

## 第4章 誰得到住宅？住宅重建的社會面

謝志誠、劉安琪◎譯

### 住宅重建社會面的指導原則

- 在重建政策中，住宅救助計畫應該支持重建方案所確立的目標。
- 每個災害都要有它自己的住宅救助計畫，沒有「一成不變」的做法。
- 關於資格標準和住宅救助的決定，必須客觀地使用和透明地揭露。
- 災後住宅政策必須考慮所有住宅租賃類別內的民眾狀況，包括違占戶；然而，並非所有類別的所有民眾都可以獲得救助。
- 救助計畫應該針對損害的程度量身訂做，要避免因為誇大損害而造成過度的支付。

### 一、引言

災前的住宅條件差異很大，從豪華的到搖搖欲墜的都有，但沒有哪一種型態的住宅可以免於災害的影響。此外，在災後環境裡，家戶仰賴重建資源的類型和程度也不同；有些人僅靠他們自己的資源就能重建，有些人則得完全依賴政府的救助。對政府而言，在災後提供救助給那些甚至沒有受到災害影響的家戶，也可能是有益的。

在分配災後住宅救助時，政策制定者必須處理下列關鍵問題<sup>[1]</sup>：

1. 誰有資格獲得住宅？
2. 他們能得到什麼型態的住宅解決方案？
3. 他們可以得到多少的住宅救助？

這些問題都沒有「正確」的答案。雖然所有災後住宅救助都是為了幫助受助者解決災害相關的住宅問題，但在途徑上必須進行微調以能適應環境、文化與可用的資源。本章針對做出這些決定時所要考慮的因素，提供指導，並討論某些後果。討論的重點主要聚焦於能幫忙住宅重新回到一個安全和適宜居住條件的救助，並滿足所有租賃類別的受災者的需求上，如下說明。

租賃類別	正常情況之下，負責重建的一方
自有房屋住戶或房東	自住業主或房東。
房客	房東。
自有公寓住戶或公寓房東	視為群體的業主或地主。
公寓房客	地主（公或私）。
土地承租人	承租人，除非租約沒有保障。
沒有合法身分的占用（違占戶）	如果狀況維持非正式，則為違占戶；否則，則歸為上述幾項分類中。

### 「什麼是住宅？」評估和方案設計的關鍵問題

如何在一個特定的文化或地區定義住宅，對災後調查（例如損害與損失評估）與方案設計具有重要的意義。定義住宅的基本原則是要在居住於房屋裡面的受災者之間，意即在家戶內，獲得對於社會、文化與經濟基本關係的共識與理解。此一基本社會經濟單位是用來設計災後庇護所與安置的核心指標（*core metric*）。

定義家戶數量和組成，以及他們所占用的實質結構，往往是相當困難的，特別是對外國人而言；他們可能不熟悉受災地區的庇護所與安置形態，例如在某些地區，有多代同堂的現象，他們往往需要在附加或分離的結構內，有他們獨立的起居室。在其他地區，一個或多個具有親戚關係的家戶可能住在一起，如同一個大家庭；他們都得住在附加或分離的結構裡。這些家戶和其他大家庭的生活安排方式可能進一步透過一夫多妻制而擴大，這種現象仍然普遍存在許多國家。

上文概述的社會複雜性可能得再加上經濟的複雜性，例如將位於起居室之間或之內的構造物，如糧倉或工作坊，結合創作出一套外觀非常相似的構造物，它們共同構成一種形式的庇護所，稱為複合住宅（*compound housing*）。這個實例，以及其他許多的實例，強調定義住宅的困難度，以及災後隨之而來的損害評估要或不要、能或不能將各式各樣的構造物當作房屋來計算，納入補償的範圍等。這將大大影響外界對災害大小的判斷，以及任何由公民社會、地方和國家當局、人道主義參與者、國際機構和捐助者正式回應災害的規模。

資料來源：Charles A. Setchell, Shelter, Settlements, and Hazard Mitigation Advisor, United States Agency for International Development Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (USAID/OFDA), personal communication.

## 二、與住宅救助及受益人資格相關的公共政策

幾乎沒有政府機構備有如何分配和發放災後住宅救助的政策。如果有的話，則他們必須將調整政策以適應迫在眉睫的緊急事件。然而，也許有現成關於住宅與社區發展的財政援助方案（如分期付款、低利貸款，或正在進行的社區振興方案），這些方案可能有一些關於家庭的基本數據，可以用來簡化取得資格的過程；要不然一套包括身分證號碼的行政系統也應該已就緒，可以適用於重建方案。如果其他的補貼方案已在運作，則政府機關應該調整救助的水準與取得資格的規則，使住宅救助方案是公平的，且與現有的公共政策是一致的（不要提供超過其他尋求實現類似目標的災害救助方案）。政府機關也應該準備公開說明災害方案與其他住宅救助方案關連的條款<sup>[2]</sup>。

當政府提供住宅救助給業主以交換其財產時，就得使用特別的法律。例如徵收位於高風險地區的房屋，讓居民異地重建。如果業主反對政府奪取他們的財產，則政府可以提出理由說，徵收財產是為了公共的目的（降低風險）。在這種情況下，土地徵收法律就可以派上用場<sup>[3]</sup>。由於涉及時間與成本，各國政府通常避免在災後處境裡徵收土地。無論是採取土地徵收或其他程序，當地法律可能都已規定住宅救助的基準，業主通常可以就他或她的損失獲得「公正的補償」（經常是以公平的市場價值支付）。救助的計算是以損失的價值為基礎，然而，這可能是不公平的或者讓人不愉快的，因為最富有的人總是得到最多的救助。

## 三、技術議題

### 3.1 社會風險管理和災害

政府提供的災後住宅救助是一種為了社會保障或社會風險管理而有的公共安排（public arrangement）。社會風險管理的安排通常分類如下：（1）非正式的安排，如出售個人資產或社區自助；（2）以市場為基礎的安排，如財產保險；（3）政府的安排，如救助補助款或其他社會安全網。在復原和重建中，所有家庭通常使用非正式的安排，但這些可能不太足夠。通常只有特定群體有機會取得以市場為基礎的安排。災後的期望就是使用政府的安排（住宅救助），來填補非正式的安排與以市場為基礎的安排不足時所造成的差距<sup>[4]</sup>。見附件 1「如何做：為天然災害設計社會保障系統所須考慮事項」。

### 3.2 政府作為保險人（承保人）

在許多國家，當財產保險制度不足、保險市場是一些家戶所負擔不起、對於未保險或保險不足無約束力，或災害的損害程度超過任何人可能有的保險範圍時，政府在

災後成為住宅主要承保人是常見的。但是，當政府扮演這個角色時，「保險條款」通常都在災害發生後才確定，對於那些受災者造成了不確定性；而受災者對於政府提供救助的期待，也常常造成政府的政治和經濟負擔。

災後的救助政策常被解讀為對財產所有者（業主）一個「政府將在未來的災害裡做些什麼」的信號。但是，這些解讀可能不正確，或者政府的政策可能會隨時間而改變；最後，政府有可能會認為，重複提供重建資金所造成的道德風險（moral hazard）太大了，必須尋求替代方案。建立一個私人的保險市場，並且要求屋主去參與，這是把政府從保險人的角色抽離的一個步驟；同樣重要的是，發布土地使用限制，禁止居民入住到高風險地區。在某些情況下，政府可能會決定不提供災後住宅救助，例如某些屋主本來有機會為他們的財產投保，卻不這樣做；或者某些人越過其他選項，故意選擇居住在高風險地區。這些政策（不提供災後住宅救助）應該在災害之前就確定，使民眾有機會來調整他們自己的決定；但完全不提供救助的政策，或僅針對部分受災者（如同下面所討論的，設有收入門檻），是一個即使在災害發生後也應該評估的選項。

### 3.3 重建作為解決長期問題的機會

作為重建政策的一部分，政府必須決定重建將用來實現長期發展目標的程度。災害往往被視為一個機會，利用有意義的外部援助來解決長期發展的缺點，使得改正災前住宅和社區服務不足的可能性明顯提高。讓重建後的住宅和基礎建設在對抗未來災害的能力更強（「建造得更好」），顯然是個很合理的政策。在發展項目方面，一個更複雜的決策是要不要將受災社區的順位優先移到所有還在等候滿足基本需求（例如提供污水收集系統或更新道路配置）的社區前面，從而給予受災社區相較於類似但未受災害影響的社區有較高的生活水準。即使是處於政治餘波的風險下，全面性採取節約的途徑辦理重建可能是正確的。第2章「評估損害與制定重建政策」古吉拉特（Gujarat）重建政策的案例研究所討論的「重建期間被當作處理未受損住宅脆弱性的時機」，就是在說明如何在重建政策中把補強那些沒有在災害中受損害住宅的工作給確定下來，並作為重建工作不可或缺的部分。

### 3.4 重建作為社會政策

災後住宅救助計畫經常引起公平性的問題，不僅在受災者之間，也在受災群體與具有類似需求的非受災家戶之間。窮人和弱勢家戶在災後可能需要一個不對稱水準的救助，因為比起其他受災戶，他們相對地較沒有能力重建或重新建立他們的生計，但他們往往得不到所期待的救助。救助可能來自各種管道——私部門的、公部門的、官方的、國內的與國際的，並且是透過一系列的組織來導入。每個組織可以定義與眾不

同的住宅需求或權利，而組織急著想要在災害所在地建立一個立足點的需求，可能因而產生意想不到與不公平的結果。政府有權利和責任去確保可用資源分配的一致性和公平性。「把這件事有效地做好」的挑戰，隨著參與機構數量的增加而增加。要能對於災害所造成的社會影響達到共同的理解，社會評估是一種有用的工具。本章附件 2 包含如何實施災後社會評估的逐步說明。

### 3.5 標準的選擇

在現實的情況下，執行住宅救助的分配任務可能會有意想不到的後果。要以一個合乎邏輯的方法來執行這些標準是不容易的，資源有限的現實會進一步把任務複雜化。政府應制定一項可在標準之間作選擇或衡量這些（或許是其他的）標準的救助策略；在某種程度上，這可同時反映政府的目標和社會的價值。要妥善解決這些問題，可能是一個反覆的過程。政府應該就適當的救助政策與民眾，尤其是與受災的社區磋商；一旦決定後，就應當公開宣布，並客觀地執行。政府也應監控和宣傳政策的結果，並願意做出任何必要的調整。

下表包含一些與住宅有關的問題，這些問題通常會在發展災害住宅救助策略的過程中被提問；在回應這些問題時，有些爭議應該納入考慮，並對於該如何進行提出一些建議。

### 3.6 誰有資格？

標準	問題	爭議	建議
門檻	<p>所有遭受住宅損失的人都應該有資格獲得救助？或者救助只針對特定類別的人？</p> <p>在國內擁有合法身分是必要的嗎？</p> <p>如果沒有受災害影響的住戶有類似於受災者的住宅問題，他們應該受到救助嗎？</p> <p>在災害後移居入住災區而有住宅需求者，要怎麼處理？</p>	<p>分類可能是經濟的、地理的或與災前住宅條件相關的某些觀點，但任何選擇都可能在某些情況下，造成不公平的結果。</p> <p>下文中，2004 年泰米爾納德（Tamil Nadu）印度洋海嘯之後的重建案例研究說明要建立救助的資格需要多大的堅持。</p>	<p>執行機構必須有足夠的資源和行政能力去執行資格審查的程序和方案。</p>

(續前表)

救助單位	應得到的權利單位是房屋、家庭或家戶？ 單身家戶需要不同對待嗎？ 有多個家庭的家戶，救助要如何計算？	如果災前的住宅供應不足，數個家戶或大家庭可能不願意共享一獨棟住宅。  反過來說，一個家庭可能擁有或生活在一棟以上的房屋。	趁早針對救助單位和範圍做出決定，目標是要處理災前住宅的缺點。
經濟狀況	收入低於一定水準才符合資格？或者不管收入高低都符合資格？	收入紀錄可能是偽造的，在災害中毀壞，或者不存在的。	確保一個根據收入給予資格的可行方法。
社會特徵	在訂有最低收入標準的情況下，社會特徵，例如性別、社會地位或喪失工作能力等是否優先於只以收入作為標準？	婦女和其他弱勢群體的成員，即使當他們的收入超過最低收入標準，可能也需要住宅救助。  下文中，2006年菲律賓 Durian 颱風後的重建案例研究可以用來說明確認最貧窮和最脆弱者的多步驟標定程序。	考慮利用社區成員去幫助確認那些真正需要救助者。
承租人 vs. 業主	誰得到救助？承租人？業主？亦或兩者都有？	出租房屋的重建與個人住宅的重建同樣重要，然而，在重建期間，承租人還是可能需要臨時住宅的救助。	考慮要求業主讓承租人回復到與災前相同的租金水準，作為業主可以得到救助的交換條件。
非正式的使用權持有者	違占戶或非正式的定居者有資格獲得與房地產所有權人相同的住宅救助嗎？	除了住宅外，違占戶可能還需要其他的救助。該救助需要一個更全面的套裝服務規劃。  違占戶通常只是為了得到住宅救助，而在災後移往災區。	確保有足夠的資源去執行一個具備全方位服務的異地重建方案。可能有必要排除災後移居的家庭。
非自住業主 vs. 自住業主	住在別的地方的業主應該有資格獲得住宅救助嗎？或者只有住在災區的居民才有？  建造中的房屋業主有資格獲得救助嗎？	這個爭議與救助單位考量的問題有關。  如果主要的動機是為了居民的異地重建，非自住業主可能不符合資格。  如果鄰里的穩定性是一個值得	嘗試使用住宅救助鼓勵業主出售或出租他們的房屋。

(續前表)

關注的問題，更寬鬆的資格認定將有助於防止財產荒廢的負面影響。

如果業主是移居者，則他們在別處賺得的匯入款可以支持在受災地區的其他家戶。

### 3.7 什麼樣的住宅解決方案，是民眾有權享有的？

「住宅解決方案型態」與「救助金額」是密切相關的問題。前者是要處理與追求實質結果（指住宅）有關的爭議，後者則是要處理與完成實質結果（指住宅）所需資源有關的爭議。兩者都與重建途徑無關；幾乎所有型態的解決方案都可用一系列的重建途徑來提供。

議題	問題	爭議	建議
救助的使用	提供救助的目的為何？選項可能包括重建、修繕、補強、購買住宅或土地，甚至是租金救助或過渡性庇護所。	重要的是，要避免屋主誇大損害的程度或蓄意進一步破壞他們的房屋。 如果目前的地點是不安全的，則土地徵收和住宅救助可能是必要的。 過渡性庇護所解決方案可以允許家庭留在自己的土地上，從而節省了其他臨時住宅的成本。	救助的水準和目的都應該與房屋條件有關。 如果修繕是可行的且地點是適宜居住的，即使有家庭更喜歡異地重建，也應該把修繕費用的救助準備好。 考慮將補強的救助列入優先事項，即使那些房屋沒有直接受到災害影響也要予以協助。
標準的解決方案	給每一個人一個標準大小和標準功能的「核心住宅（core house）」（或足夠建造一個核心住宅的資源），並讓他們以他們認為合適的方式修改它，這是不是最好的？	這個「核心住宅」模式已經用於機構主導與業主主導的專案中。經驗顯示，業主通常使用自己的資源來擴充最低的救助。	儘管額外建造的房間可以不要，但建造的核心住宅至少應該具備災害的復原力。這是一個具有成本效益的重建方法。

(續前表)

最低的住宅標準	由政府為每一個人提供可確保住宅最低標準(例如個人/臥室、每位居住者一平方呎的公共空間)或最低安全水準的救助。這樣比較好嗎?	確保最低標準的解決方案必須根據家戶規模,而在總救助水準上有些差異。 確定一個可接受的最低水準應該具有文化,甚至是鄰里街坊的特殊性。 鄉土的解決方案與非標準的設計及材料可能會被拒絕。 政府可以僅針對重建一個強固的住宅結構提供協助,其餘部分則留給業主自己來做。	即使有其他某些可用於住宅的方法,仍考慮把最低標準的方法應用在公共基礎建設上。 考慮把住宅救助的目標僅放在建造一個更好的住宅結構上。
災前的住宅情況	擁有較高價值住宅的人就應該有資格獲得比住宅價格較低者更多的救助嗎? 相反,那些災前情況不合標準的人就應該有資格獲得更多的救助嗎?	這與損害評估有關。 「恢復到災前的住宅狀況」說法正意味著政府是針對價值在提供救助——付出更多給那些有更多的人,而不是要努力爭取公平。 相對於那些已有足夠住宅的人,提供更多的救助給那些災前住宅有缺點的人,意味著正在追求其他的社會目標。	意識到救助計畫可能有意無意的發出一個關於未來將要採用的救助和重建型態信息。 考慮以救助為條件(見下文關於「關於救助的條件」),並確認政府未來的救助意圖是否清楚地表達與傳遞出去。
客製化的解決方案	將取得救助資格的標準根據家庭特徵予以加權,就可以在社會面與經濟面產生最佳的資源分配嗎?	標準的選擇與加權需要價值判斷。	決定單一的加權系統是否可以被接受或適合於所有受災的群體? 政府應該說服外部機構,調整他們的救助標準以與政府的一致。

### 3.8 應該提供多少住宅救助金額?

量化救助金額可能是個政策議題,其困擾決策者的程度超過它會帶來什麼結果。上述各項因素,例如尋求解決方案的型態,將影響救助的水準。以下是其他關鍵的問題。



選項	問題	爭議	建議
需求	<p>制定住宅救助時，應該考慮可利用的家庭資源？</p> <p>所有的家戶應該被期待做出貢獻（勞動、現金、實物）？</p>	<p>如果一個符合資格的家戶能夠利用自己的資源獲得最低的住宅解決方案，則救助可能就不必要。</p> <p>如果只是考慮解決方案的成本，這就意味著對於「自助」無所期待。</p> <p>在重建中使用信用貸款的經驗是有限的。最好避免由公部門提供貸款。</p> <p>1999年奧里薩（Orissa）超級氣旋後，所有超過貧窮標準線（最低收入標準）者，利用信用貸款重建。見下文的案例研究說明。</p>	<p>建立一個使用家庭資源重建的一致性政策，並決定是否提供所有的家戶一些住宅救助。</p> <p>決定是否鼓勵有能力借錢的家戶利用信用貸款籌措重建資金。</p>
針對（家戶）能力不同的住宅救助	<p>更加脆弱或更沒有能力去管理重建，且需要額外協助的家戶，如何在取得一個想要的住宅解決方案上獲得協助？</p>	<p>支持系統將協助家戶使用他們獲得的住宅救助。</p> <p>提供額外的住宅救助給家戶去購買服務（如施工監造）是另一種選擇；在任何情況下，機構可能必須支持他們，以確保他們能獲得適當的服務。</p>	<p>確保監控系統能確實追蹤掌握結果（不同型態的家戶使用適當的住宅解決方案）與產出（資金撥付）。</p>
其他資產的補償	<p>住宅救助僅針對住宅嗎？或者它應該涵蓋家具和其他家戶的投資，例如以家庭為基礎的營業設備，這些將使得他們的生計獲得恢復？</p>	<p>除非其他的資產也一樣被補償，否則房屋可能無法入住或者家庭可能難以維持下去。</p>	<p>資助機構應該了解家戶不僅是一棟房屋。它是一個需要被重建的經濟系統，且機構應該提供適當形式的資助。</p>

### 3.9 其他考慮事項

#### 3.9.1 貧窮和脆弱性

人們從災害中復原的能力，取決於他們的社會經濟地位。大多數的窮人是婦女和兒童，他們可能被社會孤立，且他們可能較少有機會使用實質、金融與社會的資本。按照絕對方式計算，弱勢群體的成員和窮人可能不會有高額的損失，因為他們擁有的本來就不多，但他們往往是受災害影響最為嚴重的人。這些家戶通常沒有他們居住的

土地或庇護的所有權。他們的住處可能比較不牢固，而且可能位在較為脆弱的基地上。此外，如果房屋或土地屬於死於災害的丈夫或兄弟，則婦女可能會處於流離失所與貧困的風險。這些問題需要在設計救助策略時加以考慮。家戶的脆弱性可能與喪失生計有關。1993年馬哈拉施特拉（Maharashtra）地震後的重建案例研究（見下文），說明在受災村莊內優先保留的就業機會，如何導致提供更多的救助給大地主的決定。

### 3.9.2 家庭規模與組成

住宅需求是家庭規模與組成的函數。這些特性隨著時間而改變，在不同社會間也不一樣。例如一個忽略大家庭需求的救助策略，可能會削弱維持生計與作為非正式社會保障系統的家庭關係。提供過度標準化住宅救助解決方案的問題，是它難以在稍後予以客製化。

### 3.9.3 關於救助的條件

政府可以決定把住宅救助與符合實現公共目的的某些條件結合在一起，最常見的例子就是要求受助者提高重建後房屋的災害復原力（意即要求建造得更好），其他要求還包括：（1）降低環境的影響；（2）改善消防安全；（3）集合住宅建築物內，遵守無障礙的世界設計標準；（4）夫妻共有財產制；（5）歷史街區內，遵從建築指導方針。這些條件視情況可能是合理的。政府以這種方式決定條件救助時，必須要有足夠的控制力，以確保這些要求在執行時能確實被遵循並做到公平。

### 3.9.4 土地與住宅的使用權

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）確認的六個租賃類別，寫在本章的引言部分<sup>[5]</sup>。事實上，類別的數量在某些地方會多很多。農村家戶通常擁有他們居住的房屋，且透過正式的土地所有權或按照慣例的土地權利擁有使用權的保障。在同一國家的都市和農村居民，可能會有不同的使用和居住選項。屋主可能不一定擁有他們自己的土地。但在許多重建方案中，只有明確擁有土地所有權的屋主才有資格享有住宅救助。那些設計住宅救助策略的人應該確保他們了解所有租賃類別都與受災民眾有關，且精心製作的救助方案已把他們全部都考慮進來。聯合國人居署（UN-HABITAT）於2007年Ica/Pisco地震後，把在秘魯的受災者分成31種不同的租賃情況<sup>[6]</sup>。第7章「土地利用與實質規劃」包含一段解決重建中土地使用權爭議的內容。

### 3.9.5 性別議題

一般來說，婦女花費在她們自己家的時間比男人多，而且她們對於她們自身的需求有更清晰的思路。然而，婦女通常不參與公眾磋商會議，或者在有男人出席的場合

表達她們的觀點，導致救助策略的發展出現錯誤（以女性為戶主的家庭尤其如此）。最好的做法就是將女性的災後特殊情況特別強調出來，並且把只有女性參與的社區磋商會議獨立組織起來。在住宅重建中要考慮與性別相關的住宅議題有：(1) 法律的（女性在法律地位上的差異性）；(2) 經濟的（女性擁有較低的經濟地位、盛行的女性居家企業或微型企業）；(3) 安全性（與住宅相關的安全問題，以及接近服務及市場的機會）；(4) 社會的（兒童進入學校的機會）。

### 3.9.6 災害引起的死亡與遷移

如果災害造成高的死亡率或遷移率，則依據災害前的人口普查估算住宅需求或採用「以屋易屋」的救助策略可能就沒有任何意義。在確定適當的住宅救助政策前，可能需要更多的時間和專業支持。

### 3.9.7 社會評估的重要性

雖然損害和損失評估可以估計實質的損害與重建的需求，但社會分析對於了解住宅的社會面向和救助政策的設計則是必要的。社會分析應包括與利害關係人及受災社區進行磋商交換意見。世界銀行的經驗和資源，對社會分析的進行提供概念、方法指導及提供電子學習課程。雖然這些工具都沒有特別側重於與災害有關的社會分析，但它們能夠適用於這個目的<sup>[7]</sup>。本章附件 2 包含如何進行災後社會評估的逐步說明。

## 3.10 最近的住宅救助計畫案例

印度 Gujara 地震 (2001)	斯里蘭卡地震／海嘯 (2004)	印尼地震／海嘯 (2004)	美國卡崔娜颶風 (2005)	巴基斯坦地震 (2005)
沒有一致化的整套措施，導致出現公平性的問題。 救助分三批發放。 賠償從 5,000 到 90,000 盧比 (126 至 2,277 美元) 不等。	一致化的整套救助措施。對部分受損的房屋，分兩批發放 10 萬斯里蘭卡盧比救助金 (880 美元)。對全毀的房屋分四批發放 25 萬斯里蘭卡盧比救助金 (2,200 美元)。	一致化的整套救助措施。對可修繕的受損房屋發放 2,000 萬印尼盾救助金 (2,000 美元)。對全毀需完全重建的房屋發放 4,200 萬印尼盾救助金 (4,200 美元)。	沒有一致化的整套措施。 救助係根據房屋的實際價值與保險範圍。 提供屋主的救助最高達 150,000 美元。	一致化的整套救助措施。對部分受損的房屋，分兩批發放 75,000 巴基斯坦盧比救助金 (1,250 美元)。對全毀的房屋分四批發放 175,000 巴基斯坦盧比救助金 (2,917 美元)。

資料來源：Pakistan Earthquake Recovery and Reconstruction Agency, 2007, “Global Post-Disaster Housing Reconstruction Comparative Analysis,” <http://www.erra.gov.pk>. (See full table in Part 4, Technical References, Matrix of Disaster Project Features.)

## 四、風險和挑戰

- 對於社會脈絡、當地需求與能力的了解不夠詳盡，造成不當或不公平的住宅救助方案設計。
- 由於無法建立健全且一致的方案規則、以不客觀且預期的方式執行方案規則及無法就方案規則和受災者清楚地溝通等，造成社會的衝突。
- 製造誘因，鼓勵業主高估損害或破壞他們自己的房屋。
- 認為一切已經準備就緒可以產生救助計畫，卻忘記監控它的成效，包括目標群體的可及性和對現場的影響。

## 五、建議

1. 與其從其他的災害應變中借過來使用，不如制定一個與情況特殊性一致、並能反映公共政策和社會價值的住宅救助政策。
2. 救助政策要以健全的社會分析為基礎。
3. 在確定權利政策時，要把當地社區與利害關係人含括進來參與，尤其是與婦女們磋商交換意見；如果有必要的話，可進行私下的溝通諮商。
4. 制定一個有助於公平、減少風險且可持續的政策。在運作層面上，微調政策以適應不同類別受災者的需求與能力，以及他們的家戶需求。
5. 一個完整的災後重建方案可以包括各種獲得住宅救助的途徑，其取決於因地而異的損害程度、家戶組成、制度脈絡與其他因素。然而，即使有一系列途徑可以使用，政府也應該：(1) 確保現有的資源已做好整體的分配；(2) 推動組織之間使用一致性的資格標準；(3) 建立最低和最高的救助水準。
6. 使救助政策易於理解，並宣傳獲得救助金的政策及條件。
7. 就損壞的程度而言，避免付出大於需求。另外，避免不分青紅皂白的胡亂分配免費的房屋，造成負面的社會經濟後果。
8. 密切監控救助政策的產出，並公開地溝通。進行方案的評鑑，並願意隨時調整政策。

## 六、案例研究

### 6.1 菲律賓 Bicol Durian 颱風（2006 年）：風災後重建期間的標定

2006 年 11 月 Durian 颱風襲擊菲律賓，當時的菲律賓，尤其是呂宋群島的 Bicol 地區，恰好要從前一個颱風及 Mayon 火山爆發後復甦過來。被歸類為超強颱風的 Durian 造成土石流、洪水及強風，影響將近 65 萬個家戶，超過 19,000 個家戶被迫遷

離，約 54 萬間房屋受損，其中的 214,000 間全毀。報導指出約 2,360 人受傷，有 720 人經證實死亡。在與中央政府和市政府協調之後，非政府組織菲律賓企業基金會社區組織（Community Organization of the Philippine Enterprise Foundation, COPE）決定把重點放在 Daraga 和 Legazpi 的異地重建與建造永久性庇護所。Daraga 和 Legazpi 是兩個受颱風影響最嚴重的城市。多重步驟標定程序（multiple step targeting process）是要利用社區協會與當地政府單位所提供的資訊，找出貧窮中最為貧窮的人。被標準標定者是那些沒有其他機會在重建中獲得任何經濟救助的民眾、有至少四個受撫養者的單親或寡婦、弱勢的個人（孤兒、身障或生病），與失去了他們主要收入來源的貧窮家庭。進行家訪可以確認地方政府所提供的受益者資訊。舉辦焦點團體討論異地重建。提供心理治療法幫助家庭克服災害的經驗，並為重建和異地重建做好準備。被選定的受益人必須承諾在建造期間提供對口勞力（勞動價值從 60 美元到 151 美元不等）。建造過程遇到的限制包括：（1）無法在靠近原來居住地的地方取得建造永久性庇護所的土地；（2）高通貨膨脹率造成房屋建造價格不斷增加。儘管存在這些問題，COPE 仍提供了 170 個具颱風復原力的永久性住宅單元給那些經過多重步驟標定程序選定的家庭。

資料來源：Government of the Philippines, 2006, “Philippines: NDCC media update –Typhoon ‘Reming’(Durian), December 13, 2006,” <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/EK0I-6WF8T8?OpenDocument&rc=3&emid=TC-2006-000175-PHL>; and Myrna Abella-Llanes and Salve Alemania-Cadag, 2006, “Housing & Community Reconstruction, Bikol Super Typhoon” (COPE Foundation Case Study, unpublished).

## 6.2 印度洋海嘯（2004 年），印度泰米爾納德：確定在都市環境中合乎資格的家庭

泰米爾納德（Tamil Nadu）是印度受 2004 年印度洋海嘯影響最嚴重的城邦之一。在欽奈（Chennai）市，雖然有若干機構參與臨時性住宅的提供與重建，其中最主要者是與漁民社區合作的泰米爾納德貧民窟清除理事會（Tamil Nadu Slum Clearance Board, TNSCB）。欽奈市有一個由世界銀行資助、正在進行中的前導計畫：「以廉價的公寓住宅取代貧民窟」，所以它是有一個已就緒並有助於社區公寓需求的規劃程序。TNSCB 面臨的主要挑戰是：（1）設計的房屋要獲得漁民同意；（2）研擬合乎資格的家庭清單。由於房屋是送的，許多不合資格的人都試圖爭取成為符合資格者（其中還有一人聲稱擁有 32 間建築物的所有權）。約有 11,000 人聲稱是 6,000 份預定要補償的房地產所有權人。可是，漁民抵制那些參與確認他們權利的實地調查，調查小組還面臨人身攻擊，並要求警察護衛。最後，TNSCB 完成現場的統計，針對每個家庭都進行了調查，並在其財產前拍照。TNSCB 使用一個資格矩陣針對下列家庭提供點數：（1）目前還定居在現場者；（2）在海嘯之後立即定居者；（3）能提供目前與海嘯

後立即居住的證明文件者。最後根據積分，確定符合資格的名單，並遞交給所有家庭檢查，結果是沒有家庭可以得到一個以上的住宅單元。因為調查是以透明的方式進行，符合資格名單的擬定雖艱鉅，但終於完成，並得到所有利害關係人的認可。雖然這一過程超過兩年多的時間，嚴重拖遲了重建的起步，但它創造一個詳細的工具，可以用來簡化未來災害的資格審查過程。

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

在印度的其他邦採用完全不同的住宅救助政策，每一種都反映其對於受災社區社會經濟條件與住宅需求的詮釋。以下的案例研究說明，住宅救助政策如何可能惡化現存的社會經濟而造成失衡狀態。

### 6.3 印度馬哈拉施特拉地震（1993年）：以災前持有的土地作為救助的基礎

1993年馬哈拉施特拉（Maharashtra）地震在728個村落造成損害，其中有37個完全被摧毀，25,000間房屋倒塌，另外有20萬間房屋受損。地震後，一項由世界銀行2.21億美元貸款支持的重建方案——馬哈拉施特拉地震緊急復建專案。

該方案將受災的村落分成三種損害類別。B類別的村落（有22個村落，10,000間房屋）接受原地重建的經濟救助，但在某些情況下工作被拖延了，期間又有人遊說要異地重建。為這些村落建造房屋與購買土地的工作主要是由非政府組織來做。在設施上的投資是適度的，但滿意度很高。C類別的村落（180,000間房屋）使用業主主導的重建途徑，並搭配材料配送和擴大監督，修繕與補強受損的房屋。雖然這些村莊的工作起步較晚，但進度比其他類別的村落還快，滿意度也很高。B與C類別的村落，付給受益人的現金救助是一致的：重建者為62,000盧比（2,000美元）；修繕者，依損害程度分別為17,000盧比（548美元）和34,500盧比（1,113美元）。

情況更複雜的村落都被歸為A類別（52個村落，28,000間房屋），包括在Killari的Latur村落。在這些村落，房屋要全面異地重建。對A類別的受益人而言，得到的土地和房屋的大小取決於受益人原來持有的土地。沒有土地及持有微小土地的人，得到1,575平方呎的土地與250平方呎的房屋。擁有1至7公頃土地的家戶，得到2,500平方呎的土地與400平方呎的房屋。擁有超過7公頃土地的農民，得到5,000平方呎的土地與750平方呎的房屋。因此，較富裕的家戶受惠多過於貧窮者，而不論他們自己的財富或要求。

這種做法的正當性與當地的經濟特性有關。在Killari的Latur村落有幾個大的Patils（擁有較多土地的人），他們擁有大部分的土地，並且住在村落中心，由大石頭、泥土與木框架建造的gaddis（大型的房屋）。有些人擁有多達1畝的土地與廣闊

的建築物。至於沒有土地的 dalits（低層種姓階級），則在農場提供勞動力，住在村落的邊緣，由泥土和茅草屋頂蓋成的小屋。由於，gaddis 不僅是住所，也是農產品加工中心。在這些房產內，有許多的生產活動，包括儲存農場的產品、擠牛奶、將甘蔗轉換成粗糖、乾燥飼料、及將葡萄製作成葡萄乾等。因此，gaddis 內常雇用數十名沒有土地的工人。本來，地震後決定是要給每個人相等的住宅救助，但 Patil 拒絕接受這個解決方案；他們揚言，他們要把他們的住所移到村落外面的大型農場土地。如果他們這樣做，村落的經濟將要被摧毀，因為每一個 gaddis 內僱用了數十名沒有土地的工人。為了工作，沒有土地的工人得移往城市或移往 Patil 的房地產。地主們辯說，他們的損失最多，而且還要繼續住在村落裡，他們需要大的房屋來儲存和處理農產品。因此，大規模雇用承包商處理所有的工作及設施，包括基礎建設。有限的社區參與，降低了受益人的滿意度。

住在茅草屋頂小屋內沒有土地的居民、大多數房屋產權不確定的違占戶及沒有在地震中受損的民眾，都得到 1,500 平方呎的土地及 250 平方呎的地上建物（房屋），並擁有全部的所有權。大型 gaddi 的所有權人得到高達 5,000 平方呎的土地，大約是他們原來家戶所在土地的一半或三分之一。如此一來，gaddi 所有權人得到的土地比他們以前有的還要更少，但因為他們仍然留在村落內，使得農產品加工能夠繼續維持，那些沒有土地的人（他們現在已經擁有小的土地）才能夠保留住他們的生計。如果大地主移往他們個人的農地上，沒有土地的小屋主則因為沒有就業機會，將無法繼續留在村落。根據這個案例所涉及的種種，從經驗所得到的教訓是，災後重建可以改進的地方非常多，但不可能解決所有在災前就存在的社會不平等現象。

資料來源：World Bank, “Maharashtra Emergency Earthquake Rehabilitation Project,” <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P034162>; “Latur District 1993 Earthquake,” <http://latur.nic.in/html/earthquake.htm>; and Praveen Pardeshi, 2009, written communication.

#### 6.4 印度奧里薩超級氣旋（1999 年）：受益人的救助因貧窮程度而異

1999 年 9 月超級氣旋襲擊印度奧里薩（Orissa），1,300 萬人受災，近 10,000 人死亡，並摧毀了約 80 萬棟房屋。災害發生後不久，所有受災者得到一份小小的補助金。政府沒有安排全面性的重建方案，取而代之的是兩種型態的住宅救助：（1）透過 Indira Awas Yojana 提供免費的房屋給 200,000 戶貧窮家庭；（2）透過住房和城市發展公司（Housing and Urban Development Corporation）貸款給 175,000 戶貧窮線以上的家庭。Indira Awas Yojana 是一個正在進行中的社會住宅方案，其目標鎖定低於貧窮線的世襲社會階級、族群與家戶。這項住宅救助政策反映了一種認知：提供給經濟情況較好、有能力償還重建費用的家戶的救助型態，應該不同於提供給貧窮家庭者。

資料來源：Commissionerate of Rural Development, Gujarat, n.d., “Indira Awas Yojana,” <http://www.ruraldev.gujarat.gov.in/iay.html>.

## 6.5 印度古吉拉特地震（2001年）：根據損害程度分配資金

發生在印度古吉拉特（Gujarat）的地震摧毀了 344,000 間房屋，另有 880,000 間受損。政府根據受災家庭擁有的房屋型態與損害程度，使用來自世界銀行古吉拉特地震緊急重建方案的資金，提供經濟、材料與技術的支持給所有受災的家庭。若全毀的房屋是以低成本材料（如泥土和茅草）建造的 kuchcha 房屋，可獲得最多 3 萬盧比（630 美元）的補助金；若是以工業材料（如磚塊和水泥）建造的 pukka 房屋，全毀的話，可獲得最多 9 萬盧比（1,900 美元）的補助金。雖然窮人比富人得到較少的救助，但最低的救助金足夠建造比 kuchcha 還高標準的房屋；反而是最高額的補助款不夠用來建造高收入者的房屋。無家可歸者和承租戶的住宅權也得到認可。

資料來源：Jennifer Duyn Barenstein, 2009, “Who Governs Reconstruction? Changes and Continuity in Policies, Practices and Outcomes,” in *Rebuilding after Disasters: From Emergency to Sustainability*, G. Lizarralde, C. Johnson, and C. Davidson, eds. (London: Taylor and Francis).

## 七、資料來源

- Centre on Housing Rights and Evictions. 1993. *Bibliography on Housing Rights and Evictions*. Utrecht, Netherlands: Centre on Housing Rights and Evictions. <http://www.cohre.org/store/attachments/COHRE%20Sources%202.pdf>.
- Centre on Housing Rights and Evictions. n.d. *The Pinheiro Principles: United Nations Principles for Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons*. Geneva: COHRE. <http://www.cohre.org/store/attachments/Pinheiro%20Principles.pdf>.
- Holzmann, Robert, Lynne Sherburne-Benz, and Emil Tesliuc. 2003. *The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World*. Washington, D.C.: World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Publications/20847129/SRMWBApproachtoSP.pdf>.
- Skoufias, E. 2003. “Economic Crisis and Natural Disasters: Coping Strategies and Policy Implications.” *World Development* 31/7: 1087–1102. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/78330/3rd%20Workshop/Srmafrica/paristwo/pdf/readings/weather.pdf>.
- United Nations. 2008. *Transitional Settlement and Reconstruction after Natural Disasters*. Field Edition. UN OCHA: Geneva. <http://www.sheltercentre.org/library/Transitional+settlement+and+reconstruction+after+natural+disasters>.
- UN OHCHR. *The Human Right to Adequate Housing*. Fact Sheet No. 21. Geneva: United Nations. Office of the High Commissioner for Human Rights. <http://www.ohchr.org/>



Documents/Publications/FactSheet21en.pdf.

- World Bank. 2003. *Social Analysis Sourcebook: Incorporating Social Dimensions into Bank-Supported Projects*. Washington, DC: World Bank. <http://go.worldbank.org/HRXPCILR30>.
- World Bank. 2003. *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*. Washington, DC: World Bank. <http://go.worldbank.org/IR9SLBWTQ0>.
- World Bank. 2009. "Social Analysis at the World Bank." <http://go.worldbank.org/UDVDOCK3X0>.

## 附註

1. A discussion of the delivery of housing assistance is found in Chapter 15, Mobilizing Financial Resources and Other Reconstruction Assistance.
2. For an example of an existing program whose criteria were adapted to provide assistance for post-tsunami reconstruction in Orissa, India, see the Indira Awas Yojana housing program of the Ministry of Rural Development, Government of India, <http://rural.nic.in/iaygd2.htm>.
3. Eminent domain (United States), compulsory purchase (United Kingdom, New Zealand, Ireland), resumption/compulsory acquisition (Australia) or expropriation (South Africa and Canada) is the inherent power of the state to seize or expropriate property or seize rights in property, with due monetary compensation, but without the owner's consent. The property is taken to devote it to public or civic use. Source: Wikipedia, "eminent domain," [http://en.wikipedia.org/wiki/Eminent\\_domain](http://en.wikipedia.org/wiki/Eminent_domain).
4. Robert Holzmann, Lynne Sherburne-Benz, and Emil Tesliuc, 2003, *The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World* (Washington, D.C.: World Bank), <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Publications/20847129/SRMWBApproachtoSP.pdf>.
5. 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>.
6. Department for International Development and the Ministry of Housing, Construction and Sanitation, 2008, "Final Report, Land Ownership and Housing" ("Informe Final, Tenencia de la Tierra y la Vivienda").
7. World Bank, 2003, *Social Analysis Sourcebook: Incorporating Social Dimensions into Bank-Supported Projects* (Washington, DC: World Bank), <http://go.worldbank.org/HRXPCILR30>.

## 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

自然災害是外部衝擊，可能對民眾與家戶的社會與經濟福利產生重大的影響。社會風險管理（social risk management, SRM）係指使用一系列的社會保障機制，防止和降低風險（事前策略），或在衝擊之後（例如災害已經發生）妥善處理它的影響（事後應對策略）。在減少貧窮的脈絡裡，SRM 是改善家戶管理脆弱性的成套工具，甚至可以導致貧窮的減少。在災後環境，SRM 的重點是恢復和重建家戶及受災社區的資產和生計。

社會安全網是範圍更廣泛的社會保障內的一種方案。社會安全網通常為非釀金移轉（以現金或實物），其目標鎖定處於經濟窮困與永久貧窮風險的兩種人，目的則是要讓他們的收入高於規定的最小值。在災後情況下，社會安全網幾乎都是公開的資助移轉，其藉由提供基本的收入和就業的支持，幫助家戶避免不可逆轉的損失和陷入貧困。社會安全網的支持往往伴隨著其他公或私部門提供的重建和復原資源。（其他社會保障和社會政策工具，包括像範圍廣泛的勞動力市場政策或退休金計畫機制，這些機制並沒有包含在此附件中。）

本附件介紹設計災害相關的社會安全網方案時，所要考慮的一些問題。雖然社會保障和生計支持，多年來已被認為是災後應變中重要的一部分，卻很少災害事前規劃是由政府介入。然而，提前規劃預測災後需求，具有顯著的好處；因為在災後，想要立即從頭開始建立一個有效的社會安全網方案實際上是不可能的。設計出高品質的社會安全網方案，至少需要 4 個月的時間；在災害後出現的特殊挑戰下，其可能需要更多的時間。世界銀行可以在設計社會保障系統上，提供政府廣泛的技術和財政協助<sup>[1]</sup>。

為了讓災後社會安全網系統就緒，有兩個最好的選項。一是去適應一個已經運行的系統；另一則是建立一個可以提供短期反應的系統，同時去設計一套能在中期實施的更佳系統。

## 在災害脈絡內實施安全網的選項

### 適應現有系統

- 為補償天然災害的立即影響，擴大現有的安全網，並在經濟誘因負面影響最小下，提供短期的選項。
- 提供即時的生產活動，以引導出更多可在中期持續的活動（逐步淘汰）。
- 如果有必要，暫時放寬標準，但仍維持最低水準的要求。
- 擴大現有的監控系統，以檢測任何為適應災害所設計的方案的立即性影響和問題。
- 在重建期間，為未來的災害風險建立應變系統。

例如：1998 年米奇（Mitch）颶風之後，宏都拉斯社會投資基金（Honduras Social Investment Fund, FIS）在重建國家基礎建設上扮演一個關鍵的角色。區域辦事處和技術專家迅速估計需要清理的雜物，修復供水和衛生系統，並且提供可以使用的道路、橋樑、保健中心和學校。為了應對緊迫的情勢，FIS 簡化了子專案的要求，同時維持最低的標準。在 100 天之內，批准超過 2,100 項專案，總價值 4,000 萬美元。勞動力占了清除活動的 70% 和大部分子專案價值的 25-30%。FIS 在米奇颶風後的頭 3 個月創造了 100,000 人／月的就業機會<sup>[2]</sup>。

### 提供一個不是最理想的即時安全網，同時發展一個更理想的長期系統

- 請注意，時間的限制和欠佳的災害規劃，可能導致一個次佳的方案。
- 為中期需要，開始建立有效的安全網。
- 讓系統就緒，以監控災害的負面影響，例如負債。
- 針對弱勢群體的救助，使用快速的調查和抽查進行評估。

例如：納基斯（Nargis）氣旋過後六個月，在 Myanmar 一個受災的村落發現負債不斷的增加。村民們擔心他們將無法如期償付擔保貸款，並滿足下一年度的消費需求。雖然救助延伸到所有的村落，但社區的復原仍需要更多的救助，特別是現金形式的補助。由於沒有一個可以教導民眾管理債務的方法，因而出現家庭資產損失的風險<sup>[3]</sup>。

## 速度與設計質量的平衡

評估災害對家戶的影響，同時考慮既存的脆弱性是至關重要的。天然災害的影響並非平均分布在災區民眾身上。災害對於不同人的影響，以及他們的應付能力，都與他們在災害發生前的狀況有很強烈的關連。社會保障的應變取決於這些影響和需求的相對強度。同時，災害影響到整個社區，且往往會破壞傳統上能為較貧窮家戶提供「保險」的非正式安全網和個人安排<sup>[4]</sup>。由於保障是一個脆弱性的函數，有目標的方案會比沒有目標者更好。設計過程中應該將公平性、成本效益、動機的相容性和可持續性等考慮進去。

考慮事項	建議 <sup>[5]</sup>
脈絡和災害的影響	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 分析災害影響與民眾的需求。</li> <li>■ 分析災害對於經濟和就業的影響。</li> <li>■ 評估市場和接近市場的機會。</li> <li>■ 評估重要物資供應的可及性與考慮通貨膨脹。</li> <li>■ 評估貿易業者是否可以回應額外的需求。</li> </ul>
國家的條件	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 分析國家的優先事項和需求。</li> <li>■ 分析可提供的正式和非正式安全保障機制及方案設計，包括標定。</li> <li>■ 確認安全網結構的彈性足夠涵蓋受災地區。</li> <li>■ 確認方案可以迅速擴大，且可以快速傳送額外的資源給弱勢群體。</li> <li>■ 在方案使用、標定與受益率等方面，使用家戶等級的數據。</li> </ul>
民眾的脆弱性	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 脆弱性分析，例如： <ul style="list-style-type: none"> <li>□ 災難地點，低於標準的住宅；</li> <li>□ 事前風險管理工具的可用性；</li> <li>□ 就業和收入損失；</li> <li>□ 「創造收入的活動」與用於重建「創造收入的活動」的資源不足（小額信貸、儲蓄合作社等）；</li> <li>□ 缺乏儲蓄和其他資產。</li> </ul> </li> <li>■ 聚焦在長期貧窮、暫時性貧窮及生活在受災地區的民眾（包括兒童、孤兒、老人、身障者和婦女）。</li> </ul>
根據脆弱性標定受益者，並確定資格標準	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 確認安全網方案已涵蓋大部分民眾，並確認這些方案的資格標準。</li> <li>■ 確認標定方法（地理的、人口統計學的、以社區為基礎的）可用來把資源傳送到受災地區。</li> <li>■ 確認受災者的標準可與現有的標定標準相結合。</li> <li>■ 避免可能造成群體間衝突與不滿的標準。</li> <li>■ 制定容易解釋和管理的標準。</li> <li>■ 為即時性的支持考慮標準的制定，例如以資產損失為標準；至於中長期的支持，則將目標移到貧窮標準的制定。</li> </ul>
受益水準	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 確保受益水準是足以維持生計的。</li> <li>■ 避免受益水準可能危及工作動機或扭曲市場或價格。</li> <li>■ 提供較大的金額作為一次性的補償，例如針對房屋的損失。</li> </ul>
持續期間	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 可能因目標群體和緊急情況的性質而不同。</li> <li>■ 為有限期間內的需求，提供現金或實物支持；較長期的措施，則只針對最弱勢者。</li> <li>■ 初期大量的移轉以所有的受災者為目標，第二階段則實施較小的移轉，以對那些仍然需要的人為目標（例如 3 個月後）。</li> <li>■ 稍後的移轉，以弱勢／貧窮家戶為目標。</li> <li>■ 大規模的緊急情況，考慮以一次全部移轉為目標。</li> <li>■ 為最弱勢的群體（如孤兒和身障者）提供更多的服務。</li> </ul>

## 社會安全網方案選項

實施社會安全網方案：(1) 支持災後即時性的家戶和生活需求；(2) 作為計畫的一部分，推動住宅與社區重建；(3) 提供兩種支持型態的組合。這三種情況下提供的救助形式是相同的。由於這本手冊的重點是在重建，本附件的目的則是藉由即時支持選項的說明來補充手冊的其餘部分。

用來分配重建救助的標準在本章前文有詳細的討論。對於動員和交付財政資源和其他援助，以及支持重建方案選項的討論，見第 15 章「財政資源與其他重建援助的動員」。

下表總結了災後提供即時性的支持以維持家戶與生計的三個主要安全網選項，以及在它們之間做選擇時某些應該考慮的事項。

### 即時支持的安全網選項

方案特點	現金與近似現金移轉	實物移轉	公共工程
描述	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 最簡單的方式將資源傳送到最為弱勢的家戶。</li> <li>■ 增加家戶的實質收入。</li> <li>■ 通常針對有限的時間設計，直到經濟活動創造就業機會為止。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 如果市場不能正常運作或基本食物供應受到限制，則實物移轉（食品、衣物和臨時住宅）是較好的選擇。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 在目標地區創造收入，同時產生期望的結果：清除雜物、打通道路或恢復服務。</li> <li>■ 可以從應變和重建的任何時間實施。</li> <li>■ 不應該被列入支持長期收入的考慮。</li> </ul>
標定	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 長期貧窮的勞動家庭。</li> <li>■ 無法工作的人們：兒童、老人、身障者。</li> <li>■ 需要臨時救助者。</li> <li>■ 所有受災家戶或以某一地理區域作為範圍所標定選中的家戶。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 長期貧窮無法負擔必要的日用品。</li> <li>■ 嚴重受災者需要營養支持與日用品（毯子，衣物）。</li> <li>■ 當受益群體是有限時。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 在勞動力市場的邊緣失業者。</li> <li>■ 暫時貧窮，短期失業者。</li> <li>■ 當工資不高時，自我定位是有效的<sup>[6]</sup>。</li> </ul>
優點	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 低行政成本。</li> <li>■ 移轉可以直接滿足關鍵家戶的需要。</li> <li>■ 受益程度可以根據需求水準和家戶大小量身訂做。</li> <li>■ 提供受益者更多的選擇自由。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 在救災情況下有效。</li> <li>■ 彌補糧食短缺，減少飢餓，改善營養。</li> <li>■ 減緩必需品一時的短缺。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 建造或維護所需要的基礎建設。</li> <li>■ 有助於基本服務的恢復（道路、醫院）。</li> <li>■ 政策上受歡迎的方案。</li> </ul>

(續前表)

		■ 可用來提供工具，讓家庭能夠自己動手重建。	
缺點	<ul style="list-style-type: none"><li>■ 標定方法可能是資訊密集的；特別是：如果受災者被分散的話。</li><li>■ 現金搬運的風險。</li><li>■ 移轉是可取代的，容易遭到非計畫的使用。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ 儲存、運輸與配送等物流成本很高。</li><li>■ 選擇錯誤，取決於標定方法。</li><li>■ 受益人沒有物品選擇權。</li><li>■ 採購困難且長期供應鏈在遙遠的地區。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ 為行政上需求，可能與大規模的基礎建設方案掛勾。</li><li>■ 在基礎建設與減輕貧窮之間權衡。</li><li>■ 服務弱勢但身體健全的家庭，而不是那些家戶中沒有人可以工作（兒童、老年人、身障者）的家庭。</li></ul>
脈絡	<ul style="list-style-type: none"><li>■ 只有在市場正常運作且貨物可正常供應時。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ 在緊急情況下的救災干預措施。</li><li>■ 當價格過高且市場無效率時。</li><li>■ 當市場無法接近（運輸、物流）或受災地區（道路）被切斷時。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ 當失業率很高，通常在災害發生或勞動力市場崩潰後。</li></ul>
挑戰	<ul style="list-style-type: none"><li>■ 為不同型態的受益人定義受益水準。</li><li>■ (即時支持) 可以到達那些預期的受益者身上，包括住在臨時庇護所或營地的人。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ 觸及最貧窮的人（特別是在非常偏遠的地區）。</li><li>■ 採購、儲存，且要避免浪費、腐敗與偷竊。</li><li>■ 確定是否為需要的途徑。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ 制定正確的工資率（低於替代的就業機會）。</li><li>■ 制定正確的勞動強度使方案符合成本效益。</li><li>■ 確定高勞動力需求的專案。</li><li>■ 如果規劃與設計沒有讓社區參與，或者沒讓地方有「所有權」的感覺，則得對專案內容加以檢查修正。</li><li>■ 由於不利的天氣與其他條件，工程不可能快速地做好。</li></ul>
建議	<ul style="list-style-type: none"><li>■ 程序應簡單，容易驗證，並應利用現有技術。</li><li>■ 明確的實施安排應包括資格標準、付款金額與付款期限。</li><li>■ 受益人的交易成本應保持在最低水準。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ 用於最短期間，以避免產生依賴和壓抑經濟活動的恢復。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ 以受災地區為目標，提出地方期待的基礎建設。</li><li>■ 發展社區主導的方案，儘可能使用參與式的途徑。</li><li>■ 確保社區資產與維護系統的所有權。</li><li>■ 避免迫使人們從其他經濟活動（收穫或其他就業）離開。</li></ul>

(續前表)

- 即時的現金交付，避免開立銀行帳戶造成延誤。
- 確保婦女的參與權，因為她們的參與，兒童福利和家庭健康等方面能產生較大幅度的改進<sup>[7]</sup>。

### 現金移轉的經驗

2005 年南亞地震之後，巴基斯坦政府分配給每個合乎資格的家戶每月 50 美元的現金補助。這個額度是根據平均每戶 7 口人的家戶需求所計算出來的。政府做出的政策決定包括：(1) 對所有的受益家戶而言，支付的款項是一致的；(2) 持續支持 6 個月<sup>[8]</sup>。

### 實物救助的經驗

2008 年緬甸遭受納基斯 (Nargis) 氣旋襲擊後，民眾將他們獲得的實物救助，透過交換或出售換成貨幣<sup>[9]</sup>。1998 年孟加拉水災期間，發放實物的糧食救援行動目的在於提高營養水準，避免目標群體飢餓。

### 公共工程的經驗

2004 年印度洋海嘯後，在印尼，約有 18,000 名參與者在約 60 個村落參加了公共工程方案。2001 年薩爾瓦多地震之後，天主教救援服務及 Caritas 進行一項為期 2 年的方案；方案中，社區被組織起來建造了 1,300 間房屋及學校、醫療中心與道路，以換取食物<sup>[10]</sup>。

## 附註

1. Margaret E. Grosh et al., 2008, *For Protection & Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets* (Washington, DC: World Bank), <http://go.worldbank.org/I0JA2JIMV0>.
2. Tara Vishwanath and Xiaoping Yu, 2008, "Providing Social Protection and Livelihood Support," World Bank, [http://siteresources.worldbank.org/CHINAEXTN/Resources/318949-1217387111415/Social\\_Protection\\_en.pdf](http://siteresources.worldbank.org/CHINAEXTN/Resources/318949-1217387111415/Social_Protection_en.pdf).
3. Tripartite Core Group (Government of the Union of Myanmar, Association of Southeast Asian Nations, United Nations), 2008, "Post-Nargis Social Impacts Monitoring," <http://www.aseansec.org/CN-SocialImpactMonitoring-November08.pdf>.
4. Ruchira Bhattamishra and Christopher C. Barrett, 2008, "Community-Based Risk Management Arrangements: An Overview and Implications for Social Fund Program," World Bank, SP Discussion Paper No. 0830, <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Social-Funds-DP/0830.pdf>.
5. Renos Vakis, 2006, "Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection,"

- World Bank, SP Discussion Paper No. 0543, <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Social-Risk-Management-DP/0543.pdf>; Rasmus Heltberg, 2007, "Helping South Asia Cope Better with Natural Disasters: The Role of Social Protection," *Development Policy Review*, vol.25, no. 6, pp. 681–98; and "The World Bank's Experience With Cash Support In Some Recent Natural Disasters," *Humanitarian Exchange Magazine*, Issue 40, <http://www.odihpn.org/report.asp?id=2937>.
6. Carlo Del Ninno, Kalanidhi Subbarao, and Annamaria Milazzo, 2009, "How to Make Public Works Work: A Review of the Experiences," World Bank, SP Discussion Paper No. 0905, <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SPDiscussion-papers/Safety-Nets-DP/0905.pdf>. The use of multiple targeting methods makes the identification of the neediest more accurate and comprehensive. The pure self-selection might be insufficient in reaching vulnerable groups in poor areas or when the demand for participation is very large and some form of employment rationing is needed.
  7. Carlo Del Ninno, Kalanidhi Subbarao, and Annamaria Milazzo, 2009, "How to Make Public Works Work: A Review of the Experiences," World Bank, SP Discussion Paper No. 0905.
  8. Tara Vishwanath and Xiaoping Yu, 2008, "Providing Social Protection and Livelihood Support," World Bank, [http://siteresources.worldbank.org/CHINAEXTN/Resources/318949-1217387111415/Social\\_Protection\\_en.pdf](http://siteresources.worldbank.org/CHINAEXTN/Resources/318949-1217387111415/Social_Protection_en.pdf).
  9. Tripartite Core Group (Government of the Union of Myanmar, Association of Southeast Asian Nations, United Nations), 2008, "Post-Nargis Social Impacts Monitoring," <http://www.aseansec.org/CN-SocialImpactMonitoring-November08.pdf>.
  10. Sultan Barakat, 2003, "Housing Reconstruction after Conflict and Disaster," *Humanitarian Practice Network Paper*, Overseas Development Institute, <http://www.odihpn.org/report.asp?id=2577>.



## 附件 2 如何做：實施災後社會評估

任何災後重建專案的執行可能有技術的、自然的、環境的、經濟的或社會的影響。某些影響是被期待與規劃的，其他則是不可預見的。這些影響有些可能會在專案執行期間就立即變得很明顯，有些則在幾個月，或甚至幾年之後才出現。雖然專案的技術與環境影響已經在專案準備期間，就進行了長期的詳細分析；從 1990 年代以來，只有國際組織（如世界銀行）利用社會評估（social assessment, SA）有系統地分析與調整專案的潛在社會影響<sup>[1]</sup>。當專案仍處於設計階段，且調查研究結果將用來微調專案的設計時，早日分析來自社會影響的潛在風險將有助於提升專案的成果。SA 幫助所有參與者了解社會與經濟的脈絡，預測專案的社會影響（正面的與負面的），並在必要時，減低它們的影響。

### 社會評估的目標

SA 的總體目標是藉由分析和它們的社會影響和降低它們的風險，以改進長期的社會發展及災後重建政策、方案或專案的成果。

社會安全評估的特定目標是：（1）分析一個特定專案或部門政策及資訊的脈絡因素，並分析這些社會文化、制度、歷史、經濟和政治因素將如何影響社會發展的成果；（2）確認專案對於所有相關利害關係人（包括受益人與其他受災者）的社會影響，以及他們相對應的優勢、弱點與風險；（3）分析執行機構和制度架構；（4）確認專案可能會遇到的機會和特殊的限制；（5）提出降低任何不利社會影響，或可在專案或政策執行與監控期間提升社會成果的具體行動建議。在專案分析、設計和／或執行中，透過推動相關利害關係人（包括貧窮和社會排斥者）的參與，使社會評估過程本身就可以提高專案的公平性，並加強社會的包容性和凝聚力。

### 準備社會評估的方法

SA 的成功與否取決於專家團隊是否有能力與潛力去掌握社會現實的多重面向，並使用該資訊去估計社會影響與可能的減災措施。基本上，團隊在社會分析的量化與質化觀點及災後或易變的脈絡裡，要有足夠的經驗，並且在時間壓力下也能自在的工作。下文列出實施 SA 的一系列建議。

- 由於議題的複雜性，以及需要整理和解釋一系列的資訊，應該聘請專家開展這項評估。團隊應該包括社會科學方面的專家，例如社會學家、人類學家、地理學家、社會心理學家，其他在社會數據收集與在複雜的社會文化結構分析方面有經驗的人，以及政治學和法學方面的專家。根據災害的性質與要分析的專案，團隊的組成通常有所不同。

- 政府單位應該指定一個合適的對口，他必須了解工作的重要性，且能接觸與使用資訊。
- 政府官員應該獲得一個技術委員會的支持。該技術委員會包括來自受災者的代表、關鍵的政府機構與贊助的機構。

### 資訊來源

SA 不是一個唯一的方法，但可以採用各種途徑和工具來收集、驗證和分析數據。在災後情況下驗證數據可能是一個挑戰，但不應該被忽視。數據收集的問題如下：

- 專案的社會文化、歷史和政治脈絡總是影響數據的收集與工具的使用；需要併入考慮的複雜社會結構和觀點也是（會影響數據的收集與工具的使用）。
- 數據收集工具的優勢和限制應該就它們在評估規劃期間的有效性、效率和社會接受度等加以評估。
- 雖然受災者是 SA 的主要對象，他們還是可以投入數據的收集、分析、測繪、焦點團體或其他活動，並且可以是技術委員會的代表。
- 鑑於災後情況下收集數據的難度，技術委員會應認真考慮要求顧問團隊：（1）以這樣方式收集的數據，可以用作以稍後專案監控與評鑑的基線；（2）提出用於專案監控與評鑑的具體指標與基準。
- 除了這裡敘述的初期 SA 外，應該與專案的執行同時進行不間斷的 SA。

### 社會評估的範圍

主要目標和方法達成協議之後，顧問們就應該去熟悉最新版本的災後重建政策、方案或考慮中的專案。根據一個已經提出，或者具有廣泛目標的其他重建方案，團隊收集和分析的資訊包括：（1）專案進行地點的社會文化、制度、歷史和政治的脈絡；（2）法律和監管的脈絡；（3）關鍵的社會議題，包括經濟因素和收入分布、多樣性和性別、社會團體和受影響的利害關係人的角色和行為、社會參與型態，以及任何潛在的社會風險等。分析的主題清單如下表所示。在分析中，這些議題的相對權重取決於正在考慮的專案及其脈絡。

主題	分析的元素
A. 機構、角色和行為	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 檢視社會群體的特徵、群體內部與群體之間的關係，以及那些群體與公私機構間的關係。</li> <li>2. 透過這些關係說明已經制度化的正式和非正式行為、規範與價值等，以及它們如何影響專案的實施。</li> </ol>

(續前表)

	<ol style="list-style-type: none"><li>3. 說明可能去影響這些群體行為的機會。</li><li>4. 指出這些機構之間執行專案的限制或潛力。</li><li>5. 總結與專案架構及成果範圍直接連結的歷史事實。</li><li>6. 說明與專案有關的政治架構。</li></ol>
B. 法律和監管方面的考慮	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 回顧和總結所有與專案有關的國家、地方和兩者之間的立法和規章。</li><li>2. 強調特別的立法和規章，以提供社會救助給貧窮和受排斥的群體。</li></ol>
C. 社會和經濟的多樣性和性別 <sup>[2]</sup>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 說明在專案實施地區可用來區分社會群體的最顯著的社會和文化特點。</li><li>2. 根據歸屬地位（種族、宗族、性別、地域、年齡、語言、階級或其他標記）、取得的地位或選擇的身分（思想、教育、公民、政治派別），檢視民眾如何組織成不同的社會群體。</li><li>3. 分析社區的經濟結構與其他可能影響當地關於重建的政治決策因素，例如救助與公共支出分配。</li><li>4. 說明不同社會群體的資產和能力。</li><li>5. 分析動態的社會與政治權力關係，以及他們對於專案涵義的實現。</li><li>6. 探索群體之間目前可見的或潛在的衝突。</li><li>7. 說明他們在專案內各自不同的利益，以及他們的影響程度。</li></ol>
D. 利害關係人	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 確認和描繪各種利害關係人的特徵<sup>[3]</sup>。</li><li>2. 探索不同利害關係人在專案中的利益、行動方式與動機。</li><li>3. 說明專案對於不同利害關係人群體的影響。</li><li>4. 分析他們現有的和不足的資產和能力，包括有形的與無形的，並把它們呈現在一個表格中。</li></ol>
E. 參與	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 說明當地傳統系統的參與方式，以及納入和排除參與的機制，並評估其合法性，作為他們參與專案的依據。</li><li>2. 根據資產和能力表（見 D. 利害關係人），在專案進程中探索利害關係人參與的機會與條件，特別是貧窮與弱勢者。</li><li>3. 建立提高邊緣群體技能的機制，並鼓勵他們參與專案。</li><li>4. 制定通知利害關係人的溝通策略，以及如何將利害關係人的反應納進來的反饋機制。資訊的溝通是一項能夠參與的基本資產。</li></ol>
F. 社會風險和脆弱性	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 分析專案對貧窮與受排斥者可能的經濟和社會影響。</li><li>2. 根據已確認的不同社會群體，尤其是弱勢群體，檢視其特定的社會風險<sup>[4]</sup>。</li><li>3. 分析受影響的群體對於脆弱性和社會風險的看法，並就分析所得數據與其他活動的結果加以比較。</li><li>4. 確認由於政治不穩定、衝突、種族、宗教、社會緊張局勢、固有的貪腐等所造成的國家風險。</li></ol>

## 社會評估的進一步指導

### 1. 機構，角色和行為

分析成分應考慮正式的與非正式的機構、政治和行政機關，在不同政府層級間的「遊戲規則」及私部門機構、社區、親屬和團結規則的影響力。宏觀的制度議題可能與專案有關，也可能和阻止公平使用專案的障礙分析、機構利益與資源等有關。而排除包括當地的風俗、群體間的關係、正式和習慣的法律或資訊和通信系統等的理由可能有意的或無意的。

### 2. 社會及經濟的多樣性和性別

資訊與分析的呈現應該按照性別和收入水準分類，且每一個群體的脆弱性及其原因也應該予以確認。應該特別注重社會公平性的影響，以及跨越不同社會群體的影響分布。定量分析應該伴隨信賴區間與顯著性水準。下列概念應該牢記在心。

#### 務實的性別需求 vs. 策略的性別需求

「務實的性別需求」是根據當地傳統的性別角色和責任，並聚焦於迫在眉睫的務實需求上，例如水、食物、庇護所及衛生等。對照之下，「策略的性別需求」則以男性為對比，分析限制婦女獲得資源和利益的系統性因素。這兩種需求型態的分析和比較，可以幫助促進可持續性的發展及長期性的減災與應變。

#### 家戶間的動態和關係

把家戶描繪成一個系統可能是有益的，這種做法是在每個個體之間分配系統資源，每個人由她或他自己的內部和外部關係支持著。在這樣的一個系統中，部分的修改可能會影響整體。因此，全面性系統理解是很根本的，尤其是對於估計外部干預的多重社會影響。

### 3. 利害關係人

利害關係人分析應該包括特徵、利益、獎勵及在專案上的影響模式，特別是不利於資源分配和控制設計及執行品質的元素。注意，組織化的程度往往會影響群體的可見度及表達與捍衛其利益的能力。弱勢的社會群體往往沒有組織，基於這個原因，需要更多的支持來聽取與包容他們的需求。

### 4. 參與

發展資訊共享與確保連續資訊流的溝通策略，有助於參與。見第3章「災後重建的溝通」。除了溝通策略要能到達所有利害關係人之外，弱勢和邊緣群體的技能可能也需要加強，以確保他們在專案中的參與。把利害關係人納入參與監控和評鑑的程序是很重要的。注意，雖然參與是專案規劃、執行與評鑑的一個基本元素，卻不能保證其會有預期的結果。

## 5. 社會風險與脆弱性

確保特別弱勢的群體已經被確認。脆弱性的定義要超越傳統，以便含括被社會汙名化（例如受虐婦女）或邊緣化（感染 HIV 或患 AIDS 的人）的群體。檢視脆弱性本質和根源的分析，應該在該國或該地區社會經濟發展趨勢的脈絡下進行。

### 提交調查研究結果與建議

針對上表中的每個主題（和在評估期間顧問們確認的其他主題），顧問們都應該提供一個系統性的總結，包括；（1）當涉及正在考慮的住宅重建政策、方案與專案時，他們的調查研究結果；（2）在已經確認的顯著社會影響上。團隊應該為提昇專案的社會成果或降低任何不利的社會影響，提交短期和中期的建議。在最後報告中，這些建議應該以顧問們相信，它們已經在審查過程以最為人所理解，且在執行上以最為有用的方式加以分類。由技術委員會和其他利害關係人初步審查後，依照技術委員會的指示，在最終報告中提交建議，以作為一個確定活動順序和由一方或多方負責執行的工作計畫，特別把重點放在修改專案設計或降低社會風險的活動。

### 社會評估的期待結果與產出

主要產出是一個對於政策、方案或專案夠深入的 SA，讓政府和／或其他機構可藉由調整專案設計與設計一個監控專案的系統，來降低任何不利的社會影響或提昇社會成果。在初步報告中，顧問們將提交他們的策略、計畫和時間表。評估應該以草案和最終報告形式提交。

時間將是實施這項顧問服務的精髓。下面的時間表可以讓 SA 在約 2 個月內完成。接下來的時間間隔則是展現旺盛的企圖心，且如果需要的話，還可以依據具體情況予以調整。產出將包括：

1. 初步報告，在簽約後 7 天內提交；顧問們在報告中提出任何修改工作範圍、工作計畫及提交結果時程的建議；
2. 報告草案，大約在初步報告接受後 21 天內提交；
3. 最後報告，在收到來自負責監督評估的當事人報告草案意見後 21 天內，或在提交報告草案後 30 天提交。

草案和最終報告應該與執行總結或簡略版一起提交。執行總結或簡略版可以廣為流傳，其使用的語言和格式要容易被利害關係人所理解。

一個有效的審查過程，將有助於保證 SA 的接受度，且顧問們應該在執行 SA 時，在來自政府和評估贊助者的協助下，採取積極的角色。這可能需要與政府、社區和其他利害關係人進行各式各樣的會議，並使用資訊技術或者其他方法，以確保報告

草稿與收集的反饋可以廣泛的散布。當報告要定稿時，可能還需要一次會議，以便更廣泛地宣傳調查研究結果和建議。

## 附註

1. World Bank, 2003, *Social Analysis Sourcebook: Incorporating Social Dimensions into Bank-Supported Projects* (Washington, DC: World Bank); John Twigg, 2007, *Tools for Mainstreaming Disaster Risk Reduction, Social Impact Assessment, Guidance Note 11* (Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and the ProVention Consortium), [http://www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/tools\\_for\\_mainstreaming\\_GN11.pdf](http://www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/tools_for_mainstreaming_GN11.pdf); and International Association of Impact Assessment, 2003, "Social Impact Assessment. International Principles," Special Publications Series No. 2, <http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/SP2.pdf>.
2. According to the World Health Organization (WHO), "gender" refers to the socially constructed roles, behaviors, activities, and attributes that a given society considers appropriate for men and women. Gender is an important consideration in SA.
3. The term "stakeholder" includes the people affected by the project (beneficiaries, affected population) and people able to influence it (organizations, institutions). See also Chapter 12, Community Organizing and Participation, for a discussion of this topic.
4. "Social risks" include country risks, political economy risks, institutional risks, exogenous risks, and vulnerability risks, among others.