

第5章 異地重建或不異地重建

謝志誠、劉安琪◎譯

異地重建指導原則

- 一個有效的異地重建計畫是指受災者願意站出來協助開展，而且看法積極。
- 異地重建不是一個「二選一」的決策。風險可以簡單地靠降低村落的人口就可以減少，不需要把村落全部的人通通遷走。
- 異地重建不是只有把「人」移入新居而已，還得包括生計的恢復，社區、環境及社會資本的重建。
- 較好的做法是建立激勵機制，鼓勵他們異地重建，而不是強迫他們離開。
- 異地重建的地點應該盡量靠近原社區位置。
- 當地社區也是受災者的一部分，應該被涵蓋在規劃範圍內。

一、引言

異地重建（relocation）是一種過程。在這個過程當中，社區內的住宅、財產及公共的基礎建設都要在另外一個地點重建起來。災害發生後，異地重建有時會被認為是一種最好的選擇，其理由包括：（1）受災者已經因為災害而遷離了；（2）原居住地已經被判定為不適合居住；或（3）異地重建被認為是降低面對未來災害風險脆弱性的最佳選擇。說實在的，當災害是因為原居住地特殊的結構脆弱性而引起時，異地重建當然是恰當的。例如在都市地區，非正式的居住地常常是位於那些地形地貌已使得基地脆弱性不太可能降低的地方；在農村地區，在錯誤的入住時間或就住在洪水氾濫區域，其脆弱性也不太可能解決。

然而，異地重建通常不是正確的解決方法：不是所有的風險都是因為基地的特殊性而引起，而異地重建本身也承擔許多的風險，要找到合適的基地來異地重建受災社區，可能是一項嚴峻的挑戰；不合適的新基地，可能導致生計流失、社區意識及社會資本流失、文化疏離、貧窮，甚至演變到後來，受災者放棄新基地，又返回到原居住地。異地重建的經濟、社會及環境成本，必須在最後決定前謹慎地評估，並且充分考慮其他的減災選項。有時候只異地重建部分位於風險的社區，可能就足夠了。

本章討論支持與反對災害後受災社區異地重建的理由，以及當異地重建是必要

時，風險與降低風險的策略運用。本章也針對那些出於組織方便，在未充分考慮潛在的巨大負面社會後果，就冒然選擇異地重建者提出警告。本章討論的範圍並不是世界銀行及其他國際金融機構（international financial institution, IFI）所定義的「異地安置（resettlement）」，也不是國際金融機構異地安置政策的總結。然而，這裡所推薦的途徑在許多方面是與異地安置政策一致的。

二、關鍵決策

1. 災害防救業務主導機構應該與適當的政府機關（包括地方政府）協調，針對災害風險管理選項，啟動一個具包容性且深入性的比較分析。選項應包含現有基地的減災措施。
2. 一旦異地重建被提升為重要的災後降低風險策略時，災害防救業務主導機構就應該動起來，確定：（1）異地重建的政策架構與財務計畫；（2）對異地重建者的協助策略；（3）選擇住宅及異地重建基地的準則。
3. 在與地方政府協調上，災害防救業務主導機構應該透過聯合參與評估，預估打算接受異地重建的人口數量。
4. 在災後土地利用規劃過程的脈絡中，地方政府應該謹慎鑑定異地重建的地點，提出其中最具潛力，可供永續生活與生計的基地給異地重建者。
5. 參與重建的機構應該決定如何與政府合作建立一個共同的異地重建政策與準則，然後在共通的程序上執行異地重建。
6. 參與重建的機構應該決定及規劃，如何在他們的異地重建專案中確保生計及社會條件可以在異地重建的基地上完全恢復，包括對於違占戶及弱勢群體的特別關注。
7. 服從異地重建者及接受異地重建的社區應該對參與重建的機構提出要求，在基地鑑定及異地重建過程中給予他們主導的角色。
8. 參與重建的機構應該決定如何安排異地重建專案財務的聯合監控，及如何確保調查結果融入進行中的專案。

三、與異地重建有關的公共政策

在受災國家的中央或地方政府層級，其公務機關可能有因應災後處境，或易於調整的異地重建或非自願異地安置政策。利用這些政策有助於確保災後異地重建的標準及救助計畫可以跟該國或該州內其他異地重建實例一致。如果制定的異地重建政策與其他基礎建設專案有關，例如因為公眾通行的需要而拓寬高速公路，導致違占戶必須

遷移時，則政策的執行可能得落入公共工程部門或社會投資基金的管轄範圍。

在地方政府層級，異地安置或異地重建政策的制定可能與貧困地區的改善、地方基礎建設專案、城市發展主計畫或災害風險管理計畫等有關。有管轄權的地方機關可能是規劃部門、公共工程機構或環境管理機構。傾向從高風險地區異地重建或驅散非法定居者的政策可以先準備妥當，或者經過必要的修改後，用於災後的情境。這些政策可能包括減災選項的挑選方法。

世界銀行，以及許多國際、雙邊機構及區域開發銀行等，針對非自願性異地安置所設計的防護措施（業務政策，Operational Policy 4.01），其目的就是在協助被迫遷離的人們可以在遷移之後，能在他們的自我努力之下改善或者是至少恢復他們的收入和生活水準。然而，它可能不見得適用於災後的情境（見第 21 章「世界銀行重建專案的防護政策」——說明防護措施如何適用於緊急災害操作）。異地安置政策將於本章後段討論。

當異地重建的可能性出現時，就應該把國際架構納入考慮，包括關於難民與被迫遷離者住宅與財產歸還的 Pinheiro 原則（*The Pinheiro Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons*）^[1]。

無論政策架構是什麼？無論用來定義異地重建政策的架構是什麼？政策及相關的程序必須透明，能夠公開檢驗，並可於整個規劃及執行過程與受災者溝通。見第 3 章「災後重建的溝通」。

四、技術課題

4.1 遷移因素的類型

災害不是遷移的唯一因素，是否還有其他經濟或客觀的因素？有些國家對其他因素造成的遷移有經驗，那些國家可能有因應政策且知道要如何對付這類問題，敘述如下：

- 開發引起的非自願性異地安置^[2]，包括：
 - 異地重建或庇護所的損失。
 - 損失或獲得資產。
 - 收入來源或生活方式遭損，受災者是否必須移往另一個地點。
- 災害引起的異地重建：
 - 自願的。

- 非自願的。
- 由於季節性的洪水氾濫、旱災或其他因素，造成的週期性異地重建。
- 因衝突而造成的難民。

本章重點擺在因災害引起的異地重建，不管是自願性的，或者是非自願性的。至於因開發引起的非自願性異地安置，則於稍後討論。

4.2 那些人住在易發生災害的地點，為何？

都市貧民特別常居住在危險區域，因為他們可能住不起其他地方。對生活在貧困中的人而言，他們的主要考量是立即性的生存問題。他們必須住在靠近有謀生機會的地區，找到負擔得起的平價住宅。對收入微薄的人而言，居住在較安全的地區可能導致租金、水電或交通成本增加，即便只是少少的、額外的開銷，都可能讓他們負擔不起。很難在工作地點附近找到安全又負擔得起的基地，因為這些地區附近的土地稀少，而且價格比較高。貧窮的都市居民經常得非正式地定居在不適合發展的公共土地上，這些土地因為具有一些內在或先天的危險因子，並基於財政或政治的理由，通常一直閒置在那裡，直到災害發生。

4.3 為何異地重建有時是必要的

災害將持續迫使人們離開家園，而且經常只有異地重建一途，沒有其他的選擇。將脆弱的社區遷移到一個實際上較安全的地方，經常是保護社區免於未來災害傷害的最佳途徑。有些地區本來就是不安全，例如洪氾平原、不穩定的山腰、土壤液化區。特別的是，都市貧民非正式的居住地通常位於高度脆弱的地區。有些案例顯示，災害可能造成地形的改變，讓社區原來的基地變得脆弱而不適合住居。最後，也許是因為成本太高，以至於不能給目前所座落基地在未來可能遭受災害的社區提供安全保障。「風險勘測」是一種可提供風險程度、機率及特徵資料的工具。然而，結合國際經驗的異地重建過程，往往可以阻止及避免痛苦。印尼亞齊（Aceh）在 2004 年印度洋海嘯後，地形的改變就讓住宅重建基地的選擇變得很複雜。

4.4 為何異地重建常常不成功

4.4.1 不適宜的新基地

幸福、安全與健康是選擇異地重建基地的準則之一。異地重建失敗的主要因素之一在於把幸福、安全與健康的權重放得太低。會以不適宜的土地作為異地重建專案的用地，往往是因為那塊土地可以很快的取得。一般來講，這種土地不是政府所擁有，就是被政府所控制，或者因為它的地形有利於快速用來建造房屋。因為相同的理由，

人類為了防範一個風險（例如海嘯）而異地安置，卻發現自己又暴露在另一個新的風險當中（例如生計、高犯罪率與公共服務不足等風險）。第四篇「技術參考」「重建中的災害風險管理」部分說明降低風險選項的比較過程。

4.4.2 距離維持生計的地點及社會網絡太遠

接近有就業機會的地區，往往缺乏負擔得起的土地，進而迫使異地重建在土地價格比較便宜的邊緣地區。然而，造成無法永續經營的異地重建解決方案，其中的關鍵因素就是新基地距離維持生命所必須的資源（例如可放牧的土地及食物的來源等）、親戚、社會網絡、生計及市場等太遙遠。此外，即便土地便宜，要把基礎建設和服務帶到這些偏遠地區，成本相對地變得非常昂貴。因此，新基地的完整成本分析，應該包括基礎建設的投資及服務的提供，例如公共運輸系統。2004年斯里蘭卡印度洋海嘯的案例顯示，當供應商遷移到遠離市場的地方，他們的生計將如何地受到影響。

4.4.3 對社會文化採取不當的安置與布局

住宅設計、布局（包括基地的布局與房屋內部的布局）及建造方法經常被歸咎為災後異地重建專案被拒絕或失敗的理由，特別是在農村地區。異地安置的社區之所以會放棄新基地的理由，經常被提到的有：

- 使用不熟悉的土地利用方式來設計安置計畫，導致親屬和鄰里無法聚集在一起。在農村地區，親屬與鄰里間的聚集對於社會的凝聚力而言，是極為重要的。
- 缺乏足夠的空間容納工具棚、牲畜及其他農業的需要，不但土壤條件差，而且缺乏灌溉、工具、農業投入和牲畜等，導致要在農業地區重新建立以農地為基礎的生計，變得很困難。
- 錯誤的住宅設計和施工（如缺乏保暖）、有限的平面空間、難以擴充和改良的住宅，以及缺乏家用和生活活動的空間等。
- 公共運輸難以使用且不足，特別是前往市場及社會設施的公共運輸。
- 與當地或鄰近社區發生衝突和產生競爭，無法從異地重建過程中得到任何好處，且缺乏資源治理的結構。
- 將不同種族、宗教或社會背景的社區遷移到彼此很靠近的地區，導致社會衝突。
- 失婚者和女性為戶主的家庭遭受性虐待和肢體暴力。

如果重建計畫牽涉到土地的合併、布局的改變，或引進新的住宅設計和建築技術，則其中大部分的風險也會出現在原地重建。在這種情境下，即使是很簡略的異地

重建計畫，也有必要先行擬定。

4.4.4 缺乏社區參與

與社區居民磋商、請他們來參與基地的選擇與規劃、了解他們的需求與價值，以及從當地的經驗和當地的環境知識獲得見識等等，都有助於降低異地重建的風險。引進外面的勞工來建造新的安置居地，不僅壓抑社區的參與，且剝奪社區成員的就業機會。缺少社區的參與，可能阻礙自主意識的發展，以及對家庭及安置居地的責任感，導致疏離感，並養成長期依賴外援的習慣。2004年印度洋海嘯後，在印度的重建案例討論，描述一個費時但成功的實例，就是社區參與並負責選擇異地重建地點。

4.4.5 低估異地重建成本的預算編列

低估異地重建成本是常見的，且可能因而削弱整個異地重建過程。硬體成本（基礎建設、住宅建築）及軟體成本（指導課程、培訓、社會救助及臨時公共服務）都應該基於保守假設予以預估，且必須持續資助好幾年，一直到社區已經能夠完全適應新的居住地，且生計都已經重建起來。預估的數字應包括提供足夠的經費用來協助違占戶，或那些沒有辦法提供土地所有權證明的人，以及其他有土地利用權問題的人。參見第7章「土地利用與實質規劃」，關於土地利用權在重建中所面臨的挑戰。

4.5 什麼有助於成功的異地重建？

社區異地重建需要透過妥善的規劃及充分的資助方案等來降低風險。資助方案包括土地交換、創造就業機會、確保食物安全、改善衛生服務的取得、到工作地點的交通、共有財產權的恢復，以及社區及經濟發展的支持等。

當下列條件可以做到時，異地重建更可能會成功：

- 受災的社區參與重要的異地重建及執行決策（基地的選擇、基本需求的界定、安置規劃、住宅設計及執行等）；
- 生計並非來自基地的特殊性，且生計沒有被中斷；
- 水、公共運輸、健康服務、市場及學校易於取得，且負擔得起；
- 人們能夠帶給他們高感性的、高精神的或高文化的價值（宗教法器、利用廢棄物製作建築組件、雕像或其他地方性的地標等）；
- 屬於相同社區的人們，被安置到同一個新的基地；
- 與原居地在感性程度、精神及文化上的依戀沒有太高；
- 住宅設計、安置布局、自然棲息地及社區設施符合社區的生活方式；
- 經社會、環境及災害風險評估確認原居住地的風險不可能降低，社區可以放心

地適應異地重建基地；

- 與目標群體的溝通是頻繁且透明的，解決申訴的機制是有效的；
- 異地重建及減少經濟衝擊的資助是充分的，而且可以持續一段合理的時間。

4.6 不恰當的異地重建

到一個新基地異地重建的決定，經常以「務實的原因」為理由，忽略了風險管理考量，造成大量的財務及自然資源的浪費。常見的事例包括：

- 異地重建只是為了迴避瓦礫的清理，簡化土地使用權的問題，或把干擾重建專案的利害關係人的數量減少到最小。
- 異地重建只是為了降低建設成本，卻沒有把基礎建設及服務成本算進去，到後來，由於缺乏服務或經費（去取得基礎建設與服務），導致蓋好的房屋或整個安置居地被放棄，或被受益人出售，或閒置。

4.7 非自願性的異地安置政策

4.7.1 非自願性異地安置的定義

異地安置是一個術語，用來描述因為土地徵收或限制使用導致強制遷移所造成的直接經濟與社會損失，以及隨之而來的賠償和補救措施^[3]。在世界銀行的貸款和專案中，異地安置係由非自願異地安置防護措施所管制，該措施包括業務政策（Operational Policy, OP）及世界銀行程序（Bank Procedure, BP）4.12^[4]。業務政策主張被迫遷離的人應該參與異地安置的規劃與執行，也規定補償和其他安置措施。向世界銀行借錢的國家通常得準備異地安置計畫，所以有很多的範例可供參考使用^[5]。對於製備異地安置計畫的指導，見本章附件「如何做：開展災後異地安置計畫」。其他國際機構，例如亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）^[6]及美洲開發銀行（Inter-American Development Bank, IDB）^[7]也有類似 OP/BP 4.12 的政策。

異地安置政策可能不適用於災害之後，其原因可能是時間不允許，或者因為情境緊急難以啟動。第 21 章「世界銀行重建專案的防護政策」，說明世界銀行的防護措施如何應用於緊急事件（災害）。

在異地安置政策中，不論是發生經濟的問題或實質的問題，異地重建被認定為許多待考量的策略之一。一般來講，異地安置是公共投資專案或其他土地利用改變的結果。ADB 非自願性異地安置政策列舉了下列來自遷移所造成的損失型態矩陣，以及應該在異地安置計畫內評估以彌補遷移損失的措施^[8]。

損失型態	降低損失的措施
生產用資產的損失，包括土地、收入及生計。	<ul style="list-style-type: none"> ■ 依替代率補償。 ■ 收入和謀生損失的替代。 ■ 重建期間的收入替代和成本移轉，加上一旦失去生計時的收入回復措施。
住宅、甚至可能是整個社區結構、系統與服務的損失。	<ul style="list-style-type: none"> ■ 依替代率補償住宅及相關資產的損失。 ■ 異地重建選項，包括異地重建基地的開發。 ■ 回復生活水準的措施。
其他資產的損失。	<ul style="list-style-type: none"> ■ 依替代率補償。 ■ 替代。
社區資源、棲息地、文化遺址和貨物的損失。	<ul style="list-style-type: none"> ■ 替代。 ■ 依替代率補償。 ■ 回復措施。

4.7.2 比較「發展相關的遷移」與「災害相關的遷移」

災害異地重建，如同異地安置，也可能是非自願性的，所以用來降低或避免非自願性異地安置影響的策略有時也可以運用在異地重建上。這些策略包括：(1) 採用符合自然法則的預防或應變和適應措施，以降低異地重建一直被質疑的風險（見第四篇「技術參考」中的「重建中的災害風險管理」，有更多關於降低災害風險的選項）；(2) 重新設計或規劃符合自然法則的基地，以容納所有的居民（內部異地重建）；(3) 鼓勵居民自行異地重建（自願性異地重建）。

同時，因為一堆可能影響成果品質的「原因」，那些受到基礎建設牽連而必須異地安置的政府、機構及家戶，與那些遭遇到災害而必須異地安置者所面對的情況並不相同。在災害情況下，土地徵用後通常遭到閒置，而不像那些與開發相關的異地安置一般，將徵收來的土地轉作其他用途，例如搭建公路天橋等。如此一來，災後遷離的人可能回到原居地，而地方有管轄權者也必須去防止返回原居地的情況發生。用來規劃和執行與災害相關的異地重建的時間，通常比開發相關的異地安置方案少，因而造成沒能好好評估全方位選項的風險。如果房地產市場已經受到災害影響，若沒有受災戶因為災害而遠離受災地區的話，則自願性異地安置是不可行的。妥善規劃異地安置是國際金融機構對於開發專案提供融資時的要求，如果能做到，則國際金融機構就有可能提供技術和資金的支持，協助落實異地安置；相對之下，這些條件就不可能出現在災後的異地重建。最後，受災害影響的民眾可能已經離散，導致要發展出可以滿足完整保存整個社區要求的異地重建途徑，更加困難；相對之下，與開發相關的異地安置專案就有更多的時間留給參與式的異地安置規劃。

五、風險與挑戰

1. 儘管越來越多的研究顯示，異地重建成功的機會很小，但決策者還是低估災後異地重建的社會後果。
2. 生計流失、貧困、社會和文化疏離、社會凝聚力流失、發病率增加，以及使用異地重建的社區使用共同財產的機會流失。
3. 因為不足的資源，如土地、糧食、燃料、水和牲畜飼料等，與當地社區發生衝突和競爭。
4. 只有失敗的地方官員才會期待異地重建者放棄異地重建的基地，回到資源或安全條件不足的原居住地。
5. 沒有充分考慮提供誘因鼓勵自願異地重建的選項。
6. 為了迴避社會、環境影響評估及編製異地重建行動計畫，政府錯誤的報告裡顯示：異地重建是自願的。
7. 由於牽涉土地合併、大量拆遷及發展新的安置布局，不願意認同與降低在相同地點進行的重建專案。

六、建議

1. 如果有可能，就要避免異地重建。特別避免在距離原居住地遙遠的地點異地重建。要盡最大的努力，將社區結合在一起。
2. 如果正在考慮異地重建，一定要針對異地重建的環境、社會及經濟風險，以及供選擇基地降低風險的策略成本，有一個詳細的、參與式的評估。
3. 政府不僅應該在他們自己的住宅方案中避免異地重建，而且應該約束非政府部門重建專案內的異地重建。因為，非政府部門之所以常挑選異地重建，一方面是為了獲得較高能見度，另一方面則是為了管理上的方便。
4. 如果異地重建沒有辦法避免的話，則要組織社區異地重建委員會參與決策過程。
5. 機構應該聘請夠資格且有經驗的專家提供服務，協助異地重建計畫的設計及執行。
6. 在異地重建地點提供水、電、醫療服務、學校、市場、警察局及公共運輸等基本公共服務等，其技術、財務與體制上的可行性到底如何？應該在專案規劃階段就要講清楚。一旦確定要異地重建，這一切都必須在異地重建前就已經到位。
7. 在專家的協助下，透過異地重建計畫好好地規劃如何協助異地重建者回復他們的生計活動，或者在異地重建地點開展他們不同的生計。

8. 對個人或集體文化財產的異地重建要有計畫。
9. 評估及減少異地重建對當地社區的影響，並針對防止社會衝突與犯罪問題、青少年犯罪及二次遷移等做好準備。
10. 透過設計、預算編列及貫徹對策，防止已異地重建的社區或其他人回去原居住地。
11. 當預估異地重建方案所需的時間與牽涉的費用時，務必要保守。

七、案例研究

7.1 宏都拉斯米奇颶風（1998年）：沒有事先針對基礎建設規劃下的異地重建後果

米奇颶風（Hurricane Mitch）之後，受災的家庭住到位於宏都拉斯 Tegucigalpa 搭建臨時庇護所的營地。作為退出營地策略的代用券方案（voucher program）提供每戶 600 美元，協助受災家庭購買新的住宅。在異地重建專案中，代用券方案與負責興建住宅的地方和國際非政府組織所提供的補貼相結合。唯一負擔得起的、可用於異地重建專案的土地位於 Amaratéca Valley，距離 Tegucigalpa 中心 35 公里。非政府組織為超過 1,200 戶拿得出代用券的家庭展開住宅重建專案，並提供這些家庭不同數量的額外補貼。然而，這些努力缺乏協調且規劃不足。缺乏規劃的事實顯而易見，很多基地沒有安排政府和公共事業提供的基礎建設服務（如供水、汙水、電力及固體廢棄物的收集）和及時的社會服務（如學校、交通運輸及醫療診所）。在準備要異地重建的家庭和政府（政府逼迫住進庇護所的家庭趕快離開營地）的壓力下，帶著即興式、臨時式解決方案（例如使用坑式廁所及由水罐車供水）的異地重建還是展開了。在一些案例中，個別住宅重建專案確實有供水和排放衛生汙水的內部管線，但供水的深水井與廢水處理設施卻拖了幾年，直到家庭已經進住後才告完成。結果，衛生和健康危害、拖欠房屋款、失去謀生機會、社會網絡瓦解等狀況一一浮現，甚至在新安置地點還出現社會動盪和不安的現象，所有的這些都成為發展一個具有真實感覺的社區的障礙。一直到緊急事件發生後 10 年，Amaratéca Valley 吸引了許多新的就業機會，範圍從紡織工廠到糧食加工業、汽車零件組裝業，其中部分原因就歸功於人口已經在這個地區集中。

資料來源：Mario C. Flores, Habitat for Humanity International, 2009, personal communication, <http://www.hfhi.org>.

7.2 斯里蘭卡印度洋海嘯（2004 年）：海嘯災後異地重建對生計與住宅選擇的影響

2004 年印度洋海嘯之後，斯里蘭卡政府宣布將不允許在緩衝區內重建。緩衝區範圍沿著海域，從 100 至 200 公尺不等。因此，成千上萬的家戶必須要重新安置。2008 年進行的一項研究，從 Hambantota 區的 17 個異地重建基地隨機抽樣 211 戶家庭；結果發現，儘管有 96% 的抽樣家戶認為他們新的住宅品質相同於或優於海嘯之前，但異地重建普遍影響他們的生計。這可歸結於幾個因素，其中之一為在海嘯前，很多家庭擁有山羊、牛及家禽、宅基地花園和椰子樹（斯里蘭卡主食）；另外，他們還享有免費的魚。即使有突發的財務狀況，家畜和家禽還是能提供他們安全的糧食，是他們主要的資產。這些優點在異地重建的基地出現了變化：在那裡，他們不能再擁有相同數量的動物。抽樣的家戶所擁有的動物數量，從海嘯前超過 6,400 隻，減少到海嘯後只有 107 隻。他們說，他們目前吃的魚、蔬菜及水果比海嘯前更少。其次，異地重建導致賺錢的機會減少，特別是婦女和貧窮的人。從異地重建基地到市場的距離增加，使得家庭微型事業（如食品加工）的微薄收入，不足以支付他們從家到市場的交通運輸費用；結果，抽樣的 211 個家戶中，能賺點錢的成員數量減少了 59%。

在 Hambantota 的重建並不尋常，因為各式各樣的理由導致蓋出來的房屋比受災者所需要的還要多。一方面，因為它是該國家總統的家鄉，吸引了來自國內和國際非政府組織的慷慨資源；二方面，因為有的家庭以一些需求評估上沒有提到的理由，不願意到新基地異地重建；還有，因為異地重建地點的開發進程延遲，使得一些家庭利用緩衝區政策取消前的住宅補貼，自行購買土地與建造自己的房屋。此外，有一些人並沒有放棄他們在海嘯前的財產，在緩衝區範圍減少之後，他們就搬回到他們原來的宅基地。由於這些原因，國際非政府組織在緩衝區外為 Hambantota 受海嘯影響的社區所蓋的房屋，後來就分給了非受災的家庭，例如給那些因建設新港口而遷移的人。截至 2009 年中，17 個異地重建基地內，只有 63% 的住宅進住者是那些受海嘯影響的受災者。

參與斯里蘭卡重建方案的官員指出解決下列重建問題的重要性：（1）需要去參與非政府組織，並調整他們應對較大型重建方案的優先順序；（2）釐清那些關於異地重建及占用環境敏感地區（如緩衝區）的公共政策；（3）如何同時權衡和滿足相同民眾的生計和住宅重建需求。

資料來源：World Habitat Research Centre and Centre for Environmental Studies, University of Peradeniya, 2009, “Preliminary Findings of an Ongoing Research Project on Post-Tsunami Resettlement and Livelihoods in Sri Lanka,” <http://www.worldhabitat.supsi.ch>; and Narayanan Edadan, 2009, written communication.

7.3 印度 Nagapattinam 印度洋海嘯（2004 年）：透過社區參與尋找異地重建用地

在任何情況下，超過 30,000 個家庭在頓時之間變成無家可歸，都會是個夢魘。但在一個落後地區，像印度的 Nagapattinam，這是一個災難；更糟糕的是，不同的文化和生活系統又混雜在一起。雖然在 2004 年印度洋海嘯後，從脆弱的沿海地區異地重建已被認為是有必要的，但要遷移靠捕魚維生的社區卻不是那麼容易，因為他們賴以維生的就是海邊。決定異地重建需要將「安全」、「接近傳統生計」及「捍衛社區凝聚力」列為重要因素；其中，凝聚力在傳統的漁村社區依然強勁。在 Nagapattinam，決定異地重建的基本宗旨是：一個小村莊——經常就是同一個社區——必須視為一個不可分割的單位來處理。雖然，異地重建的決定獲得一致的認同，但三分之二的 Nagapattinam 低於海平面，很多閒置土地被認為不適合蓋房屋。所以為確認合適的土地就花了近半年的時間。地方行政官員組成的十個團隊從地理上標定的區域搜尋合適的土地，並開始談判。然而，在社區認可之前，當地政府並不對土地做出最後決議。某些情況下，最終確認前，政府與社區間的談判竟然高達八個輪迴，還有一些情況是用地遭到社區拒絕。這裡頭有一個案例是因為用地離海邊太遠，直到當地政府同意擴大迴水渠道讓船可以到達基地後才解決；另一個案例是因為土地太接近火葬場而遭到社區反對，後來蓋了一座牆把異地重建的基地與火葬場分隔開來才解決；第三個案例則是早先屬於 Tata 鋼軋廠的土地，在它成為社區唯一同意的標的時，由 Tamil Nadu 政府與土地所有權人談判，總共 364 公頃的土地，以 500 萬美元買下來交給社區。地方政府體貼社區需求的美意可能延誤異地重建的進程，但它確保民眾可以滿意他們的決定，且保有尊嚴生活的基本權利。

資料來源：C. V. Sankar, India National Disaster Management Authority, 2009, personal communication

7.4 菲律賓 Iloilo 市弗蘭克颱風（2008 年）：NGO 利用低利融資支持自願性民眾異地重建

2008 年 6 月，弗蘭克颱風（Typhoon Frank）後引發的洪水衝擊菲律賓西部的 Visayas 地區，人口超過 40 萬的 Iloilo 市，有 80% 受到影響。颱風造成 24 人死亡，超過 6,000 棟房屋毀損，53,000 戶家庭受災。雖然弗蘭克颱風是很明顯的極端事件，實際上居住在 Iloilo 河岸的城市貧民每年雨季期間都得面對洪水氾濫。HPFP（Homeless People's Federation Philippines）是菲律賓最大的 NGO 之一，與城市貧民合作組織一個全市的網絡，稱為 Iloilo 市都市貧民網絡（Iloilo City Urban Poor Network, ICUPN），該網絡包括三個主要的 Iloilo 非政府組織：HPFP、Iloilo City Urban Poor Federation, Inc. 及 Iloilo Federation of Community Associations。ICUPN 已經與地方政府單位（Local Government Unit, LGU）持續合作了一段時間，發展出一套

洪水治理計畫，處理貧窮家戶暴露於洪水的問題。弗蘭克颱風後，計畫開始執行，原先由 LGU 在 2000 年初收購的異地重建用地，現在要分配給受弗蘭克颱風影響的家庭。土地面積有 16.2 公頃，位於城市內，且距離他們原來居住的地點 6 公里。不同的組織取得了重建用地：HPFP 取得 1.5 公頃，建造了 172 個住宅單元。與社區合作的 HPFP 及 ICUPN 所選擇的受災家庭，可以從三種不同型態的住宅做選擇，其價格在美元 1,770-3,650 之間，可利用城市貧民發展基金（Urban Poor Development Fund）所提供的低利率貸款（介於 3% 和 6%）購買。這個方案成功的關鍵因素是，颱風前社區已經組織儲蓄會；土地由儲蓄會購買，每個家庭只要還清貸款，就可以獲得個別的土地所有權。家庭若無法支付貸款，則可以在房屋建造期間以勞力換取等值的酬勞（sweat equity）。雖然這種方法有很多正面的意義，但初始入住時，還是得面對異地重建地點缺乏基礎建設的問題。預定在未來 3-5 年內逐步完成基礎建設的目標。

資料來源：Sonia Cadornigara, 2009, “Thinking City-Wide in Iloilo City, Philippines, Notes on a Visit to Iloilo City,” HPFP (unpublished).

7.5 印尼亞齊（Aceh）印度洋海嘯（2004 年）：由於地形地貌改變，非永續性的原地重建

意識到異地重建的不良社會後果，2004 年印度洋海嘯之後，印尼非政府組織印尼城市貧窮連線（Urban Poor Linkage Indonesia, UPLINK）成功地反對政府的異地安置計畫，並主張人民有權利返回自己在印尼亞齊的家鄉。由於海嘯造成當地地形地貌的重大變化，使得原地重建成為不明智的做法。在許多村莊，由於海水的入侵，房屋不再適合居住，大量的土地流失到海裡；儘管海嘯前就存在土地太低不適合蓋房屋的事實，地形變化後情況更加嚴重，使得返回自己村莊的人，被迫把房屋蓋在以前的水田裡。亞齊和尼亞斯（Nias）的復原重建機構（Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi, BRR）採取了一些措施來減少這個問題，卻沒有收到預期的效果。例如在 Lam Awe，BRR 蓋了堤岸，卻沒有排水出口或水閘門，反而阻礙了暴雨與生活汗水的逕流。在其他村莊，BRR 資助的土地填土活動，反而增加了先前由 UPLINK 所興建房屋的脆弱性。這些案例說明缺乏土地利用規劃的風險，也顯示災後原地重建不見得是最合適的方法，其後果可能與災害本身一樣的具有毀滅性。

資料來源：Jennifer Duyne Barenstein, Methodius Kusumahadi, and Kamal Arif, 2007, “People-Driven Reconstruction and Rehabilitation in Aceh. A review of UPLINK’s Concepts, Strategies and Achievement” (evaluation by World Habitat Research Centre under contract to Misereor).

八、資料來源

- Cernea, Michael. 1997. “The Risks and Reconstruction Model for Resettling Displaced Populations.” *World Development* 25, no. 10: 1569–87. <http://ideas.repec.org/a/eee/wdevel/v25y1997i10p1569-1587.html>.
- Cernea, Michael, ed. 1999. *The Economics of Involuntary Resettlement: Questions and Challenges*. Washington, DC: World Bank. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/06/03/000094946_99040105542381/Rendered/PDF/multi_page.pdf.
- Downing, Theodore E. 1996. “Mitigating Social Impoverishment when People Are Involuntarily Displaced.” In *Understanding Impoverishment: The Consequences of Development-Induced Displacement*. Ed. Christopher McDowell, 33–48. Providence/Oxford: Berghahn Books.
- International Finance Corporation (IFC). Environmental and Social Development Department. 2002. *Handbook for Preparing a Resettlement Action Plan*. Washington, DC: World Bank. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/09/13/000094946_02090404022144/Rendered/PDF/multi0page.pdf.
- Schacher, Tom. 2009. “Retrofitting: Some Basics.” Presentation, SHA Construction Course, Walkringen. Swiss Agency for Development and Cooperation. <http://www.sheltercentre.org/library/Retrofitting+some+basics>. This presentation provides very clear technical advice on vulnerability assessment and decision making regarding retrofitting interventions.
- World Bank. 2004. *Involuntary Resettlement Sourcebook: Planning and Implementation in Development Projects*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank, “Safeguard Policies.” <http://go.worldbank.org/WTA1ODE7T0>. Particularly OP 4.12, Operational Policy on Involuntary Resettlement. <http://go.worldbank.org/64J6NBJY90>.

附註

1. *Pinheiro Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons*, <http://www.cohre.org/store/attachments/Pinheiro%20Principles.pdf>; and “WorldBank Operational Policy 4.12: Involuntary Resettlement,” <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20064610~pagePK:64141683~piPK:64141620~theSitePK:502184,00.html>. The World Bank safeguard policies address the risks associated with involuntary resettlement. However, they are not always applied in postdisaster housing reconstruction projects.
2. World Bank OP/Bank Procedure (BP) 4.12, “Involuntary Resettlement,” apply principally to these instances of resettlement.

3. World Bank, 2004, *Involuntary Relocation Sourcebook: Planning and Implementation in Development Projects* (Washington, DC: World Bank), http://publications.worldbank.org/ecommerce/catalog/product?item_id=2444882.
4. World Bank OP/BP 4.12, 2001, "Involuntary Resettlement," <http://go.worldbank.org/ZDIJXP7TQ0>.
5. World Bank, "Resettlement Plans," <http://go.worldbank.org/HRF9IQRLT0>.
6. Asian Development Bank, 1995, "Involuntary Resettlement," http://www.adb.org/Documents/Policies/Involuntary_Resettlement/involuntary_resettlement.pdf.
7. Inter-American Development Bank, 1999, *Involuntary Resettlement in IDB Projects: Principles and Guidelines*, <http://www.iadb.org/sds/doc/Ind-ADeruyttrePGIRPE.PDF>.
8. ADB, 1998, *Handbook on Resettlement: A Guide to Good Practice* (Manila: ADB), http://www.adb.org/Documents/Handbooks/Resettlement/Handbook_on_Resettlement.pdf.

附件 如何做：開展災後異地安置計畫

有系統的早期規劃可以用來釐清異地安置潛在的負面影響，並減少其影響。異地安置計畫，或者稱為異地安置行動計畫，是一個已經被世界銀行及國際金融公司（International Finance Corporation, IFC）用來規劃異地安置的有用工具。重建住宅是異地安置最優先的工作，但是一個完整的社區不是只有硬體結構而已，它還包括攸關社區幸福安康及運作基礎的社會、經濟及文化面。異地安置計畫可以全面性的協助處理異地安置的影響。世界銀行防護措施的總結，參見第 21 章「世界銀行重建專案的防護政策」。

異地安置計畫的目標

異地安置有其優點，亦有其必須的成本。異地安置計畫可以用來找出足以讓社區重新安置的生活品質提升最大化，並讓補償成本最小化的方法。異地安置計畫的一般目標，在於計畫一個可以有效幫助受災社區長期發展的異地安置過程。至於異地安置的特定目標，除了要向受災當事人說明申請資格、分析、提出適當程度的協助及幫助規劃與安排異地安置過程的活動外，也要把可能的負面衝擊找出來，並把衝擊最小化，而且要把民眾納入異地安置方案的設計及執行。

準備異地安置計畫的方法

異地安置計畫可使用多種工具與技術，且可根據需要納入創新的技術。對於安排異地安置的過程，建議如下：

- 一個異地安置計畫的開展可能得花掉數個月的時間，最好是由異地安置方案管理人或由重建方案管理人，從較高的層級來加以監督。
- 要監督計畫的發展及執行，最好建立一個專門負責異地安置計畫的單位，由異地安置管理人來管理。異地安置管理人除了管理工作人員及顧問外，也要監督參與規劃異地安置行動的專責小組，並確保社區參與及所有單位間的協調。
- 需要具有相關專業知識的顧問來協助專責小組進行複雜的社會、環境、經濟及自然等面向的調查及研究。顧問們可在過程中提供客觀的看法，不過這可能讓情況變得相互矛盾。
- 應該組成異地安置專責小組，直接協助計畫的準備工作。專責小組應該包括專案贊助者代表、相關政府部會及行政部門、地方政府、社區組織、參與支援的非政府組織及受災的社區代表。執行機構直接參與計畫開展的重要性不容低估。
- 應該組成社區異地安置委員會，清楚表達受災者的關注點及其需求，這將有助

於社區、顧問們及異地安置專責小組間的溝通。

資料來源

結合質化與量化的方法，取得各種足以反映異地重建經驗的複雜性和多面性資訊。建議的工具，包括調查、普查、訪談、測繪、攝影文件和參與式的數據收集等。

異地安置的準備活動及參與的機構

活動	行動	參與機構
1. 異地重建政策	考慮國家法律、國際協定及捐助者的要求，制定異地安置政策和最低標準。	中央政府、異地安置（主辦）單位、國際人道主義和金融機構、地方政府、國際及當地 NGO、受災者。
2. 普查和社會經濟調查	進行詳細的調查和數據分析。	異地安置（主辦）單位、地方政府官員、非政府組織及設計調查與分析調查數據的顧問。
3. 土地徵收評估	就那些要被徵收的土地進行詳細的調查並確認所有權。	異地安置（主辦）單位、土地登記機關、非政府組織（現地查核）。
4. 決定資格標準及異地安置應得的權利	確定補償和異地安置的法律義務。 對補償和異地安置提供額外協助的承諾。	計畫機構或異地安置（主辦）單位、政府機構（法律、金融、技術和行政）。
5. 諮詢	通知開發計畫範圍內的民眾。 討論計畫面積或路線及土地徵收範圍。 討論估價及申訴程序。 成立委員會。	異地安置（主辦）單位、非政府組織。
6. 異地安置基地可行性研究	確定住宅區、商業區和農業區異地重建地點的可行性。	異地安置（主辦）單位、非政府組織（土地利用規劃、土壤、都市發展、水和衛生設施等）。
7. 生計恢復措施的可行性	提出生計恢復策略供受災者選擇之前，先決定每一個生計恢復策略的技術、經濟及財務可行性。	異地安置（主辦）單位、負責生計恢復的政府相關機構（規劃部門、社會部門）、勞工局、就業介紹所、福利機構、金融和小額貸款組織、針對提議策略進行經濟可行性研究的顧問、非政府組織。

異地安置計畫的各種元素需要由有災後異地安置經驗的專家進行妥善的分析。下表列出一些重要的技術投入。這些重要技術的說明，可以用來規範顧問的職權範圍。

異地安置計畫所需要的技術投入

主題	技術投入
A. 受災者與（異地安置）專案影響的確認。這個資訊將作為監控和評估異地安置規劃與異地安置計畫影響的基準。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 列舉所有受災者（包括季節性、移居者與當地居民）並根據地點予以登錄的人口普查。普查將被用於確定是否有資格接受異地安置的協助，並排除不合格者。 2. 用來識別居民安置地點、基礎建設、土壤成分、天然植被地區、水資源和土地利用方式的主題地圖。 3. 編製損失和受災家戶、企業和社區資產清單，包括土地利用／土地涵容能力、房屋及其結構、其他私人有形資產、民營企業、共同的財產資源、基礎建設和文化財產。 4. 作為發展生計恢復方案基礎的收入來源和生計策略社會經濟分析。
B. 異地安置計畫的研訂	<ol style="list-style-type: none"> 1. 確認和分析政府或資助來源所要求的最低標準。 2. 彙整用於異地安置的地方法規、法令、政策和法規，並與最低標準比較。 3. 制定政策和標準，並與受災群體及利害關係人磋商。
C. 決定資格標準及異地安置應得的權利	<ol style="list-style-type: none"> 1. 分析任何由政府或專案贊助人宣布的補償指導方針，並研擬替代方案，包括符合資格人數的估計，成本的估計和交付機制。常見的補償形式是以地易地 and 現金。然而，災後重建救助方案可以取代任何異地安置補償計畫。 2. 資格標準申請困難的策略與分析，例如沒有合法土地權利者。權利矩陣可以依據土地權屬情況（所有者、租戶、違占戶）及難度範圍，找出那些經分類後的損失。分析中應包括弱勢群體，如婦女、老人、身障者或少數民族。 3. 與受災者重新探討補償指導方針與最後的建議。 4. 公告交付補償的方法。
D. 土地徵收評估	<ol style="list-style-type: none"> 1. 確認標準的準備及基地的分析，包括： <ul style="list-style-type: none"> ■ 用地的數量。 ■ 用地的位置。 ■ 用地的利用。 ■ 居民的預估數量。 ■ 目前用戶的使用權狀況。 ■ 存在的公共或社區基礎建設。
E. 異地安置基地可行性探討	<ol style="list-style-type: none"> 1. 異地安置基地（地形、土壤、灌溉、地下水、土地利用規劃和公共服務等問題）技術可行性的研究方法。 2. 基地的社會接受度達到共識的方法，可能需要直接與社區釐清標準和建立決策過程。

(續前表)

F. 生計恢復方案的設計	<ol style="list-style-type: none">1. 分析任何由政府或專案贊助人宣布，或由經濟相關群組（例如農民、漁民、商人）提議的生計恢復策略，並研擬替代方案，如果必要的話，還得包括符合資格人數的估計，成本的估計和交付機制等。2. 由小組針對主要的生計類型，研擬生計恢復計畫：<ul style="list-style-type: none">■ 以土地為基礎的生計。■ 以工資為基礎的生計。■ 以企業為基礎的生計。3. 對弱勢及社會邊緣群體，以及那些生計特別會受異地重建影響者，分析其特別的援助需求。4. 確認可由專業團體（專業、貿易、市場連鎖）提供的援助及協調手段。5. 在資產損失的補償（資金支持、技術援助、再培訓）外，確認其他需要的生計救助。這些可以和那些長期為克服經濟上根深蒂固問題（例如貧窮和社會歧視）而做的努力相結合。
G. 參與、諮商與溝通	<ol style="list-style-type: none">1. 為異地重建方案的所有階段設計參與策略。2. 確認利害關係人並與他們磋商整個過程。3. 制定雙向溝通的策略，通知受災者，讓他們參與監控並提供反饋意見給執行機構。
H. 申訴補救	<ol style="list-style-type: none">1. 研擬登錄程序。2. 建立處理申訴的政策和作業程序。如果其他選項失去作用的話，可能還得包括提供民事法庭程序。3. 與熟悉申訴程序民眾的溝通計畫。
I. 實施異地安置計畫	<ol style="list-style-type: none">1. 確認參與執行異地安置計畫的公私實體的角色和職責，包括提供個別專案資金的機構、當地政府、非政府組織、受災者、專案小組與諮詢團。2. 確認培訓、技術援助或制度強化等需求，以改進異地安置計畫的執行。3. 以異地安置計畫作為總體參考架構，為每一群體或個人制定工作計畫，並取得其同意。4. 專案執行期間，就協調機制達成協議。5. 確認計畫實施期間的需求、資金提供與諮詢服務的職權範圍，包括執行監控計畫的必要性。
J. 監控、評估與結案審計	<ol style="list-style-type: none">1. 研擬一個涵蓋投入、過程、產出與影響的監控計畫。2. 下列異地安置計畫的面向應該被監控：<ul style="list-style-type: none">■ 異地安置行動的有形進展。■ 補償的支付。■ 公開諮詢與參與活動的有效性■ 收入恢復與開展新階段工作的可持續性。3. 在執行前，利用普查數據和其他信息研訂專案基線。4. 保證足夠的資源已編入預算，以便於異地安置之後仍可持續一段時間去監控受災者，並執行事後審計。5. 設計一套可以把受災者納入監控與評鑑行動的機制。

(續前表)

K. 專案預算與財政程序	<ol style="list-style-type: none">1. 依據符合資格的人口、每戶援助成本、方案管理成本及實施時間等實際可行的假設，研擬方案預算。2. 分析那些因財政援助而造成當地貨幣波動和價格上漲影響降低的選項。3. 建立專案預算與實施時間表連結的系統，以監視付款和支付模式。4. 根據財政援助策略，設計及實施支付資金給執行機構、社區及(或)家庭的財政程序。
--------------	---

監控異地安置

持續性監控可以早一點找出問題或潛在的矛盾，並適時予以調整。監控必須由一個獨立的單位來執行，以評估長期的影響，期間長達數年之久，甚至超過異地安置計畫完成的時間。建議的監控系統應包括三個部分：(1) 效能的監控——一種內部管理功能，針對建議的時間表及預算，衡量投入的指標；(2) 影響的監控——估算異地安置計畫的有效性，以及對應受災社區需求的履行度；(3) 結案審計——衡量產出指標，例如產率、收益、生計恢復及發展等。結案審計是在所有異地安置計畫活動完成後，才開始進行。建議的資料來源及指標如下。更多針對災後重建監控與評鑑的指導，見第 18 章「監控與評鑑」。

異地安置監控資訊來源

活動	資料來源	指標
效能的監控（投入、過程及產出）	每月或每季的例行報告資料。	舉行公開會議。 完成普查、詳細記載、評估、面試。 申訴補救程序到位且開始運作。 補償金發放。 住宅單位分配、基礎建設完成。 收入恢復且開始新階段的活動。 提交監控和評鑑報告。
影響的監控	每季或每半年一次的定量和定性調查；諮詢受災者的經驗，如果可能的話，制定基準指標。	量化—— 教育：小學入學率。 農業：平均土地／家戶、產量。 工作：雇用、工資及收入。 健康：出生率和死亡率、嬰兒死亡率及疾病發病率。

(續前表)

		質化—— 訪談。 焦點團體討論。
結案審計	依據效能和影響監控報告進行的外部評估，獨立調查，以及與受災者諮商。	效能監控與影響監控期間使用相同的指標，特別聚焦在調查和諮詢。

預期產出

異地安置規劃過程的主要產出當然是一個可以被受災者予以正面看待，也可以被其他利害關係人所接受的異地安置計畫。受災者及利害關係人的接受度，在於計畫開展過程的參與程度與品質。作為實施過程的指導，異地安置計畫必須要能夠反應計畫脈絡、災害規模和制度能力的獨特特徵，也必須在有需要及緊急事件出現時，開放修正。

