

**RDEC-RES-100-007**

# 大規模災難災後重建社區營造機制 之研究

受委託單位：國立中山大學管理學院  
                  都會發展與環境規劃研究中心  
研究主持人：郭副教授瑞坤  
協同主持人：邵副教授珮君  
顧        問：孫教授同文、姚昱伶  
研 究 員：張秦瑞  
研究助理：林佩瑩、張芸瑄、李宜晉

行政院研究發展考核委員會編印  
中華民國 101 年 3 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)



**RDEC-RES-100-007**

# 大規模災難災後重建社區營造機制 之研究

受委託單位：國立中山大學管理學院  
                  都會發展與環境規劃研究中心  
研究主持人：郭副教授瑞坤  
協同主持人：邵副教授珮君  
顧        問：孫教授同文、姚昱伶  
研 究 員：張秦瑞  
研 究 助 理：林佩瑩、張芸瑄、李宜晉

行政院研究發展考核委員會編印  
中華民國 101 年 3 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

關鍵字：社區營造、災後重建、培力、民眾參與、夥伴關係

### 一、研究緣起

2009年8月莫拉克颱風災害侵襲台灣，造成台灣南部、東部地區、及部份中部縣市大規模之災難，再度凸顯眾多原屬於較弱勢的社區，因受災而面臨了生活、生產與生態的重建需求，政府需要建構一套災難災後重建機制，能夠協助地方/社區重建。本研究欲探討負責各生活重建服務中心的非營利組織所看見災區生活面貌是如何？重建遇到的難題與可能性有哪些？應如何更尊重災區族群與文化差異，輔助社區建構在地文化？故本研究之研究目標為：

1. 分析災後重建社區營造推動工作，中央政府、地方政府與第三部門分工現況與所面臨的問題。
2. 研析國外重要相關災害災後重建社區營造策略與作法。
3. 檢視與評估莫拉克颱風災區生活重建服務中心運作現況及成效，並研析強化社會支持體系與社區資源連結的制度設計。
4. 針對未來我國災後重建社區營造機制，研提政策建議。

### 二、研究方法

本研究採用文獻分析，針對國內、外有關災後救援、重建等文獻進行搜集；舉辦焦點座談會及訪談，邀請政府人員、專家、學者及社區重建事務的參與者，透過其學識與認知探討災後重建社區面臨的相關議題與解決策略；生活重建服務中心訪視，透過實地訪視，瞭解災後重建社區面臨到的議題及現況運作情形如何？居民的問卷調查，透過居民的認知態度調查來反應政策執行的成效。並透過相關利害多面向的資料去探討分析，方能更準確的去探討「大規模災難災後重建社區營造機制」之相關議題與研究，釐清災後重建社區營造的相關議題與解決策略，提出適宜之災後重建社區營造機制，以提供政策參考。

### 三、研究發現

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

### (一)中央政府、地方政府與第三部門之職能劃分

#### 1.中央政府政策制定與地方需求產生落差

莫拉克風災，可以發現政府非常積極的投入救災，災害發生後，於災後七日(98年8月15日)就成立莫拉克風災災後重建委員會，98年8月28日就制訂莫拉克颱風災後重建特別條例，皆較九二一地震為迅速。重建過程中，政府也制訂相關重建政策，盼能對地方提供更完善的重建協助。

從研究過程中發現，受訪者對於中央政府的重建的執行，多持肯定態度。但相較於中央政府的政策需求性，訪問者多提出中央負責政策制定，而由地方負責政策執行，此種決策權集中於中央政府，地方政府為執行權之模式，在政策制定與地方需求之間容易產生落差現象，中央政府制訂的政策，無法實際符合地方重建之需求。

以就業政策為例，「臨時工作津貼」方案，勞委會具決策權，地方政府負責執行，該方案就出現地方社區與縣市政府對於人力需求之聘任與中央政府存在認知差異，且由於決策權非為地方政府，地方政府對於相關問題無法立即解決。此外，地方社區或生活重建服務中心，也產生無法要求臨時人員工作之困境。就業訓練部分，雖然地方政府也有勞工單位，然而就業訓練之職責為勞委會之權責，且職訓經費由中央政府管理，居民向地方政府反應提供符合在地產業之職業訓練，地方政府無法針對需求提供相關之經費。

因此，中央政府，應該將相關決策權賦予地方政府，方能於第一時間針對地方重建遭遇之問題立即提出解決方案，符合重建之時效性。

#### 2.中央政府和地方政府對重建政策方案資訊傳達猶待加強

政府為能協助地方重建，制訂相關重建計畫，然而，從研究過程中，不論為生活重建服務中心或是地方協會以及社區對於政府所制訂的相關重建計畫，確不甚了解。

以產業重建為例，莫拉克颱風重創台灣，產業受損較嚴重地區集中於台南、高雄及屏東地區，災民就業與產業重建息息相關。重建會提供了許多產業重建計畫，整合了相關單位的社區重建與產業計畫。由此而見，政府積極協助居民於地方進行產業重建。然而，從民眾對於產業的需求，認知上政府

缺乏相關政策，可以說為行政通則上的弊病，政府往往設置良好的政策，卻缺乏好的傳遞管道，落實讓民眾知悉相關政策，達到協助地方重建之目的。

此外，地方產業為重建中最重要的環節之一，亦涵蓋了重建區的就業議題。從研究中，可發現兩次的受災區域九二一地震及莫拉克風災受創的地區，多以農業為主，莫拉克風災受創區域尤甚。在農田流失後，民眾如何能夠維持其生計，除就業服務外，若能帶動產業轉型，可說對居民有更大之助益，因為關乎受災民眾能否重新自立，回到正常的生活常軌。

政府除產業重建化的制訂外，另一個面向，則是產業重建為一個專門的領域，需要專業的人力資源協助民眾進行產業重建，在資訊傳遞上，除政策的宣導猶待加強，專業的產業重建的師資培育上也需要在加強之。

### 3.地方救災經費可調配運用缺乏彈性以及民間捐款運用缺乏控管與規範

此次莫拉克風災，由於中央政府是莫拉克風災相關經費財源的提供者，且是以編列特別預算之方式，因此相關經費的使用必需由中央主管業務單位針對各項經費進行審核，然而這樣的審核機制，地方政府往往表示復原重建是有其時效性，此種方式較無法迅速地解決災民的需求。相較於九二一地震是成立財團法人九二一震災重建基金，專款專用，在經費執行上，較為之彈性化。中央政府應考量是否在給予地方政府重建經費時，賦予地方政府在經費運用上能更具彈性，讓地方政府能彈性地統籌使用，在預算規模內執行救災與重建工作，以確保經費的使用能快速回應災民的需求，進而解決災民的各项問題。當然，授權非濫權，中央政府對於地方政府重建經費的使用，也要明文規定使用的範圍與權責，進行規範性的建置，然而重建細項的範疇，就由地方政府執行與運用。

台灣的重建財源，除政府外，現在台灣很多的捐款是流向緊急救難或是社會福利團體，資源分散且難以控管，也往往造成民眾對捐款的用途提出質疑。政府對於民間團體的捐款，應該制定相關的規範，比如：款項的用途、人事行政費的比例以及補助的用途規範都應該詳加規範，讓款項能夠直接挹注災區居民的重建上。

### 4.中央政府與第三部門應可以建立更完善的重建夥伴關係

此次莫拉克風災中，主要的重建決策，都是由中央政府主導負責，此可

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

以有效於重建的統一性。然而，畢竟重建並非僅靠中央政府就可以完成，從美日的經驗而論，與民間團體，建立合作夥伴關係，更能協助災後社區的重建事務。

九二一地震時期，主要是由民間團體協助社區重建，在從事社區營造時，都會先進行社區資源、社區文化、社區特色調查，在發展上符合在地文化特色。九二一地震的重建有建構各類別的專家資料庫。莫拉克風災後到現在政府並沒有設置這樣的專家資料庫，居民和社工在進行社區重建時，沒有這類資源協助，所以提出的計畫多半以社區資源基本調查、防、避災和防、滅災這類的計畫，做為執行計畫者的社區居民往往也不太瞭解為何要執行計畫。相形之下，莫拉克風災在資訊的提供上較九二一地震的重建來得貧乏。政府應思考如何與地方民間團體建立資源資料庫，可以提供社區於重建過程中，資源的索取與參考依據。

另一方面，九二一地震在社區營造的推動上，主要是由民間團體推動。九二一地震期間，有一個全國民間災後重建協調監督聯盟(下稱「全盟」)組織負責資源的匯整，後來全盟也移轉剩餘物資給台灣社區重建協會，持續進行社區營造工作。莫拉克風災中，民間組織和民間企業雖也挹注眾多資源，但缺乏如全盟這樣的資源統合監督組織，民間組織各自挾帶著自己所募集的資源，以公私部門協力或獨立協助等方式協助災區重建。但民間團體自己難以整合，所以還是有時候還是需要靠政府力量協助整合相關的資源，而後建立合作關係。

最後，從各國的重建經驗，重建為一個漫長之路。短期可以倚靠政府大量資源的進駐，然而長期的重建過程，還是必須透過在地資源，包括：地方民間團體與人力資源等，因此，相關的輔導的資源與資訊需要統整，政府與地方民間團體建立長期的合作夥伴關係，方能有利於社區重建的持續推展。

### (二)生活重建服務中心的運作

內政部因應莫拉克風災所設立之生活重建服務中心，研究發現，居民對生活重建服務中心所提供之服務，滿意度皆高；受託的民間團體對於生活重建服務中心之設置也表示對災區具有其幫助性，顯現生活重建服務中心有其效益。然而，還是有些許問題，需要有所改進，方能更提高生活重建服務中

心設置之效益性。

### 1.生活重建服務中心設立準則與地方從業人員認知產生落差

莫拉克風災後設置的生活重建服務中心，在相關的考核與輔導機制，皆有規範。然而從研究而知，對於生活重建服務中心的定位與相關準則，執行者或是相關參與者，卻好似對於準則與考核與輔導機制處於不甚明瞭情況。此也影響生活重建服務中心在運作上對於定位的認知落差，政府應該與執行者或參與者對於資訊加以溝通，方能避免認知落差，影響重建的推動。

再者，對於生活重建服務中心設置準則與寄望角色，也存在落差，內政部對於生活重建服務中心的設置，所扮演的角色主要是做為重建的聯繫窗口，然而內政部卻也希望社區福利等業務的服務都希望由中心執行，甚而期望生活重建服務中心能往社區培力的方向發展。九二一地震時，主要是由文建會負責「社區營造」的推展，而生活重建服務中心所負責主要為「社區福利工作」的服務。莫拉克風災時，政府已經對生活重建服務中心的準則、運作模式與賦予的角色定位都有規範，卻期望生活重建服務中心可以滿足更多需求，導致執行人員的反應上卻處於不甚清楚的態勢，混淆生活服務重建中心的人員重建工作的方向。

因此，在制定準則與落實到執行人員的溝通管道與資訊傳遞上，應更加強化，使相關重建的推動與相關準則，能讓執行人員更為明瞭其應從事之業務與運作模式和中心所扮演的角色。

### 2.生活重建服務中心，建議由地方政府遴選與委託民間團體設置

生活重建服務中心籌劃模式，主要原則必須以在地聲音及需求為出發點，若由地方政府執行，中央政府監督，因為地方政府對於當地的情況較為明瞭，相對的在地的民間團體組織運作情況也較為瞭解，較能符合地方重建需求，當然此也要考量地方政府的執行能量充不充足，否則效果不佳，也會影響執行效能。九二一地震後與莫拉克地震後，所設置的生活重建服務中心，由地方政府遴選設置的，相較而言，較能與地方相結合和互動。

### 3.生活重建服務中心應訂立更為完善之設置準則

生活重建服務中心的設置，可以發現為一種「雨露均沾」式的設置，可

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

能基於政治力的考量，然而由研究觀察中，部分的生活重建服務中心，並無設置之必要，研究中，相關人員也多反映風災每年台灣皆會有，或多或少都會受影響，其影響程度也會有所差異，但多為短時間的影響，平常時期的救災與援助計畫即可，僅有部分地區需要長時間的生活重建議題，才有其設置必要性。

### (三)日本、美國、印尼和斯里蘭卡災後重建經驗對台灣之啓示

#### 1. 健全的政府災害防治政策計畫、體制規劃

美國由於災害頻繁，相關的災害管理計畫皆稱完備，美國針對災區民眾所提出的協助方案，是由聯邦政府制定相關的協助方案，但是實際方案落實的責任，則落在州政府身上，確保地方政府在執行各項方案的過程中，可以透過行政裁量的選擇，因應地方民眾的需求彈性調整其執行的方式。最後，在災區的區域劃分，美國也會依據災害風險與重建進度，來規劃相關的救援與重建措施。

日本已有完善的法令來從事救災的相關事宜，在對災害的救援之相關計畫，主要多依循既有的法令來制定適宜的計畫。日本在重建體制上，形成一套以政府救助和自助為主、社會救助為輔的災後重建體系。日本災害管理體制的優點，在於如實的執行災害管理的三階段－預防、災害應急、復原與復興)的災害對策。

台灣，九二一地震與莫拉克風災都以制定特別的條例來因應災害的相關援助規範。二次的法源依據與制訂過程亦不同，突顯出台灣在災害防治上依舊明顯尚缺完備，未來台灣應進行災害防治的相關法規的制定此外。

根據日本與美國的災害重建經驗，台灣應該制訂適宜台灣的災害防治體制，且將相關的制度予以法制化，並包括從防災教育、災害因應對策以及復興政策具體明確規範。中央與地方的權責應該化分明確，中央政府，由行政院為主管機關，設置中央防災組織，負責防災基本計畫的策定與監督和協調各部會之責任；地方政府(縣市政府)，則負責縣市政府災害防治與救援之計畫與執行及統籌和協調各鄉鎮市政府所需要的資源；鄉鎮市政府，則負責整合鄉鎮區域內的資源，包括社區情況、民間團體概況，將防災計畫落實於社區中執行。最後，防災體制的基層，亦及民眾的教育訓練，都要有一個完整

的法令規範做為遵循的防災體系。

## 2. 中央政府負責重建財源規劃，地方政府負責重建執行

美國的災害經費的運用，除了失業補償，由聯邦政府提供與發放外，期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。美國非營利組織的財源支出，亦為實際投注到社區中，由社區統籌再到社區個人，換言之，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。其中，「運用財產」並無實際用於事業計畫，只是作為取得推動事業計畫資金之本金，最終必須由復興基金歸還給金融機構。除了「運用財產」外，地方政府於設立基金時，必須捐出一筆資金作為「基本財產」，用於復興基金運作之基本開銷(人事費、辦公費等)。為避免復興基金成為地方政府之「私房錢」，除明訂復興基金不得挪用於政府應為之業務外，亦規定用途限於「補充政府行政之不足」及「對受災者之直接支援」。此外，日本政府是由中央共同募款會，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。中央政府的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。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

台灣，對於災後重建的財源規劃，要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。

### 3.全方面的規劃災區就業計畫與產業發展，而非從就業角度制訂政策

重建過程中，受災區域居民，首要為面臨生活經濟的問題，因此就業與產業的辦法就顯得非常重要。遭受災害重創之災區民眾，在重返就業市場過程中，非僅為面臨產業受創、就業機會減少等就業議題，同時也面臨災區交通損害，無法順利上工的問題，以及現實生活中遭遇的問題，包括家園重建、各項協助措施的申請、幼童就學或托育或老年安養照護等工作，都將影響災區失業勞工再次就業的意願。

美國於卡崔娜災後推出個案管理的服務，希望能夠透過專人的協調、追蹤與倡議，讓災民與其家庭能與提供服務的組織或個人建立夥伴關係，整合各項服務的目標與措施，也讓災區受災民眾的生活能夠盡快回到常軌，進而有意願且有能順利就業。

此外，美國針對災區失業勞工所推出之協助方案，可以區分為失業救助與就業協助兩大類。失業救助的相關措施，包括失業補償與災害失業協助，前者類似我國的勞工保險失業給付，而後者則是針對不適用失業補償的災害失業勞工提供現金協助的方案。美國在災害就業援助上，重視失業救助措施遠勝過以工代賑方案，希望可以提高失業救濟的金額與期間，讓災區失業勞工可以獲得更高、領取時間更久的失業救濟金。因為，就業的問題，並非僅於就業機會的提供，還面臨到生活地重建，因此協助居民一筆重建財源，讓他們可以重建家園，重新安排生活，當居住與孩童就學等問題解決後，美國政府再提供相關就業協助的措施，對於災區的失業勞工方具意義。

美國卡崔娜風災的災區屬於美國經濟較為弱勢的區域，居民也多屬於社會中下層的弱勢民眾，美國政府也利用重建的契機，並著重於災後重建需要之人力與技術，結合訓練方案協助災區失業勞工取得從事工作所需技能，以及輔導其找到相關的工作機會。於協助失業勞工的相關政策上，推動地方產業經濟的轉型、促進產業升級，提供較高薪的工作機會，並且透過訓練協

助災區失業勞工取得這些工作機會。

台灣，在大規模災後重建中，對於就業問題，多是採取以工代賑的短期就業政策方案，缺乏長遠的就業訓練以及多僅從就業的角度思考就業政策之方針。應該考量臨時就業方案與長期就業之結合，並重視地方真正之需求與因應就業因素等面向，進行整合性的全方思考，方能制訂適宜災區重建過程中之就業方案。以及就業服務的提供上，政府應該積極的辦理就業訓練，透過獎勵方式，鼓勵職訓單位到災區進行職業訓練，且相關訓練課程，必須結合當地產業特色，利用災後重建契機，進行地方產業轉型所需之技能培訓，透過地方產業轉型，亦可解決就業問題。

#### 4. 結合地方性組織與社區從事社區重建：公共建設、環境重建與住宅重建

美國，在住宅重建上，是由居民自主性負責社區的規劃，由社區擔任社區與住宅的規劃師，美國政府則為運用社區發展基金或是財源編列提供基金會或是NGO來使用，社區在撰寫計畫後，由專業的基金會審查與提供諮詢建議，而後提供財源資助。其模式可為，中央政府提供財源—地方政府使用—給與基金會或NGO使用—由基金會或NGO與社區及居民共同討論社區發展後，社區居民撰寫計畫，基金會或NGO審查後，給與重建經費。從卡崔納風災的社區復興，由社區居民作為規劃師的發起；格林斯堡的災害重建復興，透過政府與非營利組織和社區居民合作來制定重建規劃，可以發現都是由社區自主性的參與重建。

日本的住宅，可以分為二個層面，一個為臨時住宅，是由政府規劃建設而成；另一個為永久性住宅，又可以分為共同/協議重建以及政府公宅二個層面。共同/協議重建—主要是由社區居民共同協議重建模式，針對住宅區域，由居民與專家針對社區未來的發展與土地使用的情況共同參與討論與規劃，政府於相關的法令上則在相關的建築法規上採取較為彈性作法，除規範性的原則外，可以依據社區情況彈性辦理；公營住宅部分，主要為針對貧困家戶，由政府經營租賃，以及高齡住宅，由於日本高齡化現象，日本在住宅興建上非常重視老年人的需求。

印尼的社區重建，包括社區環境與居民住宅，多是由國際非營利組織協助興建與改善，然而印尼政府缺乏與國際非營利組織商量並建置社區居民的參

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

與管道，往往造成重建與民眾需求不一致。

台灣多為政府委由民間團體、企業團體所建造而成，其經費則也是由企業或非營利組織自行募集重建款項，政府相對缺乏管理。台灣在重建住宅上，缺乏政策完整性與地方民眾的參與，從九二一地震到莫拉克風災，都可以聽見地方居民反映非營利組織團體為經費的支出者，自恃熟悉地方需求，忽略地方居民真正所需，進行重建，造成落差。台灣在非營利組織與企業援助上，可以說是非常充足，然也必須妥善利用。政府應該制定相關管理規範，並且協助民間團體與社區居民建立協議的管道，政府非僅是做為「媒合」的角色，幫助社區找尋到企業或非營利組織資源或委由管理後，就由企業或非營利組織自行處理。此外，政府對於重建的規劃上，也應該培育居民參與討論及重建永續的概念，從社區居民住宅的重建上，居民若要重建自宅，政府僅判定是否為可興建之土地，對於住宅的規劃與永續的概念，都缺乏教育居民。美國，在災後的社區重建上，美國多依循綠能概念來灌輸於民眾重建時的理念；日本，則會針對未來社會面臨的問題，如：高齡化的社會，進行重建的規劃台灣政府也該強化這些理念宣導上。最後，不論為政府或是民間團體，未來應強化在地民眾的聲音，尤其是災難後，必須被迫遷移之安全地區的居民，為能保存原有的在地文化與特性，更應與民眾廣泛協議討論重建的方式，畢竟居民為「實際使用者」。

### 5. 建立民間團體參與和社區重建長期培力策略

美國，從災後救援到重建過程，都非常仰賴非營利組織的參與，美國長久就有積極培育地區性的非營利組織，並建立良好的合作關係。因此，美國在災後重建過程中，政府都是扮演政策制訂與財源提供者，社區的重建都是由社區居民自主性的參與，並透過專家與組織輔導來從事社區重建。此過程，是美國長期的培育而來，美國對於區域性的組織，也會深入瞭解組織性質，建立協力合作關係。

日本，非常重視專家學者的參與，也會積極培養社區意識，以重建過程中，就會先要求社區成立社區組織，來共同協議重建事務，並且透過災害防治教育訓練，將災害防治理念落實到居民中。日本在地區未來的發展主要是以政府推動為主，然後邀請民間團體參與社區發展中，包括產業轉型、特色

文化的營造與文化的傳承，多為政府引領規劃，但是，地方社區內的重建細項，政府則是由當地居民與專家和政府共同協議後，才制訂相關社區計畫。日本，也透過社區，積極宣導災害防治的知識，從日本歷年的災害中，可以發現日本民眾，於第一時間對災後的應變措施，非常明確，降低後續災害的損失。

台灣於社區重建過程中，以九二一地震而言，台灣在九二一地震初期重建階段，為落實九二一震災重建區社區重建所推動之「九二一震災重建區社區總體營造計畫執行方案」，透過民間相關專業團體參與，組成協力團隊，協助受災社區推動社區總體營造，重建災損家園，這些輔導的專家多數為在地任職於大學相關系所的教授們擔任以及專家，與重建區有親密的地緣關係，能提供社區更深入的發展諮詢與協力。然而歷經十年光景，當初以重建輔導為志業的專業輔導團隊，大多已消失。此外，在從莫拉克風災的社區營造中，從研究發現，在社區重建的部分，政府缺乏將原有的資源建立成資料庫，將相關經驗導入此次風災。政府應該長期致力於「在地長期陪伴」的漸進培力策略，逐步累積社區自主營造能力，並與社區建立夥伴關係，形成愛與互助的網絡系統。

在重建過程中，可以發現民間組織與志願者的參與，對於災後的重建，可以提供極大的助益，社區重建工作存在於眾多變因中，重建過程往往缺乏相關專業知識技能，無法單純依靠政府，透過民間團體的引導服務，可以協助解決重建過程出現的問題。加強民間組織之間的合作交流，特別是和政府、不同專業的組織和社區之間的聯繫，可以獲取更充分援助資訊與資源。

從日本與美國的經驗而論，臺灣雖然於重建的過程中，不斷的修正與制定重建的規範來滿足災區需求，然而，從二次的大規模災難救援與重建過程中，可以發現台灣缺乏一套完善的災後重建準則。總括而論，台灣未來於重建規劃上，應朝向整體性與永續性的規劃概念上，制定一套大規模災後重建機制，包括法令與負責之相關單位以及經費與預算之籌募規定以及相關非政府組織的參與，皆須建立適宜台灣社經環境災後重建之準則與規範。

從相關研究的概況而論，民間團體可做為不同組織團體間的溝通橋樑，包括社區與中央政府和地方政府、中央政府和地方政府。協助重建社區營造

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

的形成、願景的規劃以及社區藍圖的設計，社區問題的發掘，由熟稔地方生態或是較易融入地方生活的民間團體的民間團體擔任，可以協調當地社區與政府之意見，做為溝通之橋梁。

大規模災難造成的破壞，往往造成所居住區域嚴重毀壞，必須重建或遷建。不論採取何種方式，都應將來居民的生活方式納入考量，這種重建過程，就以「社區營造」為主軸，尊重災民主體性為原則，方能振興受災地域。

社區重建除上述的政府、民間團體的相關角色概念和重建理念外，參與相關的經驗，社區再造的首要工作，就是進行災區居民生活的需求調查，緊接著是社會各項救助資源的盤點；最後進行居民需求和救助資源之間的連結。為了有效的資源連結，透過社區組織，既可深化社區居民參與家園重建的意願，更可使災後重建貼近底層災民的需求。

### **四、政策建議**

本研究透過多方行為者的訪視與訪談及問卷調查。根據研究發現，提出相關政策建言，分為立即可行與中期和長期的政策目標建議，盼能有所助益。

#### **一、立即可行建議**

主要是針對現階段莫拉克風災，重建過程中現況遭遇之相關課題，提出建言。

##### **(一)增加社區營造之專業人力與提供資源給予生活重建服務中心**

(主辦機關：內政部；協辦機關：文建會)

生活重建服務中心若要從事社區重建，依據現行之人員的專業與人力配置，實屬不足因此在社區重建上，政府應該主動提供相關資源、人力於生活重建服務中心，例如：產業重建轉型所需要的器具、資金。從訪視過程中，可以發現目前這個區塊的服務甚為缺乏，這也是政府現階段應立即提供協助之項目之一；其次為人力資源的提供，現況中的生活重建服務中心主要為社工人員，在推動相關業務時，負擔已重，若要再從事重建社區營造的工作，不論在專業或工作上都將增添其負擔，雖然內政部已經放寬生活重建服務中心人員聘任的資格，然而，畢竟相關的人力還是屬於員額內。政府應增加相關具有社區營造經驗之「營造員」人力進駐生活重建服務中心，來從事重建

社區營造之事務。相關的人力配置上，因設置辦法是由行政院協同內政部所制定，屬於行政命令，應可以再行規範生活重建服務中心之人員資格與配置議案。文建會之相關社區陪伴計畫，應該主動的與生活重建服務中心，建立聯繫管道，提供相關的資源來協助社區重建，尤其是遷村的部落族群，更需要相關人力，來協助原來在地文化的傳承。

(二)重新檢討政府考核機制，並與生活重建服務中心討論考核項目適宜性

(主辦機關：內政部；協辦機關：地方政府)

內政部針對簡化考核機制及統合考核單位乙案，已邀集專家學者組成考核小組，每年 8-9 月間會同地方政府共同考核。從生活重建服務中心的訪視過程中，卻發現生活重建服務中心，為應付政府的考核，依舊承接不暇，耗費生活重建服務中心許多精力，且反應相關的考核項目，未能因地制宜，太過著重於數據與現實脫節，恐影響居民的服務品質。政府雖然已考量生活重建服務中心的辛勞，簡化考核機制，然而尚且存在相關的考核問題，主要為與生活重建服務中心對於考核的認知不同，應進行相關考核機制的討論，落實明確的考核，方能反應重建的成效與現況。

(三)建立地方政府常態性地方聯繫會報，加強與地方政府的聯繫並重視地方政府(鄉鎮市公所)的重建意見

(主辦機關：內政部；協辦機關：地方政府)

莫拉克風災後所成立的生活重建服務中心，因初期規劃是由內政部所設置，縣政府往往將生活重建服務中心視為中央重建的產物，尤以鄉鎮市公所的認知偏差更為嚴重，所以社區重建若要在地化，提升重建之速度與品質，須與地方政府(不只是縣政府亦涵蓋鄉鎮市公所層級)配合，建議內政部可持續與地方政府和生活重建中心的聯繫，建立常態性聯繫會報，在相關的重建業務中，將鄉鎮市公所納入意見的聆聽，尊重在地的鄉鎮市公所的聲音。從相關研究中，亦發現部分鄉鎮市公所感受到中央政府在重建的推動上，對地方鄉鎮公所持有防弊的心態，而非夥伴關係的心態，畢竟重建應該是地方與中央共同建立夥伴關係來執行，方能更有其成效。

(四)檢討臨時就業方案的適切性，避免臨時就業方案淪為福利政策

(主辦機關：勞委會)

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

勞委會從九二一地震到莫拉克風災，雖於受災區域皆有臨時工作的政策，然而在政策的立意卻未讓民眾清晰明瞭，使得居民皆將臨時工作視為福利政策，且勞委會的臨時就業方案對於災區民眾而言是種立即性的收入，影響就業的動力。

此外，勞委會為決策單位，縣市政府為執行單位，而後相關人力交付鄉鎮市公所或是社區中從事工作。民眾的往往存在「付薪資的是老闆」的心態，導致相關業務往往在移交生活重建中服務中心或需要人力之單位時，產生無法要求相關人員「從事工作」之困境，且無決策權處理相關人事問題。另外衍生的問題，也由於決策權為勞委會，執行權為地方政府，往往造成民眾詢問就業問題，地方政府無法解決之困境。勞委會應修訂相關「臨時性工作」政策規範，在臨時工作的人力配置上，應更加妥善的運用，將相關的決策權授予地方政府或是社區等地方重建組織，由單位組織負責人事的聘任，勞委會僅做為考核與監督機關，方能更有利於就業的推動。

### (五)政府機關與生活重建服務中心建立就業資訊網絡，鼓勵職訓單位至災區辦理職業訓練

(主辦機關：內政部；協辦機關：勞委會、地方政府)

根據研究發現，生活重建服務中心反應就業的資訊不足，包括：就業職缺的資訊以及災區缺乏職業訓練，目前在就業機會與技能培訓多偏於短暫性質的就業計畫。

就業工作職缺機會的提供，勞委會與地方政府應該與生活重建服務中心建立聯繫，由於受災的區域都屬於偏遠區域，資訊缺乏，勞委會與地方政府應積極將就業機會訊息傳遞於生活重建服務中心，在由服務中心傳達於居民。

勞委會應於災區開設職訓課程與長期就業計畫，並將相關資訊傳給生活重建服務中心，能夠適時告知居民瞭解政府的相關就業政策。

### (六)利用災害重建契機，促成地方產業發展與轉型

(主辦機關：農委會；協辦機關：勞委會、經濟部)

台灣不論為九二一地震或是莫拉克風災都是發生在經濟活動較不活絡，且主要以農業為主的地區。也因此，政府可以利用災後重建的契機，協助地

方發展當地特色產業。由於受災區域主要為農業區，應該針對災區的農業進行輔導機制，協助產品銷售，短期上，可以建議農委會採取「災區農產品認證機制」，先行提供銷售，做為產業發展的第一步驟，當然也要避免「憐憫式」的政策，而是建構長久的農產品運銷機制，並協助居民於產業轉型所需設備的補助以及產銷班的設置。另一個層面，地方特色產業發展之推廣，需要相關技能，可以由勞委會提供符合地方產業發展的技能之職業訓練希望透過訓練培養災區勞工相關技能以投入特色產業的發展。

(七)強化社區防災的訓練與設施，於社區中開設防災培訓課程，以及規劃經常性處於災難之社區建立防災避難中心。

(主辦機關：內政部；協辦機關：地方政府、農委會)

大規模災難發生後，最擔心的就是往後的自然災害又不斷地發生。政府應於重建過程中逐漸培力社區居民具有防災意識。農委會水土保持局所推動的防災與重建之計畫應持續進行，並轉為社區防災意識的訓練。此外，從訪視與訪談過程中，可以發現社區防災避難中心的不足，政府應該規劃經常處於災難之社區建立防災避難中心。

(八)成立社區重建設計團隊，由專家輔導，鼓勵居民參與，落實社造精神

(主辦機關：文建會，協辦機關：內政部、原民會、農委會)

永久屋的建設，主要為能讓民眾遠離災區，能夠在安全的環境下生活，然而此也逼迫民眾遠離原有的文化。目前，莫拉克重建委員會有針對永久屋推動「彩虹家園計畫」，協助永久屋居民打造永續發展的生活環境。然而，此組織為階段性任務。屆期滿後，相關的後續計畫，或是持續性的發展計畫，文建會與原民會，雖已積極籌劃「永久屋的社區發展計畫」，然而，畢竟永久屋的社區發展，不同於原地重建的社區發展，且必須融入居民參與。美國於社區重建過程中，就成立相關的重建設計團隊，並定期與民眾進行重建事務的討論，未來的相關計畫，依循此準則，才能落實地方文化的存續。

## 二、中期建議

(一)擬訂生活重建服務中心的進退場機制

(主管機關：內政部)

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

生活重建服務中心的設置期程為三年，迄今已經快要屆滿，然而三年的重建時程，並無法完成整體的重建，遭受重大傷害之地方及社區部落尤其如此，內政部應詳加考量生活重建服務中心的退場後續問題。九二一地震的生活重建服務中心，因為是由縣政府與鄉鎮市公所遴選與委託，彼此之間有其合作默契，在五年期限後，以南投縣政府為例是歸屬到鄉鎮公所體制內，持續推動社區福利的事項，因為重建的時程並非三年或五年即可完成之；未來莫拉克風災成立的生活重建服務中心，亦將面臨此議題，應由內政部先行規劃，部分地區重建期程因需時較長，政府應著手進行延續性的重建復興規劃，方能讓重建得以延續。

### (二)建構災後社區重建之資源整合系統

(主辦機關：重建會；協辦機關：農委會、內政部、文建會)

災後重建過程，為能夠落實在地文化，符合在地的特色，尤其是以遭受大規模災難後，被迫遷移原居地之居民，皆須先進行社區資源、社區文化、社區特色調查，然後在發展上符合在地文化特色。因此，需要各式各樣的專家學者與資源，來協助社區重建。社區重建過程中，必須循序漸進，且將相關資源做整合。因應災後成立之組織(如重建委員會)，則擔負災害發生後，做為將整合之資源與資訊傳遞於重建社區之管道，協助社區災後重建。從相關的研究資料而論，台灣的重建工作，可說是各機關各自為政，以「社區培力」而論，就有文建會所推動的計畫、水保局的重建培根計畫，原本的生活重建服務中心目前也將重建社區營造納入執行之項目，單位繁雜，資源分散。重建過程中，必須將相關概念融入社區重建之中，「重建資源必須整合」強調「政府主導、民間團體執行」的概念—所謂政府主導，強調的是法令制定與政策規畫面，必須有完善之政策面，後由民間團體協助社區重建；「政府與災民結合」—此為重建的主要核心概念，就是社區重建必須以居民參與為主，符合地方民眾需求。

政府於平常時期，由各政府機關負責相關的社區的資源彙整與整合，各機關專責領域事務不盡相同，社區可依據本身需求提出申請來從事社區事務之推廣發展。然而，大規模災難災後發生後，為一個處於迫切之情勢，災難後的社區往往無法如平常時期，依據需求來尋求機關資源挹注。因此，重建

會的成立，就是要扮演災難後緊急時期統籌各部會所屬機關，將相關的災後重建的社區資源與資訊予以彙整，統合為一個資料庫系統，有利於遭遇自然災害時，能立即將整合之資源與資訊提供給於社區參考，方能有利於社區災後重建之推動。

## 二、長期建議

### (一)修訂一套權責與防救事項更為明確的災害防救法規

(主辦機關：內政部；協辦機關：環保署、農委會、經濟部、交通部、地方政府)

#### 1.災害防救法的主管機關與權責，應更明確規範及權責劃分

《災害防救法》第四條本法之主管機關為內政部，而在第三條相關災害防治主管機關卻又隸屬其他部門負責，法律的權責機關訂立上並不妥當，以莫拉克風災為例，救災如何還能區分何處、何種災情是風災、水災或土石流所致？災害防救該由那個中央防救業務主管機關指揮協調？

再者，政府應該對於一般災害與大規模災難，訂定不同的災害防救計畫，且必須因時因地制宜，亦即在同一個災難中，受創災區並非皆為同一程度，有些可用平常時期的災害防救計畫，有些則必須長期關注，因此行政院應該會同相關部會，區分一般性防災救援計畫以及特定性災害防救計畫。

台灣現況的災害防救法的災防計畫與權責機關與災害防救計畫，建議修訂：(1).本法主管機關為行政院，及相關計畫的主管機關為行政院災害防救委員會；(2).增列特定防災救助計畫，由行政院針對特災害，彙整各災害防救部門計畫之工作事項，擬定災害防救計畫，並與一般性災害防救計畫做區分。

#### 2.將災後重建計畫明確納入法條中

從災害管理的理念，包括：救援、復原到復興重建，日本的災害防救法令，也都依循此原則，訂定之。九二一地震所頒佈的《九二一震災重建暫行條例》對於災後重建都有明文的規範，包括社區重建規範以及產業重建規範等，都詳加規範，對於災後的重建都有一定的助益。

政府應將災害重建之相關事項原則，可能所面臨的相關議題，包括：災

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

後臨時安置、生活重建、住宅重建、產業重建、教育文化重建、社區重建等需求，規劃完善之重建計畫或補助方案，規範相關的計畫目的、計畫對象、申請單位、補助標準、補助上限、申請條件、重建流程等，制定一個通則性規範，適於大規模災難發生時，能夠立即採納的政策措施。

### (二)建立一套更為健全災害行政體制

(主管機關：內政部；協辦機關：農委會、經濟部、文建會、財政部、地方政府)

#### 1.建立跨領域與部會的災害防救計畫

大規模災難的發生已越來越頻繁，政府應建立長期的「災害行政體制」。以日本為例，日本從防災到重建的整體規劃上，皆屬完備。目前台灣已有「行政院災害防救辦公室」做為政策推動與負責各部會協調，未來我國政府可透過「行政院災害防救辦公室」為災害防救體制架構，於法令的規範上，除更為明確性外，對於整體各部門以及各層級的防災、救災與重建亦進行整體性的重建規劃，包括：災難的規模、因應的政府權責等全面向的加以規範，並由行政院為主管機關，實質建立跨領域與部會之防災計畫及協調整合機制，並研擬災害減災策略及建立災害基本資料庫做為防災發展之政策藍圖。

#### 2. 落實防災培育訓練與社區重建培力訓練

由日本以及美國的經驗而言，災害防救體系的基層為社區居民。因此，政府應加強地方與社區防災與重建計畫體系架構，有效落實地方與社區災害防救計畫與重建計畫。加強災害防治培訓的教育訓練與重建社區營造人才的培育措施，方能避免大規模災難造成的損害，達到減災目標，以及能夠迅速重建，讓居民早日恢復生活。

目次

提 要 .....	I
目 次 .....	XIX
表 次 .....	XXIII
圖 次 .....	XXV
第一章 緒論.....	1
第一節、研究背景、動機與目的.....	1
第二節、研究範圍與內容.....	2
第三節、研究設計與實施.....	7
第二章 災後社區重建相關之研究.....	15
第一節、災害與重建社區營造之相關概念.....	15
第二節、台灣災後重建與社區營造機制之現況.....	26
第三節、國外相關重建經驗之探討.....	40
第四節、各國災後重建與台灣災後重建經驗之比較與分析探討....	64
第三章 災後社區重建之現況探討.....	75
第一節、九二一地震與莫拉克風災重建社區營造法令與分析.....	61
第二節、生活重建服務中心運作現況探討.....	89
第三節、災後社區居民之現況與認知探討.....	98
第四章 我國災後重建社區營造機制建制分析.....	109
第一節、災後重建社區營造在地化之策略.....	109

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

第二節、研擬災後重建社區營造機制之建構模式.....	115
<b>第五章 結論.....</b>	<b>123</b>
第一節、研究發現.....	123
第二節、研究建議.....	134
<b>參考資料.....</b>	<b>143</b>
<b>附錄.....</b>	<b>151</b>
附錄一 第一場焦點座談會會議紀錄.....	151
附錄二 第二場焦點座談會會議紀錄.....	165
附錄三 訪談題綱.....	175
附錄四 訪談記錄.....	179
附錄五 生活重建服務中心訪視記錄表.....	277
附錄六 生活重建服務中心居民認知調查問卷.....	281
附錄七 九二一震災重建暫行條例.....	287
附錄八 莫拉克風災重建特別條例.....	311
附錄九 災害防救法.....	319
附錄十 88 臨工專案作業原則.....	335
附錄十一 永久屋安置基地家園重建資源方案.....	339
附錄十二 莫拉克颱風災區生活重建服務中心之設置及委託計畫.....	343
附錄十三 「社區組織重建計畫」暨「專業團隊及社區陪伴計畫」.....	349
附錄十四 文建會莫拉克風災重建區原住民文化創意產業重建補助 要點.....	351
附錄十五 原民會原鄉特色產業三年計畫.....	361

目次

附錄十六	期末報告審查會議紀錄.....	363
附錄十七	期末報告審查意見修正對照表.....	375
附錄十八	修正本審查意見對照表.....	389

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

## 表次

表 1-1 焦點座談會之規劃表.....	10
表 1-2 深度訪談表.....	12
表 1-3 社區訪視表.....	13
表 2-1 各部會推動社區總體營的資源表.....	30
表 2-2 100 年度文建會莫拉克颱風災後社區組織重建各縣市提案數.....	35
表 2-3 生活重建服務中心受託團體服務經驗背景分析.....	38
表 2-4 日本災後社區營造重建相關角色與負責是相概念圖.....	46
表 2-5 國際非政府組協助印尼政府海嘯災後援助與重建議一覽表.....	61
表 3-1 九二一震災重建暫行條例與莫拉克風災重建條例比較表.....	77
表 3-2 九二一地震生活重建服務中心與莫拉克風災生活重建服務中心設置比較表.....	80
表 3-3 震災重建暫行條例與莫拉克風災相關部會計畫比較表.....	86
表 3-4 生活重建服務中心運作/合作單位情況一覽表.....	91
表 3-5 生活重建服務中心執行業務困境一覽表.....	93
表 3-6 生活重建服務中心對重建社區營造認知與推動現況一覽表.....	96
表 3-7 問卷發放事項.....	98
表 3-8 問卷對象身分表.....	99
表 3-9 居民知悉生活重建服務中心存在統計表.....	101
表 3-10 居民有無去過生活重建服務中心統計表.....	101
表 3-11 居民對生活重建服務中心服務滿意度統計表.....	102
表 3-12 居民對生活重建服務中心行政服務認知統計表.....	103

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

圖次

圖 1-1 本研究之研究架構.....	7
圖 1-2 研究流程.....	14
圖 2-1 災後救災與安置四大機制.....	27
圖 2-2 災後重建社區營造模式圖.....	31
圖 2-3 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會組織架構圖.....	33
圖 2-4 災後重建計畫架構圖.....	37
圖 2-5 New Orleans 災後重建政策域劃分和階段性工作重點.....	54
圖 3-1 問卷對象年齡分布圖.....	99
圖 3-2 問卷對象職業分布圖.....	100
圖 3-3 居民對生活重建服務中心服務提供幫助性認知統計圖.....	104
圖 3-4 居民生活重建服務中心提供服務，尚未解決問題統計圖.....	105
圖 3-5 居民對生活重建服務中心最需要提供服務之認知統計圖.....	106
圖 3-6 居民認為應提供之社區營造服務統計圖.....	107
圖 3-7 社區營造推動之主體認知統計圖.....	108
圖 4-1 大規模災難災後社區營造機制運作概略圖.....	116
圖 4-2 大規模災難社區重建之層級圖.....	119



## 第一章 緒論

### 第一節、研究背景 動機與目的

#### 一、研究背景動機

2009 年 8 月莫拉克颱風侵襲台灣，造成台灣南部、東部地區、及部份中部縣市大規模的災難，再度凸顯眾多原屬於較弱勢的社區，因受災面臨了生活、生產與生態的重建需求，需要政府建構一套災後重建機制，藉以協助地方/社區重建。

台灣位處東亞島弧，地震頻仍，地形多山且陡峭，地質構造破碎且複雜，雨量多且集中，每年均造成民眾生命、財產嚴重損失。面對大規模災害所帶來的衝擊，政府與人民皆須面對災後帶來的種種難題，尤以在邊緣區域遭受重大災害，引發的損害更為嚴重，除災害的影響外，主要還包括資源的缺乏與不均；民眾對於災害的認知不足，影響對於災害防治的行為，亦會影響整個災害的損失程度。翁裕峰(2009)指出大多數民眾對於災防法制、災害防治與重建復原業務的相關知識接近缺乏的層次，連學者、專家與國家也都有此問題，若能增強民眾災害防治方面的知識，落實地方/社區防災及重建的培育，將增加對國家災害防救工作的力量，降低災害損失，強化重建復原的速度與能力，亦可影響與監督政府的防災機制。

莫拉克風災發生後，行政院於 2009 年所頒佈《莫拉克颱風災後重建特別條例》第 2 條規定：「災後重建應以人為本，以生活為核心，並應尊重多元文化特色，保障社區參與，兼顧國土保安與環境資源保育」，也都明確提出災後重建，應重視當地居民之意願，並落實社區的參與。

台灣雖然在面對這些重大災難時，有政府機關、企業單位、非營利/非政府組織、與社會福利單位投入大量資源進行災後救助與社會志工參與災後重建工作，然大量資源的投入，常會造成多頭馬車、資源分散、紛亂的問題，衍生資源浪費的問題，因此面對災難與社會重建時，整合與協調各界(政府、

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

社區、企業、非營利/非政府組織等)的人力與資源，提升災後重建效率，為災後重建所應關切的重要議題之一；但如何讓資源能夠真正幫助受災居民，讓漫長的重建之路能夠持續進行，更是重要的議題。

1999 年，九二一地震發生後，政府單位設計出生活重建服務中心之機制，生活重建服務中心扮演「窗口」或「橋樑」的角色，主要功能在協調所有非營利組織(Non-Profit Organization, NPO)/非政府組織(Non-Governmental Organization, NGO)、社區管理委員會、社區發展協會等，幫助政府各重建相關部會導入資源，協助災區重建家園、產業、文化及生活。2009 年，莫拉克風災後所頒布的「莫拉克颱風災後重建特別條例」第 9 條規定：「中央政府應於各災區(鄉、鎮、市)設立生活重建服務中心，提供生活心理就學就業及各項福利服務。」，故莫拉克風災生活重建服務中心，從 99 年執行至 101 年，由中央編列預算，委託具有社福經驗的非營利組織到各災區設點進行服務，政府則負責督導與考核；然而，不論在人力、經費上都有限。政府官方期望生活重建服務中心做為扮演協調和調度資源的窗口，等協調出共同看法後，再各自去分工，但生活重建服務中心和多數民眾的期許，顯然有落差，對於中心所扮演的協調角色也存在疑慮。

除此之外，1999 年九二一地震發生之後，除創設「生活重建服務中心」機制外，亦透過「社區營造」的推展，將台灣的社區政策帶入社區災害重建。透過「社區營造」的方式，凝聚災區居民的共識，讓災區居民自身的力量來參與社區重建的過程，一方面轉移災民悲傷的情緒投入社區營造的工作中；另一方面，則讓最瞭解在地聲音與需求的組織與居民，投入社區的重建過程中，以營造最符合在地組織與居民想像的社區圖像(王子華、梁鎧麟，2009)。

許多災區透過「社區營造」的方式，成功凝聚災區居民的共識，災後十餘年，不少昔日災區宛若新生。這些災區在地震之前原本就遭遇產業凋敝、人口外移等問題，災後社區營造工作的推動，協助地方找到重生之路。然而，在過往的經驗中，九二一地震發生後的後續輔導機制中，「社區營造員」因為領月薪，導致地方認為營造員應負擔所有社區工作的誤解出現，造成社區重建的工作推動上的阻礙。在實際的運作情形與預算額度下，是否能達到原先政策所欲達成的目標值得關注。儘管九二一地震災後重建成果或許未盡理想，仍有值得借鏡之處(江大樹，2009)。

此外，以在莫拉克風災後所建置的杉林慈濟大愛園區為例，其由內政部委託慈濟基金會承辦，成立杉林鄉生活重建中心，為莫拉克風災後第一批完工的永久屋。大愛園區在居民入住之初，提倡居民一起遵守不要抽菸、喝酒、嚼檳榔等「三不」運動，因慈濟生活重建中心即設置在園區當中，志工頻繁造訪規勸居民盡量要做到三不運動等情況，引發外界對於園區內居民是否能自主生活的多方討論。政府設立生活重建服務中心不管設置地點是在永久屋，還是非永久屋，其扮演的功能皆同，但面對不同的情況，地方居民、接受委託的非營利組織、鄉鎮市公所、縣政府、行政院農業委員會(下稱農委會)、行政院勞工委員會(下稱「勞委會」)、行政院農業委員會水土保持局(「水保局」)、行政院文化建設委員會(下稱「文建會」)等單位除各自分工，分別發揮不同功能外，如何形成互動合作機制更需深入瞭解。

災難後基於人道關懷的基本信念，政府與非營利組織容易達成共識，走向合作的夥伴關係。然而，在短期的安置之後，後續的中、長期安置階段，恐怕難以僅用「效率」指標來解決所有重建問題，政府與非營利組織間的分界線如何劃設？乃至於災難現場的主角—受災者，在政府與民間的合作夥伴關係中如何被對待？攸關「合作與夥伴」關係能否持續且成功發展。政府對於匯聚資源能力不同的非營利組織間，該如何去找出合作的模式也不盡相同。如何透過建置災後重建的運作機制，找出「理性」的平衡點，在災難常態化的預期下刻不容緩。

## 二、研究目的

基於上述，本研究欲探討的是負責各生活重建服務中心的非營利組織所看見的災區生活面貌是如何？他們認為重建遇到的難題與可能性有哪些？對於如何更尊重災區族群與文化差異，輔導社區建構在地文化，學者專家、非營利組織和居民的想法又是如何？冀望透過焦點座談會和深度訪談的方式，對上述問題進行探索，以提出適合我國的災後重建社區營造機制及其配套措施。故本研究預期之研究目標：

- (一)分析災後重建社區營造推動工作，中央政府、地方政府與第三部門/非營利組織分工現況與所面臨的問題。
- (二)研析國外重要相關災害災後重建社區營造策略與作法。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

- (三)檢視與評估莫拉克颱風災區生活重建服務中心運作現況及成效，並研析強化社會支持體系與社區資源連結的制度設計。
- (四)針對未來我國災後重建社區營造機制，研提政策建議。

## 第二節 研究範圍與內容

從 1999 年所發生的九二一地震，到 2009 年發生的莫拉克風災，對於災後的復原重建，政府所擬訂之政策方向與採取之重建策略，皆希望能透過地方/社區，促成社區內既有資源和網絡攜手合作，激發社區居民參與重建。莫拉克風災後，農委會水土保持局也針對災區進行災區的培根計畫，亦企圖透過社區培力的過程，來協助居民進行災後調適和未來防災的工作，期望透過重建培根計畫，協助重災區及一般災區社區重建；培養社區居民重建規劃、建設、經營、領導、提案等知能，以累積受災社區自主營造之能力；透過陪伴與諮詢輔導機制輔導在地組織發展；協助受災社區建構再生發展願景。唯災區培力之成果仍須經由評估和回饋的過程，以便做為未來政策改進之資訊。因此，本研究是以從九二一地震後之重建模式經驗之檢視，乃至於目前政府正在推動的莫拉克風災後重建—生活重建服務中心運作現況以及國外相關之重建推動之機制與運作模式，來思索未來台灣若再遭逢相當規模之自然災害時，如何透過社區來建構其重建之機制，以利於未來重建機制政策之擬訂與推動執行策略。

本研究為「大規模災難災後重建社區營造機制之研究」之研究計畫案，主要是探討相關災後重建所面臨的問題，包括生活重建服務中心之定位、產生、運作與評鑑機制之模式應如何建置？以及如何與社區民眾互動並激發民眾參與？如何落實彌平重建過程中的文化差異，落實重建在地化，這些問題均值得進一步深入研究。相關欲探討之研究範圍與內容，包括：

### 一、九二一災後社區重建的經驗

1999 年發生百年罕見的九二一集集地震，為台灣帶來空前的災害，政府於 1999 年 9 月 25 日頒布《緊急命令》，11 月 09 日確立「災後重建計畫工作綱領」，倡導災後重建是採取「社區總體營造」模式，尤其是在社區重建和生活重建部份。在歷經 12 年的九二一地震重建期間，所引入「社區總體營造」模式進行災後社區重建的地震災區，在長期的社區營造之後，紛紛的展現地方發展的新契機，以居民為主體的社區營造策略卻能的振興地區的發展。透過相關九二一重建經驗的探討，可以思索政策之利基與不足處，做為未來政策制定與修訂的參考資料。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

### 二、莫拉克風災災後重建—生活重建服務中心現況探討

面對莫拉克颱風侵襲南台灣地區所帶來的巨大災變，中央政府主要透過行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會、文建會和農委會水土保持局三個單位，同步進行災區的重建工作。此次莫拉克風災重建過程中，又以內政部的生活重建服務中心的相關政策執行內容最複雜、規模最龐大。針對生活重建的部分，中央政府在各縣市設立生活重建服務中心，雖由內政部主辦，但目的事業主管機關涵括衛生、教育、勞工、社會福利及其他相關單位；服務內容涉及災區原住民事項者，由原住民族事務主管機關協助辦理，因此生活重建服務中心成爲橫跨地方和中央的單位，由內政部與地方政府分工負責，並委託民間團體協助辦理。

本研究另一個主要研究意涵，即爲瞭解生活重建服務中心運作之現況，了解目前遭遇到的執行困境，探討是否未來政府若要建構重建社區營造機制，現況的生活重建服務中心能否作爲轉型或是推動的策略體制。

### 三、國外案例探討

在極端氣候的威脅下，不僅台灣飽受自然災害的侵襲，世界各國亦是如此，1995年日本的阪神地震乃至2011年3月發生的311地震與海嘯，2005年美國遭受卡崔納颶風的侵襲，2004年的印尼地震引發的海嘯等，皆遭受巨災的侵襲，地方遭受重創。如何降低自然災後帶來的威脅、降低民眾的身家財產的損害，以及災後如何快速有效的進行重建，協助民眾能夠從災難的陰霾中重新生活，多爲各國面臨的問題，亦積極制定相關政策，從事災後之重建。「他山之石，可以攻錯」，透過他國重建的相關經驗，可以做爲台灣在大規模災難災後重建社區營造機制之研究上，做爲參考之建議。

### 第三節 研究設計與實施

#### 一、研究架構

本研究為「大規模災難災後重建社區營造機制之研究」之研究計畫案，主要為研提適合我國的災後重建社區營造機制及其配套措施，做以檢視機制之現況與政策之評估與修正。據此，本研究之研究架構設計如下(圖 1-1)。

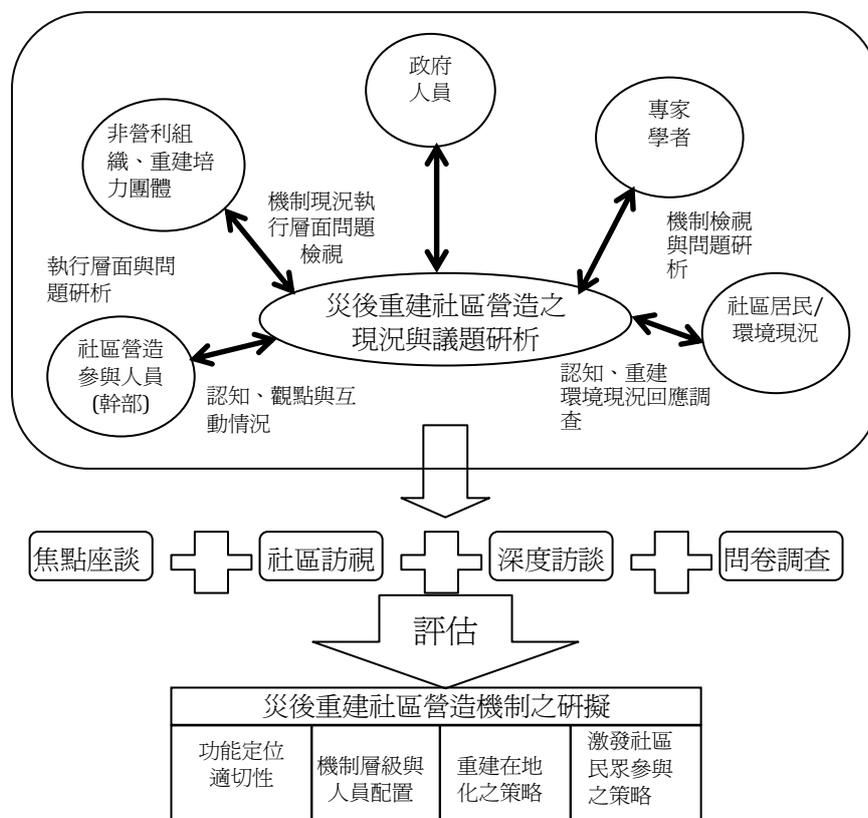


圖 1-1 本研究之研究架構

本研究分析架構，主要是透過災後重建社區營造過程中，相關利害關係人之關係，進行相關研究探討，基本上，共分為五個層面：

- 政府人員：為相關政策與策略制定與執行之人員，透過其對於現況問題與相關執行議題的看法與認知，用以瞭解目前對於現況運作之思維情況。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

- 專家、學者：主要是透過其專業之思維用來檢視現況運作與相關議題之研析，不同的思維與觀點和策略有助於相關機制的設立適切性。
- 培力團體與相關重建團體：災後重建社區營造，除政府與專家、學者進行相關政策之研擬外，亦包括相關參與執行的重建輔導團體(隊)，從參與之執行者的角度瞭解目前執行遭遇之問題，有利於日後政策之建議。
- 社區營造參與人員(幹部)：主要是以直接與社區培力團隊及相關政府人員和專家、學者互動之社區人員，瞭解在社區營造互動過程中，雙方的互動認知與情況，以瞭解互動中存在的疑義與問題面向，做為研究成果之分析觀點。
- 社區居民：是以居住於社區之居民為主，瞭解在社區營造後之成效，包括經濟、社會、產業及心理，亦包括對於防災之認知層面進行調查，透過民眾的反應去評斷相關災後社區營造重建之成效性以及不足之處，藉以從居民之觀點來分析政策之優缺失。

災後社區營造重建之機制，不單只是政策制訂的相關學者、專家和政府人員及培力團隊的觀點認知外，社區的參與亦具有重要性；而居民的反應看法則為實質反應政策之執行成效。因此，透過相關利害關係人的各個層面去探討，方能更準確的去探討「大規模災難災後重建社區營造機制」之相關議題與研究。

## 二、研究方法與設計

根據研究架構，本研究將採用文獻分析、焦點座談會、專家訪談法以及社區訪視和問卷調查，做為資料蒐集與分析的方法，盼能對「大規模災難災後重建社區營造機制」做一整體之研究分析，釐清災後重建社區營造的相關議題與解決策略，提出適宜之災後重建社區營造機制，以提供政策參考。

### (一)文獻分析

文獻資料的分析，在研究方法上是最常被利用、傳統及普遍的研究方法，為一種準觀察的工具。可以帶給研究者最大的三個功能為：「澄清並確認研究問題的範圍」、「改進研究的方法論」、「擴展對所欲研究領域的相關知識」。本研究中所應用的文獻探討來源分為以下幾類：

1. 書、論文部份—包含國內外等有關災難災後重建社區營造機制、制度之相

關研究的專書、博碩士論文、研討會論文、期刊學報和研究報告等，都是須要蒐集、參考的文獻。

2. 報導性文章－包含報章雜誌、電子新聞、網路資訊等，對於「台灣災難災後重建」、「災難災後重建社區營造機制、制度」等相關報導都予以蒐集、參考，以求資料之完善，有利於後續研究分析。

### (二)焦點座談會

邀請參與災後重建社區營造之相關人員，包括政府官員、專家、學者及社區培力團隊之人員，主要就是從政府與學者及參與培力之團體的角度進行探究，目的就是探討「大規模災難災後重建社區營造機制」的相關問題以及機制的適切性與延續性和修正方向。參與焦點座談會之人員，為能聚焦問題與展開討論，本研究除擬定相關議題；座談會人數除主持人與記錄人員，以8名為主，本研究座談會共舉辦二場(分別於2011/06/13與2011/06/27舉辦)，場地與議題、座談會人員規劃說明如下：

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

表1-1焦點座談會之規劃表

場次	第一場焦點座談會		
議題	<p>主題：從九二一地震到莫拉克風災社區營造機制面臨之問題與現況探討</p> <p>議題 1. 從九二一地震至莫拉克風災，在兩次重大災害的重建過程中，政府推動社區營造運作的方式是否有不同？災區社區營造面臨哪些共同或不同的問題？</p> <p>議題 2. 政府、非營利組織和社區民眾在進行社區重建和社區營造時該如何扮演合作和分工的角色？</p> <p>議題 3. 在災後重建社區營造推動上，如何尊重災區族群與文化差異，協助社區建構在地文化？</p>		
	舉辦場地	蓮潭國際會館	會議時間 2011/6/13 9:00-12:00
座談人員名單	專家學者	說明/代表性	
	A1	專家學者/原住民/從多元文化瞭解災後重建面臨之問題	
	B1	莫拉克風災-生活重建服務中心，委託之非營利組織	
	C1	專家學者/社區營造	
	D1	政府單位人員/社區營造	
	E1	專家學者/社區營造	
	F1	專家學者/社區營造	
	G1	九二一地震-南投縣社區營造推動團隊	
	H1	九二一地震/莫拉克風災-社區營造推動團隊	
場次	第二場焦點座談會		
議題	<p>主題：災後生活重建服務中心功能與運作模式之探討</p> <p>議題 1. 災後生活重建服務中心現況遭遇問題與運作困境？</p> <p>議題 2. 中央、地方政府與民間團體合作從事災後生活重建服務工作之檢討。</p> <p>議題 3. 災後生活重建服務中心如何結合社區營造，並輔助與融入地方在地文化？</p>		

	舉辦場地	台大校友會館	會議時間	2011/06/27 14:00-17:00
參與 座談 人員	專家學者	說明/代表性		
	<b>A2</b>	專家學者/社區營造/ 九二一重建委員會人員		
	<b>B2</b>	專家學者		
	<b>C2</b>	政府單位的重建人員		
	<b>D2</b>	專家學者/社區營造		
	<b>E2</b>	政府單位/社區營造		
	<b>F2</b>	政府單位/社區重建相關業務		
	<b>G2</b>	莫拉克颱風災生活重建服務中心人員		
	<b>H2</b>	九二一地震/莫拉克風災-社區產業推動之團隊		
	<b>I2</b>	莫拉克生活重建服務中心人員		

### (三)深度訪談法

九二一地震與莫拉克風災，受到災害毀損之地方，除中央政府外，其地方政府亦成立相關災後重建之單位，負責災後重建之相關議題，從地方政府(在地化)的角度來探討災後重建社區營造之機制研究，亦具有其重要性。

培力團隊與相關重建團隊亦為直接參與災後重建社區營造之執行人員，透過訪談，去瞭解在執行互動過程中，所遭遇的問題，從執行者之角度，可清楚釐清問題之本質。

災後重建社區營造之機制，主要是要透過社區參與，來提升重建之效率與效益，因此，參與災後重建社區營造相關機制之重建社區人員(主要以直接與災後重建中心相關單位進行互動之人員)與重建互動之過程與對重建中心之認知觀點，便具有其重要性。據此，透過深度訪談(訪談時期程為2011/8/25至2011/9/27)，共訪談19人，用以瞭解災後重建社區營造之機制實務性。

表1-2 深度訪談表

中央/地方政府相關 災後重建單位人員	訪談名單	
		1.莫拉克重建委員會人員
	2.文化建設委員會人員	
	3.水土保持局人員	
九二一重建單位人員		4.鄉鎮市首長
		5.鄉鎮市首長
莫拉克重建單位人員		6.縣市政府處長
		7.縣市政府處長
		8.縣市政府人員
非營利組織/培力團隊	九二一重建相關組織	9.非營利組織人員
		10.非營利組織人員/原住民族群
	莫拉克重建相關組織	11.非營利組織人員
		12.非營利組織人員
		13.非營利組織人員/原住民族群
參與災後重建社區 營造人員	九二一地震受災社區	14.社區人員
		15.社區人員
		16.社區人員
	莫拉克風災受災社區	17.社區人員
		18.社區人員
		19.社區人員

(四)社區訪視與問卷調查

1.生活重建服務中心訪視規劃

災後社區重建機制研究，相關政策能否具有其成效，或是存有相關問題，主要仍以實地社區訪視，方能瞭解實際現況。本研究選擇生活重建服務中心之原則：(1).依據受災區之縣市政府，內政部有設置生活重建服務中心，至少挑選一個中心進行訪視，並且每縣市至少訪視半數以上的生活重建服務中

心。(2).生活重建服務中心業務之辦理，參與之非營利組織中是否有參與家園重建計劃之經驗亦可能會影響其經營方式，故本研究選取訪視對象時也會兼顧上述之差異性來進行挑選。企盼能更廣泛地瞭解生活重建服務中心的運作現況。

表1-3 社區訪視表

縣市	中心別	受託團體	受託團體有經驗(√)
高雄市	那瑪夏區生活重建服務中心	財團法人台灣世界展望會	√
	杉林區生活重建服務中心	財團法人中華民國佛教慈濟慈善基金會	√
嘉義縣	阿里山鄉(南三)生活重建服務中心	財團法人雙福社會福利慈善事業基金會	
	阿里山鄉(北四)生活重建服務中心	財團法人台灣世界展望會	√
屏東縣	東港鎮生活重建服務中心	財團法人中華基督教衛理公會	√
	佳冬鄉生活重建服務中心	財團法人崇義文化教育基金會	
	萬丹鄉生活重建服務中心	社團法人屏東縣慈善團體聯合協會	
	霧台鄉生活重建服務中心	財團法人台灣世界展望會	√
台南市	南化區生活重建服務中心	社團法人台灣基督徒社會工作人員協會	
台東縣	太麻里鄉生活重建服務中心	財團法人平安社會福利慈善事業基金會	√
	金峰鄉生活重建服務中心	財團法人台灣世界展望會	√
	大武鄉生活重建服務中心	財團法人介惠社會福利慈善基金會	√
南投縣	南投生活重建服務中心	紅十字會-台灣省南投支會	√

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

### 2.問卷調查

本研究除對莫拉克風災重建社區進行訪視，並會透過社區訪視過程中，透過問卷進行相關現況進行災後社區重建機制之研究及結合相關，其相關政策是否能具有其成效或是存有相關問題，主要仍以政策的利害關係人之反應與認知，據以政策評估之效用。災後重建之社區民眾對於社區營造之回應，能有助釐清客觀事實，是否有修正之需求，方能使災後社區重建機制能具有更高之效益性，故本研究將進行對重建社區之民眾從事問卷之調查，研究對象為莫拉克風災受災區域之居民，問卷發放期間從5月25日至10月1日，共計發放480份，有效問卷321份(詳見77頁)，以瞭解其對重建推展之回應。

### 三、研究流程

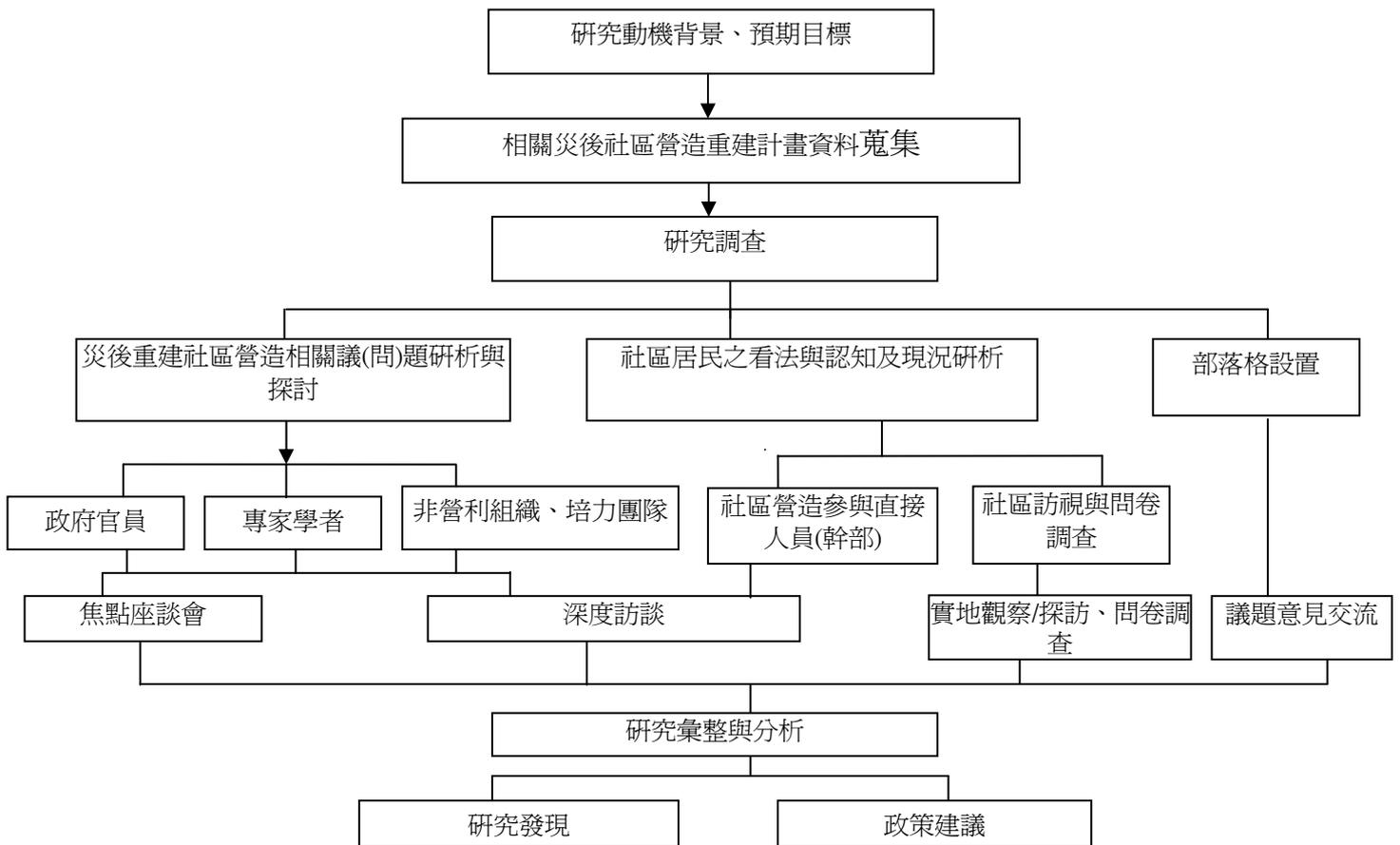


圖1-2 研究流程

## 第二章 災後社區重建之相關研究

本研究主要是以瞭解災後重建之政策應如何擬訂，並透過社區營造之概念來建構災難災後重建社區營造機制，企盼能訂定一套能透過地方/社區來推動災難災後重建事務，並使重建能夠融入地方文化，以符合民眾需求；並藉由社區營造喚起民眾對社區之意識與認同，倘若未來再遭遇大規模的自然災害，能快速從災難中復原重建。因此，本研究之相關文獻，先是對於台灣所遭遇的自然災害做一簡述，因為不同災害，重建過程中所遭遇的問題會有不同；其次為「社區營造」之定義；最後則是透過各國外重建之經驗，以及台灣從九二一地震重建經和莫拉克風災重建現況，做一描述與分析。「以古為鏡，可以知興替」，藉由相關經驗，可以瞭解在災後重建所面臨之相關問題與困境。

### 第一節、災害與重建社區營造之相關概念

#### 一、災害之概念

提到災害人人談之色變，人類生存在地球上，受到自然環境的影響隨時可見，四季運作，萬物皆生，大地怒吼，草木含悲，自然力是無法控制的，也因此生活週遭，隨時都有災害發生的機會。根據《辭源》與《辭海》的記載：「災之義有二，其一指自然發生之火災，其二指禍害、不幸之事。而我國將「災害」與「災難」視為同義，如《左傳宣公十六年》：「凡火者，人火曰火，天火曰災」，《孝經孝治篇》：「災害不生，禍亂不作」。災難的定義是：「一個事件的發生，其嚴重性程度常會導致死亡、傷害以及財物損失，而且無法透過政府一般的程序及資源來處理。災難需要諸多政府及民間的機構做出立即性的整合及有效的反應，以符合人民的需求，以便加快復原的速度。」

我國災害發生的原因及類型，大致上可分為天然與人為兩種：一種係由自然環境所造成的災難；另一則是人為活動時因疏失或意外所導致之災害。根據災害防治法第二條規定，天然災害可分為風災、水災、震災、旱災、寒

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

害、土石流災害等天然災害；人爲災害可分爲重大火災、爆炸、公用氣體與油料管線輸電線路災害、空難、海難與陸上交通事故、毒性化學物質災害等災害。本研究主要探討的爲大規模之自然災害，故先針對自然災害的災害特性來做分析，災害的發生及災情常具有下列諸項特性：

- (一)時間性和空間性：不同類型的災害的發生，常具有空間上的差異，例如：崩壞類的災害常出現在山區，洪患類的災害出現在低窪地區和沿海。然而，同類型災害的發生或是災情的嚴重程度，也常存在空間差異。例如：同樣強度的豪雨在排水設施完善的地區，所造成災情的災情會比未設置排水設施者的地區輕。相同條件的災害發生於不同時間，其所造成的災情亦可能很不相同。例如同一規模的地震，發生在下午下班的交通尖峰時刻和發生在夜晚，災情必定會有很大的差異。
- (二)災害的複雜性和累積性：災情的成因複雜，同樣規模的災害可能因承災體的差異導致不同程度的損害。此外，災害雖是突然事件，但其所造成的大多數災情，卻是長年累積的因素所形成的。例如：地震、颱風和豪雨等災害，皆可透過平時的減災和防災工作來降低災害的威脅。
- (三)災害的連鎖性和複合性：災害並非個別發生且立即結束，不同時間和地點發生的災害會相互影響，甚至波及、擴大而形成連鎖性的災害。例如：地震後的砂石堆積在河谷中，成爲土石流的導因，誘使下一個災害發生的可能性。也就是說災害經常不是單一的呈現，而是不同災情的綜合——以莫拉克風災爲例，即爲颱風帶來洪患、土石流等複合型災害。

災害乃是一種自古即有，且複雜的、公務的以及政治的事件，一般的程序及資源不足以處理災害所帶來的改變。因應災難而組成的團體、機構以及各管轄範圍的數目及類型也與日遽增，組織之間的關係亦會改變。傳統的人力及資源的分配，增加了對參與其中的各組織及各專業間的整合需求，缺少了這樣的整合，資源可能無法充分利用，彼此的溝通及控制也會發生問題，以致事倍功半；而忽略了基本的作業程序，甚至造成嚴重的後果。

## 二、台灣的自然災害型態

災害不僅是自然界作用於人類社會的產物，也是人和自然關係的一種表現。簡言之，災害的產生包含存在誘發災害的因素(致災因子)及其形成災害

## 第二章 災後社區重建相關之研究

的環境背景(孕災環境), 受影響的, 有人居住或分布有公共建築的區域即為承災體, 三者間相互作用、相互影響, 形成一個災害的系統。台灣四面環海, 季風盛行, 中央高山、離島眾多且島內河川短而密集, 又位於歐亞板塊和菲律賓板塊交界之環太平洋亞洲地震帶邊緣, 故風災、水災、地震發生特別的頻繁。自然災害本身有明顯的空間規律和地域性, 各地的自然條件不同, 所產生的自然災害也有所區別, 單就災害發生的地域來說, 大致可分為點狀(如: 山崩、地滑)、線狀(如: 土石流)和面狀(如: 地層下陷、水災)三種不同類型。其因災害特性不同, 對於民眾生命財產威脅的程度也不一。

根據內政部消防署的天然災害的資料顯示: 自民國 47 年至 99 年之間, 台灣一共發生的大大小小的天然災害(風災、水災及地震)共計有 257 件, 死傷人數高達逾萬人次。

從天然災害的分類中來看, 在各類的天然災害中以颱風的威脅最為嚴重, 其次分別為水災、地震的侵襲。而在颱風方面, 以民國 52 年之葛樂利颱風損失最為慘重, 其傷亡人數高達 762 人, 房屋全倒 13950 間, 半倒 10783 間。在水災方面則以民國 48 年之「八七水災」最為嚴重, 其傷亡人數高達 2017 人, 房屋全毀 27466 間、半毀 18303 間。在地震方面, 則以民國 88 年的「九二一大地震」最為慘重, 也是我國災害資料統計史上死傷人數最多的一次, 其死傷人數高達 13749 人, 房屋全毀 51711 間、半毀 53768 間, 此次地震又號稱「百年大震」。從「九二一大地震」後, 台灣地區又經歷過數個性質不同的大小災難如象神颱風、納莉颱風水災、基隆水災、乃至於 98 年所發生的莫拉克風災, 造成南部地區的嚴重損害。

災難的預防需要長期而廣面向投入, 在科技上可做到颱風、地震之預測系統或訂定建築河川結構強化標準, 在教育上能做到防災教育增進等, 然而對於災難的處理則需要全面全力動用各單位資源, 並依據既定標準作業流程立即投入救人救災以及復原重建工作。因此, 如何才能達到「無恃敵之不來, 恃吾有以待之」, 端賴事先做好各項災難預防之萬全準備與規劃, 一旦災害或意外事故發生, 才能在最短時間內立即應變, 以發揮最大的救災效果。

從上述的種種經驗顯示, 大規模的災難與一般的緊急事件不同之處, 無法僅專注於災難發生時的救援; 災難產生的破壞, 除當下災害救援所需求超

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

過單一組織的負荷能力，迫使必須與其他機構分擔工作及共享資源，整合相關資源；災難的破壞還具有其延續性，不能再被視為完全導因於天然驅力的單次重大事件，也會引發整體社會的發展問題，必須建構一套標準的災害救援機制，才能迅速執行。因此，對於災害的問題的界定也歷經轉變。災害管理的領域中，發展的方向可以分為三個階段：災前預警與評估，災中應變與策略，災後的復原與重建。本研究主要是針對災後的復原與重建，企盼透過社區營造來建構災後重建機制。

### 三、社區重建之概念

#### (一)重建概念

極端的自然現象與全球環境的變遷，災害的破壞往往超越原本之「預估值」，損害也造成更為重大的損失。災害的管理，已無法「完全性」的預防與預測評估，因此，「災後重建」更顯重要。頻繁的災後重建與如何妥善分配重建資源，成為政府需要面對的重大挑戰(洪鴻智、邵珮君，2004；吳杰穎、洪鴻智，2006)。當重大災害發生後，中央政府往往會提供龐大的重建資源補助，而主要的執行者為地方政府，包括縣(市)政府及鄉、鎮、市公所，然而災後重建，不僅為短期的硬體設施(道路交通、學校)等的重建，更廣泛長遠的是地方在經歷重大災害後，如何轉型發展，尤其是在原本資源就已缺乏的鄉下鄉、鎮，雖有短期中央資源補助，但後期如何將危機化為轉機，使地方能夠發展，也是需要思考的問題。災後的重建往往是問題導向及在滿足政府(地方政府)、社區與不同利益的需求下，決定重建資源的投入與分配方式地方政府在巨災後的重建策略階段，主要目的在恢復原有的生活機能，亦希望能強化地方的組織功能，以協助災後的經濟、社會與實質設施的發展與重建(Berke et al.,1993；洪鴻智，2007)。

「災後重建」是由許多概念所組成，依據 Wu & Lindell(2004)的界定，災後重建不僅是強調災區之實質建設與建物的修繕外，亦包括須將災後受損的實質與社會的經濟情境，恢復至某個可接受的水準。災後重建隱含許多概念的組成，包含：「重建(reconstruction)」、「復原(recovery)」、「恢復(restoration)」、「恢復生活機能(rehabilitation)」(洪鴻智、邵珮君、陳逸鴻，2004)。其中「重建」強調災後受損或毀壞之建物或實質設施(結構物)的重建。「恢復」強調重置主要或災前的實質或社會型態。「恢復生活機能」的主張與恢復類似，但

較強調居民生活機能的恢復。「復原」所牽涉的層面較廣泛，隱含欲將災後受損情況，恢復至某個可接受的水準，此水準不必然等同於災前。

Haas(1977)提出一個線性漸進模型(linear value-added model)，將災後重建分成4個階段：(1).緊急應變；(2).公共服務的恢復；(3).資本財與建物的重建或改建；(4).改善或增進地方之經濟發展與生活品質。Coburn & Spence(2002)亦提出相關之概念，認為災後重建主要包含：緊急救助、恢復生活機能與實質重建三個階段。

然而，災後重建議題會受制於地方的政治環境的差異，而造成不同的災後重建策略的選擇。Mader(1980)亦有針對地震後的資源投入提出一個概念模型。指出災後重建的策略與資源投入決策，深受下列因素影響：(1).災後的地方發展需求；(2).地方本身的資源與社會經濟發展條件；(3).外來的援助；(4).行政系統與外來資源管理的方式。

因此，地方/社區的災後重建模式，絕非完全取決於外在條件(中央政府或私部門資源的支持)。地方本身的需求、災害受損的狀況與擁有的資源，皆是決定如何進行重建及投入資源重要因素。另外，重建的過程乃是不同問題、方案與決策者的尋求與互動過程。政府需要在不確定的環境下，依據既有的法令或行政經驗，尋求不同重建課題的可能解答。

### (二)社區營造之概念

#### 1.台灣社區營造的緣起

1994年文建會提倡「社區總體營造」政策以來，「社區營造」就在台灣展開一場最基層、最普及，但影響卻難以估計的社會運動。根據文建會的構想，「社區總體營造」的意涵，是指以社區為範圍，以社區居民為行動主體，以全面改造文化地貌、環境景觀和生活品質為目標的長期工程，包括社區環境景觀之營造、地方特有產業的開發與文化包裝、民俗活動之開發、文史人物傳說典故遺跡之整理、現代的文化藝術與學習活動、地區與國際交流活動、健康福祉與遊憩住宿品質之提昇、生活商店街之營造、社區形象與識別體系之營造等。這項工程，必須要根據社區的特色，分別從單一的不同角度切入，再帶動其他相關項目，逐漸整合成一個總體的營造計畫。這些項目過去曾經由不同的行政部門，孤立地在許多地方實施過，但因缺乏總體的整合而效果

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

不彰。爲了要使一個社區重新恢復生機和活力，必須整體規劃出不同類型的計畫項目，彼此互相支援，以達到總和的效果(陳其南，1995)。從這些工程/活動整體而言，其實涵蓋了社區文化的總體，由此可明顯看出文建會試圖藉由文化建構活動來引導社區營造的政策意圖。

從「社區總體營造」所揭示的目標來看，不單是在營造一個社區，更是營造一個新社會、新文化、新的「人」；並認爲只有透過文化的手段，重新營造一個社區社會和社會人，以實質環境的改善做爲短期目標的「社區總體營造」才有可能成功(陳其南，1996)。在「社區總體營造」的構想及設計中，舉凡社區內的種種硬軟體建設，都是先以社區文化的建構和發展做爲核心，再漸次衍伸到其他的生活領域，最後產生總和的效果。

因此，凡推行「社區總體營造」的各個社區，大多以地方文化重構做爲切入點；亦即以社區居民爲行動主體，從居民的自我認同及自覺爲出發點，尊重自身所處的文化環境，探尋並重塑歷史的集體記憶，以推展各類文化活動爲手段，達成改善生活環境的目標(饒大經，1996)。社區文化的重新建構，也隱然成爲整個計畫的驅動裝置和觀察指標。

### 2. 社區參與

社區總體營造是要解決產業類型的轉化、民主政治的落實、社區功能意識的建立、社區環境和生活內涵的提昇。不僅是在營造一些實質環境，更重要的是建立社區共同體成員對社區事務的參與意識，和提昇社區居民生活情境的美學層次，所以社區總體營造不僅營造社區，乃是營造一個新的人。因此，社區營造強調的就是『社區參與』，亦即社區意識的培育。

社區參與(*community participation*)一詞與「民眾參與」或「市民參與」(*citizen participation*)有相同的涵意(施教裕，1998)。「民眾參與」或「市民參與」源自於政治學的「政治參與」(*political participation*)，指社會大眾任何自發性的行動，以影響政府的政策與執行(朱斌予、韓婷婷，2007)。Renn, Webler, & Wiedemann (1995)將民眾參與定義爲「集合政府、民眾、利害關係人、利益團體等，針對特別議題或決策進行溝通與意見交換的論壇」；後來其範圍則擴大至社會的各層面，可小至參與日常生活中與群體有關的公共事務，大至參與政府的政策制定或執行過程。美國「公民實踐網絡(*Civic Practices*

Network, CPN)」亦提倡現代公民應該要積極地參與公共事務，建構政府與民間共同合作的模式，以創造社會的最大福祉(許文傑，2000)。Paul(1987)將社區參與定義為一個積極的過程，獲益團體以一個可增進他們福利的觀點去影響一個發展計畫的方向與行政，這些福利包括收入、個人成長、自我依賴或是其他他們喜愛的價值。因而一個社區或社區成員的社區參與，不僅是貢獻勞力或金錢而已，是社區投入在計畫和決策。Sheng(1989)認為社區參與的意涵，主要就是由社區來參與直接影響居民生活情況的決定，這也意味著在官方與社區之間的權力共享。

UNCHS(U.N.Center for Human Settlements) (1983)提出四種主張用來解釋社區參與：

- (1) 社區參與是一種權利。民眾有權去參與直接影響他們生活情況的決策。社區參與是一般民眾民主制度的一種形式。
- (2) 社區參與是一種權利，但是在社區計畫的參與不是最重要形式的參與。它必須要延伸至生活的全部領域，同時必須包括共享發展的利益。對於都市中社會底層的份子，如果他們願意採取合作的態度，則透過社區計畫參與的學習過程，會讓他們產生覺醒，並建立自信，同時明瞭他們擁有改變的力量。
- (3) 社區參與是一個達到較好計畫結果的方法和為社區達到較好的居住情況。因為民眾他們自己知道他們需要什麼最好的、他們要什麼、以及他們能提供什麼，所以只有官方和社區之間緊密合作，才成使得計畫滿足社區和官方兩者。社區參與的目標在傳達效能。
- (4) 社區參與是促進計畫實行的一個方法。假如官方為社區準備計畫同時教育民眾有關這計畫的意義與目標，社區將更容易去照計畫行事，同時這也將促進其實行，社區參與的目標亦即在傳達社區發展的效率。

蔡宏進(1985)認為社區參與是一種主要的社區行動方式，社區居民參與各種社區中的活動，表達對社區事務的關切與興趣。社區參與的具體行動區分成五種：(1).捐助財物(2).擔任社區服務工作(3).關心、認識、發掘與引導解決社區問題(4).從事社區的發展工作(5).參與社區事務與活動(吳宜蓁，1996)。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

所以，我們可以說社區參與就是以參與社區事務為範圍的民眾參與。從社區參與的概念，可以得知，社區參與基本上就是從以往「由上而下」的政府主導政策執行的模式，轉為「由下而上」亦或「水平互動」的由民眾引領政策議題進行交流與決策的模式。

### 3.社區培力之概念

Empowerment 概念起源於 1960 年代意識型態與 1970 年代自助觀 (self-help) 的社會運動，在發展初期被解釋為授權 (delegation)。根據韋氏辭典定義係指：give power or authority to act，即「授權給某人採取行動」(王文美，2001)。Empowerment 不同領域亦有不同討論，相關常見之名詞如：賦能、賦權、使能、培力、營造等(邱淑娟，2004；黃秀梅，2006)。目前社區運作多是以「培力」稱之。培力的運用在社區心理學時，多半是強調藉由社區教育的過程，以喚起都市中較貧乏、文化不利之社區居民的自覺，並進而促盡其自我培力感 (self-empowerment)；同時帶動並鼓勵社區中低階層居民多參與和自我生活相關的社區決策過程之層面 (Joseph, 1985)。學者 Rissel (1994) 也曾提到，社區培力是在提升成員心理培力的層級，成員政治行動的構成必須是積極主動的，且能夠達到資源的重分配或制定有利於社區問題的決策。

社區培力的過程如何建置，包括社區培力的要素、程序。Box 認為在社區政策的發展上，重點在於賦予社區居民進行管理社區，而非關注社區的政策議程 (Box, 1998:62-65)。

薛曼娜(2004)提出培力重要構成要素，包括：態度、價值觀及信念；共同經驗的確認；批判性思考所需的知識和技能；行動等。Laverack (2001) 對社區培力的要素則加以分析，提出九項要素：成員的參與、領導、組織結構、問題評估、資源動員、提出質疑、與其他組織的連結、外部媒介的角色、以及方案管理。蔡秀美(2005)提到社區培力的概念可以分三個層面來探討，每個層面均有三個要素，共有九個要素。分述如下：(1)個人層面：居民對社區的認識及問題覺察、居民對社區的關懷與營造的信心、居民對社區事務的參與。(2)組織層面：社區組織的結構、組織的領導、與其他組織的連結。(3)行動層面：社區資源的動員、行動方案的管理以及行動中的反思。

Perkin & Zimmerman (1995) 與 Zimmerman (2000) 則將培力由過程及結

果，與個人、組織及社區層級做一區分，共區分如下：1.培力過程：(1)個人層級：參與組織運作、學習決策制訂技巧；(2)組織層級：決策制定、分擔責任」和共同領導；(3)社區層級：取得資源、對政府所取的共同行動。2.的結果：(1)個人層級包括是否有自主權、特殊情勢的察覺與掌控及資源動員能力；(2)組織層級：組織的成長、網路連結和決策效果；(3)在社區層級：組織整合、組織結盟和社區資源取得。

Richard, Micheal, William & Abraham (1995)將培力分為形四種層級，社區培力的四個層級具有順序性。以下分序說明：

- (1) 形式培力：是指公部門對於民眾相關的決策制定，提供民眾參與的制度，然而這樣的制度也必須適當的輔導民間組織進行參與。
- (2) 個人培力：個人有感覺能維護本身利益並影響決策，參與行動便產生；或假使決策制定增加對個人信任，參與行動便產生，達到個人培力。個人培力在決策過程中，對於行動參與是不可或缺的。
- (3) 有效培力：其判定準則依據相關因素(專業知識、物質資源、談判技巧和相關法令)的互相影響；關鍵因素是參與決策制定的實際力量。
- (4) 實質培力：實質培力的精髓主要是對問題提出有效對策，而實質培力根本上需要民眾和公、私部門為制定決策解決問題而努力

社區由民眾和公、私部門所組成的，當個人和制度都被賦與權力去完成有效且令人滿意的結果，我們稱之為社區培力的達成。

Wallerstein(1992)則認為，社區培力是一種社會行動的過程，能夠促進民眾、組織及社區的參與，以朝向增進個人和社區控制、政治效力、改善社區生活、以及社會公平的目標。總而言之，「培力」指涉的為一種永無止境的學習過程，可以喚起共同意識、增進知識，協助原本無能力的人或組織，使其有能力且願意進行自主行動，用以解決地方、社區問題，俾能提升地方、社區之發展。

### (三)社區營造下的重建意涵

White(1974)在研究洪患區居民的調適行為時，提出在自然系統和人文系統交相作用的環境中，當災害發生時，居民會經歷選擇性的調適，然後有行

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

為產出，對於環境產生影響並透過回饋的過程，再次的去影響到原來的自然系統和人文系統，形成完整的災害和調適的循環過程。Kates(1971)提出人類從生態的觀點探討人對自然災害的調適模式，他認為災害的發生是自然與人文交互作用的結果，而人是這個系統中的主體，人會經由調適的方式去減少災害，並找到重生的力量。換句話說，民眾本身在面對災害時就具有調適的能力，此時若能結合社區團體之力量來形成一種集體合作的意識，將對整體重建的成效有正面的影響。

王本壯(2005)分析德國、日本和台灣的社區總體營造相關行動後發現，各國進行社區總體營造時常出現「由上而下」(政府主導)和「由下而上」(民間主導)的力量，此兩股力量是同時產生、相輔相成的。廖哲強等人(2010)從地方治理的角度來檢視檢視華山社區災後重建過程中，國家、地方政府、社區三者關係，研究發現台灣地方治理與西方地方治理最大不同在於「國家」的角色，前者有賴中央資金援助、後者則源於後福特主義危機，藉由權力下放以解決政府財政問題。廖哲強等人(2010)的研究對應到王本壯(2005)的分析，可以得知雖然社區營造強調賦權 (empowerment) 於社區或民眾，藉由強化社區居民的「自立」和「自助」的精神 (廖石，2003)，但從社區營造的角度切入的社區重建並非純粹的「由下而上」的民眾需求表達，在面對災後社區重建時，中央政府的資源挹注是社區重建的重要支撐。

洪鴻智(2007)指出在九二一地震發生與災害防救法頒布前，對於如何進行災後重建或關於重建計畫之擬定，很少有政府機關進行此等工作，其他國家如美國亦存在類似情況(Wu & Lindell, 2004)。然而，以地方政府的規模很難妥善面對大規模自然災害後的重建難題，地方政府需面對自我的財政困境外，也需設法藉由中央政府的財政補助機制來籌措重建的財源，故資源分配與面對不同重建參與者對重建資源的需求，成為重要的社區重建治理課題。

以往台灣遭逢重大災害後的重建經驗，常因各地的自然與社經條件、災害受損狀況不同，而有不同的重建模式。盧思岳(2000)依據在「石岡人家園再造工作站」從事重建工作的經驗指出，四大重建面向為：(1).家屋及公共環境的重建規劃與執行、(2).社區教育與文化的營造、(3).產業重建的行動與延伸、(4).弱勢社區與災民的協助，並以培養在地草根人才、協助成立在地草根組織為下一階段主要目標。喻肇青、張紅雅(2000) 經過長時間在南投中寮地

## 第二章 災後社區重建相關之研究

區的觀察，認為發展重建的自助學習系統、設計產銷制度以穩固社區經濟基礎、透過重新造林以活化農業是當地社區重建的重要方向。總歸來說，災後重建的面向至少包含生活重建、產業經濟重建、社區參與和文化保存。

此外，從社區營造之重要概念而論，係由居民為提升自身居住的地區環境生活品質，社區居民有共同意識，願意開始從事社區改造活動，透過「居民參與」、「由下而上」與「社區共識」等概念來從事社區營造工作。因此社區營造式重建的推動，亦是奠基於社區營造的重要概念之上。

由此而見，社區營造式重建，皆需要社區居民參與，並組成重建團體，領導社區居民進行商討社區重建計畫，協調行政，舉辦社區營造活動，廣納各方重建人力資源、合理制度之使用重建資金；由於災害造成社區硬體(住宅、公共設施、道路)受損，因此，社區營造式重建於公部門行政重建計畫、重建資金與人力資源三方面則顯得相當重要，且社區因震災之契機，反能思考社區未來之發展方向與創造社區獨有特色。社區軟體部分(社區共識、社區關懷、生活重建)等重建，更需要由社區居民共同努力，透過社區營造活動的舉辦，聯繫社區居民情感，達到凝聚社區共同意識。

最後就資源而論，社區營造式重建較不同於常平時期的社區營造，在於重建過程中更需要大量的資源投注，且往往地區受到破壞，組織型態亦產生變動，然而社區營造最重要的是透過社區組織自主性運作來從事社區活動。因此，「社區組織」與「重建資源」對於社區重建是相當重要之影響要因。前者視為社區內部動員力量，災區居民依社區共同意識組成社區重建團體，商討社區重建計畫與未來方向，由下而上的重建過程；後者則是外部支援力量，依資源屬性，將重建資源劃分為：公部門計畫資源與人力資源支援兩類型，重建過程融入專家學者意見與公部門重建計畫，與社區居民建立夥伴關係，社區組織力量與重建資源兩者整合才能發揮最大效用，加速社區重建，達到合作的「由下而上」與「民眾參與」之社區重建。

從社區營造概念到以社區營造式重建之意涵，可以歸納出社區重建中三個重要角色：居民、專家、行政，三者的關係透過社區組織、專業支援與地區計畫，達到區重建之目標。

## 第二節 台灣災後重建與社區營造機制之現況

主要針對 1999 年九二一地震後重建社區機制之概況與 2008 年莫拉克風災後生活重建相關機制現況進行探討。

### 一、九二一地震災後的重建經驗

#### (一)法令依據與實施狀況

##### 1. 行政院九二一震災災後重建推動委員會

1999 年 9 月 27 日由行政院成立『九二一震災災後重建推動委員會』，並由行政院院長擔任主任委員、副院長擔任副主任委員兼執行長，以及設置 3 位副執行長及 13 個工作小組，9 月 28 日於臺中市設置單一窗口的中部辦公室，轄下由軍方成立國防部災後重建協調支援中心，並指定陸軍總部於成立國軍災後重建指揮部，統一調派指揮災區三軍兵力，相關部會首長及參謀總長為委員，相關縣市長及鄉鎮長亦參與工作小組。

『九二一震災災後重建推動委員會』亦曾多次局部調整組織結構，直至 2006 年 2 月 4 日暫行條例實施期滿，也隨之結束，但仍遺留一些工作未完成，例如社區重建更新基金帳目清理、九二一震災災後重建實錄編印、檔案移交、辦公室財產處理等事項必須繼續處理，乃成立「行政院九二一震災社區重建更新基金清理小組」繼續運作，至 2006 年 12 月 31 日止。

##### 2. 災後重建計畫工作綱領

1999 年 11 月 9 日行政院經濟建設委員會訂定「災後重建計畫工作綱領」，揭櫫「塑造關懷互助之新社會」、「建立社區營造之新意識」、「創造永續發展之新環境」、「營造防災抗震之新城鄉」、「發展多元化之地方產業」與「建設農村風貌之生活圈」等六項重建目標。將整體重建計畫分為「公共建設計畫」、「產業重建計畫」、「生活重建計畫」與「社區重建計畫」等四大項目。

社區重建計畫的規劃要領中提出由地方主導、民間參與、中央支援的原則，鼓勵居民積極參與，溝通、考察，以新觀念、新作爲、確保重建工作順利。針對各社區環境特徵、地方文化特色、產業發展型態、建物毀損狀況及社區居民意願，因地制宜，從、點、線、面辦理社區重建工作。參與人員包

括居民、社區領袖或村里長、學者專家、民間團體與政府機關代表，協調整合居民與各機關意見，參與社區重建計畫(行政院經濟建設委員會，1999)。

### 3.九二一震災重建暫行條例

2000年2月3日九二一災後重建推動委員會為使災後重建工作更有效率，通過《九二一震災重建暫行條例》，作為各項災後重建工作之法令依據。為協調、整合及推動重建區的社區總體營造業務相關事宜，特設「行政院九二一震災災後重建推動委員會社區總體營造推動小組」，並設立「災區巡迴輔導小組」，從事重建區社區總體營造資料蒐集及整理、訪視及輔導、工作團隊聯繫，結合社會資源，推動重建區社區總體營造等事項。

從總統發佈的《緊急命令》，行政院訂頒「災後重建計畫工作綱領」，立法院通過的《九二一震災重建暫行條例》到2000年5月，在政權交替之際，行政院經建會完成「災後重建計畫白皮書」，此四者形成災後重建中，救災與安置的四大機制(圖2-1)(黃榮村，2002)。當時政策層面是由行政院九二一震災災後重建推動委員會主控，一般業務則透過重建委員會的中部辦公室運作(陳亮全，2004)。

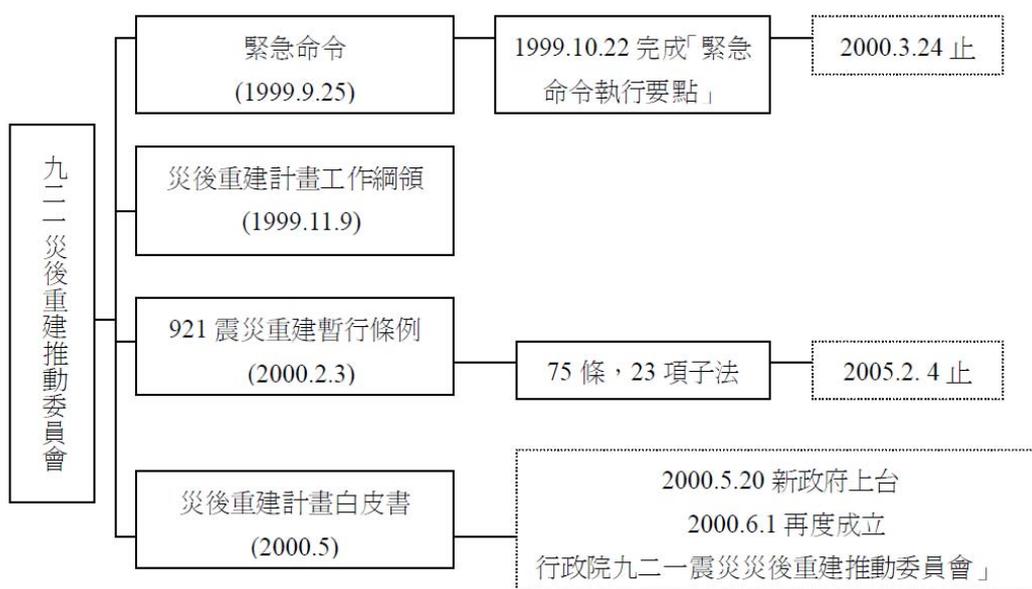


圖 2-1 災後救災與安置四大機制(黃榮村，2002)

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

### 4.九二一震災農村聚落重建作業規範

為因應災後重建工作之執行，由水保局邀請學者專家、重建區之縣(市)政府及農委會相關單位人員，組成農村聚落重建審議小組負責規劃區遴選、規劃報告書圖之審查及農村聚落重建相關事項之審議。農委會需組成農村聚落重建督導小組負責督導重建工作之執行。除此之外，地方居民的意見也被視為重點意見，在「九二一震災農村聚落重建作業規範」中第六條明訂各重建聚落由水保局輔導居民組成農村聚落重建推動委員會，負責協調整合居民意見及協助推動各項重建工作(農委會，1999)。

「農村聚落重建計畫」重建工作第一年以農村住宅重建、災害復建為優先，第二年以基本公共設施改善、農村住宅重建為辦理重點，第三年以發展產業、公共和休閒設施興建為主，第四年則加強辦理生態、環保及提升產業文化，企圖透過「農村聚落重建計畫」，進而推動農村社區總體營造，以全面改善農村環境。

### 5.原住民聚落重建作業規範

九二一震災原住民聚落重建作業規範的第六條提出各聚落重建，應由居民組成之原住民聚落重建推動委員會、縣政府、鄉公所、規劃團隊、村長等共同參與，來推動重建(原民會，1999)。

### 6..生活重建服務中心之設立

依據民國 89 年 2 月 3 日公布施行的《九二一震災重建暫行條例》第 22 條規定，縣(市)政府應自行或委託其他機關、社會福利機構或團體，於各災區鄉(鎮、市)設立生活重建服務中心，提供居民「福利服務」、「心理輔導」、「組織訓練」、「諮詢轉介」等服務；並得視人口密度、受災程度及弱勢需要，增設生活重建服務中心，並應於 50 戶以上之臨時住屋聚集處及原住民聚落，設置生活重建服務聯絡站，且明確規範生活重建服務中心應配置社工、心理輔導及其他相關專業人員。其設立基準，主要是以全盟為主之民間團體，極力主張災後重建應以人為本，以生活為核心，重建新家園，塑造關懷互助之新社會為概念下而設立之。

生活重建服務中心設立的構想，是希望將外來的民間團體留下，在各地

作為社會局執行災後重建的執行體系，以補足各地方政府之相關單位缺乏基層組織之缺陷，以委託民營的方式辦理是因重建需要人力，各地方政府受限於制度員額的編制，只有民間機構才能具有此彈性，故朝委託民間機構辦理。

此外，為避免民間團體彼此功能或服務區域重疊，是以特定區域為服務範圍的綜合性社區服務，設立原則以受災程度和人口密度為規劃依據。受災程度區分為三級。

### (二)政府單位相關重建計畫

從「災後重建綱領」的重建計畫可知九二一地震後，社區重建是災後重建綱要計畫的主軸之一，政府各部會也提供諸多的社區營造資源(表 2-1)。當中以文建會長期推動社區總體營造，其在九二一地震災後對災區之社區重建，提出「家園再造-公共環境營造計畫」與「永續家園社區再造方案計畫」兩個與基層社區組織關連之計畫。災後兩年行政院文化建設委員會提出「九二一震災重建社區總體營造執行方案」更確立以社區營造方式來重建社區的方向不變。

#### 1.家園再造－公共環境營造計畫：文建會

文建會為因應災區重建之課題所提出的「家園再造-公共環境營造」，是由地方政府與社區針對地方重建作整體規劃，以鼓勵災難地區居民重建家園，藉此提升居民認同感，並擬定凝聚重建願景之共識與行動為要旨。實際執行的時間為 1999 年 11 月至 2000 年 6 月底，補助了二十六個災區社區進行與社區營造相關的公共環境美化規劃，其成果還是以硬體設施的改善為主。

#### 2.永續家園社區再造方案：文建會

文建會結合光寶集團及統一超商等民間企業，籌募近 2,000 萬元的永續家園社區再造基金。自 1999 年 11 月起，委託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。

表 2-1 各部會推動社區總體營造的資源表

部會	計畫名稱
內政部	城鄉新風貌、福利社區化
經濟部	形象商圈計畫、社區小企業輔導、地方特色產業輔導
環境保護署	生活環境總體改造計畫
教育部	社區大學、學習型社區
文化建設委員會	社區文化再造、社區環境改造、文化產業振興發展計畫、社區、總體營造主體計畫
農業委員會	農漁村新風貌計畫、農村聚落重建計畫
原住民委員會	原住民部落新風貌計畫、原住民聚落重建計畫

資料來源：陳錦煌(2003)

### 3.九二一震災重建社區總體營造執行方案：

2001 年行政院文化建設委員會提出「九二一震災重建社區總體營造執行方案」，目的即在凝聚社區意識，提振文化活力，建立地方文化特色，促進社區再造，以達到永續經營的理念。文建會邀集民間相關專業團體參與，組成協力團隊，將震災重建區分為四個區塊，成立四個社造中心和一個專案中心，選出六十個社區營造點，協助受災社區推動社區總體營造(內容如圖 2-2)，重建受損家園。

透過多樣的社區重建計畫的執行，使得受災較為嚴重的南投縣、台中縣等原本較缺乏自主能力，也較少主動參與公共事務，依賴性較高，以農業為主的地區，面對這樣災害的巨變、諸多重建的挑戰，在政府政策、民間團體及各方的資源及協助下，重新學習、思考重生(陳亮全，2004)。

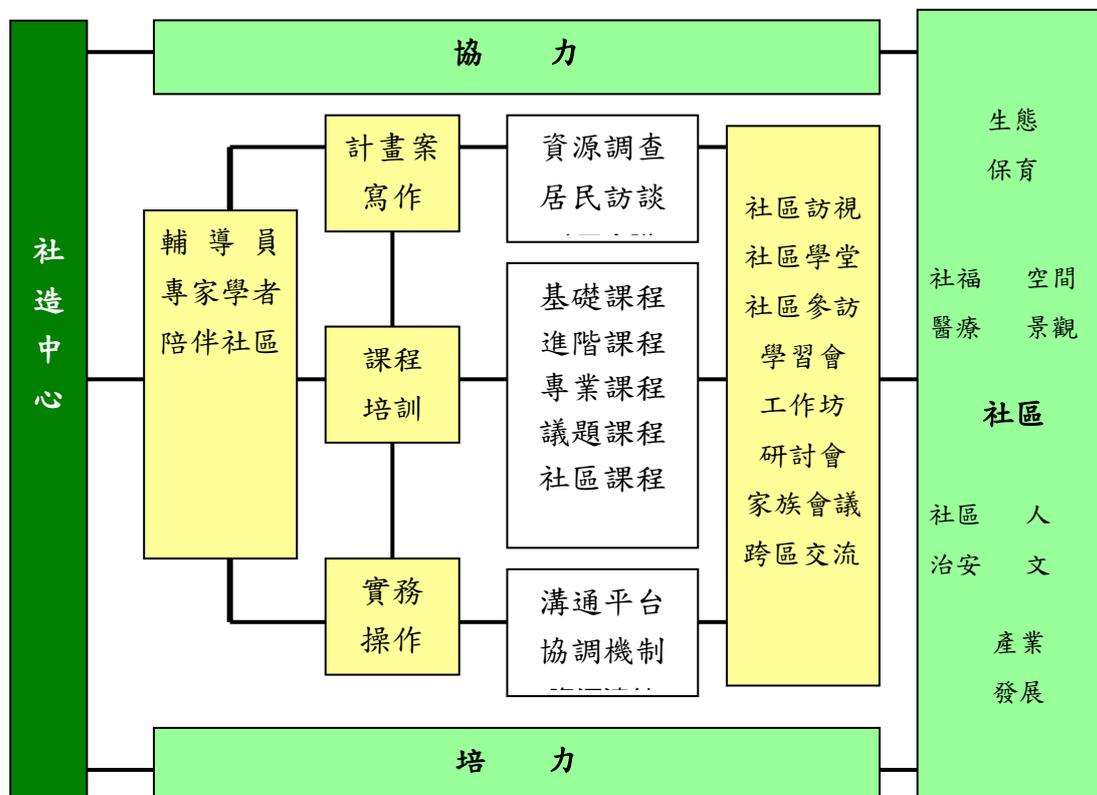


圖 2-2 災後重建社區營造模式圖

(三)民間組織參與災後重建

在九二一地震後，在民間方面亦有協助社區營造式重建之單位成立，並執行各項計畫，以下列舉出具指標性組織加以說明。

1.全國民間災後重建協調監督聯盟

非營利組織為能互通救災訊息、有效運用救災物資與監督震災捐款流向，於 1999 年 10 月聯合成立「全國民間災後重建協調監督聯盟」(下稱「全盟」)，於 2001 年 9 月為階段性任務劃下句點。全盟設有服務協調委員會及捐款監督委員會，主要任務為協調非營利組織進駐災區、普遍設置聯絡站、協力發展社區組織和引進社會福利方案等。總計全盟在災後設置 38 個聯絡站，支持超過 280 個社區，重建為期兩年。

2.社區重建專案－社區重建工作隊

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

九二一地震後的兩年間，全國教師會也鼓勵教師發揮知識份子的社會責任感，結合社區民眾，運用捐款補助成立社區重建工作隊(每隊 15 萬元)、鄉鎮市重建工作隊(每隊 30 萬元)，分別在臺中縣(12 隊)、南投縣(28 隊)、彰化縣(5 隊)等地成立 45 支工作隊，自力展開重建工作。

### 3.財團法人九二一震災重建基金會

緣起於九二一震災中央政府為統合運用「九二一賑災專戶」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，於民國88年10月13日成立，歷經9年運作，97年10月30日正式卸牌熄燈，為民間支援重建畫下一個句點，剩餘財產依該基金會組織章程規定，歸財團法人。九二一基金會旨在運用社會資源，統合民間力量，協助九二一地震受災地區重建，辦理業務包括：(1).關於災民安置、生活、醫療及教育扶助事項。(2).關於協助失依兒童及少年撫育事項。(3).關於協助身心障礙者及失依老人安(養)護事項。(4).關於協助社區重建的社會與心理建設事項。(5).關於協助社區及住宅重建相關事項。(6).關於協助成立救難隊及組訓事項。(7).關於協助重建計畫的調查、研究及規劃事項。(8).關於重建記錄及出版事項。(9).其他與協助賑災及重建有關事項。

除了上述的民間團體組織自發性的計畫外，災後重建的模式還有公、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「九二一永續家園再造方案」；後者如：九二一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。

## 二、莫拉克風災之重建現況

### (一)法令依據與實施狀況

#### 1.莫拉克風災特別條例

民國 98 年 8 月 8 日莫拉克颱風重創台灣，造成人民生命與財產重大損失，無論是鐵路、公路、橋樑、水利、電力、觀光設施等公共設施之重建、農、林、漁、牧業之損失，以及民眾死亡、失蹤之救助補償，估計災損及復建總額已逾行政院當年度可投入救災之預算額度。政府為加速展開各項重建

## 第二章 災後社區重建相關之研究

工作，籌措所需經費，於 98 年 8 月 28 日由立法院通過《莫拉克颱風災後重建特別條例》，根據此條例，做為莫拉克風災的重建原則依據。此也是繼 2003 年 SARS 危機後，另一次重大災難沒有經過「緊急命令」階段，直接以「暫行條例」或「特別條例」規範救災、災後相關事宜之事件。

### 2. 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會

依據莫拉克颱風災後重建特別條例第四條第一項規定，成立行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會為中央政府負責風災後重建的專責單位，在其組織下設立行政管理處、產業重建處、家園重建處、基礎建設處和綜合規劃處，組織如下(圖 2-3)所示。

此單位將重建工作分為家園重建、設施重建、產業重建、生活重建及文化重建等五大面向。

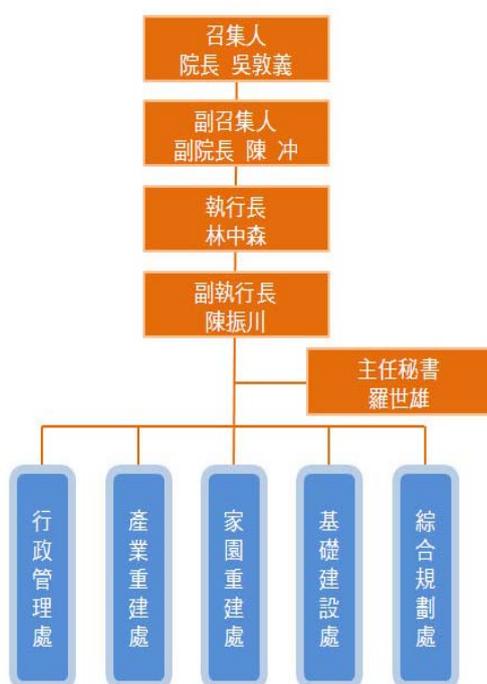


圖 2-3 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會組織架構圖

### (二) 中央政府參與災後社區重建的相關單位與計畫

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

面對莫拉克颱風侵襲南台灣地區所帶來的巨大災變，中央政府主要透過行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會、文建會和農委會水土保持局三個單位，同步進行災區的重建工作，本研究主要歸納相關社區之重建計畫，有關地方重建的執行內容如下所示：

### 1. 「社區組織重建計畫」暨「專業團隊及社區陪伴計畫」：文建會

針對南投縣、雲林縣、嘉義縣、臺南縣、高雄縣、屏東縣及臺東縣等 7 個受災較嚴重之縣規劃「社區組織重建計畫」暨「專業團隊及社區陪伴計畫」，透過訂定「莫拉克颱風災後社區組織重建補助作業要點」為 3 年補助計畫，每年均辦理提案及審查作業，由社區提出相關計畫案，由 7 個縣市彙整提案，如(表 2-2)為 100 年度縣市政府之相關提案，縣市政府彙整後，再交由文建會審查，審查通過者，即補助社區營造經費。由地方政府先行協助彙整社區提案，可以讓社區更瞭解地方特色，提出屬於地方社區的社區營造之計畫案，且由地方政府協助提案，讓地方政府亦有參與感，有益於社區營造之推動；並成立專案管理中心及四個分區社區營造站等專業團隊。整體計畫之目的是以協助災後社區組織發展，引導社區居民共同參與社區重建、建構社區組織能力，強調以社區營造方式，整合民間資源，協助社區凝聚社區意識並參與重建事務，重塑重建區在地文化特色，恢復居民生活重心並推動社區防災減災概念。

表 2-2 100 年度文建會莫拉克颱風災後社區組織重建各縣市提案數量統計表

縣市別	鄉鎮	提案數	縣市別	鄉鎮	提案數
南投縣	信義鄉	4	屏東縣	三地門鄉	2
	鹿谷鄉	1		林邊鄉	2
嘉義縣	阿里山鄉	2	霧台鄉	2	
	梅山鄉	2	牡丹鄉	1	
	番路鄉	1	泰武鄉	1	
台南縣	南化鄉	1	高樹鄉	2	
高雄縣	甲仙鄉	3	萬巒鄉	1	
	六龜鄉	4	台東縣	金峰鄉	2
	杉林鄉	1	大武鄉	4	
	旗山鎮	1	達仁鄉	1	
屏東縣	來義鄉	1	太麻里鄉	4	

## 資料來源:本研究整理

社區組織重建分為「社區重建」及培育「社區營造員」二部分，以在地立(備)案社區組織及民間團體為主要提案對象，各縣市提案的社區組織數量如表(表 2-2)所示。預期目標在「社區重建」方面，以促使社區多元發展落實重建工作為目標；在「社區營造員」方面，則採行補助社區專職人員薪資，擔任社區重建工作之執行及聯絡管道，並配合課程的培訓，以落實社區人才培育之目標。

## 2. 農村社區重建規劃與重建計畫：水土保持局

為加速農村社區重建工作，以農村社區為單元，對在莫拉克風災中受災之農村社區辦理「農村社區設施修復」、「農村社區災後復建」、「協助農村社區遷建」等工作，主要內容如下：

- (1) 農村社區設施修復：以農村社區的公共設施修復和環境清潔為優先工作。
- (2) 農村社區災後復建：包含農村社區重建規劃和建設、僱用災區民眾參與重建和受災農村社區再生重建培訓。透過災區培根計畫，積極培訓農村社區居民重建家園的知能，使社區具有重建規劃、建設、經營、領導、提案等能力，以自主規劃並執行災後重建之項目共同參與的方式投入社區重建，

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

並輔導在地社區發展組織，透過陪伴與諮詢輔導機制為災後重建及再生工作紮根。

(3)協助農村社區遷建：針對有遷建需求的農村社區提供協助，並配合內政部和原民會規劃遷村重建事宜。

### 3.生活重建服務中心之設置：內政部

生活重建服務中心的設立係根據「莫拉克颱風災後重建特別條例」第九條規定：「政府應於各災區設立生活重建服務中心，提供生活心理就學就業及各項福利服務」，此項政策的執行設計模式，是由中央編列預算，由內政部委託具有社福經驗的非營利組織到各災區設點，由非營利組織「特聘社工人員連結教育、衛生、勞工、社會福利等資源提供災民生活重建服務」，政府則負責督導與考核。生活重建服務中心分成3年(99年~101年)執行，分別於高雄市、屏東縣、台東縣、嘉義縣、台南市與南投縣等縣市設置27處生活重建服務中心及41處連絡站。

針對生活重建的部分，中央政府也在各縣市設立生活重建服務中心，由內政部主辦，但目的事業主管機關涵括衛生、教育、勞工、社會福利、相關；服務內容，涉及災區原住民事項，由原住民族事務主管機關協助辦理。因此生活重建服務中心成為橫跨地方和中央的單位，由內政部與地方政府分工負責，並委託民間團體協助辦理。

#### (1)內政部負責：

- 審查生活重建服務中心(含聯絡站)設置地點及受託單位；
- 聘請專家學者辦理生活重建服務中心巡迴輔導、考核及考核績效未達標準之限期改善事宜；
- 辦理生活重建服務中心相關工作人員職前訓練；
- 定期邀集災區縣(市)政府及目的事業主管機關召開聯繫會議。

#### (2)委託民間(專業)團體辦理事項

- 承辦生活重建服務中心(含聯絡站)業務。
- 特聘社工人員連結教育、衛生、勞工、社會福利等資源提供災民生活重

建服務。

(3)委請災區直轄市政府、縣(市)政府辦理事項

- 指派專責社工人員督導生活重建服務中心。
- 辦理在職訓練、研討、觀摩及成果展。
- 不定期視查生活重建服務中心(含聯絡站)執行計畫之情形。

(三)地方政府災後重建的組織分工

各地方政府亦都在風災後成立莫拉克風災重建委員會，為各項業務負責之單位，各地方政府負責的單位不同。以產業重建為例，中央重建會的窗口雖然都是產業重建處，但是回到地方各縣、市政府政府負責單位則分屬農業處(南投縣、台東縣)、研考處(屏東縣)、高雄市重建會、觀光旅遊局(嘉義縣)。就整體組織分工而言，高雄市(原高雄縣)重建委員會成員包含中央機關、府內局處首長、各領域之專業人士與重災區之鄉鎮長。整體重建計畫的大框架下，以推動公共建設、生活重建、產業重建和社區重建為目標，並同時提出各項計畫之配合措施，其災後重建計畫架構如(圖 2-4)。

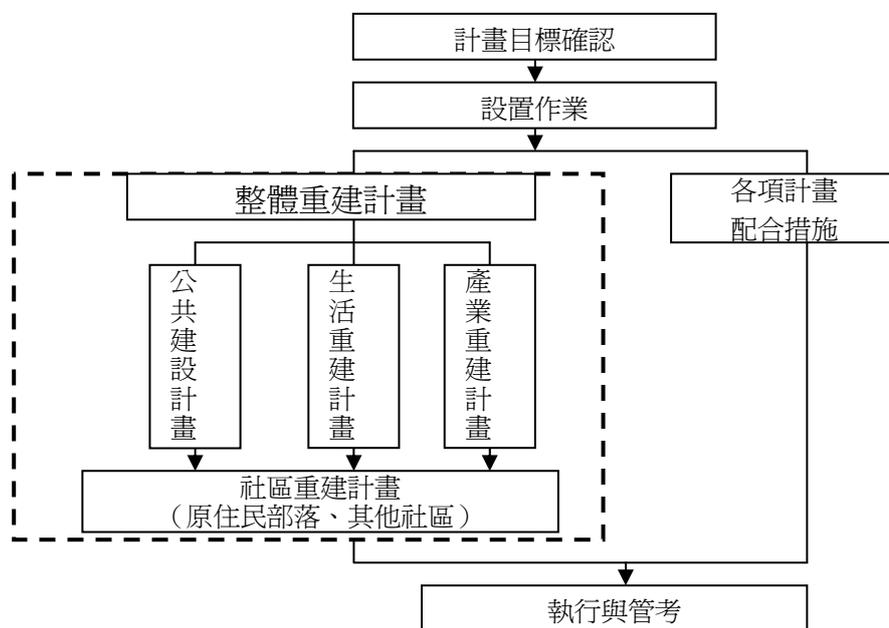


圖 2-4 災後重建計畫架構圖

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

### (四)非營利組織的參與情形

在莫拉克風災中民間組織和民間企業雖然也挹注眾多資源，但缺乏像全盟這樣的資源統合監督組織，民間組織各自挾帶著自己所募集的資源，以公私部門協力或獨立協助等方式協助災區重建。以生活重建服務中心的十八個受託團體其中九個組織為例(表 2-3)。這些非營利組織團體規模大小不一，只有財團法人台灣世界展望會、財團法人中華民國佛教慈濟慈善基金會和財團法人中華基督教衛理公會等過去有實際參與重大災區家園重建計畫，其餘的受託團體對於社區的經驗多為照顧陪伴性質的社會服務工作。

民間組織投入認養行列主要以產業重建為主，例如：高雄縣杉林鄉月眉農場，永久屋由慈濟基金會認養，有機農場由鴻海集團分 6 年以 BOPT 方式認養；屏東縣瑪家農場由世界展望會負責永久屋，國際扶輪社推動國際扶輪藝術村和文創產業的規劃。

表 2-3 生活重建服務中心受託團體服務經驗背景分析

組織名稱	主要服務內容	執行災區家園重建計畫之經驗	受託個數
財團法人介惠社會福利慈善基金會	老人愛心便當服務、居家照顧服務、個案監督機制、婦女培力、督導系統、寒冬送暖	無	4
財團法人台灣世界展望會	資助兒童計畫、緊急救援、醫療關懷、教育助學、兒童少年保護、社區產業發展、社工實習	新竹縣天湖部落、煤源部落家園重建	6
財團法人崇義文化教育基金會	文教和社教活動推廣、獨居老人、殘障人士與清寒、單親家庭關懷	無	1
財團法人中華民國佛教慈濟慈善基金會	急難災難者生活醫療之救助、國際急難救助、教育事業之資助、文化事業之辦理、醫療事業之資助、兒童福利之辦理、	賀伯風災 九二一地震	1

## 第二章 災後社區重建相關之研究

	少年福利之辦理、殘障福利之辦理、老人福利之辦理		
社團法人屏東縣慈善團體聯合協會	獨居老人送餐、單親家庭課後輔導、愛心早餐及關懷據點等社會福利工作	無	1
社團法人屏東縣綠元氣產業交流促進會	田野調查、農村社造、產業培力	無	1
社團法人中華溝通分析協會	專業社工培訓	無	1
財團法人中華基督教衛理公會	個案和團體輔導、親職教育、在宅服務、營隊活動、聯誼活動、生活扶助、學校社工、社區服務、社福資訊	四川大地震災後重建計畫	1
財團法人嘉義縣私立天主教敏道社會福利慈善事業基金會	老人福利事業事項、身心障礙者福利事項、兒少福利事項、婦女福利事業事項、原住民福利服務事項、福音傳播工作	無	1

### 資料來源：本研究整理

透過九二一地震重建與莫拉克風災重建的相關單位分工與歷程，可以發現莫拉克風在資源整合效益上，較低於九二一地震時的重建，許多資源與運作過於分散，也導致於生活重建服務中心往往要應付相關單位的考核與報表，相對性減弱於在災後重建事務推動上。

在民間團體、非營利團體的參與上，九二一地震時重建有一個整合的聯盟體制，反觀莫拉克風災缺乏一個整合的聯盟體制，在資源的提供上，往往會導致團體競合的困境，也將造成資源的分散和浪費。

### 第三節 國外相關重建經驗之探討

本章節主要是探討國外相關之重建經驗，做為台灣未來政策擬訂之參考。在探討國外的相關災後社區重建經驗中，亦須先行對於國外相關社區營造與社區重建的概念意涵進行瞭解，各國政策與對於社區營造的觀念會影響災後政策的制定與執行，而從上述的相關社區營造與社區重建概念中，亦可知悉社區營造的重建亦為建構在政府的政策體制下進行運作。因此，社區的重建過程中，須從相關的重建政策加以探討，方能吸取經驗做為台灣在災後重建的參考依據。

#### 一、日本阪神地震災後重建之經驗

##### (一)日本的社區營造與社區重建概念

日本的「まちづくり」一詞，亦即「造町」之意，也就是「振興地域」、振興社區的意思。以振興產業為手段，活絡地方經濟，使逐漸農村重新振作起來為目標，標榜著全體動員，共同打造適合居住的環境，造町運動的內容，擴及整個生活層面，其概念與台灣的社區總體營造概念相符(劉新圓，2005)。

日本社區營造之推動可追溯至 1960 年代，起因於公害問題造成居住環境品質低落，社區居民為了改善自我居住環境，開始自發性活動。日本的社區營造概念就是「在地區內由居民自律的持續進行環境改善運動」(小林郁雄，2004)。1980 年代都市計畫法等法令修正，導入地區計畫制度，全日本第一個城市「神戶市」制定社區營造相關條例，將社區營造予以制度法制化<sup>1</sup>(塩崎賢明，1999)。

1995 年，日本發生阪神大地震，而後亦針對災後重建制訂政策方略。岩崎俊延(2001)在「The way of support by town-planners in community planning」文中，提到阪神淡路大震災的災後重建，是以合作的社

---

<sup>1</sup> 神戶市於 1981 年 12 月制定「神戶市社區營造條例」(「神戶市地區計畫及社區營造協定等相關條例」)，社區營造條例規定以居民為中心，成立協議會，向行政提出申請，以獲得社區營造條例之認定，進行獲得認定社區營造協議會之專家派遣等支援，協議會提出社區未來構想相關提案，與神戶市市長締結社區營造協定。

區營造式重建為基礎，一邊相互培育信賴關係，一邊積極的合作方式進行重建。塩崎賢明(1999)「共同合作的社區營造<sup>2</sup>」亦提到社區營造式重建，因導入居民參加，以居民組織之社區營造協議會活動與專家的支援活動兩個主軸展開。由此而知，日本政府在重建計畫中強調以社區營造方式推動重建工作。

市古太郎(2003)，提到社區營造式重建就是於政府的重建政策與計畫藍圖下，再以地區規模之區域範圍，集合地方居民、公部門與專家學者共同討論、協議重建方針，透過協議的方式制定相關社區重建計畫。亦即，政府的重建政策計畫，為重建的框架，做為重建的依循目標，而相關支重建細項計畫，則是以地區之情況，由居民與政府以及專家共同協議制定符合地區知重建計畫。

日本的災後重建，亦即透過相關的政策與計畫，由政府(計畫、法源、財源)、專家合作，而後由居民、社區組織(在地團體)，彼此關係間皆有互助之必要性，居民參與之社區營造計畫，公私兩部門提供支援，以營造更好的居住環境與都市為目標而努力執行之過程。

### (二)日本阪神地震災後重建之相關政策與計畫

1995年1月17日，日本兵庫縣南部發生規模7.2級的地震，亦即媒體所稱的阪神地震，造成大量民眾的生命財產的損害。

災難發生6個月後，日本於1995年7月制定「阪神淡路復興計畫」，明確訂定受嚴重災害的地區，10年的重建復興的基本方針，規劃的首重要務就是要從災區實際出發，儘快恢復居民生活，從災區的經濟社會永續發展為出發，目標著眼未來，實現創造性復興，強調協調發展的「共生社會」。

日本阪神地震的災後重建規劃可以分為三個階段：第一階段是從地震發生後第一年為期(1995)，主要是屬於災害救援和災後重建的準備階段；第二階段為期約三年(1996-1998)，屬於全面災後重建與災區全面援助時期，第三階段為1998到2000年。在每一個階段過程中，根據災區的受災地區的受災實際情況，進行大規模援助，亦關注受災地區心理創傷與醫療，並制定災民

---

<sup>2</sup>日文稱為「協働のまちづくり」

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

臨時屋、產業、交通等基礎建設的「緊急重建三年計畫」之重建計畫。

與重建計畫相匹配的，就是兵庫縣所制定的「兵庫不死鳥計畫」(Phoenix HYOGO)，依分為四個階段：(兵庫縣，<http://www.hanshin-awaji.or.jp/>；內閣府，<http://www.bousai.go.jp/>)

第一階段—緊急應急對應期：地震發生後到避難所時期。主要任務包括救助人命、提供避難所、蒐集災害資訊、制定相關政策。

第二階段—重建期：安頓居民臨時住所/住宅。主要任務包括臨時住宅的建設和入住，地震重建基金的創立，提供受災居民相關之產業等緊急貸款事宜。

第三階段—重建前期：固定住宅(永久屋)的遷住。主要任務包括災害復興公營住宅的提供，生活重建資金借貸、心靈創傷醫治等重建事宜。

第四階段—重建後期：正式重建期。主要是恢復正常的生活並記取相關經驗教訓，建設一個更加安心的生活環境。

從這四個階段，可以發現日本的救災重建，不僅恢復到受災前的社經狀況，而且也關注未來的發展，應對即將面對的各種社會問題，整個重建計畫歷經十年之久。

### (一)災後重建的相關計畫

#### 1.緊急復興三年計畫

計畫之目標主要是針對受災民眾的生活住宅、基礎設施、產業復甦等，計畫實施結果盡可能恢復至災害受損前之水平，又可分為三部份。

- (1)住宅重建三年計畫：在住宅興建過程中，盡量建造面對未來，防災係數能力強的住宅，提供適合老人居住、安全舒適的永久性住宅，為一種「前瞻性」的建造概念。
- (2)緊急基礎設施重建三年計畫：全力恢復居民生活及產業基礎的道路建設，強化防災基礎設施，以防止災害帶來的相關傷害。建設居民能夠安心生活的環境，形塑防災能力強的生活空間。
- (3)產業重建三年計畫：對於地震受到毀壞性的區域，儘早重建，復甦以往的

產業活動，並建構未來可永續發展的新產業或推動產業轉型，計畫主要是建構在「永續性」的概念上。

### 2. 後五年重建計畫

#### (1) 計畫主軸-核心價值

主要為在社會重建中，建設「發揮型」社會，讓每個人都成為重建活動推展的主人，亦即「自主性」概念的伸展，透過公私部門、建構與實施自助、共助相輔相成的協助結構。認同與分享多元文化的差異，建構共同的生活、具有活力的社區，靈活運用在地資源、創造多元、極富在地文化風格之產業與工作；建設自然環境與人共生的永續發展的社會。

#### (2) 計畫之目標

- 建設適宜未來的福利社區，在低出生率、老齡化社會環境下實踐完全的生活重建；
- 建設參與合作的「創造性」市民社會；
- 使現有產業高度發展，使新時代產業繁盛的社會，創造一個在地產業轉型、經濟充滿活力的社會；
- 建設能夠防禦災害，安心生活的社區，牢記在災害中之經驗與教訓。

#### (3) 最後三年推展計畫

2002年12月，日本政府制定了「阪神震災重建計畫最後三年推展計畫」。

##### ● 計畫的核心價值

積極解決重建後其所面臨的課題，包括高齡化政策及重建生活價值等生活重建工作，並加速發展落後的社區建設工作。對於震災所產生的新契機的辦法與新的社會結構，要持續進行，使其成為支撐重建後其成熟社會的樑柱，讓政策能持續推動。

##### ● 計畫的目標

將災後重建過程施行的相關政策持續推動；熟悉地方文化特色與變化，作為日後地區重建建設能符合在地化。

### 3. 社區重建計畫

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

日本災後重建，利用災難重建的契機，災區之住宅社區重建計畫方式，對於受災嚴重地區劃定為土地重劃與都市更新地區，其他未劃定為事業地區，可採以居住環境改善等計畫進行重建，包括：住宅地區改良事業、密集住宅都市土地改善促進事業、街道景觀環境改善事業、住宅都市土地改善綜合支援事業，另有以居民為主體的地區營造「compact town」概念－地區主體性」、「持續性」與「綜合性」是三個重要要素，提供社區營造想法，政府對於各種不同的地區依據不同需求進行計畫之執行提出所需要支援。此外，除政府制訂相關的改善計畫外，政府亦制訂社區營造、住宅重建指導諮詢專家派遣制度為推動社區營造組織活動、住宅重建相關諮詢，由行政單位提供專家進駐提供協助；政府也派遣行政職員長期於社區，不僅協助社區營造活動，亦增加行政與居民之互動與行政親切感。相關的計畫執行之前提，皆需要以社區營造協議會為主體，居民參與規劃、共同合作，提出居民對於共有空間(公園、廣場)之構想，建構一個符合居民需求生活空間。整體而言，阪神震災之社區重建，著重居民參與，提出社區重建計畫，確實地落實由下而上方式進行社區重建。

### (二)災後社區重建之成果

日本在阪神地震後，各地區積極透過政府的政策與計畫來推動災後社區重建，在政府的政策框架上，由社區自主性參與與政府與專家協議擬訂適宜地方社區的重建計畫。

以日本真野地區重建階段過程，真野地區震災前已開始以居住環境改善為主的社區營造，由地區居民成立自治會、町內會、PTA(家長會)等各種自治組織，整合成立社區營造推進會，由社區組織提出地區計畫，例如：密集住宅市街地整備促進事業，以及舉辦社區營造活動，包括：綠化運動、友愛訪問與送餐服務。外部人力有專家長駐與地方企業的支援，使真野地區居民之居住環境改善意見與願景獲得實現。在災後的重建上，將原為平常時期的社區營造先行轉於災害發生嚴重之區域與遭遇議題進行社區營造之重建推動，也因原有的組織已有運作的經驗，使得災後社區重建推動上更為順利中村正明(1999)。

社區組織方面，應變與安置階段成立災害對策本部，開始救援行動，復原

## 第二章 災後社區重建相關之研究

階段，為推動社區福祉，成立交流社區營造協議會，並整合外界重建捐款成立真野基金會。應變階段，在外部人力支援部份，主要為個人志工與醫療救援，政府的工作則為災情掌握與災區所需生活物資確保；安置階段，外部人力志工與專家，協助社區進行建物安全調查，政府的工作則為處理受損房屋的拆除與居民的臨時安置處所；復原與重建階段，專家協助居民進行重建計畫制定與執行，政府部分則為提供共同重建之設計費用與公共設施改善興建，另興建後公營住宅提供高齡者與弱勢者居住。此外，社區營造並未因災後重建陸續完成而結束，利用此災後重建契機開始摸索社區營造課題與未來社區發展方向，如何活用地區福利中心，舉辦地區福利活動，提升地區福利、居民交流等社區營造，為一種永續性的社區營造推廣。

野田北部地區，為一個老舊連棟長屋，商店街、工場存在於地區之中，是一個密集住宅之下町地區。與其他地區相比，高齡化更為嚴重，人口減少，年輕人外流，商店街店舖減少衰退。震災之前，就已經存在各式各樣問題有待解決。野田北部地區於災後重建過程中，住宅重建面臨到法令，由於建築土地狹小重建不符現有的法規，因此住宅重建共同與協調化重建方式勢必要地，以確保良好的建築土地規模，共同化重建也就是由土地所有權者以同一方式進行重建，並共同重建住宅。住宅重建工作與街道景觀改善活動等之硬體重建告一段落，災時之社區營造趨於平時，結合行政之支援，成立新的社區組織，產生地區多樣性的活動，此階段，政府提出「compact town」之概念，野田北部地區之居民與組織，於1999年開始進行成「compact town 檢討會」，由地區內之各個組織聚集，以長期的觀點討論地區未來，持續的討論。地區內原有的組織除持續存在外，另成立「野田故鄉網絡」，以其代表成立新的組織，保留既有的交流網絡活動，創造新的組織活動，著重人才之培育、增進居民間之情誼(真野洋介、佐藤 滋，1999)。

野田北部社區營造重建之過程，在社區組織方面，應變階段重要工作在於成立災害對策本部、災民救出與受災調查，接著安置階段，野田北部社區營造協議會，協助家屋拆除作業與居民避難狀況調查。在復原與重建階段，社區營造協議會、社區居民與專家協調、策劃商討與執行社區重建計畫，重建階段後期，由行政注入給予社區新的觀念「compact town」，整合社區內部之自治組織與社區營造協議會，建立「野田故鄉網絡」，朝向社區多元化發展。

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

日本在災後社區營造式的重建過程中，重建的歷程主要也是依循政府的重建階段與相關計畫，而相關的細項則是由地方的需求與環境概況，由居民與專家及政府協議計畫之執行(表 2-4)。

表 2-4 日本災後社區營造重建相關角色與負責事務概念表

	居民	社區組織	外部支援 (個人、民間團體)	政府(行政)
應變階段	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 緊急避難</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 成立災害對策因應組織－社區災害資訊彙整與所需資訊之統整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 個人志工</li> <li>• 災害救援援助－醫療、災害等救助</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 災害援助法令與政策之制訂－災害救助法等政策</li> <li>• 災情掌握－緊急救援、提供地區救災所需資源</li> </ul>
安置階段	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 自宅返回</li> <li>• 地區外避難</li> <li>• 臨時住所與避難所生活</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 社區組織－自治會、社區營造推進會</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 建物安全調查</li> <li>• 專業諮詢－醫療與法律諮詢等</li> <li>• 個人志工</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 災害救助法</li> <li>• 環境安全維護－受損建物拆除與道路維修整建</li> <li>• 都市土地改善計畫</li> </ul>
復原階段	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 自宅返回</li> <li>• 個人短期住宅</li> <li>• 臨時住宅生活</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 社區營造重建事務</li> <li>• 社區營造協議會</li> <li>• 居民居住與社區</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 建物修繕</li> <li>• 個人志工</li> <li>• 共同重建支援</li> <li>• 專業諮詢與協助</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地區計畫</li> <li>• 居住環境改善計畫</li> <li>• 公營住宅興建與</li> </ul>
重建階段	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 個別重建</li> <li>• 民間出租</li> <li>• 共同重建</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 社區營造重建計畫之擬訂</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 共同重建支援</li> <li>• 專業諮詢與輔導－社區培力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 公營住宅提供</li> <li>• 社區公共空間之整備</li> </ul>

研究者自行整理

## 第二章 災後社區重建相關之研究

日本在阪神地震後，除過社區營造推動重建，亦積極透過計畫推動災區重建之成果，包括如下：

1. 心靈創傷治療：設置心靈創傷治療研究所，於災區設置教育重建、生活指導員，推動學校運轉與教育活動。
2. 日本對於老年人，與重建過程中，有定相當的福利保障政策，例如：發放生活津貼以及安排過渡性的安置住所。隨著，重建的資源退出，日本也針對災區的老人訂定「高齡者自力支援、生產生活恢復推進方案」提出兩項原則，首先為獨立原則，指的就是老人應得到工作或參加創造性收入的機會；其次為自我實現原則，指的就是老人應能尋找和發展為社會服務的機會，發揮自我潛能。
3. 住宅建設：主要分為(1).重建臨時住宅的建造，提供災民緊急臨時之住所；(2).新住宅(永久屋)的建造。
4. 文化建設：主要是從社區概念出發，包括：
  - (1)災區重建志願活動：透過志願者參與，協助受災地區的相關重建的推動。
  - (2)促進孩童體驗活動：讓孩童成為重建過程的中堅，培養生活能力。
  - (3)環境教育的建設：除孩童教育體驗外，並轉為社區支持的教育制度，強化地區教育/培力的實踐。
  - (4)藝術文化的推廣：除透過藝術慰藉居民的創傷外，並積極培育社區的活力，在地傳統文化的復興，幫助在地居民發展屬於地方特色的文化藝術。
  - (5)富有地方特的社區建設：讓災區的重生運動，不斷發展的「兵庫綠色網絡」計畫持續推動。
5. 產業活動：協助地方產業再生，活化地方產業與創造就業機會，包括：
  - (1)推動在地特區的形成：透過地方團體與民眾參與，就各區施行與面臨的課題進行討論，制定符合在地特區產業之政策。
  - (2)展創新生活的地區產業：讓民眾瞭解農業的重要性，推展農業生活計畫。
  - (3)食品認證制度：對於災區的食品，由政府提供認證制度，確保對食品的信

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

任，同時擴大宣傳災區在地食品的消費，可以協助災區居民的經濟壓力。

(4)推動地區資源的旅遊觀光事業：致力於觀光產業的推展，推出特色之地方文化特色旅遊活動，吸引民眾前往，並活絡地方產業。

6.建設防災、安心生活的空間：倡導地區自主防災組織的培養以及防災人員，作為地區防災的中堅力量。

### (三)民間團體參與重建情形

日本在災後設區重建過程中，非常重視民間團體/專家的參與，日本政府也透過社區營造、住宅重建指導諮詢專家派遣制度為推動社區營造組織活動、住宅重建相關諮詢，對於日本地重建提供相當的助益。日本的災後重建可以分為三個過程，日本的民間團體參與的過程，基本上亦以此作為區分：

1.緊急救援階段：主要是災後的緊急生活資源的補給與服務。

2.臨時安置階段：開始參與災區的社區重建，培育當地社區的成長，舉辦各類活動，參與社區組置自治的制度建構，透過活動與當地居民相互交流，並推展許多文化教育活動。

3.恢復重建階段：

(1)支持當地地區重建，直接指派團體中之人員參與重建的工作，建立緊密的合作關係。

(2)隨著重建的長期化，資金、人力不足的問題一一浮現，因此，推動災區各類團體的合作與社區重建，建構網絡夥伴關係，建立諮詢溝通、資源共享的長期機制。

隨著災後，日本出現了「社會力」，以往普遍認為「公共事務」為政府之事，也因民間團體與志願者的參與，也重新日本對於民間團體/非營利組織的認識。

阪神地震帶給日本巨大的災害，但是也給日本帶來新的生活模式的創新契機，讓日本得以在此次災難中，實現地區重建的「創造性復興」，也增強了防災的意識。

日本的防災減災的法律體系，是一個以《災害對策基本法》為基準，涵

## 第二章 災後社區重建相關之研究

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。日本對於相關災害的發生，會依據法令規範判定其災損的程度，若適用《激甚災害法》，亦即大規模的災難時，地方政府已無法負荷重建財政的負擔，依據此法制定區域的災後重建與救援的相關措施，因時因地制宜，而非受災之地區均適用，為一種特別財政援助系統，用以因應地方政府無法負荷的財政負擔。以阪神地震而言，適用於《激甚災害法》的僅有兵庫縣；而今年 100 年 3 月 11 日所發生的地震，由於災害之巨大，日本於 2011 年(平成 23 年)3 月 24 日已通過適用於《激甚災害法》，對於相關的救援制定適宜的政策準則，相關的激甚災害對應措施，然而，目前的相關措施，主要都是財政援助的規劃上與救援策略，對於相關的重建政策，尚未有詳細的規範。

透過日本的防災到救災及重建的經驗中，可以發現日本已頗具完善規劃，包括：(1).健全的法律法規體系保障；(2).詳細的重建規劃體系；(3).完善的災後救助體系；(4).持續的精神援助與心理重建。日本的災害對策亦可說是具備相當的延續性規劃，會去思考災後的每個階段遭遇的議題，以及重建過程中可能產生的接續問題，降低災害帶來的損害，並藉由災後重建的契機來達到受災區域的創造性復興。

### 二、美國的卡崔納颶風和格林斯堡風災的重建經驗

美國社區營造概念，源於 1880 年代的鄰里計畫(neighborhood planning)，包括白人社會郊外鄰近社會的再構建與衰退地區的重生計畫(小泉秀樹等人，2001)。

美國極早期的生活規劃，人民於市中心上班，而居住於市郊，隨著城市擴張入侵都市週邊地區，併吞鄰里使其成為市中心的一部分，當時美國雖然有從事市區住宅之規劃案，然而規劃完整但都是優先考慮地區的發展，忽略人際間居住互動的情感，人們不容易維持鄰里意識，且鄰里面臨士氣渙散的問題，沒有人願意居住於這些被都市擴展所併吞的舊鄰里地區。1950 年代，美國政府為因應都市的擴張，開始推動鄰里更新計畫，採納的更新計畫標準作法為拆除房子與住宅，進行龐大住宅開發計畫，然而新計畫無法反應居民的需求，地區間依舊缺乏居住情感。1960 年代，美國政府瞭解到政府的更新

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

計畫有些不妥，1974年通過社區發展整體補助(Community Development Block Grant, CDBG)方案取代以往大型更新方案，同時聯邦政府每年補助各城市一筆經費，由城市負責推動當地的復甦計畫。政府重新重視鄰里，發現一個鄰里並不會自動變成社區，唯有生活在裡面的人彼此交談、共同合作、彼此尊重、相互溝通，鄰里才可能變成社區，居民是否掌握鄰里的決策權，決定了鄰里復甦成敗的關鍵。爲了凝聚共識，鄰里首先必須認清問題所在，特別是引發爭議與衝突的問題，更容易喚醒鄰里，鄰里復甦的目標是建立鄰里的認同感，鄰里結爲一體，成爲可以對口、討論、提出問題與相互信賴的團體，鄰里變成一個結合了權利與認同的共同體(R.Edward, 1987；謝慶達譯，1998)。

以1996年American Planning Association的「Neighborhood Collaborative Planning(NCP)」爲例，係指以居民爲領導，將居民需求目標明確化並實踐，著重鄰近地區的經濟、社會及硬體之基礎，追求特定地區的生活品質提升，NCP的目的爲透過居民的參與，地域環境改善，產生社區意識，制定適宜之社區計畫，使社區能力的提升(小泉秀樹等人，2001)。

在美國，社區設計是透過市民參與的環境設計過程，用以解決社會中的生態資源分配不均、社會關係疏離、環境品質惡化，以及公共空間效益不彰等問題，社區居民才是瞭解地方文化的真正專家，居民知道地方深層的活力泉源，以及當地人對未來的願景，專家在市民參與設計過程中則扮演重要的諮詢與輔導角色(Randolph T.Hester Jr.著；張聖琳譯，1999)。

美國的社區重建，主要以民間團體 NGO(Non-Government Organization) 或 NPOs(Non-Profit Organizations)協助社區重建或居民進行重建或恢復生活機能，協助彌補政府重建政策與邊垂居民(社區)間政策無法到達的鴻溝，作爲居民與政府溝通橋樑，以居民、專家及政府三者協議方式進行重建(洪鴻智、邵珮君，2004)。

當災害發生後，採「由下而上(bottom-up)」重建方式，採用適合科技，整合的重建與開發之基本原則，在由當地社區居民協議擬訂重建之計畫，當計畫正確地執行，不僅更爲之經濟，且符合當地社區居民之需求、能力與願景(Souheil El-Masri, Peter Kellett, 2001)。美國的災後重建理念，皆提及到重

建是要符合當地社區居民的需求，透過 NGO 或是 NPO 等外來團隊協助，來做為居民與政府溝通橋樑，以居民、專家及政府三者協議方式進行重建。

### (一)卡崔納(Katrina)風災之重建經驗

2005 年 8 月，卡崔納颶風侵襲美國，造成美國紐奧良(New Orleans)嚴重的破壞，也是大西洋颶風史上損失最慘重的一次。

災害發生時，面臨到的第一的困難，就是居民的撤離計畫，然而紐奧良在撤離時，可以發現並沒有妥善地撤離計畫，民眾也缺乏撤離的準備與心態，也造成往後救援的困難，包括：家庭成員的取得聯繫，以及臨時庇護所的設備不足以及得緊急救難物資的缺乏（孔令順，2008）。也促使，美國於往後的重建計畫中，亦規劃居民的防災訓練，預防下次的災害時，可於第一時間做好防範措施。

#### 1. 災後重建規劃

美國為加強災後重建工作，2005 年 11 月，成立美國聯邦緊急管理局(Federal Emergency Management Agency-FEMA)，並成立墨西哥灣沿岸重建辦公室。該辦公室與當地政府一起確認重建優先考慮的領域，主要職責包括：恢復墨西哥灣沿岸長期的安全與穩定、創造經濟成長的新利基，重振墨西哥灣沿岸經濟和社區重建。

初期階段，中心的工作是管理緊急救濟，但到後期之工作重點過渡到長期可持續的恢復重建工作，也就是評估需求到了管理個人需要的階段，中心將其工作重點轉移到了通過個案管理來滿足當地居民的受助需求。

在社區重建方面，墨西哥灣沿岸重建辦公室主要事以下為期推動的工作目標：通過長期投資建造更安全的房屋；支持當地城區和社區建設計畫；重建和改善教育體系；恢復當地社區網絡和社會服務體系(Burby, Raymond, 2006；Coast Recovery Office, 2007；Townsend, Frances Fragos, 2006)。美國在這些的政策推動上，主要就是將相關重建政策項目之方向擬訂後，將資金交由地方政府、基金會或者 NGO 來運作，而社區重建則是依據社區需求，由社區體出具體的重建計畫，再向基金會或是 NGO 來申請補助，包括：房屋重建之貸款、社區公共空間環境之規劃等；聯邦政府的主要職責是監督和協調。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

- (1)加速住屋與基礎設施的建設：家庭和社區重建方面，經國會同意，由美國住房和城市發展部撥款 167 億美元成立社區發展基金用於住屋和基礎設施建設，並考慮到居民臨時屋的需求，制定臨時性過渡住房政策，原為兩年也展延至三年六個月期限。
- (2)基礎設施方面，美國聯邦緊急管理局提撥預算用於道路、橋樑以及公共設施的修建與重建。
- (3)醫療與社會服務，則由美國健康與公共服務部提撥預算，用於精神健康服務、基層醫療和心理層面的創傷撫平服務，亦結合學校體系進行學童的心理輔導，因災難發生後，不論為成人與孩童與心理層面上皆遭受嚴重打擊，尤其孩童心理承受的壓力更是大，從研究的統計，可以發現，兒童的焦慮為平常的四倍，以及 42%的撤離家庭中，至少一人產生慢性疾病的症狀與 28%的家庭至少一人有心理層面的問題(孔令順，2008)。此外，並於當地建造醫療中心，此也有助於當地經濟的恢復。
- (4)重振經濟策略：為能振興當地經濟，保障災區勞工的利益與經濟收入，美國勞工部，為勞工制定臨時的工作政策，並提供技能教育和培訓，幫助當地重建和發展勞工保障體系。以及推出個案管理的服務，希望能夠透過專人的協調、追蹤與倡議，讓災民與其家庭能與提供服務的組織或個人建立夥伴關係，整合各項服務的目標與措施，讓災民眾的生活能夠盡快回到常軌，進而有意願且有能力順利就業。
- (5)司法體系的建立，為能保證社區發展基金能夠妥善運用於社區重建中，成立救災監察處進行監督。

重建政策的選擇策略，則是以適宜性作為評價，2007 年紐奧良的重建規劃「The Unified New Orleans Plan(UNOP)」計畫，UNOP 分為兩部分，即總體規劃(Citywide Plan)和十三個規劃區的分區規劃(District Plan)。UNOP 是由非營利組織監督下所制定。規劃編制過程中，定期舉行分區會議和聯合會議，匯總分析災區災情，恢復的重建過程與災民訴求，規劃專家和災民代表交換意見，並展開討論。聯合會議代表的組成結構和階層基本符合災區整體的現況一致性，以能更準確地體現居民的心聲。透過非營利組織的參與，UNOP 的規劃架構與編制更能反映災區居民的心聲。

## 第二章 災後社區重建相關之研究

此外，遵循「因地制宜」的原則，一方面透過分區會議所做的調查，根據民眾的需求反映，安排住宅、經濟、交通、醫療以及治安等重建項目的優先順序；另一方面則根據各地區的恢復重建進度和災害風險，統籌災區的重建政策。

UNOP 主要是透過「災區高程」與「災後人口恢復率」二個指標做為災區恢復重建政策適宜性的依據評準，「災區高程」能在一定程度上反映災後的受災程度，也是評估未來災害風險的重要指標；「災後人口恢復率」，可以展現災後恢復重建進度。綜合的評準結果可以將災區劃分為三類政策區域，並且明確各政策區域的階段任務。第一類區域，一般為相對安全，恢復重建的工作較快的區域。此類區域，主要是減緩潛在的風險，亦即緩減未來可能再遭遇的災害損害，主要為基礎設施的重建，來促進人口回遷，物資的進駐，亦開啓當地產業重建的振興機遇。第二類區域，受災程度大於第一類，主要的工作，就是對當地生產的設施受損情況評估並加速重建回復，引誘居民回遷，鼓勵民眾與非營利組織參與重建；而投入的重建經費，回復的情勢可能超越災害前當地水平。第三類為重災區，除需要政府的支援外，還需要企業與非營利組織的投入，才能有足夠的財源，而災區的破壞，更可能造成不可回復性，相關的居民遷移計畫就必須制定(圖 2-5)。

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

低-----災害風險-----高				災後 1-2 年	災後 2-5 年
快   災後 恢復 之 重建 進度   慢	進度快 第一類區域 低風險	進度快 第一類區域 中風險	進度快 第一類區域 高風險	強化居民防災意識能力 支持生活生產恢復 加快基礎設施修復	提高基礎設施承載力 加速福利設施修復 提高社會服務能力
	進度中 第一類區域 低風險	進度中 第二類區域 中風險	進度中 第二類區域 高風險	支援居民生活和產業恢復 加強大型基礎設施修復 加速臨時建設設施	推進地區重建動作 提高基礎設施承載能力 加速福利設施建設
	進度慢 第一類區域 低風險	進度慢 第二類區域 中風險	進度慢 第三類區域 高風險	穩定社會治安 加速居民和產業外遷 加速臨時建設設施	維護加強社會治安治理 增加基礎設施建設投資 加速福利設施建設

圖 2-5 New Orleans 災後重建政策與劃分和階段性工作重點

(資料來源：孔令帥，2009)

民間團體參與的經驗卡崔納颶風侵襲後，美國的民間團體投入救災的模式，大至多依循以往災害援助的模式，從災後發生的緊急物資援助、相關的安置措施以及協助恢復重建。此次卡崔納風災，出現一種新的災後援助模式－度假志工，利用假期，從各地趕往災區亦務擔任志工，幫助災區重建，對此次美國的風災提供了相當程度的貢獻。

2.社區的重建經驗

美國在卡崔納的社區重建上，除社區發展基金外，相關的重建政策，並無針對性與社區重建之中，主要的多為藍圖式的政策規劃。卡崔納風災後的社區重建上，大多都是由社區自主性發展重建規劃，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。有些社區的自主性謂為強烈，以 Broadmoor 社區，風災經過大半年後，城市百廢待舉，於是社區居民分成好幾組，都市規劃、人口重建、教育、經濟發展，展

開小組討論，然後開始跟外界聯繫，與哈佛甘迺迪政府學院建立夥伴關係。學生組成的十人小組到達的時候，除持續資源的援助外，另一方面，團隊展開緊鑼密鼓的規劃，與居民討論重建、公園應該要放在哪裡、學校如何恢復經營、如何募款，每兩個禮拜就舉行一次小組會議，每兩個月更舉行一次大規模的社區會議。社區選擇的工作重心是：提出重建的規劃藍圖和理想，以爭取外界政府和民間團體支持。

然而，美國在社區重建的過程中，凸顯出一個議題，美國的社區居民對於社區重建規劃，非常有自主性的參與，對於社區未來藍圖的規劃，永續性的社區規劃，非常的概念，明瞭如何透過撰寫計畫向相關之基金會提出計畫申請，來爭取補助。然而，當社區居民在規劃未來藍圖時，卻對於現有居民遭遇的生活問題，無法提出協助，從紐澳良的經驗來看，在初期的救災階段過後，居民很需要有一個整合性的資訊行政服務中心，類似一個在地 one stop service shop 的服務站，從電話線、瓦斯管、水，到學校入學、保險索賠、政府保險，各種賑災團體的服務項目連結，整合政府相關法規，提供服務的窗口，然而，在社區重建中，確式出現各種資訊地點都是分散的，社區的規劃團隊組織，無法提供諮詢窗口。此也是，在社區重建過程中，未來台灣在相關制度建置上，應該予以為借鏡。

### (二)格林斯堡(Greensburg)的龍捲風災重建經驗<sup>3</sup>

2007年5月4日，美國的康薩斯州遭受龍捲風肆虐，造成嚴重的損害，龍捲風幾乎將格林斯堡城鎮從地圖上抹去。災後的重建規劃，主要是由城鎮與非營利組織漢居民共同規劃重建計畫。

#### (1)重建規劃的策略

而總體的重建規劃，格林斯堡提出經濟、社會與環境永續發展的原則，且在重建問題制定第一階段的緊急救援規劃後，為了滿足今後長期的要求，重建人員與第一階段的規劃框架中，進行相關問題進行第二階段更為詳細地分析與設計。整體而言，格林斯堡的重建計畫，雖劃分為二階段，但秉持著

---

<sup>3</sup> 資料來源：<http://www.greensburggreentown.org>

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

循序整體的概念意涵。

格林斯堡的重建資源的運用上，重建建材地採用上，以「在地材料」為主，亦即採用格林斯堡附近生產或加工的材料。地方性材料的採用，有幾項益處；(1).節省成本支出，轉換成當地的工資後，除可幫助災區居民改善經濟，亦可滿足當地的稅收；(2).對公共建設作出貢獻；(3).提振地方的經濟發展，增進災區最需要的重建資金來源。

災後的重建規劃，由康薩斯州(Texas)州長，邀請社區的領導和居民及民間團體討論如何重建他們的家園。最後，決定用綠色的理念重建永續發展的、注重生態及綠能的新社區。

重建計畫的指導方針也是根據當地的特色，結合當代理念和永續發展理念，建築的設計和選擇區域也以滿足社區發展目標之準則。格林斯堡的重建，為第一個得到美國美國綠建築協會(U.S. Green Building Council, USGBC)領先能源與環境設計(Leadership in Energy & Environmental Design, LEED)白金獎的城鎮。此次災後社區重建的規劃，也為格林斯堡找到「復興」的契機。

### (2)社區民眾的參與

災難過後，為了長期的重建計畫和增強民眾的意識，格林斯堡隨即成立災後重建民眾監督指導委員會，該委員會代表了全區成員的利益。委員會的成立概念，為能有效率地執行災後重建計畫，需要熟悉地方文化的居民參與。因此，委員會定期舉辦重建計畫會議，讓民眾參與重建計畫的討論。該委員會也與當地的重建設計團隊、地區企業以及當地的 NGO 等相關團體保持定期聯繫。

此外，社區綜合計畫小組的成立，也讓更多的民眾能夠參與討論重建計畫，有許多民眾參與後，提出重建的構想，也得到了反饋(張強、陸啓斌、張歡，2009)。

在格林斯堡社區重建過程中，公民參與是一項核心內容，為了使社區民眾參與重建工作以及使重建的規劃能夠通過協商，凝聚共識來達成重建，格林斯堡鎮建立一套能夠確保民眾有機會參與並對重建團隊的工作提出評准的機制。

格林斯堡的重建計畫所秉持的理念就是，無論如何，當地民眾都是重建計畫的執行者和最終受益者。因此，重建規劃中，民眾參與至關重要，也是因為民眾在規劃上的廣泛參與，培養在地自主精神，也激起重建民眾的重建熱情，全心投入重建中。

### 2. 民間團體的參與經驗

參與格林斯堡的重建之民間團體主要是以格林斯堡綠城(Greensburg Green town)為主要團體，重建目標，格林斯堡的重建目標是為能為格林斯堡的居民提供重建的資源、資訊和技術支持，包括：

- 技術顧問與志願者：為個人、企業以及 NGO 和政府提供技術支持，透過專業技術顧問和志願者的團隊來達成。
- 提供培訓資源：格林斯堡撰寫和發布相關培訓資訊，並且也會先進行資料的篩選，並建構大量的資料庫，蘊藏大量重建資料，協助民眾查詢以及更易於進行相關重建決策之抉擇。
- 舉辦培訓課程：邀請專家學者展關於重建以及未來發展的策略，比如：建築、產業等課程，提供民眾學習。
- 架設網站：居民可以搜尋到重建相關的資訊網站以及跟教育或培訓相關的網站連結，所學的課程也放置到網站，公民中採用與學習的管道。
- 與當地居民交流：格林斯堡綠城經常與當地居民進行訪談，了解對於社區重建的想法，分享願景。
- 募款：為社區重建進行募款，也為創新的重建計畫和資源努力進行募集。

3. 格林斯堡綠城另一個重要工作就是與當地居民溝通交流，了解居民對社區重建的想法，這也是對重建非常重要的事務；並賦予向居民宣導相關環境永續之理念，以及重建規劃過程中的資源整合等責任。

災後重建中，美國聯邦政府，主要就是將項目和資金交由地方政府、基金會或者 NGO 來運作，聯邦政府的主要職責是監督和協調。美國政府對於災害類型與規模因應方式不同。卡崔納因災難巨大，大多政策是由聯邦政府規劃與籌措經費預算進行重建，格林斯堡則多由地方政府自行規劃，此可反映出美國聯邦政府體制的設計。此外，從二次的重建過程中，美國對於社區

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

重建，應無多大著眼點，多為災後重建的規劃藍圖，為一個框架的制定，此原因，可能為美國的社區與非營利組織的發展較為健全且和政府建立起合作的夥伴關係，政府信任於將重建的事務交由社區與非營利組織來規劃。美國的社區重建，多為社區自主性地尋求重建計畫，或是由非營利組織協助，此也凸顯美國的社區較具有「自主性」的重建概念以及非營利組織在美國的蓬勃發展。美國的社區在政府效率不彰時，會尋求社區的重建藍圖，規劃未來的發展。民間團體的參與重建過程中，會重視地區的需求，瞭解社區的概況與居民重建想法理念，協助社區從事重建的工作。

此外，社區地重建過程中，都會以綠能概念進行重建，透過災後重建的契機，來達到社區永續發展的概念推動。災後重建推動中，美國政府和 NGO 協同合作，由 NGO 根據災區需求擬訂相關的重建計畫與執行策略，再向聯邦政府部門——聯邦緊急事務管理署(Federal Emergency Management Agency)申請項目資金。二者所扮演的角色分別是由聯邦政府來提供資金支援，民間公益組織負責項目執行，聯邦政府購買民間組織的服務。美國政府、基金會和 NGO 形成了多樣的合作模式。美國政府與專業基金會實行長期固定的對口合作，實現各方資源的對接;資金招投標也是非常成熟的一種模式，基金會將項目通過招投標的形式給專業的 NGO 來做，再由基金會撥付資金給 NGO 來運作項目。美國政府支持 NGO 服務的金額為民間捐贈總額的 1.5 倍。

美國參與災難重建的 NGO，都是在當地具有長期性服務之經驗背景，以卡崔娜風災為例，至今，還有許多 NGO 持續在當地社區提供專業服務。

災難過後，美國政府、社區、NGO 以及整個社會層面都會共同行動，一起災後重建規劃，廣泛聽取意見。首先對災難的評估廣泛地徵詢意見，然後展開長期規劃，最終再由議會來進行決議。政府非常看重對災難的評估和規劃，始終保持謹慎的態度，規劃是中長期的。並以社區為中心的公眾參與為重建準則，災後重建的規劃過程少則兩三年，多則上十年。美國在災後重建過程中始終強調以社區為導向，注重居民的生活需求。聯邦政府主要負責之重建事項為硬體建設，包括道路、港口、電力等基礎設施建設，而地方政府則專注於社區生活地重建事務推展上。無論是聯邦政府還是 NGO 均以社區需求為前提，以社區為主體來開展重建，根據社區居民的生活需求來開展重建。政府的資源調度以社區的需求為主導，社區公共建設、公共空間和公共

設施建設更便利、更人性化，像老人安養、綠色生活等建設規劃，都是交給 NGO 和社區共同規劃執行。

美國在進行災後重建規劃時非常重視當地環境，同時讓當地社區共同參與制定當地規劃與後續之永續發展，只有當地人才對他們的社區有清晰的認識與瞭解，才能知道重建過程中如何更佳利用當地資源與外部資源進行對接與整合，聯邦政府也會協調相關外部資源為當地社區創造很多就業機會，解決他們生計發展。由此，可以反映出美國對社區意識培養與支持民間團體，政府的態度與決策多具影響力，相對於社區意識自主性的提升，也對於社區營造推動上更有助益。

### 三、印度洋海嘯(Indian Ocean Tsunami)災後重建經驗

2004 年 12 月 26 日印尼蘇門答臘近海發大地震，引發印度洋大海嘯，導致印尼(Indonesia)、馬爾地夫(Maldives)、印度(India)及斯里蘭卡(Simhalauipa)等南亞國家遭受嚴重的災害侵襲，又以印尼最為嚴重，造成二十餘萬人員喪亡，海嘯帶來的不僅為人員的傷亡和硬體設施的破壞，也嚴重衝擊當地的社會和經濟發展。尤其此次的海嘯災害，受損的區域，原本就都屬於較為弱勢的區域，對當地的發展，無疑更是雪上加霜。

#### 1. 印尼(Indonesia)的重建經驗

##### (1) 印尼的重建計畫

根據統計，全球總共 131 個國家與 491 個非政府組織以及聯合國與世界銀行，參與印尼的海嘯救援與重建工作(張強、陸奇斌、張歡，2009)。印尼的重建總體計畫，係由國家發展規劃處所制定，並成立「亞齊與尼亞斯恢復重建委員會」(The Rehabilitation and Reconstruction Agency for Aceh and Nias, BRR)，負責重建工作，主要的任務包括：提出預算與執行準則，協調和制定重建項目，以及促進含協調重建計畫的執行，這些計畫由中央、地方政府以及國際非政府組織執行。

印尼在復原重建階段，以重建基本服務、基礎設施和經濟生產活動，重建主要關注八項工作：1.復原基礎設施服務；2.實施參與式評估；3.恢復生產活動；4.為受災居民提供重建資訊；5.制訂重建政策 6.處理現有災難後問題，

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

並制訂相關政策；7.注重社區參與；8.承擔責任。

然而，印尼重建的立法和機構設置出現空白，缺乏相關的統一基金或策略保障地方能力建設，許多重建事務多必須仰賴國際性的非政府組織。

災後重建時期，印尼召開二次會議，主要希望透過招商，吸引外資投資，來與社區居民共同重建社區。印尼的重建計畫，可說是建立在吸引國際多元資金籌募的機制上。此次，改變過往單一的由上而下的治理模式，在各個層面上強調社區居民參與社區重建的方式來進行社區重建。

為能維持災區居民的生計問題，印尼政府推行一系列的維繫重建災區生計計畫，比如：「過渡時期收入的社會保障政策」，讓居民在巨災中能過重新投入工作，推行以工代賑計畫，保證居民有臨時性的收入來源，以及小額信貸等措施來維繫災區居民最基本的生活。

印尼政府，也隨著重建步伐，制訂不同的政策方針，以商業發展為例，在復原的初步階段，政府為了新增就業機會和經濟多元發展，提出針對性的稅收和補助，隨著商業逐漸回歸正常，於重建時期亦做了調整。比如：農民一開始需要的是免費的農作物種籽和農業推廣服務，後來則須要為這些農產品提供市場和支持發展的政策。

### (2)非政府/非營利組織與社區重建

印尼的社區重建，主要是由政府和非政府機構合作進行重建工作的推動(表 2-5)。在重建過程中，不同的非政府組織根據組織的優勢與資源，在社區需求的基礎上展開不同的協助，這些服務的提供多為物質性的提供，傾向為「社區工作」，尚不及「社區營造的階段」。此外，政府對於非政府組織再地方執行的重建，並未積極參與，並偕同社區居民參與意見討論，在重建過程中，產生非政府組織提供的重建服務，不符合當地居民的需求。此也反應，培育當地非營利組織與社區參與的重要性，政府作為協調者也有一定影響力。由印尼參與重建組織多為國際非政府組織，多為災害後才進駐印尼協助災後重建，對於當地的環境與民情並不熟悉。此可做為台灣在災後重建的參考，明瞭長期培育地方性組織之重要性。

表 2-5 國際非政府組織協助印尼政府海嘯災後援助與重建一覽表

組織名稱	協助的社區重建業務
聯合國糧食及農業組織(FAO) Food and Agriculture Organisation	1.以工代賑計畫 2.提供工具與技術，協助居民耕作改善生活
國際兒童救助會 Save the Children	1.協助學校重建 2.提供心理服務，協助孩童克服創傷 3.提供獎學金，協助孩童就學
國際紅十字會(IFRC) International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies	1.提供經濟援助—以工代賑計畫 2.生產工具的支援，協助恢復生計 3.重建災民房屋、社區設施及基礎設施 4.協助學校重建 5.協助醫院重建 6.推展預防災害、社區減災的培訓
國際行動救援(AAI) Action Aid International	1.發展社區，改善社區過去的傳統模式 2.提供教育資源 3.協助基礎建設
救世軍 The Salvation Army	1.重建災民房屋 2.提供醫療服務 3.提供生活所需品服務：飲食、民生用品 4.提供就業機會
雅施會 OxFam	1.提供公共健康、食物安全 2.生計與社會服務

資料來源：研究者彙整

## 2. 斯里蘭卡(Simhalauipa)的重建經驗

斯里蘭卡在此次海嘯侵襲下，亦造成嚴重損害，超過 41000 人死亡，多數是兒童和老人，更有 78000 餘人淪為難民，嚴重衝擊當地社會和經濟發展。

### (1) 斯里蘭卡的重建規劃

斯里蘭卡政府於海嘯過後，成立了重建工作隊(Task Force to Rebuild

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

the Nation，TAFREN，現改爲 RADA)負責重建的總協調工作。還有專門的調查部門(Survey Department)負責申請予批准網站計畫，此外，亦設立了一些新的機構，如：過渡安置部門(Transitional Accommodation Progress-TAP)負責過渡時期的住房安置。

### (2)非營利組織與社區重建

斯里蘭卡的社區重建，主要是透過斯里蘭卡福音聯盟服務(Lanka Evangelical Alliance Development Service，LEADS)爲主要的推動組織，主要爲社區發展、賑災、輔導與復原早災難管理，強調「籍社區，爲社區」的概念，推動社區居民認同感轉而投入社區的工作上，並與當地的政府單爲進行合作。

災後重建的成果，以斯里蘭卡的阿魯甘姆灣遭受海嘯的嚴重破壞後，在災後短期的回應上側重於滿足民眾立即需求、中期的回應重點爲幫助民眾恢復生活、長期重建的重點，以安全社區爲目標，積極恢復基礎設施和社區經濟。海嘯爲當地帶來 10 億美元的災損，災後投入 30 億美元的經費進行重建。

阿魯甘姆灣在海嘯前，以農業、漁業和旅遊業爲經濟收入來源，災後當地農業環境損壞，觀光旅遊業的基礎設施毀損，捕魚船隊受到最嚴重的衝擊。面對災害有很多的資源被挹注到阿魯甘姆灣，當時也有眾多的機構組織進入當地提供協助，各個組織對於救災的經濟也均不同，地方政府面臨難以擔負起協調的工作。在協調過後初期以維護民眾安全，提供食物和安全庇護爲優先目標，渡過緊急救災階段。在重建階段開始協助民眾恢復經濟活動，提出「Cash-for-work」的方法，讓民眾獲得生活收入；並著手決定長期投入重建計畫的最佳夥伴，開始擬定重建計畫。

當地災後產業重建的策略即以抓住關鍵性產業爲主軸，期待關鍵性產業所帶動的乘數效應，可以直接或間接的增加就業機會。阿魯甘姆灣的村落是亞洲排名前 10 名的衝浪地點，透過旅遊業支撐當地的餐飲住宿服務業和相關旅遊配套行業的發展，許多居民依靠旅遊旺季時的收入維生。因此，協助旅遊業復甦意味著可以增加目標社區的直接就業機會，並間接增加相關旅遊配套服務部門的就業機會。更進一步以社區爲基礎建立商業組織，其提供產業恢復基礎設施，幫助業務規劃和發展，並以社區爲基礎制定一個優先以經濟

復甦為前提的計畫。

後來成立一個旅遊協會名為「The Arugam Bay Tourism Association」(簡稱 ABTA)，結合了近 100 家的商家為成員，透過組織集體的力量來進行旅遊產業重振計畫，不僅透過訓練改善旅遊服務，也帶動周邊產業例如農、漁業(提供餐廳食材)的發展，運用網路共同行銷地方旅遊。地方遭逢災害重創，就長期重建計畫而言，運用社區組織機構來凝聚並強化重建的力量，造就斯里蘭卡阿魯甘姆灣有良好的案例示範。

斯里蘭卡的重建過程，和印尼相似，主要都是仰賴國際性非政府組織協助災後重建，主要的重建項目，也都是以社區為主，包括社區居民生活議題、社區重建與產業重建等等，不同的為斯里蘭卡政府對於災後重建的投入心力，相關的組織與財源皆有明確規範，也較為重視地方社區與產業的發展，因此，在重建過程中，重建事務較符合居民需求。

從印尼與斯里蘭卡的重建過程中，不論為政府或非政府組織都非常重視社區重建工作，重建事務都以社區為出發點，但是對於社區居民的參與培育尚顯不足。主要原因，可以說以社區為出發的重建工作容易落實，只要是以社區為範疇地為社區重建工作，困難的在於社區意識的培育，從日本和美國的經驗而論，這是一項需要長期關注，透過政府與專家的陪伴，來促進社區意識與居民的參與感，亦及在地性的非營利組織也就有其重要性。

## 第四節 各國與台灣災後重建之比較與分析探討

綜合我國及美、日兩國文獻探討，以下分別論述美、日與印尼和斯里蘭卡之經驗對於我國之啓示。

從各國對於災難發生，所從事執行的相關政策與計畫，從災害的發生到重建期程完成，多可以分爲三個階段，此也是做爲未來台灣在災害管理之機制建置上，可以做爲期程與重建計畫的建構框架。

### 第一階段：緊急救援時期

災難發生時緊急的救援行動。基本上在此階段上，多爲擬訂重建之方略，以及物資資源的提供，臨時安置等相關救災事宜。

### 第二階段：重建時期：

災難發生後的1-3年時期。主要是針對基礎建設的復原、臨時住宅的建造以及相關災害重建時期的與民眾經濟產業復甦等資金的問題。

### 第三階段：重建復興期

災難發生後的第三年開始。主要是爲地區未來，建立一個新的生活，包括產業轉型、社區的建造。重建復興的時程，需要長期的發展時間，從日本與台灣的九二一地震重建復興的經驗而言，至少需要3年至5年的光景，甚至更長的重建復興時程，方能振興受創地區的發展。

災害的救援、回復與重建工作，在這些階段中，多會制定相關政策或是成立臨時局處，相關計畫執行重建的推動。透過日本、美國以及印尼和斯里蘭卡的災後救援至重建復興的各個歷程與台灣的災後重建經驗，進行相關分析，有助於未來擬訂災害對策的相關策略參考的依據。

## 一、政府災害防救政策計畫、體制規劃

### (一).美國

美國由於災害頻繁，相關的災害管理計畫皆稱完備，美國針對災區民眾所提出的協助方案，是由聯邦政府制定相關的協助方案，但是實際負責方案落實與決策之責任，則落在州政府身上，確保地方政府在執行各項方案的過程

中，可以透過行政裁量的選擇，因應地方民眾的需求彈性調整其執行的方式。最後，在災區的區域劃分，美國也會依據災害風險與重建進度，來規劃相關的救援與重建措施。

### (二).日本

日本已有完善的法令來從事救災的相關事宜，在對災害的救援之相關計畫，主要多依循既有的法令來制定適宜的計畫。日本在重建體制上，形成一套以政府救助和自助為主、社會救助為輔的災後重建體系。日本災害管理體制的優點，在於如實的執行災害管理的三階段—預防、災害應急、復原與復興的災害對策。日本歷經多次自然災害的侵襲，從 1995 年阪神地震發生後，更是非常講求事前的防災教育，包括防災意識強化與防災知識普及化、災害防制的技術研發、災害預防等等，也都將這些教育訓練落實於地方社區中，而後的災害復原，也都落實災害應急對策；以及最後重建的規劃，都有志訂一套完善的災害復原與復興政策。具體而言，日本能夠達成有效率的災害應變與災後重建。

日本基於阪神大地震的教訓與經驗，為求提升政府當局對於大規模災害、重大事故的緊急事態之危機管理能力，於防災體制上設置內閣危機管理監和內閣情報集約中心，藉以促進內閣的體制強化，日本未來發生的自然災害，都是由其中中心負責統籌規劃。日本的防災體制，分為四個層級：中央政府、都道府縣、市町村、住民。中央政府層級，負責之總指揮就是內閣總理大臣，下屬的中央防災會議，負責防災基本計畫的策定和其計畫執行的推動；在都道府縣的地域層級，最高位階的總指揮是知事，下屬的都道府縣防災會議，負責都道府縣地域防災計畫的策定和其計畫執行的推動；在市町村的層級，最高位階的總指揮是市町村長，下屬的市町村防災會議，負責市町村地方防災計畫的策定和其計畫執行的推動。最後，防災體制的基層，則是住民。日本在整體的防災體制上中央與地方政府職權劃分明確。最後，日本依據受損情況，因地制宜地制定相關重建計畫，受到同一自然災害時，會依據損害程度，對於重建與復原的計畫會採取不同策略與適應之法源。

### (三).印尼與斯里蘭卡

對於災害的救援上，也多為在既有的法令上制定特別的計畫案。印尼與

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

斯里蘭卡，亦都成立臨時性重建組織，不同點為印尼的重建組織機制規劃得不甚清楚，此也和台灣面臨的現況一樣，有待改善。

### (四).台灣

台灣，九二一地震與莫拉克風災都以制定特別的條例來因應災害的相關援助規範面對巨大的災難，必須要有特別法令與計畫來因應。且二次的法源依據與制訂過程亦不同，突顯出台灣在災害防治上依舊明顯尚缺完備所以台灣未來應進行災害防治的相關法規的制定此外。

日本與美國的重建規劃上，都是整體性與長遠性的規劃重建計畫，每個階段，也會有所循序的任務來執行。反觀台灣的重建計畫，多為斷續且缺乏整體性的規劃。台灣在九二一地震時期，是依據緊急命令成立中央層級的重建委員會，並規範各縣市、鄉鎮市也應成立重建委員會；莫拉克風災時期，則是依據特別法令成立重建委員會，各縣市也依據法令成立之，依據的法令不同，層級上，就有所差異性。臨時的重建部門，對於災難的重建，有一定的效益，可以整合資源運用於災害的援助上。然而，台灣在重建的臨時性組織的籌劃上，並無相當的明確法令規範，多為針對大規模災難時，匆促地制定特別條例來針對災害救援。

根據日本與美國的災害重建經驗，台灣應該制訂適宜台灣的災害防治體制，且將相關的制度予以法制化，並包括從防災教育、災害因應對策及復興政策具體明確規範。中央與地方的權責應該化分明確，中央政府，由行政院為主管機關，設置中央防災組織，負責防災基本計畫的策定與監督和協調各部會之責任；地方政府(縣市政府)，則負責縣市政府災害防治與救援之計畫與執行及統籌和協調各鄉鎮市政府所需要的資源；鄉鎮市政府，則負責整合鄉鎮區域內的資源，包括社區情況、民間團體概況，將防災計畫落實於社區中執行。最後，防災體制的基層，亦及民眾的教育訓練，都要有一個完整的法令規範做為遵循的防災體系。

最後，在災害防治體制上，台灣的劃分僅將全國劃分為災區與非災區，只要是受災區域，幾乎「一視同仁」，僅有在經費上的差異，造成資源的浪費，台灣在災害防治體制上，相關的規範也要將受損程度納入災害防治體制上參考中，方能因地制宜地制定相關計畫。

### 二、重建財源規劃

#### (一)美國

美國的災害經費的運用，除了失業補償，由聯邦政府提供與發放外，期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。美國非營利組織的財源支出，亦為實際投注到社區中，由社區統籌再到社區個人，換言之，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。

#### (二)日本

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。其中，「運用財產」並無實際用於事業計畫，只是作為取得推動事業計畫資金之本金，最終必須由復興基金歸還給金融機構。除了「運用財產」外，地方政府於設立基金時，必須捐出一筆資金作為「基本財產」，用於復興基金運作之基本開銷(人事費、辦公費等)。復興基金之運作來看，復興基金之理事長為縣知事(或市長)，副理事及理事成員皆為地方政府人員，各項事業計畫之受理申請與審核皆循申請者、市町村、復興基金之程序辦理，再於核准後由復興基金直接將補助款交付給申請者。為避免復興基金成為地方政府之「私房錢」，除明訂復興基金不得挪用於政府應為之業務外，亦規定用途限於「補充政府行政之不足」及「對受災者之直接支援」。

日本政府是由中央共同募款會，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。有民間捐款，亦併入復興基金，稱為「取崩型財產」，直接用於事業計畫所需

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

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。中央政府的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。

台灣九二一地震時因有緊急命令，編列的預算為專款專用；莫拉克風災亦有特別預算，但大多的重建經費全都歸於各部會中。莫拉克風災相關經費財源的提供者為中央政府，因此，相關經費的使用必需由中央主管業務單位針對各項經費進行審核；另一個議題，地方可自行調整配置之救災經費規模過小。這樣的審核機制無法迅速地解決災民的需求，應考量是否賦予地方政府在經費運用上有更大的彈性，以確保經費的使用能快速回應災民的需求，進而解決災民的各项問題重建的財源。台灣，對於災後重建的財源規劃，要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。中央政府除了在重建經費給予地方政府一定額度的救災預算，讓地方政府回應災民需求之外，應考慮授予地方政府更大的權力，讓地方政府能彈性地統籌使用，在預算規模內執行救災與重建工作，方能有效的讓地方政府能夠迅速解決地方居需求。當然，授權非濫權，中央政府對於地方政府重建經費的使用，也要明文規定使用的範圍與權責，進行規範性的建置，然而重建細項的範疇，就由地方政府執行與運用。

台灣的重建財源，除政府外，現在台灣很多的捐款是流向緊急救難或是社會福利團體，資源分散且難以控管，也往往造成民眾對捐款的用途提出質疑。政府對於民間團體的捐款，應該制定相關的規範，比如：款項的用途、人事行政費的比例以及補助的用途規範都應該詳加規範，讓款項能夠直接挹注災區居民的重建上。

### **三、就業與產業發展**

重建過程中，受災區域居民，首要為面臨生活經濟的問題，因此就業與產業的辦法就顯得非常重要。遭受災害重創之災區民眾，在重返就業市場過程中，非僅為面臨產業受創、就業機會減少等就業議題，同時也面臨災區交

通損害，無法順利上工的問題，以及現實生活中遭遇的問題，包括家園重建、各項協助措施的申請、幼童就學或托育或老年安養照護等工作，都將影響災區失業勞工再次就業的意願。

美國於卡崔娜災後推出個案管理的服務，希望能夠透過專人的協調、追蹤與倡議，讓災民與其家庭能與提供服務的組織或個人建立夥伴關係，整合各項服務的目標與措施，也讓災區受災民眾的生活能夠盡快回到常軌，進而有意願且有能順利就業。

此外，美國針對災區失業勞工所推出之協助方案，可以區分為失業救助與就業協助兩大類。失業救助的相關措施，包括失業補償與災害失業協助，前者類似台灣的勞工保險失業給付，而後者則是針對不適用失業補償的災害失業勞工提供現金協助的方案。美國在災害就業援助上，重視失業救助措施遠勝過以工代賑方案，希望可以提高失業救濟的金額與期間，讓災區失業勞工可以獲得更高、領取時間更久的失業救濟金。因為，就業的問題，並非僅於就業機會的提供，還面臨到生活地重建。美國政府的做法，先行協助居民一筆重建財源，讓他們可以重建家園，重新安排生活，當居住與孩童就學等問題解決後，美國政府再提供相關就業協助的措施，對於災區的失業勞工方具意義。

美國卡崔娜風災的災區屬於美國經濟較為弱勢的區域，居民也多屬於社會中下層的弱勢民眾，美國政府也利用重建的契機，並著重於災後重建需要之人力與技術，結合訓練方案協助災區失業勞工取得從事工作所需技能，以及輔導其找到相關的工作機會。於協助失業勞工的相關政策上，推動地方產業經濟的轉型、促進產業升級，提供較高薪的工作機會，並且透過訓練協助災區失業勞工取得這些工作機會。

台灣，在大規模災後重建中，對於就業問題，多是採取以工代賑的短期就業政策方案，缺乏長遠的就業訓練。災後的臨時就業方案，由勞工委員會先由勞委會核定災區縣市政府所擬定的用人計畫，再由各縣市政府負責計畫執行。雖然中央政府本次透過就業服務體系積極彙整民眾的就業需求，但是當民眾遇到問題而需要協助的時候，多會直接向接觸頻繁的縣市、鄉鎮市公所地方政府反應，然而地方政府本次不具決策權，也因此無法有效地協助民

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

眾解決他們的問題。另一個議題，就業問題，並非單一機關所能處理，以莫拉克風災，居民的就業就涉及到交通及家庭安置等議題面向，必須由跨部會共同協議解決。政府於就業服務上，應該設立單一服務窗口，民眾可以直接尋求協助，並且重新思考中央與地方政府再就業服務的決策與執行權責的劃分，非由中央政府統籌所有決策權，應該適度將權責授予地方政府，在面對民眾就業問題時，可以直接解決問題。

最後，再就業服務的提供上，政府應該積極的辦理就業訓練，透過獎勵方式，鼓勵職訓單位到災區進行職業訓練，且相關訓練課程，必須結合當地產業特色，利用災後重建契機，進行地方產業轉型所需之技能培訓，透過地方產業轉型，亦可解決就業問題。

### **四、社區重建—公共建設、環境重建與住宅重建**

#### **(一)美國**

美國，在住宅重建上，是由居民自主性負責社區的規劃，由社區擔任社區與住宅的規劃師，美國政府則為運用社區發展基金或是財源編列提供基金會或是NGOs來使用，社區在撰寫計畫後，由專業的基金會審查與提供諮詢建議，而後提供財源資助。其模式可為，中央政府提供財源—地方政府使用—給與基金會或NGOs使用—由基金會或NGOs與社區及居民共同討論社區發展後，社區居民撰寫計畫，基金會或NGOs審查後，給與重建經費。從卡崔納風災的社區復興，由社區居民作為規劃師的發起；格林斯堡的災害重建復興，則為透過政府與非營利組織與社區居民合作來制定重建規劃，可以發現都是由社區自主性的參與重建。

#### **(二)日本**

日本的住宅，可以分為二個層面，一個為臨時住宅，是由政府規劃建設而成；另一個為永久性住宅，又可以分為共同/協議重建以及政府公宅二個層面。共同/協議重建—主要是由社區居民共同協議重建模式，針對住宅區域，由居民與專家針對社區未來的發展與土地使用的情況共同參與討論與規劃，政府於相關的法令上則在相關的建築法規上採取較為彈性作法，除規範性的原則外，可以依據社區情況彈性辦理；公營住宅部分，主要為針對貧困家戶，由政府經營租賃，以及高齡住宅，由於日本高齡化現象，日本在住宅興建上

非常重視老年人的需求。

### (三)印尼

印尼的社區重建，包括社區環境與居民住宅，多是由國際非營利組織協助興建與改善，然而印尼政府缺乏與國際非營利組織商量並建置社區居民的參與管道，往往造成重建與民眾需求不一致。

台灣多為政府委由民間團體、企業團體所建造而成，其經費則也是由企業或非營利組織自行募集重建款項，政府相對缺乏管理。台灣在重建住宅上，缺乏政策完整性與地方民眾的參與，從九二一地震到莫拉克風災，都可以聽見地方居民反映非營利組織團體為經費的支出者，自恃熟悉地方需求，忽略地方居民真正所需，進行重建，造成落差。台灣在非營利組織與企業援助上，可以說是非常充足，然也必須妥善利用。政府應該制定相關管理規範，並且協助民間團體與社區居民建立協議的管道，政府非僅是做為「媒合」的角色，幫助社區找尋到企業或非營利組織資源或委由管理後，就由企業或非營利組織自行處理。此外，政府對於重建的規劃上，也應該培育居民參與討論及重建永續的概念，從社區居民住宅的重建上，居民若要重建自宅，政府僅判定是否為可興建之土地，對於住宅的規劃與永續的概念，都缺乏教育居民。美國，在災後的社區重建上，美國多依循綠能概念來灌輸於民眾於重建的理念上；日本，則會針對未來社會面臨的問題，如：高齡化的社會，進行重建的規劃台灣政府也該強化這些理念宣導上。最後，不論為政府或是民間團體，未來應強化在地民眾的聲音，尤其是災難後，必須被迫遷移之安全地區的居民，為能保存原有的在地文化與特性，更應與民眾廣泛協議討論重建的方式，畢竟居民為「實際使用者」。

## 五、災後重建－民間團體參與和社區重建長期培力策略

### (一)美國

美國，從災後救援到重建過程，都非常仰賴非營利組織的參與，美國長久就有積極培育地區性的非營利組織，並建立良好的合作關係。因此，美國在災後重建過程中，政府都是扮演政策制訂與財源提供者，社區的重建都是由社區居民自主性的參與，並透過專家與組織輔導來從事社區重建。此過程，是美國長期的培育而來，美國對於區域性的組織，也會深入瞭解組織性質，建

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

立協力合作關係。

### (二)日本

日本，非常重視專家學者的參與，也會積極培養社區意識，以重建過程中，就會先要求社區成立社區組織，來共同協議重建事務，並且透過災害防治教育訓練，將災害防治理念落實到居民中。日本在地區未來的發展主要是以政府推動為主，然後邀請民間團體參與社區發展中，包括產業轉型、特色文化的營造與文化的傳承，多為政府引領規劃，但是，地方社區內的重建細項，政府則是由當地居民與專家和政府共同協議後，才制訂相關社區計畫。日本，也透過社區，積極宣導災害防治的知識，從日本歷年的災害中，可以發現日本民眾，於第一時間對災後的應變措施，非常明確，降低後續災害的損失。

台灣於社區重建過程中，以九二一地震而言，台灣在九二一地震初期重建階段，為落實九二一震災重建區社區重建所推動之「九二一震災重建區社區總體營造計畫執行方案」，透過民間相關專業團體參與，組成協力團隊，協助受災社區推動社區總體營造，重建災損家園，這些輔導的專家多數為在地任職於大學相關系所的教授們擔任以及專家，與重建區有親密的地緣關係，能提供社區更深入的發展諮詢與協力。然而歷經十年光景，從苗栗到嘉義，參與九二一震災重建的團體從170個驟降至現在56個，其中多半係轉為宗教組織在地化團體，換言之，當初以重建輔導為志業的專業輔導團隊，大多已消失(廖嘉展，2009)。此外，在從莫拉克風災的社區營造中，從研究發現，在社區重建的部分，政府缺乏將原有的資源建立成資料庫，將相關經驗導入此次風災。政府應該長期致力於「在地長期陪伴」的漸進培力策略，逐步累積社區自主營造能力，並與社區建立夥伴關係，形成愛與互助的網絡系統。此種與目前政府常見推動的「依計畫時程參與社區輔導」的培力模式，是深具差異，將影響社區營造自我深化的效果。

政府從1994年，就已經長期推動社區營造事務，應該將相關資源與資料歸建為一個資料庫，包括：專家之專業與地域性都可以加以分析歸檔；第二個階段，將相關資源導入社區營造之中，依據社區需求，政府先行扮演媒合外部資源、資源轉介與跨域合作的網絡平台，將專家導入社區，透過培力訓

## 第二章 災後社區重建相關之研究

練提升社區能力；第三階段，待社區自主能力提升後，這些專家與民間團體旋即陪伴社區共同成長，由社區自我承載與進行社區發展之推動事務，專家與民間團體則轉化為輔導與支持的系統。而在上述的社區營造培力過程中，政府可將災害防治理念注入社區營造培力過程中，形塑常態性社區營造與災害防治模式。政府必須長期投入社區營造之中，並非就大規模災難發生後，才想要藉由社區營造模式來達到重建之成效，社區營造是一條漫長的培力過程。

在重建過程中，可以發現民間組織與志願者的參與，對於災後的重建，可以提供極大的助益，社區重建工作存在於眾多變因中，重建過程往往缺乏相關專業知識技能，無法單純依靠政府，透過民間團體的引導服務，可以協助解決重建過程出現的問題。加強民間組織之間的合作交流，特別是和政府、不同專業的組織和社區之間的聯繫，可以獲取更充分援助資訊與資源。

從日本與美國的經驗而論，臺灣雖然於重建的過程中，不斷的修正與制定重建的規範來滿足災區需求，然而，從二次的大規模災難救援與重建過程中，可以發現台灣缺乏一套完善的災後重建準則。總括而論，台灣未來於重建規劃上，應朝向整體性與永續性的規劃概念上，制定一套大規模災後重建機制，包括法令與負責之相關單位以及經費與預算之籌募規定以及相關非政府組織的參與，皆須建立適宜台灣社經環境災後重建之準則與規範。

最後，可以發現災後的重建復興，不論日本、美國與台灣以及印尼和斯里蘭卡，皆是以推動在地化社區建設，創造良好的災後重建環境為最終目標。因為有社區的重建推動，才能最符合當地居民的需求，也唯有當地居民的自主參與，那些需要大量財力、物力、人力的重建工作，才能持續被推動，才能收到切實、合乎當地條件需求的重建成果。

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

## 第三章 災後社區重建之現況探討

### 第一節 九二一地震與莫拉克風災社區營造之相關法令與制度比較分析

主要是以九二一地震與莫拉克風災之相關重建法令與措施做一個分析比較，包括法令組織相關社區重建的計畫。

#### 一、九二一地震與莫拉克風災之重建法令比較分析

九二一地震後制定的法規是依據緊急命令所設立，莫拉克風災後所制定的法規屬於直接以「暫行條例」或「特別條例」規範救災、災後相關事宜的事件。本研究所檢視與比較之法令，主要是以與重建相關之法規進行比較分析。

##### (一)民眾參與重建決策的機制法令之比較

大規模災難災後社區重建機制之研究，從社區的角度而言，就是希望透過民眾參與重建過程的相關決策，使能夠重建的成果能符合地方居民的需求。

《莫拉克風災重建條例》第四條與第五條可以說是一種著重對中央組織權責的解釋，以及擴大中央組織權責，整體而言，缺乏地方，尤其是災民自救會組織參與的管道和機制，使災民自救會淪為民間單位、外力組織，無法被正式納入災後重建的決策機制當中。

反觀《九二一重建暫行條例》第五條設計地方參與重建委會的機制，各級地方政府，從縣市到鄉鎮市政府等，皆須設立災後重建推動委員會，架構出地方和災民自救會參與重建的決策機制，災民自主形成的自救會能夠透過參與地方重建委員會，介入重建政策和規劃，提出災民觀點的重建構想。相對會促使許多地方災民組織起來，共同凝聚重建的想像，參與重建工作。雖然不見得每個社區都能自主參與重建工作，但是，制度設計出社區參與的機制，極為重要，這讓災民組織能夠有效參與重建機制，不會淪落為體制外。

此外，在參與重建過程中，《莫拉克風災重建條例》與《九二一重建暫行條例》雖皆有規定專家學者與災民的參與比例或人數，但在《莫拉克風災重

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

建條例》僅規範委員的比例，卻未於法條中明確規範在重建過程中，賦予專家與學者應有的角色與職責；而在《九二一重建暫行條例》中，相關的重建過程均須有專家或學者參與規劃與諮詢，相較之下，《莫拉克風災重建條例》的參與人員規定很容易成爲政策的橡皮圖章，僅作爲政策背書的用途。

從法令的規範以及實際的參與訪視，可以發現缺乏地方參與機制，最嚴重的問題之一，就表現於原住民討論遷村問題上，原住民部落恐怕無法透過重建條例，合法參與決策，最後僅能被迫接受遷村的命運。

最後，缺乏地方民衆的參與機制，易使重建政策不符合地方居民的需求，滯礙相關重建政策的執行，除浪費資源外，也可能延宕重建的進度。

表 3-1 九二一震災重建暫行條例與莫拉克風災重建條例比較表

九二一震災重建暫行條例	莫拉克風災重建條例
<p>第五條 為推動災後重建工作,由行政院設置行政院九二一震災災後重建推動委員會,以行政院院長為召集人,召集中央相關部會、災區地方政府及災民代表組成,負責重建事項之協調、審核、決策、推動及監督。其組織及運作由行政院定之。<u>但災民代表不得少於五人。直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)、村里及社區得設置各該地區九二一震災災後重建推動委員會,負責規劃、協調推動震災重建事項,其組織及運作由內政部會同行政院農業委員會、原住民委員會定之。但災民代表不得少於五人。前二項重建事項包括生活重建、產業重建、公共建設、社區重建等工作。村里及社區重建推動委員會得聘請專家、學者參與規劃、諮詢。</u></p>	<p>第四條 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、副召集人各一人,由行政院院長、副院長兼任之,委員三十三人至三十七人,由召集人就行政院政務委員、相關機關及災區縣(市)首長、專家學者及民間團體代表派(聘)兼之。<u>其中災民及原住民代表,合計不得少於五分之一。</u>地方政府重建推動委員會之組織,由各級地方政府定之。本條例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。</p>
	<p>第五條 中央各目的事業主管機關應於本條例施行後提出災後重建計畫。重建計畫內容應包含家園重建、設施重建、產業重建、生活重建、文化重建,並應遵循國土保育與復育原則辦理。相關重建計畫之預算,行政院應覈實編列。</p>

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

### (二)產業重建之比較

生活重建過程中，產業的重建，可以說為最重要的重建項目之一，研究過程中，可以發現受災區域的居民，有一定比例反映出產業重建的需求，因此重建過程中，相關的重建規範可以說是謂為重要。

《九二一震災重建暫行條例》第五條，明文規定產業重建納入規範項目，而「九二一重建綱領」亦如此，並且編列出預算科目。以九二一重建的南投為例，中寮鄉的龍眼原本為滯銷或是價格低的農產品，以及魚池鄉的紅茶原本是沒落的傳統產業，透過九二一重建基金會的支持，逐漸又重拾產業活力，進而帶動地方的經濟發展，也間接地協助了居民於重建過程中，最需要的經濟奧援。災後重建不能缺少產業發展的規劃和引導，尤其透過重建過程，協助社區發展在地觀點的產業，更有其重要性，因為經濟為居民生活的基礎依靠。

檢視莫拉克風災重建條例雖缺乏對產業重建的規範，然而重建委員會相對於產業重建的規劃，亦積極規畫推動「一鄉一產業重建計畫」、「12處產業重建示範點」及「永久屋安置基地家園重建資源整合與推動方案」，建立民間資源參與產業重建機制，積極媒合民間資源與產業各項工作。此外，莫拉克風災對於產業區重建計畫係以國土復育為優先的「區域重建綱要計劃」中的環境敏感與適宜性分析架構、分區策略為原則，爭取民間資源進入，並納入地方需求，進行農、觀光、原鄉等特色的產業規畫，對於產業重建的推動不以為力。然而，畢竟產業重建需要時程方能反映出其成效，莫拉克風災發生迄今僅三年多，尚無法評估相關政策的成效，但能肯定政府對產業重建的積極與用心。

### (三)社區、生活重建的法令規範

災後的重建，就是希望能在初期、短期的維持生活的基本需求，而後透過長期的支持，使居民的生活能夠恢復至受災之前或是更優質的生活環境，因此生活重建，亦為重建的重要工中項目，尤以非都市的受災區域，原本就屬於弱勢地區，若再遭逢災害的摧殘，無疑是雪上加霜。以九二一地震而言，受災最慘重的南投縣，多數為農業為主，人口老化與外移的縣市，而莫拉克風災除多數為農業區域亦涵蓋了原住民的居住區域，更是弱勢中的弱勢，因

此重建過程中，生活的重建更為重要。

《九二一震災重建暫行條例》將社區重建與生活重建列為專章專節(第二章災區社區重建、第四節災民生活重建)，從研究過程中，其最大成就就是把原屬於都市地區才有的社會福利措施，牽引到中台灣的農村地區，不僅可以提供給當地中年婦女、災民等就業機會，更可以把老人居家照顧、老人送餐、兒童照顧等社會福利工作，帶入中台灣的農村地區。《九二一震災重建暫行條例》也明文規定，各鄉鎮都要設立居家照護體系，要建立生活重建中心，生活重建中心在安置初期，就是扮演重要的資訊管道，透過社工專業工作者的進駐，收集和掌握災區的生活情況名單，建立出家戶情況的調查，可說是在公所體系外，建立出社政系統，協助進行災民心理的安撫，以及社會福利的引入。而後在《九二一震災重建暫行條例》和預算支持之下，展開各種服務模式，將福利社區化，提供老人送餐等社福服務，以南投縣中寮鄉龍眼林社區的老人福利發展也是奠基於此，埔里專職於老人服務的長青村之建立亦是如此，可說是九二一震災很重要的重建成果和經驗。反觀《莫拉克颱風災後重建特別條例》僅於第九條規定：「政府應於各災區設立生活重建服務中心，提供生活心理就學就業及各項福利服務」，缺乏生活重建的專章。雖然生活重建服務中心的辦法中，有明文規定相關生活重建的事務，但法律的位階有時可以反映政府對於相關事務的態度。莫拉克風災重建過程中，也許政府認為，這些社區福利既有的社福系統也會執行，但就無法動用到災後重建預算，社福服務也許只能侷限在縣的層次，無法深入到鄉鎮市的層級。生活重建能否列入重建條例，仍有極大的差別。

最後，《九二一震災重建暫行條例》與《莫拉克颱風災後重建特別條例》相較之下，在整體的社區居民之生活重建規範上，皆較為縝密，較為重視社區及居民的生活重建。

#### 二、生活重建服務中心的設置分析

九二一地震與莫拉克風災於重建過程中，皆有設立生活重建服務中心，整體的設置措施與服務，有所同也有不同之處，就生活重建服務中心做一個分析比較。

表 3-2 九二一生活重建服務中心與莫拉克風災生活重建服務中心比較表

組織	九二一生活重建服務中心	莫拉克風災生活重建服務中心
法源依據	《九二一震災重建暫行條例》第二十二條	《莫拉克颱風災後重建特別條例》第九條 莫拉克颱風災區生活重建服務中心實施辦法
主管機關	縣政府—鄉鎮市公所	內政部
區域	以鄉鎮市公所為行政區域範圍，並設置聯絡點	由內政部劃定行政區域範圍，並設置聯絡處
年限	5 年(依據法令得延長一年)	3 年(依據法令得延長二年)
功能	發掘社區需求，結合社區資源，發展福利方案，以及引導社區組織發展。	服務的聯絡站
執行事項	<p>一.基本服務：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 諮詢與轉介</li> <li>2. 個案輔導的管理</li> <li>3. 居家照顧服務</li> <li>4. 社區組織</li> </ol> <p>二.專案服務：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. 兒童托育與課後輔導</li> <li>3. 青少年成長團體</li> <li>4. 單親婦女支持團體</li> <li>5. 悲傷輔導團體</li> <li>6. 老人問安關懷服務</li> <li>7. 送餐服務</li> <li>8. 交通服務</li> <li>9. 臨時照顧服務</li> </ol> <p>三.地方政府所舉辦之活動</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 心理服務：提供心理諮商輔導及協助醫療轉介。</li> <li>2. 就學服務：協助學生就學扶助及輔導。</li> <li>3. 就業服務：協助失業者申請失業給付、參加職業訓練及推介就業等服務。</li> <li>4. 福利服務：對老人、兒童及少年、身心障礙者、變故家庭、單親家庭、低收入戶、原住民或其他弱勢族群之生活需求，提供預防性、支持性及發展性之服務。</li> <li>5. 生活服務：協助創造在地就業機會及促進地方產業發展。</li> <li>6. 其他轉介服務：提供法律、申訴、公共建設、產業重建、社區</li> </ol>

### 第三章 災後社區重建之現況探討

		重建、藝文展演□與其他重建相關服務及資訊之轉介。
業務執行	由縣政府委託非政府/非營利團體	由內政部委託非政府/非營利團體
屆滿	移交各鄉鎮市公所	屆期未至，尚未規範

生活重建服務中心的籌劃模式上於二次災難中並不一樣，在九二一地震時生活重建服務中心由各地方政府來執行招標委託的工作。九二一地震所設立的生活重建服務中心，奠基於全盟及民間團體之主張，「以人為本，以生活為核心，重建新家園，塑造關懷互助社會」的理念，當然也獲得政府的認同而納入《九二一震災重建暫行條例》中。九二一地震所設置的生活重建服務中心，是由地方政府所主導，符合中央政府制訂政策，地方政府負責執行的原則。

反觀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瞭解。

.....地方政府最瞭解地方的需求，中央只要負責經費和制度就可以，讓重建有個可以遵循的方向，當然也要負責考核和監督地方政府是否有認真執行。九二一地震重建就有遵照這個模式，莫拉克風災，感覺中央就要一手包辦，可是畢竟中央和地方就有些落差。很多中央的人根本不了解地方需求，制定的辦法，當然被批判的很嚴重，中央心態要調整，不要想要一手掌控，要懂得分工。交給縣政府來執行，中央就積極提供協助和考核地方就好.....(受訪人員：5)

此外，莫拉克風災後設置的生活重建服務中心，設立初期的規範，雖已將「成立巡迴及考核輔導小組」及「地方政府在的督導機制」列入規範。然而，從研究過程中，卻發現學者與執行者對於考核機制的資訊落差，此也會造成在運作上的溝通協調產生落差，因此，重建過程的協調與資訊流通管道暢通是很重要的一環，否則認知上的差異，會窒礙重建的推動。

生活重建中心是由中央政府內政部自己來招標委託，導致地方政府

把責任推給中央。當中央政府發現 27 個生活重建服務中心很難督導考核時，才又委託家扶中心來進行輔導，並請地方政府來協助督導，且地方政府亦有權考核生活重建服務中心，導致生活重建服務中心必須同時面對多個單位的考核。此外，生活重建服務中心又由家扶中心進行輔導，多方單位的考核形成沉重負擔，相較於九二一當時的制度更是疊床架屋。(焦點座談會：F1)

另一方面，莫拉克風災後，政府循例設立生活重建服務中心，雖然位處災後重建的第一線，卻由內政部委託出去給非營利組織，並未列入災後重建的行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會。實際掌握生活重建服務中心運作者變成各個受託的非營利組織，各個受託的組織屬性不同，對於受災地區的輔導經驗和做法也不同，雖然名為政府負責督導與考核，事實上卻難以進行。

在服務執行的項目中，可以發現九二一地震時期的生活重建服務中心，服務項目較為明確。透過訪視的過程中，亦發現部分負責生活重建服務中心的人員，在詢問相關服務項目上，對於辦法制定的服務項目界定與範疇不甚清楚。在相關辦法的制定上，對生活服務定義為「協助創造在地就業機會及促進地方產業發展」，然又和就業服務與其他轉介服務的規範有所重複，且在研究過程中，與相關人員進行訪談時，也表示不甚為明白生活服務的規範為何，多數認為生活服務應就是受災居民在重建生活中遭遇到的日常生活問題，提供服務與解決。故政府在制定相關服務項目時，應更為明確性，方能使服務人員能有效地從事災區居民的服務。

在組織定位上，九二一地震的生活重建服務中心的定位甚為明確，就是做為社區發展的引導者與發展福利方案；反觀莫拉克風災的生活重建服務中心，政府賦予組織的定位與功能，根據研究成果，就只是服務聯絡點，對於這些服務點並無期程規劃。然而，《在莫拉克颱風災區生活重建服務中心實施辦法》中，卻有相當服務的規範(第二條)，此也讓受託的單位與人員對於組織的運作，究應朝向何種方向以及應從事之事項甚為不清，此也牽涉到經費的編列，多數受託單位皆反應經費不足。因此，政府對生活重建服務中心的功能與定位，除明確規範，也須清楚明確地讓受託單位與人員明瞭，方能使生活重建服務中心，運轉得更為有益於重建事務的推動。

...莫拉克風災時我認為政府對於民間團體的補助太少，連支持他們的人事費用都很少，讓陪伴團隊看不到明天。(焦點座談會 G1)

此外，在社區重建營造上，九二一主要是以文建會為主，雖有生活重建服務中心，亦負責相關的社區事務，然在定位上卻是有所區分：生活重建服務中心主要為福利服務，文建會為社區重建的培力營造，其他單位則為社區的相關硬體的輔導與補助。

九二一震災重建區社區營造中心(以下簡稱「社造中心」)之成立緣起於政府為了落實九二一震災重建區社區重建所推動之「九二一震災重建區社區總體營造計畫執行方案」。方案主要由文建會推動，其內容主要是邀請民間相關專業團體參與，組成協力團隊，協助受災社區推動社區總體營造，重建災損家園。社造中心對於社區的輔導與培力，除了透過計畫案寫作、課程培訓、以及社區實務操作等三個面向的培力之外，社造中心還提供三種形式的社區關懷與陪伴：(1).輔導員的關懷與陪伴；(2).專家的輔導；(3).陪伴社區的關懷與陪伴。輔導員是社造中心的專任工作人員所擔任，平均每一輔導員輔導一至三個社區，在整個計畫的執行過程中，密切的陪伴社區，提供必要的社造諮詢服務與執行協助。專家的輔導則多數邀請任職大學相關系所的教授們擔任；這些教授多數與重建區有親密的地緣關係，對重建區社區重建有一份濃厚的使命感，能提供社區更深入的發展諮詢與協力。此外，社造中心還會邀請責任區外有相當社造推動經驗之社區擔任陪伴社區，陪伴社造經驗較為薄弱之社區，提供實務操作之經驗指導與協助。

從九二一重建區社區營造中心而論，觀看莫拉克風災，生活重建服務中心的定位，政府對其功能之定位為服務聯絡點，卻又賦予社區工作(營造)的責任及相關服務的項目，增加原本設置的人力織工作負荷，也造成生活重建服務中心的人員的茫然，政府在相關政策計畫的上，應秉持明確性原則，如此一來，第一線人員，才能有所依循來從事災後重建的相關工作。

從九二一地震，所設置的重建區社區營造中心，必須具備專業的人力，反觀現況的生活重建服務中心，相對於人力的匱乏與專業的闕如，相較於生活重建服務中心若要以現況的人力從事社區營造工作的推展，存在著執行的困境。若要生活重建服務中心從事社區營造之事務，政府就必須思考除生活

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

重建服務中心內部本身的人力增加外，外部的資源與專業資訊以及經費的提供與支持，也是非常重要的一環。政府未來應該建立社區營造的資源庫以及相關機制，方能於未來災害發生時，能有一套循序的機制，從事重建社區營造。

參與莫拉克風災重建的民間團體，以紅會和世展會為主，都是社工體系。他們她們沒有受過提計畫的訓練，很難幫助社區去提政府的計畫，所以必須找專家，但專家哪裡找？當時九二一有重建各類別的專家資料庫，莫拉克風災後到現在政府並沒有設置這樣的專家資料庫，居民和社工在進行社區重建時，他沒有這類資源協助，所以在提計畫時，多半是社區資源基本調查、防、避災和防、減災這類的東西，問到他們你要做防、避災和防、減災的目的是什麼，她們都不大知道，可能對於計畫本身也不是很懂，要去執行這些計畫的人也是不很懂他為何要去執行這個計畫。政府推動重建的是社會處社工系統，對於社區個案所提出的需求，他們很難給予協助。

在這些社區營造執行的問題上，政府編列的補助費用又不夠來辦理這些社工的培訓，變成大型的民間團體像世展會他們自己就要籌湊經費，自己做社工的訓練。

當政府的各項計畫列在那邊，同質性真的很高，因為那是重建工作站和重建中心幫忙去寫的，所以計畫裡面執行的都是類似的類別。(焦點座談會:G1)

再者，從生活重建服務中心的運作現況而論，多比較重視物質層面之提供與協助，比較缺乏精神生活層面之輔導。然而，心靈療癒與精神層面的輔導，比較屬於專業的治療，不論以現況的生活重建服務中心主要為服務轉介的性質或是期盼生活重建服務中心具備社區營造推動的功能，若再加上更為專業性質的精神與心理輔導，則更是增加其負擔，然而災區的重建過程中，除物質的援助外，心靈的輔導也為重要，因為當生活遭受巨變後，對於災後生活的恐懼，都會影響災後重建的推動。因此，政府應該設置心靈治療研究所機制，由災區區域的醫療單位，建構心靈輔導網，並與生活重建中心建立聯繫網，定期舉辦相關的心靈撫慰課程，此也是需要政府建構相關的災後重

建資料網，方能有利於災後的重建。

除此之外，生活重建服務中心，與其說是災害後的產物，不如說是政府爲了協助災區民眾早日重建家園，規定設置成立的臨時任務編組。因此，在這段艱辛的重建日子裡，生活重建服務中心帶給災民的實際業務上的關懷和協助，更是災民在重建路上最大支撐動力之一。

最後，生活重建服務中心既是伴隨災害而來，不論是服務項目、期程便有所謂的「變動性」與「階段性」，因此要轉型還是結束？如何轉型或何時結束？是無法避免的課題。

從研究的過程中，可以很清楚地看到，生活重建服務中心服務的對象不僅止於災民，且多以身心障礙、老人等弱勢族群爲主，服務的內有家訪、關懷、送餐、居家服務以及心靈諮詢等；從政府單位之間的合作關係上，生活重建服務中心負責的業務基本上就是社會福利規劃和執行等實務性工作，只是在災害發生後所設置的差別，行政上的作業大部分仍在地方政府。

就社會福利工作的常態化，生活重建服務中心的業務有必要回歸到行政體系。九二一地震設置的生活重建服務中心在屆期滿時，最後決定移交鄉鎮市公所，使其得以持續運作未來莫拉克風災的生活重建服務中心，也即將面臨相同問題，爲了不讓服務中斷，有及早因應之必要。因爲重建是一個漫長的路，從九二一地震迄今十多年多光陰，依舊持續在重建恢復中，日本阪神地震亦爲如此。

#### 三、政府單位之相關社區重建計畫與部會互動分析

九二一地震與莫拉克風災，除相關法令外與臨時性組織之設置外，相關政府的單位亦有社區重建的補助計畫，透過相關的計畫，可以瞭解相關的社區重建政策。

表 3-3 九二一地震與莫拉克風災相關部會計畫比較表

九二一地震相關部會計畫		莫拉克風災相關部會計畫 <sup>4</sup>	
計畫名稱	負責單位	計畫名稱	負責單位
生活重建服務中心計畫	縣市政府	生活重建服務中心計畫	內政部
城鄉新風貌、福利社區化	內政部	高雄市生活重建服務中心計畫	高雄市政府
社區文化再造 社區環境改造 文化產業振興發展計畫 社區總體營造主體計畫	文建會	社區組織重建計畫 專業團隊及社區陪伴計畫 社區心靈陪伴計畫 重建區原住民部落文創產業發展計畫	文建會
農漁村新風貌計畫 農村聚落重建計畫	農委會	農村再生重建培訓	農委會
原住民部落新風貌計畫 原住民聚落重建計畫	原民會	原鄉特色產業三年計畫 莫拉克風災後重建區原住民部落家屋建築文化語彙重現計畫	原民會
形象商圈計畫 社區小企業輔導 地方特色產業輔導	經濟部	彩虹社區永續社區計畫	莫拉克重建委員會
生活環境總體改造計畫	環保署	莫拉克颱風災後家園重建計畫	莫拉克重建委員會 內政部、 文建會、 原民會、 農委會、

<sup>4</sup> 相關計畫內容要點詳見附錄十至附錄十五

### 第三章 災後社區重建之現況探討

			衛生署、 教育部、 經濟部、 勞委會
社區大學、學習型社區	教育部		

備註：僅摘錄與社區相關之計畫。

從社區重建的相關計畫而言，政府與各部會皆可謂積極地參與社區重建事務的推動。九二一地震時期，對於社區營造計畫可謂為初期階段，故相關單位尚未有實際具體計畫針對社區事務的推動。歷經十年的光景，社區發展蓬勃，許多相關政府單位皆有投入經費，並制定具體的社區輔導補助計畫。政府在相關的社區營造上，不論在災後的社區重建上或是常平時期的社區營造上，都會訂立相關計畫，積極推動。然而，社區的相關經費補助，往往有時候補助性質類似，許多社區會將社區的計畫重複向政府單位申請，造成經費過度集中於優勢社區中。

此現象，所指涉的並非完全對於政府計畫的同質性提出批判，而是針對現象面，提出檢討，有些社區會將計畫案更改計畫名稱，依循計畫所需要件，重覆性提出計畫申請，造成「一案多投，一案多補助」的現象，造成資源過度集中於優勢社區中。

以原住民文創產業補助為例，文建會有「重建區原住民部落文創產業發展計畫」，補助對象為：重建區從事文化創意產業之原住民法人、合夥、獨資事業體，以及進入重建區推動原住民文化創意產業之社區組織及民間團體，包括：社區發展協會、地方文化團體組織、財團法人、社會福利團體與原住民文創產業相關之基金會、學會等。補助項目分二類，第一類：重建區原住民文化創意產業發展計畫。第二類：區域型原住民文創產業發展工作事項。原民會「原鄉特色產業三年計畫」，計畫目標：1.促進原住民族區產業經濟發展，厚植產業實質競爭力，提升產業經營能量，增加原住民經濟收入與就業機會。2.振興原住民族災區經濟及培育在地人才，增加產業相關技能與知識。3.建置災區文化特色產業行銷聚點，以此作為原住民文化觀光產業諮詢窗口、工藝產業行銷聚點，行銷原住民文化創意產業。4.建置資訊服務平台，推展原住民產業相關訊息。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

社區或相關民間團體只要依據計畫目標與補助事項，並符合規定要件就可以向文建會或原民會提出補助。由於缺乏統一計畫審查窗口，往往社區可以向兩個單位提出申請補助，造成政府資源集中於單一團體。

雖然，政府於計畫申請書上，多會註明請將申請補助的相關政府單位名列計畫中或是不得重複申請，一經查明將追回補助款。然而，各部會對於補助之團體、社區缺乏資訊交流，社區或組織僅要將計畫名稱略為修改，依舊可向不同單位申請經費，無法有效，針對計畫書內容做一個比較，將重覆性(雷同性)過高的單一社區計畫案審議判斷，避免經費過度集中於優勢社區中。

此現象，不是計畫同質性的問題，而是政府缺乏統一窗口的問題，政府為能有助於社區或重建區域能夠及早重建復興，在相關辦法上，訂立彈性措施，讓社區能夠順利申請單位補助，即早重建地區。然而，缺乏統一窗口，也就會有社區將同一計畫案，找尋類似的政府補助計畫案，在修改計畫內容符合補助要件，重覆申請。為能避免此種現象頻繁，政府應該設立統一窗口，可以由縣市政府設置計畫申請窗口，相關的計畫服務事項，讓社區可以有諮詢的窗口，畢竟居民接觸最頻繁為地方政府；此外，對於計畫也可以於第一時間做一建檔與審查，避免相同計畫重覆向不同單位提出申請，讓資源可以更廣泛的透入於社區發展中。

.....經費的問題，有些社區經費過多，高達幾百萬，有些則幾乎沒有經費，這一點其實有需要注意，不然會忽略弱勢的社區，而這些社區也是更需要政府關注。

地方政府其實就可以做一個窗口，社區將相關計畫撰寫好，然後給地方政府，可以是鄉鎮公所或縣政府，再轉給中央相關部會，地方可以先做一個篩選，避免相關社區計畫卻重複的向不同單位申請經費，造成經費浪費；中央核定後再直接給社區，地方則也負起監督的角色。  
(受訪者 1)

## 第二節 生活重建服務中心運作現況探討

透過生活重建服務的中心的訪視，可以了解目前生活重建服務中心的運作現況以及與社區相關事務的關聯，透過第一線人員，更可釐清相關之課題。

### 一、生活重建服務中心運作與合作模式之探討

雖然莫拉克生活重建服務中心是由內政部進行遴選與委託，研究中，相關之人員表示，九二一生活重建服務中心係由縣政府進行委託民間單位來從事生活重建服務中心的業務，相較之下較可貼近於地方環境。然從研究過程中，莫拉克風災所設置的生活重建服務中心，負責的是民間團體，可以發現於莫拉克風災之前，多數也都有從事當地區域相關社區事務之推動，對於當地情勢皆有一定瞭解程度，故承接災後重建工作，也可較易於進入工作環境。

不過莫拉克風災之生活重建服務中心之設置過程，由中央政府委託民間團體執行運作，還是存有些許問題，主要為與地方政府形成資訊上的落差。在訪視過程中，就有負責之團體指出地方政府有時候不太明瞭生活重建服務中心之相關事宜，這對於重建推動上，將易造成阻礙另外，可以發現與地方政府互動上，對於鄉鎮市區公所，相對而言互動為少。從地方制度而言，鄉鎮市區公所為地方體制的最基層，對於地方/社區的相關資訊多為第一手資料，因此，在重建工作上，應重視鄉鎮市區公所之角色與地位，在訪視過程中，生活重建服務中心在推動相關事務上，多會與多元團體進行互動，因此，生活重建服務中心亦具備具備相關協調之功能。

.....鄉公所如果和社區互動好，對重建多少有幫助。就我瞭解有些重建中心就自己來，也一直不太想讓鄉公所介入，可是我覺得這樣對重建會有影響;重建中心好像也很少跟鄉公所進行互動，這點我覺得要在加強。(受訪人員：18)

在與其他民間團體的合作上，可以發現幾乎都與宗教團體有密切的往來，可以發現宗教在重建工作上具有重大之影響。有宗教背景的團體往往在救災和重建過程中能夠發揮較高之功能，其原因可歸納為：(1).有強烈的動機與明確使命；(2).對於受災之區域有緊密的聯繫與熟悉程度。此也可說為民間團體對於社區重建的推動上，較為有利之因素；對資源缺乏的可及性和提供

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

災後所需援助之能力。

最後，有關生活重建服務中心與相關單位團體的互動模式，與中央政府的互動模式，多為計畫的承攬，一種契約的關係；與地方政府，則為一種監督/考核角色的互動；與民間團體，則多為活動關係的夥伴關係進行互動，然而在資源上，亦會出現競合的關係。從互動的關係而言，社區營造的推動，應該為一種「由下而上」的夥伴關係，但目前的互動，還是以一種「由上而下」的互動，對於重建社區營造中，彼此行為者之間容易存在著隔閡，缺乏一種互信互賴感。

表 3-4 生活重建運作/合作單位情況一覽表

生活重建服務中心	風災前於當地服務	中央政府合作單位	地方政府合作單位	合作之民間團體
嘉義縣阿里山鄉(北四)生活重建服務中心	有		縣政府	教會 社區協會 其他 NGO
嘉義縣阿里山鄉(南三)生活重建服務中心	有	原民會(就學服務) 文建會(文化傳承)	縣政府 村里	教會 社區協會
台東縣大武鄉生活重建服務中心	有	原民會(福利服務)	縣政府	教會、廟宇 其他 NGO
台東縣太麻里鄉生活重建服務中心	有	勞委會(就業服務)	縣政府 村里	教會 社區協會 其他 NGO
台東縣金峰鄉生活重建服務中心	有	原民會(福利服務)	縣政府 鄉鎮市公所	教會 社區協會 其他 NGO
台南市南化區生活重建服務中心	無		縣政府 鄉鎮市公所 村里	無
屏東縣霧台鄉生活重建服務中心	有	勞委會(就業服務) 原民會(就業服務) 文建會 教育部(就學服務)	縣政府 鄉鎮市公所 村里	教會 社區協會 其他 NGO
屏東縣萬丹鄉生活重建服務中心	有	文建會(文化傳承)	縣政府 鄉鎮市公所 村里	社區協會 其他 NGO
生活重建服務中心	風災前於當地服務	中央政府合作單位	地方政府合作單位	合作之民間團體
屏東縣東港鎮生活重建服務中心	無	勞委會(就業服務)		社區協會 其他 NGO

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

生活重建服務中心	風災前於當地服務	中央政府合作單位	地方政府合作單位	合作之民間團體
高雄市那瑪夏區生活重建服務中心	有	勞委會(生活服務) 勞委會(就業服務)	縣政府 鄉鎮市公所 村里	教會 社區協會 其他 NGO
屏東縣佳冬鄉生活重建服務中心	無	文建會(文化傳承) 農委會(社區培根)	縣政府 村里	社區協會 其他 NGO
高雄市杉林區生活重建服務中心	無	勞委會(就業服務) 原民會(文化傳承)	縣政府 鄉鎮市公所 村里	教會 社區協會 其他 NGO
南投縣南投生活重建服務中心	有	無	縣政府	其他 NGO
屏東縣牡丹鄉生活重建服務中心	有	衛生署	縣政府 鄉鎮市公所 村里	社區協會 其他 NGO
屏東縣三地門鄉生活重建服務中心	有	勞委會(生活服務) 就業服務) 原民會 退輔會	縣政府 鄉鎮市公所 村里	教會 社區協會 其他 NGO
屏東縣泰武鄉生活重建服務中心	有	青輔會	縣政府 鄉鎮市公所 村里	教會 社區協會 其他 NGO
高雄市桃源區生活重建服務中心	有	勞委會(生活服務) 就業服務) 原民會(就業服務) 衛生署(生活服務)	縣政府 鄉鎮市公所 村里	教會 社區協會 其他 NGO

備註：1.因生活重建服務中心是由內政部委託民間團體，故與中央政府合作單位，是指除內政部之外的政府單位。

2.統計資料是以訪視的生活重建服務中心及有回傳訪視問卷的生活重建服務中心。

## 二、生活重建服務中心運作之現況

對於生活重建服務中心，所面臨較難以執行之業務，主要多為就業問題，從方式過程中，生活重建服務中心反映出政府缺乏積極的就業服務與技能培訓來協助災民就業，針對於政府提出的「臨時性工作」政策，也反映缺乏政策明確性，民眾多數認為此為政府的福利政策，而又由鄉鎮市公所針對人力進行遴選與任聘，導致生活重建服務中心往往無法要求其應從事的工作。此類問題的產生，可以歸咎於政府政策制定的疏漏；其次為公共建設，主要也為資訊溝通/傳遞上的落差，而產業重建的問題，多為就業問題所延伸，卻也包括了土地流失的問題。從這些問題的發生與解決策略，多存在於政府須先制定完善之法令、計畫，並與團體建立溝通的管道，方能讓推動之團體能夠從事相關之服務。

表 3-5 生活重建服務中心執行業務困境一覽表

生活重建服務中心	較為困難執行之業務	運作現況遭遇之問題
嘉義縣阿里山鄉(北四)生活重建服務中心	文化傳承	轉介居民遭遇之問題，卻無法即刻解決居民問題之能力，因為政府層級節制關係，導致問題無法解決。
嘉義縣阿里山鄉(南三)生活重建服務中心	公共建設	資訊傳遞產生落差，相關的公共設施需求，無法有效地建造實施。
台東縣大武鄉生活重建服務中心	就業服務	就業機會缺乏，無法解決居民就業問題
台東縣太麻里鄉生活重建服務中心	社區重建 產業重建	土地流失，造成居民生計問題。
台東縣金峰鄉生活重建服務中心	公共建設 產業重建	政府的就業方案，導致產業重建困難。
台南市南化區生活重建服務中心	服務要求事項繁多	內政部對於服務事項，要求一致，均要從事服務與考核。
生活重建服務中心	較為困難執行之業務	運作現況遭遇之問題

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

屏東縣霧台鄉生活重建服務中心	就業服務	對於政府的「88 零工」方案，多認為福利政策，導致缺乏意願從事工作。
高雄市杉林區生活重建服務中心	就業服務	對於政府的「88 零工」方案，多認為福利政策，導致缺乏意願從事工作。
屏東縣萬丹鄉生活重建服務中心	無	無
高雄市那瑪夏區生活重建服務中心	就業服務	對於政府的「88 零工」方案，多認為福利政策，導致缺乏意願從事工作。
屏東縣佳冬鄉生活重建服務中心	就業服務	農村或災區能提供的就業機會本來就有限
屏東縣東港鎮生活重建服務中心	生活服務 就業服務	災區能提供的就業機會本來就有限 生活福利的救助不足
南投縣南投生活重建服務中心	就業服務	遷居到永久屋的居民，有就業的需求。
屏東縣牡丹鄉生活重建服務中心	公共建設 產業重建	專業知識不足，工作項目無法協助
屏東縣三地門鄉生活重建服務中心	提供法律申訴諮詢 公共建設	資源短少，無法取得完整性之協助
屏東縣泰武鄉生活重建服務中心	公共建設 產業重建	公共建設，須透過公所提出申請 產業重建，也須與地方組織互相配合
高雄市桃源區生活重建服務中心	產業重建	專業知識不足，無舊有資源作配合

備註：1.因生活重建服務中心是由內政部委託民間團體，故與中央政府合作單位，是指除內政部之外的政府單位。

2.統計資料是以訪視的生活重建服務中心及有回傳訪視問卷的生活重建服務中心。

### 三、災後重建社區營造之態度認知

內政部委託生活重建服務中心進行之運作之業務，雖未有社區營造之事項，生活重建服務中心卻都有主動積極的從事社區營造之工作，認為若要能夠重建成功的關鍵因素之一，亦在於社區居民的自主性從事社區重建，培養

認同感，乃至於認為主要從事之就業服務，亦希望透過社區產業重建、轉型與培育新的產業，協助居民於經濟上能有自主的來源，透過自我來完成社區重建，至於相關生活服務與心理服務和就學服務，基本上就偏向於社工人員從事之業務。

從社區居民的認知而言，根據統計資料而言，對於生活重建服務中心能夠提供哪方面的協助，首重的為社區產業重建、社區培力/提升社區營造的技能及擴大社區居民的參與，由此而見災後重建的社區居民，也都希望能夠透過社區營造的概念，民眾自主性的參與，凝聚共識與向心力，帶動整體的社區重建工作，對於社區營造的主要推動對象，也是以當地之社區發展協會為主體，對於社區營造團隊的認知，多為協調溝通和培訓者的角色。

因此，對於生活重建服務中心若轉為社區營造推動之角色定位，大多認為應扮演一個協助者的角色，包括凝聚社區向心力、社區溝通與共識的取得以及社區自我定位的培育和社區居民的自主性培育—產業的重建，在完成階段任務後，能夠將事務移轉於社區中，由社區自主性運作，生活重建服務中心的服務團隊僅是將經驗傳承於社區。

在此，對於生活重建服務中心的工作，「社工人員」與「營造員」的角色應有所區隔：社工人員主要的角色是從事災區居民所需要之服務提供，為一種強調個案服務，反觀「營造員」的角色為一種依據社區整體為觀念，主要是協助社區自主運作，包括產業重建、福利服務的推動等。

目前生活重建服務中心雖然有在推動社區營造之事務，政府也為協助災區重建建立自主重建能力，自 100 年起業將社區組織納入重點核心工作，並於 99 年底完成修訂 100 年之專案管理需求規定，除社工員外，亦可進用專業人力(可擔任社區營造工作)，且中心主任資格亦已放寬社會工作相關系所之限制。然而，社區營造需要人才的培育與進駐，莫拉克風災參與社區營造上，相較於九二一地震之人力資源較為缺乏。未來政府應可以強化此區塊，提供相關資源來協助生活重建服務中心，進而協助重建社區營造的推動。

**參與莫拉克風災重建的民間團體，以紅會和世展會為主，都是社工體系。他們她們沒有受過提計畫的訓練，很難幫助社區去提政府的計畫，所以必須找專家，但專家哪裡找？當時九二一有重建各類別**

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

的專家資料庫，莫拉克風災後到現在政府並沒有設置這樣的專家資料庫，居民和社工在進行社區重建時，他沒有這類資源協助，所以在提計畫時，多半是社區資源基本調查、防、避災和防、減災這類的東西，問到他們你要做防、避災和防、減災的目的是什麼，她們都不大知道，可能對於計畫本身也不是很懂，要去執行這些計畫的人也是不很懂他為何要去執行這個計畫。政府推動重建的是社會處社工系統，對於社區個案所提出的需求，他們很難給予協助。(焦點座談會：G1)

表 3-6 生活重建服務中心對於重建社區營造之認知與推動現況一覽表

生活重建服務中心	是否有從事社區營造推動	重建社區營造最主要應從事之工作認知
嘉義縣阿里山鄉(北四)生活重建服務中心	有	就業服務；生活服務 社區培力服務
嘉義縣阿里山鄉(南三)生活重建服務中心	有	就學服務；生活服務 社區培力服務
台東縣大武鄉生活重建服務中心	有	災區居民心理服務；福利服務 社區培力服務
台東縣太麻里鄉生活重建服務中心	有	災區居民心理服務；就業服務 社區培力服務
台東縣金峰鄉生活重建服務中心	有	災區居民心理服務；就業服務 社區培力服務
台南市南化區生活重建服務中心	有	就學服務；福利服務 社區培力服務
屏東縣霧台鄉生活重建服務中心	有	就業服務；生活服務 社區培力服務
高雄市杉林區生活重建服務中心	有	協助社區溝通，達成共識
屏東縣萬丹鄉生活重建服務中心	有	就業服務；福利服務； 社區培力服務
高雄市那瑪夏區生活重建服	有	就業服務；福利服務；社區培

### 第三章 災後社區重建之現況探討

務中心		力服務
屏東縣佳冬鄉生活重建中心	有	福利服務；社區培力服務；
屏東縣東港鎮生活重建中心	有	就學服務；就業服務；福利服務
南投縣南投生活重建服務中心	無	就業服務；福利服務；生活服務
屏東縣牡丹鄉生活重建服務中心	有	社區培力服務
生活重建服務中心	是否有從事社區營造推動	重建社區營造最主要應從事之工作認知
屏東縣三地門鄉生活重建服務中心	有	福利服務 生活服務；社區培力服務
屏東縣泰武鄉生活重建服務中心	有	社區培力服務
桃源區生活重建服務中心	有	心理服務；生活服務；社區培力服務

備註：1.因生活重建服務中心是由內政部委託民間團體，故與中央政府合作單位，是指除內政部之外的政府單位。

2.統計資料是以訪視的生活重建服務中心及有回傳訪視問卷的生活重建服務中心。

### 第三節 災後重建社區營造中居民之現況與認知探討

本研究進行服務地區居民之相關調查，以瞭解相關生活重建服務中心與居民的互動情勢與對於生活重建服務中心的看法與態度，因為居民為政策的利害關係人，透過民眾的反應，可以清楚瞭解政策的措施是否有符合民眾需求或是尚且需要補足之處。

問卷發放的對象是以有進行生活重建服務中心訪視研究，重建服務中心所服務的受災區域居民為研究調查對象。因受災區域偏遠且區域廣泛，透過熟識受災區域的生活重建服務中心協助發放與回收問卷，可以提高問卷回收率。佳冬鄉之居民問卷，因生活重建服務中心雖答應協助發放問卷，然於問卷回收時，並未將問卷協助寄回，故問卷回收數為零份。發放時間從 100 年 5 月 25 日至 9 月 30 日。

表 3-7 問卷發放事項

生活重建服務中心	發放問卷	回收問卷	問卷回收率	有效問卷	有效率
太麻里鄉生活重建服務中心	40	29	72.5%	20	69.0%
南化區生活重建服務中心	40	28	70.0%	22	78.6%
大武鄉生活重建服務中心	40	33	82.5%	25	75.8%
東港鎮生活重建服務中心	40	35	87.5%	32	91.4%
阿里山（北四）生活重建服務中心	40	35	87.5%	28	80.0%
金峰鄉生活重建服務中心	40	40	100.0%	35	87.5%
阿里山（南三）生活重建服務中心	40	38	95.0%	32	84.2%
那瑪夏區生活重建服務中心	40	35	87.5%	31	88.6%
霧臺鄉生活重建服務中心	40	34	85.0%	29	85.3%
萬丹鄉生活重建服務中心	40	38	95.0%	32	84.2%
南投縣生活重建服務中心	40	40	100.0%	35	87.5%
佳冬鄉生活重建服務中心	40	0	0%	0	0%
總計	480	385	80.2%	321	83.4%

一、問卷對象基本資料

根據問卷統計資料，受訪對象，原住民受訪者有 187 名，佔全體受訪者 58.3%，非原民受訪者有 134 名，佔全體受訪者 41.7%，由此而見，此次莫拉克風災受創居民主要都是位於原住民所居住之區域。

表3-8 問卷對象身份表

問卷對象	人數	百分比
原住民	187 名	58.3%
非原住民	134 名	41.7%
總計	321 名	100 名

受訪對象年齡層，以 40-49 歲的居民為最多，佔全體受訪者 29%，50-64 歲的受訪居民佔 21%，30-39 歲亦佔 24%。

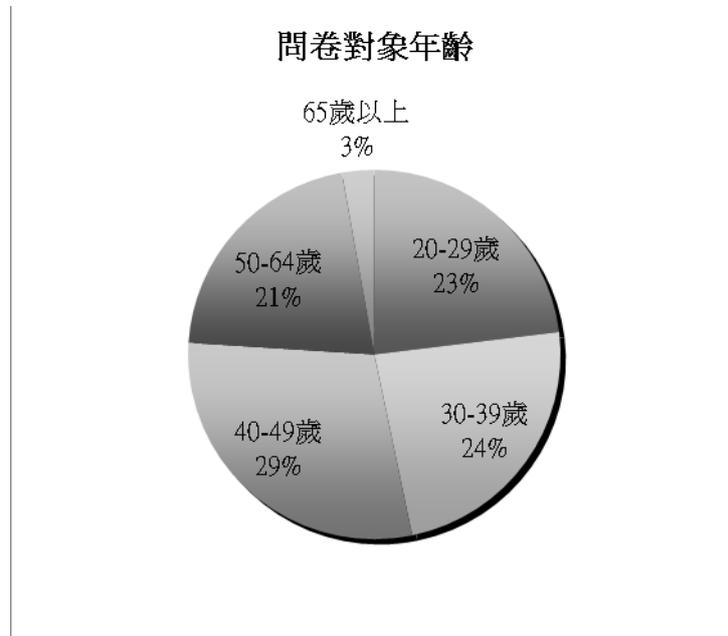


圖 3-1 問卷對象年齡分布圖

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

問卷對象的職業分佈，短期就業之受訪者佔 20.2% 最高，待業中之受訪者也佔 15.3%，目前從事臨時工作之受訪者亦佔 13.4%，缺乏就業或是目前工作不穩定之受訪者比例甚高。從事農業生產之受訪者也佔 13.7%，比例相對也高。

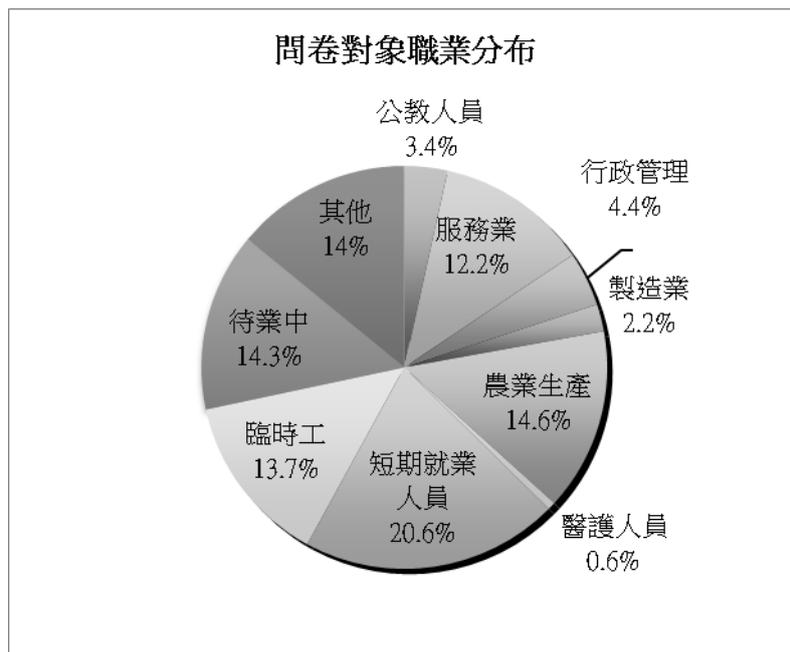


圖 3-2 問卷對象職業分布圖

### 一、生活重建服務中心的熟悉概況

根據問卷統計資料，92.5%的民眾知道生活重建服務中心的存在，7.5%的民眾不知道中心的存在；而有去過73.8%的居民去過生活重建服務中心，尋求相關重建的協助，可見生活重建服務中心對於居民的服務應具有一定之助益。

表3-9 民眾知悉生活重建服務中心存在統計表

問題：知不知道生活重建服務中心的存在？			
		次數	百分比
有效的	不知道	19	7.5
	知道	302	92.5
	總和	321	100.0

表3-10 民眾有無去過生活重建服務中心統計表

問題：是否有去過生活重建服務中心？			
		次數	百分比
有效的	未去過	84	26.2
	有去過	237	73.8

## 二、對生活重建服務中心的服務的態度認知分析

對於生活重建服務中心，所提供的服務與滿意度，居民多數表示同意(認同)重建中心所提供的服務以及相關滿意度皆高，顯示生活重建服務中心對於居民的幫助與協助，有獲得得民眾的認同與滿意。生活諮詢服務與就業服務的滿意度相對於較低，顯示就業服務與生活諮詢服務，相關措施還有待加強。

表 3-11 民眾對生活重建服務中心服務滿意度統計表

問題：對於生活重建服務中心提供的服務滿意度？			
題項	滿意度	標準差	變異係數
4.作為快速提供服務平台及窗口的做法	4.19	0.75	0.57
5.「家戶關懷訪視服務」	4.22	0.84	0.70
6.「福利服務」	4.13	0.93	0.86
7.「就學相關服務」	4.07	0.97	0.95
8.「就業相關服務」	4.00	1.13	1.27
9.「心理服務」	4.00	1.03	1.08
10.「生活諮詢服務」	3.92	1.20	1.45
非常滿意度(5分)  非常滿不意度(1分)			

在民眾對於行政服務的態度認知上，服務人員能主動積極地提供服務，民眾滿意度相對較高，而在對生活重建中心的工作人員提供服務態度，滿意度高達 4.41，顯示出生活重建服務中心的服務人員，很用心於服務上，其他行政服務，較偏向於人的因素部分，顯示出的滿意度也都偏高，更加凸顯服務員的用心服務；而在偏向制度設計上的滿意度相對較低，此也反映，在受災居民的服務流程中，相關的制度設計，應更加得明確與便利，方能加速解決民眾遭遇的生活問題的速度，讓居民可以獲得更好地服務品質。

表 3-12 民眾對生活重建服務中心行政服務認知統計表

問題：針對「生活重建服務中心」行政服務的看法？			
題項	滿意度	標準差	變異係數
11.申請手續清楚	3.86	0.73	0.56
12.服務程序簡便	3.94	0.76	0.58
13.能及時給予回應	4.04	0.76	0.59
14.後續服務完善	4.00	0.72	0.52
15.服務時間方便	4.08	0.75	0.57
16.提供充分資訊	4.08	0.73	0.53
17.服務人員主動積極的提供服務	4.23	0.75	0.57
18.工作人員整體提供服務態度滿意度	4.41	0.65	0.43
非常滿意度(5分)  非常滿不意度(1分)			

### 三、受災民眾獲得援助之成效分析

受災居民在尋求生活重建服務中心的協助，在獲得生活服務的幫助比例最多(24%)，而在獲得福利服務的幫助比例也較多(19%)。此處的生活服務相較於生活重建服務中心設置的辦法的條文定義與在民眾的認知上，略有所差異，辦法的定義為協助創造在地就業機會及促進地方產業發展；然而在發放問卷時，相關的問卷受訪者，對於其定義，多數認為就是協助日常生活遭遇的問題能否獲得協助的認知表示。從生活服務與福利服務較具幫助性上，亦符合內政部設置時的人力配置，生活重建服務中心的人員初期設置的辦法上須具備社工的背景，也反映出，現階段的生活重建服務中心的角色傾向於社會福利的角色。

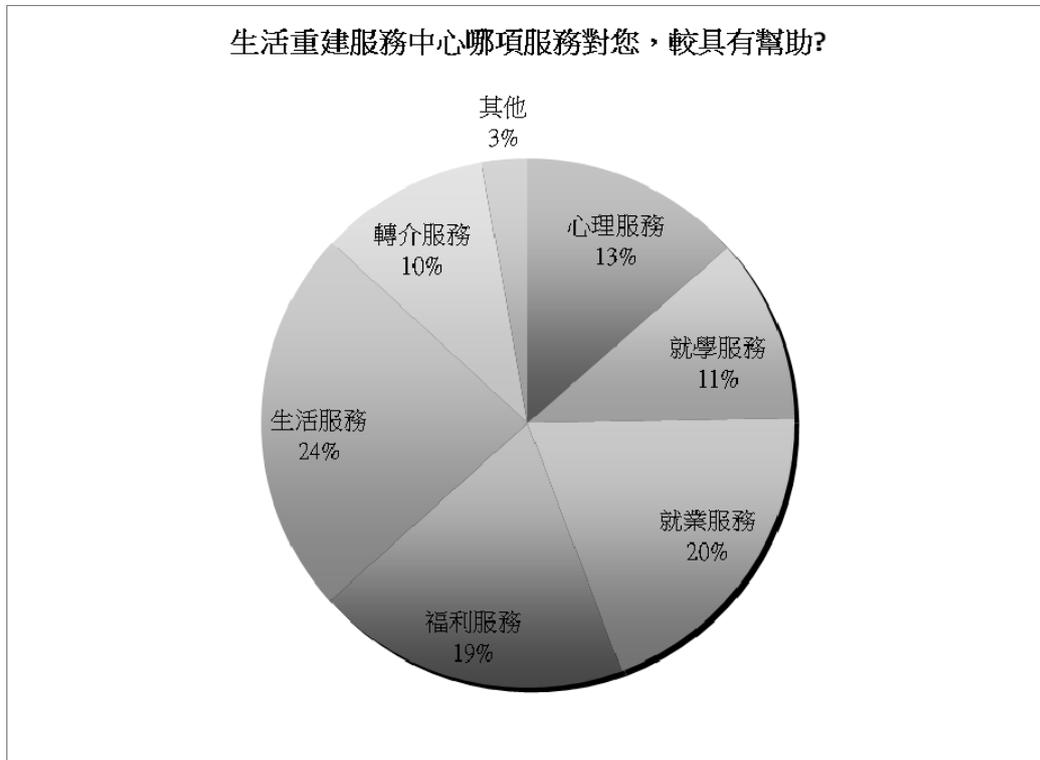


圖 3-3 民眾對生活重建服務中心提供服務之幫助性認知統計圖

而在就業服務(19%)較具幫助上，其比例也較高，然而在尋求生活重建服務中心協助後，問題還是未能解決上，就業問題(16%)的比例卻也是最高，可見災區的就業問題可以說為最重要的議題。因此，生活重建服務中心就業服務上需要再加強。研究過程中，對於就業的問題，生活重建服務中心也多表示，此項為服務提供上較困難的服務面向，因此政府在相關的聯繫上與資源的整合與交流，相關政策也應有所因應。

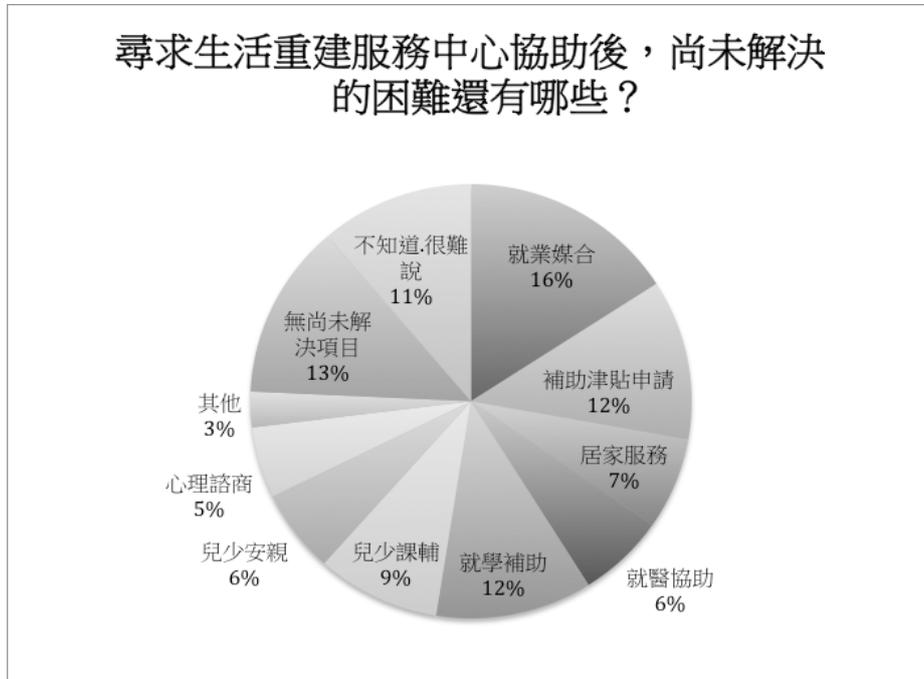


圖 3-4 民眾生活重建服務中心提供服務，尚未解決問題統計圖

此外，根據研究統計資料而言，觀看民眾認為生活重建服務中心最需要提供的服務之前三項：分別為 1.就業服務；2.生活服務；3.社區培力服務，然而生活重建服務中心所明列的六個服務項目，並無社區培力服務，然而卻顯示出民眾非常需要社區培力的相關服務，政府應於未來調整相關政策方向。也間接顯示出，社區居民的自主性是具有有存在性，只要能良好與完善的政策配套措施，在重建過程中，可以逐漸促進社區營造的培根計畫，讓社區能夠透過自主性發展來從事漫長的重建時程。

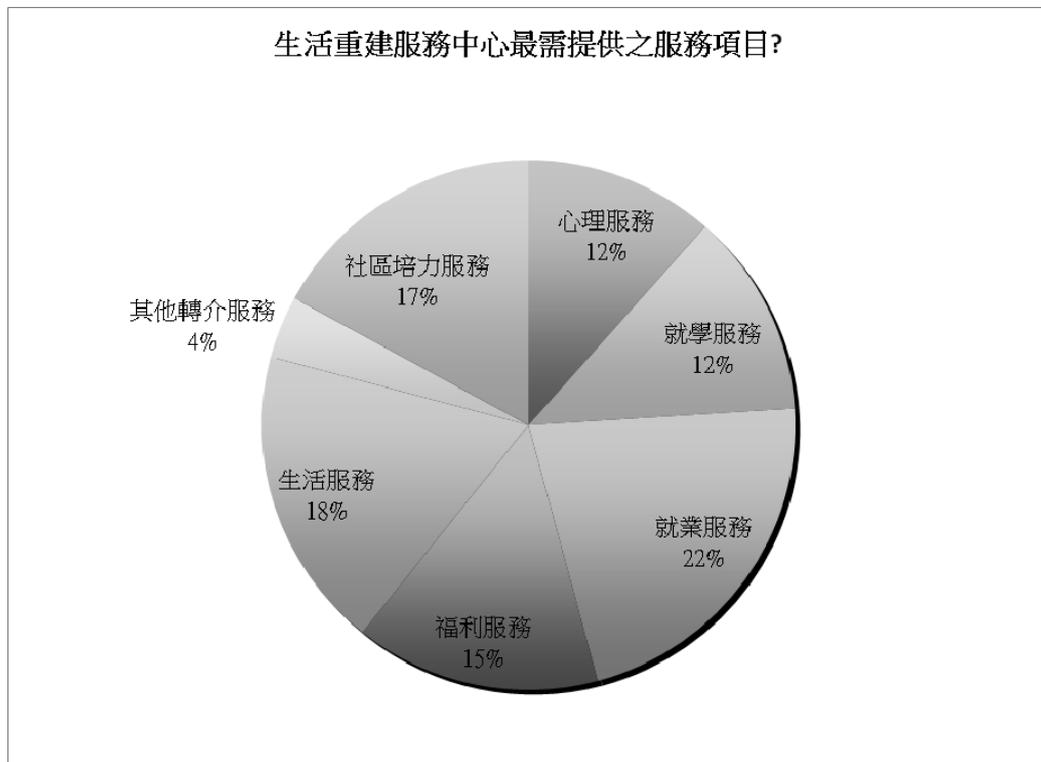


圖 3-5 民眾對生活重建服務中心最需提供之服務認知統計圖

#### 四、受災居民對於生活重建服務中心於社區重建推動上之認知態度

在居民對於生活重建中心於社區重建時，希望能夠提供更多的協助上，認知上最多的三項為：1.提升社區培力/社區營造技能(15%)，2.協助社區產業重建(14%)，3.爭取更多社區經費(10%)；據此，與上述的分析，相較而言，社區居民亦即希望透過能力的提升，自主性地從事社區重建，而在產業重建與社區經費上，皆可說為屬於經濟層面的因子，畢竟，重建或發展是需要經費的挹注，而經濟亦為維持居民生活的重要基底。

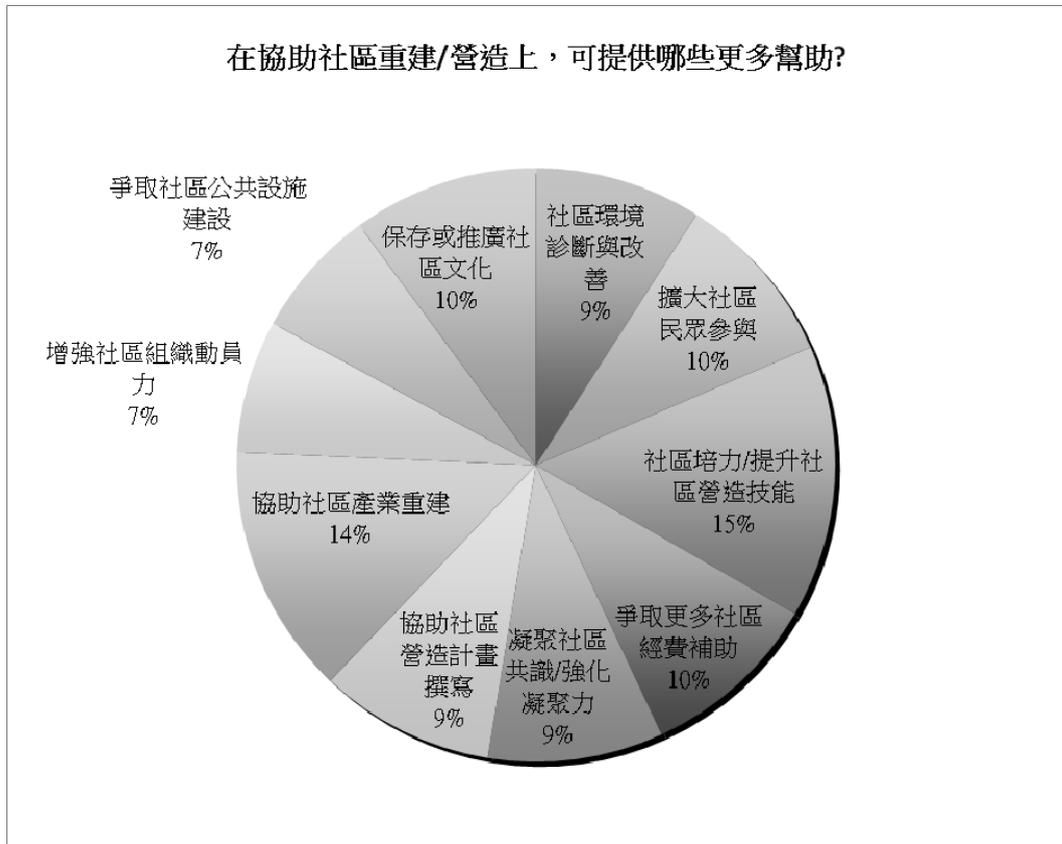


圖 3-6 民眾認為政府應提供社區服務統計圖

而在推動社區營造的工作，應由誰扮演主要角色中，根據統計資料分析，認為社區發展協會應扮演主要角色者，佔 31%，比例最高，由此可見，民眾在認知上，具備相當的自主性概念。此外，由鄉鎮市公所扮演主要的角色，佔 22%，由此可見，社區對於鄉公所的重視程度。

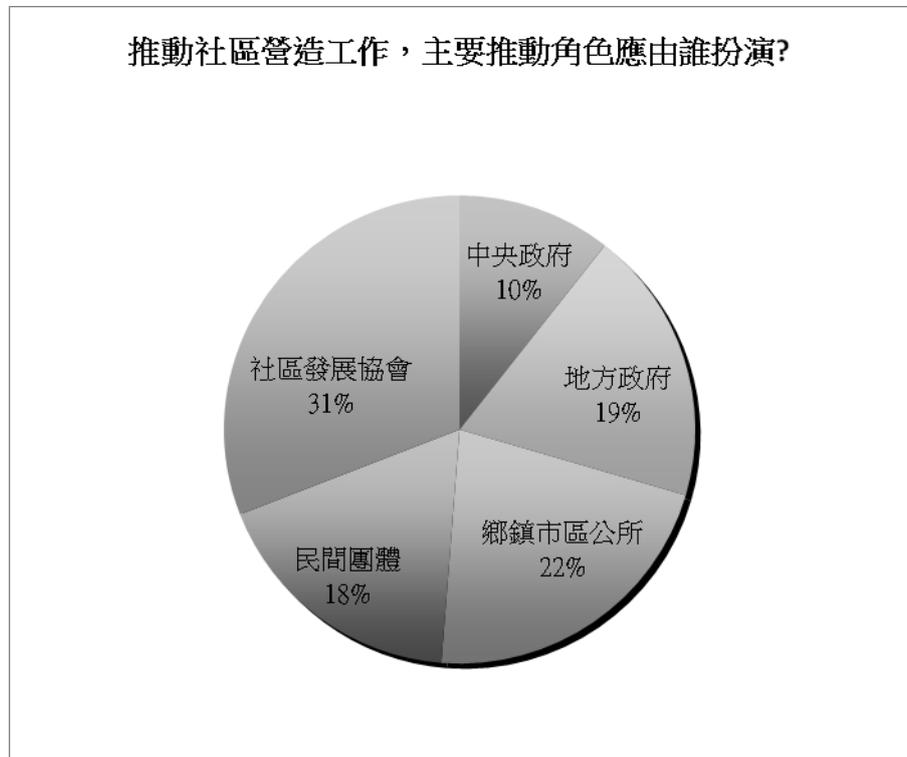


圖 3-7 社區營造推動之主體認知統計圖

最後，依據重建的階段時程中，莫拉克風災的災後救援與重建，目前算已邁入第二階段復原時期，政府在相關的政策制定上，可以導入社區的培力計畫，引導社區民眾自主性地邁向第三階段重建復興時期。

## 第四章 我國災後重建社區營造機制之建置

本章節主要為研擬災害重建社區營造之機制，從九二一地震的經驗而言，具有其一定的效益。然而在觀看目前的莫拉克風災的相關措施，有其檢視之要在相關的政策措施規劃上一些課題，並研擬相關機制建構之措施與建言。

### 第一節 災後重建社區營造在地化之策略

災後的社區重建，和平常時期所推動的社區營造不盡相同，因為災後造成整體性的破壞，包括生命財產、生活環境以及產業設施和公共建設等。此外，災難發生後，後續帶來的衝擊才是面臨的更重大問題；災後硬體的重建，可以很迅速的執行與建造，然而帶來的後續影響，包括：失業、心理及文化才會是巨大衝擊。生存目標的喪失與社區網路的破壞最難復原，卻也是最重要的因此，重建政策的規劃的目標在消極面是，協助災民回復原有的生活軌道；在積極面的作法，就是要化危機為轉機，以建構的地方遠景，勾勒美好家園的藍圖九二一地震與莫拉克風災的重建區又屬經濟弱勢，在此處境下的社區重建，必須是多重且整體，不是一般時期的社區可以針對單一議題而持續進行；參與者是社區全體，也非單一團體或個人；社造目標是爲了生存需要；運作方式是從無到有，不是在現有基礎上尋找突破。社區重建過程，除涵蓋由上而下的資源協助也包括由下而上的社區動員；除強調重建成效，也必須重建再生的理念宣導以及人才培力。因此，社造更須符合地方的需求，方能如實落實社造，讓居民能夠重生，且比災前更優質的生活品質，因此，重建在地化的策略，就更顯具其重要性。

九二一地震與莫拉克風災，皆有設置生活重建服務中心，然而二者在與社區營造的結合上卻不盡相同，九二一地震時期，生活重建服務中心係地方政府成立，負責社區福利工作。九二一地震在社區營造的推動上，主要是文建會辦理相關業務，由所設置的重建區社區營造中心運作，由民間團體推動執行。九二一地震時期，有一個全盟負責資源的彙整，後來全盟也移轉他剩

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

餘的物資給台灣社區重建協會，繼續持續社區營造。九二一地震時文建會占了比較重要的工作，整合了官方和民間資源，當時先推永續家園計畫，籌募近 2,000 萬元的永續家園社區再造基金，做了兩年災後重建，這個災後重建也提供社區營造的相關知識。相較之下，生活重建服務中心的功能，主要是在災後的生活服務與重建上，包括：心理 福利措施的引進，雖亦有社區的業務推展，畢竟僅止於所謂的社區工作，在功能與定位上，可謂為明確。

反觀莫拉克風災幾乎重擔交由生活重建服務中心，內政部期望生活重建服務中心主要是能往社區培力的方向發展，但相關的運作模式與賦予的角色定位卻是不清楚，導致生活服務重建中心的人員易混淆重建工作的方向。因此，生活重建服務中心和社區營造如果沒有整合或是權責區分明確，就等同於在同一個空間中有兩個系統在運作。此外，莫拉克風災中民間組織和民間企業雖也挹注眾多資源，但缺乏像全盟這樣的資源統合監督組織，民間組織各自挾帶著自己所募集的資源，以公私部門協力或獨立協助等方式協助災區重建，但民間團體自己難以整合，所以還是必須靠政府力量來協助資源的彙整，讓資源能更妥善地運用。

再者，從研究過程發現，民眾對於生活重建服務中心亦希望能與社區營造相結合，生活重建服務中心的人員也都認為生活重建服務中心應該推動社區營造之相關事務，包括產業發展、文化傳承等藉由民眾自主性的活動。目前的生活重建服務中心所執行的業務，充其量只能稱為『社區工作』這類政府原本就在推動的相關業務，僅是透過生活重建服務中心轉介與協調；而對『社區營造』的推動上，卻相當缺乏。因此，若要以生活重建服務中心社區營造且符合在地化之策略，應重視以下三個面向：

### **一、生活重建服務中心與社區營造之結合策略**

災後的生活重建，涵蓋的面向廣闊，且為連續性議題，因此生活重建中心必須為綜合性的服務網路，同時也建立起一個資源分布的全括式視野，且須確定服務網涵括所有的地區，建議以地理區域作為服務區域，而不以服務對象或服務內容為區分界線。

服務的內涵也必須有所區分，因為重建過程時期長，也存在著階段性的重點，此外為能推動社區重建，區分服務項目，更是為能保持反映社區需求

#### 第四章 我國災後重建社區營造機制之建制分析

的差異性之間去取得平衡。

此外，若要透過生活重建服務中心進行社區營造的推動，還必須要能夠促進地方化的內化，但這不是短時間就可以推動的。九二一地震時期，生活重建服務中心負責的社區事務，是以社區工作為主，藉以協助社區發展的推廣，而社區營造則落在社區文建會主導。且重建中心設置僅有三年，以九二一地震的社區重建營造的經驗，至少五年的時間。

因此，生活重建服務中心，若要從事社區營造的推廣，在定位上、人員配置上和工作準則上，皆必須有所調整。

定位上，可以用時程為區分：救援時期的生活重建服務中心，主要是以個案與重建問題的解決為主；在復原時期，則要開始導入社區營造的概念與培力的養成；在重建時期，則是以陪伴輔導的角色來引領社區，讓社區自主性的發展。

人員上，則必須引進營造員。畢竟社工人員，從事的社區服務，充其量僅可稱之為社區工作，主要負責問題的解決；營造員則是訓練社區居民自主性的培力，以解決社區面臨的議題。

工作準則上，社區工作與社區營造，在定義略有差異：社區工作，服務對象均為社區居民，工作目標則為改善社區生活；社區營造，本質上與社區工作定義相同。台灣社區長期發展下，社區營造的意涵，如同李前總統登輝所言「社區意識就是生命共同體的意義」(李登輝,1995,180-194)。亦即社區營造，必須俱有社區凝聚力與共同意識，來從事社區工作之推展。因此，社區營造，隱含了教育的本質，訓練社區居民具備解決社區議題的能力，二者之間的相關工作準則，雖有所重疊，本質卻有不同，必須在社區營造的推動上，有所區隔。

#### 二、重視在地文化重建之輔導

社區營造的推動上，其重要的意涵就是讓在地居民能夠自主性地從事社區事務。因此首要之務，就是社區居民必須瞭解社區本身的資源、文化和特色，尤是以受到災害之大破壞後，社區的資源與特色皆可能因此流失；此外，地方的文化存在著差異，尤其是在原住民族群，更需要符合其族群文化與在

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

地的特色，在重建上，方能更有利於推動。若再以莫拉克風災而言，重建過程中，最嚴肅的課題，莫過於「遷村計畫」，不僅要考量不同族群的差異性，更重要的是要去思考一個部落永續發展的條件，生活的依靠和產業都需要考量，往後才有能力去談如何發展原住民的社區營造。

在永久屋的社區營造上，政府應籌組當地的社區設計團隊，該組織成員由永久屋居民與政府和非營利組織與專家學者組成，透過交流，納入民眾參與，來推動永久屋的永續社區營造。

社區營造，關鍵因子莫過於人，有人參與，災區才能真正重建，因為重建的不只是房舍需要重建，最重要的是災民的社會關係、文化與社區組織。九二一地震的區域，較少為原住民區；反觀莫拉克風災中，高雄、屏東原住民的受災比例很高，有許多災區的確已經殘破、危險，不可能期待一定要原地重建，但是如何在過程中，重新凝聚族人的看法、找尋適合的重建方式、保存其傳統領域與過去的生活非常關鍵，因為原住民的生活觀與歷史記憶，是否在重建過程中被充分採納與反映，將決定災後重建是否成功，災後重建應是增強災後部落族人自我復原的能力。災後原住民傳統文化和生活特色快速流失，重建規劃者疏於尊重在地文化，對於在地文化而言是二次傷害；否則，這個「重建」的過程，對這些部落來說，將遠比自然災害來的衝擊更大。

**社區重建重點是人群間的相互扶持、相互體諒的共同體.....不管是文建會原民會或內政部這些營造計畫，重點應該放在「把人找回來」這件事，到底這個產業和文化怎樣做，其實最根本的應該是幫助各族群把社會網絡關係維持住，找回過去彼此相互幫忙、互相體諒，彼此可以共事這種精神，這樣就是社區營造工作任務達成。我們不要妄想在這短短的時間內可以幫一個部落在產業、文化上真正的重建起來....(焦點座談會:A1)**

再者，政府除須考量原住民的文化，也應重視原住民的文化內涵和內部差異，以杉林生活重建服務中心而言，就有考量到族群間差異，在永久屋的安排上，就有依據族群而做區別，考慮到族群內部的文化差異性。

最後，重建過程中，不僅要考量不同族群的差異性，更重要的是要去思考一個部落永續發展的條件，生活的依靠和產業都需要考量，往後才有能力

去談如何發展原住民的社區營造。

### 三、創造在地化的產業重建與就業服務

把人留下，重建才得以延續，從九二一地震與莫拉克風災而論，可以發現受創嚴重的區域，原本就已屬於經濟的弱勢，受創後，更使經濟缺乏支助，在社區重建上，無疑更是雪上加霜。如何維持，受創地區的經濟，進而讓民眾留下，在地的產業重建，可以說為災害復原重建中最重要的一环之一。

兩次的受災區域九二一地震及莫拉克風災受創的地區，多數以農業為主，尤以莫拉克風災受創區域更是如此。在農田流失後，民眾如何能夠維持其生計，除就業的服務外，若能帶動產業轉型，可以說對居民有更大之助益，因為，其關乎受災民眾能否重新自立，回到正常的生活常軌。因此，政府對災後的重建，應該提供產業專家的資源於社區產業重建中，畢竟產業的重建與規畫是屬於專業的領域，需要有專業的人員協助。

九二一地震後面對產業問題，從最基礎的資源調查、了解特色，然後才去發展相關產業，當時還有勞委會的永續發展就業工程，第一時間進入讓居民有勞力收入。莫拉克風災第一時間進入的是社福團體，社福機構或團體第一個面臨的都是經濟問題，但它們又無法提供產業相關的協助，所以他們和社區的關係較難建立，互動上也就較不密切。(焦點座談會 G1)

莫拉克颱風重創台灣，產業受損較嚴重地區集中於台南、高雄及屏東地區，災民就業與產業重建息息相關，產業重建工作刻不容緩。對此扮演服務聯絡點的生活重建服務中心能發揮怎樣的功能，是地方民眾最為關心的問題。

從九二一的產業重建經驗而論，社區產業振興重建過程中，桃米社區的生態旅遊、民宿及利用公積金來學習及整理社區環境的經驗；埔里長青村「老有所用」的老人照護新觀念；中寮龍眼林福利服務協會的送餐、社區學園、及龍眼乾的文化包裝與行銷經驗，涵蓋了生活、生產、生態三面向，可供各社區學習的典範，亦可作為提出台灣「產業重建」的借鏡。

莫拉克風災，政府除產業重建的規劃，由行政院重建會發行「莫拉克重建旅遊手冊」，期望透過觀光旅遊，來協助提升重建居民因觀光而增進其經濟

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

產值，以及莫拉克重建會主動規劃推動「一鄉一產業重建計畫」、「12處產業重建示範點」及「永久屋安置基地家園重建資源整合與推動方案」，建立民間資源參與產業重建機制，積極媒合民間資源參與產業重建各項工作，此都是政府振興產業發展之策略之一。

此外，從九二一地震到莫拉克風災，政府皆有提供所謂的「以工代賑」的短期工作，以莫拉克風災重建而言，相關的工作計劃，包括「八八臨工」、「莫拉克風災災後重建臨時工專案」、「災後重建僱用獎勵」、「立即上工計畫」、「培力就業計畫」，然而許多居民對於政策的立意義瞭解不清，導致民眾認為此項政策是「福利政策」，而非協助他們早日回復到生活常態的奠基石，辜負政策的美意，往往造成生活重建服務中心人員的困擾；因此，若能積極協助產業重建，方能解決目前遭遇的困境。

## 第二節 研擬災後重建社區營造機制之建構模式

災後社區重建的推動上，若要建構一套社區營造機制之模式，其重要意涵，必須涵蓋政策關係人的角色與制度的設置規範。因為社區營造能否推動，其關鍵因子如同前述所言，亦在於相關政策關係人所應扮演角色，能相依協助；制度的規範，則是社區營造過程中所依循的框架；制度的設計，就如同框架一樣，需要堅固還是要彈性，以及是否符合現實。

### 一、災後社區重建—行為者之角色

秉持「社區營造」精神的災後重建工作，不論是硬體或軟體，包括：住屋重建或遷建、社區生活的資助提供系統、產業的重建以及環境規劃，都必須考量居民的需求，並且要有居民的參與。據此，災後重建過程中，結合不同的外來團隊與社區自發組織，形成的社區重建營造機制，共同凝聚成一重建平台。然因重建工作仍有其專業性考量，無法全部依靠社區民眾，所以透過社區、政府與企業互動對話與齊心建設下，較利於帶動原有的社區轉型發展。透過研究訪視與訪談，彙整後，針對社區重建過程中，應扮演之角色，做一分析。

此外，重建工作非只是硬體建設之重建，更需要保留災民的社會關係、文化與社區組織，故重建實須以「社區」為主體，協助居民重聚並由其決定災後重建方向，在社區、政府與民間團體共同營造之重建平台中，讓居民在災後重建過程中發揮積極的角色，同時也釐清政府在災後重建的角色與功能(圖 4-1)。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

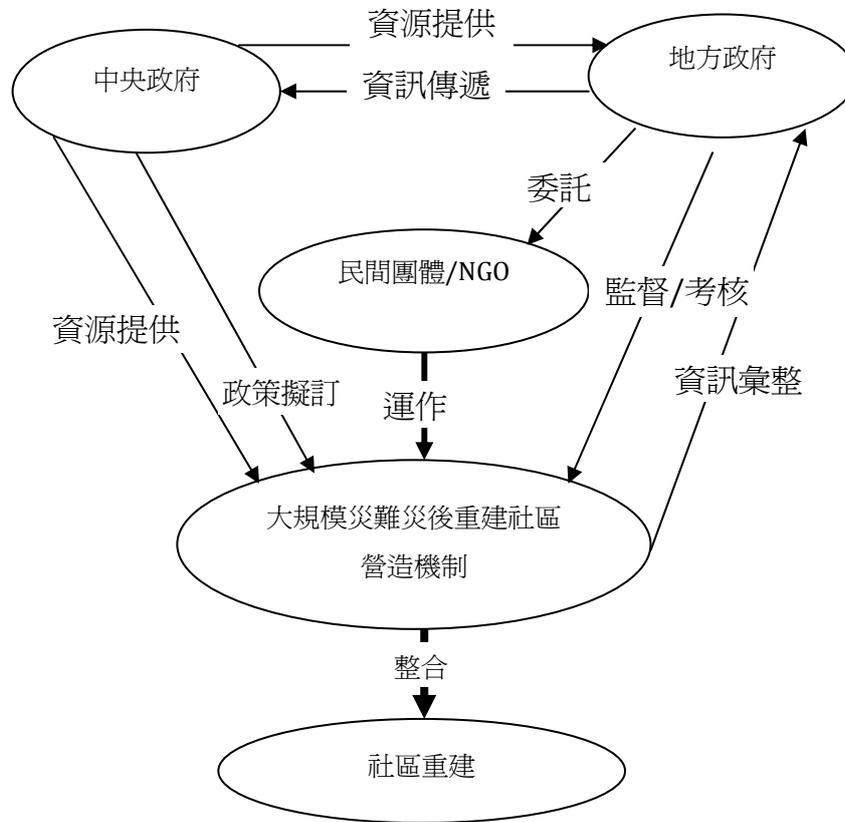


圖 4-1 大規模災難災後社區營造機制運作概略圖

透過研究的訪談與訪視，統整相關的研究資料，針對推動重建社區營造上，個行為者之角色，本研究先以重建行為者的角色，做一說明：

### (一) 中央政府的角色

應扮演「政策制定者」與「資源提供者」的角色，盡量以協助社區重建的角度去推動重建工作，而非操盤者，避免不斷地涉入社區重建之上。政府做為資源提供者，應先將政府的資源做一個彙整，避免資源分散，從目前的現況而言，相關的重建事務，有不同的單位負責供給資源，此也會造成社區重建無所適從，且對於資源的競合，會造成有能力的社區可以從不同單位爭取資源，將造成弱勢的社區/地域更為弱勢；反觀若政府的資源得以整合後供給，則較可以避免資源集中於少數特定社區。

#### 第四章 我國災後重建社區營造機制之建制分析

1. 政策制定者：政府最重要的角色，就是提供的重建政策與方向，亦即所為的「重建綱領」或是計畫與條例，因為災難往往造成現有體制或法令的衝擊，完善的政策可以奠定重建的基石，重建的政策必須，迅速、明確性、彈性化，以及符合民情所需，從九二一地震和莫拉克風災，可以發現政府在政策制定的迅速，但卻都缺乏明確性與彈性，且多未顧及當地民情需求。政府應該制定一套明確的大規模災難重建機制，亦即應針對當大規模災難發生後，可能所面臨的相關議題，包括：災後臨時安置、生活重建、住宅重建、產業重建、教育文化重建、社區重建等需求，規劃完善之重建計畫或補助方案，規範相關的計畫目的、計畫對象、申請單位、補助標準、補助上限、申請條件、重建流程等，制定一個通則性規範，適於大規模災難發生時，能夠立即採納的政策措施。
2. 資源提供者：當大規模災難發生後，往往第一時間需要大量的資源進駐災區，包括人力與救災器具，爾後的重建過程中，道路、公共的設施都需要政府的資源挹注；乃至於重建後期，社區營造的推動上，初始推動階段，相關資源都需要政府提供。此外，因臺灣地理環境與行政區劃特殊性，顯有重大災害僅止於某一直轄市或縣(市)範圍，加上地方政府財源籌措不易，台灣應該設立災後重建復興基金，統籌做為災後重建的資金與運用。

由社區、政府與民間團體共組的重建，可以落實社會多元團體與族群的對話的結果，在尊重社區居民意願的前提下，為加速執行重建，政府在災後重建應扮演更多「政策制定者」與「增強者」的角色，其次才是「供給者」的角色。

#### (二) 地方政府角色

大規模的災難災後，地方政府的人員往往為第一線獲得災害消息的單位，因此地方政府主要應該扮演「資訊傳遞者」以及「監督協助者」的角色。

從研究過程中，發現中央政府－縣市政府－鄉鎮市公所的運作過程，鄉鎮市區公所往往被忽視，然而在大規模災難發生時，其實第一時間，可以瞭解相關社區資訊的就是鄉鎮市區公所，包括所有的民政、戶政及地政事務資料，可以第一時間判斷資源的補給與傳送，因此政府在推動重建工作上，應將鄉鎮市區公所的角色一併重視之，畢竟有些重建事務，還是必須由鄉鎮市

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

區公所處理，包括地方公共建設等。

1. 資訊傳遞者：地方政府不論於災害發生時或是平時政策執行時，基本上都是第一線的執行單位，相關的地方資訊/資料都甚為完備，因此當地方發生重大災難時，地方政府應該立即彙整相關災難資訊，提供中央政府，而後的重建過程中，也因為地方政府對於地方的內政、戶政資料都完備，地方政府也可將相關資訊彙整，協助於日後社區重建工作中，瞭解受災區域之重建所需資源，以利相關團體可以提供協助。
2. 監督協助者：重建社區營造過程中，根據研究發現，委託由民間團體做為推動者，可以有助於災後重建社區營造之推動，但在推動上，政府應督促其從事運作以及運作過程是否執行時是否有不足之處，地方政府得以提供相關協助，包括教育訓練、地方區域相關資訊的提供。

### (三)民間團體的角色

基本上，民間團體的角色，主要為輔導者與協助的角色，做為社區營造的推動與激勵者的角色，主要為社區營造自主性的培育，鼓勵社區居民的參與，積極提昇社區的參與，尤其當災區居民對政府推動重建社區工作信心不足時，更須負起實踐執行計畫的責任，透過民間團體的推動，激勵居民參與社區重建營造事務。

災後重建所需要的人力眾多，政府相關人力往往無法應付，若由民間團體作為重建的輔導主體，除可以納入更多專業人力投入社區營造之中。此外，重建事物往往更需要彈性，民間團體往往比行政單位更具彈性，更可以因應社區重建事務。相較於政府的角色，則是建構在委託的關係，政府對於民間團體，主要負起監督責任與相關規範，然而也須建立在彼此信任之上，不要政府委由民間團體執行，卻處處干涉，此也會窒礙重建事務的推動。

從相關研究的概況而論，災後重建社區營造過程中，不同組織團體間的溝通橋樑，包括社區與中央政府和地方政府、中央政府和地方政府。協助重建社區營造的形成、願景的規劃以及社區藍圖的設計，社區問題的發掘，由熟稔地方生態或是較易融入地方生活的民間團體擔任，可以協調當地社區與政府之意見，做為溝通之橋梁。

(四)社區的角色

社區居民為社區重建的實際執行者，透過民間團體的協助與輔導，最後還是要落實社區居民的參與與執行，因為唯有透過社區居民的實際執行，才能真正實踐社區營造的意涵，有效推動社區營造。

此外，社區重建過程中，必須循序漸進，且將相關資源做整合，從相關的研究資料而論，台灣的重建工作，可說是各機關各自為政—以「社區培力」而論，就有文建會所推動的計畫、水保局的重建培根計畫，原本的生活重建服務中心目前也將重建社區營造納入執行之項目，單位繁雜，資源分散，重建過程中，必須將相關概念融入社區重建之中，「重建資源必須整合」—九二一地震可以發現，在中央政府是以文建會為主導，民間則有全盟協助；「政府主導民間團體執行」—所謂政府主導，強調的是法令制定與政策規劃面，必須有完善之政策面，後由民間團體協助社區重建；「政府與災民結合」—此為重建的主要核心概念，就是社區重建必須以居民參與為主，符合地方民眾所需求之社區重建。

二、災後社區營造機制的模式與探討

從九二一地震到莫拉克風災，可以發現在法令與權責的劃分會影響重建的時程。九二一地震到莫拉克風災，皆有一個全括式的服務機制—活重建服務中心，在社區重建過程中是俱有其效益，然而在定位上或是制度與權責皆有差異。透過研究，試圖建構未來災後社區重建的運作模式。

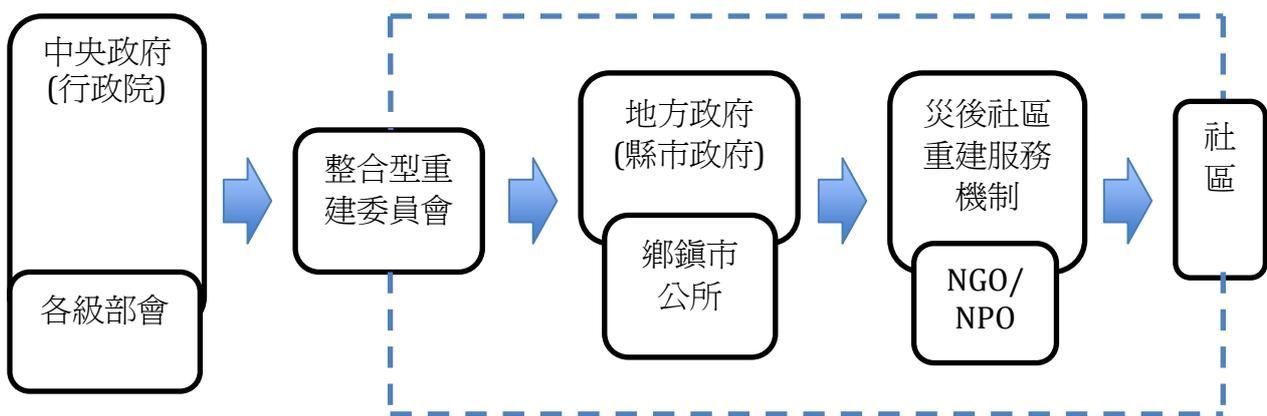


圖 4-2 大規模災難災後社區重建之層級圖

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

1. 大規模災難災後重建，必須由中央作為統籌機關，設立整合性重建委員會：主要為統籌資源，因為從救災到復原以及重建過程中，需要大量的資源挹注，中央的權責就是必須整合資源，包括民間團體的相關捐助。九二一地震是由行政院成立的九二一重建委員會與莫拉克風災則成立莫拉克重建委員會。大規模災難發生後，政府應設立重建會統籌相關的事務與重建經費，由重建會直接面對重建事務。相較於社區營造的角色，重建委員會應設置重建社區營造小組，訂定相關計畫與經費配置，由社區提出計畫後，由重建委員會提供相關經費，協助社區重建，重建委員會在社區營造機制所扮演的角色主要就是統籌經費與政策計劃的制定。除此之外，對於重建經費，中央政府也應該成立重建復興基金，作為重建用途。

2. 災後重建需要一個負責承攬地方社區服務的單位：

九二一地震與莫拉克風災後，所成立的生活重建服務中心，就屬於此種單位，然而在生活重建服務中心的設置，應符合下列的原則而成立。

(1) 整合性/綜合性原則：

不論為在救災階段乃至於重建過程，居民很需要有一個整合性的資訊行政服務中心，各種賑災團體的服務項目連結，整合政府相關法規。以解決災區所謂「明星災區」所導致資源配度不均現象，同時也建立起一個災區福利資源分布的全括式視野。

(2) 普及性原則：

災後的生活重建服務中心，應捨棄以往殘補式的個案介入方式，而採取建立普及式的結構性福利制度。原則上依受災程度區分福利資源分配密度。

(3) 以地理區/行政區為界原則：

為能區隔救災資源分布，並確定服務網能夠涵括所有的受災地區，因此以地理/行政區域為服務區域，而不以服務對象或服務內容為區分界線。

3. 生活重建服務中心，應訂立準則，亦即有其需要始設置：

台灣雖然地小人稠，但在遭受大規模的自然災害的侵襲，所造成的損害並不一致性，不需要在同樣的災害時，只要有受災之區域，就設置生活重建服務中心。且因為台灣為地震與颱風頻繁的地區，也有相關的災後的生活救助計畫。以莫拉克風災為例，受災區域，有些地方將為長時間的破

#### 第四章 我國災後重建社區營造機制之建制分析

壞，居民無法立即的恢復生活；而有些地區，僅為台灣每年遭逢颱風，即會遭遇的短暫性破壞，卻雨露均沾式地廣設生活重建服務中心，徒增資源的浪費，應該以現實情勢，訂立相關的應設置生活重建中心的規範。

##### 4. 重建過程中，應該以「地方政府」為執行重建業務主體：

生活重建服務中心的設置遴選或是相關的地方公共建設之重建，中央政府應該與地方政府結合，中央政府、地方政治若對生活重建的規劃各行其事缺乏整合，將造成未來重建的阻力。以九二一地震和莫拉克風災的相關組織與規範而言，九二一地震的重建過程中，都會重視到地方政府的層級，會以地方政府作為組織或規範的負責單位或是在重要的公共建設，也會聆聽在地聲音；反觀莫拉克風災，中央政府往往跳過地方政府，直接面對災區，固然地方政府確實需要中央的經費進行重建工作，但中央若認為地方政府災後的行政體系過於薄弱，以為掌握經費就可以恣意跨越地方政府，進可取而代之。實際上，忽略了地方政府對在地性之生活重建政策在規劃、執行與督導的重要性，因為地方政府往往為最熟稔地方生態，若忽視在地聲音，將導致重建政策規劃與執行過程中的無效率。

##### 5. 生活重建社區營造機制，應委託具社區營造經驗之 NGO/NPO 為執行主體：

從事災後重建服務中心的執行。因為重建過程中，在短期內要建構受災區域的負責組織，以政府的制度與人力上是不可能，因此，惟有借重有相關經驗的民間團體，這些相關的重建服務機構的委託案，更應由地方政府主導，並以在地性組織為原則。畢竟地方政府熟悉地方情勢，而在地性民間組織，對於地方也是相對的熟稔，方能有效迅速的投入重建的服務。當然有關政府與受託的非政府組織角色與權利義務，在相關的設置與委託辦法上，也都需要訂定明確之規範。

##### 6. 重建過程中，需視社區需要與不同階段，分別給予不同的支援系統：

災後的重建存有不同階段所需要的資源，政府應建構整體性的重建藍圖，並於不同階段提供一致性、整合性與協調性的支援系統，以提升資源使用的效率與效能。在委託民間團體投入災後重建的事務上，應以整體方案補助為補助方式，方有利於專業人力進駐社區。基本的經費編制原則應依實際需求而定。

此外，社區重建過程，往往需要耗費大量的人事資源。因此，在建構

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

生活重建體制的關鍵是適才、適所的專業人員的投入，若以論件計酬的浮動補助方式，會使民間團體承擔可能無法平衡固定成本的財務風險，而不敢用專業人員(王增勇，1997)，這對出要推動社區重建機制的建立十分不利；既有工作人員會因此而增加更多工作壓力，將導致人員的流動。相關的人員（專業人員以及相關服務人員）也要以在地民眾為主，方能促進在地化腳步。

最後，若要以以社區組織的方式來回應災後重建問題，未來重建中心必定需要一套輸送體系做為重建政策執行的工具。整體而言，未來的重建社區生活機制的定位應包括：

1. 社會行政體系的基層單位，做為地方政府災後重建福利政策落實的執行單位。
2. 主動傳遞政策訊息與服務，做為民眾與社會資源連結的橋梁。
3. 透過地方性、綜合性重建社區服務中心的設置，以個案工作與福利服務方案發展的工作方法，顧及基層弱勢民眾的需求。
4. 透過社區發展的工作方法，促成社區意識的形成，協助新興社區的發展，既有組織的溝通與串聯，發展社區自我解決問題的能力。促進民眾參與，反應民眾需求，促進實務工作的對話，政府制定相關政策。

## 第五章 結論

### 第一節 研究發現

本研究宗旨在探討大規模災難災後社區營造機制的探討治理機制，透過焦點座談會與利害關係人之訪談以及問卷調查和訪視，來進行研究，本章主要歸納整理重要的研究發現，並且針對性給予相關建議，期望能對大規模災難災後重建社區營造展有實質的貢獻。

#### 一、中央政府、地方政府與第三部門之職能劃分

##### (一)中央政府政策制定與地方需求產生落差

莫拉克風災，可以發現政府非常積極的投入救災，災害發生後，於災後七日(98年8月15日)就成立莫拉克風災災後重建委員會，98年8月28日就制訂莫拉克颱風災後重建特別條例，皆較九二一地震為迅速。重建過程中，政府也制訂相關重建政策，盼能對地方提供更完善的重建協助。

從研究過程中發現，受訪者對於中央政府的重建的執行，多持肯定態度。但相較於中央政府的政策需求性，訪問者多提出中央負責政策制定，而由地方負責政策執行，此種決策權集中於中央政府，地方政府為執行權之模式，在政策制定與地方需求之間容易產生落差現象，中央政府制訂的政策，無法實際符合地方重建之需求。

以就業政策為例，「臨時工作津貼」方案，勞委會具決策權，地方政府負責執行，該方案就出現地方社區與縣市政府對於人力需求之聘任與中央政府存在認知差異，且由於決策權非為地方政府，地方政府對於相關問題無法立即解決。此外，地方社區或生活重建服務中心，也產生無法要求臨時人員工作之困境。就業訓練部分，雖然地方政府也有勞工單位，然而就業訓練之職責為勞委會之權責，且職訓經費由中央政府管理，居民向地方政府反應提供符合在地產業之職業訓練，地方政府無法針對需求提供相關之經費。

因此，中央政府，應該將相關決策權賦予地方政府，方能於第一時間針對地方重建遭遇之問題立即提出解決方案，符合重建之時效性。

## 大規模災難災後社區營造機制之研究

### (二)中央政府和地方政府對重建政策方案資訊傳達猶待加強

政府為能協助地方重建，制訂相關重建計畫，然而，從研究過程中，不論為生活重建服務中心或是地方協會以及社區對於政府所制訂的相關重建計畫，確不甚了解。

以產業重建為例，莫拉克颱風重創台灣，產業受損較嚴重地區集中於台南、高雄及屏東地區，災民就業與產業重建息息相關。重建會提供了許多產業重建計畫，整合了相關單位的社區重建與產業計畫。由此而見，政府積極協助居民於地方進行產業重建。然而，從民眾對於產業的需求，認知上政府缺乏相關政策，可以說為行政通則上的弊病，政府往往設置良好的政策，卻缺乏好的傳遞管道，落實讓民眾知悉相關政策，達到協助地方重建之目的。

此外，地方產業為重建中最重要的環節之一，亦涵蓋了重建區的就業議題。從研究中，可發現兩次的受災區域九二一地震及莫拉克風災受創的地區，多以農業為主，莫拉克風災受創區域尤甚。在農田流失<sup>5</sup>後，民眾如何能夠維持其生計，除就業服務外，若能帶動產業轉型，可說對居民有更大之助益，因為關乎受災民眾能否重新自立，回到正常的生活常軌。

政府除產業重建化的制訂外，另一個面向，則是產業重建為一個專門的領域，需要專業的人力資源協助民眾進行產業重建，在資訊傳遞上，除政策的宣導猶待加強，專業的產業重建的師資培育上也需要在加強之。

### (三)地方救災經費可調配運用缺乏彈性以及民間捐款運用缺乏控管與規範

此次莫拉克風災，由於中央政府是莫拉克風災相關經費財源的提供者，且是以編列特別預算之方式，因此相關經費的使用必需由中央主管業務單位針對各項經費進行審核，然而這樣的審核機制，地方政府往往表示復原重建是有其時效性，此種方式較無法迅速地解決災民的需求。相較於九二一地震是成立財團法人九二一震災重建基金，專款專用，在經費執行上，較為之彈性化。中央政府應考量是否在給予地方政府重建經費時，賦予地方政府在經

---

<sup>5</sup>莫拉克颱風造成台東縣、屏東縣、台南縣、南投縣等廣大農田流失，經調查約有 442 公頃，行政院重建會多次召開專案會議督導與執行農田流失填復及相關復耕事宜，並已陸續完成回填作業。

費運用上能更具彈性，讓地方政府能彈性地統籌使用，在預算規模內執行救災與重建工作，以確保經費的使用能快速回應災民的需求，進而解決災民的各项問題。當然，授權非濫權，中央政府對於地方政府重建經費的使用，也要明文規定使用的範圍與權責，進行規範性的建置，然而重建細項的範疇，就由地方政府執行與運用。

台灣的重建財源，除政府外，現在台灣很多的捐款是流向緊急救難或是社會福利團體，資源分散且難以控管，也往往造成民眾對捐款的用途提出質疑。政府對於民間團體的捐款，應該制定相關的規範，比如：款項的用途、人事行政費的比例以及補助的用途規範都應該詳加規範，讓款項能夠直接挹注災區居民的重建上。

#### (四)中央政府與第三部門應可以建立更完善的重建夥伴關係

此次莫拉克風災中，主要的重建決策，都是由中央政府主導負責，此可以有效於重建的統一性。然而，畢竟重建並非僅靠中央政府就可以完成，從美日的經驗而論，與民間團體，建立合作夥伴關係，更能協助災後社區的重建事務。

九二一地震時期，主要是由民間團體協助社區重建，在從事社區營造時，都會先進行社區資源、社區文化、社區特色調查，在發展上符合在地文化特色。九二一地震的重建有建構各類別的專家資料庫。莫拉克風災後到現在政府並沒有設置這樣的專家資料庫，居民和社工在進行社區重建時，沒有這類資源協助，所以提出的計畫多半以社區資源基本調查、防、避災和防、滅災這類的計畫，做為執行計畫者的社區居民往往也不太瞭解為何要執行計畫。相形之下，莫拉克風災在資訊的提供上較九二一地震的重建來得貧乏。政府應思考如何與地方民間團體建立資源資料庫，可以提供社區於重建過程中，資源的索取與參考依據。

另一方面，九二一地震在社區營造的推動上，主要是由民間團體推動。九二一地震期間，有一個全國民間災後重建協調監督聯盟(下稱「全盟」)組織負責資源的匯整，後來全盟也移轉剩餘物資給台灣社區重建協會，持續進行社區營造工作。莫拉克風災中，民間組織和民間企業雖也挹注眾多資源，但缺乏如全盟這樣的資源統合監督組織，民間組織各自挾帶著自己所募集的

## 大規模災難災後社區營造機制之研究

資源，以公私部門協力或獨立協助等方式協助災區重建。但民間團體自己難以整合，所以還是有時候還是需要靠政府力量協助整合相關的資源，而後建立合作關係。

最後，從各國的重建經驗，重建為一個漫長之路。短期可以倚靠政府大量資源的進駐，然而長期的重建過程，還是必須透過在地資源，包括：地方民間團體與人力資源等，因此，相關的輔導的資源與資訊需要統整，政府與地方民間團體建立長期的合作夥伴關係，方能有利於社區重建的持續推展。

### **二、生活重建服務中心的運作成效**

內政部因應莫拉克風災所設立之生活重建服務中心，研究發現，居民對生活重建服務中心所提供之服務，滿意度皆高；受託的民間團體對於生活重建服務中心之設置也表示對災區具有其幫助性，顯現生活重建服務中心有其效益。然而，還是有些許問題，需要有所改進，方能更提高生活重建服務中心設置之效益性。

#### **(一)生活重建服務中心設立準則與地方從業人員認知產生落差**

莫拉克風災後設置的生活重建服務中心，在相關的考核與輔導機制，皆有規範。然而從研究而知，對於生活重建服務中心的定位與相關準則，執行者或是相關參與者，卻好似對於準則與考核與輔導機制處於不甚明瞭情況。此也影響生活重建服務中心在運作上對於定位的認知落差，政府應該與執行者或參與者對於資訊加以溝通，方能避免認知落差，影響重建的推動。

再者，對於生活重建服務中心設置準則與寄望角色，也存在落差，內政部對於生活重建服務中心的設置，所扮演的角色主要是做為重建的聯繫窗口，然而內政部卻也希望社區福利等業務的服務都希望由中心執行，甚而期望生活重建服務中心能往社區培力的方向發展。九二一地震時，主要是由文建會負責「社區營造」的推展，而生活重建服務中心所負責主要為「社區福利工作」的服務。莫拉克風災時，政府已經對生活重建服務中心的準則、運作模式與賦予的角色定位都有規範，卻期望生活重建服務中心可以滿足更多需求，導致執行人員的反應上卻處於不甚清楚的態勢，混淆生活服務重建中心的人員重建工作的方向。

因此，在制定準則與落實到執行人員的溝通管道與資訊傳遞上，應更加

強化，使相關重建的推動與相關準則，能讓執行人員更為明瞭其應從事之業務與運作模式和中心所扮演的角色。

### (二)生活重建服務中心，建議由地方政府遴選與委託民間團體設置

生活重建服務中心籌劃模式，主要原則必須以在地聲音及需求為出發點，若由地方政府執行，中央政府監督，因為地方政府對於當地的情況較為明瞭，相對的在地的民間團體組織運作情況也較為瞭解，較能符合地方重建需求，當然此也要考量地方政府的執行能量充不充足，否則效果不佳，也會影響執行效能。九二一地震後與莫拉克地震後，所設置的生活重建服務中心，由地方政府遴選設置的，相較而言，較能與地方相結合和互動。

### (三)生活重建服務中心應訂立更為完善之設立標準

生活重建服務中心的設置，可以發現為一種「雨露均沾」式的設置，可能基於政治力的考量，然而由研究觀察中，部分的生活重建服務中心，並無設置之必要，研究中，相關人員也多反映風災每年台灣皆會有，或多或少都會受影響，其影響程度也會有所差異，但多為短時間的影響，平常時期的救災與援助計畫即可，僅有部分地區需要長時間的生活重建議題，才有其設置必要性。

## 三、日本、美國、印尼和斯里蘭卡災後重建經驗對台灣之啓示

### (一)建全的政府災害防治政策計畫、體制規劃

美國由於災害頻繁，相關的災害管理計畫皆稱完備，美國針對災區民眾所提出的協助方案，是由聯邦政府制定相關的協助方案，但是實際方案落實的責任，則落在州政府身上，確保地方政府在執行各項方案的過程中，可以透過行政裁量的選擇，因應地方民眾的需求彈性調整其執行的方式。最後，在災區的區域劃分，美國也會依據災害風險與重建進度，來規劃相關的救援與重建措施。

日本已有完善的法令來從事救災的相關事宜，在對災害的救援之相關計畫，主要多依循既有的法令來制定適宜的計畫。日本在重建體制上，形成一套以政府救助和自助為主、社會救助為輔的災後重建體系。日本災害管理體制的優點，在於如實的執行災害管理的三階段－預防、災害應急、復原與復

## 大規模災難災後社區營造機制之研究

興的災害對策。

台灣，九二一地震與莫拉克風災都以制定特別的條例來因應災害的相關援助規範。二次的法源依據與制訂過程亦不同，突顯出台灣在災害防治上依舊明顯尚缺完備，未來台灣應進行災害防治的相關法規的制定此外。

根據日本與美國的災害重建經驗，台灣應該制訂適宜台灣的災害防治體制，且將相關的制度予以法制化，並包括從防災教育、災害因應對策以及復興政策具體明確規範。中央與地方的權責應該化分明確，中央政府，由行政院為主管機關，設置中央防災組織，負責防災基本計畫的策定與監督和協調各部會之責任；地方政府(縣市政府)，則負責縣市政府災害防治與救援之計畫與執行及統籌和協調各鄉鎮市政府所需要的資源；鄉鎮市政府，則負責整合鄉鎮區域內的資源，包括社區情況、民間團體概況，將防災計畫落實於社區中執行。最後，防災體制的基層，亦及民眾的教育訓練，都要有一個完整的法令規範做為遵循的防災體系。

### (二)中央政府負責重建財源規劃，地方政府負責重建執行

美國的災害經費的運用，除了失業補償，由聯邦政府提供與發放外，期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。美國非營利組織的財源支出，亦為實際投注到社區中，由社區統籌再到社區個人，換言之，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。其中，「運用財產」並無實際用於事業計畫，只是作為取得推動事業

計畫資金之本金，最終必須由復興基金歸還給金融機構。除了「運用財產」外，地方政府於設立基金時，必須捐出一筆資金作為「基本財產」，用於復興基金運作之基本開銷(人事費、辦公費等)。為避免復興基金成為地方政府之「私房錢」，除明訂復興基金不得挪用於政府應為之業務外，亦規定用途限於「補充政府行政之不足」及「對受災者之直接支援」。此外，日本政府是由中央共同募款會，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。中央政府的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，要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。

### (三)全方面的規劃災區就業計畫與產業發展，而非單從就業角度制訂政策

重建過程中，受災區域居民，首要為面臨生活經濟的問題，因此就業與產業的辦法就顯得非常重要。遭受災害重創之災區民眾，在重返就業市場過程中，非僅為面臨產業受創、就業機會減少等就業議題，同時也面臨災區交通損害，無法順利上工的問題，以及現實生活中遭遇的問題，包括家園重建、各項協助措施的申請、幼童就學或托育或老年安養照護等工作，都將影響災區失業勞工再次就業的意願。

美國於卡崔娜災後推出個案管理的服務，希望能夠透過專人的協調、追蹤與倡議，讓災民與其家庭能與提供服務的組織或個人建立夥伴關係，整合各項服務的目標與措施，也讓災區受災民眾的生活能夠盡快回到常軌，進而有意願且有能順利就業。

此外，美國針對災區失業勞工所推出之協助方案，可以區分為失業救助與就業協助兩大類。失業救助的相關措施，包括失業補償與災害失業協助，

## 大規模災難災後社區營造機制之研究

前者類似我國的勞工保險失業給付，而後者則是針對不適用失業補償的災害失業勞工提供現金協助的方案。美國在災害就業援助上，重視失業救助措施遠勝過以工代賑方案，希望可以提高失業救濟的金額與期間，讓災區失業勞工可以獲得更高、領取時間更久的失業救濟金。因為，就業的問題，並非僅於就業機會的提供，還面臨到生活地重建，因此協助居民一筆重建財源，讓他們可以重建家園，重新安排生活，當居住與孩童就學等問題解決後，美國政府再提供相關就業協助的措施，對於災區的失業勞工方具意義。

美國卡崔娜風災的災區屬於美國經濟較為弱勢的區域，居民也多屬於社會中下層的弱勢民眾，美國政府也利用重建的契機，並著重於災後重建需要之人力與技術，結合訓練方案協助災區失業勞工取得從事工作所需技能，以及輔導其找到相關的工作機會。於協助失業勞工的相關政策上，推動地方產業經濟的轉型、促進產業升級，提供較高薪的工作機會，並且透過訓練協助災區失業勞工取得這些工作機會。

台灣，在大規模災後重建中，對於就業問題，多是採取以工代賑的短期就業政策方案，缺乏長遠的就業訓練以及多僅從就業的角度思考就業政策之方針。應該考量臨時就業方案與長期就業之結合，並重視地方真正之需求與因應就業因素等面向，進行整合性的全方思考，方能制訂適宜災區重建過程中之就業方案。以及就業服務的提供上，政府應該積極的辦理就業訓練，透過獎勵方式，鼓勵職訓單位到災區進行職業訓練，且相關訓練課程，必須結合當地產業特色，利用災後重建契機，進行地方產業轉型所需之技能培訓，透過地方產業轉型，亦可解決就業問題。

### (四).結合地方性組織與社區從事社區重建：公共建設、環境重建與住宅重建

美國，在住宅重建上，是由居民自主性負責社區的規劃，由社區擔任社區與住宅的規劃師，美國政府則為運用社區發展基金或是財源編列提供基金會或是NGO來使用，社區在撰寫計畫後，由專業的基金會審查與提供諮詢建議，而後提供財源資助。其模式可為，中央政府提供財源－地方政府使用－給與基金會或NGO使用－由基金會或NGO與社區及居民共同討論社區發展後，社區居民撰寫計畫，基金會或NGO審查後，給與重建經費。從卡崔納風災的社區復興，由社區居民作為規劃師的發起；格林斯堡的災害重建復興，

透過政府與非營利組織和社區居民合作來制定重建規劃，可以發現都是由社區自主性的參與重建。

日本的住宅，可以分爲二個層面，一個爲臨時住宅，是由政府規劃建設而成；另一個爲永久性住宅，又可以分爲共同/協議重建以及政府公宅二個層面。共同/協議重建—主要是由社區居民共同協議重建模式，針對住宅區域，由居民與專家針對社區未來的發展與土地使用的情况共同參與討論與規劃，政府於相關的法令上則在相關的建築法規上採取較爲彈性作法，除規範性的原則外，可以依據社區情况彈性辦理；公營住宅部分，主要爲針對貧困家戶，由政府經營租賃，以及高齡住宅，由於日本高齡化現象，日本在住宅興建上非常重視老年人的需求。

印尼的社區重建，包括社區環境與居民住宅，多是由國際非營利組織協助興建與改善，然而印尼政府缺乏與國際非營利組織商量並建置社區居民的參與管道，往往造成重建與民眾需求不一致。

台灣多爲政府委由民間團體、企業團體所建造而成，其經費則也是由企業或非營利組織自行募集重建款項，政府相對缺乏管理。台灣在重建住宅上，缺乏政策完整性與地方民眾的參與，從九二一地震到莫拉克風災，都可以聽見地方居民反映非營利組織團體爲經費的支出者，自恃熟悉地方需求，忽略地方居民真正所需，進行重建，造成落差。台灣在非營利組織與企業援助上，可以說是非常充足，然也必須妥善利用。政府應該制定相關管理規範，並且協助民間團體與社區居民建立協議的管道，政府非僅是做爲「媒合」的角色，幫助社區找尋到企業或非營利組織資源或委由管理後，就由企業或非營利組織自行處理。此外，政府對於重建的規劃上，也應該培育居民參與討論及重建永續的概念，從社區居民住宅的重建上，居民若要重建自宅，政府僅判定是否爲可興建之土地，對於住宅的規劃與永續的概念，都缺乏教育居民。美國，在災後的社區重建上，美國多依循綠能概念來灌輸於民眾重建時的理念；日本，則會針對未來社會面臨的問題，如：高齡化的社會，進行重建的規劃台灣政府也該強化這些理念宣導上。最後，不論爲政府或是民間團體，未來應強化在地民眾的聲音，尤其是災難後，必須被迫遷移之安全地區的居民，爲能保存原有的在地文化與特性，更應與民眾廣泛協議討論重建的方式，畢竟居民爲「實際使用者」。

## 大規模災難災後社區營造機制之研究

### (五)建立民間團體參與和社區重建長期培力策略

美國，從災後救援到重建過程，都非常仰賴非營利組織的參與，美國長久就有積極培育地區性的非營利組織，並建立良好的合作關係。因此，美國在災後重建過程中，政府都是扮演政策制訂與財源提供者，社區的重建都是由社區居民自主性的參與，並透過專家與組織輔導來從事社區重建。此過程，是美國長期的培育而來，美國對於區域性的組織，也會深入瞭解組織性質，建立協力合作關係。

日本，非常重視專家學者的參與，也會積極培養社區意識，以重建過程中，就會先要求社區成立社區組織，來共同協議重建事務，並且透過災害防治教育訓練，將災害防治理念落實到居民中。日本在地區未來的發展主要是以政府推動為主，然後邀請民間團體參與社區發展中，包括產業轉型、特色文化的營造與文化的傳承，多為政府引領規劃，但是，地方社區內的重建細項，政府則是由當地居民與專家和政府共同協議後，才制訂相關社區計畫。日本，也透過社區，積極宣導災害防治的知識，從日本歷年的災害中，可以發現日本民眾，於第一時間對災後的應變措施，非常明確，降低後續災害的損失。

台灣於社區重建過程中，以九二一地震而言，台灣在九二一地震初期重建階段，為落實九二一震災重建區社區重建所推動之「九二一震災重建區社區總體營造計畫執行方案」，透過民間相關專業團體參與，組成協力團隊，協助受災社區推動社區總體營造，重建災損家園，這些輔導的專家多數為在地任職於大學相關系所的教授們擔任以及專家，與重建區有親密的地緣關係，能提供社區更深入的發展諮詢與協力。然而歷經十年光景，當初以重建輔導為志業的專業輔導團隊，大多已消失。此外，在從莫拉克風災的社區營造中，從研究發現，在社區重建的部分，政府缺乏將原有的資源建立成資料庫，將相關經驗導入此次風災。政府應該長期致力於「在地長期陪伴」的漸進培力策略，逐步累積社區自主營造能力，並與社區建立夥伴關係，形成愛與互助的網絡系統。

在重建過程中，可以發現民間組織與志願者的參與，對於災後的重建，可以提供極大的助益，社區重建工作存在於眾多變因中，重建過程往往缺乏

相關專業知識技能，無法單純依靠政府，透過民間團體的引導服務，可以協助解決重建過程出現的問題。加強民間組織之間的合作交流，特別是和政府、不同專業的組織和社區之間的聯繫，可以獲取更充分援助資訊與資源。

從日本與美國的經驗而論，臺灣雖然於重建的過程中，不斷的修正與制定重建的規範來滿足災區需求，然而，從二次的大規模災難救援與重建過程中，可以發現台灣缺乏一套完善的災後重建準則。總括而論，台灣未來於重建規劃上，應朝向整體性與永續性的規劃概念上，制定一套大規模災後重建機制，包括法令與負責之相關單位以及經費與預算之籌募規定以及相關非政府組織的參與，皆須建立適宜台灣社經環境災後重建之準則與規範。

從相關研究的概況而論，民間團體可做為不同組織團體間的溝通橋樑，包括社區與中央政府和地方政府、中央政府和地方政府。協助重建社區營造的形成、願景的規劃以及社區藍圖的設計，社區問題的發掘，由熟稔地方生態或是較易融入地方生活的民間團體的民間團體擔任，可以協調當地社區與政府之意見，做為溝通之橋梁。

大規模災難造成的破壞，往往造成所居住區域嚴重毀壞，必須重建或遷建。不論採取何種方式，都應將來居民的生活方式納入考量，這種重建過程，就以「社區營造」為主軸，尊重災民主體性為原則，方能振興受災地域。

社區重建除上述的政府、民間團體的相關角色概念和重建理念外，參與相關的經驗，社區再造的首要工作，就是進行災區居民生活的需求調查，緊接著是社會各項救助資源的盤點；最後進行居民需求和救助資源之間的連結。為了有效的資源連結，透過社區組織，既可深化社區居民參與家園重建的意願，更可使災後重建貼近底層災民的需求。

## 第二節 政策建議

本研究透過多方行為者的訪視與訪談及問卷調查。根據研究發現，提出相關政策之建言，分為立即可行與中期和長期的政策目標建議，祈盼能有所助益。

### 一、立即可行建議

主要是針對，現階段莫拉克風災，重建過程中現況遭遇之相關課題，提出建言。

#### (一)增加社區營造之專業人力與提供資源給予生活重建服務中心

(主辦機關：內政部；協辦機關：文建會、農委會)

生活重建服務中心若要從事社區重建，依據現行之人員的專業與人力配置，實屬不足因此在社區重建上，政府應該主動提供相關資源、人力於生活重建服務中心，例如：產業重建轉型所需要的器具、資金。從訪視過程中，可以發現目前這個區塊的服務甚為缺乏，這也是政府現階段應立即提供協助之項目之一；其次為人力資源的提供，現況中的生活重建服務中心主要為社工人員，在推動相關業務時，負擔已重，若要再從事重建社區營造的工作，不論在專業或工作上都將增添其負擔，雖然內政部已經放寬生活重建服務中心人員聘任的資格。然而，畢竟相關的人力還是屬於員額內。政府應增加相關具有社區營造經驗之「營造員」人力進駐生活重建服務中心，來從事重建社區營造之事務。相關的人力配置上，因設置辦法是由行政院協同內政部所制定，屬於行政命令，應可以再行規範生活重建服務中心之人員資格與配置議案。文建會之相關社區陪伴計畫或農委會水土保持局之農村再生培訓計畫，應該主動的與生活重建服務中心，建立聯繫管道，提供相關的資源來協助社區重建，尤其是遷村的部落族群，更需要相關人力，來協助原來在地文化的傳承。

#### (二)重新檢討政府考核機制，並與生活重建服務中心討論考核項目適宜性

(主辦機關：內政部；協辦機關：地方政府)

內政部針對簡化考核機制及統合考核單位乙案，已邀集專家學者組成考核小組，每年 8-9 月間會同地方政府共同考核。從生活重建服務中心的訪視過

程中，卻發現生活重建服務中心，為應付政府的考核，依舊承接不暇，耗費生活重建服務中心許多精力，且反應相關的考核項目，未能因地制宜，太過著重於數據與現實脫節，恐影響居民的服務品質。政府雖然已考量生活重建服務中心的辛勞，簡化考核機制，然而尚且存在相關的考核問題，主要為與生活重建服務中心對於考核的認知不同，應進行相關考核機制的討論，落實明確的考核，方能反應重建的成效與現況。

(三)與地方政府建立常態性地方聯繫會報，加強與地方政府的聯繫，重視地方政府(鄉鎮市公所)的重建意見

(主辦機關：內政部；協辦機關：地方政府)

莫拉克風災後所成立的生活重建服務中心，因初期規劃是由內政部所設置，縣政府往往將生活重建服務中心視為中央重建的產物，尤以鄉鎮市公所的認知偏差更為嚴重，所以社區重建若要在地化，提升重建之速度與品質，須與地方政府（不只是縣政府亦涵蓋鄉鎮市公所層級）配合，建議內政部可持續從中央與地方和生活重建中心的聯繫，在相關的重建業務中，將鄉鎮市公所納入意見的聆聽，尊重在地的鄉鎮市公所的聲。從相關研究中，亦發現部分鄉鎮市公所感受到中央政府在重建的推動上，對地方鄉鎮公所持有防弊的心態，而非夥伴關係的心態，畢竟重建應該是地方與中央共同建立夥伴關係來執行，方能更有其成效。

(四)檢討臨時就業方案的適切性，避免臨時就業方案淪為福利政策

(主辦機關：勞委會)

勞委會從九二一地震到莫拉克風災，雖於受災區域皆有臨時工作的政策，然而在政策的立意卻未讓民眾清晰明瞭，使得居民皆將臨時工作視為福利政策，且勞委會的臨時就業方案對於災區民眾而言是種立即性的收入，影響就業的動力。

此外，勞委會為決策單位，縣市政府為執行單位，而後相關人力交付鄉鎮市公所或是社區中從事工作。民眾的往往存在「付薪資的是老闆」的心態，導致相關業務往往在移交生活重建中服務中心或需要人力之單位時，產生無法要求相關人員「從事工作」之困境，且無決策權處理相關人事問題。另外衍生的問題，也由於決策權為勞委會，執行權為地方政府，往往造成民眾詢

## 大規模災難災後社區營造機制之研究

問就業問題，地方政府無法解決之困境。勞委會應修訂相關「臨時性工作」政策規範，在臨時工作的人力配置上，應更加妥善的運用，將相關的決策權授予地方政府或是社區等地方重建組織，由單位組織負責人事的聘任，勞委會僅做為考核與監督機關，方能更有利於就業的推動。

### (五)與生活重建服務中心建立就業資訊網絡，並鼓勵職訓單位至災區辦理職業訓練

(主辦機關：勞委會；協辦機關：內政部、地方政府)

根據研究發現，生活重建服務中心反應就業的資訊不足，包括：就業職缺的資訊以及災區缺乏職業訓練，目前在就業機會與技能培訓多偏於短暫性質的就業計畫。

有關勞工就業服務，有隸屬於地方政府的單位，如：勞工局等，負責就業工作的媒合，有隸屬於中央政府或直轄市政府的就業服務站，包括：就業工作機會的媒合以及相關的就業政策與職業訓練。就就業工作職缺機會的提供，勞委會與地方政府應該與生活重建服務中心建立聯繫，由於受災的區域都屬於偏遠區域，資訊缺乏，勞委會與地方政府應積極將就業機會訊息傳遞於生活重建服務中心，在由服務中心傳達於居民。

勞委會應該開課相關之培訓課程與長期就業計畫，且將相關資訊適時的傳給生活重建服務中心，能夠適時告知居民瞭解政府的相關就業政策，使民眾可以獲得協助。美國政府在卡崔納颶風與格林斯堡龍捲風的重建過程，除提供臨時工作外，亦積極提供技能訓練，協助災民就業問題，建議勞委會應於災區開設適合於居民之技能訓練課程，輔導居民能夠就業。

### (六)利用災害重建的契機，促成地方產業發展與轉型

(主辦機關：農委會；協辦機關：勞委會、經濟部)

台灣不論為九二一地震或是莫拉克風災都是發生在經濟活動較不活絡，且主要以農業為主的地區。也因此，政府可以利用災後重建的契機，協助地方發展當地特色產業。由於受災區域主要為農業區，應該針對災區的農業進行輔導機制，協助產品銷售，短期上，可以建議農委會採取「災區農產品認證機制」，先行提供銷售，做為產業發展的第一步驟，當然也要避免「憐憫式」

的政策，而是建構長久的農產品運銷機制，並協助居民於產業轉型所需設備的補助以及產銷班的設置，透過推動地方產業發展轉型，讓居民能夠留在地方，進行重建復興的工作。

另一個層面，地方特色產業發展之推廣，需要相關技能，可以由勞委會提供符合地方產業發展的技能之職業訓練希望透過訓練培養災區勞工相關技能以投入特色產業的發展。也可以落實在地就業的理念，讓民眾留在故鄉，協助地區重建。

(七)強化社區防災的訓練與設施，於社區中開設防災培訓課程，以及規劃經常性處於災難之社區建立防災避難中心。

(主辦機關：內政部；協辦機關：農委會、地方政府)

大規模災難發生後，最擔心的就是往後的自然災害又不斷地發生，以九二一地震發生，因為土石鬆動，又歷經桃芝颱風等侵襲，造成長期在處災難中生活，畢竟遷移，不是很容易之事務，因此政府應於重建過程中逐漸培力社區居民具有防災意識。農委會水土保持局所推動的防災與重建之計畫應持續進行，並轉為社區防災意識的訓練。從訪視與訪談過程中，可以發現社區防災避難中心的不足，政府應該規劃經常性處於災難之社區建立防災避難中心。

(八)成立社區重建設計團隊，由專家與政府輔導，鼓勵居民參與，落實社營造精神。

(主管機關：文建會；協辦機關：內政部、原民會、農委會)

永久屋的建設，主要為能讓民眾遠離災區，能夠在安全的環境下生活，然而此也逼迫民眾遠離原有的文化，目前，莫拉克重建委員會有針對永久屋推動「彩虹家園計畫」，協助永久屋居民打造永續發展的生活環境，然而，此組織為階段性任務。屆期滿後，相關的後續計畫，或是持續性的發展計畫，文建會與原民會，雖已積極籌劃「永久屋的社區發展計畫」，然而畢竟永久屋的社區發展，不同於原地重建的社區發展，且必須融入居民參與。美國於社區重建過程中，就成立相關的重建設計團隊，並定期與民眾進行重建事務的討論，未來的相關計畫，依循此準則，才能落實地方文化的存續。

## 二、中期建議

### (一)擬訂生活重建服務中心的進退場機制

(主管機關：內政部)

生活重建服務中心的設置期程為三年，迄今已經快要屆滿，然而三年的重建時程，並無法完成整體的重建，遭受重大傷害之地方及社區部落尤其如此，內政部應詳加考量生活重建服務中心的歸建問題。九二一地震的生活重建服務中心，因為是由縣政府與鄉鎮市公所遴選與委託，彼此之間有其合作默契，在五年期限後，以南投縣政府是歸建到鄉鎮公所體制內，持續推動社區福利的事項，因為重建的時程並非三年或五年即可完成之；未來莫拉克風災成立的生活重建服務中心，亦將面臨此議題，應由內政部先行規劃，部分地區重建期程因需時較長，政府應著手進行延續性的重建復興規劃，方能讓重建得以延續。

### (二)建構災後社區重建資源與資源整合系統

(主辦機關：重建會；協辦機關：農委會、內政部、文建會)

災後重建過程，為能夠落實在地文化，符合在地的特色，尤其是以遭受大規模災難後，被迫遷移原居地之居民，皆須先進行社區資源、社區文化、社區特色調查，然後在發展上符合在地文化特色。因此，需要各式各樣的專家學者與資源，來協助社區重建。社區重建過程中，必須循序漸進，且將相關資源做整合。因應災後成立之組織(如重建委員會)，則擔負災害發生後，做為將整合之資源與資訊傳遞於重建社區之管道，協助社區災後重建。從相關的研究資料而論，台灣的重建工作，可說是各機關各自為政，以「社區培力」而論，就有文建會所推動的計畫、水保局的重建培根計畫，原本的生活重建服務中心目前也將重建社區營造納入執行之項目，單位繁雜，資源分散。重建過程中，必須將相關概念融入社區重建之中，「重建資源必須整合」強調「政府主導、民間團體執行」的概念—所謂政府主導，強調的是法令制定與政策規畫面，必須有完善之政策面，後由民間團體協助社區重建；「政府與災民結合」—此為重建的主要核心概念，就是社區重建必須以居民參與為主，符合地方民眾需求。

政府於平常時期，由各政府機關負責相關的社區的資源彙整與整合，各機關專責領域事務不盡相同，社區可依據本身需求提出申請來從事社區事務之推廣發展。然而，於大規模災難災後發生後，為一個處於迫切之情勢，災難後的社區往往無法如平常時期，依據需求來尋求機關資源挹注，因此，重建會的成立，就是要扮演災難後緊急時期統籌各部會所屬機關，將相關的災後重建的社區資源與資訊予以彙整，統合為一個資料庫系統，有利於遭遇自然災害時，能立即將整合之資源與資訊提供給於社區參考，方能有利於社區災後重建之推動。

### 二、長期建議

#### (一)修訂一套權責與防救事項更為明確的災害防救法規

(主辦機關：內政部；協辦機關：環保署、農委會、經濟部、交通部、地方政府)

##### 1.災害防救法的主管機關與權責，應更明確規範及權責劃分

檢視，台灣現行《災害防救法》災後復原重建規定及因應個別重大災難所訂《九二一震災重建暫行條例》、《莫拉克颱風災後重建特別條例》。政府雖然在歷經兩次大規模災難後，並修訂相關的災害防救法，然而，於權責上，尚有不明確之處，以及若要落實由社區營造概念的災後重建，政府於相關法令也有增列之處。

首先，就災害防救的主管機關，在權責上就劃分不當，《災害防救法》第四條本法之主管機關為內政部，而在第三條相關災害防治主管機關卻又隸屬其他部門負責，法律的權責機關訂立上並不妥當，雖然於平常及事前的預防作業或可按照法律條文的權責區分，以莫拉克風災為例，救災如何還能區分何處、何種災情是風災、水災或土石流所致？災變是該由那個中央防救業務主管機關指揮協調？

此外，條文第十三條第一項有關「災害應變中心」的成立取決於「中央災害防救業務主管機關首長」，由其「決定中央災害應變中心開設時機及其分級」、「成立後，立即報告中央災害防救會報召集人(行政院長)，並由召集人指定指揮官」，此條文的「中央災害防救業務主管機關」依據災害防救法第三條中央業務主管機關，至少涵蓋 5 個部會以上，那要由誰決定成立之？且在

## 大規模災難災後社區營造機制之研究

相關條文中，也不見條文的主管機關內政部的權責。以日本為例，日本的主管機關為內閣省，亦相當於台灣的行政院，才具備統籌事務的權力。《九二一震災重建暫行條例》、《莫拉克颱風災後重建特別條例》的主管機關也非常明確的由行政院為主管機關。

再者，政府應該對於一般災害與大規模災難，訂定不同的災害防救計畫，且必須因時因地制宜，亦即在同一個災難中，受創災區並非皆為同一程度，有些可用平常時期的災害防救計畫，有些則必須長期關注，因此行政院應該會同相關部會，區分一般性防災救援計畫以及特定性災害防救計畫。並且規範各部門間橫向之聯繫會報，由行政院訂定之。

因此相較於台灣在災害防救法的災防計畫與權責機關與災害防救計畫，應該修訂為：(1).本法的主管機關為行政院，以及相關計畫的主管機關為行政院災害防救委員會；(2).增列特定防災救助計畫，由行政院針對特災害，彙整各災害防救部門計畫之工作事項，擬定災害防救計畫，並與一般性災害防救計畫做區分。

### 2.將災後重建計畫明確納入法條中

從災害管理的理念，包括：救援、復原到復興重建，日本的災害防救法令，也都依循此原則，訂定之。九二一地震所頒佈的《九二一震災重建暫行條例》對於災後重建都有明文的規範，包括社區重建規範以及產業重建規範等，都詳加規範，對於災後的重建都有一定的助益。

因此，政府應將災害重建之相關事項原則，可能所面臨的相關議題，包括：災後臨時安置、生活重建、住宅重建、產業重建、教育文化重建、社區重建等需求，規劃完善之重建計畫或補助方案，規範相關的計畫目的、計畫對象、申請單位、補助標準、補助上限、申請條件、重建流程等，制定一個通則性規範，適於大規模災難發生時，能夠立即採納的政策措施。以及將組織面向將災後社區營造推動小組訂立設置辦法及相關跨部會知計畫準則。此外，針對各部會，如：內政部與文建會以及農委會等相關部會也都訂立相關災難重建處理準則，除可以有效於資源的整合與利用，也可以避免，未來的重建過程中，遭受政治力凌駕於專業的重建事務的推動上。

(二)建立一套更為健全災害行政體制

(主管機關：內政部；協辦機關：農委會、經濟部、文建會、財政部、地方政府)

1.建立跨領域與部會的災害防救計畫

大規模災難的發生已越來越頻繁，政府應建立長期的「災害行政體制」。以日本為例，日本從防災到重建的整體規劃上，皆屬完備。目前台灣已有「行政院災害防救辦公室」做為政策推動與負責各部會協調，未來我國政府可透過「行政院災害防救辦公室」為災害防救體制架構，於法令的規範上，除制訂更為明確性外，對於整體各部門以及各層級的防災、救災與重建亦進行整體性的重建規劃，包括：災難的規模、因應的政府權責等全面向的加以規範，並由行政院為主管機關，實質建立跨領域與部會之防災計畫及協調整合機制，並研擬災害減災策略及建立災害基本資料庫做為防災發展之政策藍圖。

2. 落實防災培育訓練與社區重建培力訓練

由日本以及美國的經驗而言，災害防救體系的基層為社區居民。因此，政府應加強地方與社區防災與重建計畫體系架構，有效落實地方與社區災害防救計畫與重建計畫。加強災害防治培訓的教育訓練與重建社區營造人才的培育措施，方能避免大規模災難造成的損害，達到減災目標，以及能夠迅速重建，讓居民早日恢復生活。

大規模災難災後社區營造機制之研究

參考資料

- 王 珂(2009)。阪神大震災的教訓與創造新復興。中國民主法制出版社。
- 王 岱(2010)。國外重大自然災害區重建規劃的理念和啓示。地理科學進展，29(10)：1153-1161。
- 王 岱(2010)。國際多元合作推動災區重建的回顧和思考-以印尼洋地震海嘯印度尼西亞災區為例。世界地理研究，19(2)：130-137。
- 王文美(2001)。增權觀點之婦女學習。社會教育學刊，30，24-45。
- 王本壯(2005)。公眾參與社區總體營造相關計畫執行之行動研究－以苗栗縣推動社區規劃師運作模式為例。公共行政學報，17，1-35。
- 王麗容(1999)。社區永續發展與國家政策。中大社會文化學報，8，141-153。
- 孔令順(2008)。災難與兒童：美國卡特里娜颶風的教訓。國際青年，110-113。
- 丘昌泰(1999)。社區主義在環保政策過程中的困境與實踐。行政院國科會研究計畫專題報告。
- 朱斌好、韓婷婷(2007)。民眾參與環境影響評估因素：一行爲意圖模型分析。空大行政學報，18，25-62。
- 江大樹、張力亞(2008)。社區營造中組織信任的機制建構：以桃米生態村爲例。東吳政治學報。26卷(1)，87-142。
- 吳綱立(2007)。永續社區理念之社區營造評估體系建構之研究：以台南縣市社區營造爲例。住宅學報，16(1)，第21- 55頁。
- 李映東、李 俊(2009)。日本與台灣震後重建經驗教訓及對我國的啓示。電子科技大學刊，11(2)：12-16。
- 李增祿(1983)。社會福利與社區發展之研究。台中：台中市社會工作研究服務中心。
- 林振豐（2002）。苗栗社區總體營造在社區主義形成過程中的瓶頸與對策。空大行政學報，12，293-336。
- 林欽榮(2005)。從台灣社區規劃/ 社區建築發展趨勢評析社區設計成爲法定制

## 大規模災難災後社區營造機制之研究

- 度的必要性。**台灣建築**，115，78-81。
- 林瑞欽(1994)。社區意識的概念--測量與提振策略。**社區發展研究學刊**，31，1-21。
- 林經甫(2003)。社區營造與市民參與——社區總體營造的現況與理想。**新世紀智庫論壇**，19，30-38。
- 邵珮君(2003)。台灣集集震災後社區營造式重建機制之探討—以軍功里和劉家伙房之重建為例。**都市與計畫**，30(4)，371-389。
- 邱淑娟(2004)。**九二一震災重建區社區參與學習之研究—以南投縣埔裏鎮桃米裏為例**。載於新故鄉文教基金會主辦，**繽紛桃米推動桃米生態村學術研討會論文集**(頁37-59)。南投縣：新故鄉文教基金會。
- 施教裕(1997)。社區參與的理論與實務。**社會福利**，129：3-8。
- 柯于璋(2005)。社區主義治理模式之理論與實踐—兼論台灣地區社區政策。**公共行政學報**，16，33-57。
- 洪鴻智(2007)。自然災害後政府重建資源分配之決策 因素分析:以 九二一為例。**公共行政學報**，23，95-124。
- 洪鴻智、邵珮君、陳逸鴻(2004)。**災後重建體系及其運作機制檢討與建置之研究**。行政院災害防救委員會。
- 徐 震(2001)。**社區與社區發展**。台北市：正中書局。
- 張強、陸奇斌、張歡(2009)。**巨災與NGO-全球視野的挑戰與應對**。北京大學出版社。
- 許文傑(2000)。**『公民參與』的理論論述與『公民性政府』的形成**。**公共行政學報**，4：65-97。
- 陳其南、陳瑞樺(1997)。台灣社區營造運動之回顧。**研考報導**，41，21-37。
- 陳亮全(2000)。近年台灣社區總體營造之展開，**住宅學報**，9(1)，61-77。
- 陳錦煌(2003)，**新故鄉、新社區、新風貌**，**研習論壇**，33，8—17。

- 陳亮全(2002)。九二一災後社區重建模式及其運作機制之探討。台北：國家地震工程研究中心委託研究案。
- 黃煌雄、郭石吉、林時機(2001)。社區總體營造總體檢調查報告書。台北：遠流出版社。
- 黃源協、蕭文高、劉素珍(2009)，從“社區發展”到“永續社區”－台灣社區工作的檢視與省思。台大社工學刊，第19期，87-132。
- 黃瑞茂(2000)。社區行動重構生活地圖：台北福林社區社區參與公園改造經驗(1993-98)。都市與計畫，27(1)，81-96。
- 黃榮村(2000)。災後重建的政策性議題。理論與政策，14(1): 157-172。
- 翁裕峰(2009)。災害防救、健康人權與匱乏普遍存在的專門知識—八八風災回顧。台灣民主季刊，6(3) 195-208。
- 喻肇青、張紅雅(2000)。震災社區重建之實踐與課題—以南投縣中寮鄉為例。造園季刊，34，79-87。
- 曾梓峰(1998)。專業組織在『社區總體營造』中角色之探討—『大溪經驗』為例。社區營造與社區學習，131-146。
- 董應娟、願建華、鄧其嘉、楊彥波(2006)。論重大突發事件的影響及本體應付-以印度洋地震海嘯為例。自然災害學報，15(4)：88-91。
- 劉黎兒(1999)。超越地震。台北：時報出版社。
- 劉蕙苓(2000)。重見家園：社區再造的故事與省思。台北：企鵝出版社。
- 黃源協、蕭文高、劉素珍(2009)，從“社區發展”到“永續社區”－台灣社區工作的檢視與省思。台大社工學刊，第19期，87-132。
- 黃瑞茂(2000)。社區行動重構生活地圖：台北福林社區社區參與公園改造經驗(1993-98)。都市與計畫，27(1)，81-96。
- 黃榮村(2000)。災後重建的政策性議題。理論與政策，14(1): 157-172。
- 黃源協、蕭文高、劉素珍(2009)，從“社區發展”到“永續社區”－台灣社區工作的檢視與省思。台大社工學刊，第19期，87-132。

## 大規模災難災後社區營造機制之研究

- 黃瑞茂(2000)。社區行動重構生活地圖：台北福林社區社區參與公園改造經驗(1993-98)。都市與計畫，27(1)，81-96。
- 黃榮村 (2000)。災後重建的政策性議題。理論與政策，14 (1): 157-172。
- 蔡宏進(1985)。社區原理。台北市：三民書局。
- 謝志誠(2000)。九二一災後重建Q&A。全國民間災後重建聯盟。
- 謝志誠(2002)。攜手走過－生活重建計畫系列。財團法人九二一震災重建基金會。
- 廖 石(2003)。從「地方治理」的思潮變遷探討「社區賦權」在鄉村發展政策中的定位與課題。城市與設計學報，16，93-115。
- 廖哲強、蕭崑杉、郭大玄(2010)。地方治理與制度厚實－古坑華山社區之個案。華岡地理學報，25期，53-66。
- 廖嘉展、張力亞(2009)。「在地長期培力」在災後重建的省思意義：以新故鄉文教基金會培力桃米生態村為例。府際關係，7，8-14。
- 蔡秀美(2005)。社造十年與社區增權展能。中華民國社區營造學會第47期電子報。<http://www.cesroc.org.tw/eNEWS/index47.htm>
- 蔡祈賢(1996)。社區意識與社區發展。社會福利，124，21-26。
- 冀樹勇、鄭錦桐、林伯勳、沈哲緯、張州男(2008)。淺談天然災害風險管理。土木水利，35(2)，104-111。
- 盧思岳(2000)。社區總體營造在重建區的初步實踐。九二一災後重建經驗交流研討會。台北：全國民間災後重建聯盟、中央研究院。
- 賴美蓉(2002)。居民對九二一災後社區住宅重建之意願調查分析。都市與計畫，29(4)，533-550。
- 饒大經(1996)。社區景觀規劃方法-以清水社區為例。造園季刊，26-43。
- Edward Relph(1987)，謝慶達(譯)(1998)。現代都市地景。台北：田園城市文化。

- Hester Randolph T. Jr. 著(1999)，張聖琳(譯)(1999)。造坊有理：社區設計的夢想與實踐。台北：遠流出版事業有限公司。
- 大島矢須一、大谷昭宏(2000)。阪神大震災篇。台北：尖端。
- 小林郁雄(2004)。復興まちづくりの10年，季刊まちづくり。日本：学芸出版社。
- 小泉秀樹、吉村輝彦、村山顕人、杉崎和久(2001)。コミュニティ・ベイスト・プランニング。都市計画，社団法人日本都市計画学会。
- 中村正明(1999)。真野地区の復興まちづくり」－安全と再生の都市づくり。日本：学芸出版社。
- 市古太郎(2003)，地區規模之災後重建復原重建社區營造調查案例比較，台灣、日本、土耳其震災復原重建研討會，台北。
- 真野洋介、佐藤 滋(1999)，野田北部地区のまちづくり」，安全と再生の都市づくり。日本：学芸出版社。
- 塩崎賢明(1999)。安全と再生の都市づくり－阪神淡路大震災を超えて。日本：学芸出版社。
- 岩崎俊延(2001)。都市計画プランナーによる支援のあり方。都市計画 234，50(5)，pp.33-36。
- 行政院原住民委員會(1999)。原住民聚落重建作業規範。台北市。
- 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會(2011)。創新協力重建永續家園。高雄市。
- 行政院經濟建設委員會(1999)。災後重建計畫工作綱領。台北市。
- 行政院農業委員會(1999)。農村聚落重建作業規範。台北市。
- 南投縣縣政府(2000)。南投縣九二一社福工作報告。南投縣縣政府。
- 南投縣縣政府(2000)。南投縣九二一震災重建社會福利檔案。南投縣縣政府。
- 九二一重建委員會：<http://www.taiwan九二一.lib.ntu.edu.tw/>

大規模災難災後社區營造機制之研究

莫拉克重建委員會：<http://88flood.www.gov.tw/>

日本內閣府：<http://www.hanshin-awaji.or.jp/>

日本兵庫縣政府：<http://web.pref.hyogo.jp>

神戶市政府網站：<http://www.city.kobe.jp>

Berke, P. R., Kartez, J. & Wenger, D. (1993). *Recovery after disaster: Achieving sustainable development, mitigation and equity*. *Disasters*.17: 93-109.

Burby, Raymond (2006), *Hurricane Katrina and the Paradoxes of Government Disaster Policy*.in the *Annals of the American Academy of Political and Social Science*(ed.), *Shelter from the Storm: Repairing the National Emergency Management System After Hurricane Katrina*. Thousand Oaks, CA : Sage Publication, pp171 -187.

Haas, J. E., Kates, R. W. & Bowden, M. J. (1977). *Reconstruction Following Disaster*. Cambridge: MIT Press.

Joseph, Tan.(1985). *Education for empowerment* ( UMI no.—AAT8611702 ) . Columbia university teachers college.

Kates, R. W. (1971). *Natural Hazard in Human Ecological Perspectives: Hypotheses and Models*.*Economic Geography*, 47, pp. 438-451.

Mader, G. (1980). *Land use planning after earthquakes*. Portola Valley CA: William Spangle and Associate.

Megan Reid(2007). *Survivors Perception of Federal, Non- Governmental, and Faith Based Responses to Hurricane Katrina*.paper delivered to National Poverty Center conference.

Paul, S. (1987).*Community Participation in Development Projects*: The World Bank.

Rissel, C. (1994). *Empowerment: The holy grail of Health Promotion?* *Health promotion international*, 9, 39-47.

- Sheng, Y. K. (1989). *Community Participation in Low-Income Housing Projects: Problems and Prospects*. Community Development Journal, Vol. 25, No. 1, pp. 56-65.
- Souheil El-Masri, Peter Kellett(2001). *Post-war reconstruction. Participatory approaches to rebuilding the damaged villages of Lebanon: a case study of al-Burjain*. Habitat International .25 (2001):535–557.
- Townsend, Frances Fragos(2006). *the Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned, Homeland Security Report to the President, Washington D.C : the White House Gulf*.
- Trent Stamp (2006). Charities Deserve A Break-If They Apply Lessons:  
[http://seattlepi.nwsourc.com/opinion/282624\\_katrinarity27.html](http://seattlepi.nwsourc.com/opinion/282624_katrinarity27.html).
- Wallerstein, N.(1992). Powerlessness, empowerment and health: Implication for health promotion programmes. American Journal of Health Promotion, 6(3),197-205.
- White, G. F., (1974). *Natural Hazards: Local, National, Global*. London: Oxford University Press pp.19-25.
- Wu, J. Y.& Lindell, M. K. (2004). *A Comparative study of Housing reconstruction after tw major earthquakes:The 1994 Northbridge earthquake in the United States and the 1999 Chi-Chiearthquake in Taiwan*. Disasters, 28: 63-81. Coast Recovery Office(2007). Hurricane Katrina 2nd Anniversary . Washington D.C. : FEMA
- Coast Recovery Office(2007). One Year After Katrina: The State of New Orleans and Gulf Coast. The Institute For Sourthern Studies Gulf .
- Greensburg City Council (2008). Green Sustainable Comprehensive Plan. Greensburg City Council
- UNCHS. (1983). *Community participation in the execution of low-income housing projects*. Nairobi: United Nation Center for Human Settlement .
- Greennsburggreentwon : <http://www.greennsburggreentwon.org>

大規模災難災後社區營造機制之研究

Green Sustainable Comprehensive Plan :<http://www.planetizen.com/node/42919>

附錄

附錄一 第一場焦點座談會會議紀錄

<p>座談會主題：從九二一地震到莫拉克風災社區營造機制面臨之問題與現況探討</p> <p>議題 1. 從九二一地震至莫拉克風災，在兩次重大災害的重建過程中，政府推動社區營造運作的方式是否有不同？災區社區營造面臨哪些共同或不同的問題？</p> <p>議題 2. 政府、非營利組織和社區民眾在進行社區重建和社區營造時該如何扮演合作和分工的角色？</p> <p>議題 3. 在災後重建社區營造推動上，如何尊重災區族群與文化差異，協助社區建構在地文化？</p>	
<p>會議地點：蓮潭國際文教會館                      會議時間：100/6/13 9:00-12:00</p>	

學者	發言意見
F 1	<p>1.地方政府在九二一地震和莫拉克風災中所扮演的角色具有差異</p> <p>在九二一地震和莫拉克風災兩個災害事件中，地方政府扮演了不同的角色。以生活重建中心為例，生活重建服務中心的條例兩次就不一樣，在九二一地震時生活重建服務中心由各地方政府來執行招標委託的工作，比較符合中央政府制訂政策，地方政府負責執行的原則。但此次莫拉克風災後設置的生活重建服務中心立法院就堅持要由中央政府內政部自己來招標委託，導致地方政府就把責任推給中央。當中央政府發現 26 個生活重建服務中心很難督導考核時，才又委託家扶中心來進行輔導，亡羊補牢並且動用預算請地方政府來協助督導，其也有權考核生活重建服務中心，導致生活重建服務中心必須同時面對多個單位的考核，形成沉重負擔，相較於九二一當時的制度是更疊床架屋。</p>

	<p>2. 地方自主聲音、NGO 組織和政府的互動關係</p> <p>大型的、有經驗的民間組織和運作能力正常的地方政府讓救災系統強化 但也因為兩套系統各自運作而讓一些矛盾產生。</p> <p>3.生活重建服務中心與社區營造整合之議題</p> <p>生活重建中心和社區營造如果沒有整合，就等同於在同一個空間中有兩個系統在運作，就等於有兩個世界在運作，但社區營造跟生活重建中心是否有可能同時操作？</p> <p>在歷次的生活重建服務中心的會議上，我們常常聽到社工員反映說他們不懂的怎樣去做社區營造，不知道怎樣去幫助社區產業、組織營造，所以他們很難去推動這方面的事情，因此他們就需要這方面的在職訓練。但是很有趣的是根據社工員反映，他們每次去研習請來的教授講的都是他們傳統社工背景中就學習過的內容，但針對他們現場實務所遇到的問題，卻缺少適當的專業輔導。關於這一點中央政府給予的協助很少，傳統官僚科層體制處理業務的方式需要被打破，應該意識到基層工作者的需要，並給予不同的專業輔導來支持第一線的工作者，而非只是一再的提供單一的知識來源。</p>
A1	<p>1.原住民的遷移情況</p> <p>在莫拉克風災中屏東八個原住民鄉，加滿州鄉共九個鄉鎮，有六個鄉鎮成爲災區，約有一千戶被遷移，有五、六千人離開原鄉部落，此次的人口大規模遷移，是從日治到現在這段時間中最大的一次原住民人口遷移，這對我們的文化產生很大的衝擊。</p> <p>不僅原住民的生活方式受到改變，我們獵不到動物，而且族人也容易生病，對於文化保存產生很大的衝擊。</p> <p>2.政府遷村忽略原住民族的文化內涵和內部差異</p>

一個遷村計畫不僅是要考量不同族群的差異性，更重要的是要去思考一個部落永續發展的條件，生活的依靠和產業都需要考量，過去遷村失敗的理由常是未顧及這些以後怎樣去發展他的社區？怎樣去做更多的文化保存工作？遷村地點沒有土地可以耕作，狩獵肯定會消失，這些都迫使部落會面臨文化流失的困境。即使有農耕，也常因為基地有限，很難讓原住民從事傳統農耕活動，也導致原住民被迫開始進入漢人商品化市場化的世界。在大愛園區蓋觀光街，這全部是都市人的思維，看起來原住民現在是住在美輪美奐的地點，但可悲的是其文化內涵會逐漸流失。

外援單位要進入部落時，都應有一個認識原住民文化的課程。部落和部落間即使同一族可能也會有不同，所以要先了解原住民才能找到協助部落找到未來永續發展路徑的機會。

### 3. 政策上的矛盾性很強

霧台鄉有八個部落遷下去，政府卻花大錢修到霧台的道路，目的讓人想不透，是要發展生態旅遊嗎？生態旅遊需要總量管制，也用不著修那麼大的馬路蓋那麼好的橋。山上的族人都沒有了，文化不見了，修大路要做什麼？所以說政府在政策在規劃執行上有很大的矛盾和衝突。

### 4. 遷村所產生的問題

#### (1) 遷村的歷史

八八風災受災區都是日治和國民政府時遷村下來的地區，舊部落地點其實都沒事。1979年，政府基於『山地現代化』等主張，要求好茶部落從舊好茶遷到新好茶的時候，部落長輩就認為新好茶部落是隘寮溪會淹水處，過往也是魯凱和排灣爭奪的地點，有血光之災是不吉利的地點，結果政府把人遷到那邊，這次受到嚴重災害後，又要我們搬遷。

魯凱族對於遷村的想法有兩種：第一種是遷村後完全放棄

這個地點永不再回(mwalrakau)；第二種是暫時性的遷移(tanwaela)，但不排除還要再回來這個地點。原住民很多的知識是保存在生活習慣和行為模式中的，所以我們也不排除要再回到我們舊的部落地點

## (2)競爭資源內部分裂

社區重建重點是人群間的相互扶持、相互體諒的共同体，要重建的是群體意識而非硬體設施。現在為了遷村後誰有什麼資格才能進入永久屋，產生分配問題，像長治百合獲配率只有七成，換句話說我們在山上可能是同一個部落的一份子，但是我們被分散在平地、部落、永久屋地點。過去魯凱族人分為平地和部落兩個生活空間，年輕人平日在平地工作但是到了婚喪喜慶時都會回到部落一起幫忙，現在同一個部落被分散成平地、部落、永久屋地點，讓部落陷入分裂的狀況，部落的集體性和完整性消失，甚至部落面臨嚴重的紛爭對立。

不管是文建會原民會或內政部這些營造計畫，重點應該放在「把人找回來」這件事，到底這個產業和文化怎樣做，其實最根本的應該是幫助各族群把社會網絡關係維持住，找回過去彼此相互幫忙、互相體諒，彼此可以共事這種精神，這樣就是社區營造工作任務達成。我們不要妄想在這短短的時間內可以幫一個部落在產業、文化上真正的重建起來。

在很多機會當中我們常聽到部落居民這樣講，請不要再給我們這麼多錢，我們沒有這麼多人來執行，請不要繼續創造「職業災民」，「八八零工」、「永續家園」原來我們碰到這些問題時我們會互相幫助，有時候被幫助是很不好意思的事情，但現在很多人是躺在床上就有很多錢來，這樣的幫助會讓我們的生命力消逝，喪失那種自立起來的精神。也許這樣講不是很公平，也不是全部都是這樣的狀況，有很多人需要幫助，但確實也有很多是被「養壞了」的災民，所以我認為與其我們製造這麼多的社區營造的理想，我認為倒不如去幫助他們把社區關係重新

	<p>建立起來，讓這群人有機會自己有機會去進行社區營造，自己自立起來，而不是政府主導來做社區產業重建的工作。</p>
<p>H1</p>	<p>1.關於九二一地震和莫拉克風災社區營造的比較:</p> <p>(1)居民自主性和非營利組織的比較</p> <p>社區營造在兩次災害事件中處於不同的發展階段。九二一地震發生後社區營造的進行是緩慢進展的，他們處於摸索學習階段，大概花了至少五年的時間去發展。當時很多來自大學的專業團隊進入社區進行規劃案，因為建物全毀了所以很多就是重新做規劃，一些社福團隊進駐叫做蹲點，後來衍生出所謂培力團隊這樣的名詞。當時很多非正式立案的重建團隊，少部份是外來的，很多是當地的自主性團體，在摸索個兩三年後就成立了 NPO、NGO。</p> <p>九二一地震當時居民依賴性很強，也因為他們不該知道怎樣做，所以自主性都較低，所以外來團隊施力較容易這和莫拉克風災時的狀況很不一樣。莫拉克風災發生的時間點當時社區營造比較成熟，社區自主性也比較強，NPO、NGO 的資源進駐很快，地方居民在一陣子的恐慌和摸索後，各式的組織也很快就成立，因為在地居民從自救會、自助會跳到 NPO、NGO 階段很短，居民有社區營造經驗者也比較多了，所以自主性也比較強。</p> <p>(2)永久屋的設置問題</p> <p>九二一地震災後重建的政策中是沒有永久屋政策的，當時有組合屋，若你不住進組合屋可以領租金補貼，是二選一的政策。當你要重建住宅時，會有利息貸款優惠、設計規劃補助，但這次出現新的「永久屋」政策，這也產生一些問題。</p> <p>永久屋的設置讓「離災不離村，離村不離鄉」的政策理念無法落實，因為把住宅和社區總體營造切開來處理。我們在九二一當時推動社區總體重建，重建大家比較聽的懂，其實就是</p>

社區總體營造，文化、生活、產業、住宅都要連在一起處理的。

永久屋政策，基本上是讓生活空間和生產空間脫離，其實政府應該提出補助或是協助的機制，讓居民有自主選擇，看是要舊地從建，還是要遷移，應該用社區營造的精神讓居民自立選擇，因為沒有一位學者專家可以保證他們在山上遷居的地點一定安全，所以都是往平地遷，生活空間還是跟生產空間分離。

此外，永久屋社區裡面族群混雜，根本很難凝聚共識，要找出社區文化產業特色根本就很難，所以很多永久屋只是變成颱風來臨時，災民的臨時避難所，要在永久屋社區進行社區營造的工作基本上是十分困難的事情。

政府在九二一地震時並沒有永久的政策，但在莫拉克風災時卻有，未來在面臨大規模災難時，興建永久屋是不是成為必然的政策？若某些災難發生時有政府有蓋永久屋，某些災難時又沒有蓋永久屋，這其實也會涉及到社會公平正義的議題。

多數的重建政策應該要秉持社區營造的精神，就是自己要參與自己要負責，政府需要負擔的就是提供政策方案供選擇和建立抉擇機制的責任，包含下列四項重點：

- (1). 畫定危險區域，並和國土規劃結合 2500m 以上山地不准開發來嚴格執行。例如：松鶴部落就有畫定兩個地帶是不准開發的，這個要嚴格定義和執行，不能有討價還價的空間，不能有爲了要申請永久屋，而動用各類關係要把自己的居住地畫入危險地區，。
- (2). 研擬或執行可行補助或協助政策(如：補助規劃設計費、貸款等協助)。
- (3). 建立好社區營造和社區參與的機制，如：計畫的申請和培訓輔導機制。
- (4). 資訊的充分提供和教育輔導，讓居民不會有不知道資訊或

	<p>不清楚計畫內容的問題產生。</p> <p>政府的態度應該不是全面的介入由政府向災民負責，否則未來面對移動性的災害或是毀滅性的災害政府會完全無法應對的，因此該如何面對，其實應該建立一個機制也讓災民參與做抉擇和判斷。</p>
<p>E1</p>	<p>1.九二一地震和莫拉克風災災害特性和政府應災政策的比較</p> <p>從防災的觀點來看永久屋的建造，九二一地震和莫拉克風災政府的政策應變時，也需要考量到兩次的災難類型是不一樣的。地震有重現期，強震的週期長，所以像九二一地震這種規模七以上的地震再現期可能要百年後，要經過幾代後才會再遭遇，因此地震災害可以考慮就地從建。颱風是每年都會發生的現象，颱風侵襲的頻率高，一年至少 3 點多次的颱風會侵襲台灣，尤其在全球氣候變遷的環境之下，颱風的規模可能常常會超乎我們的想像。</p> <p>面對每年都有的颱風侵襲，政府站在防災的立場，把居民遷到比較安全的地方當然是個選項，因為颱風衍生出的土石流災害，即便是整治過的野溪也難保他不復發，對於住在偏遠山區的民眾，基於安全的理由，政府會希望居民撤離危險的地點。要居民遷移就必須要有誘因，永久屋就是個重要的誘因。我的實務經驗當中卻時也發現搬遷後的社區，因為有些人要搬有些人不搬，到新搬遷的地點又有要和社區相處的問題，確實有凝聚力喪失的問題。</p> <p>到底要不要做社區營造，其實可以從災防法來思考。從災害別和災防法的制度去思考時，就會理解同樣是要把民眾遷離危險的地點，政府在九二一地震和莫拉克風災的處理上，確實需要運用不同的方法。</p> <p>2.社區防災與社區營造結合之經驗</p> <p>我們系上當初接受嘉義縣消防局委託在嘉義縣梅山鄉太</p>

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

	<p>和村推動社區防災時，來上課的都是老弱婦孺，上課還要看時間如果是採茶的時間就找不到人，所以需要找非採茶的時間點去，所以要如何吸引社區居民去參加就是關鍵，當時我們推動上有點困難，後來太和村發生嚴重的土石流災害，民眾受災後在後續的防災推動上比較容易去執行，面對未來全球氣候的變遷與大規模災害的趨勢，推動社區營造和防災結合應該是未來的一個重點。</p>
B1	<p>1.遷村政策下，住宅和文化的課題</p> <p>關於遷村的議題，把住宅和文化發展做切割的做法，我們也持保留態度。當初展望會還在做安置和陪伴時，忽然間政府出來的永久屋計畫也讓世展會措手不及，因為當時我們所考慮的是蓋中繼屋。</p> <p>在世展會瑪家農場的部份，確實有缺乏耕地的問題，所以我們現在跟台糖公司協調，讓她們在基地周圍十公尺可以做一些心靈作物，不然老一輩的居民突然間離開原來的生活模式，很容易生病。</p> <p>在生活重建中心的工作內容部份，政府明訂六項工作內容，世展會把社區產業、防減災宣導和重建工程，列為工作重點，雖然多數時候在活動經費部分仍需由世展會負責籌湊，但總會還是鼓勵生活重建中心可以更貼近地方居民的需求。</p> <p>在執行上面遭遇的是居民經常在流動的問題，我們稱為飄移的部落。天氣好的時間，居民會住在原部落，天氣差時他們才會到永久屋，面對居民來來去去的流動特性，要就一些宣導就有難度。</p> <p>這次莫拉克風災缺乏統籌監督的聯盟，所以各個團體都個憑本事來標案，但民間團體自己難以整合，所以還是必須靠政府力量。資源未整合會產生資源浪費的情形。</p>

	<p>3.期待政府把重建重點放到人身上</p> <p>重建工作需要時間，但以生活重建服務中心政府設定的工作時間只有三年不會延長，但政府卻把硬體建設的時間延長到五年。其實人的陪伴，才需要更長的時間來經營，很期待政府的工作內容是以人爲本的，可以關注到人的陪伴的工作內容。</p> <p>4.政府需關注資源的整合</p> <p>由於一個地方的經營不容易，如果同時有很多團隊進入那工作推廣更爲困難，因此像剛剛提到的文建會「文化種子」的標案，世展會也會投入，最主要是怕又來一個外來團隊會比較難整合，因此政府其實應該要注意到資源整合的問題。</p>
<p>D1</p>	<p>1.九二一地震與莫拉克風災社區網絡的關係</p> <p>九二一地震時居民可在原地重建，其原有的社會網絡關係並未崩解，所以社區營造比較容易進行。但八八風災後，重災區居民離開原居地，原有的社會網絡關係在安置地點需要重新建立，所以在進行社區營造，會比較困難。</p> <p>2.生活維持與安全居住環境的選擇課題</p> <p>政府劃定危險區域，被劃入的居民就可以申請永久屋，政府的本意是希望居民可以永久離開危險的居住地點，但是居民較習慣原來的生活和生產習性，他們平時還是要回到原居地才得以維繫他們的生活，又希望在平地有一間安全的房子，所以政府有他蓋永久屋的目的，但災民有另一套想法，加上政府也很難禁止居民進去危險區域活動，所以在防災宣導其實很重要，如何達到國土保育及居民安全等雙贏的目標，是未來應思考的課題。</p> <p>「對未來的夢想」是災民活下去的動力，培力團隊應協助社區了解社區資源及特色，建構社區發展願景，而政府單位亦應站</p>

	<p>在促成角色(非主導)，讓社區動起來，農村社區自主，由下而上，計畫導向，軟硬兼施，才能讓農村社區永續發展。社區有沒有機會站起來，關鍵在於社區領導人，以我個人一年來在災區跑了近百社區之經驗，農村再生主要是透過社區組織來運作，但若村里長和社區組織領導人不同派系，那工作推動起來就會不容易，村里長常會有不合作的狀況發生。因此，水保局在防災和未來農村再生條例這部份，培力團隊如何幫助社區凝聚共識將會是成敗的關鍵。</p>
C1	<p>1.從災害類型論災後重建的差異</p> <p>從地球的演化來講地球本身在活動，因為有地震、火山活動，地球一百萬年有大的變動，所以有恐龍的滅絕，人類的崛起，人類什麼時候會滅絕我們不知道，而現在比較擔心的是人類的生活環境。九二一地震是在秋天發生，就像人得癌症一樣是從內爆發出來，八八風災是像出車禍一樣得的是外傷，而且會產生所謂災害的移動性。山上的土砂沿著溪流往下游流動，也帶來許多漂流木，所以造成林邊淹水，所以說災害會有移動性，但九二一地震是「就地性」的災害，後來隔年遇上颱風才有土石流災害發生，造成大甲溪、大肚溪下游的土砂災害，災害的移動是慢慢擴散開來的。</p> <p>從災害的類型來談遷村，為什麼九二一地震後不談遷村，因為在地重建是有可能的，但莫拉克風災害是有移動性，所以不確定到底原居地到底安不安全，所以會討論遷村。而最大的敗筆從小林村開始，因為總統到現場後聽到災民的立即心聲，因為小林村整個已經在溪床底下，所以已經無法做重建所以在杉林大愛那個地方做重建。</p> <p>2.災後重建的文化蛻變</p> <p>重建之後發現，永久屋的居民來自很多地方，形成文化大雜燴的現象。台灣最早的社區營造應該是眷村，只是當時沒有</p>

這個名稱，從各省來的民眾會匯集在那個地方，所以才造就牛肉麵、燒餅油條這類的東西，否則台灣早期哪有這些東西？所以眷村文化，就是我們說的社區文化就慢慢出來，住在裡面的人怕被欺負，所以後來就有幫派的出現，有本省掛、外省掛，那就是社區營造的凝聚力。現在我們的社區從山上不同的地方遷到大愛，我相信以後大愛也會有不同族群營造出來新的文化，可能就會有基督跟大愛融合出來的新特色出現，原住民信仰基督教，但是他們也會雙手合十，跟著講「感恩」，文化已經開始出現依些轉變的趨勢。

### 3. 社區營造運作面臨的課題

社區營造分為軟體和硬體，我是認為水保局涉入太深，水保局應該要去營造的是社區安全就可以，但我發現水保局的工程人員頭腦硬梆梆，硬要去介入文化建設。從九二一地震發生都在做社區安全的工作，像華山要先做野溪工程整治之後，安定下來之後才有那些咖啡產業慢慢的活化起來。所以有關社區安全的部分水保局可以去強化，但是有關文化和產業方面，有內政部、原民會、文建會之類有關產業活化的計畫應該慢慢去整合，因為我們在社區會發現社區上很多課程，生活重建中心、原民會很多單位都在幫社區居民上課，但上的內容都差不多，所以我建議水保局關於社區安全以外的一些工作可以由其他單位去做一個整合。

### 4. 災後重建執行的課題

人會適應環境，所以面對災害會建構出一套適應的方法。原住民原本就生活在山林之間，對於山水的變動，他們正好可以做一個對於環境的調適，面對這些災害他們不會是退縮，即使面對災害還是有能力去克服。我想山上部落的族人們面對已經發生的八八水災，以後既然還要在這個地方居住，他們一樣會有調適行爲。政府現在一直在說遷村，我每次在這樣的討論會議上我都持反對意見，政府完全忽略原住民面對環境的

	<p>適應能力和過往的智慧，動不動就把長輩遷出來，被安置在營區的長輩，以前的生活經驗現在都沒有機會再展現運用在他們的生活中。</p>
G1	<p>1. 九二一地震與莫拉克風災社區營造運作-民間團體參與差異</p> <p>兩個大災難之後社區營造有什麼不同，我先從切入的方式和方法來談，九二一地震時文建會占了比較重要的工作，他去整合了官方和民間資源，當時先推永續家園計畫，結合光寶集團及統一超商等民間企業，籌募近 2,000 萬元的永續家園社區再造基金，做了兩年災後重建，這個災後重建也是給了社區營造的一些知識，剛好是社區營造的第五年，災後重建給了社區一個新生的機會，所以後來的報告，都是用「災後新芽」、「震後重生」的形容詞，甚至本來名字是災區，後來居民認為我不是災民，我們是重建區。後來全盟也移轉他剩餘的物資給台社協，繼續持續社區營造，這和莫拉克有很大的差別。</p> <p>在莫拉克風災時我認為政府對於民間團體的補助太少，連支持他們的人事費用都很少，讓陪伴團隊看不到明天。莫拉克風災政府主力放在政府的社福單位，包含高雄縣和屏東縣的社會局或社會處，這時候問題來了，當時正好有新考上的公務員進來，結果地方政府就把最困難的重建業務交給新進公務員，包含水保課的課員都是新手，他本來的專業知識還沒有建構，就要接手這樣繁重的業務，結果可想而知。</p> <p>2. 九二一地震與莫拉克風災社區營造運作-人員背景的差異</p> <p>參與莫拉克風災重建的民間團體，以紅會和世展會為主，都是社工體系。他們她們沒有受過提計畫的訓練，很難幫助社區去提政府的計畫，所以必須找專家，但專家哪裡找？當時九二一有重建各類別的專家資料庫，莫拉克風災後到現在政府並沒有設置這樣的專家資料庫，居民和社工在進行社區重建時，他沒有這類資源協助，所以在提計畫時，多半是社區資源基本調</p>

查、防、避災和防、減災這類的東西，問到他們你要做防、避災和防、減災的目的是什麼，她們都不大知道，可能對於計畫本身也不是很懂，要去執行這些計畫的人也是不很懂他為何要去執行這個計畫。政府推動重建的是社會處社工系統，對於社區個案所提出的需求，他們很難給予協助。

### 3. 九二一地震與莫拉克風災社區營造運作-經費的差異

在這些社區營造執行的問題上，政府編列的補助費用又不夠來辦理這些社工的培訓，變成大型的民間團體像世展會他們自己就要籌湊經費，自己做社工的訓練。

當政府的各項計畫列在那邊，同質性真的很高，因為那是重建工作站和重建中心幫忙去寫的，所以計畫裡面執行的都是類似的類別。

### 4. 產業重建面臨的課題

在社區的六大工作內容，他們最弱的就是產業這一環，可是社區提出的需求就是產業這一環，所以就跟剛提到的專家資料庫相關，當你沒有這樣的人才資料提供時，做災後重建的重建中心，他們也不知道去哪裡找專家來做產業輔導。這些社工員他們可能也沒有社區營造的背景，他也不知道可能每個社區背景所需要的要求也不同。產業真的是很專業的東西，需要專家協助。

九二一地震後面對產業問題，從最基礎的資源調查、了解特色，然後才去發展相關產業，當時還有勞委會的永續發展就業工程，第一時間進入讓居民有勞力收入。莫拉克風災第一時間進入的是社福團體，社福機構或團體第一個面臨的都是經濟問題，但它們又無法提供產業相關的協助，所以他們和社區的關係較難建立，並沒有我們想像中的密切。

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

附錄二 第二場焦點座談會會議記錄

<p>座談會主題：災後生活重建服務中心功能與運作模式之探討</p> <p>議題一：災後生活重建服務中心現況遭遇問題與運作困境？</p> <p>議題二：中央、地方政府與民間團體合作從事災後生活重建服務工作之檢討。</p> <p>議題三：災後生活重建服務中心如何結合社區營造，並輔助與融入地方在地文化？</p>	
會議地點：台大校友會館	會議時間：100/6/27 14:00-17:00

學者	發言意見
F2	<p>1.九二一地震與莫拉克風災之生活重建服務中心設置之差異</p> <p>從前的生活重建服務中心是由中央政府來設，但這次莫拉克風災比較特別，立法院要求中央要設生活重建服務中心，變成重建條例中明定中央必須要設。我們有一個審查機制，由地方政府提出需求，然後我們開一個審查會，找專家學者來作委員，審查過程也是非常嚴謹。我們依照地方政府所提報的需求審查設置的地點。</p> <p>2.生活重建服務中心運作的模式</p> <p>生活重建服務中心比較像是做個案，例如向災民或是弱勢人口群有特別需要，像是就學困難，社工員就會介入去協助。後來我們也希望可以強化它服務的內涵，也希望三年後我們若退出，在地能有一個力量可以產出，所以今年的重點工作是希望原來的那一批人能從事一些社區的工作，培育一些在地組織。但是發現領域不同，真的很難轉過來。</p> <p>3.生活重建服務中心的角色</p> <p>生活重建服務中心的服務內容包括心理、就學、就業、福利服務、生活服務及其他轉介服務這六大項，但生活重建中心只是</p>

	<p>個窗口。因為目的事業主管機關有很多計畫，在推動莫拉克災後生活重建計畫時，部會中本來就有計畫挹注生活重建中心，不可能要生活重建中心自己做全部的工作。我們期待生活重建中心作為一個資源聯結的角色，一個災民的窗口，因此當初在考慮招標規格的時候，是希望以社工員的專業為主。</p> <p>4.生活重建服務中心執行的進程與期許</p> <p>透過生活重建服務中心對社區的調查，已知就業和生活輔助是民眾最需要的功能。我們希望不要停留在個案，而是能夠往培力自主的方向去發展。但這種長期培力不是三年可以達成的，我們是考慮到退場以後的銜接問題，社區有沒有能量再自己去推動這些工作，所以才急著在第二年就把社區工作做為核心工作。</p> <p>5.社區最重要的課題</p> <p>我發現社區立即需要解決的問題就是就業。培力之後就可以提升就業能力，建立社區產業，或是產業轉型。因為像許多原住民遷到永久屋，離開了自己的耕作地，他們想要轉業。</p>
<p>G2</p>	<p>1.莫拉克風災之生活重建服務中心運作面臨之課題</p> <p>當初生活重建服務中心招標的時候，只有社會福利團體才能承接，一些機構就算有心想做，也沒辦法進來這個體系。</p> <p>2.生活重建服務中心與在地結合</p> <p>主要是要端看在地組織的能力，才較易推動在地化，因為很能進入狀況，也知道他們有哪些資源，或應由哪些關鍵人物發動工作。作社區工作其實是非常需要經驗的。</p>
<p>A2</p>	<p>1.莫拉克風災之生活重建服務中心承接團體之困境</p> <p>全國性的組織進去的時候，最大的問題就是缺乏在地性。像這樣的問題可以分成兩種：第一，有在地的人手出來，</p>

但不是最好的。第二，在地組織能量不足以承接，由全國性的承接較好。要解決第一個問題，就是趕快去修改招標對象。

## 2.生活重建服務中心與社區營造的功能差異

生活重建機構的業務其實就是讓災後的民眾可以重拾他們的日常生活，但社區營造不同。有災害也可以做社區營造，沒災害也可以做。

社區營造推動的進程，第一步與社區的民保持關係密切，接著調動資源去支持他們。第二步才是陪伴社區的概念。

## 3.莫拉克風災之社區營造推動之模式探討

莫拉克風災在推動社區營造時，應不需再配置社區營造員，而是尋找在莫拉克風災範圍內已經在從事社區營造的人，或是就近長期關心此議題的學者，然後再問這些人需要甚麼資源，想要做甚麼事情，盡量配合他們。

## 4.文化差異下所面臨的重建課題

分兩部分來看原住民，原住民需要社會支持系統，還有周邊的生態系統。漢人是可以脫離土地的，或許農民比較難，但是農民給他一塊錢就可以，所以原住民是比較複雜的，所以我們必須分開來看。

原住民所生活的那個地方，災後原地重建極困難，但災民卻很堅決要留在原鄉。需要經過細膩的調查以後才能夠決定哪裡可以補上一些公共設施，原地重建，但是哪裡絕對不可以。以我們現在的重建速度一定做不到，即使做了以後一定也沒有工程師敢負這個責任。第二個，即使不談原地重建極困難，有一些地方也許重建不是那麼困難，但像是慈濟等等團體往往會犯現代主義的錯，想要把原住民改造成現代人，認為他們不文明。因此，現況所謂的社區培育就是這麼難。

	<p>5.政策執行與現況面臨的困境</p> <p>執行政策的人就是不敢承諾，因為衍伸出公共安全的問題太多，而且還有像小孩子就學的問題等等。</p> <p>6.對原住民重建的思維困境</p> <p>現在我們社會就是現代主義的生活型態，才讓原住民的生活型態無以為繼。從另一個角度來看，我們並沒有提供一個環境能讓原住民在山裡自食其力，自行建設。</p> <p>我認為我們應該先支持原住民社區的完整性。做甚麼決策都要深思，不要輕易地帶著一個價值觀去鼓勵他們搬下來或怎麼樣，而是說你們這一群人最好不要分開來。當然他們可能會要求要在原地，大家就只能拼命想想看有甚麼答案。有一個說法是說「離村不離鄉，離鄉不離遠」。因為他們跟周圍的生態連結性仍在。所以說第一步，希望他們不要拆開。第二個，盡量在原地，看能怎麼安置。</p>
B2	<p>1.生活重建服務中心與社區營造結合之課題</p> <p>基本上是兩邊要怎麼分工與合作的問題。從社區營造的角度，我覺得這是一個機會，像社造員的編制。我們台灣大部分的社區都有一個思維模式—社工過去是比較個人主義的，社區營造是社區主義的。</p> <p>所以要去釐清社區主體，之後了解是否受災，住的基地有沒有問題，未來社區如何繼續經營而不至於人口流散，文化無法傳承。有一些問題其實不急於一時解決。社區營造員初到時，須陪伴他們，去認識社區的每一個成員，去了解社區的歷史，去觀摩其他社區，讓他對社區的未來有願景，與社區的人組織起來。人與人的互信是需要時間建立的。所以這兩者是分工合作的關係。</p>

D2	<p>1.民間團體的資源競合-從中繼屋與永久屋的建置過程探討</p> <p>大家最關注的就是第一批的中繼屋，台東嘉蘭的中繼屋是台灣關注的焦點。那時候所謂的三大慈善團體—慈濟、展望會和紅十字會，大家都要搶頭香，大家都到台東縣政府。那時候鄭麗貞當縣長，有一些政見上的因素，必須設法讓台東的重建第一個，所以她必須解決一些土地的問題。展望會的執行長把給帶去，順理成章拿走了颱風第一批中繼屋，但在那之前他已經把屏東的八個原住民鄉重建的地方，都跟打點好了，他只要負責那一塊，但慈濟是募款募到最多的，那時候沒有捐還臉紅脖子粗，聽說差點遷村了。後來慈濟就趕快先到屏東，但屏東中繼屋已經都給展望會了，它們就無論如何都要一個鄉，所以就將屋台鄉割出去。紅會跑去屏東時（因為第二波中繼屋在屏東），會長王清楓把八個原住民鄉的鄉長和村長都召集到屏東地檢署開會，所以太武鄉就變成他們的了。後來慈濟發現它錢最多搶到最少，就趕快跑到高雄去，開始對中央施壓。</p> <p>2.不同的災後類型之重建策略差異</p> <p>莫拉克風災和九二一震災的等級有很大的不同，震災若是不在斷層帶上，房子倒了可以原地重建，但風災可能是土石流淹過去，很多地方幾乎不能原地重建，必須附近再找。所以當初的主張是先成立一個中繼部落或是中繼社區，但在這個過程中，慈濟認為中繼屋是臨時的，他們有較多資金，可以蓋永久的，所以高雄第一個有永久屋。</p> <p>3.對永久屋政策之評斷</p> <p>陳教授為永久屋的政策是錯的，所有的產業都沒有考慮進去，怎麼能稱之永久呢？他們的原生土地、社會關係都沒有考慮進去。硬是弄出一些空間，切割排除了他們原本的社會關係，只會造成新的問題。在這個背景談完之後，我們才進入生</p>
----	--

活重建中心。

#### 4.生活重建服務中心運作執行的困境

生活重建中心有一大堆報表，那些報表和真實的社區是脫節的，而實際上也真的是這個樣子。至少在屏東，有許多包了生活重建中心的機構定期到部落去作報表的統計資料，或是去辦一點點活動。因此在文件上我們可以看到一些很漂亮的數字，個案之類的，真實問題卻無法反映出來。

#### 5.產業重建問題

回到最基本的生計問題，生計並不一定要就業，只要給原住民一塊地，能夠耕作或採集，就能繼續生活。但被迫遷村或遷移的過程中，生計系統和社會關係的重建變成了最大的挑戰。重點是漢人與原住民對安身立命的想法很不相同，對原住民而言，很重要的生活條件包括人與大自然的關係，因為他們有自然經濟的概念，對於傳統部落而言，很多生計系統是沒有被摧毀的。再來，若他們的身體和大自然無法保持良好關係，他們的心理也不會健康。

原住民對家的概念與漢人對房子的觀念是完全不同的。他們必須處理他們與大自然的關係，社會關係，以及信仰和精神層面的關係。雖然現在在部落中西方信仰也佔了很大一部分，但在許多傳統部落中，西方信仰與傳統信仰巧妙的相互連結。這幾層若沒有被考量，要重建他們的生活是不可能的。

#### 6.社區營造/培育的模式

談社區培育或是組織培育，基本上不應該利用資源把人動員出來，而是透過長期陪伴，對土地的認同，對社區的認同所產生的內生情感。他對他所要從事的工作應該是充滿熱情的。應該是先找到這樣的人，再看有甚麼資源可以幫助他，跟現在資源動員下的脫節與斷裂也就可見一斑。

	<p>7.社區營造運作的困境</p> <p>可以發現近十年來社造的失敗案例遠比成功案例多，原因大概就是，台灣在推社區總體營造的時候，常常是專家自體營造加社區解體營造。往往是委託專家學者到社區，常是辦辦活動，做些社區美化，空間改造的活動後，人就走了。將資源引進的同時，也會引起當地居民的競合。</p> <p>無論從社造或災後重建中心角度，也許最重要的是發現種子在哪裡，再了解需要陽光還是水分。如果我們是從資源的角度出發，可能會比較難解決問題。</p> <p>8.從文化差異性與生活環境的情況－讓原住民有更多選擇生活模式的機會</p> <p>我覺得該讓他有更多的選擇性跟可能性。從生態的角度來思考相關的規範當然是重要的，但在他們的傳統價值裡這一塊還是在的。每個部落狀況不太一樣，我們至少應該給他們選擇，讓在山上也有辦法謀生，且在山上生活感到比較自在的人有機會遷回去，這些人不都是老人家，也有年輕人。</p>
<p>I2</p>	<p>1.對生活重建服務中心運作的考核報表的認知與看法</p> <p>剛剛與會者有談到生活重建中心會受到學者或研究單位的過度干擾，常常會有學術單位來要資料。我覺得我們萬丹不會有這樣的困擾，所以有很多學者會來要東西。生活重建中心本來就是領政府的薪水，本來就是要建立很多的資料，我們自己也出會刊，縣政府和內政部也經常來考核評鑑，都要準備很多評鑑資料。因此學者專家要來訪問，很容易就可以拿給他們，所以不會有困擾。</p> <p>2.社區營造的概念探討</p> <p>現在一般人都搞不懂甚麼是社區營造，甚麼是社區工作。社區營造就是社區總體營造，是沒有範圍，沒有工作項目的，社</p>

	<p>區居民認為該做甚麼就做甚麼，由下至上的。社區工作就是爲了要解決社會問題，沒有社會問題就沒有社會工作的存在。所以我們所講的社區工作，重點在解決人的問題，像是老弱婦孺，社會上一些平常碰到的問題，這些都要用比較技術面的社區工作一次解決，和個案工作就不同。現在社會上這些觀念都還混淆，要把它釐清。</p> <p>3.生活重建服務中心人員的規定太過嚴苛</p> <p>內政部委託我們做生活重建中心，招標文件裡面規定晉用的人都要社工系畢業，此規定限制太嚴了。生活重建中心就是從食衣住行育樂到就學、就業、產業發展，如果全部用社工系的人，哪有這麼大本事可以解決這麼多問題。</p> <p>4.生活重建服務中心與社區營造結合之課題</p> <p>災後重建跟社區營造，應該要把社區營造放進來。</p> <p>第一年很重要就是個案工作，調查需求在哪裡，馬上給他回應。大部分有困難的家庭與個人都能解決，其它比較棘手的問題就要回歸公部門，社會處的資源。</p> <p>第二年就應該往社區營造方面發展。以往的社區營造主要是在景觀還有生態方面，還有文建會很重視的文化，後來謝長廷當行政院長的時候推動一個六星計畫，把人文、醫療和社福加入，就面面俱到了。</p>
C2	<p>1.災區重建的推動模式與現況</p> <p>以目前莫拉克來講，在做災區重建的對象，本身有兩個計畫在走。一個就是類似生活重建中心的概念，那個是社區團隊的陪伴計畫，是專案團隊的部分，輔導的社區就是我們社區組織重建的計畫，就有所謂的營造員。藉由工作站來帶這個社區去作想做的事情。另外也藉由實務操作的機會去培養社造員的能力。所以這樣去作社區參與的事情其實是有薪水的。另外就</p>

	<p>是有一些社區在重建過程中想做一些跟文化有關的重建，或是跟產業有關的工作，這個計畫會一直到明年。</p> <p>災後重建的第一年不是很順利，很多災區受創很嚴重，很多營造員待不下去，因為壓力太大。然而透過推動的過程，慢慢地訓練民眾在過程中學到了不同的能力，找到了自我肯定的價值，後來有很多社區人士會出來做這些事。透過三年的計畫中慢慢培養他們的行政能力與其他技能。我要求他們自己簡報，除了提升他們與社區人士溝通的能力，也讓社區居民了解組織運作的狀況。</p> <p>另外一項計畫是永久屋的文化扶植計畫。這個計畫和其他社區組織重建計畫非常大的不同是，這幾個基地的成員來自四面八方。一方面是他們並不是很樂意搬過來，有心理上的問題，另外就是不同文化族群生活習慣上的不同。我們一個基地文化種子有好幾個，像以月眉來講有八個。我們希望文化種子是來自於基地的，原先就在基地的一些人。不同族群的人都可以來參與文化種子的的工作，我們也希望能在基地裡先建立一群可以工作的一群人，他們工作並非只為了自己的部落，而是不分族群，為了這個永久屋基地去規劃。先從最簡單的文化活動開始。陸續會從八月開始執行，也要看未來實際執行的狀況。</p>
<p>H2</p>	<p>1.重建在地化之重要性</p> <p>在地思考很重要，災後有專家學者進駐是必要的，但他們撤退以後，最後仍要回到在地。</p> <p>2.社區培力的層面應擴展與學校結合</p> <p>應該把培植的層面拉到更大，結合教育，讓學習者有機會實際操作。在培植在地人的過程中，若是無法銜接，教育的力量是可以進來的。</p>

E2	<p>1.社區工作的定義</p> <p>社區工作的定義有關福利工作、弱勢人群，才是我們工作的項目。至於產業、文化、健康等方面，我們其實是相當薄弱的。重建中心的資格限定社工系畢業生，跑了幾個重建中心，我們也確實發現社工員在社區營造的想法上很薄弱。看了五六個屏東縣海區的重建中心，這幾個機構也都會根據機構屬性來辦有些族群的活動，比方說老人型的基金會就會在社區辦很多老人活動。</p> <p>2.生活重建服務中心與社區營造的差異</p> <p>生活重建中心就是要分發工作，跟個案，跟社區。我們去年去看的時候，也看到許多個案的表格，都是要應付評鑑委員。每一個社工團體在社區中都會認為他們做了很多事情，但是他們做的事情到底能不能被認可為社區營造的工作一環，是需要被打問號的。因為承接政府方案，是有一些既定目標的，這些目標是否可以比較明確？但如果目標太明確，又會使社區工作落入框架，會限制社區工作的發展性。</p> <p>畢竟重建中心不是社區營造的核心，因為這裡面又牽扯到說要做個案服務和團體服務，所以一定要具備社福社工背景的人才可以執行。</p> <p>3.從生活重建服務中心到社區營造的轉型探討</p> <p>在這些個案慢慢做完後，回歸到社區工作，就社福的觀點來看，這些NGO和NPO可以在社區做甚麼？積極性的就是發展社區產業，創造就業機會，消極面來看，社工也可以做為資源的橋樑，把營造訊息傳達給社區工作幹部。</p>
----	---

### 附錄三 深度訪談稿題綱

#### 政府訪談稿

您好：

首先感謝您接受訪談，這是一份有關研考會委託「大規模災難災後重建社區營造機制之研究」研究計畫案，希望透過訪談，瞭解您曾參與的重建過程，您的意見對本研究團隊是非常寶貴的，訪談僅供學術研究之用。再次感謝您的支持與協助。敬祝

順心如意

國立中山大學公共事務管理研究所  
指導教授：郭瑞坤博士  
博士生：張秦瑞 林佩瑩

敬上

#### 訪 問 題 目

1. 請問您在災後重建過程中，主要從事/負責哪些政府重建事務推動?
2. 就您的職責，您認為中央政府與地方政府在推動災後重建過程中應如何合作，以及權責和角色應如何劃分?
3. 在您推動重建事務中，是否有涉及到相關社區重建工作之範疇?若有，您認為在執行過程中，所面臨的最大問題是什麼?這些問題是否有解決?如何解決?或是您認為應如何解決?
4. 從九二一地震到莫拉克風災的重建過程中，在相關推動社區重建工作的政策中，從您的觀點認為目前政府執行上，面臨的最大困境?應該加強哪些重建策略的推動或改善以因應未來再度面臨大規模災難的來臨?
5. 政府若要透過社區營造的機制推動災後重建，您認為該政策的可行性，及地方政府與中央應如何結合運作，避免疊床架屋之現況產生。
6. 在重建過程中，中央推動的政策若與地方民情、文化產生落差，影響重建推動，從您所處的單位或觀點，您認為應如何解決之。
7. 您認為若推動重建社區營造機制的政策，能否成功的最重要因素?
8. 就您的觀點，有關政府目前從事相關社區重建的推動上，您的整體評價如何?

### 第三部門訪談稿

您好：

首先感謝您接受訪談，這是一份有關研考會委託「大規模災難災後重建社區營造機制之研究」研究計畫案，希望透過此訪談，瞭解您曾參與的重建過程，您的意見對本研究團隊是非常寶貴的，訪談僅供學術研究之用。再次感謝您的支持與協助。

敬祝

順心

如意

國立中山大學公共事務管理研究所

指導教授：郭瑞坤博士

博士生：張秦瑞 林佩瑩

敬上

#### 訪問 題目

1. 請問災後重建過程中，貴輔導團隊主要從事/負責哪些社區重建事務的推動?以及如何與中央部會、地方政府進行互動?
2. 請問在輔導社區重建過程中，面臨的最大問題，此問題的產生原因?以及輔導團隊是否有解決之，如何解決?或是您認為應如何解決?
3. 在輔導社區重建過程中，如社區民眾互動過程中，遭遇之議題，意見相左時或是面臨地方族群與文化差異時，所採取的解決策略?
4. 請問從九二一地震到莫拉克風災的重建過程中，在輔導社區重建的過程中，從政府政策、社區營造的角度觀看，二者在推動上的差異性?
5. 從您的觀點認為目前政府應該加強哪些社區重建策略的推動或改善以因應未來再度面臨大規模災難的來臨?
6. 您對於政府所設立的生活重建服務中心的看法如何?貴單位與該單位之互動情況如何?
7. 若透過社區營造的機制推動災後重建，從您的角度，您的看法如何，社區輔導團隊應扮演哪種角色?以及災後重建社區營造機制之功能、定位與角色，以及在互動過程中應如何結合運作，該政策能否成功的最重要因素為何?
8. 就輔導團隊在協助災後社區重建的過程中，對於目前政府從事相關社區重建的政策(策略)推動上，您的整體評價如何?



大規模災難災後重建社區營造機制之研究

附錄四：訪談紀錄

受訪人員：1 2011/9/1 10:00-10:40

1. 請問您在災後重建過程中，主要是從事/負責哪些政府重建事務的推動？

家園重建的業務，包括27個生活重建服務中心和永久屋與成立的管委會等相關業務。

目前在永久屋有關社區協會的部分，基本還沒有成立，依據相關辦法是成立管委會，當然目前也只有幾個成立，像長治就成立了，當然遷移的相關部落族群會個別成立自救會或相關協會，類似文化協會等，未來應該會逐漸協助成立，但是還需要一段時間。

2. 就您的職責，您認為中央政府與地方政府在推動災後重建過程中應如何合作，以及權責和角色應如何劃分？

中央主要就是制定相關規範以及監督和考核地方是否有切確執行，地方主要就落實執行面向的工作。

重建工作，地方跟中央都要參與到，包括鄉鎮公所都要納到重建推動上，九二一地震的生活重建中心由縣政府委託，莫拉克則由內政部委託，各有利弊，當然由縣政府是會比較貼近地方需求，也較有參與感。莫拉克的生活重建中心，和政府也都會有聯繫會報，所以也都有有互動，或許是有些跟鄉鎮市公所互動較不密切，當然這未來也會多做瞭解，畢竟往後，生活重建中心屆期到，很多事務將會移轉到其他單位和地方手中，所以互動需要在更緊密些；當然未來應該不會再有生活重建中心的這個單位，會整併或是依據法規而立一個中心，當然還不確定。

3. 在您推動重建事務中，是否有涉及到相關社區重建工作之範疇？若有，您認為在執行過程中，所面臨的最大問題是什麼？這些問題是否有解決？如何解決？或是您認為應如何解決？

九二一地震時期，其實就負責重建相關業務，那個時候社區的推動主要是由文建會主導，內政部也有，其實每個部門基本上都有

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

社區的相關業務，只是面向不同，內政部社會司就福利層面，所以是都有涉及社區的相關重建工作，莫拉克就是生活重建中心，辦法裡也有相關社區的規定。問題上，主要都是督導，就按照相關規定執行，有問題就溝通瞭解，大致都可解決。

4. 從九二一地震到莫拉克風災的重建過程中，在相關推動社區重建工作的政策中，從您的觀點認為目前政府執行上，面臨的最大困境？應該加強哪些重建策略的推動或改善以因應未來再度面臨大規模災難的來臨？

教育訓練，政府要多從事培育社區民眾，民眾對於社區的概念還是處於不是很清楚的地步，所以要持續培育。還有資源要整合，政府目前相關政策太過凌亂，就像每個單位都有負責社區的業務單位，要整合，因為沒有整合，資訊沒有彙整，往往發生有些社區重建的經費過多，因為有能力可以跟很多單位要經費，各單位又自行審核，會造成經費集中於少數社區，有需要社區卻陷入弱勢中，重建落後，所以資源和資訊一定要彙整，才可以避免經費的浪費和重複。

5. 政府若要透過社區營造的機制推動災後重建，您認為該政策的可行性，以及地方政府與中央應如何結合運作，以避免疊床架屋之現況產生。

透過社區營造來推動重建，可以執行，九二一地震許多地方的社區重建就很成功，所以這是可以採取的策略。中央基本上就是把相關辦法制定好，地方政府則負責執行。

還有就是經費的問題，有些社區經費過多，高達幾百萬，有些則幾乎沒有經費，這一點其實有需要注意，不然會忽略弱勢的社區，而這些社區也是更需要政府關注。

地方政府其實就可以做一個窗口，社區將相關計畫撰寫好，然後給地方政府，可以是鄉鎮公所或縣政府，再轉給中央相關部會，地方可以先做一個篩選，避免相關社區計畫卻重複的向不同單位申請經費，造成經費浪費；中央核定後再直接給社區，地方則也負起監督

的角色。

**6. 在重建過程中，中央推動的政策若與地方民情、文化產生落差，影響重建推動，從您所處的單位或觀點，您認為應如何解決之。**

溝通協調，很多問題只要願意溝通，向我們都主動去詢問地方和重建中心是有需要協助的方或問題，其實中央應該時常去接近地方，瞭解地方，這樣制定的相關策略，才不會悖離民意，這樣很多問題第一時間就可以在還沒發生時就解決了，或也可立即修正。我們就會主動去瞭解相關單位，像是生活重建中心是否在執行上有任何問題，需要協助，當然也希望他們若有問題能夠主動性地向我們反映，互動良好，則問題也就較可以解決或是找到解決的方法。

還有在召開或是成立相關組織，也會依據當地族群的差異，將他們都納進來共同討論當地需求的議題，在永久屋部分，像是成立管委會就會要求居住的不同族群多能有代表加入，這在往後相關議題討論上，就能聽見不同族群的聲音，也能將不同意見納入討論中，進行推動上的依據。

**7. 您認為若推動重建社區營造機制的政策，能否成功的最重要因素為何？**

教育訓練很重要，這裡的教育訓練不僅針對社區民眾，也包括鄉鎮市公所以及政府人員，其實很多政府對於和為社區營造的概念真的有需要教育訓練的部分，負責相關業務的人員，很多不懂社區營造，怎麼會有利於社區營造的推動，當相關的社區政策要執行時，這些單位卻不知道社區概念，往往就會將政策的目的或理念，執行後的成效降低，所以不只社區需要教育訓練，政府單位人員的社區教育訓練也很需要。

**8. 就您的觀點，有關政府目前從事相關社區重建的推動上，您的整體評價如何？**

其時政府是滿積極地在從事重建的工作，當然一定有很多還需要改進的地方，但是不能抹殺政府的用心，當然九二一的政府對於社區營造的推動是比較積極的，莫拉克風災在社區營造就比較感覺

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

有落差，當然這個又和災害特性或是時空環境有差異，但是莫拉克還是有積極在從事社區營造這塊，像是永續家園和彩虹社區的推動，只是這都是剛在推動的初始階段，有需要繼續的努力空間。

受訪人員：2 2011/9/5 13:00-14:30

1. 請問您在災後重建過程中，主要是從事/負責哪些政府重建事務的推動？

那時候我知道九二一有投入的就是翁文蒂，現在一樣在內政部社會司中部辦公室那邊，他是專委，他其實你訪談的陳視察的上級長官，可是因為我不知道他們九二一的分工，前年是九二一十週年，我們那時有辦過一次十週年的研討會，在那研討會之前有一個簡單的座談，那時內政部就找我們，這個是陳錦煌陳老先生推薦的，他當時也投入很多，我想他推薦的應該很好。像我這邊遇到的，因為遷村，有些是理事長自己搬到城市，只留下社區的人，其實理事長在社區運作算是一個核心，可能還比村長的威信要高，可能家毀了，理事長只能先搬到山下，留下居民，居民可能會突然沒有領導的人，會不知道下一步該怎麼辦，他們想做重建的時候，必須要理事長蓋章，可能這個章就很難取得。我是遇到嘉義來及，現在可能比較好一點點，之前為了遷村的問題分裂分成兩派，一邊要遷一邊不遷，最後吵到說整個村子裡不准再談遷村兩個字，覺得應該是政策太快。上次我聽一個日本垂水英司老師的演講，他是研究台灣的地震，這次三一—he也有做一些研究，他說他們以前在日本重建的時候，不會馬上去講要不要搬，一定是先做討論，我覺得他們的討論機制很強，大家都有那個共識，然後決定說要不要搬、要搬到哪裡去，他們搬就是就近搬遷，我看到的案例都不會搬到很遠，而這次我也覺得真的腳步太快，而且可能大家都想要趕快看到那個重建的成效，所以都很著重在硬體，所以馬上就在討論永久屋要蓋幾棟、誰要過來，而且是直接房子就給你了，那時候就覺得說社區做那麼久，其實這次受災有些社區真的經營社區營造好幾年了，因為這樣的一個議題，很容易就被擊垮了。我們現在有針對九大永久屋弄出一個文化種子培訓，就執行的人來說感覺社區組織當初步調太快，其實這次重建焦點很明顯，就是要九大永久屋基地三年後要有很完整、和樂融融的景像出現，所以當初當然希望說支援能夠集中

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

在某幾個點，不要散，其實這有好有壞，因為重建真的需要很多各界支援，如果集中的話確實成果會較明顯，可是當初那九個基地因為還在討論要不要搬這件事情，所以所謂的大型永久屋基地還沒有正式列出，那我們的計畫又要趕快執行，所以變成說我們在頒布以後重建會才有九個基地，那是不是可以支援集中在這，變成說在行政操作上是一個困難，我們當初在核定的時候我們不會想那麼多，只知道這個社區會不會需要幫助，我們的錢下去對他們是不是真的有協助，是不是可以讓他們站起來，我們只有思考這塊，還沒有想到說他是不是搬到所謂那九個基地，我們跟內政部體系是分開的，他們做他們的，我們做我們的，內政部那邊是依照區域劃分，所以一定會包到永久屋，那我的社區組織重建就比較麻煩，可能我補助這個社區只有部分人搬遷，而且到底幾戶還在討論，所以支援可能沒辦法整個進去，不過我們還是繼續做，因為不是說只有那九個基地需要協助，還有很多在山上他們講原鄉重建，這些也是需要我們幫助，因為永久屋基地今年已經陸陸續續進去住了，目前大概七個入住了，然後我們去走訪一次，發現說在裡面的人真的很無聊，因為以前敢走出去跟隔壁親戚串門子，可是搬到基地以後，沒有辦法盡善盡美，不可能你的鄰居還是那些，現在他們連要去買個菜都不知道要去哪裡買，其實走到外面就好了，可是他們不敢，所以說他們只敢關在家裡，整個基地也沒有任何活動、任何機會讓他們走出來，所以我們後來才提了文化種子，那時候也有考慮到當初重建會規劃搬遷的時候，可能沒想那麼多，想說文化會一起帶下來，事實卻不是，可能住久了還是會跟隔壁的慢慢交流，這些東西還是會長出來，只是還是要有一個外力的團隊或支援慢慢的引導，尤其現在基地裡可能不是只有一個村落，它可能是好幾個族、好幾個村落，而村落跟村落間可能還不合，我是因為接觸這個案子，才知道魯凱跟排灣是世仇，可能他們卻被擺在一起，所以我們在做這個計畫時，就有考慮到雖然我們不用白紙黑字去寫族群比例分配，怕寫出來反而別人反感，可是我們在操作的時候還是要注意這點，不然一定會有問題。像里也是，像我們文化種子就是要挑住在裡面的居

民，類似我聘你來學習一些文化工作，你可以辦活動、讀書會等，至少我們先找出一些人肯學，以後這些支援沒了，他們還是會知道說若要讓這個基地有一些文化的東西出來要怎麼開始。文化種子我們也有委託團隊，一個基地一個團隊，有一些生活重建中心可能會想要來採取合作方式，像嘉義轆子腳基地，現在是南華大學在幫我們做文化種子，可是它那個範圍是明道基金會做重建中心，那就會一起合作，然後各種活動資源就是一起共享；其它的話，禮那里也開始跟市長會有接觸，可是禮那里現在才開始在規劃活動，所以之後的合作還要再觀察；長治百合那邊就還在找，輔導團隊已經找到了，只是重建中心還在做接洽，那邊的步調就比較慢一點。我們社區組織重建這個計畫也曾經被拿出來討論說到底跟生活重建中心做的事情差別在哪裡，因為重建中心好像到第二年還第三年也是要以培育社區組織為目標，那就變成跟我這個計畫好像會重疊到，所以就有被拿出來討論，你們這兩個計畫到底差別在哪。我之前有跟監理事長在聊，我們的計畫被拿來跟原民會比較，原民會那裡也有一個文化重建，那時我們有討論，我跟原民會比較不好切，因為原民會可以補助個人，單純就文化重建這塊，它可以補助個人，加上他們的焦點是鎖定在原住民的團體，我們這邊是沒有去強調一定要原住民團體，而且我們說的範圍更大，那我們先把這兩個切開，可是跟重建中心的話有在討論，老實說目前（我問的時候是去年十月）到那為止，大部分都在做個案的協助，就是心理輔導、就業、轉介做蠻多的，不知道有沒有做到居家照顧拜訪，因為目前居民最在意的還是就業，今年年初我去參加，他們每年每幾個月定期都有聚會，我今年年初有去參加他們重建中心的聚會，他們就有去講說今年要做的重點，就發現說他們要去做社區了，只是說我後來沒再去注意說他們社區再做什麼，至少在文字上看起來跟我們走得愈來愈近。這次莫拉克重建中心的角色其實應該是做最重要的，等於說這個機制很早就下去，因為當初認為重建中心如果能夠負起他本來應該做的事情，如果他把這件事情做好，他等於把重建網絡架起來，可是沒想到說怎麼會做不起來。我們這個部門就是負責社區營造，

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

所以重建的話我們還是以社區營造為主軸，那甚至我們最新提出的文化中旨，我們不特別去講社區營造，因為大家聽不懂，甚至會排斥，所以我們會慢慢把社區營造的觀念注入，我們還是以社區營造為主。

### **2. 就您的職責，您認為中央政府與地方政府在推動災後重建過程中應如何合作，以及權責和角色應如何劃分？**

其實我們也很想跟內政部合作，只是大家都委託團隊出去，我們公部門的工作合作真的有限，你真的要合作只能資料彙整，經費整合這個太難，經費整合需要社區營造窗口，曾經提過成立基金，但在機制還沒處理好以前，在我們只能做到行政上的資源共享，我們只能做到這樣，因為這次是委託團隊，所以真正的整合我們只能期待委託團隊，每次大風災我們都要掌握補助，其他的我可能沒辦法聯繫，我們能連繫到的社區，我要知道他們有沒有受災，這樣我們才能及時處理，而今天重點在屏東，我發現他們都跑得很快，其實積極一點應該定時演練，因為防災這塊說真的政府分工也蠻細的，我們若要去碰防災這塊是比較難，像我們組織重建裡應該給他們做防災地圖讓文化與防災結合，可是畢竟這個計畫只有三年，明年八月底就會結束，那之後它如何變成常態性的，是在已經有一些團隊都在討論，不過沒有聽到公部門在討論。從社區去做可行，但很多經費是從中央到地方，少了監督跟考核，我覺得這很矛盾，因為我們社區這塊錢也是直接下社區，因為政府規定如果我們的錢下到公部門像是縣市政府或鄉鎮公所一定要納入預算，可是這是緊急的，我們沒辦法等到納入預算，那最快的只好先下，其實那時候我想說為什麼重建條例不定好一點。

### **3. 在您推動重建事務中，是否有涉及到相關社區重建工作之範疇？若有，您認為在執行過程中，所面臨的最大問題是什麼？這些問題是否有解決？如何解決？或是您認為應如何解決？**

就社區而言的話，目前我看到的社區真正需要重建的不多，我覺得是應該有需要的只是它不知道要怎麼出來，這是我看到的社區

的部分；地方政府那層的很不積極，透過轉呈跟直接送來那個行程多一、兩個禮拜都有可能，這就是那個立即性沒有達到，我覺得那時候真的是思考蠻多的，最大的問題我們那時候是納入經費的問題；至少我目前看到，中央真正重視社區的單位不多，甚至說都把重點放到大型建設，做完建設以後他們就覺得是不是結束了、他們可以退場了，真正重視社區這塊的真的不太多，所以推起來雖然我們某方面會比較自由，反正他們不重視，我們可以照自己的步調走，可是有時候會做得很無力，因為有些問題不是我們可以解決的，因為社區營造不是只談我們說的組織重建、文化重建，一定有防災，我們不能直接碰，也不知道轉介給誰，而且我們支援也不多，所以我們現在也遇到問題，組織重建剩下一年了，那社區會開始想說我們還要再申請一個計畫嗎？要不要趁早轉到比較正常的補助體系，這樣我還可以長久下去。其實要先跳出來不講重建這塊，其實我們新故鄉這邊以前一直在鼓勵，甚至是強制政府要組一個社造推動委員會，可是因為是從我們的經費下去，所以文化局就要接受這個使命，而文化單位不管是中央或地方真的是弱勢單位，前又少事情又多，單位組織也小，所以不見得每個縣市都能做到，有些做得是不錯，但只要換了長官大概都會變。解決問題應該是中央應該把制度跟法律先框架出來，制定下去之後裡面再慢慢的修，我比較理想一點，我覺得整個政府機制不管中央或地方，做事方法若能夠轉變，其實很多事情也不用談機制了，我就很納悶，日本也沒有什麼社區營造科，可是他們就知道事情要這樣做，而我們一直在講由下而上，其實背地裡我們怎麼做都是由上而下。

4. 從九二一地震到莫拉克風災的重建過程中，在相關推動社區重建工作的政策中，從您的觀點認為目前政府執行上，面臨的最大困境？應該加強哪些重建策略的推動或改善以因應未來再度面臨大規模災難的來臨？

我還是希望政府單位都要了解什麼叫社區營造，因為就我目前的感覺，就算那些部會知道什麼是社區營造，可是他們真的認知的

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

點跟我們不一樣，他們講的是社區工作而不是社區營造，我覺得有一些像大型建設真的沒辦法，可是有一些比較小型的我覺得還是要經驗思考讓那些受災的居民能夠自己參與、自己做，我覺得這塊很缺，或許以前就這樣子，政府不斷地給資源，那我覺得大家都養肥了，就是理所當然的就是要給我這麼多的補助，可是這些居民到底有幾個真的動手去自己做重建的事情，這個也是我的疑問也是一件很難很難的事情。我現在想說資源現在還在下來，到第三年整個重建機制慢慢退場以後，尤其是住在永久屋的人會不會覺得突然什麼都沒了，其實有時政府會覺得地方不配合，可是就是因為兩個做的步調不同也沒有溝通好。

5. 政府若要透過社區營造的機制推動災後重建，您認為該政策的可行性，以及地方政府與中央應如何結合運作，以避免疊床架屋之現況產生。

如果推的動，那我覺得概念是可行的，那時候九二一雖然是政府推，但也是從概念養成開始，就九二一文建會推的那些計畫，他們是先做概念養成，才給社區錢做一些重建的事情，雖然存活的社區有限，可是至少在那三年的過程中都有在慢慢的上去。有時候我覺得中央管太多，然後地方不管，中央應該要回歸一般的體系像是經費分配那些，地方反而真的要去成立一個委員會，至少要有一個平台出現，不管發生任何災難，他們可以立即性的去了解地方問題，然後匯整並通報上去，畢竟我們跟社區還是太遠了，要靠他們這塊，應該要將問題匯整以後再跟中央積極要錢，而且政黨因素我覺得影響也很大。

6. 在重建過程中，中央推動的政策若與地方民情、文化產生落差，影響重建推動，從您所處的單位或觀點，您認為應如何解決之。

我們現在的態度是我們好像有點不被管，就是把自己的事情做好，要去影響上面的官其實是蠻難的，曾經跟重建會開會的時候，我們也是不斷去講社區營造怎樣怎樣，講得長官眼睛一亮，可是就沒有下文了，就想說算了。我覺得中央的概念要慢慢去轉變，另外

我自己的觀察，就是他們在跟地方協調或看事情的角度也要改變，我發現他們到地方的態度會像是我來巡視這個成果怎麼樣，可是若我們用社區營造的概念來看，我來這裡是要了解這裡過得好不好？而他們是以目的性的去看我們計畫好不好，我覺得這觀念真的很難解決。

**7. 您認為若推動重建社區營造機制的政策，能否成功的最重要因素為何？**

像我們一直在講人才培育，甚至不要再鎖定我們只有要培育重建這三年的人才，我們一直在做培育課程，可能不是我們做，是委託縣市政府做，就是重建的問題、案例都要納入了，不要單純只是談社區營造，還有社區營造的方法，因為它已經不是個特殊案例了。政策能不能成功，當然不只文建會要做，各部會也都要去推這塊，以前我們曾經有在想說社區大學這個機制可以去利用，可是好像社區大學跟重建中心一樣。

**8. 就您的觀點，有關政府目前從事相關社區重建的推動上，您的整體評價如何？**

就重建的角度而言很弱，把文建會抽掉感覺是零，單就社區營造，如果用文建會推的所有計畫來看，我們有些計畫也是慢慢的，像藝術街路空間、文創產業，我不敢說全部，但它也慢慢開始可以接受社區的提案，其實把它擴大來看，它經費沒有減少，只是已經散到其它計畫裡去，不過大家看的還是只有社區營造有多少錢，所以就很少，我們也是會有壓力；我覺得重建也不是都不著重社區營造的觀念，你看永久屋基地，我們不是說它沒有協會，可是重建中心或是說縣市政府不斷地在幫他們成立協會，當然我不知道其中一個原因是不是能不能快速去申請計畫經費，不過我覺得還是要回歸那個觀念，感覺他們的想法是先成立團隊再說，可是團隊這概念應該是由地方自己去組織。像永久屋，我記得有八個協會，各種名字都有，可是真的有在運作的可能是零，我是沒有做過這種研究，說不定把八個單位的人名攤開，還是那幾個，只要數量達到就好，應

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

該不會有人無聊攤開這三十五個有三分之二是一樣的，從永久屋基地開始，幾乎常常有聽到說下個月有團隊要成立了，所以我就不曉得如果是政府它去鼓勵的話，那是不是觀念偏了，有時候我不曉得說是我們的民主機制太發達嗎？大家都學會成立組織，像這次山美不是有個焦點，它本來只是一個社區發展協會，結果前後理事長不合，現任這個還是用山美社區發展協會去提計畫，那前任理事長就自己成立一個達娜依谷合作社，可是這個合作社它也有來跟我申請經費，那我們基於協助的立場也給了，可是發現真的內部沒有人會動，感覺是一種賭氣，就變得很矛盾。我們來看整個重建機制的話，我覺得是有待加強，嚴格來說我覺得重視程度沒那麼高，社區營造整合我覺得是理想，因為講了好久，從以前新故鄉六星一直在談整合，可是面對問題都是沒有在高度看待，像那時候六星是三個政委一起來做整合，大家就乖乖聽話。其實個案不見得說下次重建會拿出來談，我覺得九二一那時正好是一個點，我那時候在辦九二一十週年研討會，就九月二十一日嘛，與八八水災差一個半月左右，那時候就有在想說那我們這個研討會要不要拉一些議題出來，說不定可以講出什麼，結果可能太匆忙了，所以那一塊沒有銜接得很好，可是之後慢慢就有一些聲音是說九二一跟八八不一樣，開始有比較表出現，然後證明說這兩個是不一樣的災害，但我覺得它的理念、手法是一樣的，只是不知道為什麼通常一把九二一拿出來跟八八比較的時候總是會有一些人反感。

受訪人員：3 2011/9/26 9:00-10:00

**1. 請問您在災後重建過程中，主要是從事/負責哪些政府重建事務的推動？**

主要就是負責公共設施部分，像農路重建、水土工程以及溪流的整治工程，早期都是負責這些工程的重建；現在，除工程部分，也從事社區培力的推動，這也是因農再條例得通過，於去年開始推動的業務，整體而言，單位的業務就是工程部分漢人力培育二個耶誤區。

**2. 就您的職責，您認為中央政府與地方政府在推動災後重建過程中應如何合作，以及權責和角色應如何劃分？**

我們的工作業務，都會化分負責區域，像是土石流潛在區，就劃分成18個地方，許多業務，像是農路的建設和修復以及河川整治，由縣市政府提出相關的規劃案，經由我們審查後，通過後由縣市政府或公所執行，主要就是協助縣市政府和督導他們是否有確實執行計畫。縣市政府悍我們主要就是要互相配合，因為地方還是他們比較瞭解，由他們來提出計畫後執行，也比較能推動，我們就主要是規劃和協助地方政府以及督導。

**3. 在您推動重建事務中，是否有涉及到相關社區重建工作之範疇？若有，您認為在執行過程中，所面臨的最大問題是什麼？這些問題是否有解決？如何解決？或是您認為應如何解決？**

其實這就要分成二個部分，工程部分，社區相關的農路或是河川整治，主要就是由地方縣市政府提出計畫，因此雙方就是要好好的配合和互動，重建過程中，我們多會去詢問縣市的需求，包括哪些是急需要先處理的，會立即嚴重民眾的居家安全，像是屏東縣來義鄉等；再來就是社區培力，去年就有推動社區重建培根計畫，這也是因為去年99年7月14日通過的農村再生條例後，十年內編列1500億執行農村再生的計畫，條文中也有培根的規定，當然社區也有這方面的需求，所以去年就執行重建培根的相關計畫案，執行得也不錯，至於面臨的問題，主要還是心態問題，社區培力，主要是由社區自

己去推動社區的發展，政府透過培力的方式培養居民的概念與能力，然而，過程中，因為培根條例規定需要上過94小時的培力課程，後可以提出社區的相關計畫，所以有很多社區一直要求趕快把課程上完，爲了計畫而上課，忽略培根的意義，只是爲了能提計畫，能有社區建設經費，這樣對於社區營造其實不好，所以心態很重要，現在上課與推動，也都慢慢有韁概念落實到社區中了，所以問題也慢慢獲得改善。至於工程部分，各單位在心態上也是需要彼此間有互助協助的想法，不要各做各的，像是在農路中，陳主委在2月的時候，也是都要求相關單位積極協助鄉鎮公所有關重建工程部分。

**4.從九二一地震到莫拉克風災的重建過程中，在相關推動社區重建工作的政策中，從您的觀點認爲目前政府執行上，面臨的最大困境？應該加強哪些重建策略的推動或改善以因應未來再度面臨大規模災難的來臨？**

在社區重建中上，主要還是在農村領域上，農村聚落的重建，在硬體部分，資源真的不夠，預算確實不足，因爲重建的業務，真的太繁多，包括：農路建設、住家重建等業務，像是疏浚工程，若是要整個處理好，在時間上至少要百年，預算上也是超過，所以政府在重建上，也是只能依據輕重的危害，來執行重建業務，因此政府在重建上，有關經費上，就是要能統籌經費，並且能將經費能夠妥善運用。

再來就是軟體部分，也就是社區營造部分，政府基本上就是文化和防災部分，許多重建上，很多文化都會流失，在這方面，也是透過地方社區的培力，讓社區的居民能夠自己主動參與社區的文化保存和傳承，而這也是透過培根來推動；至於防災部分，其實九二一地震到莫拉克風災，民眾也都有相當的概念，在土石流的防災方面，都有做得比以前好，其實除了政府的防災課程和宣導外，在九二一地震後，南投信義鄉的部落因爲風災，所以在土石流防災上，就會特別注意，會有預警；莫拉克風災中，許多地區，像是小林村，也是第一次遭受這麼巨大的土石流災害，直接被土石流掩沒，後來也有滿多的風災產生，像是凡納比風災等，民眾就會從經驗中學習，

當然防災的宣導與訓練也是很重要的環節。

5. 政府若要透過社區營造的機制推動災後重建，您認為該政策的可行性，以及地方政府與中央應如何結合運作，以避免疊床架屋之現況產生。

政府要透過社區營造來推動社區重建，是很可行的，九二一地震後重建，很多就是透過社區營造來促進社區重建，中央就是將相關有關社區的法規制定好，而鄉鎮市公所則是也要協助地方社區來推動，雖然社區營造主要是由社區的人力自己來提相關計畫，但是鄉鎮市公所的協助也很重要，所以我們去年在辦農村再生的說明會，64場的說明會，多會找鄉鎮市公所來舉辦，也是希望鄉鎮市公所能夠一起參與，這樣在社區培力的推動上，也才能夠更有助益。

6. 在重建過程中，中央推動的政策若與地方民情、文化產生落差，影響重建推動，從您所處的單位或觀點，您認為應如何解決之。

重建過程中，在公共設施的重建上，水利工程上，主要就是中央和地方協調合作，跟當地居民比較沒有關聯，在農路上，也多是由當地居民有需要，然後向鄉鎮市公所以及縣市政府提出需求，規劃後提出計畫，所以多是符合在地需求來建設，在差異上，基本上很少有問題；在培力上，就是培養社區人力來投入社區的發展營造上，所以為一種訓練和教育，由社區自己處理自己設區的營造事務，所以在文化上，也沒有相關差異，因為都是由社區自主發展，一種協助的角色。

7. 您認為若推動重建社區營造機制的政策，能否成功的最重要因素為何？

重建設區營造機制能否成功，中樣就是制定好完善的相關政策和配套措施，也就是框架和架構，至於能否成功，其實社區營造，最重要的就是社區民眾的心態，因為社區營造，就是由社區自主發展，所以目前從事的培根計畫，就是要透過課程來訓練居民相關的社區營造概念，而不只是為了上課而上課，課程後能提的社區計畫為目標，一開始，上課多會有抱持這樣的心態社區，可土課程過程

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

中，居民也逐漸有相當的概念，對於社區營造的推動，也慢慢地有領悟，算是有成功地開始。

### **8.就您的觀點，有關政府目前從事相關社區重建的推動上，您的整體評價如何？**

政府在社區重建上，九二一地震來講的話，政府是有滿成功地推動，莫拉克風災，去年的重建培根計畫，也都推得滿成功，整體而言，政府都有在努力的從事社區的相關重建和培力上。

受訪者：4 2011/8/20 12:00-13:30

1. 請問您在災後重建過程中，主要是從事/負責哪些政府重建事務的推動？

九二一地震，集集鎮為震央，損害算是最嚴重。地震剛發生初期，也透過媒體報導，許多物資都進入到集集鎮，鎮公所，就是作為物資統籌，陸續進來的物資，就先堆置於公所前廣場後，就馬上發到各里的，就發到各里，當時便訂定每天從中午到傍晚這段時間，通知各里長前來領取，領取後再由里長轉發給里民，發放作業是忙中有序，並未有混亂搶拾現象。

救援後，就要開始準備復建，九二一大地震，集集鎮上的房屋，倒塌的相當嚴重，為了迅速做危屋鑑定，使居民的心能夠先安定下來。我就立即就所有里幹事、公所同仁找來，做任務分組。進行每戶勘查，把房屋受損情形，拍照紀錄並作位置圖，大約花了四天的時間就把全鎮內全倒、半倒之房屋，初步清查造冊完畢。9月26日，政府下令危屋拆除由國軍負責，因國軍重機械不足，為了加速拆除速度，我也規劃由全鎮十一里同時進行，並協調請民間調派大型機械協助拆除。為減少執行上困擾，每天均召開震災聯席會議，共同研討有無困難？執行時如何溝通？如何加速拆除？參加會議的有鎮民代表會主席、副主席、各代表、各里長、各里里幹事及公所相關人員，如此依職持續半月之久，執行成效非常顯著，在大家的努力配合下，短短的一個月內，已把集集鎮全部需拆除的危屋拆除完畢。

還有就是，半倒認定標準如依行政院的规定，集集鎮符合半倒條件的房屋，幾乎要被拆除完畢。當時我認為沒有所謂的半倒，只有堪住與不堪住。以集集鎮認定半倒的條件是牆壁樑柱龜裂嚴重才構成半倒，當時半倒是由行政院認定，里長、村里幹均不敢輕易草率認定，所以油公所指派人員共同勘查認定，但災民反映認定標準太過嚴苛，造成災民反彈，後來鎮長見情況嚴重，我本身為建築系畢業，具建築專長，所以半倒認定就由我負責認定，我從災民附上的照片，認定判斷房屋是否能住？修繕後能否使用？我想只要肯負

責任，這種執行效率會加速腳步，對災民是最好的幫助。

在慰助金方面，我們決定一邊執行拆除，一邊發放慰助金。因此，在執行危屋拆除時，每天鎮長均和相關人員共同研討，研議如將危屋拆除完畢就附受災戶二十萬慰助金，這樣一來會加速房屋拆除的速度，這樣的決定使行政效率也跟著提高，所以那時候就趕緊請里長、里幹事依照行政規定方式，請要拆除危屋的地主們出具同意書，就執行拆除，拆除後隨即至財政課千發支票發放二十萬慰助金，這樣執行下來，居民配合意願相當高，執行進度也非常快。然而，有關慰問金發放部份，當時行政院卻一直要求在一星期內將所有慰助金發放完畢，在如此緊急狀況下處理並不理想，後來行政院衡酌實情才又延期一個月。

在第一階段救災告一段落，接著便是如何安置災民？讓災民心能夠安定下來。因此臨時屋之搭建刻不容緩。因此，一方面救災，另一方面便積極尋找土地，預估需要二千戶臨時屋才足夠，但最後調查有意願居住者僅約一百五十戶。

而當時中央政府的政策，是希望利用公有地搭建臨時屋，但集集鎮公有地僅有一處（及公有臨時停車場），這塊地只能蓋臨時屋約四十五戶，無法解決問題，所以馬上洽詢私人土地，最後以一分地租金二萬元，依甲八分地，二年出金為七十二萬，預估可蓋一百五十戶。之後又找了六甲土地預計蓋五百戶，最後選擇兩個地點搭建臨時屋，一為初中街旁，另一處為八張街武昌宮前之空地。

在災民安置方面，短短一個多月，便安置完成，為南投縣內安置最快的鄉鎮之一，因為安置越快，災民所受的痛苦也就越短。」

集集鎮，震災期間承蒙各界愛心的捐輸，在捐款方面計有七千多萬元，其中三千萬因捐款人指定用途不予動用外，其餘捐款由鎮公所與基金會研議後，決定將全數捐款補助集集鎮受災戶身上。第一期補助金的發放，補助對象為本鎮全倒戶災民，必須請建築師設計完成並施工後，憑相關資料申請。重建補助金額依所興建住宅面積而定，每坪補助三千元，最高以補助五十坪十五萬元為上限，補助總金額計為二千九百七十萬元。九十年五月三十一日上午九時，在鎮公所的大門口，繼續辦理第二批重建營繕購屋發放補助。此次

本鎮共有一百五十四受災戶申請獲得補助，第二期補助款金額將近二千萬元。這也是九二一大地震一週年後，災區第一個對災民提出房舍重建補助的政府機關。

爲了善加利用管理這份來自海內外的愛心，鎮公所於88年11月25日透過擴大的鎮務會議成立「集集鎮舊二一震災基金管理委員會」，本公開透明化原則，妥善運用各界捐款，鎮民代表會主席擔任副主任委員，並聘請其他各界公正人士（包括捐款人代表）擔任審查委員，舉凡基金會之開銷補助均須經委員會審查決議後始能動支。

此外，當時的組合屋租期只有二年，二年一到屆時災民若仍無法重建，住的問題依然存在，因此我當時就運用全國民眾這次地震的捐款，先買一塊地興建平價國民住宅，讓災民利用無息貸款申購後，再將賣得的錢原封不動的返還基金會。如此，不但可以減輕災民沈重的負擔，加速家園重建，對社會廣大的捐款人也才有交待。」

最後，重建就會產生許多廢棄物，集集鎮棄土場的設置早於86年就函報行政院，請求設置公有棄土場，但到了八十七年要興建堤防時，請水利處河川管理局定法線，卻一再拖延，拖到九二一大地震，棄土場卻還未合法。然而，九二一地震卻面臨的很嚴重的問題，若無合法的棄土場，則所有房屋拆除的廢棄物將無處可倒，果真拖了一年無法定案的法線，在我的努力解決下，棄土場也因然而生。

**2. 九二一地震，地震的時候，就您的職責，您認爲中央政府與地方政府在推動災後重建過程中應如何合作，以及權責和角色應如何劃分？**

中央政府就是給經費的和重建的制度，其它事情就都給地方政府來執行就好了，畢竟地方的需求，地方最瞭解。

**3. 在您推動重建事務中，是否有涉及到相關社區重建工作之範疇？若有，您認爲在執行過程中，所面臨的最大問題是什麼？這些問題是否有解決？如何解決？或是您認爲應如何解決？**

各里的道路修建，有需求，鎮公所就一定協助，當然社區也是一樣，有問題，也是大家一起討論，只要首長肯用心，問題就一定可以解決，像我都是身先士卒的去做，也會積極的持續和民溝通協調。

**4. 從九二一地震到莫拉克風災的重建過程中，在相關推動社區重建工**

作的政策中，從您觀點認為目前政府執行上，面臨的最大困境？應該加強哪些重建策略的推動或改善以因應未來再度面臨大規模災難的來臨？

我認為政府沒有將九二一地震的相關經驗，用到莫拉克風災重建上，很多事情其實可以透過經驗，然後立即處理，因為我現在當任立委，南投也是這次受創的地方，中央是很認真，可是都沒有先聽在地的聲音，比較起來，九二一都由地方處理，莫拉克風災，就多由中央統籌，當然有好有壞，統籌可以速度快，但是往往缺乏在地參與，往後問題也比較多，所以在道路與重建時，我都會要求中央要開協調會或說明會，讓民眾瞭解政府在做什麼。

5. 政府若要透過社區營造的機制推動災後重建，您認為該政策的可行性，以及地方政府與中央應如何結合運作，以避免疊床架屋之現況產生。

透過社區來進行重建是可以的，但是還是要由鄉鎮市公所統籌，再來進行發包，這樣才會很有效率。像集集鎮公所，當時九二一重建就是由鎮公所處理，然後再給各里，這樣資源也可以配均勻。

6. 在重建過程中，中央推動的政策若與地方民情、文化產生落差，影響重建推動，從您所處的單位或觀點，您認為應如何解決之。

召開公聽會，重建的時候，有許多問題，地方民眾要和中央想做的不一樣，這個時候，我就扮演溝通協作的角色，我把地方居民聚集開會，並要求中央相關單位要派人來參加，一次溝通不行，就在開第二次，就這樣取得共識，後來執行就沒有問題了。

7. 您認為若推動重建社區營造機制的政策，能否成功的最重要因素為何？

中央就是制定好相關配套措施，然後鄉鎮市公所認真的地去推動與社區合作與執行。

8. 就您的觀點，有關政府目前從事相關社區重建的推動上，您的整體評價如何？

我覺得九二一地震重建，做得還很好，集集鎮的經驗到現在，都被人稱讚當然也包括社區需求，莫拉克風災重建，政府也很認真，當然要更努力地去做，讓重建更好。

受訪人員：5 2011/8/29 10:00-12:00

1. 請問您在災後重建過程中，主要是從事/負責哪些政府重建事務的推動？

九二一地震，擔任太平市長，就是負責太平市的重建的所有工作的統籌規劃，必須要統籌相關地方單位的事務，重建其實是很繁雜的，當時太平市是第一個通過iso認證的市公所，所以需多重建業務也就是按照流程來執行，執行上算是非常成功，太平是可以說是當時重建的八個鄉鎮市重建最迅速也最好的，監察院就對太平市的重建很贊賞。

2. 就您的職責，您認為中央政府與地方政府在推動災後重建過程中應如何合作，以及權責和角色應如何劃分？

中央政府就是負責經費的統籌和重建的制度規劃，其它就交給地方政府來執行就好了，畢竟地方政府最瞭解地方的需求，中央只要負責經費和制度就可以，讓重建有個可以遵循的方向，當然也要負責考核和監督地方政府是否有認真執行。九二一地震重建就有遵照這個模式，莫拉克風災，感覺中央就要一手包辦，可是畢竟中央和地方就有些落差。很多中央的人根本不了解地方需求，制定的辦法，當然被批判的很嚴重，中央心態要調整，不要想要一手掌控，要懂得分工。交給縣政府來執行，中央就積極提供協助和考核地方就好。還有中央在重建上，也要將政治黨派的因素撇開，不要因為黨派不同，就一直阻擋經費，像我擔任太平市長的時候，中央 縣政府就因為分屬不同黨派，一直在阻擾我的重建所需經費，這樣就真的很不好，要一切秉公，以民眾所需為主。

3. 在您推動重建事務中，是否有涉及到相關社區重建工作之範疇？若有，您認為在執行過程中，所面臨的最大問題是什麼？這些問題是否有解決？如何解決？或是您認為應如何解決？

有涉及社區重建的工作，像是一些社區道路的修建，社區有需求，提出就會協助，有問題就溝通，像是當初要修建防坡牆，當地居民有意見，就會一直溝通和協調，包括將中央的單位都要請共同

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

討論溝通，都可以獲得解決，只要好好與民溝通就可以解決問題，不能解決，往往都市政府一意孤行，才會發生問題無法解決，我擔任市長時，最注重就是與民溝通，問題往都可以獲得解決。

4. 從九二一地震到莫拉克風災的重建過程中，在相關推動社區重建工作的政策中，從您的觀點認為目前政府執行上，面臨的最大困境？應該加強哪些重建策略的推動或改善以因應未來再度面臨大規模災難的來臨？

我認為政府沒有將九二一地震的相關經驗，用到莫拉克風災重建上，很多事情其實可以透過經驗，然後立即處理，聽到或接觸的感覺上都很忙亂，缺乏步調，政府應該將重建經驗加以統整，未來遇到時，同樣的重建問題就可以立即處理，政府在相關防災或是救災的制度，還是缺乏相當的制度，這個都要有所制定相關制度。

還有權力下放，中央真的無法事事攬在身上處理，況且地方制度有縣市政府和鄉鎮市公所，應該將權責由地方去執行，像這次莫拉克，感覺中央都把事情攬在身上，但是很多事情都是地方政府應該去執行的，中央的人員對地方不了解，當然問題很多，所以困難重重，地方政府也因為這樣就把責任都推給中央，當然馬英九就會被南部鄉親一直批評，這也是有政治因素存在。中央就制定好政策和統籌經費，把責任和重建事務劃分好，由地方去執行，中央在負責監督和考核，好的地方要獎勵，壞的則要懲處。

5. 政府若要透過社區營造的機制推動災後重建，您認為該政策的可行性，以及地方政府與中央應如何結合運作，以避免疊床架屋之現況產生。

透過社區來進行重建是可以的，像是太平在重建的時候，也是都會跟社區討論。但是在推動社區工作，中央不應該直接跳過鄉鎮公所，由社區直接執行，應該要跟鄉鎮市公所來控管。因為有時候社區其實不知道怎麼做，要由鄉鎮市公所來執行，其實應該就是社區有什麼需求後，告訴鄉鎮市公所，再由鄉鎮市公所統籌計畫後，轉呈中央部會，再將經費核發下來，由鄉鎮市公所去執行社區的工作，也

就是由鄉鎮市公所發包執行，因為鄉鎮市公所瞭解地方又有專業人員可以從事。

但是，這也存在一個問題，就是友好的鄉鎮市公所也有壞的，好的會按照社區需求真的去執行，壞的就是發包會偷工減料，這個問題也是要避免，九二一地震就有許多鄉鎮首長被抓去關，就是都會往自己荷包塞，所以這個都還是要裁仔細思考的環節。但是不論如何，都不能忽略鄉鎮市公所這一塊，一定要有鄉鎮市公所的參與，才會比較容易推動。

中央政府的話，還是把經費和相關制度設立好，然後其他執行就真的要交給地方來做，不要什麼都要管，什麼都做不好，要信任地方，考核和獎懲也要制定好，這樣就可以了。

**6. 在重建過程中，中央推動的政策若與地方民情、文化產生落差，影響重建推動，從您所處的單位或觀點，您認為應如何解決之。**

召開公聽會，重建的時候，有許多問題，地方民眾要和中央想做的不一樣，這個時候，我就扮演溝通協禱的角色，我把地方居民聚集開會，並要求中央相關單位要派人來參加，一次溝通不行，就在開第二次，就這樣取得共識，後來執行就沒有問題了。

其實中央真的有時候想做什麼就去做什麼，沒有顧慮到當地居民，所以鄉鎮市公所就是扮演協調的角色，幫助取得共識。

**7. 您認為若推動重建社區營造機制的政策，能否成功的最重要因素為何？**

中央就是制定好相關配套措施，當然推動社區最重要的就是居民心態問題，很多居民參加社區，往往都是為了贈品或是可以出去旅遊的免費機會。

我當市長的時候，我在與這些義工（志工）開會的時候，我就直接跟他們說做這個都是為社區的，如果是為了物品和旅遊的話，就不要參加，包括掃地的工具，我都會跟他們說應該由自己家帶來，這才符合義工精神，不是為了掃把和一些東西才來，心態建立是很

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

重要的。

再來，我對社區的獎勵不是透過金錢，我就創舉每年舉辦社區活動評比，每個社區都參加，然後頒發獎座，設立許多項目，讓每個社區幾乎都有獎，將金錢誘因降到最小，讓他們有參與感，這樣也比較容易成功。不然許多社區參加往往也都是看到經費這一塊，這樣很不好，只有積極在經費的爭取，卻沒有在實際從事社區工作。

### **8.就您的觀點，有關政府目前從事相關社區重建的推動上，您的整體評價如何？**

我覺得九二一地震重建，做得還算不錯，中央都滿配合地方需求，當然也包括社區需求，莫拉克風災重建，就感覺到中央和地方是脫鉤的，沒有顧慮到地方真正的需求，就像永久屋就覺得太倉促，沒有聽聽地方意見，所以真的重建還是要落實到由地方去執行。

受訪人員：6

**1. 請問您在災後重建過程中，主要是從事/負責哪些政府重建事務的推動？**

擔任高雄市政府莫拉克颱風災後重建委員會專案辦公室主任，主要負責負責各項重建工作之協調與督導

**2. 就您的職責，您認為中央政府與地方政府在推動災後重建過程中應如何合作，以及權責和角色應如何劃分？**

重建的工作主要是在地方執行，地方政府是最直接面對民眾的窗口，除了面對大規模災害救災時，執行工作會需要中央協調和幫助外，重建的工作應該回到地方來，因為中央政府沒有能力直接去進行並監督地方的重建工作。以這次災後設立的生活重建服務中心為例，重建中心扮演的是訊息收集傳遞的角色，當他們收集到資訊後要請求地方政府各單位的協助，這樣就不如直接由地方政府所設立的生活重建服務中心，溝通和解決問題的效率上可能更好。中央政府沒辦法做第一線的工作就應該要把工作畫分清楚。

**3. 在您推動重建事務中，是否有涉及到相關社區重建工作之範疇？若有，您認為在執行過程中，所面臨的最大問題是什麼？這些問題是否有解決？如何解決？或是您認為應如何解決？**

以高雄縣為例，主要是做一些硬體環境的改善，包含家屋外觀的美化和公共空間的營造，我們針對不同的區域，做法有一些不同。像原民會有提供經費讓社區居民進行社區環境改造的營造計畫，這些我們就是充份的尊重原住民居民他們自己的想法，以一戶補助10萬元的方式，讓他們去營造自己的家園。

從九二一地震到莫拉克風災的重建過程中，在相關推動社區重建工作的政策中，從您的觀點認為目前政府執行上，面臨的最大困境？應該加強哪些重建策略的推動或改善以因應未來再度面臨大規模災難來臨？

社區重建工作最大的問題應該是所有的人都急著要看到成

效，而忽略社區營造重點還是在於人對於社區群體的認同，以杉林大愛為例，他們社區成員的組成份子來源多，根本就無法很快的建立起社會人際關係的網絡，這時候就要急著談社區營造是不可行的。若像小林一村、二村他們是原來就住在一起的一群人，他們要來做就比較容易。所以社區重建的工作最需要的就是時間，當年九二一大地震後重建了十年，現在政府重建條例只有三年的時間就要撤出，時間上是太趕了。政府太急的投入，但社區可能還沒有準備好。許多居民在剛遭逢巨變的初期，其實他們很多數是不知道該怎麼辦的，居民沒有自己的意見和想法，所以還是需要透過時間來讓居民自己慢慢建立共識。

- 4. 政府若要透過社區營造的機制推動災後重建，您認為該政策的可行性，以及地方政府與中央應如何結合運作，以避免疊床架屋之現況產生。**

有些事情本來就是地方政府在負責的就由地方政府來執行，中央政府不要急著想在救災上有所表現，就讓一些原本由地方政府來進行會比較合適的工作，例如生活重建服務中心的設置。我們高雄縣自己設置的甲仙和六龜生活重建服務中心就自己設置。

- 5. 在重建過程中，中央推動的政策若與地方民情、文化產生落差，影響重建推動，從您所處的單位或觀點，您認為應如何解決之。**

以杉林大愛園村為例，很多說不尊重原住民的說法，我認為都是外面的人不了解，其實現在每一戶都有按照自己的需求去做一些住屋形式的調整，儘管現在正在進行住商混合的土地利用變更手續，但是居民他所需求的其實都被予以尊重，我相信你去問住在裡面的居民他們會給予正向肯定的答案。

- 6. 您認為若推動重建社區營造機制的政策，能否成功的最重要因素為何？**

我認為社區營造機制關鍵還是在人和時間，不可能短時間內去完成，住在一起的居民要先找尋到集體共識才有機會談社區營造。像在小林二村的居民，他們就從原來的自救會轉型成台灣八八水災

小林村重建發展協會，透過他們原有對於地方的認同來營造出他們對於自己未來家園的想像，這樣的重建才是真的從社區營造方式去進行，營造出地方共識這不是靠政府力量可以完成的。

**8.就您的觀點，有關政府目前從事相關社區重建的推動上，您的整體評價如何？**

政府和民間真的投入很多資源，但就是太急了，很多社區的重建包含蓋永久屋的方式等，其實都可以再慢一點，可以先聽聽居民的聲音，讓民眾在身心狀況都比較穩定後，大概半年後再來討論其實是比较合適的。這次的災變台灣人的愛心發揮到極致，太多善款的湧入，迫使慈善團體和政府需要快速的把經費運用掉。但是政府和NGO團體都忽略掉的是，人在遭逢巨變時他其實很難理性的做出選擇，有外再給予的幫助，居民都是說好，像永久屋的興建，由於是無償給居民使用的，可以多一個安全的住屋，誰不想要？但就會出現一些問題，例如：有資格申請的未必是最需要的永久屋的民眾，這些都會形成這些重建經費在運用上的問題。

所以我認為在推動社區重建上整體而言政府和NGO團體都太急了，太急著重建而產生了一些問題。

受訪人員：7

**1.請問您在災後重建過程中，主要是從事/負責哪些政府重建事務的推動？**

100年3月調任屏東縣社會處處長，對於莫拉克風災後重建的經驗主要在原高雄縣。

**2.就您的職責，您認為中央政府與地方政府在推動災後重建過程中應如何合作，以及權責和角色應如何劃分？**

當時主要做的事情就是物資的發送和居民的安置。以我當時的經驗我的感覺是中央和地方的調度權的歸屬不清。當時災難發生在物資不斷湧入的狀況下，直升機的調度發生問題，原本由地方政府這邊可以協調安排的變成由中央災害指揮應變中心來負責，但溝通上又出現問題有1-3天的時間物資就是無法順暢的發放出去。因此在救災上中央和地方確實是有問題存在。再者當時中央各個部會都擠到災區來，一直重複的跟我要資料，我就認為中央應該要有統一的窗口來跟地方政府接洽而不是每個部會都在最混亂急迫的時間下來要資訊。所以我認為救災和災後重建的部分應該要照原來的權責劃分來執行。

**3.在您推動重建事務中，是否有涉及到相關社區重建工作之範疇？若有，您認為在執行過程中，所面臨的最大問題是什麼？這些問題是否有解決？如何解決？或是您認為應如何解決？**

重建事務中涉及社區重建工作的內容蠻多的，像我們有做社區自主重建的計畫，在每個社區徵選培力員，每個社區有1-2名，只要由社區的理監事會推薦，透過面談的機制來徵選，徵選後經過課程培訓，就讓社區培力員進入到社區去服務，效果還算不錯。

**4.從九二一地震到莫拉克風災的重建過程中，在相關推動社區重建工作的政策中，從您的觀點認為目前政府執行上，面臨的最大困境？應該加強哪些重建策略的推動或改善以因應未來再度面臨大規模災難的來臨？**

我認為在社區重建的推動上一開始就太急了，當初急就章的想要把善款用在災民身上，導致的就是缺乏整體的資源整合。像大家都聽過的桃源有八大社福街，太多的資源挹注的結果就是打亂了原有居民自己維生的步驟，我們希望幫助他們重建，倒頭來卻只是讓

很多居民放棄他們原有的生活步調，以前原住民部落有社區照顧員，他們可以靠這個收入維持自己的生活，但是災後因為有其他的補助可以領，反而使得原本有謀生能力的居民不願意做原來的社區照顧的工作，所以我就只好把我們社區照顧員的薪資也提高，才能使居民願意做這份工作。

所以在社區重建的過程中資源如何挹注是關鍵，這當中也涉及和 NGO 團體的合作問題。

像這次日本海嘯紅會募集善款因為希望「慢慢」投入災後重建，反而引起大眾的質疑，所以這類的問題其實是值得深思檢討的。

**5.政府若要透過社區營造的機制推動災後重建，您認為該政策的可行性，以及地方政府與中央應如何結合運作，以避免疊床架屋之現況產生。**

剛剛一開始講的資源調度的問題，我認為中央就是負責協調資源進入，原先隸屬於地方救災指揮權責的部分就由地方依照原有的模式去進行，中央應扮演協助者而非指揮或是執行者的角色。

**6.您認為若推動重建社區營造機制的政策，能否成功的最重要因素為何？**

有三個部份應該是重點包涵地方產業的重建，社區照顧機制的發展和社會網絡互助機制的形成。地方產業的重建才是讓社區有辦法營造起來的關鍵，但這往往也是最難的部分。社區居民唯有在生活經濟基礎穩定下來後，才能有其他的作為。

社區照顧機制是災區普遍需要的，社會網絡的互助機制應該重新被建立，也許危機就是轉機，透過共同面對災難和危機可以居民的地方意識強化。

**7.就您的觀點，有關政府目前從事相關社區重建的推動上，您的整體評價如何？**

地方政府想要整合 NGO 所募集的資源做比較完整的規劃，但是難度很高，太快把錢用到災民身上，讓災民淪為被救濟者而非真正的幫助他們重新站起來，這一點是很值得深思檢討的問題。

再者生活重建服務中心有沒有能力去擔負起社區重建或是營造

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

的工作，我認為很困難。原因是這些社工員受雇進入災區，很多跟地方並無淵源，他很難在短期內建立關係，再者他們原本所接受的訓練就對社區營造不夠熟悉，在加上社工員的異動和原有的業務要求，生活重建服務中心的功能就被侷限在個案輔導居多。這個就是原先在設計這套政策時，他就把這塊業務內容設定給社工，所以你寄望他要能去做社區營造的工作，它們的發揮就有限。

受訪人員：8 2011/9/15 15:00-16:30

1. 請問您在災後重建過程中，主要是從事/負責哪些政府重建事務的推動？

莫拉克跟九二一比較不一樣的就是九二一它是原地重建，除了有蓋一些少數的國宅，當初國宅推動的相關配套也沒那麼好，莫拉克的永久屋是民間團體在蓋的，所以到目前為止我們的國宅空房率都還很高，雖然當初有釋放給一些弱勢族群先租，等到他有能力時再買，這部分比較沒問題的是人文部分，但產業部分相對地不是很理想。上禮拜才剛完成神木村的搬遷入厝，實際會真正入住的村民數量還是一個問號，而裡面五十歲以下有在耕作的村民數量真的不多，他們的子女大部分也都在外地工作，他們雖然繼承了永久屋，但若不採取強制的手法做阻隔的話，他們還是會回去那邊耕作。產業部分是兩種不一樣的型態，一個是高山的高經濟作物，南投這邊是屬於比較溫熱帶的蔬果種植，所以他們的栽種收益事實上是比較低的，花費的人力也會增加；新街那邊有二十八戶第一階段毀損戶，茄苳腳那邊是危險區住戶，所以這兩個住戶，住戶的型態是不一樣的。新街可以住人，只是危險而已，住戶都還在，目前想要被徵收的幾乎沒有，除了阿婆的店及神木商店這兩戶有聽說要申請補償金，就是被徵收的地方物，因為他們的地權都是台大的，所以他們要放棄地方物，地權也有可能會被收回，而一開始我們進去縣堪之後，發現它們的地權還蠻多種的。永久屋的人文部分，目前在推動上內政部有委託紅十字會生活重建中心辦，我們第一次工作會議時，就有討論到要幫他們做影像記錄，這是由文化局那邊來做指導，還是都透過重建中心的角色來這邊開會研討他們想要採取的是什麼方式，有需求他們就會投入進來，若有要推動東西，重建中心他們就會介入，包括農委會產業部分。

2. 就您的職責，您認為中央政府與地方政府在推動災後重建過程中應如何合作，以及權責和角色應如何劃分？

其實在目前看來應該說各有優缺點，九二一時是有重建推動委

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

員會的架構，所有的經費都在重建推動委員會，再讓我們去執行，目前的狀況是依中央各部會，以重建中心來說，各部會裡還又分民間團體，協助它們去輔導；過去我們縣府辦的生活重建中心是三角關係，縣府、公所、人民團體，只要把這個三角關係聯繫好，就掌控得住情況，現在內政部直接設話話，應該就變成四個關係，擔心我們的民間團體比較是屬於有一個在地化的默契，因為我們當初找這些團體是救災團隊，已經有認養我們的鄉鎮，我們透過分為鄉鎮的聯繫座談，每個鄉鎮都做了兩次，之後全縣的團隊再來做一次座談，才有這個委託關係，依目前看來，現在是直接用法。如果說給縣市政府，它本身就要背負責任，那如果是由中央直接去做的話，縣府要從企業的资料審查來去寫建議書，這是今年才設的，是內政部與幾個縣市政府設置建議書，縣市政去報告它的狀況給內政部做參考，之後再到當地設置，設置的話我們會去做推薦目前有在做災後重建工作的有哪幾個團體，未來若要招標的時候，能夠去考量就地性；現在一個問題是目前重建會它是沒有實質掌控經費，我們的錢都是重建會特別預算管的，而當初似乎沒想到會有這麼大的一個工作量，預算問題它無法去溝通協調，若要做一個初期的個案訪談，人力其實都已經吃緊了，又要配合各部會的需求，但如果各部會都有預算，那可以做一個綜合性的中心，類似聯合辦工的模式在裡面，問題是現在內政部主導設立，一定會以它的角度來看，事實上社工人員也有他的侷限性，並不是樣樣都能做得來的，現在文建會也有培力種子計畫等，它們會委託專家學者做人員的培訓，然後把他丟到這個社區裡或去永久屋兩年，兩年之後這個帶領研究案的人沒有做一個很好的溝通，如此其實事實上會變成好多個工作量在裡面，最後也說不出個所以然來，這是就我目前知道的文化部分，農業部分有大陸的善款捐助，我們找了一些永久屋的代表來開會，事實上溝通了很久，包括如何做意見領袖，所以這些款項的運用他們也無法去做處理，所以即便中央有錢投入到永久屋去，但推展不了時它又會講說交給縣府，縣府來召集，目前跟縣府最密切的團體是重建中心。

3. 在您推動重建事務中，是否有涉及到相關社區重建工作之範疇？若有，您認為在執行過程中，所面臨的最大問題是什麼？這些問題是否有解決？如何解決？或是您認為應如何解決？

我們跟重建中心的互動還算蠻密切的，因為內政部有要求我們要有督導計畫，巡迴輔導是家扶中心，事實上家扶也被夾在中間，因為他們沒有承包委託案，在九二一時他們可能也嘗試過委託家扶中心，但他們比較沒辦法跨出它的服務領域，因為它的服務對象主要是兒少，老人、身心殘障、婦女反而就較少去服務，所以他們跟我們委託一年之後就不再續約了，因為縣政府一定會要求對每個族群都要服務。資源看起來很分散是因為社會司無法去做跨部會的聯繫，社會司可能要求來開會，那各部會來開會的代表可能每次都不同，雖說有開會，但是卻無法將開會融合在一起，所以這是一個困擾；目前若以防災搶救來說，應該是有做到，因為每年都在演練嘛，如果是以後段的重建部分來看，除非真的說遇到災害了，才會有人力的投入及經驗，所以我覺得也是要回歸到基層，如果用人的規範無法去跳脫的話，勢必每次都還是委辦，要避開這個用人的限制，沒辦法聘人的辦法就是委外，委外本身也要有一個管理機制，因為災害後工作量會暴增，大家投入的目光也會比較多，九二一那時因為台灣很久沒有發生過那麼大的災害，在地震前一個月我們社工人力才六個，我是九二一前一個月來的，剛好碰到災害，我們各鄉鎮都不足以配一個社工下去，所有當初我們一個人要負責兩個鄉鎮，去把所有民間團體找出來，當時開會時我有提建議看要不要先由縣市政府掌控；事實上我們有九二一的過程，而南部也沒想到會有那麼大的一個災害，所以也沒有一個團體去做災後服務工作，而泛藍團體要聘請人去做是不容易的，面臨比較大的問題還是一年過後大家要朝向社區的協力方式去做培力，如果沒有社區組織的方法進去，就很難了。

4. 政府若要透過社區營造的機制推動災後重建，您認為該政策的可行性，以及地方政府與中央應如何結合運作，以避免疊床架屋之現況產生。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

我認爲應該是可行的，以南投那麼多的社區形塑、培養出來，但經由改選之後很可能就會被瓦解掉，政府所看到的這種情形大概還算蠻多的，其實還是要各縣市政府本身先做好培力，過去我們有很多好的人才要在社區裡面推動工作，有些是人文部分的問題，男生去做或者女生去做其實還是會有一些差別，領導群若由男生下去做，可能人際上的互動會比較女孩子來的好，社工人力則由女孩子去做較好，其實投入的人力及心力都是很大的；若要從社區營造的點協助的話，第一個公部門對外面的管理部分要能夠相對地彈性一點，過去我們團員做到後來會變成變成它的志工，久而久之就變成說公部門願不願意自己本兒去培力營造團體，如果每次都找專家去指導，事實上成效也有限，這也是公部門自己要先建立好心態。應該也是要有一個授權的機制，如果要透過一些應有程序而形成一些共識及需求時，那中央要不要採行通過？如果真的有透過需求的調查且排定優先順序的時候，我是覺得中央要有它一個既定的默示，因爲事實上要找出這些需求已經是不容易的，而且要受限於預算，當初特別預算是比較彈性，一個年度用不完就去做結算，再繼續申請，九二一那時就這樣跑了好幾年，莫拉克是有年度的限制，今年的預算今年就要執行完，做不完的程序就擺在那等著被收回；大規模災害使用特別預算會有比較大的彈性，要自己去分配要運用多少，但碰到小災害時大家又要去擠預算，若執行狀況比較差的可能預算就被磨了，被磨預算之後就要想辦法縮小規模，九二一就採取分階段撥款，所以莫拉克可能就是被預算綁得比較緊一點；也要有一組人去承擔工作量會比較好，重建會感覺是一個人當窗口，這個窗口我們沒辦法體會出他有多大的效用，九二一是一匹人，它一個處理面就一組人在那邊，莫拉克是各個部會各派一個人去那邊。各部會管的工作本來就不一樣，因爲沒有統整的窗口，若以我們縣府來說，九二一之後就發展出一個模式，各局處都有補助款在補助，我們也會去看有沒有在運作、正不正常。若以這幾年發展的情勢來看，社會處所掌控的預算是愈來愈雜，大部分都是在文建會、農業處那邊，從歷年來的社區評鑑來看的話，就社福的互動來看是

愈來愈弱，因為沒有錢給他做，有在做的大部分是文化人、產業部分的人士或水保部分的人，因為他們的經濟面較多，其實若要在社會處做也是有他的困難，畢竟也沒有相關的人力去做相關的審查，頂多就做一個管控而已，但管控還是要回歸到原有的各縣市政府的一個管理機制，我們也有計畫說在做管理，有的縣市政府可能就是研討部門，由那個單位做管控的話會比較恰當，如果不要管以前的管理機制會比較好，我們自己本身的重建委員會裡面，大部分都會做管控的，為什麼縣府內定有計畫來做管控？那縣府以外各局室所獲取的經費、計畫書就沒管到，九二一的時候有，因為那時候九二一都跟重建會，所有的錢委下來都是跨級處的階段，那這次沒有切到各部會，所以他們不會去管，管控還是有它的好處，有人管就會繃。我們跟內政部互動還好，跟它的搭配還算可以，聽說南部的中央跟地方是脫節的，應該要整合的，中央去訂定條款辦法、制度，然後由地方去執行控管，經費再下來，中央只要管經費就好，因為經費給他，那麼他就要背負一個責任，錢給縣市政府，縣市政府沒做完也不能推給中央；鄉鎮縣市長的民調出來之後，中央政府他們在抱怨屏東縣長這次做得不錯，中央的政府官員是講中央政府的預算經費下去，竟然人家說好，就是沒說到他們，有一些救災的工作沒有中央的一個掌控，地方政府也沒那個能力去做調配資源的動作，窗口到下面的工作群會蠻龐大的，若沒有去掌控的話實際上會蠻分散的，若沒有一個主管、統整的單位又分支上去，那各分支又有自己的分支，這是沒辦法交集的。

**5. 在重建過程中，中央推動的政策若與地方民情、文化產生落差，影響重建推動，從您所處的單位或觀點，您認為應如何解決之。**

應該最還是要回歸到地方的需求面，我們台灣特有的政黨型態，可能也沒辦法很快地得到解決。之前我們在做時的科長有提到阪神的經驗，它的處理模式是日本先做好災民的照顧，比較從社區營造的角度開始，美國是給經費讓你去處理，台灣現在應該是想走日本的路線，之前也有一些日本的學者準備他們的災害防治來做一

些訪談，比較他們做的我們也做了一些改善，他們也把這些帶回去做參考用，像我們的重建中心他們那邊是沒有的，那時候叫社區家庭支援中心，當初可能我們面的的災害比較大，工作也蠻多的。

**6. 您認為若推動重建社區營造機制的政策，能否成功的最重要因素為何？**

我認為還是可行，還是要回歸到政府本身要先培育縣府推展的人才，我們一匹有重建經驗的人可能還有走入社區的經驗，社工人員則不一定，有時候我們跟委員也做過很多次的討論，像九十六年時我們社工人員做社區是被扣分的，九十八年後社工人員做團體也被扣分，我們就很納悶，是學生來考核的，那社工在學校裡面唸的是在幹嘛？為什麼畢業之後只能做個案呢？可能也是要去是一個爭取動作才能改變，第一個縣府人員要願意去做這樣子的一個投入，因為不可能等我要的時候才來改變，我們社會處可以去管控的就是讓財務慢慢健全，健全之後才有能力去做其它工作，若不健全，這些資源投入進去其實是看不到成果的；二來，中央政府在審預算時要有一個控管的機制；再來就是復興，在與縣市政府及社區討論出來的一些方案是不是可行的，願不願意投入經費在裡面。

**7. 就您的觀點，有關政府目前從事相關社區重建的推動上，您的整體評價如何？**

目前可能沒辦法像南部那樣，時間比較短也比較倉促，第一年被要求做個案，第二年被要求做團體，地震跟風災土石流的復健狀況不太一樣；神木村不能再興建房屋，當初條例是離村不離鄉，水保局就講說那邊是集水區。南投的生活重建中心是南投的紅十字會負責，就是張德忠張總幹事，我們當初要找他們是因為他們也要徵工人員，那邊也要求我們要設立，所以我們以社會福利服務中心的社工人員去做這項的重建工作。事實上沒有那麼大的災害跟服務群，所以今年在評鑑的時候我就很納悶，一個社工人員要服務多少才是不浪費人力的？應該要回歸到當初你的需求，因為當初你有這麼多的需求，所以才被分配到這麼多，不能說你今年還要一樣的服

務，應該是要愈來愈好然後人力愈來愈少才對，我想可能是南部以前沒有當過評鑑的委員。生活生建中心當然要有一個單位來做主導，如果有涉及到跨部會，那是不是部會有專人專們去處理這塊，由內政部設生活重建中心的機制要有，但是可能由以前的重建會直接設比較好，我們當初是委辦民營，換了縣長後就改了。

受訪人員：9 2011/9/1 8:00-9:00

1. 請問災後重建過程中，貴輔導團隊主要從事/負責哪些社區重建事務的推動?以及如何與中央部會、地方政府進行互動?

大概分成幾個部分，一個部分就是剛開始的時候，還是有協助一些在緊急救援那個時候的一些物資的一些引介或者是物資的協助、發放些些事情，這是很初期的時候，那再來的話就是我們就慢慢的感受到地震之後巨大的變動，所以大概就在一九九九年十月的時候我們就很快的成立了九二一地震埔里家園重建工作站，後來撤到我們辦得一個新故鄉雜誌的倉庫，就在那邊開始做地震之後重建的工作，接下來分成幾個內容：第一個內容是那時候倒掉的學校有很多，我們就開始有基金會的同仁跟曾旭正老師合作，我是跟淡江大學建築系，我們就開始去調查那些毀壞的學校，去找他們學校的老師、校長，後來就慢慢在校園重建的部分在埔里推動創造性的校園規劃，後來連結了四個學校，開始了參與式的校園規劃的過程裡，在埔里成功的推動了四個學校的重建工作；第二個部分是相關生活重建的部分，最早期的時候，就發現了媽媽們在地震之後，即使是透過彼此互相重新的連結，我們看到媽媽們就很快地產生了一種力量，例如她們在彼此感情的支持或者是對地震之後的新的活力，所以我們很快地從十一月時就成立了婆婆媽媽環境保護工作隊，這些媽媽們就開始透過主婦聯盟的協助，跟環保署那邊取得補助款後就跟一百多位的媽媽開始從事在地震之後的第一份工作，早上掃街四個小時，這是最早最早類似以工代賑的一個計畫，後來這些媽媽們半年後就成立了婆婆媽媽之家，婆婆媽媽之家後來就辦了很多婦女跟小孩心靈喘息的課程及工作坊等等活動；另三個內容是社區重建，地震之後我們有協助很多社區的社區重建之討論，最被大家知道的就是桃米社區的重建，以生態村作為重建願景的社區，大概一直到現在都還在進行當中；第四個內容是重建的記錄與傳播透過我們的刊物及網站去跟外界做溝通，主要是這四個項目為地震之後的重建工作。互動的部份幫忙較大的有勞委會，有兩年最早期

的地震就業方案，包括採種子、苗圃等；另一個是農委會系統，主要是協助南投縣埔里鎮桃米里生態觀光推動示範計畫，這是一個三年的計畫，每年的經費差不多在五百萬元上下，桃米里透過這個計畫，包括解說員的訓練、生態環境的營造與課程等等，這是兩個較主要的計畫。另外還有文建會的計畫，九二一地震災後重建社區營造總體計畫，負責第二區社造中心的輔導工作；民間也有很多 NGO 的組織都有一些共同的合作方案。主要是透過計畫來與政府進行互動，直接跟縣政府、鎮公所有關的計畫幾乎是沒有。

**2.請問在輔導社區重建過程中，面臨的最大問題，此問題的產生原因？以及輔導團隊是否有解決之，如何解決？或是您認為應如何解決？**

當然困難非常多，要真正輔導一個社區並不是很容易的一件事，我們大概在還沒開始進行工作時，我們內部有做一些討論，有幾個觀點：第一個觀點是要有長期陪伴的準備，到一個社區若沒有長期陪伴的準備，那是無所成效的；第二個觀點是進去並不是隨便玩一玩或者是把計畫帶出去，計畫結束就結束，我們希望可以在社區裡面推動社區內部的社會運動，很多社會運動的概念不是只在街頭喊一喊而已，而是希望說能把一些觀念透過學習與彼此之間經驗的分享的過程中，轉化到社區經營的行為裡，讓他們付出行動進而改變社區；第三個觀念是我們希望透過跨域的一種合作模式進入到社區，因為我們基金會並不是所有專長都會，我們希望各種不同資源都能進到社區，讓新故鄉基金會作為一個進入社區的平台，去協助一些機構與政府單位的計畫可以更順利地進入到社區，讓效益可以提升；這是那時所提的三個重要的觀念，所以說最大的困難是什麼？當然是自己，有沒有橫量自己，有沒有想想看自己的態度是什麼，因為進入到社區是一個非常艱辛的過程，而社區內部尤其是在這樣的過程裡，要改變並不是那麼容易的事情，怎麼樣透過公共參與的過程裡，透過自覺的過程去改變，我覺得這是最困難的，那外面所強加的東西，我認為許多的狀況都是假象，假設社區沒有進入到一個內部的自我覺察的反省過程裡，沒有讓社區裡的人與組織想到說

這就是我們要的、這就是我們想要做的，若沒用自己的力量來做自己內部組織的共鳴、失去自主性，那是起不來的，很多的社區到最後只知道要索取資源，然後資源拿來也沒有讓它發揮最大的效益，那反而是一個最大的禍害來源，主體是社區，客體是外面的人，要怎麼去尊重主體，客體在適當的方法的狀況下協助社區在發展的過程裡，它的主體性會慢慢出來，自我覺察的能力也會慢慢出來，這種也是我認為最困難的部份。這問題很難解決，台灣在做社造很少人這樣做的，台灣是有錢進去做，很少在做文化、心靈層面，所以我是認為說這問題不是那麼容易的事情，並不是所有的團隊都有這樣的觀念，並不是所有的團隊都願意花那麼長的時間去做社區營造的工作，很多團隊只看到錢。

**3.在輔導社區重建過程中，如社區民眾互動過程中，遭遇之議題，意見相左時或是面臨地方族群與文化差異時，所採取的解決策略？**

可能要分階段，剛開始若計畫是我們提的，那我們會比較盡力去溝通、協調，這個部分我覺得是互相的問題，因為居民的看法與我們的看法不一定會完全一樣，但是我們會盡力透過內部的溝通過程裡去形成較大的共識，那如果是社區自己所提的計畫，其實我們就沒有太多置喙的空間，既然是社區自己要做，那就要為他自己所要做的事情去負責。

**4.請問從九二一地震到莫拉克風災的重建過程中，在輔導社區重建的過程中，從政府政策、社區營造的角度觀看，二者在推動上的差異性？**

差異很大，大部分都是在原住民區域，原住民區域裡面臨最大的問題是遷村的問題，所以原則上跟九二一的形勢是有些差異的，那這些差異裡蠻嚴重的一點是文化上的差異，就是在原住民部落裡，外面的人包括政府，其實是認為說不理解、不了解原住民的傳統文化跟土地的關係，以至於這個決策的過程裡面，是漠視原住民在既有的傳統文化裡面跟土地關係重建的這種美感，就有很多包括永久屋、遷村的這樣子的決定，確實是在原住民的文化、土地倫理

上造成巨大的衝擊；另外再講深一點，九二一時我們跟政府溝通沒有那麼困難，但是莫拉克這次與政府的溝通好像是一塊鐵板，許多原住民與文化界所談論的這些事情，竟是不被重視的，我覺得很重要的是政府不可能認錯，因為很多不適當的作為是在很早的時候就已經做了，後面再怎麼樣它都不願意再去推翻之前的決策。

**5.從您的觀點認為目前政府應該加強哪些社區重建策略的推動或改善以因應未來再度面臨大規模災難的來臨？**

政府我不期待，因為政府裡沒有好的官僚、沒有好的頭腦，政策上他們也沒有去做更好的蒐集工作，例如九二一地震有哪些經驗是可以在這次八八風災裡好好被去看到、被討論的、被學習的，幾乎他們做得很少，包括之前重建的許多政府部門或者是像之前重建的謝志誠、謝國興等的政府部門官員，甚至通常沒有人來問過我們，所以基本上我對政府沒有什麼信心，政府基本上是怠惰的，所以說這個政府是盲目的、沒有視野的、怠惰的、連行政都不會的、非常糟糕的、無能的政府。

**6.您對於政府所設立的生活重建服務中心的看法如何？貴單位與該單位之互動情況如何？**

其實那時候大家都很認真在做事情，我想那時候應該是很頻繁，因為事情就做不完，坦白講那時候其實文建會好像是把專管給社區營造協會，其實是整個在這個過程裡面，我們認為都是合作得相當愉快，因為大家都聚在一起做事情，而且這個計畫它給的支援不多，基本上都是搭配性的支援進來，其實到後來互動最密切的是社造中心的那個計畫，社造中心的那個計畫是比這個計畫還要強、還要有力的，整個的九二一地震裡面最關鍵的一個計畫就是文建會社造中心的這個計畫，還有勞委會的計畫。像八八臨工就是個退步的政策，我們那時候做得事情是非常進步的，我們那時所做的事情一個就是苗圃班，我們那時候發展生態村、原生苗木村，那時沒有人在做這個，所以我們就把居民訓練去採種子，採原生苗木的種子，然後自己培育這整個苗圃，到最後把樹都種到社區裡面，基本上我

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

們是搭配社區的需要來規劃人力，這個東西到現在是八八完全沒有的，大部分都在掃地，做那些最沒有用的事情，所以是退步。

### **7.若透過社區營造的機制推動災後重建，從您的角度，您的看法如何，社區輔導團隊應扮演哪種角色？以及災後重建社區營造機制之功能、定位？**

我是認為我們政府在政策上沒有較大的設計，以至於說這些年來，從九二一到現在對這種有能力的 NPO，沒有任何資源在培育這些 NPO，社區營造的部分在目前來看的是，如果所有的資源直接下放到社區裡去，大部分功效都不大，錢花了就算了，所以我認為以目前台灣的社區狀況裡面，把政府好的資源放到 NPO 跟社區去形成共同發展的一個社區營造，是目前我認為在台灣現階段裡面非常重要的一件事情，但是台灣並不是沒有 NPO 願意發展或是有好的老師願意去發展這個，而是說所有的資源都不連貫，所有的資源到後來都斷掉了或者是沒了，人才無法養成，這個很可惜的就是說台灣願意做這些很勞苦勞心勞力的人才並不是沒有人有這樣的熱情，而是說我們的整個機制無力去培育人才，以至於人才流失，要去期待說靠這個社區自己本身最快，而社區本身就需要協助了，在人力弱化的狀態底下，更不容易去做這些事情，所以我認為說如果政府有想要做這個事情，它應該要有相對的政策去培育人才，包括社區內部的人才、NPO 的人才，這個資源要怎麼讓 NPO 取得政府資源的信任底下的機制，必須顯得 NPO 它能夠生根的地方的長期工作之準備，我認為這是最重要的個，那如果說政策上它沒有辦法有更大的視野去看的話，那我認為是很難很難的一件事情，在中介人力的組織與人才的養成我認為是最重要的一塊。社區輔導團隊的角色應該可以說是輔導陪伴，坦白講現在有哪個團隊敢說是輔導？一個老師接到一個計畫，請一個研究生就要去給人家輔導，輔導個屁？自己都不懂了還輔導人？所以基本上都沒有長期在培養人才，人才以至於流失非常嚴重，如果政府部門沒有看到這些點的話，它事實上那是在惡性循環，因為缺少有活力的組織、有理想的組織、有能力的組織，

沒有跟社區發生一些好的互動，在資源的轉化上會出現困境。政府的政常通常是沒有延續性的，講到重建社區營造機制的功能定位是要看政府如何去看這整體的發展，政府有整個社造的想像嗎？如果有的話，它應該給社造這些政策有長期的發展，社造本來就是十年、二十年、五十年都要繼續做的事情，不能只因為主管對某個環節有興趣就隨性去做，台灣就是這樣子，換個人政策就結束，所以我對政府沒有期待，所以說政府如果要做的話應該要把這個制度變成一個固定的框架，是要有延續性的，你今年沒有當處長，今年沒有當主委，下一屆的人應該還是要持續去做，這樣社造才有機會，整個社會的改造才有機會，不然三分鐘熱度，我看太多了，台灣就是隨著政黨的輪替與主管的更替，政策就不見了，所以我認為政府要先反省自己政策，政策制定的重要性，讓政策可以有延續性的發展。而社造的定位與功能就是協助政府部門改造社會整體工作的一個最重要的、最積極性的環節，那就是社區營造。

**8.就輔導團隊在協助災後社區重建的過程中，對於目前政府從事相關與角色，以及在互動過程中應如何結合運作，該政策能否成功的最重要因素為何社區重建的政策(策略)推動上，您的整體評價如何？**

如果你要進入災區的話，這個當然有很多的過程，第一個就是你怎麼樣找到好的團隊，當然你也要制訂好的政策，所以我們看到八八沒有什麼好的政策，或是有好的社造中心，但力道很弱，資源少的是幾乎無法成事，文建會這次也有，但那資源非常的少，逐年遞減。社區營造要能成功，當然我想現在台灣的社區對社造這個部分基本上有一些理解，但如果說要成功的話，很重要是說社區要能重新看自己，找到自己要發展社造的核心價值，透過什麼樣的一個過程，包括像社區重新的定義及定位，然後找到真正要發展的社區核心價值及願景，這個才是最關鍵的，你要你的社區是什麼樣的社區，如果說要做一個這樣的社區，我在我的社區資源的支持底下，他可以怎麼形成大部份社區人共同發展的願景，這個部分若可以成為社區發展的一個動力來源，我覺得那才能靠著自己的力量長期的

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

發展，這樣自己會知道說今年要向哪個部門申請什麼經費，找誰幫忙，讓自己社區內部的資源在有累積的狀況底下自主性的成長，或者是說他覺得自己的能力不足，他應該怎麼去透過什麼樣的方法去累積能力等等，當然另外很重要的，很多社區都會遇到內部的矛盾與衝突，那怎麼去面對他內部的矛盾與衝突，只有他自己才能解決他內部的矛盾與衝突，那這樣才能朝永續性的發展去談，我認為不要太急，不要太快，但要搞清楚自己想要做什麼，自己是否可以在社區內部集結一群人去合作及共同發展，我覺得這是最關鍵的。我認為九二一的策略推動是不錯的，基本上溝通都還算順暢，而且九二一在重建的委員會裡還設了一個社造小組在解決跨部會比較難去處理的共同的問題，我覺得這個社造小組是一個很好的辦法，但我對八八整個重建的評價是非常低的，如果要打分數，那我可能打個三十分，或是打負分，因為它的整個東西負面大於正面的影響。

受訪人員：10 2011/09/01 10:00-12:00

1. 請問災後重建過程中，貴輔導團隊主要從事/負責哪些社區重建事務的推動?以及如何與中央部會、地方政府進行互動?

我同時都有在長老會的體系跟公部門的體系，最早是在長老會的體系一九二一重建關懷站，九十一年之後，因為縣政府委託民營委辦，我們就提出計畫承接了所謂九二一生活重建中心，重點是在災後的重建工作，但是這個九二一生活重建中心早期在公部門是稱為家庭支援中心（還沒發生九二一地震前），他們因為發現九二一災後，單單靠公部門的力量是不夠的，所以他們就下放給民間單位委辦，所以名稱又從家支中心改成生活重建中心。所以我從八十九年的關懷站服務，一直到九二一重建縣政府委辦給長老會，到了九十一、九十二年，它又收回為給在地的公所，所以我又回到鄉公所來繼續做生活重建的工作一直到九十四年（沒有公務員資格，是約聘的）。災後時，主要是物資整合、發放、救助較多，之後就是生活重建較多，像是家庭問題、轉介，最後所有的社會福利工作都在做了，包含學生課輔、社區活動，就沒有再針對九二一地震，從出生到死亡都開始做服務了。生活重建時是我們跟公部門做連結，公部門交待的計畫我們必須要完成，畢竟公部門是我們的老闆，關懷站時是我們自己統籌，直接從總會下達命令再去配合，辦公室就設在教會那邊；公部門那時有些困難是說變成責任的釐清會很模糊，我們的機構跟在地公部門的互動會有距離，例如我們要拿鄉內的低收入互名單，我們還要到公所社會課去取得，但社會課的承辦人不太想給我們，我們是同樣是縣府下來委託的單位，應該是算平行地位，那時變成跟在地的機關會有一些模糊地帶，我想他們是覺得我們是民間單位，他們是考試合格的，他們可能會想你們是民間單位的憑什麼大搖大擺的跟我們拿資料，有點本位主義的傲慢。

2. 請問在輔導社區重建過程中，面臨的最大問題，此問題的產生原因?以及輔導團隊是否有解決之，如何解決?或是您認為應如何解決?

推動社區重建面臨最大的問題，第一個是我們沒有經費，所以

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

我們沒辦法跟公部門說我可以馬上就給你經濟補助的費用，變成說我們是轉介單位，在推動時沒有實際的經費可以做立即的幫助。像公部門都有預備金可以馬上做簡單救助，但我們沒有。我們在災後一兩年，我們從心靈的建設開始做重建，另一個是讓災民跳脫災民的思維，所以我們的年度方案計畫有些是針對社區來實施，那時候每個月最少要辦一次活動。

### **3. 在輔導社區重建過程中，如社區民眾互動過程中，遭遇之議題，意見相左時或是面臨地方族群與文化差異時，所採取的解決策略？**

不管在九二一重建或是在這個機構服務，我的優勢都是我的文化背景跟這邊的人差不多，而我們的工作人員就有在地的布農族及漢人，所以我們的區域範圍就會分的很清楚，就是信義鄉裡面原住民的村大概都是我跟另外一個人去服務，較少原住民的區域就由非原住民工作人員負責。

### **4. 請問從九二一地震到莫拉克風災的重建過程中，在輔導社區重建的過程中，從政府政策、社區營造的角度觀看，二者在推動上的差異性？**

可能要從大環境去談，那時候的政府團隊（阿扁執政時期）跟現在的政府（馬英九執政時期）不同，當然我們做這個是不分藍綠，但我們勢必要牽就於政治環境裡面，就個案來說，因為是政治人物轉介的跟不是政治人物轉介的，我們做社工人員其實是很為難，當然我們是被教導說以案子的權益優先考量，但有一天政治人員牽進來時，那時候不知要以專業為主還是以政治人物為主，我們那時九十年、九十一年跟現在莫拉克的執政團隊不一樣。我來看這次莫拉克，我家裡是九二一受災戶，我本身也是家庭重建，也背著貸款，我曾經在移民台的電視做連線 call-in，但主持人沒有回應我的問題：我們九二一的受災戶，一樣是天然災害，一樣是受到地震房子全倒，然後貸款，我們自己來扛貸款的壓力，幾乎都是我們自己站起來，但是現在莫拉克不一樣，為什麼不一樣？他們一樣的有拿到受災戶補助金，也有提供永久屋，永久屋蓋得不好他們還會喊說地

點不好，房子不好，同樣是天然災害造成的損失，爲什麼是不一樣的待遇？這個可能就是執政團隊不同。我本來要發動九二一的受災戶抗議說我們能不能十年付完，後面十年國家吸收，莫拉克爲什麼可以蓋永久屋，我們卻不行？我有幾個朋友在展望會，他們覺得這次跟民意溝通的次數不夠，所以造成民怨，我們九二一時不知道是不是牽涉到民族性較溫柔，我們概括承受，政府怎麼做我們怎麼配合，但莫拉克是民意高漲，可能也是有一些人在操作，若以社會工作者來看，我還蠻欣賞九二一受災戶的自立自強，自己站起來，而且比較少民怨。國家給予政策的標準，我覺得都差不多，只是說它分配下來比例的問題是不是符合原則性，像我們九二一是全額貸款，一百五十萬全額無息，莫拉克不是，是給他們永久屋、土地、救助金，我想國家在制訂這樣社會救助的標準也有他們的想法，而我們社會工作者就是幫助他們趕快站起來，讓他們安定的生活、工作，所以有時候災後會形成災區的依賴性及惰性。

**5. 從您的觀點認爲目前政府應該加強哪些社區重建策略的推動或改善以因應未來再度面臨大規模災難的來臨？**

九二一時中央有設一個九二一重建推動委員會，我們這幾年看國家在成立一些有關於成立重建的單位都是因爲有災難發生它才會立即成立，我是覺得沒有必要設置常態性的機構，我們針對災難的問題應該是要從教育開始做起，從幼稚園、國小就要開始灌輸災難的觀念，像日本是地震帶國家，它們從國小就開始灌輸地震如何去防範，但台灣沒有，是發生了老百姓才慌慌張張，所以應該是要從小就紮根，災難的課程在擺在教學裡，我們現在想說機構性的設立，我想社區若要設一個針對災難的重建單位，若平常沒有災難就是社會福利的機構，若有災難就針對重建工作，若把它列爲國家的預算體制內，這樣也算保障我們社會工作人員，像現在一般社會福利的機構在社區都是民間團體在提計畫，是屬於短期性的，時限到了就斷了，所以設一個常態性的機構是很好的，但社區太多了，或許有些社區需要，有些又會資源重疊。

**6. 您對於政府所設立的生活重建服務中心的看法如何?貴單位與該單位之互動情況如何?**

互動的部分就是所謂的地方社會福利機構資源聯繫會報，不管是政府公部門還是民間部門就是做資源的整合及報告。因為現在的資源網絡，除了地方機關它是屬於公部門，民間部門幾乎每個部落都有一些社區工作的單位，像老人日托也慢慢在成立了，我們信義鄉就有好幾個了，現在信義鄉要準備成立一個創世紀基金會服務老人殘障這塊，所以陸陸續續一些社會福利單位都進來了。

**7. 若透過社區營造的機制推動災後重建，從您的角度，您的看法如何，社區輔導團隊應扮演哪種角色?以及災後重建社區營造機制之功能、定位?**

我想應該就是協辦單位，因為主要的經濟來源主要還是在公部門這邊，例如教會或地方的民間團體可能都是計畫性的，他們應該也是年度計畫單位的，災害發生時這些民間單位也都是政府協助的角色，因為公部門在做事性，你一定要是合法性，所以這些立案的民間團體就列管在縣政府，這些民間團體與教會都是合法性的組織，災害發生也能跟縣政府做一個很好的連結，我想就是協辦、協助政府的一個角色。其實就我們現在家婦中心，我們上面的輔導單位是原民會，原民會很多事情都交給我們做，因為我們算協辦單位、資源整合轉介單位，若今天發生了災難，我們這個單位就變成開始幫忙重建。我覺得在社區還是整合會較好，若你是這個社區也有，那個社區也有，問題就有點嚴重，就跟我們在服務個案一樣，整合資源到一個中心，中心再去分配較好，因為小小的一個社區那麼多的單位在那邊會很複雜，而且有時候機構回到政府體制後就跟社區的互動不是那麼密切，甚至他們會不曉得原來有一個單位設在這個地方，我回想那時我們在推關懷站的時候，幾乎所有人都知道有一個關懷站在這個地方，我想若是社區有個重建單位的話，是不是大家的連繫會更密切。不管是社福中心或是其它的一些社會福利機構，比如說信義鄉最近不是有發生中毒事件，我們這邊去關心，

社福也去關心，地方性的民間社團也去關心，同時好幾個單位爲了這個事件去關心，大家都想說反正我們給他們的幫助是我們機構的，社福中心是代替縣政府、代替公部門，還有我們信義鄉公所代表信義鄉公所的，原民局代表原民局的，就回歸到說不是要有一個中心單位負責去整合，現在就變成是大家各自爲政，其實我們的社會福利是很亂的，最重要的因素還是整合。我覺得社區重建當然好，我們把範圍縮小，就好像原民會最近在推地方自治，自治後整個經費都可以自己來應用，社區重建也是一樣，我想資源會比現在更好，可以就近就知道社區的需要，不用經過上面很慢的處理，因爲社區是我們的嘛，我們在社區長大，社區的一舉一動、文化背景、生活習慣我們最清楚。

**8. 就輔導團隊在協助災後社區重建的過程中，對於目前政府從事相關與角色，以及在互動過程中應如何結合運作，該政策能否成功的最重要因素爲何社區重建的政策(策略)推動上，您的整體評價如何？**

我覺得應該是算有幫助到，整體評價還算很好，發生事情我們馬上就立法，但其實這樣下來之後到莫拉克，我覺得其實我們國家進步很多，第一時間它可以馬上想到怎麼去整合，因爲我們有這幾年的經驗累積下來，國家在處理災後重建也是有經驗，九二一、賀伯、莫拉克等它們都有在進步，當然沒有十全十美，也是有很多不足之處。我在想如果往人的角度去想，我們九二一那時跟現在，我們人的自由跟民意都高漲，九二一的時候我們比較乖，政府講什麼我們就做什麼，現在我們太開放，我們有我們的自主權，發言的權利，政府也相對的尊重我們，所以這時候莫拉克大家就出現很多聲音，就出現了很多問題，國家也不能完全聽我們老百姓的聲音，我也覺得這次莫拉克弄得很亂，其實我聽市長在講，不管民間單位或公部門也都溝通很多次，就是沒辦法討論到一個共識要怎麼去做，因爲政府要這樣做，地方不願意，地方提出說想那樣做，政府又不能接受，兩者的平衡點還沒找到，當然相對的這當中有政治力介入，政治力介入就會整個亂了方向，所以有時要憑我們社會工作的

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

專業也很難，這麼多年我看到幾個前輩他們講說社會倫理、專業為主，今天一個民意代表進來了，看你要不要按照民意代表的需求去處理，你不處理，他就跟上面原民會長說地方怎麼樣，不適合做社會工作，那你明年工作就沒了，政治力介入就不好。

受訪人員：11 2011/9/27 12:00-13:30

1. 請問災後重建過程中，貴輔導團隊主要從事/負責哪些社區重建事務的推動？以及如何與中央部會、地方政府進行互動？

在 2009 年 8 月 8 日莫拉克颱風襲台之後，在 8 月 17 日至 8 月 27 日這段期間內，我們組織了一個志工團隊，接受一些沒有參加民間組織的朋友投入，比較大型的團隊像是紅十字會、慈濟功德會等等都有進來，國軍、政府官員、民間大型宗教團體、志工團體等都有進入到災區裡工作，這是 8 月 17 日至 8 月 27 日這段期間內所發生的；8 月 14 日至 8 月 27 日總共有兩個禮拜的時間，台灣高鐵有提供我們年青朋友們來回往返的票，這些都是當時在八八水災期間發生的。之後重建委員會就有很多的重建工作，有重建條例也有錢下來，所以我們在內政部、原民會、文建會、屏東縣政府等等單位裡面有一些重建的費用，那都是在社區裡面推動重建的工作，第一個是我們也有一個窗口協助社區重建，也有一個顧問團去協助他們重建，第二個是我們怎麼去申請經費來做重建工作，而東海環境保護協會是作中介的橋樑，是政府與民眾之間的橋樑，雖然已經過了三年了，但這些工作到目前都還在進行。我在裡面時常跟社團做溝通與協調，因為我本身除了有 NGO 團體的身份，還是屏東縣莫拉克風災的莫拉克災後重建委員會委員的身份，所以我了解在社區工作裡推動的困難。地方通常都是由社區的社團來做，社區團體對於地方所需要的一些物資、補助或救援等等都會比較清楚，因為他們都在社區裡工作，社區工作在輔導的單位裡，我們會到現場去堪查；因為中央重建委員是由各個部會的人去組合，要去地方時會比較不容易，所以在認知上的差異可能會有一些問題產生，因此我們會在社區的輔導團體裡聆聽問題，並且在重建委員會裡表達，剛好我又有多重的身份，所以我會在重建委員會裡把社區裡看到的現象透過委員會來表述出來，我們也會安排社區裡的意見領袖去做討論，在縣級的重建委員會裡，經過縣長、副縣長或各局處的局長至中央開會時就會把問題告知中央，事實上在層級裡是有連貫性的，

但在認知上卻不一定連貫，所以通常中央在開會時笑者看看，比如說永久村的設置等等；因為我有多重身份，所以會以專家學者的立場去投入重建工作，比如說永久屋的諮詢等。

**2. 請問在輔導社區重建過程中，面臨的最大問題，此問題的產生原因？以及輔導團隊是否有解決之，如何解決？或是您認為應如何解決？**

重建問題就是屏東縣與高雄縣較大的災區都是在原住民區，我們對原住民的生活習性、宗教、文化等等都不是那麼認識，在這中間裡就會產生認知的落差，原民區裡也有很多的部落族群，部落間的習性也大不相同，像排灣族與魯凱族他們的宗教、文化大相逕庭，若要把他們放在同一區是有困難度的。當然輔導團隊裡本身就要有具有這些專長的人，協會裡的成員要是多元性的，通常我們把不同層面的成員跟社區成員去做一個共同的座談，或者是社區裡的負責人去溝通，那我們就會多面向的去給他建議，所以在社團裡的成員多元性對於解決整個社區裡多元、複雜的問題是比較有幫助的，如果成員只是單一的專長的話，可能就助益不大，因為問題可能牽涉到法律、生態、社會等，所以我們協會的成員都是比較多元性的，人才也很多，因此我們在與社區結合以及要反應社區的問題到中央或地方的委員會時，都比較能去兼顧並解決，也會有一些比較具體的建議做法。

**3. 在輔導社區重建過程中，如社區民眾互動過程中，遭遇之議題，意見相左時或是面臨地方族群與文化差異時，所採取的解決策略？**

我們會去與友社、友會去座談，並請友會幫忙協助，比如說到重建區裡面，那些產業的問題，各地都有它們特殊的產業，像是山地門鄉的琉璃珠等等，他們有他們生產的過程及他們特殊的文化，我們若依照產業的問題請山地門鄉的促進會等山地社區來說明，我們協會就會請他們過來一起討論，我們是這在平原地區的漢民族團體，雖然我們的成員裡也有原住民，但他們也只是參與而已，所以我們就會把他們拉到較單一屬性的團體裡來合作，比如說生產產業的社團；所以協會的人員是很廣的，背景很廣的話就有這些好處，

像我在指導研究生一樣，我可能不是他研究主題的專長，可是我卻知道哪個大學的哪個教授可以幫我解決問題、解釋現象，對研究生而言也是有好處，有些社區對於輔導的單位，比如說縣政府的社會局裡，社會局可以邀請這些社團團體，所以縣政府裡的社會局掌管這些社團活動的人力就很重要，因此我們要跟他們接觸，而縣長本身也是我們協會的創舉人，所以對於社區營造的團體他都很熟識，再加上他這些輔導的單位，比如說社會處能夠重視這些人的話，那活絡整個縣裡面的社區服務的團隊就比較能夠去

展現，因此在相關部門的業務是相當重要的，所以我們在建議的人選裡，會跟他的主管或縣長說在這段過程裡一定要找一個非常熱忱的人，因為重建過程可能是五年到十年，五年至十年的這段期間熱忱是不能抹滅的，再來縣市長會有任期，任期完後或許會是另一個黨派執政，所以我常會提醒縣市長，你若要讓人民三十年後來懷念你，而你剛好又遇到八八這麼大的災害，那你要檢討你當時競選時的政策，政策會隨著時間而改變，你要再去檢討，檢討完後你要提供三十年後的政策，讓後面的縣市長能夠去遵循你，那你一定要有非常好、有遠見的策略，如此後面的縣市長才能夠去實施，領導的角色就非常的重要，有一群能夠諮詢的顧問也很重要，所以縣市首長跟地方的民間團體、學者專家的互動我覺得是非常重要的，當然這都牽涉到災後重建的持續性。

**4. 請問從九二一地震到莫拉克風災的重建過程中，在輔導社區重建的過程中，從政府政策、社區營造的角度觀看，二者在推動上的差異性？**

跟莫拉克比較，九二一地震在屏東的影響不大，因為災害的性質不一樣，而八八水災的屏東縣是算重災區，對災後重建會比較投入，但我們有請九二一時的謝教授來對於重建的過程裡做一些座談，因為重建對於民眾內心的性質其實是大同小異，只是災難的型式、規模不一樣而已。這三年來沒有較大的水患，所以在重建過程裡民眾的心理恢復得比較快，如果再來一個也很強的颱風但沒有比

莫拉克強烈，民眾的心理可能也會瓦解，尤其是沿海地區及在上游的部落，這個我們也還再觀望，因為目前還沒出現較大的災害，而我們也希望重建屋、永久屋能建在中間地帶，因為民眾要回原鄉比較近，要去避難也會比較快。其實南部最大的優點就是會舉辦讀書會，因為讀書會會有一些比較重要的議題，大家可以集思廣義地一起來討論，我們也有這個企圖要想讓東港溪協在屏東縣所有區域去做輔導，但是就怕執行力不夠，所以都會找其它團體合辦。

**5. 從您的觀點認為目前政府應該加強哪些社區重建策略的推動或改善以因應未來再度面臨大規模災難的來臨？**

安居樂業，要先安居才能樂業嘛，要讓民眾有能居住的地方，才有一個立足點要去做後面其它的工作，若有一些工作是能夠填補目前的急迫，做了之後長期下來後他可能就會對這個產業很喜歡，如果能讓原民區及沿海地區的民眾安居樂業，那安居樂業就會衍生出很多配套，其實安居樂業可以用 SWOT 去分析他們優點與缺點等等，把它們分析出來之後就可以推進這個社區裡的事物，例如說怎麼去規劃讓民眾去居住？住在哪些地方？居住的問題處理完後才能去做他的工作，所以說很多的配套措施可以從一些的分析方法參考，雖然政府部門的每一個人都知道這些事情，但是在習慣上及編列預算上，沒有人去督促，尤其是公部門沒有去督促的時候就很容易被遺忘，被遺忘就是很容易被忽視，尤其八八水災之後，沿海地區的民眾部分都已經恢復他的生活，這樣就很容易被遺忘，所以在政府部門裡要辦一些研討會，再次提醒政府部門的人去做，政府部門他也是人，也需要別人去提醒。

**6. 您對於政府所設立的生活重建服務中心的看法如何？貴單位與該單位之互動情況如何？**

生活重建中心顧名思義就是生活，因為在災後人最重要的就是生活，生活裡面最重要的就是生產，生產就要考慮到對原民的一些特殊性，包括他們的生活、宗教、習慣等等，就是對於他們的產業如何去營造，之後才能去談到生活，所以說生活重建中心最重要的

精神也是把它放到產業的重建裡，這裡頭當然也包括就業，在產業、就業裡面原住民的活動場所都是在山上，有些也會在平原地區去從事活動，所以在規劃的屬性上要去考量；種植對產業也有一定的關係在，所以政府在規劃生活重建中心的時候，考慮的產業的類別時要考量很多，因為要有產業的後端行銷，那有一些產業是比較有時間性的，比如說水果、蔬菜類的生活上所需物品，必須要馬上就能去處理，如果說一年裡頭有半年都是雨季，那就會去影響到運輸等等，所以有很多地方都是要去考量的，政府對每個產業別都要去做思考，配套措施也要規劃好，譬如說在山區上的水果，它有時間性，所以在蔬菜、水果產業等都要有配套措施；若是有關藝術、文化的產業，包括琉璃珠、服飾等等，是可以比較長時間去保存的產業，但是不能把它規劃的時間拉得太長，因為民眾也要生活，總而言之，產業都要考慮它的行銷，政府有在配合的像是大愛村的產業都有這些後端的行銷，行銷裡面就要有它的一個特殊性。政府做產業的急迫性是要有的，現在比較大的災區都在山區或沿海地區，山區的話因為有很多土地都已經消失了，有些道路也不見了，所以去生產是比較困難的，而民眾的就業習慣及專長只有這些，要去改變他是不容易的，所以說若要去改變，那政府就要有一較好的就業輔導；較弱勢的團體是來自於原鄉及沿海地區，氣候條件較弱勢的地方，政府應該要去做長期的調查，比如說轉業，若沿海地區不養殖的話，民眾何去何從呢？所以說這些都是災後政府要做的事，因為這兩個地方都很脆弱。

**7. 若透過社區營造的機制推動災後重建，從您的角度，您的看法如何，社區輔導團隊應扮演哪種角色？以及災後重建社區營造機制之功能、定位？**

社區營造是對這個社區有認同感，這種認同感來自於對這個社區的各種生產、生活、生態，所以說在基本的管理條件裡面要有這些誘因，讓他們能夠在這個地方繼續去關心，這個社區若能夠持續，當然生活品質就會提升，所以在社區裡要有持續的建設，而這

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

些建設來自於政府部門，政府部門見識過地方管理以後，也可以在建設的區域裡得到回饋，若這個社區也非常好的服務或發展，那麼很多人就會願意來消費，當然就會有收入、政府也有稅收，這就是一個良好的循環，就是說政府要知道社區營造是可以來協助政府的稅收，很多人以為做社區營造只是一味的投入，殊不知後面產生的回饋。

### **8. 就輔導團隊在協助災後社區重建的過程中，對於目前政府從事相關與角色，以及在互動過程中應如何結合運作，該政策能否成功的最重要因素為何社區重建的政策(策略)推動上，您的整體評價如何？**

政策如果要推動的話，成功的因素應該是要有熱忱，尤其是對教育的熱忱，不管是對環境的教育或是對人本的教育，這些都是環環相扣的，我們要從環境教育及人本教育裡教育民眾對社區的熱愛，要先有熱愛才能對社區，甚至是國家做出提升的事，這叫做利益共同體，利益共同體就是一開始公、私部門要合作，如此社區的NGO 團體才可以做協調的工作，因為最底層的這些源頭人物都是有愛心的，對環境及人本就比一般人還要關心。對政策的評價是還算滿意，不滿意的地方尚能接受，像今年就有考慮到人民的安全，因為了解如果人民的生命都沒了，了什麼也就談不了了，也有做一些準備，這兩、三年就比較沒有那麼大的災區損失，災害都沒那麼大。

受訪人員：12    2011/9/18 10:00-12:00

1. 請問災後重建過程中，貴輔導團隊主要從事/負責哪些社區重建事務的推動？以及如何與中央部會、地方政府進行互動？

九二一因為從無到有，所以大家會覺得很好，而莫拉克就是按照九二一之後的社會福利在做，八八年後社會福利，包括居家老人照護都是在九二一後才放入社會福利裡，是由生活重建後才漸漸發展出這個需要，所以很多的專家學者也慢慢地把它接力給政府，讓政府去做社會福利的應用，生活重建一直應用在九二一後農村再造的模式來進行，我個人認為上述的進步空間雖沒那麼多，就政府的部分我覺得對社會福利的幫忙是超越以往的，像這次莫拉克政府就挹注了許多支援來幫忙，之前營建署也有一個科長，也是一個博士生，問我：你覺得社會公益團體在這次莫拉克當中募款協助政府，在相關的推廣上到底幫了多少忙？當時我用反向的思維想，如果沒有民間募得巨大款項，如果八八水災沒有發生小林村事件，那媒體的影響也不會那麼大，所以公益團體是因為這樣才讓很多本來不願意捐助的人又捐助款項，當時我們的目標是五億、十億，但到最後卻超越目標到四十億左右，這些錢當然要投入硬體重建的部分，當時九二一或賀伯等災害沒有幫助蓋房子，它的損失沒有比八八還少，甚至有些灰色地帶的中間人得不到任何幫忙，所以我當時跟他說：我覺得公益團體在介入的過程裡不一定是在幫忙政府，政府每年都有一定的預算，再加上公益團體募得大量款項，這就是我們要反向思考的地方，政府每年預算大概一百億，突然因為八八水災，土地徵收、大量工程都要由政府來做，內政部社會司它訂定的標準是按照以前的慣例，九二一全倒就是二十萬，半倒就十萬，從來都沒有慣例說另訂八八條例來幫助受災者的慣例；九二一暫行條例那時另訂社會救助法的標準，所法法令的部分我們就要考慮到公平正義，難道八八之前的災後都不能完比照八八條例去處理嗎？當然這是情由可源的，因為當時募不到錢，這些都會讓人民失去對政府的信任，不能說我在批評政府，但其是這就是民主政治造成的一個結

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

果。用日內瓦公約約束的紅十字會來講，它是一個標準無國界的組織，包括我自己、公會長，我們都有「我有能力就要幫助別人」的思維，所以在九二一未發生之前，台灣就默默地在國際社會裡做了很多事情，九二一後因為國際公司大量地挹注進來以後，人們才開始認識紅十字會，但是國際紅十字會對國家的紅十字會都有很多的福利，因為要支持國家紅十字會，讓國家紅十字會能做現在最困難的國際外交方面的協助，未來不論是誰來當紅十字會的會長都沒有關係，因為它是建立在日內瓦公約的標準內，所以我們對國際社會的關懷應該要增強，另外像日本的紅十字會因為有政府的幫忙，該國的照顧服務都是有日本紅十字會在做，當地的小學生在一年級進校後都要參加紅十字會的會研，讓該國的紅十字會有辦法建立自己的能力，它是不給魚吃，而是給他們魚竿，這是在日本的一個現象；美國它把美國紅十字會納入在防、救災的體系中，所以防、救災所有的器材都是由美國政府來編列預算的；台灣不是這樣的，包括我們的人事、業務都是要跟其它單位競爭，就以我們南投縣紅十字會來說，其實南投縣是一個支援很缺乏的縣轄，但南投縣紅十字會目前在中華民國紅十字會裡面，聘請的人是在我們總會之下而已，因為九二一後我們建立了危機的概念，當時很多政府的業務我們就進去了，我們人事的成本主要來源是來自政府相關業務補助的，所以政府也應該要好好的監督所有團體，像是募款目標的監督，現在不在於募款的多少，而是人民對於這個事件的關心度就會影響到我們募款數量的多寡，多餘的款項政府應納入公益團體的救災基金而不是變成政府基金，現在的情況是有多餘的款項都會被納入政府的賑災基金會，可是賑災基金會真的有在幫忙社會嗎？這才是問題所在，而賑災基金會裡也沒有專業人力，原來是由九二一募款的餘額才成力的基金會，且制度沒有統一。

### **2. 請問在輔導社區重建過程中，面臨的最大問題，此問題的產生原因？以及輔導團隊是否有解決之，如何解決？或是您認為應如何解決？**

九二一前，台灣的經濟奇蹟是中小企業打拼出來的，自從中小

企業外移後，這些社福團體以往的習性就是靠顧問。既然叫公益，在經濟不好的狀況中，還是有能力去募到款項，人事、房舍等資本應該要定起來，政府更要定起來而不是船過水無痕，今天這個單位做一做，明天就可以把它取消掉，政府的經費都浪費了，目前很多單位能生存的原因是因爲一個業務就有很多資源，新上任的社會處處長前天來拜訪我，我們現在在做中寮活力站，現在居家服務規定一個小時一百八，日間照顧規定給一百五，同樣都是在做居家服務，爲什麼給的費用不一樣？只是日間照顧是中心的服務，居家是派人出去服務而已，現在有一個問題，居家服務有政府的勞健保補助，日間照顧沒有，那我的員工跟我抱怨時我該怎麼辦？我能不理嗎？按照勞健保的規定，若被抓到我是要被罰款的，這是第一點；第二點，因爲中寮算是較鄉下的地區，老人若是沒有協助他，他怎麼可能老遠跑到中心來做我們安排的系列活動呢？所以我們就要買一輛車，和司機的費用，我若沒有來爲社會擔負這個責任的話，請問南投縣二十幾個活力站（大概每個鄉鎮兩個）都是靠政府幫忙嗎？若有公益團體標這個案，有兩個目的，第一個是讓自己的業務普及化，第二個是經營問題，這怎麼會做得好？因爲沒有給它一定的資源。但我做這個我就要負起社會責任，最後我們卻是在坑我們自己的員工，企業機構都有它的制度，我不可能讓一個新員工進來後比舊員工薪水還高吧，學歷較高薪水也較多，這就是我們的制度不容破壞的。

**3. 在輔導社區重建過程中，如社區民眾互動過程中，遭遇之議題，意見相左時或是面臨地方族群與文化差異時，所採取的解決策略？**

從九二一開始，生活重建的部分慢慢有一個雛形出來，當時他們社區與專家在探討要怎麼讓人家去注意並且有意願來這裡觀光，開始研究他們的社區定位在哪裡，其它社區只是在做社區環境或或農特產部分等，結果後來都沒再運作了，像是小林梅，有多少團隊進來幫助他們，例如設計網路平台也是一個功勞，但當這個團隊撤走後，有沒有人再繼續或改變；當時有很多人給他們很多挹注，包括包裝盒的設計、組合都是靠別人幫忙的，是沒算原來成本

的，所以這個小林梅頂多是一年，後來就沒再推出了；不是他們不專業，只是他們不想往前推，且就經濟面來看，每個社區都不一樣，所有的社區不能一概而論只按照一套標準，若一個社區立足點不足、經濟面等條件較差，由協助過的單位來幫忙或在帶到成功的條件下後再交給社區自身，那麼這個社區就比較會成功、活化，所以輔導團隊是非常重要的。

**4. 您對於政府所設立的生活重建服務中心的看法如何？貴單位與該單位之互動情況如何？**

媒體報導蚊子館後，剛好一個記者訪問我，我認為蚊子館不能一概而論，蚊子館的定義是長期沒有使用的，其實應該要解釋為平常較少人住，若星期六、日去逛一下，那邊簡直是一個繁榮的社區，因為新房屋嘛，人家說新厝有人氣在，大家都想住新房子；所謂蚊子館是裡面沒有傢俱，因為大部分人都在外面工作，有一家搬到仁愛鄉力行，他跟我說孩子都在外地讀書，所以坦白說在討論這些事其實都是沒有道理的，當然未來社區的走向還是有許多問題，包括農保問題，農保單位是農會，能參加農保是在當地有農作，因為有農作就向讓地的農會申請，提出農作的土地等事情，好像也有規定要入籍兩年後才能申請農保，如果有這個事實的話，那後面就是要去解決，而我也會在縣政府開會時提出，八八條例本來就是要規定入籍這裡，還有分人數來分 A、B、C 型，所以既然當時申請什麼型房屋的住戶，就給他入籍，現在問題時入籍完後，信義鄉就沒有戶籍了，所以就撤農保，如果說以農地作為標準的話，那我們就不需要擔心這個，另外一個擔憂的問題是入籍完後他們承租的土地會不會被收回，因為戶籍已不在那裡，現在政府不出來講，搞得大家人心錯亂。早上還有人打電話來，這些村民因為關心他們所住的地區，所以才把這些問題提出來，可是當問題反應到政府，可能又會遭經辦人員白眼，小問題都不能解決，那後面的大問題就麻煩了。現在我們在探討一個問題，有一些準備要租的土地，有些人租十公頃，我們怎麼過？我就說你們當時很多的開會場所都不出現、不講

話，問卷也都很隨便的繳回，所以政府按照當時調查時有意願承租的人去做租地動作，後來經過專家學者給縣府的一些建議，不能以這樣的方式、人數去做土地的承租，因為這樣不符合成本，應該要做大面積的承租，後來在會議當中委託我們生活重建去做挨家挨戶的調查，其實做這些事需要應用技巧，就實際面來說其實我們也在騙人，就是運用說話的技巧而已，承租不承租會牽涉到農保的問題，所以我就會跟他說，你要承租，後來承租完之後，就有灌概的問題了，現在探討的方案是要再打水井，大概預算五百萬去準備做這件事，也準備送件至縣府莫拉克委員會裡，我得到這些訊息我第一個告訴村民，讓他們民心不煩雜，今天若要我們生活重建來執行，那專家學者有沒有真正去做呢？生活重建也是一樣，在永久屋裡就必須要規劃一個聯絡站中心，多餘的人力要善加利用，所以重建的社會責任就是如此，我今天接到這個案子，再怎麼困難，也要再拉其它人力進來處理，這個人力就是要尋求社會資源，沒有社會資源我們就要加班，但我也沒有能力付加班費，所以政府團體的經營與社區活動、社區發展品質的優劣都習習相關。

**5. 就輔導團隊在協助災後社區重建的過程中，對於目前政府從事相關與角色，以及在互動過程中應如何結合運作，該政策能否成功的最重要因素為何社區重建的政策(策略)推動上，您的整體評價如何？**

我個人是認為莫拉克有超越九二一，在南投的民眾大概有百分之九十以上都是給於正面評價的，都覺得政府很好；南部的生活重建，包括民眾的問題、政府的問題，這些問題最後都會回歸到色彩的問題，因為民眾還是有很主觀的觀念想來操作，所以我覺得政府的評價部分除了涉及政策部分的問題以外，還考慮到政府的魄力，這關於到對媒體的糾正，適時的對不實的媒體有一個規範，其實政府會被人唱衰的原因就在此，因為都在講民主，而不去提出制裁，真的要制訂一些公約，如果不實的報導經過調查之後的糾正後，若還是繼續不實的報導，雖然不是學專制及共產主義，但政府還是要訂定公約去約束，不然政府做再多也都是一樣；在做研究時我們大

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

部分習慣用問卷的調查，若問卷調查的多寡就能決定一切的話，那都沒有人敢出來說了，這就是一個問題，必須要讓中立、正向的言論能浮出臺面，政府也有自己的電視台，應該要去做一些正向的報導，不用去回應一些色彩的問題，這樣的話或許政府會有較高的評價，就南投的部分我保證幾乎都是正向的部分，只有百分之十幾的少數人因為涉及到規劃房屋的地點、公共設施或在坊間謠傳的謠言，政府都沒有立即的出來做說明，才會累積這百分之十的怨言。台灣長期的問題是個自己想解決辦法，這也是最笨的方法，像最近修法也是一樣，不去尊重紅十字會在日內瓦公約的制訂，它就把日內瓦幾個字拿掉，要以台灣相關的法令為主，以我們紅十字會立場來說，若你要修該會長的任期我們是同意的，最主要是勸募辦法，修法的這個部分我認為不是那麼精緻，因為沒有監督的機制，這才是最重要的，而我們要修的是希望說可以被尊重，當時在張博雅當衛生署署長的時候，把紅十字會的標誌一律轉成紅色，這是張博雅修的，張博雅改了以後，我們也同意救護車也把它改掉，所以救護車就用紅十字會的標誌來做，但是其它單位就不能用，因為現在有行政主辦人員主觀的認為紅十字會不能獨占，他沒有去考慮國際整體對台灣的觀點，我說你能保證真的不發生戰爭嗎？紅十字會的起源就是處於在戰爭災難當中，在全世界裡甚至超越聯合國的組織，它可以獨立於一個區域裡面去執行，在非常時期它是一個保護的標誌，這個保護的標誌讓國際日內瓦公約的人看到台灣紅十字會都是這樣在濫用，那以後誰來尊重台灣紅十字會或者尊重在戰事的工作者？沒有去讀國際紅十字會起源的人，你憑什麼很主觀的來認定這個法令？

受訪人員：13 2011/9/9 11:00-12:30

1. 請問災後重建過程中，貴輔導團隊主要從事/負責哪些社區重建事務的推動?以及如何與中央部會、地方政府進行互動?

我們主要是比較屬於文教，原住民文教協會，文教的話~文就是在文化的保存及傳承，教就是教育文化工程的推動，我們作比較多的是這兩方面。88水災之後，我們所作的工作比較多的就是在部落裡面成立部落教室，開設免費課輔班，第二在於文化的傳承及地方特色產業的推廣行銷，如農特產和手工藝品，像從日據時代就已經栽培的咖啡，還有紅藜、樹豆、芒果，第三就是培育就業計畫，承接勞委會的培育就業方案，協助災區，一方面提供就業機會，第二就是培力災區部落的人力，協助他們自力更生，像文創工作，還有部落老人與兒童的照顧，其他就是臨時性的一些救災工作。協助原住民利用網路來行銷，製作自己的網頁跟部落格，跟外界作結合，24小時可訂貨，所以就有資訊教室，成人跟兒童的一些資訊課程，可以數位資訊化。

2. 請問在輔導社區重建過程中，面臨的最大問題，此問題的產生原因?以及輔導團隊是否有解決之，如何解決?或是您認為應如何解決?

第一個就是心靈重建的問題，因為跟原來的部落有很大的改變，心中憂愁對於未來的茫然感，且缺少自己的土地，所以他們覺得跟原來的家鄉相比很像是失去根，放棄原來的地方，去到永久屋卻只有住的權利，沒有土地擁有權，也沒有土地可以耕作，起床後沒有事作，成為很多老人家的困擾。另一個是說失去土地的感覺，原本的農地有權狀，路途遙遠無法回去，新的地方沒有農地可耕作，永久屋像是動物園的欄柵，很多觀光客來看沒有事作的老人，這是心理上很大的衝擊，所以政府協調原住民到新的地方，應該提供農地讓他們耕作。第二個就是公共設施不足，設計跟他們原本的文化差很多，像政府在新的永久屋沒有規劃課輔的部落教室跟電腦教室，現在必須拜託沒在居住的村民提供屋子讓我們去進行課輔，政府缺乏學生教育的配套措施。文化上的差異使原住民排斥慈濟的

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

幫助，因為原住民希望居住的社區有原本文化的圖騰，所以永久屋由政府來督導建設比較恰當，而不是委託慈善機構，難免有文化及宗教上的差異，沒有尊重到原住民文化，未來可以朝政府的基金會去建設，由慈善團體捐款。

### 3. 在輔導社區重建過程中，如社區民眾互動過程中，遭遇之議題，意見相左時或是面臨地方族群與文化差異時，所採取的解決策略？

開會時提出協調意見，原住民知識分子也可以寫一寫，投到各報社說出心聲，透過社會輿論的力量，在重建的過程中，盡量取得共識。出錢的慈善團體沒有政府強制的公權力，衝突難免，但是應該尊重當地原住民文化，避免誰給錢就誰說話的感覺。

### 4. 請問從九二一地震到莫拉克風災的重建過程中，在輔導社區重建的過程中，從政府政策、社區營造的角度觀看，二者在推動上的差異性？

九二一那時主要是送物資。

### 5. 從您的觀點認為目前政府應該加強哪些社區重建策略的推動或改善以因應未來再度面臨大規模災難的來臨？

主要由政府來主導，事權統一較好，重建過程當中必須尊重原住民的心靈感受及文化，然後提高效率，避免手續的時間跟繁雜，還要從慈善團體到政府，可以直接的溝通協調才快。中央跟地方也要做好協調，一條鞭的方式才快。就災就要如同作戰，後山看不到的也要快救，不要浪費時間在協調救災上面，災害前就軍隊先駐守待命，這也只能由政府發令。還有一些社區本身該具備的救災工具，像發電機、怪手跟糧食等，社區可以自己脫困，這些都是平常該準備的，平常的救災訓練也要作。

### 6. 您對於政府所設立的生活重建服務中心的看法如何？貴單位與該單位之互動情況如何？

常合辦活動，心靈的重建相關的各種活動，救災、發放物資、義診或講座都會一起辦理，所以生活重建服務中心是必要的，可以

反應災區第一線的需要，作為政府施政的參考，他們也有作一些關心的動作，代表政府跟百姓間的橋樑，有發揮他們的功能，但主要只能作生活物資的發放、義診及生活講座，生活上的雜事，但重大事情的決策是沒有力量的，所以要回歸到原來的體制，像鄉公所的社會課，持續這些工作業務，如救災、慰問。生活重建中心是因為這三年要幫助災民重建的救災跟申請等工作，是必需的，之後就可以回歸政府原本單位。

7. 若透過社區營造的機制推動災後重建，從您的角度，您的看法如何，社區輔導團隊應扮演哪種角色？以及災後重建社區營造機制之功能、定位與角色，以及在互動過程中應如何結合運作，該政策能否成功的最重要因素為何？

具有絕對的可行性，部落的人想反應任何事情可以透過社區輔導團隊，政府也應該給予更多尊重跟信任地方的聲音。協會的資源就是在很多部落有很多志工，像88水災隔天就可以成立救災中心，提供物資轉運，也透過課輔班的組織來發放物資，在部落教室讓居民領取物資。另外在災害時，社區團結且成立原住民自助會，較能掌握實際狀況，及時給予災區救援。社區輔導團隊除了成立救災臨時中心，也可以成為社會各界募款的橋樑，幫助災區文化上的重建活動及教育工作，像成立提供免費晚餐的課輔班、贊助原住民學生學費。

8. 就輔導團隊在協助災後社區重建的過程中，對於目前政府從事相關社區重建的政策(策略)推動上，您的整體評價如何？

不及格，可能是新政府缺乏經驗，國防軍隊的調度經驗缺乏，救災制度跟預算都不夠。

受訪人員：14 2011/11/27 9:00-11:00

**1. 請問您在社區中，擔任何種職務？災難發生前，是否就已從事社區工作的推動？**

其實總體來講，這些問題都是大同小異，都有重覆點，總歸說一句，災難天災來講，天災除了政府的設計、救災機制的推動，都是政府去主導的，它執行力的快慢、輕重緩急，我們民間是沒有辦法的，只是提供意見、協助地方政府執行，那麼在那段時間，政府只是利用這些民間團體的支援，例如災區物資的募集、災難救援，這些屬於災難剛開始發生時，之後就開始重建工作，重建重要的部份完全百分之百由政府主導，那民間團體只能做它社區裡該要做的事，其實社區來說，重建的功能除非是專業的、受政府委託的，否則的話在這重建工作方面，它發揮的能力並不大，我為什麼這樣說？因為這是事實。

**2. 請問就你所屬的社區，在推動的重建事務中，所面臨的最大問題，您如何解決，或是您認為應如何解決之？**

我社區工作差不多做了一、二十年了，對總體營造還有協助一些政府機關及某個單位的活動是經常在做的，例如我們現在這個建築長就在協助他們、整個社區的綠美化，有時候我們可以從網路上了解這個單位與中央政府、議會的預算，補助這些公家團體或民間團體，然後就要自己去規劃像是綠美化的事情；有時候公家規劃的事情不一定是很完美，經費有時做得不倫不類，看起來就不舒服，比如這個穀倉它是歷史古蹟，是歷史建築物，花了一千多萬來維修，結果也是外殼而已，它的牆，最先是水泥牆，一點都不搭嘎，後來我們建議要怎麼做，政府單位分發下去也沒來跟我們商量，它我行我素，它除了經費的拿捏以外，有些應該要跟地方上溝通意見。後來在幾年前，成立一個內政部營建署，有一個方案綠美化六階計畫，它也只是多了一個欄杆而已，既然它已經通過補助方案了，那我們這去把這些地、樹、花用一些木頭弄起來，看起來就比較好，這樣遊客一來，看起來視覺上也很舒服。

3. 對於政府設立的生活重建服務中心，社區與單位之互動情況為何？  
對於該單位執行重建業務的評價？

差異可大了，因為憑良心說，我們民間的力量不夠，民間的公信力也不夠，有些要配合居民要幹什麼幹什麼，就跟配合度有關係，如果政府出面，有時候公家會想辦法要怎麼做，如果民間出面的話，我們要跟一般民眾做較大的建設或重建，如果民間團體去主導的話，除非你這個單位從一開始成績就非常好，大家都肯定這個單位，否則在溝通、協調上都是問題，尤其現在政府寸土寸金，現在的人把利害關係看得非常重，例如像這個地方是私人土地，雖然它是角落，但你沒去處理它，遊客看到塑膠盒等亂它八糟丟在那邊，雜草叢生，像這種事情由民間團體去協調就會比政府好一點，所以有些利弊有些由政府來做很好，有些由民間單位來做更好，因為有時候用都不用政府，認為政府憑什麼動他東西，後來那個角落，由五個地主去互相溝通，後來他答應請清潔隊把那些垃圾雜物差不多清掉了十部卡車，不到一百坪的空間你看多恐怖，後來農會商量看地主同不同意讓我們做一座停車場，然後一年補貼多少錢，其實這些事情跟我一點關係也沒有，農會去溝通他也不理，但我去溝通他就說好，因為他信任我，還跟地主打了一個土地管理委託書的契約，我從中也沒有得到利益，但我卻要負這個責任，所以社區的工作一定要有一些傻瓜，要有一些肯犧牲自己的時間、精力的人，這個社區若有經費，大家會看在利益份上，所以要看你這個主導的人員怎麼去發揮想法，但是一定不要求，社區這種工作是一種奉獻，如果說稍微有一點利害關係，這個單位就散掉了。其實這種私人土地很多，就荒廢在那邊都不去管理它，本來這些地方政府就要去規劃，由政府出面出錢把它規劃得漂漂亮亮或加以利用，那整個街上就會非常漂亮，所謂社區總體營造，整個社區不管是大社區、小社區的共同利益都要顧到，所以很多單位剛開始做興致勃勃，做了兩、三年後就不做了，後面土地的人，你要去溝通，去讓他認可，否則你也做不成，所以做社區營造，除了要有耐心、毅力，

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

還要當傻瓜。現在務農的人較少，因為現在工商比較發達，我們在民國六十年以前，台灣還屬於農業社會型，慢慢的民國五十五年、六十年以後工商就發達起來，這個社會的經濟、工業、商業的這些轉變，其實它的演變是非常重要的，以前台灣務農差不多有百分之六、七十，像我爺爺有兩公頃的土地來務農，他可以養活很多人，以前的人生小孩生很多，這兩公頃可以養活幾十個大家庭，那麼我祖父死掉後，孩子之間都要分財產，孩子太多一個人只能分到兩、三分地，兩、三分地要養一個小家庭勉強可以，那我爸爸死掉後，我們兄弟又分，那怎麼生活呢？還好現在工商發達，土地的利用價值不斷地在提高，所以我乾脆賣掉它，所以由農業社會轉型到商業社會，才能養活人。協助他們產業轉型大部分是農會，像是水果產銷班等，農會參與的比較積極，行政單位、政府單位有專案的補助、造林計畫、災害補助等只是補助而已，除非說他不願意做或年老，就只好賣掉地。產銷問題要靠農會、政府單位去幫你行銷，那就好辦多了，他們較活躍的產銷班，會要求農民品質，農民也很認同產銷班的人，大家認真在做，成功的案例就很多，有些人沒有考慮長久的問題，就不願意參加產銷班。

### **4. 您對於社區營造輔導團隊的看法如何？**

輔導團隊不像是在教學生、講課一樣，如果有什麼困難他不一定也能解決，其實輔導的作用並不是很大，事前的輔導才有用，事後的輔導既然已經提出計畫，那時候才來輔導，根本是來不及。其實輔導只是灌輸一個概念及做法，還有設計上提供一些意見，最主要還是涉及當地人本身的需要在哪裡。

### **5. 在災後社區重建時，若與相關單位/團隊於互動過程中，發現到推動的策略與地方文化有所異同，該社區協會如何進行互動，解決問題？**

意見如果有差異的話，到最後還是以社區為主，憑良心說，出錢的就是老大。假設政府補助經費，但政府的意見跟社區需求不一致時，那就要看發包單位是哪一個，發包單位就是花錢單位，雖然是你的錢，但你已經補助給我了。若提出一個計畫，計畫必須要審

查，在審查的過程中，兩方若有落差，那就是以出錢的為老大。

**6. 就社區觀點而言，在災後社區重建過程中，中央政府與地方政府與輔導團隊應各自扮演何種角色，方能有利於整體的重建推動？**

在審查的過程中，是由他們聘請的審查委員去審查這個案件，所謂的輔導單位是介入社區來堪查。你不住在這裡，你不知道我們需要什麼，每一個人對事物的看法會有落差，而且與當地的生活習俗、文化種種都不盡然相同。解決困難最好的辦法還是要去深入了解，然後要有耐心去了解這些居民，不管是地方政府在做事也好，還是這方面的專家、學者。

**7. 若透過社區營造的機制推動災後重建，從您的角度，您的看法如何？災後重建社區營造機制之功能、定位與角色應如何，互動過程中應如何結合運作？**

這只是一種政策，喊喊口號而已，尤其是審查的過程、撥款，如果你申請的單位是默默無聞或是沒有人事關係，那門都沒有。

**8. 您認為若推動重建社區營造機制，應涵蓋哪些層面，才能有效推動重建社區營造，以及能否成功的最重要因素為何？**

其實這個問題是政府把這些程序簡化了以後，既然你撥款給他，那就要相信這個單位，只要派人來堪查一下，是不是有按照我們的計畫，所以想出一套管理的辦法。事實上要落實，還是要把這些行政機制的制度建立完全，且要信賴這個團隊，怎麼個信賴法？你只要三不五時的派人來看，看有沒有照計畫來做，做到什麼程度，監督寫報告，錯誤當場就糾正，尤其是你要透過地方政府的話，那更加繁雜。地方上要如何配合執行，跟本不必過去中央那邊，既然要透過地方政府，那就直接在地方政府執行，只要把錢準備好，有什麼政策交給地方政府做就好，現在這樣搞就把它複雜化了。其實我跟你說，跟本不必有什麼輔導單位，輔導是教育、灌輸你一些觀念、規劃社區，那也要有人是願意來學習的，事後政府就是督導，比如你撥一些經費來做這個工程，每一個工程都有監工，他就是扮演這個角色，比如說這個工程是半年，那你就一個月來個一、兩次，

監督進度到哪裡了、有沒有什麼困難，這個一方面感覺是上級政府有在關心，事實上我在監督你的進度，這些都是相輔相成的，以預防偷工減料，如果有派人來監督的話，會減少這些事情，這樣是比較理想，你所謂的輔導已經變成指導。中央單位很多部會，當然他們的業務上形形色色我們不必去談論它，但是它既然有這些經費要補助地方政府，地方上的需求林林總總，比如說有形無形的文化結合地方的產業特色，這些要怎麼去結合、去規劃是地方上最清楚的，輔導的單位可以來看一下，看實際的情況是怎麼樣，然後再教這些人怎麼規劃、進行。中央單位很多單位，他們有他們的業務需求，比如說文建會是屬於有形無形的文化方面，所謂無形的文化就是人文，就是例如生活習慣等你看不到的東西，但它已經形成，有形的文化就是像歷史建築、古蹟或經常辦的一些活動，現在水土保持局、文建會都有在訓練這一匹人。單一窗口這種作法是很好，但其實政府單位的問題就是人性，如果說在這個單位我有好朋友，交情比較深，這個就是人性，只要有人的地方就會這樣。推動重建社區營造的成功因素一定是人，其實現在退休年齡愈來愈低，退休這些人他們其實已經有很多歷練，找一些能夠出力、有時間的人組成一個團隊，讓年輕人去參與策劃、推動，現在大部分五十出頭就退休，他時間上也會較充裕，而且年輕人經濟得先顧好，總不能讓他們去做沒有錢的事情，所以我們有時候做起來很無力，很多人才都放棄了，真正的人才都有無力感、挫折感。

**9. 就社區重建的過程中，目前政府從事相關社區重建之政策(策略)執行上，您的評價如何？**

政策是非常好，但是在執行過程之中，讓很多社區卻步，沒有多加改善，就是說要把它盡量簡化，然後要加強監督，要實際落實，不要說馬馬虎虎隨隨便便，很多團隊就是這樣，跟本什麼事情都做不好。這個機制在執行期間是非常重要的，第一方面就是監督他是否有按照計畫去執行，在這個過程中若有什麼缺失，再加以指導，已經開始執行了就要按照方案去做，計畫不一定是完整的，有時候會

與社區有點衝突，在這個時候，就要互相去調整，除了監督以外，還要結合實際的要求，從這個地方一直到執行完畢的這段期間，這個社區本身也要提出一個整體計畫，監督員也是一樣，也要提出一個具體的做法，並不是完全是書面上的，書面做得漂亮那大家都會，比如說這個工程一個月就搞起來了，那你起碼一個禮拜要來一次，這樣不僅對執行單位好，也不會浪費上面的資源，而且建立資料庫很快地評估之後，都會有所根據。我們這條石岡要到新社的產業道路因莫拉克颱風走山，政府災害重建的預算經費就是缺少溝通管道，好好一條上百年的道路，突然間這樣子，一直到現在幾年了，到現在都沒辦法解決土地問題，所以很多東西政府讓介入就是要介入，地方政府有時爲了選舉的利益上不敢去得罪人，地方政府都不願意認真去解決，真的很難。

受訪人員：15 時間：2011/8/25 19:00-21:00

1. 請問您在社區中，擔任何種職務？災難發生前，是否就已從事社區工作的推動？

九二一地震時期有個蔡培慧，九二一中期時他才開始讀博士，他寫我們這邊立場的博士論文，還有四個寫碩士論文，一個是中原的，兩個東海的寫社會福利工作，還有另外一個寫我們的社區營造，我們這裡的資料很齊全，你要九二一經驗的資料我們都有，因為我是中寮鄉的重建委員。那時跟中原大學喻肇青老師，還有東海建築系的老師羅時緯，都是中寮鄉重建委員，我做三個縣長－彭百顯、林宗男、李朝卿他們七年的南投縣社區營造審查委員，彭百顯的尾期我才加入，林宗男時做了四年，李朝卿時做了兩年，所以計畫、可行性、有沒有成功我都很清楚。所以說社區營造老實說要分析在地需求，分析社區動力及可行性，之後的輔導應針對在地需求及產業重建，一定要分析在地的需求跟推動的可行性。九二一當初所做的公共設施現在都還完好，龍眼林我還不敢說很好，但我們龍眼林再生計畫區的計畫都過了，第一批全體三十三區，我是過了的十幾區裡的其中一區，真的也很不簡單。九二一時我是村長，那時有社區發展協會，那時遇到地震，地震之後我就想做社區重建，我幫文建會寫了很多案子，例如永續家園再造的案子，每個社區都要去注意社區理事長跟村長的意願合不合，如果要做就要有很強烈的使命感及想做的意願，否則社區很難做起來，你要先了解社區，不管你是村長還是社區理事長，要有強力使命感還要有相當大的意願，其實村長或理事長都還是有一定的影響力，不要怕被別人說閒話，有上述條件才做得起來。地震前我當村長職位時就開始在做社區工作，當時社區理事長不想動，但我有認識很多人也有很大的影響力，而且我也堅持要做，所以我也在寫計畫要推動，透過社區名義向單位申請了一筆資金，也想透過此事拉攏大家，後來開始重建時發現協助此案件的人有貪污，但我也沒有去戳破。

2. 請問就你所屬的社區，在推動的重建事務中，所面臨的最大問題，

### 您如何解決，或是您認為應如何解決之？

其實人最重要，你看中寮鄉的災民沒有因為經濟不好而跑去自殺，最重要的是災後重建各個地方的需求不同，其實若不要災民陷入憂鬱情結而想不開，那就要針對地方上最需要的地方下去做，就是生活重建及產業重建這兩項最大的問題，我怎麼解決呢？生活重建必須要了解在地的生活什麼需要重建，有生活上的困苦、飲食的問題、在地孩子的教育、老人的照護、在地居民的生計問題，最重要的是了解社區此時最重要、最迫切的問題，像孩童的隔代教養問題、孩童的課後輔導、獨居或不良於行的老人送餐服務及生活起居等，還有心理上的支持及重建，像我們這裡有成立日間照顧服務中心，開設很多活動例如歌唱、書法等，給予充實的老人生活，讓他們減少心理壓力；再來是地方的產業重建，像是我們的龍眼文化季都增加了居民收入，只要了解在地產業，發現在地產業的滯銷，進而開發烘焙屋減少滯銷問題，農場成立民宿推動休閒產業。其實鄉下的居民是真的沒有專業知識，而他們也不願意去上課，甚至有些人跟本就不識字，何談上課呢？所以說在產業重建方面，依我多年的經驗，必須要徹底了解在地產業，像農產品的問題、休閒產業不可行、經營問題，或是另外再寫一個計畫來創造新的休閒點，其實在地若沒有好的產業，要想創造出一個好的產業是很困難的。台灣自七十五年以後，所有能賺錢的產業都早就被人利用了，若想創造人願意來的產業，有時會變成人只願意來看一、兩次，將來人潮會愈來愈少，如果不能讓人潮回流，那麼這個休閒點也沒用。地震後南投成立的民間組織有四百多個，真正在運作的卻不超過五個，比率為百分之一，一百個倒閉九十九個，像是地震後成立的有機文化村等，一個休閒點若不能人潮回流，那要如何永續經營？所以產業重建必須要徹底了解在地產業，要知道創造出來的產業到底有沒有競爭力，因為現在的產業不像以前是一開始全村競爭，再來是全縣競爭，最後演變成全省競爭，現在是全球化競爭的時代了，所以產業競爭力、市場需求力是非常重要的，像是台灣的染布業自民國

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

六十八年至今，總共有兩千至三千間染布廠，而現在還有在做染布的工廠卻剩不到五間了，再舉一例，以前我做龍眼干事業時，我走了超過六成台北市的大賣場，去看我們龍眼系列的產品像是龍眼干、龍眼酒、龍眼肉等等及調查價格，只爲了去了解我們的市場，所以我一再強調了解在地需求，之後才能研發產品並且加以開發、改良，最後還要去了解這個產品它的市場競爭力，若是以災區的名義開發的產業，或許剛開始別人會因爲同情而支持，但時間久了，如果別人對你的產業沒有認同感，那一樣會倒閉；而若沒有歸公，只要一產生利益關係那麼就會分裂，且產業收購的部分要給農民，這是給農民的一個保障，對外行銷所賺得的利潤應該就要歸公，若行銷過程的利益還是歸給農民的話，那就會發生很多問題，農民必須在初級收購的時候被保障，歸公的好處就是賺的錢投入公益，例如龍眼林的例子，大家都很尊重龍眼林、信任龍眼林，因爲我們賺得錢並不是進入私人口袋而是做公益，所以像是縣議員等等都很贊同我們的做法，甚至會幫忙贊助我們，所以說只要有利益時，產業內部就容易鬥爭、分裂。

### **3. 對於政府設立的生活重建服務中心，社區與單位之互動情況爲何？對於該單位執行重建業務的評價？**

九二一地震時沒有設生活重建的關懷據點，因爲九二一地震謝國興在做執行長時，只有九二一賑災基金會；那時各縣市都有臨聘大學團隊的老師來做重建規劃，以前內政部不管這個，只有九二一賑災基金會管，那時內政部沒有錢，而現在莫拉克沒有基金會，只有一個重建委員會，重建委員會只會開會、花錢，跟本就沒有錢，其實錢都在市長會、紅十字那邊，例如他們有時會辦敬老活動，申請了三、五十萬，結果一天就花掉那些錢，那還不如拿這些錢讓老人們出遊，玩得還比較多天，所以有一個統籌的機制會比較好，若愈散就愈難管理，讓基金、補助都有一個統一窗口。

### **4. 您對於社區營造輔導團隊的看法如何？**

我對社區營造輔導團隊的看法不錯，大家也都說我做得不錯，

社區營造輔導團隊不要只是吵鬧，要實際上去做，而輔導團隊的機制是遲早都要退，有些輔導團隊不管後續，只要結束就走了，所以輔導團隊是真的有心要投入才有效，因為有心才會有幫助，別人也會心服口服的肯定你，所以有心的老師來輔導一定會與地方溝通、了解在地需要，像羅時緯老師他們就做的真的很好，在九二一輔導團隊的立場與規劃上，重建五年之後真的有照他的計畫在做的只有龍眼林，羅老師說過了解地方後將地方記錄起來，之後在做重建的時候，也是輔導我們沒有在輔導團隊的工作，所以一定要有心輔導，之後確實輔導，若輔導團隊接這個案是在打哈哈、花錢、寫好向上呈報的報告，這樣就不好了。

**5. 在災後社區重建時，若與相關單位/團隊於互動過程中，發現到推動的策略與地方文化有所異同，該社區協會如何進行互動，解決問題？**

其實不要說文化有異同，若重建時意見不同，老實說鄉下人會比較慫，但也不是全部事情都是鄉下人想的不對，有時候這比率是八比二，因為老師的眼界較廣；依我個人來說，若與老師有意見不合時，我會跟老師說若照你的意思做，以後出狀況或設備對在地沒有好處的部分就要改善，就是用老師的專業去做，再去試驗誰的方法較實用，所以就要去增加討論，然後再折衷想辦法解決對地方最好的辦法，一開始必須要先尊重專業老師的看法、意見，先試試看若不行再共同來討論怎麼改善，如果是我就會這樣做，但有時候帶頭的在地人不信你這套，很多人做不到尊重專業，口頭上說的很好聽但心胸沒那麼寬。

**6. 就社區觀點而言，在災後社區重建過程中，中央政府與地方政府與輔導團隊應各自扮演何種角色，方能有利於整體的重建推動？**

我認為中央要出錢，因為中央的官員不會比別人厲害多少，所以要尊重地方，地方政府則要徹底了解地方在地需求後再來聘輔導團體來輔導，像九二一的地方政府它比較了解地方需求，中央一百個官員中就有九十八個不知道中寮在哪，南投縣的縣長、官員跟本不知道中寮鄉，所以就要聘了解地方的團隊來幫忙，所以中央的角

色就是聘請輔導團隊來協助地方發展，了解中寮鄉以農為業、南投市以商為業，因為產業不同所以重建方式也不同，所以地方就是要將地方的資訊整合，中央不了解地方就出錢就好，然後一個領導人必須要有掌握資源、尋找資源、利用資源這三個條件；輔導團隊的角色就是要徹底了解在地需求，再協助、支援、輔導在地的執行，其實也是要在地人來執行，因為人最重要，什麼事情都好解決但就是人最不好解決，因為人最難纏，而人若有知識與公德心，那這樣交接就沒問題了。所以就是中央出錢，然後地方聘請專業來做，地方的人再好好執行，如此一貫的連結才能做好事情，接下來最重要的是要歸公，不然就會被抗議、被壓制，到最後就會無法生存。

**7. 若透過社區營造的機制推動災後重建，從您的角度，您的看法如何？災後重建社區營造機制之功能、定位與角色應如何，互動過程中應如何結合運作？**

其實若透過社區營造是最好的辦法，因為社區營造含蓋面太寬廣了，只要跟人有關係那就是社區營造，其實我很內行，十幾年來我看過這麼多社區，每年全國性的產業創意競賽會讓我來評分，我是認為若用社區營造下去推動的都是公事，社區的人下去推動就會有認同感，這樣才比較不會出狀況，成功機率也較大，但是有一個壞處是有些老師的理念與想法不夠專業。中央要出錢給縣政府，然後縣政府一定要好好的根據在地需求去選擇專業的輔導團隊，產業重建階段的工作由產業專業老師輔導，分階段去執行才會有效，分項處理也可以，社區若有家務重建的輔導團隊及產業重建的輔導團隊同時並行執行也可以，但其實家務重建的人去參加產業重建是有困難度的。

**8. 您認為若推動重建社區營造機制，應涵蓋哪些層面，才能有效推動重建社區營造，以及能否成功的最重要因素為何？**

社區營造的機制裡，縣市政府一定要聘請專業團隊來輔導單一專業項目，不要全部都統合變作一個，例如讓中興大學農學院來輔導在地農業才會有效，柳丁滯銷就讓農學院的人來輔導，這樣才會

減少損失，若是輔導做得好還可能會增加農民收入，所以縣市政府應該聘任專業輔導團隊做專業項目輔導，心理輔導就由社區直接來做最好。政府應成立單一窗口部門，社會照顧的部分就歸在社會福利的部分，縣政府裡每一項目都設立一個單一窗口，做專業的項目，縣政府就是一個大框架，掌握輔導團隊的進度，而成功的因素就在於社區要不要做、在地人要不要做，利用單一窗口流快速流通經費，所以社區只要有是就直接去找社區營造機制窗口，它會負責統合然後指派專業團隊下去，如果這個串連的機制做好，老百姓就不用去找中央，就能直接去縣政府解決，再加上社區願意去做，那麼成功的機率就非常高。

**9. 就社區重建的過程中，目前政府從事相關社區重建之政策(策略)執行上，您的評價如何？**

老實說想要做跟不想要做的輔導團隊是差很多的，這就是縣市政府必須去把關、掌握的，經費除了撥給社區，也有給輔導團隊使用，若輔導團隊執行力不佳，就要汰換。對整個政策來說，就是要有一個單一窗口，若愈多項目那麼時間就會拖得愈久；其實那時候大家都沒有經驗，我現在理論經驗也是從無到有的，那時其實大家都很認真在推動，像是各部會、縣市長、鄉鎮公所都很認真，但是就是沒經驗，大家也是從災害發生來獲取經驗，但現在官員都換人了，沒經驗的還是沒經驗，所以很多老師就跟我說不如我們就下去幫忙，現在政府的統籌都透過縣市政府，這個機制建立起來以後各部會的經費就撥來縣市政府，之後經費可以不用透過鄉鎮公所，可以直接給社區，就是經費給社區保管，再撥給輔導團隊使用，若直接撥給輔導團隊也沒關係，但是社區要知道詳細花費多少、花費在哪裡，但有些輔導團隊也是會拿錢走人，這是沒有保障的，其實我深深的體會這點，若有個社區營造重建機制建立後，以後大家就可以照這樣做，也不會一直再處於沒有經驗狀況，這樣內政部在這個機制建立後也會有一個檔案，以後有重大災害發生，輔導團隊就能從檔案裡調資料出來，所以現在政府建立這個機制的路應是正確。

受訪人員：16 時間：2011/8/27 19:00-21:30

**1. 災難發生前，是否就已從事社區工作的推動？長青村是九二一之後才成立的，早期好像沒有在推動社區總體營造？**

其實社區總體營造我們推動得很早，千葉大學宮崎清教授在推社造的時候，我們就開始了，那時有個新埔里發展委員會，它把埔里分為水之鄉、健之邑、花之都、藝之鎮、山之城五個組織團體去推動。當時從鹿港及埔里中選了埔里，那時候我記得是手工藝研究所牽的線，甚至他來日月潭有做相關社造的演講，埔里後來被選為示範點，所以埔里就成立了新埔里發展委員會，那時候黃世輝（宮崎清為他的指導教授）還在唸博班，那時候我們就認識了，而新埔里發展委員會後來是因為社造的觀念還太新，再加上政治力的介入（因為政治力不太清楚到底社造是怎麼回事），我們跟台灣社造之父陳其南討論是由下而上還是由上而下這件事情。社造這塊其實我個人認為它是社會緩和的改革運動，不是一個積極性的，它不像社運這麼積極，它是從根本讓社區自己去明瞭社區是什麼東西，從社區作一個出發去營造他們自己要的文化、生活、型態，所以那時跟陳其南有一次對話，那時我提出社造應是由下往上，所以社造這塊埔里接觸得很早，那時就我而言，我是水之鄉的負責人，基督教醫院副院長成亮是健之邑的負責人，我們蠻好的，而那時整個的執行有困難，再加上大家的認知還有待教育及政治力的介入等等，我們用個人的委員會作了個決議，健之邑形成了現在的老五老基金會，那時花之都還做了一次花車的遊行，所以社造我們參與得很早。

**2. 請問就你所屬的社區，在推動的重建事務中，所面臨的最大問題，您如何解決，或是您認為應如何解決之？**

因為體制在民主政治這塊是依法行政，依法行政在現在的代議民主的體制下無法做到全民政治，那政黨的利益極大化有時在立法的過程裡與實質的生活是有落差的，所以我說最大的問題在於體制。假設長青村是老人安養的選擇之一，也要體制允許與相關立法通過，所以最困難的是體制，那你會想說體制有沒有解決的方法？其實它面臨太多多元面向的問題，就以長青村目前的型態來說，它

就面臨了依法行政橫向的連繫，例如土地是屬於地政機關、建築是屬營建機關，這個型態又屬社福相關單位，你必須這些部門都去做橫向協調它才有辦法做；另外既有的觀念太深，農村再生的土地活化那塊，我是會支持的，那很多的非營利組織不支持是因為它們怕商業又進來炒作，假設它法律的設計是完備的，把農地開用的這部份做適度的運用是很好的，不然一個災害結束之後，土地的重新興建的又會遇到問題，相關的法律、體制又限制住了，這是為什麼土地活化這塊我是支持的。

**3. 對於政府設立的生活重建服務中心，社區與單位之互動情況為何？  
對於該單位執行重建業務的評價？**

很少，原因是因為那又是另一個政府的體制，那長青村剛開始就不是體制內了，因為組合屋那時進住的資格最早是全倒戶，後來開放給半倒戶，它還是以戶為單位，我去了解他們風災之後，還是一直在考慮到底要以人為單位還是戶為單位，以戶為單位有些根本不是在這裡落戶的，因為後面有一些利益，利益不見得是壞的，有一些補助等才產生這樣的利益衝突，所以長青村一開始就不是在這體制之內的，因為它是服務老人，所以長青村不講戶。其實我覺得它都有存在的價值，基本上它是授權於政府，長青村是非營利組織，它就可以做需求那塊，因為它的彈性是比較大的，也不是說生活重建服務中心沒有，但是我們的彈性更大於它，基本上它還是脫離不了社工那塊，但社工這塊是不是能在大家都沒有經驗之下，它能夠做得貼切其實是質疑的，因為尤其是社會服務這個工作我覺得跟人的經歷及經驗都有很大關係，基本上它的存在是有價值的，因它可以做基本的主流，就是社工認定那塊，那民間組織就可以做需求那塊，它可以很直接介入，差異是在主流他們的專業跟非主流的熱誠與經驗，我覺得是可以相輔相成的，不是相對對立的。

**4. 您對於社區營造輔導團隊的看法如何？**

其實社區營造輔導團隊是多面向的，社區營造輔導團隊也不一定全面向地達到它的功能，假設這個社區已經達到某個水準了，它

也不會介入，因為有需求它才會介入，社造到現在有個很大的盲點是，搞文化創意產業大家都搞文化創意產業，搞社區發展產業大家都搞社區發展產業，不能把所有的社區都一元化，那就不是社造了，社造裡互相學習、伙伴關係是很重要的概念，從前面的學習到彼此成為伙伴到共同達成目標，這才是伙伴關係的整個光譜，而一個輔導團隊它該做的是什麼？它來到一個社區卻不見得對這個社區有了解，它必須從社區了解開始，所以它的建議不一定是這個社區要的，因為他不了解社區，所以我要強調是輔導而不是指導，因為指導是直接介入。

**5.在災後社區重建時，若與相關單位/團隊於互動過程中，發現到推動的策略與地方文化有所異同，該社區協會如何進行互動，解決問題？**

長青村是採取一個較消極的做法，以長青村的個案在社造這塊來看，它可能較積極的做法是走向社運，因為它所面臨的問題太多，唯一的解決辦法就是衝突，但是長青村後來的選擇是消極、隱忍、回避、協調，因為它背後是一群老人，其實在第一時間政府機關已經有做一個沙盤推演，我們可能會帶老人家去抗爭，村長非常堅定說，假設把這些老人推到第一線，我們就不必要服務他們了，若讓老人家知道不就會血壓升高，徒增麻煩而已，所以基本上我們篤定不把他們推到第一線，當然就比較沒有看頭，基本上一個社造的精神是存在的，它不一定要都用衝突解決，當然若不用衝突解決，還會引發更多的問題產生，向下苟延殘喘。其實不是配合而是協調，若配合就是被收編了，收編就可惜了這民間長出來的災後機制。其實政府也很聰明，它的行政處分是構成行政訴訟的要件，它答覆的公文依法行政，行政處分這塊縣府同意，我就同意，就打太極拳沒有行政處分，其實我們可以用行政怠惰來提起行政訴訟，你該為不為而且這是公益，我們沒有拿政府的任何一毛錢來進行補助，我們又沒有公開募款，假設有一百人，一個家庭四個人、兩個家庭八個人，後面量化就有八百人了，但我們不這麼算，有時量化是會騙人的。地震之後才制訂災害防制法，其實災害防制法已寫得

非常清楚，只是災害防制法讓全民去了解這個部分太弱了，譬如八八風災後要求總統必須來到災區，但其實災害防制法最高的指揮官是內政部部长，那關總統屁事？總統是指揮外交、國防等這些事情，災害防制法我不能說它很完備，而其中央及地方的角色都已經定好了，地方只要有需求，也可以直接跟軍方，但問題就出在於本位，軍方受國防部管，為什麼要聽地方政府的話？連地方的首腦官員都不清不楚，不要怪罪到百姓來，中央跟地方本來就有一個很好的協調方式，只是他們都沒有運用，問題出在哪裡我不知道。而且災害一再發生，檢討又不徹底，法也不是不能改的，尤其是災害防制法，既然是一個地震帶的國家，處於颱風帶的國家，更還有一些非天然、人爲災害例如日本的核能外洩，這個機制並不亞於外交、國防等關係，因為這是馬上產生危險的。

**6.就社區觀點而言，在災後社區重建過程中，中央政府與地方政府與輔導團隊應各自扮演何種角色，方能有利於整體的重建推動？**

中央基本上它應該是一個責任的角色，地方首長應該是一個協調的角色，因為地方是窮的，中央有錢，重建這塊你沒有錢什麼都不用講；社區輔導團隊我覺得是在精神層面，如果用硬軟體來解釋，社區輔導團隊應該是軟體這塊，例如陪伴、輔導，因為它們的時間會比較多，只要它們願意做的話，那政府這塊他要做的是硬體這塊，我指的不只是建設，譬如說他們相關的一些法規修定。

**7.若透過社區營造的機制推動災後重建，從您的角度，您的看法如何？災後重建社區營造機制之功能、定位與角色應如何，互動過程中應如何結合運作？**

基本上政府對社造這塊不是很用心的，第一個例如文建會它主動削減社區總體營造的經費，哪有一個機關會自廢武功的？一億多的經費砍了五千萬還六千萬，我敢篤定的說，現在這個文建會主委根本不知道什麼叫社區總體營造，如果要用這個談社造這塊，我個人是悲觀的。第二個其實社造真的紮根了，所以它現在形成的農村再生這塊，就碰到與社造產生了程度上的認知不同，那是因為社造

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

已經生根了，以現在這個情況看來我覺得不是很妙，因為主管機關本來開始是文建會，後來到所有的機關都在搞社造，包括所謂的政府機關，就是豁出去的沒整合。社造在社區裡紮根了，而且它紮根的型態我覺得已經訓練出一匹無悔的勇士，已經不計較個人利益了，所以台灣社造聯盟協會到現在為止基本上一向是不拿政治補助的，這是一個堅持，每一次它的理監事開會都不同地點，都很遠，但它的出席率幾乎達百分之九十九。透過社區營造的機制推動災後重建，釜底抽薪有一個辦法，立法非營利組織法，把相關規定帶進去，人民團體法其實不夠用了，非營利組織法必須要出來了，讓這個法跟政府產生機制，因為一般的災害重建都是一種臨時的、不定時的，你要跟災害防制法一樣，它必須要有一個法源的依據，你才能夠把它組織起來，否則都是空口白話，就像長青村，苦苦的在簡屋裡住了十二年（但我覺得很舒服都是環保建材），不為所動，有誰關心過？它可以有很多方式，那才能做連結，甚至這個連結是將來的創舉也不一定，搞不好去到聯合國是一個很特殊的個案，甚至可以推行到全世界，因為全世界的災害都在產生，好幾個知名人士都說長青村這個個案可以拿到聯合國報告，所以除非有相關的規定，除了相關規定出來之後，讓社區營造這塊有個合理的機制進到跟災後重建這塊的連結，否則我說非營利組織憑什麼？政府只能有一種競爭的方式或者是一種很齷齪的授權方式。以台灣來講我覺得社區營造這塊的成熟性有了，承受性也有了，它不像社造剛開始的時候新埔里發展委員為什麼會夭折，因為搞不清楚什麼叫社造，社造那時是政治力介入的一個很好的方式，很多政治力都介入到裡面來，他不曉得社造是一個很緩和的社會改造運動。我覺得更直接的解決社區的問題，它不用再等，就算要時效，為什麼台灣的救災很多人佩服慈濟？他們第一時間就到了，天然災害讓交通都斷了，你怎麼進來？最直接的就是地方的自治組織，我們現在談得不是鄉鎮公所，偏遠的社區它的自治組織其實是在社區，若用災害這塊來說，我覺得這是一種臨時組織的定位，其實它平常就在做了，不可能只有災害來才做，當你遇到災害的時候，你就有一個因為法律所

賦予的一種特殊任務，那這個其實是跟公權力有關係的。假設有這些的話，應該是必須觀念宣導，若這個法要制訂的話，應該要跟非營利組織好好的討論，因為非營利組織營造的過程裡面，就像是一個民間的小政府功能。應扮演最基層、最直接、最有效率的角色，就像九二一地震沒電了，其實前三天，甚至前一個禮拜都不用煩惱，所有的食物大家搬出來一起吃，問題在後續，例如硬體的重建，講起來，它就是臨時的、廣義的政府組織。

**8. 您認為若推動重建社區營造機制，應涵蓋哪些層面，才能有效推動重建社區營造，以及能否成功的最重要因素為何？**

我覺得很單純，就是社區就可以了，社區的問題他們自己去解決，這就是社造，社造基本上我覺得它不能夠太多的依賴，太多的依賴之後，那就不叫社造了，那叫花錢。社造我覺得基本上跟經濟這種供需是對立的，譬如說一個災區的重建可能建商進去了就能賺到很多錢，包括現在很多慈善團體也是找建商，我想那不賺錢才怪，社造它不講市場，所以現在有一些社造搞入市場，我覺得是會毀掉社造的一個很重的因素，所以社區營造我個人覺得沒有社會企業，非營利組織跟社區營造其實也不是這塊，它跟企業是沒有關係的，簡單地講就是說它在找回失落的睦鄰那一種親近的關係，可能我把它定義狹隘了，基本上它必須是出自於這種真誠的，所以德這個道德的層面是要進去的，我覺得它比較傾向於浪漫主義，它除了裡面的理性東西，它還把感情的東西帶進來，如果你完全用理性來思考這個問題，那社區就死了，如果你不談感情只談理性，那就跟警察國家一樣了，法治這塊就是理性，感性這塊就必須在乎道德。其實制度的建立，必須要有社區極度的參與，概括性的解釋要比較寬，不然就把它給定死了，並且要限制政府解釋的功能，法就是這樣子，但沒有法就沒有依據，社區自己本身現在都是用人民團體法，它是用協會這塊，而協會也受到相當的限制，只是說現在這個限制是寬的，是視而不見的，台灣的這些民間組織其實是比其它國較寬很多的，是不是好的我不知道，因為這些要去拿捏很難，法事

實上它能夠善意的執行，又有一些法做得不夠嚴謹，這是法比較難的地方，所以我說釜底抽薪的是這個，最難的也是在這裡。

**9.就社區重建的過程中，目前政府從事相關社區重建之政策(策略)執行上，您的評價如何？**

爛，它有執行嗎？其實最主要的這塊還是民間非營利組織的熱誠，它後來還是都委給民間組織，這就是間接印象，它委給的非營利組織很爛它就爛，它委給的非營利組織很好它當然就好，它的資料庫要必須是資訊透明，不可以是黑資料庫，譬如說我今天跟 A 非營利組織很好，跟 B 不好，我就找 A，所以它的資料庫必須是要透明的。基本上我覺得是出在本位的傲慢，資料庫我覺得還在其次，為什麼叫本位的傲慢？九二一地震之後，莫拉克的這些重建團隊，除了那些明星團隊以外，他有來問過九二一這些執行的團隊嗎？曾經有一個在國內還是非常知名的一個大學團隊，是已經執行了，然後遇到問題了才跑來問我們，我說你來問我們幹嘛？你們都已經做了你還來問我幹嘛？那我們要插手有機會嗎？那些都是表現的機會，所以我覺得那都是一種本位的傲慢，不管是非營利組織或是那些明星的團隊，或者是學術團隊都是如此，經驗資料庫它擺在這裡，沒有人來用，明明就有經驗在這裡了，為什麼還要自己閉門造車呢？

受訪人員：17 2011/9/2 15:30-17:00

1. 請問您在社區中，擔任何種職務？災難發生前，是否就已從事社區工作的推動？

以前我們事先有調查六龜比較危險的地方，紅水溪河水暴漲，紅水坑部落較靠山腳下，還有一點是兵仔寮那完全變作山坡地，居民都靠那裡生活，所以災區比較嚴重，因為那裡開發比較嚴重，山頂我們特別注意，村長也會去通知，所以我們也有成立社區防災避難小組，水保局也幫我們訓練社區防災專員，所以大家就有防災的觀念在，在莫拉克颱風當中，六龜村損失沒有很嚴重，都有撤離，有幾戶被土石流蓋掉只剩下一半，幸好沒有人員傷亡，只是有一些經濟的損失及房屋毀損，六龜會傷亡慘重是因為山頂平常我們就比較沒有注意，如果有透過社區去注意到那就不會發生傷亡，且過去也沒有任何土石流跡象，就是因為沒發生過又突然間來才會傷亡慘重，所以這次南瑪都大家就比較警覺，而這次南瑪都的風雨較少，六龜只有小部分受到影響，水保局副局長颱風前後也都有打電話來關心，我說這次六龜感覺好像沒有颱風，這裡都沒淹水，若氣象局有發佈豪雨特報或颱風訊息，國軍就會立即進駐在我們社區。我九十四年才接理事長職務，我們這社區是很新的社區，才六、七年而已，我在接之前，社區都沒有運作，我退休後剛接理事長時，有人對我說：「只要肯做，永遠不晚」，所以我做了三、四年後就趕上別的社區，依目前我們社區來說，我們是很健全的，幹部也是，所以我們在推動業務時就很順利，我的社區路間沒有雜草很乾淨呢！唯一的方法是綠美化，我花了三年把社區髒亂的地方完全綠美化，才開始推動社會福利工作及老人照顧，社區很多老人，以前我們的志工是老人服務老人，有人說：「棺材不裝老人，只躺死人」，只要肯做，社區是不怕老的，這個社區裡的老人都很認真，社區在短短幾年當中，在九十八年全國評鑑就拿到甲等，九十九年在環保社區評鑑裡拿到乙等，兩年當中我們領到很多獎金；社區與社區間也會合作，我跟志工說，參加志工有什麼好處？人的資源非常豐富，你缺

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

人手，我可以幫忙，你有困難大家可以互相研究，所以我把這些志工老人看作我自己的兄長、大姐，把志工當成自己的家人對待，所以我們這裡的老人很幸福，甚至於我今年開始我把整個的建設都放在照顧老人身上，社區的老人若發生事故，我就會把他們送到台南、高雄的醫院去，還有老人不舒服不要兒子送去醫院，要求理事長我載到高雄的長庚醫院，我的社區已經做到這裡了，我非常照顧這些老人家，所以老人參加志工也感到非常好，若有老人因志工而跌倒受傷，我也會自動幫他們辦理醫療保險等，讓他們覺得投入在志工工作中非常有保障，因為會有理事長照顧，我們還是水保局的示範社區，我們社區的活動中心是六龜鄉最漂亮的，我很注重環境衛生，設備也很齊全。我喜歡開會，我有什麼事情就會在會中報告，因為要了解他們才能配合，若水保局的錢下來，我告訴志工會計，開支的錢一定要算得清清楚楚，我也把社區的帳做得很公開、很清楚。

### **2. 請問就你所屬的社區，在推動的重建事務中，所面臨的最大問題，您如何解決，或是您認為應如何解決之？**

因為莫拉克颱風後，颱風有造成堰塞湖，很多人都跑去社區避難，我就開始向縣政府申請防災避難所的設備，那時莫拉克颱風當中，軍人住在這，參加救災工作後回來沒有熱水，只能洗冷水澡，那時只有一間浴室，身體差的人要洗熱水澡要等好幾個鐘頭，後來我又增加了八間浴室，莫拉克後我就做這些事情。我也準備好了防災避難所一、兩個禮拜的米及瓦斯，因為莫拉克颱風才有這樣的設備，軍人洗好後的衣服都用電風扇在吹乾，我又開始向縣政府申請一個烘乾機，我們的設備又更好了，軍人可以洗澡，衣服問題也解決了，讓軍人來六龜參加救災工作可以無後顧之憂，全心投入在六龜鄉的救災工作，莫拉克災後，從救災工作中慢慢地改善，我們的防災避難所不是只有國軍而已，一般民眾也可以用。以前有個鄉民代表跟我是很好的朋友，爲了這次莫拉克颱風我得罪他，有撥三百多萬要發給救災戶，他發錢有的三千，有的五千，有的一百在發，

有的一戶發兩、三個，因為我是總幹事，也不幫他蓋章，從那時開始我們的關係就不是很好，然後他出來競選村長也落選，我就跟他說你要檢討，百姓是很敏感的，你若當初每個都發三千，今天就不會落得此局面。多元就業方案跟八八臨工不一樣，多元是社區的，八八臨工社區也可以申請，是跟隸屬的鄉公所申請，它的合併東西是不一樣的，多元是跟勞委會申請，就是你自由要提計畫跟勞委會申請，多元是一年，八八臨工是半年。那時莫拉克發生沒多久，我們社區很快的就恢復得很乾淨，所以莫拉克後我們才開始參加全國環保模範社區，那時工作站都有提出環境計畫，我們很快的就把社區內所有的氾濫點全面性的消毒，很快就把社區恢復到原來的樣子，甚至於我也派志工去整理紅水溪土石流的地方，不過社區的很多工作是靠志工還是有限，因為志工還是維護社區環境的整潔較合適，平常環境整理、颱風後的倒樹都是要靠志工，都沒薪水的，平常也要照顧志工，莫拉克後，我們能恢復迅速是因為平常志工們就有去整理環境，多多少少過去的環境基礎都建立在那，所以不管多困難還是有辦法整理。

**3. 對於政府設立的生活重建服務中心，社區與單位之互動情況為何？對於該單位執行重建業務的評價？**

他們本來的單位縣市合併前是高雄縣六龜鄉生活重建服務中心，可是當縣市合併之後他們就變成高雄市六龜社會福利福務中心，所以我們是跟高雄市政府的有互動，內政部就是社區照顧關懷據點。我的計畫是這樣，我社區剛接時什麼都沒有，我先把內部加強，而且社區若沒志工絕對不行，所以我把志工問題解決後才開始計畫，前三年我著重環境綠美化，讓所有的環境改善，讓這裡的老人家有一個好的環境，六龜以前時古老社區，過去社區老人的習慣是有垃圾就丟溪邊，溪邊都很髒，民國五十年的時候，環保局才開始做垃圾掩埋場，所以我第一年就開始將所有社區髒亂點完成綠美化，三年來就差不多做了十五點，完成綠美化後我才開始做社會福利、老人照顧與防災的工作，開始著重社區內防災的設備，六龜未

來的發展就是防災，因為六龜這個地方是有山、有水，過去有山水是漂亮的地方，現在有山有水是危險的地方，已經完全改變了。

**4. 您對於社區營造輔導團隊的看法如何？**

過去我的終旨是，有會議我就去會去參加，因為人家說：「不進則退」，維持現狀就退步，有參加就有機會，老師說若有聽懂三句、四句就有價值，輔導團隊也一直在幫忙，在提供很多的訊息，新的資訊、知識都一直出現，過去也沒有防災避難的想法，是最近才開始的，所以輔導團隊對社區是有正面的幫助的。

**5. 在災後社區重建時，若與相關單位/團隊於互動過程中，發現到推動的策略與地方文化有所異同，該社區協會如何進行互動，解決問題？**

到目前為止，意見不合但上面規定有很多經費，今天上面設計營造工作是做好再給你錢，不像過去大家競爭，好的社區愈來愈好，差的社區愈來愈差，好的社區有在認真地做，過去屏東有很多社區，做下去三十萬就撥下去了，到最後有些不想做，也無法討錢，然後就不了了之，主管單位就頭大，所以最近才開始做完錢再拿，我們也不能怪政府，是我們自己做不好，讓人印象不好才這樣。所以互動上都是開會，然後大家討論，不過我也覺得社區在推的計畫比政府推的還好做，政府的綁手綁腳，因為有制度及預算的審查，而我們社區的志工是沒薪水拿的，理事長也沒薪水，政府也知道這點，我們在做時，計畫就下去了，但政府不是，政府還要照規定來發包，所以在做綠美化時，我們就做得很快，沒辦法做的我們都做，主要是地主同意我就直接豁出去了，這就是我們比較好做的地方，地方做較快速。

**6. 就社區觀點而言，在災後社區重建過程中，中央政府與地方政府與輔導團隊應各自扮演何種角色，方能有利於整體的重建推動？**

中央應該要監督，絕對要監督的，這次莫拉克颱風災害六龜所申請的塑膠管的數字，到今天六龜鄉公所還是說不夠，所以政府絕對要嚴格的監督六龜鄉，因為這都是百姓辛苦的納稅錢，錢應該要用在刀口上，因此中央除了要提供經費外，還要監督；縣政府也是

要嚴格的監督，鄉公所也差不多這樣，你看做代表的、做里長的出來選新的里長，幾乎都落選，意思是救災金發一發，做得不公平，當然鄰、里長選舉會落選，人民的眼睛是雪亮的；輔導團隊應該要徹底了解地方的實際情形再去輔導。

**7. 若透過社區營造的機制推動災後重建，從您的角度，您的看法如何？災後重建社區營造機制之功能、定位與角色應如何，互動過程中應如何結合運作？**

農村再生計畫是由下而上，你的社區若要做那就要讓大家知道，到今天為止，社區在推的很多工作及設計像是農村再生已經有多個社區有在做，因為大家都參與這個工作，若做到社區理事長，大家眼睛都睜得很大，社區理事長也不敢亂來，他必須要開會，所以縣政府也有做監督的角色，監督社區的運作，社區若運作正常，就不會發生匹漏，所以透過社區來做社區重建營造，讓大家一起來參與這個計畫，人要愈多愈好，這樣較不會發生弊端，眼睛多，意見也多，所以以大家意見為意見來做較不會發生說偷偷摸摸的事。

**8. 您認為若推動重建社區營造機制，應涵蓋哪些層面，才能有效推動重建社區營造，以及能否成功的最重要因素為何？**

我是認為說政府在推計畫的過程當中，必須要追蹤它的後續效果，如果市長來我都會建議，以後市政府若要做什麼工作必須要考慮到將來的維護及管理，做一做很簡單，做完錢領走就再見了，所以以後的管理才會是問題，不然不如不要做，浪費那些錢，不做人家不會去講，做了反而糟糕，政府應該要負責考核與追蹤。

應該要注重人的管理的層面才比較好推動，我覺得有心沒心才是會不會成功的重要因素，社區要有心，政府也是要有心，政府若馬馬虎虎去做，我們也會馬馬虎虎去看待，輔導團隊也要好好去輔導，不要錢拿了屁股擦擦就再見了，如果百姓也多多關注，他們也會比較認真。

**9. 就社區重建的過程中，目前政府從事相關社區重建之政策(策略)執行上，您的評價如何？**

它的資源重複很多，就是太浪費資源，例如人口只有五、六百

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

人，卻有關懷協會、重建中心等，幾乎都重複資源，浪費錢。後續的管理做得不好，過去的綠美化營造點你又拿計畫再做，那就是後面的管理做不好也沒有嚴格控管，若設一個窗口整合所有資源，這樣控管會比較好，只要透過一個窗口就好，例如六龜的救濟金就要經過這個窗口，才可以開始做，所以這個統一的窗口機制是可以做的，可以節省時間、節省人力，把這個窗口設在縣政府，這樣統一管理、統一輔導才不會浪費經費又做得不好。

受訪人員：18 2011/9/20 15:00-16:30

**1. 請問您在社區中，擔任何種職務？災難發生前，是否就已從事社區工作的推動？**

我是從97年接任理事長迄今，也就是莫拉克風災發生的前一年，風災之前也就有在從事社區的服務，環境美化和部落文化都有在從事。

**2. 請問就你所屬的社區，在推動的重建事務中，所面臨的最大問題，您如何解決，或是您認為應如何解決之？**

莫拉克風發生的時候，周遭道路都中斷，面臨到物資缺乏的問題，那時候都是仰賴空投物資，就像孤島困困了十天，等到臨時便道搶通，才對外有聯繫，那個時候的問題嚴重。後期的重建，因為災害損失不像其他社區有遷村問題，所以後期重建也多是在道路損害重建，因為鄉公所積極的配合，所以問題比較不大。有問題鄉公所都會協助解決。災後我們也組織了青年會來協助重建工作，像是協助居民的房屋屋頂問題，因為社區大部份是老人，年輕人都在外地工作，要幫助一些老人協助整理房屋。

**3. 對於政府設立的生活重建服務中心，社區與單位之互動情況為何？對於該單位執行重建業務的評價？**

生活重建中心幾乎沒有互動，主要都是在嘉蘭那裏從事服務，應該是依據區域劃分吧，主要還是跟鄉公所有互動，重建過程都是由鄉公所來進行協助。

**4. 您對於社區營造輔導團隊的看法如何？**

有輔導團隊的協助，可以幫助解決社區許多問題，可以協助社區的工作，我們社區很多都是透過輔導團隊的協助，才可以做好的。但是社區輔導團隊有時候往往都是上完課程，就離開了，其實我是希望鄉公所是可以有一個長駐的輔導團隊進駐，社區有問題的時候可以馬上請求協助，包協助我們如何撰寫計畫書，或是一些產業的發展輔導，像是社區的琉璃工方或是木工房，像我現在就積極想推動這一塊，也協助社區婦女就業，還有原住民社區，向我們或是附

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

近的社區，都會面臨到老人的問題，許多社區的年輕人都到外面工作了，所以輔導團隊最好也可提供老人的福利措施。

### **5. 在災後社區重建時，若與相關單位/團隊於互動過程中，發現到推動的策略與地方文化有所異同，該社區協會如何進行互動，解決問題？**

基本上沒什麼問題，我們都會溝通後才來推動，輔導團隊友都會撥中我們的意見配合。

### **6. 就社區觀點而言，在災後社區重建過程中，中央政府與地方政府與輔導團隊應各自扮演何種角色，方能有利於整體的重建推動？**

中央政府就是負責籌措經費和制定相關辦法，讓民眾瞭解相關重建辦法，其實對於相關辦法或計畫其實都搞不太清楚，政府要讓民眾可以瞭解，相關辦法也要符合民情和實際情況。原民會要多照顧原住民工作機會和福利。

鄉公所其實就是執行，最基層的執行應該由鄉公所來，而不是縣政府，因為鄉公所更瞭解地方，互動上也比較好。鄉公所如果和社區互動好，對重建多少有幫助，就我瞭解有些社區重建中心重建過程就自己來，也一直不太想讓鄉公所介入，可是我覺得這樣對重建會有影響；重建中心好像也很少跟鄉公所進行互動，這點我覺得要在加強。

輔導團隊，就是盡量協助地方，教導地方從事社區工作。

### **7. 若透過社區營造的機制推動災後重建，從您的角度，您的看法如何？災後重建社區營造機制之功能、定位與角色應如何，互動過程中應如何結合運作？**

透過社區營造來重建，這個很可行，要把重建工作放到地方來，地方有村里也都要一起來互動。

這個功能機制，要由鄉公所來進行，也就是窗口，社區有多事情，中央的計畫或政策，社區其實很多都不知道，又要一個個去問，鄉公所可以整合，然後再把計畫轉上去，然後經費直接撥到社區，鄉公所再來考核和監督就可以，社區提的計畫經費大多也不龐大，

但都是社區所需要的。再來，經費不要由鄉公所來發包也會比較好，因為鄉公所往往也會把經費挪到其他地方，或給其他社區，不給哪些社區。很多經費轉來轉去，真的到要做都所剩不多，給社區來從事營造，也可以降低這些問題。文書也要簡化，提個計畫案每次要作的文書都要很繁復，以及很多資源也都要整合和宣導。

輔導團隊就是協助我們提計畫，當然計畫還是由我們寫，只是不懂的地方，就盡可能協助我們，所以還是覺得鄉公所要常駐的輔導團隊。

**8. 您認為若推動重建社區營造機制，應涵蓋哪些層面，才能有效推動重建社區營造，以及能否成功的最重要因素為何？**

產業、文化都要涵蓋，當然心靈重建也是很重要的。這個會是社區營造機制的能否成功，輔導團隊很重要，因為可以幫社區培育人才和協助社區發展。當然地方的組織也都要要建立互動關係，不要有防備心，才能對社區有幫助。

**9. 就社區重建的過程中，目前政府從事相關社區重建之政策(策略)執行上，您的評價如何？**

政府的社區重建做得還不錯，永久汙的政策很正確，人當然希望留在自己的居住地，但是真的都沖毀不能住了，只是在評估和分配上真的太倉促，尤其土地的問題沒有解決。還有中央的經費問題，其實中央撥很多經費，但是地方往往感受不到，所以真的經費要落實有到地方。

受訪人員：19 2011/9/2 13:00-14:30

1. 請問您在社區中，擔任何種職務？災難發生前，是否就已從事社區工作的推動？

那時就是我先做理事長，做完說村民要我去選村長，我也選上了村長，所以我就是村長兼理事長。八八風災之前我就有在做社區營造，那時我就是理事長了，我就推動一個水圳工程，就跟文建會要了經費來做。

2. 請問就你所屬的社區，在推動的重建事務中，所面臨的最大問題，您如何解決，或是您認為應如何解決之？

面對最大的問題就是風災完後，水都淹起來，幾乎所有鄉下的人都是老人，所以說要清理污泥及被水淹過的家俱等等，就花了較長的時間去幫忙清理，我看到他沒有人幫忙，我們就去幫忙整理，我向縣政府申請了十位軍人，因為我沒這邊比較沒有那麼嚴重，茶寮那邊上去就很嚴重了，所以我說申請十位軍人就好了，因為這樣也好控制，從公廟開始整理，那污泥就將近十幾公分，也請消防隊幫忙用水沖，做了差不多一個多禮拜，差不多十天我們就清乾淨了，清乾淨後就是善後的問題了，要把壞家俱都清理掉，就是我本人去載，載到鄉公所，也向上報告我們清理多深而申請補助，最後我們申請了一萬塊剛好五萬五，這邊有將近二十戶的受災戶有申請到經費，那時候我覺得五萬五不太夠，光是家俱就不夠了，不夠的我再用慈濟多出了五千塊學生的補助金，一戶一戶去發；屏東縣政府也有補助三十萬給我們所有的工程，像用山貓把污泥清理掉、幾台搬運車做幾個村莊裡被沖掉的水溝，反正就盡量節省，三十萬要做一個村莊那麼大，我們算四個部落面積很大，要節省三十萬來做不簡單，我以我說沒關係，我們盡量做，我是五個村莊裡面做得最快，因為沒那麼嚴重所以復原的最快。茶寮社區的運作狀況我就不太清楚，雖然都有在一起聚會，但做得狀況是不太清楚，把自己的業務做好就好了。解決辦法就是自己社區的人員去整修，當義工的當義工，整修的整修，我自己也沒話講，做理事長、村長的人你不

做，誰要幫你做？

**3. 對於政府設立的生活重建服務中心，社區與單位之互動情況為何？  
對於該單位執行重建業務的評價？**

互動算密切，我有事情都會找它，像是老人家關護。事實說出來我對他們的評價還不是很理想，因為好像常常經費不夠，經費不夠時要辦獨居老人的中餐、午餐都一直辦不出來，就是卡到經費不夠，經費不夠要如何能永續下去？所以有時候辦得很辛苦，而且這裡獨居老人很多。這個社區若以選票來算差不多有六百、七百人，總體人數差不多一千二百人左右，因為年輕人大部分都在外地讀書、工作，戶口也沒遷出去，老人差不多占了三分之二，所以這就是很麻煩的事情，像是我在救災的時候，我一個人跑了七趟，因為要把他們帶出去，不然很危險。

**4. 您對於社區營造輔導團隊的看法如何？**

綠元氣他們幫忙很多，我要求的他們都會協助我，畢竟我們這種年紀，說難聽一點就是電腦白痴，電腦現在算是很平常的東西，如果我們有問題的話他們就會來幫忙解決，我們要求的什麼事情他們若做不到，他們還會往上找主管處理。

**5. 在災後社區重建時，若與相關單位/團隊於互動過程中，發現到推動的策略與地方文化有所異同，該社區協會如何進行互動，解決問題？**

不合就老百姓他們就自己處理，我說如果我們處理完你們若不滿意，有問題你們可以自己去處理，畢竟不可能百分之百完全好，像是要我特別關照，那沒有辦法，我們中午可以煮給你吃，我們能請外面一天兩個小時來照顧你，幫你洗澡、洗衣服這些我們還有辦法，如果要每天都來，那你就自己花錢，那些錢不能說我們幫你出，那些額外要求的我們就無法配合，所以溝通後若無法接受就得自己去處理。若與綠元氣輔導團隊意見不合時，那我就會堅持我自己的意見，因為我是以在地所有的風俗習慣及要求來著重，需求是我們的，應該要以我們為主。

**6. 就社區觀點而言，在災後社區重建過程中，中央政府與地方政府與**

**輔導團隊應各自扮演何種角色，方能有利於整體的重建推動？**

第一個輔導，第二個就是經費要給，如果每天都是義工的話，做到也會累，所以中央應該要提供經費讓我們永續經營下去，縣政府也是一樣，他們那時有一個大學生團隊當義工，也是一樣以清理為重，所以經費要多一點，不然就是義工要增加，不然做起來是真的很困難，我們還要考慮到別的村莊受災狀況比我們嚴重的話，起碼說那邊要多放幾個，好像是新豐一天有五十位軍人在那邊，我這邊只有請十位，應以那邊為重。之後有請八八臨工，但我認為那個不理想，因為那個沒有人管理，鄉公所或縣政府一派過來都交給村長，我也只能交待哪個地方要幫忙做，其它的管也管不動，他們認為那是他們受災戶的福利，不是要被叫去工作的，他們的心理就是這樣，所以就完全沒有心要去幫忙做社區的事，如果是由村長去聘人會比較好，因為有專人的管理，絕對會比較認真，我是雇主，所以一定會聽，而我們也會找比較理想的工人。所以中央撥經費給社區也好，給村長也好，都沒關係，主要是要有一個頭在這裡管，扮演的角色就是中央給經費，地方來考核，這樣會比較理想，不要讓那些受災戶來這裡不知到要做什麼，會讓人頭痛，有時候用社區裡的志工就好，也不需要花八百塊錢來讓八八臨工來這裡不知道要做什麼，該做的不做，不該做的做的亂七八糟。所以把責任帶給他，這樣一定會去監督，如果那麼大的人力讓一個人去負責，點人頭完之後不是坐在那納涼不然就是喝西，這樣事情做的出來嗎？感覺這像是沒有責任的做法。

**7. 若透過社區營造的機制推動災後重建，從您的角度，您的看法如何？災後重建社區營造機制之功能、定位與角色應如何，互動過程中應如何結合運作？**

組織所有社區的人員，不要多，不要說八百人，六百也可以，起碼有一個伸縮性，他們會想這個是理事長帶出來的，所以我們要幫忙理事長把事情做好，但是應該要絕對由理事長或村長去處理這件事情，不要以縣政府或鄉、鎮公所出面，不然絕對是不理想，所

以要著重在地需求而不要浪費人力資源，中央給經費，地方去分配資源的合理性，以在地需求去做，地方政府負責考核。像上次八八水災他們給我們三個，光水溝一個禮拜就做不完，其它的誰來處理？現在政府用社區營造的窗口來幫助社區，我覺得可以，我認為要有一個認知出來，讓居民知道我就是來輔導你們社區發展所有的事情，讓村民了解原來你要來幫我們，讓社區裡的幹部，理事長、總幹事、委員們全部召集起來開會，有問題就對這個窗口反應，包括所有社區營造的事物。跟大埔合作社合作很難講，畢竟爲了選舉就都會分派出來，要讓人相信他的話，起碼以前就不會有選舉的恩怨，那你既然有選舉恩怨那就沒話講，要挺你的就會挺你，不挺你的就會延遲到底，說難聽就是比較自傲。

**8. 您認爲若推動重建社區營造機制，應涵蓋哪些層面，才能有效推動重建社區營造，以及能否成功的最重要因素爲何？**

鄉下大部分都老人化了，起碼都六、七十幾步了，如果要去救災，要怎麼做會有困難，這就是年輕幹部來處理，不應該是他們來配合我們，應該是我們要去配合他們，而政府應該要對幹部訓練，幹部每年重陽節會會餐一次，會餐時把資料用相片等他們看得懂的方法來給他們看，這樣會比較有效果，不然老人會願意來聽你上課嗎？不可能，他們晚上七點差不多就要睡了，白天他們也要工作，所以應該是我們去配合他們，而不是他們來配合我們，政府也是要這樣配合，不然絕對推動不了，中央要配會地方的需求才有辦法推動，像我四十三年次了，有什麼訓練課程我都會去，像是來義村兩天的課程我也會去聽，台南也是，東港也是，那時還沒有南二高時我還是這樣下去聽，因爲責任，如果沒有一個傻傻做的人，那社區跟本走不了。我做社區四年，四年經營完後我當村長，剛好是六年，然後我要趕快交給別人，不能說一個人扛，一個人扛第一個會被反對派講話，第二個是說自己的能耐也有限，不能說村莊也顧，社區也顧，這樣不行，所以我就把責任交給別人，但我會去輔助他處理。村長是選出來的，社區理事長是被社區裡推派出來，我們大埔社區

就有兩個社區理事長，社區主要族群就是客家、閩南及外省人，所以文化會有些差異，這些差異絕對會影響社區營造，那村長就是要扮演和融的角色。所以社區要成功也是要社區相處融洽，也才有辦法做起來，但問題是要如何去經營這些人，像我就不管，你要來幫忙就來幫忙，不要就算，社區裡面也有社員、志工。

**9. 就社區重建的過程中，目前政府從事相關社區重建之政策(策略)執行上，您的評價如何？**

因為要說八八風災，縣長第一時間馬上打電話給我關心，說有給我撥了三十萬下去，可以請人去幫忙清理，這樣我就覺得縣政府有在做、有在關心；中央我就知道了。問題是說村長下去做，人有沒有責任心是很重要的，雖然說只有區區三十萬，但這三十萬要如何分配？要怎麼把村莊所有的環境把它重建、整理起來？那個有心去做是非常重要的，人要有理念是很重要的，所以社區理事長不能有太高的心態，要跟村長配合起來，如果沒有辦法配合，那就要擇一去選擇有責任感的，這樣會比較好。所以重建是算說還不錯，我本身民訪也將近九年了，地方法院的觀護志工也當了八年了，在社會裡面，我當義工也當非常久了，也把解散掉的媽媽教室組合起來，本來我把巡守隊組合好了要去送件，結果反對派講說不參加了，人數變少就無法做了，只好擱在那，所以現在社區裡的治安問題就變嚴重了，很多人被騙，現在一發生問題我就會馬上廣播，把騙術跟範例講給大家聽，那陣子治安才會比較好一點，我沒當了以後，現在又開始了，本來我有申請監視器，但也沒下來，就變成了治安死角了，也沒辦法了因為現在理事長、村長都沒當了，只能去協助別人。

附錄五 生活重建服務中心訪視紀錄表

大規模災難災後重建社區營造機制之研究 社區訪視與訪談記錄表	
受訪單位：	
訪談時間：	
訪談地點：	
受訪談人：	
訪談人：	
題 項	
1.請問在八八風災前，貴單位有在現在生活重建服務中心的服務區域從事服務嗎？ <input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 沒有（跳到第3題項）	
2.請問貴單位於莫拉克風災前主要從事哪些服務？(複選) <input type="checkbox"/> 心理諮商輔導 <input type="checkbox"/> 課業輔導 <input type="checkbox"/> 就業輔導 <input type="checkbox"/> 環境維護 <input type="checkbox"/> 福利服務 <input type="checkbox"/> 文化傳承/藝文培訓（才藝班） <input type="checkbox"/> 產業培訓 <input type="checkbox"/> 其他_____	
3.請問貴單位於八八風災期間，主要從事哪些災民/災區各種服務工作？ <input type="checkbox"/> 就學服務 <input type="checkbox"/> 就業服務 <input type="checkbox"/> 福利服務 <input type="checkbox"/> 文化傳承 <input type="checkbox"/> 災民緊急安置 <input type="checkbox"/> 生活服務 <input type="checkbox"/> 產業重建 <input type="checkbox"/> 社區重建 <input type="checkbox"/> 提供法律、申訴服務 <input type="checkbox"/> 其他_____	
4.貴單位為何會承接內政部委辦生活重建服務中心這項工作呢？ <input type="checkbox"/> 政府委託 <input type="checkbox"/> 貴單位主動提出計畫 <input type="checkbox"/> 其他_____	
5.貴單位何時開始承接委辦生活重建服務中心工作？ ____年____月	

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

6. 貴單位在從事生活重建服務工作時，是否有與下列政府或民間單位一起從事重建公共事務？

- 中央政府：勞委會 文建會 農委會 內政部 教育部  
衛生署 原民會 其他\_\_\_\_\_
- 地方政府：縣政府 鄉鎮市公所 村里長
- 民間單位：教會 廟宇 社區發展協會 非營利組織  
其他\_\_\_\_\_

7. 貴單位與和中央政府各單位主要合作的之事務為何？【可複選】

- 就學服務(合作單位\_\_\_\_\_)
- 就業服務(合作單位\_\_\_\_\_)
- 福利服務(合作單位\_\_\_\_\_)
- 文化傳承(合作單位\_\_\_\_\_)
- 生活服務(合作單位\_\_\_\_\_)
- 法律申訴(合作單位\_\_\_\_\_)
- 產業重建(合作單位\_\_\_\_\_)
- 社區重建(合作單位\_\_\_\_\_)
- 其他(合作單位\_\_\_\_\_)

8. 貴單位與和地方政府各單位主要合作的之事務為何？【可複選】

- 就學服務 就業服務 福利服務 文化傳承 災民緊急安置
- 生活服務 產業重建 社區重建 專業諮詢(法律、醫療) 其他\_\_\_\_\_

9. 貴單位與和民間單位單位主要合作的之事務為何？【可複選】

- 就學服務 就業服務 福利服務 文化傳承 災民緊急安置
- 生活服務 產業重建 社區重建 專業諮詢(法律、醫療) 其他\_\_\_\_\_

10. 貴單位與上述的單位之合作模式/共同從事工作之模式?(請簡述)

中央單位

<p>地方政府</p> <hr/>
<p>民間單位</p> <hr/>
<p><b>11.生活重建服務中心係由內政部遴選民間單位成立，請問平常是否就有與內政部或地方政府一起從事服務工作的經驗？</b></p> <p>內政部    <input type="checkbox"/>有    <input type="checkbox"/>沒有（跳到 13）</p> <p>地方政府   <input type="checkbox"/>有    <input type="checkbox"/>沒有（跳到 13）</p>
<p><b>12.貴單位與內政部或地方政府，早期之合作模式與目前生活重建中心合作模式有否異同?(請簡述)</b></p> <hr/>
<p><b>13.在內政部對於生活重建服務中心所規範的服務項目中，有哪些項目是貴單位比較困難從事的事務？</b></p> <p><input type="checkbox"/>災區居民心理服務    <input type="checkbox"/>就學服務    <input type="checkbox"/>就業服務    <input type="checkbox"/>福利服務</p> <p><input type="checkbox"/>生活服務   <input type="checkbox"/>提供法律申訴諮詢    <input type="checkbox"/>公共建設    <input type="checkbox"/>產業重建</p> <p><input type="checkbox"/>社區重建    <input type="checkbox"/>文化傳承    <input type="checkbox"/>其他_____</p>
<p><b>14.貴單位認為比較困難執行/從事之事務的原因為何?為什麼？(請簡述)</b></p> <hr/>
<p><b>15.您認為若要做到上面那些項目，應該如何做會比較好？</b></p> <hr/>
<p><b>16.請問貴單位運用哪些機制和社區民眾互動？</b></p> <p><input type="checkbox"/>設立服務窗口   <input type="checkbox"/>舉辦活動    <input type="checkbox"/>舉辦課程    <input type="checkbox"/>舉辦座談會    <input type="checkbox"/>家庭訪問</p> <p><input type="checkbox"/>個案訪視        <input type="checkbox"/>其他_____</p>

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

<p>17.針對原住民同胞，貴單位是否有主動採取不同的服務策略？</p> <p><input type="checkbox"/>有（請說明之）_____</p> <p><input type="checkbox"/>沒有</p>
<p>18.在你們提供服務的過程中，針對原住民同胞如何提供服務？(請簡述)</p> <p>_____</p>
<p>19.在您參與生活重建服務中心工作的這段期間，讓您印象最深刻的問題？</p> <p>_____</p>
<p>20.上述的這件事情，後來有解決嗎？</p> <p><input type="checkbox"/>有解決 如何解決?(請簡述)</p> <p><input type="checkbox"/>沒有 為什麼/什麼因素(請簡述)</p>
<p>22.關於上述這些工作應該如何做會比較能夠達到協助社區重建的功能？</p> <p>_____</p>
<p>23.在協助災區達到社區重建功能，您認為生活重建服務中心應扮演何種角色？</p> <p>_____</p>
<p>24.在協助災區達到社區重建的功能上，您認為中央政府、地方政府、當地民間單位，應該各自扮演怎樣的角色比較適當？</p>
<p>中央單位</p> <p>_____</p>
<p>地方政府</p> <p>_____</p>
<p>民間單位</p> <p>_____</p>

附錄六 生活重建服務中心居民認知調查問卷

親愛的先生／小姐您好：

這是一份由行政院研究考核委員會委託國立中山大學都會發展與環境規劃中心「大規模災害災後重建社區營造機制之研究」所研擬之問卷。

本次研究採取受災居民之問卷調查，主要欲瞭解探討重建社區民眾對於災後重建社區營造與重建中心之運作與事務推展之回應，瞭解其成效與適切性。期盼透過您的填答讓本研究能整理出精確的問題點與觀察結果，以利未來作整理、分析。

本次您所填答的資料僅供本研究採用，談資料純為學術研究用途，不提供非學術研究之利用，在此先向您說明，請安心作答。

由於您的合作，將使本研究得以順利完成，謝謝您的支持與貢獻。

國立中山大學都會發展與環境規劃中心

計畫主持人：郭瑞坤博士

協同研究員：張秦瑞、林佩瑩、姚昱伶敬上

**第一部分：居民對生活重建服務中心之看法（以下題目有「單選」和「複選」之差異，請照實際狀況，在「□」中打 $\checkmark$ ）。謝謝！**

1. 請問您知不知道政府有委託民間團體設置生活重建服務中心？知道 不知道

2. 政府在災區設置「生活重建服務中心」為民眾提供服務，您認為「生活重建服務中心」最需要提供的服務是哪些項目？【最多可選三項】

心理服務：提供心理諮商輔導及協助醫療轉介。

就學服務：協助學生就學扶助及輔導。

就業服務：協助失業者申請失業給付、參加職業訓練及推介就業等服務。

福利服務：對弱勢族群之生活需求，提供預防性、支持性及發展性之服務。

生活服務：協助創造在地就業機會及促進地方產業發展。

其他轉介服務：提供法律、申訴。

社區培力服務：協助公共建設、產業重建、文化傳承的推廣，培養社區居民具有社區重建之能力。

3. 請問您或家人有沒有去過生活重建服務中心？

有去過（續答 4-19 題） 從未去過（下列 4-19 題目不作答，續填答 20-24 題）

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

	非常滿意	還算滿意	不太滿意	非常不滿意	沒意見	很難說
4.請問您對於政府特別委託民間團體設置生活重建服務中心，作為快速提供災民生活、心理、就學、就業及各項福利服務平台及窗口的做法，滿不滿意？	<input type="checkbox"/>					
5.請問您對於生活重建服務中心提供的「家戶關懷訪視服務」（獨居老人、單親家庭、低收入戶等），滿不滿意？	<input type="checkbox"/>					
	非常滿意	還算滿意	不太滿意	非常不滿意	沒意見	很難說
6.請問您對於生活重建服務中心提供的「福利服務」（老人關懷、就醫陪伴、社區義診、文康活動、親子講座、兒少課輔安親、陪同身心障礙者就醫或轉介服務），滿不滿意？	<input type="checkbox"/>					
7.請問您對於生活重建服務中心提供的「就學相關服務」（助學用品協助或經濟補助、學生課後輔導），滿不滿意？	<input type="checkbox"/>					
8.請問您對於生活重建服務中心提供的「就業相關服務」（也就是提供 88 臨工、以工代賑、參加技藝訓練等相關就業服務），滿不滿意？	<input type="checkbox"/>					
9.請問您對於生活重建服務中心提供的「心理服務」（也就是轉介當地衛生所心理諮商輔導及醫療服務），滿不滿意？	<input type="checkbox"/>					
10.請問您對於生活重建服務中心提供的「生活諮詢服務」（購物、法律、就業、就學及就醫等問題），滿不滿意？	<input type="checkbox"/>					

◎針對「生活重建服務中心」行政服務的看法	非常同意	同意	普通	不同意	非常不同意
11.申請手續清楚					
12.服務程序簡便					
13.能夠及時給予回應					
14.後續服務完善					
15.服務時間方便					
16.提供充份資訊					
17.服務人員主動積極的提供服務					
18.整體而言，請問您對於生活重建服務中心社會工作人員提供服務的態度，滿不滿意？ <input type="checkbox"/> 非常滿意 <input type="checkbox"/> 還算滿意 <input type="checkbox"/> 不太滿意 <input type="checkbox"/> 非常不滿意 <input type="checkbox"/> 沒意見 <input type="checkbox"/> 其他 _____					
19.請問您個人尋求生活重建服務中心協助後，尚未解決的困難還有哪些？(可複選) <input type="checkbox"/> 就業媒合 <input type="checkbox"/> 補助津貼申請 <input type="checkbox"/> 居家服務 <input type="checkbox"/> 就醫協助 <input type="checkbox"/> 就學補助 <input type="checkbox"/> 兒少課輔 <input type="checkbox"/> 兒少安親 <input type="checkbox"/> 心理諮商 <input type="checkbox"/> 其他 <input type="checkbox"/> 無尚未解決項目 <input type="checkbox"/> 不知道、很難說					
20.請問您對於生活重建服務中心提供的各項服務中以哪一項對您幫助最大？(可複選) <input type="checkbox"/> 心理服務：提供心理諮商輔導及協助醫療轉介。 <input type="checkbox"/> 就學服務：協助學生就學扶助及輔導。 <input type="checkbox"/> 就業服務：協助失業者申請失業給付、參加職業訓練及推介就業等服務。 <input type="checkbox"/> 福利服務：對弱勢族群之生活需求，提供預防性、支持性及發展性之服務。 <input type="checkbox"/> 生活服務：協助創造在地就業機會及促進地方產業發展。 <input type="checkbox"/> 轉介服務：提供法律、申訴、公共建設、產業重建、社區重建、文化傳承。 <input type="checkbox"/> 其他 _____					

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

21. 您認為生活重建中心在協助推動社區重建/營造上，可以在哪些方面提供更多的協助？

(可複選)

- 社區環境診斷與改善
- 擴大社區民眾參與
- 社區培力/提升社區營造技能
- 爭取更多社區經費補助
- 凝聚社區共識/強化凝聚力
- 協助社區營造計畫撰寫
- 協助社區產業重建
- 增強社區組織動員力
- 爭取社區公共設施建設
- 保存或推廣社區文化

22. 若要推動社區營造的工作，您認為主要的推動角色應由誰扮演？(可複選)

- 中央政府
- 地方政府
- 鄉鎮市區公所
- 民間團體(例如:慈濟、世界展望會)
- 社區發展協會

23. 您認為政府單位在社區營造工作中，應該扮演何種角色？(可複選)

- 經費補助者
- 溝通協調者
- 人才引進者
- 地方人才培育者
- 政策執行者
- 資源整合者
- 宣傳推動者
- 其他\_\_\_\_\_

24. 您認為社區營造團隊在社區營造的工作，應該扮演何種角色？(可複選)

- 引進民間資源
- 溝通協調者
- 人才培訓者
- 協助申請經費補助
- 政策執行者
- 專業諮詢輔導
- 其他\_\_\_\_\_

25. 若有機會您是否願意自願性的參與社區營造相關之工作？

- 非常願意
- 願意
- 不願意
- 非常不願意

第二部分：個人基本資料（以下各項問題均為「單選」，請按照您實際的狀況，在「」中打✓，或在「」中填入適當答案。謝謝！）

- 1.性別：男 女
- 2.年齡：20~29 歲 30~39 歲 40~49 歲 50~64 歲 65 歲以上
- 3.族群：原住民（\_\_\_\_\_族） 非原住民
- 4.教育程度：  
國小及自修 國中（初中） 高中（高職） 專科  
大學 研究所以上 其他\_\_\_\_\_（請說明）
- 5.請問您目前的職業：  
公教人員 服務業 行政管理 製造業 農業生產 醫護  
短期就業人員 臨時工 待業中 其他\_\_\_\_\_（請說明）
- 6.請問您家庭每月總收入約為：  
2 萬以下 2-4 萬元 4 萬~6 萬元 6 萬~8 萬 8 萬~10 萬  
10 萬以上 不固定 其他\_\_\_\_\_（請說明）
- 7.請問您的居住地： \_\_\_\_\_
- 8.請問您的宗教信仰：  
基督教（長老教會 安息日教會 曠野教會）  
道教 佛教 天主教 其他\_\_\_\_\_（請說明）

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

## 附錄七 九二一震災重建暫行條例

- 一、中華民國八十九年二月三日總統（八九）華總一義字第八九〇〇〇二九七三〇號令制定公布全文七十五條。
- 二、中華民國八十九年十一月二十九日總統（八九）華總一義字第八九〇〇二八三六四〇號令修正發布第五、八、十二、十七、十八、第二章第三節節名、二十至二十六、三十二、三十六、三十七、四十七、五十、五十三、六十六、六十九、七十、七十二、七十三條條文；增訂第十七之一、十七之二、二十之一、二十之二、二十一之一、二十九之一、三十二之一、三十三之一、三十四之一、五十之一、五十二之一、七十三之一條條文；並刪除第二十七、三十八至四十一條條文。
- 三、中華民國九十年十月十七日總統（九〇）華總一義字第九〇〇〇二〇二六八〇號令增訂發布第七十四之一條條文。
- 四、中華民國九十二年二月七日總統華總一義字第〇九二〇〇〇二〇〇七〇號令修正公布第十三、十七、十七之一、十九、二十二、二十三、三十三、三十四之一、三十五至三十七、四十六、五十、五十一、五十二之一、五十三、七十、七十二、七十四之一、七十五條條文；並增訂第六十八之一條條文。

### 第一章 總則

第一條 為有效、迅速推動震災災後重建工作，以重建城鄉、復興產業、恢復家園，特制定本條例。

第二條 災後重建工作，依本條例之規定；本條例未規定者，適用其他法律之規定。但其他法律規定較本條例更有利災後重建者，適用最有利之法律。

第三條 本條例與緊急命令就同一事項規定不一致者，於緊急命令施行期間，依緊急命令辦理。

第四條 本條例用辭定義如下：

- 一、緊急命令：指 總統於中華民國八十八年九月二十五日以華總一義字第八八〇〇二二八四四〇號令發布之命令。
- 二、震災：指中華民國八十八年九月二十一日於臺灣中部地區發生之強烈地震，及其後各次餘震所造成之災害。
- 三、災區：指因震災受創之地區。

第五條 為推動災後重建工作，由行政院設置行政院九二一震災災後重建推動委員會，以行政院院長為召集人，召集中央相關部會、災區地方政府及災民代表組成，負責重建事項之協調、審核、決策、推動及監督。其組織及運作由行政

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

院定之。但災民代表不得少於五人。

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）、村里及社區得設置各該地區九二一震災災後重建推動委員會，負責規劃、協調推動震災重建事項，其組織及運作由內政部會商行政院農業委員會、原住民委員會定之。但災民代表不得少於五人。

前二項重建事項包括生活重建、產業重建、公共建設、社區重建等工作。

村里及社區重建推動委員會得聘請專家、學者參與規劃、諮詢。

\* 行政院九二一震災災後重建推動委員會暫行組織規程

\* 直轄市縣（市）鄉鎮（市）村里及社區重建推動委員會設置要點

## **第二章 災區社區重建**

### **第一節 地籍與地權處理**

第六條 災區進行土地重新規劃或整理時，直轄市、縣（市）政府得劃定範圍限制或禁止該範圍內建築；其限制或禁止之期限為三個月，必要時得延長三個月。

第七條 因震災發生地層移動，致都市計畫圖已無法適用時，在依法辦理地形圖修測或重新測量及都市計畫圖重新製作前，得參照原都市計畫圖及實地現況，修正都市計畫樁位坐標，實施都市更新、新市區建設、土地使用管制及建築管理。

第八條 因震災發生地層移動，致土地界址與地籍圖經界線有偏移時，直轄市、縣（市）地政機關應參酌地籍圖、原登記面積及實地現況辦理測量，並修正地籍圖。

前項土地因震災致界址相對位置變形者，應先由該地政機關通知土地所有權人於三十日內相互協議、調整界址及埋設界標。逾期未完成者，依前項規定逕行調整界址，據以測量。

依前二項完成測量後，土地所有權人對界址仍有爭議時，應以書面提出異議，由該管直轄市、縣（市）政府進行調處。不服調處者，應於收受該調處結果十五日內，提付仲裁或向司法機關訴請處理；逾期未提付仲裁或向司法機關訴請處理者，依原調處結果辦理。

土地所有權人依前項規定提出異議，逾三十日未獲該管直轄市、縣（市）政府之調處決定者，得提付仲裁或向司法機關訴請處理。

依第一項、第二項之測量結果或第三項之調處結果，其土地面積或界址發生變動者，該地政機關得依職權或當事人一造之申請，逕為辦理土地標示變更登

記。

災區土地重新實施地籍測量時，得準用前四項規定辦理；其地籍調查及測量方式，由內政部另以辦法定之。

\* 九二一震災災區重新實施地籍測量辦法

第九條 為有效處理前條及第十三條之不動產糾紛，直轄市、縣（市）政府應設置不動產糾紛調處委員會。

不動產糾紛調處委員會進行調處時，得請該管地政機關或主管建築機關協助，受請求之機關無正當理由不得拒絕。

不動產糾紛調處委員會之委員應由地政、營建、法律專業人員及地方公正人士組成，其組織規程，由內政部定之。

\* 直轄市縣（市）九二一震災災區不動產糾紛調處委員會組織規程

第十條 災區建築物經拆除後，所有權人未於規定期間申辦消滅登記者，直轄市、縣（市）政府得列冊敘明原因，囑託登記機關辦理建物消滅登記。

第十一條 災區毀損之建築物，其登記名義人非屬現行法令規定之權利主體者，依法辦理重建後，得以原登記名義申辦建物所有權第一次登記。

災區毀損之建築物原為祭祀公業所有，且登記為他人名義者，依法辦理重建之建築物，得以祭祀公業名義申辦建物所有權第一次登記。

第十二條 災區可供建築之共有土地位於整體開發範圍內者，除於開發前有共有人過半數及其應有部分合計過半數之反對外，視為同意參加整體開發。開發後之利益，仍按其應有部分分配或登記之。

祭祀公業，其土地位於災區整體開發範圍內者，除於開發前有二分之一以上派下員反對外，視為同意參加整體開發。開發後之利益，為祭祀公業所有，其利益屬不動產者，得以祭祀公業名義登記之。

前項規定，於其他共同共有土地準用之。

第十三條 合法建築物因震災毀損者，得由原建築物所有人檢具合法建築物之證明文件，在不超過原建築基地面積及樓地板面積原則下，向直轄市、縣（市）主管建築機關提出重建之申請。

前項所稱合法建築物，指下列情形之一者：

- 一、有建物登記者。
- 二、領有建築物使用執照者。
- 三、該地區實施建築管理前已建造完成者。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

合法建築物及其基地非屬同一人所有時，得由原建築物所有人向直轄市、縣（市）主管建築機關提出重建之申請，免檢附土地登記名義人之同意文件。直轄市、縣（市）主管建築機關受理前項申請時，應即通知土地登記名義人，並將該申請事項刊載於機關所在地之新聞紙連續公告三日。土地登記名義人未於公告期滿後三十日內以書面提出異議者，該管主管建築機關始得審查其申請。

土地登記名義人於前項規定期間內提出異議時，該管直轄市、縣（市）政府應即進行調處，不服調處者，應於收受該結果十五日內，提付仲裁或向司法機關訴請處理；逾期末提付仲裁或向司法機關訴請處理者，依原調處結果辦理。土地登記名義人於第四項規定期間內提出異議，逾三十日未獲該管直轄市、縣（市）政府調處決定者，應於該三十日期滿後十五日內，提付仲裁或向司法機關訴請處理。仲裁機構或司法機關未為判斷或判決確定前，該管主管建築機關不得審查第三項之申請。

第二項第三款規定之合法建築物，其原建築基地面積及樓地板面積之認定方式及原則，由中央主管機關定之。

\* 九二一震災重建暫行條例第十三條第二項第三款規定合法建築物重建時原建築基地面積及樓地板面積認定要點

第十四條 災區承租公有基地之建築物，於租賃關係存續期間，因震災毀損而須重建者，得向縣（市）主管建築機關提出重建之申請，免檢附基地登記名義人之同意文件。

前項申辦程序、異議處理及重建法律關係，準用前條規定。

### **第二節 都市地區之重建**

第十五條 直轄市、縣（市）政府因震災重建，依都市計畫法第八十一條規定辦理禁建時，得免送該管政府都市計畫委員會審議及上級政府核定。但應由各該直轄市、縣（市）災後重建委員會審議。

前項禁建命令於公布後，應送上級政府備查。

第十六條 因震災重建需要，擬定或變更都市計畫時，計畫草案於公開展覽十五日並辦理說明會後逕送內政部；由內政部召集各相關都市計畫委員會聯席審議後核定，不受都市計畫法第十八條至第二十條、第二十三條、第二十八條規定之限制。

前項審議如涉及區域計畫委員會權責時，內政部得一併召集聯席審議。

第十七條 因震災重建而進行都市更新，得依下列規定辦理：

- 一、更新地區之劃定及都市更新計畫之擬定或變更，未涉及都市計畫之擬定、變更者，得逕由直轄市、縣（市）政府核定，免送該管政府都市計畫委員會審議；其涉及都市計畫之擬定、變更者，得依前條第一項規定辦理，不受都市更新條例第八條規定之限制。
- 二、經劃定應實施更新之地區，其土地及合法建築物所有權人得就主管機關劃定之更新單元，或依所定更新單元劃定基準自行劃定更新單元，自行組織更新團體實施該地區之都市更新事業或委託都市更新事業機構實施之，免先擬具事業概要申請核准及舉辦公聽會，不受都市更新條例第十條規定之限制。
- 三、下列事項之決議，得以更新單元內土地及合法建築物所有權人之人數均超過二分之一，並其所有土地面積及合法建築物總樓地板面積均超過二分之一之同意行之，不受都市更新條例第二十二條有關人數與土地及建築物所有權比例規定之限制：
  - （一）訂定及變更章程。
  - （二）會員之處分。
  - （三）議決都市更新事業計畫擬定或變更之草案。
  - （四）理事及監事之選任、改選或解職。
  - （五）團體之解散。
  - （六）清算之決議及清算人之選派。
- 四、實施者已取得更新單元內全體土地及合法建築物所有權人之同意者，得免舉辦公開展覽及公聽會，不受都市更新條例第十九條第二項及第三項規定之限制。
- 五、都市更新事業計畫擬定或變更後，辦理公開展覽之期間得縮短為十五日，不受都市更新條例第十九條第三項規定之限制。
- 六、以權利變換方式實施都市更新者，其權利變換計畫擬定後，辦理公開展覽之期間得縮短為十五日，不受都市更新條例第二十九條第一項規定之限制。其權利變換計畫與都市更新事業計畫一併辦理者，亦同。
- 七、實施者實施都市更新事業時，得合併數相鄰或不相鄰之更新單元實施之。依第三十六條或第三十七條辦理土地交換後取得之建築用地，得劃定為更新單

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

元，依都市更新條例及本條例之規定，辦理更新重建。

第十七條之一 公寓大廈因震災毀損辦理重大修繕者，得經區分所有權人二分之一以上及其區分所有權比例合計二分之一以上之出席，召開區分所有權人會議，不受公寓大廈管理條例第三十一條第一項規定之限制。重大修繕之決議，應經全體區分所有權人及其區分所有權應有部分合計均超過二分之一同意為之。

依前項決議辦理重大修繕時，區分所有權人不同意決議或同意後不依決議履行其義務者，得由他人先代為出資參與修繕，代為出資之人於出資之範圍內，對於應負擔修繕費用而未出資之區分所有權人之區分所有權及其基地所有權應有部分，得檢附區分所有權人會議決議紀錄、修繕承攬契約及出資證明文件，單獨申請抵押權之登記。

前項重大修繕工作物之承攬人，就承攬關係報酬額，對於其工作所附之區分所有權人之區分所有權及其基地所有權應有部分，得檢附區分所有權人會議決議紀錄及承攬契約，單獨申請抵押權之登記，不受民法第五百十三條第一項及第三項規定之限制。

第二項就代為出資參與重大修繕所登記之抵押權，優先於成立在先之抵押權，並不受民法第五百十三條第四項有關修繕報酬抵押權優先規定之限制。

第三項就修繕報酬所登記之抵押權，除前項所登記之抵押權外，優先於成立在先之抵押權，不受民法第五百十三條第四項規定之限制。

依第一項決議辦理之重大修繕，其申請建築執照時，免檢附土地或建築物權利證明文件。

因震災受損建築物安全鑑定有重大爭議者，行政院公共工程委員會及內政部應組成建築物安全鑑定小組，受理當事人或主管縣（市）政府提出之鑑定申請；其鑑定結果為最終鑑定，不得再提出異議。

經最終鑑定而取得受災戶資格者，縣（市）政府應在二個月內完成補發慰助金、房租津貼等各項一般受災戶所已得救濟之作業。

\* 九二一震災受損建築物安全鑑定小組設置要點

\* 九二一震災受損建築物安全鑑定小組作業要點

第十七條之二 同一建築基地上有數幢建築物，其中部分建築物因震災毀損，依本條例、都市更新條例或公寓大廈管理條例規定，辦理受損建築物之整建、維護或修繕補強時，得在不變更其他幢建築物區分所有權人之區分所有權及其基地所有權應有部分之情形下，以受損各該幢建築物區分所有權人之人數、區分

所有權及其基地所有權應有部分為計算基礎，分別計算其應有之比例。

第十八條 災區建築物因震災重建而適用都市更新條例第四十四條第一項第二款、第四款或第五款之規定者，得不超過該建築基地原建築容積之零點三倍，予以容積獎勵。

前項因獎勵容積所增加之建築高度除因飛航安全管制外，不受建築法及有關法令之建築高度規定限制。

### 第三節 非都市地區之重建

第十九條 災區鄉村區、山坡地保育區丙種建築用地更新之劃定、實施、獎助及監督，得準用第十七條、第十七條之二、前條及都市更新條例之規定辦理。

第二十條 災區鄉村區、農村聚落及原住民聚落重建，應配合其風貌及居民意願，並得以土地重劃、區段徵收等方式辦理。其重建作業規定，得分別由內政部、行政院農業委員會及原住民委員會定之。

配合前項重建需要，須辦理非都市土地使用分區及使用地變更時，其面積在五公頃以下者，應由申請人擬具相關文件，向該管縣（市）政府申請，經審查同意後據以核發許可，並辦理土地使用分區及使用地異動登記，不受區域計畫法第十五條之一、第十五條之三及農業發展條例第十條、第十二條規定之限制。縣（市）政府為審查前項申請變更案件，得成立災區重建非都市土地變更審議小組審查之；必要時，並得與水土保持、環境保護主管機關會同審議。

前二項之申請程序、審議作業規範、審議小組之組成，由內政部會商行政院農業委員會、原住民委員會及災區縣（市）政府定之。

\* 九二一震災農村聚落重建作業規範

\* 農村聚落住宅興建獎勵補助要點

\* 九二一震災原住民聚落重建作業規範

\* 原住民住宅重建獎勵補助要點

\* 九二一震災鄉村區重建及審議作業規範

第二十條之一 災區受災戶，得於不影響農業生產環境及農村發展之原則下，於農業用地興建農舍，不受農業發展條例第十八條規定之限制。

前項興建農舍之資格、戶數、規模限制、申請程序及其他應遵行事項，由行政院九二一震災災後重建推動委員會會同內政部及行政院農業委員會定之。

\* 九二一震災災區農業用地興建農舍暫行辦法

第二十條之二 災區非都市土地之甲種、乙種或丙種建築用地因提供政府興建公

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

共設施或辦理道路工程退縮，致其剩餘建築用地畸零狹小者，土地所有權人得經變更前、後目的事業主管機關同意後，申請將毗鄰土地變更編定為建築用地。

前項申請變更編定之毗鄰土地不得為交通用地、水利用地、古蹟保存用地、生態保護用地、國土保安用地或工業區、河川區內土地。

依第一項規定申請毗鄰土地變更編定，其合併剩餘土地面積以原建築用地面積為限，且總面積不得超過一百六十五平方公尺。

**第二十一條** 災區鄉村區、農村聚落及原住民聚落辦理土地重劃時，其行政業務費、規劃設計費及基本設施工程費，由中央政府負擔。

前項基本設施工程，包括道路、雨水下水道與側溝、污水下水道、路燈及整地等公共設施工程。

**第二十一條之一** 原住民住宅重建區需改善穩定其基地坡坎及排水設施時，應由縣（市）政府主管機關辦理規劃設計並公開招標，必要時，得由原住戶自行依設計圖施工，並由中央政府補助百分之四十五之工程費。

### **第四節 協助居民生活重建**

**第二十二條** 縣（市）政府應自行或委託其他機關、社會福利機構或團體，於各災區鄉（鎮、市）設立生活重建服務中心，提供居民下列服務：

一、福利服務：對失依老人、兒童少年、身心障礙者、變故家庭、單親家庭、低收入戶、原住民或其他弱勢族群之生活需求，提供預防性、支持性與發展性之服務。

二、心理輔導：提供居民、學校師生及救災人員個別式與團體式之諮商輔導及協助醫療轉介。

三、組織訓練：協助發展社區組織，辦理重建服務人員有關社會福利、心理重建等相關教育與訓練。

四、諮詢轉介：提供居民有關福利措施、就業、法律、申訴、公共建設、產業重建、社區重建及其他重建相關服務與資訊之諮詢、轉介與媒合。

縣（市）政府得視人口密度、受災程度及弱勢需要，增設生活重建服務中心，並應於五十戶以上之臨時住屋聚集處及原住民聚落，設置生活重建服務聯絡站。

生活重建服務中心應配置社工、心理輔導及其他相關專業人員。

生活重建服務中心非專業人員應僱用災民。

第一項各款之服務工作，縣（市）政府得以專案補助社會福利機構或團體執行之。

前項之社會福利機構或團體之審查及監督準則，由主管機關定之。

第二十三條 各級政府及公益社團於緊急命令期間提供災區居民之臨時住宅，其居住期間以四年為限。必要時，得經立法院決議延長之。

前項臨時住宅，經災區縣（市）政府申請，並經行政院九二一震災災後重建推動委員會同意後，得轉為各種災變之緊急救難中心或弱勢族群之安置屋。

在第一項期間內，居住於臨時住宅之災區居民未能完成住宅重建、重購或另有安置者，不得強制施行拆除其臨時住宅或遷移。

第一項臨時住宅之用地向民間租用者，其租金依當地狀況協議之。但每年以不得超過該用地當期公告土地現值總價額百分之十為限。

第一項及第二項臨時住宅之分配及管理辦法，由內政部定之。

政府得視需要，提供住宅以出租、先租後售或救濟性住宅方式安置受災戶。

前項提供住宅安置受災戶之辦法，由內政部定之。

臨時住宅拆遷辦法必須包含完整拆遷計畫、資源回收及廢物棄置之規定，並優先作為慈善基金團體作為國內及國際捐助之用，其辦法，由行政院九二一震災災後重建推動委員會定之。

- \* 九二一震災災區臨時住宅居民召開住戶大會作業辦法
- \* 九二一震災臨時住宅分配及管理辦法
- \* 九二一震災出租先租後售及救濟性住宅安置受災戶辦法
- \* 九二一震災臨時住宅拆遷辦法

第二十四條 直轄市、縣（市）勞工行政主管機關應將災區失業者資料提供當地公立就業服務機構，作為推介就業或安排參加職業訓練之依據。

直轄市、縣（市）勞工行政主管機關應辦理災區失業者就業服務及職業訓練資訊之提供及媒合，協助災區失業者就業，對於負擔家計之婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶中有工作能力者及青少年，應訂定符合其需求之特別職業訓練及就業服務方案。

災區失業者經向公立就業服務機構辦理求職登記，未能推介就業或安排參加職業訓練者，得推介至政府機構或非營利團體從事臨時性工作，並發給臨時工作津貼。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

前三項災區失業者之資格、就業服務、職業訓練、臨時工作期間、臨時工作津貼之請領條件、期間及數額，由行政院勞工委員會另以辦法定之，不受勞動基準法及其相關法規規定之限制。

行政院勞工委員會得以就業安定基金補助災區災民經營勞動合作社，其補助之條件、程序、項目及金額等事項之辦法，由行政院勞工委員會會商行政院九二一震災災後重建推動委員會定之。

\* 九二一震災重建就業服務職業訓練及臨時工作津貼請領辦法

\* 九二一震災災區災民經營勞動合作社補助辦法

第二十五條 機關辦理未達公告金額之災後重建工程採購，其採公開徵求方式辦理者，應優先由震災前已於重建工程所在地縣市完成登記之廠商承包。但原住民地區優先由原住民廠商承包為原則。

機關辦理災後重建工程採購之得標廠商，應將僱用該工程所需員工人數三分之一以上之災區居民定為契約內容，並送行政院勞工委員會備查。但得標廠商經以合理勞動條件在當地公立就業服務機構辦理招募者，不在此限。

得標廠商未依前項規定僱用災區居民，於履約期間，應定期向就業安定基金專戶繳納代金，作為促進就業之用。其應繳納代金之金額，依差額人數乘以每月基本工資之二倍計算，不足一個月者，每日以每月基本工資除以三十計，依差額人數乘其之二倍計算。經公立就業服務機構推介，而無正當理由拒絕僱用者，依其拒絕僱用人數計算之。

前項應繳納之代金，經限期繳納，屆期仍未繳納者，移送法院強制執行。

各項重建工作，如須僱用人員時，應獎勵優先僱用災區失業者；其獎勵辦法及第三項所稱無正當理由，由行政院勞工委員會定之。

\* 九二一震災重建僱用災民獎勵辦法

第二十六條 未成年人有下列情形之一者，法院應依未成年人、檢察官、當地社會福利主管機關、社會福利機構或其他利害關係人之聲請，以未成年人之最佳利益，就其直系血親尊親屬、家長、三親等內旁系血親、社會福利主管機關、社會福利機構或其他適當之人選定或改定為監護人，並得指定或改定監護之方法，不受民法第一千零九十一條至第一千零九十四條之限制：

一、對於未成年人權利義務之行使負擔由其父母雙方任之，父母雙方均因震災死亡、心神喪失或其他原因致不能行使負擔對於該子女之權利義務者。

二、對於未成年人權利義務之行使負擔僅由其父母一方任之，該一方因震災死

亡、心神喪失或其他原因致不能行使負擔對於該子女之權利義務者。

三、未成人之監護人因震災死亡、心神喪失或其他原因致不能行使負擔對於該未成人之權利義務者。

監護人有下列情形之一者，法院得依第一項聲請權人之聲請，另行改定監護人：

一、不能行使負擔對於未成人之權利義務者。

二、有不當之行爲者。

三、有不適任之情事者。

四、有其他情事，足認由其監護不符合未成人之最佳利益者。

法院爲前二項裁定時，應請當地社會福利主管機關或其他社會福利機構進行訪視，提出調查報告及建議。聲請人或利害關係人亦得提出相關資料或證據供法院審酌。

法院裁定結果與當地社會福利主管機關或其他社會福利機構建議不同時，應敘明理由。

法院得依第一項聲請權人之聲請，就未成人財產之全部或一部，另行指定或改定其管理之方法，並得命監護人代理未成人設立信託管理之。

前項財產管理及信託辦法，由內政部會商法務部及財政部定之。

第一項未成人於法院尚未爲其選定監護人確定前，由當地社會福利主管機關任其監護人。

第二項之聲請，由檢察官或社會福利主管機關爲之者，法院於改定監護人確定前，得先行指定當地社會福利主管機關任其監護人。

\* 九二一地震災區未成人財產管理及信託辦法

第二十七條 刪除

第二十八條 災區居民如因心神喪失或精神耗弱致不能處理自己事務者，法院得依社會福利主管機關、社會福利機構或利害關係人之聲請，宣告禁治產。並應參考社工人員之訪視報告，爲禁治產人之利益，選定或改定適當之人爲監護人，不受民法第一千一百十一條之限制。

法院得依前項聲請權人之聲請，就禁治產人財產之全部或一部，另行指定或改定其管理之方法，並得命監護人代理禁治產人設立信託管理之。

前項財產管理及信託辦法，由內政部會商法務部及財政部定之。

\* 九二一地震災區禁治產人財產管理及信託辦法

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

### **第五節 文化資產之重建**

第二十九條 行政院文化建設委員會應邀集專家學者組成歷史建築復建諮詢委員會，提供災區受損歷史建築修復等相關工作之諮詢服務。

第二十九條之一 災區地方政府辦理因震災受損之古蹟及歷史建築之修復工程，其採購程序分別由內政部及行政院文化建設委員會定之，不受政府採購法之限制。

災區歷史建築之補助獎勵辦法及公有歷史建築之管理維護辦法，由行政院文化建設委員會另定之。

\* 九二一地震災區公有歷史建築管理維護辦法

\* 九二一地震災區歷史建築修復工程採購辦法

\* 九二一地震災區歷史建築補助獎勵辦法

第三十條 災區私有歷史建築因震災毀損需貸款復建者，得由行政院文化建設委員會對承辦貸款之金融機構補貼利息。

災區受損之公有歷史建築之所有人或管理人，應編列經費進行修復。所需經費應報經行政院核定。

第一項貸款金額、利息補貼額度及申辦作業程序，由行政院文化建設委員會會商財政部定之。

\* 九二一及一〇二二地震災區私有歷史建築復建專案貸款實施要點

第三十一條 災區歷史建築經登錄者，得減徵地價稅、房屋稅二分之一及減半計入遺產總額課徵遺產稅。

前項減徵規定，於歷史建築之登錄經主管機關註銷後，停止適用。

### **第六節 重建用地配合措施**

第三十二條 直轄市、縣（市）政府推動災區社區重建，涉及都市計畫之擬定或變更者，得於實施區段徵收後再行配合辦理，不受都市計畫法第五十二條規定之限制。

前項區段徵收地區內之公有土地，應先行提供該管區段徵收主管機關統籌規劃，並優先作為道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、廣場、停車場、體育場所及國民學校等公共設施用地，俟都市計畫程序完成後，無償撥用予直轄市、縣（市）政府使用，不受土地徵收條例第四十三條第一項規定之限制。

第一項以區段徵收取得之可供建築土地，直轄市、縣（市）政府得以讓售、委託、合作開發、出租或設定地上權等方式，提供社區重建之實施者或開發機構

依法開發利用，或作為安置、配售受災戶使用。

第三十二條之一 直轄市、縣（市）政府為安置受災戶所興建之臨時住宅，如需使用公有土地時，得辦理借用，不受國有財產法第四十條及地方公有財產管理法令有關借用規定之限制。

前項借用之土地，借用機關於借期屆滿後，應騰空交還。

第三十三條 政府為安置受災戶開發新社區或實施以地易地，選定公營事業土地時，應先協議價購，協議不成得實施徵收，並於用地取得後，再行辦理都市計畫或非都市土地使用區分之擬定或變更，不受土地法第二十五條及都市計畫法第五十二條規定之限制。但公營事業土地為已核定興建或使用中之重要建設工程用地者，不得協議價購或徵收。

前項被徵收土地應補償之地價，以徵收當期之公告土地現值為準，必要時，得加成補償之；其加成補償標準，由當地直轄市、縣（市）政府參考一般正常交易價格，提交地價評議委員會評定。

公營事業土地以外之私有土地經選定適合辦理安置受災戶開發新社區，且該土地所有權人同意讓售者，得依前項規定之補償標準予以價購，並免徵土地增值稅。

第一項及前項所取得之土地，依第三十二條第三項或第三十六條規定辦理。

第三十三條之一 因震災發生土地位置擠壓變形，致土地無法為原來之使用或面積減少達百分之十以上，土地所有權人得向直轄市或縣（市）政府申請以災前土地登記簿記載之面積，參與土地重劃或區段徵收計畫。

直轄市或縣（市）政府辦理前項土地重劃或區段徵收時，得擇不相連之公有土地，納入計畫範圍辦理，其因震災而減少之土地面積，由計畫範圍內之未登記土地及公有土地抵充之。

第三十四條 以土地重劃方式辦理災區社區更新者，重劃區內原公有非公用土地得指配為共同負擔之公共設施用地。

第三十四條之一 政府為安置受災戶以土地重劃或區段徵收方式開發新社區時，應於計畫區內依實際需要集中劃設安置受災戶所需之土地範圍；其可供建築使用面積，以該開發區可建築用地面積之百分之五十為限，不受平均地權條例、土地徵收條例、農村社區土地重劃條例及其相關法規規定，發還原土地所有權人土地面積比例及按原位次、原街廓分配之限制。

依前項規定提供安置受災戶使用之可建築用地，致原土地所有權人分配之土地

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

低於原依平均地權條例、土地徵收條例、農村社區土地重劃條例規定等應配得之土地部分，政府應依開發後評議地價補償之。

區內之公有土地及公營事業機構所有土地，優先指配為安置受災戶所需用地。受災戶申請配售新社區所得之土地面積，應依受災戶災前原建築樓地板及土地面積之比例，分等級讓售。

公寓大廈因震災毀損並經拆除者，於其建築基地無法以市地重劃、區段徵收、都市更新或其他方式辦理重建者，得以其災前原有整筆建築基地移轉於政府，以抵充其依前項申請配售土地應繳之金額，其價值以災前正常交易價格及開發後評議地價標準計算之。

前五項有關新社區開發面積、安置受災戶土地範圍之劃設、可建築用地指配、補償、受災戶申請配售土地及以原有建築基地抵充配售土地應繳金額等相關作業之辦法，由內政部定之。

\* 以土地重劃區段徵收開發新社區安置九二一震災受災戶土地之處理及配售作業辦法

第三十五條 社區重建之實施者或開發機構所需用之公有非公用土地，得向該土地管理機關申請租用或設定地上權，不受土地法第二十五條及公產管理法規相關規定之限制。

前項社區重建實施者或開發機構為政府機關時，其興建地上建物之處分及計價，不受土地法第二十五條、國有財產法及公產管理法規相關規定之限制。

政府為安置受災戶開發新社區，得價購公有非公用土地，其地價以當期之公告土地現值為準，不受國有財產法第五十八條與其財產計價方式及公產管理法規相關規定之限制。

政府為安置受災戶開發新社區取得之土地，於開發完竣後，其土地及地上建物之處分及計價，不受土地法第二十五條、國有財產法及公產管理法規相關規定之限制。

第三十六條 災區原已建築使用之私有建築用地經變更為非建築用地，且災後未獲配國民住宅或其他政府所興建之住宅者，得申請與鄰近國有非公用建築用地辦理交換，政府應協助完成。

基地所有權人交換其共有土地之應有部分時，他共有人不得主張土地法第三十四條之一第四項有關優先承購之規定。

第一項交換應以價值相當為原則，其價值依災前最近一期公告土地現值計算。

但供交換之國有土地係經專案變更爲可供建築用地者，其價值應由財政部國有財產局參酌鄰近可供建築用地災前最近一期公告土地現值辦理查估。

第一項交換預算之編列，以淨額方式辦理。交換所需各項稅費，由雙方依相關法令各自負擔。

第一項交換作業辦法，由財政部擬訂，報請行政院核定。

各級地方政府所管之直轄市有、縣（市）有、鄉（鎮、市）有非公用土地，得準用前項辦法。

\* 九二一地震災區國私有土地交換作業辦法

第三十七條 公寓大廈因震災毀損致居民死亡者，於震災發生時起四年內，其建築基地無法以市地重劃、區段徵收、都市更新或其他方式辦理重建，且災後未獲配國民住宅或其他政府所興建之住宅者，該基地所有權人得準用前條規定申請用地交換。但以基地原有建築物已拆除者爲限。

**第七節 鼓勵民間參與建設**

第三十八條 刪除

第三十九條 刪除

**第三章 租稅與融資之配合措施**

**第一節 租稅減免**

第四十條 刪除

第四十一條 刪除

第四十二條 公司投資於災區內經指定之地區達一定投資金額或增僱一定人數爲員工者，得按其投資金額百分之二十限度內，抵減當年度應納營利事業所得稅額；當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之。

前項投資抵減之適用範圍、抵減率、地區、申請期限、申請程序、施行期限、核定機關及其他相關事項，由經濟部會商有關機關擬訂，報請行政院核定。

\* 公司投資於九二一地震災區內指定地區適用投資抵減辦法

第四十三條 營利事業因震災遭受之損失，未受保險賠償部分，得於有課稅所得之年度起五年內攤列爲費用或損失。

第四十四條 因震災致財產遭受損失者，其本人及配偶與受扶養親屬得憑稽徵機關核發之災害損失證明，申報當年度綜合所得稅災害損失列舉扣除額；當年度無所得可資扣除，或扣除不足者，得於以後三年度內扣除之。但受有保險賠償部分，不得扣除。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

第四十五條 因震災自政府領取之慰助金、撫恤金、死亡補償、安置或其他補助費，得免併入綜合所得總額課徵所得稅；其自民間領取之其他震災捐助金等，每人每年合計數不超過二十萬元者，亦同。

第四十六條 災區內之土地及建築物，依下列規定減免房屋稅及地價稅：

- 一、因震災毀損經政府認定者，於震災發生時起至重建開始止，免徵房屋稅及地價稅；其地價稅之免徵期間最長三年。但公寓大廈原地重建，無法於震災發生時起三年內達成協議進行重建，其地價稅之免徵期間得延長至本條例施行期間屆滿止。
- 二、前款房屋就地重建或其建築基地與公有土地交換重建者，於重建期間該房屋建築基地，免徵地價稅。但未依主管建築機關核定之建築期限完成者，依法課徵之。
- 三、無償供給受災戶使用之臨時搭建房屋及該房屋建築基地，在使用期間免徵房屋稅及地價稅。

災區土地與公有土地交換重建，而移轉土地所有權者，其應繳納之土地增值稅，准予記存，於交換取得之土地再移轉時，一併繳納之。

房屋因震災毀損經拆除，其基地於震災發生前符合土地稅法自用住宅用地規定者，自震災發生日起五年內仍視為自用住宅用地。但自震災發生之日起已移轉或重建完成者，不適用之。

第四十七條 災區都市更新事業計畫範圍內重建區段之土地，經全體土地及合法建築物所有權人同意，以協議合建方式實施都市更新事業者，得準用都市更新條例第四十六條第三款至第六款規定，減免土地增值稅及契稅。

災區非都市土地重建區段之土地適用前項規定。

第四十八條 災區祖先遺留之共有土地經整體開發後，第一次土地移轉時，得減免土地增值稅。其減免之規定，由財政部會同內政部定之。

\* 九二一震災災區祖先遺留共有土地減徵土地增值稅標準

### **第二節 融資優惠**

第四十九條 金融機構對房屋因震災毀損經政府認定者，於震災前已辦理之擔保借款，因本金償還期限展延五年致其放款期限超過三十年者，不受銀行法第三十八條規定之限制。

第五十條 金融機構對房屋因震災毀損經政府認定者，於震災前已辦理之擔保借款，其本金利息經合意得展延之，其貸款利率並隨金融機構利率下降而調整，

該展延利息總額得於借款存續期間內分期攤還。

前項擔保借款之利息，由借款人負擔年利率百分之三，其與原擔保借款利息之差額，由社區重建更新基金補貼之。

前項補貼作業程序及期間，由內政部會商財政部定之。

\* 九二一地震受災戶震災毀損房屋原擔保借款利息補貼作業程序

第五十條之一 金融機構對產業原有廠房、營業場所及生產設備因震災毀損，經各該產業目的事業主管機關出具受損證明文件者，於震災前已辦理之擔保借款，其利息經合意展延時，得由各產業目的事業主管機關對承貸之金融機構於利息展延期間之損失予以補貼。

前項所稱產業指農業、工業、商業及服務業等各行業。

第一項損失補貼之計算及申辦作業程序，由各產業目的事業主管機關會商財政部定之。

\* 經濟部補貼金融機構辦理九二一震災受災企業擔保借款利息展延損失作業程序

\* 交通部補貼金融機構辦理九二一震災受災觀光產業擔保借款利息展延損失作業程序

\* 補貼金融機構展延九二一震災受災營建業擔保借款利息展延損失補貼作業程序

\* 行政院農業委員會補貼金融機構辦理九二一震災受災企業擔保借款利息展延損失作業程序

\* 行政院衛生署補貼金融機構辦理九二一震災受災醫事機構擔保借款利息展延損失作業程序

第五十一條 災區原住民保留地之房屋，因震災毀損須貸款重建者，得由原住民族綜合發展基金提供擔保；其實施對象、適用範圍及適用程序，由行政院原住民族委員會定之。

\* 原住民族綜合發展基金信用保證業務處理要點

第五十二條 災區低收入戶未申請政府優惠融資或其他補助，經金融機構核放創業融資貸款者，得由內政部對承辦該貸款之金融機構補貼利息，其貸款金額不得超過新臺幣一百萬元。

前項利息補貼額度及申辦作業程序，由內政部會商財政部定之。

\* 補貼金融機構核放九二一震災地區低收入戶創業融資貸款之利息額度及申辦

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

### 作業程序

第五十二條之一 公寓大廈因震災毀損辦理原地重建，經不同意重建決議或同意後不依決議履行之區分所有權人出讓其區分所有權及其基地所有權應有部分，或建築物拆除後，經不參與重建之土地共有人出讓其應有部分，並經金融機構核放融資貸款於該受讓人者，得由內政部辦理對該承辦金融機構補貼利息。前項之受讓人，視為同意重建。

第一項利息補貼額度及申辦作業程序，由內政部會商財政部定之。

\* 金融機構辦理九二一震災受讓公寓大廈區分所有權人產權貸款之利息補貼額度及申辦作業程序

第五十三條 災區居民得經原貸款金融機構之同意，以其因震災毀損而經政府認定之房屋及其土地，抵償原貸款債務。金融機構承受該房屋及土地者，得在緊急命令第二點相關規定之緊急融資利息補貼範圍內予以補助之。但已供緊急融資貸款設定抵押者，不適用之。

金融機構承購、處置前項之房屋或土地，不受銀行法第七十五條及第七十六條規定之限制。

第一項補助之範圍、方式及程序，由行政院定之。

經依緊急命令第二點有關規定核貸緊急融資辦理購屋或重建貸款之災區居民，於貸款存續期間內，出售所購或重建之房屋並另購或另建住屋者，得申請更換原貸款之擔保，並繼續適用優惠貸款利率。

依第五十四條規定辦理利息補貼之原購屋貸款，於依緊急命令第二點相關規定之優惠貸款額度範圍內，其原購屋貸款利息與該條補貼之利息及依該優惠貸款規定應由借款人負擔之利息之差額，由社區重建更新基金補貼之。

公寓大廈原地重建採都市更新方式重建時，為達強震區耐震規定，得由政府融資鼓勵以鋼骨為之。

前項融資額度及利息補貼作業程序，由內政部會商財政部定之。

\* 金融機構承受災區居民房屋及土地申請補助之範圍方式及程序

\* 補貼金融機構辦理九二一震災重建暫行條例第五十三條第五項規定原購屋貸款利息差額實施要點

\* 九二一震災震損公寓大廈原地重建融資額度及利息補貼作業辦法

\* 九二一震災震損集合住宅原地重建融資額度利息補貼及樓地板面積抵充作業辦法（取消）

第五十四條 災區居民因震災毀損而經政府認定之房屋及其土地之原購屋貸款，得先依緊急命令第二點相關規定之優惠貸款額度範圍內，予以利息補貼，如有餘額仍得適用緊急命令第二點相關規定。

#### 第四章 行政程序之執行與簡化

##### 第一節 地政、營建與經濟業務簡化程序

第五十五條 不動產登記名義人因震災死亡，其繼承人辦理不動產繼承登記時，得免檢附遺產稅繳（免）納證明書。

依前項規定辦理不動產繼承登記者，於遺產稅未繳清前不得處分或設定負擔。但申請政府災區優惠貸款而設定抵押權者，不在此限。

前項情形，登記機關應於土地登記簿及建物登記簿其他登記事項欄加註之。

第五十六條 不動產登記名義人因震災死亡，其繼承人於繼承開始之日起一年內申辦繼承登記者，得免繳納登記規費。

第五十七條 建築物因震災毀損，其建造、使用及拆除之管理程序得以簡化，不受建築法第二十五條第一項前段有關建築物非經申請許可並取得執照不得建造、使用或拆除等規定之限制，其簡化規定，由內政部定之。

##### \* 九二一震災災區建築管理簡化規定

第五十八條 災區建築物重建，其選用政府訂定之各種標準建築圖樣及說明書申請建築者，得免由建築師設計及簽章，並得予以獎勵。

前項標準建築圖樣及說明書應經公開甄選。

##### \* 九二一大地震災區個別建築物重建規劃設計費獎勵要點

第五十九條 因震災受損須進行輸電線路之重建或南北第三路三四五仟伏輸電線路之興建，其塔基用地及輸電線路架設工程，得依既有或規劃路線先行使用土地及進行架設工程；其因塔基流失或短期無法復建完成，得移位重建，不受國有財產法第五十條及電業法第五十條、第五十一條規定之限制；其工程用地之取得，不受都市計畫法第五十二條及土地法第二十五條之限制。

電業進行第一項所定輸電線路之重建或興建，依水土保持法第十二條至第十四條規定應先擬具水土保持計畫者，得以簡易水土保持申報書代替水土保持計畫，由經濟部會同行政院農業委員會審核及監督。

第六十條 水利主管機關執行因震災致水道防護設施毀損之改建或修復，得逕行變更其水道治理計畫線、堤防預定線，並設置相關設施，不受水利法第八十二條規定之限制。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

### **第二節 水土保持與環境影響評估簡化程序**

第六十一條 各級政府機關興建或經其核准興建受災戶臨時住宅、重建社區、重建災區交通、教育及其他公共工程、採取重建所需砂石、或設置土石方資源堆置處理場，依水土保持法第十二條至第十四條規定應先擬具水土保持計畫者，得以簡易水土保持申報書代替水土保持計畫，由該目的事業主管機關會同同級水土保持主管機關審核及監督。

第六十二條 各級政府機關執行災區交通及其他公共工程之重建或輸電線路之重建、興建，得依下列規定辦理：

- 一、為維持交通順暢，得逕於河川區域內施設跨河道便橋、便道，或改建、修復、拆除既有跨、穿越水道或水利設施底部建築物，不受水利法第七十二條、第七十二條之一規定之限制。但改建或修復者，仍應於施工前將其設計圖說送水利主管機關備查。
- 二、重建、興建需使用林業用地，應依森林法第六條、第九條至第十一條、第十五條及第二十五條之規定辦理者，得簡化行政程序，相關程序由行政院農業委員會定之。

第六十三條 各級政府機關興建或經其核准興建受災戶臨時住宅、重建社區或重建災區交通、教育及其他公共工程，依環境影響評估法應實施環境影響評估者，得以提出環境影響因應對策替代環境影響說明書送審，不受環境影響評估法第七條第三項及第八條至第十三條規定之限制。

#### **\* 九二一震災重建環境影響評估作業要點**

第六十四條 環境污染防治設施因震災損害致影響正常運作，其排放污染不符排放標準者，得檢具證明文件並提出改善計畫，申請環境保護主管機關依受害程度核定改善期限，於改善期間得免予處罰。

前項申請應於本條例施行日起三個月內為之，改善期間最長不得逾六個月，必要時得申請延長。但以一次為限。

### **第三節 徵用民間財產及水權程序**

第六十五條 各級政府機關因重建工程或相關措施所需，得繼續徵用緊急命令期間所徵用之物料或人員，至中華民國八十九年十二月三十一日止。

前項繼續徵用之補償，依緊急命令期間徵用之補償標準辦理。

第六十六條 因應安置受災戶及重建工作所需或災區土地有發生崩坍、地滑或土石流之虞，須實施水土保持處理工程者，中央政府機關得徵用私有土地或土地

改良物。

依前項規定辦理時，應於徵用土地或土地改良物現場公告其範圍及期限，並以書面通知土地或土地改良物所有權人及使用人。

第一項徵用之土地或土地改良物所有權人，得請求徵用機關發給補償費；其每年補償費，土地應依土地公告現值百分之十計算，土地改良物依徵收補償費百分之十計算。徵用期間不足一年者，按實際使用月數計算；不足一月者，按日計算。

依第一項規定徵用之私有土地，其土地改良物必須拆除或未能回復為徵用前之使用者，應參照該土地改良物徵收補償標準補償之；徵用之私有土地未能回復為徵用前之使用者，得依法徵收之。

第六十七條 水利主管機關為因應重建期間公共給水所需，得徵用水權，其補償標準如下：

一、對農業用水之補償：

對農田水利會之補償：以被徵用灌溉用水渠道與建造物維護管理費、水庫營運調配分攤費、替代水源取得成本及處理輪灌、停灌所增加之管理費用等計算。

對農民之補償：以水利主管機關公告停灌之面積為限，比照水旱田利用調整計畫之給付標準計算。但已納入該計畫支領給付者，不得重複領取。

二、對水力發電用水之補償，以其淨發電之損失為限。

## 第五章 重建經費籌措

第六十八條 各級政府機關為辦理災後重建計畫，所需經費得報經行政院核定後，在各該機關原列預算範圍內調整支應，不受預算法第六十二條及第六十三條規定之限制。

第六十八條之一 各級政府機關為處理與震災具有相當因果關係之災害土石，得以收支併列執行；其賸餘經費並得專款專用作為該河川流域因崩塌、洪水及土砂造成災害之公共工程經費。

第六十九條 緊急命令規定在新臺幣八百億元限額內發行公債或借款及其支用，得繼續適用至中華民國八十九年十二月三十一日，不受預算法及公共債務法之限制。但仍應補辦手續。

中華民國九十年年度災區復建所需經費新臺幣一千億元，應循特別預算程序辦

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

理，不受預算法及公共債務法之限制。其後不足部分，應循年度預算程序辦理。但重建總經費不得低於新臺幣二千億元。

第七十條 行政院為配合災區重建，應設置社區重建更新基金，為下列各款之運用：

- 一、補助災區社區開發、更新規劃設計費。
- 二、撥貸辦理災區社區開發、更新地區內土地取得及地上物拆遷補償，並得補助必要性公共設施之用地取得、地上物拆遷補償及工程經費。
- 三、撥貸辦理災區社區開發、更新地區開發興建。
- 四、投資社區開發、更新有關重要事業或計畫。
- 五、補助災區個別建築物重建規劃設計費。
- 六、撥貸辦理災區個別住宅重建。
- 七、補助政府依第二十三條第六項規定辦理所需之費用。
- 八、重建推動委員會所需之經費。
- 九、生活重建相關事項。
  - 一〇、文化資產之修復。
    - 一一、低收入戶創業融資貸款之利息補貼。
    - 一二、受讓公寓大廈區分所有權人產權貸款之利息補貼。
    - 一三、依第五十三條第五項規定辦理之利息補貼。
    - 一四、因震災毀損有爭議之建築物，經第十七條之一第七項所為之鑑定，或提起民、刑事訴訟之鑑定費用補助。
    - 一五、管理及總務支出。
    - 一六、其他有關支出。

社區重建更新基金之來源，為中央政府循預算程序之撥入款、民間捐贈收入、融資利息收入、本基金之孳息收入、投資開發更新社區之收益及其他經行政院核定撥入之款項。

社區重建更新基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。

社區重建更新基金須在中華民國九十年度中央政府總預算通過後二個月內完成設置。

- \* 九二一震災社區重建更新基金收支保管及運用辦法
- \* 九二一震災房屋毀損民事訴訟先行墊支鑑定費用作業要點
- \* 九二一震災房屋毀損提起民刑事訴訟之鑑定費用補助作業要點

## 第六章 附則

第七十一條 於緊急命令施行期間內，犯緊急命令第十一點所規定之罪者，於緊急命令施行期滿後，仍適用緊急命令第十一點之規定處罰。

第七十二條 災區居民，因震災致建築物毀損而受損害，提起民事訴訟者，暫免繳納裁判費。

前項債權人聲請假扣押者，經釋明請求及假扣押之原因後，法院得於必要範圍內，命免供擔保為假扣押，不受民事訴訟法第五百二十六條第二項及第三項規定之限制。

第一項債權人，聲請強制執行者，免繳執行費。

災區臨時住宅住戶與出借機關簽訂之借住契約，於辦理公證時，免繳公證費用。但公證法第一百二十七條及第一百二十八條所定費用，不在此限。

第七十三條 前條第一項訴訟所需鑑定費用，應由災民先行繳納者，由社區重建更新基金先行墊支。

前項墊支之鑑定費用，於經法院判決應由建築物起造人或建築業者負擔之範圍內，該災民之債權讓與於社區重建更新基金之管理單位。

第七十三條之一 毀損之住宅有起造人或建築業者未依照建築法令規定施工情事者，各級政府應協助受災戶進行民事或刑事訴訟。

第七十四條 中華民國八十八年十月二十二日於嘉義地區發生之強烈地震及其後各次餘震所造成之災害，其重建工作得準用本條例之規定辦理。

第七十四條之一 本條例施行期間，災區居民、產業及公共設施因其他重大天然災害所致之損害與震災具有相當之因果關係者，經行政院同意後，其重建工作得準用本條例之規定辦理，所需經費由各級政府依法辦理支應，並得在各該機關震災重建預算範圍內調整支應，不受預算法第六十二條及第六十三條規定之限制。

第七十五條 本條例自公布日施行，施行期間自生效日起算五年。

本條例施行期限，於到期前經立法院同意，得再延長一年。

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

## 附錄八 莫拉克風災重建特別條例

- 一、中華民國九十八年八月二十八日總統華總一義字第 09800222031 號令制定公布全文 30 條；並自公布日施行，適用期間為三年
- 二、中華民國九十八年十二月三十日總統華總一義字第 09800325531 號令修正公布第 17 條條文
- 三、中華民國一百年六月八日總統華總一義字第 10000117461 號令修正公布第 30 條條文；刪除第 16 條條文

### 第 1 條

為安全、有效、迅速推動莫拉克颱風（以下簡稱颱風）災後重建工作，特制定本條例。

本條例未規定者，依災害防救法及其他相關法律之規定辦理。但其他法律規定較本條例更有利於災後重建者，適用最有利之法律。重建地區位於原住民族地區者，並應依原住民族基本法相關規定辦理。

### 第 2 條

災後重建應以人為本，以生活為核心，並應尊重多元文化特色，保障社區參與，兼顧國土保安與環境資源保育。

### 第 3 條

本條例所定災區，指因莫拉克颱風受創地區，其範圍由行政院公告之。

### 第 4 條

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、副召集人各一人，由行政院院長、副院長兼任之，委員三十三人至三十七人，由召集人就行政院政務委員、相關機關及災區縣（市）首長、專家學者及民間團體代表派（聘）兼之。其中災民及原住民代表，合計不得少於五分之一。

地方政府重建推動委員會之組織，由各級地方政府定之。

本條例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。

### 第 5 條

中央各目的事業主管機關應於本條例施行後提出災後重建計畫。重建計畫內容應包含家園重建、設施重建、產業重建、生活重建、文化重建，並應遵循國土保育

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

與復育原則辦理。相關重建計畫之預算，行政院應覈實編列。

### 第 6 條

中央政府為辦理本條例及災害防救法規定事項所需經費來源，應依下列原則辦理：

- 一、各機關應於總預算範圍內，本移緩濟急原則優先調整支應災民救助、緊急搶救及復建工作等各項支出，不受預算法第六十二條及第六十三條規定之限制。
- 二、在新臺幣一千二百億元限額內，以特別預算方式編列；所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制。
- 三、本條例施行期間屆滿，未完成計畫部分所需經費，應循年度總預算辦理。

依前項第二款所編製特別預算不受預算法第二十三條不得充經常支出與財政收支劃分法第三十條、第三十七條補助地方事項及經費負擔規定之限制，亦不受地方制度法第七十六條代行處理程序及經費負擔規定之限制。

地方執行機關辦理本條例及災害防救法規定事項所需經費，中央政府得覈實給予補助。

中央執行機關並得同意受補助之地方政府以代收代付方式執行。

為因應各項救災及重建工作之緊急需要，中央執行機關得報經行政院同意後，於第一項第二款特別預算案未完成法定程序前，先行支付其一部分。

### 第 7 條

災區居民自用住宅經政府認定因颱風毀損致不堪使用，由原貸款金融機構承受該房屋或土地者，內政部得於原貸款剩餘年限，就承受原貸款餘額，最高以年利率百分之二予以利息補貼。但土地未滅失者，由政府負擔其貸款餘額，並取得其抵押權。

前項利息補貼之範圍、方式、程序、自用住宅不堪使用之認定及其他應遵行事項之辦法，由內政部會商相關機關定之。

金融機構承受、處置第一項房屋或土地，不受銀行法第七十五條、第七十六條及保險法第一百四十六條之二規定之限制。

金融機構對受災居民於災害前已辦理之各項借款及信用卡，其本金及應繳款項之償還期限得予展延，展延期間之利息，應免予計收，並由政府予以補貼。其補貼範圍、展延期間、作業程序及其他應遵行事項之辦法，由行政院金融監督管理委員會會商相關機關定之。

前項本金償還期限展延致其放款期限超過三十年者，不受銀行法第三十八條規定之限制。

第 8 條

因水災致住戶淹水之救助，以實際受災戶數為救助對象，不受一門牌一戶之限制，其救助依原水災災害救助標準，淹水達五十公分以上，每戶最高發給新臺幣二萬元；另由政府捐助之財團法人再發放救助金新臺幣二萬元。

第 9 條

中央政府應於各災區（鄉、鎮、市）設立生活重建服務中心，提供生活心理就學就業及各項福利服務。

前項實施辦法由中央主管機關定之。

第 10 條

全民健康保險保險對象因颱風受災者，於災後一定期間內，其應自付之保險費、醫療費用部分負擔及住院一般膳食費用，由政府支應；其資格、條件、期間及其他應遵行事項之辦法，由行政院衛生署定之。

第 11 條

農民健康保險及國民年金保險被保險人因颱風受災者，於災後一定期間內應負擔之保險費，由政府支應；其資格、條件、期間及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。

第 12 條

勞工保險及就業保險被保險人因颱風受災者，於災後一定期間內應負擔之保險費，由政府支應。

勞工保險被保險人因颱風致傷病者，得請領傷病給付；其所需經費，由政府支應。

前二項被保險人之資格、請領條件、給付額度、期間及其他應遵行事項之辦法，由行政院勞工委員會定之。

第 13 條

直轄市、縣（市）勞工行政主管機關應將災區失業者資料提供當地公立就業服務機構，作為推介就業或安排參加職業訓練之依據。

災區失業者經向公立就業服務機構辦理求職登記，未能推介就業或安排參加職業訓練者，得推介至政府機關（構）或非營利團體（以下合稱用人單位）從事臨時性工作，並發給臨時工作津貼，不適用勞動基準法、就業保險法及勞工退休金條例之規定。

前項災區失業者之資格、臨時工作期間、工作津貼請領條件、期間、數額及其他

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

應遵行事項之辦法，由行政院勞工委員會定之。災區失業者之社會福利與保險資格，不因請領臨時工作津貼而受影響。

### 第 14 條

用人單位應為前條第二項所進用之人員，於進用期間依法辦理參加勞工保險及全民健康保險；其不符合勞工保險條例加保資格規定者，用人單位應為其投保其他平安保險或意外險。

前項保險之保險費，由中央政府支應。

依前條第二項規定進用之人員，於用人單位辦理參加勞工保險前，已依勞工保險條例辦理被裁減資遣而自願繼續參加勞工保險者，或已依職業災害勞工保護法於職業災害醫療期間退保繼續參加勞工保險者，於進用期間或期滿後，仍得以裁減資遣或職業災害勞工身分，繼續參加勞工保險至符合請領老年給付之日止。

### 第 15 條

災區重建工程得標廠商須僱用人員時，應優先僱用災區失業者；其優先僱用者，政府應予獎勵。

前項災區重建工程之得標廠商，無正當理由，拒絕僱用經公立就業服務機構推介之災區失業者，應自其拒絕僱用之日起五年內，依拒絕僱用之人數，不予核發其申請聘僱外國人從事就業服務法第四十六條第一項第十款規定工作之招募許可、聘僱許可、展延聘僱許可或撤銷、廢止其招募許可或聘僱許可之一部或全部。

第一項受獎勵雇主之資格、獎勵期間、條件與數額及其他應遵行事項之辦法，由行政院勞工委員會定之。

### 第 16 條

（刪除）

### 第 17 條

災區居民自政府或民間領取之各項救助金、慰問金或臨時工作津貼，得免併入綜合所得總額課徵所得稅。

災區內之土地及建築物，符合一定條件者，得減免房屋稅及地價稅。

前項之一定條件及其他相關事項之辦法，由財政部定之。

第一項之救助金、慰問金或津貼，不得作為扣押、抵銷、供擔保或強制執行之標的。

### 第 18 條

災區之農地、漁塭與其他農業相關設施向金融機構貸款之擔保品全部毀損或滅失者，其擔保品得由金融機構依貸款餘額予以承受。

金融機構依前項規定承受者，由政府就其承受金額最高八成之範圍內予以補助。有關承受補助之範圍、方式、程序及其他應遵行事項之辦法，由行政院農業委員會會商行政院金融監督管理委員會定之。

#### 第 19 條

產業或企業因颱風災害影響而發生營運困難者，中央執行機關得予以紓困。

前項發生營運困難產業或企業之認定、紓困措施與基準及其他應遵行事項之辦法，由中央執行機關擬訂，報行政院核定。

企業因颱風災害影響而發生營運困難者，於災害前已辦理之貸款，其本金及利息之償還期限得經金融機構同意予以展延。

前項展延期限，週轉金最長一年，資本性融資最長三年。

第三項合意展延期間之利息損失，由中央執行機關補貼金融機構。

企業因颱風災害，於其復工營業計畫範圍內所需營業資金，向金融機構之貸款，由相關信用保證基金提供信用保證，其貸款之利息，於週轉金最長一年、資本性融資最長三年之範圍內，予以補貼。

前項信用保證成數為九成，送保期間保證手續費免向受災企業計收。

前二項補貼範圍及作業程序，由中央執行機關定之。

營利事業對颱風災民救助及重建之捐贈，得於申報所得稅時，列為當年度費用或損失，不受金額之限制，不適用所得稅法第三十六條之規定。

#### 第 20 條

災區重建應尊重該地區人民、社區（部落）組織、文化及生活方式。中央政府、直轄市政府、縣（市）政府得就災區安全堪虞或違法濫建之土地，經與原住居者諮商取得共識，得劃定特定區域，限制居住或限期強制遷居、遷村，且應予符合前項之適當安置。

為安置災民興建房屋及前項被限制居住或強制遷居、遷村、安置所需之土地，得徵收或申請撥用。取得公有土地後之處理，不受國有財產法第二十八條、土地法第二十五條及地方公產管理法規之限制。政府如已依第七條規定負擔貸款餘額者，於辦理徵收時，徵收價額應扣除該貸款餘額。

依第二項災區被劃定之特定區域，須限期強制遷居、遷村者，其所有土地及土地改良物得予徵收；承租公有土地者得予終止契約，並依契約及相關法令予以補償。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

其無承租關係，在公有土地上有實質居住、耕作者，得就其地上改良物酌予救助金。

依第三項規定徵收土地，得免經協議價購程序；其以協議價購方式取得者，無優先購買權之適用。直轄市政府、縣（市）政府執行第二項措施與第三項、第四項徵收、撥用及前項協議價購土地時，對配合限期搬遷之遷居者或房屋拆遷戶，應補助房屋租金、購屋自備款與貸款利息、搬遷費及其他安置之必要費用。

前項補助應具備之資格條件、額度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。

第二項措施之辦理方式、安置用地勘選、變更、利用、遷建房地之計價、分配、繳款及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。

第三項被徵收土地所有權人原從事農業者，於公有土地管理機關或公營事業機構辦理農業用地出租時，得申請優先承租。

### 第 21 條

辦理安置災區災民所需之土地，合於取代環境影響說明書之環境保育對策，於一定規模以下，經土地使用、地質、環境影響評估、水土保持及水利等機關會勘認定安全無虞者，有關土地變更、開發事項，不受區域計畫法、都市計畫法、國家公園法、環境影響評估法、水土保持法及其他相關法規規定之限制；其環境保育對策、一定規模、安全無虞之認定原則、不受有關法規限制之範圍及其他應遵行事項之辦法，由內政部會商相關機關定之。

前項土地為公有或公營事業機構所有者，公有土地管理機關或公營事業機構得無償提供土地使用權，供政府或經政府認可之民間單位興建房屋安置災民；由政府或經政府認可之民間單位無償移轉房屋所有權予災民者，免徵契稅。該無償移轉之房屋，免徵災民之綜合所得稅。

### 第 22 條

各級政府執行因颱風致水利設施毀損之改建或修護，得逕行變更其水道治理計畫線、堤防預定線，並設置相關設施，不受水利法第八十二條規定之限制。

各級政府得依前項設施之範圍，修正公告河川區域，並得就河川區域外洪氾可能所及之範圍，劃定公告洪氾區，限制或禁止洪氾區內土地之使用；其限制或禁止事項、管制程度、拆除或剷除違反限制或禁止事項之設施與其補償及其他應遵行事項之辦法，由經濟部定之。

### 第 23 條

各級政府機關執行災區交通及其他公共工程之重建或輸電線路之重建、興建、保

護工程，得於河川區域內施設跨河之便橋、便道，或改建、修復、拆除既有跨、穿越水道、水利設施底部建築物或疏導河道，得簡化水利法規有關河川區域使用之行政程序。

前項簡化程序、審查原則及其他應遵行事項之辦法，由經濟部會商交通部定之。

#### 第 24 條

各級政府辦理災後交通搶通、重建、所需水資源、防洪重建工程、水庫營運安全與河川、野溪通洪等之疏濬、清疏及其產生土石之填復、暫置，不受土地管制、森林保護等相關法規及水土保持法第十二條規定之限制。但其填復及暫置，仍應依水土保持法第八條規定實施必要之水土保持處理及維護；如涉河川區域，並應經各該目的事業主管機關同意。其土石暫置地點，於災後有永久置放之必要者，應依相關法規規定補辦程序。

前項交通重建之水土保持，仍應依第二十二條規定辦理。

#### 第 25 條

因颱風受損須進行輸電線路或自來水管線之興建、架設及交通重建，得依既有或規劃路線先行使用土地及進行重建工程；其因塔基、管線、路基流失或短期無法復建完成者，得移位重建，不受國有財產法第五十條及電業法第五十條、第五十一條規定之限制；其工程用地之取得，不受都市計畫法第五十二條及土地法第二十五條規定之限制。

辦理前項重建工程，依水土保持法第十二條及第十四條規定應先擬具水土保持計畫者，得以簡易水土保持申報書代替水土保持計畫，由各該目的事業主管機關審核及監督。

若需用土地機關因情況緊急，如遲延使用公、私有土地或土地改良物，公共利益有受重大危害之虞時，得先行徵得土地所有權人同意使用後，再依土地徵收條例、土地法及國有財產法規定補辦程序。

#### 第 26 條

各級政府因颱風辦理或經其核准辦理之災害防救緊急性與重建工程、計畫或處理災害之土石、河川淤泥所需之緊急清理方法、設施及處所，不受環境影響評估法規定之限制。

因颱風致現有廢棄物貯存、回收、清除、處理設施能量不足，而有污染環境或影響人體健康之虞時，中央環境保護主管機關得免會同其他中央執行機關、有關機關及報請行政院核准之程序，逕依廢棄物清理法第八條規定指定廢棄物緊急清理方法、設施及處所，或允許在不增加該處所設備及原核准容量之情形下，增加其

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

月處理量。環境污染防治設施因颱風所造成損害致影響正常運作，未能符合環境保護法規者，得自本條例施行之日起三個月內，檢具證明文件，並提出改善計畫，申請環境保護主管機關核定改善期限，改善期限最長不得逾六個月，必要時得申請延長，並以一次為限；改善期間免予處罰。

前項改善期間，免依環境保護法規規定辦理檢測申報；土壤及地下水污染整治法第九條指定公告之事業，因颱風所造成損害致停業、歇業者，免依該條規定辦理。

### 第 27 條

為避免災區發生傳染病流行，由行政院衛生署備置疫苗、藥品、器材等防疫及醫療物資，並充裕醫事人力；必要時，得設臨時醫療所。

### 第 28 條

對於因颱風失蹤之人，檢察機關得依應為繼承之人之聲請，經詳實調查後，有事實足認其確已因災死亡而未發現其屍體者，核發死亡證明書。前項聲請，應於本條例施行後一年內為之。

第一項失蹤人，以死亡證明書所載死亡之時，推定其為死亡。失蹤人尚生存者，檢察機關得依本人、第一項聲請人或利害關係人之聲請，或依職權撤銷死亡證明書。

檢察機關核發死亡證明書後發現失蹤人之屍體時，應依法相驗，發給相驗屍體證明書，並撤銷原核發之死亡證明書。

前二項撤銷死亡證明書之效力，準用民事訴訟法第六百四十條規定。

本條例施行前，檢察機關對於第一項所定情形核發之死亡證明書，適用前四項規定。

### 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。

### 第 30 條

本條例自公布日施行，適用期間為三年。

本條例施行期滿未及執行部分，必要時，得經行政院核定酌予延長，延長期間最多以二年為限。

## 附錄九 災害防救法

- 一、中華民國 89 年 7 月 19 日總統(89)華總一義字第8900178710號令制訂公布全文52條
- 二、中華民國 91 年 5 月 29 日總統華總一義字第09100108310號令增訂第39-1條條文
- 三、中華民國 97 年 5 月 14 日總統華總一義字第09700055091號令修正第2, 3, 13, 22至24, 27, 31至33, 36, 38, 39, 40, 46, 49, 50條條文；增訂第37-1, 37-2, 43-1條條文；刪除第29, 39-1, 42條條文
- 四、中華民國 99 年 1 月 27 日總統華總一義字第09900017931號令增訂第47-1條條文
- 五、中華民國99年8月4日總統華總一義字第09900192631號令修正第3, 4, 7, 9至11, 15至17, 21, 23, 28, 31, 34, 44, 47條條文

### 第一章 總 則

#### (立法目的)

第一條 為健全災害防救體制，強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全，特制定本法。

災害之防救，本法未規定者，適用其他法律之規定。

#### (名詞定義)

第二條 本法專用名詞，定義如下：

一、災害：指下列災難所造成之禍害：

(一)風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害等天然災害。

(二)火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性化學物質災害等災害。

二、災害防救：指災害之預防、災害發生時之應變及災後之復原重建等措施。

三、災害防救計畫：指災害防救基本計畫、災害防救業務計畫及地區災害防救計畫。

四、災害防救基本計畫：指由中央災害防救會報核定之全國性災害防救計畫。

五、災害防救業務計畫：指由中央災害防救業務主管機關及公共事業就其掌理業務或事務擬訂之災害防救計畫。

六、地區災害防救計畫：指由直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）災害防救會報核

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

定之直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）災害防救計畫。

（中央災害防救業務主管機關）

第 三 條 各種災害之預防、應變及復原重建，以下列機關為中央災害防救業務主管機關：

- 一、風災、震災、火災、爆炸災害：內政部。
- 二、水災、旱災、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災：經濟部。
- 三、寒害、土石流災害、森林火災：行政院農業委員會。
- 四、空難、海難、陸上交通事故：交通部。
- 五、毒性化學物質災害：行政院環境保護署。
- 六、其他災害：依法律規定或由中央災害防救會報指定之中央災害防救業務主管機關。

前項中央災害防救業務主管機關就其主管災害防救業務之權責如下：

- 一、中央及直轄市、縣（市）政府與公共事業執行災害防救工作等相關事項之指揮、督導及協調。
- 二、災害防救業務計畫訂定與修正之研擬及執行。
- 三、災害防救工作之支援、處理。
- 四、非屬地方行政轄區之災害防救相關業務之執行、協調，及違反本法案件之處理。
- 五、災害區域涉及海域、跨越二以上直轄市、縣（市）行政區，或災情重大且直轄市、縣（市）政府無法因應時之協調及處理。

（主管機關）

第 四 條 本法主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所應依地方制度法第十八條第十一款第二目、第十九條第十一款第二目、第二十條第七款第一目及本法規定，分別辦理直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之災害防救自治事項。

（必要措施之採取及報告）

第五條 中央災害防救業務主管機關為達災害防救之目的，得採取法律、行政及財政金融之必要措施，並向立法院報告。

## 第二章 災害防救組織

（中央災害防救會報之任務）

第六條 行政院設中央災害防救會報，其任務如下：

- 一、決定災害防救之基本方針。
- 二、核定災害防救基本計畫及中央災害防救業務主管機關之災害防救業務計畫。
- 三、核定重要災害防救政策與措施。
- 四、核定全國緊急災害之應變措施。
- 五、督導、考核中央及直轄市、縣（市）災害防救相關事項。
- 六、其他依法令所規定事項。

（中央災害防救會報之組織）

第七條 中央災害防救會報置召集人、副召集人各一人，分別由行政院院長、副院長兼任；委員若干人，由行政院院長就政務委員、秘書長、有關機關首長及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼之。

為執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，行政院設中央災害防救委員會，置主任委員一人，由行政院副院長兼任，並設行政院災害防救辦公室，置專職人員，處理有關業務；其組織由行政院定之。

行政院災害防救專家諮詢委員會、國家災害防救科技中心提供中央災害防救會報及中央災害防救委員會，有關災害防救工作之相關諮詢，加速災害防救科技研發及落實，強化災害防救政策及措施。

為有效整合運用救災資源，中央災害防救委員會設行政院國家搜救指揮中心，統籌、調度國內各搜救單位資源，執行災害事故之人員搜救及緊急救護之運送任務。

內政部災害防救署執行災害防救業務。

（直轄市、縣市政府災害防救會報之任務）

第八條 直轄市、縣（市）政府設直轄市、縣（市）災害防救會報，其任務如下：

- 一、核定各該直轄市、縣（市）地區災害防救計畫。
- 二、核定重要災害防救措施及對策。
- 三、核定轄區內災害之緊急應變措施。
- 四、督導、考核轄區內災害防救相關事項。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

五、其他依法令規定事項。

（直轄市、縣市政府災害防救會報之組織）

第九條 直轄市、縣（市）災害防救會報置召集人一人、副召集人一人或二人，分別由直轄市、縣（市）政府正、副首長兼任；委員若干人，由直轄市、縣（市）長就有關機關、單位首長、軍事機關代表及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼。

直轄市、縣（市）災害防救辦公室執行直轄市、縣（市）災害防救會報事務；其組織由直轄市、縣（市）政府定之。

直轄市、縣（市）災害防救專家諮詢委員會提供直轄市、縣（市）災害防救會報災害防救工作之相關諮詢。

（鄉鎮市災害防救會報之任務）

第十條 鄉（鎮、市）公所設鄉（鎮、市）災害防救會報，其任務如下：

一、核定各該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫。

二、核定重要災害防救措施及對策。

三、推動疏散收容安置、災情通報、災後緊急搶通、環境清理等災害緊急應變及整備措施。

四、推動社區災害防救事宜。

五、其他依法令規定事項。

（鄉鎮市災害防救會報之組織）

第十一條 鄉（鎮、市）災害防救會報置召集人、副召集人各一人，委員若干人。召集人由鄉（鎮、市）長擔任；副召集人由鄉（鎮、市）公所主任秘書或秘書擔任；委員由鄉（鎮、市）長就各該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫中指定之單位代表派兼或聘兼。

鄉（鎮、市）災害防救辦公室執行鄉（鎮、市）災害防救會報事務；其組織由鄉（鎮、市）公所定之。

區得比照前條及前二項規定，成立災害防救會報及災害防救辦公室。

第十二條 為預防災害或有效推行災害應變措施，當災害發生或有發生之虞時，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）災害防救會報召集人應視災害規模成立災害應變中心，並擔任指揮官。

前項災害應變中心成立時機、程序及編組，由直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、

市)公所定之。

(中央災害應變中心之成立)

第十三條 重大災害發生或有發生之虞時，中央災害防救業務主管機關首長應視災害之規模、性質、災情、影響層面及緊急應變措施等狀況，決定中央災害應變中心開設時機及其分級，應於成立後，立即報告中央災害防救會報召集人，並由召集人指定指揮官。

中央災害應變中心成立後，得視災情研判情況或聯繫需要，通知直轄市、縣(市)政府立即成立地方災害應變中心。

(緊急應變小組之設立)

第十四條 災害發生或有發生之虞時，為處理災害防救事宜或配合各級災害應變中心執行災害應變措施，災害防救業務計畫及地區災害防救計畫指定之機關、單位或公共事業，應設緊急應變小組，執行各項應變措施。

(災害防救會報結合全民防衛動員準備體系)

第十五條 各級災害防救會報應結合民防及全民防衛動員準備體系，實施相關災害整備及應變事項；其實施辦法，由內政部會同有關部會定之。

(搜救組織之設置)

第十六條 內政部災害防救署特種搜救隊及訓練中心、直轄市、縣(市)政府搜救組織處理重大災害搶救等應變事宜。

### 第三章 災害防救計畫

(災害防救基本計畫之擬訂及檢討)

第十七條 災害防救基本計畫由中央災害防救委員會擬訂，經中央災害防救會報核定後，由行政院函送各中央災害防救業務主管機關及直轄市、縣(市)政府據以辦理災害防救事項。

前項災害防救基本計畫應定期檢討，必要時得隨時為之。

行政院每年應將災害防救白皮書送交立法院。

(災害防救基本計畫之內容)

第十八條 災害防救基本計畫內容之規定如下：

- 一、整體性之長期災害防救計畫。
- 二、災害防救業務計畫及地區災害防救計畫之重點事項。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

三、其他中央災害防救會報認為有必要之事項。

前項各款之災害防救計畫、災害防救業務計畫、地區災害防救計畫內容之規定如下：

一、災害預防相關事項。

二、災害緊急應變對策相關事項。

三、災後復原重建相關事項。

四、其他行政機關、公共事業、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）災害防救會報認為必要之事項。

行政機關依其他法律作成之災害防救計畫及災害防救相關規定，不得牴觸本法。

（公共事業災害防救業務計畫之擬訂及報核程序）

第十九條 公共事業應依災害防救基本計畫擬訂災害防救業務計畫，送請中央目的事業主管機關核定。

中央災害防救業務主管機關應依災害防救基本計畫，就其主管災害防救事項，擬訂災害防救業務計畫，報請中央災害防救會報核定後實施。

（各地區災害防救業務計畫之擬訂及報核程序）

第二十條 直轄市、縣（市）災害防救會報執行單位應依災害防救基本計畫、相關災害防救業務計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報中央災害防救會報備查。

前項直轄市、縣（市）地區災害防救計畫不得牴觸災害防救基本計畫及相關災害防救業務計畫。

鄉（鎮、市）公所應依上級災害防救計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報所屬上級災害防救會報備查。

前項鄉（鎮、市）地區災害防救計畫，不得牴觸上級災害防救計畫。

（災害防救業務計畫及地區防災計畫牴觸之協調）

第二十一條 各種災害防救業務計畫或各地區災害防救計畫間有所牴觸而無法解決者，應報請中央災害防救委員會協調之。

### 第四章 災害預防

（減少或防止災害發生擴大各級政府依權責實施之工作項目）

第二十二條 為減少災害發生或防止災害擴大，各級政府平時應依權責實施下列減

災事項：

- 一、災害防救計畫之擬訂、經費編列、執行及檢討。
- 二、災害防救教育、訓練及觀念宣導。
- 三、災害防救科技之研發或應用。
- 四、治山、防洪及其他國土保全。
- 五、老舊建築物、重要公共建築物與災害防救設施、設備之檢查、補強、維護及都市災害防救機能之改善。
- 六、災害防救上必要之氣象、地質、水文與其他相關資料之觀測、蒐集、分析及建置。
- 七、災害潛勢、危險度、境況模擬與風險評估之調查分析，及適時公布其結果。
- 八、地方政府及公共事業有關災害防救相互支援協定之訂定。
- 九、災害防救團體、災害防救志願組織之促進、輔導、協助及獎勵。
- 十、災害保險之規劃及推動。
- 十一、有關弱勢族群災害防救援助必要事項。
- 十二、災害防救資訊網路之建立、交流及國際合作。
- 十三、其他減災相關事項。

前項所定減災事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫。

公共事業應依其災害防救業務計畫，實施有關減災事項。

第一項第七款有關災害潛勢之公開資料種類、區域、作業程序及其他相關事項之辦法，由各中央災害防救業務主管機關定之。

（執行緊急應變措施之準備工作）

第二十三條 為有效執行緊急應變措施，各級政府應依權責實施下列整備事項：

- 一、災害防救組織之整備。
- 二、災害防救之訓練、演習。
- 三、災害監測、預報、警報發布及其設施之強化。
- 四、災情蒐集、通報與指揮所需通訊設施之建置、維護及強化。
- 五、災害防救物資、器材之儲備及檢查。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

六、災害防救設施、設備之整備及檢查。

七、對於妨礙災害應變措施之設施、物件，施以加固、移除或改善。

八、國際救災支援之配合。

九、其他緊急應變整備事項。

前項所定整備事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫。

公共事業應依其災害防救業務計畫，實施有關災害整備事項。

為確保防救災專用微波通信之暢通，內政部得就電波傳輸暢通之必要範圍，劃定電波傳輸障礙防止區域，並公告之。

建築物之起造人於前項公告區域內有新建、增建之建築行為，並符合下列規定之一者，直轄市、縣（市）政府始得給予建築許可：

一、與內政部協商達成改善方案。

二、同意內政部選擇損失最小之方法，使用該建築物屋頂層架設微波電臺或衛星地球電臺，以維持電波暢通。

內政部對於前項因協商達成改善方案，或使用該建築物屋頂層架設微波電臺或衛星地球電臺，致造成相對人損失，應給付相當之補償。

前項之損失補償，應以協議為之，作成協議書，並得為執行名義。有關損失補償之程序、方法、期限、金額及其他相關事項之辦法，由內政部定之。

（緊急避難之措施）

第二十四條 為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所於災害發生或有發生之虞時，應勸告或強制其撤離，並作適當之安置。

直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所於災害應變之必要範圍內，對於有擴大災害或妨礙救災之設備或物件之所有權人、使用人或管理權人，應勸告或強制其除去該設備或物件，並作適當之處置。

（災害防救訓練及演習）

第二十五條 各級政府及相關公共事業，應實施災害防救訓練及演習。

實施前項災害防救訓練及演習，各機關、公共事業所屬人員、居民及其他公、私立學校、團體、公司、廠場有共同參與或協助之義務。

參與前項災害防救訓練、演習之人員，其所屬機關（構）、學校、團體、公司、廠場應給予公假。

(災害防救專職人員之設置)

第二十六條 各級政府及相關公共事業應置專職人員，執行災害預防各項工作。

#### 第五章 災害應變措施

(實施緊急應變措施之工作項目)

第二十七條 為實施災害應變措施，各級政府應依權責實施下列事項：

一、災害警報之發布、傳遞、應變戒備、人員疏散、搶救、避難之勸告、災情蒐集及損失查報。

二、警戒區域劃設、交通管制、秩序維持及犯罪防治。

三、消防、防汛及其他應變措施。

四、受災民眾臨時收容、社會救助及弱勢族群特殊保護措施。

五、受災兒童及少年、學生之應急照顧。

六、危險物品設施及設備之應變處理。

七、傳染病防治、廢棄物處理、環境消毒、食品衛生檢驗及其他衛生事項。

八、搜救、緊急醫療救護及運送。

九、協助相驗、處理罹難者屍體、遺物。

十、民生物資與飲用水之供應及分配。

十一、水利、農業設施等災害防備及搶修。

十二、鐵路、道路、橋樑、大眾運輸、航空站、港埠、公用氣體與油料管線、輸電線路、電信、自來水及農漁業等公共設施之搶修。

十三、危險建築物之緊急評估。

十四、漂流物、沈沒品及其他救出物品之保管、處理。

十五、災害應變過程完整記錄。

十六、其他災害應變及防止擴大事項。

前項災害應變措施事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫。

公共事業應依其災害防救業務計畫，實施有關災害應變事項。

第一項第十三款有關危險建築物緊急評估之適用災害種類、實施時機、處理人員、程序、危險標誌之張貼、解除及其他相關事項之辦法，由內政部定之。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

（災害應變中心之指揮權及運作處所）

第二十八條 各級災害應變中心成立後，參與編組機關首長應依規定親自或指派權責人員進駐，執行災害應變工作，並由災害應變中心指揮官負責指揮、協調與整合。

各級災害應變中心應有固定之運作處所，充實災害防救設備並作定期演練。

為免中央災害應變中心因重大災害致無法運作，或為支援跨直轄市、縣（市）處理區域性重大災害，應異地設置備援應變中心。

（各單位救災資源之統合、編組及訓練）

第二十九條 （刪除）

（通報災情及採取必要措施之責任）

第三十條 民眾發現災害或有發生災害之虞時，應即主動通報消防或警察單位、村（里）長或村（里）幹事。

前項之受理單位或人員接受災情通報後，應迅速採取必要之措施。

各級政府及公共事業發現、獲知災害或有發生災害之虞時，應主動蒐集、傳達相關災情並迅速採取必要之處置。

（災害應變範圍內採取之處分或強制措施之項目）

第三十一條 各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責分別實施下列事項，並以各級政府名義為之：

- 一、緊急應變措施之宣示、發布及執行。
- 二、劃定警戒區域，製發臨時通行證，限制或禁止人民進入或命其離去。
- 三、指定道路區間、水域、空域高度，限制或禁止車輛、船舶或航空器之通行。
- 四、徵調相關專門職業、技術人員及所徵用物資之操作人員協助救災。
- 五、徵用、徵購民間搜救犬、救災機具、車輛、船舶或航空器等裝備、土地、水權、建築物、工作物。
- 六、指揮、督導、協調國軍、消防、警察、相關政府機關、公共事業、民防團隊、災害防救團體及災害防救志願組織執行救災工作。
- 七、危險建築物、工作物之拆除及災害現場障礙物之移除。
- 八、優先使用傳播媒體與通訊設備，蒐集及傳播災情與緊急應變相關資訊。
- 九、國外救災組織來臺協助救災之申請、接待、責任災區分配及協調聯繫。

十、災情之彙整、統計、陳報及評估。

十一、其他必要之應變處置。

違反前項第二款、第三款規定致遭遇危難，並由各級災害應變中心進行搜救而獲救者，各級政府得就搜救所生費用，以書面命獲救者或可歸責之業者繳納；其費用之計算、分擔、作業程序及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。

第一項第六款所定民防團隊、災害防救團體及災害防救志願組織之編組、訓練、協助救災及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。

第三十二條 各級政府為實施第二十七條第一項及前條第一項所定事項，對於救災所需必要物資之製造、運輸、販賣、保管、倉儲業者，得徵用、徵購或命其保管。

為執行依前項規定作成之處分，得派遣攜有證明文件之人員進入業者營業場所或物資所在處所檢查。

（人民請求損失補償之範圍、方法及期間）

第三十三條 人民因第二十四條第二項、第三十一條第一項及前條第一項之處分、強制措施或命令，致其財產遭受損失時，得請求補償。但因可歸責於該人民之事由者，不在此限。

前項損失補償，應以金錢為之，並以補償實際所受之損失為限。

損失補償應自知有損失時起，二年內請求之。但自損失發生後，經過五年者，不得為之。

（請求上級機關支援災害處理之項目及程序）

第三十四條 鄉（鎮、市）公所無法因應災害處理時，縣（市）政府應主動派員協助，或依鄉（鎮、市）公所之請求，指派協調人員提供支援協助。

直轄市、縣（市）政府無法因應災害處理時，該災害之中央災害防救業務主管機關應主動派員協助，或依直轄市、縣（市）政府之請求，指派協調人員提供支援協助。

前二項支援協助項目及程序，分由各中央災害防救業務主管機關、縣（市）政府定之。

直轄市、縣（市）政府及中央災害防救業務主管機關，無法因應災害處理時，得申請國軍支援。但發生重大災害時，國軍部隊應主動協助災害防救。

國防部得依前項災害防救需要，運用應召之後備軍人支援災害防救。

第四項有關申請國軍支援或國軍主動協助救災之程序、預置兵力及派遣、指揮調

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

度、協調聯絡、教育訓練、救災出勤時限及其他相關事項之辦法，由國防部會同內政部定之。

第三十五條 為緊急應變所需警報訊號之種類、內容、樣式、方法及其發布時機，除其他法律有特別規定者外，由各中央災害防救業務主管機關擬訂，報請中央災害防救會報核定後公告之。

前項或其類似之訊號，未經許可不得擅自使用。

### 第六章 災後復原重建

（災後復原重建之實施）

第三十六條 為實施災後復原重建，各級政府應依權責實施下列事項，並鼓勵民間團體及企業協助辦理：

- 一、災情、災區民眾需求之調查、統計、評估及分析。
- 二、災後復原重建綱領與計畫之訂定及實施。
- 三、志工之登記及分配。
- 四、捐贈物資、款項之分配與管理及救助金之發放。
- 五、傷亡者之善後照料、災區民眾之安置及災區秩序之維持。
- 六、衛生醫療、防疫及心理輔導。
- 七、學校廳舍及其附屬公共設施之復原重建。
- 八、受災學生之就學及寄讀。
- 九、古蹟、歷史建築搶修、修復計畫之核准或協助擬訂。
- 十、古蹟、歷史建築受災情形調查、緊急搶救、加固等應變處理措施。
- 十一、受損建築物之安全評估及處理。
- 十二、住宅、公共建築物之復原重建、都市更新及地權處理。
- 十三、水利、水土保持、環境保護、電信、電力、自來水、油料、氣體等設施之修復及民生物資供需之調節。
- 十四、鐵路、道路、橋樑、大眾運輸、航空站、港埠及農漁業之復原重建。
- 十五、環境消毒與廢棄物之清除及處理。
- 十六、受災民眾之就業服務及產業重建。
- 十七、其他有關災後復原重建事項。

前項所定復原重建事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫。

公共事業應依其災害防救業務計畫，實施有關災後復原重建事項。

（重建推動委員會之設立與解散）

第三十七條 為執行災後復原重建，各級政府得由各機關調派人員組成任務編組之重建推動委員會；其組織規程由各級政府定之。

重建推動委員會於災後復原重建全部完成後，始解散之。

（簡化搶通程序）

第三十七條之一 因災害發生，致聯絡災區交通中斷或公共設施毀壞有危害民眾之虞，各級政府為立即執行搶通或重建工作，如經過都市計畫區、山坡地、森林、河川、國家公園或其他有關區域，得簡化行政程序，不受區域計畫法、都市計畫法、水土保持法、山坡地保育利用條例、森林法、水利法、國家公園法及其他有關法律或法規命令之限制。

前項簡化行政程序及不受有關法律或法規命令限制之辦法，由各該中央災害防救業務主管機關定之。

（簡化安置程序）

第三十七條之二 因天然災害發生，致影響災區民眾正常居住生活，各級政府為安置受災民眾或進行災區重建工作，對於涉及用地及建築物之劃定、取得、變更、評估、管理、維護或其他事項，得簡化行政程序，不受區域計畫法、都市計畫法、建築法、都市更新條例、環境影響評估法、水土保持法及其他有關法律或法規命令之限制。

前項簡化行政程序及不受有關法律或法規命令限制之辦法，由各該中央災害防救業務主管機關定之。

## 第七章 罰 則

（違反徵調徵用優先使用或保管之罰則）

第三十八條 有下列情形之一者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰：

- 一、違反依第三十一條第一項第四款或第五款規定所為之處分。
- 二、違反依第三十二條第一項規定所為之處分。

（違反限制進出強制拆除及濫用警報訊號之罰則）

第三十九條 有下列情形之一者，處新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰：

- 一、違反依第二十四條第二項、第三十一條第一項第二款、第三款或第七款規定

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

所為之處置。

二、違反第三十五條第二項規定。

（請求支付搜救費用之罰則）

第三十九條之一（刪除）

（違反緊急應變措施及檢查之罰則）

第四十條 有下列情形之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰：

一、規避、妨礙或拒絕依第三十二條第二項規定所為之檢查。

二、公共事業違反第二十二條第三項、第二十三條第三項、第二十七條第三項、第三十條第三項或第三十六條第三項規定，致發生重大損害。

（乘災害故犯加重刑責）

第四十一條 乘災害之際而故犯竊盜、恐嚇取財、搶奪、強盜之罪者，得依刑法之規定，加重其刑至二分之一。

（強制執行）

第四十二條（刪除）

第八章 附 則

（災害防救經費及調整運用）

第四十三條 實施本法災害防救之經費，由各級政府按本法所定應辦事項，依法編列預算。

各級政府編列之災害防救經費，如有不敷支應災害發生時之應變措施及災後之復原重建所需，應視需要情形調整當年度收支移緩濟急支應，不受預算法第六十二條及第六十三條規定之限制。

（報請中央政府補助）

第四十三條之一 直轄市、縣（市）政府無法支應重大天然災害之災後復原重建等經費時，得報請中央政府補助。

前項所定補助之時機、要件、基準、請求程序及其他相關事項之辦法，由行政院定之。

（重建資金之貸款及稅捐減免或緩徵）

第四十四條 中央災害防救委員會應儘速協調金融機構，就災區民眾所需重建資金，予以低利貸款。

前項貸款金額、利息補貼額度及作業程序應報請中央災害防救會報核定之，利息補貼額度由各級政府編列預算執行之，補貼範圍應斟酌民眾受災程度及自行重建能力。

（民間捐助救災款項之使用）

第四十五條 民間捐助救災之款項，由政府統籌處理救災事宜者，政府應尊重捐助者之意見，專款專用，提供與災民救助直接有關之事項，不得挪為替代行政事務或業務之費用，並應公布支用細目。

（防災功勞者之表揚）

第四十六條 各級政府對於從事災害防救之災害防救團體、災害防救志願組織或個人具有顯著功勞者，應依法令予以表彰。

（執行災害防救致傷亡者之補償）

第四十七條 執行本法災害防救事項，致傷病、身心障礙或死亡者，依其本職身分有關規定請領各項給付。

無法依前項規定請領各項給付者，除依下列規定辦理外，應比照義勇消防人員傷病、死亡之請領數額，請領有關給付；其所需費用由政府編列預算支應：

一、傷病者：得憑各該政府出具證明，至全民健康保險特約醫療院所治療。但情況危急者，得先送其他醫療機構急救。

二、因傷病致身心障礙者，依下列規定給與一次身心障礙給付：

(一)重度身心障礙以上者：三十六個基數。

(二)中度身心障礙者：十八個基數。

(三)輕度身心障礙者：八個基數。

三、死亡者：給與一次撫卹金九十個基數。

四、因傷病或身心障礙死亡者，依前款規定補足一次撫卹金基數。

前項基數之計算，以公務人員委任第五職等年功俸最高級月支俸額為準。

第二項身心障礙等級鑑定，依身心障礙者權益保障法及相關規定辦理。

依第一項規定請領各項給付，其得領金額低於第二項第二款至第四款規定者，應補足其差額。

第二項所需費用及前項應補足之差額，由各該政府核發。

第四十七條之一 人民因災害而失蹤時，檢察機關得依職權或應為繼承之人之聲

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

請，經詳實調查後，有事實足認其確已因災死亡而未發現其屍體者，核發死亡證明書。

前項聲請，應於災害發生後一年內為之。

第一項失蹤人，以死亡證明書所載死亡之時，推定其為死亡。

失蹤人尚生存者，檢察機關得依本人、第一項聲請人或利害關係人之聲請，或依職權撤銷死亡證明書。

檢察機關核發死亡證明書後發現失蹤人之屍體時，應依法相驗，發給相驗屍體證明書，並撤銷原核發之死亡證明書。

前二項撤銷死亡證明書之效力，準用民事訴訟法第六百四十條規定。

（災害防救種類及標準之訂定）

第四十八條 災害救助種類及標準，由各中央災害防救業務主管機關會同直轄市、縣（市）政府統一訂定之。

（執行徵調、徵用或徵購補償辦法）

第四十九條 依本法執行徵調、徵用或徵購之補償或計價；其基準、程序、給付方式及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。

（災害防救團體組織之登錄）

第五十條 依本法協助執行災害應變措施之災害防救團體或災害防救志願組織，應向直轄市、縣（市）政府申請登錄；其登錄之申請條件、有效期限、撤銷、廢止、輔導及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。

前項經登錄之災害防救團體或災害防救志願組織，各級政府應為其投保救災意外險，並得協助提供救災設備。

（施行細則）

第五十一條 本法施行細則由內政部定之。

（施行日）

第五十二條 本法自公布日施行。

## 附錄十 88臨工專案作業原則

一、依「行政院勞工委員會辦理天然災害災後就業服務作業要點」，為協助災區失業者儘速重建家園，並採取主動服務、簡化手續、馬上派工、當日發放津貼之原則，特訂定八八臨工專案（以下簡稱本專案）。

### 二、宣導訊息管道

- （一）就業多媽媽親赴災區，拜訪村里說明本專案提供就業機會。
- （二）由就業服務資訊系統篩選災區內已辦理求職登記之失業者，主動通知其參加本專案。
- （三）協調村里辦公室，運用播音系統，向村里民廣播專案訊息。

### 三、作業流程

- （一）鄉（鎮、市、區）公所提出一個月內之用人計畫送當地就業服務臺，由就業服務臺隨到隨審，並予以准駁，再後送就業服務站、中心完成法定手續。
- （二）就業服務臺於每日上午八時起受理災區失業者登記，於其填註無工作證明切結書後，由鄉（鎮、市、區）公所帶開簽到後上工，並於當日工作結束後，帶至就業服務臺當場核薪。
- （三）鄉（鎮、市、區）公所得事先彙整臨工需求之災民名冊，並送就業服務臺，就業服務臺得於上工當日點名無誤後即予派工，以避免失業者排隊等候。
- （四）本專案預計每鄉（鎮、市、區）公所每日二百人名額，若當日登記人數超過，採下列方式辦理：
  1. 每日二百人，一個月（二十二個工作日、最高一百七十六小時），計四千四百人次，可採總量管制方式，彈性調整每日上工人數。
  2. 若連續多日登記者均超過原預計之二百人，應儘速回報行政院勞工委員會職業訓練局就業服務組處理因應。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

### 四、分工及人力配置

#### (一) 鄉（鎮、市、區）公所

1. 提出臨工用人計畫書（A4單頁）送就業服務臺。
2. 共同宣導本專案，鼓勵災區失業者參與，並協助造冊。
3. 規劃臨工內容，派員帶領參與臨工者執行工作，並確實督導。
4. 準備臨工所需器具（或材料等）。
5. 辦理參與臨工者之勞、健保，並為投保單位。
6. 工作結束後，協助參與臨工者領取當日津貼。

#### (二) 公立就業服務機構

1. 辦理本專案之宣導。
2. 受理其他鄉（鎮、市、區）公所新增用人計畫案，並通知勞工保險局辦事處管理室（聯絡人：饒恕組長，電話：0937-839-319）派員至就業服務臺或採適當方式協助受理投保申報。
3. 於就業服務臺設置受理窗口，調派專責人員辦理本專案，佐以志工（或參與臨工者）協助，站長於當地統籌各臺相關事宜。
4. 於當地就業服務臺受理登記並派工。另指派專人隨同至上工地點，現場瞭解上工情形。
5. 審核失業者資格。
6. 妥善備妥現金，於每日工作結束後，即發放當日之津貼。

#### (三) 勞工保險局辦事處

1. 每日派員至當地就業服務臺，或洽鄉鎮公所窗口協助受理勞工保險投保申報。
2. 協助就業服務臺運用勞工保險局電子閘門查證失業者投保狀況

### 五、給付標準及相關保險

## 附 錄

(一) 採當日上工當日核發津貼方式辦理，每小時新臺幣一百元，每日最高八小時。

(二) 參與臨工者每日均應於就業服務臺辦理登記。

(三) 應投保勞、健保，保險費由行政院勞工委員會負擔。

六、本專案所需表格依就業促進津貼實施辦法之臨時工作津貼表格格式辦理。

七、本項作業原則未規定者，適用其他相關規定。

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

## 附錄十一 永久屋安置基地家園重建資源整合與推動方案

一、目標:整合各級政府機關相關計畫與民間資源,針對各基地屬性與需求,透過「社區組織與人才培力」、「產業發展與在地就業」、「教育文化與社區環境」等三大面向,全力協助各永久屋基地家園重建,並培養重建社區之自主意識與解決問題能力,進而達成社區自主運作且永續經營之家園重建目標。

二、實施地點:永久屋安置基地(詳見下表)

三大面向	目標	施政計畫(或工作項目)	中央部會	地方政府	NGO	企業
社區組織與人才培力	1. 建構社區組織	生活重建服務中心計畫(生活重建服務站)	內政部			
	2. 凝聚社區意識					
	3. 培養社區自主能力	社區組織重建計畫	文建會			
		專業團隊及社區陪伴計畫	文建會			
		行政院文化建設委員會社區總體營造獎助須知	文建會			
		部落管理機制	原民會			
		農村社區再生重建培訓 社區林業計畫	農委會			
產業發展與在地就業	1. 產業轉型升級	原鄉特色產業三年計畫基本資料表	原民會			
	2. 增加就業機會	農糧產業重建計畫	農委會			
		農業技術諮詢服務	農委會			
		保健植物輔導計畫	農委會			
		有機農產專業區計畫	農委會			
		莫拉克颱風災後重建僱用災區失業者獎勵辦法	勞委會			
		莫拉克颱風災後重建臨時工作津貼實施辦法	勞委會			
		培力就業計畫	勞委會			

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

		多元就業開發方案	勞委會			
		發展重建區觀光產業	觀光局			
		公共建築太陽光電系統示範計畫	經濟部 (能源局)			
		莫拉克風災重建太陽能光電應用設置補助作業需知	經濟部 (能源局)			
		創業諮詢服務計畫	經濟部 (中小企業處)			
		微型創業鳳凰貸款_火金姑專案信用保證	經濟部 (中小企業處)			
		創業貸款信用保證方案	經濟部 (中小企業處)			
		莫拉克颱風災區地方特色產業實質輔導計畫	經濟部 (中小企業處)			
		大型基地設置超商				統一
		100年莫拉克災後重建－「各就各位」就業專案計畫	原民會			
教育文化與社區環境	1.社區文史重建 2.社區環境美化 3.適居環境營造	內政部_生活重建服務中心計畫(心理、就學、就業、福利等服務)	內政部			
		小林村文化重建計畫	文建會			
		社區組織重建計畫	文建會			
		社區心靈陪伴計畫	文建會			
		演藝團隊藝文陪伴進駐計畫	文建會			
		兒童生活藝術輔導計畫	文建會			
		災後心理重建計畫	衛生署			

附 錄

	原住民教育及文化傳承計畫 基本資料表	原民會			
	造景計畫	原民會			
	社區綠美化計畫	農委會			
	提供不具標售價值漂流木計 畫基本資料表	農委會			
	創造偏鄉數位機會推動計 畫	教育部			
	數位學伴線上課業輔導服務 計畫	教育部			
	遠距課輔				中華 電信
	遠距醫療照護			工研 院	
	原住民族部落永續發展實施 計畫	原民會			

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

## 附錄十二 莫拉克颱風災區生活重建服務中心之設置及委託計畫

民國98年8月8日莫拉克颱風來襲重創台灣，是我國近50年來最嚴重之風災，造成南投縣、嘉義縣、台東縣、雲林縣、台南縣市、高雄縣、屏東縣等地區居民家園遭到嚴重侵襲，重建工作刻不容緩，政府即於98年8月28日制定公布「莫拉克颱風災後重建特別條例」。

依據「莫拉克颱風災後重建特別條例」第九條規定：「中央政府應於各災區鄉、鎮、市設立生活重建服務中心，提供生活心理就學就業及各項福利服務。前項實施辦法由中央主管機關定之。」內政部為儘速輔導災區民眾，結合社會資源，有效推動災後生活重建工作，訂定「莫拉克颱風災區生活重建服務中心實施辦法」，並於98年9月7日發布施行。

依據「莫拉克颱風災後重建特別條例」第九條及第四條第四項規定：「中央政府應於各災區鄉、鎮、市設立生活重建服務中心，提供生活心理就學就業及各項福利服務。前項實施辦法由中央主管機關定之。」「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。」內政部除於98年9月7日訂定「莫拉克颱風災區生活重建服務中心實施辦法」外，並研擬「莫拉克颱風災區設置生活重建服務中心委託專業服務」（以下簡稱本專案），以委託民間團體之方式於莫拉克颱風災區設置生活重建服務中心。

為委託民間團體設置生活重建服務中心，內政部依據「莫拉克颱風災區生活重建服務中心實施辦法」第四條規定，公告「莫拉克颱風災區設置生活重建服務中心委託專業服務」徵求服務建議書，並邀請專家學者、災區直轄市政府、縣（市）政府及公正人士成立評選小組，辦理公開評選事宜。其中，有關專案目標與範圍、生活重建服務中心之服務事項、工作內容、工作方式、交付項目、人力設備要求與投標資格等規範，分別說明如后。

### 專案目標

於各災區鄉（鎮）、市設立生活重建服務中心，提供災區居民心理

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

服務、就學服務、就業服務、福利服務、生活服務及其他轉介服務。為輔導災區民眾，建立社區共識，主動發掘社區需求，結合社會資源，以有效、迅速推動災後重建工作，以重建家園，提升其自立能力，回歸正常生活。

### **專案範圍**

依行政院劃定之受災鄉鎮市區為範圍設置最高30個生活重建服務中心，每個生活重建服務中心於五十戶以上之重建住屋聚集處，得設置1個生活重建服務聯絡站，最高60個生活重建服務聯絡站。

### **依實際需求分2階段辦理：**

第1階段：依據縣市提報設置之生活重建服務中心之實施區域，並經審核通過之數量。

第2階段：依據災區縣市於99年3月31日前提報設置之生活重建服務中心之實施區域，並經審核通過之數量。

### **服務事項**

生活重建服務中心應提供災區居民下列服務事項：

心理服務：提供心理諮商輔導及協助醫療轉介。

就學服務：協助學生就學扶助及輔導。

就業服務：協助失業者申請失業給付、參加職業訓練及推介就業等服務。

福利服務：對老人、兒童及少年、身心障礙者、變故家庭、單親家庭、低收入戶、原住民或其他弱勢族群之生活需求，提供預防性、支持性及發展性之服務。

生活服務：協助創造在地就業機會及促進地方產業發展。

其他轉介服務：提供法律、申訴、公共建設、產業重建、社區重建、藝文展演與其他重建相關服務及資訊之轉介。

## 工作內容

生活重建服務中心應提供災區居民下列服務事項：

提供心理諮商輔導及協助醫療轉介、學生就學扶助及輔導、失業者申請失業給付、參加職業訓練及推介就業等服務、對老人、兒童及少年、身心障礙者、變故家庭、單親家庭、低收入戶、原住民或其他弱勢族群之生活需求，提供預防性、支持性及發展性之服務、創造在地就業機會及促進地方產業發展及其他轉介服務（提供法律、申訴、公共建設、產業重建、社區重建、藝文展演與其他重建相關服務及資訊之轉介）。

擬訂年度工作計畫及年度預算。

擬定服務方案計畫書：除上開例行性業務外，年度規劃執行之服務方案計畫（例：辦理活動或其他專案性計畫）。

建置災區弱勢族群個案管理資料。

每3個月辦理一次檢討會議。

巡迴輔導小組建議之檢討改進事項及考核小組限期改善事項。

## 工作方式

生活重建服務中心之服務模式，應配合災民不同階段安置狀況調整，即朝動態及滾動式服務方向規劃；承接廠商亦應配合受災縣市政府考量災區縣市人文地理、產業發展及災民需求，規劃聯絡站設置必要性及服務區域。

考量社區（部落）之特性，保留因地制宜的彈性。

中心之設置要跳脫鄉鎮的行政區域的思考模式，而應以人文地理與產業發展等因素考量。

應依災區重建階段之需求彈性調整生活重建服務中心服務內容、工作時程及人力。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

### 交付項目

月報告：應於每月彙整災民請求協助事項紀錄表（含案情事由、辦理情形、待辦案件）、服務人數統計表及工作日誌，並於次月5日前送本部存參。每4個月統計上開事項紀錄表，併送本部辦理驗收。

期末成果報告：於契約結束前一個月將期末成果報告編定成冊，一式二份送交機關，供本契約執行改進參考，報告內容至少需含下列項目：報告名稱。

報告日期。

協助案件情形紀錄表（表格）。

個管資料及統計分析。

巡迴輔導情形。

其他相關計畫執行情形。

改進建議與需求。

結語或綜合說明。

### 人力設備要求

生活重建服務中心應置專職主任1名（社會工作或社會工作相關系所，並具有2年以上之社政、心理、勞政、教育或文化之1項實務工作經驗），綜理中心業務；得置專職行政人員、社會工作人員等辦理各項服務。生活重建服務中心位於原住民族地區者，應優先僱用原住民或熟諳原住民族社會及文化之人員。

生活重建服務中心得設下列設施：辦公室。會議室。會談（客）室。盥洗室。其他與服務相關之必要設施。

聯絡站應置專責行政人員1名辦理生活重建服務中心之各項業務；另並得設辦公室及提供服務相關之必要設施。

### 投標資格

投標廠商，應具備下列資格之一：

依法立案之社會福利機構、社會福利團體法人或財團法人社會福利慈善事業基金會。

依法立案之社會團體法人、財團法人宗教團體或文教基金會，其章程或捐助章程明定辦理中心所提供服務相關業務者。

納稅證明：最近一期完稅證明，或營業稅繳款書收據聯（影本）或主管稽徵機關核章之最近一期營業銷售額與稅額申報書收執聯（影本）或免稅證明；廠商不及提出最近一期證明者，得以前一期之納稅證明代之。新設立且未屆第一期營業稅繳納期限者，得以營業稅主管稽徵機關核發之核准設立登記公函及申領統一發票購票證明相關文件代之。

得標廠商承接各生活重建服務中心最多不得超過該縣市設置數1/2。

承接本專案之投標廠商不得投標「莫拉克颱風災區生活重建服務中心巡迴輔導及考核」委託專業服務案。

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

### 附錄十三「社區組織重建計畫」暨「專業團隊及社區陪伴計畫」

#### 一、計畫推動背景

莫拉克颱風侵襲南台灣地區，造成南部縣市受創嚴重，本會為協助莫拉克風災災後重建，特借重過去九二一重建經驗，特針對南投縣、雲林縣、嘉義縣、臺南縣、高雄縣、屏東縣及臺東縣等7個受災較嚴重之縣規劃「社區組織重建計畫」暨「專業團隊及社區陪伴計畫」，強調以社區營造方式，整合民間資源，協助社區凝聚社區意識並參與重建事務，重塑重建區在地文化特色，恢復居民生活重心並推動社區防災減災概念。

#### 二、計畫內容

透過訂定「莫拉克颱風災後社區組織重建補助作業要點」，及成立專案管理中心及四個分區社區營造站等專業團隊，以協助災後社區組織發展，引導社區居民共同參與社區重建、建構社區組織能力，並培育社區第一線重建工作人員、養成居民對社區公共事務之參與能力，及協助居民申請及執行相關重建補助計畫等工作。

社區組織重建分為「社區重建」及培育「社區營造員」二部分，以在地立（備）案社區組織及民間團體為主要提案對象。在「社區重建」方面，將以社區組織整備、社區文史重建保存、重建刊物培訓及發行、以在地藝術特色美化災後環境、社區重建影像紀錄徵集、落實心靈重建之社區劇場課程、社區災後地圖繪製及以在地特色發展社區產業等議題著手，期能促使社區多元發展落實重建工作；在「社區營造員」方面，補助社區專職人員薪資，擔任社區重建工作之執行及聯絡管道，並配合課程的培訓，落實社區人才培育之目標。

#### 三、預期效益

扶植重建社區組織運作，並協助其以社區營造方式落實重建工作。  
加強人才培訓工作，以培育社區營造人才並建立防災減災概念。  
社區重建文史資料建置，保存與推廣重建過程重要影像。  
推動社區產業發展，協助重建社區經濟發展與永續。

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

#### 附錄十四 莫拉克風災重建區原住民文化创意產業重建補助作業要點

中華民國 99 年 5 月 3 日文壹字第 09920091492 號令訂定

中華民國 99 年 7 月 9 日文壹字第 09920155592 號令修正

一、行政院文化建設委員會（以下簡稱「本會」）為扶植重建區（區域範圍如附表一）內優質及具有潛力之原住民文化创意產業，提升原住民文化创意產業品質及獲利能力，特訂定「九十九年度行政院文化建設委員會莫拉克風災重建區原住民文化创意產業重建補助作業要點」（以下簡稱「本要點」）。

二、本要點所稱文化创意產業，係指源自創意或文化積累，透過智慧財產之形成及運用，具有創造財富與就業機會之潛力，並促進全民美學素養，使國民生活環境提升之產業；其產業類別依「文化创意產業發展法」第三條第一項規定。

三、補助對象：

（一）於重建區從事文化创意產業之原住民法人、合夥、獨資事業體。

（二）進入重建區推動原住民文化创意產業之社區組織及民間團體，包括：社區發展協會、地方文化團體組織、財團法人、社會福利團體與原住民文創產業相關之基金會、學會。

符合前兩款並於行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（以下簡稱重建會）指定之重建區「產業重建點（如附表二）」推動原住民文化创意產業者，得優先補助。

申請補助者應檢附業依法令辦理登記、立（備）案或核准設立之資格證明文件。

四、補助項目：

（一）第一類：重建區原住民文化创意產業發展計畫。從事重建區原住民文化创意產業之人才培訓、營運、研發、生產、行銷、推廣、授權等相關工作事項。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

(二) 第二類：區域型原住民文創產業發展工作事項。

1. 提供重建區原住民發展文化創意產業之諮詢輔導、資源整合、教育訓練等相關工作，諮詢輔導範圍應包括重建會所指定之產業重建點
2. 工作區域劃分：(1) 南投縣與嘉義縣，(2) 台南縣與高雄縣，(3) 屏東縣，(4) 台東縣。每區域補助一個團隊。
3. 工作內容應包括輔導該區域之第一類受補助者辦理經費核銷、中期末報告等相關行政作業。
4. 工作內容應對該區域之第一類受補助者及未受補助但具發展潛力之原住民文化創意事業，提供教育訓練並協助其產業發展，其輔導數量每區域須在十五個以上。

五、補助金額及標準：

(一) 第一類補助案每案補助上限為新臺幣六十萬元整，包括專案人員薪資（以一名為限，並以重建區住民為優先）、派員參與課程培訓時之教育訓練津貼、交通費用等，惟實際補助金額、項目與補助團隊數量，得依經費編列及審查結果調整之。

(二) 第二類補助案每案補助上限為新臺幣一百五十萬元，惟實際補助金額、項目得依經費編列及審查結果決定之。

(三) 本要點不補助資本門之設備費用支出及行政管理費（常態性水電、能源、通信等開銷）等基本營運之經費。

(四) 本要點補助計畫執行時之設備租用，包含電腦、桌椅、辦公設備、通訊設備、網路設備、生產設備等。

(五) 計畫執行專案人員：

- 1、本要點提供專案人員之補助，用以執行該計畫並擔任聯絡窗口。  
第一類提案單位以一名專案人員為限，第二類提案則無此限制，凡具備下列條件者應併同計畫案提出：

(1) 每月薪資補助金額依學經歷最低補助新臺幣二萬三千元，最高補助新臺幣三萬四千元（含雇主應負擔之勞保、職災保險、健

保、勞退準備金等，資遣費用需由申請者自籌，不補助年終獎金)。

(2) 專案人員以具高中以上學歷擔任為原則，並於計畫申請時檢附該員履歷並述明該員於計畫中之工作內容；高中以下學歷者，請檢附相關工作經驗證明文件。

2、為避免資源重疊，該員應為專(全)職人員，於薪資領取期間不得擔任其他單位計畫之專職人員。

3、該員於工作期間，應配合辦理個人保險事宜。

(六) 其他未盡事宜，本會得依實際狀況補充說明及要求。

六、申請期間及方式：

(一) 自要點公布次日起接受補助申請，為期三十天。截止日若為星期六、日或例假日，則順延一日。

(二) 申請者應檢具「經費補助申請表」一份及「計畫書」七份，於截止收件時間前送達本會(不以郵戳為憑)，逾期、缺件或資料與規定不符者，概不受理。

(三) 本會收受之申請資料及附件，不論是否給予補助，均不予退件，申請人亦不得要求退還。

七、審查程序及基準：

(一) 本會依據第三點進行申請計畫之資格審查，並邀集專家、學者及本會代表組成評審委員會，審核申請計畫書及補助金額。評審委員如有採購評選委員會委員須知第六條規定情形，應予迴避或解聘。

(二) 評選項目及比重：

1、計畫內容之完整性與可行性(百分之三十)。

2、計畫對於重建區災後重建的貢獻程度(百分之二十)。

3、計畫預算編列之合理性(百分之二十)。

4、人力編制之適當性(百分之十五)。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

- 5、團隊對於各種社會資源的掌握與媒合能力（百分之十五）。
- （三）各申請案之審查結果，本會核定後正式函知申請單位。惟相關補助金額需俟立法院預算審議結果而定，本會得視實際情況酌減或廢止補助。
- 八、各申請計畫內容已獲得政府機關補助者，本會不再就相同項目重複補助；若於核定後查知該計畫內容有重複補助之情事，本會將廢止補助並限期追回補助款。
- 九、計畫時程：本要點核定補助之各計畫執行期間，為自計畫核定日起至中華民國（以下同）九十九年十一月三十日止，如計畫因特殊因素無法如期執行完畢，應於九十九年十月三十一日前向本會申請計畫展延，經本會同意後始能賡續辦理，並應於年度內執行完畢，經費不得辦理保留。
- 十、撥款及核銷：
- （一）補助款分三期撥付：
- 1、第一期款：受補助者於本會核定後，檢送第一期款領據及修正計畫書（含電子檔）各乙份，經審查通過後撥付百分之三十補助款。
- 2、第二期款：受補助者應於九十九年八月底前提具期中報告書（含電子檔），經審查通過後，檢送第一、二期款原始支出憑證及第二期款領據，辦理撥付百分之四十補助款。
- 3、第三期款：受補助者於九十九年十一月三十日前檢送期末報告資料，經本會於九十九年十二月間召開期末審查會議通過後，檢附第三期款領據、第三期經費支出原始憑證、成果報告書、期末報告書及全案電子檔等函送本會，經審查通過後撥付餘百分之三十補助款。
- （二）本項補助款應依預算科目核實動支，所送核銷之原始憑證支用內容及單據（發票、收據）日期應與計畫執行期間相符，收支

結算如有賸餘應繳回本會。

(三) 受補助經費中如涉及採購事項，應依政府採購法等相關規定辦理。

十、撥款及核銷：

(一) 補助款分三期撥付：

1、第一期款：受補助者於本會核定後，檢送第一期款領據及修正計畫書（含電子檔）各乙份，經審查通過後，撥付百分之五十補助款。

2、第二期款：受補助者應於九十九年八月卅一日前提具期中報告書（含電子檔），經審查通過後，檢送第二期款領據，辦理撥付百分之四十補助款。

3、第三期款：受補助者於九十九年十一月三十日前檢送期末報告資料，經本會於九十九年十二月間召開期末審查會議通過後，檢附第三期款領據、全案原始支出憑證、期末報告書及全案電子檔等函送本會，經審查通過後，撥付百分之十補助款。

(二) 本項補助款應依預算科目核實動支，所送核銷之原始憑證支用內容及單據（發票、收據）日期應與計畫執行期間相符，收支結算如有賸餘應繳回本會。

(三) 受補助經費中如涉及採購事項，應依政府採購法等相關規定辦理。

十一、專戶與孳息：

(一) 受補助之團體，補助費用應存入專戶，計息儲存，專款專用，其由專戶存款所產生之利息及其他收入，不得抵用或移用。但計畫如有變更必要或因故無法執行並事先徵得本會書面同意者，不在此限。

(二) 計畫執行完成時，賸餘經費連同孳息及其他收入繳回本會辦理結案，未繳回孳息或無孳息者應敘明原因。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

- 十二、諮詢輔導：本會及經本會授權單位得於各補助計畫執行期間，於預先通知後辦理訪視，並提供相關諮詢輔導服務。
- 十三、考評：
- (一) 核定補助之案件，應依計畫內容確實執行，本會得就計畫之執行進行考評，並列為未來補助審核之依據。
  - (二) 本要點之補助款應專款專用，不得任意變更用途；經核定之補助案，若因計畫變更、補助款用途變更或因故無法履行等有違原計畫之情況，應即函報本會，經本會核准後方可變更。
  - (三) 經核定補助之案件未按規定繳交成果資料、成果資料品質不良或延遲核銷經費等，本會將列為未來文創產業相關補助審核之重要參考。
  - (四) 受補助單位與本補助計畫相關之文宣資料（包括邀請函），應於明顯處載明本會為指導贊助單位；相關宣傳、記者會、產品發表會及開閉幕式等重要活動，應於二週前通知本會，若情況特殊亦須於舉辦重要活動前通知本會。辦理宣傳推廣活動著有成效者，本會將列為未來文創產業相關補助審核之參考。
- 十四、受補助單位之各項記錄作品（含文字、照片、影像、紀錄片等）、文字紀錄、書籍、影音資料及報告書等著作，本會及經本會授權之人得自由運用各項政策推廣、書籍出版、媒體宣傳等活動。
- 十五、本會為推動具有特殊文化創意價值及時效性之政策，得依實際需要專款補助相關計畫，並配合行政院各項產業重業相關計畫執行。
- 十六、受補助者如有違反本要點及其他有關法令規定者，本會得視情節輕重追回部分或全部補助款項，並於二年內不受理其申請案。

## 重建區之區域範圍

分區	流 域	縣 市	鄉 鎮	受 災 部 落	主要族 群	災 害 類 型
1	濁水溪	南投縣	仁愛鄉	新生村、大同村、互助村、南豐村、春陽村、中正村、法治村	泰雅族	山崩、土石流
			信義鄉	人和村、明德村、自強村、羅娜村、新鄉村、望美村、同富村、神木村	布農族	
2	北港溪	雲林縣	--	(無)		山崩、土石流
3	曾文溪 濁水溪 朴子溪	嘉義縣	阿里山鄉	達邦村、樂野村、來吉村、里佳村、山美村、新美村	鄒族	山崩、土石流
4	朴子溪	嘉義縣	--	(無)		洪泛、淹水
5	八掌溪	嘉義縣	--	(無)		地層下陷 海水倒灌
6	急水溪	台南縣	--	(無)		洪泛、淹水 地層下陷 海水倒灌
7	曾文溪	台南縣	--	(無)		地層下陷 海水倒灌
8	曾文溪	台南縣	--	(無)		山崩、土石流
9	高屏溪	高雄縣	桃源鄉	梅山村、梅蘭村、復興村、桃源村、高中村、建山村、藤枝村、勤和村	布農族	山崩、土石流
			那瑪夏鄉	民權村、民族村、民生村	布農族 鄒族	
			茂林鄉	茂林村、萬山村、多納村	魯凱族	
			甲仙鄉	小林村	西拉雅	
10	高屏溪	高雄縣	--	(無)		洪泛、淹水
11	高屏溪	屏東縣	三地門鄉	大社村、德文村、青山村、三地	排灣族	山崩、土石流

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

				村、達來村	魯凱族	
			霧臺鄉	阿禮村、佳暮村、大武村、吉露村、霧台村、好茶村、排灣村、伊拉村	魯凱族 排灣族	
			瑪家鄉	瑪家村	排灣族	
			泰武鄉	平和村、佳興村	排灣族	
			來義鄉	古樓村、義林村、來義村	排灣族	
12	林邊溪 東港溪	屏東縣	--	(無)		地層下陷 海水倒灌
13	枋山溪	屏東縣	獅子鄉	南世村、內獅村、獅子村、草埔村、丹路村	排灣族	山崩、土石流
			牡丹鄉	高士村		
14	太麻里溪	台東縣	金峰鄉	嘉蘭村、歷坵村		洪泛、淹水 山崩、土石流
			太麻里鄉	大王村、金崙村、多良村、泰和村、新香蘭		
			大武鄉	大竹村、大鳥村		
			達仁鄉	新化村、台坂村、土坂村、南田村		
15	卑南溪	台東縣	海端鄉			山崩、土石流

## 行政院莫拉克颱風災後重建委員會指定之產業重建點

地 區	示範點	產 業 特 色	主 辦 及 輔 導 機 關
臺 東 縣	金峰鄉 嘉蘭村	規劃設立小型木工坊及嘉蘭村漂流木工廠，生產實用的漂流木家具。 婦女布工坊的成立，可讓部落的媽媽們用編織及縫製布包賺取生活收入。	主辦機關：臺東縣政府 輔導機關： 原民會（原民文化及特色產業）、農委會（提供漂流木）、文建會（文化創業產業）、交通部觀光局（發展觀光）、經濟部中企處（地方特色產業）
	知本商 圈	溫泉觀光產業 深具原民風情 商圈組織蓬勃	主辦機關：臺東縣政府 輔導機關： 交通部觀光局（發展觀光） 經濟部商業司（商圈輔導）
	太麻里 鄉金崙 區	全國最大釋迦種植園區計約 1,050 公頃，其品質與風味更是全國之冠，又原住民文化琉璃珠燒製，炫麗多彩，獨步全國，而金崙溫泉風景區地熱蘊豐，被交通部觀光局核列為全國四大示範溫泉開發區。	主辦機關：臺東縣政府 輔導機關： 原民會（原民文化及特色產業）、交通部觀光局（發展觀光）、農委會（精緻農業）、經濟部中企處（地方特色產業）、文建會（文化創業產業）
屏 東 縣	林邊佳 冬養殖 漁業區	養殖漁業區 台灣主要種苗生產重鎮	主辦機關：屏東縣政府 輔導機關： 農委會（漁業輔導）、經濟部水利署（疏濬砂石協助復養）
	瑪家鄉 瑪家農 場	一、永久屋基地 二、設置「藝術村產學研發中心」及「部落工坊」以提供產業合作平台。	主辦機關：屏東縣政府 輔導機關： 原民會（原民文化）文建會（文化創業產業）
高 雄 縣	月眉有 機農場 及五里 埔平埔 文化	一、永久屋基地 二、月眉農場規劃有機農業專區 三、五里埔規劃小林村傳統平埔文化	主辦機關：高雄縣政府 輔導機關： 農委會（有機農業）、經濟部國營會（協調台糖用地）、文建會（文化創業產業）
	南橫商	那瑪夏鄉－原住民文化、水蜜桃、梅	主辦機關：高雄縣政府

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

	圈	子 桃源鄉－梅子、紅肉李、愛玉子、野生茶 甲仙鄉－芋冰城、麻竹筍、有機黑糖 六龜鄉－溫泉產業、金煌芒果等。	輔導機關： 經濟部商業司（商圈輔導）、經濟部中企處（地方特色產業）、交通部觀光局（發展觀光）、農委會（精緻農業）、原民會（原民文化及特色產業）、文建會（文化創業產業）
	旗山商 圈	古蹟、老街文化、香蕉美食王國、南台灣樂活鄉鎮行銷	主辦機關：高雄縣政府 輔導機關： 經濟部商業司（商圈輔導） 交通部觀光局（發展觀光） 農委會（精緻農業） 文建會（新增）
嘉義 縣	鄒族文 化特色 產業	阿里山鄉鄒族部落，以原住民傳統文藝為其產業特色，例如皮雕、編織、手工藝品等，並以舉辦原住民節慶活動為特色。	主辦機關：嘉義縣政府 輔導機關：原民會（原民文化及特色產業）、文建會（文化創業產業）、交通部觀光局（發展觀光）
	阿里山 鄉里佳 村	原住民地區生態旅遊 原住民傳統作物 筍類、愛玉子、高山茶	主辦機關：嘉義縣政府 輔導機關： 原民會（原民文化及特色產業）、農委會（精緻農業）、交通部觀光局（發展觀光）
	阿里山 鄉山美 村	達娜伊谷自然生態公園 原住民地區 農特產品（茶葉、竹筍類、高冷蔬菜及咖啡）	主辦機關：嘉義縣政府 輔導機關： 原民會（原民文化及特色產業）、農委會（精緻農業）、交通部觀光局（發展觀光）
南投 縣	信義鄉 東埔溫 泉風櫃 斗區	該區產業為溫泉聖地、適合生態旅遊，蘊藏原住民文化產業、遊憩型觀光景點，如風櫃斗賞梅、草坪頭觀光茶園、豐丘葡萄觀光果園及信義鄉農會酒莊等，農特產品豐富。	主辦機關：南投縣政府 輔導機關： 交通部觀光局（發展觀光）、農委會（精緻農業）、原民會（原民文化及特色產業）

## 附錄十五 原民會原鄉特色產業三年計畫

所屬部會	行政院原住民族委員會
計畫名稱	災後重建區產業重建計畫-原鄉特色產業
執行單位	本會、補助各災區縣府辦理
執行期間	99-101 年 12 月
計畫經費 (元)	3 年共計 2.4 億
計畫內容與工作項目	<p>如行政院 99 年 2 月 8 日院臺經字第 0990004344 號函頒佈莫拉克災後重建區產業重建計畫，其中「原鄉特色產業」為本會主辦。</p> <p>工作項目：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 辦理原住民族重建區觀光建設、農業發展與建置資訊服務。 <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 硬體方面：建置原住民地方產業聚點；改善部落觀光景點之環境美化部落旅遊解說牌、部落餐廳生產設備、民宿設施及其他觀光設施(備)等；建置資訊服務平台；輔導原鄉災區農業產銷班充實其生產設施、機具、運銷設施、運銷資材集貨加工設施及其他農業設施(備)。</li> <li>(2) 軟體方面：規畫設計災區生態旅遊套裝行程、農耕技術研習、文創商品競賽活動、農產品及工藝品促銷活動、產品包裝、行銷及編印部落旅遊行銷 DM。</li> </ol> </li> <li>2. 辦理原住民族重建區部落組織及人才培育。 <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 餐廚人員訓練、解說人員培訓、咖啡加工技術研習等。</li> </ol> </li> </ol>

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

附錄十六 期末報告審查會議紀錄

「大規模災難災後重建社區營造機制之研究」期末報告

審查會紀錄

一、時間：100 年 12 月 28 日（星期三）上午 9 時 30 分

二、地點：行政院研究發展考核委員會 7 樓簡報室

三、主席：黃副主任委員敏恭（趙主任秘書錦蓮<sup>代</sup>）

記錄：吳專員家蕎

四、出（列）席人員：

學者專家：

李理事長永展（中華民國社區營造學會）、周教授志龍（臺北大學都市計畫研究所）、陳教授亮全（臺灣大學建築及城鄉研究所）  
（依姓氏筆劃排列）

機關代表：

張處長恆裕、洪科長世益（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會）、顏專門委員靚殷、陳視察千莉（內政部）、行政院文化建設委員會（提供書面意見）

研究小組成員：

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

郭副教授瑞坤(研究計畫主持人)、張研究員秦瑞、李研究助理  
宜晉

本會列席人員：

沈副處長建中、吳科長怡銘

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) 李理事長永展(中華民國社區營造學會)：

- 1、第三章第三節有關災區居民問卷調查，應補充說明各生活重建服務中心 40 份問卷發放方式，分析樣本抽樣原則，又表 3-7 佳冬鄉生活重建服務中心之有效問卷為「0」，併請查明原因。
- 2、附錄六生活重建服務中心居民認知調查問卷，第 4-10 題(第 248 頁)滿意度選項有異於一般常見李克特(Likert)量表分類，建議補充說明。
- 3、研究發現莫拉克生活重建服務中心著重提供福利服務，與社區營造關聯性較低，考量政府與災民共同合作實為重建主要核心概念，值得作為往後災後重建重要參考。
- 4、本研究中期政策建議可納入研議各級地方政府及社區因應氣候

變遷調適機制。

- 5、部分內文引述文獻未列入參考資料，如第 28 頁陳錦煌（2003）、陳亮全（2004）等，請全面檢視補充；又參考資料應依中文筆劃及英文字母順序排列。
- 6、內文筆誤及語意不詳之處，如提要第 VII、XI 頁，請全面檢視修正，另圖 1-1 研究架構之研究方法，請增列問卷調查。

（二）陳教授亮全（臺灣大學建築及城鄉研究所）：

- 1、有關災後重建社區營造政策執行相關問題與發現，請研究團隊強化予以整體性、系統性分析。
- 2、研究團隊雖蒐集多元資料進行分析，惟不同類型資料之相互關係（如行政機制與居民意見等資料）有待進一步論述。
- 3、本研究業發現現行重建機制相關問題，惟部分問題仍尚待深入分析，整體研究結論請研究團隊再予補強，至研究建議請強化行政面向之檢討，研提具體可行之政策建議。
- 4、建議研究團隊檢討災後重建需求與生活重建服務中心功能之落差，並研提因應策略。
- 5、災後重建社區營造應以地方政府或社區為主體，強化地方與社區重建角色與功能至為重要，爰有關圖 4-1（第 91 頁）災後社區營造機制概略圖及相關論述說明，請研究團隊再予修正。

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

6、建議研究團隊補充探討有關災後社區營造人才培育問題。

(三) 周教授志龍(臺北大學都市計畫研究所)：

- 1、生活重建服務中心服務事項著重於物質層面之提供與協助，較缺乏精神生活層面之輔導，建議探究未來功能強化空間。
- 2、圖 4-1 (第 91 頁) 災後社區營造機制概略圖，建議納入社區角色功能分析，又中央政府與民間團體/NGO 之網絡關係可再予補充。
- 3、現行莫拉克生活重建服務中心似成爲官僚體系之行政單位，運作缺乏彈性及過於行政化，致影響服務效能，有待聯結多元資源協助，落實發揮各項服務功能，爰請研究團隊就上述面向進行分析論述。

(四) 張處長恆裕(行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會)：

- 1、生活重建服務中心爲政府重建服務窗口，轉介功能較多。從生活重建中心看社區營造，並不能充分反映莫拉克重建「社區總體營造」全貌，爰請研究團隊就上開限制予以補充論述。
- 2、第五章結論(第 99 頁)「生活重建服務中心籌劃模式，應該由地方政府進行遴選委託… 由地方政府執行，中央政府監督，921 地震後… 所設置的生活重建服務中心，由地方政府遴選設置的，相較而言，較能與地方相結合和互動。」查部分重建工作係由中央補助地方執行，惟因地方政府執行能量不

足而成效不佳，生活重建服務中心是否一定由地方執行，此論點說服力略顯不足。

- 3、有關莫拉克災後產業重建與就業服務議題，請研究團隊就下列所提意見，適時補充與調整研究報告內容。
  - (1) 政府除規劃莫拉克重建產業重建策略及多元就業開發方案外，尚有八八臨工專案、莫拉克颱風災後重建臨工專案、災後重建僱用獎勵、立即上工計畫及培力就業計畫等協助災區創造工作機會。
  - (2) 莫拉克颱風災後重建區產業重建計畫係以國土保育為先的「區域重建綱要計畫」中的環境敏感與適宜性分析架構、分區策略為原則，爭取民間資源進入，並納入地方需求，進行農、觀光、工商、原鄉特色等產業之重建規劃。
  - (3) 行政院重建會主動規劃推動「一鄉一產業重建計畫」、「12處產業重建示範點」及「永久屋安置基地家園重建資源整合與推動方案」，建立民間資源參與產業重建機制，積極媒合民間資源參與產業重建各項工作。
  - (4) 莫拉克颱風造成台東縣、屏東縣、台南縣、南投縣等廣大農田流失，經調查約有 442 公頃，行政院重建會多次召開專案會議督導與執行農田流失填復及相關復耕事宜，並已陸續完成回填作業。
  - (5) 為協助莫拉克重建區觀光旅遊發展，行政院重建會發行「莫拉克重建區旅遊手冊」30 萬份，手冊涵蓋南投縣、雲林縣、

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

嘉義縣、台南市、高雄市、屏東縣及台東縣等莫拉克重建區 23 條重建旅遊路線，期能將觀光客帶入重建區，協助重建區居民提升觀光經濟產值。

(6) 綜上，請研究團隊參採修正提要第 IX 頁、第三章第 62 頁、第四章第 89 頁、第五章第 101、104 頁。

4、參考資料第 14 項（第 107 頁）書名請修正為「創新協力重建永續家園」，另請研究團隊補充蒐集官方出版品，相關資料可自行行政院重建會網頁下載，俾瞭解政府重建相關作為。

(五) 顏專門委員靚殷(內政部)：

- 1、第 35 頁第 5 行所列生活重建服務中心受託團體組織個數與表號與第 36 頁表 2-3 不一致，請查明修正。
- 2、第 65 頁第 2 段「當中央發現 27 個生活重建服務中心很難督導考核時，才又委託家扶中心來進行輔導…」查內政部 98 年 9 月訂定「生活重建服務中心運作架構流程圖」及中央與地方分工事項(第 34 頁)，即將「成立巡迴輔導及考核小組」及「地方政府在地督導機制」列入規劃，並非設置後之補救措施，且巡迴輔導及考核小組係由內政部遴聘專家學者組成，家扶基金會係接受內政部委託辦理輔導及考核作業暨行程規劃等幕僚作業，並未實際負責輔導，請研究團隊配合修正。
- 3、研究僅就 921 震災生活重建服務中心與莫拉克颱風生活重建服務中心進行比較，建議補充 921 地震文建會於重建區

設置 4 區社區營造中心輔導 60 個社區營造點的作法與莫拉克颱風生活重建服務中心進行比較，方能實際掌握問題之核心。

- 4、為協助災區建立自主重建能力，自 100 年起業將社區組織培力納入重點核心工作，且為因應社區營造多元議題之專業需求，並於 99 年底完成修訂 100 年度之專案管理需求規定，除社工員外，亦可進用 1 名專業人力（可擔任社區營造工作），且中心主任資格亦已放寬社會工作相關系所之限制，此部分在期中報告審查意見中已經敘明。
- 5、第 33-34 頁業就內政部生活重建服務中心之設立依據、實施辦法與分工事項予以詳述，然與研究發現一（第 99 頁）：「生活重建服務中心的設置與運作議題：生活重建服務中心尚缺設立準則，權責劃分尚且不清」，兩者間似有扞格，建議修正副標題文字。
- 6、長期政策建議（一）「重建機制之法制化」，建議從組織面納入由重建會設置社區營造推動小組，以利進行跨部會協調整合事宜；另從預算面，行政部門規劃社區相關資源投入方式，應考量社區營造精神（可參考 921 震災重建經驗上冊 p.443 操作流程圖）。
- 7、立即可行建議（二）「政府考核機制課題」針對簡化考核機制及統合考核單位乙節，內政部係邀集專家學者組成考核小組，每年 8-9 月間會同地方政府共同考核，已盡量簡化考核機

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

制及統合考核單位，爰請研究團隊就問題癥結研提具體建議。

### (六) 行政院文化建設委員會(提供書面意見)：

- 1、表 2-1 (第 28 頁)「文建會-總體營造主體計○」似有缺字，請補充修正。
- 2、文建會推動「社區組織重建計畫」為 3 年補助計畫，每年均辦理提案及審查作業，表 2-2 (第 32 頁)所列提案數統計表，未具體指出年度，且缺乏陳述該表目的與意義。
- 3、表 3-3 (第 67 頁)計畫分類比較，應註明「僅摘錄與社區相關之計畫」；另家園重建計畫非補助計畫，請查明修正。
- 4、第 68 頁指文建會及原民會皆有產業重建計畫之問題，惟二單位補助對象、年度皆有不同，建議查明分析。
- 5、第 85 頁末段有關 921 生活重建服務中心之說明，從文字上易解讀成該服務中心為文建會負責推動，請檢視修正。
- 6、第 87 頁第 2 行「…社區營造則落在『社區文件會主導』」，文字誤繕，請查明修正。
- 7、第 104 頁有關產業發展建議，著眼農產品之認證，併列文建會為主管機關之一，惟該業務非屬文建會職責，請查明修正。
- 8、第 105 頁有關永久屋社區發展課題，文建會業於 100 年 6 月起陸續於大型永久屋基地推行「文化種子培訓計畫」，培訓在地民眾進行基地文化擾動，期有助於永久屋社區發展。

### (七) 本會意見：

- 1、國外案例部分，日本阪神地震、美國卡崔納颶風及格林斯堡風災之經驗似未充分涉及社區營造內容，印尼、斯里蘭卡內容有限，請再充實相關內容。又美、日災後重建社區營造模式各具特色（美－社區自主性發起；日－政府推動為主），爰請強化分析各國災後重建社區營造成果及績效，並研提我國制度設計建議。
- 2、第二章第四節各國與臺灣災後重建之比較與分析探討，宜聚焦我國現況問題，如研究指出災後重建困境，主要多為就業問題，爰請就創造在地就業機會及促進地方產業發展進行深入分析，具體指出可供我國借鏡之處。
- 3、本研究採焦點團體座談及深度訪談等研究方法，惟研究內文似未見相關論述推論過程，如第 68 頁「重建社區的受訪者反映出」、「政府單位受訪者也表示」；第 88 頁「防、避災和防、減災的目是什麼，居民都不大知道」，建議適時引入訪談或焦點座談意見，並反應民眾需求與期待。本文中引述訪談者相關陳述內容，請用不同字體予以區別。
- 4、第三章第一節（第 62 頁）產業重建之比較，似僅說明 921 地震災後產業發展，缺乏莫拉克颱風災後產業重建相關資料，請補充論述，並進一步分析比較。
- 5、有關政府單位相關社區重建計畫與部會互動分析（第 66 頁），僅以表 3-3 呈現，似略嫌簡略，請補充相關文字說明，簡介各部會計畫內容及關聯性，俾據以解釋研究發現「臺灣的重建工

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

作可說是各機關各自為政…單位繁雜，資源分散」現象（第 93 頁）。又第 68 頁「社區相關經費補助過於重複性」，亦請深入分析，明確說明究係何類補助計畫具重複性。

- 6、本案於期中報告審查時即要求研究團隊補充社區居民或社區組織核心角色說明，第四章第二節提及中央、地方政府及民間團體的角色（第 90-93 頁），考量災後重建主角應是居民本身，請補充說明「社區培力」。另提及中央政府應扮演「政策制定者」與「資源提供者」（第 92 頁），政府應制定什麼政策？提供什麼資源或如何提供？請再細步具體說明。
- 7、有關「災後社區營造機制的模式與探討」（第 93 頁）分析結果似嫌簡略，考量建構未來災後社區重建運作模式係本研究探討重點，請研究團隊進一步補充相關內容。
- 8、第三章第三節災後重建社區營造居民現況與認知探討，請補充問卷調查方式及受訪者基本資料分析，俾益瞭解樣本代表性。
- 9、第五章第一節研究發現三、缺乏社區重建資源彙整（第 100 頁），查行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會負責跨部會災重建資源整合，本研究亦訪談重建會相關人員，請補充論述重建會於災後重建社區營造機制之角色與運作機制。
- 10、第五章第二節長期政策建議（一）「重建機制之法制化與慣例化，建議行政院應會同相關部會，訂立大規模災難處理準則」（第 106 頁），請研究團隊檢視現行《災害防救法》災後

復原重建規定及因應個別重大災難所訂《921 震災重建暫行條例》、《莫拉克颱風災後重建特別條例》，研提具體法制化相關建議。

11、第五章第二節政策建議，各建議事項請予以結構化分析，簡要條列具體辦理事項，再輔以文字補充說明內容，並針對本研究預期目標，提出災後重建社區營造機制具體、實質及可行性之執行策略與配套措施。

12、有關本研究報告格式修正建議：

- (1) 本研究「摘要」請置於目次之前。
- (2) 第 22 頁第 7 行引述文獻作者（王美文）與參考資料（王文美）不一致，請查明修正。
- (3) 表 2-3 所列生活重建服務中化受託團體計 9 個組織與第 35 頁第 5 行內文、表號不一致，請統一檢視修正。
- (4) 第 59 頁第 6 行「921 地震與莫拉克風災之重建法令比較分析」誤繕請更正。
- (5) 表 3-1 表頭與內容不一致，請調整修正。
- (6) 第 87 頁第 2 行「社區營造則落在社區文件會主導」，請查明修正。
- (7) 第 96 頁第 4 行「5.有關生活重建社區營造機制」誤繕請更正。
- (8) 全文 921 地震請統一修正為「九二一地震」。
- (9) 尚有部分錯(漏)字，請研究團隊全面檢視，並依本會「委

## 大規模災難災後重建社區營造機制之研究

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；另本研究係忠實呈現災後重建社區營造相關問題及反應社區民眾感受，非評論機關推動重建成效，特予說明。

### 九、主席結論：

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，並洽相關主管機關提供最新資料補充更新，研究報告修正初稿請於 1 個月內送本會，俾便辦理後續事宜。

### 十、散會（上午 11 時 30 分）

附錄十七 期末審查意見對照表

審查意見	回覆修正情況說明
審查委員： 李理事長永展(中華民國社區營造學會)	
1、第三章第三節有關災區居民問卷調查，應補充說明各生活重建服務中心40份問卷發放方式，分析樣本抽樣原則，又表3-7佳冬鄉生活重建服務中心之有效問卷為「0」，併請查明原因。	已將原因說明(P.98)
2、附錄六生活重建服務中心居民認知調查問卷，第4-10題（第248頁）滿意度選項有異於一般常見李克特（Likert）量表分類，建議補充說明。	4-10題項，主要是參考於內政部相關滿意度問卷。
3、研究發現莫拉克生活重建服務中心著重提供福利服務，與社區營造關聯性較低，考量政府與災民共同合作實為重建主要核心概念，值得作為往後災後重建重要參考。	謝謝評審意見
4、本研究中期政策建議可納入研議各級地方政府及社區因應氣候變遷調適機制。	已將相關建議增列於政策建議中(P131-132)
5、部分內文引述文獻未列入參考資料，如第28頁陳錦煌（2003）、陳亮全（2004）等，請全面檢視補充；又參考資料應依中文筆劃及英文字	已增訂(P135-136)

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

母順序排列。	
6、內文筆誤及語意不詳之處，如提要第 VII、 XI頁，請全面檢視修正，另圖1-1研究架構之研究方法，請增列問卷調查。	已修訂(P7)
<b>審查委員：</b> <b>陳教授亮全（臺灣大學建築及城鄉研究所）</b>	
1、有關災後重建社區營造政策執行相關問題與發現，請研究團隊強化予以整體性、系統性分析。	已將建議，重新彙整，更系統性分析。
2、研究團隊雖蒐集多元資料進行分析，惟不同類型資料之相互關係(如行政機制與居民意見等資料)有待進一步論述。	已重新彙整並論述
3.本研究業發現現行重建機制相關問題，惟部分問題仍尚待深入分析，整體研究結論請研究團隊再予補強，至研究建議請強化行政面向之檢討，研提具體可行之政策建議。	已重新彙整相關研究問題，研擬具體可行之政策建議。 (P126-135)。
4. 建議研究團隊檢討災後重建需求與生活重建服務中心功能之落差，並研提因應策略。	已分析生活重建中心需求與落差，並於具體建議事項，研提相關建議研擬因應對策(P126-135)
5、災後重建社區營造應以地方政府或社區為主體，強化地方與社區重建角色與功能至為重要，爰有關圖4-1（第91頁）災後社區營造機制概	已修正，(P119-122)

略圖及相關論述說明，請研究團隊再予修正。	
6、建議研究團隊補充探討有關災後社區營造人才培育問題。	已於研究中探討相關人才培育問題(P.84、P126)。
<b>審查委員：</b> <b>周教授志龍(臺北大學都市計畫研究所)</b>	
1、生活重建服務中心服務事項著重於物質層面之提供與協助，較缺乏精神生活層面之輔導，建議探究未來功能強化空間。	已於文章探討(P84)
2、圖4-1（第91頁）災後社區營造機制概略圖，建議納入社區角色功能分析，又中央政府與民間團體/NGO之網絡關係可再予補充。	已修正，納入社區角色分析，並補充中央政府與民間團體/NGO之網絡關係分析。(P119-122)
3. 現行莫拉克生活重建服務中心似成爲官僚體系之行政單位，運作缺乏彈性及過於行政化，致影響服務效能，有待聯結多元資源協助，落實發揮各項服務功能，爰請研究團隊就上述面向進行分析論述。	已分析生活重建中心需求與落差，並分析論述(P88-94、P121)
<b>審查委員：</b> <b>張處長恆裕(行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會)</b>	
1、生活重建服務中心爲政府重建服務窗口，轉介功能較多。從生活重建中心看社區營造，並不能充分反	已補充論述(P81-83)

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

<p>映莫拉克重建「社區總體營造」全貌，爰請研究團隊就上開限制予以補充論述。</p>	
<p>2、第五章結論（第99頁）「生活重建服務中心籌劃模式，應該由地方政府進行遴選委託... 由地方政府執行，中央政府監督，九二一地震後... 所設置的生活重建服務中心，由地方政府遴選設置的，相較而言，較能與地方相結合和互動。」查部分重建工作係由中央補助地方執行，惟因地方政府執行能量不足而成效不佳，生活重建服務中心是否一定由地方執行，此論點說服力略顯不足。</p>	<p>已修正相關之論述，並於文中補充論述（P81）。</p>
<p>3、有關莫拉克災後產業重建與就業服務議題，請研究團隊就下列所提意見，適時補充與調整研究報告內容。</p> <p>（1）政府除規劃莫拉克重建產業重建策略及多元就業開發方案外，尚有八八臨工專案、莫拉克颱風災後重建臨工專案、災後重建僱用獎勵、立即上工計畫及培力就業計畫等協助災區創造工作機會。</p> <p>（2）莫拉克颱風災後重建區產業重建計畫係以國土保育為先的「區域重建綱要計畫」中的環境敏感與適宜性分析架構、</p>	<p>已將相關重建資料彙整論述於研究報告中。（P114）</p>

<p>分區策略為原則，爭取民間資源進入，並納入地方需求，進行農、觀光、工商、原鄉特色等產業之重建規劃。</p> <p>(3) 行政院重建會主動規劃推動「一鄉一產業重建計畫」、「12處產業重建示範點」及「永久屋安置基地家園重建資源整合與推動方案」，建立民間資源參與產業重建機制，積極媒合民間資源參與產業重建各項工作。</p>	
<p>(4) 莫拉克颱風造成台東縣、屏東縣、台南縣、南投縣等廣大農田流失，經調查約有 442 公頃，行政院重建會多次召開專案會議督導與執行農田流失填復及相關復耕事宜，並已陸續完成回填作業。</p> <p>(5) 為協助莫拉克重建區觀光旅遊發展，行政院重建會發行「莫拉克重建區旅遊手冊」30 萬份，手冊涵蓋南投縣、雲林縣、嘉義縣、台南市、高雄市、屏東縣及台東縣等莫拉克重建區 23 條重建旅遊路線，期能將觀光客帶入重建區，協助重建區居民提升觀光經濟產值。</p> <p>(6) 綜上，請研究團隊參採修正</p>	<p>已將相關重建資料彙整論述於研究報告中。(P114、124)</p>

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

提要第 IX 頁、第三章第 62 頁、第四章第 89 頁、第五章第 101、104 頁。	
4、參考資料第 14 項（第 107 頁）書名請修正為「創新協力重建永續家園」，另請研究團隊補充蒐集官方出版品，相關資料可自行行政院重建會網頁下載，俾瞭解政府重建相關作為。	已修正，並依據建議參考相關重建資料。
審查委員： <b>顏專門委員靚殷(內政部)</b>	
1. 第 35 頁第 5 行所列生活重建服務中心受託團體組織個數與表號與第 36 頁表 2-3 不一致，請查明修正。	已修正(P38)
2. 第 65 頁第 2 段「當中央發現 27 個生活重建服務中心很難督導考核時，才又委託家扶中心來進行輔導…」查內政部 98 年 9 月訂定「生活重建服務中心運作架構流程圖」及中央與地方分工事項(第 34 頁)，即將「成立巡迴輔導及考核小組」及「地方政府在地督導機制」列入規劃， <u>並非設置後之補救措施</u> ，且巡迴輔導及考核小組係由內政部遴聘專家學者組成，家扶基金會係接受內政部委託辦理輔導及考核作業暨行程規劃等幕僚作業，並未實際負責輔導，請研究團隊配合修正。	已依據建議，修正並補充論述。(P82)
3. 研究僅就九二一震災生活重建服	已補充論述與分析(P82-84)

<p>務中心與莫拉克颱風生活重建服務中心進行比較，建議補充九二一地震文建會於重建區設置 4 區社區營造中心輔導 60 個社區營造點的作法與莫拉克颱風生活重建服務中心進行比較，方能實際掌握問題之核心。</p>	
<p>4、為協助災區建立自主重建能力，自 100 年起業將社區組織培力納入重點核心工作，且為因應社區營造多元議題之專業需求，並於 99 年底完成修訂 100 年度之專案管理需求規定，除社工員外，亦可進用 1 名專業人力（可擔任社區營造工作），且中心主任資格亦已放寬社會工作相關系所之限制，此部分在期中報告審查意見中已經敘明。</p>	<p>已修正，並補充論述(P82-84)，相關題要與建議也一併修訂(P126)</p>
<p>5、第 33-34 頁業就內政部生活重建服務中心之設立依據、實施辦法與分工事項予以詳述，然與研究發現一(第 99 頁):「生活重建服務中心的設置與運作議題：生活重建服務中心尚缺設立準則，權責劃分尚且不清」，兩者間似有扞格，建議修正副標題文字。</p>	<p>已修正相關論述，並依據現況補充說明(P126)</p>
<p>6、長期政策建議(一)「重建機制之法制化」，建議從組織面納入由重建會設置社區營造推動小組，以利進行跨部會協調整合事宜；另從預算面，行政部門規劃社區相關資源</p>	<p>已根據審查意見，於長期政策建議補充論述。(P.132)</p>

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

<p>投入方式， 應考量社區營造精神(可參考 九二一震災重建經驗上冊 p.443 操作流程圖)。</p>	
<p>7、立即可行建議(二)「政府考核機制課題」針對簡化考核機制及統合考核單位乙節，內政部係邀集專家學者組成考核小組，每年 8-9 月間會同地方政府共同考核，已盡量簡化考核機制及統合考核單位，爰請研究團隊就問題癥結研提具體建議。</p>	<p>已依據建議，並根據現況研究做一補充說明論述。(P126)</p>
<p>審查委員： <b>行政院文化建設委員會</b></p>	
<p>1、表 2-1 (第 28 頁)「文建會-總體營造主體計○」似有缺字，請補充修正。</p>	<p>已修正(P30)。</p>
<p>2、文建會推動「社區組織重建計畫」為 3 年補助計畫，每年均辦理提案及審查作業，表 2-2 (第 32 頁)所列提案數統計表未具體指出年度，且缺乏陳述該表目的與意義。</p>	<p>已修正與補充論述(P34)。</p>
<p>3、表 3-3 (第 67 頁)計畫分類比較，應註明「僅摘錄與社區相關之計畫」；另家園重建計畫非補助計畫，請查明修正。</p>	<p>已根據建議修正(P.86)</p>
<p>4、第 68 頁指文建會及原民會皆有產業重建計畫之問題，惟二單位補助對象、年度皆有不同，建議查明分析。</p>	<p>以根據現況與研究，予以調整論述。(P86-88)</p>

<p>5、第 85 頁末段有關九二一生活重建服務中心之說明，從文字上易解讀成該服務中心為文建會負責推動，請檢視修正。</p>	<p>已修正相關論述(P109)</p>
<p>6、第 87 頁第 2 行「…社區營造則落在『社區文件會主導』」，文字誤繕，請查明修正。</p>	<p>已修正文字誤繕。(P109)</p>
<p>7、第 104 頁有關產業發展建議，著眼農產品之認證，併列文建會為主管機關之一，惟該業務非屬文建會職責，請查明修正。</p>	<p>已修正主關機關。(P125)</p>
<p>8、第 105 頁有關永久屋社區發展課題，文建會業於 100 年 6 月起陸續於大型永久屋基地「文化種子培訓計畫」，培訓在地民眾進行基地文化擾動，期有助於永久屋社區發展。</p>	<p>已修正與補充建議(P125)。</p>
<p>審查委員： <b>研考會審查意見</b></p>	
<p>1、國外案例部分，日本阪神地震、美國卡崔納颶風及格林斯堡風災之經驗似未充分涉及社區營造內容，印尼、斯里蘭卡內容有限，請再充實相關內容。又美、日災後重建社區營造模式各具特色(美－社區自主性發起；日－政府推動為主)，爰請強化分析各國災後重建社區營造成果及績效，並研提我國制度設計建議。</p>	<p>已補充與研提我國織機制設置與建議。(P41、P44-45、 P49-51、P58、P60、P63、P64-75)</p>
<p>2、第二章第四節各國與臺灣災後重建之比較與分析探討，宜聚焦我國</p>	<p>已將各國之經驗，研提與政策建議中。(P64-75；P126-135)</p>

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

<p>現況問題，如研究指出災後重建困境，主要多為就業問題，爰請就創造在地就業機會及促進地方產業發展進行深入分析，具體指出可供我國借鏡之處。</p>	
<p>3.本研究採焦點團體座談及深度訪談等研究方法，惟研究內文似未見相關論述推論過程，如第 68 頁「重建社區的受訪者反映出」、「政府單位受訪者也表示」；第 88 頁「防、避災和防、減災的目是什麼，居民都不大知道」，建議適時引入訪談或焦點座談意見，並反應民眾需求與期待。本文中引述訪談者相關陳述內容，請用不同字體予以區別。</p>	<p>已修正，相關知論述補充推論之過程，受訪者之意見，亦以不同文字表示。(P81-84; P88 P95-96) 已補充相關重建資料(P75-78) 已根據受訪資料與現況研究，重新論述。(P86-91)，並將相關計畫列於附錄中。</p>
<p>4、第三章第一節（第 62 頁）產業重建之比較，似僅說明九二一地震災後產業發展，缺乏莫拉克颱風災後產業重建相關資料，請補充論述，並進一步分析比較。</p>	<p>已補充論述，(P78)</p>
<p>5、有關政府單位相關社區重建計畫與部會互動分析（第 66 頁），僅以表 3-3 呈現，似略嫌簡略，請補充相關文字說明，簡介各部會計畫內容及關聯性，俾據以解釋研究發現「臺灣的重建工作可說是各機關各自為政…單位繁雜，資源分散」現象（第 93 頁）。又第 68 頁「社區相關經費補助過於重複性」，亦請深入分析，明確說明究係何類補助計畫</p>	<p>已補充論述。(P86-88)</p>

<p>具重複性。</p>	
<p>6、本案於期中報告審查時即要求研究團隊補充社區居民或社區組織核心角色說明，第四章第二節提及中央、地方政府及民間團體的角色(第 90-93 頁)，考量災後重建主角應是居民本身，請補充說明「社區培力」。另提及中央政府應扮演「政策制定者」與「資源提供者」(第 92 頁)，政府應制定什麼政策？提供什麼資源或如何提供？請再細步具體說明。</p>	<p>已補充社區培力與角色分析之論述 (P116-119、P126)</p>
<p>7、有關「災後社區營造機制的模式與探討」(第 93 頁)分析結果似嫌簡略，考量建構未來災後社區重建運作模式係本研究探討重點，請研究團隊進一步補充相關內容。</p>	<p>已補充說明(P119-122)</p>
<p>8、第三章第三節災後重建社區營造居民現況與認知探討，請補充問卷調查方式及受訪者基本資料分析，俾益瞭解樣本代表性。</p>	<p>已補充相關問卷對象基本資料 (P98-100)</p>
<p>9、第五章第一節研究發現三、缺乏社區重建資源彙整(第 100 頁)，查行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會負責跨部會災重建資源整合，本研究亦訪談重建會相關人員，請補充論述重建會於災後重建社區營造機制之角色與運作機制。</p>	<p>已補充論述重建會應於重建機制之角色，並於建議中說明 (P119,120)</p>

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

<p>10、第五章第二節長期政策建議          (一)「重建機制之法制化與慣例化，建議行政院應會同相關部會，訂立大規模災難處理準則」(第 106 頁)，請研究團隊檢視現行《災害防救法》災後復原重建規定及因應個別重大災難所訂《九二一震災重建暫行條例》、《莫拉克颱風災後重建特別條例》，研提具體法制化相關建議。</p>	<p>已於長期建議中，補充政府重建機制之相關建議。(P125-126)</p>
<p>11、第五章第二節政策建議，各建議事項請予以結構化分析，簡要條列具體辦理事項，再輔以文字補充說明內容，並針對本研究預期目標，提出災後重建社區營造機制具體、實質及可行性之執行策略與配套措施。</p>	<p>已修正相關政策建議具體策略。(P123-139)</p>
<p>12、有關本研究報告格式修正建議：          (1) 本研究「摘要」請置於目次之前。          (2) 第 22 頁第 7 行引述文獻作者(王美文)與參考資料(王文美)不一致，請查明修正。          (3) 表 2-3 所列生活重建服務中化受託團體計 9 個組織與第 35 頁第 5 行內文、表號不一致，請統一檢視修正。(4) 第 59 頁第 6 行「九二一地震與莫拉克風災之重建法令比較分析」誤繕請更正。(5) 表 3-1 表</p>	<p>相關格式與誤繕已修正          1. 提要已經置於目次前          2. 王文美誤繕已修訂(P22)          3. 表 2-3 與論述(P37)已修訂          4. 表 3-1 錯置已修訂(P77)          5. 「社區營造則落在社區文件會主導」已修訂(P109)          7. 「5.有關生活重建社區營造機制」誤繕，已更正。(P123)          8. 921 地震已修訂為九二一地震          9. 全文漏字 誤繕處已修訂</p>

<p>頭與內容不一致，請調整修正。</p> <p>(6) 第 87 頁第 2 行「社區營造則落在社區文件會主導」，請查明修正</p> <p>(7) 第 96 頁第 4 行</p> <p>(8)全文九二一地震請統一修正為「九二一地震」</p> <p>(9) 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>	
---	--

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

附錄十八 修正本審查意見對照表

審查意見	回覆修正情況說明
1、經審閱報告修正本與原期末初稿，補充內容有限，且部分須查明分析之處，僅予刪除處理。另本研究雖提出現行重建機制相關問題，惟仍未針對發現問題深入分析，爰請補充整體研究結論，以研提具體可行之政策建議。	已補充論述。
2、有關莫拉克風災生活重建服務中心人力現況，內政部99年底完成修訂100年度之專案管理需求規定，除社工員外，亦可進用1名專業人力（可擔任社區營造工作），且中心主任資格亦已放寬社會工作相關系所之限制。此部分已補充於第80頁，另請配合於提要及政策建議等章節補充相關內容。	已補充論述。(p35)
3、修正本缺漏原表2-2「文建會莫拉克颱風災後社區組織重建各縣市提案數統計表」，請查明補充論述。	已補充論述。
4、國外案例部分，日本阪神地震、美國卡崔納颶風及格林斯堡風災之經驗似未充分涉及社區營造內容，印尼、斯里蘭卡內容有限，請再充實相關內容。又美、日災後重建社區營造模式各具特色（美－社區自主性發起；日－政府推動為主），爰請強化分析各國災後重建社區營造	已補充與研提我國之機制設置與建議。並將相關研究列為研究發現以茲說明。P41、P44-45、P49-51、P58、P60、P63、P64-75)

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

<p>成果及績效，並研提我國制度設計建議。</p>	
<p>5、第二章第四節各國與臺灣災後重建之比較與分析探討，宜聚焦我國現況問題。如研究指出災後重建困境，主要多為就業問題，爰請就創造在地就業機會及促進地方產業發展進行深入分析，具體指出可供我國借鏡之處。</p>	<p>已補充與研提我國之機制設置與建議。並將相關研究列為研究發現以茲說明。(P64-75)</p>
<p>6、有關政府單位相關社區重建計畫與部會互動分析(第 72 頁)，僅以表 3-3 呈現，似略嫌簡略，請補充相關文字說明，簡介各部會計畫內容及關聯性，俾據以解釋研究發現「臺灣的重建工作可說是各機關各自為政…單位繁雜，資源分散」現象(提要 VIII、第 115 頁)。</p>	<p>已補充論述。(P86-88)</p>
<p>7、第五章第二節長期政策建議(一)「重建機制之法制化與慣例化，建議行政院應會同相關部會，訂立大規模災難處理準則」(第 106 頁)，請研究團隊檢視現行《災害防救法》災後復原重建規定及因應個別重大災難所訂《921 震災重建暫行條例》、《莫拉克颱風災後重建特別條例》，研提具體法制化相關建議。</p>	<p>已修正相關政策建議具體策略。(P137-139)</p>
<p>8、第五章第二節政策建議，各建議事項請予以結構化分析，簡要條列</p>	<p>已修正論述。已修正相關政策建議具體策略。(P123-139)</p>

<p>具體辦理事項，再輔以文字補充說明內容，並加註主、協辦機關，亦請考量行政機關現行政策措施，避免研提重複政策。</p>	
<p>9、有關本研究報告格式修正建議：</p> <p>(1) 研究「摘要」請加註關鍵詞。</p> <p>(2) 表次之表 3-10 重複，又表 3-11 表號與內容不一致，請查明修正。</p> <p>(3) 圖次之圖 3-1 重複，又圖 3-2、3-3、3-4、3-5、3-6、3-7 圖號與內容不一致，請查明修正。</p> <p>(4) 第 61 頁第 6 行「921 地震與莫拉克風災之重建法令比較分析」誤繕請更正。</p> <p>(5) 第 97 頁第 6 行「社區營造則落在社區文件會主導」，請查明修正。</p> <p>(6) 第 107 頁第 17 行「5.有關生活重建社區營造機制」誤繕請更正。</p> <p>(7) 表 3-7 佳冬鄉生活重建服務中心之回收問卷數與有效問卷數請查明修正。</p> <p>(8) 參考資料請依書籍、期刊及網頁順序排列。</p> <p>(9) 期末報告學者專家審查會會議</p>	<p>相關格式與誤繕已修正</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 摘要已加註關鍵詞。</li> <li>2. 表之編號及內容已修正。</li> <li>3. 圖之編號、頁碼及內容已修正。</li> <li>4. 誤繕已修正。</li> <li>5. 「社區營造則落在社區文建會主導」誤繕已修正。</li> <li>6. 「5.有關生活重建社區營造機制」誤繕已修正。</li> <li>7. 已查明修正。</li> <li>8. 參考資料已依據要求排列。</li> <li>9. 已加入附錄十七、十八、十九。</li> <li>10. 期末報告審查意見對照表已修正。</li> <li>11. 誤繕已修正。</li> </ol>

大規模災難災後重建社區營造機制之研究

<p>紀錄請納入附錄。</p> <p>(10) 查附錄十二期末報告審查意見對照表之修正情形註記頁碼多處有誤，請查明修正，並請敘明學者專家及機關代表姓名。</p> <p>(11) 尚有部分錯(漏)字，且文字(如第 56-58 頁台灣臺灣)及標點符號(第 58、71、97、99、100)多處重複，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>	
--	--