

# 第 15 章 財政資源與其他重建援助的動員

張惟荏、鄭麗珍◎譯

## 動員財政資源與其他重建援助的指導原則

- 為了規劃重建的財政資源和重建進度的監控，必須建立透明且具時效性的系統。
- 住宅與社區重建專案的追蹤系統應該要與整體重建方案的追蹤系統相結合。
- 用於管理重建經費的系統與程序不管是預算內或預算外的、指定專款或非指定的，政府都應該有一套「公共財務管理」(public financial management, PFM) 制度。
- 對於政府沒有掌管的重建經費，政府也應該要追蹤其使用狀況及建立使用的規則。
- 重建的財政決策應該儘可能的與現有部門的投資計畫一致，全國性和地方性的部門都應納入。
- 對於重建的財政策略應該確保輸送給家戶的補助是公平的、有效率的、透明的。
- 住宅的補助形式應該符合重建的目標，且應該考量以下兩項條件：家戶管理補助的能力和建材市場的狀態。

### 一、引言

若沒有財源，災後重建是不可能實現的。然而，一個好的重建財政制度應該要有效率的、透明的，堅定的朝向重建政策的目標前進，而主責重建經費管理的人，應該要採取策略性的途徑，並對受災者與社會大眾認真的承擔責任。

下列是一些成功的財政策略：目標要明確、經費補助單位與執行機構之間要有良好的協調，以及經費的收取與分配管理要謹慎。同時，審慎追蹤來自所有參與重建機構的補助，以增加重建工作的責信度及有效性。

本章探討的是有關重建經費的兩個面向：(1) 動員及追蹤財政資源的使用；(2) 家戶領取補助及輸送體系的建立。本章也簡要提到其他支持家戶的重建經費類型，例如移民匯款（僑匯）和小額信貸。

## 二、有關動員財政資源與其他重建補助的公共政策

為了公共投資與批准專案的優先順序，中央和地方政府平時就會進行長期的規劃，來引導區域性或特定部門預算支出的編列，這些經驗對於政府在與捐助者討論災後重建的財政承諾及與外部機構在確立住宅與基礎建設的投資時，將會很有幫助。

然而，災後一段時間後，來自外部的捐助就不再增加。因此，依靠外來捐助進行災後重建和未來公共投資的貧窮國家，應該要分析重建捐款將如何影響未來的發展目標和投資計畫。在規劃重建經費時，決策者應該要將國家的投資目標放在心上，同時要對災區和非災區未來可能因為重建而形成的長期不公平加以注意。

在住宅補助方面，很少有政府會事先部署好分配的機制。然而，原來補助家庭的社會安全網，例如社會救助或住宅補貼，其名單可以用來發放災後住宅補助，若這些方案剛好有人口普查的資料，又可以用於找出符合住宅補助資格的家戶。

在災後，家戶用於重建與生計的正常經費來源將會嚴重的受到限制。在微型金融機構（microfinance institution, MFI）盛行的國家裡，政府通常會設立一個專門單位負責來協助這些受災的機構客戶。同樣的，熟悉外籍勞工的學術機構或非營利機構也會去幫助政府分析是否有必要介入災後外籍勞工的匯款系統。

## 三、關鍵決策

1. 政府必須指定一個機構公家單位去管理及監控重建的經費使用，如果該單位不是主要的災害防救業務主導機構，則該單位、災害防救業務主導機構及政府的財政單位三者之間的關係必須先行釐清與確立。
2. 該重建財政機構需要幫助政府發展一個可行的重建財政策略，並將這些策略提供捐助者參考。
3. 該重建財政機構需要和政府討論決定重建方面的「公共財務管理」制度，例如未來的財政管理是預算內的或預算外的、經費管控制方式。
4. 該重建財政機構應該就國家和專案層級重建財源的追蹤系統做成決定，且致力於納入所有參與重建的機構一起使用這套追蹤系統。
5. 該重建財政機構、災害防救業務主導機構、地方政府及參與重建的所有機構都應該一起進行磋商，以決定如何使用重建經費來支持執行重建工作的既有部門去進行公共投資計畫。
6. 參與重建的機構應該與政府一起研商，以決定領取重建補助的資格及輸送方式的原則，期待這項分配的結果是公平且足夠的。

7. 在與參與重建的機構進行磋商時，政府應該與受災社區建立有關補助的溝通管道，以便將有關補助原則的相關資訊公布給受災社區及社會大眾，且在整個重建過程監控補助發放及使用情形。
8. 在與參與重建的機構進行磋商後，政府應該建立運用住宅補助的原則，例如提升住宅未來抗災的程度。（請看第 6 章「重建途徑」及第 10 章「住宅設計與營建技術」。）

## 四、技術課題

### 4.1 動員財政資源

#### 4.1.1 動員國家及國際上的資源

在重大災害之後，各項重建活動通常以快速的方式持續進行，最後都會導向國家、社區及家戶層級的重建財政資源確認與規劃。這些活動通常包括初步的評估、策略綱要的訂定與對外發布事宜，其次還包括：(1) 更詳細的需求評估；(2) 捐助者會議排程；(3) 重建政策、策略及財務計畫的制定；(4) 建立重建計畫的執行機制<sup>[1]</sup>。這序列的活動和重建政策的指導方針已在第 1 章「早期復原重建：住宅與社區重建的脈絡」及第 2 章「評估損害與制定重建政策」中討論過。

當災害發生，其衝擊經常超過一個國家的資源和能力所能應對，以致於來自國際捐贈的財務援助在復原重建中往往扮演著重要的角色，而捐助者會議就是動員國際正式援助的機會。捐助者會議的結果將會影響未來有關住宅與社區重建的資源，例如對特定部門提出承諾、政府提出需求的優先順序及各部門的重建政策等。因為捐贈者很有可能對於清楚定義的部門策略或研提的專案做出支持承諾，所以重要部門（例如住宅部門）對重建能有預定的策略是有助於動員捐助者的資源。

隨著災害的規模及能見度大小，援助將會來自不同的源頭，包括國際性的、全國性的及地區性的非政府組織（nongovernmental organization, NGO）、公民社會組織（civil society organization, CSO）和私部門。這些援助單位所扮演的角色，詳見本書第 1 章「早期復原重建：住宅與社區重建的脈絡」及第 14 章「重建的國際、國家、地方伙伴關係」討論。而這些單位間的協調是政府的責任。

災後重建的重要議題之一就是如何快速取得財政資源。通常，在短期內，NGO 與雙邊機構在經費的動員方面會比政府有彈性，但動員的經費比較有限。在政府的層級上，動員國家資源一般會涉及到預算重新配置的程序，速度的快慢取決於政府在災害發生時，其預算法律在預算重新配置上是否夠靈活，同時又能提供必要的控制措

施。政府通常會制定「公共財務管理」制度來因應緊急情況，制度的內涵應該納入緊急管理政策，且要定義清楚。

一般來說，國際金融機構（International Financial Institution, IFI）會提供新的貸款與補助；但是，現有專案的資源也可以重新規劃。通常，IFI 在各地都設有駐站代表，可以協助處理各國的重建請求，其中世界銀行的「社區發展方案」會是很好的選擇，這個方案的操作原則為地方賦權、參與性治理、回應需求及增進當地能力。該方案的貸款和基礎建設布局特別適合於住宅及社區的重建。詳見本書第 20 章「世界銀行的危機與緊急應變」，說明世界銀行如何回應借款國對於現有貸款與方案的重組要求。

#### 4.1.2 公共財務管理

在重建時，政府必須對公共財務管理事宜做一些決定（這些決定牽涉的是整個重建方案，住宅及社區重建只是其中一部分而已<sup>[2]</sup>），所決定的目標最好是一個實施方案，且在沒有犧牲控管的情況下提供彈性。儘管在討論時有時候必須做出妥協，但總是要注意額外的財務防護措施也必須同步到位。這些決定包括：

- 重建工作的管理及制度建立（詳見第 13 章「重建管理的制度選擇」，討論一般考慮的選項）。
- 重建方案的規劃與進程速度要多快？（這個決定會因不同部門而有差異。）
- 重建的經費要放在預算內或預算外來管理？
- 政府的經費是要用在復原的較早期或較晚期？
- 政府的經費使用是依據平常的採購制度或特別制定的？
- 責信與控管機關的角色（例如最高審計機構、國內審計機構和監督單位）及他們需要的額外能力。
- 監督政府經費使用是採取事前監控或事後監控？
- 如何平衡地區、部門、專案之間的重建經費補助？
- 重建經費投入支持現有部門公共投資的程度為何？
- 如何去協調資助所有參與重建的機構，包括 NGO 和私部門。
- 如何協調所有參與重建的機構所需的經費，包括 NGO 和私部門？

國際金融組織和捐助者經常提供援助，以建立重建工作的「公共財務管理」的流程。包括：

- 評估政府管理重建經費的能力<sup>[3]</sup>。
- 在重建期間，提供「公共財務管理」制度執行的技術性援助所需的經費。

- 建立一個多元捐助者的基金會，並履行各項契約 [4]。
- 提供設置和經營一個財政追蹤系統的技術性支援 [5]。

### 4.1.3 追蹤專案層級的資金

在重建期間，「公共財務管理」制度不是中央政府關心的唯一議題，還需關心社區及專案層級經費使用的追蹤。

目前有許多軟體或線上形式的專案管理系統可用，但好像沒有一套系統可以適用於災後住宅與社區的重建管理。如果地方政府擁有優良財務管理系統就可能具備追蹤專案財務的能力，但管理鬆散的鄉村地區或權力分散系統較為薄弱的國家要去追蹤經費使用就相當的困難！地方政府的經費追蹤系統應該與中央政府的追蹤系統相容，並能彼此溝通，中央政府才能彙整地方層級的專案進度和經費支出情形。如果追蹤系統是以網路為基礎的，儘管地方的網路速度與存取可能有所限制，地方系統仍可納入中央政府系統的一部分。如果缺乏科技的基礎，簡單的電子表格或書面報告系統也許是足夠的，尤其是在重建初期。

當這個系統用在監督專案的進度時，應該是讓家戶與社區易於使用、易於理解。例如在印尼日惹大地震後，就發展了一套具有上述功能的管理系統，成為世界銀行補助社區重建與復建專案的一部分 [6]。

追蹤住宅與社區重建經費使用的理想系統最好擁有下表所示的實用能力。

### 住宅與社區重建專案管理系統的功能

#### 專案層級的資料

政府透過專案與部門的監控資料可以顯示專案層級的結果，並產出指標，這些資料是專案層級追蹤系統或政府專案與部門所製作出來的。例子如下：

- 專案支出。
- 家庭補助。
- 人口統計資訊。
- 專案進度。
- 行政管理費。

#### 住宅重建部分

- 戶籍登記、家庭登記、人口資料、主要聯絡人、財產所有權證明、所有權人登記、所有權人的銀行資訊和授權書等行政資料。
- 個別家戶層級的預算與預算執行。
- 家戶支出及分期付款進度。
- 個別專案實質進度報告，例如專案時間表、建築工程報告、公安檢查報告、變更申請、照片等。

(續前表)

#### 基礎設施重建部分

- 往來登記、支付人名和工作時數等行政資料。
- 專案層級的預算項目和使用追蹤。
- 專案支出。
- 監控專案實質進度的能力，例如工程師的報告、公安檢查報告、變更申請、照片等。

#### 專案財務管理

- 追蹤合約、採購訂單、委辦和承包商資訊等行政資料。
- 專案預算與預算執行。
- 經費使用的收據和支付。
- 工作計畫與專案進度表。
- 專案的行政管理費與使用分配。

### 4.1.4 「建造得更好 (Build back better)」如何影響重建成本

「建造得更好」是 2004 年印度洋海嘯後被廣泛運用的詞彙，但各界解讀不一。根據一份聯合國特使、美國前總統柯林頓 (Bill Clinton) 提交給聯合國秘書長辦公室的報告，「建造得更好」包括十項主張，強調重建過程應該鼓勵降低脆弱性及提升生活環境，同時不影響重建的效率性<sup>[7]</sup>。「建造得更好」的主張並不一定會增加重建的成本（例如好的復原規劃有賴有效的資訊協調），但有些行動確有可能會增加成本（例如好的復原計畫必須降低風險和提高復原能力來讓社區變得更安全）。其中，成本的增加可能來自降低災害風險的補強措施，例如使用環梁、護牆板梁與更強的屋頂連接，所增加的成本大約是重建成本的十分之一，包含追加材料、培訓和和監督等<sup>[8]</sup>。這些補強措施都是應該的，對於接受到住宅補助者更是需要的，即使導致成本的提高。

### 4.1.5 運作與維護的預算

決策者必須確保重建中所創造的資產，但資產的運作與維護責任則應妥善移轉給有關的所有權人或經營單位（例如各級地方政府和國營企業）。這些所有權人應該參與重建決策、參與執行和預算補助的討論，包括房屋稅率的調整。如果這些所有權人沒有參與，新的公共投資可能在重建後的幾年，因為缺乏維護而破敗變質，有關討論詳見本書的第 8 章「基礎建設與服務輸送」。

## 4.2 確定及補助需要服務的家戶

災後補助的資格和補助額度詳見本書第 4 章「誰得到住宅？住宅重建的社會面」，本章的內容將包括補助的行政面向，例如補助的形式、輸送的機制及資格的審查程序。在補助方面，我們還需要一套溝通策略（例如熱線電話設置），以助於重建

計畫的社會責任及有待解決的問題。有關與受災民眾的溝通建議詳見本書第 3 章「災後重建的溝通」，在制定與宣布住宅補助的資格確定和服務輸送時，這些建議應謹記在心。

#### 4.2.1 現金補助與抵用券

現金補助與抵用券是補助受災戶進行住宅重建的最常見方式，這些也常用於支付基礎建設專案的勞動酬勞或成為更廣泛的「社會安全網」<sup>[9]</sup>，有關設計天然災害的社會保障系統詳見本書第 4 章「誰得到住宅？住宅重建的社會面」及附件 1「如何做：為天然災害設計社會保障系統所須考慮事項」的討論。常用的補助方式如下。

現金補助型態	說明
無條件的現金補助	補助的使用沒有附帶條件，通常用於緊急情況剛發生後。
有條件的現金補助	補助的給予有附帶條件（例如重建他們的房屋、播種、提供勞力、重建生計）。詳見下面有關「有條件的重建現金補助系統」。
實物交換或抵用券	明定補助對象可以交換抵用券的項目或服務（例如重建所需的建材、賦予抵用券面額）、允許補助對象自由採購、與指定的廠商交換。
公共工程	公共工程方案的薪資支付款，但其工資不應超過市場的水準，以避免政府與勞動市場的競爭。
社會安全網或其他的社會移轉	無條件式的現金補助通常重複的提供給弱勢家戶或個人（例如年長者或受孕婦女），目標在於補足其生活所需的不夠或取代其生計。最好是以伙伴方式與政府機關一起執行。

現金及抵用券的輸送機制需要仔細的規劃及執行，特別是採用直接給付的方式。輸送的機制需要注意下列兩個重要層面，即輸送補助的單位和形式，下面就是補助的行政要素：

- 選定補助對象的理由及補助對象的資格規定。
- 評估機構執行可以及時執行方案的能力。
- 有關的政府與非政府部門間有良好的協調。
- 擁有監控、報告及評鑑專案的系統，並於必要時可以調整。

資金來源與負責交付資金的機構可能是不同的。世界銀行已經分析參與提供財務援助的社會資金的可能，並指出運用熟悉以社區為發展基礎，並且在災區有經營表現的機構的重要性<sup>[10]</sup>。其實，由具有承諾的機構來發放住宅補助，比擁有大量經費的

機構更有效率，詳見下列有關卡崔娜（Katrina）颶風案例的分析。

補助的輸送形式如下：

- 現金補助直接轉入銀行／郵局帳戶。
- 現金補助匯到到當地的匯款與轉帳金融機構或喪葬費機構。
- 將現金、支票或抵用券直接分配給補助對象。
- 提款機（現金提款）、晶片金融卡、匯票。
- 直接轉入手機的現金回饋（或電話的現金回饋）。
- 經由當地的商行或是社區的組織交付。

補助的給付不一定以個別家戶為對象，以家戶團體集體管理的基金形式已成功的在印尼等地採行。這些家戶團體不僅可以協助輸送服務，也可以協助批准與控制，進而提高透明度，降低安全及交易的成本。

在設計輸送系統時，方案贊助者應把交通成本、性別比例、安全風險（如果補助對象為女性時）、機制的文化熟悉度（例如若用提款機輸送，就需要事先教導）、不良行動者的輸送方法等因素納入考量。

同時，為了補助家戶所需的重建材料，在當地市場下列條件必須到位：

- 貨物供應或生產鏈的能力。
- 市場能夠提供民眾所需的貨物或服務，且需考慮地利之便。
- 促成具有財力與物流能力的廠商進入該區域，並保證廠除了現今也願意接受抵用券。
- 補助對象的確認系統是可靠的。
- 當廠商接受抵用券時，應有一套可靠且安全的支付系統。
- 沒有額外的貨物稅。
- 監控價格水準以控制價格哄抬的能力。
- 監控與抑制原料及勞力通貨膨脹（如果需要的話）的能力。

當市價上漲，可由政府、NGO、其他參與重建的機構進行補償，這種案例可以詳見下面所討論的 2004 年印度洋海嘯後事件中的斯里蘭卡經驗。

#### 4.2.2 提供實物的重建材料

如果當地的建材市場無法妥善運作，或沒有能力提供重建所需的數量和品質時，提供實物的援助是必須的，這種援助可以從當地市場直接購買或向外地市場採購。如果採購的數量龐大，實物的援助可能得要求參與的機構安排倉儲及其他形式的物

流設備。在家戶方面的實物援助，則應該根據分配計畫中所訂的標準與資格審查程序來提供，類似於現金及抵用券的發放流程。（其實，建材的提供可能需要更嚴格的管控，基於建材的高需求性與可銷售性，將會比現金與抵用券更容易發生詐欺的事件。）從這些「建材銀行（materials banks）」來看，建材的提供是不需要金融交易、現金交換或抵用券，或者「銀行」可能會像是市場一樣，由家戶依據分配原則直接去那裡選擇材料。

儘管實物援助的提供與分配對參與的機構具有挑戰性，但帶來的好處可能超過成本。在家戶層面上，實物援助的好處如下：

- 貧窮的人更有機會取得他們所想要的實物。
- 偏遠地區的居民們可以減少花費在前往市場的時間及運送原料的成本。
- 對於所有的屋主而言，他們更確定可以取得安全建築物所需要的建材數量與品質。

在機構層面上，熟悉建材採購的機構都知道，相對於小批量的採購，大量的採購將會降低成本。好處包括：

- 根據事先預定的規格來訂貨（例如先彎折好的鐵條），將會增加安全、減少重建基地的勞力投入，並節省培訓時間。
- 可以要求品質的標準，包括材料的測試。
- 可以確保採購到所需的建材，即使建材必須從外國進口。
- 可以談判到較低的價格或議價到漲價前的價格。
- 建材輸送可以按照規劃的行程表，也可以標準包裝形式交付給屋主（例如一個單位住宅取得一個套裝的建材組）。

### 為重建住宅設計與費用設計條件式現金轉移系統

在許多方案中，住宅補助的金額基本上是以重建一個單位的住宅為準。政府或參與重建的機構就可以一個單位的住宅作為基準，來和建築師、測量師及工程師一起發展標準的數個樓層平面圖、勞力需求、建材規格與數量，還可以初估建築所需的費用。這些住宅設計和成本估算在採用的重建途徑、承包商的角色、材料的可用性與成本等也是需要訂定指導原則，才能將設計的規格準確的反映災變地點的狀況。

理想上，屋主應該可以幾個樓層平面圖中選擇他們所要的形式，這個單位住宅的設計一般應該是當地傳統住宅的改良版。根據這些住宅設計，建議住宅的補

助金額應該足以支應，但若家戶的財務能力良好或有其他財務來源，重建住宅的設計應該予以配合，朝向高成本的住宅設計。所以，住宅的設計應該用來發展營建的指導方針，並建立模型住宅供參考（見第 16 章「重建的培訓要求」）。

### 分期付款的進度

為了控制工程的品質與抗災能力，付款應該與工程進度連結。按進度分期付款可以降低受益人挪用住宅補助的可能性，也可以減少他們挪用於舊屋的重建或修繕的可能性，甚至不會讓他們把應該花在房屋的款項縮水以致房屋重建無法完成。當然，總是會有些允許彈性使用住宅補助的理由，詳見第 4 章「誰得到住宅？住宅重建的社會面」。最後，分期付款的經費可以利用於住宅設計與建築費用。

家戶通常沒有資金可以償付工程的經費，所以分期付款一定要預先撥付。但這種預先撥付通常會有風險，有賴一套有效的監督系統來降低風險。為了避免家戶無錢可用，分期付款必須按時給付。

為了提供屋主足夠償付能力，配合施工的進度提供四到五期的付款，每一分期代表一個施工進度，並將分期的交易成本維持在最低狀況。同時，每一次的分期付款只有在檢查證認施工內容符合設計的安全規格後才能支付。分期付款的額度應該依據當地的條件（房屋大小、施工型式與建材價格），以及屋主是否取得實務的建材供應。

以下是一個分期付款時間表的範例：

- 分期 1：挖掘前預付 10%。
- 分期 2：基地挖掘完成付 25%。
- 分期 3：基座建造完成付 25%。
- 分期 4：圍牆頂部澆鑄完成付 25%。
- 分期 5：屋頂完成付 15%（包括三角牆，如果適用的話）。

### 特殊的付款

為了確保弱勢家戶（例如寡婦、年長者、女性單親的家戶）有足夠的住宅重建經費，特殊的付款安排是必要的。舉例來說，這些家戶可能需要更多的款項來雇請所需的工人或監工來監督重建進度。

另外，特殊的付款可以用來激勵家戶節省重建成本，例如家戶自己投入建築

或家戶回收災害的破瓦殘礫。對於那些提早完成重建住宅者，政府或其他重建機構也節省下監督建造的成本，提供特殊的付款作為獎勵也是必要的。

資料來源：Norbert Wilhelm, 2008, “Post-Disaster Housing Reconstruction in Developing Countries: Proposal for a Systematic and more Efficient Approach” (unpublished paper).

人道主義部門在輸送災後的實物方面經驗豐富，例如建築材料，這種實物稱之為「非食品項目」。在輸送時，最需要注意的是儘可能避免破壞當地民眾賴以維繫生計的市場鏈。即時且合理的材料供應價格取決於下列因素而定，包括：(1) 原物料的可供應性；(2) 勞工的可供應性；(3) 生產場所設施的可使用性，例如電與水；(4) 運輸服務的可供應性與負擔能力；(5) 物流功能與分配系統。建議參與重建的機構應該精確的找出重建材料供應鏈可能會受到的限制，並在創造替代當地市場的供應系統前，先聚焦在解決這些特定瓶頸的干預措施上。在附件一的「如何做：決定是否採購與分配重建材料」，人道主義部門的經驗總結了一系列開發建築材料供貨方案所要考慮的問題。

#### 4.2.3 提供完整蓋好的房屋

實物補助最終極就是要能提供一戶完整蓋好的成屋，但沒有家戶的參與而能獲得一戶完整蓋好的成屋，往往是在發生大型的災害後，災區正好沒這種既有的方案，而由國際性的機構快速建造而成的。

提供完整蓋好的成屋作為災民遷離災區的方式往往會有非預期的後果，例如有些家戶會在得到成屋後不久就把它賣掉、有些住戶不喜歡目前成屋的所在地、有些家戶相信自己可以蓋的房子會比成屋便宜、有些家戶急需用錢等，這都是很常見的情形。有些主責機構會設法強迫家戶留下房子，例如限制一定的期間不得販售；儘管如此，這些家戶仍然可能透過租賃或非正式的交易而被置之不理。另外，在提供成屋的方案中，詐欺也是另一個嚴重的問題，所以對於資格審查的程序控制是非常重要的。如果援助策略是提供一個完整蓋好的成屋，那麼應該邀請受助的家戶參與重建的過程，以確定所提供的成屋符合他們的期待，或在房屋移轉給他們之後，可以增加他們使用該資產的自由度，就像是發放現金一樣。請詳見第 8 章「基礎建設與服務輸送」米奇颶風後的異地重建案例研究，其中就有家戶最後並沒有留在完整蓋好的成屋內。

#### 4.3 接受補助者的篩選

一旦補助的指標建立，就需要建立一套篩選的系統，這在社會保障型的公共轉移方案中特別重要。例如資格的指標看起來可能很主觀，但接受住宅補助的人仍經歷資

格審查程序。儘管有些指標是很單純（例如提供某特定地區的屋主提供一定數量的住宅補助），但資格審查程序卻可能很複雜。在審查時，例如居住和之前的房屋所有權需可能要加以驗證，甚至為了確保資格審查程序找到符合資格的案主，外展訪視或聚焦會談有時是需要的。當地的社區、地方政府與外來機構可以協助找出與篩選可能需要接受補助人<sup>[11]</sup>，此一程序不僅需要有社區的配合，有的還要有公部門行政上的配合。有關接受補助者篩選的一些選項及相關的風險，如下。

型態	建立資格的方法	可能的風險
以社區為基礎	經由社區領導者。	社區領導者指的可能是不符資格的朋友或家人。 女性或弱勢者可能被排除在外。 社區結構可能已經蕩然無存。
	經由社區選出的委員會。	這是一個費時且耗費大量資源的過程。 指標的解讀可能因地而異。 社區可能不認同該指標的意涵。
	包含不同群建議而成的指標，例如男性、女性、年長者。	可能會排除掉社會邊緣人。
	自我參與；個人或家戶自己選擇加入方案。	可能只造福到那些先登記的人。 足不出戶、年老者等可能沒法來登記，因此有被排除的風險。
行政管理	根據政府現有的資料來篩選。	可能對那些合格邊緣的人而言是缺乏彈性。 可參與過程的空間較少。 資料可能已經過時。
	根據現時收集的資料來篩選（調查或人口普查）。	由於人口流動和遷徙，緊急情況下蒐集資料可能會有挑戰性。 可能缺乏當地的知識和資料。 調查和監控衍生的花費高。

### 4.3.1 在都市環境中篩選接受補助者

在都市環境中篩選接受補助的人，經常比在農村環境中複雜許多，因為農村居民往往都彼此熟識。以下是改進都市地區篩選接受補助者的選項。

- 從宗教領袖、受尊重的家庭、女性與受尊重的專業（例如老師）中選出代表來組成地方遴選委員會。
- 向社區團體介紹篩選資格與主要指標。
- 將都市地區劃分成較小單元。
- 在城市範圍內標定符合資格者可能聚集的位置（例如救援中心或避難所）。

#### 4.4 訴怨與申訴

在任何補助方案中，提供利害關係人一個申訴的程序是很重要的一部分<sup>[12]</sup>，這可確保過程的透明度與公正性，並且減少不當操作或錯誤的風險。由於接受補助的受災戶正處於脆弱的情勢中，對於提供直接財務補助的方案中，受災戶有不滿是很常見的情形<sup>[13]</sup>。同時，不管相關補助計畫的方案資格指標有多清楚，在實際運作時總是會發生誤解。最後，若牽涉的補助金額很大時，抱怨總是會伴隨而來，尤其是牽涉到住宅重建和住宅補助時。

災後投訴系統必須能在不同的實務層級進行調節或修訂，例如專案層級或國家政策層級的運作應該有所不同。這個系統的內容包括：

- 持續擴大服務範圍、諮詢和檢討來解決抱怨。
- 成立獨立的諮詢小組或委員會。
- 與現存的政府申訴專員或存在類似功能者接觸。
- 透過法院採取合法的糾正管道。

在專案層級設置申訴修正機制的詳細建議詳見附錄 2「如何做：建立一個申訴修正系統」。政府採購相關的投訴資訊掌握，例如告密者管道，詳見第 19 章「降低貪腐風險」。

#### 4.5 重建的借款與銀行服務

提供災民所需的重建貸款可以透過銀行系統或由政府來管理，這在擁有良好財產保險系統的國家是相當常見的，其保險收益提供了大量的重建資金。在都市中的重建，收入較高，又多集合式住宅，貸款的需求可能會較大。

銀行或政府常是重建所需借款的來源。在政府方面，政府借款給民眾的經驗並不陌生，因此，處在災害中的政府是提供重建貸款的最佳單位。在銀行方面，除非可能的借款者沒有受到災害的影響，否則銀行不應該在既沒有政府擔保、又沒有風險管控策略的保障下被迫提供重建貸款。

銀行在重建財政中可扮演其他的角色，例如安全的提供住宅補助。他們有處理大

量現金的經驗和控制財務的正確程序。不管銀行提供的是貸款，或僅是支付補助的移轉單位，銀行最好能發揮其熟悉而合適的重建財政功能。在行政管理系統中，銀行要有能力處理大量的交易、支票簿、轉帳卡及其他必須提供足夠數量的必要材料；對於潛在客戶，銀行也應該提前告知所需要的證明文件與銀行的其他要求。在小銀行中，業務專家需要發展災後方案，以因應大量的銀行交易。

#### 4.6 外籍勞工的重建匯款

基於家戶的多元化家庭收入來源，外籍勞工匯款回家在其家庭財務風險的降低上扮演重要的角色<sup>[14]</sup>。他們的工作隨季節而遷移，收入幫助穩定他們家人的消費，並協助吸收家人意外的衝擊和生活需要，包括因天然災害引起的事件。因此，匯款可充當一種型態的安全保障，提高家庭應對危機的能力。

移工的方式對受災的家戶可能是一種重要的應對策略。不論是依季節、持久性與地點不同而遷徙的移工，樣貌呈現多樣化（例如都市／農村、國內／區域／國際），人口統計的特徵（家庭遷移、男性或女性）也各有不同，反映國家和文化的差異。分析家戶收入的組成可顯示影響民眾對於匯款或從外籍勞工收入的依賴程度，以及災害對他們的影響範圍。

救助機構應該避免阻止家戶遷移，也不應該懲罰他們在災後遷移。對他們而言，遷移是一種經濟應對策略。這可能意味著，救助單位必須允許其使用現金補助來維持家鄉匯款，包括返回到海外工作或回家與親戚聯繫。所以，重建當地社區與銀行系統的匯款流程，成為災後復原重建中優先考慮的事項。

補助計畫與重建方案應該反映在民眾的重建與生產活動中，允許其將援助資源與匯款配合家戶的資源調配使用。其中，以現金為基礎的交易通常提供更大的靈活性和更多的選擇。

##### 4.6.1 海外僑民社群在重建中的角色

有時候，對整個社區的援助是由不同的海外僑民群體所提供的集體匯款方案所資助，他們有時候也被稱為同鄉會<sup>[15]</sup>。政府可能會在災害後採取行動，讓匯款方便進入災區，就像 2006 年印尼的做法<sup>[16]</sup>。下面 Hela Sarana 案例研究，海外僑民如何支持斯里蘭卡（Sri Lanka）海嘯後重建的例子。

#### 4.7 重建中的微型貸款

在重建中，微型貸款的主要角色就是活化當地的經濟。這是因為這些機構通常是低收入、受災家戶生計活動的主要貸款來源<sup>[17]</sup>。除了少數的微型貸款銀行有能力貸

款給住宅重建外，他們常會貸款給那些以家庭為基地並提供收入，使重建本身成為可能的微型企業。

然而，微型貸款在災後情況下運作有顯著的風險，資助者不應該以重建貸款為目標來施壓微型貸款單位。下面是一些有關微型貸款的指導方針，包括：

- 牽涉任何異常能力及任務的活動，例如以前沒有貸過款的災民，不宜提供中期重建的貸款。
- 助貸活動應限制給固定地點的案主、案主應該與救災連結、並把他們送到可以得到服務的地方。
- 等到緊急狀態結束，再前去評估案主財產損害及信譽情況，才能提供重建貸款，並限制貸款的使用不可產生現金收入。
- 對有貸款未償還的受災案主，微型貸款可能調整存款要求或重新安排貸款，但應該避免補貼利息或提供其他形式的經濟救濟，以避免對案主傳遞混雜的訊息與破壞貸款的文化。
- 針對案主情況調整服務，因為一些案主可能比其他人受災害影響更為嚴重。
- 迅速處理保險理賠，讓案主取得緊急現金，同時篩選出虛假的索賠。
- 進入新的領域，謹慎提供緊急財務援助，並清楚說明微型貸款的目的，這樣的微型貸款才不會被視為一個救濟機構或補助方案。

#### 4.8 恢復生計

在災後，家戶最主要的關心就是恢復家戶的生計，這是必然的期待，因此政府、人道主義團體與其他參與重建的機構都應該要聚焦於生計的恢復。其實，災後的重建提供很多恢復生計的機會（本手冊許多章節已經討論過）；然而，這個議題已經超過本手冊的範圍，不進一步討論。作者鼓勵政府及參與重建的機構在評估團隊及制定重建策略的團隊中，引進災後恢復生計活動的專家，以擴大其恢復生計的機會，特別是針對較為貧窮的家戶，可以在重建獲得中最大化的機會。下面尼加拉瓜仁人家園（Habitat for Humanity Nicaragua）的案例研究，說明如何在 Felix 颶風後採購重建材料，提供 Miskito 木材合作社成員收入的機會。

## 五、風險與挑戰

- 在財務規劃與監控執行上缺乏協調，導致政府與參與重建的機構之間付出重複的努力。
- 在重建資金使用上缺乏透明度與問責性。
- 放棄好的「公共財務管理」制度做法，加速支付款項；反而增加了「公共財務

管理」系統的負擔，延緩重建的速度。

- 由於追蹤的資訊過時，導致財政決策欠佳。
- 由於與家戶溝通不良，部分受災家戶對於如何取得援助方案與使用資金規則感到困惑。
- 延誤重建援助的分配。由於宣傳不足、資格審查程序欠佳或出現詐欺，導致資金的分配未能反映實際的需求。
- 未能掌握家戶收入的組成，例如匯款，以致分配失真。
- 在提供現金與抵用券援助時，忽略安全檢核的風險。
- 未能掌握重建商品和服務市場的瓶頸性質，且試圖解決錯誤的問題。
- 在貧窮家戶中，忽略其長期受到災害的負面經濟影響。

## 六、建議

1. 在捐助者會議期間，要儘可能做好準備，詳細的界定住宅重建方案內容，這將有助於激發捐助資源的承諾。
2. 界定重建的基本參數，例如最小的住宅與公共服務標準，並設定最大的援助額度，以減少參與重建的機構之間的競爭。
3. 建立國家層級的支出追蹤系統，並整合專案層級的追蹤，以確保各級政府之間、政府與社區或參與重建的機構之間資訊交換的及時性、準確性與透明性。
4. 界定溝通策略，以及（界定）對受災社區和社會大眾定期和公開揭露與重建方案有關財務訊息的程序。
5. 設計援助計畫以使其提供的資源形式符合重建途徑，或迎合將要採用該計畫的民眾。申訴修正是援助計畫一項必要的元素。
6. 體認社區成員可能知道誰最需要災後援助，且可以幫助確認和篩選符合資格的家戶。
7. 如果生產鏈和材料市場是正常運作，則考慮提供現金援助。根據材料市場瓶頸的仔細分析，考慮建築材料的配送。
8. 建立一個受助人易於接近，且交付與接收安全的現金交付系統。確保該系統還包括為那些行動不便者的特別準備。
9. 理解某些家戶將依賴匯款流入和微型貸款來補充住宅援助，所以可能需要某些措施去確保這些資源的取得。
10. 將制度看成機制可以幫助重建，但不能逼迫他們去做破壞他們長期生存的活動。
11. 在設計重建方案上徵求專家的意見，以能提供謀生的機會給貧困的家戶。

## 七、案例研究

### 7.1 尼加拉瓜菲力克斯颶風（2007 年）：建造得更好，同時支持生計

2007 年 9 月 4 日，菲力克斯颶風（Hurricane Felix）襲擊尼加拉瓜北大西洋自治區（Nicaragua's Autonomous Region of the North Atlantic, RAAN），在已經非常窮困的原住民 Miskito 社區內部留下毀滅與絕望一途。在 RAAN 受災最嚴重的社區之一是 Auhya Pihni 住宅區。住宅區內 150 間房屋，只有 3 間還留下來，卻已經遭受嚴重損壞。

在評估復原重建選項期間，尼加拉瓜仁人家園（Habitat for Humanity Nicaragua, HFHN）同意社區使用當地的材料與抗颶風的設計來重建新的家園。木料與加工木材是該地區建造房屋的首選，且 Miskito 社區透過有控制性的開採周圍森林，來維持他們的生計。

HFHN 同意購買遭暴風雨刮倒的樹木並經研磨（加工）後的木材，以及以社區為基礎的 Miskito 合作社處理過的木料。透過此項行動，這個專案除了以較低的價格購買到可充分供應的材料外，同時合作創造急需的收入，以支持當地的家庭。社區也能夠運用他們自己的技術與勞力參與專案的執行。房屋設計加上了抗水與抗風的設計元素，例如強化支柱、颶風網扎帶及使用特別設計的釘子把屋頂固定到結構上。最後，這項專案在颶風後一年內完成 150 棟房屋，並利用住宅復原重建與生計間的自然連結，提供經濟支持給位於 Miskito 社區的家庭，

資料來源：Mario C. Flores, Habitat for Humanity International, 2009, personal communication, <http://www.hfhi.org>; and “Habitat for Humanity Nicaragua Hurricane Felix,” [http://www.habitat.org/disaster/active\\_programs/nicaragua\\_hurricane\\_felix.aspx](http://www.habitat.org/disaster/active_programs/nicaragua_hurricane_felix.aspx).

### 7.2 印度洋海嘯後的斯里蘭卡（2004 年）：海外僑民資金在重建中的角色

2004 年印度洋海嘯襲擊斯里蘭卡後，許多捐助者及其他機構為了永久性住宅重建發展出一套提供現金的方案。斯里蘭卡政府對於自行重建者，每戶新建房屋給予現金補助 2,500 美元、修繕損壞房屋則給予補助 1,000 美元。對於全部重建者，補助款在 6 個月之內分 4 期支付。對於受損房屋，當修繕完成後，補助款項在 6 個月之內分 2 期支付。由政府設定的補助額度在某些情況下經證明是不夠的，例如市場因災害結果導致需求增加，使得建築材料、熟練勞工與土地價格都超過災前三倍以上。政府不願意調整住宅現金補助的額度，因為政府認為，NGO 為了海嘯後整體重建而挹注的資金造成成本的增加。另一個問題則是缺乏有效的機制來協調 NGO 的活動，以確保 NGO 資金的公平分配，包括在斯里蘭卡東北方的衝突地區。因此，NGO 在許多情況

下被要求提供額外的協助，不論是透過追加付款或給予實物的援助，以便使他們能完成重建。

資料來源：Will Somerville, Jamie Durana, and Aaron Matteo Terrazas, 2008, “Hometown Associations: An Untapped Resource for Immigrant Integration?” *MPI Insight* (Washington, DC: Migration Policy Institute), <http://www.migrationpolicy.org/pubs/Insight-HTAs-July>

### 7.3 美國墨西哥灣沿岸地區的卡崔娜颶風（2005年）：安置受災家戶所需的不只是錢而已

在美國，聯邦政府於災後的援助通常只有持續 18 個月。但卡崔娜颶風後的臨時性住宅設置方案，則持續到 2009 年 6 月才到期，距離美國歷史上最為嚴重的颶風襲擊新奧爾良和美國墨西哥灣沿岸其他地區，約 45 個月。雖然有 139,000 戶家庭已經在方案到期前成功的脫離臨時性的拖車，但仍有超過 3,000 戶家庭遭脅迫離開拖車；另外，還有 15,000 戶得在截止日期面對聯邦政府中止租金的補貼。

在臨時住宅策略中昂貴的過失，包括在遊輪、旅館客房、軍事設施和不健康的拖車內安置受災民眾，直到許多家庭最後搬進公寓。路易斯安納州（Louisiana）、密西西比州（Mississippi）和德州（Texas）都收到重建資金與低收入戶的住宅抵用券，但長期的解決方案卻停滯不前。

當拖車方案的問題被揭發後，聯邦基金提供了 4 億美元大規模生產可供臨時或長久居住的預製小屋。這些小屋的建造費用低於 34,000 美元，但卻不能擺放在水災風險較大的地區。密西西比州建造了 3,075 間小屋，但當地的行政轄區卻因為擔心這些小屋會降低地產的價值，而拒絕給予許可或改變郵遞區號（臨時使用到後來是被允許的）。路易斯安納州收到建造小屋的基金，但經過兩年後卻沒有發給任何一間。在 2009 年初，聯邦政府把他們所擁有的移動式房屋以每間 5 元的價格賣給了居住在拖車的住戶；即使州政府都沒有使用那些早已經可以使用的錢，聯邦政府還是提供額外的 5 千萬美元抵用券及 4 千萬美元的經濟刺激基金給路易斯安納州和密西西比州。

從卡崔娜颶風學到的重要一課是只靠金錢並不足以提供永久性住宅解決方案給所有那些受到災害影響的民眾。承諾提供適當獎勵給參與者及給所有機構的重建策略，可能是一項更關鍵的要素。

資料來源：“Administration to Reveal Plans for Katrina Housing Transition,” *The Washington Post*, June 3, 2009; and “Permanence Eludes Some Katrina Victims,” *The Washington Post*, June 13, 2009.

### 紐澳良卡崔娜颶風後的住宅實情

- 2000 年，紐澳良約有 87,500 業主自住（自用）的住宅單元。
- 61% 的自用房屋在卡崔娜颶風中遭到重大或嚴重損害。
- 51% 的出租住宅在卡崔娜颶風中遭到重大或嚴重損害。
- 80% 接受補助的平價住宅在卡崔娜颶風中遭到重大或嚴重損害。
- 2008 年底前，申請重建資金有紀錄者共 60,016 件，其中有 72% 已獲得批准。
- 80% 的屋主從不同來源取得的重建資金是不足的。
- 資源與重建成本的平均落差為 55,000 美元。

資料來源：New Orleans Master Plan and Comprehensive Zoning Ordinance, “Fact Sheet: Housing,” 2009, <http://www.nolamasterplan.org>.

### 7.4 印度洋海嘯後的斯里蘭卡（2004 年）：災後價格上漲的影響

2004 年印度洋海嘯襲擊斯里蘭卡後，許多捐助者及其他機構為了永久性住宅重建發展出一套提供現金的方案。斯里蘭卡政府對於自行重建者，每戶新建房屋給予現金補助 2,500 美元、修繕損壞房屋則給予補助 1,000 美元。對於全部重建者，補助款在 6 個月之內分 4 期支付。對於受損房屋，當修繕完成後，補助款項在 6 個月之內分 2 期支付。由政府設定的補助額度經證明是不夠的，市場需求因災害結果導致建築材料、熟練勞工與土地的價格增加至少超過災前三倍以上。因此，NGO 在許多情況下被要求提供額外的協助，不論是透過追加付款或給予實物的援助，以便使他們能完成重建。

資料來源：Lesley Adams and Paul Harvey, 2006, “Cash and Shelter, Learning from Cash Responses to the Tsunami, Issue Paper 4” (London: Humanitarian Policy Group), [http://www.odi.org.uk/hpg/Cash\\_vouchers\\_tsunami.html](http://www.odi.org.uk/hpg/Cash_vouchers_tsunami.html).

## 八、資料來源

- Agustina, Cut Dian. 2008. *Tracking the money: International experience with financial information systems and databases for reconstruction*. Washington, DC: Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=2474>.
- Amin, Samia and Markus Goldstein, eds. 2008. *Data Against Natural Disasters Establishing Effective Systems for Relief, Recovery, and Reconstruction*. Washington, DC: World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1130251872237/9780821374528.pdf>.

- Banking With the Poor. *Microfinance and Disaster Management*. Banking With the Poor Network. <http://www.bwtp.org/arcm/mfdm/index.html>.
- Benson, Charlotte and Edward J. Clay. 2004. *Understanding the Economic and Financial Impacts of Natural Disasters*. Disaster Risk Management Series, #4. Washington, DC: World Bank. <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=1848>.
- Emergency Shelter Cluster of the Inter-Agency Standing Committee. 2008. *Selecting NFIs for Shelter*. Geneva: IASC. <http://www.sheltercentre.org/library/Selecting+NFIs+Shelter>.
- Fengler, Wolfgang, Ahya Ihsan, and Kai Kaiser. 2008. *Managing Post-Disaster Reconstruction Finance: International Experience in Public Financial Management*. Policy Research Working Paper 4475. Washington, DC: World Bank. <http://go.worldbank.org/YJDLB1UVE0>.
- Foundation for Development Cooperation (FDC). 2007. *Capacity Building for Microfinance in Post-Tsunami Reconstruction, Summary Report*. Brisbane: FDC. [http://www.bwtp.org/arcm/mfdm/Capacity\\_Building\\_Brief\\_Report.pdf](http://www.bwtp.org/arcm/mfdm/Capacity_Building_Brief_Report.pdf).
- International Committee of the Red Cross (ICRC) and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC). 2007. *Guidelines for Cash Transfer Programming*. Geneva: ICRC. See especially Section B: Guidance Sheets. <http://www.ifrc.org/docs/pubs/disasters/cash-guidelinesen.pdf>.
- Mathison, Stuart. n.d. *Microfinance and Disaster Management*. Brisbane: The Foundation for Development Cooperation. <http://www.fdc.org.au/Files/Microfinance/Microfinance%20and%20Disaster%20Management.pdf>.
- Naik, Asmita, Elca Stigter, and Frank Laczko. 2007. *Migration, Development and Natural Disasters: Insights from the Indian Ocean Tsunami*. Geneva: International Organization for Migration. <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=14556>.
- Rauch, Egon, and Helmut Scheuer. 2007. *SDC Cash Workbook: A Practical User's Guide for the Preparation and Implementation of Cash Projects*. Berne: Swiss Agency for Development and Cooperation. [http://www.sdc-cashprojects.ch/en/Home/SDC\\_Cash\\_Workbook](http://www.sdc-cashprojects.ch/en/Home/SDC_Cash_Workbook).
- World Bank. 2006. *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*. Washington, DC: World Bank. <http://go.worldbank.org/0ZRERMGA00>.
- World Bank. 2006. *Hazards of Nature, Risks to Development: An IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters*. Washington, DC: World Bank. Appendix G on cash support. [http://www.worldbank.org/ieg/naturaldisasters/docs/natural\\_disasters\\_evaluation.pdf](http://www.worldbank.org/ieg/naturaldisasters/docs/natural_disasters_evaluation.pdf).
- Yang, Dean, and Hwa-Jung Choi. 2005. *Are Remittances Insurance? Evidence from*

*Rainfall Shocks in the Philippines*. Ann Arbor, MI: Ford School of Public Policy. <http://ssrn.com/abstract=703782>.

## 附註

1. Wolfgang Fengler, Ahya Ihsan, and Kai Kaiser, 2008, *Managing Post-Disaster Reconstruction Finance: International Experience in Public Financial Management*, Policy Research Working Paper 4475 (Washington, DC: World Bank). <http://go.worldbank.org/YJDLB1UVE0>.
2. For that reason, only a brief discussion of post-disaster PFM is included in the handbook. Additional information is found in the Resources section.
3. Wolfgang Fengler, Ahya Ihsan, and Kai Kaiser, 2008, *Managing Post-Disaster Reconstruction Finance: International Experience in Public Financial Management*, Policy Research Working Paper 4475 (Washington, DC: World Bank). <http://go.worldbank.org/YJDLB1UVE0>.
4. See World Bank, 2005, Multi-Donor Trust Fund for Aceh And North Sumatra (MDTFANS), Operations Manual, [http://www.multidonorfund.org/documents/operational\\_manual\\_final.pdf](http://www.multidonorfund.org/documents/operational_manual_final.pdf).
5. A discussion of tracking system characteristics is found in Cut Dian Agustina, 2008. *Tracking The Money: International Experience With Financial Information Systems And Databases For Reconstruction* (Washington, DC: Global Facility for Disaster Reduction and Recovery), <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=2474>.
6. Java Reconstruction Fund, “Community-Based Settlement Reconstruction and Rehabilitation Project for NAD and Nias,” <http://www.rekompakjrj.org> (in Bahasa) and “Progress Report 2008, Two Years after the Java Earthquake and Tsunami: Implementing Community Based Reconstruction, Increasing Transparency,” [http://www.javareconstructionfund.org/documents/pdf/2008-07-07\\_JRF-2nd%20Progress%20Report\\_ENG.pdf](http://www.javareconstructionfund.org/documents/pdf/2008-07-07_JRF-2nd%20Progress%20Report_ENG.pdf).
7. William J. Clinton, 2006, *Key Propositions for Building Back Better*, New York: UN, [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2006.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/TKAE-6WW9H3-Full%20Report.pdf/\\$File/Full%20Report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2006.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/TKAE-6WW9H3-Full%20Report.pdf/$File/Full%20Report.pdf).
8. Estimate provided by Practical Action, 2009.
9. International Committee of the Red Cross (ICRC) and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), 2007, “Guidelines for Cash Transfer Programming” (Geneva: ICRC/IFRC). See especially “Section B: Guidance Sheets,” <http://www.ifrc.org/docs/pubs/disasters/cashguidelines-en.pdf>.
10. World Bank, 2009, *Building Resilient Communities: Risk Management and Response to Natural Disasters through Social Funds and Community-Driven Development Operations*, (Washington, DC: World Bank), [http://siteresources.worldbank.org/INTSF/Resources/Building\\_Resilient\\_Communities\\_Complete.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTSF/Resources/Building_Resilient_Communities_Complete.pdf).
11. For numerous summaries of cash transfer programs, see Swiss Agency for Development and Cooperation, “SDC Cash Transfer Projects,” [http://www.sdc-cashprojects.ch/en/Home/Experiences/SDC\\_Cash\\_Transfer\\_Projects](http://www.sdc-cashprojects.ch/en/Home/Experiences/SDC_Cash_Transfer_Projects).
12. “Complaint” and “grievance redressal” are generally considered interchangeable names for the same

- process, although some agencies have a sequence of procedures, the first part of which is called the “complaint process” and the second part of which is called the “grievance process.”
13. Egon Rauch and Helmut Scheuer, 2007, “SDC Cash Workbook: A Practical User’s Guide for the Preparation and Implementation of Cash Projects,” Swiss Agency for Development & Cooperation (SDC), [http://www.sdc-cashprojects.ch/en/Home/SDC\\_Cash\\_Workbook/media/Documents/Cash\\_Workbook/061207\\_SDC%20Cash%20Workbook%20FINALVERSION%20SCREEN%20VarLayoutLHP.pdf](http://www.sdc-cashprojects.ch/en/Home/SDC_Cash_Workbook/media/Documents/Cash_Workbook/061207_SDC%20Cash%20Workbook%20FINALVERSION%20SCREEN%20VarLayoutLHP.pdf).
  14. Abid Qaiyum Suleri and Kevin Savage, 2006, *Remittances in Crises: A Case Study from Pakistan*, Humanitarian Policy Group (HPG) Background Paper (London: Overseas Development Institute), [http://www.odi.org.uk/hpg/papers/BGPaper\\_RemittancesPakistan.pdf](http://www.odi.org.uk/hpg/papers/BGPaper_RemittancesPakistan.pdf); and Kevin Savage and Paul Harvey, eds., 2007, *Remittances during Crises: Implications for Humanitarian Response*, HPG Report 25 (London: Overseas Development Institute), <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport25.pdf>.
  15. Also called township associations and *organisations de solidarité internationale issues de l’immigration*, among other names.
  16. Kevin Savage and Paul Harvey, eds., 2007, *Remittances during Crises: Implications for Humanitarian Response*, HPG Report 25 (London: Overseas Development Institute), <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport25.pdf>.
  17. Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), 2005, *Sustaining Microfinance in Post-Disaster Asia: Guidance for MFIs and Donors* (Washington, DC: CGAP), <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.1882#key>. Also, a range of research on the topic of microfinance and disasters by the Banking With the Poor Network can be found at <http://www.bwtp.org/>.

## 附件 1 如何做：決定是否採購與分配重建材料

重建取決於那些受災者有無機會取得建築材料。當平時供應建築材料的系統不足或中斷時，政府及參與重建機構的介入可能是必要的。但要如何及在何處干預市場的決定是相當複雜的，而最好的干預可能是除了原料採購、倉儲（又稱為人道主義社群的儲備物資）和配送以外的方法。本附件將提供決策上的指導。

### 了解非食物項目的配送

建築材料被人道主義社群稱為「非食物項目（non-food item, NFI）」<sup>[1]</sup>。這些建築材料每年被大量的分配作為人道主義援助方案的一部分。人道主義機構知道，NFI 的配送有助於在天然災害後拯救生命和恢復回家的感覺。NFI 的分類通常包括：(1) 一般家戶的支持項目，例如毛毯和煮飯器具；(2) 建造家戶庇護所的支持項目，例如工具箱和建設材料（詳見下列表格）；(3) 家戶用水、盥洗設備和衛生支持項目，例如蚊帳以及家戶用水處理。

按照機構間常設委員會（Inter-Agency Standing Committee, IASC）在 NFI 的註記指導，NFI 的需求與來源隨著災害應變而有變化。起初，有較高比例的 NFI 可能已經儲存起來，或從區域外面帶進來，因為當地的供應與物流可能受到限制。後來，在緊急階段後，NFI 更有可能進行局部性與區域性的採購及分配。

#### 建造家戶庇護所的支援套件

- 人道主義機構提供建築材料，常見的做法包括：
  - 分階段提供。
  - 基底、框架和屋頂材料分別配送。
  - 隨著每個階段的提供，監控施工進度。
- 分階段提供，以減少物流的延遲。
- 用於建造庇護所的套件有三種類型：
  - 能建造完整庇護所的套件。
  - 能與現有結構一起使用的材料套件。
  - 有助於或修繕庇護所的材料。

資料來源：IASC Emergency Shelter Cluster, 2008, *Selecting NFIs for Shelter* (Geneva: IASC), <http://www.sheltercentre.org/library/Selecting+NFIs+Shelter>.

## 分析配送材料的必要性

除了對參與的機構造成物流和經濟的挑戰之外，建築材料的進口與配送可能會在當地材料市場造成扭曲，其可能會有長期意想不到的後果。在進行可供資源評估，並決定材料是否需要由外地引入時，重要的是去評鑑災害對於材料供應能力、需求與配送的影響。參與重建的機構也應該確認家戶建造庇護所的支援是否已經開始或已被規劃成為人道主義應變的一部分。有幾個因素需要加以考慮。

### 需求的增加

材料的需求在災害之後急遽的增加。然而，增加的模式在重建期間是變動的，可能持續好多年。受災者與執行機構兩者都要尋求重建所需的材料。除了重建所需要的之外，民眾可能需要建造庇護所的材料。流離失所的家庭將需要建造過渡性住所的材料，例如在接待家庭的土地上搭蓋臨時性庇護所。已經返鄉或未遷移的家庭將需要過渡性重建的材料，例如他們受損房屋的防水工程，儘管他們仍要進行全面的修繕。選擇過渡性庇護所途徑的正當理由之一是材料可先用於庇護所，再用於重建，正好降低重建資源的需求。

### 供給的減少

材料的需求往往超過可持續性的供給，如同供給底線經常只是災後需要的一小部分。供給的限制可能造成生產的中斷，包含：(1) 勞動力在災害後無法立刻提供，因為他們優先要做的事情出現變化或他們流離失所而無法工作；(2) 因為災害造成原物料短缺；(3) 由於電和水的中斷，造成製造工廠的生產力不足或受損；(4) 對在特定季節無法正常收穫或製造或使用的材料有所需求，例如茅草。顯著數量的材料運輸，也可能擾亂市場和損壞基礎建設，例如吸收所有可用的運輸能量或損壞道路。

### 物流故障和運輸中斷

災後的物流也可能限制供給。這可能影響材料及機構試圖將材料裝運帶進該地區的正常運作。影響材料運送能力的因素為：(1) 進場道路損壞；(2) 運輸能力降低（例如火車損壞或卡車的競爭）；(3) 運輸的安全問題；(4) 運輸的障礙，例如跨越邊界與危險區域。

遠處材料的運輸（例如那些由於道路改變所造成的）及配送鏈的階段數也會影響供給。在運輸過程中的損失是由損壞、盜竊以及物料裝貨與卸貨效率低所造成的。當把這些總合起來，運輸過程的損失及重複的處理可能導致超過 10% 的採購材料沒能抵達它們的目的地，這是一個顯著的低效率。

### 倉儲和配送議題

最後，在考慮外地採購和配送材料時，配送鏈可能需要國際性、區域性、全國

性、當地及衛星社區層級的倉儲。倉庫的損壞，或是倉儲或配送的更高度需求可能也會造成供給的中斷。當地的配送可能是給社區或家戶，而每個選項都有其優點與缺點。臨時性的倉庫可能需要建造，且那些可以處理實物配送給受助人的單位，可能是私人運輸和配送公司，NGO 或具有配送經驗或在具有該項經驗的機構指導下的 CSO 等，這些都必須予以確認。

## 解決建築材料鏈的瓶頸

根據分析顯示，單單確認材料供應短缺或價格已經上漲是不夠的。了解哪些因素在供應鏈中造成瓶頸，並確認適當的干預措施才是不可或缺的。回應建築材料市場供給不足和中斷所做的干預措施，可能是一般的或局部的、短期的或中期的。舉例來說，增加供給最有效的方法可能是暫時提供勞動力的運送或是重建發電廠，這樣一來將可以讓鋸木廠局部性的重新啟動生產木板、門框及窗框。緊急市場測繪與分析（Emergency Market Mapping and Analysis, EMMA）<sup>[2]</sup> 可以用來找出這些瓶頸。

像 EMMA 這種分析工具對於執行分析是非常有用的。EMMA 是用在底護所修復，以提前告知決定使用現金的可能性、幫助找出恢復或復建關鍵市場系統的機會和必要採取的行動，並追蹤風險與人道主義干預對於關鍵市場的影響。

類似價值鏈的分析，EMMA 就災害對於市場及供應鏈對於重要的重建投入和其他產品的影響提供見解。在英國樂施會（Oxfam Great Britain）及美國國際開發署（United States Agency for International Development, USAID）外國災害協助辦公室（Office of U. S. Foreign Disaster Assistance, OFDA）的支持下，EMMA 還在發展當中；在這當中，分析結果可以告知早日決定現金或實物是適當的援助形式，還可以幫助找出恢復或復建關鍵市場系統的機會和必要採取的行動，並可以用來監控人道主義干預對於市場的影響。

## EMMA 方法分析市場體系的三個重要層面

1. 制度和規則（政策、制度、法規和影響的貿易環境的規範）。
2. 價值鏈參與者（企業和擁有自己商品的個體，因為他們沿著價值鏈從生產者移到消費者）。
3. 服務和基礎建設（能幫助或使價值鏈的運作更有效的業務服務和基礎建設）。

## 附註

1. Emergency Shelter Cluster of the Inter-Agency Standing Committee, 2008, *Selecting NFIs for Shelter*, Geneva: IASC, <http://www.sheltercentre.org/library/Selecting+NFIs+Shelter>.

2. Rick Bauer, “Understanding the Role of Local Markets in Shelter Recovery: The Emergency Market Mapping and Analysis Tool” (presentation, Oxfam Great Britain, Shelter Meeting 08b), <http://www.sheltercentre.org/meeting/material/The+Emergency+Market+Mapping+and+Analysis+tool+EMMA>.
3. Practical Action Consulting, 2008, “EMMA Pilot Test 2, Myanmar, Key Findings and Recommendations,” <http://www.sheltercentre.org/library/Emergency+Market+Mapping+and+Analysis+EMMA+Pilot+Test+2+Myanmar>.

## 附件 2 如何做：建立一個申訴修正系統

控訴與申訴修正有助於確保援助方案的透明性及公平性，並減少不當操作或是錯誤的風險。所有的援助方案都會產生不滿。受益者都處在不安的狀態，而方案的標準，不管如何清楚界定，都很容易招致誤解，甚至成為製造抱怨的絕佳機會<sup>[1]</sup>。當援助的額度很大時，抱怨就會增加，例如那些關於住宅重建的援助通常就是這樣。從經驗學得的教訓，包括下列內容<sup>[2]</sup>。

### 控訴（抱怨）的本質

人們會抱怨的事情是完全可以預測的。

- 排除在外：人們忽略或忘記誰實際上應該被登記。
- 錯誤的要求：人們知道自己不合格，卻無論如何試圖取得援助。
- 復原：由於辦事員的錯誤，合格的受益人從登記名單中遭刪除或遺漏。
- 困難：因為處境困難，沒有完全符合標準的人們要求列入。（名字可以登記，且程序的例外應該是透明的，有據可查的。）
- 包容：人們反對某些其他人出現在受益人名單上。
- 規劃工作人員、規則或程序：人們對於方案的行政管理、員工或規則，或關於援助金額等不滿的申訴。

### 設計的要求

控訴機制不能在出現抱怨的時候加上去，從一開始就必須把控訴機制設計到任何提供現金、抵用券或其他援助的方案中。一個好的控訴機制特徵如下：

- 工作人員及受益人理解此機制。
- 機制必須提早設立，有充分文件記錄的程序，並做好投入和產出記錄。
- 及時回應，以免不滿擴大。
- 處理過程必須保持機密、公正與透明，以使人們感覺到被公平對待。
- 儘可能的基於可靠的資訊與當地的驗證做出決策。
- 機構要能夠針對投訴的問題提出糾正，並保證參與的工作人員的安全。

### 申訴修正系統的元素

通告	申訴者控訴的權利及程序必須向受益人詳細說明。
控訴的投入	程序必須要清楚。預約可能是最好約。不論其來源，所有的控訴都必須登記在資料庫中。如果使用電話熱線，則應該包括一個可靠的系統紀錄控訴內容。申訴者應該收到一張收據，最好是書面記錄的副本。

(續前表)

地點	提供一個安全的地方表達不滿及接受面談，最理想者是遠離發放現金及抵用券的地方。申訴者不應該允許在這種地方聚集。
調查與證實	每一筆控訴應該在某段時間內，利用當地的資訊予以證實。
溝通決策	申訴者的控訴是否已被接受或拒絕，應以書面形式通知他。

## 第二次聽證會

擁有第二個層級的上訴機制往往是最好的，如果控訴不能得到圓滿的解決時，可在規劃的控訴系統內提供仲裁。在仲裁程序的情況下：

- 如果程序沒能與控訴相同，過程的步驟和控制應該相似。
- 上訴委員會可包括更廣泛的參與者，包括社區代表或地方官員。
- 可以進行更多廣泛的調查。
- 申訴委員會的決定應該是最終決定。

另一種選擇是有第二次的諮詢聽證會和一個額外的仲裁過程。求助的層級數將取決於特定的情況。

## 其他回饋機制

回饋機制應該在要求責信度的每一個層級，以最小的機構、最少的人員與方案方式設置。這應該是一個報告系統內部貪腐的機制，無論是一個獨立的系統，或報告可能透過控訴機制被接收，並轉發到適當的機關。見第 19 章「降低貪腐風險」，關於反貪腐措施的資訊。一旦回饋機制已經運作一段時間，控訴程序就應該進行評鑑，以確保其結果是公平，且可被那些被服務的人所接受。控訴資料庫對於評鑑是一個很重要的輸入。

## 附註

1. Egon Rauch and Helmut Scheuer, 2007, “SDC Cash Workbook: A practical user’s guide for the preparation and implementation of Cash Projects,” Swiss Agency for Development & Cooperation (SDC), [http://www.sdc-cashprojects.ch/en/Home/SDC\\_Cash\\_Workbook/media/Documents/Cash\\_Workbook/061207\\_SDC%20Cash%20Workbook%20FINALVERSION%20SCREEN%20VarLayoutLHP.pdf](http://www.sdc-cashprojects.ch/en/Home/SDC_Cash_Workbook/media/Documents/Cash_Workbook/061207_SDC%20Cash%20Workbook%20FINALVERSION%20SCREEN%20VarLayoutLHP.pdf).
2. Christian J. Hansen, 2006, *Concept Paper: Complaint Mechanisms* (Copenhagen: Danish Refugee Council).