

RDEC-TPG-099-001（委託研究報告）

因應天然災害，協助災區勞工
重返勞動市場之政策研究
政策說帖

行政院研究發展考核委員會編印
中華民國九十九年十二月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

壹、研究緣起

由於氣候異常變化及地震頻繁等現象，導致全球各地天災不斷。一般而言，天然災害指的是地震、山崩、海嘯、海水倒灌、颱風、颶風、乾旱、洪水等，因自然界的變化對人類社會所帶來的衝擊。反觀我國，台灣地區四面環海，且位於太平洋地震帶上，因此颱風與地震乃係每年經常會發生的自然災害。

回顧台灣近五十年來之重大颱風水災，除了 1959 年八七水災之外，2009 年 8 月 6 日至 8 月 10 日間因莫拉克颱風所發生的八八水災，是近年來最嚴重的水患，不但造成農林漁牧損失慘重，更導致高雄縣甲仙鄉小林村滅村，數百人慘遭活埋。在地震災害方面，1999 年 9 月 21 日發生的 921 大地震則為 20 世紀末期台灣傷亡損失最大的天災，死亡人數多達 2,415 人。

近十多年來，全球天災的強度和頻率都在增加，根據各國重大災害統計，死傷慘重、經濟損失難以估計的國際重大災難，包含 1995 年日本阪神大地震、2005 年美國卡翠娜颶風、2008 年中國汶川大地震等。由於天然災害的發生會衝擊到產業與勞動市場，導致勞工失業問題的發生，本研究除了檢視國內因應天然災害所執行之勞工政策之外，亦同時參酌美、日先進國家之經驗，以作為我國未來研擬協助災區勞工重返勞動市場政策之參考。

貳、研究方法及過程

為研究我國因應天然災害之勞動政策，本研究之研究範圍以「天然災害」為範疇，包括風災、水災與地震。研究重點則聚焦在蒐集我國 921 大地震與莫拉克風災（八八水災）相關資料，探討我國政府協助災區勞工重返就業市場之措施，並且參考美、日兩國作法，說明美、日兩國經驗對於我國的啟示，以作為研提政策建議之參考。

此外，為探討我國協助災區勞工重返勞動市場各項措施與方案是否周延，以及其所發揮的成效如何，本研究亦分別拜會行政院勞工委員會職業訓練局、行政院勞工委員會職業訓練局南區職業訓練中心、高屏澎東區就業服務中心、高雄縣政府及中華民國佛教慈濟慈善事業基金會等機構，以瞭解相關單位因應莫拉克颱風（八八水災）之相關就業方案與措施的執行成效，同時探討方案與措施執行過程所遭遇到的問題或困難。在深度訪談之後，本研究召開一次專家諮詢座談會，邀請學者專家提供有關的政策建議。最後，依據前揭各項研究發現，按立即可行及中

長程等二項期程，分別提出相關建議。

參、重要發現

綜合深度訪談及美、日兩國文獻探討，以下分別論述本研究之研究發現及美、日兩國經驗對於我國之啓示。

一、研究發現

（一）中央、地方政府職能劃分

1. 中央政策制定與地方需求間出現落差

本研究在訪談過程中發現，由中央負責政策制定、地方負責政策執行之分工模式，在政策制定與地方需求之間產生落差的現象。以「臨時工作津貼」措施為例，該項措施就出現縣市政府所提之用人計畫與中央政府所認知的災區需求不符的問題，應提出符合災區實際需求的用人計畫。

2. 部會之間應避免資源重覆投入之現象

以八八水災為例，在本次災害中，災區民眾就業需求之調查是由各部會分別來執行，造成受訪者得接受一次、二次甚至多次的訪問，各部會在各項作業上應加強溝通、協調與整合能力，以避免資源重覆投入之現象。此外，災民的各項問題亦有賴於各部會間跨部合作，並非單一機關便能有效處理。

3. 應建立單一窗口解決災民問題

八八水災期間的就業服務業務，其業務歸屬與分工複雜，而災區民眾並不瞭解政府的分工模式，因此在尋求政府協助服務的時候，有時不易找到適當的窗口直接反應問題，使得災民的問題無法獲得立即性的處理而產生民怨。

（二）服務傳送與民間參與

1. 災區重建工程得標廠商，僱用災區失業者成效不佳

營造業之用人方式較為特殊，其施作作業是由各個工班帶領基層勞工完成工作，因此營造業廠商會有固定配合的工班，而工班也會有固定的工人班底。受訪者表示：「營造業有他們的班底，所以它比較不會聘用災民，我們當然有制定辦法鼓勵它僱用災民，但是僱用人數都不多。」故整體上得標廠商僱用災區失業者成效不佳。

2. 受災地區多屬偏遠地區，承訓單位辦訓意願低

八八水災受災地區大多位於偏遠地區，因此承訓單位到災區當地(如六龜鄉)辦訓意願不高，造成職訓中心在委辦課程的過程中會出現問題，部分班次難以成班，與一般職訓課程相較之下，其辦訓難度較高，有更多的障礙需要一一克服。

3. 實施臨工方案所出現的問題

本研究發現，臨工方案的實施過程中，會同時出現若干問題，包含臨工管理所耗費的組織資源、臨工方案不利於職訓方案之推動，以及臨工方案會出現工作反誘因的問題。

(三) 財政負擔責任

1. 經費審核的機制沒有因應災害迅速回應的需求進行調整

由於中央政府是八八水災相關經費財源的提供者，因此相關經費的使用必需由中央主管業務單位針對各項經費進行審核。然而這樣的審核機制無法迅速地解決災民的需求，應考量是否賦予地方政府在經費運用上有更大的彈性，以確保經費的使用能快速回應災民的需求，進而解決災民的各項問題。

2. 地方可自行調整配置之救災經費規模過小

中央政府除了在單一計畫核撥一定額度給地方政府回應災民需求之外，應考慮授予地方政府更大的權利，分配地方政府一定額度的救災預算，讓地方政府能彈性地統籌使用，在預算規模內執行救災與重建工作。

(四) 法令架構

1. 永久屋的使用規定過於僵化

目前相關法規規定，永久屋園區內不能有商業活動，不能開店與販賣物品，以及限制房屋外觀完全不能改變等規定，侷限災民培養地方特色產業之發展。有賴相關單位重新檢視現行的相關法令，以積極創造一個有利於災民、永久屋社區發展的法制環境。

2. 地方政府辦理的災民職訓，產生請領職訓生活津貼之爭議

依勞委會「就業促進津貼實施辦法」有關職業訓練生活津貼之規定，地方政府運用莫拉克風災民間捐款所辦理的災民職業訓練，災民不得請領每月 10,368 元的職業訓練生活津貼。在尊重現行法令規定之下，地方政府僅能自行評估是否有核發津貼之必要，若有其必要也只能自行運用民間善款或以其他財源來辦理。

二、美、日兩國經驗之啟示

(一) 美國經驗對於我國之啟示

1. 中央負責政策制定與財源提供，地方負責執行的分工模式

美國針對災區民眾所提出的協助方案，除了失業補償之外，幾乎都是由聯邦政府制定相關的協助方案並提供所需要的財源，但是實際負責方案落實的責任，則落在州政府身上。在這樣的模式下，可以確保救災的財源不虞匱乏，也可以確保地方政府在執行各項方案的過程中，透過行政裁量因應地方民眾的需求彈性調整其執行的方式。我國在重大災害發生後，由各個職業訓練中心及就業服務中心就近協助災區失業勞工，但這些職訓或就服中心，是否在災害發生後能夠擁有足夠的權限依據各縣市受災的程度和需求彈性調整方案，便是我國思考是否要賦予縣市地方政府在政策執行上更大權限時所必須考量的。

2. 利用災害重建的機會促成地方產業轉型

美國卡崔娜風災的災區屬於美國經濟較為弱勢的區域，而受災的民眾，也大多屬於社會中下層的弱勢民眾，平時就存在著大量的失業或者低薪資的工作。也因此，在協助失業勞工的相關政策上，便希望能夠利用災後重建的機會，推動地方產業經濟的轉型、促進產業升級，提供較高薪的工作機會，並且透過訓練協助災區失業勞工取得這些工作機會。而其方式，則是著眼於災後重建需要大量的營造業人才，因此結合訓練方案協助災區失業勞工取得從事營造業所需之技能，並且輔導其找到相關的工作機會。我國不論是 921 大地震或是八八水災也都發生在經濟活動較不活絡的地區，也因此，如何發展當地特色產業，協助災區失業勞工在地就業也成為了災後就業協助方案的重點之一，希望透過訓練培養災區勞工相關技能以投入特色產業的發展。

3. 以現金為主的勞工保險失業給付

美國針對災區失業勞工所推出之協助方案，可以區分為失業救助與就業協助兩大類，而失業救助的相關措施，又包括了失業補償與災害失業協助，前者類似我國的勞工保險失業給付，而後者則是針對不適用失業補償的災害失業勞工提供現金協助的方案。本研究發現，美國國會在災後的相關提案中，對於失業救助措施的關注，似乎遠超過以工代賑或就業訓練方案，希望可以提高失業救濟的金額與期間，讓災區失業勞工可以獲得更高、領取時間更久的失業救濟金。在災害發生後一定期間內協助災區失業勞工的最佳方式，可能並非協助他們找到一份工作，而是提供一筆財源，讓他們可以重建家園，重新安排生活，當居住與子女就學等問題解決了之後，政府再提供相關就業協助的措施可能對於災區的失業勞工會更有意義。

4. 災後協助就業需配合其他公共服務的整合

受到重大災害重創的災區民眾，在重返就業市場的過程中，除了面臨了產業受創、就業機會減少的問題之外，也同時面臨了災區交通網路被破壞，而無法順利上工的問題。此外，包括家園重建、各項協助措施的申請、幼童就學或托育或老年與身障照顧等工作，都可能會影響災區失業勞工再次就業的意願與能力。也因此，美國於卡崔娜災後推出個案管理的服務，希望能夠透過專人的協調、追蹤與倡議，讓災民與其家庭能與提供服務的組織或個人建立夥伴關係，整合各項服務的目標與措施，也讓災區受災民眾的生活能夠盡快回到常軌，進而有意願且有能力順利就業。

（二）日本經驗對於我國之啟示

日本災害防治的優點，在於講究事前的防災努力（防災意識強化與防災知識普及、災害防制的技術研發、災害預防）、落實災害應急對策、以及災害復原與復興對策。具體而言，日本能夠達成有效率的災害應變與災後重建，有賴於獨特的三階段式（預防、災害應急、復原與復興）之災害對策。

在就業協助方面則可分為二大重點，其一為受災者，其二為事業主。在支援受災求職者方面，共有「受災者特別訓練補助」、「受災青年雇用對策」與「支援年輕工作館的設置」三種，主要補助內容根據法令針對無法支付僱用保險失業給付等受災者，提供公共職業訓練的補助及以受災地區的青年為雇用對策提供支援就職的設施與營運或針對年輕者尋找工作的媒合事業；在雇用的事業主方面，有「受災地區緊急雇用創出」、「雇用維持獎勵金」與「確保受災地區就業場所」三種，其補助內容係針對短期雇用、創出新就業機會為目的的企業或縮小事業規模，但需維持最低修業與派遣的工作的獎勵金，亦或支援事業重新開幕。其主要目的均為了安定雇用就業困難的受災者，提供公共職業訓練補助。

自從阪神大地震以及其後經歷數次嚴重的天然災害，已經建立精進的防災法令與體制。針對近年來日本有關天然災害的官方資料，從中掌握日本防災對策與體制的特色，以作為台灣啟示之建議。說明如下：

1. 中央與地方政府職權劃分

基於阪神大地震的教訓與經驗，為求提升政府當局對於大規模災害、重大事故的緊急事態之危機管理能力，因而，設置內閣危機管理監和內閣情報集約中心，藉以促進內閣官房的體制強化。日本的防災體制，分為四個層級：國家、都道府縣、市町村、住民。在國家的層級，最高位階的總指揮是內閣總理大臣，下屬的中央防災會議，負責防災基本計

畫的策定和其計畫執行的推動；在都道府縣的地域層級，最高位階的總指揮是知事，下屬的都道府縣防災會議，負責都道府縣地域防災計畫的策定和其計畫執行的推動；在市町村的地域層級，最高位階的總指揮是市町村長，下屬的市町村防災會議，負責市町村地方防災計畫的策定和其計畫執行的推動。最後，防災體制的基層，則是住民。

2. 財政負擔

所謂災害復原與復興，不只是公共設施的原狀回復，必須是兼顧安全性和地域振興，並且必須幫助受災者能夠自立生活，因而，災害復原與復興，可分為兩大部分：災害復原事業、復興對策。關於災害復原事業，係指河川、道路、港灣等之公共設施的迅速復原。日本政府對於受災地方公共團體，予以許可災害地方債的發行、財政融資資金的貸款、災害特別財政需要的認定等措施，藉以減輕財政負擔。在復興對策方面，主要是針對受災的地方公共團體的復興和住民的生活重建，進行復興計畫的策定與執行。

3. 服務傳送機制、民間參與

優質的服務傳送機制和民間參與，攸關災害應變與災後重建之效率與效果。參考日本的長處，主要是：講究與落實事前的防災努力（防災意識強化與防災知識普及、災害防制的技術研發、災害預防）、災害應急對策，以及災害復原與復興對策。

事前的防災努力其重點著重於防災意識強化與防災知識普及、災害防制的技術研發及災害預防。災害應急對策之重點特色在於（1）啟動災害發生時的組織體制；（2）啟動災害應變的資訊體制；（3）啟動廣域型的救援行動體制；（4）啟動廣域型的醫療運送體制。災害復原與復興對策則著重於（1）針對災民的生活重建，能夠迅速與圓滿地援助；（2）針對災害的防止，能夠將設施予以復原；（3）針對地方區域的振興，能夠有更安全的作為。

4. 災害之法令對策

災害對策基本法的主要內容，包含：防災責任的明確化、防災組織、防災計畫、災害預防、災害應急對策、災害復原、財政金融措置、災害緊急事態。日本防災體制的特色，在於：依照災害情事局面，分為預防、應急、復原與復興之三階段的因應對策與措施，並且講究中央的政府部門和地方的公共團體之權責的明確化，特別是注重官民關係之連動與協助，從而擬定出有效的對策。

肆、主要建議意見

基於以上分析，提出立即可行及中長程政策建議，說明如下：

一、立即可行建議

(一) 應修法要求災區重建得標廠商，定額僱用災區失業者

主辦機關：內政部；協辦機關：行政院勞工委員會

依「莫拉克颱風災後重建僱用災區失業者獎勵辦法」規定，災區重建工程得標廠商僱用人員時，應「優先」僱用災區失業者，政府並給予獎勵。然而，因為營造業的用人方式較為特殊，雖然已制定辦法鼓勵營造業僱用災民，但是僱用人數不多，整體上營造業僱用災區失業者之成效不佳。因此，本研究建議修法，將辦法中的「優先」僱用災區失業者，改為得標廠商得僱用一定比例之災民，強制得標廠商「定額」僱用災區失業者，以確實督促得標廠商協助災民就業。

(二) 應提供獎補助誘因，獎勵承訓單位至災區辦訓

主辦機關：行政院勞工委員會

八八水災受災地區大多位於偏遠地區，因為一些因素使得承訓單位到災區當地（如六龜鄉）辦訓意願不高，造成南區職訓中心在委辦職業訓練課程的過程中有些阻礙，部分班次甚至難以成班。本研究建議應提供獎補助誘因，獎勵承訓單位至災區辦訓，以克服承訓單位不願到偏遠地區辦訓的問題。

(三) 應檢討永久屋園區的使用規定，配合地方產業發展，允許永久屋內有商業活動

主辦機關：內政部

為了創造在地就業機會，應積極培養地方特色產業，而永久屋園區係災民未來生活的契機，若透過中小企業商店街的投資，或是發展原住民觀光特色產業，可解決八八水災災區災民不易在地就業的困境。然而，目前規定永久屋園區內不得有商業活動，不得開店與販賣物品，以及限制房屋外觀完全不得改變，以上限制便和培養地方特色產業的想法出現落差。因此，本研究建議應檢討永久屋園區的使用規定，以配合地方產業發展，進而創造一個有利於災民、永久屋社區發展的法制環境。

(四) 針對地方政府自行辦理的災民職訓，應給予職訓生活津貼，以鼓勵災民參訓

主辦機關：行政院勞工委員會

依行政院勞委會「就業促進津貼實施辦法」有關職業訓練生活津貼之規定，地方政府運用莫拉克風災民間捐款所辦理的災民職業訓練，災民不得請領每月10,368元的職業訓練生活津貼。本研究建議針對地方政府自行辦理的災民職訓，亦應比照職訓課程給予職訓生活津貼，以鼓勵災民參加職業訓練。

（五）應檢討臨工津貼與職訓津貼的互斥性，避免產生災民不願參訓的問題

主辦機關：行政院勞工委員會

八八臨工津貼對於災區民眾而言是種立即性的收入，相較之下，職訓生活津貼乃由職訓單位協助按月轉撥，且補助金額僅有10,368元。也因為這樣的支薪方式、支薪金額，造成災區民眾會優先選擇參加八八臨工專案，以領取臨工津貼，使得職業訓練相關課程之招生情況受到影響。如何解決產生臨工津貼與職訓津貼的互斥性問題，避免災民不願參訓的問題，有賴有關單位檢討改進。

二、中長程建議

（一）因應未來災害需要，中央與地方政府應共同研提符合災民實際需求的就業協助計畫

主辦機關：行政院勞工委員會；協辦機關：受災縣市政府

由中央負責政策制定，地方負責政策執行的分工模式，在運作上雖然大致順暢，但是本研究卻發現，中央與地方政府兩者間仍會產生落差。以「臨時工作津貼」相關措施為例，從中央的角度來看，出現縣市政府所提用人計畫與災區實際需求不符等問題，甚至於將臨時工作津貼落實到各鄉（鎮、區、市）的時候，也發現各公所願意配合的情況也不一致，有些公所回應並無臨時救災工作之人力需求。為避免上述情況發生，本研究建議就業協助計畫應由中央與地方政府共同研提，使其更符合災民實際的需求。

（二）受災各鄉鎮地區應設立單一服務窗口，協助解決災民問題

主辦機關：內政部

協辦機關：財政部、行政院勞工委員會、行政院原住民族委員會

八八風災期間的就業服務業務歸屬與分工複雜，造成災區民眾向政府反應問題、尋求協助上出現困擾。在民眾的認知中，政府是一體的，民眾不會了解政府複雜的分工模式。為解決這樣的問題，未來災害發生時，應於受災的各鄉鎮地區設立單一服務窗口，統整各部會的服務決策與流程，讓權責單位可以更迅速有效地解決災區民眾各項問題。

(三) 針對不同類型與發生在不同區域的災害，應研擬相對應的就業協助方案

主辦機關：行政院勞工委員會；協辦機關：內政部

台灣地區每年經常發生的自然災害類型包含颱風與地震，而災害發生的地區亦可分為「都會區」及「非都會區」兩種類型。不同類型與發生在不同區域的災害，其受災程度與其災後重建困難度大不相同，因此政府因應不同的災害情境，所採取的就業協助方案理應不同，然而本研究卻發現「莫拉克颱風」及「921大地震」之就業協助方案可謂大同小異。故本研究建議政府未來因應不同類型與發生在不同區域的災害，應研擬相對應的就業協助方案，以提升協助災區勞工重返勞動市場之成效。

(四) 增加依公式補助地方統籌救災經費，以增加地方救災經費的使用彈性

主辦機關：行政院主計處；協辦機關：內政部、行政院勞委會

本次莫拉克風災發生後的救災與重建工作，大都由中央主導政策的研擬與經費籌措，所以地方所提出的各項方案，也必須先通過中央的審查才得以付諸實行，而這也削弱了地方政府迅速回應災民需求的能力。建議未來可以增加依公式補助之地方統籌救災經費，依據災害發生的規模，輔以人口、面積、受災狀況等指標針對地方救災預算的額度進行試算，將一部分的經費交由地方政府統籌使用，讓地方政府可以依地方的需求，將經費使用於包括協助勞工之就業服務與訓練等救災與災後重建工作，利用地方政府對於地方民情掌握較佳的優勢，強化政府整體回應災民需求的能力。

(五) 放寬失業給付

主辦機關：行政院勞工委員會

針對失業給付的發放來說，卡崔娜災後美國所採取的做法，不外乎是暫時性地針對災區勞工放寬領取失業給付的標準或是延長失業給付的時間，而這也可以提供給我國政府參考，在重大災害發生後，放寬領取失業給付的標準與延長領取的時間，落實照顧真正因為重大災害而失業的勞工，並讓勞工能夠在家園安頓妥當後重新投入勞動市場。

(六) 政府應提供災區勞工家園重整時期的薪資補助

主辦機關：行政院勞工委員會；協辦機關：內政部、財政部

在重大災害發生後，災區勞工可能因為家園受創而無法全力投入工作。目前雖可以依據相關規定請家庭照顧假、事病假或特別休假，甚至是與雇主協商留職停薪，但考量災區勞工有家園重整的需求，一則因為災區勞工可請假的天數可能不足，另一則因為留職停薪可能會造成災區

勞工收入不足的窘境。因此，政府應針對災區勞工額外提供一定天數家園重整期間的薪資補貼。