

第 12 章 社區組織和參與

陳易靈、張麗珠◎譯

社區組織和參與的指導原則

- 重建從社區層級開始。一個好的重建策略要能使社區承諾參與，並幫助人們一起為重建他們的住宅、生活及生計而努力。
- 以社區為基礎的途徑與一般的規劃流程有些不同，它從動員社會團體及社區開始，並讓社區進行自己的需求評估。
- 「由下而上」的執行方式需要來自上層強而有力的承諾和領導，因為要在緊急情況下，提供快速、「由上而下」及獨裁式的解決方案的壓力是很強大的。
- 「社區」不是一顆巨石，而是一個有許多聯盟和次團體的複雜有機體。社區需要承諾參與，以便確認其問題，目標和能量，但也可能無法在這些事項上達成共識。
- 最有效的社區承諾參與規模或許是相當小的。例如：甚至小到只有 10 個家庭。
- 社區的承諾參與可能呈現不同的喜好及期望，所以參與重建的機構必須以開放的心胸，來彈性修改他們重建過程的既定願景。
- 社區參與有很多種方式，但都需要配合其脈絡，且幾乎都需要推動及其他形式的支持。
- 在重建過程中，為維護社會和社區內的承諾參與和公信力，透明化和有效的溝通是不可或缺的。
- 重建途徑可能影響直接參與重建的型態及程度。

一、引言

有些人將社區參與視為利害關係人藉由投入專案設計、影響公眾選擇及堅持政府機關必須對他們所提供的商品與服務負責，來影響社區組織發展的一種方式^[1]。有些人把參與視為受災民眾在專案週期——評估、設計、執行、監控及評鑑，各種不同形式的直接承諾參與。還有人認為參與是一種以受災民眾為核心的人道救援，及社會行動者以獨到見解、能力、活力及自己的想法規劃社區組織發展活動的操作性哲理^[2]。

社區承諾參與有很多好處，而且在災後復原與重建的每一個階段都是很重要的。本章鼓勵參與重建的機構提供受災社區廣泛的重建參與選擇^[3]。它強調受災社區的組

織及個人、社區與社區為基礎的組織（community-based organization, CBO）的參與。詳見第 14 章「重建的國際、國家、地方伙伴關係」，參與重建的公民社會機構類型。

二、關鍵決策

1. 災害防救業務主導機構，應與受災社區、地方政府和參與重建的機構合作，以界定社區在重建規劃和管理的角色。從這個對話所衍生的協議應該是重建政策不可分割的一部分。
2. 受災社區應決定他們將如何把自己組織起來，以便參與重建工作。
3. 參與重建的機構應決定他們將如何支持和充權（培力）社區，來發揮他們已經同意扮演的角色，以及將如何建立和維持在整個重建過程中與社區的雙向溝通。
4. 地方政府應界定它在支持社區層級的重建、與受災社區協商、災害防救業務主導機構、以及參與重建機構的角色。
5. 參與重建的機構應該與社區決定如何監控和評鑑社區在重建中的參與，以確保各方都履行他們在協議中的角色與責任。在社區和國家層級的整體重建方案都應該有這樣的監控機制。

三、與社區參與有關的公共政策

將社區的參與整合至由當地和國際非政府組織（nongovernmental organization, NGO）所贊助的重建方案大多是自願的，但參與的承諾通常是相當高的。然而，承諾程度在公部門贊助的專案裡可能有所不同。在他們的權力下放框架、規劃法規或地方政府的法令下，有些國家對於政府支持的專案要求社區的參與和資訊的公開。這種參與可包含從專案預算的公聽會，到對採購文件的評論期，以至於在社區基礎建設專案中提供「汗水股權（sweat equity）」。遵守這些法律有時可能只是形式上的；如果政府是在應急的基礎上運作，且擔心專案將被延遲，這樣的情況更有可能發生。在這些情況下，甚至來自於社區本身的壓力，都可能迫使他們迅速採取行動，實施由上而下及專業技術的解決方案。

越來越多的經驗顯示，緊急情況是在擴大參與，而不是在減少參與，即使目前還沒有正式的參與政策框架。結構適當的社區參與機制、實質的產出及監督的品質其實是可以改善的，特別是有大筆的金錢介入時。當地和國際的 NGO 及其他參與重建的機構可以協助操作這些機制。或者地方政府也許可以建立指導原則，並協調社區參與重建。地方政府的角色在當地土地利用決策和基礎建設重建的議題上特別重要。


如果政府默默地採取權力下放的參與性途徑，則有參與途徑重建經驗的機構在代表社區倡導這種做法時，可能需要提出具體的案例，說明這樣的做法曾在那些地方被

成功地執行過，在以下的案例研究中有一些良好作法的實例。

四、技術議題

4.1 參與型態

如下表所示，就公民參與決策的程度與有關的預期成果而言，社區參與的形式各有不同。

參與型態	受災民眾的角色	控制程度
在地倡議	構思、發起、獨立執行專案；機構參與社區專案。	高
互動	參與需求分析和方案構想，並擁有決策權。	
經由物資、現金或勞力的提供	提供實施干預所需物資和／或勞力，或共同籌資。幫助決定如何使用這些投入。	
經由物資獎勵	提供實施干預所需物資和／或勞力。接受來自機構的現金或實物支付。	
透過協商	被詢問對特定議題的觀點，但沒有決策權。	
經由資訊的提供	提供資訊以回應機構所詢問的問題，但對過程毫無影響力。	
被動的	被告知將會發生什麼事或已經發生什麼事。	

資料來源：Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian (ALNAP), 2003, *Participation by Crisis-Affected Populations in Humanitarian Action: A Handbook for Practitioners* (London: Overseas Development Institute), <http://www.alnap.org/resources/guides/participation.aspx>.

4.2 參與目的

如同世界銀行的見解，參與容許利害關係人以協同合作方式進行方案週期的一些活動，包括以下：

1. 分析：確認現有政策、服務與支持系統的優勢與弱點。
2. 設立目標：決定及闡明需要什麼。
3. 創造策略：實事求是，決定方向、優先順序及機構的責任。
4. 制定戰略：開發或監督從目前到未來所需的專案政策、規範、藍圖、預算與技術等的發展。
5. 監控：進行社會評估或其他形式的專案支出與產出的監控。

其他機構對於參與有更廣闊的看法。本質上，參與被認為具有社會性的成果：培育個人、提高當地的能力、加強民主進程，並給予邊緣化族群發聲。另一組的好處則與方案的效用與利用有關：建立擁有感（主人翁意識）、改善方案品質、動員資源，以及鼓勵社區參與執行。

4.3 重建中的社區參與

既然社區最清楚他們自己當地的環境、文化、脆弱性、要求和建築技術，所以重建應由他們來規劃，或者至少在他們的指導下進行。然而，一個真正以社區為基礎的重建途徑需要不同的規劃流程，不是從評估開始的流程，而是從社會團體和社區的動員；然後接著進行以社區為基礎的需求評估。這樣的動員可以由社區自己主動來做，或者作為政府釋出關於重建將如何進行的訊息的一個回應。另外，參與重建的機構，包括全國性與地方的 NGO，或地方政府都可以主動發起動員。動員多少有些困難，端賴災害的衝擊和災前既有的社區組織性質而定。與社區溝通是成功的參與式重建過程的關鍵要素。請參閱第 3 章「災後重建的溝通」，廣泛的災後溝通指導。

2006 年爪哇地震重建的研究案例（參見下文），顯示社區如何管理數千個住宅單元的重建。

為了成功地參與這類的重建專案，傳統的規劃者可能需要調整他們自己的思維。此外，因為這種重建途徑的成功與否取決於社區的決策，可能需要協助以重啟達成決策共識的機制，並建立或重建其他的治理結構。

社區如何參與重建

重建活動	社區參與重建的機會
評估	執行： <ul style="list-style-type: none"> ■ 住宅評估和普查。 ■ 社區主導的需求評估。 ■ 當地環境評估。 ■ 繪製受災地區和改變示意圖。 ■ 利害關係人分析。
規劃與設計	專案的優先排序與規劃。 進行參與式重建場域的規劃與評鑑。 確認標準與符合資格的家戶。 參與培訓（DRR 和施工方法）。 協助申訴程序。

(續前表)

專案開發與執行	執行和／或監督： <ul style="list-style-type: none">■ 住宅重建，包括弱勢家戶的住宅。■ 基礎建設重建。■ 公共設施的重建（學校、社區建築物及診所）。 管理： <ul style="list-style-type: none">■ 財政支出。■ 社區倉庫。
監控與評鑑	監督施工。 參與監控和社會審計委員會。 進行參與式重建評鑑。 見第 18 章「監控與評鑑」附件，關於進行重建專案社會審計的指導。

2003 年巴姆地震重建案例研究（參見下文）說明社區參與災後規劃的典型個案。

4.3.1 重建途徑

住宅重建途徑將影響社區參與的程度和型態。第 6 章「重建途徑」討論了五種重建途徑。這五種途徑裡，現金給付途徑（Cash Approach, CA），業主主導的重建（Owner-Driven Reconstruction, ODR）及社區主導的重建（Community-Driven Reconstruction, CDR），提供最多直接參與住宅重建的機會。業主參與機構主導原地重建（Agency-Driven Reconstruction In-Situ, ADRIS）專案的機會有限。然而，機構主導的異地重建（Agency-Driven Reconstruction in Relocated Site, ADRRS）大半排除業主在重建工作中的任何角色。住宅和基礎建設重建提供社區不同的參與機會，這些應該加以協調，但要分別予以確認、規劃與管理。

4.3.2 培訓和推動

培訓和推動是參與式重建途徑的關鍵要素。社區需要支持他們特殊角色的訓練。如果社區成員要擔任建築工人或監督住宅重建，則住宅重建方法的培訓就非常重要（見第 16 章「重建的培訓要求」）。如果監督基礎建設專案是社區的責任，則需要培訓一些成員了解計畫和規範。推動和訓練是不同的，但也極為重要。推動包含幫助社區重新建立決策過程、制定和執行計畫、獲取資源、化解衝突等。在以社區為基礎的參與式重建，發掘、培訓且保有好的社區推動者對參與重建的政府及機構而言，是絕對關鍵的角色。既然它是如此艱鉅的工作，並且需要與特定社區建立信賴關係，所以社區推動者的高流動率是可預期的。印尼日惹（Yogyakarta）地震重建善用社區推動者的經驗，總結於本章附件 1「如何做：建立災後住宅與社區重建的社區推動系統」。

4.4 制度脈絡

脈絡可以讓參與變成可能，或者限制參與，取決於是否具有利於參與的環境；文化造成的限制，包括參與重建機構的文化；及社區之前的組織等因素。

4.4.1 有利的環境

「有利的環境」一詞在這裡是用來表示國家和地方提供人民自由參與及獎勵的規則與法規。檢視受影響的受益人和社區運作的法律框架，將可確認任何必須處理的法律限制，方能容許真正的參與。至少有三個重要的考量：(1) 社區是否可以獲取信息；(2) 社區是否有權組織和簽訂合約；(3) 參與重建的機構所採取的專案途徑。

4.4.2 重建機構的限制

參與性過程可能會受到來自參與重建機構的限制所影響，包括：(1) 解決住宅問題與塑造現場結果的龐大時間和政治壓力；(2) 缺乏進行參與式重建活動的承諾、技術或能力；(3) 以短期緊急心態，而非長期發展的角度在運作；(4) 因為機構的方案本質而無法對社區做出長期的承諾。參與重建的機構也許對於脈絡的了解有限，尤其是複雜或變化迅速的脈絡，且於結果不可預期下，可能因此在與社區制定計畫時保持沉默。機構與受災社區代表可以特別為監控重建的參與品質，以及解決社區對此議題的申訴而組織一個委員會。社區參與需要時間，但如果因為社區被排除在外而出現反對專案的意見，則時間也會因此而流失。1993 年的拉杜爾 (Latur) 地震重建，政府承認其管理社區參與式重建的能力有限，於是委託兩個有聲望的非政府組織來協助他們。如下面案列研究說明。

4.4.3 社區組織

一個社區的組織對外人來說可能是無形的，但諸如社區需求評估和社區機構示意圖等工具卻可以幫助揭示它，並看到它對專案計畫的影響。結構正式化程度不同的各式各樣組織，已經在既有的社區運作，執行各種不同的功能，包括引導社區要求。不了解實際情況就規劃干預措施，不僅是不尊重社區，也可能製造衝突，並導致意外的拖延或甚至拒絕專案。任何新倡議的贊助者——即使它只是一個尋求社區參與的單一專案——仍須決定該專案如何與一個既有組織的社區連結。儘早分析社區的特質，包含其組織結構和能力。本章附件 2「如何做：製作社區參與簡介」所說明的方法，將可提供投入社區參與決策所需的要求及起始點。

除此之外，現有的組織結構可能以財富、政黨、社會地位、文化或權力關係為基礎。自我任命的社區和組織發言人，包括全國性的 NGO，宣稱是當地社區需求和願望的代表，但社區成員可能不這麼認為。女性的角色在規劃重建時需要謹慎的予以考

慮，且婦女組織可以扮演重要的角色。1992 年巴基斯坦洪水的案例研究，說明當地的 NGO（PATTAN）如何努力擴展女性在重建中的角色。

4.4.4 正式化社區參與

以社區為基礎的重建而言，社區合約是聯合國人居署（United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT）開發的一個工具，用來建立社區參與的條款。NGO 參與的正式化在第 14 章「重建的國際、國家、地方伙伴關係」提出。

4.5 參與的策略和工具

當參與的策略可能在參與式重建過程得到最佳的淬鍊，參與重建的機構可能要在參與程序啟動前，為他們自己界定基本的參數。參與策略界定為何要求參與、建議誰將參與，並確定其目標。它也要確定參與式重建活動的目的、哪一種參與途徑最適合、使用的工具與方法、社區成員是否將直接承諾參與或透過現有的社區組織，以及如果有的話，哪些伙伴機構來參與。

建立參與性過程是沒有必要的；過去這麼多年，很多組織已經系統化無數可適用於參與的脈絡中的工具和方法。下表包含一些例子。

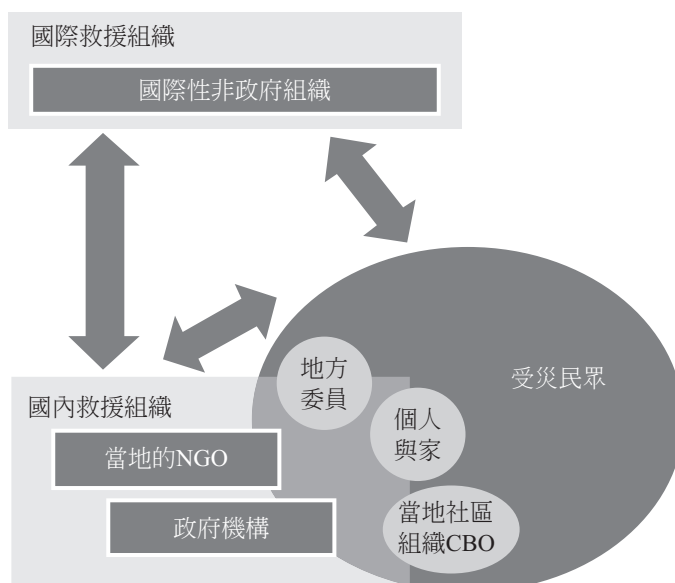
推動社區參與的工具

脈絡的分析	了解利害關係人	確認資產和脆弱性	界定需求、要求與專案
<ul style="list-style-type: none"> ■ 訪問重要資訊提供者。 ■ 說故事。 ■ 焦點團體。 ■ 時間表。 ■ 繪製損害、風險、土地利用圖。 ■ 活動或氣候日曆。 ■ 社區地圖。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 社會人類學分析。 ■ 參與性利害關係人分析。 ■ 互動示意圖。 ■ 范氏圖。 ■ 近似性距離分析。 ■ 財富排名。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 能力和脆弱性分析。 ■ 按比例打樁。 ■ 制度分析。 ■ 文化資產盤點。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 問卷調查。 ■ 聽證會。 ■ 參與性規劃。 ■ 設計圖表。 ■ 參與者觀察。 ■ 偏好排序。 ■ 資訊中心和展覽會。

4.6 誰是利害關係人？

利害關係人的參有其特定的脈絡。因此，誰需要或願意參與將因專案不同而有所不同。下頁的圖以圖形方式描述共同利害關係人間的連結。下表使用假想的專案（透過結構性措施的實施來降低風險，以幫助社區避免異地重建），顯示共同利害關係人類別。

利害關係人類型	範例
那些可能會受到專案（正面或負面）影響者。	主張異地重建社區的屋主 vs. 主張原址重建的屋主。
對「無聲的人」來說，可能要特別努力。	如果結構性災害風險降低投資成立，則違占戶就有被搬遷的風險。
那些可能受到影響者的代表們。	災害應變良好的既有社區團體。
那些需為專案負責的人。	政府的風險管理部門或當地的規劃部門。
那些可以為專案動員或反對專案的人。	等待援助的未受災社區，因為災害相關的專案而遭到延遲。
那些可以透過參與讓專案更有效率，或者不參與而使其較無效率的人。	另一個 NGO 在同一個社區處理相關的議題。
那些可以奉獻財力和技術資源的人。	小額信貸機構或政府機構。
他們的行為必須改變，工作方能成功的人。	政府部門已經在規劃社區的異地重建。
有他們的協同合作，專案方能成功的人。	地主需要願意出售結構性設施的預定地。



資料來源：Source: ALNAP, 2003, *Participation by Crisis-Affected Populations in Humanitarian Action: A Handbook for Practitioners* (London: overseas Development Institute), <http://www.alnap.org/resources/guides/participation.aspx>.

每個利害關係人的權力、利益和資源水平將影響他們協同合作的能力。因此，需要建立一個利害關係人可以平等參與和互動的環境。建立共識並不總是那麼容易，或許需要採取具體措施來促進談判和解決爭端。專案的利害關係人可能不都具有平等的地位，因為他們在專案成果中有著不同的「利害關係」。例如，一個可能要搬遷的戶長會比地方規劃部門的代表，對異地重建專案的成果投入更多，即使兩者都被認為是利害關係人。

4.7 非預期的參與結果

參與可增加社區的力量，但參與的結果可能是不可預期的。參與式重建過程可能會引起新的參與者或利益，或者可能會在過去曾經合作融洽的組織間引發衝突。指導參與式重建過程，包括確保人們的期待切合實際，特別是當他們相信會有大量的資金可以使用時。同時，當社區意識到活動和專案衍生出它的能力和新的想法時，機構可以從它對於參與性專案的支持，見到事半功倍的效果。

組織和社區參與的推動不應該在一個純粹的特定基礎上完成。訓練有素的社區推動者和社區參與的其他專家，都應該是任何需要「參與」的專案的管理團隊的一分子。

五、危機與挑戰

- 由於政治和社會的壓力顯示重建過程正在推進中，政府放棄真正的參與。
- 在規劃與設計上，因為關係利害人的參與有限，使得重建專案缺乏社區的支持，特別是受災的社區。
- 未能了解社區參與的複雜性，又相信「社區」是一個統一的、有組織的團體。
- 引進參與式重建活動時，忽略社區既有的組織方式。
- 低估真正參與式重建過程所需的時間和成本。
- 進行規劃不周詳的民意調查，並相信那些調查的回應代表社區的聲音。
- 未能找到或培育可以理解 and 相信以社區為基礎途徑的社區推動者和培訓者。
- 拒絕社區既有的組織模式，或者沒有評估他們應該或可能如何配合問題所在地的具體情況，就盲目的援用其他國家或脈絡的模式。
- 以為所有的社區組織都是民主和具代表性的，或者忘了他們有自己的議程。
- 混淆了全國性 NGO 與那些真正的 CBO 的角色。
- 機構相信他們正透過與特定的在地組織或發言人建立關係而參與社區重建。

六、建議

1. 在重建過程的早期階段，透過與社區合作進行社區參與簡介的製作，以分析社區參與的能力和偏好。
2. 與社區合作，不僅在如何把自己組織起來，也在活動與結果上達成協議。例如：重建的優先順序、計畫和目標。
3. 尋找適度的社區參與規模，其規模可能比預期的較小。
4. 為使社區成為重建中的一個具影響力的參與者而提供推動與支持，同時邀請社區參與重建品質的監控。由於大多數的社區推動者將會有所更換，所以提供社區適當的支持是一個持續的過程。
5. 考慮由參與重建的機構和社區代表建立一個監控機制，特別用以監控社區參與的品質。
6. 不要對要求社區要有完善的治理和責信有所遲疑，特別是涉及資金時。
7. 不要引進新且不熟悉、又具競爭性的組織結構，剝奪現有社區的主動權；想辦法讓他們聯手，把力量結合起來。
8. 請考慮使用現有可助長參與的工具，但確定它們適用於這個專案與脈絡。
9. 了解利害關係人的身分是參與式過程中最重要的步驟之一，採用參與式方法以確認和聘請利害關係人承諾參與。
10. 了解社區參與可能產生非預期的結果。與參與者保持建設性的關係，找尋支持因參與性過程衍生的額外活動的機會。

七、案例研究

7.1 印尼爪哇 (Java) 地震 (2006 年)：組織以社區為基礎的異地安置與異地重建

儘管 2006 年芮氏規模 6.3 的爪哇地震曾是極具破壞性事件，不過亞齊海嘯復原重建的持續混亂已有點被世人遺忘。喪失超過 35 萬個住宅單位且有 5,760 人死亡，大多數因非工程的磚石結構倒塌。利用從海嘯經驗所學到的教訓，以及來自持續進行的城市扶貧專案 (Urban Poverty Project, UPP) 資源，印尼政府能夠迅速且有效地作出回應。招聘了社區推動者和村落選出的董事會，後來都有助於組織社區會議和監督執行情況。主要活動包括：(1) 確認受益人和弱勢族群的排序；(2) 建立 10-15 個家庭的住宅團體，並選出他們自己的領導人與出納；(3) 為每一個團體制定使用施工補助的詳細計畫；(4) 開設團體的銀行帳戶；(5) 取得計畫、分批發放、集體採購、施工和簿記的許可。培訓社區成員和當地工人，以確保抗震的建築。然後，社區制定

重建村落的基礎建設和設施的計畫，並特別注重其抗災害能力。社區進行內部調查、準備專題地圖、分析需求和災害風險、協議方案的優先順序，並建立操作和維護的程序。基礎建設的補助也隨著工程進度，透過選定的銀行分批發放。對規則有適當的了解和社區主人翁的意識，是確保良好目標和計畫、責信、社會控制的實踐不可或缺的。女性的參與則可增加責信和提高技術解決方案的適當性。社區推動者的角色是至關重要的，因為他們可確保有效的溝通與方案在當地情況的適用性，並符合方案的原則。所有 6,480 個核心住宅係由 UPP 底下的世界銀行貸款所資助，另外的 15,153 個單位則由多元捐助的爪哇重建基金所資助。這種重建途徑成為更大的政府資助復原和重建方案的模式，在爪哇，約 20 萬棟房屋沿用這個方式而重建完成。

資料來源：Sri Probo Sudarmo, World Bank, 2009, personal communication; and World Bank, 2007, *Community-Based Settlement Rehabilitation and Reconstruction Project for Central and West Java and Yogyakarta Special Region*, project documents, <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=226309&menuPK=287103&Projectid=P103457>.

7.2 伊朗巴姆地震（2003 年）：社區參與制定 2015 年巴姆市結構計畫

2003 年伊朗巴姆地震後，住宅重建的國家策略被公布了。對於都市地區，該策略的特色為：（1）在現有空地上提供臨時或過渡性庇護所，包括組合屋的分配以解決為期 2 年的住宅需求；（2）在詳細的城市總體規劃準備好和重建的技術、法律與程序機制核准後，提供永久屋的服務。巴姆市提供臨時庇護所給予政府在重建開始前，有時間來修訂現有的城市計畫。最近的巴姆市城市總體規劃已由一家顧問公司編製完成，並在地震發生前一年，經住宅和都市發展部的建築和都市發展高級理事會批准。然而，災害引起了一些重要的新議題，所以同一家顧問公司隨即被喚回更新計畫。一個全面性的調查試圖從地方當局、執行機構、社區領袖、NGO、女性、青年和兒童中尋求投入。2004 年 4 月，伊斯蘭革命住宅基金會（Housing Foundation of the Islamic Revolution）——聯合國開發計畫署（United Nations Development Programme, UNDP）聯合住宅專案組織了技術諮詢單位。在此，UNDP、聯合國兒童基金會（United Nations Children's Fund, UNICEF）、聯合國教科文組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）、世界衛生組織（World Health Organization, WHO）、聯合國工業發展組織（United Nations Industrial Development Organization, UNIDO）和其他聯合國機構為參與性都市微觀規劃過程提供技術的協助和能力的建構，並解說例如兒童友好與健康城市的觀念，以及討論城市規劃的社會經濟觀點。特別的是，最終的結構計畫強調尊重傳統建築、城市與村落的都市設計、保護緩衝地帶、盡量減少異地重建及盡量透過土地的再利用來減少土地的徵用等需求。這項計畫奠定巴姆市後續 11 個優先重建區詳細規劃的基礎。為了降低

過度單一的機率，每個區域有不同的規劃團隊。地震後 10 個月，修改後的計畫和詳細計畫於 2004 年 10 月由高級理事會批准，隨後，住宅和都市發展部在 UNDP 的支持下，發表諮詢過程和巴姆住宅類型的成果。

資料來源：Victoria Kianpour, UNDP Iran, 2009, personal communication and World Bank, 2009, “Planning for Urban and Township Settlements after the Earthquake,” http://siteresources.worldbank.org/CHINAEXTN/Resources/318949-1217387111415/Urban_planning_en.pdf.

7.3 印度馬哈拉施特拉邦 (Maharashtra)，拉杜爾 (Latur) 地震 (1993 年)：社區參與馬哈拉施特拉邦緊急地震復原方案

印度馬哈拉施特拉邦政府在世界銀行的幫助下，制定了馬哈拉施特拉邦緊急地震復原方案 (Maharashtra Emergency Earthquake Rehabilitation Program, MEERP)，將社區參與制度化，並確保受益人在震災後方案的各個階段都接受正式的諮詢服務。每個村莊設立一個由 sarpanch (村落協會的領導) 領導的當地委員會，而它的次委員會則包括婦女和弱勢族群。在 taluka (一個包括幾個村落的行政單元) 與地區層級也提議設立諮詢委員會。為了確保村落層級的委員會與在所有的層級的專案管理單位都有所互動，政府採取創新的步驟，並指派兩個備受敬重的社區組織——塔塔社會科學研究所和資源區域中心促進學會，來推動其過程。

資料來源：Rohit Jigyasu, 2002, *Reducing Disaster Vulnerability through Local Knowledge and Capacity* (PhD thesis, Trondheim: Norwegian University of Science and Technology), <http://ntnu.diva-portal.org/smash/record.jsf?searchId=1&pid=diva2:123824>.

7.4 巴基斯坦水災 (1992 年)：草根 NGO 引進讓女性承諾參與住宅重建的措施

1992 年，巴基斯坦北部悲慘的水災歸因於山區流域大規模的森林砍伐，最終導致政府實施禁止商業性森林採伐。洪水過後，當地的 NGO (PATTAN) 引進許多措施，特別是在強調災害復原過程中女性的議題。女性救援人員參與評估女性的災後需求，並讓她們參與規劃、實施和復原活動。當地女性被登記為一家之主，來協助確保救援食物的有效分配，並建立村落婦女組織 (與男性團體平行) 以清楚表達女性的需求及承擔社區發展的責任。這些團體還提供了一個論壇，討論女性對於新房屋設計和布局的看法。因此，婦女變得積極參與重建活動。後來，婦女被賦予籌集資金的責任來償還房屋貸款的分期付款。有些婦女還參與了傳統上被認為屬於男性的營建工作。或許最重要的是 PATTAN 推行已婚夫婦應共同擁有房屋的概念。

資料來源：World Bank, Food and Agriculture Organization, and International Fund for Agricultural Development, 2008, *Gender in Agriculture Sourcebook* (Washington, DC: World Bank), http://publications.worldbank.org/ecommerce/catalog/product?item_id=8612687.

八、資料來源

- Abarquez, Imelda, and Zubair Murshed. 2004. *Community-Based Disaster Risk Management: Field Practitioners' Handbook*. Bangkok: ADPC, UNESCAP, and DIPECHO. <http://www.adpc.net/pdr-sea/publications/12Handbk.pdf>.
- Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP). 2003. *Participation by Crisis-Affected Populations in Humanitarian Action: A Handbook for Practitioners*. London: Overseas Development Institute. <http://www.alnap.org/resources/guides/participation.aspx>.
- Davidson, C. H. et al. 2006. "Truths and Myths about Community Participation in Post-Disaster Housing Projects." *Habitat International*. Volume 31, Issue 1, March 2007, pp. 100–115. <http://www.cbr.tulane.edu/PDFs/davidsonetal2006.pdf>.
- Dercon, Bruno, and Marco Kusumawijaya. 2007. "Two Years of Settlement Recovery in Aceh and Nias. What Should the Planners have Learned?" (Paper for 43rd International Society of City and Regional Planners Congress). http://www.isocarp.net/Data/case_studies/952.pdf.
- Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. 2006. *The UNHCR Tool for Participatory Assessment in Operations*. Geneva: United Nations. <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/450e963f2.html>.
- UN-HABITAT. Government of Indonesia, Provincial Government of Aceh, and the United Nations Development Programme. 2009. "Post-Tsunami Aceh-Nias Settlement and Housing Recovery Review."
- UN-HABITAT. 2007. "People's Process in Aceh and Nias (Indonesia), Manuals and Training Guidelines." (In English and Bahasa). <http://www.unhabitat-indonesia.org/publication/index.htm#film>.
 - Volume 1 Orientation and Information
<http://www.unhabitat-indonesia.org/files/book-153.pdf>
 - Volume 2 Community Action Planning and Village Mapping
<http://www.unhabitat-indonesia.org/files/book-1407.pdf>
 - Volume 3 Detailed Technical Planning for Housing and Infrastructure
<http://www.unhabitat-indonesia.org/files/book-1417.pdf>
 - Volume 4 Housing and Infrastructure Implementation
<http://www.unhabitat-indonesia.org/files/book-1420.zip>
 - Volume 5 Completion of Reconstruction Works
<http://www.unhabitat-indonesia.org/files/book-1421.pdf>
 - Volume 6 Monitoring, Evaluation and Controls
<http://www.unhabitat-indonesia.org/files/book-225.pdf>

Volume 7 Socialization and Public Awareness Campaign

<http://www.unhabitat-indonesia.org/files/book-226.pdf>

Volume 8 Training and Capacity Building

<http://www.unhabitat-indonesia.org/files/book-229.pdf>

Volume 9 Complaints Handling

<http://www.unhabitat-indonesia.org/files/book-231.pdf>

- UN-HABITAT. Regional Office for Asia and the Pacific. n.d.. “Community Contracts.” http://www.fukuoka.unhabitat.org/event/docs/EVN_081216172311.pdf.
- World Bank. 1996. *Participation Sourcebook*. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank). <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbhome.htm>.
- World Health Organization. 2002. “Community Participation in Local Health and Sustainable Development: Approaches and Techniques.” <http://www.euro.who.int/document/e78652.pdf>.

附註

1. World Bank, 1996, *The World Bank Participation Sourcebook* (Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank), <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbhome.htm>.
2. Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian (ALNAP), 2003, *Participation by Crisis-Affected Populations in Humanitarian Action: A Handbook for Practitioners* (London: Overseas Development Institute), <http://www.alnap.org/resources/guides/participation.aspx>.
3. Opportunities for participation are also discussed in other chapters of this handbook.
4. World Bank, 1996. *The World Bank Participation Sourcebook* (Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank), <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbhome.htm>.
5. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), Regional Office for Asia and the Pacific, n.d., “Community Contracts,” http://www.fukuoka.unhabitat.org/event/docs/EVN_081216172311.pdf.
6. World Bank, 1996, *The World Bank Participation Sourcebook* (Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank), <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbhome.htm>.
7. ALNAP, 2003, *Participation by Crisis-Affected Populations in Humanitarian Action: A Handbook for Practitioners* (London: Overseas Development Institute), <http://www.alnap.org/resources/guides/participation.aspx>.
8. Jeremy Holland, 2007, *Tools for Institutional, Political, and Social Analysis of Policy Reform. A Sourcebook for Development Practitioners* (Washington, DC: World Bank), http://siteresources.worldbank.org/EXTTOPPSISOU/Resources/1424002-1185304794278/TIPs_Sourcebook_English.pdf.
9. World Bank, 1996, *The World Bank Participation Sourcebook* (Washington, DC: The International Bank

for Reconstruction and Development/World Bank), <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbhome.htm>.

10. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), Regional Office for Asia and the Pacific, n.d., “Community Contracts,” http://www.fukuoka.unhabitat.org/event/docs/EVN_081216172311.pdf.
11. ALNAP, 2003, *Participation by Crisis-Affected Populations in Humanitarian Action: A Handbook for Practitioners* (London: Overseas Development Institute), <http://www.alnap.org/resources/guides/participation.aspx>.

附件 1 如何做：建立災後住宅與社區重建的社區推動系統

2006 年，印尼日惹和中爪哇地震後的重建過程，顯示以社區為基礎途徑來重建的有效性。超過 15 萬間房屋在地震發生後的第一年重建；在地震兩週年之際，共有 27.5 萬間房屋已經以社區為基礎的模式重建完成。

然而，這種重建模式需要建立一個社區推動系統。推動系統得依賴社區推動者的招聘、培訓和部署。找到夠多優質的社區推動者，讓他們儘快進入受災的社區，提升重建工作，並給大家關於重建工作將如何進行的確定性，以及他們在重建中的角色將是什麼。

確定性是影響民眾對方案滿意度的一個重要因素。

本節介紹在 2005-2007 年日惹／中爪哇地震爪哇重建基金會，及之前 2004 年印度洋海嘯後於亞齊的重建，均採用社區推動者途徑來執行以社區為基礎的安置復原與重建專案。儘管對所有的重建而言，參與性的方法是類似的，每個社區在本方案中也獲得共同資金，來資助社區基礎建設的補強，藉以降低社區風險。在日惹／中爪哇重建中，這個方案補助超過 15,000 個住宅單位。

推動系統的主要特點

特點	說明
招聘	<p>社區推動者是從具有下列專長領域之一的群眾中揀選出來的：工程或建築、金融、社區發展或組織。所有的社區推動者均需要有實務工作技能及與社區合作的能力，培力社區使他們有能力發揮他們在重建中的角色和管理社區的期望。</p> <p>揀選社區推動者的程序是由外部顧問來管理的，包括：</p> <ul style="list-style-type: none">■ 書面申請■ 面試■ 心理測驗 <p>心理測驗部分係在招聘顧問的監督下，由當地大學的心理學系辦理。</p> <p>由於以社區為基礎的專案是災後重建資金的主要來源，所以提供給社區推動者的薪資不能超過就業市場對他們的訓練和經驗水準的評價，這樣社區推動者的招聘也才不會助長災後就業市場薪資的提升。</p>
培訓	<p>通過招聘程序的候選人得在兩個部分接受約三個星期的培訓。</p> <p>基礎訓練：所有的候選人都得接受相同的基礎訓練，在這期間他們持續受到評鑑，訓練結束之後，他們還必須通過考試。培訓人員解說社區推動的</p>

(續前表)

流程及「人際互動能力」的要求。社區推動者被教導：「住宅的重建是個切入點，讓他們有機會組織社區，但是他們要推動的過程是社區動員及培力社區，而不僅是住宅的重建。」

技術訓練：每個通過基礎訓練的社區推動者，均被賦予社區發展、技術（施工）、及金融等三種角色之一，以便加強額外的訓練。在這個部分的培訓中，他們接受到要在專案過程中培訓社區成員的指示。例如，負責金融的社區推動者被教導要如何培訓社區成員去管理專案的財務。

社區推動者的選派	將社區推動者組織成幾個 9 人團隊，包括 2 位社區發展推動者、2 位工程推動者、1 位金融推動者與 4 位工程監督者（稱為建築管控者）。這個團隊提供一個約 275 戶的社區超過 6 個月的支持。
監督	<p>透過社區發展、金融與技術專家每週一次的社區重建專案訪視，提供團體督導服務。在團體督導時，他們會確認社區裡特有的問題，以及在方案中常遇到的普遍問題。當專案的普遍問題被確認時，社區推動者將被召集在一起，接受額外的培訓或解決問題。團體督導時，專家們會審閱社區推動者的日誌，他們在社區推動結果的品質也會被評鑑，如果沒有達到專案的標準或未達到里程碑，他們的薪資可能會被扣留。</p> <p>監測是必要的元素，它為每棟房屋的進度提供詳細的資訊，並追蹤任何的投訴，為了讓社會大眾能方便取得這些資料，所有相關資訊都在網站上進行管理。</p>
社區領導	這種模式的成功取決於社區的參與。專案的每一個部分都是經由社區來執行。社區推動者純粹是使社區更有效的發揮它的角色功能。社區成員的角色包括：(1) 優先排序、建造及監督基礎建設專案；(2) 管理他們自己的住宅重建；(3) 管理專案財務；(4) 處理投訴；(5) 透過參與性過程揀選受益者；(6) 必要時主導集體行動。

社區推動模式的成本效益

這個模式被認為非常符合成本效益，因為在住宅部分，只有約 5% 的方案成本用於社區推動過程（因為基礎建設的構件比較小，且專案較為多樣化，故在基礎建設所占的成本比例因專案而異）。然而，在日惹的以社區為基礎的重建模式並不是沒有挑戰。為了使社區推動模式運作得更加成功，一些必須克服的主要挑戰如下：

1. 找到對的人擔任社區推動者。
2. 大膽新思維。也就是說，儘快地擴展重建過程的格局，使社區能在短時間內確知重建的進行方式與期程。
3. 預防受訓過的社區推動者遭到其他機構的挖角。
4. 官僚瓶頸放慢支付社區的開銷、社區推動者的薪資和運營費用。

世界銀行正努力把運用社區推動者模式的經驗做成記錄並將它系統化。即使紀錄還沒有完成，以社區為基礎的重建模式已經成為印尼政府的官方重建模型，根據亞齊和日惹的重建經驗，做些微的改進後，應用到 2009 年巴東（Padang）地震的重建。一個使此模型更有效益的建議措施是，培訓一支全國性的且可以迅速動員的社區推動者，如此可降低在災後短時間內進行招聘和培訓的需求。

資料來源：World Bank Indonesia team, 2009, personal communication.

附件 2 如何做：製作社區參與簡介

社區參與簡介（Community Participation Profile, CPP）作為政府和參與重建的機構在方案開發時的參考資料。它協助機構評斷社區參與的可行性和起始點，它也可以幫助社區界定自己的需求。CPP 回應的關鍵問題有：

1. 是否已有一個切實可行的社區結構，可以建立優先處理順序，並回應有最迫切需求的弱勢族群？
2. 社區需要財務管理和監管社區資源的協助嗎？
3. 在社區層級，確保透明化和責信的系統已經到位了嗎？
4. 社區裡有哪些既有資源和技術有助於重建或其他方面的復原（技工和非技工、建材、土地和財富）？
5. 參與重建過程的態度和要求是什麼？
6. 社區需要什麼樣的培訓以便成功地履行其職責？

顯然地，向社區諮詢和社區的參與是收集發展 CPP 所需訊息的最佳途徑。不需要整個社區都參與，但那些參與重建的人，應該是受災社區裡相對具代表性的人。

設計社區參與簡介的步驟

確定途徑和目標

善用鄉鎮公所的會議和工作團隊。從重建方案一開始就使社區承諾參與，以建立一個透明的工作關係。準備及審查工作階段的期程，包括確認會議的預期成果。工作團隊應包含各階層的社區成員。如果所有團體的良好代表性不易達成，可舉行更多場的會議來收集其他的看法。與社區討論的要件如下。

- | | |
|---------|---|
| 1. 預期成果 | 說明和驗證什麼是過程所預期的，包括： <ul style="list-style-type: none">■ 社區人口的描述。■ 社區政治結構的組織結構圖。■ 社區的技能和資源清單。■ 一份社區參與的承諾聲明，以及任何可能限制或提升參與的情況。■ 過去災後重建經驗的歷史。■ 重建方案中的優先事項和需求，例如改造、異地重建及生計的活化。 |
| 2. 推動 | 由社區或外部來經營諮詢工作，確認社區推動者具有當地語言能力。 |
| 3. 審查 | 組織社區審查議程，以檢驗和驗證諮詢結果。 |

資料蒐集

將社區參與者分成幾個工作團隊。蒐集資料並應用現有資料及工作團隊蒐集的新資料進行分析。

(續前表)

1. 人口	社區人口和人口統計學，以及災害對這些特質的影響。
2. 教育	各性別、年齡、社經團體的讀寫能力。
3. 文化方面	語言、宗教及習俗會提高或限制社區參與，例如婦女參與會議的能力、種族分隔議程及對社區聚會的偏好。
4. 資源／技能 (人力、技術、金融)	社區結構：它的代表性、包容性及參與性如何。 管理資金的經驗、活動設計及執行、監控和評鑑。 任何對社區財務有貢獻的系統的性質。 家戶經濟活動的性質。
5. 當前的社區 責任	社區責任，例如學校的維護、服務的提供等。
6. 社區的政治 結構	如何落實地方治理結構（選舉、任命等）；除了政治行政系統，是否還有一個傳統的結構？
7. 重建方案	進行住宅條件評估時，須確認重建還有什麼需要完成的。
8. 態度、要求 和期望	繪製廣泛的態度、期望，及社區內各次團體參與重建方案的利益程度。

驗證數據

籌組社區審查議程以檢驗及驗證資料蒐集和諮詢的結果。

呈現研究結果且一致同意行動計畫

社區自我評估的結果將有助於決定支持參與性重建途徑所需的必要援助。這項活動應該與在社區提供重建協助的機構共同進行，因為這將幫助他們了解什麼是成功地執行參與式重建所必要的。研究結果經審閱後，下列議題必須取得共識。

1. 組織提案	如何構建參與，例如團體的大小、內部組織等。個人、家庭、及地方政府的角色與責任等。
2. 治理結構	如何整理決策；透明化和責信、監控、制裁等措施。
3. 強化制度的 需求	加強治理、透明度、團體的財務管理的要求。
4. 社區推動的 需求	社區推動功能的範圍和性質的議案。
5. 培訓的需求	個人的培訓活動、他們的焦點、預期效益、可以提供培訓及資金來源的機構。

(續前表)

6. 外展的需求	外展活動必須將較大的社區包括在重建方案中
----------	----------------------

7. 預算	社區參與活動的預算。
-------	------------

為取得更多關於這方面議題的資源和訊息，請瀏覽本手冊的網站：www.housingreconstruction.org.

