

給專案管理人的話

謝志誠、劉安琪◎譯

一、背景

《安全的家園，堅強的社區：災後重建手冊》係用來協助參與大規模災後重建方案的專案管理人與決策者如何在天然災害後做出重建住宅與社區的決策。

如手冊說明，一系列的決定開啟災害重建之門，這些決策差不多都有立即性，必須即刻做出反應。儘管做出這些決策是有時間壓力的，但它們卻有長期的影響，因為它們將改變受災者未來幾年的生活。

作為一個專案或任務管理人，你將負責執行政府的政策決定，並在現場做出許多操作決定。本手冊提供重建中各個方面應該考慮的選項資訊，並深入探討什麼工作已經在別的地方做過。本手冊不是要準確地告訴你該怎麼做，但它應該可以提高從工作中獲得良好成果的可能性。

本手冊「應變與重建進程」流程圖（出現在目錄之後）係以圖形方式呈現，用以表示整個重建進程。

二、手冊各章的內容

本手冊以指導原則的陳述作為開場（顯示在文字框內）。該指導原則把本手冊的意見概括地表達出來，並反映該意見背後的某些關鍵性概念，包括參與、合作、可持續性發展與減少風險。

手冊指導原則

1. 一個好的重建政策可以幫助社區活力再現，並使人們有能力重建他們的住宅、生活與生計。
2. 重建開始於災害發生日。
3. 社區成員應該是決策的伙伴及在地實踐的領導人。
4. 重建政策與計畫應該是財政上實際可行，對於降低災害風險則要有一定的期待與企圖心。

5. 制度的影響不可忽視，須在它們之間協調以改進結果。
 6. 重建是一個規劃未來，並保存過去的機會。
 7. 異地重建破壞生活，應該保持在最少程度。
 8. 公民社會與私部門是解決方案的重要部分。
 9. 評估與監控可以改進重建結果。
 10. 促成長期的發展，重建必須具有可持續性。
- 最後一句話：每一個重建計畫都是唯一的。

手冊分成四篇。每一篇所要呈現的關鍵觀念與指導概述如下。

第一篇：重建任務與如何進行

在關鍵的重建議題上提供政策與實踐意見。第一篇包含三個部分，對應主要的重建階段分別為：(1) 評估與決定政策；(2) 規劃；(3) 實施。包含在這三個部分內的章節摘要，如下所述。

第一部分：評估損害與界定重建政策

第 1 章「早期復原重建：住宅與社區重建的脈絡」。本手冊針對災害事件後的環境裡可能遭遇到的問題提供 IL (institutional landscape) 專案管理人一個總體的看法。那是人道主義機構給予最多關懷及事件最容易被還原的時候。手冊也說明受災者與各式各樣的機構在災後環境中所承擔的角色。本章介紹支持與反對提供過渡性庇護所的爭論。在重建過程，有許多常見的落差 (gaps) 或瓶頸 (bottlenecks)，包括資金落差 (funding gap)、規劃落差 (planning gap)、執行落差 (implementation gap) 及參與落差 (participation gap) 等，都在本章說明。本章以受災社區為核心，藉由重建途徑的論述、協助制定政策與組織整個重建過程，為手冊的其餘部分定調。

第 2 章「評估損害與制定重建政策」討論評估過程，並解釋一些常見的評估型態。它著重在三種型態的評估：(1) 多部門的評估 (例如損害與損失評估)；(2) 住宅部門的評估，可用於診斷國家的土地管理、平價住宅政策和制度架構，並確認重建中可能出現的能力問題；以及 (3) 當地住宅的評估，包括房屋損害評估。房屋損害評估是挨家挨戶 (door-to-door) 的評估，經常被用來作為分配住宅救助的依據。本章介紹如何以評估結果來確定重建政策，並討論重建過程的政治經濟學。本章及其兩個很不錯的重建案例，提供重建政策的輪廓。這些是分別用於 2001 年印度古吉拉特 (Gujarat) 地震及 2004 年印度泰米爾納德 (Tamil Nadu) 印度洋海嘯之後的重建工作。本章附件將就如何實施住宅部門評估與住宅條件評估，提供詳細的方法。其

中，建議的住宅條件評估方法推薦了許多評估鄰里整體條件的活動，包括村落斷面（village transect）。這些評估應該偕同受災社區的參與，一起進行。

第3章「災後重建的溝通」在發展全面性的災後溝通策略上提供指導。本章鼓勵於災後使用雙向並持續的溝通，不斷地去監控重建成果的關聯性和品質。2005年北巴基斯坦地震後實施的溝通策略可作為一個實例，並透過案例研究呈現這個經驗的不同面向，包括在設計溝通活動時，利用受益者的反饋信息作為監控與評鑑的工具，去評估文化脈絡的重要性。本章包括兩個附件：（1）導入以溝通為基礎的評估方法；（2）列表、總結影響溝通的文化因素。

專案管理人將從第4章「誰得到住宅？住宅重建的社會面」找到有助於確保住宅救助可以到達它所預期的受益者身上，而且能對現場產生其所預期的社會影響的資訊。本章介紹一個可以透過住宅救助方案提供援助的所有租賃類別表，並包含可用於設計住宅救助計畫的標準矩陣（matrices of criteria）。這些矩陣處理以下幾個問題：誰有資格呢？他們有資格獲得的救助形式是什麼？他們應該得到多少救助？每個案例研究都說明了循不同途徑提供重建援助時的邏輯。本章附件涵蓋：（1）為天然災害設計一個社會保障制度需要考慮的事項；（2）進行災後社區社會評估的詳細方法。

第5章「異地重建或不異地重建」是為了灌輸專案管理人儘量減少異地重建案例的概念，且在無法不採用異地重建時，儘量減少異地重建的範圍和影響。由於一直缺乏嚴格的災害風險評估，異地重建常常成為降低風險的策略，即便風險並不是因為基地的特殊性所引起。本章應該與第四篇「技術參考」中的「重建中的災害風險管理」一併閱讀，該章的內容說明如何實施災害風險評估，以及如何比較降低風險的選項。異地重建是不同於包括世界銀行在內的許多國際組織政策內所定義的「異地安置」。本章說明這些概念的區別、不同遷移類型與專案設計的涵義，例如提供協助的方式等。然而，也有論點認為只要異地重建過程能謹慎地確認其對家戶所帶來的社會和經濟影響，並試圖減少它們的影響，如同在異地安置政策裡所提供的規範一般，異地重建途徑是可以支持的。大量的案例研究，將說明異地重建規劃得好或不好的影響。附件則針對依據國際金融公司異地安置政策的異地安置專案，提供系統化的規劃程序。

第6章「重建途徑」針對五種常見的住宅重建途徑，從全面性的業主主導到完全的機構主導途徑加以分類及比較。本章說明特定情況下個別途徑的優點和缺點，並針對每一種途徑提供案例研究。本章所考慮的租賃分類與第4章針對住宅救助的討論是一樣的。本章還提到不同的情況下，各有其適合的重建途徑；例如一個由業主主導的途徑對於都市高樓層的公寓住宅而言，可能是行不通的，即使住戶都是個別住宅單元的所有權人。討論的重建途徑之一，是需要選定另外一個基地重建（在另外一個基

地，由機構主導重建)；一般來說，它有著與第 5 章所討論的異地重建一樣的缺點。

第二部分：重建規劃

重建規劃部分從第 7 章「土地利用與實質規劃」開始。本章說明在災後的脈絡下，何以基地與當地的土地利用規劃是重要的。傳統的土地利用計畫內容說明，就像在災後規劃中出現的挑戰一樣，包括時間、資訊與能力不足。本章探討在重建中取得土地與保障使用權等需求相關的複雜問題，並提出建議方案。案例研究之一，討論印度 Bhuj 城市的規劃過程，很多居民在規劃期間從城市中心被移到周邊地區。另一個案例則介紹 2004 年印度洋海嘯後，發生在印尼亞齊 (Aceh) 一個由社區主導土地判決的創新過程。附件為下列情況提供規劃方法：(1) 先前的規劃已經發生，且機構熟悉規劃方法；(2) 非上述情況。

第 8 章「基礎建設與服務輸送」說明恢復基礎建設的短期 (生命線) 和長期 (恢復/重建) 措施。本章以圖表方式，顯示不同型態的基礎建設最常見的損害型態，以及損害的嚴重程度。住宅和基礎建設重建的協調在災後環境裡是很困難的一環，因而本章在減少這種情況的風險上給予一些指導。本章還提出基礎建設的規劃方法，以改善基礎建設在重建或復建期間的災害復原力，並建議當地服務供應商在重建過程中加強他們的財務和制度能力，使他們能夠隨著時間的推移，維持基礎建設的可行性及災害復原力。本章的案例研究說明各種在基礎建設與住宅重建中沒有得到很好協調的實例，以及可達成目標的確實可行方案。

第 9 章「環境規劃」提醒專案管理人災害本身已經造成一系列的環境風險，而環境風險也可能在重建過程遇到，或者在重建過程中產生。本章說明不同型態的災害可能產生的環境損害型態，並強調共同的管理問題，例如災害殘骸的處理，以及在新定居地點規劃上納入某種程度的生態考量。本章說明各式各樣的規劃與分析工具，包括環境風險評估、生態和災難繪測與環境管理計畫，並提供這些工具的資源訊息連結。另外，關於重建中遇到的石棉風險，以及管理石棉處理及運輸的法律與規定也包括在內。附件在研擬災害殘骸管理計畫、進行環境影響評估及準備環境監控計畫等方面提供操作指南。

第 10 章「住宅設計與營建技術」涵蓋與住宅設計及營建有關的關鍵議題。專案管理人經常需要決定，或幫助政府決定營建方法是否將在重建中升級？或升級到何種程度？本章的目的是對這些決定給予支持。涵蓋的問題包括材料和建築方法的選擇、決定是否進行修繕、補強或重建，以及在重建中納入通用設計標準的可能性。材料的選擇含括在使用飽受爭議的鄉土建築方法 (鄉土建築方法是指使用當地可以提供的資源，以解決當地需求的一種建築方法)，此方法可用來改善災害復原力。為了協助那

些可以決定是否在重建中支持使用鄉土建築方法的專案管理人，本章列出那些使用當地材料與鄉土建築方法改善住宅的專家和機構的聯繫訊息。

第 11 章「文化資產保存」討論社區相關的文化資產保存在災後重建中的社會和經濟效益。本章說明文化資產不僅包括傳統的歷史遺跡，也包括歷史住宅、文化景觀及藝術資產，例如房屋的建築風格。本章說明文化資產保存如何與更大的社區重建專案融合在一起，並討論它們的社會和經濟價值。在災害中，如果沒有事先規劃要如何處理文化資產的話，有些介入仍然是社區可以做的，本章說明其中一些可以作為的事項。然而，搶救文化資產的努力可能會跟災害本身一樣造成另一次的傷害，所以非常需要專家的支持。另外，在尋求協助的同時，也可以提供大量的材料資源來協助社區。在重建中，也有應該做的努力，例如採用與文化資產及地方建築實務兼容的建築技術規則，以及提供經濟誘因鼓勵文化資產保存，雖然資金可能落入私人手裡，但其對鄉土古蹟建築的維護仍然具有公共價值。

第三部分：專案執行

聚焦於它的實用性及可操作性，「專案執行」部分對於專案管理人具有特殊的價值。

本手冊作者強烈支持一個以社區為基礎的重建途徑。第 12 章「社區組織和參與」就如何開始實施這個觀念及培力社區去帶領他們自己的重建工作提供指導。從進行參與式評估及參與確定重建政策開始，本章概述社區管理其重建過程或其他參與重建的方式，強調社區需要在主導重建上獲得支持，並在附件中提供：(1) 有助於重建過程的現有組織、社區領導結構及資產分析方法（社區參與簡介）；(2) 詳細說明那些已經在印尼，從印度洋海嘯後運用得非常成功的社區引導過程。

第 13 章「重建管理的制度選擇」提出安排整體重建方案的選擇，並說明最適合的情況，以及其優點和缺點。雖然提出的選擇類型聚焦在整體重建工作上，但其概念（創造一個新的實體與使用現有的機構）是與住宅部門有關，且在安排應變制度上可能是有用的，即使在一個單獨社區也應該如此。本章說明管理重建的實體需要一個命令、一個重建政策與一個重建計畫，才會有效。本章建議，在可能的情況下，重建核心角色是當地政府，並強調需要確保地方官員與管理整體重建工作的官員間的協調；也列出與制度類型學有關的案例研究，說明各種制度結構如何在實際災害情況下運轉。

從第 14 章「重建的國際、國家、地方伙伴關係」，專案管理人可以洞察到能與各種經常出現在重建環境中的非政府實體一起成功地工作的需求。儘管第 2 章在按時間

順序的基礎上說明機構的角色是從災害發生後立即開始，本章則在更多的可操作項目上說明這些機構可以如何組織，並協調他們的干預。本章介紹非政府組織和公民社會組織如何參與重建，並在中央或地方政府與這些機構間關係正式化上提供指導方針，以助於確保他們的行動能對更大的發展目標有所貢獻。建議的技術之一，是透過非政府組織和公民社會組織的登記制度，提高其透明度和績效責任。另一個，則是將這些組織承諾幫助受災社區的過程予以正式化。在非政府組織用來支持重建工作的眾多途徑中，個案研究提供其中一個樣板。

雖然使用財政資源的參數將由決策者確定，但專案管理人可以在資源的有效使用上有很大的影響力。第 15 章「財政資源與其他重建援助的動員」在認定受助人資格、財務與其他資源輸送，以及追蹤這些資源在專案層級的使用情形等方面提供指導方針。本章回顧提供給受災戶的各種救助形式，包括現金、憑證、實物材料，乃至於整間房屋。本章說明家戶用來支持重建的正常機制，包括微型信貸和移民匯款，這兩者可能因為災害而被中斷，且可能需要支持。本章附件的目的在幫助那些有著以下二個共同問題的專案管理人：(1) 是否進口或採購，並分配建築材料；(2) 如何建立一個委屈申訴的制度。本章還指出協調和監控重建資金的重要性，因為不論其來源為何，甚至僅專案層級上，機構間都可能不經意地彼此競爭或做重複工作，一旦這兩種情況發生，都不免對家戶產生壓抑，甚至降低整體重建工作的成效。

不論建築工人是否為承包商，或者為屋主，或兩者都是，第 16 章「重建的培訓要求」在發展大規模的培訓方案上提供操作指南，其目的在於提升住宅條件評估與重建品質。本章介紹的方法包括合併初步與詳細住宅條件評估、設計培訓材料，以及使用建築物模型作為培訓工具。在大型災害中，於專案層級實施或推動培訓，其重要的關注之一在於擴大這些干預措施，以確保重建工作不被拖延。本章所描述的方法取決於培訓員的培訓，因為這將決定培訓與評估制度的規模能否快速增長。第二個重要的關注點，則是品質控制。一旦初步的培訓期結束，這個系統需要利用培訓員擔當督察員，以作為確保品質控制的手段。

第二篇：監控與資訊管理

提出關於重建技術、專案監控及含括受災社區參與專案監督等方面的建議，以幫助專案管理人。

第 17 章「重建的資訊與通信科技」描述各式各樣用於災後評估和監控的技術。本章說明這些技術及其在災後環境的使用，都是不斷在變化的。目前，它們正用於改善協調、通信、評估、規劃與監控。然而，成功的資訊與通信科技運用協議，應該包括提高設備的互通性和數據的標準化。對災後通信有用的工具，包括 Web 2.0、行動

電話和業餘無線電。本章附件詳細說明：(1) 獲得衛星數據的考慮事項；(2) 安排地理資訊系統及其在重建中的使用。

使用第 18 章「監控與評鑑」，專案管理人應該能夠確定重建中的監控參數，並決定是否以及如何評鑑專案的影響。本章說明監控與評鑑對於重建專案的重要性，並確立其在實質面上是確實可行的（家戶、專案、方案與部門）。本章主張同時使用混合的定性和定量數據，包括以參與及家戶調查方式收集數據。不同機構使用不同方式來安排與管理他們的監控數據。本章包含兩種常見系統的說明。如本章第一個附件的說明，雖然災害專案的影響評鑑不常見，但世界銀行為了貧民窟改進專案的影響評鑑所發展的架構，則經推薦成為那些對於災後住宅與社區專案評鑑感興趣者的一項重要資源。該附件還包括一個為住宅與社區專案而設計的潛在監控指標表。附件 2 說明參與式績效監控，以及包括社會審計方法和其他參與式績效監控方法的總結。案例研究總結了 1999 年在哥倫比亞亞美尼亞（Armenia）地震後，由世界銀行資助的一個重建專案評鑑結果。

在重建中，有顯著的貪腐風險。第 19 章「降低貪腐風險」包含用於降低貪腐風險的指導和一系列的工​​具。本章建議降低貪腐的新興做法，例如在公部門的行為準則，以及公部門和私部門與 NGO 間的完整性協定等。本章亦說明社會控制機制，例如鼓勵告密者及保護他們身分的系統，而這些機制可以一個情境作為基礎而加以使用，或者作為更全面的完整性系統的一部分。在審計的使用、不同類型的審計說明及審計標準的應用上，本章提供大量的資訊。本章中的三個附件提供各項改進災後重建透明度的手段，分別是：(1) 如同世界銀行所確定的開發專案治理及課責計畫操作指南；(2) 進行貪腐風險評估的指導方針，其重點在於組織的財務控制；(3) 在專案層級上執行營建審計的指令。

第三篇：世界銀行專案與政策資訊

概述世界銀行如何在災後協助各國政府，以及適用於世界銀行專案的政策與程序。

第 20 章「世界銀行的危機與緊急應變」說明業務政策（Operational Policy）／世界銀行程序（Bank Procedure）8.00，其包括世界銀行的應變形式、特色與緊急作業處理步驟。

第 21 章「世界銀行重建專案的防護政策」包括世界銀行防護政策的摘要，以及它們應用在平常與緊急作業的說明。

第 22 章「世界銀行重建專案的財務管理」說明世界銀行專案週期，以及在世界

銀行作業中，財務管理的政策與程序。本章包含緊急作業中出現財務管理問題的摘要及處理這些問題的方法，並包含 OP/BP（業務政策／世界銀程序）8.0 財務管理方面的討論。

第 23 章「世界銀行重建專案的採購」概述世界銀行專案的採購規則，並總結世界銀行如何在國家與機構層級評估國家的採購能力。本章說明在緊急操作下產生的「採購」問題，並建議處理這些問題的方法。

第四篇：技術參考

包括可能會在重建的各個方面有用的資訊。本篇包括詞彙與以下各部分。

第 24 章「災害型態與影響」描述全球性的災難影響和災害對貧困的影響，包括歷史上的災害數據，以及在政府內部降低災害相關風險、政策、規劃與公共投資的決策和討論中，提供一個長期的經濟脈絡。

第 25 章「重建中的災害風險管理」包括一個評鑑住宅與基礎建設短期與長期減災選項的架構，以及一個比較風險評估的方法。這些資訊特別與所有討論重建規劃的章節有關。本章在如何安排一個以社區為基礎的減災規劃過程提供指導，並在特定災害相關情況下如何使用災害風險管理上提供案例研究。

第 26 章「災害專案要點的矩陣圖」以一個矩陣為基礎，該矩陣是巴基斯坦政府為了比較 2001 年至 2005 年間各種災害重建專案政策決定所發展出來的，它說明政府在這些情況下的選項範圍。

三、專案管理人如何使用本手冊

專案管理人可以各式各樣的方式使用這本手冊來幫助改善重建成果。

本手冊提供一個系統化的方法與全面性的選項，協助參與決策的專案管理人去報告重建政策。專案管理人也可以在專案層級上與受災社區分享本手冊，並利用本手冊所包含的資訊與社區磋商後做出更健全的決定。

此外，本手冊也可以提供給地方政府官員、非政府組織與公民社會組織的幹事們。以本手冊所介紹的選項與觀念作為一個參考架構，應該很容易就可以確定共同的目標與達成這些目標的方法，以及建立更好的協調系統。特別的是，附件中所包含的評估方法及其他指導方針可以是參與者聯合行動的一個起點。

本手冊由 <http://www.housingreconstruction.org> 網站和一個已實踐重建的社區所支

持。該網站包含與每一章有關的補充材料或其他相關的主題。本手冊也可以從網站上下載取得。當收到來自使用者的意見，以及當災害重建現場與最佳做法逐步形成時，本手冊將定期更新。當你閱讀和使用本手冊時，請隨時在網站上就其內容發表評論。使用者的評論是最令人感激的，其評論將被納入考慮用以改善新版的手冊。

面對災後的挑戰，在您需要完成自己的目標與提供政策領導，我們真誠地希望這本手冊能為您獻上指導方針。

作者群
華盛頓哥倫比亞特區
2009年12月

