

九二一震災與社會福利工作實務

郭瑤琪

壹、前言

民國八十八年九月二十一日凌晨一點四十七分，一場突如其來的大地震，不但震驚了久無憂患防備意識的寶島心靈，也摧毀了數以萬計人民的家園，這次震災的災情嚴重程度涵蓋了所有層面，包括了民眾生命財產的損失、居住環境的破壞、經濟產業的受創、交通道路橋樑的中斷、人民生活秩序的脫軌、以及社區居民生理和心理的創傷等等，引發災損地區龐大耗繁的社會問題與福利需求。921 地震後，為協助重建區居民恢復生活秩序、紓解生活困境，政府辦理各項生活重建工作，包括各項福利服務、醫療衛生、心理重建、就業職訓措施，期能藉由各項支持性措施做為重建區居民重建之後盾，使其能安心從事重建工作。以下就 921 震災之相關災害救助及社會福利措施作一介紹，並藉此對重建區社會福利政策提出工作實務上之檢討建議。

貳、921 震災之災害救助與安置措施

921 大地震後，總統於八十八年九月二十五日頒布「緊急命令」，其前文：「查臺灣地區……民眾生命、身體及財產蒙受重大損失，影響民生至鉅，災害救助及災後安置……，刻不容緩。……」；為協助受災民眾紓解生活困境，政府並依據該緊急

命令之執行要點及「社會救助法」第二十五條、第二十六條規定籌編經費辦理受災戶之慰助、補貼及傷亡、失蹤等濟助及災害救助，主要內容如下：

一、慰助金發放

災害救助係社會救助之一環，一般而言，災害救助金由直轄市、縣（市）政府自行負擔，中央政府則視災情發給慰問金。此種短期、臨時性的救助方式，循災害救助「救急」與「及時」的原則。在 921 地震後，採即時發放慰助金方式辦理，並經行政院同意採普遍性、一致性的方式，提高慰助金金額，使災民能辦理死亡親屬的喪葬事宜，並購置家具及生活用品，解決短期經濟與生活上的困境。包括：

(一)死亡慰助：

死亡者（因災致死或因災重傷於災害發生後 30 日內死亡）每人發給 100 萬元，失蹤者比照辦理。計發放死亡 2,424 人，失蹤 50 人，合計發放 24 億 7,400 萬元。

(二)重傷慰助：

重傷者，每人發給 20 萬元。計發放 754 人，合計發放 1 億 5,080 萬元。

(三)房屋全（半）倒慰助：

住屋全倒者，現住生活戶（不論是否設籍，但不包括單身戶）每戶發給 20 萬元，計發放 5 萬 0,652 戶，發放 101 億 3,040 萬元；住屋半倒者，每戶發給 10 萬元，計有 5 萬 3,615 戶，發放 53 億 6,150 萬元。

二、補助房屋租金

政府為緊急妥善安置 921 大地震所造成房屋全倒及半倒受災戶，採取臨時住宅（組合屋）配住、申購國宅（原售價七折優惠）及補助房屋租金等三擇一安置政策，使其重新以家庭為出發點，展開家園重建工作，其中有關發放房屋租金規定如下：

(一)第一年租金發放：

依據「921 大地震安置受災戶租金發放作業要點」規定，以自有產權之房屋全、半倒者，不論其經濟條件，其戶內人口每人每月補助 3000 元，無人口數限制（包括實際居住非戶籍人口），採一次發放一年租金。計核發 31 萬 6,096 人，支用 112 億 8,158 萬 6,000 元。

(二)第二年租金再發放：

於八十九年震災屆滿一周年前，迭獲原申領租金之受災戶反映，並以相較安置政策配住臨時住宅者，依八十九年二月四日訂頒之「921 震災重建暫行條例」第二十三條規定，其居住期間為三年，必要時經縣（市）政府同意後並得延長一年。原申領租金之災戶在其家園重建期間，盼政府繼續給予租金補助，以減輕租屋負擔。

爰協調內政部並提報行政院重建推動委員會，訂定「921 震災原申領租金受災戶再發放租金一年作業要點」，針對 921 震災前實際居住之自有房屋經各鄉（鎮、市、區）公所認定為全倒、半倒之受災戶中，已核發租金有案之全倒戶、住屋已拆除之半倒戶及低收入戶、中低收入之半倒戶，其確有租屋之實，訂有租賃契約者，每月最高補助 1 萬元。再發放期間自八十九年十一月一日起至九十年十月三十一日止，計核發 6,307 戶、核撥金額 6 億 2,534 萬 7,242 元。

為使第二年租金發放能普遍惠及重建

尚未完成之全、半倒戶，針對礙於事實困難致無法取得租賃證明之受災戶，在政策上提供改善受災戶居住生活環境補助配套措施。其額度以原補助租金最高金額 12 萬元之半數（6 萬元）核發。計核發 4,196 戶、核撥金額 2 億 6,156 萬 9,316 元。

三、組合屋安置：

災後各級政府、公益社團及民間企業於重建區計興建 112 處 5,854 戶臨時住宅（組合屋），經實際安置全（半）倒受災戶後，尚有空餘住屋，為有效運用剩餘臨時住宅及適時發揮社會救助功能，受理安置低收入戶、有身心障礙者之家庭、原住民家庭及其他經縣市社政主管機關調查評估屬緊急個案或確有居住之需要者。

參、921 震災重建各項福利措施

921 大地震後，為協助受災民眾紓解生活困境，政府除編列經費核發各項慰助金、租金，並結合民間資源辦理重建區弱勢族群照顧與扶助工作，對象擴及低收入戶、中低收入戶、類似情境弱勢戶及失依兒童少年等，主要內容如下：

- 失依兒童及少年設立信託基金、提供保護安置、生活扶助、就學補助。
- 為失依老人提供收容安置、居家服務、送餐服務及住宅修繕補助。
- 推展組合屋社區發展工作；設置生活重建服務中心。
- 提供各項就業措施、醫療和心理的協助。
- 辦理重建區民眾緊急性經濟扶助。
- 低收入戶創業融資貸款利息補貼。
- 訂定高關懷指標篩選出高關懷個案提供持續性關懷與協助等。
- 補助震損之喪葬設施、社會福利機構、合作社場、原住民心靈支持服務站等

機構修繕重建。

各項內容詳細辦理情形分就福利服務、生活扶助、醫療補助及心理重建、急難救助等五部分說明：

一、福利服務措施

(一)老人及身心障礙者送餐服務、居家服務

照顧低收入戶、震災全倒戶獨居老人、低收入及中低收入身心障礙者，使其家人無後顧之憂致力於家園重建。

(二)原住民獨居老人、身心障礙者居家服務及餐飲服務

提供苗栗縣泰安鄉、南庄鄉、台中縣和平鄉、南投縣仁愛鄉及信義鄉原住民居家服務及送餐服務，落實對原住民獨居老人、身障者之照顧服務。

(三)重建區高關懷計畫

921 地震後，為了解受災戶重建需求，重建會經設計「921 震災災後重建住宅社區重建暨高關懷家戶調查表」，自八十九年十一月開始協助重建區縣市政府著手進行問卷調查，並依十一項指標（失所者、失業者、失學者、失業者、失能者、失依者、失親者、失和者、失神者、失常者、失財者）篩選出具三項指標以上之「高關懷戶」計 5,215 戶，並函請縣市政府社政單位或慈善團體追蹤輔導。

二、生活扶助措施

(一)失依兒童、少年及全半倒戶單親家庭子女生活扶助

依據內政部兒童局訂定「921 震災失依兒童少年暨中低收入單親家庭子女生活扶助申請補助作業要點」，每月核發失依兒童少年生活費及就學補助費 1 萬 2,000 元、單親家庭兒童 3,000 元生活扶助費，減輕其重建及生活壓力，計補助 4,341 人次，發放 2684 萬 4,000 元。

(二)兒童少年營養津貼（券）

南投縣及台中縣受災之全、半倒中低收入（最低生活費用標準 1.5 倍以下）家庭 15 歲以下兒童少年每人每月補助 1,000 元，期能補給營養以維護身體健康，並減輕家庭經濟負擔，計補助 5,088 人次，核發 5,135 萬元。

(三)托育補助

為讓受災戶幼童免予中斷學齡前教育並減輕受災戶經濟負擔，補助 921 震災致父母一方重傷或死亡者或實際居住之房屋全倒或半倒戶之子女；就讀公立托兒所、幼稚園托育費用，每名幼童每學期補助新台幣 4,000 元，計補助 6,100 人次，核發 3,660 萬元。

(四)中低收入全倒戶就學生活扶助

為減輕因 921 震災致房屋全倒之中低收入戶（2.5 倍以下）家庭之經濟負擔，提供中低收入全倒戶就學生活扶助，高中職學生每學期補助 8,000 元；大專以上學生，每學期補助 1 萬 2,000 元，合計補助 2,660 人次，發放 4,835 萬 4,000 元。

(五)低收入戶、中低收入老人及身心障礙者住宅修繕補助

協助弱勢戶修繕震損房屋及改善住宅環境，辦理低收入戶、中低收入老人及身心障礙者住宅修繕補助，每次最高補助 10 萬元，三年內不得重新申請，計補助 418 戶（低收入戶 183 戶，中低收入戶 169 戶，身心障礙戶 66 戶），支用 1 億 1,223 萬 6000 元。

(六)組合屋弱勢戶安置與輔導

對於組合屋弱勢戶，政府以「先安置後拆除」之原則優先安置照顧，據縣市政府查報及本會人員實際訪視結果，截至九十二年十一月組合屋弱勢戶計 445 戶，包括：列冊低收入戶 155 戶、中低收入 41 戶、身心障礙家庭 94 戶、獨居老人 85 戶、單親家庭 70 戶。

為落實安置原則，經訂定「921 震災重建區組合屋弱勢戶安置計畫」，針對居住組合屋之列冊低收入戶、中低收入及其他類似情境住戶，以救濟及出租住宅、租金優惠及先租後售方式安置於國民住宅、平價住宅及更新餘屋，租金依住戶經濟能力分級，房屋全半倒之列冊低收入戶以市場租金三折、中低收入及其他類似情境住戶以市場租金五折出租；非全半倒之受災戶則以五折及七折出租。

為瞭解弱勢戶家戶狀況、提供相關協助並說明安置原則，重建會派員會同生活重建服務中心人員至各組合屋進行逐戶訪視輔導，陸續安排住戶參觀國宅及平價住宅、承租國宅、協助自行租屋、轉介機構安置、核予急難救助、專案提供就業、提供就業服務資訊……等。

三、就業輔導與職業訓練

(一)失業人口狀況

依據行政院主計處資料，災區縣市失業人口在地震前（八十八年八月）為 7 萬 6,000 人，地震當月（八十八年九月）為 7 萬 7,000 人，地震後（八十八年十月）為 8 萬 3,000 人，顯示因震災而失業人口約 6,000~7,000 人。

(二)輔導與訓練措施

紓緩重建區之就業問題係政府重要重建工作之一，為促進重建區就業問題，協助災民順利就業，政府於震災發生後，為照顧重建區失業民眾，所採行之安置措施以「設工作站，就地服務」、「救災服務，重整家園」、「促進就業，安定生活」、「強化就業服務功能」、「動員勞工志工協助災區重建工作」為五大政策原則，先後推出「以工代賑」、「臨時工作津貼」、「就業重建大軍」、「永續就業工程」、「多元就業開發方案」等就業促進措施外，並辦理重建人

力職訓班、社區職訓教室及補助地方政府辦理職訓班。

八十九年十一月修正重建條例相關條文，規定重建工程得標廠商應僱用三分之一災區居民之政策，另為協助重建區弱勢族群自立更生，習得一技之長，專案辦理弱勢族群就業輔導，均對重建區就業問題提供了有利的機制。

震災發生後，為安定失業者基本生活，重建會協調勞委會先後推出各項就業促進措施，因此在八十九年四、五月間災區失業人口曾下降到 7 萬人左右，比地震前 7 萬 6,000 人減少 6,000 人。顯見政府不斷在災區投入各項就業促進措施，使得災區失業率一直保持低於臺灣地區同期平均值，尤其在九十年九月間一向失業率偏高之南投縣，亦低於臺灣地區平均值（九十年九月南投縣失業率 5.22%，臺灣地區失業率 5.26%）。因臺灣地區整體經濟景氣仍持續低迷，原先平均失業率低於臺灣地區平均值之災區縣市自九十一年四月份起，有逐漸上昇現象，且連續 12 個月失業率高於臺灣地區平均值，此部分有待政府相關部門研議妥適對策因應，以創造工作機會，降低失業率。

四、醫療補助及心理重建服務

(一)全民健康保險費用及醫療費用補助

921 地震發生之後，不計各界捐助受災民眾全民健康保險費及就醫優惠補助，單就中央政府特別預算補助金額達 50 億 1,199 萬元，受惠民眾超過 40 萬人，自震災日起至九十二年十二月三十一日，分階段補助受災民眾全民健康保險保險費、就醫部分負擔、醫療費用及住院膳食費等（表一），期能減輕民眾就醫時的財務負擔，並增加就醫之可近性，保障重建區民眾基本就醫權利。

表一 921 全民健康保險費冊及醫療費冊補助

期別	補助期間	補助對象	補助項目	受益人數	經費(萬元)
921 地震災害 各界捐助全民 健康保險保險 費實施方案 第一期	88.10-89.03	被保險人及其依附納保眷屬中有 任何一人因震災導致死亡、重 傷、或所居住之房屋發生全倒、 半倒之情事，並領有內政部核發 慰助金者，各該被保險人及其依 附納保之眷屬，均為補助對象。	1.健保費補助 2.醫療費用補助 3.住院膳食費	約 40 萬人	8,160
第二期	89.04-89.09	同第一期	1.健保費補助 2.住院及門診醫療部 分負擔補助 3.住院膳食費	約 40 萬人	263,711
第三期	90.01-90.12	原符合第一、二期補助對象之： 1.第六類保險對象 2.六十五歲以上之保險對象 3.三歲以下之保險對象 4.因震災致重傷（領有政府震災 重傷慰助金者）之保險對象	1.健保費補助 2.原符合第一、二期 補助對象之住院醫 療部分負擔補助 (89.10-90.9)	約 12 萬人	95,323
第四期	91.01-91.12	同第三期	健保費補助	約 12 萬人	78,241
第五期	92.01-92.12	同第三期	健保費補助	約 10 萬人	65,000

(二)受災戶身心障礙者復健醫療輔助器具補助

為協助受災家庭照顧家中身心障礙人口，提供所需輔助器具協助，補助對象為設籍於南投縣、台中縣領有身心障礙手冊或領有 921 震災災民相關證明文件者，使用年限原三年改為一年，五年改二年，補助 713 人，1,100 萬元。

(三)重傷殘者長期照護及醫療復健

為加強對因 921 地震而產生之弱勢族群的照護，行政院衛生署於民國八十九年規劃督導、重建區縣市衛生局辦理生活重建區 921 震災災區重度傷殘者照護計畫，落實醫療照護工作，提供重建區妥善及完整的醫療照護；就原本復健醫療資源不足

的南投縣、雲林縣及臺中縣，針對震災造成重傷殘者，規劃辦理復健醫療計畫及長期照護計畫。

921 震災重傷殘者 758 位列管個案截至民國九十年十二月為止，持續追蹤複查資料顯示：已痊癒者 56.73%、至醫療院所診療者 20.58%、參與復健治療者 15.96%、移居外地或失聯者 0.66%、死亡者 5.28%。依據行政院衛生署委託國立成功大學進行之「921 重建區重度傷殘者照護計畫評估計畫」指出：本計畫執行模式，偏遠社區定點及巡迴，提供方便之治療地點，居家治療對行動不便難以就醫者提供可近性、及最佳服務，各項服務方式近 80% 的受訪民眾給予好評。提供社區復健照護服務，有

效的節用民眾就醫之往返時間、降低就醫經濟負擔、對醫療資源缺乏之社區，解決偏遠地區民眾就醫之困難。

（四）自殺防治暨生命教育

根據衛生署的統計數字，災後重建區的自殺死亡率看似較往年為高，但實際上卻未必見得與 921 地震有直接相關；九十一年臺閩地區自殺死亡率每 10 萬人口 12.44 人，重建區七縣市的平均自殺死亡率為每十萬人口 14.01 人。以自殺死亡之增加率來看，九十一年度臺閩地區與重建區自殺死亡之增加率分別為 20.08%、9.65%；自殺死亡率並未因是災區而有顯著增加。

震災發生後，為積極提供重建區心理重建服務，行政院訂定心理重建五年計畫，分為緊急重建和長期重建階段，並提出心理重建具體目標、策略及措施。

衛生署於八十九年六月二十三日同時於臺中及南投二地區成立心理衛生服務中心，負責重建地區心理諮詢、教育、自殺防治及高危險群個案輔導……等工作，為就近服務民眾，並在臺中縣豐原市、東勢鎮、大里市及南投縣草屯、竹山、埔里等多處地點設置諮詢分站及定點精神醫療服務站。其中自殺防治工作更結合了轄內相關醫療院所、警政、社政、民政、生活重建服務中心及相關民間團體等，建構全面性之自殺防治網絡，藉由自殺防治宣導活動提醒民眾珍惜生命；並加強轉介照會系統，在第一時間內給予個案協助、救援與家屬輔導等，期能減少憾事發生。

五、急難救助

對重建區民眾遭逢急難事故經各級政府救助後仍未紓困者，本會以民間捐款辦理緊急性經濟扶助，每案最高補助 10 萬元，計補助 586 案支用 956 萬 5000 元。

肆、福利服務輸送體系的建構

一、生活重建服務中心設置與運作

依據 921 震災重建暫行條例第 22 條規定：「縣（市）政府應自行或委託其他機關、社會福利機構或團體，於各災區鄉（鎮、市）設立生活重建服務中心，提供居民下列服務：一、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；二、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詢輔導及協助醫療轉介；三、組織訓練：協助發展社區組織，辦理重建服務人員有關社會福利、心理重建等相關教育與訓練；四、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、社區重建及其他重建相關服務與資訊之諮詢、轉介與媒合，……」。

災後重建區縣（市）政府為服務受災區域的民眾，運用社會資源設立社區家庭支援中心或關懷工作站，提供社會福利措施和重建相關訊息，如南投縣於八十九年設立 23 個社區家庭支援中心、台中縣、苗栗縣和台北縣分別設立關懷工作站，921 震災重建暫行條例訂頒後重建區縣（市）政府自九十年度起據以編列特別預算，於災區各鄉（鎮、市）設立生活重建服務中心，提供居民服務，九十年度設立 38 個生活重建服務中心，聘用 110 名專業人力；九十一年度縮減為 32 處，聘用 92 名專業人力；九十二年度設立 30 處，聘用 86 名專業人力。各縣市生活重建服務中心經費及人力配置如表二所示：

表二 生活重建服務中心經費及人才配置情況表

		九十年 度	九十一年 度	九十二年 度	備 註
台北縣	中心數	2	2	0	1.經費合計 7,566,462 元。 2.92 年度回歸常態。
	人 力	6	6	0	
	經 費	3,484,400 元	4,082,062 元	0 元	
台中縣	中心數	7	9	9	1.經費合計 124,095,598 元。 2.91 年度增設二處。
	人 力	21	27	27	
	經 費	50,991,800 元	45,394,961 元	27,708,837 元	
台中市	中心數	3	4	4	1.經費合計 47,678,800 元。 2.91 年度增設一處。
	人 力	9	12	12	
	經 費	18,467,000 元	14,441,800 元	14,770,000 元	
南投縣	中心數	23	13	13	1.經費合計 239,946,841 元。 2.91 年度由各鄉鎮市公所承辦中心業務。 3.92 年度經費執行期限至 93 年 6 月底止。
	人 力	69	39	39	
	經 費	104,940,000 元	54,831,849 元	80,174,992 元	
彰化縣	中心數	1	1	1	1.經費合計 48,147,971 元。 2.92 年度經費執行期限至 94 年 12 月底止。
	人 力	2	2	2	
	經 費	1,426,400 元	1,364,000 元	2,024,571 元	
雲林縣	中心數	2	3	3	1.經費合計 7,511,720 元。 2.91 年度增設一處。
	人 力	4	6	6	
	經 費	2,058,000 元	2,147,220 元	3,306,500 元	
合 計	中心數	38	32	30	
	人 力	110	92	86	
	經 費	181,367,600 元	122,261,892 元	127,984,900 元	

生活重建服務中心的經營型態依照各縣（市）政府的運作情況不同，大致上可分為公營和民間團體承接兩種，公營中心由縣府人員兼任或另聘人員擔任社工員，除暫行條例規定工作外，並協助縣府辦理福利措施，如急難救助等。接受縣（市）政府委託設立生活重建服務中心之民間團體包括中華救助協會、台灣基督教長老教會、聖母聖心修女會、世界展望會、中華兒童暨家庭扶助基金會、勵馨基金會、伊甸基金會、YMCA、南投縣生命線協會、中華至善服務協會、老五老基金會、智障者家長總會、老人福利推動聯盟、南投縣慈慧善行協會、老人福利保護協會、老人

長期照護協會等十六團體；自九十一年五月起，因南投縣將生活重建服務中心移由各鄉（鎮、市）公所設立，致目前僅天主教曉明基金會等九個團體承辦生活重建服務中心，民間團體除辦理法定工作項目外，另依照各團體的專長推展各項服務，如老人居家服務、送餐服務等，重建區生活重建服務中心截至九十二年九月三十日止，提供一般諮詢服務 73,171 人次，轉介服務 8,398 人次，關懷訪視 45,078 人次，心理諮商 6,108 人次，居家服務（包括老人及身心障礙）325,885 小時。

二、建置重建區個案管理資訊系統

依據 921 重建震災暫行條例所設立的生活重建服務中心成為重建區福利服務輸送體系的最末端，惟地區性的資源仍不足以滿足重建區居民所需，社會資源的分配與輸送需建立一套協調機制，做合理的分配和運用。社會資源網絡的建立是促進福利輸送體系運作順暢的重要機制，為使重建區居民問題的處遇能更加完整，且能有效的解決重建區居民問題，並協助生活重建服務中心社工員利用資訊系統管理個案資料，重建會於九十二年補助民間團體開發「重建區個案管理資訊系統」，提供重建區各縣市政府使用。

三、921 震災民間捐款之運用與管理

921 地震，造成嚴重災害，引起社會各界關注紛紛解囊捐輸，依內政部的統計 921 震災捐款截至九十二年九月三十日止，政府機關及民間募款團體計開立 343 個帳戶，捐款總金額新台幣 339 億餘元，包括：

(一)財團法人 921 震災重建基金會（為統籌運用行政院及中央各部會 921 震災專戶及自願加入之地方政府或民間專戶設置）運作之捐款計新台幣 140 億餘元，利息 9.9 億餘元，合計 150 億餘元，截至九十二年九月三十日止已核定補助 145 億 8,000 萬餘元整，已撥出金額 133 億餘元整，未撥款部分因計畫尚未執行完畢，持續推動「築巢專案」，協助或補助弱勢者重建家屋，以及協助受損大樓進行修繕補強外，並研擬推出「互助台灣」，專案建構台灣防災網絡及協助重建區地方政府擴充社福設施。

(二)民間募款團體部分計募得新台幣約 120 億 4,000 萬餘元（扣除轉捐政府機關及民間團體互捐部分），已核定金額 120 億 4,000 萬餘元，已撥出 114 億餘元，尚未撥付 6 億 3,000 萬餘元，未撥款部分因計畫尚

未執行完畢，上述民間募款團體計 113 單位，目前已有 95 個團體使用完畢並將支出明細及原始憑證向內政部報結，尚未報結有 18 單位。

(三)地方政府募款總額計 78 億餘元，已核定金額 77 億餘元，另尚未核定金額 6,000 萬餘元，均已匡列使用計畫，經各縣市捐款管理委員會通過後，報內政部備查。

民間捐款主要用於生活重建，如社會福利、社會救助等為最直接的協助；再者為住宅重建，如財團法人 921 震災重建基金會所辦理的築巢專案，為了讓各界了解 921 震災捐款數額及其用途並使有限之社會資源能公平合理的運用，使捐款人之善心用於最適切之處，並發揮最大之功效，本會從 89 年 7 月起多次邀集內政部、各相關部會及縣市政府、鄉鎮市公所暨民間團體研商「921 大地震後政府及民間團體接受各界捐款的管理與運用會議」，並召開記者說明會向社會大眾公開說明 921 捐款使用狀況，期能明確交待捐款流向之合法性與正當性，其運用做到專款專用、透明化、公開化，符合社會公平正義原則，並請內政部依各次會議決議事項監督賑災捐款至用罄為止。

伍、重建區社會福利政策之檢討與建議

因應重建區受災弱勢族群需求，在現有社會福利機制下提供之相關救助及福利服務外，政府規劃提供了許多新創的措施，包括租金補助、失依兒童少年及全半倒戶單親家庭子女生活扶助、兒童少年營養津貼、中低收入全倒戶就學生活扶助、設立生活重建服務中心及專案辦理就業輔導措施等，進入後重建階段，各項重建工作已逐步完成，謹就重建區相關福利政策

作一初步檢討，以做為日後因應重大災害或業務回歸常態機制後繼續推動之參考：

一、慰助金發放方面

此次震災政府以戶為標準發放各項救助金，對受災民眾提供實質而直接的濟助，惟就災害救助政策及整體重建工作之影響，以下問題似仍有省思空間：

(一)因政府發放高額慰助金，造成爾後類似天然災害，受災民眾往往期待（要求）政府循例比照辦理，對政府財政形成嚴重負擔。

(二)死亡、重傷者是否為震災因果關係所致，因缺少統一之認定標準，易造成認定上之落差。

(三)房屋全、半倒之認定標準由未具專業知能之地方行政首長認定，與建築物安全之專業鑑定未做勾稽，增加認定標準不一之爭議。

(四)對於違章（法）建築房屋全、半倒是否應發放慰助金？仍應加以檢討。

二、租金發放方面

第一年租金發放對象為自有產權之房屋全、半倒者，不論其經濟條件，無人口數限制（包括實際居住非戶籍人口），發放條件寬鬆，造成社會不公及政府財政負擔。第二年租金之發放，設定「排富（除）」條款，並以「家戶」為補助對象（非以家戶口數）及依實際租賃契約為核發租金依據；另對於家園尚未重建完成或因故暫時無法重建，而在原地或自有土地搭蓋鐵皮屋（簡易住屋）暫為棲身者，給予「改善受災戶居住生活補助」，確實讓受災戶暫時解決「居住」問題並獲得歇喘機會，有利受災戶後續家園重建，頗獲受災戶肯定，亦獲社會一致認同。惟申請第二年租金補助之前題為須領取第一年租金有案之受災戶方可辦理，對於震災當時因故或未能及

時申領第一年租金之受災戶，造成其往後權益受損，誠屬美中不足之處。

三、高關懷計畫方面

高關懷戶資料庫的建立，雖可使政府了解災後重建區民眾的生活情形，如就學、就養、就醫、就業及心理等各方面的需求，據以提供明確及時的後續服務，惟高關懷戶資料庫建置時程若能提早，將能針對民眾問題提供更有效之協助，此外重建區縣市政府所做之追蹤輔導，仍有加強的空間。

四、生活重建服務中心與福利輸送體系方面

生活重建服務中心是福利服務輸送體系的最末端，與居民的接觸最頻繁，針對居民的需求和問題，提供服務和資源，並成為居民需求和問題反應的中介溝通管道，根據重建會委託廖俊松先生（2002）研究指出：

(一)生活重建服務中心無法回應結構性的社會需求問題，如就業與住宅重建等，生活重建服務中心僅能提供簡單的諮詢與轉介服務，無法提供其他更專業的協助。

(二) 921 震災重建暫行條例施行期間，政府依法編列預算，持續辦理生活重建服務工作，應全面檢討服務項目，以持續推動福利服務為原則，並儘早訂定中心的發展方向與期程，協助生活重建服務中心之服務與常態福利體制接軌。

(三)生活重建服務中心的設立為重建區居民增加運用各項資源的便利性，亦成為重建工作的前線單位，建議未來各項重大災害亦可設置類似的組織，並強化該組織的功能，不侷限在社會福利方面，應成為包含就業、住宅等跨領域、跨專業的綜合服務中心，成為服務重建區居民的單一窗口。

(四)在福利輸送體系方面，重建會委託黃源協先生（2002）研究：重建區的縣市政府無法有效建構各轄區的跨專業協調機制：重建區縣市政府雖編列經費建構社會資源網絡的協調機制，惟僅限於社會福利方面的協調，缺乏建構跨專業的協調機制，如與心理衛生、就業等各領域之間的協調和連繫，資源網絡的建構多出於一種自願性的結合，儘管有的是由政府部門出面，但政府介入運作的程度甚少，因而，網絡的運作可能較為鬆散。

黃源協（2002）研究建議，在政策方面應：(1)儘早確立生活重建服務中心的轉型計畫；(2)強化社會、衛生和就業服務三者間的互動與整合；(3)建構中央、地方與民間部門三者間的伙伴關係；(4)實踐以社區或地區為基礎的福利服務模式；(5)倡導以個案管理為單一窗口的福利服務輸送模式；(6)重視社工人力的質與量之問題；(7)以充權的觀點培植重建區居民的責任感、能力與信心。

五、捐募管理方面

內政部積極地組成查核小組對受災縣（市）政府就捐款流向進一步監督查核，對於查核結果，就須檢討改進事項函請縣市政府限期改善，並特別委請會計師進行

查核工作，俾使 921 賑災捐款使用計畫及運用情形皆能公開化，透明化昭信於社會，藉此贏回社會大眾對捐款使用情形的信賴，惟目前我國有關捐募活動之輔導及規範，主要係依據「統一捐募運動辦法」之規定辦理，該辦法係民國四十二年修訂頒佈，因屬職權命令，並無「法律」依據，對於違規行為亦缺乏相關罰則以為強制。因此，僅能以道德勸說方式加以約束。期待已送立法院審議之「勸募管理條例」早日完成立法，使募款活動建立一套良好的遵循機制。

陸、結 論

為落實 921 震災重建暫行條例，有效迅速推動災後重建工作，重建城鄉、振興產業及重建家園之意旨，我們整合政府與民間資源提供重建區居民緊急的救助措施，也規劃辦理相關的福利服務，從緊急復原層面到預防和發展層面，期冀重建區居民早日完成各項重建工作回歸常態生活，也期待 921 震災的重建經驗能作有效的傳承。

（本文作者現任 921 震災災後重建推動委員會執行長暨行政院公共工程委員會主任委員）

參考文獻：

- 陳世昌（2000）災害救助金發放之檢討與省思。社區發展季刊，90 期，38—45。
- 陳宇嘉（2002）各國生活重建政策之研究。南投：行政院 921 震災災後重建推動委員會。
- 陳素春（2000）921 震災社會救助與福利服務因應措施。社區發展季刊，90 期，19—30。
- 黃源協（2002）災區弱勢放群個案資料之運用管理與追蹤輔導研究。南投：行政院 921 震災災後重建推動委員會。
- 廖俊松（2002）生活重建服務中心政策評估及推動模式之研究。南投：行政院 921 震災災後重建推動委員會。