

# 第 1 章 早期復原重建：住宅與社區重建的脈絡

謝志誠、劉安琪◎譯

## 一、引言

災後住宅與社區重建是一個連續的過程，這個過程在災害發生後就立即開始，且通常要延續好幾年<sup>[1]</sup>。去了解受災者與機構在災後如何反應，以及利害關係人在整個災後重建過程將承擔什麼角色與責任，是很重要的。因此，機構與受災者可以透過協調與互補的方式努力達成他們預期的成果。

災後應變的第一時間，包括聯合國在內的人道主義機構，通常是與政府接觸最多的組織。他們進行初步評估、動員協助，並討論復原工作要如何安排的選項。世界銀行（World Bank）及其他國際金融機構（international financial institutions, IFI），包括區域開發銀行（regional development banks），不太可能在事件發生的早期就直接參與援助，並承諾資源。

一如本章的討論，規劃將會影響整個重建過程。因此，讓這些組織儘早進到重建程序是有必要的，特別是在與政府進行策略規劃的早期階段。這些策略規劃，通常是由聯合國與其他人道主義機構主導。

災後重建程序總是花費比預期或規劃更多的時間。除非是危及生命的情況，否則不應該以節省時間為由，忽略非常需要的整合、品質、安全或妥善治理等，而做出妥協。時間能節省的有限，然而人們卻要與這些決定的後果共存好多年。

參照本手冊一開始及其他章節所提到的指導原則，本章介紹天然災害後的重建脈絡與程序，並為協助全體（包括被遷離者與未遷離者）受災者而提供諮詢。

本章討論的議題，諸如整合住宅與社區重建的需求、個人與機構承擔重建活動的順序、利害關係人的角色、責任與協調機制，以及在應變、長期發展與重建間失去連貫性的風險等。

## 二、實現以人為核心，整合性的重建

災後重建是一個複雜的過程，包含著許多相互連結的活動。依照災害的規模與本

質，參與的人與機構之間相對應的反應都會使重建的複雜程度出現變化。以大多數的人道主義與開發行動為例，重建過程往往需要一段較長的期間：評估、規劃、計畫開發、執行與監控。

對不同層級及針對不同目的而組織某些應變元素的人們來說，不同的計畫專案，可能同時發生。「受災者應該是重建過程的核心，且針對那些會影響他們生活的事項有優先決定權」是一再地被強調的重點。災後重建應該怎麼做？一個越來越能被接受的見解是：政府在災後的第一項任務是在人道主義與開發機構的協助下，決定社區要做什么？有能力做些什麼？其餘的，都應該由政府來做。

這可能會把一個非常複雜的過程過度地單純化。然而，之所以會採用這種途徑正表示著有兩個重要的專案系列在災後啟動：一是社區的工作，另一則是政府的工作。政府必須進行宏觀的評估、制定政策、協調非政府組織（nongovernmental organization, NGO）及人道主義機構等進來協助復原工作、吸引國際金融機構（IFI）及其他出資者、安排財政機制，並確保所有受災社區可以獲得充分的支持等等。社區有它自己的工作要做，包括評估它的在地需求、找出弱勢居民、廢物利用、發展社區層級的計畫、同意住宅設計與立即改善基礎建設、重建社區治理系統，以及如何管理重建基金以備不時之需等等。

一個用於重建的整合途徑是去協調這些工作，同時滿足「什麼是需要做的（例如關於土地利用、重建途徑、環境管理、基礎建設復建、住宅設計與技術選擇、文化與自然資產維護等）」及「要如何做（包括機構的角色、公民參與的程度及計畫資金的管理)」。手冊中第一篇「重建任務與如何進行」每一章將涵蓋這些要素。

## 2.1 應變與重建步驟

最近的災害經驗顯示，常見的步驟通常是跟隨在政府之後，去安排大型的災害應變，如下表所示<sup>[2]</sup>。表中，可能有受災者參與在內的步驟都標有\*。

應變時間表內的活動	活動說明	時程
1. 協調 *	協調機制的發展與維持。	從災害事件開始一直到重建結束。
2. 投入 *	與利害關係人合作。	從災害事件開始一直到重建結束。
3. 初步評估 *	初始資料收集及當地能力評估。	災害後 1 週。
4. 策略概要 *	發展合作架構（見下面的說明）。	災害後 1 週。

(續前表)

5. 快速求助	最緊急的資金需求。	災害後 1 週。
6. 發放緊急救助	依據初步評估活動，協調發放（分配）緊急救助。	最初的 1 個月持續進行。
7. 方案與專案層級的工作計畫 *	特別的庇護所方案與專案。	週期性的，第 2 週開始。
8. 方案與專案層級的執行 *	依據工作計畫執行。	災害後 2 週內開始，一直到重建結束。
9. 整合性的快速需求評估（例如災後需求評估） *	依據初步評估，協調出正式的評估（見第 2 章「評估損害與制定重建政策」針對各種評估方法的討論）。	最初 4-6 週。
10. 完整的政策與策略 *	建構在策略概要上的詳細策略（見第 2 章「評估損害與制定重建政策」針對各種評估方法的討論）。	最初 4-6 週。
11. 修訂過的求助	依據快速需求評估，進一步詳細的資金需求。	最初 4-6 週。
12. 詳細的評估（通常是特定部門） *	建構在快速需求評估，正式地協調出來的評估（見第 2 章「評估損害與制定重建政策」針對各種評估方法的討論）。	週期性的，持續整個重建過程。
13. 修訂過的政策與策略 *	依據詳細的評估，修訂策略。	週期性的，持續整個重建過程。
14. 公共資金與額外資金的求助 *	安排多邊與雙邊的貸款及捐贈，並持續人道呼籲。	週期性的，持續整個重建過程。
15. 議定目標的達成 *	與政府及社區在策略中完成基準的設定。	重建結束。

透過理解與認識這些常見的步驟，不同的利害關係人可以確保更好的合作與協調，轉而去支持一個更一致而有效的應變，以更能符合受災者的需求。

### 三、誰做什麼？利害關係人的角色與責任

一個重大災害之後，政府常常尋求外界的資助，從人道主義社群開始，而後則是 IFI，例如世界銀行。儘管使用的方式不同，這些機構參與了越來越多的小規模災害。這些利害關係人在災後重建過程一起工作，並了解其他參與者的能力、角色、責任與貢獻都是必要的。某些用來改進協調工作的特別嘗試，將在第 14 章「重建的國

際、國家、地方伙伴關係」提及。

### 3.1 受災者

受災者不是受害者，他們是緊急事件期間的第一個反應者，也是重建過程最為重要的伙伴，在沒有政府、人道主義組織或 IFI 的資助下，他們承擔了自我復原的重要工作。一個好的重建策略是聚焦在使社區、家庭與個人有能力重建他們的住宅、生活與生計。為了讓這個策略可以發揮作用，社區成員應該成為決策的伙伴與在地實踐的領導人。為了能扮演好這些角色，他們可能需要更多的支持。

受災社區在決策團體內與復原重建的所有觀點上有真正的代表是一定要的。同時，非常重要的一點是，機構不應該聽信錯誤的觀念，以為受災者只是一個單一個體，忽略他們在需求與能力上的差異。社群是由無數個社會及經濟團體所組成，每一個都有它自己的特徵、脆弱性及影響成果的能力。

關於受災者的要點（參照手冊的指導原則）如下：

- 受災者需要安全的庇護所，並重建他們的生計。與住宅一樣重要的基礎建設，如道路、學校與電廠，對復原重建與生計而言是很根本的。重建社區意識與社會資本也是重要的。災後應變應該反映一項共識：重建不只是為了庇護所與家而已，也是為了重建整個社區（指導原則 1）。
- 受災者必須在重建期間有一個庇護所。雖然帳篷僅能維持一年，但仍有其他過渡中繼性庇護所的選擇可以採用，直到永久性住宅完成。（指導原則 2）
- 對那些沒有被迫遷離的人們而言，重建幾乎是災後立刻就開始，他們通常循環利用回收的材料，去建造他們的庇護所。（指導原則 2）
- 人們對於重建時程的期待通常是過度樂觀；重建與復原可能得花上數年的時間。（指導原則 4）
- 有些人可能因災害而被迫遷離，有些則不會。協助這兩個群體的方式是不一樣的。有些時候人們可能不一定要期待回到他們災前的情境，端看他們的生活與生計變化而定。
- 有些社會群體比其他群體更脆弱。通常最脆弱的、最貧窮的，且最難重回社會者就是那些受影響最深，且最為窮困的人。因此，評估脆弱度時，性別與年齡也是決定性的因素。

### 3.2 政府

中央政府總是有責任去管理災害應變，並建立政策以引導重建方案。這並不表示政府該做所有的事，但定義策略確立「誰將做什麼與如何做」則是政府的責任。然

而，政府不是一個單一組織，它包含不同的部門，是具有不同程度自主權的一個公共實體，並通常包含不同的層級，例如中央、州、省、地方等。即使政府的管理能力在正常的情况下是足夠的，但災害之後，它很可能是不知所措的，特別是在地方層級。這些真實情況必須在研擬應變與定義重建政策時納入考慮。見第 2 章「評估損害與制定重建政策」，討論重建政策的參數。

在某些情況下，特別是在一個大規模的緊急事件之後，政府可以建立一個專門的組織或特別小組去協調、增援，或在某些情況下暫時替代部會的責任。這個特別小組有時可以在部會與部門之間做好協調工作。特別小組通常只存在一特定期間，而後無論是漸進的，或是當特定任務達成時，即將責任回歸給相關部會。關於這些選項，第 13 章「重建管理的制度選擇」有詳盡的討論。

### 3.3 國家軍隊

國家軍隊有時可以是住宅重建的一個有效率的伙伴。它可以有能力且快速地執行橋樑架接與某些必要的基礎建設的初期重建，且擁有比任何政府單位更好、更快速的後勤能力，其中包括了快速評估的能力與良好的溝通。軍隊擁有大量的物資庫存，即便在道路還無法通行時，也可以提供物資。軍隊也能擁有高度的地方支持，並在早期復原重建階段加入安全與秩序的概念。

當然，軍隊的參與有時也是有挑戰性的。在某些國家，軍隊的支援成本是很高的，且它可能得從援助預算中扣抵。一般來說，軍隊不習慣在複雜與多重利害關係人的災害復原重建環境下運作，且對傾聽社區關心的事務或接受民間機構的聲音，可能比較沒有經驗。儘管在設置臨時安置營區及基礎建設上，軍隊的協助是重要的，但長期地讓軍隊經營臨時安置營區通常不是一個適當的策略。此外，軍隊在協調住宅復原與重建上往往是沒有經驗的，但也有例外；例如 2004 年巴基斯坦北部地震，軍隊在住宅重建監測系統中即扮演很重要的協調工作。最後，在 NGO 參與重建相當盛行的地方，NGO 文化（特別是某些具和平主義傳統的 NGO）與軍隊文化之間可能出現衝突。

### 3.4 人道主義社群

協調應變是政府的責任，然而，資助往往來自於人道主義社群。政府通常是協調機制的建立者，而常駐代表或聯合國指派的人道主義協調員所領導的人道主義社群，往往是那些機制的實踐者。一個部門的協調團隊包括資訊管理者及技術專家。用來建立協調工作的機制有兩種：

- 原先已經存在的常設架構，例如那些由政府或聯合國透過聯合國機構間常設委

- 員會（Inter-Agency Standing Committee, IASC）群組系統建立在應急計畫內者；
- 特設架構，例如當應急計畫不存在，且原有的群組系統被認為不適合時，由政府、聯合國、其他機構，或者是國內或地方層級的社區所建立者。

人道主義社群內部的協調，最近以來已經透過機構間常設委員會（IASC）及其建立的 11 個群組進行了重組。這些群組如「緊急庇護」與「早期復原重建」等已在全球與應變層級上，共同組成一個負責任的架構。聯合國機構、國際組織，以及紅十字會暨紅新月會國際聯合會（International Federation of the Red Cross and Red Crescent, IFRC）分別在各個群組中起帶頭作用，與其他伙伴機構，例如其他的聯合國機構、國際組織與 NGO，併肩作戰，共同資助每一個群組。儘管這個架構的目的在防止責任重疊與落差，但在重建應變層級上的運作協調，目前還是沒有得到釐清。群組系統的更詳細說明，包括群組領導者的列表，參見第 14 章「重建的國際、國家、地方伙伴關係」。

### 3.4.1 聯合國機構

在大多數國家，聯合國保有它自己的影響力；聯合國開發計畫署（United Nations Development Programme, UNDP）在有常駐代表的情況下，也是如此。在大型緊急事件中，聯合國可能藉由人道主義協調員的參與而擴大其權力。其他，如聯合國兒童基金會（United Nations Children's Fund, UNICEF）和聯合國人道主義事務協調辦公室（United Nations Office for The Coordination of Humanitarian Affairs, UN OCHA）等機構也可能設立辦事處或增加權力。緊隨災害之後，一個特別授權的聯合國小組通常會前來支援協調和評估工作。在政府的支持下，聯合國和人道主義社群經常在協調架構和承諾上取得一致的意見，提出最終的訴求。

在群組系統下，聯合國開發計畫署（UNDP）與政府共同協調進行災害之後的「早期復原重建」活動，包括進行災後需求評估（PDNA）及發展早期復原重建架構。第 2 章「評估損害與制定重建政策」將討論評估的相關事項。

### 3.4.2 紅十字會運動與國際組織

在群組系統下，紅十字會暨紅新月會國際聯合會（IFRC）協調災後「緊急庇護」群組的活動，儘管這些責任可能被移交給聯合國伙伴，例如負責重建與早期復原重建的聯合國人居署（United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT）及聯合國開發計畫署（UNDP）。第 14 章「重建的國際、國家、地方伙伴關係」詳細說明緊急避難群組如何在災後動員。

### 3.4.3 國內與國際 NGO

很多國內與國際 NGO 都在災害後提升其能力，以與紅十字會暨紅新月會國際聯合會 (IFRC) 及其他國際組織一起支援應變與重建方案的執行。其他一些沒有確定要在國內出現的 NGO，通常在災後的幾天內會到達，且可能會或可能不會持續到重建完成。NGO 通常在推動社區活動扮演重要的角色，或成為資金來源的執行機構。

### 3.5 雙邊與多邊捐助機構

雙邊捐助機構的技術與非技術代表，例如美國國際開發署 (United States Agency for International Development, USAID) (直接，或透過外國災害協助辦公室 [Office of U.S. Foreign Disaster Assistance, OFDA]) 與英國國際開發部 (Department for International Development, DFID)；多邊捐助機構的代表，例如經濟合作開發組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) ——發展援助委員會 (Development Cooperation Directorate, DCD)、聯合國開發計畫署 (UNDP) 及世界糧食計畫署 (World Food Programme, WFP) 通常在災害後就立刻抵達，從一開始的應變就加入協調行列。這些機構在重建過程中可以說是國際金融機構 (IFI) 的重要伙伴。在某些政策領域，雙邊機構可以獨立工作，或以伙伴關係發展、分析及推動災後的最佳做法上，成功地成為領導者<sup>[3]</sup>。

### 3.6 IFI：世界銀行與區域開發銀行

一般來說，國際金融機構 (IFI) 在災後幾個月才會參與重建。然而，時間表是變動的。目前已有許多實例發現，IFI 在應變早期就參與了。為了支援各式各樣的應變，由 IFI 提供的資源與機制也不斷在演變。關於世界銀行的機制說明，參見第 20 章「世界銀行的危機與緊急應變」。

#### 重建的困境

復原重建管理最複雜的任務，在於決定與執行適當的途徑重建住宅與基礎建設。需要考慮的事項，包括更廣泛的政治脈絡、運作需求及受災最嚴重者的期待與偏愛。對官員而言，重建常產生的需求與困境，包括是否去強調短期的基礎重建需求或降低風險的長期需求，是否以技術諮詢的角色去參與受災者自己的住宅重建，或者聘請專業的建築承造商去做這件工作，以及是否應該在原來、災害易發生的地點重建，或者是到一個新的、較安全的地點異地重建等。

另一個重要的困境，就是在永久性住宅重建完成前，庇護階段所要採用的方法。經驗顯示，最好避免興建大量的臨時住宅。透過與公眾的對話，可能有助於

找出更可行、更適合當地，且可以立即使用的庇護方法。想要省略一些中間的步驟，就得要加速永久性住宅的建造，這可能又得需要特殊的措施。這些問題都沒有簡單的答案，對於那些依據官方決定而做出取捨的當地人，很多時候這些問題的答案都得取決於負責復原重建的政府官員的觀點。

資料來源：Ian Davis, 2007, adapted from *Learning from Disaster Recovery: Guidance for Decision Makers* (Geneva and Kobe: International Recovery Platform).

## 四、確定策略概要

與政府在共同策略上達成共識，是確保早期的決定可以對長期的重建過程有正面貢獻，並且認同重建通常得馬上開始的關鍵。若缺乏共同的策略，較晚加入重建的機構可能會不熟悉，甚至對他們參與之前所達成的共識價值打折扣；對那些大型的機構而言，這種情形特別容易發生。

為了讓利害關係人可以有效地合作，以及管理受災者的需求，策略概要必須在災害後的第一個禮拜出爐。一般而言，策略概要是由政府及災害防救業務主導機構共同研擬，並與受災者合作且取得人道主義機構的支援。如前述「應變與重建步驟」第 10 項所描述，當有新的評估資料可用時，策略概要需要定期檢討與更新，直到完整的政策或策略被定義出來。第 2 章「評估損害與制定重建政策」說明評估過程及住宅與社區重建政策內容。

重建策略係在應變再應變的基礎上，達成共識。在人道主義社群中，某些特定的主題通常包括在策略文件中。同樣的場景也發生在狀況報告（situation reports, “sitreps”）及資金計畫書。術語不斷更新，且經常包括一些額外的主題。重建策略概要中，常見的基本要素包括：(1) 引言與脈絡分析；(2) 目的（或策略目標）；(3) 需求評估；(4) 部門優先事項；(5) 活動；(6) 預計的產出與結果；(7) 預計的影響（也可稱為指標）；(8) 部門間的連結；(9) 時間表及 (10) 資源。

當人道主義機構在幫助政府闡明策略概要，而有可能成為主導，且重建預計會使用到 IFI（國際金融機構）的融資時，則 IFI 的參與是必要的。只有透過早期的參與，IFI 的知識和政策觀點才可能納入早期的決策。

## 五、都市災害與農村災害

相較於農村地區，在都市地區的災害應變與復原重建，通常規模較大、較為集中



且較為複雜。幾乎每一個重建面向的觀點都必須符合都市的現實狀況。農村災害則有它們自己獨特的問題。因此，當災害同時影響都市與農村地區時，其規劃與執行就特別具有挑戰性。

影響都市地區重建途徑的因子包括：

- 人口密度較高，且可提供異地安置選項給遷離者。
- 較多非正式的住宅，通常位於高風險地區。
- 較多公寓式住宅，且大部分是承租戶。
- 所有權與產權問題可能需要合法程序去解決。
- 有能力負責災害管理的公部門組織越來越普及，包括那些負責災害管理者，但他們通常不習慣在一起工作。
- 依據規劃與調整，在減少災害風險的措施上具有潛力。
- 較高收入水準與生活標準的受災戶，可能需要更多的援助策略。
- 較高的土地價格與較少未開發的土地。
- 獨特與更具挑戰性的環境風險。
- 較高價與較多基礎建設的投資。
- 較複雜的社會結構，導致重建規劃中可能引起衝突及複雜的參與。
- 較明確的經濟和社會利益與較複雜的政治組織。
- 都市災害造成的經濟影響，波及國內其餘地區。

影響農村地區重建途徑的因子包括：

- 較低的土地價值。
- 所有權與產權問題有時可以透過協商解決。
- 社會結構在動態的重建過程中扮演重要的角色。
- 社區參與相對易於實現。
- 所有權的意識較高。
- 缺乏規劃與調整制度的能量。
- 住宅通常由所有人自己或泥瓦匠設計與建造，故減少災害風險的措施應基於對建築物的認知與建築工人的培訓。

都市地區與農村地區的規劃過程差異，在第 7 章「土地利用與實質規劃」有更詳細的討論。本章後面 2003 年伊朗巴姆（Bam）地震的案例研究，說明都市地區與農村地區在重建中所採取的差動途徑（differential approach）。

## 六、面對遷離者與未遷離者的選擇

民眾與家戶經過災害後，重新穩定住家狀況的過程可以說是相當冗長、難以理解且複雜。對同一個災害的受災者而言，影響程度不同，反應也不同。某些人在災後的幾天內就開始重建他們部分毀損的住宅，但有另一批人可能被迫遷離一段時間，甚至發現他們的情況不斷地在改變，週復一週，持續好多個月，甚至好多年。通常，受災家戶的情形都不會重回事件未發生前的繁榮與安全水準。

了解民眾所要面對的選擇範圍是比較重要的，而不是在各式各樣的情況下，強加上人為的「階段（phases）」。比起它們在受災者眼中的優先地位，這些強加的「階段」有時只會凸顯參與應變及重建機構的官僚作風與能力。在過去的一些應變裡，對重建的支持常常僅在災後或受災者開始重建的幾個月；因為有些機構相信重建對人道主義的目的並沒有貢獻，甚至離開他們。

下列是十二個經常被人道主義社群採用的選擇，六個是針對遷離者，六個是針對未遷離者。

### 6.1 遷離者的六個選擇

對於那些必須從他們的原居住地遷離的民眾來說，在規劃與執行重建方案時，有不同的庇護選擇是很重要的。遷離者的六個選擇表列與說明如下<sup>[4]</sup>。

安置選擇	說明
當地家庭	遷離者被安置在當地居民的家庭、土地或他們所擁有的房地產。
都市自行安置	遷離者定居在都市地區，占用可利用的公共或私人財產或土地。
農村自行安置	遷離者定居在農村地區，占用可利用的公共或私人財產或土地。
收容中心	遷離者住在收容中心或大型庇護所，短暫的收容設施通常是設置在既有的建築物裡。
自我安置的營區	遷離者獨立定居在臨時安頓的營區地裡，通常沒有任何服務與基礎建設。
有規劃的營區	遷離者定居在有規劃的基地，在那裡有政府或人道主義社群提供的服務與基礎建設。

在災害之後，當務之急是要盡量減少遷離的距離和時間，同時要把「安全的概念」謹記在心裡。這將使民眾可以好好地維護他們的生計，並讓家人可以保護他們自

己的土地、所有物和財產。遷離類型應著重在受災者分類的描述，而非異地安置階段的描述。由於（1）缺乏重建的先決條件——財產權利文件；（2）不適當的重建策略，例如忽略受災者的各種需求；或（3）政府與機構缺乏資源和能力去協助遷離者等因素；使得遷離的狀態可能在災後風險退去後，仍然得持續一段長時間。

## 6.2 未遷離者的六個選擇

沒有遷離或已經回到原居住地的家戶，也會出現不同的狀況，特別是在都市地區。因為在那裡，承租戶與自有房屋住戶的比例通常超過 50%。

雖然狀況與脈絡因災害不同而有很大的變化，用來描述未遷離者狀態的六個選擇，經常為人道主道社群所採納<sup>[5]</sup>。

安置選擇	說明
自有房屋住戶	房客擁有自己的房屋與土地，或是部分擁有，例如仍在償還抵押貸款或貸款。所有權可能是正式的或非正式的。
房客	房客正式或非正式的承租房屋與土地。
自有公寓住戶	房客擁有公寓，但所有權可能是正式的或非正式的。
公寓房客	房客正式或非正式的承租公寓。
土地承租人	房客正式或非正式的擁有房屋，並承租土地。
沒有合法身分的 占用（違占戶）	房客在沒有所有權人明確的同意下占用土地或產權，也稱之為非正式的定居者。

在災害發生之前，受災家庭屬於前述分類之一。災害發生後，他們可能透過為遷離者或未遷離者所提供的一個或多個選項，最後又回到前述分類之一。例如一個位於都市的房屋所有權人可能因為房屋遭到嚴重受損（自住住宅），而暫時紮營在城市的另一邊（都市自行安置），但最後又決定購買都市的公寓定居下來（自住公寓）。透過這些選擇而形成的循環途徑，幾乎是無限的。

住宅重建的最終目標是確保所有受災者，不管他們是否已經遷離，最後都能獲得可持久的解決方案。如果過渡性異地安置措施已經遷離受災地區內顯著比例的人口，那麼必須先確知還有多少人想要返回原居住地，如此一來住宅需求才不致於被高估。如果重建是自發性地開始，且重建方式仍潛存著以往的風險，那麼重建策略可能得針對他們自己已經做的部分加以彌補，以提高重建的安全性；必要時還是要透過補償，

予以拆除重建。

住宅與社區重建政策的合併必須具體化，且公平地支持所有類別內的家戶需求。見第 4 章「誰得到住宅？住宅重建的社會面」與第 6 章「重建途徑」以了解當救助策略確定後，該如何使用這些資訊。

重建方案一開始，往往必須優先解決產權相關的問題，這可能需要藉由國內和國際利害關係人的長才，才能達成。見第 7 章「土地利用與實質規劃」，其列表呈現應對產權問題的策略及優良且實際的案例研究。

## 七、過渡中繼性庇護所方案

過渡中繼性庇護所方案可用於遷離者與未遷離者<sup>[6]</sup>。過渡中繼性庇護所不是一個重建的階段，而是一個理念。因為重建通常得花上好多年才能完成，所以庇護所在這段期間是有存在的必要。過渡中繼性庇護所方案回應的事實是：因為災後重建可能得花費大量的時間，而絕大部分的受災者都會是如此。

過渡中繼性庇護所是一個可居住、有遮蔽的生活空間，並且是一個安全、健康的生活環境，兼具隱私和尊嚴。從天然災害發生後，到永久庇護方案有效前的這一段期間內，它可以用來收容受災的家庭，直到永久重建完成。社區各有其不同的應付能力，採用過渡中繼性庇護所的決定應該與受災者磋商，同時要注意可能因社區特性不同，對於過渡中繼性庇護所的偏好也大不相同。

從復原重建的那一刻開始，過渡中繼性庇護所就提供強而有力的支持，並給予受災者家人靈活性和自主性。倡議者也在災害後即刻尋求人人有房可住的努力，它有別於臨時庇護所（這是在災害發生後可立即入住，但有時間限制的臨時安置處所），能在現地提供庇護，直到未遷離者或遷離者完成重建為止。過渡中繼性庇護所與所謂的「半永久性庇護所」有一些共同特色，因為它通常是可移動的，所以在災後及重建期間條件發生變化時，它就可以提供更多的彈性。一個充滿企圖心的臨時庇護所方案，可參見義大利 2009 年拉奎拉（L'Aquila）地震後臨時住宅建造的案例研究。

### 7.1 過渡中繼性庇護所方案的強項

從執行機構的觀點來看，以過渡中繼性庇護所作為救助方法，有一些潛在的優點，包括：

1. 過渡中繼性庇護所方案可以讓沒有過渡性安置或重建經驗的人道主義組織來執行。雖然初始成本與一些傳統的臨時解決方案相似，如帳棚，但經營成本可能

會顯著降低（相較於經營一個營區）。

2. 由於設計幾乎都使用當地材料，這些花在建造的資源流通在當地，可促進當地的經濟活動，有助於迅速啟動重建階段所需要的供應鏈，並降低機構在建築材料採購和倉儲的需求。
3. 庇護所的建造可以在抗危險建築原理與技術等方面，開啟對建築工人與社會大眾教育的程序，這些都可以用在稍後的重建工作。
4. 設計要保持足夠地靈活度，以適應不同大小的家庭、區位、文化和可獲得的材料。

過渡中繼性庇護所對受災者可能也是有利的，原因如下：

1. 如果過渡中繼性庇護所夠耐用，可支撐到重建完成（這期間可能需要數個月甚至數年），則災害後至重建完成止，受災家庭需要移動的次數可以減少。
2. 過渡中繼性庇護所在家庭成員的控制下，保有靈活性及彈性，可讓家人快速返回到原居住地；由於他們擁有原居住地的土地權或使用權，一旦被認定是安全的，就可以讓他們保護任何還留下來的資產，並開始在基地現場重建；重建他們的生計，並保留社會網絡。
3. 最好的設計方式是讓家戶升級，或把庇護所併入住宅重建（例如作為一個額外的空間或儲存場地），或允許大部分材料重複使用於永久重建上。

2005年北巴基斯坦地震後的重建案例顯示，過渡中繼性庇護所的材料可以重複使用於永久性住宅重建。

就設計而言，過渡中繼性庇護所通常可以快速地建造完成，使用簡單的工具和技術要求相對較低的當地勞工，包括家庭成員本身。雖然是專為當地材料和建造技術而設計，但過渡中繼性庇護所的設計也應該回應那些經過協議的標準，對使用者提供足夠的安全和保護。用於過渡中繼性庇護所的材料通常以套件方式組裝與配送，這對於需要運送材料的受災家庭是有幫助的。事實上，過渡中繼性庇護所是可以拆卸與搬遷的。如果因為解決土地權或使用權而出現延誤，或家人不能立即重返自己的土地（例如直到洪水退去），或家庭對於採異地安置或現地重建方案懸而未決時，這種可拆卸及可搬遷的過渡性中繼性庇護所設計可能是有利的。

## 7.2 過渡中繼性庇護所方案的弱點

使用過渡中繼性庇護所作為救助方法涉及的風險與挑戰，內容如下：

1. 過渡中繼性庇護所策略並不能免除政府要滿足庇護所所在基地的用水、衛生和電力需求。庇護所策略也許要求提供臨時服務，例如供水、儲存和廁所，直到

基礎建設和公共設施服務都已恢復。

2. 有些家庭的土地權可能沒那麼快解決，留下這些家庭無限期地占用過渡中繼性庇護所的土地，卻處於不合法狀態。
3. 政府可能變得自滿於過渡中繼性庇護所解決方案，而不提供其他的支援行動，特別是在過渡期間重建資源短缺的時候。
4. 即使是使用當地的材料，庇護所的建造可能造成供貨管道負擔過重、價格哄抬或生產時間延長。
5. 過渡中繼性庇護所本身可能就代表著一種風險，尤其是當沒有足夠經驗去執行方案時；庇護所可能會蓋得很糟糕、使用不安全的材料、座落在不安全的基地，或位於基礎公共設施服務不足的地區等。

由 2004 年印度洋海嘯印尼重建案例研究總結，關於過渡中繼性庇護所方案的評估結果顯示，如果占用的時間過長，過渡中繼性庇護所對經濟的正面影響將下降。

### 7.3 國際經驗

由於大量的技術資源不斷獲得，加上最佳的做法不斷地積累，使得過渡中繼性庇護所成為人道主義援助的一個迅速發展領域。一些有見地的組織表列於本章資料來源，供作參考。進一步的資源可由手冊網站 <http://www.housingreconstruction.org> 取得。

## 八、災後資源分配不平均

從遠處觀看災害管理，人們可能認為災後過程的每個階段都可以得到平等的資源。但實情並非如此。在重大災害裡，常見的情況是應變和救災階段接收到超大分量的人力、物力與財政資源。雖然救災的資源仍然充沛，但在沒有充分的規劃下，隨著時間的流逝，可能導致某些地區或部門重建資金短缺，並且在機構（包括政府）試圖加速重建時，出現錯誤的決定。

此外，當重建資源不足時，用於預防和減少災害風險措施的資金可能會受到嚴重限縮，使得脆弱性的問題又回來。當減少災害風險僅占重建過程的一小部分時，帶著資源超載的應變與救災則可能成為一個嚴重的重建陷阱。政府必須與資助者一起解決這個難題。1963 年馬其頓 Skopje 重建的案例研究述說臨時住宅何以在災後被占用這麼久？它著實影響了整個城市的實質發展。

## 九、注意落差

緊急救災的努力和災後重建之間的落差，在住宅與社區重建中特別重要，應該仔細管理。過渡中繼性庇護所和重建途徑是企圖透過承認「受災家庭分裂是人為的」去彌合這些落差。因此，干預應該要有計畫，以便與應變好好地結合在一起。

### 9.1 資金落差

第一個落差可能會出現在人道主義社群捐助與來自國際金融機構（IFI，例如世界銀行）資金支助之間的資金持續性。如果這種情況發生，則政府和人道主義社群的方案執行可能面臨中斷。某些人道主義團體甚至可能被迫退出。

在整個重建過程，來自於不同途徑的資金可能是起起落落。緊急意外事故基金，例如聯合國的中央緊急應變基金（Central Emergency Response Fund, CERF），幾乎是可以立即供應。儘管透過公開呼籲而來的資金可能很快地流入，但它不見得是立即地。政府經常在一開始就注入大量的資金，然而政府資金往往隨著其他資源的投入而減少，例如 IFI，包括世界銀行。

為了避免這種落差，並確保資金的穩定可用性，仔細管理所有的資金來源關係是非常重要的，且所有資金都要小心地規劃與追蹤<sup>[7]</sup>。資金的規劃在最大可能範圍內，應該包括雙邊機構和非政府組織初期偏愛、可以在政府協調系統外運作的資金；因為這些資金有時是最靈活，且隨時可用的。其他解決方案將在第 15 章「財政資源與其他重建援助的動員」討論。世界銀行可提供的安排，詳見第 20 章「世界銀行的危機與緊急應變」說明。

### 9.2 規劃落差

不良或不協調的策略規劃——「規劃落差」，可能會導致不必要的成本增加，例如當同時發展超過一個以上的計畫時，就可能發生政策和資助途徑的移轉。在移轉過程，對受災者的承諾可能被遺忘。在規劃過程儘早引入國際金融機構（IFI），既可解決策略規劃的落差，也有助於解決資金的落差。因此，寧可確保一個延續性的計畫，而不要為了可能沒有充分整合，而針對不同「階段（phase）」同時發展兩個或更多個計畫。

### 9.3 執行落差

另一個關注的落差是專家的執行能力。一些專門從事或資助緊急救災行動的人道主義機構可能在災後情況已經穩定後撤出。這些團體隨後應該交出自已的任務與個案給政府或參與重建的機構，否則協調、效率和應變的一致性可能會受到損害。許多機

構在這種情況下離開是常見的。因此，一個有效的協調機制，就確保過渡期的平穩是有必要的。

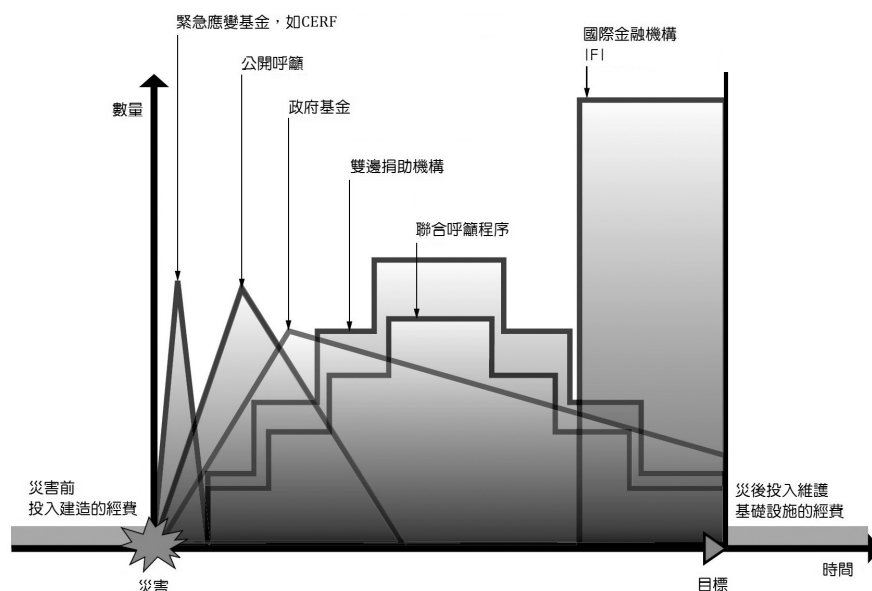
英國皇家協會特許測量師學會（The British Royal Institution of Chartered Surveyors）在其報告中特別提出，災後重建及人道救援轉型要注意落差！特許測量師、地理資訊系統技術員，災害風險專業人士與其他專長於複雜計畫規劃與管理的建築環境專家，在彌補人道救援、重建及發展間的執行落差上，可以扮演重要的角色<sup>[8]</sup>。

#### 9.4 參與落差

另一個經常被忽略但往往是最重要的落差，是受災者本身參與應變的能力。在最初的應變之後，重擊和創傷可能限制部分受災者的貢獻。然而，在隨後的幾個星期、幾個月甚或幾年，受災者是重建工作勞動力的最大貢獻者。但隨著受災者逐漸恢復其生計，受災家庭不應該被迫要在重建他們的經濟獨立性和參與重建之間作選擇。這種落差可能由於內部或外部因素而突然來來去去，例如在農業社區雨季開始，或決定要接受其他地方的工作機會。某些可能導致這些落差的因素是可以事前規劃的，例如農作物的收成。緊急市場測繪與分析（Emergency Market Mapping and Analysis, EMMA）可以用來確定一年中勞動力供應出現波動的情形<sup>[9]</sup>。EMMA 方法的使用說明，詳見第 15 章「財政資源與其他重建援助的動員」附件 1「確定是否獲得與分配重建材料」。

政府妥善的協調，加上人道主義社群的支持，有助於減少這些落差。經濟合作開發組織發展援助委員會（OECD Development Assistance Committee, DAC）於 1991 年針對人道方案評估提出建立指標的建議，包括對於方案「連通性（connectedness）」的指標<sup>[10]</sup>。按照人道主義協助責任與績效主動學習網絡（Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Assistance, ALNAP）的解釋，以這些指標為依據所做出的評估指引來看，「連通性」指的是需要確保短期緊急事件活動，有把長期發展的需求納入考慮<sup>[11]</sup>。不過指引也表示，儘管人道主義行動、復原重建和發展相互連結的需求已被完整的理解，但對於救災的人道主義行動應該如何支持長期需求，卻沒有存在共識。以提到的天然災害為例，這個目標特別難以實現。





資料來源：Shelter Centre Training, <http://www.sheltercentre.org/node/3555>.

## 十、建議

1. 當機構開始在災區行動時，他們應該認知，並尊重已經建立的規劃、策略和協調機制。
2. 機構應該體認到每一個災害在複雜性、影響程度和文化脈絡上都有其獨特性，並應朝著以一個整合的途徑，率先回應受災者的需求。
3. 滿足受災者的特殊情況和要求，無論其是否遷離，不能歧視任何少數群體。
4. 認真考慮實施過渡中繼性庇護所方案，那是要滿足災害後到永久性住宅重建完成前，整個期間的庇護需求，而不是為了滿足階段性的需求。
5. 盡一切努力，爭取所有提供主要資金的機構儘早參與規劃，並預測不可避免發生的資金交付過渡期，儘量縮小人道、重建與發展計畫間的落差。
6. 重建預計需要很長的時間，鼓勵社區認真思考那些不破壞復原重建決心的條款。過渡期間庇護所方案的設計必須以時間為依據，做真實的假設。
7. 重建過程避免偷工減料。整個應變、復原重建及重建過程，必須提供充足的財力和物力資源。實際重建期間，政府應該與資金來源機構合作，共同計畫並分配可用資源。

## 十一、案例研究

### 11.1 馬其頓 Skopje 地震（1963 年）：早期決定影響長期的復原重建

超過 1,000 多位的馬其頓 Skopje 居民，在 1963 年的地震中喪生，超過 3,300 人嚴重受傷，36,000 個住宅單元中絕大多數被摧毀或受損，76% 的 Skopje 居民無棲身之所。災後即刻作出的決定對 Skopje 的重建產生重大的影響。在復原重建過程中，居住在城市的建築師、也是一位都市規劃者 Vladimir Ladinski，寫了一份非常詳盡、涵蓋救災到完全重建的 30 年期轉型研究報告。他指出，本次救災行動很可能是紀錄上最有效率的，浪費的援助也最少，而且當局在優先順序的安排上也非常明確。儘管有這樣的成績，Ladinski 仍針對初始規劃階段就快速決定新的安置位置提出嚴厲的質疑。他質疑，當局在地震後幾天之內就決定把臨時住宅的基地安排在城市附近。而之所以會有這種決定，是因為有人天真地希望這些臨時房屋可以在短期內拆除，讓永久性住宅在災後大約 9 個月進來。然而，修改後的作法中，很多人卻留在臨時住宅基地更久的時間，對城市總體規劃發展帶來負面的影響。

資料來源：Ian Davis, 1975, "Skopje Rebuilt-Reconstruction following the 1963 Earthquake," *Architectural Design*, vol.11, pp. 660-663; V. Ladinski, 1997, in A. Awotona, *Reconstruction after Disaster: Issues and Practices* (Aldershot: Ashgate), pp. 73-107; and United Nations, 1970, *Skopje Resurgent* (New York: United Nations).

### 11.2 印尼印度洋海嘯（2004 年）：過渡中繼性庇護所方案的評估

2004 年印度洋海嘯在印尼亞齊（Aceh）造成超過 55 萬人流離失所，紅十字會暨紅新月會國際聯合會（IFRC）以實施過渡中繼性庇護所方案來應變。從 2005 年 8 月至 2007 年 12 月，共建造 19,920 個過渡中繼性庇護所，收容那些仍居住在帳篷或棚寮的家庭。過渡中繼性庇護所方案的目的在於將緊急收容方案（例如帳篷）與永久性住宅間存在的落差彌補起來。鋼材架構的房屋，搭配木板牆壁與地板及鐵皮屋頂，其目的在於提供一個為期 2 至 4 年的庇護所。一項由 IFRC 與荷蘭紅十字會發起的研究顯示，該方案具有強烈、積極及正面的社會影響，但輕微、正面的經濟影響。即便在家人搬入永久性住宅後，正面的影響依然持續。這說明過渡中繼性庇護所的優點遠超過想像，不單僅是一個災後的臨時住宅解決方案。然而，這些正面影響只有當一個家庭生活過渡中繼性庇護所一段相對較短的時期，才會出現。過渡中繼性庇護所僅能作為短期的解決方案，因為它不符合較長時間的家庭生活需求。當家人住在過渡中繼性庇護所超過一段較長的時間，經濟的影響將明顯的下降。

資料來源：S. G. van Dijk, 2009, *A Socio-Economic Impact Study on a Transitional Housing Program. Case Study of a Red Cross and Red Crescent Housing Program in Indonesia* (research report,

### 11.3 伊朗巴姆地震（2003年）：都市與農村庇護所方案的不同

2003年發生在伊朗巴姆（Bam）的地震，造成大規模的破壞，使得受災社區不太可能很快就會有永久性住宅。當局估計，在永久性住宅可用前，至少有兩年的臨時庇護所需求，至少在都市地區是如此。儘管有人強烈希望在他們自己或靠近他們自己的土地上興建庇護所，但國家救災機構仍積極推動營區的開設，因為機構認為開設營區可以簡化服務的提供並降低成本。然而，全球經驗已經顯示，災後為遷離者開設營區，對重建與長期發展有負面的社會經濟影響；只有當涉及安全問題，使得其他的替代方案都不可能時，開設營區才有意義。因此，住宅重建的國家策略要制定並公開。它意味著：（1）在都市地區，提供臨時或過渡中繼性庇護所，包括在空曠的都市土地或家庭的土地上提供預製的住宅單元，以滿足全體受災者為期2年的住宅需求；以及（2）在農村地區，儘可能的在原來的住宅基地上興建永久性住宅。在都市地區永久性住宅可能得等到都市總體規劃更新且重建指引獲得批准後，才開始興建。

預製的住宅單元約18平方公尺，提供給所有能證明（其他居民的證詞亦可採納）他們在災前是生活在該地區的家庭。對於超過4個人的家庭，可以提供兩個預製的住宅單元，但另外一個單位是用買的。預製住宅單元成本（包括運輸費用）約為2000美元，安裝在由家庭指定的土地上。

資料來源：Victoria Kianpour, UNDP Iran, 2009, personal communication, <http://www.undp.org.ir/>.

### 11.4 巴基斯坦北部大地震（2005年）：過渡性住房材料重複使用於永久家園

2005年10月，強烈地震和餘震襲擊巴基斯坦人控制的Kashmir、北部Punjab和西北邊境省，破壞座落在惡劣、多山地區的城鎮和村莊內的貧困社區。即使冬天臨近，仍有許多無家可歸的家庭決定不離開他們的村莊去政府的營區，因為他們擔心他們的土地、牲畜與生活來源。為了幫助這些家庭，HFHP（Habitat for Humanity Pakistan）推出圓頂的過渡中繼性庇護所，由可重複使用於永久性住宅的材料製成。該庇護所由管狀結構管、附有金屬帶子的鍍鋅波狀鐵片、泡沫絕緣材料等組成。過渡中繼性庇護所很容易裝配，且成本大約與一頂帳篷一樣。其中，約有400個庇護所興建在Balakot與Muzaffarab周圍的山區。2006年春天期間，HFHP根據政府地震重建暨復建管理局（Earthquake Reconstruction and Rehabilitation Authority, ERRA）的指引開始建造新的、可抗震的住宅。在Balakot周圍及聯盟理事會（Union Council）地區的其他村落，HFHP執行了新的建造方案，包括利用移動式的鋸木廠，從這一村落到

另一個村落，從被摧毀的房屋回收沉重的木材，轉製成較輕的木製建築元件。過渡中繼性庇護所取得的鍍鋅波狀鐵片，成為新房屋的屋頂元件。建造超過 345 間新房屋，另外有 5,500 個家庭同時獲得鋸木廠的援助。

資料來源：Mario C. Flores, Habitat for Humanity International, 2009, personal communication; and Habitat for Humanity Pakistan Earthquake, [http://www.habitat.org/disaster/active\\_programs/pakistan\\_earthquake\\_2005.aspx](http://www.habitat.org/disaster/active_programs/pakistan_earthquake_2005.aspx).

## 11.5 義大利拉奎拉 (L'Aquila) 地震 (2009 年)：由義大利民防組織實施的臨時房宅解決方案

2009 年 4 月 6 日義大利 Abruzzo 地震後，義大利政府開始針對位於震央附近的城市拉奎拉分析臨時住宅專案的可行性。地震後，初步估計約有 20,000 至 25,000 人需要臨時性庇護所。隨後，一致認為 4,500 個住宅單元應該足夠容納所有在這次災害中房屋被摧毀或嚴重破壞，且每戶 3 口或以上的家庭對臨時住宅的需求。

過去義大利的地震經驗顯示，在歷史文化中心的重建可能得花上 5 至 10 年，有時還得更長，這對受災者來說簡直是陷入困境。因為拉奎拉位在寒冷的山區，而地震發生在四月，有 6 個月的好天氣適合重建的進行，這使得建造舒適的臨時住宅方案更為可行。另一個考慮是，每年大約有 15,000 名學生在拉奎拉附近尋找住宅，臨時公寓可以再被利用作為學生宿舍。

政府批准的臨時公寓計畫，稱為 Progetto CASE (Complessi Antisismici Sostenibili ed Ecocompatibili 或 Antiseismic, Sustainable, and Ecofriendly housing Complexes) —— 抗震的 (Antiseismic)、可永續的 (Sustainable) 以及生態友善的 (Ecofriendly) 綜合體 (Complexes)，造價約 700 萬歐元 (9.29 億美元)，其目的是要在 3 層樓的建築物內，興建具節能、抗震等功能的臨時公寓，共有 16 個企業獲得設計合同。新的房屋需要在 6 個月內完成，並預期使用年限能與普通的房屋接近。雖然不同設計者採用不同的材料 (木材、鋼材或混凝土)，但所有住宅單元都必須是預製的，而且必須在嚴格要求的時程內如期完成。設計標準和施工過程都得詳加計畫，以配合加速的重建時程。

房屋的基礎由一個雙層平臺所組成：較低的一層是基礎板，直接放在地面上，而位於上層的平臺則放置在超過 7,000 個地震隔離器上面，隔離器則安裝固定於基礎版的鋼柱上。這個設計大大降低地震的殺傷力，使得建築物幾乎可以完全抗震。在兩個平板之間的覆蓋區域，則設計成地下停車場。除了支付 Progetto CASE 外，政府還負擔所有永久性住宅的維修費用，包括為抗震而改進的費用。

資料來源：Prof. Mauro Dolce, General Director of Seismic Emergency Unit, Italian Civil Protection, 2009, personal communication.

## 十二、資料來源

- Bektas, Esra. 2006. “A Post-Disaster Dilemma: Temporary Settlements in Düzce City, Turkey.” Paper presented at I-REC 2006 international conference, Florence. [http://www.grif.umontreal.ca/pages/BEKTAS\\_Esra.pdf](http://www.grif.umontreal.ca/pages/BEKTAS_Esra.pdf).
- IFRC, Sichuan Earthquake Support Operations. 2008. *Shelter Assessment Report Sichuan Province, China*. <http://www.scribd.com/doc/9666212/sichuan-shelter-assessment-report-finalreport?autodown=pdf>.
- International Federation of Red Cross Societies is the lead cluster agency with responsibility for shelter following natural disasters. <http://www.ifrc.org>.
- International Recovery Platform (IRP) identifies gaps and constraints in disaster recovery and serves as a catalyst for the development of tools, resources, and capacity for resilient recovery. IRP has a range of resources that address reducing risks in recovery. <http://www.recoveryplatform.org>.
- Lloyd-Jones, Tony. 2006. *Mind the Gap! Post-Disaster Reconstruction and the Transition from Humanitarian Relief*. London: Max Lock Centre at the University of Westminster. [http://www.rics.org/site/scripts/download\\_info.aspx?downloadID=1979](http://www.rics.org/site/scripts/download_info.aspx?downloadID=1979).
- ProVention Consortium seeks to reduce the risk and social, economic, and environmental impacts of natural hazards on vulnerable populations in developing countries in order to alleviate poverty and to contribute to sustainable development. Excellent guidelines on earthquake recovery management. <http://www.proventionconsortium.org>.
- UN-HABITAT promotes socially and environmentally sustainable towns and cities and adequate shelter for all. Its disaster management program helps governments and local authorities rebuild from war or natural disasters. <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=286>.
- United Nations Development Programme Crisis Prevention and Recovery (UNDP CPR) works around the world to restore the quality of life for people who have been devastated by natural disaster or violent conflict. <http://www.undp.org/cpr/>.
- United Nations Development Programme. “Preliminary Post-Disaster Recovery Guidelines.” [http://www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/social\\_analysis/UNDP\\_Recovery\\_Guidelines.pdf](http://www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/social_analysis/UNDP_Recovery_Guidelines.pdf).
- United Nations Development Programme. 2007. “Guidance Note on Early Recovery.” [http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/cluster%20approach%20page/clusters%20pages/Early%20R/ER\\_Internet.pdf](http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/cluster%20approach%20page/clusters%20pages/Early%20R/ER_Internet.pdf).
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA). 2010.

*Shelter after Disaster: Strategies for Transitional Settlement and Reconstruction*. Geneva: UN OCHA. <http://www.sheltercentre.org/library/Shelter+After+Disaster>.

- U.S. Federal Emergency Management Agency (FEMA) has extensive resources on disaster preparation and response and on training of local officials. <http://www.fema.gov>.

## 關於過渡中繼性庇護所策略的資訊

組織	專長領域	聯繫資訊
IFRC IASC	Emergency Shelter Cluster co-convenor for natural disasters	<a href="http://www.ifrc.org">http://www.ifrc.org</a>
Shelter Centre	Sector support resources, including shelter library and global shelter community of practice	<a href="http://www.sheltercentre.org">http://www.sheltercentre.org</a>
UN OCHA	Humanitarian Reform Support Unit, Emergency Shelter	<a href="http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=77">http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=77</a>
UNHCR IASC	Emergency Shelter Cluster co-lead for conflicts	<a href="http://www.unhabitat.org">http://www.unhabitat.org</a>

## 附註

1. What this handbook calls “housing and communities” is referred to by other names as well, including “shelter and settlements” and “housing and habitat.” The meanings of these phrases are essentially identical, and they all seek to acknowledge that reconstruction entails not simply rebuilding a physical structure—the house—but restoring the entire social, economic, natural, and cultural environment in which the house and household was or will be located.
2. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), Shelter Centre, 2010, *Shelter After Disaster: Strategies for Transitional Settlement and Reconstruction* (Geneva: UN OCHA), <http://www.sheltercentre.org/library/Shelter+After+Disaster>.
3. Many examples of recent analytical work by bilateral and multilateral organizations are listed in the Resources sections throughout this handbook.
4. The six options for displaced populations were first described in Tom Corsellis and Antonella Vitale, 2005, *Transitional Settlement: Displaced populations* (Cambridge: Oxfam), <http://www.sheltercentre.org/library/transitional+settlement+displaced+populations>. Displaced and non-displaced options are both described in United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA) and Shelter Centre, 2010, *Shelter After Disaster: Strategies for Transitional Settlement and Reconstruction* (Geneva: UN

- OCHA), <http://www.sheltercentre.org/library/Shelter+After+Disaster>.
5. Because the handling of displaced populations is not a focus of this handbook, most of the handbook uses categories similar to those for non-displaced populations.
  6. This section is adapted from United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA) and Shelter Centre, 2010, *Shelter After Disaster: Strategies for Transitional Settlement and Reconstruction* (Geneva: UN OCHA), <http://www.sheltercentre.org/library/Shelter+After+Disaster>; and Tom Corsellis and Antonella Vitale, 2005, *Transitional Settlement Displaced Populations* (Cambridge: Oxfam), p. 41.
  7. 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>.
  8. Tony Lloyd-Jones, 2006, *Mind the Gap! Post-Disaster Reconstruction and the Transition from Humanitarian Relief* (London: Max Lock Centre at the University of Westminster), [http://www.rics.org/site/scripts/download\\_info.aspx?downloadID=1979](http://www.rics.org/site/scripts/download_info.aspx?downloadID=1979).
  9. The Emergency Market Mapping and Analysis tool, <http://www.sheltercentre.org/meeting/material/The+Emergency+Market+Mapping+and+Analysis+tool+EMMA>.
  10. OECD-DAC, 1991, “DAC Principles for Evaluation of Development Assistance,” [http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en\\_2649\\_34435\\_2086550\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html).<sup>11</sup> ALNAP, 2006, “Evaluating Humanitarian Action Using the OECD-DAC Criteria. An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies,” pp. 20–21, [http://www.odi.org.uk/alnap/pubs/pdfs/cha\\_2006.pdf](http://www.odi.org.uk/alnap/pubs/pdfs/cha_2006.pdf).

