

災後住宅及社區重建指導原則

謝志誠、劉安琪◎譯

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

重建政策應該是具有包容性，以公平為基礎，並注重弱勢者。住宅重建是災後復原的一個關鍵，但它取決於市場的恢復、生計、制度與環境。不同的群體需要不同的解決方案，但偏見將會不知不覺地來到。因此，建立一個補救不滿的申訴制度是有必要的。

2. 重建開始於災害發生日

如果傳統的建築方法需要改變以提升建築物的安全性，政府必須迅速行動，建立規範，並提供訓練。否則，重建的住宅將可能無法抵擋往後的其他災害；意即，不會比以前還強固。足夠的過渡性庇護所方案應該在重建政策中被重視，因其可以降低時間所產生的壓力。住宅所有權人是住宅重建的最好管理者，因為他們知道要如何生活及需要什麼。但並不是所有受災者都是所有權人，也不是所有的人都有能力做重建管理。所以，重建政策的設計必須要把所有群體放在心裡，包括業主、房客與房東，以及那些正式與非正式的承租戶。

3. 社區成員應該是決策的伙伴及在地實踐的領導人

受災者不是受害者，他們是緊急事件期間的第一個反應者，也是重建期間非常重要的伙伴。組織社區是一件艱難的工作，但是透過協力讓社區去完成重建，可以讓他們的成員實現自己的願望，並貢獻他們的知識與技能。這些不僅有助於心理復原，也可以幫助他們重建社區的凝聚力，並增加他們對重建結果的滿意度。這些需要透過重建過程良好的雙向溝通，同時也需要社區大眾們的共同努力來推動。從評估到監控，支持受災社區在重建政策的決定上，以及在復原的所有面向上的有效參與是必要的，尤其是來自於決策者與專案管理人的真誠承諾。

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

人們的期待可能是不切實際的，且資金可能受到限制。決策者應該保守地計畫以

確保資金足夠完成重建，且時程安排是合理的。重建時，改善住宅與社區以前的弱點是首要目標，但這需要政治意願與技術上的支援。住宅與社區重建應該整合在一起，且與其他重建活動緊密地協調，特別是基礎建設的復建與重建，以及生計的恢復。

5. 制度的影響不可忽視，須在它們之間協調以改進結果

最好的做法是在災害前就已經研擬重建政策，並設計妥應變制度。在某些情況下，可能需要一個新的機構來執行。即使如此，若情況許可，主管部會（line ministries）應該參與重建工作，並採用現有的部門政策。主辦機構應該協調住宅政策的決定，以確保這些決定是可與公眾溝通的。另外，也應該為協調行動，資助地方、國內與國際組織，並確保資訊分享且讓計畫符合標準而建立機制。所有機構的資助必須要公平地分配，且保持在已經達成共識的額度內。採用一系列的反貪腐機制，且小心地追蹤所有的資助來源，可以減少詐欺行為。

6. 重建是一個規劃未來，並保存過去的機會

已經建立幾個世紀的事物不可能在幾個月內被取代。良好的規劃與利害關係人的投入，對於建立地方經濟與社會發展目標，以及確認要保存的文化資產是有幫助的。即使只是適度的把時間花在實體計畫（physical plans）的設計與更新，也可以提升重建的整體結果。重建指導方針有助於確保什麼該重視、什麼該保留，同時也可以鼓勵更多的災後安置持續進行。提升土地管理制度和更新發展法規，以減少脆弱性，並提高使用期間的安全性。

7. 異地重建會破壞生活，應該維持在最少程度

受災社區應避免異地重建，除非它是災害風險管理（disaster risk management, DRM）唯一可行的途徑。如果異地重建是不可避免的，應該保持在最少程度。受災社區應參與異地重建時的選址，且應該要有足夠的預算及時間，以降低所有的社會和經濟影響。

8. 公民社會與私部門是解決方案的重要部分

非政府組織（nongovernmental organization, NGO）、公民社會組織（civil society organization, CSO）與私部門對重建來說是重要的。除了管理核心計畫外，他們也提供極大量的技術協助與財政資源。政府應該鼓勵他們，邀請 NGO、CSO 及個人參與重建計畫，成為他們的工作伙伴。政府更需要負責任，確保這些介入與重建政策及目標有一致性的看法。

9. 評估與監控可以改進重建結果

評估與監控可改進目前（及未來）的重建工作。如果有政策要求機構必須分享評估資料與結果，則不必要的評估可以減少到最小。在地社區應該參與引導評估、目標設定與監控計畫。利用可靠的國家資料建立災後監控基準線，以增加評估的實用性。同時監控資金的使用與重建現場的即時、具體結果，並持續一段時間評估重建的影響。

10. 促成長期的發展，重建必須具有可持續性

可持續性有很多面向。環境的可持續性，需要應付災害及重建過程本身對環境的影響。當面對環境問題，對重建速度的期待不應該推翻環境法令或關起協商大門。在經濟的可持續性方面，重建必須是公平公正的，且要能恢復生計。在重建中，應該要最重視生計的機會。制度的可持續性意味著確保地方機關在重建中能占有一席之地，並有能力維護重建後的基礎建設，同時追求長期的降低災害風險。一個可靠的資源流（flow of resources）是必要的，而制度的強化也可能是需要的。

最後一句話：每一個重建計畫都是唯一的

災害的本質與規模，國家和制度脈絡，都市化程度和文化價值觀等，再再影響如何管理重建的決策。政府是使用特殊的或者是正常的採購程序，重建速度與質量如何權衡，適當的制度設置和分工要考慮哪些等等，都隨情況而變。對當地而言，為達成最佳的重建計畫，歷史和最佳實施案例都只是作為權衡的依據而已。

