

第壹章 緒論

第一節 問題陳述

九二一地震後帶來屋倒、人毀的大災難，對重建地區的居民來說更是造成其個人之心理危機、人際網絡瓦解、及居住環境受損、生活機能消失等個人、家庭及社會連帶上的重大危機。因應此重大災害，總統頒佈緊急命令，進行緊急救援工作。並在災後重建計畫工作綱領中，規劃訂定重建暫行條例，以銜接此六個月的緊急命令效期之後的各項重建工作，並於震災半年後通過「九二一重建暫行條例」，作為各項重建工作的法源依據。

台灣地區災後生活重建工作依此暫行條例已推展屆兩年，兩年來政府對於重建區的重建工作的推動也不虞餘力，然此過程中仍有許多推行上的困難與問題的產生。兩年來針對生活重建工作做法上的的檢討，以體制面來看，緊急救援體制體制未能發揮，影響救援工作；重建區既有社會資源缺乏、外來團體多、雜，且未加以規劃，社區重建難以落實。從執行面來看，重建工作得以推行，仍需要相關專業人力的培養；失依兒童後續照顧等問題，仰賴信託基金的成立；以工代賑、臨時工作津貼等措施，政策訊息傳達不良、變動頻繁等導致執行上的困難；慰助金金額發放一再調整，造成發放作業紊亂的情況；民間捐款踴躍，捐募管理欠規劃等問題。提出，因災遭受到的不幸愈多，愈容易發生創傷後壓力急患，且影響其工作或生活，受災地區民眾創傷的情形需要協助；及緊急安置與臨時居所的配置等等的檢討、建議與需要，在災後一年內各單位舉辦的回顧報告或相關研究中一一的呈現（王增勇，2000；內政部兒童局，2000；林瑞鑫，2000；許傳盛，2000；蔡崇煌、陳宇嘉等，2000b；黃啟禎，2000；潘順能，2000；謝國興、馮燕，2000；廖俊松，2000；廖嘉展、吳惠蓮，2000；陳婉真，2001；郭吉仁，2001）。

在災後第二年更提出組合屋居民遷住問題，重建區失業與就業問題，二次災難發生時的因應措施，重建區之心理重建仍持續需要，規劃建立社會福利輸送體系、辦理社區醫療照護之需求、恢復常態化之規劃..等問題與需求須待處理與規劃（張莉珊，2001；陳麗文，2001；游淑綺，2001；許進才，2001；李逸洋，2002；林中森，2002；郭吉仁，2002）。此生活重建工作推行上的種種問題，顯見生活重建工作推行繁雜與困難，且有延續性與階段性的需求與問題產生。

實際上，居民在生活重建過程中，所關心的仍以生計為主，因此對於資源的爭取與分配相當重視。即對收入、所得面的關注，如產業復甦與否、工作機會與就業援助等的需求。在實際推行生活重建工作之各生活重建服務中心，也反應出居民之需求，如受災區的老人認為仍需要生活津貼與經濟補助、及提供福利服務（陳伶珠，2000）。因為生活重建工作所涉及的層面相當廣，在資源連結與福利運輸體系的建立上更是實務工作者急需解決的問題，例如案主轉移到他縣市時，因缺乏回報程序，而出現後續追蹤與扶助問題（黃淑惠，2000）。另外，原住民地區在生活重建工作上所面臨困難是資源的缺乏，在既有資源有限的情況下，災後道路交通受阻影響產業運銷，進而影響生計；事實上原住民在房屋重建上的土地屬權與居住才是另一項值得討論的基本問題。因此，災後生活重建工作之相關作法是值得討論及研究的。本研究即以回顧過去台灣處理災害的經驗及重建的做法，以及整理九二一震災後兩年內之生活重建工作，試圖對此經驗做彙整及檢討，以作為我國災後生活重建工作修正上的參考。

第二節 研究目的

台灣地區災後生活重建工作的推行，可以說是邊做邊學、邊學邊修的狀況。不論是生活重建政策面或實際實務操作面，生活重建工作執行上的特色、問題與困難，都是值得我們重視的。故期對生活重建工作推行狀況做整體的瞭解及檢討，以利後續的生活重建工作之推行上之參考。本研究之目的為：

- 一、針對台灣過去及九二一震災後生活重建工作之相關作法做文獻整理與分析。
- 二、瞭解台灣地區九二一震災後生活重建工作，在緊急救援、恢復秩序、長期重建等各個時期的推行狀況，並做檢討。
- 三、作為我國災後生活重建工作推行之修正參考。

第貳章 文獻探討

過去台灣地區對災害的處理，以災害救助及災後復建工作為主。其中災害救助工作，在精省（1998年）之前依據「台灣省防救天然災害及善後處理辦法」，由縣市辦理人口傷亡、房屋倒塌、災民收容、農田流失埋沒及海水倒灌等救助工作（其餘道路、橋樑、水路等分屬各部門）。其中攸關民生之救助工作，採任務編組方式辦理，如由警務處會同有關單位辦理應變戒備、危難搶救、及災害之查報工作；由社會處督導辦理災民臨時收容及傷亡救助工作；由衛生處督導辦理受傷災民之救護及災區環境衛生之處理等，分別由各處室督導辦理災後救助工作。災害救助的對象，包含因災致死亡、失蹤、重傷者，住屋全倒、半倒者，提供救助金及避難民眾膳食等費用。災害的復建工作方面，以精省之前為例，省以公路局、水利局、漁業局、及省屬各機關配合其相關業務辦理復建工程；由縣市辦理之事項包含：人口傷亡、房屋倒塌、災民收容、農田流失埋沒及海水倒灌等救助工作，以及包含縣市內之道路、橋樑、主要河川堤防、漁港船澳、學校廳舍及公共設施等等公共工程之復建。可以看出災害救助及災後復原之方式，皆以公共工程搶修、復建，及提供以現金給付為主之社會救助。

九二一震災（1999年），正適逢精省之後，中央政府同時兼顧災害政策規劃及執行緊急救災指揮系統，在行政層級上雖能儘快的縮減因應時間，但因災害過大及適逢中央與地方之行政組織調整之際，中央政府雖採緊急命令之方式因應，仍不免出現混亂的狀況。且不論是精省之前或是精省之後，政府於災後重建工作仍著重於道路、橋樑等公共性復建工作為主，攸關居民之民生需要的重建，仍以社會救助法辦理災害救助、生活扶助、急難救助，及醫療補助為之。

所謂的災後生活重建工作，是始於九二一震災之後，行政院經濟建設委員會訂定通過「災後重建計畫工作綱領」（1999年11月通過），明訂災後重建包含「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」等四項計畫，始可在中央政策中，看到災後生活重建之規劃。

然而，何謂災後生活重建工作？如何推行災後生活重建工作？本章分別於第一節討論災後生活重建工作的意義，第二節整理災後生活重建相關重要法規，第三節指出九二一震災前後之生活重建組織，第四節整理九二一震災後之生活重建工作，以及第五節對災後生活重建國內相關研究做回顧。整理台灣地區在過去災害重建工作及九二一災後生活重建工作，探討災後生活重建工作的意義，及生活重建組織與生活重建工作之相關做法。

第一節 災後生活重建工作之意義

一、災後生活重建工作的意義

生活重建的意義最終可以源自於憲法中政府保障人民生存權，工作權及財產權之規定（第 15 條）。在社會安全的基本國策中，明訂保障老弱殘廢、無力生活、及受非常災害者之適當的扶助與救濟，並且保障有工作能力之人民工作機會（包含兒童及婦女之勞動保護），改善勞工與農民之生活安全之政策，勞資糾紛之調解與仲裁，實施婦女兒童福利政策，並且普遍推行衛生保健事業及公醫制度，以增進民族健康，延續民族生存（第 152 條~第 157 條）。另外，在增修條文（第 10 條）中規定，國家應推行全民健康保險，保障婦女之人身安全，對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展；以及應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作等規定。政府負起人民生命安全、民族延續之責任。其中以社會救助（social assistance）政策，更直接指陳對遭受到非常危害者，給予適當的扶持與救助，使得社會救助政策成為災後主要的救助政策依據之一。

因應九二一震災災後之重建工作，政府訂定「災後重建計畫工作綱領」，涵蓋生活重建計畫，並以塑造關懷互助的新社會、建立社區營造的新意識、創造永續發展的新環境、營造防災抗震的新城市、發展多元化的地方產業、及建設農村風貌的生活圈等為六大重建目標（行政院九二一震災災後重建推行委員會，2000b）（以下簡稱重推會）。

生活重建工作的時間限度上，以重推會在其中程（2001 年至 2003 年度）施政計畫中，提出災民身心創傷、災區受創產業、就業與失業問題、災後倒塌毀損宅與社區、災後重建機制、災後重建資料體系整合問題等幾項急待處理的生活重建工作聲明，可見災後生活重建工作至少需要推行四年的時間。

生活重建工作的意義，即在災害發生後，政府負起人民因災害造成之人員、社會、財物等損害之重建工作，以保障其生存權，工作權及財產權。協助的對象及時間，除了包含對因災致死亡、失蹤、重傷者，住屋全倒、半倒之家庭及個人外緊急救助之外，對於受災地區之居民，尤其是針對老人、無力生活者、有工作能力而無工作機會者、婦女、兒童、身心障礙者等弱勢族群，能維持一定時間，涵蓋精神、物質、及社會結構等三層面的協助。生活重建工作不僅僅是恢復到原本的生活面貌，更是達到重建生命價值、重塑相互關懷的社會型態，促發人性互

助之生活型態，使人們過得較為合適之生活型態、生活模式。

二、政府生活重建之做法

過去台灣地區並無明確指陳災後生活重建之政策，故在九二一災後生活重建工作並無確切的前例可循。若要說明生活重建之做法，可以從省府時代，政府為加強照顧低收入戶生活計畫（1991年至1995年），採 1.就學（免費托兒、獎助學金、輔導升/就學） 2.就養（生活扶助、兒童收/寄養、老人安養、居家安養、殘障教養） 3.就業（職業訓練、就業輔導、以工代賑、創業貸款、追蹤輔導） 4.就醫（傷病醫療、精神病患收治、洗腎病患醫療、血友病患醫療、衛生保健） 5.救助（急難救助、災害救助、川資補助、失業救助） 6.安居（補助住屋修/整建、補助住屋改/新建、規劃構建/置平價住宅供低收入租用、購建/置平價住宅）等六項政策，分屬社會處、教育廳、衛生處、勞工處、住都局等各廳處辦理，約略可看出生活重建做法上的雛形。

在九二一震災後的「災後重建計畫工作綱領」中對生活重建計畫提出涵蓋層面包含有 1.社會救助及福利服務、2.就業服務、3.心靈重建、4.學校教學及學生輔導、5.醫療服務及公共衛生等五大項重建計畫，分屬文建會、教育部、內政部、勞委會、衛生署、環保署、原民會、青輔會等各部會分責實施重建計畫，更可以看出在精省之後，中央政府在災後生活重建工作做法上，明顯有精省之前政府為照顧低收入戶生活計畫之雛形。

實際上，災後的生活重建工作之做法主要以「九二一震災重建暫行條例」為依據，分別辦理社會福利服務、就業職訓、心理重建、及醫療及公共衛生等四大生活重建政策，並搭配既有之社會救助政策推行災後生活重建工作，實際相關作法將於第四節詳加說明。

第二節 災後生活重建工作之期程劃分

一般探討災害危機管理階段，主要分為災害預防期、緊急救援期、恢復秩序/過度期、長期重建/安置期等四個主要的階段，各時期所要達成的目標、時間點的劃分亦有明顯的不同。實際上，難以清楚的劃分各階段的時間點，因每個階段都有重疊的現象、不同類型的災害、災害嚴重的程度、或是不同專業領域投入工作的規劃需求等，都有可能依需要而做調整。如紀雲曜等人在九二一地震前，針對對災害危機管理之研究中，將災後危機管理行程分為：即時應變（一日內）、緊急

應變（一周內）、紓困應變（一個月內）、更新應變（6 個月內）、重建應變（6 個月後至社會復原）等五個階段（紀雲曜等，1999）。陳宇嘉（1999）以九二一震災後之救援經驗，將災變管理分為緊急生命救援階段（0~72 小時）、賑災階段（災後 4 小時至第三天）、安置階段（災後第三天開始）、創傷處置階段、社區重建階段等五個階段。在心理衛生單位方面將災變管理分為：緊急期、亞急性期、慢性期（恢復期、重建期）等不同時期（詹長權，1999）；另外，以公共衛生的角度來看，分為四個階段：緊急醫療時期（0~72 小時內）、災民臨時收容中心時期（0~1 個月內）、過渡期（從臨時收容中心遷移至臨時住宅的第一至二年期間）、安置期（從臨時住宅搬回或搬至永久住宅的第三至五年期間）。Kirkby 等（1997），依據災變發生的時建與經費花費的理想型態，將災變週期分為災變前的規劃與預防、急難救助期（0~6 個月）、暫時性安置工作、重建工作、發展工作等五個工作階段（引自陳昱茜、李文瑞，2000）。可見不同專業背景對危機管理時期的規劃不同，時間切割點亦有所不同。

本研究參考此四個危機應變管理時期階段概念，取災變後救援、重建階段之緊急救援、恢復秩序、及長期重建等三個時期。此三時期的時間劃分點，參考災後九二一重建暫行條例規劃的時間為基準，其規劃之初，約在震災發生後的第三至四個月期間，從規劃到實際立法施行約花了三~四個月。本研究將災變發生後至第三個月之間定為緊急救援時期，將災變後第四個月至一年內定為恢復秩序期，將災後一年起至災後第二年底止（本研究資料蒐集期間），定為長期重建期。分別對九二一震災後兩年來各時期之生活重建工作做檢討。

第三節 九二一震災前後之天然災害防救法規

國民政府遷台之後，最早於 1956 年設立「臺灣省人民因災害死亡及住屋倒塌救濟辦法」，及於 1964 年訂立「台灣省各縣市（局）民眾遭逢急難事件救濟事項」，辦理災害之救濟及急難救助措施。因應天然災害之救助措施，臺灣省主要以 1965 年訂立的「臺灣省防救天然災害及善後處理辦法」施行，台北及高雄兩直轄市分別依據 1967 年及 1979 年訂定之「台北市防救天然災害及善後處理辦法」、「高雄市防救天然災害及善後處理辦法」施行。此三項處理辦法，可以說是當時台灣地區對天然災害善後處理之重要依據。至於災害後的生活扶助、災害救助、急難救助、醫療援助等救助措施，則依據 1980 年訂定之「社會救助法」辦理。時至 1985 年消防法，及 1996 年緊急醫療救護法等相繼設立，才有助對天然災害的相關法源較為完備，救援組織及工作，較為有系統的建立。

在法令、條文方面，原有之災害相關法規，分散在憲法，社會救助法、消防法、緊急醫療救護法上。但考量原有消防救援、社會救助等救助系統一時不足以應付重大型的災難，且因法規的性質多以應付災害緊急救援之災害救助、緊急安置等辦法為主，也顯現對後續的重建措施之相關法令依據相當不足。在九二一震災之後，因災害發生範圍之大，災後依據總統頒布緊急命令（1999.09.25）辦理緊急救援，並且動員各級政府之組織及救助體系，辦理災後重建工作。推動災後重建的工作依據是以「九二一震災重建暫行條例」（2000年2月通過）為主。目前正依據「九二一震災重建暫行條例」推行相關工作辦法、作業要點，及方案等實施生活重建工作，亦可見原本的救助法規方面，對重大災害的災後生活重建之相關規劃相當缺乏。

以下針對台灣地區既有之憲法中的「緊急命令」，及「社會救助法」、「災害防救法」、「緊急醫療救護法」、以及震災後的「九二一震災重建暫行條例」等五項重要法規，及搭配政府既有福利服務法規、措施，做為生活重建法規體系之說明（參見圖 2.1）。

一、緊急命令

根據憲法之規定，總統為避免國家或人民遭緊急危機或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令。因此，緊急命令制度，係為國家遭受緊急事變，於平時既有法律之不足以因應危機，新法訂定尚未能濟急時，以為因應緊急事變發生後之相關作為之依據，主要旨在維護國家生存及回復常態。

九二一震災發生之後，國家面臨緊急危難，於 1999 年 9 月 25 日由總統頒布為期六個月的「緊急命令」。緊急命令的內容涵蓋籌措災區重建之財源，央行提撥專款辦理長期低利、無息融資，辦理災後安置作業，道路及公共工程搶修，居民重要證件登記補發，因工務需要之人力、物力之徵調，以及基於災區安全、衛生考量，實施特定地區管制，受災戶役男改服國民兵役，以及訂定相關罰責等措施，辦理緊急救援。

國家面臨緊急重大之變故，為維持其自體的存在，發佈緊急實符合憲法之體制。然牽一髮而動全身，因應此地震災害，必須動用緊急命令，一方面故因此災害危及的層面之廣，尤其是台中縣、南投縣全縣受創甚深(其他如台北市、台北縣、苗栗縣、台中市、彰化縣、雲林縣等縣市同時也遭受不同程度的災害)，國家負起救援的工作責無旁貸；另一方面，是否也反應出中央政府在重大災害發生時，並

無一法源依據，以茲因應。

二、社會救助法

在災害救助系統中，社會救助法實為災害救助最為重要的法律基礎之一。社會救助的沿革，首先見於 1965 年頒布的「民生主義現階段社會政策」中規定辦理社會救助，之後始有於 1980 年公佈、1997 年修訂的「社會救助法」，以確定「社會救助」之法源依據（黃啟禎等，2000；江亮演，1990）。整個社會救助體系中，包含生活扶助、醫療補助、緊急救助、災害救助等四大項救助要項，並且訂定社會救助機構、救助經費等機構設施要項及補助經費之來源，以及規定相關罰責、附則，以最作為社會政策之社會救助體系依據。此生活扶助、醫療補助、急難救助、災害救助等四大項救助措施，分述如下。

- （一）生活扶助：生活扶助以現金給付為原則，為維持低受入戶之生活及協助其自立為主包含家庭生活補助費、就學生活補助費、中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助費，以及兒童生活補助費等項目。若有需要亦可辦理收容、職業訓練、就業服務、創業輔導、以工代賑等其他相關扶助措施。
- （二）醫療補助：醫療補助的對象包含：1.低收入戶之傷、病患者，2.患嚴重傷、病，所需醫療費用非其本人或扶養義務人所能負擔者，3.低受入戶參加全民健康保險之保險費用，由各級政府補助等。以國家補助的方式，確保個人之基本健康。
- （三）急難救助：急難救助不限於低受入戶者，但必須是因發生急難事故致生活陷於困境者。救助對象包含：1.戶內人口死亡無力殮葬者，2.戶內人口遭受到意外傷害致生活陷於困境者，3.負家庭主要生計責任者，罹患重病、失業、失蹤、入營服役、入獄服刑或其他原因，無法工作致生活陷於困境者，4.流落外地，缺乏車資返鄉者。救助方式皆以現金給予的方式辦理。
- （四）災害救助：對於人民遭受水、風、火、電、雹、旱、地震及其他災害，至損害重大，影響生活者，以予災害救助，救助方式包含 1.協助搶救及善後處理，2.提供受災戶膳食口糧，3.給與傷、亡或失蹤者濟助，4.輔導修建房舍，5.設立臨時災害收容所，6.其他必要之救助等。

為因應九二一大地震之重大災害特殊性，對於災害救助的金額相較於原本之社會救助法所規定之救助標準，將九二一震災之死亡慰助金，提高到每名補助 100 萬元，重傷慰助金補助提高到每名補助 20 萬元。此特殊之救助政策，容易讓民眾對社會救助產生誤解，故進而對原本社會救助措施有關「直轄市、縣(市)主管機關訂定災害救助金核發規定範例」，加以修正並公布實施，社會救助之標準在九二一

震災之後修訂如下（參見表 2.1）。以台灣省為例，在精省之前依據「台灣省天然災害救助金核發標準」：死亡（或失蹤）每名 15 萬元、重傷每名 7 萬 5 仟、無親屬屍體埋葬每名 2 萬 3 千元埋葬費，及住屋全倒以戶為單位，戶內每口 1 萬 5 千，以五口為限，半倒減半計給。此項修正後的救助金額提高，且對於災害項目之救助之認定較為仔細，但仍無依實際需要賦予調整之依據。

表 2.1 台灣地區各地災害救助金之核發標準

| 項目 地區 | 死亡 / 失 蹤慰助 | 重傷 救助 | 住屋倒毀救助 | 其他救助 |
|----------|---------------|----------|---|--|
| 台灣省 | 20 萬元 | 10 萬元 | 1. 住屋全倒以 戶內現住人口為計算 基準 2. 每口 2 萬元，但以五口為限 3. 半倒者減半計給。 | 1. 水淹、火災、財物損失戶 2. 每口五千元以五口為限。 |
| 台北市 | 30 萬元 | 30 萬元 | 1. 住屋全倒以戶內現住人口為計算基 準 2. 每口 3 萬元，以五口為限 3. 半倒者減半計給。 | 1. 住屋遭水淹五十公以上 者，每戶五千元； 2. 五十至一百公所者，每戶 一萬元； 2. 一百公分以上者，每戶二 萬元。 |
| 高雄市 | 20 萬元 | 20 萬元 | 1. 住屋全倒以戶內現住人口為計算基 準 2. 每口 2 萬元，以五口為限 3. 半倒者減半計給。 | 1. 水淹、火災、財物損失戶 2. 每口五千元以五口為限。 |
| 台北縣 | 30 萬元 | 30 萬元 | 1. 住屋全(半)倒以戶內現住人口為計 算基準 2. 全倒每口 3 萬元，半倒每口 2 萬元 3. 以五口為限。 | 財物損失每戶二萬元。 |

資料整理自：內政部社會司（2001）。社政年報。

社會救助法主要為照顧生活困難之低收入者及遭受緊急或非常災害之生活，以協助其自立為目標。除了災害救助是社會救助法中較為清楚的明定因災害所給的特別救助內容之外，實際在生活重建工作中，其亦搭配社會福利等措施，提供急難救助、生活服務、及醫療補助等福利服務，協助並照顧受災之民眾生活，以期其自立。

三、災害防救法

台灣地區「災害防救法」之設置相當晚，直至九二一震災之後，於 2000 年 7 月才設立公佈之。災害防救的概念早在民國 1956 年「臺灣省人民因災害死傷及住

屋倒塌救濟辦法」之始對因天然災害之作防救措施，並於民國 1965 年設置「臺灣省防救天然災害及善後處理辦法」，另外，台北、高雄兩市分別於 1967 年、1979 年升格為院轄市之後也相繼實施「台北市防救天然災害及善後處理辦法」、「高雄市防救天然災害及善後處理辦法」，確立台灣地區之天然災害防救與災後善後處理措施。

以現行有關災害防救之相關法規來看，只包含消防法、水利法、經營公共危險物品及高壓氣體各類事業分類及安全管理辦法、臺灣省防救天然災害及善後處理辦法、台北市防救天然災害及善後處理辦法、高雄市防救天然災害及善後處理辦法等，其多為屬為行政命令、地方性法規，或為達成特種災害而制定，尚缺乏所有重大災害均適用之法規體系（紀雲曜等，1999）。為規劃一整體性的防救災計畫，中央政府提出「災害防救方案」（1994 年），辦理天然災害防救措施，大體確立「災害防救」之相關工作內容，包含確立重大災害、災害防救組織、災害防救計畫、災害應變措施等。實際將此合法化是在九二一震災之後，依據「災後重建計畫工作綱領」之措施，通過「災害防救法」（2000 年 7 月），大抵建立起災害防救之相關措施及法源依據，包含總則（確立災害防救之定義與範圍）、災害防救組織、災害防救計畫、災害預防、災變應變措施、災後復原重建，以及罰責、附則等章節，其中針對「災害防救之定義與範圍」、「災害防救組織與措施」、「災後復原重建」等分別敘述之。

- （一）災害防救之定義與範圍：包括天然災害，如風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害等；以人為災害，如重大火災、爆炸、公用氣體與油管線、輸電線路災害、空難、海難與陸上交通事故、毒性化學物質災害等災害。
- （二）災害防救組織與措施：確立各級政府組織對於災害應成立之防救組織與任務實施。在中央於行政院應設置「災害防救委員會」，辦理「中央災害防救會報」，決定災害防救之基本方針、核定重要災害防救政策與措施、核定、督導、考核中央及地方之災害防救相關事項等；並設置「災害防救專家諮詢委員會」、「災害防救科技中心」等；於直轄市、縣（市）政府亦應召開災害防救會報，辦理擬定地區之災害防救計畫、核定及堆動各鄉（鎮、市）之地區防災救助等相關計畫，並設置災害防救專家諮詢委員會；於鄉（鎮、市）亦應辦理災害防救會報，適時成立災害應變中心等。
- （三）災後復原重建：為執行災後復原重建，各級政府得由各機關調派人員組成任務編組之重建推動委員會，於災後復原重建全部完成之後，始解散之。

從過去到現在，在災害防救法之沿革上，可以看出政府對天然災害的預防、防救及救助體系的建立愈來愈重視，對於防救組織、災害防救計畫、災害預防、災變應變等措施之外，亦開始加上災害復原重建的規定。

四、緊急醫療救護法

緊急醫療救護法，實依據消防法第二十四條規定，為辦理緊急傷患或大量傷病患之現場急救處理及送醫途中之救護。災害之緊急救護的概念起於民國七十七年實施「醫療緊急災害應變措施及檢查辦法」，對於因災變之重大傷害病患實施緊急醫療救護行為。在 1996 年立法公佈實施「緊急醫療救護法」、「緊急醫療救護法師師細則」起，對於災害防救之緊急救護得以依法實施，緊急傷病患包含因災害或意外事故急待救護者、路倒傷病無法行動者、孕婦待產者、其他緊急傷病患等；並針對緊急救護人員辦理初級、中級或高級等救護技術人員訓練、取得資格，以執行緊急救護工作。

上述對於災害防救之緊急醫療措施，可以看出緊急醫療救護法仍屬於局部性、小範圍之緊急救護，在大範圍及重大災難發生時，此法實難能應變。在九二一震災時，行政院衛生署及醫師公會，相繼提出「因應地震災害之醫療照護專案」、「因應地震災害之醫療照護專案」，及「九二一地震災害受災民眾全民健康保險就醫優惠方案」等提供緊急醫療援助；在重建時期，提出「九二一震災災後全民健康保險費用補助及就醫優惠方案」、「補助災區 26 鄉鎮均成立社區健康營造中心」及「生活重建區之醫療服務及公共衛生計畫」等計畫，推動災後生活重建工作。

五、九二一震災暫行條例

依據「災後重建計畫工作綱領」之配合措施，辦理震災重建暫行條例的政策聲明，以執行災後重建任務及銜接緊急命令的六個月有效期後之各項生活重建工作，行政院整合相關部會需求，擬定「九二一震災暫行條例」，並經立法院於 2000 年 1 月 15 日三讀通過，完成立法（陳素春，2000）。其主要訂定目標以有效、迅速推動震災災後重建工作，以重建城鄉、復興產業、恢復家園為要。

此條例以九二一震災及其各次餘震所照造成的災害為主，作為災後重建工作的依據，辦理災區社區重建、租稅與融資之配合措施、重建行政程序之執行與簡化、籌措重建經費等相關工作，為具任務性及特別性之條例。其中有關生活重建之工作，在辦理災區社區重建中指出協助居民重建。若條例中未規定者，適用其他法律之規定（如其他社會福利法），且以最有利災民之法律為適用。

攸關居民生活重建工作當的繁雜且須依據相當多的辦法與措施，才能完成。上述雖以五大法案說明生活重建之法令架構，生活重建工作在實際上推行上，一

方面仍需仰賴相關實施辦法的訂定，及搭配政府既有福利法案、福利服務計畫及實施辦法，才能有效的推行生活重建工作。廣義的社會福利之定義，其內容應包含社會保險、衛生保健、福利服務、社會救助、國民就業、國民住宅、社區發展、社會教育、環境品質維護、國民休閒及文化生活等（藍忠孚，1994）。實際上，我國在體制上社會福利與醫療衛生之行政體系是分開執行的；以目前既有的社會福利行政體系，組織功能統籌社會救助、社會保險、福利服務（包含兒童、青少年、婦女、老人及身心障礙者等）社區發展、志願服務、社會工作等業務。故在生活重建工作中，社會福利服務的推行，仍與其他福利服務（勞工福利、醫療衛生補助措施、住宅租金補住等）措施搭配實施。

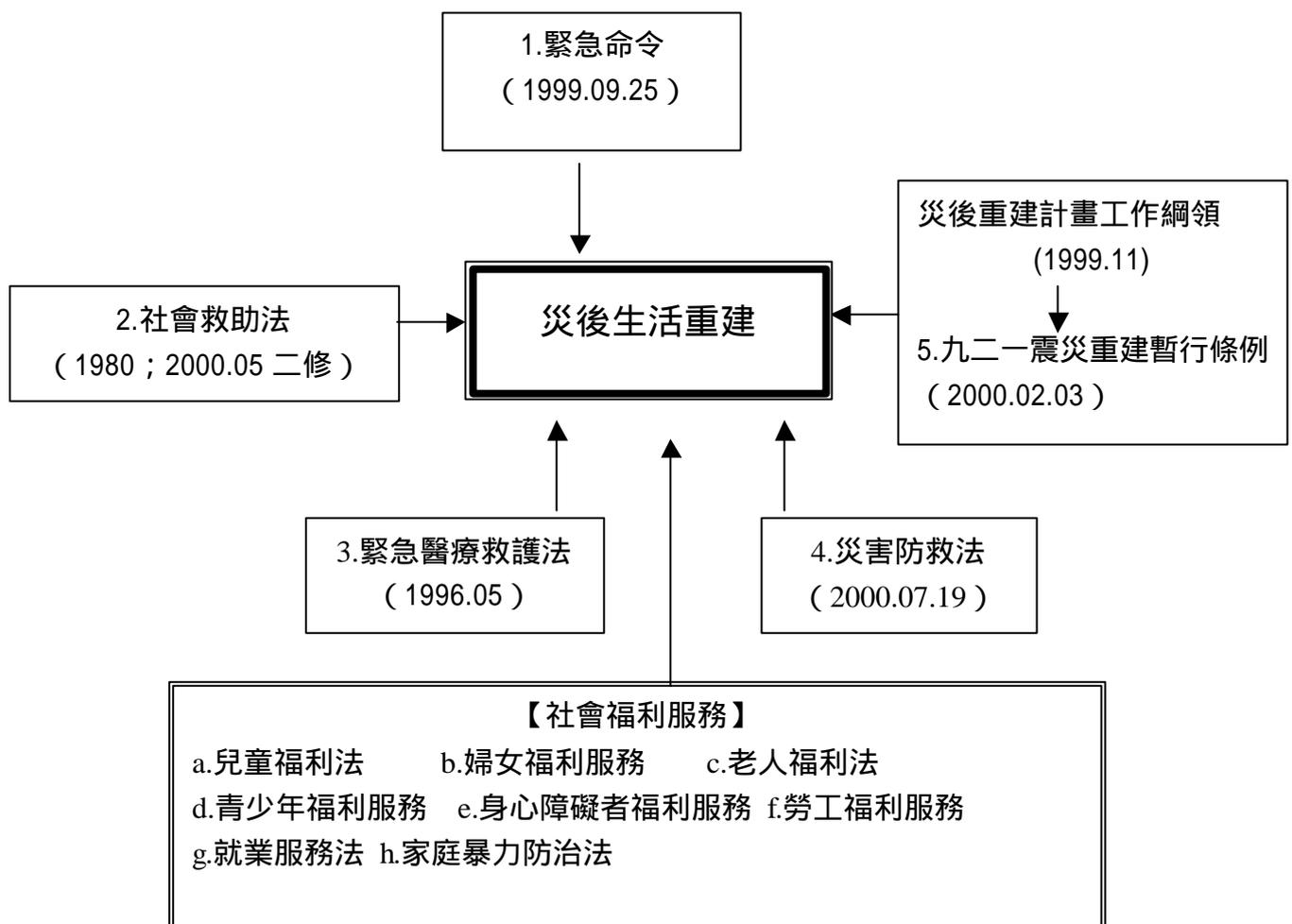


圖 2.1 災後生活重建之法規架構

第四節 九二一震災前後之生活重建組織

過去，台灣地區並無獨立的規劃出災後生活重建組織，尤其是在省府時代，生活重建工作由省政府及北高兩市政府部門依職權分別辦理之，如警務處會同有關單位辦理應變戒備、危難搶救、及災害之查報工作；社會處督導辦理災民臨時收容及傷亡救助工作；衛生處督導辦理受傷災民之救護及災區環境衛生之處理...等，分權負責的方式處理。縣市地方政府方面，在災害發生時，亦以村里為單位，由村里幹事、村里長及警勤區警員調查受災情形，災情嚴重者，鄉鎮縣轄市應設法供應，或報省府處理。九二一震災之後至九二一震災災後重建暫行條例訂定之前，中央政府與縣市政府，亦以分權負責的方式分別負起災後救援，依法規定成立災害救助委員會加以因應之。實際推行生活重建工作時，不論是中央或地方在組織因應上都有所更動或創設，分述如下。

一、中央政府推行生活重建之組織

在九二一地震發生之後，為落實執行救災工作，行政院成立「災後重建推動委員會」，由行政院長擔任主任委員，下設十三個工作推動小組，分別為企劃組、救災組、安置組、維生組、營建組、交通組、衛生組、環保組、教育組、後勤組、財物組、行政組、新聞組等組織，並在中部設立單一窗口；同時中央各部會在研擬各項災後重建計畫，於行政院經濟建設委員會訂定「災後重建計畫工作綱領」(重推會，2000b)。在「生活重建計畫」部分涵蓋有「心靈重建」、「學校教學及學生輔導」、「社會救助及福利服務」、「就業服務」、「醫療服務及公共衛生」等五大項重建計畫，分屬文建會、教育部、內政部、勞委會、衛生署、環保署、原民會、青輔會等各部會分責實施重建計畫。

不論是災後重建推動委員會、或是災後重建計畫工作綱領，其皆以分權負責的方式，可以看出其源自於省府時代在「臺灣省防救天然災害及善後處理辦法」中規定將重建的工作分屬在不同權責單位負責。在面對此重大災難，且委員會中各組之組長皆由各部會首長兼任，此分權負責、無一專責人員或單位統籌規劃的機制。實際在推動災後重建工作，往往因重建涉及部會相當多，確實有其窒礙難行之處，需要有一機制作各部會之協調、推動，及督導之事項。

最後，依據「九二一震災暫行條例」，頒布「行政院九二一震災災後重建推動委員會暫行組織規程」(2000年5月頒布)，除既定之重推會委員名單來源之外，更明訂相關人事：如執行長、副執行長、主任秘書、處長、副處長、科長、及若干工作人員等工作人員，分別掌理各處之相關重建工作，以便落實推行生活重建。並規劃「企劃處」、「大地工程處」、「公共建設處」、「產業振興處」、「生活重建處」、

「住宅及社區處」、「行政處」等七處，及「重建區巡迴輔導小組」等(參見圖 2.2)，其中生活重建處包含社會福利、心理重建、就業職訓、醫療及公共衛生等四科，實際扮演生活重建相關政策之制定、協調、審核、推動及監督等角色及監督之角色。

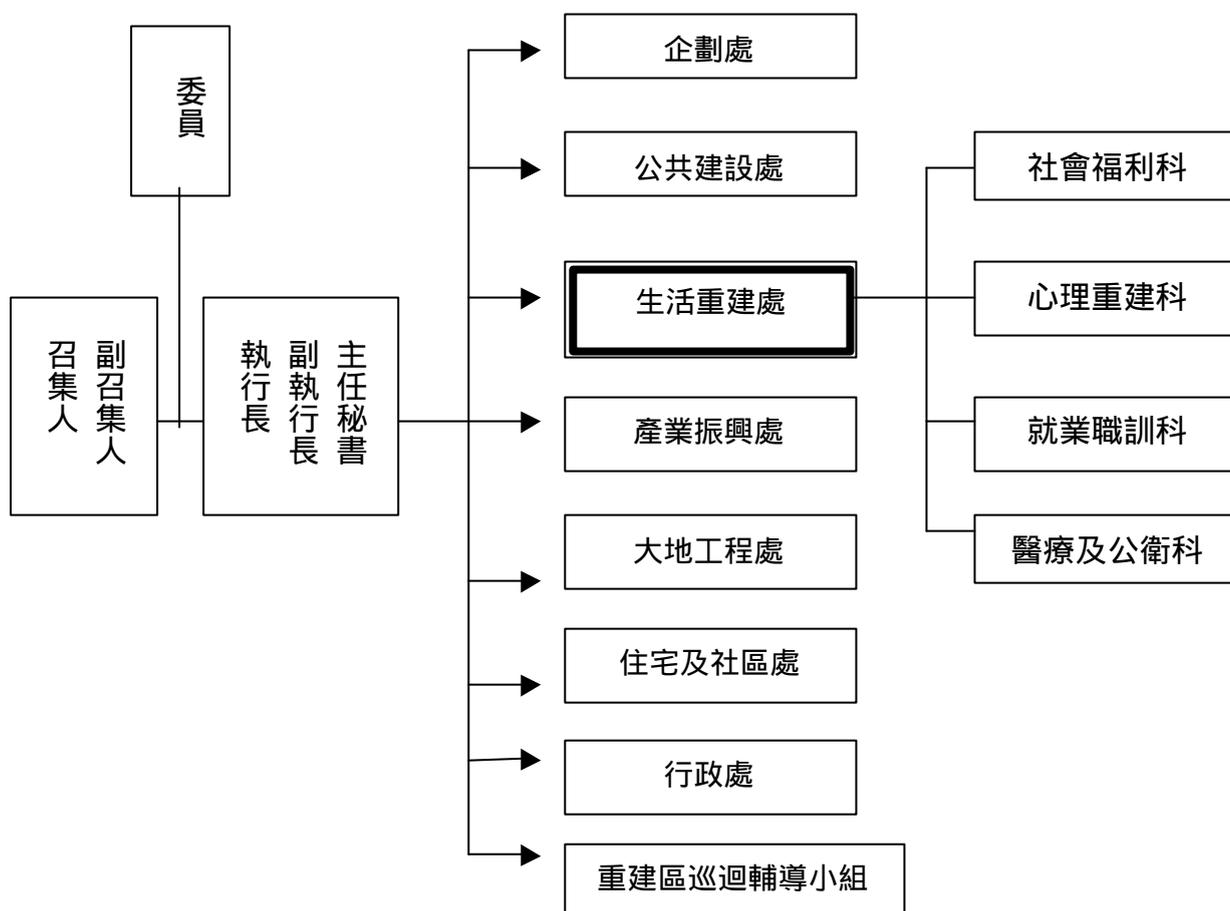


圖 2.2 行政院九二一震災災後重建推動委員會組織

二、地方政府生活重建組織

不論是省府時代或精省後，依據社會救助法之規定，地方政府均擔負起災害救助之工作，如在修訂後的社會救助法中規定(第 25 條至第 27 條)：人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，直轄市或縣(市)政府應視災情實際需要，訂定規定辦理協助搶救及善後處理、提供受災戶膳食口糧、給與傷亡或失蹤濟助、輔導修建房舍、設立臨時災害收容場所及其他必要之救助，必要時，得洽請民間團體或機構協助辦理災害救助。地方政府都實際擔負實質的生活重建工作。

在九二一震災之後，「九二一震災重建暫行條例」尚未設立之前，地方政府確實擔負起緊急救援工作、提供臨時安置等救助措施。在災後生活重建部分，除委託或補助辦理生活重建方案之外，受創較為嚴重之南投縣及台中縣，在全國各地的救援團隊紛紛踏至災區之際，為避免資源重疊浪費，都希望能提供單一窗口直接服務方式提供服務，在實際的規劃運作上有些許不同。

在南投縣方面，政府社會局為了整合進入南投縣協助的團體，召開分區座談之時，全國民間災後重建聯盟（以下稱全盟）亦委請台大曹愛蘭教授與陽明大學王增勇教授協助其災後重建的工作規劃，其提出「社區家庭支援中心」（以下稱家支中心）的構想，主要精神在於提供各鄉鎮市在地居民最直接的福利服務（王增勇，2000；王增勇，2001；陳婉真，2001）。最後，以區域受災程度為考量，依區域受災程度分為三個等級，一級受災區域，如南投市、埔里鎮、竹山鎮三地各設置三處家支中心；二級受災區域草屯鎮、國姓鄉、中寮鄉、名間鄉等四個鄉鎮設置二處家支中心；三級受災區域魚池鄉、水里鎮、集集鎮、鹿谷鄉、信義鄉、仁愛鄉等鄉鎮設置一處家支中心；並確定 12 個團體及其責任區域，在 13 個鄉鎮市成立 23 個「社區家庭支援中心」。

台中縣方面，因其受災區域受分散於東勢、大里、霧峰、新社、和平、豐原、石岡、太平等地區，涵蓋屯區、山區，為求重建落實，以「單一窗口」方式，設置大里、東勢兩處工作站（包含新社、太平、石岡等地）提供福利服務（許傳盛，2000）。另外同時採用專案補助方式，將霧峰、新社、和平（雙崎）等三處補助民間單位辦理福利服務，並於適時補助各民間組織（如基督教長老教會關懷中心、基督教救助協會、台灣世界展望會、台中縣家扶中心、兒福聯盟等單位）之重建服務方案。

在「九二一震災重建暫行條例」通過之後，明文規定各縣市政府（22 條），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」，提供居民福利服務、心理輔導（包含居民、學校師生及救災人員）協助發展社區組織（包含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），以及提供諮詢轉介服務等。此重建暫行條例一通過，除了規範地方政府辦理生活重建之組織與工作內容，另一方面也奠定民間組織參與災後生活重建工作之法源依據。

由過去與現在中央政府與地方政府在生活重建工作的組織編組上，不論是中央政府或是地方政府，在此次震災之後皆以專責、獨立組織，採單一窗口的辦理災後生活重建工作。雖然仍屬於暫行性、特殊性的組織，但對於直接提供居民協助上，運用地方之資源、以發展社區、完成居民之生活重建工作等做法上，較能直接反應及提供居民之需求。

三、民間組織參與辦理生活重建工作

民間組織，如社會福利組織、宗教組織、學術團體、社區工作團體、社會運動團體、志願救災服務組織、醫療衛生組織、企業組織、法律服務團、緊急救難隊等不同形式之組織，在災後救援及重建過程中，在短期間動員人力(志工/義工)資源(財源、物資)等，提供資源救助、安置與收容、心理輔導、家庭服務、法律服務、醫療服務、宗教服務、社區經濟產業重建、學校重建、團康及文藝活動、調查研究等相關工作；其在角色扮演上，分別有：災民需求的提供者、社區營造者、創造地方就業機會者、促進公民社會發展者，以及方案需求調查及相關研究者等角色功能(官有垣、邱瑜瑾，2001；劉麗雯、邱瑜瑾、陸宛蘋，2001)

實際上，受災地區因資源缺乏，為使生活重建工作得以推行，需仰賴外來大量外來團隊的駐進服務，尤其是宗教組織或是有宗教背景之社會福利服務組織，如基督教長老教會、基督教救助協會、天主教聖母聖心修女會、台灣世界展望會、財團法人勵馨社會福利基金會、伊甸社會福利基金會等民間組織為最；其他，如老人福利聯盟等團體、老五老基金會、及中華至善協會，協助地方政府辦理生活重建工作。另外，台中縣家扶中心、兒童福利聯盟等社福組織，亦在生活重建工作中，以承接服務方案等方式，辦理生活重建工作。民間組織除了以承接或接受委辦的方式參與辦理生活重建工作之外，組織本身，藉由其組織體系，自行籌組工作團隊、或以關懷工作站的形式，在重建社區中進行服務。這些組織體系包含：基督教長老教會、基督教救助協會、全盟、台灣世界展望會等、人本基金會組織，分別以辦理關懷站、社區重建工作站、或工作室等形式辦理。

第五節 中央政府在九二一震災後之生活重建工作

在社會救助的體系中，一直以來是以「貧窮」作為社會救助的思考重點。故在政策上的努力，皆是以解決或減緩貧窮，作為社會救助的政策目標。對「貧窮」之相關議題亦是主要的探討重點，其中就有學者湯生德(1987)，提出七組物質剝奪、及六組社會剝奪，共十三組指標，作為篩檢貧窮的指標(引自林萬億，1994)。

在物質剝奪方面包含：1.飲食剝奪、2.衣著剝奪、3.住宅剝奪、4.家庭設備剝奪、5.環境剝奪、6.場所剝奪、7.工作剝奪、7a.（非就業勞動力者）工作剝奪的替選；在社會剝奪方面：包含 8.缺乏就業權力、9.家庭活動剝奪、10.缺乏與社區的結合、11.缺乏正式的社會制度參與、12.休閒剝奪、13.教育剝奪等。此十三組的貧窮指標雖是以測量貧窮之基準，不免看出，貧窮的的界定標準，不僅僅以經濟、所得層面來考量，其考量的層面包含個人基本生命維護、生活基本設備狀況、實值得居住結構狀況、居住環境狀況、工作或從事勞動的環境，以及整體社會對個人之工作權力、生活空間給予、人際互動機制狀況、社會參與機制、及成長所需之教育資源等，涵蓋個人之精神、物質層面，社會與個人之間互動層面，以及社會結構本身等三個不同層面的關注。

中央政府在生活重建工作既有的做法中，包含提供社會救助與社會福利措施、勞工就業與勞工福利措施、建立醫療衛生體系運作及醫療補助措施、心理衛生重建措施、及住宅重建補助措施等重要措施來看（參見表 2.2~表 2.6），絕大部分含有施行社會救助措施及福利服務，亦可以看到生活重建工作亦對這三個不同層面的關注。

一、社會救助與社會福利措施

在社會救助與社會福利措施當中（參見表 2.2），以提供弱勢族群之生活扶助、急難救助、就學援助等計畫為例，即對個人之援助措施；在社會與個人之間互動層面，以臨時組合屋推展社區發展工作計畫為例，及在促使居民之社會互動，引發社會互助之可能性。另外，以災後家庭衝突危機與家庭暴力防治處遇暨保護網絡計畫等為例，以改善社會組織結構方式，提供協助。

二、勞工就業與勞工福利措施

在勞工就業與勞工福利措施當中（參見表 2.3），以保障個人之所得收入之外，對於個人之就業條件（工作能力）及就業環境，皆是考量的重點。在社會與個人之間互動層面，以大專學生返鄉工讀計畫為例，即在促進出外就學之大專學生與家鄉的連結，在收入之際，亦注入工作學習之意義。在社會結構方面，辦理獎勵僱用辦法、永續就業工程計畫等，由外在環境之改善做起，以協助居民就業，穩定基本收入。

三、建立醫療衛生體系運作及醫療補助措施

建立醫療衛生體系運作及醫療補助措施中（參見表 2.4），建立醫療衛生體系本身，如規劃建立緊急醫療系統，即在對既有社會結構所改變；在個人援助層面，以醫療補助為要。在社會與個人之間互動層面，以辦理補助災區 26 鄉鎮成立社區

健康營造中心計畫為例，由社區居民之健康促進，以協助重建區之健康維持。

四、心理衛生重建措施

心理衛生重建措施（參見表 2.5），乍看之下仍是注重個人精神層面的健康復建與維護為要。實際上，心理重建仍仰賴個人與社會之互動關係的促進，以促進個人之心理復建，如建置心理重建網絡、補助鄉鎮市國小、國中處理社區民眾生命教育等計畫，以促進人際網絡的連結、生命意義啟發。在社會結構面，災區地方視覺形象設計、美化受災地區公共環境、藝術治療計畫，及建立災區緊急聯絡志工之機制等措施為例，實值的社會環境面及人際網絡面的建構，以促進心靈復原，心靈重建。

五、住宅重建補助措施

住宅重建補助措施（參見表 2.6），是居民最為重視的重建工程。在住宅重建工作中，主要涉及住宅工程計畫、鄉村規劃、都市住宅等不同層面之政策影響。實際上，住宅重建補助措施仍屬於社會救助措施之一，如提供個人之住宅重建貸款補助、設立信用貸款基金等方式，以協助個人住宅重建；或以新社區重建方案等措施，以促進個人與社會環境之相互尊重。在社會結構方面，以興建平價住宅安置重建區弱勢受災戶計畫、新社區社會救濟住宅安置計畫等措施，以協助弱勢族群的居住問題。

實言之，雖然生活重建工作並非如社會救助措施本身是在直接處理「貧窮」之問題，而是在處理災變之後的社會所急待恢復、重建的種種工作，但實際上仍是以協助貧窮者的方式在辦理，如訂定補助標準、辦理期限、補助及協助對象（尤其是對於低收入者、有工作能力之失業者、單親婦女、兒童、身心障礙者，以及對高危險群家庭及個人的篩選及心理援助等做法），皆是以保障個人或家庭，以減除其因災害所造成的焦慮，甚至最終的用意是在避免落入貧窮的狀態。而且如同社會救助措施，同時對個人之精神、物質層面，社會與個人之間互動層面，以及社會結構本身等三個不同層面的關注。

表 2.2 生活重建之社會救助與社會福利措施

| 時間 | 辦法/要點/實施計畫 | 部會 | 實施依據 |
|---------|--|-----|--------------|
| 1999.09 | 九二一地震災區兒童、少年、婦女、老人及身心障礙者安置實施計畫 | 內政部 | 社會救助 |
| 1999.10 | 都會區原住民震災服務實施計畫 | 原民會 | 社會救助 |
| 1999.11 | 九二一地震災區失依兒童少年申請設立信託補助暨作業原則 | 兒童局 | 重建暫行條例 |
| 1999 | 補助 921 及 1022 災區受災戶中私立高中職校及進修學校學生就學費用 | 教育部 | 社會救助 |
| 2000 | 九二一震災受災地區原住民學生助學計畫 | 原民會 | 社會救助 |
| 2000 | 探視高關懷心理輔導及弱勢族群慰問金、急難救助金 | 重推會 | 社會救助 |
| 2000.01 | 九二一震災兒童生活照顧實施方案 | 兒童局 | 社會救助 兒童福利 |
| 2000.01 | 重建區臨時組合屋推展社區發展工作計畫 | 內政部 | 社會福利 |
| 2000.01 | 九二一震災兒童生活照顧民間捐款專戶運用實施計畫 | 兒童局 | 社會福利 |
| 2000.07 | 九二一地震災區未成年人財產管理及信託辦法 | 內政部 | 重建暫行條例 |
| 2000.07 | 九二一地震災區禁治產人財產管理及信託辦法 | 內政部 | 重建暫行條例 |
| 2000.09 | 直轄市、縣(市)主管機關訂定災害救助金核發規定範例 | 內政部 | 社會救助 |
| 2000.12 | 九二一震災受損社會福利機構修(重)建計畫 | 內政部 | 社會救助 |
| 2001.01 | 補助聘請國內專家學者召開學術研討會及社會福利人員研習會 | 重推會 | 社會福利 |
| 2001.01 | 補助辦理私校級團體辦理重建區社會行政暨個案服務資源管理系統規劃、發展培訓計畫 | 重推會 | 社會福利 |
| 2001.01 | 震災失依兒童及少年暨中低收入單親家庭子女生活扶助計畫 | 內政部 | 社會救助 社會福利 |
| 2001.01 | 災後家庭衝突危機與家庭暴力防治處遇暨保護網絡計畫 | 內政部 | 婦女福利 |
| 2001.01 | 九二一震災重建區合作社場修(復)建補助作業計畫 | 內政部 | 社會救助 |
| 2001.01 | 九二一震災災後重建---喪葬設施復建計畫 | 內政部 | 社會救助 |
| 2001.01 | 補助生活重建服務中心實施計畫 | 行政院 | 重建暫行條例 |
| 2001.01 | 內政部兒童局推展九二一震災兒童生活重建實施計畫 | 兒童局 | 兒童福利 社會救助 |
| 2001.01 | 內政部兒童局推動九二一震災兒童個案管理及生活重建實施計畫 | 兒童局 | 兒童福利 社會救助 |
| 2001.03 | 補助原住民急難救助實施要點 | 原民會 | 社會救助 |

說明：本表由研究者自行整理，資料整理來源：台灣省文獻委員會，2000；重推會，2000b；重推會，2001b；行政院衛生署，1999；謝志誠，2000；蘇秀義，2000）

表 2.3 生活重建之勞工就業與勞工福利措施

| 時間 | 辦法/要點/實施計畫 | 部會 | 實施依據 |
|---------|-----------------------------------|-----|------------------------|
| 1999.09 | 受災勞工就業協助方案 | 勞委會 | 勞工福利 |
| 1999.09 | 協助九二一集集大地震受災勞工以工代賑就業服務措施 | 勞委會 | 社會救助 勞工福利 |
| 1999.09 | 九二一大地震受災者臨時工作津貼要點 | 勞委會 | 社會救助 勞工福利 |
| 1999.10 | 九二一大地震受災勞工以工代賑就業服務措施（修正版） | 勞委會 | 社會救助 勞工福利 |
| 1999.10 | 九二一大地震受災勞工失業者以工代賑實施要點（整合版） | 勞委會 | 社會救助 勞工福利 |
| 1999.10 | 九二一大地震勞保局因應措施 | 勞委會 | 勞工福利 |
| 1999.10 | 九二一大震災後就業服務方案 | 勞委會 | 社會救助 |
| 1999.10 | 九二一集集大地震勞工災民以工代賑就業服務措施 | 勞委會 | 社會救助 |
| 1999.11 | 九二一大地震受災失業者以工代賑實施要點 | 勞委會 | 社會救助 |
| 1999 | 工藝文化產業振興與輔導 | 文建會 | 勞工福利 |
| 2000 | 青輔會辦理寒暑假工讀生服務計畫 | 青輔會 | 就業福利 |
| 2000 | 補助重建區縣市民間團體、學校辦理各項社區職訓教室及媒合到廠職訓計畫 | 重推會 | 就業福利 |
| 2000.05 | 九二一震災重建就業服務職業訓練及臨時工作津貼請領辦法 | 內政部 | 社會救助 勞工福利 重建暫行條例 |
| 2000.05 | 九二一震災重建僱用災民獎勵辦法 | 勞委會 | 勞工福利 重建暫行條例 |
| 2000.06 | 補助弱勢族群暨九二一震災災民參加技術士技能檢定審核作業要點 | 勞委會 | 就業服務法 暫行條例 |
| 2000.10 | 九二一地震災區就業重建大軍臨時工作津貼作業要點 | 勞委會 | 就業服務法 暫行條例 |
| 2001 | 補貼金融機構核放九二一震災地區低收入戶創業融資貸款利息補貼計畫 | 內政部 | 社會救助 勞工福利 |
| 2001 | 重建區大專學生返鄉工讀計畫 | 青輔會 | 就業福利 |
| 2001 | 輔導九二一重建區災民籌組合作社計畫 | 內政部 | 社會救助 |
| 2001 | 永續就業工程計畫 | 重推會 | 勞工福利 |
| 2001 | 九二一震災災民經營勞動合作社補助辦法 | 勞委會 | 社會救助 勞工福利 |
| 2001 | 行政院九二一震災災後重建推動委員會辦理社區職訓教室實施要點 | 重推會 | 就業福利 |

說明：本表由研究者自行整理，資料整理來源同表 2.2

表 2.4 生活重建之醫療衛生體系運作及醫療補助措施

| 時間 | 辦法/要點/實施計畫 | 部會 | 實施依據 |
|-----------|----------------------------|-----|------|
| 1999.09 | 九二一地震災區後續醫療照護作業要點 | 衛生署 | 醫療服務 |
| 1999.09 | 疫情防治與緊急醫療方案 | 衛生署 | 醫療服務 |
| 1999.10 | 因應地震災害之醫療照護專案 | 健保局 | 醫療服務 |
| 1999.10. | 補助災民健保費實施方案 | 健保局 | 社會救助 |
| 1999.10 | 九二一地震災害受災民眾全民健康保險就醫優惠方案 | 衛生署 | 社會救助 |
| 1999/2000 | 重傷殘長期照護復建計畫 | 衛生署 | 醫療服務 |
| 2000 | 災區組合屋居民基本健康檢查計畫 | 衛生署 | 醫療服務 |
| 2000 | 重建區弱勢族群就醫保障補助計畫 | 衛生署 | 社會救助 |
| 2000 | 偏遠地區巡迴醫療團隊計畫 | 衛生署 | 醫療服務 |
| 2000 | 災區 080 免付費醫療諮詢專線計畫 | 衛生署 | 醫療服務 |
| 2000 | 衛生署山地災區醫療體系計畫 | 衛生署 | 醫療服務 |
| 2000 | 衛生署中部辦公室災區醫療公共衛生重建計畫 | 衛生署 | 醫療服務 |
| 2000 | 災區傳染病監測及防治計畫 | 衛生署 | 醫療服務 |
| 2000.07 | 補助災區 26 鄉鎮均成立社區健康營造中心計畫 | 衛生署 | 醫療服務 |
| 2000.09 | 緊急醫療通訊體系重建計畫 | 衛生署 | 醫療服務 |
| 2001.01 | 生活重建區之醫療服務及公共衛生計畫 | 衛生署 | 醫療服務 |
| 2001.02 | 九二一震災災後全民健康保險保險費用補助及就醫優惠方案 | 衛生署 | 社會救助 |

說明：本表由研究者自行整理，資料整理來源同表 2.2

表 2.5 生活重建之心理衛生重建措施

| 時間 | 辦法/要點/實施計畫 | 部會 | 實施依據 |
|-----------|---|-------|------|
| 1999.09 | 九二一震災心理衛生重建計畫 | 衛生署 | 醫療服務 |
| 1999 | 文建會生活重建計畫（社區總體營造主體、災區書香重建、社區民俗文化重建、永續書香歡喜情災後心靈重建） | 文建會 | 文化服務 |
| 1999 | 台灣省政府協助推動九二一震災重建區心靈再造活動實施計畫 | 台灣省政府 | 心理重建 |
| 1999 | 災區地方視覺形象設計、美化受災地區公共環境、藝術治療計畫 | 文建會 | 文化服務 |
| 2000/2001 | 建置九二一心理重建網際網路計畫 | 重推會 | 醫療服務 |
| 2000/2001 | 教育部學校教學及學生輔導計畫（重建區災後心理重建、改善教學及學生輔導工作、社區學習再造） | 教育部 | 心理重建 |
| 2000/2001 | 辦理招募重建地區緊急聯絡志工計畫 | 重推會 | 心理重建 |
| 2000/2001 | 補助重建區縣市辦理高關懷計畫及深度訪談、心理諮商等服務 | 重推會 | 醫療服務 |
| 2000 | 青輔會心靈重建計畫 | 青輔會 | 心理重建 |
| 2001 | 補助辦理推動社區民眾生命教育種子教師培訓計畫 | 重推會 | 心理重建 |
| 2001 | 補助處理生命教育教材編制 | 重推會 | 心理重建 |
| 2001 | 補助重建區三十一鄉鎮市國小、中處理社區民眾生命教育 | 重推會 | 心理重建 |
| 2001 | 九二一重建區心靈重建原住民心靈支持服務站重建計畫 | 原民會 | 醫療服務 |

說明：本表由研究者自行整理，資料整理來源同表 2.2

表 2.6 生活重建之住宅重建補助措施

| 時間 | 辦法/要點/實施計畫 | 部會 | 實施依據 |
|---------|--|------|----------------|
| 1999.09 | 九二一震災住宅全毀、半毀及屬危險等級之受災戶承購國民住宅作業要點 | 內政部 | 社會救助 |
| 1999.09 | 中央銀行提撥郵政儲金轉存款辦理九二一地震受災民眾家園重建專案融資作業簡則 | 中央銀行 | 緊急命令 社會救助 |
| 1999.09 | 九二一大地震安置受災戶租金發放作業要點 | 內政部 | 社會救助 |
| 1999.09 | 行政院勞工委員會專案辦理「九二一地震」受災勞工重建家園實施要點 | 勞委會 | 勞工福利 社會救助 |
| 1999.10 | 九二一地震災民重建家園緊急融資專款之提撥及作業應注意事項 | 中央銀行 | 社會救助 |
| 1999.10 | 震災戶臨時屋組合區住屋管理要點 | 重推會 | 社會救助 |
| 1999.10 | 九二一受災戶使用臨時住宅分配作業要點 | 重推會 | 社會救助 |
| 1999.10 | 原住民貸款信用擔保方案 | 原民會 | 社會福利 |
| 1999.10 | 中央銀行提撥一仟億元供銀行辦理九二一地震受災民眾重建家園緊急融資作業規定 | 財政部 | 社會救助 |
| 1999.10 | 九二一震災受災民重建家園緊急融資專款之提撥及作業應注意事項 | 財政部 | 社會救助 |
| 1999.10 | 以都市更新方式辦理震災集合住宅重建申辦流程 | 營建署 | 社會救助 |
| 1999.11 | 「九二一大地震」原住民受災戶重建家園特別慰助金作業要點 | 原民會 | 社會救助 |
| 1999.12 | 剩餘臨時住宅配住實施要點 | 重推會 | 社會救助 |
| 2000.05 | 臺灣省貸款人民自建、獎勵投資興建國民住宅九二一震災協議承受受災戶房屋貸款建物部分作業要點 | 勞委會 | 重建暫行條例 |
| 2000.07 | 九二一震災災民重建家園貸款信用保證業務處理要點 | 行政院 | 社會救助 |
| 2000.08 | 九二一震災災民重建家園貸款信用保證專款設置及運用管理要點 | 行政院 | 社會救助 |
| 2000.12 | 九二一震災原申領租金受災戶再發放租金一年作業要點 | 內政部 | 社會救助 重建暫行條例 |
| 2001.01 | 九二一震災震損集合住宅原地重建融資額度利息補貼及樓地板面積底充作業辦法 | 內政部 | 社會救助 |
| 2001.01 | 九二一震災原住民聚落重建作業要點 | 原委會 | 重建暫行條例 社會福利 |
| 2001.01 | 原住民聚落重建計畫住宅興建獎勵補助要點 | 原委會 | 社會救助 |
| 2001.01 | 農村聚落住宅興建獎勵補助要點 | 農委會 | 重建暫行條例 |
| 2001.03 | 九二一大地震災區個別建築物重建規劃設計費獎勵要點 | 內政部 | 社會福利 |
| 2001.03 | 九二一震災災區臨時住宅居民召開住戶大會作業辦法 | 行政院 | 社會福利 |
| 2001.11 | 興建平價住宅安置重建區弱勢受災戶計畫 | 內政部 | 社會救助 重建暫行條例 |
| 2001.11 | 新社區社會救濟住宅安置計畫 | 內政部 | 社會救助 重建暫行條例 |

說明：本表由研究者自行整理，資料整理同表 2.2

第六節 災後生活重建國內相關研究回顧

國內在九二一震災之後的相關研究相當多，其中涉及生活重建工作之主題以心理諮商、社會工作、福利服務、社會政策、醫療及公共衛生等背景為主之學術研究，本文主要針對已經發表之社會工作、心理諮商及社會政策、公共衛生等相關背景之博碩士論文及相關學者之研究，分析災變對人及社會環境的影響，探討居民、民間及政府組織之因應，及災後生活重建工作推展之情形，歸結出以下幾點特性。

一、災變創傷後壓力疾患與心理重建

面臨重大災難環境、家屬死亡、家庭重大變革等現象中，居民的創傷後壓力疾患（PTSD）是關注的焦點；創傷後壓力疾患的反應，會因個別的創傷暴露的程度、年齡、過去創傷經驗，及自我效能感等不同，而有不同的反應（李佩容，2000；蔡崇煌、陳宇嘉，2000a；蔡崇煌、陳宇嘉，2000b；蕭麗玲，2000；王恩祥，2001；林怡慧，2001；洪雅莉，2001；許家璋，2001；蕭珺予，2001；黃季敏，2001；黃貞貞，2001；吳蕙蘭，2002）。研究發現，災區民眾的在災後的失落程度與心理反應大致有懼怕焦慮、自責無助、焦慮無助、挫折感、憤怒及自責等六大類，影響居民之心裡創傷的是生理反應、其次是生活損失。居民在面臨死亡或災難事件，在不同時期情緒呈現不同反應，如喪親青少年對死亡的態度，一開始呈現無意識、較多的疑惑，之後以忍受痛苦、探索與逝世者的關係、情緒上接受親人的逝世等不同階段的反應（李佩容，2000；黃季敏，2001）。不同年齡層，在對壓力情境、個人情緒的因應有所不同，在針對國小、國中、高中等不同學籍的相關研究中，國小學童容易反應在行為上，如攻擊行為的產生（黃貞貞，2001）；而國中、高中之青少年的自我控制性相較較為強（李佩容，2000；吳蕙蘭，2002），如喪親之青少年多以自我控制、藉由書籍的閱讀處理或轉移悲傷情緒、尋求同儕支持。

在此次重大災害中遭受到的不幸愈多（如家屬罹難、屋倒、失業等），影響較多的生理反應及較多的生活損失，愈容易引起 PTSD（蔡崇煌、陳宇嘉，2000b）。若在重大災難事件中採用負向發洩因應方式者，也會促使較多的創傷後壓力疾患、憂鬱及焦慮等症狀產生，此會影響居民之生活或工作，對居民之生活形成困擾（蕭麗玲，2000；黃季敏，2001）；相反的若採取較為正向反應者，其個人的人生之正向價值觀亦更增強，如救災人員接觸死亡事件後，生命價值觀會更積極、願意關懷別人。而個人在對此重大災害的因應過程，對於災害的認知為增強（饒怡君，2001；黃貞貞，2001），以學童為例，災區學童的地震知識相較於非災區學童來得高。

另外，參與救援及生活重建之工作者，因長期處於災難現場、工作繁複、及處於高壓等環境中，也相當容易產生替代性創傷或崩潰、引發二度創傷等心理反應，而影響工作推行。故為促使生活重建工作得以有效的落實，對工作員之情緒管理、專業訓練及自我成長，及督導關係的建立，及機構督導系統的建立、並加強工作者在職教育、工作輪休制度及機構內危機處遇的專職單位等（洪雅莉，2001），都是重要的因應方式。

由上述因重大災難所造成的心理反應，顯見心理重建工作的重要，也是首次讓國人正視災難心理對策之始。而心理重建的階段、任務與歷程，因涉及事件的程度不同，在個人成熟、認知改變、心理復原、失落處理等有不同的時程的處理反應，亦顯現心理重建工作耗時與困難。

二、社會救助措施的合法性考量

此次災後生活重建工作中，以社會福利體系中的社會救助政策議題，是受各界口誅筆伐的議題之一。九二一震災之後的社會救助措施包含慰助金、屋倒補助、急難救助、生活扶助、以工代賑、臨時工作津貼、健保補助、醫療補助、創業貸款利息補貼、獎勵雇主、勞保費用補助、租金補助、勞工住宅貸款補助..等等，其中以慰問金發放過程中，決策者一再調漲金額之合法性、合宜性問題為最（黃啟禎，2000；潘順能，2000；邱靜儀，2001）。另外，救助政策的清晰度低（如慰助金、以工代賑、臨時工作津貼、屋倒補助等）政策的一致性差、變動頻繁（如慰助金、以工代賑等），加上政策的訊息傳達不良等都是社會救助政策行上主要問題（邱靜儀，2001；潘順能，2000；林瑞鑫，2000）；且容易因外力干擾，如民代關說、地方派系、黑道介入、官僚系統壓力等因素影響政策的執行，故研究結果建議中央對社會救助措施能有明確的決策標準，並考慮政府財政上的問題。

雖然社會救助措施在執行上問題重重，但其在危難時期，緊急的紓解人民之因災害帶來之身心壓力，相對以往有較高程度的慰助之功能不能抹煞。

三、多元及社區取向的社會福利措施

生活重建政策、工作得以落實，仍需要「人」來執行，更須仰賴居民、民間組織、企業團體、政府等多方面的投入。故在其服務輸送體系的適切性是著重的焦點。從生活重建的服務內容來看，強調維繫家庭功能、對多重問題個案之管理，其中以因災之失依兒童、單親家庭、低收入老年人、身心障礙者等弱勢人口群的

生活扶助、福利服務、後續照顧，以及原住民地區的居家照護、居家服務等福利服務都是生活重建中福利服務提供的方式之一（李瑞華，2001；林美儀，2001；許進才，2001；施教裕等，2000）。另外，在老人之居家照顧議題上，研究更建議建立安全的生命緊急救援系統及裝備、便利的無障礙生活起居環境、照顧的多功能住宅安排、支持的非正式社會人際網絡意義的生活內涵及鄉土認同，以及價值的靈性及信仰皈依等六項（施教裕等，2000）。可見，在生活重建工作過程中，提供並試圖在社區中建立多元的社會福利服務輸送方式，此仍延續內政部震災前所極力推行的福利社區化之概念，發展在地組織功能，協助在地居民生活重建。

四、災變環境中非營利組織及社會工作者之角色與功能

對於社福組織的災後社會資源整合、非營利組織於災後救援之角色與功能都是值得學習得經驗。非營利組織分別以災難救援隊、婦女團體、學術團體、社區工作團體、社會運動團體、志願服務協會、工商業慈善團體、社區發展協會、社會福利組織、宗教組織等不同形態出現。在災後救援及生活重建過程中，民間組織因其組織功能之不同、組織本身之資源差異、專業人力養成之差異、與組織及政府不同的合作關係、以及實際是否賦予協助之責任等因素影響，在災後重建工作中有不同角色扮演，如短期間人力（志工/義工）的提供、救援物資的籌措，以災民需求提供者，或是協助社區營造者、重建地方經濟創造就業機會者、促進公民社會發展者、需求調查與相關研究者等（官有垣、邱瑜瑾，2001；張莉珊，2001；陳麗文，2001；游淑綺，2001），是救災及災後生活重建中扮演及重要的角色與功能。

九二一地震之後在政府部門及民間社福組織、學校團體及其他民間機構之社會工作者是動員民間組織力量發揮救援的重要一環。社會工作者，在中央與地分扮演行政協調者、立法倡導者、政策倡導者、政策規劃者、組織充權者等角色（周月清等，2001），在實際服務的角色扮演上分別以促進社區組織功能與發展、福利服務與個案管理等功能。可以顯現，社會工作在台灣地區仍屬於發展的階段，仍在建立社會工作之體制的階段。

五、失業勞工的內外部支持系統的建立

影響災民在就業的因素包含有工作職能不足，無法轉業或再就業、找不到適當的工作、工作意願不足、年紀太大、學歷太低等因素（林瑞鑫，2000）；而在生活重建工作中推行以工代賑是工作福利的一種，是短期的社會救助措施。對此後續的協助就業部分，在呂克志（2001）針對失業勞工失業歷程所做的研究中，表

示需要由外部支持系統的提升、增加心理支持，以及對失業者做列檔追蹤管理等三面向著手協助。

六、災害防救之法治與體系的建立

以災害資訊管理觀點來看，在九二一災變資訊管理過程中，因一般由各緊急應變任務的主要負責單位所負責，無統一管理機制，而各單位因功能、人力與目標之差異，對於災情需要的訊息蒐集與因應而有所不同。在此多元管理系統下，呈現多頭馬車現象，對災情供需訊息的真正掌握更顯得力不從心或慌亂無章。雖災變訊息的多元性，多仍以政府為主，但在新聞媒體的傳播系統中，媒體業者在當下自身採訪所得的訊息大幅增加、資訊沙皇仍舊是存在的情況下，容易對災變資訊斷章取義、更增加訊息的模糊性，影響決策的訊息的傳遞（李瑞玉，2001）。在此交相影響的結果中，容易導致政府部門間、或政府與民間的溝通訊息的信心度相對降低。以此觀點，建立整體的災害應變管理系統的必要相對提高。

在九二一震災之災害防救過程中，建立整體緊急災害應變體系的建立是主要的議題（梁杏絹，2001；莊智雄，2001；郭俊欽，2001），在既成之都市鄰里或社區組織、單位中，規劃救災圈域劃設決策支援系統，作為推動災害預防、減災、與防災系統之一。黃啟禎（2000）在其「天然災害救助措施之研究」中，批判總統發佈「緊急命令」的合適性，論及災害防救法規設立的重要；最後，「災害防救法」2000年7月立法通過開始實施，說明為落實災害防救，建立災害應變體系，應從法治面來加強建構緊急救援系統（黃啟禎，2000；潘順能，2000；梁杏絹，2001），規劃台灣地區之災害防救的整體性與地方性之組織功能。

七、建立緊急及後續醫療體系

醫療與公共衛生方面，衛生署於災後建立後續醫療照護體系，以南投縣、台中縣為主之受災區域，派任責任醫院進駐，進駐時間為期一個月，必要時延長六個月至一年；實際上，對於緊急醫療系統的建立仍缺乏（梁乃仁，2001），唯針對既有的緊急醫療站作業模組做檢討，以建構災難應變計畫中緊急醫療站的模組。

在於災後疫情的監控是公共衛生的重要工作項目。在疫病監控人員進駐災區進行疫情監控，提供24小時全國免付費疫情通報電話，以及空運疫苗、防疫藥水等方式進行防疫措施，在此期間並未傳出重大疫情是不幸中的大幸；而彙整九二一震災流行病學的資料、民眾疾病型態、特定疾病別的復原時期等類型、模式的建立（梁乃仁，2001；林惠萍，2002），對災後疾病防制、緊急醫療站的設計等都

是重要的。另外，在社會保險中的健保體系在災後重建的過程中，提出補助受災被保險人及個人保費半年、受災投保單位可緩繳保費半年，期間免計滯納金等措施（黃清發，2001），對中央健保體系的衝擊也不小。

整體而言，九二一災後生活重建工作之國內相關研究，指出緊急應變系統的重要、法規辦法設立的目的，以及危機溝通系統的建立，對政府整體對災害的危機管理系統運作上的正面影響。在社會救助措施及福利服務之方面，指出既有的社會救助系統不足以因應此重大災害的隱憂，並提出家庭照顧、個案管理及福利服務輸送體系的建議；說明在災後救援及生活重建工作有關福利服務輸送上，非營利組織、社會工作者演重要角色與功能，並強調災後社會資源整合的重要。在心理重建方面，以探討不同程度的受災民眾對於災後生活適應狀況的了解，面對創傷後壓力疾患時，會因個人之年齡、創傷程度、過去創傷經驗、及自我功能感等因素之不同而有不同的程度的反應，及工作者的壓力疾患與二度創傷的因應。在就業福利方面，指出失業勞工失業歷程，及建立勞工者的內外在援助系統。在醫療衛生方面，建立緊急醫療系統、提供震災健保政策對民眾的影響、及針對災後民眾疾病型態等的了解，有助於居民健康之維護。

第參章 研究方法與概念架構

本章主要說明本研究所採用之研究方法與研究資料取得之方法，說明取得資料分析的過程，研究分析之概念架構。本章以「研究方法」、「研究對象的選取」、「資料收集方法」、「資料分析的概念架構」，及「資料分析的信效度」等五節分述之。

第一節 研究方法

本研究系針對台灣地區九二一震災災後生活重建政策推行之研究，研究主題涉及層面相當廣泛及複雜，為探討此複雜之事件現象，本研究採用質性研究方式進行研究，並以焦點團體法（focus group）來作為蒐集資料方式。

焦點團體，或稱團體深度訪談，是社會科學中最廣為使用的研究工具之一，其並不是團體成員間任意的對話，它是有焦點的（focus），而且也有清楚的界定議程（agenda）（歐素汝譯，1999），在界定問題時則需要清楚的陳述想要的是什麼的資料，及該從哪裡可得到這些資料。此方法能夠在短期之內針對研究主題，觀察到大量的言語互動和對話，研究者可以對此對話和互動取得資料和洞視（胡幼慧編，1998）。焦點團體呈現幾項特點（Morgan，1988；Merton，1990；引自胡幼慧編，1998）：1.可以探索一項較為新的研究領域和方向。2.可以根據受訪成員的經驗洞察、發展出較為具體的研究假設。3.評量不同地點、不同人口群的差異特質。4.對以往研究結果，尋求參與者解釋。5.使研究者可在研究過程中擴大探討範圍、深觸十分具體的面向、深入感情、認知、評價意義，並能引發出以往的經驗和現有意義之間關聯的說辭。

如上所述，焦點團體是研究者研擬定一議程，先清楚的陳述想要研究的資料，及從哪裡獲得可得到這些相關資料；參與的成員再針對研究主題以焦點的方式進行討論。本研究研究者先針對有關九二一震災災後生活重建在中央政策上的種種措施、辦法與法規規定之過程，以及針對台灣地區九二一震災災後生活重建所涵蓋的社會福利、心理重建、就業職訓、醫療及公共衛生等相關業務，另外，在災害防救體系和住宅及社區兩部，有關居民生活重建等部分，做資料上的彙整。邀請團體針對緊急救援時期、恢復秩序期，以及長期重建時期等不同時期，討論災後生活重建上的利弊得失與意見提供。

一般認為焦點團體的優點（胡幼慧編，1998；歐素汝譯，1999），包含有 1.

省時間、較易執行。2.較易探索到較廣的議題，並且引導出新的假設。3.對研究者有興趣的議題，較易探出各種團體的討論與互動特徵。4.對具有爭議性的議題，較易激發受訪者的各種不同反應，和進一步的討論。

認為焦點團體在運用上的弱點（胡幼慧編，1998；歐素汝譯，1999），包含有1.團體的互動情境，和自然社會情境間仍有差距。2.討論的方向和內容，研究者的控制仍有限制。3.各組的資料不一，彈性大，較無法進行嚴謹的對照和比較分析。4.團體的情境，由於對話言詞內容的可信度，仍有其不確定性。5.團體成員的反應不是完全獨立的，限制了結果的概推力，而焦點團體所獲得的結果可能是來自一個非常強勢或意見多多的成員，相對得較為保守的成員不太願意開口。6.焦點團體所得的資料的開放式本質常使得結果的概述和解釋較為困難。以及7.中介者可能有意或無意的提供線索，透露出什麼類型的答案是其想要的，而使結果有偏誤。

本研究採用焦點團體方式進行之優點在於可在短時間上容易取的大量的資訊，因參與者對生活重建之議題較有經驗，或顯示某種程度的興趣，得以針對生活重建工作之大議題有多方面討論，且針對具有爭議性的議題，較易激發參與者的各種不同意見反應和進一步的討論。而本研究主要的限制是參與者多數為社會工作相關領域之資深實務工作或專家學者，對各項生活重建推動上的看法，則容易偏向社會工作之觀點來討論。另外，可能面臨參與者的反應不是完全獨立的，限制了結果的概推力，而焦點團體所獲得的結果可能是來自一個非常強勢或意見較多的成員，相對得較為保守的成員不太願意開口。

第二節 研究對象的選取

選擇參與焦點團體時，應注意樣本偏差的問題，即非代表性、推論性的樣本（胡幼慧編，1998）。本研究對象採「立意取樣法（purposeful sampling）」（簡春安、鄒平儀，1998），分別邀請於1999年9月21日至2001年12月底止，曾經參與災後生活重建相關工作或針對該主題有相關研究之資深實務社會工作者與專家學者參與焦點團體座談。立意取樣的標準有：1.參與救災、2.參與時間長達半年以上、3.單位主管、4.中部地區各縣市社會局工作者（包含台中縣、台中市、南投縣等）、5.主要救災大型社會福利相關機構為主（包含天主教聖母聖心修女會、基督教長老教會、台灣世界展望會、基督教救助協會、伊甸社會福利基金會、中國醫藥學院附設醫院社工組、中華兒童福利基金會、財團法人兒童福利聯盟、老人福利聯盟、勵馨基金會等），在專家學者部分，則邀請中部及北部社會工作相關學系

教授，在社工相關領域或社會政策領域，並專精於非營利組織、政策分析、社工實務取向者，且曾參與災後救援或災後重建相關工作，或針對災後生活重建之議題有過相關研究者一同參與。

一般而言，研究者抉擇團體的大小的重點在於考量到參與團體人員的「充分參與」，以及取得資料的「廣度」、「深度」等重點，是以 6~10 人為多（胡幼慧編，1998），本研究預計各邀請 8~10 位資深社工實務工作者與專家學者參與座談。實際邀請 20 位上述之政府及民間社福團隊資深社會工作者，以及 18 位中北部專家學者參與座談。在專家學者方面邀請的狀況為二位原本答應要到而未到、三位不在國內、一位因身體因素不方便到達、一位因家庭因素不方便到達、一位聯繫不上，最後實際參與焦點座談者共十位。在資深社工實務工作者方面邀請的狀況為，三位因職務繁忙不便參與、二位當天有相關活動辦理、二位職務剛調動、一位原本答應要到而未到、二位因出差不在，最後實際參與焦點座談者亦共十位。實際參與焦點團體之資深社工實務工作者與專家學者之相關背景與工作年資與專長領域如下(表 3.1、3.2)所示。其中，有兩位(p11、p12)為本研究之焦點團體主持人。

表 3.1 資深實務工作者焦點團體參與人員資料

| 代號 | 性別 | 年資 | 機構/背景 | 參與生活重建工作 |
|-----|----|----|-----------|---------------|
| S1 | 女 | 15 | 地方政府部門主管 | 推動社會福利 |
| S2 | 女 | 9 | 地方政府部門副主管 | 推動社會福利 |
| S3 | 男 | 20 | 私部門副主管 | 生活重建服務中心業務 |
| S4 | 女 | 20 | 私部門主任 | 社會福利服務及心理重建業務 |
| S5 | 男 | 10 | 私部門主管 | 生活重建服務中心業務 |
| S6 | 女 | 6 | 私部門主任 | 生活重建服務中心業務 |
| S7 | 女 | 10 | 私部門主任 | 生活重建服務中心業務 |
| S8 | 男 | 10 | 私部門主任 | 生活重建服務中心業務 |
| S9 | 男 | 5 | 私部門社工督導 | 生活重建服務中心業務 |
| S10 | 女 | 10 | 私部門社工督導 | 醫療社會工作業務 |

表 3.2 專家學者者焦點團體參與人員資料

| 編號 | 性別 | 年齡 | 學校/背景 | 專長領域 |
|----|----|----|----------|------------|
| P1 | 男 | 36 | 國立大學助理教授 | 社會政策、社會工作 |
| P2 | 男 | 43 | 國立大學教授 | 社會政策、社會工作 |
| P3 | 男 | 46 | 國立大學教授 | 社會政策、非營利組織 |
| P4 | 女 | 40 | 國立大學副教授 | 社會政策、社會工作 |
| P5 | 男 | 53 | 國立大學教授 | 社會福利、老人福利 |

| | | | | |
|-----|---|----|----------|------------|
| P6 | 男 | 32 | 私立大學副講師 | 社會工作、非營利組織 |
| P7 | 男 | 46 | 國立大學講師 | 社會工作、社區 |
| P8 | 女 | 49 | 私立大學講師 | 社會工作、非營利組織 |
| P9 | 男 | 44 | 國立大學教授 | 社會政策、社會工作 |
| P10 | 男 | 53 | 國立大學助理教授 | 社會政策、社會工作 |
| P11 | 男 | 48 | 私立大學副教授 | 社會工作、福利服務 |
| P12 | 男 | 46 | 私立大學副教授 | 社會工作、醫療公衛 |

第三節 資料蒐集方法

在焦點團體運作中，本研究採「半結構式」之焦點團體座談，過程如下。一、研究者先針從 1999 年 9 月至 2001 年 12 月底止，對九二一震災災後生活重建工作主要政策推動之過程前因後果做整理。

二、並依此依據在緊急救援時期、恢復秩序時期、以及長期重建時期等不同時期之生活重建工作推展進行初步分析整理。

三、先行將此資料寄送至資深實務工作者、專家學者做參考。

四、再邀請資深社會工作實務工作者與專家學者參與焦點團體，討論內容分別以緊急救援、恢復秩序、以及長期重建等三個時期為主軸，就各時期之生活重建內容做檢討討論。

第四節 資料分析的概念架構

對於質性研資料的整理與分析步驟上，較常被運用的是將 Strauss & Corbin (1990) 所提出的譯碼程序經過整理，加上既有文獻資料的引進做相關資料的彙整分析 (簡春安、鄒平儀, 1998; 胡幼慧編, 1998)。本研究此分析架構，並根據焦點團體之資料分析特質，針對討論的內容做檢視，並探究其討論內容的意義及相關問題的討論上的特別意涵。

本研究分析概念架構與步驟如下 (圖 3.1)，在資料分析之方法步驟首要是將取得的資料轉化為概念，即概念化 (conceptualizing) 資料，進一步將一組概念做範疇化處理 (徐宗國, 1997)。本研究在蒐集資料之後，先行以摘記焦點團體之原始資料，並以「開放性譯碼」的方式，將資料先行將資料分析、檢視、比較、將其概念化和範疇化。

其次針對解釋性資料，根據理論觸覺或意義詮釋，將資料試著用理論來說明，或運用其他相關資料引證深入解釋其意義。最後，針對意義詮釋之資料作更高階/

深入分析，以創造性思考、前瞻性的討論、加上不斷的統整及建構出研究所屬的重要意涵。

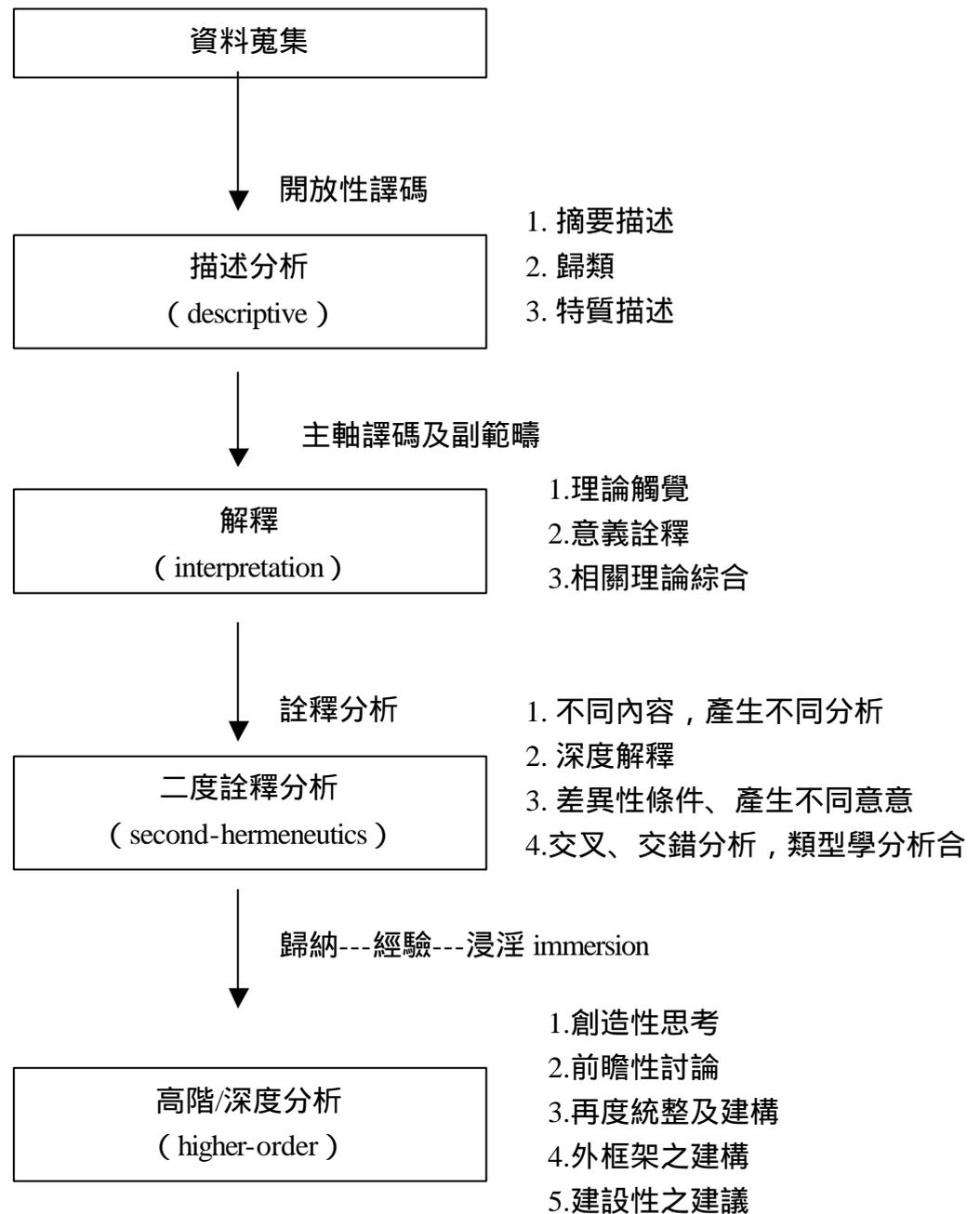


圖 3.1 本研究之質性研究資料分析概念與重要意涵

註：本研究之資料分析概念架構採用陳宇嘉教授上課講義，並做部分修整為主(轉引自洪雅莉 2001)。

第五節 資料分析的信效度

質性研究中的資料取得與資料分析之信度與效度問題仍屬爭議，一些偏實證主義者努力尋求其信度與效度上的客觀性判準；一般而言，信度是指測量程序上的可重複性（replication）；效度表獲得資料的正確性（胡幼慧編，1998）。

本研究針對共同情境下（九二一集集大地震），焦點團體參與者（資深實務工作者與專家學者），在經歷共同情境下，針對震災災後生活重建工作之經驗與意見資料加以分析。在資料之信度處理上，採用「推論階梯」（Argyris et al,1985，引自夏林清譯，1997）之概念處理資料之信度等級。第一階梯：表相關的、非模糊的可觀察的資料，如對生活重建工作之問題陳述。第二階梯：文化意義上的共享，如對九二一震災災後重建有共同之經歷下，對問題的意義詮釋。第三階梯：對特定聆聽者該句話的意義，如焦點團體之參與者或研究者之對問題特定認定。其中，第三階梯的概念與 Kirk & Miller 提出之資料的可靠性（dependability）（胡幼慧編，1998）相似，其為資料的內在信度，意指個人經驗的重要性與唯一性。

在效度上處理上，本研究採 Kirk & Miller 之認定，以明顯效度（apparent validity）、工具效度（instrumental validity）以及理論效度（theoretical validity）等效度測量方法為主（胡幼慧編，1998），分述如下：

一、明顯效度

明顯效度是指測量工具與觀察現象有非常密切的結合，並提供有效的資料。本研究邀請之資深實務工作者及專家學者，其工作年資與工作背景與專長領域，與本研究所要探討之主題相符合。參與者藉由其專長或從事生活重建工作上的豐厚經驗，對於本研究的主題能提出其具體之意見。

二、工具效度

工具效度是指利用某一測量工具所得到的資料與另一個被證實有效的工具相接近（胡幼慧編，1998）。一般而言，焦點團體資料的效度及益處會受到參與者開放地表白其想法、觀點或意見感到自在的程度的影響。首先，焦點團體的時間性質可能限制管理的能力，更重要的是可能限制預測特定人口因素，如性別、年齡、及職業在個人溝通開放性之影響的能力（歐素汝譯，1999）。本研究針此人員因素、工作場域，以及思考其專業背景的條件下，分別邀請資深實務工作者與專家學者，分別舉辦一場資深實務工作者焦點座談，及兩場專家學者焦點座談。在資深實務工作者部分，主要是邀請中部（以台中縣市、南投縣為主）於九二一震災之後即

積極參與震災相關工作之資深實務工作者，或因職務調動關係，目前也已有半年以上參與災後生活重建工作之實務工作者為主要邀請對象。在專家學者部分，因此次災後救援與生活重建的推動過程中，北部及中部專家學者參與投入的情況相當踴躍，最後礙於交通、時間因素，特地於南投及台北各舉辦一場焦點座談。

其次，一個成功有效的焦點訪談，Merton (1987) 認為至少應具備範圍、反應具體性、具有深度、以及反應個人的情靜脈絡等四項要點（引自胡幼慧編，1998）。本研究針對九二一震災災後生活重建之議題為主要討論範圍，並分別以緊急救援、恢復秩序、以及長期重建等三個時期為主軸，就各時期之生活重建內容做討論。此次參與焦點團體者，其主要針對此議題參與時間至少達半年以上，或參與過災後重建工作者為主，故能具體表達其意見。加上其為資深之實務工作者，擔負生活重建工作之單位主管、督導，或是針對此議題有過相關研究之專家學者，其表達亦會具相當的深度，且依據其個人之所屬機構特質，參與生活重建工作之情境與專業背景的不同，能在個人的情靜脈絡下反應出生活重建工作推行上的意見。

三、理論效度

理論效度指所蒐集的資料與研究所根據的理論架構相呼應。因本研究主體（九二一震災災後生活重建工作）較為獨特性，所能有依據參考的理論性資料有限，在資料分析時，將彙整之資料，進一步以國內外研究中有關生活重建工作推動上的相關資料、經驗做佐證，必要時做理論性之討論與檢視。

第肆章 災後緊急救援工作之檢討

第一節 災後緊急救援的特色

一般對於社會中服務人民的各種部門、組織、或團體之探討，不免就組織的觀點來討論，例如說明非營利組織的起源源自於「政府失靈」的觀點，或源於「市場失靈」的理由；且在名稱上更以有別於政府部門，及營利組織之外的「第三部門」或「志願部門」稱之。實際上，在災變發生之後，不論是個人的行動或是藉由自行籌組工作團隊、參與既有組織等行為，進入災受地區進行救援活動，如提供伙食、供應物資、充當搬運工、義警、義消、救難隊等相關作為，不應只是單單以組織面向來看待災後的救援活動，最為要的是組織中「人」的作為。要說明災後緊急救援工作所呈現的重要特色，即在這政府部門、營利組織，或是非營利組織之中，皆可看到的一個共通點是人們居於人性之自助及助人的精神所表現出的種種行動。

1.1.1 個人、團體交相主動參與救援，動員迅速

以社會工作為例，震災發生之後同時在中部及北部的學校社工教授、資深社工人員，也相繼組織出「(中部)社福機構專業社工人員資源整合促進會」、「社工震災行動聯盟」等團體(九二一社工諮詢整合專線，1999；周月清等，2001)，聯繫既有的社福組織、社會工作人員進入受災地區，協助救災。進行的方式是(中部)社福機構專業社工人員資源整合促進會以設置社工諮詢專線、發放快報、資源單、以及籌組社工服務團協助受災地區社政與民間社福組織織人力上的更替為主要方式；社工震災行動聯盟，也以匯集北部社福機構社會工作人員方式，組隊分梯(四天一輪、共六梯隊)至中部災區進行災民需求訪查與救援工作。其他亦有相關之志工組織，如人本基金會以招募志工等方式，也維持一段時間進入災區協助救援工作。

「其他不論是民間組織或是學校團體，也自行籌組志工團、社工團，參與實際援助，我想這樣的經驗都是相當難得的，若政府部門，能加以管理、運用，都是很好的人力資源(p11)」

其他民間組織，以宗教組織為背景為例(如基督教長老教會、基督教救助協會、天主教聖母聖心修女會、台灣世界展望會、慈濟公德會、法性寶林協會等)為受災地區投入人力、物力、財力等進行災後援助，並提供受災民眾初步心靈慰藉與關心，尤其協助辦理罹難者往生的公祭、罹難者家屬的悲傷情緒之疏導等重要工作。

1.1.2 地方政府在功能受創嚴重下，仍發揮某些緊急救援能力

就行政部門而言，面對此重大災難是前所未見的，因此在提供公共救助的因應上仍無前例可循。但政府部門仍需執行其公共救助，由地方政府本身在其功能受創相當嚴重的情況下，仍盡可能的發揮其功能可以看出。以社政部門為例，依其既有人力快速成立緊急小組，在地方自治的精神之下，各縣市政府主動發展出其協助的模式，當然也發現各自為政的狀況產生，同時也顯示出對於重大災難發生時，中央政府本身亦無統籌的經驗與管道上的不足。

「社政部門依其既有人力快速成立緊急小組，因需處理的事項包羅萬象、沒有前例可循，處在第一線工作人員壓力倍增 (s2)」

「各單位爭相募款、爭相表現、各自為政、各自隨興救助對象，...(s1)」

「一開始未規劃生活重建政策，受創嚴重的南投縣、台中縣初期係自行訂定福利服務與救助措施，偏救助 (s2)」

「受災戶或民眾生活之各項措施均由受災區或鄉鎮公所自行研訂...，以台中縣為例台中縣與鄉鎮成立 114 處緊急收容中心，但近一個月開始有環境衛生、治安、膳食供應、交通等問題產生 (s2)」

當鄉鎮公所本身即為「受災戶」(如埔里鎮)，且受災區域幅員廣大的南投縣，其境內資源短缺，加上全國民眾的救助精神的發揮，民間組織的人力、物力投入，短期間讓南投縣社政部門無法掌握既有狀況，當時縣政府社會科(現為社會局)採納專家學者的意見，整合民間力量，規劃「社區家庭支援中心」(王增勇，2000；陳婉真，2001)推動災後重建復原工作。台中縣本身也於大里、東勢設置「社會福利服務工作站」，規劃屯區、山區採「單一窗口」式服務外，並以方案補助的方式讓甚多的民間資源、團隊一同參與推展災後重建之福利服務工作(許傳盛，2000；陳宇嘉、黃源協，2001)。

1.1.3 中央政府社福部門積極協調政府與民間組織進行後續安置與人力調配

在緊急救援時期，內政部社會司透過該時的中部社福機構專業社工人員資源整合促進會設置的社工諮詢整合專線，社會司每天派員來會中了解災情現況，並發動其他社政單位(如彰化老人之家、南區、北區老人之家等)工作人員一同投入災區社工人力的更替工作。另外，在社會司工作會報中也提「九二一地震災區兒童、少年、婦女、老人及身心障礙者案置實施計劃」，提供三個月的免費之緊急安置，並視個案適應情況及家庭狀況做適當之後續調整安置。

「災變發生後三天內，內政部社會司也積極整合民間資源，如社工諮詢整合專線、召開災區協調會等，援助災區社工、志工人力的替換 (p11)」

「提供福利機構針對弱勢人口（失依老人、身障、兒少）協助免費安置，除因離受災區較遠的機構外，確實可解決短期危機，但中央未針對受災戶及弱勢人口安置訂定具體之措施（s2）」

該時期內政部社會司積極召開災區工作協調會報，邀請民間社福組織一同參與，了解災區既有組織運作之情形，並為避免資源重疊與浪費，試圖規劃不同民間組織負責協助受災地區，爾後社會司本身也以其內部工作人員，分配派駐各鄉鎮作為單一窗口服務，並收集、回報受災地區之實際需求。

1.1.4 政府府際間之緊急援助與鄰近縣市鄉鎮認養工作頗受肯定

運用鄰近區域同為政府部門的行政組織來協助受災地區之政府組織運作，主要解決受災地區之人力、財力上的不足，增強地方政府(尤其是鄉鎮公所)之功能；其次也提供未受災地區學習到如何做緊急救援與災後複健、重建的經驗。

「以埔里的經驗來看，在災害發生時遠從屏東縣政府來的協助隊伍，我想這是很奇特的部分，..如何在政策面上來規範所謂鄰近區域、未受災區如何來參與協助、資源如何介入，甚至如何代管等都是相當難得的經驗（p1）」

「我想用鄰近區域來協助受災地區的確是一項創舉，協助者一方面較為了解暨有行政體系，另一方面也較為具有公信力；另一方面也部分解決人力、經費不足的問題(p11)」

另外，災變後府際間的彼此援助及認養的概念，不僅僅以縣市政府協助受災地區之縣市政府認養鄉鎮的方式呈現；在醫療體系方面，行政院衛生署也規劃強制各大型醫院以受災鄉鎮為單位分二十五區認養（中央日報，1999.09.29），提供受災地區之醫療衛生服務至少一個月，必要時延長六個月的計畫。

小結

不管是個人、民間單位或是政府部門，在各自崗位中都有一個共同行動，就是「救援」。儘管個人、組織、及政府等不同層級，在參與緊急救援工作中所呈現的混亂、不協調、溝通不良、指揮不健全等狀況，但由人民在面臨重大災害時所呈現救助行動及組織行為來看，充分發揮人性之自助與助人的精神。

第二節 災後緊急救援工作之檢討

實際上我們需要檢討的是：人民在參與救援過程中，在充分發揮人性之自助

與助人的同時，彼此是否也能夠發揮合作、溝通及協調的精神，以發揮救援的功効。故我們需要檢討團體、組織進行緊急救援的工作中，發生的問題與需要解決的狀況。另外，實際的相關救助措施、執行的情形有何問題，亦是檢討的重點。

在人民是否彼此能發揮合作、溝通及協調的精神方面，可由人民的組織行為面來看。組織間的溝通、聯繫，及彼此的協調性為何，是影響救援工作進行順暢。

1.2.1 中央與地方聯繫管道無法通暢，實際影響救援工作

中央雖，下達緊急命令，然因既有指揮、監督體制未能發揮，加上緊急救援之處理事項包羅萬象，在地方與中央的聯繫管道暢通性受阻的情況下，影響實際救援之過程。

「緊急動員令的下達、執行、監督機制未落實 (s6)」

「中央與地方聯繫管道不順暢，無一具體機制 .. 災害緊急動員與民間結合之運作程序，需要建立一套機制，避免資源重疊或混亂 (s2)」

「社政部門依其既有人力快速成立緊急小組，因需處理的事項包羅萬象、沒有前例可循，處在第一線工作人員壓力倍增 (s2)」

1.2.2 政府與民間並未充分協調合作，易造成救助資源分配不均

緊急救援期間，民間單位扮演第一線救援者的角色，在時機上與人力投注上，都比政府的腳步來得快，政府在掌握既有之行政職權的條件下，若與民間聯繫、充分合作的情況顯得相當重要，否則徒讓民間單位群龍無首的在受災地區各自為政，容易造成資源重複、過剩，與分配不均的情況產生。

「政府災害救援體系如何結合民間團體，尤其是心理重建之資源，令人關切，如民間醫院診所、心理工作室、家扶彩虹屋、生命線、宗教團體等 (s4)」

「政府沒有重大災難的等級判準功能機關，以致出現救援團體湧進災區各自救援、搶駐 (s8)」

在相關救助措施及執行的情形方面，救助措施在訂定及推行時發現，除了組織體制健全與否有所影響之外，救助措施的決策過程所呈現的政令反覆問題，如房屋鑑定、慰助金等措施在決策上的問題，都是此次救援工作所需要正視的問題。

1.2.3 房屋鑑定因政令反覆，造成民眾與執行者之困擾

房屋鑑定的問題潘順能 (2000) 在九二一震災政府社會救助政策之探討研究報告中已指出房屋鑑定因政令反覆造成民眾與執行者之困擾、由村里長 (含村里幹事) 負責認定不適當、「半倒」認定標準有待商榷，以及指出在「限期拆屋」的政策下未能追究建商責任等幾個主要問題。

- 「全半倒判定不斷更改，令基層無所適從 (s2)」
- 「房屋全半倒勘查與判定自行訂定，跳脫原來的『社會救助法』、『台灣省防救災害及善後處理辦法』(s2)」
- 「中央授權由無經驗、技術之村里長判定，因村里長個人因素，造成弊端(s2)」
- 「應由具專業技巧之專責單位協助村里長，避免因個人因素，造成弊端(s2)」

1.2.4 慰助金發放不當影響原有體制

慰助金發放不當的問題，是此次震災為人所質疑的部分之一，其中以跳脫原有的法律規定、以及短期間之內多次變動發放標準，影響原有災害救助體制，政令一再變動，影響政府公信力。

- 「未依法定表準核發，立下不良典範 (s1)」
- 「慰助金由中央函定標準變動多次，跳脫原來的『社會救助法』、『台灣省天然災害救助金核發標準規定』(s2)」
- 「公開的討論罹難者、重傷者之慰問金的討價還價，此惡例開下日後災難發生時之資源運用之管制 (s8)」
- 「天然災害核發救助金標準及相關規定應慎重、統一，不宜一再變動，以免影響政府公信力 (s2)」

慰助金發放不當的情形，影響到社會救助的精神與平權性（黃啟禎，2000；潘順能，2000）為此監察院在災後隔年五月時（聯合報，2000.05.17,4 版），針對行政院處理九二一地震災後房屋損毀鑑定、慰助金及補償費發放，發生命令紊亂、未兼顧國家整體財政與平等權等違失，提起糾正案。以去年（2001）七月因桃芝颱風所造成的土石流災害，中央雖依據「風災震災重大火災爆炸災害救助種類及標準」（2001年6月1日頒布）中規定，由縣市政府發放二十萬慰助金；另外，政府為表達慰問之意，以行政院院長名義發給本國籍之罹難者與失蹤者家屬，每名十萬；內政部奉行政院院長指示以各界捐款比照「風災震災重大火災爆炸災害救助種類及標準」發放慰助金，加上地方政府發放緊急慰助金、以及一般民間組織直接到災害現場發放救濟金等作為，死亡慰助的總額度將進七十萬元。今年（2002）發生在花蓮的 331 地震，造成台北市居民的傷亡，台北市根據其市政府之規定調整發放一百萬元慰助金。顯見，在社會救助體系中，發放二十萬的死亡慰助金政策時，政府必要時仍是需要做額外的調整。

1.2.5 未對捐募管理做具體的決策

大規模災害發生之際，因發民眾愛心與樂心捐獻的行結果之下，一套較為有

效的捐募管理更顯得重要。尤其在緊急救援時期，如何有效的對捐助物資、資金等做管理與分配，是關乎受災地區居民能否繼續維生與否得關鍵。在中央位對捐募管理做具體的決策之下，容易使捐款基金之運用上造成有心人士飽私囊的弊端發生。

- 「對緊急收容中心、物資管理、民間捐款規範並未有具體之決策 (s1、s2 s6)」
- 「緊急救援時期之救援物資管理(包括存放)應是災區民中生活維持之所賴，由於缺乏一套既有之組織動員辦法，且政策上無法有效動員公司部門可用人力，只能 (放任) 依賴民間資源各自動員、運輸、管理、存放 (p1)」
- 「物資因部分基層公所交由村里長或團體發放，部分造成囤積、發放不公的現象 (s2)」
- 「民間捐款由縣市自行管理或另設基金，無法發揮即時紓困，董事會之董事代表性無法面面俱到 (s2)」
- 「不管是地方或是中央，都有成立類似基金會的性質，不過可以發現彼此都希望對方先把錢花完，再花自己的部分。...(p9)」

在九二一大地震之後，台灣地區發起「全民募款運動」，各個媒體組織透過「特別節目」，邀請影星名流向民眾進行募款；在地震三個月之，街頭的捐款箱以及各個捐款專戶仍持續地收到來自各界的樂捐 (謝國興、馮燕，2000) 顯見募款與捐款的踴躍程度。對於捐募管理的政策考量，陳宇嘉 (2000) 曾提出從 1.勸募捐款使用之效率問題，2.大災難勸募款對一般社福捐款之排擠問題，3.勸募捐款之規範機制與相關法令制定等三大面向來思考 (引自陳宇嘉、陳世堅，2002)。其中，對於重大災難之捐募款可能對一般社會捐款或後續災後重建所需之捐款造成排擠問題，是為一般民間單位所重視的。

民間單位亦針對此捐募管理之議題提出對捐募款監督的概念，並於 1999 年 10 月 14 日成立「全國民間災後重建協調監督聯盟」後改為「全國民間災後重建聯盟」，尤其初期成立宗旨之一：監督災變捐款流向及運用，及策略：監督民間捐款運用等可看出，捐募管理為民間所重視 (謝國興、馮燕，2000)。另外，由「統一捐募運動辦法」(1942 年訂，1953 年修訂) 可以看出，政府在原本對於捐募管理上法令的在時代意義 (1999 年) 與實際功能 (因應重大災害後之大量、快速捐募款行為) 都不足因應。

1.2.6 個案管理資料缺乏建置影響後續服務

對社會工作者而言，案主資料尤為重要，以避免政府與民間組織等多重單位

的重複訪問，對於案主群之共同社會性需要得以了解，在政策的擬定上亦是重要的參考來源；個案管理的機制或是個案資料庫的建置，在後續追蹤服務的推展，對避免資源重複使用或分配不均都是相當有助益的。

「案主資料未能建置，因災區政府部門幾乎崩潰、失靈，案主資料取得建置有困難，無法資訊化，成為救援單位的共同資料，以致救援服務資源分配不均（s8）」

個案管理急於被提出，由該時因多重團隊介入家庭訪問的結果，使得許多案家已然不堪其擾，更增添社會工作者在蒐集資料上的困難（九二一社工諮詢專線，1999）。個案管理，在實務運作上，往往令人直接想到資料庫的建置，即將個案資料及其所面臨的問題建檔納入資訊化系統裡，加以管理。實際上以個案管理的本質來看，其是將個案做有系統的了解，藉由會談過程中，分析案主之首要、次要解決的問題，並與案主討論可能解決的方式尋求其同意進行協助。個案管理的另一層目標是在處理多重問題的案主，在此次災難的發生，案主不僅在心靈層面上或是身體層面上都面臨相當程度的困擾，亦可能需要多重單位的協助（如社政、醫療、勞政、住宅、銀行等），以此來看是有必要做對個案做個案管理。

在災變發生之初，短期內能夠掌握的人口群之個案資料以罹難者、罹難者家屬、房屋倒塌者、受傷者為主要，因其透過社會救助系統，較易取得案主主動聯繫。在災變發生後不論是政府或是民間組織，在投入救災之時亦同時對案主或案家做訪視，多數單位也做個案訪談紀錄。然因投入之單位、組織繁多，且因單位本身的性質與服務內容不同，容易一地區有許多單位介入，又因災難環境惡劣、民眾流動率高、無固定居所等因素，受災民眾極容易被重複訪問，在幾天之內可能高達七、八次以上的不同單位、不同目標的訪問員對其做訪問。訪視的紀錄，多因保密原則、或因性質不同也不見用於其他單位。另外，在緊急救援過程中中央部門為掌握「案量」的情況下（如死亡人數、屋倒戶數），地方政府或基層行政人員往往只能建立基本個案資料（姓名、住址、聯絡方式，及主要問題），以利盡快提報人數或名冊的情況下，在短期間內要一一將個案訪問及做全盤了解實有困難。故在緊急救援時期的個案管理是以基本資料及主要求助問題為主，根據此加以建置（電腦系統化），作為後續社會工作之個案管理的基礎，否則因個案表單其異性過大，難以彙整案主之需求。

1.2.7 中央因應措施未有有效的生活重建政策方針

災變發生之初，地方政府收當其衝，承擔其災害救援之責，透過既有行政體

系，自行訂定福利服務與救助措施；相對的中央政府較為被動，在中央決策的過程政令一改再改，顯見中央未有有效的生活重建政策方針。

「一開始（中央）未規劃生活重建政策，受創嚴重的南投縣、台中縣初期係自行訂定福利服務與救助措施，偏救助（s2）」

「受災戶或民眾生活之各項措施均由受災區或鄉鎮公所自行研訂 ..台中縣與鄉鎮成立 114 處緊急收容中心，但近一個月開始有環境衛生、治安、膳食供應、交通等問題產生（s2）」

「九二一發生初期，政府幾乎是跟著民意及災民之意圖走，幾乎沒有政策之主見（s8）」

「政府幾乎毫無政策可言，大多是總統、行政院長到災區巡視時災民的陳情或哭訴，就立即或當場的改變決定的政策（s10）」

在緊急救援時期，總統或行政首長到受災地區巡視對政策決定上有所助益，幾項重建政策也能立即作決策上的聲明，但有些經由中央會議會報告中，重申其原意未有多大的改變。以孤兒信託基金為例，連副總統於 1999 年 10 月 7 日，於重推會中部辦公室指出對於災後孤兒、老人等問題，應用信託基金方式予以保障（中央日報，1999.10.08），之後行政院長重申將成立信託基金照顧地震受災孤兒，..對於老人 ..是否比照將再研議（中央通訊社，1999.10.10）；為孤兒最早成立基金的是民間單位（美商安泰人壽），各縣市政府（台中縣、南投縣）隨後開始先自行擬定辦法。另外，新聞局說明蕭萬長所稱空戶可申請慰助金之定義（中央通訊社，1999.10.05），是指未設籍而有實際居住事實，且經鄰里長認定者為主，與內政部九二一震災房屋補助發放對象以設籍的現住戶或未設籍有實際居住事實者相符。

小結

對緊急救援工作上之檢討，在組織間的聯繫管道無法通暢，以及彼此的分工協調等問題，顯現此時期各組織之間的「危機溝通」管理上呈現混亂情形（「危機溝通」的概念來自於李瑞玉（2001）在重大災難事件中央政府危機溝通策略之研究中提出：重大災難事件中政府危機溝通成效有限，問題可能在於媒體與民眾對政府普遍缺乏信心所致）。另外，如個案資料缺乏建置問題、捐募管理問題、房屋鑑定上的問題、慰助金發放不當的問題等，亦都是救助措施實施時的重大問題。

第三節 災後緊急救援工作的改進方向

對於緊急救援工作的事後之鑑，緊急救助措施仍仰賴實際執行上的組織運作。組織本身的公權力、實際權責，皆需要被界定，組織間的溝通管道問題亦待解決。

1.3.1 建立中央社政緊急應變管理系統

緊急救援時期首重生命救援與生命維繫之工作，救援時期人員、組織紛紛雜踏而至，各單位的指揮系統（如消防、社政、警政、醫療、軍方等）雖然如期運作，但因單位過多，須要協助的區域廣闊，以何者為優先進入，何者為後援人力等，是需要有一主要的指揮系統，統籌各單位及民間組織。

「以美國的經驗，台灣是否也需要一個專職的單位來處理所謂的災害防救（p4）」

「緊急動員的狀況，應規劃哪些人先進入災區（如軍警、醫護人員、社工員、工程人員..等），哪些人後進入災區；當地災民的緊急組織、因應救災，或是撤出等都是需要的（p8）」

「政府沒有重大災難的等級判準功能機關，以致出現救援團體湧進災區各自救援、搶駐（s8）」

「緊急救援時期，現場的指揮系統的統籌，是相當需要的（p10）」

「可以思考在中央層級中，這樣的組織（消防署）經驗夠不夠因應地震等重大災難的發生（p4）」

因災變環境充滿不確定性、資訊不全、溝通困難、狀況複雜等特質（丘昌泰，1994；丘昌泰 2000），從災變開始至災後的三十天內，每天受災地區所呈現的需求與狀況都不一樣（陳宇嘉，1999），必須要不斷的調整與回應實際之需要，故在災變危機管理上，需要一統籌機制、現場指揮系統，並賦予有做決策與指揮的能力。

以美國的經驗來看，在重大災害的因應上，美國漸漸發展出一個中央指揮系統：於 1979 年成立聯邦緊急事務管理署（Federal Emergency Management Agency, FEMA），由聯邦政府協助州政府及地方之災後緊急救援工作。雖然台灣地區幅員狹小，遠不如美國之地廣。在考量中央緊急救援組織上容易因地小，或發生重大災變的機率也相對比美國少等因素，對於常態性的中央指揮系統的設置之規劃，一直是可有可無的狀況。以台灣地區狹小，若以中央統籌的方式進行，遠比幅員遼闊的美國、日本，來得容易，至於是否需要常態性增設組織仍需考慮。

1.3.2 建立重大災難的危機處遇與災後重建的法源依據

九二一震災帶來相當大的迫害，同時也帶來相當大的機會去認識災難與災難後重建的工作的經驗學習。災後重建之相關組織、條文、辦法、或政策，也幾乎是從無到有的地步；以目前台灣現今缺乏對災後重建工作之法令依據來看，九二一災後建構之防災體系與政策，可作為今後重大災變事件之重要的應變準則或依據。

「法令部分是否有一個屬於全國性的法令，來因應這樣的災難 (p4)」

「九二一災後建構之防災體系與政策，能否成為今後重大災變事件之應變準則或依據 (s4)」

「台灣目前在法令這部分仍顯得相當缺乏，充其量只有災害防救法 (p3)」

以美日之經驗來看，美國於 1988 年特別將公共法中第 93~288 條，進行名為 100~707 條之修正，其後更名為史塔福災害救濟暨緊急援助法案(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)(廖定烈譯，1999)，其提供聯邦政府的權力法源，賦予聯邦介入州及地方政府因天然災害及其他重大災害之緊急援助。此法案涵蓋聯邦與地方之權責、一般聯邦援助、聯邦緊急援助、聯邦與地方經濟負擔比率等，最重要的是總統在重大災害發生時的指揮職權。

日本對於災後的對策與重建工作，早於 1947 年即有「災害救助法」，1961 年「災害對策基本法」，1985 年「地震財特法」，其在 1995 年 1 月 17 日阪神・淡路大地震之後更行將之修訂；另外，也訂定災後重建的相關法案，如 1998 年「被災者生活再建支援法」、1999 年的「住宅性能保障法」、「定期借家權法案」等 (王雪玉，2001；陳宇嘉、陳世堅，2002)。

台灣地區因應重大災害的重建工作，依據九二一震災重建暫行條例，推出許多辦法、要點，多屬於行政命令、行政程序的層次。這期間僅通過一項暫行條例 (九二一震災重建暫行條例) 及二項法案 (災害防救法、風災震災重大火災爆炸災害救助種類及標準)，並修定社會救助法、消防法兩項法案 (陳宇嘉，陳世堅，2002)，故在往後遇到重大災難時仍缺乏相關的法源依據來執行其災後救援及重建工作。以 2001 年 7 月再次對南投地區造成傷害的桃芝颱風為例，地處重建區最高行政單位的重推會，最多只能事先通知其區域內之鄉鎮公所做好防颱準備，但因其組織目標為地震災後重建推動之因素，對於是否即使發揮指揮系統仍端賴中央單位加以賦權，才得以在發生災變後之次日與國軍取得聯繫，統一指揮物資調配與人員後送等工作。由美日的法令訂定之狀況來看，台灣地區對於重大災害之生活重建法源訂定上仍是需要努力。

1.3.3 防救組織應更明確權責劃分與實際賦予權責

台灣地區其實有緊急防救組織架構，是否能具體發揮其功效，還是需要實質上權責的劃分與賦予。對於不同的災害程度（如依據涵蓋的範圍、人員受傷程度，以及社會經濟影響程度等），應有所中央政府與地方政府之間的權責應有所區分。

「對於「釋權」部分應該是較為重要的，台灣現存的法規、行政命令，當然是相當重要的，可是這樣的法規到底有多少的釋權作用，仍是待質疑的部分（p5）」

「台灣我想有這樣的組織架構，然而實際上在法令中是否有這樣的具體權力的賦予，仍是個問題（p5）」

「建議確定執行機關，總調度單位有關職責的規劃（s6）」

「美國在 Robert T. Stafford 所提的法案來看，也將地方、州政府、聯邦等組織層級上的功能，賦予法令職責、對不同程度的災害提出相關之來因應；台灣在對災害的定義上、相關權責上區分顯得較為弱，以致在因應上也較為欠缺（p3）」

以美日經驗為例，美國對災害發生後所造成的區域大小、人員死傷多寡、建築物破壞程度，以及政府層級所能擔負的情況等考量，將災害分類為：嚴重災害（Catastrophic）、重大或全國性重要災害（Severe or Nationally Significant）以及地方性災害（Localized）（曾輩滇，1997；陳宇嘉、陳世堅，2002），因災害的層級不同，聯邦介入協助的情況也不同。組織間的職責與賦權方式，也透過史塔福災害救濟暨緊急援助法案之訂定，賦予權力及規定相關職責。

在日本對於重大災害的因應上，也以法令設置，如 1978 年通過「大規模地震對策特別對策措置法」，提出大規模的災害做協助對策的相關規定（引自陳宇嘉、陳世堅，2002）；另外，在災害救助法及災害弔慰金的發放等相關法律中也可看出，如發放慰助金，系針對重大災害情形者為主，不得適用於小規模災害。

台灣地區的組織規劃，在災害防救法中亦有所規劃，如確立各級政府組織對於災害應成立防救組織與任務實施。在中央於行政院應設置「災害防救委員會」，辦理中央防災會報，主要為決定災害防救之基本方針、核定重要政策與措施；於直轄市、縣（市）政府設置災害防救專家諮詢委員會，亦應召開災害防救會報，辦理擬定地區之災害防救計畫、核定及推動鄉（鎮、市）公所之地區防災救助等相關計畫；在鄉（鎮、市）中須成立災害應變中心，辦理災害防救會報等。實際

運作上，因層級間介入的時機仍未具體說明，加上台灣地區幅員狹小，及政黨政治活絡，在重大災害發生時，中央容易跳過縣市政府，直接進行介入，容易破壞體制或職權不分情況產生，故對於單位的實際權力賦予，以及權責的劃分實仍重要。

1.3.4 鄰近區域協助受災地區之具體辦法應訂定

災變發生之後政府推動其他未受災之縣市政府，以鄉鎮為單位認養受災地區，協助災後重建的工作，這樣的經驗是相當難得的，美國在州與州之間、中央與地方之間的人力、經費、組織上的指揮協調都是有相關法令依據的。故台灣地區對鄰近政府如何介入受災區域之協助、資源如何投入等都是可以在政策上及法令中做考量規劃的。

「以埔里的經驗來看，在災害發生時遠從屏東縣政府來的協助隊伍，我想這是很奇特的部分，..如何在政策面上來規範所謂鄰近區域、未受災區如何來參與協助、資源如何介入，甚至如何代管等都是相當難得的經驗 (p1)」

「無論中央與地方，或受災地方政府與非受災區認養之地方政府，均涉及府際關係議題：中央與地方之主要內容為指揮、規範；地方與地方之間主要內容為支援、代管、授權等議題，尤其鄰近區域地方政府之支援相關政策，似仍闕如，值得檢討 (p1)」

「(美國)在對於州與州之間、中央與地方之間的人力、經費、組織上的指揮協調都是有相關法令依據的 (p3)」

以美日經驗來看，美國在史塔福災害救濟暨緊急援助法案第 506 條，及公共法第 5196a 條法律條文中，指出要安排部門間的緊急援助，加強州及鄰近政府間的聯繫；日本在法令中也針對鄰近區域之救助訂定法條，在其災害救助法第 25 條及 35 條中，具體指出都道府縣知事可提供需要救助者及鄰近者的相關救助工作；在經費方面，都道府縣在其他都道府縣支援其進行救援工作所需之費用，可向當地政府尋求補償。

台灣地區在此次大震災之後，各縣市間透過方案之經費補助、人力進駐與輪替等不同方式進行協助受災地區之協助，實難可貴，然對於縣府與縣府間的財源預算、人力調配與權責劃分等議題，是需要進一步做討論與規劃，以利往後府際間合作的進行。

1.3.5 災害防救與災後重建工作，需因時、因地不斷地做修整

人們對於災害防救的概念都是相當薄弱的，其影響到對組織、法規或是政策上的制定。以台灣及美國的經驗都可以看到這樣的狀況，故需要對於災害防治與災後重建工作的協助模式需要不斷的因時、因地做修整。

「以美國的災害防救的發展，其實有一個很重要的特性，就是由下而上的發展概念；不管在哪裡，人們對於災害防救的概念都是相當薄弱的..不論是在組織、法規、或是政策上慢慢的修正，以致有現今這樣的發展。..以台北市來看若不是這次的水災，影響到整個捷運系統的運作，才會對水災防範工作有所推行 (p4)」

「如 1988 年 Robert T. Stafford 所提出的 Disaster Relief and Emergency Assistance Act，至 1999 年仍是繼續做修正，由此可看出美國其實也不斷的在尋求一個解決模式來因應這樣的災害 (p3)」

「以美國為例整個災害的防救分為四個階段，第一階段是 Mitigation (減災)、第二階段 Preparation(準備)、第三階段 Response(回應)、第四階段是 Recover (恢復) 等四個時期..(p3)」

災變 (disaster) 發生的原因可能來自於天然因素，如地震、洪水、颱風/颶風、龍捲風、山崩、土石流、旱災、火災等，與人為因素 (如戰爭、火災、暴亂、化學物質外洩、核能意外、或其他人為科技活動所造成的之重大災害等 (丘昌泰, 2000), 導致人民之生活、生命、經濟、社會、物質、環境等之危害。以美國為例，在史塔福災害救濟暨緊急援助法案中，強調減災、準備 (預防) 的重要性；在聯邦緊急事務管理署 (FEMA) 中更有減災司 (Mitigation)、準備司(準備、訓練、演習, PRT)之組織成立 (陳宇嘉、陳世堅, 2002) 反觀台灣地區災後重建的狀況，著重於災後的緊急救援、恢復工作為主，以減災、預防工作為輔，實應加強對災害之減災、預防工作。

1.3.6 彈性規劃符合社會正義之災害社會救助金額額度及參考公式

有關社會救助中災害救助的補助額度問題，是在此次重大災難後為人所議論的重要議題之一。本次參與焦點團體的專家學者傾向於對既成之額度調長的合法性與是否符合社會救助的公平正義等作思考與建議。建議依據不同時期、不同災害類型、災害程度、補助對象的經濟狀況等因素，在補助的額度上應有所規範，以考量社會正義，而非求齊頭式平等；並賦予決策者有一判斷標準或合法的額度調整幅度，以利執行者有所依據，以符補助上額度調整的合法性。

「我們可以發現即使有社會救助法的概念，但在實際災難發生時，對金額的調整上是否合法..即使它不合法，有沒有可能在法令規定上，給予一個權限，

規定有誰可以做何種程度上的調整、決策的意義為何等，來合法的補救原有法規上的不足 (p4)」

「是否可考量在不同的時期、不同的災害類型、災害程度，在災害補助的額度規定上應該有一規範，賦予決策者視災情的程度，有一判斷的標準，而不是如之前所發生的呈現跳躍似的補助額度 (p2)」

「社會救助應是固定的政策，法規是否能夠在重大災變時延用、或是運用(s4)」

「租金的發放需依法歸辦理，若法令規定賦予決策者彈性空間，較可兼顧災難或受災者之不同程度的決定 (p2)」

「對於效率與公平的原則，加上責信來看，所謂的社會救助、社會保險、私人保險等三者間的來做考量，以補實際上需要協助之人；而不是齊頭式的平等 (p5)」

對於政府補助金政策的合法性與社會公平正義的議題，在美國方面依據個人或家庭的補助金計畫中，其補助每年額度視該年的消費者指數做調整 (陳宇嘉、陳世堅，2002)，而不管個人或是家庭之補助金額度，合計不超過 10,000 美元。在日本的補助政策中，在生活重建支援金方面，依據被災者生活重建支援法第三條規定，以家庭年收入總額及戶主年齡等為標準進行補助；在慰助金方面，依據災害救助法及災害弔慰金的發放等相關法律中規定 (陳宇嘉、陳世堅，2002)，視家庭生計維持之狀況，死亡者一人補助不超出 500 萬日圓，傷殘者每人發放上限 250 萬日圓；在生活必須資金補助方面也依據季節性 (分夏、冬兩季)，與家庭人口數，作為生活必需金的補助額度判準基礎。以美日之補助額度調整與設定方式，應有助於處理台灣地區對於補助額度調整後的合法性與社會正義性問題。

小結

緊急救援工作的改進重點，著重建議建立中央社政緊急災變管理系統，同時強調相關的法源依據、注重權責劃分與權力賦。對於社會救助議題，建議彈性規劃符合社會正義之災害社會救助金之參考公式，且認為災後生活重建工作必須因時、因地不斷地作修整，對於鄰近區域協助受災地區之具體辦法亦應訂定。

第四節 討論

天然災害發生時，政府部門以緊急救助、慰助金、生活扶助、租金補助等措施，協助居民回復正常生活機制。行政部門，往往涉及正當性、合法性、社會正義，與合理性等範疇，因此抉擇該不該給、給多少、如何給、該給誰等問題時，

循既有規定，依其標準予以實施；然透過相關法規、辦法所應給付之標準之外，仍有許多案件需賴工作者進一步討論、商討協助方式。

在社會救助系統中包含生活扶助、醫療補助、急難救助、災害救助等，其中災害救助方式有：協助搶救及善後處理、提供受災戶膳食口糧、給予傷、亡或失蹤濟助、輔導修建房舍、設立臨時災害收容場所、其他必要之救助。以行政法學上來看「災害救助行政」較屬給付行政（或社會福利行政）性質（台灣行政法學會主編，2000）。該給付行政法理之核心問題為「在有限的資源下，如何將資源有效、合理的分配給受與者。」於此，國家支給之分配性與正當性，與民眾需求申請之間的觀念落差做一現象思考。

在此次震災相關救助給付內容（包含現金式、及非現金式），以物資發放來說，理應是以受災戶為主要發放對象，實際上只要是受災地區居戶都是發放對象。以居民來說，因道路受損不易出入，需要領取物資；或是認定自己居住區是受災區，故要領取物資。實際上，鄉鎮公所發放物資是必須以受災戶為主（房屋不堪居住、無法維持生計者等）。以上僅是以物資發放為例，至於涉及到緊急搶救、善後處理、房舍輔導修建、臨時收容等，民眾因個人、環境等因素，急於求助，既定資源、人力有限。致使，政府認為居民索求無度、民眾認為政府資源分配不公。

在美國對於窮人的研究中，提出幾點一般人的迷思：認為福利接受者是懶人、大多數福利接受者多為身強力壯者、得到福利補助非常容易、將窮人視為「福利欺騙者」、一旦窮人取得福利補助，便永遠依賴（台灣行政法學會主編，2000）。這樣的迷思觀點，或許有些許的事實存在，然而，以自立的觀點來看，所涉及的因素不僅是經濟因素，最重要的是個人意願性（動機）。居民在遭受到重大災害，對於生命之不安與惶恐，政府緊急提供慰助，以降低其不安全感。有基礎能力者，在政府提供協助之後就能較為快速達到重建。相對上，弱勢族群或受創嚴重者，其動機性相對較低，有依賴政府的傾向。以天主教聖母聖心修女會對台中縣的老人做服務需求調查中發現（陳伶珠，2000），一個受創較不嚴重者（如非地震全倒戶），較受創較嚴重者（如地震全倒戶）反應的需求來得高。此反應的因素有：一、受創較不嚴重者，因本身的功能尚可，只是暫時性需要協助，復原力較高，這樣的受害者往往即時協助就能恢復其原本功能；二、受創較嚴重者，其所面臨的問題較為廣，並非緊急的補助、救助就能解決，故一時難以釐清自己的需要、或是侷限於受困情境而無法尋求協助。社會救助法主要在於照顧低收入及救助遭受急難或災受害者，並協助其自立。以此現象或許可以解釋，主動來求助者，往往並非法規上協助的對象；真正需要協助者，需賴工作人員進一步去發掘。

上述調查也指出，若能藉主動求助者的動機，即時協助其復原，其復原效益較高，進而居民對於政府不公的評價相對較少。故在考量社會救助的合法性、社會正義之原則的同時，以預防觀點、公平性原則來看，協助受災區域性較小、受災程度較少的居戶，使其避免二次受災與增強其復原能力，最重要的或許能進而增強整體復原能力！

第五章 災後恢復秩序期生活重建工作之檢討

第一節 災後恢復秩序期生活重建工作之特色

恢復秩序時期，一方面在緊急救援時期過後的工作暫緩時期，另一方面為過度到長期重建時期。這時期的生活重建工作仍為規劃、初創時期。此時期同時以救助及生活機能恢復之工作並進。受災地區，民間投入之人力仍相當的活躍有助於此恢復工作的推行。

2.1.1 民間組織參與救災仍是相當活躍與蓬勃

在恢復秩序時期，因集集大地震影響區域廣大，尤其是南投地區為甚，此時期救援工作較為緩和、緊急物資的需求亦較緩和，又適逢春節期間，一般民眾與民間組織仍持續投入人力與提供物力，形成過剩的現象。

「這段期間湧進災區的人力、資源過剩 (s8)」

2.1.2 政府運用民間組織發揮效能，有效整合部分資源

地方政府為避免資源重疊與分配不均的情況下，規劃辦理委託民營的方式，運用民間組織力量，參與政府重建工作，藉此提昇政府重建工作推行的效能。

「各地設生活重建中心政策源自南投縣家庭支援中心之做法，委任民間單位組織代為執行，在當時有充分運用民間資源補充公部門人力不足之價值 (p1)」

「以之前的生活重建中心的政策來看，雖然一直強調所謂的在地化的功能；但仍是需要一個中央統一的政策支持，才能發揮其整體性的功能，至少避免資源重疊、浪費的現象產生。若讓其各自發展，勢必會造成一地的資源過剩、另一地放資源不足的現象，也讓原有的網絡建立上有所影響 (p9)」

在南投縣政府方面，將受災地區受災程度以三級（第一級可設三處、第二級設二處、第三級設一處）的規劃概念，於 1999 年 12 月在 13 個鄉鎮區設置 23 個家支中心，採普及式原則、以地理區為界的綜合服務中心，委託 12 個民間團體辦理（王增勇，2001；陳婉真，2001）。在台中縣政府方面，在大里與東勢兩處設置「社會福利服務工作站」，以規劃屯區、山區採「單一窗口」式服務方式辦理；另外，於新社、霧峰、和平雙崎分別補助老五老基金會、財團法人勵馨社會福利基金會，以及中華至善協會等民間單位設站辦理（許傳盛，2000；陳宇嘉、黃源協，2001）。並以方案補助的方式讓甚多的民間資源、團隊一同參與推展災後重建之福利服務工作。

最後，南投縣家支中心與台中縣社會福利服務工作站依據「九二一震災重建暫行條例」第 22 條規定，更名為「生活重建服務中心」，至 2001 年底止，全省災地區計設置 38 個生活重建服務中心（分別為台北縣 2 個、台中縣 9 個、台中市 3 個、南投縣 21 個、彰化縣 1 個、雲林縣 2 個）（李逸洋，2002），並設置多處生活重建服務聯絡站。從整體生活重建中心推動的過程，不但讓地方政府較有效的發揮其能，對於民間組織參與生活重建工作上亦較有效整合。

2.1.3 臨時居所的興建與居民安置快速完成

臨時組合屋的興建不僅僅靠國軍官兵、中央部門的協助；其中民間組織出了相當的資金與人力，如慈濟公德會、台灣世界展望會、以及一般企業體的贊助等，以及日本的捐助，才能提供受災民眾一個臨時居所，非但如此對於臨時組合屋的週邊庭園設施也詳加規劃、整理，相較於日本的臨時居所環境來得舒適乾淨。

「中央雖協助興建臨時組合屋，但其他生活重建方面，縣市仍承受相當大的壓力（s2）」

「興建臨時組合屋，解決安置問題，但臨時組合屋因建材、排水設施等問題，大部分選擇領取房屋租金補助（s2）」

受災之各鄉鎮區臨時組合屋計設置 110 處，合計 5302 戶（李逸洋，2002）並依據「九二一受災戶使用臨時住宅分配作業要點」與「剩餘臨時住宅配住實施要點」等辦法實施配住。配住的對象以持有房屋全毀、半倒及屬於危險住宅的受災民眾，在初期興建戶數以高齡、殘障者、或單親家庭為優先（中時電子報，1999.09.30）；剩餘臨時住宅部分則再以低收入戶、有身心障礙者之家庭、原住民家庭（全倒、半倒戶）為主要對象，對於其他縣市社政主管機關調查評估屬緊急個案或確有實際居住之需要者亦可申請居住（中時電子報，1999.12）；此臨時組合屋後來也在 2001 年 7 月桃芝颱風對重建區帶來的土石流災害，臨時安置受災民眾。

安置工作協助除了以臨時組合屋的方式之外，也依據「九二一大地震安置受災戶租金發放作業要點」與「九二一震災原申領租金受災戶再發放一年作業要點」等措施辦理租金補助，安置受災居民。另外，在推動重建過程中對臨時組合屋的拆遷部分，政府再提出「新社區社會救濟住宅」安置計畫（李逸洋，2002），此計畫係針對原本居住於組合屋，在三年內期限內尚未重建完成之低收入戶提供之安置措施。

2.1.4 短期的人力資源政策因應災變失業，產生部分效果

儘管「以工代賑」之政令一改再改，對於社福組織的人力補充，以及以災民協助災民的概念推廣之下，一些民間社福組織運用這樣的人力，不但給受災地區之居民給予工作機會，並適時的訓練其社會服務的精神與技能，發揮在地人服務在地人的觀念。

「在就業重建部份，以以工代賑、或是臨時工作津貼的協助有限、屬短期的協助，在長期來看仍是缺乏一個長期重建之就業服務政策..(p9)。」

「..以工代賑的機會，將人力訓練成半個社工員，讓在地服務在地人，這對在地的人力培訓上是相當不錯的，另一方面也加強地方人力的提升，以這個部分來說是相當難得經驗。但因為此政策才十一個月的時間，很難有長期的發展 (p9)」

短期的人力資源政策，除了透過以工代賑、臨時工作津貼等方式運作之外，也為鼓勵重建區業主僱用災區勞工，辦理僱用災區勞工之業主補助政策，訂定重建區之重建工程僱用一定比率之災區勞工，以促進勞工就業、短期間維持家庭經濟收入。另外青輔會也針對在學學子提出寒暑假返鄉工讀計畫，以服務學習為主要的內涵，一方面提供受災地區之學子能有返鄉參與重建之工讀的機會，減緩受災地區之家庭經濟壓力，避免因家庭變故而影響其繼續升學；另一方面也提供青年學子自我成長之機會。

2.1.5 民間動員力量將生活重建章納入重建暫行條例中

災後的重建規劃過程中，中央社會福利部門並未提出相關的法規，直至全盟提出民間版本的重建暫行條例，始將生活重建章納入重建政策之規劃。

「在整個重建規劃過程中，..尤其在擬定相關重建法規時，社會福利部門是沒有提出相關的法規，一直到全盟以民間的力量，擬出所謂生活重建章，提出一些社會福利相關的措施，才免強把生活重建規劃放上去 (p9)」

災後生活重建的規劃，始於1999年11月9日行政院經濟建設委員會訂定通過的「災後重建計畫工作綱領」，包含生活重建計畫，包含心靈重建、學校教學及學生輔導、社會救助及福利服務、就業服務、醫療及公共衛生等五大重建項目（重推會，2000b）。實際在規劃重建暫行條例之時，行政院提出之草案版本並未針對生活重建工作納入重建政策中。

全盟於1999年12月依據行政院提出之「九二一震災重建暫行條例草案」，提出「九二一震災重建暫行條例對照版」，對照版本內容明顯地看出行政院版本中的

條文並未規劃「生活重建」之條文，此有違之前訂定「行政院災後重建計劃工作綱領」中之計劃目標與原則。因此在對照版本中，試圖增設生活重建章（對照版第三章），包含生活重建服務中心或連絡站等設置與功能訂定，對原住民等偏遠山區、特殊人口群（失依老人、身心障礙者、單親家庭等）等提出相關之措施。整體規劃以社區社會福利服務為主之架構來規劃生活重建服務，並納入社區心理衛生、就業職訓、醫療等相關條文。

最後，經歷法院通過的版本中，關於生活重建工作之規定，於第 22 條至第 28 條中規定：協助居民生活重建，包含生活重建服務中心之設置及服務項目、臨時住宅之居住期限、就業服務及臨時工作津貼、優先僱用災民之獎勵、監護人之選定、信託基金之設立，以及禁治產人財產之信託管理等項目。往後中央即針對此暫行條例規劃生活重建服務之相關政策與措施，並在實施過程中，做適度的修改。

小結

在恢復秩序期所呈現之特色，以民間動員力量將生活重建章納入重建暫行條例中為最，對之後的生活重建工作影響深遠。本時期系以協助居民之安置為主，如盡速興建完成臨時居所。民間組織參與救災仍是相當活躍與蓬勃，地方政府則加以運用、整合部分資源，以發揮政府生活重建之效能。另外，因應此時期之災變失業狀況，提供短期人力資源政策，產生部分效果。

第二節 災後恢復秩序期生活重建工作之檢討

恢復秩序時期之生活重建工作，主要以生活重建政策之規劃、居民長期安置問題、後續服務方案提供，如何有效的運用資源等不同層面的思考，如何進行後續長期性的生活重建工作為要。實際上，仍有許多待檢討之部分：

2.2.1 災區實際需求大過於政府之供給

受災地區實際上在每個時期、時間點都有不同的需求反應，對於政府提供的協助，因為實際推行上的侷限與民眾需求變異的情況下，造成災區實際的需求大過於中央政府之供給。

「一般民眾在 89 年期間仍受震災影響其生活，一時無法恢復生活秩序 (s2)」

「興建臨時組合屋，解決安置問題，但臨時組合屋因建材、排水設施等問題，大部分選擇領取房屋租金補助 (s2)」

「因接受臨時組合屋協助者佔受災戶的比率相當低 (台中縣 8%)(s2)」

「中央雖協助興建臨時組合屋，但其他生活重建方面，縣市仍承受相當大的壓

力 (s2)」

2.2.2 生活重建政策之規劃零散而不完整

在恢復秩序期間，首重重建法規與政策的擬定，暫行條例擬定過程中政策一直不明，中央甚至未有具體政策，直至全盟提出民間版本之生活重建政策，才將生活重建納入暫行條例中，顯現在此時期的生活重建政策之規劃上呈零散而不完整。

「對生活秩序之恢復，政府無明確具體之措施 (s2)」

「..尤其在擬定相關重建法規時，社會福利部門是沒有提出相關的法規，一直到全盟以民間的力量，擬出所謂生活重建章，提出一些社會福利相關的措施，才免強把生活重建規劃放上去 (p9)」

2.2.3. 缺乏對弱勢人口之中長期安置計畫

對於緊急案置期間，中央已提出案置機構的計畫，以中長期來看仍缺乏對弱勢族群的後續安置計畫。

「提供福利機構針對弱勢人口（失依老人、身障、兒少）協助免費安置，除因離受災區較遠的機構外，確實可解決短期危機，但中央未針對受災戶及弱勢人口安置訂定具體之措施 (s2)」

機構安置的情形，因受災地區多所屬偏遠山區或鄉村聚落，村民之根深蒂固的土地認同之因素，要能實際推行機構案置的情況是有困難。另外，社工人員因訓練背景與實際未對重建服務區的了解等因素，案置的需求評估顯高於民眾實際之意願（王增勇，2001）弱勢族群中期望案置的情況，以分配在臨時組合屋為主，這樣安置的環境與其所居住的環境相差不遠，但仍屬暫時性的居住，對於長遠上來看政府仍需要進一步做協助。

2.2.4 缺乏就業安置之後續追蹤管理

就業安置之後續管理有兩大方向與功能，一是針對受輔導個案為主，再次了解其安置之後的就業情形，必要協助其與受理單位溝通；另一方面也針對此政策實際推行之情形做了解，以求改善。以以工代賑的就業案置之後續的管理多由承接的單位自行管理為例，公所因本身業務、人力之關係，承接之後的管理的能力有限，容易有管理不當的情形產生。對受理安置的個案之後未做追蹤處理，對於政策推行上的實際狀況了解有限，也未能適時處理，造成機構本身或其他承接機構不敢用以工代賑的勞工，就業後再度失業者多。

- 「災民職訓與就業安置無法相結合 (s1)」
- 「...未在轉介後之追蹤、未見相關報告，就業後再度失業者多 (s1)」
- 「以工代賑實際上可能只做 2 小時，領 8 小時的錢，以致機構本身不敢用以工代賑的勞工 (s4)」
- 「以工代賑的措施，實施的過程中，政府好像是花錢的政策，在地方鄉鎮公所其實當時並無能力做到所謂的管理的功能，以致居民的觀念變成好像只要掃一兩小時的地，就可以領錢 (p9)」

2.2.5 資源管理不當造成不均或過剩

資源管理的情況，除了對既有資源針對其屬性（存放年限、因應需求程度等）做管理之外，對於資源來源的控制與分配也是重要的一環，在恢復秩序時期人力、資源過度投入，對於受災地區造成過度負擔。

- 「這段期間湧進災區的人力、資源過剩 (s8)」
- 「資源普遍暫時存放在體育館，有些是緊急物料器材 ..暫時被存放，日後成為縣長或地方首長回饋選民的利器 (s8)」

資源管理不當的情形也容易因人為因素造成弊端，讓有能力取得資訊與資源者獲取較多的資源，甚至發生假公濟私的情況產生，對於實際需要者，因交通、資訊取得等因素未能獲得實際上的幫助。

- 「二年來災區四個原住民鄉鄉長貪污、中寮鄉鄉長被拘押..等 (s8)」
- 「..有些是緊急物料器材 ..暫時被存放，日後成為縣長或地方首長回饋選民的利器 (s8)」

小結

在恢復秩序時期災區實際需求仍大過於政府之供給，此時期資源管理不當造成不均或過剩的情況。另外，在整體生活重建政策之規劃不足，並呈現缺乏對弱勢人口之中長期安置計畫、缺乏就業安置之後續追蹤管理等問題。

第三節 災後恢復秩序期生活重建工作之改進方向

對恢復秩序時期之生活重建工作的提出改進，不但檢討此時期既有的措施之優缺，另一方面，對於後續長期生活重建的影響更為要。針對此時期所呈現的問題，如資源管理不當問題，生活重建政策規劃問題，及缺乏後續追蹤管理等問題，提供建議；

2.3.1 建立統籌民間組織之機制與公權力角色的界定

民間組織在受委託辦理生活重建服務工作時，實際執行上不如、也不能取代既有之鄉鎮市公所之權力（公權力），同時民間組織也未必有權力去統整當地之其他民間組織資源，更無法對受災民眾做政策上的承諾，使得實際推行上仍是有困難。為使民間組織的在地化的功能發揮，仍是需要一個中央的政策支持，才能發揮其整體性的功能，更可避免資源重疊、浪費的現象產生。

「各地設生活重建中心政策源自南投縣社區家庭支援中心之做法，委任民間單位組織代為執行，在當時有充分運用民間資源補充公部門人力不足之價值；但執行一段時日之後，可以發現缺乏授權（公權力）之服務組織，一方面無力統整其他民間組織資源、再方面無法提供任何承諾給災民（p1）」

「以政策面來看，如何去規範組織 .. 尤其是如何委託組織去執行政策這部分，也許是可以加以討論的（p1）」

「從政策面來看，好像民間部門、第三部門的參與角色，從法令面到執行面，是有看到重建的混亂部分 .. 不曉得民間或第三部門如何因應，因畢竟它是這些政策的主要執行者（p6）」

「.., 我想一些民間單位的自助團體角色上的規範，我想應該比較好一點（p5）」

「以之前的生活重建中心的政策來看，雖然一直強調所謂的在地化的功能；但仍是需要一個中央統一的政策支持，才能發揮其整體性的功能，至少避免資源重疊、浪費的現象產生。若讓其各自發展，勢必會造成一地的資源過剩、另一地放資源不足的現象，也讓原有的網絡建立上有所影響（p9）」

一般對於民間組織或非營利組織在災後緊急救援與重建工作的推展之貢獻評價相當高。在官有垣與邱瑜瑾（2001）對民間組織在九二一災後重建體系中的角色、功能與社會影響分析報告中，指出民間組織參與重建工作之後，促成民間組織間建立非正式的資源網絡是有幫助的；但民間組織本身也具體的反應出：「在民間組織的災害救援管理系統的角色當中還是適合政府出來做整合，因為每個民間組織的特色和發揮的功能不太一樣，我們的期待是政府理出一個框架後，我們民間組織在去做配合的部分。」（官有垣、邱瑜瑾，2001）。可見即使民間組織之網絡自行建立之後，仍須政府負起建立統籌民間組織之機制與權力角色界定的工作。

2.3.2 建立服務方案追蹤管理機制

以工代賑為例，推行的立意不錯，但在推行過程中，一方面以工代賑與臨時工作津貼之政策政令朝令夕改，另一方面未對以工代賑之政策做後續追蹤評估工作，更影響到後續推行之就業重建大軍、永續就業工程等計畫的推行。

- 「以工代賑或臨時工作津貼，二者立意不同，在此次過程中相混淆，恢復秩序期不應仍只有以工代賑政策 (p1)」
- 「以工代賑實際上可能只做 2 小時，領 8 小時的錢，以致機構本身不敢用以工代賑的勞工 (s4)」
- 「至於臨時工作津貼、重建大軍、永續就業工程等計劃之評估管理也完全未見政策規範，以致實質上仍是流於以工代賑之做法 (p1)」
- 「(以工代賑) 甚至影響到後來的永續就業工程推動上，很難找到所謂的在地民眾的工人，因為民眾以為它像以工代賑的模式，或是相互比較上民眾暫時寧願領取以工代賑的錢 (p9)」

依據重推會 (2002) 就業重建大軍主要工作績效報告顯示，「九二一地震災區就業重建大軍臨時工作津貼作業要點」從 2000 年 10 月訂定開始辦理，至 2001 年 7 月底止，共受理 327 件就業重建計畫，審查通過 214 件，核定臨時工作津貼人員 6,515 人。永續就業工程推行績效部分，至 2001 年 12 月中旬止核定台中縣市及南投縣共 189 件永續就業工程計畫，及核定 4,721 人 (引自郭吉仁，2002)。依據台灣行政院主計處 2001 年 10 月的失業率統計，在災區縣市的失業人口高達 14 萬 9 千人 (引自郭吉仁，2002)，以就業重建大軍與永續就業工程計畫服務人數與災區失業人口比未達十分之一的比率來看，此方案對於失業人口的協助仍顯過低。

2.3.3 應訂定人力政策規劃配合就業市場之相關政策辦法

就業職訓的人力政策規劃，應該與整個產業振興的政策一併思考，以配合就業市場的需求。部門間的彼此搭配也相當重要，像是社會司與職訓局的政策搭配，如將人力訓練成半個社工員，讓在地服務在地人，這對在地的人力培訓上是相當不錯的，但此屬於短期間人力規劃政策，在長期規劃上人力政策仍顯不足。

- 「對於職業訓練的內容，不知道符不符合實際上需要的狀況。整個人力政策的規劃，應該與在整個產業振興的政策上一併思考，是有必要的 (p8)」
- 「在就業重建部份，以以工代賑、或是臨時工作津貼的協助有限、屬短期的協助，在長期來看仍是缺乏一個長期重建之就業服務政策 ..。這過程中社會司與職訓局之間也是需要做些協調的動作，以就業服務這部分其實有相當的資源，但實際的效用仍是呈現相當的浪費的情形 (p9)」
- 「..以工代賑的機會，將人力訓練成半個社工員，讓在地服務在地人，這對在地的人力培訓上是相當不錯的，另一方面也加強地方人力的提升，以這個部分來說是相當難得經驗。但因為此政策才十一個月的時間，很難有長期的發展 (p9)」

小結

對恢復秩序時期之生活重建工作之改進建議，對於民間組織參與重建之管理機制與公權力角色的界定，及建立方案追蹤管理系統或人力管理系統都是此時面臨到的問題，也是建議改善的地方。

第四節 討論

在此恢復秩序時期，地方政府（台中縣、南投縣）之生活重建工作陸續推行，積極設置組合屋、規劃生活重建服務中心（社會福利服務工作站、家支中心）等措施，對於居民之生活重建有實質上的幫助。然而，以日本在組合屋的拆遷耗時五年多的經驗之下，其一再透過座談、訪視等方式，提醒國人，爾後可能會面臨的治安、私密性、補助、拆遷、重建等相關問題；台灣事後推行組合屋安置措施的過程中，確實也經歷相關問題。

若從時間性、民間力量的投入、心理衛生的重視等來看，台灣地區的非營利組織、草根性團體的積極參與，致使災後復原狀況較為快速，確實有其可取之處，但就其重建工作的品質考量上仍是待加強。以都會型的大阪、神戶地區為例，重建後的面貌，像似浴火鳳凰般的展現，台灣災區生活重建因民族性不同，要與日本比美確實有其本質上的困難，且意義不大。但就此時期台灣地區本身的實際運作，有幾項層面仍需要考量。

一、公民社會的提倡

以設置臨時住屋、組合屋等方式，短期的安置受災民眾、解決臨時之居住問題，設置的立意與目的確實可行。但實際在協助居民後續安遷與組合屋拆除等工作確實有其困難。一來用地問題、安置的期限等因素，確實不容居民繼續居住；二來在救急、救難之後，居民自主與政府扶助之間的平衡點的考量，亦是需要決策者再三斟酌。以一個漸漸強調公民社會的台灣地區，在要求政府需要考量民眾權益、強調公共事務參與的同時，民眾本身亦需學習對既有的實施條例、辦法的理解，以協商討論方式，尋求解決辦法。

二、中央援助措施空窗期之因應

在恢復秩序時期，中央政府因應未來需要做生活重建工作之規劃之時期，除了延續之前之相關援助措施外，並無法及時提出重建措施，呈現重建援助的空窗期。在此時期地方政府籌辦生活重建服務中心，不論是委辦、補助民間辦理，縣

府本身更分派社工員負責管理各中心，以善用民間力量，以解決政府本身人力、能力問題，辦理重建區之家庭訪視、心靈重建、老人送餐、居家護理等工作。

三、規劃災後生活重建計畫

在首重重建法規與政策的擬定的時期，中央對生活重建政策一直不明，甚至未能提出相關政策，直至民間版本的提出，才將生活重建納入暫行條例草案中，顯現在此時期的生活重建政策之規劃有其缺失。

四、短期失業處置之後續因應

為解決重建區之失業問題，辦理以工代賑、臨時工作津貼等措施，短期解決失業問題。但是，並未能對此措施做後續追蹤評估工作，不只容易讓此措施用意變調，更會影響到後續推行之就業重建大軍、永續就業工程等計畫的推行。故在短期失業處置中，針對受輔導個案為主，了解其安置之後的就業情形，另一方面也針對此政策實際推行之情形做了解，以求改善。

第陸章 災後長期生活重建工作之檢討

第一節 災後長期生活重建工作之特色

在長期重建工作中，不但需要對硬體設施的修復，更需要從人性設之方面的考量，如社區組織的恢復、福利服務的推行、心理衛生的為護，甚至特別需要針對弱勢族群及失業者，提供較為長期、穩定的服務措施。此時期的特色有：

3.1.1 成立災難心理衛生與生活重建等服務中心有助於災後心理重建

衛生署於 2000 年 6 月 23 日，同時於台中縣及南投縣成立「災難心理衛生服務中心」(聯合報，2000.06.24,8 版)以五年的時間在兩災區各聘 20 位專業心理復健師、社工人員，深入重建區輔導，協助受災民眾走出災難陰影。心理重建工作的推行，更因社會福利資源的進駐，有助於發掘潛藏在社區中之個案，有些甚至是在發生地震前就有的危機個案。重建工作除了有形的房屋重建，對於精神層面的心理重建仍是相當有助益，故長期重的生活重建工作中，心理重建的工作仍是相當重要的工作。

「另外，到底是因為地震的關係才有的心理問題呢，還是其本身就有問題，只是因為他住在災區。也因為這樣的社會福利資源進駐，讓他有機會被發現，這也是一個值得思索的部分 (p4)」

「對於無形層次的、精神層次的部分，如災民依賴等的在教育、宣導等政策上仍是生活重建的部分 (p2)」

「在硬體恢復、經濟恢復之後，所謂的心理重建理應繼續進行 (p9)」

3.1.2 生活重建服務中心在二次災變時發揮其功能

生活重建服務中心在其二次災難發生時，發揮其應有之功能，更勝於中央重建組織，可看出其在社區組織工作方面的成效。

「..反而是民間單位較為落實所謂的生活重建，由桃芝颱風這個災害來看，可以發現再次的災難救助，民間組織的功能遠高於重推會的功能(p9)」

「由桃芝颱風的災害防救過程，可以發現有幾個在地的生活重建中心(如水里、竹山等地)之功能有所發揮，可看出生活重建成功的地方，就是凝結地方的力量、自行組織、協助重建的過程 (p9)」

因家支中心為生活重建服務中心之前身，家支中心規劃之初即委託民間辦理，其強調社區組織的工作方法來回應社會問題，並提供綜合性服務(王增勇，2001)。在桃芝颱風來臨時，原是地震受災地區(尤其是南投縣)，再次遭受到災

害時，這些組織得以以較迅速的方式進行協助。此災害的再次發生，可以預見生活重建工作中，對社區組織的推展，平時災害預防與減災工作等推行都是相當重要的。

3.1.3 轉型後的財團法人九二一震災重建基金會其功能較具彈性

因新政府的更替，對於九二一震災重建基金會的組織規劃與相關辦法的修訂，並訂定基金使用主要目標，使基金會得以運作發揮其功能。對於民間捐款與地方縣市之捐款的管理與監督仍是無具體的法源依據得以監督管理。

「不管是地方或是中央，都有成立類似基金會的性質，不過可以發現彼此都希望對方先把錢花完，再花自己的部分。因此，後來的九二一基金會扮演一個銜接的工作，較有彈性的動用這筆捐款（p9）」

「這涉及到民眾的期待與政府的因應上，災民及一般民眾都希望捐款用在災民身上，因此政府不得不趕快加緊實施。政府及機構雙方面都期待，開始先用捐款，然而民間組織實際作為上，畢竟募款不易，加上震災後可有降低捐款的排及效用，傾向於先申請政府補助..(p11)」

災後各界捐助款項，截至 2000 年 11 月 15 日止，由行政院與中央各部會設立之專戶計新台幣 135 億 2870 萬餘元，地方政府設立之專戶計新台幣 76 億 4420 萬餘元，民間團體設立之專戶計約新台幣 114 億 9987 萬餘元，捐款總額合計約新台幣 326 億 7278 萬餘元；其中，行政院與中央各部會所捐款項，交由行政院於 1999 年輔導成立之「財團法人九二一震災重建基金會」統籌運用（蕭玉煌，2001）。在新政府成立之後，為加強該基金會功能，並配合政策運作，於 2000 年 6 月間完成董事會改聘（蕭玉煌，2001）改組後的基金會，經費補助方式改以主動發掘議題，規劃方案，將其角色定位為支持民間團體發展，以輔助民間力量來達成政府重建工作；並為因應此基金會運作適度修訂「統一捐募管理辦法」。

對於民間與地方政府部門之捐助款項，依據「統一捐募運動辦法」，加以監督、查核其使用狀況；然其法源位階過低，於 1999 年 12 月 21 日函報「勸募管理條例」草案至行政院審查，至今仍無具體的結果。

3.1.4 社會工作的社會形象得到提昇與更多的認同

災難發生之後，因社會工作界本著社會工作的專業知能與社工危機處遇的概念，主動尋求介入基準與方法，協助受災地區之政府及民間組織生活重建工作之規劃與諮詢，並社工相關科系畢業的學生也投入重建區的重建工作等因素，整體

而言對於社會工作的社會形象提昇上有所幫助；民眾或民間組織度對於社工人員的熟悉度增加，知道尋求其協助。台灣省各鄉鎮公所中原本無社會課的組織編制（業務屬民政課），也在此之後相繼設置社會課，是政府組織制度上的一大貢獻。

「這過程中，我想對於社會工作的社會形象提昇是有幫助的。不論是地方、民間組織，民眾有需要，就知道可以找誰幫忙，也促成各鄉鎮的社會課的成立；所以是先有這需求的事實，再由中央規劃政策，在地方自治法中自行修訂，這是在制度上最大的貢獻（p11）」

社會工作的社會形象，不僅僅是社會工作人員被某種程度上的認可，且社福組織本身也相繼被認可。因工作推展之需要，促使在社福組織之人員增聘、組織擴增等，如台灣世界展望會於災後重救援及重建過程中，特聘 50 名社工人員入災區推行災後重建工作。社會工作者本身的專業提昇，服務品質的改善與社工人員再訓練等也相對的自我要求或被要求。

小結

在長期重建期所呈現之特色，以成立災難心理衛生與生活重建等服務中心，有助於推行災後生活重建為要。當重建區發生二次重大天然災害時，生活重建服務中心發揮緊急救援功能來看，可以發現其組織設運作有一定之功能與機動性。另外，為重建區所期待的財團法人九二一震災重建基金，其在組織轉型之後功能較具彈性，且具體提出協助災區生活重建工作之措施。整體上，社會工作在社會形象得到提昇與更多的認同。

第二節 災後長期生活重建工作之檢討

對長期生活重建工作之檢討，有助於我國在推行生活重建工作上的整體考量。因此時期所面臨的問題，都可看出重建工作之推行的困難及規劃上的疏失。實際上所面臨的問題，仍是執行上的問題居多，如下所述：

3.2.1 政治因素影響多項生活重建工作

選舉期間涉及政黨利益角力，對於重建工作推展之成效與否都影響執政黨能否續任的問題，故許多利多政見在此時相繼地被提出（由在野黨提出），對於暨有體系的運用也不於餘力，一切以輔選的功用為主，故在多項重建政策方面，容易形成執政者的宣傳工具。人民或在野黨針對此提出其質疑的看法，如認為生活重建服務中心為該任縣長之樁腳，片面性的認定，抹煞其原本政策制定之功能。

「生活重建計畫時期適逢選舉期間，面臨政黨或利益團體的關注（s2）」

「勞委會推動之以工代賑或行動大軍，明定六個月結束，可能因政治因素而延長 (s2)」

「多項『利多』重建方案，未周全規劃，以致今日混亂 (s6)」

「民間對『生活重建服務中心』在管理上是『委託關係』或『直屬關係』認定不同，有些被認定為選舉之樁腳 (s5)」

「政策的擬定似乎仍受到政黨利益和未來選舉輸贏的影響 (s10)」

對於政策的作為與不作為，都涉及政治因素，尤其在選舉期間益顯白熱化。在災後重建期間適逢總統大選的情行下，不難想像政治因素的影響力。不論是選舉前或選舉後，政治力的影響仍是存在。

3.2.2 各級政府行政合法性之本位主義影響生活重建工作之推行

多重政府行政合法性，是指不同政府部門與單位間秉持各自之行政原則與行政規範，令原本某單位要推行的生活重建工作，因另一項標準或另一個單位之規定，造成推行上的不便，甚至影響實際政策之推行。

「暫行條例部分條文不符和生活重建區之需要，增加推行計畫之難度 (s2)」

「如設置生活重建服務中心，在結合民間辦理部分，因政府採購法程序繁雜，令縣市政府及民間社福團體困擾不已 (s2、s5)」

「生活重建有關社政部分，大項政策應統一，避免各地各行其政；受災戶在各地享有之福利服務、補助不一 (s2)」

3.2.3 土地所有權與使用權的複雜問題影響住屋重建

土地所有權的複雜性與使用權的問題，容易發生在山地地區、及集合式住宅的民眾身上，對於土地劃分，能是否重建、是否遷移等都是重要的問題。原居在國有土地的人民，其原本在住屋取得上就是有困難者，或居住在斷層帶上的居民，都是面臨該不該重建或是否要遷居的命運，此都是影響居民重建的最根本的問題。

「組合屋居民拆遷上，實際上是有困難的 (s7)」

「原集合式住宅的住戶、或斷層帶上的居民根本無法重建 (s7)」

「原住民本身居住地即為國有土地不能重建 (s9)」

「能否以收歸國有土地的方式來處理，以地換地的方式來協助 (s7)」

對於土地規劃之政策方面，以內政部林中森 (2002) 常務次長在 2002 年重建區重建總建討會議報告中指出，為安置無法原地重建之受災戶，政府預計開發七處新社區，興建一般性、出租性及救濟性住宅，解決居住困境，預計可容納 1650

戶；另外，為安置災區弱勢受災戶，結合政府與民間資源興建平價住宅（出租及救濟性住宅），第一期 700 戶已於 2002 年初逐案動工興建中。在組合屋拆遷方面，林常務次長在報告中指出以「先安置後拆除」為原則協助拆遷。至於集合住宅部分，財團法人九二一震災重建基金會已提出「九二一築巢專案---協助受損集合住宅辦理修繕補強方案作業要點」及「直轄市縣（市）政府辦理九二一震災震損集合住宅必要性公共設施修復補強工程補助及施工抽查作業要點」，補助其營建管理費、監工、及工程費等補助 21%（政府補助 49%，社區住戶負擔 30%）（林中森，2002）；另外，輔導集合住宅以都市更新方式重建。

3.2.4 缺乏長期生活重建政策之規劃

在焦點團體座談會中，資深實務工作者及專家學者皆認為生活重建的工作以立竿見影的方式為多，真正對長期生活重建推動的政策較少。

「重建的工作著重於立竿見影的短期政策，對於長期重建政策之考量、規劃較少（s5）」

「中央對重建政策側重在短期、具體可見的政策及方案、計畫，較不注重長期福利服務的方案（s5）」

「生活重建規定五年的計畫，實際上生活重建服務中心只有三年預算（s7）」

「在整個生活重建來看，其實政府只想做短期，沒有所謂的長期重建；甚至聽說要生活重建中心在三月底前提計畫，並在年底前完成把預算執行結束；聽起來好像好像要把生活重建中心的業務結束（p9）」

「從重建組織、人力的臨時編制上可以看出，重推會其實很難有所謂的長期重建的政策出現；在心態上以短期、暫時性的成分居多，很難有時間思考長期性的，或對未來生活上可能有的協助方案。（s9）」

對於生活重建時期該有多長，組織如何運作、政策如何擬定與推行，從 1999 年 9 月 26 日中央在成立重推會時就開始討論，當時以企劃、救災、安置、維生、營建、交通、衛生、環保、教育、後勤、財物、行政、新聞等十三組分工進行（中時電子報，1999.09.26），其人員編制屬兼任性為主。在新政府上任時，強調與舊政府不同。將重推會之組織改為專責機構型態，有專人執行，所有業務在災區辦理，處理方式以問題導向為主，並宣示四年內要完成整個災區重建工作。

在組織變動的過程中，學者指出，重推會實際上仍是未找到自己的定位，因為看不到其提出重建政策，多的是協調各單位部門的重建工作，未有具體重建政策。

「以整個重建來看，重推會其實找不到自己的定位，即使後來有較為完備的組織與人力，但仍是看不到其所謂重建政策，較多工作只配合、協調各單位部門的重建工作，沒有具體、積極的提出所謂的重建政策（p9）」

在法規訂定方面，生活重建部分更是如此，從九二一震災暫行條例擬定之初，政府社福部門並未提出生活重建工作的法規內容；直至民間版本出現，才將生活重建工作納入暫行條例中。

「在整個重建規劃過程中，..尤其在擬定相關重建法規時，社會福利部門是沒有提出相關的法規，一直到全盟以民間的力量，擬出所謂生活重建章，提出一些社會福利相關的措施，才免強把生活重建規劃放上去（p9）」

以目前來看重建推動已二年半、未滿三年的情形下，政府已經針對恢復「常態化」、「轉銜組織」等議題做討論的情況下，到底長期重建期應為多長有待考量。

「轉銜的概念，之前（重建會）會議有提出，如果在第四年要將重建業務結束的話，必須在第三年起，成立所謂的轉銜小組；讓轉銜小組能夠運作，除了向民眾宣示外，對於一些命令、法規的處理使其如何落實在一般常態的法規當中（p2）」

「以目前來看，重建的動作應該是轉銜的階段，以致恢復到常態階段（p2）」

不管長期重建期多長、或是用轉銜組織過度到常態階段，對於回歸到常態的福利服務，仍應與民間合作，以利服務得以持續或避免受助者受到在次傷害。

「未來社會救助一回歸地方政府，福利服務仍應持續與民間合作持續提供服務，以免受助者受二度傷害（s5）」

3.2.5 整體生活重建政策搭配不協調

整體生活重建政策的搭配不協調，可從政策的執行內容偏重建築物整建、實際住宅的重建為主，以及缺乏未來政策或相關的規劃來可看出。政策執行上以城鄉風貌的展現為主要，對於協助受災民眾之生命力的展現仍然較少；或以貸款、利息補助居民居所重建，卻缺乏國土政策的規劃等，都是顯現整體重建政策搭配上的不協調。

「整個政策的協調並不是那樣好，如組合屋部分，從一開始蓋，到未來如何拆的過程看不到，尤其政令預計今年（91年）十月將拆除，對於未來方向要如何也未能具體提出（p6）」

「受災地區整體生活功能重建，除了所城鎮風貌或是震災印象等層面外，如何

以政策來界定、協助受災區之生命力（包括產業引進、輔導、社區互助組織等引導設立等均應在內）重現（p1）」

「匆促決策實仍可見，如將檳榔數全面砍除，但未考量颱風季節將至（s6）」

「住宅重建政策這部分來看，有貸款、利息補助等，卻沒有土地政策；像是走山區、或被判定不能居住區，有些居民不肯離開，是因為土地的關係；另外，雖然土地恢復原貌，卻不能利用，如何協助其遷離（p8）」

整體生活重建政策搭配不協調可能的原因在於對災害受創的認定上出現問題。不論是日本或是台灣地區對於「受災戶」的認定是以房屋全倒、半倒的方式來認定；以家中有罹難者或因災致殘者為主要受災民眾，這些判準是基於社會救助之觀念，然而卻容易被通泛使用在其他生活重建方案規劃中。一方面容易造成這群民眾被污名化（或被標籤）(stigmatized)；另一方面容易忽略了整個地區的居民其實都是受創者。在 1972 年西維吉尼亞大洪水時，針對 Buffalo Creek 的研究中，社會學家 Kai Erikson 即提出這樣的概念（陳錦宏譯，1999），他提出大部分的災難中會接連出現個人的創傷及集體創傷（collective trauma）兩種類型，集體創傷被定義為：「一種破壞人們彼此的維繫而造成社會生活基本構成的打擊，進而破壞社區的共同體感覺。」所以，通泛以社會救助中「補助對象」的判別標準，來推行社區生活重建之相關方案是難以達到整體的生活重建目標；更何況社會救助是以弱勢、遭受緊急危難者為主要對象，然而受傷害的是整個社區民眾。故學者反應生活重建若單單只是幫助居民蓋房子，使其有居所，是顯得狹隘了。

「在社會福利政策這部分來看，有一個蠻大的問題就是政府認為災後生活重建是暫時的，在一定時間內重建就算完成；且所謂的災民也以房屋全倒、半倒的方式來判準，這些都是較為微觀的觀點來看待災民，其實受傷的是整個社區的組織、社會的脈絡；因此，所謂生活重建不單單只是幫助居民蓋房子、有房子居住，其實是相當狹隘的現象（p9）」

在整體重建政策上，經費的投入乃是影響重建的重要因素之一，影響經費投入的一項因素是重建區域位置的關係。以日本經驗來看，日本投入大量的資金在神戶地區的重建工作，其他地區相對獲取較多的建設經費，原因是神戶是其首要都市之一。若今天台灣地區災難並非發生在南投地區，而是重要的都市地區，其情況可能不一樣，對於生活重建工作推動上，亦有不同之發展。

「其實以整個重建來看仍是有所謂的城鄉上的差別，若今天它發生在台北，我想重建的經驗應該完全不同；以致從日本大阪的經驗與台灣的重建目標來看仍是有所差異（p5）」

3.2.6 重建過程中居住山區之住民再次成為弱勢

在此以居住在山區之住民相較於用原住民來的貼切，因不只是原住民會遇到資源分配不公的情況，同居住在山區的居民都面臨同樣的情況：九二一地震之後造成山區聯外道路損壞、農作與水利灌溉損害等，以及面臨土石流侵襲的危機。在這樣情況下，一方面因實際房屋毀倒、人員損傷不嚴重，另一方面交通因素阻礙民間組織的進入，資源相對稀少的情況下，重建工作推動中，讓原本弱勢的居住在山區之住民再次成為弱勢。

「原住民因在災害中具體傷亡較為稀少，整個長期重建之資源規劃分配上嚴重不公... (s8)」

「重建工作的推展，到了最後可能因為一地區的申請能力較高，而得到較多的資源，而能力較低的獲得較少的資源，以原住民區的情況尤為甚 (9)」

由居住山區之住民的狀況來看，亦可以看出另一種的集體創傷，即以環境系統的來看，因九二一震災對山區所造成的災害，如農作物損壞，土地變質、交通阻斷等因素，雖未造成其人員傷亡、房屋損毀，但其直接影響到原住民，廣義的說是居住山區的居民之生計。研究者在 1999 年底參與原住民委員會委託的泰安鄉、和平鄉的原住民問安計畫中，走訪泰安鄉象鼻等村庄時，一位老奶奶即高興地說這是第一次有中央政府部門的人進來看我們了（當時以原民會的志工身分進入）；過程中最難的不是去做慰問這件事，而是要進入山區就是個問題，車行在急流中僅靠著一鐵板當橋墩，不時還聽見像似放鞭炮的落石聲（山崩）。這樣的環境條件，造成山中居民之生活必需之不便或危機，亦是另一種環境性影響下的集體創傷。

3.2.7 生活重建服務中心的去留問題

生活重建服務中心的去留問題，在南投從一開始規劃家支中心時，就已是被討論的議題之一。針對資源短缺、急迫需要民間團隊支援的南投縣，規劃團隊以社區福利概念、提供居民在地的服務，訂定此一制度，並將此一制度運用生活重建措施中，推行於各個受災縣市。如因，在一片回歸常態的聲浪中，生活重建中心的去留或轉型，以及鄉鎮公所對其相關業務的銜接是否得宜、地方政府是否能如民間團隊一樣擁有彈性的因應民間需要的能力等問題，都是被討論的重點。

「生活重建中心重建期後的轉型 (s1、s6)，應確定政策方向、規劃操作模式、以及訂定社工員角色（退出與否）(s1)」

「公所能否取代生活重建服務中心的功能有待考量 (s5)」

「社會福利服務落實到社區，多呈現以鄉鎮公所、村里為主，結合民間的力量有限 (s7)」

「(生活重建中心)轉型與資源整合，如社區發展協會、社區管委會、社區社福機構團體、社區活動中心、居家服務中心、鄉鎮區公所等 (s1)」

南投生活重建服務中心實際上在 2002 年 5 月 1 日正式移交給鄉鎮公所辦理，為此重建區的工作團隊也透過社會工作團結行動聯盟的方式，舉辦一場「生活重建中心的過去、重建工作與社工專業的未來」座談會加以檢討。檢討的主題，如王增勇教授提出「讓政治的歸政治，福利的歸福利」，黃清塗主任說明「政治虎牙下，福利的悲歌」等，皆指出政治因素的對生活重建工作的實際影響性。實際上，也反應出政府與民間組織在溝通、協調的機制仍需改善。

小結

在長期重建時期之生活重建工作推動上以缺乏長期生活重建之規劃為主要討論重點。在政治因素與各級政府行政合法性之本位主義對生活重建工作之推行皆造成影響；土地所有權與使用權的複雜問題影響住屋重建，也顯現整體重建政策搭配上的問題。生活重建服務中心的去留問題，也反映出未來生活重建工作推動形式上勢必會有所變動。

第三節 災後長期生活重建工作之改進方向

在長期生活重建工作推動上，缺乏實際的規劃重點、且因政治因素與各級政府行政合法性之本位主義等問題，皆造成影響之下。未來長期生活重建工作如何做，或是對於長期生活重建措施的建議為何，對於生活重建工作經驗相當薄弱的台灣，是相當重的參考依據。針對此時期的建議有：

3.3.1 心理重建工作應繼續進行並更落實

在長期重建時期，在實質的建築物重建之後，無形的心理重建工作仍是相當重要的，心理重建工作端賴災難心理衛生中心，或是民間組織等的推動仍是不夠，原因在於心理重建並非一兩次會談之後就能恢復，故後續追蹤仍需繼續進行。

「對於無形層次的、精神層次的部分，如災民依賴等的在教育、宣導等政策上仍是生活重建的部分 (p2)」

「仍需長期性生活規劃輔導、心靈重建的協助 (s6)」

「在心理重建部分，實際上以一些案例的需要，雖然有所謂的災心(災難心理衛生中心)，對於一些後續的安置、輔導仍是相當不足的 (p4)」

「在硬體恢復、經濟恢復之後，所謂的心理重建應繼續進行。在心理重建部份，一般都是將個案一再的篩選之後才由精神科去做處理，我想在這過程中有許多個案是未被處理好的；一方面是因為專業人力有限，一方面是精神醫療結構性問題。因為精神疾病的可能顯現在一般的身體疾病症狀上，若單單只看一般科，精神科是很難去接觸到所謂的精神疾病的病患，除非到了很嚴重的病患才會轉介到精神科去（p9）」

心理危機指標與心理重建恢復指標的建立，是有助於後續追蹤工作，並且避免重過度干擾案主，或未能協助復健；在資源運用上也較能有所控制，避免浪費。

3.3.2 建立社會、經濟、精神三層次均顧的生活重建政策

心理重建工作的推動，學者更進一步指出必須在社會、經濟與心理三個層次同時思考的情況下進行才是根本解決之道。因台灣地區整個內在經濟環境與外在全球經濟不景氣的局勢下，要推動產業復甦，促進勞動就業，以降低受災民眾之家庭經濟壓力，減少民眾心理負擔等工作的確是不容易；這也看出社會、經濟與心理三層次間的交互關係，影響整個居民之生活重建工作。

「以工代賑的措施其實很難過渡到永續的階段，以致於在後來的永續就業工程推出所謂的經濟型、社會型等的工程，畢竟在整個產業難以復甦的情況下，是很難以永續的（p9）」

「長期重建與整體社會的狀況有很大的關係，例如目前整體景氣問題將影響到重建的速度（p2）」

「在重建區的產業政策、以及居民的謀生政策不穩定所造成生計上的影響仍是存在的，也影響到其不安的情況發生；然而在整個政策上仍是少看到、資源的提供仍比較少（p8）」

「目前災區居民仍是有所謂的社會、經濟（就業）、心理層次等問題，以生活重建政策來看，如何統整規劃這三者之間相互影響，是需要做考量的，這三者相互影響的關係若散掉的話，整個生活重建要如何恢復仍是有問題的（p2）」

「..若是景氣好時，就業機會多了，人民的壓力就減輕，自然個案量就減少；相反的，心理需求的個案量就增加（p2）」

3.3.3 生活重建工作太重視硬體建設，應多重視人性化及災民生活需求

長期生活重建工作的推動，仍需加入人性觀點，如發展社區組織，非僅是空間規劃、設計為主。在推動社區總體營造的過程中，若福利服務體制未能落實在

社區中，即使有再多的民間組織投入災後社區重建的工作，要發展其在地化的功能仍是不足的。

「主事者的背景是以空間規劃、設計為主，與社會工作強調的社區組織、社區發展，其實還是有出入。一開始用空間觀點來介入是可以理解的部分，但若以長期重建的觀點來說的話，應是需要加入人的觀點。我想重建區應該是很好的地方、機會去發展所謂的社區工作，若是好好的規劃推動，我想會是不錯的 (p10)」

「若是這樣的行政體制一直未被建立，即使政策面再好實際實行上仍是有問題，民眾只是不斷的被訪問、被了解但無實際的作為。在整個社會福利體制沒有社區化，民間組織在地化的過程，是很推行一些事情的 (p9)」

「社區重建以過去文建會所推動的社區總體營造，似難明確區分，但二者理應不同 (社區健康營造亦然) (p1)」

3.3.4 應培養生活重建工作之各種專業人力

建立重建之專業人力培養政策是重要的，因生活重建推動的過程中，不免需要人力去執行。對於專業人力規劃，不但需要「量」的培養，以因應基層執行人力的不足；也要需要「質」的提昇，不論是心理師、社工人員、醫療人員、甚至政府工作人員等都需要對災難與災難所帶來的影響做了解，透過在職進修或在職訓練等方式，以因應重建工作的推展。

「在人力政策方面，在專業人力的規劃上，也是需要的，到底重建需要多少的專業人力 (如心理師、醫療人員、社工、行政、防救人員等) ; 這樣的經驗過程中，有多少的人力是被培養的，哪些人力是需要被加強的我想都是需要加入的部分。因為如果組織即使發展再好，再完整沒有相關的人力去執行，也是沒辦法的 (p8)」

「生活重建政策，主要問題不在政策有沒有規範、有沒有法源，而是政策的執行部份，在中央、地方和公所等行政體制上的問題；在基層人員沒有增加、中央與地方的角色職責上劃分仍是不清楚的狀況下，我想是很難去執行所謂的生活重建政策 (p9)」

「即使是社區總體營造來看，在人力上也是，在積極規劃生活重建的同時，社工員本身的培育上同樣重要 (p8)」

「醫療專業人力雖然較為足夠，但實際的社區經驗較為少，他以等病人上門的方式來處理；若能透過與民間單位、社區組織來推行，我想會更加好 (p9)」

3.3.5 建立一套無能力自我照顧者之後續安置照顧系統

長期重建工作應對弱勢族群，尤其是無能力自我照顧者的後續安置問題的重視。民國七十年代在台北縣發生重大煤礦場災變後，縣政府即提撥捐款為基金，針對六十五歲以上老人、或未成年人給予補助，至今仍有這樣的款項，這是可以學習的。

「無能力自我照顧者的未來安置問題，..建議能否納入主要的政策來探討 (p1)」

「對弱勢族群照顧：失依老弱幼殘者之生活照顧，須有政策引導促進合法、適當、常態之原則運作 (p1)」

「我記得在台北縣煤礦災變的時候，縣府本身針對捐款的處理是有做提撥的動作，就是將捐款，提撥百分之幾作類似信託基金，針對六十五歲以上老人、或未成年人，可以每年申請。到現在，台北縣還有在發這樣的錢，我想這樣的措施，是可以學習的 (p8)」

災後信託基金的概念開始於民間單位，以美商安泰人於 1999 年 9 月 24 日率先宣告為孤兒成立「九二一孤兒安泰基金」(中時電子報，1999.09.24)。地方政府本身也開始擬辦，如台中縣辦理「九二一震災孤兒撫恤教養基金」、「專戶定儲」，南投縣也擬成立「孤兒基金專戶」(中時電子報，1999.10.07)。中央政府方面，連戰也於 1999 年 10 月 7 日，開始呼籲要對災後孤兒及老人等問題，應用「信託基金」的方式予以保障(中央通訊社 1999.10.08)；隨後行政院長蕭萬長重申將成立信託基金照顧地震受災孤兒，對於無助的老人或單親家庭，是否比照將再研議(中央通訊社，1999.10.10)；由內政部兒童局擬定，內政部會議通過之「九二一震災地區失依兒童少年設立信託申請暨補助作業原則」(中央通訊社，1999.12.29)；最後，依據九二一震災重建暫行條例訂定「九二一地震災區未成年人財產管理及信託辦法」及「九二一地震災區禁治產人財產管理及信託辦法」(中時電子報，2000.07.26)，對於失依老人的信託基金辦法最終仍未納入考量。另外，有長期照護系統的建立，是現今社會福利體系正在討論的重點，意圖在既有的衛政體系(如護理之家)、社政體系(如安養院)，以及榮民機構的退輔體系中取得共識進行工作之規劃；長期照護體系需求人力，更需要仰賴社工、醫療、護理與心理專業人力等專業背景的結合。

3.3.6 儘速規劃過度到常態階段轉銜工作之辦法及作法

轉銜概念在專家學者與資深實務工作者的焦點團體中皆被提出，顯示此議題皆被重視所致。然轉銜工作的內涵與功能為何，都是重要的議題。

「從長期到常態需要有轉銜組織的設立，以讓重建的成果及未完成的部分能句

延續性 (p2)」

「對於期程的分類，轉型期或是常態化列入考量 (p2)」

「以目前來看，重建的動作應該是轉銜的階段，以致恢復到常態階段 (p2)」

「以日本為例，重建之期程不可能馬上轉化為常態的狀況。這樣看來台灣這部分，如何來規劃所謂的轉銜的工作，...(p6)」

這當中涉及回歸原有體制之處理，以及經驗傳承上的需要。其中對於回歸正常體制的過程中，不免對原有體制造成某種程度的衝擊，藉機以可將對原有體制注入不同的契機，適當的運用亦可對原有機制做調整。

「未來社會救助一回歸地方政府，福利服務仍應持續與民間合作持續提供服務，以免受著者受二度傷害 (s5)」

「早期因當地組織相當缺乏，有些家庭支援中心 (生活重建中心) 由外來機構所承擔，在對當地的服務有其困難，加上時間一到就撤離。若無一個轉緩的動作或是傳承當地組織，是相當可惜的 (p8)」

「回歸正常系統運作的整合，可藉機將原系統需調整的機制一併調整 (s6)」

生活重建中心的轉型，可說是轉銜工作較為明顯的例子，生活重建服務中心的工作內容與鄉鎮公所原有體制中的工作型態，極明顯的不同，當生活重建中移撥到鄉鎮公所，鄉鎮公所如何發揮其功能，在面臨問題時，能否似民間單位一般對於資源掌握與人力動用等都是值得思考的部分：

「對於生活重建中心的回歸給公所來辦理，我想光是辦理行政業務之外，是否能像民間單位一樣，動員幾十個、幾百個人力去協助災民，能聯繫相關資源進入協助 (p9)」

「回歸常態」勢必在行，然回歸到何種常態？以什麼形式回歸常態？回歸常態需要轉銜組織？轉銜組織的功能、期間又將如何界定？等問題都需要考量的問題。

3.3.7 規劃轉銜工作之法令、經費預算待盡速劃定

對於轉到常態階段的標準為何，一般認定上只有重建指標，未有重建完成指標，亦是影響重建工作常態化與否的因素之一。轉銜工作另一個目標即將暨有暫行條例中涉及常態業務之法令、辦法與回歸常態後之後續執行政策之經費預算等的劃定是有其必要的。資深務工作者與專家學者針對此議題，亦提出預算編列的看法，即編列轉銜工作所需之預算，才是此轉銜政策推行的可能。

「目前只有重建的指標，尚未有重建完成的指標（如基於何種標準、哪些受災戶是重建完成、哪些受災戶是未完成的）(s8)」

「探討在長期重建期之後，該如何轉成常態（緊急期→恢復秩序期→長期重建期→常態）；在轉銜過程中，政策與法令間該如何銜接（p6）」

「轉銜的概念，之前（重建會）會議有提出，如果在第四年要將重建業務結束的話，必須在第三年起，成立所謂的轉銜小組；讓轉銜小組能夠運作，除了向民眾宣示外，對於一些命令、法規的處理使其如何落實在一一般常態的法規當中（p2）」

「特別預算停止後，考慮經費預算與政府預算之接軌（s1）」

「錢、財務，宜由中央各部會，或九二一基金會預編生活重建服務中心之轉銜經費，使累積的經驗、建立服務的系統能持續（s5）」

小結

對長期重建時期之生活重建工作之改進方面，認為心理重建工作仍是相當重要應繼續進行。同時認為生活重建工作太重視硬體建設，應多重視人性化與災民生活需求，故在規劃生活重建政策時，均能思及社會、經濟、精神三層面。以及應長期培養生活重建工作之各種專業人力，對於弱勢者的後續照顧上，建議建立一套後續安置照顧系統。就長期過度到平常期的政策上，建議規劃轉銜小組，對於法令、預算等都是哪入轉銜規劃的重點。

第四節 討論

長期生活重建時期，一方面以穩定的方式協助居民重建，另一方面以求發展的方式促使居民再出發。在此時期，規劃社會、經濟、精神三層面均重的生活重建措施，以及應長期培養生活重建工作之各種專業人力，對於弱勢者的後續照顧等都是相當重要的工作；另外，重建區面臨二次災害之因應措施也是相當重要的學習。在此實際運作中有幾個思考點：

一、受創區偏遠、幅員廣大，過度仰賴地方自行提升服務能力實有困難

生活重建之工作，雖然相當提倡民間參與、社區組織、社區照顧的服務模式，但因受創區偏遠、幅員廣大，過度仰賴地方自行提升能力，提供服務實有困難。

二、台灣地區幅員狹小，要區分地方與中央的權責實有困難

重建過程中，台灣地區幅員狹小，行政區位重疊性高，民情容易直接反應到中央。所以，由高層直接作決策的機會相對提高，故不需等待地方回應、提出需

求，中央早能知道地方的現況，故容易有越過地方政府直接作決策的現象。

三、事前了解、事後追蹤，是決定服務方案推行成功的重要條件

為使生活重建工作之相關措施能夠切合實際居民之需求，必須重視重建訊息確實處理，如實際與居民參與協調聯繫、後勤人員之資訊處理、以及訊息提供（措施、條例、工作報告、快訊）跨部會協調會議，以提供較為符合居民之需求的服務。

四、震災帶來的危機意識，增強二次災害的應變能力

當之前災難發展已到長期重建時期，在前難未除，新災又起之時，居民危機意識增強，能儘快成立救災體系，初次發生災難時的因應狀況好。實際上，此次救災行動中央政府部門也是花了兩天的時間才將整個緊急救援系統建立起來。可見災害環境本身充滿不確定性，又救援本身即非常態運作，需要一些時間調整到緊急救援狀態。另外，在二次災害發生後，考量點不只是緊急救援措施，在災後救助、後續安置、補助等相關措施：是否比照九二一地震？安置後要如何疏散？等相關問題，都是對既有生活重建工作之法規面、政策面、及組織因應面上的挑戰，實需正視。

第柒章 綜合討論

第一節 災後生活重建工作協助重點及影響

若企圖要將生活重建工作的全貌說得完整，不但不易，也不可能。以當前強調維護家庭功能為要的社會福利政策，或是以強調避免個人或家庭落入貧窮的社會救助措施，顯然都不足以說明生活重建工作（參考圖 7.1）。因在各種不同層面的措施與措施之間有重疊與獨立、暫時與延續等不同狀態下的生活重建工作，任何一種措施都有它原本所要發揮的功能。有些措施變動性相當的快（如以工代賑），有些措施卻可以再延續（如租金補助、健保補助），有些措施卻必須搭配其他措施才能較為為整的處理一件事（如房屋貸款利息補貼、租金補助及臨時住宅措施）。然而，這些工作最終所要達到的目標為何？實際受協助的對象之反應何？是有必要做說明及討論。

在以社會救助及福利服務為基礎的生活重建工作中，廣泛的考量到個人基本生命維護、生活基本設備狀況、實值得居住結構狀況、居住環境狀況、工作或從事勞動的環境，以及整體社會對個人之工作權力、生活空間給予、人際互動機制狀況、社會參與機制、及成長所需之教育資源等，涵蓋個人層面所需之精神、物質供應；涉及個人與其他系統互動層面之社區組織、社區重建工作，以及整體社會、經濟層面的重建。

居於人之行為與社會環境之相互影響下，在此三種不同層面的生活重建工作運作中，以區位學系統的觀點來討論各時期生活重建工作的協助重點及影響。一般區位學系統，含有微系統（Microsystems）：表個人本身，中介系統（Mesosystem）：表個人與鄰里之互動，外在系統（Exosystem）：個人雖不直接參與，卻受影響之，以及巨系統（Macrosystem）：表示社會、經濟、意識型態等（沙依仁，1998）。

一、緊急危機下的工作重點

- （一）微系統：個人所需之精神物、質層面的協助工作，多以現金給付的方式辦理。即使是精神層面的協助工作，緊急時期的不斷將額度調高的慰助金政策，以儘量提供其慰問功能，高於原本救助功能。
- （二）中介系統：因人直接或間階的參與援助，都將被納入災後的社會情境中；人際互動面的援助工作，在緊急救援時期呈現的彼此主動關懷，高於被動性的參與。

- (三) 外在系統：不同專業背景所成立的緊急救援組織，提供居民援助，發揮極大功能。
- (四) 巨系統：因重大災害的影響，既有社會、經濟結構嚴重受創，以維持既有受創的家庭、社會體制，避免損失擴大、更形於惡劣，並透過調整既有預算開支，施行節流措施，以因應災害救援所需之經費。

二、恢復秩序時的工作重點

- (一) 微系統：在短期間密集的被給予關注之後，後續措施尚未規劃完成之前，再次的失落感相對的提高。救助工作處於「不患不足，而患不均」的局面，除了倡導救助的要意之外，促使其面對現實，比繼續提供援助來得重要。
- (二) 中介系統：援助措施透過外來團隊尚未消退之時，積極協助增強地區性的基本人與社會互動關係。協助發揮既有家庭、鄰里等富有實質互助意含的草根性組織的建立，比透過創設新的機構、組織來得切合。
- (三) 外在系統：政府或民間單位相繼成立工作站、社區服務站、或是關懷中心、生活重建中心等，開始就近照顧受災地區之需要。
- (四) 巨系統：一時之間難以恢復的社會、經濟結構，經濟產業形於空窗期。一方面考量短期間內有無可能發生問題，施以短暫的援助措施；另一方面，急需規劃出符合未來較為長期性的服務措施以茲因應。

三、長期生活重建的工作重點

- (一) 微系統：面對災難後的種種復原工作，個人容易呈現兩極的反應。考量適應者與不適應者之間可能涉及到其面臨的受創的程度、自我效能、過去受創經驗、年齡及擔負的責任等不同，實施高關懷對象篩檢機制予以因應。
- (二) 中介系統：在全省救助及援助的熱潮漸漸消退之後，短暫性的社會疏離與之前積極扶植的人際結構間呈相互消長的狀況。人與環境互動的思考重新衡量，重建生命的價值與社會環境的互動關係，雖不全然的表現生活重建措施中，居民面對生命、生活的同時，也觸發出不同的聲音。
- (三) 外在系統：為了解決長期照顧問題，提供居家照護等服務，規劃長期照顧系統、設立心理衛生中心，辦理山地巡迴醫療體系等，以協助居民隻身心重建。
- (四) 巨系統：維持一穩定且長久的永續經營的概念，在居住環境、居民就業、福利服務輸送網絡、弱勢族群生活扶助等措施中皆可看出；並企圖以社會性（合作性/意義性）經濟結構，影響市場性（競爭性/價格性）經濟結構。

整體而言，在微系統、中介系統、外在系統、巨系統等不同層面之生活重建

工作中，在微系統方面，積極做法上，以協助人面對各種生活環境時所必須的體能、應變能力、及獲得相當程度的安全感；消極做法上，以消除因災害所帶來的身心疾病、維持其體能，避免陷落在災害情境中。在中介系統方面，積極做法上，以促進良好的社會網絡及社會支持；消極作為上，以避免其脫離現實社會、孤立或產生無助感。在外在系統方面，積極做法上，動用既有體系，實際組織團體或成立服務單位，並積極規劃服務方案，就地提供居民協助；消極作為上，維持既有組織體系、服務方案，以配合生活重建工作之推行。在巨系統中，積極做法上，重新調整既有體制，並積極規劃較為切合維護居民之救助體制，並企圖影響居民之社會意識；消極作為上，以補充既有體制的缺失，甚至避免救助體制的瓦解。

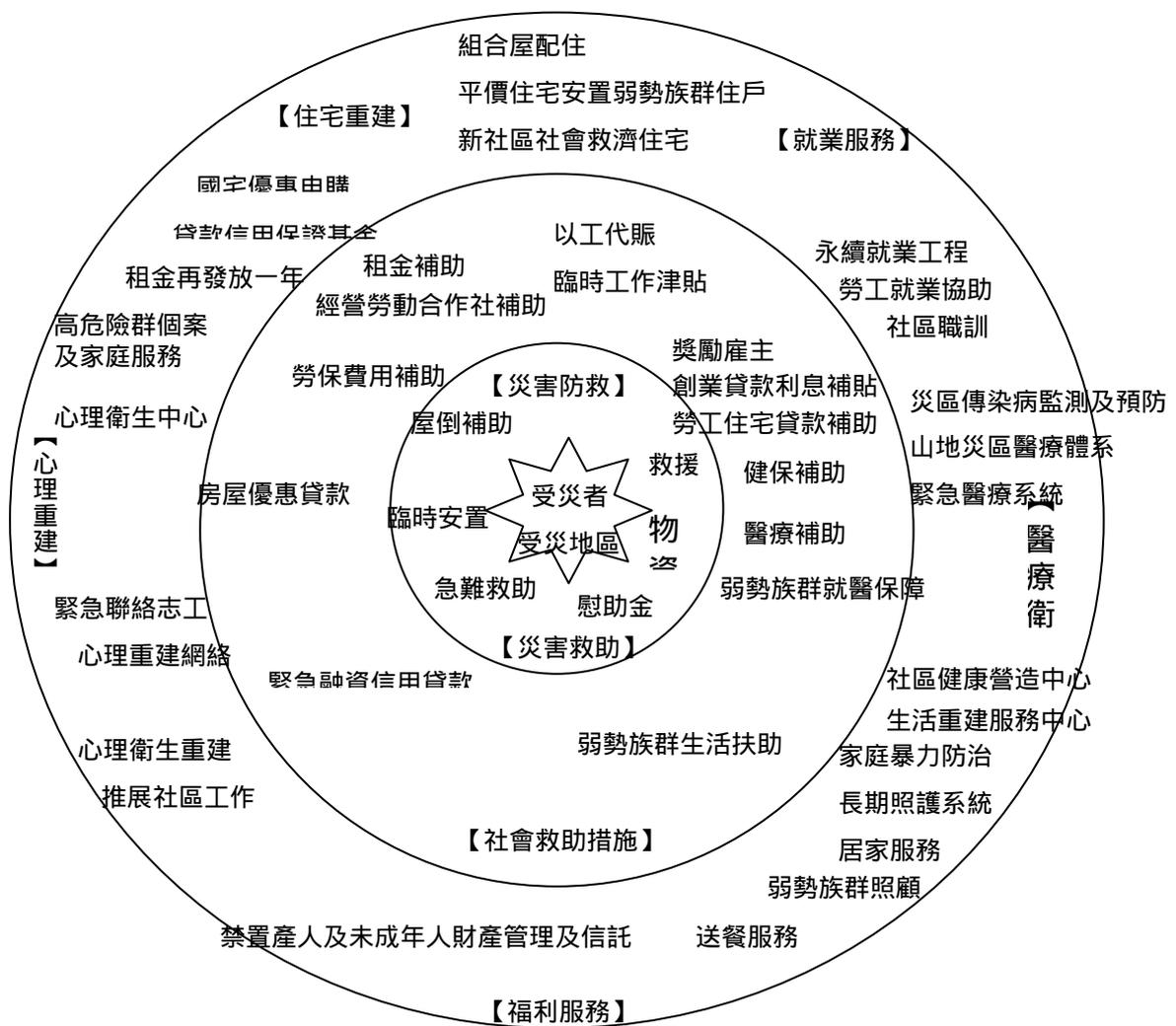


圖 7.1 九二一震災災後生活重建工作服務體系

說明：服務措施以中央政府之措施為主

第二節 災後生活重建工作之檢討

一、災變後各時期生活重建工作推展之特色

生活重建工作推動過程中，首重政策擬定與執行者彼此角色的搭配與協調。本研究針對災變後各時期之生活重建工作之特色做歸整，可以看到「民間組織」、「地方政府」、與「中央政府」三者之間，在各個時期彼此參與角色互動上的變動情形，以及各時期主要生活重建工作推行上的差異（參見表 7.1）。

在民間組織方面，在緊急救援、恢復秩序、至長期重建等三不同時期之生活重建工作中，其分別以「參與緊急救援」、「長期性生活重建政策擬定者」、與「生活重建服工作執行者」等不同角色的呈現。在與參與重建過程中與政府部門互動，分別以「自行救災」、「與政府協調合作」、「接受政府委託或承接方案」等不同發展。參與生活重建的工作服務的方式，透過其既有組織或與政府合作一同提供服務。在地方政府方面，分別扮演有「推動緊急救援」、「資源整合者」、「方案訂定與委託者」三種不同的角色。中央社政政府方面，以「緊急救援之協調者」、「臨時性生活重建政策訂定者」、「長期生活重建政策訂定者」等不同角色型態出現。

生活重建工作推展的重點，也因不同時期有不同的發展重點。在緊急救援期，以府際間、政府與民間組織間的緊急協調為主要特色；在恢復秩序時期以災後生活重建工作內涵，政策訂定為主要特色；在長期重建時期，以生活重建工作的推展，及事後轉型、轉銜工作的討論為重點。

表 7.1 災變後各時期生活重建工作推展之特色

| 時期 | 特色 |
|--------|---|
| 緊急救援時期 | 1.1.1 個人、團體交相主動參與救援，動員迅速 1.1.2 地方政府在功能受創嚴重下，仍發揮某些緊急救援能力 1.1.3 中央政府社福部門積極協調政府與民間組織進行後續安置與人力調配 1.1.4 地方政府府際間之緊急援助與鄰近縣市鄉鎮認養工作頗受肯定 |
| 恢復秩序時期 | 2.1.1 民間組織參與救災仍是相當活躍與蓬勃 2.1.2 運用民間組織發揮政府效能，有效整合部分資源 2.1.3 臨時居所的興建與居民安置快速成長 2.1.4 短期的人力資源政策因應災後失業，產生部分效果 2.1.5 民間動員力量將生活重建章納入重建暫行條例中 |

| | |
|--------|---|
| 長期重建時期 | 3.1.1 災難心理衛生與生活重建等服務中心，有助於災後心理重建 3.1.2 生活重建服務中心在二次災變時發揮其功能 3.1.3 轉型後的財團法人九二一震災重建基金會其功能較具彈性 3.1.4 社會工作的社會形象得到提昇與更多的認同 |
|--------|---|

二、災後各時期生活重建工作之檢討

在災後各時期生活重建工作的檢討內容中（參見表 7.2），進一步以「組織協調性」、「方案管理性」、以及「政策決策性」三個面向，討論各時期生活重建工作推展問題上的討論。

（一）組織協調性

組織協調性，意指組織間的協調性與組織內部的協調性。組織間協調的重要性，緣自於政策片段化的現象，經常使得「服務傳送系統」趨於多元、龐雜，當被服務者需要服務時，往往不知所措，從而滋生「服務傳送系統績效不彰」的印象（藍忠孚，1994）。故提高組織協調性的用意，即在於減少被服務者的在組織間四處奔求的困擾；另一方面，亦可提高組織本身對政策資訊的掌握，以提高政府效能。

在各個時期之生活重建工作中，不論是中央政府、地方政府或民間單位皆面臨組織間協調問題。如「1.2.1 中央與地方聯繫管道無法通暢，實際影響救援工作」、「1.2.2 政府與民間並未充分協調合作，易造成救助資源分配不均」，及「3.2.2 各級政府行政合法性之本位主義影響生活重建工作之推行」等可明顯看出。在李瑞玉（2001）研究中顯示出，災害訊息管理與緊急應變系統間情形產生交互影響。溝通訊息本身的正確性、具體性與一致性的條件（邱靜儀，2001），以及溝通管道是否暢通都是影響組織間、組織內部的協調性。

（二）方案管理性

方案管理性，意指對服務方案的管理性，包含事前規劃、方案執行、與事後追蹤等管理工作。在各時期之生活重建工作推展的檢討中，方案管理性頗受質疑與討論，如「1.2.6 個案管理資料缺乏建置影響後續服務」、「1.2.3 房屋鑑定因政令反覆，造成民眾與執行者之困擾」、「2.2.1 災區實際需求大過於政府之供給」、「2.2.4 缺乏就業安置之後續追蹤管理」、「2.2.5 資源管理不當造成不均或過剩」等問題。

雖然不同時期的生活重建工作有不同的發展重點，從方案管理的觀點來看，

生活重建工作是具連續性與階段性並存的特質。階段性特質部分，生活重建工作由臨時住屋的安置可見一般。由方案的規劃、執行與後續追蹤等性質來看，生活重建工作的具連續性特質：如在緊急救援時期考慮後續的安置、災後生活重建工作等問題，在恢復秩序時期中考慮長期安置、長期照護等問題，在長期重建時期考慮生活重建中心去留問題等可以說明生活重建工作推展上需具備的連續性特質。此連續性特質的注重，亦是方案管理重要工作。

(三) 政策決策性

政策決策性，在此意指政策決策時的立即性、合理性與規劃性。在各時期之生活重建工作的檢討中，政策決策性是最為受質疑與討論的部分，如「1.2.5 未對捐募管理做具體的決策」、「1.2.4 慰助金發放不當影響原有體制」、「1.2.7 中央因應措施未有有效的生活重建政策方針」、「2.2.2 生活重建政策之規劃零散而不完整」、「2.2.3. 缺乏對弱勢人口之中長期安置計畫」、「3.2.1 政治因素影響多項生活重建工作」、「3.2.4 缺乏長期生活重建政策之規劃」、「3.2.5 整體生活重建政策搭配不協調」、「3.2.6 重建過程中居住山區之住民再次成為弱勢」、「3.2.7 生活重建服務中心的去留問題」等問題。

政策決策性議題是亦是研究討論的重點，尤其是緊急救援時期。對災害社會救助政策議題，討論尤為熱烈（黃啟禎，2000；潘順能，2000；邱靜儀，2001），並指出救助政策的清晰度、一致性、及訊息傳達等問題（邱靜儀，2001；潘順能，2000）。然而，不同時期有不同的生活重建工作之推展，政策決策性問題雖在長期重建時期並未如緊急救援時期、恢復秩序時期變動上來得大，但政策決策具體性與需求因應、後續生活重建工作之規劃上仍顯不足。

在層級來看上政策決策性似乎高於組織協調性，及方案管理性。實際上，此「組織協調性」、「方案管理性」、以及「政策決策性」三者，對各時期的生活重建工作推行的影響是交互影響，而非獨自發展運作。因在政策決策過程中，仍受政府部門間的彼此溝通所影響、及施政措施考核機制的影響；方案管理的問題，亦需仰賴組織的運作，更無法獨立於原有的政策實行。

表 7.2 災後各時期生活重建工作推展之檢討

| 時期 | 內容 |
|--------|---|
| 緊急救援時期 | 1.2.1 中央與地方聯繫管道無法暢通，實際影響救援工作 1.2.2 政府與民間並未充分協調合作，易造成救助資源分配不均 |

| | |
|--------|--|
| 援時期 | 1.2.3 房屋鑑定因政令反覆，造成民眾與執行者之困擾 1.2.4 慰助金發放不當影響原有體制 1.2.5 未對捐募管理做具體的決策 1.2.6 個案管理資料缺乏建置影響後續服務 1.2.7 災害發生之後中央未有有效地生活重建政策方針 |
| 恢復秩序時期 | 2.2.1 災區實際需求大過於政府之供給 2.2.2 生活重建政策之規劃零散而不完整 2.2.3 缺乏對弱勢人口之中長期安置計畫 2.2.4 缺乏就業安置之後續追蹤管理 2.2.5 資源管理不當造成不均或過剩 |
| 長期重建時期 | 3.2.1 政治因素影響多項生活重建工作 3.2.2 各級政府行政合法性之本位主義影響生活重建工作之推行 3.2.3 土地所有權與使用權的複雜問題影響住屋重建 3.2.4 缺乏長期生活重建政策之規劃 3.2.5 整體生活重建政策搭配不協調 3.2.6 重建過程中居住山區之住民再次成為弱勢 3.2.7 生活重建服務中心的去留問題 |

三、對災後各時期之生活重建工作推展建議

在緊急救援時期，專家學者及資深實務工作者針對此時期主要建議為，建立重大災難之中央社政緊急應變管理系統，並強化其法源依據（參見表 7.3）。在恢復秩序時期主要建議為，規劃整體性之人力管理政策。在長期重建時期主要建議為，重視社會、經濟、精神三層面均顧的生活重建政策；並規劃一個協助回歸正常體系之轉銜組織或方案。

表 7.3 災後各時期之生活重建工作推展之建議

| 時期 | 內容 |
|----------------|--|
| 緊急 救援 時期 | 1.3.1 建立中央社政緊急應變管理系統 1.3.2 建立重大災難的危機處遇與災後重建的法源依據 1.3.3 防救組織應更命確權責劃分與實際賦予權責 1.3.4 鄰近區域協助受災地區之具體辦法應訂定 1.3.5 災害防救與災後重建工作因時、因地不斷地作修整 1.3.6 彈性規劃符合社會正義之災害社會救助金額額度及參考公式 |

| | |
|--------|--|
| 恢復秩序時期 | 2.3.1 建立統籌民間組織之機制與公權力角色的界定 2.3.2 建立服務方案追蹤管理機制 2.3.3 應訂定人力政策規劃配合就業市場之相關政策辦法 |
| 長期重建時期 | 3.3.1 心理重建工作應繼續進行並更落實 3.3.2 建立社會、經濟、精神三層次均顧的生活重建政策 3.3.3 生活重建工作太重視硬體建設，應多重視人性化與災民生活需求 3.3.4 應培養生活重建工作之各種專業人力 3.3.5 建立一套無能力自我照顧者之後續安置照顧系統 3.3.6 儘速規劃過度到常態階段轉銜工作之辦法及作法 3.3.7 規劃轉銜工作中的法令、經費預算待速劃定 |

第三節 生活重建工作之社工實務討論

生活重建工作之社工實務討論，根據資深實務社會工作者與專家學者在「緊急救援」、「恢復秩序」及「長期重建」等各時期生活重建政策推行之「特色」、「檢討」與「未來改進方向」等意見內容中，從政策之制定面及執行面，採社會工作之服務方式，將幾項重要之生活重建工作做分析討論。

社會工作之服務方式，按李增祿（1995）分類方式，可分為兩類，一、直接或初級服務（direct service of primary service）：指社會工作者直接面對案主或與服務受益人在一些直接接觸過程中，達成服務的功效，如個案工作、團體工作、以及各種治療、輔導、諮商等，此又被視為微視社會工作（micro social work）；二、間接或次級服務（indirect service of secondary service）：指社會工作者不直接面對案主，即不直接接觸服務受益人，而是以間接的方式提供服務或達成服務的功能，如社會立法、社會福利行政、社會工作研究、社會工作督導、社區組織與社區發展、方案設計與方案評估等，此又稱為巨視社會工作（macro social work）（李增祿，1995）。其中，社區組織與社區發展雖歸在間接服務，但其應屬直接服務或間接服務屬見仁見智問題，尚未定論。本研究以社會工作之直接服務（微視）觀點及社會工作之間接服務（巨視）觀點，檢討災後生活重建工作推動之情形。

一、社會工作之直接服務（微視）觀點

從本研究在資深實務社會工作者與專家學者焦點團體針對各時期之生活重建工作推行座談過程中，提到有關社會工作之直接服務（參見表 7.1~表 7.3），包含

有「災區民眾之緊急救援」、「捐募管理」、「弱勢人口之福利服務」、「臨時安置服務」、「慰助金發放」、「就業資源媒合」、「救災團隊之組織與管理」、「社區組織運作」等直接服務工作。本文以在災後生活重建之三個時期皆有相關的討論者為主，以研究者之研究旨趣為輔為選取標準，取「弱勢人口之服務」，及「社區組織運作」等二項直接服務為主要討論重點；其中，在社區組織運作過程中將探討運用社會工作促使民間組織參與重建之運作為主，故歸於直接服務。

本文將此二項直接服務內容參照各時期生活重建政策推行之「特色」、「檢視」與「未來改進方向」意見資料，以「弱勢人口群之中長期安置與照護」、「生活重建服務之社區組織規劃與運作」等兩議題進行分析與討論。

（一）弱勢人口群之中長期安置與照護議題

居民安置是九二一震災災後重建之民眾重要的需求之一。政府透過租金補助、組合屋臨時安置、國宅低利優惠、重建貸款低利優惠、國宅興建與集合住宅等政策、措施以大部分協助受災之在居住上獲得某種程度的安定。社會福利體系所要協助的對象，系針對以上服務過程中，相對弱勢之族群（低收入戶獨居老人、身心障礙者等）提供其後續安置或社區照護之服務。

實質的安置居住空間，以內政部提出為安置無法原地重建之受災戶，預計開發七處新社區，興建「一般性」、「出租性」及「救濟性」住宅，解決居住困境，預計可容納 1650 戶；另外，為安置災區弱勢受災戶，結合政府與民間資源興建平價住宅（出租及救濟性住宅），第一期 700 戶已於 2002 年初逐案動工興建中（林中森，2002）。在組合屋拆遷方面，也以「先安置後拆除」為原則協助拆遷；至於集合住宅部分，財團法人九二一震災重建基金會已提出「九二一築巢專案---協助受損集合住宅辦理修繕補強方案作業要點」及「直轄市縣（市）政府辦理九二一震災震損集合住宅必要性公共設施修復補強工程補助及施工抽查作業要點」，補助其營建管理費、監工、及工程費等補助 21%（政府補助 49%，社區住戶負擔 30%）（林中森，2002）等方式進行協助。

對於弱勢族群之安置的後續照顧上仍然需要社會福利服務之協助為主。地方政府在實際施行上依據社會救助為主，以「災區中低收入戶老人、身心障礙者居家住宅改善計劃」、「日間拖老暨身心障礙者送餐服務計劃」為輔，因後兩者計劃

可能因為地方財源之影響而中斷，故在實際推行弱勢人口群之長期安置與照護上仍顯吃力。

表 7.4 弱勢人口群之中長期安置與照護議題

| 時 期 | 內 容 |
|-------|---|
| 緊急救援期 | 1.1.3 中央政府社福部門積極協調政府與民間組織進行後續安置與人力調配 |
| 恢復秩序期 | 2.1.3 臨時居所的興建與居民安置快速成長 2.2.3 缺乏對弱勢人口之中長期安置計劃 |
| 長期重建期 | 3.3.5 建立一套無能力自我照顧者之後續安置照顧系統 |

(二) 生活重建服務之社區組織規劃與運作

生活重建服務中心之設置，具體而言其發展自地方重建體系，影響中央決策，即由南投發展的模式影響中央決策（參見表 7.8）。由生活重建服務中心之服務內容、組織設置、及人力規劃等皆可看出，生活重建工作之推行需仰賴民間組織，同時民間組織亦需仰賴政府建立一統整的機制與公權力的賦予（參見表 7.5）。由此可看出在委託辦理之前，對於民間參與之「公權力」與角色認定，以及在生活中重建告一階段之後對生活重建服務中心最後的去留問題都是首要的問題。在生活中重建服務之社區組織規劃與運作過程中（參見表 7.5、7.8），對地方政府部門與民間組織的共同面對的影響與被期待的事項，包含「發展社區組織」、「組織業務發展」及「組織功能轉型」等現象。

- 1.發展社區組織：一開始南投縣政府為建立普及式社區服務體系，以委託民營方式辦理家庭支援中心，主要功能及目標在於發展社區組織，如協助社區與臨時住屋區發展自治組織，反應社區居民意見，以促進社區共識形成，強化社區解決共有問題能力等，皆可看出地方政府部門與民間組織被賦予發展社區組織之重責。
- 2.組織業務發展：地方政府在運用民間組織以發揮其功能之際，在政府部門本身，相對的也促時其組織業務發展，以鄉鎮公所成立社會課即是一個明顯的例子；民間組織被期待發揮政府生活重建的功能，從服務需內容包含福利服務、心理輔導、組織訓練、諮詢轉介等工作可發現承接的民間單位服務業務之擴大情形，同時民間組織同時提供社區災變之預防與協助工作。
- 3.組織功能轉型：在探討生活重建服務中心去留問題之時，在重建地區民間組織不僅僅思考其功能轉型問題，對於承接的地方政府部門，對於後續生活重

建工作推展，亦影響其組織功能的改變。

發展社區組織是協助居民生活重建工作之要項及法令規定之一，雖然推動過程中仍不盡理想，或因有社區本身資源條件若無法永續經營及為持（施教裕等，2000）。然也因為此生活重建工作的推行，讓原本社區資源相當弱的南投地區，有機會實際學習組織運作、發掘社區既有資源及運用外在資源，以推動其生活重建；故對重建區而言，生活重建工作的推動與社區組織的發展之間是彼此相互影響著。

表 7.5 生活重建工作之社區組織規劃與運作

| 時期 | 內容 |
|-------|--|
| 緊急救援期 | 1.1.1 個人、團體交相主動參與重救援，動員迅速 |
| 恢復秩序期 | 2.1.1 民間組織參與救災仍是相當活躍與蓬勃 2.1.2 政府運用民間組織發揮政府功能，有效整合部分資源 2.3.1 建立統籌民間組織之機制與公權力角色的界定 |
| 長期重建期 | 3.1.2 生活重建服務中心在二次災變時發揮其功能 3.2.7 生活重建服務中心的去留問題 |

二、社會工作之間接服務（巨視）觀點

從本研究在資深實務社會工作者與專家學者焦點團體針對各時期之生活重建工作推行座談過程中，提到與社會工作之間接服務相關者，包含有「建立緊急應變系統」、「慰助金發放政策」、「租金發放政策」、「國土政策」、「勞動力政策」、「府際運作」、「生活重建政策」、「生活重建法規訂定」、以及「回歸常態化」等主要政策（參見表 7.1~表 7.3）。本文以在災後生活重建之三個時期皆有相關的討論者為主，以研究者之研究旨趣為輔為選取標準，取「慰助金發放」、「生活重建政策」兩主題，並分別以「慰助金調整發放之社會正義與合法性議題」、「生活重建政策之規劃與制定」等兩議題分析討論之。

（一）慰助金調整發放之社會正義與合法性議題

生活重建工作中慰助金的發放主要是在緊急救援時期為主，在慰助金調整中，以死亡慰助金的調整額度最為明顯，從「社會救助法」規定的二十萬，其次蕭萬長於九二一大地震善後會議中決定從優補償每位五十萬，最後連副總統建議，每位亡故者撫慰金提昇致 100 萬元（中時電子報，1999.09.22-26）。有關社會

救助中災害救助的調整補助額度問題，是在此重大災難後為人所議論的重要議題之一，其引發的社會正義與合法性之議題在黃啟禎（2000）「天然災害救助措施之研究」、潘順能（2000）「九二一震災政府社會救助政策之探討」，以及邱靜儀（2001）「921 震災慰補金政策執行之研究：以埔里鎮為例」等研究中，針對慰助金發放意涵、法令依據與調整過程所造成的實際發放混亂等做檢討。為此監察院在災後隔年五月時（聯合報，2000.05.17,4 版），針對行政院處理九二一地震災後房屋損毀鑑定、慰助金及補償費發放，發生命令紊亂、未兼顧國家整體財政與平等權等違失，提起糾正案。

本文以九二一災變後台灣地區再次發生的重要天然災害之社會救助實務經驗，來討論「慰助金調整發放之社會正義與合法性」之議題。以去年（2001）七月因桃芝颱風，所造成重建區的土石流災害，及今年（2002）發生在花蓮的 331 地震，造成台北市居民的傷亡兩事件來看。在風災部分，中央依據「風災震災重大火災爆炸災害救助種類及標準」（2001.06.01 頒布）中規定，由縣市政府發放二十萬慰助金，之後政府為表達慰問之意，以行政院院長名義發給本國籍之罹難者與失蹤者家屬，每名十萬，且內政部奉行政院院長指示以各界捐款比照「風災震災重大火災爆炸災害救助種類及標準」發放慰助金等作為，加上地方政府發放緊急慰助金、以及一般民間組織直接到災害現場發放救濟金等作為，死亡慰助的總額度將進七十萬元。以地震災害來說，台北市根據其市政府之規定發放一百萬元慰助金。

顯見，在原社會救助體系中發放二十萬的死亡慰助金政策時，中央政府或地方政府必要時仍是依據實際狀況做額外的調整。若以中央社會救助政策之既有體制不變的原則下，思考救助金額調整的正義性與合法性，即使透過調用其他資金（如動用民間捐款）予以調整，仍需賦予決策者有一判斷標準或合法的額度調整幅度，或以讓執行者有所依據，以符補助上額度調整的合法性；另外，對於不同災害時期、不同災害類型、災害程度、以及補助對象的經濟狀況等因素，在補助的額度上應有所規範，以考量社會正義，並非求齊頭式平等。

表 7.6 慰助金調整發放之社會正義與合法性議題

| 時期 | 內容 |
|-------|--|
| 緊急救援期 | 1.2.4 慰問金發放不當影響原有體制 1.3.6 彈性規劃符合社會正義之災害社會救助金額度及參考公式 |

(二) 生活重建政策之規劃與制定

在生活重建政策之規劃與制定上(參見表 7.7),在災後緊急救援時期行政院經濟建設委員會雖在「災後重建計劃工作綱領」中,明定生活重建計劃為整體重建計劃的一部份,對於生活重建計劃方針包含有「心靈重建」、「學校教學及學生輔導」、「社會救助及福利服務」、「就業服務」、「醫療服務及公共衛生」等五大項重建計劃,但中央在實際規劃生活重建政策上,並無一具體的規劃方針,以生活重建政策執行之主體(生活重建服務中心)緊扣著南投家支中心的經驗在推行(參見表 7.8)可以看出。

從生活重建之政策制定過程來看,在緊急救援時期、恢復秩序時期,中央並未有效的制定生活重建政策。尤其在整體重建政策擬定之時,中央社政部門未能提出相關的生活重建政策,以民間全盟版本與行政院正式版本之內容對照(參見表 7.8)可見一般。

從社會工作之間接(巨視)服務觀點,「生活重建政策」本身即做為直接服務的依據之一,即生活重建之直接服務工作能否具體推行,故中央的政策規劃與制定與否是影響生活重建工作的關鍵。

表 7.7 生活重建政策之規劃與制定

| 時期 | 內容 |
|-------|---|
| 緊急救援期 | 1.2.7 中央因應措施未有有效的生活重建政策方針 |
| 恢復秩序期 | 2.2.2 生活重建政策之規劃零散而不完整 2.1.5 民間動員力量將生活重建章納入重建暫行條例中 |
| 長期重建期 | 3.2.1 政治因素影響多項生活重建工作 3.3.2 各級政府行政合法性之本位主義影響生活重建工作之推行 3.3.5 整體生活重建政策搭配不協調 3.3.2 建立社會、經濟、精神三層均顧的生活重建政策 |

表 7.8 九二一震災重建暫行條例中生活重建服務中心之規劃依據

| 項目 | 南投家支中心設置狀況 | 全盟版 | 正文版 |
|------|---|---|---|
| 辦法說明 | 南投縣政府為建立普及式社區服務體系，以委託民營方式，與民間團體共同推動「社區家庭支援中心」方案，做為 921 震災後社區民眾接受福利服務的第一線據點 | 行政院應協助縣（市）政府於本條例生效之日起三個月內自行或委託民間機構於各鄉（鎮、市）設立生活重建服務中心，辦理下列業務 | 縣（市）政府應自行或委託其他機關、社會福利機構或團體，於各鄉（鎮、市）設立生活重建服務中心，提供居民下列服務 |
| 服務內容 | <p>提供有福利需求之弱勢人口族群；以及一般社區民眾，以提供預防性服務（如諮詢、教育為主）</p> <p>1. 諮詢與轉介：凡社區民眾對社會福利之詢問，給予正確且完整之資訊，對無法提供服務之個案，應轉介至適當機構，加以追蹤確認其獲得適切之服務</p> <p>2. 個案輔導與管理：對需要深入輔導之社區民眾應由社工員開案，進行輔導，評估需求與資源，擬定服務計劃，在主任督導的督導下，一個案管理的方法，結合必須之社會資源，確保個案之權益</p> <p>3. 居家照顧服務：針對社區中日常生活功能需要他人協助者，社區中心應提供居家照顧服務，以增加案主之生活自主性，提昇生活品質。</p> <p>a. 包含家事服務（陪同就醫、關懷訪視、協助膳食、環境清潔）及看護服務（身體清潔、復健運動、翻身、擦澡、協助進食）</p> <p>b. 對象包含老人、身心障礙者、母親因故無法照顧之兒童等</p> <p>4. 社區組織：協助社區與臨時住屋區發展自治組織，反應社區居民意見，促進社區共識形成，強化社區解決共有問題能力。</p> | <p>1. 失依老人、家庭發生重大變故之兒童少年、身心障礙者、單親家庭及生活扶助戶之訪視、調查及提供必要之協助與照顧。</p> <p>2. 提供弱勢災民居家訪視及照顧服務。</p> <p>3. 個案追蹤、輔導與管理</p> <p>4. 提供托育、課後輔導、拖老等服務及相關服務人員之訓練與就業媒合</p> <p>5. 災民、救災人員之心理諮商、輔導及精神醫療之轉介</p> <p>6. 辦理喪親者悲傷輔導團體及建立單親婦女支持團體</p> <p>7. 協助學校辦理師生心理輔導及心靈重建</p> <p>8. 就業服務及職業訓練資訊之提供與媒合</p> <p>9. 協助臨時工作津貼、經濟補助或其他與重建有關福利之申請</p> <p>10. 協助社區及臨時性住屋發展自治組織</p> <p>11. 臨時住屋居民之訪視、服務提供與資源轉介</p> <p>12. 提供法律諮詢服務</p> <p>13. 協助災民提出重建有關之申訴</p> <p>14. 重建相關資訊及服務之諮詢、轉介與媒合</p> <p>15. 其他重建有關之服務</p> | <p>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之生活需求，提供預防性、支持性與發展性之服務</p> <p>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之諮商輔導及協助醫療轉介</p> <p>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職訓</p> <p>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、社區重建及其他相關服務與資訊之諮詢、轉介與媒合</p> |

表 7.8 九二依震災重建暫行條例中生活重建服務中心之規劃依據（續）

| 項目 | 南投家支中心設置狀況 | 全盟版 | 正文版 |
|------|---|---|--|
| 設置狀況 | <p>1.社區中心設置以受災程度分為三級，第一級可設三處、第二級設二處中心、第三級設一處</p> <p>2.每一社區中心在接受縣政府委託時，皆有明定之責任區，以避免服務區域重疊之情況</p> | <p>1.生活重建服務中心以一鄉（鎮、市）設立一中心為原則，但在人口較密集處，受災程度較為嚴重處或弱勢人口較集中處得與增設</p> <p>2.縣（市）政府應於五十戶以上之臨時住屋聚集處及原住民聚落，設置生活重建服務連絡站，提供災民有關社工、心理、及重建相關資訊等服務</p> <p>3.中心及連絡站之設置辦法由縣（市）政府定之</p> | <p>1.縣（市）政府得市人口密度、受災程度及弱勢需要，增設生活重建服務中心</p> <p>2.並應於五十戶以上之臨時住屋聚集處及原住民聚落，設置生活重建服務連絡站</p> |
| 人力 | 主任督導、社工員數名 | 1.生活重建中心應配置主任、社工、心理輔導及其他相關專業人員。 | <p>1.生活重建服務中心應配置社工、心理輔導及其他相關專業人員</p> <p>2.生活重建服務中心非專業人員應僱用災民</p> |
| 經費 | 南投縣震災捐款提撥 九二一重建基金會補助 民間單位自籌 | 所需經費由行政院編列預算及由社區重建更新基金支應 | |

說明：1.本表依據王增勇（2001，p77，表三）之架構為主，納入南投縣家支中心之資料（陳婉真，2001）做歸整。2.實際協助南投縣家支中心之規劃團隊以王增勇教授、曹愛蘭教授為主。

第捌章 結論與建議

第一節 結論

九二一震災災後生活重建推行至今，上從中央之重推會組織開始縮編，下至地方的生活重建中心移撥鄉鎮公所，可以看到災後重建工作已漸漸回歸到常態組織。兩年多來，不論是政策制定面或實際執行面，推行生活重建工作實際面臨到的問題與困難，都是值得我們回顧及審視。對生活重建工作推行狀況做整體的瞭解及檢討如下：

一、各時期生活重建工作之特色

(一) 緊急救援時期

不管是個人、民間單位或是政府部門，在各自崗位中都有一個共同行動，就是「救援」。儘管個人、組織、及政府等不同層級，在參與緊急救援工作中所呈現的混亂、不協調、溝通不良、指揮不健全等狀況，但由人民在面臨重大災害時所呈現救助行動及組織行為來看，充分發揮人性之自助與助人的精神。

(二) 恢復秩序時期

此時期民間動員力量將生活重建章納入重建暫行條例，對之後的生活重建工作影響深遠。並以協助居民之安置工作為主，如盡速興建完成臨時居所。民間組織參與救災仍是相當活躍與蓬勃，地方政府則加以運用、整合部分資源，以發揮政府生活重建之效能。另外，因應此時期之災變失業狀況，提供短期人力資源政策，產生部分效果。

(三) 長期重建時期

成立災難心理衛生與生活重建等服務中心，對於推行災後生活重建工作及居民之心理重建幫助極大。當重建區發生二次重大天然災害時，生活重建服務中心發揮緊急救援功能來看，可以發現重建組織設運作有一定之功能與機動性。整體上，社會工作在社會形象得到提昇與更多的認同。另外，為重建區所期待的財團法人九二一震災重建基金，其在組織轉型之後功能較具彈性，且具體提出協助災區生活重建工作之措施。

二、各時期生活重建政策之檢討

(一) 緊急救援時期

對緊急救援工作之檢討，指出組織間的聯繫管道無法通暢，及彼此分工協調等出現問題；實際推行之社會救助政策，如慰助金發放不當的問題，及服務方案管理問題，如個案資料缺乏建置問題、捐募管理問題、房屋鑑定上的問題

等，亦都是救助措施實施時的重大問題，需要檢討。

（二）恢復秩序時期

恢復秩序時期，實為中央政府規劃生活重建階段，災區實際需求仍大過於政府既有社會救助體制，故在生活重建措施中呈現空窗期。因為資源管理不當造成不均或過剩的情況，致使民眾呈現「患不均、非患不足」的現象；另外，在整體生活重建政策之規劃不足，並呈現缺乏對弱勢人口之中長期安置計畫、短期的就業安置後續追蹤管理等都是值得檢討的問題。

（三）長期重建時期

長期生活重建時期，中央政府是否確實有長期生活重建之規劃是受質疑的。本時期，亦因政治因素與各級政府行政合法性之本位主義，對生活重建工作之推行皆造成影響。土地所有權與使用權的複雜問題影響住屋重建，也顯現整體重建政策搭配上的問題。而生活重建服務中心的去留問題，也反映出未來生活重建工作推動形式上勢必會有所變動。

第二節 建議

一、對生活重建工作之法治面建議

台灣地區對災害防救及災後重建工作之相關法令、條文，分散在憲法中的緊急命令，及社會救助法、消防法、緊急醫療救護法上。在九二一震災之後，依據「九二一震災重建暫行條例」推行相關工作辦法、作業要點，及方案等實施生活重建工作已累積相當之經驗。故參考災後的生活重建之法規內容，對既有社會救助、福利服務等法規加以修改，以作為往後災害重建工作之依據。

- （一）考慮慰助金、租金等社會救助金發放之彈性公式，以符合其合法性問題；
- （二）具體規劃臨時住屋之成立情況及使用、遷出等條件，以增強社會正義；
- （三）長短期失業勞工協助辦法，以因應不同災變狀況及重建階段；
- （四）平時協助發展社區組織、增進社區意識，以發揮緊急援助機制。

二、對各時期之生活重建工作之建議

（一）緊急救援期的改進建議

緊急救援工作的改進重點，著重建議建立中央社政緊急災變管理系統，同時強調相關的法源依據、注重權責劃分與權力賦。對於社會救助議題，建議彈性規劃符合社會正義之災害社會救助金之參考公式，且認為災後生活重建工作必須因時、因地不斷地作修整，對於鄰近區域協助受災地區之具體辦法亦應訂定。

(二) 恢復秩序時期的改進建議

建議建立民間組織參與重建之管理機制與公權力角色的界定，及建立方案追蹤管理系統或人力管理系統都是此時面臨到的問題，也是建議改善的地方

(三) 長期重建時期的改進建議

認為心理重建工作仍是相當重要應繼續進行。同時認為生活重建工作太重視硬體建設，應多重視人性化與災民生活需求，故在規劃生活重建政策時，均能思及社會、經濟、精神三層面。以及應長期培養生活重建工作之各種專業人力，對於弱勢者的後續照顧上，建議建立一套後續安置照顧系統。就長期過度到平常期的政策上，建議規劃轉銜小組，對於法令、預算等都是哪入轉銜規劃的重點。

三、建議組織協調、方案管理及政策決策面三者並重，提升生活重建工作效能

(一) 注重組織協調性

組織間的協調性與組織內部的協調性。唯有提高組織間協調，以減少被服務者在組織間四處奔求的困擾；另一方面，亦可提高組織本身對政策資訊的掌握，以提高政府效能。

(二) 有效的管理方案

對服務方案的管理性，包含事前規劃、方案執行、與事後追蹤等皆做有效的管理。生活重建工作是具連續性與階段性並存的特質，方案的規劃、執行與後續追蹤，才能有效的進行修正評估，以因應生活重建之需要。

(三) 政策決策性

藉由對政策清晰度、一致性、及訊息傳達通暢之控制，合理的調整既有社會救助體制，以及整體考量生活重建措施等方式，以使政策決策時的立即性、合理性與規劃性更為合宜。

要能有效的推動生活重建工作，同時注重組織協調性、方案管理性，以及政策決策性三者。因為各時期的生活重建工作推行的影響是交互影響，而非獨自發展運作。在政策決策過程中，仍受政府部門間的彼此溝通所影響、及施政措施考核機制的影響；方案管理的問題，亦需仰賴組織的運作，更無法獨立於原有的政策實行。

第三節 研究限制

本研究是以政策面及執行面來看「九二一震災災後生活重建工作」，至於實際

上居民是否真的需要政府提供如此繁多的服務項目，或是受災之民眾實際上仍有許多有不同的需求與問題未被發現，而這些的需求或問題可能緊緊需要少量的資金援助、改善受災民眾之人際互動、促進鄰里組織的發揮、協助民眾自我調適功能等方式就能處理。或根本問題不在錢不夠，而是在沒工作；不是沒房子住，而是不知住哪裡較為合適...，凡此種種根本性、合適性問題，在此研究中，並未能有此資料以茲比對討論。

檢討台灣地區生活重建工作推行的情形，乃是以政府部門與社會福利相關之非營利組織的檢討為主。企業體、營業單位等組織，對災後貢獻亦相當大，尤其是大量資金的投入，如提供資金建立組合屋、對弱勢族群的照顧等相關工作幫助，另外，其他非營利組織中，如佛教（慈濟功德會）等，未能納入討論，並不代表其未有所貢獻。

說明本研究限制的同時，主要也說明了災後生活重建工作本身的所需要兼顧的課題相當的大，如參與人員的背景、生活重建之做法、參與生活重建之組織體系，以及最為要的是人民的需要與需求為何，何種情況下才算重建完成等？凡此種種要能兼顧討論實有困難。本研究因以邀請社會工作者為背景之專家學者及資深實務工作者參與焦點團體，故在對生活重建工作的檢討上，仍屬於社會工作者之觀點為最，故對於涉及生活重建中有關之醫療、衛生等之工作上的檢討較為弱，對於勞工措施、及攸關生活之住宅重建等措施，在檢討較無針對其實施細節上的作檢討。相對的，對於社會救助、社會福利及生活重建服務中心的相關做法之檢討較為熱烈。

參考書目

中文部分

九二一社工諮詢整合專線（1999）。*九二一社工諮詢整合專線快報*，第一期至第十四期（1999.09.23~1999.11.18）。台中：社福機構專業社工人員資源整合促進會。

內政部（2001）。*社政年報*。台北：內政部社會司。

內政部兒童局（2000）。*九二一震災兒童生活照顧狀況報告書*。台中：內政部兒童局。

王恩祥(2001)。*社會支持與受震後學童創傷反應之相關研究*。台中：靜宜大學青少年兒童福利學系碩士論文。

王雪玉等（2001）。*震災區重建規劃與推動出國報告書*。行政院經濟建設委員會、行政院九二一震災災後重建推動委員會。

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

王增勇（2001）。從社會工作的觀點看南投縣社區家庭支援中心經驗。發表於「災後生活重建研討會---南投縣社區家庭支援中心經驗的回顧與展望」會議手冊。台灣社會工作專業人員協會主辦，2001年3月23日。

丘昌泰（1994）。危機狀態下的災變管理體系：美國經驗及其對我國的挑戰。*研考雙月刊*，18：4，4-12。

丘昌泰（2000）。建構台灣的整合性災難管理體系：九二一震災悲劇的省思。*公務人力資源與政府績效管理學術論文研討會論文集*。台北：台北大學

台灣行政法學會主編（2000）。*行政救濟、行政處罰、行政立法*。台北：元照

台灣省台灣省文獻委員會（2000）。*九二一集集大地震救災紀實（下）*。南投：台灣省文獻委員會。

江亮演（1990）。*社會救助的理論與實務*。台北：桂冠。

行政院九二一震災災後重建推動委員會（2000a）。*九二一震災災後重建問題與解答專輯*。南投：行政院九二一震災災後重建推動委員會。

行政院九二一震災災後重建推動委員會（2000b）。*災後重建計畫工作綱領*。社區

發展季刊, 90, 313-333。

行政院九二一震災災後重建推動委員會 (2001a)。921 災後重建經驗交流研討會。

南投：行政院九二一震災災後重建推動委員會。

行政院九二一震災災後重建推動委員會 (2001b)。九二一震災災後重建法令彙編。

南投：行政院九二一震災災後重建推動委員會。

行政院衛生署(1999)。一九九九年十月十九日 921 災後醫療重建速訊, 16, 1 版。

呂克志(2001)。失業勞工失業歷程之研究 - 以九二一重建區中太平、大里地區為例。嘉義。國立中正大學勞工研究所碩士論文。

李逸洋 (2002)。重建區社會救助與福利服務常態化之省思。發表於「2002 年重建區重建總檢討會議」會議手冊。行政院九二一震災災後重建推動委員會主辦, 2002 年 01 月 10 日。

李佩容 (2000)。喪親青少年之哀悼歷程---以 921 震災的個案為例。桃園：中原大學心理學系碩士論文。

李瑞玉(2001)。重大災難事件中央政府危機溝通策略之研究--以九二一大地震的新聞報導為例。台北：國立臺灣師範大學大眾傳播研究所碩士論文。

李瑞華 (2001)。九二一震災後單親家庭服務需求個案管理研究。台中：靜宜大學青少年兒童福利學系碩士論文。

李增祿 (1995)。社會工作概論。台北；巨流。

沙依仁 (1998)。人類行為與社會環境。台北：五南。

周月清等 (2001)。921 地震社會工作者災難服務角色與功能評估。台北：東吳大學社會工作系。

官有垣、邱瑜瑾 (2001)。民間組織在九二一災後重建體系中的角色、功能與社會影響分析。發表於「國家展望論壇系列十一：NGO 在 921 災後重建的參與和功能座談會」會議手冊。創世社會福利基金會、財團法人國家展望文教基金會主辦, 2001 年 9 月 1 日。

林中森 (2002)。九二一重建區國土在規劃及住宅社區重建展望。發表於「2002 年重建區重建總檢討會議」會議手冊。行政院九二一震災災後重建推動委員會主辦, 2002 年 01 月 10 日。

林怡慧(2001)。九二一震災後災區青少年之創傷後壓力反應：性別差異及創傷暴露效果分析。台北：國立臺灣大學心理學研究所碩士論文。

- 林美儀 (2001)。主要照顧者對九二一災後失親兒童照顧經歷之探討。台中：東海大學社會工作系研究所碩士論文。
- 林惠萍 (2001)。九二一地震災區民眾疾病型態分析與探討。台中：中國醫藥學院環境醫學研究所碩士論文。
- 林瑞鑫 (2000)。以工代賑就業補助措施政策執行之研究：以九二一大地震以工代賑就業補助措施為例。台中：東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文。
- 林萬億 (1994)。福利國家---歷史比較的分析。台北：巨流。
- 邱靜儀(2001)。921 震災慰補助金政策執行之研究—以埔里鎮為例。南投：暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 施教裕等 (2000)。埔里社區家庭支援中心災後重建工作檢討與展望。社區發展季刊, 90, 72-93。
- 洪雅莉 (2001)。九二一救災社工員之創傷壓力與社會工作處遇之研究。台中：東海大學社會工作學系碩士班碩士論文。
- 紀雲曜等 (1999)。高雄市都市危機處理行動作業規範之研究。高雄：高雄市政府研究發展考核委員會。
- 胡幼慧編 (1998)。質性研究：理論、方法及本土女性研究實例。台北：巨流。
- 夏林清譯、Altrichter, Posch, & Somekh 著 (1997)。行動研究方法導論。台北：遠流。
- 徐宗國 (1997)。質性研究概論。台北：巨流。
- 張莉嫻(2001)。災後重建工作社會資源整合之研究 以南投縣中寮鄉為例。南投：暨南國際大學社會政策與社會工作學系碩士論文。
- 梁乃仁(2001)。我國地震災難緊急醫療站模組之建立與評估。台北：國防醫學院 生命科學研究所碩士論文。
- 梁杏絹(2001)我國緊急應變體系整建之研究--以九二一地震為例。南投：暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 莊智雄(2001)。救災圈域劃設決策支援系統之研究。台中：朝陽科技大學建築及都市設計研究所碩士班碩士論文。
- 許俊才 (2001)。原住民部落 (社區) 照顧服務輸送之研究-以南投縣仁愛鄉、埔里鎮居家暨送餐服務為例。南投：暨南國際大學社會政策與社會工作學系碩士論文。

許家璋(2001)。青少年地震災難創傷後壓力疾患之追蹤研究。高雄：高雄醫學大學行為科學研究所碩士論文。

許傳盛（2000）震災社會福利服務與救助之前瞻。發表於「九二一震災生活重建---社會福利篇研討會」會議手冊。台中縣政府主辦，2000年9月8日。

郭吉仁（2001）。災區失業與就業問題之探討。發表於2001年921震災災後重建總檢討會議報告書，p147-162。南投：行政院九二一震災災後重建推動委員會。

郭吉仁（2002）。重建區就業服務之對策與挑戰。發表於「2002年重建區重建總檢討會議」會議手冊。行政院九二一震災災後重建推動委員會主辦，2002年01月10日。

陳宇嘉（1999）。談危機處理---震災過程。發表於1999年11月舉辦之社區重建與志工訓練研討會論文集。台中。

陳宇嘉、陳世堅（2002）。各國生活重建政策之分析。台灣：中國社會工作教育學會。

陳宇嘉、黃源協（2001）。台中縣政府「因應九二一震災福利服務機構評鑑」成果報告。發表於「災變社會福利服務研究研討會」會議手冊。中國社會工作教育學會主辦，2001年8月17日。

陳伶珠（2000）。台中縣九二一地震災後災區老人服務需求之評估研究。發表於「九二一震災生活重建---社會福利篇研討會」會議手冊。台中縣政府主辦，2000年9月8日。

陳昱茜、李文瑞（2000）。災後社區重建與發展策略。社區發展，90，9-18。

陳素春（2000）九二一震災社會救助與福利服務因應措施。社區發展季刊，90，19-30。

陳婉真（2001）從社會福利行政角度看家支中心的規劃過程與實施成果。發表於「災後生活重建研討會---南投縣社區家庭支援中心經驗的回顧與展望」會議手冊。台灣社會工作專業人員協會主辦，2001年3月23日。

陳淑惠等（2000）九二一賑災受創者社會心理反應之分析---兼論「變」與「不變」間的心理社會文化意涵。中大社會文化學報，10，p35-60。

陳錦宏譯（1999）。災難心理衛生的主要觀念。

www.sinica.edu.tw/~quake99/paper/chap1.html

- 陳麗文 (2001)。 *台灣民間社會福利機構在九二一震災的救援與重建之角色扮演與功能發揮研究*。嘉義：國立中正大學社會福利系碩士論文。
- 曾輩滇 (1997)。 *美國對重大災害重建之財物支援措施考察報告*。台北：行政院經濟建設委員會。
- 簡春安、鄒平儀 (1998)。 *社會工作研究法*。台北：巨流。
- 游淑綺 (2001)。 *非營利組織救援功能之研究：以台灣九二一震災中六個個案為例*。台北：國立政治大學公共行政學系碩士論文。
- 黃日署曜譯(1994)。 *公共行政：設計與問題解決*。台北：五南。
- 黃季敏 (2001)。 *從重大傷亡災例研究救災人員的生命價值觀*。嘉義：南華大學生死學研究所碩士論文。
- 黃貞貞 (2001)。 *災區與非災區國小高年級學童的地震知識程度、災後壓力、攻擊行為傾向與震後學習之比較*。台中：臺中師範學院自然科學教育學系碩士論文。
- 黃啟禎 (2000)。 *天然災害救助措施之研究*。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 黃清發 (2001)。 *921 震災健保醫療資源利用相關研究--中區分局資料分析*。台中：中國醫藥學院醫務管理研究所碩士論文。
- 黃淑惠 (2000)。 *九二一震災失依兒童個案轉介聯繫之困境*。發表於「九二一震災失依兒童個案服務網絡聯繫」會議手冊。內政部兒童局主辦，2000年11月29日。
- 黃榮村 (2001)。 *災區重建進度總檢討*。發表於2001年921震災災後重建總檢討會議報告書，p3-24。南投：行政院九二一震災災後重建推動委員會。
- 詹宜璋 (2000)。 *原鄉社會重建與原住民福利需求之探討*。 *社區發展季刊* 90, 63-71。
- 詹長權 (1999)。 *天然災害與公共衛生*， *中華公共衛生雜誌*， 18：5， 301-302。
- 廖定烈譯 (1999)。 *因應災難的組織架構*。
(www.sinica.edu.tw/~quake99/paper/chap4.html)
- 廖俊松 (2000)。 *地方政府行政治理能力之個案評估研究：以南投縣九二一災後生活重建為例*。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 廖嘉展、吳惠蓮 (2000)。 *從九二一震災重建經驗看人力培育*。發表於921災後重建經驗交流研討會論文集。台北：全國民間災後重建聯盟。

- 劉麗雯、邱瑜瑾、陸宛蘋（2001）。九二一震災之救災與災後重建的組織動員與資源連結。發表於財團法人國家展望文教基金會等主辦之「國家展望論壇系列十一：NGO 在 921 災後重建的參與和功能」研討會會議手冊中。台北：財團法人國家展望文教基金會、創世社會福利基金會。
- 歐素汝譯、David W. Stevaet & Prem N. Shamdasani 著（1999）。*焦點團體：理論與實務*。台北：弘智。
- 潘順能（2000）。*九二一震災政府社會救助政策之探討*。南投：國立暨南國際大學公共行政與政策研究所碩士論文。
- 蔡崇煌、陳宇嘉等（2000a）。九二一地震後某綜合醫院門診病患憂鬱症的探討。*中華民國家庭醫學雜誌*，9：4，p208-216。
- 蔡崇煌、陳宇嘉等（2000b）。九二一集集大地震創傷後壓力疾患---以台中縣某地區醫院門診病人為例。*中華民國家庭醫學雜誌*，9：2，p103-112。
- 蕭玉煌（2001）。九二一賑災捐款運用與管理之檢討。發表於 2001 年 921 震災災後重建總檢討會議報告書，p94-118。南投：行政院九二一震災災後重建推動委員會。
- 蕭珺予（2001）。*創傷事件經歷者復原歷程之探討-以九二一受創者為例*。彰化：彰化師範大學輔導與諮商系碩士論文。
- 蕭麗玲(2000)。*兒童創傷事後壓力症候之研究：九二一地震的衝擊*。屏東：屏東師範學院教育心理與輔導研究所碩士論文。
- 謝志誠（2000）。*921 災後社區更新重建手冊*。台北：財團法人九二一震災重建基金會。
- 謝志誠（2001）。九二一賑災捐款運用與管理之檢討---九二一震災重建基金會會務報告。文章發表於「2001 年 921 震災災後重建總檢討會議」，p65-93。南投：行政院九二一震災災後重建推動委員會。
- 謝國興、馮燕（2000）。*921 震災捐款監督報告書*。台北：全國民間災後重建聯盟。
- 藍忠孚（1994）。*我國社會福利行政組織結構及功能之探討*。台北：行政院研考會。
- 蘇秀義（2000）。九二一震災災後重建就業服務措施。*社區發展季刊*，90，135-139。
- 饒怡君(2001)。*闖入現象、認知評價與因應策略---以 921 地震受害者為例*。桃園：中原大學心理學研究所碩士論文。

英文部分

- American Psychiatric Association. (1994). *Diagnosis and statistical manual of mental disorder* (4th ed.). Washington, DC: Author.
- Berg, B. L. (1998). *Qualitative research methods for the social sciences*. MA: Allyn & Bacon.
- Favro, A & Rodella, FC & Colombo, G & Santonastaso, P (1999) : Post-traumatic stress disorder and major depression among Italian Nazi concentration camp survivors: a controlled study 50 years later. *Psychology of Medicine*; 29:87-95.
- Foley, P. & Martin, S.(2001) A new deal for the community ? Public participation in regeneration and local service delivery. *Policy & Politics* Vol.28 no.4, p479-491.
- McCann, I. L., & Pearlman, L. A.(1990a). Vicarious traumatization: A framework for understanding the psychological effects of working with victims. *Journal of Traumatic Stress*, 3(1), 131-149.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. California: Sage.
- Pearlman, L. A., & Saakvintne, K. W. (1995). *Trauma and the therapist: Countertransference and vicarious traumatization in psychotherapy with incest survivors*. New York: Norton.
- Pearlman, L.A., & Saakvitne, K.w.(1995b). Treating therapists with vicarious traumatization and secondary traumatic stress disorder. In C. R. Figley(Ed.), *Compassion fatigue; Coping with secondary traumatic stress disorder in those who treat the traumatized*(pp. 150-177). New York: Brunner/Mazel.
- Rando, T. A. (1993). *Treatment of complicated mourning*. Champaign, IL: Research Press.