券受惠人數：低收入戶兒童 1,935 人，中低收入戶單親兒童 228 人；補助經費累計 207,574 元。
A12	南投縣災後生活重建計畫 - 失依兒童少年輔導計畫	921 震災孤兒	1,417,200	921 基金會	執行期間自 89 年 1 月 1 日起至 89 年 12 月 31 日止。 震災孤兒已辦理信託者 33 位，餘 2 位因購屋與原地重建緣故未辦理信託。 1-10 月生活扶助費與就學扶助費發放金額累計 666,200 元。 每位孤兒皆有南投縣政府一級主管之精神認養關懷與社工員之持續追蹤輔導。
A13	九二一震災失依兒童少年生活重建計畫	921 震災孤兒	10,000,000	南投縣 921 專戶第五次會議	明年度計畫，預計 90 年 1 月 1 日起正式執行。
A14	災區農村婦女及兒童心靈重建計畫	農村婦女	4,200,000	南投縣 921 專戶第三次會議	後修正為「農村婦女第二專長訓練計畫」。 10 月 5 日評審會議中確認 13 個有意願承辦訓練的機構。 有意願承接訓練機構正進行開班前籌備工作。
A15	南投縣災後生活重建計畫 - 喪偶家庭扶助計畫	921 單親家庭	1,020,000	921 基金會	執行期間自 89 年 1 月 1 日起至 89 年 12 月 31 日止。 截至 89 年 10 月 19 日止，受惠者共有 14 人，核發補助金額累計 420,000 元。
A16	單親喪偶家庭緊急生活扶助計畫	單親家庭	10,980,000	南投縣 921 專戶第四次會議	執行期間自 89 年 3 月 15 日起至 89 年 12 月 31 日止。 截至 89 年 10 月 31 日，累計 425 件申請案，審核通過者 366 件，核發補助金額累計 5,340,000 元。

地方政府行政治理能力之個案評估研究

A17	921 大地震房屋全倒戶除夕「溫馨情」計畫	921 全倒戶	20,000,000	南投縣 921 專戶第二次會議	經費已撥付各鄉鎮公所執行；截至 89 年 10 月 12 日止，已辦理結算核銷者僅有草屯鎮、國姓鄉、魚池鄉、水里鄉、集集鎮、中寮鄉、名間鄉等七個鄉鎮，合計發放春節慰助金 12,164 戶，支出金額 7,382,550 元。 草屯鎮發放 2,557 戶，支出 1,440,500 元。 國姓鄉發放 1,913 戶，支出 1,296,730 元。 魚池鄉發放 2,375 戶，支出 1,421,070 元。 水里鄉發放 599 戶，支出 402,700 元。 集集鎮發放 1,819 戶，支出 986,410 元。 中寮鄉發放 2,542 戶，支出 1,572,590 元。 名間鄉發放 359 戶，支出 262,550 元。
A18	九二一大地震罹難者家屬「心靈相繫」除夕圍爐活動計畫	921 罹難者家屬	5,000,000	南投縣 921 專戶第二次會議	已於 89 年 1、2 月分別在埔里鎮、集集鎮、竹山鎮、草屯鎮、南投市等五個地區舉辦除夕圍爐餐會活動。 估計共約有 4,480 位罹難者家屬與會： 埔里鎮 910 位。 集集鎮 320 位。 竹山鎮 780 位。 草屯鎮 1,000 位。 南投市 1,470 位。
A19	無限關心與關懷餐會活動計畫	921 震災孤兒	148,900	南投縣 921 專戶第五次會議	已於 89 年 4 月 2 日假南投縣縣長公館，以溫馨輕鬆之自助餐方式辦理。
A20	「千禧一牽惜，關懷婦幼」園遊會計畫	1.921 罹難者家屬 2.全體縣民	6,072,500	南投縣 921 專戶第三次會議	已於 89 年 4 月分別在南投市、草屯鎮、埔里鎮、集集鎮、竹山鎮等五個地區舉辦千禧一牽惜，關懷婦幼園遊會活動。 估計共約有 33,000 位受災鄉親參與： 南投市 6,500 位。 草屯鎮 3,000 位。 集集鎮 5,000 位。 埔里鎮 10,000 位。 竹山鎮 8,500 位。
A21	九二一震災身心障礙者居家住宅受損修繕補助計畫	身心障礙者	10,000,000	南投縣 921 專戶第二次會議	執行期間自 89 年 2 月 1 日起至經費用罄為止。截至 89 年 10 月 12 日止，申請案審核通過者 32 件，核發補助金額累計 2,757,800 元。
A22	九二一震災低收入受災戶住宅修繕補助計畫	低收入戶	81,200,000	南投縣 921 專戶第四次會議	執行期間自 89 年 7 月 1 日起至 90 年 12 月 31 日止。截至 89 年 10 月 31 日止，申請案核定通過者 400 件，核發補助金額累計 33,009,715 元。
A23	九二一震災獨居老人低收入戶、中低收入戶、身心障礙者居家住宅新(興)建補助計畫	1.低、中低收入之震災獨居 2.低、中低收入之身心障礙者	90,000,000	南投縣 921 專戶第四次會議	本計畫因與財團法人 921 基金會築巢專案重複，已於 89 年 9 月 13 日註銷，原核定經費轉挹注福氣村計畫。

第三章 南投縣政府社會局生活重建方案之執行分析

A24	南投縣「假日市集暨職業訓練成果展示」實施計畫	全體縣民	15,000,000	南投縣 921 專戶第四次會議	執行期間自 88 年 8 月起經費用罄為止。截至 89 年 10 月底止，假日觀光市集 & 職訓成果展已經舉辦過 6 個場次， 8/12-13 中興新村 8/26-27 草屯陳府將軍廟 9/9-10 埔里酒廠 9/24-25 集集鎮公所停車場 10/14-15 竹山紫南宮 10/28-29 南投家樂福量販店 餘陸續規劃配合週休二日及南投縣境內之大型活動辦理。
A25	南投縣生活重建方案執行評估研究計畫	全體縣民	4,831,575	南投縣 921 專戶第四次會議	暫緩執行。

資料來源：南投縣政府社會局。

(二)社區家庭支援中心服務計畫類

1. 八十九年度災區及社區生活整體照顧重建計畫。

九二一大地震之後，南投縣政府社會局為推動生活重建工作，特別向財團法人九二一基金會申請南投縣「災區及社區生活整體照顧五年計畫」共11項計畫方案之經費補助，並獲得九二一基金會之核准先行補助第一年經費97,085,900元。惟九二一基金會同時也要求南投縣政府需要有相對自籌款的配合，故社會局再向南投縣九二一專戶申請此一28,248,300元之配合款（兩者合計125,334,200元），以順利推動各項災後生活重建計畫之進行。

2. 南投縣災後生活重建計畫 - 重建社區計畫。

此一方案係規劃結合國內有心公益團體，於南投縣境內各鄉鎮市成立23個社區家庭支援中心，使其成為社區內一綜合性的福利服務窗口，提供基本服務，同時發展符合社區需求的特定服務，積極重建因震災而受損之地方社區。

這23個委託民間團體經營的社區家庭支援中心早於去年十二月十五日即與南投縣政府簽約，提供基本服務、執行各項委託方案，同時依據各自團體專業發展符合社區需求的特定服務。

截至十月十二日止，累計提供諮詢與轉介服務8,507人次，個案輔導與管理6,717人次，居家照顧服務3,309人次，社區與組合屋

訪視1,835次，辦理各項社區活動1,008次，已執行的經費累計達32,327,306元。

3. 辦理九二一老人、兒童、青少年、婦女專案輔導計畫。

此一方案其實就是前一規劃社區家庭支援中心成立之方案。蓋由於財團法人九二一基金會核准南投縣「災區及社區生活整體照顧五年計畫」共11項計畫方案之經費補助於今年二月方才簽訂撥發，但南投縣政府社區家庭支援中心的運作早於去年底即簽約運作，故南投縣政府在籌畫社區家庭支援中心計畫之初，為了避免未來經費的不可確定情形下影響到社區家庭支援中心與相關生活重建方案的推動，即先行向南投縣九二一專戶第一次管理委員會申請此項經費補助，以利社區家庭支援中心的運作。後來，財團法人九二一基金會核准經費補助之後，相關經費具都在五月十九日簽準轉由九二一基金會補助項下之用，僅餘834,487元提供各社區家庭支援中心辦理九二一週年回顧系列活動。

4. 南投縣災後生活重建計畫 - 身心障礙者之居家照顧及喘息計畫。

此一方案規劃提供社區家庭支援中心之經費補助，委託其辦理身心障礙者之居家照顧、問安關懷、交通接送、以及臨時托顧等服務，以滿足南投縣境內身心障礙者之福利服務需求。執行情形截至十月底止，共有10個社區家庭支援中心提供身心障礙者居家服務，服務個案類計57位。

表3-2：社區家庭支援中心十月份居家服務個案量（單位：人）

名 稱	身心障礙者	老 人
南投市第一社區家庭支援中心	8	32
南投市第二社區家庭支援中心	-	1
南投市第三社區家庭支援中心	10	21
草屯鎮第一社區家庭支援中心	7	12
草屯鎮第二社區家庭支援中心	12	32
國姓鄉第一社區家庭支援中心	-	-
國姓鄉第二社區家庭支援中心	-	-
埔里鎮第一社區家庭支援中心	-	-
埔里鎮第二社區家庭支援中心	2	-
埔里鎮第三社區家庭支援中心	-	-
魚池鄉社區家庭支援中心	4	0
仁愛鄉社區家庭支援中心	-	-
信義鄉社區家庭支援中心	-	-
水里鄉社區家庭支援中心	-	-
集集鎮社區家庭支援中心	3	4
中寮鄉第一社區家庭支援中心	2	8
中寮鄉第二社區家庭支援中心	-	-
名間鄉第一社區家庭支援中心	7	10
名間鄉第二社區家庭支援中心	-	-
鹿谷鄉社區家庭支援中心	-	-
竹山鎮第一社區家庭支援中心	2	2
竹山鎮第二社區家庭支援中心	-	-
竹山鎮第三社區家庭支援中心	-	-
合 計	57	122

資料來源：南投縣政府社會局。

5. 南投縣災後生活重建計畫 - 老人居家照顧及喘息計畫。

此一方案規劃提供社區家庭支援中心之經費補助，委託其辦理65歲以上老人之居家照顧、問安關懷、交通接送、以及臨時托顧等服務，以滿足南投縣境內老人之福利服務需求。執行情形截至十月底止，共有10個社區家庭支援中心提供老人居家服務，服務個案類計122位。

6. 南投縣災後生活重建計畫 - 單親喪偶家庭支持扶助計畫。

此一方案規劃提供社區家庭支援中心之經費補助，協助其辦理九二一震災中喪偶之單親族群個案輔導、心理諮商、成長團體等各項心靈重建與團體活動，以慰撫其憂鬱悲傷情緒，早日走出震傷陰霾，重建家園生活。執行情形截至十月底止，共有2個社區家庭支援中心提出服務計畫，但仍未有具體活動舉辦。

7. 南投縣災後生活重建計畫 - 臨時組合屋住戶社區環境維護計畫。

此一方案係規劃委託社區家庭支援中心執行，協助改善南投縣88處組合屋生活區住戶之環境衛生，以提昇這些臨時組合屋社區之居家生活環境品質。執行情形截至十月十二日止，共有16個社區家庭支援中心推動組合屋社區環境改善計畫，累計撥付經費7,427,970元。

8. 南投縣災後生活重建計畫 - 臨時組合屋住戶社區精神倫理建設計畫。

此一方案係規劃委託社區家庭支援中心執行，協助南投縣88處組合屋社區辦理各項文教文化活動，以提振這些臨時組合屋社區之精神倫理，早日脫離悲情，重建家園。執行情形截至十月十二日止，共有17個社區家庭支援中心執行組合屋社區精神倫理建設計畫，累計撥付經費9,370,574元。

表3-3：社區家庭支援中心環境維護與精神倫理建設計畫經費執行情形
(單位：元)

名 稱	環 境 維 護	精 神 倫 理 建 設
南投市第一社區家庭支援中心	367,290	448,910
南投市第二社區家庭支援中心	738,640	936,160
南投市第三社區家庭支援中心	76,320	93,280
草屯鎮第一社區家庭支援中心	357,750	437,250
草屯鎮第二社區家庭支援中心	434,070	530,530
國姓鄉第一社區家庭支援中心	200,340	244,860
國姓鄉第二社區家庭支援中心	500,850	612,150
埔里鎮第一社區家庭支援中心	388,300	367,170
埔里鎮第二社區家庭支援中心	586,800	716,960
埔里鎮第三社區家庭支援中心	1,433,385	1,751,915
魚池鄉社區家庭支援中心	336,285	411,015
仁愛鄉社區家庭支援中心	-	-
信義鄉社區家庭支援中心	166,950	203,325
水里鄉社區家庭支援中心	243,270	297,330
集集鎮社區家庭支援中心	-	270,459
中寮鄉第一社區家庭支援中心	963,540	1,177,660
中寮鄉第二社區家庭支援中心	109,480	130,300
名間鄉第一社區家庭支援中心	-	-
名間鄉第二社區家庭支援中心	-	-
鹿谷鄉社區家庭支援中心	-	-
竹山鎮第一社區家庭支援中心	-	-
竹山鎮第二社區家庭支援中心	524,700	641,300
竹山鎮第三社區家庭支援中心	-	-
合 計	7,427,970	9,270,574

資料來源：南投縣政府社會局。

9. 社區家庭支援中心八十九年度辦理生活重建工作執行績效評鑑計畫。

此一方案係規劃評鑑南投縣政府委託民間團體辦理之23個社區家庭支援中心工作執行績效，以瞭解其運作是否符合原先契約規範，有否助於當地社區生活重建難題之改善，以為未來服務計畫之參考，同時也作為明年度是否續約之參考依據。

此一方案之評鑑時程預計分為期中評鑑與期末評鑑兩次；期中評鑑主要重點置於執行缺失的檢討與改善，期末評鑑則依其改善情形來決定繼續合作續約與否之依據。評鑑項目分為機構管理與福利服務兩大部份，機構管理又可分為行政管理、人事管理與財務管理三大項，而福利服務則另區分為個案服務、方案服務、與社區組織等三項。在進度的管控上，期中評鑑已於九月四日 十三日完成，並分別函知各社區家庭支援中心應行檢討改善之處；而期末評鑑則預計於十二月初展開。

10. 社區家庭支援中心九十年度重建工作執行績效評鑑及獎勵計畫案。

此一計畫與前一方案相同，規劃評鑑南投縣政府委託民間團體辦理之社區家庭支援中心工作執行績效，以瞭解其運作情形，同時以為未來年度是否續約之參考依據。惟在時程安排上屬於九十年度工作，將從明年度起執行。

11. 社區家庭支援中心輔導與評鑑研究計畫。

南投縣社區家庭支援中心乃全國首創之社會福利服務推動模式，加上承接辦理機構之專業、資源各有差異，推動之初必然困難重重，各團體間之工作推動模式與服務內容亦會相異其趣，本方案因此規劃輔導協助各個社區家庭支援中心建立較為一致性之服務推動模式，同時也對於此種福利社區化推動模式未來推展之可能性進行學術上的研究觀察。然由於南投縣九二一專戶管理委員會認為本研究計畫執行事項並不急切，故決議

第三章 南投縣政府社會局生活重建方案之執行分析

暫緩執行。

表 3-4：社區家庭支援中心服務計畫類方案執行情形

案次	計畫名稱	受益對象	核定經費	補助機構	執行情形
B1	八十九年度災區及社區生活整體照顧重建計畫	全體縣民	28,248,300	南投縣 921 專戶第二次會議	本案係補助南投縣政府向財團法人 921 基金會申請「災區及社區生活整體照顧五年計畫」之自籌配合款。
B2	南投縣災後生活重建計畫 - 重建社區計畫	全體縣民	64,055,000	921 基金會	執行期間自 89 年 1 月 1 日起至 89 年 12 月 31 日止。 截至 89 年 10 月 31 日止，執行經費累計 32,327,306 元。其中，人事費 19,764,369 元，業務費 3,400,987 元，設備費 9,161,950 元。 截至 89 年 10 月 31 日止，基本服務累計： 諮詢與轉介 8,507 人次。 個案輔導與管理 6,717 人次。 居家照顧服務 3,309 人次。 社區與組合屋訪視 1,835 次。 辦理社區活動 1,008 次。
B3	辦理九二一老人、兒童、青少年、婦女專案輔導計畫	全體縣民	6,000,000	南投縣 921 專戶第一次會議	同前一計畫方案。 社區家庭支援中心各項相關經費已於 89 年 5 月 19 日簽轉由財團法人 921 基金會補助項下支出。 留下 834,487 元補助社區家庭支援中心辦理 921 回顧系列活動，已於 10 月 7 日核銷。
B4	南投縣災後生活重建計畫 - 身心障礙者之居家照顧及喘息計畫	身心障礙者	8,361,600	921 基金會	執行期間自 89 年 1 月 1 日起至 89 年 12 月 31 日止。 截至 89 年 10 月底止，有 10 個家庭支援中心提供身心障礙者居家服務，服務個案累計 57 位。
B5	南投縣災後生活重建計畫 - 老人居家照顧及喘息計畫	65 歲以上老人	8,061,600	921 基金會	執行期間自 89 年 1 月 1 日起至 89 年 12 月 31 日止。 截至 89 年 10 月底止，有 10 個家庭支援中心提供老人居家服務，服務個案累計 122 位。
B6	南投縣災後生活重建計畫 - 單親喪偶家庭支持扶助計畫	單親家庭	11,121,600	921 基金會	執行期間自 89 年 1 月 1 日起至 89 年 12 月 31 日止。 截至 89 年 10 月底止，仍未有具有活動舉辦。
B7	南投縣災後生活重建計畫 - 臨時組合屋住戶社區環境維護計畫	組合屋居民	8,683,200	921 基金會	執行期間自 89 年 1 月 1 日起至 89 年 12 月 31 日止。 截至 89 年 10 月 12 日止，共有 16 個社區家庭支援中心推動組合屋社區環境改善計畫，累計撥付經費 7,427,970 元。
B8	南投縣災後生活重建計畫 - 臨時組合屋住戶社區精神倫理建設計畫	組合屋居民	10,320,000	921 基金會	執行期間自 89 年 1 月 1 日起至 89 年 12 月 31 日止。 截至 89 年 10 月 12 日止，共有 17 個社區家庭支援中心執行組合屋社區精神倫理建設改善計畫，累計撥付經費 9,370,574 元。
B9	社區家庭支援中心八十九年度辦理生活重建工作執行績效評鑑計畫	全體縣民	582,120	南投縣 921 專戶第五次會議	期中評鑑已於 9 月 4-13 日完成，並已函知各社區家庭支援中心應行檢討改善之處。 期末評鑑預計於 12 月初展開。

地方政府行政治理能力之個案評估研究

B10	社區家庭支援中心九十年 年度重建工作執行績效 評鑑及獎勵計畫案	全體縣民	1,313,020	南投縣 921 專戶 第五次會議	明年度計畫，預計 90 年 1 月 1 日起正式執行。
B11	社區家庭支援中心輔導 與評鑑研究計畫	全體縣民	1,000,000	南投縣 921 專戶 第四次會議	暫緩實施

資料來源：南投縣政府社會局。

(三) 社會福利服務資源網絡計畫類

1. 土石流危險區域備用災糧實施計畫。

九二一震災之後，農委會調查發現南投縣境內有42處高危險土石流潛在區域，181條危險土石溪流，而南投縣政府亦自行調查發現境內有27村道路經常中斷危險區域，合計全縣共有50個高危險村里（佔全縣260村里之19.23%）。本方案因此係規劃先期在這些高危險區域的村里社區活動中心和社區家庭支援中心儲備救災物資，由相關村(里)長、村里幹事以及社區家庭支援中心負責保管發放工作，以防範雨季之豪大雨導致這些易受災區域斷糧、自行採購物資與運補之危險，同時可以避免屆時二次災害之發生。執行期間從本年六月起至經費告罄為止。截至十月底止，運送各危險村里物資儲備累計400萬元，包括米148萬元、雜貨如油、鹽、味精、泡麵、罐頭等250萬元，礦泉水2萬元。

2. 九二一震災受損社會福利機構修（重）建計畫。

此一方案係規劃補助南投縣境內九二一震災中30個受損之公私立托兒所、養護機構、以及老人文康活動中心之整修重建經費，以協助其早日重建成功。執行情形如表3-5所示，截至十月底止，30個預計補助整修或重建的機構中，有6個註銷補助，6個工程進行中，餘18個皆尚未發包。

表 3-5：南投縣受損社會福利機構整修重建情形

編次	計畫名稱	核定金額	第一期撥付金額	工程進度	備註
----	------	------	---------	------	----

第三章 南投縣政府社會局生活重建方案之執行分析

1	南投市公所永豐社區托兒所	8,513,800	4,260,000	尚未發包	
2	南投市公所營南社區托兒所	2,000,000	1,000,000	尚未發包	
3	南投市公所軍功社區托兒所	2,930,000	1,465,000	尚未發包	
4	南投市公所振興社區托兒所	1,000,000	500,000	-	已註銷補助， 繳回第一期補助款
5	草屯鎮公所平林社區托兒所	4,074,000	2,037,000	-	已註銷補助， 繳回第一期補助款
6	草屯鎮公所土城社區托兒所	2,300,000	1,150,000	-	已註銷補助， 繳回第一期補助款
7	國姓鄉公所興建中心托兒所	17,000,000	8,500,000	尚未發包	
8	埔里鎮公所公立托兒所	17,000,000	8,500,000	尚未發包	
9	名間鄉公所中山示範托兒所	3,074,430	1,540,000	尚未發包	
10	鹿谷鄉公所廣興托兒所	1,380,600	0	-	已註銷補助
11	鹿谷鄉公所秀峰托兒所	1,159,002	0	-	已註銷補助
12	鹿谷鄉公所瑞田托兒所	2,562,192	0	-	已註銷補助
13	鹿谷鄉公所永隆托兒所	2,932,957	1,470,000	尚未發包	
14	竹山鎮公所改善托兒所	256,000	128,000	尚未發包	
15	竹山鎮公所延和示範托兒所	400,000	200,000	尚未發包	
16	竹山鎮公所中央社區托兒所	662,000	331,000	尚未發包	
17	竹山鎮公所中山社區托兒所	323,000	165,000	尚未發包	
18	竹山鎮公所瑞竹社區托兒所	1,566,000	783,000	尚未發包	
19	竹山鎮公所桶頭社區托兒所	1,052,000	526,000	尚未發包	
20	財團法人天人托兒所	922,900	465,000	等待第二期款	
21	財團法人聖愛托兒所	780,560	400,000	等待第二期款	
22	綜合性身心障礙福利復健 服務中心	8,000,000	4,000,000	尚未發包	
23	財團法人天主教會台中教區 附設南投縣私立復活啟智中心	5,509,620	2,800,000	尚未發包	
24	財團法人南投縣 私立炫寬愛心教養家園	8,000,000	4,000,000	尚未發包	
25	財團法人臺灣省 私立光明仁愛之家	97,462,000	49,000,000	施工中	
26	財團法人臺灣省 私立台中仁愛之家	12,662,088	6,930,000	施工中	

地方政府行政治理能力之個案評估研究

27	財團法人利河伯社會福利基金會附設臺灣省私立基督仁愛之家	2,000,000	1,000,000	等待第二期款	
28	財團法人私立傑瑞安養中心	3,000,000	1,500,000	等待第二期款	
29	鹿谷鄉公所老人文康活動中心	3,000,000	1,500,000	尚未發包	
30	名間鄉公所老人文康活動中心	135,500	70,000	尚未發包	
合 計		211,658,649	100,533,000		

資料來源： 1.財團法人九二一震災重建基金會網頁，<http://www.921fund.org.tw/plan.htm>，民 89.11.13。
2.南投縣政府社會局。

3.老人日間照顧中心計畫。

此一方案原規劃鼓勵公立機構或私立社會福利公益團體在南投縣境內成立或設置老人日間照顧中心，一方面協助照顧日間乏人照顧之行動不便老人，另一方面亦提供健康老人休閒、聯誼、文康、教育等之活動場所。惟受限於相關法令之規定：「……設置日間照顧者，應設有多功能活動室、餐廳、廚房、盥洗衛生設備及午休室。」「……樓地板面積，平均每位老人應有十平方公尺以上。」使得南投縣境內難以尋得現有符合規定場所。同時，如欲依相關規定辦理，也只有機構方有能力承辦，但南投縣境內福利機構本就不多，且都已有既定用途；加上震災中受損緣故，實難有充裕空間提供。更何況，在這種限制下欲承辦老人日間照顧中心，除非本身已有財力資源，否則以南投縣政府的少許補助經費，實不可能成立。在這種諸多因素的考量之下，南投縣政府社會局擬將原方案修正為「老人服務中心」執行計畫，以減少相關法令上的約制，符合實際的可行性，達成原訂提供老人服務之功能性目標。因此，目前執行進度除了補助魚池鄉公所辦理日間托老中心以外（八十六年九月成立），截至十一月中旬為止，仍在諮詢相關學者與可能承辦團體之意見以修正計畫當中。

4.福氣村興建計畫。

本方案規劃於縣內各鄉鎮市（不包含信義、仁愛二原住民鄉）擇

定一受災最嚴重的地(社)區，由政府出資設計興建福利住宅20戶，提供弱勢族群承租使用。租金彈性、合理，以弱勢族群能負擔得起為原則。

本方案能否順利執行的前提條件為土地之取得，南投縣政府社會局因此從年初起極積極尋找土地，並不斷函請各鄉鎮市公所提供可建用地。截至十月底為止，已勘查過埔里、集集、中寮、名間、竹山、鹿谷等6個鄉鎮之12處土地，惟都非屬於可興建用地，價購與土地用途轉移費時，地點也不理想，故執行進度仍落在於尋找理想之可興建用地當中。

5. 大埔里地區（埔里、仁愛、魚池）福利服務資源整合計畫。

本方案規劃整合大埔里地區（包括埔里鎮、仁愛鄉、魚池鄉）所有公私立福利服務資源，成立大埔里地區個案管理中心，以避免有限福利資源的重複使用，提供大埔里地區居民最佳福利服務需求之滿足。此一大埔里地區個案管理中心經由將近半年時間的籌備，已正式於九月二日在埔里鎮身心障礙福利復健服務中心成立。實務運作截至十月底為止，已建立23位個案服務資料。

6. 災後家庭衝突危機處遇與建構促進災區家庭和諧保護網絡計畫。

此一方案規劃建立南投縣境內家庭保護網絡，提供家庭各種危機與失和問題之諮商輔導，同時提供通報、訪查與追蹤輔導功能，協助南投縣境內衝突與暴力傾向明顯之家庭，防制家庭問題所產生之自傷（殺）或傷（殺）人危機，以重建家庭和諧。執行期間4年，從民國九十年一月一日起正式執行。

表 3-6：社會福利服務資源網絡計畫類方案執行情形

案次	計畫名稱	受益對象	核定經費	補助機構	執行情形
C1	土石流危險區域備用災糧實施計畫	土石流高危險區域50村	10,000,000	南投縣 921 專戶 第四會議	執行期間自 89 年 6 月 1 日起至經費告罄為止。截至 10 月底為止，運送各危險村里物資儲備累計，包括米 148 萬元、雜貨如油、鹽、味精、泡麵、罐頭等 250 萬元，礦泉水 2 萬元。

地方政府行政治理能力之個案評估研究

C2	九二一震災受損社會福利機構修(重)建計畫	受損社會福利機構	211,658,649	921基金會	執行期間自 89 年 1 月 1 日起至 89 年 12 月 31 日止。 截至 89 年 10 月 12 日止, 預計補助的 30 個機構當中, 有 6 所托兒所註銷補助, 6 個機構工程進行中, 18 個機構尚未發包。
C3	老人日間照顧中心計畫	65 歲以上老人	50,000,000	南投縣 921 專戶第四次會議	執行期間自 89 年 7 月 1 日起至 91 年 6 月 31 日止。 補助魚池鄉衛生所辦理日間照護中心。 擬修正為「老人服務中心」執行計畫, 意見徵詢中。
C4	福氣村興建計畫	全體縣民	62,760,000	南投縣 921 專戶第三次會議	理想可興建用地徵詢中。
C5	大埔里地區(埔里、仁愛、魚池)福利服務資源整合計畫	埔里鎮、仁愛鄉、魚池鄉居民	2,016,000	南投縣 921 專戶第五次會議	大埔里地區資源整合個案管理中心已於 89 年 9 月 2 日開幕。 截至 10 月底為止, 已有 23 位複雜個案管理資料建立。
C6	災後家庭衝突危機處遇與建構促進災區家庭和諧保護網絡計畫	全體縣民	31,065,000	南投縣 921 專戶第五次會議	明年度計畫, 預計 90 年 1 月 1 日起正式執行。

資料來源：南投縣政府社會局。

(四)行政管理計畫類

1. 補助日本神戶元氣村與台灣YMCA聯合組成國際救災青年工作隊膳雜費計畫。

九二一大地震發生後, 日本神戶元氣村與台灣YMCA隨即聯合組成國際救災青年工作隊, 前往埔里災區從事救災與安置、重建等工作至今; 本方案特別補助其在災區活動期間部份食宿費用之開支60,000元, 以感謝其協助埔里地區救災工作之辛勞。該筆補助經費已於本年一月六日核銷完畢。

2. 租用南投仁愛之家作為倉庫用計畫。

九二一震災各界捐贈物資過多, 且陸續尚有捐贈物品進來, 然由於南投縣政府實沒有適當場所儲放, 因此規劃租用南投仁愛之家震災時期臨時興建的倉庫作為統一處理各界捐贈物資收受配發之倉儲用地, 以利各界捐助物資暫時儲放與配送之便。惟執行時發現該倉庫土地係屬南投縣政府公有土地, 且仁愛之家並未向南投縣政府承租, 顯然於法不合; 之後, 嘗試以價購方式處理, 補

貼仁愛之家部份費用，惟依據後來仁愛之家第九屆第五次董事會「可同意繼續維持目前提供縣府儲放賑災物資之用，並免除租金」之決議，南投縣政府亦以「經查屬臨時性建築物，俟無必要繼續使用時予以拆除」回應；故本租用計畫已於九月十四日撤銷，不必執行。

3. 發放物資購買卡車計畫。

由於南投縣政府並無專屬貨車配置，九二一震災期間物資之配送經常四處借調，除了效率不彰外，亦增加額外之工作負擔。故為了提高以後仍可能發生之救災效率，同時因應重建階段的工作需要，本計畫規劃購置載貨卡車，同時增僱司機乙名，由行政室統一管理調派。實際執行情形已於本年一月間以667,752元之價格購入3.5噸之中型載貨卡車乙部，五月增僱司機乙名，現正由南投縣政府行政室管理。根據行政室之派車記錄，截至八月底止，該載貨卡車出車次數累計已達127車次。

4. 救災車輛採購油料及增僱司機乙名計畫。

主因前一方案購置載貨卡車計畫，需要同時增僱司機及油料採購。執行情形如前案所述，已於本年五月間增僱司機乙名，現正由南投縣政府行政室管理中。

5. 聘僱辦理震災業務幹事二至三人（二年）計畫。

九二一大地震發生之後，各界善心捐款湧入南投縣者眾，截至十月十九日止，累計已有1,639,472,903元。為了善盡這些民眾愛心捐款之用途，南投縣政府隨即於當日（八十八年九月二十一日）成立南投縣政府九二一震災專戶。由於專戶金額龐大，需要專人專責管理，故本計畫規劃聘用專任業務幹事二至三名（已於八十九年六月間完成三名專任業務幹事的聘僱作業），管控專戶基金的使用執行情形；同時延聘冠恆會計師事務所張進德會計師戶辦理簽證工作（已於88年9月22日簽約聘請），以昭社會公信。

6. 延聘冠恆會計師事務所張進德為本專戶會計師計畫。

如前一方案所述，南投縣九二一專戶需要會計師辦理簽證作業，以昭社會公信，故已於88年9月22日簽約聘請張進德先生為本專戶會計師。

7. 增聘社會工作人員十人一年計畫。

隨著九二一震災而來急速增加的災民心靈重建與福利服務之需求，實在原非南投縣政府社會局原有的12名社工員所能負荷；故本方案規劃補充社工人力10名，下鄉協助鄉鎮市公所相關相關福利服務與生活重建業務之進行，同時也支援輔導社區家庭支援中心之運作，推動地方兒童、少年、婦女、老人等個案之福利服務工作。但可能由於災後各公私立社會福利部門需才殷切，加上南投地處災區，交通不便，聘期只有一年，工作沒有保障等原因，使得社工員招募工作的進行並不順利。截至九月底止，只有7位社工員應聘，好在十月又新增2位，目前尚缺1位，正積極招募中。

8. 因應九二一大地震災後重建工作增聘社工員計畫。

前一方案提及，新聘社工員一年的短暫任期可能是另許多專業人才裹足不敢前來應聘的原因。但如果好不容易招募人才進來了，經驗也在養成當中，卻因聘任期限屆滿而不得不在重建工作尚未有具體成果之前離開時，但於重建工作的推動不締是一種打擊。即便可以再聘用新人，不可否認的也需要再浪費些學習與經驗養成的時間。有鑑於此，南投縣政府社會局不得不提出此一方案，留任前已增聘之社工員，借重其專長與已養成之經驗，延長二年服務期限，以有助於生活重建工作之完成。

表 3-7：行政管理計畫類方案執行情形

案次	計畫名稱	受益對象	核定經費	補助機構	執行情形
----	------	------	------	------	------

第三章 南投縣政府社會局生活重建方案之執行分析

D1	補助日本神戶元氣村與台灣 YMCA 聯合組成國際救災青年工作隊膳雜費計畫	元氣村工作隊	60,000	南投縣 921 專戶第五次會議	已於 89 年 1 月 6 日核銷完畢。
D2	租用南投仁愛之家作為倉庫用計畫	南投縣政府	400,000	南投縣 921 專戶第一次會議	由於南投仁愛之家所建倉庫用地屬於南投縣公有土地，本計畫案已於 89 年 9 月間撤銷。
D3	地震發放物資購買卡車計畫	南投縣政府	800,000	南投縣 921 專戶第一次會議	已於 89 年 1 月購入卡車乙部，金額 667,752 元。現正由行政室管理。
D4	救災車輛採購油料及增僱司機乙名計畫	南投縣政府	441,621	南投縣 921 專戶第一次會議	已於 89 年 5 月增僱司機乙名。現正由行政室管理。
D5	聘僱辦理震災業務幹事二至三人（二年）計畫	南投縣政府	3,000,000	南投縣 921 專戶第一次會議	已於 89 年 6 月間完成業務幹事 3 名之聘僱作業。
D6	延聘冠恆會計師事務所張進德為本專戶會計師計畫	南投縣政府	165,750	南投縣 921 專戶第一次會議	已於 88 年 9 月 22 日簽約聘請張進德先生為本專戶會計師。期間至 89 年 12 月 31 日止。
D7	增聘社會工作人員十人一年計畫	南投縣政府	5,800,000	南投縣 921 專戶第一次會議	截至 89 年 10 月 31 日止，已有 9 人完成增聘作業，餘 1 人仍然持續招募中。
D8	因應九二一大地震災後重建工作增聘社員工計畫	南投縣政府	40,000,000	南投縣 921 專戶第五次會議	留任、延長前一方案增聘之社員工二年服務期限。
D9	辦理九二一救災業務裝電話及徵信等相關庶務、業務費用計畫	南投縣政府	3,500,000	南投縣 921 專戶第一次會議	截至 89 年 10 月 31 日止，實際費用支出累計 3,352,748 元。
D10	補提辦理有關九二一震災各項救災、安置等相關業務費用計畫	南投縣政府	5,000,000	南投縣 921 專戶第五次會議	延續前一方案之用途，俟該案經費用罄後繼續執行。

資料來源：南投縣政府社會局。

9. 辦理九二一救災業務裝電話及徵信等相關庶務、業務費用計畫。
由於九二一新增的救災、安置、以至於重建工作之行政、業務等經費支出並無編列在原訂的年度預算之中，故此一方案規劃編列補助這些新增的庶務業務費用。實際支用情形截至八十九年十月三十一日止，影印機耗材、影印紙、會議及加班便當、救濟會報專車維修費、稅金等費用支出累計約 3,352,748 元。
10. 補提辦理有關九二一震災各項救災、安置等相關業務費用計畫。
延續前一方案新增各項庶務、業務支出費用，俟該案經費用罄後繼續執行。

第二節 生活重建方案的執行檢討

從前節南投縣政府社會局生活重建方案執行進度的簡單紀錄來看，有些方案的運作情形似乎非常良好，甚至有超前的表現，但亦有些方案的執行速度遲緩，缺乏進度可言。當然，一個方案執行情形之良窳必然與其運作情境有密切的關聯；運作得當者固然值得嘉許，進行不順者遭遇的困難何在更是我們留意的地方。但單只有執行進度的追蹤並不能提供我們客觀的標準來衡量這些方案的執行成效，有可能方案的執行進度雖快，但卻沒有發揮實質應有的效益，匆匆了事而已；或者雖然執行進度遲緩，但由於前期工作準備的時間充分，反而博得更多的掌聲。因此，我們實際關切的焦點並不僅僅在於執行進度的超前落後與否，而是社會局方案執行過程的檢討與問題分析，以瞭解社會局方案規劃與執行控管的能力是否足以使得各項生活重建方案的推動發揮更實質的效能。因此，延續前節南投縣政府社會局生活重建方案的執行進度，本節將進一步檢討這些重建方案的執行過程與問題分析。

(一)生活重建計畫類

從表 3-1 可以明確知道，生活重建計畫類別下的 25 項計畫方案，除了 A13 屬於九十年年度計畫，A25 暫緩執行之外，餘 23 個方案多多少少都有些執行的時間經歷。觀察這 23 個方案的執行內容與方式，我們大概可以將之再約略的區分為廟會式活動、需要鄉鎮公所執行、以及提供特定族群人口服務等三類來加以分析。

首先，方案 A18 罹難者除夕圍爐、A19 震災孤兒聯誼餐會、A20 婦幼節園遊會、以及 A24 假日市集大概可以說是比較傾向於廟會式的活動策劃與執行。這種配合特定節日或者週休二日舉辦的活動，由於有相對顯著的媒體宣傳之配合，容易廣為人所週知，加上一定期間內動員執行的人手相對充足而容易掌握（除了社會局本身人力之外，還動員到鄉鎮市公所、社區家庭支援中心、以及部份民間團體），不但表

面上的活動參與情形感受到顯著，而且還能夠如期完成計畫方案交差，執行進度最佳，100%。然而，活動的舉辦熱烈並不代表活動的期望效果能夠自然達成，例如 A18、A20 的舉辦，最主要的重點在於疏散災民的悲苦與鬱悶心情，避免日本阪神大地震後特定節日自殺潮的情形湧現；因此，該類活動的舉辦對象應該以有這種自殺傾向的災民為主。問題是，A18、A20 的活動當中，有這種自殺傾向的災民參與比例有多少？或是多數參與者其實並無悲苦心情，只是藉此機會歡樂一下而已？為了瞭解這種活動所能產生的效果如何，活動舉辦之後內部的成果檢討行動相對重要。然而，就筆者接觸幾位主要活動策劃人員的反應得知，社會局內部並沒有類似檢討的具體動作，大多只是一種交差了事的心態，活動之後便急著投入另外一項工作，而置檢討動作於外了。唯一能夠達成原先預期成果者是 A19 的震災孤兒聯誼餐會，認養人與孤兒及其撫養家庭九成以上與會，且有充分溝通交談與關懷表達的機會，增進彼此的情誼不淺。至於 A24 以假日市集方式營造市場，推動職業訓練後之就業機會的方案，一直依循著原先規劃方向行進，有些市集表現的非常熱烈，但亦有不如人意的場次，整體成果尚難精確評估，需要時時檢討追蹤每次活動的成效，以期能有就業機會與市場效果的顯現。

其次，方案 A1、A2、A17 慰助金的發放與 A3 災民收容所的衛生健康維護計畫大概可以歸為一類，其執行都需要鄉鎮公所作業上的配合。以 A1、A2、A17 這種南投縣政府可以明確掌握需求人口，並要求轄下鄉鎮市公所配合執行，主動前往發送慰助金之方案，理論上，實際上，鄉鎮市公所都應該要在震災過後或者節令日前的某段期間發放完成。即便無法全部如期發放，理論上也應該有相當的發放比例。但執行情形顯示，除了 A1 順利完成發放任務之外，A2、A3 與 A17 的執行情形，至今仍無法完全掌握，特別 A2 的執行情形更差。導致這種情形發生的可能原因大致有受災人口資料不正確、部份鄉鎮市公所不願配合與執行懈怠、以及相關承辦人員表報與管控作業的拖延與疏忽等三項。由於這些方案的草擬之初都有受災人口需求的預估，而這些

受災人口的原始資料也都是由鄉鎮公所彙報而來，當中或許會有人口移動導致部份資料失真的情形，但大致來說，出入並不可能過於離譜，因此，受災人口資料不正確原因的可能性並不高。此外，部份鄉鎮市公所不願配合與執行懈怠的可能性也不大，畢竟事關災民權益，且有地方新聞與鄉親的口耳相傳，受災人口會因為村里長與公所人員的執行懈怠而放棄這種金額補助的可能性不多。顯然的，相關承辦人員表報與管控作業的拖延與疏忽才是執行進度不力的最可能原因。特別是鄉鎮市公所人員災後所要承接的各種申請與補助案件暴增，各種表報作業繁多，而社會局的管控人員本身也有繁重業務在身（單就社會局的 52 項生活重建方案而言，這位承辦人員就要負責 11 個方案的執行，包含 A1、A2、A3 與 A17 這 4 項方案），彼此皆有可能因此疏忽了某些表報作業。根據本研究的參與觀察經驗體會，表報作業的疏忽與消極管控的態度實是這些方案執行情形無法確實掌握的主因之一。

A2 的執行情形之差另外還有可能是因為傷者未進行申請作業所致（A2 慰助金的發放作業需要傷者的申請手續）。至於案 A3 的帳棚族收容所衛生健康維護執行情形，隨著去年底組合屋的逐漸完成進住與人口的移動，帳棚族人數日益縮減，致與原先草案預估情形相去甚遠；加上當時政府之強力要求年底前讓帳棚族絕跡，更使得該案執行的重要性降低甚多，部份鄉鎮公所因此疏於執行。

此外，就算如方案 A1 各鄉鎮市公所能夠順利完成慰助金的發放作業，從表 3-1 執行情形一欄中亦可以清楚的發現，截至九月二十日為止，僅有草屯鎮公所完成核銷作業，餘 12 個公所則尚未完成。這種情形其實更可以證實前所言相關業務承辦人員之消極心態，疏於積極管控計畫方案的執行。

最後一類是對於有需要的特定族群人口所設計提供的服務方案，如提供急難救助的 A5、A6，提供老人、身心障礙人士、低收入戶安置與住宅服務的 A7、A8、A9 與 A21、A22、A23，提供兒童少年生活扶助的 A10、A11、A12，提供單親家庭扶助的 A15、A16，提供婦女專長訓練的 A14，執行情形就較模糊。所謂執行情形模糊的原

因之一，在於這些特定族群人口服務的需求量並不清楚，計畫中所預定提供的服務量是根據實際調查所獲得的數據，在經費限制下的服務規劃量？亦或是根據專業直覺判斷的先行試辦量？以致於執行結果有呈現出 A7、A8 之類似方案，A7 需要提修正計畫，A8 卻需要再提鉅額經費支援者；兩者間執行情形相去甚遠。然而，我們卻無法據以說明 A8 的執行情形遠比 A7 來得好，只能判斷說是原先方案規劃的失當。顯然的，服務需求之調查評估是政府提供服務的先決條件，南投縣九二一專戶卻遲至本年六月中旬方才核准進行災民需求調查（A4 方案），而社會局截至十月底都還尚在內部公文流轉當中。顯然的，社會局內相關承辦人員的規劃能力有待提昇。

方案 A21 的情形亦類似，年度都已過去四分之三，執行進度卻只有二成五左右。然而如果對照類似方案 A22 的執行進度，六月中旬通過的計畫，至今不過四個月，卻有將近四成的執行率。兩者相較之下，模糊的原因可能就不再只是需求規劃問題。依據社會局的統計資料顯示，截至民國八十八年底，南投縣境內低收入戶數總計 2,025 戶，4,906 人；身心障礙人口數則有 20,117 人。但年初通過之 A21，身心障礙人士申請住宅修繕核定通過者至十月中只有 32 件，六月中旬通過的 A22 之低收入戶申請住宅修繕核定通過者累計已高達 400 件，兩者相差過於懸殊。如果不是有基層宣導不足之慮，導致身心障礙人士知道此項補助者寡；就有可能是浮濫之虞，相關承辦人員審查不力。

此外，這些針對有需要的特殊族群人口所提供的服務方案，除了 A11 的兒童營養券要求鄉鎮公所主動送達需求人口之外，欲取得這些福利服務，有需求者都需要主動經由行政系統提出申請。在這種情形之外，欲求各方案之執行表現，方案的宣導變得額外重要，特別是基層村里長、村里幹事的主動宣導精神更是不可或缺。然而，從大多方案執行進度的落後（如 A5 進度約 24%、A12 進度約 50%、A15 進度約 41%、A16 進度約 48%）可以得知鄉鎮公所人員乃至於村里長的態度實多是無為而治，對於弱勢鄉民福利服務需要的宣導總是順其自然，有需求者若不主動，可以享受到政府提供的福利服務便會相對減少。當然，要把這種執行進度落後的原因全部歸咎於基層的宣導不力並不

公允，方案規劃時需求人口的預估失真也是一種可能情況；而需求人口估計不正確的最根本原因還是在於沒有掌握到災民的真正需求。

這一類服務方案執行進度所呈現出來的另外一個問題點就是社會局內部行政作業的缺乏時效感。除了前所提及 A4 受災戶需求調查的內部作業冗長之外，A11 之執行進度，從年初之計畫通過到八月底方才完成廠商的簽約動作，一年的計畫已耗去三分之二時間，僅剩的四個月要執行一年的預算，必然有時間及經費上的緊張與壓力。四月中旬通過的 A14 方案，十月才確認訓練承辦單位，六月中旬通過的 A6 方案，十一月了，受災居民還在等待經費撥發名目的確認。一月就開始執行的 A7 方案，到了六月才發現沒有符合條件的需求人口而重新修正計畫提報財團法人九二一基金會；但十月都過去了，還在等待而不急催公文的回覆。這種種現象，雖然有些情形並非社會局本身所能左右，但類似事件的不斷發生其實就意謂著社會局內部相關承辦人員行政作業能力的有待培養。

(二)社區家庭支援中心服務計畫類

社區家庭支援中心服務計畫類別下雖然有 11 項方案，但真正需要執行且期盼發揮預期成效的只有 B2、B4、B5、B6、B7、B8 等 6 項方案。然而，從前節的進度說明中即可知道，社區家庭支援中心服務計畫的執行有落後預期的情形。例如，10 個月過去了，B2 社區家庭支援中心的運作經費執行率只有 50%；B4 身心障礙者居家服務與 B5 老人居家服務兩個方案的服務量總共各只有 57 位與 122 位；B6 則只有服務計畫的提出，尚未具體執行；只有 B7、B8 社區環境維護與精神倫理建設兩個方案的執行率達到九成。但整體而言，南投縣政府向財團法人九二一震災重建基金會申請災後生活重建計畫 10 項，九二一基金會補助 97,085,900 元，南投縣政府自籌配合款 28,248,300 元，合計 125,334,200 元。但截至九月四日為止，只有執行 51,014,450 元（九二一震災重建基金會網頁，<http://www.921fund.org.tw/plan.htm>，民 89.11.17），進度只有四成一，落後相當嚴重。不可否認的，核銷作業

有其延滯性；但根據筆者的觀察，核銷作業的影響其實並不大，社區家庭支援中心整體運作的遲緩性才是最主要的原因。

社區家庭支援中心是九二一大地震之後，南投縣政府社會局新發展的社會福利服務模式。希望能夠藉由外來（南投縣境外）民間慈善公益團體的協助，健全南投縣社會福利體系。同時也在縣內社會福利服務輸送機構幾乎被九二一損壞之際，做為災後社區民眾接受福利服務的第一線據點。這種立意相當良好。問題在於社會局在前無經驗，規劃亦不完備的情況之下，一次要在全縣 13 個行政區域成立 23 個社區家庭支援中心，行政支援力量本就不足；再者，這些外來公益團隊進駐南投縣的同時，社工人力也並不足，一直要到七、八月方才陸續補足；加上在成立初期，本身人手尚不足夠的同時，就承接起社會局接二連三的活動，如除夕圍爐、婦幼節園遊會等等，無法認真規劃籌備相關方案的進行，使得各種配套的方案執行嚴重落後。例如，B7、B8 有關組合屋社區環境維護以及精神倫理建設等方案，原應在四、五月間開始動作，但多數社區家庭支援中心都遲至八月方才開始執行，甚至還有等到九月執行者。再例如，B4、B5 之身心障礙者與老人居家照顧方案，也是該在四、五月啟動，但卻在各社區家庭支援中心居家照顧人手的缺乏之下，多數遲至九月方才蹣跚動作。加上方案 B6 尚未具體執行情形等情形都說明了社會局本身的行政運作體系之監督與服務支援能力不足，行政團隊能力有待培養。所幸社會局本身也有這種體認，為了體檢社區家庭支援中心運作上的缺失，強化社會局本身的行政運作與支援體系，邀請相關專家學者組成專業諮詢團，實施輔導與評鑑計畫（B9 方案），期能有助於未來各項災後生活重建工作的順利進行。

(三)社會福利服務資源網絡計畫類

社會福利福利服務資源網絡計畫類別項下有 6 項方案，除了 C5 已在九月二日成立大埔里地區福利服務資源整合個案管理中心、略有成果之外，C2、C3、以及 C4 都尚未有太多進度可言。由於 C2 與 C4

基本上都屬於硬體工程，加上政府工程作業的手續之繁複與法令之限制，時間上的言滯可以理解。正如公辦學校工程進度之嚴重趕不上民間作業，以社會局這種非工程背景的單位，來進行硬體結構之規劃執行，當無法苛求太多。相對該關心的反倒是生活重建計畫類別下提供特殊族群人口需要的福利服務方案是否能夠提供需求人口的滿足。此外，大埔里地區福利服務資源整合個案管理中心之運作是否能夠發揮資源間的整合效果也在期待之中；這部份雖然已建立 23 個複雜個案，但具體的成效表現尚難評估。至於 C3 方案之延滯，還是要歸結到社會局內部相關承辦人員的行政作業能力有待培養。

至於 C1 土石流危險區域之儲糧方案，其成效並無法以執行的進度情形來說明，而是應該以災害發生時刻儲糧運補的及時性和充分與否來衡量。觀諸今年度雨季時期，南投地區受到土石流侵害或豪雨斷糧情形不少，但卻沒有傳出特別斷糧情事，加上目前經費之結餘情形來看，此一儲糧方案應有發揮其預防性效果

(四)行政管理計畫類

觀察行政管理計畫類別下的方案執行情形，除了 D7 人事增聘作業一案之外(前節已有重點說明，茲不贅述)，其餘進度幾乎都無問題，只是等待年度終了，執行結束而已。這其實是可以理解，做得好也幾乎無關社會局行政作業能力的表現；做不好反而會遭虧損：「連這麼簡單的事情都辦不好」。因為，這些計畫作業的執行無需太多規劃或行政服務能力的表現，只是單純的行政事項而已。

相對重要的是，南投縣九二一專戶聘了 3 人，這 3 個人對於九二一專戶決議案的執行監督與管控能力如何。如果從這三個人的學歷 - 高職會統科 - 來看，就可以知道聘用這三個人最主要的目的僅僅在於會記作業與帳務而已，對於生活重建方案執行管控的幫助實為有限。再就本研究的參與觀察經驗體會來說，專戶會計與帳務管理之忙碌也的確已經讓她們三位忙得不可開交，實在無能為力、也沒有權限監督管控重建方案的執行。

歸納言之，南投縣政府社會局生活重建方案的執行，主要面對的問題有：

首先，雖然如前章所言，南投縣政府社會局對於縣境內災後重建政策方向之規劃與財源之爭取相當積極且有效果；但爭取的資源越多，所需要付諸實踐的方案之規劃與執行相對應的也會跟著增多，社會局是否有充足的人力資源從事諸多新增方案的規劃與執行？答案顯然是否定的。下一章中我們會看到，社會局原有人力實在有限，執行救災安置以及例行行政增加的業務量就已經分身乏力，實在缺乏能力與經驗從事需要時間性思考的服務方案之構思與籌畫，此所以我們可以看到如 A11 兒童營養券補助計畫、C3 老人日間照顧計畫、以及契約委託社區家庭支援中心辦理的居家照顧及喘息、單親喪偶家庭支持等計畫服務性方案的執行進度都落後甚多。

其次，依據日本與美國災後重建的經驗指出，重建計畫的基礎在於災害損失與需求的客觀調查，然後才能依據災害損失的程度與需求的輕重緩急訂定先後有序的重建時程表。但觀諸事實，社會局雖能充分掌握因為震災所遭致的生活人口與福利服務設施之損失，但也僅能憑此人口傷亡與財物損壞的報告當中推測南投縣民福利服務需要的可能範圍與數量，無法確實掌握災後人口的福利服務需求，因此使得社會局部份重建方案計畫的提出並不符實際需要，有如 A7 失依老人安置計畫需要重新修正計畫，亦有如 A8、A9 身心障礙者、老人、兒童之緊急安置計畫，原訂預算不敷使用，需要增提後續計畫者。

由於要規劃執行的方案層出不窮，但在人力相對稀少的情形之下，社會局需要不斷補充新進員工以填塞新增加的工作；但在這些新進員工卻又大多缺乏相關經驗與專長，只能邊作邊學習的情形之時，常會有原有同仁忙碌異常，時間不敷使用，新進同仁卻不知所措、或不知如何協助的情形，使得新進人力的增補無法發揮應有的功能，顯見社會局組織內部整合與溝通協調的作為亦有待改善。

社會局內同仁方案執行管控能力的普遍不足也是影響重建方案執行的因素之一。這種管控能力的不足，一來是由於同仁間普遍缺乏執行管控的觀念，不知如何進行方案管控作業；二來亦未完全落實表報整理作業，以致於執行記錄若不是不完整，就是經常有前後不一致的情形發生，無法充分掌握方案執行動態情形。此外，執行同仁缺乏方案執行的技巧與時效觀念，一來主動精神不足，經常昧於求問不懂之處；二來也未能積極自我監督追蹤方案執行的進度，檢討落後的原因，設法改善，多數任憑方案的自我執行。

最後，行政資源網絡系統作業的無法配合。由於救災安置期間，南投縣政府與鄉鎮市公所之間即已因為救災作業的協調、慰補助金的發放、房屋的鑑定等事項有所爭執與齟齬，使得上下層級之間彼此已有嫌隙產生；加上社會局之成立社區家庭支援中心並未邀請鄉鎮市公所的參與，令基層行政首長更有被不尊重與權力被架空的感受。更何況，鄉鎮市公所社政人員不足，不但且有自己的一套作業系統，更早已被繁重的社會救助與安置作業壓得喘不過氣來，使得南投縣政府的重建方案之配合，鄉鎮市公所僅能量力而為，無法充分配合。而民間公益團體承接的社區家庭支援中心，也有自己的組織困境，無法完全配合社會局的方案執行，使得需要鄉鎮公所與社區家庭支援中心配合執行的方案，大都有執行不力的情形發生。

第三節 小結

如果政策規劃的目的在於計畫社會問題解決的具體行動方案，政策方案的執行就是經由及時合宜的具體行動來徹底解決社會問題，謀求社會的和平、安寧與進步。然而，正如媒體所反應出來民意對於政府災後重建行動遲緩所抱持的負面觀感，本章對於南投縣政府社會局災後生活重建方案執行的觀察也指出，整體而言，社會局災後生活重

建方案的執行並不理想；除了行政管理計畫類與其他少數幾個方案之外，餘進度皆有落後甚或執行不良的情形。觀察這種執行上的落差表現，原因大致可以簡單歸納為以下幾點：

1. 求好心切，方案規劃過於樂觀，忽略社會局本身人力資源的不足，高估可能產出的福利服務提供量。
2. 災後沒有立即進行受災人口福利服務需求的調查，僅憑經驗從人口傷亡與財物損壞的報告當中推測南投縣民福利服務需要的可能範圍與數量，無法確實掌握災後人口的福利服務需求。
3. 社會局新進同仁經驗專長不足，單位間的溝通協調亦不暢通，使得內部同仁業務分工未能適才適所，無法發揮最大執行功效。
4. 社會局內同仁缺乏方案執行的技巧與時效觀念，方案執行之管控能力亦普遍不足，未能積極落實表報作業、確實監督追蹤方案執行的進度，檢討落後的原因，設法改善，多數任憑方案的自我執行。
5. 行政資源網絡系統作業的無法配合。例如鄉鎮公所有自己的一套作業模式，未必依照社會局的規範行事；民間公益團體承接的社區家庭支援中心，也有自己的組織困境，無法完全配合社會局的方案執行。

綜合言之，從南投縣政府社會局生活重建方案的執行情形來看，可以發現社會局政策管理能力的不足與限制，不論是政策方案的規劃與執行，乃至於執行進度的追蹤、監督、考核等一系列過程，社會局相關承辦人員都未能有稱職的表現。因此，要如何改善增強組織政策管理與實踐之能力，便成為南投縣政府社會局災後生活重建工作績效表現的重要課題之一。

第四章 南投縣政府社會局的組織分析

觀察前章南投縣政府社會局生活重建方案的執行分析，可以發現到社會局災後生活重建的因應方案甚多，南投縣九二一專戶五次會議中所通過的計畫案總共有 76 案，社會局即需要執行 42 案（前兩章僅提到 41 案，另有 1 案執行內容已通過，經費則尚待檢討），比例高達五成五。可見社會局面對南投縣災民的社會福利需求，在本身資源並不富裕的情況下，的確是盡心盡力爭取外來資源的挹注，可謂極盡努力之事。

在這麼短的時間內爭取了這麼多的計畫執行方案，所增加的工作負擔想必不少，我們因此有點懷疑社會局本身是否有足夠的人力得以充分執行這些計畫方案？特別是當我們從前章的觀察中發現到社會局內部人員政策管理能力的不足，從方案的規劃、執行、追蹤、到紀錄的整理都存在著許多缺失的情形之下，更多的方案是不是意味著相對應工作品質的降低？

從另外一個角度來說，社會局內部人員政策管理能力的不足絕對不是這些員工本身的錯誤。社會局內部人員政策管理能力不足的情形同時也可能意涵著社會局內部人力資源養成的制度管道不健全、溝通協調機制的不通暢、管考系統的功能沒有發揮預期的效果等制度性問題。這些，都是我們期待加以檢視的。

中國古語有云：「工欲善其功，必先利其器。」意思是說，辦事情想要獲得良好的績效，一定要先準備好稱適合用的器具。同樣的道理，想要災後重建的工作有起色，主要負責重建業務的機關也一定要先能夠稱適合用。換句話說，要一個機關組織能夠發揮它預期的效用，除了該組織的目標要明確之外，其他如結構的安排、編制的大小、權責的分配、資源的配置、以及管理的方法等要素也都要能夠相應配合，如此組織才能夠積極揮灑、運轉自如，充分展現組織蘊含的功能，創造非凡的成果。

從政策執行的觀點來說，不論是從上而下的途徑，由下而上的

的模式，整合的觀點，還是當代流行的網絡關係，執行機關的結構與特性、組織間與組織內部的溝通協調整合一直都是影響政策執行成敗的主要因子。因此，論到災後重建工作的推動與進行，執行機關組織的檢視與分析不可避免的就成為本研究上一種必要的觀察。南投縣政府社會局實際負責南投縣境內災後居民生活照顧與福利服務重建的重責大任，組織結構的健全與否與制度運作的良窳深深影響著生活重建大業成功的可能性，值得我們進一步的加以檢視與分析。

第一節 社會局的組織編制與業務動態

一、社會局組織編制與業務執掌

依據南投縣政府組織自治條例第五條第八項之規定：「社會局：掌理社會行政、社會救助、社會安全、社會福利、社會保險、社會工作、社區發展、合作行政、人民團體輔導、勞工行政及勞資關係等事項。」社會局依此規定，置局長、副局長各一名，下轄福利課、婦幼課、社政課、社工課、以及勞工課等五個單位，分別掌理各相關業務。福利課專司低收入生活扶助、醫療補助、勸募管理、災害及急難救助、三項基金專戶（包括 921 震災專戶、南投縣社會救濟會報及南投縣社會救助金專戶）之管理、遊民及路倒病人收容、老人及殘障生活津貼及營養卷等業務；婦幼課職司社福館、性交易防制（包括原住民）、性侵害防治、收養、監護及棄嬰處置、托育津貼、兒童及青少年生活扶助、兒童、青少年及婦女緊急生活扶助、家暴防治、原住民兒童及青少年生活扶助、家庭寄養及兒童及青少年婦女福利等業務。社政課主要業務包括社區發展、人民團體、財團法人基金會輔導管理、好人好事及節慶業務、及合作行政等等；社工課負責老人福利、南投縣綜合性身心障礙福利復建服務中心、老人保護特別照顧津貼、居家服務（包括老人及殘障）身心障礙收

養、公益彩卷、替代役、福氣村、志願服務以及身心障礙手冊等業；勞工課專責工會組織輔導、勞工教育、勞工福利、勞工安全衛生、勞工育樂中心、勞工建購住宅、修繕住宅貸款作業、獎助勞工進修獎學金、勞工休閒活動、勞資爭議、處理事業單位各項勞動條件、職業訓練及提供就業服務、身心障礙者就業基金管理運用委員會等業務。人力編制總共 30 人。其組織架構、各課工作執掌、以及人員編制如以下圖表所示。

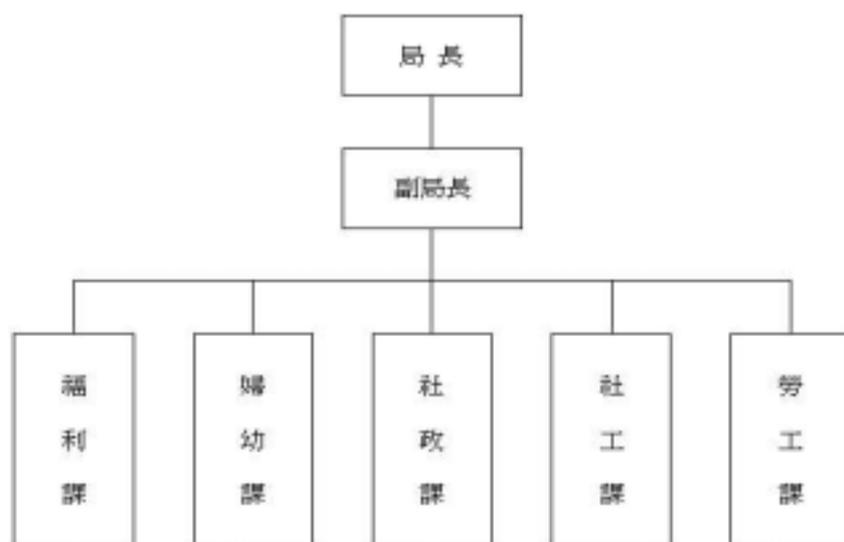


圖 4-1：社會局組織結構圖

表 4-1：社會局員額編制表（單位：人）

單位 職稱	局長室	社政課	福利課	社工課	勞工課	婦幼課	合計
局長	1						1
副局長	1						1
專員	1						1
課長		1	1	1	1	1	5
科員		3	2	6	5	3	19
辦事員			1			1	2
書記			1				1

地方政府行政治理能力之個案評估研究

合 計	3	4	5	7	6	5	30
-----	---	---	---	---	---	---	----

資料來源：南投縣政府社會局。

表 4-2：社會局內部單位業務執掌一覽表

單位	工 作 執 掌
福利課	低收入生活扶助、醫療補助、勸募管理、災害及急難救助、921 震災專戶、南投縣社會救濟會報、南投縣社會救助金專戶之管理、遊民及路倒病人收容、老人及殘障生活津貼、以及營養卷等業務。
婦幼課	社福館、性交易防制(包括原住民) 性侵害防治、收養、監護及棄嬰處置、托育津貼、兒童及青少年生活扶助、兒童、青少年及婦女緊急生活扶助、家暴防治、原住民兒童及青少年生活扶助、家庭寄養及兒童、以及青少年婦女福利業務等業務。
社政課	社區發展、社區家庭支援中心、人民團體、財團法人基金會輔導管理、好人好事及節慶業務、以及合作行政業務等業務。
社工課	老人福利、南投縣綜合性身心障礙福利復建服務中心、老人保護特別照顧津貼、老人居家服務、身心障礙者居家服務、身心障礙收養、公益彩卷、替代役、福氣村、志願服務、以及身心障礙手冊等業務。
勞工課	工會組織輔導、勞工教育、勞工福利、勞工安全衛生、勞工育樂中心、勞工建購住宅、修繕住宅貸款作業、獎助勞工進修獎學金、勞工休閒活動、勞資爭議、處理事業單位各項勞動條件、職業訓練及提供就業服務、以及身心障礙者就業基金管理運用委員會等業務。

資料來源：南投縣政府社會局。

雖然社會局的正式組織編制只有 30 名原額，但實際上進用人員，截至十月底為止，總共有 78 名員工，超出編制數 1.5 倍之多。而社會局內各單位的業務執掌依表 4-2 所示，彷彿並不複雜，如何安排這 78 名員工的職務分配呢？我們可以表 4-3 社會局內部的職務分工情形略窺全貌。

表 4-3：南投縣政府社會局員工職務分配一覽表

編次	隸屬單位	職 務 分 配
1	局長室	局長。
2	局長室	局長秘書。
3	福利課	課長。
4	福利課	低收入戶資格審查、有關補助。 低收入戶住宅修繕、興建。 災害救助。 低收入戶公益彩券。 遊民路倒病人收容。 社會救濟會報專戶處理。 社會救助金專戶處理。
5	福利課	學校員生社、勞動合作社、機關員工社業務、福氣村專案。
6	福利課	中低收入戶老人傷病醫療、看護費用補助、急難救助。
7	福利課	縣府九二一震災基金管理委員會專戶業務。
8	福利課	縣府九二一震災基金管理委員會專戶業務。
9	福利課	縣府九二一震災基金管理委員會專戶業務。
10	福利課	合作農場。
11	福利課	收發。
12	社工課	課長。
13	社工課	老殘社工實務督導。
14	社工課	身心障礙者委託安置。 身心障礙者福利機構輔導。 身心障礙者參加健保及社會保險保費等補助。 身心障礙社團申請內政部補助之彙報及核銷。 身心障礙者租賃房屋租金及購屋貸款利息補助。 身心障礙者購買承租商店攤販國民住宅停車位低利貸款。 九二一震災身心障礙者緊急安置。 九二一震災重度傷殘照護。 內政部補助身心障礙生活、托育養護、輔具三項經費之彙報及核銷。 公益彩券。 其他身心障礙福利業務。
15	社工課	中低收入戶老人生活津貼業務。 身心障礙者專用停車證。 社會救濟會報專戶兼任會計(一般)。 社會救助金專戶兼任會計(一般)。

第四章 南投縣政府社會局的組織分析

16	社工課	中低收入老人重病住院看護費用補助。 日間托老業務。 重陽節敬老活動籌劃舉辦。 重陽節禮品選樣發放事宜。 其他有關老人福利事項。
17	社工課	中低收入身心障礙者生活補助。 社會福利慈善事業基金會。 工農漁勞健保媒體減免資料彙送。 草屯鎮青少年福利服務中心。
18	社工課	老人特別照顧津貼、老人保護網絡、老人居家服務。
19	社工課	替代役、志願服務、身心障礙身心障礙者居家服務、保護。
20	社工課	中低收入老人住宅修繕、九二一震災老人緊急安置。
21	社工課	老人福利機構、老人輔助器具。
22	社工課	殘障手冊。
23	社工課	長青學苑申請內政部老人福利補助申請案件。
24	社工課	駐埔里殘福中心。
25	社工課	駐埔里殘福中心。
26	社工課	駐埔里殘福中心。
27	社工課	公文繕打。
28	社工課	收發。
29	社工課	臨時交辦。
30	社工課	臨時交辦。
31	社政課	課長。
32	社政課	社區家庭支援中心業務督導。
33	社政課	合作行政、財團法人基金會。 模範父親、母親表揚。 議員配合款及本府對人民團體補助款。 補助款帳務管理、組合屋二個計畫之執行。
34	社政課	人民團體綜合業務。 經濟業務團體、校友會、宗親會、同鄉會、婦女會、老人會等業務。 除上外其餘人民團體業務。
35	社政課	社區發展協會各項業務。
36	社政課	社區家庭支援中心業務，南投市。
37	社政課	社區家庭支援中心業務，草屯鎮。
38	社政課	社區家庭支援中心業務，國姓鄉。
39	社政課	社區家庭支援中心業務，埔里鎮。
40	社政課	社區家庭支援中心業務，仁愛鄉。
41	社政課	社區家庭支援中心業務，魚池鄉。
42	社政課	社區家庭支援中心業務，信義鄉。
43	社政課	社區家庭支援中心業務，集集鎮。

地方政府行政治理能力之個案評估研究

44	社政課	社區家庭支援中心業務，中寮鄉。
45	社政課	社區家庭支援中心業務，名間鄉。
46	社政課	社區家庭支援中心業務，竹山鎮。
47	社政課	社區家庭支援中心業務，鹿谷鄉。
48	社政課	司機。
49	婦幼課	課長。
50	婦幼課	婦幼社工實務督導。
51	婦幼課	少年保護、失蹤兒少協尋、 兒少性交易防治。 中輟生輔導。 八大稽查、處分(少、障)。
52	婦幼課	出生通報、棄嬰處理、兒少寄養服務、兒少收養、監護權酌定。
53	婦幼課	保母訓練、托育津貼、托兒所業務輔導管理、安親班業務輔導管理。
54	婦幼課	社會福利社區化、原鄉兒少保護、社工綜合性業務。
55	婦幼課	震災孤兒服務專案、劉秀忍社會福利基金會。
56	婦幼課	社福館專案、總務。
57	婦幼課	早期療育。
58	婦幼課	婦女福利、不幸婦女補助。
59	婦幼課	性侵害防治。
60	婦幼課	兒童福利、兒童保護。
61	婦幼課	家庭暴力防治。
62	婦幼課	兒童營養券。
63	勞工課	課長。
64	勞工課	勞資爭議處理協調、調解仲裁事項。 推行事業單位定期召開勞資會議。 勞資關係法令疑義解答。 建立事業單位「員工申訴制度」。 輔導事業單位訂定「工作規則」。 女性夜間工作之申請報備。 執行勞基法特別保護事項。 勞動條件之法令疑義解令。 選拔轄內優良事業單位之勞動條件，勞資關係敬業專案等受理審核呈報。 勞動基準法規定特定性工作之勞基法八十四條之行業勞動契約審核。 勞動條件處罰及訴願答辯。 違反就業服務法處罰執行及訴願。 處理就業歧視問題。 協辦殘障福利中心整修工程事宜。

第四章 南投縣政府社會局的組織分析

65	勞工課	<p>勞工安全衛生、勞動(工)檢查、勞工安全衛生法令罰鍰處分等業務。</p> <p>「輔助勞工建構住宅貸款」業務。</p> <p>「輔助勞工修繕住宅貸款」業務。</p> <p>「921地震」受災勞工重建家園「輔助勞工建構住宅貸款」業務。</p> <p>「921地震」受災勞工重建家園「輔助勞工修繕住宅貸款」業務。</p> <p>勞工福利服務、勞工正當休閒活動業務。</p> <p>勞工行政統一報表之編報。</p> <p>勞工志願服務業務。</p> <p>勞工服務中心業務。</p> <p>獎助勞工進修獎學金申請業務。</p> <p>補助國立空中大學勞動關係類科申請業務。</p> <p>勞工體格及健康檢查醫療機構申請業務。</p> <p>勞工行政工作計畫、成果之編報及勞工相關法令解釋暨上級交辦業務。</p>
66	勞工課	<p>身心障礙者就業基金專戶會計工作。</p> <p>身心障礙者義務機關(構)超額人事費及獎勵金申請、經費核撥作業。</p> <p>身心障礙者定額雇用系統資料彙整及建檔、核對作業。</p> <p>身心障礙者義務機關(構)違反身心障礙者保護法案件催繳通知作業。</p> <p>身心障礙者就業基金管理運用委員會會議議程資料彙整有關事項。</p> <p>辦理深信障礙者業務再設計相關輔助、審核及宣導事項。</p> <p>不定期抽查訪視身心障礙者義務機關進用身心障礙者員工情形。</p> <p>辦理勞工退休準備金相關事項。</p> <p>辦理職工福利委員會設立、變更、輔導等有關事項。</p>
67	勞工課	<p>辦理外勞相關業務：</p> <p>辦理違反就業服務法罰鍰處分業務。</p> <p>辦理外勞管理研習會及休閒活動。</p> <p>協助雇主辦理外勞轉出事宜。</p> <p>外勞勞資爭議協調。</p> <p>外勞及事業單位不定期訪視。</p> <p>本縣事業單位外勞管理之督導。</p> <p>處理外勞諮詢服務中心業務。</p>

68	勞工課	身心障礙者就業基金專戶經費管理。 身心障礙者職業訓練。 身心障礙者各項職業研習訓練計畫之研訂。 身心障礙者創業貸款申請。 辦理職訓局補助辦理之職業訓練。 職業訓練成果展示及假日市集。 身心障礙者運動會。 身心障礙者住宅修繕補助。
69	勞工課	產、職業工會之輔導。 勞工住宅社區之規劃興建。 勞工教育（勞工育樂中心）。 921 震災報告；重建業務；回顧展；節目拍攝。 上級臨時交辦事項。
70	勞工課	以工代賑核銷案。 臨時工作津貼。 求才求職活動。 第一階段職業訓練 55 班經費核銷及學員就業問卷調查資料彙整。 就業服務。
71	勞工課	協助辦理行政院勞工委員會職業訓練局補助本府職業訓練相關事宜。 協助辦理外勞諮詢服務中心相關業務。 協助職業訓練成果展示及假日市集。 協助外勞爭議及轉換雇主事宜。

資料來源：南投縣政府社會局。

表 4-3 社會局員工職務分配一覽表是社會局於民國八十九年七月十四日職務分配的情形，當月員工數總共有 71 位。從中我們可以發現，社會局內部的職務分工其實並不精細，但這是有其員工學歷、任職日期長短、以及組織規模急速龐大的情形下臨時性的分工狀態，並非組織人員穩定均衡時職務分配的正常考量。

其實，從去年九二一大地震以來，社會局的組織規模即不斷的在擴增。從原先地震前編制員額 19 名，實際員工數 44 名的狀態到目前（十月底為止）的 78 名員工。這種快速擴增的情形一方面受到南投縣政府整個組織改制所影響，但另一方面也實在是拜九二一大地震所帶來的福利服務業務膨脹之所賜。

二、社會科的組織編制與業務職掌

社會局的前身是社會科 - 南投縣政府社會科，去年的九二一大地震之後就一直以微薄的人力來肩負著繁重的救災、安置與重建等工作，一直到今年年中，南投縣政府依中央制定的地方制度法與地方行政機關組織準則等相關規定制定南投縣政府組織自治條例之後，才於今年七月一日改制為南投縣政府社會局。

依據前南投縣政府組織章程規定，南投縣政府之下設社會科，置科長一名，下轄社會行政股、社會福利股、合作行政股、勞工行政股及勞資關係股等五個單位，分別掌理社會行政、社會福利、合作行政、勞工組織、勞資關係、勞動條件、勞工福利、就業輔導及勞工安全衛生等業務，員額編制合計 19 人。但去年九二一大地震發生當月月初的員工總數是 44 位。

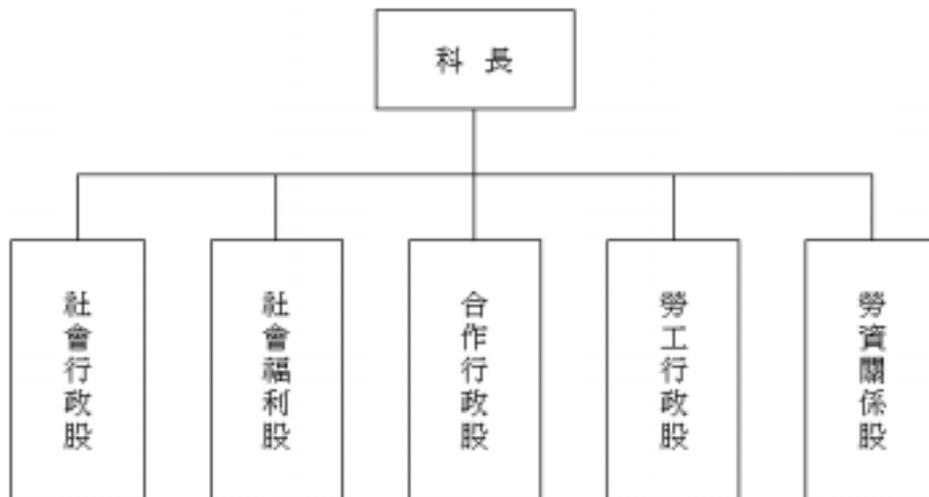


圖 4-2：社會科組織結構圖

表 4-4：社會科員額編制表（單位：人）

單位 職稱	科 長 室	社 會 行 政 股	社 會 福 利 股	合 作 行 政 股	勞 工 行 政 股	勞 資 關 係 股	合 計
科 長	1						1
專 員	1						1
股 長		1	1	1	1	1	5
課 員		3	1	2	2	2	10
辦 事 員			1				1
書 記			1				1
合 計	2	4	4	3	3	3	

資料來源：南投縣政府社會局。

表 4-5：社會科內部單位業務執掌說明表

單 位	業 務 職 掌
社會行政股	社區發展、社區輔導業務、公墓殯葬及各項喪葬輔導管理、以及各種人民團體管理業務等業務。
社會福利股	老人福利、兒童及少年福利、婦女福利、性侵害防治業務、以及家庭暴力防治業務等業務。
合作行政股	合作社組織之管理、合作教育之宣傳、合作社事業之經營、以及財務帳目管理等業務。
勞工行政股	工會組織輔導、勞工教育、勞工福利、勞工安全衛生、勞工育樂中心、勞工建購住宅、修繕住宅貸款作業、獎助勞工進修獎學金、以及勞工休閒活動等業務
勞資關係股	勞資爭議、處理事業單位各項勞動條件及提供就業服務、以及身心障礙者就業基金管理運用委員會等

資料來源：南投縣政府社會局。

三、九二一震災之後福利服務業務與人力的成長

面對九二一大地震所造成南投縣境內人員的重大傷亡及財產損失，因而所衍生的大量災後安置與重建之福利服務需求，以社會局前身社會科當時的 44 名人力，實在有點難以面對？這可以從表 4-7 中 D5、D7 與 D8 三個方案所提招募人力的計畫中略見端倪。此所以後來社會局的人力會成長到目前 78 名規模最主要的原因。

要瞭解這種情形，我們有必要先知道九二一大地震之後，社會局業務運作的整體情形。首先，就社會局平時承辦的業務而言，表 4-5 雖然給了我們一個粗略的印象，然而，實際上的運作時除了行政事項與流程之外，社會局日常最主要的例行業務乃是各種社會福利經費補助與社會救助的申請核發作業，如表 4-6 所示。然而，九二一地震的發生，不但使得這些例行業務的承辦量大為成長，還新增了許多額外的工作負擔與福利服務業務需求。

表 4-6：南投縣政府社會局例行業務一覽表

業 務 類 別	業 務 項 目
老人福利	1.中低收入老人生活津貼 2.中低收入戶老人住宅設施、設備改善補助 3.老人公費收容安養 4.老人自費安養 5.老人大學 6.敬老活動 7.居家老人服務 8.中低收入老人重病住院看護費補助 9.老人自費養護
低收入戶福利	1.低收入戶生活補助 2.低收入戶全民健保補助 3.低收入戶住院伙食費補助 4.孤苦無依老人收容安養 5.低收入戶高中職以上學生生活補助 6.低收入戶小本創業貸款

身心障礙福利	<ol style="list-style-type: none"> 1.身心障礙手冊核發 2.身心障礙者生活輔助器具補助 3.身心障礙者托育及養護費補助 4.中低收入身心障礙者生活補助 5.身心障礙者創業貸款 6.身心障礙者保險費補助 7.身心障礙者就業輔導轉介 8.身心障礙者職業訓練 9.身心障礙者小本創業貸款 10.申請核發按摩技術士執業許可證 11.申請核發停車証 12.身心障礙者社區照顧服務 13.人工電子耳補助
婦女福利	<ol style="list-style-type: none"> 1.婦女緊急生活扶助 2.婦女緊急庇護 3.少女保護 4.婦女大學 5.婦女訴訟律師諮詢補助 6.婦女心理輔導治療補助 7.家庭暴力防治
社會救助、醫療服務	<ol style="list-style-type: none"> 1.天然災害救助 2.民眾急難救助 3.內政部急難救助基金 4.中低收入戶傷病醫療看護費補助 5.低收入戶喪葬補助 6.低收入戶居家住宅改善補助
性侵害被害人各項補助	<ol style="list-style-type: none"> 1.性侵害被害人醫療費用補助 2.性侵害被害人心理復建費用補助 3.性侵害被害人律師費用補助 4.性侵害被害人訴訟費用補助 5.性侵害被害人緊急生活扶助費
兒童及少年福利	<ol style="list-style-type: none"> 1.兒童及少年生活扶助 2.兒童保護 3.棄嬰安置 4.低收入戶、家庭寄養兒童托育津貼 5.兒童少年寄養 6.兒童及少年性交易防制
勞工福利	<ol style="list-style-type: none"> 1.勞工建購住宅貸款 2.勞工修繕住宅貸款 3.獎助勞工進修獎學金

資料來源：南投縣政府社會局

表 4-7：南投縣政府社會局九二一震災前、後部份例行性業務變化一覽表

項 目	震 災 前	震 災 後	承 辦 單 位
社區發展輔導工作	地震前全縣成立社區發展協會計 218 個，輔導社區發展有關業務。	災損嚴重，計有 121 處社區活動中心受損。中央已核定補助 176,097,000 元進行復建工作，辦理查報彙整、聯繫、請求撥款等相關工作及進度監控。	社 政 課
殯葬設施輔導工作	輔導全縣公墓 196 座、納骨塔 21 座、及相關設施。	災損嚴重，計有 40 處公墓（包括納骨塔）受損。中央已核定補助 248,211,000 元進行復建工作，辦理查報彙整、聯繫、請求撥款等相關工作及進度監控。	
中低收入老人住宅修繕	88 年補助 82 戶。	89 年度至 11 月 8 日止，已核定補助 208 戶。	社 工 課
中低收入老人重病住院看護	88 年度補助 21 人。	89 年度至 11 月 8 日止，已補助 72 人。	
中低收入老人傷病醫療、看護費用補助	88 年度補助 42 件。	至 89 年至 11 月 8 日止，已補助 60 件。	
低收入戶資格審查	震災前有 1,928 戶。	89 年度至 11 月 8 日止，已增加至 6,431 戶。	福 利 課
災害救助	每年約 60 件。	89 年度至 11 月 8 日止，已辦理：增加 921 震災陳情案件 786 件。 增加 921 震災含全半倒、死亡、重傷慰助金、租金核銷，件數約 5 萬 6 仟戶。	
社會救助金專戶處理	執行低收入戶住宅改善計畫，原訂 200 戶。	執行低收入戶住宅改善計畫，89 年度至 10 月 12 日止，已核定 379 戶。	社 工 課
急難救助	88 年度辦理 106 人。	89 年度至 11 月 8 日止，已辦理 251 件。	
勞工退休準備金監督委員會	88 年度審核 15 件。	89 年度至 11 月 8 日止，已審核 80 件。	
職工福利委員會	88 年度審核 28 件。	89 年度至 11 月 8 日止，已審核 115 件。	

職業訓練與就業輔導	88 年度辦理職業訓練 3 班。	89 年度至 11 月 8 日止，第一梯次職業訓練 53 班，已辦理完畢。 第二梯次職業訓練共有 79 班開訓。	
外勞相關法令諮詢服務	88 年度辦理 30 件。	89 年度至 10 月 25 日止，已辦理 62 件。	

資料來源：南投縣政府社會局

例如，在救災安置階段，社會局面對一種未曾經驗與未知的劇變環境，需要集體動員、全心全力投入災變善後的工作，此時期的工作主要有：

(一)處理捐贈物資。

災後第一天起，各界熱心捐贈的物資就源源不絕，狂湧而入，如食用米、速食麵、飲料、罐頭、醬油、味精、鹽、礦泉水、奶粉、沙拉油、餅乾等，另有睡袋、棉被、毛毯、夾克、衣服、T 恤、襪子、毛巾、奶瓶、尿布、衛生紙、臉盆、漱口杯、鞋類、涼椅、彈簧床、圓桌等各式民生用品，其他如電視、電子鍋、瓦斯爐、打火機、電池、手電筒、發電機、切割機、鋸木器、流動廁所、不織布、鋼絞索、影印機、機車、心靈重建書籍、各式藥材(品)甚至棺材、骨灰罈、以及屍袋(布)等等，琳瑯滿目，種類繁多，估計總量約 16.8 萬噸，運送車次 52,300 次，如表 4-3 所示(以交由南投縣政府統籌處理的物資為限，各界直接送達災區物資不包括在內)：

表 4-8：九二一大地震期間南投縣政府收受物資一覽表

品名	總量		品名	總量	
	單位	數量		單位	數量
米	公斤	301,352	生鮮肉類	斤	3,174
	袋	38		新臺幣	29,710
	箱	100	肉干、肉鬆	包	8,390
礦泉水	箱	53,621		箱	22
	批	15	蔬菜、水果	箱	436
	新台幣	24,000		車	1

第四章 南投縣政府社會局的組織分析

食品	批	73
	箱	2451
帳篷	個	10,086
	批	1
睡袋	個	14,122
醫療用品	批	80
	箱	144
	新台幣	3,533,550
民生物資	批	230
	新台幣	62,950
泡麵	箱	20,876
	批	2
奶粉	箱	1,790
	批	2
流動廁所	間	136
被子	件	4,303
	批	7
衣服	件	17,443
	批	20
飲料	箱	16,548
	批	10
油	桶	2,022
	箱	1,609
毛毯	件	15,813
	批	4
麵包、饅頭	個	32,568
罐頭	箱	9,928
	批	6
乾糧、食品	箱	9,451
	批	11
鹽、味精	大袋	95
	箱	100
	斤	250
醬油	箱	297
蛋糕、粽子、便當等	個	9,880

雨衣、雨傘	件	2,614
衛生用品	箱	20,790
	批	1
骨灰罐	個	1,756
	批	1
棺木	具	2,495
	車	2
清潔劑、洗髮精	瓶	5,748
手電筒	支	2,674
帆布	批	1
	碼卷	5,800
	卷	781
瓦斯罐	罐	4,540
瓦斯爐	台	331
收音機	台	1,852
發電機	台	76
棧板	塊	570
床、床墊	床	4,315
電腦	部	7
飲水器	台	20
電鍋	個	1,200
清潔袋	公斤	750
	個	1,000
紙箱	個	4,904
氧氣桶	支	44
牙膏	箱	1
	支	300
牙刷	支	40,600
桌椅	組	620
對講機	支	10
血壓計	組	20
屍袋	個	500
	批	1
壽衣	套	488
汽車	部	2
機車	部	20

資料來源：南投縣政府社會局。

(二) 依內政部 88 年 9 月 28 日台(88)內社字第 8882269 號函所頒布 921 大地震災民救助及慰助金的核發事宜,發送各項災民補助措施,包括傷亡慰助金、喪葬補助、房屋全(半)倒慰問金等事宜,藉政府稍許的關懷之情慰藉災民心中的慟。

1. 罹難者慰助金每人新台幣 100 萬元,合計發送 906 人,共 906,000,000 元。南投縣政府為對罹難者表達慰問撫卹,另由南投縣九二一專戶撥發每位罹難者(死亡及失蹤者)慰問金 30,000 元,喪葬補助費 30,000 元,實際發送 870 人,計 52,200,000 元。
2. 重傷慰助金每人新台幣 20 萬元,合計發送 261 人,共 52,200,000 元。南投縣政府另對自殺身亡、救災受傷等特殊個案,視情形另由南投縣九二一專戶核發 1~20 萬元不等之慰問金。對於傷勢嚴重但不符合內政部重傷慰助標準者,亦依診斷證明書、住院期間之醫療情形,區分輕重傷等級給予 1 萬元、2 萬元或 3 萬元之慰助金。
3. 房屋全倒慰問金每戶新台幣 20 萬元,發送 28,312 戶;半倒慰問金每戶 10 萬元,發送 29,254 戶;合計共發送 57,566 戶, 8,505,000,000 元。

(三) 會同秘書室法制股、主計室、衛生局組成審查小組,辦理九二一震災死亡疑義認定,共計審定 112 件個案,其中 44 件認定符合因災致死條件,63 件不符合。

(四) 協助搶救百姓祖先因地震而暴露之骨灰(骸)與喪葬處理 179 具罹難屍體。

(五) 協助災民安置事宜。

1. 輔導災民承購國宅。申購者總計 444 戶,其中,申購外縣市者 333 戶,申購南投縣境內者 111 戶。
2. 協調南投縣政府轄下 13 個鄉鎮市公所(鄉鎮市救災中心)

調查各鄉、鎮、市臨時住宅需求戶數，以洽請政府相關部門及一般慈善機構企業團體捐助提供興建臨時住宅（組合屋）；同時擬訂臨時住宅（組合屋）配住作業要點，以為各鄉鎮市公所辦理配住之依據。總共有 3,095 戶、8,545 人申請住進臨時住宅。

- 對於無能力承購國宅，沒有意願或沒有分配到臨時住宅者，則發放租金補助，每人每月 3,000 元，以一年為限。總共核發 172,460 人，租金補助 6,208,560,000 元。

表 4-9：南投縣境內臨時住宅（組合屋）興建情形一覽表

鄉鎮市別	興建處數	興 建 戶 數						總 計
		政 府	民 間		贊 助			
		慈 濟	寶 成	長 榮	其 他	合 計		
南投市	8	204	214	32	3	82	331	535
埔里鎮	17	296	418		58	389	866	1,162
草屯鎮	7	130	146		20	36	202	332
竹山鎮	2	150			70		70	220
集集鎮	6		177	72	22		271	271
鹿谷鄉	9	30		50			50	80
中寮鄉	16			74	50	440	564	564
魚池鄉	6	49		32	26	34	92	141
國姓鄉	9		120	116	58	130	424	424
水里鄉	1	102					0	102
信義鄉	3					80	80	80
仁愛鄉	4					126	126	126
合 計	88	961	1,075	376	337	1,317	3,106	4,067

資料來源：南投縣政府社會局

(六) 收容所災民的生活扶助。

- 緊急租借調用流動公廁 900 餘座，委請清潔公司妥善處理，提供收容所災民使用，以確保環境衛生，避免傳染病的發生，保障民眾身體健康。總計花費新台幣 13,157,450 元（包括清洗費用）。
- 對於暫時居住於帳篷區，鄉鎮市公所無力輔導、照顧之災

民，由南投縣九二一專戶提供經費，補助各災民收容所基本衛浴設施、設備，水電設施及水、電、瓦斯費等，以解決災民實際生活上的難題。

(七) 弱勢團體的緊急安置。九二一大地震之後，南投縣政府緊急安置 154 位失依老人、34 位身心障礙者。

表 4-10：南投縣政府社會局九二一震災期間救災安置工作一覽表

項 目	內 容	成 果
捐 贈 物 資 收 受 發 放	日用品、食品...等各項物資之捐贈及發放。	如表 4-3
死亡慰助金 & 喪葬補助	死亡慰助金每人 100 萬元。 重傷慰助金每人 20 萬元。	發放死亡慰助金 906 位。 發放重傷慰助金 261 位。
房屋全、半 倒 慰 問 金	房屋全倒慰問金每戶 20 萬元。 房屋半倒慰問金每戶 10 萬元。	總共發給慰問金新台幣 850,500 萬元
因 災 致 死 認 定	對於震災因素有直接因果關係或間接因果關係之認定	共審定 112 個案，44 件符合，63 件不符合。
喪 葬 處 理	協助遺體處理。 搶修毀損喪葬設施。 剩餘棺木與骨灰罈的處理。	協助處理 179 具罹難者遺體。
災 民 安 置	發放帳篷 安排臨時住屋（組合屋）。 輔導承購國宅。	帳棚發放超過 100,000 個。 安排 3,095 戶、8,545 人住進臨時住宅。 國宅申購者總計 444 戶，外縣市 333 戶， 南投縣境內 111 戶。
災 民 生 活 扶 助	租借調用流動廁所，提供收容所使用。 補助收容所水電衛浴設。	租借調用流動廁所 900 餘座，花費 13,157,450 元（包括清洗費用），改善收容所環境衛生。 補助臨時住屋之水、電、衛浴等設備及費用。
弱 勢 團 體 緊 急 安 置	緊急安置缺乏家人照顧之老人與身心障礙者	共安置了 154 位失依老人及 34 位身心障礙者。
以 工 代 賑	協助九二一大地震中失業勞工	已於 89.3.31 結束，南投縣政府總共派工 3,410 人，核發經費 293,517,976 元。

資料來源：南投縣政府社會局。

(八) 推動以工代賑作業，協助九二一大地震中失業勞工賺取部份經濟收入，已度過家庭生計上的難關。此項措施已於八十九年三月三十一日結束，南投縣政府總共派工 3,410 人，核發經費 293,517,976 元。

進入重建階段，社會局需要進行的便是各種生活重建方案的設計與執行。這些計畫方案，雖然有些乃是既定業務的擴大辦理，但亦有許多前所未有，災後增加的業務，例如，社區家庭支援中心的一系列計畫都是新設計的執行方案、福利機構的整建重修、失依兒童的照顧、營養券、職業訓練、以及各種特定族群的房屋修繕工作等等。這些生活重建的計畫方案，前章已有詳盡說明，茲不贅述。

除此之外，社會局還有許多新增加的業務並沒有在生活重建方案當中出現，例如：

1. 臨時住屋如組合屋、貨櫃屋居民服務需求的溝通、協調、彙整等有關工作，或者集合式住宅重建問題的協調、彙整等有關工作；
2. 凱楠汽車指明失依老人特定對象捐款的分發處理作業；
3. 122 個社區活動中心的復健整修工程的進度提報、撥款、核銷等作業；
4. 南投縣政府九二一震災專戶管理工作，如委員會會議、出納、決議案之推動執行等；
5. 臨時工作津貼僱用人員的管理、勞健保業務等工作；
6. 辦理南投縣境內各事業單位勞工及產職業工會會員之 921 勞工心靈重建教育與錄影帶製作等業務；
7. 開辦身心障礙者之職業訓練與補助南投縣境內身心障礙及有關團體辦理職業訓練課程；以及
8. 輔助勞工建購住宅貸款與辦理興建勞工住宅等業務。

地方政府行政治理能力之個案評估研究

表 4-11：南投縣政府社會局九二一災後新增業務一覽表

項 目	內 容	承 辦 單 位
臨時住屋	全縣 88 處臨時住屋（含組合屋、貨櫃屋）各項需求業務彙整、協調等有關工作。 集合式住宅災損重建各問題之彙整、協調等有關工作。	社政課
社區活動中心 復健工程	震後社區活動中心受損，申請公共工程委員會 122 處金額補助，總計 250,911,000 元的進度提報、撥款、核銷等事宜。	
凱楠汽車 失依老人補助	總經費 4 佰萬元，每人每月五千元，已核定補助 169 人。 已於 89 年 5 月間全部撥發完畢。	社工課
921 震災 專戶管理	綜合辦理 921 震災專戶工作，含委員會議、出納及決議案之推動執行，平均每日約 100 件。	福利課
臨時工作津貼	自 89 年 4 月 1 日起辦理臨時工作津貼人員之勞健保業務。	勞工課
勞工心靈重建	針對縣內各事業單位勞工及產職業工會會員，辦理 921 地震災區勞工心靈重建教育，共計六場次。並製作成錄影帶將分送各產職業工會及事業單位播放。	
身心障礙者就業 基金管理運用委 員會	配合本府舉辦之職訓課程，向勞委會職訓局申請經費補助身心障礙者電腦班職業訓練在埔里、南投各開一班，經費共需 1,594,070 元，已由南投縣身心障礙者就業基金專戶支付。 辦理「南投縣身心障礙者福利需求評估研究」委託「中華民國社會工作專業人員協會」辦理。 補助南投縣身心障礙團體及有關團體辦理職業訓練課程。	
九二一震後重建 家園 輔助勞工建購住 宅貸款	受理勞工建購住宅貸款 317 戶，初審合格計 228 戶，修繕住宅貸款 345 戶，初審合格計 272 戶，已核定 266 戶。	
興建勞工住宅社 區	尋找埔里鎮大肚城段等土地，面積 4.9860 公頃，提報行政院勞委會興建勞工住宅社區。並預定征用私有土地興建勞工住宅社區，並組成執行小組辦理推動興建勞宅各項事宜	

資料來源：南投縣政府社會局

在這種災後業務大量增長的情形下，社會局內人力資源變動情形如何呢？前曾提及，社會局本身的原額編制在今年七月一日改制之前，只有 19 人，即便改制之後亦只有 30 名的規模。但社會局實際聘用的人力，在去年九二一地震發生之前的當月即有 44 位之多；之後，由於生活重建計畫案的要求增加人力，以及改制後的組織規

模之擴編，人力逐漸增加，十月進來 2 位、十二月延聘 6 位、今年一月新增 7 位、二月補進 2 位，三月增加 1 位、五月再多聘 5 位、六月加入 2 位、七月補入 6 位、八月多用 4 位、十月補充 8 位。截至十月底止，社會局內人力已成長至 78 位水準；短短一年內，快速增加了 43 位人力（如果扣除此期間離職人員 9 位，實際人力增加 34 位）。顯見社會局災後重建業務人手之不足，人力需求殷切之情景。

表 4-12：南投縣政府社會局九二一災後人力資源變化情形（單位：人）

員工數	921 前	8810	8811	8812	8901	8902	8903	8904	8905	8906	8907	8908	8909	8910
編 制	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	30	30	30	30
上 月	-	44	46	46	51	58	59	59	59	64	66	71	74	72
本月增加	-	2	0	6	7	2	1	0	5	2	6	4	0	8
本月減少	-	0	0	1	0	1	1	0	0	0	1	1	2	2
本 月	44	46	46	51	58	59	59	59	64	66	71	74	72	78

資料來源：南投縣政府社會局

第二節 社會局人力資源品質

從人力資源發展的角度來說，組織人力資源的引進與運用是為了回應外界環境劇烈變動的需要，增益組織服務、管理與競爭的效能。因此，當面對九二一大地震所帶給南投縣大量福利服務需求的增加，有鑑於本身人力的不足，社會局招募引用新進人力投入災後繁重的生活重建工作自然是一種必要的選擇。問題是，公務人力資源的發展本身就是一種策略性應用的規劃行為，在社會局原本聘用的名額已經可以滿足組織改制後的編制員額之時，這些因為九二一震災重建需要而進用的人員，不但在專長應該符合社會局福利服務業務上的要求，在經驗上也應該能夠配合相關業務規劃設計或執行的需求，如此方能夠發揮社會局的重建效能。本節即將針對社會局這些災後重建需要所進用的人員進行分析，以瞭解其專業與行政上

的資格與品質。

為了瞭解社會局這些災後重建需要所進用的人員的專業與行政上資歷，本研究曾在今年八月中旬針對去年九月以後進入社會局任職的人員進行普遍性的訪視，並記錄其基本學歷工作資料，整理成下表 4-12 所示。從中可以發現，在這 32 位受訪視的人員當中，畢業學歷與社會局執掌業務有相關的科系者，如社會工作、社會學、青少年兒童福利等學系，只有 12 位(最高學歷畢業科系前者)；勉強把公共行政和法律科系畢業者算進相關學歷(最高學歷畢業科系前者)，充其量也只多出 2 位，餘仍有 18 位不具有相關專業知識。

再就這些新進人員的相關經歷(曾在政府機關、民間福利服務相關機構或團體服務半年以上)來看，32 位受訪視者當中，4 位(許玉玲副局長、蘇振鋼課長、謝百傑與張奇正課員)具有正式公務人員任用資格，前曾在南投縣政府其他單位服務過，有豐富的政府行政經驗；2 位(洪日上與涂敏群社工員)曾在社會福利相關機構與單位服務過一年半以上的時間；餘 26 位雖部份有些工作經歷，但皆尚不足以稱之為相關經驗。

表 4-13：南投縣政府社會局 88 年 9 月以後進用人員之學經歷一覽表

編次	姓名	到職日	職稱	最高學歷 畢業科系	政府行政或福利 服務業務經驗	教育訓練
1	洪日上	88.09.01	社工員	社工	自閉症協會	有
2	薛淑娟	88.09.01	約聘	青兒福		有
3	李慧珍	88.09.01	約僱	專科企管		有
4	郭美慧	88.10	約聘	-		
5	葉淑萍	88.12	社工員	社工		有
6	劉見福	88.12	約僱	經濟		有
7	張滿足	88.12	約僱	高職會統		有
8	鐘鳳淑	88.12	約僱	高職會統		有
9	林麗蘭	89.01	約僱	專科企管		
10	張奇正	89.01	課員	高職電子	地政科	有

地方政府行政治理能力之個案評估研究

11	張正昇	89.01	社工員	專科，軍退		有
12	林宜	89.01	社工員	社工		有
13	陳韋頻	89.01	社工員	社工		有
14	蕭喬宇	89.01	社工員	青兒福		有
15	張鈴雪	89.01	約聘	專科		有
16	何明娟	89.02	社工員	生活應用		有
17	廖碧蓮	89.02	社工員	社會		有
18	謝百傑	89.03	課員	公共行政	觀光局	有
19	涂敏群	89.05	社工員	社會	內政部研習中心	有
20	曾政信	89.05	社工員	專科，軍退		有
21	洪秀妮	89.05	約僱	專科		有
22	林美瑤	89.05	社工員	政治		有
23	黃少芳	89.05	約聘	法律		有
24	王淑敏	89.06	約僱	高中		有
25	王夢儀	89.06	社工員	社工		有
26	楊麗月	89.07	約僱	中文		
27	盧麗玲	89.07	約僱	專科商社		
28	吳美慧	89.07	約聘	休閒遊憩		
29	吳采旆	89.07	約聘	社會		有
30	許玉玲	89.07	副局長	財稅	財政局	
31	蘇振鋼	89.08	課長	社會	農業局	有
32	吳俊億	89.08	社工員	社工		

資料來源：本研究訪問整理所得。

如果這些災後新進人員都是學有專精，相關經驗豐富者，那社會局可以說是添翼之助，應付災後社會福利服務業務的成長絕對不成問題。但表 4-2 說明了除了少數具有公務人員服務資格與相關的福利服務經驗之外，其餘不但可以說是公務職場上的新手，也是社會福利服務業界的新兵（都是約聘、約僱人員）；在本身都還需要經驗摸索之際，對於社會局災後重建業務的順利推動，實質助益並不大。

由於是新進人力，對於公務職場的運作規範欠缺熟悉，相關業務的推動自然陌生而青澀，亟需資深人力的從旁輔導與相關教育訓練課程的協助，方得以早日進入情況，發揮推波助瀾之效。問題是，根據這些新進人力的私底下反應，在資深人力早已被快速增加的業務壓得喘不過氣、自顧不暇之餘，不但沒有心情，沒有時間從旁輔導，更可能連自己都需要再輔導再教育的過程，只能凡事率由這些新進人力自行判斷處理。

表4-14：南投縣政府社會局受訪員工承辦業務感受統計表

單位：人(%)

感 受 項 目	原有員工	災後新進員工	合計
1.業務量繁重	26 (76.5%)	15 (52.8%)	41 (65.1%)
2.上班時間長	19 (55.9%)	13 (44.8%)	32 (50.8%)
3.手續繁瑣	14 (41.2%)	13 (44.8%)	27 (42.9%)
4.法令限制	14 (41.2%)	16 (55.2%)	30 (47.6%)
5.溝通協調不足	10 (29.4%)	8 (27.6%)	18 (28.6%)
6.能力不足	11 (32.4%)	9 (31.0%)	20 (31.7%)
7.規劃能力不足	7 (20.6%)	7 (24.1%)	14 (22.2%)
8.相關知識經驗不足	12 (35.3%)	15 (52.8%)	27 (42.9%)
9.多元異質需求	8 (23.5%)	8 (27.6%)	16 (25.4%)
10.案主不配合	8 (23.5%)	6 (20.7%)	14 (22.2%)
11.其他	9 (26.5%)	9 (31.0%)	18 (28.6%)
實際受訪員工人數	34 (100%)	29 (100%)	63 (100%)

資料來源：本研究訪問整理所得。

表 4-14 是今年八月中旬，本研究訪視社會局員工，詢問其個人對於承辦業務感受的簡單統計資料(同時可以有多重感受)。在總共回收的 63 份問卷當中，災後新進員工有 29 份，災前即在社會局服務的原有員工有 34 份。從中可以發現，在 34 位受訪的舊有員工當中，有 26 位，高達 76.6%的比例感受到災後重建的業務量非常繁重；

而災後新進員工當中，亦有 15 位，52.8%比例的人感覺到業務量非常繁重。如果對照到第二個上班時間長短的感受，原有員工當中有 19 位，過半數 55.9%的人回答上班時間很長，加班是家常便飯；新進員工當中亦有將近一半，13 位，44.8%的受訪者上班時間很長。可見社會局災後重建的業務壓力實在很大。

此外，從第八個相關知識不足的感受當中亦可以支持災後新進員工過半缺乏專業知識的窘境。在 29 個受訪的新進人員當中，高達 52.8%，15 位員工回答相關知識不足。即便原有員工，面對災後重建業務，也有高達三成五左右的受訪者深感重建業務相關知識的缺乏。

一個比較有趣的現象是，這些受訪者會承認自己重建相關知識經驗的缺乏，但對自己的規劃執行能力卻相對來得有自信。這可從受訪者「能力不足」與「規劃能力不足」兩個項目的感受者數量減少可見一般，特別是災後新進員工之受訪者對於此兩項目的回答數量銳減更多。

如果我們再配對到具有實地災後重建方案的規劃經驗來看（如表 4-15 所示），在 25 位有災後重建方案規劃經驗的舊有員工之受訪者當中，感受到本身能力不足者有 10 位之多，但感受到本身規劃能力不足者則只有 6 位；但在 7 位有災後重建方案規劃經驗的新進員工之受訪者中，感受到本身相關知識經驗不足者卻最多，有 5 位，而感受到本身規劃能力不足者則只有 2 位。

表 4-15：南投縣政府社會局有災後重建方案規劃經驗之受訪員工承辦業務感受

有災後重建方案 規劃經驗者	自覺能力 不足者	自覺規劃 力 不足者	自覺相關知識 經驗不足
舊有員工(25人)	10人	6人	8人

災後新進員工(7人)	3人	2人	5人
------------	----	----	----

資料來源：本研究訪問整理所得。

綜合來說，表 4-13 的統計資料顯示，不管新舊員工，普遍都對於社會局災後生活重建的業務感到繁重與吃力，而政府法令規章與行政手續上的限制也是讓這些受訪者深感無力的原因。相對的，不管新舊員工，也都有將近三成以上或更多的人自覺政策能力不足，需要政府提供更多教育訓練的機會，以提昇這些受訪者的本質學能。至於災民因素，反倒是災後生活重建業務推動上阻力最小的部份。

在這種受訪者的感受情形之下，政府理應提供這些災後生活重建業務的主要推動者與執行者行政上與專業上系統教育、再訓練的機會。表 4-12 的確也顯示出有 25 位的新進員工曾經接受過各種相關教育訓練機會。然而，觀察社會局這些災後新進員工接受政府提供教育訓練的課程，都是各類相關業務承辦人員單獨參加的業務講習居多，而非系統性針對南投縣政府需要，或者社會局重建業務推動上必要的教育訓練課程。更何況，由於新進人員的逐月加入，社會局各課別內業務分化與人員異動的情形也不斷重演，之前接受過的業務講習經驗還沒有熟練的機會就又要轉換業務性質，重新面對另一種新的業務工作。因此，社會局在被災後業務追著跑的同時，碰到人力出現便即馬上交代業務上路，有想過，但卻忙到抽不出時間規劃執行這些新進人員的系統性教育訓練課程；故除了少數負責社區家庭支援中心的新進社工人力尚可以有些系統性的教育訓練機會而獲得增長，以及有自行向外尋求專業上的協助者之外，這些新進人員的人力品質其實尚不足以獨立承擔生活重建業務的推動，經常會反應業務上的挫折而不知如何處理。例如，新聘下鄉負責協助協調公所與社區家庭支援中心的社工員就反應說，剛進社會局，連公所與社區家庭支援中心的情形都尚不清楚，就被派下鄉，根本就不知道能處理什麼？又能做些什麼事？只能看著辦啦！走一步，算

一步。正如社會局長自己也私下承認，這些人的業務品質實在有夠差，不會寫計畫、不會寫公文也就算了，有問題不會反應，有支援不會應用，連最基本的行政作業流程都還經常不見了。

第三節 社會局生活重建方案的管制考核作業

在前章審視南投縣政府社會局生活重建方案的執行進度之時，我們曾指出社會局生活重建方案的執行進度有點落後，並簡單歸納出幾個可能的情形。當中，我們曾提到社會局內同仁方案執行之管控能力普遍不足，一來缺乏執行管控的觀念，不知如何進行方案管控作業；二來亦未完全落實表報整理作業，無法充分掌握方案執行情形；以致於執行記錄若不是不完整，就是經常有前後不一致的情形發生。同時也指出社會局執行同仁缺乏方案執行的技巧與時效觀念，未能積極監督追蹤方案執行的進度，檢討落後的原因，設法改善，多數任憑方案的自我執行。簡單的說，就是社會局管制考核作業的缺失。

管制考核的目的，在於追蹤計畫執行情形，評估計畫執行績效，以確保計畫目標之達成。管考是基於計畫、執行、考核系列相連的精神，將現代管理科學知識和系統分析原理，應用於追蹤管制和考核評估作業之上，以確保有效達成施政目標。管制考核的基礎在於計畫，管考工作要有意義，管考系統要想充分發揮功能，基本前提在於一個良好周全之計畫。反之，任何計畫要想執行順利成功，中間必要有良好的控制與溝通協調機制；也就是說，良好的管考工作是良好計畫與執行的基礎。因此，計畫、執行與管制考核是天生一體，無法分割的。

管制考核系統包括各項管理資訊、人員與規定程序；一面運用管制考核各項作業方法，以推動計畫的執行。一方面在計畫執行過程當中，不斷發現執行的瓶頸或偏差，經過反饋予以解決困難或修正計畫，確保計畫的進行。計畫執行完成之後，再依外界社會輿情的反應以及內部考核評估的結果，以為來年繼續執行與否的依據。社會局生活重建方案的執行，基本上，就是少了這種回饋修正的機制。其實，一個更基本的問題是，社會局是否有內部管考作業的制

度運行。

從縣級的層次來說，南投縣政府內負責各種重建工作執行進度提報、監督、追蹤與考核的單位是計畫室。然而，這種意思絕非指稱社會局就可以不必有生活重建進度的管考作業，全權交由計畫室去處理就好了。畢竟計畫室需要的重建進度資料之提報還是需要先經由社會局內部的彙整，然後才會送交計畫室。從另一個觀點來說，南投縣政府每個星期都有縣政會議與生活重建週報的舉行，這些會議所需的福利服務與生活重建資料還是社會局最清楚，計畫室所處理者不過是資料的彙整與提報而已。倘若社會局不小心提供了錯誤的資訊，以計畫室對於社會局業務的淺薄認知，是否真能夠提出需要修正之處頗真值得懷疑。因此，社會局就本身業務執掌範圍之內，必定要有一套內部計畫執行的管考制度之運作。

我們知道，管考制度作業建立的基礎是計畫，而計畫內容最重要的部份首推年度目標與效益的說明以及工作進度的安排。有了目標與效益的說明，才能相對突出計畫的重要性；有了工作進度的安排，才能明白追蹤計畫執行的進度，據以探知計畫執行的問題點何在，力求克服。為了追蹤計畫執行的進度，相關執行資料表報的定期彙送與查證檢討的動作就成了管考作業落實與否最重要的工作。因此，管考制度運作的最基本要求可以說是表報作業功能的落實。但由於前章社會局生活重建方案的執行分析時，我們已經實質審視過生活重建表報的計畫內容與執行作為，本節將不再重複敘述，而要將重點置於表報作業流程的管制與檢討。

社會局現行統籌負責生活重建方案表報管理作業的主管單位是福利課，福利課課長因此是管考作業的總樞紐。由於南投縣政府定期每週都有縣政會議與九二一大地震重建工作會報的舉行，各相關局室依例進行累計至前一週為止的工作業務報告。社會局內部作業的流程因此先是由各業務承辦人員提報福利課業務承辦人員相關作業執行進度，再由該承辦人員整理成會議所需報告表報格式，經課長送呈局長批閱後送交計畫室。此外，財團法人九二一基金會與

南投縣九二一專戶)亦需要定期(前者兩個月一次,後者每月一次)呈送執行進度報告表(兩種報表樣本詳見附錄一與附錄二,截至十月底的執行進度報告表),以瞭解各生活重建計畫方案的執行情形。

這樣一種單純的表報作業流程運作其實並不困難,只要各生活重建業務承辦人員準時提報業務執行情形,福利課表報作業人員確實彙整,福利課課長能夠稽查出錯誤情事,呈報局長要求修正即可。問題在於即便是這樣一種簡單的作業流程,社會局內各個環節人物也都沒辦法確實做好。以各生活重建方案的承辦人員來說,有部份方案執行進度的資料整理就時常發生前後執行進度數字不一致的地方(以縣政會議之工作報告與九二一大地震重建工作會報之內容為準),甚或還有二個類似方案數字模糊之處;特別是需要鄉鎮公所配合執行的方案,由於各鄉鎮公所間的提報時間差異,為求作業的一致性與完整性使然,遲不整理,以致日久難以確實追蹤實情、或者資料散佚情事發生。而福利課表報作業人員與課長理應負責斟酌作業,呈報局長要求修正,或者執行進度落後之警示作業,提醒局長注意可能會有的問題,但實際上他們只是單純的表報彙整工作,少有斟酌與警示功能的發揮。結果使得局長反而成為管控作業的關鍵靈魂人物。局長不說話,或者沒有任何要求的動作,相關人員也就習以為常,而少自省執行的缺失;問題是局長經常要務繁忙,會議、公出次數頻繁,辦公時間在局內批閱公文的情形不多,大多是夜間留下來批閱公文;在時間的壓力下,難免疏忽爭議性不大或細節上的錯誤,因此延誤了可能的執行檢討動作。此可從前章生活重建方案執行進度的相對落後,但卻少見檢討或修正作業時間延遲可見一般。

社會局內的表報作業同時也會受到諸多非自發性因素的干擾。例如,中央、省與南投縣的業務主管機關與研考機關報表需求頻繁,表報設計因不同需求而多有差異、種類繁多、重複索取填送情形日煩;有的機關要求表報填寫詳細,但卻未說明詳細情形;有的機關臨時緊急來文,卻要求時限內完成相關表報作業;諸多情形

往往使得同一種事實被割裂成不同的部份片斷。這種情形的不斷重複出現，不但增加了相關業務承辦人員的作業負擔，不勝其擾；且也因為各種表報種類繁多，作業耗繁，又感受不到迫切的重要性何在，敷衍心態日增，稀釋了業務承辦人員對於表報作業時效性與完成性的嚴謹要求，無法明確認知表報的管控功能，所呈現出來的作業品質自然有待改進。

整體言之，社會局內部是有管制考核制度的運作，但實際上的執行作為卻由於幕僚作業的管考認知不足與形式主義，使得社會局內部的管考作業功能之發揮落實情形不佳。其實，如果表報的管控制業能夠在多一點電子化的作業流程當中進行，或許還能夠控制表報的品質與功能發揮。但由於社會局內部缺乏資訊作業人才，資訊設備落後，沒有內部網路建置，即便是南投縣政府內部最基本的社會局網頁（<http://www.nthg.gov.tw/南投縣政府/社會科/社會科.htm>），也自今年四月二十九日以後就缺乏資料更新了。因此雖然人人桌上都有一台電腦，卻都是單機版作業，所能發揮的最大功能就是簡單打字與繪圖。連最簡單的上網功能都沒有（全局六十餘部電腦，就只有四台能夠上網），其他電腦所能發揮的辦公室功能就一概闕如了。

然而，觀察社會局內部人力的電腦專長，如表 4-16 所整理社會局 63 位受訪者具備的電腦作業能力，文書處理全部 63 位都會、會處理資料圖表繪製者 48 位、會影像處理者 3 位、有程式寫作經驗者 3 位、有網頁製作維護能力者 3 位、有資料庫建置經驗者 15 人，顯示社會局現有的電腦專長人力並未加以充分發揮。因此，如果社會局能夠利用內部人力，建置簡單的作業網站，以社會局基本服務資料的提供以為網頁基礎，而將發展重點置於內部業務資料庫的建立，以協助處理各種表報資料之供需作業，或許能夠提昇表報作業管控功能的發揮。

表4-16：南投縣政府社會局受訪員工電腦專長統計表

第四章 南投縣政府社會局的組織分析

文書處理	圖表繪製	影像處理	程式寫作	網頁製作維護	資料庫處理	受訪員工合計
63人	48人	3人	3人	3人	15人	63人

資料來源：本研究訪問整理所得。

第四節 小結

從本章的論述中可以發現，面對九二一災後急速增加的社會福利服務之需求，社會局原有的人力並不足以負荷生活重建業務工作上的繁重壓力，需要大量的增加人手來分擔重建的任務，使得社會局的組織人力從原有的 44 位，一年之內膨脹至 78 位（還不包括 31 位臨時工作津貼的人力），將近一倍之多。問題是，這些新增的人力，不是專業能力不足，就是實務經驗缺乏，無法對於災後重建工作的品質有多大的助益，只能暫時解決社會局人手不足的窘境。加上社會局本身也沒有一套合理的業務分工與人力資源管理制度，新增人力職務分配的適當性不但值得懷疑，專業能力與業務經驗的養成更是沒有章法。也因此導致各種生活重建方案執行的控管作業品質欠佳，無法正確掌握計畫執行的進度。

從人力資源發展的角度來說，人力的招募是一種策略性的行動，人力資源的養成更是一種計畫性的目標達成，組織之所以需要人力的補充，目的是為了增進組織行動的能力與目標達成的品質，創造高附加價值的服務績效。然而，睽諸社會局災後人力進用的情形，章法既不足以聘用適當的人力，制度運作又無法培育優秀的人才，欲期待災後生活重建工作績效的顯現有其一定的難度。

從績效管理的角度來看，要計畫方案的執行得力，除了人力的配置要得當之外，管制考核作業的落實更不可缺。人力配置的適當可以發揮服務競爭的優勢，管制考核作業的落實可以確實掌握計畫執行的動態。但觀察社會局新進人力職務的分配仍非適才適所，變動性大；計畫方案執行進度的掌握亦屬模糊，不知如何落實；顯然需要更多教育與訓練課程的充實方足以提昇組織績效管理的能力。因此，人力資源品質的發展與管制考核作業的落實也誠為社會局災後重建工作思考的努力方向。

第五章 南投縣政府社會局的支持網絡分析

南投縣是一個資源貧瘠的農業縣，不但工商業不發達，社會福利工作步履也很蹣跚。依南投縣政府社會局網頁資料的記載，南投縣境內社會福利工作的相關機構團體總共只有 15 個單位，實在難以滿足南投縣境內將近六十萬人口的福利服務需求。何況這些相關的福利機構團體，特別是機構，幾乎都已在九二一中損傷，能夠提供的福利服務之能量，更相形見低。

表 5-1：南投縣社會福利工作相關機構團體一覽表

類 別	團 體 機 構 名 稱
心理衛生機構	南投縣生命線協會
	草屯療養院
	家庭教育服務中心
福利機構	南投啟智教養院
	私立憫惠教養院
	南投仁愛之家
	私立復活啟智中心
	劉秀忍社會福利基金會
	郭全源社會福利基金會
	傑瑞社會福利基金會
	南投縣志願服務協會
	南投市南崗慈善會
	南投縣急難救援協會
	南投縣三清慈善會
	南投家庭扶助中心

資料來源：南投縣政府社會局網頁，網址：
<http://www.nthg.gov.tw/南投縣政府/社會科/社會科.htm>。

南投縣境內社會工作人員核定與實際數量也是全國倒數第二，只有 6 位（南投縣政府社會局在九二一大地震前社會工作人員的人數一直維持這 6 位的水準），僅僅強過澎湖縣的 3 個（詳見表 5-2），以如此稀薄的直接服務人力，實在也不可能滿足南投縣需求人口多少的福利直接服務。更何況九二一大地震所帶給南投縣家園殘破景象所衍生出數以百倍、千倍的福利直接服務需求，更絕非這有限的社會工作人員所能提供，是社會局災後生活重建方案之一便急需要增加社會工作人員的名額。

表 5-2：台灣省各縣市社會工作人員人數統計表（單位：人）

縣市別	核 定 原 額			現 有 員 額		
	社工督導員	社會工作人員	合計	社工督導員	社會工作人員	合計
台北縣	6	40	46	6	35	41
宜蘭縣	1	14	15	1	14	15
桃園縣	3	27	30	3	27	30
新竹縣	2	15	17	2	15	16
苗栗縣	2	19	21	2	12	14
台中縣	4	28	32	4	28	32
彰化縣	5	8	33	5	26	31
南投縣	6	1	5	6	1	5
雲林縣	4	19	23	4	17	21
嘉義縣	3	17	20	3	17	20
台南縣	4	29	33	4	29	33
屏東縣	2	15	17	2	15	17
台東縣	-	9	9	-	9	9
花蓮縣	1	15	16	1	15	16
澎湖縣	-	3	3	-	3	3
基隆市	1	10	11	1	10	11
新竹市	1	7	8	1	7	8
台中市	2	16	18	2	11	13
嘉義市	1	5	6	1	5	6
台南市	1	9	10	1	9	10
總 計	49	361	410	48	342	390

資料來源：台灣省政府社會處網頁，網址：

<http://www.tpg.gov.tw/shp/shpb51.htm>

資料日期：截至 87 年 6 月 30 日止。

特別是當面對九二一大地震後急速增加的福利服務之需求人口，雖然外在福利經費的供給有所增加，但本身早已存在社會福利團體不足、社會工作人力不夠、福利資源網絡完整、以及服務輸送系統之震傷等問題，都不是短期內的經費供給之增加即能克服的，需要時間上的調整才能慢慢步上正軌，妥適發揮功效。然而，災民迫切性的需求卻往往難以延遲或等待，需要即時的服務介入；社會福利服務的工作亦必需以被服務者的便利性為主要考量；在南投縣政府現階段社政資源不足的情況之下，如何結合有心投入社會福利服務之民間團體，與政府資源共同建立普及式的社區服務體系，作為九二一震災後社區民眾接受福利服務之基礎，以滿足災民迫切性的福利服務之需求、同時提供需求人口生心理健康的重建、復健工作，便成為南投縣政府災後福利服務與生活重建思考的主要方向。

此外，前兩章我們也曾約略提及，南投縣政府社會局政策政策管理能力的缺乏與不足。尤其是面對如此大規模的災後福利重建工作，不論是專業知識能力的表現，還是實務經驗的建構，社會局內部都缺乏整體規劃設計的人才，也極需要外界社會福利專家學者的諮詢顧問與實務支援。

南投縣政府社會局自知南投縣本身災後福利服務資源供給能量的窘境，也瞭解本身人力資源品質的限制與組織管理制度的盲點，政策管理能力薄弱，欲獨立推動災後福利服務與生活重建業務的進行有相當的困難度，因此災變發生之後便極力爭取外來資源的援助，其中兩個比較顯著的例子是社區家庭支援中心的設置與災後生活重建專業諮詢團（以下簡稱「專業諮詢團」）的成立。本章社會局支持網絡的論述焦點便將著重於社區家庭支援中心與專業諮詢團這兩個案例的分析。

第一節 社區家庭支援中心的運作分析

一、社區家庭支援中心的成立

由於九二一大地震的規模之龐大，死傷人數之眾多、以及財物損失之劇烈，震驚世界各國，在愛心的驅使之下，各國各地的救援團體紛紛踏至，協助災區進行生命財產的援救工作。使得一個資源相對貧乏的南投縣頓時湧入大量愛心團體，救災工作得以順利完成。然而，也由於這些愛心團體都是自願性的行動，多半沒有和南投縣政府或者各鄉鎮市公所有所聯繫，團體與團體間亦缺乏互動的管道，使得南投縣政府無法進行資源連結與整合的工作，以為救災之後安置重建工作規劃諮詢的協助。

十月中旬，救災告一段落之後，社會局為了整合進入南投縣協助的民間團體，積極規劃召開舉行分區座談，一方面瞭解各團隊在服務過程中所遭遇的問題，協助解決；同時也諮詢各團隊繼續留下來協助社會局推動災後南投縣福利重建的意願，藉以凝聚合作服務的共識。第一場座談會於是在十月十三日假埔里鎮召開，與會者計有內政部中部辦公室、衛生署、公所、衛生所、屏東縣政府、基督教救助協會、台灣基督長老教會、埔里基督教醫院、主婦聯盟、太極門養生學會、世界展望會、南投家扶中心、中華民國早期療育協會、以及佛香書苑文教基金會等機構團體。會中決議定期每週召開一次類似會議，討論災後安置重建構想。

同時間，全國民間災後重建聯盟（全盟）亦委請在台灣大學任教的曹愛蘭與陽明大學任教的王增勇兩位老師協助社會局災後重建的工作規劃，並提出「社區家庭支援中心」的構想，主要精神在於提供各鄉鎮市在地居民最直接的福利服務。之後於十月二十八日正式邀請有意願參與認養之團隊舉辦「社區家庭支援中心」第一次協調會，說明「社區家庭支援中心」之工作要旨、如何撰寫認養計畫、經費補助標準等事項。十一月十五日召開第二次協調會議，確認各

有意願團隊之認養區域與服務項目，於十一月三十日前完成認養計畫，送交南投縣政府審核。十二月一日晚上七時，社會局局長、社工督導以及曹愛蘭、王增勇、陶蕃瀛等三位老師、就針對 19 個有意願認養的團體所提出之計畫一一審核評閱，確定 12 個入選團體與其責任區域。並於十二月十五日完成契約簽訂手續，於南投縣 13 個鄉鎮市成立 23 個「社區家庭支援中心」。(社區家庭支援中心之所以會考慮設置 23 處之多，其實是以區域受災程度之考慮為主要重點，依區域受災程度區分為三個等級，一級受災區域如南投市、埔里鎮、竹山鎮 3 地各設置 3 處社區家庭支援中心，二級受災區域草屯鎮、國姓鄉、中寮鄉、名間鄉等 4 個鄉鎮各設置 3 處社區家庭支援中心，三級受災區域魚池鄉、水里鎮、集集鎮、鹿谷鄉、信義鄉、仁愛鄉等 6 個鄉鎮各設置 1 處社區家庭支援中心南投縣全縣總共將設置 23 個社區家庭支援中心家庭支援中心。此外，為避免服務區域重疊之情況，每一處社區家庭支援中心均有明定之責任區域範圍。)

這 12 個入選簽約的團體與其社區家庭支援中心之責任區域詳如表 5-3。當中，社會局除了與中華基督教救助協會簽約委託 7 個社區家庭支援中心，與台灣基督教長老教會簽約委託 6 個社區家庭支援中心，餘與伊甸社會福利基金會、天主教聖母聖心修女會、南投縣基督教青年會、中華兒童暨家庭扶助基金會、南投縣慈慧善行協會、中華民國社區資源交流協會、中華民國智障者家長總會、中華民國老人福利推動聯盟、台灣佛教法性寶林協會、以及世界展望會等 10 個團體各簽約委託一個社區家庭支援中心。

表 5-3：南投縣各鄉鎮市社區家庭支援中心一覽表

名稱	簽約委託團體	責任區域
南投市第一社區家庭支援中心	中華基督教救助協會	三和里、龍泉里、康壽里、三民里、仁和里、南投里、彰仁里、崇文里、三興里、嘉興里、嘉和里、平和里、振興里、千秋里等14里。

地方政府行政治理能力之個案評估研究

南投市 第二社區家庭支援中心	台灣基督教長老教會	營北里、軍功里、東山里、營南里、內興里、內新里、光輝里、光榮里、光明里、光華里等10里。
南投市 第三社區家庭支援中心	伊甸社會福利基金會	平山里、彰興里、彰和里、新興里、永豐里、福興里、鳳山里、永興里、鳳鳴里、福山里等10里。
草屯鎮 第一社區家庭支援中心	天主教 聖母聖心修女會	富寮里、復興里、御史里、新豐里、新庄里、加老里、石川里、北投里、北勢里、中原里、南埔里、坪頂里、土城里、平林里、雙冬里等15里。
草屯鎮 第二社區家庭支援中心	南投縣基督教青年會 (YMCA)	炎峰里、玉峰里、明正里、中正里、和平里、中山里、敦和里、山腳里、新厝里、上林里、碧峰里、碧洲里等12里。
國姓鄉 第一社區家庭支援中心	中華基督教救助協會	柑林村、北港村、福龜村、乾溝村、北山村、大石村、南港村等7村。
國姓鄉 第二社區家庭支援中心	台灣基督教長老教會	國姓村、石門村、大旗村、長流村、長福村、長豐村等6村。
埔里鎮 第一社區家庭支援中心	中華兒童 暨家庭扶助基金會	耙城里、牛眠里、合成里、廣成里、史港里、福興里、泰安里、北梅里等8里。
埔里鎮 第二社區家庭支援中心	南投縣慈慧善行協會	同聲里、蜈蚣里、東門里、枇杷里、水頭里、麒麟里、珠格里、溪南里、西門里、南門里、北門里、大滴里、北安里、清新里、薰化里等15里。
埔里鎮 第三社區家庭支援中心	中華基督教救助協會	愛蘭里、蘭城里、大城里、桃米里、成功里、鐵山里、房里里、向善里、一新里、南村里等10里。
魚池鄉 社區家庭支援中心	台灣基督教長老教會	東池村等13村。
水里鄉 社區家庭支援中心	中華基督教救助協會	南光村等19村。
集集鎮 社區家庭支援中心	台灣基督教長老教會	永昌里等12里。
中寮鄉 第一社區家庭支援中心	中華基督教救助協會	永平村(13-26鄰)、清水村、內城村、龍安村、廣興村、崁頂村、八仙村、和興村、福盛村等9村。
中寮鄉 第二社區家庭支援中心	中華民國 社區資源交流協會	永平村(1-12鄰)、龍岩村、永芳村、永和村、中寮村、廣福村、永福村、義和村、復興村等9村。

名間鄉 第一社區家庭支援中心	中華民國 智障者家長總會	新街村、萬丹村、東湖村、新光村、田仔村、大庄村、大坑村、竹圍村、仁和村，廓下村等10村。
名間鄉 第二社區家庭支援中心	中華基督教救助協會	中正村、南雅村、赤水村、濁水村、新民村、中山村、炭寮村、新厝村、崁腳村、三崙村、松柏村、松山村、埔中村等13村。
竹山鎮 第一社區家庭支援中心	中華民國 老人福利推動聯盟	中山里、延正里、社寮里、山崇里、中央里、富洲里、竹山里、雲林里、下坪里、竹圍里等10里。
竹山鎮 第二社區家庭支援中心	中華基督教救助協會	桂林里、延祥里、延平里、延山里、延和里、中正里、秀林里、鯉魚里、瑞竹里、桶頭里等10里。
竹山鎮 第三社區家庭支援中心	台灣基督教長老教會	佃厝里、中和里、中崎里、大鞍里、德興里、田子里、福興里、坪頂里等8里。
鹿谷鄉 社區家庭支援中心	台灣佛教 法性寶林協會	鹿谷村等13村。
信義鄉 社區家庭支援中心	世界展望會	信義村等13村。
仁愛鄉 社區家庭支援中心	台灣基督教長老教會	仁愛村等14村。

資料來源：南投縣政府社會局

從上面的說明可以明確知道，社區家庭支援中心成立的目的，主要是為了引進外來的專業福利服務資源，協助南投縣政府建立普及式的社區福利服務體系，推動災後福利服務與生活重建的工作。預期達到的功能，在消極面是結合政府與民間資源，主動發掘社區需求，發展各種福利服務方案，以提供社區居民生活上的照顧、保障其生活品質；在積極面則是要以社區發展的方式，引導社區組織的自主發展，建立社區集體共識，以強化社區問題解決的能力，活化社區自治能量。

社區家庭支援中心的服務項目可以區分為基本服務與特定族群之專案服務兩類。基本服務為各社區家庭支援中心皆必須辦理之項目，而專案服務則視各社區的需要分別辦理。在基本服務方面，主要的服務內容有四項：

1. 諮詢與轉介：凡對社區民眾社會福利之詢問及無法提供服務之個案，給予諮詢或轉介，並加以追蹤確認其獲得適切之服務。
2. 個案輔導與管理：對需要深入輔導之社區民眾，應由社工員開案，進行輔導。並依個案管理的方法，結合必須之資源，確保個案之權益。
3. 居家照顧服務：針對社區中日常生活功能需要他人協助者提供居家照顧服務，以增加案主之生活自主性。提供項目包括有家事服務（陪同就醫、關懷訪視、協助膳食、環境清潔）以及看護服務（身體清潔、復健運動、翻身、擦澡）。服務對象主要包括老人、身心障礙者、母親因故無法照顧之兒童等。
4. 社區組織：協助社區與臨時住屋發展自治組織及輔導，反應社區居民意見，促進社區共識形成，強化社區解決共有問題之能力。

在專案服務方面，則視個別區域的需要，在以下 8 項服務內容當中選擇辦理：

1. 兒童托育與課後輔導：針對學齡前兒童提供托育服務，並針對國小一至六年級兒童進行課後輔導服務。
2. 青少年成長團體：舉辦青春期中、高中生之成長團體，協助青少年透過同儕團體之動力過程，建立正向的自我認同，學習良好的人際互動方式。
3. 單親婦女支持團體：協助單親婦女以互助團體的方式形成支援網絡，強化其社會支持體系，以動員其內在力量，能夠面對多重角色衝突下所產生的壓力。
4. 悲傷輔導團體：以定期聚會的方式，協助九二一震災中喪失至親好友的災民，分享失落親人的悲傷經驗，以疏解心中抑鬱的情緒，進而調整其不良與不當的因應方式，發展正向的人生態度。
5. 老人問安關懷服務：以志工電話問安或關懷訪視的型態，

主動定期接觸社區內行動不便或不常外出之老人，建立彼此間互信友善的關係。

6. 送餐服務：針對社區中無能力自行備食之失能者提供送餐到家的服務，以供應社區中失能者充足的飲食。
7. 交通服務：針對社區中失能者提供交通接送服務，以協助接受生活必要之服務，如就醫等。
8. 臨時照顧服務：針對身心障礙者或老人家庭提供到家臨時照顧服務，分擔家庭照顧者沈重的照顧工作，使其得以有喘息休息的機會，保障照顧者自身的生活品質。

二、社區家庭支援中心的運作

從民國八十八年十二月十五日簽約委託以後，社區家庭支援中心有一個半月左右的籌備期間，從今年的二月一日正式掛牌運作。依據社會局彙總各社區家庭支援中心呈報的服務成果，截至十月底止，23 個社區家庭支援中心提供的基本服務，總計諮詢與轉介服務量達 8,507 人次、個案輔導與管理服務量總,717 人次、居家照顧服務總計 3,309 人次、社區與組合屋訪視 1,835 次；至於社區性的專案服務活動，總累計亦達 1,008 次。另依據本研究訪問部份社區家庭支援中心活動辦理的情形顯示（表 5-4），社區家庭支援中心開始運作之始，就不斷的配合南投縣政府辦理許多全縣性的活動（部份活動屬於生活重建方案執行的內容），如二月初農曆年前夕配合南投縣政府辦理「心靈相繫、除夕圍爐」餐會；四月協助南投縣政府辦理「千禧 - 牽惜，關懷婦幼園遊會」與參與「千禧 - 牽惜婦女高峰會議」；六月初配合南投縣政府「端午送溫情」，在端午節前夕關懷災民送粽子任務；八月下旬除了再次配合發送低收入戶、獨居老人、單親家庭的生活補助品奶粉之外，亦要參與南投縣政府「假日市集暨職訓成果展」的活動。同時，除了基本服務的提供之外，社區家庭支援中心也積極規劃社區性的活動，諸如義診、夏令營、學生課業輔導、才藝班、安親班、音樂會、體育活動、親職講座、悲傷輔

地方政府行政治理能力之個案評估研究

導團體、老人互助團體、親子遊、義工組訓……等等，參與社區生活，提昇社區自主自發的精神與意識。

表 5-4：社區家庭支援中心活動辦理情形一覽表

名 稱	縣（政）府配合活動	自行舉辦活動
南投市 第一社區家庭支援中心	心靈相繫、除夕圍爐 千禧牽情關懷婦幼園遊會 千禧牽情婦女高峰會議 端午節送粽子 發放低收入戶、獨居老人、單親家庭生活補助品 南投市假日市集暨職訓成果展 親子旅遊	馨園五村週末兒童營 清明追思音樂會 鮮蛋彩繪活動 南崗國中飛颺快樂日 文化局「生命之尊、生命之美」 文化局就業第二春 暑期青輔會大專生組合屋課輔 特殊家庭兒童課輔與生活輔導
南投市 第二社區家庭支援中心	心靈相繫、除夕圍爐 千禧牽情關懷婦幼園遊會 端午節送粽子 繫上紫絲帶家暴防制暨勞工親子園遊會 馨園二村婦女土風舞班 大愛一村海洋逍遙遊 發放低收入戶、獨居老人、單親家庭生活補助品 光榮一村、馨園二村海洋逍遙遊 南投市假日市集暨職訓成果展	如何協助 1-18 歲的心靈重建研習營 銀髮族藝術創作 DIY 研習班 孩子街木偶劇 兒童音樂夏令營 國際青年九二一關懷之夜
南投市 第三社區家庭支援中心	心靈相繫、除夕圍爐 921 震災重傷者需求調查 菁英村環境安全維護 庇護工場研習會 醫療復健演講 4 場 朱仲祥巡迴演講 13 場 身心障礙者成長團體三梯次 視障按摩職訓班 職業重建縫紉訓練班	我按摩、你健康 庇護工場 高中志工社團聯展 暑期青輔會大專生組合屋課輔 中低收入身心障礙者居服訪問
草屯鎮 第一社區家庭支援中心	承辦南投市之居家服務員職前訓練 舉辦三場志工祥和計畫之志工認知訓練 心靈相繫、除夕圍爐 千禧牽情婦幼關懷系列活動 溫馨粽 關懷情活動 親子戶外觀摩學習 拋磚引玉綠化美化組合屋	成立志願服務隊 和好母親週關懷活動 兒童讀經班 生機飲食班 書法班 環保芥子營講座
草屯鎮 第二社區家庭支援中心	墾丁之旅 罹難者家屬悲傷輔導團體	成立安親班 舉辦親職教育講座 送錢與急難救助者 老人送餐
國姓鄉 第一社區家庭支援中心	協助草屯地區除夕圍爐活動 協辦草屯地區千禧千禧關懷婦幼園遊會活動 婦女高峰會議 端午節發粽子活動 二場夏季兒童快樂營並舉辦成果展暨父親節懇親會 親子觀摩活動	耐基三村設立醫療站 台北大安森林公園農產品特賣 新年晚會、發送年糕、白米和沐浴乳、舉辦少年成長營。 北山國中之「飛颺」營隊。 陽光志工隊志工組訓。 古箏音樂晚會、 送水服務。 音樂默劇 巡迴義診 義剪

地方政府行政治理能力之個案評估研究

		國中生成長營 特殊需求兒童課業輔導。
國姓鄉 第二社區家庭支援中心	長豐親子觀摩活動 石門親子觀摩活動 國姓和平新貨櫃屋的社區親子心靈重建活動 石門組合屋社區親子心靈重建活動	成立陽光志工隊 社區針灸義診活動 社區卡拉 OK 歡唱活動 國姓少年籃球活動 罹難者家屬聚餐聯誼活動 國姓婦女需求座談會 單親家庭兒童課輔
埔里鎮 第一社區家庭支援中心	九二一災後生活重建心靈相繫除夕圍爐活動 災後就業大型徵才活動 921 心靈重建-災童台中科博館之旅 千禧一牽惜 關懷婦幼園遊會活動 送愛心粽子到 921 罹難者家屬活動 921 心靈重建埔里區育樂營 同心橋親子活動-走馬瀨農場之旅	災區法律諮詢服務 發放 921 受災戶國中、小獎助學金 關懷災童生活補助發放典禮 89 年婦幼節孝悌楷模 勤奮自強兒童表揚大會 邁入新生活自強模範母親表揚暨旅遊活動 大愛二村、長榮貨櫃屋住戶生活問卷調查 第 78 屆國際合作節系列活動 跳蚤市場 暑期兒童課業輔導 港源國小、乾峰國小兒童成長團體- 大愛二村資源回收比賽初賽
埔里鎮 第二社區家庭支援中心	罹難者家屬心靈相繫、除夕圍爐活動 千禧 牽惜關懷婦幼園遊會活動 婚暴受害婦女支持團體 單親家學童課業輔導計畫	小天使成長育樂營 悲傷輔導團體 臨時住屋區學童課業輔導 老人互助團體 慈濟大愛二村原住民青少年成長團體
埔里鎮 第三社區家庭支援中心	協辦春節圍爐餐會 協辦千禧牽惜婦幼園遊會活動 溫馨粽 關懷情活動	馨園六村兒童美語班 與傳愛社區發展協會主辦馨園六村組合屋 區元宵燈謎晚會 協辦組合屋區課業輔導活動 飛颺少年成長營 國中生問題解決、情緒管理成長課程 展望會清寒獎學金宣導、審核、頒發 NIKE 等物資發放
魚池鄉 社區家庭支援中心	心靈相繫 除夕圍爐餐會活動 千禧牽惜婦幼節園遊會 溫馨粽 關懷情活動	春節魚池鄉民敬老親睦聯歡 少年桌球成長營 青少年志工訪視 快樂的魚池團仔 社區媽媽母親節感恩活動 兒童美語歡樂營 心靈重建音樂會 社區不倒翁兒童營
水里鄉 社區家庭支援中心	心靈相繫 除夕圍爐餐會活動 千禧牽惜婦幼節園遊會 溫馨粽 關懷情活動 單親家庭安親班	組合屋年終晚會 Nike 等公司相關物資發放 展望會將學金發放 暑期英語音樂營 水里商工信望愛社團
集集鎮 社區家庭支援中心	心靈相繫 除夕圍爐餐會活動 元宵送湯圓活動 千禧牽惜婦幼節園遊會 溫馨粽 關懷情活動 週末兒童營 愛心贈奶粉	兒童木笛班 野外兒童營 鄉土燈會展 送愛心至災區 義剪活動 集集團仔王 寒假兒童生活營系列一 快樂的生活 寒假兒童生活營系列二

第五章 南投縣政府社會局的支持網絡分析

		<p>災後房屋重建貸款說明會 災區志願工作人員培訓會 愛我們的家 母親節親子活動 土地公杯籃球邀請賽 921 災後重建區婦女座談會 大自然生物探之旅 兒童成長營 婦幼安全營 青少年 EQ 成長營</p>
<p>中寮鄉 第一社區家庭支援中心</p>	<p>心靈相繫 除夕圍爐餐會活動 寒冬送被 千禧牽情婦幼節園遊會 溫馨粽 關懷情活動 送奶粉 親子行</p>	<p>中寮國中畢業旅行 跨世紀聖誕之旅 來去台北 不定期晚會、演唱會等活動 醫療健診活動 復活節彩蛋親子彩繪比賽 中寮社區桌球賽 社區日文基礎班 暑期各項營會活動 台北仲夏歡樂行 協助 921 南投之愛中性筆通路 慈惠濟助方案 山區土石流緊通報系統</p>
<p>中寮鄉 第二社區家庭支援中心</p>	<p>中元普渡送粽活動</p>	<p>親子教育、禮儀與宗教信仰課程 數學遊戲課程 屋頂冷卻灑水器</p>
<p>鹿谷鄉 社區家庭支援中心</p>	<p>心靈相繫、除夕圍爐餐會及法味大餐活動 法性寶林 89 年第一屆知性之旅 居家服務員職前訓練 千禧牽情婦幼節園遊會 溫馨粽 關懷情活動 單親家庭課業輔導</p>	<p>心靈淨化與療傷 金剛經共修 高血壓衛生教育暨配合衛生所抹片檢查 台南區人間淨土園遊會 兒童成長春令營 長青之旅 心靈淨化與療傷 佛法講座 浴佛法會暨義診、家戶衛生 心靈淨化與療傷 梵唄教學 賀送三國小畢業生典禮禮品 社區兒童假日生活體驗營</p>
<p>仁愛鄉 社區家庭支援中心</p>		<p>大團圓 愛的饗宴 九二一罹難家屬追思禮拜 母親節天籟放送情 第二屆巴蘭盃球邀請賽暨原住民流行音樂 饗宴 信心小尖兵兒童才藝營) 快樂希望文化之旅 霧社急診中心 楊梅崇真堂青少年聯誼 萬大社區媽媽成長教室 關懷原住民老人兒童心靈重建 大同、親愛青少年花東之旅 碧利斯颱風 大同、力行、廬山地區、v 春陽等地災後實況紀錄</p>

資料來源：本研究訪問整理所得。

資料日期：截至 89 年 8 月底止。

為了協助新成立的社區家庭支援中心健全服務功能，發揮原先規劃提供社區居民就近、方便、以及持續性的福利服務，社會局也配套設計了一些協調機制，提昇社區家庭支援中心與社會局間的夥伴合作關係。這些機制包括有：

(一) 服務報表的管制。

要求社區家庭支援中心定期呈報週報表與月報表，以能正確掌握各社區家庭支援中心的服務動態與遭遇的困難，力求即時回應與解決。

(二) 每個月一次主管聯繫會報。

從前面社區家庭支援中心的工作內容與實際的運作情形來看，可以知道社區家庭支援中心所提供的福利服務與社會局的業務執行密切相關，也承接了許多社會局生活重建方案的主要執行任務，例如二月初的「心靈相繫、除夕圍爐餐會」、四月的「千禧 - 牽情關懷婦幼園遊會」以及第三章中提到的老人與身心障礙者居家照顧與喘息服務、組合屋環境維護與精神倫理建設、單親喪偶家庭支持服務等計畫。而在社會局原先的規劃構想當中，社區家庭支援中心本就是一個綜合性的福利服務窗口，扮演社會局的分身，在社區當中提供直接服務的功能。可見，社區家庭支援中心與社會局的業務往來非常緊密，不但需要許多計畫執行與行政庶務上的公文往返，還要經常面對彼此間組織文化與工作認知上的衝突摩擦，實有必要建立一個溝通協調的機制。有鑑於此，社會局因此與各個社區家庭支援中心達成以每個月一次的頻度，定期召開主管聯繫會報的共識，以溝通彼此間的工作認知差異，同時協商討論未來計畫的執行方向。

社會局與社區家庭支援中心的主管聯繫會報原則上於每個月的第三個星期五中午舉行，從三月份開始定期舉行。主管聯繫會報議程除了例行性的社會局與社區家庭支援中心的業務報告之外，各月份的主要討論議題整理成如下表 5-5 所列。

表 5-5：社會局與社區家庭支援中心各月份主管聯繫會報各月份討論事項一覽表

日期	主要討論議題
三月十七日	中心人事費補助標準。 中心應具備之設施。 工作項目。 督導體系之建立。
四月二十八日	財團法人 921 震災基金會各項補助計畫如何申請。 有關本縣 921 自殺防範推動工作，在重要節日應有何具體措施，請討論。 為加強照顧 65 歲以上老人，擬結合學校營養午餐提供餐飲服務，請討論由家支中心推行之可行性。 請各家支中心提計畫辦理居家服務訓練計畫，擴大服務對象及增加縣內就業機會。 家支中心年度評鑑工作，包括評鑑內容、評鑑時間，請討論。
五月十九日	居家服務方案之設計與管理，如何落實執行，請討論。 為因應災區就業問題，本府建請專案輔助家支中心開設「家庭訪視員訓練班」，訓練當地居民進行災民家庭訪視工作，請討論。 社區家家庭支援中心工作績效評鑑項目及評鑑時間，請討論。 921 地震週年紀念，家支中心應如何規劃辦理相關活動，請討論。
六月十六日	社區家家庭支援中心期中及年度工作績效評鑑辦法及評鑑項目，請討論。 家居服務方案之補助辦法及相關需知，請討論。
七月二十一日	家支中心承辦居家服務訓練方案，擬申請職訓局經費補助，請討論。 家支中心工作人員在職訓練課程，八月份起請家支中心提供所需相關實務課程，以利工作推動。
八月十八日	九月份因值評鑑及 921 地震週年紀念活動，在職訓練課程因此擬暫停一次，時月份再予以辦理，請討論。 有關行政院 921 震災災後重建委員會招募緊急志工案，家支中心應如何配合執行，請討論。
九月二十二日	社區家庭支援中心期中評鑑已於 9 月 11 日順利完成，經評鑑小組二次的會商討論，以作成初步決議（如附件），請就決議內容給予指教。 行政院 921 震災災後重建委員會希望本府依災後生活重建暫行條例第 22 條之規定，將 23 個社區家庭支援中心轉型成生活重建中心。就目前家支現狀及未來之發展該如何作調整，請討論。 本府將於十月下旬辦理社區家庭支援中心成果展暨學術研討會，請就活動方式、內容及日期、地點提供意見。

	財團法人 921 震災重建基金會將整體生活照顧五年計畫刪除，致家支中心的四個執行計畫因而斷炊，該如何因應，請討論。
十月二十日	<p>本府訂於 10/25~10/27 三天辦理「社政研討會暨社區家庭支援中心工作回顧與展望」活動，請承辦單位就活動細部流程作一說明，建立共識與默契，以利活動進行。</p> <p>行政院 921 重建推動委員會所提補助計畫，其中，各中心設備費擬由本府提「23 個家支網路資源連結」系統有關計畫，以利未來工作上之聯繫及資訊互通，請討論。</p> <p>上級期望本縣社區家庭支援中心依法（災後生活重建暫行條例）轉型為生活重建中心外，同法要求 50 戶以上之組合屋設立連絡站，應如何規劃設置較為理想，請討論。</p>
十一月十七日	<p>本府將於九十年度二月九日於國家圖書館會議廳，委由台灣社會工作專業協會承辦「災後生活研討會 - 南投縣社區家庭支援中心經驗的回顧與展望」(詳如資料)，請討論。</p> <p>請各委託團體依 89.11.8(89)投府社政字第 89174098 號函 - 本府九十年度災後生活重建 - 各鄉鎮市生活重建服務中心計畫，擬定委託辦理之生活重建中心計畫，請討論。</p> <p>下年度本府「居家照顧」方案，如何有效整合目前提供居家照顧之團體單位，以滿足全縣老人及身心障礙者之服務需求，請討論。</p> <p>未來家支中心若轉型為「生活重建中心」，應增派相關人力，請討論（提案單位，埔里第二家支）。</p>

資料來源：南投縣政府社會局

(三) 提供每個月一次一天的在職教育訓練機會。

由於社區家庭支援中心是一種新成立的普及式社區服務體系，且分散委託諸多專業不同、服務模式各異的團體辦理，各團體之間的思考方式與服務作為難免歧異。站在南投縣政府的角度，總希望各團體間福利服務提供的方式與模式有其一致性的要求，不希望目睹過度差異的情形發生。此外，也由於各個承接社區家庭支援中心業務的團體都需要招募社會工作人員，施予教育訓練的課程；對於具有共通性的課程內容，如果能夠集體統一進行，則不但可以共同延聘師資，節省教育成本，亦可以增進各團體工作人員彼此間的思想交流，凝聚一體與共的服務情感。因此，社會局便站在主辦單位的立場，規劃提供一系列在職教育課程，以每個月的第三個星期五為原則，一次一天，定期召集各業務承辦團體工作人員參與訓練。

表 5-6：社區家庭支援中心在職訓練課程一覽表

日期	主要課程內容
一月十八日	網路運用 南投縣福利措施 個案管理與建檔 經費申請、核銷流程 居家服務管理 社區家庭支援中心之定位
二月十八日	保護個案法律介紹、輔導流程及資源運用 保護個案輔導諮商技巧 災後心靈重建：分擔苦難、分享生命 創傷心理復健 - 憂傷指數量表運用
三月十七日	生活事件、壓力及創傷 PTSD 的評估、診斷及治療 社區組織與重建工作
四月二十八日	低收入戶、身心障礙福利申請要領、方案計畫書撰寫要領 照顧管理的內涵與模式 社區組織與重建工作
五月十九日	方案計畫書撰寫 個案管理電腦化作業
六月十六日	居家服務的歷史發展與定位 居家服務的體系與流程 居家服務的需求評估與計畫擬定 案例研討
七月二十一日	家支中心個案管理工作表單說明 家支中心個案管理系統
八月二十五日	談話的藝術 - 名俗俚語講授 夫妻財產制 子女監護、扶養、探親 家庭暴力防治法 家庭暴力防治法 - 判決離婚、債務問題
十月十六日	自殺防治概念 自殺個案的通報及轉介作業 社會資源的運用
十一月十七日	核銷作業流程需知 個案研討 社會福利資源運用與轉介 身心障礙者福利服務需求訪視調查經驗分享

資料來源：南投縣政府社會局

從今年元月開始，除了九月份因為九二一震災週年紀念活動繁忙暫停一次之外，在職教育訓練課程迄今總共進行了 10 次，主要課程內容詳如表 5-6 所整理。

(四) 駐鄉鎮市社工員的輔導與溝通協調服務。

其實，在社會局最原先的災後重建工作構想之中，一種最理想的狀況是由基層鄉鎮市公所來負責當地社區居民的直接福利服務工作。但權衡基層行政體系的專業能力與地方自治體系的行政特性之後，還是決定由民間專業或公益團體來承接，預期效果達成的可能性較高。然而，在行政體系的作為上，鄉鎮市公所有其法定的福利服務項目，例如各種福利津貼與社會救助的申請，是無法被取代的，社區家庭支援中心需要與公所維持密切合作關係，才能提供當地社區居民最適切合宜的福利服務。為了促進鄉鎮市公所與社區家庭支援中心的合作關係，從五月下旬起，社會局開始調派社工員每週三、四兩天進駐下鄉，協助鄉鎮市公所相關福利服務與生活重建業務之進行，同時支援輔導社區家庭支援中心之運作，推動地方兒童、少年、婦女、老人等個案之福利服務工作，以為社會局、公所、與社區家庭支援中心三者間的橋樑。

在第三章中論述到的 D8、D9 兩個增聘社工員之方案中，所欲增聘的社工員就是擔任此處提及的下鄉輔導與協調服務功能。可惜尚未招募完成。權衡目前社工員的人數與工作負擔，社會局暫時僅能以每週兩天的方式協助鄉鎮市社區直接福利服務的推動工作。

(五) 諮詢委員的責任區輔導。

前曾提到，南投縣政府社會局災後極力爭取外來資源的援助的兩個比較顯著的例子是社區家庭支援中心的設置與專業諮詢團的成立。專業諮詢團聘請的諮詢委員，多數都是社會工作學界夙負豐富實務經驗的老師。為了協助社區家庭支援中心這種新成立的福利服務型態之組織縮短適應期間，儘速建立專業服務工作模式，提供災

區民眾最適切合宜的福利服務，除了前述四種機制之外，社會局也協商這幾位諮詢委員擔任社區家庭支援中心的專業督導，定期或不定期前往責任區域輔導社區家庭支援中心的專業運作或接受專業服務上的諮詢。這幾位諮詢委員社區家庭支援中心的輔導區域分配如下表 5-7 所整理。

表 5-7：災後生活重建專業諮詢團諮詢委員社區家庭支援中心輔導區域分配情形

諮詢委員	輔導區域	社區家庭支援中心名稱	
陳宇嘉老師 (東海大學社會工作學系)	南投市	第一社區家庭支援中心	
		第二社區家庭支援中心	
		第三社區家庭支援中心	
	草屯鎮	第一社區家庭支援中心 第二社區家庭支援中心	
王秀絨老師 (東海大學社會工作學系)	名間鄉	第一社區家庭支援中心 第二社區家庭支援中心	
		竹山鎮	第一社區家庭支援中心 第二社區家庭支援中心 第三社區家庭支援中心
	陶蕃瀛老師 (東海大學社會工作學系)		集集鎮
		中寮鄉	第一社區家庭支援中心 第二社區家庭支援中心
王增勇老師 (陽明大學衛生福利研究所)	鹿谷鄉	社區家庭支援中心	
黃源協老師 (暨南大學社會政策與社會工作學系)	埔里鎮	第一社區家庭支援中心 第二社區家庭支援中心 第三社區家庭支援中心	
		魚池鄉	社區家庭支援中心
		仁愛鄉	社區家庭支援中心
	廖俊松老師 (暨南大學公共行政與政策學系)	國姓鄉	第一社區家庭支援中心 第二社區家庭支援中心
水里鄉			社區家庭支援中心
信義鄉		社區家庭支援中心	

資料來源：南投縣政府社會局

(六) 社會局局長與督導不定期的訪察、溝通與協調。

社會局局長與社工督導也經常會利用業務外出會議與協調公務機會，拜訪相近的社區家庭支援中心，關懷中心內人員工作情形，實地瞭解該中心的運作狀況與遭遇難題，協助協調或加以解決。

以上 6 項協調機制，完全是站在善意的一方，以促進社會局和承接社區家庭支援中心業務的團體間夥伴關係的運作，提供社區居民迅速直接的福利服務。然而，社區家庭支援中心既然是一種政府公辦民應的委託業務，承接社區家庭支援中心業務的團體自然有義務完成交託的責任，而政府也應該有責任定期評鑑，以確認受委託團體工作的適當性，以為繼續維持此種委託契約的夥伴關係與否。因此，立基於此種精神，社會局也積極規劃進行社區家庭支援中心的評鑑工作，此可從主管聯繫會報四、五、六月份的討論議題當中即可窺知。

經由幾次主管聯繫會報的討論決議，社區家庭支援中心的評鑑分為期中評鑑與期末評鑑兩次。期中評鑑訂於八月底、九月初舉行，期末評鑑訂於十二月初舉辦。期中評鑑所得各社區家庭支援中心應行改善事項，如果於十二月的期末評鑑尚未有相當的改善幅度時，則雙方將終止契約委託關係。

評鑑的項目依主管聯繫會報的討論，主要分為機構管理與福利服務兩大部份；機構管理又可分為行政管理、人事管理與財務管理三大項，而福利服務則另區分為個案服務、方案服務、與社區組織等三項，詳細評鑑內容如表 5-8 所整理。

表 5-8：社區家庭支援中心評鑑表

項	目	內	容
壹、 機構 管理 (30%)	一、行政管理(10%)	1.年度計畫之擬定與執行管制情形。	
		2.檔案與空間管理情形。	
		3.機構與家支業務分劃合作情形	
	二、人事管理(10%)	1.員工聘用與業務分工情形。	
		2.人事、績效考評制度之建立與執行情形。	
		3.員工在職訓練情形。	
三、財務管理(10%)	1.補助/委託經費之執行與核銷情形。		

		2.財產保管制度與維護情形。
		3.年度預算表之建立與執行情形。
貳、福利服務(70%)	一、個案服務(25%)	1.督導系統之建立與運作情形。
		2.個案建檔與記錄之完整性。
		3.諮詢與轉介記錄之完整性。
	二、方案服務(25%)	1.契約服務方案之執行、督導、記錄情形(如組合屋環境維護及精神倫理建設方案、居家照顧服務方案等)。
		2.依據地方特殊需要自行開發方案之規劃、執行、督導、記錄情形。
		3.縣府特定專案活動執行配合情形。
	三、社區組織(20%)	1.福利服務需求掌握情形(如社區基本資料之掌握；福利服務需求人口、項目之掌握；家庭訪視情形)。
		2.資源網絡連結情形(如公所、村里鄰、地區性團體等社區關係之建立；在地義工、人力之組織、培訓與應用等等)。
		3.舉辦或參與社區活動情形(含社區的反應與感受)。

資料來源：南投縣政府社會局

實地社區家庭支援中心的期中評鑑已於九月初評鑑完成，各社區家庭支援中心的評鑑結果評語整理如下表 5-9。

表 5-9：社區家庭支援中心期中評鑑考評意見一覽表

單位	考評意見
南投市 第一社區家庭支援中心	人事考評制度建立與執行情形良好。 督導系統建立運作良好。 居家服務方案執行進度良好。 個案建檔及記錄顯示社工專業度仍不夠。 對組合屋居民之福利服務需求掌握仍不明確。
南投市 第二社區家庭支援中心	人力不足，影響業務推行成效。 計畫執行能力待加強。 督導系統不健全。 個案建檔記錄欠完整。 資源連結侷限於宗教團體。
南投市 第三社區家庭支援中心	行政及人力管理情形均良好。 財務管理之經費核銷部份可再加強。

地方政府行政治理能力之個案評估研究

	<p>督導系統建立與運作情形良好。 契約服務方案執行情形良好。 對社區福利服務需求情形掌握良好。</p>
<p>草屯鎮 第一社區家庭支援中心</p>	<p>行政及人事管理情形均良好。 督導系統建立與運作情形 居家服務方案執行仍待加強。 對社區福利服務需求情形掌握良好。 與公部門聯繫互動情形良好。</p>
<p>國姓鄉 第一社區家庭支援中心</p>	<p>家支中心與總會業務未能明確劃分。 主任督導需改為專職，建立職權分明之人事管理制度。 對社區居民之福利服務需求掌握不足。</p>
<p>國姓鄉 第二社區家庭支援中心</p>	<p>計畫執行及財務管理情形良好。 督導系統建立良好。 個案建檔與記錄之完整性可再加強。 地區性資源網絡連結情形及對福利服務需求掌握良好。 與縣府執行配合情形良好。</p>
<p>埔里鎮 第一社區家庭支援中心</p>	<p>原機構與家支工作重疊情形嚴重。 個案建檔與記錄仍待加強。 偏重兒童服務工作，其餘服務工作推行仍待加強， 對社區福利服務需求情形應加強深入瞭解評估。</p>
<p>埔里鎮 第二社區家庭支援中心</p>	<p>行政及人事管理情形均良好。 督導系統建立與運作可再加強。 契約服務方案執行情形良好。 對社區福利服務需求情形掌握良好。 與公部門聯繫及互動情形良好。</p>
<p>埔里鎮 第三社區家庭支援中心</p>	<p>主任督導行政控管能力有待加強。 社工員專業人力仍不足。 個案建檔進度落後。 對社區福利服務需求掌握情形不足。 社區資源網絡連結情形尚可。 活動檢討評估記錄欠缺。</p>
<p>魚池鄉 社區家庭支援中心</p>	<p>社工人力及專業能力待加強。 工作人力宜全職擔任，以免工作進度落後。 計畫執行及財務管理情形良好。 個案及諮詢轉介之記錄宜再加強。</p>
<p>水里鄉 社區家庭支援中心</p>	<p>家支工作與總會工作劃分清楚。 行政體系完整，管理情形良好。 個案分散、服務耗時。 活動方案執行與縣府配合度尚佳。</p>
<p>集集鎮 社區家庭支援中心</p>	<p>計畫執行及財務管理情形尚可。 教會與家支中心辦公地點宜有所區隔。 督導系統建立良好。</p>

第五章 南投縣政府社會局的支持網絡分析

	<p>個案建檔與記錄之完整性可再加強。 宜再加強對地區福利服務需求瞭解。 與縣府執行配合情形良好。</p>
<p>中寮鄉 第一社區家庭支援中心</p>	<p>人事齊全，工作推動情形穩定良好。 個案建檔與記錄完整性可再加強。 服務方案能反應社區民眾需求。 與社區資源結合狀況佳。 與公部門之間配合情形良好。</p>
<p>中寮鄉 第二社區家庭支援中心</p>	<p>計畫執行及管制情形待加強。 個案建檔與記錄欠完整。 契約服務方案執行未能落實。 對社區福利服務需求情形掌握不明確。</p>
<p>名間鄉 第一社區家庭支援中心</p>	<p>行政管理及人事督導情形良好。 暑期利用專業人力推動相關工作，成效良好。 與社區團體關係互動情形良好。 個案建檔與記錄之完整性可再加強。</p>
<p>名間鄉 第二社區家庭支援中心</p>	<p>人事及財務由總會掌握，家支獨立性不足。 社工人力與專業性仍待加強。 由教會聘任徐老師專責教會工作，本府補助的人事費用另聘一名專職社工，避免角色衝突。 對社區福利服務需求掌握仍欠缺完整性。 舉辦或參與社區活動情形良好。 服務對象以兒童青少年為主、宜多反應居民需求。</p>
<p>竹山鎮 第一社區家庭支援中心</p>	<p>行政管理情形良好。 社工專業人力仍然不足。 督導系統建立與運作情形良好。 契約服務方案執行情形可再加強。 與公部門聯絡互動情形良好。</p>
<p>竹山鎮 第二社區家庭支援中心</p>	<p>家支行政管理成效良好。 社工專業人力缺乏，待加強。 以志工方式提供居家服務執行成效好。 主任督導對組合屋居民之福利服務需求掌握良好。 與公部門之間協調聯絡可再加強。</p>
<p>竹山鎮 第三社區家庭支援中心</p>	<p>計畫執行及財務管理情形良好。 地區性資源連結有待加強。 與地方村里幹事關係互動良好。 執行的計畫以兒童活動方案居多，宜擴大服務對象。</p>
<p>鹿谷鄉 社區家庭支援中心</p>	<p>欠缺專業的社工人員。 對社區福利服務需求情形掌握良好。 對培訓志工運用情形良好。 與公部門聯絡及互動情形良好。</p>
<p>信義鄉</p>	<p>人事管理及運用情形欠佳。</p>

社區家庭支援中心	督導系統未能建立。 接受政府多項委託方案，業務繁多，致家支工作執行落後。 對社區組織概念待加強。
仁愛鄉 社區家庭支援中心	計畫執行及財務管理情形良好。 以三分帖方式運作能有效適切的解決突發狀況。 督導系統待加強。 對地區福利服務需求掌握情形良好。 能針對原住民鄉親規劃發展特殊方案。

資料來源：南投縣政府社會局

三、社區家庭支援中心的運作檢討

在民間愛心公益團體的熱心參與，社會局全力行政上的配合，社區家庭支援中心的運作是否能夠發揮預期的效果？這是一個我們想知道，卻沒有辦法客觀回答的問題。但如果我們單純就原規劃中社區家庭支援中心所應該承接的業務執行情形來說，其實並不樂觀。正如我們在第三章中所指出，社區家庭支援中心服務計畫的執行有落後預期的情形；截至十月底為止，身心障礙者居家服務與老人居家服務兩個方案的服務量各只有 57 位與 122 位；單親喪偶家庭支持扶助計畫尚未具體執行；執行率比較好的只有社區環境維護與精神倫理建設兩個方案。而其實，社區環境維護與精神倫理建設這兩個方案的執行也是有落後的現象。因為社會局早已在四月份的主管聯繫會報當中報告這兩個方案的經費使用分配情形，並要各個社區家庭支援中心儘早提出活動方案申請辦理之；但由於當時諸多社區家庭支援中心人力尚為完全到位，同時並反應縣政府經費撥補的速度也太慢，使得他們並不敢貿然提出計畫辦理。一直到八月，在社會局的一再催促之下，才蹣跚然上路。好在這兩個方案只要辦辦活動即可符合要求，才可以在短時間內衝高執行進度。問題是，這種執行方式，是否真滿足了組合屋民眾的需求？這才是值得檢討之處。

根據本研究訪問社區家庭支援中心的反應（詳如表 5-10），社區家庭支援中心所提供的服務雖然有逐漸取得社區上的認同，但成

效其實蠻有限。歸納問題的關鍵之一在於居民的感受的問題與態度。民眾最關切的問題其實是房子、工作與經濟，這三個基本問題沒有緩和之前，福利服務對於社區居民所能提供的協助，不太容易感受得到顯著的助益。其次，民眾接受福利的消極態度也是需要繼續溝通與改善的。

問題的另外關鍵之一則是社區家庭支援中心本身運作尚不健全。專業性不夠、專業人力不足、組織人力的流動性、內部行政管理作業系統跟不上等問題，再再使得社區家庭支援中心的運作力不從心。

行政體系的配合度也是一大問題。社會局要求的工作繁重且遠多於契約所定、經費撥補速度緩慢、鄉鎮公所的負面消極態度，家支角色的定位模糊等問題，一再的干擾影響到社區家庭支援中心原訂計畫的進行。

最後，則是社區民眾對於社區家庭支援中心角色功能的混淆問題。社區家庭支援中心是官方機構性質、家扶中心、宗教性團體、還是具有特定目的的公益團體？並質疑其所能提供的功能服務，使得社區家庭支援中心需要一再的澄清角色扮演，服務提供的功能自然大打折扣。

表 5-10：社區家庭支援中心意見反應一覽表

訪 問 單 位	遭 遇 困 難
南投市 第一社區家庭支援中心	人事：社工人員缺乏。 經費：行政、人事、方案活動費等發放太慢。 場地：因地震許多辦活動之場地不易尋找。 社區民眾之認同：直覺政府委託單位也和政府一樣無效率。目前各村里幹事漸知有家支中心設至於本區域，然對於彼此之角色功能有負面之感受（有其職權被侵犯之感受）。 服務項目之推廣：因配合社會局大型活動，基本服務推動時間不夠。且社會局給工作太多，壓力太大。
南投市 第二社區家庭支援中心	社工作業人員不足。 經費：我們單位照規定的計劃推動，也已完成，但仍拿不到經費，目前自己先墊貳拾多萬，已經快撐不下去。 場地：部分組合屋活動場地、設施不足。 期望各村里長、幹事能協助配合推行工作。希望多友民眾對中心工作及工作人員均能認同。目前各村里幹事漸知有家支中心設至於本區域，然對於彼此之角色功能有負面之感受（有其職權被侵犯之感受）。
南投市	縣內資源缺乏整合，公部門與私部門間（家支中心）未劃分清楚，常重覆做相同

地方政府行政治理能力之個案評估研究

<p>第三社區家庭支援中心</p>	<p>事工，造成資源浪費。 過去申請政府補助，皆透過里幹事或公所，民眾反應與承辦人的關係不同，導致申請通過與否，造成民眾困擾及對公部門失去信心，也常因此放棄自己可享有的福利。 組合屋存在外勞、喧囂問題，且無圍牆，長期困擾居民，自治委員會的反應得不到回映。 社區民眾之認同：目前各村里幹事漸知有家支中心設至於本區域，然對於彼此之角色功能有負面之感受（有其職權被侵犯之感受）。</p>
<p>草屯鎮 第一社區家庭支援中心</p>	<p>經費：相關補助行政事務繁瑣，縣府撥款速度緩慢，相關經費多為本會先行支付。 地方行政機關之態度：大致良好，不過以縣府及各鄉鎮的關係，會直接影響到家支中心在各項服上推展上的困難。 社區民眾之認同：成立家支中心與原來各里社區所成立之社區發展協會在服務里民的角度上頗為雷同，難免資源重疊，但從民眾的想法多一份服務也多一份福利，倒也無排斥的心態出現，只是家支中心的介入，在個案上處理程度較深，也刺激到個案對社會福利申請的重視值得注意。 弱勢族群個案：所服務項目與鄉鎮公所、里幹事部份重疊，民眾社會福利之申請，在行政作業上仍需透過地方行政機關來處理，家支中心社工員在路僅為提供福利訊息之傳遞者，可謂社福籌碼並不多，需長期耕耘。社區服務應以長期服務為目的，並與社區建立良好之互動關係，若僅以訪視慰問行之。有些極需經濟助之個安，又不符合申請社會福利資格的民眾，則無法立即給了協助。 精神倫理心靈重建活動：長期以來各項活皆透過鄉鎮公所在地方上來辦理，以家支中心初成立在辦理活動當中不僅各項資源的灑陀運用上顯得力不從心，家支中心必須結合社區團體、資源共享，才能發揮家支中心之功能。因此必須深耕地方，否則很難突顯出工作進展。且所服務項目與鄉鎮公所、及里幹事重疊，影響工作效率。 居家服務 服務範圍幅員大，需要招募服務員加入服務行列。居家服務補助辦法遲遲未定，中心經費負擔大。居家服務之成效需要時間，非短期開辦即可見效，且受災民眾接受補助之觀念仍待改善。 組合屋 組合屋有居住年限，住民對未來走向不明，家支中心協助重建力有未逮。 組合屋住戶受災之身份有確，為各項資源挹注之目標，中心以弱勢族群為服務對象，資源分配之正義與平均難以兩全。組合屋居民對居住地沒歸屬感及安全，中心推動精神倫理建設及環境維護設等方案並不順利，組合屋居民與有限，較傾向實質之補助。 個案管理 中心責任範圍內之個案類別複雜，從孤兒、身心障礙者、失依獨居老人、受暴婦女、吸毒者、酗酒者等皆為個案管理之對象，不董個案需求複雜，中心人力不足負荷，轉介相當困難。以目前南投縣境內之相關福利資源，對個案管理之運作仍有相當困難。</p>
<p>草屯鎮 第二社區家庭支援中心</p>	<p>社區民眾之認同：了解家支中心之民眾均十分感激縣府之措施，但畢竟家支中心元月才成立，且縣內已往均無此機構，因此廣告宣傳仍須再努力。</p>
<p>國姓鄉 第一社區家庭支援中心</p>	<p>人事：該中心由一名主任及二名社工員負責家支中心業務。主任需全職(進駐家支中心)不符合本府要求，且與教會事務執行會有重疊，應改正。 場地：該場地與教會共用，一樓設有辦公室及活動區，目前缺乏晤談室。 地方行政機關認同：經過宣導、活動辦理及社工員下鄉，地方行政機關對家支中心漸有了解，雙方配合情況尚佳。 社區民眾之認同：社區民眾普遍認同家支中心之功能，但社區民眾易將家支中心誤認為是教會所提供之服務。</p>
<p>國姓鄉 第二社區家庭支援中心</p>	<p>人事：縣政府只提供家支 3 名人力實在不足，尤其是做居家服務上更顯困難。且以務農為主、教育程度普遍低落的國姓地區，要在當地找居服員或願意接受訓練者並不容易。 場地：該場地為一擁有三間房間之組合屋，設有辦公室及活動室，目前有預備一小型晤談室，但缺乏硬體設施。 地方行政機關認同：經過宣導、活動辦理及社工員下鄉，地方行政機關對家支中</p>

第五章 南投縣政府社會局的支持網絡分析

	<p>心漸有了解，雙方配合情況尚佳。 社區民眾之認同:社區民眾普遍認同家支中心之功能，但社區民眾易將家支中心誤認為是教會所提供之服務。 縣府有些臨交辦或規劃的業務，有時會影響中心既定的工作進度，如臨時召開的會議或代為執行的事務。</p>
<p>埔里鎮 第三社區家庭支援中心</p>	<p>工作量大、人手不易聘請。 執行政府計劃撥款慢且核銷繁瑣。 政府方案多與災民期待有差距，不易執行。 雖有契約明訂工作項目，但家支中心在實際執行上，常會接到額外的各單位交辦事項。</p>
<p>魚池鄉 社區家庭支援中心</p>	<p>人事：有三名工作人員，在專業社工技巧則必須有更多時間學習操作，不諳言的是若為社工本科系則起步就更快，然本站此兩名同工之用心及熱誠殷勤是值得肯定的。若至少有四名工作人員其中三名為本科系，另一名為行政秘書尚可應付現階段之需要性。 經費：所申請之經費單位其核發時間常常是緩不濟急。眼前仍以本站之人力、經濟、考量自我之資源來承辦活動，經費上除相關團體提供贊助外，長老會總辦公室給予很大的支援空間。 地方行政機關之態度：本站與公所、公部門單位常有聯繫互動情形良好。 社區民眾之認同：受助民眾常是最好的宣傳站，居民高度肯定也帶給我們極大的鼓勵。建議縣府可直接訪調家支中心站據點的鄰舍，實際瞭解居民對中心的印象或服務態度，避免自吹自擂不夠客觀的情形發生。 服務項目之推展：起步不久的家庭支援中心活動推展至今，參與者踴躍也深受好評，在活動推動上，仍須多評估居民需求性及整合問題之適切性。居民反映及不滿是區域的活動：如圍爐餐會，對魚池居民而言，是費時、費力、且不具地域社區認同之意義。 本中心年度事工因人事變動而影響較鉅，五月份一社工員離職造成工作進度落後，事工因人力不足無法執行，七月份主督導之更替，事工之銜接無法立即順暢，也導致原先計劃之事工無法執行。而縣政府交辦事工未與本中心年度事工結合，缺乏一體性，為核銷而缺乏長遠計劃與預備。期待明年度中心之年度計劃之規劃結合縣政府明年度計劃，避免臨時插入計劃，造成人力不勝負荷，而能有計劃地前置作業，深入服務災區鄉民。 機構與中心之分工在某些部分仍位於模糊地帶，如機構辦公室之行政同工、家支中心同工關係與主任督導的關係為何？人事、行政之分工與權責部分重複且不清處，形成協調之緊張與衝突，本機構為初成立單位，於組織內的角色、地位、分工仍在摸索中，其政策、制度之變動頻繁造成家支中心適應困難，有無所適從之感。而機構與中心在空間、時間之距離下，內部溝通較不暢通，缺乏直接溝通機會，決策過程缺乏透明化，制度面與實務面有落差。 業務繁多，專業人力呈現不足，雖有在地人聯結地方關係，因非本科系而難獨當一面，無法充分授權，社工專業之價值理念與技巧尚在形成中，過程與品質需主任督導多方從旁協助，影響工作績效。且機構上尚未建立一套考核方法，如自評表、主管評、他人互評表。因家支中心才成立約半年，尚未訂定考核時間與考核標準(指標)。 在職訓練地點太遠，人數過多，難有互動時間與情境，建議以地區為單位，避免勞頓奔波，人數少可暢所欲言，了解同工需求，增加互動交流。本中心非本科系之社工員，督導概念尚需加強與建立制度，而因中心工作繁重而忽略個別督導，且中心先後歷任兩位主任，督導模式不同，社工員尚需一段時間適應有制度及定期之督導方式。 個案表格變更頻繁，造成社工員紀錄個案資料困惑與無所適從，個案從開案至結案期間，表格複雜多種、乏一統性、一慣性，且與實務需求有落差。 對其他福利人口需求如單親家庭、受虐兒童、家暴婦女，尚未有一整套服務方案。需加強對此人口群之關懷訪視。 本中心目前為止未正式招募義工，乏一套有制度、有系統之培訓與督導，中心期</p>

地方政府行政治理能力之個案評估研究

	待年底可開始招募一批有組織之義工隊。
水里鄉 社區家庭支援中心	<p>人事單薄：每一家支政府補助人力督導一名，社工員二名，但需負擔政府所委任的各項方案及活動，人同時需要處理及家訪個案。水里幅員廣大，僅有一家支時無法負擔所有的工作。另外，對類似水里鄉偏僻地區，一般社工相關背景的工作人員不願進駐。政府就偏遠地區或地區的特殊性，是否於人事費用上有不同的編列。</p> <p>持續時間長短：每一家支對政府在財務上能保證業務的持續運作惶惶不安。對一個長遠方向規劃的單位，並非是個好現象。</p> <p>政府社福資源供給與需求之平衡：家訪中常碰到某些長期或急切社會救助，卻不在現行政府法令所規定可以得到補助的族群，工作人員常覺得無奈。</p> <p>與地方政府權責的劃分：許多社會福利或方案執行與鄉鎮市公所皆有權責的衝突。如何巧妙地與地方政府有微妙的互動是家支運作的首要條件，藉此可使業務推展順利。</p>
名間鄉 第一社區家庭支援中心	<p>人事：專業社工員聘請較困難。家支員工在職訓練必須依專案特性，與原有社工專業不足處，提供相關訓練。可否有家支巡迴專業督導團隊，至少每月一次，依地區範圍進行團督。</p> <p>場地：希望縣府提供公有的場地，以增加住民及公務單位對家支中心的信賴度。</p> <p>地方行政機關之態度：名間鄉因組合屋事件，與全倒半倒認定，引發相關如水電、經費補助、農村聚落重建，災民與地方行政機關互不信任關係。</p> <p>社區居民之認同：積極透過參與村內各項活動及重建會議，但居民最期待的是生活實然面問題的解決，而生活問題的解決部分是制度及服務的規劃，或是經費的協調，此則非家支中心可以獨立完成。</p> <p>居服督導人力難找，希望從身心障礙與未接受善行協會服務老人先行提供服務，未來期望成立名間鄉居家服務志工隊。</p> <p>縣府相關活動的規劃辦理時間多所緊湊，多半要在有限時間內完成聯絡等工作，因此在連繫及聯絡成本上消耗較多，造成訪視工作的延宕。</p> <p>地方資源有限，同時受到行政單位的認知及態度影響，遊說時間所需較長。</p> <p>生活重建工作至為重要，但各項申請程序均過於繁複，住民理解有限，造成申請的困難。且閱課能力及習慣有限，因此福利資訊的傳遞有賴面訪告知。</p> <p>發展個案管理相關工作流程及表格，目前固定與竹山(老盟)、南投(伊甸)共同發展與試用討論，惟此一工作為全縣各家支業務，應有一致的工作流程與模式，擬再邀請救助協會及長老教育關懷站一起進入討論，並建請縣府協調其他家支參與。</p> <p>家支個案資料檔案管理目前並無統一集中個管中心。</p> <p>部份村里辦公室活躍積極於重建工作，但有部份村里，受到村長態度的影響而無法展開災後重建的各項討論。</p> <p>部份人口資料填載不清有待再次普遍訪查，相關人口資料有賴地方鄉鎮配合提供。</p> <p>鄉鎮公所及村里幹事對於家庭支援中心成立的訊息不瞭解，也不理解縣府為何成立家庭支援中心，對家支中心功能抱持懷疑及觀望態度。而家支中心為新設立單位，在進入社區工作，實有需村里辦公室穿針引線，但配合意願有限。</p> <p>村幹事關係建立不易，因為家支社工員有為案主倡導之責任。</p> <p>家庭支援中心為九二一災後重建基金會所補助辦理項目，其功能及角色定位有一定困難。如為未來將長設各鄉鎮的組織，則可以發展更多主導的服務方案及工作方法，但需縣府未來長期經費的支持；但家支中心如為五年短期計畫，則應定位為支持現行法定各項服務及制度的角色，不宜發展過多創新的服務方案，以免經費短缺時住民巨感失落，家支中心定位如何有賴縣府定奪。</p>
名間鄉 第二社區家庭支援中心	<p>人事：工作量大，服務人員不足；且所給的工作量與服務人員不成比例。</p> <p>經費：經費撥款較慢，中心往往需有預備金才可順利推展業務。</p> <p>社區民眾之認同：居民對家支的服務有些仍採觀望的態度，認為家支的服務是短期的，服務到一段落就會離開。</p> <p>服務項目之推展：居家服務之推展限於人力或案主不願改變的情形下，較難推行。目前先做需求評估，但需求量不多。</p>
竹山鎮	居民只要補助，不要服務：大多數的居民只要金錢上的補助，不要服務。具備補

第五章 南投縣政府社會局的支持網絡分析

第一社區家庭支援中心	<p>助身分的希望從中低變成低收入戶，低收入戶的希望成為一款。不具備者也期待訪視人員協助申請。</p> <p>身心障礙的補助情形混亂：村里幹事說身心障礙的補助放寬，非中低、低收入也可申請補助。詢問社會局，社會局的回答是一定要具備中低、低收入戶的身分才能領取。但在訪視過程中確實發現非中低、低收入戶也有領到津貼。相同的，在身心障礙者的訪視中，大多希望能申請到津貼。</p> <p>居家服務：</p> <p>(1)原有的家庭、鄰里支持網絡良好，服務介入困難。</p> <p>(2)經評估案主確實需要服務，但案主拒絕。原因有：害怕鄰居瞧不起、怕接受了送餐把自己的胃口養壞了、覺得不好意思、不要服務，換成錢等。都需要一段時間再溝通。</p> <p>就業問題：普遍存在就業問題，即使參加職訓，習得一技之長，缺乏就業市場，除非自行創業，否則仍是失業。一般人尚且如此，身心障礙的朋友要找到工作更難。伊甸地庇護工廠人數有限，無交通接送，對家屬來說，是一大挑戰。</p>
竹山鎮 第二社區家庭支援中心	<p>家支中心角色定位不明確，與基層村里幹事業務性質相似，但缺乏公權力。</p> <p>家支中心擔負業務量甚為繁雜龐大，需要有專業人員及適當人力配置才能勝任。</p> <p>政府經費之補助多以活動導向，家支面對眾多弱勢族群，常有心餘力絀之感。</p> <p>臨時組合屋之倫理建設方案及環境維護方案交由家支中心承辦，造成家支極大困擾，原本和諧之關係逐漸改變。</p> <p>政府相關單位提供之受災戶或其他相關資料（如身心障礙、獨居、失依老人等）有許多錯誤，造成執行活動方案之時間延誤與困擾。</p> <p>政府活動方案之設計，常與災民需求與實際狀況有所落差，而且籌備時間太短，家支中心在執行上有時吃力不討好。</p>
竹山鎮 第三社區家庭支援中心	<p>有些多重身份的個案並未有系統的建立，家支中心要費時整理，才能獲知多重身份個案正確資料。</p> <p>縣府於災後施行些社會福利措施政策，但家支中心收到申請補助的正本時，發生按照規定處理卻遭縣府無法受理之情況（如單親家庭緊急生活扶助），資料重送里幹事辦理卻擔心延誤案主應得的權益。</p> <p>家支中心非常願意配合縣府服務災民，但需要縣府給予充份時間。</p> <p>縣府社工與家支中心社工分工情形不清。</p> <p>縣府是否應與家支中心協調年度計畫之訂定，若縣府臨時交辦案件，卻與家支中心事工衝突時，如何處理？</p>
鹿谷鄉 社區家庭支援中心	<p>地方行政機關之態度：該會於 921 大地震後第三天就進駐鹿谷鄉協助救災及災後重建工作，與公所及各機關間協調互動良好。</p> <p>社區民眾之認同：該中心對各村鄰長及村幹事間已能取得良好共識，對需要協助者及特殊個案均能轉介至該中心協處。</p>
中寮鄉 第一社區家庭支援中心	<p>家支業務量需求龐大，故人力仍嫌不足。</p> <p>行政作業繁鎖，占據過多工作時間。</p> <p>工作人員居住環境與工作環境無法區隔。</p> <p>居民對家支中心期待過高。</p>
仁愛鄉 社區家庭支援中心	<p>仁愛鄉的地幅廣闊，中心工作人員編制不足，造成相關的服務業務無法推展至全鄉。</p> <p>家庭支援中心原本只是支援九二一大地震協助地方公部門而臨時編制的委託服務站，在將來整體重建工作大致就緒後，家支中心要完全撤離、或有轉型的可能性？</p>

資料來源：本研究訪問整理所得。

歸納言之社區家庭支援中心的設置帶給社區居民更多、更迅速、更直接的福利服務，但社區家庭支援中心的運作仍然存在著以下的幾項困境仍待解決：

(一)在組織人事方面：

南投縣災區本身具有社會工作相關經驗的人不多，對外招募社工專業人員的工作也一直進行的並不順遂，使得大多數社區家庭支援中心的人力，特別是專業人力不足，只能先以非相關科系人員充任。惟這些人員需要時間訓練，方能逐漸提昇專業助人能力，短期內難以發揮福利服務的功效。

此外，亦由於人員招募不易，人力不足，大多數社區家庭支援中心皆以有限的人力來面對災後多元複雜的案主需求與繁重的生活重建業務，使得員工工作量相對龐大，身心不堪負荷，留任意願不高、流動性大，影響服務的持續性。

(二)在社區民眾的認同方面：

由於社區家庭支援中心大多數是南投縣境外的愛心公益團體所承接，成立初期多以母機構的名稱從事服務；在宣導不足的情形之下，民眾多無法清楚認知社區家庭支援中心是南投縣政府委託成立，直接服務當地社區的公辦民營單位，而以民間團體視之，使得社區家庭支援中心一直無法有效開展直接福利服務的工作。

(三)在地方行政機構的配合度方面：

社區家庭支援中心與鄉鎮市公所和村里幹事部份業務重疊，民眾社會福利之申請在行政作業上仍須透過地方行政機關來處理，社區家庭支援中心無法給予實質的幫助，僅能扮演福利訊息的提供者，使得地方行政單位（公所與村里幹事）不但質疑社區家庭支援中心的能力與專業性，也質疑其福利服務提供的正當性，主動配合意願不高，初期甚至還有敵意產生。五月下旬社工員下鄉之後，敵意情形已有大幅改善，但仍然與社區家庭支援中心保持適當距離，不主動關心介入，對於社區家庭支援中心的要求亦要視情形才決定配合與否。

(四) 在福利資源的供給整合方面：

例如各個社區家庭支援中心的通路尚未建立，彼此間的協調聯繫不足，個案轉介時的紀錄與追蹤情形無法完整呈現，影響個案服務效果。此外，由於地方上正式與非正式的照顧體系缺乏，如獨居老人、身心障礙者、乏人照料兒童之照護機構率皆不足，需要個案的安置轉介也都發生問題。這些，再再影響到社區家庭支援中心服務提供的成效表現。

整體而言，南投縣在面對九二一震災之後福利需求的大量擴張，本身福利體系供給能力又相對薄弱的情形之下，社區家庭支援中心的成立有如大旱之後的春雨，至少帶給南投縣民某種程度的希望與價值之存在，且亦有其相對的效果之顯現，例如：

1. 個案的關懷與照顧、福利服務的諮詢與轉介，充實社區照顧服務工作，有效增強提昇社區居民福利意識。
2. 社區活動的舉辦多元而豐富，不但有助於家支知名度的提高，亦有益於地方鬱悶苦難悲情之紓解。
3. 各家支承接機構有強烈在地發展的企圖與作為，有助於在地社區組織的活絡與發展。
4. 資源網絡的連結性強，有彌補南投縣政府對於社區照顧與地方發展不足之益。

但不可否認的，面對災後百廢待興的土地，社區家庭支援中心目前也存在著以下的困難亟待克服：

1. 社工專業服務人力所需質量仍然呈現不足的現象，無法充分發揮社區家庭支援中心的預期功能。
2. 社區家庭支援中心對於社區福利需求的掌握仍然不夠完整確實，多數偏重各自機構的專業發展，整合性功能發揮不足。
3. 社區家庭支援中心角色與功能的運作仍少獲得地方行政系統的支持與認同，福利服務提供的加乘效果不明顯。
4. 南投縣政府與社區家庭支援中心之間的角色定位之共識仍有

出入，行政協調作業仍然有所不足，以致於契約方案的推展進度相對落後。

5. 南投縣政府社會行政體系人手、經驗皆不足，社政體系支援能力仍待養成與提昇。
6. 社區資源體系的不健全，直接福利服務的效果相對有限。
7. 社區居民對於社區家庭支援中心角色與功能的認知仍然模糊，求助行為消極。

第二節 災後生活重建專業諮詢團的運作分析

除了社區家庭支援中心之外，南投縣政府社會局資源網絡連結的另外一個顯著例子是專業諮詢團的成立。

如前節所述，九二一震災救援期間，全盟接受社會局局長的請求，邀請曹愛蘭老師與王增勇老師兩位社會工作專業學者進駐社會局，協助展開南投縣災後生活重建工作的規劃。此時期曹、王兩位老師最重要的重建規劃構想便是「社區家庭支援中心」，一方面協助社會局草擬撰寫配套方案，積極向中央爭取經費補助（此可以財團法人九二一基金會經費補助的 11 項計畫中，與社區家庭支援中心直接有關的方案便有 6 項之多看出）；另一方面亦協調召開相關會議，早日促成社區家庭支援中心的成立與運作。

震災救援告一段落之後，曹愛蘭、王增勇兩位老師必須返回工作崗位。由於擔心兩位老師的離開，將使得災後生活重建計畫的構想缺乏後續規劃與執行上的指導，恐有中斷無法繼續執行之虞；社會局乃建議是否能請這兩位老師出面邀請中部地區相關專業學者，聯合組成顧問團隊，定期性的提供社會局生活重建工作專業規劃與執行上的指導與協助。於是，在曹愛蘭、王增勇兩位老師的推薦之下，社會局邀請東海大學社會工作學系的陳宇嘉與陶蕃瀛兩位老師、暨南大學社會政策與社會工作學系的黃源協老師與公共行政與政策學系的廖俊松老師，以及曹愛蘭、王增勇兩位老師，在民國八十九年一月二十六日召開第一次會議，成立「災後生活重建專業諮詢團」，正式運作。三月初，由於曹愛蘭老師接受台北縣縣長的邀請擔任台北縣政府勞工局局長一職，謙辭諮詢委員一職；社會局乃又邀請東海大學社會工作學系的王秀絨接續諮詢委員一職。

由於專業諮詢團的 6 位諮詢委員都在大學任教，時間有限，無法過於投入社會局災後生活重建的工作，所能提供社會局的協助，主要有下面 5 點：

1. 參與定期性召開的專業諮詢會議，會議時間原則上訂在每

月的第三個星期五下午，提供社會局生活重建方案規劃與執行上的建議。

2. 兼任社區家庭支援中心督導，輔導新成立的社區家庭支援中心建立完整工作推動模式(各位諮詢委員督導區域的分配詳如表 5-7 所列)。也由於兼任社區家庭支援中心的督導，諮詢委員同時也要參與每月定期舉行的主管聯繫會報，以為社會局與社區家庭支援中心的潤滑機制。
3. 兼任社會局規劃，專為所有社區家庭支援中心工作人員設計的在職教育訓練課程講師，以提昇各位工作夥伴的專業知能水準。
4. 社區家庭支援中心期中與期末兩次評鑑的主要評鑑委員。
5. 不定期提供社會局同仁生活重建業務的諮詢與協助。

從一月底至今，專業諮詢團參與社會局的定期性會議已經多達 20 場次 (專業諮詢會議 11 次，主管聯繫會報 9 次)、不定期的臨時會議如方案規劃諮詢、評鑑相關會議等也有將近 10 次，協助社區家庭支援中心的教育訓練場次超過 10 場，以及九月間還陪同社會局針對社區家庭支援中心的運作展開全面性的輔導與評鑑工作。這些作為，提供了社會局災後生活重建工作不少的助益。例如，年初以來專業諮詢會議 (各月份諮詢事項請詳見下表 5-11) 與主管聯繫會報 (各月份討論事項請詳見表 5-5) 的參與，就提供了社會局不少方案規劃與執行上的建議。雖然有些計畫或者執行方案，如兒童、少年、婦女服務中心與福氣村的興建，並不是專業諮詢團的專長，或者諮詢意見的提出也未必能夠順利執行，如兒童營養卷補助計畫，但諮詢團的專業意見至少能夠補充原方案規劃時未及考慮的執行觀點，提供實際業務執行時的參考，減少可能發生的誤差。此外，對於社會局所提明年度特別預算的計畫，專業諮詢團也一一檢視並提供方案修正的意見，以避免原計畫的疏失之處。

表 5-11：災後生活重建專業諮詢會議各月份諮詢事項一覽表

日期	主要討論議題
一月二十六日	專業諮詢團的運作。 討論家庭支援中心成立後相關事宜。 專業諮詢團責任區之劃分。
二月十八日	921 震災生活重建 - 「低收入戶兒童、中低收入戶兒童、失依兒童營養卷補助計畫」，本府已同意由 921 震災專戶支應所需經費，其具體作法應如何，請討論。 本縣 23 個家支中心擬籌設一聯合辦公室做為未來與社會科協調聯繫的窗口及規劃工作的定點，請討論。 王教授增勇提「921 南投縣災後重建方案執行評估研究計畫」案，請討論。
三月十七日	本府申請補助興建兒童、少年、婦女服務中心計畫相關資料，內政部函請本府補正『興建計畫書內容應包括目的、主協辦單位、需求評估、工程實施進度、營運計畫、人員配置、經費來源及公共安全計畫等』，資檢附相關資料，請各委員就必須補充、修正部份給予指導。請討論。 921 地震後需要照顧的弱勢族群，如失依老人、身心障礙者、低收入戶、單親婦女……等，他們因地震房屋全倒、半倒，政府為解決他們住的問題擬興建「福氣村」(如附件)，請討論。 南投縣為照顧地震後弱勢家庭兒童獲得適當之營養，以利健康成長，並減輕家長經濟負擔，特規劃兒童營養卷補助計畫(如附件)，請討論。
四月二十八日	為防範自殺案件，縣長裁示作全縣全面性的高危險群之家訪，因對象高達二十萬人，本案在人力及經費上應如何規劃，請討論。 行政院經建會人力規劃處定下週一開會研商災區就業問題與對策，本府應如何規劃具體措施，以落實民眾需求，請討論。 台北安和扶輪社捐款 30 萬元濟助 921 震災因豪雨、土石流造成自殺死亡之清寒家庭，其救助計畫如何研訂執行，請討論。
六月十六日	家支中心執行績效評鑑及獎勵計畫，請討論。 本科擬結合職訓計畫辦理「居家訪視員」訓練，應如何執行，請討論。
七月二十一日	有關本縣救災物資是否委託發放案，請討論。 推動南投縣天然災害意外險實施計畫(如附件)，請討論。
八月十八日	921 地震後，本縣安置房屋全倒、半倒之居民至組合屋共 4,067 戶，惟自安置以來，產生許多問題需求，政府無不竭盡所能處理，但仍無法滿足其層出不窮的問題，而進行串聯抗爭、經局長裁示由本局印刷宣傳資料(如附件)，以正視聽，請委員提供意見並討論之。 有關本縣老人日間服務中心補助計畫(如附件)，請討論。
九月二十二日	自 921 震災以來，本局新進人員驟增，為使新進人員瞭解對公

	<p>務員公文處理、行政倫理及危機處理事項，予以辦理在職訓練，俾以提昇行政效率（如附件），請討論。</p> <p>有關財團法人菩提長青村社會福利基金會籌備處於災區安置照顧老人生活營運困難乙案，本府擬定該輔導方案應為何？請討論。</p> <p>本局辦理興建福氣村計畫案，遭遇瓶頸無法突破，請討論。</p> <p>本府擬定「輔導 921 地震災區各事業單位加強勞工安全衛生管理計畫」，擬請行政院勞工委員會補助經費案，因該會 90 年度未編列是項經費預算，未便同意補助。本項計畫擬先提諮詢委員會審議，俟結果再建請提行政院 921 震災災後重建推動委員會協助。</p> <p>依災後生活重建暫行條例第 22 條規定，應於 50 戶以上之臨時住屋設置生活重建服務連絡站，請表示卓見應如何設置及運作？並未來之輔導該如何規劃，方能落時照顧災民之重建政策。社區家庭支援中心下年度工作計畫如何調整？請討論。</p>
<p>十月二十日</p>	<p>本府成立災後老人服務中心執行計畫。</p>
<p>十一月十七日</p>	<p>為南投縣提高就業解決方案（如附件），請討論。</p> <p>為南投縣政府設立生活重建服務中心委託服務契約書，請就草案內容（如附件）提供寶貴意見。</p> <p>社區家庭支援中心期末評鑑辦法（如附件），請討論。</p>

資料來源：南投縣政府社會局

由專業諮詢團的諮詢委員來承接在職訓練課程的主要授課講師也是一種優良的設計。由於這些諮詢委員本就是經常活躍於社工專業領域的名師，本身又參與社會局與社區家庭支援中心的業務運作，對於南投縣災後的生活重建工作有比較深刻的瞭解，也比較能體會這些工作人員所需要的專業知識裝備與心理狀態；故由這些諮詢委員來擔任實際授課講師，相對於其他對於南投縣重建業務較為生疏的講師，必定更能達到在職教育訓練所欲的效果。

由專業諮詢團的諮詢委員兼任社區家庭支援中心的督導，輔導責任區內社區家庭支援中心的健全運作更是一個立意良好的作法。畢竟社區家庭支援中心是全國首創，一個全新福利服務輸送模式之實驗性設計，成功的經驗將有助於國內未來社會福利事業的推動。而這些承接社區家庭支援中心的團體，也有許多非具有相關的專業性，如 YMCA、中華基督教救助協會、中華民國社區資源交流協會、

台灣基督長老教會等等，需要更多的專業支援。因此，由有意願參與南投縣生活重建工作的一群諮詢委員來共同輔導，不但可以關懷支持災後投入南投福利重建工作的外來公益團隊，增強他們服務的信念；也可以強化此種模式運作成功的可能性，重塑災後南投的福利新世界。可惜的是，要輔導社區家庭支援中心的健全運作需要投入比較多的時間與心血，但這些老師們平時就忙碌異常，除了定期性與事先規劃安排好的活動行程之外，實在難以安排更多的時間深入輔導責任區內的社區家庭支援中心，使得這項設計並沒有發揮預期的功效。此所以會有社區家庭支援中心反應能否有巡迴專業督導團隊的成立，以提供專業服務上的協助（表 5-10）。

整體言之，專業諮詢團提供南投縣政府社會局的主要協助有兩方面：政策規劃與執行的建議，以及社區家庭支援中心的輔導。其中，運作比較能夠發揮預期功效的部份是有關政策方案的規劃與執行建議，至於需要投注比較多心力的社區家庭支援中心之輔導，成效就比較有限。

第三節 小結

原本就是一個資源貧瘠的南投縣，更因為九二一大地震的摧毀而顯得萬物蕭條。然而，為了生存在這片土地上無辜的人民，災後重建的工作更需要加倍努力以赴，不可片刻遲緩。但重建需要資源，最重要的資源就是金錢、人力與組織。在金錢部份，第二章中我們看到南投縣政府社會局積極的四處爭取經費的補助，也幸運的爭取到部份經費的挹注；在人力部份，第四章中看到社會局積極聘用人力推展災後生活重建的工作；至於在福利服務推動的組織方面，本章中我們正目睹到社會局如何爭取外來的愛心公益團體承接社區家庭支援中心的業務，志願站在災區的最前線，直接提供受災民眾最需要的服務；同時也發現到，社會局如何引進社會工作專業學者，

協助南投縣災後生活重建政策的規劃與執行工作。顯然的，社會局在資源爭取方面的努力是值得嘉許的。

不可否認的，正如本章中論述所見，社區家庭支援中心與專業諮詢團的運作本身仍存在著部份的缺失需要改進。例如，在社區家庭支援中心部份，社區家庭支援中心本身的專業與行政管理能力不足、專業人力不夠、與地方基層體系的連結性疏離、以及與社會局之間的夥伴關係也仍待加強；而專業諮詢團受限於諮詢委員的義務兼任性質，也無法提供社區家庭支援中心更多的專業輔導與支持。然而，若欲以此來評斷南投縣政府社會局災後所積極爭取設立的社區家庭支援中心與專業諮詢團的運作成效不彰也未免言之過早，還需要更多的時間來觀察與驗證。但即便如本章所言，社區家庭支援中心與專業諮詢團的運作本身仍存在著部份的缺失需要改進，其對於社會局災後生活重建專業上的協助與社區化福利服務的推動工作，部份的解決了社會局內部政策規劃執行與專業人力不足窘境的事實，也不可謂無貢獻。因此，社會局在利用資源支持網絡的連結能力以補本身政策管理與執行能力不足之處還是有值得學習的地方。

第六章 南投縣生活重建的回顧與展望

九二一大地震帶給南投地區空前的災害，災情嚴重程度幾乎涵蓋了所有的層面：民眾生命財產的損失、居住環境的破壞、經濟產業的受創、人民生活秩序的脫軌、以及社區居民生理心理的創傷等等。其對南投縣社會福利部門的衝擊，如第二章所言，大致可以歸納為(1)全面性家庭之傷亡與社區服務網絡體系的破壞；(2)福利設施嚴重損毀，福利資源極度缺乏，無法提供縣民完善的福利服務；(3)急待解決的高失業人口問題；(4)破損的福利後援系統；(5)社會福利需求急速增多，現有社會福利行政人力不堪負荷；以及(6)社會福利行政辦公廳舍的損毀，影響行政效率和為民服務的品質。

為了因應九二一所帶來的衝擊，南投縣政府社會福利部門生活重建政策規劃的方向主要有四：(1)積極推動弱勢族群與受災民眾之福利服務措施；(2)成立社區家庭支援中心，建立普及式社區服務體系，強化社區民眾接受福利服務之基礎；(3)重建增設社會福利機構，建構完善社會福利資源網絡與支援轉介服務系統；以及(4)增加社會福利服務人力，規劃完善之社會福利行政空間。

在這四大重建政策方向的主導之下，在過去的一年中，南投縣政府社會局除了擬定災後重建計畫，推動 52 項計畫方案的實施之外，也積極配合中央政府災民悲觀心理與高關懷族群之心靈重建、住宅與社區重建、以及就業希望工程等政策作為，結合民間資源，致力災區民眾之心靈重建、妥適照顧弱勢同胞、期能穩定安置災民、全力協助災民就業、重建一個溫馨和諧的美麗家園。

如今，災後的重建工作，週年倏忽已過，身處南投縣的災區民眾，是否能夠感受到政府災後重建的功效？正是本章所要探討的重點。雖然在前面幾章的論述過程，我們曾經針對南投縣政府社會福利部門 52 項災後生活重建方案的執行過程，以致於組織以及資源支持網絡進行過分析，但畢竟都是社會福利部門內環境運作的探討，對於南投地區整體外環境的變化過程並無著墨，對於災區民眾的感

受也一無所知，實在有必要加以體會與瞭解。因此，本章將從外環境切入，從整體的角度，依序回顧九二一大地震發生以後，南投縣政府社會福利部門從賑災、安置以至於生活重建的整個過程，並借用外部資料來分析災區民眾的重建感受。這裡所遭遇的問題是，由於本研究並沒有針對災區民眾進行調查與訪問，所能引用的資料又是以災區為主，而非南投縣個別區域的實際寫真，故只能以災區整體的圖像來推論南投縣的情形，失真之處在所難免。

第一節 南投縣政府賑災安置重建工作的回顧

從社會福利部門的角度來觀察，類似九二一大地震這種大規模災變事件的危機處遇，基本上可以分為四個階段：

一、緊急生命救援階段

緊急生命救援階段最主要的運作原則是要「先救活命，緩救屍體」。此一階段又可分為三個時段：事件發生的 0-24 小時為「救援黃金時段」，24-72 小時為「第二救援黃金時段」，72-100 小時為「最後機會階段」。這一階段最需要的人力資源之投入為救難、緊急醫護、軍警等相關人員，社會福利部門之社政與社工人員並非第一線的主要工作者，不應該搶進前線，以免影響生命救援之時效。

二、賑災階段

災變事件發生以後之第 4 小時起至一週內，災民開始會有衣食民生等之需要，因此此一階段最主要的工作乃是民生物資的輸送與管理作為，社政與社工人員可以適度介入民生資源的管理與配送等工作。如果災變事件的規模更大，此一賑災階段所需要的時間將會相對延長。

三、創傷處遇與安置階段

災後第三天起，災區民眾心靈創傷的慰撫、福利服務需求以及臨時安置等需要開始強烈顯現，需要社政與社工人員的大量介入，從事災民陪伴與安慰工作、參與受災民眾的需求調查，如財產損失、人員傷亡、生活安置、生心理醫療與福利服務需要等情形，同時建立個案管理工作。另一方面，社政部門也要開始動員，進行傷亡者的慰助、財產損失的鑑定與補助、臨時住屋需要的安置等工作，以暫時穩定災區生活環境。

四、社區生活重建階段

如果災變事件所造成人民生活生計的影響鉅大，一、二個月內無法恢復原先生活環境與秩序，則就會進入社區生活重建的階段。此一階段一方面要規劃滿足災區民眾短期住的需要，如租金的發放、臨時住屋的興建，也要規劃進行中長期的住宅重建工程；另一方面也要計畫性的協助社區生活自助體系，如福利資源網絡、服務輸送體系、就業機會的重整。此一階段長期社區生活的重建是一個團隊整合的工作，需要各種不同專業如建築、工程、環保、景觀設計、都市計畫、社會工作、以及公共行政等人才與志工的投入與合作，才能迅赴事功。

以下，我們即從這四個階段來回顧審視南投縣政府社會福利部門的行動與作為。

一、緊急生命救援階段

雖然此一階段最主要的行動是搶救活命，但由於生命援救的工作並非南投縣政府社政部門的主要工作，社會局對此一行動並沒有太多的投入。相對的，由於南投縣的喪葬業務是歸屬社會局的管轄，因此社會局此一階段的主要工作是協助震災致死個案之認定與喪葬

處理。

在震災致死個案之認定方面，是由社會局協同由秘書室法制組、主計室、以及衛生局組成審查小組，共計審定 112 件個案；其中，44 件符合震災致死或因震災致重傷後死亡，63 件不符合震災死原因（原因為自然死亡 43 人，驚嚇而後死亡 2 人，災後住宿帳篷內疾病死亡 4 人，車禍死亡 9 人，延誤就醫死亡 1 人，高壓電擊死亡 1 人，心肌梗塞疾病死亡 1 人，工作壓傷死亡 1 人），程序瑕疵者 5 人。

在喪葬處理方面，由於南投縣唯一一座縣立殯儀館最高設計容量可同時停屍 23 具，但 921 大地震期間卻同時湧進 179 具罹難待處理的屍體，加上以前並未同時處理過這麼大量遺體的經驗，所以整個過程可用一個「亂」字形容；幸有熱心企業大型冷凍貨櫃以及志工團體之支援，得以順利完成處理。

二、賑災階段

賑災階段最主要的工作乃是民生物資的輸送與管理，因此社會局此一階段最主要的工作是有關捐贈物資的處理與發放。由於第四章第一節已有此一工作內容之相關敘述，此處茲不贅述。

三、創傷處遇與安置階段

社會局在此一階段主要的工作是收容所災民的生活扶助與慰補助金的發放。在收容所災民的生活扶助方面，社會局對於暫時居住在帳篷區內，鄉鎮市公所無力輔導、照顧之災民，由南投縣九二一專戶提供經費，補助各災民收容所基本衛浴設施、設備，水電設施及水、電、瓦斯費等支出；同時緊急租借調用流動公廁 900 餘座，委請清潔公司妥善處理，提供收容所災民使用，以解決災民實際生活上的難題，確保環境衛生，保障民眾身體健康。

在慰補助金的發放方面，主要有傷亡慰助金、喪葬補助、房屋全（半）倒慰問金等三種：

1. 罹難者慰助金每人新台幣 100 萬元，合計發送 906 人，共

906,000,000 元。南投縣政府為對罹難者表達慰問撫卹，另由南投縣九二一專戶撥發每位罹難者（死亡及失蹤者）慰問金 30,000 元，喪葬補助費 30,000 元，實際發送 870 人，計 52,200,000 元。

2. 重傷慰助金每人新台幣 20 萬元，合計發送 261 人，共 52,200,000 元。南投縣政府另對自殺身亡、救災受傷等特殊個案，視情形另由南投縣九二一專戶核發 1~20 萬元不等之慰問金。對於傷勢嚴重但不符合內政部重傷慰助標準者，亦依診斷證明書、住院期間之醫療情形，區分輕重傷等級給予 1 萬元、2 萬元或 3 萬元之慰助金。
3. 房屋全倒慰問金每戶新台幣 20 萬元，發送 28,312 戶；半倒慰問金每戶 10 萬元，發送 29,254 戶；合計共發送 57,566 戶，8,505,000,000 元。

四、社區生活重建階段

由於九二一大地震對於南投地區所造成的災情損害，需要中長期的重建規劃，而非短期內可以復原。因此，在此一階段，社會局不但需要考量受災民眾中短期的需要，也需要規劃中長期的重建工程。首先，就受災民眾中短期的需要而言，主要有災民與弱勢團體的安置與工作上的收入，以保障其生活的安全。

就災民的安置而言，社會局先是協助經濟能力許可災民輔導承購國宅，總計申購 444 戶（申購外縣市者 333 戶，申購南投縣境內者 111 戶）。其次協調南投縣政府轄下 13 個鄉鎮市公所調查各鄉、鎮、市臨時住宅需求戶數，以洽請政府相關部門及一般慈善機構企業團體捐助提供興建臨時住宅（組合屋）；同時擬訂臨時住宅（組合屋）配住作業要點，以為各鄉鎮市公所辦理配住之依據。至於無能力承購國宅，亦沒有意願或沒有分配到臨時住宅者，則發放每人每月 3,000 元的租金補助，以一年為限。

在弱勢團體的緊急安置方面，依「九二一地震災區兒童、少年、婦女、老人及身心障礙者安置實施計畫」，期程可分為緊急安置(88

年 10 月 1 日~88 年 12 月 31 日)和後續安置(89 年 1 月 1 日~89 年 12 月 31 日)兩種。

1. 緊急安置：由政府或民間受託單位之社工人員對受災戶進行訪視工作，針對須緊急安置者，協助安置於機構或寄養家庭。同時結合公私立社會福利機構，以免費、免收保證金、或減免收費等優惠措施，並以緩辦入住手續等協助安置孤苦無依之兒童、少年、婦女、老人及身心障礙者。所需費用由民間單位籌措配合或運用民間捐款辦理。
2. 後續安置：受災地區之兒童、少年、婦女、老人及身心障礙者於緊急安置期間應同時辦理評估事宜。如後續經評估應辦理收養者，依收養程序辦理；如經評估須長期安置於機構或寄養家庭者，依相關收容實施要點予以收容安置。

依此計畫，南投縣政府於九二一大地震之後緊急安置失依老人 154 位、身心障礙者 34 位。

在工作上的收入方面，主要是以工代賑措施，以協助九二一大地震中失業勞工賺取部份經濟收入，已度過家庭生計上的難關。此項措施係針對因震災而失業之勞工，凡年滿 16 歲至 65 歲，具有工作能力與工作意願，並同意接受南投縣縣政府（與鄉鎮市公所）指派工作者，提供以工代賑之機會，以安定受災者失業期間之基本生活。其酬勞的發給標準參考基本工資折算，每日為新台幣 542 元，最長為三個月，可延長三個月，自申請人經審核合格並接受調派工作之日起，開始計算給付。實施期間至八十九年三月三十一日結束，總共派工 3,410 人。

至於中長期的重建工程，便是今年度以來社會局各種生活重建方案的設計與執行，以及配合九二一重建推動委員會各種災後相關重建計畫的施行。由於社會局各種生活重建方案的執行與檢討已於前面相關章節中詳述，茲不贅述。

第二節 民眾對於政府重建工作的態度回應

我們可以看到，災後，南投縣政府以有限的人力投入賑災安置重建等工作，廢寢忘食，辛苦極致，值得大力的肯定。然而，現代政府的施政與作為，目的就在於滿足民眾的服務需求，獲得民眾的滿意認同與繼續支持，南投縣政府災後如此積極的作為，是否能夠博得南投縣民一致的肯定與認同呢？本節即將就民眾對於政府安置重建工作的感受作一簡單回顧。唯這裡需要事先聲明的是，由於本研究並沒有針對災區民眾進行調查與訪問，故此處所引用的資料主要是內政部與全盟的調查資料。

一、內政部問卷調查資料的檢視

表 6-1：民眾對政府災民安置措施滿意度分析

項 目 別	樣 本 人 數	百 分 比
總 計	4,072	100.0
非常滿意	82	2.0
滿意	1,458	35.8
不滿意	1,523	37.4
非常不滿意	326	8.0
無意見或很難說	681	16.7
不滿意原因（複選）		
安置速度太慢	1,339	72.4
組合屋數量不夠	885	47.8
設備過於簡陋	635	34.3
安置地點不適當	414	22.4
其他	189	10.2

資料來源：內政部，民 89.05，國民對九二一及一二二大地震賑災的看法，內政部網站 <http://www.moi.gov.tw/W3/stat/topic/topic134.htm>。

首先，我們從內政部於今年五月八日至二十一日「台閩地區國民生活狀況調查」中增列的國民對九二一及一二二大地震賑災的看法調查當中發現，民眾對於政府災民安置措施感到非常滿意與滿意者有 37.8%；非常不滿意與不滿意者有 45.4%，其中以認為安置速度太慢最多，占 72.4%；認為組合屋數量不夠者，占 47.8% 次之。

再就民眾對於政府災後重建工作的滿意度來看，感到非常滿意與滿意者只有 30.9%；感到非常不滿意與不滿意者卻高達 50.8%。在非常不滿意與不滿意者之中，又有高達 69.1% 認為政府重建速度太慢，60.5% 認為賑災捐款沒有妥善利用，而認為重建計畫不夠周詳者高達 57.2%。

表 6-2：民眾對政府災後重建工作滿意度分析

項 目 別	樣 本 人 數	百 分 比
總 計	4,070	100.0
非常滿意	56	1.4
滿意	1,202	29.5
不滿意	1,756	43.2
非常不滿意	310	7.6
無意見或很難說	745	18.3
不滿意原因（複選）		
重建速度太慢	1,428	69.1
缺乏心靈重建	489	23.7
重建計畫不夠周詳	1,183	57.2
賑災捐款沒有妥善利用	1,250	60.5
其他	52	2.5

資料來源：內政部，民 89.05，國民對九二一及一二二大地震賑災的看法，內政部網站 <http://www.moi.gov.tw/W3/stat/topic/topic134.htm>。

顯見，政府在九二一震災之後安置重建工作的推動仍有相當大

的改善空間，故多數民眾未能感受到政府的用心。唯內政部這份調查資料並沒有區分出南投地區民眾的態度回應，故我們無法明確瞭解到南投縣民的想法。以下全盟的問卷調查資料將可以彌補這方面的不足。

二、全盟問卷調查資料的檢視

全盟曾於今年三月至九月間進行六次的災後重建民意調查，幾乎每次調查都會詢問受訪者對於政府重建績效的反應，因此可以提供我們一個比較

表 6-3：全盟第一次民意調查中受訪者對於三級政府重建工作效率的看法

		災民受訪者	非災民受訪者	全體受訪者
中央 政府	很有效率	10.8%	11.8%	11.3%
	還算有效率	35.1%	29.3%	32.1%
	沒什麼效率	18.8%	21.1%	20.0%
	很沒有效率	17.1%	14.1%	15.5%
	不知道/無意見	18.2%	23.8%	21.0%
縣市 政府	很有效率	7.3%	7.8%	7.5%
	還算有效率	24.5%	28.7%	26.6%
	沒什麼效率	23.5%	24.0%	23.7%
	很沒有效率	19.8%	13.7%	16.7%
	不知道/無意見	24.9%	25.9%	25.4%
鄉鎮 公所	很有效率	17.1%	12.0%	14.5%
	還算有效率	32.4%	31.7%	32.0%
	沒什麼效率	17.6%	21.1%	19.4%
	很沒有效率	13.1%	12.7%	12.9%
	不知道/無意見	19.8%	22.4%	21.1%

資料來源：全盟，民 89.03，921 災後重建區民意調查案，全盟網站 <http://921.sinica.edu.tw>。

先從今年三月十三日至十五日間所進行的第一次調查結果看起來，當受訪者被問到「九二一地震以後，政府和民間都在進行災區重建的工作。整體來講，你認為中央政府（縣市政府、鄉鎮公所）的表現，是有效率、還是沒有效率」時，受訪者的意見反應出三級政府的重建效率可以依序排列為：鄉鎮公所、中央政府與縣市政府。認為鄉鎮公所的重建工作「很有效率」和「還算有效率」者有 46.5%，認為中央政府的重建工作「很有效率」和「還算有效率」者有 43.3%，而認為縣市政府的重建工作「很有效率」和「還算有效率」者僅有 34.1%；相對的，認為鄉鎮公所「沒什麼效率」和「很沒有效率」者有 32.3%，認為中央政府「沒什麼效率」和「很沒有效率」者有 35.5%，但認為縣市政府「沒什麼效率」和「很沒有效率」者卻高達 40.4%。

如果分別從災民與非災民的角度來看，結果也是一樣：災民受訪者中認為鄉鎮公所、中央政府、縣市政府重建工作「很有效率」和「還算有效率」者分別為 49.5%、45.9%、31.8%，認為鄉鎮公所、中央政府、縣市政府重建工作「沒什麼效率」和「很沒有效率」者分別為 30.7%、35.9%、43.3%；非災民受訪者中認為鄉鎮公所、中央政府、縣市政府重建工作「很有效率」和「還算有效率」者分別為 43.7%、41.1%、36.5%，認為鄉鎮公所、中央政府、縣市政府重建工作「沒什麼效率」和「很沒有效率」者分別為 33.8%、35.2%、37.7%。

同樣的問題在五月九日至十一日的第三次調查中再問一次，我們發現，受訪者對於三級政府重建工作效率表現的次序觀感仍然一樣，依鄉鎮公所、中央政府與縣市政府的順序排列。災民受訪者中認為鄉鎮公所、中央政府、縣市政府重建工作「很有效率」和「還算有效率」者分別為 41.6%、35.3%、26.0%，認為鄉鎮公所、中央政府、縣市政府重建工作「沒什麼效率」和「很沒有效率」者分別為 33.9%、42.6%、44.7%；非災民受訪者中認為鄉鎮公所、中央政

府、縣市政府重建工作「很有效率」和「還算有效率」者分別為 40.2%、36.2%、28.5%，認為鄉鎮公所、中央政府、縣市政府重建工作「沒什麼效率」和「很沒有效率」者分別為 30.0%、35.9%、37.9%（本次調查沒有做全體的統計）。

表 6-4: 全盟第三次民意調查中受訪者對於三級政府重建工作效率的看法

		災民受訪者	非災民受訪者
中央 政府	很有效率	9.2%	11.0%
	還算有效率	26.1%	25.2%
	沒什麼效率	27.1%	21.0%
	很沒有效率	15.5%	14.9%
	不知道/無意見	22.1%	27.9%
縣 市 政 府	很有效率	3.7%	5.9%
	還算有效率	22.3%	22.6%
	沒什麼效率	27.0%	22.7%
	很沒有效率	17.7%	15.2%
	不知道/無意見	29.3%	33.6%
鄉 鎮 公 所	很有效率	12.7%	10.3%
	還算有效率	28.9%	29.9%
	沒什麼效率	20.4%	17.9%
	很沒有效率	13.5%	12.1%
	不知道/無意見	24.5%	29.8%

資料來源：全盟，民 89.03，921 災後重建區民意調查案，全盟網站 <http://921.sinica.edu.tw>。

然而，此一調查結果發人深省的是，受訪者對於三級政府災後重建效率的表現，較之第一次的調查結果，感受都有惡化的情形：「很有效率」和「還算有效率」的正面評價相對降低，「沒什麼效率」和「很沒有效率」的負面評價反而趁機上升。這種表現可能因為與三至五月間新舊政權交替時期、重建工作的停滯有關，但也正足以說明我國行政制度運作的缺失，無法取其要者堅持之，使得災後重建

工作強烈受到政治性因素的干擾，重建進度與效率嚴重落後與不彰。此所以當以下一問題問及「新政府有沒有誠意想要做好九二一地震後的重建工作時」，答曰「沒有誠意」或「不知道」者竟然高達五成以上（災民受訪者 58.0%，非災民受訪者 55.2%）；問及新政府對災區的重建工作會比舊政府做得更好嗎？災民與非災民受訪者回答「更差」或「不知道」的比例更高達 71.9%與 73.0%。

在全盟第三次的調查當中，亦有要求受訪者對於政府重建工作的整體表現予以評價，結果災民受訪者給予政府 57.91 分的成績，非災民受訪者打下 58.03 分，顯示政府災後整體重建工作的表現並不及格。

在這第三次的問卷調查，全盟也花了點心思針對地區性的差異做了一些比較。由於本文想進一步瞭解者乃南投縣民對於政府重建工作的看法，因此，我們也特別觀察南投縣的受訪者對於三級政府重建效率的看法。從表 6-5 中可以看出，不論是災民或非災民受訪者，對於南投縣政府重建效率的觀感都較中央政府與鄉鎮公所來的差：認為中央政府重建「很有效率」和「還算有效率」者有 33.6%和 33.2%，認為鄉鎮公所重建「很有效率」和「還算有效率」者有 38.0%和 43.0%，但認為為南投縣政府重建「很有效率」和「還算有效率」者僅有 23.8%和 25.8%；相對的，認為中央政府「沒什麼效率」和「很沒有效率」者只有 40.3%和 32.1%，認為鄉鎮公所「沒什麼效率」和「很沒有效率」者也只有 35.7%和 25.2%，但認為縣政府建「沒什麼效率」和「很沒有效率」的負面感受者卻有 46.4%和 39.3%。顯見，南投縣民對於南投縣政府的災後重建工作並沒有過於深刻的感受。這種情形一方面可能受到中央政權輪替的政治因素之干擾，另一方面也可能受到媒體所過渡渲染的南投縣政府府會間不合氣氛所影響，但更可能的因素或許是南投縣政府行政體系政策管理與執行能力不足與府際關係之不協調因素所致。

表 6-5：全盟第三次民意調查中南投縣民受訪者對於三級政府重建工作效率的看法

		災民受訪者	非災民受訪者
中央政府	很有效率	8.9%	7.9%
	還算有效率	24.7%	25.3%
	沒什麼效率	26.6%	18.4%
	很沒有效率	13.7%	13.7%
	不知道/無意見	26.1%	34.8%
南投縣政府	很有效率	4.1%	4.9%
	還算有效率	19.7%	20.9%
	沒什麼效率	27.3%	23.5%
	很沒有效率	19.1%	15.8%
	不知道/無意見	29.8%	34.9%
鄉鎮公所	很有效率	11.9%	11.0%
	還算有效率	26.1%	32.0%
	沒什麼效率	21.0%	16.5%
	很沒有效率	14.7%	8.7%
	不知道/無意見	26.3%	31.8%

資料來源：全盟，民 89.03，921 災後重建區民意調查案，全盟網站 <http://921.sinica.edu.tw>。

全盟第四次、六次的民意調查，對於政府重建工作的表現，就不再細分為三級政府間的比較，簡化為對於中央政府單一層級重建表現的評價。在第四次的問卷電訪當中，災民與非災民受訪者對於中央政府重建工作表現感到「很滿意」和「還算滿意」者分別為 30.5% 和 34.0%，感到「有點不滿意」和「很不滿意」者則分別為 11.9% 和 13.7%，但回答「不知道者」亦高達 57.5% 和 52.3%。在第五次的電訪當中，災民與非災民受訪者對於中央政府重建工作表現感到「很滿意」和「還算滿意」者分別為 33.0% 和 33.1%，與前次相當；感到「有點不滿意」和「很不滿意」者分別為 40.0% 和 45.7%，不滿意程度明顯增加許多；這增加的部份推斷來自於前次回答不知道者的比例，使得此次不知道者驟降至 27.0% 和 28.2%。相較之下，大約可以

推論，民眾對於政府重建工作進度與效率的遲緩已經開始感覺到不耐煩了，才會使得原來含蓄回答不知道者的受訪者大量轉為不滿意的負面評價。

表 6-6：全盟第四、五次民意調查中受訪者對於中央政府重建工作表現的滿意度

	第四次民調		第五次民調	
	災民受訪者	非災民受訪者	災民受訪者	非災民受訪者
很滿意	6.0%	5.3%	7.9%	5.4%
還算滿意	24.5%	28.7%	25.1%	27.9%
有點不滿意	8.6%	7.9%	20.4%	21.1%
很不滿意	3.3%	5.8%	19.6%	17.5%
不知道	57.5%	52.3%	27.0%	28.2%

資料來源：全盟，民 89.03，921 災後重建區民意調查案，全盟網站 <http://921.sinica.edu.tw>。

雖然「效率」與「滿意」的意思有所差異，但為了增進這四次問卷的比較性，我們暫時勉強將第一、三次調查時的效率問題與第四、五次調查時的滿意度視為可以互相替換的字眼，那麼，我們可以明顯發現，民眾對於中央政府重建工作的正面評價有萎縮的趨勢，從災民 45.9% 35.3% 30.5% 33.0% 到非災民的 41.1% 36.2% 34.0% 33.1%，實值得政府深刻的警惕與反省。

全盟第六次調查的時間正是九二一滿週年的前夕，九月四日至六日，此次問卷要求民眾再次給政府打個週年成績，結果災民給的是 59.12 分，非災民打的是 60.39 分。與五月時的成績 57.91 與 58.03 分相比，小有進步，但仍然在及格邊緣。

比較內政部與全盟問卷調查的結果來看，可以發現民眾對於政府過去一年來災後重建工作的表現實在有不滿意，但卻又無可奈何

的感受：人民對於政府重建工作的表現評價並不高但同時間又要求政府提供更多的重建服務。當然，本節所引用的問卷調查資料，由於少關南投縣政府的個別意見感受，是否人民對於中央政府的觀感可以全然反射出南投縣民眾對於南投縣政府的感受不無疑義。然而，從另外一面來說，由於這些調查訪問的對象，南投縣民眾的樣本比例幾乎就佔了六成，大半意見的反應可以說就是南投縣民的心聲。這些受訪對象居住在南投地區，如果南投地區的重建成果能夠改善他們的居住與生活環境，依人之常情判斷，他們自然會歸功於中央與地方的共同努力；反之，對於中央的咎責其實說明的就是他們的生活環境沒有獲得改善，那地方政府又豈有拖辭之理。更何況，從全盟第一、三次的調查結果當中，其實可以發現民眾對於中央、縣市與鄉鎮公所三個層級政府之間的重建感受有相當程度的關聯性，特別縣市政府的表現位列在最低層；故民眾如果對於中央政府有負面的評價，對於縣市政府的評價也就不太可能過於正面。從這個角度來看，我們約略可以大膽推論：南投縣民眾對於南投縣政府的重建工作表現，滿意程度並不高，值得南投縣政府積極的作為改善。

這裡，唯一一個比較有問題的地方是，生活重建只是災後重建工作的一部份，特別是南投縣政府社會局所負責的社會福利重建業務，也僅是整體生活重建業務的部份，是否整體重建的落後，特別是社會媒體所能眼見的工程之落後，就連帶的拖下社會局社會福利重建的成果？在沒有更具體的資料出現之前，這的確不是本研究目前可以回答的問題。其實，我們寧願想像南投縣政府社會局社會福利的重建大有成績，得以為南投縣政府整體重建工程的範本。因此，在這種想像之下，我們下一節將再借用全盟的民意調查的結果來審視震災週年過後，災區生活重建的現況與需求，特別將著重於與南投縣政府社會局所掌理的生活重建有關業務範圍。

第三節 災區生活重建的現況與需求

從第二章災後生活重建政策方向的規劃與第四章社會局的組織分析當中可以知道，社會局所負責的生活重建業務主要是社會福利服務（包含災民安置與弱勢團體的住宅重建）和勞工行政，而全盟歷次的調查，有相當大部分都集中在這兩方面，因此，本節主要仍將借用全盟的調查資料來論述災區生活重建的現況與需求。

一、家庭與鄰里關係（第六次民調資料）

社會福利服務的起點與終極關懷點都是家庭，有健全和樂的家庭才會有和諧康樂的社會環境，造就健全的福利服務環境；問題與破碎家庭的叢生將導致社會問題的源源不斷與社會福利資源的消耗。社會福利服務的提供最終的目的也就是在協助弱勢族群創造並享受有家庭的溫暖。因此，我們有必要瞭解災後家庭與鄰里關係情形，也就是社會支持體系的現況。

（一）在家庭關係方面

災民受訪者當中，有 24.2% 的人在九二一地震後和同住一起的家人發生吵架情事增加，非災民則較少(14.4%)；但兩者比例都較今年四月份第二次的民調結果(24.2% vs. 18.9%；14.4% vs. 12.1%)來得高。從年齡變項來看，災民當中，25 歲至 54 歲之間的組別，與家人爭吵情形比例介於兩成五到四成六之間，明顯高於其他年齡組，高於平均數，也高於今年四月份的民調結果（兩成五到三成之間）。

前後兩次民調（第二次與第六次）的比較，似乎給我們一個警訊——震災重建最需要家庭成員共體時艱、通力合作，但伴隨重建紛至沓來的種種現實困難，卻往往也成為家庭紛爭的導火線，不僅降低家庭生活品質；嚴重的話，極可能造成家庭暴力——婚姻暴力或兒童虐待的產生，值得

高度關注。

(二)在經濟與生活壓力方面

九二一大地震對於家庭經濟情況的影響，災民與非災民分別有七成與五成五的受訪者回答家庭整體經濟狀況變差（第二次民調資料），使得受訪者普遍認為「工作與收入」是災後最大的壓力來源。在災民受訪者中，「工作與收入」是災後最大壓力來源者有 66.6%，其次依序為住宅重建問題(49.7%)、貸款問題(41.9%)、居住品質(38.7%)與環境衛生(31.9%)問題。其中，45-64 歲組之間的受訪者有八成左右(從 77.8%到 81.9%)更將「工作和收入」列為最大壓力來源。

非災民受訪者面臨的最大壓力也是「工作與收入」問題，有 57.8%，其次依序為居住品質問題(27.3%)、改善飲用水品質(27.3%)、貸款問題(25.8%)與交通問題(25.7%)。

(三)在鄰里關係方面

鄰里感情與社區關係是個人和家庭重要的支持網絡，不僅可以透過彼此互相扶持，協助個人與家庭渡過心理上的難關，也是社區重建不可或缺的主力。可喜的是，民調的結果讓我們感受到，地震經驗讓原本漸趨淡漠的鄰里關係重新加溫：在災民受訪者中，有 37.7%表示和附近鄰居的感情，九二一地震後變好了，覺得感情變差者只有一成；而非災民受訪者中，亦有三分之一認為地震後與鄰居感情變好，只有極少數人，3.7%，覺得與鄰居的感情變差。

二、住宅重建

全盟第六次的民調資料顯示，住宅重建問題是災區民眾，分別有 42.0%的災民與 45.1%的非災民，認為是災後重建最應該優先解決的問題。另根據第二次的民調結果顯示，在受訪的災民中，房屋受損需要重建者有 68.0%（顯見住屋需求之龐大）；其中，有計畫重建者 33.5%，

已開始重建者 9.5%，重建完工者 13.6%，未決定或不知是否要重建者 11.4%。非災民部份，房屋受損需要重建的僅有 22.7%；其中，已有計畫重建者 8.5%，已開始重建者 1.5%，重建完工者 4.6%，未決定或不知是否要重建者 8.1%。

災民有計畫重建或重建的房屋者，要重建為一般住宅者有 76.1%，興建鐵皮屋窩身者有 23.9%；非災民部份則分別為 74.0%與 26.0%。要興建鐵皮屋者，準備住用的年限，明確兩年以上者有 22.8%，其餘的 77.2%則回答「看情形而定」與「不知道」，顯見此部份的受訪者中尚有將近二成的人對於未來生活的茫然。

但即便災民有預定要重建者，所遭遇的問題當中仍以高達 60.8%的人反應「無法申請貸款或經濟困難」為首，其次依序為地籍需要重新測量（28.8%），地質問題（13.1%）、產權糾紛問題（15.0%）與住戶意見不同（3.4%）；而非災民部份，則依序為地籍需要重新測量（22.9%），地質問題（16.1%）、產權糾紛問題（13.7%）與合建住戶意見不同（4.5%）等問題。

而在未決定或不知是否要重建者，除了 46.8%屬於房屋受損不嚴重者外，有 37.0%的人沒有錢或貸款還沒通過而沒有計畫重建，7.3%的人是因為地籍或產權有問題、6.7%的人不清楚政府的政策與相關法令、因為集合住宅住戶意見不同者有 6.6%。

三、失業與工作問題（第五次民調資料）

整體而言，災民受訪者因為地震而失業者有 25.9%，非災民受訪者因為地震而失業者有 16.9%。這些因為地震而失業的災民與非災民，仍有 60.6%與 50.6%的受訪者一年之後仍沒找到工作（第六次民調資料），而透過政府機關或政府就業輔導機構去尋找工作的受訪者也僅有 16.8%與 14.2%（第二次民調資料）。

在失業的災民受訪者中，有領到「臨時工作津貼」者有 28.7%，有領到職業訓練的「生活補助津貼」者 5.9%，有申請「勞保失業給付」者 7.4%，有申請「創業貸款利息補貼」者 4.3%。這些有領取各種給付或津貼補助者，六七成以上也都認為頗有幫助，是災民都認為解決就業的可能辦法中對自己較有幫助者，依序為發放津貼（72.8%）、公共工程定額雇用災民（69.8%）、提供工作機會（63.5%）、以

及要求政府以優惠價格收購農產品(60.0%)。顯示災民的確需要政府的政策協助開發工作及促進產業發展。

四、社會救助與福利服務需求 (第五次民調資料)

九二一大地震對於災區的衝擊所引發的福利服務需求，依身份別敘述如下：

- 1.在兒童照顧的提供方面，災民最需要者依序為經濟補助(45.8%)、課業輔導(34.6%)、托育服務(25.2%)、休閒娛樂(22.6%)，顯示兒童之經濟、課輔、托育、休閒需求提供之重要性。
- 2.在青少年的福利需求方面，依序為經濟補助(45.6%)、課業輔導(34.1%)、心理輔導(20.4%)、生涯探索輔導(22.1%)，顯示青少年經濟、課業、心理及生涯輔導之需要。
- 3.有關災區老人需求方面，依序為經濟補助(53.5%)、訪視關懷(27.2%)、電話問候(20.1%)、陪同就醫(11.3%)、居家護理(10.5%)、保護和安置(10.4%)、居家服務(10.0%)，顯示老人之經濟、訪視、電話問候、居家護理與服務需求最高，值得推動改善。
- 4.有關身心障礙福利方面，災民受訪者中領有障礙手冊 10.8%，障礙未領有手冊者 6.4%，合計高達 17.2%。其最需要之福利服務依序為各項補助(67.5%)、醫療照護(38.3%)、福利服務(37.9%)、無障礙設施(22.7%)、就業服務(13.8%)，顯示各項補助、醫療福利及無障礙設施是身心障礙者最需要接受之服務內容。
- 5.災區婦女的需求偏好主要仍是以生計與家庭老人與小孩的照顧為主。

第四節 南投縣生活重建的回顧與展望

回顧九二一震災以來災區生活重建的故事之後，我們必需要再回過頭來檢視南投縣政府災後生活重建政策方向的擬定與重建方案之推動，以從中學習瞭解南投縣政府社會福利部門的災後重建功課。

首先，我們再一次的來檢視南投縣政府社會局生活重建方案的規劃與執行，並依已執行方案的先後次序（剔除行政管理類方案）重新排列如表 6-7，然後對照危機處遇四階段的過程來分類觀察，可以發現這些方案的行動其實跨越除了緊急生命救援之外的其他三個階段，而非僅僅只是社區生活重建階段的方案，可知社會局的方案推動策略之規劃其實有其堅實的行動理論之基礎，而非急就章式的胡亂出招。

表 6-7：危機處遇階段論式的生活重建方案之執行

編次	方 案 名 稱	危 機 處 遇 階 段
1	補助日本神戶元氣村與台灣 YMCA 聯合組成國際救災青年工作隊計畫	賑災
2	九二一震災死亡縣長慰問金 喪葬補助費、聯合公祭補助計畫	創傷處遇與安置
3	九二一震災受傷慰助金發放計畫	創傷處遇與安置
4	九二一震災災民收容所水電衛浴設施補助計畫	創傷處遇與安置
5	受災戶有身心障礙者、65 歲以上老人、12 歲以下兒童緊急安置計畫	創傷處遇與安置
6	南投縣災後生活重建計畫 - 重建社區計畫（成立社區家庭支援中心）	社區生活重建
7	南投縣災後生活重建計畫 - 失依兒童少年輔導計畫	社區生活重建
8	南投縣災後生活重建計畫 - 單親家庭兒童就托立案機構之托育補助計畫	社區生活重建
9	南投縣災後生活重建計畫 - 喪偶家庭扶助計畫	社區生活重建
10	單親喪偶家庭緊急生活扶助計畫	社區生活重建
11	九二一大地震房屋全倒戶除夕「溫馨情」計畫	社區生活重建
12	九二一大地震罹難者家屬「心靈相繫」	社區生活重建

第六章 南投縣生活重建的回顧與展望

	除夕圍爐活動計畫	
13	無限關心與關懷餐會活動計畫	社區生活重建
14	「千禧一牽惜，關懷婦幼」園遊會計畫	社區生活重建
15	九二一震災身心障礙者居家住宅受損修繕補助計畫	社區生活重建
16	九二一震災低收入受災戶住宅修繕補助計畫	社區生活重建
17	土石流危險區域備用災糧實施計畫	社區生活重建
18	急難救助個案救助計畫	社區生活重建
19	南投縣災後生活重建計畫 - 臨時組合屋住戶社區環境維護計畫	社區生活重建
20	南投縣災後生活重建計畫 - 臨時組合屋住戶社區精神倫理建設計畫	社區生活重建
21	南投縣災後生活重建計畫 - 身心障礙者之居家照顧及喘息計畫	社區生活重建
22	南投縣災後生活重建計畫 - 老人居家照顧及喘息計畫	社區生活重建
23	九二一震災受損社會福利機構修(重)建計畫	社區生活重建
24	低收入、中低收入單親、失依兒童營養券補助計畫	社區生活重建
25	南投縣「假日市集暨職業訓練成果展示」實施計畫	社區生活重建
26	社區家庭支援中心八十九年度辦理生活重建工作執行績效評鑑計畫	社區生活重建
27	大埔里地區(埔里、仁愛、魚池)福利服務資源整合計畫	社區生活重建
28	災區農村婦女及兒童心靈重建計畫	社區生活重建
29	南投縣災後生活重建計畫 - 單親喪偶家庭支持扶助計畫	社區生活重建
30	九二一地震受災戶需求調查計畫	社區生活重建
31	九份二山塌陷區地層異常變動特別急難救助計畫	社區生活重建
32	老人日間照顧中心計畫	社區生活重建

33	福氣村興建計畫	社區生活重建
----	---------	--------

仔細的觀察社區生活重建階段的方案執行，亦可以發現面對九二一所摧殘的福利服務輸送體系，社會局是先建立一套可資信賴的福利服務輸送系統 - 社區家庭支援中心 - ，然後才在這個系統的運作之下，逐步推動福利服務方案的進行，以利南投縣政府福利服務的輸送提供得以事半功倍，可見社會局方案的提出有其輕重緩急、優先順序之考量。

再分析社會局所推動的重建方案，在輸送網絡建立以後，初期是以特殊標的族群如兒童、老人、單親家庭的福利服務為主；間中參考日本阪神大地震後的重建經驗，在特殊家人團圓或紀念意義的節日舉辦大型輕鬆關懷活動，減輕罹難者家屬心靈悲戚之情，以預防自殺潮的出現；之後進一步照顧弱勢與受災團體居家環境安全修繕與經濟生活上的需要，並開始重建增修社會福利機構與建置資源支持網絡。檢視這些行動方案，再對照前節災區目前存在的需求，其實可以發現社會局的行動方面是正確的；只是，在這中間過程，社會局本身亦有遭遇到法令限制、組織管理與人力資源上的限制，使得不少方案的推動有遲緩落後、不盡理想之處，使得重建的效果無法確實展現。

雖然社會局重建政策方案的設計有堅實的理論基礎與正確的行動方向，但九二一過去一年多後的今天，災區民眾滿意度的偏低以及諸多重建需求與難題遲遲無法實現與解決也是不可否認的事實。展望未來，社會局應該可以在下面幾個方向多加努力，搭配現有正確務實的重建政策方向之推動，營建南投縣成為一個更優質的福利新家園。

首先，在人力資源品質的發展管理方面，

1. 社會局內社工專業人力仍然不足，應多加強與相關院校科系

與福利事業機構之聯繫，招募具有發展潛力之專業社工尖兵。

2. 社會局內組織編制仍然缺乏專業社工人力之正式編制，無法吸引優秀社工人員之長期留用，建議社會局應極力爭取社工員額之正式編制。
3. 社會局應可依社政與社工人力之發展階段需要，規劃系列在職教育訓練課程，循序漸進養成局內所需優秀專業人才。
4. 社會局應可建立誘因系統，積極鼓勵員工進修學分班、在職專班、碩士班等專業課程，提昇局內專業人力品質。

其次，在組織政策管理的能力方面，

1. 社會局七月改制至今，規劃人力應該九成已進用完畢，課間業務的調整應該也已步入正軌，建議社會局應可編制業務執掌說明書，合理規劃內部人力之利用，務求適才適所。
2. 社會局內電腦尚未有網路系統的建置，各電腦依然各自為政，文書資料的存取與聯絡經常費力費時，與外部單位的聯繫亦經常不便，建議社會局儘速規劃建置內部網路作業系統。
3. 建議社會局應要求課長定期性的召開課內會議，溝通協調課內相關業務的進行，同時增廣培養課內同仁的業務敏感度與工作視野。
4. 建議社會局應明確建立方案執行監督之管考機制，期能有效掌握局內業務執行之情形。

最後，在資源支持網絡的連結方面，

1. 社會局與社區家庭支援中心的承接機構對於社區家庭支援中心角色與功能運作的界定仍然有所出入，雙方之間的契約關係模糊，導致社區家庭支援中心權責不相稱，建議社會局應該與社區家庭支援中心明確建立以契約業務規範為中心，權責相稱的夥伴關係。
2. 社會局應該強化與鄉鎮公所之合作關係。建議社會局召開定期性的社政會議，邀請鄉鎮公所社政主管、村里長、社區家

庭支援中心主任與會，暢通彼此間的溝通協調管道，建立彼此間的夥伴共事關係。

3. 為社區家庭支援中心社工員舉辦的定期性教育訓練課程，建議邀請鄉鎮公所相關社政人員參與，協助強化鄉鎮公所社政人員之專業能力，順利基層地方社政業務之推展。
4. 社會局應積極鼓勵社區家庭支援中心媒合區域內福利資源，成立區域性福利服務之輸送網絡。

第七章 結論與建議

政府行政，目的在謀求社會公共利益，增進全體人民之福利。因此，公共行政的演進可以說是一部政府積極尋求增進行政治理效能，服務人群社會的發展史。只是隨著不同時代與環境的需求，政府行政治理的內涵也經歷不斷的意義更新。從傳統強調政府官僚權威治理的型態，歷經市場模式的洗禮、參與模式的浸潤、朝向晚近呼籲以民意為導向、以社區主義為基礎、以新公共管理為手段、政府民間夥伴經營的網絡治理型態。然而，不管外顯政府行政治理型態如何的更迭，政府本體組織能力與行政績效提昇的要求一路走來，卻是始終如一。也就是說，政府內部行政治理能力的實質表現才是絕對性的關鍵影響因子。

從另一方面來說，由於社區主義的崛起，地方性公共議題重要性的凸顯，在當代講究中央與地方、政府與民間夥伴治理的民主網絡社會當中，政府行政治理能力的分析也正逐漸脫離以中央為主要範疇與觀照點的單元模式，進入中央與地方分享共治(shared governance)的雙元治理模式，地方政府行政治理能力的提昇因此有其時代的意義與重要性。特別是在台灣這個民主轉型的社會，地方性的公共議題有凌駕，甚或逐漸主導全國性議題發展的趨勢，要如何順應這個潮流強化地方政府行政治理能力的體質，正是本研究關心的焦點。

特別是當我們目睹九二一大地震的發生，這個全國性甚或世界性的重大事件，善後重建復健的最大工作負擔都要具體而微的落在區域性地方政府這個瘦弱的肩膀上時，我們不禁要擔心現行地方政府能夠承受的張力有多大。畢竟災後至今，南投縣政府經由媒體所呈現出來的公共意象，重建績效的表述都是負面的居多。此所以本研究要特別選定以南投縣政府作為觀察的對象，以社會局的生活重建工作進行個案分析，來探討觀察地方政府行政治理能力在震災重建再造工程中的表現，反省檢討地方政府的行政治理能力。

第一節 研究發現

本研究基本上是採用系統分析的方法，從環境需求的輸入、社會局內部組織的運作、以及政策產出的執行等三個面向來進行南投縣政府社會局災後生活重建行政治理能力的分析。至於實際研究進行的步驟，首先是環境需求輸入面向的觀察，主要是從九二一大地震所帶給南投縣福利服務的破壞與衝擊，來瞭解南投縣政府社會福利部門生活重建政策方向規劃之適當與否；從而進行政策產出執行面向的分析，主要是從南投縣政府社會福利部門生活重建政策規劃之下的方案執行情形來探討社會局的方案管理能力；最後再從政策方案管理能力建立的相關問題進入社會局內部組織結構與業務的安排、人力資源的運用與管理、計畫執行的管制考核作業、以及資源支持網絡等運作的分析。

綜合社會局生活重建作業觀察分析的結果，本研究有以下的發現，茲依序分別敘述之。

一、在環境需求的輸入面向方面

我們發現九二一大地震所帶給南投縣福利服務的破壞與衝擊，主要有六項：

- (一) 傷亡家庭之全面性需求調查及社區服務網絡體系有待建立；
- (二) 南投縣福利設施嚴重損毀，福利資源更顯不足，無法提供縣民完善的福利服務；
- (三) 九二一大地震所產生的高失業人口問題急待解決；
- (四) 福利後援系統有待改善與建立；
- (五) 九二一大地震後，社會福利需求繁多，現有社會福利行政人力不堪負荷；以及
- (六) 缺乏完善的社會福利行政辦公廳舍，影響行政效率和為民

服務的品質。

而社會局亦能有正確的認知，並依據此六大問題提出相應的福利政策規劃構想：

- (一) 儘速擬定各項生活重建方案，推動弱勢族群與受災民眾之福利服務措施；
 - (二) 成立社區家庭支援中心，建立普及式社區服務體系，強化社區民眾接受福利服務之基礎；
 - (三) 重建增設社會福利機構，建構完善社會福利資源網絡與支援轉介服務系統；以及
 - (四) 增加社會福利服務人力，規劃完善之社會福利行政空間。
- 可見社會局的確是有相當的政策問題診斷與專業規劃之能力。

二、在政策產出的執行面向方面

我們發現社會局的確相當瞭解本身的限制與窘境，積極的向外爭取資源的挹注。這種積極資源爭取的表現，無論是在經費、人力、資源支持網絡方面都有相當大的成果。然而，落實到實際計畫方案的執行方面，卻又發現社會局的方案管理能力相對薄弱。

災後，社會局總共向財團法人九二一基金會與南投縣政府九二一專戶申請到總共 52 項的計畫方案之經費補助。但觀察這 52 項計畫方案的執行情形，除了大拜拜活動式的方案能夠如期進行之外，餘攸關民眾實際生活需求的社會救助與福利服務項目卻都有執行進度落後的情形。分析這種執行上的落差表現原因，可以歸納為以下幾點：

1. 求好心切，方案規劃過於樂觀，忽略社會局本身人力資源的不足，高估可能產出的福利服務提供量。
2. 災後沒有立即進行受災人口福利服務需求的調查，僅憑經驗從人口傷亡與財物損壞的報告當中推測南投縣民福利服務需要的可能範圍與數量，無法確實掌握災後人口的福利服務需求。

3. 社會局新進同仁經驗專長不足，單位間的溝通協調亦不暢通，使得內部同仁業務分工未能適才適所，無法發揮最大執行功效。
 4. 社會局內同仁缺乏方案執行的技巧與時效觀念，方案執行之管控能力亦普遍不足，未能積極落實表報作業、確實監督追蹤方案執行的進度，檢討落後的原因，設法改善，多數任憑方案的自我執行。
 5. 行政資源網絡系統作業的無法配合。例如鄉鎮公所有自己的一套作業模式，未必依照社會局的規範行事；民間公益團體承接的社區家庭支援中心，也有自己的組織困境，無法完全配合社會局的方案執行。
- 這些問題，再再說明了社會局方案管理能力的弱勢。

三、在組織的運作方面

又可分為四部分來說明。

(一) 社會局內部組織結構與業務的安排：

我們發現社會局災後業務的急速擴張，原非原先的人力所能應付，因此快速徵聘新進人力；然而，這些人力的職務安排並不適當。此外，年中進行的改制動作也使得原先的職務與人力安排再次進行重分配，許多分工細節都尚未釐清，使得組織的整體戰力無法充分發揮整合的效果。

(二) 人力資源的品質與發展：

社會局災後補充的人力，不論是在專業的能力方面，還是實際福利服務業務的執行經驗方面，大半都不符合社會局的業務執行資格之要求。充其量只能暫時疏解社會局人力不足的窘境，對於災後生活重建業務的實質推動助益尚無法顯現。

要增進這些災後新進人力的品質，計畫性的施予教育訓練

課程是一個非常重要且關鍵的課題。然而，社會局除了部份社區家庭支援中心的社工員之外，並沒有類似的計畫性訓練課程，只能就業務上的相關講習選派相關業務人員短暫出席充電。社會局專業人力資源品質的發展相當有限。

(三) 計畫執行的管制考核作業：

社會局內部的管制考核作業，由於缺乏電子化的輔助作業，以及幕僚作業的管考認知不足與形式主義，功能發揮落實情形不佳。

(四) 資源支持網絡

社會局災後重建最重要的資源支持網絡系統單位是社區家庭支援中心與災後生活重建專業諮詢團。社區家庭支援中心的運作，整體而言，的確是有如下的效果顯現：

1. 個案的關懷與照顧、福利服務的諮詢與轉介，充實社區照顧服務工作，有效增強提昇社區居民福利意識。
2. 社區活動的舉辦多元而豐富，不但有助於家支知名度的提高，亦有益於地方鬱悶苦難悲情之紓解。
3. 各家支承接機構有強烈在地發展的企圖與作為，有助於在地社區組織的活絡與發展。
4. 資源網絡的連結性強，有彌補南投縣政府對於社區照顧與地方發展不足之益。

但社區家庭支援中心的運作目前亦存在著以下的困難亟待克服：

1. 社工專業人力所需質量仍然呈現不足的現象，無法充分發揮家支預期功能。
2. 社區家庭支援中心對於社區福利需求的掌握仍然不夠完整確實，多偏重各自機構的專業發展。
3. 社區居民對於社區家庭支援中心角色與功能的認知仍然模糊，求助行為消極。
4. 社區家庭支援中心角色與功能的運作仍少獲得地方行政系統的支持與認同，福利服務提供的加乘效果不明顯。
5. 南投縣政府社會局與社區家庭支援中心之間的角色定位尚未建立明確共識，行政協調作業仍然有所不足，以致於

契約方案的推展進度相對落後。

6. 社區資源體系的不健全，直接福利服務的效果相對有限。

至於專業諮詢團的運作，給予社會局最佳的協助是在政策方案規劃與執行上建議與諮詢，以及社工人力資源發展的教育訓練課程之助益。至於對於社區家庭支援中心之協助，在心有餘而力不足的情形之下，成效並不顯著。

第二節 政策建議

整體而言，社會局災後生活重建作業的觀察指出了南投縣政府社會福利部門行政治理能力的優點與不足。在優點方面，社會局積極的開發資源，爭取重建經費的補助、人力的投入、以及資源網絡如專業諮詢團與社區家庭支援中心的支持等等。不足的部份最主要表現在社會局內部不適當的人力資源管理與政策管理能力的薄弱。

由於社會局是南投縣政府內部組織的一個一級單位，是否本研究對於社會局生活重建經驗觀察所得到諸如上述的發現，可以類推到南投縣政府整體重建經驗的表現？是一個值得探討的問題。

如果我們從南投縣政府災後重建工作所受到媒體批判的新聞資料來看，整個南投縣政府災後重建工作遲緩的藉口經常是災後重建工作繁複、規劃不切實際、決策粗糙、人力不足、執行章法凌亂、中央與地方權責不清、溝通協調不良等情形，可以明確知道，南投縣政府災後重建過程所呈現出來的問題，與社會局遭遇的情形其實相去不遠。所差異者，只是南投縣政府重建業務範圍更廣泛，重建所需專業與社會局有所不同，如此而已；至於實際作業上人力資源的管理、政策規劃、執行與管制考核一系列政策作為的管理、以及資源爭取與網絡形成的需要等政府組織體系內部運作的過程所面對的難題與困境，南投縣政府與社會局行政治理能力的表現都有其相似性。故針對社會局生活重建業務觀察研究的發現與其改善建議，相信對於南投縣政府也可以有適用的餘地。因此，以下我們將簡單

分享從社會局所學習到的心得與經驗，整理出可資學習的功課，以為南投縣政府與相關層級單位的政策建議參考。至於針對社會局個別特殊情境的改善建議，由於已在前章說明，茲不贅述。

首先，面對九二一大地震所帶來的浩劫，本研究以為社會局本身就是一個值得學習的範本。雖然本研究對於社會局災後重建工作的推動有相當多的批判，但從另外一個角度來看，這些批判指出的現象其實就是社會局本身長期以來限制與不足的地方，只是恰巧經由九二一大地震披露出來罷了。試想，在本身專業人力不足組織，組織政策管理能力不彰，福利資源貧瘠的條件之下，社會局竟然開啟了台灣社會福利界的一門大窗，創造了社區家庭支援中心此種創新性的福利服務輸送模式。而這種模式後來又被中央政府所採用，以「生活重建服務中心」之名稱明定於「九二一震災重建暫行條例」之內，成為災後生活重建推動的創新模式。因此，社會局全體同仁災後所投注的努力是值得肯定與嘉許的，其價值絕不會因為本研究某種程度的批判顯得一無是處、一文不值。

特別當我們看到社會局目睹自己的不足與限制而積極改善，不斷爭取外部資源的投入，持續革新本身專業不足的窘境，修正政策管理的缺失，竭心盡力為災民謀福利的過程，才真正的能領悟到彼得·杜拉克所言：「所以一個領導者先要發現自己知識上的不足，才能承擔起領導的責任。」社會局這種自我積極追求成長的過程，實值得我們經驗上的學習：

(一)在專業能力的革新方面，建議：

1. 縣市政府應可依個別單位專業之所需，成立相關之專業諮詢團，定期召開諮詢會議，提供各單位政策規劃與執行之可行建議。千萬勿流於形式，就如南投縣政府災後所成立之百人專家學者顧問團，成立後連一次會議都沒召開過。
(依需要辦理。主辦機關：縣市政府)
2. 縣市政府公務人力之甄補、聘僱、應擺脫酬庸、人情與裙帶關係之牽繫，本專才專用之想法，選用專業學養與實務

經驗相對適合者。(立即辦理。主辦機關：縣市政府)

3. 縣市政府應專業人力發展階段所需,規劃系列在職教育訓練課程,依不同階段與不同層級之需要,委外或自行辦理,循序漸進養成縣府所需優秀專業人才。(列入中程規劃。主辦機關：縣市政府)
4. 縣市政府應建立誘因系統,積極鼓勵員工進修學分班、在職專班、碩士班等專業課程,提昇縣府專業人力品質。(列入中程規劃。主辦機關：縣市政府)
5. 縣市政府應要求轄下一級單位編制業務執掌說明書,合理規劃內部人力之利用,務求適才適所。(立即辦理。主辦機關：縣市政府)

(二)在資源(財力、物力、機構人力)的爭取方面,建議:

縣市政府應以財務與人力為主要考量,建立財力資料庫與人力資料庫。(列入中程規劃。主辦機關：縣市政府)

(三)在政策管理能力的改善方面,建議:

縣市政府應儘速建立成立一套電子化作業管考系統,建立各項業務執行進度紀錄之管控指標,以減少量多、繁瑣、複雜的平面報表之使用,以落實管考機制,有效掌握縣政(市政)業務執行之情形。(列入中程規劃。主辦機關：縣市政府)

當代公共事務的推動非常強調夥伴關係的建立與協力運作。夥伴關係的建立不僅僅可以運用於不同層級間政府合作共事之努力,也可以適用於政府與民間團體共識與默契之養成。夥伴關係的運作需要共事的兩造之間協力,在平等與互惠的原則之下,為了共同目標而努力的一種過程。這裡所謂的平等,意指共事的兩造需要共同參與、責任分擔;所謂的互惠需要彼此分享誘因,利益相輔。平等與互惠的成就更需要共信基礎的存在,透過制度性的溝通協調機制與管道來達成。在本研究的觀察過程,我們發現社會局與社區家庭

支援中心仍然存在著某些緊張的關係，一方面是社會局將社區家庭支援中心視為南投縣政府的地方分身，非契約性業務的交付繁重；另一方面社區家庭支援中心亦有自主的企圖，不願過於承擔契約外的業務，而欲圖母機構服務宗旨與功能的發揮。所幸，經由制度化定期性的主管會議之溝通協調，彼此逐漸建立信任的基礎，才能使得雙方願意在未來的一年繼續合作，為了南投的重建共同努力。

以這種在平等、互惠、共信的基礎上所建立起來的夥伴關係來回頭審視九二一大地震以來中央政府、縣市政府與鄉鎮市公所之間的不合與嫌隙，我們不禁懷疑重建會有成功的一天。因此，本研究不禁要從社會局與社區家庭支援中心的互動經驗中建議：

1. 中央應建立並強化與縣市政府間制度化的溝通協調機制，例如定期性的協調會報，經由不斷的溝通來建立彼此間共信的基礎，共為重建大業而努力。（立即辦理。主辦機關：中央各相關部會；協辦機關：縣市政府對口單位）
2. 縣市政府應強化與基層行政體系（鄉鎮市公所、村里辦公室）的互動，定期召開主管聯繫會報，建立縣府與鄉鎮公所間之正常溝通協調管道。（立即辦理。主辦機關：縣市政府；協辦機關：鄉鎮市公所、村里辦公室）

第三節 結語

隨著縣市首長選舉分配之後的政黨輪替現象，以及民國八十七年底的精省動作之後，以縣市政府為主體的地方自治體系在我國傳統以中央為主的行政體系運作當中逐漸取得重要的地位。然而，由於我國中央與地方相對權責制度設計上的不均衡，使得以縣市為主的地方政府仍然處於資源相對弱勢，人力品質相對落後的一種局勢之中，地方政府自治自主的能力亦相對有限，時時需要仰賴並受限於中央政府的箝制。在這種情形之下，欲求地方政府行政治理能力之提昇實在有相對的困難。這從我國九二一大地震中救災、安置、以至於重建的諸多中央與地方的爭議當中，即可發現中央不敢信任

地方縣市政府的作為，處處跨越層級，資源命令直接下達基層公所，但卻要求縣市政府負起執行錯誤或不力結果之完全責任的現象；而縣市地方政府則是積極的爭取重建資源，卻不知道如何善用資源的現象即可明見。中央與地方政府不相稱的權利與責任思考之邏輯。這對於地方政府行政治理能力之提昇實有反作用的效果。是否中央應該考慮更積極的權責下放，讓地方為本身行政治理能力的表現、地方自治的任務負完全的責任。

當新公共行政的潮流趨勢已然流向民主行政、地方授能、社群政府等方向時，縣市地方政府必然會在我國未來的行政上扮演更重要的角色與功能。如何提昇地方政府行政治理的能力實在是一個重要的課題，值得政府積極的實踐。

附錄一：社會局員工訪談問卷內容

受訪者姓名：_____ 性別： 男 女
出生年月（或年齡）：民國____年____月（____歲）
學歷： 博士 碩士 學士 專科（二專、三專、五專）
 高中職 國中 國小 其他_____

畢業科系所：_____

九二一大地震中，家庭是否受創：

- (1)房屋： 全倒 半倒 未及半倒 無恙
 （復原情形：_____）
- (2)傷亡：輕傷____人 重傷____人 死亡____人

目前任職單位：南投縣政府社會局_____課
服務資格： 正式公務人員 約聘僱 臨時工作人員 其他_____
服務年資：_____年____月
 （民國____年____月____日進入南投縣政府社會局服務）

職稱：_____

負責業務（或主要工作內容）：_____

前一任職單位（社會局服務年資未滿一年者）：_____
服務資格： 正式公務人員 約聘僱 臨時工作人員 其他_____ 服務年資：_____年____月

職稱： _____
負責業務（或主要工作內容）： _____

地震前後，你負責業務內容的工作量之變化情形如何（日平均、週平均、月平均、或增減總量）？（職位如有變動，而無法比較時，個別記錄前職與現職情形）

公文處理： _____

個案數增減： _____

案件申請數（如社會救助、失業補助、殘障手冊等等）： _____

上下班（加班）情形： _____

出外差勤（時間、或次數）： _____

相關會議增減： _____

其他： _____

災後至今，你所經手、完成、或主辦的重要工作項目有：

1. _____
2. _____
3. _____

地震之後，就你所承辦的業務內容，是否有推動（規劃撰寫、執行）任何的生活重建方案？

規劃撰寫	有否審查通過、 獲得經費補助	目前執行情形
------	-------------------	--------

就你所負責的業務以及生活重建方案的推動，你是否有任何的成就感？或者有力不從心的感受？

成就感方面（請舉例說明）：

力不從心方面（請舉例說明）：

- 業務量繁重_____
- 行政手續繁瑣_____
- 法令限制_____
- 時間上的負荷過重（加班頻繁）_____
- （局內、課內）溝通協調不足_____
- 業務性質非個人能力所能處理_____
- 方案規劃能力不足_____
- 缺乏相關知識，不會處理_____
- 缺乏相關經驗、不知道該如何處理_____
- 業務(案主)異質性大，無法確實掌握民間（災民）需求_____
- 案主刁鑽，配合程度差_____
- 其他_____

就你所負責的業務以及生活重建方案的推動,與你最經常往來的其他單位(社會局外)與人員是(請舉出三個單位與人員):

1. _____
2. _____
3. _____

地震之後,縣府或者社會局是否有提供你任何的教育訓練課程(名稱、次數、總時間):

1. _____
2. _____
3. _____

你自己是否有參加其他的教育訓練課程(含碩士班、在職進修班、學分班、社區大學等等)?

(名稱、次數、總時間):

1. _____
2. _____
3. _____

你的電腦操作能力：

文書處理	圖表繪製	影像處理
程式寫作	網頁製作與維護	資料庫處理
其他_____		

你是否上過社會局的網頁？ 是 否

你覺得社會局的網頁是否有需要增加些什麼內容，或進行什麼樣的調整？

你是否聽說過他人對於社會局網頁內容的批評或建議？

你認為社會局目前所推動的生活重建工作，面臨到哪些困難？要如何改善？

中央單位無法配合_____

縣府其他單位配合度不足_____

鄉鎮市公所 不願意配合 配合度差_____

缺乏整體性、系統性的生活重建內容規劃_____

社會局人員相關專業能力（規劃能力、專業知識）不足_____

局內行政人力不足以因應相關業務的增加_____

局內社工專業人員缺乏_____

生活重建經費缺乏_____

缺乏相關重建經驗_____

府際間溝通協調機制不良_____

縣府單位內溝通協調機制不良_____

社會局內部單位溝通協調不足_____

地方政府行政治理能力之個案評估研究

縣境內社工專業人員缺乏_____

民間福利服務機構的不足_____

其他_____

附錄二：社區家庭支援中心訪談問卷內容

受訪單位名稱：_____鄉鎮市_____社區家庭支援中心
母機構名稱：_____
母機構性質：_____
承接社區家庭支援中心的原因：_____

受訪者姓名：_____性別：男 女
職稱：_____
最高學歷（畢業科系所）：_____

貴中心目前工作同仁總數：_____位
（社工員_____位，非社工員_____位）
社工員（或人力）招募的困難為何：_____

貴中心主要的服務內容：_____

貴中心舉辦過的活動有哪些：
配合南投縣政府辦理的活動：_____

自行策劃辦理的活動：_____

你認為社區居民對這些活動的反應如何？_____

年底之前，貴中心來是否還有規劃其他活動等待辦理？
配合南投縣政府辦理的活動：_____
自行策劃辦理的活動：_____

請問貴中心辦理這些活動的主要經費來源為：_____

社會局有規劃幾個社區家庭支援中心需要辦理的生活重建方案，請問貴中心辦理的情形如何？

老人居家服務：_____

身心障礙者居家服務：_____

組合屋社區環境維護：_____

組合屋社區精神倫理建設：_____

單親喪與家庭支持扶助計畫：_____

請問貴中心辦理這些方案所遭遇到的難題為何？（請舉例說明）

缺乏專業執行人力_____

沒有發現需求_____

經費上的難題_____

其他業務已經忙不過來_____

服務對象有不同意見_____

其他_____

請問貴中心與公所往來的情形如何？_____

請問社會局下鄉社工員對貴中心的業務推動有幫助嗎？_____

貴中心成立運作至今，你你是否有任何的成就感？或者有力不從心的感受？

成就感方面（請舉數例說明）：

力不從心方面（請舉例說明）：

業務量繁重_____

專業人力不足_____

經驗不足_____

經費問題_____

對社區尚沒完全瞭解_____

多數民眾還不認識本中心_____

村里長、村里幹事的配合度不夠_____

公所配合度差，溝通協調不佳_____

與社會局溝通協調不良_____

行政手續繁瑣_____

母機構與中心間的行政協調不良_____

其他_____

地方政府行政治理能力之個案評估研究

附錄三：南投縣政府申請財團法人九二一震災重建基金會 補助計畫進度報告表

南投縣政府申請財團法人九二一震災重建基金會補助計畫案

9 - 10 月份執行進度彙整表

89 年 9 月 1 日至 10 月 31 日

項目	計畫名稱	內容	計畫經費	執行情形
1	南投縣災後生活重建計畫—失依兒童少年輔導計畫	(一)建立失依兒少相關個案資料，俾利追蹤評估個案與處遇。 (二)各家庭支援中心，研擬辦理親職教育講座、支持性團體計畫、心靈重建之旅三天兩夜活動之細部計畫。 (三)辦理失依兒少生活扶助費每人每月 1400 元，及就學扶助費每人 6000 元。 (四)實施本府一級主管精神認養方案。 (五)震災孤兒基金信託辦理情形處理。	1,417,200	1.親職教育講座及支持性團體工作已委由草屯第二社區家庭支援中心辦理。 2.心靈重建之旅活動計畫已由本局擬訂並呈判中。 3.生活扶助費每月定期撥入孤兒之帳戶內，9 月至 10 月共撥 2 次，計金額 95,200 元。 4.於 9 月 1 日及 10 月 6 日分別召開 2 次律師諮詢會議。 5.辦理 5 件由善心團體、人士指定捐款事宜。 6.每位孤兒皆有社工員持續追蹤輔導以及本府一級主管精神認養關懷。
2	南投縣災後生活重建計畫 - 單親家庭就托立案機構之托育補助計畫	921 地震造成之 4 3 戶單親家庭中，補助其家中有十二歲以下兒童就托於安親班或托兒所者每月補助 1400 元。	1,152,000	目前仍辦理中，尚未核定補助。擬另函通知 921 地震造成之 4 3 戶單親家庭，並請公所協助辦理申請。
3	南投縣災後重建計畫 - 單親家庭扶助計畫	協助單親喪偶之家庭，解決其生活上、經濟上之困境，每人每月補助 10000 元，補助 3 個月。	10,980,000	單親家庭緊急生活扶助，自 7 月 1 日開放申請迄今，案件數達四百件之多，目前審核通過 335 件，核定金額 10,050,000 元，仍繼續接受民眾申請，並積極審理中。

地方政府行政治理能力之個案評估研究

4	南投縣災後生活重建 - 失依老人安置計畫	緊急安置受災戶老人至相關安養機構，並比照低收入戶每人每月補助 18600 元。	11,160,000	由於原計畫補助對象範圍過於狹隘，且符合條件者大都已符合低收入老人公費安置，不需本項補助。本府已針對本計畫專函報請貴會變更計畫目的中。
5	南投縣災後生活重建計畫 - 臨時組合屋住戶社區環境維護計畫	補助本縣 88 個臨時組合屋住戶社區環境維護及各項環境維護設施，提昇臨時組合屋住戶社區居家生活品質。	8,683,200	1.撥付埔里第一家支(長榮貨櫃屋(宏仁國中)) 環境維護計畫 135,700 元。 2.撥付魚池家支(馨園九村(魚池村)、馨園十村(日月村) 頭社村組合屋(頭社農會分部廣場)、共和村組合屋(長寮尾)、貓蘭組合屋(中明村))環境維護計畫 336,285 元。
6	南投縣災後生活重建計畫 - 臨時組合屋住戶社區精神倫理建設計畫	提供臨時組合屋住戶社區各項精神倫理建設，使其早日脫離悲情，投入家園重建工作。	10,302,000	1.撥付埔里第一家支(長榮貨櫃屋(宏仁國中))精神倫理建設 164,920 元。 2.撥付魚池家支(馨園九村(魚池村)、馨園十村(日月村) 頭社村組合屋(頭社農會分部廣場)、共和村組合屋(長寮尾)、貓蘭組合屋(中明村))精神倫理建設 411,015 元。 3.撥付集集家支(耐基六村、耐基一村、兵整中心裡面、兵整中心外面) 精神倫理建設計畫 270,459 元。 4.撥付集集家支(大愛一村(初中橋)、耐吉七村)精神倫理建設計畫 309,610 元。
7	南投縣災後生活重建計畫 - 家庭支援中心(身心障礙者之居家照顧及喘息計畫)	辦理身心障礙者之居家照顧、問安關懷服務、交通服務、及臨時照顧服務。	8,361,600	10 月份累計有 9 個家庭支援中心提出服務計畫，針對 201 位個案實施居家照顧服務，目前預計執行申請金額 47,040 元。

8	南投縣災後生活重建計畫 - 家庭支援中心(老人居家照顧及喘息計畫)	辦理老人居家照顧、問安關懷服務、交通服務、及臨時照顧服務。	8,061,600	10 月份累計有 12 個家庭支援中心提出服務計畫針對 202 位個案實施居家照顧服務,目前預計執行申請金額 722,490 元。
9	南投縣災後生活重建計畫 - 家庭支援中心(重建社區計畫)	於各鄉鎮社區成立家庭支援中心。補助其人事費、開辦費,成為社區中心,積極重建因震災而受損之社區。	64,055,000 實際計畫經費 57,155,000	1.本項計畫累計至 89 年 10 月 31 日經費運用如下: 人事費: 19,764,369 元 業務費: 3,400,987 元 設備費: 9,161,950 元 合計: 32,327,306 元 2.家支中心基本服務累計至 89 年 10 月 31 日計: 諮詢與轉介 8507 人次 個案輔導與管理 6717 人 居家照顧服務 3309 人次 社區組織(訪視社區或組合屋) 1835 次 3.社區組織(辦理活動) 1008 次
10	南投縣災後生活重建計畫 - 家庭支援中心(單親喪偶家庭支持服務計畫)	補助各家庭支援中心辦理各單親喪偶家庭之居家照顧、個案諮詢、個案輔導、及辦理各項團體活動。	11,121,600	現有兩個家支中心提出服務計畫依計劃辦理中,目前預計執行申請金額 1,147,060 元。
11	921 震災受損社會福利機構修(重)建計畫	補助各公立托兒所、私立財團法人養護機構、老人文康活動中心因震災損毀損之重建、修繕。	211,658,649	原已撥付各社會福利機構 106,800,000 元,後有 6 所托兒所註銷補助,繳回 6,267,000 元,總計撥付福利機構經費為 100,533,000 元,目前尚有多所福利機構修(重)建工程仍在進行。

地方政府行政治理能力之個案評估研究

附錄四：南投縣政府九二一震災專戶管理委員會決議案執行進度報告

南投縣政府九二一震災專戶 管理委員會決議案執行進度報告

89年10月31日

單位：元

會次	決議案	計畫名稱	核定經費	評估效益	執行單位	執行情形
—	追認案	921震災死亡縣長慰問金、喪葬補助費、聯合公祭費追認案	60,829,745	立即撥發慰助金，協助受災死亡家屬緊急處理喪葬事宜。	社會局	· 死亡慰問金932人每人3萬元計2,796萬元； · 死亡喪葬補助費863人每人3萬元計3,021萬元； · 特殊個案慰問金及喪葬補助費71人計5,099,745元； · 殯儀館處理喪葬費85人每人2萬元，計170萬元；611地震縣長慰問金3人計18萬元。
—	1	921震災受傷慰助金發放計畫	29,160,000	撥發慰助金使受傷災民（含轉院）能得到妥適照顧。	社會局	· 以667,752元購入卡車一部； · 現由行政室事務課管理。
—	2	發放物資購買卡車計畫案	800,000	為處理各界捐助物資收受，及時配發轉贈給各鄉鎮市公所、受災民眾，加強發配工作。	社會局	持續執行中。
—	3	車輛採購油料及增僱司機乙名	441,621	同上。	社會局	統計至10/31止，共安置老人331人，金額25,151,396元； · 身心障礙者59人，計2,877,556元； · 安置受災戶兒童3人，計441,000元。 註：經第四次管理委員會決議通過，延長全倒戶安置至90年12月底止。
—	4	緊急安置受災戶身心障礙者、65歲以上老人、12歲以下兒童一年案	21,242,520	受災戶中有行動不便之身心障礙重症人士及老人予以免費緊急安置於機構，使其家屬專心致力於家園重建，效益宏大。	社會局	已簽約委任。
—	5	延聘冠恆會計師事務所張進德為本專戶會計師	165,750	加強專戶管理。	社會局	經費已執行3,352,748元； · 於第五次委員會補提500萬元繼續執行。
—	6	辦理救災業務裝設電話及徵信等相關庶務、業務費用	3,500,000	災後各項業務驟增，為有效處理災後救災業務，緊急增設電話及各項如影印紙張、辦公用品等設備。	社會局	已增聘社員工9人，持續執行中。
—	7	增聘社會工作人員10人期間一年案	5,800,000	規劃輔導於全縣成立23個家庭支援中心，增派社員工赴鄉鎮市公所，協助公所及民間社團，提供	社會局	

地方政府行政治理能力之個案評估研究

會次	決議案	計畫名稱	核定經費	評估效益	執行單位	執行情形
				兒、少婦老之個案保護服務。		
一	8	災民收容所水電衛浴設施補助	4,190,000	解決住帳篷之災民日常生活之不便。	社會局	已撥付各鄉鎮市公所執行。
一	9	辦理921老人、兒童、青少年、婦女專案輔導計畫	6,000,000	1.透過園遊會鼓舞開朗的心靈發展。 2.透過年節慰問、訪視，使感受被關懷的溫馨。 3.發起本縣一級主管精神認養震災孤兒，另積極協調更多的善心人士，關懷受災之兒、少、婦、老。	社會局	1.委託民間慈善團體辦理社區家庭支援中心，提供災後專案計畫各項服務，開辦補助計447,980元整，已於89/5/9辦理轉正。 2.補助家支中心辦理921回顧展678,000元整。
一	10	921災後重建-社區總體營造村落重建計畫	45,500,000	村里整體規劃協助災區實質重建，都市更新、土地重劃、就地重建、社區開發以加速完成災區重建，實施以來反應良好。	計畫室	1.除仁愛、信義鄉外，已支付其他11鄉鎮市公所27村里示範重建調查規劃案第一期款。 2.支付11鄉鎮16村里第二期款3.期末報告修正完成，由規劃單位審核中。
一	11	南投仁愛之家租地作為倉庫之用	400,000	妥適處理各界捐助物資得以收受發放。	社會局	仁愛之家所建倉庫因屬縣有土地，本案撤銷。
一	12	聘僱辦理震災業務幹事二至三人 二年	3,000,000	有效處理各項遽增業務及救災工作。	社會局	已聘用，執行中
二	1	身心障礙者在921震災中居家住宅受損修繕補助計畫案	10,000,000	協助身心障礙者因921震災住屋毀損修繕改善住屋環境。	社會局	截至10/31止3戶受惠，計265萬7800元。
二	2	921震災後生活重建，針對本縣低收入戶、中低收入戶12歲以下兒童及中低收入戶單親12歲以下兒童提供營養券（每人每月1,000元*12個月）補助計畫案	48,500,000		社會局	1.兒童營養券已發放各鄉鎮市公所低收入戶，至10/31止計1935人受惠，中低收入戶計228人受惠，中低收入戶失依兒童1人，總計核發2164人受惠。 2.簽約供應商之補助款方面已核發竹山大興農店等四單位計207,574元整。 3.3.已核發兒童營養券之手冊、海報等印刷費金額計19萬7000元整。
二	3	921大地震房屋全倒戶除夕「溫馨情」計畫案	20,000,000	預防災後自殺潮（根據日本阪神大地震經驗，本縣災後自殺傾向人口約2500人）	社會局	執行完畢
二	4	921大地震災後重建有關罹難者家屬「心靈相繫」除夕圍爐活動計畫案	5,000,000	慰撫受災民眾心靈，使渠等感受社會溫暖，促其勇敢面對重建之路。	社會局	執行完畢
二	5	89年度災區及社	28,248,300	補足本府向財團法人921	社會局	本案係補助本府向財團法人921重

附錄四

會次	決議案	計畫名稱	核定經費	評估效益	執行單位	執行情形
		區生活整體照顧重建計畫案		重建基金會申請生活重建之自籌款，使重建工作更為週延。		建基金會申請生活重建計畫補助款，基金會補助97,085,900元，本府相對自籌配合款28,248,300元，共計125,334,200元。
二	6	南投縣立文化中心辦理「災後生活重建計畫-心靈重建」計13項子計畫核定11案	11,088,400	藉由藝文推動讓災民早日走出陰霾重建生活信心。	文化局	1.玉皇宮國樂音樂會：10/28晚上7：00分草屯鎮南埔里集會所前廣場。預定11/11晚上7：30埔里鎮原台企銀廣場。（已演出12場，經費支出40萬元）。 2.災後心靈重建舞蹈巡迴演出計畫，已演出13場，經費支出66萬2,400元。
二	7	為宣傳本府重建期間急需各界鼎力協助事項，及本府推動災後重建成果，擬委託中央社透過即時新聞網，代為發佈本縣災後重建工作訊息案	950,000	針對本府各項計畫提供給災區民眾知的訊息。	新聞局	1.執行中。 2.依契約聯繫中央社發佈本縣災後重建工作資訊。 3.至89年1月底支付中央社80萬元。第二期經費15萬元整，依約將於90年1月支付中央社。
二	8	衛生局為配合本縣921災後重建緊急醫療網無線通訊系統專用電信頻率等四案	9,939,000	確保通訊網路暢通，維護緊急醫療順暢及災後飲食衛生、公共衛生醫療保健，避免傳染病發生。	衛生局	1.執行中。 2.為提升本縣緊急災難救護能力，於89年10月30日辦理本縣初級救護技術員複訓，縣內消防、醫療、衛生、觀光民眾等相關之單位人員計21人參加。 3.彙整南投縣921災後公共衛生計畫整合。 4.擬將台大公共衛生學院對921災後南投縣公務人員暨家屬生活品質調查結果，納入南投縣921災後公共衛生計畫整合中。
二	9	示範村落重建工作儘速順利推動，擬增聘十位專業人士，其辦公空間擬以租屋方式案	1,448,000	迅速反映及執行重建相關問題，協助村里社區及災民重建問題。	計畫室	1.已運作。 2.至目前已完成租屋手續，正積極辦理各項聯繫工作。
二	10	南投縣災後重建學者專家顧問團成立計劃案	6,360,000	借重學者專家之專業知識與人脈，協助本縣加速重建。	計畫室	1.執行中。 2.依據百人學者服務團建議，辦理「振興南投縣觀光事業、促進產業發展之策略研究-公共運輸策略規劃篇」89年5月30日委託鼎漢國際工程顧問股份有限公司規劃。 3.於89年8月16日進行期中審查，邀請百人學者服務團成員林志盈(台中市政府交通局局長)、劉

地方政府行政治理能力之個案評估研究

會次	決議案	計畫名稱	核定經費	評估效益	執行單位	執行情形
						志堅(台中縣環保局長)、許添本(台大土木研究所交通組副教授)等三位擔任審查委員,已完成期中審查及書面修正。 4.將擇期辦理業者座談會,期望對本縣觀光及交通提供重要參考報告。
二	11	南投縣89年社區大學籌備處災後社區再造規劃計畫案	31,181,000	解決災區失業問題與產業再造、各項技能教育增強、產銷之適合專業學程的進修,協助災民進入就業市場,創造機會提昇生活技能。	教育局	1.南投縣社區大學89年第一學期選課註冊自9月1日至10日於漳興國小、福龜國小、大成國中受理報名。 2.迄今漳興國小開32班773人上課;福龜國小開9班128人上課;大成國中開30班685人上課,三分校總共1586學員數。 3.89/11/13下午2時於南投市漳興國小召開南投縣社區大學社區再造學習計畫推動委員會第一次會議,以研商規劃及調查災後學習需求相關事宜。
二	12	南投縣災後生活重建計畫建立縣政府與相關單位網絡資源連結計畫案	11,962,000	協助弱勢鄉親申請各項補助,俾免該等人員往返奔波申請資料。	社會局	已奉核示本案移計畫室資訊中心辦理。
二	13	「921災後重建-社區總體營造落實重建計畫」使重建規劃工作能全面性、公平性推動於各受災村里,擬提(第二梯次村落區域規劃)及爭取規劃補助費,計(全縣各鄉鎮市共約107處)案	16,050,000	村里整體規劃協助災區實質重建、都市更新、土地重劃、就地重建、新社區開發以加速完成災區重建,實施以來成效良好。	計畫室	1.執行中。 2.期中報告審查完畢,審查意見由規劃單位修正中。 3.依契約規定分期支付。
二	14	921震災公共建設、產業、生活及社區重建計畫與結合南投縣巨型公園遊憩文化資訊中心計畫案	3,200,000	災後結合村里、民眾、規劃專家,地方政府透過電子網站,設立巨型文化服務中心促進行銷通路促進經濟活絡、增加民眾收益,加速重建。	計畫室	1.執行完畢。 2.災後結合村里、民眾、規劃專家地方政府透過電子網站,設立巨型文化服務中心進行行銷通路、促進經濟活絡增加民眾收益,加速重建,已將網站設置本縣網站下。網址:www.nthg-gov.tw/nantou-park/。 3.依契約規定支付。
二	15	各鄉鎮市災後重建小型工程即時修繕補助	500,000,000	針對災民因災後造成生活之不便,例如屋前屋後排水、交通等問題嚴重影	工務局	1.執行中。 2.自10/31止各鄉鎮市核定件數658件,施工中235件,已完工待驗

附錄四

會次	決議案	計畫名稱	核定經費	評估效益	執行單位	執行情形
		案		響生活品質及生計，若要等待政府編列預算逐一修復可能要費時多年仍難以完成，乃由委員會決議提撥五億元，依受災程度每一村里給予150萬元至200萬元之小型工程修繕費，可以迅速有效解決災民立即之需要，實施以來成效良好，縣民反映至為熱烈。（如草屯鎮坪林里水坑土石淤積疏濬工程改善了下游土石淤積，免於遭受土石流的災害。）		64件，已驗收268件，合計567件。 3.召開村里座談會場次已達191村里。 4.專案辦理，成效頗獲基層好評。 5.本案經費執行皆須待完工驗收完畢後才得支付。 6.累計建議工程案共2561件核定702案，總核定經費約3億4佰萬元。
三	1	為辦理各地區組合屋、臨時屋之後續急迫修繕及改善居住環境案	60,000,000	加設遮雨棚、排水溝加蓋、路燈、天溝等。	城鄉發展局	1.本縣88處組合屋社區已全部發包防熱工程。 2.屋簷加長工程、遮雨棚天溝、水溝加蓋等工程發包中計9件，施工中計12件，已完工計34件。 3.核定經費使用率已達百分之百。
三	2	為辦理災區環境綠美化用苗培育計畫案	6,000,000	培育苗木造林用。	農業局	經費已獲上級補助，本案撤銷。
三	3	為辦理災區農村婦女及兒童心靈重建計畫案	4,200,000	培訓災區農村婦女第二專長增加就業機會。	社會局	1.農村婦女第二專長370萬元，已發文公所及工會有意願承辦之單位及評審，將於10/5開籌備會。 2.發文台灣省政府請省府補助評審出席費、產品設計包裝及型錄設計印刷費，共計2,050,000元。 3.奉核定由名間鄉公所承辦兒童心靈重建計畫，已函請公所籌備中。
三	4	為加速辦理921大地震造成本縣專案放領土地崩塌流失部份測量分割事宜案	159,000	補助測量鑑定費	地政局	1.已由竹山地政事務所排定勘測日期，依法辦理分割測量工作。 2.已支用業務費6,200元，旅運費4,740元，合計10,940元。
三	5	為加速辦理災區土地複文案	2,593,000	協助本縣災區民眾重建界址鑑定工作	地政局測量隊	1.他縣支援測量人員計13組由7/10日支援至10/9日，除台北縣因於8/21日才進駐本縣支援南投地政事務所，支援期間二個月於10/20期滿。 2.南投地政所辦竣界址鑑定、土地分割29天。 3.埔里地政所辦竣界址鑑定26

地方政府行政治理能力之個案評估研究

會次	決議案	計畫名稱	核定經費	評估效益	執行單位	執行情形
						天、土地分割54天。 4.竹山地政所辦竣界址鑑定28天。 5.草屯地政所土地分割及界址鑑定20天。 6.水里地政所土地分割及界址鑑定20天。
三	6	為辦理南投縣921震災救災安置、重建工作宣導實施計畫案	15,000,000	製作福利手冊災民福利宣導及震災重建紀實等	新聞局	1.大割裂-哭泣的心臟：已出版，經費預估97萬元辦理核銷中。 2.南投縣921震災捐助名錄：已出版，經費預估32萬6038元，辦理核銷中。 3.救災安置重建總報告.921震災實錄.手冊-文稿彙編分別印製中。 4.災後重建系列專題報導：積極錄製中預估260萬6千餘元，預計年底完成，屆時辦理核銷
三	7	為辦理緊急救護器材(消耗品)災後重建計畫案	3,054,500	補充緊急救護器材 消耗品	消防局	救護器材規格已於89/9/22完成公開招標，契約價款貳佰捌拾貳萬元，並訂於11月30日前完成交貨。
三	8	為辦理參與災後重建之(緊急救護 鳳凰志工)保險執行計畫案二年	1,739,860	志工加入志願服務工作危險性高，需要保險給予保障，以利志工全力投入災區重建工作	消防局	1.執行中。 2.本縣民間救難團體共501人業於89/7/26日完成意外險投保手續。 3.本縣新進鳳凰志工220人，已於9/21完成意外險之投保，已執行經費167,441元。 4.後續1年半鳳凰志工、救難團體之意外險
三	9	為辦理全民基本救命術(CPR)訓練執行計畫案	1,435,000	辦理急救技術訓練，培養民眾自救救人能力	消防局	1.已執行。 2.第一梯次訓練，已完成信義鄉、國姓鄉、水里鄉、仁愛鄉、集集鎮、埔里鎮、草屯鎮、魚池鄉、南投市等10場次，訓練人數共440人，餘場次依排定時間陸續辦理中。 3.第二梯次訓練期程自89年9月至10月止，已辦理25場次，訓練人數750人。
三	10	為辦理災後家戶環境衛生輔導計畫案	770,000	輔導改善組合屋及淹水地區居家衛生，防止傳染病發生，保障縣民健康。	衛生局	1.已執行。 2.持續進行各市組合屋家戶環境衛生訪視並彙整其家戶衛生需要事項。 3.已進行相關消毒殺菌劑，殺蟲劑之招標程序中。
三	11	為辦理南投縣政府福氣村興建計畫案	62,760,000	興建平價住宅	社會局	本計畫(埔里區部分)移出「南投縣住宅及社區重建推動小組」成員城鄉發展局，於埔里覓地併

附錄四

會次	決議案	計畫名稱	核定經費	評估效益	執行單位	執行情形
						同勞工住宅社區興建計畫、埔里鎮蜈蚣里土石流遷村案及埔里鎮本縣縣屬機關合署辦公地點（埔里希望之城）整體開發案辦理，其餘地區另行覓辦理。
三	12	為辦理「千禧牽情，關懷婦幼園遊會」案	6,072,500	於全縣南投、埔里、草屯、竹山、集集等五個地點辦理園遊會，以關懷受災戶之婦幼鄉親	社會局	本案依計畫執行，於南投、埔里、草屯、竹山、集集等地點舉辦五場園遊會，參加民眾極為踴躍，共計約3萬人與會。
三	13	為補助本縣因震受災之公寓大廈及山坡地社區於拆除、重建期間各項法律申訴、訴訟等費用之補助案	13,700,000	補助集合式住宅重建期間法律申訴費	工務局	1.執行中。 2.10/31止共有14個大樓管理委員會獲得補助款，補助款計316萬元。
四	1	觀光局籌備辦理本縣觀光產業普查重建計畫	10,000,000	問卷調查方式	觀光局	1.已成立評選委員會 2.於10/6召開第一次評選委員會議，審議招標文件，依會議結論，評選委員建議委託學術單位專案管理。 3.委託「專案管理服務」已經鈞長核准，並與11/9開標，由台灣大學得標，後續辦理簽約及服務相關事宜。
四	2	土石流危害地區災害應變訓練及演練加強社區自救功能	20,000,000	於各土石流危險區成立自救隊，辦理演習活動	消防局	1.目前執行第一階段 89年10月底前各分隊轄區成立乙隊以上工作，各分隊均已完成訓練區域之選定及計畫之擬定。 2.目前分別完成名間仁和社區、仁愛南豐社區、竹山秀林社區、水里新城社區、鹿谷竹林竹豐村社區、魚池東光社區、埔里枇杷社區睦鄰救援隊等13處訓練及成軍事宜。
四	3	臨時住宅收容所五十五處防火看板、滅火器	2,500,000	購置消防器材	消防局	1.原本設計之「防火看板」，經縣長裁示：「防火看板部分節省」，另形象品管小組會簽意見：防火看板節省經費歸還921震災專戶。 2.擬購滅火器1150具 緊急照明燈4035具已簽核中。
四	4	南投縣生活重建方案執行評估研究計畫	4,831,575	委請學者專家顧問研究評估	社會局	奉示暫緩實施
四	5	南投縣社區家庭支援中心輔導與評鑑研究計畫	1,000,000	委由學者專家顧問團評鑑	社會局	奉示暫緩實施
四	6	九二一重建加	81,200,000	住屋修繕補助	社會局	1.已撥4000萬元入「南投縣社會

地方政府行政治理能力之個案評估研究

會次	決議案	計畫名稱	核定經費	評估效益	執行單位	執行情形
		強對震災受災戶之低收入戶住宅修繕計畫				救助金專戶」辦理受災戶之低收入戶住宅修繕。 2.至89.10.31計已核定400戶(含12件補件),已支付33,009,715元。
四	7	921震災獨居老人低收入戶、中低收入戶、身心障礙者居家住宅興建計畫	90,000,000	改善921震災獨居老人低收入戶、中低收入戶、身心障礙者居家住宅安全	社會局	1.本計畫因與財團法人921震災重建基金會推動築巢計畫系列對象、目標相同,已註銷計畫。 2.計畫經費9仟萬元,已簽摺注福氣村計畫。
四	8	因防土石流本縣辦理救災儲糧計畫	10,000,000	減少災害發生時運補困難	社會局	救災儲糧計畫第一階段已完成運送至各鄉鎮,米148萬元、其他物資(油、鹽、味精、泡麵、罐頭)250萬元,礦泉水2萬元,共400萬元。
四	9	緊急安置受災戶身心障礙者、65歲以上老人、12歲以下兒童	70,800,000	安置左列人員於仁愛之家、保優安養中心、長春養護中心、中興醫院、仁愛醫院、內政部中區老人之家、台大老人養護中心、心德慈化教養院、台中市老人教養院、埔基等多處	社會局	1.延續案持續執行中。 2.下年度經費補助。
四	10	辦理老人日間照顧中心	50,000,000	充實照顧中心設備、提供日間服務老人,減輕家庭負擔,促使早日重建復甦。	社會局	已補助魚池鄉衛生所辦理外,正送執行方案奉鈞長核定後,即可公告甄選承辦單位後實施。
四	11	抵費地興建示範村住宅及重建家園週轉金計畫	150,000,000	興建集合式住宅幫助災民解決居住問題	計畫室	1.辦理相關作業中。 2.由縣長擔任召集人,召開住宅及社區重建小組會議。 3.預定支付台糖土地購置,經費1億2600萬元,俟將來勞工住宅出售後再行歸墊。
四	12	俄羅斯捐贈原木處理費	22,500,000	處理俄羅斯所捐贈原木	計畫室	1.總價金額2248萬元,已撥款。 2.該批原木已全數置材完成,於儲存場備用,預計用於興建本縣農特產展售中心。
四	13	九份二山塌陷地質移動影響生計緊急救助金	6,900,000	補助九份二山塌陷區地層異常移動地區緊急救助金	社會局	1.89.6.16通過案。 2.將提案本府921震災管理委員會同意將週轉金方式補助之。 3.經核定24名資格符合者,每戶發給10萬元,撥款作業中;未申請者15名限期申請;另資格疑議者將提請委員會研議。
四	14	單親屬家庭緊急生活扶助案	10,980,000	發放補助款每月每人1萬元改善喪偶家庭生活	社會局	至10/31止累計425件申請案,目前審核通過者有366件,已撥款534萬元。
四	15	普查慰問本縣災民災後需求計畫	1,000,000	以問卷調查方式,普查災民災後需求	社會局	1.委請東海幸福家庭研究中心設計。 2.卡片及問卷內容印製中。 3.11/9辦理議價,並增列重建貸款

附錄四

會次	決議案	計畫名稱	核定經費	評估效益	執行單位	執行情形
						問題。
四	16	解決災區飲用水問題輔助興建蓄水池計畫	30,000,000	興建蓄水池以改善災區飲水	工務局	1.本案興建蓄水池補助工程,經現場實地勘查,計9處蓄水池,已簽奉縣長核示中,俟奉核准後再納入本案計畫發包。 2.人民陳情案施設簡易自來水及蓄水池設備工程等四件工程,已簽辦核示中。 3.國姓鄉南港村蓄水池改善工程等6處已簽核准撥由災修計畫蓄水池辦理發包,並以四件工程合併同發包,且移由城鄉局辦理。
四	17	補助九份二山管制通行執勤警務人員執勤費	900,000	發放執行勤務津貼	警察局	持續執行中,已執行經費640,910元
四	18	為增加本縣災民就業機會於各地辦理農產品促銷展售活動	15,000,000	週休二日於本縣各人潮聚集地點舉辦	社會局	1.本府於8/26.27假草屯陳府將軍廟舉辦第一場假日市集職訓成果展,有同德家商、實踐大學、水里公所等100個攤位參加展示。 2.於9/9.10日在埔里酒廠辦理第2場假日市集職訓成果展,共有93個攤位參加展示。 3.9/24.25於集集鎮公所停車場辦理第3場假日市集職訓成果展,共有103個攤位參加展示。其餘場次配合中央及本縣大型活動規劃辦理。 4.本府於10/14 10/15假竹山紫南宮辦理假日市集職訓成果展、計有80個攤位參與展示。 5.於10/28.29南投市三和三路停車場,辦理假日市集、職訓成果展,共110個攤位展示精緻小吃、農特產品、地方特性手工藝品。
五	追認案 1	本府委託民間團體成立之社區家庭支援中心89年度辦理生活重建工作執行績效評鑑計畫	582,120		社會局	1.本案已完成評鑑,相關出席費及誤餐費已辦理簽撥22萬元。 2.預計12月1日進行期末評鑑。

地方政府行政治理能力之個案評估研究

會次	決議案	計畫名稱	核定經費	評估效益	執行單位	執行情形
五	追認案 2	為辦理本府921 災後重建資訊 網站更新計畫 案	942,000		計畫室	1.執行完畢。 2.本案合約金額94萬2仟元採議 價方式委外由群美資訊製作， 於八十九年三月二十九日簽約 預計三個月內完工及測試通 過，並於89/6/27辦理測試及驗 收合格，本案主要功能包括認 識南投、便民服務、縣政統計、 出版刊物、活動報導、921重建 專區等網頁製作及美工，其主 要功能在美化本府網站及提供 民眾多一個獲得重建資訊的管 道。
五	追認案 3	補助日本神戶 元氣村與台灣 YMCA 聯合組 成支國際救災 青年工作隊膳 雜費計畫案	60,000		社會局	1.執行完畢。 2.為日本神戶元氣村與台灣 YMCA所聯合組成國際救災青 年工作隊二、三十位成員，自從 921大地震後，即前往埔里災區 從事救災與重建等工作，為協助 該團體於埔里區工作之摯忱，補 助其食宿費用。
五	追認案 4	為辦理本縣產 業重建促進投 資規劃案	249,500		觀光局	執行完畢
五	追認案 5	為本縣震災孤 兒於婦幼節清 明前夕辦理餐 會活動計畫案	115,572		社會局	1.執行完畢。 2.本案於89/4/2上午假縣長公館辦 理，除以溫馨輕鬆之自助餐敘 外並安排麥當勞阿姨秀為整個 活動帶入另一高潮。 3.會中除震災孤兒及其照顧者家 庭成員外並有輔導社工員及本 府精神認養之一級主管共襄盛 舉與所認養之孩子有更進之互 動。 4.縣長除致贈每位孩子圖書禮券 並合影留念，同時還有一善心朋 友提供其子女之壓歲錢分發給 每一孩子，其愛心令人感佩。
五	追認案 6	補助仁愛鄉民 代表會搭建臨 時辦公室不足 款計畫案	255,000		民政局	業已完成發包，經費須於完工 後，再以工程決算書及有關憑證 據以撥款，前遭碧利斯颱風侵 襲，致進度稍有影響。
五	1	本縣為因應921 大地震災後重 建工作增聘社 工員計畫案	40,000,000		社會局	本案通過增聘社工員二年26人， 人員尚未晉用。

附錄四

會次	決議案	計畫名稱	核定經費	評估效益	執行單位	執行情形
五	2	辦理本縣921震災死亡者安魂配合民間團體於週年時作超渡法會及相關活動	5,000,000		民政局	已執行完畢，所需費用除玉佛寺及中華道教三清道祖弘道協會由縣府發展基金會支用外餘均由辦理單位自行支付。
五	3	為辦理本縣災後家庭衝突危機處遇與建構促進災區家庭和諧保護網絡計畫案	31,065,000		社會局	1.與勵馨基金會洽商後，該基金會表示因案量過多，無法獨立承接。 2.將本縣分成四大區域，於家支中心主管會報中提案，徵詢有意願承接之單位。
五	4	為辦理大埔里地區(埔里、仁愛、魚池)福利服務資源整合計畫案	2,016,000		社會局	1.於9/2成立大埔里地區資源整合個案管理中心開幕。 2.於10/13日召開10月份聯繫會報，目前已完成23個複雜個案資源整合。
五	5	為辦理本縣921震災失依兒童少年生活重建計畫案	10,000,000		社會局	1.計畫執行年度為90年度開始實施。 2.本案另案申請中央特別預算中。
五	6	為辦理本縣社區家庭支援中心90年度重建工作執行績效評鑑及獎勵計畫案	1,313,020		社會局	通過90年度預算經費，預計90年起開始實施。
五	7	為補助本縣急難救助個案救助計畫案	10,000,000		社會局	89年度下半年急難救助經費400萬元，至10/31止已執行42案，核發金額95萬元。
五	8	辦理本縣災區農業、產業特產品展售促銷活動計畫案	36,000,000		農業局	1.辦理南投再起-精緻農特產品巡迴展售活動於10月11、12日桃園縣立文化中心舉辦農特產品展售會。 2.配合高雄民生之聲廣播電台5週年慶於10月14、15日於高雄市勞工公園辦理農特產品展售會活動。
五	9	補提辦理有關921震災各項救災、安置等相關業務費計畫案	5,000,000		社會局	俟第一次委員會第六案經費用罄，即持續執行。

地方政府行政治理能力之個案評估研究

會次	決議案	計畫名稱	核定經費	評估效益	執行單位	執行情形
五	10	補助921震災全倒戶改善災民生活現況計畫案(重新檢討各項核定經費執行情形再研議分配給全倒戶)	視檢討結果後再確定金額 (約232,894,766)		社會局	研議中
五	11	辦理草屯山腳里等19處921災後風貌塑造規劃及都市更新綱要計畫案	18,276,680		城鄉發展局	進行草屯鎮山腳里等19處災後風貌塑造規劃及都市更新綱要計畫研擬案委託規劃設計事宜，各規劃公司已依期末簡報審查決議修正報告書，並已於9月10日前繳交期末報告書。

附錄四

附錄五：「地方政府行政治理能力之個案評估研究：以南投縣九二一災後生活重建為例」期末報告學者專家座談會紀錄

一、時間：九十年元月十一日（星期四）上午十時正

二、地點：本會七樓簡報室

三、主席：游副主任委員盈隆

記錄：宋美華

四、出（列）席人員：（如後附簽到單）

五、主席致詞：略

六、研究小組報告：略

七、發言要點（依發言順序）：

（一）張教授世賢（台北大學公共行政暨政策學系）

1. 本研究報告在研究方法上，採用文獻與政府資料分析法、實際參與觀察法、深度訪談法等三種，研究方法正確。
2. 研究資料方面，涵蓋文獻檢索，與九二一地震相關之期刊、報紙、網路、南投縣政府公文件。並由三位研究人員實際參與觀察，和深度訪談，資料蒐集相當充足。
3. 在研究結論中，作者對南投縣政府社會局的政策問題診斷與專業規劃評定為「相當有能力」，但如果將方案執行的規劃也納入考量的話，則其規劃能力仍嫌不足。
4. 在救災應變能力需求下，作者所提出的建議，似乎緩不濟急。建議在人力資源管理方面，應採用專家「駐進」或「接管」，直接利用有能力的人來應變，會較為有效率。
5. 本研究經由對南投縣九二一災後生活重建業務的探討，究竟獲得的觀念是什麼？南投的經驗及教訓為何？建請補充說明，以為借鏡及參考。
6. 建請增列救災動態方面的陳述，如資源動員的能力、合作及化解衝突的能力、溝通協調及說服的能力等。

（二）盧教授建旭（銘傳大學公共事務管理研究所）

1. 在研究方法上，有關文獻的蒐集非常詳細，但有關深度訪談部分，其內容應再擴充加強，並可再增列個案比較以及私部門（如慈濟）等相關資料；行動研究法可再加入深度結構訪談法。
2. 研究報告中提及南投縣政府社會局的網路服務項目不足，網路系統及其表格設計不良等，建請將其網頁展現出來，附於附

錄，以供各界比較參考。

3. 建請補充以行政資訊(電子化政府概念)為中心的研究,以更深入探究電腦與公共管理資訊的資源與整合情形。
4. 問卷內容,可再擴充,建請加入資源網路與資訊分享等相關的問題。此外在問卷訪問對象方面,可再增加與社會局平行、或為社會局之上層與下層機關人員。
5. 建請補充日本神戶市、大阪市,以及新竹關西地區等災難重建的相關報告及檢討事項。

(三)李教授宗勳(中央警察大學行政管理系)

1. 文獻與政府資料蒐集尚屬合宜,分別就 Honadle 之四種相對意涵、Gargan 之體系間互動的角度、Toft 之系列的政策作為、Cohen 之五大發展要素,以及 Grindle 和 Hilderbrand 之系統管理的角度途徑探討行政治理能力的實質內涵與範疇,並以此來分析南投縣政府社會生活重建方案的執行要項,架構簡明清晰,值得肯定。
2. 深度訪談部分取樣過度偏重政府內部人員,忽略對相關政策標的團體之「相互主觀意見」的探詢,有失偏頗,並且造成降低政治系統之代表性及回應性,致使民眾與政府產生距離。
3. 本研究之分析資料多以南投縣社會局內部相關規劃與執行方案檢討為主,較少探究局外相關單位與受災民眾的看法與需求,在完整性與代表性稍顯不足。
4. 結論中所提之四項「人力資源管理」與三項「政策管理能力」的政策建議尚稱具體可行,有助實務策進,惟宜將如何透過「公私融合之網際學習」,活化民間社會之持續後援意願,以及資源連結的有效運用。
5. 文獻所述影響政府行政治理能力的因素包括有組織內外環境與實際產出評估,本文對組織外環境之實際探究稍顯不足,過於偏重組織內部規劃與重建方案之檢討分析,似可參據相關報導彙整一般社會大眾與災區民眾的相對觀點,包括南投縣災民是否瞭解方案內容、是否參予或被徵詢,以接近實情。
6. 本研究第六十五至七十一頁中,對生活重建方案的檢討也稍顯籠統模糊,不利閱讀與實務應用,建議先提列評估指標或面向,再製表比較說明,俾利歸納出重要成功關鍵要素。
7. 如何把有限的資源做最合理的分配和最有效的應用是評斷政府是否有為的一項重要指標,也是構建「公共管理社會化」的

根基，以及活化「公共服務民間化」的關鍵。因此，建議本研究政策建議部分，宜強調此種「救災重建在地化」、「公共政策社會化」的新治理機制。

8. 建議本研究應重視並強調「災區政府與民眾的信任問題」，重建社會價值與信任機制。
9. 報告第七十六頁中有關超出編制數「1.5」倍之描述似乎有誤，請更正。

(四)孫教授同文（暨南大學公共行與政策學系）書面意見：

1. 本專案研究之目的在於透過個案分析(南投縣社會局及其支援網絡在九二一災後生活重建的表現)的途徑，從組織外環境需求、組織體系之運作，和政策產出等三個面向，檢驗地方政府的行政治理能力。無論研究設計、過程與結論皆大體符合研究計畫之目的。
2. 作者從組織外環境需求、組織體系之運作，和政策產出等三個面向來檢驗地方政府的行政治理能力，從系統理論的角度，應屬允當。依此研究架構所展延出來的觀察檢驗的變項亦相當多樣，能夠適當切實的反應每個面向的精細微妙之處。此一研究架構可能欠缺的面向在於社會局與南投縣其他單位之互動關係，作者在論述的過程中已有約略的觸及相關的問題，但是不夠具體和完整。
3. 作者從治理能力的相關文獻中，採用系統理論的觀察角度，整理建立出檢驗地方政府行政治理能力的三個面向。唯治理能力應是相對於能否解決地方的實際問題，絕非有統一絕對的標準。誠如作者指出，囿於時間與經費的限制，這種研究途徑比較缺乏對於政策實際效果的評估，是為美中不足之處。
4. 就研究計畫的題目而言，研究範圍似乎略嫌狹小了些。如果題目可以調整為「南投縣政府行政能力之個案評估研究：以社會局九二一災後生活重建為例」，則研究範圍完全符合。必須指出的是，作者已經瞭解這一方面的可能落差，並且提出說明(第一章第三節)。
5. 此項研究採用普及性調查，並無涉及抽樣的問題。在資料及受訪者允許的範圍內，可以改進的地方在於能夠依照任職單位（課室）和服務資格，指出社會局 71 位員工中，各有多少位未能訪談調查過，以增進讀者對於受訪者整體的瞭解。
6. 各表格所提供的資料清楚明確，大致上對於資料的說明與解釋

也相當的詳細而且易於明瞭。美中不足的是：(1) 表 4-14、4-15、4-16 中的受訪者人數應該標明，以便讀者更清楚的掌握其中的比重；(2) 表 2-8 應該對照第二章與第三章討論的順序（依照表 3-1、3-4、3-6、3-7 所涵蓋的四大計劃類別）重新排列，以便讀者前後對照；(3) 表 5-9 和 5-10 的資料相當完整，但是似乎可以進一步歸納整理出幾項重點與觀察結論；(4) 表 5-10 應是依照附錄二訪談的結果而得，但是卻二者無法一一對照，或許在許多表格的底下，應該具體明確的告訴讀者表格內容資料是依照哪一份問卷的哪幾項题目的資料整理而來的，以便讀者對照；(5) 社會局員工與社區家支中心的問卷當中（見附錄一、二），有多項题目是可以相互比較的，其中可能呈現的異同，應該可以提供給整體福利服務網絡，在政策修正與執行調整時參考之用。

7. 針對南投縣社會局災後生活重建部分而言，本項研究計畫的發現與結論具體而且適切，極具參考價值，並且對於日後提升執行相關業務的能力方面，提出具體的政策建議。
8. 如前所述，如果題目為「南投縣政府行政能力之個案評估研究：以社會局九二一災後生活重建為例」，則研究發現與結論（頁 129-132）相當具有政策參考價值。但是個人同意作者的看法（頁 133），從目前的發現推展到縣政府行政治理能力的評估時，可能發生錯置的困境。因此，此一部份（第六章第二節）的建議幾乎適用於所有的地方政府，而非僅限於南投縣而已。
9. 文字措辭均具體而達意。相對而言，有兩項可以增強改進的建議：(1) 章節內各項標題或重點可以運用不同的字體或字型予以區分，增加可讀性。(2) 第四章許多引用表格資料的文字敘述，其援引的表格數字有錯誤，或未具體標明引用哪一個表格的資料，應一一對應校正。
10. 從學術論文的水準來說，本項研究計畫的參考書目或許略顯不足；但是就本項研究計畫的重點及目的（具體的描述與檢驗研究個案的問題、困難和行政治理能力）而言，應是足夠。

(五)朱教授雲鵬（中央研究院社科所）

1. 本研究報告指出南投縣社會局未對災民做普遍性調查，無法了解災民確實需求和感受。其原因可能是因為社會局沒有時間，且人力不足，而無法從事普遍的調查。儘管如此，社會局可蒐

集其他單位所做過之調查及相關資料，善用外界已有的資訊，以充分了解災民的痛苦與問題在那裡。

2. 九二一地震後，南投縣政府雖然做了許多救急性措施，如聯合公祭等，也辦了許多活動，但災民最關心的還是家園重建與就業問題。因此，建議本研究除以社會局為研究對象外，也要回顧觀察整個環境，並將災民的需求分門別類建檔，並列明主管機關，然後再由社會局檢視是否已做好份內的工作。如果有災民感覺最需要的事項，卻沒有負責單位，那就是整個公共行政的大問題。
3. 家園重建、貸款及概括承受都必須提出建照才能申請，所以政府應盡全力協助解決此一問題。然而，社會局並未在此方面給予很多的協助，只是辦理一些心靈慰藉或園遊會等活動，這些活動無法實際幫助災民解決迫切需要的問題。
4. 地方政府從經費與資源大多由中央取得，從這點來看，其關係有點像是中央的派出機關，但地方首長卻又是透過民眾直接選舉產生，這二者間相互衝突，大多數的地方政府也都面臨類似的情況，此一情況如不能解決，未來地方仍將產生許多的問題。

(六)古專門委員梓龍（內政部社會司）

1. 九二一震災後，地方政府第一線人員的確非常的辛勞，本部社會司亦投入極多的心力在各種方案的規劃。
2. 九二一震災後各項重建業務，在中央與地方權責劃分方面，希望藉由本研究能深入探討那些事由中央來做會比較好，而那些事應交由地方來處理，那些事會因中央的介入會更有效，或者是障礙，以提供中央做最有用的參考。

(七)陳專門委員重盛（九二一震災重建推動委員會生活重建處）

1. 本研究以社會福利服務重建需求（輸入）與生活重建方案執行情形（輸出）之間，社會局行政能力運作（系統管理方案規劃與執行控管能力）為焦點，進行個案研究，研究理論基礎及結構合理。
2. 研究發現具體適切，惟社會局與二十三個家庭支援中心以契約內容限縮其功能，亦因契約關係形成授責而未授權凡事請示，造成反應較遲緩之現象，則未於結論中述及，如能針對此項補充發揮，似較為周延。
3. 本研究在組織人力資源管理與政策管理能力方面的建議，確屬具體可行且具參考價值，尤其強化與鄉鎮市公所的互動，並建

立正常溝通協商管道之建議，如能立即採行，則縣政府行政效能的提昇必指日可待。

4. 為呼應外在環境的衝擊（輸入），本研究中「對福利服務的破壞與衝擊」之表達，似以「對福利服務行政作為的衝擊」較妥（15.129 頁及相關）
5. 第 29 頁及 104 頁對家支服務內容之敘述似有重複之處。

(八)陳課長俊利（南投縣政府社會局）

1. 本府社會局在地震後，白天辦理公祭、發放物資，晚上還得回辦公室寫計畫，根本無多餘的時間和人力來做社會福利需求調查，只好透過各鄉鎮市公所的行政系統來獲得相關資料，但公所也因救災業務繁忙，大多無暇理會。因此，在社會福利需求調查方面，無法做得確實。
2. 為配合九二一基金會的需求，以及一百萬元以上工程或採購案招標規範等等，加上方案常改來改去，無法確定，最後就成了閉門造車。雖然如此，本局仍在短短時間內規劃出許多方案來，因此對於同仁的辛勞，還是應該給予肯定。
3. 希望政府在作政策規劃之前，一定要考慮外在配合環境，地方政府既然缺乏人力，素質也不如中央，明知地方難以落實執行，為何還要規劃出那麼多的方案，但願本研究報告能反映地方政府的困難及心聲。

八、主席結論：

- (一) 非常感謝研究小組對本研究報告的用心，再加上各位先進對本研究的各項指教及建議，相信對本研究報告能提出更多具體可行的政策方針。
- (二) 有關本研究報告請研究單位參考各與會專家學者及各機關代表所提意見，儘速綜整修正，並請將修正情形填列對照表，附於報告後，於兩週內逕送本會。

九、散會：中午十二時。

附錄六：期末報告學者專家座談會建議事項處理情形 對照表

發言 順序	發 言 機 關 代 表	發 言 內 容 摘 要	處 理 情 形
1	台北大學 公共行政暨政策學系 張教授世賢	1.建議補充說明南投縣九二一災後生活重建業務獲得的觀念、經驗與教訓。	已於第六章補充說明。
		2.建議補充說明南投縣九二一災後生活重建所獲得的觀念、經驗與教訓。	已於第六、七章補充說明。
		3.建議增列救災動態方面的陳述。	由於救災動員部份明顯非本計畫研究之要點，為了維持本研究之精簡與一致性，免得過於繁複累贅，部分相關內容已補充於第六章，非必要相關者茲不贅述。
2	銘傳大學 公共事務管理研究所 盧教授建旭	1.建議深度訪談問卷內容可再加以擴充增強。	由於訪談已全部進行完畢，僅剩有限的研究初稿修正時間，無法再次全面進行，已量力而為。
		2.建議將社會局網頁附於附錄。	如欲將社會局主網頁附於附錄，依研考會的規範，將會有70頁之多。為節省空間，加上該網頁之附錄也非絕對必要，故予省略不附。
		3.建議補充電子化政府等行政資訊說明。	有關行政資訊之說明，必要相關部份已在適當之處加入。本研究以為非必要部份則予以省略。

地方政府行政治理能力之個案評估研究

發言順序	發言機關代表	發言內容摘要	處理情形
		4.建議補充阪神等相關災難重建事項。	本研究著重於組織行政治理能力之探究,而非實際重建業務之檢討。依本研究所蒐集阪神相關經驗則盡著重於實際重建業務之說明與檢討,雖不可謂不相關,但實非本研究之要點,建議留待以後相關研究再予探討。
3	中央警察大學 行政管理學系 李教授宗勳	1.訪談部份過度偏重政府內部人員,較少探究局外相關單位與受災民眾看法,對外環境之實際探究稍顯不足。	由於訪談已全部進行完畢,僅剩有限的研究初稿修正時間,無法再次全面進行,已量力而為。
		2.建議加入社會大眾與災區民眾的相對觀點。	已於第六章補充說明。
		3.頁 65-71 之檢討,建議提列評估指標與面向、製表說明。	評估指標已於前一節說明,相關內容亦已製表於前。
		4.建議本研究政策建議部份強調「救災重建在地化」、「公共政策社會化」的新治理機制。	已於第七章補充說明。
		5.建議本研究應強調「災區政府與民眾的信任問題」,重建社會價值與信任機制。	已於第七章補充說明。
		6.頁 76 員工編制數之描述,請確認。	經確認無誤。

發言順序	發言機關代表	發言內容摘要	處理情形
4	暨南國際大學 公共行政與政策學系 孫教授同文	1. 研究題目如能調整，將會更符合研究內容。	主題已無法調整，唯可能的落差已於第一章第三節中說明。
		2. 請指出社會局 71 位員工中，有多少位未能訪談過，以增進對於受訪者整體之瞭解	已於第一章第四節中補充說明。
		3. 表 4-14、4-15、4-16 受訪人數應標明。	已標明或已在適當之處說明。
		4. 建議表 2-8 應對照第三章的討論順序調整。	已修正。
		5. 表 5-9 和 5-10 可以進一步歸納整理出觀察重點。	已於之後的文字敘述中歸納整理出要點說明。
		6. 章節標題、重點可以運用不同字體字型調整，增加可讀性。	本研究章節標題內容字體字型的使用完全依照研考會的規範。
		7. 文字敘述與表格間的數字請再確認、對應調正。	已確認、對應調正。
5	中央研究院社科所 朱教授雲鵬	1. 建議蒐集分析相關單位之相關調查資料。	已於第六章補充說明。
		2. 建議本研究回顧觀察整個環境變化，列明災民需求，以檢視社會局是否已經做好分內之事。	已於第六章補充說明。
6	內政部社會司 古專門委員梓龍	希望本研究能探討中央與地方本於權責應行辦理之事，提供中央之參考。	已於第七章補充說明。

地方政府行政治理能力之個案評估研究

發言順序	發言機關代表	發言內容摘要	處理情形
7	921 震災重建推動委員會生活重建處 陳專門委員重盛	1.社會局與家庭支援中心的契約關係形成授責而未授權，凡事請示，造成反應遲緩現象，建議應於結論中補充發揮。	已於第六章補充建議。
		2.頁 15&129「對福利服務的破壞與衝擊」似以修改為「對福利服務行政作為的衝擊」較妥。	已修正。
8	南投縣政府社會局 陳課長俊利	1.希望本研究報告對於南投縣政府同仁的努力，給予肯定。	已於第六章補充說明。
		2.希望本研究報告能反應地方政府的困難及心聲	已於第七章補充說明。

參 考 書 目

- 內政部，民 89.05，國民對九二一及一二二大地震賑災的看法，
內政部網站 <http://www.moi.gov.tw/W3/stat/topic/topic134.htm>。
- 全盟，民 89.03，921 災後重建區民意調查案，全盟網站
<http://921.sinica.edu.tw>。
- 行政院災後重建推動委員會，(九二一大地震行政院所採取的重要救
援措施)，行政院重建推動委員會網站
<http://www.ey.gov.tw/earth/sp880927-01.htm>。
- 行政院災後重建推動委員會，(九二一地震行政院救災措施法令彙
編)，行政院重建推動委員會網站 <http://921erc.gov.tw>。
- 行政院研究發展考核委員會，民 72，《政策規劃的理論與實務》。
- 行政院研究發展考核委員會，民 73，《政策規劃與評估》。
- 行政院研究發展考核委員會，民 77.12，《我國社會救助體系整體規
劃之研究》。
- 行政院研究發展考核委員會，民 82.12，《強化政策執行能力之理論
建構》。
- 行政院研究發展考核委員會，民 85.10，《推動管考業務現代化》。
- 行政院經濟建設委員會，民 88.11，《災後重建計畫工作綱領》。
- 行政院經濟建設委員會，民 89.03，《災後重建計畫 - 生活重建計
畫》。

官有垣、王湧泉，民 89.01，(我國地方政府社會福利角色的歷史變遷——以臺灣省暨各縣市政府為例)，《國立政治大學公共行政學報》，第 4 期，頁 193-239。

林芳如，民 86.11，「重建政府的行政治理能力」，《人力發展》，第 46 期，頁 34-41。

紀俊臣，民 87.04，(修憲後新地方政府之組織管理)，《考銓》，第 14 期，頁 21-33。

孫同文，民 84.11，(增進發展中國家行政能力的另類途徑)，《空大行政學報》，第 4 期，頁 369-389。

孫同文，民 88.03，(治理能力與行政革新：香港行政革新的經驗與啟示)，《暨大學報》，第 3 卷，第 1 期，頁 237-261。

張玉山，民 84.06，(公營事業民營化與政府部門行政能力的提升)，《公營事業民營化快訊》，第 6 期，頁 17-19。

許立一，民 86.10，(新政府運動之芻議——政府能力弱化之析論及其改革策略)，《人力發展》，第 45 期。頁 9-14。

陳宇嘉，民 89.04，(災變的社會工作支援整合系統之建構與自省)，《第五屆當前台灣社會與文化變遷學術研討會》論文集，頁 I-1-1~I-1-6。

曾介宏，民 86.06，(行政改革與政府能力提昇之探究)，《公務人員月刊》，第 12 期，頁 53-62。

黃正雄，民 86.02.04，(地方政府與自治之革新方向)，《國家政策雙週刊》，第 157 期，頁 11-13。

萬榮水，民 87.12，(人力資源發展能力本位的整合途徑)，《人力發展》，第 59 期，頁 39-49。

- 鄭彥信，民 86.04，(地方政府組織編制核定權責之探討)，《公務人員月刊》，第 10 期，頁 29-33。
- 蘇哲仁，民 86.03，(政府能力的建立：「管子」的組織行為觀)，《中國行政評論》，第 6 卷，第 2 期，頁 87-110。
- Alexander, A.(1991) “Managing Fragmentation Democracy, Accountability and the Future of Local Government.” *Local Government Studies*, 17, 6, pp.63-76.
- Boyne, G.A.(1992) “Local Government Structure and Performance: Lessons from America?” *Public Administration*, 70, 3, pp.333-357.
- Boyne, G.A.(1997) “Comparing the Performance of Local Authorities: An Evaluation of the Audit Commission Indicators.” *Local Government Studies*, 23, 1-4, pp.17-43.
- Carmichael, P.(1994) “Analyzing Political Choice in Local Government: A Comparative Case Study Approach.” *Public Administration*, 72, 2, pp.241-262.
- Clarke, M. and Stewart, J.(1994) “The Local Authority and the New Community Governance.” *Local Government Studies*, 20, 2, pp.163-176.
- Cochrane, Allan.(1991) “The Changing State of Local Government: Restructuring for the 1990s.” *Public Administration*, 69, pp.281-302.
- Cohen, John M.(1995) “Capacity Building in the Public Sector: A Focused Framework for Analysis and Action.” *International Review of Administrative Sciences*, 61, 3, pp.407-422.

- Collinge, C. and Leach, S.(1995) “Building the Capacity for Strategy Formation in Local Government.” *Local Government Studies*, 21, 3, pp.343-352.
- Comfort, L.K. and Pitts, K.(1996) “Improving Emergency Management: A Total Quality Management Approach.” *International Journal of Public Administration*, 19, 11&12, pp.2113-2139.
- Craig, G. and Manthorpe, J.(1998) “Small is Beautiful? Local Government Reorganization and the Work of Social Services Departments.” *Policy and Politics*, 26, 2, pp.189-207.
- Felker, L.S.(1998) “Catastrophe Theory as a Paradigm for Development Administration.” *International Journal of Public Administration*, 21, 12, pp.1803-1820.
- Grindle, M.S. and Hilderbrand, M.E.(1995) “Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What can be Done?” *Public Administration and Development*, 15, pp.441-463.
- Hooper, M.K.(1999) “Disaster Preparedness: An Analysis of Public Safety Agency and Community Preparedness during the Northridge Earthquake.” *International Journal of Public Administration*, 22, 5, pp.679-710.
- Houghton, M.(1997) “Performance Indicators in Town Planning: Much Ado About Nothing?” *Local Government Studies*, 23, 2, pp.1-13.
- Jordan, G. and Maloney, W.A.(1997) “Accounting for Subgovernments: Explaining the Persistence of Policy Communities.” *Administration & Society*, 29, 5, pp.557-583.

- Leach, R. and Barnett, N.(1997) “The New Public Management and the Local Government Review.” *Local Government Studies*, 23, 3, pp.39-55.
- Leach, S.(1997) “The Local Government Review: A 'Policy Process' Perspective.” *Local Government Studies*, 23, 3, pp.18-37.
- Nalbandian, J.(1999) “Facilitating Community, Enabling Democracy: New Roles for Local Government Managers.” *Public Administration Review*, 59, 3, pp.187-197.
- Painter, C., Isaac-Henry, K., and Rouse, J.(1997) “Local Authorities and Non-Elected Agencies: Strategic Responses and Organizational Network.” *Public Administration*, 75, 2, pp.225-245.
- Peattie, K. and Hall, G. (1994) “The Greening of Local Government: A Survey.” *Local Government Studies*, 20, 3, pp.485-485.
- Positer, T.H. and Streib, G.(1999) “Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice.” *Public Administration Review*, 59, 4, pp.325-335.
- Pratchett, L.(1994) “Open Systems and Closed Networks: Policy Networks and the Emergence of Open Systems in Local Government.” *Public Administration*, 72, 1, pp.73-93.
- Prior, D.(1996) “Woking' the Network: Local Authority Strategies in the Reticulated Local State.” *Local Government Studies*, 22, 2, pp.92-104.
- Sanderson, I. and Foreman, A.(1996) “Toward Pluralism and Partnership in Management Development in Local Government.”

- Local Government Studies*, 22, 1, pp.59-77.
- Sanderson, I.(1998) “Beyond Performance Management?: Assessing 'Value' in Local Government.” *Local Government Studies*, 24, 4, pp.1-25.
- Savitch, H.V.(1998) “Global Challenge and Institutional Capacity: Or, How We can Refit Local Administration for the Next Century.” *Administration & Society*, 30, 3, pp.248-273.
- Tichelar, M.(1998) “Evaluating Performance Indicators: Current Trends in Local Government.” *Local Government Studies*, 24, 3, pp.29-35.
- Toft, Graham S.(1986) “Building Capacity to Govern.” In W. Honadle and A.M. Howitt(eds.), *Perspectives on Management Capacity Building*, Albany: State University of New York Press, pp.242-267.
- Vogelsang-Coombs, V. and Miller, M.(1999) “Developing the Governance Capacity of Local Elected Officials.” *Public Administration Review*, 59, 3, pp.199-217.
- Waugh, W.L., Jr.(1994) “Regionalizing Emergency Management: Counties as State and Local Government.” *Public Administration Review*, 54, 3, pp.253-258.
- Waugh, W.L., Jr.(1999) “The Fiscal Risk of All-Hazards Emergency Management or the Political Hazards in Rational Policy.” *International Journal of Public Administration*, 22, 5, pp.611-636.
- Wilson, D.(1999) “Exploring the Limits of Public Participation in

- Local Government.” *Parliamentary Affairs*, 52, 2, pp.246-259.
- Young, K.(1996) “Reinventing Local Government? Some Evidence Assessed.” *Public Administration*, 74, 3, pp.347-367.