

NDC-DSD-102-016（委託研究報告）

**我國政府災後復原重建
社會福利角色之研究**

國家發展委員會編印

中華民國 103 年 5 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

NDC-DSD-102-016（委託研究報告）

我國政府災後復原重建 社會福利角色之研究

受委託單位：中華國家競爭力研究學會

研究主持人：李教授宗勳

協同主持人：王助理教授文君

黃講師暨督導盈豪

研 究 員：邵副教授珮君

研 究 助 理：鄧助教雅仁

陳研究生冠中

紀研究生孟辰

梁研究生安智

國家發展委員會編印

中華民國 103 年 5 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

提 要

關鍵詞：災害治理、復原重建、政府角色、社會福利、風險分擔

壹、計畫緣起與研究目的

近年我國政府在進行重大天然災害之復原重建過程中，呈現以政府為主，民間捐款為輔的災後重建協助政策，並藉由災後社會安全網絡的建立，提供災民（災戶）相關社會福利措施，惟後續衍生資源分配正義等相關爭議。本研究檢視近年我國重大天然災害災後復原重建個案，瞭解社會福利措施運作機制與問題，在提升民眾自我復原重建能力基礎上，瞭解政府的社會福利角色定位，以提供未來政府災後復原重建社會福利政策之具體改善建議。

貳、研究方法及過程

一、文獻回顧

檢視我國政府災後重建過程提供社會福利之機制、相關問題，以及角色類型化；運用跨國比較研究方法檢視美、日政府災後重建過程提供社會福利之機制、相關問題，以及角色類型化。

二、深度訪談、問卷調查、焦點座談、內容分析

（一）深度訪談

本研究將透過深度訪談的方式，了解臺灣在災後重建階段政府所提供的社會福利政策與措施之實務運作及其相關問題。訪談的對象以實際參與莫拉克風災災後重建社會福利服務遞送的政府及非營利組織，以及接受相關社會福利措施的民眾為主共計 16 人。

（二）問卷調查

本研究採取問卷調查的方式，了解民眾(1112 份成功樣本)、政府機關以及非營利組織(共回收 110 份)對於政府在災後重建之社會福利的角色、風險管理、以及災後自我復原能力的認知。

(三) 焦點座談

本研究舉辦四場焦點團體座談，邀請災後重建實務參與者及相關專家學者共同討論政府在災後社會福利服務提供的角色、原則，以及政策規劃建議。本研究在北區、中區、南區各辦一場（共 23 人）以廣納意見，並且在完成社會大眾（及相關部門團體）對於政府災後復原重建之社會福利角色認知的問卷調查結果分析後，根據調查分析結果，舉辦第四場焦點座談（7 人），結合民間團體及企業協助提升民眾風險承受能力與災後自救復原認知，研提相關策進措施。

(四) 內容分析

本文以內容分析方式，將「莫拉克颱風災後家園重建計畫」所列之行動計畫為基礎，除引用原行動計畫所列之計畫名稱、計畫內容、主（協）辦機關、計畫經費、經費來源、計畫期程等資訊外，本研究參酌文獻依據，將各項計畫以「重建支援功能類型」、「提供金錢或設置資產」，以及「提供服務形式」等項目分類，系統分析作為其他研究方法之資料比對與參照對象。

參、重要發現

一、國外經驗方面導出災後重建指導架構

整合美日兩國與世界銀行等文獻，本研究彙整提出「災後重建指導架構」，釐清「1. 重建應建立在以資產為基礎的社會政策途徑等一連串策略之執行，2. 重建策略與計畫推動應從保護轉化到促進與發展」兩點重建基本宗旨，希冀做為未來指導我國災後重建計畫推動之基本方向。

二、國家在災害重建的社福角色定位

(一) 關於不同階段政府角色定位：

1 緊急安置階段：

對於政府在緊急安置階段應扮演的角色，比較有共識的是決策者、資源協調、資源提供者三種。在緊急應變和安置階段比較是由上而下的主導

角色。

2 中長程重建復原階段：

對於政府在中長程重建復原階段應扮演的角色，比較有共識的是決策者、監督者、資源協調者三種。而在後期的社區重建階段，則慢慢轉變為由下而上的協調者角色。

(二) 關於中央與地方政府的角色區分：

- 1 中央和地方政府在災後重建需要有更緊密的整合和協調，重建後期中央與地方的合作關係更應以地方政府為主導，或所謂的回歸到地方自治。
- 2 透過對家園重建計畫之內容分析亦顯示，我國多數之災後重建政策，實際上是中央政府透過補助或契約委託方式，交由地方政府、非營利組織執行。

(三) 關於救災臨時編組或常設的討論：

目前政府角色在執行面的問題，一個是救災單位臨時編組，另一個是缺乏整合和明確的重建方針。建議可以參考澳洲紐西蘭的例子，以常設單位和原本的社福系統為災後重建的主體而非臨時編組。

三、重建成效與檢討

(一) 執行重建計畫之成效

有關各機關執行重建計畫之成效，根據 102 年 3 月 19 日由災後重建委員會所公布之莫拉克颱風災後重建績效評估報告，截至 101 年 12 月底之社會福利相關計畫重建成效簡述如下：

- 1 就業輔導：共完成 59 班災區職業訓練；辦理就業輔導計畫促成求職就業率達 93.39%。
- 2 生活重建：累計提供服務 80 萬 7,545 人次。
- 3 心理重建：累計達成 6,345 人次。
- 4 文化重建：累計達成 4,378 人次。
- 5 永久屋興建：實際達成 3,441 間永久屋。

(二) 相關經驗與檢討

- 1 重建以住宅重建與就業輔導為主軸且多屬長期資產以促進其長期發展能力為主，發放現金屬於少數。
- 2 職訓應更依據災區特性以強化當地社區自主重建之能量，就地培訓重建所需基本人才，以強化當地社區自主重建之能量。
- 3 永久屋之興建值得作為未來災後重建政策設計之思考。

四、跨域協力合作

除了政府本身的角色之外，災後重建的推動仰賴政府與民間非營利組織、企業組織、在地社區、與在地災民的充分溝通與合作。需特別注意的有以下兩點提醒：

- (一) 從營區安置到永久屋政策，政府不但大量和民間大型非營利組織合作，甚至在決策和重建方向上過度以社福及慈善團體為重。未來應充分利用民間資源和活力，但政策方向仍應以政府為主導。
- (二) 政府在災後重建過程如何傾聽到災民的聲音做了很多努力，諸如在各層級的重建委員會納入災民代表。座談與訪談中肯定中長程後的重建過程有越來越多提供民眾與社區表達意見及參與平台，尤其是在產業重建與文化重建事項。

五、政府在推動天然災害保險的定位與角色

無論是實證調查或焦點座談，受訪者皆表示我國政府推動天然災害保險的重要性。政府可以採取漸進的方式推動，首先針對政府機關所屬財產投保以分攤天然災害可能造成的損失，由政府部門率先提供一個保險機制，會產生帶動民間企業部門對於私有財產進行商業保險效應，進而鼓勵社區與各別家戶仿效投保。

六、民間風險承受認知與實際意願

透過調查發現，我國民眾對於風險認知度不高，七成民眾並未投保天然災害保險以分攤風險，認為沒有投保的必要，也表示缺乏保險相關的資訊可

供參考，顯示在缺乏天然災害保險相關政策與制度的情況下，影響民眾風險分攤的認知與行為。

- (一) 支持推動民眾加入颱風保險共同分攤天然災害造成損失的風險。
- (二) 多數民眾不認為有避險之需求。
- (三) 同意災後重建工作應該廣納多元行動者參與。

七、其他重要觀點

- (一) 從「保護」到「促進與發展」的角色轉型
 - 1 政府保護足夠但促進發展方面尚有努力空間。
 - 2 強化災後重建過程中非政府部門行動者之決策與監督角。
- (二) 災後重建應以建設個人與公共資產為優先
- (三) 重建時程長短的爭議仍待更多對話
- (四) 對重建工作的檢討
 - 1 住宅重建的部份，若能引入國宅或社會住宅的觀念，永久屋政策可以有更寬廣的思考和不同的光景。
 - 2 災後心靈重建的部份，過去側重醫療模式或個案模式的介入，應更重視社區集體的療癒以及社區的復原能力。
 - 3 長期社區重建的部份，串聯社區平台區進行區域發展和社區人力支持計畫是莫拉克風災累積出來的新模式，值得進一步推廣。

肆、主要建議

針對下列研究重要面向分別提出立即可行與中長程建議。

立即可行建議要點：

- 一、參考美日與世界銀行國外經驗導出「災後重建指導架構」，針對我國既有重建制度進行分析與統整作為。(主辦機關：內政部、衛福部、行政院災防辦；協辦機關：各縣市及直轄市政府)

二、國家在災害重建的社福角色定位

(一) 關於不同階段政府角色定位

1 緊急安置階段

政府應掌握重建方針，扮演由上而下的主導角色，協調各部會資源如何挹注地方與災區的需要。(主辦機關：行政院災防辦、內政部、衛福部；協辦機關：各縣市及直轄市政府)

2 中長程重建復原階段

政府從由上而下的主導者角色轉變為由下而上的協調者角色，這階段應多聽取災民的聲音，以尋求共識並著眼長久性的規劃與發展。(主辦機關：行政院災防辦、內政部、衛福部)

(二) 加強中央政府協調者之角色

大規模的災難初期可由中央政府主導，尤其是緊急應變和安置階段，到了社區重建的階段，地方政府應負責更多的角色和權責在社區重建的階段進行主導。(主辦機關：行政院災防辦、衛福部；協辦機關：縣市及直轄市政府)

三、跨域協力合作

除了加強中央與地方的協調和合作之外，區域發展的重建規劃，地方社團或協會也應該被納入討論和參與規劃，後續的重建方案執行和推動才有辦法真正的公私協力和匯集地方力量參與。(主辦機關：行政院災防辦、內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

四、政府在推動天然災害保險的定位與角色

(一) 以漸進方式使天然災害保險制度成為政策議題

(二) 宣傳並補助民眾加入商業模式颱風保險

(三) 鼓勵企業透過保險自行承擔風險

((主管機關：行政院災害防救辦公室、行政院主計總處、行政院金融監督管

理委員會；協辦機關：內政部、縣市及直轄市政府)

五、加強民間風險承受認知與實際意願

- (一)「提供資訊」強化民眾對天然災害風險認知
 - (二)在災害發生過程若未積極配合撤離的民眾，保險公司可以不加以理賠
 - (三)落實各縣市依法編列提撥 1%災害準備金
 - (四)強化防災教育積極建立或培養災害風險意識
 - (五)結合社區建立避難場所安全性評估機制
- (主辦機關：內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

六、從「保護」到「促進與發展」的角色轉型

- (一)中央政府：政府扮演「保護」的責任已相當足夠，應加強對於「促進與發展」之角色。
 - (二)地方政府：搭配中央政府，落實重建中後期產業及社區永續發展的工作，在這時期地方政府所扮演的角色責任應朝向主導位置。
- (主辦機關：行政院災防辦、內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

七、建立災後救助與重建策略之共識

- (一)邀集各界共同討論災時適用的社會救助措施原則與規範
 - (二)由地方政府主導生活重建中心之設立
 - (三)中央政府協助地方政府培訓民間熟悉災後重建
- (主辦機關：行政院災防辦、內政部、衛福部；協辦機關：縣市及直轄市政府)

八、加強災民於災後重建過程之角色以促進自我復原能力

- (一)地方生活重建中心雇用當地受災社區民眾提供服務
 - (二)累積社區參與重建成功個案之經驗
- (主辦機關：行政院災防辦、縣市及直轄市政府；協辦機關：內政部、衛福部)

中長程建議要點：

一、參考「災後重建指導架構」，長期的防備災應結合國土規劃和區域計畫來做永續計畫和思考。中央與地方政府對於防災、災後重建分工與議題調整，協助更健全之災管府際合作機制。(主辦機關：行政院災防辦、內政部，協辦機關：縣市及直轄市政府)

二、國家在災害重建的社福角色定位

(一) 緊急安置階段

土石流等災害潛勢的資訊系統與災難預警系統的設置；防災整備與演習、備災中心的設置，以及緊急安置中心的預先選址與準備。(主辦機關：行政院災防辦、內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

(二) 中長程重建復原階段

以常設單位和原本的社福系統為災後重建的主體而非臨時編組。充實社會工作人員、醫療及心理衛生人員災難應變及管理的相關技術及能力，加入災難社會工作、災難心理衛生、社區防備災等等課程設計。(主辦機關：行政院災防辦、內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

三、促進跨域協力合作

(一) 將民間團體及企業納入重建推動委員會

(二) 鼓勵社區發展活動

(主辦機關：內政部、文化部；協辦機關：縣市及直轄市政府)

四、政府在推動天然災害保險的定位與角色

(一) 公共建設預算提撥 3%作為規劃保險機制

(二) 社會保險之推動端看政府財政狀況

(主辦機關：行政院災防辦、內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

五、提昇民間風險承受認知與實際意願

(一) 採巨災保險方式辦理落實風險分擔

(二) 主責部會共同提撥經費設置災害應變基金

(主辦機關：行政院災防辦、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

六、促進「保護」到「促進與發展」的角色轉型

(一) 強化第三部門在復原之角色與能量

(二) 制度性建立公共參與當地災防事務

(主辦機關：行政院災防辦、內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

七、建立災後救助與重建策略之共識

(一) 建立以受災者實際損害程度為基礎的社會救助補貼政策

(二) 在災前建立災難社會救助標準

(三) 中央災害應變中心發揮統合功能

(主辦機關：行政院災防辦、內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

目次

提 要	I
目 次	XI
表 次	XV
圖 次	XXI
第一章 緒論	1
第一節 計畫緣起與研究目的	1
第二節 研究方向及預期成果	3
第三節 研究架構及流程	4
第四節 研究方法與設計	7
第二章 相關文獻檢閱.....	15
第一節 災害治理的實踐哲學與重建方法	15
第二節 社會生態韌性與回復力	21
第三節 災後復原重建中政府之社會福利角色	24
第四節 全球重建原則與強調災民轉向的新趨勢	38
第三章 日本與美國的經驗初析以及與我國之比較	45
第一節 日本經驗與政府社福角色類型	45
第二節 美國經驗與政府社福角色類型的初步觀察	51
第三節 我國與美日之比較	65
第四節 美日兩國值得參考之共同架構	70

第四章 重建計畫內容、座談與訪談資料分析	79
第一節 我國災後家園重建計畫內容分析	79
第二節 焦點座談資料分析	121
第三節 深度訪談資料分析	133
第四節 綜合分析	149
第五章 電話訪問與問卷調查資料分析.....	153
第一節 一般民眾之電話訪問資料分析	153
第二節 機關問卷調查資料分析	181
第三節 小結	232
第六章 研究發現與建議.....	237
第一節 研究發現	237
第二節 研究建議	244
參考書目	259
附錄.....	267
附錄一「我國政府災後復原重建社會福利角色之研究」調查問卷	267
附錄二 北區焦點座談會議紀錄	281
附錄三 中部焦點座談會議紀錄	293
附錄四 南區焦點座談會議紀錄	306
附錄五 政策建議擬案焦點座談會議紀錄	313
附錄六 深度訪談紀錄	320
附錄七 深度訪談紀錄	329
附錄八 深度訪談紀錄	336

目次

附錄九 深度訪談紀錄	346
附錄十 深度訪談紀錄	356
附錄十一 深度訪談紀錄	363
附錄十二 深度訪談紀錄	370
附錄十三 深度訪談紀錄	378
附錄十四 深度訪談紀錄	385
附錄十五 深度訪談紀錄	392
附錄十六 期中報告審查意見回應對照表	396
附錄十七 電訪樣本代表性檢定與樣本加權	406
附錄十八 期末報告審查會議紀錄	409
附錄十九 期末報告審查意見回應對照表	418

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

表 次

表 1-1：「我國政府災後復原重建社會福利角色之研究」深度訪談受訪者	7
表 3-1：日本水災備災時公、私部門之自助與共助責任分攤	49
表 3-2：重建指導架構	77
表 4-1：家園重建計畫綜合分類表	80
表 4-2：莫拉克颱風災後家園重建計畫之主辦機關、經費規模及百分比 ...	108
表 4-3：莫拉克颱風家園重建計畫各項計畫經費來源、金額與百分比	109
表 4-4：莫拉克颱風災後重建計畫期程數量與百分比	109
表 4-5：莫拉克颱風家園重建計畫重建支援功能類型數量、經費規模及百分比	110
表 4-6：莫拉克颱風家園重建計畫社會福利服務數量、經費規模與百分比	114
表 4-7：莫拉克颱風家園重建計畫福利產出形式數量、經費規模與百分比	115
表 4-8：莫拉克颱風家園重建計畫政策工具類型之計畫數量、經費規模與百分比	117
表 4-9：各部門災後緊急安置與復原重建所提供的社福項目應扮演之角色	123
表 4-10：各部門災後復原重建時參與相關決策的必要性與實際觀察	124
表 4-11：從「保護」到「促進與發展」的角色轉型思考各部門災後角色責任承擔	126
表 4-12：從發放現金或建設資產角度納入考量在災後各社會福利事項之必要性	127
表 4-13：政府機關的財產投保以分攤天然災害可能造成的損失之看法	128
表 4-14：推動補助民眾加入颱風保險分攤天然災害造成損失的風險	129

表 4-15：要求高風險地區的居民強制投保並賦予配合撤離責任	131
表 4-16：災後重建工作應由災民與社區承擔主要責任之看法	132
表 5-1：性別次數與百分比分配表	154
表 5-2：年齡次數與百分比分配表	155
表 5-3：民眾受訪者居住地次數與百分比分配表	156
表 5-4：民眾受訪者家庭月收入次數與百分比分配表	158
表 5-5：民眾受訪者教育程度次數與百分比分配表	159
表 5-6：是否接受過政府災後補助次數與百分比分配表	160
表 5-7：民眾對政府提供災後社會福利協助知悉度次數與百分比分配表 ...	161
表 5-8：性別與政府提供災後社會福利協助知悉度交叉分析表	162
表 5-9：年齡與政府提供災後社會福利協助知悉度交叉分析表	162
表 5-10：居住地（分區域整合）與政府提供災後社會福利協助知悉度交叉分析	163
表 5-11：教育程度與政府提供災後社會福利協助知悉度交叉分析表	164
表 5-12：對政府在災後提供社會救助之同意程度次數與百分比分配表	165
表 5-13：對政府在災後提供生活重建服務之同意程度次數與百分比分配表	166
表 5-14：對政府在災後提供保險協助之同意程度次數與百分比分配表	167
表 5-15：對政府在災後提供衛生醫療照護之同意程度次數與百分比分配表	168
表 5-16：對政府在災後提供就業輔導之同意程度次數與百分比分配表	169
表 5-17：對政府在災後提供住宅重建服務之同意程度次數與百分比分配表	170
表 5-18：災民承擔私人損失態度次數與百分比分配表	171
表 5-19：性別與災民自行承擔損失同意程度交叉分析表	172

表次

表 5-20：年齡與災民自行承擔損失同意程度交叉分析表	172
表 5-21：教育程度與災民自行承擔損失同意程度交叉分析表	173
表 5-22：是否接受過政府災後補助與災民自行承擔損失同意程度交叉分析表	174
表 5-23：保險制度提供形式次數與百分比分配表	174
表 5-24：年齡與政府保險提供形式交叉分析表	175
表 5-25：教育程度與保險制度提供形式交叉分析表	176
表 5-26：高風險地區強制投保贊成程度次數與百分比分配表	177
表 5-27：自有住宅投保現況次數與百分比分配表	178
表 5-28：自有住宅未投保因素次數與百分比分配表	179
表 5-29：年齡與未投保原因交叉分析表	180
表 5-30：受訪者所屬機關次數與百分比分配表	182
表 5-31：受訪者是否擔任主管職務次數與百分比分配表	183
表 5-32：受訪者教育程度次數與百分比分配表	183
表 5-33：受訪者在職服務時間次數與百分比分配表	184
表 5-34：受訪者總服務年資次數與百分比分配表	185
表 5-35：對政府在初期緊急安置階段提供住宅天然災害損害保險措施之同意度次數與百分比分配表	187
表 5-36：對政府在中長期復原重建階段提供住宅天然災害損害保險措施之同意度次數與百分比分配表	187
表 5-37：政府於初期緊急安置階段提供住宅天然災害損害保險措施同意度與受訪者所屬服務機關類型交叉分析表	189
表 5-38：對政府在初期緊急安置階段提供因災致殘保險措施之同意程度次數與百分比分配表	191
表 5-39：對政府在中長期復原重建階段提供因災致殘保險措施之同意程度次數與百分比分配表	191

表 5-40：政府於初期緊急安置階段提供因災致殘保險措施同意度與受訪者所屬服務機關類型交叉分析表	192
表 5-41：政府於初期緊急安置階段提供因災致殘保險措施同意度與受訪者是否擔任主管職務交叉分析表	192
表 5-42：對政府在初期緊急安置階段提供災後心理諮商輔導措施之同意程度次數與百分比分配表	193
表 5-43：對政府在中長期復原重建階段提供災後心理諮商輔導措施之同意程度次數與百分比分配表	194
表 5-44：對政府在初期緊急安置階段提供災區學生就學扶助措施之同意程度次數與百分比分配表	195
表 5-45：對政府在中長期復原重建階段提供災區學生就學扶助措施之同意程度次數與百分比分配表	195
表 5-46：對政府在初期緊急安置階段提供重度傷殘醫療照護措施之同意程度次數與百分比分配表	197
表 5-47：對政府在中長期復原重建階段提供重度傷殘醫療照護措施之同意程度次數與百分比分配表	197
表 5-48：對政府在初期緊急安置階段提供災民健保就醫費用補助措施之同意程度次數與百分比分配表	199
表 5-49：對政府在中長期復原重建階段提供災民健保就醫費用補助措施之同意程度次數與百分比分配表	199
表 5-50：對政府在初期緊急安置階段提供災民就業訓練措施之同意程度次數與百分比分配表	201
表 5-51：對政府在中長期復原重建階段提供災民就業訓練措施之同意程度次數與百分比分配表	201
表 5-52：對政府在初期緊急安置階段提供協助災民媒合就業措施之同意程度次數與百分比分配表	203
表 5-53：對政府在中長期復原重建階段提供協助災民媒合就業措施之同意程度次數與百分比分配表	203

表次

表 5-54：對政府在初期緊急安置階段提供災民免費永久屋措施之同意程度次數與百分比分配表	205
表 5-55：對政府在中長期復原重建階段提供災民免費永久屋措施之同意程度次數與百分比分配表	205
表 5-56：政府於初期緊急安置階段提供災民免費永久屋措施同意度與受訪者是否擔任主管職務交叉分析表	206
表 5-57：政府於中長期復原重建階段提供災民免費永久屋措施同意度與受訪者是否擔任主管職務交叉分析表	207
表 5-58：對政府在初期緊急安置階段提供災民租屋補助措施之同意程度次數與百分比分配表	208
表 5-59：對政府在中長期復原重建階段提供災民租屋補助措施之同意程度次數與百分比分配表	208
表 5-60：對於社會福利措施以培養能力為目標之同意程度次數與百分比分配表	210
表 5-61：對災後重建工作需中央政府參與之同意程度次數與百分比分配表	211
表 5-62：災後重建工作需地方政府參與之同意程度次數與百分比分配表	212
表 5-63：災後重建工作需納入企業參與之同意程度次數與百分比分配表	213
表 5-64：災後重建工作需納入非營利組織參與之同意程度次數與百分比分配表	214
表 5-65：災後重建工作需災民參與之同意程度次數與百分比分配表	215
表 5-66：災後重建工作需社區參與之同意程度次數與百分比分配表	216
表 5-67：推動政府機關財產投保天然災害保險贊成度次數與百分比分配表	217
表 5-68：針對一般民眾推動重大災害保險制度贊成度次數與百分比分配表	218
表 5-69：強制高風險地區民眾投保重大天然災害保險贊成度次數與百分比分配表	

比分配表	219
表 5-70：強制高風險地區民眾投保大天然災害險贊成度與受訪者是否擔任主管職務交叉分析表	220
表 5-71：針對未積極配合撤離之民眾不加以補助之贊成度次數與百分比分配表	220
表 5-72：未積極配合撤離之民眾不加以補助之贊成度與受訪者所屬服務機關類型交叉分析表	221
表 5-73：各類型機關對於社會救助津貼與所應扮演角色次數與百分比分配表	222
表 5-74：各類型機關對於保險救助與所應扮演角色次數與百分比分配表	224
表 5-75：各類型機關對於生活重建服務與所應扮演角色次數與百分比分配表	225
表 5-76：各類型機關對於衛生醫療照護與所應扮演角色次數與百分比分配表	226
表 5-77：各類型機關對於就業協助與所應扮演角色次數與百分比分配表	228
表 5-78：各類型機關對於住宅重建與所應扮演角色次數與百分比分配表	229
表 5-79：綜合各類型機關對於各項福利措施與所應扮演角色平均次數與百分比分配表	231
表 5-80：各類組織與個人在災後重建之角色	235

圖 次

圖 1-1：災後重建社會福利治理角色之研究架構圖	5
圖 1-2：研究流程圖	6
圖 2-1：防救災時序與人類發展需求之關聯	42
圖 5-1：民眾受訪者性別比例圓餅圖	154
圖 5-2：民眾受訪者年齡比例長條圖	155
圖 5-3：民眾受訪者居住地比例長條圖	157
圖 5-4：民眾受訪者居住地（分區域整合後）比例長條圖	157
圖 5-5：民眾受訪者家庭月收入比例長條圖	158
圖 5-6：民眾受訪者教育程度比例長條圖	159
圖 5-7：民眾受訪者是否接受過政府災後補助圓餅圖	160
圖 5-8：民眾對政府提供災後社會福利協助知悉度圓餅圖	161
圖 5-9：對政府在災後提供社會救助之同意程度比例長條圖	165
圖 5-10：對政府在災後提供生活重建服務之同意程度比例長條圖	166
圖 5-11：對政府在災後提供保險協助之同意程度比例長條圖	167
圖 5-12：對政府在災後提供醫療照護之同意程度比例長條圖	168
圖 5-13：對政府在災後提供就業輔導之同意程度比例長條圖	169
圖 5-14：對政府在災後提供住宅重建服務之同意程度比例長條圖	170
圖 5-15：災民承擔私人損失態度同意程度比例長條圖	171
圖 5-16：保險制度提供形式比例圓餅圖	175
圖 5-17：高風險地區強制投保贊成程度比例長條圖	177
圖 5-18：自有住宅投保現況比例長條圖	178

圖 5-19：自有住宅未投保因素比例長條圖	179
圖 5-20：受訪者所屬機關比例圓餅圖	182
圖 5-21：受訪者是否擔任主管職務比例圓餅圖	183
圖 5-22：受訪者教育程度比例長條圖	184
圖 5-23：受訪者在職服務時間比例長條圖	185
圖 5-24：受訪者總服務年資比例長條圖	186
圖 5-25：對政府在初期、中長期階段提供住宅天然災害損害保險措施同意度比例長條圖	188
圖 5-26：對政府在初期、中長期階段提供因災致殘保險措施之同意程度比例長條圖	191
圖 5-27：對政府在初期、中長期階段提供災後心理諮商輔導措施同意程度比例長條圖	194
圖 5-28：對政府在初期、中長期階段提供災區學生就學扶助措施同意程度比例長條圖	196
圖 5-29：對政府在初期、中長期階段提供重度傷殘醫療照護措施同意程度比例長條圖	198
圖 5-30：對政府在初期、中長期階段提供災民健保就醫費用補助措施同意程度比例長條圖	200
圖 5-31：對政府在初期、中長期階段提供災民就業訓練措施同意程度比例長條圖	202
圖 5-32：對政府在初期、中長期階段提供災民媒合就業措施同意程度比例長條圖	204
圖 5-33：對政府在初期、中長期階段提供災民免費永久屋措施同意程度比例長條圖	205
圖 5-34：對政府在初期、中長期階段提供災民租屋補助措施同意程度比例長條圖	209

圖次

圖 5-35：對於社會福利措施以培養能力為目標之同意程度比例長條圖	210
圖 5-36：災後重建工作需中央政府參與之同意程度比例長條圖	211
圖 5-37：災後重建工作需地方政府參與之同意程度比例長條圖	212
圖 5-38：災後重建工作需納入企業參與之同意程度比例長條圖	213
圖 5-39：災後重建工作需納入非營利組織參與之同意程度比例長條圖	214
圖 5-40：災後重建工作需災民參與之同意程度比例長條圖	215
圖 5-41：災後重建工作需社區參與之同意程度比例長條圖	216
圖 5-42：推動政府機關財產投保天然災害保險贊成度比例長條圖	217
圖 5-43：針對一般民眾推動重大災害保險制度贊成度比例長條圖	218
圖 5-44：強制高風險地區民眾投保重大天然災害保險贊成度比例長條圖	219
圖 5-45：針對未積極配合撤離之民眾不加以補助之贊成度比例長條圖	221
圖 5-46：各類型機關對於社會救助津貼與所應扮演角色比例長條圖	223
圖 5-47：各類型機關對於保險救助與所應扮演角色比例長條圖	224
圖 5-48：各類型機關對於生活重建服務與所應扮演角色比例長條圖	225
圖 5-49：各類型機關對於衛生醫療照護與所應扮演角色比例長條圖	227
圖 5-50：各類型機關對於就業協助與所應扮演角色比例長條圖	228
圖 5-51：各類型機關對於住宅重建與所應扮演角色比例長條圖	230
圖 5-52：各類型機關對於與所應扮演角色平均值比例長條圖	231

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

第一章 緒論

第一節 計畫緣起與研究目的

災後復原重建為災害管理重要一環，主要包含短期基本生活維持系統的建立，以及長期回復災民原有生活方式的一切作為。由於政府在災害管理落實良善治理之角色逐漸為社會大眾所期待，因此在災後復原重建政策上，如何在急迫的時間壓力下，進行複雜且影響長遠的重建決策，以滿足短期緊急救助所需，並奠定長期復原發展基礎，將深刻影響政府、災民及相關利害關係團體對於復原重建方向的發展，以及包含政府財政支出等資源分配方式及規模。其中，對於因為災害而成為社會福利需求者的災民（災戶），政府藉由適當的災後社會安全網絡協助，可提供其危機時期的生活援助與基本生存條件的滿足，使其培養具有面對長期重建的自救復原基本能力。

近年我國政府在進行重大天然災害之復原重建過程中，呈現以政府為主，民間捐款為輔的災後重建協助政策，並藉由災後社會安全網絡的建立，提供災民（災戶）相關社會福利措施。如「九二一震災重建暫行條例」及「莫拉克颱風災後重建特別條例」，皆藉由提供救助金、臨時工作津貼、勞健保費及年金減免、生活重建服務、就業協助、優先僱用災民、受損土地及房屋租稅減免等福利措施協助災民，但在個別災害特別條例，多存有不同處理作法與標準。例如家園（住宅）重建部分，九二一震災復原重建，政府透過市場機制，提供低利信貸資金協助民眾家戶重建；而莫拉克風災則為加速執行重建，及避免組合屋後續拆遷問題，採取無償提供永久屋政策，偏向以社會福利角度處理，惟後續衍生資源分配正義等相關爭議。

由於災後復原重建任務龐雜影響深遠，重建計畫包含家園（住宅）重建、設施重建、產業重建、生活重建與文化重建等多重領域，除公共基礎設施及公共服務重建，為政府本於職責推動之核心事務外，其他重建事項則涵括民眾在災害風險責任分攤與自我復原重建能力的培養。但在重建復原過程中，政府對於相關社會福利措施提供之方式與程度，將影響民眾對於災害風險意識的準備及重建復原的角色認知與投入，進而影響整體重建復原成果。

考量政府社會福利政策在社會救助與津貼、社會保險、福利服務、健康與醫療照顧、就業安全、居住正義與社區營造等面向上，應優先落實照顧弱勢，兼顧社會正義之原則，以提供受益者承擔風險能力，並建立自我發展意願。因此在重建復原過程中，如何藉由完善的社會安全網絡，協助弱勢家戶，並避免相關利害關係團體推卸責任承擔，及弱化自我復原能力，應對政府災後復原重建社會福利角色與領域範疇進行深入探究。

世界銀行出版的《安全的家園，堅強的社區：災後重建手冊》¹，書中所提出的災後重建觀點不僅令筆者頗有「感觸」，甚至「動容」；深感國際間對於災後重建的作法與看法，值得我們學習與探討。其中強調「受災者不是受害者」，災後重建是一個複雜的過程，包含著許多相互連結的活動。依照災害的規模與本質，參與的人與機構之間相對應的反應都會使重建的複雜程度出現變化。受災者不是受害者，他們是緊急事件期間的第一個反應者，也是重建過程最為重要的夥伴，一個好的重建策略是聚焦在使社區、家庭與個人有能力重建他們的住宅、生活與生計。這項有關災害治理方法論的多元觀點之差異在我國復原重建過程顯得特別重要且亟待對話調和。

提案主持人李宗勳教授 2013 年 3 月間獲國科會補助前往美國 New Orleans 參加美國公共行政學會年會暨國際學術研討會，會後經安排參訪 Katrina 颶風災後重建的社區，目前積極以「整體社區」(whole community)重新檢視如何強化教育、文化塑造、提升災民社會保險與居民主體參與等角度作為重建的永續根基，期待建構災區居民的「新常態」(New Normal)。而美日兩國的相關災後重建復原實務發展對於台灣而言，更加重要，此乃研究團隊接手本案的另一項增強動機。

本研究規劃檢視近年我國重大天然災害災後復原重建個案，瞭解社會福利措施運作機制與問題，在提升民眾自我復原重建能力基礎上，瞭解政府的社會福利角色定位，以提供未來政府災後復原重建社會福利政策之具體改善建議。

1 研究團隊邵珮君副教授與黃盈豪老師均參與該翻譯團隊，負責第一篇第 11 章「文化資產保存」、16 章重見的培訓要求」與 20 章「世界銀行的危機與緊急應變」的譯文。

第二節 研究方向及預期成果

一、研究方向

基於前述研究目的，擬訂研究問題如下：

- (一) 就近年我國重大天然災害災後復原重建個案，檢視中央與地方政府在社會救助與津貼、保險協助、生活重建服務、衛生醫療照護、就業輔導、住宅重建與社區培力等社會福利措施運作機制與問題。
- (二) 就主要國家（至少包括美國、日本）在災後復原重建過程中，政府之社會福利角色進行類型化研究，並提出比較分析（參考 2012 年美國桑迪颶風、後卡翠納颶風重建之「整體社區」(Whole Community)政策及 2011 年日本東北地震）。
- (三) 探究社會大眾（含災民及部門團體）對於政府災後復原重建之社會福利角色認知，並依我國社經發展環境，提出政府於災後復原重建之社福角色定位。
- (四) 研析我國中央與地方政府於災後復原重建社會福利措施推動原則與政策建議。並就結合民間團體及企業協助提升民眾風險承受能力與災後自救復原認知，研提相關策進措施。

二、預期成果

- (一) 檢視現有相關文獻的研究基礎與國內外相關災害災後重建的社會福利角色之治理策略與作法，歸納相關問題與分析架構。
- (二) 探討檢視與評估莫拉克颱風等近期重大災害的災區生活重建服務之社會福利角色與運作現況、成效與問題，釐清政府與相關部門參與者之角色定位、產生、運作與評鑑機制，以及如何蒐集及回應災民不同的需求？如何與社區既有資源和網絡攜手合作，激發社區居民參與？以及在災後重建過程更尊重災區族群與文化差異。
- (三) 研擬經由透過焦點座談、深度訪談與問卷調查，研析強化災後重建社會福利措施的政策建議以及強化災後重建社會福利措施的政策建議。

第三節 研究架構與流程

一、研究架構

僅說明本研究架構（詳如圖 1-1）的關係：

- （一）探討「社會生態韌性」與從保護轉化為促進及發展等災後重建的相關社會福利理論，並參酌世界銀行所提出的重建原則與其所建構的災後治理規範體系之要點建立本研究理論基礎。進而以該理論基礎檢視美國與日本在災後治理上的作法與經驗。
- （二）綜合理論基礎與美日經驗及教訓，並審酌國內災後重建復原的現況與問題，分別研擬針對政府部門及非營利組織之書面問卷、民眾之電話問卷的個案調查；此外將同步進行專家學者焦點座談以及關鍵行動者的深度訪談。
- （三）綜合相關調查分析後，召開研究發現與建議的焦點座談滾動討論可行的政策建議方案。

二、研究流程

研擬層次系統化設計的研究流程圖 1-2，本研究將根據委託研究預期四項目標以及本研究團隊設計之研究進層，第一層先從檢視我國之社福問題與類型化、第二層接著檢視美日兩國之社福問題與類型化、第三層根據前兩項研究所得召開焦點座談與深度訪談，並同步進行問卷的調查，第四層彙整三種研究資料先召開焦點座談激盪政策方案，最後由團隊綜整提出研究發現與建議。

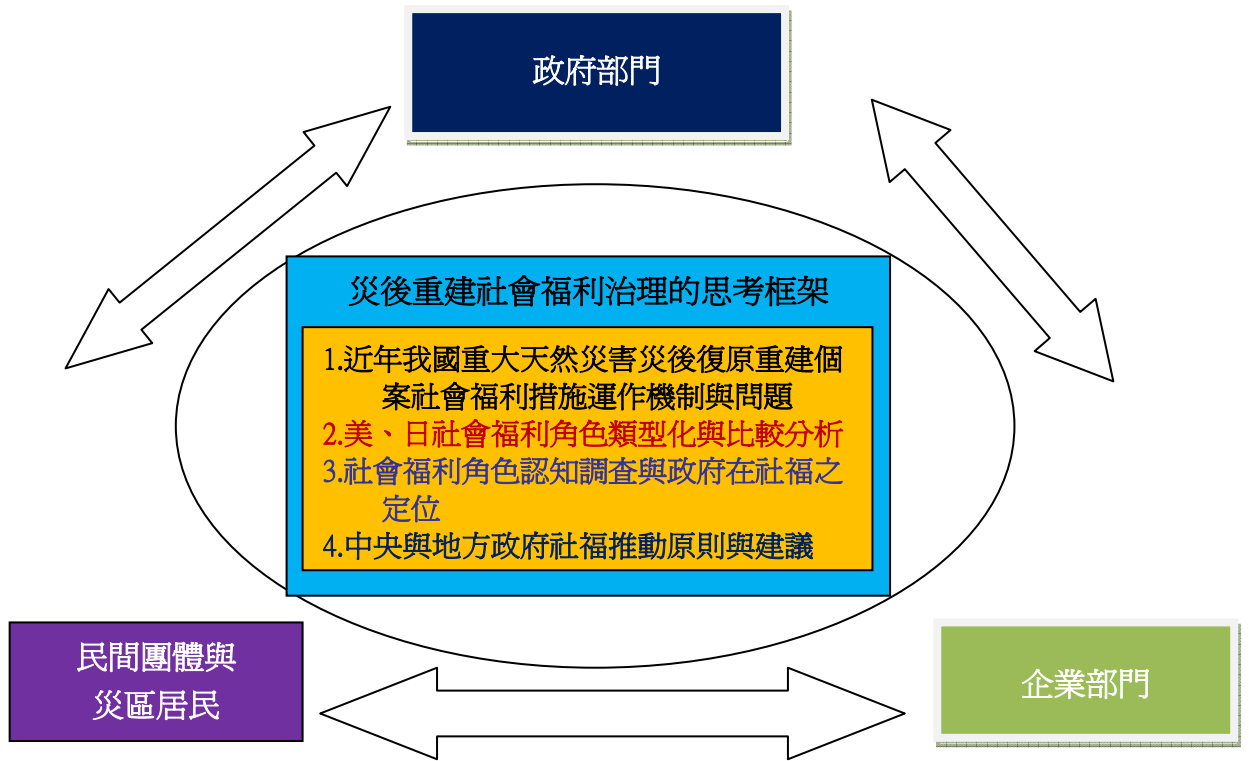


圖 1-1：災後重建社會福利治理角色之研究架構圖

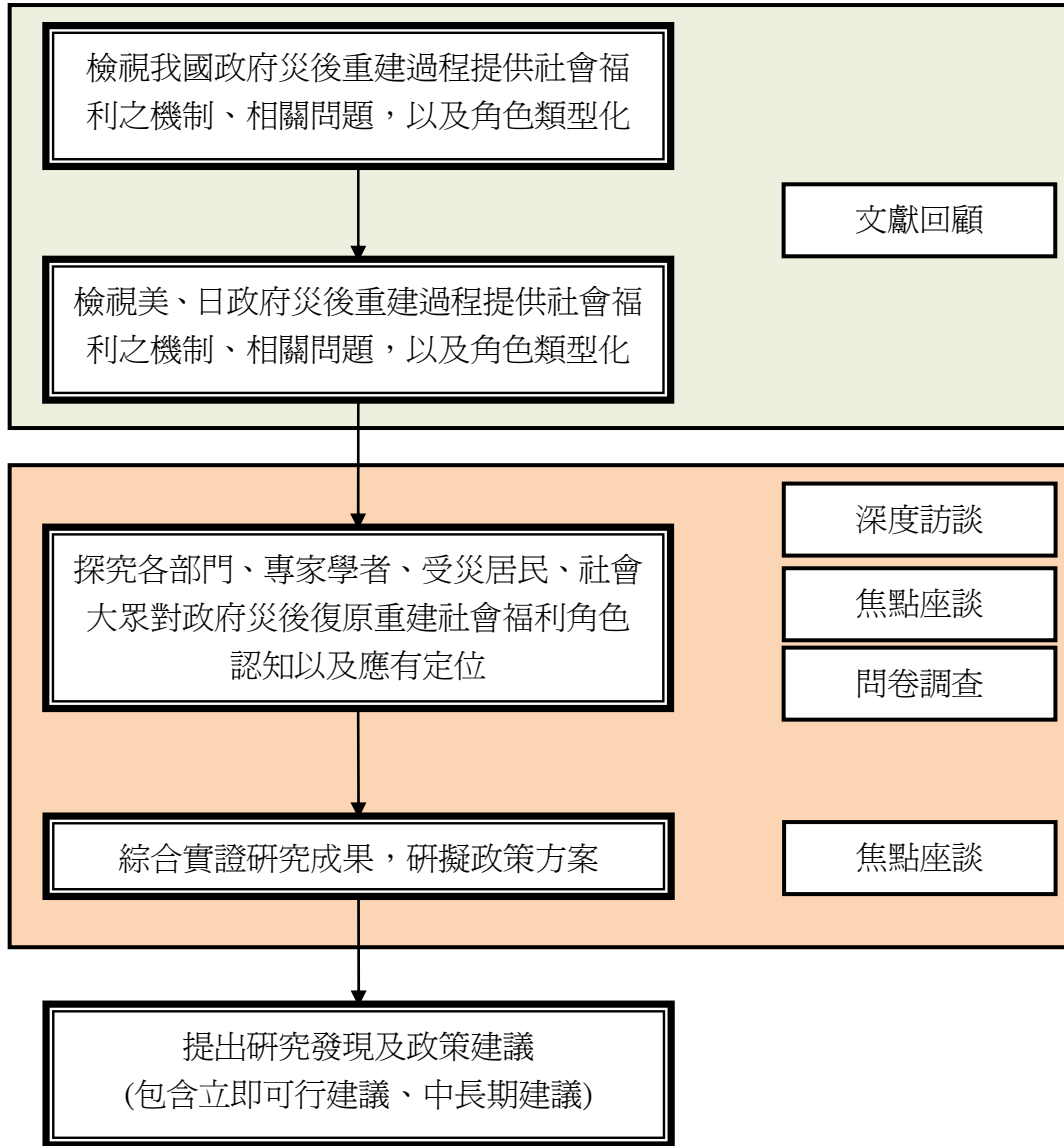


圖 1-2：研究流程圖

第四節 研究方法與設計

本研究將於第二章文獻檢閱相關重點，如災害治理實踐哲學與重建方法、社會生態韌性與回復力、全球重建原則及強調災民轉向新趨勢等，並使用跨國比較研究方法檢視與比較美日兩國的相關經驗，據以鋪陳研究觀點與多元方法設計之重要參照，僅說明本研究使用之方法與設計如下。

一、深度訪談

本研究將透過深度訪談的方式，了解臺灣在災後重建階段政府所提供的社會福利政策與措施之實務運作及其相關問題。訪談的對象以實際參與莫拉克風災災後重建社會福利服務遞送的政府及非營利組織，以及接受相關社會福利措施的民眾為主。本研究將摘要記錄訪談過程及發言重點，會後彙整紀錄重點（非逐字稿）提供書面文字及電子檔案，並經委託單位同意後列入相關研究報告之附錄；已完成 16 人深度訪談對象及編碼如表 1-1：

表 1-1：「我國政府災後復原重建社會福利角色之研究」
深度訪談受訪者

號次	人員職稱
1	屏東科技大學社會工作系 張麗珠教授
2	屏東縣政府社會處 吳麗雪處長
3	高雄市政府社會局人民團體科 匿名 社工
4	行政院災害防救辦公室 石增剛主任
5	行政院經建會 王雪玉組長

6	莫拉克重建會家園重建處 劉敬宗副處長
7	台中市社會局 王秀燕局長
8	莫拉克重建會家園重建處 吳月招視察
9	林仔邊自然文史保育協會 鄭婉阡總幹事
10	甲仙愛鄉協會 曾瑞昇總幹事
11	六龜重建關懷協會 陳昭宏督導
12	六龜寶來重建協會 李婉玲執行長
13	小林重建協會 蔡松諭會長
14	林邊水利社區發展協會 洪景政理事長
15	林仔邊自然文史保育協會 蔡惠婷會員
16	屏東縣禮納里永久屋聚落 李金龍理事長

與專家學者商討後，研擬最終訪談題綱版如下：

- (一) 您對政府在重大天然災害後的緊急安置階段與復原重建階段所提供的社會福利項目應扮演之角色的看法（決策者、監督者、資源協調者、

資源提供者、服務遞送者、無功能角色)以及同意程度?政府輔助的有限且相對則認為何?

- (二) 您對下列部門(災民、社區鄰里、企業、民間社會福利團體等)於災後復原重建時參與相關決策的必要性之看法?
- (三) 您對下列部門(中央政府、地方政府、企業、非營利組織、災民、社區等)於在災後復原重建社會福利角色責任承擔之必要性的看法?請考量如何從「保護」到「促進與發展」的角色轉型思考。
- (四) 您對下列部門中央政府、地方政府、企業、非營利組織、災民、社區等)於在災後復原重建提供包括保險協助、生活重建服務、衛生醫療照顧、就業協助、住宅重建等社會福利事項之必要性的看法?並請將發現金或建設資產比較適合的角度納入考量。
- (五) 請問您是否贊成針對政府機關的財產,投保天然災害保險,以分攤天然災害可能造成的損失?
- (六) 基於提升民眾風險承擔與民間社會協力互助,請問您是否贊成我政府針對一般民眾推動颱風、洪水、地震等重大災害保險制度,來分攤天然災害造成損失的風險?並要求高風險地區的居民,強制投保重大天然災害保險?在災害發生過程若未積極配合撤離的民眾,保險公司可以不加以補助嗎?請將採取商業保險或社會保險之比較適合納入考量。
- (七) 您是否同意災後重建工作應由災民承擔主要責任?且災後重建工作應由社區承擔主要責任?
- (八) 基於建構社會安全網絡,您是否同意民眾要積極建構自救與互救的協力機制,在災害發生過程未積極配合撤離的民眾,可以不加以補助?
- (九) 其他?

二、焦點座談會

承深度訪談結果,對實務運作及相關問題進行分析歸納之後,本研究將舉辦四場焦點團體座談,以邀請災後重建實務參與者及相關專家學者共同討

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

論政府在災後社會福利服務提供的角色、原則，以及政策規劃建議。本研究在北區、中區、南區各辦一場以廣納意見，並且在完成社會大眾及相關部門團體對於政府災後復原重建之社會福利角色認知的問卷調查結果分析後，根據調查分析結果，舉辦第四場焦點座談，結合民間團體及企業協助提升民眾風險承受能力與災後自救復原認知，研提相關策進措施。相關座談設計如下

(一) 北區焦點座談會

- 1 時間：102 年 7 月 9 日（星期二）下午 2 時
- 2 地點：大坪林聯合開發大樓 15 樓第一會議室(新北市新店區北新路三段 200 號)
- 3 與會人員：古教授允文（台灣大學社會工作學系）、陸執行長婉蘋（財團法人海棠文教基金會）、陳專案經理大誠（中華民國紅十字會總會）、全執行長國成（世界展望會）、林處長英貞（中華救助總會）、施副主任淑惠（行政院勞工委員會社會經濟辦公室）、賴業務促進員澄惠（行政院勞工委員會訓練組）、林科員淑萍（行政院勞工委員會就輔組）、林科員佳瑩（新北市社會局社會救助科）²。

(二) 中區焦點座談會

- 1 時間：102 年 08 月 5 日（星期一）下午 2 時
- 2 地點：東海大學公共事務碩士在職專班研討室
- 3 與會人員：魯副教授俊孟（東海大學行政管理暨政策學系）、王科長燕琴（衛生福利部社會救助及社工司）、翁助理教授慧圓（中山醫學大學醫社系）、廖理事長振益（社團法人龍眼林福利協會）、吳督導志柏（南投縣政府社會處社工婦幼科）、史教授美強（東海大學行政管理暨政策學系）。

(三) 南區焦點座談會

- 1 時間：102 年 7 月 25 日（星期四）下午 3 時
- 2 地點：行政院南部聯合服務中心（高雄市前金區成功一路 436 號 10 樓）
- 3 與會人員：胡博士以祥（行政院南部聯合服務中心企劃組）、王處長正一

2 座談紀錄以 D 代表學者、以 W 代表非營利組織工作者、以 P 代表公務人員。

(高雄市政府都市發展局都市開發處)、呂科長佩薰(屏東縣政府社會處社會救助科)、宋經理金山(行政院文建會文化種子培訓專案)、呂督導清喜(高雄市政府社會局六龜社福中心)、陳教授武宗(高雄醫學大學醫學社會學與社會工作學系)、吳總幹事儷嬋(台灣藍色東港溪保育協會)、陳講師鈺欣(長榮大學社會力研究發展中心)。

北區、中區、南區三場焦點座談會討論題綱如下：

- 1 您對政府在重大天然災害後的緊急安置階段與復原重建階段所提供的社會福利項目應扮演之角色的看法(決策者、監督者、資源協調者、資源提供者、服務遞送者、無功能角色)以及同意程度?政府輔助的有限且相對則認為何?
- 2 您對下列部門(災民、社區鄰里、企業、民間社會福利團體等)於災復原重建時參與相關決策的必要性之看法?
- 3 您對下列部門(中央政府、地方政府、企業、非營利組織、災民、社區等)於在災後復原重建社會福利角色責任承擔之必要性的看法?請考量如何從「保護」到「促進與發展」的角色轉型思考。
- 4 您對下列部門中央政府、地方政府、企業、非營利組織、災民、社區等)於在災後復原重建提供包括保險協助、生活重建服務、衛生醫療照顧、就業協助、住宅重建等社會福利事項之必要性的看法?並請將發現金或建設資產比較適合的角度納入考量。
- 5 請問您是否贊成針對政府機關的財產,投保天然災害保險,以分攤天然災害可能造成的損失?
- 6 基於提升民眾風險承擔與民間社會協力互助,請問您是否贊成我政府針對一般民眾推動颱風、洪水、地震等重大災害保險制度,來分攤天然災害造成損失的風險?並要求高風險地區的居民,強制投保重大天然災害保險?在災害發生過程若未積極配合撤離的民眾,保險公司可以不加以補助嗎?請將採取商業保險或社會保險之比較適合納入考量。
- 7 您是否同意災後重建工作應由災民承擔主要責任?且災後重建工作應由社區承擔主要責任?

8 基於建構社會安全網絡，您是否同意民眾要積極建構自救與互救的協力機制，在災害發生過程未積極配合撤離的民眾，可以不加以補助？

9 其他？

(四) 建議擬案焦點座談會

研究建議擬案焦點座談針對研究團隊綜整各項研究方法與資料來源所研提的政策建議擬案，進行交換討論，提供本案參考補強建議內容。

1 時間：103 年 1 月 15 日（星期三）下午 2 時

2 地點：大坪林聯合開發大樓 15 樓第三會議室(新北市新店區北新路三段 200 號)

3 與會人員：吳欽仁科長(新北市政府社會局社會救助科)、呂大慶科長(災害防救辦公室整備訓練科)、李美珍司長(衛生福利部社會救助及社工司)、劉敬宗副處長(莫拉克重建會家園重建處)、劉瑋婷記者(莫拉克獨立新聞網)、劉瑞煌顧問(鴻海科技集團)、謝志誠教授(台灣大學)。

三、問卷調查

本研究採取問卷調查的方式，了解民眾、政府機關以及非營利組織對於政府在災後重建之社會福利的角色、風險管理、以及災後自我復原能力的認知。規劃問卷調查分別以電話訪問與發放問卷方式進行，以下分別說明：

(一) 民眾電話訪問

1 調查對象：全國年滿 20 歲以上民眾

2 調查方法：委託國立臺北大學民意與選舉研究中心使用電腦輔助電話訪問系統〔Computer Assisted Telephone Interview，簡稱 CATI〕進行電話訪問。

3 抽樣方法：透過電腦系統，以全國民眾為母體，採取隨機抽樣之方式，以全國各縣市人口分布及性別比例以控制樣本之代表性，預計有效樣本數為 1,068 份，。

4 調查結果：成功樣本數為 1,112 筆，在信心水準 95% 下，抽樣誤差為 3%。

5 調查時間：民國 102 年 11 月 22 日至 24 日。

6 調查問卷：問卷內容區分為三個主要構面，分別是對於政府提供災後重建所需社會福利的角色、風險管理制度、以及災後自我復原能力的認知，詳細問卷內容請參考附錄 1。

(二) 機關問卷調查

1 調查對象：以我國曾經參與災後重建相關業務之中央政府、地方政府以及非營利組織人員。

2 調查方法：郵寄紙本問卷

3 問卷發放方法：中央與地方政府方面，根據委託單位、內政部社會司、以及行政院莫拉克災後重建推動委員會所建議之名單，選擇曾經實際參與或提供社會福利相關服務之機關進行施測；非營利組織方面，參考八八聯盟網站，選擇曾經參與並提供災後重建復原工作之組織作為施測名單。選定施測機關後，請委託單位協助提供公文，說明本團隊為執行委託研究案進行本項調查，在寄送問卷之前，確認各機關之辦公室電話，以電話事先知會受訪單位，請求協助填寫問卷，經同意後，以郵寄的方式，將公文、問卷與回郵信封一併寄送到各機關。問卷發放之後，每十天，以電話詢問各機關問卷填寫與寄回進度，直到問卷回收率達 70% 為止。

4 調查時間：民國 102 年 11 月 20 日至 102 年 12 月 17 日

5 調查回收情況：共發出 150 份問卷，回收份數為 110 份，總回收率達 73.3%，其中包含中央政府 28 份（回收率 93.3%），地方政府 50 份（回收率 72.5%），非營利組織 32 份（回收率 46.4%）。

6 調查問卷：問卷內容區分為三個主要構面，分別是關於政府災後提供各項短期與中長期社會福利措施之態度、政府以及各類非政府部門行動者在災後重建所扮演之角色、以及風險管理制度認知等面向，詳細問卷內容請參考附錄一。

四、內容分析

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

「莫拉克颱風災後家園重建計畫」（簡稱家園重建計畫）係由內政部及各相關部會研擬之重建執行策略及其行動計畫，計畫內容之規劃與執行涉及行政院農業委員會、文化部、勞動部、原住民族委員會、教育部、經濟部、衛生福利部、內政部等共 8 個部會。本文以內容分析方式，以家園重建計畫所列之行動計畫（頁 39-51）為基礎，除引用原行動計畫所列之計畫名稱、計畫內容、主（協）辦機關、計畫經費、經費來源、計畫期程等資訊外，本研究參酌文獻依據，將各項計畫以「重建支援功能類型」、「提供金錢或設置資產」，以及「提供服務形式」等項目分類，系統分析作為其他研究方法之資料比對與參照對象。

第二章 相關文獻檢閱

本研究希望能建立一套災後治理規範體系，其中包括兩個行動原則（「透過會晤對話加強聯結：相互理解」以及遵循「公共服務的實踐哲學：勇以探求與敢於知道」），這是從漢娜鄂蘭（Hannah Arendt）的實踐哲學所引伸出來的；一個願景（以「社會生態韌性」強調災後如何重建社會秩序）、一個角色類型化（社會福利角色類型化與社會福利角色）；兩個目標（災民需要安身並從中「立命」、讓災民往居民轉向）；一個合作機制（跨部門協力伙伴）。然後舉出世界銀行所提出的重建原則與其所建構的災後治理規範體系相呼應。

第一節 災害治理的實踐哲學與重建方法

911 恐怖攻擊後，風險與危險已非”排在那兒”（out there）而是”到處都是”（over there）。災害發生後造成災情，首要任務在於安定受災民眾生活，協助其重建家園。Stivers（2008）指出在黑暗時代，面對災害治理亟待透過會晤對話、爭論我們彼此所關心的，經由分享相互想法而連結至家庭及親朋好友。Stivers 企圖以實踐哲學提供新的視野及包容化解當前流失的公共空間，是一種新的認識論及世界觀。這種災害治理的新認識論與實踐哲學有助吾等重新思考恐怖主義之黑暗面與公共生活的啓蒙思維之關係。本研究也將針對災後復原重建過程中，政府之社會福利角色進行類型化研究，並提出比較分析。

一、災害治理之實踐哲學

漢娜·鄂蘭（Hannah Arendt）對於黑暗時代災害治理的論述要點，大略可歸納如（1968）：

（一）透過會晤對話加強聯結－相互理解

透過會晤對話、爭論我們彼此所關心的，經由分享相互想法而連結至家庭及親朋好友。漢娜·鄂蘭（Hannah Arendt）主張在黑暗時代，重要的不是急著蓄積安全感，這是沒有用的，而是去省思更多等待與深沉的議題，找回導致黑暗時代的根源-「失去公共空間」。將恐怖行爲當作是生活的一

部分，理解（understanding）原是一群完全順服、犧牲奉獻於信仰的愛國主義行爲。Hannah Arendt 特別強調相互「理解」的重要性，理解不必然意味著寬恕。這兩個是完全不同的。寬恕是一個單一的行爲，一抹即煙消雲散；理解則是永無止境的，它是一個終身的努力來調和自己的世界，需要存在於有意識的努力（Stiver，2008:24）。

（二）公共服務的實踐哲學－勇以探求

漢娜·鄂蘭（Hannah Arendt）企圖以實踐哲學提供新的視野及包容化解當前流失的公共空間，是一種新的認識論及世界觀。《Governance In Dark Time》（Stivers，2008）這本書讓大家重新思考恐怖主義之黑暗面與公共生活的啓蒙思維之關係。Hobbes 主張以相互恫嚇威脅對一切具威脅者發動戰爭，並將當前居住安全之全面監視所散發之相互恐懼視同理所當然。然而鮮少思考在 Hobbes 巨靈思潮下影響公共生活的意義何在？公共行政允宜省思更合理的途徑與隱性知識爲何？始足以促進人類福祉。她指出具備可滲透性的公共區域治理的政府體制應該更貼近民眾生活，以更互助及對話創造公共世界，公共服務的核心價值在於以串連及改變行動力的公民與機構，讓彼此在連結互動過程破除「孤單感」，在多元討論中匯聚相對想法與公共視野。黑暗時代呼喚我們重新審視我們認爲理所當然的合理性和在公共生活中的重要性，不是放棄理性，而是從中看到一種新的方式（Stiver，2008:27）。

Stivers（2008：28-30）從康德「啓蒙運動是種『一個人不用他人的指導，單純運用本身智力』的能力」與 Foucault（1994）「對自己的批判本體論」的觀點歸納所謂「啓蒙」（enlightment）乃是一種自我覺察與觀照，進而探究政府內向的治理知識與權力運作的真實性。康德傳遞的資訊是「勇以探求，有勇氣運用自己的智慧！」，批評「一切」必須服從的事物，甚至包括本身的原因，理性必須在工作中閃耀它的光芒，但它不可能完全建立自己的理性。理性都包含一個悖論元素：它的行動是完全合法的，但也可能完全自我合法化。康德給吾等的啓蒙是智慧增長的可能性是存在的，包括個人和社會。而 Foucault 對康德是欣賞勝過批判，認爲其描述現代化，勇以探求及敢於知道的態度相當重要。Foucault 特別突顯現代化不是一段

時間的歷史，而是種態度；藉此強調「某種未超出目前即時的永恆性，不在它背後的意義，而存在於它的本質。」啓蒙運動不是盲目跟隨另一個教義，不該完全確信科學和技術，而是透過踐行康德的「勇以探求及敢於知道！」重振連接。Foucault 也同樣歸結增長智慧唯一的方法只有盡可能行使自己的智慧和理解，才能完全離開權威、一個人或一個規則或科學研究的控制，以確定正確的行動。敢於不只是認識世界，也包括對自己的認識。勇於知道意味看到「可能性的條件」：「從中分離出來，造就了今日的我們，不再是該怎樣做，或者以爲我們是什麼、而是思考我們爲何、做了什麼，思考些什麼」(Stivers ,2008：31-32)。

相對於 Hobbes (1968) 從上而下途徑以相互恐懼的災害治理思維，漢娜·鄂蘭 (Hannah Arendt) 改由下而上途徑主張以相互承諾及具公共精神的對話，作爲災害治理的關鍵策略。此外在論述共同領域的治理議題時，不宜過度強調證據導向 (evidence-base)，需要多從人性與公共事務主體思考，省思如何能夠從現代紛歧斷裂中，尋找對話的公共空間進行多元連結的可能性(Stivers ,2008：33)。

綜上論述，公務員未來應怎麼做？採取廣納的態度--勇於知道的理智既不會耗盡，也不限制個人自由의思想和行動。在 deepest 的意義內保持理性，並接受其限制。首先開啓我們自己的心智，質疑：我們和他們、光明與黑暗、文明和野蠻之間的鴻溝。敢於用自身智慧去探索，拒絕只是單純跟著有權單位的說法去思考，我們要活出最實際，一種可以想像的生活哲學。

二、災後復原重建之方法論

在「災後重建與社會工作」論壇³中，紅十字總會賑濟處陳宗良處長發表「苦難與希望—紅十字會八八水災—短中期安置服務」一文，強調安置是個讓受災民眾得以安心、安定的重建過程，也是個讓服務單位與村民間更加熟悉彼此的重要過程，所以不要過度偏重物資給予，而忽略「軟體建設」（心

3 該論壇是由「中華救助總會」主辦，獲得內政部社會司支持與參與，於2010年11月13-14日假花蓮遠來飯店舉辦「2010兩岸社會福利學術論壇—災害救助與社會工作」，邀集兩岸實際參與社區災後重建之專家學者與會發表與討論，提案主持人李宗勳教授應邀參與發表實際經驗。

理衛生、文化教育、產業扶持、法律諮詢等)以及資源整合(視窗單一化、資源共用、專業分工)的重要性。顯示出復原重建是一項災區居民在安身與內在轉向的多元需求,亟待經由與政府、非營利組織之互動及對話,始能獲得逐步重建。以下簡要論述的災害治理之方法論均與災害治理的哲學觀之「相互理解」與「勇以探求」之核心相互觀照,並據以檢視及省思。

(一) 相互理解方面

1 「尊重」很不容易,但讓業主「參與」且有事做比較實際

台灣世界展望會八八水災重建專案執行長全國成(2010)在「災後原鄉社區生活與產業重建—以台灣世界展望會為例」的個案分享中,提及如何讓災民有事做而避免不必要的想像,讓災民參與救援與重建之規劃及執行,比較能夠避免災民在無事可做下,於災後半年內產生其他心力上街頭抗議而非心存感激。所謂的「尊重」當地居民意願與文化,很不容易掌握分際,但讓業主「參與」比較能相對瞭解並找到符合需求;一味的施救過程,反而容易造成依賴感越重。

2 災區的資源動員與管理

中華社會福利聯合勸募協會周文珍秘書長(2010)針對重大災害的資源動員與管理問題,強調聯合勸募組織不只是負責募款,而是發展一套現代化的公益慈善運作模式,讓來自各種組織的捐款人與公民得以發揮力量的平臺組織;所謂的資源包括人脈與知識等軟實力。之所以需要聯合勸募是基於避免民間動員「不添亂」而且有其實用性,且讓幫忙的人在漫長過程能夠不倒下。而一個具有社會公信力的組織能夠使雜牌組成的正規軍無計可施,是以如何設計適合捐贈意願之公益訴求,讓公益產品獲得認同,將組織自己的使命、倫理價值經由有效傳播而擴張;顯見管理規則不只是執行之保障,也是建立責信之信任來源。曾華源(2010)教授在「災害應變、重建資源力之激發」論文中,針對受災區社會生活重建需求與資源運用的道德風險爭議,提醒政府要注意政府在災後重建資源分配與管理的道德危機,對於公益勸募條例募集資源對緊急救援與重建工作的道德風險也有所批評,他建議要強化社區復原力建構、善用社會資本以及讓社區工作者瞭解對災後重建工作的重要性。

3 政府與民間的災害管理合作機制

在歷次災害中，公私部門第一線人員一直是救災與災後生活重建的主力軍，永不缺席。因此，對於具備災害應變及生活重建的知識與技巧對公部門都相當重要，惟有在平時建立好合作機制，在災害發生時才能運作順暢，將人力發揮淋漓盡致（王秀燕，2010）。屏東科大王仕圖老師與屏東縣政府社會處許慧麗副處長（2010）在「民間組織參與災後社區重建之探討－以屏東縣八八水災社區服務平臺為例」論文中，指出政府與民間組織在災害的救援與復原工作的合作密集度已逐漸提升，民間組織面對災害地區動員力量，貢獻度也日益增加，不僅能夠補足政府在救援工作的限制，而且經歷 921 大地震與八八風災的重創洗禮下，累積相當多經驗，彼此的合作是有助於災害整備、預防到救援等各方面能力之提升。此外，透過在地民間組織投入災害救援，除了能夠即時投入救援工作外，也能藉由政府的資源投入，厚植在地民間組織在防救災的實力。經由民間組織自主參與災害救援工作，更能促進民間組織發覺自己的問題與需求，同時也能適時培力（empower）組織的能力。

（二）勇以探求方面

1 社區重建的心理適應

中國科學院研究生院管理學院時勤教授與新加坡人力資本研究院江南執行院長（2010）聯合發表的「社區重建的心理適應問題」，探討到如何避免讓社區重建的「心理干預」在漫長過程轉化為「心理干擾」；如何在心理重建階段能逐漸從悲傷輔導面向正常生活階段，邁向撫平創傷預防（創傷後壓力症候群，PTSD）階段，進而尋找新平衡階段以及重獲生活控制桿階段。

2 讓災民往居民轉向

詹火生教授（2010），強調天災與人禍，人禍可以避免與管理，天災難防且影響多。近年來，災害時行政首長必定會親臨災區，此為為政者應有之理念。災害之經濟容易解決，但社會心理不易撫平，需要將經濟、社會、心理及安置之議題進行整合且跨域之探討及研究。他強調災區讓政府接受後，災民就離不開政府，但若是由志工與民間聯盟介入，比較有機會讓社

區盡速獨立自主，比較能夠讓「災民」往「居民」轉向。

3 災後應變不是慈善施給，而是災民之訴求與專家參與的平衡

將資源引進社區是否就是一定有助於災害因應、重建與社會調適，恐怕不能假設全部都是正面助益的。災害應變的協助工作不應是慈善施給，政府必須考量長期效果，而非重視短期效應，發揮資源整合與分配的功能。由於資源提供的多寡與方式，不但會影響重建的效率，亦會左右地方採取的重建模式，甚至衝擊災害的地區發展型態。尤其又要重視災民的訴求，也必須同時尊重專業的評估與決定，整體考量社區重建之需求，避免資源錯置。部分學者建議中央政府成立一個總協調和管制各級政府及各部門災害應變活動之組織，以便達到以下四點成效：(1)組織能在責任分擔下，快速反應且合作；(2)作業流程能夠快速且有彈性；(3)能整合調度人力、物力與財務資源；(4)針對組織作業、資源調度需求下，資訊管理能提供即時有效地溝通資訊。(曾華源，2010)

4 重大災變中非營利組織策略聯盟的經驗與省思

陳宇嘉與楊慧滿(2010)針對過去 10 年來災變的經驗與救援進行分享，發現台灣非營利組織發揮了重大的開放社會中之社會力，更重要的是經歷了 921 各種聯盟(包括全國民間災害重建聯盟、921 社工資源整合專線等)的產生及草創學習，又經過 512 震災的支援，以及 88 莫拉克颱風的風災重建，非營利組織策略聯盟之形成與貢獻愈來愈重要。是以過去 10 年之經驗不只寶貴，更應從經驗中反省與檢視這些聯盟之成效及特色，再回應未來可能面對之挑戰與需求。每次不同災變，不同類型救援需求，其聯盟型式也會有所不同，非營利團隊的合作在台灣愈來愈頻繁。事實上，任何開放的社會，特別是後現代社會，民間非營利組織之社會力是不可忽略的強而有力之社會資本，這種社會資本之合作協調與整合連帶是未來災害發生時，在政府之外的重大社會機制。

第二節 社會生態韌性與回復力

研究團隊 2011 年曾以「以社會經濟脆弱性因子分析建構社區災害的回復力」為題發表(李宗勳, 2011), 文中引述 Gallopin(2006)則把回復力(resilience)包含在脆弱度裡, 認為在災害脆弱度與回復力的探討中, 脆弱度、回復力和適應力三者在某些情況是相似的, 但在某些地方則分歧, 所以三者成立一個有關的三角。其中脆弱度是包括了敏感性、暴露性和回應能力, 而回應能力又相關著回復力和適應力。是故, 回復力是回應能力的一個子集, 回應能力又是脆弱度的子集; 回復力也是適應力的一個子集。總而言之, 回復力可以算是脆弱度的一個部分。而該文採納 Gallopin 之意見, 對回復力做一定程度的探討, 不過在架構上仍放在脆弱度的範疇當中。

韌性是指「承受攻擊或天災事件下仍能維持運作地能力」或「某個資產回到近乎完整功能或替代功能的速度」(Cutter, 1996)。是以本文之「韌性」與復原力或回復力均是同一原文”resilience”, 只是「韌性」特別強調維持最低運轉能力, 比較不強調回復到原生活、生計與生存能力。

一、社會生態韌性強調災後如何重建社會秩序的視點

韌性(resilience)一詞數十年來在許多學術領域中被廣泛探討, 產生了許多衍生的意涵。韌性的英文詞源來自拉丁文的‘resilio’, 原意為『彈回(to jump back)』(Manyena, 2006; Klein et al., 2003)。在物理學和工程學的領域中, 韌性指的是某種材料在受力變形後回復原來形態的能力(Sheffi, 2007; Arsenault and Sood, 2007), 字面上也經常被視為適應性(adaptability)和靈活性(flexibility)的同義詞(Redman and Kinzig, 2003; Woods, 2006)。國內災害管理領域多取其使社會系統『回復原來型態的能力』之意, 簡譯為『回復力(國家災害防救科技中心, 2005; 謝承憲等, 2010)』。當韌性的概念被應用到社會科學, 比如人類行為學、組織學以及近年來災害相關的社會學研究時, 則被賦予了『抵抗混亂的能力(the ability to resist disorder)』(Fiksel, 2003), 『面對突發狀況時, 例如資源匱乏或實體損傷, 確保持續存在, 並維持一定的穩定狀態』(Longstaff, 2005)等意義。在這樣的定義下, 韌性可被引申為系統化解危威脅的能力, 和造成系統脆弱程度

(vulnerability) 變化背後的力量。

不同於工程韌性重視系統穩定的回復到原來狀態，也有別於生態韌性將系統從一組結構穩定的平衡狀態轉換為另一組平衡狀態所需的擾動量，「社會生態韌性」(social-ecological resilience) 強調社會擾動與重組間的相互關係，並探討組織再造能力、學習和創新能力。系統韌性的提升不僅在於思考災害發生後如何重建社會秩序，而要能使社會系統在災害過後更加穩健，並持續成長茁壯。

Holling 基於對工程韌性和生態韌性的詮釋，連結生態學家 Brand 和保育生物學家 Jax 進一步嘗試澄清韌性的概念，並提出了涵蓋社會面向的社會生態韌性 (social-ecological resilience) 概念—更強調社會擾動與重組間的相互關係，並探討組織再造能力 (transformability)、學習和創新能力 (Brand and Jax, 2007)。此一發展使得韌性概念轉向更高層次的組織制度和治理架構。面對近年來史無前例的突發事件對系統所造成的衝擊，通常非原有組織架構所能因應，系統組織勢必遭受嚴重的破壞，必須經過重組和再生 (社會生態韌性—有賴於組織學習、多樣性和創造力的培養) (Hunt and Berkes, 2003)。我國多年來災防策略將重點投注在危害預警的研究上，如颱風警報、地震即時警報系統和公路預警性封閉等，但預警策略奏效的前提是我們對危害具有相當程度的了解，且其變化情境可以被準確的預測。事實上，各類自然危害的複雜程度遠超過人類的想像，且具有高度的不確定性。因之，Wildavsky 指出面對不同情境應採用不同的策略 (Comfort et al., 2001)。根據 Wildavsky 的想法，為了嘗試在不確定的環境下降低災害風險，災防策略不應單獨偏重情境預測的精進或是系統韌性的提升，必須在兩者間取得一個平衡。

更重要的是，系統韌性的提升不僅在於思考災害發生後如何重建社會秩序，而要能使社會系統在災害過後更加穩健，並持續成長茁壯 (黃泰霖, 2012)。此一強調災後「社會系統相互學習與調適」觀點，有助於補充如何治理災害防救與重建過程多元行動者間不可預測與不信任的問題。換言之，一個具有韌性的社會必須有高度的調適能力，並能學習如何在錯誤中成長。心理學和生態學的研究觀點充分反映了人類社會在詭變多災環境下所面臨的困境，其對韌性的研究和探討或可成為未來災害防救領域面對新興課題時的

重要參考架構。

二、協力夥伴建構災區重建韌性

Barenstein and Leemann(2013)在他們的新作「災後重建與變遷：社區觀點」(Post-Disaster Reconstruction and Change: Communities' Perspectives)，探究要如何努力以促使社區能具備長程應變能力並防範未來的可能事故；此外也能提升社區與不同政府部門、公私機構在重建過程的共識協力能力。Comfort, Boin and Demchak(2010)則在「設計韌性：預備重大事故」(Designing Resilience: Preparing for Extreme Events)專著中，指出對於重大事故之個案研究、分析影響個人、制度與政府及技術系統面對災害的因素。該書以模型論證由個人到非政府組織或到政府管轄在不同層次的韌性與復原力，並檢視該韌性是如何發展及維持。該書同時突顯所謂「設計韌性」是針對如何防備未來事件，而非預防未來事件發生，因為預防的成效難以成全，但防備的設計卻可落實到具體步驟、方案與資源整合及配置，即使是無法預防其發生，發生後的處理應變能力與面對態度均會因為「整備」過程而更加持定且更能採取有效的應變。

Peacock ,Morrow and Gladwin(1997)在「社區如同生態網絡」專著中，也指出社會系統、生態網絡及災害趨向於社會政治生態的災害，而貧窮人越加貧窮，且忽略了黑人社區。以上這些文獻與討論都突顯災區居民的觀點與需要之重要性，與本文之題旨及研究動機相符，強調在災後重建階段時，必須從以政府為主的模式轉移為公私協力的模式，甚至是讓私部門承擔更多長期的陪伴與培力（empower）工作。

提案主持人李教授於 2013 年 3 月間獲國科會補助前往美國 New Orleans 參加美國公共行政學會年會暨國際學術研討會，會後經安排參訪 Katrina 災後重建的社區，發覺美國總統歐巴馬指示改以「整體社區」(whole community)重新檢視如何強化教育、文化與居民主體參與等角度作為重建的永續根基，期待建構災區居民的「新常態」(New Normal)；此一轉向與精進其實就是逐步落實了協力夥伴建構災區重建韌性的精神。

第三節 災後復原重建中政府之社會福利角色

Hass, Kates and Bowden (1977) 指出災後復原或重建應包含四個階段：(1) 緊急應變：包含廢棄物清理、短期住宅（庇護所）提供、傷亡搜尋與救助；(2) 公共服務的恢復：如水、電、瓦斯等維生系統、通訊與物資系統；(3) 資本財或建物的重建或改建：恢復資本財或建物至災前水準；(4) 生活重建：改善、重建或促進地方之發展與經濟成長。而綜觀我國災防法、莫拉克重建條例、九二一暫行條例等可歸納出社會福利的「六大範疇」，包括社會救助與津貼、生活重建服務、衛生醫療照護、就業輔導、住宅重建與社區培力等。以下僅簡要檢視近年我國重大天然災害災後復原重建個案，有關檢視中央與地方政府在「六大範疇」的社會福利措施運作機制與問題。

一、災害救助相關法規命令競合問題

目前我國對於「災害救助」之一般通案性之主要法制有「社會救助法」與「災害防救法」。社會救助法於 1980 年 6 月 14 日總統令公布全文 27 條⁴，又於 1997 年 11 月 19 日總統華總（一）義字第 8600246790 號令修正公布全文 46 條。社會救助法第 1 條明定：「為照顧低收入戶、中低收入戶及救助遭受急難或災害者，並協助其自立，特制定本法。」該法第 5 章災害救助含括第 25 條至第 27 條，然此短短 3 條文並不足以應付天然災害帶來的救災、安置與善後工作。因該法內容對災害救助與復原重建之規範均有不足，特別是在 1999 年所發生之九二一大地震的因應上凸顯出來，當時除由總統頒布緊急命令作為因應，隨之在 2000 年制定「災害防救法」，為各項緊急應變與救助及災後復原重建措施，提供法律授權之規範基礎。「災害防救法」及九二一與莫拉克颱風災後重建特別條例，均設有簡化行政程序、排除適用常態性規範如區域計畫法、建築法、環境影響評估法等等之規定，以強化救災、安置與重建之效率。社會救助法共分九章凡 46 條，內容有：第 1 章總則（§1-9）；第 2 章生活扶助（§10-17）；第 3 章醫療補助（§18-20）；第 4 章急難救助（§21-24）；第 5 章災害救助（§25-27）；第 6 章社會救助機構（§28-35）；第 7 章救助經費（§36-37）；第 8 章罰則（§38-43）；第 9 章附則（§44-46）。

4 立法院議案關係文書，1979 年 10 月 10 日院總第 1037 號（政府提案第 1870 號）審查行政院 1979 年 10 月 3 日台（68）社字第 9856 號函請審議「社會救助法草案」。

該法第 25 條規定：「人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，予以災害救助。」第 26 條規定：「直轄市或縣（市）主管機關應視災情需要，依下列方式辦理災害救助：一、協助搶救及善後處理。二、提供受災戶膳食口糧。三、給與傷、亡或失蹤濟助。四、輔導修建房舍。五、設立臨時災害收容場所。六、其他必要之救助。前項救助方式，得由直轄市、縣（市）主管機關依實際需要訂定規定辦理之。」第 27 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關於必要時，得洽請民間團體或機構協助辦理災害救助。」

發生重大災變之相關因應災後救助與復原重建計畫與作為，應有良好的災變政策為依據，其應聚焦於災變後對受災民眾的照顧與服務，解除因災害產生的問題與困境，宜注重特別關照到「人」的需求與感受，重視解決與「人」相關的問題。特別是找回受災區個人與社區的支持網絡，或者增加其支持資源。關於照顧災民之救助與福利法規，並非僅只限於賠償或補貼之相關經濟援助，更重要者為讓受災民眾得到生活模式的恢復，與社區生活的重建，更是各級政府重建計畫的重點。然而，在重大天然災害將人民長久居住之環境大規模嚴重破壞後之重建過程上，常會因人民居住感情與人類本性固本使然，以致在九二一震災及莫拉克風（水）災發生後，在安置與重建過程中，受災居民卻屢屢抗議政府不尊重其意願與文化，決策過程不民主，政府設定安置給付的條件，迫使受災居民遠離家鄉，傳統文化與社區結構將隨之崩解，因此而產生之人文關懷救助與復原重建之困境，均在相關政策與法律規範上，如何從受災居民之人權保障面向，考量災後相關社會救助與復原重建措施之合憲性與合法性，均值得吾人深入研究重視之。目前各縣市為方便災害救助相關業務之執行，而訂定相關行政命令、行政規則的實際權宜作法為：

- 1 社會救助法體系下有：強化對災民災害救助工作處理原則、直轄市、縣（市）災害救助金發放流程範例、直轄市、縣（市）主管機關訂定災害救助金核發規定範例。
- 2 依據災害防救法第 48 條，由各中央災害防救業務主管機關會商直轄市、縣（市）政府統一訂定各種災害救助及標準，整理如下：水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準、土石流災害救助種類及標準、風災震災火災爆炸災害救助種類及標準、毒性化學物質災害救助種

類及標準、旱災害救助種類及標準、森林火災救助種類及標準、礦災害救助種類及標準。

二、災害（難）救助的立法上基本邏輯

目前在災害救助相關法規命令競合下衍生而亟待探討解決的問題如下：

（一）未以專法規範災害救助事項：

關於災害救助事項，我國於社會救助法及災害防救法為一般通案性之規範體例。由於直接明文規範災害救助的條文，僅社會救助法第 5 章第 25 至 27 條以及災害防救法第 48 條，就災害救助之執行，在實務運作上即產生社會救助與災後救助如何接軌與如何分工的問題。換言之，當發生重大災害，政府進行各種災後補助措施後，社會福利所代表的社會救助機制何時應該接軌？何時應該啟動？目前的相關法制幾乎無法看出。事實上，社會救助法中的災害救助與災害防救法中的「災害救助」顯有重疊之處，必須予以整併。

（二）將災害救助視為中央政府的職權：

雖然依據地方制度法的精神，災害救助應屬於自治事項，且預算法中預備金的設置，亦有授權地方政府處理災害救助事宜的意義，然而，從過往對於幾項重大天然災害的救助結果來看，中央政府擔任災害救助的角色甚為明顯。

（三）未有明確規定災害救助之適用標準：

現行中央災害業務主管機關會商直轄市、縣（市）政府統一訂定各種災害救助「標準」，對於災害救助之適用範圍都太過含混，對於風災、震災、火災、旱災等各類災害，未規範其範疇或規模、程度，致使一旦發生災害，無論規模大小，各地方政府就一律要求中央伸出援手加以救助。

（四）未明定中央及地方之預算負擔比例：

雖然中央災害業務主管機關會商直轄市、縣（市）政府統一訂定災害救助種類及標準中，多明定由地方政府編列救助金預算，惟實際上災害救助方式並不以現金救助為限，尚有糧食飲水之提供、臨時住所之設置、協助搶救及善後處理等非現金救助項目的提供，其所生相關費用由中央與

地方協商經費支出比例負擔之。

(五) 未將 NGO 或其它民間團體納入規範：

國內如紅十字會、慈濟、基督教會等民間公益單位，許多民間力量不論是否被授權或是具有公權力，基於社會責任及人本的關懷，也都主動介入提供服務，針對不同需求的災民提供協助，而在國內重大災害中皆發揮莫大的救助功能。政府與這些民間公益單位或民間團體在有過許多防救災合作經驗後，已建立一套連結方式且於平時即互相聯繫。惟在災害救助法制上，並未將在救助上扮演重要角色的 NGO 或其它民間團體納入規範。

三、災後社福六大範疇運作經驗

社會福利在災後重建的切入點很多元，從以鄉為單位的生活重建中心、生活慰助金發放、臨時安置、到就業與醫療的協助等等都有社工的角色，以下參酌九二一地震與莫拉克風災經驗就六大範疇進行描述。

(一) 社會救助與津貼：

政府在第一時間給予災民即時的救助和現金慰助津貼，對於百廢待興的災民家戶不僅是及時雨更是最直接的支持。台灣的幾次巨型災變，由於災民多居住於山區，風災後災區土石流發生造成環境危險，故最初居民以安置於廢棄軍營、宗教相關設施(寺廟或教堂等地)為主，並由公部門與民間慈善團體提供物資等協助災民的避難生活。當時莫拉克風災發生時，截至 2009 年 12 月底，死亡及失蹤慰助金 699 人，發放 6 億 9,900 萬元；重傷慰助金 4 人，發放 100 萬元；急難慰助核發 7,704 人，發放金額計 3,852 萬元；安遷慰助核發 1,609 戶計 4,419 人，發放 1 億 3,257 萬元；淹水救助計有 13 萬 9,587 戶，發放 27 億 7,476 萬元；另政府協調賑災基金會運用民間捐款，對災民發給安遷、租屋、淹水賑助。

(二) 生活重建服務

台灣的生活重建中心的設計前身為「家庭支援中心」，在九二一地震時發展成熟。主要的特色是公辦民營而且發揮社工深入社區服務的專業，九二一時有地方政府辦理，莫拉克風災後由內政部委託民間團體設置生活重建服務中心，運用社工人力於安置基地設置 22 處生活重建服務中心(含 33

處聯絡站)，提供災民心理重建、就業諮詢、就學、生活、轉介等服務。對於弱勢家庭與青少年照顧、安置等，可依個案情況，由地方政府委託民間團體執行專案計畫，以協助安定災民生活為原則。

（三）衛生醫療照護

緊急醫療網和災難心理衛生中心的機制在九二一地震後建置完備，災後的衛生醫療照護工作，主要針對心靈重建，也提供民眾關懷、心理諮商、高關懷照護等服務，並針對志工與衛生體系人員進行心理諮商專業訓練，藉以預防並降低災後災區高自殺率之發生。以莫拉克為例，截至 2009 年 12 月底止，免費為災民換發健保 IC 卡計 4,283 張，健保免除部分負擔及保費協助，已補助 10,092 人，金額為 1,504 萬餘元。為預防災區 H1N1 流感爆發，於 11 月 1 日起全面展開災區新型流感疫苗接種，至 12 月底止，已完成災區 11 縣(市)2 百 23 萬 2,549 人接種作業。另提供災難心理衛生服務，由當地衛生局，針對收容所及安置中心指派相關精神醫療或心理衛生人員提供定點或巡迴服務，截至 2009 年 12 月 31 日止，累計出勤 1,568 人次，服務災民 1 萬 1,227 人次。

（四）就業輔導

政府在災後推動就業相關服務不遺餘力，從以工代賑、迎風專案、弱勢戶就業、多元就業開發方案等等推出多項政策。莫拉克風災後，也透過生活重建服務中心，提供就業訓練並媒合就業，協助個案尋找就業機會以減低就業阻礙推出「88 臨工專案」，提供 1 萬 3,940 個工作機會，實際上工計 23 萬 0,623 人次。辦理災後重建臨工專案，截至 2009 年 12 月 14 日止，計 173 個用人單位提出用人需求，核定 5,944 個工作機會，累計 4,914 人上工。擴大辦理立即上工，自 2009 年 9 月 22 日起，將持有受災證明之災區失業者納入適用對象後，鼓勵廠商僱用災區失業者，已協助 289 人就業。

（五）住宅重建

緊急救援時期的帳篷發放、臨時組合屋、軍營安置、到長期的住宅重建是一整個漫長的住宅重建過程。九二一災後重建在住宅方面關於「集合式住宅」、「重建優惠國宅及貸款」等政策為人稱道，莫拉克風災的特色則是提出永久屋計畫。以莫拉克災後重建為例，對於民眾因災致房屋毀損不

堪居住者；房屋未毀損，但因交通中斷尚未搶通，不能返回居所者，截至 2009 年 12 月底止，計核准 1,509 戶領取房租補助、27 戶獲購屋貸款利息補貼及 40 戶獲修繕房屋貸款利息補貼，另有 2,500 餘位民眾接受政府安置，分別於 12 處中期安置中心，接受政府生活上之照顧；考量部分地區災民之需求，政府於 2009 年 8 月 15 日完成組合屋用地勘選，規劃興建組合屋 314 戶。

(六) 社區培力

九二一地震提出的生活重建中心以社區為基礎，另外當時文建會的社區總體營造示範點計畫也為災區帶來根本的社區培力和活力。八八風災之後，各社福團體依照原本的服務脈絡或根據災區的需要，進入災區提供各項福利服務工作並進駐營區收容安置中心，紅十字會、世界展望會、家扶基金會、至善社會福利基金會、兒童福利聯盟、勵馨基金會、介惠基金會等等皆踴躍投入了救災與重建，非營利組織的力量進入了社區。內政部委託民間設置的「莫拉克颱風災區生活重建服務中心」，於 99 年~101 年完成階段性任務，中央考量永久屋基地新興社區成立初期及重建區居民參與之多項公共事務尚待推動，而重建區社區組織培力非短期間即可完成，為因應 102 年起生活重建服務中心之轉銜規劃，提出「莫拉克重建區社區培力永續發展計畫」，協助地方政府順利承接重建區生活重建工作之推動，補助地方政府自辦或結合原生活重建服務中心承接團體繼續運用既有服務資源能量，持續培力莫拉克重建區社區組織加強參與公共事務，建立社區自主重建力量，以早日達成社區永續發展目標，執行期程為 102-103 年度，其計畫核心精神為社區培力，關注社區能量的培養及人才的培育適。

四、重大災害中社會福利的角色、功能與挑戰

當重大災害發生時，許多的個人都熱切地希望參與救援、賑災與服務的工作，但是個人是分散的，能力與資源都有限，尤其無法了解整個災害的影響、救災與賑災的資源脈絡，因此需要透過組織來參與和提供服務，社會福利（包含政府與非政府組織）則是最佳的組織管道，尤其是災害發生時的在地組織之參與。這其中包含多數是以社會工作為核心，或是以擁有較多的社會工作者，提供專業的助人工作的民間組織。從近年重大災變後重建的資料

顯示，在緊急救援階段是資源明顯投入最多的，但是進入中繼安置階段則資源漸減，重建階段則更是漫長且資源必須轉為各社區自己可以產生的能力，重建條例多則五年（921），88 水災則從 3 年再拓增為 5 年而前（2012）年又基於產業重建再展延 2 年，基於重建之路需要較長一點的時間和資源，88 水災服務聯盟特將軟體服務的時間拉長為 6 年，也匡列了經費繼續支持受災社區的重建工作，設置社區與生活重建工作站，則運用 921 地震重建經驗及社工與心理等專業社群的力量，推動社區工作，育成在地組織，建立普及化與社區化的資源服務網絡，協助社區需求獲得滿足，促進地方產業文化發展，增加就業機會，落實社區永續經營。陸宛蘋（2010）與馮燕（2011）在「88 水災服務聯盟」分別擔任社工組與學者專家組召集人提出下列挑戰與問題：

許多學者將天然災難的過程分為：災難發生前的準備期，災難發生時的警告撤退期，或緊急救援，臨時或緊急安置期，中繼安置以及重建期。此節將針對災害發生後各階段的目標、服務項目與非營利組織的挑戰作以下分析：

（一）「緊急救援及安置」階段

- 1 這階段的主要目標：保住生命安全
- 2 服務項目：搜救、救難、募物資、送物資、募志工、緊急安置、做調查掌握受災人戶狀況、對受災人戶提供關懷與陪伴……
- 3 非營利組織的挑戰有：
 - （1）如果不是在地組織，對災害脈絡不清楚時，想要參與服務的社會工作非營利組織如何介入服務？
 - （2）如果可以介入則在整個災變服務網絡中的位置為何？
 - （3）要決定是階段性？還是持續性？
 - （4）組織有何能力與資源如何因應災害「秒殺」的變？
- 4 因應挑戰的重點：要先了解災害的狀況與災害救助的脈絡，由於緊急救援階段常常是一片混亂，如果無法清楚範圍與脈絡，則需要有足夠的敏感度才能提供適宜的服務。

（二）「中繼期安置」階段

- 1 這階段的主要目標：讓受災民眾可以身心安頓，檢視損傷，整備重建。
- 2 服務項目：確認災民及其家屬親友的生命、生理、心理、財產的受災狀

況與程度，提供陪伴及依需求所需的相關資源以滿足此階段受災的人（家庭）的需求，並賦能災民整備未來的重建。

3 社福的挑戰：

- （1）因安置型態不同，例如：貨櫃屋、組合屋、軍營等而呈現多元需求，服務如何因應？
- （2）對各類的中繼安置服務模式，社會工作非營利組織不但沒經驗也複製性不高，如何提供客製化服務？
- （3）任何一個組織都包辦不了全部的服務，所以是框起來？還是開放連結？
- （4）是以組織暨有的能力提供服務？還是為災民需要找服務資源？
- （5）必要時的倡導要不要做？資源與能力夠不夠？
- （6）資源連結時的角色，誰為主？誰為輔？
- （7）資訊紛亂、快速變動、不同認知等與行動的關係？

4 因應挑戰的重點：要能面對組織自己的限制，對服務與應變能力需要早做準備、需要有資源協調的機制、以及組織與工作人員要有足夠的開放度與成熟度。

（三）「長期重建」階段

- 1 這階段的主要目標：原地重建或遷地重建的生活與社區重建，其目標是要回復到原來的生活？還是將此次的災害將危機變轉機？創造新的契機？
- 2 服務項目：重建的工作項目可以多元與關聯的，其中包括生活、心理、就學、就業、生計、環境、產業、賦能自治組織、安全、健康、社區培力等
- 3 社福的挑戰：
 - （1）組織發展：多數的組織其設立時的使命是沒有包括災害服務或是社區重建，因此是否要修訂章程擴展服務到災害與到社區重建工作？是組織決策單位需要討論決定的議題。
 - （2）組織既有的能力與資源是否需要增減：社會工作非營利組織原有的能力與資源是否足夠？面對災後個人、家庭生活與社區重建工作的能力是否足夠？組織的資源分配是否需要做調整？其調整的

幅度如何？

(3) 組織定位：重建工作是否會混淆組織原來的定位？會不會繼續得到原有擁護者或擴展更多擁護者的認可與支持？

(4) 組織設計與組織領導：組織內部對於社區重建的工作、人員、制度的設計以及領導是否需要調整與另設制度與機制？

4 因應挑戰的重點：過去多數的非營利組織的使命與服務項目內並沒有災害服務，但是因應近年來頻繁地發生重大天然災害，而觸動非營利組織參與災害服務，因此在組織的定位與組織發展策略上應有所討論與決定，也因而組織需要不斷地學習與成長。

五、災害後重建工作對社會工作的共同挑戰

(一) 組織外部的挑戰：

- 1 文化的挑戰：受災的人具有其文化的差異，例如：512 四川汶川地震有羌族、及少數民族等；88 水災則有各族的原住人民，各有文化的本質。
- 2 地理的挑戰：地理位置(大陸與台灣)；山區與部落(交通不便)；地震是原地、土石流是流動的區域，在地組織有其地理上的優勢，但對外來組織而言則是嚴重的挑戰。
- 3 面對政府與災民的挑戰：尤其政策與災民期待有落差時，非營利組織如何協調彼此？還是陪著災民進行政策倡導？
- 4 個別非營利組織的挑戰：每個非營利組織都有其使命與價值之所在，也因此各有所限制，是否適合服務的災民？對災民來說何者是最適合？
- 5 協調工作的挑戰：資源是動態狀態，有的過多、有的不足、有的太集中、有的太分散，其中如何對焦將最適資源與需求做連結與協調？台灣多數組織是直接提供服務，少有中介型組織來擔任協調角色，例如 88 水災的營區安置則需要與政府、與軍方、與 NGO、與災民組織（不只一個）等的協調，由誰來做客觀的協調者為宜？
- 6 學習與成長：災害服務促發非營利組織需要尊重不同的價值、學習不同的專業與長處、學習創新、學習不本位、開放接納等，過去台灣社會工作並無「災害社會工作」的教育，近年學術界與實務界積極發展相關教案、教材等，也舉辦各種論壇、工作坊，較缺的是無誤督導。但是社會工作是個實踐性的學門，工作中的督導是幫助社工學習與成長的關鍵，

因此透過聯盟在這部份是否可以發揮溝通、協調與跨界學習的功能，是值得再觀察。

(二) 組織內部的挑戰：

除了組織文化、組織制度、服務的人力與能力等的挑戰之外，組織內部更需要面對以下的挑戰：

- 1 學習與成長：由於受災的地區與住民，是各式各類的包括：都市的社區、鄉村的農民、靠海的漁村、原住民族的部落等等，因此宗教、文化與族群精神的尊重成爲所有服務的前提，過程中不同專業彼此之間的合作與協調也是在重災後的服務中需要相互學習的課題，在大家都忙於現實的服務工作，還需要抬起頭、伸出手、空出時間來從事個人與組織的學習成長，組織內能否做較佳的平衡安排。
- 2 非營利組織仍需要面對政府強大的政策與權力之影響，非營利組織更需堅守其本質與該有的角色，學習與政府協調配合，而不宜只與政府起舞。
- 3 安全的概念不是「永保安全」，而是「有備災的安全」，因此不但是災時的投入服務，更須在平日做好備災的準備，這樣的觀念對非營利組織來說是個新挑戰。
- 4 時時覺察是「社會工作的專業價值」？還是「個人或機構的主觀價值」？是因爲災害的資源多而參與災害服務？還是因災民的需求正好符合我們的使命，是我們想要幫忙以及我們有能力服務的？

六、近年我國重大天然災害災後政府社福角色類型

(一) 台灣災後重建政府角色類型的初步觀察：

- 1 台灣的社會福利發展，一直是從殘補式和救助式的福利朝向建構全民式和社會保險制度的方向發展，過程中關於災後重建相關的法令和制度也是越來越趨於完整的過程。
- 2 在緊急救援和臨時安置的階段，政府各項措施以社會救助爲基本概念，需要災民身分或資產調查爲基礎，例如慰助金發放。政府表現爲人稱道的部份有成立跨部會重建機關以及基金會、整合軍方與民間救災隊伍投入救災等等，值得檢討的政策有地方官員重建貪污與選舉樁腳議題、組合屋安置以及營區政策的善後問題以及重建委員會的法規和組織是否應

該成爲常設而非臨時編組等等。

3 在長期的社區重建階段，才較有社區發展、產業振興的面向，如多元就業開發方案、社區培力據點等方案的推動。災區因爲特別預算和民間社會力的大量進入，形成公私協力和創新實驗方案的契機，也對於台灣社會福利的發展帶來正面的回饋和反省。政府表現爲人稱道的部份有反應快速並積極與民間協力合作，另外社區總體營造政策的推動對重建區的人物地產景帶來全面的提升與改變，值得檢討的政策有生活重建中心以及多元就業開發方案對於社區草根和非營利組織的影響，另外遷村安置和永久屋政策也是值得檢討的重建焦點。

(二) 台灣災後重建社會福利措施運作機制與問題：

以下透過整理近年我國莫拉克風災重要天然災害的重建經驗，檢視社會福利措施運作機制與問題。

2009年8月8日颱風莫拉克重創台灣南部地區，行政院於災後成立莫拉克颱風災後重建推動委員會，制定莫拉克颱風災後重建特別條例。由於風災後在面臨災區壓力與豪雨不斷造成環境不安全之情況下，中央政府認爲應盡速爭取時間恢復災區居民生活作息及降低災害再次衝擊的風險，2009年9月4日頒布「莫拉克颱風災後原住民族部落遷村推動原則」，並於同年9月6日通過以國土保育爲基礎之區域重建綱要計畫，於10月9日由行政院經建會擬定。莫拉克災後由中央各部會擬訂部門重建計畫主要包括：基礎設施、家園重建、產業重建三部分，依三部門提出重建做法與具體執行計畫，並由縣市政府擬地區重建計畫。家園重建部門計畫以興建永久屋安置災民爲主，而永久屋乃由地方政府與民間慈善團體共同興建，並由行政院莫拉克風災災後重建委員會提出彩虹永續社區計畫回應永久屋社區居民之生活、族群、就學、就業、社造、產業及文化傳承等需求。

災後救助階段，由於災民多居住於山區，風災後災區土石流發生造成環境危險，故最初居民以安置於廢棄軍營、宗教相關設施(寺廟或教堂等地)爲主，並由公部門與民間慈善團體提供物資等協助災民的避難生活。在生活復原階段，隨著永久屋社區之陸續完成，在生活重建方面，由內政部委託民間團體設置生活重建服務中心，提供災民心理重建、就業諮詢、就學、

生活、轉介等服務；就業方面，乃透過生活重建服務中心，提供就業訓練並媒合就業，協助個案尋找就業機會以減低就業阻礙；針對心靈重建，也提供民眾關懷、心理諮商、高齡關懷照護等服務，並針對志工與衛生體系人員進行心理諮商專業訓練，藉以預防並降低災後災區高自殺率之發生；社會福利方面，則透過與地方政府原有社福計畫、社會救助系統等資源，協助掌握永久屋社區居民生活需求與解決困境。對於弱勢家庭與青少年照顧、安置等，可依個案情況，由地方政府委託民間團體執行專案計畫，以協助安定災民生活為原則。此外，每年由地方政府派遣專員至各生活重建服務中心了解中心業務執行狀況及課題、問題所在，透過此過程才能讓地方政府依地區特性提供符合在地需求的災後重建服務(陳振川，2012)。

再者，由行政院文化建設委員會(現為文化部)推動社區組織再建計畫暨專業團隊陪伴計畫，協助永久屋社區居民藉由社區管理委員會之成立協助居民參與公共事務凝聚社區生活意識。由於災民以原住民居多，永久屋社區之環境設計與設施規劃以融合原住民文化為基本原則，透過建築語彙裝飾住宅、宗教設施如教堂的興建及心靈耕地(農耕園區)等措施，讓居民能適應遷村後之社區生活。

透過永久屋社區之個案調查(邵珮君，2012)，了解到居民於永久屋社區生活重建之現況，其中居民對於永久屋社區整體規劃過程中，地方公部門與民間私部門之協助大致都有正面的肯定，居民大部分希望能在生活重建上與地方公部門、陪伴的民間團體有更加良性且雙向的溝通；同時，透過居民需求之反映，針對生活空間與居住品質的強調、生活重建與工作穩定等方面都期待能有彈性與改善之空間、以及原民文化今後如何於遷住地持續進行調適、復育與深植尚為一不容忽視的重點。此外，民間團體在居民入住社區後與社區居民的階段性陪伴模式，對於居民生活適應、重建、生活問題解決上應會有所助益。

截至 2010 年，莫拉克相關救助金發放款項之發放率已達 100%，其中死亡、失蹤救助金共發放 655 人，每人 100 萬元；安遷救助金發放 1,757 戶，共 9,980 萬元，並針對低收入戶增額補助每戶 5 萬元，共增加 8,640 萬元；淹水救助共約 28 億元；生活賑助金發放 1 萬 6,394 人，共 1 億 5,672 萬元。又於各收容所發放緊急慰助金共 3,852 萬元。綜觀我國災害救助項

目及執行方式，主要係以現金為大宗，其他非現金之支援與協助則較為缺乏。如同柯三吉等人（2002）提到，我國對於救助一直抱持著「補償」的心態，因此，對於災民人身財產上之損害，以採取金援為主。如此反而造成下列問題：

1 政治立場之介入

雖檢視我國災害救助相關救助金之規定，可發現其標準大致相同，訂定金額亦無太大差異，然而我國面臨一大問題即為政治立場之介入。即當災害發生後，政府官員親至災區訪視，同時發放政府規範外之「救助金」；又因政治立場，各部會比較後各自加碼，導致救助金之中央市場失衡，更進一步的養成災民習慣認為「發錢才是有做事」的想法，使我國更離不開現金救助。

2 救助金之分配不均

根據專家及檢討報告，於災後許多民怨來自於對於救濟金分配不均之現象。其又可分為兩個面項進一步討論，一為我國災害救助金之發放並非由單一單位執行，各主管業務機關皆有各自補助金之設置，且發放標準不一，導致某些災民領取之金額不均，有些甚至高於百萬元。舉例來說，針對房屋重建，財團法人賑災基金會提供 20 至 50 萬不等（依受災民眾之條件判定）之補助金額，提供受災民眾房屋之重建、重購，然原住民委員會又以文化考量增撥每戶 10 萬元，供給原住民受災戶做房屋藝術重建使用。另一則為審核資格問題，同謝志誠教授所述，如安遷救助及淹水救助來看，其判定「不堪居住」、「居住事實」及「淹水達 50 公分」之標準多有爭議，導致有些於災區內受災之民眾，因資格不符而無法得到相關之補助，又可見戶籍於災區內之民眾從各方返回領取救助金，反而也造成許多實際受災民眾之不平。

3 救助金撥款速度緩慢

在 921 及莫拉克災後，許多民眾抱怨救助金發放之速度緩慢。因中央單位執行之災害救助須經過相關人員檢核其資格，並且又須經過行政手續之運作，由業務主管機關審核核發至地方社會局、處或鄉、鎮、市公所，再另撥款至受災民眾。如此繁複之程序，相對需要較長之作業時間。

4 非營利組織救助金發放之影響

檢視受災民眾對於中央政府救助金發放之不滿，與國內非營利組織救助金之發放有相當大之關係。由於非營利組織強調「助人」，其救助金之發放條件門檻與中央政府相比實有落差，加上金額方面也沒有一定之標準；又組織架構、行政程序較有彈性，因此，災民可於災後立即拿到救助金，又可達到立即安撫災民受災心情之效用。造成災民比較之心情，進而對政府之作爲不滿。

第四節 全球重建原則與強調災民轉向的新趨勢

一、全球的重建原則與新趨勢

(一) 安全的家園，堅強的社區：災後重建手冊

對於曾經參與 921 震災重建，並正在研究莫拉克風災重建的我們來說，在讀完世界銀行出版的《安全的家園，堅強的社區：災後重建手冊》《Safer Homes, Stronger Communities A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters》後，對書中所提出的災後重建觀點頗有「感觸」，甚至「動容」；深感國際間對於災後重建的作法與看法，值得我們學習與探討。該手冊歸納之重要重建原則如下：

- 1 一個好的重建政策可以幫助社區活力再現，並使人們有能力重建他們的住宅、生活與生計。
 - 2 重建開始於災害發生日。
 - 3 社區成員應該是決策的夥伴及在地實踐的領導人。
 - 4 重建政策與計畫應該是財政上實際可行，對於降低災害風險則要有一定的期待與企圖心。
 - 5 制度的影響不可忽視，須在他們之間協調以改進結果。
 - 6 重建是一個規劃未來，並保存過去的機會。
 - 7 異地重建破壞生活，應該保持在最少程度。
 - 8 公民社會與私部門是解決方案的重要部分。
 - 9 評估與監控可以改進重建結果。
 - 10 促成長期的發展，重建必須具有可持續性。
- 最後一句話：每一個重建計畫都是唯一的。

重建政策需要在五個主要領域加以確定：(1) 制度策略；(2) 財務策略；(3) 社區參與途徑；(4) 重建途徑；(5) 風險管理。其中「社區參與途徑」強調，受災社區在重建中須扮演何種角色？該角色由誰決定？政府無法控制人們在災害後做什麼，但是重建政策可以建立一種與受災社區溝通與互動的途徑，把社區擺在中心，利用社區成員的智慧、經驗與能量；或者可以另外一種形式挫敗與剝奪所有參與者的權力。與受災社區的接觸從溝通開始，並強烈鼓勵以雙向溝通的形式進行。受災社區應該有機會參

與決策，包括上述的制度策略與財務策略。「以一個社區為單位進行重建」工作，在很多地方都是一個很陌生的概念。因此，為確保以社區為基礎的努力是有效的、可以妥善的管理且落實真正的參與，推動與監督的工作是很重要的。「指導原則」始終強調與堅持受災社區在重建期間應該處於主導者的位置，也認知到建立一個較有效，卻是由上而下的途徑是有壓力存在的，而參與式重建的承諾必須是來自「上級單位」。

(二) 從保護轉化到促進與發展

世界各國都建置有社會救助政策以保護其人民，對於處於貧窮或因為陷於危難而有落入貧窮的高風險者，政府予以社會福利保障，使之不至落於貧窮線下，以維護人民基本生存權益。根據世界銀行（2008）所發行的《For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets》一書，作者 Margaret Grosh 等人認為，在服務對象上，社會福利的保障對象不僅僅是針對已經處於貧窮的人民，也對於具有高度風險的人們提供保障，使之不落於貧窮線以下。在社會救助的服務方案方面，不僅僅侷限於現金的救助，廣義而言，可能包括：社會保險、健康照顧、教育、財務救助，或者提供水、電及道路公共基礎設施等，保障人民基本生存權益的各種形式政策方案。在功能上，社會安全網應該具有以下幾項功能：(1) 透過資源重分配給最貧窮及最具高風險的人民，以立即幫助他們改善貧窮；(2) 幫助貧窮者能夠更有效的投資未來，獲得未來成功的機會；(3) 協助貧窮者進行風險管理，能夠保有其賴以生活的資產，以獨力維持生活水準（2008: 2）。以上觀點顯示，社會福利救助有如安全網或彈簧墊一般，不僅只是保護（protect）人民不會墜落於貧窮線下，甚至要促進（promote）這些處於困境的人民能夠具備脫離貧窮的能力，並且能夠在未來獨立維持生活水準，使其家庭能夠擺脫貧困。

這個從保護到促進的觀點，也呼應世界銀行所推動以資產為基礎的（Asset-Based Social Policy）社會政策途徑，以作為減少貧窮問題的策略。根據世界銀行在 2008 年所發行之『Assets, Livelihoods, and Social Policy』一書，及其主要作者 Caroline Moser 的相關著作，以資產為基礎的社會政策，是指透過了解貧窮的結構性因素，透過創造機會使貧窮者能夠累積、永續性持有資產為目標的政策方案，以協助其建構經濟力，脫離貧窮困境。

不同於以現金為基礎的社會救助政策，例如用年收入來衡量個人或家庭是否符合接受社會救助福利的依據，或者是透過直接給予現金的方式保護貧窮者的生存需求。透過針對實際計畫執行結果的觀察發現，透過協助個人或家庭累積資產的方式，才能夠實際從根本解決結構性的貧窮問題，並且使其具有永續性的經濟能力（李宗勳與王文君，2013）。

所謂的資產是指：「能夠被持有、發展、改善、並且可移轉給下一世代的財務、人力、自然或社會資源，這些資源能夠創造現金流入及未來經濟利益」（Ford 2004，轉引自 Moser 2006：5）。具體而言，資產包括了 1. 有形資產如廠房、設備、基礎建設、存款；2. 人力資產，如對於個人教育、健康等投資，以及勞動力等；3. 社會資本，如社會規範、信任、互惠關係等鑲嵌於社會結構的無形資產；4. 自然資產，指在自然環境中所存在的土壤、空氣、森林、礦脈、水及溼地等自然資源對於貧窮者來說，也是重要資產。在當代資本主義社會中，貧者越貧、富者越富的貧富懸殊問題在於資產的分配不均現象，富人能夠透過其擁有的資產能夠創造更多的財富，而貧窮者卻只能依賴不穩定的現金收入維持基本生活，沒有餘力購置資產，進而透過資產累積財富，擺脫貧窮階級，而導致貧窮問題會不斷的延續到下一世代，無法突破向上流動。

雖然以上無論是「保護與促進」的觀點，或者是「以資產為基礎」的社會政策，主要是來自世界銀行協助發展中國家解決貧窮問題之目的，雖與我國國家發展情況不盡相同，然而其對於社會福利的功能以及服務對象的觀點，對我國在探討重大天然災害之後的政府相關社會福利角色有所啟發。首先，在服務對象上，不僅是服務已經落入貧窮線的人民，也有針對處於高風險的或者因為突發狀況，而基本生存條件堪憂的對象，例如：在重大天然災害過後，可能導致災區民眾因為房屋受到損害而失去住所、因為受傷而失去謀生能力，或者因為家中的成年者傷亡而導致其未成年子女無法維持生活，天然災害的發生可能導致人民無法維持其基本生存條件，而國家有責任提供保護。然而這些社會福利的提供，除了提供現金補助以使其迅速脫離貧困情況之外，政府的角色在於預防受災者失去基本生存條件，並且透過提供社會保險、健康、教育、公共基礎建設，或者協助受災者投資建構各種有形、無形資產等方式，使其自行回復維持生活水準的能

力，而不需要長期仰賴政府的社會救助。

而這項關鍵即為本文的重要議題，合理的政府角色與風險分擔需要從災後重建的相關實踐措施與認知理念落實，在 88 風災永久屋的發放過程中有個很弔詭的現象，當興建永久屋投入的金額越高，居民的抱怨深度、廣度、頻率也越高。然如 921 災後所採行的方式係興建基本的組合屋供災民臨時安置，反而沒有引起類似的抱怨。據世界展望會全國成執行長受訪時表示：「近年來小災難發生後災民來世界展望會求助時，我們非營利組織本身都要先思考是否要介入？希望政府在未來的災後重建過程中，恢復讓居民有一定比例的成本參與，讓居民有參與的程度，便不會有讓居民覺得這是他們應得的救助。」政府的社會福利旨在如何讓民眾有意願去發展他們的復原力，而不是政府本身去承擔這個復原力，這需要從整個政府的認知和角色調整去著手。台大社工系古允文教授參加本案座談發言指出：「我在十年前的計畫有做過民眾對於社會福利的看法，在這調查之中我們發現到，如果社會福利是由政府提供的，民眾會覺得越多越好；但若是由民間（廟會）提供，民眾會有感激的心情。如果政府在投入的過程中能夠搭配有公信力的非營利組織的話，所造成的效果會不一樣。」就生態理論應用到社會工作來說，若是只給予災民棲地，而沒有教育、生活等層面的配合，災民沒有辦法在那裏生存，莫拉克免費興建永久屋的政策導致永久屋的進住率很低，造成資源的浪費。

本研究基於如何將消極的救助轉化為積極的資產永續經營，設計可供操作之定義與措施，已將「資產」(asset)概念問題，加入機關問卷中進行探究(如附錄 1)，並將於焦點座談中會提請討論以作為政策建議參考。

二、災區居民需要安身並從中「立命」

從不同的災害經驗與衝擊影響，我們可以了解基礎設施對人民維持生存的支持是絕對必要的，其在災害的演變過程中，各項需求與依賴程度也有所不同。由馬斯洛(Abraham Maslow) 的人類需求理論可知，如圖 2-1 所示，人類的需求可分為五個層次，對照災害管理的時序，在不同災害階段人類的需求不同，政府須要能提供人民的基本需求，以使整體社會能持續營運與發展。(NCDR, 2011)。

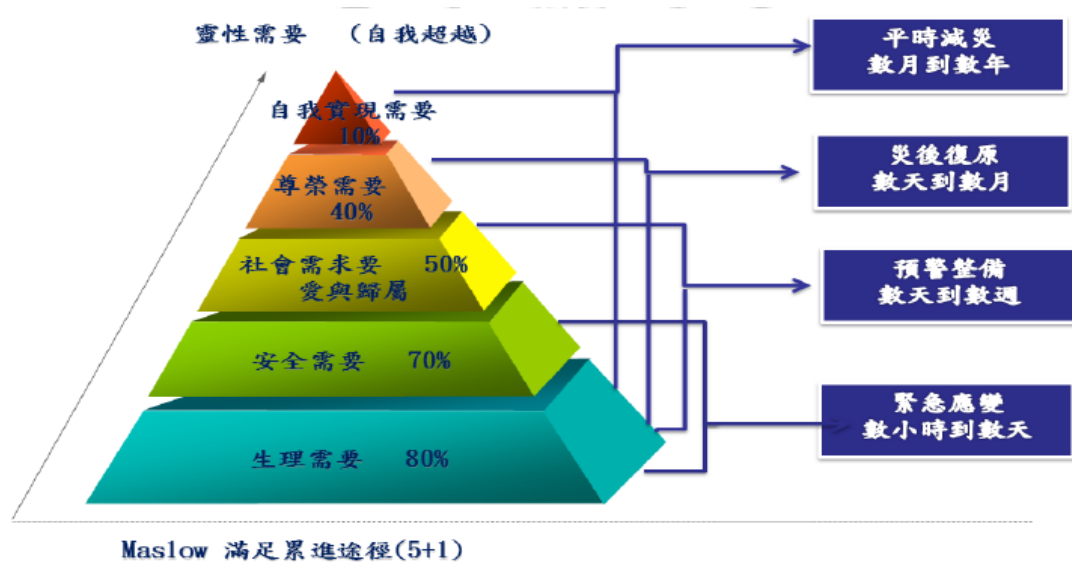


圖 2-1：防救災時序與人類發展需求之關聯

資料來源：修改自蘇昭郎 (2011)，災害威脅下基礎設施的防護思維，災害防救電子報，第 74 期：3。

由人民的立場來看，在災時緊急避難與臨時安置，人民所需的項目多集中在基本的生理需求與安全需求層面，到了復原重建階段，需求逐漸提升至第三階層「愛與歸屬感」的心理需求，甚至視第四層次被尊敬的需求，此時則需要更長遠的陪伴與整建，相關的社會工作學者（馮燕，2010；詹火生，2010）與實務者（周文珍，2010；全國成，2010）均同意此看法，所謂的「尊重」當地居民意願與文化，很不容易掌握分際，但讓業主「參與」比較能相對瞭解並找到符合需求；一味的施救過程，反而容易造成依賴感越重。災區讓政府接收後，災民就離不開政府，若是由志工與民間聯盟介入與陪伴，比較有機會讓社區盡速獨立自主，比較能夠讓「災民」往「居民」轉向。

將資源引進社區是否就是一定有助於災害因應、重建與社會調適？恐怕不能假設全部都是正面助益的。災害應變的協助工作不應是慈善施給，政府必須考量長期效果，而非重視短期效應，政府應該發揮資源整合與分配的功能。由於資源提供的多寡與方式，不但會影響重建的效率，亦會左右地方採取的重建模式，甚至衝擊災害的地區發展型態。過去由政府獨立投入提供災

區居民之生理需求與安全需求的「大有為政府」已不符合當代公共治理的精神，允宜讓第三部門一起協力投入，並從中帶領災區居民參與重建規劃與執行，讓居民在重建過程認知已發生之災難，並經由接受事實中激生新的生命意志，對未來抱持願景。綜上，本文特別強調第三部門在災害防救過程，在於陪伴與激勵災區居民，在重建過程中不僅讓居民恢復安身的居所，更從中復興了居民的生命品質，是一項「立命」工程。這一項陪伴災區居民接受災難事實並參與重建過程，看見未來也看見別人的需要之「立命」是第三部門在災害防救的核心價值，是關鍵且必要的（李宗勳等，2012b）。

在倡導維護自身與群體安全時，重點應關注讓人們「擁有恐懼」、「從恐懼中學習」（learning from fear），而不是將恐懼拒於門外，因為安全不是把門鎖起來，而是要讓人民實際感受到不安全，才會開始學習追求安全。就像災害發生時，政府的確提供了許多硬體設備給予災民使用，看似是相當有幫助的，然而政府卻忽略了一點，就是軟體的部份，亦即我們還要輔導災民重新去面對與接受，讓災民可以轉向變成居民，而非完全依賴政府，這必須要透過積極參與與對話，以及彼此尊重差異，才能讓災民的「回復力」與韌性增強！（李宗勳，2013）

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

第三章 日本與美國的經驗初析以及與我國之比較

本章應用跨國比較研究方法檢視與比較日本與美國災後重建的相關經驗並從中歸納出值得參考的政策參考之「共同架構」，作為研提我國改善依據。

第一節 日本經驗與政府社福角色類型

一、阪神大地震之重建經驗

1995年1月17日清晨5:46發生芮氏7.2級大地震，震央在淡路島北部，是日本首次在大都市所發生之直下型大地震，造成以神戶為主之阪神地區前所未有的災害。受災影響範圍東有大阪府、京都府，西至岡山縣、鳥取縣，北至日本海，南至瀨戶內海，臨太平洋的兵庫縣，淡路島等地區，地震造成房屋全半倒有240,954棟，共437,217戶，因為火災燒毀的房屋有7,456棟，共9,322戶。受災總損失約40兆日圓。此次受災特徵為：

- 1 屬於都市直下型地震，造成重要維生管線與生活設施破壞，也使得神戶港、道路、鐵道等交通設施受到嚴重毀損。
- 2 基礎產業、商店街、市場等的倒塌與燒毀，也使得企業、商店等外移，使得經濟受到嚴重打擊，也間接對日後災民的住宅重建、商店再經營等的生活重建面帶來影響。
- 3 受損較嚴重的地區多為老舊社區，由於居民高齡化及社區關係淡薄化，也使得社區重建受到影響。

阪神大地震之後，兵庫縣希望以創造性的復興來達成容易居住且抵擋災害的都市、互助・安心・安全的社會、豐富多樣的文化社會與有活力的新產業社會四個目標。有關住宅重建部份，歸納於復興計畫下之住宅復興事業中，共分成：住宅復興3年計畫推進、考量生活重建之住宅復興、受災市區推動復興之住宅復興、新都市中心之住宅建設及新建設手法、居住方法與管理系統之開發之五大方向進行(文獻：兵庫縣 21世紀ひょうご創造協會 (1997)，阪神・淡路大震災復興誌第一卷，pp.54-57, p.69, p.74)。

根據災害救助法，興建臨時住宅為國家之責任，並由都道府縣執行；因

此，兵庫縣在地震發生後第二天決定興建臨時組合屋，透過兵庫縣職員到避難所進行避難者住宅重建意願調查。地震後兩年的臨時住宅之居住戶數約為尖峰時期的 90%。而臨時住宅的提供年限為兩年，然由於此次阪神大地震中災民絕大部分為中低收入戶，無法如期在兩年內順利重建，在斡旋弱勢災民遷出並安置於民間出租住宅與大量興建公營出租住宅花費許多時間，使得臨時住宅之居住期限延長為五年，在 2000 年 1 月順利拆除所有臨時住宅。由於災民多屬中低收入戶，在重建上經濟能力有限，絕大部分災民在經歷臨時住宅階段後，對於重建住宅之選擇以申請出租式國宅為主要考量，因此，透過兵庫住宅復興三年計畫由公部門興建出租型國民住宅所占比例高達八成(文獻: 兵庫縣まちづくり (2000), 住まい復興の記録－ひょうご住宅復興 3 カ年計画の足跡－, pp.1-3)。

由於此次的阪神地震所造成的損害規模非常大，基於: (1)災民眾多，民間募得之捐款分配給災民有限，每人所獲得之款項無法有效幫助生活重建;(2)減稅、慰助金等資金支援無法有效協助失業或社區重建;(3)原有制度下以補助金方式來援助災民無法確保公平性及無法進行個人補償，成立財團法人阪神・淡路大震災基金。基金乃考量災區全體之整合性，目的為對於復興之各個措施，補其缺失或不足之處，協助災民自立及使災區整體綜合計畫之推動具備機動性、長期性與安定性，並促進地區的重生。主要施行內容分為住宅對策、產業對策、生活對策與教育對策四個領域。

關於自有住宅之重建措施，以重建資金的特別融資與特別融資之利息補助為主要的支援對策，但是利息補助之支援對策主要是由阪神・淡路大震災復興基金而來。高齡者重建支援以補助重建費之 1%為主，特別融資之利息補貼期限為 10 年(文獻: 神戸市生活再建本部 (2000), 阪神・淡路大震災「神戸の生活再建・5 年の記録」, pp.14-16)。

在街區重建部分，以「復興土地重劃」與「更新方式」進行都市地區重建。重建初期因未考量居民參與方式營造社區，招來居民反對公部門之重建計畫。因此街區重建計畫乃採兩階段方式進行，並由公部門派遣專家與居民溝通(文獻:安田丑作(2000), 市街地復興事業の理論と実践：市街地復興の計画・事業・主体, pp.8-17)。透過公部門之計畫經多次於社區營造協議會中居

民與派遣專家之協調與討論後，其次將協調討論之結果向公部門提出修正計畫，使復興土地重劃在居民參與之基本方針下，使居民與公部門、專家在協調溝通機制下進行街區及社區重建。

由阪神大地震後之重建經驗，可知：

- 1 公部門需透過溝通與調查掌握災民實際重建需求與課題，才能提出具體切實的住宅重建策略。(公助)
- 2 為使臨時住宅順利拆除，掌握居民住宅重建想法，並提供相關諮詢與支援有其必要性。(公助)
- 3 社區重建需重視居民之親身參與，才能營造合適的社區環境，並加速重建之速度。(自助)
- 4 民間團體協助機制之建立，有助促進重建效率，並兼備監督公部門之效能。(共助)

二、日本災後重建公、私部門之自助與共助經驗

2011年3月11日發生的東日本大地震，強度達到芮氏規模9.0，這場世界地震觀測史上第四強的大震，在日本至少五個地方造成了高度30公尺以上的海嘯，除了房舍淹水外，更在多處引發大範圍火災和土石流，甚至釀成福島核災。這場規模極大的複合式災難雖然重創日本，但媒體的自律、民眾的秩序，在在都讓世界各國民眾留下深刻的印象。除了電視台詳盡播放各地避難場所位置、民生必需品獲取等訊息之外，民間企業亦提供大量避難所地圖與免費民生物資給災民使用，日本舉國上下團結抗災的精神令人敬佩與感動！為何日本人能夠如此呢？（李宗勳，2011）我們必須從日本的防災體系來分析。本文會特別引介日本明文法訂企業與民眾在「防災主體」方面扮演極為重要的角色，在「防災基本計畫」中特別將當地居民納入防災政策網絡的核心，並且提倡自救、共救、公救的原則，以當地居民為救災第一層防線，社區組織的互救為第二層防線，最後才是政府的救援。

（一）建立自助、共助而後公助的全民防災精神

經歷過1995年阪神大地震之後，日本已意識到以政府作為災害防救核心的極限，因此在「防災基本計畫」中特別將當地居民納入防災政策網絡

的核心，並且提倡自救、共救、公救的原則，以當地居民為救災第一層防線，社區組織的互救為第二層防線，最後才是政府的救援。

日本政府透過眾多的宣傳活動，包括「防災日」為 9 月 1 日；「防災週」為 8 月 30 日到 9 月 5 日；「全國火災預防運動」為 3 月 1 日和 11 月 9 日；「水防月」為 5 月或 6 月；「危險品安全週」為 6 月第 2 週；「雪崩防災週」為 12 月 1 日到 12 月 7 日等等，以提升民眾的防災意識及警覺。舉例來說，光以東京都政府在 2009 年 9 月 1 日所舉辦的日本防災日就有高達 2 萬人參加，而且每年東京都綜合防災演習所投入的預算經費亦高達日幣 3 億元(約新台幣 1 億元)，籌備時間長達半年以上，同時還邀請各國救災組織共同演練，以強化跨國、跨城市之間對於大型災害應變處理合作經驗。

因為政府積極推動防災觀念，所以日本民眾也明確意識到災害發生時自助與互助的重要性。民間更成立了許多自主防災組織，包括消防團、水防團、婦女、少年、兒童防火俱樂部等。這些組織平時就會進行防災演練、災害知識教育與防災巡邏，長期則以社區為主體的減災演練。

日本在防災社區的推廣做法則是由政府派遣市町村、消防單位等防災業務主管機關，針對該地區可能會受到的災害威脅向當地居民說明，並且安排地區應變小組與居民就災害發生時各種應變狀況進行分組討論，讓居民可以更加認識自己的社區可能會遭遇的災害。

日本的防災體系強調先自助、共助，而後公助的全民防災精神值得我國仿效，然而，為避免落入邯鄲學步的窘境，我國國人仍須按部就班的往目標前進。政府為建立更完整的災害防救網絡，首先必須以開明的心態深入認知現階段國內企業及民眾於防災的整備情況與需求；其次，確認當前中央至地方等各級政府單位於災害防救之資源與能量，以提供民間透明的防災資訊，第三，結合文明與文創的手法強化全民防災意識，讓防災理念融入每個人的日常生活中，最後，訂定簡明的獎勵以促進企業與民眾自發性投入防災自助與互助的整備工作中（熊光華，2010；李宗勳，2011）。

（二）自助、共助而後公助的執行方針

參酌日本的救災體系強調自助、共助而後公助的全民防災精神，值得我國仿效，謹提出具體的執行方針建議（台灣產業科技前瞻研究計畫團隊，

2011)：

- 1 明定政府、企業與民眾於備災時之自助與共助的責任與角色，並詳盡公告。以水災為例，日本中央防災會議於 2010 年制定之「東京水害對策報告」及明定備災時公、私部門之自助與互助責任分擔，詳如表 3-1。
- 2 與教育、文創單位合作，以全新的角度重新對業界與民眾進行災害風險溝通，如臺北市消防局與麥當勞兒童慈善基金會合作，推出建國百年兒童防災護照，可過關集點換禮品；桃園縣消防局則與教育局合作，將防災相關問卷或作業透過學生連絡簿與學生和家長交流等為成功案例。
- 3 於工業區/商業區/商圈管理單位或服務中心提供進一步之輔導與補助，鼓勵業者與地方政府、慈善團體、保全機構與相關社區間，建構災害聯防之自助與共助體系，減少災害衝擊。
- 4 進行跨區域、跨縣市之災害聯防整備，除能達成風險分散的效果，更具有異地備援的優點，繼而能進行整體且有效率的資源調度與分配，強化全民防災成效。

表 3-1：日本水災備災時公、私部門之自助與共助責任分擔

部門	企業、民眾等私部門	中央、地方政府等公部門
責任分攤	<ul style="list-style-type: none"> * 對大規模洪水風險有正確的認知與訊息-瞭解自身所在區域的水災風險、認識自身所在區域的防災能量、預防儲存食物和飲料，以備撤離之需、災時能有適當的避難方式 * 根據公部門提供的情報做避難參考 * 參加防災的教育與訓練 * 積極參與地方的防災活動組織 * 避難時要互相通知，使用大眾運輸工具，並且加強地區內的互相合作 	<ul style="list-style-type: none"> * 評估大眾對災害的應變能力: 評估行政體系上目前的防災能力、檢討自助與共助的合作內容與執行程度。 * 加強企業與民眾自助與共助的防災準備: 給予企業與民眾認知風險所必需的情報、提供企業與民眾水災時的行動方案、提供企業與民眾防災教育與訓練的機會、購買防災所需的機具、獎勵落實防災管理的企業

資料來源：轉引自（台灣產業科技前瞻研究計畫團隊，2011）。

三、日本經驗與政府社福角色類型的初步觀察

日本的社會救助主要是以〈生活保護法〉作為規範基礎；至於災害救助事項，則是在〈災害對策基本法〉的基礎之上，另外制定〈災害救助法〉，修正、調整〈災害對策基本法〉的相關規定，以利達成保護受災者及維護社會秩序之目的。日本災害救助機制之立法較為完備，除災害防救對策基本法外，並有災害救助法及災害弔慰金支給相關法律規範，對於災害救助之實施，所應包括之項目、金額及費用負擔等，均有明確之法律依據及全國一致之相關基準，可供遵循（李宗勳等，2012）。

（一）緊急安置階段之災害救助基本上視為中央政府的職權

日本災害救助體制，係由中央及地方分設災害防救中心辦理相關事宜，中央由專責防災大臣指揮，地方由都道府縣知事指揮，對各機關間事權具有統籌協調，統一事權之效能。

（二）災害救助的範圍基本上限於天然災害：

災害對策基本法第 2 條第 1 款明定「災害」的範圍，係指風災、豪雨、寒害、洪水、高潮、地震、海嘯、火山爆發及其他異常之自然現象，重大火災、爆炸或發生原因與被害程度相仿，依政令得以被承認因禍所造成之災害。

（三）災害救助的種類是以非現金救助為主，現金救助為輔：

根據日本災害救助法第 23 條及災害救助法施行令第 8 條規定內容可知，非現金的災害救助有：收容設施（包含臨時住宅）之供給、膳食等食物及飲水之供給、衣服、寢具等生活必須品之供給或出借、醫療服務助產、受困者之搶救、受災住宅之緊急搶修、就業工具或資料之供給或出借、學用品之供給、埋葬、遺體之搜索與後續處理、住家周邊區域之土石、竹木等嚴重影響日常生活之堆積物的移除；現金的災害救助項目，明文提及者僅就業資金之供給或出借。日本政府對於「現金災害救助」採取非常謹慎保守態度，且其規定甚為嚴格，目前僅包括：災害撫慰金與生活重建救助金，基本上仍以低利貸款、租稅減免及非現金補助為主。

（四）明定災害救助之啟動機制：

日本啟動災害救助的規定相當明確，於市町村一定以上之人數人口，

住家一定數量以上之滅失情形（例如未滿 5 千人者，其住家全毀者達 30 戶以上）方得適用；惟經日本厚生勞動省令釋，在有特別情形下，亦得適用災害救助法予以救助，所謂特別情形，包括災害發生地救護困難，或有多數住家滅失，或須特殊救護技術等均屬之。從而在日本發生災害鮮有不援引災害救助法辦理救助之案例。

（五）法律中明定中央及地方之預算負擔比例：

日本各項災害救助費用之負擔，中央及地方之分擔比例，法律均設有明文規定（參看日本災害救助法第 3 章相關規定），地方並須設置基金，逐年提撥一定金額，以備災害救助需用，對於中央及地方預算之審議執行等，有明確之法源可資遵循。

（六）中長程重建復原階段明定日本紅十字會為法定協助機關，且強調地方公共團體、日本紅十字會等團體及國民間協力合作：

日本災害救助法第 1 條有關災害救助目的之規定「災害發生之際國家得以在地方公共團體、日本紅十字會等團體、以及國民的協力下採取緊急且必要的救助，以保障受災者之安全、維護社會秩序。」，即強調地方公共團體、日本紅十字會等團體及國民間協力救災之必要性，以發揮救災效率、效能。同法第 32 條之 2 則明定日本紅十字會為法定協助機關及其依職權協助救災事項。

第二節 美國經驗與政府社福角色類型的初步觀察

美國緊急災害應變總署（Federal Emergency Management Agency, FEMA）成立於 1979 年，目前隸屬於美國國土安全部（Department Homeland Security, DHS），FEMA 主要任務為協調整合美國境內之災害管理作為。在災害防救方面，將災難分成天然災害(Natural Disasters)及人為科技災害(Technological Disasters)，當大型災害發生時，受災地區州長可向聯邦請求援助，經 FEMA 評估災情後由總統宣布為災區，並由 FEMA 負責通知相關部會進駐支援。

復原重建主要法源來自美國羅勃史塔福災害救濟與緊急援助法案(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)，簡稱史塔福法案。該法案原為 1974 年（PL 93-288）所訂定之災害救濟法，後於 1988 年 11 月 23

日修正 (PL 100-707) 成爲美國目前災害防救體系之基本法。另根據史塔福法，美國聯邦於 2000 年訂定之減災法(Disaster Mitigation Act)，則是美國聯邦緊急事務管理總署(FEMA)執行災前減災與整備之重要法律依據。聯邦政府以下的各個州政府則有獨立的立法權與行政權，無法一概而論，然而只要州長依史塔福法案之規定向聯邦政府求援，FEMA 就有義務統整相關資料全力救災。爲了強化 FEMA 首長之相關決策的正確性，在 FEMA 下再設立 11 個幕僚辦公室⁵。另一方面，爲了強化聯邦政府與各州間防災機制的關聯性，因此州政府爲聯邦緊急災變管理署的政策執行機關，在州政府之下層行政機關統稱爲地方政府，州政府必須協調聯邦政府與地方政府之間的行動，一旦發生任何地方政府或州政府無法控制之大型災難時，則須立即透過 FEMA 通報聯邦政府，並由總統下令，著手進行相關災後搶救與復原等相關工作。因此，地方政府則爲聯邦緊急災變管理體系中最基本的單位，主要在於從事災變預防、準備、應變及復建工作的執行。

一、後卡翠納之「整體社區」災後重建

近年來，美國緊急災害管理總署推動以「整體社區」(Whole Community) 的概念進行災難管理工作。「整體社區」途徑是一種災難管理的哲學思考，強調由居民、災難實務管理者、各相關組織與社區的領導者、以及政府官員能共同認識及評估其所在當地社區的需求，並以集體決策的方式，共同提出有效的資源、能力與利益整合策略，以建構其生活安全及自我回復力(FEMA, 2011a)。而所謂的社區 (community) 所指的不僅是地理空間上的概念，也包括了抽象的利益、信念、特定情境下所形成的群體。

雖然這是一個新的詞彙，但這並非是全新的概念，而是美國災難管理實務經驗者觀察長久以來的各項災難管理實務個案，發現有效的災難管理體系，無法僅仰賴政府由上而下的獨力運作，而是需要透過聯邦、地方政府與民間非營利組織、私人企業及社區民眾共同投入。整體社區的實踐有以下三項原則：第一，需要透過社區共同參與的方式，了解社區全體的實際需求與安全風險，才能夠讓成員產生動機解決問題。第二，應該要授能社區成員親

5 資料來源: <http://www.fema.gov/about/structure.shtm>，2012。

自參與規劃，並且促進各種類型的組織成員相互對話，以了解現有資源與需求。第三，在災害發生之前，應該以社區日常生活中既有的網絡為基礎，強化個人、家庭、企業、及各類社會組織的交流與互動，以強化社區承受風險及自我復原能力。

此一整體社區的概念並不局限於災害緊急回應行動，而是需要貫徹整個災害管理各階段，因此整體社區的概念也被運用在災後重建的工作上。根據美國國家災後重建架構（National Disaster Recovery Framework）所提示之策略，強調災後重建工作無法由政府獨力進行，必須授能個人、家庭與社區，引進多元的民間支援團體，鼓勵由社區成員親自參與重建工作的決策過程（FEMA, 2013a）。國家災後重建架構列明在重大災害發生後，政府應該整合聯邦與地方層級的政府、非政府組織（包括私人企業與非營利組織）以及相關利害關係人，對受災區域及民眾提供重建支援功能（Recovery Support Functions, RSFs），這些支援功能包括：社區規劃與能力建構、經濟活動、衛生與社會服務、住宅安置、基礎建設系統以及自然與文化資源等項目。根據 FEMA 於 2011 年所出版之一份有關於災後重建的報告《社區災後重建經驗》（Lesson in Community Recovery），回顧 2004 年至 2011 年期間美國全國各地災後重建經驗，驗證「整體社區」途徑有助於建立具有全觀性的災後重建體系，不僅僅只是達到硬體的重建，同時也提昇民眾的自我復原的能力。根據該報告的分析，災後長期重建成功的關鍵要素如下(FEMA, 2011b)：

- （一）迅速行動：由社區成員在災害發生後的第一時間，迅速評估自身的重建資源及需求，把握時間進行重建。
- （二）積極規畫：各項住宅、基礎建設、環境及文化重建政策的整合，有賴於事前的規劃。
- （三）社區參與：健全的公共參與過程是重建成功的關鍵之一，此一過程能夠讓當地居民參與決策、提供意見、互動，使得重建的政策具有更高的合法性，也提昇當地居民的參與感。
- （四）發展有效的整合策略，建構夥伴及網絡關係：重建的過程需要動員社區資源、運用地方智慧並且回應地方實際需求，這些重建功能必須仰賴一個高度連結的社區網絡來支持。
- （五）由地方主導與管理重建政策：雖然外界的資源挹注與支持是必要的，

但是社區應該要承擔實際重建工作的決策與管理責任。

- (六) 納入永續發展之理念：重建過程中應該要納入減災、永續發展等概念。
- (七) 事前的準備：在平時協助社區提昇風險認知、強化自我回應與復原的能力，是政府責無旁貸的責任。

二、美國聯邦政府在災後重建之功能及角色

在實務上，美國聯邦政府在重大災難之後的重建工作，所提供的服務與救助可依對象區分為：個人與家庭、州及地方政府，以及中小企業、民間團體等類型，美國聯邦政府在重大災害發生之後，所提供的短期及中長期社會福利相關措施，包括：

- (一) 緊急應變期：在重大災難發生時，美國聯邦政府對於宣告為重大災區的範圍內，有責任提供受災民眾緊急疏散(evacuation)、收容安置(sheltering)、飲食(feeding)、大宗救援物資調度(bulk distribution)、緊急醫療救護(emergency first aid)，以及提供社會救助相關資訊(disaster welfare information)。
- (二) 災後重建期：進入災後重建階段，美國聯邦政府針對個人及家庭所提供的社會福利措施包括：
 - (1) 災後援助個人及家庭計畫 (Individual and Household Program)，這是一筆災後救助基金，專門用來提供沒有保險、也無法獲得其他補助的受災者基本的社會救助，例如：臨時的住所、房屋修復、緊急醫療支出補助等。
 - (2) 災後失業救助 (Disaster Unemployment Assistance)，此一方案是針對因為災害事件而失業，且無法領取例常性失業救助金的受災者，可以向聯邦政府申請特別失業救助金。
 - (3) 職業訓練方案 (Dislocated Worker Activities)，針對災後無法回到原有工作職務的受災者，聯邦政府提供地方政府經費補助，以提供失業者職業訓練。
 - (4) 在災區內的民眾因災害而受到私人財產 (包括動產及不動產) 損失，且沒有投保產物保險者，聯邦政府提供個人貸款以協助降低損失衝擊。
 - (5) 災後法律服務 (Disaster Legal Service)，聯邦政府提供受災民眾免費的法律諮詢服務，協助請領保險、法律訴訟、及申辦文件等服務。
 - (6) 稅賦減免 (Tax Relief)，災區民眾因災害而導致財產或營業損失，可以獲得稅賦的減免。

針對州、及地方政府，聯邦政府也透過公共援助計畫（Public Assistance Program）提供經費補助，提出申請的州及地方政府必須提出重建方案，並且準備 25% 之配合款，以獲得聯邦政府的補助。除了針對災後重建的工作之外，政府機關也可以提出減災計畫向聯邦政府申請補助（Hazard Mitigation Grants）。另外，地方政府若是因為災害而導致稅收短缺或財務缺口，聯邦政府提供貸款給地方政府，以維持基本營運功能。

在私人企業與非營利組織方面，聯邦政府亦提供貸款以協助中小企業主儘速恢復營運，由於此一部分非本研究之核心焦點，在此不多做討論。然而，值得一提的是美國政府在 1968 年開辦國家洪水保險計畫（National Flood Insurance Program），以市場機制來分散災害風險成本，此一計畫強制規定居住於 100 年淹水潛勢區域內的居民投保洪水險，並且以社區評比制度鼓勵洪災地區加強洪患管理，若災害管理有實質上的進步與加強，則以降低保險費為獎勵，針對重複受災的建築物，訂定理賠金額上限，遭逢兩次洪患以上建築物若不加強洪患防治措施，將不予理賠，以降低可能的道德風險。雖然這不是社會福利措施，但此一方案能夠降低災區民眾所承受的財產損失衝擊，並且以較快的速度回復生活穩定。

以上這些功能描述顯示，聯邦政府多是透過與州及地方政府、非營利組織，甚至是市場機制（例如：國家洪水保險計畫），以及社區團體共同協調合作提供社會救助措施。以住宅重建為例，宣告受災地區的州及地方政府或地方社區團體，能夠向美國住宅及都市發展部（U.S. Department of Housing and Urban Development, HUD）提出申請住宅重建補助經費之申請，提供補助的條件是災後重建工作規模超過該地方政府機關所能負擔，而所申請經費的使用必須是以中低收入戶之受災民眾為服務對象，申請機關必須提出具體的經費使用計畫，並且明確描述預期的成效（HUD, 2012）。此一方案顯示，美國政府災後重建之社會福利措施的提供，是採取由下而上的途徑，由地方自行提出經費需求，而聯邦政府則是扮演經費提供及資源分配者的角色。

在災難發生之後，FEMA 會選定聯邦災後重建協調官（Federal Disaster Recovery Coordinator），其工作的職責包括：1.發展聯邦政府協調各項社會

救助服務之方案；2.與社區團體共同發展重建策略；3.促進多元行動者參與重建方案決策過程；4.協助社區發展重建過程中的溝通策略；5.協助受災社區將減災及永續發展之概念納入重建策略；6.確保聯邦政府之重建基金有效配置等項目（FEMA, 2011c）。此一策略再次驗證，美國聯邦政府在重建過程中，扮演資源協調者的角色為主，而服務遞送者角色為輔。

以此為基礎，本研究將以現行美國災害管理體系所強調之「整體社區」（Whole Community）理念價值為經，以史塔福法案為基礎所建構之災後重建制度為緯，並且以桑迪颶風之災後重建為個案，更為深入且有系統的討論美國災害重建體系提供社會福利措施之實務作為，以及探討其中政府所扮演之角色與功能。

三、桑迪颶風（Hurricane Sandy）災後重建的案例

美國最近期的災後重建的案例為 2012 年 10 月 22 日於加勒比海域形成的桑迪颶風（Hurricane Sandy），行經古巴、海地，在 10 月 29 日以 C1 級颶風登陸美國東岸，並且在紐約沿岸造成暴潮、海水倒灌，重創紐約及紐澤西沿海城市，造成 110 人以上死亡。紐約市區大淹水最深達四公尺，地鐵系統停擺、市區大範圍停電、停話、天然氣中斷等災情，統計有 850 萬用電戶停電，除了造成生活秩序大亂，也影響國際金融中心華爾街及聯合國總部的運作，紐約州、紐澤西州、華盛頓特區、麻薩諸塞州、馬里蘭州及康乃迪克州部分地區被宣告為災區，估計有 37 萬 5 千人被疏散撤離，有 23,000 人需要接受臨時收容安置。以下分別說明美國聯邦政府在桑迪颶風發生之後，所進行的相關重建作為：

（一）成立「桑迪颶風災後重建任務小組」

桑迪颶風所造成之受災範圍與人口廣泛，災後重建是一項重要的工作。在桑迪颶風侵襲過後，美國聯邦政府透過行政命令成立「桑迪颶風災後重建任務小組（Hurricane Sandy Rebuilding Task Force）」，在該行政命令中宣示聯邦政府應該採取協力的方式規劃災後重建措施，提供州及地方政府、及社區民眾長期重建所需要的資源及協助，此一任務小組的成員是由聯邦政府各相關部會的代表所組成，並且邀請受災地區之州及地方政府層級之民選政府官員組成政策諮詢小組，提供災後重建政策之相關建議。此

一任務小組的主要任務包括：1.協助受災個人及家庭的長期住宅安置；2.支援當地經濟活動發展；3.協助地方修復受損基礎建設以提升面對未來災害的承受力；4.強化民眾對於當地災害風險的認識；5.建構推動地區永續發展建設；6.確保受災地區的民眾、利害關係人、民意代表、以及政府管理都充分參與重建過程、表達意見，並且了解未來重建的策略。

桑迪颶風災後重建任務小組所宣示的重建策略包括：

- 1 確保聯邦政府的補助內容符合地方的重建願景及需求。
- 2 簡化行政流程、健全課責機制，以有效協助個人、家庭、企業及社區進行重建。
- 3 協調聯邦、州及地方政府共同實現區域性規劃目標。
- 4 重建工作應該同時以提昇社區的災害承受力為原則，以因應氣候變遷所導致日漸頻繁的極端氣候現象。

(二) 通過「桑迪颶風重建法案」(Sandy Recovery Improvement Act of 2013)

桑迪颶風造成美國人命及財產的重大損失，雖然美國有史塔福法案作為災後重建之重要法律依據，美國國會考量該法案之內容有其不足與需要修改之處，因此決定通過「桑迪颶風重建法案」(Sandy Recovery Improvement Act of 2013，簡稱桑迪法案)以因應災後重建工作之需求。綜合而言，桑迪法案以史塔福法案為基礎所進行的增修之處在於(Brown, McCarthy & Liu, 2013)：

- 1 建立新的公共援助計畫行政流程，以協助各地方政府進行垃圾清運、設施重建與修繕之工作。
- 2 授權 FEMA 將私人所擁有之集合式公寓住宅納入租屋市場，以應付災民大量的租屋需求。
- 3 調整減災計畫補助(Hazard Mitigation Grants)之相關規則。
- 4 建立訴訟外爭議解決機制(Alternative Disputes Resolution Procedures)，以調解、仲裁聯邦政府與州政府之間對於重建成本分攤以及申請資格之相關問題與爭議。
- 5 建立重建計畫之環境與歷史共同評估流程，以加速行政流程。
- 6 將個人或家庭幼兒照顧之支出與費用納入補助範圍。

7 授權原住民自治區之首長能夠直接向總統提出緊急情況之宣告。

8 要求 FEMA 提出整體性與全國性的減災策略，以降低未來災害所形成的相關人命及財產損失。

(三) 聯邦政府所提供之災後社會救助項目與各項服務

在美國總統宣告災害發生地區為重大災區之後，在災區的民眾可以向聯邦政府申請各式社會福利救助，FEMA 透過網站、電話或實體服務中心的方式，提供災民申請及詢問各式補助與服務資訊。美國聯邦政府所提供之各項災後服務政策可依對象區分為針對個人與家庭、針對中小企業，以及針對政府機關與非營利組織的災後相關協助。根據本研究之重點，將針對個人與家庭之社會福利協助與其他符合災民需求之特殊服務進行說明，其內容包括以下項目：

1 個人及家庭扶助方案 Individual and Households Program (IHP)

個人及家庭扶助方案（以下簡稱 IHP）為聯邦政府最主要的災後救助政策方案。在總統宣告重大災難後，國會將 IHP 經費撥款到災害救助基金（Disaster Relief Fund），對於無法透過其他管道（例如：保險理賠）取得救助之災民，提供臨時安置、房屋修繕、醫療、以及其他個人特殊需求之協助。IHP 設定每位申請人或家庭所能夠獲得補助的上限，此一補助上限會隨著每年的消費者物價指數波動，於 2012 年的補助總額上限是美金 \$ 31,000，且補助期間不超過 18 個月。

IHP 之內容可以區分為臨時住宅(temporary housing)及其他特殊需求協助(Other Needs Assistance, ONA)兩大項目。在臨時住宅協助方面，聯邦政府提供個人或家庭房屋修繕之補助，但是申請人符合以下條件：(1)必須是住在宣告為災區的地區；(2)沒有保險，或者已經向保險公司申請理賠，但損失超過理賠金額或者無法理賠；(3)房屋居住者以合法身分居留於美國；(4)房屋因災難毀損不堪居住，或者必須進行修繕。所領取之補助金只能用在修繕房屋主結構、污水管線、水電設施或者是進出房屋之通路。此外，如果房屋是位於洪水風險劃定區之內，該房屋必須要投保洪水險，才能獲得聯邦政府補助。在其他特殊需求協助(ONA)方面，申請人也必須證明曾經提出貸款申請、向其他管道無法獲得補助或理賠的情況下，才能夠向聯

邦政府申請此項補助，此一補助是針對個人在災後醫療、喪葬、必要生活、教育相關用品、災後清潔、汽車修護、以及搬遷等立即需求的相關費用。

以上為一般性災後救助項目，但是在桑迪颶風發生之後，聯邦政府通過「桑迪颶風重建法案」中，特別規定採取新的措施，在臨時住宅方面，聯邦政府可以在災區提供集合式家庭住宅給災民承租。此法案亦授權聯邦政府鼓勵在災區的個人修繕其私有集合式公寓住宅，並且出租給災民，則政府將補貼其修繕費用，以解決租屋市場供給不足的情況。此外，「桑迪颶風重建法案」亦授權開放幼兒照顧相關費用可以申請 ONA 補助。

2 災後失業救助 (Disaster Unemployment Assistance, DUA)

此一方案是針對因為災害衝擊而失業，且無法領取例常性失業救助金的受災者，可以向聯邦政府申請特別失業救助金。這一項救助方案的經費是編列在 FEMA 之下，但是相關行政作業是由美國聯邦勞工部(Department of Labor)以及各州的失業補助機關共同執行。通常 DUA 的補助額度不可以少於該州一般性失業補助的 50%，此項補助的期間以 26 週為上限。

3 職業訓練方案 (Dislocated Worker Activities)：

此一方案是針對災後無法回到原有工作職務或原有產業的受災者，聯邦政府提供地方政府經費補助，以提供失業者職業訓練。此一預算經費的 80%會根據公式計算分配給各州及地方的職業訓練機構，剩下的 20%則是由勞工部部長保留執行全國性緊急應變補助計畫，例如：災後重建雇用補助計畫(Disaster Relief Employment Assistance)，類似我國以工代賑之政策方案，使用此經費聘用失業勞工從事災後復原工作，補助期間最長是六個月或 1,040 小時，累積最高補助工資為\$12,000。

4 災後重建貸款

在災區內的一般民眾或家庭因災害而導致個人財產（動產及不動產）損失，且沒有投保產物保險者，可以向美國聯邦小企業管理局(Small Business Administration, SBA)申請小額貸款，在發生重大災害後，小企業管理局受理房屋擁有者或者是租屋者申請貸款，以用來修繕、清理家園或恢復生活秩序。此一貸款可以區分為動產貸款與不動產貸款兩大項目，前

者是指災後更新家中一般性家具、衣物、汽車損害所需要的花費，額度最高為美金\$40,000，但此一貸款額度不能用來購買古董、奢侈品及娛樂性用品。另一項為不動產的修繕貸款，不可用以增建或升級原有之建築，最高額度上限為美金\$200,000。以上兩項貸款項目，只有未投保的財產損失可以申請貸款額度，貸款年限最高達 30 年。

5 心理諮商服務 (Crisis Counseling)

聯邦政府補助宣告為重大災區的州政府提供其州民災後心理諮商服務，針對因為重大災害造成的心理健康問題，提供心理諮商。此一補助是短期且以社區為導向的，補助期間最長不超過九個月。

6 災後法律服務 (Disaster Legal Service) :

聯邦政府提供受災民眾免費的法律諮詢服務，包括協助申請保險理賠、法律訴訟、監護權、文件遺失問題等服務。此一服務項目並沒有特別說明期間限制。

7 稅賦減免 (Tax Relief) :

災區民眾或企業因災害而直接導致財產或營業損失，可以獲得稅賦的減免，其中被政府裁定為危險建築而強制拆除亦可認定符合賦稅減免資格，房屋損失者最長有四年，企業則最長有兩年可以提出稅賦減免優惠，此外，個人所獲得的各項災害補助也不列入課稅範圍。

8 其他桑迪颶風特殊服務措施

除了一般依據法規所提供之災害救助措施之外，基於桑迪颶風所造成的大規模影響與衝擊，美國聯邦政府採取其他特殊服務措施，以符合災民之需求，以下分別說明：

(1) 緊急供電與安置方案 (Sheltering and Temporary Essential Power Program, STEP)

在桑迪颶風發生之後，災區大規模停電且家戶住宅毀損，因此最重要的應變與復原任務是修復電力並且提供災民安置與居住安全，在各地方政府的要求之下，聯邦政府發展出「緊急供電與安置方案 (Sheltering and Temporary Essential Power Program, STEP)」，幫助各

地方政府修復住宅區家戶的電力設施、在重災區提供配有電力、暖氣與熱水的臨時收容所、以及優先為身心障礙者修復住宅外部無障礙通道等，以確保災民能夠保持溫暖以及安頓身心之所（FEMA, 2013c: 17）。

（2）社區工作小組

紐約地區聯合辦公室為了回應地方災民的需求，組成社區工作小組，每一個社區工作小組成員包括：社區關係代表、身心障礙整合服務專員、志工、FEMA 專員、以及聯邦公共與個人服務專員，由以上成員組成團隊，深入受創嚴重社區，共同協助災民解決問題、簡化行政流程（FEMA, 2013c: 18）。

（3）社區會議服務方案（Support, Execute, Record, Verify, and Evaluate SERVE program）

此為紐約地區聯合辦公室所推動之災民服務方案，由社區關係代表以及政府個人社會救助諮詢團隊參與各鄉鎮市會議及社區活動中心，即時解決災民的問題，協助其填寫聯邦政府個人社會救助申請表（FEMA, 2013c: 18）。

（4）住家災情確認 APP

在災害發生之後，有許多地區因為道路嚴重受損而形成孤島，導致許多疏散撤離的民眾無法再回到家中，FEMA 發展了 Check Your Home 智慧手機 APP 及服務網站，讓民眾可以輸入地址之後，查看即時的居家環境空照影像，以了解自己住家環境的災情與現況，紓解心理不安的情緒（FEMA, 2013c: 18）。

（5）租屋補助

桑迪颶風侵襲之後，災民被迫離開住家環境，租屋需求遽增，但是考量紐約地區的租屋市場價格極高，因此 FEMA 針對住家附近災情嚴重無法返家之災民，給予租屋補助，因為影響範圍極大，採取傳統現場勘查或地址確認方式，將會曠日廢時。FEMA 採用資訊科技，整合地理、氣象、交通等資訊，找出受損嚴重無法返回之災區，凡是居住在該區域之民眾，即可享有租屋補助，藉此加速對民眾的服務。

(6) 國家洪水保險方案特別措施

針對已投保國家洪水保險方案的受災戶，FEMA 提出三項特別措施，第一，在必要與可能危及生命安全的緊急情況，即使保險專員尚未到現場確認受災程度，先提供保戶最高美金\$30,000 元給付，以迅速修繕必要設施；第二，延長提出理賠申請時效，從原本的 60 天延長為 1 年，使受災之保戶有更多時間確認損失；第三，建立快速事先給付程序，在審核程序完成之前，先給付最高美金\$5,000 給保戶，以提供修繕與生活所需經費。

(四) 桑迪颶風災後應變與重建服務之檢討

根據 FEMA 之統計，在桑迪颶風發生滿一年之後，即 2012 年 10 月發生災害之後至 2013 年 10 月之間，美國政府共受理 11,900 項緊急應變與重建之經費補助案件，經費規模達 32 億美元，這些經費的使用包括緊急救援、災後清理家園、重建公共設施、修補受損房屋及校園等各項工作所需之物資設備器材及災害回應工作者的工作薪資等。在社會福利救助方面，約有 182,000 人申請個人救助，其補助總額為 14 億美元，並且提供中小企業低利貸款，補助規模為 24 億美元，國家洪水保險方案則給付 79 億美元給受保險人 (FEMA, 2013b)。

在面對歷史規模第二大之大西洋颶風之侵襲，FEMA 扮演協調整合之角色，連結全國各級政府、非營利組織、企業、社區及個人的資源，共同投入災害應變與重建工作，雖然 FEMA 近年來致力以「整體社區」的概念整合全國之災害管理資源，在實際運作過程中，仍顯示此一體系需要檢討與加強之部分，以下參考 FEMA 在 2013 年 7 月所出版之災後檢討報告《Hurricane Sandy FEMA After-Action Report》，配合本研究之旨趣，分析美國聯邦政府在桑迪颶風過後，在既有的制度體系下，提供災害應變與重建服務所面對的挑戰。

1 各層級政府組織之跨部會溝通與跨功能整合

雖然美國聯邦政府對於各項災難應變與重建功能之內容，已經有具體的分工與說明，但是在實際運作中，各地方民選官員因為希望為各自的服務地區爭取更多的資源，經常會不依照法定程序與聯邦政府專責單位進行

溝通與協調 (FEMA, 2013c: 10)。此外，聯邦政府針對災情所做的政策，也經常無法有效的對各地政府進行說明與溝通，例如：在災害發生後，爲了加快重建速度，美國聯邦政府允諾將特定期間內 100%負擔電力與基礎建設復原之支出，但是因爲溝通的問題，導致許多地方政府不知道該項政策的施行方式，因此並未向聯邦政府提出重建經費補助的要求 (p. 10)。

另一方面，雖然 FEMA 對於緊急應變與重建復原功能分別有整合協調之權威，但實際上還是要仰賴各部會提供服務內容，緊急應變與災害重建復原功能需要各部會的共同合作，然而在實務上，各部會經常還是會顧及本身的資源運用及功能本位，以各部會之核心功能爲中心提供服務，而使協調與整合效果打折扣 (FEMA, 2013c: 10-11)。

2 提供以災民需求爲導向的服務

一般來說，在重大災害過後，FEMA 會派出兩種類型工作人員，一個是社區關係專員 (Community Relationships Specialist)，進入社區拜訪家戶，另一個是受理申請案件服務人員 (Applicant Services personnel)，通常是進駐收容中心或者重建中心解說各項政策與補助，協助災民填寫遞交申請文件。FEMA 在桑迪颶風之後，將兩項功能結合，在人員提供訓練之後，由社區關係專員帶著政策服務資訊去拜訪受災者，直接提供解說以及協助回報服務需求。但是由於此爲新創措施，多數工作人員訓練時數不足且缺乏實際經驗，無法正確回答災民的問題，導致更多的困擾，又因爲規劃準備不足，各地區的督導無法有效管理、追蹤各工作人員的情況，導致有些地區重複派出人員做家戶服務，有些地方則無人員提供服務 (FEMA, 2013c: 20-21)。

其次，各地區都設有災後重建中心提供災民服務，但是各中心承辦業務時經常需要災民重複提出相關資訊與證明，其程序並不便民，而且各地之災後重建中心的服務水準不一，有些中心有非營利組織、銀行與保險公司代表進駐，有些則僅有聯邦政府人員在場。

除了實體服務站，FEMA 亦提供災民透過電話向服務中心提出災後補助申請，期間接獲民衆的電話數量高達 50 萬通，但是該話務中心並沒有足夠的線路與人員處理大量的申請需求，導致許多民衆無法順利利用電話提出

申請。

四、小結

以上對於美國政府災後重建社會福利措施及角色功能進行分析，並且以桑迪颶風之實際政策方案為案例進行觀察，顯示美國聯邦政府在災後重建過程中，扮演決策者、資源分配與協調者的角色。在決策者角色方面，聯邦政府在既有的災後應變與重建體系之下，透過政策性的立法或提供特別補助方案來強調緊急應變的重點工作、簡化運作流程與加速重建的速度，例如：通過「桑迪颶風重建法案」，以簡化流程並且補充原有史塔福法案之不足之處；特別提供短期 100%經費補助各地方政府優先修復住宅區電力設施等。

在資源分配的角色方面，聯邦政府廣泛納入各類行動者參與重建的過程，並且強調由下而上的社區參與途徑，各地方政府以區域規劃內容與願景為依據，向聯邦政府提出計畫，以申請補助款項進行重建。同時，聯邦政府作為資源提供者，運用其資源優勢引導地方政府所提出之計畫內容，應該具有永續發展及減災策略的重建計畫。

在協調者角色方面，當災害發生之後，FEMA 在災區設立地區重建中心，並且設有協調官一職，作為聯邦與地方政府以及非政府組織的聯絡與溝通中心，雖然 FEMA 是災難管理之專責單位，許多災害應變與重建業務，仍然需要依賴各部會之支持，例如：水、電設施之修復、勞工失業補助、住宅重建或者是低利貸款等，都不是 FEMA 所能夠獨立完成之工作，而且實際服務之遞送，也經常必須透過州與地方政府執行，因此其協調與溝通角色極為重要。

在針對個人所提供的社會福利措施方面，主要是以保險為優先的風險分擔機制，保險不足之處，再以提供貸款的方式協助個人重建家園之所需，若仍有不足，個人才能向聯邦政府申請災害社會福利之救助。顯示聯邦政府的角色在於協助建構良善的風險分攤機制，鼓勵或要求個人在災前就積極分散風險，否則應該由個人自行承擔損失，以私人貸款的方式因應重建過程的資金需求，而政府所提供之社會福利救助措施，僅是保障個人生存之基本需求之最後手段。其他所提供之失業補助或就業訓練，是平時就存在之社會救助

機制，在災害發生之後，將受災者納入特別協助對象。透過桑迪颶風之經驗觀察，美國在災害相關社會救助機制之制定已經趨於穩定，因此災害過後，除了特殊政策性的補助項目外，主要是在既有的補助範圍與額度之內，積極協助災民能夠以更方便、快速的方式取得相關救助資訊以及遞送申請文件。

第三節 我國與美日之比較

一、法令依據

美國聯邦層級最重要的災後重建相關法案，為 2007 年修正之災害救助及緊急協助法（(Disaster Relief and Emergency Assistance Act, 2007)）。最需注意的是引入「重大災區」之概念，也就是災害到了一定嚴重的程度，才會引用本法案。此外在復原重建的過程中，「減災」也是一個相當重要的概念。

日本是以《災害對策基本法》為基準，涵蓋 52 部相關法律的法律體系。日本的災害重建，主要依據相關法令，開展對重大災害時迅速和適當的急救復甦。日本在經歷過 311 東日本大地震之後的一年內，對於災害對策基本法有了相關的修法，新增了「東日本大地震復興基本法」，設立「東日本大地震復興對策總部」由內閣總理大臣擔任總部部長，下設「東日本大地震復興構想會議」另於岩手縣、宮城縣、福島縣設「現場對策總部」。

災害防救法中雖然有專條規範，但台灣目前主要還是以臨時條例如九二一震災重建暫行條例、莫拉克颱風災後重建特別條例為主，中央執行機關為中央各目的事業主管機關；地方執行機關為直轄市政府、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所。各執行機關執行本條例、災害防救法及其他相關法律規定之事項，得委任或委託其他機關(構)、法人或團體辦理。

二、組織編制

美國大多政策是由聯邦政府規畫與籌措經費預算進行重建，重建組織也是由聯邦政府設置，多由美國聯邦緊急管理局(FEMA)成立重建辦公室。小規模災害時由鄉鎮自行成立重建組織，另有非營利組織提供相關的資訊整合。

日本在地區的未來發展主要是以政府推動為主，民間團體參與為輔。以

311 東日本大地震為例，日本的重建機制分成三個層級，分別是國家、都道府縣、市町村等三個等級。中央負責重建法律與經費的編列、制定，縣負責計畫執行與基本計畫（如安全確保、生活重建、生計重建），市町村則有市町村復興計畫，主要專責在生活復興、產業復興、基礎建設的復興、防災機制的確立。

台灣在九二一地震與莫拉克風災後皆有成立生活重建中心，由各地方政府來執行招標委託的工作。莫拉克風災則是由內政部招標所設立，從研究過程中可以發現曾參與相關重建的人員，多數認為生活重建服務單位的委託事項，應由地方政府來進行相關委託計畫，畢竟受託的民間團體，應具有服務地方的背景，而這些情況地方政府較為了解。

三、項目內容

（一）建物評估

美國與日本之間做法不同在於，日本會以個案的方式來制訂相關重建計畫，美國則是有一套風險評估制度來判定重建的進度以及後續的規畫。

（二）重建對象

重建對象主要是建立在基礎的硬體設施上面，各國的作法大部分都是從臨時住宅建設、永久屋的建設、交通設施的重建等等開始著手，其後還有災民心理重建、醫療體制重建、災區經濟重建等等。美國由政府運用社區發展基金來建造，社區自主性與非營利組織的重建房屋推動來加速住屋與基礎設施的建造。日本在重建對象方面較具全面性地規畫，從住宅之基礎建設到文化、兒童的心靈重建等等，值得我國效法。臨時住宅是由政府規劃建設而成，政府推動為主，民間團體參與為輔。

台灣災後重建以社區重建為主，例如 921 地震後中華民國社區營造學會組成「家園再造行動中心」，負責方案執行，並以社區組織發展、社區營造人才培育、心靈重建為計畫目標，計畫為期一年，總共完成補助 28 個社區。

（三）保險給付方面

美國有防洪、防震或相關的保險機制，因此災害發生後的第一時間，

災民可根據其受災程度申請理賠，因此明確的理賠標準以及在第一時間完成理賠程序的能力都是相當重要。另一方面，當涉及大範圍區域或城市重建與發展時，自然涉及更多的法規與政府部門所提出的計畫，但一般而言，此類國家的災後復原能力較不受有限預算或發行國債的限制。如同前述，我國目前災害保險之運作及執行有限，然觀其他國家災害保險之運作，對於政府之負擔有減輕之效益，然考量引入我國災害救助及復原體系來看，得視保險公司之商業利益評估及全民防災之概念。

日本亦有防災保險的相關機制，然而其主要災後復原的動能仍仰賴政府對災區的協助，因此在相關法令中均提及：都道府縣負有其義務，災民亦可向都道府縣政府提出補助與賠償，因此都道府縣必須設有災害救助基金，當該基金不足以支付時或該災害構成重大或緊急災害時，則可向內閣申請補足災害救助基金不足部份以及其他財務上的支援，在災後復原與復興的議題部份，其主要責任仍是落在都道府縣層級上。以我國來說，災害防救法及社會救助法中皆有提及災害救助部分，災民可向各權責單位申請救助金，實際執行發放則為地方社會局、處。

國內現行災害救助與颱風附加險機制無助全民防災。近年國內每當颱風災害發生，災區民眾已習慣依賴政府的淹水救助金進行災害復原工程，而缺少主動進行防災工作的誘因。一般而言，除了縣市政府發放的補助外，中央依據經濟部主管之「水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準」發放救助金。在住戶淹水救助項目中提到，凡遇中央氣象局發布豪雨特報或颱風警報，造成淹水達 50 公分以上之災害，每戶最高發給新台幣 2 萬元。以 88 水災為例，中央政府共補助受災戶 140,423 戶，金額高達 28 億 1,125 萬元。傳統附加颱風險已不合時宜亟待政策性颱風險，在新颱風保險的推動方針上，由於此險種涉及之專業範疇廣大，在考慮整合各部會、機關資源之需求後，亟待責成一高層級機關專責管理，才有能力後續推動。同時，為了因應未來氣候變遷情境對國計民生的影響，應即時立法，推動颱風保險為強制險或政策性保險，以確保所有國民皆能受到保護，同時避免保險公司拒保之情事發生。

四、急難濟助、重建捐款

美國將急難濟助、重建捐款實際投注到社區中，由社區統籌再到社區個人。社區居民將個人事務，一樣樣凝聚成公共的服務，比如：爭取比較優惠的集體房屋修繕價格，或形塑一些創新的貸款方式。

日本由中央舉辦共同募款會，其用於社會救災與社會福利的民間組織，每年發展一次全國統一的募款活動，捐款範圍落實到戶。

台灣主要以政府委託民間基金會執行之重建救助為主，例如九二一地震時，財團法人九二一震災重建基金會緣起於 921 震災，中央政府為統合運用「921 賑災專戶」捐款，由民間社會人士與相關單位共同組成「財團法人九二一震災重建基金會」，以發揮最大效果。

五、民間參與

美國民間團體投入救災的模式，大致多依循以往災害援助的模式，從災後的緊急物資援助、相關的安置措施以及協助恢復重建。卡翠娜風災後新的災後援助模式—度假志工：利用假期，從各地趕往災區義務擔任志工，幫助災區重建，對此次美國的風災提供了相當程度的貢獻。卡翠娜風災後的社區重建上，大多都是由社區自主性發展重建規畫，由社區自主性成立相關的社區重建組織，結合非營利組織或學校體系，來從事災後重建工作。

日本的民間重建及救援團體以紅十字會為主，其中企業與民眾更在「防災主體」方面扮演了極為重要的角色。民間更成立了許多自主防災組織，包括消防團、水防團、婦女、少年、兒童防火俱樂部等。這些組織平時就會進行防災演練、災害知識教育與防災巡邏，長期則以社區為主體的減災演練。在最新送國會修訂的東日本大地震後災害對策基本法修法，強化地方公共團體間的互助與受援、確立都道府縣對於廣域避難的指示及組織架構的調整，檢討確立軟硬體兼併的「減災」與「自助」「共助」等議題，推動透過各種組織及機會的防災教育、教訓的傳承及訓練，以及透過各單位（中央、地方、民間事業者、志工、自治組織等）互助合作，盡社會全力的對策強化民間共同防災能量。

我國災後重建的模式有公、私部門的協力合作和媒合民間企業參與重建。前者如為中華民國社區營造學會和執行文建會「921 永續家園再造方案」；後者如：921 震災重建基金會提出「九二一災後生活與社區重建 123 協力專案」，其經費來源多以向民間企業等募款為主，未來仍有增加民眾的直接參與之空間與途徑。

六、經費編列

美國的災害經費運用，除了失業補償，由聯邦政府提供與發放外，其他所需要的重建財源，也都是由聯邦政府提供，直接交由州政府執行，聯邦政府僅負責監督與各聯邦政府之各部門的協調事務。美國在政府體制上，落實中央制訂與資金提供，地方政府執行的重建概念。除政府的財源編列，美國也有許多民間單位募款投入社區重建中，美國在非營利組織規範制度上，可以說為完善。

日本在重建財源規劃上，主要是透過地方交付稅制度設立「復興基金」支援災後重建。依據復興基金之設置與財源而論，運作之財源雖由地方政府向金融機構舉債取得，稱為「運用財產」或「事業基金」，無息借予復興基金，再由復興基金存入金融機構，以金融機構之付息作為推動各項事業計畫所需，然地方政府支付舉債之利息，是由中央政府透過地方交付稅措施予以支付。此外，日本政府是由中央舉辦共同募款會，其用於社會救災與社會福利的民間組織，每年發展一次全國統一的募款活動，捐款範圍落實到戶。民間捐款，也併入復興基金，稱為「取崩型財產」，直接用於事業計畫所需。

由美國和日本對於重建財源的提供，都是授予地方政府有運用之裁量權，直接協助重建之所需。中央政府僅扮演財源提供者與辦法制訂者及監督者之角色，對於重建經費細項的使用權，都充分授予地方財源裁量權，能夠直接有效地從事重建之事務。台灣，對於災後重建的財源規劃，如莫拉克風災方式編列特別預算或是九二一地震模式成立基金會專款專用，需要深入探討之層面，但是對於相關的辦法，也應該建立一套制度並法制化，而非面臨大規模自然災害時，才在思索財源的規劃（郭瑞坤，2012）。

第四節 美日兩國值得參考之共同架構

一、日本方面

針對日本災後社福制度可供我國借鏡之經驗與教訓整理如下：

(一) 居住確保與社區整合之安置與重建

災後重建的首要目標乃為居住的確保與安全的保障。在阪神震災後的組合屋之避難生活中，因最初無社區導入觀念衍生許多災民輕生、孤獨死等問題，因此，阪神重建教訓乃強調與社區關係連結重要性。此經驗則影響東日本大震災後災區組合屋社區之經營模式，除了社區之外，充實避難生活的便利性，如：臨時商店街的成立，讓居民在安置階段下思考該如何進行重建。即災後重建之確保居住的目標下，應讓災民的安置階段之生活整合於社區關係。而東日本大震災災區因高齡化、經濟能力差等問題比起阪神當時更加嚴重，因此，避免長期避難安置生活的原則下，在避難安置生活之後的災後住宅重建政策上，透過當地政府協助、重建優惠融資、社會福利資源支援等措施，結合社區力量推動之。即非免費獲得 NGO 住宅，仍應在市場導向下進行住宅重建，然須考量災民特性，透過優惠措施(減稅、免利息或利息優惠)結合社福制度(高齡化照護、社會保護制度、社工支援等)、民間團體協助等來進行後續重建。

(二) 災區醫療、福祉、介護(看護)服務之充實

在阪神地震時，即有災區因醫療設施毀壞，病患外送至鄰近大阪等地區之不便等教訓，在東日本大地震後除有上述阪神經驗外，因災區有其廣域性，重要交通系統毀壞，距離大都市路途遠、高齡化嚴重等因素，使得災區之傷患無法外送、高齡者介護、災區醫療嚴重不足等議題更加深刻。所以，面臨災後重建整合災民健康、醫療及介護等需求，東日本大地震之災後重建結合社福制度上，主要以強化重要交通系統之強化，確保醫療資源補給路徑、集中大型醫療據點建立災區醫療服務網絡、確立持續性災區支援護士、介護支援社工等派遣制度以掌握高齡者災區醫療、社福需求，解決高齡者重建生活之不適應。即偏遠災區之重建應重視醫療資源可及性、掌握醫療需求之網絡建置、機動且長期性災區社工支援制度等工作內容之考量。

(三) 災害志工制度下多元合作與支援

在日本阪神地震後首見大量志工湧入災區提供協助，震災後兩個月內超過 100 萬人的志工（1 天約 2~3 萬人）趕到災區，被稱為是志工元年。由於志工並沒有一定的形式或規範，可以透過自由的想像來展開多面向的活動。然由於沒有經驗，導致災區許多混亂，使得很多志工因無法找到可協助的工作而退出災區，從阪神經驗可知如何建構完善的志工制度有其必要性。因此，阪神地震後也催生了 1998 年的 NPO 法(特定非營利活動促進法)。阪神經驗也使得災害志工制度有所確立，如:透過社會福祉協議會來統合志工、社工資源促進市民參與社會工作、培養災害協調公共事務之志工人才、建立志工規範手冊及確立全國性各層級之災害志工聯繫組織，復興基金亦彈性支援災害志工之災區相關活動。在東日本大地震後，因應災區之屬性與需求，災害志工在工作上有更多的調整與面向: 如志工與社區、企業、大學、社區協議會等之合作、多層網絡之形成(社區、地方、全國性)、建立後方支援或中繼支援據點等。許多阪神地震後才踏入志工領域的志工，在東日本大地震時已成爲相當有經驗的職業志工，然東日本大地震後仍有需克服的議題，如：不落入經驗與權威主義(即應更謙虛包容各式各樣的志工)、多元志工的串連與整合、從公部門的獎勵轉爲培力、從短期的活動轉爲持續性的支援等。因此，災區的志工資源如何有效整合與投入，從陪伴型志工(協助支援)到誘發型志工(激勵居民自力重建)，從心理健康到醫療衛生、生活經濟到社區營造等多面性分期目標之參與，配合短中長期之生活重建目標來共同進行，有其必要性。

二、美國方面

綜合而言，美國災後社福制度可供我國借鏡之經驗整理如下：

(一) 政府的社會福利救助爲保護人民之最後防線

天然災害所導致的私人財產損失，首先是由人民自行負擔，政府要求或鼓勵民眾投保天然災害保險以分攤風險，政府針對個人或家庭所提供的社會福利救助是在保險理賠之後，仍有需要救助之處，政府才會提供特定額度上限之補助。其精神在於政府並非對人民之財產損失負起責任，而是對人民提供必要性協助以維護其生存與安全，政府所能提供的協助除了一

定數量之金錢援助以採購生活必需品之外，對於有暫時性住宅安置需求的民眾，提供租屋津貼、增加市場租屋供給量，以及促進租屋資訊流通等。對於住宅毀損有清理、修繕、重建需求者，政府提供低利貸款協助重建，但是此一經費不可用於採購奢侈品或擴建、升級原有房屋規模。此一運作模式需要全國民眾對於政府的角色有明確認知，才不會在災後高度期待並要求政府介入提供補助。

(二) 以實際損失作為補助之依據，而非齊頭式補助

我國的災後金錢補貼或慰助金是以官方設立之特定標準作為補助依據，例如：房屋全倒或半倒、淹水 50 公分等標準，經常引起民眾認為補貼制度是採齊頭式平等，無法反應家戶實際災害損失程度等批評。反觀，美國政府針對個人與家戶的補助標準，是在扣除保險、貸款或其他管道所獲得的支持後，如仍然有無法支應的生活必要支出，政府才會根據申請人所提出之實際支出證明，給予不超過一定額度之補助。美國政府所採行之制度，雖然也可能導致民眾蓄意作假之問題，而且增加政府部門查核支出單據之行政成本，但是此一制度較能正確反映補貼政策之精神在於實際協助而非全面性的補償。

(三) 事先規劃各項補助標準，降低災後政治因素影響補助規格

從美國實際災害應變與重建經驗來看，高階政府官員與地方民意首長，在災後面對民眾強烈的要求，經常企圖為自己的選民爭取較多的福利，影響中央政府的政策與資源分配。但是，美國政府對於災害社會福利補助措施已事先有明確的標準與規範且行之有年，在此一方面比較不會在災後形成社會輿論與爭議，聯邦政府只需要因應特定災害情況，斟酌是否需要提出特殊方案，而不需要花費時間討論基本社會福利措施之設計。另一方面，事先規劃各項補助標準的益處之一是，政府人員較容易熟悉相關制度與辦法，不會因為不熟悉新制度而導致服務混亂或標準不一。

(四) 使用多元管道以確保災民能夠獲得社會福利救助相關資訊

政府的角色除了提出以民眾需求為導向的政策協助方案之外，也應該積極的使用多元的管道，告知災民其所享有之權利。在災害過後，資訊混亂、民眾分散安置於各地，許多社會福利相關資訊不一定能夠有效的傳達給民眾；尤其是要考量身心障礙者以及非都會區之民眾，基於身體不便或

空間距離的限制，在接受資訊與接觸資源的管道，可能不如都會區民眾容易，政府應該考量不同的需求，確保全民都可以公平獲得政府補助之相關資訊。

(五) 鼓勵非政府部門之參與者共同提供災後重建協助

政府雖然在法定責任上對人民提供最低限度且具有法令依據的補助，但是在災後重建過程中，仍然需要積極的建立良好的參與環境，以鼓勵社區、非營利組織與企業能夠共同投入，提供符合災民需求之協助，以彌補政府資源與能力有限之處。美國聯邦政府以 FEMA 為主導，積極扮演協調者的角色，並且運用科技與管理技術，在各地方與社區建構溝通平台，以促使非政府部門的參與者，例如：社區、宗教組織、非營利組織與企業，能夠共同參與災後重建工作。

三、美日與世界銀行值得我國參考之共同架構

從美國與日本的經驗來看，由於災後重建所遇到課題與執行的對策會受災害類型、災害規模、災前地區之人、環境、網絡、制度等因素而有所影響，且並非每一個人對於重建進度的掌握是一致的，生活重建的進度也因人而異、因地區而異。因此，若無充分地基礎調查每年掌握災後重建居民的生活課題與時間的關係，則難以將災後重建時間明確量化並區隔，因為往往生活重建的過程是時間重疊進行的。有鑑於此，本研究在有限的資料蒐集，分析 1995 年日本阪神大地震後神戶市政府每年與災區居民進行生活重建工作坊掌握重建課題之 10 年的調查報告結果來歸納災後重建的階段意義與時間之關係，得知：

(一) 重建應變復原階段（發災後 3 至 6 個月）

1 居民：從災害發生後的緊急避難、至避難所收容等待入住組合屋。相關的公共設施也陸續於半年後完成。災後至 3 個月之間，有些災民已陸續確保居住地點、工作、教育與生活步調，然高齡者、經濟弱勢等災民則仍舊留在避難所等待組合屋興建完成後準備遷入。

2 地方公部門：市政府則以受災的公共建設、基盤設施之修復為復原重點，但也透過避難所的居民生活調查掌握居民的困難與對於重建的需

求，並積極提供災民相關生活調適之支援措施，來協助災民生活。

3 NGOs 與 NPOs：則以救援姿態進入各個避難收容所協助災民，讓居民安心及協助傳遞重建資訊，提供相關重建諮詢與方法，同時協助市政府了解居民生理、心理衛生狀態。

(二) 重建初期（6 個月至 3 年）

1 居民：經濟弱勢的居民已逐漸進入組合屋生活，然因為是以抽籤方式分散到各個組合屋社區，使得大部分高齡的災民因為失去原生活環境的網絡，而對於重建採消極的態度，甚至發生孤獨死等社會問題。較年輕的災民對於市政府提出之市區重建計畫有所意見，開始與政府部門對話，主動與專家、NGOs 等團體組成重建委員會由下而上提出重建想法，與政府部門溝通。

2 地方公部門：以住宅重建為重心，對於經濟弱勢居民興建出租式公營住宅，也聽取居民意見，調整社區、街區重建計畫內容，與居民共同推動重建計畫內容。並透過成立基金協助各項生活重建支援方案、並支援 NGOs 與 NPOs 活動，讓 NGOs 與 NPOs 能更長期協助災區各面向之重建。

3 NGOs 與 NPOs：此時的民間團體除了部份以社會福利導向來關懷組合屋社區或經濟弱勢族群的生活外，絕大部分以投入街區與社區重建的規劃師、專家為主。成為地方公部門與居民的重建推手與溝通橋梁，協助提供居民重建的技術與資訊，協助政府讓居民逐漸自力進行住宅與生活的重建。

(三) 復興期（重建後期，3 年～）

1 居民：進入公營住宅者的生活開始，由於是抽籤決定公營住宅居住處，因此，對災民而言，再度適應新社區的生活。因此，如何融入新生活，構築新社區關係為此階段重建的重點。另一方面，由於高齡化社會的到來，如何在公營住宅重建過程中有更實質的老人福利、介護制度、建立生活支援網絡等為居民所期盼。

2 地方公部門：市政府除了解決兩年半的組合屋重建的議題，如何讓社區產業振興、連結社區網絡讓重建社區的高齡居民能有更多元化的生活支援、商店街的活化及持續與居民溝通協調，調整地區更新重建的內容與進度乃為此階段之重要任務。此外，並持續掌握重建地區之居民重建進度與課題，以期了解資源投入與分配的內容，此階段仍以從旁協助輔導居民重建，持續以重建基金協助 NGOs 與 NPOs 團隊支援地區多角度的重建為主。並以未來五年做為復興願景實現的目標，從生活、社會福祉、產業、觀光、防災安全等面向著手擬定後五年復興計畫。

3 NGOs 與 NPOs：部份以福祉與生活守護為主的團體，將其支援與陪伴重心從組合屋轉移至公營住宅。絕大部分的民間團體以協助各地區或社區重建計畫推動為主，並持續扮演與居民、政府溝通的橋樑，並以協助各社區商店街的復甦帶動社區活力為主要的工作。進入復興期後，民間團體乃以陪伴社區姿態，讓災區居民能逐漸自立，逐漸回復生活常態為主。

參考日本阪神地震後市政府長期掌握居民、民間團隊等重建的經驗，本研究提出的重建指導架構，其重建時間之量化區隔為：

- (一) 災後復原階段：擬從發災後至半年為區隔，重點為：居民基本生活與居住機能的維護；地方公部門為基礎設施之修復及掌握居民重建需求，擬定重建內容。NGOs 與 NPOs 以救援為導向，積極協助居民的生活安頓與身心理健康維護為主。
- (二) 災後重建初期：為災後半年至三年為區隔，重點為：營造協助居民積極參與重建之制度或平台，強化社區之重建連結。地方公部門並能掌握居民生活課題，因人、因地制宜，與 NPOs 與 NGOs 串聯下配合支援居民自力重建。
- (三) 災後復興期：為災後三年之後至十年（長期）。重點為：地方政府持續以多元議題從旁掌握生活重建需求，適時地提出支援對策。NPOs 與 NGOs 支援協助的主題，隨著重建時間與生活議題的轉變，對於其陪伴災民自立重建並提供資訊與方法之方式、任務應有所調整。地方公部門應於此階段持續了解掌握災區的重建課題，以求對災區的轉變規

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

劃一更具體明確的願景，且整合地區社會福祉、生活、產業、文化、建康、安全的計畫內容，以達成災區之重生。

透過美日經驗、世界銀行等相關重建文獻，本研究將重建分為主要災後復原、災後重建初期及災後復興期三大階段，擬定重建結合社會福利之行動策略，以配合世界銀行之重建原則，並釐清主要之兩大重建宗旨，如下表 3-2 所示，提供為我國參考之重建指導架構。

表 3-2：重建指導架構

	災後復原階段 (3-6 個月)	災後重建初期 (6 個月~3 年)	災後復興期 (3 年以上)
重建行動策略	<ol style="list-style-type: none"> 1. 降低災害風險，確保災民居住與社區重建資源之整合(安置與重建意願之促進) 2. 掌握受災情況與特性，釐清災民補償重點、生活與社會福利需求 3. 掌握重建課題，中央政府確立重建資源之確立與既有重建架構之檢討、調整 4. 地方政府配合中央政府提供多元重建及社會福利資訊與重建方法 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 災區居民與社區應釐清自主重建之觀點 2. 地方政府隨時掌握災民之重建意見與問題並協調 3. 鼓勵非政府部門之積極參與重建，與地方政府共同支援社會福利之推動 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 確保災民安全與生活安定後，促進災民與社區逐步自力重建 2. 非政府部門轉為從旁協助弱勢無法自力重建者 3. 地方政府以在地陪伴身分，從旁監督、掌握問題與輔導，社會福利之常時支援
重建原則	<ol style="list-style-type: none"> 1. 重建開始於災後發生日 2. 重建政策與計劃應是財政上實際可行並降低災害風險 3. 制度不可忽視並隨時調整 4. 好的重建政策可幫助社區活力再現，使人們有能力重建住宅、生活與生計 5. 若有異地重建，則應以最小生活破壞為限 		
		<ol style="list-style-type: none"> 1 社區成員應是決策夥伴及在地主要實踐與領導人 2. 公民社會與私部門是解決方案的重要部份 3. 重建可規劃未來並保存過去 4. 重建之可持續性以促成長期發展 5. 評估與監控可以改進重建 	
重建基本宗旨	<ol style="list-style-type: none"> 1. 重建應建立在以資產為基礎的社會政策途徑等一連串策略之執行 2. 重建策略與計畫推動應從保護轉化到促進與發展 		

資料來源：參考美日與世界銀行經驗自行彙整。

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

第四章 重建計畫內容、座談與訪談資料分析

本章呈現之莫拉克颱風災後家園重建計畫的內容分析、三場焦點座談記錄的資料以及專家深度訪談資料分析。

第一節 我國災後家園重建計畫內容分析

「莫拉克颱風災後家園重建計畫」(簡稱家園重建計畫)係由內政部及各相關部會研擬之重建執行策略及其行動計畫，計畫內容之規劃與執行涉及行政院農業委員會、行政院文化建設委員會(現為文化部)、行政院勞工委員會(現為勞動部)、原住民族委員會、教育部、經濟部、行政院衛生署(現為衛生福利部)、內政部等共 8 個部會。本文以內容分析方式，以家園重建計畫所列之行動計畫(頁 39-51)為基礎⁶，除引用原行動計畫所列之計畫名稱、計畫內容、主(協)辦機關⁷、計畫經費、經費來源、計畫期程等資訊外，本研究參酌文獻依據，將各項計畫以「重建支援功能類型」、「社會福利服務類型」、「提供金錢或設置資產」，以及「提供服務形式」等項目分類，資料彙整詳如表 4-1。

6 本分析僅以家園重建計畫所載之計畫項目為限，政府各機關或有其他未列入該計畫書之政策項目，則不在本研究之分析範圍。

7 配合參考文獻資料「莫拉克颱風災後家園重建計畫」，以及考量計畫執行期間，組織改造尚未生效，因此本節之分析內容涉及各部會時，皆沿用舊銜。

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
1	受災地區 緊急搶 救、搶修 及清理	辦理受災地區緊急搶救、搶修及 清理等事項包括：(1)徵調工程 重機械救災機具進行搶救、搶 修；(2)補助地方政府辦理災區 危險建築物拆除等。	內政部	202,300	莫拉 克颱風 特別預 算	短程	98.09~98.09	基礎建設系 統	公共資 產	補助- 地方 政府	服務遞 送者& 資源提 供者	初期階段(緊 急應變)	
2	市區村里 聯絡道路 橋梁災後 搶修及復 建工程	補助地方政府辦理市區村里聯 絡道路橋梁災後搶修及復建工 程等所需經費，包括：(1)辦理 村里聯絡道路橋梁復建工程之 勘災、審議、督導考核及協調業 務；(2)辦理市區村里聯絡道路橋 梁災後搶救及復建工程。	內政部	5,086,000	莫拉 克颱風 特別預 算	長程	98.12~101.11	基礎建設系 統	公共資 產	補助- 地方 政府	資源提 供者	初期階段(緊 急應變)	
3	雨水下水 道之清 淤、搶修 及復建工 程	補助地方政府辦理災後雨水下 水道之清淤、搶修及復建工程等 所需經費及為因應未及提出申 請之災損縣市需要或工程因實 際需求變更追加時予以分配。	內政部	400,000	莫拉 克颱風 特別預 算	長程	98.12~ 101.11	基礎建設系 統	公共資 產	補助- 地方 政府	資源提 供者& 協調者	初期階段(緊 急應變)	

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
4	內政部莫拉克颱風災區老人支持服務及災損修復計畫	1.辦理災民臨時、短期機構安置服務。 2.辦理社政機關、社會福利機構團體設施設備修繕或汰換。	內政部	13,451	莫拉克颱風特別預算	中程	98.8~99.6	衛生與社會服務	公共資產	補助-非營利團體契約委託	服務遞送者&資源提供者	初期階段(緊急應變)	
5	莫拉克颱風住屋毀損不堪居住安遷救助金	依據「莫拉克颱風災後重建特別條例」第 6 條規定，補助地方政府依「風災震災重大火災爆炸災害救助種類及標準」發給住屋毀損不堪居住安遷救助金每戶以 5 口為限，每口發給 2 萬元所需經費。	內政部	128,000	莫拉克颱風特別預算	中程	98.09~99.06	衛生與社會服務	現金	補助-地方政府	資源協調者	初期階段(緊急應變)	社會救助與津貼
6	莫拉克風災兒童及少年委託安置服務	提供莫拉克風災受災縣市約 10 名災區家遭變故家庭兒童及少年安置服務，維護其就養權益，提供身心健全發展機會。	內政部	5,400	莫拉克颱風特別預算	長程	98.9-101.8	衛生與社會服務	個人資產	契約委託	資源協調者	初期階段(緊急應變)	生活重建服務

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
	計畫				算								
7	農村聚落 規劃與重 建	1.農村社區設施修復：以既有公共設施修復及環境清理優先，辦理社區內道路、排水、公共空間、水土保持及防災設施等基礎生活設施修復。 2.農村社區災後復建：(1)農村社區重建規劃及建設：導入專業團隊協助，並結合農村再生辦理整體環境改善、公共設施建設、產業活化、文化保存及生態保育等之整體規劃及建設。(2)僱用災區民眾參與重建：僱用災區民眾執行社區環境清理及改善、植樹綠美化、文物古蹟調查與保存，並提供短期就	農委會	879,000	1.振興擴大公共建設投資特別預算 2.莫拉克災後重建特別預算支應。	中程	98.9.~100.12	基礎建設系統自然與文化資源社區規劃與能力建構	公共資產	直接服務契約委託	決策者	中長期階段 (復原重建)	生活重建服務

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
		業機會。(3)受災農村社區再生重建培訓：培育居民重建家園知能，透過陪伴與學習，輔導社區凝聚重建願景，儘速恢復生活機能與活力。3.協助農村社區遷建：配合內政部及原民會原地重建或遷村計畫，協助辦理地點勘選、社區規劃及後續設施建設等事項。											
8	社區林業協助社區夥伴重建計畫	協助社區於災後恢復家園，清理社區傾倒樹木及堆積之土石；或協助管理處搬運、集中貴重漂流木及巡查工作。	農委會	5,280	年度預算	短程	98.8.21~98.12.31	基礎建設系統	公共資產	契約委託	決策者	中長期階段 (復原重建)	
9	國土保育之地質敏感區調查分析	辦理山崩地質敏感區之調查分析－利用空載雷射掃瞄數值地形進行地質敏感分析計畫 689,155 千元	中央地質調查所	689,155	莫拉克颱風特別預	長程	98.09~101.08	基礎建設系統	公共資產	契約委託	決策者	中長期階段 (復原重建)	

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
					算								
10	鄉鎮市區公所辦公廳舍、村里集會所活動中心	補助雲林縣、臺南縣、高雄縣及屏東縣等四縣政府辦理鄉鎮市公所辦公廳舍、村里集會所活動中心復建工作所需經費。	內政部	357,000	莫拉克颱風特別預算	長程	99.01~101.12	基礎建設系統	公共資產	補助-地方政府	資源提供者	中長期階段 (復原重建)	
11	戶政事務所辦公廳舍及設備毀損復建	補助地方政府辦理戶政事務所辦公廳舍、設備及電腦系統毀損復建等事項所需經費。	內政部	21,804	莫拉克颱風特別預算	中程	98.09~100.12	基礎建設系統	公共資產	補助-地方政府	資源提供者	中長期階段 (復原重建)	
12	地政事務所辦公廳舍及設備毀損復建	辦理地政事務所辦公廳舍及設備毀損復建	內政部	10,618	莫拉克颱風特別預算	中程	98.09~99.4	基礎建設系統	公共資產	補助-地方政府	資源提供者	中長期階段 (復原重建)	

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
13	地形地貌 變動滅失 之基本控 制點及圖 根點重建	地形地貌變動滅失之基本控制 點及圖根點重建等事項所需經 費	內政部	325,980	莫拉 克颱風 特別預 算	長程	98.09~101.11	基礎建設系 統	公共資 產	契約 委託	資源提 供者	中長期階段 (復原重建)	
14	災後社區 活動中心 房舍簡易 整修及充 實設施設 備補助計 畫	補助辦理因莫拉克颱風受損之 社區活動中心建築物修繕及其 設施設備維修、汰換。	內政部	45,354	莫拉 克颱風 特別預 算	中程	98.9~99.12	基礎建設系 統	公共資 產	補助- 地方 政府	資源提 供者	中長期階段 (復原重建)	
15	警察辦公 廳舍毀損 復建	補助南投縣政府等 5 個地方政 府辦理 13 處警察辦公廳舍復建 事項所需經費。	內政部	150,000	莫拉 克颱風 特別預 算	中程	99.01~100.12	基礎建設系 統	公共資 產	補助- 地方 政府	資源提 供者	中長期階段 (復原重建)	

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
16	研擬災區 土地使用 變更機制	辦理研擬災區土地使用變更機制，係挑選重災區地點，利用衛星影像判釋、配合地籍圖、國土利用現況調查等圖資，針對土地權屬（公、私有）、土地使用編定情形等，就個案不同條件，依區域計畫指導研擬土地使用分區及使用地變更方案；同時應邀集相關單位召開座談會，以分析所擬方案之可行性，俾凝聚共識，供後續相關作業參據。	內政部	19,200	莫拉克颱風特別預算	長程	98.12~101.11	社區規劃與能力建構	公共資產	直接服務	監督者	中長期階段 (復原重建)	
17	災區通盤 檢討與受 災地區配 合災後地 形變動進 行全面地	補助地方政府辦理災區通盤檢討與受災地區配合災後地形變動進行全面地形測量及都市計畫通盤檢討等所需經費，並為因應未及提出申請之災損縣市需要時配合辦理之用。	內政部	132,850	莫拉克颱風特別預算	長程	98.12~101.11	社區規劃與能力建構	公共資產	補助- 地方政府	資源提 供者	中長期階段 (復原重建)	

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
	形測量及 都市計畫 通盤檢討												
18	受損地方 文化館修 繕計畫	受損地方文化館修繕計畫：協助嘉義縣、台南縣等 5 處因風災受損之地方文化館，辦理環境清理、館舍修繕、設備更新及後續重新開館等工作。	文建會	17,837	年度 預算	中程	98.09~99.12	自然與文化 資源	公共資 產	補助- 地方 政府	資源提 供者	中長期階段 (復原重建)	
19	補助財團 法人中小 企業信用 保證基金 提供災民 辦理建 購、修繕 住宅貸款 信用保證	補助財團法人中小企業信用保證基金提供災民辦理建購、修繕住宅貸款信用保證等所需經費。	內政部	1,425,000	莫拉 克颶 風特 別預 算	短程	98.11~98.12	住宅安置	個人資 產	補助- 非營 利團 體	資源協 調者	中長期階段 (復原重建)	住宅 重建

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
20	小林平埔 夜祭活動 計畫	1.小林太祖臨時公廨重建暨啓 用典禮。 2.小林平埔太祖祭儀、平埔會親 及公祭典禮等活動。	文建會	800	年度 預算	短程	98.09~98.12	自然與文化 資源	公共資 產	契約 委託	決策者	中長期階段 (復原重建)	
21	古蹟建物 等文化資 產災後復 建計畫	本次復建工作合計 17 處，依 「古蹟及歷史建築重大災害應 變處理辦法」，由文化資產各級 主管機關組成應變處理小組，根 據文化資產受損情形，進行緊急 加固、搶救及復建工程等三階段 工作。	文建會	280,000	莫拉 克颶 風特 別預 算	長程	98.09~101.12	自然與文化 資源	公共資 產	補助- 地方 政府	決策者	中長期階段 (復原重建)	
22	特殊境遇 家庭緊急 生活扶助 計畫	依據特殊境遇家庭扶助條例，因 風災導致配偶死亡、失蹤之特殊 境遇家庭增加，編列 99 年度所 需增加緊急生活扶助經費，申請 期限為死亡、失蹤 6 個月內。	內政部	800	莫拉 克颶 風特 別預 算	短程	99.01~99.03	衛生與社會 服務	現金	補助- 個人	資源提 供者	中長期階段 (復原重建)	社會救 助與津 貼

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
23	莫拉克颱風災區設置生活重建服務中心計畫	<p>1.為儘速輔導協助災區民眾，結合社會資源，以有效、迅速推動災後生活重建工作，爰依據「莫拉克颱風災後重建特別條例」第九條訂定「莫拉克颱風災區生活重建服務中心實施辦法」，並據以訂定本計畫規劃設置生活重建服務中心，提供災區居民（一）心理服務（二）就學服務（三）就業服務（四）福利服務（五）生活服務（六）其他轉介服務。</p> <p>2.初步規劃於嘉義縣、臺南縣、臺南市、南投縣、高雄縣、屏東縣、台東縣等 7 縣市受重創之鄉（鎮、市、區）設置生活重建服務中心，另得於 50 戶</p>	主辦：內政部 協辦：受災縣（市）政府、受委託民間團體	491,100	莫拉克颱風特別預算	長程	99 年~101 年 (101.12.31 完成)	衛生與社會服務	個人資產	契約委託	監督者	中長期階段 (復原重建)	生活重建服務

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
		以上之重建住屋聚集處，設置生活重建服務聯絡站。											
24	原住民文物(化)館改善計畫	災區部落文化公共空間受損狀況之調查及登錄。協助那瑪夏鄉及桃源鄉原住民文物館辦理環境清理、館舍修繕、設備更新及後續重新開館等工作。	原民會 高雄縣 政府 桃源鄉 公所 那瑪夏 鄉公所	16,340	莫拉克颱風災後重建特別預算	中程	98.8.21~99.12.31	自然與文化資源	公共資產	補助- 地方 政府	決策者	中長期階段 (復原重建)	
25	災民建購及修繕住宅貸款利息補貼	辦理災民建購及修繕住宅貸款利息補貼等所需經費。	內政部	591,559	莫拉克颱風特別預算	長程	98.12~101.11	住宅安置	個人資產	補助- 個人	資源協 調者	中長期階段 (復原重建)	住宅 重建
26	災民臨時住宅安置	辦理災民臨時住宅安置等所需經費，包括：辦理災民臨時住宅	內政部	100,000	莫拉克颱風	長程	98.12~101.11	住宅安置	個人資產	契約 委託	資源協 調者	中長期階段 (復原重建)	住宅 重建

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
	業務、建物修繕、設備補充、整地排水公共設施及後續管理維護	安置業務、各界捐贈臨時住宅設備補充、臨時住宅整地、排水及相關公共設施、臨時住宅後續修繕、維護管理及拆除及置放臨時住宅相關建材等所需租金等。			風特別預算								
27	災民永久性安置住宅先期規劃作業、土地徵收、地上物拆遷補償、整地排水聯外	辦理災民永久性安置住宅等所需經費包括：辦理劃設特定區域等先期規劃作業、土地價購、徵收及地上物拆遷補償、辦理永久性安置住宅整地、排水、聯外道路及相關公共設施、永久性安置住宅興建及配合限期搬遷者租金、購屋自備款、利息、生活輔導金、搬遷費等補助。	內政部	5,515,400	莫拉克颱風特別預算	長程	98.12~101.11	住宅安置	個人資產	直接服務	資源協調者	中長期階段 (復原重建)	住宅重建

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
	道路公共 設施、配 合限期搬 遷者相關 補助												
28	災民各項 住宅貸款 及購屋折 價損失補 貼	辦理災民各項住宅貸款及購屋折價損失補貼等所需經費，包括：辦理災民住宅貸款協議承受補貼金融機構利息、補貼住宅基金辦理國宅以公告售價 8 折提供災民承購 2 成損失差額及災民自用住宅毀損不堪使用，但土地未滅失者，貸款餘額由政府負擔，補助金融機構等所需經費。	內政部	1,274,800	莫拉克颱風特別預算	長程	98.12~101.11	住宅安置	個人資產	補助-企業	資源協調者	中長期階段 (復原重建)	住宅 重建
29	原住民族 文化振興 6 年計畫	調查、整理並記錄受災部落遷村史、生命史，以記錄災後之遷移及重(復)建過程。補助地方政府或	原民會 地方政 府	5,000	年度 預算	中程	98.09~99.12	自然與文化 資源	公共資 產	補助- 地方 政府	決策者	中長期階段 (復原重建)	

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
		委託專家學者調查實地踏勘、整理並記錄受災部落遷村史、生命史，以紀錄災後之遷移及重(復)建過程。辦理部落史料調查、保存、展覽及影音(像)記錄。								契約 委託			
30	原住民族文化振興 6 年計畫	協助部落辦原住民族文化傳統祭典活動。重點輔導部落相關機關學校或團體，辦理文化藝術及傳統競技活動。	原民會	3,000	年度 預算	中程	98.09~99.12	自然與文化 資源	公共資 產	補助- 非營 利團 體	決策者	中長期階段 (復原重建)	生活重 建服務
31	小林村文 化重建計 畫	本項目包含：(1)辦理小林村史料保存及展覽、小林村重建音像記錄；(2)設置平埔文化與生命紀念碑、興建公廨及文物館；(3)引進文化創意產業概念，協助整體文化重建。	文建會	30,000	1.特 別預 算 2.年 度預 算	長程	98.09~101.12	自然與文化 資源	公共資 產	契約 委託	決策者	中長期階段 (復原重建)	生活重 建服務

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
32	殯葬設施 毀損復建 及新建罹 難者紀念 公園	1.補助地方政府辦理修復受損之公墓、骨灰(骸)存放設施等殯葬設施及其相關設施部分：鑑於多數因風災受損之公墓、骨灰(骸)存放設施等殯葬設施及其相關設施，公墓之墓基、墓道及聯外道路因土石流沖毀，或骨灰(骸)存放設施之屋頂漏水、門窗損壞、擋土牆及排水設施受損，爰編列經費整理修復。 2.設置興建罹難者紀念公園部分：由高雄縣政府、宗教團體及小林村自救會等機關團體共同參與規劃設計，充分表達對甲仙鄉小林村、六龜鄉新發村罹難者之緬懷與紀念，對於參	內政部 文建會 (罹難者 紀念公 園規劃 執行)	204,857	莫拉 克颱風 特別預 算	中程	98.09~101.11	自然與文化 資源	公共資 產	補助- 地方 政府	資源提 供者	中長期階段 (復原重建)	

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
		觀者和祭祀者而言，應具有見證、教育及悲傷慰撫之作用。											
33	社區林業 第一階段 「理念宣 導及人才 培育計 畫」	在社區參與計畫的過程中，適時導入自然保育、永續發展的理念和做法，以培養居民社區意識及永續經營其社區的能力。	農委會	12,000	年度 預算	中程	99.1.1~100.12.31	自然與文化 資源社區規 劃與能力建 構	公共資 產	契約 委託	資源提 供者	中長期階段 (復原重建)	
34	校園復健 行動計畫 (莫拉克風 災師生安 置及校園 復建計畫)	「師生安置」方面：(1)補助受災學校復課。(2)補助當學年度受損教科書。(3)協助受災學生就學安置、課業及心理輔導。(4)協助受災學生減輕經濟負擔。 「校園復建」方面：(1)提供受災學校緊急經費協助，恢復其教學運作功能。(2)籌措經費進行	教育部	1,592,000	1.特 別預 算 2.公 務預 算	中程	98.09~100.12	衛生與社會 服務	公共資 產	補助- 非營 利團 體	資源提 供者	中長期階段 (復原重建)	生活重 建服務

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
		校園復(重)建：對於需要遷校者，督導地方政府作好評估工作，以及覓妥遷校地點。											
35	藝文陪伴暨兒童生活藝術輔導計畫	本計畫包含：(1)推動演藝團隊災區藝文陪伴進駐計畫；(2)推動兒童生活藝術輔導計畫；(3)推動災區團隊扶助計畫等 3 項子計畫。	文建會	86,000	1.特別預算 2.年度預算	長程	98.09~101.08	衛生與社會服務	個人資產	契約委託	資源提供與監督者	中長期階段(復原重建)	生活重建服務
36	文化義工參與藝文陪伴專業	推動文化義工參與藝文陪伴專業培訓計畫，協助演藝團隊災區藝文陪伴進駐計畫支援服務。	文建會	4,000	年度預算	長程	98.09~101.12	衛生與社會服務	個人資產	契約委託	資源提供與監督者	中長期階段(復原重建)	生活重建服務

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
	培訓計畫												
37	社區心靈 陪伴計畫	本計畫包含：(1)辦理「心靈陪伴工作坊」；(2)辦理社區及學校受災紀念圖文創作活動；(3)推動社區閱讀陪伴及文化重建學習網絡；(4)推動影像及重建紀錄等 4 項子計畫。	文建會	40,000	莫拉克颱風特別預算	長程	99.01~101.10	衛生與社會 服務	個人資 產	契約 委託	決策者	中長期階段 (復原重建)	生活重 建服務
38	災後心理 重建計畫	本項目由本署補助「直轄市、縣(市)政府衛生局」及「相關醫事機構等」辦理莫拉克颱風災後心理重建計畫，推動工作包括：(1)評估轄內各災區鄉鎮心理衛生服務需求，並擬訂 98 年至 101 年災後心理重建計畫(2)建立災難心理衛生服務窗口(3)篩檢高危險群個案(4)提供高危險	行政院 衛生署	100,000	莫拉克颱風特別預算	長程	98.08~101.12	衛生與社會 服務	公共資 產	補助- 地方 政府	資源提 供與監 督者	中長期階段 (復原重建)	衛生醫 療照護

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
		群個案追蹤訪視(5)辦理個別或團體輔導(6)辦理衛生宣導教育(7)建立社區資源網絡聯結(8)社區(部落)心理健康營造。(9)志工培訓(10)辦理災難心理衛生教育訓練,並建立縣市災難心理衛生人員資料庫(11)建立災難心理衛生緊急協調機制(12)訂定災難心理衛生服務緊急動員計畫並辦理演練(13)訂定所轄補助災後心理重建計畫之督導及考核方式(14)辦理災難心理重建衛教宣導。											

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
39	莫拉克颱風災後重建僱用災區失業者獎勵辦法	災區重建工程得標廠商須僱用人員時，向公立就業服務機構辦理求才登記後，僱用公立就業服務機構發給僱用獎勵推介卡之災區失業者連續達 30 日以上，由公立就業服務機構發給僱用獎勵。依僱用對象及人數，每人每月最高發給新臺幣 1 萬 2,000 元。同一雇主僱用同一災區失業者，領取僱用獎勵，最長以 12 個月為限。	勞委會	468,000	莫拉克颱風特別預算	長程	98.09~101.08	衛生與社會服務	個人資產	提供誘因	資源提供與監督者	中長期階段 (復原重建)	就業輔導
40	莫拉克颱風受災農民健康保險及國民年金保險被保險人	係辦理補助因颱風受災之農民健康保險與國民年金保險被保險人於災後一定期間內應負擔之保險費等項目所需經費。	內政部	528,205	莫拉克颱風特別預算	中程	98.09~99.06	衛生與社會服務	個人資產	補助-個人	資源提供與監督者	中長期階段 (復原重建)	保險協助

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
	保險費補助												
41	莫拉克颱風死亡、失蹤、重傷者災害救助金	依據「莫拉克颱風災後重建特別條例」第 6 條規定，補助地方政府依「風災震災重大火災爆炸災害救助種類及標準」發給死亡、失蹤救助金每人 20 萬元、重傷每人 10 萬元，以及中央政府加發死亡、失蹤救助金每人 20 萬元、重傷每人 5 萬元所需經費。	內政部	280,000	莫拉克颱風特別預算	中程	98.09~99.06	衛生與社會服務	現金	補助-個人	資源提供與監督者	中長期階段(復原重建)	社會救助與津貼

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
42	補助老人及身心障礙者安置機構養護費自付額	為協助莫拉克颱風受災戶老人及身心障礙者安置機構養護費自付額之負擔，予以補助其自付額養護費用。本部已於 98 年 12 月 11 日訂頒『莫拉克颱風受災戶老人及身心障礙者安置機構養護費自付額補助作業規定』，俟縣市政府彙整安置機構服務對象名冊後，即可申請補助辦理。	主辦：內政部 協辦：受災縣(市)政府	9,800	莫拉克颱風特別預算	中程	98.8~99.12	衛生與社會服務	個人資產	補助-個人	資源提供與監督者	中長期階段(復原重建)	社會救助與津貼
43	莫拉克風災-弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助計畫	協助莫拉克風災家庭遭遇變故或功能不全之弱勢家庭兒童及少年約 1,000 名，提昇家庭照顧兒童及少年之能力，避免兒童及少年疏忽情事發生，促進家庭恢復正常運作。	內政部	36,000	莫拉克颱風特別預算	中程	98.9-99.8	衛生與社會服務	個人資產	契約委託	資源提供與監督者	中長期階段(復原重建)	生活重建服務

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
44	莫拉克風災災區兒童及少年社區照顧及生活重建計畫	針對失依、單親及其他家庭支持系統較薄弱之莫拉克風災重建家庭，以社區模式提供相關支持性及補充性福利服務，以支持家庭照顧能量及提升家長親職功能，預計服務災區 280 戶家庭，600 名弱勢兒童及少年。	內政部	24,000	莫拉克颱風特別預算	長程	99.1-101.8	衛生與社會服務	個人資產	契約委託	資源提供與監督者	中長期階段 (復原重建)	生活重建服務
45	原住民藝術工作者駐村促進部落在地就業計畫	提供災區原住民藝術工作者每月創作補助及學員津貼。	原民會	6,000	公益彩券回饋基金	中程	98.12~99.11	衛生與社會服務	個人資產	補助-個人	資源提供與監督者	中長期階段 (復原重建)	生活重建服務
46	擴大辦理立即上工	為協助失業者順利就業，鼓勵民營事業單位或民間團體提供工作機會增聘連續失業達 3 個月以上或屬非自願離職之本國籍勞工，每增聘一名，補助雇主每	勞委會	4,830,000	就業安定基金	中程	98.09~99.6	衛生與社會服務	個人資產	提供誘因	資源提供與監督者	中長期階段 (復原重建)	就業輔導

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
		人每月新臺幣一萬元，補助僱用期間最長為 6 個月。申請單位僱用失業者人數，以該單位勞工保險投保人數之百分之三十為限，不足 1 人以 1 人計，最多不超過 100 人；其勞工投保人數為 10 人以下者，最多得補助 3 人。另為加強協助特定對象及災區失業者就業，自 9 月 22 日起，擴大辦理立即上工計畫，增加 3 款適用對象（初次尋職者、就業服務法第 24 條對象及持有受災證明之災區失業者），並提高特定對象及持有受災證明之災區失業者僱用補助額度至新臺幣 1 萬 2 千元。											

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
47	營造業職業訓練計畫	辦理鋼筋、模板、泥水及水電等營造技能之短期職業訓練。	勞委會	4,500	年度預算	中程	98.09~99.12	衛生與社會服務	個人資產	契約委託	資源提供與監督者	中長期階段 (復原重建)	就業輔導
48	莫拉克颱風災後重建臨時工作津貼實施辦法	災區失業者經向公立就業服務機構辦理求職登記後，無法推介就業或安排參加職訓時，可由公立就業服務機構安排到政府機關或非營利團體從事臨時性工作，並發給臨時工作津貼。津貼發放標準為每小時 100 元，每月最高發給 176 小時，最長以 12 個月為限。參與臨時性工作津貼的災區失業者，其勞保、健保費用均由政府負擔，所領取之臨時工作津貼得免併入綜合所得總額課徵所得稅。	勞委會	1,963,200	莫拉克颱風特別預算	長程	98.09~101.08	衛生與社會服務	個人資產	補助-個人	資源提供與監督者	中長期階段 (復原重建)	社會救助與津貼

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
49	企業參與家園重建建立生態、生活、生產一體之示範社區計畫	結合三生一體概念，運用企業參與認養能量，將重建區建立成爲全國生態智慧及產業之示範區：配合重建示範區建置規劃需求，結合企業參與水資源、能資源及資通訊等智慧環境系統建構。導入企業參與能量，協助重建區當地地方特色產業與商圈重建。運用企業參與能量，發展精緻農業、觀光休閒、生態旅遊等產業，創造就業機會。	經濟部 內政部	無	無	中程	100.3.31(配合家園重建時程)	經濟活動	個人資產	契約委託	資源協調與監督者	中長期階段 (復原重建)	
50	部落管理機制	輔導並協助地方政府成立特定區域部落管理委員會。協助討論部落土地、設施、空間及自然資源等利(使)用行爲。	原民會	無	無	中程	98.9.~100.12	社區規劃與能力建構	公共資產	直接服務	資源提供與監督者	中長期階段 (復原重建)	

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
51	社區培力 計畫	本項目包含(1)推動社區組織重建計畫：就社區發展所需之文化保存、硬體建設、產業振興、社福醫療、防災機制、環保生態、兒童教育等面向進行討論，並以工作坊與各項研習、座談及參訪方式，於實務中培養在地人才，協助社區組織規劃未來發展願景；(2)專業團隊及社區陪伴計畫：徵選專業團隊進入社區成立社區營造站，協助調查與討論社區需求，並辦理重建經驗分享，鼓勵受災社區重建；(3)受災社區關懷及影像蒐集計畫：輔導受災社區以藝術、閱讀、戲劇等方式，進行災後重建公共議題討論等工作。	文建會	51,000	1.特別預算 2.年度預算	長程	98.09~101.12	社區規劃與 能力建構	公共資 產	契約 委託	資源提 供與監 督者	中長期階段 (復原重建)	生活重 建服務

表 4-1：家園重建計畫綜合分類表

編號	計畫名稱	計畫內容 (摘要說明)	主(協) 辦機關	計畫經費 (千元)	經費 來源	計畫 期程	執行起迄時間	重建支援功 能類型化	現金或 資產	政策 工具	中央政 府角色	計畫執行階段	社會福 利服務
52	辦理「災區失業勞工就業及職業訓練需求調查」	以災區失業勞工為調查對象(含八八臨工及收容中心之受災失業者)調查項目包含基本資料、是否有就業服務與職業訓練需求及對本會微型創業輔導之需求情形	勞委會	749	年度預算	短程	98.08~98.10	衛生與社會服務	個人資產	契約委託	資源提供與監督者	中長期階段(復原重建)	就業輔導
53	月眉農場重建社區有機農業技術輔導計畫	1.協助環境檢測評估：依有機農產品及有機農產加工品驗證基準，進行土壤、水質檢測及環境評估。2.農民教育訓練：舉辦有機栽培技術專業訓練。3.現場指導：有機農場經營初期派員定期駐點輔導，協助相關生產技術及經營管理問題。	農委會 高雄區 農業改良場	2,000	公務預算	長程	98.10~101.12(配合有機農業專區推動時程)	經濟活動	個人資產	契約委託	資源提供與監督者	中長期階段(復原重建)	

一、計畫主辦機關

本研究根據各項計畫之主辦機關進行分析，分析結果如表 4-2 所示。統計結果顯示，以計畫數量而言，內政部主辦重建計畫數量為各部會最高，共有 26 項，佔總計畫數 49.1%；其次為文建會，共有 8 項，佔總計畫數之 15.1%，再次為原民會、勞委會，各有 5 項，各佔總計畫數之 9.4%。從經費規模分析，同樣是內政部的經費執行規模最大，共 171 億 7462.1 萬元整，佔總經費 60.3%。其次則是勞委會，共運用 72 億 6644.9 萬元整，佔總經費比例之 25.5%，其他部會的計畫經費執行規模比例約為 5.6~0.1%。其中以原民會經費執行規模最低，為 3034 萬元整，佔總經費比例 0.1%。由於各部會所執行之計畫內容屬性不同，例如：興建硬體工程或辦理文化活動，硬體建設之經費通常會高於軟性活動之費用，因此預算經費規模僅為分析家園重建計畫內容之部分參考。

表 4-2：莫拉克颱風災後家園重建計畫之主辦機關、經費規模及百分比

單位：千元

	內政部	文建會	原民會	勞委會	農委會	教育部	衛生署	中央地質調查所	內政部與文建會合辦	內政部與經濟部合辦	總計
計畫數量 (百分比)	26 (49.1%)	8 (15.1%)	5 (9.4%)	5 (9.4%)	4 (7.5%)	1 (1.9%)	1 (1.9%)	1 (1.9%)	1 (1.9%)	1 (1.9%)	53 (100%)
經費 (總經費比例)	17,174,621 (60.3%)	509,637 (1.8%)	30,340 (0.1%)	7,266,449 (25.5%)	898,280 (3.2%)	1,592,000 (5.6%)	100,000 (0.4%)	689,155 (2.4%)	204,857 (0.7%)	--	28,465,339 (100%)

二、計畫經費來源

計畫預算總經費為新台幣 284 億 6,533.9 仟元整，依據計畫經費來源彙整 53 項執行計畫，統計結果如表 4-3 所顯示，多數計畫（39 項）經費來自莫拉克颱風特別預算，1 項計畫是由振興擴大公共建設投資特別預算支應，14 項計畫經費來自政府年度公共預算，1 項計畫經費來自公益彩券回饋基金，另有 1 項計畫經費由就業安定基金支應。若以經費規模分析，80.8%之計畫經

費由莫拉克颱風特別預算支應；其次家園重建計畫有 17%計畫經費來自就業安定基金，其他各項經費來源則僅佔少數（約 0.9%至 1.3%）。

表 4-3：莫拉克颱風家園重建計畫各項計畫經費來源、金額與百分比

	莫拉克颱風特別預算	振興擴大公共建設投資特別預算	年度公共預算	公益彩券回饋基金	就業安定基金	未註明	總計*
計畫數量	39	14	1	1	1	2	58
計畫數量百分比	73.6%	26.4%	1.9%	1.9%	1.9%	3.8%	109.5%
經費(仟元) (總經費比例)	23,046,730 (80.8%)	244,666 (0.9%)	380,000 (1.3%)	6,000 (0%)	4,830,000 (17%)	--	28,465,339 (100%)

*：單一計畫可能包含多項子計畫，因此同時涉及多項重建功能，故計畫數量總和高於 53 項。計畫數量百分比是以 53 項計畫為分母計算。經費規模則是依子計畫數目平均分攤。

三、計畫期程

根據莫拉克颱風災後家園重建計畫，各項計畫可依據執行時間長短，區分為短程、中程及長程計畫。統計結果如表 4-4 所示，共有 24 項長程重建計畫（佔總計畫數 45.3%）執行時間為二年以上；其次共有 23 項中程計畫（佔總計畫數 43.4%）執行時間為二個月至二年，而短程計畫，即執行期間二個月以內，僅有 6 項，佔總計畫數 11.3%。

表 4-4：莫拉克颱風災後重建計畫期程數量與百分比

	短程 (二個月以內)	中程 (二個月至二年)	長程 (二年以上)	總計
計畫數量 (百分比)	6 (11.3%)	23 (43.4%)	24 (45.3%)	53 (100%)

四、重建支援功能

本研究參考美國聯邦政府的重建支援功能分類項目，針對我國莫拉克颱風家園重建計畫內容，根據服務功能類型區分為「基礎建設系統」、「住宅安置」、「衛生與社會服務」、「社區規劃與能力建構」、「自然與文化資源」，以及「經濟活動」等六大項目。各項類型的計畫數量分布以及經費規模之統計數據如表 4-5 所示。

表 4-5：莫拉克颱風家園重建計畫重建支援功能類型數量、經費規模及百分比

	基礎建設系統	住宅安置	衛生與社會服務	社區規劃與能力建構	自然與文化資源	經濟活動	總計*
計畫數量	12	5	21	6	10	2	56
計畫數量百分比	22.6%	9.4%	39.6%	11.3%	18.9%	4.0%	105.8%
經費(仟元) (總經費百分比)	7,586,491 (26.7%)	8,906,759 (31.3%)	10,611,205 (37.3%)	502,050 (1.8%)	856,834 (3.0%)	2,000 (0%)	28,465,339 (100%)

*：單一計畫可能包含多項子計畫，因此同時涉及多項重建功能，故計畫數量總和高於 53 項。計畫數量百分比是以 53 項計畫為分母計算。經費規模則是依子計畫數目平均分攤。

在彙整的 53 項執行計畫中，經統計有 12 項家園重建計畫涉及基礎建設系統之重建，5 項計畫涉及住宅安置，21 項計畫涉及衛生與社會服務，6 項計畫涉及社區規劃與能力建構，10 項計畫涉及自然與文化資源，2 項計畫涉及經濟活動重建。以計畫數量而言，莫拉克颱風家園重建計畫以「基礎建設系統」與「衛生與社會服務」之重建工作為多數，共佔總計畫數量 60% 以上。然而，若以經費規模進行分析，在家園重建計畫內容中，以「衛生與社會服務」、「住宅安置」及「基礎建設系統」佔最大比例，總和佔總經費規模 90% 以上，其中「住宅安置」重建計畫雖然只有 5 項，但是經費執行規模佔總經費 37.3%，僅次於衛生與社會服務功能項目。各功能計畫項目分別詳細說明如下：

(一) 基礎建設系統

基礎建設系統是指針對為維持社會、政府之正常運作所必須之硬體設施復原重建工作，以及為執行國家重大政策所進行之基礎資訊蒐集工作。在家園重建計畫中，基礎建設系統之復原重建工作包括 1.清理災區廢棄物：例如由農委會主辦之「社區林業協助社區夥伴重建計畫」辦理清理倒塌樹木、淤積土石工作；2.修復公共基礎設施或汰換維修公共設備：例如內政部主辦之「受災地區緊急搶救、搶修及清理」、「市區村里聯絡道路橋梁災後搶修及復建工程」、「雨水下水道之清淤、搶修及復建工程」、「戶政事務所辦公廳舍及設備毀損復建」、「災後社區活動中心房舍簡易整修及充實設施設備補助計畫」等多項計畫。3.基礎國土資訊調查：例如由中央地質調查所主辦之「國土保育之地質敏感區調查分析」，以及內政部主辦之「地形地貌變動滅失之基本控制點及圖根點重建」計畫等，乃為進行國土保育或是土地定界而蒐集之基礎國土資訊。

(二) 住宅安置

住宅安置功能是指政府協助在災中損失房屋住宅之民眾獲得住所安置之措施。根據家園重建計畫內容，中央政府針對因莫拉克颱風而導致住宅受損不堪使用之災區居民，所提供的住宅安置政策包括：1.提供臨時住所安置（如表 4-1 計畫 26）；2.提供永久住所安置（如表 4-1 計畫 27）；3.協助災民住宅修繕、購建：包括協助災民辦理貸款信用保證、提供房屋修繕、建購貸款利息補貼、以及補助各項住宅貸款、購屋折價損失等措施（如表 4-1 計畫 19、計畫 25 及計畫 28）。

(三) 衛生與社會服務

災後重建之衛生與社會服務之主要功能是維護公共衛生、恢復災民之生理與心理健康、提供社會福利照顧，以及促進就業。根據家園重建計畫內容，共有 21 項相關計畫，中央政府在此一功能之相關作為可歸納以下幾項：

- 1 發放社會救助金：對於在災害中遭受生命、財產損失之民眾，中央政府根據法規，給予特殊境遇家庭發給緊急生活扶助金、補助地方政府發放安遷救助金、以及死亡、失蹤救助金等（表 4-1 計畫 5、計畫 22、計畫 41）。

- 2 協助社會弱勢者安置及補助：由內政部主辦，對於失依兒童、青少年、老人、及身心障礙者等社會弱勢者透過安置、補助養護費用、及社區性支援等方式提供社會性服務（表 4-1 計畫 4、計畫 6、計畫 42、計畫 43、計畫 44）；以及由內政部主辦，提供農民健康保險及國民年金保險費用補助等（表 4-1 計畫 40）。
- 3 促進心理衛生及提供精神支持：在重大災害過後，除了有形財產之損失之外，受災民眾之心理健康亦受到衝擊，在家園重建計畫中，中央政府透過各項計畫提供心理衛生服務及生活、精神支持，以協助受災民眾恢復心理健康。例如：教育部提供學校受災學生心理輔導（表 4-1 計畫 34）、行政院衛生署補助各縣市政府衛生局及相關醫事機構提供心理重建服務（表 4-1 計畫 38），行政院文化建設委員會以提供藝文陪伴、文化志工參與、及社區心靈陪伴等方式給予災民心靈支持，以及內政部以設立生活重建中心的方式，提供受災民眾生活重建資源（表 4-1 計畫 23）。
- 4 促進就業：在莫拉克颱風之後，行政院勞委會提供多項計畫以協助災民就業，包括辦理災區失業勞工就業及職業訓練需求調查（表 4-1 計畫 52）、鼓勵企業及民間團體雇用災區失業者（表 4-1 計畫 39、計畫 46）、辦理職業訓練（表 4-1 計畫 47）、提供失業者臨時性工作並給予工作津貼（表 4-1 計畫 48）等。原民會亦針對災區原住民藝術工作者創作補助，以促進部落在地就業（表 4-1 計畫 45）。

（四）社區規劃與能力建構

為促進社區及環境之永續發展，災後重建功能之一為進行社區規劃與能力建構，在家園重建計畫中，相關之行動計畫包括由內政部主辦，補助地方政府進行受災地區之地形測量及通盤檢討都市計畫（表 4-1 計畫 17），以及研擬災區土地使用變更機制（表 4-1 計畫 16）等。此外，農委會、原民會以及文建會為促進社區永續發展，分別提出計畫進行社區人力培訓、部落管理機制及社區培力等工作（表 4-1 計畫 33、計畫 50、計畫 51）。

（五）自然與文化資源

重大天然亦經常損害天然與文化資源，因此災後重建工作其中一部分是對於自然及文化資產的維護與重建，在家園重建計畫中，在自然資源保

存方面，有一項是由農委會主辦之社區林業計畫，在社區參與的過程中，導入自然保育、永續發展的理念。在文化資源保存方面，主要是由文建會主辦修繕與維護受損的地方文化館以及古蹟建物等文化資產（表 4-1 計畫 18、計畫 21），以及辦理「小林平埔夜祭活動計畫」、「小林村文化重建計畫」以保存災區之歷史與文化記憶（表 4-1 計畫 20、計畫 31、計畫 32）。此外，原民會則是主辦「原住民文物(化)館改善計畫」和「原住民族文化振興 6 年計畫」以修繕災區部落之文化公共空間、記錄災區部落遷村過程、以及辦理部落文化傳統祭典活動以保存原住民文化藝術及傳統活動（表 4-1 計畫 24、計畫 29、計畫 30）。

（六）經濟活動

活絡災區的經濟活動是政府重建功能項目之一，促進地方產業的復甦能夠幫助災區居民投入生產活動，獲得經濟來源以穩定生活發展。在家園重建計畫中，涉及經濟活動之計畫包括由農委會針對重建社區進行有機農業之經營與技術輔導（表 4-1 計畫 53），以及由經濟部與內政部合辦，引入企業參與家園重建，以建立地方產業（表 4-1 計畫 49）。

五、社會福利類型

進一步針對家園重建計畫中屬於社會福利服務項目進行分析，可以分為生活重建、住宅重建、社會救助與津貼、保險協助、就業輔導、衛生醫療照護等六種類型，並且根據計畫數量與預算規模進行分析。由於本研究僅以家園重建計畫內容為分析範圍，此分析並未涵蓋我國政府所有社會福利服務作為，以下分析僅能作為部分參考。

在 53 項計畫中，共有 29 項計畫可歸屬於社會福利項目，預算規模佔總經費約 54.7%。其中以生活重建類型計畫為多數共有 13 項，包括建置災區生活重建中心（表 4-1 計畫 23）、社區重建（表 4-1 計畫 7、計畫 31、計畫 51）、心靈陪伴（表 4-1 計畫 37）、藝術、文化重建與活動（表 4-1 計畫 30、計畫 35、計畫 36、計畫 45）、兒童、老人、弱勢生活扶助與照顧（表 4-1 計畫 6、計畫 43、計畫 44）等項目，經費規模佔總預算 5.8%。

以預算規模而言，以「住宅重建」項目為大宗，共 5 項計畫，佔總經費

31.3%。住宅重建計畫項目包括：協助災民辦理住宅修繕貸款、臨時住宅安置、永久性安置住宅等相關業務經費（表 4-1 計畫 19、計畫 25、計畫 26、計畫 27、計畫 28）。其次為「就業輔導」相關社會福利作為，包括辦理職業訓練、立即上工、獎勵雇用災區失業者（表 4-1 計畫 39、計畫 46、計畫 47、計畫 52）等項目，佔總經費 18.6%。

在「社會救助與津貼」方面，共有 5 項計畫，佔總經費規模 8.4%，計畫內容包括：臨時工作津貼、死亡、失蹤、重傷害救助金、住宅毀損安遷救助金，以及補助老人與身心障礙者安置機構養護費用等（表 4-1 計畫 5、計畫 22、計畫 41、計畫 42、計畫 48）項目。

表 4-6：莫拉克颱風家園重建計畫社會福利服務數量、經費規模與百分比

	生活重建	住宅重建	社會救助 與津貼	就業輔導	保險協助	衛生醫療 照護	其他	總計
計畫數量	13	5	5	4	1	1	24	53
計畫數量 百分比	24.5%	9.4%	9.4%	7.5%	1.9%	1.9%	45.3%	100%
經費（仟元） （總經費 百分比）	1,655,500 (5.8%)	8,906,759 (31.3%)	2,381,800 (8.4%)	530,3249 (18.6%)	528,205 (1.9%)	100,000 (0.4%)	9,589,826 (33.7%)	28,465,339 (100%)

六、福利產出的形式

根據本研究之文獻檢閱，政府提供社會福利的形式可以區分為給予現金或是保全資產兩大類型，本研究檢視莫拉克颱風家園重建計畫內容，逐一將各項計畫之社會福利產出形式進行分類，並且根據資產之所有權不同，更進一步區分為「個人資產」與「公共資產」，分析統計結果如表 4-7 所示。

表 4-7：莫拉克颱風家園重建計畫福利產出形式數量、經費規模與百分比

	提供現金	個人資產	公共資產	總計
計畫數量 (百分比)	3 (5.7%)	22 (41.5%)	28 (52.8%)	53 (100%)
經費(千元) (總經費百分比)	408,800 (1.4%)	17,405,713 (61.1%)	10,650,826 (37.4%)	28,465,339 (100%)

分析結果顯示，莫拉克颱風家園重建計畫之內容以重建公共資產為大宗，共有 28 項計畫，佔家園重建計畫總數 52.8%；其次是個人資產的保全或補助，共有 22 項，為總計畫數量之 41.5%；在提供現金補助方面，僅有 3 項計畫，佔總計畫數量 5.7%。然而，若以經費規模進行分析，結果顯示莫拉克颱風災後家園重建計畫，在維護個人資產之計畫項目支出上佔總預算經費最高，達 61.1%；其次是重建公共資產項目支出，佔總經費 37.4%；給予受災者現金補助的計畫支出僅佔 1.4%。各項福利產出分類計畫項目，分別詳細說明如下：

(一) 提供現金

在家園重建計畫中，提供現金給災民之計畫項目僅有三項，乃根據法規如：「莫拉克颱風災後重建特別條例」第 6 條依「風災震災重大火災爆炸災害救助種類及標準」發給死亡、失蹤及安遷就助金給符合標準之受災民眾（表 4-1 計畫 5、計畫 41），或是根據「特殊境遇家庭扶助條例」提供特殊境遇家庭緊急生活扶助金（表 4-1 計畫 22），以上皆屬於緊急危難之應急現金。

(二) 個人資產

提供個人資產主要作用在於維護並且促進個人之能力，使受災之個人在基本生存條件受到保障的基礎上，運用個人能力持續發展，維持自主生存的能力。在家園重建計畫中，中央政府提供個人資產的形式有四種類型：

- 1 協助保有住宅房舍：住宅為個人安身立命之基本需求之一，且住宅為有形資產能夠長久持有，中央政府重建計畫所提供之個人資產保全政策，包括：提供補助金及協助取得貸款以修繕、建購住宅等（例如：表 4-1 計畫 19、計畫 25、計畫 28）。

- 2 提供生活安置、照護及心靈重建：家園重建計畫提供受災民眾安置及照護，使受災民眾在生活穩定的狀態下，能夠自主生活、穩定發展，具體計畫包括提供失依兒童、青少年、兒童、身心障礙者安置服務或者補助養護費用（表 4-1 計畫 4、計畫 6、計畫 23、計畫 34、計畫 42、計畫 43、計畫 44）等。除了基本之生活安置外，中央政府亦提供災後心理衛生及心靈重建服務（例如：文建會所主辦之藝文、心靈陪伴計畫等），目的在於幫助受災民眾能夠恢復健康及穩定生活秩序，亦屬於達成重建個人資產之功能。此外，家園重建計畫亦提供住宅損害不堪居住之民眾臨時性或永久性住宅（表 4-1 計畫 26、計畫 27），這些住宅之所有權並非屬於個人，然而提供住宅安置目的在於幫助受災者重建生活秩序，因此歸類於個人資產重建功能之一。
- 3 協助人力資源發展：人力資源本身就是一種資產，家園重建計畫中由勞委會提出之協助災區勞工就業、提供職業訓練，或者由原民會促進原住民藝術工作者在地就業等計畫，皆屬於促進個人資產之政策方案。
- 4 促進地方產業發展：透過地方產業的發展以維持地方經濟，例如由農委會所推動的社區有機農業計畫輔導計畫、以及經濟部及內政部合辦，透過導入企業參與能量，協助重建社區地方特色產業與商圈重建等計畫，目的在於促進在地產業發展、帶動地方經濟，進而創造更多個人就業及發展機會。

（三）公共資產

災後重建工作亦包括針對公共資產的投資，以使社會及公共事務在災後得以恢復正常運作，並且促進國家公共利益。家園重建計畫中涉及修復、重建或投資公共資產的項目可分類如下：

- 1 基礎公共設施：包含政府及公共設施復原及修繕、受災地區之清理復原、道路之搶修、辦公廳舍復原、重建（例如：表 4-1 計畫 1、計畫 2、計畫 3、計畫 10 等），以及為獲得執行公共政策所需之基本公共資訊，所進行之相關土地測量分析、調查（例如：表 4-1 計畫 13、計畫 17）等。
- 2 自然與文化資源之重建：自然與文化資源屬於公共財，需要透過政府的投入維護，在此一方面的計畫可以區分為硬體的修繕、重建，及軟體資

產保存，前者如文建會所主辦之古蹟修繕維護，或是地方文化館所之修護（表 4-1 計畫 18、計畫 21）；後者包括原民會主辦調查、記錄部落遷村史、以及保存原住民傳統文化等活動（表 4-1 計畫 29、計畫 30）。

3 建構社區永續發展：在社區重建過程中，以能力建構的方式培養居民社區意識及永續經營社區的能力，例如原民會所主辦之「部落管理機制」計畫、文建會所主辦之「社區培力計畫」，培養在地人才，協助社區組織自主規劃未來發展願景。

七、政策工具類型

根據學者 Salamon(2002)表示，政府在執行公共計畫或方案時，除了直接提供服務之外，亦可以採取不同的政策工具、透過多元的管道如：地方政府、非營利組織、企業遞送服務達成公共目的。本研究分析家園重建計畫內容，分析中央政府在各項計畫中所選擇使用的政策工具。分析結果顯示如表 4-8，53 項計畫分別採用：直接服務、補助、提供誘因、以及契約委託等政策工具，其中「補助」一項又可根據補助對象而區分，個人、地方政府、非營利團體、企業等。結果顯示家園重建計畫以「補助」為最常被運用的政策工具，佔總計畫數量 52.8%，佔總預算規模 52.1%，其中又補助地方政府為最大宗，佔總計畫數量 32.1%，佔總預算規模 26.1%。以下分項說明分析結果。

表 4-8：莫拉克颱風家園重建計畫政策工具類型之計畫數量、經費規模與百分比

	直接服務	補助				契約委託	提供誘因	總計*
		個人	地方政府	非營利團體	企業			
計畫數量	4	7	16	4	1	22	2	56
計畫數量百分比	7.5%	13.2%	30.2%	7.5%	1.9%	41.5%	3.8%	105.7%
經費（千元） （總經費百分比）	5,827,600 (20.3%)	3,379,564 (11.9%)	7,155,460 (25.1%)	3,026,726 (10.6%)	1,274,800 (4.5%)	2,503,190 (8.8%)	5,298,000 (18.6%)	28,465,339 (100%)

*：單一計畫可能包含多項子計畫，因此同時涉及多項重建功能，故計畫數量總和高於 53 項。計畫數量百分比是以 53 項計畫為分母計算。經費規模則是依子計畫數目平均分攤。

(一) 直接服務

共有 4 項重建計畫內容是由中央政府部會及其所屬機關直接參與政策執行過程，佔計畫總數 7.5%，經費執行規模佔總經費 20.3%。計畫內容包括：內政部營建署利用衛星影像及國土利用現況調查等圖資，研擬土地使用分區即使用地變更方案，並且召集相關單位召開座談會（表 4-1 計畫 16）；農委會配合內政部及原民會辦理遷村計畫、地點勘選等事項（表 4-1 計畫 7）；以及內政部為辦理永久性安置住宅，進行先期規劃、土地徵收、地上物拆遷補償等作業（表 4-1 計畫 27）。

(二) 補助

家園重建計畫之執行有 28 項是採取提供補助的方式，佔總計畫數量 52.8%，經費執行規模佔總經費 52.1%。依據補助對象區分，以補助地方政府為多數，共有 16 項計畫，佔總計畫數量 30.2%，佔總經費 25.1%。補助地方政府執行的相關計畫包括：補助地方政府進行災區清理、雨水下水道清淤、修復辦公廳舍、地方文化館、社區公共設施、古蹟修繕、辦理受災地區土地利用通盤檢討等各項計畫。其次是補助個人之計畫共有 7 項，佔計畫總數量 13.2%，經費規模則是佔總經費 11.9%，相關計畫包括：根據法規給予死亡、失蹤、安遷等急難救助金、補助老人安置機構養護費自付額、臨時工作津貼計畫等。

再者，家園重建計畫亦透過補助非營利團體的方式執行，此處所指非營利團體包括：社會福利機構、財團法人、學校等，共有 4 項計畫，在整體重建計畫中比例不高（7.5%），佔總經費 10.6%。相關計畫包括：內政府補助財團法人中小企業信用保證基金，提供災民辦理建構、修繕住宅貸款之信用保證，補助社會福利機構維修汰換設施，教育部補助受災學校安置師生以及辦理校園重建，以及原民會補助部落相關機關學校團體辦理傳統文化活動等。在補貼企業方面僅有 1 項計畫，為協助災民自用住宅毀損不堪使用，但土地為滅失者辦理購屋貸款，內政部補貼金融機構利息及貸款餘額，此項計畫佔總經費 4.5%。

(三) 契約委託

共有 19 項家園重建計畫是採取契約委託的方式執行，佔計畫總數量 35.8%，然而若以經費規模而言，僅佔總經費 5.2%。採取契約委託執行的

計畫內容多元，包括災後社區清理、農村社區設施修復、辦理文化活動、提供兒童、青少年、老人安置、社區培力、成立生活重建中心，以及進行國土地質敏感區調查、災區失業勞工需求調查等，皆是採取契約委託的方式辦理。

(四) 提供誘因

提供誘因是政府執行計畫可以採用的政策工具之一。在家園重建計畫中，有 2 項計畫採取提供誘因的方式執行，佔總經費 18.6%。勞委會為促進災區失業者就業，提供獎勵措施鼓勵廠商及民間企業雇用災區失業勞工，例如：「莫拉克颱風災後重建僱用災區失業者獎勵辦法」、「擴大辦理立即上工」計畫，雇主雇用災區失業者，最高每人每月可補助 12,000 元（表 4-1 計畫 39、計畫 46）。

八、小結

本文係針對於民國 98 年 12 月 30 日由災後重建委員會議審查通過，行政院在 99 年 3 月 1 日核定，「莫拉克颱風災後家園重建計畫」進行內容分析，該計畫內容涵蓋住宅、生活、文化、原住民、教育、產業等各部門之重建行動。

若針對社會福利類型計畫進行分析，並區分為生活重建、住宅重建、社會救助與津貼、保險協助、就業輔導、衛生醫療照護等六種類型，家園重建計畫內容以「生活重建」之計畫為多數，例如：建置災區生活重建中心、社區重建、心靈陪伴、藝術文化重建活動、兒童老人弱勢生活扶助等。若以經費規模而言，則是以「住宅重建」與「就業輔導」等相關社會福利計畫為多數。而「社會救助與津貼」之福利措施，屬於少數。對照「世界銀行」所提倡之以建構資產為提供社會福利之策略概念，我國之災後重建社會福利政策，的確多數是以建構個人長期資產以促進其長期發展能力為主，發放現金屬於少數，且皆屬於緊急危難之應急現金。

有關各機關執行重建計畫之成效，根據 102 年 3 月 19 日由災後重建委員

會所公布之莫拉克颱風災後重建績效評估報告⁸，截至 101 年 12 月底之社會福利相關計畫重建成效簡述如下(p. 2-3)：

- 1 就業輔導：共完成 59 班災區職業訓練；辦理就業輔導計畫促成求職就業率達 93.39%。
- 2 生活重建：累計提供服務 80 萬 7,545 人次；
- 3 心理重建：累計達成 6,345 人次；
- 4 文化重建：累計達成 4,378 人次；
- 5 永久屋興建：實際達成 3,441 間永久屋。

根據災後重建委員會之評估，生活重建、心理重建、文化重建等工作執行情況良好，並且認為應該繼續執行。但是在職業訓練與就業輔導部分，需要檢討職訓項目，依據災區特性，就地培訓重建所需基本人才，以強化當地社區自主重建之能量(p. 4-5)。

而永久屋之興建過程，則遭遇選址安全評估、集體遷村意見整合等因素，影響政策的執行。確實，興建永久屋之政策是屬於莫拉克風災重建所特有之議題，對於如何能夠妥善安置受災之民眾、確保其居住之安全、保存部落生活方式與文化、並建立其未來永續發展之能力，是重建工作的一大考驗，其中所引起的討論，也值得作為未來災後重建政策設計之思考。

8 資料來源：行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會網站
http://88flood.www.gov.tw/files/information_budget/9.pdf

第二節 焦點座談資料分析

僅就前三場焦點座談記錄如附錄二-四進行分析，第四場焦點座談係以綜合各項研究資料研提的政策建議擬案作為討論基礎，相關座談記錄如附錄五已作為第六章研究建議主要參考，故不納入本節一併分析；座談紀錄以 D 代表學者、以 W 代表非營利組織工作者（含企業部門基金會代表）、以 P 代表公務人員。依據座談議題順序分析如下：

一、政府在重大天然災害後的緊急安置階段與復原重建階段所提供的社會福利項目應扮演之角色的看法：

從表 4-9 統計可以看出各部門代表對於災後緊急安置階段與復原重建階段所提供的社會福利項目應扮演之角色的看法如下：

（一）緊急安置階段

這涉及到政府主導整個重建過程的能力、角色、功能各方面，我覺得很可惜，因為政府不管怎麼樣都有其關鍵角色。(D3)

此時這個政府的角色應該是什麼，應該從 Promotion 的角度扮演資源的協調者、決策者、監督者，甚至應該扮演的是一個中立第三者的角色 (D4)

「保護、促進與發展」的部分，前半年他們需要「保護」，政府可當資源決策者、提供者與協調者，但半年後政府應該只是決策者、提供者跟監督者。(W6)

學者方面有 2 位認為政府是扮演決策者角色，有 2 位認為是扮演資源協調者角色；政府部門方面有 2 位政府部門人員認為政府是扮演資源提供者角色；非營利組織部門方面有 3 位認為是扮演決策者角色，餘各有 2 位分別認為是扮演資源提供者、服務遞送者角色、評估者角色。分析顯示緊急安置階段，政府應該扮演決策者、資源協調與提供者角色為主。

(二) 復原重建階段

在 *Protection* 階段，政府本身是決策者、監督者、資源協調者，同時也是資源的提供者，而且是服務的遞送者；當它到 *Promotion* 階段，可能扮演決策者、監督者、資源協調者，不見得是資源的提供者或服務的遞送者，這個我建議要把它區隔開。(D4)

其實重建的事務非常繁雜，是目前縣市政府職能以外，再多加的重建事務，很多需要跨部會的整合，還有中央、地方的協調，以及政府與災民、NGO 或企業組織的協調和對話。(P5)

在安置、復原的階段，政府不管扮演決策者、監督者的角色，我認為都應該要具備的，只是比例成分不一樣。(P1)

學者方面有 3 位認為政府是扮演決策者角色，3 位認為是扮演監督者角色，另 3 位一致認為政府是扮演資源協調者角色；政府部門方面有 3 位認為是扮演決策者角色，3 位認為是扮演協調者角色；非營利組織部門方面意見較零散、看法不一；出席居民代表未表示意見。分析顯示復原重建階段，政府應該扮演決策者、資源協調、監督者角色為主。

綜合而言，與會人士對於緊急安置階段，認為政府應扮演的主要角色分別為決策者、資源協調者、資源提供者三種最具共識；復原重建階段，認為政府應扮演的主要三種角色分別為決策者、監督者、協調者最具共識。其中，值得注意的是，政府從緊急安置進入復原重建階段，需要強化監督與評估者的角色，並據以作為決策調適與協調相關網絡行動者的基礎。

表 4-9：各部門災後緊急安置與復原重建所提供的社福項目應扮演之角色

	緊急安置階段	復原重建階段
專家學者(D)	決策者(D3、D4)、監督者(D4)、資源協調者(D3、D4)、資源提供者(D4)、服務遞送者(D4)	決策者(D2、D3、D4)、監督者(D1、D3、D4)、資源協調者(D1、D3、D4)
政府部門(P)	決策者(P9)、資源提供者(P1、P9)、資源協調者(P9)	決策者(P1、P5、P9)、監督者(P1)、資源提供者(P1、P4)、協調者(P1、P5、P6)
非營利組織部門(W)	決策者(W1、W5、W6)、資源協調者(W6)、資源提供者(W2、W6)、服務遞送者(W1、W3)、評估者(W1、W4)	決策者(W6)、資源監督者(W6)、資源協調者(W1)、資源提供者(W6)

資料來源：本文自行整理自焦點座談。

二、您對各部門（災民、社區鄰里、企業、民間社會福利團體等）於災後復原重建時參與相關決策的必要性與實際觀察之看法

從表 4-10 統計可以看出各部門代表對於災後復原重建時參與相關決策的必要性與實際觀察的看法如下：

（一）參與相關決策的必要性

重建過程中災民的參與非常重要，這次莫拉克重建的過程受到很多批評，其實外界對政府的指教，常常以效率、執行力、預算執行數為指標，造成我們期望快速，但是災民的意見是分歧的。(P5)

大企業是否能協助行政部門，在產業發展初期，協助地方產業打下基礎。行政部門在後期承擔協助產業發展的責任，引進企業界來支持產業與就業。(W5)

專家學者部分並未討論到各部門參與災後復原重建必要性之看法；政府部門方面有 2 位認為相當必要；非營利組織部門有 1 位認為相當必要。

(二) 實際觀察的看法

災民參與決策我認為很重要，因為第一階段他們同意了，但是到後面蓋房子民眾會有不同意見，而且重建到後期有了資訊去比較，才會提出一些問題。(P6)

希望政府在未來的災後重建過程中，恢復讓居民有一定比例的成本參與，讓居民有參與的程度，便不會有讓居民覺得這是他們應得的救助。(W3)

專家學者觀察後認為各部門參與充足；政府部門發現各部門參與決策相當必要；非營利組織部門觀察後發現參與決策相當必要。

綜合而言，與會人士對於災後復原重建時參與相關決策多認為相當有必要；實際觀察也認為中程後的重建過程有越來越多提供民眾與社區表達意見及參與平台，尤其是在產業重建與文化重建事項。顯示進入復原重建階段，政府有越來越重視民眾與社區代表的參與及意見。

表 4-10：各部門災後復原重建時參與相關決策的必要性與實際觀察

	必要性	實際觀察
專家學者(D)	沒有意見	參與充足
政府部門(P)	相當必要(P1、P5)	相當必要(P6)
非營利組織部門(W)	相當必要(W5)	相當必要(W3)

資料來源：本文自行整理自焦點座談。

三、從「保護」到「促進與發展」的角色轉型思考各部門在災後復原重建社會福利角色責任承擔之必要性的看法

從表 4-11 統計可以看出各部門代表對於災後復原重建時社會福利角色責任承擔之必要性的看法如下：

(一) 保護安置階段政府承擔社會福利角色之必要性

所以在社會福角色應該往 Promotion 來做，政府要扮演中立監督的第三者，遊戲規則建立者，那捐款會比較有信心，並能結合資源，能夠更貼近社區需求。(D4)

整個災害重建中，我認為比較重要的是初期安置方向，再來就是如何讓災民學到專長或有再就業機會。(W5)

專家學者方面有 1 位認為政府在保護安置階段時，承擔的社會福利角色責任是妥適的；政府部門方面有 1 位認為是妥適的；非營利組織方面有 3 位認為是妥適的。

(二) 促進與發展階段政府承擔社會福利角色之必要性

如果要走比較長遠的路，就不能在實物的、有形的、金錢的部分，把災民的胃口養大，這都是錯誤的政策造成的。(D3)

民眾在中期安置，依賴政府決策與民間資源，但政府資源有限而民間愛心無限，造成民眾一直不想回去，影響後續是否返回原住所。(W7)

專家學者方面有 1 位認為政府承擔的責任不足，但有 1 位認為政府承擔的責任是妥適的；政府部門方面有 2 位認為是妥適的；非營利組織部門方面有 3 位認為是妥適的。

綜合而言，與會人士對於災後復原重建時從「保護」到「促進與發展」的角色轉型思考政府的角色責任，對於扮演「保護」的責任多認為相當足夠；惟對於扮演「促進與發展」之角色責任，專家學者與非營利組織則認為尚有不足，包括如何引導年輕人朝向永續發展性的機會和空間、一鄉一特色的經濟規模太小應該要規劃產業鏈、創造產業價值力等。

表 4-11：從「保護」到「促進與發展」的角色轉型思考各部門災後角色責任承擔

	保護安置	促進與發展
專家學者(D)	妥適(D4)	不足(D3)、妥適(D4)
政府部門(P)	妥適(P9)	妥適(P1、P9)
非營利組織部門(W)	妥適(W4、W5、W7)	妥適(W1、W5、W7)

資料來源：本文自行整理自焦點座談。

四、從發放現金或建設資產比較適合的角度納入考量在災後復原重建提供各社會福利事項之必要性的看法

從表 4-12 統計可以看出各部門代表對於從發放現金或建設資產比較適合的角度納入考量在災後復原重建提供各社會福利事項之必要性的看法如下：

(一) 發放現金之必要性

過去台灣的社會福利作法大部分是現金救助，只能維持居民現在的生活，但無法讓他們自我療癒、自我復原，也意味了社會福利的功能有所侷限。建議應該搭配就業輔導等面向。(D1)

專家學者方面無人對發放現金之必要性提出意見；政府部門方面有 1 位認為沒有必要；非營利組織部門方面有 1 位認為沒有必要。

(二) 建設資產之必要性

所以 WORLD BANK 在 2010 年發表了 Asset-Based Social Policy (以資產為基礎的社會政策)，從救災的經驗去看社會救助，而這本書也包含了犯罪等相關問題。現金的救助有沒有辦法轉化成資產？讓居民脫離仰賴現金救助。(D1)

政府在負責資源的分配同時，監督資源使用應該也是滿重要的，應該不只是純粹現金救助。(P5)

專家學者方面有 2 位認為建設資產相當必要；政府部門方面有 3 位認

為相當必要；非營利組織方面無人提出意見。

綜合而言，與會人士對於災後復原重建時，是否適合發放現金，多表示不適合發放太多現金，以免衍生負面效應。而對於是否要協助發展公共性或個別性資產方面，各部門代表以相當強烈共識表達這是台灣需要優先調適且重點發展的社福事項。**顯示具有永續且成長基礎的資產是復原重建的重要公共建設。**

表 4-12：從發放現金或建設資產角度納入考量在災後各社會福利事項之必要性

	發放現金	建設資產（個別性或公共性）
專家學者(D)	沒有意見	相當必要(D1、D5)
政府部門(P)	沒有必要(P5)	相當必要(P1、P4、P5)
非營利組織部門(W)	沒有必要(W8)	沒有意見

資料來源：本文自行整理自焦點座談。

五、是否贊成針對政府機關的財產，投保天然災害保險，以分攤天然災害可能造成的損失的看法

從表 4-13 統計可以看出各部門代表對於是否贊成針對政府機關的財產，投保天然災害保險，以分攤天然災害可能造成的損失的看法如下：

（一）同意針對政府機關的財產，投保天然災害保險

縣府鼓勵社區自主重建，也推了自主重建計畫，要求社區做防災。但只有這幾年，隔幾年沒做就忘了，而社區組織會改選，經驗累積就會有困難。(C1)

都會區的風災或災難承受度較低，較鄉村區域少，應設計一種費率讓都會區強制投保，不只高風險區而是全部強制投保。都會區量大，費率也較低，當發生災害時，能去吸納鄉村區/高潛勢區恢復的狀態。(P8)

專家學者方面有 1 人同意投保；政府部門方面有 2 人同意投保；非營利組織部門方面有 1 人同意投保。

(二) 不同意針對政府機關的財產，投保天然災害保險

本案座談中無人表示不同意投保之意見。

綜合而言，與會人士對於政府機關的財產投保以分攤天然災害可能造成的損失，均表認同且支持，並表示由政府部門率先提供一個保險機制，會產生帶動民間企業部門對於私有財產進行商業保險效應，進而鼓勵社區與各別家戶仿效投保。顯示政府部門針對重大公共建設或關鍵基礎設施等編列投保天然災害保險有其必要，且具帶動及標竿學習作用。

表 4-13：政府機關的財產投保以分攤天然災害可能造成的損失之看法

	同意投保之意見	不同意投保之意見
專家學者(D)	D2	無
政府部門(P)	P7、P8	無
非營利組織部門(W)	W5	無

資料來源：本文自行整理自焦點座談。

六、是否贊成我國政府針對一般民眾補助推動颱風、洪水、地震等重大災害保險制度，來分攤天然災害造成損失的風險的看法

從表 4-14 統計可以看出各部門代表對於是否贊成我政府針對一般民眾補助推動颱風、洪水、地震等重大災害保險制度，來分攤天然災害造成損失的風險的看法如下：

(一) 贊成政府針對一般民眾補助推動颱風、洪水、地震等重大災害保險制度

不該再採災害救助，不應再以社會救助方式辦理，應採風險分攤的保險體制，鼓勵民眾風險分攤，且走「商業保險」，但政府對於高潛勢地區要有補貼政策，來投保的話政府補貼保險費。(P9)

必須住在那些地區的多屬於弱勢的族群，用商業保險的話，不會有公司願意承做。但民眾在保險的部分應該要扮演一定的角色。
(D4)

專家學者方面有 2 位持同意投保之意見；政府部門方面有 2 位持同意投保之意見；非營利組織部門無人對投保持同意之意見。

(二) 不贊成政府針對一般民眾補助推動颱風、洪水、地震等重大災害保險制度

災難增加新的福利服務人口，賦予一個角色叫「災民」，這角色有獲利性。不同的族群、不同的特性，要怎麼從身份認定或稱呼互動上，去建構不同的意象，這是我們可以做的，甚至給其希望自助自立起來。(D5)

專家學者方面有 1 位持不同意投保之意見；非營利組織部門方面有 1 位持不同意投保之意見。

綜合而言，與會人士中，專家學者與政府部門比較傾向支持推動補助民眾加入颱風保險分攤天然災害造成損失的風險，其中有一位學者提醒不要疊床架屋；非營利組織則相對比較不抱持積極支持態度，主要理由是台灣的社會保險沒有一個是民眾滿意且運作良好的。顯示對於推動民眾加入颱風保險分攤天然災害風險仍有持續爭取社會大眾支持並採取實際行動的空間。

表 4-14：推動補助民眾加入颱風保險分攤天然災害造成損失的風險

	同意投保之意見	不同意投保之意見
專家學者(D)	D1、D4	D5
政府部門(P)	P7、P9	無意見
非營利組織部門(W)	無意見	W8

資料來源：本文自行整理自焦點座談。

七、是否同意民眾要積極建構自救與互救的協力機制，要求高風險地區的居民，強制投保重大天然災害保險？在災害發生過程若未積極配合撤離的

民眾，保險公司可以不加以理賠的看法

從表 4-15 統計可以看出各部門代表對於是否同意民眾要積極建構自救與互救的協力機制，要求高風險地區的居民，強制投保重大天然災害保險；在災害發生過程若未積極配合撤離的民眾，保險公司可以不加以理賠的看法如下：

(一) 同意對高風險地區居民強制投保

高風險/高危機的家戶這幾年最多，從災防到了解社會福利社會救助等成長最多。反而第一現場居住的居民對法令不清楚，申請上資訊都慢半拍，在心理重建過程，發現很多長輩都因資訊不清楚，所以整天擔憂。(W7)

專家學者方面有 1 位持同意投保之意見；政府部門方面有 2 位持同意投保之意見；非營利組織部門方面有 1 位持同意投保之意見。

(二) 不同意對高風險的區居民強制投保

因為不撤離是否以後就不給他公平補助的相對處罰，這時應該是「禁止不當連結原則」。換言之，一個依法行政精神的體現，該罰他就罰他，該補助他就補助他，這才是符合法理。(P7)

保險可能會讓生計比較困難的人產生問題，所以要研擬公平正義的方式，行政部門來公布。(W5)

專家學者方面有 1 人持不同意投保之意見；政府部門方面有 1 人持不同意投保之意見；非營利組織方面有 1 人持不同意投保之意見。

綜合而言，與會人士中，政府部門與專家學者與非營利組織均比較支持要求高風險地區的居民強制投保並賦予配合撤離責任外，專家學者與非營利組織提醒高風險的地區，居民的社經地位都比較差，恐怕對他們的負擔會較重，此外也不同意以「禁止不當連結原則」強制投保並賦予配合撤離責任。顯示在推動高風險地區的居民強制投保並賦予配合撤離責任過程，要兼顧培能自救、協助建構鄰里互救機置與補助弱勢等配套措施。

表 4-15：要求高風險地區的居民強制投保並賦予配合撤離責任

	同意投保之意見	不同意投保之意見
專家學者(D)	D4、D3	D1
政府部門(P)	P4、P9	P7
非營利組織部門(W)	W7	W5

資料來源：本文自行整理自焦點座談。

八、是否同意災後重建工作應由災民承擔主要責任？且災後重建工作應由社區承擔主要責任的看法

從表 4-16 統計可以看出各部門代表對於是否同意民眾要積極建構自救與互救的協力機制，要求高風險地區的居民，強制投保重大天然災害保險；在災害發生過程若未積極配合撤離的民眾，保險公司可以不加以理賠的看法如下：

(一) 同意災後重建工作應由災民承擔主要責任

希望政府在未來的災後重建過程中，恢復讓居民有一定比例的成本參與，讓居民有參與的程度，便不會有讓居民覺得這是他們應得的救助。(W3)

社區已有一定能量，在八八水災的第一時間，很多社區不單只自己照顧自己，還提供一些服務輸出到外面。(C1)

專家學者方面有 1 位持同意之意見；政府部門方面有 2 位持同意之意見；非營利組織部門方面有 3 位持同意之意見。

(二) 不同意災後重建工作應由災民承擔主要責任

「重建是不是讓社區居民承擔重建責任」，這階段有一點困難，我們的受災長期習慣「政府的培養」，跟日本由全民投入防災有很大差異。我覺得「承擔責任」在臺灣也是漸進式的改革。(P8)

政府部門方面有 1 位持不同意之意見；專家學者、非營利組織部門無人持不同意之意見。

綜合而言，與會人士中，除了有一位政府部門代表提醒要關注受災一開始讓災區擔負所謂重建的構思是非常的困難，「承擔責任」在臺灣應該也是所謂漸進式的改革等保留意見之外，與會代表均表示同意及支持災後重建工作應由災民與社區承擔主要責任。顯見社區民眾在重建是有一定承載力，或是說在災害後可以做一些重建的工作；而這項責任在重建階段更是地方政府需要積極落實輔導的重點，讓災民與社區成爲主體而非接受的客體。

表 4-16：災後重建工作應由災民與社區承擔主要責任之看法

	同意之意見	不同意之意見
專家學者(D)	D5	無意見
政府部門(P)	P1、P9	P8
非營利組織部門(W)	W2、W3、W7	無意見

資料來源：本文自行整理自焦點座談。

第三節 深度訪談資料分析

訪談包括：正式/非正式、結構/半結構/無結構等，質性訪談應該是充滿彈性和動態的，所以都較無結構且使用開放性問句。本研究的深度訪談，採取正式的半結構訪談，一方面更廣泛的向有災後重建豐富經驗的人士請教對於政府災後社會福利角色的意見，一方面工作針對在焦點團體之後更值得進一步探討的議題進行發掘。

訪談都是先正式邀訪，取得報導人同意後，事先寄上訪談大綱讓受訪者進行準備，再正式開始訪談。訪談過程接取得對方同意進行錄音與紀錄，訪談的內容雖有訪談大綱，但允許一定的開放性根據受訪者的深度經驗進行調整，以收獲更豐富原本沒有預期的資料和觀點。訪談的對象除原本擬定的名單以外，也接受報導人以滾雪球（snowball）的方式擴大尋找，訪談選樣以達到資料的豐富和飽和為目標，值得一提的現象是，其中有兩次的深度訪談因為訪談的主題引起共鳴而有預定邀訪之外的人一起加入受訪和表達意見，也增加了訪談的豐富性。重點整理內容（訪談記錄詳如六至十五）如下：

一、關於災後重建政府廣泛性的角色方面：

從政府官員、民間組織、災民代表、和學者專家等不同的角度，卻得到卻得到趨同的結論，基本上受訪者皆肯定政府該有主導角色及責任。尤其在災難剛發生及緊急應變的階段，政府的角色尤其重要，主導重建的步驟和方向、協調軍方的支援、發動緊急命令等等都是只有政府能有的角色；重建工作的中後期，尤其關於住宅重建的推動，因為事涉土地和龐雜的法規問題，政府的角色更顯重要。

如一位災民代表提到永久屋政策指出：

我覺得初期政府的角色是絕對的主動與主要，以永久屋的例子而言，能去確定永久屋的政策一定是政府。(IC1-01)

當我們在討論災後政府社會福利的角色時，不能不考慮到國情和文化上社會大眾對國家的期待。對應到政府與人民或政府與民間在災後重建的角色

分工及責任上，除了理性上政府該有的責任之外，文化上也傾向對政府有過多的期待，反而對於災民在自行負起責任的部份無法進行理性討論，有學者分析到：

在我們的文化中，我們政府不敢讓人民承擔責任，且人民也不太願意承擔責任(ID1-04)

除了文化層面的考量，福利意識形態也是需要辯證的，社會福利的制度設計傾向於用社會保險的方式風險分擔，或殘補式的救助也會影響災後重建政府的工作方針。而政府該有的角色廣泛的來說，除了主導重建政策之外，因為政府有公權力和行政權，重建過程主導各界的分工以及進行資源的協調，是政府該扮演的具體角色：

政府該扮演資源協調分配角色，但是在地組織也是需要做在地縫合的角色。(IW1-01)

政府還是需要有他的角色，特別是協調的角色，因為政府有行政權，雖然很多東西是 NGO 在做，可是沒有行政權，有很多東西還是會卡卡的，NGO 的力量確實很大沒有錯，那 NGO 如何跟政府間怎麼去平衡，那是很重要的課題。(ID1-01)

總括來說，主導重建方針、協調與分配資源是政府災後重建的具體角色。另外，若從時間軸來討論，政府在不同災難階段該有的角色：在緊急應變和安置階段比較是由上而下的主導角色，而在後期的社區重建階段，則慢慢轉變為由下而上的協調者角色。主要是因為在重建初期災區形同於戰場，百廢待興且容易產生恐慌或失序的混亂，這時候由政府 and 公權力出面主導是最重要的，但到了重建區漸漸回復常軌，需要社區主體的力量逐步發展之際，政府則應轉為協力和陪伴的角色。

值得注意的是，重建也是在幫未來下一次的災難做防備災的工作，重建階段政府也有推動防災的角色，而整個階段過程也是一種循環的關係。

整個重建中，政府還是有他們的職責在，只是說重建如果是救災部份，可能是由上而下，因為你才調得動人，如果位階不夠高你

根本動不了，因此救災部份是由上而下；但是到後面的部份，特別是在（社區）重建應該是由下而上…雖然是社區主導，但是還是需要政府協調，我覺得政府的角色還是有，可是他會比較是在協調與資源整合的部分。…而重建事實上就已經是防災的開始，如果我們真的這樣看這個循環，你重建越好表示你防災做得越好。(ID1-09)

災後重建過程中，除了對政府廣泛性的角色討論，更可以從以下幾個方面進一步來探討政府的角色：中央政府和地方政府的分工、政府與民間在災後的角色分工、政府在社會福利方面該有的角色。

二、中央政府與地方政府的角色分工

根據不同的災難規模，中央和地方政府有一定的角色分工，但根據報導人的經驗發現，中央和地方對於重建政策仍有非常多的不同調甚至是衝突的情況，比如說莫拉克風災的小林二村永久屋政策即是一例：

我印象最深是後來中央都願意讓我們蓋永久屋，但是縣政府不讓我們蓋，且當時重建會很硬，不肯就是不肯，且他們會打電話給住戶要脅其趕快做出選擇。(IC1-07)

整個的感覺，行政院重建會比高雄縣重建會來的有決策有效率得多，又高雄縣重建會比高雄市重建會來的有決策有效率得多，因為縣市合併後整個都弱化了。(IC1-08)

以上呈現出，雖然法令上已大致範訂了中央與地方的權責，但實際災後重建的經驗仍顯示出中央與地方的不同調甚至是衝突的情況，細究其原因，政治力和媒體的壓力常常是影響政府內部理性決策的關鍵因素。

那到底該如何有更好的分工呢？主要的觀點認為大規模的災難初期可由中央政府主導，尤其是緊急應變和安置階段，但到了社區重建的階段地方政府憑藉對在地資源與脈絡的瞭解，應可以有更多的角色和權責在社區重建的階段進行主導，或所謂的回歸到地方自治作處理。但是莫拉克風災的經驗顯示，重建期仍有非常多的方案是中央跳過地方政府直接委辦或主責，造成政府內部的內耗。往後應記取教訓，減少政黨和政治力的考量及操作。以下三

段訪談很清楚的指出中央和地方該有的分工：

我覺得災害緊急發生的時候，確實需要中央政府來協助，因為地方政府可能資源不足；但當災害發生過後，可能要看災害的大小規模與傷害到什麼程度，我覺得應該回歸到地方自治。只是地方自治時，中央政府可以對一些公共建設應該來協助，很多在地方自治的事項，我覺得其實就不用有太多意見。(IP1-10)

災害的種類不一樣，造成破壞的程度有所不同，除了初期安置與永久屋政策外，後半段的重建期，中央是否可以給地方政府更大的彈性，地方政府對自己管轄的區域有比較多的掌握與了解。(IW2-05)

譬如重建已經到這個階段，地方政府的角色應該越來越重，可是中央還是不肯放。舉例來說，文建會有文化種子計劃、勞委會有多元就業計劃、內政部有社區培力計劃，當這些下到地方後，等於是中央主導這些人要做什麼事，在這裡面地方並沒有清楚的角色。我常常是扮演那個雞婆的角色，我想說有內政部的培力員在我這邊，那我想知道在永久屋裡面那些方案是什麼，我想要掌握的好，所以我會主動邀他們來，但是他們也未必要理我。因為他們都要負責跟中央有一些對口的部分，所以其實不是那麼自主性能讓地方根據它的需求去提一些計劃，我就覺得都亂掉了，因為我覺得到這個階段應該以地方政府為主的角色。(IP1-01)

三、政府與民間在災後的角色分工

九二一地震到莫拉克風災，政府跟民間的合作越來越多，若單看這次莫拉克風災的經驗有兩個重要的差異：

- (一)從營區安置到永久屋政策，政府不但大量和民間大型非營利組織合作，甚至在決策和重建方向上過度以社福及慈善團體為重。問題是九二一的經驗並沒有好的傳承，大型社福團體不見得理解災區當地脈絡，且反而在初期壓縮了在地非營利組織的空間。

(二) 政府在災後重建做了很多努力讓災民參與到決策系統，但雖然有災民代表，但真正的災民意見卻很難進入到決策系統中，做為該被重建的主體卻變成了政府與大型慈善團體合謀重建方案的客體。

初期政府的意見太偏向援建的慈善團體，有七成至八成的意見主導權在慈善團體，而忽略要去住的那群人。我認為初期可能會花一些時間在開會上，可是臺灣並不是沒有重建經驗的人，至少九二一也累積了一些東西，當時很多九二一經驗者並不是一開始就有機會跟八八災民進入到政府機關，充分的把這些經驗傳承過來。(IC1-02)

當時紅十字會來找縣長要不要蓋組合屋，依照九二一的經驗組合屋至少比營區好，所以當時就要弄了。但隔天行政院召集會議，當時就說因為有 NGO 告訴他們，以目前技術蓋組合屋跟蓋永久屋的時間差不了多少，加上有官員認為九二一時組合屋的善後不好處理，所以他們就說直接蓋永久屋，因此政策就大轉變了。我覺得這個決策是行政院決定的，當然地方首長聽到這樣也樂見其成，只要地方政府提供土地，尤其土地很多是台糖的，只要經濟部覺得沒有問題就蓋了，當時其實都缺乏思考。(IP1-08)

我當時是災民六個代表之一，我都有參與到行政院的開會，以我災民代表的身份，我應該是參與政策的擬定，那才叫災民的聲音進入，結果我是去那邊聽報告就決定了，最後只能決定要或不要，因為架構都定案了，我們只能修修支微末節。(IC1-02)

在重建的過程，政府結合民間資源可以發揮最大效益且掌握時效，但需要注意的是，民間資源或慈善組織是在法令和政府的整合之下進行救災與參與重建，避免民間團體挾大量資源卻反而主導整個重建的方向和進度。

而所謂的政府與民間合作，或是由下而上的重建政策，實際的落實還有一個重點就是相關的區域重建政策，除了地方政府與鄉公所主導之外，地方社團或協會也應該被納入討論和參與規劃，後續的重建方案執行和推動才有辦法真正的公私協力和匯集地方力量參與。這對政府角色進退的拿

捏需要時時斟酌，一方面邀請民間團體參與且期待民間資源的投入，一方面又要掌握政府的重建主軸。

地方政府在參與一些決策時，是不是應該要把地方組織或協會納進去，為什麼地方的城鄉發展或什麼都是鄉公所或行政單位對口去決定的，而不是所有的人。如果大家都變成是要把結構架起來的人，我們就會有參與或責任在裡面，我的角度就會不同，如果我永遠都是被派被規劃，我永遠都不會長進去那個系統內，我的眼光永遠都不會變那樣。(IW1-15)

四、對目前政府災後重建角色的批評與建議

目前政府角色最大兩的問題，一個是救災單位臨時編組，另一個是缺乏整合和明確的重建方針

重建委員會和重建中心等等的設置，都是臨時任務編組，跟政府原本的運作系統如何有好的接合？有人提出澳洲紐西蘭的例子值得參考，即是在原本政府各級系統都有相關的人力，災難發生時來也以原本的系統和編制為主軸，視需要增加臨時人力或專業人員補充原本體系的不足，而非另外成立特殊的重建單位。

政府的角色，今天有災難臨時從縣府拉一二十人為重建組，過了兩三年解組案子結束就散掉了，政府自己根本都沒有一套完整內部人力的培訓，緊急時都說是緊急戰力及應變，但全部都是亂的跟爛的，沒有人要收尾，也沒有人會收尾。(IC3-13)

我們的處理模式是只要有重大災變就會有特別法，就會有重建會，就會設重建中心，有這些臨時單位，三年後結束就抽掉了。...他們（澳洲、紐西蘭）的重大災變，原來就有這些編組的人，重大災變時還是這些人，因為原本在做的這些人最熟悉這些業務，譬如消防署救災的人，我原本就是訓練來做這個，不是嗎？(ID1-15)

而政府在災後重建，除了中央與地方要同調以外，政府的內部是需要更多的整合和協調合作。很糟糕的是有些社區和民眾很直覺的感受政府的各自

為政，和各局處的推諉及忙於切割責任。

我覺得以政府的角色而言，自己內部都無法整合。...政府的各局處都是「亂七八糟」。...譬如說現在是災後，長官來詢問有什麼問題沒辦法解決等等，需要各局處的整合，長官下令各局處要整合起來幫助人民等等，結果回去之後還是什麼都沒有，那你是演給我們看還是演給他們看？我講的是各局處根本長官講長官的，各局處就急於去切割與自身業務的關係。(IW4-06)

政府很重要的是透過參與討論提出重建的方針和藍圖，目前的情況是常常缺乏整體思考，僅在作危機處理而不是長期的永續經營。若政府可以有更明確的重建方向，各局處的計畫和委託給民間執行的重建方案，就不會像多頭馬車互相拉扯和消耗力量了，反而可以走向資源匯集加成的永續發展。

我們的重建與防救災一直都在做危機處理，我們不是做永續經營，我們只是在短打做危機處理 (ID1-09)

我看不到災後重建政府作為與地方政府的思考在哪。譬如有五個單位拿到，我們能不能有各自的一個分工與協調，但是沒有人告訴我能做這件事，例如誰可以去處理防避災、誰可以去做社福、誰可以去做環境教育，為什麼沒人告訴我能這樣做，當我提出來這樣的構想，輔導單位會說每個組織都有自己的想法，因此都想做自己想做的事。(IW1-03)

五、政府災後社會福利角色的分項討論

在更聚焦到災後政府社會福利的角色方面，就可以分為社會福利的涵蓋範圍是什麼？以及有哪些值得進步討論的部份。

一般來講這是比較廣義的社會福利，屬於社會處可以處理的就是救助、津貼跟生活支持系統的協助的部分，甚至就業輔導是勞委會介入、醫療與心理衛生是衛生系統介入、住宅的部份是營建署介入，散在各部會，下到地方政府就各單位，它不是一個整體的東西，各自就有各自的東西在作處理。(IP1-04)

政府災後重建的角色，建議以廣義的社會福利定義來範定，而非狹義的只看社會救助和福利服務，所以住宅、醫療、教育等等都是重要的面向。以下依照此廣義的社會福利定義，整理出受訪者相關的建議及觀點。

(一) 針對災害救助與津貼

災害救助與津貼，是災民對於政府救災表現最有感的政策，從災民的角度都是肯定和表達需要，但也許多人談到濫發慰助金帶來的福利依賴現象值得注意。從災民的需求來說在危急的時候有一筆可以動用的救助金真的是及時雨，且是對政府表現最直接的觀感。但慰助金的時效非常關鍵，往往問題出在發放的程序、證明文件、身分認定上而延誤時效，或當過多或濫發造成災民的預期心理或依賴也是需要特別注意的。

社會救助與津貼這我覺得是需要，這種做為在當時真的會有某些安慰與鼓勵效用，雖然說錢不能代表什麼，他也不能改變家人死亡的悲劇，可是我覺得心靈上的慰藉還是有的，但是適可而止。像我們當時龍鳳寺民間的救助多到一個程度，傳出很多人跑過來領錢，可是小林村真的太慘了，有些人看到畫面就去捐款。而政府這件事反而很慢，頭七當時政府還沒有給任何家屬慰問金，反而我罵完且電視播完後，隔天就有人拿著一麻布袋的錢去龍鳳寺發，這也是民間發放的，慈濟是在一開始人載下來時就有先發放。或許政府可以說資訊未明，可是往往就會錯失第一先機，或許這部分民間的角色會比較及時。雖然在這種時候錢不是那麼重要，可是要表達你的關心，急難慰問金就是一個可以做的事，平常你會覺得拿人家紅包怪怪的，可是在那時候上面寫「慰助金」，就會覺得有一點慰問的感覺。(IC1-10)

變成在營造那個貪念，我只要還住在這一家，我還住在帳篷中，就會有人來，就會有財源來，我不會想出去工作，不會想出去做其他事，因為我知道我如果不在這裡等，我就拿不到錢。(ID1-06)

但值得反思的是，來自社區的訪談提到災害救助系統依賴原本的社會救助名單和標準，造成很多災後的補助或福利服務，都綁定原本災前的福利身分，造成不在原本救助名單內的人（在實際受災甚至更嚴重的困境）

被排除在一些災害的補助範圍之外；但政府官員的訪談也提到開始有些解決的措施，比如會加強實際的訪視而不只依賴災前的社會救助名單。

在緊急災難時還是用傳統社福系統的思考模式來做思維，因為這些人本來就不在急救系統名單內，這是大家會去忽略的。...大家會覺得受災或有精神壓力問題的是原本設定在社福系統內的人，在社福系統外的人就不會有這些問題，在當時這是很大的迷思。
(IC3-18)

(二) 災後就業輔導

災後的就業輔導，不應只為表面的績效數字而拼命辦職業訓練，應該更完善的去搭配當地的就業市場，或有更大規模的區域經濟振興方案。針對災後的就業相關福利就為人熟知的就是以工代賑，雖可以讓部分災民短期就業安頓生活，但缺乏培力和發展性的方案設計，讓參與災民僅掃掃馬路就領工資的弊病也被譏笑成「八百壯士」；值得鼓勵的反而是結合社區和在地團體辦理的職業訓練、有區域產業發展思考的多元就業開發方案或培力計畫的推動。

就業的職訓是我覺得蠻弔詭的，不管九二一或者八八，就業的部分都在做職訓，但是有多少人真的因為這個就業訓練而找到工作，而且很多就業訓練不是利基在就業市場的需求，他只管我辦了幾場就業訓練，多少人次來了，但是當地有沒有這樣的人才需求。
(ID1-07)

(三) 災後衛生醫療

災後醫療衛生也是廣義的社會福利相關業務，但很明顯的衛政和社政的未充分整合，在衛福部成立後可望獲得改善。根據社工的觀點，災害初期會以緊急醫療、傳染疾病預防和公共衛生為主，創傷後壓力徵狀的出現及自殺防治處理會是在安置期之後，醫療面應加強的是心理急救和社區角度的復原工作。

前面的醫療大概會比較是心衛（公衛）的部分，會比較在疾病的預防、傳染病的預防、身體健康還有飲食衛生引起的相關東西，

生理需求的部分，這些當下比較聚焦的。心理的部份，我會覺得是心理急救的部分是當下一定需要的，而且不只心理醫生，社工相關的災害應變第一線人員都應該受培訓，後面心理諮商我覺得是三個月後的事。(ID1-08)

災後心靈重建的部份，過去側重醫療模式或個案模式的介入，卻忽略了社區集體的療癒以及社區的復原能力。在小林社區看到的經驗是，社區原本就有很強的互助和群體關懷的力量，透過社區的團結和凝聚（當時是爲了爭取二村重建而更一致對外）暫時把注意力從悲傷的情境中轉化掉，後續社區也找到集體自我療癒的方法，比起醫療院所的專業模式更在地也更堅實。政府可以借力使力，運用社區的在地力量和復原能力，而不是很專業主義和醫療模式的處理災後心靈重建的推動。

因爲要爭取永久屋，所以大家心很團結，在那個過程因爲有一個目標要追尋。我們快速有一個重心，雖然說是跟政府對抗與爭取，可是因爲這個事情讓你把悲傷放到第二順位，等到爭取到目標完成後，那個悲傷慢慢就隨時間變得比較次要了。(IC1-12)

政府及民間團體很友善的來做心靈治療，包括開課程與群體治療方式，每個人都哭得很慘，本來不講還好，一講回去就哭得更慘，心情更低落。結果我們比較適合大家在一起，一樣也會哭，但有時候講一些趣味的事，我那時回去都會陪他們聊，大家每天晚上都聚在一起喝點小酒聊一些東西，慢慢氛圍就不同，一開始都在講災難當天如何發生的，怎麼逃過一劫，慢慢就開始講別的，更後期就講永久屋爭取的事情。(IC1-13)

小林村的重建過程，是社區集體性的自我療癒的過程，當這個社區有很明顯部落的特性時，他的社區治療力量會強於外來團體的介入。重建這件事可能是一個夢想的體現，他也是一個療癒的過程，所以打造社區的階段很重要，你讓他們參與是會在裡面做夢的。(IC1-13)

(四) 住宅重建

住宅重建的部份，永久屋政策是一大創舉，快速整合公私資源回應災區遷建和基本住宅需求政府交出漂亮的成績單。但也不免遭受來自社區和民間團體諸多批評，主要的爭議點在於天然災害造成的個人財產損失，政府應該視情況用補助的方式來協助，而不是加碼到配發永久屋；且永久屋採個人配發缺乏社區(部落)整體的考量，入住後全方面的生活適應和文化傳承的議題逐漸發酵中。另外，台灣政府長期的漠視“居住需求的滿足”也是一種基本的社會福利，缺乏完善的公共住宅政策也反應在災後重建的住宅議題上。若能引入國宅或社會住宅的觀念，永久屋政策可以有更寬廣的思考和不同的光景。

我是覺得政府應該提供國宅/社會住宅只租不賣給災民，要就過來我提供便宜的租金給你，如果不來要繼續留在山上，當然公共設施我可以維護的可以處理的我盡量弄好，但是需要冒一個風險，只要大雨來或颱風來就是要被撤離，而這樣的不方便要災民自己承擔，是一個比較合理的處理措施。(IP1-11)

六、災後社區重建的啟發

災後社區重建是重建成敗與否最關鍵的階段，相較於緊急應變和臨時安置的階段，政府從主導者的位置後退了但權責仍在，更要肩負起資源連結和社區培力的角色，對政府角色進退的拿捏以及促進公私協力及在地社區力量的發展上考驗官僚系統的智慧。首先，最重要的，是政府需要相信民間力量是可以培力和協力的。

我會覺得政府的立場上，坦白說要相信老百姓其實是有能力的，我覺得老百姓是有一定的能力，只是這能力要怎麼透過策略去組織去發掘，譬如我們之前做微風市集，農民也是被認為是弱勢是沒有能力的，但我們透過組織後，我們這群農民能幫我們農業局做很多農業局做不到的事。我覺得我們這邊的培力工作也是一樣，我們前三年陪伴出一群人，而這群人在目前這階段，某種程度就替代我們扮演在地陪伴的角色，所以我會覺得就社區重建與培力這塊，

我覺得政府整個對於民間力量的思考是需要重新被顛覆的？
(IP2-06)

我覺得重建這工作在地很重要，那這個在地我們怎麼從基層組織能力的提升，到我們能夠從這樣培力的過程去發展與形成在地的團隊，我會覺得這個工作是非常重要的，因為政府的重建期一定會結束，可是如果能在這重建的過程中，我們的培力工作是慢慢去形成這地方未來長遠發展的機制，我覺得等重建期結束後，至少這地方會留下一些人或一個團隊可以繼續經營。(IP2-14)

那社區的力量該怎麼培力呢？絕對不是想往常的辦辦活動消耗預算，很重要的是社區意識以及社區凝聚力的催生。而在莫拉克風災高雄的例子可以看到，災前社區發展工作的推動，居然可以在災後看到社區發揮自助互助的功能，而寶來社區也分享了社區意識的培養過程。

我覺得災前這些在社區中很基礎性的工作，可能以前我們看不覺得有什麼重要性，因為就業務上或社區參與上其實就是讓社區有一些事情可以作的一個基礎，我是透過這次救災的過程中，去看到平常做的這些微不足道的事情，在災害來的時候發揮很大的作用。像他們在災前有巡守隊、志工隊、救難隊等，在整個地方團隊比較健全的情況下，當災害來的時候，可以自己啟動救災甚至安置的機制。(IP2-01)

(寶來社區)讓大家常有機會在一起，這樣居民在參與共同的事務，也透過這些事務去經營，譬如對社區的公民意識，這要經營，不是土風舞跳一跳，飯吃一吃就回家了。這個不斷一直在經營，透過共同的一件事，可能是一個活動、一個課程、一個聚會，你要凝聚情感後，那個共同的意識才會慢慢開始。(IW4-07)

這次莫拉克風災，在災後社區重建工作累積的重要經驗有兩個，一個是發現原本的社區發展協會規模跟體質都不足以永續發展，轉而提出區域平台以及社區串聯的工作模式，當然這樣的進展也源自於內政部旗艦社區計畫的執行經驗。另一個重要的經驗，則是考量城鄉差距而在偏鄉的社區培力工作

上，先從培養工作者的基本社區工作技術，並重視其對在地社區發展是否有關懷和想法，而提出「社區人力支持計畫」的工作專案。

我會覺得如果我們培力的主體不是以社區發展協會，而是以一個區域的平台。...我覺得單一的社區發展協會，它在很多的資源條件中是很受限的，如果我們談地方的發展，我覺得那地方的發展不會是一個村里就可以做多好的發展，但是若能為一個區域，我們要談這個區各面向的發展，它其實就會是一個適合的規模。(IP2-08)

後來認為我應該是一個平台。我一直到今年之前都只有我一個人做，且我要做好幾個社區的工作，我是這樣在這裡面投入陪伴，被信任後再協助他們，而我與我同事的薪資是我去寫計劃來養我們，後來我很清楚我的工作跟我的身分是什麼，我應該是掌握住我想做的事，而非期待別人怎麼做事，我知道這只有我自己去示範給人看才會有成果，因此有段時間我很像拼命三郎，寫很多計劃，幫他們做很多示範。(IW1-12)

在災後的背景，加上旗山區相對資源、人力、人才都不足，我就發現它其實很難用過去社區培訓的方式，讓組織在災後能很立即有能力或能量來做事，在地方的區域背景跟災後條件因素之下，我覺得需要有其他機制進來協助與彌補這組織本身的不足，所以我們才會有所謂的「人力支持計畫」。(IP2-02)

災後重建的投入若都是消耗式的救濟，很難有真實的累積在社區裡。雖然政府在災後重建有主要的角色，但在政策和方案設計上，如何相信人民和社區的力量才是最重要的，具體來說災後重建的核心其實就是協助人民面對下一次災難的能力。

我覺得災後重建應該是所有人民的責任，但在這樣的狀態下，或說災後重建資源進入狀態下，完全沒有養成人民面對災難的應變的能力與責任，這是很嚴重的。(IW1-01)

七、重建中心政策與對社工的反省

社區生活重建中心是重要的制度設計，除了運用社工專業也高度結合民間第三部門的資源。針對此項政策主要的反省有兩個方面，一個是設置的程序另一個是重建中心的定位。

在設置的程序上，爲了更清楚地方脈絡重建中心不應跳過地方政府由中央直接發包，且接受委託的對象應強調在地性和跨組織的經營，不應獨厚外來社福團體。在定位上，重建中心不應畫地自限在社福的服務範圍，產業、醫療、教育和法律各個層面都應兼顧，服務的範圍除了福利服務以外，區域經濟或國土安全的視角尤其重要，且災前在防備災的準備計畫就可以有重建中心的預備，針對區域內有機會有能力的團體進行輔導和培植，而不是在災後空降到社區。

地方縫合角色，地方很多組織是各自有一些落差，今天講同一件事但各自認知不同，這就需要地方稍有能量的組織來做這樣的協調，當外來的重建中心要直接找組織時，第一個不熟，第二個不知道他們的特質，再來組織的能力與程度也不知道如何搭配重建中心時，這樣的資源是一直浪費。(IW1-02)

希望重建中心可以用不同的眼光去想例如區域環境上的問題，並不是多做小公園，譬如整體的復健，我們可能要關心產業是否要轉型，才能跟國土復育這件事並行，可是我覺得因爲他們所擅長的不是這塊，他是們走社福類的，所以整個是以災後重建婦女心靈成長等，全部都是這些東西，但是效益很小，多是十幾人在上的課，或者學電腦等，我不知道災後重建如何評選一個地方災後重建的情形與績效爲何。(IW1-03)

目前設置的重建中心，囿於承辦團體的能力和限制，往往都僅經營其原本熟悉的服務，且退場機制或長期培力地方的準備都不足夠。建議重建中心的評選機制，不管在社會福利、地方教育或是產業振興等方面，要像一個九宮格一樣，每一個區塊都要做到，不是只需要做其中一件擅長的事，這樣才是全面的生活重建。

生活重建中心這件事，雖然好像是每個鄉鎮去設立的，但如同剛剛說的，生活重建中心沒有區域的概念，所以這件事不會被落實。(IW2-09)

這幾年的發展覺得區域發展是一個很不錯的方向，可以取代原來的單一社區發展協會的單打獨鬥或者既有的一些限制。(IW2-09)

而在主要的工作方法上面，重建中心目前採取社會工作的專業方法，如何讓更多專業結合進來是機會也是挑戰。尤其目前過於強調個案式工作的社工，其實不是適合長期社區重建的需要，如何結合社區培力和社區工作模式才是生活重建中心的主要工作方向。

現在所有的社工進駐，生活重建中心為什麼會有這個問題，我講大型機構進駐好了，他們從來也沒在做社區工作，都是專業社工，你叫他如何去思考社區工作呢？你叫他如何去思考產業呢？他們連個案都看不完了。我常要問一件事，生活重建就只有個案而已嗎？(IW4-11)

長期來說，社工的教育應該在重啟對社區工作的重視，也應該把災難社會工作納入課程設計之中。尤其政府應重視培養具備社區組織與發展能力的人才，才能在災難發生時有足夠的社區工作專業人員進入重建中心發揮功能。且重建中心如何在組織設計和職位規劃上都更穩定和常態化，不只讓服務的提供可以更與在地接軌，也可以讓專業人員的工作有所保障而留住人才，不然都是沒經驗的新鮮人投入災區面對最棘手的災區重建議題。

我覺得其實社區工作並沒有在我社工專業中好好被培養，而且我覺得社區工作其實在整個社工的教育中是被邊緣的，我們很多的老師其實自己都沒做過社區，如果就社工的領域來說，若我們認為社區工作是其中的一個方法的話，至少我覺得在我們教育養成的過程中，我覺得這能力並沒有培養給學生。(IP2-10)

我們的處理模式是只要有重大災變就會有特別法，就會有重建會，就會設重建中心，有這些臨時單位，三年後結束就抽掉了。誰去重建中心？通常是新鮮人、沒有經驗的人，有經驗的人已經有自

己的工作，不可能放掉來做這個...。在整個社工教育中最弱的是社區，社區很難教，社區一定要進去培養關係，要有一點生活歷練，不像個案，會談技巧可以在課堂演練，社區最剛開始一定是很大的挑戰... (ID1-14)

第四節 綜合分析

僅就本章前三節分析的重建計畫、焦點座談及深度訪談資料，進一步綜合分析與串聯，以作為提出研究發現與建議的基礎。

一、重建中以住宅重建與就業輔導為主軸且多屬長期資產

我國中央政府在莫拉克颱風災後之家園重建工作內容，主要以內政部及勞動部之業務內容相關。計畫內容以「生活重建」之為多數；若以經費規模而言，則是以「住宅重建」與「就業輔導」等相關社會福利計畫為多數；而「社會救助與津貼」之福利措施，屬於少數。對照「世界銀行」所提倡之以建構資產為提供社會福利之策略概念，我國之災後重建社會福利政策，的確多數是以建構個人長期資產以促進其長期發展能力為主，發放現金屬於少數，且皆屬於緊急危難之應急現金。

二、福利產出以重建公共資產為大宗

家園重建計畫之內容以重建公共資產為大宗，佔家園重建計畫總數 52.8%；其次是個人資產的保全或補助，為總計畫數量之 41.5%；這項以公共或個人資產為重建重點符合國際趨勢，且印證座談與訪談中擔心的發放現金會衍生負面效應之情事，佔極小比例且多屬民間非營利組織的緊急救助行為；惟座談與深度訪談中提醒對於個人資產的保全或補助，仍有改善空間，爾後應該從「保護」邁向促進與協助發展的更積極「社區復原力」努力。

三、以補助地方政府為最大宗

家園重建計畫以「補助」為最常被運用的政策工具，佔總計畫數量 52.8%，其中又以補助地方政府為最大宗，佔總計畫數量 32.1%。座談與訪談中也多呼籲在重建復原階段需要以地方政府為決策之協調及監督者角色，社區重建階段中地方政府憑藉對在地資源與脈絡的瞭解，應可以有更多的角色和權責進行主導，或所謂的回歸到地方自治作處理。

四、政府與民間團體有分工合作但協力有待加強

座談與訪談顯示學者專家多認為中程後的重建階段有越來越多提供民眾與社區表達意見及參與的平台，尤其是在產業重建與文化重建事項。但在決策和重建方向上似乎以社福及慈善團體為重，未來有改善調適空間，多一點讓在地社團或協會被納入討論和參與規劃的協力夥伴。

五、串聯社區平台進行區域發展和社區人力支持新模式

在中長期社區重建，政府串聯社區平台進行區域發展和社區人力支持計畫是莫拉克風災累積出來的新模式，值得進一步推廣；在產業發展與就業輔導過程，「他助」與「互助」必須同時處理，缺乏資源的地區性單位需要與政府合作，這是磨合出來的。由一個小小的社區發展協會長期與政府合作之下，才開始有這樣的能量；而這種以主導當地去籌組相關組織的培力計畫新模式有助於從「保護」到「促進與發展」的角色轉型，值得標竿學習。

六、職訓依據災區特性以強化當地社區自主重建之能量

根據災後重建委員會之評估，生活重建、心理重建、文化重建等工作執行情況良好，並且認為應該繼續執行。但是在職業訓練與就業輔導部分，重建會本身與座談與訪談意見均表達需要檢討職訓項目，依據災區特性，就地培訓重建所需基本人才，以強化當地社區自主重建之能量。

七、永久屋之興建值得作為未來災後重建政策設計之思考

永久屋之興建過程，遭遇選址安全評估、集體遷村意見整合等因素，影響政策的執行。座談與訪談意見均談及興建永久屋之政策是屬於莫拉克風災重建所特有之議題，對於如何能夠妥善安置受災之民眾、確保其居住之安全、保存部落生活方式與文化、並建立其未來永續發展之能力，是重建工作的一大考驗，其中所引起的討論，也值得作為未來災後重建政策設計之思考。

八、支持推動補助民眾加入颱風保險分攤天然災害風險

座談中多數支持政府部門率先提供一個保險機制，以帶動民間企業部門

對於私有財產進行商業保險效應，進而鼓勵社區與各別家戶仿倣投保。此外，專家學者與政府部門代表也支持推動補助民眾加入颱風保險分攤天然災害造成損失的風險，惟對於要求高風險地區的居民強制投保並賦予配合撤離責任部分，需要考量高風險的地區，居民的社經地位都比較差，恐怕對他們的負擔會較重，需要有補助或輔導措施。

九、「風險責任」承擔需要漸進倡導變革

座談與訪談均顯示同意及支持災後重建工作應由災民與社區承擔主要責任。顯見社區民眾在重建是有一定承載力，或是說在災害後可以做一些重建的工作。惟並不同意以「禁止不當連結原則」強制投保並賦予配合撤離責任，風險責任可以先與保險賠償機制連結，但不適宜與政府災害救助配搭，顯示「承擔責任」在臺灣應該是所謂漸進式的改革。

十、災後心靈重建應更重視社區集體的防災意識及社區的復原能力

災後心靈重建的部份，過去側重醫療模式或個案模式的介入，應更重視社區集體的療癒以及社區的復原能力。座談中實際參與之學者強調災難管理過程含括—「救生」、「維生」、「再生」，要重視社區「意識」、「共識」、「參與」是什麼，讓再生能夠落實到社區集體的防災意識及社區的復原能力。災後重建一定要建立彼此的關係與信任互賴基礎，有充足的關係與信賴才能一起面對與應變。

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

第五章 電話訪問與問調查資料分析

爲了解民眾以及政府與非營利組織對於政府於災後重建之角色與功能之態度與意向，本研究針對一般民眾進行電話訪問調查，並針對中央與地方政府及非營利組織曾經從事災後重建工作之人員，進行紙本問卷調查。以下分別說明民眾電話訪問調查以及機關問卷調查之過程及分析結果。

第一節 一般民眾電話訪問結果分析

本調查係委託國立臺北大學民意與選舉研究中心使用電腦輔助電話訪問系統〔Computer Assisted Telephone Interview，簡稱 CATI〕進行電話訪問，抽樣方法爲透過電腦系統，以全國民眾爲範圍，進行簡單隨機抽樣撥打電話號碼。調查時間爲民國 102 年 11 月 22 日至 24 日間，共完成 1,112 筆成功樣本。問卷施測結束後，透過樣本代表性檢定之結果顯示，成功樣本與母體在縣市及性別有不一致的現象。爲避免資料分析時造成推論的偏差，本研究以全國縣市及性別人口比例爲依據，進行成功樣本的加權，加權後的樣本代表性檢定結果，顯示加權後的樣本結構和母體並無顯著差異，樣本代表性檢定之數據，請參考附錄十六。

以下針對調查結果，將遺漏值（包括：未填答、拒答及系統性遺漏值）排除後，以描述統計說明受訪者比例結構，各題項之次數分配與百分比，並進行差異分析，採取卡方檢定，以性別、年齡、居住地、家庭月收入、教育程度、以及是否曾接受過政府災後補助等背景變數，針對各題項進行差異分析。然而，並非每一題項都適用卡方檢定，通常一個 2X2 的表格中，若出現某個細格期待無差異次數小於 5；或是大於 2X2 的表格中，期待無差異次數小於 5 的細格超過總格數的 20%時，就不適用卡方檢定。以下內文僅針對統計分析結果具有顯著差異之項目進行說明，其他不具有顯著差異之各題項交叉分配次數與卡方值請參考本研究附件。

一、受訪者結構

本研究以性別、年齡、居住地、收入、教育程度、以及是否曾接受過政

府災後補助等基本條件了解受訪者之結構。

(一) 性別

本次調查之成功樣本(1112人)中,男性佔48.7%(541人),女性佔51.3%(571人)。

表 5-1：性別次數與百分比分配表

	次數(人)	百分比(%)
男	541	48.7
女	571	51.3
總和	1112	100.0

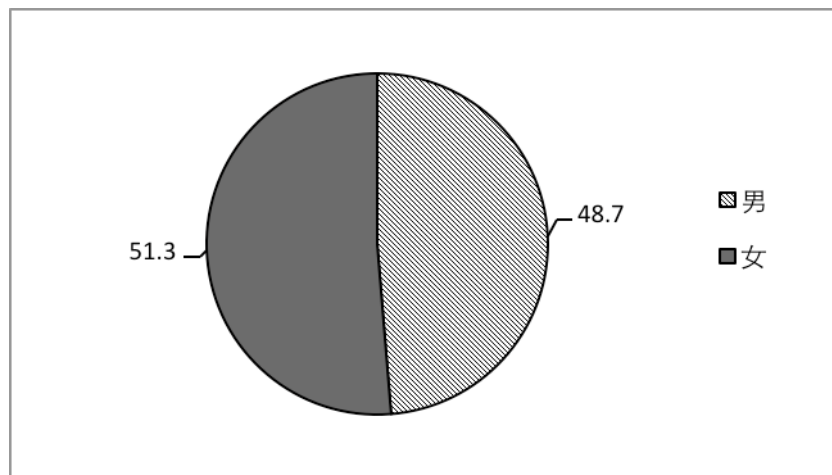


圖 5-1：民眾受訪者性別比例圓餅圖

(二) 年齡

在成功樣本(1104人)中,受訪者年齡為21歲—未滿31歲者佔15.0%(165人),31歲—未滿41歲者佔19.9%(220人),41歲—未滿51歲者佔23.3%(258人),51歲—未滿61歲者佔23.5%(259人),61歲以上者佔18.3%(203人)。

表 5-2：年齡次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）
21歲－未滿31歲	165	15.0
31歲－未滿41歲	220	19.9
41歲－未滿51歲	258	23.3
51歲－未滿61歲	259	23.5
61歲以上	203	18.3
總和	1104	100.0

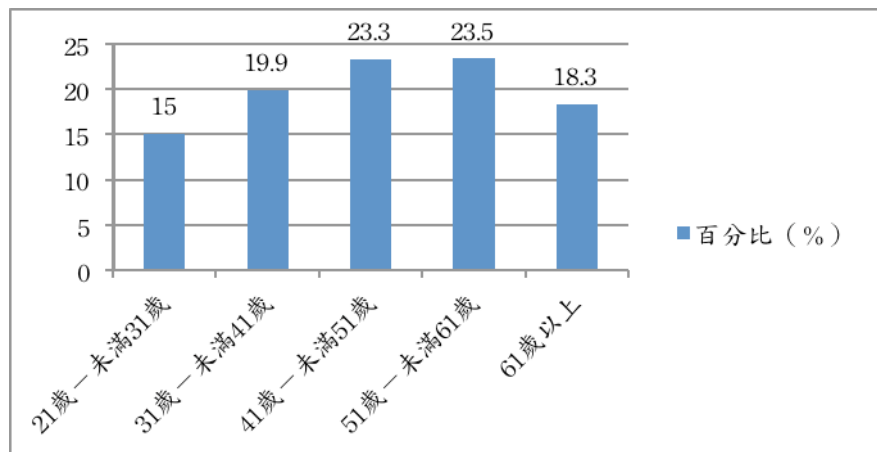


圖 5-2：民眾受訪者年齡比例長條圖

（三）居住地

在成功樣本（1106 人）中，各縣市人數及百分比次數分配如表 5-3 所示。分區域整合後（參考圖 5-4），北部地區（基隆市、臺北市、新北市、桃園縣、新竹縣、苗栗縣）共計佔 45.2%（499 人），中部地區（台中市、彰化縣、南投縣）共計佔 19.4%（214 人），南部地區（雲林縣、嘉義市、嘉義縣、台南市、高雄市、屏東縣）共計佔 30.1%（334 人），東部及離島地區（臺東縣、花蓮縣、宜蘭縣、澎湖縣、金門縣）共計佔 5.3%（58 人）。

表 5-3：民眾受訪者居住地次數與百分比分配表

	次數(人)	百分比(%)
基隆市	17	1.6
臺北市	126	11.4
新北市	186	16.8
桃園縣	97	8.8
新竹市	20	1.8
新竹縣	26	2.4
苗栗縣	27	2.4
臺中市	128	11.6
彰化縣	62	5.6
南投縣	24	2.2
雲林縣	33	3.0
嘉義市	13	1.2
嘉義縣	25	2.2
臺南市	90	8.1
高雄市	132	11.9
屏東縣	41	3.7
臺東縣	11	1.0
花蓮縣	16	1.5
宜蘭縣	21	1.9
澎湖縣	5	0.4
金門縣	5	0.5
總和	1106	100.0

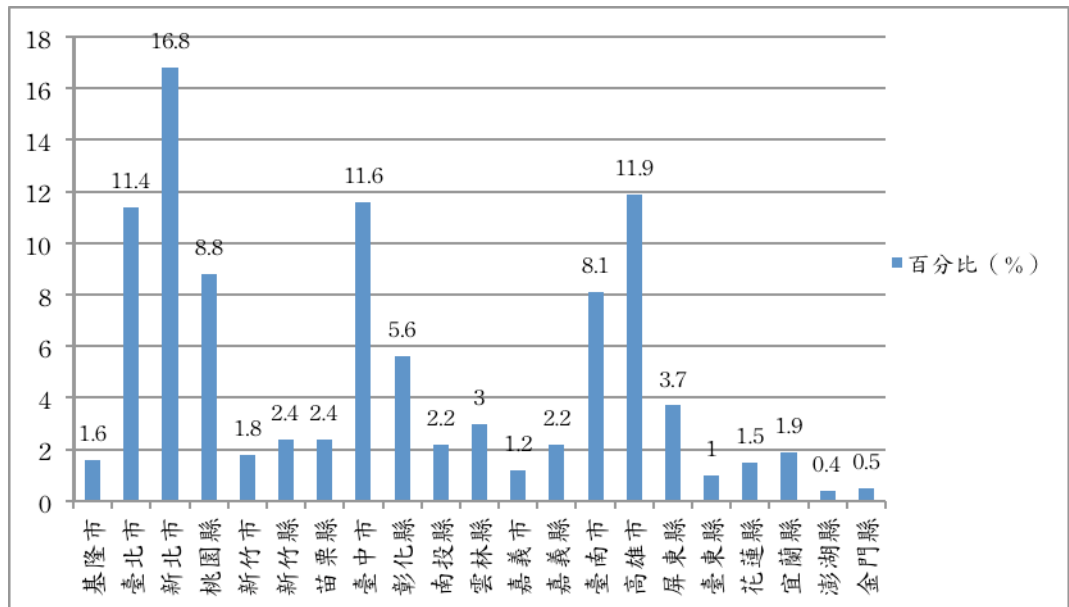


圖 5-3：民眾受訪者居住地比例長條圖

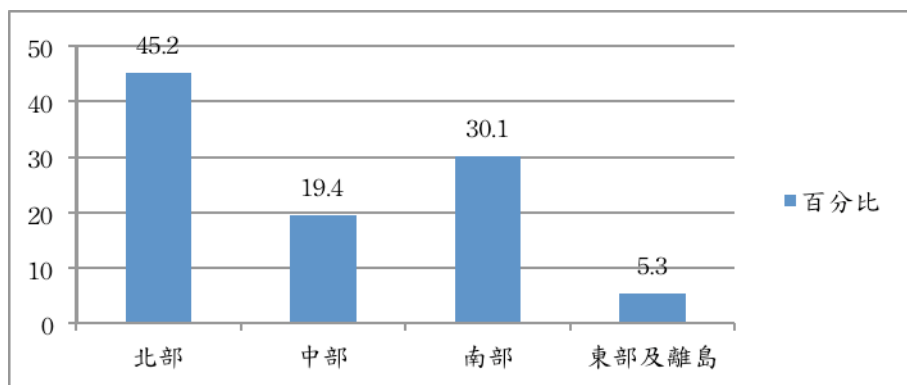


圖 5-4：民眾受訪者居住地（分區域整合後）比例長條圖

(四) 家庭月收入

在成功樣本(914人)中,最多數的受訪者之家庭收入為4萬至未滿6萬之間,其次為2萬至未滿4萬。受訪者的收入分布情形及累積百分比如表5-4所示。

表 5-4：民眾受訪者家庭月收入次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	累積百分比（%）
沒有收入	83	9.1	9.1
未滿2萬元	28	3.1	12.2
2萬至未滿4萬元	146	16.0	28.2
4萬至未滿6萬元	189	20.7	48.9
6萬至未滿8萬元	101	11.1	59.9
8萬至未滿10萬元	70	7.7	67.6
10萬至未滿12萬元	104	11.4	79.1
12萬至未滿14萬元	20	2.2	81.3
14萬至未滿16萬元	32	3.5	84.8
16萬至未滿18萬元	4	0.4	85.3
18萬至未滿20萬元	10	1.1	86.3
20萬元以上	65	7.1	93.4
無固定收入	60	6.6	100.0
總和	914	100.0	

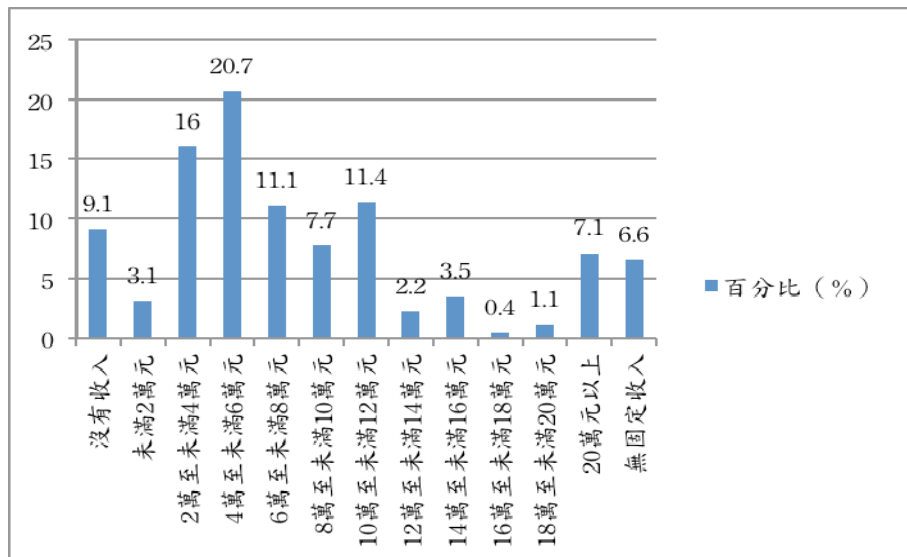


圖 5-5：民眾受訪者家庭月收入比例長條圖

(五) 教育程度

受訪者之教育程度次數分配及累積百分比，如表 5-5 所示。在成功樣本（1106 人）中，高中職比例最高佔 29.9%（331 人），其次大學佔 28.1%（311 人），國中以下佔 20.2%（224 人），專科學校佔 14.0%（155 人），碩士以上（含博士）佔 7.8%（86 人）。

表 5-5：民眾受訪者教育程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	累積百分比（%）
國中以下	224	20.2	20.2
高中職	331	29.9	50.1
專科學校	155	14.0	64.2
大學	311	28.1	92.2
碩士以上	86	7.8	100.0
總和	1106	100.0	

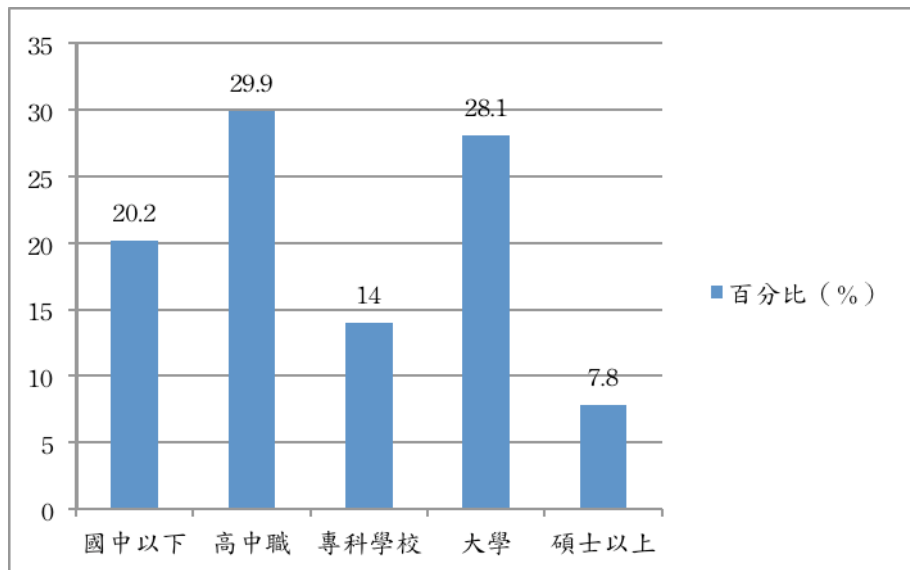


圖 5-6：民眾受訪者教育程度比例長條圖

(六) 曾經接受政府災後補助之情形

在成功樣本(1107人)中,曾經接受政府災後補助者佔6.4%(71人),沒有接受過補助者佔93.6%(1035人)。

表 5-6：是否接受過政府災後補助次數與百分比分配表

	次數(人)	百分比(%)
有	71	6.4
沒有	1035	93.6
總和	1107	100.0

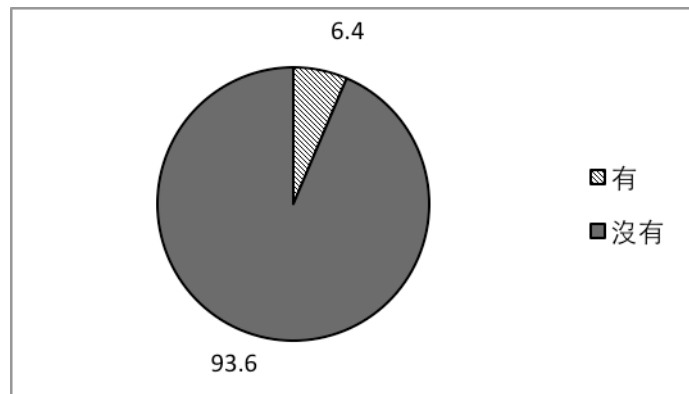


圖 5-7：民眾受訪者是否接受過政府災後補助圓餅圖

二、描述統計與差異分析

針對民眾問卷之調查結果,以下就各項調查數據結果進行描述性統計分析,項目包含民眾對政府提供災後社會福利協助的知悉度、對政府提供各項災後社會福利服務措施的同意度、對災民承擔私人財產損失風險的態度、以及對重大災害保險制度之態度等。本研究亦以性別、年齡、居住地、收入、教育程度、以及是否曾接受過政府災後補助等變數,針對各題項進行差異分析。研究報告本文僅針對統計分析結果具有顯著差異之項目進行說明,其他不具有顯著差異之各題項交叉分配次數與卡方值,請見附件。

(一) 對政府提供災後社會福利協助的知悉度

本研究詢問受訪者，是否知道政府在重大災害過後，會提供受災民眾社會福利協助，調查結果之次數分配如表 5-7 所示。在有效樣本（1112 人）中，表示知道者，佔總受訪者之 52.4%（582 人），表示不知道者佔 47.6%（529 人）。

表 5-7：民眾對政府提供災後社會福利協助知悉度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）
知道	582	52.4
不知道	529	47.6
總和	1112	100.0

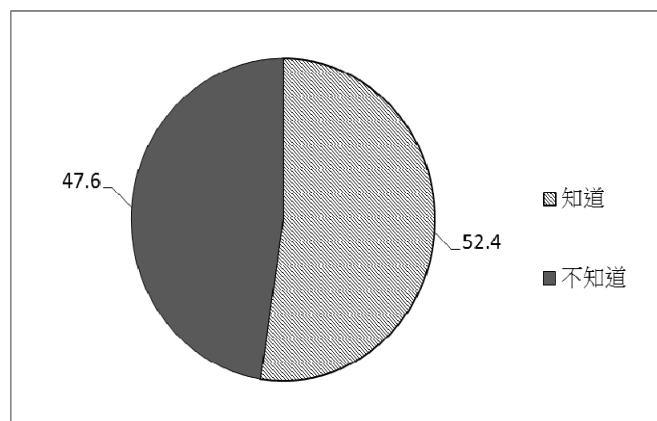


圖 5-8：民眾對政府提供災後社會福利協助知悉度圓餅圖

差異分析部份，本研究以各項受訪者基本資料結構與對政府提供災後社會福利協助的知悉度進行交叉分析，根據卡方檢定結果顯示，具有顯著差異之項目（ $p < 0.05$ ）為性別、年齡、居住地（分區域整合後）、及教育程度，以下分別說明之。

1 性別與知悉度

在有效樣本（1111 人）中，男性知道政府提供災後社會福利協助的比例為 45.2%，女性知道者比例為 54.8%。（表 5-8）。分析結果顯示，不同性別受訪者對於政府提供災後社會福利協助的知悉度有顯著差異，女性受訪

者的知悉度高於男性。

表 5-8：性別與政府提供災後社會福利協助知悉度交叉分析表

性別	是否知悉政府於重大災害後提供社會福利協助		總和	卡方值
	知道	不知道		
男性	48.6% (263)	51.4% (319)	100.0% (582)	6.014*
女性	56.0% (278)	44.0% (251)	100.0% (529)	

註：*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

2 年齡與知悉度

在有效樣本（1104 人）中，不同年齡層受訪者對政府提供災後社會福利協助的知悉度不同。如表 5-9 顯示，比例最高者為 21 歲—未滿 31 歲者（佔 63.6%），而後比例逐漸下降至接近半數的 51 歲—未滿 61 歲者（49.6%），再降至 61 歲以上者（38.4%），顯示出年齡層越高對於政府災後提供社會福利協助的知悉度越低。

表 5-9：年齡與政府提供災後社會福利協助知悉度交叉分析表

年齡	是否知悉政府於重大災害後提供社會福利協助		總和	卡方值
	知道	不知道		
21 歲—未滿 31 歲	63.6% (105)	36.4% (60)	100.0% (165)	27.126***
31 歲—未滿 41 歲	56.2% (123)	43.8% (96)	100.0% (219)	
41 歲—未滿 51 歲	55.3% (142)	44.7% (115)	100.0% (257)	
51 歲—未滿 61 歲	49.6% (129)	50.4% (131)	100.0% (260)	
61 歲以上	38.4% (78)	61.6% (125)	100.0% (203)	

註：*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

3 居住地（分區域整合後）與知悉度

在有效樣本（1107）中，可看出不同居住地（分區域整合後，分為北部、中部、南部、東部及離島地區）對政府提供災後社會福利協助的知悉度不同。分析結果如表 5-10 所示，各居住區域知悉度為，北部 47.6%，中部 52.8%，南部 58.1%，東部及離島地區 61%，結果顯示，知悉度最高的地區為東部以及離島地區受訪者，其次為南部地區受訪者，知悉度最低者則為北部地區受訪者。

表 5-10：居住地(分區域整合)與政府提供災後社會福利協助知悉度交叉分析

居住地 (分區域整合後)	是否知悉政府於重大災害後 提供之相關社會福利協助		總和	卡方值
	知道	不知道		
北部	47.6% (238)	52.4% (262)	100.0% (500)	10.714*
中部	52.8% (113)	47.2% (101)	100.0% (214)	
南部	58.1% (194)	41.9% (140)	100.0% (334)	
東部及離島地區	61.0% (36)	39.0% (23)	100.0% (59)	

註：*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

4 教育程度與知悉度

在有效樣本（1107 人）中，可看出教育程度不同對於政府提供災後社會福利協助的知悉度不同。分析結果如表 5-11 所示，知道者在高中以下佔 36.6%，高中職佔 49.2%，專科學校佔 56.1%，大學佔 62.4，碩士以上佔 64.0%，教育程度不同，對於政府災後提供社會福利協助的知悉度有所不同，並且知悉度會隨著教育程度提高而升高。

表 5-11：教育程度與政府提供災後社會福利協助知悉度交叉分析表

教育程度	是否知悉政府於重大災害後 提供之相關社會福利協助		總和	卡方值
	知道	不知道		
高中以下	36.6% (82)	63.4% (142)	100.0% (224)	41.608***
高中職	49.2% (163)	50.8% (168)	100.0% (331)	
專科學校	56.1% (87)	43.9% (68)	100.0% (155)	
大學	62.4% (194)	37.6% (117)	100.0% (311)	
碩士以上	64.0% (55)	36.0% (31)	100.0% (86)	

註：*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

(二) 對於政府提供各項災後社會福利服務措施的同意度

以下分析受訪民眾對於政府提供各項災後社會福利服務措施（包括：社會救助、生活重建服務、保險協助、衛生醫療照護、就業輔導、住宅重建服務等項目）的滿意度。差異分析顯示，民眾對於政府提供各項災後社會福利服務措施之態度，與其性別、年齡、居住地、收入、教育程度、以及是否曾接受過政府災後補助等因素無顯著相關。

1 社會救助

本研究詢問民眾對於政府災後提供受災者「社會救助」之同意程度，調查結果次數分配如表 5-12 所示。在有效樣本（1089 人）中，非常同意者佔 71%（773 人），還算同意者佔 28.1%（306 人），不太同意者佔 0.7%（7 人），非常不同意者佔 0.3%（3 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 99%，不同意者（不太同意、非常不同意）佔 1%。

表 5-12：對政府在災後提供社會救助之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度 百分比（%）
非常同意	773	71.0	99.0
還算同意	306	28.1	
不太同意	7	0.7	1.0
非常不同意	3	0.3	
總和	1089	100.0	100.0

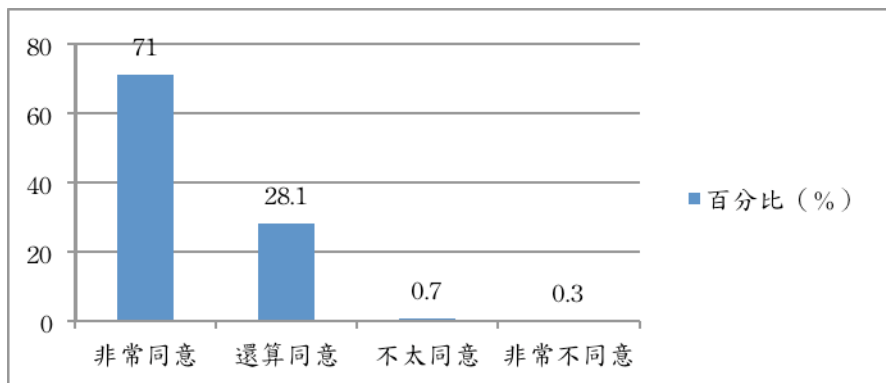


圖 5-9：對政府在災後提供社會救助之同意程度比例長條圖

2 生活重建服務

本研究詢問民眾對於政府災後提供受災者「生活重建服務」之同意程度，調查結果次數分配如表 5-13 所示表。在有效樣本（1048 人）中，非常同意者佔 53.8%（564 人），還算同意者佔 42.2%（443 人），不太同意者佔 3.4%（36 人），非常不同意者佔 0.6%（6 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 96%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 4%。

表 5-13：對政府在災後提供生活重建服務之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度 百分比（%）
非常同意	564	53.8	96.0
還算同意	443	42.2	
不太同意	36	3.4	4.0
非常不同意	6	0.6	
總和	1048	100.0	100.0

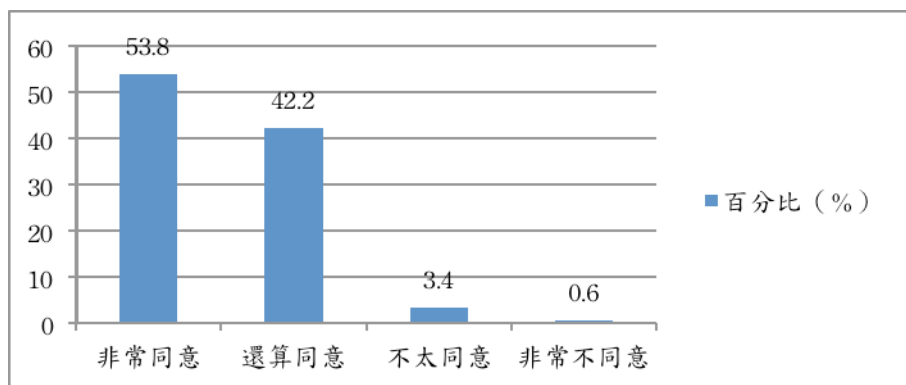


圖 5-10：對政府在災後提供生活重建服務之同意程度比例長條圖

3 保險協助

本研究詢問民眾對於政府災後提供受災者「保險協助」之同意程度，調查結果次數分配如表 5-14 所示表。在有效樣本（1000 人）中，非常同意者佔 48.3%（483 人），還算同意者佔 43.2%（432 人），不太同意者佔 7.3%（73 人），非常不同意者佔 1.2%（12 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 91.6%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 8.4%。

表 5-14：對政府在災後提供保險協助之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度 百分比（%）
非常同意	483	48.3	91.6
還算同意	432	43.2	
不太同意	73	7.3	8.4
非常不同意	12	1.2	
總和	1000	100.0	100.0

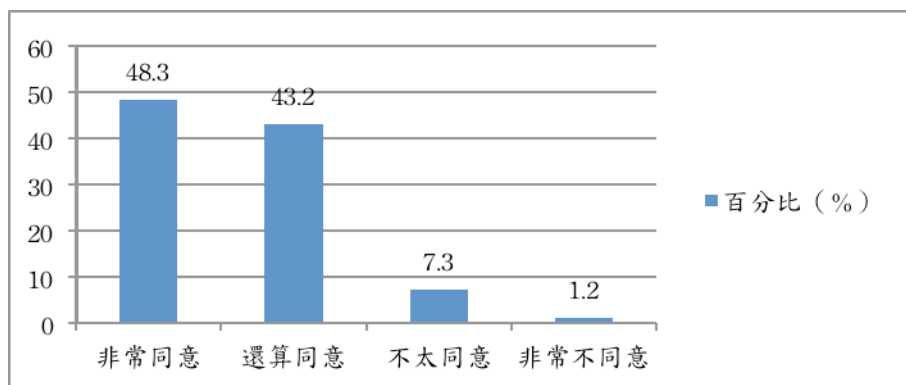


圖 5-11：對政府在災後提供保險協助之同意程度比例長條圖

4 衛生醫療照護

本研究詢問民眾對於政府災後提供受災者「衛生醫療照護」之同意程度，調查結果次數分配如表 5-15 所示表。在有效樣本（1087 人）中，非常同意者佔 65.3%（710 人），還算同意者佔 33.3%（362 人），不太同意者佔 1.1%（12 人），非常不同意者佔 0.2%（3 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 98.6%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 1.4%。

表 5-15：對政府在災後提供衛生醫療照護之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度 百分比（%）
非常同意	710	65.3	98.6
還算同意	362	33.3	
不太同意	12	1.1	1.4
非常不同意	3	0.2	
總和	1087	100.0	100.0

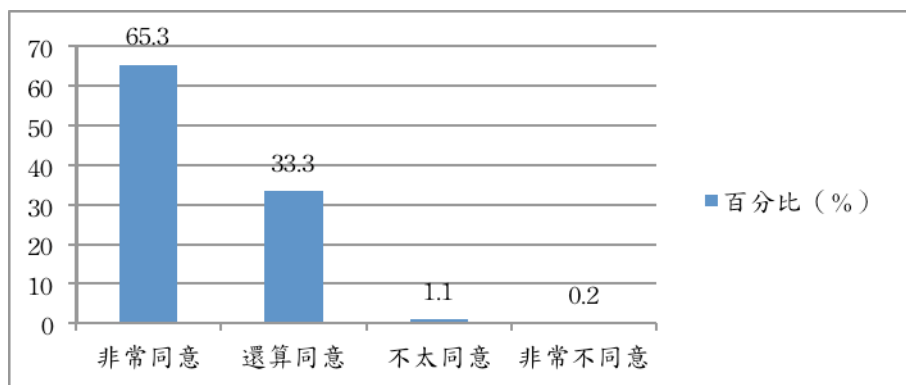


圖 5-12：對政府在災後提供醫療照護之同意程度比例長條圖

5 就業輔導

本研究詢問民眾對於政府災後提供受災者「就業輔導」之同意程度，調查結果次數分配如表 5-16 所示表。在有效樣本（1069 人）中，非常同意者佔 57%（609 人），還算同意者佔 39.2%（418 人），不太同意者佔 3.1%（33 人），非常不同意者佔 0.8%（9 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 96.1%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 3.9%。

表 5-16：對政府在災後提供就業輔導之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度 百分比（%）
非常同意	609	57.0	96.1
還算同意	418	39.2	
不太同意	33	3.1	3.9
非常不同意	9	0.8	
總和	1069	100.0	100.0

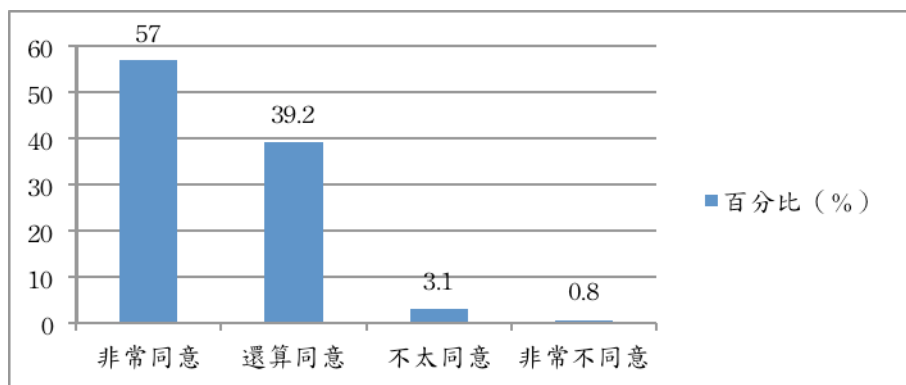


圖 5-13：對政府在災後提供就業輔導之同意程度比例長條圖

6 住宅重建服務

本研究詢問民眾對於政府災後提供受災者「住宅重建服務」之同意程度，調查結果次數分配如表 5-17 所示表。在有效樣本（1019 人）中，非常同意者佔 49.7%（506 人），還算同意者佔 46.3%（471 人），不太同意者佔 2.9%（30 人），非常不同意者佔 1.1%（11 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 96%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 4%。

表 5-17：對政府在災後提供住宅重建服務之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度 百分比（%）
非常同意	506	49.7	96.0
還算同意	471	46.3	
不太同意	30	2.9	4.0
非常不同意	11	1.1	
總和	1019	100.0	100.0

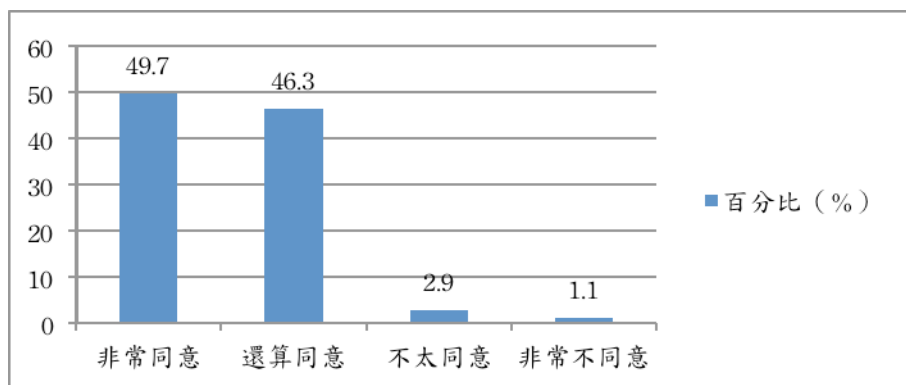


圖 5-14：對政府在災後提供住宅重建服務之同意程度比例長條圖

（三）對於由災民承擔私人財產損失風險的態度

本研究詢問民眾對於災民是否應該自行承擔私人財產的損失及重建家園工作，受訪者同意程度之次數分配如表 5-18 所示。在有效樣本（902 人）中，非常同意者佔 14.7%（133 人），還算同意者佔 41%（370 人），不太同意者佔 28.1%（254 人），非常不同意者佔 16.2%（146 人）。將同意程度整合，傾向同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 55.7%，傾向不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 44.3%。

表 5-18：災民承擔私人損失態度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度 百分比（%）
非常同意	133	14.7	55.7
還算同意	370	41.0	
不太同意	254	28.1	44.3
非常不同意	146	16.2	
總和	902	100.0	100.0

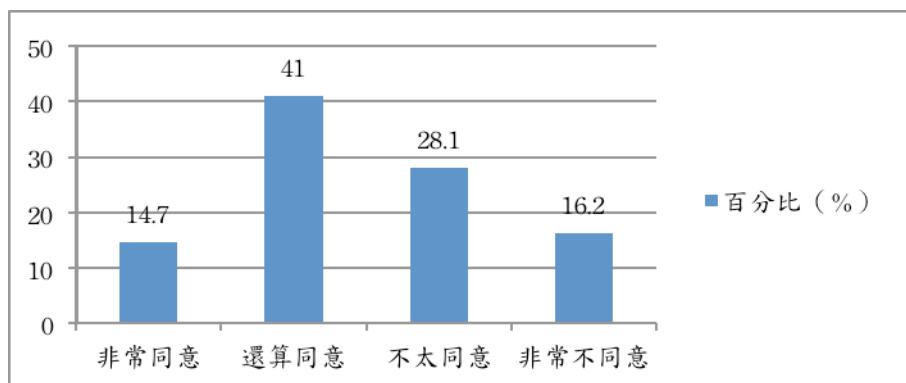


圖 5-15：災民承擔私人損失態度同意程度比例長條圖

本研究以各項受訪者基本資料結構與對於災民承擔私人財產損失風險之同意度（此同意度為整合後之同意度，「同意」者包括非常同意與還算同意、「不同意」者包括不太同意與非常不同意）進行交叉分析，根據卡方檢定結果顯示，依據各項具有顯著差異（ $p < 0.05$ ）之項目分別說明。

1 性別與災民自行承擔損失同意程度

在有效樣本（902 人）中，男性受訪者對於災民自行承擔損失的同意度比例為 59.1%，女性同意度比例為 52.3%。交叉分析結果如表 5-19 所顯示，不同性別受訪者對於政府提供災後社會福利協助的知悉度有顯著差異，男性對於災民自行承擔損失風險的同意程度較高。

表 5-19：性別與災民自行承擔損失同意程度交叉分析表

性別	災民自行承擔損失同意程度		總和	卡方值
	同意	不同意		
男性	59.1% (262)	40.9% (181)	100.0% (443)	4.292*
女性	52.3% (240)	47.7% (219)	100.0% (459)	

註：*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

2 年齡與災民自行承擔損失同意程度

在有效樣本（897 人）中，不同年齡層對災民自行承擔損失的同意程度不同，交叉分析結果如表 5-20 顯示，各年齡層對災民自行承擔損失同意度，以 51 歲—未滿 61 歲受訪者同意度最高，達 64.2%，其次是 41 歲—未滿 51 歲受訪者，同意度達 61.3%；各年齡層中，同意度最低的為 31 歲—未滿 41 歲的受訪者，其同意度為 45.3%。此一結果顯示，各年齡層間的受訪者同意程度存在差異。

表 5-20：年齡與災民自行承擔損失同意程度交叉分析表

年齡	災民自行承擔損失同意程度		總和	卡方值
	同意	不同意		
21 歲—未滿 31 歲	51.0% (77)	49.0% (74)	100.0% (151)	18.326***
31 歲—未滿 41 歲	45.3% (87)	54.7% (105)	100.0% (192)	
41 歲—未滿 51 歲	61.3% (136)	38.7% (86)	100.0% (222)	
51 歲—未滿 61 歲	64.2% (124)	35.8% (69)	100.0% (193)	
61 歲以上	54.3% (76)	45.7% (64)	100.0% (140)	

註：*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

3 教育程度與災民自行承擔損失同意程度

在有效樣本（900 人）中，教育程度對災民自行承擔損失同意程度之交叉分析結果如表 5-21 所示。在個別教育程度中，受訪者同意比例：高中以下者佔 58%、高中職者佔 61.5%、專科學校佔 43.7%、大學佔 55.8%、碩士以上佔 50%，各教育程度間對於災民自行承擔損失的認同程度仍存在差異，其中不同意比例最高的為專科學校（56.3%）。

表 5-21：教育程度與災民自行承擔損失同意程度交叉分析表

教育程度	災民自行承擔損失同意程度		總和	卡方值
	同意	不同意		
高中以下	58.0% (91)	42.0% (66)	100.0% (157)	12.892*
高中職	61.5% (168)	38.5% (105)	100.0% (273)	
專科學校	43.7% (59)	56.3% (76)	100.0% (135)	
大學	55.8% (148)	44.2% (117)	100.0% (265)	
碩士以上	50.0% (35)	50.0% (35)	100.0% (70)	

註：* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$

4 是否接受過政府災後補助與災民自行承擔損失同意程度

在有效樣本（898 人）中，是否接受過政府災後補助與同意災民自行承擔損失程度之交叉分析結果如表 5-22 所示，有領過政府災後復原重建補助者對於災民自行承擔損失的同意度為 41.8%，沒有領過政府災後復原重建補助的同意程度為 56.5%，顯示曾經領過政府災後復原重建補助的受訪者，較傾向不同災民應自行承擔私人財產損失。

表 5-22：是否接受過政府災後補助與災民自行承擔損失同意程度交叉分析表

是否領過任何政府 災後復原重建補助	災民自行承擔損失同意程度		總和	卡方值
	同意	不同意		
有	41.8% (23)	58.2% (32)	100.0% (55)	4.486*
沒有	56.5% (476)	43.5% (367)	100.0% (843)	
總和	41.8% (23)	58.2% (32)	100.0% (55)	

註：*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

(四) 對重大災害保險制度之態度

1 保險制度形式

本研究詢問民眾，若政府欲推動重大災害（颱風、洪水、地震）保險制度，應選用由國家提供的社會保險、或由一般民間保險業者提供的商業保險形式辦理，受訪者支持之提供形式次數分配如表 5-23 所示。在有效樣本（956 人）中，認為應該提供社會保險形式者佔 62.8%（600 人），商業保險者則佔 37.2%（355 人）。

表 5-23：保險制度提供形式次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）
社會保險形式	600	62.8
商業保險形式	355	37.2
總和	956	100.0

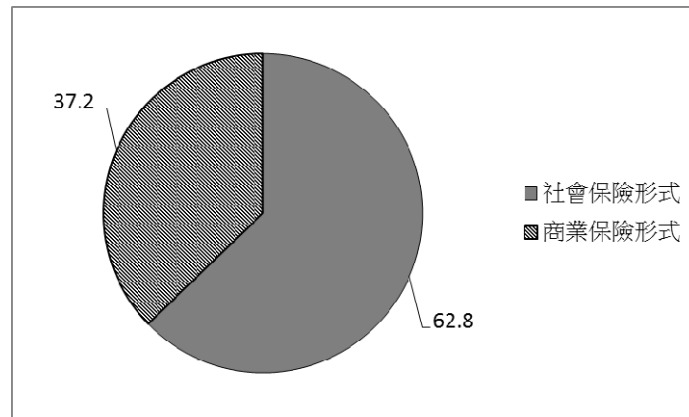


圖 5-16：保險制度提供形式比例圓餅圖

交叉分析後顯示，受訪者年齡及教育程度對保險提供形式之意見有顯著差異：

(1) 年齡與保險制度提供形式

不同年齡層對保險制度提供形式的偏好交叉分析結果如表 5-24 顯示。在各年齡層中，選擇由國家提供的社會保險形式，21 歲－未滿 31 歲者佔 65.1%、31 歲－未滿 41 歲者佔 54.3%、41 歲－未滿 51 歲者佔 61.5%、51 歲－未滿 61 歲者佔 63%、61 歲以上者佔 74.1%。除 31 歲－未滿 41 歲者選擇社會保險的比例為 54.3%外，各年齡層對於社會保險之偏好程度普遍偏高，超過 60%。

表 5-24：年齡與政府保險提供形式交叉分析表

年齡	政府保險提供形式		總和	卡方值
	社會保險	商業保險		
21 歲－未滿 31 歲	65.1% (99)	34.9% (53)	100.0% (152)	15.305**
31 歲－未滿 41 歲	54.3% (108)	45.7% (91)	100.0% (199)	
41 歲－未滿 51 歲	61.5% (142)	38.5% (89)	100.0% (231)	
51 歲－未滿 61 歲	63.0% (131)	37.0% (77)	100.0% (208)	
61 歲以上	74.1% (117)	25.9% (41)	100.0% (158)	

註：* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$

(2) 教育程度與保險制度提供形式

教育程度對重大災害保險提供形式之交叉分析結果如表 5-25 所示。在各別教育程度中，選擇社會保險之比例為：高中以下者佔 77.2%、高中職者佔 63.3%、專科學校佔 55.3%、大學佔 61.1%、碩士以上佔 50%，各教育程度間對於保險提供形式之偏好存在差異，但大多仍偏好社會保險形式。

表 5-25：教育程度與保險制度提供形式交叉分析表

教育程度	保險制度提供形式		總和	卡方值
	社會保險	商業保險		
高中以下	77.2% (125)	22.8% (37)	100.0% (162)	23.340***
高中職	63.3% (186)	36.7% (108)	100.0% (294)	
專科學校	55.3% (73)	44.7% (59)	100.0% (132)	
大學	61.1% (174)	38.9% (111)	100.0% (285)	
碩士以上	50.0% (39)	50.0% (39)	100.0% (78)	

註：*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

2 推動高風險地區強制保險

本研究詢問民眾，政府若以商業保險模式推動重大災害保險制度，受訪者對於政府要求高風險地區的居民強制投保重大天然災害保險之贊成程度次數分配如表 5-26 所示。在有效樣本（992 人）中，非常贊成者佔 31%（308 人），還算贊成者佔 30.7%（305 人），不太贊成者佔 20.3%（201 人），非常不贊成者佔 10.4%（103 人），而視保費高低而定者佔 67.6%（75 人）。將贊同程度整合，贊成者（包括非常同贊成與還算贊成）共計佔 61.8%，不贊成者（包括不太贊成與非常不贊成）佔 30.6%。差異分析顯示，民眾

對於推動高風險地區強制投保之態度，與其性別、年齡、居住地、收入、教育程度、以及是否曾接受過政府災後補助等因素無顯著相關。

表 5-26：高風險地區強制投保贊成程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合贊成程度百分比（%）
非常贊成	308	31.0	61.8
還算贊成	305	30.7	
不太贊成	201	20.3	30.6
非常不贊成	103	10.4	
視保費高低而定	75	7.6	7.6
總和	992	100.0	100.0

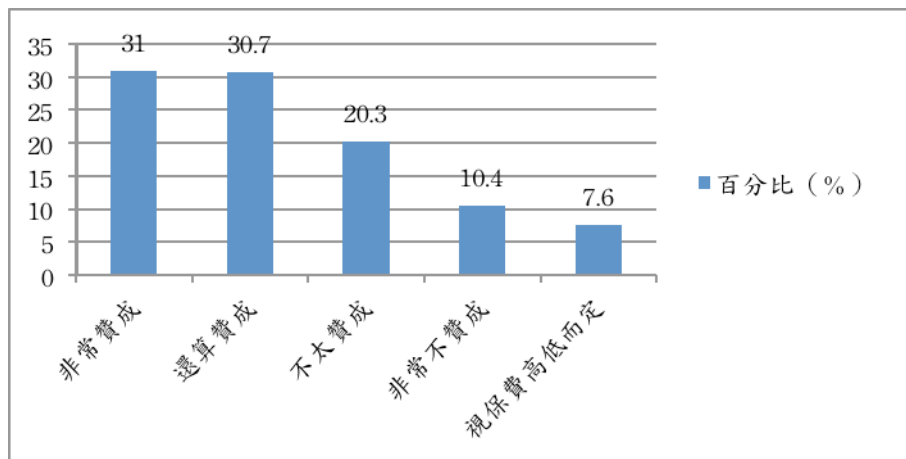


圖 5-17：高風險地區強制投保贊成程度比例長條圖

3 目前投保天然災害險的情況

針對目前一般民眾房屋投保狀況，本研究首先詢問民眾是否擁有自有住宅，在有效樣本（1108 人）中，表示擁有自有住宅者佔 76.1%（834 人），無自有住宅者佔 23.9%（265 人）。擁有自有住宅的受訪者當中，詢問其住宅之投保現況，調查結果如表 5-27 所示。在有效樣本（787 人）中，單獨投保淹水險者佔 0.4%（3 人），單獨投保地震險者佔 15.4%（121 人），兩項皆有投保者佔 10.7%（84 人），兩項皆無投保者佔 73.5%（578 人）。差

異分析顯示，民眾目前投保天然災害險的情況，與其性別、年齡、居住地、收入、教育程度、以及是否曾接受過政府災後補助等因素無顯著相關。

表 5-27：自有住宅投保現況次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）
淹水險	3	0.4
地震險	121	15.4
兩者皆有	84	10.7
兩者皆無	578	73.5
總和	787	100.0

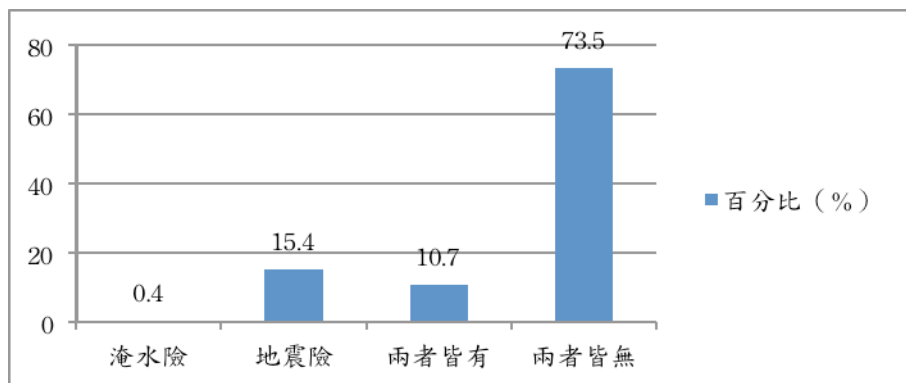


圖 5-18：自有住宅投保現況比例長條圖

4 未投保天然災害保險的原因

針對擁有自有住宅，而未投保任何天然災害保險的受訪者追問未投保之原因，結果如表 5-28 所示。在有效樣本（549 人）中，認為保費太高者佔 10.8%（59 人），認為沒必要者佔 54.3%（298 人），缺乏相關資訊者佔 26%（143 人），表示其他因素佔 9%（49 人）。在「其他」因素中，開放受訪者表達意見，內容包括：經濟考量，例如受訪者表示「經濟條件無法提供生活所需，沒有其他能力可以投保」、「因為光是房貸、健保、勞保...就繳不完了，沒有多餘的錢投保。」…等；也有受訪者認為「政府該負責」；其他少數意見包括：「還沒去保，之後就會去保」、「不信任保險公司」、「之前詢問過保險公司，似乎不太願意承保，現在也就懶得投保」、「想保也沒辦法保（位於紅色警戒區）」等因素。

表 5-28：自有住宅未投保因素次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）
保費太高	59	10.8
沒必要	298	54.3
缺乏相關資訊	143	26.0
其他	49	9.0
總和	549	100.0

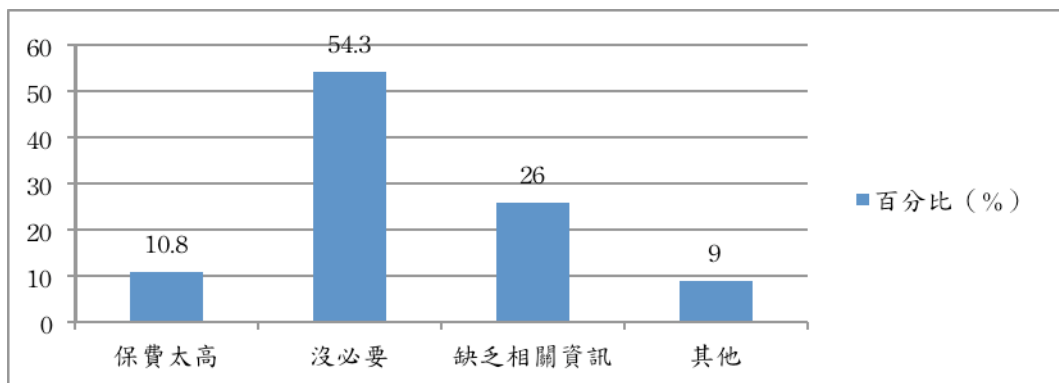


圖 5-19：自有住宅未投保因素比例長條圖

未投保原因與各項受訪者結構交叉分析結果，僅在年齡項目上具有顯著差異。年齡與未投保原因交叉分析結果如表 5-29 所示，各年齡層未投保之理由，主要都認為沒必要，包含 31 歲—未滿 41 歲者佔 60.5%、41 歲—未滿 51 歲者佔 58.5%、51 歲—未滿 61 歲者佔 55.2。缺乏相關資訊也是重要因素，除了 21 歲—未滿 31 歲者佔 43.9%，各年齡層大約佔 20%。顯示出受訪者仍然普遍缺乏對於重大災害保險的意識，認為沒必要的比例普遍偏高，同時也缺乏相關資訊，導致民眾對於自用住宅未加以投保。

表 5-29：年齡與未投保原因交叉分析表

年齡	未投保原因				總和	卡方值
	保費太高	沒必要	缺乏相關資訊	其他		
21 歲－未滿 31 歲	2.4% (1)	43.9% (18)	43.9% (18)	9.8% (4)	100.0% (41)	34.909*
31 歲－未滿 41 歲	1.2% (1)	60.5% (52)	31.4% (27)	7.0% (6)	100.0% (86)	
41 歲－未滿 51 歲	7.7% (10)	58.5% (76)	24.6% (32)	9.2% (12)	100.0% (130)	
51 歲－未滿 61 歲	13.6% (21)	55.2% (85)	22.7% (35)	8.4% (13)	100.0% (154)	
61 歲以上	19.3% (26)	48.9% (6637)	21.5% (29)	10.4% (14)	100.0% (135)	

註：*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

第二節 機關問卷調查結果分析

本研究透過問卷方式，對中央政府、地方政府、以及非營利組織等機關進行問卷調查，中央政府及地方政府部門中，選定於災後復原重建過程中，實際接觸或提供社會福利相關措施服務的機關為施測對象，並且透過委託單位、內政部社會司、以及行政院莫拉克災後重建推動委員會所建議之名單選定施測對象。非營利組織部分，則透過八八聯盟網站中，參與並提供災後重建復原工作之組織名單中挑選，發放問卷，調查時間為民國 102 年 11 月 20 日至 102 年 12 月 17 日，總共發出 150 份問卷，回收份數為 110 份，總回收率達 73.3%，其中包含中央政府 28 份（回收率 93.3%），地方政府 50 份（回收率 72.5%），非營利組織 32 份（回收率 46.4%）。

針對調查結果，本研究在排除遺漏值後，分別以描述性統計及不同機關比較進行分析。包括以描述統計說明受訪者所屬服務機關類型、是否擔任主管職、教育程度、在職服務時間、總服務年資等受訪者結構資料，並且對於政府在災後提供各項社會福利措施之同意度、對於災後復重建政策目標與決策參與的同意度、各項天然災害風險管理機制贊成度、以及各類型機關與個人對於災後復原重建期間所提供之各項社會福利措施所扮演角色之程度，進行描述性統計分析；差異分析方法則採取卡方檢定，本研究以受訪者所屬服務機關類型、是否擔任主管職、教育程度、在職服務時間、總服務年資等受訪者結構為變數，針對各題項進行差異分析⁹。然而，並非每一題項都適用卡方檢定，通常一個 2X2 的表格中，若出現某個細格期待無差異次數小於 5；或是大於 2X2 的表格中，期待無差異次數小於 5 的細格超過總格數的 20% 時，就不適用卡方檢定。

一、受訪者結構

本研究以服務機關類型、是否擔任主管職、教育程度、在職服務時間、總服務年資等基本條件了解受訪者之結構。

9 各單一機關之回收樣本數為 1-6 份，無法以個別機關進行交叉分析。

(一) 服務機關類型

在有效樣本(110人)中,受訪者在中央政府服務者佔25.5%(28人),在地方政府服務者佔45.5%(50人),在非營利組織服務者佔29.1%(32人)。

表 5-30：受訪者所屬機關次數與百分比分配表

	次數(人)	百分比(%)
中央政府	28	25.5
地方政府	50	45.5
非營利組織	32	29.1
總和	110	100.0

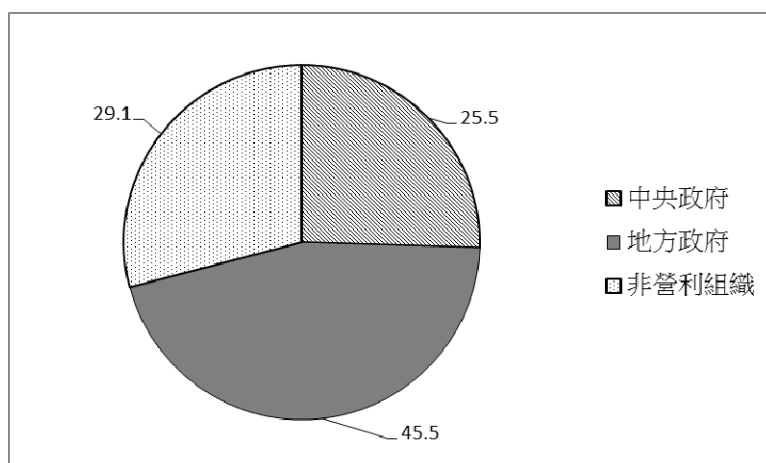


圖 5-20 受訪者所屬機關比例圓餅圖

(二) 主管職

在有效樣本(109人)中,受訪者在其服務單位擔任主管職務者佔26.4%(29人),非主管職者佔72.7%(80人)。

表 5-31：受訪者是否擔任主管職務次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）
是	29	26.4
否	80	72.7
總和	109	100.0

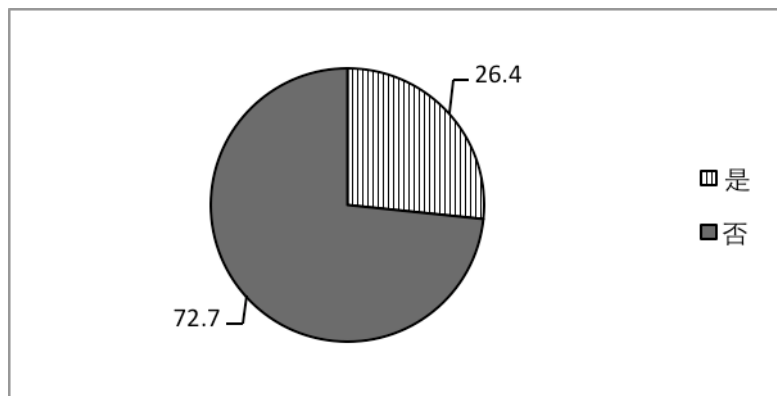


圖 5-21：受訪者是否擔任主管職務比例圓餅圖

(三) 教育程度

有效樣本（108 人）中，教育程度為高中職者佔 1.9%（2 人）、專科者佔 2.8%（3 人）、大學者佔 59.3%（64 人）、研究所者佔 36.1%（39 人），受訪者教育程度大多為大學以上。

表 5-32：受訪者教育程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）
高中職	2	1.9
專科	3	2.8
大學	64	59.3
研究所	39	36.1
總和	108	100.0

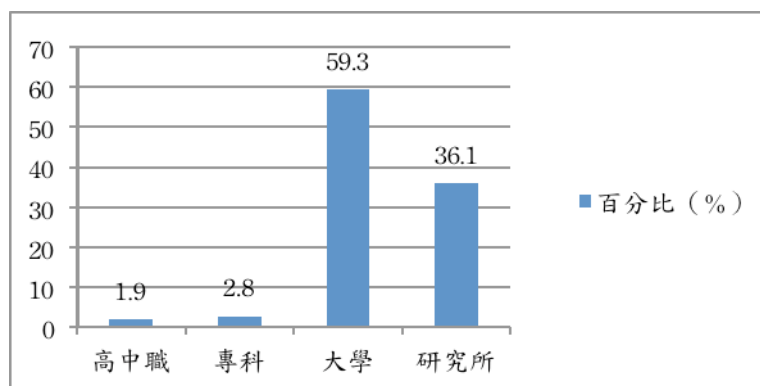


圖 5-22：受訪者教育程度比例長條圖

(四) 在職服務時間

在有效樣本(96 人)中，受訪者在職服務時間次數及比例分配如表 5-33 所示，比例最高為 1~5 年者佔 72.9%(70 人)，6~10 年者佔 17.7%(17 人)，11~15 年者佔 3.1%(3 人)，16~20 年者佔 4.2%(4 人)，21~25 年者佔 2.1%(2 人)。

表 5-33：受訪者在職服務時間次數與百分比分配表

	次數(人)	百分比(%)
1~5 年	70	72.9
6~10 年	17	17.7
11~15 年	3	3.1
16~20 年	4	4.2
21~25 年	2	2.1
總和	96	100.0

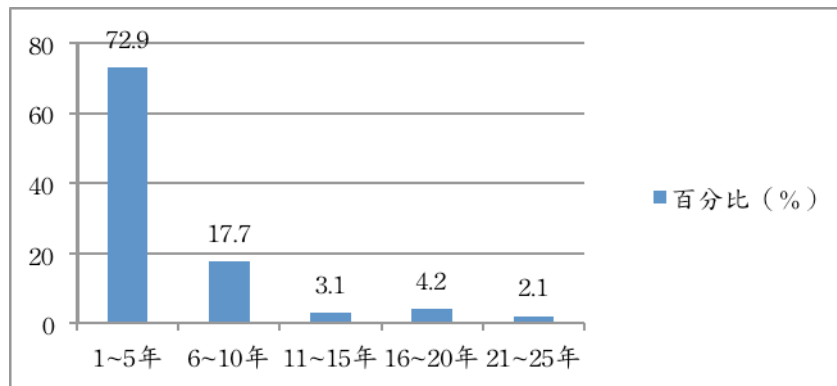


圖 5-23：受訪者在職服務時間比例長條圖

(五) 總服務年資

在有效樣本（105 人）中，受訪者總服務年資比例最高者為 1~5 年者佔 34.3%（36 人），6~10 年者佔 27.6%（29 人），11~15 年者佔 13.3%（14 人），16~20 年者佔 12.4%（13 人），21~25 年者佔 6.7%（7 人），26~30 年者佔 3.8%（4 人），31~35 年者佔 1.9%（2 人）。

表 5-34：受訪者總服務年資次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）
1~5 年	36	34.3
6~10 年	29	27.6
11~15 年	14	13.3
16~20 年	13	12.4
21~25 年	7	6.7
26~30 年	4	3.8
31~35 年	2	1.9
總和	105	100.0

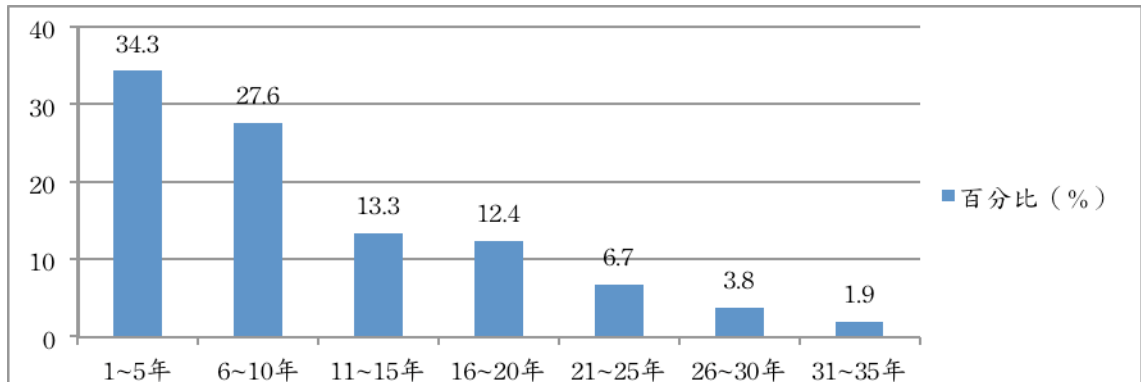


圖 5-24：受訪者總服務年資比例長條圖

二、描述統計與差異分析

針對機關問卷之調查結果，以下就各項調查數據結果進行描述性統計分析，項目包含對於政府在重大天然災害後提供各項社會福利措施之同意度、對於災後復原重建政策目標與決策參與同意度、對於各項天然災害風險管理機制贊成度、以及各類型機關與個人對於災後復原重建期間所提供之各項社會福利措施應扮演之角色等。

本研究以受訪者所屬服務機關類型、是否擔任主管職、教育程度、在職服務時間、總服務年資等受訪者結構為變數，針對各題項進行差異分析，交叉分配次數與卡方值，詳見本研究附件，由於受訪者對於多數題項之意見與受訪者結構變數未呈現相關性，本報告內文僅針對統計分析結果具有顯著差異之項目進行說明。

(一) 對於政府在重大天然災害後提供各項社會福利措施之同意度

本研究詢問受訪者，對政府於重大天然災害後之初期緊急安置階段以及中長期復原重建階段，所提供各項社會福利措施之同意程度：

1 提供住宅天然災害損害保險

本研究詢問機關受訪者，對於政府災後提供住宅天然災害損害保險之同意程度，調查結果次數與百分比分配如表 5-35、5-36。在有效樣本（106 人）中，對政府在初期緊急安置階段提供住宅天然災害損害保險措施同意度（表 5-35），非常同意者佔 31.1%（33 人），還算同意者佔 34%（36 人），

不太同意者佔 26.4% (28 人)，非常不同意者佔 8.5% (9 人)。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 65.1%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 34.9%。

在有效樣本 (99 人) 中，對政府在中長期復原重建階段提供住宅天然災害損害保險措施同意度 (表 5-36)，非常同意者佔 15.2% (15 人)，還算同意者佔 38.4% (38 人)，不太同意者佔 35.4% (35 人)，非常不同意者佔 11.1% (11 人)。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 53.5%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 46.5%。

將初期及中長期之整合同意程度進行比較，結果顯示不論在初期或中長期階段，受訪者普遍同意政府提供住宅天然災害損害保險；進一步比較初期及中長期階段之同意度則發現，機關受訪者傾向認同政府在初期緊急安置階段提供天然災害損害保險措施，初期緊急安置階段同意程度為 65.1%，略高於中長期階段同意程度 53.5%。

表 5-35：對政府在初期緊急安置階段提供住宅天然災害損害保險措施之同意度次數與百分比分配表

	次數 (人)	百分比 (%)	整合同意度 (%)
非常同意	33	31.1	65.1
還算同意	36	34.0	
不太同意	28	26.4	34.9
非常不同意	9	8.5	
總和	106	100.0	100.0

表 5-36：對政府在中長期復原重建階段提供住宅天然災害損害保險措施之同意度次數與百分比分配表

	次數 (人)	百分比 (%)	整合同意度 (%)
非常同意	15	15.2	53.5
還算同意	38	38.4	
不太同意	35	35.4	46.5
非常不同意	11	11.1	
總和	99	100.0	100.0

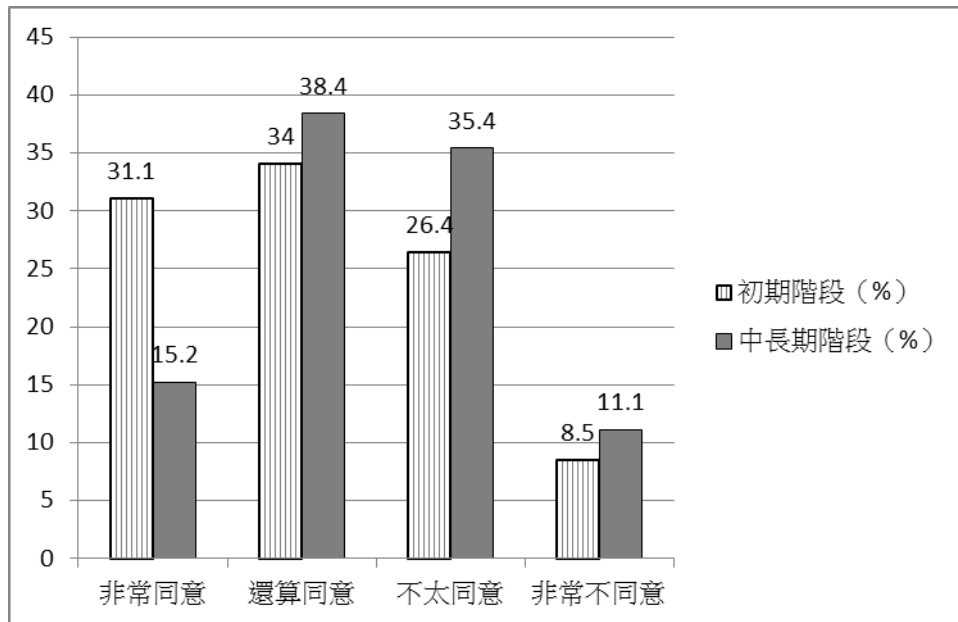


圖 5-25：對政府在初期、中長期階段提供住宅天然災害損害保險措施同意度比例長條圖

差異分析顯示，將受訪者對於在初期緊急安置階段，政府提供住宅天然災害損害保險措施之同意度與受訪者所屬服務機關類型進行交叉分析，結果如表 5-37 所示，在有效樣本（106 人）中，受訪者來自中央政府者同意度為 48.1%，來自地方政府者同意度為 62.5%，非營利組織者同意度為 83.9%，顯示出三者間同意度具有差異，其中以非營利組織同意程度最高。

表 5-37：政府於初期緊急安置階段提供住宅天然災害損害保險措施同意度與受訪者所屬服務機關類型交叉分析表

受訪者所屬 服務機關類型	初期緊急安置階段政府提供住宅天然 災害損害保險措施同意度（整合後）		總和	卡方值
	同意	不同意		
中央政府	48.1% (13)	51.9% (14)	100% (27)	8.365*
地方政府	62.5% (30)	37.5% (18)	100% (48)	
非營利組織	83.9% (26)	16.1% (5)	100% (31)	

註：* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$

2 提供因災致殘保險

本研究詢問受訪者，針對政府災後提供因災致殘保險之同意程度，調查結果次數與百分比分配如表 5-38、5-39 所示。在有效樣本（106 人）中，對政府在初期緊急安置階段提供因災致殘保險措施之同意度（表 2-38），非常同意者佔 33%（35 人），還算同意者佔 41.5%（44 人），不太同意者佔 17.9%（19 人），非常不同意者佔 7.5%（8 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 74.5%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 25.5%。

在有效樣本（100 人）中，對政府在中長期復原重建階段提供因災致殘保險措施之同意程度（表 5-39），非常同意者佔 20%（20 人），還算同意者佔 44%（44 人），不太同意者佔 25%（25 人），非常不同意者佔 11%（11 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 64%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 36%。

將初期及中長期之同意程度進行比較，結果顯示，不論在初期或中長期階段，政府提供因災致殘保險措施的同意程度普遍偏高，進一步比較，初期同意程度仍稍高於中長期階段，初期緊急安置階段的同意程度為 74.5%，中長復原重建期階段的同意程度為 64%。

表 5-38：對政府在初期緊急安置階段提供因災致殘保險措施之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度（%）
非常同意	35	33.0	74.5
還算同意	44	41.5	
不太同意	19	17.9	25.5
非常不同意	8	7.5	
總和	106	100.0	100.0

表 5-39：對政府在中長期復原重建階段提供因災致殘保險措施之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度（%）
非常同意	20	20.0	64.0
還算同意	44	44.0	
不太同意	25	25.0	36.0
非常不同意	11	11.0	
總和	100	100.0	100.0

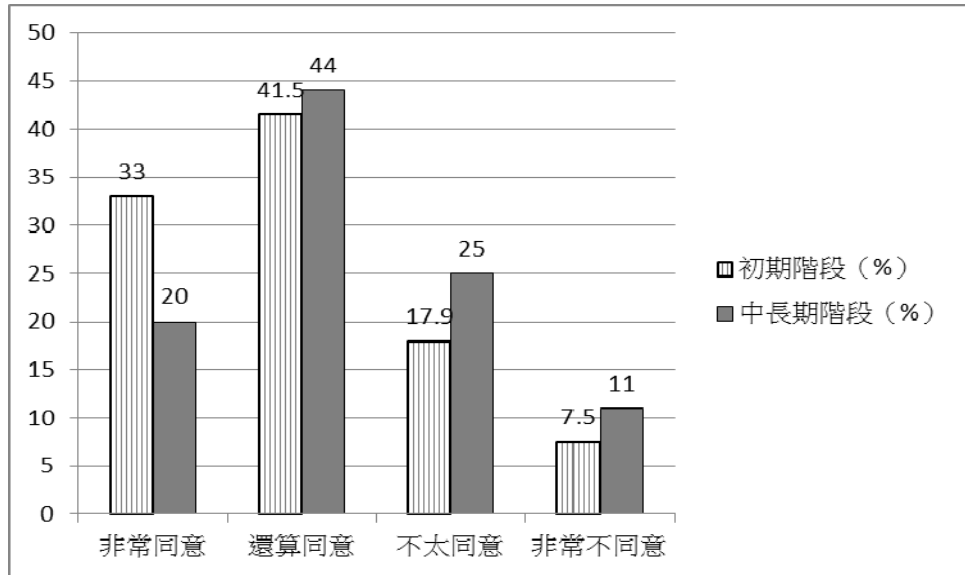


圖 5-26：對政府在初期、中長期階段提供因災致殘保險措施之同意程度比例長條圖

差異分析顯示，交叉分析結果中，受訪者之意見與所屬機關以及是否擔任主管職存在顯著差異：

(1) 受訪者所屬機關

詢問受訪者對於政府在初期緊急安置階段，提供因災致殘保險措施之同意度與受訪者所屬服務機關類型進行交叉分析，結果如表 5-40 所示，在有效樣本（96 人）中，中央政府受訪者之同意度為 64.3%，地方政府受訪者之同意度為 70.2%，非營利組織受訪者同意度為 90.3%，三者間具有差異且非營利組織同意度最高。

表 5-40：政府於初期緊急安置階段提供因災致殘保險措施同意度與受訪者所屬服務機關類型交叉分析表

受訪者所屬服務機關類型	初期緊急安置階段政府提供因災致殘保險措施同意度（整合後）		總和	卡方值
	同意	不同意		
中央政府	64.3% (18)	35.7% (10)	100% (18)	6.082*
地方政府	70.2% (33)	29.8% (14)	100% (47)	
非營利組織	90.3% (28)	9.7% (3)	100% (31)	

註：*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

(2) 是否擔任主管職務

詢問受訪者對於政府在初期緊急安置階段，提供因災致殘保險措施之同意度與受訪者是否擔任主管職務進行交叉分析，結果如表 5-41 所示，在有效樣本（105 人）中，受訪者擔任主管職務者同意度為 57.1%，非擔任主管職務者同意度為 80.5%，非擔任主管職務者同意度較高。

表 5-41：政府於初期緊急安置階段提供因災致殘保險措施同意度與受訪者是否擔任主管職務交叉分析表

是否擔任主管職務	初期緊急安置階段政府提供因災致殘保險措施同意度（整合後）		總和	卡方值
	同意	不同意		
是	57.1% (16)	42.9% (12)	100% (28)	5.874*
否	80.5% 62	19.5% 15	100% (77)	

註：*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

3 提供災後心理諮商輔導

本研究詢問受訪者，對於政府災後提供心理諮商輔導之同意程度，調查結果次數與百分比分配如表 5-42、5-43 所示。在有效樣本（109 人）中，對政府在初期緊急安置階段提供災後心理諮商輔導措施之同意程度（表 5-42），非常同意者佔 65.1%（71 人），還算同意者佔 30.3%（33 人），不太同意者佔 2.8%（3 人），非常不同意者佔 1.8%（2 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 95.4%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 4.6%。

在有效樣本（105 人）中，對政府在中長期復原重建階段提供災後心理諮商輔導措施之同意程度（表 5-43），非常同意者佔 54.3%（57 人），還算同意者佔 41%（43 人），不太同意者佔 4.8%（5 人），非常不同意者佔 0%（0 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 95.2%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 4.8%。

由調查數據可看出，不論在初期或中長期階段，受訪者皆普遍高度同意政府於災後提供心理諮商輔導措施，初期緊急安置階段同意度為 95.4%，中長期復原重建階段為 95.2%。

差異分析顯示，受訪者對於政府災後提供心理諮商輔導之同意程度，與其所屬機關類型、是否擔任主管職、教育程度、在職服務時間、總服務年資等因素無顯著相關。

表 5-42：對政府在初期緊急安置階段提供災後心理諮商輔導措施之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度（%）
非常同意	71	65.1	95.4
還算同意	33	30.3	
不太同意	3	2.8	4.6
非常不同意	2	1.8	
總和	109	100.0	100.0

表 5-43：對政府在中長期復原重建階段提供災後心理諮商輔導措施之同意程度次數與百分比分配表

	次數 (人)	百分比 (%)	整合同意度 (%)
非常同意	57	54.3	95.2
還算同意	43	41.0	
不太同意	5	4.8	4.8
非常不同意	0	0	
總和	105	100.0	100.0

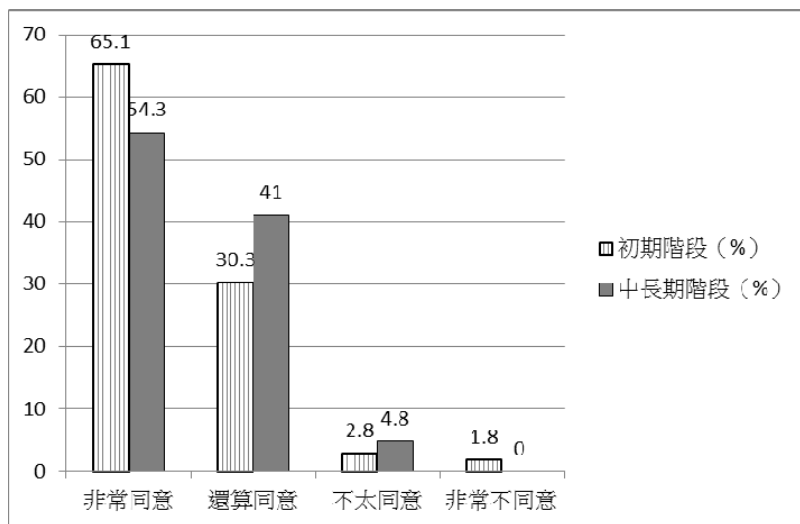


圖 5-27：對政府在初期、中長期階段提供災後心理諮商輔導措施同意程度比例長條圖

4 提供災區學生就學扶助

本研究詢問受訪者，對於政府災後提供災區學生就學扶助之同意程度，調查結果次數分配如下表所示。在有效樣本（109 人）中，對政府在初期緊急安置階段提供災區學生就學扶助措施之同意程度（表 5-44），非常同意者佔 70.6%（77 人），還算同意者佔 25.7%（28 人），不太同意者佔 3.7%（4 人），非常不同意者佔 0%（0 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 96.3%，不同意者（包括不太同意與非常

不同意) 佔 3.7%。

在有效樣本 (103 人) 中, 對政府在中長期復原重建階段提供災區學生就學扶助措施之同意程度 (表 5-45), 非常同意者佔 62.1% (64 人), 還算同意者佔 34% (35 人), 不太同意者佔 3.9% (4 人), 非常不同意者佔 0% (0 人)。將同意程度整合, 同意者 (包括非常同意與還算同意) 共計佔 96.1%, 不同意者 (包括不太同意與非常不同意) 佔 3.9%。

由調查數據可看出, 不論在初期或中長期階段, 受訪者皆普遍高度同意政府提供災區學生就學扶助措施初期緊急安置階段同意度為 96.3%, 中長期復原重建階段為 96.1%。

差異分析顯示, 受訪者對於提供災區學生就學扶助之同意程度, 與其所屬機關類型、是否擔任主管職、教育程度、在職服務時間、總服務年資等因素無顯著相關。

表 5-44：對政府在初期緊急安置階段提供災區學生就學扶助措施之同意程度次數與百分比分配表

	次數 (人)	百分比 (%)	整合同意度 (%)
非常同意	77	70.6	96.3
還算同意	28	25.7	
不太同意	4	3.7	3.7
非常不同意	0	0	
總和	109	100.0	100.0

表 5-45：對政府在中長期復原重建階段提供災區學生就學扶助措施之同意程度次數與百分比分配表

	次數 (人)	百分比 (%)	整合同意度 (%)
非常同意	64	62.1	96.1
還算同意	35	34.0	
不太同意	4	3.9	3.9
非常不同意	0	0	
總和	103	100.0	100.0

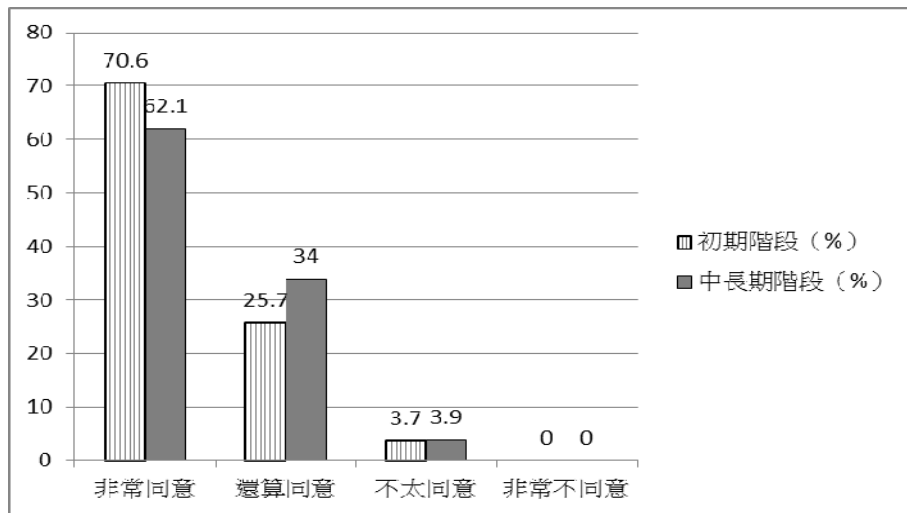


圖 5-28：對政府在初期、中長期階段提供災區學生就學扶助措施同意程度比例長條圖

5 提供重度傷殘醫療照護

本研究詢問受訪者，對於政府災後提供重度傷殘醫療照護之同意程度，調查結果次數與百分比分配如下表 5-46、5-47 所示。有效樣本（108 人）中，對政府在初期緊急安置階段提供重度傷殘醫療照護措施之同意程度（表 5-46），非常同意者佔 58.3%（63 人），還算同意者佔 36.1%（39 人），不太同意者佔 4.6%（5 人），非常不同意者佔 0.9%（1 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 94.4%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 5.6%。

在有效樣本（104 人）中，對於政府在中長期復原重建階段提供重度傷殘醫療照護措施之同意程度（表 5-47），非常同意者佔 39.6%（41 人），還算同意者佔 50%（52 人），不太同意者佔 8.7%（9 人），非常不同意者佔 1.9%（2 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 89.4%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 10.6%。

由調查數據可看出，不論在初期或中長期階段，受訪者皆普遍高度同意政府提供重度傷殘醫療照護措施，初期緊急安置階段同意度為 94.4%，

中長期復原重建階段為 89.4%，但是受訪者對政府於初期緊急安置階段提供重度傷殘醫療照護措施的同意強度較高。

差異分析顯示，受訪者對於提供重度傷殘醫療照護之同意程度，與其所屬機關類型、是否擔任主管職、教育程度、在職服務時間、總服務年資等因素無顯著相關。

表 5-46：對政府在初期緊急安置階段提供重度傷殘醫療照護措施之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度（%）
非常同意	63	58.3	94.4
還算同意	39	36.1	
不太同意	5	4.6	5.6
非常不同意	1	0.9	
總和	108	100.0	100.0

表 5-47：對政府在中長期復原重建階段提供重度傷殘醫療照護措施之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度（%）
非常同意	41	39.4	89.4
還算同意	52	50.0	
不太同意	9	8.7	10.6
非常不同意	2	1.9	
總和	104	100.0	100.0

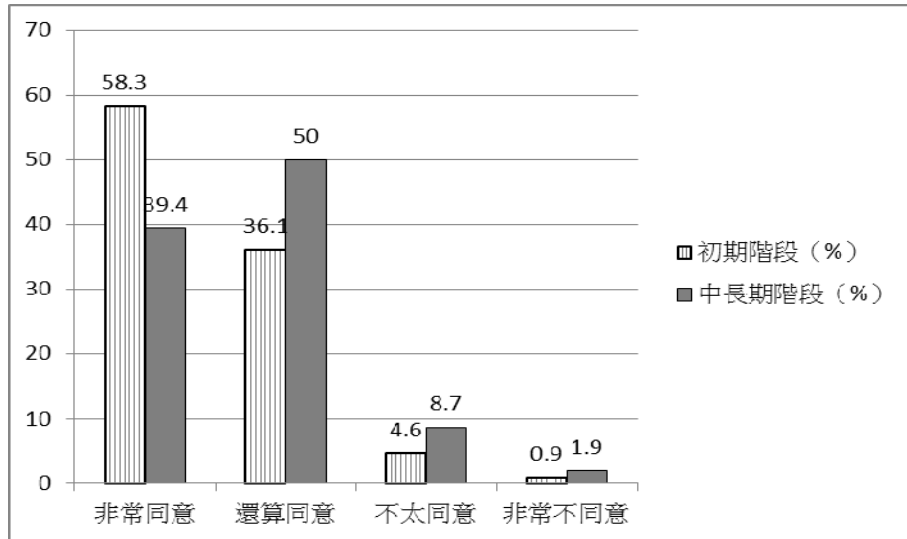


圖 5-29：對政府在初期、中長期階段提供重度傷殘醫療照護措施同意程度比例長條圖

6 提供災民健保就醫費用補助

本研究詢問受訪者，對於政府災後提供災民健保就醫費用補助之同意程度，調查結果次數與百分比分配如下表 5-48、5-49 所示。在有效樣本（108 人）中，對於政府在初期緊急安置階段提供災民健保就醫費用補助措施之同意程度（表 5-48），非常同意者佔 39.8%（43 人），還算同意者佔 42.6%（46 人），不太同意者佔 10.2%（11 人），非常不同意者佔 7.4%（8 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 82.4%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 17.6%。

在有效樣本（104 人）中，對於政府在中長期復原重建階段提供災民健保就醫費用補助措施之同意程度（表 5-49），非常同意者佔 21.2%（22 人），還算同意者佔 42.3%（44 人），不太同意者佔 26%（27 人），非常不同意者佔 10.6%（11 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 63.5%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 36.5%。

將初期及中長期之整合同意程度進行比較，結果顯示不論在初期或中長期階段，受訪者普遍同意政府提供災民健保就醫費用補助措施，進一步

比較初期及中長期則可發現，機關受訪者傾向認同政府在初期緊急安置階段提供災民健保就醫費用補助措施，初期緊急安置階段同意程度為 82.4%，中長期階段同意程度為 63.5%。

差異分析顯示，受訪者對於提供災民健保就醫費用補助之同意程度，與其所屬機關類型、是否擔任主管職、教育程度、在職服務時間、總服務年資等因素無顯著相關。

表 5-48：對政府在初期緊急安置階段提供災民健保就醫費用補助措施之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度（%）
非常同意	43	39.8	82.4
還算同意	46	42.6	
不太同意	11	10.2	17.6
非常不同意	8	7.4	
總和	108	100.0	100.0

表 5-49：對政府在中長期復原重建階段提供災民健保就醫費用補助措施之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度（%）
非常同意	22	21.2	63.5
還算同意	44	42.3	
不太同意	27	26.0	36.5
非常不同意	11	10.6	
總和	104	100.0	100.0

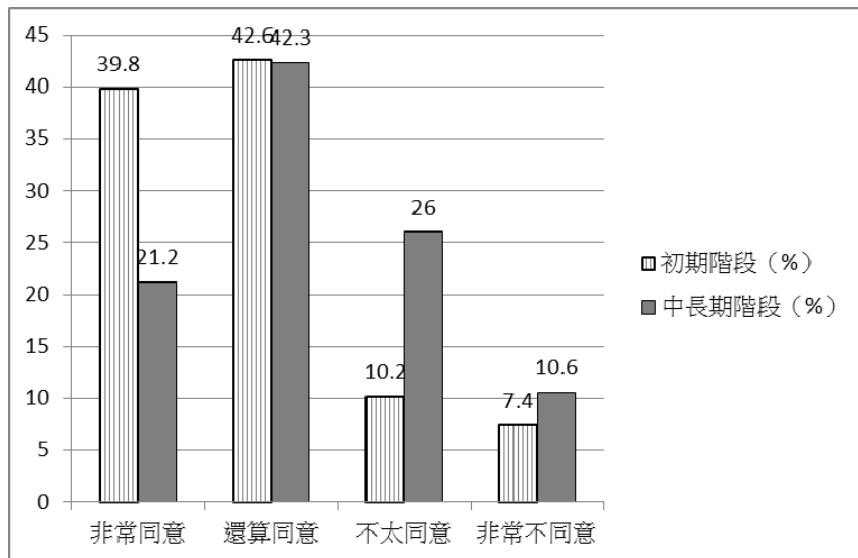


圖 5-30：對政府在初期、中長期階段提供災民健保就醫費用補助措施同意程度比例長條圖

7 提供災民就業訓練

本研究詢問受訪者，對於政府災後提供災民就業訓練之同意程度，調查結果次數與百分比分配如下表 5-50、5-51 所示。在有效樣本（108 人）中，對政府在初期緊急安置階段提供災民就業訓練措施之同意程度（表 5-50），非常同意者佔 33.3%（36 人），還算同意者佔 40.7%（44 人），不太同意者佔 18.5%（20 人），非常不同意者佔 7.4%（8 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 74.1%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 25.9%。

在有效樣本（105 人）中，對政府在中長期復原重建階段提供災民就業訓練措施之同意程度（表 5-51），非常同意者佔 39%（41 人），還算同意者佔 46.7%（49 人），不太同意者佔 12.4%（13 人），非常不同意者佔 1.9%（2 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 85.7%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 14.3%。

將初期及中長期之整合同意程度進行比較，結果顯示不論在初期或中長期階段，受訪者普遍同意政府提供災民就業訓練措施，而進一步比較初

期及中長期則可發現，機關受訪者傾向認同政府在中長期復原重建階段提供災民就業訓練措施，初期緊急安置階段同意程度為 74.1%，中長期階段同意程度為 85.7%。

差異分析顯示，受訪者對於提供災民就業訓練之同意程度，與其所屬機關類型、是否擔任主管職、教育程度、在職服務時間、總服務年資等因素無顯著相關。

表 5-50：對政府在初期緊急安置階段提供災民就業訓練措施之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度（%）
非常同意	36	33.3	74.1
還算同意	44	40.7	
不太同意	20	18.5	25.9
非常不同意	8	7.4	
總和	108	100.0	100.0

表 5-51：對政府在中長期復原重建階段提供災民就業訓練措施之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度（%）
非常同意	41	39.0	85.7
還算同意	49	46.7	
不太同意	13	12.4	14.3
非常不同意	2	1.9	
總和	105	100.0	100.0

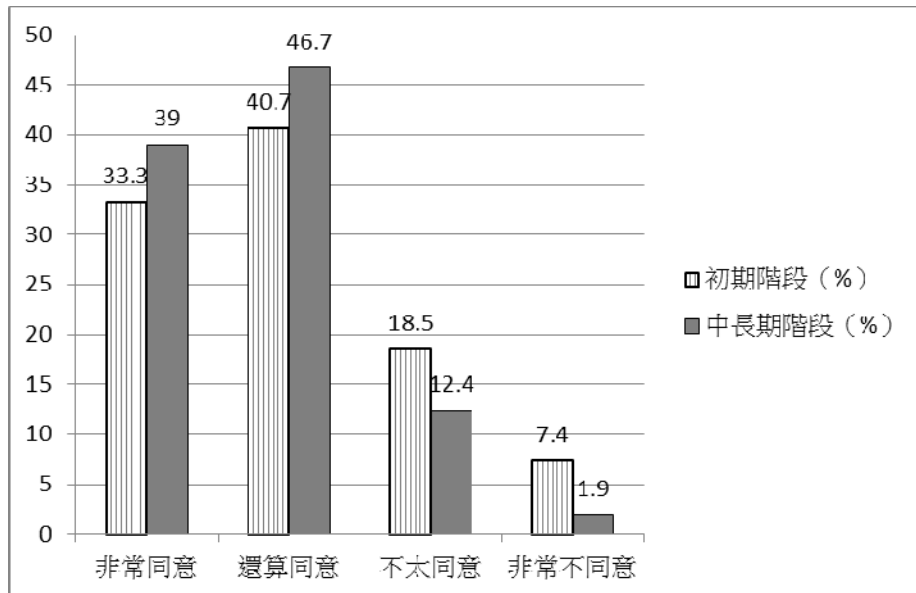


圖 5-31：對政府在初期、中長期階段提供災民就業訓練措施同意程度比例長條圖

8 協助災民媒合就業

本研究詢問受訪者，對於政府災後協助災民媒合就業之同意程度，調查結果次數與百分比分配如下表 5-52、5-53 所示。在有效樣本（108 人）中，對政府在初期緊急安置階段提供協助災民媒合就業措施之同意程度（表 5-52），非常同意者佔 34.3%（37 人），還算同意者佔 47.2%（51 人），不太同意者佔 12%（13 人），非常不同意者佔 6.5%（7 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 81.5%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 18.5%。

在有效樣本（105 人）中，對於政府在中長期復原重建階段提供協助災民媒合就業措施之同意程度（表 5-53），非常同意者佔 40%（42 人），還算同意者佔 45.7%（48 人），不太同意者佔 12.4%（13 人），非常不同意者佔 1.9%（2 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 85.7%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 14.3%。

由調查之數據可看出，不論在初期或中長期階段，受訪者普遍高度認

同對政府提供協助災民媒合就業措施，初期緊急安置階段同意程度為 81.5%，中長期階段同意程度為 85.7%。

差異分析顯示，受訪者對於協助災民就業媒合之同意程度，與其所屬機關類型、是否擔任主管職、教育程度、在職服務時間、總服務年資等因素無顯著相關。

表 5-52：對政府在初期緊急安置階段提供協助災民媒合就業措施之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度（%）
非常同意	37	34.3	81.5
還算同意	51	47.2	
不太同意	13	12.0	18.5
非常不同意	7	6.5	
總和	108	100.0	100.0

表 5-53：對政府在中長期復原重建階段提供協助災民媒合就業措施之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度（%）
非常同意	42	40.0	85.7
還算同意	48	45.7	
不太同意	13	12.4	14.3
非常不同意	2	1.9	
總和	105	100.0	100.0

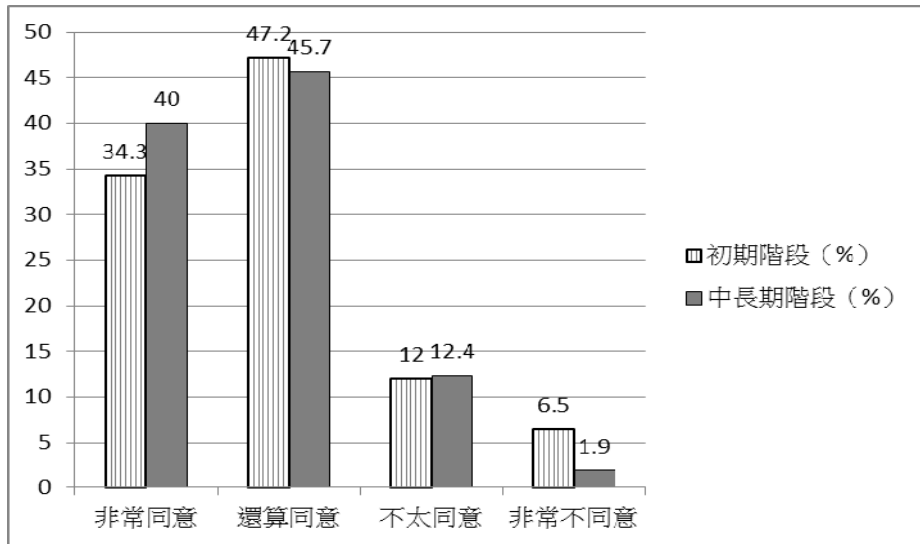


圖 5-32：對政府在初期、中長期階段提供災民媒合就業措施同意程度比例長條圖

9 提供災民免費永久屋

本研究詢問受訪者，對於政府災後提供災民免費永久屋之同意程度，調查結果次數與百分比分配如下表 5-54、5-55 所示。從調查數據結果可看出，受訪者對於政府提供災民免費永久屋政策之同意度，不如其他社會福利措施項目，且受訪者傾向同意於初期緊急安置階段提供災民免費永久屋措施。

在有效樣本（106 人）中，對政府在初期緊急安置階段提供災民免費永久屋措施之同意程度（表 5-54），非常同意者佔 16%（17 人），還算同意者佔 34%（36 人），不太同意者佔 31.1%（33 人），非常不同意者佔 18.9%（20 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 50%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 50%。

在有效樣本（104 人）中，對政府在中長期復原重建階段提供災民免費永久屋措施之同意程度（表 5-55），非常同意者佔 6.7%（7 人），還算同意者佔 29.8%（31 人），不太同意者佔 45.2%（47 人），非常不同意者佔 18.3%（19 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 36.5%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 63.5%。

表 5-54：對政府在初期緊急安置階段提供災民免費永久屋措施之同意程度次數與百分比分配表

	次數 (人)	百分比 (%)	整合同意度 (%)
非常同意	17	16.0	50.0
還算同意	36	34.0	
不太同意	33	31.1	50.0
非常不同意	20	18.9	
總和	106	100.0	100.0

表 5-55：對政府在中長期復原重建階段提供災民免費永久屋措施之同意程度次數與百分比分配表

	次數 (人)	百分比 (%)	整合同意度 (%)
非常同意	7	6.7	36.5
還算同意	31	29.8	
不太同意	47	45.2	63.5
非常不同意	19	18.3	
總和	104	100.0	100.0

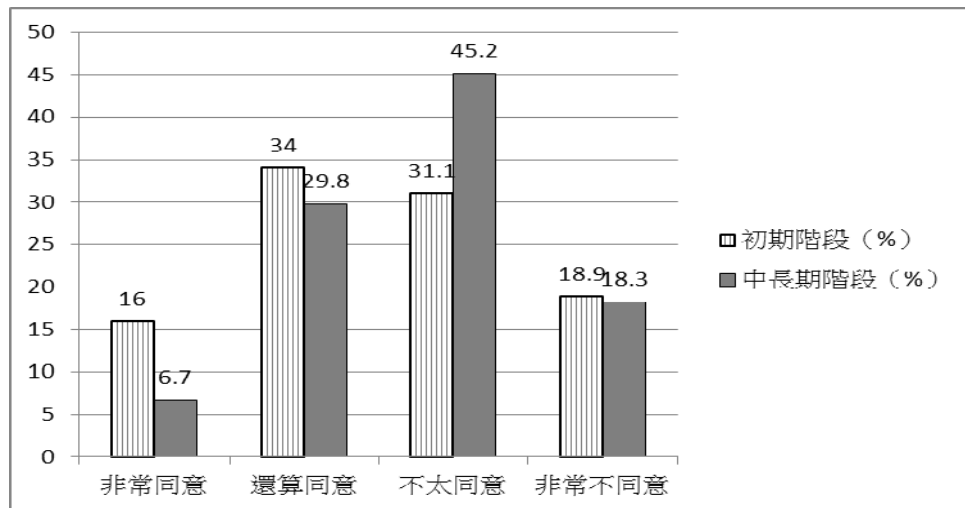


圖 5-33：對政府在初期、中長期階段提供災民免費永久屋措施同意程度比例長條圖

交叉分析後發現，受訪者對初期及中長期重建階段提供永久屋之政策提供永久屋之政策與是否擔任主管職具顯著差異：

(1) 初期緊急安置階段

將受訪者對於在初期緊急安置階段，政府提供災民免費永久屋措施之同意度與受訪者是否擔任主管職務進行交叉分析，結果如表 5-2-47 所示，有效樣本（105 人）中，受訪者擔任主管職務者同意度為 20.7%，非主管職務者同意度為 60.5%，非主管職務者同意度較高。

表 5-56：政府於初期緊急安置階段提供災民免費永久屋措施同意度與受訪者是否擔任主管職務交叉分析表

是否擔任 主管職務	初期緊急安置階段政府提供災民 免費永久屋措施同意度(整合後)		總和	卡方值
	同意	不同意		
是	20.7% (6)	79.3% (23)	100% (29)	13.326***
否	60.5% (46)	39.5% (30)	100% (76)	

註：*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

(2) 中長期復原重建階段

詢問受訪者對於政府在中長期復原重建階段，提供災民免費永久屋措施之同意度與受訪者是否擔任主管職務進行交叉分析，結果如表 5-57 所示，有效樣本（103 人）中，受訪者擔任主管職務者同意度為 17.9%，非擔任主管職務者同意度為 42.7%，非擔任主管職務者之同意度較高。

表 5-57：政府於中長期復原重建階段提供災民免費永久屋措施同意度與受訪者是否擔任主管職務交叉分析表

是否擔任 主管職務	中長期復原重建階段政府提供災民 免費永久屋措施同意度（整合後）		總和	卡方值
	同意	不同意		
是	17.9% (5)	82.1% (23)	100% (28)	5.542*
否	42.7% (32)	57.3% (43)	100% (75)	

註：*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

(10) 提供災民租屋補助

本研究詢問受訪者，對於政府災後提供災民租屋補助之同意程度，調查結果次數與百分比分配如下表 5-58、5-595 所示。在有效樣本（109 人）中，對於政府在初期緊急安置階段提供災民租屋補助措施之同意程度（表 5-58），非常同意者佔 33%（36 人），還算同意者佔 50.5%（55 人），不太同意者佔 11%（12 人），非常不同意者佔 5.5%（6 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 83.5%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 16.5%。

在有效樣本（106 人）中，對於政府在中長期復原重建階段提供災民租屋補助措施之同意程度（表 5-59），非常同意者佔 21.7%（23 人），還算同意者佔 45.3%（48 人），不太同意者佔 20.8%（22 人），非常不同意者佔 12.3%（13 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 67%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 33%。

將初期及中長期之整合同意程度進行比較，結果顯示不論在初期或中長期階段，受訪者普遍同意於政府提供災民租屋補助措施，進一步比較初期及中長期則可發現，機關受訪者傾向認同政府在初期緊急安置階段提供災民租屋補助措施，初期緊急安置階段同意程度為 83.5%，高於中長期階段之同意程度為 67%。

差異分析顯示，受訪者對於提供災民租屋補助之同意程度，與其所屬機關類型、是否擔任主管職、教育程度、在職服務時間、總服務年資等因素無顯著相關。

表 5-58：對政府在初期緊急安置階段提供災民租屋補助措施之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度（%）
非常同意	36	33.0	83.5
還算同意	55	50.5	
不太同意	12	11.0	16.5
非常不同意	6	5.5	
總和	109	100.0	100.0

表 5-59：對政府在中長期復原重建階段提供災民租屋補助措施之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度（%）
非常同意	23	21.7	67.0
還算同意	48	45.3	
不太同意	22	20.8	33.0
非常不同意	13	12.3	
總和	106	100.0	100.0

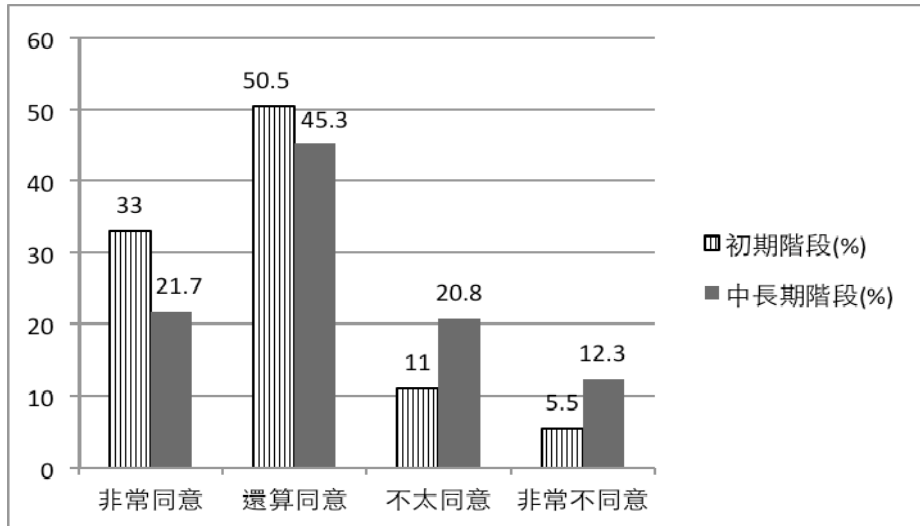


圖 5-34：對政府在初期、中長期階段提供災民租屋補助措施同意程度比例長條圖

三、對於災後復原重建政策目標與決策參與同意程度

(一) 社會福利措施以培養能力為目標之同意程度

本研究詢問受訪者，對於政府在災後復原重建階段所提供之社會福利措施，是否應以培養受災者長期獨立自主發展能力為目標，調查結果次數分配如下表 5-60 所示。在有效樣本（110 人）中，非常同意者佔 64.5%（71 人），還算同意者佔 28.2%（31 人），不太同意者佔 7.3%（8 人），非常不同意者佔 0%（0 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 92.7%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 7.3%。由上述可知，受訪者對於政府應以培養受災者長期獨立自主發展能力為目標，存在高度的認同。

表 5-60：對於社會福利措施以培養能力為目標之同意程度次數與百分比分配表

	次數 (人)	百分比 (%)	整合同意度 (%)
非常同意	71	64.5	92.7
還算同意	31	28.2	
不太同意	8	7.3	7.3
非常不同意	0	0	
總和	110	100.0	100.0

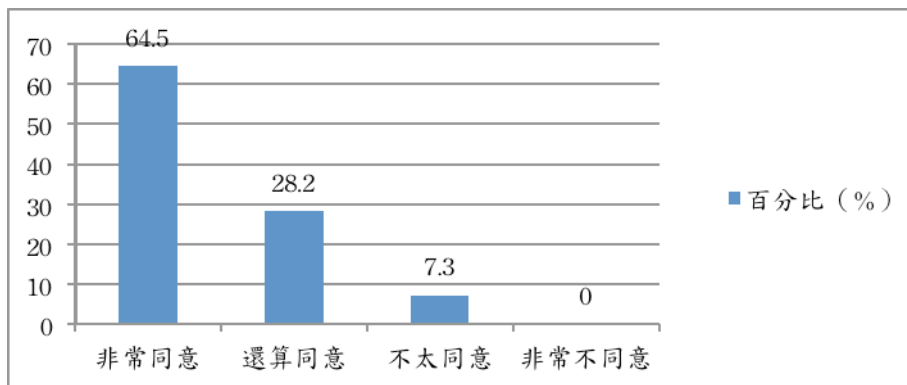


圖 5-35：對於社會福利措施以培養能力為目標之同意程度比例長條圖

(二) 災後重建工作需中央政府參與同意程度

詢問受訪者對於中央政府參與災後復原重建工作的同意程度，調查結果次數分配如下表 5-61 所示。在有效樣本(110 人)中，非常同意者佔 70% (77 人)，還算同意者佔 26.4% (29 人)，不太同意者佔 2.7% (3 人)，非常不同意者佔 0.9% (1 人)。將同意程度整合，同意者(包括非常同意與還算同意)共計佔 96.4%，不同意者(包括不太同意與非常不同意)佔 3.6%。由上述可知，受訪者對於中央政府應參與災後復原重工作，存在高度的認同。

表 5-61：對災後重建工作需中央政府參與之同意程度次數與百分比分配表

	次數 (人)	百分比 (%)	整合同意度 (%)
非常同意	77	70.0	96.4
還算同意	29	26.4	
不太同意	3	2.7	3.6
非常不同意	1	0.9	
總和	110	100.0	100.0

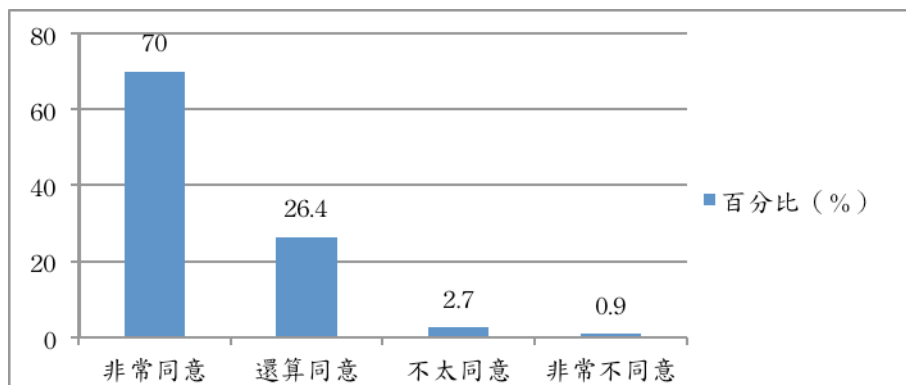


圖 5-36：災後重建工作需中央政府參與之同意程度比例長條圖

(三) 災後重建工作需地方政府參與同意程度

詢問受訪者對於地方政府參與災後復原重建工作的同意程度，調查結果次數分配如下表 5-62 所示。在有效樣本(110 人)中，非常同意者佔 85.5% (94 人)，還算同意者佔 14.5% (16 人)，不太同意者以及非常不同意者皆佔 0% (0 人)。將同意程度整合，同意者 (包括非常同意與還算同意) 共計佔 100%，不同意者 (包括不太同意與非常不同意) 佔 0%。由上述可知，受訪者認同地方政府應參與災後復原重工作。

表 5-62：災後重建工作需地方政府參與之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度（%）
非常同意	94	85.5	100.0
還算同意	16	14.5	
不太同意	0	0	0
非常不同意	0	0	
總和	110	100.0	100.0

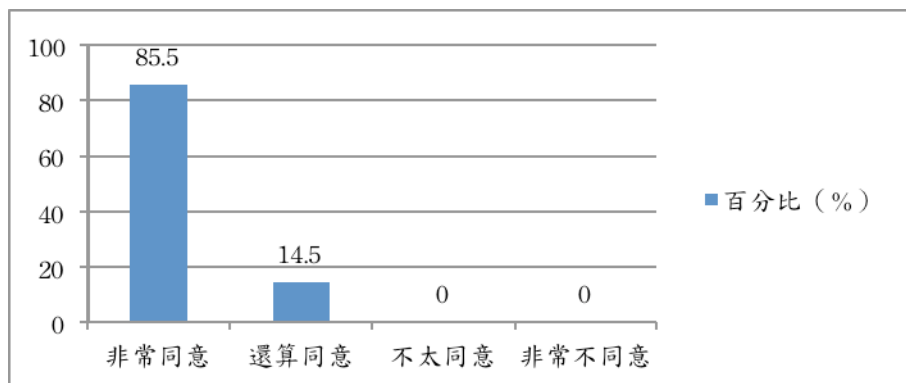


圖 5-37：災後重建工作需地方政府參與之同意程度比例長條圖

（四）災後重建工作需納入企業參與同意程度

詢問受訪者對於將企業納入參與災後復原重建工作的同意程度，調查結果次數分配如下表 5-63 所示。在有效樣本（110 人）中，非常同意者佔 69.1%（76 人），還算同意者佔 28.2%（31 人），不太同意者佔 2.7%（3 人），非常不同意者佔 0%（0 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 97.3%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 2.7%。由上述可知，受訪者對於將企業納入參與災後復原重工作，存在相當高度的認同。

表 5-63：災後重建工作需納入企業參與之同意程度次數與百分比分配表

	次數 (人)	百分比 (%)	整合同意度 (%)
非常同意	76	69.1	97.3
還算同意	31	28.2	
不太同意	3	2.7	2.7
非常不同意	0	0	
總和	110	100.0	100.0

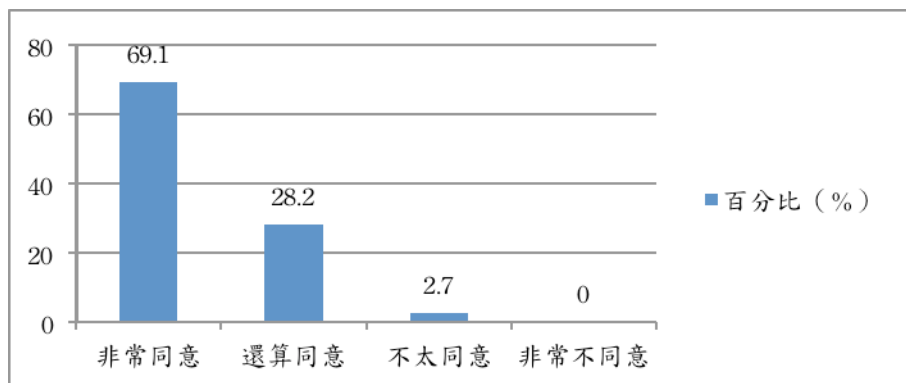


圖 5-38：災後重建工作需納入企業參與之同意程度比例長條圖

(五) 災後重建工作需納入非營利組織參與同意程度

詢問受訪者對於將非營利組織納入參與災後復原重建工作的同意程度，調查結果次數分配如下表 5-64 所示。在有效樣本 (110 人) 中，非常同意者佔 74.5% (82 人)，還算同意者佔 22.7% (25 人)，不太同意者佔 2.7% (3 人)，非常不同意者佔 0% (0 人)。將同意程度整合，同意者 (包括非常同意與還算同意) 共計佔 97.3%，不同意者 (包括不太同意與非常不同意) 佔 2.7%。由上述可知，受訪者對於將非營利組織納入參與災後復原重建工作，存在相當高度的認同。

表 5-64：災後重建工作需納入非營利組織參與之同意程度次數與百分比分配表

	次數 (人)	百分比 (%)	整合同意度 (%)
非常同意	82	74.5	97.3
還算同意	25	22.7	
不太同意	3	2.7	2.7
非常不同意	0	0	
總和	110	100.0	100.0

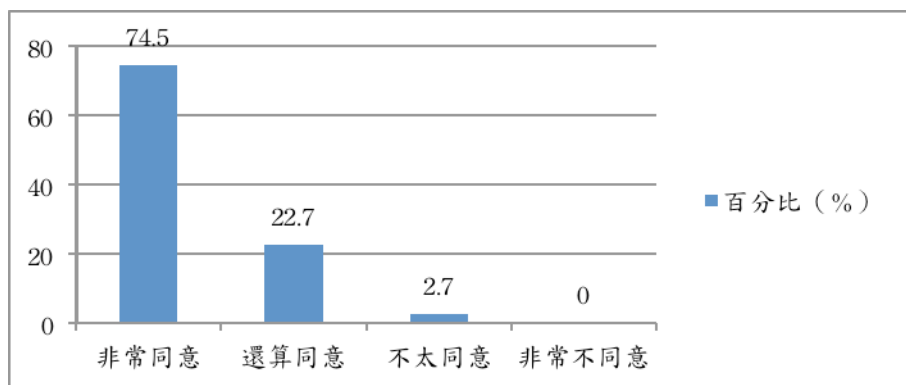


圖 5-39：災後重建工作需納入非營利組織參與之同意程度比例長條圖

(六) 災後重建工作需災民參與同意程度

詢問受訪者對於災民參與災後復原重建工作的同意程度，調查結果次數分配如下表 5-65 所示。在有效樣本 (110 人) 中，非常同意者佔 84.5% (93 人)，還算同意者佔 14.5% (16 人)，不太同意者以及非常不同意者皆佔 0.9% (1 人)。將同意程度整合，同意者 (包括非常同意與還算同意) 共計佔 99.1%，不同意者 (包括不太同意與非常不同意) 佔 0.9%。由上述可知，受訪者高度認同災民應一同參與災後復原重工作。

表 5-65：災後重建工作需災民參與之同意程度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合同意度（%）
非常同意	93	84.5	99.1
還算同意	16	14.5	
不太同意	1	0.9	0.9
非常不同意	0	0	
總和	110	100.0	100.0

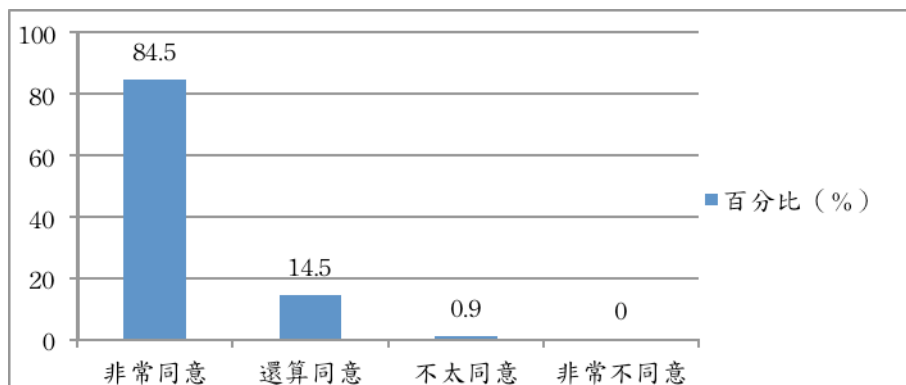


圖 5-40：災後重建工作需災民參與之同意程度比例長條圖

（七）災後重建工作需社區參與同意程度

詢問受訪者對於社區參與災後復原重建工作的同意程度，調查結果次數分配如下表 5-66 所示。在有效樣本（110 人）中，非常同意者佔 81.8%（90 人），還算同意者佔 16.4%（18 人），不太同意者佔 1.8%（2 人），非常不同意者佔 0%（0 人）。將同意程度整合，同意者（包括非常同意與還算同意）共計佔 98.2%，不同意者（包括不太同意與非常不同意）佔 1.8%。由上述可知，受訪者高度認同社區應共同參與災後復原重工作。

表 5-66：災後重建工作需社區參與之同意程度次數與百分比分配表

	次數 (人)	百分比 (%)	整合同意度 (%)
非常同意	90	81.8	98.2
還算同意	18	16.4	
不太同意	2	1.8	1.8
非常不同意	0	0	
總和	110	100.0	100.0

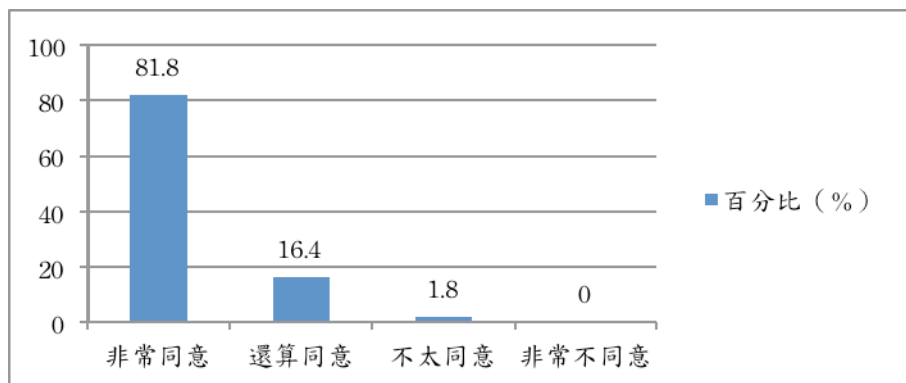


圖 5-41：災後重建工作需社區參與之同意程度比例長條圖

四、對於各項天然災害風險管理機制贊成度

(一) 推動政府機關財產投保天然災害保險

詢問受訪者對於政府機關財產投保天然災害保險之贊同程度，調查結果次數分配如下表 5-67 所示。在有效樣本(108 人)中，非常贊成者佔 38% (41 人)，還算贊成者佔 49.1% (53 人)，不太贊成者佔 8.3% (9 人)，非常不贊成者佔 4.6% (5 人)。將贊同程度整合，贊成者(包括非常贊成與還算贊成)共計佔 87%，不贊成者(包括不太贊成與非常不贊成)佔 13%。由上述可知，受訪者普遍認同對於將政府機關財產投保天然災害保險。

差異分析顯示，受訪者對於推動政府機關財產投保天然災害險之贊同程度，與其所屬機關類型、是否擔任主管職、教育程度、在職服務時間、總服務年資等因素無顯著相關。

表 5-67：推動政府機關財產投保天然災害保險贊成度次數與百分比分配表

	次數 (人)	百分比 (%)	整合贊成度 (%)
非常贊成	41	38.0	87.0
還算贊成	53	49.1	
不太贊成	9	8.3	13.0
非常不贊成	5	4.6	
總和	108	100.0	100.0

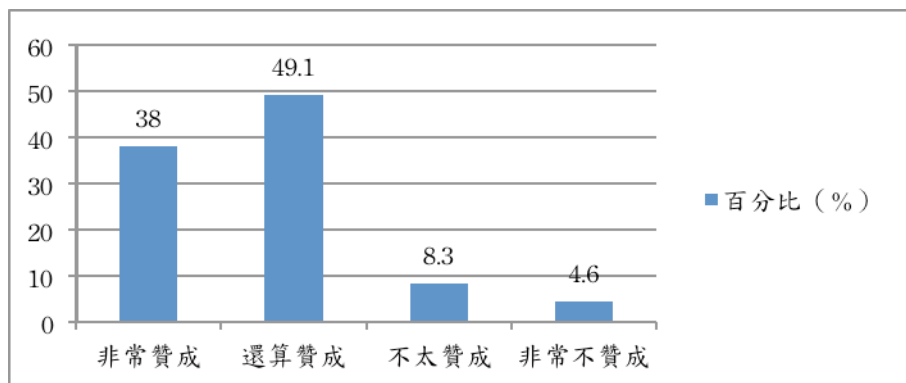


圖 5-42：推動政府機關財產投保天然災害保險贊成度比例長條圖

(二) 針對一般民眾推動重大災害保險制度

詢問受訪者，針對一般民眾推動颱風、洪水、地震等重大天然災害保險之贊同程度，調查結果次數分配如下表 5-68 所示。在有效樣本 (106 人) 中，非常贊成者佔 47.2% (50 人)，還算贊成者佔 37.7% (40 人)，不太贊成者佔 12.3% (13 人)，非常不贊成者佔 2.8% (3 人)。將贊同程度整合，贊成者 (包括非常贊成與還算贊成) 共計佔 84.9%，不贊成者 (包括不太贊成與非常不贊成) 佔 15.1%。由上述可知，受訪者普遍認同針對一般民眾推動颱風、洪水、地震等重大天然災害保險。

差異分析顯示，受訪者對於針對一般民眾推動重大災害保險制度之贊同程度，與其所屬機關類型、是否擔任主管職、教育程度、在職服務時間、總服務年資等因素無顯著相關。

表 5-68：針對一般民眾推動重大災害保險制度贊成度次數與百分比分配表

	次數 (人)	百分比 (%)	整合贊成度 (%)
非常贊成	50	47.2	84.9
還算贊成	40	37.7	
不太贊成	13	12.3	15.1
非常不贊成	3	2.8	
總和	106	100.0	100.0

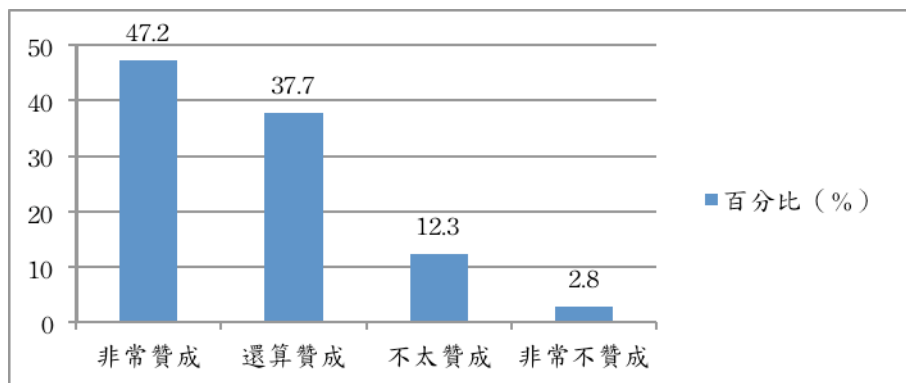


圖 5-43：針對一般民眾推動重大災害保險制度贊成度比例長條圖

(三) 強制高風險地區民眾投保重大天然災害保險

詢問受訪者對於政府要求高風險地區民眾，強制投保重大天然災害保險之贊同程度，調查結果次數分配如下表 5-69 所示。在有效樣本 (108 人) 中，非常贊成者佔 35.2% (38 人)，還算贊成者佔 42.6% (46 人)，不太贊成者佔 19.4% (21 人)，非常不贊成者佔 2.8% (3 人)。將贊同程度整合，贊成者 (包括非常贊成與還算贊成) 共計佔 77.8%，不贊成者 (包括不太贊成與非常不贊成) 佔 22.2%。由上述可知，受訪者對政府要求高風險地區民眾，強制投保重大天然災害保險之贊同比例較高，儘管如此仍有 22.2% 的不贊同意見。

表 5-69：強制高風險地區民眾投保重大天然災害保險贊成度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合贊成度（%）
非常贊成	38	35.2	77.8
還算贊成	46	42.6	
不太贊成	21	19.4	22.2
非常不贊成	3	2.8	
總和	108	100.0	100.0

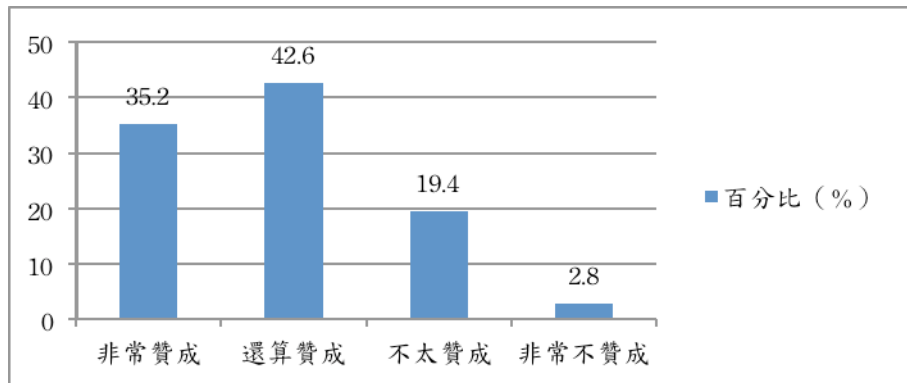


圖 5-44：強制高風險地區民眾投保重大天然災害保險贊成度比例長條圖

差異分析顯示，將受訪者對於政府要求高風險地區民眾強制投保重大天然災害保險之贊成度與受訪者是否擔任主管職務進行交叉分析，結果如表 5-70 所示，在有效樣本（107 人）中，擔任主管職務受訪者贊成度為 60.7%，擔任非主管職務受訪者贊成度為 83.5%，結果顯示擔任非主管職務受訪者贊成度較高。

表 5-70：強制高風險地區民眾投保大天然災害險贊成度與受訪者是否擔任主管職務交叉分析表

是否擔任 主管職務	強制高風險地區民眾投保大 天然災害險贊成度（整合後）		總和	卡方值
	贊成	不贊成		
是	60.7% (17)	39.3% (11)	100% (28)	6.193*
否	83.5% (66)	16.5% (13)	100% (79)	

註：*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

(四) 針對未積極配合撤離之民眾不加以補助

詢問受訪者對在災害過程中，未積極配合撤離之個人不加以補助之贊同程度，調查結果次數分配如下表 5-2-36 所示。在有效樣本（109 人）中，非常贊成者佔 36.7%（40 人），還算贊成者佔 37.6%（41 人），不太贊成者佔 22.9%（25 人），非常不贊成者佔 2.8%（3 人）。將贊同程度整合，贊成者（包括非常贊成與還算贊成）共計佔 74.3%，不贊成者（包括不太贊成與非常不贊成）佔 25.7%。由上述可知，受訪者對在災害過程中，未積極配合撤離之個人不加以補助之贊同比例較高，另有大約四分之一（25.7%）的受訪者表示不贊同。

表 5-71：針對未積極配合撤離之民眾不加以補助之贊成度次數與百分比分配表

	次數（人）	百分比（%）	整合贊成度（%）
非常贊成	40	36.7	74.3
還算贊成	41	37.6	
不太贊成	25	22.9	25.7
非常不贊成	3	2.8	
總和	109	100.0	100.0

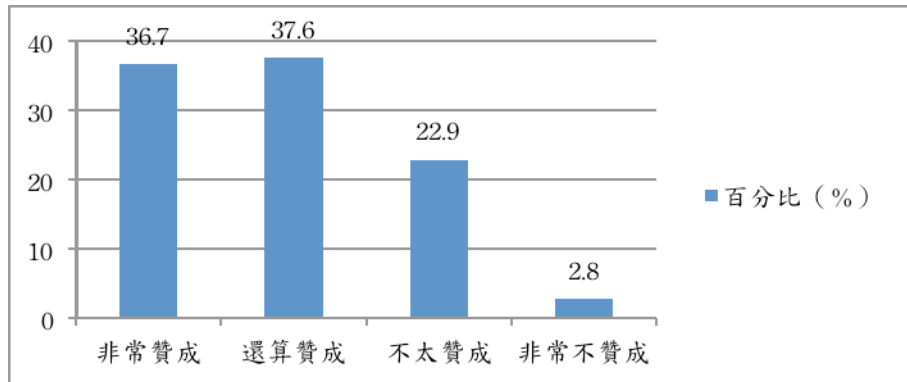


圖 5-45：針對未積極配合撤離之民眾不加以補助之贊成度比例長條圖

差異分析顯示，將受訪者對於在災害過程中未積極配合撤離之民眾不加以補助之贊成度與受訪者所屬服務機關類型進行交叉分析，結果如表 5-72 所示，在有效樣本（109 人）中，中央政府受訪者贊成度為 64.3%，地方政府受訪者贊成度為 87.8%，非營利組織受訪者贊成度為 62.5%，結果顯示地方政府受訪者之贊成度最高。

表 5-72：未積極配合撤離之民眾不加以補助之贊成度與受訪者所屬服務機關類型交叉分析表

受訪者所屬 服務機關類型	未積極配合撤離之民眾不加以補助之贊成度（整合後）		總和	卡方值
	贊成	不贊成		
中央政府	64.3% (18)	35.7% (10)	100% (28)	8.452*
地方政府	87.8% (43)	12.2% (6)	100% (49)	
非營利組織	62.5% (20)	37.5% (12)	100% (32)	

註：* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$

五、各類型機關與個人對於災後復原重建期間所提供之各項社會福利措施應扮演之角色

以下針對各項災後復原重建期間，政府所提供之社會福利措施，包括「社

會救助與津貼」、「保險救助」、「生活重建服務」、「衛生醫療照護」、「就業協助」、「住宅重建」等措施，於各類型機關與個人（中央政府、地方政府、災民、社區、非營利組織、企業）所應扮演之不同角色，包括「決策者」、「監督者」、「資源提供者」、「資源協調者」、「服務遞送者」、「服務接受者」以及「無角色」等角色的次數分配表，繪製成以下各項之表格，每格之受測總數有效樣本為 110（人）。由於進行交叉分析後顯示，受訪者對於各類型機關與個人應扮演之角色之意見，與其所屬機關類型、是否擔任主管職、教育程度、在職服務時間、總服務年資等因素皆無顯著相關，以下就描述性統計進行說明。

（一）社會救助與津貼

由下表 5-73 可得知，在社會救助與津貼的社會福利措施當中，受訪者認為中央政府主要應扮演「決策者」（89.1%）、「監督者」（78.2%）、「資源提供者」（76.4%）的角色，地方政府應扮演「資源提供者」（80.9%）及「資源協調者」（78.2%）的角色，災民為「服務接受者」（96.4%），社區主要扮演「服務遞送者」（77.3%）的角色，非營利組織扮演「資源提供者」（77.3%）、「資源協調者」（71.8%）以及「服務遞送者」（78.2%）的角色，企業則應扮演主要「資源提供者」（95.5%）的角色。

表 5-73：各類型機關對於社會救助津貼與所應扮演角色次數與百分比分配表

	決策者	監督者	資源提供者	資源協調者	服務遞送者	服務接受者	無角色
中央政府	98 (89.1%)	86 (78.2%)	84 (76.4%)	61 (55.5%)	21 (19.1%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
地方政府	69 (62.7%)	72 (65.5%)	89 (80.9%)	86 (78.2%)	71 (64.6%)	6 (5.5%)	0 (0.0%)
災民	18 (16.4%)	30 (27.3%)	10 (9.1%)	15 (13.6%)	33 (30.0%)	106 (96.4%)	5 (4.6%)
社區	17 (15.5%)	22 (20.0%)	51 (46.4%)	67 (60.9%)	85 (77.3%)	52 (47.3%)	7 (6.4%)
非營利組織	21 (19.1%)	46 (41.8%)	85 (77.3%)	79 (71.8%)	86 (78.2%)	9 (8.2%)	0 (0.0%)
企業	8 (7.3%)	17 (15.5%)	105 (95.5%)	31 (28.2%)	66 (60.0%)	2 (1.8%)	3 (2.7%)

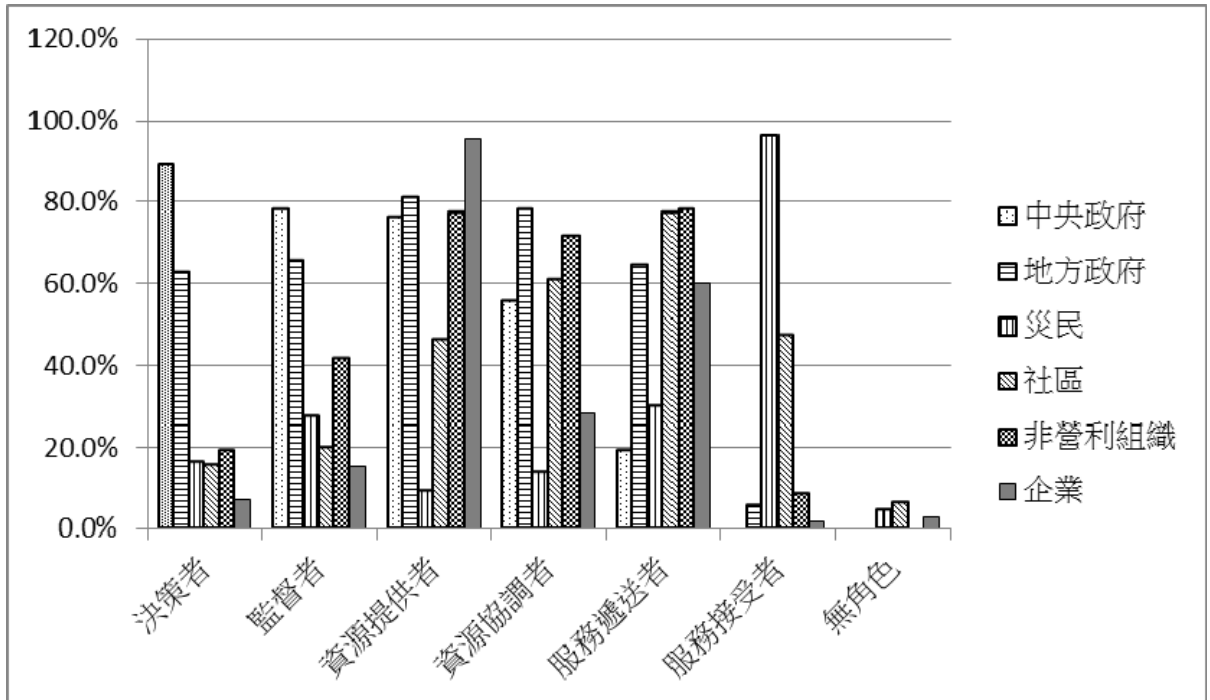


圖 5-46：各類型機關對於社會救助津貼與所應扮演角色比例長條圖

(二) 保險救助

由下表 5-74 可得知，在保險救助的社會福利措施當中，受訪者認為中央政府主要應扮演「決策者」(92.7%)、「監督者」(72.2%)、「資源提供者」(68.2%) 的角色，地方政府應扮演「資源提供者」(68.2%) 及「資源協調者」(67.3%) 的角色，災民為「服務接受者」(96.4%)，社區主要扮演「服務遞送者」(56.4%) 的角色，非營利組織扮演「資源協調者」(56.4%) 以及「服務遞送者」(59.1%) 的角色，企業則應扮演「源提供者」(79.1%) 的角色。

表 5-74：各類型機關對於保險救助與所應扮演角色次數與百分比分配表

	決策者	監督者	資源提供者	資源協調者	服務遞送者	服務接受者	無角色
中央政府	102 (92.7%)	80 (72.7%)	75 (68.2%)	49 (44.6%)	24 (21.8%)	3 (2.7%)	0 (0.0%)
地方政府	54 (49.1%)	70 (63.6%)	75 (68.2%)	74 (67.3%)	60 (54.6%)	5 (4.6%)	0 (0.0%)
災民	13 (11.8%)	19 (17.3%)	11 (10.0%)	10 (9.1%)	18 (16.4%)	106 (96.4%)	3 (2.7%)
社區	13 (11.8%)	21 (19.1%)	31 (28.2%)	55 (50.0%)	62 (56.4%)	31 (28.2%)	15 (13.6%)
非營利組織	12 (10.9%)	45 (40.9%)	55 (50.0%)	62 (56.4%)	65 (59.1%)	5 (4.6%)	12 (10.9%)
企業	8 (7.3%)	18 (16.4%)	87 (79.1%)	33 (30.0%)	60 (54.6%)	3 (2.7%)	10 (9.1%)

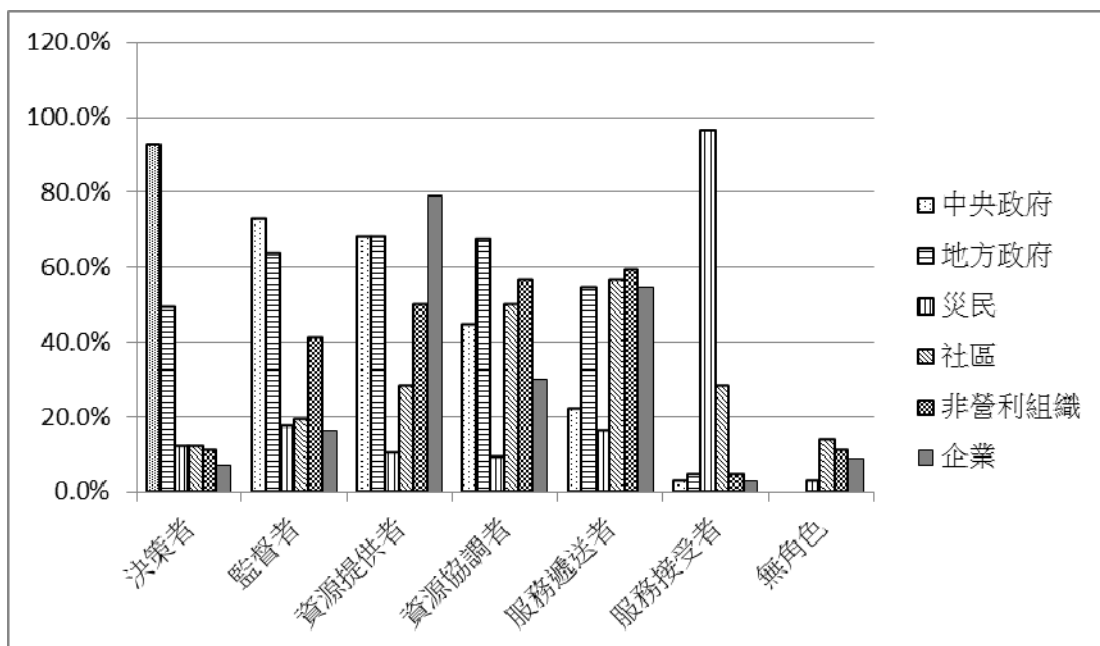


圖 5-47：各類型機關對於保險救助與所應扮演角色比例長條圖

(三) 生活重建服務

由下表 5-75 可得知，在生活重建服務的社會福利措施當中，受訪者認為中央政府主要應扮演「決策者」(81.8%)、「監督者」(75.5%)、「資源提供者」(71.8%) 的角色，地方政府應扮演「資源提供者」(80.9%)、「資源

協調者」(74.6%)、「監督者」(71.8%)的角色，災民為「服務接受者」(96.4%)，社區主要扮演「服務遞送者」(73.6%)的角色，非營利組織扮演「資源提供者」(78.2%)以及「服務遞送者」(81.8%)的角色，企業則應扮主要演「資源提供者」(93.6%)的角色。

表 5-75：各類型機關對於生活重建服務與所應扮演角色次數與百分比分配表

	決策者	監督者	資源提供者	資源協調者	服務遞送者	服務接受者	無角色
中央政府	90 (81.8%)	83 (75.5%)	79 (71.8%)	57 (51.8%)	24 (21.8%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
地方政府	75 (68.2%)	79 (71.8%)	89 (80.9%)	82 (74.6%)	63 (57.3%)	1 (0.9%)	0 (0.0%)
災民	25 (22.7%)	26 (23.6%)	13 (11.8%)	18 (16.4%)	31 (28.2%)	106 (96.4%)	3 (2.7%)
社區	28 (25.5%)	27 (24.6%)	53 (48.2%)	63 (57.3%)	81 (73.6%)	53 (48.2%)	1 (0.9%)
非營利組織	22 (20.0%)	39 (35.5%)	86 (78.2%)	76 (69.1%)	90 (81.8%)	4 (3.6%)	0 (0.0%)
企業	8 (7.3%)	18 (16.4%)	103 (93.6%)	37 (33.6%)	68 (61.8%)	0 (0.0%)	1 (0.9%)

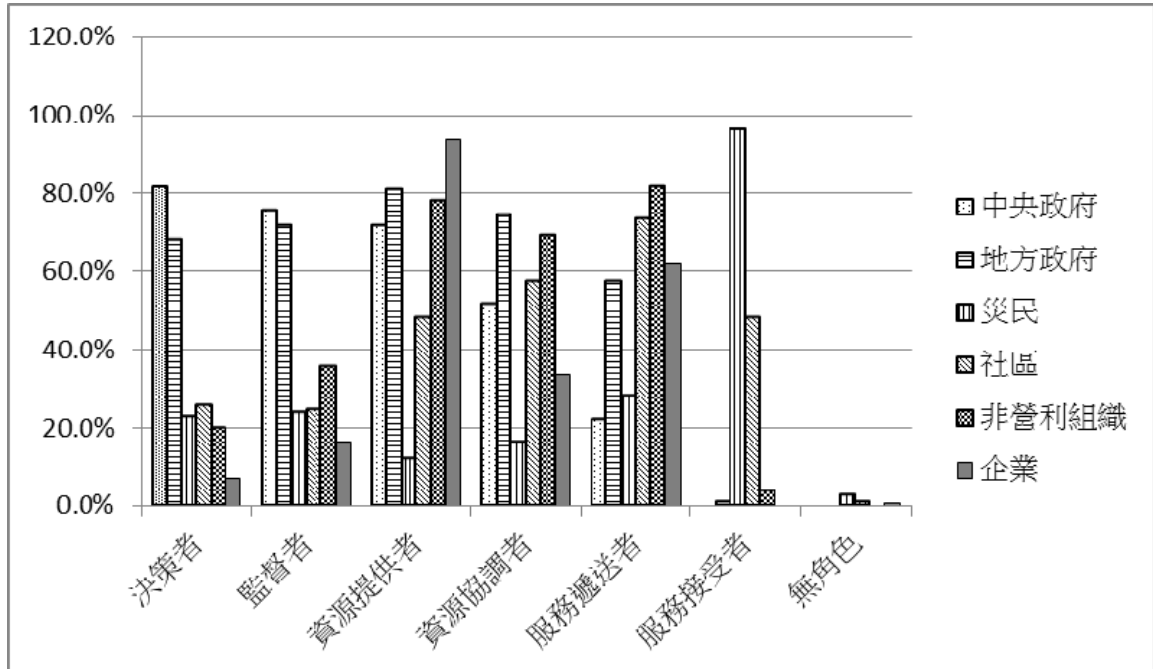


圖 5-48：各類型機關對於生活重建服務與所應扮演角色比例長條圖

(四) 衛生醫療照護

由下表 5-76 可得知，在衛生醫療照護的社會福利措施當中，受訪者認為中央政府主要應扮演「決策者」(87.3%)、「監督者」(72.7%)、「資源提供者」(73.6%) 的角色，地方政府應扮演「資源提供者」(80.9%) 及「資源協調者」(77.3%) 的角色，災民為「服務接受者」(95.5%)，社區主要扮演「服務遞送者」(73.6%) 的角色，非營利組織扮演「資源提供者」(73.6%) 以及「服務遞送者」(75.5%) 的角色，企業則主要應扮演「資源提供者」(86.4%) 的角色。

表 5-76：各類型機關對於衛生醫療照護與所應扮演角色次數與百分比分配表

	決策者	監督者	資源提供者	資源協調者	服務遞送者	服務接受者	無角色
中央政府	96 (87.3%)	80 (72.7%)	81 (73.6%)	63 (57.3%)	27 (24.5%)	0 (0.0%)	1 (0.9%)
地方政府	69 (62.7%)	76 (69.1%)	89 (80.9%)	85 (77.3%)	68 (61.8%)	3 (2.7%)	0 (0.0%)
災民	10 (9.1%)	20 (18.2%)	7 (6.4%)	11 (10.0%)	22 (20.0%)	105 (95.5%)	5 (4.5%)
社區	15 (13.6%)	28 (25.5%)	39 (35.5%)	55 (50.0%)	81 (73.6%)	47 (42.7%)	4 (3.6%)
非營利組織	11 (10.0%)	38 (34.5%)	81 (73.6%)	67 (60.9%)	83 (75.5%)	5 (4.5%)	5 (4.5%)
企業	4 (3.6%)	14 (12.7%)	95 (86.4%)	36 (32.7%)	63 (57.3%)	2 (1.8%)	10 (9.1%)

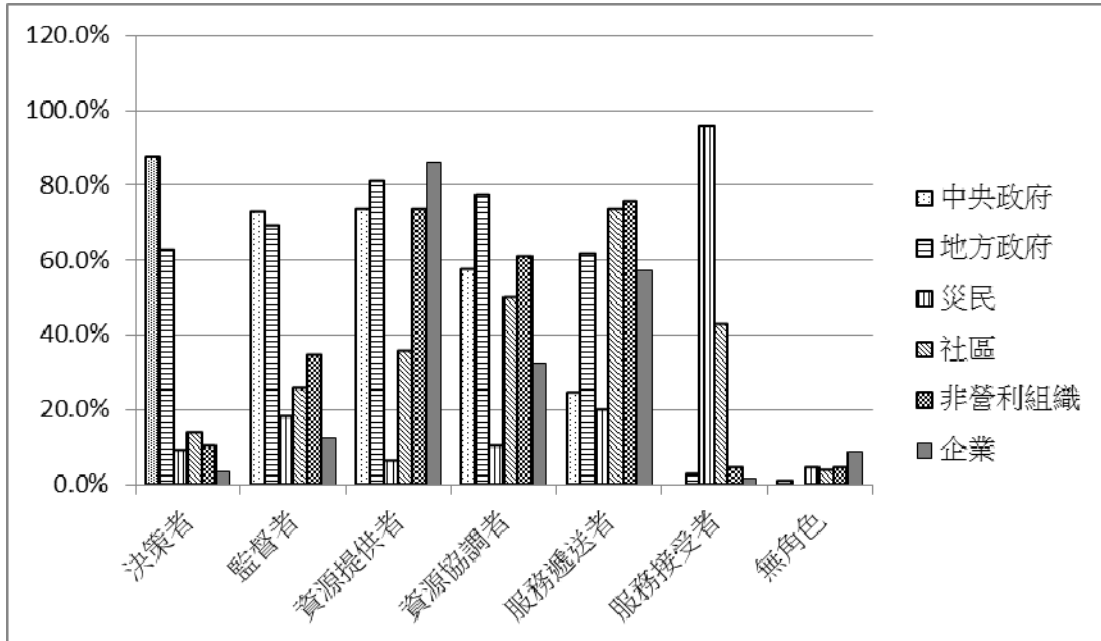


圖 5-49 各類型機關對於衛生醫療照護與所應扮演角色比例長條圖

(五) 就業協助

由下表可得知，在就業協助的社會福利措施當中，受訪者認為中央政府主要應扮演「決策者」(84.5%)、「資源提供者」(74.5%) 以及「監督者」(71.8%) 的角色，地方政府應扮演「資源提供者」(84.5%) 及「資源協調者」(77.3%) 的角色，災民為「服務接受者」(98.2%)，社區扮演「服務遞送者」的角色 (60.9%)，非營利組織扮演「服務遞送者」(72.7%) 的角色，企業則應扮演主要「資源提供者」(94.5%) 的角色。

表 5-77：各類型機關對於就業協助與所應扮演角色次數與百分比分配表

	決策者	監督者	資源提供者	資源協調者	服務遞送者	服務接受者	無角色
中央政府	93 (84.5%)	79 (71.8%)	82 (74.5%)	59 (53.6%)	29 (26.4%)	0 (0.0%)	1 (0.9%)
地方政府	67 (60.9%)	67 (60.9%)	93 (84.5%)	85 (77.3%)	61 (55.5%)	2 (1.8%)	0 (0.0%)
災民	12 (10.9%)	19 (17.3%)	10 (9.1%)	13 (11.8%)	15 (13.6%)	108 (98.2%)	2 (1.8%)
社區	11 (10.0%)	21 (19.1%)	44 (40.0%)	60 (54.5%)	67 (60.9%)	33 (30.0%)	8 (7.3%)
非營利組織	13 (11.8%)	29 (26.4%)	72 (65.5%)	69 (62.7%)	80 (72.7%)	5 (4.5%)	5 (4.5%)
企業	15 (13.6%)	17 (15.5%)	104 (94.5%)	38 (34.5%)	72 (65.5%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)

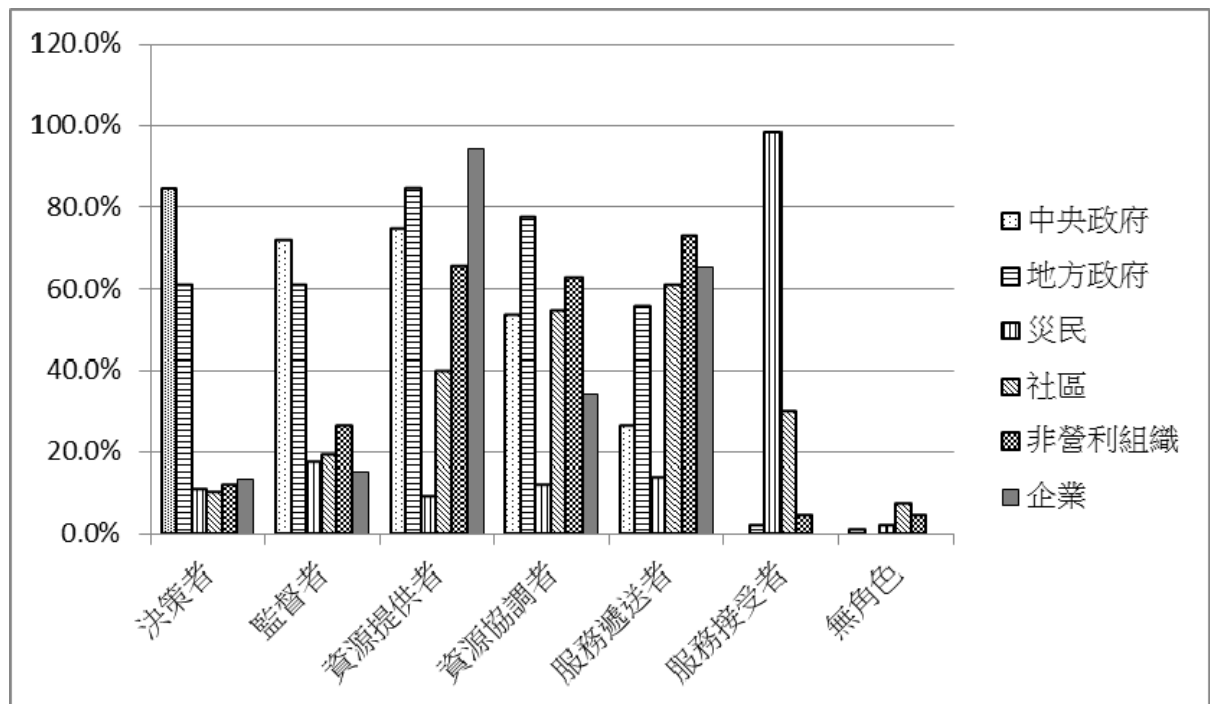


圖 5-50：各類型機關對於就業協助與所應扮演角色比例長條圖

(六) 住宅重建

由下表可得知，在住宅重建的社會福利措施當中，受訪者認為中央政府主要應扮演「決策者」(89.1%)、「監督者」(76.4%)、「資源提供者」(81.8%)的角色，地方政府應扮演「資源提供者」(77.3%)及「資源協調者」(70%)的角色，災民為「服務接受者」(97.3%)，社區扮演「服務遞送者」的角色(61.8%)，非營利組織扮演「資源提供者」(71.8%)以及「服務遞送者」(71.8%)的角色，企業則應扮演主要「資源提供者」(92.7%)的角色。

表 5-78：各類型機關對於住宅重建與所應扮演角色次數與百分比分配表

	決策者	監督者	資源提供者	資源協調者	服務遞送者	服務接受者	無角色
中央政府	98 (89.1%)	84 (76.4%)	90 (81.8%)	64 (58.2%)	32 (29.1%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
地方政府	69 (62.7%)	77 (70.0%)	85 (77.3%)	87 (79.1%)	67 (60.9%)	2 (1.8%)	0 (0.0%)
災民	23 (20.9%)	27 (24.5%)	10 (9.1%)	13 (11.8%)	17 (15.5%)	107 (97.3%)	3 (2.7%)
社區	22 (20.0%)	33 (30.0%)	41 (37.3%)	59 (53.6%)	68 (61.8%)	49 (44.5%)	4 (3.6%)
非營利組織	21 (19.1%)	39 (35.5%)	79 (71.8%)	70 (63.6%)	79 (71.8%)	5 (4.5%)	2 (1.8%)
企業	16 (14.5%)	17 (15.5%)	102 (92.7%)	42 (38.2%)	62 (56.4%)	2 (1.8%)	2 (1.8%)

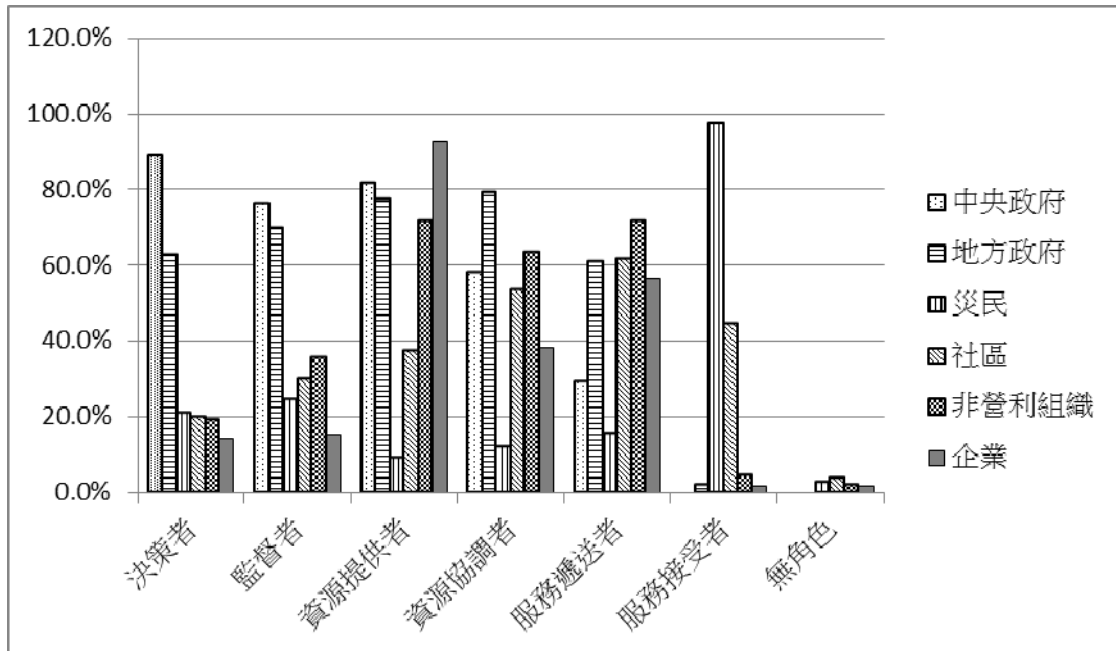


圖 5-51：各類型機關對於住宅重建與所應扮演角色比例長條圖

(七) 綜合平均各項福利措施之百分比

以上分析發現，受訪者對各類型機關與個人所應扮演角色之意見，在各項社會福利措施之間具有相似性，因此本研究加總與平均受訪者對各項社會福利措施的意見，獲得綜合性的觀點，數據如表 5-79 所示。

綜合而言，受訪者認為中央政府應扮演「決策者」(87%)、「監督者」(75%)，以及「資源提供者」(74%)之角色；地方政府應扮演「資源提供者」(79%)、「資源協調者」(76%)，「監督者」(67%)、「決策者」(61%)與「服務遞送者」(59%)角色；災民應扮演「服務接受者」(97%)角色；社區應扮演「服務遞送者」(67%)、與「資源協調者」(54%)角色；非營利組織應扮演「服務遞送者」(73%)、「資源提供者」(69%)、與「資源協調者」(64%)角色，企業應扮演「資源提供者」(90%)與「服務遞送者」(59%)角色。

表 5-79：綜合各類型機關對於各項福利措施與所應扮演角色平均次數與百分比分配表

	決策者	監督者	資源提供者	資源協調者	服務遞送者	服務接受者	無角色
中央政府	87% (96)	75% (82)	74% (82)	53% (59)	24% (26)	0% (1)	0% (0)
地方政府	61% (67)	67% (74)	79% (87)	76% (83)	59% (65)	3% (3)	0% (0)
災民	15% (17)	21% (24)	9% (10)	12% (13)	21% (23)	97% (106)	3% (4)
社區	16% (18)	23% (25)	39% (43)	54% (60)	67% (74)	40% (44)	6% (7)
非營利組織	15% (17)	36% (39)	69% (76)	64% (71)	73% (81)	5% (6)	4% (4)
企業	9% (10)	15% (17)	90% (99)	33% (36)	59% (65)	1% (2)	4% (4)

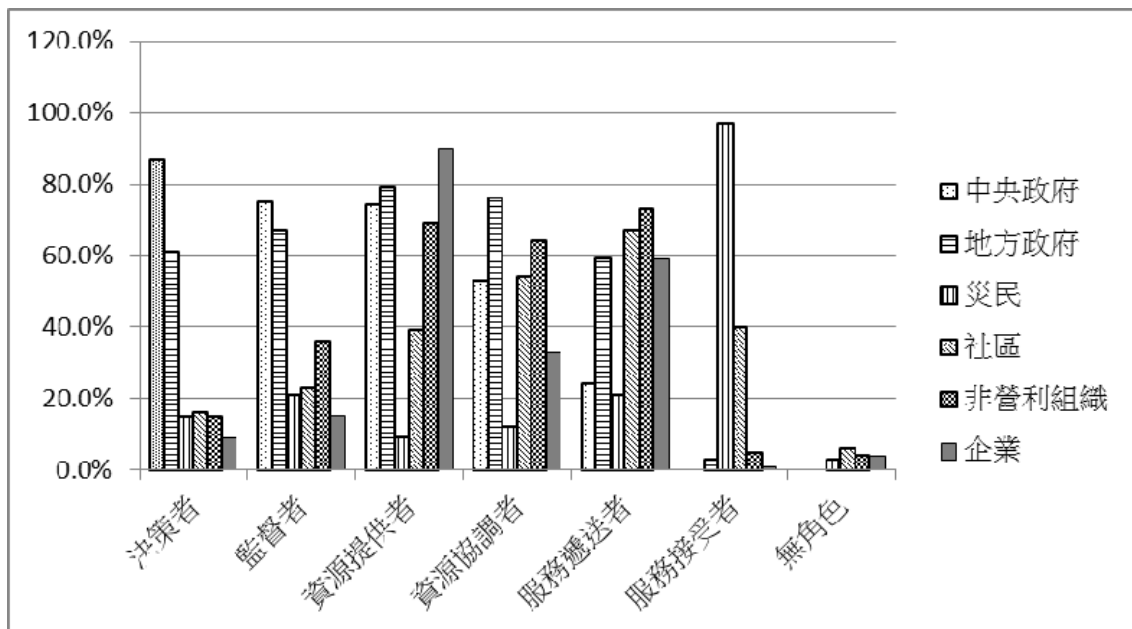


圖 5-52：各類型機關對於與所應扮演角色平均值比例長條圖

第三節 小結

一、民眾電話調查發現

針對民眾進行電話訪問所得數據進行分析，本研究重要發現如下：

(一) 民眾普遍同意政府應該提供災後社會福利措施

本研究根據《災害訪救法》第 36 條所列之災後復原重建事項中，涉及社會福利措施等項目，包括：社會救助、生活重建服務、保險協助、醫療衛生照護、就業輔導，以及住宅重建等，詢問民眾是否同意政府提供是項措施，結果顯示民眾普遍同意政府應該提供所列之六項社會福利措施，且同意度均高達 90% 以上。

(二) 民眾對於受災者是否自行承擔私人財產損失風險仍有歧見

本研究之調查結果顯示，55.7% 民眾表示同意災民應該自行承擔私人財產的損失及重建家園工作，但是 44.3% 民眾表達不同意之態度。針對此一議題之態度與受訪者之性別、年齡與教育程度、是否曾接受政府災後補助有關。其中男性民眾的同意度稍高於女性民眾；各年齡層民眾之間有不同的態度，以 41 歲以上未滿 61 歲民眾的同意度稍高於其他年齡層。就教育程度而言，高中以下、高中職民眾對受災者自行承擔私人財產損失風險之同意程度較高。過去曾經接受政府災後補助之民眾，較傾向不同意由災民自行承擔私人財產的損失及重建家園工作。

(三) 民眾傾向政府以「社會保險」形式推動重大災害保險制度

調查結果顯示，62.8% 的民眾認為若政府欲推動重大災害保險制度，應採取由國家提供社會保險之形式辦理，認為政府應採取商業保險之形式辦理的民眾則佔 37.2%。對於重大天然災害保險制度形式之偏好，與民眾之年齡、教育程度、收入程度有關。在各年齡層中，偏好社會保險者除 31-41 歲民眾之同意度為 54.3% 之外，其他年齡層偏好社會保險者比例皆超過 60%。教育程度方面，碩士以上學歷支持商業保險制度之比例高於社會保險，高中以下民眾對社會保險制度的支持度最高。依據收入水準進行分析，

雖然各收入水準之民眾普遍都偏好社會保險形式，收入未滿 4 萬者對社會保險支持度明顯偏高，顯示經濟因素對於制度之選擇具有影響性。

(四) 約六成民眾贊成政府強制高風險地區的居民投保重大天然災害保險

若政府以商業保險模式推動重大天然災害保險制度，61.8%民眾贊成政府要求高風險地區居民強制投保，民眾之身分背景對於贊成度並無顯著差異。

(五) 七成民眾目前未投保淹水或地震等天然災害保險

本研究針對擁有自有住宅的民眾詢問目前投保天然災害保險之情況，僅有 10.7%民眾目前投保淹水及地震險，15.4%民眾僅投保地震險，而 73.5%民眾並未投保淹水或地震保險，顯示我國民眾對於天然災害保險之投保率偏低。若進一步針對未投保任何天然災害保險之民眾詢問原因，54.3%受訪民眾認為「沒必要」，表示「缺乏相關資訊」者佔 26%，另有 10.8%認為保費太高。

二、政府機關及非營利組織問卷調查發現

針對中央與地方政府以及非營利組織之間卷調查，分析結果發現如下：

(一) 多數受訪者同意政府應該提供各項災後社會福利措施

本研究詢問政府與非營利組織人員對於政府提供民眾各項災後重建復原社會福利政策之同意度，並且區分災後初期及中長期重建階段分別詢問之，調查結果顯示整體而言，機關受訪者普遍同意政府提供所列各項社會福利措施，雖然受訪者對於災害發生初期以及中長期重建階段之社會福利措施的支持度稍有不同，但是整體而言，受訪者對於「災後心理諮商輔導」、「災區學生就學扶助」、「重度傷殘醫療照護」等措施之同意度最高；而在各項目中，同意度最低的是「提供災民免費永久屋」，顯示此一項重建政策仍須商議。

(二) 各機關受訪者普遍同意災後重建工作應該以長期培力為目標且需要各方廣泛的參與

本研究結果顯示 92.7%受訪者同意政府的災後重建工作應以長期培力為目標，並且認同災後重建工作需要不同機關組織類型與個人（包括：中央政府、地方政府、企業、非營利組織、災民以及社區等），不同身分與機關屬性之受訪者，對此一問題之態度並無明顯差異，顯示此一價值獲得高度共識。

（三）各機關受訪者支持風險分攤之作爲

調查結果顯示各機關人員中 80%以上同意針對政府機關及一般民眾個人財產推動天然災後保險，77.8%受訪者表示同意推動強制高風險地區民眾投保天然災害保險，74.3%受訪者表示同意對於在災害發生過程中未積極配合撤離之民眾，政府可不提供補助，而不同身分與背景之受訪者，對以上問題之態度並無明顯差異。比較機關人員以及一般民眾對於政府推動強制高風險地區民眾投保天然災害保險之態度，機關人員對於此一措施的同意度高於一般民眾（分別是 77.8%以及 66.8%）。

（四）在各項重建過程中的社會福利措施，各類型機關扮演不同的角色

本研究請中央、地方政府與非營利機關受訪者針對各類型組織與個人在列舉之社會福利措施項目中，所應該扮演之角色表達意見。結果顯示受訪者對各類型組織與個人所應該扮演之角色認知，在各項措施之間並無顯著差異，以下表 5-80 綜合說明各類型組織與個人之角色。

表 5-80：各類組織與個人在災後重建之角色

	決策者	監督者	資源提供者	資源協調者	服務遞送者	服務接受者
中央政府	◎	◎	◎	◎		
地方政府	◎	◎	◎	◎	◎	
災民						◎
社區				◎	◎	
非營利組織			◎	◎	◎	
企業			◎		◎	

此一研究發現顯示，政府機關與非營利組織的受訪者認為無論中央或地方政府應該扮演決策、監督、資源提供與資源協調的角色。在災後重建的各項社會服務遞送則是由地方政府、社區、非營利組織及企業進行。

較特殊的是，雖然多數受訪者認為災民應該參與災後重建的過程，但是在此一調查中又認為災民僅具有「服務接受者」之角色，此一調查結果具有兩個啓示，第一，災民在災後重建過程中仍扮演較為消極之角色；第二，雖然政府與非營利組織人員了解災民參與災後重建過程之重要性，但是對於災民如何參與、應該扮演什麼角色，尚無具體的作法。

三、綜合分析

綜合針對民眾以及一般機關人員所進行的調查結果，本研究得到以下綜合發現：

- (一) 我國民眾普遍高度認同政府在重大災難後提供民眾社會福利服務，但是對於個人承擔私人財產損失之概念仍有歧見，顯示對於政府的期待以及依賴度高。檢視各年齡層與教育程度民眾，比較認同個人應該承擔私人財產損失者為 41-60 歲、高中職以及高中職以下教育程度之民眾，顯示我國學歷較高以及較年輕之族群，相對需要加強風險承擔之

意識。

- (二) 目前僅有三成民眾積極投保天然災害保險以分攤災害風險，且超過半數之民眾不認為有分攤風險之需求，顯示我國民眾對於風險認知度仍有待加強。然而，此一現象也可能與我國目前並沒有明確的天然災害保險政策及制度有關。
- (三) 機關人員普遍認同政府推動天然災害保險制度，以分攤災害風險與損失，若政府要針對一般民眾推動天然災害保險制度，經濟負擔將是民眾的重要考量因素。本研究之調查結果指出，多數民眾傾向政府以社會保險之方式推動天然災害保險制度，檢視各年齡層與教育程度民眾，僅有 31 歲至 40 歲以及碩士以上學歷之民眾比較願意接受商業形式之天然災害保險制度，尤其家庭年收入在四萬元以下之受訪者明顯較支持社會保險制度，調查結果亦顯示，除了風險認知的因素外，保費的高低與負擔也是考量因素之一。未來政府推動天然保險制度時，需要考慮民眾經濟負擔之能力。
- (四) 機關人員大致認同目前政府所提供之各項災後重建社會福利措施，唯有對於提供永久屋之政策同意度較低，顯示針對提供永久屋之政策有進一步商議之需要。
- (五) 政府與非營利組織人員普遍災後重建應該以培力為導向，且認同多元行動者之共同參與。但是對於災民在災後重建過程所扮演之角色僅限於「服務接受者」，顯示在實務上如何加強災民之參與仍然不具體，有待進一步的討論。

第六章 研究發現與建議

第一節 研究發現

一、國外經驗方面導出災後重建指導架構

整合美日兩國與世界銀行等文獻，本研究釐清之「災後重建指導架構」，分為災後復原(發災後~半年)之「1. 降低災害風險，確保災民居住與社區重建資源之整合(安置與重建意願之促進)，2. 掌握受災情況與特性，釐清災民補償重點、生活與社會福利需求，3. 掌握重建課題，中央政府確立重建資源之確立與既有重建架構之檢討、調整，4. 地方政府配合中央政府提供多元重建及社會福利資訊與重建方法」四點、災後重建初期(半年~三年)之「1. 災區居民與社區應釐清自主重建之觀點，2. 地方政府隨時掌握災民之重建意見與問題並協調，3. 鼓勵非政府部門之積極參與重建，與地方政府共同支援社會福利之推動」三點與災後復興期(三年~長期(10年))之「1. 確保災民安全與生活安定後，促進災民與社區逐步自力重建，2. 非政府部門轉為從旁協助弱勢無法自力重建者，3. 地方政府以在地陪伴身分，從旁監督、掌握問題與輔導，社會福利之常時支援」三點，共十點重建行動策略。並將十點行動策略配合重建三個階段都符合之世界銀行「1. 重建開始於災後發生日，2. 重建政策與計劃應是財政上實際可行並降低災害風險，3. 制度不可忽視並隨時調整，4. 好的重建政策可幫助社區活力再現，使人們有能力重建住宅、生活與生計，5. 若有異地重建，則應以最小生活破壞為限」五點及配合災後重建初期與復興期之「1. 社區成員應是決策夥伴及在地主要實踐與領導人，2. 公民社會與私部門是解決方案的重要部份，3. 重建可規劃未來並保存過去，4. 重建之可持續性以促成長期發展，5. 評估與監控可以改進重建」五點世界銀行重建原則，釐清「1. 重建應建立在以資產為基礎的社會政策途徑等一連串策略之執行，2. 重建策略與計畫推動應從保護轉化到促進與發展」兩點重建基本宗旨，希冀做為未來指導我國災後重建計畫推動之基本方向。

二、國家在災害重建的社福角色定位

政府災後社會福利的角色是主導災後重建的方向和資源連結。關於政府

在不同災難階段該有的角色結論如下：

(一) 關於不同階段政府角色定位：

1 緊急安置階段：

對於政府在緊急安置階段應扮演的角色，比較有共識的是決策者、資源協調、資源提供者三種。在緊急應變和安置階段比較是由上而下的主導角色。

2 中長程重建復原階段：

對於政府在中長程重建復原階段應扮演的角色，比較有共識的是決策者、監督者、資源協調者三種。而在後期的社區重建階段，則慢慢轉變為由下而上的協調者角色。值得注意的是，重建也是在幫未來下一次的災難做防備災的工作，重建階段政府也有推動防災的角色，而整個階段過程也是一種循環的關係。

(二) 關於中央與地方政府的角色區分：

1 中央和地方政府在災後重建需要有更緊密的整合和協調，在長期的社區重建和產業發展方面，地方政府有其在地優勢和脈絡，然大部份資源都掌握在中央，若跳過地方政府直接對民間單位容易發生地方角力和內耗，所以重建後期中央與地方的合作關係更應以地方政府為主導。如何有更好的分工呢？主要的結論認為大規模的災難初期可由中央政府主導，尤其是緊急應變和安置階段，但到了社區重建的階段地方政府憑藉對在地資源與脈絡的瞭解，應可以有更多的角色和權責在社區重建的階段進行主導，或所謂的回歸到地方自治。

2 透過對家園重建計畫之內容分析亦顯示，我國多數之災後重建政策，實際上是中央政府透過補助或契約委託方式，交由地方政府、非營利組織執行。在此一過程中，重點在於中央政府如何有效的做成符合地方需求的決策，並且協調各方的需求，使資源做有效的配置。然而，災後重建政策議題繁複，並且涉及多方的參與者，如果沒有長期經驗的累積，難以在災害發生之後，立刻擔任協調者的角色。我國現有災防體系並沒有災後重建之專責單位，災後重建委員會都是採取任務編組形式，具有參與災後重建經驗之人員在任務解除之後就回歸原機關，其知識與專業難

以累積成爲未來災後重建運作之基礎，建立災後重建之專業功能。

(三) 關於救災臨時編組或常設的討論：

目前政府角色在執行面的問題，一個是救災單位臨時編組，另一個是缺乏整合和明確的重建方針。建議可以參考澳洲紐西蘭的例子，以常設單位和原本的社福系統爲災後重建的主體而非臨時編組。另外，媒體和政治力的介入，也都會對政府理性決策的機制帶來負面影響。

三、重建成效與檢討

(一) 執行重建計畫之成效

有關各機關執行重建計畫之成效，根據 102 年 3 月 19 日由災後重建委員會所公布之莫拉克颱風災後重建績效評估報告，截至 101 年 12 月底之社會福利相關計畫重建成效簡述如下：

1. 就業輔導：共完成 59 班災區職業訓練；辦理就業輔導計畫促成求職就業率達 93.39%。
2. 生活重建：累計提供服務 80 萬 7,545 人次。
3. 心理重建：累計達成 6,345 人次。
4. 文化重建：累計達成 4,378 人次。
5. 永久屋興建：實際達成 3,441 間永久屋。

(二) 相關經驗與檢討

1. 重建以住宅重建與就業輔導爲主軸且多屬長期資產

我國中央政府在莫拉克颱風災後之家園重建工作內容，主要以內政部及勞動部之業務內容相關。計畫內容以「生活重建」之爲多數；若以經費規模而言，則是以「住宅重建」與「就業輔導」等相關社會福利計畫爲多數；而「社會救助與津貼」之福利措施，屬於少數。對照「世界銀行」所提倡之以建構資產爲提供社會福利之策略概念，我國之災後重建社會福利政策，的確多數是以建構個人長期資產以促進其長期發展能力爲主，發放現金屬於少數，且皆屬於緊急危難之應急現金。惟座談與深度訪談中提醒對於個人資產的保全或補助，仍有改善空間，爾後應該從「保護」邁向促進與協助發展的更積極「社區復原力」努力。

2. 職訓依據災區特性以強化當地社區自主重建之能量

根據災後重建委員會之評估，生活重建、心理重建、文化重建等工作執

行情況良好，並且認為應該繼續執行。但是在職業訓練與就業輔導部分，重建會本身與座談與訪談意見均表達需要檢討職訓項目，依據災區特性，就地培訓重建所需基本人才，以強化當地社區自主重建之能量。

3.永久屋之興建值得作為未來災後重建政策設計之思考

永久屋之興建過程，遭遇選址安全評估、集體遷村意見整合等因素，影響政策的執行。座談與訪談意見均談及興建永久屋之政策是屬於莫拉克風災重建所特有之議題，對於如何能夠妥善安置受災之民眾、確保其居住之安全、保存部落生活方式與文化、並建立其未來永續發展之能力，是重建工作的一大考驗，其中所引起的討論，也值得作為未來災後重建政策設計之思考。

四、跨域協力合作

除了政府本身的角色之外，災後重建的推動仰賴政府與民間非營利組織、企業組織、在地社區、與在地災民的充分溝通與合作。需特別注意的有以下兩點提醒：

- (一)從營區安置到永久屋政策，政府不但大量和民間大型非營利組織合作，甚至在決策和重建方向上過度以社福及慈善團體為重。應充分利用民間資源和活力，但政策方向仍應以政府為主導。
- (二)政府在災後重建過程如何傾聽到災民的聲音做了很多努力，諸如在各層級的重建委員會納入災民代表。建議災民代表除了出席，也要能充分參與到提案的討論和決策，且相關的區域重建政策，除了地方政府與鄉公所主導之外，地方社團或協會也應該被納入討論和參與規劃，後續的重建方案執行和推動才有辦法真正的公私協力和匯集地方力量參與。焦點座談中認為中長程後的重建過程有越來越多提供民眾與社區表達意見及參與平台，尤其是在產業重建與文化重建事項。

五、政府在推動天然災害保險的定位與角色

無論是實證調查或焦點座談，受訪者皆表示我國政府推動天然災害保險的重要性。對於目前政策形成初期階段，一般社會大眾尚未重視天然災害保險之重要性，政府可以採取漸進的方式推動，首先針對政府機關所屬財產投保以分攤天然災害可能造成的損失，由政府部門率先提供一個保險機制，會

產生帶動民間企業部門對於私有財產進行商業保險效應，進而鼓勵社區與各別家戶仿效投保。

六、民間風險承受認知與實際意願

透過調查發現，我國民眾對於風險認知度不高，七成民眾並未投保天然災害保險以分攤風險，認為沒有投保的必要，也表示缺乏保險相關的資訊可供參考，顯示在缺乏天然災害保險相關政策與制度的情況下，影響民眾風險分攤的認知與行為。

（一）支持推動民眾加入颱風保險共同分攤天然災害造成損失的風險

無論是針對政府及非營利組織人員之問卷調查或是與專家學者、政府部門之焦點座談，都傾向支持推動民眾加入颱風保險共同分攤天然災害造成損失的風險。然而，天然災害保險應該採取社會保險或商業保險形式，則尚有討論空間，一般民眾考慮經濟因素，傾向支持採取社會保險形式，但是在焦點座談中，非營利組織代表則未抱持積極支持態度，主要考量是台灣的社會保險沒有一個是民眾滿意且運作良好的。綜合而言，天然災害保險制度的設計，需要考量政府的財政負擔、介入的角色、以及民眾的經濟負擔能力與意願。

（二）多數民眾不認為有避險之需求

此外，一般民眾與政府部門也支持要求高風險地區的居民強制投保並賦予配合撤離責任。然而，針對此意見，需要謹慎考慮，原因其一，由於多數民眾不認為有避險之需求，表示其亦不認為自己將可能是強制投保之政策標的，因此支持該項政策作為，如果受訪者是屬於高風險地區居民，不一定會支持強制投保之政策。原因之二，在焦點座談中，專家學者與非營利組織代表提醒我國高風險的地區居民的社經地位較差，若強制要求投保，恐怕對於當地民眾經濟負擔過大，此外也不同意以「禁止不當連結原則」強制投保並賦予配合撤離責任。

（三）同意災後重建工作應該廣納多元行動者參與

除了透過保險的方式分攤災害損失的風險之外，在災害發生過後，對於災區的重建工作，也需要由民間力量投入共同參與。實證調查以及焦點

座談的結果顯示，災後重建工作不僅只由政府投入資源進行建設、推動重建政策，同時需要社區、非營利組織、企業以及災民的參與，才能使資源有效運用並且促成有助災民與社區永續發展之重建作為。焦點座談中認為「承擔責任」在臺灣是所謂漸進式的改革，包括居民在內的與會代表均表示同意及支持災後重建工作應由災民與社區共同承擔，實證調查中，政府與非營利組織人員亦同意災後重建工作應該廣納多元行動者參與，顯見社區民眾在重建是有一定承載力，可以在災害後參與重建的工作。

七、其他重要觀點

(一) 從「保護」到「促進與發展」的角色轉型

1 政府保護足夠但促進發展尚有努力空間

焦點座談中認為政府的角色責任，在扮演「保護」的責任多認為相當足夠；惟對於扮演「促進與發展」之角色責任，專家學者與非營利組織則認為尚有不足，包括如何引導年輕人朝向永續發展性的機會和空間、一鄉一特色的經濟規模太小應該要規劃產業鏈、創造產業價值力等。

2 強化災後重建過程中非政府部門行動者之決策與監督角色

目前臺灣災後重建政策過程，仍是以政府部門扮演決策與監督之角色，非營利組織、社區、企業以及災民在重建過程，除了提供資源、遞送服務或是接受服務之外，建議可強化其決策與監督之功能。政府部門對於重建工作的決策與監督，經常基於人力、資源或資訊的限制，難以做成符合社區或個人的需求之決策，以及有效監督重建政策產出的品質與效能，透過納入非營利組織、社區、企業與災民的意見與參與，雖然會增加溝通協調的成本，卻能夠提昇決策的品質與在地民眾對於重建成果的認同。然而，在過去莫拉克風災重建的經驗中亦顯示，當各方非政府行動者投入資源並且參與決策過程，經常會造成多方之間決策目標衝突，導致資源擁有者影響政策方向，但是不受相對的課責機制約束。因此，納入非政府部門行動者參與決策與監督角色，並非僅指擁有資源的非營利組織或企業，決策過程宜開放接受地方草根性團體與社區意見領袖之討論與建議，使彼此能夠相互檢視意見的周延性，並且在討論過程中形成對各方立場的理解。

(二) 災後重建應以建設個人與公共資產為優先

呼應世界銀行之從「保護」到「促進」之觀點，焦點座談的與會者多表示不適合發放太多現金給災民，以免衍生負面效應，而應該以協助發展個人及公共資產之政策為優先。而透過對於家園重建計畫之內容分析結果，顯示政府實際直接發放給個人之現金補助亦僅為少數政策措施，並且於法有據，因此，實際問題可能在於各地非制度性的現金發放或非政府組織所提供之現金發放造成影響，此為未來政府需要因應之議題。

部分災害救助系統依賴原本的社會救助名單和標準，造成災後的補助或福利服務，綁定原本災前的福利身分，連帶影響不在原本救助名單內的人（在實際受災甚至更嚴重的困境）被排除在一些災害的補助範圍之外。

(三) 重建時程長短的爭議

美日兩國重建經驗與 921 地震重建經驗均指出重建時程不宜太過倉促，3-5 年均屬合理。然而在實際訪談原鄉重建住戶時，重建區居民認為的合適重建時程是半年至一年，認為不宜超過一年，顯見重建時程在台灣的社會氛圍仍相當「急切」要看到成果，或許在平地鄉鎮的重建時程比較可以延展，有關重建時程長短的爭議仍待更多對話。

(四) 對重建工作的檢討

- 1 住宅重建的部份，政府完全承擔人民私有財產損失的永久屋政策值得商榷，但政府長期漠視“居住需求的滿足”，不把住宅政策當作是一種基本的社會福利，缺乏完善的公共住宅政策也反應在災後重建的住宅議題上。若能引入國宅或社會住宅的觀念，永久屋政策可以有更寬廣的思考和不同的光景。
- 2 災後心靈重建的部份，過去側重醫療模式或個案模式的介入，應更重視社區集體的療癒以及社區的復原能力。
- 3 長期社區重建的部份，串聯社區平台進行區域發展和社區人力支持計畫是莫拉克風災累積出來的新模式，值得進一步推廣。

第二節 研究建議

一、立即可行建議部分

(一)「災後重建指導架構」

參考國外經驗方面導出「災後重建指導架構」，針對我國既有重建制度進行分析與統整：

- 1 建議應將台灣過去所發生之重大災後重建政策內容、相關法令與重建經驗進行分析，以協助中央政府確立不同災害特性之重建基本計畫，確切落實災前事先規劃重建措施與策略之精神。(主辦機關：內政部；協辦機關：行政院災防辦)
- 2 為有效促進非政府部門參與重建，應針對過去曾參與重大災後重建政策之相關非營利或非政府組織進行協助工作分類與造冊，做為規劃未來各類災後重建工作分工時，民間資源投入災後重建之事前評估基礎。(主辦機關：衛福部；協辦機關：內政部)
- 3 未來針對災後災民與社區推動長期性自主重建之培力，有必要建立社區重建諮詢推動團(含防災、社福、建築等專業)、專家、規劃師等制度，優先從過去曾協助大規模災後重建之專業團隊進行整理與分類，並透過大專院校相關科系積極培養人才。(主辦機關：內政部、文化部、衛福部、行政院災防辦；協辦機關：教育部)
- 4 近年來氣候變遷議題逐漸受到重視，若遇極端氣候災害導致遷住重建需求者，則需建置立即可安置或遷住地點之土地資料庫，評估遷住地區環境與生活便利，供決策參考。(主辦機關：內政部營建署；協辦機關：各縣市及直轄市之城鄉發展單位)

(二)國家在災害重建的社福角色定位

1 關於不同階段政府角色定位：

(1) 緊急安置階段

甲、政府應掌握重建方針，扮演由上而下的主導角色，協調各部會資源如何挹注地方與災區的需要。(主辦機關：行政院災防辦、內政

部、衛福部)

乙、擬定重建方針與主軸，掌握災區需求並搭建平台協調整合民間救災資源。(主辦機關：行政院災防辦、內政部、衛福部)

(2) 中長程重建復原階段

甲、慢慢從由上而下的主導者角色轉變為由下而上的協調者角色，這階段應多聽取災民的聲音，以尋求共識並著眼長久性的規劃與發展。(主辦機關：行政院災防辦、內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

乙、災後心靈重建的部份，強調災難管理過程包括「救生」、「維生」、「再生」，要重視社區「意識」、「共識」、「參與」是什麼，讓再生能夠落實到社區集體的防災意識及社區的復原能力。(主辦機關：縣市及直轄市政府；協辦機關：衛福部)

丙、串聯社區平台區域進行區域發展和社區人力支持計畫是莫拉克風災累積出來的新模式，未來持續推廣具有強化在地耐災抗災能力的培能方案，並且考量以具永續資產成長的區域發展和社區人力培育計畫作為優先補助對象。(主辦機關：縣市及直轄市政府；協辦機關：衛福部)

2 加強中央政府協調者之角色：

(1) 對於提昇中央政府協調能力，為建立災後重建人才資料庫，將曾經參與九二一地震災後重建委員會以及莫拉克風災重建委員會之人員做成記錄，在未來若有針對災後重建政策規劃之需求，可以借重其經驗，以擔任顧問的方式提供專業經驗與知識。(主辦機關：行政院災防辦、內政部；協辦機關：縣市及直轄市政府)

(2) 重建後期中央與地方的合作關係更應以地方政府為主導。大規模的災難初期可由中央政府主導，尤其是緊急應變和安置階段，到了社區重建的階段，地方政府應負責更多的角色和權責在社區重建的階段進行主導。(主辦機關：行政院災防辦、衛福部；協辦機關：縣市及直轄市政府)

3 關於救災臨時編組或常設的討論

災難發生後，中央重建委員會的臨時編組或是重建生活中心的委外招

標，都會造成經驗難以累積傳承、新舊系統的磨合和消耗等等弊病，建議災後重建以常設單位和原本的社福系統為災後重建的主體而非臨時編組，中央設置災防正式編制、地方政府也有專門救災救助主責部門，災難來臨結合民間和社區力量進行救災時由正式系統來主導和延伸，重建過後擴充的服務或機制才能扣合及累積回原本的系統。(主辦機關：行政院災防辦、內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

4. 永久屋之興建經驗

興建永久屋之政策是屬於莫拉克風災重建所特有之議題，對於如何能夠妥善安置受災之民眾、確保其居住之安全、保存部落生活方式與文化、並建立其未來永續發展之能力，是重建工作的一大考驗，其中所引起的討論，也值得作為未來災後重建政策設計之思考。(主辦機關：莫拉克災後重建委員會、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

(三) 跨域協力合作

除了加強中央與地方的協調和合作之外，區域發展的重建規劃，地方社團或協會也應該被納入討論和參與規劃，後續的重建方案執行和推動才有辦法真正的公私協力和匯集地方力量參與。(主辦機關：行政院災防辦、內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

1 非營利組織

為了促進公私協力，應徵詢社福團體相關重建專業意見，但不應由社福團體主導。

2 企業組織

為了匯集地方和私部門的力量，結合企業資源但不是以企業主導重建方向，應與在地社區與災民充分溝通，尋求共識以利長久發展。

3 在地社區

- (1) 在地社區面對地方的文化特色與需求有更多的理解與感受，因此中後期的社區產業和文化重建非常需要社區鄰里組織的意見和力量納入。
- (2) 在現有社區營造機制，納入自主災害管理訓練與相關活動，促使

各社區了解其所處地區之潛在風險，以及可行之減災措施，鼓勵社區民眾參與表達對於社區災害風險管理的想法，以長期累積個人與社區的自主意識，進而願意承擔責任。

- (3) 防災教育有其重要性，尤其針對偏遠山區的高土石流風險地區居民可結合學校教育、舉辦講座等方式增加在地居民對災害風險的認識及應變作為的學習。尤其需要更積極地舉辦土石流潛勢溪流地區的疏散撤離演練。

4 在地災民

- (1) 來自災民的意見一直都非常重要，建議災民代表參與決策的機制應貫穿整個重建過程，而非倉促形成或僅由政府進行決策。問卷調查結果顯示各機關與非營利組織人同意災民應該參與災後重建過程，然而問卷結果亦顯示機關人員對災民之角色期待僅為「服務接受者」，顯示災民之角色仍然屬於消極。災民除了以「服務接受者」的角色參與之外，可以更積極的以決策者、監督者甚至也是服務方案的執行者方式參與災後重建過程。
- (2) 在職業訓練與就業輔導部分，需要檢討職訓項目，依據災區特性，就地培訓重建所需基本人才，以強化當地社區自主重建之能量。

(四) 政府在推動天然災害保險的定位與角色

1 以漸進方式使天然災害保險制度成為政策議題

目前天然災害保險制度在臺灣並不普及，社會大眾對於天然災害保險仍然缺乏相關資訊與認識，政府相關單位若要推廣天然災害保險，建議可用漸進的方式從高風險地區或者是政府機關開始推動，例如：優先推動政府機關投保天然災害保險，形成政策議題，使大眾開始討論並接受天然災害保險的價值。(主管機關：行政院災害防救辦公室、行政院主計總處；協辦機關：內政部、縣市及直轄市政府)

2 宣傳並補助民眾加入商業模式颱風保險

在超過泰半民眾同意災民應該自行承擔私人財產的損失及重建家園工作下，短程可以先啟動補助民眾加入商業保險形式(37.2%支持度)的颱風保險分攤天然災害造成損失的風險。調查結果顯示碩士以上教育程度以及

31-40 歲之民眾，對於商業模式之天然災害保險接受度稍高，因此政府可以考慮先針對都會區的民眾進行天然災害保險之宣傳。

基於高風險地區具有保險之急迫性與正當性，又考量該地區民眾亦多屬於經濟弱勢族群，政府可以優先以補助的方式鼓勵高風險地區民眾投保商業模式之天然災害保險。(主管機關：行政院災害防救辦公室、行政院金融監督管理委員會；協辦機關：內政部、縣市及直轄市政府)

3 鼓勵企業透過保險自行承擔風險

結合企業加強以實例宣導、鼓勵企業透過保險自行承擔風險；畢竟由政府負責保險費用也是由全民買單，不合理。鴻海集團所屬永齡基金會之作法以落實輔導災民自力更生為宗旨，符合促進與培力目標。(主辦機關：行政院災害防救辦公室、內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

(五) 加強民間風險承受認知與實際意願

1 「提供資訊」強化民眾對天然災害風險認知

在臺灣推行天然災害保險制度，無論是採取商業保險或社會保險模式，首先都要使民眾認同天然災害風險的潛在威脅，才有可能願意支持或參加天然災害保險制度，根據調查結果顯示 54.3%受訪民眾認為「沒必要」，而未投保天然災害保險之情況下，顯示民眾缺乏風險認知是關鍵問題。

促使民眾了解並認同其居住地區具有天然災害風險，可能造成重大個人財產損失的方法之一是「提供資訊」。透過資訊揭露的方式讓民眾了解其居住地可能發生的災害類型，促使民眾認知潛在威脅，例如：地勢低窪地區容易淹水地區、或者位於斷層帶可能發生強烈地震之地區等資訊。透過獲得資訊之後，積極建立或培養民眾災害風險意識，尤其在極端氣候的環境下，沒有最安全的地方，激發民眾考慮採取積極的風險分散策略。(主辦機關：行政院災害防救辦公室、國家災害防救科技中心；協辦機關：內政部、縣市及直轄市政府)

2 在災害發生過程若未積極配合撤離的民眾，保險公司可以不加以理賠方面之建議

「承擔責任」在臺灣應該是漸進式的改革等，受訪對象均支持政府積極推動在災害發生過程中未積極配合撤離之民眾，保險公司可以不加以理賠，以提升民眾積極配合暨自行撤離之意願。惟須注意給付行政之法令較為寬鬆，故不應將政府救助與民間保險賠償做連結，此外，政府之撤離單位與給付單位不同，如何落實要求民眾積極配合撤離，亟待進一步研議。（主辦機關：內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府）

3 落實各縣市依法編列提撥 1%災害準備金

落實要求各縣市依法於年度預算編列提撥 1%災害準備金作為災防經費，每年透過實地訪評將標竿縣市公布獎勵，以發揮群起效尤暨告誡效應。（主辦機關：行政院災防辦、內政部；協辦機關：縣市及直轄市政府）

4 強化防災教育積極建立或培養災害風險意識

防災教育有其重要性，尤其針對偏遠山區的高土石流風險地區居民可結合學校教育、舉辦講座等方式增加在地居民對災害風險的認識及應變作為的學習，積極建立或培養災害風險意識，尤其在極端氣候的環境下，沒有最安全的地方。（主辦機關：行政院災防辦、行政院農業委員會、內政部；協辦機關：縣市及直轄市政府）

5 結合社區建立避難場所安全性評估機制

針對較偏遠的山區，避難場所除安全性作為選址重點外，避難場所的距離（不宜過遠，會降低民眾撤離的意願）及交通路線的安全性，也應列入選址的重點，這一類的工作需要地方社區的投入，以實際符合地方社區的需求與行為特質。（主辦機關：行政院災防辦、行政院農業委員會、內政部；協辦機關：縣市及直轄市政府）

（六）從「保護」到「促進與發展」的角色轉型

1 個別性角色方面

- （1）中央政府：政府扮演「保護」的責任已相當足夠，應加強對於「促進與發展」之角色，如多輔植在地非營利組織與社團承接永續性培力就業計畫，提升在地重建人力與成長性資產。
- （2）地方政府：搭配中央政府，落實重建中後期產業及社區永續發展

的工作，在這時期地方政府所扮演的角色責任應朝向主導位置。

- (3) 社會福利團體：從緊急救援、臨時安置到社區重建各階段，社會福利團體都有保護和促進及發展不同層次的角色，尤其社區重建階段更需要社會福利團體的投入。
- (4) 社區鄰里：長期社區重建的部份，區域平台的發展和社區人力支持計畫，值得進一步推廣。
- (5) 災民：應優先倡導與教育居民對「促進與發展」的自救與互救價值及必要性，提升居民對此一需求的主體性認知，並安排社區研習中滾動落實內化，協助災民發表意見並將其凝聚為社區共識。
- (6) 企業：資源協力的角色，協助社區與災民一步一步由純受助角色，邁向自立自強。(主辦機關：行政院災防辦、內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

2 跨部門角色方面

公共事務的參與能量需要長期的累積，若是在災後才臨時召集各方社群參與，在缺乏信任與互動經驗的情況下，導致溝通成本極高，甚至延宕決策速度，因此建議從平時就應該建立社會網絡以建立信任關係，短期可行之策略是由中央政府要求各級地方政府召開災防會報時，應邀請地方意見領袖、社區代表、企業與非營利組織代表參與，並且安排時間相互討論當地災防相關議題，中央政府可派代表參與會議，藉此機會與地方建立關係，並且了解其災防管理實務。(主辦機關：行政院災防辦、內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

(七) 建立災後救助與重建策略之共識

雖然在災害初期的現金發放政策引起各界許多討論，但是根據家園重建計畫之內容分析結果顯示，在實際重建過程中，現金發放在整體重建政策中屬於少數，且具有明確法源依據，可見我國政府的重建過程中並未有浮濫發放慰助金的問題，但是總是引起許多議論，反而是民間非營利組織自行發放之慰助金，造成災民的期待與依賴，才是較大的疑慮。可見發放慰助金是容易引起大眾關注的焦點，若能在災害之前就建立一般性共識，可減少紛擾。以下提出相關短期策略：

1 邀集各界共同討論災時適用的社會救助措施原則與規範

建議中央政府在災害發生之前，邀集各界共同討論未來重大災害發生時，一般適用的社會救助措施原則與規範，以求各界之共識，甚至以中長期計畫推動建立具體社會救助措施之準則，以適用未來各類型重大災害事件。(主辦機關：行政院災防辦、內政部、衛福部；協辦機關：縣市及直轄市政府)

2 由地方政府主導生活重建中心之設立

生活重建中心之設立由地方政府主導，以展現重建策略因地制宜的效果，並且給予地方政府彈性，提供以當地災民需求為導向的重建協助方案；然而，亦需要考慮各地方政府財政與人力資源發展不均之問題，若由各地方政府主導生活重建中心，可能會產生各地方提供服務之水準與品質不一的情況，中央政府應扮演協助與輔導的角色，以確保基本的重建服務品質。(主辦機關：縣市及直轄市政府；協辦機關：衛福部)

3 中央政府協助地方政府培訓民間熟悉災後重建

充分運用民間豐沛之專業資源，中央與地方政府建立各類專業社會福利團體之名單資料庫，在災害重建過程中，可以迅速依據實際需求，尋求具有專業能力之團體提供協助。但是，由於各個民間團體不一定熟悉災後重建期間的服務提供模式與災民的特殊情況，建議在中央政府的協助下，由地方政府為有意願的民間社會福利團體提供災難管理、災後重建原則等訓練課程，以累積基礎能量與共識，在災時能夠比較容易建立合作關係。(主辦機關：衛福部；協辦機關：縣市及直轄市政府)

(八) 加強災民於災後重建過程之角色以促進自我復原能力

實證研究顯示我國民眾對於政府提供社會福利服務具有高度的期待，在重建過程除了期待政策品質也要求決策的時效性。然而，每一次災後重建都有其特殊性，政府無法直接複製過去之重建經驗，迅速推出政策方案。謹慎的重建政策形成過程必然耗費時間，在時間壓力之下倉促決策可能會導致未臻周全的政策設計。

面對災民儘速恢復生活以及重建政策品質的期盼，政府可採取的策略是更加強災民的參與，透過實際的參與，一方面可以減緩災民對於未知的焦慮，亦可將參與重建過程視為建立社區意識、逐步回復生活的過程，在

廣納民眾意見的決策過程，也能夠研擬較為周延的政策設計。

此一觀點亦回應災後重建應該以「長期培力」以及積極將災民納入災後重建過程之概念，在此觀點下，災民不只是服務接受者，也可能是決策者、監督者甚至是服務方案的執行者。對災民來說，重建過程並非無盡的等待，而是實際生活的一部分。短期可行之建議：

- 1 地方生活重建中心雇用當地受災社區民眾提供服務：各地方建立生活重建中心時，鼓勵雇用當地災區民眾，由當地民眾來服務社區，除了可以讓當地民眾更容易了解生活重建之服務項目，同時也可以運用其既有之社會網絡連結重建資源，協助發展符合該社區之重建方案。(主辦機關：縣市及直轄市政府；協辦機關：衛福部)
- 2 累積社區參與重建成功個案之經驗：歷經九二一地震到莫拉克風災之重建，部分地方社區在多方投入的參與及努力之下，展現地方社區發展之活力與創意，逐漸發展出具有地方特色之重建成果，重建的成功需要多方條件的配合，雖然個案無法複製，但是可以成為學習與分享的素材，以作為培養未來重建能量的知識基礎。建議有系統的蒐集、記錄、分析社區重建的經驗，並且製作為出版品以利知識之傳播。(主辦機關：行政院災害防救辦公室；協辦機關：內政部、文化部)

二、中長程建議部分

(一)「災後重建指導架構」

- 1 對居住於高致災性地區的居民，應長期宣導社區防災教育，並透過風險溝通等方式，確立其災害風險管理與減災態度與做法。配合長期防災教育宣導，也應確立公私部門協助防災教育推動之人才或舉才機制。(主辦機關：內政部；協辦機關：行政院災防辦)
- 2 長期的防備災應結合國土規劃和區域計畫來做永續計畫和思考。(主辦機關：內政部；協辦機關：行政院災防辦)
- 3 中央與地方政府對於防災、災後重建分工與議題調整，應從平時確立縱向與橫向溝通平台，透過救災與重建經驗溝通，協助更健全之災管府際合作機制。(主辦機關：行政院災防辦、內政部；協辦機關：縣市及直轄

市政府)

4 災後重建需要長期持續觀察、紀錄與追蹤，以反映於未來重建政策擬定之面向與因應，建議中央與地方政府應建立重建長期記錄與評估機制，針對近年的災後重建經驗持續關切，從問題發現來釐清與重建規劃之關連性。(主辦機關：內政部、行政院災防辦；協辦機關：縣市及直轄市政府)

(主辦機關：行政院災害防救辦公室；協辦機關：內政部、衛福部)

(二) 國家在災害重建的社福角色定位

1 緊急安置階段

(1) 土石流等災害潛勢的資訊系統與災難預警系統的設置。

(2) 防災整備與演習、備災中心的設置，以及緊急安置中心的預先選址與準備。

(3) 志工人力資源管理以及物資募集管理系統的建置。

(主辦機關：行政院災防辦、內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

2 中長程重建復原階段

(1) 以常設單位和原本的社福系統為災後重建的主體而非臨時編組。且目前重建與防救災尚仍以危機處理為主，未來須朝向永續經營，由下而上，讓社區也參與其中，並將防災概念納入。

(2) 在能力建構方面，充實社會工作人員、醫療及心理衛生人員災難應變及管理的相關技術及能力，建議在相關在職訓練及課程加入災難社會工作、災難心理衛生、社區防備災等等課程設計。

(3) 在災難發生後的動員和復原，其實考驗的是災前時期社區的整備和組織工作是否確實和扎根。建議加強社區發展向下業務的推動，在平常時期更重視社區人才培育、社區組織能力建構、社區產業發展、以及社區防備災等等重點工作的推展。

(主辦機關：行政院災防辦、內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

(三) 促進跨域協力合作

我國之災難管理政策需要較為開放的公開討論機制，以由下而上的方式形成災害風險管理以及災後重建政策，使民眾與社區能夠扮演積極的決策與倡議角色。中長期的策略為：

1 將民間團體及企業納入重建推動委員會

修訂災防法第三十六條災後復原重建之實施、第三十七條重建推動委員會之設立與解散「明定應將民間團體及企業納入任務編組之重建推動委員會並結合民間團體及企業協助辦理災後復原重建。」(主辦機關：內政部；協辦機關：縣市及直轄市政府)

2 鼓勵社區發展活動

民眾參與災後重建事務的能量需要在平時就開始累積，如果社區的民眾在災害發生之前從未就社區公共事務進行互動與對話，在災害發生之後，也難以短時間之內建立共事的默契，共同投入社區災後重建議題的討論。社區民眾之間的凝聚力與信任關係，需要在災前就開始經營，政府可以透過鼓勵民眾自主成立各種以社區為基礎的社團，例如：媽媽教室、社區巡守隊、社區大學、社區文史志工等，促進社區居民在平時就建立社會網絡連結，在災害發生之後，才能夠在具有信任基礎中，一起面對社區重建議題。(主辦機關：內政部、文化部；協辦機關：縣市及直轄市政府)

(四) 政府在推動天然災害保險的定位與角色

1 公共建設預算提撥 3%作為規劃保險機制

政府部門率先針對公共建設預算提撥 3%作為規劃保險機制，以產生帶動民間企業部門對於私有財產進行商業保險效應，進而鼓勵社區與各別家戶仿效投保。

2 社會保險之推動端看政府財政狀況

鑒於仍有 73.5%的民眾並未投保淹水或地震保險，政府需要積極宣導避險分攤觀念並提供相關資訊給民眾參考，以建立使用者付費機制，並補助鼓勵民眾投保淹水或地震保險；至於是否列入社會保險部分應端看政府財政狀況，對於弱勢再進行資源補助。(主辦機關：行政院災防辦、內政部、

各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

(五) 提昇民間風險承受認知與實際意願

1 採巨災保險方式辦理落實風險分擔

地震保險基金會之運作尚稱良好，到了莫拉克風災之社會分擔則出現問題，目前政府正評估研究採巨災保險方式落實風險分擔的可行性中。(主辦機關：行政院災防辦；協辦機關：縣市及直轄市政府)

2 主責部會共同提撥經費設置災害應變基金

由有關主責部會共同提撥經費設置災害應變基金，律定災害應變基金因應重大災害應變，災後復原重建另依第四十三條之一規定，由特別預算編列。(主辦機關：行政院災防辦、內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

(六) 促進「保護」到「促進與發展」的角色轉型

1 強化第三部門在復原之角色與能量

基於強化第三部門在復原之角色與能量，修訂災防法新訂第三十七條之三生活重建中心之建置”須將居民永續發展的生活方式納入考量，尊重災民主體性為原則，方能振興受災地域。中央提供財源，由地方政府結合地方性組織與社區從事社區重建，建立民間團體參與和社區重建長期培育機制。”而除了重建中心，社區人才培育、培力據點甚至社區產業振興的推動結合第三部門第三部門的力量都值得鼓勵。(主辦機關：內政部；協辦機關：縣市及直轄市政府)

2 制度性建立公共參與當地災防事務

制度性或修法立訂地方意見領袖、社區代表、企業與非營利組織代表參與，並且安排時間相互討論當地災防相關議題。(主辦機關：行政院災防辦；協辦機關：縣市及直轄市政府)

(七) 建立災後救助與重建策略之共識

1 建立以受災者實際損害程度為基礎的社會救助補貼政策

建立以受災者實際損害程度為基礎的社會救助補貼政策，避免採取官

方統一標準的受災評斷標準，而是根據受災者實質的需求，在特定且合理的額度之內，給予個人災後維持生活機能與安全之必要性救助，以免引起補貼不公平之爭議、或者被民眾誤認為政府是在補貼個人財產損失。(主辦機關：行政院災防辦；內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

2 在災前建立災難社會救助標準

在災前建立災難社會救助標準，避免在災害過後，形成社會各界爭論、並且受到政治因素影響政策標準，導致歷次災害補助標準不一之情況。(主辦機關：行政院災防辦；內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

3 中央災害應變中心發揮統合功能

中央災害應變中心發揮統合功能，針對各縣市「OO 市災害防救重要設施徵調徵用作業規則草案」，導入誘因機制使重要企業之重要設施管理者較能配合政府政策。例如公告優質之「災害防救重要設施管理者」可達減稅標準(如：房屋稅或營業稅等等)或建物保費下降等誘因。建議以直轄市政府率先公告「災害防救重要設施管理者」初期，不以審核或管轄來進行，而是以輔導協助修正與調整來進行公私合夥。(主辦機關：行政院災防辦；內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

4 重建時程長短的爭議

從緊急救援、臨時安置、和長期的社區重建，長期的社區重建包括人才培育、社區組織能力建構、到社區產業發展等等，在原本的 3-5 年思考之外，都指出可以有超過 5 年以上的長期工作推展的想像。建議往後的重建時程規劃，除了前 3-5 年的緊急救援、臨時安置和社區重建的安排外，後續第 6-10 年關於銜接社區重建永續發展及回歸常態系統的部份也可參考納入規劃和編列預算，讓災區進化到重建區在成為社區發展亮點，從復原到發展，匯集成為台灣社會力和公民社會發展的生力軍。(主辦機關：行政院災防辦、內政部、各類災害的主責部會；協辦機關：縣市及直轄市政府)

第六章 研究發現與建議

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

參考書目

- 日本災害對策基本法部分修正案（2012年6月27日）。取自
<http://www.cao.go.jp/houan/doc/180-8gaiyou.pdf>
- 日本災區組合屋與永久屋往高地集體遷移【部落格】。取自
<http://archiaid.org/archive/workshop/>
- 內閣府（防災担当）。防災對策推進檢討會議第3回配布資料，災害對策法制見直論點，平成23年12月27日。
- 王仕圖（2010）。民間組織參與災後社區重建之初探－以屏東縣八八水災社區服務平台為例。災害救助與社會工作，張正中編輯，311-324頁，中華救助總會出版。
- 王秀燕（2010）。政府與民間的災變管理合作機制之探討。災害救助與社會工作，張正中編輯，279-300頁，中華救助總會出版。
- 王浩威（2010）。災難帶給心理專業的挑戰。災害救助與社會工作，張正中編輯，159-166頁，中華救助總會出版。
- 台灣產業科技前瞻研究計畫團隊（2011）。與氣候變遷共生的未來以行動深耕全民防災理念。思潮，1。
- 台灣地區環境工程學會國家災害防救科技中心（2011）。關鍵基礎設施災害脆弱度評估與風險管理，國家災害防救科技中心技術報告 NCDR 99-T12。
- 早川信夫（2012年9月日）。日本調查遠隔地避難的長期化問題【NHK新聞群組】。取自 <http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/700/131839.html>
- 全國成（2010）。災後原鄉社區生活與產業重建－以台灣世界展望會為例。災害救助與社會工作，張正中編輯，167-188頁，中華救助總會出版。
- 江亮濱、洪德旋、林顯宗、孫碧珠（2002）。社會福利與行政。臺北市：五南
- 李宗勳（2010a）。兩岸災害救助之民間參與政策研究－以減災及風險管理為例。災害救助與社會工作，張正中編輯，77-120頁，中華救助總會出版。
- 李宗勳（2010b）。台灣地區關鍵基礎設施安全防護之體系建構。行政院國家基礎社防護專業服務委託研究報告，未出版。
- 李宗勳（2011）。以社會經濟脆弱性因子分析建構社區災害的回復力。中央警

- 察大學學報，48，1-36。
- 李宗勳（2012a）。提升風險與危機管理的公共整合能力之研究。研習論壇月刊，133，11-21。
- 李宗勳（2012b）。第三部門在災後復原重建的角色與功能－整合治理觀點。警政論叢，12，79-111。
- 李宗勳（2013a）。黑暗時代災害治理的哲學觀與方法論，警察行政管理學報，第九期：25-52。
- 李宗勳（2013b）。災害治理的哲學觀與方法論：以復原重建階段為例。復旦公共行政評論(CSSCI)，10,101-123。
- 李宗勳（2013c）。以公私協力建構社區災後重建回復力之個案研究。中央警察大學學報，50:1-27。
- 李宗勳與王文君（2013）。從「保護」到「促進」的災後重建中政府角色之研究。中央警察大學警政論叢，13,63-96。
- 李宗勳、黃俊能、簡賢文、施邦築、馬士元、蔡庭榕（2012）。中央災害防救業務主管機關調整規劃及災害救助與災後復原重建體制之研究。內政部消防署委託研究報告，未出版。
- 李洋寧、張芝苓、陳素櫻、莊明仁、盧鏡臣（2010）。美、日及台灣復原重建法令之回顧與探討。災害防救電子報，61。
- 林萬億（2010）。災難管理與社工實務工作手冊，台北：內政部委窩台灣社會工作專業人員協會編印。
- 林萬億（2011）。災難管理與社工實務工作手冊。臺北市：巨流圖書。
- 林泰義(1999)。非營利再建事業組織の確立：復興 NPO への期待。安全と再生の都市づくり，/pp.267-268，学芸出版社，日本。
- 周文珍（2010）。聯合勸募組織因應重大災害的資源動員與管理。災害救助與社會工作，張正中編輯，225-234 頁，中華救助總會出版。
- 周韻采、李宗勳（2011）。民間社會網絡與防救災結合應用之研究。行政院研究考核委員會委託研究報告，未出版。
- 柯三吉、丘昌泰、孫健忠（2002）。建立災後救助機制之研究。臺北市：內政部消防署。
- 室崎益輝（1989）。災害時の住宅復旧過程に関する研究。第 24 回日本都市計画学会學術研究論文集，日本，pp.91-96。

- 徐淑惠 (2011)。紐西蘭地震委員會 EQC 地震災害理賠處理考察報告。臺北市：財團法人住宅地震保險基金。
- 章光明、吳秀光、洪文玲、鄧子正 (2010)。中央與地方災害防救組織與職能之研究。行政院研究考核委員會委託研究報告。臺北市：行政院研究考核委員會。
- 張志宇、陳亮全、蘇昭郎 (2010)。結合國土安全與災害防救思維的關鍵基礎設施安全防護策略，環境工程會刊，21，3。
- 張中勇 (2009)。災害防救與台灣地區國土安全管理機制之策進。論文發表於第八屆地方發展策略研討會－災難治理與地方永續發展，宜蘭縣。
- 邵珮君 (2012)。災後遷住重建社區之課題探討-以莫拉克風災永久屋社區為例。兩岸社會創新與發展學術研討會，Sep. 2012，pp.3-2-1~3-2-14，國立政治大學國際關係中心。
- 曾華源 (2010)。災害應變、重建資源運用與社區復原力之激發。災害救助與社會工作，張正中編輯，235-250 頁，中華救助總會出版。
- 馮燕 (2010)。環境變遷中社會工作專業新發展－災變管理社會工作。災害救助與社會工作，張正中編輯，3-18 頁，中華救助總會出版。
- 馮燕 (2011)。具有可行性與回應性的災後重建政策與法規－災民福利法規在台灣的發展。社會福利模式－從傳承到創新，張正中編輯，249-262 頁，中華救助總會出版。
- 馮燕與黃瓊億 (2010)。台灣非營利組織災變應對平台模式之發展－從 921 大地震到莫拉克風災，社區發展季刊，131。
- 黃松林 (2010)。社區復原韌性是社會工作災後重建的關鍵。災害救助與社會工作，張正中編輯，199-214 頁，中華救助總會出版。
- 黃俊能、李宗勳與簡賢文 (2011a)。災害防救重要設施管理者範圍與民力資源之研究。臺北市政府災害應變中心委託研究報告，未出版。
- 黃俊能、施邦築、簡賢文 (2011)。台灣地區因應重大災難物力動員機制之研究。行政院研究考核委員會委託研究報告。臺北市：行政院。
- 黃啓禎 (2000)。天然災害救助措施之研究。行政院研究考核委員會委託研究報告。臺北市：行政院。
- 莊明仁等 (2012)。社會福利機構災害風險評估與管理機制的建立。論文發表於 NCDR100 年度成果發表會，新北市。

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

- 莫拉克獨立新聞網 (2013)。在永久屋裡想家—莫拉克災後三年，永久屋政策以及故事。台中：莫拉克獨立新聞網。
- 詹士梁等 (2012)。地區災防能力之建構與評估。論文發表於 NCDR100 年度成果發表會，新北市。
- 詹火生 (2011)。一甲子以來台灣社會福利政策的變遷。社會福利模式—從傳承到創新，張正中編輯，33-52 頁，中華救助總會出版。
- 詹中原 (2011)。政府風險管理與危機處理之趨勢與策略，建國百年警察危機應變與安全管理研討會主題演講綱要。論文發表於建國百年警察危機應變與安全管理研討會，桃園縣。
- 熊光華、吳秀光、葉俊興 (2010)。台灣災害防救體系之變革分析。論文發表於 2010 年兩岸公共治理論壇—「公共行政、災害防救與危機管理」研討會，臺北市。
- 郭瑞坤與邵珮君等 (2012)。大規模災難災後重建社區營造機制之研究-台灣地區與世界各國災害應變機制比較。行政院研究考核委員會委託研究報告。臺北市：行政院研究考核委員會。
- 盧鏡臣 (2013)。我國重大天然災害災後重建模式之研究-以九二一震災及莫拉克風災為例。行政院研究考核委員會委託研究報告。臺北市：行政院研究考核委員會。
- 陳文龍 (2009)。台灣地區災害防救體系的現況、挑戰與發展。論文發表於消防與災害防救學術研討會，桃園縣。
- 陳宇嘉 (2010)。重大災變中非營利組織策略聯盟—台灣的經驗與反省。災害救助與社會工作，張正中編輯，363-374 頁，中華救助總會出版。
- 陳宗良 (2010)。苦難與希望：台灣地區紅十字會八八水災—短、中期安置服務。災害救助與社會工作，張正中編輯，121-126 頁，中華救助總會出版。
- 陳亮全 (2012)。NCDR100 年度成果概述。論文發表於 NCDR100 年度成果發表會，新北市。
- 陳亮全，馬士元、郭宥秋 (2008)。大規模災害下避難疏散決策需求與支援之研究—以颱風土石流易發生地區為例。臺北市：行政院國家科學委員會。
- 陳振川 (2012)。莫拉克颱風災後重建三週年工作報告。行政院莫拉克颱風災

- 後重建推動委員會。
- 陸宛蘋(2010)。社會工作在重大災變服務提供的角色及民間非政府組織介入所遭遇的挑戰。災害救助與社會工作，張正中編輯，335-348 頁，中華救助總會出版。
- 賴世剛、邵珮君等人(2010)。都市安全與災後重建。台北:五南圖書。
- 蔡英文(2002)。政治實踐與公共空間：漢娜·鄂蘭的政治思想。臺北市：聯經出版事業公司。
- 謝志誠、林萬億、傅從喜(編譯)(2012)。安全的家園，堅強的社區：災後重建手冊。臺北市：台大出版。
- 簡春安(2011)。從典範變遷看社會福利的發展。社會福利模式－從傳承到創新，張正中編輯，111-142 頁，中華救助總會出版。
- 簡賢文總計劃主持(2010)。三鐵共構空間火災境況與避難應變作業模式之研究，國科會研究計劃第一、二年成果綜整報告。
- 簡賢文、沈子勝與吳貫遠(2010)。三鐵共構空間火災境況與避難應變作業模式研究。論文發表於消防與災害防救學術研討會，桃園縣。
- 蕭琮琦、古允文、藍元杉(2011)。〈臺灣新修社會救助法內涵探析：兼論非營利組織在新制下與政府部門的互動〉，社會保障研究，第 2 卷，頁 14-27。
- 鄧子正、邱淑蘋(2005)。台灣地區與世界各主要國家有關災害應變機制比較之研究。臺北市：行政院災害防救委員會。
- 蘇昭郎(2011)。災害威脅下基礎設施的防護思維，災害防救電子報，74。
- NHK(2012 年 7 月 24 日)。核電事故調查最終報告解開的謎題及、留下的課題【NHK 新聞群組】。取自 <http://www.nhk.or.jp/special/detail/2012/0724/>
- NHK(2012 年 9 月 27 日)。日本災區組合屋與永久屋往高地集體遷移【NHK 新聞群組】。取自 http://cgi4.nhk.or.jp/eeco-channel/jp/movie/play.cgi?movie=j_ohayou_20120903_2126

- Adger, W. N., & Kelly, P. M. (1999). Social vulnerability to climate change and the architecture of entitlements. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 4 (3-4), 253-266.
- Ardent, Hannah (1968). *Men in Dark Times*. San Diego: Harcourt Brace & Co.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Allen, K. (2003). Vulnerability reduction and the community-based approach, in M. Pelling (ed.), *Natural, disasters and development in a globalizing world* (pp. 170-184). New York, NY: Routledge.
- Assaf, D. (2008). Models of critical information infrastructure protection. *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, 1 (1), 6-14.
- Comfort, L. K., Waugh, Jr. W. & Cigler, B. A. (2012). Emergency management research and practice in public administration: emergence, evolution, expansion, and future directions. *Public Administration Review*, 72 (4), 539-548.
- Cutter, S. L. (1996). Vulnerability to environmental hazards. *Process in Human Geography* 20 (4), 529-539.
- Cutter, S. L. (2003). The vulnerability of Science of vulnerability. *Annals of the Association of American Geographers*, 93 (1), 1-12.
- Farazmand, A. (2007). Learning from the Katrina Crisis: a global and international perspective with implications for future crisis management. *Public Administration Review*, 67 (Special Issue December 2007), 149-159.
- Foucault, M. (1994). *Governmentality*, in Foucault, M.: *Power*, ed. James D. Faubion, New York: The New Press.
- Grosh, M. E. (2008). For protection and promotion: The design and implementation of effective safety nets. World Bank-free PDF.
- Hass, J. E., Kates, R. W. and Bowden, M. J. (1977). *Reconstruction Following Disaster*, Cambridge: MIT Press.
- Hobbes, Thomas (1968). *Leviathan*, ed. C.B. MacPherson. Harmondsworth, UK:

- Penguin.
- Jones, D., & Givens, A. (2010) . Public administration: The central discipline in homeland security, in edited by R. O’Leary, D. M.V. Slyke, & S. Kim, *The future of public administration around the world* (pp. 67-78) . Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Kapucu, N. (2007) . Non-Profit response to catastrophic disaster. *Disaster Prevention and Management*, 16 (4) , 551-561.
- Maor, M. (2010) . Emergency preparedness consultants at the local government level: the Israeli experience. *Disasters*, 34 (4) , 955-972.
- Moser, C. (2006). Asset-based approaches to poverty reduction in a globalized context. *Global Economy and Development (Working Paper)*. DC: Brookings.
- Reddick, C. (2011) . Information technology and emergency management: Preparedness and planning in US states. *Disasters*, 35 (1) , 45-61.
- Stivers, C. (2008) . *Governance in dark times: practical philosophy for public service*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Waugh, Jr. W., & Streib, G. (2006) . Collaboration and leadership for effective emergency management. *Public Administration Review* 66 (special issue) , 131-140.
- Wendling, C.(2010). Explaining the emergence of different european union crisis and emergency management structures. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18 (2) , 74-82.

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

附錄一

「我國政府災後復原重建社會福利角色之研究」調查問卷

委託單位：國家發展委員會

執行單位：中華國家競爭力研究學會

親愛的諸位先進，您好：

本研究團隊接受國家發展委員會委託，進行我國政府災後復原重建社會福利角色之研究，為了解您對於政府在災後重建過程中提供社會福利的看法，特別設計本問卷，本問卷將以匿名方式處理，研究結果僅作為本研究之用，期盼您能協助填答，提供寶貴的意見。感謝您撥冗填答！

敬祝 健康 平安

研究團隊

中央警察大學李宗勳教授

長榮大學邵珮君副教授

臺北大學王文君助理教授

長榮大學黃盈豪講師

敬上

如果您對本研究有任何問題，請洽專案助理：紀孟辰

0955-899-842

問卷說明：

1. 問卷目的：

本研究接受國家發展委員會委託，針對我國政府災後復原重建社會福利角色進行研究，本問卷所蒐集的任何資料，皆會經過綜合統計方式處理，以匿名的方式呈現在研究報告中，研究單位也絕不透露填寫人的資料來源，敬請安心回答。

本問卷調查目的在於了解具有參與災後重建經驗之公務機關與非營利組織，對於政府在災後重建過程中所應扮演角色的態度，藉以提供政府未來於災後復原重建社會福利角色建議。

2. 填寫說明：

- 第 1 題～第 21 題：每一題號對應一項陳述，請依據您的同意或贊同程度，逐題勾選填答。
- 第 22 題～第 57 題：災後重建過程涉及多項功能提供，想請教您認為各級政府機關（中央與地方）、非營利組織、企業、社區及個人分別應該扮演什麼樣的角色，請針對各機關或個人，逐一勾選適當的角色。
- 第 58 題：開放題，請您根據本身對於政府過去災後重建作為之觀察，提供意見或建議。

3. 問卷回收：

請您完成問卷填答之後，交由貴機關或貴單位協助發放問卷之聯絡人，並且統一由聯絡人利用回郵信封，寄至國立臺北大學公共行政暨政策學系紀孟辰收（新北市三峽區大學路 151 號）。

-----問卷由此開始-----

- 關於政府在重大天然災害後，在初期緊急安置階段及中長期復原重建階段所應提供的社會福利項目，請您「分別」表達是否同意？
 - 初期緊急安置階段係指災害發生後數日。該階段之特性為，針對具有迫切性、即時性、立即性、可能危及生命財產安全等範疇，提供之社會福利支持。
 - 中長期復原重建階段係指在災害緊急狀態結束之後的數月甚至數年期間。該階段所提供之服務內容較不具迫切性，目的在於支持受災者恢復長期社會及經濟等各項功能。

	初期緊急安置階段					中長期復原重建階段				
	非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	不知道	非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	不知道
1. 您是否同意政府有責任提供災民住宅天然災害損害保險？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 您是否同意政府有責任提供災民因災致殘保險服務？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 您是否同意政府有責任提供災民災後心理諮商輔導服務？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 您是否同意政府有責任幫助災區學生就學扶助及輔導？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 您是否同意政府有責任提供災民重度傷殘醫療照護？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 您是否同意政府有責任提供災民健保及就醫費用補助？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. 您是否同意政府有責任提供災民就業訓練？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

- | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 8. 您是否同意政府有責任幫助災民媒合就業？ | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 9. 您是否同意政府有責任提供災民免費永久屋？ | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 10. 您是否同意政府有責任提供災民租屋補助？ | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

- 關於災後復原重建相關決策的目標與參與，請您表達是否同意？

- | | 非常同意 | 還算同意 | 不太同意 | 非常不同意 | 不知道 |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 11. 您是否同意，我國政府在災後重建復原階段所提供之社會福利措施，以培養受災者長期獨立自主發展能力為目標？ | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 12. 您是否同意災後重建工作需要 <u>中央政府</u> 參與？ | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 13. 您是否同意災後重建工作需要 <u>地方政府</u> 參與？ | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 14. 您是否同意災後重建工作應該納入 <u>企業</u> 的參與？ | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 15. 您是否同意災後重建工作應該納入 <u>非營利組織</u> 的參與？ | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 16. 您是否同意災後重建工作應該讓 <u>災民</u> 參與？ | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 17. 您是否同意災後重建工作應該讓 <u>社區</u> 參與？ | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

下一頁請繼續

- 以下有關於天然災害的風險管理機制的問題，請您表達是否贊成？

	非常贊成	還算贊成	不太贊成	非常不贊成	不知道
18. 請問您是否贊成針對 <u>政府機關</u> 的財產，投保天然災害保險，以分攤天然災害可能造成的損失？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19. 請問您是否贊成我國政府針對 <u>一般民眾</u> 推動颱風、洪水、地震等重大災害保險制度，來分攤天然災害造成損失的風險？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20. 你是否贊成政府要求 <u>高風險地區</u> 的居民，強制投保重大天然災害保險？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21. 你是否贊成，在災害發生過程未積極配合撤離的個人，可以不加以補助？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

下一頁請繼續

- 關於災後復原重建期間所提供的各項社會福利措施，請您表達各類型機關與個人應扮演什麼樣的角色？針對各項角色的定義說明如下：

決策者：指對災後重建過程的資源配置及服務遞送方式表達意見、影響決策的行動者。

監督者：指監控與督導災後重建過程的資源運用及服務遞送品質的行動者。

資源提供者：指提供災後重建過程所需資源（如：人力、財力、物力）的行動者。

資源協調者：指協調災後重建過程所需資源（如人力、財力、物力）之配置的行動者。

服務遞送者：指在災後重建過程中，直接提供相關服務給受災之個人與家庭的行動者。

服務接受者：指在災後重建過程中，接受相關服務的行動者。

無角色：指在災後重建過程中，無任何角色功能的行動者。

- 請問有關於「社會救助與津貼」，您認為以下各類型機關與個人分別應該扮演什麼樣的角色？請逐一勾選。（可複選）

	決策者	監督者	資源提供者	協調者 資源	服務遞送者	服務接受者	無角色
22. 中央政府	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23. 地方政府	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24. 災民	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25. 社區	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26. 非營利組織	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
27. 企業	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

下一頁請繼續

- 請問有關於「保險救助」，您認為以下各類型機關與個人分別應該扮演什麼樣的角色？請逐一勾選。（可複選）

	決策者	監督者	資源提供者	協調者資源	服務遞送者	服務接受者	無角色
28. 中央政府	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
29. 地方政府	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
30. 災民	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
31. 社區	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
32. 非營利組織	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
33. 企業	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 請問有關於「生活重建服務」，您認為以下各類型機關與個人分別應該扮演什麼樣的角色？請逐一勾選。（可複選）

	決策者	監督者	資源提供者	協調者資源	服務遞送者	服務接受者	無角色
34. 中央政府	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
35. 地方政府	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
36. 災民	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
37. 社區	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
38. 非營利組織	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
39. 企業	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

下一頁請繼續

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

- 請問有關於「衛生醫療照護」，您認為以下各類型機關與個人分別應該扮演什麼樣的角色？請逐一勾選。(可複選)

	決策者	監督者	資源提供者	協調者資源	服務遞送者	服務接受者	無角色
40. 中央政府	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
41. 地方政府	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
42. 災民	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
43. 社區	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
44. 非營利組織	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
45. 企業	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 請問有關於「就業協助」，您認為以下各類型機關與個人分別應該扮演什麼樣的角色？請逐一勾選。(可複選)

	決策者	監督者	資源提供者	協調者資源	服務遞送者	服務接受者	無角色
46. 中央政府	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
47. 地方政府	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
48. 災民	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
49. 社區	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
50. 非營利組織	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
51. 企業	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

下一頁請繼續

➤ 請問有關於「住宅重建」，您認為以下各類型機關與個人分別應該扮演什麼樣的角色？請逐一勾選。(可複選)

	決策者	監督者	資源提供者	協調者資源	服務遞送者	服務接受者	無角色
52. 中央政府	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
53. 地方政府	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
54. 災民	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
55. 社區	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
56. 非營利組織	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
57. 企業	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

58. 根據您的實務經驗與觀察，您對於我國政府災後復原重建過程所提供的社會福利措施，有什麼寶貴的想法或建議？

● 請問您服務於哪一種類型機關？

中央政府 地方政府 非營利組織

● 請問您目前是否擔任主管職？ 是 否

● 請問您本人的最高教育程度？

高中、職 專科 大學 研究所以上 拒答

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

- 請問您在目前的職位服務時間多久？ ____年
- 請問您在公部門或該非營利組織服務總年資為多久？ ____年

謝謝您的填答！

「我國政府災後復原重建社會福利角色之研究」電話調查問卷一

民眾

您好：

這裡是臺北大學民意與選舉研究中心，我們接受國家發展委員會委託，進行我國政府災後重建的研究，耽誤您幾分鐘的時間，請教您對於政府在重大災害重建過程中提供社會福利的看法。

篩選題：

A. A1.請問您是否年滿 20 歲？

(01) 是→B

(02) 否→A2.

A2.請問家中是否有年滿 20 歲的成員可以受訪？

(01) 是→B

(02) 否→結束訪問

● 關於政府在災後復原重建社會福利角色，以下請問您的看法。

1. 您知不知道政府在重大災害過後，會提供受災民眾社會福利協助？

(01) 知道 (02) 不知道

2. 您同不同意政府有責任提供災民社會救助，使其能夠恢復生活能力？(例如：提供慰助金)(追問強弱度)

(01) 非常同意 (02) 還算同意 (03) 不太同意 (04) 非常不同意
(95) 拒答 (96) 看情況 (97) 無意見

3. 您同不同意政府有責任提供災民保險協助？(例如：提供健保費減免)(追問強弱度)

(01) 非常同意 (02) 還算同意 (03) 不太同意 (04) 非常不同意
(95) 拒答 (96) 看情況 (97) 無意見 (98) 不知道

4. 您同不同意政府有責任提供災民生活重建服務？(例如：學生就學、心靈陪伴、社區重建等)(追問強弱度)

- (01) 非常同意 (02) 還算同意 (03) 不太同意 (04) 非常不同意
(95) 拒答 (96) 看情況 (97) 無意見
5. 您同不同意政府有責任提供災民衛生醫療照護？(例如：就醫照顧與疫情控制措施)(追問強弱度)
(01) 非常同意 (02) 還算同意 (03) 不太同意 (04) 非常不同意
(95) 拒答 (96) 看情況 (97) 無意見
6. 您同不同意政府有責任幫助災民就業輔導（例如：提供就業訓練、媒合就業機會）？(追問強弱度)
(01) 非常同意 (02) 還算同意 (03) 不太同意 (04) 非常不同意
(95) 拒答 (96) 看情況 (97) 無意見
7. 您同不同意政府有責任提供災民住宅重建(例如：提供房屋修繕貸款)？(追問強弱度)
(01) 非常同意 (02) 還算同意 (03) 不太同意 (04) 非常不同意
(95) 拒答 (96) 看情況 (97) 無意見
8. 您同不同意災後重建工作應由災民承擔主要責任？(追問強弱度)
(01) 非常同意 (02) 還算同意 (03) 不太同意 (04) 非常不同意
(95) 拒答 (96) 看情況 (97) 無意見
- 以下為關於洪水、地震等重大災害保險制度的問題。
9. 若我國政府想推動例如颱風、洪水、地震等重大災害保險制度，您認為此一保險制度應該以何種形式辦理較佳？(社會保險：由國家提供保險，如現行的全民健保，由國家統一投保，全民共同負擔；商業保險：由一般民間保險業者提供的住宅險、火災險...等。)
(01) 社會保險方式 (02) 商業保險方式
(95) 拒答 (96) 看情況 (97) 無意見
10. 若我國政府以商業保險模式推動重大災害保險制度，你贊不贊成政府要求高風險地區的居民，強制投保重大天然災害保險？(追問強弱度)
(01) 非常贊成 (02) 還算贊成 (03) 不太贊成 (04) 非常不贊成
(95) 拒答 (96) 看情況 (97) 無意見

11-1.請問您目前有無自用住宅？

(01) 有→11-2 題

(02) 沒有→13 題

11-2.請問您的自用住宅有沒有投保淹水或地震保險？

(01) 淹水險→13 題

(02) 地震險→13 題

(03) 兩者皆有→13 題

(04) 兩者皆無→12 題

(98) 不知道→13 題

12.請問您目前沒有對自用住宅投保天然災害保險(保險的金額範圍)的原因是？

(01) 太貴 (02) 沒必要 (03) 缺乏相關資訊 (04) 其他_____

13.請問您有沒有曾經領過任何政府的災後復原重建相關補助？

(01) 有 (02) 沒有 (95) 拒答 (98) 不知道

14. 請問您今年幾歲？

(01) 21 歲-未滿 31 歲 (02) 31 歲-未滿 41 歲 (03) 41 歲-未滿 51 歲

(04) 51 歲-未滿 61 歲 (05) 61 歲-未滿 71 歲 (06) 71 歲以上 (95) 拒答

15. 請問您的最高學歷？

(01) 國中以下 (02) 高中職 (03) 大學 (04) 專科學校

(05) 碩士 (06) 博士 (95) 拒答

16. 請問您家庭每月總收入大約多少？

(01) 沒有收入 (02) 未滿 2 萬元 (03) 2 萬至未滿 4 萬元

(04) 4 萬至未滿 6 萬元 (05) 6 萬至未滿 8 萬元

(06) 8 萬至未滿 10 萬元 (07) 10 萬至未滿 12 萬元

(08) 12 萬至未滿 14 萬元 (09) 14 萬至未滿 16 萬元

(10) 16 萬至未滿 18 萬元 (11) 18 萬至未滿 20 萬元

(12) 20 萬元以上 (13) 無固定收入 (95) 拒答 (98) 不知道

17. 請問您現在居住於哪一個縣市？

- | | | | |
|----------|----------|----------|----------|
| (01) 基隆市 | (02) 臺北市 | (03) 新北市 | (04) 桃園縣 |
| (05) 新竹市 | (06) 新竹縣 | (07) 苗栗縣 | (08) 臺中市 |
| (09) 彰化縣 | (10) 南投縣 | (11) 雲林縣 | (12) 嘉義市 |
| (13) 嘉義縣 | (14) 臺南市 | (15) 高雄市 | (16) 屏東縣 |
| (17) 臺東縣 | (18) 花蓮縣 | (19) 宜蘭縣 | (20) 澎湖縣 |
| (21) 金門縣 | (22) 連江縣 | (95) 拒答 | |

18. 性別

- (01) 男 (02) 女

結語：本問卷到此結束，感謝您提供寶貴的意見，再次感謝您接受我們的訪問！

附錄二

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究 北區焦點座談會

時 間：102 年 7 月 9 日（星期二）下午 14 時 00 分

地 點：大坪林聯合開發大樓 15 樓第一會議室(新北市新店區北新路三段 200 號)

主 持 人：李宗勳 教授（計畫主持人）、王文君 教授（協同主持人）、黃盈豪 教授（協同主持人）、邵珮君 教授（研究員）

出席人員：古教授允文（台灣大學社會工作學系）、吳專員家蕎（行政院研考會）、吳科長怡銘（行政院研考會）、陸執行長婉蘋（財團法人海棠文教基金會）、陳專案經理大誠（中華民國紅十字會總會）、全執行長國成（世界展望會）、林處長英貞（中華救助總會）、施副主任淑惠（行政院勞工委員會社會經濟辦公室）、賴業務促進員澄惠（行政院勞工委員會訓練組）、林科員淑萍（行政院勞工委員會就輔組）、林科員佳瑩（新北市社會局社會救助科）。

列席人員：陳冠中研究助理、紀孟辰研究助理

會議記錄：陳冠中研究助理

壹、 主席致詞：本研究案簡報（略）

貳、 討論

一、 D1：

1. 天然災害保險到底是商業保險還是社會保險？如果是社會保險的話就必須要有強制力，有風險分攤，並不只針對受到災害的脆弱社區，而是針對全台灣的人民都要納保，如同全民健保一般。社會保險也能夠避開社會司所關注的受災害之高風險、脆弱地區，然而像這種高風險的地區，居民的社經地位都比較差，恐怕對他們的負擔會較重，用社會保險的方式可以全然涵蓋。

金管會也會因為社會保險本身就擁有一大筆資金，而持反對態度。

2. 商業保險的話因為沒有強制力，對保險公司沒有誘因。
3. 天然災害保險應該要做的努力過程有兩點，第一：釐清保險的等級；第二：搭配保險讓人民了解到它的重要性，減少疑惑。
4. 在各國的社會保險中，都沒有涵蓋到天然災害保險，一般都是以商業保險去做處理，研究團隊應該去探討各國對於天然災害保險的做法。
5. 過去國科會也有做過類似整合型的計畫，但沒有具體的東西出來，對政策沒有明顯的訴求；紅十字會在 88 水災後也有學者參與相關計畫，對政府的政策也看不出具體建議。
6. 期望這次研考會研究案可以提出具體的政策建議。我們對這個計畫的期待，是可以對台灣的防災、救災體系能有一個具體的政策建議，讓台灣在未來面對各種災變時，能夠有一套完整的作法。
7. 最大的問題往往是災後重建時，社會福利應該要扮演怎樣的角色？但若總是讓社會福利扮演主要角色，社區本身的復原力、經濟基礎無法回復正軌的話，社會福利便無法撤退，讓居民無法回到原本的生活。
8. 過去台灣的社會福利作法大部分是現金救助，只能維持居民現在的生活，但無法讓他們自我療癒、自我復原，也意味了社會福利的功能有所侷限。建議應該搭配就業輔導等面向。
9. 撤離居民的作法反而會造成問題。居民無法回到生活的正軌，會造成福利依賴，變成居民必須仰賴社會福利才能生活。
10. WORLD BANK 的相關做法是將社會福利視為 PROTECTION，即不能一直仰賴”PROTECTION”，要更進一步

的做到 PROMOTION 與 DEVOTEMENT。WORLD BANK 的模型在開發中國家比較適用，而 OECD 則是富有國家比較常使用。已開發國家可以做的，在開發中國家不一定做得到。所以 WORLD BANK 在 2010 年發表了 Asset-Based Social Policy (以資產為基礎的社會政策)，從救災的經驗去看社會救助，而這本書也包含了犯罪等相關問題。現金的救助有沒有辦法轉化成資產？讓居民脫離仰賴現金救助。

二、 李宗勳教授：

1. 剛剛您提到如何讓民眾從 PROTECTION 更進一步的做到 PROMOTION 與 DEVOTEMENT，讓民眾自己發展；還有從 MONEY、CASH 轉化到 Asset-Based Social Policy，古老師針對這兩個概念舉了相當棒的例子給我們參考。接下來請紅十字會陳大誠專案經理發言。

三、 W2：

1. 紅十字會是中央災害應變中心裡的編制，在有重大災害如水災、地震等一級應變啟動時，紅十字會必須進駐其中，紅十字會在內政部社會司底下負責物資、災民收容等部分，是唯一的非政府機構。
2. 紅十字會正在推動自主防災社區，讓災害發生時給社區民眾自主防災，如果研究團隊有興趣可以安排參觀並且做說明。
3. 我在 2008 年 10 月~2011 年 12 月被紅十字會派到四川汶川做重建的工作，當時也與馮燕教授、陸宛蘋執行長等 30 多個 NGO 組織組成了川盟，協助紅十字會做汶川地震的災後重建，尤其是軟體的重建，集結了台灣 921 後的重建力量深植到大陸裡去；莫拉克風災後也成立了 88 聯盟。
4. 台灣對於 88 水災後民房的部分是將永久屋完全蓋好後再給災民，中國大陸並無這做法，而是要求民眾必須自己拿錢出來，以貸款的方式讓災民做重建。這兩種方式的好壞沒定論，這其中有相當多的討論空間。
5. 如果政府沒有大力介入的話，在重建上會遇到政治力介入的問

題。

四、 **W3：**

1. 我個人參與 921 與 88 風災這兩個大災害的重建工作，發現到 NGO 的操作、政府的作法、人民的看法等等，都有很多的不一樣。在 921 時捐給民間的捐款將近兩百億新台幣，讓民間的賑災基金會利用，結束重建工作後讓政府收回來做官方的賑災基金，直到現在還是利用這筆錢從事相關工作。
2. 我也同意 W2 的看法，受災戶的房屋重建等工作，不應該由民間或是政府全額的支持。民眾應該也提供相對的比例（如 20%），但這作法在莫拉克的永久屋發放時遇到了問題，便是原鄉居民拿不出這 20% 的錢，導致將近兩百戶的永久屋發不出去。
3. 在 88 風災永久屋的發放過程有個很弔詭的現象，當房屋的價錢越高，居民的抱怨深度、廣度、頻率也越高。然如 921 的方式興建基本的組合屋，反而沒有引起類似的抱怨。
4. 近年來小災難發生後災民來我們世界展望會求助時，我們都要先思考是否要介入？希望政府在未來的災後重建過程中，恢復讓居民有一定比例的成本參與，讓居民有參與的程度，便不會有讓居民覺得這是他們應得的救助。
5. 從 921 之後都有類似的慰問金發放，我認為把罹難者用資金的高度衡量這樣的關懷作法，是不對的。然而罹難者的家屬在災害發生後的第一個禮拜，其實他們最需要的是適時的安慰與陪伴，而不是慰問金的多寡，這一點慈濟功德會就做得很好。
6. 在日本的經驗，展望會也募集到 5 億元的善款送到日本展望會從事賑災的工作。不管是美國、日本、台灣，這三個國家的政府對於重建的觀點都不太一樣，美國是自由主義者，不希望政府過度介入；日本政府的作法是尚在規劃重建計畫的部分，目前仍住在中繼屋裡的災民相當地守規矩、不太抱怨；台灣則是若不蓋永久屋的話，這些災民便會在街頭流離失所。各國國民在面對災害對於政府的情感反應，造成了各國不同的回應。
7. NCDO 推動社區防災的工作、以及聯合國 NCDR 等作法，台灣可以學習國際相關作法，吸取並交流更多的經驗。

五、 李教授宗勳：

1. W2 說的是自主防災社區，以社區民眾為主，再來才是協助；而全執行長則表示不要讓太多的現金去轉化民眾原來的想像與期待，並且最後歸納了這三個國家對於政府救災有政府救災有很多不同的想像。
2. 日本的作法是民眾願意給政府時間去與災民討論整個重建計畫，我們在這個案子裡去會去回應剛剛古教授講的，如何在資源、非營利組織進入重建計畫時，讓居民有復原力，不要讓居民產生福利依賴。
3. RESILIENCE 這個字有兩個意思，一是回到原來生活的樣子；二是不管遇到什麼樣的情況，仍然維持最低運轉能力。
4. 政府的社會福利要如何讓民眾有意願去發展他們的復原力，而不是政府本身去承擔這個復原力，需要從整個政府的認知和角色調整去著手。

六、 D1：

1. 我在十年前的計畫有做過民眾對於社會福利的看法，在這調查之中我們發現到，如果社會福利是由政府提供的，民眾會覺得越多越好；但若是由民間（廟會）提供，民眾會有感激的心情。
2. 如果政府在投入的過程中能夠搭配有公信力的非營利組織的話，所造成的效果會不一樣。

七、 P4：

1. 政府在實際上操作社會救助時的問題，會遇到民眾認為這是他們應得的。雖然北區最近沒有經歷大規模的災害，但在去年一些小災害發生後，安置民眾的過程中也發現類似的問題，民眾認為政府在防救災時應該負起大部分的責任，政府應該要付出越多越好，民眾大部分都抱持自己不要付出是最好的。

2. 政府往往要用強制的方式去驅離災民，在現實的狀況中，與民眾的溝通和防災意識還蠻難去進行，但應該要朝這方向去努力。

八、 李教授宗勳：

1. 民眾若是沒有參與或付出，他們就感受不到其中的溫度，甚至會覺得不夠。
2. 天然災害所造成的衝擊，需要對人性有所安頓，政府的角色和資源是有限的。PREVENTION 需要透過 PREPARE 去實現，民眾要看到政府的透明。

九、 P1：

1. 政府在緊急安置和復原重建階段的角色是什麼？在 88 風災時勞委會的立場有安置階段的工作，便是 88 零工的計畫，提供工作的單位可能是鄉鎮公所或是 NPO 組織，並且一天提供 800 元的現金讓他們實際參與重建的工作。
2. 在安置階段的工作，讓災民除了有經濟上的資助外，也讓他們能夠從事家園的重建、有事情做，在心靈上也有一定程度的療癒作用。
3. 我們也規劃了一連串的培力計畫，把多元計畫的框架，做某種程度的排除，也到高雄、台東等地深入了解他們需要怎樣的就業計畫。在永久屋蓋好後也有提供就業媒合、職業訓練，當時在規劃培力計畫時，不只是提供補助津貼，而是必須從他助－互助－自助－助他，這樣的階段，讓災民知道他們不是要長期拿單位補助的津貼，但當時碰到的困難是這樣的計畫需要 NPO 組織的參與，要提出家園、產業重建等等的整合型計畫，爲了讓 NPO 團體進入災區協助，允許他們從外地帶人進入災區從事重建計畫，也會提供人力的補助。
4. 在安置、復原的階段，政府不管扮演決策者、監督者的角色，我認爲都應該要具備的，只是比例成分不一樣。尤其是服務的

接受者，因為災民貢獻勞力給政府，使得政府其實在某些地方的重建是服務的接受者。

5. 小林村蔡松諭先生在重建過程中展現很積極的態度，蔡先生是從外地回來的，積極的組織當地的人、事、物。
6. 在處理大愛園區時，原住民彼此之間族群是不同的，在資源的整合會碰到不同的問題，我們在計畫中隱含了職業訓練和陪伴的功能，當時在高雄營區裡，便有村長向我們要求說：你給了我們計畫，還要教我們怎麼做。所以我們提供了很多諮詢和陪伴的工作，災民也可以自己尋找各種單位或是 NPO 的代表協助。
7. 目前為止這個培力計畫仍然在執行中，陸陸續續會有一些產業發展，與過去 921 的脈絡相似，只是勞委會仍然著重在促進就業的部分，透過這樣的人力補助，讓受災區域重建他們的社區產業，我認為讓災民參與決策是相當必要也很重要的，在計劃型塑的過程中，需要很多的對話和討論，在與災民互動和討論的過程中，我們在處理的時候，對於災民和政府必須注意彼此的共識。
8. 當時所做的生活、產業、文化重建等工作，也會隨著培力計畫的進程而有調整，例如早期有很多的生活重建、文化重建，但政府會希望災民不要長期靠政府的補助，我們認為若是災民能將這些東西變成產業的價值，甚至也不排除用其他的外來團體進行協助。
9. 雖然民間團體的力量很大，但不希望構成民間團體與政府之間的溝通障礙，以前沒有天然災害零工計畫時，沒有相關依據，現在可以啟動這個零工計畫去做重建，而後段屬於復原重建時，培力計畫的執行區域也修正成不限八八風災範圍，在將來的機制上，是可以運作與合作的方式。

十、 李教授宗勳：

1. 政府想要重振在規範、規劃的角色，我想問的是，從他助－互助－自助－助他的階段，本來的規劃到實際運作時，那個部分是好的？哪個部分是有遇到問題的？

十一、 **P1**：

1. 民間團體在運用”他助”時，很會去運用整合各部會的資源，清楚勞委會給的是人力、農委會給的是設施設備等等。
2. 若是一般的社區本身就會有組織的存在，當時 88 風災所發生的問題，是在收容在營區裡的那群災民是沒有組織的，要找出這些可以凝聚共識的人，可能是災民代表、可能是在地居民，如果沒有，則需要外來的組織幫忙，這是一個互助的過程。
3. ”他助”與”互助”必須同時處理。
4. ”助他”則是最後的階段，是一個理想的目標，NPO 目前做到的是自助、自給自足，進入助他則是看其經驗能不能夠移植、複製，在九二一到現在其實有很多基金會已經有這樣助他的能力。

十二、 **W1**：

1. 政府的聲音、民間的聲音、災後重建服務的聲音都應該要聽進去，因為在災害防救中心本身就會對災害有級數的界定，這個研究案的題目顯然是偏向在全國性的天然重大災害，在緊急救援階段必要時要由軍方出面主導，可能要先把這個範圍先界定。
2. 災害發生後在緊急階段時必須要有災害評估，才能界定所需的資源。九二一是重大災害這毫無疑問。但八八風災沒有那麼大，總共受災戶約兩千七百多戶，所以想像中與災害評估是有差距的。九二一地震有黃金 72 小時救援，但八八風災沒有，所以我同意 OECD 最後那句話：每個災害都是獨一無二的。
3. 災後重建是動態的，要隨著時間做動態的發展過程，緊急救援

階段時所以資源進入的量是最多的，但最長不到三個月就會陸續退出。

4. 如八八風災就是由軍營安置災民，但有很多問題例如沒有窗簾、門鎖等隱私，在這過程中紅十字會花了很多資源和承諾，但我們也花了很多時間溝通和協調。
5. 政府的政策不應要求效率。八八風災後興建永久屋的效率雖然很快，但是雖之而來的問題也很多，如進駐率就不高等。
6. 就生態理論應用到社會工作來說，給予災民他們棲地，沒有教育、生活等層面的配合，他們沒有辦法在那裏生存，導致永久屋的進住率很低，造成資源的浪費。
7. 這些資源會造成很多紛爭，所以我們在災害發生時會先提倡資源不要那麼快進入，所以我們提倡在” GIVE & TAKE” 不要一廂情願地給予。
8. 在四川震災便有一個問題是，這些從事重建工作的人員是否都應該是志願者？像是八八風災培力計畫該有的專業資源與陪伴，這些資源是應該要給的，而不是全部要求志願服務，需要有一些代價支援這些人員，這是必要的。
9. 政府的重建條例往往都只有三年，但是實務經驗了解到三年絕對是不夠的，我建議要以六年為基礎。
10. 復原力我認為是一個新境界，即危機就是轉機。中間需要非常多的協助，更應該重視社會工作，要有一個整體的概念，資源也是重疊的、不能被切割的，這之間並沒有做到整合的概念。
11. 在策略上民間政府要做連結，政府不要太求效率。
12. 防備災工作在紅十字會的八個工作站中都有執行。而因為這些款項都是專款專用，所以後續在同一災區中即使是遇到大雨導致其他災情發生，也不能運用。所以請尊重災民的需要如四輪

傳動汽車、流籠等交通工具。

十三、 **W4：**

1. 在過去這麼多年人力的培育，在很多學校成立災難相關學系，有這樣的教育訓練會有很多人想要去學習，在這過程中可以回饋鄉民。
2. 人力的盤點也相當重要，如果有一個團隊去執行，更能夠有效率。讓災民的生計能夠發展而不會影響到原本的文化，希望有這樣的團隊去評估。
3. 我認爲一村一特色是必要的，避免產業的競爭。

十四、 **P1：**

1. 災害評估會影響到兩個面向，一是適當的資源，二是適當的時機。災害的大小會決定什麼是適當的資源，以及什麼樣的時機給予什麼樣的資源。
2. 在政府的角度看來這些資源的給予沒有重疊，如勞委會提供人力、文化部提供文化種子等等，我認爲但這個整合的工作需要由上層機關去做統合，在本研究可以在這一點去做探討。
3. 雖然說政府不能太強調效率，但我們執行人員的壓力其實很大。災害評估和災害管理的流程應該要配合適當的資源和時機，讓各部會在未來從事重建工作時可以參考。

十五、 **W1：**

1. 其實我認爲一鄉一特色不完全可行，因爲產業要有經濟規模及價值的串聯，一鄉一特色的經濟規模太小，應該要規劃產業鏈、創造產業價值力，而不是一鄉一特色。
2. 我也建議發展像是美國一樣的民間災害聯盟，在平日就要討論這樣的資源分配、調動等計畫。

十六、 王助理教授文君：

1. 以政策、制度成面來說，資源的整合和協調很重要，施副主任剛剛提到地方的 NPO 是資源的連結者，站在政府的角色應該要有一個更上位的階層去做資源的分配和整合，以及不同方面的資源挹注、資源分配，對應到美國的聯邦政府，他們有個協調官的角色，在災害發生時會站出來協調聯邦政府如何發配預算、計畫之間是否重疊、協調各個功能角色。
2. 台灣在制度上只有重建會有這樣的層次去協調，但實際上並未做到，台灣是不是有適當的機制來做這樣的事情？

十七、 李教授宗勳：

1. 美國的 FEMA 在其 11 個分署之中有設立災害聯絡官，本身也有編列預算及災害評估，而不是像台灣長期以還存在的問題。

十八、 W2：

1. 美國是 ALL APPROACH 的作法，以各個事件去做分類，但台灣的作法是例如火災由消防署負責、飛機墜機由飛安會負責，我覺得這樣的分類方法是最大的問題，所以我認為以事件的角度來處理，讓有專業的機關去處理。

十九、 P1：

1. 過去以來大型基金會因為有他自己組織的使命，所以不見得會與政府合作。反而是缺乏資源的地區性單位需要與政府合作，這是磨合出來的。由一個小小的社區發展協會長期與政府合作之下，才開始有這樣的能量；而大型的基金會便不太會運用政府的資源。
2. 我們當時在做培力計畫時，是以主導當地去籌組相關組織，因為勞委會的補助計畫只補助 NPO。但對於補助企業，當時幕僚單位認為在切割營收的部分是相當困難的，所以培力企業少了企業的進入。

參、臨時動議：無。

肆、主席總結

一、 **李教授宗勳**

1. 謝謝各位專家學者今天的寶貴意見，我們研究團隊七月底會到中、南部等地，甚至會到與陳大誠專案經理聯繫，去看看自主防災社區是如何施行，接著王文君教授會從事問卷的調查，提供政府的角色認知、風險分擔，提供一些基本資料，最後我們會有一場焦點座談，將各位提供的意見做出政策建議，謝謝各位委員的出席。

伍、散會

附錄三

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究 中部焦點座談會

時 間：102 年 8 月 5 日（星期一）下午 14 時 00 分

地 點：東海大學省政大樓公共事務在職專班 411 教室（台中市西屯區臺灣大道四段 1727 號）

主 持 人：李宗勳 教授（計畫主持人）、王文君 教授（協同主持人）、黃盈豪 教授（協同主持人）、邵珮君 教授（研究員）

出席人員：史教授美強（東海大學行政管理暨政策學系）、魯副教授俊孟（東海大學行政管理暨政策學系）、王科長燕琴（社會救助及社工司）、吳督導志柏（南投縣政府社會處社工婦幼科）、廖理事長振益（社團法人龍眼林福利協會）、翁助理教授慧圓（中山醫學大學醫學社會暨社會工作學系）

列席人員：陳冠中研究助理、紀孟辰研究助理

會議記錄：紀孟辰研究助理

陸、 主席致詞：本研究案簡報（略）

柒、 討論

一、 D2：

1. 台灣現在的狀況來看，可能會面臨到的幾個面向要擴大討論，第一個是保險業者，不論是政府機關財產或人民財產，受到天然災害損失的時候，保險業者承擔的意願和願意承擔的程度為何。
2. 第二個部分，本研究討論政府角色，但依照台灣老百姓特質，角色應該只有越來越大，不會越小。所以這時候是否應該找一群人，來討論如何告訴老百姓：不能期待一個大政府，教育災民：不能期望在發生重大災害之後，生活會跟以前一樣；另一

個要對話的是立委、民意代表，詢問這群人在發生重大天然災害的時候，期望的是什麼樣的政府。

3. 現在談的不僅是政府角色規模的大小，甚至要談期程，短程很快就知道，但是中繼、長程階段，到底要到多長，日本人願意慢慢講，也許3、5年之後再慢慢回去，而台灣，因為從其他納稅人的角度來講，會考慮是否背負這樣一個包袱到無窮無盡，或者我們可以考慮把這個負擔轉嫁到別的地方，比如用**災害債券**的方式。

二、 **李宗勳教授：**

1. 就像我們現在的颱風險，沒有一個國家是民間的，這裡面牽涉到的就是到底是社會保險、還是商業保險。另外災害債券是一種分擔，但是實施細節要再設計；另外民眾教育、風險認知，其實這次1068份的民眾問卷，也是藉著機會教育民眾。

三、 **W5：**

1. 整個災害重建中，我認為比較重要的是初期安置方向，再來就是如何讓災民學到專長或有再就業機會，到最後安置的部分，如果以公平性來說，**將來在擬訂政策時，在房子的部分，要讓他們自己來承擔一些風險，在未來災害補助方面，可以再明訂細節。**
2. 在九二一之後，我們協會提供很多老人、小孩的照護，那是因為**依據中寮鄉的特殊原因而來，是在地的需求**，我們協會來照顧這些老人家、小孩，主要是讓這些年輕人、中青代出去打拼賺錢，讓他們打拼回來重建家園，因為向中央貸款的補助還是要還，所以在災害中期的安置，行政部門應該討論怎麼做比較好。
3. **後期的就業，以這次九二一的經驗，假如能做一些輔導的，促進他們的就業機會才是長遠之道。**在促進就業的機會上，行政部門可大力支持在地單位，做在地培訓，或朝著他們在地的產業繼續發展。我覺得就未來長期輔導、中期輔導、短期輔導上，

最後還是要朝著產業、就業來進行。

四、 李宗勳教授：

1. 貴協會有人才可以管理在地的組織，如果在地沒有這樣的人才，錢短期就花光了，我想請教一下，對那些沒有現成的人才、需要靠外地輔助的地方，之後應該要怎麼做比較有可能培植他們在地的種子？

五、 W5：

1. 如果像老師說，這一代沒有這樣的人才。就培育下一代而言，當外地人來協助在地人，看有什麼人才可以吸收進來，行政部門要提供維持基本生活需求，讓外駐的老師來幫忙在地做訓練。

六、 李宗勳教授：

1. 謝謝理事長的分享，這樣也可以讓我們了解龍眼林協會也是經過一個發展的期程。

七、 D2：

1. 也可以思考像廖理事長這樣的人，我們可以建立一個人才庫，如果發生特定的災害，其他地區需要，也可以請他們擔任種子講師。

八、 D3：

1. 從兩個角度來看，為什麼政府的角色這麼重要，在政府災害重建裡面，政府是大，但不一定有為，政府掌握了那麼多資源，從九二一地震到莫拉克颱風，我看到很多的資源，原本在九二一大量投入政府，期待政府帶領大家一起來做重建工作，但是到了莫拉克颱風就有一些就不願意了，這涉及到政府主導整個重建過程的能力、角色、功能各方面，我覺得很可惜，因為政府不管怎麼樣都有其關鍵角色。
2. 第一線的部分，我們社會工作在講「優勢觀點」，當地的災民其

實是有自救能力的，只是他的資源可能不是這麼豐厚，比較沒有辦法延續，如果給年輕人一個發展性的機會和空間，並且有人陪著他們、引導著他們，年輕人會回來，九二一政府那時候做的以工代賑，其實是好意，但說起來那些工作做起來得到的工資很沒有尊嚴，比較像是硬擠出來的工作。

3. 重建的路是很長的，其實這時最需要的是工作，但是怎麼去發展這個工作，莫拉克颱風期間，很多大型企業直接跑到災區，但是資源都沒有整合、大家各做各的，所以就看到有一些明星災區有資源重疊的情況，但是那些企業有生產、營造的能力及技術、上下游連結能力，可以協助在地的單位，號召當地的居民，甚至在外面就業的孩子回來。但我們看到大家在各個災區搶資源，這就很可惜。不只企業，民間機構也是有類似的情況，誰有能力去把這些資源做 Mapping，避免造成資源分配不均勻。誰比較有能力做長遠性的、發展性的資源協調人？看來看去還是政府具有公信力，政府的角色非常非常重要，協調資源的運用，協助發展性的重建工作。
4. 如果要走比較長遠的路，就不能在實物的、有形的、金錢的部分，把災民的胃口養大，這都是錯誤的政策造成的，還有選舉文化加上媒體的推波助瀾，媒體這一塊，在重建的路上很容易造成我們做出比較短期、不應該的重建政策。
5. 災民能做什麼、願意做什麼，如果可以在政府主導之下，當在地的人才不夠時，一些在地的 NGO 就有自己的人才庫，孩子在外地的災民，也有很多人才，即使是外地的企業，都可以來協助設計、推動。如果災民看到有發展性的願景，大家都願意去忍受比較長時間的重建，但重點是要有那樣長期發展的機制、願景，在地居民參與越多的時候，效率會比較慢，可是卻是一個在地、比較可長可久的計畫。

九、 李宗勳教授：

1. 在地的 NGO、公民團體、甚至外地的親朋、在地的企業，都是廣泛的在地人手，只要有發展性的圖貌，大家絕對可以去做，發展性是要靠專家、政府，在地的企業共同去提出的。
2. 媒體在這個過程扮演重要的角色，他對我們在做的教育訓練，包含以後做政策風險認知，都是可能協力的對象。
3. 當企業不只捐錢，而是願意出人才來在地幫忙，他所帶進來的產業、結構化、系統化，真的可以給在地的發展一些機會。
4. 其實政府是可以提供地方長期的陪伴，跟剛才講的「優勢觀點」，其實地方是有能力的，只是欠缺結構性、系統性的陪伴，這是政府可以做的，政府他的公信力也是一塊招牌。

十、 D3：

1. 很多企業很願意把他自己的產品和在地結合，像是互惠的方式，人才也可以培養，這方面很多的企業、團體很樂意幫忙，使他們(災民)初期站得住腳之後，將來慢慢變成他們自己的東西，所以在地化的東西真的需要時間、適度的政策 Empower。

十一、 W5：

1. 中期的安置，也就是住所安定之後，後期其實就業跟產業最重要，這些大企業是否能協助行政部門，在產業發展初期，協助地方產業打下基礎。行政部門在後期承擔協助產業發展的責任，引進企業界來支持產業與就業。

十二、 D3：

1. 在政府階段性的重建當中，如何培育當地的企業，納入重建條例中，政府可以幫忙找企業認養發展性的就業方案，在當地的重建就能有更多來自於政府、企業的協助，但是一定要在重建要點中，把階段性的任務明訂出來。

十三、 李宗勳教授：

1. 未來政府合理性的角色，不是只看他的資源，而是他的角色本身就是一種資源。

十四、 P6：

1. 在九二一或莫拉克之後，首長的作為會造成民眾對政府的誠信觀感有所影響，換首長換做法之後，第一線的同仁也滿糾葛，九二一當時工作的關係是三角關係，各縣市政府跟公所、民間團體建立關係，磨合了兩年，到第三年政策卻說變就變。
2. **災民參與決策我認爲很重要**，因爲第一階段他們同意了，但是到後面蓋房子民眾會有不同意見，而且重建到後期有了資訊去比較，才會提出一些問題。
3. 政策的模糊不定，造成他們不願意(搬遷)出來，他們會考慮**農保的福利**。如果整個政策說明能夠拉高層級，說得更清楚，農民會更安心。
4. 救助金專戶的運用，沒有災民的參與，只有那群被邀請來的委員知道，他們沒辦法掌控捐款的運用。
5. 資源網絡的建構，人手明顯不足，如果有學者的參與，還有長官的信任，事實上工作會推動得很快，所以**資源網絡的建構是很重要的**。
6. 各部會開會的時候都是派員參加，但是他能提供的實質幫助有限，因爲有時候人力是不足的。

十五、 李教授宗勳：

1. 不同首長有不同做法，會讓第一線同仁爲難。後續現在有在做的，包含資源、資訊的網絡、個案之間的服务網，以及怎麼樣不要資源重疊，尤其內部的檢討，政府部門工作者的態度、心態，是霸權還是虛心求教，讓學者願意來參與，對提升政府的公信力都是很好的參考。

十六、 P5：

1. 莫拉克的時候，整個社會司從九二一學到很多，特別是生活重建服務中心，從過去的補助縣市政府辦理更改成由中央辦理，最主要是因為，對地方政府的執行力有所質疑。
2. 莫拉克的重建吸取了很多九二一的經驗，這次的重建期程為什麼只有三年，政府高層自我期許有高度的執行力，這三年下來，他可能才看到他預估過度樂觀。
3. 其實重建的事務非常繁雜，是目前縣市政府職能以外，再多加的重建事務，很多需要跨部會的整合，還有中央、地方的協調，以及政府與災民、NGO 或企業組織的協調和對話。
4. **重建過程中災民的參與非常重要**，這次莫拉克重建的過程受到很多批評，其實外界對政府的指教，常常以效率、執行力、預算執行數為指標，造成我們期望快速，但是災民的意見是分歧的。這次的莫拉克風災，雖然中央很早就確立了以原地重建為主，異地重建為輔的原則，但是在跟民眾說明溝通，政策的論述不足，媒體的報導失之偏頗，所以多數民眾並不了解。民眾參與不足是因為，中央沒有這麼多的人力來跟災民對話。
5. 不同的縣市政府有不同的重建模式，高雄縣重建的速度比較集中且快，屏東重建的腳步就比較慢，事實上後來屏東獲得比較多理解，或者受災戶們比較認同縣政府的作法，這兩個縣市差異很大，這牽涉到地方首長的理念。
6. NGO 也扮演很重要的角色，幾個主要協助重建的 NGO 也有很大的不同，帶出更多更複雜的問題，這次重建過程是走契約模式，希望把這些關係形式化、書面化、正式化。
7. 災民時常會焦慮政府沒有對生計處理，那是因為，我們連住在這塊永久屋基地上的人是誰都不確定。政府有時候困難在於，希望災民參與，但是不知道誰實際住在這裡，誰是住民、災民

的代表，有時候就產生訊息的落差就差。

8. 從營區安置的階段開始，就常常舉辦座談。實際上所有會議紀錄、開會大小簡報全部都有放上網路，但是民眾有沒有那個能力透過網站去拿，這次莫拉克受災的民眾大多都是原住民，資訊的能力會比較薄弱，以後可能比較不會有這個狀況。
9. 重建會極力在督導各主責縣市政府、公所或相關部會，只是現在政府人力緊縮，臨時遇到超大型的災難，不管在短期間資源的匯集，或是協調、處理災民問題，人力其實不足，可是在重建條例中並沒有增加縣市政府的員額、人力。
10. 政府有在媒合 NGO，NGO 也成立了一個八八聯盟，這是一個很好的平台，協助我們整合資源，行政院重建會也媒合了很多企業團體，政府就是在做這個平台的工作。
11. 所謂的莫拉克零工津貼，政府用了就業安定基金，大量了聘僱了這些災民來做災後重建工作，可是很多民眾反應資源分配不均。另一方面民眾拿零工津貼，但是認為自己做的事情是沒有價值、沒有自我成長的，所以政府在負責資源的分配同時，監督資源使用應該也是滿重要的，應該不只是純粹現金救助。
12. 救災初期發放很多現金救助，是依據法令規定，很多受災民眾不能理解。教育災民也很重要，很多民眾都認為，政府是在賠償他的房子，不理解政府只是初期的救助，所以發現金給他們是解決一時的急難，至於房子的重建那不是政府的範圍。
13. 營建署提供租金的補貼或優惠利息貸款，觀察九二一和莫拉克，這兩項政策都不成功，在幫助民眾重建的部分，營建署在住宅政策上面可能要再斟酌，否則在重建條例訂有這些措施，但實際上會去申請的人、實際需求很低。
14. 很多民眾不願意下來，都是為了農保問題，因為農保的保費太低，給付又很多，如果政府能透過年金制度的改革，改善這種

狀況的話，農保身份的資格對災民來說就不是這麼重要。

15. 生計的部分，在產業的扶植、培力上，中央有注意到，但是有時候得循序漸進，一定要等他們住進來之後，才有下一步社區組織的開始。可是在社區組織的形成過程中，常常會找不到主管機關，連管委會的成立都找不到法源，最後是透過重建會的協調，才訂了設置要點，可是當條例停止適用的時候，就變成沒有對話的單位，政府跟災民的對話機制就沒有了。

十七、 李教授宗勳：

1. 生計很重要，也不是政府短暫可以解決，所以如何讓企業與在地結合，才能促成這個部分。。

十八、 D4：

1. 目前政府組織的設計沒有辦法對應到那麼大的災害問題，中間有很大的落差。
2. 而對研究案的建議：這個主題來看是要談政府的社會福利角色，但是剛才都在談政府，會不會有一些距離，可能要再釐清一下，是要談政府在受災復原重建角色是什麼、或政府在社會福利裡面扮演什麼角色。
3. 政府在社會福利裡面扮演什麼角色，我們應該是 Present 一個 Picture，一個角色後面做一個政策建議。**Protection & Promotion**，是兩個很重要核心的要素，扣到災後復原重建的階段性，在早期是 **Protection**，後面才是 **Promotion**。對應到 Hierarchy of Needs，前面災後剛開始的安置應該在生理以及安全的需求，後面應該就是 **Promotion**，對應過來政府的角色就應該要變化了。
4. 在 **Protection** 階段，政府本身是決策者、監督者、資源協調者，同時也是資源的提供者，而且是服務的遞送者；當它到 **Promotion** 階段，可能扮演決策者、監督者、資源協調者，不

見得是資源的提供者或服務的遞送者，這個我建議要把它區隔開。

5. 對應政府目前傳統設計方式、和災害發生的特質，相對照會有困難的時候，此時這個政府的角色應該是什麼，應該從 **Promotion** 的角度扮演資源的協調者、決策者、監督者，甚至應該扮演的是一個中立第三者的角色，從這裡看災民就很重要，呈現一個三角的關係，一個是政府，一個是災民，另外一個是 NGO、NPO 這一大塊，統稱是三角的關係，**政府就要建構這三個角色的協調。**
6. 回到文化背景，當災難發生的時候，所有的都是政府的錯，所以初期是要 **Protection** 階段，但是慢慢的越來越複雜的要轉成 **Promotion** 的角色，如果在三角關係來看，是不能忽略政府的能力，**要加強它的社會資本**，從這個結構觀點來看，他平常就要去建構社群以及 NGO 關係，而不是災難發生時才去建構，而不管災後復原、重建，NGO、災民都扮演很重要角色，所以政府應該扮演統合協調的平台。
7. 政府原來的設計功能角色是一對一的，不是跨域的整合，但我們必須要往這個方向走，所以在社會福角色應該往 **Promotion** 來做，**政府要扮演中立監督的第三者，遊戲規則建立者，那捐款會比較有信心，並能結合資源，能夠更貼近社區需求。**
8. 保險是很重要的，我認為**要提升個人責任**，分成兩個部分，在國土規劃的底下哪些是土石流潛勢區域、那些是斷層，政府應該要把這些資訊充分的公布，如果要選擇住在那些區域，個人的責任應該要加強。回過頭來看，必須住在那些地區的多屬於弱勢的族群，用商業保險的話，不會有公司願意承做。但民眾在保險的部分應該要扮演一定的角色。
9. 政府要扮演什麼社會福利角色，從 **Protection** 轉到 **Promotion**，在 **Promotion** 中扮演的是決策者、監督者、資源協調者的角色，

另外一個很重要的，必須要單一區域，比方地方縣市政府、鄉鎮市公所，對其轄區內擁有多少潛在資源，必須要有所掌握，才能夠做動員，甚至才能知道如何在地方建構資源平台，這才是政府應該扮演的角色。

十九、 李教授宗勳：

1. 研考會對於社會福利角色這點，以災害防救法三十七（六）條的六項為主。政府扮演的角色探討就希望透過這樣多元的管道來進行。
2. Protection 到 Promotion 關鍵的是，初期提供保護到後期以 **Promotion** 為主，政府要做決策監督、協調，包括災前的資源盤點，甚至是災中的災評。另一個關鍵是，所謂三角關係的資本，一定要在平常就互動，才有信任。
3. 對於仍住在危險地區的人，折衷的方法是在有風險的地區，找一塊相對安全的集體避難的地方，由政府幫忙建造。
4. 政府很多是一對一的組織功能設計，面對有跨部門需求的災民，如果政府本身若沒有跨部門的意識或共識，也沒辦法跟災民對話。

二十、 W5：

1. 保險可能會讓生計比較困難的人產生問題，所以要研擬公平正義的方式，行政部門來公布。就災害中社會福利角度而言，行政部門究竟有多少資源、公權力，如果公權力沒有辦法完全執行，很多人就會受到不平等待遇。
2. 災害之後的救助，尤其社會福利部分，由行政部門來明訂一個方向，初期、中期、後期要做什麼，明訂政策之後經過立法，行政院就可以根據立法來執行。
3. 如果要災民遷村，要想如何來輔導他們，最起碼生活過得去，

在後期，行政部門應該要想如何來促進就業、產業扶助他們，透過行政部門的權力、信任度、肯定度來做牽引。

二十一、 李教授宗勳：

1. 我們現在都在找，為什麼會成功，同樣的條件、同樣的資源不足，為什麼有人做得起來？我們要去萃取成功的因素，這樣我們才可以說服政府。廖理事長現在做的方法和格局，才讓我們有改變的可能，我們要成為改變的一部分，而且要成為最前面的那一部分。

二十二、 D3：

1. 不管誰捐了錢到重建工作上，都叫做公共財，不論是捐到哪裡去，政府要做監督的角色，監督這些捐款是不是有被善用。
2. 民間願意捐贈、災區願意去投入、付出的，其實大有人在，就是政策面如何去鼓舞。而政府的協調角色很重要，不論是重建的初期到後期都是。
3. 重建最前面的救援期，有一定的時間，但是要讓在地的人可做後續的生根，走出未來的希望，真的是時間要長，所以其實硬體時間要短，要很謹慎；軟體、方案跟人的部分，時間要拉長，所以在政策上的制定，只能靠政府來做。

二十三、 李教授宗勳：

1. 重建過程的經費是公共財，就是一種資產，如果政府沒有辦法讓這些公共財用對方向、透明，其實是一種反重建，會讓社會大眾在下次不願意再參與，怎麼樣在重建過程中讓私人的捐款，用在對的地方，也是非常重要的資產。

二十四、 W5：

1. 管制公共財也是有困難度的，行政部門在很多地方也有他難下手的地方。

捌、臨時動議：無。

玖、主席總結

一、 李教授宗勳

1. 謝謝各位出席，我們一定會很珍惜各位的發言，回去整理，謝謝各位，謝謝。

壹拾、散會

附錄四

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究 南區焦點座談會

時 間：102年7月25日(星期四)15時00分~17時00分

地 點：行政院南部聯合服務中心10樓會議室(高雄市前金區成功一路436號10樓)

主 持 人：李宗勳 教授(計畫主持人)、王文君 教授(協同主持人)、黃盈豪 社工督導(協同主持人)、邵珮君 教授(研究員)

出席人員：胡博士以祥(行政院南部聯合服務中心企劃組暨經建會副研究員)、陳教授武宗(高雄醫學大學醫學社會學與社會工作學系)、吳專員家蕎(行政院研考會)、王處長正一(高雄市政府都市發展局都市開發處)、呂科長佩薰(屏東縣政府社會處社會救助科)、宋經理金山(行政院文建會文化種子培訓專案)、呂督導清喜(高雄市政府社會局六龜社福中心)、吳總幹事儷嬋(台灣藍色東港溪保育協會)、陳老師鈺欣(長榮大學社會力研究發展中心)

列席人員：陳冠中研究助理、紀孟辰研究助理、梁安智研究助理

會議記錄：梁安智研究助理

壹、主席致詞：本研究案簡報(略)

貳、討論

(一)P7：

1. 「巨災保險的概念」，巨災保險是投資人出資，他們願意承擔風險，如果理賠沒有過多，投資人就會獲利，把責任分攤。但不是社會保險，不能期待政府幫災民投保，並結合「碳權制度」，在災區鼓勵種樹，相對應的是碳排放權的給付，結合「碳權制度」跟「巨災保險」幫災民作風險分攤。
2. 「是不是災害發生未積極配合撤離的民眾可以不加以補助」，我提反對意見。行政法有一個「禁止不當連結原則」，他 A 件事做錯，但不能在 B 件事處罰他，如果他做錯 A 有因果關係就在 A 處罰，不能在 A 的地方就在 B 來處罰。他不願意撤離你要罰他，且應有法律明文規定，就是「行

政罰法」。但反過來講，他因為不撤離是否以後就不給他公平補助的相對處罰，這時應該是「禁止不當連結原則」。換言之，一個依法行政精神的體現，該罰他就罰他，該補助他就補助他，這才是符合法理。

◎ 李宗勳教授：

1. 我們從重建會獲得的資訊是大部分災後重建的居民，撤村意願非常高，且認為本來就是這樣，風險意識上我認為是有提升的。
2. 保險部份，紐西蘭在災後重建有講到政府作為一道路搶通，房屋倒塌是保險公司與民眾處理；美國也是如此，半年到一年，若有租賃房屋由政府協助，其他透過保險。這部份我們這邊正在發酵，不太可能再利用社會保險。

(二)P9：

1. 災害緊急安置期間，要解決民眾的生理需求與安全上的考量，政府的角色可能是扮演決策者。災民需要很多的資源，光靠政府的資源沒辦法提供，所以它不只是資源的提供者，也要去協調一些相關的資源來共同提供。
2. 日本 311 災後重建，災後一年半重建還在中期安置，他們要廣聽民眾意見，取得合法性，不斷舉行公聽會，藉政策的引導。
3. 臺灣的重建非常急，民眾的參與有限，會引發如部落遷村，社區凝聚工作協助的部分，甚至社區內憂鬱心理。所以重建政策應該要考量多方面。
4. 生活重建中心相較九二一時不同，由中央主導生活重建中心委辦方案，不同的 NGO 團體都可參與方案承接。屏東有在地社團承接，有跟在地社區沒接觸過的團體。生活重建應跟社區民眾有很好的互動溝通，一些團體不曉得怎麼跟在地民眾/社區建立關係，有的會產生隔閡，甚至意見上的不同、對抗等。
5. 去激發民眾社區自主救災的角色，由社區工作倡導民眾做到社區自主救災，在任何外援還沒到來時，社區自主救災組織是來得最為即刻的，我們這幾年的社區重建工作都有在扎根社區自主重建的部分。
6. 日本跟紐西蘭與美國相同走「保險制」，認為民眾對自身財產保全有相當責任，非由政府完全負擔。我們天然災害，水災有淹水救助，災情比較大時政府還會加碼。不該再採災害救助，不應再以社會救助方式辦理，應採風險分攤的保險體制，鼓勵民眾風險分攤，且走「商業保險」，但政

府對於高潛勢地區要有補貼政策，來投保的話政府補貼保險費。

◎李宗勳教授：

1. 您提到莫拉克參與意見表達民間仍有限，初期三年生活重建後，後面幾年產業重建、文化重建、在地重建有沒有改善？還有外地團體來接嗎？還是本地的？難免有些原鄉本身就沒人，短期怕案子沒人作，從初期安置、生活重建不足之處，你現在看這兩年有沒有變得比較好？在地的組織有沒有起來？

◎P9：

1. 永久屋的分配又涉及到公平正義的原則，曾看到一些明明是鄉鎮公所重要幹部也能分配到永久屋，這樣的資源配置就失去公平正義的原則。
2. 在地團體長期跟原鄉部落的陪伴工作，也投入社區生活重建，至於外來團體承接是沿海鄉鎮，它不了解居民生活特性，也不融入其文化，就會格格不入。
3. 原住民下來以後，不只做就業媒合，在沿海鄉鎮就思考太陽能光電的部份，訓練居民不再靠漁塭、養殖業維生，在太陽光電的技術能力培植。原鄉部落就去承租台糖的農地，協助他們種植紅龍果、紅梨等產業。

(三)P8：

1. 永久屋是民間吸納巨量的人云愛心，關鍵在對於政府的不信任。巨量的金額怎麼運用且要對民眾有責信，結合政府經費不夠，人民期待政府完全恢復原本生活狀態，就變成政府提供平台，民間進來蓋房子。
2. 永久屋政策推出已體會到之後風災政府會很難收拾，一定會被要求免費取得永久的新房子。後來中央政府的政策確定以後都不適用莫拉克。
3. 都會區的風災或災難承受度較低，較鄉村區域少，應設計一種費率讓都會區強制投保，不只高風險區而是全部強制投保。都會區量大，費率也較低，當發生災害時，能去吸納鄉村區/高潛勢區恢復的狀態。
4. 「重建是不是讓社區居民承擔重建責任」，這階段有一點困難，我們的受災長期習慣「政府的培養」，跟日本由全民投入防災有很大差異。我覺得「承擔責任」在臺灣也是漸進式的改革。

◎李宗勳教授：

1. 從紅十字會發生事情後，行政院就在談對民間捐款的規範，其實在日本每個地方就是這樣，就是照規定，錢不能亂用，用的時候都要搭配。因

為看到各民間團體仍有它使用捐款時不同的型式，會形成對政府的補助的干擾。

(四)W8：

1. 我不支持用社會保險，目前台灣的社會保險沒有一個是讓民眾滿意，我們參與其中也不覺得滿意，我不認為會建構出一個好的災害的社會保險。
2. 社會住宅目前推動的狀況，有資格的限制也好，或社會住宅到底是要提供什麼樣的人來居住/購買/使用也好，能否在現有制度內，把災害概念考慮進去，有重大災害發生的幾年，現有社會住宅是否可以優先提供災民使用。
3. 重建績效回歸到一個迷思，不論任何政策與條例為什麼總是 3 年？為什麼不能是 5 年或 10 年？當捐款或經費可用更久，規劃的事情就不用這麼趕。
4. 臺灣有募款的法令，募款時民間機構要提出使用計劃，且經政府核定，說民間機構亂用錢也是政府不負責任的說法，因為都是核定這樣使用的。

◎李宗勳教授：

1. 像陸婉蘋老師在講，別強調短期重建效力，如果民間願意用五年來陪伴，為什麼一定不讓我做，我們強調重視在地/民間的時候，包括政府開始改變，不再短期做太多津貼補助，而是證明這是幾年的計劃。或許如王處長所說衝到「政治可行性」，但就是重建「必要性」的時候，這確實值得思考。

(五)W6：

1. 「保護、促進與發展」的部分，前半年他們需要「保護」，政府可當資源決策者、提供者與協調者，但半年後政府應該只是決策者、提供者跟監督者。
2. 原住民被搬遷下來，家園與產業都沒有，文化可能 10 年後也沒有。魯凱族大頭目包基成主任說：「我們從雲端搬到平地來，這個過程不需要 10 年，我們就是所謂的平地山胞。」
3. 很多組織在執行過程，拿政府的資源，但就像科長所說，根本不懂自主重建的過程，也不願意跟社區深入，最後交差了事。
4. 跟九二一比較，為何這次 NGO/NPO 組織、民間團體進駐災區時間都很短，且目前沒有拿政府資源或願意去災後重建的，可能不超過 10 個。

◎李宗勳教授：

1. 以後的災害會再像這樣有重建會嗎？我覺得不一定。除了政府以外，民間資源非常充沛，希望找到會做事，有公信力，會創造一種感動，把大家扶植起來。你剛才講的那些，就是一個標竿、一個模式，它的價值本身可以被放大。

(六)W7：

1. 民眾在中期安置，依賴政府決策與民間資源，但政府資源有限而民間愛心無限，造成民眾一直不想回去，影響後續是否返回原住所。
2. 一些民眾想投機取巧取得證明，沒任何受災紀錄，但擁有戶籍所有權。永久屋資格核定也是，該幫忙的反而沒幫到，是擁有合法程序得到補償。
3. 高風險/高危機的家戶這幾年最多，從災防到了解社會福利/社會救助等成長最多。反而第一現場居住的居民對法令不清楚，申請上資訊都慢半拍，在心理重建過程，發現很多長輩都因資訊不清楚，所以整天擔憂。
4. 民眾做一階段案家三選一時，不選銀行貸款，反而期待政府福利有沒有更好？能否少點付費？民眾養成若資訊正確，未來能再爭取更多，大家就停擺等待，對政府決策造大問題。
5. 重建中心角色多為社工，但重建面向多元，需很多專業進駐，設立平台廣納不同專業進駐，對重建才有意義，否則民眾以為只做社會福利，或民間所選定的重建中心，他是代表中央嗎？或只是民間單位？
6. 重建是居民自主或社區/社團協助，過程我們看到民眾還沒準備好，有些受災在東邊，沒有受災在西邊，而籌備與預防是整個區塊的，所以不太均勻。

◎李宗勳教授：

1. 研究裡面有一種「彩券理論」。當政府補助有買彩券跟沒有買彩券是一樣的，沒有人會買彩券，若今天政府補助是讓人看到有所準備的……要從自己的經驗慢慢去改，需要花些時間，但政府在過程中補助的細緻度可能會有影響。

(七)C1：

1. 既定弱勢者原本就有列冊，發錢單位跟各部門索取這些名冊，八八或九二一的災害性很大，弱勢者平常就處弱勢，所以短時間能收到較多資源，反而中產階級或平常沒處於這狀態，對於法規或程序最不清楚。

2. 重建或災害預防最重要，災害預防是平時就要練習，提很多災害時要怎麼樣，那災害前呢？在平常就該有準備，不只針對特定某些人，而是全民教育。
3. 社區已有一定能量，在八八水災的第一時間，很多社區不單只自己照顧自己，還提供一些服務輸出到外面。
4. 風災時地方會成立緊急應變中心，然後再下到各公所，他是啓動災害應變中心第一級的單位，但會看到公所沒辦法判讀某些災害，因為沒這樣的人才。
5. 縣府鼓勵社區自主重建，也推了自主重建計劃，要求社區做防災。但只有這幾年，隔幾年沒做就忘了，而社區組織會改選，經驗累積就會有困難。

◎李宗勳教授：

1. 防災職系快通過了，以後鄉鎮有正式人力，災害防救辦法要成立辦公室。今天談很多，聽到一些還不足的地方，但也聽到已經有作用的地方，有幾個社區不只能顧好自己，也能顧及其他人，這裡面就會產生一些效應。

(八)D5：

1. 災難來臨有特殊法令或災害防制法去應變，是否再做調整與修正可去比較。民眾在災難發生是要「物資」還是「現金」？「現金」最好、最安心—慰助金。因此不一定以負面情緒去引導，在災難發生時，在不安情境下，狀況不確定下，有現金是最好的。
2. 災難發生是社會的總動員，在臺灣觀察到為民族性、政黨競爭、媒體因素。
3. 訪談過程中，其形容詞很簡單：「急」、「亂」、「慌」決定了永遠。我曾聽到：「我從山上到平地來，已經一無所有了，只剩下這棟房子，但這不一定是我的家。」這個決策的模式/機制要怎麼形成？中央政府的角色是什麼？我也積極跟地方政府說多一點角色介入，這次是中央為主地方為輔，又透過中央招標讓 NPO 進來。這個決策怎麼來的？沒有充份跟各方對話，後來我看到文獻，蠻多是政治利益考量為優先。這是台灣特有的政治因素。
4. 災難管理過程含括—「救生」、「維生」、「再生」。風災時桃源與那瑪夏交通中斷，通訊中斷，誰能告知裡面多少災民？多少物資要輸送？是軍隊、

航空器、工兵。這時政府角色很清楚，風災後我們對國軍角色要重新釐清。

5. 社會福利輸送要釐清的是，原來的政治利益/考量沒有了，政府仍會失能。中央部會首長對地方不了解，委外團體有其服務對象，對在地資源很了解能很快進去；若沒有，外來的要進去障礙會很多。落實重建中心六大法定業務時，中央跟地方在服務輸送上有很多檢視空間。若政治還是掛帥，八八風災就純參考，在臺灣政治是優先會被考慮的；第二個是媒體因素。
6. 面對天然災害時，社區「意識」、「共識」、「參與」是什麼？或災難來很多資源進來了，把我們撕裂得更慘？政府分配資源機制，或 NPO 分配機制裡，會讓社區更四分五裂？有可能更慘。這些問題都在一起，再多福利資源進去，社區要站起來的難度就很高。
7. 災難增加新的福利服務人口，賦予一個角色叫「災民」，這角色有獲利性。不同的族群、不同的特性，要怎麼從身份認定或稱呼互動上，去建構不同的意象，這是我們可以做的，甚至給其希望自助/自立起來。

◎李宗勳教授：

1. 過去在做的都在順境，這樣的社區營造增加美感藝術，但是這過程有沒有增加我們的關係？還是塞滿了用不到的東西？我們的意識/共識有珍惜嗎？
2. 你們丟出災後重建社區的問題，也提出一些方向，更多我聽到中央這次在整個效率與各方面都做得不錯，應還有空間讓未來地方政府再多一點對話的機會，像重建委員會結束後變成地方政府接手。總結在災後重建一定要建立彼此的關係，不急著塞滿用不到的東西，那些東西有一天會形成一種阻礙。

附錄五

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究 政策建議提案焦點座談會

時間：103年1月15日(星期三)下午02時00分

地點：大坪林聯合開發大樓（新北市新店區北新路三段200號）
15樓第三會議室

主持人：李宗勳 教授、王文君助理教授、邵佩君副教授與黃盈豪講師

出席人員：吳欽仁科長（新北市政府社會局社會救助科）、呂大慶科長（災害防救辦公室整備訓練科）、李美珍司長（衛生福利部社會救助及社工司）、劉敬宗副處長（莫拉克重建會家園重建處）、劉瑋婷記者（莫拉克獨立新聞網）、劉瑞煌顧問（鴻海科技集團）、謝志誠教授（台灣大學）。

列席人員：陳冠中研究助理、紀孟辰研究助理

會議記錄：陳冠中研究助理
座談議題與發言要點：

一、國外經驗方面

（一）災後重建基本法的確立：

W11：

1. 建議訂立天然災害搶救的專責法令，不要用特別條例，會緩不濟急。從法令中做根本的修正，在災害一發生後就能遵循，甚至是把編列預算之權責加列在法律之中。

P11：

1. 除了建議律定專法之外，準備在中央災防會報中提案，在復原重建部分可指定相關機關去撰寫業務計畫並負責整合推動。
2. 在組織面上，公部門角色要健全，才能推動。復原重建中各部會的業務權責執掌，要由主管機關去律定及協調；相關組織法令的部分，應由業務計畫方式去律定該主管機關，再由該主管機關去協調、整合。

P12：

1. 災害重建的社會福利是屬於廣義定義，包括就業、就醫、就養、住宅等，

故我主張在題目上應該定義為廣義的社會福利。

(二) 既有重建支援系統之深化：

IP7：

1. 衛福部提供生活重建中心陪伴人力、社區培力、永續發展人力等；勞委會提供就業機會、培育自主能力；原民會則是提供永久屋公共設施搭配、建築語彙的部分。

P13：

1. 軟體面如宗教、文化等需求，以文化種子、社區培力工作、農村再生等，加強社區自主能力，提供永續發展藍圖讓社區共同努力。

P12：

1. 透過生活重建中心、民間團體的結合挹注資金，然國家情境中要求大有為的政府，讓政府介入，民眾的觀感是要求更多資助。
2. 重建會在生活重建的陪伴、永續發展等作法，讓民眾深耕，最後能夠自己站起來。

(三) 地區社會福利的充實：

P13：

1. 地方政府的角色很薄弱，從最近幾年地方政府訪評發現，地方政府因缺乏中央政府指導，故乏善可陳。
2. 建議地方政府的災害防救組織架構與分工方面，應透過深耕計畫團隊協助地方政府，先行建置組織與權責分工。

W10：

1. 記者報導老人日托新聞後，政府才來關心。應該檢討政府與民眾在溝通傳達的過程中發生了什麼事？為什麼是居民來跟記者說？這部分的社會福利政策的流程是否發生問題？

二、政府在重大天然災害後的緊急安置階段與復原重建階段所提供的社會福利項目應扮演之角色方面之建議：

(一) 緊急安置階段：

P12：

1. 災後初期安置地點是在活動中心、學校、軍營，但中長期安置則是回到營建署負責的組合屋或永久屋。
2. 災害急難緊急安置、整備、傷亡慰助：中央組織需要整合，地方有災害準備金，故公所、地方、中央是一體的，不是只有中央主導。中央若沒有特別條例，會毫無財源。

3. 以社政角度介入，是緊急安置的介入，而救災階段是福利資源的挹注。

(二) 復原重建階段：。

W10：

1. 永久屋沒被規畫目的，然死人的永久屋(靈骨塔)也是應該要考慮的範圍，故死人的安置也應該放進去。

P13：

1. 國土保育：原民會擬定重建計畫，遷居遷村。中央地調所調查該地係屬於危險地區、立即危險、崩場地等，應再做後續規劃以達到永續發展的目標。

三、下列部門（災民、社區鄰里、企業、民間社會福利團體等）於災後復原重建時參與相關決策的必要性方面之建議：

(一) 社會福利團體：

D6：

1. 政府應該主動向 NGO、受災者釐清彼此在住宅重建的角色，特別是住宅重建的過程中之規畫、設計、發包、監督，應該要由誰來主導

P13：

1. 永久屋政策訂定後，與民間團體興建永久屋，很早就提出永續社區的構想，協調原民會、內政部資源強化基礎公共設施，而非在重建過程中才提出。

(二) 社區鄰里：

W10：

1. 產業跟社福是一體兩面的東西，如果產業做好了，社福的慰助金、救助會慢慢的離場，有收入後，就不用依賴社會救助。

(三) 災民：

IP7：

1. 澄清真正的民意無法進入決策系統中：災後重建的相關作為都有鼓勵居民參與，幾乎每個永久屋計畫都開了三次說明會，尊重災民意願，如優惠三合一方案：租金補貼、購屋貸款、永久屋申購，都有尊重民眾意願。
2. 因為資訊流通不對稱，導致民眾意見沒納入。

W10：

1. 居民參與永久屋：行政體系在永久屋坪數分配方面做得沒有很好。遷村是遷移整個族群，民眾對於遷村後的生活機能如學校、醫院等抱持著很大的疑問。

(四) 企業：

P12：

1. 連結企業、NGO，過去企業幫了很多忙，例如食物銀行，各地方政府也有開口去律定平時的物資整備，在災時就能啟動。

四、下列部門（中央政府、地方政府、企業、非營利組織、災民、社區等）於在災後復原重建社會福利角色責任承擔之必要性（如何從「保護」到「促進與發展」的角色轉型思考）方面之建議：

W11：

1. 加強以實例宣導、鼓勵企業間透過保險自行承擔風險；畢竟由政府負責保險費用也是由全民買單，不合理。鴻海集團所屬永齡基金會之作法以落實輔導災民自力更生為宗旨，符合促進與培力目標。

P13：

1. 建議地方政府的災害防救組織架構與分工方面，應透過深耕計畫團隊來協助地方政府，先行建置組織與權責分工。
2. 常態性的重建組織，係針對中央、地方、企業、NGO 各自的角色予以分工，在平常就先整備計畫事先擬定，到重大災害發生後馬上召集做復原工作。
3. 建議重建會今年 8 月退場可以考量納編到行政院災防辦。

P10：

1. 我們地方政府在接觸到受災民眾時，民眾大都認為是政府害的。
2. 政府的角色，在救助部分，應該要兵貴神速、水無常形。

D6：

1. 建議未來對於住宅重建，應該由政府、NGO 做完整的考量
2. 政府應該主動向 NGO、受災者釐清彼此在住宅重建的角色，特別是住宅重建的過程中之規畫、設計、發包、監督，應該要由誰來主導？這次全面都是由 NGO 主導，故民生設施出問題都罵 NGO 團體。

五、下列部門（中央政府、地方政府、企業、非營利組織、災民、社區等）於在災後復原重建提供包括保險協助、生活重建服務、衛生醫療照顧、就業協助、住宅重建等社會福利事項之必要性（將發現金或建設資產比較適合的角度納入考量）方面之建議

P13：

1. 強化居民抗災能力是必要的：颱風警報強制撤離，應該要就近避難。

IP7：

1. 衛福部提供生活重建中心陪伴人力、社區培力、永續發展人力等；勞委會提供就業機會、培育自主能力；原民會則是提供永久屋公共設施搭配、建築語彙的部分。

六、針對政府機關的財產，投保天然災害保險，以分攤天然災害可能造成的損失方面之建議：

P10：

1. 救災的錢是災害準備金的錢(1%)，一年有 7 億元可支應。而公所也有災害準備金的編列，在未升格前也應該要規劃，以緩濟急。

P11：

1. 要修改成基金的話，需要法令上的依據。在預算執行上要有彈性，所以基金是很好的推動方向。
2. 食物銀行的概念，可以用在初期的需求，建立通路。費用支付、國情不同。
3. 目前動員企業防災如 7-11 災情查報等。

七、要求高風險地區的居民，強制投保重大天然災害保險方面之建議

D6：

1. 給付行政之法令較為寬鬆，故不應將政府與民間保險做連結，然因為撤離單位與給付單位不同，其建議是否能落實？需要再行研議。

P12：

1. 應該要建立使用者付費讓民眾珍惜資源，至於是否列入社會保險部分應端看政府財政狀況，對於弱勢再進行資源補助，但我對保險部分持保留態度，災害救助部份可以再去思量。

P13：

1. 有其困難度，建議以基金的方式來成立。災害準備金可以做累積，從不同面向提撥，累積其能量。
2. 遷村標準認定是由中央地調所負責，應再做後續規劃。

W11：

1. 預先預防是好的。政府所投入的金錢也是全民繳稅，若住在風險高的地方，應該要負擔部分風險。

P11：

1. 後續復原重建、減災措施，一定要從巨災保險方式解決。

P10：

1. 地方政府若即時做到救助工作，對地方選舉是不會扣分的，我贊成

- 防洪保險，較能全面性地面對災害問題。
2. 事先樣態應該要清楚規定，保險公司能夠更迅速，對社會救助是正面的。
 3. 災害救助以弱勢族群為主，對於家戶所得少的人，訂定所得未達標準之補助。

八、您是否同意災後重建工作應由災民承擔主要責任方面之建議；且災後重建工作應由社區承擔主要責任方面之建議

W11：

1. 強化民眾對於災害風險的認知：必須宣導加強、加以實施，讓民眾承擔風險，對於地形脆弱處，應該要勸導搬離，免受災害之影響。
2. 對於說服民眾的施力點太小：宣導部分要去加強，以舉例的方式來加強，建立民眾防災意識。

九、強化災後重建過程中非政府部門行動者之決策與監督角色

D6：

1. 建立一致制度：給付底線、分配標準的訂定。執行時 NGO 團體是以選擇性自主的方式，依各自的標準興建永久屋。
2. 災害發生後該給的最低標準，捐款多時加碼，而加碼的條件及額度在平時由主政者與 NGO 一起建立，而非災難發生後才決定。

W10：

1. 自主需求來興建避難屋：避難屋是由 NGO 與民眾自主重建，其意涵是爲了讓外界安心，故必須找到一塊專家學者認定是安全的地方來避難，讓社會大眾知道在原鄉的人自己能夠做避難的工作。

P12：

1. 連結企業與 NGO，目前除了在都會區、偏鄉律定一定比例之企業協助外，各地方政府也有開口去律定平時的物資整備，在災時就能啓動。

十、設置災害應變與救助基金因應重大災害應變

P11：

1. 地方政府的災害準備金一定要編列一定數額，但年度結束就要繳回。在預算執行上要有彈性，所以基金是很好的推動方向。

P13：

1. 在復原重建中加入減災概念，在災害沒有發生時就提供基金、特別

預算，才進一步提供永久屋，而不是災後才提供永久屋。

D6：

1. 建立一致制度：給付底線、分配標準的訂定。
2. 給付底線是災害發生後該給的最低標準，捐款多時再加碼，而加碼的條件及額度要先有參考，其標準應該是在平時由主政者與 NGO 一起建立。

P11：

1. 經管會正在討論巨災保險可能性，復原重建、減災措施，一定要從巨災保險
2. 地方政府的災害準備金一定要編列一定數額，但年度結束就要繳回。要修改成基金的話，需要法令上的依據。在預算執行上要有彈性，所以基金是很好的推動方向。

十一、強化企業與民間社團提倡風險分擔意識與行動

W11：

1. 鴻海集團所屬永齡基金會之作法以落實輔導災民自力更生為宗旨，符合促進與培力目標。
2. 宣導部分要去加強，以舉例的方式來加強，建立民眾防災意識，增強說服民眾的施力點。

P12：

1. 透過生活重建、民間團體的結合挹注資金，然國家情境中要求大有為的政府，讓政府介入，民眾的觀感是要求更多資助。
2. 連結企業、NGO，過去企業幫了很多忙，目前除了在都會區、偏鄉律定一定比例外，例如食物銀行，各地方政府也有開口去律定平時的物資整備，在災時就能啟動。

附錄六

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究 深度訪談

開會時間：2013 年 7 月 16 日(星期二) 下午 4:00 - 5:30

開會地點：行政院災害防救辦公室（新北市新店區北新路三段 200 號）

主持人：李宗勳 教授

出席人員：IP3

列席人員：王文君 教授、紀孟辰 研究助理、陳冠中 研究助理

記錄人員：陳冠中 研究助理。

(一) 李教授宗勳：

本研究案概況簡報（略）

(二) IP3：

1. 以前幾天登陸的蘇利颱風來講，它的風速為強烈颱風標準的下限（每秒 50 公尺），在台北、新北所帶來的影響是風比雨大，在苗栗、新竹、桃園則是雨比風大，在各地災情不同，處理狀況也不同。所帶來的西南氣流較為薄弱，雨只下了十二小時，是賀伯颱風的一半（24 小時），但賀伯颱風死了七十幾人，而這次只有造成兩人不幸罹難，可見我國在災害緊急應變方面已經有很大的進步。
2. 昨天（七月十五日）也送了五千三百多噸的物資進去新竹縣五峰鄉、尖石鄉，他們的物資雖然足夠，但聯外道路不通（道路搶通由地方政府負責），因為行政院擔心聯外道路搶通沒有那麼快，所以又送了很多物資進去。
3. 商請交通部協助新竹縣政府做縣道的開通、原民會協助原住民的重建。
4. 政府在減災—整備—應變—復原這個循環之中，一直在增強與學習。

5. 有些媒體報導的方向很突出、特定，在我們的角度看來不一定能做客觀的報導和取材。如週五（七月十二日）早上總統蒞臨應變中心時，便指定要與九個縣市首長通電話（新竹縣、苗栗縣、桃園縣、花蓮縣、宜蘭縣、基隆市、台北市、新北市、新竹市），**總統向縣市首長提醒儘快做疏散撤離，這是絕對有效的做法**，但是媒體並沒有報導這點。
6. 疏散有兩種疏散方式：**異地避難與就地避難**。一是到鄰近的鄉鎮避難；二是離開原本的居所，到鄉鎮幫居民準備的臨時避難收容所

(三) 李教授宗勳：

1. 異地避難與就地避難的種類、評估是由誰下達的？

(四) IP3：

1. 避難疏散的方式是由地方政府下達與評估。因過去強制居民離開原本的居住地，到另一個地方避難（如新竹縣的尖石鄉、五峰鄉需拉拔到竹東鎮避難），這個避難的決定由地方鄉鎮首長去做。

(五) 李教授宗勳：

1. 物資倉儲、運送，紅十字會已經有跟民間企業合作，並且有做出協定。
2. 台灣在於災後與民間企業合作運送物資這方面，已經相當成熟。慈濟、紅十字會在處理這些救災物資時，是站在非營利組織的角色，**政府應該藉著民間組織成熟的運作模式，來接續或是替代政府的角色。**

(六) IP3：

1. 這個運作模式是國際間的發展趨勢，日本在 311 地震後於收容所之中發現有民眾凍死、餓死的情況，還因為核災最高有將近五十萬人撤離；因為被海嘯侵襲後，很多道路都被摧毀，救濟的物資沒辦法送到最前線，最後日本便仰賴 7-11，靠民間的物流管道去做物資發放。毫無疑問地，**民間的效率比政府好，政府沒有這個專業的能力來從事救災物資發放。民間也有同理心去從事這個工作，所以這是一個趨勢。**

2. 我們剛完成一件網路資訊的建設，民眾在 **GOOGLE** 網站上就能夠看到**相關的防救災資訊**，在這次蘇利颱風就有相當大的成效。另外在 7-11 也可以看到經濟部、水利署、交通部、氣象局等等資訊。而 **GOOGLE** 還更進一步向我們要求若未來災後收容所開設時，將收容所內收留的災民的姓名資訊，方便民眾去查詢。

(七) 李教授宗勳：

1. 政府目前在與民眾架接的工作做得還不錯，但我們在第一場的焦點座談會中，有幾個學者、專家都談論到相關議題，整個災區的民眾如果只處於一種 PROTECTION 之中，但是政府沒有進一步地 PROMOTION 或是 DEVELOPMENT，會讓民眾很難做到自我復原的成效。
2. 政府未來在中長期的復原重建階段時，一定要讓民眾有參與、付出的形式，讓重建本身的能力突顯。雖然在應然面大家都一致認為是對的，但在實然面想請問主任在可能解套的方式中應該朝哪些方向努力？。

(八) IP3：

1. 以物資救災的部分來說，台灣絕對不會輸給美國。美國在颶風桑迪（Hurricane Sandy）撤離了一百五十萬人，在部分地區，美國對這些被劃入危險地區的民眾做了兩個指示：一，你不撤，救災人員不救；二，你不撤，沒有任何保險給付。**政府教育民眾必須要趕快撤離，否則要自行承擔後果**。我也相當同意李老師剛剛提到的使用者付費與培養民眾防救災意識的概念。
2. 現在在做防災社區時，要讓民眾知道離災與避災的概念，但是不是要進一步地到美國的作法（不撤離便沒有補助），我必須承認要花點時間，但是往這條路走是對的。
3. 這次蘇利颱風第一次發生農損時只有六千萬元，七月十三號時只有兩億四千多萬，但是截至昨天（七月十五日）為止已經達十億元之譜，我國的規定是在一縣市之內若災損超過一億元才會有現金補助，這讓我們檢討一件事：**政府不是最大的保險公司**。國軍在救災時很多民眾會感謝阿

兵哥，但也有民眾抱怨國軍動作不夠快、甚至疑似有住宅內財物遭竊的情形，國防部後來也要求國軍不能進入民宅，這都是我們必須深思的。

4. **訓練民眾的防災教育**非常重要，讓民眾先把防災、避災的工作做好，主要是因為社會的風向球還沒有形成。

(九) 李教授宗勳：

1. 莫拉克風災後編列的預算有將近七成是現金救助，而社會司則高達九成。**用現金進行的災害救助，會讓災區居民仰賴現金救助，而不會投資、鞏固基礎設施**，所以 WORLD BANK 在 2010 年發表了 Asset-Based Social Policy（以資產為基礎的社會政策），這種補助是要幫助鞏固居民原有的資產。想請問主任在這部分有沒有那些事應該要優先思考的？。

(十) IP3：

1. 現在各部會都在檢討當時現金補助的辦法是否合宜。它有當時立法背景和台灣文化的形成背景在其中，例如每次災後官員會到災區發放慰問金，台灣人的觀念是在拿到這個慰問金時會覺得”卡實在”，但**政府其實應該朝著給民眾”釣魚的工具”之方向去做**。雖然應該要成這個方向努力，但在地方政府的執行面來說，仍然必須考慮到政治的現實面。

(十一) 李教授宗勳：

1. 政治的關懷和參與是不可避免的，因為在參與的過程中，政府會受到重視，財源的籌措也會獲得較多的支持。
2. 勞委會代表在上次座談會提到中長程發展方案，讓在地組織與非營利組織去提出三到五年的重建案，運用當地的人力去做培力計畫，這幾年的執行成果還不錯，非營利組織會逐漸淡化，而在地的組織會站到第一線。
3. 在中長程重建方面，政治的介入面大、理性面也浮現，或許就不應以現金補助為主，而是以培力計畫、落實人力資產培育為主。

(十二) IP3：

1. **中長期的重建政策，需要時間以及觀念的改變**。越來越多的縣市首長願

意朝這個方向來執行。今年做二十二縣市防災演習時，有二十個縣市首長全程參與，甚至有的縣市首長自己擔任主推官。

(十三) 李教授宗勳：

1. 良性的縣市首長對防救災政策執行的轉向與發展，是屬於內在的良善道德動機還是外在的社會因素（媒體監督、縣市間競爭）影響呢？

(十四) IP3：

1. **外在的推動力最重要是學術團體**，我們在每個縣市內的大學之間都有做**深耕協力計畫**，他們都會提出相關建議，也會在災害發生時進入應變中心協助、提供建議並且留下相關紀錄供參考。

(十五) 李教授宗勳：

1. 我認為可以參考行政院研考會每年會對教育、文化方面表現傑出的縣市做表揚並頒獎，這樣的作法對縣市政府來說會有很大的誘因，不知主任怎麼看？

(十六) IP3：

1. 我們在防災演習後會請院長來頒獎，競爭相當激烈。**台南市**從縣市合併後進步幅度相當大，也拿了第一名，更做了夜間演習，以及實地、實務、實作，並且在停電的情況下做演習，避難的場所與服務的人員就是當災害發生時實際參與的人員，演習的真實性相當高，真正掌握到演習的成效；而台北市、新北市底子好，技術穩固，也有不錯的成績。
2. 其實多年下來的成效，包括政令宣達、民眾配合、縣市首長支持等等，讓災害造成的影響減到最小。
3. 台南的案例會如此成功，最主要是**成功大學**提供給他們相當多的資訊及建議。過去縣市政府對於災害總是後知後覺、後繼無力，現在**要求縣市政府先做情境模擬**，例如縣市政府必須找出那些地區會當雨量達七百釐米時會淹水？把**防災地圖、坡地災害地圖、淹水檢視地圖**都給縣市政府，縣市政府便可以找出哪些地區是有淹水風險的。

4. 台灣各個縣市政府能提升是要感謝學術單位的深耕計畫的老師給予一定程度的協助。
5. 在我國政府從事救災工作時，完全是不以政治顏色區分，以人命安全、救災做考量。。

(十七) 李教授宗勳：

1. 在災後重建復原時，民眾、地方團體參與決策是非常必要的，但在實際上民間團體參與決策時要以個別參與還是組織代表性？
2. 在決策空間有限的情況下，請問您認為災民採取如何的參與模式是較為可行的？。

(十八) IP3：

1. **危機來臨時有不確定性、危險性、急迫性、衝突性**，以中央災害應變中心來說，是由國家災害科技中心接受各種民間、學術單位的資訊在短期之內做出決定來傳達給地方政府做緊急應變。最後到了行政院災害防救辦公室時，彙整交通部（公路預警性封閉）、農委會（土石流防災專員是否出動？）、經濟部（水庫洩洪、河流管制）、國防部（兵力部屬）等等提供的資料，將所有資訊統合起來，向指揮官報告。

(十九) 李教授宗勳：

1. 美國 FEMA 的地區聯絡官會先做災害評估，再由總統發布是否為重大災區，給予經費、兵力的協助。請問您對美國這種地區自行的災害評估後，再由中央政府發布的作法有何看法？

(二十) IP3：

1. 美國的**制度一直在調整，彈性也相當大**，例如美國這次的颶風桑迪（Hurricane Sandy）適逢總統選舉，歐巴馬總統向美國東岸各州州長表示只要一通電話就可立即找到總統協助。但其實 FEMA 原始的設計並非如此，最後卻直接的數百萬美金的現金到各州去協助救災。

2. 台灣近年來也一直思考要如何適當的做災害評估，而政府也在規劃巨災保險制度，第一是**要由客觀第三人評估**；第二是**巨災保險會改變政府編列預算方式**，災害發生後有一定的範圍內是由保險公司支付，而非政府經常性的編列預算；第三是使用者付費的觀念，故各縣市政府、民眾都必須付費。例如日本、澳洲、紐西蘭、美國已經有部分地區在做巨災保險。
3. 我國在莫拉克風災時損失一千多億元，是用特別預算來處理，對國家預算來說還在能夠控制的範圍之內，長遠來說希望是以保險的角度，因為用第三者客觀地評估，這樣的給付才有意義，**不只是給付金錢，還要給付未來復原的方法**。但碰到的阻力是必須調整國家預算的結構，也必須建立相關的觀念，期望未來提出更完整的建議，對在災害防救上的國家財政是相當大的改變。

(二十一) 李教授宗勳：

1. 商業保險本身沒有強制力，但社會保險本身涵蓋層面廣，造成縣市政府必須補助繳不出保費的弱勢族群，想請問主任您認為巨災保險是朝著商業保險還是社會保險？

(二十二) IP3：

1. 要採用商業保險還是社會保險這目前還沒有定案，因為必須考量到政府的相關作為等等，而政大蔡政憲教授已經在著手規劃，也有民間保險公司加入。

(二十三) 李教授宗勳：

1. 請問地方縣市首長對於巨災保險的態度為何？

(二十四) IP3：

1. 地方縣市首長對於巨災保險的支持程度都蠻高的。政治上是一種妥協，會受到民意機關、人民團體的壓力，但在我看來，是一個正向的發展。

(二十五) 李教授宗勳：

1. 政大蔡政憲教授在「天然風險管理對策之研究」報告中提出應該先由政府的关键基礎設施保險做起，再到國營事業、民間大企業來維持最低運轉能力，以組織相關團體的力量。

(二十六) 王教授文君：

1. 當這些事情進入到保險時，資訊就必須透明公開，才能夠知道保險的額度及範圍，這是促進台灣政府前進的力量。

(二十七) IP3：

1. 這就是一種推動的力量，所以第三方公正的評估相當重要。

(二十八) 李教授宗勳：

1. 目前行政院在進行組織改革，七月二十三日要啓動衛生福利部；環境資源部因為農委會與林務局的資源調整問題還在協商中。台灣在災害治理中，學術單位已經不在被邊緣化，能夠進到實務單位去聽取報告並給予建議。

(二十九) IP3：

1. 災害發生後，地方政府是否給予學術單位進駐以及其所給予之建議的內容，都是我們評比的項目之一。在組織改革時部會的協調能力也比以前好很多，更受到部會首長相當大的重視。

(三十) 李教授宗勳：

1. 我們這次研究案除了焦點座談及深度訪談外，王文君教授也會以問卷的方式分析民眾及各部會對政府福利角色的看法。
2. 初步看來，台灣在緊急安置的部分都做得相當不錯；而中長程的重建部分有的部會做得不錯、有些還有精進的空間。我們也歸納出美國、日本的類型化，從莫拉克重建會網站上做分析。

(三十一) IP3：

1. 災害防救包含相當多面向的概念。例如我的第一個副主任便是由高華柱先生引介的一位軍方少將，並且與軍方建立密切的管道。辦公室內也有來自不同領域的人才，因為災害防救就是必須由不同領域的人來做，人力的流動性大、風險性高。希望未來能有災害防救加給，並且已經在考試院通過災害防救職系，目前已經開出三百多個職缺，期望能吸引更多人才投入。

(三十二) 李教授宗勳：

1. 包括銘傳大學馬士元教授、王介巨教授等人在都市規劃與防災學系、建築系培育的學生，未來可以投入您說的災害防救職系，發揮所學。

(三十三) IP3：

1. 我在三月時到美國參觀紐約市長彭博的私人辦公室，它的規模相當龐大，全球有六千多個員工，處理經濟上、政治上的災害評估問題，是全球第二大的災害評估公司。

(三十四) 李教授宗勳：

1. 目前國內也有相關的民間企業在從事災害評估的工作（瑞鉅災害管理及安全事務顧問股份有限公司），這也是一個新興的產業，未來期望能夠為社會發揮更多貢獻。謝謝接受我們的訪談。

附錄七

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究 深度訪談

開會時間：2013 年 7 月 23 日(星期二) 下午 3:00 - 5:00

開會地點：市長官邸藝文沙龍（台北市中正區徐州路 46 號）

主持人：李宗勳 教授

出席人員：IP4

列席人員：邵佩君 教授、陳冠中 研究助理

記錄人員：陳冠中 研究助理。

(一) IP4：

1. 我對這個研究題目有點好奇，為什麼要在這個時機做這個研究？邵老師在撰寫博士論文時就有對比過九二一地震與阪神地震後重建的作法，所以我想了解整個研究計畫的發起和沿革。

(二) 李教授宗勳：

1. 研考會每年會有社會政策的研究議題，找尋國內各領域具有代表性專家學者提出議題。本案應該是由台大的教授提出，從行政院的角度來看政府預算不足的問題，檢視政府在有限的資源底下，從事災後復原重建的角色要有不同的作為、民間團體所扮演的角色。
2. 第二個議題就在風險的分擔，如社會經濟脆弱性的認定等等，各部會的角色都有限，探討應不應該讓民間企業在災害還沒來前先保險，也因為社會保險的實施讓民間會在災前對自身先有縝密的風險診斷。

(三) IP4：

1. 九二一震災後是政府與 NGO 團體合作，這樣的思維係延續自阪神地震的作法。我國除了組合屋的興建以外，還有租金補助、國民住宅等。對

比九二一、莫拉克的重建經驗，政府部門應該要以什麼樣的角色去參與？這是很值得探討的議題。

2. 國科會過去也做過相關研究，但研究目的都是學術論文發表，並非實務可以落實，研考會期望這次研究案可以提出具體作法，綜合過去有從事相關重建經驗的政府部門、專家學者的意見，去檢視政府在災後重建福利的角色。

(四) IP4：

1. 我的經驗只有參加九二一震災的重建，行政院推動以經建會為主，擬定重建綱領。民間的教授也和災民也組成重建聯盟，即當時的九二一災後重建推動委員會執行長黃榮村。而我當時從事重建工作是擔任一個中間角色，接受上級指派的命令去執行重建工作。
2. 本研究案所指的社會福利是廣義的政府重建政策，但在九二一災後重建綱領中，社會福利中包含產業、就業、心理、醫療等等，是很清楚的部門分工。我本身所參與的是住宅與社區重建，涉及到都市計畫與土地。
3. 九二一災後所編列的重建經費是三千億元，但是最後計畫檢討時結算並沒有用到這麼多錢。公共建設如政府辦公廳舍、道路、土石流地區整建等，本來就是政府應該負責。而災害發生時要照顧受災災民時的安置作業，這部分可以用民間捐款去支應。

(五) 李教授宗勳：

1. 災害發生後公共基礎設施的搶通本來就應該政府執行；災民的安置也可以用例如九二一重建基金的民間捐款去執行。而莫拉克全部興建永久屋的作法又與其他國家不同，如日本採固定比例興建組合屋、美國採補助房屋租金津貼等等，讓我們思考台灣是否適合這樣的作法？
2. 現在我國是引用災害防救第 39 條的規定，在不同階段分成安置、永久屋、生活重建中心、產業、就業等面向。勞委會公告在地組織與民間團體共同提案申請培力計畫，具有可行性，也讓輔導對象有自我獨立的能力，符合政府應該擔任的角色。請問組長政府目前在合理政府的角色所

該關注的面相為何？。

(六) IP4：

1. 政府的資源、預算、分配是有限的，九二一災後重建綱領在最後就有提到，依據這個經驗、教訓，**應該要推動所有民眾對自己的財產、動產去做保險**。最近幾年也有在討論地震險如何承保、費率如何等議題，就美國的情形，民眾對自身的認知及權益已經相當健全。
2. 災害並不是等到發生後才從事救災，而是平常就要規劃及準備，減少、防止災害的發生及減低災害程度，這樣的想法從九二一震災時就有。
3. 民國 89 年部會改組、重建會成立，總統強調要把每一個災民都照顧好，每一棟倒塌的房子都蓋起來。這其中有政府的功能是無限的意味存在其中，政府要做到最大，導致災民有任何問題都求助於中央、地方政府。許多民眾遇到災害的心態都是向政府相關單位取得補助、減免、寬限、優惠等。

(七) 李教授宗勳：

1. 我不認為現在的政府是所有的事都說 YES，而是應該要透明、把資訊公開。政府雖然很多單位都同意巨災保險，但來自財政部、金管會的反對聲音，然而仍亟待地方提撥預算、防災預備金等等，使災防透過預備得以落實。
2. 政府不能怕民眾的反對聲音，而是要禁得起這樣的反對。這次研究案經由焦點座談、民眾問卷、深度訪談等去呈現多元的看法，台灣在亞洲國家中是民智已開的前幾名，政府可以去思考一些不一樣的方向。
3. 請問您，我國除了在火災、地震險之外，還有什麼項目事可以列入保險的？

(八) IP4：

1. 民眾本身要改變，但日本、美國的國民習性、素養與我們不大相同，所以不要完全學習國外的經驗。

2. 很多民眾認為他自己的利益沒有受到保障，就是屬於弱勢族群，往往會尋求民意代表發聲。
3. 八八風災大部分受災是原鄉，而九二一時我們也爲了少數的原鄉部落費盡心思，例如神木村，即便是震災後仍然常遇到颱風等災害，我們的想法是將他們都遷到山下，也研擬了很多方案，但因為原住民的生活習慣、務農型態等等考量，也與當地長老開會、探勘遷村地點，但一直無法將神木村遷村。

(九) 李教授宗勳：

1. 世界展望會全國成執行長曾經提到，社會福利、救助如果給的越多，民眾反而越會挑剔。民眾如果有付出一定代價，政府站在輔導的角度，民眾便能以自己的能力來復原。我們客觀地評斷原鄉的確是有信仰及與土地情感、文化的問題，的確相當難處理。。

(十) IP4：

1. 莫拉克風災重創的區域如那馬夏鄉、六龜鄉等，人口都不多，是否將他們遷村一勞永逸？或是如李教授所提讓政府輔導他們自力更生，都是可以考慮的方式。遷村並非侷限於原鄉聚落，其中牽涉到的面向值得我們去醒思，例如當年興建石門水庫的案例。但也因為原住民一直處於弱勢，政府不得不採取保障的方式去鞏固他們應有的權利。。

(十一) 李教授宗勳：

1. 原住民代表對於政府興建永久屋等等的作爲基本上是肯定的，但在過程中因建置時效短促而被壓縮參與空間，讓全國性的非營利團體去主導，反而原住民本身的意見沒有參與，導致無法完全地符合原鄉的需求。
2. 非營利組織不應該過度配合政府效率，而是回歸非營利組織本來的目標：重視民間的聲音。
3. 在復原重建中效率只是其中一個標準。在過程中不應該過度擴張人的本性、私性，當制度本身公平、合理的話，政府在復原重建的補助政策要和民眾有共識。

(十二) IP4 :

1. 我對保險、金融等並非專業，但若政府能在相關法令、制度、配套都訂定周延，萬一災害發生可以由保險制度去協助，而不會讓政府再編列特別預算、挪用人力去從事相關工作，我認為是很合宜的做法。

(十三) 李教授宗勳 :

1. 保險制度基本的目的並不是在未來遇到災害時就能夠提供大部分的資金，而是在推行保險制度時，讓民眾有自主防災意識，注意到那些部分是應該優先保險的，管理自己應該管理的部分責任。
2. 避險不是從個人的道德動機著眼，而是以防止辦事情可能產生的風險為主體，並且讓制度去提醒民眾。用這樣的規範和誘因，把這樣的觀念告知民眾。雖然政府從 88 年以來就有提出保險的概念，但還是一直在探討其實施的可能性，請問您對於這個的看法為何？

(十四) IP4 :

1. 負責保險業務的政府機構為金融局，前金融局局長曾國烈在九二一時便有主持過有關災後貸款的會議。這個研究課題應該不只侷限在受災的民眾，而是要讓一般民眾培養保全、保險的概念，而不是災害發生後仰賴政府的救助。
2. 九二一發生後有很多不同政府部門去日本阪神訪問吸收相關重建作為，我在參訪報告中針對震災重建去分析，我的報告比較理想化、日本化，讓災民認為有城鄉差距、與其需求不合，但阪神重建之中作為與我的理念較為接近的是如何利用這次震災把受災地區重建復原，迎接 21 世紀來臨，故九二一震災重建綱領中有一部分是從這角度出發。

(十五) 李教授宗勳 :

1. 重建的過程中要讓民眾和政府都關注未來發展，所以重建一定要重視公共性，而不是都轉換到個別的補助。請問根據日本的做法，政府要如何作為才符合 21 世紀的做法呢？

(十六) 邵教授珮君：

1. **我們要追求的是一個更安全的社會**。在阪神地震後當地成爲一個防災據點，也爲了迎接高齡化社會，期望未來更符合其需求。而在現階段來看已經具體達成。
2. 神戶是一個港口，也因爲震災受創，在世界上的排名也被高雄、釜山港搶走。期望能夠在 21 世紀建立一個前瞻性的計畫，讓都市具有國際化的格局。但國際港的地位一失去後，要回復並不是那麼容易。
3. 日本原本在重建過程中法規是相當死板的，除了民間捐款之外政府無法給予其他救助，災民拿到手的金額不多。對比台灣九二一災後給予金錢救助又多又快，組合屋興建的數量也沒那麼多（原先規劃五萬戶，但僅興建五千五百多戶），係配合租金補助、七折優惠購買國宅等政策實施稀釋組合屋的興建。
4. 日本學者的想法是救災、安置的這段期間，居民若先有一部分的救助金後，便有更多的能力去從事下一階段的重建。也在初期安置時災民能先有一筆錢，不見得是要等待政府的作爲。
5. 也因爲高齡化社會的來臨，在重建階段沒有人力去從事重建工作，政府便成立重建基金，以軟性的作爲去補足政府做不到的部分，藉由提案的方式來協助生活重建工作。日本 2002 年生活重建法的實施，讓受災地區能夠受到政府資金挹注進行重建工作。
6. 日本學者也認爲日本因爲法令規範太多，導致一板一眼、沒有彈性。台灣也可能是因爲沒有制度，所以很有彈性。

(十七) IP4：

1. 日本兵庫縣的重建計畫也很符合我的想法。神戶港復興計畫也是有相當地執行，也爭取神戶機場升格國際機場，也興建單軌捷運等基礎建設，但實際功效受限於環境與上位政策並沒有完全達成。
2. 日本的中央政府僅提供經費，主要的重建計畫是由地方政府擬定，再落

實到市町村，以了解重建所面臨的課題。

3. 而 311 震災的重建速度緩慢是因爲面臨毀滅性的災害，甚至導致一些市町村的村長罹難，必須由地方政府或是中央政府再派員去協助人手不足的問題，而這些縣市也是在災前就屬於日本較弱勢的縣，如人口老化、經濟衰退等問題，災後這些問題更加浮現。
4. 雖然重建經費編列金額達 19 兆日圓，但日本也有重建經費運用不佳的問題，值得我們反省。
5. 在九二一暫行重建條例剛開始實施的那幾年，所處理的都是如組合屋的問題，較前瞻性的建議往往被忽視。

(十八) 李教授宗勳：

1. 在九二一重建綱領就有思考到需要建構一個風險社會該走的正確方向。政府雖然沒辦法全面兼顧，但仍然有其必須扮演的角色。謝謝接受我們的訪談。

附錄八

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究 深度訪談

開會時間：2013 年 7 月 25 日(星期二) 上午 10:00 - 12:00

開會地點：行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會 6 樓會議室（80143 高雄市前金區成功一路 436 號 6 樓）

主持人：李宗勳 教授

出席人員：IP5、IP7

列席人員：邵珮君 教授、王文君 教授、紀孟辰 研究助理、陳冠中 研究助理

記錄人員：陳冠中 研究助理

(一) IP5：

1. 對於社區照顧來說，莫拉克重建會對比過去九二一地震有不同的做法，如果災民能夠在山上找到安全的土地、離災不離村是最好的，所面臨的相關生計、產業都不會改變。
2. 在山上找不到適宜居住的安全土地，才會遷移到山下來，對於離開原鄉，遷居到永久屋的居民，將面對後續生活、生計及產業的問題，政府應予以協助及輔導。而遷(居)村的原則為：**離災不離村、離災不離鄉、離鄉到最近處**。當初第一批的房子大愛園區在災滿半年就蓋好了，但後續還有災民生計、產業及永續的問題。重建會的目標不是給他們一個房子，而是一個家，並且和鄰近住家結合成為社區，並且朝永續發展的目標努力。
3. 99 年 10 月本會提出彩虹永續社區的施政目標，針對永久屋七大面向提出規劃，包括產業、就業、文化、社造、生活、族群、就學等，去滿足居民基本生活所需的必要公共設施與未來發展的願景。
4. 重建會透過卜拉米（排灣族語，意為物產豐饒）平台整合政府資源，找

出基地內的問題協調解決，三年重建期滿，後續兩年，我們把運用特別預算保留款及預備金，執行「躍動計畫」，期望社區能夠動起來，因為他們是社區的主人，未來的發展要靠居民本身。

5. **文化部的文化種子計畫**把原鄉的文化留下來，如何在永久屋基地裡保留文化，讓文化紮根、不要讓他們對新的環境陌生，藉由這個計畫取得居民認同，進用在地人員並且培育他們。文化部也同意後續會再釋出資源，請社區**自主提案**。
6. 內政部依照特別條例成立生活重建中心，時效僅三年，從事生活輔導、相關轉介，結束後將剩餘預算轉作社區培力的工作。我們在重建區投入27個培力員，走向社區營造工作。
7. 以上資源的投入都是為了達到**永續**的目標。莫拉克重建會到明年八月就會結束，屆時NGO等各單位也會退出災區，剩下的工作便交由地方政府、社區組織、社區居民獨立自主，我們所做的只是**把民眾的力量帶領出來，讓民眾為自己的社區去規劃、再站起來**。
8. 每個永久屋基地都有他們自己的想法，我們在今年年底會針對永久屋基地社區評比，藉以挖掘出好的永久屋基地、表揚有貢獻的個人、團體，鼓勵、激勵他們為自己的社區努力。
9. **屏東瑪家農場的禮納里部落**，包括好茶村、大社村、瑪家村等三村，當地永久屋居民認為因為交通較原鄉方便的原因，和年輕一輩的**互動變多了**，對社區發展、族群文化維護相當重要。我們也在這部落興建了學校、教堂等基本公共設施，再透過勞委會就業培力計畫、文化部文化種子計畫、內政部社區培力計畫、原民會、農委會、紅十字會等計畫協助後續發展，讓他們轉化、蛻變、重生、成長，在這個土地取得認同，為自己的將來做準備。
10. 當時在尋找永久屋基地時有與部落晤談、取得共識，除了政府參與外，也有災區居民的參與。**讓居民參與興建永久屋的作法**，除了能讓居民有事情做以外，也增加了社區意識的培養。

11. 永續公共設施如活動中心、集會所、商業中心的興建，居民也有參與、溝通，例如瑪家活動中心是百合花造型、大社集會中心是穿山甲造型，這都是由族人提出來的建議，在過程中都有互動。
12. 原住民有很多豐富文化，爲了把這些傳統文化融入在建築之內，我們也商請原民會撥出預算，讓每一戶有十萬元可以裝飾自己的房子，以工代賑的方式補助各個家戶。
13. 在大社有一位畫家盧啓村先生以彩繪的方式把自己的故事畫在牆上、好茶村的陳在輝理事長也把舊好茶村的景象畫在家裡，透過這些形式從事後續軟體面的工作。莫拉克的重建經驗除了硬體之外，軟體的工作我們也很重視。

(二) 李教授宗勳：

1. 但還是有些民眾沒辦法深度參與，請問是有那些因素在其中？

(三) IP5：

1. 一、社區能夠做事的人力有限，資源太多，部落無法承載，不會珍惜。
二、一個基地裡會有很多團體互相競爭，不會合作。三、政治因素、選舉因素的干擾。
2. 我們要求這些文化種子培力員訓練社區居民能自主，並舉辦社區觀摩、課程、交流等等。

(四) 李教授宗勳：

1. 政府的行政系統在從事社會福利時的輔導機制，在莫拉克重建會後面的兩年已經有轉向，請問在轉向的過程中有什麼可行和困難之處？

(五) IP7：

1. 重建會站在督導者角色，透過衛生福利部、文化部的社區培力計畫與文化種子計畫等，要求永久屋基地居民入住後要儘快的成立社區的組織，並且強化運作機能，例如：要求成立社區管理委員會與研擬社區公約，

訂定期程目標，就是希望社區能激發在地自主性地參與社區公共事務的能量。

2. 內政部生活重建服務中心在剛開始的三年所聘用之人力，大多能以在地人優先，甚至能善用原住民母語對談與溝通，感覺上親近很多。

(六) 邵教授珮君：

1. 好茶村的理事長曾經表示在這個部落裡面要與其他兩個村區做連結是有困難的，當時事先成立一個社區管委會，以這個平台去做整合，但往往無法達到實際效益。我們想了解在不同部落間（魯凱、排灣）的整合是如何進行的？

(七) IP5：

1. 其實各自發展，朝共同目標來走，也是一種方式。
2. 禮納里部落是由當地的管委會去整合三個村，在執行面上一定有困難，政府透過卜拉米平台、部落幹部對談，成立工作圈以取得大方向共識並維持各自特色與想法。
3. 賦予社區管委會一些責任，當不能處理時，政府才從旁協助。

(八) 邵教授珮君：

1. 長久以來部落的重要事項都是在部落會議裡決定，若是以設立管理委員會的作法去協助重建，是需要另外思考的議題。。

(九) 李教授宗勳：

1. 地區的整合是無法短期壓縮促成，需要經歷組合、調合、融合而逐漸達到整合。
2. 在管理方面需要時間，政府無法在短期之間促成。

(十) 王教授文君：

1. 台灣整個災害管理的機制是各部會負責各自業務，與美國不同。台灣在

九二一、莫拉克後成立重建會去整合各部會的資源，預算仍然是在各部會中，而重建工作大部分是協調問題，政府內部也有相關作為和想法，請問重建會在這樣的設計和協調過程中有何好處與困難處？

(十一) IP5：

1. **重建會最重要的工作事督導、整合、協調。**九二一地震時總統頒布緊急命令成立九二一震災重建委員會，是以特別預算編列，人力約兩百到三百人，大部分是省府的員工及各部會抽調的人力；莫拉克重建委員會是災後第七天，總統依據災防法的規定要求行政院成立重建會協助災後重建的工作，人力是由各部會抽調過來，包含經建會、原民會、環保署、衛生署、交通部、經濟部、內政部、農委會、勞委會、新聞局等等。
2. **莫拉克重建會沒有編列太多的特別預算，只有編列業務費用。特別預算大多編列在各部會，由各部會訂定計畫並執行，並由重建會協調。**在上層有委員會，由行政院院長擔任招集人，中央各部會部長、災區代表、原住民代表、專家學者參與，做政策的決定。
3. 工作小組會議是由重建會的執行長擔任主席負責執行推動，而我們重建會有家園重建處、綜合規劃處、產業重建處、基礎建設處、行政管理處等五個處的編制。
4. **永久屋的興建是由中央、民間、地方政府共同合作，由 NGO 蓋房子、行政院編列經費及透過特別條例突破相關行政程序，快速取得土地提供援建團體興建永久屋，並負責支應公共設施、維生管線等相關經費；地方政府負責核配資格認定及相關建管程序。**
5. 我們在重建會內也開了五百多次整合協調會議。在大愛園區興建了 601 間永久屋，而事實上行政協調工作約兩個月、慈濟動工時間約三個月，讓永久屋很快地興建完畢。
6. 重建會雖然沒有預算，但是有來自行政院賦予的權力，督導、整合、協調重建工作，而且成員來自各部會，對外也可聯繫到原來的部會。

(十二) IP7：

1. 九二一重建會當時經費編列在會中，往往透過災區地方政府主動提報爭取經費，會內處理來自各社區的需求與關說案件就不勝其擾，而且公平機制也難以建立。然而也因為所有重建的預算編列在重建會底下，委員會的召開與決策，相關部會首長關心與參與的程度相對會較低，往往重擔都落在重建會本身。
2. 但莫拉克重建會，所有預算都編列在各個部會，當重建預算需要動用時各部會便會相對的關注，參與率自然會高，相較之下莫拉克重建會的執行力與效率提高很多。

(十三) IP5：

1. 莫拉克重建因為預算編列在各部會上，各部會有執行的壓力，另外也因為莫拉克重建會會負責協調解決問題及排除法規障礙，執行力反而快很多。
2. 因為特別條例賦予的職責，重建會的職責相當地大，依據特別條例第 29 條：「重建作業如遇各目的事業主管機關或地方政府之行政規定及作業有執行窒礙時，依行政院重建推動委員會之決議辦理。」。

(十四) 李教授宗勳：

1. 只要有被充分授權才能發揮督導、整合、協調的功能，而且應該是重建執行到一定程度再給予進一步的協助。想請問兩位對於政府在社會福利的補助過程中，有沒有哪個階段是需要用現金？哪個階段可以用不同的形式？。

(十五) IP5：

1. 災害發生後民眾所接受的資源，我將其分成三類：金錢、物資、以工代賑。
2. 在台灣有些已有法律規定，如淹水超過 50 公分可領 2 萬元、死亡可領 100 萬元、土石流淹沒可領 2 萬元、重傷可領 25 萬元等等，這只是一個過渡性的協助，但資源給太多會讓災民誤以為是要賠償他們的損失，當

有這樣的觀念產生時，災民的要求就會很多。安置重建是對災民的需要給予幫助，而不是賠償損失，這一點值得未來災後治理關注與防範。

3. 物資的發放部分例如米、水、棉被等等，我認為缺乏一個整合協調的單位，導致有些地方物資氾濫。
4. 以工代賑清理家園時需要大量人力，如八八零工的方式募集人力。
5. 資源是否要分類、給予不同救助是很困難的，當災難發生時，災民的心裡是恐慌的，若是限制物資領取資格，會有問題。

(十六) IP7：

1. 九二一震災時房屋倒塌標準有分半倒、全倒，很多的災民在拿到救助金或貸款後沒多久就把錢花光了；而以優惠價格購買的國宅也往往因無法負擔房貸的問題而遭致拍賣。這次莫拉克重建會，改以結合民間團體捐建永久屋的方式安給災民，房子可以繼承但不可買賣、處分，長遠照顧到災民居住的問題。至於現金的部分在災後初期發放有其必須性，但中後期似較偏向以以工代賑、給予基本居住環境照顧為佳。

(十七) IP5：

1. 這次的安置分成幾個類型，包括提供永久屋、輔導購買國宅、貸款優惠（租金）、自力造屋等等，而選擇永久屋的佔多數。

(十八) 李教授宗勳：

1. 風險分擔的概念在災後重建過程就可以深入民眾意識，改變民眾對風險的認知，在台灣討論最多的就是颱風險，風險分擔的概念是可以透過集體行動來補足。
2. 請問您在重建復原中是否能透過保險機制，讓民眾本身對家園整建、面對未來災害是否有其必要性？要如何做才能強化以受災民眾對風險的認知？

(十九) IP5：

1. 台大陳宏宇教授在紐西蘭所看到的經驗是政府只做公共設施重建，家園重建是保險公司負責。相對下來政府的責任較小，能更迅速地作災後復原的工作。
2. 台灣的作法是由市場機制承接火災險、地震險，除了貸款戶之外並未強制納保；但是較會發生災害的地區居民多是原住民族群，推動災害社會保險時，須考量其是否能負擔保費是一個問題，而國家財政分配又是另一個問題。
3. 台灣民眾除了離災以外還要學習如何跟災害共存，如果透過政府的機制，以基金的方式累積能量，或是加稅、全民共同分擔風險等方式，未來重建便不用再編特別預算。
4. 在工程部分如道路、橋梁也應該有風險的概念，預先編列災害搶通維護預算，這也是風險分擔的思維；此外，透過基金、民間善款等的形式尋找財源。
5. 若是以投保的方式要考慮民眾的意願、是否強制、針對全國強制或是危險地區強制、居住於危險地區民眾是否有辦法高額保費等問題。

(二十) IP7：

1. 從莫拉克後災民的防災意識已經建立了。以 610 水災、蘇拉颱風、最近的蘇力颱風為例，災民的預防性撤離已經做得很好了。
2. 本會在民國 100 年作了一項調查，調查報告中顯示七成以上災民希望就地安置或是在離住家不遠處避難，大型的異地安置較少。這次蘇力颱風時那瑪夏鄉居民便選擇在民族國小等處就地避難，這樣的防災意識自莫拉克發生以來已經逐漸建立，也減少了很多不必要的傷亡。

(二十一) 李教授宗勳：

1. 受災的災區居民對於預防式的撤離已經有意願，集體行動也已促成。針對未來有限的政府在各個階段所扮演的角色及喚起民眾風險分擔的概念，請問有哪個面向我們沒有注意到的？

(二十二) IP5：

1. 災害來臨時最重要的是離災，但當民眾不願配合時，應該要強制撤離。莫拉克發生後也有相當多殉職的救災人員，故受災民眾、救災人員都應該要保護。
2. 災害風險的概念應該要落實到教育裡，從小就要有災害概念、如何與災害共存，透過不同的演習、演練來強化，減少政府投入救援的工作。
3. 莫拉克重建會在復原工作，政府以國土保育為先投入重建工作，分成三個地區：禁止開發地區、限制開發地區、可興建地區，但在實際執行時，應要有配套措施。
4. 透過這樣的機制把風險降到最低，再透過預算、基金、保險公司共同承擔等方式處理。

(二十三) 李教授宗勳：

1. 台灣認為災害管理是很重要的，而且環境資源部成立後對於環境的看法會有很大的改變。災防法已將強制撤離責由鄉鎮長全權負責指揮消防與警察人員執行，責任非常明確。部分社區如神木村自己的內規也對不配合撤離村民處罰五萬元公約違規金。

(二十四) IP5：

1. 這次政府組織改造，很可惜沒將重建這部分列入。
2. 重建會透過彈性做法與資訊平台，可以快速反應。重建會深入地方、民眾、災區，也以院長的宏觀角度去統合各部會，這是我認為沒有一個部會可以做到的。
3. 莫拉克重建會的經驗傳承要透過政府組織改造的方式，如何在部會中成立這樣的督導、統合的單位，在平常與災害防救結合。
4. 對不同的災害有不同的策略及做法，在台灣這塊土地才能夠達到永續的目標。

5. 災後重建和防救災在程序上是是一體的，而現行政府組織卻缺了一角，要如何把這樣的觀念放進去並執行是必要的。
6. 若是下次災害來臨的話再依災害防救法成立重建會，對政府來說是不好的。

(二十五) 李教授宗勳：

2. 期望在未來可以彙整這些意見，讓政府的角色越來越精準，民間參與的幅度也越來越大。謝謝兩位今天接受我們的訪談。

附錄九

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究 深度訪談

開會時間：2013年8月5日(星期一) 上午 11:00 - 13:00

開會地點：台中市政府社會局（台中市西屯區臺灣大道三段 99 號 A 棟 3 樓）

主持人：李宗勳 教授

出席人員：IP6

列席人員：王文君 教授、黃盈豪 講師暨督導、陳冠中 研究助理

記錄人員：陳冠中 研究助理

(一) IP6：

1. 社會局把代用餐的平台與食物銀行媒合起來，目前已經有五十幾人加入每個月五萬元的捐款，計畫將把愛心飯包推行到台中市每一個里，預計會有六百人以上加入。
2. 食物銀行是一個企業的股份價值，不在那麼資本主義，把自己的專長、能力奉獻，社會局結合了很多的企業一起合作，例如鞋子、紙尿褲、拉麵等等都可以在食物銀行看到，社會局在每個月的第四個禮拜六會在二十六點發放物資，已經有三千多個家庭接受幫助。這是一種實體倉儲的創新福利輸送。
3. 我認為政府應該要省去不必要的手續，增加民眾領取物資的意願。受到家暴的小孩因為家庭因素，往往不知道什麼是對的價值觀，要由外界給予正確、被愛的經驗。在教育界往往有鴛鴦心態，以為將問題學生轉學就可以解決問題，但在這狹小圈子內往往會再浮現類似的問題。

(二) 李教授宗勳：

2. 我認為這樣的小額捐款，對台灣目前現況在發展大規模經濟尚未有短暫

成效時，讓政府有一個架構，可以重新找到政府的角色-社會投資。

3. 之前天下雜誌報導的新糧食運動，把這個愛心分享給不特定需要的人，重新找回人與人彼此相信的本質。這是一個社會資產的概念，在最需要的部分被照顧到了，這個互相關注的過程是永續的基礎，也在關注的過程中產生對社會的連結。
4. 德國對於中輟生的處理與台灣相當不同，政府把中輟生認為是社會事務的問題，社會上所提供的資源無法被少數同學接受而突破社會的看法離開學校，在台灣的做法是又將中輟生塞回學校繼續接受教育，而德國是把教育的角度調整到當事人的需求，不認為每個孩子都一定要接受一致性國中、高中的教育，而願意針對孩子不同需求提供技職訓練。從事教育工作會接觸到各形各色的學生，可能會有瑕疵品，但是不能把他當作報廢品。

(三) 黃督導盈豪：

1. 中央目前有一個保護性社工人力支持計畫，是否還有一類是具有司法權的社工？

(四) IP6：

1. 目前中央在做把人身安全提升位階的條例，未來若當事人恐嚇社工之餘仍可逕行處罰，但目前國家考試中只有公職社工師，無其他類別。

(五) 李教授宗勳：

1. 想請問您是在什麼樣的動機下想從事食物銀行？

(六) IP6：

1. 在經濟大海嘯期間，我看到一個沒東西吃的人，只在廟裡偷了幾百塊錢就被送到警局；第二是台中市的家長因為小孩要去遠足，而在販賣店偷零食，也被送去警局。我便思考人生的價值就只有這樣嗎？是否有類似機制可以滿足這些人？食物是基本需求，連這樣的需求都無法滿足對人是一個很痛苦的事情。當時有一位中了樂透彩的台中人要捐錢給台中縣

政府，委託銀行審查相關捐款提案，我們縣政府會局的計畫就通過了，當時叫做萬家燈火希望包裹，在過剩與匱乏間有一個橋樑，社會局就扮演橋樑的角色，將過剩的金錢、物資轉介給需要的民眾。提供最大宗協助力量的是佛教會，藉由廟宇的駐點來發放。在台中縣市合併後將機制整合，開設食物銀行，後來又在都會區開設實體食物銀行，將主權放在當事人手中；而偏遠地區仍維持周六發送的機制。

(七) 李教授宗勳：

1. 請問您在這過程當中是如何說服部屬做這些額外的服務呢？

(八) IP6：

1. 我是自己親力親為，在我擔任局長的第一年便詢問員工每一年繳不起健保費的小孩有多少個？便激發出愛的小紅包的概念，壓歲錢對小孩相當重要，是父母給予的祝福。後來查出來 15 歲以下的小孩有七千個，而這些善款都不是來自公家，而是我們親自去打電話募集，第一年的募款比較辛苦，但到第二年就輕鬆許多，只要開一個說明會就自動歸位了，到現在已經是第四年。

(九) 李教授宗勳：

1. 這些數據是經過政府統計，有其可信度再去執行，這就是政府的核心價值。

(十) IP6：

1. 我們這個計畫所服務的對象有單親、隔代教養、低收入戶、在機構接受教養的身心障礙者。這些政策是需要跨科整合的，最後在各部門討論分析後所照顧到的人數確實有達到目標。

(十一) 李教授宗勳：

1. 如果社會福利在保護的過程中，可以同時兼顧到 promotion(發展)，讓在這過程中使福利接受者也可以成為回饋的一部分，請問您在自身經驗中是否有那些個案是符合的？

(十二) IP6 :

1. 以前我在台中縣有推行弱勢家庭學子工讀計畫，向企業籌募實習機會，在打工的過程中，說不定在畢業時就可以直接就業；也有企業捐錢讓社會局媒合，讓學生去公所的社會科工讀，協助家庭情境跟他們相同的民眾。在第一年有建設公司捐了兩個工作機會，雖然工作比較辛苦，但企業本身加碼五千元給工讀學子，是個很難得的經驗。而最大宗來源的是佛教會、育達補習班。88 水災那年就有接受這計畫的學生在工作結束後，再主動前往災區幫忙，他說他在接受別人幫忙之後仍要盡一己之力協助別人，我認為相當地好。
2. 我親自帶同仁去華園、盛香珍等公司去籌募物資，同仁也發現做這些事情是有意義的。政府部門動腦把機制建立好，讓志工下去執行，像是食物銀行也讓志工覺得越做越有意義，創造更多工作機會。

(十三) 李教授宗勳 :

1. 在社會工作中，不只要解決問題，而是要發現作用；不是”what's doesn't work”而是”what's work”，讓社會大眾發現這些小孩的能力不比一般人差。
2. 您所做的已經不只是政府本身跨部門的整合，而是讓更多企業能夠參與。您的作法就是已經把社會福利走向社會福祉，擴大公私協力聯手的「社會投資」。

(十四) IP6 :

1. 我們與民間企業關係很好，例如全家企業包辦了我們的兒童節、過年的福利捐款，經過位小朋友量身設計後再發動中階主管來從事社會服務。
2. 社會局除了每年年終會寫卡片給企業表示感謝之外，還把每年的 12 月 12 日訂為公益行善日，把所有公益行善的朋友邀請來相見歡。
3. 我認為**參與比感謝企業還要重要**。例如全家企業要求中階主管參與社會服務，在這過程中參與者就認為這活動是有意義的，**企業參與的本身就**

是最大的回報，政府部門只要提供一個機制讓企業參與。

4. 2012 年榮獲富比士雜誌的慈善英雄榜肯定的趙文正先生，他把畢生所得全部都捐出來，而日前又獲得「台灣港澳慈善基金會愛心獎」，但他仍然在從事資源回收的工作，也讓國際看到台灣人的愛心與熱情。
5. 食物銀行就是社會企業，企業不見得那麼地資本主義，企業協助農人創造利潤、藥商把藥品送到偏鄉地區讓衛生所的藥品能更豐富，而當時開辦食物銀行也是由全聯公司幫我們架設貨架的，與企業的合作相當重要。

(十五) 李教授宗勳：

1. Adam Smith 講得是一個好的企業要照顧內部員工，再來是做社會投資。正如熊彼德所言社會企業精神固然是將物資送給需要的人，但工具和動機固然是基本的，最終要追求的是社會德行。更進一步地是在法治社會中做到社會投資，讓企業投入。

(十六) IP6：

1. 基本的事項先做好後，便可以感染後續的人投入這項工作，政府部門在跨單位的合作和連結有一定難度，在這些與企業有關係部門都應該加入，如果只靠社會局是無法把這供拿發揮到最極致。
2. 我們在訪問食物銀行創辦人陳大德執行長（訪談中未提及，需再詢問王局長是否為這位？）時曾提到，他們在評估政府與廠商的合作、標案時，若廠商有包含民眾溝通、回饋的這塊的話，會列入加分。
3. 若將食物銀行擺在社會福利這一環的話是錯誤的，應將其當成社會投資，讓台灣有更多人可以號召，將其價值分享出去才能影響更多人。

(十七) 李教授宗勳：

1. 第三造警力起初是從紐西蘭開始，從紐西蘭的發展經驗可以提供您未來政府部門在督導民間時的參考，民眾也會比較容易配合。您的下一階段可以從 social welfare（社會福利）到 social wellbeing（社會福祉），再將

層次拉高。

(十八) IP6 :

1. 八八重建中心所遇到的問題是民間、政府之間的誤解，中央、地方職責分配不清，我向在地的縣政府官員表示，大家要做的事情是一樣的，不要在分中央、地方層級，做資源的盤點、並且討論分工，將各鄉鎮、部落的權限劃分清楚。

(十九) 黃督導盈豪 :

1. 想請問您對民間、政府所應該扮演的角色是怎樣的看法？例如會不會有政府的角色被民間團體吃掉的疑慮？

(二十) IP6 :

1. 我並不擔心政府的角色會被民間團體吃掉。要找到一個最適配的方式去溝通、說服，不可否認的是有些民間團體專挑大型的案子去做，喜歡做大家都可以看得到的案子，導致小團體的困境。以前台中縣訂立的厚植社團能量計畫，扶持在地組織，要讓民眾及民間團體彼此能公平競爭、自由選擇。
2. 在災害發生時，生活重建中心應該要公、私部門同時運作，切忌公部門將服務交託給私部門後就不理睬。在當時台中縣的 921 生活重建中心裡有七個是公部門設立、兩個由私部門設立，維持既合作又競爭的模式。而當時在急難救助方面授權給民間提案，只要計畫經政府部門審議後許可便有撥給經費，政府提供給公、私部門相等的資源，進行溝通、合作。

(二十一) 李教授宗勳 :

1. 政府部門與非營利組織之間沒有隸屬關係，請問您在與其溝通時，是如何以永續基礎產生相互規範與尊重呢？

(二十二) IP6 :

1. 我認為在 921 時的確彼此有信任基礎，當時九個生活重建中心所服務的

基本項目都是一樣的，各自還可以發展其特色，讓其有自主性，而非政府給予補助後就都必須依循政府。民間團體的疑慮是在領取補助後是否會成為政府的打手？原本組織使命是否喪失？

2. 信任是來自對話、互動及合作基礎，之後在災害發生啟動其機制時便彼此有默契。

(二十三) 李教授宗勳：

1. 要如何扶持在地組織有人力的問題，要如何解決？

(二十四) IP6：

1. 當時發現這問題後才有厚植社團能量計畫產生，避免人力不足的組織爲了經費而浮報帳目。
2. 厚植社團能量計畫分成兩種，一爲方案型，一定要社工本科系人員來申請；二爲一般行政型，核發薪資依照內政部規定有所不同。下一步要再做更精確分析所發給的項目中是否有發揮其功能、是否有問題。
3. 我認爲若是要培植在地組織的話一定要給予人力，否則無法培植。我們的做法是補助人費支持在地組織，市政府本身也有提供相關課程訓練供人員參加、認證。(人事費)
4. 比較台中縣與台中市的基礎，台中縣雖然人口多，但有社區的基礎；而台中市資源充沛，在募集物資時相當順利，也有很多企業會主動提供。

(二十五) 李教授宗勳：

1. 企業在贊助、捐款的過程可以增加行政的彈性，而並非讓政府在採購的過程中只是將預算消耗掉。
2. 社會局、社會司會針對社會中較弱勢的族群有社會保險機制，請問從個體、企業、組織要如何執行？

(二十六) IP6：

1. 當初在推行長期照顧保險時，原本要比照健保模式雇主、政府、當事人各出三分之一。但後來雇主退出，因為民間薪資待遇不高，若從年輕時就開始繳保險會造成反抗。這種觀念是絕對必要的，但是要花很長的時間與民眾溝通、建立觀念。
2. 民間企業如果來參與這種機制才是最寶貴的資產，影響更多家庭、員工也會更忠誠。
3. 社會福利單位要得到政府服務品質獎相當少見，因為委員組成大多為民間、專家、學者，社會福利單位的預算約八、九成已經編列在老人津貼，能更動的比例相當少，但若能從傳統的社會福利做到社會與經濟連結，就能展現特色。
4. 投保部分我認為有必要，但是要擴大協商與討論。因為牽涉到機關財產投保天然災害保險來分擔損失，相關單位必須要有認知才會去投保。

(二十七) 李教授宗勳：

1. 我國目前除了內湖科技園區內有幾家企業向國外保險公司投保颱風險外，台灣尚未有相關機制的建立。
2. 想請問您對於在後重建中現金補助及組合屋、永久屋的看法？

(二十八) IP6：

1. 災後重建補助中有些是現金、有些是資產，這些都是必要的，因為要運用在不同對象、不同時程上。
2. 慰助金、教育補助、房屋租金等等是必要的，社區公共設施、成立民間合作社等都是必要的。
3. 我認為八八風災領到永久屋的民眾相當幸運。921 時台中的都會住民在住進組合屋之前就最多搭了一百多個帳篷，而這些災民也沒有抱怨太多。而八八風災時許多民間團體、企業很快速地興建永久屋給災民，卻衍生出許多就業問題。

(二十九) 黃督導盈豪：

1. 想請問您對於住宅重建是屋主還是政府責任的看法？

(三十) IP6：

1. 這問題相當困難，例如災民一定會抱怨他自己沒有能力重建，我認為和平鄉原住民技藝中心是比較平衡的作法。
2. 民間不可能每次都提供免費的永久屋，若是災害頻率變高的話能有多少資源能承受？技藝中心勉強讓災民自己負一點責任，政府出的錢不多，大多由紅十字會籌募而來，政府以特別條款讓行政手續更順暢。

(三十一) 李教授宗勳：

1. 從北部、南部座談會聽到各方專家學者的看法來說，讓災民在重建過程中有參與、付出的機制，會讓他們珍惜這樣的資源，若是完全不讓他們參與而只有給予救助、補助時卻會被嫌棄。
2. 請問您災後重建應該是政府、還是災民、還是社區共同的責任？而且不應該再稱呼其為災區、災民，而是生活重建區、生活盼望區等稱呼。

(三十二) IP6：

1. 是共同的責任，在重建過程中不可以讓災民缺席。當時物資有濫用的情形，在石岡、霧峰甚至有發行災民證，來減少這個問題。除了受災戶要教育之外，民眾也要教育，才不會有亂捐物資之情形。社區團體往往一窩蜂地進入災區進行救助、重建工作，反而會使災民予取予求。

(三十三) 黃督導盈豪：

1. 請問災後的復原四階段中的時程應該是三年、五年甚至更久？

(三十四) IP6：

1. 應該要看各個個案的狀況嚴重程度而定，如九二一重建中心約五、六年。

(三十五) 王教授文君：

1. 中央政府負責的是政策性工作，背負了全國的期望，其切入方式也與地方政府不同。請問您在災後重建過程中，地方與中央政府的角色是如何分配的？

(三十六) IP6：

1. 從南部經驗來說，地方與中央的關係就會質疑生活重建中心是由誰而設立？南部的政治色彩相當鮮明，雖然政策是由中央制定，但其發包、標案皆由地方政府執行。
2. 我認為生活重建中心應該要找有能力執行、對地方較好的人來參與，若涉及政治的話關係就會非常微妙，中央也應該要親自參與，而不是只看報表。
3. 雖然重建工作不可能完全沒有政治色彩，但要如何降低才是重要的，中央在第一時間要親自參與，所制定的政策才會切合地方需求。
4. 社工有個很重要的功能：倡議。若有很多共同的問題已經發生了，就應該要推動其修改。例如急難救助所衍生的問題，急難是救急不救窮，中低收入戶在原本體制中就存在，當時在急難救助時就將這些領取補助的民眾列入中低收入戶，這是不對的做法。
5. 而從角色來說，經歷歷次災害中資源最多的是中央政府，在九二一時有由中央訂定的暫行條例，還促成民法修正。但在制定過程中應該要讓它多元化，讓公民席次參與。
6. 服務使用者參與相當地重要，因為民眾是否積極參與受助過程，會影響整個介入成效和問題解決。

(三十七) 李教授宗勳：

1. 主事者若是有擔任過地方首長或是有地方經驗，就會重視地方的聲音。這的確是相當重要，謝謝接受我們的訪問。

附錄十

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

深度訪談

開會時間：2013年8月19日(星期一) 上午 10:30 - 12:00

開會地點：金鑽咖啡—六合門市(高雄市前金區自立二路 107 號)

主持人：邵珮君 教授、黃盈豪 講師暨督導

出席人員：IP1

列席人員：梁安智 研究助理

記錄人員：梁安智 研究助理

(1) IP1：

1. 該地方政府負擔的角色，但中央政府又不放，在政治考量下就亂了章法，加上民眾越會使用媒體，去操縱他所要取得的東西，我覺得已沒有章法可言。
2. 重建到這階段，地方的角色應越來越重，但中央仍不肯放。舉例來說，文建會有文化種子計劃、勞委會有多元就業計劃、內政部有社區培力計劃，當下到地方後，等於是中央主導要做什麼，到這個階段應該以地方政府為主。

(2) 黃督導盈豪：

1. 如果重建有分期的話，在後面這階段應該是地方政府的角色比較重？

(3) IP1：

1. 一開始災害發生時很亂，地方政府本身也是受害者，需要中央政府出來協調各部會的資源怎麼支持地方。到這階段應該回到一般的，社會福利本來就是地方自治，但一直以來，我沒有感覺可以自治，要自治要自己去找錢。

(4) 黃督導盈豪：

1. 災後重建社會福利的角色，我們從災防法去範訂，不曉得處長有什麼看法？

(5) IP1：

1. 這是比較廣義的社會福利，社會處能處理的是救助、津貼跟生活支持系統的協助，像就業輔導是勞委會、醫療與心理衛生是衛生系統、住宅是營建署，散在各部會，下到地方就各單位，它不是一個整體的，各自做

各自的處理。

(6) 黃督導盈豪：

1. 概念上社會福利把就業跟住宅都算進來，但我們實際執行的時候呢？

(7) IP1：

1. 他是轉介出去給勞委會的職業訓練系統，他是轉出去，是轉案啊。但這部份有沒有辦法落實？我是覺得最大問題是在各部會沒辦法整合。
2. 在中央就應該要整合。如果生活重建中心是重要的，就要從這邊做基礎去做，中央各部會的錢就集合到這邊就好。

(8) 邵教授珮君：

1. 東日本地震後的所有重建計劃，都由地方政府往上提。中央這邊的話，比方社會救助或以工代賑，就是一筆錢進到地方，由地方所設的重建平台，他們同時有一個災後重建局，由地方政府自己整合起來的，中央會有錢進來。

(9) IP1：

1. 臺灣也是，以生活重建中心來說，也是要地方政府提計劃，培力員也要我們提計劃，但有一個範訂的標準，在那個範定的範圍，等於是照抄送上去，但這沒辦法展現地方的特色，我需要的東西是什麼，而它的規格就是這樣。

(10) 黃督導盈豪：

1. 你覺得災民要怎麼認定？或政府要不要核發災民證？

(11) IP1：

1. 臺灣雖然沒有災民證，但是有災民的登記。以莫拉克來講，他離開原居地，在災害的當下他是在那個地方，我們就這樣認定了。
2. 從戶籍資料、地籍資料、包括住屋證明、村里長證明，整個統整起來，如果有被分配到永久屋，就是有類似災民證。
3. 另一種，譬如林邊那裡有淹水，但是房子沒有消失，我們就沒有配給永久屋，一般來講，若符合淹水補助標準，有發救助金/津貼給他的，也會算是。

(12) 黃督導盈豪：

1. 住宅的部分討論在於九二一用組合屋而莫拉克用永久屋，到底房子受災的責任是要災民自己還是政府要進來？要如何拿捏？

(13) IP1 :

1. 臺灣救災的過程都被媒體拉著跑，已經失去常理判斷。我覺得天然災害不可避免，怎麼可能自己的房子沒有了要政府蓋房子送給你，這是什麼道理呢？我不曉得其他國家是否這樣，幾年來都沒有這樣，為什麼這一次是這樣呢？
2. 從中央跟地方角度來看，中央政府可能覺得是德政，地方政府也覺得沒什麼不好，有大災害時我不用再擔心，但從社會價值、從災民救助角度這算不算是好，我覺得要重新思考。像現在還有幾戶是空的，到現在部落還在吵，為什麼我沒資格而他有資格，但根據標準就是如此，對他的文化對他的生活場域是不是有衝擊與影響？也包括族群不同、信仰不同、文化不同，搞不好族群是彼此對立的，但卻住在一起，都是缺乏整體思考，倉促之下的決策。

(14) 黃督導盈豪：

1. 應主張私有財產受災是民眾的責任，政府用補助或慰助去支持民眾重建？

(15) IP1 :

1. 可以用低利貸款讓他比較優惠。我覺得不應完全是政府的責任。

(16) 黃督導盈豪：

1. 除了優惠融資外，有考慮用國宅的方式嗎？與其蓋那麼多永久屋，為什麼不蓋國宅讓大家進來住？那時候有這樣的考慮嗎？

(17) IP1 :

1. 因為以出租模式他不會來，他會說「我山上的房子不用租也不用錢，尤其我房子沒有土地也沒有，我不能生產我要怎麼租？」就算有租金補助也一樣。
2. 以高雄縣跟屏東縣來講沒有什麼國宅。且國宅政策在莫拉克之前就停止，臺灣不再興建國宅，這相當荒謬，怎麼會有一個國家沒有國宅？沒有社會住宅？我覺得國宅要有，只是政策要調整，只租不賣。
3. 住宅要比照九二一的模式。

(18) 黃督導盈豪：

1. 九二一當時我們社工在重建中心，有幫忙東勢鴻運國宅做管理，裡面就依不同福利身份來繳租金，有的是全免，有的是部份負擔，繳的錢一先

租後售。

(19) IP1 :

1. 政府應提供國宅/社會住宅只租不賣給災民，要就我提供便宜的租金給你，如果不來要繼續留在山上，公共設施我可以維護的我盡量弄好，但只要大雨或颱風來臨就要撤離，造成不便由災民自己承擔，是比較合理的處置。

(20) 黃督導盈豪 :

1. 我自己的經驗是從民間機構承接政府方案去做，所以我實務的經驗對政府部門的工作人員是會有質疑的，所以在講災後政府的社會福利角色，我比較贊成是盡量公辦民營或公私協力，而不是政府自己去聘請大量的社工員。

(21) IP1 :

1. 莫拉克不同處在於生活重建中心是中央政府發包，由中央政府管制，地方只是配合角色。我覺得這可由地方政府發包處理，怎麼生活重建中心是中央發包呢？應該是地方吧。然後我可以設計我的生活重建中心，可以公設民營，可以委託民間，我的遊戲規則是什麼，我有地方因地制宜的東西在內。

(22) 黃督導盈豪 :

1. 很少人談災後政府在衛生福利上要做什麼，除健保、緊急醫療或自殺防治？

(23) IP1 :

1. 當時是 H1N1/感冒流行的階段，住在營區我們是提心吊膽，多麼害怕出人命，因為感冒傳播很快，眾人集中在那沒有空間隔離，是很容易傳染，因此衛生局就要介入了。只是臺灣的衛生體系在這一塊，他只是設醫療站，能不能有更積極的作為，應該在大型災民收容中心，衛生就該要介入，我們該做怎樣的空間區隔，應該要有這些遊戲規則，但是始終沒看到。
2. 災害中衛生醫療的部分，包含我說的食品安全衛生中心的管理規則、災民收容中心的公共安全衛生的管理規則，這些都要去架構出來，但是都沒有看到。

(24) 邵教授珮君 :

1. 像您曾在高雄縣待過，然後現在到屏東縣，在災後重建與社福介入後，妳覺得有沒有什麼差異，因縣市整併也造成一些影響，在災後重建社會福利政策的推動上，您覺得哪一個縣市的模式是可行的或者做的比較理想？

(25) IP1 :

1. 第一個災民特性不同，災害的地理類型不同，另一個部份是地方政府的資源不同，所以就有不太一樣的模式。以高雄縣的經驗，在社政這塊我們的主導性比較強，有足夠的人力與專業；屏東這邊我覺得專業人力不足，主導性就不強，反而 NGO 扮演重要角色。那這兩個模式哪一個比較理想，我沒辦法一下子辨別，它是有不同的特色。

(26) 邵教授珮君 :

1. 兩邊同時都是三年的重建，進入中期重建的後段，一個是 NGO 介入比較多，一個是 NGO 沒介入這麼多，這樣來看哪一個對於後續的銜接會比較好？

(27) IP1 :

1. 我覺得比較擔心的是永久屋的基地，如公共環境、公共議題的整合，但又很難去介入，可能過去地方政府角色沒那麼強，都是民間在處理，我來這裡兩三年去碰那一塊還是有困難，因為本來就弱化自己的角色，所以好像沒有角色再去介入，只是你會擔心到的公共議題，那些公共議題要誰來處理。

(28) 邵教授珮君 :

1. 您在屏東這邊，也進入到後莫拉克比較長期的這塊，從社會處這邊，接下來若回復到地方政府來全權處理的話，你想要怎麼做？

(29) IP1 :

1. 像永久屋現在都著重在發展產業與文化的部分，難在各自割地為王，沒有辦法整合。以營區來講，當地有沒有一個團體出來，有獨居老人定期訪視，有單親家庭之類的，我如果在裡面設一個常駐型的社團來做這些事情，那不是很好嗎？有老人關懷據點、課後照顧、社會福利諮詢窗口，那不是很好嗎？沒有一個社團可以扮演統整的角色，各自分立，甚至無法合作。

(30) 黃督導盈豪 :

1. 兩個縣市後期一個很重要的計劃是社區人力培養，我覺得這會比內政部的社區據點來得更深入，因為他是好幾年，把一個人慢慢培養起來，而且跟著社區在地組織走，所以後期這個計劃您有什麼觀察？

(31) IP1 :

1. 像在甲仙、六龜，這兩個地方當時是社會處去設兩個中心，是我們的同仁在裡面，本來社會處在當地的社區工作就著力很深，有一些人在那邊做社區營造，有那個基礎，對當時的社會處是可以掌握的。現在對我來講，困難的地方在我們社會處對於四個永久屋基地是沒辦法掌握的，原來的社區工作社會處未紮根，沒有過去的基礎在裡面。

(32) 黃督導盈豪 :

1. 從緊急救援由政府主導，到後來慢慢到社區，但是這個很曖昧，又不是政府完全撤掉就丟給社區，那要怎麼交給社區？

(33) IP1 :

1. 這個邏輯在一般的鄉鎮是可行的，但永久屋就不行。以台灣的永久屋而言，如這個基地是三個鄉公所，這個基地有好幾個村，這些村又有山上的山下的，如果這些都沒有釐清，要靠當地的團體能長出什麼樣子，是很困難的。

(34) 黃督導盈豪 :

1. 如果跳脫永久屋，只看災後社區重建這一段，政府的角色要怎麼擺？

(35) IP1 :

1. 在不是永久屋的地方，就是回到常態，也經過四五年，就讓當地的組織力量在陪伴過程自己產生出來，培力員的角色就是把當地這些團體，能不能有個平台建構出來，有個合作機制在裡面，包括未來救災、備災、生活照顧等，讓自己的力量產生出來，到這個階段政府也不用管太多。

(36) 黃督導盈豪 :

1. 那社區重建第三個階段，社會處要做什麼？

(37) IP1 :

1. 頂多是陪伴的角色，讓它自己長出力量。

(38) 黃督導盈豪 :

1. 那你覺得災害保險應該走社會保險，還是商業保險？

(39) IP1 :

1. 可以一部份社會保險，一部份商業保險。類似我們的保險一樣，如勞保、健保、公保等，基礎的由政府負擔，要賠得更多再另外去買，一層一層堆疊。
2. 政府花這麼多淹水補助經費，為何不轉成社會保險，讓民眾也負擔一部份呢？譬如危險的區域，政府與民眾各負擔一定比例，將來理賠就以此計算。

(40) 邵教授珮君：

1. 您最後還有沒有什麼要跟我們分享的？

(41) IP1：

1. 按照邏輯、理論或常理，從民間團體、地方政府到中央的角色都有一個規則在，我長期在地方政府，對於地方政府的角色有一些覺得沒那麼重要，或者沒有被賦予太大的角色，那是地方政府本身的條件且不足，沒有發揮應有的功能，也不能說民間團體都不對或都對，他們有其發展的限制，如果用現有的限制來說應該怎麼樣，我想都不對。
2. 應該要有一個人或一個東西來提醒大家中央政府的角色與地方政府的角色，那你的能力不足或者有一些限制，你要往這邊發展，要讓你的地方政府發揮這種功能，不要因為現在不行就全部往中央政府跑，那是不對的。

(42) 黃督導盈豪：

1. 我們問的就像您所說，有一個底細上要怎麼做，可是外部有兩個因素影響很大—媒體與政治，每次都被這兩個拉著走，那可以怎麼辦？

(43) IP1：

1. 我覺得這兩個其實也是「社區」，當遊戲規則是清楚的，那就應該去講清楚。像我們在社政體系裡面，以屏東縣來講就有一千多個社團，而社會處也負責社區輔導，我認為公民社會的形塑是靠這一塊，所以我為什麼會擺重兵在這裡，我的強項都擺在這裡，我覺得平常就該宣導什麼是對的什麼是公民社會的概念，就是要去宣導，本來我們的角色就是這樣，不然誰要做這件事。

附錄十一

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

深度訪談

開會時間：2013年8月19日(星期一) 下午 14:00 – 15:30

開會地點：2021 社會企業(高雄市鼓山區明誠三路 689 號 12 樓)

主持人：邵珮君 教授、黃盈豪 講師暨督導

出席人員：IC1

列席人員：梁安智 研究助理

記錄人員：梁安智 研究助理

(1) 黃督導盈豪：

1. 你覺得災後重建社會福利政府的角色？

(2) IC1：

1. 初期政府的角色是絕對的主動與主要，以永久屋的例子，能確定此政策一定是政府。在當下你要忍受家人離去、家園全毀及未來茫茫未知路，災民當下的想法或意見不見得可被採用。從救災到安置，政府絕對是主要的角色。
2. 需要時間整合內部的想法，但政府應先做安置，在我們身心逐漸沉澱後再談比較長期的規劃。回頭看很多決定都在倉促的情況下，卻不利於長期發展。
3. 初期政府意見太偏向原建的慈善團體，他們有七成至八成的意見主導權，而忽略要住的那群人。

(3) 黃督導盈豪：

1. 慈善團體表達了七成的意見，三成才是社區的，你是從哪邊觀察到這個？

(4) IC1：

1. 我是災民代表之一，都有參與行政院的會議，我應該是參與政策的擬定，那才叫災民的聲音進入，結果我是去聽報告就決定了，只能決定要或不要，因為架構都定案了，我們只能修修支微末節。

(5) 黃督導盈豪：

1. 你很強調在地居民的參與跟聲音，實際操作要給政府什麼建議？

(6) IC1：

1. 為何災後十幾天第一次投票五里埔多於杉林？因為當時所有條件資訊不

明，不知道配套，搬去後會有什麼環境與生存條件。政府應該規劃未來這邊房子、環境、工作條件、五里埔等會怎樣。應該要讓資訊明朗化與具體化。

2. 「永久屋真的是被慈善團體簽署鼻子走」。慈濟的案子一出就蓋永久屋了，喊出「一樣的時間，你要蓋組合屋還是永久屋？我一次到位，省掉中間安置期。」從救災、安置到重建階段，沒有安置期就變成現在這樣，這三年的紛擾就是沒給居民時間，一定有衝擊與衝撞，一定有聲音不同在拉扯，就是要經歷過這階段，就是社區的分裂。

(7) 黃督導盈豪：

1. 那你覺得這段時間要多長？

(8) IC1：

1. 快的話三個月，慢的話不能拖過半年，要有形成共識的時間。

(9) 黃督導盈豪：

1. 當時若給大家多一些時間，不要急著做決定，是有辦法形成一致的意見？

(10) IC1：

1. 當時的氛圍是能夠形成多數人認同的意見，爾後就不會有歷史定論而爭執。
2. 因為慈濟蓋的樣子，我們都要聽它的，這很荒謬，怎麼會所有部落都蓋成同一種樣子，都由一個慈善團體決定，還有很多規矩等等。

(11) 邵教授珮君：

1. 他們把在國外的經驗整批蓋給人家，國外學者有做調查，像星月社等回教國家，那些 NGO 蓋的房子跟慈濟相較，慈濟被批評得最慘。可能因蓋的形式是從他們的角度，像星月社是從回教文化居住的角度，南亞大海嘯後他們也到印尼協助，也有這樣的聲音，到後來他們所蓋的蠻多人不想去住的。

(12) 黃督導盈豪：

1. 你很多事情會對到中央，但你又是在地方，不知道你怎麼看這兩者的角色？

(13) IC1：

1. 在爭取永久屋時，一開始中央較有機會突破，反而地方很堅持慈濟的做法。很堅持我們去住五里埔，那只是解決眼前的問題而不是根本，我知

道楊秋興要爭取市長提名，希望趕快將縣內重建做好。而中央我們不斷去表達意見，也透過紅十字會陳士魁先生幫忙，傳遞一些訊息讓馬總統或身邊幕僚知道。後來總統打電話來，秘書長也請我們到總統府，我才發覺中央這邊可突破。

(14) 黃督導盈豪：

1. 回到地方與中央的問題，你有沒有覺得哪些職權是對地方？哪些是對中央？

(15) IC1：

1. 要不要讓慈濟蓋房子應由中央決定，地方較站在災民的立場去想，但中央是站在全國性去想。永久屋政策接受與否應由中央訂定，包含永久屋的坪數等。當時執行面像永久屋所有權認定是由高雄縣政府負責，政策是中央訂定。
2. 我的整個的感覺，行政院重建會比高雄縣重建會來得有決策有效率，又高雄縣重建會比高雄市重建會來得有決策有效率，因縣市合併後整個都弱化了。

(16) 邵教授珮君：

1. 接下來災區相關的重建較中長期的部分回到地方手中，你會有比較多跟地方政府打交道的機會，你會期待地方政府會有怎樣的角色扮演？

(17) IC1：

1. 永久屋重建是中央訂政策，地方去執行；產業重建兩邊都沒想法就算了，但地方更沒想法，照理說地方更了解地方的需求，地方特色是什麼。
2. 地方政府一開始在產業重建部分是「袖手旁觀」，比較是等著中央去做，他們想說有行政院重建會，就以他們為主，他們是比較次要的執行細節，所以沒有定政策也不會去做，因為中央沒訂產業重建的架構。
3. 縣市合併後高雄市重建會只開過一次會，以前楊縣長在是每個月開一次。行政院好歹後期還兩個月開一次會，但我們高雄市政府完全不開，我空有資格但卻沒有機會進去裡面發聲，所以意見都沒辦法進去。

(18) 黃督導盈豪：

1. 社會福利的定義很廣，請你看這幾個方面政府的角色你有沒有一些接觸？

(19) IC1：

1. 社會救助與津貼我覺得需要，這種做為在當時會有安慰與鼓勵效用，雖說錢不能代表什麼，也不能改變家人死亡，可是我覺得心靈上的慰藉還是有的。
2. 第二階段政府會做，比方災損、屋損，家中一人身故給多少這樣。只是急難這塊政府效率真的太慢，但他要去證實新聞事件，不然也不敢隨便發放。

(20) 黃督導盈豪：

1. 當時同時監察院也啓動，如果濫發慰助金，社工就會被告。
2. 保險協助有兩種，一種是本來就有勞保的，就會有身故的保險給付，有人在談災難是不是該有災難保險，以後是不是要往這方向做，就是任何人保颱風險或者房險，遇到事情就不一定要靠社會救助而靠保險給付。

(21) IC1：

1. 我個人樂見有這樣的災害保險，因為現在的大自然變化太快。
2. 偏遠地區已經弱勢，遇到災難就更弱勢。若有這樣的險種能針對高風險區域，就變成原住民的保費要幫他付，他們不可能自己拿錢去繳保費，可能要編更多預算解決這問題；像有些地方土石流致災率高達七八成，業者要不要承保也是問題，因為這一定賠錢。執行上會有困難，因為會很慘的地方他一定猜得到，所以他也不敢接。保險公司為了賺錢，不可能把它當作社會事業，它一定會算得很精準，剔除一些高風險區域成為「拒保區」。

(22) 邵教授珮君：

1. 像我們在推「自主防災社區」，建立他們「顧災」的觀念可能還來得實際。例如教他們如何確認雨勢怎樣我就該撤出，等到路都修好或怎麼樣我再回去，很多地方也不可能通通都遷出來。

(23) IC1：

1. 唯一的可能性是政府做莊家讓民眾去付，發生事情時有付保費者比沒付保費者有更多保障，政府無法對地區有選擇性，也比較不會拒保。就是政府當保險公司，而民眾來投保，當不幸發生事情時，也很快有一筆錢來重建。

(24) 黃督導盈豪：

1. 那生活重建的部分有遇到嗎？

(25) IC1 :

1. 勞委會的社區培力方案與人力培力計劃，這兩部份我比較有感覺。其他我感覺政府都有在辦，像職訓局也辦了不少場就業輔導，可是我沒聽過有誰因此找到工作且現在工作還愉快的。我想得到就社會救助津貼、就業輔導等。

(26) 黃督導盈豪 :

1. 現在大家對小林很關心的是之後政府自殺防治或心靈重建該怎麼做？

(27) IC1 :

1. 小林的心靈重建表現出的是社區集體的療癒，當時要爭取永久屋，所以大家心很團結，因為有目標要追尋並要朝那目標去做，在情感的處理上變成比較次要。雖說與政府對抗與爭取，可是因為這事情讓你把悲傷放到第二順位，等到爭取目標完成後，悲傷就隨時間變得比較次要。
2. 另一種有幾位老婆、小孩、媽媽都不在了，大家都特別盯著他，觀察他有沒有不對勁。有幾次都快怎麼樣了，都會有人拉著他，24 小時都會陪著他。

(28) 黃督導盈豪 :

1. 他還是回到社區的力量，那政府這一塊可以做什麼？

(29) IC1 :

1. 我覺得很難！那時政府及民間來做心靈治療，包括開課程與群體治療，不講還好，一講回去就哭得更慘，心情更低落。我們比較適合大家在一起，一樣也會哭，但有時講一些趣味的事，我那時回去都會陪他們聊，每天晚上聚在一起喝點小酒聊一些東西，慢慢氛圍就不同，一開始都講災難當天如何發生的，怎麼逃過一劫，慢慢就開始講別的，更後期就講永久屋爭取的事情。
2. 小林村的重建過程，是社區集體性的自我療癒，當這個社區有很明顯部落的特性，他的社區治療力量會強於外來團體的介入。因為去關心別人、盯著別人，就不會覺得自己那麼慘。而最主要那時的重心在爭取永久屋這件事，讓年輕人忘記悲傷，把悲傷情緒放到第二或第三順位，等到永久屋爭取後，就自然落到較後面的順位了，不用刻意處理它。
3. 「積極目標的創造，就是打造未來的願景，是一種很重要的療癒手段。」

(30) 黃督導盈豪 :

1. 講政府的角色，小林比較特別是有申請國賠案，很明顯覺得是政府的責任。

(31) IC1：

1. 我們的主訴對象是甲仙鄉公所，因為他們確實很扯，主要是撤村及資訊告知的義務沒有做好。當時小林村沒有電，雨量已到達臨界點，他們應該告知村長情況不同於一般，已經遠超過紅色警戒可能要撤離，但完全沒告知，村長也沒有把訊息傳遞村民，在還有機會逃生的階段都失去這個可能性。

(32) 黃督導盈豪：

1. 講社區培力，你這例子很特別，我看到社會福利跟你這邊的合作，最後並不是促成這案子的資源或幫助，反而並不是靠政府社會福利的培力？

(33) IC1：

1. 雖然說社會企業的投資是來自民間資金，但是過去三年對我來說才是最重要。因這三年勞委會培力的養分，我們才有機會做這三年的事情。
2. 為什麼不是直接轉呢？因為沒有這樣的法源。在那一塊中我只能留在非營利組織做，大家講社會企業有兩端：一種是依公司法成立營利性組織，但做社會企業的事情；一種是非營利組織但做營利的事情，然後廣義稱為社會企業，可是臺灣沒有中間這塊社會企業法，所以可能是公司法或什麼法人法。

(34) 黃督導盈豪：

1. 你現在登記的是公司？

(35) IC1：

1. 對，因為這邊不用任何重建的資源，「帳務問題」是很容易惹到麻煩的。
2. 年輕人長期需要工作保障，不可能再靠計劃，所以要像企業的方式經營。譬如做得好可月領四萬，這樣才會真心留下，大鍋飯制度留不下真正的好人才。

(36) 黃督導盈豪：

1. 在最後社區重建階段走向永續產業是好的，那你覺得政府該做什麼？

(37) IC1：

1. 或許可說日光小林在培力的成功，以及我們提出社會企業，乃至於最後成立 2021 社會企業，若能促使勞委會去思考未來可以輔導其他社區，不

一定要變成營利，但可往這方向走，從非營利推過來，且由政府監督，不用讓主事者有惹上麻煩的機會，只要協助其把章程訂清楚、把回饋訂清楚，它可以從非營利慢慢往中間靠攏。

2. 臺灣若有「社會企業法」成立之後，非營利組織後期若較偏向產業發展，在符合條件下能不能申請轉為社會企業，還是包著非營利組織的殼在做社會企業的事情。

(38) 黃督導盈豪：

1. 反而最關鍵的是勞委會的培力計劃，而社會局的如社區人力支持計劃，就完全跟你想像的產業無關嗎？而且從行政院做莫拉克重建編了預算，到第四年作培力據點，都是產業，可是都沒有搭上軌？

(39) IC1：

1. 社會局方案是給我兩個人力，我那邊是二十六個，但是這兩個的確實要求，讓我這兩個的人力都還蠻能做事的，你要說哪邊重要我也說不出來，但是這兩個人力訓練很紮實，且我收到的不是產業培力員而是社區培力員。

(40) 黃督導盈豪：

1. 若從緊急救援、臨時安置到社區重建三個階段，可能會有人覺得，最後階段政府的角色要慢慢把重心交給社區，有一些主事者認為這時就可以慢慢撤退了，但不應該是這樣。站在社區的角度你覺得政府這階段該做什麼？

(41) IC1：

1. 我們都希望政府扮演很多角色。但問題是最後能不能成功，我認為在地居民是重要關鍵。當在地居民沒有共識，你沒辦法凝聚一股戰鬥力讓大家同意。
2. 最後階段的社區培力，我會把政府當作助力，我們是在前面的階段形成一個戰鬥聯隊，我們會延續下去；當我們有一些想法要執行時，假設沒有子彈需要政府補助子彈，可是不會讓政府主導。因為做產業政府的腦袋常常比我們不清楚，他們常常不懂市場是什麼，我還比較喜歡跟民間合作。

附錄十二

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

深度訪談

開會時間：2013年9月4日(星期三) 下午 6:30 - 9:00

開會地點：至善基金會南部工作站(高雄市旗山區媚洲里中正路 173 巷 7 號)

主持人：黃盈豪 講師既督導

出席人員：IP2、IW2、IW3、IW4

列席人員：梁安智 研究助理

記錄人員：梁安智 研究助理

(1) 黃督導盈豪：

1. 你覺得災後重建政府要扮演什麼角色？

(2) IP2：

1. 我的位置在災前與災後都與社區組織有連結，災前這些在社區中很基礎性的工作，以前我們看不覺得有什麼重要性，但是讓社區事情可以作的基礎。
2. 經過風災後，才讓我看到平常作的關懷訪視等方案，確實是防災與救災很重要的基礎工作，過去做的社區培力與社區團隊的組織是非常重要的。像在災前有巡守隊、志工隊、救難隊等，可以自己啟動救災甚至安置的機制。

(3) 黃督導盈豪：

1. 你說的是你們在社區就有一些經營，在災後就變成社區很重要的力量，可是我們現在單純講社區培力該怎麼做，妳會有什麼想法？

(4) IP2：

1. 災前我們做的社區培力也是基礎的人力訓練，培養社區能夠組織、能夠動員社區的人出來，能夠組織志工隊等，都是非常制式的工作。旗山區這邊相對其他區域有很多先天條件的不足，很難用過去社區培訓方式，讓組織在災後立即有能力來做事，在地方區域背景跟災後條件因素之下，需要有其他機制進來協助與彌補這組織本身的不足，所以才會有所謂的「人力支持計畫」。
2. 縣市合併後市府團隊對這個區域是陌生的，如果我們的培力工作沒有讓在地者有能力看見自己在地發展的需要，能夠提出自己在地的想法，要

靠原來的輔導機制，很多的資源可能到這地方就會被消耗掉。

3. 寫計畫是基本的技術操作與能力，如果計畫不是建立在這個人對在地有不同的想像或更長遠的思考，其實都不算是很好的培力。對於地方的情感，如果沒有被帶出來，那都沒有辦法在這個角色或工作中產生好的影響。
4. 培力工作除了一般的技術能力培養，其實是一個人對土地的情感，據此，他會用不同的思維與想法去看到在地的需要，會去尋求相關的方式與方法。

(5) 黃督導盈豪：

1. 我還是很想知道如果政府它想做些什麼的話，那它到底該往哪個方向做？如果重建的初期政府要完全主導，重建的中期政府要跟社區合作，重建的後期政府就要撤出讓社區自主，我不是很贊成社區重建階段政府就那麼沒有角色，我是覺得政府一直都要有責任與角色，只是做法不同，而不是說要撤退。

(6) IW4：

1. 重點是重建期是多長？他設個三年五年根本都還沒搞好就撤離了，現在就差不多是這樣了。好不容易延長兩年五年，可是政府各局處都說我沒錢了，重建的錢都花光了，那再延兩年要幹什麼？政府的角色又是什麼？
2. 往後的重建，以公共工程來講一定是要有期程，最基本的生活需求在前半段須訂一個期程完成。就生活、經濟、產業這塊，不是兩年三年就能有東西。

(7) 黃督導盈豪：

1. 譬如緊急救援與安置的重建目標很具體，我就是把基本的東西恢復常態，可是社區重建要重建到什麼程度才叫重建完成，或我要重建什麼？

(8) IP2：

1. 會不會是政府都很急於要去切割它的責任？政府跟社區跟民間應該是夥伴，彼此的角色在不同的階段要產生不同的互動，但政府的思維，大多數的公部門沒有這樣的思考，他們很怕被社區被民間賴上，爲了切割這個關係，所以會有一些階段去釐清，我覺得原本的思考與邏輯就有需要被調整。

(9) IW2 :

1. 除了初期安置與永久屋政策外，後半段的重建期，中央是否可以給地方政府更大的彈性，因為地方政府對自己管轄的區域有比較多的掌握與了解。

(10) IP2 :

1. 老百姓有一定的能力，但要怎麼透過策略去組織去發掘。這邊的培力工作，前三年陪伴出一群人，而這群人在目前就替代我們扮演在地陪伴的角色。
2. 我覺得社區發展協會的思考都很封閉，若要以社區發展協會來發展基層的社區工作，會有體質上的不足。如果我們培力的主體不是以社區發展協會，而是以一個區域的平台，且這樣的團隊又對在地有一定的熟悉度，與地方議題的掌握，我覺得這樣子機制的設計其實才會比較能提昇基層社區的能量。

(11) IW3 :

1. 針對社區的立場，他面對不只是社會局，是每個局對重建或對社區工作都有不同期待或規範，且都想設置不同輔導團隊和平台，就一直拉來拉去的。
2. 至於社大或培力據點對社區並沒有功效，因為社區不一定理我們。以前在社大我只能進去用時間陪伴，而培力據點不同，偶爾我到社區開會，問對方想做什麼時，不同以往我可以從計劃中一小部份的經費拿去作一些事。

(12) 黃督導盈豪 :

1. 我會覺得社區是很重要的，可是我會聽到很多從社區彈回來的，他們都覺得重建中心或社會福利局處的人並不想往這方向做，我聽到的是重建中心不覺得產業是他們要做的，或他們不會有區域發展的想法，你們有經歷過嗎？

(13) IW2 :

1. 以我們這邊來說，這幾年覺得區域發展是一個很不錯的方向。

(14) IP2 :

1. 社區工作並沒有在我社工專業中好好被培養，在整個社工的教育中被邊緣化，很多老師自己都沒做過社區，對社區工作不熟悉。之前高雄縣處

長希望拉社福中心的社工一起來做社區工作，因為若做好對社工員來說是資源。

2. 政府如果沒有看到怎麼透過制度去支持在地跟社區的工作者的話，做的永遠都是委託案，因為政府自己沒有能力做，也不可能自己跳下來做。可是專業委託若不夠在地，其實是沒辦法讓這樣的資源下來後，可以在地方扎根。

(15) IW4 :

1. 政府跟生活重建中心或社福中心，跟地方組織或者地方這群人有很好的互動，可以省掉太多麻煩與時間，除非是很棘手的，再透過我們去做資源連結。

(16) IP2 :

1. 我覺得社區工作是一種方法與思維，強調的精神是怎麼共同參與這件事，而共同參與就會帶來民眾力量的啟動與培養，那是環環相扣的。懂得運用社區工作的方法與概念，去促成民間或老百姓的力量跟給他一定可扮演的角色。

(17) 黃督導盈豪 :

1. 能否回到重建工作的經驗中，說一說你們在社區做災後重建有沒有遇到什麼困難？在莫拉克後面這幾年做社區重建遇到最大的困難是什麼？

(18) IW3 :

1. 我覺得資源都沒有一貫性，各局處都有自己的想法、方向、做法，就是沒有一致性，大家都是搶那些資源。其實要有一個方向一起去找出來，政府跟地方一起合作。

(19) IW2 :

1. 如果政府各部會沒辦法統一的話，那個主權應該拿回來地方，地方這群人知道地方要怎麼發展的話，不管什麼局處過來我可以去整合自己想要的東西。地方重建困難之處在於人才的不足，沒有足夠的人組成團隊的力量，為地方做更整體完整的規劃，所以力量不足就會被不同調的政府資源干擾與錯亂。

(20) IP2 :

1. 這區域的組織在能力上是相對不足的，這個區比較多社區發展協會，再來就重建組織，這三年在這個區活動的就這兩種。這些組織要去吸納很

多不同管道丟下來的資源，第一個他們對於在地發展並沒有思考，就變成是一年一度的計劃案，而那個沒辦法累積，因此資源再多其實就是這樣消耗掉了；另外一個管道是輔導團隊，但如我們所說他們不在地，這怎麼可能把它做好？

2. 怎麼從基層組織能力的提升，到能夠從這樣培力過程去發展與形成在地的團隊，等重建期結束後，至少這地方會留下一些人或一個團隊可以繼續經營。

(21) 黃督導盈豪：

1. 現實情況是社區體質的差異很大，有的社區很強，有的社區是空殼，有的社區就只會用某一類的方案，這怎麼辦？

(22) IW4：

1. 有些社區參差不齊，他根本還沒那個意識與概念，硬要拉他出來是一種折磨，是不是讓一些比較有能力的培養起來，再來帶發展區域培力的計劃。

(23) 黃督導盈豪：

1. 到目前為止你們有沒有哪一個經驗是成功的經驗？

(24) IW3：

1. 我覺得一個地方性的組織，他有分工，有團隊形成，有討論機制，有他的步驟性。重建我會希望社區是學到方法跟解決問題，而這就是一個價值觀，當遇到什麼樣的困難或是問題，他就會很快有方法解決。

(25) 黃督導盈豪：

1. 所以你看到不是社區做了什麼事，而是慢慢的團隊起來或是有一些方法，所不管遇到什麼事就有能力去面對？

(26) IW3：

1. 只要那個組織會分工，會判斷他要什麼，而找要的資源，且知道怎麼選擇資源，有討論的機制，且有很好的運作制度出來，這樣就算是有成果了。

(27) IP2：

1. 除了內部的團隊之外，核心的領導者其實是關鍵的角色。我覺得這些領導者有很多機會到外面去吸收相關經驗，那個視野與格局可以帶領組織走出不一樣的方向，或在災後這麼多資源下仍能慢慢去釐清自己的方向

與角度。

2. 我們慢慢形成每個區的工作團隊，如何在重建期結束，形成在地較有概念有想法，能夠繼續做在地經營或社區陪伴的團隊，這是我們的目標。比較大的重建區，組織間或夥伴間的連結，三年來我們並非支持單一的組織給人力這件事，而是透過人力支持機制，希望能形成重建區域大家協力的工作。

(28) 黃督導盈豪：

1. 這過程政府要做些什麼才有可能區域平台或組織慢慢出現？

(29) IP2：

1. 我覺得專職很重要！當政府的錢都要灑在社區灑在基層時，如果制度上沒有意識到社區工作要成為專職，相對的專業就沒辦法累積，因為我們都靠志願服務與幹部的熱情，當然專職之後怎麼培養人的概念，跟其對在地發展的思考，我覺得那是培力的工作。

(30) IW4：

1. 比較成功的做法，就是剛剛在提專職人力，當初這計劃丟下來，是給這些人力在第一時間讓各組織按照需求去做，再來訓練這個人或組織去做你想做的事，至少有一半以上的應該都算有被培養能力的，對組織也是有一些影響。

(31) IP2：

1. 這過程中在地自己的力量出來，是經過這三年的累積，像六龜甲仙這邊有在地的社團，但相對杉林與旗山就比較沒有可整合的社團。雖說旗山這邊可能有比較活躍的社團，但是跟社區的連結是弱的。
2. 我們副座不斷告訴我說「我是要培養組織不是要培養人力」，他不斷跟我耳提面命，因為人可能有一天就不見了，但就我所見，這區域若不先培養人，組織沒有辦法動。對我來說前面三年就是做地方人力的培養與養成，有一些在地者可以在這地方經營的，下一階段才能去談組織要怎麼讓它活起來。
3. 另外一個蠻重要的是社工學分班，前三年不管是生活重建中心或社區，相對人力人才跟專業在這地方是不足的，另一個思考是縣市合併後，社會局未來在這邊的工作一定是委託案，就長官的概念一定要用社工專業，一定要有社工資格，所以要怎麼利用這階段，讓這些在第一線工作

者能取得這樣的資格，未來就社福的工作在這地方的推動上我覺得蠻重要的。

(32) 黃督導盈豪：

1. 剛提到的經驗是政府重建的資源是可以直接對社區而不是對 NGO 團體，是不是這意思？因為你們剛剛談一個很關鍵的補助的差別是突破了這件事，重建中心時只限制社福團體能提案，但培力據點時社區能進來？

(33) IP2：

1. 這個跟我們前面提的社工專業養成我覺得是有關的，我們並不是拒絕 NGO 團體，而是 NGO 團體的背景與理念沒有社區與在地的思考。
2. 再來就是重建的議題太複雜了，不是我們的社工專業可以協助的，這其實也是生活重建中心那階段，很多輔導老師後來發現的。

(34) IW2：

1. 主流的社工本位太嚴重，忽略了漠視了地方自主這件事。

(35) 黃督導盈豪：

1. 重建中心訂了六大面向，可是你怎麼可能委託同一個專業去回應這些面向，社工不會醫療、不會就業、不會法律，然後你要他做生活重建？

(36) IW4：

1. 這不是社工的錯，是那些高級社工員、那些老師的錯！他用這樣的思維去框架這樣的計劃，你丟出去大家要去標這東西就要按照這方向去做，可是如同我們所說坐辦公室的永遠不懂在外工作者的辛苦與技巧在哪，這中間要怎麼去連結，你拿你的專業到地方來要落實，也要有人能幫你落實啊。

(37) 黃督導盈豪：

1. 所以我修正前面做的小結論，你們覺得一個很大的突破，不只是社區可以進來跟 NGO 一起接受政府資源去做社區的事，而是 NGO 的社工員也具備社區工作能力也可進到社區，其實我們並沒有排斥 NGO。

(38) IW2：

1. 我覺得還要考慮一點，就是這些大型 NGO，即使具有社區工作的能力，但是有沒有能去回應在地這件事，這會有衝突嗎？或是它一定是跟著走的？

(39) 黃督導盈豪：

1. 在高雄落差沒有很大，但在屏東會看到一些真的很外來的，而且真的很難有在地觀點的，屏東有很極端的例子。重建中心應該有更多老師在做研究。

附錄十三

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

深度訪談

開會時間：2013年9月4日(星期三) 下午 2:00 - 3:30

開會地點：屏東科技大學綜合大樓 4F(屏東縣內埔鄉老埤村學府路 1 號)

主持人：黃盈豪 講師既督導

出席人員：ID1

列席人員：梁安智 研究助理

記錄人員：梁安智 研究助理

(1) ID1:

1. 我從九二一在東勢跟他們走過來，跟我在南部八八這樣看，我覺得是兩個不一樣的模式，沒有誰對誰錯誰好誰不好，因為大環境是不一樣的。我自己看政府還是需要他的角色，特別是協調方面，因為政府有行政權，雖然很多東西是 NGO 在做，可是沒有行政權，有很多東西還是會卡卡的，NGO 的力量確實很大沒有錯，那 NGO 如何跟政府間怎麼去平衡，那是很重要的課題。
2. 重建的議題需要社區的人一起參與，東勢重建有很多是社區居民介入，譬如大樓的重建，是受災戶自己當監工自己去學，但有專業的人進來；八八風災重建有人在喊「我們的房子我們自己蓋」，但是你不是那種背景要怎麼自己蓋，這個大前提是「我要跟專業合作的時候，我們共同一起蓋」。
3. 八八風災，他們在吵的是從中繼屋到永久屋，而要什麼樣的模式，都一直在想我要我要，但具體「我要什麼」好像沒有那麼明確，聽到蠻多政治炒作。
4. 九二一時有政府的國民住宅，之前組合屋那些人就開始分哪些人可以分去哪，那要怎麼付錢，有消費者付費的理念在，他們是珍惜的，用感恩的心在看；但八八永久屋的時候，我覺得有很多像渡假屋，蓋得很漂亮，但實際住在裡面的不是那麼多，至少我去看了幾次都沒有看到太多的住民在活動，當然跟他們的工作場域有關，如果你到一個地方是沒有辦法工作，我大概也不會長住，了不起週末回來一下，所以我想這確實有不一樣的地方。

(2) 黃督導盈豪：

1. 進一步大家會討論災後重建房子倒了，房子是私有財產，但政府的責任是協助/補助你去蓋，還是政府有責任要蓋一個房子給你，你怎麼看這個事情？

(3) ID1：

1. 只有臺灣政府會覺得是我要蓋一個房子給你，說穿了是全民買單。
2. 澳洲與紐西蘭跟我們很像，特別是紐西蘭，他們有地震、風災、水災，但政府沒有那麼多錢能補助，所以他們後來規劃以「保險」方式，有天然災害的保險，因此政府只會做一些基本的東西，其他就是自己的保險去 cover。

(4) 黃督導盈豪：

1. 民眾不會期待嗎？因為我們在講的政府角色時，政府會覺得有壓力是災後只要有媒體或有什麼，好像就被逼著要做這件事。

(5) ID1：

1. 政府的立場有沒有出來？他跟人民間的關係是什麼？他是為了選票，還是為了長期永續經營？九二一是組合屋，每個人給多少錢，到八八時，補助款一定要上升，每一次風災補助款是要加碼的，但不可能有這麼多錢一直加碼。
2. 在很多的研究中談到，當下受災時，外來資源越豐富的，其重建效果反而不好，因為這很容易變成依賴，他們自己的潛能出不來。可是對於不是明星災區的地方，他們反而有點自立自強，反而可以永續經營。明星災區是資源多的，當下的可能會有互助能力，可是很快就為了爭資源而有很多問題。

(6) 黃督導盈豪：

1. 你也覺得個人財產/私有財在災後也是屬於家戶/個人的責任嗎？

(7) ID1：

1. 政府可以做的是緊急的協助，但不是百分百在幫他復原全部的東西。

(8) 黃督導盈豪：

1. 保險是要走商業保險或社會保險，或災害保險在臺灣的可行性是什麼？

(9) ID1：

1. 我比較在乎當地社區居民怎麼看災害保險，怎麼看是我的責任還是政府

的責任。如果我期待是政府要給我，我根本不會去投保；如果我認為這是我的責任，我要降低我的最低災害，我就會願意去保。

2. 我們對天然災害是誰的責任，後續重建是誰的責任，這塊沒有釐清前保險大概出不來。目前看到是有災變就罵政府要政府出來，政黨開始政治操作。

(10) 黃督導盈豪：

1. 站在政府理性思考是傾向這種方式，可是臺灣通常都不是理性思考，我們可能還有妳提到的政治與媒體壓力，這兩個是很關鍵的。

(11) ID1：

1. 臺灣是政治考量多過於其他，而且政治要考量的不見得是救災的快狠準，而是後面的選票與後面這些人怎麼回應群眾的觀感，對於救災行動的觀感。

(12) 黃督導盈豪：

1. 災後政府在社會福利的角色，到底社會福利要涵蓋哪些，不知道妳怎麼看社會福利的角色，這個社會福利的定義與面向妳覺得如何？

(13) ID1：

1. 我去加蘭村，很多災民在國小那邊搭帳篷暫住，有一些宗教團體來就發錢，因此固定有一些災民會留在帳篷等，只要你不在帳篷那就沒有領到，所以家家戶戶都會留個人在那。我看了蠻難過的，那個當下最需要的真的是灑錢嗎？還是灑錢的人真的有看到錢對他們的意義？受災居民當下真正需要是什麼？錢怎麼給、怎麼整合，我覺得這是很好的議題，到後面變成比較心態—現在拿這包五千，下一包只有兩千；NGO 給多少，那政府才給多少，變成在營造貪念，只要還住在這一家，還住在帳篷中，就會有人來拿錢來，不會想出去工作，不會想出去做其他事，因為若不在這裡等，就拿不到錢。
2. 另一個分法是，在九二一的時候，鄉公所、村里幹事、村長先去查，所以我給的就是一份名單，因此慈濟來、世展來都是以這份名單，所以在名單上的你就都拿的到，不在名單上一毛錢都拿不到，因此怎麼給都是一個議題。
3. 越偏遠的地方、資訊越不足的人、越需要的人是越拿不到。領資源的人也是，如果我家已經亂七八糟了急著在整理，我怎麼會有時間去思考、

去找資源、去拿資源？所以只是單純給錢，我不曉得什麼辦法會比較好，但我看到當他們一直都在那邊等錢時，那個「貪」的部分我覺得是很恐怖的。

(14) 黃督導盈豪：

1. 除了慰助金，妳覺得社會福利該涵蓋哪些面向？

(15) ID1：

1. 就學的部分，是要到外面去還是這邊的學校可以，他們後面怎麼規劃？
2. 不管九二一或者八八，就業的部分都在做職訓，但是有多少人真的因此而找到工作？而且很多就業訓練不是利基在就業市場的需求，只管辦了幾場就業訓練，多少人次來了，但是否在規劃時要更完整去思考與配搭當地的就業需求與就業市場。若沒有這樣的市場，這些人出來還是失業。

(16) 黃督導盈豪：

1. 還有重建大軍、以工代賑，一系列都綁在一起。

(17) ID1：

1. 誰能拿到以工代賑？那以工代賑的工作有沒有意義？如果這工作是有意義，對他們會是好的；如果這工作只是來簽個名，來領乾薪，這是很辛苦的。我碰到幾個單位有以工代賑的人，他們實在是不喜歡這些人，爲什麼？這些人是有人關係的人進來的，所以他們可以不用做事，而你也叫不動他。
2. 以工代賑的立意很好，但對於他們工作的內容與有這樣工作的意義在哪，那個精神是什麼，我覺得是很值得去思考的，不然每個東西都等於是在灑錢。

(18) 黃督導盈豪：

1. 那衛生醫療呢？

(19) ID1：

1. 前面的醫療會比較是心衛的部分，會比較在疾病的預防、傳染病的預防、身體健康還有飲食衛生的相關東西，生理需求的部分，這些當下比較聚焦的。心理急救的部分是當下一定需要的，而且不只心理醫生，社工相關的災害應變第一線人員都應該受培訓，後面心理諮商我覺得是三個月後的事。

(20) 黃督導盈豪：

1. 像緊急救援、臨時安置、社區重建這三階段，政府都有一些重建政策，但這三階段政府的角色應該不同，妳覺得這三個階段政府的角色應該如何？

(21) ID1：

1. 我們這三個階段組成的人是不是一樣？而我們的政策這三個階段會不會貫穿？還有剛好碰到政黨輪替時，這個政策還有沒有效力？

(22) ID1：

1. 在臺灣不就是政黨高於一切嗎？這要怎麼辦？我們的民主很不成熟，只要是你的反對黨，就所有的政策都一定要罵一下，不管是誰執政都一樣。

(23) 黃督導盈豪：

1. 我們會認為一開始緊急救援政府有比較大的角色且主導，那是否真的照我們這樣想的，越來越小到社區階段，政府就慢慢撤退了，是這樣嗎？

(24) ID1：

1. 救災時政府是介入的，重建是社區民眾主導的，如果是重大災變，那已經超出當地社區的能力範圍，我會希望是政府有介入，因為有很多東西真的不是當地政府或社區居民就能整個處理的；但重建部分，雖然是社區主導，但是還是需要政府協調，我覺得政府的角色還是有，可是他會比較是在協調與資源整合的部分，我覺得整個重建中，政府還是有他們的職責在，只是說重建如果是救災部份，可能是由上而下，因為你才調的動人，如果位階不夠高你根本動不了，因此救災部份是由上而下；但是到後面的部份，特別是在重建應該是由下而上，因為重建事實上就已經是防災的開始。
2. 如果重建可以由下而上，讓社區有參與，從他們角度去看到可以怎麼做，把防災概念放進來，不只是這邊壞掉而修它，是如果再有更大的災變，我要做到什麼程度去預防，如果重建是以防災理念來做時，那才是真正的永續經營。

(25) 黃督導盈豪：

1. 不是每個社區都有人或有人被培養出來的人，或者社區組織很多是空頭的，就只有組織的形但沒有能力承接案子，如果我們很快就會去提最後這階段是要由下而上，那是不是就要讓政府逃掉這責任？

(26) ID1：

1. 政府沒有逃掉啊，因為他還是要做資源整合那些專業的部分。

(27) 黃督導盈豪：

1. 所以這階段政府做什麼？

(28) ID1：

1. 資源連結。我知道這地方需要什麼，但我不見得有人力與物力與資源來做。

(29) 黃督導盈豪：

1. 如果政府要來做社區培力，政府到底要怎麼做？

(30) ID1：

1. 各單位都在教其他社區發展協會的幹事來寫計劃，知道怎麼找資源，怎麼組自己的社團。一般而言我覺得那是社區培力，如果不談災後重建，就讓當地的社區資源整合，讓社區的人知道如何連結資源，但若是災後重建，這真是我們要的嗎？災後重建到底要重建什麼？因為既然是重建表示他被破壞了才是重建。若是永久屋我可以很清楚知道舊的東西舊的社區有問題了，所以我在永久屋這邊重建我的家園、生活機能、社會支持網絡，所以這是我的社區重建與培力；但是如果是在既有的部分，災後重建我到底要重建什麼？

(31) 黃督導盈豪：

1. 這階段更在談社區的復原力或韌性，有辦法政府介入或透過政策來做嗎？

(32) ID1：

1. 每一個社區有自己的特色，但是政府有沒有辦法給一個大藍圖，就是他看到的意象是什麼，他想要重建什麼，那個長遠的目標到底是什麼。

(33) 黃督導盈豪：

1. 妳覺得社區的角度看重建的話，他會對政府的角色或政府該做的事提出怎麼樣的意見與訴求，或是社區的角度到底是什麼？

(34) ID1：

1. 人民需要被教育，我們的公民意識需要被加強。很多人公私不分，對於公民意識比較薄弱，如果他們沒有受培訓，大概不會有能力跟政府說他需要什麼。

(35) 黃督導盈豪：

1. 我只是在想說到底社區的聲音要怎麼出來？

(36) ID1：

1. 需要有專業人員介入，譬如社工/社福單位的工作人員，去協助他們。

(37) 黃督導盈豪：

1. 災後重建政府社會福利該有什麼角色，總括妳還有沒有什麼想法或建議？

(38) ID1：

1. 我們的模式是只要有重大災變就會有特別法，就有重建會，就會設重建中心等臨時單位，三年後結束就抽掉了。誰去重建中心？通常是新鮮人、沒有經驗的人，而且只是約聘，除非母公司夠強，願意後面還吸收我進去。重建本身就是做社區，可是我們是由新鮮人去做最沒有培訓的社區工作，社區重建又比一般社區工作更難做，有很多立即性的議題與細節，所以新鮮人進來社區重建中心，半年磨一下，撐得住就到兩年半，這時就要思考下一站要去哪，因為計劃要結束了，基本上他們的心思是浮動的，沒辦法全心全意去做。
2. 我們問過澳洲的老師，像他們的重大災變，原來就有這些編組的人，重大災變時還是這些人，因為原本在做的這些人最熟悉這些業務。
3. 他們會有特別法，因應重大災變會有一些特別條例，但不會重新有一個臨時編組，要重新編組需要時間、人與錢，在抽掉的時候也一樣。

(39) 黃督導盈豪：

1. 妳還是有信心覺得應該是社工在災後重建的主要工作者還是這個專業？

(40) ID1：

1. 社工本來就是被培訓做社區，幾個助人專業中，社工是被培訓做外展。
2. 社工要進來，但如你所說這是一個團隊，因為六大面向不可能只有社工做，而社工很重要的部分是資源連結，所以不一定六大面向都是我做，但是我可以做的那兩大面向，其他我做資源連結，沒有一個專業可以六大面向都做好，但是若社區跟資源連結這會是社工的強項，從助人專業的領域來看。

附錄十四

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

深度訪談

開會時間：2013年9月4日(星期三) 上午 10:00 - 12:00

開會地點：林仔邊自然文史保育協會(屏東縣林邊鄉林邊村忠義路8號)

主持人：黃盈豪 講師既督導

出席人員：IW1、IC2、IC3

列席人員：梁安智 研究助理

記錄人員：梁安智 研究助理

(1) IW1：

1. 我看到 NPO 組織或社區組織的能力不均，政府對於地方的期待與地方本身可以做的有很多需要磨合。我覺得政府應扮演資源協調分配角色，而在地組織是需要做在地縫合角色。
2. 目前天然災害這麼多，有沒有如重建中心這樣的備案，有哪些團體適合在發生事情時可以置入成為地方重建中心，而不是發包誰來標誰去做。
3. 考驗在於環境恢復後，事實上這才是重建開始階段，但外來組織幾乎沒辦法做這件事，當看不到災難的痕跡時，三年重建已結束，他們可能就離開。
4. 災後重建資源進入狀態下，完全沒有養成人民面對災難的應變能力與責任。有很多物資給與，也有心靈撫慰，一堆宗教團體都進駐，但對災難檢討真的很弱，即便縣政府推行「社區防避災」，我也不認為效力多大。
5. 如災後補助房子重建，有沒有發展風土建築的可能？有沒有推廣高抗災建築的概念？防避災要從哪些端點去落實？國土復育有沒有講？。

(2) 黃督導盈豪：

1. 妳覺得政府在災後重建時找的人並不是在地組織，且在地組織才可以做地方縫合的工作，妳要不要多說一點地方縫合是什麼？

(3) IW1：

1. 政府能不能在平常就有遴選機制，一些單位適合在什麼區域做什麼樣的災害應變或疏散，或災後整體輔導的動作，是不是這樣的人選已經出來。
2. 在地組織不一定要拿，而是應被列入，政府會不會在配套組織中有一個延伸，遴選幾個點讓重建單位與地方組織結合，因為別人的專業能力可

- 能比較強，像我們的缺點是專業能力不足，而 NPO 組織進來會協助我們。
3. 當外來的重建中心要找組織時，一是不熟，二是不知道其特質，又組織能力與程度不知如何搭配重建中心時，資源就浪費了。
 4. 組織的專長要跟災後重建做釐清與切割，並非在地方有做事有辦活動就是災後重建，社會處並沒有這樣的評選，我們大家都沒能去提出重建中心該怎麼做或如何去運用資源的方式嗎？
 5. 重建中心是走社福類的，所以都是災後重建婦女心靈成長等，但效益很小，我不知道災後重建如何評選一個地方災後重建的情形與績效為何。

(4) 黃督導盈豪：

1. 你提到的重點是，每一個組織的能力或狀況不一樣，就算政府要跟你合作，或是災後有資源，組織也不見得能接的下來，那這怎麼辦？

(5) IW1：

1. 當屏東縣政府社會處給這五個社區自主重建方案時，變成這五個社區在競爭，因為提案是看各期社區做的如何而給予多少補助，而社區發展協會思考的角度又比較不同，既然中間有東港溪，而上面又有社會處，但我看不到這樣的一個案，又重建中心也在做他的災後重建，為什麼這樣的案會感覺只是拿一個普通的案子來做，我看不到災後重建政府作為與地方政府的思考在哪？譬如這五個單位能不能各自做分工與協調誰去處理防避災、誰去做社福、誰去做環境教育，當我提出這樣的構想，輔導單位會說每個組織都有自己的想法，因此都想做自己想做的事，但這樣是錯的。
2. 像東港溪這樣的平台，但這平台沒有約束能力，譬如他能規定同一區域的申請案須有多元的面向嗎？篩選機制也沒有因為大家彼此合作共同提案而有更多的補助，那要怎麼鼓勵我們？甚至我去邀重建中心，他們也說要做他們自己的，為什麼要理你這一套？
3. 一個災難中，地方本身就沒辦法合作的話，別告訴我發生災難時，就算有再強的單位進駐，本身就不合作，誰救的了你？在重建培力中，並沒有告訴你要學習「合作」，變成社區間競爭資源，甚至相互攻訐。

(6) 黃督導盈豪：

1. 到底災後政府在社會福利要做什麼？在社區你一直提到是產業振興，那產業振興到底政府該做什麼？

(7) IW1 :

1. 我認爲一個地方的產業才足以支援這地方的人口能不能穩定，因爲事實就是今天地方沒有生計，年輕人不會留下來，地方的人也會想走，他必須被逼離開這地方去求生存，它會讓一個地方越來越弱，因此產業是很重要的。
2. 我覺得工做室對於地方產業這件事，不是想到要去做手工藝或開創文創品拍賣，而是去想地方產業如何不停的轉折，找到一個跟環境共生的活路。

(8) 黃督導盈豪 :

1. 所以在災後重建的社會福利這個項目，妳會覺得產業重建最重要？第二是如果要做產業重建，妳剛談的都是社區的觀點與力量，那政府可以幫什麼？

(9) IW1 :

1. 像產銷履歷，我想升級我的農業變成安全合法更好的，政府有沒有辦法把補助給弱勢關懷的經費，有一筆錢能夠補助在這邊？產銷履歷認證要自己出錢，做這種兼顧消費者健康的事，卻要花比別人更多的成本，政府沒有給販賣管道，沒有宣導這樣的好處，還要自掏腰包做驗證程序與報告。政府花很多錢去安置心靈受創者，但已經堅強起來的人卻沒有得到後續的支持。
2. 政府資源應該是被整合，變成一個很好很大的，但並非如此，每一個都要說這方案是單獨它輔導的，把社區搞的像多頭馬車。

(10) 黃督導盈豪 :

1. 災後社區工作有兩個層次：一是社區組織怎麼讓它有能力和有工作人員，或有辦法運作；二是讓社區的組織出頭，他們去承接一些資源做事，在第一個層次你們有沒有什麼建議，我怎麼把社區的人培養起來，或是社區有很多組織都是空頭的，或大家都是義工，要他寫案子他也寫不出來，妳覺得這時候要做些什麼？或政府可以怎麼做？

(11) IW1 :

1. 當初我內心一直在問我是什麼角色？我只是一個社區工作員嗎？後來認爲我應該是一個平台。今年之前都只有我一個人在做，且我要做好幾個社區的工作，我是這樣在這裡面投入陪伴，被信任後再協助他們，而我

與我同事的薪資是我去寫計劃來養我們，後來我很清楚我的工作跟我的身分是什麼，我應該是掌握住我想做的事，而非期待別人怎麼做事，我知道只有我自己去示範給人看才會有成果，因此有段時間我寫很多計劃，幫他們做很多示範。

2. 我們工作室沒有志工，很多協會浩浩蕩蕩出來一堆志工，但到底是他們在服務志工還是志工在服務他們，一群人出來還要便當還要茶水，我們工作室沒有，他們要做什麼就自己來，我從不號召他們，你來這邊就是你家，要做什麼你就做，你問我什麼我告訴你就去做，我從不集合大家一起做什麼事，不給大家吃便當，茶水也自己帶。而在我這邊上課的農夫是不是我最龐大的志工？他們把他們該做的事情做好，這些漁夫就是最大的志工，把他們該做的事做好，影響到最大。像現在這批農夫，以前我寫計畫申請經費讓他們上課，現在他們自掏腰包讓課程持續進行，這是不是最好的滾動與培力？
3. 如藍色東港溪，全屏東縣就一個輔導單位，會不會給太遠？屏東縣那麼大，從頭到尾的輔導，為何它不是漸層式下來的分工，我認為分工很重要，絕對不是什麼事都讓某個人承攬，我覺得這件事很需要檢討。

(12) IC3 :

1. 我想補充政府的角色，有災難臨時從縣府拉一二十人為重建組，過了兩三年解組案子結束就散掉了，政府根本都沒有一套完整內部人力的培訓，都說是緊急戰力及應變，但全都是亂的跟爛的，沒有人要收尾。

(13) IW1 :

1. 重建中心有沒有一個遴選機制，像一個常備的彈藥庫，它就在那邊，這些人是 OK 的，他知道要如何做，災難來時他們是首選要置入的，這些單位有沒有被培訓。即使平常沒有災難發生，他們能否成為很重要的力量，去推動基層防避災的教育，沒有災難時就該去讓學生知道，因為教職員沒辦法做災難認知的教育，所謂環境教育這些人就應該來做了。
2. 重建中心有沒有一個評選機制，不管在社會福利或地方教育等，像九宮格一樣，每一個區塊都要做到，不是只做其中一件擅長的事，實際有人去評選或提出檢討的方式嗎？

(14) 黃督導盈豪 :

1. 我心裡還是在想，以後政府到底要做什麼，才會有更多的婉阡出現？

(15) IW1 :

1. 地方政府在參與決策時，是不是應該把地方組織或協會納入，為什麼都是鄉公所或行政單位去決定，而不是所有的人？像重建中心的遴選，當初能不能地方的組織加入意見，他要延續培力我們的時候，我們地方的人有沒有權力去評選它做得如何，或者社會處應該延續什麼方案，有沒有開公聽會說明？

(16) 黃督導盈豪 :

1. 你覺得你指的地方是誰？對政府來說，他對到的地方可能是公所、民代、社區發展協會，他可能會覺得這有一些機制，那妳覺得地方是什麼？

(17) IW1 :

1. 屏東縣政府有沒有辦法去整合，如組織每年有申請到款，表示組織想做事，因此每年應該要參與地方規劃的工作，不想拿錢不是本來就沒在動，或者組織有他自主的系統不用拿地方資源。像我們有拿到資源的，是不是要賦予參與公共事務的權利與義務，甚至依性質分工，要讓大家知道權責關係。

(18) 黃督導盈豪 :

1. 政府會說我有社區人力支持計劃，或有社造經費，社區要做什麼可以從這邊提，甚至因為災後重建有特別款，經費變多，那你們覺得政府應該多做什麼？

(19) IW1 :

1. 每一年都有社區評鑑，我覺得這沒有作用，評鑑的意義到底在哪？有沒有可能把社區評鑑換成是社區培力的眼光。我們的評鑑制度是否可以這樣評：今年你 70 分，我 90 分，他 100 分；明年比的方式為他進步多少，如果誰永遠是第一，那其他人為何要努力？為何要認真參與？為何要自我成長？培力這件事應該把重點放在拉拔他，而不是叫他努力往前衝去自相殘殺。

(20) 黃督導盈豪 :

1. 可是到底人要怎麼培養？社區能力要怎麼培養？

(21) IW1 :

1. 每個鄉都可以有一個地下鄉公所/影子鄉公所，我們很清楚政府會給社區資源，是因為公部門不想做的需要有人處理，每一個地方是不是需要有人

處理這些疑難雜症的單位，不只解決問題，而是他在那邊可能很了解當地的狀況。

(22) 黃督導盈豪：

1. 培力一定不等於上課，那你覺得培力要做什麼？

(23) IW1：

1. 有點像抓週，給他很多刺激，他去找他的方向，並不是認為你這一套想要它長成這樣把它框住。每個地方的點如社區營造中心，也需要有人事可以幫我做這些，不一定錢直接補助給社區會有很好的效果，可能像一個操作平台。

(24) 黃督導盈豪：

1. 大家對於政府角色重點放在有無發慰助金，有無將弱勢災民做好的安置與服務或醫療，也有人在談災後的心理輔導，因為有些地方有人傷亡，對於其他的部分，政府在做的有沒有什麼經驗與看法？

(25) IC3：

1. 我們反而會說原本的弱勢災戶反而在風災後是最大的受益者，本來家中就沒有任何財產，沒有財損反而多出補助家電部分；反而基本中產或一般家庭有嚴重的災損，在這樣的災難之下反而是加倍的財損。包含養殖戶受災後，沒有想到他還有家戶受災問題。緊急災難時還是用傳統社福系統的思考模式來做思維，因為這些人本來就不在急救/系統名單內，這是大家會忽略的。

(26) 黃督導盈豪：

1. 有人說災後重建重點不是政府，是政治與媒體。地方有地方政治或政黨的考量，或是媒體的報導就影響了整個政治，你們怎麼看這些事？

(27) IC2：

1. 不要政治扯在一起，像重建或社區營造就真的很累，你得看人家的臉色。

(28) 黃督導盈豪：

1. 林邊很真實的是縣府覺得這裡有地方的勢力，那政府的角色可以怎麼做？

(29) IC3：

1. 屏東跟高雄相同是剛好都有 NGO 在第一時間搶進做協助，能跟政府做到配搭：高雄有旗美，屏東有東港溪，資源運作在第一時間可以做處理，

公部門跟民間團體的配搭很重要，平常就要有備用機制的名單，要有辦法去做配搭。

(30) IW1 :

1. 政治與媒體是很大的因素，但這是消極面。爲什麼會有我們，這個端點希望還是有調撥的可能、平衡的可能，所以我們自己怎麼想很重要，大環境可以說被政治與媒體操弄，但是我們不就是看不見的那隻手嗎？而且媒體與政治會變成這樣還不就是這些人養成的？

(31) 黃督導盈豪 :

1. 最後，你們怎麼看災害保險？

(32) IC2 :

1. 有保比較好，有一種保障，可能要付費。

(33) IW1 :

1. 就是自身付費。但我想到的是，這問題面有點不公平，就像我保了，但平地受災率沒那麼高，看內容是如果政府宣布撤離但你不撤離，發生事情是你家的事，但這樣跟永久屋遷村的問題有點像，住平地被打擾的機率很低，但住在山上的可能會受到保險公司的壓力，因此政府可能會一點小事就要宣布撤離，搞得大家要很常遷徙，沒配合出事就自己賠償，跟現在不撤離要切結一樣。只是這要怎麼說，是不是要把臺灣劃分爲哪裡適合人居，哪裡不適合人居，只有哪一些區域可以保，不然要怎麼解決這問題呢？
2. 爲何會發生這些事情大家都有責任，例如濫墾濫伐，整個社會責任也很大，可是辦保險是想規避道德責任，但他們也承擔了這個社會造成的責任啊。

附錄十五

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

深度訪談

開會時間：2014 年 1 月 16 日(星期四) 下午 15:00 - 17:00

開會地點：屏東縣禮納里永久屋聚落－脫鞋子的好茶部落（屏東縣霧台鄉好茶村好茶柏安街 15 巷 7 號）

主持人：李宗勳 教授

出席人員：李金龍理事長

列席人員：陳冠中 研究助理

記錄人員：陳冠中 研究助理

壹、 主席致詞：本研究案簡報（略）

貳、 討論

一、陳冠中研究生：

1. 請您簡單介紹一下好茶村遷移到這裡的狀況還有遇到的問題。
2. 請問禮納里永久屋聚落是怎樣興建、規劃的呢？

二、李金龍理事長：

1. 我們是在 88 水災時唯一滅村的原住民部落，，很多的文化資產、相關財產都沒辦法帶下來。88 水災的損失更嚴重，來到這裡是第三次的遷村，沒有帶任何的東西進來，跟其他入住禮納里的部落不太一樣。
2. 禮納里是排灣族傳統祖先命的名字，之前叫做瑪家農場。禮納里永久屋聚落是由世界展望會主導的，土地由政府向台糖公司收購，現在是原民會的土地，再由世界展望會透過民眾的捐助幫我們興建的。
3. 政府的遷村的政策對我們這種滅村的部落是非常不公平的。禮納里永久屋聚落有三個村入住，分別是霧台鄉好茶村、瑪家鄉瑪家村、三地門鄉大社村，可是三個部落的災情不同。例如瑪家村雖然沒有災情，但部落民眾一喊出遷村的需求，政府因為怕事就把他們都遷下來。因為不周延的政策，導致永久屋基地的生活機能出現問題，土地受限的問題嚴重，對滅村的部落影響很大。

4. 原住民對家的概念與漢人相當不同。漢人覺得有了可以居住的房子就是一個家，但我們卻覺得政府送了我們帝寶一樣的房子，可是我們住不起，這不是我們要的家。
5. 我們原住民要的家是所謂的獵場、耕作地、實際可以操作的空間，過去在原鄉我們的土地都是一座座山，來到這邊只有房子而已，產業、文化延續都發生了很大的問題，外來文化對我們衝擊很大。整個重建政策更離譜的是，政府限制我們只要在永久屋基地裡就不能有營利行為。政府既然要讓我們在這裡居住，就要讓我們有像過去在原鄉一樣的生活，就算是做個小雜貨店也可以。我們好茶是完全沒有公墓的，老人家說，沒有公墓的部落是不會受到祝福的，是一個不完整的部落，原住民是共生、共存、共有，可是政府沒有用同樣的立場看待。
6. 政府沒有把錢用在該用的地方，讓其他部落的人能夠在原鄉有房子、永久屋部落也有房子，完全沒有道理。我們在入住的過程中有很多的抱怨，也因為政府的限制不合理，所以我們在這裡自己從事接待家庭、雜貨店的生意。。

三、陳冠中研究生：

1. 在一開始政策都沒有考慮到永久屋民眾的生計問題，在災防法中規定重建會要做到「適當安置」，重建會也覺得有房子給你們住就是有做到適當安置。
2. 重建會曾經表示過，在協調過程中辦理了至少三次的協調會，也覺得與居民的溝通相當良好。現在重建會繼續推動三年的重建躍動計畫，進行產業重建的工作。對比日本 3 1 1 震災，到目前都還沒有興建永久屋的計畫，您覺得若是像日本這樣的政策其優缺點在哪裡呢？

四、李金龍理事長：

1. 我們是在災後約一年入住的。我們在規劃過程雖然有參與，但政府還是把主導權交給 N G O 團體，雖然有跟我們討論，但他們本身已經有初步的想法，民眾實際參與規劃的很有限。
2. 日本的時間拖太長了，我覺得比較不好。我們分配永久屋是以戶為單位，在分配時也有很多問題。

五、陳冠中研究生：

1. 請問在禮納里永久屋聚落中，企業、非營利組織的協力狀況為何？您認為讓災民成為重建計畫的主導角色是重要的嗎？

六、李金龍理事長：

1. 禮納里永久屋聚落是由世界展望會主導興建，張榮發基金會也資助我們很多關於產業、建設的部分，像我們好茶部落現在就在推動接待家庭，這些經費用於品質的提升，床單、床套等都能換新，家屋裡也能有魯凱族的特色。
2. 88水災後重建政策之相關計畫是三角關係，由政府、NGO、災民組成，在重建計畫的政策中，獨缺了災民的立場，政府所端出來的政策、執行的計畫，是不符合災民實際的需求。我們當時希望永久屋是針對滅村的部落來做建置，而沒有滅村的部落應該朝向中繼屋的方向規劃，在非汛期時便可回到山上居住，而非把滅村、非滅村的部落都混為一談。目前的工作是在汛期前作好準備工作，把安置機制建立完整，強化中繼屋的功能。
3. 接待家庭的方式可以讓我們族人的生活不受到影響，接待家庭的做法可以讓老人有心靈陪伴，也可以做到文化傳承、培育人才。接待家庭不是因為政府的投資，是部落裡的人自己做，現在有四十戶的接待家庭，沒有政府、NGO的資金挹注。一年後才向勞委會提出培力計畫，把人帶進來，用在地資源作培力計畫。這種產業很容易夭折，所以先做出雛形才向政府申請計畫補助。
4. 在部落生活是永續的，而且我們魯凱族也是很好客的民族，是一個分享的文化，在開始經營接待家庭後，才發現接待家庭很符合我們魯凱族分享的美德。也讓很多年輕人願意回來部落，藉由接待家庭連結起部落裡的產業鏈。我們也建置了合作公約，有客服組、床務組等等流程，在做產業的過程中，部落還是要繼續走，不能因為土地受限、生活機能不好，就繼續抱怨下去，既然不能改變現狀，就要改變未來，轉變了之後才會正向地看到機會的存在。

參、臨時動議：無。

肆、主席總結

七、李教授宗勳

非常謝謝您今天接受我們的訪問，也讓我們真實地體驗到了禮納里永久屋聚落現在的重建情況與面臨到的困境，我們收穫非常多。

伍、散會

附錄十六

期中報告審查意見回應對照表

102 年 11 月 5 日

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1.	<p>文獻探討內容請強化「社會福利」相關理論，並請針對現行災後社會救助與津、保險協助、生活重建服務、衛生醫療照護、就業輔導、住宅重建與社區培力等社會福利措施具體研究問題，補充蒐集資料，並具體定義（界定）本研究社會福利範疇，以為後續比較評析依據。又整體文獻資料略顯零亂，請予以系統層次歸納。</p>	<p>文獻探討內容將加入從災防法、莫拉克重建條例、九二一暫行條例歸納出的社會福利「六大範疇」，讓閱讀者了解其由來；另文獻部分將會再充實社會福利相關基礎概念，作為補充。文獻彙整將參考建議從系統層次進行調整。OK</p>
2.	<p>第二章第四節業納入世界銀行《安全的家園，堅強的社區：災後重建手冊》所提資產（asset）概念，後續請就如何將消極的救助轉化為積極的資產永續經營，設計可供操作之定義與措施。</p>	<p>世界銀行有關「以資產為基礎的社會政策」，可以發現多數的案例都是以如何協助開發中國家人民脫離貧困為主，因此相關政策方案與措施與我國之經濟發展或災後重建情境不甚相同，無法直接參考。惟可延伸此一理念，在從事災後重建政策設計時，以如何確保受災者能夠獲得社會安全網標準之上的基本保護，並進一步從「如何能夠協助受災者/社區未來能夠自主永續發展」之角度提出政策方案，並採此觀點建構政策監控與評估之指標。</p> <p>另已將「資產」(asset)概念問題，加入機關問卷中進行探究，並將於焦點座</p>

		<p>談中會提請討論以作為期末報告的政策建議參考。OK</p>
<p>3.</p>	<p>有關第三章美國、日本等國家政府災後社福角色類型分析，除該國復原重建策略相關說明外，請針對災後社會福利措施關鍵議題及成效加以論述，具體指出可供我國借鏡之處，納入政策建議，以符合本研究需求。又日本阪神地震年代久遠（1995 年），請斟酌評估資料參考價值。</p>	<p>1.美國方面 將補充說明美國災後社會福利措施之特色：(1)聯邦政府針對個人或家戶所提供之扶助，是在受災者無法從其他管道得到取得救助之前提下，才給予協助，受災者必須根據實際支出情況提出申請，且政府設有補助總額上限。(2)政府提供補助之目的在於維護民眾必要生活之功能。美國政府並未提供永久住宅之救助方案，私人財產之損失，需要透過市場機制（保險、貸款）方式重建。(3)重建過程納入減災之概念：地方政府向聯邦政府提出重建相關補助時，必須同時提出說明積極減災之作爲，提昇社區的災難耐受度。此外，將特別補充說明在桑迪颶風發生之後，聯邦政府之服務提供方式（強調以受服務者爲中心的）服務方式、運用科技協助提供服務等）及執行過程中未臻完善之處。</p> <p>2.日本方面 論及日本災後重建與社會福利措施之關鍵議題，無法忽略日本阪神地震的經驗，因爲日本的災後重建課題之深刻化始自於日本阪神地震，如災後安置期之組合屋孤獨死、住</p>

		<p>宅重建與災民需求、社區重建與社區關係，生活重建困難與重建支援策略之多樣化，災害志工與災區支援，防災政策等，日本相關災後重建制度之確立與改善，皆始於日本阪神地震之後，因此，在論及東日本大地震後之重建與社福制度問題前，不論及日本阪神地震後相關重建措施，則無法理解日本災後重建與社福制度關聯之制度演進，至目前為止，東日本大震災之重建課題與日本阪神地震當時衍生的議題有相當深切的關聯性，為東日本大震災重建之鑑。就如同論及台灣災後重建時，無法撇開 921 地震之重建教訓是一樣的。因此，並非日本阪神地震經驗之無法參考，而是阪神大地震的經驗與教訓，如何影響東日本大地震後的重建政策。要參考日本的制度，不從阪神經驗談起，則無法真正掌握日本的相關制度背景與改善理由。期末報告將補充說明並強化論述日本對災後社會福利措施關鍵議題及成效，具體指出可供我國借鏡之處。OK</p>
4.	<p>第三章第三節美、日與我國之比較，內容似偏重整體災後復原重建模式分析（法令依據、組織編制、重建項目、民間參與、重建經費），請針對本研究主題，就政府災後社會福利角色及具</p>	<p>1.美國屬於聯邦制度國家，主要災後重建之相關工作之規劃與執行是由地方政府及社區主導，並且輔以市場機制；聯邦政府扮演制度設計、溝通協調、依法提供經費補助，以</p>

	<p>體社福措施提出比較分析。</p>	<p>及賦能之角色。在提供之社會福利措施而言，美國政府以提供緊急與臨時性協助為主，不提供長期或永久性住所。</p> <p>2.日本災後社福制度可供我國借鏡之經驗與教訓的要項有三（詳如附件一）：(1)居住確保與社區整合之安置與重建；(2)災區醫療、福祉、介護(看護)服務之充實；(3) 災害志工制度下多元合作與支援。OK</p> <p>3.期末報告會加強針對本研究主題，就政府災後社會福利角色及具體社福措施提出比較分析。</p>
<p>5.</p>	<p>圖 3(第 43 頁)研究架構圖，請強化自變項與依變項之邏輯關係，針對研究問題，設計明確系統架構圖，俾益掌握研究命題發展。</p>	<p>本研究並非量化研究，所以沒有自變項與依變項之假設。惟將強化研究架構的內容說明，使圖形間的變項關聯性更加清楚。OK</p>
<p>6.</p>	<p>第五章第一節我國災後重建中合理的政府社會福利角色初探，係就「莫拉克颱風災後家園重建計畫」所列 53 項執行計畫進行分析，內容僅為計畫數量及經費規模等數據統計，缺乏進一步深入探究，請針對災後社會福利措施相關計畫，政府社會福利措施提供之方式與程度進行檢討評估。另有關小型災害之社福相關議題，亦請併同檢視，俾提出全般性研究發現與建議。</p>	<p>就「莫拉克颱風災後家園重建所列 53 項執行計畫分析，將增加小節綜合說明整體性的發現，同時將計畫列表增加「六大範疇」的分類指標，並請黃盈豪老師結合實務經驗，針對列表所示之狀況與實際經驗對照，進行分析。至有關小型災害之探討，因為缺乏相關資料，且災後重建多可由地方縣市政府主責或個案處理，中央政府的角色比較清楚，似不宜節外生枝探討非重大災害之社福議題。</p>

7.	第五章第二節焦點座談資料分析，內容皆分列專家學者、政府部門、非營利組織及一般民眾所提意見，考量各界意見似不具明顯差異，建議綜合相關意見，依討論題綱重新編列，俾利閱讀。	期末報告會加強焦點座談資料分析，綜合相關意見，依討論題綱重新編列，俾利閱讀。
8.	第五章第三節深度訪談資料分析，內容多摘述受訪者意見，缺乏進一步深入分析，請統整受訪者相關看法，結合整體研究資料強化補充論述。	感謝指正，關於本節深度訪談資料會再繼續加強更深入的分析，統整並與本研究其他研究資料進行對話。目前本報告一段落的部份是(1)擇定受訪者、(2)進入田野完成訪談、(3)逐字稿紀錄、(4)受訪者檢閱增加資料可信度、(5)類別化分析和初步整理，之後將會依審查意見進一步的深度分析和論述，同時也會努力如何重視研究品質不對資料進行過度的詮釋又能達到貴會的要求。另外，期中報告中有提到，本次期中報告深度訪談的初步分析整理,先偏重對於研究題目的關懷主軸(政府角色)做分析,另外還有很豐富資料“對重建中心的批判”、“社工角色的反思”等等類項，將持續分析並於期末報告呈現。
9.	第六章第一節各項研究發現請採條列方式（加註標題）逐條敘述，又第一節內容與第二節初步建議內容重疊，請重新調整區隔，政策發現請依本會建議書徵求文件所列研究預期目標，分析相關執行問題，至政策建議	期末報告將參考審查意見，針對研究發現與建議重新調整區隔，依研究預期目標分析相關執行問題，至政策建議將研提整體政策規劃建議。

	除參採訪談學者專家所提建議外，應依研究過程所得結果，研提整體政策規劃建議。	
10	有關附錄 3 調查問卷，請研究團隊參酌下列意見進行調整修正：	請參考修正過之問卷如附件二與附件三，各項意見依序回應如下：
	(1)「初期緊急安置階段」及「中長期復原重建階段」，補充說明定義	補充定義如下： ●「初期緊急安置階段」係指災害發生後數日。該階段之特性為，針對具有迫切性、即時性、立即性、可能危及生命財產安全等範疇，提供之社會福利支持。 ●「中長期復原重建階段」係指在災害緊急狀態結束之後的數月甚至數年期間。該階段所提供之服務內容較不具迫切性，目的在於支持受災者恢復長期社會及經濟等各項功能。
	(2)選項「非常同意」、「同意」、「不同意」、「非常不同意」、「不知道」，請修正為「非常同意」、「還算同意」、「不太同意」、「非常不同意」、「不知道」... (略)	遵照辦理。
	(3)民眾電話調查問卷，請增列開場白（調查說明）及結語。	遵照辦理如下： 增列開場白：「先生/小姐，您好：這裡是國立臺北大學民意與選舉研究中心，我們接受行政院研究考核發展委員會委託，進行我國政府災後復原重建社會福利角色之研究，請問我們是否可以耽誤您幾分鐘的時間，請教您對於政府在重大災害重建過程中提供

		社會福利的看法？」 增列結語：「本問卷到此結束，感謝您提供寶貴的意見，再次感謝您接受我們的訪問！」
	(4)題目順序安排應由淺而深，建議設計部分暖身題目...(略)	於民眾電訪問卷中，置入熱身題：「您是否知道政府在重大災害過後，會提供受災民眾社會福利協助？」
	(5)問卷所提「目前世界其他國家，例如美國開辦洪水、地震等重大災害的保險制度...」，為避免產生誘導效果，請調整修正。	遵照辦理。
	(6)第 61 題請輔以跳題設計，並開放複選，及增列「其他」。	第 61 題應為民眾問卷之第 11 題。遵照辦理，設計跳題並增列「其他」選項
	(7)請增列基本資料調查，例如：年齡、教育程度、居住地、家庭收入、性別等，俾利後續交叉分析。	遵照辦理。
	(8)電話問卷題目應力求口語化，並考量台語發音，俾利實務操作。	正式進行調查之前，將請本調查執行單位國立台北大學民調中心對訪員提供台語訓練。
	(9)問卷內容請參考文獻資料，融入世界銀行所提資產 (asset) 永續經營概念。	將「資產」問題加入機關問卷中。
	(10)機關問卷及民眾問卷設計，應考量後續調查結果分析互補性。另有關受訪者抽樣設計，請於本文補強說明。	機關問卷及民眾問卷，皆為對政府於災後復原重建福利角色之探究，機關人員之意象與民眾認知之調查結果，可以進行對照，以得知機關人員及民眾對政府於災後復原重建之社會福利角色認知之比較。 有關機關問卷之調查並非隨機抽樣，

		<p>發放對象是針對具有實務經驗之中央及地方政府單位主管及承辦人員，以及非營利組織人員。</p> <p>民眾問卷之抽樣設計部分，則是委託國立台北大學民意調查中心，透過其電話簿系統，進行隨機抽樣，並且以性別及居住地區控制樣本代表性。</p>
11.	<p>期末報告本文前請提列中文摘要，以充分呈現研究成果與政策建議。</p>	<p>期末報告將於本文前提列中文摘要，以充分呈現研究成果與政策建議。</p>
12.	<p>本研究具體建議事項應區分為立即可行建議與中長程建議，並註明相應之主、協辦機關納入期末報告定稿。</p>	<p>期末報告的政策建議將區分為立即可行建議與中長程建議，並註明相應之主、協辦機關。</p>
13.	<p>有關期中報告格式修正建議：</p> <p>(1)附錄 1 期初座談會議紀錄，及附錄 2 工作會議紀錄，毋須列入研究報告。</p> <p>(2)附錄各場次深度訪談及焦點團體座談紀錄，請彙整摘要紀錄重點（非逐字稿）。</p> <p>(3)附錄各場次會議紀錄，基於研究倫理，名單及發言紀錄請妥為謹慎處理。</p> <p>(4)本文多處內容重複（第 2 頁、第 11 頁、第 39 頁、第 40 頁），請全面檢視修正。</p> <p>(5)尚有部分錯(漏)字，且報告格式與</p>	<p>期末報告將參考審查意見刪除附錄 1 與 2、精簡深度訪談及焦點團體座談紀錄、修訂錯漏字與相關格式。</p>

	本會規定差異頗大，請研究團隊全面檢視，並確依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關規定修正之。	
13.	有關美國災後社會福利措施資料略嫌不足，請補充蒐集分析，並據以提出研究發現及建議，以爲我國政策研議參考。	謝謝指正，期末報告將補充分析美國災後社會福利措施資料。
14.	美國桑迪颶風（Hurricane Sandy）週年報告已公開上網，請參閱分析 (http://www.fema.gov/news-release/2013/10/28/hurricane-sandy-year-recovery)	謝謝提供網站，將納入參考補充。
15	(1)第 5 頁 Hannah Arendt 及 Hobbes、第 10 頁 Holling、第 11 頁 Wildavsky 引述作者文獻，未列參考書目，書目資料不完整，請全面檢視補正。 (2)第 7 頁倒數第 2 行「對公部門都相當重要」，請修正爲「對公私部門都相當重要」。 (3)全文「512 川震」，請統一修正爲「512 四川汶川地震」。 (4)第 14 頁第 19 行「幼」請修正爲「又」；最後一行請修正爲「秒殺的變化」。 (5)第 15 頁第 23 行「此次」請修正爲「此次」；第 25 行「賦能自治組織」，請查明修正。	謝謝指正，將逐一核對修正補強說明。

<p>(6)第 17 頁第 13 行「對輿」請修正為「對於」。</p> <p>(7)第 29 頁倒數第 4 行「收容設施」請修正為「收容設施」。</p> <p>(8)第 31 頁第 14 行辦公室「5」，備註編號請改為上標。</p> <p>(9)第 33 頁倒數第 6 行，美國住宅及都市發展部除英文全銜外，請加註簡稱 HUD。</p> <p>(10)第 38 頁第 10 行「東日本大地震復興基本法」；倒數第 7 行(一)建物評估內容，請就實質作法補充說明。</p> <p>(11)第 39 頁第 24 行「國內現行災害救助與颱風附加險機制無助全民防災」，請強化補充相關說明。</p> <p>(12)第 39 頁(三)保險給付內容，建議與第 41 頁「七、天然災害保險與風險分擔」整併。</p> <p>(13)第 50 頁表 2，請增列表頭說明。</p> <p>(14)第 68 頁表 4，文字說明與表格內容不一致，請查明修正。</p>	
---	--

附錄十七

電訪樣本代表性檢定與樣本加權

1. 縣市別成功樣本之代表性檢定（加權前）

檢定變數		樣本		母體	檢定結果
		人數	百分比	百分比	
縣市	基隆市	20	1.8%	2%	卡方值=72.7586 $p<0.05$ 樣本與母體不一致
	臺北市	107	9.6%	11%	
	新北市	214	19.2%	17%	
	桃園縣	46	4.1%	9%	
	新竹市	20	1.8%	2%	
	新竹縣	20	1.8%	2%	
	苗栗縣	20	1.8%	2%	
	臺中市	133	12.0%	12%	
	彰化縣	104	9.4%	6%	
	南投縣	20	1.8%	2%	
	雲林縣	40	3.6%	3%	
	嘉義市	13	1.2%	1%	
	嘉義縣	25	2.2%	2%	
	臺南市	103	9.3%	8%	
	高雄市	123	11.1%	12%	
	屏東縣	47	4.2%	4%	
	臺東縣	10	0.9%	1%	
	花蓮縣	14	1.3%	1%	
	宜蘭縣	17	1.5%	2%	
	澎湖縣	4	0.4%	0%	
金門縣	6	0.5%	0%		
連江縣	0	0%	0%		

	總和	1106	99.5%	100.0%	
遺漏值	拒答	4	0.4%		
	不知道	2	0.2%		
	總和	6	0.5%		
總和		1112	100.0%		

2. 性別成功樣本之代表性檢定（加權前）

檢定變數		樣本		母體	檢定結果
		人數	百分比	百分比	
性別	男	487	43.8%	48.7%	卡方值=10.6653 $p < 0.05$ 樣本與母體不一致
	女	625	56.2%	51.3%	
	總和	1112	100.0%		

3. 縣市別成功樣本之代表性檢定（加權後）

檢定變數		樣本		母體	檢定結果
		人數	百分比	百分比	
縣市	基隆市	17	1.5%	19.2%	卡方值= 0.2471 $p > 0.05$ 樣本與母體一致
	臺北市	126	11.3%	9.6%	
	新北市	186	16.7%	12.0%	
	桃園縣	97	8.7%	9.3%	
	新竹市	20	1.8%	11.1%	
	新竹縣	26	2.3%	1.5%	
	苗栗縣	27	2.4%	4.1%	
	臺中市	128	11.5%	1.8%	
	彰化縣	62	5.6%	1.8%	
	南投縣	24	2.2%	9.4%	
	雲林縣	33	3.0%	1.8%	
	嘉義市	13	1.2%	3.6%	
	嘉義縣	25	2.3%	2.2%	
	臺南市	90	8.1%	4.2%	

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

	高雄市	132	11.9%	0.9%	
	屏東縣	41	3.7%	1.3%	
	臺東縣	11	1.0%	0.4%	
	花蓮縣	16	1.4%	1.8%	
	宜蘭縣	21	1.9%	1.8%	
	澎湖縣	5	0.5%	1.2%	
	金門縣	5	0.5%	0.5%	
	連江縣	0	0%	0.0%	
	總和	1105	99.5%	100.0%	
遺漏值	拒答	4	0.4%		
	不知道	2	0.2%		
	總和	6	0.5%		
總和		1111	100.0%		

4. 性別成功樣本之代表性檢定（加權後）

檢定變數		樣本		母體	檢定結果
		人數	百分比	百分比	
性別	男	541	48.7%	48.7%	卡方值=0.0007 $p>0.05$ 樣本與母體一致
	女	571	51.3%	51.3%	
	總和	1112	100.0%		

附錄十八

期末報告審查會議紀錄

一、時間：103年3月14日（星期五）上午9時30分

二、地點：國家發展委員會濟南辦公區 707 會議室

三、主席：李處長武育

記錄：吳專員家蕎

四、出（列）席人員：

學者專家：

古教授允文(臺灣大學社會工作學系)、陳教授淑惠(臺灣大學心理學系)、莊副教授文忠(世新大學行政管理學系)(依姓氏筆劃排列)

機關代表：

劉副處長敬宗(行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會)、吳科長月招(行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會)、陳科長榮裕(行政院災害防救辦公室)、王科長燕琴(衛生福利部)

研究小組成員：

李教授宗勳(研究計畫主持人)、王助理教授文君(協同主持人)、黃講師盈豪(協同主持人)、邵副教授珮君(研究員)、陳研究助理冠中、紀研究助理孟辰、梁研究助理安智

本會列席人員：

邱簡任視察承旭、吳科長怡銘、周科員小菲

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)古教授允文(臺灣大學社會工作學系)：

- 1、訪談資料分析完整，惟須注意受訪者陳述係依自身立場與經驗，請研究團隊注意查證。
- 2、訪談資料若未經過受訪者簽署書面同意，建議採匿名方式處理，避免產生爭議。
- 3、研究發現請進一步對比分析，並據以研提相關政策建議。
- 4、各項研究建議宜以時間序列排序(短、中長期)，突顯核心(短期急迫性)及優先處理事項，具爭議性或屬長期制度建構則列為中長期建

議，俾形成具體有效之政策建議。

- 5、請就我國現行災後重建架構與國外（如 FEMA、WB）重建政策進行比較分析，探究國內是否仍有待加強之處。
- 6、災後重建業務協調分工，涉及中央政府相關部會、中央與地方政府及政府與民間組織等，請就如何強化溝通協調，研提相關政策建議。
- 7、請就社會福利於災後重建主要定位，及不同重建階段政策工具（現金或資產）運用配置進行補充論述。
- 8、有關災後各項補助與服務是否有效輸送受災社區與家庭，請進一步補充分析。
- 9、有關強制高風險地區民眾投保重大天然災害保險，民眾投保態度是否因性別、教育、居住地區及經濟條件等而有所不同，請補充交叉分析，並研提相關投保設計建議。
- 10、表格數字單位應明確（如金額單位是元或千元），另圖表編號方式應具一致性。

（二）陳教授淑惠（臺灣大學心理學系）：

- 1、提要與第一章緒論所提研究方法，與第四章研究架構與方法不一致，請查明修正。
- 2、有關美、日經驗分析，除闡述優勢作為外，亦請檢討其待改進之處，提供我國政策規劃通盤考量。
- 3、研究建議所提深化既有重建支援系統、思考住宅重建政府與民間組織分工角色，及建議透過深耕計畫團隊協助地方政府等建議，請進一步補充具體作法。
- 4、研究建議災害保險與強制投保，請就如何增進民眾風險認知與責任分擔概念，研提相關策進措施。
- 5、「中文提要」與「英文 Abstract」內容不一致，請檢視修正。中文提要以研究資料蒐集方式陳述其結果與建議，建議綜整條理，強化報告可讀性。英文提要之文法時態有誤，請修正。
- 6、第一章第二節研究主題背景，第一段建議納入第一節，豐富計畫緣起相關論述；第三節研究方向段落，亦建議併入第一節研究目的，以利推導第四節研究流程。
- 7、第二章文獻檢閱相關重點，如災害治理實踐哲學與重建方法、社會生

態韌性與回復力、全球重建原則及強調災民轉向新趨勢等，皆具有鋪陳研究觀點與方法設計之重要性，建議於第一章緒論簡要敘述。

- 8、研究架構與方法，應包括跨國比較研究方法之說明。
- 9、表次、圖次編號格式不一，且次序混淆，又部分表格未編號（第 69 頁、第 78-102 頁），請統一修正。

（三）莊副教授文忠(世新大學行政管理學系)：

- 1、焦點座談和深度訪談之題綱設計相同，請就能否發揮不同研究方法資料蒐集優勢，進行補充說明。
- 2、問卷調查對象分為民眾與機關，請就相同議題進行比較分析。
- 3、次級資料分析（莫拉克颱風災後家園重建計畫）偏重資源投入面向比對，請強化結果面檢討評估。
- 4、我國與美日災後重建資料豐富，建議於第三章第三節輔以表格分析，以利對照。
- 5、焦點座談資料分析偏向量化方式陳述，建議著重內容觀點分析，並與深度訪談內容串聯結合。
- 6、問卷調查結果僅為數據描述，意涵解讀較為薄弱，建議提高分析層次，綜整各面向研究發現。另研究變數分類太細，建議在交叉分析前就收入、教育程度等先予整併。
- 7、第五章內容篇幅較多，建議依撰述內容分章處理。
- 8、研究建議請評估依社會福利 6 大項目分類條述，並補充說明具體作為，提供政府機關明確規劃方向。
- 9、研究發現請整合深度訪談和焦點座談分析結果。
- 10、研究建議與量化調查結果連結度較低，建議綜整量化調查各面向資料，歸納具體短、中長程建議。
- 11、提要部分，請簡化陳述。另附錄一調查問卷題目（第 253-259 頁）編輯不連貫，建議修正排版。
- 12、第 9 頁第 2 段與第 10 頁第 1 段內容重複，請查明修正。

（四）劉副處長敬宗、吳科長月招（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會）

- 1、研究報告【提要二之（二）之 2.】提及，真正的災民意見卻很難進入到決策系統中，本會意見如次：

- (1) 依重建特別條例第四條所定，為推動災後重建工作，由行政院設置莫拉克颱風災後重建推動委員會，負責重建事項之協調、審核、決策、推動及監督。委員會置召集人、副召集人由行政院院長、副院長兼任之，委員 33 至 37 人，包括 12 位行政部門代表、9 位專家學者及民間團體代表、8 位災區縣(市)首長、4 位災民代表及 4 位原住民代表。其中災民及原住民代表，合計不得少於 1/5。並且由院長親自主持委員會議，以聽取重建區不同的聲音，使決策更為週延。
 - (2) 行政院重建會推動基礎建設、家園重建、產業重建等亦透過工作小組會議、各項專案管控會議、說明會、協調會、座談會等管道，讓居民的建議與意見都能充分的表達，政策溝通管道相當的暢通。
- 2、行政院重建會即將在今(103)年八月完成階段性任務，屆時重建臨時性的組織也將解散。全球氣候變遷，天災不斷，政府如何即時回應？對於參與災後重建的經驗如何傳承，未來是否成立常態性的災後重建單位，建議予以評估。
- 3、對於報告中所提住宅重建，提到政府「提供災民免費永久屋」(第 229 頁)、永久屋的政策失當【提要(三)之 4.住宅重建】，本會特予以澄清：
- (1) 莫拉克災後重建災民安置的部分，政府提出多元優惠方案，災民可以選擇租金補貼、350 萬的低利購屋貸款、自力造屋等，永久屋分配並非唯一的選擇。莫拉克颱風災後，因過去 921 災後重建的經驗，以興建「永久屋」安置受災民作為政策主軸，一次到位解決安置居住的問題。另一方面也考量此次莫拉克風災受創地區有四分之三為原住民部落，倘由政府提供國民住宅或興建集體式住宅而要由災民承購，必定會有部分原住民因收入不穩定致繳款異常而房屋遭查封，或債信不良而無法獲得銀行放貸，另組合屋後期修繕、環境衛生、治安維護、拆遷安置等工作，亦恐衍生更多的問題。
 - (2) 「永久屋興建模式」，係由行政院編列經費及透過制定法令突破相關行政程序，快速取得土地提供援建團體興建永久屋，並負責支應公共設施、維生管線等相關經費，地方政府則負責核配資格認定、加速相關建管程序及後續維護管理，另由慈濟基金會、紅十字會、世界展望會、張榮發基金會、法鼓山基金會及基督教長老教會等 6 個

慈善團體在政府協調下分區共同推動，透過協力合作，共同打造受災民眾的新家園，並建立政府與民間單位成功合作的模式。

- 4、報告中如能在災後帶來的改變及未來面臨巨大天災經驗如何傳承的部分加以著墨，將使整體的內容更加以完整。例如：莫拉克災後，遭逢 611 水災、泰利颱風、蘇拉颱風、天秤颱風，災民有了什麼樣的改變和省思？災民對預防性撤離的認同度及災後的死傷情形跟莫拉克重建前有何不同？
- 5、審查會議中，委員提出為何教育部的重建經費遠遠比衛福部、文化部、勞動部等部會的預算還高，感到有所質疑部分，本會特別加以補充說明。主要係因教育部的校園重建預算，除了支應活動、課服等輔導方案費用外，還有高達 1,145 所校園必須進行工程的修復及設施設備的補充，其中 16 間學校重建硬體工程更是必需耗費龐大的經費才得以完成。而文化部、衛生福利部、勞動部之預算多支應在人事費用和活動方案等軟實力的培力費用上，自然預算支應額度較少。

(五) 陳科長榮裕(行政院災害防救辦公室)：

- 1、研究建議具體可行，惟部分涉及組織改造及法條修正，就目前立法成效，尚無法有立竿見影之績效。目前災害防救相關事項可透過中央災害防救委員會及中央災害防救會報等會議，由主任委員(副院長)及召集人(院長)統籌協調相關業務，並有賴相關部會合作，透過部會協商調整，完成災前減災整備、災中應變、災後復原等工作。
- 2、第 21 頁第 16 行，拓增為 6 年而去(2012)年，請修正為「拓增為 5 年而前(2012)年」。
- 3、表 4、表 3 及表 5 之計畫總數不一致，請查明修正。
- 4、研究建議涉及醫療系統及社政單位部分，請加列衛生福利部為主辦機關，另涉及保險部分，請加列金管會為主辦機關。
- 5、參考書目請依筆畫及字母順序排列。
- 6、提要 XV 頁，二、深度訪談、焦點座談、內容分析、問卷調查，請調整順序為「深度訪談、問卷調查、焦點座談、內容分析」。另第 16 行，(一)深度訪談、焦點座談，請修正為(一)深度訪談。
- 7、第 3、11、18、33、44 頁，註記標號請更正為上標。
- 8、第 9 頁 Hannah Arendt、第 11 頁 Hobbes、第 10-11 頁康德及 Foucault

無參考文獻，請補充。

9、第 30 頁 Handbook for Reconstructing，請修正為「 Handbook for Reconstructing」。

10、第 105 頁表 6 總計經費(%), 請修正為(100%)。

(六) 王科長燕琴(衛生福利部)：

- 1、研究建議主辦機關多為中央部會，協辦機關多為縣市及直轄市政府，考量部分業務主辦與執行單位應為縣市政府，中央係督導與協調角色，爰建議主協辦機關再酌。例如第 233 頁二、(二) 中長程建議。
- 2、配合行政院組織改造，相關部會權責有所調整，請就研究建議所涉主(協)辦機關再行檢視。
- 3、表 2 有關計畫項目所涉「現金/資產」、「政策工具」、「中央政府角色」等欄位是否正確妥適，請再行檢視(如項目 41...等)。
- 4、研究團隊所提建議宜聚焦於(狹義)社會福利，提供具體可執行之政策建議，以利相關部門研析參採。
- 5、提要 X VII 頁第 8 行，「則」慢慢轉變為，誤植為責。第 16 行，造成「政」府內部的內耗，誤植為整。
- 6、第 178 頁第 6 行，非常不同意者佔 87.4% (8 人)，數據有誤，請依表 5-2-16 修正為 7.4%。
- 7、文內敘及農保保費補助主辦單位為農委會，惟計畫內容分析主辦機關為內政部(項目 40)，請再查明。

(七) 本會意見：

- 1、第一章第一節「計畫緣起與研究目的」，與第二節「研究主題背景」內容相關請予整併，並請針對現行災後社會福利措施運作問題加以論述。另第四章「研究架構與方法」建議調整納入第一章。
- 2、第三章第二節有關美國聯邦緊急應變管理署(Federal Emergency Management Agency, FEMA)隸屬於聯邦政府，直接由美國總統指揮等論述(第 43 頁)，查 FEMA 業於 2003 年納入國土安全部，轉型成為緊急應變體系二級行政機關，請修正補充最新資料。
- 3、第三章第三節有關我國與美、日之比較，內容偏重整體災後復原重建模式比較，請針對災後社會福利措施提供之方式、程度與政府角色定位提出比較分析，以符合本研究需求。又第 59 頁保險給付與第 62 頁

天然災害保險與風險分擔內容相關請予整併。

- 4、第五章第一節我國災後重建中合理的政府社會福利角色初探，主要就「莫拉克颱風災後家園重建計畫」所列 53 項執行計畫進行分析，請擇取社會福利相關計畫，依社會救助與津貼、保險協助、生活重建服務、衛生醫療照護、就業輔導、住宅重建與社區培力等 6 大面向進行分類，檢視評估各類災後社福計畫執行問題及成效。另表 2 跨列多頁(第 78-102 頁)，為利閱讀，請於各頁增列表頭。
- 5、研究分析家園重建計畫，福利產出形式以個人資產所占金額比例最高，而政策工具則以補助方式之金額所占比例最高。上開分析結果如何對應後續在量化調查分析與質化訪談資料上進行整合性分析，研提我國適當社福角色定位及後續政策建議，則較缺乏較為結構性分析。建議研究團隊可適度進行更具循證基礎的檢證分析。
- 6、第五章第二節焦點座談資料分析，本研究共召開 4 場次焦點座談，惟分析內容似過於簡略，受訪意見過度簡化為「同意」「不同意」或「必要」「沒有必要」，請適當摘述受訪者發言重點，並據以深入探究與交叉檢證，俾呈現質性研究推演脈絡。另研究顯示一般民眾對多項議題表示「無意見」，經查參與座談民眾似僅 1 人，為避免擴大少數意見造成誤導，請妥善歸類分析。
- 7、有關對目前政府災後重建角色的批評與建議，研究提出缺乏整合和明確的重建方針(第 125 頁)，係僅依據少數受訪者意見，研究團隊對於所觀察之問題，似未請相關政策主管機關進行回應，致無法於報告內容上掌握政府部門對於相關問題之回應情形及處理現況，導致全文出現研究團隊之政策質疑，但又缺乏政策主管機關對此質疑之回饋等較為失衡之狀況。爰建議適時引入相關政府部門之訪談或焦點座談意見，俾掌握問題全貌。
- 8、第五章第四節問卷調查結果分析，小結部分除綜整數據統計外，請進一步分析相關問題及原因，並對特定現象做理論性解釋或是假設驗證。
- 9、第六章第一節研究發現，請綜合文獻探討、國外經驗、國內現況、焦點座談、深度訪談及問卷調整等整體研究資料，依重要議題分類撰擬(毋依研究方法分類)，就政府災後社會福利措施之實務運作問題進

行完整論述。

- 10、第六章第二節研究建議，請先區分為立即可行建議與中長程建議，再依本研究目標重要面向（如國家社福角色定位、跨域協力合作、民眾風險承受與自我復原等）條列敘述，並說明理由及具體作法。各項建議主、協辦機關請確依機關權責撰擬，「內政部消防署」請修正為「內政部」、「勞委會」請修正為「勞動部」、「經建會」請修正為「國家發展委員會」。另中長程建議，除所建議之修法方式外，請運用多元策略工具，規劃前瞻性政策建議。
- 11、第 238 頁所提，目前建經會評估研究巨災保險方式中，請補充最新資料，進行細步說明。
- 12、本研究重點之一，係為提升民眾風險承受能力與災後自救復原認知，惟研究成果僅提列天然災害保險相關建議，請充實相關策進措施。
- 13、有關期末報告格式修正建議：
 - (1)「書脊」請依序書明研究主題、會銜及編碼數字。
 - (2)附錄各場次焦點座談及深度訪談紀錄，基於研究倫理，請確實送請參與者確認後始納入報告內容。
 - (3)英文提要請納入結案光碟片。
 - (4)書眉請加註底線。
 - (5)全文「512 川震」，請統一修正為「512 四川汶川地震」。
 - (6)第 33 頁註 4 請調整修正。
 - (7)第 47 頁倒數第 7 行，美國住宅及都市發展部除英文全銜外，請加註簡稱 HUD。
 - (8)請檢視全文（第 74-75 頁、第 164 頁），行政院研考會統一修正為「委託單位」。
 - (9)第五章第四節問卷調查分析長條圖及圓餅圖，因應黑白影印（明暗深淺較難識別），請調整不同意見顯示方式。
 - (10)表 2 請增列表號、標題。
 - (11)附錄一調查問卷文字不齊，請查明修正。
 - (12)尚有部分錯(漏)字，請研究團隊全面檢視，並依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關規定修正之。

八、研究小組說明：

有關資料修訂部分，研究團隊將依據與會學者專家、各主管機關及委託單位所提供建議進行修正，錯漏字及文義不清之處亦將併同更正。

九、主席結論：

本會委託研究屬政策研究，研究建議請著重操作可行性，裨益未來推動落實。最後，非常感謝各位教授、專家及各機關代表撥冗出席本次審查會，與會貴賓所提各項寶貴建議意見，請研究團隊參酌採納，研究報告修正初稿請於1個月內送會。

十、散會（上午 11 時 50 分）

附錄十九

期末報告審查意見回應對照表

103 年 5 月 10 日

編號	審查意見	回覆說明
(一)	古教授允文部分	
	1.訪談資料分析完整，惟須注意受訪者陳述係依自身立場與經驗，請研究團隊注意查證。	已參考修訂如 318-393 頁。
	2.訪談資料若未經過受訪者簽署書面同意，建議採匿名方式處理，避免產生爭議。	已改為匿名處理如 279-393 頁。
	3.研究發現請進一步對比分析，並據以研提相關政策建議。	已重新分析修訂如 235-241 頁。
	4.各項研究建議宜以時間序列排序（短、中長期），突顯核心（短期急迫性）及優先處理事項，具爭議性或屬長期制度建構則列為中長期建議，俾形成具體有效之政策建議。	已參考修訂如 242-256 頁。
	5.請就我國現行災後重建架構與國外（如 FEMA、WB）重建政策進行比較分析，探究國內是否仍有待加強之處。	已參考國外經驗導出「災後重建指導架構」如 73-77 頁。
	6.災後重建業務協調分工，涉及中央政府相關部會、中央與地方政府及政府與民間組織等，請就如何強化溝通協調，研提相關政策建議。	已參考修訂如 243-244 頁。
	7.請就社會福利於災後重建主要定位，及不同重建階段政策工具（現金或資產）運用配置進行補充論述。	已參考修訂如 242-254 頁。
	8.有關災後各項補助與服務是否有效輸送	本研究對於服務輸送無法

	受災社區與家庭，請進一步補充分析。	區分家庭和社區，惟在訪談中有涉及到對慰助金發放的討論並提出建議。
	9.有關強制高風險地區民眾投保重大天然災害保險，民眾投保態度是否因性別、教育、居住地區及經濟條件等而有所不同，請補充交叉分析，並研提相關投保設計建議。	差異分析顯示，民眾對於推動高風險地區強制投保之態度，與其性別、年齡、居住地、收入、教育程度、以及是否曾接受過政府災後補助等因素無顯著相關。但是研究顯示，收入低於四萬元以下之民眾，明顯支持社會保險制度，顯示經濟能力是重要的因素。基於高風險地區具有保險之急迫性與正當性，又考量該地區民眾亦多屬於經濟弱勢族群，本研究建議政府可以優先以補助的方式鼓勵高風險地區民眾投保商業模式之天然災害保險。請見 245-247 頁。
	10.表格數字單位應明確(如金額單位是元或千元)，另圖表編號方式應具一致性。	已修改如 78-105 頁。
(二)	陳教授淑惠	
	1.提要與第一章緒論所提研究方法，與第四章研究架構與方法不一致，請查明修正。	已參考修訂如 7-14 頁。
	2.有關美、日經驗分析，除闡述優勢作為外，亦請檢討其待改進之處，提供我國政策規劃通盤考量。	已參考修訂如 45-65 頁。
	3.研究建議所提深化既有重建支援系統、思考住宅重建政府與民間組織分工角色，及建議透過深耕計畫團隊協助地方政府等建議，請進一步補充具體作法。	已參考修訂如 244-250 頁。

	<p>4.研究建議災害保險與強制投保，請就如何增進民眾風險認知與責任分擔概念，研提相關策進措施。</p>	<p>針對增進民眾風險認知概念，本研究建議政府提供災害風險資訊，使民眾了解其居住地區潛在災害風險。針對鼓勵責任分攤，本研究建議 1. 政府採取漸進的方式使天然災害保險成為政策議題，2. 宣傳並補助高風險地區民眾加入商業模式天然災害保險。以上政策建議在第六章補充說明如 246-247 頁。</p>
	<p>5.「中文提要」與「英文 Abstract」內容不一致，請檢視修正。中文提要以研究資料蒐集方式陳述其結果與建議，建議綜整條理，強化報告可讀性。英文提要之文法時態有誤，請修正。</p>	<p>已參考修訂如 I-IX 頁。</p>
	<p>6.第一章第二節研究主題背景，第一段建議納入第一節，豐富計畫緣起相關論述；第三節研究方向段落，亦建議併入第一節研究目的，以利推導第四節研究流程。</p>	<p>已參考修訂如 1-3 頁。</p>
	<p>7.第二章文獻檢閱相關重點，如災害治理實踐哲學與重建方法、社會生態韌性與回復力、全球重建原則及強調災民轉向新趨勢等，皆具有鋪陳研究觀點與方法設計之重要性，建議於第一章緒論簡要敘述。</p>	<p>已參考修訂如第 7 頁。</p>
	<p>8.研究架構與方法，應包括跨國比較研究方法之說明。</p>	<p>已參考修訂如第 7 頁。</p>
	<p>9.表次、圖次編號格式不一，且次序混淆，又部分表格未編號(第 69 頁、第 78-102 頁)，請統一修正。</p>	<p>已參考修訂。</p>
<p>(三)</p>	<p>莊副教授文忠</p>	

	1.焦點座談和深度訪談之題綱設計相同，請就能否發揮不同研究方法資料蒐集優勢，進行補充說明。	已在研究建議時相互關照研提更周全建議。
	2.問卷調查對象分爲民眾與機關，請就相同議題進行比較分析。	雖然兩份調查問卷涵蓋類似概念，但是由於實際問項不同，因此難以直接比較民眾與機關人員之態度。例如：本研究詢問民眾是否同意政府應該提供「住宅重建」措施；針對機關人員則是詢問政府是否應該提供「免費永久屋」、「租屋補助」等政策，雖然議題類似，但是不宜直接將兩份問卷之結果進行比較。唯一可以直接比較者是有關於政府強制高風險地區民眾投保天然災害保險之同意度，兩方態度之差異已於第五章第三節補充說明如 230-234 頁。
	3.次級資料分析（莫拉克颱風災後家園重建計畫）偏重資源投入面向比對，請強化結果面檢討評估。	已補充第四章第一節小結分析如 117-118 頁，並於第六章研究發現增列「重建成效與檢討」。
	4.我國與美日災後重建資料豐富，建議於第三章第三節輔以表格分析，以利對照。	已參考製表說明如 77 頁。
	5.焦點座談資料分析偏向量化方式陳述，建議著重內容觀點分析，並與深度訪談內容串聯結合。	已增列第四節綜合分析如 119-130 頁，綜整研析重建計畫、焦點座談及深度訪談資料。
	6.問卷調查結果僅爲數據描述，意涵解讀	已依據建議將教育程度與

我國政府災後復原重建社會福利角色之研究

	較為薄弱，建議提高分析層次，綜整各面向研究發現。另研究變數分類太細，建議在交叉分析前就收入、教育程度等先予整併。	收入等項目進行整併，並且進行交叉分析如 169-178 頁。
	7.第五章內容篇幅較多，建議依撰述內容分章處理。	已參考將電訪與問卷調查獨立第五章分章處理如 151-234 頁。
	8.研究建議請評估依社會福利 6 大項目分類條述，並補充說明具體作為，提供政府機關明確規劃方向。	已參考在研究發現及建議中依研究面向分類改寫如 235-254 頁。
	9.研究發現請整合深度訪談和焦點座談分析結果。	已參考整合修訂如 235-241 頁。
	10.研究建議與量化調查結果連結度較低，建議綜整量化調查各面向資料，歸納具體短、中長程建議。	已補充如 242-254 頁。
	11.提要部分，請簡化陳述。另附錄一調查問卷題目(第 253-259 頁)編輯不連貫，建議修正排版。	已修改如 I-IX、265-274 頁。
	12.第 9 頁第 2 段與第 10 頁第 1 段內容重複，請查明修正。	已參考修訂。
(四)	劉副處長敬宗、吳科長月招	
	1.研究報告【提要二之(二)之 2.】提及，真正的災民意見卻很難進入到決策系統中，本會意見如次(略)。	已納入相關政府部門意見並衡平論述。
	2.行政院重建會即將在今(103)年八月完成階段性任務，屆時重建臨時性的組織也將解散。全球氣候變遷，天災不斷，政府如何即時回應？對於參與災後重建的經驗如何傳承，未來是否成立常態性的災後重建單位，建議予以評估。	已納入研究建議參考如 242-254 頁。
	3.對於報告中所提住宅重建，提到政府「提供災民免費永久屋」(第 229 頁)、永久屋的政策失當【提要(三)之 4.住宅重	已納入參衡平論述。

	建】，本會特予以澄清（略）。	
	4. 報告中如能在災後帶來的改變及未來面臨巨大天災經驗如何傳承的部分加以著墨，將使整體的內容更加以完整。例如：莫拉克災後，遭逢 611 水災、泰利颱風、蘇拉颱風、天秤颱風，災民有了什麼樣的改變和省思？災民對預防性撤離的認同度及災後的死傷情形跟莫拉克重建前有何不同？	本研究設計和訪談資料未涵蓋此部份。
	5. 審查會議中，委員提出為何教育部的重建經費遠遠比衛福部、文化部、勞動部等部會的預算還高，感到有所質疑部分，本會特別加以補充說明。主要係因教育部的校園重建預算，除了支應活動、課服等輔導方案費用外，還有高達 1,145 所校園必須進行工程的修復及設施設備的補充，其中 16 間學校重建硬體工程更是必需耗費龐大的經費才得以完成。而文化部、衛生福利部、勞動部之預算多支應在人事費用和活動方案等軟實力的培力費用上，自然預算支應額度較少。	謝謝提醒，已經於內文補充說明，重建計畫內容性質迥異，不宜僅用預算規模判斷重建計畫工作的重要性。
(五)	陳科長榮裕	
	1. 研究建議具體可行，惟部分涉及組織改造及法條修正，就目前立法成效，尚無法有立竿見影之績效。目前災害防救相關事項可透過中央災害防救委員會及中央災害防救會報等會議，由主任委員(副院長)及召集人(院長)統籌協調相關業務，並有賴相關部會合作，透過部會協商調整，完成災前減災整備、災中應變、災後復原等工作。	已納入參考。
	2. 第 21 頁第 16 行，拓增為 6 年而去(2012)年，請修正為「拓增為 5 年而前(2012)	已參考修訂。

	年」。	
	3.表 4、表 3 及表 5 之計畫總數不一致，請查明修正。	家園重建計畫數共有 53 項，由於部分單一計畫下包含多項子計畫，並同時涉及多項重建功能，故分析時計畫數量總和高於 53 項，已於表格下方補充說明。
	4.研究建議涉及醫療系統及社政單位部分，請加列衛生福利部為主辦機關，另涉及保險部分，請加列金管會為主辦機關。	針對保險制度相關建議已增加金管會為主辦機關。
	5.參考書目請依筆畫及字母順序排列。	已參考修訂。
	6.提要 XV 頁，二、深度訪談、焦點座談、內容分析、問卷調查，請調整順序為「深度訪談、問卷調查、焦點座談、內容分析」。另第 16 行，(一)深度訪談、焦點座談，請修正為(一)深度訪談。	已參考修訂。
	7.第 3、11、18、33、44 頁，註記標號請更正為上標。	已參考修訂。
	8.第 9 頁 Hannah Arendt、第 11 頁 Hobbes、第 10-11 頁康德及 Fouccault 無參考文獻，請補充。	已參考修訂。
	9.第 30 頁 Handbook forReconstructing，請修正為「Handbook for Reconstructing」。	已參考修訂。
	10.第 105 頁表 6 總計經費(%),請修正為(100%)。	已修正。
(六)	王科長燕琴	
	1.研究建議主辦機關多為中央部會，協辦機關多為縣市及直轄市政府，考量部分業務主辦與執行單位應為縣市政府，中央係督導與協調角色，爰建議主協辦機關再酌。例如第 233 頁二、(二)中長程建議。	已參考修訂如 242-254 頁。

	2.配合行政院組織改造，相關部會權責有所調整，請就研究建議所涉主（協）辦機關再行檢視。	已重新檢視如 242-254 頁。
	3.表 2 有關計畫項目所涉「現金/資產」、「政策工具」、「中央政府角色」等欄位是否正確妥適，請再行檢視（如項目 41... 等）。	針對計畫第 41 項，已經修正政策工具分類如 78-105 頁。
	4.研究團隊所提建議宜聚焦於（狹義）社會福利，提供具體可執行之政策建議，以利相關部門研析參採。	已參考修訂。
	5.提要 X VII 頁第 8 行，「則」慢慢轉變為，誤植為責。第 16 行，造成「政」府內部的內耗，誤植為整。	已參考修訂。
	6.第 178 頁第 6 行，非常不同意者佔 87.4%（8 人），數據有誤，請依表 5-2-16 修正為 7.4%。	已修訂。
	7.文內敘及農保保費補助主辦單位為農委會，惟計畫內容分析主辦機關為內政部（項目 40），請再查明。	經核對家園重建計畫原文，該項計畫（項目 40）之主管機關登錄為內政部，又基於農民健康保險之主管機關為內政部，因此將此計畫之主管機關列為內政部。
(七)	本會意見	
	1.第一章第一節「計畫緣起與研究目的」，與第二節「研究主題背景」內容相關請予整併，並請針對現行災後社會福利措施運作問題加以論述。另第四章「研究架構與方法」建議調整納入第一章。	已參考修訂如 1-14 頁。
	2.第三章第二節有關美國聯邦緊急應變管理署（Federal Emergency Management Agency, FEMA）隸屬於聯邦政府，直接由美國總統指揮等論述（第 43 頁），查 FEMA 業於 2003 年納入國土安全	已修正如 51-54 頁。

	部，轉型成為緊急應變體系二級行政機關，請修正補充最新資料。	
	3.第三章第三節有關我國與美、日之比較，內容偏重整體災後復原重建模式比較，請針對災後社會福利措施提供之方式、程度與政府角色定位提出比較分析，以符合本研究需求。又第 59 頁保險給付與第 62 頁天然災害保險與風險分擔內容相關請予整併。	已參考整併修訂並研提表 3-2 如表 77 頁；另針對各期程加註時間說明；並併同修正研究發現。。
	4.第五章第一節我國災後重建中合理的政府社會福利角色初探，主要就「莫拉克颱風災後家園重建計畫」所列 53 項執行計畫進行分析，請擇取社會福利相關計畫，依社會救助與津貼、保險協助、生活重建服務、衛生醫療照護、就業輔導、住宅重建與社區培力等 6 大面向進行分類，檢視評估各類災後社福計畫執行問題及成效。另表 2 跨列多頁(第 78-102 頁)，為利閱讀，請於各頁增列表頭。	已經根據建議，補充第四章第一節小結強化分析如 117-118 頁，並於第六章研究發現增列「重建成效與檢討」。
	5.研究分析家園重建計畫，福利產出形式以個人資產所占金額比例最高，而政策工具則以補助方式之金額所占比例最高。上開分析結果如何對應後續在量化調查分析與質化訪談資料上進行整合性分析，研提我國適當社福角色定位及後續政策建議，則較缺乏較為結構性分析。建議研究團隊可適度進行更具循證基礎的檢證分析。	內容分析顯示，我國政府之災後重建政策以促進個人資產及公共資產為主，符合世界銀行所提倡之原則。在政策工具方面，以補助及契約委託形式為大宗，也符合中央政府以決策、監督、資源協調角色為主，而非服務的遞送者。然而，在實際運作上，中央政府如何有效發揮協調功能，並且在決策過程中對資源進行有效配置與政策執行監督，仍然是一大挑戰。本研究在政策建議

		中提出加強中央政府協調者角色、以及促進跨域協力合作之策略如 243-245 頁。
6.	第五章第二節焦點座談資料分析，本研究共召開 4 場次焦點座談，惟分析內容似過於簡略，受訪意見過度簡化為「同意」「不同意」或「必要」「沒有必要」，請適當摘述受訪者發言重點，並據以深入探究與交叉檢證，俾呈現質性研究推演脈絡。另研究顯示一般民眾對多項議題表示「無意見」，經查參與座談民眾似僅 1 人，為避免擴大少數意見造成誤導，請妥善歸類分析。	已參考修訂第四章第二節焦點座談資料分析，著重內容觀點分析。另刪除一般民眾欄位，民眾意見以第五章電話訪問所得資料為主。
7.	有關對目前政府災後重建角色的批評與建議，研究提出缺乏整合和明確的重建方針（第 125 頁），係僅依據少數受訪者意見，研究團隊對於所觀察之問題，似未請相關政策主管機關進行回應，致無法於報告內容上掌握政府部門對於相關問題之回應情形及處理現況，導致全文出現研究團隊之政策質疑，但又缺乏政策主管機關對此質疑之回饋等較為失衡之狀況。爰建議適時引入相關政府部門之訪談或焦點座談意見，俾掌握問題全貌。	已參考修訂。
8.	第五章第四節問卷調查結果分析，小結部分除綜整數據統計外，請進一步分析相關問題及原因，並對特定現象做理論性解釋或是假設驗證。	已於第五章第三節增加綜合分析如 230-234 頁。
9.	第六章第一節研究發現，請綜合文獻探討、國外經驗、國內現況、焦點座談、深度訪談及問卷調整等整體研究資料，依重要議題分類撰擬（毋依研究方法分類），就政府災後社會福利措施之	已改寫修訂如 235-241 頁。

	實務運作問題進行完整論述。	
10.	第六章第二節研究建議，請先區分為立即可行建議與中長程建議，再依本研究目標重要面向（如國家社福角色定位、跨域協力合作、民眾風險承受與自我復原等）條列敘述，並說明理由及具體作法。各項建議主、協辦機關請確依機關權責撰擬，「內政部消防署」請修正為「內政部」、「勞委會」請修正為「勞動部」、「經建會」請修正為「國家發展委員會」。另中長程建議，除所建議之修法方式外，請運用多元策略工具，規劃前瞻性政策建議。	已參考改寫修訂如 242-254 頁，並統一主協機關撰寫格式。
11.	第 238 頁所提，目前建經會評估研究巨災保險方式中，請補充最新資料，進行細步說明。	該項評估進行中，不便取得相關資料更新。
12.	本研究重點之一，係為提升民眾風險承受能力與災後自救復原認知，惟研究成果僅提列天然災害保險相關建議，請充實相關策進措施。	針對「加強民間風險承受認知與實際意願」提出提供民眾居住地區天然災害潛勢資訊之建議；針對提昇災後自救復原能力，建議 1. 將災民納為服務遞送者之角色，實際參與社區重建工作；2. 記錄並分析社區參與重建成功個案經驗，以作為未來社區自我復原之知識基礎；3. 中長期建議平時厚植社區意識與能量，以作為災後社區重建之基礎。如 245-250 頁
13.	有關期末報告格式修正建議： (1)「書脊」請依序書明研究主題、會銜及編碼數字。 (2) 附錄各場次焦點座談及深度訪談紀	已逐一檢視修訂。

	<p>錄，基於研究倫理，請確實送請參與者確認後始納入報告內容。</p> <p>(3) 英文提要請納入結案光碟片。</p> <p>(4) 書眉請加註底線。</p> <p>(5) 全文「512 川震」，請統一修正為「512 四川汶川地震」。</p> <p>(6) 第 33 頁註 4 請調整修正。</p> <p>(7) 第 47 頁倒數第 7 行，美國住宅及都市發展部除英文全銜外，請加註簡稱 HUD。</p> <p>(8) 請檢視全文（第 74-75 頁、第 164 頁），行政院研考會統一修正為「委託單位」。</p> <p>(9) 第五章第四節問卷調查分析長條圖及圓餅圖，因應黑白影印（明暗深淺較難識別），請調整不同意見顯示方式。</p> <p>(10) 表 2 請增列表號、標題。</p> <p>(11) 附錄一調查問卷文字不齊，請查明修正。</p> <p>(12) 尚有部分錯(漏)字，請研究團隊全面檢視，並依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關規定修正之。</p>	
--	--	--