



國立臺灣大學社會科學院社會工作學系

碩士論文

Department of Social Work

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

從災難復原力觀點探討我國災後生活重建機制：

以莫拉克風災為例

Disaster Resilience and the Establishment of
Post-disaster Life Reconstruction Service System:
the Case of Typhoon Morakot

鄭如君

Ju-Chun Cheng

指導教授：林萬億 博士

Advisor: Wan-I Lin, Ph.D.

中華民國 103 年 1 月

Jan 2014

國立臺灣大學（碩）博士學位論文
口試委員會審定書

從災難復原力觀點探討我國災後生活重建機制：
以莫拉克風災為例

本論文係 鄭如君 君（學號 R98330002）在國立臺灣大學
社會工作學系完成之碩士學位論文，於民國 103 年 01 月 20 日

承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明。

口試委員：

林為億

（簽名）

（指導教授）

林玲玲

傅從君

系主任、所長

夏麗娟

（簽名）

誌謝



這本論文是一個不斷自我挑戰與進步的歷程，是求學歷程中最實在和豐富的學習。總是透過推甄申請，「出一張嘴」獲得高中、大學及研究所入場券的我，卻面臨研究所離場機制的「口說無憑，論文為據」。從小到大最討厭寫作文的我，就這樣走入了一段極需專注、嚴謹及細膩的論文之旅。

這段學習旅程，最最感謝的就是我的指導教授林萬億老師。從 18 歲的大一，到 26 歲的研究所畢業，承蒙你悉心的教導與耐心的雕琢，讓我能有如此精確與深刻的學習。大一的社會工作概論報告，初生之犢不為虎的檳榔西施訪談經驗，以及你精準點出不足之處但卻充滿鼓勵的評語，我和組員們至今難忘。轉眼間，進了研究所，成為你的指導學生，在工友伯伯還沒上班的上午 7:30，已經看到你在辦公室拼命的身影，夜深人靜的夜晚，你的辦公室仍傳來敲鍵盤的聲音，晚上 9 點，也許 10 點，才會看到你離開的背影。以前總覺得讀完研究所，自然會擁有「批判反思」的能力，殊不知這樣的能力，是兢兢業業做學問的精神和態度所培養和堆砌而成的。謝謝你嚴謹、堅定但卻溫暖帶領，讓我有所進步和成長，對於做學問與做人處事，也有更多的堅持與要求。

感謝傅從喜老師，大三社會保險課程的如沐春風，讓我印象深刻，無趣的議題透過你的講授變得有趣精彩，尤其是年輕男老師的風采，更能吸引小女生們的專注與景仰。成為老女人後仍相當開心有機會與你一同進行研究，謝謝你在口試過程中的建議與指教，讓這本論文更臻嚴謹和完善。

感謝林珍珍老師，在蒐集研究資料的過程，有妳的帶領和陪伴，讓研究變得如校外教學般有趣。回程的高鐵、針對訪談內容的交流與討論，讓我對研究主題有更多的認識與想法，使這本論文更加豐富與多元。也謝謝妳於口試前的精神支持，並於口試過程中的寶貴意見，讓我的論文有更多元的內容與細緻的思考。

感謝謝志誠老師，非常榮幸能和你一起進行災難重建的研究，這本論文若沒有「謝志誠之觀察學習與經驗分享」網站，不可能完成。你對於臺灣災難預防、

復原與重建工作全心全意的投入與付出，讓我敬佩不已！謝謝你對九二一災區無私的貢獻，謝謝你忍著病痛翻譯了世界銀行出版的《安全的家園，堅強的社區：天然災害後的重建手冊》，因為你的投入和推動，臺灣的災難工作經驗才能有機會反省、累積和突破。

最後，感謝我的家人。阿爸和阿母，阿發和阿真。你們是我看過給孩子最多自由和空間的父母，放手卻不放縱，這樣的恰到好處是最棒的精神支柱。有點呆又不會照顧自己的妹妹，鄭慈。時常被妳氣到崩潰，但妳的淡定和冷靜分析的能力，對於衝動魯莽的我來說，是最佳心靈導師，有妳真好！謝謝我的老公，翊綸，我是世界上脾氣最差的老婆，謝謝你把我當「媽祖」般的服侍、給我無盡的包容，你下班與假日的陪伴，以及對我和家人無微不至的照顧，讓我能無後顧之憂的完成這本論文。

「萬億」老師帶給我的，是學問上的財富。做學問的道理才剛體悟，論文之旅竟已結束。學海無涯，期待未來有更多的成長與進步。謝謝這本論文，讓我相信讀萬卷書，行萬里路。

從災難復原力觀點探討我國災後生活重建機制： 以莫拉克風災為例



中文摘要

2009年8月8日發生莫拉克風災，重創南臺灣，我國於災後迅速立法、啟動重建工作，且參考九二一震災的經驗，設立生活重建服務中心提供受災地區6大面向的生活重建服務。生活重建是我國相當有特色的災後重建服務，也是與災區居民生活息息相關的重要機制。災難復原力觀點的參考與運用，是檢視受災地區生活成功重建的最佳指引。

本研究以質化研究為主，採質化訪談與檔案分析法蒐集研究資料，進行九二一震災和莫拉克風災生活重建機制的比較分析，並探討生活重建機制的建構和執行策略。研究結果發現，九二一震災和莫拉克風災的生活重建機制在法制化過程、重建中心的組織層級、受託團體資格與專業人力配置、服務項目與執行，督導考核機制、重建中心的經營型態、多元文化議題等面向皆有諸多差異；此外，本研究從莫拉克風災的生活重建經驗中，歸納出強化經濟發展、發展社會資本和發掘社區資產、培養社區知能、資訊與溝通等4大面向的困境與契機；最後，提出一套生活重建指導原則。

本研究建議，我國在生活重建機制建構方面，應由政府建立一套重建原則與計畫、將社區居民視為決策的伙伴和重建計畫的執行者、建立資訊與資源溝通的平台、確定中央支援和地方主導的生活重建、建構更貼近在地的服務項目與考核督導制度。此外，在生活重建執行過程中，必須有跨文化的能力、進行以社區為基礎的公平資源分配、規劃長遠的重建措施、培訓災難社會工作者、提供以社區生活脈絡為基礎的生活重建、培育災區青年人才。最後，生活重建機制的運作過

程中應不斷的進行反省與修正，以充權災區為目標、跳脫助人者的文化霸權思維，讓受災地區能成功重建生活並建構災難復原力。

中文關鍵字：九二一震災、莫拉克風災、生活重建、災難復原力、生活重建服務中心




Disaster Resilience and the Establishment of Post-disaster Life Reconstruction Service System: the Case of Typhoon Morakot



Abstract

On August 8, 2009, Typhoon Morakot struck Southern Taiwan and caused severe damages. The government implemented post-disaster reconstruction policy to address the consequences brought by the devastating natural disaster. The policy took the experience of the 921 Earthquake of 1999 and established Life Reconstruction Service Centers to provide six dimensions of life reconstruction services. Life reconstruction service system is a special social service system in Taiwan and it is closely related to all aspects of the victims' livelihood. Disaster resilience perspective is the best guide to successful life reconstruction.

This study analyzes and compares the life reconstruction service system between the 921 Earthquake and Typhoon Morakot while also exploring implementation strategies of life reconstruction service system with interviews and archival analysis. The result indicates that in the area of the process of establishing the legislation, hierarchy of Life Reconstruction Service Centers, human resource allocation, service items and program implementation, system of supervision and assessment, operating model and multicultural issues, appears to have many differences between the 921 Earthquake and Typhoon Morakot. Moreover, the study concludes four dimensions of challenges and strengths when executing the life reconstruction system after Typhoon Morakot, which includes, economic development, social capital and community asset, community competence, information and communication. Lastly, the study proposes recommendations for life reconstruction service system.



Based on previous analysis and findings, the study proposes a disaster-resilience framework for constructing and implementing life reconstruction service system in the future. In establishing life reconstruction service system respect, the government should establish guiding principles and plans, make community members partners in policy making and leaders of local implementation, develop information and resource sharing platform, ensure local leadership is supported, and set a supervision and evaluation system. In addition, cultural competency, fair resource allocation, long-term planning, trainings for social workers, community-based life reconstruction services and nurturing community young people are all essential when implementing life reconstruction service system. Last but not least, the improvements of reconstruction system rely on continuous reflection and adjustments. The system aims to empower the community, by having awareness of the cultural hegemony. Therefore, it will be possible to reconstruct the life successfully and build disaster resilience of disaster-affected community.

Keywords: 921 Earthquake, Typhoon Morakot, life reconstruction, Disaster resilience,

Life Reconstruction Service Centers

目錄



口試委員會審定書.....	i
誌謝.....	ii
中文摘要.....	iv
英文摘要.....	vi
第一章 研究動機與目的.....	1
第二章 文獻探討.....	5
第一節 九二一震災與莫拉克風災的生活重建.....	5
第二節 災難復原力.....	23
第三節 文獻反思與前瞻.....	47
第三章 研究設計與方法.....	49
第一節 研究設計.....	49
第二節 研究方法.....	51
第三節 研究倫理.....	57
第四章 研究發現.....	60
第一節 我國生活重建政策的比較分析與反思.....	60
第二節 生活重建的規劃與執行策略.....	105
第三節 具復原力的生活重建指導原則.....	150
第五章 研究結論與建議.....	155
第一節 研究分析與結論.....	155
第二節 研究建議.....	167
第三節 研究限制與未來展望.....	175
參考文獻：.....	177

圖目錄



圖 2-1、莫拉克颱風災區生活重建服務中心運作流程圖.....	22
圖 2-2、隨時間推移的壓力抵抗與復原力模型.....	27
圖 2-3、社區復原力架構.....	36
圖5-1、生活重建機制建構與執行架構圖.....	167

表目錄



表 2-1、災後重建計畫工作綱領的目標與原則.....	6
表 2-2、災後重建計畫工作綱領生活重建計畫項目分類.....	7
表 2-3、脆弱性與復原力的差異.....	28
表 3-1、焦點團體受訪對象與研討會發言人.....	55
表4-1、九二一震災及莫拉克風災生活重建服務中心的異同.....	61
表4-2、九二一與莫拉克之災後各項作為啟動.....	63
表4-3、參與「屏東縣莫拉克災後重建研討暨社區產業成果展」 重建中心的方案主軸與成果.....	86
表4-4、88水災政府及民間團體勸募活動上網公告情形.....	107

第一章 研究動機與目的



自然災害是當今世界面臨的重大問題之一，嚴重影響人類的安全與社會經濟的發展。為共同因應自然災害的挑戰，喚起人們對防災減災工作的重視，1987年12月，第42屆聯合國大會通過決議，將從1990年起定為「國際減災十年」(the International Decade for Natural Disaster Reduction)。聯合國的宣示，反映了近年來國際重大災害頻傳的狀況。

近年來，世界各地發生許多重大的災害，如2004年的南亞海嘯、2005年巴基斯坦與印度邊界的百年強震，2005年美國新紐奧良的卡崔納(Katrina)颶風、2008年中國四川省的汶川大地震、2010年的海地大地震、2011年日本東北大震災、2013年四川省的雅安大地震、2013年菲律賓中部的海燕颱風。每一場災難都造成嚴重傷害，包括人民的傷亡、龐大的經濟損失和社會的動盪。尤其是日本東北地震引發海嘯、損壞核能電廠，導致核能輻射外洩，是為天然災害引發科技災難的複合性災害，造成人類社會前所未有的挑戰。

臺灣1999年9月21日發生於南投集集附近的大地震，截至該年底，造成2,453人死亡、11,305人受傷，房屋全倒52,605間，半倒53,133間，農林漁牧損失23億6,408萬元，以及交通、建築、工商等損失總計高達新台幣3,568億(行政院研考會，2000)。

2009年8月7日，中度颱風莫拉克挾帶豐沛的雨量侵襲臺灣，豪大雨造成嚴重水患與罕見的大規模山崩等現象。2009年8月8日，南投縣、嘉義縣、臺東縣、雲林縣、臺南縣市、高雄縣市、屏東縣等地區皆傳出慘重的災情，土地家園與生命財產皆遭到嚴重侵襲。這場50年來最嚴重的「莫拉克風災」，造成南部、東南部民眾六百餘人傷亡、失蹤，住屋毀損不堪居住戶數至少1,700餘戶、淹水達16萬戶等重大災情(內政部，2010)其中，原住民部落遭受極大摧殘，在受災地區當中有近八成為原住民部落，超過160處不安全地區中有62處是原住民

部落（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2011）。部落遍及排灣族、魯凱族、布農族、鄒族，以及平埔族的西拉雅部落等。

為盡快開展重建工作，行政院於災後 7 天（2009 年 8 月 15 日）立即成立「行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會」（以下簡稱重建會）；風災發生後的 13 天後，行政院院會（2009 年 8 月 20 日）通過《莫拉克颱風災後重建特別條例（草案）》，送請立法院審議；災後第 20 天（2009 年 8 月 27 日），《莫拉克颱風災後重建特別條例》（以下簡稱莫拉克重建條例）經立法院三讀通過，總統於 2009 年 8 月 28 日頒布施行。

災後 21 日完成立法的《莫拉克重建條例》，涵蓋家園重建、設施重建、產業重建、生活重建、文化重建等災後重建計畫，由重建會專責主導各項計畫的訂定及執行。其中，第 9 條明訂生活重建的架構：「中央政府應於各災區鄉、鎮、市設立生活重建服務中心，提供生活心理就學就業及各項福利服務。前項實施辦法由中央主管機關定的。」主管機關內政部除於 2009 年 9 月 7 日訂定《莫拉克颱風災區生活重建服務中心實施辦法》（以下簡稱莫拉克重建中心實施辦法），並依據辦法第 4 條公告「莫拉克颱風災區設置生活重建服務中心委託專業服務」專案，徵求服務建議書，以委託民間團體的方式於莫拉克颱風災區設置生活重建服務中心，配置社會工作專業人員，提供心理、就學、就業、福利、生活及其它轉介等六大面向的服務。

生活重建服務中心是九二一震災中相當有特色的福利服務。《莫拉克重建條例》明訂設立的「生活重建服務中心」，是參考九二一震災進入中後期社區與生活重建階段時，依據《九二一震災重建暫行條例》（以下簡稱九二一重建條例）第 22 條所定，由縣市政府於各災區鄉鎮市設立「生活重建服務中心」，以自行辦理或委託辦理方式，提供福利服務、心理輔導、組織訓練、諮詢轉介等服務，且配置社會工作、心理輔導及其他相關專業人員，提供災區居民生活重建服務。相隔 10 年的災難，皆以特別（暫行）條例明訂「生活重建計畫」的內容，且設立生活重建服務中心（以下簡稱重建中心）作為生活重建服務提供的據點，並以社

會工作者作為主要的服務提供者。究竟，生活重建應該如何進行？社會工作專業人員能協助什麼？生活重建要重建什麼？

2005 年聯合國世界減災會議（World Conference on Disaster Reduction, WCDR）通過的《2005-2015 年兵庫行動綱領》將「建構國家與社區的災難復原力」作為災難預防、重建及復原的指導架構。其認為災難復原力的建構是很好的投資，應具體化災難復原力建構的行動策略，並鼓勵實踐於各個層級上。透過減低脆弱性（vulnerability），進一步結合以人為本的預警系統、風險評估、教育訓練及其他主動積極的整合方法和活動以建構災難復原力，保障生命財產與社會經濟各面向的安全，並在面臨災難時降低損失（UN, 2005）。

除了《2005-2015 年兵庫行動綱領》呼籲災難復原力重要性外，國外已有諸多文獻指出個人、家庭、社區等層級災難復原力的培養與建構，是因應和適應災難，並從中學習成長的重要策略（Bretherton & Ride, 2011; Callaghan & Colton, 2008; Cutter, 1996; Cutter et al., 2008; Kirmayer, Sehdev, Whitley, Dandeneau, & Isaac, 2009; Manyena, 2006; Norris, Stevens, Pfefferbaum, Wyche, & Pfefferbaum, 2008; Ozcevik, Turk, Tas, Yaman, & Beygo, 2009; Patricia, Nicholas, Keli, Whitney, & Matthew, 2010）。晚近國內文獻將善用社會資本、積極強化社區的災難復原力，視為重建工作的過程與目標，更是災後處遇及服務不可忽視的觀點（許慧麗、趙善如，2011；許慧麗、趙善如、李涂怡娟，2010；曾華源，2010；趙善如，2011）。

建構災難復原力，已成為國際間防備災難的重要指導架構，也是我國重建工作逐漸受到重視的觀點。反觀我國莫拉克風災的生活重建專案目標：「輔導災區民眾，建立社區共識，主動發掘社區需求，結合社會資源，以有效、迅速推動災後重建工作，以重建家園，提升其自立能力，回歸正常生活」，仍停留在災難因應，最終回歸常態的思維，而未進一步思考具復原力的預警系統、教育訓練及各種主動、積極的方法與活動。

除災難復原力觀點外，莫拉克以原住民為主要受災地區的特性，必須更細緻的考量到文化背景、生活習慣、環境、語言等複雜的面向。Yoon（2009）提出

社區資產（community asset）的概念，認為社區的重建與復原是來自社區內部既存的資產，對外來者來說，這些資產可能毫無功能、甚至是危險因子，但這些資產因著社區的脈絡而獨特，成為協助重建過程中的助力。社區資產的概念有助於外來協助者從社區的特殊脈絡出發，發現解決社區困境的獨特資產，提升社區成功重建的可能。

生活重建是與災區居民生活息息相關的重要機制，災難復原力觀點的運用與實施，是受災地區成功重建與面對未來災難的不二法門。究竟，具災難復原力的生活重建機制，應該有怎樣的思維與策略？首先，本文將「以古為鏡，知興替」，回顧九二一震災的生活重建經驗，將九二一震災和莫拉克風災的生活重建服務模式綜合比較與分析，在不同時空與背景下，生活重建機制的運作情形與其成效為何？有何異同？哪些作為具有災難復原力的概念，值得傳承與學習？再者，研究者試圖探究以「建構災難復原力」為目標的前提下，生活重建政策應有怎樣的思維？應如何進行？最後，一個具災難復原力的生活重建機制為何？要如何建構？

綜上所述，本研究的目的如下：

1. 分析並比較九二一震災和莫拉克風災生活重建機制的源起、運作、成效及困境。
2. 從災難復原力觀點，探討我國生活重建機制的運作與執行應有的思維與作為。
3. 提出具災難復原力的生活重建機制參考。

第二章 文獻探討



「以人為本」是許多國家進行災後重建的基本方針。因此，「生活重建」這項以「人」為核心、解決災後生命和生活問題的重建計畫，將是災後最迫切與值得重視的課題。為全面掌握我國生活重建的樣態，研究者將深入了解九二一震災生活重建的歷史經驗與演變，並探討莫拉克生活重建的執行狀況，作為歷史經驗比較分析與未來建議和展望的基礎。

「災難復原力」在國際間日益受到重視的概念，建構受災地區的災難復原力更成為國際間防備災的指導架構，因此，本文從災難復原力觀點來探討我國生活重建機制應有的思維與作為。本章將深入了解此概念之定義、建構策略、測量方法、人力培訓的內容和作法，並探究國內外建構災難復原力的策略與經驗，作為我國生活重建機制規劃與執行的參考。

第一節 九二一震災與莫拉克風災的生活重建

我國災後重建法制化的經驗，可追溯至1999年9月21日的九二一震災。九二一震災重建時期，我國將「生活重建」納入《災後重建計畫工作綱領》，雖然此綱領僅為法制化前的過渡性指導方針，但它揭示生活重建由中央主導、民間配合及地方支援的原則，並敘明生活重建的規劃要點與重建內容；此綱領的運作期間，讓政府與民間試辦各種生活重建的創新方案，這些寶貴的經驗也成為訂定《九二一重建條例》的重要參考，此條例也進一步的將各式的社區化據點，整合命名為重建中心，並統一針對受託單位資格、聘雇人員及服務內容等進行規範。

2009年的莫拉克風災，直接承襲九二一的經驗，於《莫拉克重建條例》中明訂設定生活重建中心，內政部也隨即擬定《莫拉克重建中心實施辦法》，全面委託社福團體提供生活重建服務。相隔10年的生活重建機制，其運作情形、成效與挑戰，闡述如下。

壹、九二一震災的生活重建機制的形成與演變



九二一震災後的生活重建機制是漸進式的結果，從災難發生當下的緊急命令（1999年9月21日），到《災後重建計畫工作綱領》（1999年1月19日至2000年2月3日），以及其後的《九二一重建條例》（2000年2月4日至2006年2月04日）。生活重建機制依循不同的階段，有不同的樣態，最終醞釀出《九二一重建條例》第22條，由縣市政府於各災區鄉鎮市設立「生活重建服務中心」。茲依循《災後重建計畫工作綱領》與《九二一重建條例》等兩個階段，闡述如下：

一、災後重建計畫工作綱領階段（1999年1月19日至2000年2月3日）

1999年9月21日的九二一集集大地震發生後，在緊急救助、安置及重建的需要下，總統於9月25日發布緊急命令，並於9月27日成立「行政院九二一震災災後重建推動委員會」。由於「緊急命令」施行期限至2000年3月24日，為使各級政府在推動災後重建工作上有明確的原則可供遵循，因此在救災、災後救助及安置工作告一段落後，行政院經濟建設委員會開始積極擬訂《災後重建計畫工作綱領》，並於1999年11月9日報經「行政院九二一震災災後重建推動委員會」通過。

《災後重建計畫工作綱領》有6項目標及8大原則，詳述如表2-1。6項目標揭櫫重建的基本方針；8大原則提出重建政策「以人為本」、「以生活為核心」的基本理念。

表 2-1、災後重建計畫工作綱領的目標與原則

六大目標	八大原則
塑造關懷互助的新社會	1.以人為本，以生活為核心，重建新家園。
	2.考量地區及都市長遠發展，因地制宜，整體規劃農地與建地使用。
建立社區營造的新意識	3.建設與生態、環保並重，都市與農村兼顧；營造不同特色的都市與農村風貌，建造景觀優美的城鄉環境。
創造永續發展的新環境	4.強化建物、設施與社區防災功能，建立迅速確實及具應變功能的運輸、通訊網，強化維生系統。

營造防災抗震的新城鄉	5.結合地方文化特色與產業型態，推動傳統產業復興，獎勵企業再造。
發展多元化的地方產業	6.明確劃分中央與地方權責，加強政府部門橫向、縱向分工合作；採彈性、靈活做法，縮短行政程序、加速重建家園。
建設農村風貌的生活圈	7.考慮各級政府財政能力，善用民間資源，鼓勵民間積極參與，建立民眾、專家、企業、政府四合一工作團隊。 8.公共建設、產業、生活重建計畫，由中央主導，民間支援，地方配合；社區重建計畫由地方主導，民間參與，中央支援；各項計畫依完成時序分別執行。

資料來源：行政院經濟建設委員會（1999）

該綱領將整體重建計畫分為「公共建設計畫」、「產業重建計畫」、「生活重建計畫」，及「社區重建計畫」等4大項。在「生活重建計畫」部分，將「掌握協助對象，幫助確實需要幫助的人」、「有效利用政府、宗教及其他民間團體資源」、「配合重建需要，優先運用災區人力」、「鼓勵災民自立自強，合力重建家園」、「強化災區醫療服務、公共衛生及環境維護，防範傳染病發生」、「重視災區學生、民眾及救災人員的心理復健及社會心靈重建」、「加強民眾防災應變能力及知識的宣導」作為規劃要點，並鼓勵民間企業、個人、宗教及其他民間團體共同從事「心靈重建」、「社會救助及福利服務」、「學校教學及學生輔導」、「就業服務」、「醫療服務及公共衛生」等6大類生活重建工作。生活重建計畫工作內容及主管機關詳述如表2-2。

表 2-2、災後重建計畫工作綱領生活重建計畫項目分類


類 別	主管機關	說 明
心靈重建	文建會（內政部、國防部、教育部、衛生署、青輔會、原民會）	結合宗教及其他民間團體力量，透過文化宣導活動、心理諮商、講習、訓練課程等，辦理災民、救災人員及社會大眾心靈重建工作，撫慰社會大眾的心靈創傷。
學校教學及學生輔導	教育部	結合大專校院及民間團體力量，協助災區學校復課及學生就學，辦理學校師生心理輔導及心靈重建，並協助私立學校修復、重建學校建築與教學設施。

社會救助及福利服務	內政部（國防部、原民會、文建會）	針對受災對象的不同需求，結合宗教及其他民間團體力量，訂定各類救助措施，分工合作，提供災區失依老人、孤兒、身心障礙者及生活扶助戶的後續協助與照顧，並協助組合屋臨時社區住戶建立社區意識，協助災民重建生活。
就業服務	勞委會（青輔會、原民會）	配合災後工作的推動，妥善調配重建所需人力、輔導原住民投入重建工作；加強失業輔助、就業服務及職業訓練等措施，協助災區失業災民就業。
醫療服務及公共衛生	衛生署、環保署（原民會）	協助災區民眾免除就醫障礙，維持正常健保醫療服務，加強災區防疫及環境維護，避免發生傳染疾病與重建災區醫療體系。

資料來源：行政院經濟建設委員會（1999）

內政部於1999年11月30日舉辦「災後重建計畫工作綱領—生活重建計畫（社會救助及福利服務類別計畫）」座談會，此座談會的結論：為妥適照顧遭逢九二一震災的失依兒童少年、失依老人、身心障礙者、低收入戶及其他需要協助的受災居民。因此，由南投縣、臺中縣、臺中市、苗栗縣等4個縣（市）政府在評估需求後，分別提出包括安置服務、社區照顧、居家服務、長期關懷、定期訪視、轉介服務及其他支持性福利服務方案計畫，經內政部彙整成「災區及社區生活整體照顧重建五年計畫」，第1年經費由「財團法人九二一震災重建基金會」審議後補助；第2年則由行政院編列的「特別預算」接軌補助，並將計畫更名為「災區及社區生活整體照顧重建計畫」（謝志誠，2002、2008）。

參與「災區及社區生活整體照顧重建計畫」的4個縣市中，苗栗縣僅開辦特殊境遇婦女、失依老人、臨時組合屋住戶的支持行方案，而南投縣、臺中縣及臺中市等3個縣（市）政府，則結合政府及民間團體的力量，於災區設立福利服務據點，推動居民災後生活重建輔導工作，提供社區化的福利服務。南投縣依據震災受損程度，於各鄉（鎮、市）分別設立1至3個「社區家庭支援中心」，提供個案諮詢與轉介、開案輔導、社區需求調查、社區資源連結等服務。臺中縣政府規劃「希望的翼」專案，於東勢（山區）、大里（屯區）、新社及霧峰（偏遠區）3個地區設置「社會福利工作站」，協助重整社區網絡、統籌福利供給及提供心



理諮詢，落實福利社區化的理念。臺中市政府於社會局下設置生活重建小組，聘用4位社會工作人員統籌辦理生活重建工作；並於大坑地區、文心國宅、國安國宅各設置一個「生活重建服務中心」，分別聘用6位社會工作人員提供家戶關懷訪問、社區組織與重建、課後輔導、心靈復健、諮詢服務與轉介，以及社區關懷活動等服務（謝志誠，2002、2008）。此外，未納入於此計畫的臺北縣，則於1999年12月積極規劃一個為期3年的「社會暨心理關懷站」，2000年3月正式於五股設立成立；關懷站以需求評估為基礎，提供喪親團體、親子活動、壓力紓解、情緒調適等活動（林萬億，2002）。由上述各式據點可知，各縣市政府企圖結合政府與民間團體的力量和資源，建立普及式且社區化的服務網絡，提供及時且適切的服務。

二、九二一震災重建暫行條例（2000年2月4日至2006年2月04日）

《災後重建計畫工作綱領》僅作為九二一生活重建法制化前的過渡原則，但也提供民間團體嘗試各種方案、對特別法給予建議並提出修正的機會。《九二一重建條例》立法期間，以「全國民間災後重建聯盟（以下簡稱全盟）」為主的民間團體，極力主張行政院應協助縣（市）政府條例生效的日起3個月內，自行或委託民間機構於各鄉（鎮、市）設立重建中心，此主張獲得立法部門的重視（謝志誠，2002，2008）。因此，2000年2月3日公布施行的《九二一重建條例》第22條訂定，縣（市）政府應自行或委託其他機關、社會福利機構或團體，視人口密度、受災程度及弱勢需要，於各災區鄉（鎮、市）設立生活重建服務中心（生活重建服務聯絡站），並配置社會工作、心理輔導及其它相關專業人員提供居民下列服務：

1. 福利服務：對失依老人、兒童少年、身心障礙者、變故家庭、單親家庭、低收入戶、原住民或其他弱勢族群的生活需求，提供預防性、支持性與發展性的服務。
2. 心理輔導：提供居民、學校師生及救災人員個別式與團體式的諮商輔導

及協助醫療轉介。

3. 組織訓練：協助發展社區組織，辦理重建服務人員有關社會福利、心理重建等相關教育與訓練。
4. 諮詢轉介：提供居民有關福利措施、就業、法律、申訴、公共建設、產業重建、社區重建及其他與重建相關服務與資訊的諮詢、轉介與媒合。

在《九二一重建條例》制定前，縣（市）政府早已透過「災區及社區生活整體照顧重建計畫」設立社區家庭支援中心（南投縣）、重建中心（臺中市）、社會福利工作站（臺中縣）、社會暨心理關懷站（臺北縣）等據點，提供社會福利措施及重建相關訊息。《九二一重建條例》制定後，各縣（市）政府透過九二一震災後特別預算，將原有的據點轉型或設置重建中心。

為期3年（2001-2004）的重建中心由九二一震災後特別預算支應所需經費，全國共有6個縣市設置重建中心，包含：臺北縣、臺中縣、臺中市、南投縣、彰化縣，以及雲林縣。重建中心依經營型態分為「政府自營」與「民間承接」兩種，臺北縣（2處）與彰化縣（1處）完全由政府自營；臺中市（3處）和雲林縣（2處）則完全委託民間團體設立經營；臺中縣（2處）與南投縣（2處）則少部分由縣政府自行設立並經營，絕大部分委託民間團體設立經營（黃淑苓，2006）。

而南投縣於2002年5月改採縣府自營（回歸鄉鎮市公所），僅剩9個民間團體承接部分重建中心。此外，臺北縣於2003年起回復常態，不再設置重建中心。後來，為因應民間團體承接重建中心的審查及監督事宜，內政部於2003年8月5日頒布《社會福利機構或團體辦理九二一震災生活重建服務中心服務工作審查及監督準則》，作為縣（市）政府委託、督導及考核重建中心的依據（謝志誠，2002、2008）。

三、九二一災後社區化服務據點經驗回顧

（一）委辦民營模式

《災後重建計畫工作綱領》階段，有王增勇（2000）、施教裕、陳正益、汪凱彰和徐芊慧（2000）、廖俊松（2001a、2001b）、黃源協（2000）等，對於南投縣社區家庭支援中心的源起、行政體系互動關係、服務輸送模式、檢討與展望提出見解。《九二一重建條例》階段，所有的社區化服務據點皆更名為「生活重建服務中心」，廖俊松與王增勇（2002）則針對臺中縣、臺中市、南投縣等 3 個縣市的重建中心運作經驗進行探討。

王增勇（2000）在九二一震災的緊急救援階段結束，南投縣政府開始規劃重建階段時，發現有以下問題：

1. 需求調查片段且重複。
2. 基層社工人力及素質不足，無法滿足災後衍生的福利需求。
3. 政府無全面性的統整及規劃，民間團體能力有限，僅能供給服務片段的服務。
4. 失能失依老人的社區照顧的需求未被滿足，而老人收容機構收容量卻供過於求。
5. 災難後社會福利需求增加，但社區社會福利資源缺乏。
6. 失業問題。

在上述背景下，臺灣社會工作專業人員協會作為全盟社工組的召集團體，其理事長林萬億教授，與陽明大學王增勇教授、臺灣大學社會系兼任講師曹愛蘭老師、中華民國老人福利推動聯盟吳玉琴秘書長等學者專家，開始協助災後重建的工作規劃，並提出「社區家庭支援中心」（以下簡稱家支中心）的構想，主要精神為建立永久且普及的社區服務體系，透過委託民營的方式與民間團體共同推動，在界定明確的責任區、避免服務重疊的情況後，家支中心能發掘社區需求、結合社區資源及發展福利方案，提供單一窗口的服務，進一步建立社區共識、協助社區組織的發展，共同解決社區的問題（王增勇 2000；廖俊松，2001a；廖俊松，2001b）。

為使家支中心方案得到南投縣政府認同與接納，家支中心及其規畫團隊與縣

府關鍵人物建立人際關係、與關鍵人保持溝通和維持共識，以期促進社會科團隊運作（王增勇，2000）。然而，上述努力雖已改善人際關係與團隊氣氛，然而整體行政能量卻未提升，在規劃團隊離開、退居幕後擔任諮詢者的角色時，社會局仍未準備好接手，後續工作相當令人擔憂（王增勇，2000）。廖俊松（2001a, 2001b）在家支中心運作一年後，針對中心與基層行政體系動關係進行探討，發現家支中心與南投縣政府轄下的各鄉鎮市公所與村里長辦公室有密切的業務往來，理應彼此互相合作及支援。但家支中心的進駐卻引起了行政基層單位的敵意，包含行政首長的冷淡與社政人員的不認同，可能原因如下：

1. 業務重疊讓基層行政單位與家支中心有競合關係。
2. 家支中心初期對業務及行政作業的生疏，時常打擾業務已異常繁重的社政人員。
3. 設置家支中心前，鄉鎮市公所皆未參與討論與溝通，決定設置後，也未被事前告知，此種情形讓公所有不受尊重的感。
4. 家支中心被視為縣政府的身分，侵犯基層單位的行政權，其行政首長更有被架空的不信任感。

由此可知，不同層級間的政府單位尚未建立合作共識的夥伴關係，政府與民間團體間也尚未培養出共識與默契，在缺乏信任與合作意願的狀況下，家支中心僅能蹣跚的運作與前進。

此外，家支中心實務運作上，也面臨諸多挑戰，例如（黃源協，2000）：

1. 福利服務資源欠缺整合，因劃定責任區使各中心可能傾向於提供特定區域的服務，也僅能提供能力所及的服務。
2. 社工人員質與量的不足。
3. 受託團體在地化的問題。
4. 缺乏適切的追蹤與評估體系。

由此可知，家支中心以社區工作的方式協助災區進行重建工作，進而希望深入基層、將社會服務輸送體系扎根於社區的「構想」，落實於實務工作中，仍有

諸多挑戰與課題。

2000年《九二一重建條例》通過後，南投縣23個家支中心更名為重建中心，並調整為21個。在重建中心運作2年後，王增勇、廖俊松（2002）以臺中縣、臺中市、南投縣3個縣市的重建中心為樣本進行調查，認為重建中心的運作基本上是成功的，因為：

1. 以績效來說，重建中心成果豐碩，也能達成照顧弱勢、資源連結、發展社區組織、建構普及化的服務網絡等政策目標。
2. 安定災後重建區內的社會系統。
3. 確實回應的災民及弱勢的需求。
4. 合乎社福體系主流價值的觀點，有存在的適當性。

此外，王增勇、廖俊松（2002）認為重建中心對於政府方面的貢獻為福利社區化理念的實踐、政府與民間夥伴關係的落實；對於社區民眾的貢獻有提升居民的福利權意識、建立及增強社區意識、引導災民成為社福工作者。陳正益（2002）也認為重建中心提供了社會服務輸送的單一窗口，也建構了健全的個案管理系統與服務網絡，並以公私協力的模式建構完整的福利服務輸送體系。

然而，重建中心的執行也有不足與困難的處（王增勇、廖俊松，2002）：

1. 無法回應結構性的社會需求問題，像是就業及住宅重建等，重建中心僅能簡單的提供諮詢及轉介。
2. 無法排除政治干擾因素。
3. 政府行政作業的延滯造成重建中心成本及財務上的壓力及負擔。

（二）政府自營模式

林萬億（2002）、黃淑惠（2009）針對臺北縣政府採縣府自營的運作模式進行檢視。臺北縣從2000年3月運用九二一震災捐款，於五股設置「社會暨心理關懷站」，運用社會工作專業進行需求評估，提供災民社會與心理相關的服務，並連結社區資源、協助災民重組社會網絡，促進災後重建工作的推展及完成。其後，關懷站除服務北縣居民外，也提供異地安置的北遷災民生活適應及就業方面

的服務。2001 年《九二一重建條例》通過後，臺北縣向行政院九二一重建推動委員會申請經費，2001 年 7 月 22 日新店重建中心正式設立（林萬億，2002；黃淑惠，2009）。


林萬億（2002）在為期 3 年的社會暨心理關懷工作結束後，對服務使用者的滿意度進行調查，發現使用者對關懷服務站的滿意度高達 63.7%，可見社會工作專業提供的心理與社會服務受到相當程度的肯定，也減緩災民創傷壓力症狀。然而，關懷站提供的服務仍無法全面滿足災民的需求，像是房貸問題、法律訴訟問題、失業問題、住宅硬體設施問題及子女教育問題等等，無法僅靠臺北縣或是關懷站來解決，更需要其它地方政府的配合（例如：照顧北遷災民），以及中央各部會的協助。但當中央政府的重建計畫邁向尾聲，各政府單位難有餘力處理上述問題時，災民的需求及聲音可能被忽視，而最終成為沉默。因此，林萬億（2002）建議，當關懷站結束後，應轉介災民至適當的後續服務機制，並由社會工作者為災民未被滿足的需求進行倡議。因為生活重建非常不易，也非一蹴可幾，因此持續以團隊合作的方式提供專業協助，才能真正的完成生活重建。

黃淑惠（2009）認為臺北縣採用社會工作模式介入，設置社會暨心理關懷站，進行 3 年的生活重建輔導工作，其優勢為：

1. 關懷站有組織角色上的優勢，因其隸屬社會局社工課，擁有公權力的形象，且資源整合較為容易。加上此開創性業務運用專款，不受既有預算和年度的限制，在經費的來源和運用上皆有彈性。
2. 以外展方式主動提供服務，了解並處理災民的困難及需求，增進災民對專業人員的信任。
3. 不同於過去災難事件採短期危機處理的方式，而是規劃長達 3 年的追蹤輔導。

然而，關懷站的計畫也面臨許多困境，諸如：

1. 開案與結案標準不明確，將全倒戶與罹難家屬全數開案，且服務期間都未結案的情形，造成專業資源的浪費。

- 
2. 公部門社會工作者僅能將災民的需求及期待透過行政管道向上反映，不易進行政策倡導。
 3. 無法回應政策性與結構性的社會需求，如失業、貸款、專款補助等，無法發揮積極性的倡導角色。
 4. 社工無法採社區工作方法提供服務，僅能進行組織內的工作協調。

因此，黃淑惠（2009）建議，未來災難重建工作中，應讓服務提供組織有充分的行政支援與組織角色的彈性，且採外展方式主動提供服務，並有計畫完整的服務期程。此外，需訂定明確的開案、結案標準，並在規劃組織方案時，全盤考慮組織目標及實際狀況，來界定組織的層級。

四、小結

回顧九二一震災的生活重建經驗，可發現社區化的服務輸送的據點（家支中心、重建中心及工作站等），採單一窗口回應災民的需求，達成照顧弱勢、建構普及化社會照顧網絡的目標，並透過社會工作專業提供心理及社會服務，減緩災民創傷壓力症狀，協助社區進行資源連結、重建社會網絡、發展社區組織等服務。

然而，委外辦理的災後社區化服務據點卻與基層行政單位產生業務上的競合關係，社區化服務據點對於行政業務的不熟稔，打擾行政單位的運作、加重其工作負擔，甚至引發基層行政單位的敵意，無法發揮資源整合與分工的效益。此外，某些受託單位於災後始進駐災區，產生是否在地生根及永續發展的疑慮；加上受託單位間未建立溝通協調的網絡，各自為政，自行發展機構自身的專業，整合性低落。

雖然，臺北縣採政府直營的方式克服委外辦理所產生的在地化、業務重疊及公私部門溝通協調問題。但政府直營的社區化服務據點仍僅被定位在福利服務提供的窗口，而無法回應政策性與結構性的需求，像是失業、住宅重建、房貸及法律訴訟等問題，社會工作者僅能擔任諮詢轉介與訊息澄清的角色，無法發揮積極

倡導的功能。此外，當中央的重建計畫邁入尾聲時，並無適切的後續服務體系提供服務及協助，短期及臨時性的組織，使得社會工作者不易採取社區工作方法，針對未被處理的問題、尚未滿足的需求發揮倡議功能，而災民的聲音就在時間的流逝下悄悄被淹沒。

由此可知，受災社區的重建，需要生活重建據點間、據點與基層行政單位間的充分溝通與合作，且採團隊方式提供長期且穩定的在地化服務，更需要中央與地方政府給予彈性的運作空間與充分支援，才能真正實踐生活重建的目標與精神。

貳、莫拉克風災生活重建機制的形成與演變

一、莫拉克風災的生活重建機制

莫拉克風災的法制化歷程，沒有《九二一重建條例》的漸進過程，而是在風災發生的13天後，行政院院會於2009年8月20日通過「莫拉克颱風災後重建特別條例（草案）」，送請立法院審議，並於2009年8月28日正式通過《莫拉克颱風災後重建特別條例》。

作為災後重建工作的指導原則，《莫拉克重建條例》第1條揭櫫訂定條例的宗旨：「為安全、有效、迅速推動莫拉克颱風災後重建工作，特制定本條例。」第2條闡明災後重建的核心價值：「災後重建應以人為本，以生活為核心，並應尊重多元文化特色，保障社區參與，兼顧國土保安與環境資源保育。」第4條明訂「行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會」為災後重建的最高指導單位。而第5條說明災後重建的內容：「中央各目的事業主管機關應於本條例施行後提出災後重建計畫。重建計畫內容應包含家園重建、設施重建、產業重建、生活重建、文化重建，並應遵循國土保育與復育原則辦理。」

在生活重建部分，《莫拉克重建條例》參考《九二一重建條例》第22條所定：「縣（市）政府應自行或委託其他機關、社會福利機構或團體，於各災區鄉（鎮、

市)設立生活重建服務中心，提供福利、心理、組織及諮詢等服務。」《莫拉克重建條例》第9條規定：「中央政府應於各災區鄉、鎮、市設立生活重建服務中心，提供生活心理就學就業及各項福利服務。前項實施辦法由中央主管機關定的。」此外，內政部援引第4條第4款：「各執行機關執行本條例、災害防救法及其他相關法律規定的事項，得委任或委託其他機關(構)、法人或團體辦理。」於2009年9月7日訂定《莫拉克重建中心實施辦法》，並研擬《莫拉克颱風災區設置生活重建服務中心委託專業服務》專案，以委託民間團體的方式於莫拉克颱風災區設置生活重建服務中心。截至2011年4月為止共設置了27處重建中心(含41處聯絡站)。

依據《莫拉克重建條例》與《莫拉克重建中心實施辦法》，內政部編列重建特別預算總經費4億9,110萬元，以公開招標的方式委託民間單位設置「莫拉克颱風災區生活重建服務中心」，分3年(2010-2012)執行(行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2010)，招聘社會工作人員與相關專業人員連結教育、衛生、勞工、社會福利等資源提供災區居民以下生活重建服務：

1. 心理服務(衛生主管機關)：提供心理諮商輔導及協助醫療轉介。
2. 就學服務(教育主管機關)：協助學生就學扶助及輔導。
3. 就業服務(勞工主管機關)：協助失業者申請失業給付、參加職業訓練及推介就業等服務。
4. 福利服務(社會福利主管機關)：對老人、兒童及少年、身心障礙者、變故家庭、單親家庭、低收入戶、原住民或其他弱勢族群的生活需求，提供預防性、支持性及發展性的服務。
5. 生活服務(相關目的事業主管機關)：協助創造在地就業機會與促進地方產業發展。
6. 其他轉介服務：提供法律、申訴、公共建設、產業重建、社區重建、藝文展演與其他重建相關服務及資訊的轉介。

內政部除了委託民間團體承辦重建中心(含聯絡站)業務外，須自行辦理巡

迴輔導、績效考核及改善事宜、重建中心相關工作人員職前訓練，以及定期邀集災區縣（市）政府及目的事業主管機關召開聯繫會議。此外，內政部委請災區直轄市政府、縣（市）政府指派專責社會工作人員督導重建中心、辦理在職訓練、研討、觀摩及成果展以及不定期視查重建中心（含聯絡站）執行計畫的情形。

由「莫拉克颱風災區生活重建服務中心運作流程圖」（圖 2-1）可一目了然生活重建計畫的運作方式。「行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會」為災後生活重建的指導單位，負責督導各目的事業主管機關及災區縣市政府。內政部主責重建中心設立的業務，邀請災區地方政府擔任在地輔導、支援的角色。重建中心是提供災民生活重建服務窗口，並協助災民發展在地社區組織、訂定生活公約，災民能夠向重建中心尋求協助並參與重建中心所實施的相關計畫。最終，重建中心將建立回歸常態的運作機制，將中心移交當地縣市政府。

二、莫拉克生活重建機制經驗回顧

災難無法預知的特性，突如其來與龐雜的救災與災後重建工作並非地方政府與鄉鎮市公所能獨立完成，更須要中央政府的全力支援及進行資源的整合。此次的生活重建計畫積極的整合中央政府、地方政府，以及民間團體的資源，形成緊密的資源網絡、合作辦理重建業務。此外，於災區設立的生活重建中心，提供社區化的生活重建服務，並協助社區增進在地民間團體服務的能量、增加社區自發性福利服務活動。

然而，看似緊密且環環相扣的生活重建機制，仍面臨許多限制與挑戰，研究者將其歸納為下述 5 點：

（一）中央與地方政府角色錯置

依據《莫拉克重建中心實施辦法》第 11 條，中央得委請地方政府在地督導重建中心。換句話說，重建中心須接受縣市政府的督導與視察，且將相關案件轉介回縣市政府；與重建中心互動最密切的地方政府，必須於內政部的督導下進行

相關業務；站在制高點的內政部，負責連結教育、衛生、勞工、經濟、文化及原民等部會，跨過地方政府督導、考核重建中心業務。

黃肇新、蔡詩詩和陳鈺欣（2011）認為，目前的運作狀況使得中央政府跨越地方政府，直接管轄重建中心，使督導及輔導無法貼近在地的需求，如此疊床架屋的行政系統徒增重建中心的行政負荷，且影響資源管理的效率。未來應將預算直接移撥地方政府，以就近提供適切的資源、協助及擔負督導的責。郭瑞坤等人（2012）建議由地方政府遴選與委託民間團體設置，重建中心的受託單位，必須了解在地聲音與需求，若由地方政府執行，中央政府監督，則較為明瞭在地組織的地方政府，較能選出符合在地需求、較能與地方互動及合作的民間團體。

（二） 沒有共識的公私協力

此次災難後的生活重建工作，直接依據《莫拉克特別條例》及《莫拉克重建中心實施辦法》將重建中心全數委託 NGOs 經營。然而，如何劃分合作的界線與停損點，彼此間角色功能與互動關係的期待是否有落差，是否在相互瞭解、平等互惠的情況下產生協力與合作，甚至是真正的主角—災民的聲音是否有被納入，都是攸關生活重建工作是否能順利進行的關鍵。謝志誠（2010）認為災難後，政府和 NGOs 基於人道關懷，較容易凝聚共識，進而合作與培養伙伴關係。但這樣倉促決定的合作關係，欠缺了「理性」的平衡點，且當初生活重建的方案與計畫皆欠缺通盤的考量，導致共識到啟動的間，出現時間落差。王仕圖、趙善如、許慧麗（2010）觀察到重建過程中，公私部門各自存在的阻礙因素，成為彼此角色發揮的絆腳石，進而產生衝突。因此，在平等與責任分擔的前提下，相互了解彼此的合作心態與能力，並積極減少合作的阻礙因素，是重要的事前功課，更需要不斷的溝通、努力。

（三） 未提供以社區需求為基礎的服務

《莫拉克重建條例》揭櫫多面向的服務，並強調多元文化及社區參與。然而，從流程圖（詳見圖 2-1）明定重建中心應提供的 6 大服務中，黃肇新等人（2010）認為其窄化了重建中心的服務幅度，且主要提供以個案和家庭為導向的服務，社

區培力與社區發展等重要工作則被忽視。此外，重建中心為迎合內政部一致的考核指標，忽略了「以人為本，以生活為核心」的多元精神。因此，其建議重建中心的服務應以社區需求為考量，而非迎合考核指標而忽略社區的特殊性及需求差異，才能落實生活重建的意義。

（四） 災民聲音被忽視

從圖 2-1 的流程可發現災民在生活重建系統中處於被動的角色。前端的決策過程沒有掌握災民的需求、納入其想法，僅在後端鼓勵重建中心協助「災區居民」訂定生活公約及發展社區組織。黃肇新等人（2010）指出，重建中心公開評選的過程中，僅邀集政府與學者專家就書面資料給與評分，災區民眾並無代表參與決策。謝志誠（2010）認為，在政府委託民間的「合作與伙伴」關係中，災難場域的主角—受災者，想法為何？應該如何被對待？這些重要議題在決策與評選過程中，是完全被忽視的。生活重建的主角，僅能被動的配合既定的系統，成就生活重建流程圖的運作。

（五） 政府的考核機制干擾

內政部邀集專家學者組成小組，會同地方政府共同考核。為應付中央政府的考核，重建中心應接不暇、業務繁重，且相關的考核項目，未能因地制宜，太過著重於數據與現實脫節（郭瑞坤等人，2012）。此外，重建中心也必須汲汲營營的配合地方政府的觀摩、成果展，耗費重建中心人員相當多的精力（黃肇新等人，2010）。

三、小結

莫拉克風災後，政府援引與參考九二一的法規和生活重建經驗，迅速的完成各項決策和確立生活重建機制，各部會於災後一個月內制定災後重建特別條例，並將生活重建機制的運作模式拍板定案。然而，莫拉克高效率的決策過程與中央主導的生活重建機制，相較於九二一期間，民間充分參與政策討論，以及由地方

政府主責生活重建工作的設置及運作，仍有相當大的差異。

莫拉克風災後的生活重建機制，看似傳承於九二一震災的經驗，但進一步檢視其內涵，是否去蕪存菁的汲取過去的正向經驗並克服難題？研究者於本研究全面性的檢視九二一及莫拉克生活重建的異同，透徹了解生活重建機制的始末，現行生活重建服務的優劣，進而提出具災難復原力的生活重建機制。



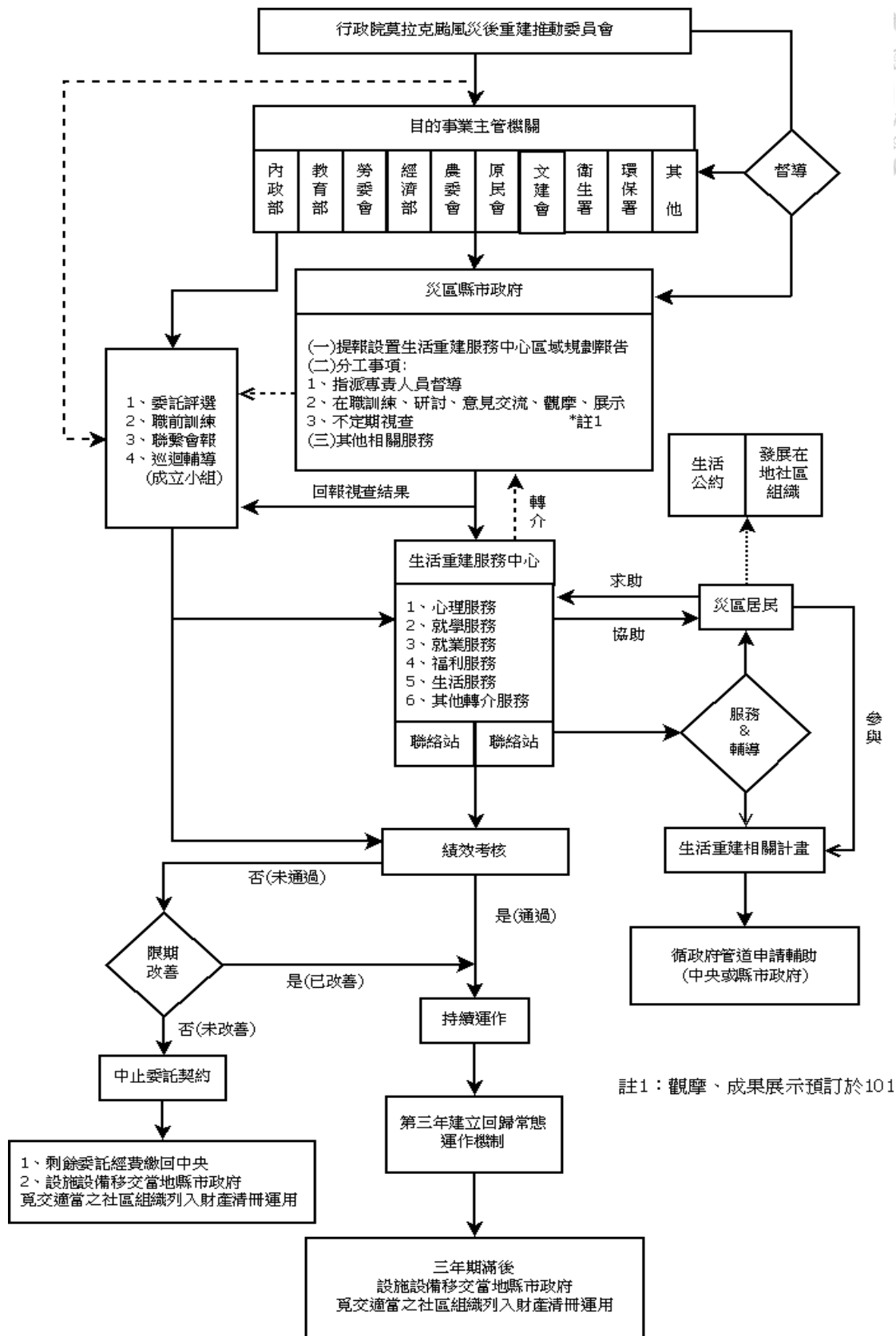


圖 2-1、莫拉克颱風災區生活重建服務中心運作流程圖
資料來源：黃碧霞、蔡適如、陳千莉、周慧婷（2010）

第二節 災難復原力



「復原力」的概念起源於材料科學 (material science)，泛指被彎曲或壓縮後的物質回復原本形體的能力。在東方哲學中，竹子可作為復原力的象徵，它是一種可以被彎曲到地板，但能夠強而有力彈回來的植物 (Kirmayer, Sehdev, Whitley, Dandeneau, & Isaac, 2009)。後來，復原力已被生態學與心理學所廣泛使用，心理學將復原力視為個人克服壓力與逆境的能力；生態學將復原力視為生態系統從環境壓力 (火災、水災、氣候變遷或環境汙染) 中恢復的能力。不同專業與學科對復原力的定義雖不盡相同，但核心價值為面對干擾、壓力及逆境時成功適應的能力 (Kirmayer, et al., 2009 ; Norris, et al., 2008)。

近年來，復原力受到災難研究的重視 (Berkes, 2007; Bretherton & Ride, 2011; Klein, Nicholls, & Thomalla, 2003; Kuhlicke, 2013; Wilhelm, 2011; Zhou, Wang, Wan, & Jia, 2010)。2005 年聯合國世界減災會議 (United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction, UNISDR) 的《兵庫宣言》(The Hyogo Declaration)，將「建構國家與社區的災難復原力」(Building the resilience of Nations and Communities to Disasters) 作為未來減災行動的指導架構。自此，復原力正式被運用於國際性的災難管理中，災難工作者開始關注社區能夠自助助人的因素，以及增強這些因素的方式。復原力概念成為災難實務工作、研究及政策選擇的新思維 (Manyena, 2006)。

壹、復原力的概念與定義

一、復原力的定義與演變

《新牛津大辭典簡編版》(New Shorter Oxford Dictionary) 對復原力定義是：

1. 回復 (rebounding) 或彈回 (spring back) 的行為或動作。
2. 從疾病或挫折等負面經驗中，迅速的復原 (recover) 或是成功的阻擋

(resist) 其影響的能力。

在物理學和工程學領域中，復原力指的是某種材料在受力變形後回復原來形態的能力。社會科學領域中，心理學最早開始復原力的研究。1940-50 年代，心理學研究聚焦於個人能力對心理受創兒童預後的影響，精神病理研究也關注高風險、貧窮或精神疾患面對壓力與創傷經驗的適應能力，此時期的研究發現，復原力不只是個人特質，更有家庭與社會環境的影響，是一種在逆境中基及適應的動態過程(Luthar, Cicchetti, & Becker, 2000)。然而，此時期採用「因應」(cope)、「回復」(bounce back)、「抗壓」(withstand)、「抵抗」(resistance) 或是「吸收負面影響」(absorb negative impacts) 等詞彙，將復原力視為個人在短時間內回到「常態」(normal) 的能力與過程，並將「回歸正常」視為最終的成果 (Manyena, 2006)，容易落入家長威權式的決策與指導。

1970 年代生態學觀點為復原力帶來新的觀點與變革，生態系統從傳統穩定平衡的系統觀，轉變為動態複雜的系統觀，而復原力是可以持續因應系統中複雜變動和意外（如乾旱、水災、暴風雨）的一帖良方，可以滿足系統當下的需求並因應未來的變動(Waller & Patterson, 2002)。復原力研究聯盟 (Resilience Alliance) 為顧及複雜的社會與自然情境，從「社會生態觀」(socio-ecology) 出發，將復原力定義為：能夠承受負面情境能力，使系統不會陷入困境的過程。生態系統有復原力，因為它能承受衝擊，並在必要的情況下自行重建；社會系統也有復原力，因為它讓人類知道如何未雨綢繆與計畫未來。復原力是人類與社會系統和生態系統連結互動下的資本，它有 3 個關鍵性的概念 (Resilience Alliance, 2002)：

1. 系統能持續運作並保持原有功能與結構的情況下，所能承受的改變量。
2. 系統能夠自我修復 (self-organization) 的程度。
3. 建立和強化學習與適應的能力。

瑞典斯德哥爾摩復原力中心 (Stockholm Resilience Center) 認為復原力是系統面臨災難時，持續改變與適應的能力，此中心強調「社會—生態系統」

(social-ecological system) 的互動和依存，對社會系統來說，復原力是因應政治

不確定性與災難衝擊的長期、持續適應力（Stockholm Resilience Center, 2007）。蔡慧敏（2012）認為，「社會－生態系統」的整體探討，有助於瞭解全球、區域及地方在其社會文化背景下，面臨自然災害或環境變遷時的社會脆弱度（social vulnerability）與調適方式。若能瞭解在地的文化背景、歷史經驗，以及其與生態資源相互依存與互動的模式，有助治理者透過地方參與，提升不同系統的調適與復原力，進而達到能量建立（capacity- building），成為災難管理及永續發展的基石。

2005 年，聯合國國際減災策略組織（United Nation International Strategy for Disaster Reduction, UNISDR）舉辦的「世界減災會議」正式將建構復原力作為未來十年的指導架構，其對於災難復原力的定義為（UNISDR, 2007）：暴露於潛在危機的系統、社區或社會適應的能力，透過抵抗或改變使其在功能與結構上達到可接受的水平。這可由社會系統自我修復的程度（例如：從過去災難學習，以因應未來危機和降低風險）所決定。

由上述的定義及其演變過程，可發現復原力不只以個人為焦點，更重視家庭、學校、社區等系統的資本與能力，以及系統間的互動和連結。此外，復原力是一個抵抗、改變、學習、適應及成長的過程，過程中會採取不同的危機因應模式，此過程重視環境變動下的個人、家庭或社區等系統的參與，引導其發展出獨特的資本、技巧和知識，降低脆弱性，更加堅韌的面對未來可能的危機。

綜上所述，本研究將復原力定義為：相互依存的系統抵抗、緩衝變動及衝擊的能力，它能使系統們維持本身的功能，進而從災難衝擊中集體適應、復原與成長。它包含 2 個核心概念：

（一）復原力應被視為復原與重建的過程，更甚於結果（Brown & Kulig, 1996; Pfefferbaum, Reissman, Pfefferbaum, Klomp, & Gurwitch, 2007; 趙善如，2011）。

將復原力視為重建的結果是相當危險的，結果導向（outcome-oriented）的復原力容易落入傳統災難管理「反應」（reactive）的實務模式，僅能解決短期的問題（McEntire, Fuller, Johnston, & Weber, 2002）。傳統的災難管理是家長作風的單

向供給，忽略災民與社區的需求，讓社區被動的接納命令並受到控制，強化不平等與壓迫，危機依舊存在，更可能造成社區的疏離感，最終產生另一種形式的危機、造成另一場災難 (Manyena, 2006)。而過程導向 (process-oriented) 的復原力，將復原力視為防護罩 (shield)、震驚緩衝器 (shock absorber)，去緩衝、中和負面結果，以極小化災難帶來的負面影響 (Manyena, 2006)；此外，過程導向的復原力有助於探討與了解不同系統間的互動模式、資本與能力，增加在地參與的可能性，奠定永續發展的基石 (Manyena, 2006; McEntire, et al., 2002)。

(二) 復原力是一種「適應」(adaptability) 而非穩定 (stability) 的過程

穩定代表改變與適應的失敗，是缺乏復原力的展現。Norris 等人 (2008) 認為復原力的展現是一個隨時間推移的適應過程 (詳見圖 2-2)。圖 2-2 說明在充滿多元支持和資源充足的情境下，系統不容易產生失功能，抵抗 (resistance) 是一種因應危機的策略，使系統在變動下仍能穩定的發揮功能；但是，當危機帶給系統嚴重且持續的負面影響、造成系統失功能時，就須運用復原力協助系統適應改變的環境。簡言的，系統隨著時間的推移，依據危機的影響程度、自身資源的多寡採取不同的因應方式，但不論如何，最終目標就是在變動的環境中成功的適應。

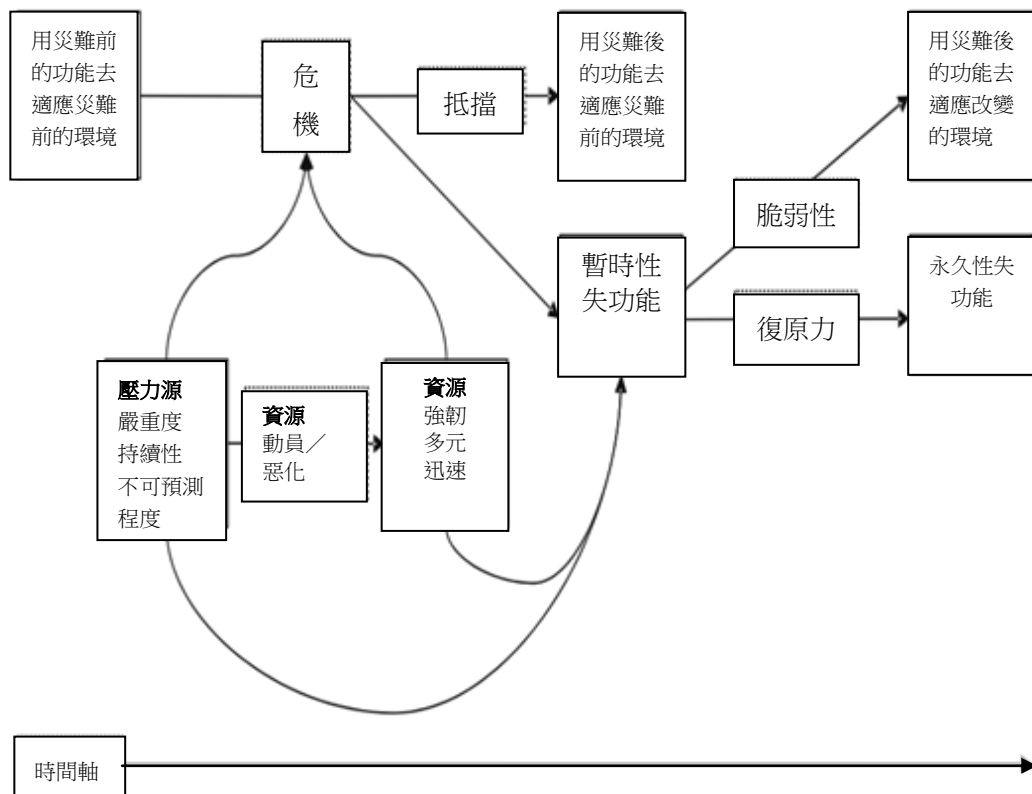


圖 2-2、隨時間推移的壓力抵抗與復原力模型

資料來源：Norris et al., (2008), p.130

二、復原力概念的混淆與澄清

(一) 復原力 (resilience) 與脆弱性 (vulnerability)

「復原力」與「脆弱性」是災難研究中既相關卻又不盡相同的兩個概念。「脆弱性」於 1970 年進入災難論述中，原意是指物體易受損害的特性，其定義多重且複雜，但主要概念為系統面對災難時，在災害前存在的硬體、經濟、政治及社會等面向的不健全，混雜災難帶來的損害和人為壓力，降低或限制系統復原的能力 (Cutter, 1996; Manyena, 2006; Wei, Fan, Lu, & Tsai, 2004; Weichselgartner, 2001)。究竟，脆弱性與復原的關係為何？它們是相反的概念？還是互為解釋因素？兩者的關係在文獻中多有爭論 (Klein, Marion, Goosen, & Hulsbergen, 1998; Manyena, 2006; Weichselgartner, 2001)。Manyena (2006) 在廣泛回顧兩者的定義後，認為復原力與脆弱性無法截然劃分，但仍有概念上的差異 (詳見表 2-3)。脆

弱性途徑強調系統抵抗災難壓力與衝擊的能力，其核心目標為法律制度所主導的災後工程的重建；此途徑採標準化流程將基礎建設回復原狀、抵抗危機帶來的衝擊、保障受災系統的損害降到最低，以達成迅速回歸常態生活的結果。而復原力途徑認為每個社區都有既存的能量，在地適應環境的策略、文化、資本、知識及經驗都是復原力的重要因子；此途徑重視災後居民的活品質，除了硬體重建外，更要維繫社區的人際網絡，以集體發展復原力、適應災後環境，並積極處理社區脆弱性而成長的過程。

表 2-3、脆弱性與復原力的差異

脆弱性	復原力
抵抗 (resistance)	復原 (recovery)
受限於支配者 (force bound)	受限於時間 (time bound)
安全 (safety)	回復 (bounce back)
緩和 (mitigation)	適應 (adaptation)
法律制度	以社區為基礎
系統	網絡
工程	文化
風險測量	脆弱性與能量分析
結果	過程
標準化規範	習俗與制度

資料來源：Manyena (2006)，p.445

(二) 復原力 (resilience) 與復原 (recovery)

復原 (recovery) 來自於醫學用語，形容病人康復、回到疾病未曾侵擾的狀態；災難的復原，目標是使系統回復到常態，也就是回到災難前的狀態。「復原」，是「復原力」的重要因子，但復原力不僅是回復原狀，更強調系統能夠改變、前進 (bounce forward)。簡言的，復原力除了因應危機與回復常態外，更重視系統的適應 (adaptation)、從災難經驗中學習和成長 (Bretherton & Ride, 2011)。

貳、家庭與社區的災難復原力

災難復原力 (Kirmayer, et al., 2009 ; Ozcevik, Turk, Tas, Yaman, & Beygo,

2009) 近年來被廣泛應用於颶風、龍捲風、海嘯、水災、地震及火山爆發等自然災難的因應與重建中，也用於協助 911 恐怖攻擊等人為創傷事件的復原

(Callaghan & Colton, 2008; Cutter, 1996; Cutter et al., 2008)。災難事件的預測性低、難以掌控，且威脅性高，易使特定時空下的社會結構或功能無法發揮，影響社區居民的生活、造成居民心理的壓力與創傷。「個體」是復原力研究最早關心的系統，許多研究發現歷經重大災難後的個體，產生壓力症狀是很常見的，除了經歷和目睹創傷事件產生的壓力症狀外，家庭失功能、人際網絡的解體、各式支持系統的瓦解等，使個人不易從創傷經驗中復原。因此，災難的重建與復原，除了處理個人失落經驗、進行創傷症狀的診斷與輔導外，更要重視與個體息息相關的家庭、社區與環境系統，才能使個人在健全的系統下順利復原。

目前對於災難創傷經驗的處理，已從個人為基礎、症狀為焦點，強調辨識和減輕心理疾患的實務取向，轉向以家庭、社區或人類社會為單位的實踐與運用

(Manyena, 2006; Norris, et al., 2008)，發展出多重系統的復原力導向

(multisystemic resilience-oriented approach) 災難工作模式。此種工作模式察覺重大災難廣泛的影響，災難不僅使個人在經歷的過程中產生創傷經驗，更可能透過關係網絡，將災難的經驗與影響如漣漪般的擴散，使網絡中個人產生二度創傷 (secondary traumatization)。因此，此模式不僅重視個人的復原，更強調家庭與社區資源的發掘與能力的培養，以邁向其理想的復原之路 (Walsh, 2007)。簡而言之，個人、家庭及社區必須同時進行重建，並將災難經驗脈絡化

(contextualize)，也就是讓創傷、失落和悲傷的處理，應與社區居民的生活情境息息相關，使其在災後重建的網絡中復原，因此必須重視家庭與社區的影響，強調發掘與善用居民生活網絡的資源與長處，以強化個人和集體（家庭和社區）的災難復原力 (Walsh, 2007; 趙善如, 2011)。

一、家庭的災難復原力

關於復原力的概念與探討，較早被心理學家拿來對於兒童或青少年的研究

(Fergus & Zimmerman, 2005)。雖然部分學者呼籲我們應探討復原力在其他情境的效果，不要限於兒童和少年領域中 (Luthar, et al., 2000)，然而，兒少領域復原力研究的貢獻，在於指出家庭系統在適應、復原與成長過程中不可取代的重要性。

家庭復原力是指家庭在面對變動、壓力與逆境時成功適應的能力 (Black & Lobo, 2008; McCubbin, Thompson, & McCubbin, 1996)。有關家庭復原力的理論和探討，McCubbin, Thompson & McCubbin (1996) 以復原力觀點為基礎，發展出家庭壓力、調整與適應的復原力模型 (The Resiliency Model of Family Stress, Adjustment and Adaptation, FAAR)，此模型有 5 大假設：

1. 家庭在生命週期中會經歷許多壓力過程。
2. 家庭本身即具備優勢，可保護與協助家庭從負面經驗中恢復。
3. 家庭從社區網絡中獲得協助的同時，也同樣給予網絡回饋。
4. 家庭會從負向經驗中學習如何理解與處理負向經驗。
5. 家庭在面對危機時會嘗試重整家庭秩序與平衡其生活。

上述假設企圖解釋為何某些家庭面對逆境時可以適應並維持基本運作，而有些家庭卻因此而失功能。此復原力模型主張，家庭是否能夠回應壓力的關鍵在於復原力是否能在其中作用，包含家庭成員及家庭本身問題解決的能力、擁有社會資源的多寡、抗壓性和凝聚力等，這是家庭能產生修復能量，使家庭持續發揮功能、滿足成員需求的要素 (McCubbin, et al., 1996)。

McCubbin, Thompson, Han & Allen 等人 (1997) 為探究家庭復原力的內涵，回顧過去 25 年處在壓力情境中家庭的研究，歸納出家庭復原力的來源有以下 10 點：1. 問題解決和溝通的能力；2. 公正公平的家庭角色；3. 有精神支持或信仰，能面對創傷，找到正向、有意義的解讀；4. 彈性的家庭規則，家庭生活型態能適時調整；5. 誠實的面對逆境，找尋家庭內部或外部的資源與資訊；6. 對未來有信心與希望；7. 家庭成員能夠共同努力解決面臨的問題；8. 家庭有固定相處的時間、共同從事的例行日常工作；9. 有外部環境的社會支持；10. 家庭成員有健康的生理與心理。除了上述的因素外，Black & Lobo (2008) 在回顧過去的家

庭文獻後，認為良好的財務管理，能使家庭成員不致遭遇經濟匱乏，亦為家庭能否成功復原的關鍵因素。


Walsh (2007) 把過去研究提出的家庭復原力架構，加入社區的復原力面向，將復原力區分為 3 大進程：

1. 信念系統 (Belief System)：在生活脈絡中，給予逆境意義；抱持正向的觀點，有勇氣與自信克服困境，但也接納不可改變的傷害；有精神信仰進而超越，從找尋目的、信念與意義，進而學習、成長與感謝。
2. 組織型態 (Organizational Patterns)：系統有彈性，願意適應、重組與改變，優秀的領導者能站出來協調進而合作；親戚和社區能互助、維繫社會網絡、擴大社會支持；社會和經濟資源不於匱乏。
3. 開放的溝通 (Open Communication)：有清楚一致的資訊，以澄清模糊不清的訊息；開放的情感分享，同理互動，尊重個人與文化差異，分享；共同進行決策和解決問題，從經驗學習，發展預防策略

Walsh (2007) 指出，上述進程的優先順序為，當家庭與社區遭逢逆境時，家庭與社區的信念系統先啟動，接著調整家庭和社區的組織型態，最後透過開放的溝通，找到問題解決的策略。

綜上所述，家庭復原力的內涵相當多元與豐富，儘管復原力會隨著家庭的獨特性而有差異，但總體來說，家庭復原力是來自 3 個層面系統的交互作用：家庭裡的成員、家庭內部系統與組織，以及家庭外部環境 (Patterson, 2002)。簡言之，家庭復原力是家庭成員的擁有生理與心理健康、生活信念與信仰、正向的態度自信；且透過家庭內部組織的彈性結構、分享的領導方式，使家庭培養問題解決能力、尋找的資訊與資源；最後，加上家庭外在環境的社會與經濟支持，形成高度凝聚力和充滿能力的家庭，來面對可能發生的挑戰與逆境。值得一提的是，家庭復原力的研究，從聚焦「家庭」系統，逐漸擴展至家庭位處的社區和社會體系 (Walsh, 2007)，由此可知，「家庭外部的環境」，是影響家庭復原力的關鍵因素。

二、社區的災難復原力



社區指涉某個地理範圍的居民，擁有相似基本信念、關係、情感認同及利益，透過互動而形成的地區性組織。社區的概念反映人類有社會連結、聚集的需要，社區不僅是地理上的範圍，更是一種社會網絡的概念。Patricia 等人（2010）認為社區包含生態、經濟、公民社會、政府及基礎設施等子系統，本身就擁有多元的資源與潛能去發展良好的適應能力。因此，社區能夠產生互助、支持，且分享經驗與資訊，並形成組織去管理、發掘資源。社區的形成與凝聚，其實就是復原力的創造和展現。Manyena（2006）也指出，人們不只希望在災難中降低脆弱性，也希望增強復原力。建構復原力的成功之道在於看重社區的在地知識與發展既存的能量；此外，復原力不是個別發展活動的總和，而是以社區為單位克服各種脆弱面向，進而超越與成長。Rajkumar, Premkumar & Tharyan（2008）認為社區中既存的自助、互助等非正式支持系統，是協助居民重建的重要因子，也是強化社區復原力的重要因素。Bretherton & Ride（2011）認為社區是一個有機體，社區成員透過溝通與互動發展集體的社會資本、建構復原力。由上述內容可知，社區被視為一種解決居民日常生活事務並回應重大災變的單位。

以社區為基礎的復原力，除了重視身處於社區中的個人克服壓力、創傷及其他生命事件挑戰的能力，更強調家庭、社區、環境、制度、歷史和文化與個人的連結，以創造集體性的優勢與資本（Kirmayer, et al., 2009）。社區復原力並沒有忽略個體的重要性，因為個人的能力、資本及投入的行動是社區復原力的基礎，但社區復原力下的個體並非單獨處理創傷事件，而是在互動的前提下產生集體的復原行為，是「整體大於部分的和」的體現（Norris, et al., 2008; Pfefferbaum, et al., 2007）。如同 Brown & Kulig（1997: 93）的觀察：「社區中的個人是一起復原成長，而非用相同的方式。」（people in the communities are resilient together, not merely in similar way.）（引自 Norris, et al., 2008）

社區復原力是一種能力（Brown & Kulig, 1996; Paton & Johnston, 2001;

Pfefferbaum, et al., 2007)、過程(Sonn & Fisher, 1998)、資源的發展(Ahmed, Seedat, van Niekerk, & Bulbulia, 2004)、社區能力的覺察(Kimhi & Shamai, 2004), 以及一系列的資本、技能及知識(Coles & Buckle, 2004)。簡言之, 社區復原力是社區利用既有資源、技能及知識, 採取集體行為去抵抗、復原及積極回應危機的能力。由上述內容歸納, 社區復原力包含下三種因應危機的策略(Kirmayer, et al., 2009; Lepore & Revenson, 2006):

1. 抵抗 (resistance): 社區可能拒絕改變, 或採取能夠處理危機的調節方式。一個擁有復原力的社區能在危機尚未發生前就能採取足夠的抵抗措施, 以避免、減低危機的影響, 降低改變、調適的可能性。
2. 復原 (recovery): 危機後, 社區居民集體解決問題, 使社區回到危機前狀態的改變、能力及努力。有復原力的社區復原的速度會較快。
3. 創造/重新調整 (creativity / reconfiguration): 社區會改變、重新調整, 以發展出新的方式運作。有復原力的社區能成功的適應新的情境, 創造新的組織與工作方法去延續社區價值。

由上述內容可知, 社區在不同階段採取不同的策略適應災難的衝擊, 這個深思熟慮的過程, 正是社區復原力的精隨。社區復原力取向的重建, 需了解社區的背景、資本及能力, 知道什麼可以影響社區行動與改變, 進而掌握社區的期望與優先順序、發掘個人與社區的能力, 而非僅僅因應 (cope) 災後事件 (Manyena, 2006)。因此, 災難復原力無法被標準化的處理, 因為它強調每個個體與社區經驗的獨特性, 例如, 探討災民在災難事件中的角色、須承擔的責任, 了解社區想要怎樣的災後重建計畫、有哪些完成計劃的能力、期望的重建優先順序等, 每一個步驟與決定皆以「社區本身」為優先考量 (Manyena, 2006; Patricia, et al., 2010; Wilhelm, 2011)。

參、建構災難復原力的策略

災後重建工作是透過受災的家庭與社區來共同完成。因此，國內外已有相當多研究探究家庭和社區建構災難復原力的策略。Pfefferbaum 等人（2007）整合了美國疾病管制與預防中心（Centers for Disease Control and Prevention, CDC）、國立兒童創傷壓力中心恐怖行動與災難部門（Terrorism and Disaster Branch, National Child Traumatic Stress Center）的實證資料，歸納出 7 個復原力的發展策略：1. 連結、承諾及價值共享、2. 參與、3. 組織、角色及責任、4. 資源、5. 支持及培育、6. 批判的反思與技能的培養、7. 溝通。

Callaghan（2008）等人認為發展復原力有 4 個方法：1. 計畫與發展將脆弱性降至最低的策略、2. 發展溝通與危機處理系統、3. 支持公私部門的協力工作與鼓勵各部門各自發展社會網絡、4. 發展能夠適用於各種空間、時間及組織的危機防治策略。Patricia 等人（2010）認為復原力是一個函數，包含強韌的資源（resource robustness）與調適能量（adaptive capacity）：強韌的資源包含資源的充足性、資源的多樣性及資源可創造的效益、；而適應能量包含制度與經驗的記憶、創新性學習及社區連結。Tobin and Whiteford（2002）認為一個具有復原力的社區是：1. 具地方信念與實踐、2. 社區資本、3. 低風險、4. 持續計畫、5. 高層次的官方支持、6. 政府的伙伴關係、7. 互賴與獨立的社會網絡。

趙善如（2011）認為，災後復原與重建階段的主要目標是，激發家庭與社區的能量與正向特色，鼓勵居民直接參與，使受災家庭與社區恢復生活機能，以及改善或促進地方的發展和經濟成長，藉此創造不一樣的社區未來。家庭與社區復原和重建的策略包含：

1. 整合照顧資源，滿足受災家庭食衣住行、醫療及心理復原等需求，使居民能恢復基本生活。
2. 協助社區建立以居民為重建主體的組織，進而強化在地組織的努力與合作。



3. 廣設社區居民溝通平臺。
4. 建置公部門措施與經費合理的支持。
5. 持續連結社區的外部的人力支援。
6. 規劃與執行適當的重建軟體（生活需求、文化脈絡的照顧服務輸送、傳統慶典等）、硬體（公共工程、房舍）計畫。

由上述國內外文獻可知，建構社區和家庭災難復原力須政府的充分授權，給予資源與資訊上的支援，與社區建立夥伴關係，並整合資源滿足受災家庭和社區的需求；此外，社區居民和家庭也要充分參與和實踐，以建立居民為主體的在地化重建組織，發掘家庭和社區既存的能力、連結外部的組織和資源，並透過充分溝通與意見表達，構思及施行復原與重建計畫。Paton 等人（2008）認為災後調適能量（adaptive capacity）是個人與社區互動的結果，在集體文化的社區，集體行動成為一種規範、共享命運。由此可知，重建工作須將個人、家庭與社區的能量互動和結合，才能建構社區獨特的災難復原力。Norris 等人（2008）等人的復原力架構（見圖 2-3），可調整合上述豐富且多元的復原力建構策略。此架構將復原力視為一組能量（a set of capacities），這些能量多元且相互交織、相輔相成，隨著環境變動協助社區適應變化，成為一組調適能量，建構社區復原力。此組調適能量包含下列 4 個建構復原力的要素與策略：

1. 強化經濟發展（economic development）：社區災後的風險分擔、經濟資源的多元發展，以及資源的公平分配。充足且多樣性資源、適當的就業機會，以及合理的收入分配是建構社區復原力的基礎。
2. 發展社會資本（social capital）：強化社區意識、提升居民的公民參與、重視居民的角色、責任及承諾、加強社區內外團體的連結與合作、募集外部資源且發掘既有的能力、建置社區的資源網絡等，皆是發展社會資本的方式。
3. 培養社區知能（community competence）：培養批判性的反思能力和問題解決能力；激發彈性、創意、鼓勵政治參與；培養社區集體行動與決策

的能力，促進集體效能以增強信心、提升對環境與重建工作的掌控感，達成充權社區的目標。

4. 資訊與溝通 (information and communication)：媒體和政府的有責任提供可靠的訊息、設置訊息傳播設備、建構穩定的訊息與溝通平臺，確保民眾有表達意見、討論和參與決策的管道與機會。在災後復原與重建的過程中，迅速、有效及正確的資訊，可以安定民心、提升重建的動機；定期舉辦的社區會議，讓居民有機會針對重建議題進行分享、討論及與決策，有助於制定合適的復原與重建政策。

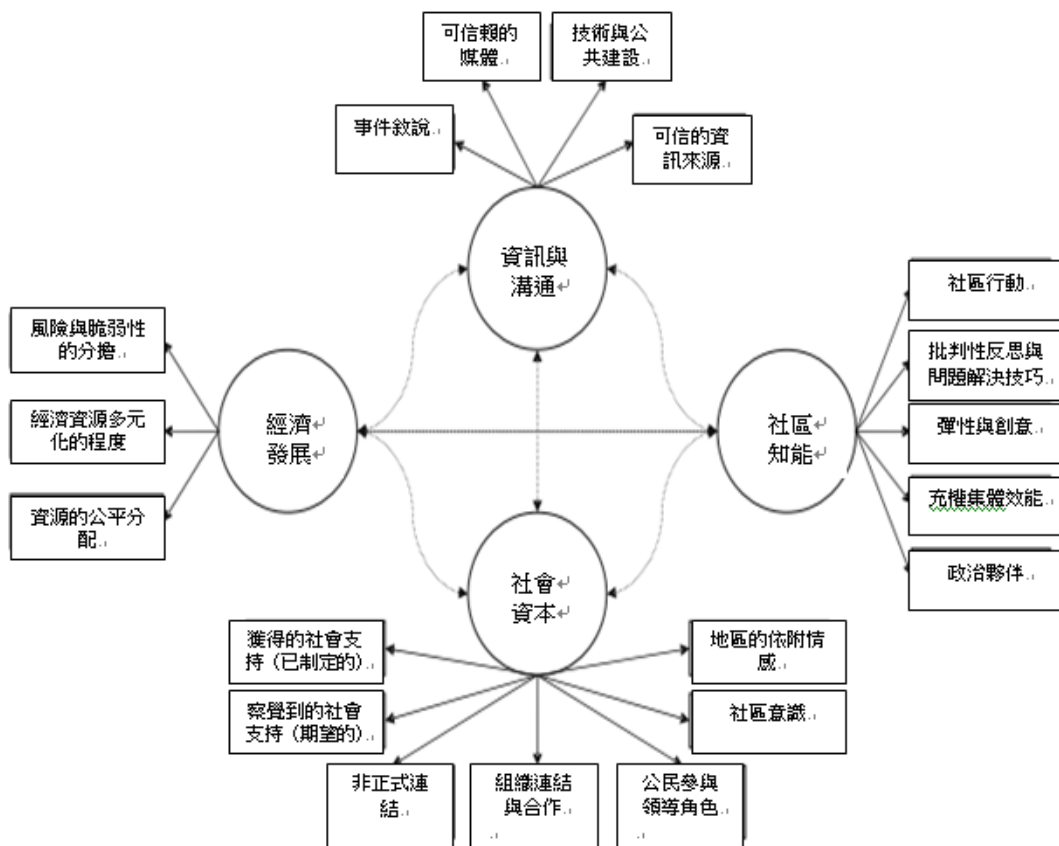


圖 2-3、社區復原力架構
資料來源：Norris et al., (2008), p.136

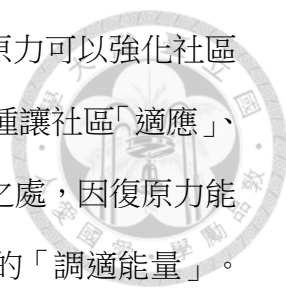
除了上述建構災難復原力的各式能量與策略外，Yoon (2009) 研究北卡州王子鎮 (Princeville) 於 1999 年 9 月 7-19 日被佛樂得颶風 (Hurricane Floyd) 洪水淹沒的災後重建經驗。該次颶風造成美國南方各州 260 萬人撤離家園。王子鎮

部分人口遷移，2000 年人口僅剩 940 人，2004 年才又增加到 2020 人。自由之丘（Freedom Hill）社區建立於 1865 年，由南北戰爭被解放的黑奴所建立，1885 年納入王子鎮。

為了了解無形的社區資產（community assets）如何影響社區的重建過程，他調查該次水災災後重建，發現 7 位關鍵受訪者一致認為，該鎮作為第一個黑人在美國建立社區的象徵性意義，是重建過程中最珍貴的無形資產，這樣的象徵性意義不但能吸引政治人物的拜訪與支持，也能讓居民相當重視社區的文化和歷史意義。此外，王子鎮是一個嚴重老化的社區，這本來應該成為社區重建的危險因子，但當受災家庭考量家中長者不願移居他處、依賴既存社區網絡等因素後，「老化」反而成為社區下定決心原地重建的無形資產。

除了上述正向的無形資產外，大部分受訪者對民選官員都有負面的評價，因為他們懷疑官員並未公平的分配資源、圖利特定居民，阻礙社區整體重建；此外，即使 10 年過去了，沒有一位受訪者認為社區已經重建完成，而是明確的表示社區只是「趨近」完成，可見重建是漫長的過程。

Yoon（2009）進一步指出，在社區重建的過程中，彈性地思考與認定社區資產是必要的。像是美國第一個黑人社區、人口組成高齡化等因素，竟然成為王子村寶貴的社區資產，可見社區資產因著它的獨特而珍貴。再者，社區重建過程中居民自決應被尊重，社區資產強調，只有社區居民知道怎樣的重建對社區來說最好，以及該如何執行。例如美國聯邦 FEMA 提供王子鎮的住宅補助是在遠離洪水區之外購屋安置災民，不許災民在原地重建，以節省再次被淹沒的成本，但遭到災民反對，救災機構必須重新思考為何災民會堅持意見，雙方應尋求共識，災民寶貴的意見應被尊重。第三，倖存者的心理症狀治療也應該視為是社區重建的投資項目，以利最佳的災難復原。第四，災後財產諮詢與其他服務不宜採短期危機管理的方式，而應拉長期程。最後，社區重建的評鑑指標不應只重視正式的指標，如住宅進住率，而必須考量其他多重指標，如個人財產復原，以免誤導救災決策者。



綜上所述，社區能量是建構災難復原力的基礎，而災難復原力可以強化社區既存的能量，不只讓社區維持現狀，而是使其從災難中成長，這種讓社區「適應」、「轉變」、「提升」的動態特質，正是復原力與社區能量不同之處，因復原力能串聯靜態存在的各種資本，使其活絡並相互滋養，形成網絡性的「調適能量」。另一方面，社區資產強調重建與生活情境脈絡的高度相關，必須注意其生活背景的文化特色與價值，敏感於社區如何用獨特的觀點、種族文化或語言來詮釋災難的意義。重視獨特的個人、社會、文化、宗教、種族、歷史如何影響因應策略與價值，進而發掘並善用無形的社區資產，運用於社區的重建過程。


肆、復原力取向的災難社會工作者培訓

建立一個具災難復原力的社區，是社區居民、災難社會工作者，以及其他專業人員的共同責任。在眾多專業當中，社會工作者是與受災社區和居民互動最密切的專業人員，除了提供社區生活重建服務之外，社會工作者更能夠發掘與利用潛在的資源和優勢，並運用社區工作技巧與居民共同打造具災難復原力的家庭和社區。

我國的災難社會工作教育尚無完整的系統與發展。不論公私部門，當面對重大災難發生時，常常直接派遣既有的社會工作者支援，或是臨時招募心大批的新進社會工作者投入受災社區服務，災難社會工作者的養成是邊做邊學，並沒有事前完整的規劃與訓練。然而，災難不可避免，社會工作教育的建構與災難救社會工作者的養成是當務之急。

張麗珠（2010）認為復原力概念中的部分保護因子可以藉由訓練課程來強化，包含：1.尊重文化差異、2.協助建構社區支持網絡、3.問題聚焦而非情緒聚焦的災難應變模式、4.重視社區參與、5.公私部門的協力合作、6.與居民密切合作的災變社工角色、7.秉持優勢觀點的信念。

Paton（1996）則建議將社會工作者於服務場域遇到的壓力源與提升復原力



的要素納入災難救援社會工作者的培訓課程或工作坊，以提升災難救援社會工作者的服務效率。災難救援社會工作者可能面臨的壓力包含：缺乏主管和同儕的支持、資源配置與協調的問題、不同機構間的衝突、資源缺乏可近性、和受災家屬密切互動而產生的創傷等。而提升復原力的要素則包含：團隊成員在任務目標及優先順序上有共識、協同合作的團隊工作模式、團隊的歸屬感、不拘泥於科層體治或繁複的程序等。

涵蓋災難工作壓力源和復原力要素的培訓課程，能讓災難救援社會工作者了解他們在災難場域中面臨的問題、困境以及可能的解決之道，並熟悉如何緩衝災難對社區的衝擊、協助社區發掘潛在的資源和優勢、提升具復原力的實務技巧，使災難救援社會工作者在服務現場能夠運用培訓所儲備的知識和技巧，不但提升災難救援社會工作者的福祉和準確回應災難現場需求的能力，更將災難對社區的影響降至最低，並使居民能獲得即時和適切的協助與服務（Paton, 1996）。

前九二一震災基金會執行長謝志誠呼籲：「備妥引擎，不要逢災找引擎！」（謝志誠，2010）在承平時期的理性的累積災難經驗，是災難不可避免的前提下，刻不容緩的工作。過去讓社會工作者透過直接投入受災地區的震撼教育模式，已無法應付日趨頻繁的災害與益加複雜的問題。為協助災區建構災難復原力，必須讓社會工作者於災前配備完善的災難救援社會工作的知識與技巧，才能在災難救援、復原與重建工作中，發揮應有的角色與功能，更是積極回應災難與建構災難復原力的最佳方式。

伍、復原力取向的災後重建經驗與建議

莫拉克風災中，特別條例的閃電立法、由上而下的提供災區資源與服務等措施，揭露我國復原與重建政策，仍停留在專家慈善父權的方式，對個人、家庭與社區過度介入，強加適當的方式與服務，忽視災區的需求與聲音，扼殺災區復原

力的培養（曾華源，2010）。縱使父權模式的資源提供能緩和災難帶來的衝擊，但卻可能對社區的適應、長期發展及永續經營產生負面效益。

因此，研究者將探討國內外以災難復原力為基礎的重建經驗，探討復原力運用於災難現場的方法、策略及原則，作為我國建立災難復原力取向重建模式的參考。

一、國內的經驗與建議

（一）屏東縣政府社會處經驗

趙善如（2010；引自許慧麗、趙善如，2010）於屏東縣政府社會處莫拉克颱風林邊鄉災民關懷需求調查中，發現災後個人與家庭流失的不只是有形的資產，更包含生活目標、家庭互動、家人健康、個人聲望等無形資本。因此，災後重建過程除了修復有形的資產外，也要強化無形的能量，才能成功的協助居民降低負向情緒，積極因應災難的衝擊，對重建抱持正向的態度。簡言的，透過社區資本的修復與強化，使社區找到重建正向的意義與目的，在投入的過程中增加控制感和提升自我效能，正是建構災難復原力的重要過程。

除了了解建構災難復原力的過程外，許慧麗、趙善如（2010）以訪談法調查莫拉克風災後，參與「屏東縣八八水災—民間團體參與社區重建計畫」的民間團體，探討不同災難型態的災區，其復原力的驅動關鍵（社區參與、居民互動所凝聚的社區意識等）、加成力量（資源、資訊及知識平臺的建構、形成有動能的工作團隊、有遠見且可行動的重建政策等），以及持續元素（社區能力培養、提升社區組織能量等），並歸納出以下具復原力的工作方法：

1. 公部門應將資源合理公平的配置，並透明公開化以降低政治因素的影響
公部門建置重建資訊知識與資源交流平臺，讓社區得到及時正確的資訊，也提供社區發聲、互動的機會
2. 穩定維持與開發創造社區復原力的重要保護因子，例如：鼓勵社區發展願景、形成社區工作團隊並適切分工、利用方案訓練及提升社區能力、

經營開發社區外部資源並維護內部資源、建立社區參與機制、發掘並培育社區青年、處理社區衝突，並進一步關注社區文化，將社區次系統運作的阻力化為助力等。



(二) 志工與守望相助隊的培訓

黃松林、郭銀漢、楊秋燕、汪中華（2012）認為，平時積極參與社區事務、接受訓練課程的志工和社區的守望相助隊，是發展社區復原力重要的人力資源。而與其共同工作與服務的社會工作者也應培養敏銳的察覺力和多元文化能力、提升社區工作技巧，以增進融入社區的機會和協助居民防備災的能力。透過社會工作者的指導，並由社會工作者主導辦理災害預防與救護訓練等課程，將能使社區志工與守望相助隊培訓為社區危機回應團隊，推動社區災後救援與重建工作。

二、國際經驗

(一) 原住民文化中的社區復原力

原住民的生態觀與復原力有異曲同工的妙。Kirmayer 等人（2009）認為復原力強調優勢（strength）而非缺點（weakness），相信個人、家庭與社區系統本身的潛力和生態系統適應環境的能力，並強調上述系統共同面對逆境的重要性。這些概念符合原住民將人、家庭、社區、自然與靈魂視為環環相扣且相互依存的觀點。因此，運用復原力陪伴原住民面對逆境，是尊重並運用傳統文化智慧與經驗的實踐。

雖然不同地區的部落在社會脈絡、傳統文化及祖靈崇拜方式有其差異性，但原住民文化仍享有某些共通的價值與觀點（Ledogar & Fleming, 2008）。原民脈絡下的福祉須達成生理、心理、文化、靈魂與及自然互動上的完滿。此脈絡強調與自然界所有生物的互動與連結，在大自然的系統中，人類不是唯一與它互動的主體，而需將祖靈、自然界的動植物等納入考量。這樣的概念使得復原力不再僅僅關注「暴露程度、復原、結果」的災難線性發展，而是將互動關係、文化及精神層面納入考量，形成更為複雜精細、充滿互動性的全然觀點（Kirmayer, et al.,

2009)。

原民文化中的傳統、信念及關係，形成許多特殊的保護因子 (Kirmayer, et al., 2009)。首先，是獨特的家庭與社區關係，緊密的社區網絡提供鰥寡孤獨者皆有所養的照顧系統 (Carlton et al., 2006; Carriere, 2007)；再者，口述歷史與說故事的傳統，變相將許多因應危機或災難的方式傳承給下一代，更促成原民社會的連結、歷史及語言的傳承，這些故事都將成為每個家族、社區獨特的復原力 (Denham, 2008)；第三，與土地與環境連結的態度，原民文化認為居住地、土地及大自然不只是生理上的活動空間，更是互動的對象，唯有了解土地與其互動，才能確保我族在大自然中生生不息 (Panelli & Tupa, 2007; Robards & Alessa, 2004)；第四、互助與療癒，原民文化裡面每個人都有自己的天生幫手 (natural helper)，天生幫手是部落裡面的任何一位成員，形成互助性的支持與協助網絡；且原民文化將疾病、身心障礙視為部落的責任，需要集體的進行協助與治療 (Fleming & Ledogar, 2008b)；第五、靈性與儀式，靈性是緩衝負面情緒與生理病痛的因子，而儀式能夠將部落成員凝聚在一起 (Fleming & Ledogar, 2008a)；最後，文化知識的認同，這讓他們能集體的保存文化，形成倡議行動 (Reynolds, Quevillon, Boyd, & Mackey, 2006)。上述皆是促使復原力在原民部落中發展茁壯的因素。

(二) 印尼雅加達的貧民窟

貧民窟常被視為問題與疾病的起源，然而，面對經常性的水災，印尼雅加達的貧民窟培養出獨特的復原力與優勢。Wilhelm (2011) 發現在政府管制死角的貧民窟，髒亂無秩序、政府公權力近乎缺席。然而，貧民窟的居民卻能採取非正式的集體行動去改善基礎建設，像是整修道路等利他行為。再者，由於貧民窟沒有先進的通訊器材，因此居民相當重視社會網絡的建立，以獲得必要的資訊並進行溝通，每位居民們積極的投入防災工作，也知道如何在災後迅速的將資源傳遞給第一線的在地組織，讓組織能迅速回應災民需求。此外，由於貧民窟資源的缺乏，在地組織成功與外界建立互動網絡以募集、管理資源。水災的頻仍使得居民發展出集體行動的概念，社區凝聚力與互助已根深蒂固，社區組織更能密切的與

外界聯繫、互動，擴大社區的支持與社會網絡。

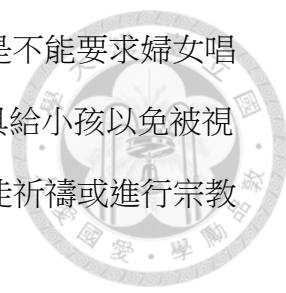
雖然雅加達貧民窟是由於水災「被迫」發展出互助的社區，但卻促使貧民窟擁有高度的社會連結、自我管理、組織的能力，強韌的社會資本建構在地的災難復原力，使社區能有高度的適應力、多樣性的因應策略（Wilhelm, 2011）。

由雅加達的例子可知，社區內外網絡的建立、高度的社會支持、資訊即時和正確的流通、溝通協調的空間、居民的積極投入，讓這個不起眼的貧民窟發展出特有的復原力。

（三）2004 年印尼大海嘯後的班達亞齊市

Pelupessy, Bretherton and Ride (2011) 於 2009 年，透過 12 位訪談人員，全程以印尼語訪談經歷印尼 2004 年大海嘯的班達亞齊市（Banda Aceh）居民受災經驗。居民指出，海嘯後的救援與重建工作對社區有深遠的影響，但這些工作卻沒有縝密、全面的規劃，像是資源分配不均、婦女與孩童未被良好的對待、外來 NGOs 以金錢作誘因，發展出有薪的志工（paid-volunteers），鼓勵災民主動幫忙重建工作、未考慮在地文化與信仰等做法，使社區重建工作窒礙難行。因此，對於如何進行有復原力的災後救援與重建工作，居民的觀點如下（Pelupessy, Bretherton, & Ride, 2011）：

1. 讓社區自己蒐集資料並進行需求調查：請社區領導者調查居民的資料與需求，並將其彙整，以降地多餘與重覆的需求調查；此外，讓社區評估自己需要什麼，並透過在地組織支持，決議出哪些需求應優先處理。
2. 辨識並提供女性特有的需求：災後的臨時帳棚要安全並兼顧女性的隱私，且提供女性需要的貼身用品。
3. 應有適合地方的救援與重建措施與災難現場協助者：
 - A. 救災和重建人員應尊重且支持社區居民的需求與想法，政府應統整資源並照顧到每個地區，尤其是偏遠地區與武裝衝突地區。
 - B. 不應以金錢來鼓勵社區居民參加活動、擔任志願服務工作，服務提供者也不應有施捨的心態（handout mentality）。

- 
- C. 任何的災後復原活動皆應考量印尼的穆斯林文化。像是不能要求婦女唱歌或跳舞（傳統的歌謠舞蹈除外）、不能隨便提供玩具給小孩以免被視為偶像崇拜，也不適合請其他宗教的領導帶穆斯林教徒祈禱或進行宗教儀式。
 - D. 各式服務與物資供給應以社區、團體為提供標的，而非以個人（個別諮商輔導除外）。各種介入服務應以社區為基礎進行，避免產生競爭與搶奪的心理。
4. 考量災後的救援與重建措施的長期性影響：
- A. 避免過多的新工作、過高的工資，造成居民的依賴心理，弱化在地的產業和經濟。應支持與重建社區原本維持生計的產業，並給予社區所需的工作訓練。透過工作訓練強化社區的資產與能力，像是行銷、擴張社區網絡等，也必須讓地方政府意識到社區資產的重要，才能讓政府永續的支持社區強化各種能力。
 - B. 重建不只是硬體與建築物，工作人員、設備及健全的服務體系更應受到補助與重視。
 - C. 所有救援與重建措施的眼光要放得長遠，而非以一、二年的就結束的心態提供服務與支持。

（四）2005 年巴基斯坦百年強震

Bedar, Bretherton, and Ride (2011) 為了解 2005 年規模達 7.6 級的巴基斯坦地震 (Pakistan earthquake)，其居民重建的經驗和想法，透過 9 位訪談者，深度訪談 10 位居民。研究者發現大多數居民反對離鄉背井的到集中管理的帳棚避難，他們希望守護自己的土地並原地重建。這個伊斯蘭國家對於災後救援與重建措施的觀點與上述的印尼經驗雷同，但巴基斯坦期待原地重建的心聲，反映在以下兩點建議上 (Bedar, Bretherton, & Ride, 2011)：

1. 透過彈性的經費補助支持在地組織：授權在地組織於災難應變時期，決定基金（捐款）的分配。捐助者的信任與彈性，能支持在地組織迅速的協助受災



社區。

2. 避免用集中管理的帳篷收容災民，應讓災民就近避難，以看管自己的財產、重建原本的生活。各種救援與重建措施也應由社區決定優先順序。

(五) 2008 緬甸納吉斯風災

2008 年歷經納吉斯 (Cyclone Nargis) 風災的緬甸，在許多 NGOs 的進駐與協助下，災民於災後迅速獲得物資、住進避難所；然而，緬甸軍政府的獨裁作風，使社區在重建時期遇到諸多障礙，因此，相關 NGOs 與救援團體認為緬甸社區的重建，應該重視下列兩項議題 (Poussard & Hayter, 2011)：

1. 了解社區，並與社區重建推動者合作：了解社區脈絡，有彈性的與社區團體、政府一同重建社區。
2. 建構社區知能：信任社區居民、增強社區既有的優勢。重視年輕人的培育，讓社區能適應變化、永續發展。

(六) 肯亞水災

由於全球性的氣候異常，向來乾燥的東非肯亞，從 2005 年起，開始面臨動輒數月的豪雨，造成全國性的水災。為了解肯亞居民面對水災的想法、信仰、意義及態度，14 位訪談者於 2009 年進入肯亞進行調查。由於水災不同於突發且非預期性的災難 (如地震、海嘯等)，因此，研究團隊發現受災居民特別重視介入者是否能夠協助受災地區適應災難，而非銀行的補助款等協助方式。居民認為重建過程不可或缺的要素如下 (Knoll, Roos, Bretherton, & Ride, 2011)：

1. 支持社區適應災難：
 - A. 外來支持者應該協助處於困境中的社區發現優勢。
 - B. 改變應該來自社區本身。外來者應看重與尊重社區因應災難的策略和方法，也必須了解社區的文化規範與價值不能被打破，因為社區規範是保護居民、約束其行為的方式。
 - C. 應使用社區本來的溝通系統去協助社區適應災難，例如社區資訊應由耆老，透過資訊階層結構去釋放消息。



- D. 透過教育幫助社區居民找工作、培養技能。
 - E. 需要健康照顧專業人員照顧社區居民、因應可能發生的災難。
 - F. 災難計畫相當重要，使社區能適應並有策略的因應未來的水災。
 - G. 居民期待外界提供等比例的救濟物資和有助於社區發展的活動，讓居民能發展出長遠的因應水災的策略與謀生型態。
2. 支持和平倡議活動，以處理災難造成的爭執與利害衝突，增強建構災難復原力的社會資本。

三、小結

由國內外的經驗中，研究者深信個人、家庭與社區都有復原的其優勢與資本，但也亟需社區外的個人、組織及政府，抱持尊重的態度，協助受災地區發掘、培養及強化既存的資產以形成復原力。綜合上述災難重建經驗，研究者認為復原力取向的災後復原與重建策略有下述 5 點。

（一）高度的文化敏感

原住民部落、伊斯蘭教國家，有其文化與信仰的特殊性；每一個社區，都有其獨特的規範與價值。跨文化工作模式是災難工作的重點的一（林萬億，2002；黃盈豪，2010），尊重的心、認真的傾聽與學習、跨文化的反省與修正，是重建工作不可或缺的專業能力。

（二）弱勢人口群的照顧

不論是災後救援期，於避難營或集中式居住場所的需求滿足；或是復原重建階段，所衍生的照顧與服務需求，都是災難工作者必須關心與回應的議題，以降低家庭和社區的脆弱性，才能更具能量的發展災難復原力。

（三）了解社區與家庭需求

透過需求調查了解家庭與社區的需要和優先順序，作為資源提供與連結的基礎。由外界組織或政府發起的需求調查應該要單一、整合，避免重複性、徒增居民困擾；或是由社區自行進行需求調查和評估、由外來組織輔導和支援。



(四) 合理的資源配置

由政府建置整合的資源、資訊和知識分享平臺，公開透明化以降低政治力的影響；此外，大部份的資源與服務應以社區為基礎，避免圖利個人或造成爭奪。

(五) 以社區為基礎、永續發展為目標的重建計畫

這是災後重建最重要且具有深遠影響力的策略的一。災後大量資源（不管社區是否需要）的挹注、過多的服務、暫時性或工資過高的就業機會，容易使社區造成依賴、弱化其能力；政府也應避免為追求效率和業績，重視硬體及建築物的重建更甚於社區系統、人際網絡的重建，以「短期介入」的心態提供服務與資源，導致揠苗助長。重建是緩慢且長期的過程，外來組織應以協助者的角色，從社區的觀點發展長遠、可持續的重建計畫，才能協助社區再現原本的活力。

第三節 文獻反思與前瞻

生活重建計畫，是我國相當有特色的一項災後重建機制。重建中心在災難發生後，提供的服務能帶給災民生活上的關懷和協助，更是災民在重建路上最親近的支柱。然而，重建中心是災難後的產物，它是政府為「協助災區民眾早日重建家園」所設置的臨時任務編組，其服務期程有變動性與階段性。可是，生活重建是一條漫長的路，臨時性的中心與服務，要如何回應災區居民長遠的需求？此外，從文獻中可發現我國兩次生活重建服務項目，皆以個人與家庭為服務提供的基礎，要如何解決社區結構性的問題？如何建構以社區為基礎的服務體系？

災難復原力，重視國家、民間團體、災難工作者、社區居民「共同」建構從災難中復原的能力。它是一個從社區角度來防範於未然、永續發展的觀點，此觀點能夠回應重建工作需要長遠經營的特質，更能使社區整體的需求獲得滿足。

國際間已有豐富的經驗，將社區復原力運用於災難現場的方法、策略及原則。而國內災後重建研究也逐漸重視社區復原力觀點的運用和實踐，例如：社區復原力量表的發展（張麗珠，2010）、建構社區復原力的要素與策略研究（許慧

麗、趙善如，2011；許慧麗、趙善如、李涂怡娟，2010；曾華源，2010；黃松林，2010；趙善如，2010，轉自許慧麗、趙善如，2011；趙善如，2011）、社區復原力融入災變社工培訓課程建議（張麗珠，2010）等。豐碩的研究歸納出災難後社區得以復原的要素、策略及運用方式，然而，我國的文獻的經驗大多是地區性的（如：臺中縣東勢鎮、屏東縣），缺乏跨區域的資料；再者，多數研究於災後救援或復原期啟動、初進入重建階段終止，因此欠缺重建時期的經驗；此外，研究多以「災後」工作為建議重點，「災前」準備工作的建議較為零星和片段。

研究者欲探尋的是全面性的，以期讓災難復原力觀點運用在生活重建機制的各個面向；是全國性的，因此必須透過跨區域的經驗與資料，建立一套全國災後重建的指導原則；是縱貫性的，透過災後救援到重建階段的完整、長期經驗，提出生活重建於各個階段應有的作為；是防範於未然的，探討如何規劃完善的生活重建，讓政府、社區、家庭和個人於災前儲備能量，才能在啟動時呈現最佳狀態。

綜上所述，研究者將參考文獻提供的策略、指引及方向，提出生活重建災難前的準備工作、災難發生當下的政策選擇與機制建構，以及災難後重建工作的參考，期盼建立一套可長可久的生活重建機制。

第三章 研究設計與方法



第一節 研究設計

壹、質化研究方法

本研究採質化方法。質化研究是以談話、書寫與行為觀察所得到的資料作為研究素材，藉由文字與圖像來描述現象，從自然情境中蒐集資料，透過判斷、選擇主題發展，將資料分類、類型化（陳若平、張佑綾等譯，2007）。質化研究可以增加深度的探討，除了了解存在的事實，更要探索當事者的人生經驗與背後價值的深層意義、記錄當事者的主觀見解及對現象的認知與解釋（趙碧華、朱美珍，2002；簡春安，鄒平儀，2004）。

Berg（1995）認為質化研究的適用條件為：

1. 樣本少，如 40 個以下的樣本。
2. 深入了解我們所處世界的情緒、動機、符號、意義、同理，以及個人、團體自然生活的主觀面向，也就是研究對象在社會脈絡下的生活。

Ride and Bretherton（2011）認為社區復原力的建構需考量不同的文化、環境、社會和經濟場域，採質性研究方法、藉由訪談將有助於研究者獲得以下的資訊：

1. 把社區在應變災難與復原過程的所有聲音（包含女性和弱勢群體）帶進研究分析中。
2. 透過社區直接陳述的意見和評論，來辨識建構社區復原力的策略和行動。
3. 透過社區真實的經驗，了解外界協助組織的策略和行動，如何支持或減低社區的復原力。

綜上所述，本研究採質化方法作為研究主軸的原因如下：

1. 僅有少數代表性的生活重建參與者，能掌握生活重建經驗的全貌：雖然，參與災後生活重建工作的政府人員、專業工作者不計其數，災民也達數千

人，但本研究所探究的生活重建機制，包含：法規、組織、人力配置、方案、決策、領導、資源配置、執行、組織間的關係等面向。因此，訪談對象除了曾經參與生活重建工作外，也要了解生活重建政策的制定與執行，並與生活重建制定或執行單位有一定程度的互動。所以，從少數代表性的參與者身上獲得能較深入的資料。

2. 重視當事人的主觀經驗與感受：生活重建執行者與參與者的思考、感受、認知、行動和意義的建構是受到其文化、族群、機構的宗旨、社會期待、過去問題解決的經驗和策略所影響。因此，由當事人敘說主觀經驗與感受，透過當事人的觀點與詮釋來探究現象或行為的意義，才能了解生活重建機制的運作狀況與利弊，以及辨識建構社區復原力的策略和行動。

第二節 研究方法



壹、資料收集方法

一、檔案分析法 (Archival Analysis)

檔案分析的素材分成兩類，分別是公共紀錄 (public records) 和私人紀錄 (private records)。公共紀錄包含：一、商業媒體記事 (commercial media account)，像是報紙、書籍、雜誌、影音資料、漫畫、地圖等；二、保險統計紀錄 (Actuarial Records)，只會有特定情境的人獲得此資訊，如出生死亡、結婚離婚、保險理賠等資料。三、官方檔案紀錄 (Official Document Records)：例如：法庭紀錄、財務資料、犯罪紀錄、政府機關報告等。私人紀錄包括：日記、書信、業餘者拍攝的家庭錄影帶等資料 (Berg, 1995)。

與本研究相關的檔案資料包含書籍、新聞、影音資料、政府出版品、網站等，說明如下：

(一) 書籍：《九二一震災災後重建實錄》、《災後十年：九二一地震口述訪問紀錄》、《八八水災口述史：2009-2010 災後重建訪問紀錄》、《在永久屋理想家—莫拉克三年，「永久屋」與人的故事》、《災難管理與社會工作實務手冊》、《災難：從發生到復原 心理衛生專業人員工作手冊》

(二) 政府出版品：《莫拉克災滿半年重建成果彙編》、《莫拉克災滿周年重建成果彙編》、《創新協力，重建永續家園》、《莫拉克災滿三年重建成果彙編上下冊》。

(三) 影音資料：《移動部農》、《給雨季的歌》、《就是要在一起》、《莫拉克之後》、《還我土地》、《爸爸節的禮物—小林滅村事件首部曲》、《爸爸節的禮物—小林滅村事件首部曲》等。

(四) 新聞：莫拉克 88 NEWS 新聞網、胡慕情《災區筆記—我們甚至失去了黃昏》

(五) 網站：謝志誠的觀察學習與經驗分享網站、行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會

與災後生活重建的相關資料相當豐富且多元，然而，受限於研究者在時間和能力上的限制，因此僅挑選與本研究主題最為息息相關的資料作為分析素材，說明如下：

1.謝志誠的觀察學習與經驗分享網站

此網站收錄九二一震災、八八風災、東日本大震災等災難的政府檔案、會議紀錄、結案報告、法規，以及民間的經驗交流資訊和歷史檔案，網站資料的深度與廣度皆具相當規模，參考價值極高。

2.莫拉克 88 NEWS 新聞網

88 NEWS 是一個關注莫拉克災後重建過程的新聞網。它由新聞學界、業界人士、參與災區重建的工作者，以及關注災區的熱心人士發起，從 2009 年 9 月開始持續關注災區的復原與重建情形。網站中有豐富的時事新聞、個案故事報導、採訪記錄、政策議題討論等，其廣泛又深入的資料是本研究的分析素材之一。

3.與我國生活重建、國際災後重建經驗有關的書籍

《八八水災口述史：2009-2010 災後重建訪問紀錄》(陳儀深，2011) 與，採口述歷史法，訪談我國災難歷史現場的見證人，讓讀者從災難中學習。《安全的家園，堅強的社區：天然災害後的重建手冊》(以下簡稱重建手冊)(謝志誠、林萬億、傅從喜等譯，2012) 是世界銀行 (World Bank) 為協助災難方案決策者與專案管理人，在天然災害後進行決策及救援重建工作所彙整的指導手冊，有豐富的國際的災難重建經驗。《災難管理與社會工作實務手冊》(林萬億主編，2011) 除學理基礎外，更提出本土災難社會工作實務模式，供災難實務工作者進行重建工作的參考。《在永久屋裡想家—莫拉克災後三年，「永久屋」與人的故事》彙整

88NEWS 上千篇文章與留言，述說搬遷至永久屋的人們所發生的真實事件。綜上所述，這些災難書籍，是民間團體努力的累積與傳承國內外的災難救援與重建經驗，值得研究者仔細探討與分析。



4. 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會網站

重建會的官方網站中，各式會議紀錄、重建成果統計、重建周年成果彙編、災後周年國際研討會等資料，有助於研究者了解我國政府災後決策、執行到參與的過程，以及政府在災後生活重建的角色、面對生活重建的觀點與態度。

二、焦點訪談

質化訪談是一場「對話的旅」，訪談者確定了大致的談話方向，並根據受訪者提出的特定主題追問下去，受訪者說的話佔了大部分的時間，訪談者的工作就是把資訊挖出來（陳若平、張佑綾等譯，2007）。質化訪談分為三種，分別是非正式訪談、指引式訪談、標準化開放式訪談（Patton, 1990: 280; 引自陳若平、張佑綾等譯，2007）。「非正式訪談」是在自然進行無計畫、無預期所以最開放式的情境下訪談，受訪者甚至不認為這個互動是訪談；但此種方式過於開放，不易取的研究者想要的素材。「標準化開放式訪談」是非常注意問題的措辭和順序，許多發問會受到限制，如此控制型的對話方式與研究者希望透過互動、探尋主觀意義的目標不同。因此，本研究採「指引式訪談」，由研究者擬定訪談大綱，隨訪問情境，適時調整訪問程序及內容。

焦點訪談對象包括主管災後復原與重建的社會行政體系、參與安置與重建的工作人員、被安置的社區（部落）領導者，每一個受訪對象均有不同的角色扮演（詳見表 3-1，代碼 A 至 G）。訪談是為了解莫拉克風災受災戶在安置與重建過程中期待與被告知、接受到的正式與非正式資源的協助、與期待家族提供的支持功能，以及受災居民對於生活重建政策與方案的主觀感受；並進一步了解其復原情況與可改善的地方，作為安置與重建工作的參考。

三、研討會發言稿

2011年07月22日，由救災重建行動知識庫假臺大醫院國際會議中心舉辦的「在永久屋裡想『家』—莫拉克風災重建現況再回首」研討會，屏東縣長治百合居民代表的發言內容，深刻道出部落居民搬遷到永久屋後的生活樣態與感觸，以及對永久屋和生活重建政策最深沉的呼籲。此段發言，經臺灣大學生物產業機電工程學系謝志誠教授轉化為文字檔，並取得此位居民代表的同意後，正式成為研究素材。研究者獲得謝志誠教授之首肯，將此篇發言稿納入研究分析內容。

表 3-1：焦點團體受訪對象與研討會發言人

地點	代碼	日期	受訪人員
高雄市政府 社會局	A	100 年 11 月 3 日	1. 社工科專員 2. 社工科六甲社福中心督導 3. 社工科旗山社福中心督導 4. 社工科約聘社工員 5. 兒少科專員 6. 人團科約聘人員 7. 救助科專員
屏東縣政府	B	100 年 10 月 20 日	1. 來義生活重建服務中心主任 2. 屏東縣政府社工員 3. 霧台生活重建服務中心督導 4. 三地門生活重建服務中心督導 5. 介惠基金會（泰武、牡丹重建中心）主任 6. 霧台生活重建服務中心主任 7. 三地門生活重建服務中心主任
高雄市杉林 區生活重建 服務中心	C	100 年 11 月 3 日	1. 八八重建協會理事長／高雄市杉林大愛園區管理委員會主任委員 2. 大愛觀光推廣協會顧問 3. 杉林區生活重建服務中心主任 4. 大愛自然生態關懷協會總幹事
小林五里埔	D	101 年 3 月 18 日	1. 管委會主委／社區發展協會常務監事 2. 社區發展協會社會局人力支持計畫社造員 3. 社區發展協會出納／文化種子 4. 培力計畫專管
日光小林	E	101 年 3 月 18 日	1. 日光小林社區發展協會總幹事 2. 大滿舞團團長 3. 小林村耆老／大滿舞團團員／大鼓陣團員 4. 小林重建會會計、社會局人力支持計畫社造員 5. 大滿舞團團員
屏東縣長治 百合	F	100 年 07 月 22 日	1. 居民代表
專家學者	G	100 年 11 月 3 日	1. 參與重建工作的教授

資料來源：研究者整理

貳、資料分析與處理

質性研究資料處理，是「分析」與「資料蒐集」不斷的交互進展的過程（黃瑞琴，2001）。因此，研究者在蒐集資料的同時，也不斷進行資料的整理與分析，因為研究的終極目的不在於蒐集資料，而是分析、解釋並呈現研究發現與成果（簡春安、鄒平儀，2004）。

研究者將焦點團體訪談謄寫為電腦文字檔，並備齊相關資料和書籍，然後透過開放式編碼（open coding）、主軸編碼（axial coding）和主題編碼（selective coding）等 3 步驟進行資料分析：

1. 開放式編碼：將資料分解、檢視、比較、概念化及類目化的過程。透過不斷比較和問問題將資料予以概念化；並將相似的概念予以類目化並命名，類目中包含許多次類目。
2. 主軸編碼：是資料的第二層過濾，將開放式編碼的結果加以組織，建立類目與次類目間的聯結，尋找出類目間的因果關係以建立理論架構。
3. 主題編碼：主要目標在找出核心主題。從已發現的類目中，選擇核心類目，將其有系統的與其他類目串聯、驗證其間的關係，
4. 選擇核心類目，把它有系統地和其他類目予以聯繫，驗證其間的關係，並將概念化尚未發展完全的範疇補充完備的過程。

而本研究方法進行資料分析具體步驟如下：

1. 謄寫訪談錄音：先將訪談內容整理為逐字稿。謄寫完後重複閱讀原始資料，並與指導教授作正式資料分析前的討論，開始由訪談資料中尋求與研究目的有關的主題。
2. 備齊相關書籍與檔案資料：本研究之分析內容也包含與災後生活重建相關之書籍、政府檔案資料、其他研究人員手邊既有的文件檔案。因此必須將所有資料備齊，以完整的進行編碼工作。
3. 資料的編碼：過濾所有資料並編碼，挑選出與主題相關者。對資料中所

提及的重要事件、特別感受的關鍵主題與字句於下方劃記，再加以註記受訪者表達的重點及關鍵字，將有意義的詞、短語、句子 或段落予以分類，並提升為同一個碼號（code），隨後將碼號列入編碼本，將被登錄的原始資料分門別類的系統化整理。

4. 將編碼轉換為主題：研究者從資料描述、解釋、詮釋、概念化與理論化實證資料的過程，由原始資料中摘要出譯碼之後，探討譯碼或類別間的關係，並將的整合為主題。在原始資料編碼系統化後將特徵類似的資料放在一起，透過不斷的比較找出類別的規則再以新的方式重新組合在一起，歸納而得到的暫時性分析主題並將資料中相同性質的資料做歸納，有特殊意義的資料則加以說明，將分類後的共同特質抽象化，以理論為基礎作概念分析。

最後，依研究問題將這些主題結果加以整理、組織，形成初步架構，並與指導教授討論反覆修正架構，針對研究問題與架構，舉出代表性實例加以描述、探討，以研究對象的自然語言引證說明，進而歸納出因應的模式，從資料中尋找概念間的連結，發展具體建議策略。

第三節 研究倫理

研究者本身居住與工作地點在臺北，與莫拉克風災災區的南部縣市距離較遠，但因為擔任國科會研究助理，多次與研究團隊一同至南部了解災區生活重建狀況，並進行訪談，因此多有機會與災難重建的相關人員互享經驗、建立關係，並進一步邀請他們成為本研究的研究對象。為維護研究調查對象的權益，於調查期間，研究者將遵循以下倫理考量。

壹、告知後同意

本研究在進行訪談前，會以電話、電子郵件或公文取得當事人同意。最後，研究團隊的訪談逐字稿，是研究團隊所有成員所共享的資料，研究者已徵詢計畫主持人的同意，始能採用。

Berg (1995) 提醒研究者必須讓研究參與者理解具有選擇的權利，並排除欺騙、強迫的成分於研究過程中，由其在少數族群與心智損害群體的議題上格外重要，研究者必須確保獲得參與者本身或所屬機構的許可，始得進行研究。

貳、匿名性 (anonymity) 與保密性 (confidentiality)

Berg (1995) 認為質化研究匿名性的達成實為不易。研究者通常採用「化名」或是「編號」來取代受訪者真實姓名，但姓名的取代僅是匿名性裡最淺薄的一層，訪談中透露的細微訊息往往使受訪者身分一覽無遺，因此研究者需要謹慎的處理訪談資料，盡到保密的責任。

本研究在進行訪談時會格外注意訊息保密的原則，在後續資料處理和回饋研究對象時謹慎維護資訊來源，並免使用足以辨識身分或具利害關係的關鍵訊息，免除研究過程或結果對研究對象產生負面影響。

參、避免二度傷害

由於本研究的研究對象為遭遇重大災難的災民，其災難的創傷經驗容易被挑起，因此本研究盡量不著重在災難經驗及個別傷害，而是以社區整體的復原重建作為訪談及調查主軸，以降低受訪者的創傷感受。

肆、文化敏感

此次莫拉克風災的衝擊對象包含原住民和漢人，因此必須具備高度的文化敏感度才能避免偏見產生。研究者於訪談前，參加各式災難議題研討會、閱讀相關



與文化議題有關的災難文獻，透過聆聽實務工作者的發表內容、檢閱文獻，培養文化敏感度，避免偏見的產生。

除了上述訓練研究者本身的文化能力外，在進行訪談時，也會遵循以下具有文化敏感度的研究操作方式（陳若平、張佑綾等譯，2007）：

1. 取得社區領袖的同意：研究者會將訪談大綱、調查期程及方式，詳細的告知社區領袖，由他們決定是否參加、要進行那些調整。此種作法能夠減低參與者的不信任及懷疑，減少資料可能的偏誤。
2. 採行具有文化敏感的保密方法：體察部落或社區對於保密的要求，可能不僅是個人資料的保密，甚至要做到社區層次的保密。在研究過程及報告中，不洩漏社區或部落的身分。
3. 選擇貼心而容易到達的地點：研究者會依參與者的需求和顧慮來選擇訪談或調查地點與場所。進行深度訪談時，研究者皆會深入鄉（鎮）和社區，以參與者最方便、感到最自在的場所作為研究地點。

伍、訪談回饋

本研究的訪談皆給予適當金額的訪談出席費。然而，最重要的是，研究對象在參與本研究時所提出的疑問、需求及建議，研究者會盡力的幫忙、提供資訊，並將其表達的建議與期待忠實的呈現於研究論文中。

第四章 研究發現



本章分為三節，第一節為「生活重建政策的比較分析與反思」，透過九二一與莫拉克生活重建經驗的比較分析，進一步的檢討與反思，探討政策制定者和執行者應有的思維，提出具復原力的生活重建機制參考。第二節為「生活重建的規劃與執行策略」，將以災難復原力觀點出發，檢視莫拉克重建工作中有哪些減損復原力的作為，並發掘具災難復原力的規劃與執行方式，作為政府、NGOs、社會工作者、災後重建相關人員及社區，未來規劃與執行生活重建計畫的提醒與參考。第三節則提出一套具復原力的生活重建指導原則。

第一節 我國生活重建政策的比較分析與反思

莫拉克重建中心參考九二一震災的經驗，制定特別法並設置重建中心提供生活重建服務，看似相同的經驗，卻在內涵上有一定程度的差異。九二一生活重建的法治化期程雖歷時 5 個月才完成，但此過程是政府與民間充分溝通、討論的結果；而生活重建中心的設立，是地方政府與民間團體所發想的「試辦方案」，是協力合作所匯聚的結晶。因上述的討論與共識，使《九二一重建條例》有完整的生活重建專章。十年後，莫拉克風災參考九二一震災的經驗，雖無生活重建專章，但也於災後 20 天將生活重建計畫納入特別條例，且由內政部於災後一個月規畫出為期 3 年的重建中心設立方式與服務內容。兩次的生活重建制度有何優劣？如何去蕪存菁的保存過去、展望未來？

世界銀行《重建手冊》的指導原則指出，重建政策的制定有其時間壓力，但卻能影響災民未來幾年的生活與發展（謝志誠、林萬億、傅從喜等譯，2012）。災難重建工作的啟動與政策制定有時效性，因為這是協助居民回歸日常生活的重要機制。然而，但重建更強調受災地區經驗的獨特性，以居民日常生活或是否受到影響為依歸，並依現有的生活方式和空間進行調整。怎樣的作為和協助能使個



人、家庭和社區行動和改變？政府、民間團體、重建工作專業人員、災區民眾的角色為何？工作內容、責任與分際是什麼？若忽略這些問題，將重建工作視為結果，重建會忽視受災地區的參與，成為問題解決的手段，用命令和指導的方式提供生活重建服務，成為另一種壓迫。

研究者將九二一與莫拉克生活重建計畫的差異整理如表 4-1，本節依循此脈絡，從生活重建機制法制化、重建中心組織層級、經營型態、受託團體資格與人力配置、服務項目、督導考核機制等 6 大項目，進行九二一與莫拉克重建機制的比較分析，並進一步批判與反思。此外，針對雖然台灣社會對於「多元文化」具有認知與共識，但如何落實在政策執行層面上仍處於摸索階段的問題，本節最後將從我國的生活重建經驗中，提出若干檢討與省思，探討生活重建機制面對多元文化與生活時，應有怎樣的精神與作為。

表4-1、九二一震災及莫拉克風災生活重建服務中心的異同

	九二一震災	莫拉克風災
法制化過程	災後一個半月，訂定《災後重建計畫工作綱領》。災後五個月，制定《九二一震災重建暫行條例》。災後三年，訂定《社會福利機構或團體辦理九二一震災生活重建服務中心服務工作審查及監督準則》。	災後 20 日，制訂《莫拉克颱風災後重建特別條例》。災後一個月，訂定《莫拉克颱風災區生活重建服務中心實施辦法》。
組織層級與經營型態	縣（市）政府應自行或委託其他機關、社會福利機構或團體，於各災區鄉（鎮、市）設立生活重建服務中心。	中央政府應於各災區（鄉、鎮、市）設立生活重建服務中心。中央政府全面委託民間團體設立經營。
受託團體資格	一、依法立案之社會福利機構、社會福利團體或社會福利慈善事業基金會。二、依法立案之社會團體、財團法人宗教團體或文教基金會，其章程或捐助章程中明定辦理社會福利業務者。	一、依法立案之社會福利機構、社會福利團體法人或財團法人社會福利慈善事業基金會。二、依法立案之社會團體法人、財團法人宗教團體或文教基金會，其章程或捐助章程明定辦理本中心所提供服務相關業務者。

服務項目	「福利服務」、「心理輔導」、「組織訓練」、「諮詢轉介」等四大類服務。未詳細說明服務項目之主管機關。	「心理服務」、「就學服務」、「就業服務」、「福利服務」、「生活服務」、「其他轉介服務」等六大類服務。分屬於衛生、教育、勞工、社會福利，以及相關目的事業主管機關。此外，涉及災區原住民事項，由原住民族事務主管機關協助辦理。
督導與考核	縣（市）政府：一、成立考核小組對生活重建服務中心辦理考評。二、不定期抽查社會福利機構或團體執行計畫之情形。	中央政府：一、邀集災區直轄市政府、縣（市）政府召開本中心督導聯繫會議，並邀集目的事業主管機關參加。二、結合專家學者巡迴輔導本中心業務。三、定期對本中心業務進行績效考核。中央政府得委辦災區直轄市政府、縣（市）政府辦理：一、指派專責人員督導本中心業務。二、不定期抽查本中心執行計畫之情形。

資料來源：《莫拉克重建條例》、《莫拉克重建中心實施辦法》、《九二一重建條例》、《莫拉克颱風災區設置生活重建服務中心委託專業服務》

壹、生活重建機制法制化

一、法制化過程的比較與分析

九二一的生活重建經過 5 個月的嘗試、溝通及協商，最終邁向法制化。《九二一重建條例》第 5 條明訂直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）、村里及社區，皆得設立災後重建推動委員會，規劃、協調推動震災重建事項、建構地方政府與災民皆能參與決策的機制，而災民代表能夠透過重建委員會的參與，提出災民觀點的重建構想，進而自主重建。臺灣農村陣線發言人蔡培慧指出：「《九二一重建條例》設計地方參與重建委會的機制，相對會促使許多地方災民組織起來，共同凝聚重建的想像，參與重建工作。雖然不見得每個社區都能自主參與重建工作，但是，制度設計出社區參與的機制，極為重要，這讓災民組織能夠有效參與重建機制，

不會淪落為體制外。」(Summer, 2009)

反觀莫拉克風災於災後 2 週，由行政院制定莫拉克重建條例草案，並迅速的在行政院院會通過；隨後，立法院也緊急召開臨時會，於 2009 年 8 月 27 日三讀通過莫拉克重建條例。苦勞網、小地方新聞網、環境資訊電子報、立報等各大媒體報導原鄉組織、環保團體及人權團體等，怒斥重建政策的急就章及草率，忽視災民的聲音及主體性，將重建工作的主角排除於決策過程外。蔡培慧批判：「《莫拉克風災重建條例》偏向對中央組織權責的解釋，擴大中央組織權責，對比《九二一重建暫行條例》，缺乏地方，尤其是災民自救會組織參與的管道和機制，這反而讓災民自救會完全淪為民間單位、外力組織，無法被正式納入災後重建的決策機制當中。」(Summer, 2009)

然而，上述的批判聲音並沒有受到政府的重視，反而在行政院重建會的《重建會災滿半年重建成果報告》中，成為災後各項作為啟動具「效率」的象徵（參見表 4-2），重建會驕傲地表示：「依據災防法啟動重建，政府動作遠較 921 地震迅速」（重建會災滿半年重建成果報告，2010，頁 74）。因九二一震災而催生的《災害防救法》，的確有助於災後重建的啟動與推展，但是各式單位成立與啟動時程的比較，到底是宣揚政績？還是自曝其短？

表 4-2、九二一與莫拉克之災後各項作為啟動

項目	921 大地震 (88.9.21)		莫拉克颱風 (98.8.8)	
	暫行條例制定	89.02.03	135 天	98.08.28
重建會成立	88.09.27	6 天	98.08.15	7 天
重建會辦公室掛牌	89.05.30	251 天	98.09.12	28 天
移緩濟急	89.02.03	135 天	98.08.28	20 天
特別預算審定	89.12.12	1 年 82 天	98.11.10	94 天

資料來源：重建會災滿半年重建成果報告（2010）

再者，莫拉克條例雖有觸及產業、文化、生活重建及就業輔導，但通篇條文仍偏重硬體的建設，忽視與生活情境脈絡有關的支持與協助才是真正協助災民復

原的重點工作。臺灣原住民族學院促進會金惠雯指出：「條例通篇著重硬體重建的工程，卻沒有提出生活重建的規劃，恐怕重建編列的一千億元預算，通通都只會被拿來鋪橋、造路、作房屋重建，完全缺乏生活重建的內涵，不能真正引入幫助災民恢復生活和經濟，無法真正進行社會福利、社會服務，只見硬體的重建，不能達到重建的真正意義和效果，也不能真正幫助災民。」(Summer, 2009)

此外，莫拉克風災與九二一震災相當不一樣的是受災地區大多為原住民部落，受災民眾文化的特殊性從一般民眾轉變為原住民，然而，條例中對於文化的敏感及尊重付的闕如。臺灣原住民族學院促進會秘書長金惠雯認為：「實際上，在《九二一重建條例》，就已經缺乏原住民觀點，沒有把一般災區和原住民災區的情況分開處理。在八八水災，受到重創的許多地區都是原住民部落，尤其需要遷村的部落很多，重建條例更應該要區隔一般災區和原住民災區。」(Summer, 2009)

這樣「由上而下」的思維、指導性的作為，降低了災民凝聚社區意識、培養災難因應及復原的機會，更忽略了原住民的文化層面。臺灣原住民族政策協會理事拔尚說：「馬英九一直說做太慢會被罵，但請他急是急救災，救災都做不好，重建急什麼？」。最後，拔尚感嘆：「救災要快、安置要準確，重建則要有全盤性的了解跟溝通，重建條例草率通過，真的是一場災難。只能期待政府真的落實與部落取得共識的承諾，否則原住民將承受二次災難。」(胡慕情，2009)。

在政府在 20 天內通過特別條例，94 天通過特別預算，於 2009 年 9 月 6 日開始推動重建機制的情形下，災後一年各方通力合作，但重建工作仍艱難不順，重建，到底錯在哪裡？快速通過的重建條例，為何只剩下災民的憤怒與無奈特？救災緩、重建急，《莫拉克重建條例》的高效率闖關通過並非句點，而是將這個問題將愈滾愈大 (柯亞璇，2010c)。

二、生活重建法制化的反思



（一）制度策略

世界銀行《重建手冊》「給決策者的話」指出：「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。」

（謝志誠、林萬億、傅從喜等譯，2012，頁1）雖然政策決策者於災後有時間壓力，必須及時建立政策架構作為重建的指引，但這些短時間內所建立的原則，將對受災區民產生深遠的影響。

高雄市府社會局救助科專員於莫拉克風災發生後，持續參與災後救援與重建工作至今，他回憶災後輿論與媒體瀰漫著「快」的價值取向與思維，政府在「快」的壓力下，使得災後重建機制和資源配置沒有討論的時間與空間：「我很納悶整個媒體和大眾也說要快，你要是不快就是罪啊。發東西我要釐清楚，但你沒發就被檢討阿，比例不對阿。如果還是這樣子的氛圍和價值取向，很難做。」（A7）政府以「限期限時」為目的、採取「效率至上」的重建策略，決策快、安置快、資源發放快，但是，計劃不周延、作為不符合需求、安置不準確、資源配置欠缺公平與原則。雖然決策和計畫快速的敲定與執行，但撻伐聲浪隨之而來：「可是我看這次的重建計畫，好像都要非常的快，限期、幾月幾號前要做決定，沒有就沒有，或是吵一吵就再延長一點點，要不然就是吵了再改一點點。到後來又有人檢討說，你們當時為什麼那麼快，把不該弄進去的弄進去。」（A7）接著，政府為彌補當初操之過急的錯誤與不周延，於是再採取新的作法、動用其他的資源，迎合輿論和民眾的期待：「在那麼急的情況的下，沒有一個規範的步調，因為我的目標就是快，可是快是沒有辦法周延的，相對是有難題的，在這樣的情況的下，你每次都要去解決那些，我們現在的環境又是不耐民眾吵，所以你只要吵，就試圖要讓妳沒有聲音，就要用別的資源去處理。」（A7）在效率至上與吵吵鬧鬧的過程中，看不到完整的生活重建計畫，也沒有執行的原則，只剩政府為應付災民的「消音」作為。

除了輿論和媒體的壓力外，曾擔任地方政府官員、對政治問題存有高度批判

與見解的周克任先生，於風災後籌組並擔任「八八社區再造聯盟」執行長，他認為這樣急促又混亂情況是來於政府對於選票的考量：「碰到選舉季節，更顯得很多的事務應該被合理討論卻變急促化，以快速的模式想要趕快把它『解決』掉。用『解決』這兩個字來說明很貼切，馬英九是最明顯的，他想趕快把災後重建的問題拋開，盡快促使其形式化…。」（陳儀深，2011）他點出「快」的背後，還有選舉的考量和政治操作。

生活重建不是為了展現行政體系的執行效率、不是資源發放比賽，更不是快馬加鞭的短期任務，而是要有周延的計畫、原則與執行策略。高雄市政府救助科專員建議：「假設，萬一還有一次像這樣情況的話，整個政府安置的策略是不是要有一些原則和省思，不是像這樣子跳到那麼快，馬上求有效率的作為。」（A7）莫拉克災後，我國僅制定了適用期間為三年（得延長，以兩年為限）的《莫拉克重建條例》作為重建的指導原則。但是，重建是漫漫長期的過程，應該要有充分的傾聽、釋放思考與討論的空間、長遠的規劃，並具備一套重建的原則和核心價值作為執行的準則。以日本新潟縣的災後重建經驗為例，政府運用復興基金支援災後重建，中央與地方政府也建立了以「十年」作為重建期程的默契。高雄市政府救助科專員認為，日本的重建機制不以「效率」為目標，而是花費了兩年左右的時間討論、協商、啟動屋舍的重建計畫，但卻使得資源配置、社區重建等議題能有足夠的討論空間，讓災民能夠自主重建：「我覺得也不是拖，它（日本新潟縣）的策略是因為我重建十年的計畫就是這麼訂的，因為我分前面的三年，中間的三年，後面的幾年，所以我資源的配置，我有同樣的步驟來看待我要怎麼處理，前面很清楚，就是協助做安置、做組合屋的方式，接下來才開始探討，我整個社區重建，可能會有要異地還是在原來的地方，選擇有哪些？資源要怎麼配套？這樣才有空間去做更充分的討論。」（A7）

對於災難重建，我國媒體和輿論也許還停留在緊急救援時期「與時間拔河」的思考模式。但政府有責任擔負起教育大眾「慢」的必要，因為「你如果慢，就會有空間」（A7），有慢的可能，才有時間傾聽與了解，才能醞釀出周延且符合

需求的制度和理念，運用於重建的執行與實踐。

(二) 社區參與

Norris 等人 (2008) 認為政府有責任提供可靠的訊息、建構穩定的訊息與溝通平臺，確保民眾有表達意見、討論和參與決策的管道與機會。讓居民有機會針對重建議題進行分享、討論及與決策，有助於制定合適的復原與重建政策。

高雄市府社工科旗山社福中心督導認為，緊急安置收容時期是一個了解災區居民想法和意願的絕佳時機：「在災民重置和安置重建的決策當中，那時候是有一些正式和非正式的管道讓區民可以參與跟表達意見的。比方說，那時在做緊急收容安置的時候，就開始去調查這些居民他們的意願。」(A3) 高雄市府社會局當年雖有派遣充足的社工人力進駐安置處所，和災民傳達、說明外界的資訊，並傾聽、蒐集居民的想法和意見。但是，這樣的聲音並沒有第一時間進入中央的決策系統、影響決策，而是等到各式決策大致底定時，在比較下游、枝微末節的部分，才有社區居民或團體參與的空間。

我們其實有很多讓他們參表達意見的機會，可是沒有辦法把這些意見變成是影響的決策。因為，其實我們在的每一個安置處所、安置中心，事實上是所有的社工進駐，…讓他們去表達意見或想法，或是在眾多的資訊當中，透過每天晚上在一起的時間，讓他們可以了解外面的訊息是怎樣，事實上在每一個安置處所都有做。(A3)

我們都有努力的讓這些資訊，讓他們清楚，去說明、解釋給他們聽。但是真正決策的東西，他們其實沒有那麼多參與的空間，…只是說，我印象中應該是，如果今天他有想法，比如說他有團體、有清楚的知道想要怎麼做，這時候長官就會稍微多花一點時間去了解，到底這樣是不是可行，跟政策的規劃性是怎樣，…只是那時候我覺得應該已經進入到很多分歧的時候…。

(A7)

此外，屏東部落的居民在意見表達的過程中，因為政府的空頭支票、反應事項懸而未解，讓部落居民選擇不再發言。屏東霧台重建中心督導認為，這樣徒有

參與形式的意見表達，不但無法達到居民參與決策的意義與目的，甚至使得居民習得無助、沉默以對：「我們很多災民反映的事情，政府不一定會聽，政府會說好啦好啦，阿結果就在第二次部落會議的時候，還沒有解決，他們到最後就會想說，那乾脆不要講，反正講了也沒意思。」(B3)

雖然，地方政府人員曾有透過協商機制以進行意願調查、凝聚共識的想法，然而災後工作已經相當繁雜，加上災民人數眾多，使得政府人員心有餘而力不足。高雄市府社工科旗山社福中心督導無奈的說：「事實上因為我們有心，但量實在大到一個沒有辦法去做這些事情。就是讓他們可以去凝聚共識，去表達他們的看法或想法、安置要不要走、或是怎樣去表達意見的時候，變成我們會來不及消化。」(A3)

世界銀行《重建手冊》認為，為使大規模災難下有健全與順暢的協調機制納入災區的聲音，政府可以建立臨時的特別小組進行協調，整合社區的意見、有效的將社區的聲音傳達回中央：「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。」(謝志誠、林萬億、傅從喜等譯，2012，頁 43)

此外，在高雄市社會局兒少科專員在參訪日本新潟縣的經驗當中，她認為建置正式的溝通平台、由地方發起穩定的會議蒐集災區的資料和意見，不失為一種災民參與政府決策的方式。「就是在那個短期安置的時候，他們(日本新潟縣)透過每一個安置處所裡面的…，類似叫做村里長的角色。他們一開始是每天，後來是每個禮拜，再後來即便是他在地居住的災民，他們每幾個月都會有一個固定的會議，透過這些正式的管道在不停的蒐集這些資料，不停的…，他們一開始就是非常有紀律的在做這些事情。」(A5) 如此與臺灣莫拉克災後截然不同的決策與溝通模式，讓她進一步省思與建議，這樣的社區化資訊蒐集與溝通平台，若能在災前就由地方政府協助社區有效的建置，也許能使災後重建不再如此忙亂與

倉促，而能有平心靜氣的溝通與討論空間：「會不會那個正式的管道如果有紀律的把它建制了，會不會我自己事後諸葛回頭去看的時候，會不會有些決策就那麼的快速。」(A5) 當然，不論採取怎樣的協商機制或溝通平台，最重要的是政府必須存有將災民納入決策系統的原則，才能使平台和機制有意義的施行和運作。

綜上所述，中央政府於災後有責任去管理災難應變，並建立政策以引導重建工作，但這並不表示政府應該決定並完成所有的工作，因為災區居民是受災難最直接影響的人，是災區重建政策考量的主體，是重建過程中最重要的伙伴，他們的聲音和參與也攸關重建的成敗。因此，政府必須重視災區的參與，廣設與社區居民溝通的平台。生活重建政策與災區未來的生活息息相關，因此重建工作的籌備、規畫、推動與檢討，要確保受災社區表達意見與參與的機會；透過協調平台的建置，協助社區溝通協商、凝聚共識、促使居民積極參與重建，並建構實現以人為核心，整合性的重建政策。

(三) 財務策略

莫拉克災後關注「善款執行率」的氛圍，使政府與各個民間團體急於消耗預算或勸募而得的款項，避免執行率不彰而遭到檢討、違背捐款人的善意。高雄市府社會局救助科專員回憶當時迫於短期內消耗善款的壓力，使得資源無法有效運用，他批判急於將經費花完的結果，將使得生活重建、充權社區等需長期支援與陪伴的工作面臨執行經費上的捉襟見肘，沒有辦法妥善執行各種開辦的計畫與方案：「如果一年內花不完的話，好像有違捐款人的善意，那我要在那麼短的時間把錢花掉嗎？一定辦法好好的去看哪些方案或方式可以去好好的處理。我在想是不是要訂一個重建十年綱要，以後重建都要有什麼步驟，不能亂搞。因為我現在被趕著要把善款用完，沒用完說要把錢捐給賑災基金會，我真的是要拿白布條抗議。那麼急著要把錢用完，後續三年重建就結束了嗎？沒有。中央的錢沒有了，地方又沒有額外資源挹注的時候，你的培力也沒有那麼快，社區的芽還沒有長得那麼快的時候，你怎麼陪伴他們到能夠有更多的機會看得到，很難啊！」(A7)

政府對於捐款處理和編列預算都須承擔責任，因此經費的編列、善款的執行

都必須符合災區需求。災難復原力須要長期穩定的資源、支持與培育，因此有一套長期的重建綱要，作為款項編列、分配及執行的依據，才能讓受災地區有長期穩定的後援，才有可能陪伴社區復原與成長。

為避免重蹈莫拉克風災急於消耗善款的覆轍，受訪學者建議重建經費的運用與管理應參考九二一震災時，中央政府為管理運用「921 賑災專戶」捐款，邀請社會人士與相關單位所組成的「財團法人九二一震災重建基金會」（以下簡稱九二一基金會）。九二一基金會由執行長召集委員訂定業務計畫，經專業審議，再提請董監事聯席會討論、核定。九二一基金會運作的八年六個月當中，推動重建計畫共計 32 項，其中包含 12 項生活重建相關計畫（謝志誠，2009）。此運作模式，提供九二一震災受災地區長期且靈活的生活重建經費支持，成功推動偏遠地區溫馨巴士、老人送餐、社區生活整體照顧、受災社會福利機構重建等多元且符合社區需求的生活重建專案，此外，更可以在必要時擔任仲裁、協調的角色，處理災難重建工作中的誤會，解決不必要的對立與衝突。

像生活重建中心，基金會（九二一基金會）當年有框列一筆經費去支持，就是你那邊（政府）拿不到我們（九二一基金會）去支持。像是老人送餐，低收入戶就是跟政府拿嘛，非低收入戶經過生活重建中心評估，我們每一餐給 75 元，75 元是大家坐下來討論之後（的結果），…九二一基金會把它弄得比較靈活，它可以支持，所以有必要的時候我們就可以擔任仲裁者，或協調整，所以當重建中心和地方有衝突的時候，就會來投訴啦，或是大家找來講一講，就可以解決嘛！（G1）

不論高雄市政府專員提及日本震災的重建十年計畫和支持計畫運作的復興基金，或是我國曾運作 8 年 6 個月的九二一基金會，這些經驗都再再顯示，資源與善款的運用要有長期的規劃、讓民間團體有資源和活力持續投入，才能給予受災地區長期穩定的支援，支持災區長期的復原與重建。

貳、生活重建服務中心的組織層級



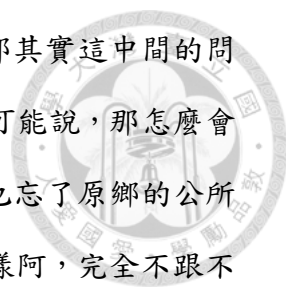
一、組織層級的困境

1. 基層行政單位的不信任與敵意

九二一震災後，南投縣的「家支中心」透過委託民營的方式與民間團體共同推動，在界定明確的責任區、避免服務重疊的情況後，家支中心能發掘社區需求、結合社區資源及發展福利方案，以建立社區共識、提升社區參與和組織的能力，進而達成「建立永久且普及的社區服務體系」的目標。這樣的經驗成為《九二一重建條例》設置重建中心的參考，暫行條例將重建中心的設置與委託交給災區地方政府，地方政府將重建中心業務下放給鄉（鎮、市）公所管理。然而，廖俊松（2001a）認為重建中心方案已背離先前「家支中心」的精神，在沒有明確的責任和分際下，將重建中心變成縣市政府在災區的「分身」，引起鄉（鎮、市）公所等基層單位的反彈，且角色的重疊因縣府與鄉鎮公所的緊張關係而更加惡化。

九二一在地公所對於重建中心的不信任與敵意，在莫拉克風災的重建中心的運作過程中，如出一轍的發生。重建中心成為中央政府（內政部）的分身，這個從來沒有中央來函的意外訪客對公所來說，是業務量激增的瘟神。屏東縣霧台重建中心督導認為重建中心的設立大幅增加公所社會課的個案量，引起公所對重建中心的反感：「重建中心他們會到災區鄉鎮去提供服務，公所他們有跟我們反應過說，要成立這樣子的一個東西，但中央從來沒有正式來函過要告知他們會在鄉裡設立這個生活重建中心，公所也是手足無措的，他們也是不知道該怎麼辦，因為，一個所謂的專業單位，生活重建中心，公所會最大反感的應該是社會課，因為社會課會發現他的案量爆增。」（B3）

此外，重建中心是一個從平地空降到原鄉的專業性組織，時常會帶著組織的價值、平地社會的脈絡進行重建工作，對於原鄉的公所來說，重建中心的出現變成一種額外的要求與壓力，而產生害怕與排斥。屏東縣府社工員觀察到重建中心忘了部落和原鄉公所的步調，急欲推動各項業務的結果，讓公所非常焦慮，降低與重建中心合作的意願：「重建中心是一個非常專業性的、強的，可是他們的強



是在平地社會的，可是第一次到部落做實地的部落社區工作，那其實這中間的問題會很多，因為很多平地化的方式會開始試著用在部落，就是可能說，那怎麼會發生這樣的事情，那不是應該是公所要怎樣怎樣的，可是他們也忘了原鄉的公所也是很原鄉化的，那個步調是，在平地很快，原鄉公所也是一樣阿，完全不跟不上阿，所以公所其實他們很怕，甚至看到重建中心的人來會說，又要來要東西了，又想幹麻了，其實有時候他們心裡是很緊張的。」(B2) 三地門重建中心督導與公所合作、共同推動生活重建服務時，重建中心的行動相當積極，帶給公所許多的壓力：「其實我發現在我們生活重建中心在協助這個區塊，會想到鄉公所那邊，鄉公所就會覺得我們（重建中心）是不是太主動了…。」(B4)

雖然重建中心看似主導與強勢推動的一方，但其實重建中心必須藉由公所的協助，掌握社區的基本資料，了解社區的脈絡、架構和資源，找到協力合作的在地化組織，才能有跡可循的展開重建工作。但因原本的緊張關係，加上重建中心與公所的認知和期待不同，導致兩個單位無法有良性、有效的互動和合作。屏東縣府社工員認為重建中心與公所並未建立橫向連結，因此在溝通與協調方面耗費許多精力和時間：「重建中心必須要了解，需要透過公所去了解部落的所有社區發展協會脈絡跟組織架構跟可以用的資源有哪些，所以在那當中真的覺得橫向連結出了很大的問題，對呀，所以我們那時候真的會忙碌在重建中心跟公所的間的協調，比如說主辦一個活動，我主辦？誰協辦？像這樣的事情都可以喬很久，…公所對重建中心的認知跟期待會不一樣，比如說公所會說：「欸，那我們要辦活動啊，你們不是 NGOs 很有物資很有錢拿出來嘛，你們沒有拿出來你們在這裡幹麻？」(B2)

高雄市府社工科社工員認為，重建中心與公所的薄弱關係，以及無法整合其他局處共同參與會議的情況，使得重建中心被定位為能力不足的外來組織：「所以有時候在聯繫上面，在地的民間組織一直反應我們生活重建中心能力不足，因為他認為你跟公所的關係怎麼這麼微薄？甚至會議怎麼都是你們開？反而沒有辦法去沒和公所和其他的局處一起來開。」(A4) 在地組織因重建中心與公所不

良的互動關係，開始質疑重建中心協調能力、產生信任危機，成為重建中心無法與在地組織合作的關鍵性因素。重建中心在無法和地方結盟、推展重建工作的情況下，只能孤立的執行政府規定的服務項目、自行擬定的方案，與地方的關係漸行漸遠。

2. 疊床架屋的行政體系

《莫拉克重建條例》生活重建的制定與執行方式並未解決九二一時期的困境，尤有甚者，依內政部 98 年 9 月 7 日發佈施行的《莫拉克重建中心實施辦法》規定，中央政府跳過縣市直接於災區設立重建中心，縣市政府雖被課以督導之責，卻無權力管轄。縣市政府既無簽約之實，又非經費補助單位，如何督導？中央政府距離災害發生地點遙遠，如何管理地方生活重建？重建條例將重建中心的主導層級提高到中央政府，跨越地方政府於災區（鄉、鎮、市）設立重建中心，使得行政體系分工更為繁複，溝通與合作因疊床架屋而產生阻礙，組織間的關係也更為緊張。高雄市府人團科的約聘社工認為地方政府、中央政府與重建中心的三角關係，使得地方政府雖有督導重建中心之責，卻無管轄之權，連一個重建中心統計報表欄位的修訂，地方政府都沒有建議與修改的空間，更甬提其他的業務事項了：「在實際執行的時候，地方政府、中央及生活重建中心這三角的一個關係上，我就很深的感受到，比方說拿一個比較簡單的例子來講：一個統計報表。那統計報表一個當初的設定就是由中央統一規劃出來，但當我們發現統計報表可能有一些地方需要被修改的時候，那地方政府期待這些生活重建中心能夠把這個報表的欄位重新設定，或是再增加某個欄位。可是生活重建中心背後的母會會說，那些是中央所訂定的，所以要聽中央的，必須要由中央說要更改才能更改。」

(A6)

除了上述繁複的行政體系外，莫拉克風災重建中心的承接團體，大多為全國性 NGOs（例如：紅十字會、世界展望會、慈濟功德會）的分會。辦理重建中心的在地分會背後有母會的指令，而母會因委託契約之故聽命於中央，但重建中心又必須密切的與地方政府合作，如此斷裂的生活重建服務系統，讓在地執行者無

法有明確的角色定位，徒增服務輸送的阻礙。高雄市府人團科的約聘社工在承接重建中心後，完全無法釐清地方政府所應扮演的角色，而感到相當困惑與混亂：

「地方政府跟生活重建中心的關係是非常密切的。可是生活重建中心背後的那個母會，他聽命於中央。因為他的經費，他的相關受託是中央。所以變成是說，當這三角關係來講，我在四月接了以後我非常的混亂；我不曉得地方政府的角色上來講，應該扮演什麼樣的角色…在執行的過程中，他們還是會聽命於中央，會有這樣的一個部分」(A6)

中央政府之所以跳過地方政府直接委託 NGOs 辦理生活重建中心的業務，可回溯到 2009 年 8 月 25 日，立法院第 7 屆第 3 會期第 1 次臨時會。在莫拉克颱風災後重建特別條例立法過程，民進黨團所提版本的 23 條明訂「縣（市）政府」應於災區鄉（鎮、市）設立生活重建服務中心，提供居民福利服務、心理輔導、組織訓練、諮詢轉介。時任國民黨政策會執行長的林益世立委（高雄縣選區），強力運作國民黨團提出修正動議，將條例第 23 條改為「中央政府」應於各災區（鄉、鎮）市設立生活重建服務中心，提供生活心理就學就業及各項福利服務。最後投票表決，在場委員 99 人，贊成者 75 人，反對者 24 人，攸關生活重建的重大條例，參照國民黨黨團所提修正動議通過（立法院公報，2009）。這樣的結果使得生活重建制度出現違反災難治理的情況，開創中央跨過受災縣（市）政府直接在鄉（鎮、市）設立生活重建中心的惡例。這充分凸顯了災難治理的特性，災難管理往往摻雜著非理性的政治因素。

這個就是在當時訂定這個特別條例的時候，你們高雄區的一個立委，硬把那個條文：主持直轄市，頓號，縣市政府，把它改成中央政府。(G1)

（續上）我覺得那時候我也滿錯愕的，怎麼會這樣子的。(A7)

原本，重建中心的設立，應該是因應地方政府災後業務繁增，委派民間團體擔任協助地方政府的角色，沒想到，重建中心成為中央指派到地方的空降部隊，導致災後重建中心的規劃嚴重地缺乏地方政府的參與。受訪學者認為，九二一重建中心的定位是協助地方政府，但莫拉克的重建中心卻變成指揮地方政府的單

位，如此的生活重建樣態，是高估重建中心的能力，貶低地方政府在生活重建工作的主導權：「本來就是希望縣市社會和民政體系受災業務量增加，沒辦法負荷，所以才會再找一個單位來幫忙地方政府，不是來幫忙指揮地方政府。原先這個九二一的後的生活重建服務中心的定位是在幫忙地方政府，不是中央派一個來地方指揮，就是高估它的能力。」(G1) 其實，許多地方政府社會局處下有設立社區化的社會福利服務中心，但政府社區化據點在災後生活重建上卻是角色卻是缺席者。最後，地方政府只能啞巴吃黃蓮，有苦說不出，委屈地扮演「盡力協調」的角色，但是，一個沒有資源做為後盾的地方政府能協調出什麼令人滿意的結果？

此外，內政部為了管制與輔導 20 餘個生活重建中心的運作，另外委託家扶基金會擔任生活重建中心的全國輔導團。輔導團的角色到底是輔導或監督？這是一個很難拿捏的角色定位。如果輔導團是輔導角色重於監督，那就應該是支持、協助重於監督；反之，如果是監督重於輔導，那就會以進度管制與執行監督角色扮演為主。更何況，輔導團成員不在第一線，何以能擔任輔導角色呢？即使由資深的災難救援與重建專家擔任輔導團成員，也不見得能個別化的瞭解每個災區的差異經驗。結果，只是增加重建中心人員聯繫輔導委員、向上呈報表單、業務報告等行政工作，又不見的能真正解決各該重建區的難題。於是，2010 年第 4 季，內政部發現這種疊床架屋的問題的後，衍生出要求各縣市生活重建中心應參與縣市政府聯繫會議與教育訓練的要求。讓原先缺乏角色但對地方災區文化熟悉的縣市政府多了一個可以參與生活重建中心發展的管道。但是，也僅止於增加生活重建中心與地方政府的聯繫機會。

我們在這邊一年約有辦四次的聯繫會議，那聯繫會議的參加對象大概就是我們幾個生活重建中心，然後可能就是加上我們地方政府的各個部門，像是六大服務裡面的各目的事業主管機關，…我們都會拉進來，固定一起來開會。可是往往會碰到一個困難就是，期待透過這樣子的一個聯繫會議，事先能夠讓生活重建中心提出來，他們平時在業務的推展上，碰到的困難，要跟這些公部門來協調、一起來解決。可是，比較可惜的是，往往沒有辦法做到

這樣子，就是他們沒有辦法提出他們平常在業務上碰到的困難，提到這個會議中來討論，然後被有策略的來解決。(A4)

終究，與中央政府簽約的 NGOs，承接重建中心時不一定熟悉與地方政府各相關部門的互動；對於中央所設立的重建中心，地方與中央的期待還是有所不同，除了政黨的不同的外，更應是地方治理經驗與期待的不同。

二、組織層級的反思

建構社區和家庭災難復原力，須要中央的充分授權與支援，並由地方政府與社區建立夥伴關係、給予資源及資訊上的支持，進而整合資源滿足受災家庭和社區的需求。高雄市府社會局人團科約聘社工於災前長年深耕高雄縣的社區工作，她認為生活重建應充分授權地方政府，由地方規畫、推展、督導及考察重建業務，較能符合受災地區的在地性，滿足社區真正的需求：「所以，如果在當初的決策來講，要讓這樣的業務推展，生活重建中心我覺得應該是落實到由地方政府來委託。那我想那個關係到整個組織上，或者是層級上不會有一個三角關係上的困擾。」(A6)

此外，屏東縣府社工觀察，公所對於設立已久重建中心的角色和功能仍一無所知：「他們（公所）對於生活重建的認識是完全不夠的，就其實坦白講，已一年了，公所還是會看著我說：「欸，他們到底是幹什麼的？」還是會有這樣子的問題在啦。所以我會覺得是說下次還有這樣子的機會，其實之間的溝通，我們的中央要告知公所即將會有這樣的團體提供服務。」(B2) 因此，以委外的方式設置重建中心前，應充分告知鄉（鎮、市）公所和在地化福利服務據點（如：社會福利服務中心、家庭福利服務中心等），降低猜忌、互爭主導權的可能性，減少磨合的時間，提升相互了解溝通、業務合作、資源共享的機會。

最後，重建中心的設立時常使基層行政單位有被架空的感覺，屏東三地門重建中心督導說：「我覺得是跟公所開始的時候磨合是需要一段時間，…特別是在辦活動的時候，我們做主導的時候，他們沒有提供其他的資源或是什麼，他們就

會說我們佔了他們的風采，顯示不出他們做什麼，所以有時候鄉公所會有一些聲音來，說好像奪去他們的光采這樣。」(B4) 未於災前明確告知在地行政單位、定義角色和功能的結果，使得本應合作的兩個單位演變為互爭主導權與資源的狀況，受害最深的，還是急需協助的災區居民。

因此，於重建中心業務推展前，須讓基層行政單位了解其定位、規劃明確的責任區、培養相互支援與合作的共識。使不同層級的政府單位建立合作共識的夥伴關係，也讓政府與民間團體間培養出共識與默契，以建立社區共識、協助社區組織發展、培育在地的災難復原力。如同莫拉克重建會副執行長陳振川對於重建中心初始的想像：「比較期望（重建中心）是一個協調、調度資源的窗口，等大家協調出共同看法後，再各自去分工，…不管生活重建中心是設置在永久屋，還是非永久屋，基本上所需扮演的功能都是一樣的。非永久屋部分，例如霧台、好茶、那瑪夏等等，會形成互動合作機制，由生活重建中心、鄉公所、縣政府、農委會、勞委會、水保局等等單位各自分工，分別發揮不同功能，互相照顧。」(鐘聖雄，2010) 而這樣的想像要真正落實，除了於執行前有明確的規劃外，執行當下更需要地方政府來主導，進行各局處的溝通、協調及合作。

生活重建必須貼近在地的獨特性，因此需要中央政府充分的垂直授權、地方政府、基層行政單位、在地組織的緊密的合作與連結。此外，生活重建業務對於重建中心與基層行政單位的工作、角色可以有更明確的分工和定位，並由地方政府支持、輔導及協調。

參、重建中心受託團體資格與專業人力配置

一、資格與專業人力配置的困境

九二一震災重建中心的受託團體，其資格要件為「辦理社會福利業務者」，後經公開甄選，參與生活重建的團體多為在地或小型的社會福利組織。而莫拉克風災的受託團體並沒有「辦理社會福利業務」的限制，將資格要件放寬為「辦理

與重建中心所提供服務相關業務者」，然而，承接的團體不但全部皆為社會福利團體，而且大多是全國性的非政府組織，例如：世界展望會、慈濟功德會、紅十字會等。學者分析：「當年（莫拉克重建中心實施辦法）是有規定，…它不限制只能委託社福團體，環保團體也可以，雖然最後進來的都是社福團體，但它沒有一開始把這個比方說農民團體、社造團體沒有把他排除，只是最後進來的都是社福團體。」(G1)

受託團體資格要件雖有微調，但對於「特聘社會工作專業人員連結相關資源提供災民生活重建服務」的配置與要求是相同的。除了社會工作專業人員的配置外，兩次災後重建中心人員配置的規範，是以在地優先、尊重獨特文化為原則。九二一重建中心的人員配置明訂「非專業人員應僱用災民」；莫拉克則因應災區特性，將「本中心位於原住民族地區者，應優先雇用原住民或熟諳原住民族社會及文化的人員」納入重建中心實施辦法中。但是聘僱人員以在地為優先的保障，卻無法解決兩次災難後所面臨受託團體非在地化的問題與衝突。高雄市府社工科旗山社福中心督導認為承辦服務中心的組織對在地資源、脈絡的不了解，會讓它反而變成需要協助的團體，增加地方政府協助的困難度：「可是這些承接的團體，如果都是外來的團體的話，它雖然在資格上可能是沒有問題的。但在區域的瞭解上，跟這個地方上的特性與資源面其實他也是不清楚的；那變成這些單位進來的後，反而他也會成為需要協助的團體，會成為災後工作地方政府在協助上面會比較辛苦的地方。」(A3)

加上，莫拉克災區多為原民部落的特殊性，使得深耕原鄉多年且聘僱在地人員的組織（如：世界展望會），仍會受到部落的排擠與攻擊。高雄市府社工科約聘社工觀察，即使承接重建中心的 NGOs 已在原鄉服務多年，且其聘僱的專業人員有在地化的優勢，但重建中心畢竟不是部落自組的團體，仍會被視為外來單位，使得在地社區與居民的配合度不高，必須耗費相當多的時間溝通與處理衝突：「他們就算是在地的組織，事實上部落會去認為他們是外來的單位，因為畢竟不是部落的、社區發展協會去組成。就像是世展會，我們這幾天也是跟他們談，

他們也會認為說，部落認為他們是外來的單位，所以衝突點上大約一年半的時間，一直在磨合。…但是相對在部落服務上面會造成是說，原鄉本身是部落的一個族群，所以會變成是說，他是在地人，他在在地服務的時候會被攻擊。畢竟我們的 NGOs 組織是外來的單位，所以對於在地的社區、社群而言，對他們的配合度是不夠的。」(A4) 但是，只有「三年」設立期限的重建中心，卻花了一半以上的時間和精力在溝通與磨合，等雙方真正開始共事、推展生活重建工作時，重建中心已經沒剩多少時間了：「就要花很多時間，這個過程反而就是重建三年，有一年半的時間大家在磨合，真正有清醒過來在做事情是一年後了。」(B2)

大多數大型 NGOs 因在地化問題而無法與受災地區順利合作、甚至成為需要協助的團體。即便有少數 NGOs 已深耕原鄉部落多年，且其聘僱的社工有在地化的優勢，但因原民部落運作的獨特性，使得「非部落自組」的重建中心仍被視為外來團體。縱使在長時間磨合、關係略為改善，卻已經接近它的退場時間。由社會福利團體接手的重建中心，工作人員士氣低落、低度社區參與、重建業務推展遲緩，在種種挫敗下，只能黯然退場。

二、資格與專業人力配置的反思

建構災難復原力須具備地方信念與實踐 (Tobin and Whiteford, 2002)，唯有如此，才能夠從受災地區的需求和脈絡出發，激發家庭與社區的能量與正向特色，提升居民的公民參與、重視居民的角色與責任，進而強化社區內外團體的連結與合作 (Norris et al., 2008)。

在承辦重建中心團體資格方面，辦理重建中心民間組織的在地化與否，攸關生活重建工作開展的順暢度、重建服務切合在地需求的程度，以及受災地區居民的參與和配合度。因此高雄市府社工科旗山社福中心督導建議，在評選民間組織的過程中，應將組織的區域性、工作人員在地化程度納入考量，才能更有默契、順利的與受災社區一起展開生活重建：「在這些民間團體或是承接的單位資格上

來講，其實我們會比較希望是說會有一些區域性的特性，這是考量是可以納進來的。那這樣的話，比如說比較快的與當地區民或是災民也好，可以有一些默契或是可以共同工作的地方。我在想說，未來針對如果災後重建有一定的默契，可能是未來災後受託團體資格考量上，在災後重建團體一個資格上來說的話，我會覺得說，可能中央要去審慎考慮到地方的特殊性和在地性一起考量進來。」(A3)

在專業人員資格與配置方面，社會工作專業人員在兩次災後的重建工作中都扮演不可或缺的角色，因此，受訪學者主張：「受託單位要有一定人力、人數的社工專業，這是無庸置疑的。」(G1)而張麗珠(2010)認為，社會工作人員透過尊重文化差異、社區支持網絡的維持、問題聚焦(而非情緒聚焦)的災害應變模式、鼓勵社區參與、公私部門的協力合作，以及社區復原力和優勢觀點的培養與落實，能協助受災社區發掘與利用其優勢和資源，達到建構防災社區的目標。因此，以社會工作專業人員是組成重建中心的必要條件，是不可或缺的角色。然而，原鄉或偏遠地區不容易尋覓到具備專業資格的社會工作人員，若能由社會工作人員擔任中心的主任或督導，並部分聘僱有社福背景的在地居民、具母語溝通能力的部落人才，可以協助社工專業更加順利的進行需求調查、發掘在地的優勢和資源、提供適切的服務。因此，以社會工作專業為主、在地人才為輔的人力配置，是成功協助災區生活重建的最佳組合。

我覺得可以採部分限制，…多元有多元的好處，…比如說可以是四個人選當中，至少要二個(社工)，或是至少要一個(社工)。那我覺得這樣子的限制應該會比較合理、也可比較公平又多元性。(A3)

像4個生活重建中心，他們的主任大部分是有社工相關背景的，那雖然工作人員可能是當地的一些居民，或是可能會有一些可能是高中畢業或是高職畢業，或是其他相關科系畢業，但是有兩個社會福利經驗的，也納為他們的工作人員。那最起碼能看到的就是說，雖然沒有辦法全然都是用社工來推行生活重建中心這個業務，但是最起碼一個領導者還是有一些社工的背景。我想如果是說他的領導，他的委託部份有一些社會福利部分背景的話，我想

在溝通上會比較容易，而且在業務對居民的服務上，會比較符合我們社工的一些精神。(A6)

最後，在原民部落中的重建中心，其在地性固然重要，但以部落的決策、運作及思考方式來提供協助更為關鍵。屏東縣府社工員認為，在地的原鄉組織雖然對部落已有一定程度的了解、關係的建立，但若只將重建中心視為母會在部落的延伸、用原本的操作模式提供服務，而未重新了解不同部落的背景脈絡和生活習慣，服務提供的過程仍會充滿阻礙與衝突：「如果你只是做一個你延伸出去的、你原本母會社工的樣態去做的話，我覺得跟回去原來母會的辦公室有什麼差別。我那時候想到生活重建中心的社工其實跟社區工作一樣，你要去了解那個部落的生態、文化、背景脈絡、語言還有生活習慣，然後你才可以從中去介入…。」(B2)

因此，王增勇（2010；引自柯雅璇，2010d）提醒，承接重建中心的 NGOs 要不斷的省思，不要使重建中成為組織版圖擴大的過程，而是依據部落的特性調整組織型態，讓部落有更多參與、培養部落的力量：「災後的重建並不是社會福利來擴大版圖的一個過程，而應該是回來問在這個過程裡面到底有沒有讓在地的部落更有力量，…在那個過程裡面，社會福利組織必須非常自覺得進行組織型態的調整，但讓在地力量出來是社會福利組織最容易迷失的地方。因為在那個裡面大家很可能進去只為了搶資源只為了發展自己組織的更多組織。而卻忘了說讓部落有更多的參與。」(柯雅璇，2010d) 以部落為主體的服務模式，能夠提升其復原能力，也是重建中心於服務輸送過程中，要不斷反思、堅持的原則。

綜上所述，為能使重建中心順利有效的與受災地區共同開展重建工作，承接重建中心的組織和其工作人員的在地性，應該納入評選的考量；在人力配置部分，應以社工為主要的服務提供者，並結合原鄉、在地的人才以利重建的推動；最重要的，生活重建工作沒有「一體適用」的服務模式，也不能只是大型 NGOs 的延伸，生活重建要貼近社區脈絡、調整適合的服務型態，並尊重在地參與和自主自決，才能貼近社區需求、提升社區的能量。

肆、服務項目與方案執行



一、服務項目與方案執行的困境

(一) 服務項目的困境

《九二一重建條例》提出「福利服務」、「心理輔導」、「組織訓練」、「諮詢轉介」等 4 大類服務。「就業服務」業務為直轄市、縣（市）勞工行政主管機關協助辦理，勞工主管機關須提供災區失業者當地公立就業服務機構的資料，作為推介就業或安排參加職業訓練的依據；「就學服務」僅納入《災後重建計畫工作綱領》，而未包含於生活重建業務中。相較於九二一，莫拉克重建中心的服務項目除了「心理」、「生活」、「福利」、「其他轉介」等服務外，更多了「就業」與「就學」服務，可見，莫拉克重建中心可提供的生活重建服務更加完善。

此外，不同服務項目有明確劃分目的地主關機關的權責，《莫拉克重建中心實施辦法》11 條也明訂中央政府應邀集地方政府召開聯繫會議，並邀請重建中心和目的事業主管機關參加。高雄市府人團類約聘社工表示，一年約四次的聯繫會議，目的是在整合生活重建各個目的事業主管機關，進行重建業務會報、溝通及協調，並整合相關資源和資訊提供給重建中心：「比如說是生活重建中心這六大區塊的各目的事業主管機關，像是教育局、衛生局、勞工局都會一起邀請來參與。地方政府、目的事業主管機關和生活重建中心，我們大概都是透過一年四次的聯繫會議來談。在這個聯繫會議裡面，這些單位在這個會議裡面會去說明有哪些資源或是有哪一些的方案要讓生活重建中心知道的。平時的一些各局處室什麼可以讓生活重建中心瞭解的資訊提供出來。」(A6)

然而，6 大面向的工作對重建中心來說，是相當大的壓力。高雄市府社工科約聘社工員表示，一般來說，心理、教育等面向的服務，應轉介給相關單位提供服務，但對承辦重建中心的 NGOs 來說，6 大面向是內政部委託的責任，所以傾向一肩扛起委託單位所交辦的 6 大責任：「那事實上就會延續剛剛內政部給他們

六大層面，事實上這個東西像是我們心理、教育、生活都是轉介的方式，但是對 NGOs 組織來講，他會覺得這是賦予他的六大責任。所以才會覺得是說這個也要做，那個也要做，對他們來講，這六大層面說實在壓力也滿大的。」(A4)

雖然，重建中心的 6 大項目皆有明訂各目的事業主管機關的權責劃分，時任重建會副執行長陳振川也表示：「生活重建中心其實就像是一個『窗口』或是『橋樑』，功能在於協調所有 NGOs、社區管理委員會、社區發展協會等等，幫助政府各重建相關部會導入資源，協助災區重建家園、產業、文化及生活。」但是，這樣的理念在執行過程中卻無法落實。時任屏東三地門重建中心督導認為，由民間團體承接的重建中心，並不受到公部門的認同，因此並無權力去主導生活重建的執行，整合上也相當困難。加上資源與經費的不足，並不容易提供整合性的服務，或是滿足民眾 6 大面向的需求，即使有心，也只能「心有餘而力不足」：「但事實在執行上會有很大的困難，一方面是，他沒有公權力，他不是公家單位，是民間承接、外包的方式，所以在公部門，它是不被認同的，所以說，在執行方面，有時候我們要去整合，但無法去主導，會有困難。那在資源方面，它的經費是非常有限，所以它做事情，沒有辦法做到每個層面，或是做到資源整合，或是滿足居民的需要。」(B4)

此外，重建中心聘雇的社工人員必須協調、調度不同面向的資源，提供六大面向的服務。陳振川表示：「我們並不期待生活重建中心一肩扛起所有的工作；畢竟，我們很清楚，生活重建中心只有 6 個服務人力，不管在人力、經費上都有限，所以比較期望是一個協調、調度資源的窗口，等大家協調出共同看法後，再各自去分工。」(鐘聖雄，2010) 然而，看似單純的協調、整合「窗口」，其實有包山包海的艱難工作，還要直接面對群眾、承擔各種情緒和指責，社工人員承受極大的壓力、原先服務的熱情逐漸瓦解，進而放棄，滿懷熱血的社工灰心的離開，而重建中心面臨專業人員的高流動率，業務推展和執行更加艱鉅。

(重建中心業務) 可能在推動和執行上面會有很多的困難，因為畢竟人力的流動率就是一個很大的問題。(A4)

那早期在行政中心的時候，有很深的感觸看到重建中心的人員不斷的替換。我最快大約看到一個月換一個。介惠、茂林、那瑪夏及世展都有這個的情況，甚至慈濟大愛也可以換到 4 個、換督導。(A3)

(回應上述 A3 的發言) 一定是壓力太大啦，我覺得。(G1)

特別是我們年輕的社工一來，一進來就接受到這麼艱難的任務，跟要去面對群眾、面對那麼多人，要面對部落人的指責說你們不公平。對一個部落年輕的社工來講，就有聽到，唉，我不要再做社工，我要專心去考我的原住民特考了。很多阿，我要當公務員了，因為公務員可以坐在辦公室，鄉民來了我可以把耳朵摀起來，也是可以不要理他，變成原本的願景跟對部落的夢想，老實說，瓦解掉了。(B2)

雖然莫拉克重建中心的服務項目涵蓋災民生活的各個面向，且聯繫會議能適時整合各目的事業主管機關提供資訊和資源。然而，因重建中心缺乏公權力，而無法有效導入整合性的資源、提供全面性的服務。社工人員面臨包山包海的工作與社區民眾的質疑和指責而紛紛離職，沒有主導權力、缺乏整合能力、人員高流動率的重建中心，有如泥菩薩過江，又怎麼會有能量形成「窗口」與「橋梁」？

(二) 方案執行的困境

100 年 12 月 16 日屏東縣政府舉辦「屏東縣莫拉克災後重建研討暨社區產業成果展」(屏東縣政府，2011)，參加的 11 個重建中心(參見表 4-3)所推動的產業、社區培力、防避災和文化傳承等工作，皆表達以社區為基礎進行推動的概念和企圖，但細觀其方案主軸與成果，大多是以知識、技巧、實作、探勘等各式課程、工作坊及說明會為主軸，並僅針對部分群體(如：老人、婦女、經濟弱勢家庭等)進行輔導與培育，只能算是以個案為主的福利服務。雖然，部分課程鎖定社區幹部或村里長進行培訓，有助於社區人才的養成，但如何透過這些人才將所學推廣到社區中、使其普及化，卻少有進一步的規劃。此外，重建中心的服務範圍遼闊，但活動的參與人數卻寥寥無幾，不免讓人質疑，「社區參與」的核心何在？這些活動真的是依據社區需求進行規劃和推展？還是外來組織所認定並決

定的呢？而且，將有限的資源分配給特定的居民，似乎有違資源公平分配的原則。簡而言之，這些試圖以社區為基礎的生活重建方案，其實大多屬於福利服務類的個案工作，而各式培訓課程和工作坊，充其量也只是短期的團體工作。顯見，重建中心較少提供以社區脈絡和需求為基礎，進而使受災地區產生共鳴並積極參與的活動。

重建中心將大部分資源案時間投入在個案工作與少數對象，有其根本性的原因與困境。首先，重建中心僅有三年的服務時間，並不容易深耕社區工作，加上僅有少少幾位社會工作人力，在缺乏區（鄉、鎮）公所或地方政府的支援下，沒有能量與資源深入了解社區需求、規劃合適的執行方案，反倒成為政府各項福利服務措施的資訊傳遞者、補強政府的角色、服務福利體制外的邊緣人口。此外，這樣以「個案」為中心、採「數量」呈現方案效益的方式，剛好能切合內政部的設計和政府的考核標準、滿足中央重建會呈現績效之所需。中央重建會的3周年成果彙編，用「人次」來呈現內政部委託民間設立重建中心的績效：「99年2月開辦以來，至101年6月止，提供老人、身障、兒少、婦女等福利服務13萬6,370人次，心理服務8,545人次，就學服務1萬3,494人次，…服務總人次計達66萬4,982人次。」（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2012，頁236）；內政部也於重建中心即將退場時規劃「個案資訊管理系統」，經由重建中心進行家戶訪視、登入個案資料，以便追蹤與輔導，並透過統計報表，了解各中心的執行情形（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2012，頁239），這樣的系統，也充分顯示內政部以個案、受災戶為生活重建服務核心，以統計數據作為了解中心執行情形的心態。

本來以證據為基礎的政策（evidence-based policy）是趨勢（Pawson, 2006），政府是應該注重政策推動的實證成果。然而，Manyena (2006)指出災難復原力是一個過程導向（process orientated）甚於結果導向（outcome oriented）的概念。災後重建不能成為只重視成果發表的數字遊戲，而必須是實實在在的重建個人、家庭、社區的復原力。

在考核要求與資源時間有限的雙重壓力下，即使各中心有心推展產業、充權社區、防避災及文化等社區工作，增加社區自主重建和永續發展的可能，但實質運作時，不難發現各中心仍偏向以服務個案和特定人口群作為生活重建工作推展的主軸。

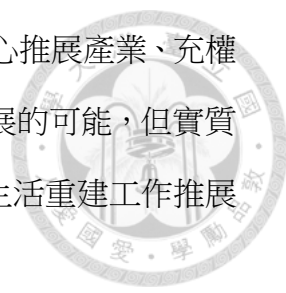


表 4-3、參與「屏東縣莫拉克災後重建研討暨社區產業成果展」重建中心的方案主軸與成果

組別	重建中心	方案主軸	成果
社區 產業	萬丹鄉	紅豆味增社區教作	7 個社區共 174 人參加，包含產品研發、社區教作、產品試賣、商標註冊。
	林邊鄉	重建縫紉班	培養在地婦女第二專長，在照顧家庭之餘也能有小額收入補貼家用。參與人數 20 餘位，常態性參與者 15 位。
	牡丹鄉	香草產業促進方案	參加香草產業輔導課程，透過香草產業凝聚部落意識、落實永續經營。參與人數約 20 位
	來義鄉	山林產業再造計畫	傳統領域和文化的探勘與資料庫建置（17 人）。開辦文化生態旅遊平台培訓課程，並提供試營運的機會（約 15 名）。
社區 培力	東港鎮	東港鎮社區策略聯盟	12 個社區組織組成策略聯盟，以進行經驗分享交流、培育人才、分享資源。
	潮州鎮	社區培力計畫	社區人才與組織的培育，福利服務方案推動。
	高樹鄉	長青志工培力	培力社區老年人口為長青志工（52 人），協助獨老關懷訪視（25 人）、健康促進（9 人）、口述歷史培力（2-5 人）、兒童鄉土教學（5 人）。
防避 災	枋寮鄉	防避災經驗分享與課程推動	防災說明會、環境探勘、防災地圖繪製、籌組防避災組織、宣導暨避災地圖說明會。參與人員：村長、鄰長、社區發展協會、社區巡守隊。
	霧台鄉	部落防災計畫	透過防避災知識與技巧課程，培力 25 名社區在地領袖成為防災人才。
文化 傳承	泰武鄉	青年文化教育養成培訓方案	邀請原青於固定時間聚在一起關心部落事務、找出部落困境並探尋解決之道。部落青年總人口，289 人，固定參與者 31 人。

舞蹈傳承（老人 20 人）、歌謠傳唱（婦女
三地門鄉 文化傳承與延續方案 12 人）、培養手工藝和縫紉技藝（婦女 12
人）、母語人才培力（青年 15 人）。

資料來源：論文集（下）：屏東縣莫拉克災後重建服務中心方案發表（屏東縣政府，2011）。

二、服務項目與方案執行的反思

（一）服務項目的反思

災難復原力的重建是以受災個人、家庭、社區的受到災難影響的常態生活為依據，相關重建措施也要與受災社區生活脈絡有高度相關。因此，適切的生活重建服務項目，應以協助災區居民常態生活的復原與重建為目標。雖然莫拉克的法定生活重建服務項目已經盡量涵蓋與災民生活有關的所有面向，但是，不同受災社區與家庭有其獨特性，法定項目不能盡如人意。因此，除了心理、就學、就業、福利、生活等 5 大面向服務外，提供法律、申訴、公共建設、產業重建、社區重建、藝文展演等「其他服務」，是重建中心不可忽視的重點工作。其實，大部分重建中心都有「心」提供綜合性服務，但人力、經費皆不充裕重建中心，該如何行有餘力、以社區生活脈絡為基礎的顧其「其他服務」？

我們（辦生活重建中心）一直希望生活重建是一個綜合性的內容，而且
裡面說包含六大面向，但是沒有…。(B5)

因此，周延與適切的重建中心服務項目，亟需公部門的主導、整合，也要各部會、各局處的緊密合作與分工，才能確實的導入資源、支持重建中心。中央政府重建會，即是負責部會協調、資源整合的跨部會單位，然而，周克任談及中央重建會時卻揶揄道：「雖然他（馬英九）在行政院重建會找陳振川當副執行長，可是很有趣的是，他沒有賦予陳振川政務委員的身分，簡單來說就是讓你在那裡叫不動，所以行政院重建會根本沒有辦法運作。陳振川是學者出身，沒有這方面的經驗，我是不好意思跟他說：『你真可憐！你沒有政務委員身分，你看你一開會的時候，各部會都派第一線的承辦人員來，擺明是瞧不起你，主管級的都不來，

那是要如何叫得動？你交代的決議根本在執行上會一拖二拖三拖四拖！」(陳儀深，2011，頁 133-134)

這犀利的點出，儘管中央政府成立跨部會的重建會進行重建業務整合，但若執行長沒有指揮各部會的權力，就難以有效的動員部會執行重建業務，使重建會等同虛設。相同的狀況也發生在地方政府的重建會。縣市合併前的高雄縣政府於災後派任副縣長擔任重建會的執行長，在副縣長親自指揮且對高雄縣地理狀況瞭若指掌的狀況下，能有效的指揮、調度各局處，使重建工作順利推展。然而，合併升格後的高雄市，由於出任的執行長沒有災難重建經驗且位階不足，加上原高雄市的各局處對高雄縣的幅員不甚熟悉，使得各局處無法有效動員，許多決議事項的執行時程嚴重的延宕，甚至直接被翻案，重建工作根本無法有效協調、整合及落實。

因為原來重建會的執行長是我們的前副縣長，所以他對我們的地理狀況非常的熟悉，所以在指揮各局處室做事情，一定比較快處理。但現在看到的重建會是這樣，是外聘的執行長，執行長是在拜託你們局處做什麼，決議完下個禮拜可以翻案。(A7)

那現在合併之後，高雄市很多的局處，他們對這個區塊完全陌生的，你跟他說那瑪夏哪裡，他都搞不清楚，…我說你們去用一個重建會的執行長，他是很優秀的人才，但是他的優秀並不在重建業務，…他又本身位階不夠高，你說你現在弄個十二職等十四職等的來帶領這個重建團隊，那還好，…現在重建會議，他各局處派出來的都是位階非常低的辦事員、承辦員，甚至於還有約聘人員，那我們決議說這個事情你們局處來辦，他說我回去問問我們主管，一問三個月還沒有下文，…要指派一個位階夠高的，因為重建會他是一個超局處，他是一個跨部門的，如果說你沒有辦法去指揮各局處，以前我們在開會，起碼都是科長級以上甚至於副處長、處長級的。(C1)

因此，為提供居民全面性的生活重建服務，除了需要重建中心以家庭和社區需求為基礎，提供綜合性的服務外，更要由政府指派位階較高、熟悉重建業務的

人員主導，才能有效整合各部會、局處，進而與民間團體結盟、建立緊密的合作關係，協助生活重建中心推動業務，並將每個服務面向順利落實。

（二）方案執行的反思

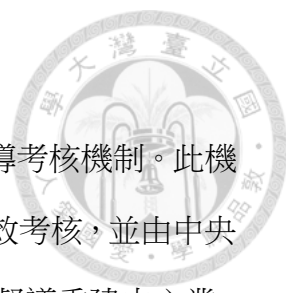
重建中心使用政府 40 萬的計畫經費，將 6 大面向的服務項目轉化為各式計畫與方案，實際執行於受災地區中。這些計畫對受災地區帶來的效益有多大？什麼計畫對社區和居民真正有助益？僅僅 40 萬的經費，要如何規劃才不會浪費資源並真正滿足部落的需要？

Pelupessy, Bretherton and Ride (2011) 訪談經歷 2004 年南亞大海嘯、印尼班達亞齊市 (Banda Aceh) 的居民，發現居民在多年重建後，對於重建服務和資源的提供和輸送有諸多省思與建議。首先，印尼居民認為各式服務與物資供給應以「社區」和「團體」為提供標的，減少以「個人」(個別諮商輔導除外) 為單位，避免產生競爭與搶奪的心理。再者，各式重建服務應以社區為基礎來執行。此外，他們提醒所有救援與重建措施要將眼光放遠，而非以一、二年的就結束的心態提供服務與支持。

滿足特定族群和弱勢的需求，的確是重建中心的服務內容之一，但將大多數資源提供給特定人口，將產生資源分配不均和搶奪的情形，降低社區的凝聚力。此外，服務個案和弱勢人口群是重建中心「福利服務」項目的重點工作，但是積極創造社區自行滿足需求的環境空間，在服務社區時同時培養社區服務自己的能力，才能將資源效益最大化、使居民能長久受惠、開啟社區自主重建與永續發展的可能。此外，以社區為基礎的作為，更需要政府單位依照《莫拉克重建條例》強調的「社區參與」，和《莫拉克颱風災區生活重建服務中心之設置及委託》「建立社區共識，主動發掘社區需求、結合社會資源」的專案目標，進行考核上的調整，並針對重建中心的服務期程、轉銜方式有長遠且全面的規劃，使生活重建執行方案能具永續的視野與規劃。

伍、督導考核機制

一、督導考核機制的困境



《莫拉克重建中心實施辦法》參考九二一的經驗，訂定督導考核機制。此機制由中央政府結合學者專家巡迴輔導重建中心業務、定期進行績效考核，並由中央政府補助地方政府督導人力一名，委請地方政府指派專責人員督導重建中心業務、不定期抽查中心執行計畫的情形，高雄市府人團科約聘社工說明：「中央督導與地方督導的部分，中央本身就是有一名人力督導放在地方政府，…她會做平時的考核，另外就是不定期的去跟各個生活重建中心做個別的督導。」(A6) 此名內政部補助地方政府聘僱的督導，由地方政府進行遴選、常駐地方進行督導事宜，高雄市府社會局受訪者異口同聲的表示：「(內政部督導) 是我們的同仁，一樣在我們這邊辦公，只是經費是中央給的，她的契約關係是和地方政府簽約的。」正因如此，此名督導與地方政府發展緊密的合作關係，相較於巡迴輔導，能提供較為在地且適切的督導與支持。

高雄市府社工科約聘社工表示，督導的角色，其實就是中央、地方與重建中心的總窗口：「中央部會賦予給我們督導的角色，就是彙整在地組織的資訊，包括在市政府我們執行的困境，這些都是由我傳達給內政部，由內政部的長官在會議內去做討論，目前我們的角色是這樣子的。」(A4) 雖然，內政部督導與地方政府能夠形成夥伴關係，並作為各個垂直和平行單位的溝通橋梁，但這樣的運作模式卻增加督導在三角關係中協調、溝通的時間。加上，與督導和重建中心緊密合作的地方政府沒有決策的權力，而是由督導將地方資訊彙整後，交給遙遠的中央政府進行討論和決議，再由地方政府和重建中心來執行。

另一方面，對重建中心來說，應付中央政府的督導和考核已疲於奔命，而地方政府各局處室、基層行政單位的建議與要求，只是增加其業務量，高雄市府社工科旗山社福中心督導點出這樣的三角關係，使地方政府難以積極、有效的與重建中心合作：「因為這些團體會認為我對的是內政部，那你地方政府為什麼還要來要求我。這個是應該做，那個應該做。中央我都已經應付不了了，我還要應付

你地方政府。那甚至我會覺得你地方政府不要面對，我直接去應付那個中央就好。可是，事實上其實距離是非常的遙遠，…那會覺得這一次的那個決策會是比較會看到的是，這樣地方政府會是很難使力，那確實是有些想法想要合作的時候，要花一些力氣和時間再去磨合。」(A3) 由中央主導的督考制度，不但增加地方政府與重建中心磨合的時間，也降低地方與重建中心直接合作的可能性，更徒增重建中心的在組織溝通上的負荷、減損提供生活重建服務的力道。

此外，由於此次重建中心受託單位多為全國性的大型 NGOs，高雄市府社工科旗山社福中心督導認為，NGOs 組織內部的科層體制，是政府進行督導與溝通時的阻礙因素：「重建中心還有一個母會，而這一個母會又不是在地，但把它派到這個地方來。(某全國性 NGO 團體) 它的本會在花蓮，它高雄有高雄分會，…它的督考是在高雄分會，高雄分會會去督核這個中心，可是這個中心又要從(總會)那邊得到一個真正 push 他去動的一個狀態，那個中心也會顯得非常的辛苦。」

(A3) 督考機制運作時，政府不能只面對重建中心，而是需要與重建中心所屬的母會和在地分會來溝通協調。雖然重建中心與在地分會、地方政府的互動較為密切，且在地分會是重建中心考核工作的主導與協力單位，但在重建中心聽命母會多於政府和分會的情況下，政府必須將督考訊息傳遞到遙遠的總會，由總會跨越分會來指揮、督促重建中心進行考核工作，使得督考機制陷入政府、母會、分會、重建中心的四角關係

最後，中央政府為追求公平及管理便利，不但將巡迴輔導和考核工作委託給家扶中心，更採一致性的考核指標進行評分，無法確實評估重建中心是否能提供社區「在地化」與「適切」的生活重建服務。高雄市府社工科旗山社福中心督導認為，如此的考核制度，對重建中心來說，是對於工作士氣、服務能量的否定與打擊：「你說中央就一年一次的那個考核去看那個東西。其實我會覺得有時候那是一種傷害與損失。這當中很多的效能都會被削弱、削去。」(A3)

綜上所述，督導考核機制面臨 4 大困境：

1. 由中央主導的、地方配合的督導考核制度，對地方政府來說，由於它並

不是契約委託者，因此不容易有建議和使力的空間。

2. 重建中心督導雖然與地方政府和重建中心有密切的互動和合作，但他最終是向中央政府負責，而必須扮演重建中心、地方政府及中央政府之間的橋梁，向中央報告地方生活重建概況，並將中央決策確實執行於地方生活重建業務，徒增其溝通聯繫的時間與業務量。
3. 對於執行考核和督導的政府來說，要面對承接重建中心全國性 NGOs 組織內部的科層體制，在總會、分會與重建中心的三角關係中處理疊床架屋的指令和訊息傳遞。
4. 對於重建中心來說，中央政府一致性的考核制度，並無法貼切的評估重建中心以社區為基礎的重建服務與作為，減損其服務的能量。

督導制度的目的應是要促成督導單位與重建中心間例行性或有系統性的互動、強化重建中心的能量，共同解決生活重建所面臨的阻礙，使生活重建服務輸送系統有效的運作；而考核制度則是要檢視重建中心的業務執行情況與困境，以適時給予肯定與建議，保障受服務者的權益。然而，莫拉克重建中心的考核制度，卻造成不同層級政府間、政府與民間單位間、民間單位內部之間負向的互動與繁雜的行政溝通，減低生活重建的效率，削弱重建中心服務提供的效能。

二、督導與考核機制的反思

內政部督導除了進行督考外，更是地方政府與重建中心的橋樑。高雄市府人團科約聘社工認為，此名督導能協助地方政府社會局處將福利或產業推展上的資訊、地方重建會的消息、各局處室與重建相關的訊息傳達給各個重建中心：「不管是在業務上，還是處理個案上，或者是在福利或產業的推展上，整個業務有什麼狀況就是透過平時的一些 mail，或是在重建會有什麼樣的訊息，或是在各局處室跟重建區有關的訊息，我們都會透過（內政部督導）這邊去轉告各個生活重建中心。」(A6) 重建中心也能透過此名督導，與地方政府搭起溝通、協調及訊息傳遞的橋梁，維持一定程度的協力與合作關係。

為確實掌握與處理重建中心的執行狀況與困境，內政部分別邀集行政院重建會及教育、衛生、勞工、原民、經濟、文化等相關部會，以及地方政府暨各生活重建服務中心召開「督導聯繫會議」，協調各部會共同解決生活重建服務中心提供服務遭遇的問題、提供必要的協助，並連結資源落實生活重建中心的工作目標。

事實上我們內政部一年也會開三次大型的聯繫會報，那這個聯繫會報會去召集我們（內政部督導）包括 27 個生活重建中心（的社工督導），一起來召開。這個會議就是一個比較高的層級，就等於是縣市政府會把一些相關的資訊彙集。包括匯整在地的 NGOs 組織，還有在地的生活重建中心之資訊，透過這樣的一個會議傳達給內政部，再由內政部的長官當天在會議裡面去做後續的決策、或是分工。（A4）

雖然，中央政府透過補助地方政府督導人力，以及召開督導聯繫會議，企圖發揮支援地方政府和重建中心的功能。然而，中央政府深知自己太遙遠，並不容易進入地方的脈絡中，因此直接將巡迴輔導團和考核工作委託家扶基金會承辦，出現由 NGO 主責聯繫學者專家、考核與輔導其他 NGOs 的奇景；加上每個地區都有其獨特性、不同的生活重建困境與挑戰，一年僅僅 3 次的督導聯繫會議實難解決地方龐雜的問題和需求，使會議流於形式。

生活重建是貼近地方的工作，因此，其督導與考核業務應下放地方政府，以提供重建中心更為即時和準確的督導與支持。此外，若由地方政府主責督導工作，有助於與重建中心建立夥伴關係，有利於生活重建服務的整合與輸送，唯有如此，才有機會在地方政府的支持與陪伴下，有獨當一面的能力和後援、跳脫母會的架構，提供在地化的重建服務。最後，地方政府較能訂定貼近在地的考核指標，而且也能透過與重建中心長期和密切的互動，深入觀察重建中心除了執行考核指標明訂的工作項目外，是否有更以社區需求為導向的獨特服務，並在評分過程中給予適切的配分與建議、完成更細緻的考核。


陸、重建中心的經營型態：公辦公營與公設民營

一、辦理模式的比較與分析

九二一的後的臺北縣與彰化縣，採縣府直營的方式經營重建中心。以臺北縣為例，臺北縣當年由縣府自行管理、分配賑災專款開展生活重建工作，除了透過在地行政單位提供生活重建的支持外，另設置了「社會暨心理關懷站」作為生活重建服務輸送據點，由副縣長親自指揮、調度。因此，各局處的調度與協調工作相當順暢，且關懷站隸屬社會局社工課，擁有公權力的形象，資源整合較為容易；加上此開創性業務運用專款，不受既有預算和年度的限制，在經費的來源和運用上皆有彈性。在其他縣市深陷委託民營重建中心能量不足、與在地行政單位衝突和磨合的問題時，臺北縣公辦公營生活重建的執行與推動更顯成功和順暢。

莫拉克風災下的重建中心，並未參考公辦公營的經驗，而是採中央政府（內政部）全面委託民間團體經營的模式。但是，沒有公權力的民間團體該如何處理亟需跨不會局處協調的生活重建工作？如何以 40 萬的方案費滿足六大面項的需求？距離地方如此遙遠的中央政府又能提供什麼協助？屏東縣三地門生活重建服務中心督導認為，重建中心雖直屬於內政部，但事實上是沒有公權力的 NGOs，難以主導重建規劃、整合各式資源，更不易協調地方政府和公所共同推展生活重建業務。三地門重建中心督導表示，在經費有限、資源未整合、無公權力支援的狀況下，無法細緻的滿足居民 6 大面項的需求：「我想生活重建中心的成立，居民對他們有很多期待，因為是內政部的，所以就會想說會有很多的資源可以帶給居民。但事實在執行上會有很大的困難，一方面是，他沒有公權力，他不是公家單位，是民間承接、外包的方式，所以在公部門，它是不被認同的，所以說，在執行方面，有時候我們要去整合，但無法去主導，會有困難。那在資源方面，它的經費是非常有限，所以它做事情，沒有辦法做到每個層面，或是做到資源整合，或是滿足居民的需要。」(B4)

此外，莫拉克風災後的重建中心由中央全面委託民營，卻只有委託家扶基金會提供巡迴輔導的支持，重建中心委外、輔導委外的狀況下，中央政府究竟能發



揮什麼功能？八八社區再造聯盟執行長周克任先生批判公部門和NGOs生活重建角色本末倒置的現象：「後來我慢慢就有個體驗，政府在遇到災害的時候，不論藍綠都會急著想把責任和工作推給民間團體，而越是大型的慈善機構，握有的錢越多，政府就會完全躲到它們的背後，而政府本來應該做的公共政策通通不見了。然後這些大型的NGOs為了展現自己很有力量，就涉入了。但涉入之後發現不好玩，玩不下去的時候，就認為這些公共政策的模式太過於複雜，不符合佛教或基督教的教義，所以就突然把公共政策轉為教派價值觀的模式，宣教的目的就開始跑出來。」中央政府將生活重建工作全權交給握有鉅額善款且急欲投入生活重建的大型NGOs，接著順理成章的變成民間團體執行生活重建的「監督者」，並未承擔主導、分配、協調及整合生活重建工作的責任。中央政府透過委外的方式極小化自身的責任與該有的角色，讓生活重建成為NGOs自由發揮的舞台。但在中央政府的資源和支持不足的狀況下，承接重建中心的NGOs宛若成為民辦民營的組織，以母會資源為基礎、依其組織理念推動生活重建工作。

面對中央政府消失、民間團體各自為政且隨時可能退場的狀況下，與在地較為親近、能掌握生活重建事務的地方政府只好跳出來主持「公」道，發揮公部門的權力。高雄市府救助科專員認為，地方政府不是重建中心的委託單位，且於委託評選過程的缺席，使其不易掌握NGOs的服務意願與期程，因此，高雄市政府決定自設重建中心，由公部門提供生活重建服務：「我們沒有辦法參與到NGOs他們被賦予責任的過程，…如果NGOs說不玩了，一下子撤出的話，至少還有兩個可以做後續的因應這樣子，所以我們那時才會有兩個自設的，不會像其他地方好像都是NGOs的。」（A3）高雄市府人團科約聘社工認為，由政府自設重建中心的作法，除了能避免NGOs突然退場導致生活重建服務中斷或停擺的危機，也能有效銜接重建中心退場後的工作，使生活重建有長期推動的可能：「一方面如果未來NGOs退出的話，我們自己要準備去做銜接的、事前的了解跟準備的，所以我們自己設了兩個點，當時是有這個子的想法存在。」（A7）

九二一重建中心公辦公營與公辦民營雙軌並行且交由地方政府自主辦理的

經驗，並沒有受到莫拉克風災中央政府部門的重視，除了「生活重建服務中心」此名稱的延續外，中央政府並未全面檢視、反省及參考九二一生活重建辦理模式、困境及成功經驗，顯示我國對於生活重建「僅此一次」的思維。政府若只將「因應某一次災難」作為生活重建為目的，採取短期、效率至上的生活重建措施，我國將無法規畫一套可長可久的機制、訂定更完善的配套措施，災難發生後，生活重建機制也無法即時啟動、順利執行，更甬提經驗的傳承與延續了。

二、辦理模式的反思

承接莫拉克重建中心的民間團體在有限的資源與支持下，卻要滿足受災地區 6 大面向的需求。除了運用一年 40 萬的預算辦理服務方案、溝通協調不同單位進行計畫和資源整合、擔任民眾諮詢和需求滿足的窗口，又要配合政府制度處理行政業務、因應委託單位要求進行成果發表、接受政府單位考核評鑑，甚至在經費不足時，必須寫計畫向母會申請經費或是自行募款，一個僅有 5-6 名工作人員的重建中心，如何承擔這些包山包海的工作？沒有公權力的 NGOs，又如何進行協調與整合呢？

不同於上述民間團體所面臨的困境，高雄市政府自行於六龜、甲仙設立的重建中心，在實際運作時反而相當順利，且擁有許多公部門運作的優勢。首先，當民營重建中心礙於無公權力、無法主導與整合生活重建工作時，公部門執行上的優勢，使市府直營的重建中心與在地公所充分合作、形成夥伴關係，使重建中心獲得完整且持續的支持，更能快速進行資源整合、協調不同單位，媒合或連結相關資源滿足民眾的需求，。

後續資源連結的部分，這裡面公部門跟區公所的連結會比較完整。

(A2)

我覺得由我們自己設立的生活重建中心有一個優點，是對地方資源的整合會比較快速，…我們跟其他生活重建中心不一樣的是，第一個我們可以直

接對他滿足及需求上面作一個聯結和媒合，那是最快速的。(A2)

再者，民營重建中心並不易取得受災地區基本資料，而公部門在資訊上的優勢，使其能掌握最正確、即時、受災民眾最需要的訊息，例如社會救助資源、老人和兒童福利服務等，並能協助居民辦理，減少民眾四處奔走、找答案的時間與精力，兩處重建中心也逐漸成為社會局與民眾之間的橋梁、諮詢的窗口，

第二個部分是因為很多議題在資訊的不清楚，…在我們進駐之後，這個部分解決滿多的，創一個社會局的小窗口，…像有一些安遷救助、死亡慰助等等，這些很直接受到災害的那些族群，在名單上面的取得等這些，我們可以很快速的彙整，這些也是跟他們不太一樣的是，資訊這些東西往往是他們沒辦法取得的。(A2)

最後，直營重建中心公部門的角色優勢，使受災民眾對重建中心產生一定程度的信賴與接納，能較為順利的與在地組織結盟和合作、推展生活重建業務。

居民在重建的期待上，我們是社會局所設置的，這部分會是完全相信的。

(A2)

屏東縣沒有自營重建中心的經驗，而是採全面委託民間團體經營的方式辦理。然而，身為民間團體的重建中心因缺乏公權力而面臨許多質疑、阻礙及在地行政單位與居民的不信任，無法達成生活重建的最佳效果。因此，屏東縣府社會局社工主張，重建中心應由地方政府籌組，承擔主導與執行生活重建服務的責任：「有重建中心，…會有類似這樣的單位，我會覺得說，在地的縣市政府要自己扛起來。因為剛剛其實大家有提到重建中心其實會礙於很多權限，沒有辦法達到很直接的效果，有時候還要往上報，有時候還要被質疑，就很多關卡，還要面對公所。到現在我個人的想法，我覺得應該是，類似一個縣府，特別出來，組織一個單位特別做這樣的一個事情。」(B2)

社工科六甲社福中心督導主張，重建中心應由地方政府自行設立或委託，以確保後續完整和持續的服務：「所以過程比較期待說是重建中心如果是政府自己設的，或自己委託的，至少後面的支持是完整的。」(A2) 因此，中央政府應將

經費與重建中心的主導權下放地方政府，由地方政府連結轄內的社區化福利服務據點推動生活重建業務，並定義政府與民間的權責分際與分工、與民間團體結盟和搭配，讓生活重建能夠加多元與全面。此外，由地方政府所主導的重建中心，不論是委託民營或是公辦公營，政府的角色絕對不能缺席！



柒、多元文化與生活方式的尊重

一、政府與巨型 NGOs 的便宜行事與壓迫

九二一震災的南投縣、臺中縣有原住民部落遭受災害，但是，規模與比例沒有莫拉克風災來得大。莫拉克風災受災地區已多為原住民部落，因此，對於多元文化與生活方式的尊重，成為莫拉克風災重建的重要課題。

《莫拉克重建條例》第 2 條：「災後重建應以人為本，以生活為核心，並應尊重多元文化特色，保障社區參與…。」第 4 條：「…由行政院設置莫拉克颱風災後重建推動委員會，…其中災民及原住民代表，合計不得少於五分之一。」第 20 條：「災區重建應尊重該地區人民、社區（部落）組織、文化及生活方式。」重建條例宣示政府尊重多元文化與生活方式的核心價值，並確保災區居民和原住民參與中央重建工作推動，顯見，重建政策的確有尊重多元文化與生活的「理念」，但政府實際執行政策的過程中，是否有對等的「落實」？

生活重建開始於災難發生當日，每一個決策與作為都是環環相扣，若前期的決策出了問題，後續的重建工作勢必更加窒礙難行。風災發生後的幾個月，由專家學者劃定特定區域、限期強制遷居的作法，雖然加上「與原住居者諮商取得共識」的程序，但是，何謂「諮商」，有怎樣叫做「取得共識」，法條並無明文規定，只能交給立法者自由心證了。其後，遷村、永久屋政策的決議過程，充分顯示政府已將重建條例所宣示的核心價值拋諸腦後，便宜行事的態度顯露無遺。慈濟基金會副總執行長林碧玉接受莫拉克獨立新聞網專訪時表示：「後來就找劉院長，報各這個（興建永久屋、遷村）的想法，…院長說：『你把資料給我，我來設法研究看看，如果我們可以把事情做成，那就把這個當作全國救災模範，讓全

國想救災的人都用這個模式來作』...很快召開一個會議，那天很多慈善團體大家都出席，大約在 8 月 16 日，就在行政院開會，法鼓山、紅十字會、世界展望會等團體一起開。」（何欣潔，2013，頁 34）

與災民生活息息相關的重大遷村政策，就在府院與巨型 NGOs 的會議中拍板定案。誰來傾聽災民聲音、尊重多元價值？誰與災民和原住民共同協調、審核、決策、推動及監督重建事項呢？事實證明，政策並沒有問災民想要什麼，也沒有「苦民所苦」的同理災民當下的徬徨與不安全感，因為，政策不許人們三心兩意，他們沒有思考和選擇的時間，只能被牽著鼻子走。

其實我對生活重建中心的業務，應該說今年才接觸，可是從接觸之後，其實重建這塊，有時候我們會被政策牽著走，那不是我們原住民想要的生活方式，或是一些我們不想要的事情。可是就是被政府說，阿有這樣的政策，妳們一定要這樣。所以在當初要不要永久屋或中繼屋的時候，我們協調的時間非常得久，一下說他們要，一下說不要，因為他們有不安全感。（B3）

接下來，為了讓舉棋不定的居民盡快遷居平地，政府與 NGOs 不斷的加碼，吸引災民入住，並用「無中繼安置」、「劃定特定區域」兩項政策催逼，讓災民根本沒有時間思考。喪失主體性的災民，要面對因「加碼」而產生的猜疑、爭執、反目及撕裂；準備入住永久屋時，又要面對因「資格不符合」、「坪數分配不公」而產生的不安全感與被欺騙感。土石流後，是更大的人造洪流：臨時安置空間的折磨、政策的壓迫、NGOs 與政府官員擺盪的態度和空頭支票。溝通、協商和抗爭的結果，是失落與挫敗。原本不願入住永久屋，但最終還是入住了的小林村民說：「因為抗爭好累，我們不想再抗爭了，要的只是自己重建家園...我們累了，要住哪裡就住哪哩，趕快安頓好就好了。」（何欣潔，2013，頁 97）而長期居住在空間狹小、漏水、淹水營區的好茶居民說：「因為，真的撐不下去了」（何欣潔，2013，頁 66），自此，永久屋正式登場。

然而，在各式各樣的場合中，中央重建會主委陳振川坦蕩的代表政府回應：「選擇永久屋都是尊重部落的決定、個人的決定，我們絕對沒有強迫」（何欣潔，2013，頁 58）。這段不堪回首的記憶，在「政府沒有強迫任何人選擇永久屋」的聲明下，回歸沉寂和寧靜，成為莫拉克風災歷史中的「西線無戰事」。

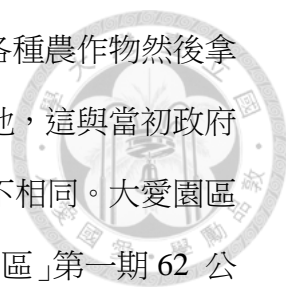
二、永久屋生活重建的困境

入住永久屋後，喘口氣，住的地方沒問題了，但是，生活要怎麼過下去？土地、文化傳承、宗教信仰、產業重建與謀生方式，又開啟另一道難題。

應該是讓居民安居樂業的永久屋，卻成為援建單位的宣揚組織理念、實踐美與藝術的地方，並未了解部落的傳統習慣與生活方式、也沒有傾聽入住者的想法與期待。以安置戶數最多的高雄大愛園區（1004 戶）和屏東禮納里部落（483 戶）為例（家園重建管理系統，2013）。大愛園區其設計與規劃，是以援建單位的規劃和理念來興建，未來要在永久屋繁衍生息的居民，並沒有參與其中，其清一色的慈濟精舍風格的家屋，公共空間充滿了提醒居民「受施慎勿忘」的標語、慈濟志工援助災民的雕像，對居住者來說，這樣的住宅像是借住別人的「房子」，不是自己的「家園」。時任小林自救會會長蔡松諭表示：「目前慈濟大愛屋的規劃與配置，是家家戶戶都長成同一個樣子，那是軍營與國宅的設計方式，不該是定義『家園』與『文化』的方式。我們被迫搬去陌生的土地，已經很孤單，因此我們想重建記憶中的家園，讓未來的居住仍能保有情感的連結，而不是住進去一群規格化的房子，那樣的家沒有靈魂。」（何欣潔，2013，頁 82）。

而屏東的禮納里部落，其木造尖頂的設計，讓馬英九總統讚嘆部落宛若「普羅旺斯」。然而，好茶部落卻傳出永久屋失火的意外，因好茶族人以木柴升火烹煮食物的傳統習慣，在美麗の木造房舍中已不適用，而是成為釀災的危險因子，部落的傳統生活模式在永久屋中格格不入。大社部落居民指出：「（像我奶奶）要她開瓦斯爐她也怕把房子燒掉，尤其這房子還是木頭做的，如果是石板做的，頂多把它燒熱而已，原本在山上都沒有這些問題到山下就會有」（何欣潔，2013，頁 130）。

產業與生計也成為永久屋居民棘手的問題。以高雄大愛園區為例，王御風（2011）綜觀兩年來大愛園區的重建最成功的是建築物的興建，快速地在兩年內興建千戶永久屋，容納來自高雄縣那瑪夏與桃源鄉的布農族、茂林的魯凱族、小林的西拉雅平埔族、六龜等地的漢人。災區居民，達成安置安置災區居民短期的目標，並形成一個全新的社區。但是，問題也慢慢發生。許多居民不願意將戶籍遷至園區內，其中固然牽涉到原住民住在山區與平地的福利問題，但也有居發現



其產業無法脫離其原居地，目前的生計還是得回到原鄉去種植各種農作物然後拿到山下販售，遂興「不如歸去」之感，或是不願放棄山上原居地，這與當初政府大費周章，希望他們遷居山下，讓山林「休養生息」的期待大不相同。大愛園區不只是產業發展無法滿足居民需求，園區旁的「永齡杉林有機園區」第一期 62 公頃，第二期 100 公頃。也只能雇用不到 200 位園區居民就業，對於上千戶大愛園區居民來說，能提供的工作機會有限。因為，土地、文化、產業是決定永久屋社區之所以能否永續發展的命脈。脫離土地、產業與文化的原住民，即使有永久屋作為「住家」，集體異地安置的原住民不見得能真正找到家。

我們曾經透過問卷，傾向於在這裡繁衍生息比例略高。但是慢慢地隨政策的改變也許這個會改變。如果說產業沒辦法重建的話、文化沒辦法重建的話，你也知道說農民離開土地是一個很殘酷的事實，這裡是一個沒有土地的社區，沒有土地就沒有安全感，心理上是徬徨的，他們對於土地的依戀、對於土地的依賴這是一定的。如果說這裡不能再開闢一個新的生活社區，那也許幾年之後鄉親他們還是會傾向說回到原本熟悉的地方。如果說我們莫拉克的重建已經在道路啦、各方面的安養措施都做好了，也許他們還是會傾向說回到他們原本熟悉的地方。（C1）

加上，混雜漢人、平埔族、布農族的大愛園區，其文化與族群差異帶來的分裂也沒有被有效地處理。即使原民會試圖彌補園區缺乏原住民文化象徵而提供的每戶十萬元的「原住民家屋建築語彙計畫」，立意良善，卻也帶來不同族群的緊張關係。沒有被列入補助對象的漢人，不滿這種族群分化式的補助（王御風，2011）。至於，因為宗教信仰差異所造成的社區居民與興建單位（慈濟）之間的嫌隙，不只是發生於原住民的基督教、天主教與佛教間；也發生於漢人的道教與佛教間。如此混居的多元族群永久屋社區，不僅僅是居住安置的議題，更是宗教信仰、生活方式、資源分配、權力關係、社區認同的議題。

我們這裡有上達千戶、一個將近五千人的大社區裡面。首先，在這個族群的和諧跟尊重這方面應該還可以做的更好，應該可以再更人性化的思考。譬如來說，漢族與原住民你把他摻雜在一起，甚至於說毫無章法的配置，不

管是生活習性或者說思想上、宗教信仰上面畢竟還是有所差距，那這樣的族群混雜難免會產生很多的摩擦。其實在整個的安置的過程當中，來自於不同鄉鎮、不同村落、不同的族群，那你毫無章法的讓他們這樣子，第一個是產生一種撕裂，我跟原本幾輩子的老鄉親被拆開來，那隔壁族的不是我熟悉的人，不是我熟悉的鄉親。那隔壁也許在做禮拜，那我們正好在做那個，變成一種生活習慣會產生一種不尊重的情況發生。(C1)

三、安置與永久屋生活重建的反思

災難復原力的重建無法被標準化的處理，因為它強調每個個體與社區經驗的獨特性，例如，探討災民在災難事件中的角色、須承擔的責任，了解社區想要怎樣的災後重建計畫、有哪些完成計劃的能力、期望的重建優先順序等，每一個步驟和決定皆以「社區本身」為優先考量 (Manyena, 2006; Patricia, et al., 2010; Wilhelm, 2011)。

莫拉克風災的土石流沖走了家園，永久屋的洪流分解了家庭、社區與部落。一個具災難復原力的安置與重建，可以如何規劃與執行，要如何才能兼顧安全和多元的生活方式？研究者有以下 2 點反思：

(一) 可以「回家」的政策

九二一震災的家園重建，包含了集合住宅、社區更新重建、遷建計畫等，都是由受災者或遷居者，自主籌組「更新會」或「遷建委員會」等組織，自己遴選規劃團隊或建築師，進行家園重建規劃與設計，討論建築圖樣，決定建築材料，然後辦理工程發包，遴選營造廠商，辦理工程監督，最後聘請代書，處理產權移轉登記事宜 (謝志誠，2009)。這樣的過程透過社區內部意見整合，用居民自己的力量打造家園。這樣家園重建的方式，顯示政府有足夠的空間與時間讓社區居民貢獻自己的知識技能、建設自己想要的家園，此種作法不但有助於心理重建，更可以幫助社區重建凝聚力。這樣的經驗與高雄市府社區局兒少科專員於莫拉克風災後，至日本考察時所觀察的經驗有異曲同工之妙：「我那時候有去看 (日本)

新潟，我覺得社區重建這件事情是不是一開始從蓋房子，他安置那件事情就要開始連在一起，…其實政府是補助你錢，…你用你希望就是新潟縣在地的建材、建築和人力，…我們永久屋自己免費蓋給人家，跟那樣的方式，我覺得如果從那樣開始重建，會不會讓居民感覺到災區的重建從一開始就是與社區居民在一起的。」

(A5) 九二一的家園重建與日本新潟的家屋重建經驗，其實就是社區參與和自主重建的體現，相較於莫拉克永久屋的效率，九二一和新潟有更多的時間與空間讓居民思考和沉澱，規劃居民和社區真正想要的重建之路。

永久屋除了無法讓受災地區參與家屋重建的規劃與執行外，更引起災民出現永遠回不了部落的惶恐，使得「中繼屋」在莫拉克風災後成為部落重建的主要訴求，並非所有的社區和居民都能了解何謂中繼屋，也不是中繼屋比永久屋好，而是中繼屋能讓居民有存有回家的希望。因此，有安全的房子落腳固然重要，但是家庭與社區的重建更應該受到重視，因為它們才是重建的主體；堅固的永久屋，與土地、文化、部落、居住者的連結如此脆弱，縱使安全，但永遠不會成為災民心中的家園。

輿論壓力下，政府忽視災區自主「慢」的必要性，求快求效率，當然衍伸出文化議題與族群衝突。因此，家園與生活的重建無關乎什麼屋的問題，而是如何擬出一套重建措施與策略，讓居民避免受到二度傷害，並得以休息、思考，準備重建家園，有一條回家的路。

(二) 每個重建都是獨一無二

災難重建無法被標準化的處理，因為每個災難帶來的傷害都不同，每個社區獨特的文化脈絡、生活習慣及價值觀，這些因素都會影響重建策略的擬定、決議，以及重建的速度、方式、質量及優先順序。適合社區的制度設計與分工要考慮哪些要素，都視不同的情況而改變。就算有成功的「全國救災模範」，也無法直接複製到其他地區。如同世界銀行《重建手冊》的指導原則所言：「災害的本質與規模，國家和制度脈絡，都市化程度和文化價值觀等，再再影響如何管理重建的決策。政府是使用特殊的或者是正常的採購程序，重建速度與質量如何權衡，適

當的制度設置和分工要考慮哪些等等，都隨情況而變。對當地而言，為達成最佳的重建計畫，歷史和最佳實施案例都只是作為權衡的依據而已。」（謝志誠、林萬億、傅從喜等譯，2012，頁 19）



第二節 生活重建的規劃與執行策略



具災難復原力的個人、家庭及社區，能從災難發生前積極的預防與準備，並提升災難發生後的反應和適應能力，能夠較為順利的在災難發生後知道如何調整因應，不致全部依賴他人、政府與非營利組織的投入。因此，協助經歷災難的個人、家庭與社區建立災難復原力，是其生活成功重建、具備能力回應未來可能危機的最佳策略。

Norris 等人（2008）認為復原力的建構是一系列能量網絡式的結合，包含經濟發展、社會資本、社區知能、資訊和溝通，這些能量能協助社區、家庭及個人成功適應與復原。雖然，每個地區都有既存在的風險與脆弱性，然而，經濟資源的充足、多元，以及合理的資源分配，將有助於經濟的發展，且當社區與災民透過良好的資訊與溝通掌握可信賴的資訊來源，則能有效動員社會資本，進而建構社區知能。如此一來，個人、家庭及社區將能擁有問題解決技巧、迅速和彈性回應災難事件的能力，進而建構災難復原力。

另一方面，Yoon（2009）則看重與生活情境脈絡、重建「過程」高度相關的社區資產。要敏感於社區的生活背景、文化特色與價值、種族和語言的獨特性，才有機會發掘無形的社區資產。以原民部落為主要的受災地區的莫拉克風災，正需要社區資產概念的運用，發掘不同族群、文化、語言和生活背景下的社區資產，並加以尊重和運用、提升成功重建的可能。

研究者將我國災後重建的規劃與執行經驗加以組織與整理後，形成 4 個面向的分析架構，分別為經濟發展、社會資本與社區資產、社區知能、資訊和溝通。本節將從莫拉克重建經驗中，汲取 4 大面向的復原力建構策略，作為未來生活重建機制規畫與執行的具體參考和根據。



壹、強化經濟發展 (economic development)

經濟資源與災後的調適與適應狀況有強烈的連結，更是緩衝災難帶來影響的重要因子。社會經濟地位較高的民眾在遭逢災難後的調適狀況優於社經地位不佳者，且產生較少的心理症狀。經濟狀況較差的地區，於災後沒有動員支持及資源的能力，因此較難從災難中復原。為避免經濟狀況與災難影響程度間的惡性循環，充足且多樣性的資源、適當的就業機會、穩定的收入來源、資源的公平分配、經濟資源的多元發展，是社區能順利復原的經濟基礎。

以下將汲取莫拉克重建經驗中，阻礙經濟復原的借鏡、促進經濟發展的規劃和執行實例，作為政府、NGOs、社會工作者、社區的參考。

一、NGOs 與社會工作者的規劃與執行策略

(一) 資源的公平分配

繼九二一大地震後，莫拉克風災讓台灣人再度發揮愛心，善款如潮水般的匯聚到各個募款單位。依據衛生福利部社會救助及社工司公益勸募管理系統¹「88水災政府及民間團體勸募活動上網公告情形一覽表」，截至 2013 年 3 月 11 日，在八八水災專案淨募款方面，募得總金額為 252 億 9,250 萬 2,003 元整。24 個中央、地方與鄉（鎮市）等政府部門約募得 115 億元，各式 NGOs 約為 146 億元左右。其中，大型的全國性 NGOs 包含：紅十字會、世界展望會、慈濟、法鼓山、家扶等 5 個單位，就佔了大約 120 億（詳見表 4-4）。由此可見，民間團體所募得的額度大於政府，且主要集中在少數全國性的 NGOs 手中。

¹ 衛生福利部社會救助及社工司公益勸募管理系統：<http://donate.mohw.gov.tw/>

表 4-4、88 水災政府及民間團體勸募活動上網公告情形

單位：元

單位名稱	募款金額
淨募得款	25,292,502,003
政府部門	11,507,741,686
民間團體	14,596,516,990
財團法人法鼓山社會福利慈善事業基金會	288,785,507
財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會	4,689,116,850
財團法人台灣世界展望會	1,388,675,488
財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會	450,415,575
中華民國紅十字總會	5,221,696,060
上述五個民間團體募款總額	12,038,689,480

註：淨募款金額以內政部社會司公佈數字，屬扣除重複計算之捐款。

資料來源：內政部社會司；資料更新日期：2013.03.11

在善款使用方面，投入在永久住屋興建的費用（不含臨時住宅、學校重建、公共設施等硬體建設），慈濟為 20 億 4,663 萬 7,616 元，紅十字會為 35 億 2,401 萬 8,742 元，光是這兩個團體的永久屋興建金額已高達 55 億元左右，趨進民間善款的一半，且此金額尚未涵蓋法鼓山、世界展望會²、佛光山等協助興建永久屋的民間團體，以及政府部門投注於永久屋興建的相關費用。此外，各大 NGOs 於永久屋基地設置工作站，或是承接重建中心，投入在永久屋的生活物資、醫療資源、慰問金、助學金，以及心靈、就業和就學等軟體支持，其金額也不可小覷。

資源不當集中於永久屋，是不爭的事實。謝志誠分析，原鄉重建和永久屋的資源分配不均，因為政府透過優從寬的永久屋認定標準，吸引災民下山，陳振川坦承：「我們是把門（申請永久屋）變寬，讓沒有劃特定區的也能申請永久屋，這部分是有一點在媒合。」（莫拉克獨立新聞網，2010）

對於政府來說，永久屋是最容易被看見的重建成果，而且「協助」山區居民者移居到山下，不但可以符合一般大眾「讓山林休養生息」的期待，更可以完全不用煩惱安全性的問題，卻無視了災民想要回山上的期待、重建「原鄉」家園的希望，更忽略未來就業、產業重建、生活適應等問題。莫拉克獨立新聞網周年專

² 法鼓山與世界展望會截至 2013 年 3 月 11 止，尚未上網公告經費使用明細

題用「重建比天災殘忍」來強力批判政府將資源全部集中在永久屋、缺乏中繼資源支持，以及對於原鄉重建的忽視、甚至打壓（莫拉克獨立新聞網，2010）。這是一個不容忽視的資源分配議題，因為政府與勸募單位只將資源投入在永久屋，企圖打造美麗新市鎮，讓重建資源集中在政府劃位、慈善團體建造的空間裡，而缺乏以災區為主體的尊重、喪失資源公平分配的基本核心，真實災區所在的部落，只會淪落為被國家遺棄的廢墟，原鄉的住民也將成為防汛期避難、路通了上山的「逃難民族」。

因為大家要發物資、給東西、慰問品的時候都會優先給永久屋嘛，因為那是最好處理、最明確，而且對外也最好說，這是永久屋，大家會覺得說，嗯，這不會亂給。（B5）

就像現在經常下個大雨就要封路，到了防汛期還要找更大的地方避難。馬英九說他們做得很好，實際上原鄉的重建都是零。（里斷牧師，2010；引自陳儀深，2011，頁22）

因資源分配不均，「不公平」的抱怨此起彼落，原本團結的部落不再有凝聚力，而是瀰漫著猜疑的氣氛，甚至早已四分五裂。政府從沒放慢腳步仔細聽聽居民到底要什麼？想要如何重建？而是利多釋盡以吸引山上的居民搬遷至永久屋，甚至用各種資源與辦法，讓原本無申請資格的人也能順利遷居永久屋，因為，資源只能給聽話的人、願意搬來永久屋住戶享用。屏東縣府社工員說：「我們一直很想知道要怎麼發展、怎麼重建，我們自己都有自己的想法，但是政府一直相對的去因應那些本來就沒有辦法申請永久屋的人去滿足他們的需求，或是某些人的需要，變成一直在推永久屋，一直去拉攏山上。」

山下的人笑山上的人傻，有免費平地的房子加上山上的屋子，1+1 這麼簡單的道理都不懂；山上的人守著自己的產業和祖靈，罵山下的人眼光不懂得放遠，等到資源用盡、團體撤退那一天就會後悔莫及。屏東縣府社工員描繪山上山下的族人，相互較勁、不諒解的情景：「現在很分裂，除了我們的凝聚力被分散了，加上政府的政策不明確。現在變成永久屋的人都會跟山上的人，那是天上送下來

的禮物你不要，我們現在都有 1+1 的房子，那相對的，在部落，他是為了他自己的部落，為了保有他自己原來的文化，也要在自己部落裡面去發展自己的產業他不願離開，那就變成山上山下的人互相比較，山上的人就說我等著瞧看後面。」

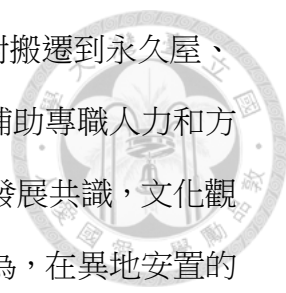
《莫拉克重建條例》第 20 條的「遷村條款」，顯見政府早將災後重建定調在「遷村並入住永久屋」這種單一線性思維的重建。雖然，政策決策者已決定財政資源的使用方式，但政府授權的執行者，或是不需受政府箝制的 NGOs，仍對資源的運用有很大的自主權。然而，承載人民善款、應以災區的最佳利益為優先考量的「第三部門」，卻完全忘記自己應有的角色，而隨政府的決策起舞，喪失了非營利組織補充政府職能不足的價值。八八水災服務聯盟的陸宛蘋執行長，認為這些大型 NGOs 在莫拉克重建工作中完全忘了自己的本質與定位：「這些慈善團體為民眾所託，沒有站在人民立場，卻是去與政府共舞，還有將募得的善款再捐給政府運用，實在不應該！」(江妙瑩，2009)。NGOs 已經不再是政府的監督者，而是競相承接重建中心接手政府服務災區的責任，而成為政府職權的執行者、被監督者，以及政府的延伸。陸宛蘋痛心的批判：「這種聽命於政府意志下釋放資源或者沒有機動彈性的慈善團體，根本沒有呈現非營利組織的角色與價值，令人無法懷抱希望！」(江妙瑩，2009)。

世界銀行《重建手冊》認為，雖然使用財政資源的參數將由決策者確定，但專案管理人可以在資源的有效使用上有很大的影響力(謝志誠、林萬億、傅從喜等譯，2012，頁 12)。在生活重建工作中，NGOs 和社會工作者雖然是只是政府委辦計畫的執行者，但仍然有相當大的空間與彈性決定資源的分配與處理。如何公平分配資源，不能只有組織和社工的主觀判定，而應尊重社區和部落的意見，讓他們有公平的發言空間，相信他們在「公平性」討論的智慧，屏東魯凱族谷川社區理事長呼籲：「所以希望說我們的長官，知道我們原住民的心聲。…你們要了解在地的人，我們的心聲在哪裡，然後在逐步的去做，這樣老百姓才有公平的立場。」(柯亞璇，2010b) 資源的公平分配是政府和 NGOs 對於善款運用的基本責任，更是建構災難復原力的基礎，使社區和部落生活成功重建的不二法門。

（二）產業重建計畫

生活重建的重點工作之一，就是協助受災社區和部落進行產業重建。因為有產業才有工作機會與收入，才有更多力量長期重建和經營社區。然而，大多數承接重建中心的 NGOs 協助社區進行產業重建時，鮮少考量社區或部落原本的產業，也未充分了解其生活習慣和擅長的技能，而是以 NGOs 主觀認定、有助於社區或部落「發展」和「保持與發揚文化傳統」的產業為主軸，且未曾思考市場定位、宣傳等產業發展配套工作，如此未以社區為主體又無整體規劃的產業，要如何永續發展？屏東縣長曹啟鴻認為：「我一直認為產業重建的公開討論機會非常少，只有在家園重建時做很快。我認為適合原住民的產業重建要很小心，現在很多團體說：『我們就來幫你蓋個有機農場！』請原住民幫忙做工，要他們接受現代化的、嚴格的、追求效率的管理，那是不符合原住民天性的。也有團體說：『我們來教你們做手工藝品。』這也可能都是不夠成熟的想法，因為市場在哪裡都還沒找到，精緻性也都還有問題。」（陳儀深，2011，頁 211）

「生態旅遊」是莫拉克災後產業重建最火紅的產業重建模式。透過旅遊的方式能讓民眾深入了解社區和部落的生態景觀、人文藝術及在地生活，若能成功發展，勢必對永久屋帶來不錯的經濟收益，也能變向鼓勵搬遷到平地的原鄉部落居民保存其傳統特色，有助於文化的傳承。但是，屏東縣府社工員認為，重建中心雖有意培養在地原青擔任導覽工作、推動觀光產業，規畫一幅美好的願景，但因觀光的初期推動階段，並無法給居民帶來穩定的收入，加上沒有細緻的配套措施，如宣傳行銷、道路或交通等問題，使得觀光產業實際推動時面臨很大困境，產業館也化身蚊子館：「目前像是吾拉魯滋永久屋，跟新來義永久屋，他們是各有成立，泰武的吾拉魯滋那邊是有成立一個咖啡銷售館，新來義那邊是一個產業館，蛤？蚊子館？哈哈。他們未來是希望可以結合我們所謂的大潮州，從泰武到潮州的一個旅遊行程景點，他們目前規劃是一個很美、很夢幻的這個方向，所以我們也是，指日可待啦，其實我們也是，規劃就是規劃啦，也還沒看到實際上是怎麼執行、怎麼開始動啦？所以，對。」（B2）



此外，「社區認同」更是產業推展的重要前提，尤其是針對搬遷到永久屋、來自於不同部落和社區的居民來說，儘管產業推展初期有政府補助專職人力和方案執行的經費，但和若沒有使居民對居住地產生認同，就難以發展共識，文化觀光產業的推動，仍會窒礙難行。屏東縣來義鄉重建中心主任認為，在異地安置的新社區，居民仍在搬遷或適應，更甬提對社區產生認同，因此文化工作的推動實為艱難：「像今年在今年有一個文化種子的案子進來，那這部分原本是文建會在推動的一個案子，那他原本是希望說，你就在永久屋的基地做這件事，可是我們覺得有很大的困難，因為居民才陸陸續續進去，也還沒有說認同現在的地方，在這裡做文化的工作其實很難推動。」(B1)可見，當多數團體急於推動文化重建、發展以文化為主軸的特色產業時，更應該從社區現階段的需求、過去的生活脈絡出發，以社區所希望的方式規劃和推動產業重建，因為，操之過急的文化產業重建，只是讓社區在毫無想法下被推著前進，不但無法達到文化永續傳承與發揚的目的，也將有如曇花一現，隨著重建中心的退場而消逝。

受訪學者進行產業調查時，強調充分聆聽社區意見、以社區為基礎的產業重建輔導方式，：「像我昨天幫他們做那個產業調查的時候，我只問一句，你有沒有充分徵詢過部落的意見？」(G1)因為，以社區和部落產業基礎、生活習慣、文化脈絡為考量的產業重建，社區才會積極參與和投入，才有永續發展的可能。

(三) 全盤規劃的資源配置和適度的資源提供

在災情觸目驚心、災民無家可歸的狀態下，挾帶豐富資源的 NGOs 於災後第一時間進駐災區。豐沛的物資、善款及充足的人力，在輿論壓力和同情心的催化下，如洪水般的湧進災區，尤其是臨時安置或永久屋等集體居住的區域，資源更是取之不盡、用之不竭。由其是災後進駐永久屋或安置區的 NGOs，看到浩劫餘生下的災民既無助又可憐，相當同情，因此派遣大量的志工無微不至呵護與照顧，有房子住、有三餐吃、有各式各樣的服務與資源、有人隨時隨地滿足他們各種需要，「弱勢」成為取得資源和服務的最佳標籤，變相弱化了居民的能力與社區的能量。

其實我們都自稱自己很弱勢，像是安置在龍泉營區的，早上、中午、晚上都去領飯，什麼事都不做，因為也不能回山上，交通中斷，就很像什麼，像豬在養的，哈哈！三餐供吃。(B3)

紅會真的照顧得太好了，太好了，真得太好了，每個禮拜有衛生所在那邊輪流駐點，…紅十字會那邊隨時提供他們任何的需要。(B2)

令人遺憾的是，身處資源和服務皆應有盡有的災區居民，唯二沒有的，就是「自立自主」和「希望」。唾手可得的資源讓災民有恃無恐，沒有生活上的壓力，也無重建的急迫性，茶來伸手、飯來張口，如何重新「自立」？身為福利的依賴者，拿人手短、吃人嘴軟，該如何「自主」重建？屏東縣長曹啟鴻不諱言的表示：「如果對原住民太好，有時候他們的依賴性格會跑出來，這反而會害他們的行動變得遲鈍。」(陳儀深，2011，頁 133)。災民不但依賴重建中心既有的資源和服務，也開始學會發掘其它資源，獲得更多服務，在資源相對大於受災戶的狀況下，如何重建已經不是當務之急，而是要怎麼做才能獲得更多。高雄市政府專員憂心的表示：「比較擔心的是，太多的資源在裡頭，這些住民會不會養成一個依賴？就是找誰找誰，可以拿到什麼東西。」(A7)屏東縣霧台鄉重建中心督導憂心的表示：「他們在這邊（永久屋）的生活太舒服了，沒有事情做，然後他們平地的朋友啦，很容易找到他們，很容易買到喝了會熱熱的飲料，所以變成加重他們吃喝的食物，所以身體負荷重，所以他們很容易就病發就走了。」(B3)深刻的描繪永久屋居民在各式組織或團體的協助下，生活過於舒適，終日喝酒、無所事事，有人得過且過、有人發病走了，生活毫無盼望，過著沒有明天的日子。

屏東縣霧台鄉重建中心的督導在服務災區一年多後，發現過多的資源挹注和照顧使得居民連日常生活的小事也無法妥善處理，產生過度依賴重建中心的現象，因此開始有警覺和反省：「我們是不是對永久屋的居民照顧太多了？發現，就是來申請永久屋有問題的村民，連換燈管也要我們去，疏通廁所也要我們去用，那就發覺說，是不是我們照顧得太多，又依賴我們太多。」(A6)然而，當重建中心試圖拋開照顧者的角色，而以協助的方式支持社區和部落重建時，卻引

起居民的反彈和批評：「他會說你們這個生活重建是來做什麼？就是來照顧的嘛！」(A4) 當資源和服務被視為理所當然，要矯枉過正居民的心態和依賴是當務之急，因為，短短三年的重建中心在撤離之後，勢必帶來資源的相對剝奪感，高雄市政府專員擔心的說：「所以我現在反而比較擔心的是，時間一到，資源快速的抽離，那個落差產生相對的剝奪之後。」(A7) 雖然，重建中心開始亡羊補牢，但是否猶未晚矣？只能說，早知如此，何必當初。

綜上所述，毫無目的與規劃的資源挹注只會減損災民重建生活的動機，降低生活成功重建的機會。八八水災高雄縣原住民部落再造聯盟的理斷牧師認為：「只是帶著專業或優勢的財力要協助，…反而對原住民自力成長沒有幫助，造成很多人的依賴而沒有成長，NGOS 的工作應該幫助原住民心理成長，讓他們自己去做。」(陳儀深，2011，頁 30-31) 因此，災難發生後，帶著「同理」的心、「專業」的能力傾聽和了解災區和災民的需求，才能有通盤的資源規劃，以及妥善的分配與運用。適度且符合需求的外界資源，能夠激發居民參與重建的動機、支持居民自立自主的重建，是災民生活能否順利重建的關鍵。

二、中央與地方政府的規劃與執行策略

(一) 是「救濟」還是「就業」？八八零工 vs. 職業訓練

行政院勞工委員會於 2009 年 8 月 17 日開辦「八八臨工專案」，採取主動服務、簡化手續、馬上派工、當日發放津貼的原則，規劃災區失業者從事臨時工作，協助失業災民紓緩及安定其生活壓力，為期 14 日。為了接續八八臨工專案，勞委會依據《莫拉克重建條例》13 條第 3 項，於 2009 年 9 月 10 日訂定發布《莫拉克颱風災後重建臨時工作津貼實施辦法》，並自 2009 年 8 月 30 日開始執行。這些方案透過提供災民與重建工作相關的短期就業機會，舒緩災區失業者經濟壓力、加強協助特定對象及災區失業者就業、給予災區失業者短期就業安置，並兼顧家園重建的目的。而參與前述臨時性就業工作的災民，也就成為大家俗稱的「八

八零工」。

當然勞委會會有幫忙，但他那個幫忙是來自於八八零工啦，或是協助，八八零工是一個統稱啦，有些人派下來就是做一些清掃的工作。(B5)

對政府來說，八八零工能夠幫助剛從災難中倖存、不知道下一步該何去何從的災民，獲得暫時性的經濟收入、紓緩生活上的壓力，是一種照顧弱勢勞工的全盤性規畫。時任勞委會主委的王如玄表示：「創造工作機會其實是在經建會和經濟部門，他們也有做努力，對勞委會而言，我們是比較把重心放在對弱勢勞工的照顧，所以我們非常關切對弱勢勞工的照顧，包括『八八零工專案』以及過年時是不是特別照顧這些勞工朋友等，其實這些我們都有做全盤的規劃和設計。」(立法院公報，2011)

然而，對於政府美意下八八零工的「受惠」地區來說，雖然適時緩減經濟的壓力，但卻沒有真正解決重建區就業的問題。屏東長治百合部落的居民憂心忡忡的表示，在地的雇主請不到人，因為大家都跑去當零工；而年輕人不願回到部落，因為一個只有臨時性工作的地方，不是長遠的謀生之地；入住永久屋居民，開始得過且過，依賴八八零工的臨時性收入過活。八八零工，潛移默化了族人對工作態度的選擇立場。勞委會以工代賑的八八零工，究竟是救濟？還是輔導就業？一體適用的零工工作，是勞委會所謂的「全盤的規劃和設計」，還是凸顯出政府缺乏以部落為主體的便宜行事？八八零工雖然能協助居民不至於失業，但卻無法實現居民穩定就業的願望。

年輕人就說，我要怎麼回來？我的工作在外面呀！那我這邊，我難到要一直做八八零工嗎？對不對？…這八八零工，真的是可以去大家思考的一個政策，它真的真的會害死很多人。明明我們外面有很多可以值得你去奮鬥努力的工作，會有很多人，老闆跟我說，他們請不到，我說為什麼？他們都要做八八零工，唉，我就很無奈呀！那，八八零工是一個政策的美意呀，是暫時給居民一個工作的一個解決他們的經濟，可是當它一直在延續下的時候，會變成一種，恩，已經變成一種，會養成一種他們的壞習慣。(F1)

此外，重建區的 NGOs 委託八八零工清掃社區，讓居民好整以暇，甚至變得好吃懶做。加上外展至社區駐點的就業服務站，其服務業務大多為提供居民簡單又可以隨時登記的臨時性工作，而喪失求職、職訓等較有建設性的就業協助，讓居民無需要長遠的就業規畫。最後，居民將自己貼上「可憐」和「弱勢」的標籤，將各種資源和服務視為理所當然。

就業服務站，一個禮拜兩天在那邊，紅十字會那邊隨時提供他們任何的需要，還有委託八八零工幫忙打掃他們的環境，所以他們只要住在那邊就好了，如果他們有工作隨時可以登記。所以我覺得其實在那邊的人，講白一點，會有點懶惰，講白一點啦。他們住在那邊，他們是可憐的阿，他們自己給自己貼標籤了，他們很可憐的，所以他們任何東西在那邊得到都是理所當然的。」(B2)

最後，八八零工對部落的觀念和生活態度帶來諸多負面的影響。清掃家園的工作不再是居民的日常生活的一部分，而是八八零工的職責，原本互助團結的部落，開始自掃門前雪，更養成「天下有白吃的午餐」的觀念，瓦解社區和部落原本存在的互助和分享精神、改變原住民樂天知命和感恩的生活態度、扭曲族人面對工作的價值觀。

有時候連前面的院子葉子掉了，自己都不掃，喂，你們八八零工怎麼不幫我們掃地？我們想說不對阿，以前在部落不是在家前面的馬路都是自己掃，怎麼現在都叫別人做？那種心態、態度跟觀念有很大的差別，這個真的就是要去教，去教育啦，不要讓自己覺得自己很可憐，什麼都不要做，本來你們就應該給我吃，本來就應該要給我的，我覺得這是不好的，這不是我們族人的觀念，我們是互助、分享的啊！怎麼到異地都變了？生活的方式跟態度是完全改變。」(B3)

因此，有益的就業規畫，除了鼓勵居民參與職業訓練、就業媒合、成立職訓性質的技能學習班之外，配套要件是臨時性工作的遞減與終止，才有機會逐步提升居民的自立能力。以慈濟大愛協助園區成立的「成衣班」為例，就面臨「技能

班」和「零工」的拉扯，一位在成衣班工作的甲仙婦女搖搖頭說：「我們成衣班太辛苦了，沒有人要來。不少人因需要工作而進入成衣班，沒多久又因太過辛苦而中途退出，寧願等待八八零工的機會。八八零工一天工作兩小時就有八百元，我們加班加得要死一天才三百，你說這樣公平嗎？」(鄭淳毅，2011)由此可看出，職訓和就業媒合若與八八零工同時並行，勢必大幅減低職訓和就業媒合的參與率，因為因為好逸惡勞是人的天性，一天工作幾小時就有 800 元，誰要參加職訓呢？眼前是錢多事少離家近的零工工作，誰要辛勤的工作和加班呢？

那個就業的問題，…八八零工的就業機會，…我們一樣要給他們錢，那我們就輔導他們學習技術呀...但是輔導他們學習技術同時八八零工一定要切斷，你不切斷 他永遠就會想要在那邊，他不會想要到另外一邊說我要學然後我要去上班，不會，他就永遠在那邊，這兩個政策不能並行，…我是覺得不能並行，因為，…另外一邊會永遠沒人，誰要去做辛苦的工作？(F1)

此外，職業訓練要有長遠、完整及具體的規劃。參加職訓的居民除了希望學習特定技術和提升知能外，也渴望認識銷售市場、培養行銷的能力。然而，各種採用短期、片段方式開辦的職業訓練班，讓參與者並不容易在短短的兩個月內學得一技之長，也來不及產出課程所教授的成品，更不可能有機會觸及銷售和行銷策略。否則，短期的職訓結束，學員一哄而散，重建區就業依舊是個無解的難題。

勞委會有做短期職訓，兩個月，兩個月能做什麼？雕刻他們也還沒雕完一個木板就結束了，然後又沒有繼續，結業的時候就等於我結束，失業就沒有事情做。所以，在這一塊，政府一直推產業、手工藝，他們還說可以走的民族音樂，可是他們計畫都是一點點、間斷，不是很持續的陪伴他，真的有產出來，然後協助他推銷或什麼，只是短暫短暫。(B3)

一個具災難復原力的重建措施要將眼光放得長遠，而非以一、二年的就結束的心態提供服務與支持。此外，要避免過多的新工作、過高的工資，造成居民的依賴心理，弱化在地的產業和經濟。再者，應支持與重建社區原本維持生計的產業，並給予社區所需的工作訓練。最後，透過工作訓練，如：像是行銷、擴張社

區網絡等方式，強化社區的資產與能力（Pelupessy, Bretherton & Ride, 2011）。政府八八零工的「美意」卻變成重建區的「夢魘」，因為居民要的不是短期的紓困，而是一個有長遠規畫並符合需求的就業協助計畫，且針對不同社區和部落的特性研擬相對應的就業協助方案。

（二）原鄉部落的產業轉型與升級

產業是經濟的命脈，也是莫拉克風災後大家所關注的重要議題之一，尤其是當年放不下山上產業而選擇回到原鄉或是「離災不離村」的居民，產業的復興和重建攸關居民的生計與生活。以高雄市山區的甲仙五里埔、那瑪夏區和桃源區為例。當年選擇居住五里埔永久屋的小林村居民大多於災前務農，為避免搬遷到平地而必須往返山上的勞累，而「離災不離村」的回到小林村重建。而那瑪夏區和桃源區的部分居民則為守護部落、文化和產業，在道路恢復通行後回到原鄉。

「梅子」是這幾個區域重要的農產品。甲仙農會鼓勵農民栽種梅子，描繪一幅願意大量收購、協助銷售以及輔導加工製成脆梅的美景，這個美夢卻在梅子大量生產之後落空。五里埔居民憤怒的描繪農會的當年鼓勵栽種，打出大量收購和協助行銷的承諾，到頭來卻是一場空的經過：「我們的甲仙農會其實對我們的農民沒有什麼幫助，他們今天會鼓勵，啊快一點快點去種梅子種梅子，交給我，啊你現在梅子交給他，他感覺說我梅子太多，我不要，啊結果剩餘的，他沒有去輔導你去做脆梅做爛梅，做什麼，他完全沒有輔導你。」(D3)、「他也沒在幫我們行銷啊，只是說送那個，共同運銷，…運到那兒，隨人喊…。」(D1) 在輔導加工方面，農會透過與五里埔農民合作，申請勞委會的補助成立梅子加工廠、購得脆梅加工的機器，但因加工的產量不多，且抱持得過且過、應付勞委會查核的心態進行加工，五里埔居民說：「像我們梅子加工廠，他（農會）也是用去那個過去，勞委會請經費來弄那些機械啊，但是他量又弄不大啊，他一年，我在看都像在寫計畫，啊用了，就能交差的就好，這樣就好。（梅子）太多，歹勢你賣別人。」

(D1) 勞委會給了補助，農會賺了加工設備，而五里埔居民仍繼續面臨梅子嚴重滯銷的慘況。

除了農會外，地方政府也透過鄉（鎮市）公所，補助農產品加工的設備、積極輔導山區的農民進行梅精的認證和加工，期待高雄市的災後產業重建能夠仿效當年九二一後的南投縣，有獨特農產的觀光工廠，增加觀光人潮與拓展銷路。時任高雄重建會執行長吳裕文說：「我們現在補助他們，在每個鄉鎮請公所輔導他們做加工生產的設備。也針對個別的特點，譬如梅子，積極輔導他們做加工，…像南投縣觀光產業非常發達，信義鄉那邊有蓋透明的加工廠，變成觀光工廠的方式，生產紫蘇梅之類的加工品，賣得很不錯。我們這邊現在就輔導他們生產濃縮梅精。」（陳儀深，2011，頁 108）

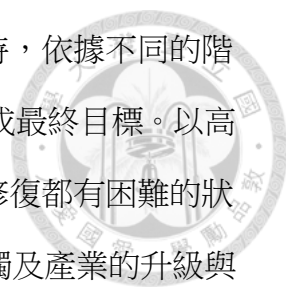
然而，為協助協助產業轉型所開設的各式課程，並未獲得受災地區廣大的迴響；為提高銷售競爭力而設計的產品外觀，也未解決農民最關心的產品銷售困境；還有各種九二一產業重建的考察安排，雖然能讓農民參考成功的產業重建模式與規劃，但一次性觀摩的效用並不大。政府開辦的各式課程與輔導到頭來成為一場空，八八水災高雄縣原住民部落再造聯盟的理斷牧師批評，政府協助產業重建只是皮毛，短期的課程和觀摩只是敷衍農民的方式而已：「政府的協助大都是皮毛，像這次縣政府說要協助我們梅精的認證和加工，有規畫上課、認證的品管，到頭來參與的人不多。可能是宣導不足，另外本來說要幫我們銷售，但實際上也沒有幫到，也是要我們自己賣，他們只有幫忙設計瓶子盒子、買瓶子，只有這樣而已。上次部落穩定會議中，社會局救助科吳小姐提議梨山那邊有九二一的重建經驗可以考慮觀摩，但重建並不是看了立刻就會，我覺得政府目前只是敷衍式的輔導農民。」（陳儀深，2011，頁 31）

介惠基金會主任認為，未充分將原鄉部落需求內入考量所給予的建議與輔導，以及各種操之過急或過於專業的要求，對原鄉部落只會帶來限制與壓力：「我們看到輔導我們（重建中心）的委員，…他可能很急切的希望我們在農業或產業上有發展，結果他輔導我們的內容裡面，要求太專業了，…你這邊要發展農特產的話，你要了解土地的順向坡、逆向坡，你要了解土地那個區域裡面該重什麼東西，對我們重建中心來講，這都太困難，…因為我們之前認為在地需要的是就業

服務嘛，我們也不斷的請勞委會能夠幫忙，當然勞委會會有幫忙，但他那個幫忙是來自於八八零工啦！…其實並沒有更細緻的針對產業這邊的發展，…（就業和產業）是在生活裡的每一個細節都要注意的。」(B5)「產業轉型與升級」到底是政府為了實現藍圖的想像？還是為了滿足原鄉部落的需求和實現產業復甦與升級的願望？農會的加工技術與設備、政府開辦的各式課程與輔導，的確有助於產業的提升與轉型，然而，一個可長可久的產業重建，需要細緻的考量，也就是依據社區和部落原本的生活、習慣、文化及產業，進行細緻的設計與規劃。

因此，細緻的了解原鄉部落的需求和想像，是產業能否成功轉型與升級的關鍵。高雄市重建會於 2011 年 10 月上山拜訪那瑪夏區，沒有大陣仗的人車，而是透過簡單的座談會傾聽部落的聲音，為了了解居民在產業方面的需求，時重建會主委古秀妃表示：「所以我們上山是想知道我們可以做什麼？」(劉瑋婷，2011) 拋開直接「為」原鄉部落做決定的強勢，用體貼的心和開放的態度洗耳恭聽，將能有貼近產業需求的規劃、給予原鄉部落最實用的建議和輔導。

再者，從居民的需求出發，可以減少不同行政單位各自為政的局面。介惠基金會主任認為，當不同單位分別從自身負責的業務出發來提出產業轉型計畫時，將使相同地區同時擁有數個不同內容和步驟的計畫，不但徒增單位間溝通協調的時間與精力，更可能面臨無法整合而遲遲無法推動的窘境，犧牲原鄉部落的權益：「這個協調溝通還真是頗難的。因為前天去原民處，原住民文化園區去開會，那他是討論三個我們在永久屋裡面產業發展的部分，那我在現場的感覺，譬如說，他是由原民會來召開，但站在原民會的角度他會站在督促縣政府要協助鄉鎮進行這樣的一個產業復健或相關的工作，但是縣政府的話他的角色又是說，縣政府他有他的規劃內容，但是這些計畫是下到鄉鎮公所，…就一直拖一直拖拖到現在還沒有做完，…所以說所有的東西不能有一個統合的時候，…其實就有困難，…因為會有各自的步驟。」(B5) 因此，以原鄉部落為主體的產業需求調查，將能先行了解居民在產業方面的需求，才進一步做整體的規劃和不同部會局處的分工與合作。



此外，「產業升級與轉型」的目標，需要長期的陪伴與支持，依據不同的階段提供符合「現況」的建議與規劃，協助原鄉部落一步步的達成最終目標。以高雄那瑪夏區為例，當台 21 線的永久路線遲遲未定案，在農路修復都有困難的狀況下，冷藏設備和集貨場是居民當下迫切需要的協助，而直接觸及產業的升級與轉型似乎言之過早，謝志誠直言：「台 21 線最少還要 10 年，我們要做的是，不要讓山上彈盡糧絕。」（劉瑋婷，2011）產業升級與轉型應避免過猶不及的操作與推動，協助原鄉部落維持基本的經濟來源，才能儲備能量邁向目標。

綜上所述，透過與居民溝通和交換意見的座談會，了解和支持原鄉部落的需求和決定，不但能幫助政府進行有效的規畫與分工，更能讓居民充分參與和實踐產業提升與轉型的每個過程，使原鄉部落在重建過程中培養災難復原力。

三、社區的規劃與執行策略：以社區生活脈絡為基礎的產業重建

小米對原住民來說，除了是重要的農產，它的營養價值高，也是各式祭典中重要的主角、神聖的象徵。然而，臺東太麻里香蘭村長大的排灣族牧師戴明雄觀察到，這個代表性的作物大約在 1970 年代中期，因受漢人文化的影響而被稻米取代，原住民開始插秧、耕田、放牛，卻看不到小米，這樣矛盾的情結，讓牧師在莫拉克災後，決定透過大面積栽種小米，希望重建社區的小米文化、重現傳統的小米祭典儀式（陳儀深，2010，頁 268-269）。

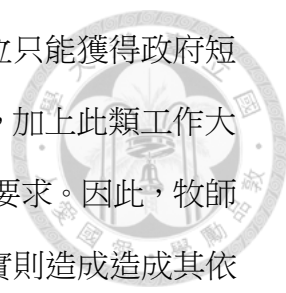
曾接受「社區營造人才」專業訓練的牧師，最初只是希望復興小米文化，重現小米在部落中被蓬勃栽種的祭景、恢復小米收穫祭的形式與內容，這樣的「文化復興構想」卻譜出了弦外之音。因為小米栽植面積大，收穫穩定豐富，因此開始向不同政府單位申請經費補助，讓小米成為部落重要的產業，帶來具體的經濟效益。戴明雄牧師說：「雖然復種小米只是我們為了帶動部落氛圍，而嘗試向文建會所提出的一個構想與點子，而因種植面積甚大，收穫量也相當豐饒，也為了發展部落產業，所以我們又在 2006 年向原住民委員會提出 3 年重點部落的計畫，

並於隔年（2007）以小米田復育計畫，申請勞委會的多元就業方案。在這多重的政府利多下，我們的小米產業計畫漸趨成形，並有具體的經濟成效與產業經濟雛形。」（陳儀深，2010，頁 269）。除了政府的補助方案外，部落也積極尋找不同的資源，確保多方的經濟支持以維繫計畫運作，並開發產品多元的銷售管道，未雨綢繆的發展充足且多樣的經濟支持，牧師說：「縱使政府沒有補助經費，我們也會堅持下去，繼續想辦法找尋其他的管道來支持我們的主軸計畫。除了公部門外，其實還有許多民間企業與私部門的資源可以利用。」（陳儀深，2010，頁 271）。

小米復育計畫小有成效後，參與的成員逐漸有穩定收入，這樣的成果吸引香蘭村的阿美族人的申請加入，小米成為香蘭村的生計來源、形成部落團結和努力的能量，更成為家庭重要的靠山、部落經濟發展的後盾。牧師說謙虛的說：「不敢設想此計畫一定能致富，替大家賺錢，但這計畫確實穩定了部落中若干戶家庭的生計。因為從事這計畫的成員有二十餘位，至少就有二十幾戶家庭能有固定收入。」（陳儀深，2010，頁 270）這樣的經濟效益，使得災後的香蘭村沒有面臨嚴重的人口外流，而能繼續保持棟力與活力，就是因為有工作、有收入，年輕人自然就會留下來。牧師說：「部落要能夠有動力，要有所活力，不外乎要讓年輕人參與，年輕人要參與，很現實的一個問題，我就是要有工作機會，我就是要有，可以有固定的那個薪水可以領。」（陳信宇，2013）

最後，為了讓部落重要的產業能永續經營，「獨立自主」的經營模式是計畫的最終目的，因此部落除銷售小米外，更積極的研發製作不同的小米食品，提升小米的附加價值，牧師充滿希望的描繪小米復育計畫的最終願景：「我們的終極目標，就是希望達到自主經營。像我們發展了二十餘種產品，例如：小米香腸、小米粽、小米蛋糕等，其中小米露已經開始量產，且在臺東機場與臺東縣農會等處寄賣。」（陳儀深，2010，頁 271）

雖然，政府的補助方案是計畫起步階段的推手，然而，在計畫運作的過程中的最大阻礙，卻也是政府的「多元就業開發方案」。由於此方案的工作內容大多比農耕輕鬆，大家開始不願意栽種小米而改至鄉公所申請加入方案，計畫層面臨



人力短缺。牧師認為，長遠來看，多元就業開發方案的雇用單位只能獲得政府短期的員工薪資補助，因此進用人員在補助結束後很難獲得留用，加上此類工作大多無技術性，進用人員離開工作單位後仍無法符合就業市場的要求。因此，牧師用「福利的受害者」來批判政府看似協助民眾培養就業能力、實則造成其依賴心理的就業方案：「政府推動多元擴大就業方案，卻影響到我們的小米栽種計畫。因為鄉公所的擴大就業方案錢多事少，許多人因而選擇去參與鄉公所的部分，而不願留下來耕種小米了。所以我常常抨擊政府的擴大就業方案，會慣壞臺灣人民的就業態度與習慣，不願意中規中矩地從事工作，反而會造成民眾成為福利的受害者。」(陳儀深，2010，頁 269-270)

從小米田復育計畫的執行過程中可以發現，香蘭村的產業重建是以部落歷史和文化為基礎的重建、是與部落生活息息相關的復興工作，因此容易獲得部落的認同與參與，而無心插柳後所造就的經濟效益，更成為部落投入的動力。此外，部落在復育有成後，絲毫不鬆懈，他們積極的向外發掘、連結各式各樣的資源，確保經濟支持的穩定，銷售通路的多元，並且進一步提升小米的附加價值，往獨立自主經營模式、高經濟效益產品之路邁進。雖然，中間曾因政府的就業方案而受到負面影響，但以原住民文化和生活為基礎的復育計畫，仍然能夠屹立不搖，因為它實現老人家對小米田的記憶與想念、喚起下一代對小米文化的尊重與認識，傳統文化與部落生活，是最具價值也最經得起考驗的資產。

貳、發展社會資本 (social capital) 和發掘社區資產 (community asset)

災難復原力的建構與社會資本的發展有強烈連結 (Norris, et al., 2008)。
Bourdieu (1985, 引自 Norris, et al., 2008) 提出「社會資本」概念，認為社會互動時所產生的信任、互賴的合作關係與社會網絡，有助於社群以集體行動去實現共同利益。社會資本的提出，也帶來許多開創性和啟發性的意義，像是將價值判斷和文化納入分析架構中，強調先瞭解社會行動者的行為動機，才能解釋其行為

與選擇。Norris 等人（2008）認為強化社區意識、提升居民的公民參與、重視居民的角色、責任及承諾、加強社區內外團體的連結與合作、募集外部資源且發掘既有的能力、建置社區的資源網絡等，皆是發展社會資本、建構災難復原力的策略。

此外，Yoon（2009）認為無形的社區資產能夠影響社區的重建過程。重視個人、社會、文化、宗教、種族如何影響面對災難的因應策略，敏感於社區的生活背景、文化特色、語言和獨特觀點的價值與詮釋。彈性的思考與發掘社區獨特脈絡和經驗中的資產、尊重社區於重建過程中自主自決的權力、以長期的角度提供服務、用多元的指標進行社區評鑑等策略，是部落重建過程中必須不斷提醒與反思的概念。Pelupessy, Bretherton, & Ride（2011）也認為，必須讓地方政府意識到社區資產的重要，才能讓政府永續的支持社區強化各種能力。

生活重建有賴政府、相關組織、社區、家庭及個人的共同合作與互惠，「社會資本」的概念有助於規劃與思考不同體系的角色、權利義務與責任分配，以及如何透過正式、非正式的管道促進彼此的互動，提供參與重建的誘因。此外，以原民部落為主要受災地點的莫拉克風災，必須考量「社區資產」在重建過程中的重要性，才能更細緻的以社區的脈絡和生活文化為基礎，發掘有助於重建過程的社區資產，提升成功重建的可能。

以下將從莫拉克災後的重建經驗出發，給予政府、NGOs 及社會工作者協助社區發展資本和發掘資產的建議，並從居民的重建經驗中，提出有效發展社會資本和發掘社區資產的策略。

一、NGOs 與社會工作者的規劃與執行策略

（一）文化能力的培養

缺乏了解、同理與文化敏感度的一切作為，其實都是一種歧視與壓迫。

慈濟人笑著說：「原住民喔很好笑，我們房子就可以給他們 50 年，雖然政府

地會提供多久不知道，但房子是免費的啊，他們居然問我們說如果房子壞了、地不是自己的怎麼辦？這問題真的是…難道他們在這幾年間不會去賺錢嗎？」、「原住民真的是很好笑。有那個家族很多人的，說她有兒子在外地，問說那可不可以也蓋房子給她兒子住？不然沒有地了，兒子以後怎麼生活？可是她兒子不會自己去賺錢嗎？拜託，那大家都要來當災民了嘛。」（胡幕情，2009）

在莫拉克風災區多為原民部落的災難當中，社會工作者須具備跨文化的反思、批判性的思考以及自我省察的「態度」，並透過體察部落居民的信仰、生活型態、風俗及習慣，以熟悉並建立跨文化「知識」。文化能力的建構能避免自身文化或專業霸權的壓迫、減少誤解與衝突的可能，並有效且具倫理精神的進入其脈絡進行服務，進一步建立與社區、居民的正向互動。如同八八水災高雄縣原住民部落再造聯盟的理斷牧師所說：「其實我們很希望他們來協助，但是我認為他們的觀點和我們的想法有落差，他們可能以為自己是帶著專業進來協助，…我常說進入部落以前，要有『認同』、『接納』這兩部分，如果不了解的投入，只是帶著專業或優勢的財力要協助，反而是傷害。」（陳儀深，2010，頁 30）

此外，將態度與知識轉化為「實踐的技巧」，也是文化能力發展過程中的關鍵。此次風災後，除了生活重建中心外，也有為數眾多的慈善團體進駐原鄉提供服務，甚至在當時的高雄縣桃源村形成 NGOs 團體密度最高的「福利街」。理斷牧師說：「各團體進駐已經好幾個月了，很多人、連村長都不清楚他們在做什麼，這樣說可能不太公平，他們都很用心，…各團體一群一群分別做人力的培力，但沒有走入社區裡面，只是設工作站在災區裡面，即使設點在部落裡面，但是並沒有深入了解社區。」（陳儀深，2010，頁 30）進駐不代表了解，親近不等於接納，唯有抱持尊重、同理及反思的態度，深入了解不同文化、社區（部落）與家庭，才有能力運用文化適切的服務策略，才能實踐具文化能力的社會工作。

（二）重視公民參與

公民參與是社區復原力的基礎，災區居民的參與和投入、於重建工作中的角色與責任，都是受災地區的社會資本（Norris, et al., 2008）。在災難重建階段，以

社區、居民為主體的重建工作，關乎社區是否能透過自主重建工作，加強正式、非正式的連結，維繫或拓展人際網絡。

然而，莫拉克風災後，許多大型民間團體早已擬定各式各樣的重建計畫及福利服務方案，準備進入災區「大展身手」。王增勇表示：「事實上在原鄉重建裡面大家會不斷的看到生活重建中心的工作人員，只要有人潮聚集的地方，就會去照相。大家不斷的在搶人，不再問說所辦的活動到底對部落有沒有幫助。」(柯亞璇，2010c)。如此的重建計畫，災民沒有機會自主參與、討論與決策；民間組織與災民是形成「施與受」的關係，無法有互助、互信與互惠的機會。

生活重建的過程中，外來或在地團體能夠引導、支持及協助社區進行需求調查、擬定重建計畫、執行、修改與評估。各式組織與專業人員是一個鼓勵與陪伴的角色，讓社區或部落有參與的空間，重拾在地的力量。如同小林村民翁瑞琪所說：「慈善團體開出支票，必須要有能力輔導災民，給他們能夠在這個地方，無論功能有多大，讓他們有參與的機會，大家變成一個大家庭或是一個好的社區互動」(陳儀深，2010，頁 49)

二、社區與居民：社區資產的發掘與社會資本的強化

(一) 信仰重建

不論是原住民或漢人，信仰在生活中都扮演相當重要的角色，是心靈的寄託、原鄉情感的連結、儀式文化的傳承、公共事務討論與決策的空間、人際網絡的重建，以及家庭、社區和部落凝聚的中心。

對原住民來說，教會早已與部落生活結合，成為族人生活中重要的生活環節，不管是部落教育、婚喪喜慶、公共事務決策等，教會都扮演著陪伴、發展的角色。由於基督信仰派別的多元化，遷居永久屋的部落們，需要多個教會來滿足不同部落的需求。像是屏東市的禮納里部落，「三個村未來會有 9 間教會在這裡為族人服務並且共同一起生活」(柯亞璇，2011a)。而高雄市大愛園區的布農族

人，也至少有 5 個教派以上的基督信仰，但是在沒有自己教派教會的情況下，原住民回到山上去參加教會活動的機率很高，對新居地的認同自然也會低落。

在原住民的部份，其實基督教裡面，教派很多，有一個布農教會他是屬於長老教派，那還有一個安息日教會，那麼其實他們裡面在這裡登記的另外還有一個叫做曠野教會，另外還有一個叫新耶穌教會，另外還有一個屬於天主教，…像屏東那個重建區他們總共有九個教堂，號稱為上帝的故鄉，反而是在大愛園區這裡最大型的基地，這方面反而最缺乏，…他們為了做禮拜，都要千里跋涉回原鄉，甚至於在他們住家裡面，我就曾經看過他們在這麼小的家屋裡面，擠了滿滿的教友做禮拜，我覺得這是不人性化的，不夠同理心來看待。(C1)

(研究者：不同的教派不能大家聚在一起參加？) 不可以，比如說他們是曠野教會的，他們就不能隨便在別人得教會，他們的回山率很高。(C1)

我還是每個假日都會回去，我們原來的教會就在那邊，…我們幾乎還是每個禮拜都往山區跑。(C4)

對於漢人來說，信仰中心的重建，攸關社區的認同和凝聚力。信仰中心是心靈的依歸、人際網絡重建的最好媒介，它能让居民有安身立命的感覺。身為漢人的高雄大愛園區管委會主委認為，土地公廟是漢人最普遍和重要的信仰中心，要有土地公來看顧的地方才會平安，而且土地公廟是社區居民凝聚情感和向心力的空間：「漢人部分最嚴苛的最急需就是說，…必須給他們一個廟宇，這是目前比較急迫的，…過去在每個村落當中、每個部落當中都會有廟宇，最少最少有一個土地公廟這是少不了，你進村落沒有說看不到土地公廟，那在這裡沒有，…你也知道鄉親他們習慣早上吃個飯到土地公廟那邊掃一掃、擦一擦、上上香、在廟口那邊聊聊天，東家長西家短的，那到這裡來他們覺得這裡是一個住起來不舒服、不會平安的地方，因為沒有守護神、沒有土地公來看護我們。」(C1) 有神明的守護的地方，居民也會一起守護它，社區意識才得以凝聚，生活重建工作才能順利推展。

另外，小林村漢人的信仰中心是奉祀玄天上帝的北極殿，在風災中被掩埋。五里埔永久屋落成後，居民用鐵皮搭建臨時祭拜處，並積極向村民募款、自立籌備新廟的興建工作。北極殿管理委員會委員翁瑞琪指出：「這北極殿是我們的信仰中心，去年夜祭、公廨拜的太祖，是祖先，北極殿玄天上帝是信仰。」（何欣潔，2012）終於，北極殿在 2010 年 5 月落成。其實，小林村於災後有足夠的善款可以興建北極殿，但是小林村民表示：「（興建北極殿是）村莊自己的事情」、「現在先有鐵皮的就好，鋼筋水泥的可能要等很久，慢慢來，沒有關係。」（何欣潔，2013，頁 90）既然是村莊自己的事情，就要靠村民自己的力量重建，不能由善款來處理。

對於家庭而言，有「神明」的地方才是真正的「家」，小林五里埔的潘建誌這樣說：「我都跟孩子說，你們就放心在外面工作，這裡五里埔，就是我們的家，神明也會在這裡，我會顧家，你們偶爾回來看看我，我心裡就很高興。」（何欣潔，2013，頁 90）「神明在這裡」成為家中長輩常常對離鄉子女所說的一句話。某位在外地工作的五里埔小林村民說：「我昨天看好日子，特地請假回來，把牌位（祖先和風災過事的丈夫排位）請回來。」（何欣潔，2013，頁 90）對於災前務農的社區或部落來說，因風災造成的土地流失，短時間很難再依靠農業生活，家中主要經濟者必須離家討生活的情況下，信仰中心成為凝聚分散各地遊子的重要力量。

信仰對原民部落、漢人村落、家庭都如此重要，但遷居到永久屋後，土地、空間、法規的限制，以及資金的困窘，讓許多信仰中心的面臨信仰無法延續的問題。長治百合部落的援建單位與屏東縣府多次溝通、表達欲興建教堂的期待時，卻得到「需要變更開發計畫」，才可以蓋教堂的回應（柯亞璇，2011a）。缺乏宗教信仰活動空間也是大愛園區普遍的問題，小林小愛非正式立案的管委會主委李錦容說：「像我們很想要一個土地公廟，以前的縣政府明明就已經答應要給我們很久了，說好他們替我們變更地目與部分補助，我們自己籌錢來蓋。結果到現在，連地目變更都還沒做好。」高雄大愛園區管委會主委初期在爭取土地以興建原鄉

廟宇時，也遇到法規、土地的限制，一直到地方政府意識到信仰中心的重要性，才取消「『寺廟登記』作為重建前提」的規定，提供土地供居民重建廟宇。

原本內政部說，你必須因為你的遷村原本在那邊的廟宇，那你覺得遷村到這裡可以提供你土地，但是各位在座的教授，過去這樣子的廟宇，有多少人會去寺廟登記的？…後來在地方政府也看到這樣的急迫性…市長轉交給民政局宗教團體科，他們打來說，不然他們提供一小塊土地給我們蓋廟宇。

(C1)

縱使信仰中心的重建面臨層層阻礙，但居民對於信仰重建的努力從來不曾間斷，霧台鄉基督信仰的宗教團體於 2010 年發動連署的動作，嚴正要求政府和重建團體「尊重災民的傳統信仰和儀式自主性，協助各個宗派擁有各自的教堂興建與教會型態獨特性。」(柯亞璇，2010a) 就像長治百合部落長原教會的師丈 Walis 的堅持：「信徒搬到永久屋來住，他們的信仰需要被照顧到，部落、信仰在哪裡，教會就在哪裡。」(劉瑋婷，2012)。信仰中心除了是對永久屋災後居民最基本的尊重，也是凝聚讓災民到新居地後能夠安身立命的核心，更是建立新的社區認同，進而自助助人的力量，如同長原教會林梅蘭傳道所說：「鋼琴的部分，…會友發起募款，一個人一個月三百塊，慢慢的存、慢慢累積。雖然我們搬下來之後，生活辛苦，但是我們自己也要付出，不是有一句話說要先自助然後人助嗎？」

除了上述異地安置的經驗外，高雄六龜龍興段永久屋，住了一群當年堅持「離災不離鄉」的居民。這一群自稱「新開部落」的漢人，成立自救會抗爭，抵擋「免費入住」、「再不登記就沒有空屋」的誘惑，堅持「寧在六龜背債買屋、不願免費住大愛」，後來成功在原鄉重建家園。居民說：「大愛村煩惱的教堂、廟的問題，我們也不需要煩惱，因為我們沒有離開六龜，原來拜神農宮的就拜神農宮，拜哪裡的就拜哪裡」、「不離開這哩，就不需要換神明。就算躲開土石流不能住山邊，我們還是要留在六龜」(何欣潔，2013，頁 234)。除了生活的習慣、原鄉土地和人際網絡的眷戀外，居民一語道出當初選擇留在原鄉，「信仰」所扮演的強大力量。

對於異地安置的災民來說，信仰重建的過程一點一滴的重建人際網絡、累積部落和社居的認同、強化家庭的凝聚，在這樣社會資本累積的過程中，個人、家庭與社區和部落的復原力也悄悄的發芽。而選擇原地安置的災民，信仰，也成為當初拒絕入住大愛、持續抗爭、等待在原鄉重建家園的最大支柱。

（二）文化重建

1. 高雄小林五里埔：小林夜祭

災前的小林村，是西拉雅平埔文化傳承的重鎮。莫拉克風災時，小林村舊有的公廨被掩埋，自 2009 年開始，連續兩年的夜祭均在臨時公廨中舉辦，一直到 2011 年 10 月 9 日，夜祭正式遷移入正式公廨，這是小林村於災後第三次舉辦夜祭。「2011 的夜祭儀式包含凌晨的公廨遷移、抓豬與射箭比賽、牛犁陣等節目表演、素蘭小姐要出嫁、立向竹、至晚間的搭母落、牽曲等。每一段儀式對小林村民而言，均富含傳承與新生的意義。」（何欣潔，2011）第三年夜祭的參與者高達 300 多人，有遠從花蓮、台南來參加的平埔族民眾（何欣潔，2013，頁 92）。這樣的盛況對許多小林人來說，是平埔族傳統文化延續、發揚的象徵，是給祖先最大的榮耀，是小林人的安慰，也是最好的心靈重建。

雖然有些自嘉義遷居的漢人不信奉平埔族的「太祖」（歷代祖先），但是仍然會加入夜祭的儀式。雖然小林村有漢人和平埔族，有玄天上帝和太祖等不同信仰，但是夜祭儀式，是一個能夠促進族群融合和強化社區參與的重要活動。小林五里埔管委會主委笑著說，雖然自己是從嘉義遷居小林村的漢人，但從小就積極參與平埔族的祭典活動：「其實我們都融入捏，我爸跟我媽是嘉義那邊搬過來了，但是我是這生的，我土生土長的，但我家也都是融入平埔，夜祭我也都和人一起「牽曲」（大笑）。」（D1）

此外，夜祭對於凝聚小林村，發揮了極大的功能。社區其他事務，像是五里埔平埔文化館興建工程、文化種子的徵選培育，或是管委會、小林社區發展協會等會議，參與會議的人寥寥無幾，五里埔管委會主委兼小林社區發展協會常務監事的翁瑞琪說：「大家都說，啊做到快累死還回去開會，大部分都沒有意見的人

啦！」(D1)但神奇的是，只要有關於儀式祭典的會議，不論是本身居住在五里埔的居民，或是到外地工作的遊子，就會全部回來參加，而且會自行分工、籌備夜祭。

就很奇怪，我們在開會(管委會、社區發展協會會議)，都招不到人咧。但是那天活動要做人都回來。要開會都沒人要開會，幾個而已，啊不過、若是活動辦下去，一群人就回來了，夜祭也好，玄天上帝也好，開會都沒幾個，活動若辦下去，人都回來了。(D1)

自然就有人回來說，你家弄什麼、我家弄什麼。(D3)

由此可知，小林夜祭這項文化傳統活動，是凝聚社區最大力量。

2. 日光小林：大滿舞團

日光小林的居民於 2012 年在稟告太祖後，將夜祭中用於牽亡和祖先溝通的歌舞化為表演藝術，成立大滿舞團。大滿舞團團員以巡迴公演的方式，感謝國內外善心人士協助小林重建家園，將巡演視為舞團的「感恩之旅」，也向世人宣告小林的重生與希望(莫拉克獨立新聞網，2012)。

高苑科技大學簡文敏教授，從災前就時常到小林村研究平埔文化，他協助小林延續、保存特殊文化意義之風俗、信仰、節慶及相關文物。透過簡老師的協助，日光小林的年輕人開始去了解自己的文化，並將其融入舞蹈中，使小林的文化，如：語言、工具、服飾等皆得以傳承延續。

其實我們會從舞團裡面去帶很多文化的東西，比如說我會加我們唱歌嘛，那其實我們都會去講那裡面是什麼意思，那叫他們唱歌跳舞，跳舞的時候你其實也拿很多道具，他們就知道這個東西做什麼用的，那個都是有根據的，而且我們這舞團比較特別的就是他只做平埔族的東西。(E2)

現任大滿舞團的團長王民亮談到舞團成立的發想。日光小林沒有五里埔的公廨和夜祭，因此成立舞團，除了使日光小林的居民也能為平埔族文化傳承盡一份心力外，還有日光小林、五里埔、小林小愛「三村合一」的理念：

會長是說五里埔那邊是文化，因為本來公廨就是在那邊，那這邊是發展

產業的，可是後來我們這邊自己自組了一個舞團，主要原因是我們發現這邊沒有文化好像也不太好，因為其實這邊有蠻多族人住在這邊，那你族人住在這邊沒有公廨你也沒有祭典，那我們就想說，…組一個舞團，那我們只要唱歌跳舞，其實文化就會被保留，還有就是在學習過程中你就會得到傳承嘛…那文化這部分我們目前就是舞團跟一些意象的營造，…我們就想說今年的夜祭我們要回去表演，就是以舞團為一個主架構，然後拉隔壁的小愛還有五里埔的一起做一個演出這樣子。(E2)

居住在日光小林的居民，多為返鄉青年，跟原本小林村的村民並不熟識，因此人際網絡較為疏離。因著舞團的成立，社區的年輕人有了凝聚的媒介，加上舞團必須學習、了解平埔文化，因此必須向老一輩的村民請益，後來，有高齡六、七十歲的小林耆老加入舞團。

其實我們舞團另外一個意義也是在這邊，就是推舞團，因為其實如果我沒有組舞團，我根本就跟伯母不熟，我也不認識伯母阿，人家也說他們看過我哥根本沒看過我，就跳舞團的時候會認識。(E2)

年輕人都出去比較多阿，我回到這加入(舞團)才認識他，不然我不認識他。(E3)

舞團讓原本互不熟識的日光小林的居民建立人際網絡、找到對社區認同感。此外，舞團練舞休息的空檔，成為公共事務、議題的討論時間，加上團員們的緊密關係，創造了社區的關懷、照顧網絡，對於仍未走出災後創傷的村民、獨居的老人家，舞團成員扮演照顧、關懷的角色。

我們跳完就有什麼事都會拿出來講。(E3)

雨太大時，年輕人都會，因為我小孩都出去了，只有我住在那，都會打電話，或是都會來關心啦。所以我們二村的人都很團結，真的，我也有這種，孫子八八阿大家都有都心，大家都很團結。(E3)

(因為在風災之後失去了老婆小孩)比較獨來獨往，那像這種特定的對象，我們就會定期，只要是說辦東西阿，沒看到他我們就會去找他，嘿阿，

就問阿，問旁邊的。(E4)

王民亮認為，日光小林社區本身，以及被分成三個地區的小林村，只有透過「文化」才有機會凝聚和合作。日光小林發起的大滿舞團，去連結五里埔的大鼓陣，並邀請小林小愛的居民參與，使小林村有凝聚的機會，再也不是各做各的了。

而且我會發現到，文化這一塊很重要是因為現在只剩下文化可以拉攏這個地方，其他我還是找不太到，…我們這次紅十字會有補助一筆錢，他就是要把這三個地方的文化整個拉在一起，像我們等一下就要去討論我們三個村的衣服要怎麼做，…不是各做各的了。(E2)

3. 宋江陣

宋江陣是漢人舉辦廟會時的傳統活動，也是一項重要的民俗技藝，是村莊信仰、歷史及文化不可或缺的元素。在高雄大愛園區裡住了許多從杉林的山區遷居下來的漢民，由於沒有土地興建廟宇，以廟宇為中心的宋家陣沒有表演的機會，宋江陣制煞驅邪的功能在園區中無用武之地，讓遷居的居民相當憂心的文化斷層、傳統技藝的消失。

原本他們是在杉林這個山上，他們是有八家將的、是有宋江陣的，我們內埔這裡最有名的宋江陣，也是我們這裡的老師過去教的。所以他們進入(大愛園區)之後，…說無論如何要幫忙取得一個蓋廟的地方，…他們這樣的文化到這裡來怕會產生斷層，八家將從此沒有了，宋江陣從此沒有了，他們裡面有很多青壯年都是八家將裡面的成員，都是宋江陣裡面的成員，所以說這都是我們應該鼓勵給予尊重、協助。(C1)

曾和大愛園區面臨相同狀況的高雄甲仙關山社區，因風災造成交通中斷、觀光客人數銳減，靠「芋頭城」維生的工作人口逐漸外流，剩下老老少少的社區頓失活力。這個社區雖然有廟宇，但原本由年輕人宋江獅陣因人口外流而無法延續，和大愛園區面臨同樣的文化窘境。後來，透過社區領導人提議開啟學生團陣頭，由老人擔任經驗傳承的老師，讓村裡的孩子成為陣頭主力，以保持這項難得的傳統技藝，社區也開始活絡起來。從柬埔寨來的關山外籍媳婦蘇美玉說：「前

年甲仙大橋通車典禮的時候，我們有去做獅頭壓煞的表演，這一演，把關山的文化搖醒了，後來又幫田都元帥做生日，大家都很積極參與獅陣的活動，整個關山村好像動起來了一樣。」(吳岱容，2012)。此外，這樣子具有凝聚力的文化活動，也使離鄉的遊子開始關心社區的活動與發展，也更常回到社區探望長輩，蘇美玉說：「年輕人關心的話題裡面，開始有了社區活動的項目。越來越多年輕人願意回來關心長輩，也會注意社區這禮拜要做的事，就算沒回來，也知道做什麼。」

(吳岱容，2012)

由上述透過文化重建社區、創造社區凝聚力的三個實例，發現社區因歷史文化無法傳承的擔憂，使社區對歷史、文化的保存有更多的認識、認同及投入；並在重建與發展的過程中，形成緊密的關懷與照顧網絡。破敗的腳踏車可以經過師傅的巧手騎得穩、騎得快，但它永遠不可能變成賓士，如同生活重建，不須要過於浮誇的包裝、過多的期待。生活重建的核心意義其實就是讓災民回歸到災前簡單、熟悉、自在、有良好社區互動的生活，並透過生活重建單位的協助，比災前更有自信、擁有更充實的生活而已。

(三)、社區「記憶」重建

房屋設計、村名和路名、生活習慣與鄰里關係，都是社區的共同回憶。社區記憶的重建，就是提升社區參與、重拾社區認同的最佳方法。

高雄日光小林的家園重建，堪稱此次永久屋規畫的典範。時任小林自救會的蔡松諭會長於災後兩個月，對於重建小林村的看法是：「我們想重建的家，是回到記憶中的樣子。」(馮小非，2009)因此，日光小林的興建過程，是由小林村民用說故事、繪畫的方式回憶「記憶中的小林」，讓永久屋的建築師和村民共同規劃重建藍圖，重建居民記憶中的家屋(柳琬玲，2009)。此外，小林村當年的主要幹道「忠義路」，也變成永久屋基地內的主街道，小林村民說：「就算只是為了要重新有一條『忠義路』，當初那樣抗爭、等待都是值得的！我不要忠義路永遠的消失，去住在大愛路裡！」(何欣潔，2013，頁93)。更難得的是，公共空間也納入小林村民所期待的意象，為了讓村民走出家門時也能像是回到朝思暮想

的家鄉。

那時候我們就在組合屋，…就是村民會議嘛，有一些像村徽，我們就用投票的方式，…那我們現在住家前，都有一個家徽，…大部分拉，都會以我們村民的意見為他們參考的，就是設計規劃的目標，…像前面那個熊，和那隻水鹿，那個那時候我們入住的時候晚上是有開居民會議討論，跟特色信箱。(E4)

距日光小林僅數公里的大愛村，卻呈現另一種光景。自許為「國際模範村」的大愛園區，在入住典禮規勸園區住民不要抽菸、喝酒、吃檳榔的「三好歌」，用意是希望入住的居民戒除原本的「壞習慣」，因為全世界都在看（鄭淳毅，2010）。還有原住民在家門外烤肉配小米酒的生活習慣，與慈濟吃素的理念相去甚遠，時常被慈濟的師兄師姐勸說；此外，布農族為慶祝要宰殺一、二十隻豬所需要的空地和空間，也無法在大愛園區中覓得；當然，烤山豬慶祝的傳統儀式，在慈濟的活動中更是不被允許。

比如說，我們要在永久屋裡面辦一個大型的活動，…可是那個衝突就是原民一定要烤肉、殺豬，可是慈濟唯一的要求就是不可以烤山豬他才可以出席。後來我們的決議就是在三公尺以外的烤山豬，要在慈濟致完詞、會議參與完之後，山豬才可以進場，…但當天，我們的原民朋友，就從當天三公尺的地方開始移動，就讓山豬慢慢的靠近。慈濟的人員本來就有出現，到最後也就慢慢的沒有出現。(A3)

在慈濟服務下的大愛園區，對於空間利用、吃肉喝酒及生活習慣充滿了焦慮和無所適從。2012年中，隨著慈濟的退場，大愛園區的許多行為漸趨光明正大。

「以前一開始的時候，除了尊重慈濟、對師姐不好意思以外，慈濟看到你喝酒抽菸吃檳榔會記點，雖然沒有明文規定，但可能下次有臨時工或正式工作機會就不給你做了；現在反正臨時工也沒了，慈濟也不一定幫我們找得到工作，慢慢的，早就沒再怕了。」(何欣潔，2013，頁 222-223) 民眾也回歸了原本的生活習慣和步調，居民悠閒自在的在家門口喝酒、吃肉、聊天，各種慶祝活動時也興高采烈

的殺豬，許多再次造訪大愛園區的人都驚嘆到：「大愛園區變了！變好多。」(何欣潔，2013，頁 225)，大愛園區，不再是「國際模範村」，而逐漸成為高雄杉林區另一幅平凡的鄉村景緻。

莫拉克災後的異地重建政策，雖然會使原本的鄰里關係與人際網絡產生變動甚至崩解，但仍然有相當多的「記憶」可以靠民間團體和社會工作者協助保留和營造，只要能站在災民的立場為其設想、有足夠的時間讓居民沉澱、討論、取得共識，並尊重災民原有的生活方式和習慣，就有機會營造災民記憶中熟悉的家園，讓它們能夠用自己熟悉的方式找回記憶中的生活、為未來找到新的可能性。

參、培養社區知能 (community competence)

災難促使社區必須學習、成長及改變，以因應災難帶來的危機和適應新的環境。培養批判反思的能力能夠有效的過濾及篩選災後龐雜的資訊，更有助於重建策略的選擇；具彈性、創意的思考和執行能提升問題解決能力，增加對環境和重建工作的掌控感、促進個人和集體效能、增強重建的動機和信心。上述社區知能的培養，能強化社區能力、提升社區參與，達成充權社區的目標。

因此，培育在地組織和人才、鼓勵參與以提升個人和集體效能，並透過訓練有素的專業人員從旁協助，將能提升社區知能，創造社區永續發展的可能。以下將從莫拉克災後重建的經驗出發，提出培育社區知能的規劃和作法，作為政府、NGOs、社會工作者和社區本身培養社區知能的參考。

一、地方政府的規劃與執行策略：輔導在地組織與培育社區人才

社區的重建與發展是重建中心的服務項目，且重建中心能擔任推動生活重建、提升社區知能的角色，然而，三年退場的「有效期限」，使重建中心無法發揮長期支持與陪伴的功能，加上重建中心「外來團體」的角色，並不容易介入社區發展工作。在上述前提下，在地組織的角色就相當重要，因為社區發展需要長時間的推動、人跟人之間的溝通協調，以及在地長久的耕耘。因此，高雄市政府

於災後將「社區培力」作為生活重建的重點工作。高雄市政府曾將重建業務歸屬於社會局人民團體科，目的是輔導在地團體、培育社區人才、充權社區，以期重建中心撤離後，在地組織能持續發揮功能，社區能具備一定程度的能力，繼續生活重建工作、提供在地服務、促進社區發展。

在四月分之前本來生活重建中心的業務是掛在人團科，最主要掛在人團科是因為主要有幾個方案在 run。比方說培力社團、補助社團人才，或是人力的培力，還有社團組織的補助，…生活重建中心除了要去服務在地居民外，它還有一個任務是要培力社團，和當地不管是什麼樣的一個組織去做結合，當生活重建中心撤掉之後，能讓在地組織自己來運作。(A6)

為了使在地的力量能夠充分發揮與展現，高雄市政府除了透過「八八風災在地組織社區重建人力支持計畫」給予社區發展協會或是在地團體人力上的支援外，也補助文化、照顧、教育或產業等不同面向的方案費用，使在地組織能有專職的人力和適度的經費支持，推動社區的發展，並發揮社區照顧、推展各式重建工作、執行防災和備災教育等功能，更能充權居民、社區和在地組織。

一個就是給這個在地，這個在地就是以社區發展協會或是說甲仙的一個社團。這個部分我們是有刻意的把這些全國性的 NGOs 組織排除。因為我們覺得還是要讓在地的人可以參與。這個部分我們是給人力的支持，…那另外同時有一個計畫就是方案的補助，不管他做福利照顧、文化重建、做家庭教育或者是產業的部分，…以在地組織來提案的比較多。(A6)

此外，高雄市政府於重建區開設社會工作學分班，鼓勵長期陪伴社區的人才修習課程、提升社區工作的相關知能，最終成為社工專業人員。高雄市政府期盼，在人力支持計畫、各式方案補助退場後，經過培訓的在地人員能夠發揮所學、實踐社會工作的專業和精神，發揮社區既有的優勢、連結其他的資源、培訓新的社區人才、擴大社區的合作與支援網絡，讓社區能在《莫拉克重建條例》結束、相關資源撤離後，仍有自己的專業人才繼續維持既有的運作、推動社區的發展。

我們除了這三年有人力支持的計畫之外，我們有一個銜接的作法，就

是在重建區開社工學分班，一部分是看到社工在角色能力專業上的不足，相對也看到長期陪伴社區組織幹部，如果他們能同時的被裝備起來，對社工的能力，未來對他個人的職涯也好，對在地社區社工的發展也有一些助益。所以大約是在明年開始會銜接這樣的一個工作進來。(A6)

誠如八八社區再造聯盟執行長周克任認為，在地組織要有一定程度的資源和專業上的支援，否則也不過是個空殼而已：「我們現在缺的其實不外乎人和錢而已，人要有錢來養，部落只要沒有養幹部，跟他談一百次概念都沒有用，給他們上一堆課程，若是沒有操作，一個月後一定會忘記，不論是平地漢人或是山地原住民都一樣，所以缺乏錢和人就很難往下推行。」(陳儀深，2011，頁135)在強調政府充分授權、重視在地力量與復原力的同時，必須由政府給予適度財務與相關資源的支持。充分授權不代表放任社區自生自滅，而是當社區能力不足之際，政府能及時伸出援手、培植社區的能力，並在社區能力提升後適時放手，由社區自行推動與操作自身發起的方案與計畫。

高雄市政府培訓社區人力、補助方案與人事經費的作法，正是災後社區在財務和人力困境上的解套，也是活化與充權社區的基礎。高雄市府兒少科專員表示，當年社會局為了與在地社區共同推動重建工作，將部分高雄市莫拉克風災民間捐款專戶的經費投注於社區專職人力和方案補助，以培育在地社區和居民為目標：「我們想培力在地的社區跟人，所以我們在莫拉克專戶裡面，切了很大一塊是在，要利用社區當地的人一起來做重建的工作，那個目標非常的明確。」(A5)。高雄市府人團科約聘社工認為，這樣的人力補助方案能夠培育在地人才、增強基層組織能力、提升社區問題解決能力、強化社區能量，更能使社區和社福系統、重建中心有更進一步的聯結與合作，提供社區更即時和有效的服務：「像我們人力支持計畫，…他其實就是在地生活，…個案發生、有弱勢的議題，這些社區的幹部，或是我們運用的這個人，他其實在地就可以協助，甚至做一些解決或是處理，他沒有辦法解決的，他就跟我們的重建中心，或是社福系統去連結，我們官方的資源很快的去做一個協助。所以我覺得地方基層的力量是可以出來的，當那


個力量有出來的時候，相對的在那個民眾問是解決的時候，就會省很多的力。」政府透過人力與經費「由上而下」的支援，培訓在地人才、提升在地組織能力，並充分授權在地組織「由下而上」的進行規劃與發展，提升社區的行動力與問題解決能力，使社區對未來能有更多的想法與實踐。這樣與地方政府和重建中心合作的過程中，能使社區發揮基層力量、擴張社區資源與支持網絡、提升問題解決能力，相輔相成的建構社區的災難復原力。

二、NGOs 與社會工作者的規劃與執行策略

(一) 培訓災難社會工作者並提升社區工作的方法與技巧

重建中心聘僱的社會工作者是最貼近居民的專業人員，社會工作者有絕佳的時機在災後復原與重建階段協助受災地區和居民提升能力。然而，現實狀況中，儘管部分承接重建中心的 NGOs 已長期深原鄉部落且擁有許多經驗豐富的社會工作者，但因重建中心是一個臨時性的任務編組，NGOs 必須重新招募新血投入生活重建工作。這些新進人員大多是剛畢業的學生，或是無相關經驗的社會工作者，在沒有時間接受專業訓練、對社區工作和政治因素不熟悉的狀況下，年輕和資淺的社會工作者們滿懷熱血的直接進入原鄉部落推動重建工作，卻面臨被社區拒絕和遍體鱗傷的現實，充滿挫折的服務過程，已經讓助人者自己洩了氣，又如何充權社區？

因為礙於限制跟現實的環境，重建中心臨時組起來，然後我們各單位招兵買馬，然後都是大學剛畢業的年輕社工，我看在眼裡，他們受傷的過程，他們被部落拒絕，…我聽到老人跟他（社工）用國語講，好好好，沒有問題，到時候再說，然後那個老人家一轉頭過來，就跟別人用母語講，是另外一回事耶，然後那個社工當天就被放槍了，常常。因為最常被拒絕的地方就是，原本已經講好的東西怎麼又變了？這個是在原鄉重建中心，經常碰到的問題，對，我覺得，唉，下次如果真的有重建中心的話，真的要好好規劃跟思考，不然我真的覺得是很可惜。(B2)



我是感覺在這過程中，各重建中心的社工都是相較起來比較資淺的，在社區工作，其實這個重建某種程度是有政治操作在裡面，這個對社工來講，沒有這方面的經驗，…就像我們自己母會裡面，自己一個中心裡面的人員有流動，而且落差大，像我們的話，原鄉畢竟社工員有限、大專畢業的有限，那當然，有些高中畢業的，經過訓練也是很好，但那訓練期會很長。(B5)

除了重建中心外，扮演主導和支持重建業務的地方政府社會局處，其編制內的社會工作者因人力不足、專業度不夠，以及沒有充分災後重建相關訓練，只能從過程中學習、慢慢培養專業能力，處於學習階段的社會工作者們，無法有效連結其他局處支持重建中心，更沒有能力協助重建中心和受災地區進行生活重建。此外，災後對於社會工作人力的需求的遽增，使得聘僱單位沒有篩選專業人員的空間，也沒有時間提供嚴謹的專業訓練，被徵召的社工員在毫無準備且無接受訓練的狀況下，於第一時間投入受災地區工作，使得生活重建的推動效益受限。

縣府重建組的社工其實能力也不夠強，因為，他其實要站在一個很強的主導來協助重建中心跟在地、或是跟其他單位的連結，…進來的社工員，做重建組的，…針對重建這個工作，災難後的復建這個工作，現有的社工都沒有經過好的訓練，所以也是在這過程中學習，我們看到有很大的困擾…我這邊人才專業度不夠，其實我們經過的訓練也不夠、人數不足，然後他的訓練其實也不夠充分，所以我覺得會有困難…因為自己處裡面的社工就在流動，加上重建又需要這樣大量的社工的時候，品質的控管會有一定的困難。(B5)

其實，生活重建工作有賴於社會工作者對於社區工作價值、知識與技巧的運用，社區工作取向的社會工作者實務能協助社區團結在一起、彙整出需求，藉由重建方案的推展，協助和鼓勵災區居民採取集體行動去滿足需求。重建中心是災後臨時進駐社區的外來單位，因此，必須先熟悉社區的生態、文化以及生活習慣，以了解原鄉部落的想法、優先順序及需求，並藉由社會工作者純熟的社區工作知識和技巧，建立人與人之間的關係、展現十足的誠意，並提供對社區真正有助益的服務方案和支持，當信任關係建立後，才有辦法促使居民充分參與，共同推展

重建業務，建構社區的災難復原力。

我覺得你要做一個生活重建中心的社工，我覺得那是一個很深的社區工作者的
作者的高段技巧，是很深的。(B2)

對社區組織來講。你任何一個團體組織或社團進來，第一個我覺得看你有沒有誠意，再來就是看你做的事情是不是真正協助我們解決問題。我覺得基本上在現階段關係的建立，信任其實是這樣子產生的。(A6)

雖然，九二一震災後並沒有促成災難社會工作教育的發展，但是，在災難日漸頻繁且不可避免的預期下，災難社會工作者的培訓和社區工作方法的加強是社會工作教育刻不容緩的事情。社會工作者在災後救援、復原及重建階段都扮演重要的角色，社會工作人員的儲備與訓練，是積極防災與救災的重點工作，也是受災地區生活能否順利重建、培養社區知能、建構災難復原力的關鍵 (Paton, 1996; 張麗珠, 2010)。

我們(重建中心)還有一個在桃源，桃源只有那個主任是社工系的，其他的都要慢慢訓練，所以，只能祈禱災難不要來，哈哈，還是訓練更多的人？因為其實我認為九二一之後對社工的災難訓練沒有。(B5)

(二) 培植社區能量

重建中心帶著助人的使命感和促進社區發展的理念進駐社區，除了提供法定的服務外，也積極協助社區連結外部資源，以期社區在重建工作外，能加入更多活化社區的元素、帶動社區發展。專業人員認真且用心的將自己對於社區發展的想像，具體化為計畫書，向政府和 NGOs 申請經費補助，希望社區能有長足的發展。高雄市小林五里埔居民感謝當年紅十字會人員辛苦協助社區爭取經費的過程：「在這邊的執行人員他們也很辛苦，因為他們很多想法他們想要幫我們這邊，…他幫我們提了很多計畫。」(D3)

僅有三年時間能夠協助社區的重建中心，為完成預設的任務與目標，最快速和最方便的方法，就是透過資源與人力的優勢，將專業的想法和規劃套用在社區中。然而，過度的協助替代了應該由社區發起的規劃、決策及執行，追求效率和

成果的背後是忘了停下腳步傾聽社區的聲音。當外來專家陷入專業主義的傲慢，或受限於 NGOs 使命與理念的自私，卻沒有鼓勵社區參與和決策，或培植及提升社區的能力時，將使社區的主體性逐漸消失，甚至養成社區的高度依賴與失能。三年期限一到，社區仍舊原地踏步，居民依然沒有計畫與實踐的動力和能力，而各種資源與作為，也隨著重建中心的退場而消逝。

這些 NGOs 就會去思考，我是不是還需要在這裡。因為他覺得他的角色扮演太多，變成社區發展協會沒辦法去突顯他的能力，反而是依賴，…NGOs 有一點點想要退場了，因為他們會認為說，我在這裡服務了三年，但是沒有成效，反而是一直在浪費資源一直在運作而已。(A4)

培訓社區人才和培養社區能力會耗費許多的時間和精力，且無法看到立即的成效，但這樣的陪伴與協助卻能細水長流，一步一腳印的提升社區能力。台東太麻里鄉的戴明雄牧師認為，專業工作者除了連結外界資源、提供專業服務外，在協助的過程要小心謹慎，避免讓社區產生依賴，因為培植社區人才、提升社區能量、促使社區永續發展，才是專業人員必須考量與重視的課題：「尤其對外資源甚多，我們都可以積極加以利用，並藉由我們重新分配資源，因為我們得提醒接收資源的人別被福利蒙蔽，認為只能靠著外界扶助的力量才能維持部落的發展。如何提升部落的力量，維持己身的發展，是我現在思考的重要課題。」(陳儀深，2011，頁 276) 投入社區重建的專業人員，必須站在社區的角度思考，用長遠規劃提供協助。如何連結、有效利用與分配資源？如何透過外在資源提升社區力量、強化社區能力？如何是社區透過有限的資源達成永續的發展？這些議題都是專業人員在協助社區的過程中，必需不斷反思的課題。

三、社區與居民

(一) 促進家庭與社區的集體效能 (collective efficacy)

災後的小林村是媒體強力報導後的「明星災區」，因而獲得豐沛的資源進行重建。不同於日光小林以返鄉年輕人為主體的社區，小林五里埔大多是於災前以

務農為生、欲回到原鄉重拾當年產業的居民所組成的社區。由於在原鄉重建的地緣優勢，五里埔獲得相當多的資源進行文化復育與保存，小林國小、北極殿、公廨、小林平埔族文化館等深具文化意義的建築，如雨後春筍般的在五里埔出現。為了活化這些硬體，培養導覽人才、發展觀光以發揚小林平埔文化等責任，就落到五里埔居民的身上。

以人才培力、文化保存與創新、產業推廣、旅遊服務等為目標的勞委會「培力就業計畫」，以及高雄市文化局的「文化種子育成計畫」於五里埔社區中悄悄蔓延與開展。然而，在一個普遍認為「拿筆對我們來說是比鋤頭還重」(D1)的社區，寫計畫這件事對居民來說，是相當且困難的事情；此外，以農耕為主的五里埔，每個家庭人力都是不可或缺的勞動人口，有心參與計畫的居民時常面臨「參與社區工作」和「照顧家庭與農忙」之間的拉扯與衝突，而最終放棄參與社區計畫。使得社區面臨參與和執行計畫人力的短缺，計畫的主導者面臨沉重的負荷與壓力。

我們這裡，弱，弱就是不會寫計畫。(D4)

然後最主要計畫出來了，你也沒有那個人去執行。很少。(D2)

他就說他家什麼要收成啦，他沒空啊，…因為有時候你作社區的工作，如果說家裡的人不瞭解，還是怎樣，他們會認為說，你每天在忙什麼？想說社區那麼多人為什麼就要你，那有時候家庭的一些摩擦會起來…她除了培力還要兩個孩子的媽媽，然後又是人家媳婦，然後現在家裡又有一些百香果啊，還要收成，弄成百香果汁。(D3)

雖然，小林五里埔的文化復育與保存有其必要，且外界的主流觀念亦認為發展文化、帶動觀光產業是災後重建的最佳方式，但將所有資源投入一條家庭與社區都不擅長的道路，卻讓社區走得步履蹣跚。當多數居民反映「產地、耕地，實在是太少」的問題時，生活重建就應該從居民的需求出發，重視五里埔因災後耕地急遽減少使得農民「三餐夠吃啦，長不肥」(D1)的尷尬處境。其實，小林五里埔居民相當希望能學習農產加工、提升農產品附加價值、拓展農產品和農產加

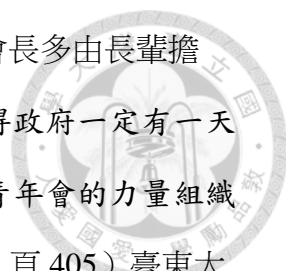
工品的銷路：「教我們一些比較有，…農產品之類，怎麼去作加工…你們現在有資源進來，但是資源沒了之後，我們可以自己用我們的做我們自己的東西，五里埔這邊的東西，可以銷出去這樣，而且是以農產為主的。」(D3) 五里埔居民清楚的知道，他們必須發展出一套當資源撤出後、社區仍能自行運作的謀生模式，確保社區永續的自主與自立。因此，協助居民重回災前所熟悉和擅長的工作，並加以創新和提升，較能增強社區的自信與權能感、家庭與社區的主動投入，進而帶動社區發展、提升家庭與社區的能量和福祉。

如同臺東香蘭部落的戴明雄牧師所言：「儘速讓部落的成員回到工作崗位，…希望透過由自己土地生產的作物，讓他們重新找回成就感，…更重要的是得具備經濟深層的力量。唯有如此，原住民的部落才不需要依賴政府補助，能夠自立自主。透過自己投入操作生產，思考部落的走向，帶動部落整體升級，成為引發部落力量的重要支柱。」(引自陳儀深，2011，頁 275-276) 以社區既有優勢為基礎的重建與發展，能讓家庭與社區喚起災前既有的效能，而非建立先前不具備的效能，增加居民的挫折感，使重建之路更顯艱辛。有意義的生活重建，除了連結外界資源、擴展人際與資源網絡作為社區發展的後盾外，應同時重視家庭與社區的既存優勢，讓居民回到自己擅長的崗位上以發揮所長，進而增進對社區發展的投入、使命與承諾，達成充權社區、建構復原力的目標。

(二) 培育原鄉部落青年

社區年輕人才的培育與重視青年的角色與力量，能使社區適應變化、回應災難的衝擊，也能更有活力的進行重建。以原住民部落為例，各個部落的長老教會青年會在災難救援與重建工作中發揮了極大的力量，青年會在災難救援時期迅速組織與動員，發揮物資募集與發放、開挖交通替代道路、勘查災情、協助老人家撤離的功能，更對部落文化傳統的傳承有莫大貢獻，讓老人家的智慧、部落的傳統文化、年輕人對部落應盡的責任與義務等觀念延續給下一代。

屏東縣達瓦蘭(大社)部落、臺東縣大武鄉的大鳥部落和太麻里鄉的香蘭部落青年會，在災後都淋漓盡致的發揮救災、重建與傳承的團結力量。屏東達瓦蘭



部落的青年會會長 Daki 於災後號召年輕人加入青年會（災前會長多由長輩擔任），他認為這是團結部落、解決社區危機的最佳方法：「我覺得政府一定有一天會想來拆我們山上的舊部落，他一定會。所以我很希望可以有青年會的力量組織起來，部落團結起來，一起面對這個問題。」（何欣潔，2013，頁 405）臺東大鳥部落青年會會長 Sedjam 堅持留在部落服務和學習，從老人家的經驗中找出自己傳承的方法，肩負部落發展的責任：「如果我們年輕的時候不學起來，以後老的時候怎麼去教我們的下一代？我從來沒有放棄。」（何欣潔，2013，頁 298）臺東香蘭部落的戴明雄牧師認為行之有年的青年會，是部落團結與傳承的重要媒介，也能夠帶給社區強大的支持與力量：「而我們部落的青年會，是部落的心臟代表，也是小孩子與青年學習部落傳統文化智慧的重要媒介。青年會以年齡為結構，透過年齡大一點的青年，不斷灌輸年紀輕的小孩子，應對部落進行的責任與義務，這在我們部落已經行之有年。」（陳儀深，2011，頁 274）

此外，重建工作是否能長久且順利的推展，端視部落是否擁有核心人才協助推動和運轉。由於推動重建工作將面臨龐雜的業務，除了積極的協調溝通的能力、四處拜訪和串連的行動力，也要有問題解決與嘗試新事務的彈性與創意。因此，社區青年是擔任部落工作核心成員的最佳人選，成為災後社區最希望號召的族群。戴明雄牧師認為部落的重建一定要有年輕人的參與，因此將重建計畫的首要目標設定為鼓勵青年返鄉、使其擔任重建工作與陪伴部落的要角：「我希望號召部落裡的青年回鄉蹲點，由我們訓練他們，成為可以陪伴部落，甚至於撰寫計畫書的人才，在重建團隊中成為一個重要的核心靈魂人物；更希望在這個營造的團隊中，有一個部落服務員，包括托育照顧，以及產業方面的功能。」（陳儀深，2011，頁 274）

屏東縣泰武鄉重建中心在協助部落生活重建的過程中，也強調部落青年的角色與責任。來自部落的社工員積極組織部落的青年、培養青年參與部落事務，重建過程提供了青年們關心並參與部落事務的契機，也凝聚了原青對部落的認同與團結力量。透過定期的會議、觀摩其他社區的重建經驗，重建中心與部落青年緊

密合作，積極的培訓年輕人，希望原青對部落的生活重建有更多想法與貢獻。

泰武永久屋的區域裡面有做一些討論。那這個背景來自於介惠在泰武這邊也因為社工自己是當地的原青，那他們有積極的對於青年在部落裡的角色與責任做一個認知，所以我們在過去一年來，積極培養原青在地的力量，所以說，他們有固定的每個月開會一次，我們甚至還又帶他們去外地觀摩，所以青年的意識蠻強。(B5)

雖然，年輕人能為部落帶來活力與正向影響，但介惠基金會主任也觀察到，新的知識與想法仍會與部落舊有的制度和觀念產生衝突：「有一些原青跟修社工學分的原住民夥伴有回到部落裡面去工作，但是那個工作的狀況在他專業的發揮上，跟他碰到在地的文化或傳統的拉扯裡面，他們其實是蠻困擾的…。」(B5)。因此，在「主流知識」與「部落智慧」之間培養反思與批判的能力，成為原住民青年在世代與觀念的拉扯間，必須學會的重要能力。台東大鳥部落青年會會長認為，汲取外界的知識與資訊，嘗試可能的改變與發展，但也堅持珍惜舊有智慧和傳統知識的傳承，是部落青年應具備的態度與能力：「忽略了部落的老人家的傳統知識，我們都以為我們讀了很多書都忘了老人家，讀了很多書的我們不像『我們』，老人家會很失望、很難過，…當然，…外面有很多的知識，我們也要花很多的時間去學習。」(柯亞璇，2011b)

如同介惠基金會主任所言：「能夠發揮的力量，就是一點一點的改變，但是很難有明顯的狀況。」(B5) 這樣以部落為主體、傳統文化為根基的小革命，雖然無法看到立竿見影的影響，但也能一點一滴的為部落帶來正向的改變，注入向上的力量。

肆、資訊與溝通 (information and communication)：

媒體和政府的有責任提供可靠的訊息、設置訊息傳播設備、建構穩定的訊息與溝通平臺，確保民眾有表達意見、討論和參與決策的管道與機會。在災後復原

與重建的過程中，迅速、有效及正確的資訊，可以安定民心、提升重建的動機；定期舉辦的社區會議，讓居民有機會針對重建議題進行分享、討論及與決策，有助於制定合適的復原與重建政策。

以下將從莫拉克災後的重建經驗出發，探討政府和媒體建置資訊和溝通平台的執行策略與責任，作為未來災難平台規劃、建構、啟動及運作的參考。

一、政府資訊與溝通平台的建構

政府有責任建構訊息與溝通的平台，提供迅速、有效及正確的訊息，以安定民心並提升參與重建的動機，也確保民眾有表達意見、討論和參與決策的管道與機會。以高雄大愛園區為例，大愛園區是此次風災後異地安置規模最大的永久屋基地，訊息和溝通平台的建構，是民眾充分參與、專業人員資源整合、公私協力合作是否能順利進行的關鍵。杉林區重建中心主任認為，平台的建構能充份整合政府部門或外界的資訊和資源，並將整合後的消息發佈給社工，進一步傳遞給園區各個團體的領袖，確保園區所有居民對於各式資源和資訊的可及性，然而，政府部門卻未重視此平台，而是透過不同管道傳遞消息，導致平台失靈，資訊傳遞出現落差。

「其實我們之前有做過平台要求大家都來，我們後來發現訊息不通暢，就是市政府開始找不同的管道進園區之後，我們就沒辦法…把所有訊息發佈給所有的社工，那沒辦法這樣做以後，這個平台就沒有一個默契去談這個資源整合，所以後來我們就沒有在做。」(A3)

平台的失靈，導致園區只能被動接受各種既定的資源和方案，也象徵重建中心和居民失去參與、討論與規劃生活重建的管道，在地的聲音不再是生活重建的主體。高雄大愛園區管委會主委表示，園區一直期待和政府建立合作互惠的溝通平台，但這樣的期望在各種「指令式」的政府方案和活動中破滅，園區成為各種決策最後端的「接收者」，不再有意見表達的機會：「就像文建會最近一個方案下來，事實上我們是最後端才知道，…我們都希望是合作平台，只是這種事就一直

在發生，各個會進來出去就是這樣，園區這個最後的地點是最後才知道，這個事其實就是已經在進行中，沒有任何一個單位會知會或告訴你就是要發生這件事情。」(C1)

因此，政府有責任建置資訊與溝通的平台，才能形成社區和居民與政府充分合作的生活重建。杉林區重建中心主任建議，政府除了設置與重建中心和園區的討論平台外，更應督促各局處對平台的參與，以確保平台能發揮資訊傳遞、分享、討論、整合、決議及實際執行的功能：「剛剛提到平台部分也是，因為…縣長跟當時執行長他們要求各部會幾乎要配合，所以幾乎每兩天就會上來這個場地開一次會，所有的部門都會出現，跟園區做討論，所以像當時的狀況，只要現場有開會決議，各部會就會遵循。」(C3)

除了建立社區型的資訊與溝通平台確保資訊的有效傳遞與居民的充分參與外，由政府主導建置訊息和資源的傳遞和協調平台也是當務之急。「生活重建」一直是民間團體積極參與的災後重建工作，我國為數眾多的 NGOs 以及災後如雨後春筍般成立的聯盟、協會、自救會等民間團體，其在地性、機動性及活力是生活重建不可或缺的力量。雖然，眾多和多元團體的投入有助於重建工作的推動，但卻也容易造成各自為政、資源與服務重疊，甚至演變為惡性競爭，大愛自然生態關懷協會總幹事觀察：「如果沒有一個溝通平台，那會變成各自做各自的，有些工作是不是重複，甚至是說變成說是在搶人的感覺，我覺得要推動一些社團的交流、溝通，因為有些時候我是覺得有一些計畫跟有一些工作是重疊的，因為現在各自的協會都有各自的計畫，沒有一個平台去做溝通的話，有時候我會覺得有一些計畫會去重疊。」(C4)

屏東縣藍色東港溪保育協會總幹事吳儷嬋建議，政府應建置並主導溝通與協商的平台，確立政府和民間團體扮演的角色與參與程度，避免工作重疊、資源浪費，或是搶人、搶功勞的情況發生，讓政府民間團體之間、民間團體彼此間能建立合作與夥伴關係，而非對峙或相互抗衡的敵對關係，使災區民眾能真正受益：

「民間團體可以做的事情還很多，但是可能要跟公部門做一個協商的平台，如果

公部門沒有提出需求，但我們看到問題就向公部門說明，他們可能會認為我們在找他們的麻煩…如果能夠先有一個協商機制，在什麼時間、在什麼場合 NGOs 團體可以進場，這樣大家就可以互相幫忙了，可以做到比較好的效果，對民眾而言是比較有益處的。」(陳儀深，2011，頁 168)

因此，政府應於災前通盤整理生活重建的工作項目、方案及計畫，規畫生活重建的內容和公私部門應有的角色，才能順利於災後第一時間啟動溝通協商的平台、廣邀民間團體參與，並於執行的過程中持續透過平台交流、調整及互通有無，以避免資源的集中或浪費，讓資源效益最大化，並細緻的照顧到每個災區的需求。

二、媒體的角色：資訊傳播、溝通及教育

媒體對災難的復原與重建工作有莫大的影響。媒體能決定閱聽者所接收的訊息，影響民眾對於災區狀況的了解、災民對於各種協助資訊的掌握程度，更能間接影響物資、善款、志工的投入和分配狀況，甚至影響政府的決策和作為。高雄市政府社會局救助科專員認為，媒體對於資源運用瀰漫著「快」的氛圍，造就政府「效率至上」的資源分配與執行，導致資源無法妥善的運用和分配，生活重建有如曇花一現，無法提供災區長期且持續的支持：「我很納悶整個媒體和大眾也說要快，你要是不快就是罪阿，發東西我要釐清楚，但你沒發就被檢討阿，比例不對阿。如果還是這樣子的氛圍和價值取向，很難做。」(A7) 因此，除了訊息傳遞外，媒體必須負起教育大眾回應災難的應有思維與價值取向，透過媒體教育所凝聚的公民力量，將能影響政策取向，達成災區成功重建的目標。

在報導內容與頻率方面，災難救援階段的媒體報導是多元且密集的，然而，這樣的關注在進入復原與重建階段時，將逐漸消逝與受到淡忘。達瓦蘭部落的紀錄片工作者做伊誕·巴瓦瓦隆認為，政府於重建歷程中並未傾聽民意、理解民心、了解部落真正的需求，因此無法滿足部落族人之所需，他期盼媒體能扮演喚起各界的關心和重視的角色：「我們是被綁架的，所以這些聲音好像不見了，可是這些聲音只是在媒體上不見，事實上還是在我們生活的周圍。」(陳儀深，2011，

頁 188) 由此可知，深度且持續的報導是災區能否被重視的關鍵，以及生活重建獲得適切且持續關注與支持的原動力。

莫拉克風災的媒體角色不同於過去多以主流媒體作為資訊傳播的媒介，此次災難發生後，新聞學界、業界人士、參與災區重建的工作者以及相關人士發起了「莫拉克獨立新聞網」，讓災區的消息能即時的發生，讓政府部門、民間團體或是關心災區的人們能夠更準確的掌握災區的現況和需求（莫拉克獨立新聞網，2013）。此新聞網不但發揮訊息傳播的功能，更建構溝通的平台，讓關心或參與災後重建工作的組織或人們，能聽見災難現場的聲音，並於此平台發問、分享及討論，形成更多元且適合災區的選項與決策，不但有助於此次災難重建工作的推動與執行，更可以作為未來可能災難的政策模式參考。

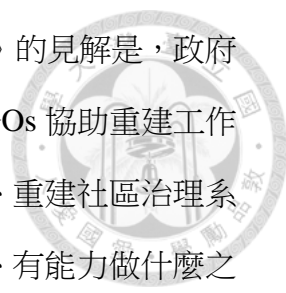
第三節 具復原力的生活重建指導原則



九二一和莫拉克的生活重建機制建構，皆從災難發生後才開始研擬，因此無法有及時的應變措施與完善的規畫。尤其，在莫拉克風災發生後，在時間和輿論的雙重壓力下，決策者求快、求效率的心態混雜政治不理性因素，使得災後重建政策就在各式批評聲浪中拍板定案。產生中央和地方政府角色錯置、九二一的生活重建經驗被「斷章取義」的採用、受災地區的需求與聲音被忽視、異地重建的適用範圍與施行無限擴張、政府角色消失和 NGOs 的過度介入、資源未妥善管理使得生活重建工作無法獲得穩定持續的財務支持。這樣政策規劃的急就章與不周延，極不利於受災地區在經濟、社會資本、社區知能等面向的強化與提升，更缺乏資訊傳遞、溝通與整合的平台，損及多元文化與生活的復原與發展。

對於生活重建機制研擬過程中所面臨的時間壓力，世界銀行《重建手冊》提醒：「規劃將會影響整個重建過程。…災難重建程序總是花費與預期或規劃更多的時間，…不應該以節省時間為由，忽略非常重要的整合、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。」（謝志誠、林萬億、傅從喜等譯，2012，頁 39）。具復原力的重建是重視「適應」的「過程」而非強調「穩定」的「結果」，《重建手冊》點出時間壓力不應成為草率決策的理由，而忽略重建政策對於受災地區重大且長遠的影響。因此，重建政策的研擬，必須確保生活重建工作所有利害關係人的資訊獲得、參與及溝通，以達成資源分配、重建角色與責任的基本共識，進而啟動重建機制。

對於生活重建的執行，世界銀行《重建手冊》不斷強調：「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。」這即是復原力的核心概念，復原力強調每個個體與社區經驗的獨特性，例如，探討災民在災難事件中的角色、須承擔的責任，了解社區想要怎樣的災後重建計畫、有哪些完成計劃的能力、期望的重建優先順序等，每一個步驟與決定皆以「社區本身」為



優先考量。究竟，災後重建應該怎麼做？世界銀行《重建手冊》的見解是，政府必於災後進行宏觀的評估、制訂政策、安排財政機制、協調 NGOs 協助重建工作並評估社區的在地需求，以照顧弱勢居民、發展社區層級計畫、重建社區治理系統、自行管理資源和基金以備不時之需。在確定社區要做什麼、有能力做什麼之後，其他的都應該由政府來主導、協調及執行：「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，決定社區要做什麼？有能力做些什麼？其餘的，都應該由政府來做。」（謝志誠、林萬億、傅從喜等譯，2012，頁 40）

綜上所述，生活重建的制定與執行有以下關鍵性的策略，包含：參與、合作、政府的主導與整合、以受災地區為優先、長期持續性的發展、減少風險、強化復原力等。然而，從過去重建經驗中可發現，這些策略不易在我國生活重建機制與執行過程中應用與顯現。因為，我國的生活重建機制皆以解決當下災難事件為目標，忘記建構一致且可長可久的機制才是災難重建的核心；對於實施的質量和速度也沒有理性和客觀的討論，也沒有經驗的完整傳承和累積，而無法有完善的機制建立，更缺乏提升復原力的生活重建作為。曾參與九二一震災與莫拉克風災重建工作的世界銀行《重建手冊》譯者們沉痛的呼籲：「過去以來，我國因為重建政策的決策缺乏一致性的標準，對於重建速度與質量的權衡亦一直無法客觀與冷靜的討論，經驗的傳承、累積與制度的建立均明顯不足。面對頻傳的極端氣象事件和可能發生的複合型災害，不僅災害衝擊的不確定性逐漸增加，災後的應變、復原與重建問題也漸趨複雜化。因此，努力累積與傳承國內經驗似乎已刻不容緩。」（謝志誠、林萬億、傅從喜等譯，2012，頁 viii）

因此，建構一套災難指導原則與架構，引導生活重建的機制與執行，成為我國生活重建的當務之急。世界銀行《重建手冊》即強調指導架構引導重建工作的重要性，其對重建工作提出 10 項指導性原則和 1 項提醒，雖然沒有精確的說明應該怎麼做，但其相信指導原則可以顯著的提升「建立重建政策並導致良好結果」的可能性（謝志誠、林萬億、傅從喜等譯，2012，頁 17-19）：

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。

指導原則提供一個能共享的系統化參考架構，協助生活重建工作的利害關係人，包含中央和地方政府、NGOs、災難專業人員、受災社區與居民等，發展目標並創造達成目標的共識，幫助改善重建成果。研究者參考上述世界銀行的指導架構，以及我國生活重建機制建構和執行的經驗，歸納出 8 項生活重建指導原則，作為災前準備、災後應變、復原及重建的參考與指引：

- 一、確保社區參與：將社區成員視為決策的伙伴和重建工作實踐與執行的領導人。這需要政府、NGOs 和相關專業人員對於社區參與的信念與承諾，支持社區參與決策、重視過程中的溝通，讓每位社區居民貢獻自己的知識與技能，因為最好的生活重建只能由受災社區自己來決定與完成。
- 二、異地重建應是最後的選項：世界銀行《重建手冊》（2012）認為，受災社區應避免異地重建，因其對經濟、社會和生活容易產生深遠的負面影響。若易地重建無法避免，也應保持在最少程度，並確保受災社區參與異地重建的決策與過程。



- 三、持續性的長期發展：生活重建是長期且緩慢的過程。建立公平公正的資源分配、恢復生計、促成經濟成長，是支持長遠生活重建的重要後原。此外，理性協商所訂定的制度、妥善的財政規劃、由地方政府主導與支援也是不可或缺的要素。
- 四、明確可行的制度、計畫及方案：人們的期待可能是不切實際的。因此，各式制度、計畫及方案應有充足、合理且妥善分配的資金、合理的時程安排、設立明確且可達成的目標，才能有效的完成生活重建。
- 五、政策對生活重建有深遠的影響：世界銀行《重建手冊》指出：「好的重建政策具包容性，以公平為基礎，並注重弱勢者。」（謝志誠、林萬億、傅從喜等譯，2012，頁 17）好的生活重建政策能協助社區活力再現，使受災社區有能力重建住宅、生活與生計，反之，則可能帶來深遠負面的影響。建構完整重建政策的最好作法，就是在災前研擬重建政策、設計應變制度，並於災後適時的調整。
- 六、理性溝通且有共同目標的公私協力：謝志成（2010）認為，災難後，基於人道關懷的基本信念，政府與 NGOs 容易凝聚共識而形成「合作與伙伴」關係，但在沒有理性討論與共同目標的前提下，如何使合作關係持續和成功？
- NGOs 在生活重建政策的執行與財務上提供很大的支援，政府應將他們是為重要的工作伙伴，然而，世界銀行提醒：「政府更需要負責任，確保這些介入與重建政策及目標有一致性的看法。」（謝志誠、林萬億、傅從喜等譯，2012，頁 18），換言之，儘管有 NGOs 的介入與協助，政府仍是協調與重建工作的主導者。
- 七、重建是規劃未來與保存過去的機會：世界銀行《重建手冊》指出歷史經驗的記取和災前的規劃與準備，將減少脆弱性、提升重建的整體成果：「已經建立幾個世紀的事物不可能在幾個月內被取代。良好的規劃與利害關係人的投入，對於建立地方經濟與社會發展目標，以及確認要保存的文化資產是有幫助的。」（謝志誠、林萬億、傅從喜等譯，2012，頁 18）。

八、多元文化與生活的尊重：災難的本質、文化價值、生活習慣、族群和歷史脈絡的不同，都會影響重建的決策、規劃與執行。歷史經驗與原則並非圭臬，而只是權衡的依據。每一個重建計畫，都必須以受災地區的獨特性而調整和改變，才能真正落實以「人」為核心、以「社區」為基礎的整合性重建。

上述指導原則是生活重建的基本信念，可作為生活重建機制建構與執行時的依據和參考，協助政府做出更健全的決定，讓 NGOs 與專業工作者能與政府和受災地區更快確立目標、建立協調系統、有效達成目標，確保受災地區是重建的主體、保障社區參與的權利，提升生活重建成功的可能。

第五章 研究結論與建議



本章分為三節。第一節依據本研究之發現，分別就我國生活重建機制的現況、生活重建服務的執行現況等兩個面向作成結論。第二節則對於我國生活重建機制建構提出建議。第三節說明本研究之限制，以及未來進行相關研究時的建議與展望。

第一節 研究分析與結論

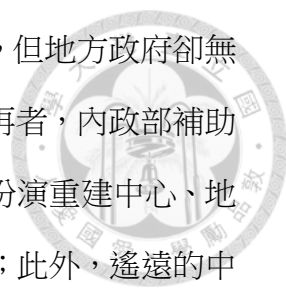
壹、我國生活重建機制的現況與反思

九二一震災與莫拉克風災這兩個相隔十年時空的重大災難，皆於災後制定特別法作為重建的指引，且設置了名為「生活重建服務中心」的服務輸送據點。但是，兩者卻在法制化過程、重建中心的組織層級、受託團體資格與專業人力配置、服務項目與執行，督導考核機制、重建中心的經營型態、多元文化議題等面向皆有諸多差異。

莫拉克風災後，政府依據《災害防救法》迅速啟動救援與重建工作，並於 20 天內通過《莫拉克重建條例》，相較於九二一震災經歷 5 個月政府與民間充分討論規劃而成的暫行條例，雖然較具效率，但卻沒有充分傾聽災民的聲音，忽略社區、文化、族群的獨特性，使得受災社區和居民變成重建過程中的客體，而政府以主角之姿發布「由上而下」的指導性政策。

依據《莫拉克重建條例》，內政部於 98 年 9 月 7 日發佈施行《莫拉克重建中心實施辦法》，此辦法規定中央政府跳過縣市、採委外民營的方式直接於災區鄉鎮市設立生活重建中心。但是，在中央跳過地方，且未充分告知基層行政單位的情況下，越級設立的重建中心使得地方政府的角色既模糊又尷尬，更引起在地公所的反彈，甚至形成了中央政府—地方政府—基層行政單位—重建中心，多重複雜的溝通和運作體系。

疊床架屋的行政體系也使重建中心督導考核制度複雜化、缺乏效率與公平。

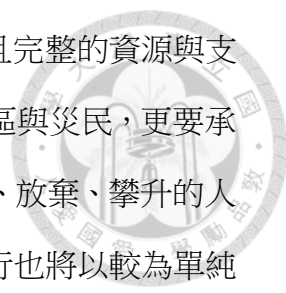


中央政府是委託單位，雖委請地方政府發揮督導重建中心之責，但地方政府卻無簽約之實，因此無管轄與考核之權，缺乏建議和使力的空間。再者，內政部補助地方政府聘雇的督導人力，除了中央賦予的督考業務外，必須扮演重建中心、地方政府及中央政府之間的橋梁，增加溝通聯繫的時間與業務量；此外，遙遠的中央竟將巡迴輔導和考核業務委託給家扶中心，並採用一致性的考核制度，不但形成 NGOs 主責聯繫學者專家、考核與輔導其他 NGOs 的奇景，更缺乏公平性、減損重建中心的服務能量；最後，當受託單位多為全國性的大型 NGOs 時，考核業務的啟動與考核建議的提供，必須透過科層體制傳達至總會，再由總會下指令與裁決，延緩機制的啟動、複雜化訊息的傳遞、喪失考核的意義。

莫拉克風災由大型 NGOs 承接大多數重建中心的經驗，也與九二一震災多為在地或小型的社福組織有所差異。承接莫拉克重建中心的大型 NGOs 大多缺乏在地性，因此對在地資源與脈絡不甚了解，容易與受災地區產生衝突、耗費時間磨合，甚至成為需要地方政府協助的團體。儘管少數 NGOs 已深耕原鄉多年、擁有一定比例原鄉社工的優勢，但因原住民脈絡的獨特性，使得重建中心這個非部落自組的組織，仍被視為外來團體，而遭到排擠與攻擊。縱使兩次災後皆有配置社工人員、聘雇在地人才為優先的規範，但在地性的問題，曾是九二一重建的困境，更是莫拉克風災生活重建推動過程的棘手問題。

大型 NGOs 之所以在生活重建過程中扮演如此重要的角色，是源自於政府的過度授權。內政部頒布的《莫拉克重建中心實施辦法》並未參考九二一震災由中央下放地方政府主導重建中心業務，以及部分縣市公辦公營的成功經驗，而是將重建中心全面委託 NGOs 辦理，甚至將中央主責的巡迴輔導和績效考核業務委託給家扶中心，在極小化自身責任後，順理成章的成為民間團體的「監督者」，形成政府與 NGOs 角色本末倒置的現象。

在中央政府角色消失、與地方政府也無直接從屬關係的狀態下，重建中心只能靠一年 40 萬的方案費執行中央賦予的 6 大面向的生活重建業務。雖然，莫拉克生活重建的服務項目較九二一震災來得完善，但實際執行時，沒有政府支持且



本身沒有公權力的 NGOs，並不容易整合各部會局處提供全面且完整的資源與支持，只有個位數的重建中心社工員，不但要服務廣大的受災地區與災民，更要承擔 6 大面向的責任，在壓力過大的情況下，可想而知的是挫敗、放棄、攀升的人員流動率。在人力、經費及時間有限的情況下，6 大項目的執行也將以較為單純的「個案服務」為主軸，儘管當年剛進駐的熱血，曾讓重建中心有以社區為基礎進行服務提供的嚐試。但是，當服務項目本身、績效指標、考核方式皆以「個案服務」和「人次」為標準時，以個案為中心的生活重建服務提供，成為重建中心理所當然的選擇。

最後，雖然九二一的南投縣與臺中縣有原住民部落遭受災害。但是，規模與比例卻莫拉克風災來得大。莫拉克風受災地區多為原住民部落，政府應有尊重和重視多元文化與生活方式的作為。然而，《莫拉克重建條例》第 20 條的遷村條款，已顯示其缺乏以部落和社區為主體的思維，而「永久屋」的出現與執行，更是在府院與巨型 NGOs 的會議中拍板定案，使受災地區面臨另一次人為災難的壓迫與傷害。

「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。」（謝志誠、林萬億、傅從喜等譯，2012，頁 1）此句話深刻點出災難重建機制有啟動的時間壓力，以及對受災地區與居民的深遠影響。經歷災難無情對待的倖存者，亟需外界的及時協助。好的重建政策，將能夠引導重建工作的正向發展，大大提升災後復原的可能。反之，災後重建機制將會擴大傷害並阻礙重建，成為政府的壓迫，使災民再次遭遇人為的浩劫。

貳、生活重建服務的執行現況與反思



一、經濟發展的困境與契機

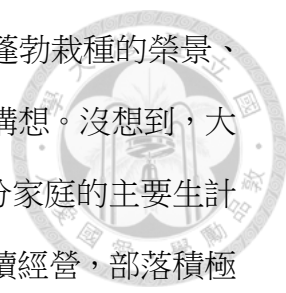
1. 資源分配、產業發展及就業的困境

莫拉克風災後 NGOs 的勸募金額（約 146 億）大於政府（約 115 億），且集中在少數 NGOs 手中（約 120 億）。政府與 NGOs 一致性的將大部分鉅款投入永久屋的興建工程，更於災民入住永久屋後，不當的將資源挹注於其中。這樣的資源分配是政府「吸引」災民下山的手段，NGOs 也能因「入住永久屋等同於災民」的前提，使得資源發放不會遭受質疑，且相較於原地重建的山區，永久屋資源提供的過程相形迅速與簡便。但是，對於永久屋居民來說，過度的資源挹注，將減損居民重建的動機、強化其依賴心理、弱化社區能量，居民更可能在資源撤離後面臨強烈的剝奪感，極度不利於生活重建。另一方面，對於原地重建的社區而言，資源集中永久屋的狀況，不但使原鄉居民成為被忽視的邊緣人口，更使其有如被遺棄的廢墟，只能自立自強。

此外，在產業重建方面，重建中心帶著自身的想像，為永久屋地區規劃有助於推廣與傳承在地人文和生活及藝術的觀光產業，但這樣的想法與作為並未從社區過去的生活習慣與文化脈絡出發，難以促進社區的積極參與和投入。另一方面，對於原地重建並持續以務農為生的居民來說，產業轉型與農產銷售是多數居民的期望，但是農會並無積極輔導與銷售的意願、政府的輔導課程並不深入且持續、巡迴輔導委員過於專業且操之過急的要求又為社區帶來壓力，產業重建仍是充滿限制與阻礙。

最後，在就業協助上，原本是政府欲協助災民紓緩經濟壓力、協助特定對象短期就業的八八零工，不但沒有真正解決災區就業的問題，反而造成居民的依賴、喪失求職和參與職訓的動機，甚至將簡單的清掃工作視為八八零工的職責，瓦解社區既存的互助和分享精神、使其養成自掃門前雪的生活態度。

2. 以社區脈絡為基礎的產業重建實例



臺東太麻里香蘭村為復興小米文化、重現小米在部落中被蓬勃栽種的榮景、恢復小米收穫祭的形式與內容，提出了「小米田文化復興」的構想。沒想到，大量栽種的經濟效益與收入，使得小米成為部落重要的產業、部分家庭的主要生計來源。此外，為使小米產業能夠不在政府補助下獨立自主的永續經營，部落積極研發各種小米食品、提升小米附加價值。由此可知，以部落文化和生活為基礎的產業重建，能獲得部落的認同和參與，朝向自主經營與永續發展之路邁進。

二、發展社會資本與發掘社區資產的困境與契機

1. NGOs 與社會工作者的困境

進駐災區提供生活重建服務的 NGOs 與社會工作者，容易陷入「施與受」的關係中，忘了聽聽災民需要什麼、想要什麼，逕自替災區擬定重建計畫並執行、忽略災區的聲音，如此一來，將無法與受災社區形成互助、互信及互惠的雙贏局面。身為一個協助重建的組織或專業工作者，若缺乏了解、同理與文化敏感度的作為，以及不具跨文化反思和自我省察態度，將使專業工作者容易用歧視的眼光看待受災地區，用自身的文化和專業霸權對受災地區形成壓迫，不但無法發掘社區的資產，更不利社會資本的發展。

2. 發掘社區資產與強化社會資本的實例

小林村的玄天上帝、原住民的教會、漢人的土地公是不同族群與地區心靈的寄託，信仰重建的過程能吸引返鄉遊子、強化家庭凝聚力，也能串聯社區的人際網絡、重建社區的認同，重新找回有神明庇佑的「家」。此外，小林五里埔的小林夜祭、日光小林的大滿舞團、漢人社區的宋江陣，都是社區凝聚、文化傳承、歷史保存的重要媒介，也能重新帶給災民自信且充實的生活。最後，房屋設計、村名和路名、生活習慣與鄰里關係等社區「記憶」的重建，都是提升社區參與、重拾社區認同的最佳方法。因此，重視社區的信仰、文化與過去的生活記憶，並從中發掘獨特的社區資產、運用於重建過程中，將能有助於強化社會資本。

三、培育社區知能的困境與契機

1. 培育人才與充權社區的困境與契機

受限於「三年」執行期限的重建中心，為完成預設的任務與目標，透過資源與人力的優勢，將專業的想法和規劃套用在社區中。然而，沒有鼓勵社區參與、決策，或培植社區人才、提升社區能力，將使社區的主體性逐漸消失，甚至養成社區的高度依賴與失能。三年期限一到，社區仍舊原地踏步，居民依然沒有計畫與實踐的動力和能力。

高雄市府社會局透過「八八風災在地組織社區重建人力支持計畫」，積極輔導在地團體、培育社區人才，以期社區人才和在地組織能具備相當的能力和能量，持續推動生活重建、提供在地服務、促進社區發展。除人力支持計畫外，也補助社區推動文化、照顧、教育或產業等不同面向的方案費用，使在地組織在推展方案時有適度的經費支持，以推動社區的發展，並發揮社區照顧、推展各式重建工作、執行防災和備災教育等功能，更能充權居民、社區和在地組織。最後，高雄市政府於重建區開設社會工作學分班，鼓勵長期陪伴社區的人才修習課程、提升社區工作的相關知能，最終成為社工專業人員，以期未來各式人力和方案補助計畫退場後，在地社工能發揮所學、實踐社會工作的專業和精神，發揮社區既有的優勢、連結其他的資源、培訓新的社區人才、擴大社區的合作與支援網絡、推動社區的發展。

培訓社區人才和培育社區知能會耗費許多的時間和精力，且無法看到立即的成效。但是，唯有耐心的陪伴與協協助才能細水長流，一步一腳印的提升社區知能。

2. 災難社會工教育待加強

此外，為培植社區知能，與災區互動最密切的社會工作者，是相當重要的推手。然而，我國的災難社會工作教育尚無完整的系統與發展。不論公私部門，當面對重大災難發生時，常常直接派遣既有的社會工作者支援，或是臨時招募大



批的新進社會工作者投入受災社區服務，災難社會工作者的養成是邊做邊學，並沒有事前完整的規劃與訓練。然而，災難不可避免，社會工作教育的建構與災難救援社會工作者的養成是當務之急。



3. 促進家庭與社區的集體效能

小林五里埔這個以務農為主的重建區，承擔發展觀光、發揚小林平埔文化的責任，以人才培力、文化保存與創新、產業推廣、旅遊服務等為目標的勞委會「培力就業計畫」，以及高雄市文化局的「文化種子育成計畫」於五里埔社區中悄悄蔓延與開展。然而，在一個「拿筆對我們來說是比鋤頭還重」的社區不但不會寫計畫與成果報告，更因有心參與計畫的居民時常面臨「參與社區工作」和「照顧家庭與農忙」之間的拉扯與衝突，最終放棄社區計畫的參與。使得社區面臨參與和執行計畫人力的短缺，計畫的主導者面臨沉重的負荷與壓力。

雖然，小林五里埔的文化復育與保存有其必要，且外界的主流觀念亦認為發展文化、帶動觀光產業是災後重建的最佳方式，但將所有資源投入一條家庭與社區都不擅長的道路，卻讓社區走得步履蹣跚。因此，鼓勵居民重回災前所熟悉和擅長的農耕工作，並協助其提升農產品附加價值、拓展農產品和農產加工品的銷路，較能增強社區的自信與權能感、家庭與社區的主動投入，進而帶動社區發展、提升家庭與社區的能量和福祉。

4. 部落青年的培訓與組織

以原住民部落為例，各個部落的長老教會青年會在災難救援與重建工作中發揮了極大的力量，青年會在災難救援時期迅速組織與動員，發揮物資募集與發放、開挖交通替代道路、勘查災情、協助老人家撤離的功能，更對部落文化傳統的傳承有莫大貢獻，讓老人家的智慧、部落的傳統文化、年輕人對部落應盡的責任與義務等觀念延續給下一代。

此外，在培訓原青的過程中，必須協助青年培養反思與批判的能力，使其在「主流知識」與「部落智慧」之間，嘗試可能的改變與發展，但也堅持珍惜舊有智慧和傳統知識的傳承。

四、資訊與溝通的困境與契機

1. 溝通與傳播平台的缺席

莫拉克風災後，政府並未建構訊息與溝通的平台，使得居民失去參與、討論與規劃生活重建的管道，在地居民的聲音不會成為生活重建的主體，而是只能被動接受各種既定的資源和方案。訊息和溝通平台的建構，是民眾充分參與、專業人員資源整合、公私協力合作是否能順利進行的關鍵，我國政府必須於災前審慎規劃，才能於災難當下即時且有效的啟動。

2. 媒體角色的扭曲與契機

媒體對災難的復原與重建工作有莫大的影響，媒體能決定閱聽者所接收的訊息，影響民眾對於災區狀況的了解、災民對於各種協助資訊的掌握程度，更能間接影響物資、善款、志工的投入和分配狀況，甚至影響政府的決策和作為。此次風災後，媒體對於資源運用瀰漫著「快」的氛圍，造就政府「效率至上」的資源分配與執行，導致資源無法妥善的運用和分配，生活重建有如曇花一現，無法提供災區長期且持續的支持。此外，在進入復原與重建階段時，媒體對災區關注隨著時間的流逝而遞減，這將使得政府、NGOs 及民眾對於災區的關注和支持逐漸降低、不利於長期的生活重建。

幸好，此次風災後，新聞學界、業界人士、參與災區重建的工作者以及相關人士發起了「莫拉克獨立新聞網」，讓災區的消息能即時的發生，讓政府部門、民間團體或是關心災區的人們能夠更準確的掌握災區的現況和需求，此新聞網不但發揮訊息傳播的功能，更建構溝通的平台，讓關心或參與災後重建工作的組織或人們，能聽見災難現場的聲音，並於此平台發問、分享及討論，形成更多元且適合災區的選項與決策，不但有助於此次災難重建工作的推動與執行，更可以作為未來可能災難的政策模式參考。

參、具復原力的生活重建指導原則



指導原則提供一個能共享的系統化參考架構，協助生活重建工作的利害關係人發展目標並創造達成目標的共識，幫助改善重建成果。

- 一、 確保社區參與。
- 二、 異地重建應是最後的選項。
- 三、 持續性的長期發展。
- 四、 政策對生活重建有深遠的影響。
- 五、 明確可行的制度、計畫及方案。
- 六、 理性溝通且有共同目標的公私協力。
- 七、 重建是規劃未來與保存過去的機會。
- 八、 多元文化與生活的尊重。

指導原則是生活重建的基本信念，可作為生活重建機制建構與執行時的依據和參考，協助政府做出更健全的決定，讓 NGOs 與專業工作者能與政府和受災地區更快確立目標、建立協調系統、有效達成目標，確保受災地區是重建的主體、保障社區參與的權利，提升生活重建成功的可能。

肆、具復原力的生活重建機制規劃與執行架構

藉由我國生活重建機制的探究與反思，並分析莫拉克生活重建執行的經驗，此外，為使未來生活重建能有一致性的參考與指引，研究者發展了生活重建的指導原則。透過前述三項資料，研究者提出生活重建機制的規劃與執行架構，以 8 項指導原則貫穿生活重建個各個階段。此外，依據預防與減災、災難救援與復原階段、災難重建等不同階段，提出不同的規劃與執行的策略。

一、災前預防與減災階段

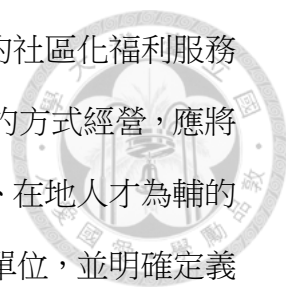
此階段的工作包含過去生活重建經驗的檢討與分析、資訊、溝通及整合系統

的建構、生活重建機制的規劃、防災教育、人力培訓、培植社區組織等。

1. 發展災後訊息傳遞、溝通及資源整合系統：政府有責任於災前通盤整理生活重建的工作項目、方案及計畫，規畫生活重建的內容和公私部門應有的角色，才能順利於災後第一時間啟動溝通協商的平台、廣邀民間團體參與，並於執行的過程中透過平台交流、調整及互通有無，細緻的照顧到每個災區的需求。
2. 建構災難社會工作教育體系：社會工作者是生活重建過程中與災區互動最密切的專業人員，建構完整的災難社會工作教育體系、培訓災難社會工作者，是受災地區能否於災後獲得完整生活服務與支持的關鍵。
3. 財務規劃與管理：為避免貪腐、資源濫用，並確保資源公正長期的分配，必須要有好的財務規劃與管理，確保災後資源的動員、規劃、分配與追蹤。
4. 發掘與培植社區組織：發掘和培植已居民為主體的在地組織，提供居民充分參與的管道、凝聚社區的力量，並透過組織連結外部資源。強而有力的社區組織是面對變動與災難時的重要能量。
5. 利害關係人的責任分配：於承平時期的理性和冷靜的溝通討論利害關係人的角色和責任分配，提升災難發生當下建立共識與共同達成目標的可能，更有利於災後生活重建工作的準確啟動。

二、災難救援與復原階段

1. 地方政府主導的組織層級設計：生活重建是貼近在地的的工作，因此應由地方政府主導、在地行政體系配合、中央政府支援。
2. 建立跨部會局處的主管部門：由位階較高的官員領導此部門，以協調各部會局處和災難重建的利害關係人，整合與分配相關財務和資源。
3. 啟動資訊與溝通平台：確保受災地區的資訊接收、意見表達、參與決策的權利。

- 
4. 開展在地化生活服務據點：若採公辦公營模式，應與既存的社區化福利服務據點和在地行政單位形成緊密的工作團隊。若以委外民營的方式經營，應將受託團體的在地化程度納入資格考量，並形成以社工為主、在地人才為輔的人力配置；此外，臨時據點的成立必須充分告知在地行政單位，並明確定義其角色與責任，以形成生活重建服務提供的合作團隊。

三、災難重建階段

1. 強化經濟發展：資源公平公正的分配、長遠穩定的財務支持、以在地脈絡為基礎的產業重建與轉型、長程規劃的職業訓練和就業輔導。
2. 發展社會資本與發掘社區資產：提供服務者必須培養文化能力的、重視公民參與。並協助社區透過信仰、文化及記憶的重建的過程，發掘社區資產和強化社會資本。
3. 培養社區知能：輔導在地組織與培育社區人才、培植社區能力、培育在地青年、持續培訓災難社工並提升社區工作的方法與技巧、促進家庭與社區的集體效能。
4. 重視資訊傳遞與充分溝通：持續運作資訊與溝通的平台、媒體肩負起資訊傳播、溝通及教育的角色。
5. 看重文化、族群及歷史經驗：此次風災以原民部落為主體的特殊性，使得文化、族群及歷史經驗可能產生的獨特信仰、認知、意識及方法，與漢人脈絡為主的生活重建服務提供，產生許多誤解與衝突。莫拉克風災的生活經驗正是提醒服務提供者必須更細緻的看待與解決族群與歷史的議題，因為這項課題容易被忽視，如同本研究採用 Norris（2008）的復原力架構，此架構也缺乏相關議題的觀點與討論。然而，唯有正視此課題，才能使原本處在弱勢的文化及歷史經驗，透過生活重建的過程被振興與傳承，並能充權受災的部落

與族群，增強其參與和掌控感。協助獨特脈絡的受災地區完成真正的生活重建。

綜上所述，我國的生活重建在指導原則的指引下，配合各階段的重點任務，所形成的生活重建機制建構與執行架構如圖 5-1。這個架構圖提供不同階段與面向的考量和選項，呈現整個生活重建歷程以及提升受災地區復原力的策略與方法，並概括性的表達我國生活重建規劃與執行所應堅守的原則、受災社區為基礎的生活重建執行，以期作為未來生活重建工作的指引與參考。

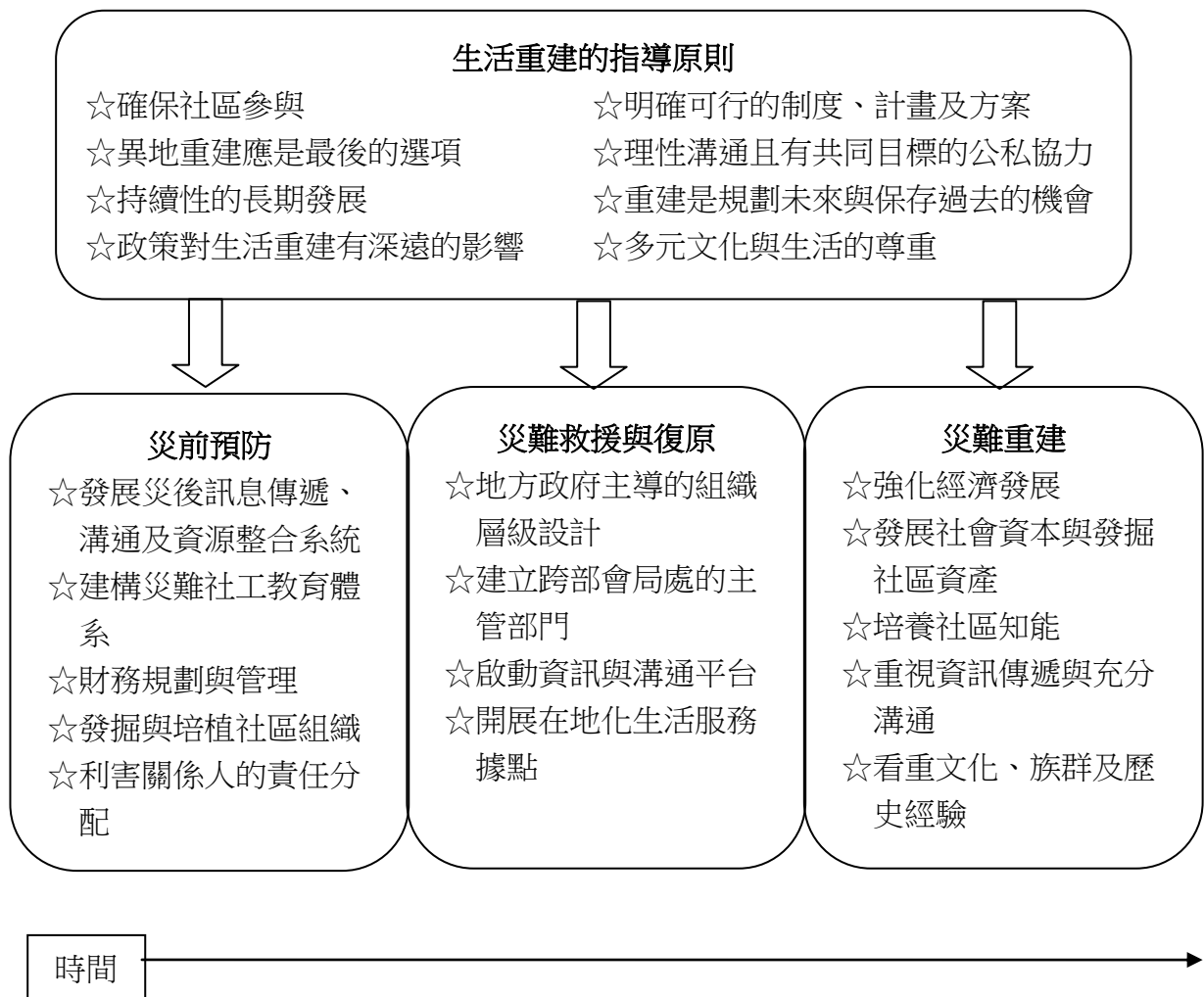


圖 5-1、生活重建機制建構與執行架構圖

第二節 研究建議



壹、我國生活重建機制的建議

一、建構一套重建原則與計畫

莫拉克災後，我國僅制定了適用期間為三年（得延長，以兩年為限）的《莫拉克重建條例》作為重建的指導原則。但是，重建是漫漫長期的過程，中央政府應於災前構思一套重建的原則與計畫，包含核心價值、利害關係人的角色和責任、重建期程、財務使用與分配等，作為生活重建機制啟動與執行的準則。為避免重蹈莫拉克風災急於消耗善款的覆轍，在財務規劃方面，可參考九二一震災時，中央政府為管理運用「921 賑災專戶」捐款，邀請社會人士與相關單位所組成的「九二一基金會」的經驗，透過長期的基金會運作，提供受災地區長期且靈活的生活重建經費支持，並延展重建獲得財務支援和運作的期程，確保生活重建的可持續性。

二、社區居民應是決策的伙伴和重建計畫的執行者

受災地區的居民是災難直接影響最深的群體，是重建的主體，因此應該成為重建機制決策的重要伙伴，重建工作的籌備、規畫、推動與檢討，要確保受災社區表達意見與參與的機會。Pelupessy, Bretherton & Ride (2011) 也認為，政府必須要有將社區居民納入決策系統的理念與堅持、尊重且支持居民的需求和想法。

外來團體要獲得社區接納，進而組織社區是相當困難的，但是透過政府的支持，讓社區居民或在地組織自行參與並執行重建，不但較為容易，對社區居民來說，用自己想要的重建方式重建心目中的社區，可以讓他們在充分參與的過程中貢獻知識和技能，有助於災後的心理重建，更可以重建社區的凝聚力，以及大大提升社區對於重建成果的滿意度。Bedar, Bretherton, & Ride (2011) 亦主張，對

社區在地組織來說，透過重建工作的參與和政府彈性的經費支持、授權經費的運用，將能夠提升組織的能量，支持在地組織迅速的協助受災社區，達成培育在地團體的目標。



三、建立資訊與資源溝通的平台

生活重建政策與災區未來的生活息息相關，因此，平台的建置能協助社區溝通協商、凝聚共識、促使居民積極參與重建，並建構實現以人為核心，整合性的重建政策。許慧麗、趙善如（2010）也主張，公部門應建置重建資訊知識與資源交流平臺，能讓社區得到及時正確的資訊，提供社區發聲、互動的機會，有利於居民參與決策與重建。

除了確保受災地區的參與之外，平台也能讓政府和民間團體討論與協商生活重建所扮演的角色與參與程度，避免工作重疊、資源浪費，或是搶人、搶功勞的情況發生。吳儷嬋（2010；引自陳儀深，2011，頁 168）也認為，平臺能讓政府民間團體之間、民間團體彼此間能建立合作與夥伴關係，而非對峙或相互抗衡的敵對關係，使災區民眾能真正受益。

四、中央支援、地方主導的生活重建

在莫拉克風災的經驗中，由中央主導的生活重建，增加溝通與協調的困難、複雜化督導考核的程序，更使得組織層級疊床架屋、降低部會局處和整合的可能，徒增溝通與協調的時間和精力；後來，因中央政府深知自己太遙遠，不但全面將重建中心委外辦理，更將督導考核工作委託家扶，使得生活重建的政府角色近乎消失。生活重建亟需政府的主導與支持，更是與在地息息相關的工作，必須貼近在地的獨特性和特殊的治理經驗，因此，中央應直接將經費與權力下放地方政府，由地方主責生活重建業務的規劃與主導重建中心的設立事宜，才能與基層行政單位、在地組織協調出角色的分工和定位，形成由政府主導、在地充分合作

且相互支援的生活重建推動服務網。



五、更貼近在地的服務項目與考核督導

生活重建的最終目的應是協助社區創造自行滿足居民需求的環境，培養社區服務自己的能力。然而，《莫拉克重建中心實施辦法》所揭櫫 6 大面向的服務中，除了「轉介和其他服務」外，都是以個人和家庭為主的服務提供。加上一致性的考核與統計報表的框架，使得重建中心聚焦於提供滿足特殊群體需求的個案服務。未來在重建項目的規劃上，應加入社區成員和組織能夠共同合作的地方，並明確定義其角色與功能，此外，也要給予考核機制更多彈性，除了制式的評分表外，可以有更彈性、更貼近在地服務成果的評分方式。

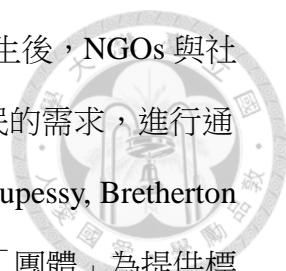
貳、生活重建規劃與執行的建議

一、跨文化能力的服務提供

進入災區的 NGOs 與社會工作者須具備跨文化反思、批判性思考以及自我省察的能力和態度，並透過體察社區居民的信仰、生活型態、風俗及習慣，以熟悉並建立跨文化的知識。文化能力的建構能避免自身文化或專業霸權的壓迫、減少誤解與衝突的可能，並有效且具倫理精神的進入其脈絡進行服務，進一步建立與社區、居民的正向互動。如同 Knoll, Roos, Bretherton & Ride (2011) 的主張，專業工作者應考量社區獨特的文化、種族、語言，敏感於社區或部分群體特殊的需求、期待、因應策略，用社區既存的溝通、協調與動員系統協助社區適應災難。簡而言之，跨文化能力的服務提供，將使社工能較容易獲得社區的接納，增進社區對於組織和專業工作者的認同、提升計畫參與和配合度。

二、以社區為基礎的公平資源分配

毫無目的與規劃的資源挹注只會減損災民重建生活的動機，並在資源撤離之



後帶來資源的相對剝奪感、降低生活成功重建的機會。災難發生後，NGOs 與社工應帶著「同理」的心、「專業」的能力傾聽和了解災區和災民的需求，進行通盤的資源規劃、妥善的運用、以社區為單為的進行資源分配。Pelupessy, Bretherton & Ride (2011) 亦主張，各式服務與物資供給應以「社區」和「團體」為提供標的，減少以「個人」(個別諮商輔導除外)為單位，避免產生競爭與搶奪的心理，各式重建服務也應以社區為基礎來執行。因為，適度且切合需求的資源提供，能夠激發居民參與重建的動機、支持居民自立自主的重建，是災民生活能否順利重建的關鍵。

三、具長遠規劃的重建措施

成功的生活重建需要長遠的規劃與支持，然而，政府八八零工的「美意」卻變成重建區的「夢魘」，因為八八零工顯示政府以短期服務災的心態提供災區就業服務，但是，居民要的不是短期的紓困，而是一個有長遠規畫並符合需求的就業協助計畫，且針對不同社區和部落的特性研擬相對應的就業協助方案。如同 Pelupessy, Bretherton & Ride (2011) 的主張，一個具災難復原力的重建措施要將眼光放得長遠，而非以一、二年的就結束的心態提供服務與支持。此外，要避免過多的新工作、過高的工資，造成居民的依賴心理，弱化在地的產業和經濟。再者，應支持與重建社區原本維持生計的產業，並給予社區所需的工作訓練。最後，透過工作訓練，如：像是行銷、擴張社區網絡等方式，強化社區的資產與能力。

另一方面，輔導在地團體、培育社區人才是生活重建能否持續運作、社區能否永續發展的不二法門。在強調政府充分授權、重視在地力量與復原力的同時，政府應當給予適度財務與相關資源的支持。充分授權不代表放任社區自生自滅，而是當社區能力不足之際，政府能及時伸出援手、培植社區的能力，並在社區能力提升後適時放手，由社區自行推動與操作自身發起的方案與計畫，達成永續發展的目標。



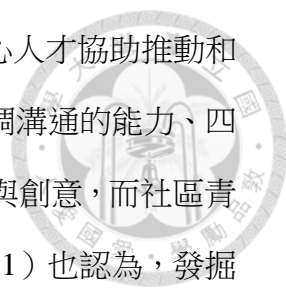
四、災難社會工作者的培訓

生活重建工作有賴於社會工作者對於社區工作價值、知識及技巧的運用。重建中心是災後臨時進駐社區的外來單位，因此，社工必須探索社區的生態、文化以及生活習慣，以了解原鄉部落的想法、優先順序及需求，並藉由社會工作者純熟的社區工作知識和技巧，建立人與人之間的關係、展現十足的誠意，並提供對社區真正有助益的服務方案和支持，當信任關係建立後，才有辦法促使居民充分參與，共同推展重建業務，建構社區的災難復原力。雖然，九二一震災後並沒有促成災難社會工作教育的發展，但是，在災難日漸頻繁且不可避免的預期下，災難社會工作者的培訓和社區工作方法的加強是社會工作教育刻不容緩的事情。如同 Paton (1996) 與張麗珠 (2010) 的主張，社會工作者在災後救援、復原及重建階段都扮演重要的角色，社會工作人員的儲備與訓練，是積極防災與救災的重點工作，也是受災地區生活能否順利重建、培養社區知能、建構災難復原力的關鍵

五、以社區生活脈絡為基礎的生活重建

信任社區居民的能力、重視社區獨特的生活脈絡，能夠發掘社區獨特的資產，並善用與強化社區既存社會資本，讓社區居民發現、運用並強化既有的優勢運用於生活重建過程。像是 Yoon (2009) 看重社區的生活背景、文化特色與價值、種族和語言的獨特性，才能發掘社區資產進而串聯；以及 Norris 等人 (2008) 強調社區既存能量網絡式的結合，能協助社區、家庭及個人成功適應與復原、建構災難復原力。因此，以社區生活脈絡為基礎的生活重建，能增加受災地區和居民對環境和重建工作的掌控感、促進個人和集體效能、增強重建的動機和信心，進而能強化社區能力、提升社區參與，達成充權社區的目標。

六、災區青年人才的培育



重建工作是否能長久且順利的推展，端視社區是否擁有核心人才協助推動和運轉，因為，推動重建工作將面臨龐雜的業務，除了積極的協調溝通的能力、四處拜訪和串連的行動力，也要有問題解決與嘗試新事務的彈性與創意，而社區青年是擔任社區工作核心成員的最佳人選。許慧麗、趙善如（2011）也認為，發掘並培力社區青年是培養災難復原力的關鍵性因素。因此，重視年輕人的培育，能一點一滴的為社區帶來正向的改變，注入向上的力量，進而使社區擁有適應變化的能量、永續發展。

七、媒體發揮資訊傳播與教育的功能

深度且持續的報導是災區能否被重視的關鍵，以及生活重建獲得適切且持續關注與支持的原動力。除了資訊傳遞外，媒體必須負起教育大眾回應災難的應有思維與價值取向，透過媒體教育所凝聚的公民力量，將能影響政策取向，達成災區成功重建的目標。

參、建構與確立生活重建的指導原則

依世界銀行 2005 年出版的《天然災害熱點：全球風險分析》（*Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis*）報告指出，臺灣深受氣候變遷影響，加上人口密集、土地高度開發，有 73% 的人口暴露在三種以上的災害中。面對頻傳的及極端氣象向事件與複合型災難，讓災難的不確定性增加，災後的應變、復原與重建工作也更加複雜化。因此，於承平時客觀理性的協商與討論，累積、分析與傳承過去的生活重建經驗，創建共享的指導原則，作為災後重建的系統性指引，是生活重建刻不容緩的工作。



肆、生活重建機制施行的現象與反思

一、社區「培力」？

生活重建機制的規劃與執行過程中，涉及與社區一同工作的事項時，「培力」成為最常被運用的概念。培力的英文「empowerment」，在翻譯上眾說紛紜，有充權、培力、賦能、增權等。我國生活重建工作中大量運用「培力」概念來進行社區工作，綜觀其所呈現的作為，大多是以政府、NGOs、重建中心的觀點與思維培訓受災地區與居民獲得知識和能力去達成服務提供者所設立的目標，這樣的知能培訓過程，只是讓培力工作凌駕於社區和居民的主體上。

姑且不論「empowerment」分歧的翻譯，我們回歸「empowerment」的本質。社會工作領域最常使用的翻譯是「充權」，其目的是促進社會正義、個人、團體、社區的福祉，把力量注入無力感人們的身上，讓人們有能量去促進其生活品質、掌控環境、獲得有力的感覺（林萬億，2013）。因此，各式培力計畫除了應審慎思考「培力」這個名詞翻譯的適切性外，也必須於機制運作過程中不斷反思其真正的意義：以部落和社區為主體、從其生活脈絡出發、協助其培養能力完成自訂的目標、獲得掌控感，使受災地區獲得真正的能量。

二、生活重建服務背後的文化霸權思維

生活重建的實施過程，容易使服務提供者與受災地區陷入「施與受」的關係中。服務提供者用自身的思維主導生活重建，而忘了讓在地力量出來、讓受災地區有更多的參與。像是災後如雨後春筍般出現的莫拉克重建區觀光行程，顯現重建中心與政府亟欲為永久屋地區設計以觀光產業為主體的重建規劃，「行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會」的網站上也充斥著重建區的行程推薦與旅遊電子書。然而，觀光產業的推展並未從社區和部落過去的產業和生活脈絡出發，而是依著中產階級、以都市需求為主的想像為重建區進行規劃。這樣的規劃並不容易

獲得在地的參與、認同及投入，也無益於文化與傳統生活方式的保存與傳承，更不易長遠永續的發展。

以原住民部落為主要受災地區的莫拉克風災，不能再以漢人和平地的思維套用在受災地區中，服務提供者更應重視受災地區的生活方式、文化風俗、傳統產業以及受災地區的想法，由在地獨特的生活脈絡、知識與能力出發，培養在地的能量、發展適合在地的生活重建之道。

第三節 研究限制與未來展望



壹、研究限制

研究者為國科會補助重大災害整合型研究之專任研究助理，計畫期間與研究團隊共同進行研究與調查，相較於以研究生的身分獨自進行研究，可以蒐集廣泛且完整的資料與訊息，然而，仍有下限制：

一、訪談資料的限制

本研究之訪談分析資料，皆為研究者與研究團隊共同深入受災地區或縣市政府，透過焦點團體訪談而得。整合型團隊的訪談大綱雖然已涵蓋研究者所欲探詢的議題，且能蒐集多元和全面的資料，然而，卻無法讓研究者針對研究論文所欲探討的部分議題進行更深入的探尋。因此，只能從檔案分析資料中加以補充，使事件始末、生活重建利害關係人的角色、看法與評論等，更臻完善與細緻。

二、缺乏多元文化與族群的探究

本研究以 Norris (2008) 等人的復原力架構為基礎，探究具復原力的生活重建機制建構與執行。然而，Norris (2008) 等人的復原力架構雖然多元且豐富，但卻缺少了多元文化、族群、歷史與獨特生活脈絡的關注。雖然研究者試圖以 Yoon (2009) 的社區資產觀點，關注不同社區在生活背景、文化特色、價值及種族的獨特性，但卻無法有全面且系統性的分析與探究，僅能以從少數案例中，凸顯多元文化與族群的重要性。



貳、未來研究的建議與展望

一、多元文化與族群的關注

災難復原力觀點雖然能夠發掘與善用個人、家庭及社區的優勢，重視環境變動下不同系統的參與，引導其發展獨特的資本、技巧及知識，降低脆弱性。然而，此次以原住民為主要受災地區的莫拉克風災，也相當需要對於社會、文化、宗教、種族、歷史等面向的探討與關注，例如社區資產（Yoon, 2009）的概念。因此，未來研究若能以更顧及多元文化與族群的觀點出發，細緻的關注部落獨特的脈絡，相信能提出更全面且適切的生活重建機制建議。

二、量化研究的對話

以證據為基礎的政策（evidence-based policy）成為趨勢（Pawson, 2006），而政策推動的實證成果也較能獲得重視和採納。因此，若能有涵蓋所有莫拉克受災地區異地安置與原地重建的居民，在資源取得情形、感受、復原情況、建議及期待上的問卷調查，進一步進行量化的分析和說明、與莫拉克的質性研究進行對話，相信這樣的生活重建機制建議，能增加研究的廣度，且更容易受到政府與災後重建相關單位的重視。



參考文獻：

內政部（2010）。莫拉克颱風社政部門相關作為辦理情形。中華民國 99 年社政年報。臺北：內政部。

王增勇（2000）。南投縣災後生活重建規畫：社區家庭支援中心。護理雜誌，47（5），頁 39-46。

王秀燕（2010）災難因應與生活重建永不缺席的角色—社會工作。社區發展季刊，131，頁 69-88。

王仕圖、趙善如、許慧麗（2010）屏東縣災後社區重建下的公私部門互動關係：以莫拉克颱風為例

王御風（2011）莫拉克颱風災後重建的挑戰：以高雄市杉林區慈濟大愛園區為例。東日本大震災與非傳統國家安全國際研討會，2011 年 11 月 11 日，高雄市：國立中山大學

王增勇（2011）災難中的臺灣社工專業。從新生到永續：屏東縣莫拉克災後重建研討暨社區產業成果展，2011 年 12 月 16 日，屏東縣：屏東縣政府

立法院公報（2011 年 9 月 28 日）立法院公報第 100 卷第 56 期委員會紀錄，頁 275。立法院議事暨公報管理系統。2013 年 9 月 30 日，取自：

<http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/lcivComm.action>

立法院公報（2009 年 9 月 4 日）立法院公報 98 卷 45 期院會紀錄，頁 66-67。立法院議事暨公報管理系統。2013 年 7 月 25 日，取自：

<http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/lcivComm.action>

行政院經濟建設委員會（1999）災後重建計畫工作綱領。2011 年 12 月 19 日，取自：<http://kbteq.ascc.net/archive/cepd/cepd02.html>

行政院研考會（2000）九二一大地震紀實—臺灣生命力的再生，晨星出版。

行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（2010）莫拉克颱風災後重建周年成果彙



編。高雄：作者。

行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（2011）創新協力，重建永續家園。高雄：作者。

行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（2012）莫拉克颱風災後重建 3 周年成果彙編。高雄：作者。

江妙瑩（2009 年 10 月 20 日）力促以災民為主體的重建政策——專訪海棠文教基金會執行長陸宛蘋。網氏／罔市女性電子報第 304 期。2013 年 10 月 19 日，取自：<http://forum.yam.org.tw/bongchhi/old/light/light302-1.htm>

何欣潔（2011 年 10 月 10 日）災後最完整的小林夜祭（1）公廨入住，太祖遷居。莫拉克獨立新聞網。2011 年 10 月 1 日，取自：<http://www.88news.org/?p=14436>

何欣潔（2012 年 5 月 6 日）災後 994 天：小林村重要信仰中心北極殿，安座入火。莫拉克獨立新聞網。2013 年 9 月 27 日，取自：
<http://www.88news.org/?p=17441>

何欣潔（2013）在永久屋裡想家—莫拉克災後三年，「永久屋」與人的故事。臺灣：莫拉克獨立新聞網。

吳岱容（2012）【社區重建人物誌】一位外籍新娘，帶給關山的愛與情—高雄甲仙關山社區蘇美玉。文化部莫拉克颱風災後社區重建報 No. 47，取自：
<http://enews.url.com.tw/morakcesroc/68620>

林萬億（2002）。災難救援與社會工作：以臺北縣 921 地震災難社會服務為例。臺大社會工作學刊，7，頁 127-202。

林萬億主編（2010）災難管理與社會工作實務手冊。臺北：臺灣社會工作專業人員協會出版。

林萬億（2013）當代社會工作：理論與方法（3 版）。臺北：五南。

林生傳（2003）教育研究法—全方位的統整與分新。臺北：心理。

邱美秀（2012）。融合質性與量化研究法以深化兒童數學學習情緒的研究。慈濟大學教育研究學刊，8，頁 119-143。

胡幼慧（1996）多元方法：三角交叉檢視法。在胡幼慧編著，質性研究：理論、方法與本土女性研究實例（頁 271-285）。臺北：巨流。

胡慕情（2009 年 8 月 28 日）現場紀實：莫拉克災後重建條例 0827 三讀通過。

小地方新聞網。2011 年 11 月 5 日，取自：<http://www.dfun.tw/?p=17285>

柳琬玲（2009 年 11 月 29 日）播種・小林新望-居民與建築師的討論。莫拉克獨立新聞網。2013 年 7 月 30 日，取自：<http://www.88news.org/?p=1354>

柯亞璇（2010a 年 3 月 15 日）魯凱：我們要有尊嚴的重建及生活。莫拉克獨立新聞網。2013 年 8 月 10 日，取自：<http://www.88news.org/?p=3185>

柯亞璇（2010a 年 6 月 2 日）魯凱族人對永久屋的疑問（2）：合情合理申請卻無法通過申請資格？莫拉克獨立新聞網。2013 年 8 月 10 日，取自：
<http://www.88news.org/?p=4300>

柯亞璇（2010b 年 11 月 22 日）災後一年（2）重建，錯在哪裡？！莫拉克獨立新聞網。2013 年 9 月 5 日，取自：<http://www.88news.org/?p=8425>

柯亞璇（2010c 年 11 月 24 日）災後一年（3）生活重建中，唯一沒有被重建的就是「部落」。拉克獨立新聞網。2013 年 9 月 6 日，取自：
<http://www.88news.org/?p=8470>

柯亞璇（2011a 年 2 月 26 日）禮納里部落系列（7）第一間教會如期舉行動土儀式。拉克獨立新聞網。2013 年 9 月 18 日，取自：
<http://www.88news.org/?p=10193>

柯亞璇（2011b 年 10 月 20 日）青年會之所以有青年，是因為部落還有這些老人家！莫拉克獨立新聞網。2013 年 9 月 27 日，取自：
<http://www.88news.org/?p=14594>

屏東縣政府（2011）論文集（下）：屏東縣莫拉克災後重建服務中心方案發表。從新生到永續：屏東縣莫拉克災後重建研討暨社區產業成果展。屏東：屏東縣政府

莫拉克獨立新聞網整理（2012 年 8 月 9 日）在永久屋想家（3）歷經劫難，小林

重新開枝散葉。莫拉克獨立新聞網。2011年8月23日，取自：

<http://www.88news.org/?p=19314>

莫拉克獨立新聞網整理（2012年8月3日）莫拉克週年專題—永久屋系列（2）：

慈濟宏願 災民苦。莫拉克獨立新聞網。2013年10月3日，取自：

<http://www.88news.org/?p=5480>

施教裕、陳正益、汪凱彰、徐芊慧（2000）。埔里地區家庭支援中心災後重建工作檢討與展望。社區發展季刊，99，頁72-93。

家園重建管理系統（2013）2013年6月1日，取自：

<http://88flood.www.gov.tw/reconstruction.php>

許慧麗、趙善如（2010）從屏東縣莫拉克不同災難型態看社區復原力的展現。從新生到永續：屏東縣莫拉克災後重建研討暨社區產業成果展，2011年12月16日，屏東縣：屏東縣政府。

許慧麗、趙善如、李涂怡娟（2010）民間團體參與屏東縣88水災社區復原工作模式初探。社區發展季刊131，頁250-268。

郭瑞坤、邵珮君、林佩瑩、李宜晉、張秦瑞、張芸瑄（2012）大規模災難災後重建社區營造機制的研究。行政院研究發展考核委員會委託研究報告（編號：RDEC-RES-100-007）。臺北：行政院研考會。

陳正益（2002）921 震災災後生活重建服務整合的行動研究以南投縣埔里鎮為例。南投：國立暨南國際大學社會政策與社會工作研究所碩士論文。

陳若平、張佑綾等譯（2007）。社會工作研究法。（林萬億、鄭麗珍、陳毓文審訂）（Rubin, A. 與 Babbie E. 原著，5th ed.）臺北：五南。

陳信宇（2013）牧師重建小米園，找回原民傳統文化。大愛電視。2013年10月8日，取自：<http://www.daai.tv/2011web/more/content.php?id=30076>

張麗珠（2010）災變社會工作者的培訓與服務效率的提升。社區發展季刊，131，頁101-116

游美惠（2000）內容分析、文本分析與論述分析在社會研究的運用。調查研究，

8：5-42。

馮小非（2009年10月3日）家，應該回到記憶中的樣子—小林村蔡松諭先生專訪。莫拉克獨立新聞網。2013年10月30日，取自：

<http://www.88news.org/?p=379>



黃源協（2000）921 震災重建區福利服務輸送模式的探討：以大埔里社區家庭支援中心為例。社區發展季刊，90，頁 94-110。

黃瑞琴（2001）質的教育研究方法。臺北：心理出版社。

黃淑苓（2006）生活重建與社區總體營造。在黃秀政（編），九二一震災災後重建實錄，第七篇，頁 1409-1994。臺北市：九二一重建整理小組

黃淑惠（2009）臺北縣 921 震災社會暨心理重建工作經驗分享。記錄與傳承：921 震災十週年兒少及家庭生活重建研討會，2009年9月16日，臺北：兒童福利聯盟基金會

黃松林、郭銀漢、楊秋燕、汪中華（2012）社區復原韌性與社會工作災害重建的關係。台灣社區工作與社區研究學刊，2（1），頁 1-28。

黃肇新、蔡詩詩、陳鈺欣（2011）從南化經驗看偏鄉生活重建中心的建置。從新生到永續：屏東縣莫拉克災後重建研討暨社區產業成果展，2011年12月16日，屏東縣：屏東縣政府

曾華源（2010）災害應變、重建資源運用與社區復原力的激發。「災害救助與社會工作」研討會，2010年11月12日。花蓮：中華救助總會。

楊孝榮（1989）內容分析法。在楊國樞等編，社會及行為科學研究法（下冊）13版。臺北：東華出版社。

廖俊松（2001a）社區家庭支援中心與基層行政體系間互動關係的探討—南投縣實例。社區發展季刊，95，頁 255-262。

廖俊松（2001b）南投縣社區家庭支援中心的回顧與展望。社區發展季刊，94，頁 364-374。

廖俊松、王增勇（2002）生活重建中心政策評估及推動模式的研究。行政院九



- 二一震災災後重建推動委員會委託研究報告（編號：921ERC-DLR-900-006）。南投：行政院九二一震災災後重建推動委員會。
- 趙碧華、朱美珍編譯（2000）。研究方法：社會工作暨人文科學領域的運用。臺北：學富。
- 趙善如（2011） 家庭與社區重建服務。在林萬億（編），災難管理與社會工作實務手冊，第三章，頁 37-56。臺北：巨流圖書公司。
- 鄭麗珍（2010）社會工作人員在災變事件中的角色。社區發展季刊，131，頁 89-100。
- 鄭善明（2010）災變生活重建與社會工作內涵。社區發展季刊，131，頁 117-133。
- 鄭淳毅（2010年2月25日）大愛生活系列（1）模範村的開始。莫拉克獨立新聞網。2013年7月30日，取自：<http://www.88news.org/?p=2977&cpage=1>
- 鄭淳毅（2011年3月3日）大愛生活系列（22）就業難題無解。莫拉克獨立新聞網。2013年7月30日，取自：<http://www.88news.org/?p=10289>
- 劉瑋婷（2011年10月3日）那瑪夏產業復健需求：冷藏、集貨場、農路。莫拉克獨立新聞網。2013年10月3日，取自：<http://www.88news.org/?p=14260>
- 劉瑋婷（2012年11月26日）長治百合部落（40）長原教會：部落在哪裡，教會就在哪裡。莫拉克獨立新聞網。2013年10月3日，取自：<http://www.88news.org/?p=20634>
- 蔡慧敏（2012年1月4日）社會生態系統（Social-Ecological System）。臺灣大百科全書。2013年6月10日，取自：<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=100671&Keyword=%E5%9B%9E%E5%BE%A9%E5%8A%9B>
- 謝志誠（2002）攜手走過—生活重建計畫系列。財團法人九二一震災重建基金會。
- 謝志誠（2008）臺灣九二一災後生活重建機制的形成、演變與內容。921 & 88 數位典藏—謝志誠之觀察學習與經驗分享。2011年4月19日，取自：<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/newpdf/ST005.pdf>

謝志誠（2009）從「自力造屋」落實「部落自主」。921 & 88 數位典藏—謝志誠之觀察學習與經驗分享。2012 年 10 月 17 日，取自：

<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/newpdf/ST036.html>

謝志誠(2010年3月22日)災後重建的政府與NGOS關係(紅十字總會「921.512.88 災後重建工作研討會」與談資料)。921 & 88 數位典藏—謝志誠之觀察學習與經驗分享。2012 年 8 月 3 日，取自：

<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/newpdf/ST039.html>

謝志誠、林萬億、傅從喜等譯（2012）安全的家園，堅強的社區：災後重建手冊。臺北市：臺大出版中心。

簡春安、鄒平儀（2004）社會工作研究法。臺北市：巨流。

鐘聖雄（2010 年 5 月 16 日）「生活重建服務中心」檢視系列(1) 政策說明與問答。2012 年 11 月 5 日，取自：<http://www.88news.org/?p=3982>

Munch（2009 年 11 月 1 日）那瑪夏大逃亡—奔逃的部落人生。莫拉克獨立新聞網。2012 年 11 月 11 日，取自：<http://www.88news.org/?p=880>

Summer（2009 年 8 月 21 日）【批判風災重建條例系列之二】臺灣農陣蔡培慧：重建條例三大缺失。苦勞網。2013 年 10 月 5 日，取自：
<http://www.cooloud.org.tw/node/45179>

Summer（2009 年 8 月 21 日）【批判風災重建條例系列之三】原促會秘書長金惠雯：重建條例缺乏原住民參與機制。苦勞網。2013 年 10 月 5 日，取自：
<http://www.cooloud.org.tw/node/45180>

Ahmed, R., Seedat, M., van Niekerk, A., & Bulbulia, S. (2004). Discerning Community Resilience in Disadvantaged Communities in the Context of Violence and Injury Prevention. *South African Journal of Psychology*, 34(3), 386-408. doi: 10.1177/008124630403400304

Berg, B. L. (1995). An Introduction to Content Analysis. In B. L. Berg (Ed.), *Qualitative research methods for the social sciences* (2nd ed.). Boston: Allyn

and Bacon.

Berkes, F. (2007). Understanding uncertainty and reducing vulnerability: lessons from resilience thinking. *Natural Hazards*, 41(2), 283-295. doi:

10.1007/s11069-006-9036-7



Bedar, A., Bretherton, D., & Ride, A. (2011). Pakistan. In A. Ride & D. Bretherton (Eds.), *Community Resilience in Natural Disaster* (pp. 51-90). New York: Palgrave Macmillan.

Black, K., & Lobo, M. (2008). A Conceptual Review of Family Resilience Factors. *Journal of Family Nursing*, 14(1), 33-55. doi: 10.1177/1074840707312237

Bretherton, D., & Ride, A. (2011). *Community Resilience in Natural Disasters*. New York: Palgrave Macmillan.

Brown, D. D., & Kulig, J. C. (1996). The concepts of resiliency: Theoretical lessons from community research. *Health and Canadian Society*, 4, 29-52.

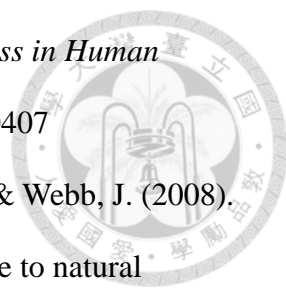
Callaghan, E., & Colton, J. (2008). Building sustainable and resilient communities: a balancing of community capital. *Environment, Development and Sustainability*, 10(6), 931-942. doi: 10.1007/s10668-007-9093-4

Carlton, B. S., Goebert, D. A., Miyamoto, R. H., Andrade, N. N., Hishinuma, E. S., Makini, G. K., . . . Nishimura, S. T. (2006). Resilience, Family Adversity and Well-Being Among Hawaiian and Non-Hawaiian Adolescents. *International Journal of Social Psychiatry*, 52(4), 291-308. doi:

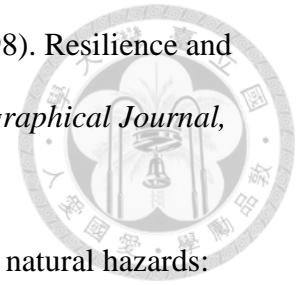
10.1177/0020764006065136

Carriere, J. (2007). Promising practice for maintaining identities in First Nation adoption. *First Peoples Child & Family Review*, 3(1), 46-64.

Coles, E., & Buckle, P. (2004). Developing community resilience as a foundation for effective disaster recovery. *The Australian Journal of Emergency Management*, 19(4), 6-15.

- 
- Cutter, S. L. (1996). Vulnerability to environmental hazards. *Progress in Human Geography*, 20(4), 529-539. doi: 10.1177/030913259602000407
- Cutter, S. L., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E., & Webb, J. (2008). A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. *Global Environmental Change*, 18(4), 598-606. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2008.07.013
- Denham, A. R. (2008). Rethinking Historical Trauma: Narratives of Resilience. *Transcultural Psychiatry*, 45(3), 391-414. doi: 10.1177/1363461508094673
- Fergus, S., & Zimmerman, M. A. (2005). Adolescent Resilience: A Framework for Understanding Healthy Development in the Face of Risk. *Annual Review of Public Health*, 26(1), 399-419.
- Fleming, J., & Ledogar, R. J. (2008a). Resilience and Indigenous Spirituality: A Literature Review. *Pimatisiwin*, 6(2), 47-64.
- Fleming, J., & Ledogar, R. J. (2008b). Resilience, an Evolving Concept: A Review of Literature Relevant to Aboriginal Research. *Pimatisiwin*, 6(2), 7-24.
- Galambos, C. M. (2005). Natural Disasters: Health and Mental Health Considerations. *Health and Social Work*, 30(2), 83-86.
- Harrell, E. B., & Zakour, M. J. (2000). Including Informal Organizations in Disaster Planning: Development of a Range-of-Type Measure. *Tulane Studies in Social Welfare*, 21(2), 61-83.
- Kimhi, S., & Shamai, M. (2004). Community resilience and the impact of stress: Adult response to Israel's withdrawal from Lebanon. *Journal of Community Psychology*, 32(4), 439-451. doi: 10.1002/jcop.20012
- Kirmayer, L. J., Sehdev, M., Whitley, R., Dandeneau, S. F., & Isaac, C. (2009). Community Resilience: Models, Metaphors and Measures. *Journal of Aboriginal Health*, 5(1), 62-117.

Klein, R. J. T., Marion, J. S., Goosen, H., & Hulsbergen, C. H. (1998). Resilience and Vulnerability: Coastal Dynamics or Dutch Dikes? *The Geographical Journal*, 164(3), 259-268. doi: 10.2307/3060615



Klein, R. J. T., Nicholls, R. J., & Thomalla, F. (2003). Resilience to natural hazards: How useful is this concept? *Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards*, 5(1-2), 35-45. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.hazards.2004.02.001>

Knoll, S., Roos, V., Bretherton, D., & Ride, A. (2011). Kenya. In A. Ride & D. Bretherton (Eds.), *Community Resilience in Natural Disaster* (pp. 113-140). New York: Palgrave Macmillan.

Kuhlicke, C. (2013). Resilience: a capacity and a myth: findings from an in-depth case study in disaster management research. *Natural Hazards*, 67(1), 61-76. doi: 10.1007/s11069-010-9646-y

Ledogar, R. J., & Fleming, J. (2008). Social Capital and Resilience: A Review of Concepts and Selected Literature Relevant to Aboriginal Youth Resilience Research. *Pimatisiwin*, 6(2), 25-46.

Lepore, S. J., & Revenson, T. A. (2006). *Resilience and Posttraumatic Growth: Recovery, Resistance and Reconfiguration*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

Luthar, S. S., Cicchetti, D., & Becker, B. (2000). The Construct of Resilience: A Critical Evaluation and Guidelines for Future Work. *Child Development*, 71(3), 543-582.

Manyena, S. B. (2006). The concept of resilience revisited. *Disasters*, 30(4), 434-450. doi: 10.1111/j.0361-3666.2006.00331.x

McCubbin, H. I., Thompson, A. I., & McCubbin, M. A. (1996). *Family Assessment: Resiliency, Coping and Adaptation - Inventories for Research and Practice*.

Madison: University of Wisconsin.



- McEntire, D. A., Fuller, C., Johnston, C. W., & Weber, R. (2002). A Comparison of Disaster Paradigms: The Search for a Holistic Policy Guide. *Public Administration Review*, 62(3), 267-281. doi: 10.1111/1540-6210.00178
- Newhill, C. E., & Sites, E. W. (2000). Identifying Human Remains Following an Air Disaster. *Social Work in Health Care*, 31(4), 85-105. doi: 10.1300/J010v31n04_06
- Norris, F., Stevens, S., Pfefferbaum, B., Wyche, K., & Pfefferbaum, R. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1), 127-150. doi: 10.1007/s10464-007-9156-6
- Ozcevik, O., Turk, S., Tas, E., Yaman, H., & Beygo, C. (2009). Flagship regeneration project as a tool for post-disaster recovery planning: the Zeytinburnu case. *Disasters*, 33(2), 180-202. doi: 10.1111/j.1467-7717.2008.01069.x
- Panelli, R., & Tipa, G. (2007). Placing Well-Being: A Maori Case Study of Cultural and Environmental Specificity. *EcoHealth*, 4(4), 445-460. doi: 10.1007/s10393-007-0133-1
- Paton, D. (1996). Training disaster workers: promoting wellbeing and operational effectiveness. *Disaster Prevention and Management*, 5(5), 11-18.
- Paton, D., & Johnston, D. (2001). Disasters and communities: vulnerability, resilience and preparedness. *Disaster Prevention and Management*, 10(4), 270-227. doi: 10.1108/EUM0000000005930
- Paton, D., Gregg, C. E., Houghton, B. F., Lachman, R., Lachman, J., Johnston, D. M., & Wongbusarakum, S. (2008). The impact of the 2004 tsunami on coastal Thai communities: assessing adaptive capacity. *Disasters*, 32(1), 106-119. doi: 10.1111/j.1467-7717.2007.01029.x

Patterson, J. M. (2002). Integrating Family Resilience and Family Stress Theory.

Journal of Marriage and Family, 64, 394-360.

Patricia H. Longstaff , Nicholas J. Armstrong , Keli A. Perrin , Whitney May Parker ,
& Matthew Hidek (2010).

Community Resilience: A function of resources and adaptability (pp. 1-15):

Institute for National Security and Counterterrorism.

Pelupessy, D., Bretherton, D., & Ride, A. (2011). Indonesia. In A. Ride & D.

Bretherton (Eds.), *Community Resilience in Natural Disaster* (pp. 19-50). New
York: Palgrave Macmillan.

Pfefferbaum, B. J., Reissman, D. B., Pfefferbaum, R. L., Klomp, R. W., & Gurwitch,

R. H. (2007). Building Resilience to Mass Trauma Events. In L. S. Doll, S. E.

Bonzo, D. A. Sleet & J. A. Mercy (Eds.), *Handbook of Injury and Violence
Prevention* (pp. 347-358): Springer US.

Poussard, W., & Hayter, J. (2011). Myanmar. In A. Ride & D. Bretherton (Eds.),

Community Resilience in Natural Disaster (pp. 141-168). New York: Palgrave
Macmillan.

Pyles, L. (2007). Community organizing for post-disaster social development:

Locating social work. *International Social Work*, 50(3), 321-333. doi:

10.1177/0020872807076044

Rajkumar A. P., Premkumar, T. S., & Tharyan, P. (2008) Coping with the Asian

tsunami: perspectives from Tamil Nadu, India on the determinants of
resilience in the face of adversity. *Social Science & Medicine*, 67(5), 844-53.

Rehner, T. A., Kolbo, J. R., Trump, R., Smith, C., & Reid, D. (2000). Depression

among Victims of South Mississippi's Methyl Parathion Disaster. *Health &
Social Work*, 25(1), 33-40.

Resilience Alliance (2002). Resilience. Retrieved 15 Mar 2013, from

<http://www.resalliance.org/index.php/resilience>



Reynolds, W. R., Quevillon, R. P., Boyd, B., & Mackey, D. (2006). Initial development of a Cultural Values and Beliefs Scale among Dakota/Nakota/Lakota people: a pilot study. *American Indian & Alaska Native Mental Health Research*, 13(3), 70-93.

Robards, M., & Alessa, L. (2004). Timescapes of community resilience and vulnerability in the circumpolar North. *Arctic*, 57(4), 415-427.

Pawson, R. (2006). *Evidence-based Policy: A realist perspective*. London: SAGE Publication Ltd.


Sonn, C., & Fisher, A. (1998). Sense of community: Community resilient responses to oppression and change. *published in Journal of Community Psychology*, 26, 457-472.

Stockholm Resilience Center. (2007, December, 18). What is resilience? Retrieved June 5, 2013, from <http://www.stockholmresilience.org/21/research/what-is-resilience.html>

Torrens Resilience Institute (2012). Community Disaster Resilience Scorecard Toolkit. Available online at: <http://torrensresilience.org/images/pdfs/toolkit/tritoolkit.pdf> (accessed 11 July 2013)

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2007) Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters. Geneva: United Nations

Victoria, L.P. (2001) Community-based Approaches to Disaster Mitigation . Available online at: www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN009661.pdf (accessed 30 June 2013)

- 
- Waller, M. A., & Patterson, S. (2002). Natural Helping and Resilience in a Diné (Navajo) Community. *Families in Society*, 83(1), 73-84. doi: 10.1606/1044-3894.46
- Walsh, F. (2007). Traumatic loss and major disasters: strengthening family and community resilience. *Family process* 46(2), 207-227.
- Wei, Y.-M., Fan, Y., Lu, C., & Tsai, H.-T. (2004). The assessment of vulnerability to natural disasters in China by using the DEA method. *Environmental Impact Assessment Review*, 24(4), 427-439. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.eiar.2003.12.003>
- Weichselgartner, J. (2001). Disaster mitigation: the concept of vulnerability revisited. *Disaster Prevention and Management*, 10(2), 85-94.
- Wilhelm, M. (2011). The Role of Community Resilience in Adaptation to Climate Change: The Urban Poor in Jakarta, Indonesia. In K. Otto-Zimmermann (Ed.), *Resilient Cities* (Vol. 1, pp. 45-53): Springer Netherlands.
- Yoon, I. (2009). A Mixed-Method Study of Princeville's Rebuilding from the Flood of 1999: Lessons on the Importance of Invisible Community Assets, *Social Work*, 54:1, 19-28.
- Zakour, M. J. (1996). Geographic and social distance during emergencies: A path model of interorganizational links. *Social Work Research*, 20(1), 19-29. doi: 10.1093/swr/20.1.19
- Zhou, H., Wang, J. a., Wan, J., & Jia, H. (2010). Resilience to natural hazards: a geographic perspective. *Natural Hazards*, 53(1), 21-41. doi: 10.1007/s11069-009-9407-y.