

# 給決策者的話

謝志誠、劉安琪◎譯

## 一、背景

《安全的家園，堅強的社區：災後重建手冊》係用來協助參與大規模災後重建方案的決策者與專案管理人如何在天然災害後做出重建住宅與社區的決策。

如手冊說明，一系列的決定開啟災害重建之門，這些決策差不多都有立即性，必須即刻做出反應。儘管做出這些決策是有時間壓力的，但它們卻有長期的影響，因為它們將改變受災者未來幾年的生活。

作為一個決策者，你可能要為整個重建進程負責建立一個政策架構，或者在唯一的一個部門制定重建政策。本手冊強調建立政策來引導重建的重要性。有效的重建，只有在決策者已經評估他／她的替代方案，且與利害關係人協商，並建立重建架構與規則後才開始啟動。

國際經驗——以及本手冊內列舉的實例——清楚地顯示，重建政策提高重建進程的效率與有效性。本手冊除針對政策內容提供建言外，還介紹：(1) 與利害關係人就重建政策溝通的管理機制；(2) 提高政策一致性的機制；(3) 監控政策執行情況和成果的機制。本手冊並沒有很精確地告訴你該怎麼做，但它應該可以大大提高「建立重建政策並導致好結果」的可能性。

## 二、確定重建政策

本手冊以指導原則的陳述作為開場（顯示在下頁的文字框內）。該指導原則把本手冊的意見概括地表達出來，並反映該意見背後的某些關鍵性概念，包括參與、合作、可持續性發展與減少風險。

重建在災害發生當下就開始。因此，決策者的主要挑戰之一是迅速地建立重建的政策基礎，同時花時間與利害關係人協商，並且正確地計畫重建。本文的目的即是總結決策行動中的一些重要參數，並為重建政策提供一個概念性的架構。

## 手冊指導原則

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

重建政策需要在五個主要領域加以確定：(1) 制度策略；(2) 財務策略；(3) 社區參與；(4) 重建途徑；(5) 風險管理。在目錄之後出現的流程圖係以圖形方式表示應變與重建的進程。所有政策領域還應該包括一個共同的重要活動：「維護監控與反饋系統」。在流程圖中的五個政策領域也都同時包含此重要項目。下一單元將針對每一個重建政策組成的關鍵性政策議題，做出總結。

### 2.1 制度策略

人們大多透過不同型態的組織展開重建行動。從政府本身開始，決策者早期最重要的步驟之一是確定誰做什麼，以及如何將眾多參與重建的組織整合後一起工作；第二個關鍵決策則是規則，重建工作將依循這些規則進行。因此，正式和非正式的法律、規則與制度安排必須先行制定，這些將應用並規範參與重建的機構，例如專案是否受到現有建築技術規則或環境法律的管制？會有例外嗎？非政府組織要如何參與？以及他們提供救助給受災社區的協議應該要如何才算正式？制度策略必須評估參與組織的能力，並決定它們的活動要如何協調。地方政府要擔負什麼樣的重建責任？他們要如何回報？是否要建立一個有效的、協調的制度策略，並隨著重建的進行予以監控與調整？制度策略可能決定整體重建的成敗。

本手冊在許多章節中，對於制度策略皆有提供指導，從如何協調人道主義機構與重建機構一起工作開始（第 1 章），到為安排重建的制度選項（第 13 章），其間的每一件事皆涵蓋在內。在每一章中，最前面的「關鍵決策」一節會先確定需要被分派

的角色與任務，並且建議適當的機構去分派這些角色與任務。決策者必須做出最後決定，並反映在重建政策的制度元素中。（在「應變與重建進程」流程圖裡呈現每一個政策領域所對應的章節）

## 2.2 財務策略

沒有財政資源，當然也就不會有重建。但，資源短缺在管理重建的金融方面並不是最大的風險。缺乏財政資源的控制，以及在資源的花費上缺乏效益才是（最大的風險）。花費在重建上的資源大多不是政府的。然而，一旦這些資源承諾投入重建工作，就需要在規劃中加以考慮好的災後財務管理，並追蹤它們的支出。先不管資金來源，這裡要再度指出，在參與重建的機構之間進行協調的重要性，以及需要一套能準確規劃與追蹤支出的系統。

資源不僅要動員、規劃與追蹤，而且部分要加以分配，並直接交付給受災者。對於受災者而言，住宅救助策略的設計與執行是他們主要的關注對象，因為這是最能直接影響他們的決定，且可能是他們評估政策架構的唯一度量。然而，對決策者而言，這是一套具有社會、經濟與邏輯意涵的複雜決定。救助策略必須按國家與災害量身訂做，並考慮現有的社會政策，以及為重建而建立的社會公平性和發展目標。最後，避免資源的濫用必須是決策者優先考慮的事項，計畫中必須存在反腐敗的機制，並在整個重建進程加以規劃與執行。

本手冊在財政動員、支出追蹤與資源分配及如何交付給家戶等方面提供指導，其中還包括使救助受領人合乎資格及補償他們不滿的措施（第 15 章）。它為設計整個救助計畫建議標準（第 4 章），並解釋世界銀行重建專案的財務管理與獲得如何運作（第 22、23 章）；也有一整個章節都專注於降低貪腐的措施（第 19 章）。

## 2.3 社區參與

受災社區在重建中須扮演何種角色？該角色由誰決定？政府無法控制人們在災害後做什麼，但是重建政策可以建立一種與受災社區溝通與互動的途徑，把社區擺在中心，利用社區成員的智慧、經驗與能量；或者可以另外一種形式挫敗與剝奪所有參與者的權力。與受災社區的接觸從溝通開始，並強烈鼓勵以雙向溝通的形式進行。受災社區應該有機會參與決策，包括上述的制度策略與財務策略。「以一個社區為單位進行重建」工作，在很多地方都是一個很陌生的概念。因此，為確保以社區為基礎的努力是有效的、可以妥善的管理且落實真正的參與，推動與監督是很重要的。

在整本手冊中，可以發現「指導原則」始終強調與堅持受災社區在重建期間應該處於主導者的位置。同時，也認知到建立一個較有效，卻是由上而下的途徑是有壓力存在的，而參與式重建的承諾必須是來自「上級單位」。手冊中的章節與案例研究分

別說明不同的參與模式及吸引社區推動者的建議（第 12 章）。此外，也提供實用的工具，例如培訓指導方針（第 16 章）、參與式評估（第 2 章）與社會審計（第 18 章）等。

## 2.4 重建途徑

如果重建在災害發生當天就開始，那麼對政府來說，確定重建途徑代表什麼意義？重建政策的根本是要因應社區層級的實質重建工作該如何進行，從受災家戶在實際重建中所要扮演的角色開始。根據家戶與重建機構的個別角色，無論是財源、培訓或社區推動都需要不同形式的支持。重建政策必須要討論與處理的重要議題是：「要不要提供過渡性庇護所給受災家戶？」過渡性庇護所可以讓受災家戶順利渡過從災害開始到永久性住宅完成的這段期間，但它有成本上的困難，且其邏輯意涵也必須加以分析。

重建政策可能需要創造誘因，以確保住宅與基礎建設重建之間的順利協調。它絕對需要建立，而且是以提高重建住宅與基礎建設安全為目標，從確定標準、減少所有重建和修繕住宅對未來災難的脆弱性開始，並建立一套儘可能廣泛執行這些標準的方法。這些標準必須適用於以公共重建資金建造的住宅，但理想上還是要能不論資金來源，擴及到所有的住宅重建、修繕或補強。在某些情況下，降低風險意味著家戶或整個社區將異地重建，且政策也必須以此為明確（異地重建的）條件。再者，機構之間在這些問題（安全標準）上的協調是個關鍵。因此，家戶不可以靠著尋求替代的資金來源規避安全標準。

在重建中，土地的使用幾乎總是棘手的問題，且重建政策應該預見這個問題。其中，可能出現的問題包括：（1）為了住宅與基礎建設必須重新規劃土地的利用；（2）使用權保障的需求；（3）重建的土地需求；（4）土地價格的逐步上漲。在有大规模非正式居住區、土地管理和土地利用規劃貧乏的國家裡，解決這些問題可能阻礙重建。政策應該確立解決這些問題的辦法，或至少可及於這些問題的手段。

本手冊章節提供與重建途徑有關的所有政策議題的指導，包括過渡性庇護所的使用（第 1 章）、異地重建（第 5 章）、土地利用與規劃（第 7 章）、基礎建設重建（第 8 章），以及住宅設計和技術（第 10 章）。

## 2.5 風險管理

最後，重建政策必須在某些領域確保適當的風險管理，包括：（1）治理和腐敗風險；（2）環境風險；（3）減少災害風險；（4）社會風險。這是一套不同的風險，但它們有著共同的特點：重建期間若不好好管理這些風險，可能會導致預料之外或不良的後果、延誤，並喪失個人和參與機構的信譽。這些風險是可預見的，且可以採取措施

以減少它們的脆弱性。這必須從在重建中建立風險管理的文化開始，確保用來分析與降低風險的工具可以被廣泛地了解，並努力地應用。

減低風險從分析開始，延伸到專案的設計與執行。政策的組成應該把監控這些作為及減少風險的工具包括進來，並藉由提供早期訊息來執行它（監控），例如專案的設計或執行欠佳或對於結果的溝通協調並不滿意等。在其他政策領域提到的部分活動也有助於降低風險，例如使用雙向的溝通、培訓或良好的財務追蹤。本手冊提供風險管理的補充工具，包括腐敗風險評估（第 19 章）、災害風險管理（技術參考）、環境管理（第 9 章）與社會風險評估（第 4 章）等方法。

雖然災害管理方面的專家把風險管理方法帶入重建中，似乎是合乎邏輯，但情況並非總是如此。然而，作者仍大力鼓勵決策者這樣做，並且透過把風險管理這個元素包含在重建政策中，將風險管理的方法給納進來。

### 三、決策者如何使用本手冊

決策者可以使用手冊中所建議的方法，以各式各樣的方式來幫助改善重建成果。

本手冊提供一個系統化的方法與全面性的選項，來協助重建政策的設計。本手冊可以作為專家們一個共享的參考架構，這些專家具有不同的背景及號召力，可以在提出具體的政策或在進行重建上協助政府。

決策者可以藉由中央和地方政府官員、NGO 與公民社會組織的幹事鼓勵，使用這本手冊，幫助他們發展對目標及達成目標的共同理解，改進其干預的一致性及重建效率。評估方法和其他包含在附件的指導方針，可以作為聯合行動的有用工具。

本手冊由 <http://www.housingreconstruction.org> 網站和一個已實踐重建的社區所支持。該網站包含與每一章有關的補充材料或其他相關的主題。本手冊也可以從網站上下載取得。當收到來自使用者的意見，以及當災害重建現場與最佳做法逐步形成時，本手冊將定期更新。當你閱讀和使用本手冊時，請隨時在網站上就其內容發表評論。使用者的評論是最令人感激的，其評論將被納入考慮，以改善新版的手冊。

面對災後的挑戰，在您需要完成自己的目標與提供政策領導，我們真誠地希望這本手冊能為您獻上指導方針。

作者群  
華盛頓哥倫比亞特區  
2009 年 12 月

