

**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**

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)



**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**

受委託單位：國立臺灣大學

執行單位：行政院研考會委辦台灣公共治理研究中心

研究主持人：成之約

協同主持人：李右婷、方凱弘

研究助理：楊惠茹、吳翠華、李崇愷、王文君

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)



## 目 次

目 次 .....	I
表 次 .....	III
圖 次 .....	V
提 要 .....	VII
<b>第一章 緒論 .....</b>	<b>1</b>
第一節 研究背景與範圍 .....	1
第二節 研究目的與問題 .....	3
第三節 研究方法 .....	4
第四節 章節安排 .....	5
<b>第二章 我國因應天然災害之就業協助政策 .....</b>	<b>7</b>
第一節 政策背景 .....	7
第二節 政策方案 .....	12
第三節 政策執行概況與成效 .....	42
第四節 本章小結 .....	58
<b>第三章 美國因應天然災害之就業協助政策 .....</b>	<b>61</b>
第一節 政策背景 .....	61
第二節 聯邦政府因應重大災害失業勞工之相關措施 .....	65
第三節 美國協助災區勞工之方案分析 .....	77
第四節 政策執行概況與成效 .....	93
第五節 本章小結 .....	98

<b>第四章 日本因應天然災害之就業協助政策 .....</b>	<b>101</b>
第一節 政策背景 .....	101
第二節 政策方案 .....	102
第三節 政策執行概況與成效 .....	117
第四節 地方自治與受災者生活重建 .....	123
第五節 日本災害防治觀點與思維 .....	129
第六節 日本天然災害之就業協助政策 .....	140
第七節 本章小結 .....	143
<b>第五章 訪談發現與分析 .....</b>	<b>149</b>
第一節 訪談對象與訪談設計 .....	149
第二節 中央、地方政府職能劃分之分析 .....	156
第三節 服務輸送與民間參與之分析 .....	177
第四節 財政負擔責任之分析 .....	187
第五節 法令架構之分析 .....	189
第六節 本章小結 .....	193
<b>第六章 結論與建議 .....</b>	<b>199</b>
第一節 結論 .....	199
第二節 政策建議 .....	207
<b>參考書目 .....</b>	<b>213</b>
<b>附錄一 深度訪談紀錄 .....</b>	<b>219</b>
<b>附錄二 專家諮詢座談會會議紀錄 .....</b>	<b>285</b>
<b>附錄三 期末報告審查意見回覆表 .....</b>	<b>291</b>

## 表 次

表 2-1-1 921 大地震主要災區受衝擊、僱傭關係及就業影響 .....	10
表 2-2-1 莫拉克災後重建就業相關具體措施之分工表 .....	16
表 2-2-2 莫拉克颱風民間參與產業重建彙整表 .....	18
表 2-2-3 莫拉克颱風各計畫經費及經費來源 .....	19
表 2-2-4 災後重建就業服務計畫具體措施分工表 .....	30
表 2-2-5 全國民間災後重建聯盟加盟團體 .....	35
表 2-2-6 全盟協助災民就業之活動 .....	35
表 2-2-7 災後重建就業服務計畫經費來源 .....	38
表 2-2-8 921 大地震勞工政策及其法規訂定大事紀 .....	39
表 2-3-1 行政院勞委會莫拉克颱風災後重建具體成果 .....	44
表 2-3-2 內政部莫拉克風災區生活重建中心設置據點 .....	50
表 2-3-2 921 大地震災後重建就業措施之具體成果 .....	54
表 4-2-1 防災基本計畫的修訂 .....	113
表 4-2-2 日本之災害相關法令 .....	115
表 4-3-1 阪神大地震前後之人力供需（兵庫縣） .....	123
表 4-5-1 最低生活保障 .....	132
表 4-5-2 雇用保險等失業給付 .....	133
表 4-5-3 雇用失業等供給 .....	133
表 4-5-4 職場適應訓練費的支付 .....	134
表 4-5-5 個人資料收集表 .....	139
表 4-6-1 支援就職活動・職業訓練 .....	140

因應天然災害，協助災區勞工重返勞動市場之政策研究

表 4-6-2 支援求職者就職活動.....	141
表 4-6-3 針對維持雇用的事業主 .....	142
表 4-6-4 受災者特別訓練補助.....	142
表 5-1-1 深度訪談對象名單 .....	150
表 5-2-2 98 年度職訓課程開課班次 .....	166

## 圖 次

圖 2-2-1 莫拉克颱風災後重建體系 .....	13
圖 2-2-2 莫拉克颱風災後重建勞工政策之法令架構 .....	24
圖 2-2-3 生活重建計畫之子計畫 .....	25
圖 2-2-4 921 震災重建勞工政策之法令架構 .....	42
圖 3-2-1 災害個案管理中最常到最不常出現的顧客需求 .....	77
圖 4-2-1 中央政府與內閣府之防災組織圖 .....	103
圖 4-2-3 日本防災預算的內容構成 .....	106
圖 4-2-4 防災計畫的構成 .....	114
圖 4-4-1 愛知縣防災對策概念架構 .....	125
圖 4-5-1 受災後雇用狀況與支援制度 .....	131
圖 4-5-2 柏崎市受災者總帳系統 .....	138

因應天然災害，協助災區勞工重返勞動市場之政策研究

## 提 要

### 一、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。回顧臺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。為因應天然災害，政府採取就業服務等措施和方案來協助災區勞工重返勞動市場。然而，這些措施或方案究竟是否周延，是否能發揮功效，值得深入探討。

### 二、研究方法

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。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，本研究拜會中央與地方勞政主管機關。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。

### 三、重要發現

#### (一) 國外經驗發現

##### 1. 美國經驗對於我國之啓示

- (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
- (2) 利用災害重建的機會促成地方產業轉型
- (3) 以現金為主的勞工保險失業給付
- (4) 災後協助就業需配合其他公共服務的整合

## 2. 日本經驗對於我國之啓示

- (1) 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。
- (2) 獨特的三階段式（預防、災害應急、復原與復興）之災害對策，有助於提升災害應變與災後重建的效率。
- (3) 針對受災者之就業協助，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。
- (4) 針對業主之協助，則有「創造受災地區緊急就業機會」、「雇用維持獎勵金」與「確保受災地區就業場所」三種。

## （二）國內研究發現

### 1. 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。
- (2) 部會之間應避免資源重覆投入之現象。
- (3) 應建立單一窗口解決災民問題。

### 2. 服務傳送與民間參與

- (1) 災區重建工程得標廠商，僱用災區失業者之成效不佳。
- (2) 受災地區多屬偏遠地區，承訓單位辦訓意願低。
- (3) 臨工方案實施過程中，同時出現若干問題。

### 3. 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。
- (2) 地方可自行調整配置之救災經費規模過小。

### 4. 法令架構

- (1) 永久屋的規定過於僵化。

(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。

#### 四、主要建議

##### (一) 立即可行建議

1. 應修法要求災區重建得標廠商，定額僱用災區失業者。
2. 應提供獎補助誘因，獎勵承訓單位至災區辦訓。
3. 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。
4. 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。
5. 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。

##### (二) 中長期建議

1. 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。
2. 受災各鄉鎮地區應設立單一服務窗口，協助解決災民問題。
3. 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。
4. 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。
5. 放寬失業給付。
6. 政府應提供災區勞工家園重整時期的薪資補助。

因應天然災害，協助災區勞工重返勞動市場之政策研究

## 第一章 緒論

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。研究重點聚焦在蒐集我國 921 大地震與莫拉克風災相關資料，探討我國政府協助災區勞工重返就業市場（就業促進與職業訓練）之措施，並且參考其他國家（如美國、日本）實務作法，以研提政策建議。

### 第一節 研究背景與範圍

十年間，台灣陸續遭遇到兩次天然災害的嚴重衝擊與影響。儘管兩次的天然災害性質不同，一為地震，另一為水災，但其影響程度卻是一樣的，兩次災害都造成人民生命與財產的損失，是台灣數十年來難以忘懷的慘痛經驗，尤其是發生於 1999 年 9 月 21 日的 921 大地震，更是台灣百年來災情最慘重的地震。

921 大地震罹難者約二千餘人，房屋倒塌十餘萬戶，重建之路艱辛而漫長，且無前例可循。依據行政院主計處資料，災區縣市失業人口在地震前（1999 年 8 月）為 76,000 人，地震當月（1999 年 9 月）為 77,000 人，地震後（1999 年 10 月）為 83,000 人，顯示因震災而失業之人口約為 6,000~7,000 人。

為了協助災民重建家園，安定災民基本生活，解決重建區失業問題，行政院勞工委員會便於災後先後推出各項就業服務、就業促進措施，以及辦理職業訓練，幫助重建區弱勢族群自立更生，習得一技之長。

同時，為因應 921 大地震與莫拉克風災所帶來的損害，政府分別制訂與實施《九二一震災重建暫行條例》與《莫拉克颱風災後重建特別條例》兩項法規。其中，針對災區勞工重返勞動市場的協助，《九二一震災重建暫行條例》所規定者大體上包括以下五項重點：

- 一、推介災區失業者就業或安排參加職業訓練。
- 二、對於負擔家計之婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶中有工作能力者及青少年，應訂定符合其需求之特別職業訓練及就業服務方案。
- 三、對未能推介就業或安排參加職業訓練災區失業者，得推介至政府機構或非營利團體從事臨時性工作，並發給臨時工作津貼。
- 四、定額僱用：災後重建工程採購之得標廠商，該工程所需員工人數，應僱用災區居民達三分之一以上；但得標廠商經以合理勞動條件在當地公立就業服務機構辦理招募者，不在此限。
- 五、各項重建工作，如須僱用人員時，應獎勵優先僱用災區失業者。

至於《莫拉克颱風災後重建特別條例》所規定者，則大體上包括以下三項重點：

- 一、將災區失業者資料提供當地公立就業服務機構，作為推介就業或安排參加職業訓練之依據。
- 二、對未能推介就業或安排參加職業訓練災區失業者，得推介至政府機構或非營利團體從事臨時性工作，並發給臨時工作津貼。
- 三、災區重建工程得標廠商須僱用人員時，應優先僱用災區失業者；重建工程之得標廠商，無正當理由，拒絕僱用經公立就業服務機構推介之災區失業者，不予核發等數的外籍勞工。

根據以上所述，不論是因應震災或水災，也不論是《九二一震災重建暫行條例》或《莫拉克颱風災後重建特別條例》所規定者，政府在協助災區勞工重返勞動市場的因應作為可以說是大同小異，就業服務、職業訓練、臨時工作機會提供和獎助僱用等顯然多是政府所採取的因應措施與方法。然而，究竟這些措施是否周延，是否能發揮成效，確實值得深入探討；這也是本計畫主要的研究目的之一。

## **第二節 研究目的與問題**

為因應天然災害，政府採取就業服務等措施和方案來協助災區勞工重返勞動市場。然而，這些措施或方案究竟是否周延，是否能發揮功效，值得深入探討。

就「成效」而言，本研究預計透過次級資料的蒐集與運用，以「就業率」、「就業穩定率」和「薪資變動率」等指標來分析各項措施和方案對於災區勞工重返勞動市場的功效。

就「周延性」而言，本研究預計參考美、日等國家的經驗與作法，以作為借鏡；由於美、日等國近年來也曾遭受過著名的震災與水災的衝擊，且二個國家也屬於已開發的國家，資料蒐集相對較容易，加上其所實行的相關措施亦有其參考價值。因此，本研究將深入探討這二個國家如何協助災區勞工重返勞動市場。

綜合上述，本研究之研究目的包括以下三項：

- 一、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，其所發揮的功效如何？
- 二、參考美、日等國的經驗與作法，探討是否還有其他協助災區勞工重返勞動市場各項措施與方案可供我國參考？
- 三、根據以上研究發現，提出政策建議；而政策建議將原則上依循以下面向提出，包括：
  - (一) 中央與地方政府職權劃分。
  - (二) 財政負擔責任。
  - (三) 服務傳送機制、民間參與。
  - (四) 法令架構。

### **第三節 研究方法**

為達成本研究之研究目的，本研究預定採取以下的研究方法：

- 一、文獻探討：將針對我國因應天然災害的作法等資料進行蒐集、整理和分析。此外，也將蒐集、整理和分析美、日等國因應天然災害的作法與方案，以探討我國因應方案的「周延性」。
- 二、次級資料運用與分析：將蒐集行政院主計處和勞政主管機關有關統計資料，並進行必要的分析，以探討我國因應方案的「成效」。
- 三、深度訪談與專家座談：將拜會中央與地方勞政主管機關，瞭解我國因應方案在執行上的優劣得失，並將邀請學者專家提供有關的政策建議。

## **第四節 章節安排**

本研究依研究目的所需，將報告內容區分為以下六章，以完整呈現研究成果，茲分別說明如下：

第一章「緒論」的內容旨在說明本研究之背景與執行方式，其包含四小節：第一節研究背景與範圍；第二節研究目的與問題；第三節研究方法；第四節章節安排。

第二章「我國因應天然災害之就業協助政策」則詳述我國政府因應 921 大地震及莫拉克風災所推行之就業協助政策。本章共分為四小節：第一節政策背景；第二節政策方案；第三節政策執行概況與成效；第四節本章小結。

第三章「美國因應天然災害之就業協助政策」主要陳述美國聯邦政府因應重大災害之相關措施，並探討美國聯邦政府如何協助卡崔娜颶風災民就業。本章共分為五小節：第一節政策背景；第二節聯邦政府因應重大災害失業勞工之相關措施；第三節美國協助災區勞工之方案分析；第四節政策執行概況與成效；第五節本章小結。

第四章「日本因應天然災害之就業協助政策」主要陳述日本政府因應重大災害之災民雇用相關措施。本章共分為五小節：第一節政策背景；第二節政策方案；第三節政策執行概況與成效；第四節地方自治與受災者生活重建；第五節日本災害防治觀點與思維；第六節本章小結。

第五章「訪談發現與分析」主要係藉由中央、地方政府與民間團體之訪談，了解就業協助方案可能存在之問題及蒐集其執行成效、問題解決之意見與建議。本章共分為六小節：第一節訪談對象與訪談設計；第二節中央、地方政府職能劃分之分析；第三節服務輸送與民間參與之分析；第四節財政負擔責任之分析；第五節法令架構之分析；第六節本章小結。

第六章「結論與建議」則分為第一節結論與第二節建議二小節，以綜合本研究之研究成果，並且依據前揭各項研究發現，按立即可行

## 因應天然災害，協助災區勞工重返勞動市場之政策研究

及中長程等二項期程，分別提出相關建議。

## **第二章 我國因應天然災害之就業協助政策**

為研究我國因應天然災害之勞動政策，本研究以台灣近年來災情最嚴重的八八水災與 921 大地震為研究範圍，目的在於探討政府為協助災民就業所推動的各項就業措施與方案之成效及其周延性。據此，本研究蒐集相關文獻，以瞭解各項措施之全貌。

### **第一節 政策背景**

回顧台灣近五十年來之重大颱風水災，除了 1959 年八七水災<sup>1</sup>之外，2009 年 8 月 6 日至 8 月 10 日間因颱風莫拉克所發生的八八水災，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。

政府為因應八八水災及 921 大地震所帶來的嚴重災情，分別制訂與實施《莫拉克颱風災後重建特別條例》及《九二一震災重建暫行條例》。本研究將依這兩項法律規定，探討針對災區勞工重返勞動市場之政策，以評估我國協助災區勞工重返勞動市場各項措施與方案之成效。

#### **一、莫拉克颱風（八八水災）**

##### **(一) 傷亡與災情**

2009 年 8 月 6 日至 8 月 10 日莫拉克颱風侵襲台灣，創紀錄的雨勢造成中南部及東南部嚴重水災，水淹南台灣，超過百處危橋斷橋，土石流、潰堤嚴重，阿里山及南橫公路多處坍崩，台東縣知本溫泉幾乎成了孤島，六層樓高的金帥飯店活生生倒塌，高雄縣甲仙鄉小林村

<sup>1</sup> 八七水災起因為艾倫颱風，阿里山單日雨量 711 毫米，8 月 7 日和 8 日兩天，雲林斗六梅林、彰化芬園和阿里山累積雨量都超過 1,000 公厘，本次颱風造成 667 人死亡、408 人失蹤及 942 人受傷。

遭到滅村，數百人慘遭活埋。

受災地區以高雄縣甲仙鄉（小林村）、那瑪夏鄉、六龜鄉（新開部落）、屏東縣林邊鄉、佳冬鄉、台東縣卑南鄉（知本溫泉區）、太麻里鄉等地受災最嚴重。除此之外，台南縣、南投縣亦有嚴重損失。其中，台南縣疑似因曾文水庫洩洪導致各地淹水；南投縣、台東縣則因山坍、土石流禍害造成的民宅流失及交通中斷。

據官方統計，此次水災共造成 677 人死亡、76 人失蹤，死傷人數多集中在高雄縣、屏東縣等地區，其中，高雄縣甲仙鄉小林村與六龜鄉新開部落幾近滅村，全台共有 472 戶房屋全倒及 128 戶房屋半倒。農業產物估計損失及民間設施毀損計 164 億 6863 萬元，是近 15 年來農損最慘重的，僅次於賀伯颱風，農損最嚴重之前四大縣市依序為屏東縣、高雄縣、台南縣及嘉義縣（中央災害應變中心統計至 2009 年 9 月 8 日 18：30 止）。

## （二）災民就業需求

一次颱風、一場豪大雨毀了許多人的家，災民擔憂前途與未來，只希望政府幫助他們找到一份工作，讓他們可以自食其力。被安置在收容中心的桃源鄉災民謝學明明確的表達：「我只想有個工作」；另一位災民李美花也表示：「目前還有房貸壓力，雖然有領到政府一些補助款，但不能長久靠人救濟，希望自食其力有份臨時工作。」（轉引自楊菁菁、陳信仁，2009）

儘管政府及民間團體擁有上百億元的民間捐款，然而，每位災民能分享到的資源又有多少，災民們都不知道未來日子要如何渡過，因為連最基本的生活都談不上，哪能想到未來？因此，「給我一個工作機會！」便成為災民們共同的心聲，對他們而言，一份工作代表一份希望，有了收入才能重新生活、重建家園。由此可知，就業乃是災民最迫切的需求。

## 二、921 大地震

### （一）傷亡與災情

一位南投縣中興新村的馮姓居民回憶：「地震前不久，大地出現隆隆巨響，尚未來得及反應，便開始天搖地動；居民倉皇逃出房舍，只見路旁建築，如骨牌般一棟接連一棟傾倒而下；場面觸目，實為驚人。」（轉引自維基百科）

1999 年 9 月 21 日凌晨 1 時 47 分 12 秒發生芮氏規模達 7.3 的大地震，全台均感受到 102 秒的嚴重搖晃，其震央位於北緯 23.85 度、東經 120.82 度，即日月潭西偏南方 9.2 公里處（在 2008 年更正為南投魚池地震站西南方 7.0 公里），也就是南投縣集集鎮。因此，921 大地震，又稱集集大地震、921 台灣大地震或 921 集集大地震等。

臺灣這次的大地震，是 1996 年 2 月 17 日印尼大地震（規模 7.9）之後，三年半來全球規模最強的一次地震。地震時，全台灣都發生三級以上的震度，以震央附近的南投及台中市的六級震度最強，台北市的震度則是四級，全國各地陸續傳出嚴重的災情，尤其是中部地區。

重創的地區主要集中在台中縣、南投縣、台北縣與苗栗縣（蔡克銓、羅俊雄，2000），其中又以台中縣、南投縣災情最為慘重，台中縣 1,138 人死亡，南投縣則有 928 人死亡，全台共有 2,453 人喪生、52 人失蹤、11,305 人受傷（其中重傷 707 人），死傷程度僅次於 1935 年的新竹台中大地震（關刀山地震）。另外，全台有 51,392 戶房屋全倒、53,455 戶房屋半倒；校舍受損 1,546 所、全倒 293 所，保守估計災民約 40 萬戶（鍾起岱，2003）。

由於震後台電供電設施嚴重受損，使得電力供給不足，影響全台工商業活動，尤其是新竹科學工業園區損失最為慘重，不但損失難以估計，全球科技產業零組件供應也因此遭受到波及，造成臺灣經濟開始走向低迷。

另依據行政院勞工委員會針對 5,369 家工廠、旅館所做的「921 震災勞工就業與職業訓練需求調查報告」顯示，台中縣、南投縣受損較為嚴重之鄉鎮市中，工作場所全倒者 194 家（占回收家數之 3.6%），半倒者 271 家（占 5.0%），有輕微損失者 2,698 家（占 50.3%），無損

失者 2,206 家（占 41.1%），顯示災區受輕微損失及沒有損失之事業單位占 91.4%，工作場所全倒或半倒者占 8.6%，將近一成。

綜合上述，此次大地震，除災民身心與生活受到衝擊、公共設施大量毀損外，產業生產設備的破壞，造成災區產業亦有巨大損失，導致失業率劇升，整體經濟發展受到重創，可估價之損失估計超過 3,600 億元。依行政院之估算，1999 年下半年及 2000 年中央政府財政收入減少 322 億元，地方財政收入減少 46 億元。

## （二）災民就業需求

行政院經濟建設委員會於 1999 年指出 921 大地震對勞動市場的衝擊以中部地區為主，推估其影響程度如下表：

**表 2-1-1 921 大地震主要災區受衝擊、僱傭關係及就業影響**

地區別	農業	製造業	商業	工商服務業	社會及個人服務業
產業影響	農業生產受災嚴重部分甚至停頓。	災區中小企業受損嚴重。	中小企業因震災而無法營業。	因工、商業受損，而營業減損。	因觀光、娛樂等受損及災害重建，產業損失大。
失業情況	雇工估計影響約占 20%。	按件計酬者等將臨時性失業，估計影響約占 50%	中小企業就業者影響估計可達 70%。	就業影響估計為 50%。	就業影響估計為 50%。

資料來源：經建會（1999），災後重建計畫工作網領，轉引自黃淑苓（2005），生活重建與社區總體營造，九二一震災災後重建實錄，台北市：五南圖書。

另根據行政院主計處之調查，1999 年 10 月南投縣失業人數達 13,000 人，台中縣失業人數則高達 23,000 人；較上月分別增加 5,000 人與 3,000 人，失業率分別高達 5.01% 與 3.61%，全國失業率亦提高為 3.05%（行政院經建會，2000）。其次，依據全盟 2000 年 9 月發表之

「災後重建區第六次民意調查」電話訪查結果，即便在 921 地震屆滿週年前夕，災區失業人數仍高達 20,000 人；災後重建委員會據此推估南投縣等六大災區受災失業之人數，估計約為 6,200 人（轉引自詹宜璋，2000）。

六十五歲的朱崗雄，從 2000 年 6 月至 9 月 9 日，只有三個半天的打零工機會，所得僅三千元。老邁的朱崗雄工作不好找，另一對正值三十多歲壯年期的陳姓夫婦，工作一樣難找。在 921 大震前採茶、水泥工的工作機會，一個月約有十幾天，但是現在卻僅剩五、六天，目前兩夫婦一個月收入只有一萬元左右，根本不敢生孩子。在大地震之後，居民們工作無著落，家庭壓力一天比一天沈重。明天的希望他們看不到，有人選擇放棄世界尋求解脫，南投縣中寮鄉一年內有 29 人死於自殺，中寮鄉三個組合屋自救委員會主任委員陳清霧指出，那麼多人自殺不是什麼傷痛家人的逝去，絕大部分的自殺都是來自於經濟的壓力。（林姍純、韓國棟、吳慧芬，2000；曹以會，2000）。

女性的災民方面，由於災區女人多數沒有一技之長，原本還可以打零工或接洽一些家庭代工貼補家用；在大地震後，男人走了，所有副業外快也斷了來源，女人大多只能靠清潔打掃的工作賺錢養家。根據台灣女人陣線在 2000 年 4 月至 7 月間，針對台中縣五個鄉鎮（包括霧峰鄉）及南投縣七個鄉鎮所做的 290 份問卷調查結果顯示，每 10 位女人就有 6.3 位覺得「經濟問題」害她們肩上壓力太沈重！（陳世財，2000）。依據全盟歷次的民調資料顯示，災區婦女失業情況往往較男性嚴重，主觀上感受到的生活困擾亦較男性高（謝國興，2001）。

綜合上述，921 大地震造成數千人員傷亡，財物受損嚴重。儘管天災後，政府、社會各界對存活下來且無家可歸者，給予組合屋居住遮風避雨。但是，這畢竟是短暫、過渡的安置措施，災民最期盼的是何時能重建家園。在面臨一夜的劇變後，小型商家營業場所因地震毀損短期內無法繼續營業，觀光業則因旅館及風景區等觀光設施損毀須長期修復，導致週邊商機消失、農業和工廠受損，災民失去了工作，沒有正常收入，經濟問題成為所有災民共同面臨的最大問題。對 921 大地震的災民而言，工作是解決經濟問題最直接的方法，也因此就業

仍然是最迫切的需求。

## 第二節 政策方案

本小節將以「中央、地方政府職能劃分」、「服務傳送與民間參與」、「財政負擔責任」以及「法令架構」等四個面向，分別論述之。

### 一、莫拉克颱風（八八水災）

#### （一）中央、地方政府職能劃分

莫拉克颱風重創南臺灣，造成災民家園破碎、財產重大損失，為幫助災民重新生活、建立新家園，行政院勞工委員會暨其所屬單位依救災階段、安置階段及重建階段分別實行各項就業措施，以積極投入災區協助重建工作，使災民在最短時間內恢復生活。據此，災後重建過程中所擬訂、執行之各項措施，茲述如下：

在救災階段，立即推動「八八臨工專案」，以及提供臨時工作津貼。「八八臨工專案」係採主動服務、簡化手續、馬上派工、當日發放津貼之作業原則，每日提供 200 個工作機會，每小時 100 元、每日 800 元，為期 1 個月，於各地受災鄉、鎮、市、區，可提供 8,000 個工作機會，並於 1999 年 8 月 17 日起全面實施，主要係提供災民清理災園，能及時的有收入來源解燃眉之急，進而協助災區民眾重建家園。

在安置階段，主要實施「八八水災災區子弟安置訓練計畫」及「莫拉克颱風受災民眾職業探索研習計畫」等就業服務及職業訓練措施。其中，「八八水災災區子弟安置訓練計畫」係為提升八八水災受災失業民眾之就業技能，以促進其就業而辦理，分別在泰山、北區、桃園與台南等 4 個職訓中心推出訓練課程，總計開辦 13 班、招訓 360 人，受災民眾無需甄試，直接錄取參訓，並給予全額訓練費用補助及免費食宿，結訓後，將輔導其報考技術士證照與媒介就業。

「莫拉克颱風受災民眾職業探索研習計畫」則係規劃居家服務、皮木雕、餐飲烘焙、手工飾品創作等 18 種職類研習班，招訓研習的對

象以安置在國防部所轄之營區（高雄鳳山的陸軍官校，高雄燕巢的工兵學校、鳳雄營區，高雄大樹的仁美營區、屏東枋山的加祿堂營區，嘉義中庄的西營區等）及其他安置點之受災民眾，年紀在 15 歲到 65 歲受災且失業民眾。每一研習班每次上課 4~8 小時，每週 3~4 次，總授課時數以 48 小時為原則，藉由專業師資以深入淺出的講授與練習方式，使受安置災民了解相關職業之內涵與特質，以利日後就業職業選擇或參加職業訓練，進而協助生活重建。

在重建階段，莫拉克颱風災後重建四大計畫包括「區域重建綱要計畫」、「設施重建計畫」、「產業重建計畫」、「家園重建計畫」，由行政院重建推動委員會督導、整合重建四大計畫，並且由受災的直轄市、縣（市）政府擬定縣（市）重建計畫，由縣（市）重建推動委員會推動執行之。重建計畫體系如下圖：

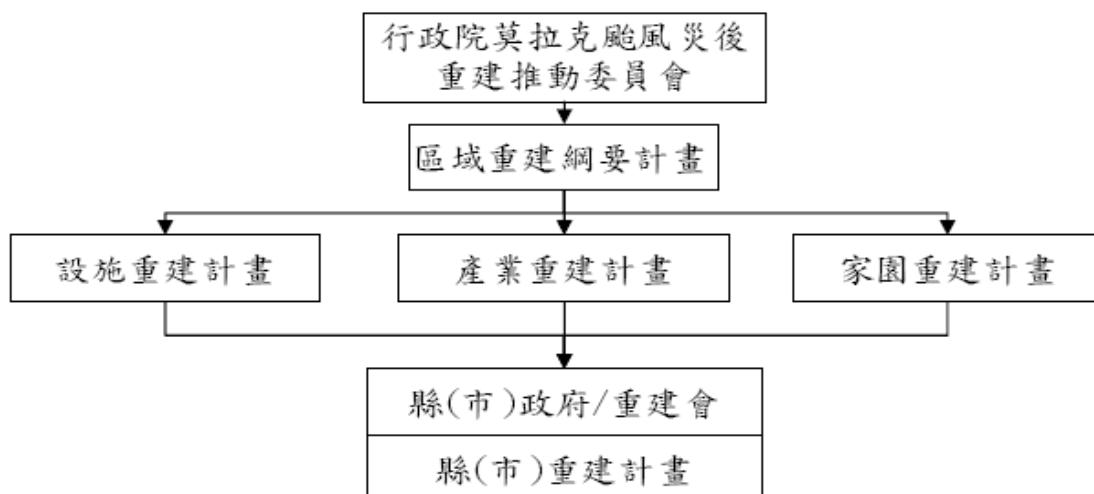


圖 2-2-1 莫拉克颱風災後重建體系

資料來源：行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（2009）

其中，「家園重建計畫」中的家園重建原則包含重建工作須以社區需求為主，並增加在地就業機會，讓社區在文化脈絡、自然環境永續發展下，全面關照居住、生活、就學、就業、產業及文化傳承等需求；「產業重建計畫」則鑒於災民救濟與產業重建息息相關，故亦將就業協助與振興推動措施納入該計畫中，以配合產業重建人力培訓需求，

開創在地就業機會、協助創業。據此，本研究參照「家園重建計畫」及「產業重建計畫」整理出相關就業措施。

### 1. 家園重建計畫

重建策略為發展精緻農業、觀光休閒、生態旅遊，發展在地文化與地方特色產業，充分運用當地人力，提供就業機會。由行政院勞工委員會負責辦理：(1)調查災民臨時勞動力之數量與意願，以直接投入住宅社區之興建；(2)災區失業勞工就業及職業訓練需求調查，以瞭解災區失業勞工之就業、職業訓練及創業需求；(3)以工代賑，媒介災民擔任臨時勞動力；(4)提供災民就業媒合、職業訓練及就業補助、推動「活力起家方案」。

其中，「活力起家方案」包含就業媒合、職業訓練及就業補助三大面向，就業媒合之各措施分別為：(1)設置就業服務窗口；(2)提供就業服務專案外展服務；(3)調查災區失業者參加重建意願；(4)調查重建所需人力；(5)協調鄉鎮市區公所提供災民上工交通載送服務。職業訓練之各措施分別為：(1)採移地訓練方式，利用重建工程所在地鄰近之學校或適合場地辦理訓練；(2)由南區職業訓練中心依據工程所需之營建技能，規劃短期訓練課程。就業補助之措施則依「莫拉克颱風災後重建僱用災區失業者獎勵辦法」及「莫拉克颱風災後重建臨時工作津貼實施辦法」分別辦理，此外，亦推行「立即上工」措施，鼓勵民營事業單位或民間團體提供工作機會增聘失業者，每增聘1名失業者，補助雇主每人每月新臺幣10,000元，補助僱用期間最長為6個月。

除了上述由勞委會所推動的各項措施之外，行政院原民會亦「推動原住民藝術工作者駐村促進部落在地就業計畫」，提供災民傳統技藝學習平台及就業機會；另外，各縣市亦設置生活重建服務中心，負責協助失業者申請失業給付、參加職業訓練及推介就業等服務，並且協助創造在地就業機會及促進地方產業發展。

### 2. 產業重建計畫

以開創就業機會及創業協助為目標辦理各項措施，說明如下：

(1) 開創在地多元就業機會

遷居至杉林鄉永久屋及其他災區之原住民族，有意發展其部落傳統手工藝，如編織與雕刻等，可透過民間團體研提產業發展計畫，申請多元就業開發方案補助，開創在地就業機會。未來亦規劃請高屏澎東區就業服務中心設置之諮詢輔導團隊，將永久屋聚落列為重點輔導對象。

(2) 辦理災後重建僱用獎勵

依「莫拉克颱風災後重建僱用災區失業者獎勵辦法」，雇主向公立就業服務機構辦理求才登記後，僱用公立就業服務機構發給僱用獎勵推介卡之災區失業者連續達 30 日以上，由公立就業服務機構發給僱用獎勵。依僱用對象及人數，每人每月最高發給新台幣 12,000 元。同一雇主僱用同一災區失業者，領取僱用獎勵，最長以 12 個月為限。

(3) 職業訓練

勞委會依據受災失業者之特性及參訓需求，配合重建後當地產業特色，由所屬職業訓練中心以自辦、委辦及補助等方式，結合各方訓練資源，規劃辦理職業訓練。受災之失業民眾檢具受災證明文件參加勞委會辦理之各類職前訓練，免負擔訓練費用，另符合「就業服務法」第 24 條第 1 項各款之特定對象身分者，亦得依規定申領職業訓練生活津貼。

(4) 建立災區創業協助平台

由勞委會主動瞭解災民需求，依災民需要協助的事項，提供創業產品技能培訓、經營管理課程、顧問諮詢輔導、貸款協助、商品行銷及相關資訊等服務。

(5) 災區創業輔導團

對於有創業意願的災民提供免費創業課程及創業顧問諮詢輔導服務，以養成創業知能，並且協助已創業的受災業者恢復生產及營運。

(6) 輔導居家型創業

以微型創業鳳凰貸款申請業者成功經驗(鳳凰)幫助受災業者(新鳳凰)的創業模式，並提供創業補助金或低利創業貸款，輔導有意願經營相同營業模式的災民居家或在地創業，如小店鋪、行動攤車等，以協助發展地方特色產業。

#### (7) 協助災民商品行銷

規劃虛擬通路與實體通路並進，辦理商展及編製商品型錄，協助災民商品銷售，擴大銷售量。

綜合上述，各項災後重建就業相關具體措施大部分係由勞委會主辦負責實施，僅有「設置生活重建服務中心及聯絡站」係由內政部社會司負責督導，並且依據「莫拉克颱風災區生活重建服務中心實施辦法」，由災區直轄市政府、縣（市）政府參與評選受委託之民間團體。各項具體措施中央與地方之職權劃分，如下表所示：

**表 2-2-1 莫拉克災後重建就業相關具體措施之分工表**

具體措施	辦理單位	
	主辦	協辦
八八臨工專案	行政院勞委會職訓局	受災地區之（鎮、市、區）公所、就業服務臺
開創在地多元就業機會	行政院勞委會職訓局	受災縣（市）政府
辦理災後重建僱用獎勵	行政院勞委會職訓局	受災縣（市）政府
職業訓練與就業服務	行政院勞委會職訓局	受災縣（市）政府
災民創業協助	行政院勞委會、青輔會、經濟部	受災縣（市）政府
擴大辦理立即上工計畫	行政院勞委會職訓局	受災縣（市）政府
臨時工作津貼	行政院勞委會職訓局	受災縣（市）政府

具體措施	辦理單位	
	主辦	協辦
原住民藝術工作者駐村促進部落在地就業計畫	行政院原住民族委員會	受災縣（市）政府
設置生活重建服務中心及聯絡站	內政部社會司	受災縣（市）政府、受委託民間團體

資料來源：本研究自行整理。

## （二）服務傳遞與民間參與

政府資源必需結合民間資源與力量，才能使重建工作發揮最有效率的整合與配置，方能在最短時間內將災區復原重建工作圓滿執行完成。為落實產業重建計畫之重點推動，行政院重建推動委員會經與台東縣政府、屏東縣政府、高雄縣政府、台南縣政府、嘉義縣政府及南投縣政府研商後，選定台東縣金峰鄉嘉蘭村，知本商圈，太麻里鄉金崙區；屏東縣林邊佳冬養殖漁業區，瑪家鄉瑪家農場文化藝術產業發展示範區；高雄縣旗山美濃商圈，南橫商圈，月眉、五里埔有機農業及平埔文化產業重建；台南縣北門鄉海埔養殖漁業生產區石斑魚苗繁殖專區，學甲鎮全國觀賞魚外銷物流中心及農特產品加工包裝中心，麻豆鎮文旦專業區；嘉義縣阿里山茶產業，鄒族文化特色產業，阿里山鄉里佳村；南投縣信義鄉東埔溫泉風櫃斗區等 15 處作為示範點。

重建會陸續將透過適當的機制，整合政府特別預算、各部會一般預算及地方政府資源，並且爭取民間企業的參與，以加速產業重建工作的完成。在協助災民就業方面，行政院勞委會已掌握及未來預計可與民間單位共同合作的項目、分工、合作方法（流程）、聯絡窗口等（如表 2-2-2），以使民間資源投入重建工作可持續推動。

表 2-2-2 莫拉克颱風民間參與產業重建彙整表

產業重建措施	民間未來合作對象	民間參與項目	尋求合作方法（流程）
開創在地多元就業機會	民間團體提案單位	開創在地就業機會	透過民間團體研提產業發展計畫，申請多元就業開發方案補助，開創在地就業機會。
辦理災後重建僱用獎勵	災區重建工程得標廠商僱用災區失業者	災區重建	依「莫拉克颱風災後重建僱用災區失業者獎勵辦法」，雇主向公立就業服務機構辦理求才登記後，僱用公立就業服務機構發給僱用獎勵推介卡之災區失業者連續達 30 日以上，由公立就業服務機構發給僱用獎勵。
職業訓練	依政府採購法得標廠商	辦理職業訓練	依據受災失業者之特性及參訓需求，配合重建後當地產業特色，由所屬職業訓練中心以自辦、委辦及補助等方式，結合各方訓練資源，規劃辦理職業訓練。
災民創業協助	委託依政府採購法得標廠商尋找合作對象	由民間愛心連鎖加盟企業，捐贈生財設備（餐車），以協助災民創業自立更生	1.結合具公益愛心之加盟連鎖產業，捐贈生財設備，提供災區創業機會。 2.勞委會配合提供全程之創業輔導資源，以降低創業風險。

資料來源：行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（2009），莫拉克颱風災後重建區產業重建計畫。

### （三）財政負擔責任

為推動家園重建計畫，依據內政部及相關部會研擬之執行策略及其行動計畫，計畫預算總經費共須執行新台幣 284 億 6,533.9 仟元整，涉及部會包括行政院農委會、行政院文建會、行政院勞委會、行政院

原民會、教育部、經濟部、行政院衛生署、內政部等八個部會。

在行政院勞委會方面，其擬定之措施包含就業服務及擴大立即上工等。由表 2-2-3 得知，莫拉克颱風災後重建就業相關措施之經費來源主要為年度預算、公益彩券回饋基金、振興擴大公共建設投資特別預算、就業安定基金及莫拉克颱風特別預算，並無任何地方政府自籌款。其中，為辦理「莫拉克颱風災後重建僱用災區失業者獎勵辦法」，爰規劃於 2009、2010 年分別編列重建特別預算 1.56 億元及 3.12 億元，總計新台幣 4.68 億元。

**表 2-2-3 莫拉克颱風各計畫經費及經費來源**

計畫名稱	計畫內容(勞工政策摘要)	計畫經費 (千元)	經費來源	計畫期程	主／協辦單位
辦理「災區失業勞工就業及職業訓練需求調查」	以災區失業勞工為調查對象(含八八臨工及收容中心之受災失業者)。調查項目包含基本資料、是否有就業服務與職業訓練需求及對微型創業輔導之需求情形。	749	年度預算	98.08~98.10	勞委會 (統計處)
原住民藝術工作者駐村促進部落在地就業計畫	提供災區原住民藝術工作者每月創作補助及學員津貼。	6,000	公益彩券回饋基金	98.12~99.11	原民會
農村聚落	僱用災區民眾參與重建：僱用	879,000	98 年 380,000 千元由振興擴大公共建設投	98.9.~100.12	農委會

因應天然災害，協助災區勞工重返勞動市場之政策研究

計畫名稱	計畫內容(勞工政策摘要)	計畫經費 (千元)	經費來源	計畫期程	主／協辦單位
規劃與重建	災區民眾執行社區環境清理及改善、植樹綠美化、文物古蹟調查與保存，並提供短期就業機會		資特別預算中移緩濟急。 99-100年 499,000 千元由莫拉克災後重建特別預算支應。		(水土保持局)

(續下頁)

第二章 我國因應天然災害之就業協助政策

計畫名稱	計畫內容 (勞工政策摘要)	計畫經費 (千元)	經費來源	計畫期程	主／協辦 單位
擴大辦理立即上工	<p>鼓勵民營事業單位或民間團體提供工作機會增聘連續失業達3個月以上或屬非自願離職之本國籍勞工，每增聘一名，補助雇主每人每月新臺幣1萬元，補助僱用期間最長為6個月。</p> <p>另為加強協助特定對象及災區失業者就業，自98年9月22日起，擴大辦理立即上工計畫，增加3款適用對象（初次尋職者、就業服務法第24條對象及持有受災證明之災區失業者），並提高特定對象及持有受災證明之災區失業者僱用補助額度至新臺幣1萬2千元。</p>	4,830,000	就業安定基金	98.09~99.6	勞委會(職業訓練局)
莫拉克颱風災後重建僱用災區失業者獎勵辦法	災區重建工程得標廠商僱用公立就業服務機構發給僱用獎勵推介卡之災區失業者連續達30日以上，由公立就業服務機構發給僱用獎勵。依僱用對象及人數，每人每月最高發給新臺幣1萬2,000元。同一雇主僱用同一災區失業者，領取僱用獎勵，最長以12個月為限。	468,000 (註：98年1.56億元99年3.12億元。)	莫拉克颱風特別預算	98.09~101.08	勞委會(職業訓練局)

(續下頁)

因應天然災害，協助災區勞工重返勞動市場之政策研究

計畫名稱	計畫內容（勞工政策摘要）	計畫經費 (千元)	經費來源	計畫期程	主／協辦單位
莫拉克颱風災後重建臨時工作津貼實施辦法	災區失業者經向公立就業服務機構辦理求職登記後，無法推介就業或安排參加職訓時，可由公立就業服務機構安排到政府機關或非營利團體從事臨時性工作，並發給臨時工作津貼。津貼發放標準為每小時100 元，每月最高發給176小時，最長以12個月為限。	1,963,200	莫拉克颱風特別預算	98.09~101.08	勞委會（職業訓練局）
莫拉克颱風災區設置生活重建服務中心計畫	規劃設置生活重建服務中心，提供災區居民心理服務、就學服務就業服務、福利服務、生活服務及其他轉介服務。 初步規劃於嘉義縣、台南縣、臺南市、南投縣、高雄縣、屏東縣、台東縣等受重創之鄉（鎮、市、區）設置生活重建服務中心，另得於50戶以上之重建住屋聚集處，設置生活重建服務聯絡站。	491,100	莫拉克颱風特別預算	99~101.12.31.	主辦：內政部社會司。 協辦：受災縣（市）政府受委託民間團體。
八八臨工專案	各災區就業服務臺每日受理受災失業者登記，符合資格者填妥無工作證明切結書後，由鄉（鎮、市、區）公所辦理簽到後上工；或由鄉（鎮、市、區）公所事先彙整臨時工作需求之災民名冊送就業服務臺，於上工當日點名無誤後即予派工，並於當日工作結束後核發津貼。	200,000	就業安定基金	98.08.17~98.9.16	主辦：勞委會 協辦：鄉（鎮、市、區）公所及就業服務臺。

資料來源：作者自行整理，並參照行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（2010）

#### （四）法令架構

為加速實行各項重建工作，行政院擬具「莫拉克颱風災後重建特別條例」，於2009年8月27日經立法院三讀通過，並由總統於8月28日公布。在重建過程中相關法令依據，若「莫拉克颱風災後重建特別條例」未規定者，依災害防救法及其他相關法律之規定辦理，但其

他法律規定較該條例更有利於災後重建者，適用最有利之法律。重建地區位於原住民族地區者，應依原住民族基本法相關規定辦理。

此外，由於「莫拉克颱風災後重建特別條例」第五條明確規定：「中央各目的事業主管機關應…提出災後重建計畫。重建計畫內容應包含家園重建、設施重建、產業重建、生活重建、文化重建，並應遵循國土保育與復育原則辦理。…」規定辦理。據此，行政院重建推動委員會負責督導並整合「區域重建綱要計畫」、「設施重建計畫」、「產業重建計畫」及「家園重建計畫」四大計畫，由受災的直轄市、縣（市）政府擬定各縣（市）之重建計畫，並且由各縣（市）之重建推動委員會推動執行之。

另一方面，為使莫拉克颱風災後重建相關就業措施實行時所有依據，相關部會亦分別依據「莫拉克颱風災後重建特別條例」訂定各自辦法。例如：「莫拉克颱風災後重建僱用災區失業者獎勵辦法」依「莫拉克颱風災後重建特別條例」第十五條第三項規定訂定之；「莫拉克颱風災後重建臨時工作津貼實施辦法」依「莫拉克颱風災後重建特別條例」第十三條第三項規定訂定之；「莫拉克颱風災區生活重建服務中心實施辦法」則依「莫拉克颱風災後重建特別條例」第九條第二項規定訂定之。此外，「八八臨工」專案之法源依據則為「行政院勞工委員會辦理天然災害災後就業服務作業要點」。

綜合上述，莫拉克颱風災後重建之各項勞工政策，其依據之法令架構如下圖：

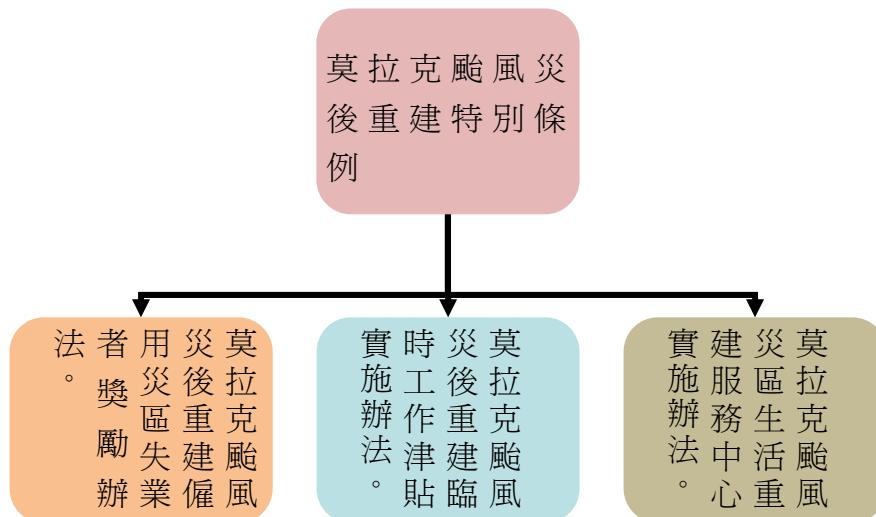


圖 2-2-2 莫拉克颱風災後重建勞工政策之法令架構

資料來源：本研究自行繪製

## 二、921大地震

1999年9月21日至2000年5月20日，此一時期之921重建政策包括1999年11月9日行政院經濟建設委員會訂定的「災後重建計畫工作綱領」、2000年2月3日總統公布「921震災重建暫行條例」及5月15日行政院同意備查的「災後重建政策白皮書」，以作為相關單位執行重建工作之依據。

根據「災後重建計畫工作綱領」，整體重建計畫分為「公共建設計畫」、「產業重建計畫」、「生活重建計畫」與「社區重建計畫」等四大計畫。規劃期程配合「第一期四年（90—93年度）公共建設計畫」之實施，以五年為期進行，即自2000年1月1日至2004年12月31日實施，希望透過各項計畫的推動，使中部地區逐步重新發展。

公共建設計畫、產業重建計畫、生活重建計畫，由中央主導，民間支援，地方配合；社區重建計畫則由地方主導，民間參與，中央支援，各項計畫依完成時序分別執行。其中，「生活重建計畫」包括心靈重建、醫療服務及公共衛生、就業服務、社會救助及福利服務、學校教學及學

生輔導等計畫，各項計畫之主、協辦單位如下圖 2-2-3 所示。

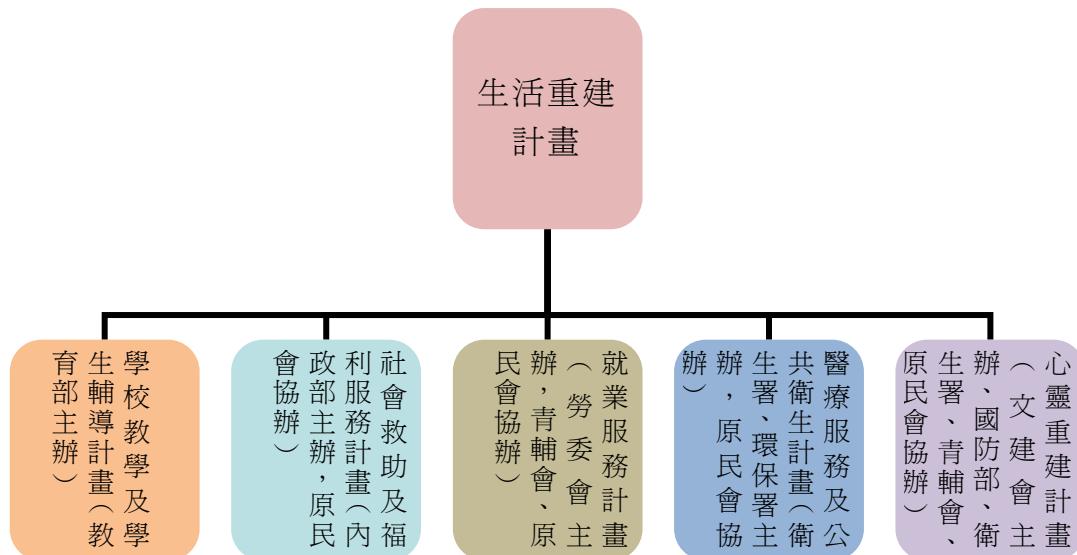


圖 2-2-3 生活重建計畫之子計畫

資料來源：本研究自行繪製

本研究之研究目的為探討我國協助災區勞工重返勞動市場各項措施與方案的成效，故以下內容僅說明就業服務計畫及其他就業服務措施。

### （一）中央、地方政府職能劃分

為協助地震災區之失業民眾就業，行政院勞工委員會會同青年輔導委員會、原住民族委員會研訂「災後重建就業服務計畫」<sup>2</sup>，此計畫共研提了掌握就業態勢與重建人力資料庫、開拓就業機會、促進就業、擴大辦理職業訓練四項策略及三十二項具體措施，各項具體措施之內容，以下分別論述之：

#### 1. 掌握就業態勢、重建人力資料庫（人力銀行）

##### （1）辦理災區勞工就業與職業訓練需求調查及災區重建工作人力

<sup>2</sup> 摘自行政院經建會編列之「災後重建計畫－生活重建計畫」。

需求調查：針對南投縣、台中縣受損較為嚴重之 16 個鄉鎮市，進行勞工就業與職業訓練需求調查，並進一步蒐集災區人力需求之資料。

- (2) 建立災區失業者人力資料庫：於報紙上刊登求職登記表，使災區求職民眾可自行填寫並寄回勞委會職訓局，以提供後續就業服務。
- (3) 建立災區原住民失業人口通報系統：以各村辦公室及都會區原住民生活教育協進會為通報單位，由通報人員（每月發給交通補助金新台幣 1,000 元）進行家戶訪查，遇失業者即推介至當地公立就業服務機構輔導就業，並且將每月失業人口造冊及製成統計表，以確實掌握人數。
- (4) 求職及求才資訊之提供：由勞委會職訓局印製「求才快報」供求職民眾向各區就業服務中心（站）索取；由原民會印製「災區原住民及就業專刊」供每年十場次就業媒合座談會活動分送使用；由青輔會每週出刊「求才週刊」供災區專上求職青年參考應徵。

## 2. 開拓就業機會

- (1) 辦理創業及就業優惠貸款。
- (2) 協助企業重建。
- (3) 引進新投資案及創業生機之開拓。
- (4) 協助觀光、休閒等農企業之建立。
- (5) 擴大辦理創業貸款利息補貼業務。

## 3. 促進就業

- (1) 就業券、訓練券之推廣與宣導：運用各種就業服務研討會、座談會及講習等活動，以及透過村里辦公室、社會工作員、電視等媒體加強說明就業券、訓練券之立案目的、申請條件及程序、受理機構，以供失業者和雇主廣為利用。

- (2) 設置災區求職求才單一窗口服務站（災區就業服務諮詢站）：規劃於埔里、名間、草屯、竹山、水里、大里、太平、東勢、新社等九個地區設置就業服務諮詢站，服務地區兼及災區 21 鄉鎮。
- (3) 擴大辦理求職交通津貼業務：凡符合資格者向各公立就業服務機構提出申請。參加公共職訓機構「訓練生活津貼」者，於結訓並接受推介就業時，向公立就業服務機構提出申請，經審核通過即給付該項津貼。
- (4) 擴大辦理臨時工作津貼（以工代賑）業務：符合規定之申請人填具申請書，並檢具各項文件提出申請。受理單位按提出申請先後順序審核，再轉送政府或非營利機構分派臨時性工作。
- (5) 擴大辦理就業券（僱用獎助津貼）業務：凡經政府機構推介或經政府委託從事就業促進之相關機構團體推介後，僱用就業服務法第 24 條所規定之特定就業促進對象，以及其他關廠歇業或依法被資遣失業勞工之雇主，每名每月獎助 5,000 元，最高以一年為限。此外，雇主僱用就業券持有人，可依規定申請「僱用獎助津貼」。
- (6) 僱用災區失業者減僱外勞獎助津貼：事業機構僱用災區災民，經政府機關或經政府登記從事就業促進之相關團體認可及推介後，施以職前訓練，每一員工給予獎助 5,000 元；或事業機構僱用之外勞在契約期滿前辭退，改僱用地震災區災民並施以職前訓練者，每減少僱用一位外勞改僱災民者，每月獎助 8,000 元，最長均以一年為限。
- (7) 擴大辦理就業推介媒合津貼業務：推介年滿十五歲至六十五歲，或未滿十五歲但已國中畢業，且在申請之日前三年內曾工作累計達三個月以上之關廠歇業及其他依法被資遣之失業者，或就業服務法第二十四條所規定之特定就業促進對象就業，且為政府指定之立案私立就業服務機構或政府委託從事

就業促進之相關機構、團體。

- (8) 成立災區就業服務巡迴輔導團：各就業服務中心（站）邀請學者專家巡迴至災區、組合屋及新家住戶，主動提供求才求職推介就業諮詢及轉業輔導。
- (9) 擴大辦理災區婦女等特定人員就業服務：針對災區婦女、青少年、中高齡、身心障礙者、生活扶助戶等特定人員之特殊性，加強辦理就業服務並充分運用人力資源、促進就業，以穩定其基本生活。
- (10) 提供災區原住民「家園公共設施重建臨時工作」機會：針對泰安鄉、和平鄉、仁愛鄉、信義鄉、埔里鄉及東勢鎮地區原住民，提供每人每月新台幣 15,000 元的臨時工作機會，以協助原住民災區各公共設施得以重建。
- (11) 專案辦理專上青年求職推介：配合災區專上青年求職需求，以專案方式辦理推介，協助其迅速順利就業。
- (12) 擴大辦理現場徵才活動：增辦定期定點聯合現場徵才活動。
- (13) 辦理災區民眾就業心靈重建活動：於 1999 年至 2002 年辦理「人道關懷即時雨－促進生命與就業活力」活動，藉由情緒關懷、壓力釋放、心靈重建、生命力的啓發等專業經驗與技巧，激發災民生命活力與就業信心。

#### 4. 擴大辦理職業訓練

- (1) 擴大補助災區縣市政府為受災民界辦理就地訓練：補助台中縣、南投縣等相關縣市政府委託當地學校、培訓機構為受災地區民眾辦理地區特性人力需求之職業訓練。
- (2) 輔助災區事業機構或從業人員辦理進修訓練或第二專長訓練：輔助災區事業機構自行辦理員工在職訓練，以及輔助相關法人團體或大專院校辦理災區在職人員進修、第二專長訓練，以提升從業人員復業及轉業能力，進而增加企業競爭力。

- (3) 協助災區民眾（含婦女、青少年、中高齡、身心障礙者、生活扶助戶等特定人員）參加公共職業訓練機構訓練：除積極辦理受災者參加現行的招訓班次訓練外，職訓局中區職訓中心、台南職訓中心、退輔會訓練中心另開辦建築設計、電機修護、電鋸、木工裝潢等與震災重建人力需求相關職類專班訓練。
- (4) 補助受災青年參加資訊軟體人才及重點產業科技人才訓練：由職訓局委託培訓機構辦理，受訓學員原應負擔之訓練費用全由政府補助；另外，青輔會亦開辦第二專長補充訓練班，優先錄取災區有意參訓之青年。
- (5) 辦理災區原住民參加災區重建人力職訓專班、社區技藝訓練班：災區重建人力職訓專班（如建築設計、電機修護、水電、營建、木工裝潢、重機械等班）；社區技藝訓練班（如木雕、陶藝、手工編織、竹編等傳統文物）。
- (6) 配合災區產業特性辦理商務、行銷、觀光及休閒農業等專業人員訓練。
- (7) 提供災區民眾職業訓練券：災民可就近選擇訓練單位及職類參加職業訓練，以增加習得就業技能之機會。
- (8) 提供災區民眾參加職業訓練生活津貼：災區受災失業者（符合急難救助戶身分者）參加政府主辦或委辦之職業訓練，受訓期間發給訓練生活津貼。
- (9) 配合災區重建人力職業訓練專班辦理專案技能檢定：於災區重建人力職業訓練專班結訓時，配合辦理專案技能檢定，以提供其專業技能。
- (10) 輔助災區受災戶民眾參加技能檢定：災區受災戶民眾參加技能檢定，可申請全額補助報名費。

各項具體措施中央及地方政府之職能分工為何，如表 2-2-4 所示。

表 2-2-4 災後重建就業服務計畫具體措施分工表

具體措施	辦理單位		預期效益
	主辦	協辦	
<b>壹、掌握就業態勢、重建人力資料庫（人力銀行）</b>			
一、辦理災區勞工就業與職業訓練需求調查及災區重建工作人力需求調查。	勞委會（統計處、職訓局）。	經濟部、交通部、青輔會、原民會、農委會、工業總會、商業總會、全國總工會。	作為人力調配與訓練職類開班之依據。
二、建立災區失業者人力資料庫。	勞委會（職訓局）、青輔會、原民會。	災區縣市政府、鄉鎮市區公所。	提供填報求職登記表之災區求職民眾後續就業服務。
三、建立災區原住民失業人口通報系統。	原民會	村里辦公室	確實掌握災區原住民失業人口，以解決原住民就業問題。
四、求職及求才資訊之提供	勞委會（職訓局）、青輔會、原民會。	災區縣市政府、鄉鎮市區公所。	預計每年協助原住民 100 人就業。
<b>貳、開拓就業機會</b>			
一、辦理創業及就業優惠貸款。	經濟部、青輔會。		
二、協助企業重建。	經濟部、交通部、農委會。	工業總會、商業總會。	
三、引進新投資案及創業生機之開拓。	經濟部、交通部。	工業總會、商業總會。	
四、協助觀光、休閒等農企業之建立。	經濟部、交通部、農委會、原民會。	工業總會、商業總會。	
五、擴大辦理創業貸款利息補貼業務。	勞委會（職訓局、中部辦公室）。	災區縣市政府。	

(續下頁)

## 第二章 我國因應天然災害之就業協助政策

具體措施	辦理單位		預期效益
	主辦	協辦	
<b>參、促進就業</b>			
一、就業券、訓練券之推廣與宣導。	勞委會（職訓局）。	災區縣市政府、鄉鎮市區公所。	89年30,000人、90年35,000人、91年40,000人、92年45,000人、93年50,000人瞭解申請程序。
二、設置災區求職求才單一窗口服務站。	勞委會（職訓局）、台中區、台南區就業服務中心）。	災區鄉鎮市區公所。	提供災民有關就業推介媒合之服務，計每年2,000人。
三、擴大辦理求職交通津貼業務。	勞委會（職訓局）。	災區縣市政府。	預計89年650人、90年700人、91年750人、92年800人、93年850人申領。
四、擴大辦理臨時工作津貼（以工代賑）業務。	勞委會（職訓局）。	災區縣市政府、鄉鎮市區公所。	預計第一年(89年)併以工代賑申請者計約9,000人，90年181人、91年191人、92年209人、93年219人。
五、擴大辦理就業券（僱用獎助津貼）業務。	勞委會（職訓局）。	災區縣市政府。	預計可協助89年233名、90年267名、91年300名、92年333名、93年367年名失業勞工迅速再就業。
六、僱用災區失業者減僱外勞獎助津貼。	勞委會（職訓局）。	災區縣市政府。	本案須俟外勞政策評估小組通過後研擬辦理。
七、擴大辦理就業推介媒合津貼業務。	勞委會（職訓局）。	災區縣市政府。	
八、成立災區就業服務巡迴輔導團。	勞委會（職訓局）。	災區縣市政府。	預計可推介、轉業輔導人次89年2,880人次、90年2,880人次、91年2,400人次、92年2,400人次、93年1,400人次。

(續下頁)

因應天然災害，協助災區勞工重返勞動市場之政策研究

具體措施	辦理單位		預期效益
	主辦	協辦	
<b>參、促進就業</b>			
九、擴大辦理災區婦女等特定人員就業服務。	勞委會（職訓局）。	災區縣市政府。	預計每年可協助 300 名特定人員迅速就業。
十、提供災區原住民「家園公共設施重建臨時工作」機會。	原民會。	災區縣市政府、鄉鎮公所。	泰安鄉、和平鄉、仁愛鄉、信義鄉及埔里鎮 89 年及 90 年度每鄉（鎮）補助各 50 人；91、92 及 93 年度每鄉（鎮）補助各 30 人。
十一、專案辦理專上青年求職推介。	青輔會。	勞委會。	預計每年推介 600 人次。
十二、擴大辦理現場徵才活動。	勞委會（職訓局）。	縣市政府、公立就服機構。	預計參加現場徵才活動 89 年 15,000 人次、90 年 14,000 人次、91 年 13,000 人次、92 年 12,000 人次、93 年 13,000 人次。
十三、辦理災區民眾就業心靈重建活動。	勞委會（職訓局）。	產職業工（公）會。	預計 89 年舉辦 12 場次，約計 1,440 人參加；90 年、91 年各辦 20 場次，約 4,800 人參加。
<b>肆、擴大辦理職業訓練</b>			
一、擴大補助災區縣市政府為受災民界辦理就地訓練。	勞委會（職訓局）。	災區縣市政府。	預計補助台中縣、南投縣等縣市政府培訓 89 年 1,000 人、90 年 800 人、91 年 350 人、92 年 250 人、93 年 100 人。
二、輔助災區事業機構或從業人員辦理進修訓練或第二專長訓練。	勞委會（職訓局）、青輔會。	工業總會、商業總會、全國總工會、大專校院、相關法人團體。	協助災區事業機構辦理員工訓練，預計每年辦理 3,000 人次；增進災區從業人員技能，預計每年辦理 500 人次。

(續下頁)

## 第二章 我國因應天然災害之就業協助政策

具體措施	辦理單位		預期效益
	主辦	協辦	
<b>肆、擴大辦理職業訓練</b>			
三、協助災區民眾參加公共職業訓練機構訓練。	勞委會（職訓局）、青輔會、原民會。	災區縣市政府。	預計訓練與災區重建人力需求相關訓練職類 89 年 800 人、90 年 600 人、91 年 400 人、92 年 300 人、93 年 300 人。
四、補助受災青年參加資訊軟體人才及重點產業科技人才訓練。	勞委會（職訓局）、青輔會。	大專校院、相關民間訓練機構。	預計訓練名額 89 年 180 人、90 年 120、91 年 80 年、92 年 80 人、93 年 40 人；青輔會每年預計訓練 300 人次。
五、辦理災區原住民參加災區重建人力職訓專班、社區技藝訓練班。	原民會。	勞委會、災區縣市政府、鄉鎮市區公所。	預計每年開辦原住民專班 10 班培訓 200 人；補助泰安鄉、和平鄉、仁愛鄉、信義鄉等鄉培訓原住民 500 人。
六、配合災區產業特性辦理商務、行銷、觀光及休閒農業等專業人員訓練。	農委會、交通部、經濟部。	勞委會。	
七、提供災區民眾職業訓練券。	勞委會（職訓局）。	災區縣市政府。	預計提供災區民眾職業訓練券 89 年 120 名、90 年 120 名、91 年 100 名、92 年 90 名、93 年 70 名。
八、提供災區民眾參加職業訓練生活津貼。	勞委會（職訓局）。	災區縣市政府、相關職業訓練單位。	預計提供受災戶訓練生活津貼名額 89 年 800 名、90 年 600 名、91 年 400 名、92 年 300 名、93 年 300 名，每人每月發給訓練生活津貼 12,000 元，扶養親屬者加給每戶 3,000 元。

(續下頁)

具體措施	辦理單位		預期效益
	主辦	協辦	
<b>肆、擴大辦理職業訓練</b>			
九、配合災區重建人力職業訓練專班辦理專案技能檢定。	勞委會（職訓局）。	災區縣市政府。	預計每年可辦理專案技能檢定 400 人。
十、輔助災區受災戶民眾參加技能檢定。	勞委會（職訓局）。	災區縣市政府。	預計每年輔助 1,200 人次參加技能檢定。

資料來源：行政院經濟建設委員會（2000），災後重建計畫－生活重建計畫，民國 89 年 3 月。

## （二）服務傳送與民間參與

921 大地震發生後，政府各單位及民間企業紛紛自動捐輸，根據統計政府機關設立之捐款專戶計有 108 個，民間募款團體設立者計有 235 個，合計 343 個帳戶，捐款總金額高達新台幣 328 億餘元，其中民間募款團體共計 114 億餘元（鍾起岱，2003）。

參與 921 大地震救災的民間團體眾多，含括宗教團體、醫療團體、教育團體等，因此，本研究僅依序探討民間團體中的中介組織<sup>3</sup>「全國民間災後重建監督聯盟」（簡稱全盟）及「台灣社區重建協會」（簡稱台社協）這兩個民間最大的社區工作團隊，以了解民間參與救災之情況。

為了有效發揮民間工作團隊的力量，1999 年 10 月 1 日「全國民間災後重建監督聯盟」在召集人李遠哲院長宣佈之下成立。依據全盟災後兩年工作紀要之紀錄，加盟的民間團體共有 12 種團體，116 個組織，這些組織來自全國各地，如表 2-2-5。

<sup>3</sup> 全盟及台社協所代表的是民間團體中的中介組織；中介於公部門（尤其指中央政府）與基層社區之間（黃肇新，2003）。

表 2-2-5 全國民間災後重建聯盟加盟團體

加盟團體性質	數量	加盟團體性質	數量
捐款監督	6	法律權益	13
心理復健	22	原鄉重建	12
兒少照顧	14	家園重建	20
文化資產	6	教育重建	22
社工服務	18	醫療衛生	13
宗教關懷	5	未分組	3

資料來源：謝國興（2001），《協力與培力：全國民間災後重建聯盟兩年工作紀要》，台北：全國民間災後重建聯盟。

全盟自 1999 年 9 月 21 日起至 2001 年 9 月 29 日為止，以民間的立場協助推動或執行許多重建相關工作，第一年主要是作為災區工作團隊的精神支柱；第二年主要是作為災區工作團隊的經濟支柱；第三年則作為災區工作團隊的保護傘（鍾起岱，2003）。其中，為協助災民就業全盟曾舉辦以下活動：

表 2-2-6 全盟協助災民就業之活動

時間	活動名稱	活動內容
1999 年 11 月 4 日	「中部地區產業就業問題」重建研討會。	討論重建區民眾之就業需求、就業資訊及重建區商機的復甦等議題。
1999 年 11 月 7 日	「中部地區產業就業問題」重建研討會。	繼台北舉辦的產業與就業問題研討會後，全盟於 11 月 7 日下午二時到中部面對中小企業與勞工，傾聽他們的真實問題。
2001 年 5 月 19 日	「永續就業工程經驗交流會」。	由行政院勞委會職訓局主辦、新故鄉文教基金會承辦。

資料來源：謝國興（2001），《協力與培力：全國民間災後重建聯盟兩年工作紀要》，台北：全國民間災後重建聯盟

在輔導原住民就業方面，由於地震後交通中斷，原住民部落賴以維生的農業亦受到衝擊，使得部落缺乏工作機會。因此，天主教耶穌會所屬的「台北新事社會服務中心」，長時間投入南投災區，協助原住民就業，提供了以下具體服務（謝國興，2001）：

1. 原住民勞工就業媒合：至 2001 年 6 月底止，成功協助 288 名原住民找到工作，達成率為 64%。
2. 社區小團體座談會：不定期在部落舉辦座談，共擬部落的發展出路及產業方向。
3. 舉辦各類講座及訓練：為原住民講解勞基法、求職面談須知等，協助其謀職；另亦邀請專家學者，為其講述職業傷害、所得稅、原住民保留地等，以保障原住民之權益。

2001 年 4 月，距全盟按預定期程結束的前五個月，「台灣社區重建協會」（簡稱台社協）籌備成立。台社協的成立代表了民間重建團隊的工作邁入新的階段，從初期以救災救急的性質轉變為地方（或社區）常態性、組織化的地方團體，重建工作的意涵至此進入一新的里程。

台社協成立後，即積極透過各種方式推動重建的理想，其工作內容包含申請勞委會重建大軍－永續就業工程人力、青輔會暑期工讀、ACT 協力商場、舉辦災區工作者實務工作研討會等，以下將進一步說明台社協向行政院勞委會申請「永續就業工程」計畫之情況。

行政院勞委會為了因應 921 地震後災區失業率升高的壓力，推出了一系列以工代賑、重建大軍及永續就業工程等方案。台社協於 2002 年為其會員所屬的工作團隊向勞委會申請永續就業工程之計畫，並獲得勞委會同意補助 108 個工作名額。台社協將這 108 個名額分配給會員所屬的 35 個社區工作團隊及 19 個區報的編輯團隊，於 2002 年 3 月至 9 月間參與各團隊的社區工作或媒體工作，每人每月可獲近 16,000 元之薪資（黃肇新，2003）。

可惜的是，為了監督各團隊是否適當地運用人力及人力運用與管

制的問題，台社協與各團隊產生相當程度的緊張，以致當勞委會工作人員至各地方查核工作情形時，對工作人員的作業情形未能滿意。因此，台社協在 2002 年 9 月該批人力工作期間屆滿時，便不再為各團隊繼續申請人力（黃肇新，2003）。

綜合上述，此次救災工作中，各民間團體分擔了政府的工作，透過民間力量迅速解決災民切身之苦。民間資源與中央、地方政府的攜手合作，共同完成艱困的重建工作，將重建力量充分發揮。

### （三）財政負擔責任

由表 2-2-7 得知，災後重建就業服務計畫之經費來源主要為中央預算、非營業基金及 921 震災重建基金，並無任何地方政府自籌款。1911 年至 2004 年止，經費總金額達 2,697.001 百萬元，其中四大策略六年經費運用情況分別為：「掌握就業態勢、重建人力資料庫」42.185 百萬元、「開拓就業機會」48 百萬元、「促進就業」772.93 百萬元及「擴大辦理職業訓練」480.159 百萬元，以促進就業支出所占比重最高。

表 2-2-7 災後重建就業服務計畫經費來源

中央主管機關：勞委會、青輔會、原民會

單位：百萬元

年 經 費 來 源	88 年下 半年 (已支付)	88 年下 半年 (暫墊支)	89 年	90 年	91 年	92 年	93 年	合計
中央預算	0	0	0	0	240.357	227.237	218.527	<b>686.121</b>
地方自籌款	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
營業基金	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
非營業基金	839.319	0	335.867	291.397	0	0	0	<b>1,446.583</b>
921 震災重 建基金	0	135	409.297	0	0	0	0	<b>544.297</b>
其他	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
合計	<b>839.319</b>	<b>135</b>	<b>745.164</b>	<b>291.397</b>	<b>240.357</b>	<b>227.237</b>	<b>218.527</b>	<b>2,697.001</b>

註：1、非營利基金 839.319 百萬元，包含以下截至 88 年 12 月底止勞委會撥付之項目：

(1)以工代賑修正版 599.709 百萬元。

(2)以工代賑整合版 209.721 百萬元。

(3)各項職業訓練、就業促進津貼、現場徵才活動等 29.889 百萬元。

2、921 震災重建基金 88 年下半年 135 百萬元、89 年 409.297 百萬元，係指 88 年 10 月至 89 年 9 月止勞保被保險人免繳自付保費。

資料來源：行政院經濟建設委員會（2000），災後重建計畫－生活重建計畫，民國 89 年 3 月。

#### （四）法令架構

1999 年 9 月 21 日凌晨 1 點 47 分發生的 921 大地震，釀成台灣百年來罕見的巨災，奪走諸多無價的生命，災民的住所、家庭及生活從此殘破不安。對於災區人力之運用，政府提出以工代賑之措施，同時提供職業訓練與就業服務，並且鼓勵企業優先僱用災區居民，以解決 921 大地震所產生的失業問題。災後重建期間攸關勞工政策之各項措施及其依據法規，如下表 2-2-8：

**表 2-2-8 921 大地震勞工政策及其法規訂定大事紀**

時間	大事紀略
1999 年 09 月 22 日	行政院勞工委員會訂定實施「協助九二一集集大地震受災勞工以工代賑就業服務措施」並於 10 月 1 日向行政院提報。
1999 年 09 月 27 日	行政院勞工委員會核定「專案受理受災勞工重建家園實施要點」。
1999 年 10 月 12 日	行政院勞工委員會訂定「九二一大地震受災者臨時工作津貼要點」。
1999 年 10 月 29 日	行政院勞工委員會公布「921 地震受災失業者以工代賑實施要點」。
1999 年 11 月 09 日	行政院公布「災後重建計畫工作綱領」。
1999 年 11 月 29 日	行政院將「九二一震災重建暫行條例」草案函送立法院審議。
2000 年 01 月 01 日	行政院勞工委員會實施「九二一地震災後就業服務方案」。
2000 年 01 月 14 日	立法院三讀通過「九二一震災重建暫行條例」。
2000 年 02 月 03 日	總統公布「九二一震災重建暫行條例」，施行期限至 2005 年 2 月 4 日止。
2000 年 05 月 08 日	行政院勞工委員會公布「九二一震災重建僱用災民獎勵辦法」。

## 因應天然災害，協助災區勞工重返勞動市場之政策研究

時間	大事紀略
2000 年 09 月 15 日	行政院勞工委員會公布「災區重建大軍就業方案」。
2000 年 10 月 01 日	行政院勞工委員會公布「921 地震災區就業重建大軍臨時工作津貼作業要點」。
2000 年 10 月 02 日	「九二一震災就業重建大軍」宣示成軍，凡災區年滿 15 歲至 65 歲失業者，均可報名參加「就業 007」。
2000 年 11 月 10 日	立法院三讀通過「九二一震災重建暫行條例」修正案。
2006 年 02 月 04 日	「九二一震災重建暫行條例」施行期滿（至 2006 年 2 月 4 日，共計 6 年），九二一重建會走入歷史

資料來源：作者整理，並參照吳老德等（2009），以蛻為進，希望重現：921 地震 10 週年重要檔案選輯，行政院研究發展考核委員會編印。

災後重建工作因涉及地權處理、租稅與融資、行政程序簡化、經費籌措等，為順利辦理各項工作，2000 年 2 月 3 日由總統公布「九二一震災重建暫行條例」，施行期限為五年，同年 11 月 10 日立法院三讀通過「九二一震災重建暫行條例」修正案。據此，各行政部門立即研訂各相關子法，以落實推動重建工作。

在就業安全方面，行政院勞工委員會遵照行政院頒訂之「災後重建計畫工作綱領」會同青年輔導委員會及原住民委員會等相關部會，研訂「災後重建就業服務計畫」，並依據「九二一震災重建暫行條例」第二十四條、二十五條規定，研訂「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」及「九二一震災重建僱用災民獎勵辦法」，以作為推動災區重建各項措施之依據，進而提供災區民眾更完善的照顧，於 2000 年起五年內編列十三億四千餘萬元預算，積極推動災後重建就業服務各項措施。其中，臨時工作津貼措施係針對災區失業且負擔家計者，提供為期最長 11 個月之臨時工作機會。「臨時工作津貼」之工作內容早期以整理家園、環境美化清潔為主，後期則以弱勢族群居家照顧服務、社區安全維護與綠美化為主。

再者，勞委會為提供 921 震災災民就業機會，加速災區清理及復

原工作，於 1999 年 10 月 1 日提報「協助 921 集集大地震受災勞工以工代賑就業服務措施」(台 88 勞職業字第 700179 號函)，經 1999 年 10 月 18 日 921 重建會第 5 次委員會議決議，將其整合成「921 地震受災失業者以工代賑實施要點」(行政院 88 年 10 月 29 日台 88 勞 39894 號函)。該措施係針對 921 地震受災之失業者，年滿 16 歲（國中畢業者不在此限）至 65 歲，具有工作能力與工作意願，並且願接受鄉（鎮、市）公所指派工作者，每日給付 542 元之工資，施行期限至 2000 年 3 月底結束。

此外，為解決 921 地震災區重建及民眾之就業問題，勞委會提出「建立災區重建大軍就業方案」，並依據「就業服務法」第 24 條第 1 項第 6 款規定，於 2000 年 10 月 1 日發布「921 地震災區就業重建大軍臨時工作津貼作業要點」(台 89 勞職業字第 0200384 號函)。該方案乃於災區設置災區重建大軍就業行動總部，擬定他助（補助經費）、互助（分攤經費）與自助（提供行政支援系統）之「三助階段」措施，將災區民眾及事業單位組成就業重建大軍，共同投入（1）災區原住民部落造林、行銷計畫及災區災民生活工坊發展計畫；（2）在地家園重建行動，包括災區災民參與社區重建輔導計畫、災區災民參與土石流整治及裸坡栽植復育人力運用輔導計畫；（3）在地夥伴結合行動，包括災區災民參與非營利組織發展計畫及災區災民籌組合作社生產發展輔導計畫；（4）在地產業振興行動，為災區生態觀光產業人力振興輔導計畫等公共重建工程及家園重建工作，促使重建區民眾可以在初期經由政府機關協助，建立就業重建基礎，在中期以政府及民間相互配合方式，完成就業重建規劃，最後由政府單位提供各種行政協助，自主完成各種復建與振興工作。

綜合上述，921 災後重建之各項勞工政策，其依據之法令架構如下圖：

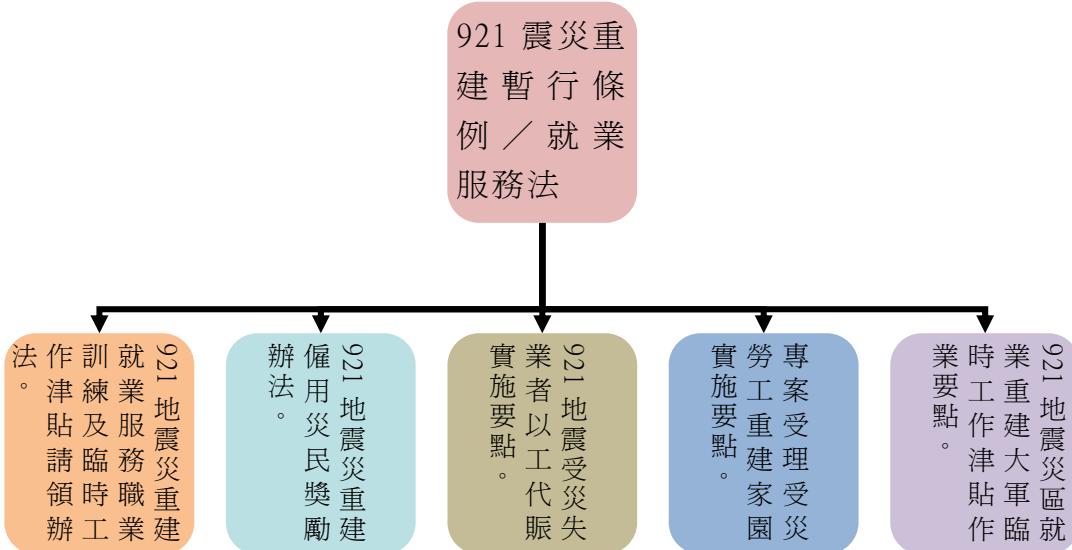


圖 2-2-4 921 震災重建勞工政策之法令架構

資料來源：本研究自行繪製

### 第三節 政策執行概況與成效

#### 一、莫拉克颱風（八八水災）

莫拉克颱風造成「八八水災」重創南台灣，部份縣市境內災情嚴重，人員與設施的傷亡災害更為歷年罕見，災區重建有賴政府全盤規劃與縝密思考。是故災區重建與促進災民就業必須同時併進，以協助災區失業者儘速進入勞動市場就業，據此，行政院勞委會為加強協助災區失業者就業，於救災階段、安置階段及重建階段分別提出數項具體措施，各措施之執行概況與成效，詳述如下：

在救災階段，勞委會於 2009 年 8 月 17 日立即推動「八八臨工專案」，採取主動服務、簡化手續、馬上派工、當日發放津貼的作業原則，每小時新臺幣（以下同）100 元、每日 800 元，為期 1 個月，於各地受災鄉、鎮、市、區，可提供 8,000 個工作機會。另外，整合全國勞工志工提供八八水災救災服務，設立單一窗口，為受災戶提供申請就

業服務、職業訓練、勞工保險及微型創業鳳凰貸款暫緩繳付本息等諮詢服務。

在災民安置階段，勞委會實施「災區子弟安置訓練計畫」，勞委會職訓局台南職訓中心於 2009 年 8 月 28 日開辦「泥水班」及「水電空調班」各 1 班，桃園職訓中心於 9 月 24 日開辦「餐旅服務班」1 班，合計辦理 3 班，計有 81 人參訓。另於 9 月中旬起，推出「受災民眾職業探索研習計畫」，陸續於高雄縣黃埔、金陵、仁美營區及臺南縣南化淨水廠等受災民眾安置地點，開辦「手工編織」、「美容」、「飾品創作」、「堆高機操控實務」、「手工香皂」及「果樹栽植技術提升訓練」等 6 班次，共計 102 人參與研習；此外，亦於台東縣嘉蘭村活動中心規劃辦理「漂流木創作研習班」，參訓人數計 30 人。

在重建階段，實施「產業重建」措施，2009 年 11 月於高雄縣及屏東縣災民安置營區附近開辦「地方特色農產品加工班」、「手工編織班」、「指甲彩繪班」及「原住民特色風味班」共 4 班次，計 110 人參訓。同時針對阿里山鄒族部落組合屋災民辦理「手工藝傳統編織班」，計 40 人參訓。

另推出協助「家園重建」措施，2009 年 10 月 19 日於高雄縣六龜鄉新發社區活動中心辦理重建家園「混凝土班」；11 月 20 於阿里山達邦村辦理「模板鋼筋原住民專班」，共計 51 人參訓。自八八水災後，中區、台南及南區職訓中心已辦理營造業職業訓練共 37 班，計 1,039 人參訓。

另一方面，依據「莫拉克颱風災後重建臨時工作津貼辦法」，給予災區失業者短期就業安置。臨時工作津貼發給每小時 100 元，每月最高發給 176 小時，最長以 12 個月為限。另依據「莫拉克颱風災後重建僱用災區失業者獎勵辦法」提供僱用獎勵，鼓勵災區重建工程得標廠商僱用災區失業者。僱用獎勵依全時工作或部分工作情形，受推介人員類型，每月發給新台幣 1 萬 2,000 元、1 萬元或 8,000 元，或每小時發給 65 元、55 元或 45 元，最長以 12 個月為限。

在勞工保險及勞工退休金給付措施方面，協助災區罹難勞工請領

勞工保險死亡給付及勞工退休金，在死亡給付方面：參加勞保死亡計 92 人，失蹤計 4 人，合計 96 人。扣除失蹤 4 人及尚未提出申請 1 人，總計 91 人，已核發 91 人（其中職災死亡 28 人；選擇申請遺屬年金 7 人），核付比率為 100%，核付金額為 7,273 萬 7 元。另核付被保險人申請家屬死亡給付 247 件，核付金額 1,899 萬 1,184 元；總計勞保核付金額共 9,172 萬 1,191 元。

在請領勞工退休金方面，總計核付災區退休金請領案件 61 件，核發金額 250 萬 8,935 元。同時配合「莫拉克颱風災後重建特別條例」，規劃與執行特別保障措施，秉持「認定從寬、手續簡化及給付快速」原則，儘速協助災民免繳勞工保險費及放寬傷病給付請領規定。在協助災區勞工創業方面，結合具公益愛心之加盟連鎖產業，捐贈免費生財設備，提供災區民眾創業機會及創業資源。2009 年行政院勞委會辦理災區協助就業成果（截至 2010 年 1 月 12 日止）如下表 2-3-1。

表 2-3-1 行政院勞委會莫拉克颱風災後重建具體成果

【救災階段】

措施	重大成果	具體效益
八八臨工專案	為因應「莫拉克」颱風造成「八八水災」重創南臺灣，本院勞委會立即推出「八八臨工專案」，採取主動服務、簡化手續、馬上派工、當日發放津貼的作業原則，每小時新臺幣（以下同）100 元、每日 800 元，為期 1 個月，於各地受災鄉、鎮、市、區，可提供 8,000 個工作機會，並於 2009 年 8 月 17 日起全面啓動，協助災區民眾重建工作。	於 2009 年 9 月 16 日完成階段性任務。截至 9 月 16 日，勞委會共核定 92 個鄉鎮之用人計畫，提供 1 萬 3,940 個工作機會，實際上工共計 23 萬 623 人次上工。

**【安置階段】**

措施	重大成果	具體效益
八八水災災區子弟安置訓練計畫	台南職訓中心於 2009 年 8 月 28 日開辦「泥水班」及「水電空調班」各 1 班，桃園職訓中心於 2009 年 9 月 24 日開辦「餐旅服務班」1 班，合計辦理 3 班，計有 81 人參訓。	安置受災失業民眾，提升其就業技能，促進就業。
莫拉克颱風受災民眾職業探索研習計畫	2009 年度 9 月中旬起，陸續於高雄縣黃埔、金陵、仁美營區及臺南縣南化淨水廠等受災民眾安置地點，開辦「手工編織」、「美容」、「飾品創作」、「堆高機操控實務」、「手工香皂」及「果樹栽植技術提升訓練」等 6 班次，共計 102 人參與研習；另於台東縣嘉蘭村活動中心規劃辦理「漂流木創作研習班」，參訓人數 30 人。	使受災民眾了解各項職業內涵，以利日後就業職業選擇或轉介參加職業訓練。

### 【重建階段】

措施	重大成果	具體效益
協助產業重建措施－職業訓練	2009年11月於高雄縣及屏東縣災民安置營區附近開辦「地方特色農產品加工班」、「手工編織班」、「指甲彩繪班」及「原住民特色風味班」共4班次，計110人參訓。另針對阿里山鄒族部落組合屋災民辦理「手工藝傳統編織班」，計40人參訓。	提升其就業技能，促進就業。
協助產業重建措施－多元就業開發方案	為協助災區環境及產業後續重建，本院勞委會積極輔導災區民間團體踴躍研提2010年度「多元就業開發方案」計畫，並延長受理提案期程至2009年11月底止，並採「優先審查，優先通過」原則辦理計畫審查，計畫內容包括社區及部落重建、文化創意與產業推動，以及災後環境整治與維護等。	2010年度「多元就業開發方案」民間團體災區(重建)計畫計核定222案，創造1,142個就業機會，截至2010年1月11日止已協助634人上工，陸續推介派工中。
協助家園重建措施	2009年10月19日於高雄縣六龜鄉新發社區活動中心辦理重建家園「混凝土班」及2009年11月20於阿里山達邦村辦理「模板鋼筋原住民專班」，共計51人參訓。自八八水災後，中區、台南及南區職訓中心已辦理營造業職業訓練共37班，計1,039人參訓。	提升其就業技能，以投入重建工程，促進就業。
莫拉克颱風災後重建臨工專案	依據「莫拉克颱風災後重建臨時工作津貼辦法」，給予災區失業者短期就業安置。臨時工作津貼發給每小時100元，每月最高發給176小時，最長以12個月為限。	自2009年起，截至2010年2月5日上午，已有180個用人單位提出用人需求，已核定6,012個工作機會，累計共有5,305人上工。

## 第二章 我國因應天然災害之就業協助政策

措施	重大成果	具體效益
莫拉克颱風災後重建 僱用獎勵	依據「莫拉克颱風災後重建僱用災區失業者 獎勵辦法」，提供僱用獎勵，鼓勵災區重建工 程得標廠商僱用災區失業者。僱用獎勵依全 時工作或部分工作情形，受推介人員類型， 每月發給新臺幣 1 萬 2,000 元、1 萬元或 8,000 元，或每小時發給 65 元、55 元或 45 元，最 長以 12 個月為限。	災後重建僱用獎勵係依 災區重建工程得標廠商 求才需求，予以推介災區 失業者就業，自 2009 年 起，截至 2010 年 2 月 5 日上午，推介 61 人，求 才廠商已僱用 20 人。

(續下頁)

因應天然災害，協助災區勞工重返勞動市場之政策研究

措施	重大成果	具體效益
立即上工計畫	為加強協助特定對象及災區失業者就業，勞委會自 2009 年 9 月 22 日起，擴大辦理立即上工計畫，增加 3 款適用對象（初次尋職者、就業服務法第 24 條對象及持有受災證明之災區失業者），並提高特定對象及災區失業者僱用補助額度。雇主僱用持有受災證明之災區失業者，每人每月 1 萬 2,000 元及每人每月 5,000 元之僱用訓練津貼，最長以 6 個月為限。	「立即上工計畫」自 2009 年 9 月 22 日將持有受災證明之災區失業者納入適用對象後，已協助 340 人就業。
投保單位勞就保保費及勞工退休金提繳緩繳措施	截至 2010 年 1 月 12 日止，計有 2 萬 9,773 個單位緩繳勞工保險及就業保險保費，緩繳保費金額 1 億 7,929 萬餘元，已由勞保局主動辦理緩繳，並免徵滯納金 6 個月。另提供 1 萬 9,456 個單位緩繳勞工退休金，緩繳金額 1 億 1,256 萬餘元。	災區單位於災後 6 個月期間內應繳納的勞工保險、就業保險之保險費及勞工退休金得延後 6 個月繳納，緩繳期間不予加徵滯納金。
協助災區罹難勞工請領勞工保險死亡給付及勞工退休金	<p>1.勞工死亡給付：</p> <p>截至 2010 年 1 月 12 日止，參加勞保死亡計 93 人，失蹤計 3 人，合計 96 人。除失蹤 3 人及暫不提出申請 1 人外，已核發 92 人（其中職災死亡 29 人；選擇申請遺屬年金 7 人），核付比率為 100%，核付金額為 7,387 萬 6,519 元。另核付被保險人申請家屬死亡給付 249 件，核付金額 1,914 萬 2,384 元；總計勞保核付金額共 9,301 萬 8,903 元。</p> <p>2.請領勞工退休金：</p> <p>總計核付災區退休金請領案件 61 件，核發金額 250 萬 8,935 元。</p>	秉持「認定從寬、手續簡化及給付快速」三大原則盡速協助災區罹難勞工辦理各項給付。

## 第二章 我國因應天然災害之就業協助政策

措施	重大成果	具體效益
訂定發布「莫拉克颱風受災勞工保險與就業保險被保險人保險費支應及傷病給付辦法」，並於2009年9月4日發布實施	1.保險費免繳： 已補助2009年8月至11月勞（就）保保險費計5億1,424萬餘元，補助人數計24萬餘人。 2.放寬傷病給付請領規定： 截至2010年1月12日止，已核付傷病給付共111件，核付金額166萬5,849元（其中普通傷病給付48件，平均每件給付17.4日，平均單價8,103元；職災傷病給付63件，平均每件給付31.3日，平均單價2萬0,268元）。	勞工保險被保險人於災區因為颱風導致傷病，不能工作，且未能取得原有薪資，可以從治療當日起請領傷病給付，即時保障勞工傷病給付權益。另補助因颱風受災之勞工保險及就業保險被保險人，災後六個月內應負擔之保險費，減輕勞工經濟負擔。
辦理「莫拉克颱風災區創業協助（示範型）計畫」	參與本計畫之災民將可免費使用由愛心加盟連鎖企業（丐幫滷味、摩登雞、一畝園）捐贈之餐車，且免加盟金及權利金等，連續經營滿18個月者，並可獲得餐車之所有權。開店前將辦理為期3天共24小時培訓課程，並協助災民申請創業貸款。目前第一階段已評選出15名符合資格且有創業企圖心之災民，後續第二階段將進行開店前之輔導準備，安排創業者參加企業見習，並由專業創業顧問提供適時之商圈評估與營業地點選址等輔導。	結合具公益愛心之加盟連鎖產業，捐贈免費生財設備，提供災區民眾創業機會及創業資源。本計畫預計可協助15位災民成功創業，自力更生，並藉由本計畫拋磚引玉，吸引更多社會資源投入災區重建工作。

資料來源：行政院勞工委員會（2010），莫拉克颱風災後重建重大成果。行政院勞工委員會（2010），莫拉克颱風八八水災災民就業方案，查詢日期：2010年3月18日，取自於：<http://88flood.www.gov.tw/work.php#5>。

勞委會因考量莫拉克颱風災情嚴重，已於2009年8月17日開辦「八八臨工」專案。該專案採總量管制方式，每鄉（鎮、市、區）公所每日200人名額，為期1個月（22個工作日）。辦理期限至2009年9月16日止，實施範圍計有92個鄉鎮公所，累計協助230,623人次（日）上工，換言之，平均每日上工人數達1萬餘人。該專案因採現場登記、當日審核、當日核薪之機制，故能協助相當數量之災民短期就業，以立即上工、立即領薪的方式解決災民燃眉之急，發揮即時安

置的效果。然而，該專案亦有其缺失，一為因現金核發的誘因效果，造成非災民爭搶名額而佔用真正災民之名額；二為辦理品質難以掌握，出現登記者無事可忙等勞動力分配錯置之問題，導致未能有效運用災區人力，未來在執行類似的臨時工作方案時應加以改善（簡秀華，2009）。

除上述「八八臨工」專案等各項措施之外，另依據「莫拉克颱風災後重建特別條例」第九條及第四條第四項規定：「中央政府應於各災區鄉、鎮、市設立生活重建服務中心，提供生活心理就學就業及各項福利服務。前項實施辦法由中央主管機關定之。」據此，內政部以委託民間團體之方式於莫拉克颱風災區設置生活重建服務中心，共設置22處生活重建服務中心（高雄縣4處、屏東縣10處、嘉義縣4處、台東縣3處、台南縣1處）、33個聯絡站（高雄縣5站、屏東縣20站、嘉義縣5站、台東縣3站），如下表。

**表 2-3-2 內政部莫拉克風災區生活重建中心設置據點**

生活重建服務中心	服務區域	聯絡站	承攬單位
桃源鄉－桃源村	桃源鄉	復興村	財團法人介惠社會福利慈善基金會
		高中村	
		建山村	
茂林鄉－茂林村	茂林鄉	多納村	財團法人台灣世界展望會
那瑪夏鄉－達卡努瓦村	那瑪夏鄉	瑪雅村	財團法人台灣世界展望會

（續下頁）

## 第二章 我國因應天然災害之就業協助政策

生活重建服務中心	服務區域	聯絡站	承攬單位
杉林鄉－月眉農場 永久屋	杉林鄉		財團法人中華民國佛教慈濟 慈善基金會
林邊鄉－永樂村	林邊鄉	林邊村、光林村	社團法人中華民國弘道志工 協會
		永樂村、中林村	
		竹林村、鎮安村	
		仁和村、田厝村	
		崎峰村、水利村	
佳冬鄉－佳冬村	佳冬鄉	大同村、羌園村	財團法人崇義文化教育基金 會
		六根村、塭豐村、篤溫 村	
	枋寮鄉	◎大庄村、賴家村 12 鄰	
東港鎮－新勝里	東港鎮	興東里、新勝里、中興 里、大潭里、船頭里、 大鵬里	財團法人中華基督教衛理公 會
		鹽埔村	
萬丹鄉－香社村	萬丹鄉	後村村	社團法人屏東縣慈善團體聯 合協會
		灣內村	
高樹鄉－新豐村	高樹鄉	泰山村	社團法人屏東縣綠元氣產業 交流促進會
		舊寮村	
霧台鄉－屏東榮家 (隨永久屋地點變 動)	霧台鄉	霧台村	財團法人台灣世界展望會
		好茶村	
三地門鄉-龍泉營區 (隨永久屋地點變 動)	三地門鄉	德文村	財團法人台灣世界展望會
		達來村	
來義鄉－古樓村	來義鄉	來義村	社團法人中華溝通分析協會

(續下頁)

## 因應天然災害，協助災區勞工重返勞動市場之政策研究

生活重建服務中心	服務區域	聯絡站	承攬單位
泰武鄉－泰武村	泰武鄉		財團法人介惠社會福利慈善基金會
牡丹鄉－高仕村	牡丹鄉	石門村	財團法人介惠社會福利慈善基金會
阿里山鄉（南三）	山美村、新美村、茶山村	◎十字村、中山村、中正村、香林村	財團法人雙福社會福利慈善事業基金會
阿里山鄉（北四）	樂野村、里佳村、達邦村	◎來吉村、豐山村	財團法人台灣世界展望會
梅山鄉	瑞里村、瑞峰村	◎太和村	第2次招標中
中埔鄉	中埔鄉、番路鄉、大埔鄉	◎大埔鄉	嘉義縣私立天主教敏道社福基金會
太麻里鄉-泰和村	太麻里鄉	◎金崙村	第2次招標中
金峰鄉－嘉蘭村	金峰鄉	◎賓茂村	財團法人台灣世界展望會
大武鄉－大鳥村	大武鄉、達仁鄉	◎大竹村	財團法人介惠社會福利慈善基金會
南化鄉	南化鄉		第2次招標中

資料來源：莫拉克颱風災區生活重建服務中心與聯絡站，查詢日期：2010年4月29日，取自於 <http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/88LIFE/L8802.html>。

各災區鄉（鎮）、市所設立之生活重建服務中心，主要是為了提供災區居民下列服務：

- 一、心理服務：提供心理諮商輔導及協助醫療轉介。
- 二、就學服務：協助學生就學扶助及輔導。
- 三、就業服務：協助失業者申請失業給付、參加職業訓練及推介就業等服務。
- 四、福利服務：對老人、兒童及少年、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、支持性及發展性之服務。

五、生活服務：協助創造在地就業機會及促進地方產業發展。

六、其他轉介服務：提供法律、申訴、公共建設、產業重建、社區重建、藝文展演與其他重建相關服務及資訊之轉介。

就設置範圍而言，依行政院劃定之受災鄉鎮市區為範圍，最高得設置 30 個生活重建服務中心，而每個生活重建服務中心於 50 戶以上之重建住屋聚集處，亦得設置 1 個生活重建服務聯絡站，最高 60 個生活重建服務聯絡站。由此可知，目前生活重建服務中心共計有 22 處、33 個聯絡站，皆在規定的數量內。

## **二、921 大地震**

行政院勞委會為照顧災區勞工及失業民眾，減輕災區勞工負擔，進而協助重建家園，分別辦理災區失業情形及重建人力需求調查、推動就業服務措施、專案職業訓練、勞工保險給付服務及保費之減免與免徵滯納金、專案受災勞工重建、購置或修繕住宅貸款、相關勞工安全衛生之宣導與服務等。其中，具體作為亦包含：於「九二一震災重建暫行條例」中增修訂相關規定，增加災區民眾之就業工作機會；對於災區民眾工作技能不足者，予以安排職業訓練；同時成立「災區重建大軍就業方案」，藉由開辦潛能激勵研習班及技能訓練班，提升災區失業者就業能力。因應九二一震災相關就業措施及施行績效，如下表：

表 2-3-2 921 大地震災後重建就業措施之具體成果

措施	重大成果	具體效益
以工代賑	勞委會推動辦理之「九二一大地震受災勞工以工代賑就業服務措施」，係以具勞保身分之勞工為對象，工作期限為三個月，災區勞工以工代賑，每人每月可領取 15,840 元，申請資格放寬，每戶家中只要有一人在過去三年內曾投保勞保累計三個月以上，家中 15 歲到 65 歲的家人都可申請，但每戶最多以四人為限。	至 2000 年 3 月 31 日止，計有 33 個鄉鎮市區公所（含嘉義縣、市）提出以工代賑人力運用計畫，累計派工人數超過 12 萬多人，累計派工天數超過 102 萬多人／日，累計發放津貼金額約 9 億元。
人力運用計畫整合方案	依據行政院 921 震災災後重建推動委員會 1999 年 10 月 18 日第 5 次會議決議，將原「以工代賑」與「臨時工作津貼」二種措施合併為「九二一大地震受災失業者以工代賑實施要點（整合版）」，並於 11 月 1 日公告實施。此外，「人力運用計畫」與「以工代賑」措施不得重複申領。	
補助災區縣（市）政府辦理訓練	規劃由各公共職業訓練機構開辦「隨到隨訓」職業訓練，提供災區民眾學習專業技能外，並將相關措施分別函請台中、南投等縣市政府配合加強宣導，且擴大補助各該縣市政府配合產業發展及就業市場需要。	辦理職業訓練，鼓勵災民參訓，計補助 3,747 萬元之訓練計畫（開辦 98 班，培訓 3,107 人）。

（續下頁）

## 第二章 我國因應天然災害之就業協助政策

措施	重大成果	具體效益
辦理災區重建人力需求殷切職類之職業訓練	2000 年勞委會職業訓練局中區職業訓練中心、台南職業訓練中心及退除役官兵輔導委員會訓練中心規劃辦理「鋼筋工程技術班」、「泥水砌磚班」、「挖掘機操作班」、「模版工程技術班」等 10 職類訓練班次。	1 月至 6 月已訓練人數 62 人(預計訓練人數 280 人，總訓練費用新台幣 365 萬餘元)。
提供就業券	凡災區失業者均可至當地公立就業服務機構請領就業券，雇主以就業券申請僱用獎助津貼按實際僱用人數，每名每月補助 5,000 元，如雇主優先僱用災區失業者，而減少僱用外國人者，按實際僱用人數，每名每月補助 8,000 元，最高均以 12 個月為限。	截至 2000 年 6 月底止，計有災區居民 97 人領取本券。
提供職業訓練券	921 受災失業者，可向當地公立就業服務機構申領職業訓練券，並持券參加相關訓練單位所開辦訓練班次。於結訓後憑結訓證書，再向原發券之就服機構申請訓練費用補助，補助標準依實際參加之訓練職類核實補助(每月最高 10,000 元，最低 7,500 元)，最高補助為 6 個月，以擴大災區失業者習得專長機會。	截至 2000 年 6 月底止，計有災區居民 246 人領取本券。

(續下頁)

因應天然災害，協助災區勞工重返勞動市場之政策研究

措施	重大成果	具體效益
舉辦人力需求調查座談會	為瞭解災區未來重建期間，營造業各職種需求人力，特邀請受災較嚴重之台中縣等八縣市與營建相關 24 種職類之職業工會（84 家）及營造業者（75 家），於 2000 年 1 月起，舉辦 5 場座談會，以蒐集建立重建工程所需之人力。	採工程經費法推估台中縣及南投縣災後重建期間營建總需求人數共約 13,000 人，並作為職業訓練開班及人力調配之參考。
設置求職求才單一窗口服務站	2000 年 2 月於埔里、名間、草屯、竹山、水里、大里、太平、東勢、新社等九地區（服務地區兼及災區 21 鄉鎮）設置求職求才單一窗口服務站，加強就業服務及職業訓練之推廣與宣導。	協助就業人數為 773 人。
編印就業服務資源手冊	為協助災區民眾獲取各項就業資訊、進修管道及津貼發放作法，勞委會編印「災後就業服務資源手冊」，並分送各相關之鄉鎮市區公所、村里幹事、志工團體、就業服務及職業訓練機構等單位人員參考運用。	於 2000 年 1 月編印「災後就業服務資源手冊」15,000 本。
訓練生活津貼之補助	為安定受災失業者訓練期間之生活，年滿 15 歲至 65 歲，或未滿 15 歲已國民中學畢業之受災失業者，參加政府機關辦理或委託辦理之全時日制養成訓練或轉業訓練，訓練期間 1 個月以上且每月總訓練時數達 120 小時以上者，得向參訓機構申請訓練生活津貼。	截至 2000 年 6 月底止，共核發 349 人，核發金額 1 千 235 萬 7 千元。

(續下頁)

措施	重大成果	具體效益
補助災區被保險人勞保費	受災勞保被保險人自負部分保險費，原補助至2000年3月底止，因行政院經建會於2000年2月11日協商會議決議，主張再延長本補助案至2000年9月底止，健保亦比照勞保繼續給予受災勞保被保險人自負部分保險費補助至2000年9月底止。	2000年1月至6月，受災被保險人減免之保險費共3億1,922萬餘元。從寬從速核發各項給付案件：截至2000年6月底止，災區各項現金給付共計核付2,193件，核付金額共計4億6,140萬476元。
專案辦理九二一地震受災勞工重建、購置或修繕住宅貸款	訂定「九二一地震受災勞工重建家園實施要點」，提撥新台幣80億元，專案供辦理「輔助勞工建購住宅貸款」、「輔助勞工修繕住宅貸款」，協助災區勞工解決居住問題。	截至2000年6月底計受理申請「輔助勞工建購住宅貸款」697戶，符合規定計444戶，受理申請「輔助勞工修繕住宅貸款」609戶，符合規定計419戶。
就業重建大軍	2000年10月2日成立「就業重建大軍」，20位行動專員及500位在地出身的就業007進駐重建區各村里進行重建工作。預計1年提供2萬個工作機會，包括臨時工作800名、僱用獎助1萬2千名，工作項目包括在地工作重建行動、在地家園重建行動、在地夥伴結合行動、在地產業振興行動，每人每日補助542元，最長11個月。	依據重建會資料，至2000年12月底止，申請臨時工作津貼人數已逾1萬5千人，超過預定核給數8千人。該計畫自2001年2月1日起暫停受理申請，自7月起另開辦永續就業工程。

資料來源：行政院勞工委員會（2000），行政院勞工委員會有關九二一震災災後重建施政報告部分，查詢日期：2010年3月18日，取自於：<http://921kb.sinica.edu.tw/archive/cla/cla02.html>。

觀察上述就業服務之措施可發現，多數措施係勞委會所推動的全國性就業服務措施，僅針對重建區的需求而略加以調整其適用對象或實施策略；完全因應重建區而規劃之項目較少，如「就業重建大軍」。經過政府相關緊急援助措施，1999年11月南投縣、台中縣失業人口分別為11千人與23千人，失業率已分別降為4.34%與3.35%；12月失業人數分別為11千人與20千人，失業率分別為4.26%與3.10%，2000年1月失業人數分別為10千人與20千

人，失業率再分別降為 4.22% 與 3.05%，顯示災區失業情況已隨災後重建工作之推動而有所改善。

整體而言，災後四年就業輔導及職業訓練投入經費總計約達四十多億元，然而南投縣及多數其他災區的山地鄉重建成果並不理想，其整體產業復建及居民就業水準仍低於災前，嚴重影響當地居民生活，亟待謀求解決（黃淑蒂，2005）。

#### **第四節 本章小結**

不論是莫拉克颱風還是 921 大地震，其災後協助勞工重返勞動市場之政策多數為現有的就業促進工具與津貼補助措施之整合，並配合擴大辦理「就業服務」、「就業促進」及「職業訓練」等相關措施，依據區域之特性及需求，提供災區失業勞工個別化、多元化、在地化的就業服務，以協助災區失業者儘速返回職場。

就 921 大地震而言，其協助災區民眾就業之相關措施包含：1. 以工代賑：乃為具社會救助性之就業輔導措施，如整理家園、環保守望相助，每人每月可領 15,840 元；2. 臨時工作津貼：每人每日 542 元，最長可領 11 個月；3. 就業重建大軍：以在地工作重建、家園重建、產業振興為策略，由派工單位提用人計畫向重建大軍申請臨時工作人員；4. 永續就業工程：又分為社會型及經濟型，每人每月 16,720 元，最長可領 9 個月；5. 多元就業開發方案：係為建構企業、民間團體與政府部門間促進就業之合作夥伴關係，提供多元就業管道，培養失業者再就業能力，每人每月 16,720 元，最長可領 9 個月；6. 僱用獎助津貼：按僱用人數每名每月補助雇主 5,000 元；7. 擴大辦理職訓班：實施「重建人力職訓班」，辦理職類有：建築配管、機械製圖、鋸板特殊焊接鋼筋技術、模板技術、營造工程砌磚工程、粉刷工程、面材鋪貼工程、防水工程修繕人員等訓練。

就莫拉克颱風而言，其協助災區民眾就業之相關措施則包含：1. 以工代賑：每人每日補助 800 元；2. 臨時工作津貼：每人每小時 100 元，每月最高 176 小時；3. 八八臨工專案：每日提供 200 個工作機會，每小時 100 元、每日

800 元；4.擴大辦理立即上工計畫：雇主僱用災區失業者，除了可以獲得每月薪資補助 12,000 元外，若僱用單位擬訂提升進用人員就業穩定作法並經核定，還可以獲得 5,000 元的僱用訓練津貼，最多可獲補助達 6 個月；5.多元就業開發方案：依工作性質每人每日補助 800 元、900 元或 1000 元，每月最高以工作 22 天，176 小時為原則；6.擴大辦理職訓班：推行「災區子弟安置訓練計畫」，辦理職類有：電腦軟體應用、電子器材維修及檢測、水電、鋸接、連鎖門市、餐旅服務、水電配管、住宿設施維護、家用水電空調維修、鋼筋、模板、泥水、混凝土等訓練。

綜合上述，莫拉克颱風及 921 大地震二次天然災害所推行的就業與職訓措施，各有其相似處與特有方案。相似處包含以工代賑、臨時工作津貼、多元就業開發方案、僱用獎助津貼及擴大辦理職訓班等措施，二次風災各項措施之差異，僅在於不同風災其方案補助之金額與補助期限並不同。除了上述措施之外，921 大地震另有就業重建大軍與永續就業工程二項方案；莫拉克颱風則有八八臨工專案與擴大辦理立即上工計畫二項方案。整體而言，二次風災所實行的措施與方案差異性並不大，大抵上來說，可謂大同小異。

因應天然災害，協助災區勞工重返勞動市場之政策研究

## **第三章 美國因應天然災害之就業協助政策**

### **第一節 政策背景**

美國為三權分立的聯邦制國家，在聯邦政府的層級，行政、立法與司法三權各自獨立、監督與制衡，其中，國會由參議院與眾議院組成，參議院的議員由每個州選出兩名議員，任期六年，眾議院責依據人口劃分選區選舉議員，每州至少選出一名眾議員，任期兩年。由於美國是聯邦制，因此州政府的權限很大，只要是非屬於聯邦政府的權責，都是屬於州的權責範圍。重大災害勞工協助政策的制定與執行在這樣的制度下，就分別歸屬聯邦政府與州政府，由聯邦政府負責政策的制定而州政府負責執行。美國雖然是全世界最富庶的國家之一，2008 年的 GDP 達 143694 億美元，國民所得也達 47232 美元，但是卡崔娜颶風所肆虐的東南部地區，包括路易西安納州、密西西比州、阿拉巴馬州、肯塔基州與喬治亞州等五州，在美國並非屬於富庶的地區，而其居民的經地位也較為弱勢。

#### **一、傷亡與災情**

卡崔娜颶風於 2005 年 8 月 24 日增強成為颶風，其後以緩慢的速度經過巴哈馬群島向西北前進，並於 25 日增強為第一級颶風（相當於我國輕度到中度颱風），並朝佛羅里達半島前進。26 日在哈連達（Hallandale）海灘與北邁阿密海灘間登陸，每小時超過 140 公里的陣風，造成佛羅里達州 7 人死亡 140 萬戶停電。卡崔娜颶風隨後繞過佛羅里達半島，強度雖略為縮減，但進入墨西哥灣後則再度迅速發展，27 日地方官員已對沿岸地區下達強制疏散令，28 日已經增強為第五級颶風（相當於我國超級強烈颱風），風速達每小時 270 公里以上，28 日下午中心氣壓為 902hPa，為大西洋颶風史上中心氣壓第四低者。29 日該颶風登陸美國墨西哥灣區，路易西安納州所測得的風速為每小時 224 公里，中心氣壓為 920hPa，為史上登陸颶風第三強者（國家防災科技中心，2005：1）。

卡崔娜颶風肆虐美國包括路易西安納州、密西西比州、阿拉巴馬州、肯

塔基州與喬治亞州等東南五州，其中以紐奧良市為受災最為嚴重的地區（國家防災科技中心，2005：2）。卡崔娜颶風是幾個世代以來影響美國最大颶風之一，目前已知直接與間接的死亡人數達 1833 人，其中路易西安納州有 1577 人、密西西比州有 238 人、佛羅里達州有 14 人、喬治亞州有 2 人以及阿拉巴馬州有 2 人。此外，目前也尚有數百人失蹤。此外，卡崔娜颶風也造成巨大的經濟與環境損害，包括受影響的眾多人口、旅遊中心、石油產業以及交通設施等（Beven II et al.，2008：1140-1141）。

就受到卡崔娜颶風影響最深的紐奧良市來說，於風災後的前十個月間，年度工作機會大約減少了 9 萬 5 千個，並於 2005 年 11 月達到谷底，當時就業人口數比 2004 年同一時期減少了 10 萬 5 千 3 百人。2006 年 6 月，也就是大約風災過後的十個月，年度工作機會減少的幅度，已經縮減到 9 萬 2 千 9 百人。在風災發生後的十個月間，總薪資的損失大約達 29 億美元，其中大約有 76%，或者是 22 億美元是私部門的薪資損失（Dolfman, Wasser, and Bergman，2007：3）。

## 二、災民就業需求

卡崔娜颶風所造成巨大災害，也造成災區民眾流離失所，失去工作。相較於在 2004 年整年度的新申請案件僅有 193,000 件，在卡崔娜災後的五週內，受災最嚴重的路易西安納州所接受的失業補償金新申請案件，就達 224,200 件（Brown, Mason, and Tiller，2006：61）。就如同其他重大災害的發生，解決災區民眾所面對居住、醫療、衛生、交通、教育與就業等救災與重建問題，必須耗費與動員大量的人力與物力。然而，卡崔娜風災後所面臨的失業問題，卻可能比其他重大災害後所引發的失業問題複雜，因為受風災影響大部分的地區，並非美國較為富庶的區域，而居住於此地區的民眾，也大都屬於社會中下層的弱勢民眾。

以紐奧良市來說，有在卡崔娜風災前就已經有很多長期失業的人口，2004 年的失業率為全國失業率的兩倍，大都維持在接近 12%；其中，非洲裔人口佔了該市 2/3 的總人口數，而其失業率則比全國非洲裔人口失業率高 20%；該市的貧窮率達 23%，大約比全國的貧窮率高 10%；最後，該市中位數家庭的收入大約只有全國平均數的 2/3（Holzer and Lerman，2006：2）。

也因此，在處理卡崔娜風災後所面臨失業問題時，若將受影響地區的地方產業與經濟狀況納入考量，那所需處理的就不僅是提供失業民眾現金協助與輔導就業而已。特別是在美國現行的失業補償（Unemployment Compensation，UC）制度下，各州擁有決定申請資格、金額與財源的權力，特別是補償金的金額，又和當地勞工的薪資水準有關。在卡崔娜風災受影響區域經濟產業不佳、薪資水準偏低的情況下，也就會產生失業補償偏低的問題，而無法協助災區失業勞工解決災後所立即面對的生活問題。Shapiro (2005) 便指出，受卡崔娜颶風影響最嚴重的阿拉巴馬、路易西安納與密西西比等三州所提供之失業補償與災害失業協助是過低的，他認為：

1. 受到颶風所影響的三州，平均每週失業補償給付的水準全國最低；
2. 這三個州平均失業補償給付的水準，僅達四家之口貧窮線的一半；
3. 特別是受風災影響者，大部分失去了他們過去擁有的所有東西，在此特別困難的經濟情況下，此三州的平均失業補償給付水準更顯得不適當；
4. 對於全職工作者所設定之災害失業協助最低金額僅達各州平均週失業補償金的一半，這代表了各州對於受卡崔娜風災影響而失業勞工的災害失業協助金額少於每週 100 美元（或者大約每年 5000 元），大約僅達四家之口貧窮線的四分之一。

此外，在制定災害就業政策時，除了不得不將在風災前該區域就業市場「低技術勞動力」與「低薪資工作」等存在於勞動市場的不利條件納入考慮之外，因風災造成災民流離失所，加上包括住家社區、交通系統、學校等社會與大眾基礎設施遭到破壞對於就業所產生的影響，也須列入考慮。紐澳良市在風災後便可以觀察到，伴隨著高失業率的是高失工率，而這也使得大量非當地的勞動力必須被引進投入清除與重建的工作 (Holzer and Lerman, 2006 : 2-4)。Holzer 與 Lerma (2006 : 1) 就主張災後的勞動政策，應以提供失業勞的工作技能、協助他們取得更好的工作、以及提供他們的收入為目標，並建議：

1. 透過政府與民間的中介組織協助就業；

2. 提供由政府提供財源的工作機會，並能透過師徒制發展失業勞工工作技能；
3. 擴大教育與訓練方案的範圍；
4. 透過經濟發展長期提供較高薪的工作機會以及提高當地勞工的工作技能；
5. 協調就業、住宅與交通之各方案的推動。

最後，Zedlewski (2006: 1) 亦觀察指出，紐奧良市於卡崔娜風災中受創最嚴重者，主要為該市年長、身心障礙與單親媽媽等最弱勢的失業居民。而這些弱勢勞工就業問題之解決，可能無法僅依賴一般失業或就業協助措施就能解決，Zedlewski (2006: 9) 便提出以下建議：

1. 針對達工作年齡的身障者、單親家長與監外服刑之家長，提供基本能力訓練以及通過能夠取得高中同等學力之普通教育發展（General Education Development，GED）考試的機會；
2. 強化青少年懷孕預防，以及提倡更重視兒童生活撫養的健康婚姻方案；
3. 提供所有低收入民眾與家庭儲蓄的機會；
4. 推動身心障礙者的就業提升方案；
5. 對年長與身心障礙者提供住宅支持性的服務。

從以上的討論我們知道，卡崔娜颶風受災地區的失業勞工屬於較為弱勢者，加上地區經濟產業的發展不佳，也使得在提供災區失業救助與就業協助時，需做出更多的考量，甚至利用此次受災重建的機會，轉型地方產業經濟，促進產業升級，一方面提供較高薪的工作機會，一方面透過訓練協助勞工學習取得這些工作的技能。然而在我們後續的討論中可以發現，此次聯邦政府所推動的各項方案中，除失業救濟之相關給付之外，在訓練方案的推動上，較為值得注意者，僅結合災區重建之需求，透過訓練協助災區失業勞工取得投入營造業的相關技能，並輔導他們取得與營造有關的工作機會。相關訓練的計畫，並沒有對於其他營造業以外的產業多做著墨。

## 第二節 聯邦政府因應重大災害失業勞工之相關措施

美國聯邦政府因應重大災害失業勞工的政策思維，是以一般性失業或就業協助方案為基礎，並於重大災害發生時以特別法律或例外條文進行補充，解決重大災難發生所衍生出的特殊問題。就失業或協助就業方案來說，如表3-2-1所示，美國政府所提供之一般性措施包括勞動力投資法（Workforce Investment Act，WIA）所建立的青年、成人與需轉業失業勞工訓練方案；以國家緊急補助金（National Emergency Grant, NEG）作為財源的方案；身心障礙方案領航員（Disability Program Navigators）；失業保險（Unemployment Insurance, UI）與災害失業協助（Disaster Unemployment Assistance，DUA）；以及工作團（Job Corps）。

表3-2-1 現存就業方案實例

方案與服務	目的
勞動力投資法之青年、成人與需轉業失業勞工訓練方案	提供青年、成人與需轉業勞工就業服務，透過單一窗口中心提供包括工作尋找、安排與訓練服務
國家緊急補助金	作為包括以工代賑與需轉業勞工訓練在內之服務的財源。其中，以工代賑針對受災害影響社區提供包括清潔、復原與人道協助等臨時性的工作
身心障礙方案領航員	提供人員有關身障與勞動議題之專業知識，以提升全方位、無縫隙的服務給身心障礙的求職者
失業保險	提供臨時性的救濟予符合失業保險資格規定、有能力工作的失業勞工
災害失業協助	提供臨時性的救濟予不符合州或聯邦政府之失業保險領取資格，但因為受到災害直接影響而使其失去或中斷工作或自營事業之失業勞工
工作團	針對16歲到24歲的低收入民眾，提供免費的教育與生涯技術訓練

資料來源：GAO，2008：52。

美國聯邦政府因應重大災害所造成失業的措施，主要可以區分為失業救濟與就業協助兩種。失業救濟又分為失業補償與災害失業協助兩種措施，前者為美國聯邦對於失業勞工所建立的失業救濟制度，並非特別針對重大災害而設，而後者則是針對因重大災害而失業，且不符合領取一般性失業救濟之勞工而設置。此外，就業協助亦分為以工代賑以及失業勞工訓練兩類，前者提供臨時性的工作機會而後者則是提供相關的轉介與訓練機會，協助失業勞工取得就業的職能。在就業協助的相關措施，以工代賑是針對災害發生而導致失業的勞工所設，但是失業勞工訓練之各項措施，則非針對因重大災害發生而失業的勞工，一般失業勞工符合特定資格者亦可以適用。最後，就業協助措施未來可能將逐漸成為災害個案管理中的重要項目，因此也納入討論。

### **一、失業救助相關方案**

直接受到卡崔娜颶風（Hurricane Katrina）影響而失業的勞工，依他們過去工作經歷的不同，可以向政府申請的救助金種類主要有兩種，包括失業補償與災害失業協助，其中，失業補償一般也被稱為失業保險。這兩種失業救助對於申請者資格的限制並不相同，而失業勞工也不可以在同一時間重複獲得兩種失業救助金。一般而言，失業勞工會先申請失業補償，但如果都不具申請失業補償的資格，便轉而申請災害失業協助。

失業補償金的財政來源為聯邦與州的薪資稅（payroll tax），而其給付的對象，則是符合由州所訂定之資格條件，且受到經濟因素影響而非自願性失業之勞工。失業補償一般不給付給自雇者（self-employed）、無法工作者或者近期不具有收入者。這些不符合申請失業補償金之失業勞工，若是其失業是直接受到重大災難影響的情況下，在總統將該項災難宣告為重大災難時，便可以具備申請災害失業協助的資格（Whittaker and Lordeman, 2006: 1）。

失業勞工不能同時重複領取失業補償金與災害失業協助金等兩種救助金。符合資格的勞工可以在州失業補償法律所規定的期限內領取失業補償金，而不符合申請失業補償金的勞工則可能具備資格領取 26 週的災害失業協助金。此外，如果勞工獲給付失業補償金的時間少於 26 週，且其失業的原因直接與自然災害有關，則該位勞工便可能符合申請災害失業協助金的資格，使兩種失業救助金給付的期間總計可達 26 週。此外，2006 年所通過的卡崔

娜緊急協助方案將可以領取災害失業協助金的期限增加了 13 週，延長為 39 週。因此，已經超過失業補償金給付期限的勞工，但領取失業補償金的期間不超過 39 週者，則可以領取災害失業協助金，但領取兩種失業救助金的期限，合併不得超過 39 週 (Whittaker and Lordeman, 2006 : 1)。以下進一步說明失業補償與災害失業協助的申請資格、救助金額與救助期間：

#### (一) 失業補償

美國的失業補償制度是由 1935 年所通過的社會安全法案 (Social Security Act) 所建立的，並且透過聯邦失業稅法案 (Federal Unemployment Tax Act, FUTA) 課徵薪資稅作為其財源。聯邦層級的主管單位是勞工部 (the Department of Labor)，透過立法規範各州政府共同必須遵守的事項，但是各州政府可以決定申請資格、金額與財源，同時負責申請案件的審核以及從失業信託基金 (Unemployment Trust Fund, UTF) 帳戶給付救濟金 (Whittaker and Lordeman, 2006 : 3)。各州政府用來判定申請者是否符合資格的標準並不相同，但是一般來說，主要考量以下三種因素 (Whittaker and Lordeman, 2006 : 3 ; Brown, Mason, and Tiller, 2006 : 61) :

1. 近期的工作、所得金額與工作期間的長短；
2. 申請者證明有能力以及有意願尋求與接受合適的工作；
3. 申請者最近離職或放棄工作機會之原因不在排除項目中；

失業勞工通常必須工作一段時間而且賺得一定金額的薪資才能符合申請失業補償的資格，各州的相關法律也都規定申請者必須有能力且能夠工作，而申請失業補償者必須持續地符合上述條件才能獲得給付。不符合申請資格者，大多是因為無能力工作、不願意工作、無適當理由自願性地辭職、因工作上的錯誤而遭解雇、無適當理由而放棄適合的工作機會、或者是出現勞動爭議 (Whittaker and Lordeman, 2006 : 2-3)。

但由於相關規定是由各州自訂，因此便可能出現在某一州符合領取資格者，在另一州即不符合資格的情況，此外，各州在行政上的規定也不盡相同，例如領取失業補償者須多常或者向哪一個失業補償辦公室報到，各州的規定就不相同，但也由於各州在失業補償行政措施上所擁有的權利，讓受到卡崔

娜颶風影響的各州可以迅速地調整相關的行政措施，簡化行政程序，加速失業補償發放的速度。舉例來說，路易西安納州便在災害發生後，由於申請者可能無法在被破壞的家園中找到過去工作地點與時間長短的相關證明，也因此該州政府便暫時免除了工作證明的相關規定；此外由於災後在交通與溝通上的困難，因此也免除了必須每週向失業補償辦公室報到的規定（Brown, Mason, and Tiller, 2006 : 61）。

一般來說，失業補償金的金額，是根據申請者最近 12 個月的薪資所決定，通常為申請者平均週薪資之一定比例，但不可以超過各州所設定的最高額度。各州補償金的給付期一般為 26 週，但這通常不包括失業後的第一個星期，因為大多數的州也規範了領取失業補償金之前必須有一個星期的等待期。基於上述規定，各州也分別對於卡崔娜颶風的災民提出優惠措施，例如路易西安納州免除了災民必須試圖尋找工作的要求，而密西西比州也對災民排除了等待期的適用（Whittaker and Lordeman, 2006 : 3）。

此外，聯邦政府也可以透過聯邦/州延長給付（Extended Benefits，EB）與聯邦臨時性延長失業補償（Federal Temporary Extended Unemployment Compensation，TEUC）延長失業勞工的失業補償。其中，僅路易西安納州於卡崔娜風災重建期間啓用聯邦/州延長給付的機制。聯邦/州延長給付機制讓失業補償的發放，在出現高失業率的州可以在原本的州之外延長 13 週，而在失業率極高的州則可以最高延長 20 週。延長給付金由聯邦政府與州政府各負擔 50%，聯邦政府負擔的金額由失業信託基金中給付，而州負擔的部分，則由州失業信託基金帳戶支付。聯邦臨時性延長失業補償制度為一需通過立法的臨時性制度，過去僅在 1971、1974、1982、1991 與 2002 立法通過，讓聯邦政府得以延長失業補償給付，但是國會並沒有在卡崔娜風災重建的期間通過立法啓動此項制度（Whittaker and Lordeman, 2006 : 7）。卡崔娜風災期間主要用來彌補失業補償不足者，為以下所要介紹的災害失業協助。

## （二）災害失業協助

災害失業協助是提供金錢上的協助予受到重大災難影響而失業，但卻不符合申請失業補償資格的失業勞工（Whittaker, 2005 : 1）。災害失業協助金的給付對象，必須是受到聯邦政府所認定之重大災害直接影響而失業的勞

工。災害失業協助的法源為羅伯史坦福災害疏解與緊急協助法（Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Relief Act，the Stafford Act），簡稱史坦福法案，該法案授權總統在州與地方政府資源都不足以應付某項自然災害，或在美國境內所發生的任何火災、水災或爆炸時，宣告該項災害為重大災害，總統亦可以基於災害範圍所及各州之州長的請求發布命令宣告重大災害。重大災害命令的宣告指出符合協助條件的受災範圍，並且讓災區可以取得史坦福法案所授權的災害協助，至少包括整修、更換或重建公共與非營利的設施、災民生活所需之救助金、住宅以及因為災害而導致失業之協助（Whittaker and Lordeman，2006：3-4）。該法案授與總統永久性的權力，讓總統可以在重大災害發生的時候不須國會通過新的法案授權，便可以立即回應災害所帶來的迫切需求（Bea，2006：i）。

國會通過預算讓成立災害救援基金（Disaster Relief Fund，DRF），作為史坦福法案所授權之服務的財源，比較特殊的是，投入該基金的預算並沒有使用期限，可以一直保留在基金中直到被使用為止。該基金由聯邦緊急災害管理署（Federal Emergency Management Agency，FEMA）主管，同時也是災害失業協助金的主要財源（Bea，2006：i），但是災害失業協助相關的業務與行政事項，則是由勞工部透過各州主管失業補償單位處理。各州必須提報因為災害所需發放的災害失業協助金，並由勞工部由聯邦失業津貼與補助（Federal Unemployment Benefit and Allowance，FUBA）帳戶支應，然後勞工部再向聯邦緊急災害管理署請款（Whittaker and Lordeman，2006：4）。符合請領災害失業協助的失業勞工通常包括（Whittaker and Lordeman，2006：4）：

1. 自雇者；
2. 勞工在重大災害發生後的一週出現失業的情況，並且失業的狀況是重大災害所直接導致；
3. 勞工由於重大災害的直接影響而無法到達接受聘僱的工作場所；或者勞工已經準備開始工作，但由於重大災害的直接影響而失去工作或無法到達職場；
4. 由於家中負責家計者因為重大災害直接影響而死亡，因此變成負擔家計或家庭重要經濟來源者；

5. 勞工因為災害直接影響而受傷，導致無法工作者。

災害失業協助金之金額決定方式，和一般各州決定失業補償金的方式類似。一般來說，災害失業協助金的金額和失業補償金的金額相同，但是災害失業協助金的金額最低不得低於申請者所在州失業補償金平均金額的一半，同時也不能領取超過該州所設定的失業補償金上限（Whittaker and Lordeman, 2006: 5）。符合資格者一般必須在州宣布災害失業協助開始申請的 30 天內提出申請，雖然申請的期限可以延長，但最晚不得超過宣佈申請後的第 26 週（Whittaker, 2005: 2；Jordan, 2006: 2-3）。災害失業協助金領取最長以 26 週為限，但是 2006 年 3 月 6 日國會通過了卡崔娜颶風緊急事故協助法案（Katrina Emergency Assistance Act），特別將卡崔娜颶風和麗塔颶風（Hurricane Rita）災民的災害失業協助最長期限延長 13 週，從原本的 26 週延長到 39 週，但此條款不適用於後續其他的重大災害（Whittaker and Lordeman, 2006: 3）。

由於受到 2001 年 911 事件的影響，勞工部於 2001 年 11 月 13 日發布了一項解釋令，界定「直接受到重大災害影響而失業」的定義，希望能夠將受到經濟景氣循環影響而失業的災民排除於災害失業協助的請領範圍之外。該解釋令將直接受到重大災害影響而失業的條件訂定如下（Whittaker, 2005: 3）：

1. 受雇的地方損毀或崩塌；
2. 因為聯邦政府為了因應災害而關閉，使得受雇的地方無法到達；
3. 失去工作或失去收入的原因，在於災害發生前雇主或者是自雇者的事業，至少有大部分的營收或收入是來自於因災害受損或破壞的事業或個人，或者是來自於因為聯邦政府為了因應災害而關閉的事業。

若是失業勞工在領取災害失業協助金的期間有其他的收入，就必須先將其他收入的金額減去，才是所能領取的災害協助金金額。這些必須減去的其他收入雖然和各州失業補償金扣除的規定類似，但其中的項目並非完全一致。災害協助金的扣除項目包括（Whittaker, 2005: 4）：

1. 因為疾病或傷殘導致薪資減少而獲得的救濟金或保險金；

2. 因為團體協約談判的進行所領取的補充性失業給付；
3. 商業薪資保護保險；
4. 員工的薪資，或者是領取災害失業協助的個人，是因為家中主要負責家計者因災害死亡而成為家中主要負擔家計者，並因此領取死亡慰助金；
5. 退休金、養老金或者年金收入；
6. 因為受雇或自雇的收入；
7. 補助金或價格保證金、農作物保險與農田災害紓解金。

## 二、就業相關方案

美國聯邦政府為協助受到卡崔娜颶風影響而失業的勞工，提供了臨時性的就業機會以及職業訓練方案，這些方案主要的法源為勞動力投資法。首先，因為卡崔娜颶風而失業的勞工可以申請勞動力投資法下所規範的成人及需轉業失業勞工方案 (the Adult and Dislocated Worker Program)，接受核心 (core)、密集 (intensive) 與培訓服務。就財源而言，成人方案與需轉業失業勞工 (dislocated workers) 方案必須分別編列預算並通過審議，就 2005 年預算年度而言，需轉業失業勞工方案總共編列了 15 億的經費，而成人方案則編列了 8 億 9 千 6 百 6 拾萬的經費 (Whittaker and Lordeman, 2006 : 9-10)。

此外，受到卡崔娜颶風災害影響的勞工也可以透過「以工代賑 (disaster relief employment)」取得臨時性的工作。以工代賑的經費來源主要來自於需轉業失業勞工國家儲備。該項國家儲備在 2005 預算年度中的預算額度為 1 億 5 千 7 百 8 拾萬，而其中絕大部分為國家緊急補助金。國家緊急補助金主要的用途之一就是提供以工代賑的財源，針對州的勞政單位以及地方勞動力投資委員會 (Workforce Investment Boards, WIB) 提供額外的資金，以對需轉業之失業勞工 (dislocated workers) 提供相關的訓練及服務 (Whittaker and Lordeman, 2006 : 10)。

### (一) 以工代賑

「以工代賑」的主要目的在於創造臨時性的工作，提供經費給政府或非

營利組織，以聘請失業勞工針對災害中受創的社區進行清潔、復原與人道協助等工作。各州可以在聯邦緊急災害管理署宣告可以接受協助的受災區域後，申請以工代賑的經費。如果參與臨時性工作的失業勞工數量龐大以致於依公式補助給各州的經費不足以協助這些失業勞工轉任永久性的工作，那麼州政府可以申請使用剩餘的災害計畫經費提供就業協助，如職業訓練等，或者申請額外的國家緊急補助金。通常國家緊急補助金是採漸進式分批撥款的方式，其中首次撥款的主要目的在於讓計畫可以依照規劃的數量臨時聘用失業勞工，而後續則視需求撥款（Whittaker and Lordeman，2006：10）。

以工代賑優先僱用因災害而臨時性或永久性失業的勞工，但是其他失業勞工或者長期失業的民眾也具備申請的資格。以工代賑的薪資，若不計入福利最高為 12,000 美元，而僱用的期間最高為六個月或 1,040 小時兩者中較長者。此外，若失業勞工所擔任的工作需要困難度較高的技巧，則該名勞工的時薪可以提高，但是工作的期間便會縮短。除了薪資之外，參與以工代賑的失業勞工也可以享有包括交通費或托育服務等支持性的服務。此外，州政府也可以為特定職位請求較高的薪資上限，同時如果較長的清除期間是合理的，那麼州政府也可以申請修正補助計畫，讓聘僱期延長超過六個月（Whittaker and Lordeman，2006：11）。

2005 年 9 月 23 日小布希總統簽署需轉業失業勞工彈性法案（the Flexibility for Displaced Workers Act），讓勞工部可以在卡崔娜颶風災區外提供勞動力投資法所授權之以工代賑之工作機會，讓因為受卡崔娜颶風災害影響而需搬離原本居住地之災民可以就地投入政府所提供之臨時性工作機會。此外，該法案也放寬資格條件，讓災害發生時之失業勞工以及過去沒有工作資歷之勞工得以適用勞動力投資法而取得參與以工代賑與其他災後救助的方案。最後，該法案授權勞工部可以在特殊的情況下，將原本為期最長六個月的以工代賑方案再延長六個月（Whittaker and Lordeman，2006：11；Bea，2006：34）。

## （二）失業勞工訓練

和訓練有關的相關方案是由勞工部所主管，其中，災害有關的主要為青年、成人與需轉業失業勞工等訓練方案，由於失去家園的民眾自動就會被認

定為低收入戶，也因此就會取得優先參與密集訓練與服務的資格。青年方案的對象為 14 歲到 21 歲的低收入青年，成人方案的對象為高於 18 歲的民眾，而需轉業失業勞工方案的對象則是有工作歷史，但不太可能在過去從事的行業中找到新工作的失業勞工（Mercer et al., 2005 : 22）。在這三種方案中，就協助因災害而失業的勞工而言，與成人方案和需轉業失業勞工兩個方案較為有關。

在勞工部依公式補助給各州推動成人訓練方案與需轉業失業勞工訓練方案的經費中，有 85% 的成人訓練方案經費必須依據法定的公式分配給地方勞動力投資委員會（Workforce Investment Board, WIB），而 60% 的需轉業失業勞工訓練方案經費，則必須依據州長所決定的公式分配給地方勞動力投資委員會。兩種訓練方案都透過地方之「單一窗口（one-stop）」系統提供，而其內容則包括了核心、密集與培訓等三個層次的連續性服務，並優先提供給接受政府協助或其他低收入的民眾（Whittaker and Lordeman, 2006 : 11）。

所謂的「單一窗口」系統，指的是一套服務提供的協調體系，讓成人、需轉業失業勞工以及某些青年個案得以接受依據勞動力投資法所提供的服務。每一個在地方的「單一窗口」系統都必須至少有一個實體的中心，並可能還有幾個附屬的場所。這些單一窗口中心提供像是工作尋找與安排協助、判定是否具有接受勞動力投資法所舉辦之訓練的資格、青年方案提供者的資訊以及申請失業補償的訊息等（Mercer et al., 2005 : 25）。

第一個層次的服務為核心服務，提供給所有的成人與需轉業失業勞工。核心服務包括推廣介紹單一窗口系統下所提供之服務、工作尋找與安排協助、指出職缺與缺工職業所需技能之勞動市場資訊、就業趨勢、初步技能與需求評估、所提供之服務與方案資訊、以及協助勞工勝任所擔任工作之後續服務（Whittaker and Lordeman, 2006 : 12）。

第二個層次的服務為密集服務，而這個層次之服務的提供對象為：(1) 至少已經接受過一項核心服務之失業成年人，但無法透過核心服務找到工作或需要核心服務以取得工作機會；(2) 已經接受過至少一項的核心服務且已經有工作的成年人，需要透過密集服務的協助才能找到或勝任一份能滿足生活所需之工作。聯邦政府並沒有規定在取得密集服務前，接受核心服務之最

低時數。密集服務包括整合性評估、發展個人就業計畫、團體或個人諮商、個案管理與短期職前服務（Whittaker and Lordeman，2006：12）。

第三個層次的服務為訓練服務，取得訓練服務的成年人必須接受過至少一項密集服務、無法藉由密集服務取得或勝任某項工作、具有成功參與特定訓練方案的技能與資歷、特定之訓練方案可以直接協助受訓者找到在地的工作機會但是勞工無法取得其他政府訓練方案之補助、或是所需技能其他方案無法提供。聯邦政府並沒有規定在取得訓練服務前，接受密集服務之最低時數，但是所接受的密集服務需足以讓失業勞工作好訓練或就業的準備。訓練包括職業技能訓練、在職訓練、創業訓練（entrepreneurial training）、技能提升、就職準備訓練（job readiness training）、成人教育與和其他訓練結合的識字訓練。每位受訓者都有專屬之個人訓練帳戶，透過訓練帳戶的設置可以讓受訓者選擇訓練的課程與提供者（Whittaker and Lordeman，2006：12-13）。

就經費的編列方式來說，在需轉業失業勞工方案所編列的經費中，大約 80%是以公式化補助款的方式補助給州，而另外約 20%則由勞工部長保留在需轉業失業勞工國家儲備（Dislocated Worker National Reserve）中，作為包括撥給州與地方政府之國家緊急補助金在內的活動（Jordan，2006：3；Whittaker and Lordeman，2006：10）。至於編列於成人方案的經費，則全部依公式分配給各州（Whittaker and Lordeman，2006：9-10）。

此外，原則上不同方案中的經費是不可以留用的，但是州長可以在勞工部長的同意下，為了更有效地針對地方的需求使用勞動力投資法所給予的相關經費，可以獲得一些彈性，例如在成人方案與需轉介失業勞工方案間以 20% 為上限流用經費，在某些情況下，某些州甚至取得勞工部長的同意在特定的地點 100% 流用經費（Mercer et al.，2005：23）。

### （三）取得就業與工作訓練協助之資訊

以工代賑相關的資訊可以在地方單一窗口中心取得，勞工也可以在中心取得包括工作尋找與安排協助、認定是否具有參與勞動力投資法下之訓練方案的資格，以及申請失業救助相關資訊等服務（Whittaker and Lordeman，2006：13）。此外，勞工部也為服務受到卡崔娜風災影響的勞工與雇主，建立工作銀行「卡崔娜重建工作連結（Katrina Recovery Job Connection）」網站，

以協助（Whittaker and Lordeman，2006：13；Department of Labor，2005h）：

1. 希望在原本所居住的州或是災後遷入的州尋求新的、全職工作的個人；
2. 希望參與臨時性工作已協助災區清理與重建工作的個人；
3. 希望登錄與卡崔娜風災有關之重建工作或聘用受風災影響勞工的雇主。

### 三、災害個案管理

所謂的個案管理（Case Management）是一個找出服務對象之服務需求、找到提供服務的地點並安排取得服務以及協調多個服務提供者的過程，而災害個案管理（Disaster Case Management）也使用相同的過程幫助災民從災害中回到正常的生活。災害個案管理的精神在於協助災民取得災後各項服務，並且透過協調、追蹤與倡議（advocate），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。此外，災害個案管理也將關注的焦點從立即性的短期需求，擴展到包括衛生、就業、居住以及其他社會服務的領域（GAO，2009：4）。

聯邦政府提供與協調災害個案管理的法源，來自於2006年所通過的後卡崔娜緊急災害管理改革法案（Post-Katrina Emergency Management Reform Act）。由於在卡崔娜颶風發生時，聯邦政府因應重大災害所依據的史坦福法案並沒有提供聯邦政府災害個案管理的授權，也因此，後卡崔娜緊急災害管理改革法案針對史坦福法案進行修法，而修法的重點之一，就是授權總統提供災害個案管理的財源（GAO，2009：5）。

事實上，在卡崔娜颶風發生後的救災與重建期間，各聯邦、州與地方單位間的協調不彰，也嚴重地影響了救災與重建的效率。也因此，災害個案管理也可以視為聯邦政府試圖在服務災民的層次進行服務的整合，以有效協助災民重返正常生活。另一方面，聯邦政府也2008年3月在整合救災與重建力量的層次，以國家回應架構（National Response Framework）取代國家回應計畫（National Response Plan），而這也顯示出聯邦政府希望在救災與重建的行動中，更有效地協調各政府單位與民間非營利組織的努力，而災害個案管理也被加入，成為災民服務的項目之一（GAO，2009：5-6）。

雖然卡崔娜颶風救災與重建期間，聯邦政府並沒有提供災害個案管理的法源依據，但是聯邦緊急災害管理署將國際針對崔娜颶風災害的 6 千 6 百萬捐款提供給聯合衛理公會救災委員會（United Methodist Committee on Relief，UMCOR）推動災害個案管理，而該委員會也利用該筆款項成立為期兩年的「今天協助卡崔娜（Katrina Aid Today，KAT）」計畫，結合了 9 個社福志願組織針對卡崔娜颶風的災民提供災害個案管理。KAT 計畫於 2007 年 10 月結束後，聯邦緊急災害管理署又使用了國際 6 千 6 百萬捐款的孳息約 2 百萬元延長了 KAT 計畫至 2008 年 3 月（GAO，2009：9）。

在 KAT 計畫結束後，聯邦緊急災害管理署與路易西安納與密西西比州合作，推動為期一年、兩階段的災害個案管理。在第二階段中，聯邦緊急災害管理署使用災害救援基金，協助上述兩個州政府成立由州所管理災害個案管理試辦計畫（Disaster Case Management Pilot Program，DCM-P program），然而此試辦計畫的主要目的，是在於協助災民找到永久居住的場所，而非解決就業問題（GAO，2009：11），但是試辦計畫的推動，也顯示聯邦緊急災害管理署開始推動由州政府協調管理的災害個案管理。

在卡崔娜颶風重建期間所推動的災害個案管理，不論是 KAT 或是 DCM-P 計畫，都沒有把就業輔導列為主要的工作項目，然而在 GAO（2009：25-26）的報告中卻提到，個案管理人員指出災民的需求包括了就業與交通，但是相關的社區資源是很有限地，此外，DCM-P 的個案管理人員也指出，直到 2008 年，就業問題仍是他們協助對象共同的需求。如下圖所示，根據一項針對 KAT 與災害住宅協助方案（Disaster Housing Assistance Program，DHAP）中個案管理資訊的分析顯示，就業與工作訓練都是需求很高的項目。



圖 3-2-1 災害個案管理中最常到最不常出現的顧客需求

資料來源：GAO，2009：26。

以上分析，除了指出如何進一步整合相關失業與就業的協助，將可能是未來災害個案管理改革的重點之一，從另外一個角度來看，就業只是協助災民重返正常生活的一個面向，若是無法整合包括居住、衛生、保健、交通、托幼等其他生活需求，相關就業扶助措施的成效將會大打折扣，而透過災害個案管理整合相關災害協助方案，將有可能讓各項協助方案出現一加一大於二的效果。

### 第三節 美國協助災區勞工之方案分析

#### 一、中央、地方政府職能劃分

美國聯邦政府解決重大災難的失業問題，不論是失業或是就業協助的方案，大都是由聯邦政府決定一般性的政策方向，再由州政府負責實際政策執

行的工作。就失業救助之兩項主要方案來看，美國失業補償制度是由聯邦與州政府共同訂定並執行的失業救助方案，由聯邦政府訂定一般性的規則，再由各州政府針對各州不同的政治、經濟與社會情況，訂定申請資格、金額與財源，而這樣的制度設計，以收因地制宜之效。

其次，災害失業協助雖然是由聯邦政府因應重大災害之發生，而對於各州原本失業補償制度之不足所制定的制度，因此政策制定由聯邦政府主導，並由州政府負責相關的行政工作。但是值得注意的是，由於災害失業協助金發放的金額除了所設定之上限（州失業補償金之上限）與下限（州失業補償平均金額之一半）之外，一般和失業補償金的金額相同，因此災害失業協助制度雖然由聯邦主導政策制定，州政府負責行政事務，但是各州政府仍可以透過對於失業補償金額的決定權，間接決定失業災民領取災害失業協助金的金額。

針對協助失業勞工就業之兩項方案，都是由以勞動力投資法為核心所建構之勞動力發展體系所提供之，並由聯邦政府挹注經費（Holzer and Lerman, 2006: 4）。就以工代賑方案而言，由聯邦負責決策，州政府負責執行，但州可以申請聯邦同意讓某些工作的薪資提高以及延長臨時聘雇的期間至一年。針對就業訓練方案，聯邦政府每年依據勞動力投資法提供約 30 億美元的經費給需轉業失業勞工、成人與青年等三個方案，地方勞動力投資委員會根據地方的就業需求，將所分配到的經費配置到三個方案中，而地方單一窗口辦公室則為服務的提供者，包括申請失業補償、工作搜尋、工作諮詢與工作訓練（Holzer and Lerman, 2006: 4）。

最後，災害個案管理是在卡崔娜風災期間，聯邦政府運用國際捐款所推動的工作，並於風災後於 2006 年通過卡崔娜緊急災害管理改革法賦予總統對於災害個案管理提供財源的法源。在卡崔娜風災期間所推動之 KAT 方案，是由聯合衛理公會救災委員會執行，但是在 KAT 方案結束後，聯邦政府開始與州政府合作推動災害個案管理，並試辦 DCM-P 方案，而這也顯示未來災害個案管理方案的執行，州政府將扮演更重要的角色，取代 KAT 方案中的聯合衛理公會救災委員會，連結相關公私部門組織與方案，提供災民整合性的服務。美國各項失業勞工協助方案之府際職能分工整理如下表 3-3-1 所示：

表 3-3-1 美國各項重大災害失業勞工協助方案之府際職能分工

方案名稱	府際職能分工	聯邦政府職責	州政府職責
失業補償	由聯邦政府與州政府共同制定政策，並由州政府負責行政與管理工作	以社會安全法為其法源  主管單位則是勞工部，透過法規辦法的訂定規範各州政府共同必須遵守的事項  透過啟動聯邦/州延長給付或聯邦臨時性延長失業給付補償	由各州政府決定申請資格、金額與財源，同時負責申請案件的審核以及從失業信託基金帳戶給付救濟金，因此各州政府用來判定申請者是否符合資格的標準並不相同  各州也擁有相關行政工作制定與管理的權力
災害失業協助	聯邦政府負有政策制定之權力，並由州政府負責執行	以史坦福法為法源  授權總統透過重大災害的宣告，提供聯邦資源協助州與地方應付某項重大災害  由勞工部主管災害失業協助之業務與行政事項	由各州主管失業補償的單位負責災害失業協助主要的行政業務並向勞工部提報所需發放協助金的額度  各州州長亦可以請求總統宣告所轄境內所發生之災害為重大災害

(續下頁)

因應天然災害，協助災區勞工重返勞動市場之政策研究

方案名稱	府際職能分工	聯邦政府職責	州政府職責
以工代賑	由聯邦政府制定政策，各州政府則依據地方需求修正規定並負執行之責	以勞動力投資法為法源 聯邦政府層級由勞工部主管，並進行一般性之規定  勞工部可以在特殊的情況下將期限由六個月再延長六個月以及決定是否可以在卡崔娜颶風災區外以工代賑之工作機會	州政府也可以為特定職位請求較高的薪資上限與申請修正補助計畫，讓聘僱期延長超過六個月
就業訓練	由聯邦政府決定各項方案與補助經費，並由各州地方之勞動力投資委員會決定各種方案推動細節。實際服務則由單一窗口中心負責	以勞動力投資法為法源 聯邦政府層級由勞工部主管，並進行一般性之規定  同意州長是否可以在各訓練方案間挪用經費	州長可以提出申請，請勞工部長同意部份或全部留用各訓練方案間的經費

(續下頁)

方案名稱	府際職能分工	聯邦政府職責	州政府職責
災害個案管理	由聯邦政府提供財源與訂定方案內容，並由州政府負責協調執行	於重大災害發生時，授權總統針對災害個案管理提供財源	試辦 DCM-P 計畫，負責協調管理災害個案管理

資料來源：作者自行整理。

## 二、服務傳送與民間參與

在重大災害中失業的民眾，不論是需要申請失業救助、取得就業協助或是申請災害個案管理，提出申請的對象都是以州政府主管相關業務的單位為主，其中失業補償或是災害失業協助都是向各州主管失業補償之機構提出申請；申請以工代賑或是希望參加失業訓練，則都是向各州地方勞動力投資委員會所設立單一窗口中心申請；而申請災害個案管理，則是向各州提供災害個案管理服務之單位提出申請。換句話說，不論在各項失業救助或是就業協助方案中，聯邦政府與州政府之間的決策權力歸屬為何、業務分工情況為何、財務分擔比例為何，民眾取得公共服務的對象皆為州政府，亦即州政府為相關服務的主要服務傳送者。

此外，在失業勞工申請失業補償或是災害失業協助的過程中，州政府為主要處理相關申請案件的組織，但是民間私部門或非營利組織，在以工代賑、就業訓練與災害個案管理等服務上就扮演了較為顯著的角色。就以工代賑而言，除了政府公部門組織之外，在重大災害發生後於災區從事清潔、復原與人道協助等工作之非營利組織也可以申請經費提供臨時性的工作機會；以就業訓練來看，政府將對於符合資格的受訓者建立專屬的訓練帳戶，而在不超過帳戶金額的情況下，受訓者可以自由選擇符合其就業需求的訓練計畫，而這樣的制度設計，也使得私部門營利或非營利的訓練機構，成為政府提供就業訓練服務中的一環。

卡崔娜風災後所推動的災害個案管理計畫為 KAT 計畫，是由聯合衛理公會救災委員會結合 9 個社福志願組織共同推動該項方案，而這也顯示出社會非營利組織在災害個案管理中所扮演的關鍵角色，雖然在後續的 DCM-P 計畫中，聯邦政府強化了州政府在災害個案管理中的角色，但是州政府僅取代

了原本由聯合衛理公會救災委員會所扮演的協調角色，在災害個案管理相關計畫的推動過程中，仍須與地方社福非營利組織建立夥伴關係，完成該項服務的推動。以上討論內容整理如表 3-3-2。

表 3-3-2 美國各項重大災害失業勞工協助方案之服務傳送與民間參與方式

方案	服務取得方式	民間參與方式
失業補償	由符合資格的失業勞工，向過去工作所在地州政府主管勞工失業補償業務之機關提出申請	無
災害失業協助	由符合資格的失業勞工，向總統宣告發生重大災害之州政府勞工失業補償業務主管機關提出申請	無
以工代賑	符合資格的失業勞工向各州地方勞動力投資委員會所設立單一窗口中心申請	於災區從事清潔、復原與人道協助等工作之非營利組織也可以提供以工代賑之工作
就業訓練	符合資格的失業勞工向各州地方勞動力投資委員會所設立單一窗口中心申請	私部門營利或非營利之訓練機構，針對符合資格之受訓者，提供相關的訓練計畫
災害個案管理	由災民向災害個案管理團隊提出申請	由聯邦或州與非營利組織建立夥伴關係，並由非營利組織辦理

資料來源：作者自行整理。

然而值得注意的是，高失業率與高失工率共存，是紐澳良市在風災後可以觀察到的一種諷刺現象，而這也使得大量非當地的勞動力必須被引進投入清除與重建的工作（Holzer and Lerman, 2006：4）。而這樣的經驗也告訴我們，除了以工代賑或失業訓練等措施之外，也同時需協調其他單位提供配套措施，共同解決災區失業勞工在交通、托幼與住宅上的需求，特別是災後災民可能被安置在臨時性的住所，若沒有提供交通、托幼上的協助，便可能出現有職缺，但災民卻無法投入工作的情況。

### **三、財政負擔責任**

美國各項重大災害失業勞工之協助方案，如表 3-3-3 所示，除失業補償外，聯邦政府皆為主要之財政負擔者，州政府的主要職責在於執行，而非提供經費。就災害失業協助而言，其財源來自於災害救援基金，該基金的經費須由國會審查通過，但並沒有限定使用的期限；此外，以工代賑與各項就業訓練方案的法源雖然都是史坦福法案，但是經費的來源卻不相同。以工代賑的財源主要來自於國家緊急補助金，而就業訓練方案之財源，則須由行政單位編列預算後由國會通過後依公式分配給各州政府，而各州政府雖然不負有提供財源的責任，但須負責將聯邦補助各項計畫的款項分配給各地方之勞動力投資委員會。

就災害個案管理而言，由於在卡崔娜風災期間聯邦政府並沒有法律授權得以提供災害個案管理的服務，因此當時是使用國際捐款與孳息推動該項 KAT 計畫。但是在 KAT 計畫結束後，聯邦政府緊急災害管理署與路易西安納與密西西比州合作推動 DCM-P 計畫，而其經費的來源，則為災害救援基金。由於 2006 年已經通過後卡崔娜緊急災害管理改革法賦予聯邦政府推動災害個案管理的法源，因此未來可以藉由編列預算送國會審議的方式，提供災害個案管理的財源。

在各項對於災區民眾失業救助與就業協助之方案中，唯有失業補償須由州政府負擔一半的經費。Danziger 與 Danziger (2006：31) 便指出，失業補償方案所需經費須由州政府共同負擔的背景因素，在於

各州希望能夠對於補償方案的制定有較大的自主性，因此在制度設計之初，便要求各州必須分擔很高的比例，例如失業補償方案各州就必須負擔 50% 的經費。

事實上，由於失業補償並非特別針對重大災害的發生而設置之失業救助制度，也因此，在無重大災害發生的情況下，或許州政府願意以經費的分擔為代價取得在計畫方案某些政策議題上的決策權，但是由於一旦重大災害發生，勢必重創各州的財政能力，加上失業人口的大量出現勢必造成失業補償給付的上升，若州政府在此時仍須分擔所需經費的 50%，勢必加重各州已經遭受重創的財政壓力，進而使各州政府協助災民的能力下降，甚至影響災區民眾自助的能力。也因此，Danziger 與 Danziger (2006: 32) 便建議在重大災害發生的時候，聯邦政府有必要針對各項方案之財政分擔重新調整，負擔因為災害所衍生之額外支出。

Emsellem (2005: 1) 也持相似的意見，但主張擴大災害失業協助的適用範圍以解決問題。他指出大部分在卡崔娜風災中失業民眾，可能僅能取得失業補償金，而無法取得災害失業協助金，由於此次受風災區域的失業補償金標準偏低，因此也會造成災區失業民眾僅能取得有限的財務協助，而不足以應付災後生活所需。此外，由於失業補償金給付的負擔加重也可能加重了雇主的財務負擔，而這也不利於地方產業的復甦。據此，他認為災害失業協助應反從為主，在發生重大災害時取代失業補償制度，成為協助災害失業勞工救助的主要制度，他的主張是基於以下理由：

1. 災害失業協助制度的改革對於因重大災害而失業的家庭來說是很關鍵的，因為該制度能夠提供較為適當的所得，且不會提高各州失業補償方案的壓力，以致於各州須縮減失業補償的給付；
2. 灾害失業協助制度對於雇主來說也是較為有利的，因為該制度在重大災害發生後便把該州與鄰近各州的勞工移出失業補償制度，而如此也可以減輕各州提高州的失業補償稅；
3. 灾害失業協助制度可以協助灣區各州以及接受災民安置的州，

因為不但免除了各州提供額外協助以補失業補償金不足的壓力，由於災害失業協助提高了災民的現金救助，也使得各州區域的經濟也可以因此受益。

表 3-3-3 美國各項重大災害失業勞工協助方案之府際財政分擔

方案	聯邦政府之財政分擔	州政府之財政分擔
失業補償	由聯邦政府負擔 50%，財源來自於聯邦的薪資稅 若實施延長給付，所增加的支出亦由聯邦政府支付 50%	由州政府負擔 50%，財源來自於州的薪資稅 若實施延長給付，所增加的支出由州政府支付 50%
災害失業協助	主要的財源來自於國會通過預算成立，但沒有設定使用期限的災害救援基金作為財源，其主管機關為聯邦緊急災害管理署	無
以工代賑	經費來自於需轉業失業勞工國家儲備，而在該項儲備中國家緊急補助金佔了絕大部分	無
就業訓練	由行政部門編列預算並由國會通過後執行 勞工部依公式將經費補助給各州，在需轉業失業勞工方案的經費中，大約 80%是以公式化補助款的方式補助給州，而另外約 20%則由勞工部長保留在需轉業失業勞工國家儲備，作為包括撥給州	州政府不負擔訓練經費，但須進行聯邦補助經費之分配 補助成人訓練方案的經費中，85%必須依據法定的公式分配給地方勞動力投資委員會 補助需轉業失業勞工訓練

	<p>與地方政府之國家緊急補助金在內的活動；而成人方案的經費，則由勞工部全部依公式分配給各州</p>	<p>方案的經費，60%必須依據州長所決定的公式分配給地方勞動力投資委員會</p> <p>經費原則上不得在不同訓練方案間流用，但是州長可以取得勞工部長的同意取得一些經費流用的彈性</p>
災害個案管理	<p>聯邦政府並沒有編列經費推動卡崔娜風災後之災害個案管理，而是利用 6 千 6 百萬的國際捐款推動 KAT 計畫，隨後並以孳息延長 KAT 計畫</p> <p>在 KAT 計畫結束後，緊急災害管理署使用災害救援基金與路易西安納與密西西比州合作，試辦 DCM-P 計畫</p> <p>2006 年通過後卡崔娜緊急災害管理改革法，授權總統提供經費實施災害個案管理</p>	無

資料來源：本研究自行整理。

#### 四、法令架構

從上一節的討論中我們知道，於卡崔娜風災重建期間，由美國聯邦政府所推動、協助失業勞工之措施包括失業補償、災害失業協助、以工代賑、失業訓練與災害個案管理。失業補償措施主要的法源依據

爲社會安全法案，並透過聯邦失業稅法課徵薪資稅做爲財源，卡崔娜風災期間聯邦政府並沒有通過法律增加失業補償給付的優惠，而是透過災害失業協助補充失業補償之不足，協助因災害而失業之勞工。

2005 年國會通過 QI, TMA, 與 Abstinence 計畫延長與卡崔娜颶風失業救濟法 (QI, TMA, and Abstinence Programs Extension and Hurricane Katrina Unemployment Relief Act)，該法案的 201 條在 2006 年的聯邦失業帳戶 (Federal Unemployment Account, FUA) 中建立了一個特別的失業信託基金，並提供了阿拉巴馬州的失業信託基金 1 千 5 百萬元、路易西安納州的失業信託基金 4 億元、密西西比州的失業信託基金 8 千 5 百萬元，同時該法的 202 條允許各州將聯邦所補助的行政經費，用於協助根據史坦福法案所宣告之卡崔娜颶風災區民眾申請失業補償 (Whittaker and Lordeman, 2006 : 14)。

災害失業協助主要的法源依據爲史坦福法案，該法案的訂定，主要在授與總統永久性的權力，以立即回應重大災害所帶來的迫切需求，也因此，從失業救助的角度來看，該法可以在重大災害發生的時候，補失業補償的不足，提供不符合失業補償資格之失業勞工領取政府救濟金之機會，而卡崔娜颶風緊急事故協助法案的訂定，則以延長協助金領取期限爲主。

以工代賑與失業訓練的主要法源爲勞動力投資法，該法並非特別針對重大災害而訂定。就以工代賑而言，一但聯邦緊急災害管理署宣告某區域爲可接受協助的災區後，受影響區域的州長便可以申請提供以工代賑臨時性工作機會的經費，換句話說，該制度平時就已經規範在勞動力投資法中，重大災害發生後，不需特別立法，僅需在符合一定條件下由行政單位透過行政命令的頒布便可以啓動相關機制。

此外值得注意的是，由於卡崔娜風災所造成的影響空前巨大，許多災民被安置到災區以外的地區，因此美國國會也通過失業勞工彈性法，提供勞工部更大的彈性可以在災區以外提供臨時性的就業機會給災民，並且放寬申請資格的限制與延長工作的期間。然而，就失業訓練的部份，在風災期間運作的機制，和平時並沒有太大的差異，但在

重大災害重建期間，不需通過特別立法，州長便可以在取得勞工部長的同意下，獲得較大的經費使用彈性，特別是在成人方案與需轉業失業勞工案等兩個和災後失業訓練較有關的方案間，進行經費的流用。

最後，美國聯邦政府於卡崔娜風災重建期間，利用國外的捐款推動災害個案管理（KAT），並且由國會通過後卡崔娜緊急災害管理改革法案，將災害個案管理列入聯邦政府可以提供經費的項目中。而聯邦緊急災害管理署也在 KAT 計畫結束，與路易西安納與密西西比州兩州合作推動由州政府管理之災害個案管理試辦計畫。由於災害個案管理並非僅對災民之就業提供協助，而是針對個別災民的需求提供整合性的服務，而災害個案管理推動對於災區勞工就業所可能產生的影響，仍有待觀察。以上相關討論整理如表 3-3-4 所示：

表 3-3-4 美國各項重大災害失業勞工協助方案之法源

方案	卡崔娜風災前	卡崔娜風災後	修法重點
失業補償	以社會安全法為法源，並透過聯邦失業稅法課徵薪資稅作為財源	QI, TMA, 與 Abstinence 計畫延長與卡崔娜颶風失業救濟法	增加災區聯邦失業補償金的補助，並放寬各州失業補償行政經費的使用
災害失業協助	史坦福法案	訂定卡崔娜颶風緊急事故協助法案（不適用未來災害）	延長協助金領取期限
以工代賑	勞動力投資法	訂定失業勞工彈性法案	在災區外對災民提供工作機會、放寬資格條件、延長工作期間至最高一年

失業訓練	勞動力投資法	N/A	
災害個案管理	N/A	訂定後卡崔娜緊急災害管理改革法案	授與總統提供災害個案管理之財源

資料來源：本研究自行整理。

從上表中我們可以發現，美國針對重大災害的失業與就業救助措施，並非使用特別條例的方式，針對個別災害訂定救助措施，而是利用針對失業補償（社會安全法、史坦福法案）與就業協助（勞動力投資法）等相關法律所編織而成的安全網進行協助。然而，由於卡崔娜風災的範圍、災情與影響超過任何美國過去所經歷過的災害，因此既有安全網中無法應付此次災害的情況，透過立法、修法或行政命令的方式，強化原本的安全網，以增加對災區各州失業補償金的補助、延長失業救助給付的期限、提高法令適用的彈性與增加經費的使用彈性。事實上，除了表 3-3-4 所列舉之相關法令外，在卡崔娜風災重建期間，美國國會議員也提出多項和協助災區失業勞工有關，但仍未通過之立法草案，茲整理如下（Whittaker and Lordeman, 2006: 14-17）：

1. 於 2005 年所提出之卡崔娜緊急紓緩法草案（Katrina Emergency Relief Act）重新定義災害失業協助領取的資格，將不受僅於災區，但是受到卡崔娜颶風影響而失業者也納入給付。此外，該草案也開放有資格領取失業補償金的失業勞工可以領取災害失業協助金，並將領取災害失業協助金的時間延長至 52 週。最後，該草案規定災害失業協助金的金額，不能低於申請者所在州失業補助金的一半。
2. 於 2005 年提出緊急失業補償法草案（Emergency Unemployment Compensation Act），將各州所訂定的失業補償給付額度提高 25% 或 100 美元（取其較高者）。這個草案也針對已經在 2005 年 8 月 28 日後超過失業補償給付期限者，延長領取的期限 13 週。該草案規定失業補償金額度提高或給付期限延長所增加的支出，應由聯邦失業信託基金中的擴大失業補償帳戶（extended

unemployment compensation account，EUCA）給付。此外，該草案也要求聯邦失業帳戶補助各州因為風災失業所增加之失業補償給付。

3. 於 2005 年提出兩個版本的緊急健康照護紓緩法草案（Emergency Health Care Relief），都提出了針對阿拉巴馬州、路易西安納州與密西西比州的失業勞工設置一個臨時性的擴大失業補償計畫。該草案針對失業補償給付於 2005 年 8 月 27 日到 2006 年 8 月 27 日間超過期限者仍可以獲得 100% 的失業補償或者將其延長 13 週（兩者取較低者）。該草案透過擴大失業補償帳戶（EUCA）提供臨時性的擴大失業補償，而相關的行政費用，也由就業安全管理帳戶支付，不需由各州負擔。
4. 路易西安納州卡崔娜重建法草案（Louisiana Katrina Reconstruction Act）有兩個版本，都另外針對路易西安納州災民已經在 2005 年 8 月 28 日後超過失業補償給付期限者，延長領取的期限 13 週。該州失業勞工將可以獲得 100% 的失業補償或者將其延長 13 週（兩者取較低者）。該草案透過擴大失業補償帳戶（EUCA）提供臨時性的擴大失業補償，並由聯邦政府提供 50 萬美元以下的特殊瑞德法（Special Reed Act）財政移轉到路易西安納州在失業信託基金中的帳戶，以避免其破產。此項財源將用於一般失業補償給付或者在失業勞工用完所有一般性失業補償後提供額外的補償給付。此外，路易西安納州亦可以利用此筆財源提供失業補償給原先根據該州法律不符合領取失業補償的失業勞工。
5. 於 2005 年提出卡崔娜緊急協助法草案（Katrina Emergency Assistance Act），延長災難失業協助的期間至 39 週，且要求災難失業協助的金額不得低於全國失業補償金額平均數的一半。
6. 提出尊嚴重建法草案（Rebuild with Respect Act），針對受到卡崔娜與麗塔颶風而失業且符合請領災害失業協助之勞工，最多延長災害失業協助 26 週。該草案也同時暫時性地將失業補償的

金額提高 25%或 100 元（兩者取較高者），並同時針對 2005 年 8 月 27 日當日或以後超過失業補償給付期限者，延長領取的期限 26 週。該草案將支付各州因為修法所造成的額外支出，同時也將支付各州因為卡崔娜與麗塔颶風所增加的一般性失業補償負擔。最後，以上的優惠，適用於阿拉巴馬、佛羅里達、路易西安納與密西西比各州之居民。

7. 於 2005 年提出颶風管制紓緩法草案（Hurricane Regulatory Relief Act），允許受到墨西哥灣颶風影響或者有大量民眾受到墨西哥灣颶風影響之州的州長，提出申請向勞工部要求可以自由地在華格爾-皮塞法（Wagner-Peyser Act）所設立之就業服務方案以及依據勞動力投資法所成立之青年、成人或需轉業失業勞工訓練方案間流用經費。該草案也授權這些州的州長可以代表該州地方勞動力投資委員會提出申請，讓該委員會可以自由地在依據勞動力投資法所設立的青年、成人或需轉業失業勞工訓練方案間流用經費。最後，該草案同時規定法律適用的期間僅止於 2005 年。
8. 於 2005 年提出勞工復原法草案（Worker Recovery Act），該草案修正勞動力投資法，將勞工復原帳務的金額提高至 5000 美元，以支應受到卡崔娜與麗塔颶風影響民眾的就業與訓練需求。
9. 於 2005 年提出卡崔娜颶風復原、再生、修復、重建與重聚法草案（Hurricane Katrina Recovery, Reclamation, Restoration, Reconstruction and Reunion Act），臨時性地將州失業補償金增加 25%或 100 元（兩者取較高者），此外，這個草案也針對 2005 年 8 月 27 日當日或以後超過失業補償給付期限者，延長領取的期限 26 週。這個草案將補償各州因為提高失業補償金額或延長請領期間所增加的支出，並且同時支付各州因為卡崔娜颶風所增加的一般性失業補償負擔。符合資格的失業勞工必須受雇或居住總統依據史坦福法所宣告之卡崔娜颶風災區中。
10. 在眾議院與參議院各提出草案（H.R. 5392 與 S. 3030），針對卡

崔娜與麗塔風災中災民可以領取災害失業協助的期間額外延長 13 週，使得總週數總計可達 52 週。

下表 3-3-5 將各風災期間所提出、尚未通過之草案與其所觸及之政策議題進行整理，並註明該政策議題是否已經在其他通過的法案中被處理。

表 3-3-5 美國國會針對卡崔娜風災所提出草案及其政策議題

政策議題	草案名稱	其他法案實現
領取失業補償/災害失業協助的期限延長	卡崔娜緊急紓緩法草案；緊急失業補償法草案；緊急健康照護紓緩法草案；路易西安納州卡崔娜重建法草案；卡崔娜緊急協助法草案；尊嚴重建法草案；卡崔娜颶風復原、再生、修復、重建與重聚法草案；H.R. 5392；S. 3030	✓
災害補償/災害失業協助金（總）額的下限保障	卡崔娜緊急紓緩法草案；緊急健康照護紓緩法草案；路易西安納州卡崔娜重建法草案；卡崔娜緊急協助法草案	
災害補償/災害失業協助金額的提高	緊急失業補償法草案；緊急健康照護紓緩法草案；尊嚴重建法草案；卡崔娜颶風復原、再生、修復、重建與重聚法草案	
由聯邦支付所增加的（行政）經費	緊急失業補償法草案；緊急健康照護紓緩法草案；尊嚴重建法草案；卡崔娜颶風復原、再生、修復、重建與重聚法草案	✓
增加聯邦政府對於州失業就業方案之補助	路易西安納州卡崔娜重建法草案	✓

失業救助領取資格的放寬或增加彈性	卡崔娜緊急紓緩法草案	✓
可重複領取失業補償與災害失業協助	卡崔娜緊急紓緩法草案	
就業訓練方案經費流用	颶風管制紓緩法草案	✓
提高勞工失業訓練帳戶金額	勞工復原法草案	

資料來源：作者自行整理。

以上草案仍未脫前述補強原本由失業補償（社會安全法、史坦福法案）與就業協助（勞動力投資法）等相關法律所編織而成的安全網，其中所觸及的政策議題，包括失業救助期限的延長、增加聯邦對州相關業務之補助、失業救助領取資格的放寬或增加彈性與就業訓練方案經費流用等，都已經透過其他法案的通過實現；但是災害補償/災害失業協助金（總）額的下限保障、災害補償/災害失業協助金額的提高、可重複領取失業補償與災害失業協助與提高勞工失業訓練帳戶金額等政策議題，在本次因為卡崔娜風災而對於失業就業協助安全網的補強中，並沒有實現。

此外，我們也可以從各草案所希望處理的政策議題發現，本次風災美國國會議員對於失業補償與災害失業協助的關注程度，似乎遠超於以工代賑或就業訓練方案，包括失業救助期限的延長、增加聯邦對州相關業務之補助、災害補償/災害失業協助金（總）額的下限保障與災害補償/災害失業協助金額的提高等，都受到高度的關切，而這也可能顯示出美國在重大災害發生後處理失業與就業問題的重點，在於設法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。

#### 第四節 政策執行概況與成效

美國聯邦政府於卡崔娜颶風重建期間解決失業問題的相關措施包

括失業救濟與就業協助兩大類，而災害個案管理則是希望能夠整合包括住宅、就業等相關服務，以協助災民重返正常生活。除了以上的服務之外，聯邦政府也針對失業勞工提供工作相關的訓練與諮詢。GAO 將聯邦政府勞工部於卡崔娜風災期間所推動與就業有關之方案整理如下表 3-4-1：

**表 3-4-1 勞工部對於各州協助的實例**

方案與服務	所採取行動的例子	期間
勞動力投資法之青年、成人與需轉業失業勞工訓練方案	勞工部找出法律上所給予的彈性，或者可以暫時不適用而讓州政府提供災民更好服務的規定。勞工部也告知州政府如何申請暫停適用這些規定。	沒有時間限制
災害失業協助	勞工部將申請災害失業協助的期限從 30 天延長到 90 天	2005 年 9 月到 2006 年 6 月
國家緊急補助金	勞工部頒布準則，告知使用國家緊急補助金原先已經存在與新制定的彈性規定，包括擴大了就業服務的資格、申請延長補助金使用期間 6 個月（總計 12 個月）的規定	仍可以個案考慮是否排除適用； 國家緊急補助金仍持續提供
通往營造產業就業方案	勞工部提供了 5 百萬美金的補助款給路易西安納州與密西西比州，建立州勞工單位與社區大學間的夥伴關係，以訓練民眾營造相關技能，並協助其找到與營造有關的就業機會	路易西安納州：2005 年 12 月到 2008 年 3 月；密西西比州：2006 年 3 月到 2009 年 2 月
卡崔娜重建工作連結網	勞工部建立網站，在受災害影響的勞工與願意僱用他們之雇	2005 年 9 月到 2007 年

### 第三章 美國因應天然災害之就業協助政策

站	主間進行連結，並且提供與關鍵清除工作有關的資訊，同時也提供永久性工作的資訊	7月
通往就業之路		
工作團	勞工部為風災災民調整方案的註冊流程，使他們可以更迅速地參與	快速註冊於 2006 年 2 月終止
重整顧問	為了因應卡崔娜與麗塔颶風，勞工部提供了 1 千 5 百萬的補助款給 12 個州，以重整對風災災民直接提供密集職涯與生活諮詢的顧問，讓災民得以成功地重新就業與恢復生活。	2005 年 9 月到 2006 年 2 月
身心障礙方案領航員	勞工部協調將身心障礙方案領航員臨時性地隨著數個行動單一窗口中心調派到路易西安納州與密西西比州	調派至路易西安納州的顧問於 2005 年 11 月結束任務；調派至密西西比州的顧問於 2005 年 12 月結束任務

資料來源：GAO，2008：54-55。

表 3-4-2 勞工部對於災區失業勞工之相關協助

日期	方案與服務	預期成果
8/31/2005	國家緊急補助金（以工代賑）	補助阿拉巴馬州 4 百萬美元創造 350 個臨時性工作，首次撥款的額度為 1 百 3 拾萬美元。並優先錄用年長與身心障礙者。
9/2/2005	國家緊急補助金（以工代賑）	補助密西西比州 5 千萬美元創造 10,000 個臨時性工作，首次撥款的額度為 1 千 6 百 6 拾萬美元。
9/3/2005	國家緊急補助金（以工代賑）	補助路易西安納州 6 千 2 百 1 拾萬美元創造 10,000 個臨時性工作，首次撥款的額度為 2 千零 7 拾萬美元。
9/6/2005	國家緊急補助金（以工代賑）	補助德州 7 千 5 百萬美元創造 37,500 個臨時性工作，協助被疏散到德州之路易西安納州與密西西比州災區失業民眾，首次撥款的額度為 2 千 3 百 5 拾萬美元。
9/6/2005	失業救助	補助阿拉巴馬州、路易西安納州、密西西比州與德州 3 千零 8 拾萬美元重建或提升四州發放失業救助金之能力
9/12/2005	工作銀行	建置工作銀行卡崔娜重建工作連結網站，媒合勞工與雇主，並提供風災重建相關工作之資訊。
9/14/2005	訓練	經由高成長工作訓練方案，補助阿拉巴馬州、路易西安納州、密西西比州與德州 1 千 2 百萬美元，與社區大學合作，針對以下產業訓練勞工：營建、能源、

		衛生健康、交通與安全。
9/30/2005	訓練	透過 3,500 個單一窗口中心提供失業災民工作團、重整顧問與身心障礙方案領航員等服務
10/6/2005	媒合與訓練	與私部門人力公司 (Manpower Inc.) 建立夥伴關係，於單一窗口中心針對密西西比州失業災民提供媒合與訓練服務
11/18/2005	媒合與訓練	提供 1 百 1 拾萬美元給疏散到肯塔基州之卡崔娜風災災民就業媒合與訓練協助
11/22/2005	就業與訓練協助	提供 5 拾萬美元給疏散到田納西州之卡崔娜風災災民就業與訓練協助
11/23/2005	就業與訓練協助	提供 1 百 3 拾萬美元給疏散到奧克拉荷馬州之卡崔娜風災災民就業與訓練協助
11/30/2005	訓練	各提供 5 百萬美元的經費給路易西安納州、密西西比州推動通往營造產業就業方案

資料來源：作者整理自 Department of Labor (2005a; 2005b; 2005c; 2005d; 2005e; 2005f; 2005g; 2005h; 2005i; 2005j; 2005k; 2005l; 2005m)。

根據上表所歸納之相關措施，我們發現美國勞工部在就業協助上仍以以工代賑以及訓練計畫的實施為主。但是若進一步觀察，我們可以發現，美國勞工部在卡崔娜風災期間對於災區失業勞工的協助，主要可以分為兩個階段，其中，第一階段為「緊急救助」而第二階段則為「重新就業」。第一階段大致從 2005 年 8 月 31 日到 9 月 6 日，時間點大約為災後一週，而在這個期間所主要推動的措施，大抵是以短期性的措施為主，包括協助災區失業勞工取得臨時性的工作機會以及加速災區失業補償與災害失業協助等失業救助金之發放。

緊接著第一階段而展開的第二階段，則以協助災區失業勞工取得長期就業機會的措施為主。其中除了最早完成之工作媒合網站「卡崔娜重建工作連結」之外，其餘皆為以訓練相關方案為主之計畫。除了前面已經討論過的「通往就業之路方案」與「通往營造產業就業方案」之外，我們也注意到，美國勞工部也與私部門（人力公司）以及社區大學合作，透過夥伴關係的建立，推動訓練方案並進行就業媒合，協助災區失業勞工取得工作，重返勞動市場。

## **第五節 本章小結**

本章檢視了美國聯邦政府於卡崔娜風災期間，為解決災區失業民眾所面對之失業與就業問題所採取之措施。我們發現，美國聯邦政府所採取之相關措施，以失業補償與災害失業協助等兩項失業救助、以及以工代賑與就業訓練等就業協助等兩大主軸為主。以下針對較重要之研究發現進行整理：

### **一、美國因應天然災害之就業協助政策**

#### **(一) 聯邦負責政策之制定與財源之籌措，州政府負責執行**

在相關的失業救助與就業協助措施中，除了失業補償之外，大都由聯邦政府主導政策的制定與經費的籌措，而由州政府負責執行。就其原因，是因為當重大災害發生之後，受影響之災區不論是政府提供公共服務的能力與財源籌措之能力都大幅受損，也因此需要由聯邦層級的政府投入人力物力協助救災與重建的工作。然而由於美國屬於聯邦制國家，加上傳統地方自主的意識根深蒂固，因此我們從聯邦政府勞工部所提供的協助措施來看，大抵不外乎是法規的修訂與財源的挹注，並非直接介入公共服務的提供，相關方案實際的落實，仍由州政府扮演主要執行與協調的角色，即使在某些方案中，如災害個案管理，需由聯邦政府在方案推動初期進行主導，但是也隨著方案的推動漸上軌道，執行的權力也逐漸交回州政府。

#### **(二) 協助措施雙軌並行，但以失業救助措施為政策議程的核心**

美國雖然是透過失業救助與就業協助措施雙軌並行，但是我們從相關國會立法，特別是於風災期間所提出之相關草案來看，在政策議程上較為受到注目的政策議題，主要都對於失業補償與災害失業協助的關注，包括包括失業救助期限的延長、增加聯邦對州相關業務之補助、災害補償／災害失業協助金（總）額的下限保障與災害補償／災害失業協助金額的提高等，顯示出處理政策議程的利害關係人對於提高災區失業勞工現金救助的關切。本章前面曾經提到受卡崔納颶風影響最嚴重的阿拉巴馬、路易西安納與密西西比等三州所提供之失業補償與災害失業協助是過低的（Shapiro, 2005），而對於災區失業勞工之現金救助的關切，除了政治的動機之外，也可能是反應了原本失業補償與災害失業協助的條件，無法有效彌補卡崔娜颶風對於災區失業勞工所造成的傷害。

### （三）災害發生初期透過以工代賑解決災民就業問題

美國勞工部於災害發生後的第一週，先後同意對阿拉巴馬州、密西西比州、路易西安那州與德州補助總計 1 億 9 千 1 百 1 拾萬的經費，希望創造出 5 萬 7 千 8 百 5 拾個臨時性的就業機會，協助災區重建與災民安置的工作。其中，除了阿拉巴馬州與密西西比州受風災重創的地區之外，德州由於安置了大量的災民，因此勞工部也於德州推動以工代賑，解決被暫時安置於德州之災民的就業問題。然而由於德州並非災區，因此德州之臨時性就業人力便無法投入災後重建的工作。

### （四）引入民間資源推動訓練方案

美國聯邦政府於卡崔娜風災期間所推動之各項方案，除失業救助之兩項措施之外，不論是以工代賑、就業訓練或是災害個案管理等，都提供了包括私部門營利與非營利組織參與的機會。根據史坦福法案的規定，聯邦政府可以提供經費給政府或非營利組織於災區提供清潔、復原與人道協助等工作，但是於卡崔娜風災期間所補助之以工代賑經費，是否有部分由非營利組織用於聘請臨時性的人力投入災民服務，在目前檢閱的文獻與資料中沒有相關的記載。

但是針對就業訓練與災害個案管理，便可以清楚地看到私部門的

營利與非營利組織之參與。舉例來說，勞工部便與私部門之人力公司建立夥伴關係，於單一窗口中心針對密西西比州失業災民提供媒合與訓練服務；也與社區大學合作提供災民進入營建、能源、衛生健康、交通與安全等產業之訓練；而災害個案管理於推動 KAT 方案之初，更是與聯合衛理公會救災委員會合作，由該委員會結合 9 個社福志願組織針對災民提供災害個案管理。由於相關之營利與非營利組織長期投入就業服務工作，也因此，在災害發生期間，若能結合相關組織的專業知識與資源，便能更有效地協助災區失業民眾重新返回職場。

#### （五）各項措施間的整合協調

就服務的整合而言，可以區分為兩個層次。較高的層次在於整合災民協助的各項服務，以真正解決災民的問題。換句話說，一旦重大災害發生，災區民眾需要取得包括居住、醫療、衛生、交通、教育與就業等多方面協助，而這些不同面向的需求，常常在災後是相互聯結在一起的。舉例來說，於卡崔娜風災期間，居住於臨時避難所的民眾，便出現沒有適當的交通工具，讓他們可順利到達工作場所，也因此，解決就業問題的同時，也必須協調解決災民通勤的問題；此外，本章在前面也提到過，於風災期間推動、以解決災民居住問題為主的災害個案管理，個案管理人員也發現，就業與工作訓練在個案管理中的需求也很高，必須在提供災害個案管理服務時更為重視。然而，由於政府主管各項業務之機構不同，因此在各項服務提供的協調上，便可能出現問題，而災害個案管理的推動與方案的更為成熟，也提供了服務整合的契機。

較低的層次指得是在各項失業救助與就業協助方案間的整合，透過對於災區失業勞工需求的理解，提供相關的訊息，並協助其取得所需之失業或就業協助。在聯邦政府勞工部所推動之「通往就業之路」方案中，便是透過重整顧問或是身心障礙領航員方案的推動希望能夠更有效地提供整合性的失業與就業服務。據此，在重大災害發生後，如何強化政府提供各項整合性服務整合、個案式協助的能力，也將是未來在協助災民解決失業與就業問題的重要課題之一。

## **第四章 日本因應天然災害之就業協助政策**

### **第一節 政策背景**

#### **一、阪神大地震**

##### **(一) 死亡與災情**

日本位處於地震和火山活動頻繁的環太平洋變動地區，不僅地震的發生次數、或是活火山的分布數量，皆是相當偏高，並且，由於地理的、地形的、氣象的諸因素，經常容易受到颱風、豪雨、豪雪等天然災害的侵襲。日本對於防治天然災害，除累積經驗與教訓之外，在相關的法令體制、組織設計、乃至於科技的研發與應用，皆有獨特的成就，可謂是地震大國與防治天然災害的先進國。

由於天然災害，日本每年喪失許多人命和財產。特別是，平成 7 年（1995）發生芮氏規模 7.2 級的阪神大地震，死亡 6,430 人而受傷 4 萬餘人，建築物損失估計達 6 兆 3 千億日元，其中住家房屋全倒 10 萬棟、半倒 11 萬棟、部份毀損 18 萬棟，不僅震撼日本全國，也引起世界各國的高度關注。阪神大地震的發生，喚起眾人對於大規模地震的重新認識，並且，警覺天然災害所帶來的破壞與災難之嚴重性。因而，日本從阪神大地震之後，積極記取災害形成與對策的經驗與教訓，針對防災、救災以及復原與復興，致力於法令體制面和資訊科技面之革新，並且對於國際的防災協助，頗有貢獻。台灣鄰近於日本，同樣也困擾於天然災害所造成的損害，因而，日本對於天然災害的機制與措施，具有參考價值。

##### **(二) 災民就業需求**

阪神大地震對於日本的災害防治，具有重大的歷史意義，促進日本對於災害防治的觀念與思維、科技研發與應用、以及法令架構與組織體制之改革與精進。特別是，經歷 1995 年的阪神大地震之後，日本

政府於 1998 年，首次制定「受災者生活再建支援法」。

爲求記取震災的教訓以及檢視震災對策的有效性，內閣府於平成 12 年（2000）發表「阪神大地震之總結與檢驗調查」的綜合報告，希望有助於今後的創造性災害復興、以及震災對策的充實與完善，進以成爲全世界對於災害防治的共有財產。「阪神大地震之總結與檢驗調查」的內容構成，分爲：災害發生、災害應急、災害復原與復興之三個階段，共計 169 個調查項目，具有高度的實用性。

阪神大地震帶來的災害影響，不僅破壞房屋建築物、以及造成親人傷亡，並且奪走賴以爲生的工作機會。參照 1995 年 2 月 5 日開設的「阪神大震災勞動雇用熱線」的報導，每日的相談電，話連續不斷，3 月底就湧進 1,300 件相談，其中，有 9 成以上是關於「解雇」と「雇用保險受給」。日本政府爲求維持災後雇用的安定，關於雇用調整助成金制度，針對受災地區的雇用保險適用事業所，採取特例措施與擴大適用。針對受災地域事業主所實施的雇用調整助成金，最高峰曾經高達 8 萬 4 千余人。此外，平成 7 年（1995）2 月，兵庫縣災區公共職業安定所新求職人數約 20,000 人，比前年 2 月（約 11,000 人）增加約 8 成，至於新求職人數約 15,000 人，比前年 2 月（約 7,000 人）成長 2 倍以上。

## 第二節 政策方案

### 一、中央與地方政府職權劃分

日本政府的部門組織於 2001 年（平成 13 年）1 月 6 日進行整編再造，從原本的 1 府 22 省廳，轉變爲 1 府 12 省廳，即是：1 府（內閣府）；11 省（總務省、法務省、外務省、財務省、文部科學省、厚生勞動省、農林水產省、經濟產業省、國土交通省、環境省、防衛省）；1 廳（國家公安委員會）。如圖 4-2-1 所示（中央政府與內閣府之防災組織圖），在內閣（類似我國行政院）之下，內閣府和（防災）特命擔當大臣，位居極爲高度的重要地位。

日本於 2001 年進行政府組織再造，其中，關於防災部分，為求行政各部門的政策與措施之統一，因而，特此創設防災擔當大臣。再者，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。致於防災方面，內閣府扮演輔佐內閣官房的角色。內閣府為求能夠具備寬廣的視野而確保相關行政部門之間的有效聯繫，特此設立（防災擔當）政策統括官，專責於防災有關的基本政策、以及發生大規模災害的因應之企劃立案與綜合調整。

**中央省廳及び内閣府（防災）組織図**  
Organization of National Government and Cabinet Office (Disaster Management)

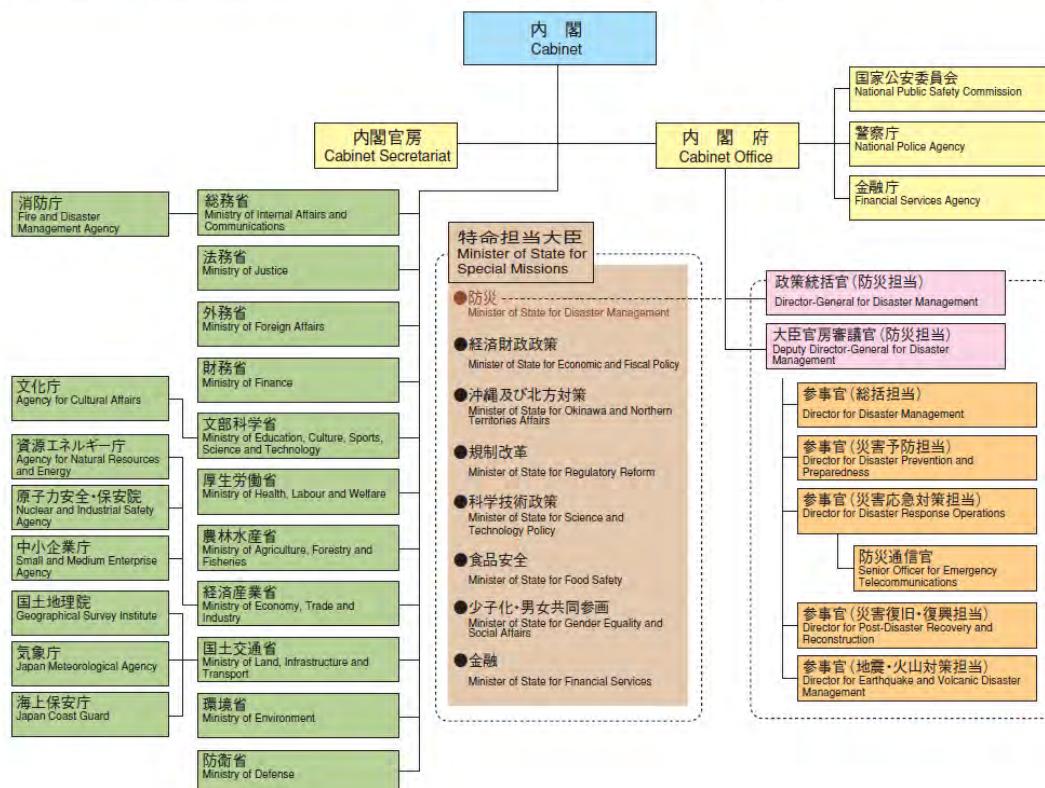


圖 4-2-1 中央政府與內閣府之防災組織圖

資料來源：日本の災害対策(2010)。

日本的防災體制，如圖 4-2-2 所示，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；此外，指定行政機關和指定公共機關，負責防災業務計畫的策定和其計畫的執行。指定行政機關，係指 23 個隸屬政府的行政機關。指定公共機關，包含：一部份的獨立行政法人、公共的機關（日本銀行、日本紅十字會、NHK 等）、以及公益事業法人（電力公司、瓦斯公司、NTT 等），共有 63 個機關單位。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；此外，指定地域行政機關和指定地域公共機關，負責都道府縣地域防災業務計畫的策定和其計畫的執行。在市町村的層級，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。

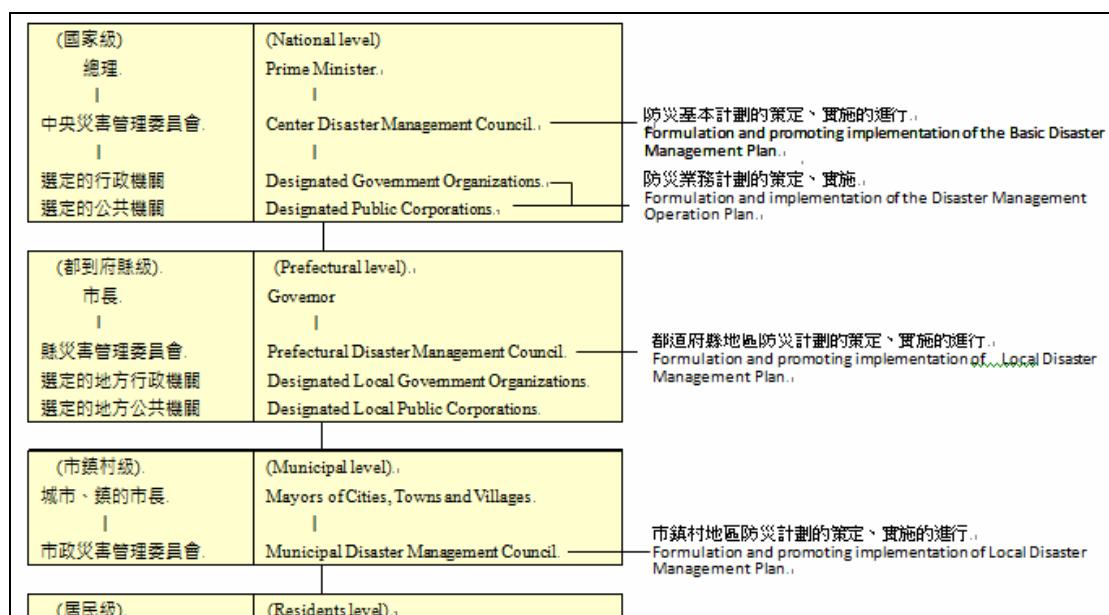


圖 4-2-2 日本的防災體制

資料來源：日本の災害対策(2010)。

## 二、財政負擔責任

在平成 21 年版（2009）防災白書之中，揭示：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，針對法律、稅制、予算編列等措施，必須妥善與有效。災害復原與復興，可分為兩大部分：災害復原事業、復興對策，說明如下。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再建，進行復興計畫的策定與執行。

日本政府的防災相關預算，約占一般會計預算總額的 5%（1995 年度至 2004 年度的平均），其主要的內容構成：科學技術的研究 1.3%、災害預防 23.6%、國土保全 48.7%、災害復原等 26.4%。再者，參照平成 21 年版防災白書，在 2008 年度，防災相關預算的內容構成：科學技術的研究 0.4%、災害預防 31.8%、國土保全 56.2%、災害復原等 11.6%。由此可見，在防災相關預算之中，災害預防和國土保全的相對重要性較高，就防災相關預算的內容比重而言，最高的是國土保全、其次依序是災害預防、災害復原等、科學技術的研究。特別是，以時間序列而言，如圖 4 所示，災害預防的比重呈現向上攀升，相對的災害復原等比重呈現向下盤整，由此可見，目前，日本政府在防災預算的特色與思維，在於：注重積極與前瞻性的災害預防，而非被動性的災害復原。

參照內閣府政策統括官於 2009 年製成的 2010 年度預算案，防災相關預算總額約 5,042 百萬日圓，其中，1. 災害予防（1,013 百萬日圓）：防災週與防災教育等意識啓發事業、活用民間與市場的力量致力於安全的地方建設、防災志工相關措施的推進、地震防災策略的推進、首都直下地震對策的推進、東海地震對策的推進、東南海、南海地震對策的推進、積雪寒冷地域之地震對策的推進、中部圈・近畿圈地震對策的推進、地震防災緊急事業五個年計畫的推進、防災相關資訊環境

構築與災情地圖的促進、京阪神都市圈之廣域防災據點整備的推進、高度災害抵抗力之地域建設的推進、建築物耐震化的推進、長周期地震動對策的推進、海嘯對策的推進、火山災害對策的推進、防災可視化的推進、中山間地等孤立部落對策的推進、大規模水害對策的推進、風水害、土砂災害、雪害對策的推進；2.災害應急對應（2,711 百萬日圓）：提升防災人才培育・活用、災害應急對策業務的實踐對應能力、中央防災無線網的整備、總合防災資訊系統的功能擴張；3.災害復原與復興（906 百萬日圓）：受災者的生活再建支援、復興對策的推進、人類與防災未來中心的營運補助；4.國際防災協力（164 百萬日圓）：透過亞洲防災中心強化地域防災協力、國際聯合防災策略的活動支援、政府間的防災協力的推進。

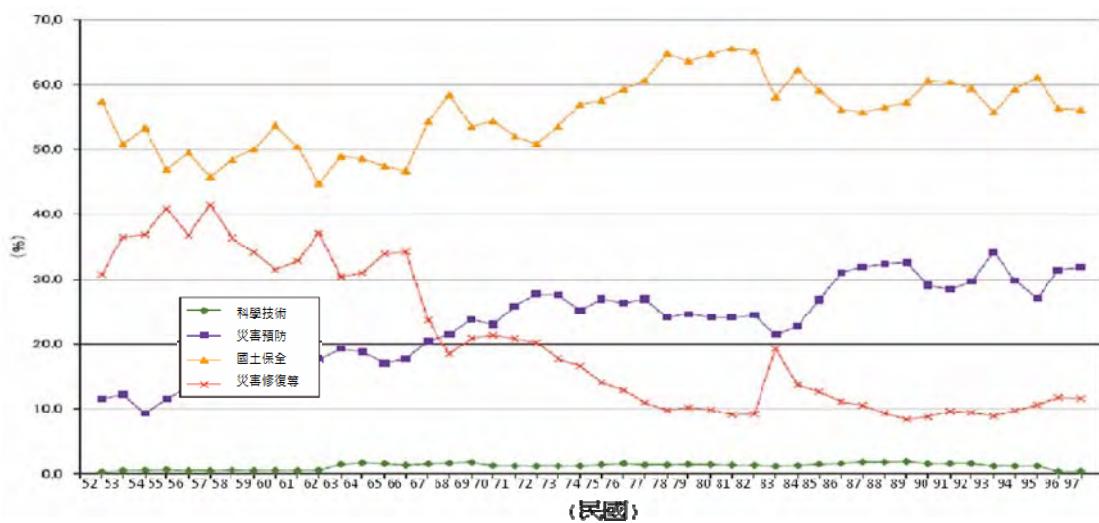


圖 4-2-3 日本防災預算的內容構成

資料來源：平成 21 年版防災白書(2009)。

### 三、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，說明如下。

#### （一）事前的防災努力

1.防災意識強化與防災知識普及，包含（1）減輕災害受害的全民運動：強調每個國民與企業的自覺「自助」、地方團體的「共助」、以及中央與地方政府的「公助」之連繫與協動；（2）防災週的例行舉辦：藉由多樣化的防災活動，例如各種研討會、防災訓練、防災海報比賽，從而促進防災知識的普及；（3）防災教育：除學校的防災教育之外，激勵地方團體舉行各種防災教育活動，並由內閣府表揚優良的防災教育事例；（4）提升企業的防災能力：企業必須確保顧客和員工在災害發生時的安全，並且，致力於規劃與研擬事業繼續計畫，以免因受災害影響而中斷企業的正常營運。

2.災害防制的技術研發，涉及（1）防災相關的科學技術之研究發展；（2）緊急地震速報的實用化。

3.災害預防，涵蓋（1）國土保全；（2）災害風險的觀測與預報和警報；（3）資訊與通訊體制；（4）綜合防災資訊系統；（5）防災據點的整備與網路化；（6）避難勸告的判斷與傳達，內閣府於平成 17 年（2005）制定「避難勸告的判斷與傳達之手冊制作指南」；（7）災害時需要援護者對策，係以高齡者和受災者為對象；（8）防災訓練。

#### （二）災害應急對策

為求有效實施救助、救急、醫療等多樣與複雜的災害應急行動，中央與地方政府針對災情資訊的收集與連絡以及通訊的確保，必須迅速與即時。根據這些資訊，受災地區的市町村和都道府縣必須設置災害對策本部，相關的機關團體則必須確立因應的行動體制。在國家的層級，內閣情報集約中心展開 24 時無休體制，進行災害資訊的收集，

發生大規模災害時，相關省廳的局長必須成立緊急應變團隊，集結於總理官邸內的危機管理中心，確切地把握與分析災情狀況，進而向內閣總理大臣進行報告，若有必要，必須召開相關的閣僚協議或省廳連絡會議，從而決定基本的對策方針。

再者，依照災情狀況的變化，必須設置非常災害對策本部（本部長為防災擔當大臣）或緊急災害對策本部（本部長為內閣總理大臣）。有必要時，可以派遣政府調查團（以防災擔當大臣為團長）、以及在受災地區設置現地對策本部。此外，啓動廣域的應變與援助體制，若發生大規模災害而超過地方政府的因應能力之時，都道府縣知事可以要求警察廳（警察廣域緊急援助隊）、消防廳（緊急消防援助隊）、海上保安廳、乃至於自衛隊，進行災害派遣的援助，如此可以藉助於災害派遣醫療團隊與救護班，將重傷患者運送到受災地區外的醫院，有效運用廣域醫療運送的體制。

日本政府對於災害應急對策的實施，具有下列特色，(1) 啓動災害發生時的組織體制：災害發生時，重視與立即確立災情資訊的溝通體機制，以求救助與救急、醫療、滅火等應急對策行動之有效的執行，為此，地方政府部門與公共團體必須設置災害對策本部，迅速有效地啓動災害應變體制，並且，中央與地方政府部門必須展開緊密的聯繫與協助互動；(2) 啓動災害應變的資訊體制：以內閣總理大臣官邸的內閣情報集約中心作為應變的資訊窗口，展開 24 時無休體制的資訊收集與傳遞，從而促進政府相關防災部門之間的資訊流通與共享，並且，為求即早掌握災情，內閣府「地震防災資訊系統」大約 10 分鐘就能推估災害的程度，此外，一定規模以上的地震發生時，也可動用飛機和船舶進行災情資訊的收集，若有必要，亦可派遣政府調查團，就近勘查災情；(3) 啓動廣域型的救援行動體制：當災害超過地方政府的能力範圍，都道府縣知事可以要求徵調警察，消防，自衛隊和海上保安廳的部隊，進行廣域型的救援行動，其中，警察廣域緊急援助隊規模約 4700 人（含警備部隊約 2600 人、交通部隊約 1500 人、刑事部隊約 600 人）、消防廳緊急消防援助隊規模約 50000 人（部隊數 4165 隊）；(4) 啓動廣域型的醫療運送體制：為求迅速將災害重傷患者運送到受

災地區外的醫院，予以及時與妥善的治療，災害派遣醫療團隊會依照重傷患者的緊急狀態，進而決定運送的順位與方式。

### （三）災害復原與復興對策

災害復原與復興對策的主旨，在於謀求(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。以阪神大地震為例，以內閣總理大臣為本部長，設置「阪神・淡路復興對策本部」，藉以推進有體系的總合復興對策，設置期間屆滿之後，隨即設置「阪神大地震復興關係省廳連絡會議」。

災害復原與復興對策的主要內容，涉及(1)災害復原事業：受到災害影響的公共土木設施、文教設施、厚生設施、農林水產業設施之復原，由國家予以補助；(2)災害融資：受到災害影響的農林漁業者、中小企業者、低所得者，予以優惠條件的融資；(3)災害補償及災害保險：遭受災害影響的農林水產業者之損失，可以獲得補償，並且設置地震保險制度；(4)稅的減免：對於受災者，實施所得稅與住民稅的減免；(5)地方交付稅與地方債：對於受災地方公共團體，實施特別交付稅的繳納、以及地方債的許可；(6)重大災害的認定：若被認定重大災害，對於災害復原事業予以各種特例措施；(7)復興計畫的支援：為求受災地方公共團體的復興計畫，能夠迅速確實地制定與執行，依照必要性，予以適切的支援；(8)生活再建的支援：對於受災者，予以災害弔慰金、災害激勵金以及受災者生活再建支援金、乃至於實施災害援護資金以及生活福祉資金的貸款。

此外，關於災害復原與復興，除中央與地方的政府部門之外，民間的力量與智慧，亦是非常寶貴的資源。因而，必須強化防災志工活動的環境整備。在日本有深植地方的防災志工組織，例如，自主防災組織、消防團、水防團，對於防災活動皆有相當程度的貢獻。自從發生阪神大地震以來，無論是在災害的預防、應急、復原與復興之各階段的局面，防災志工的貢獻與活躍，已經在近年來災害防治活動中，扮演著重要的角色。有鑑於此，日本政府制定每年1月17日為「防災

與志工日」、1月 15 日至 21 日為「防災與志工週」，並由內閣府舉辦「防災志工聚會」，藉此促進相關政府部門之間的連繫，以及表揚與探討志工活動的成果與課題而且製作成「資訊與啓示集」，從而達到有效的資訊交流。為求增強防災志工活動的環境整備，透過諸如此類的努力，必須創造有助於資訊交流的場合與環境、以及建構有效的資訊流通的機制。

#### 四、法令架構

日本的綜合防災體制之確立，係依據災害對策基本法，其攸關遭受天然災害的影響，必須保護國土和國民生命、身體與財產之最重要的課題。昭和 34 年的伊勢灣颱風帶來慘痛的災害，以此作為契機，為求綜合防災體制的整備，日本政府於昭和 36 年（1961）制定災害對策基本法。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。

其後，基於阪神大地震等大規模災害的教訓與經驗，日本政府更進一步致力於防災體制的充實與強化。例如，關於災害對策的法令制度，於 1995 年（地震防災對策特別措置法、建築物的耐震改修之促進相關法律、災害對策基本法的部分修訂、大規模地震對策特別措置法的部分修訂）、1996 年（特定非常災害受害者的權利利益保全等之特別措置相關法律）、1997 年（密集市街地的防災街區之整備促進相關法律）、1998 年（受災者生活再建支援法）；關於防災計畫與體制，1995 年（防災基本計畫的全面修訂、防災與志工日的創設）。

關於中央防災會議，依據災害對策基本法，設置於內閣府。在日本的防災體制之中，中央防災會議扮演著中樞的關鍵地位，負責綜合性災害對策的推進。至於成員的構成，內閣總理大臣擔任會長，委員人數，除防災擔當大臣和內閣成員（以不超過 17 名為限）之外，尚有

四名指定公共機關首長、日本銀行總裁、日本赤十字社會長、NHK 會長、NTT 會長、以及四名學識經驗豐富的社會賢達。具體而言，平成 22 年（2010）1 月 12 日，中央防災會議的成員，除內閣總理大臣擔任會長，委員包含：特命擔當大臣（防災）、國家公安委員會委員長、財務大臣、特命擔當大臣（經濟財政政策）、總務大臣、特命擔當大臣（地域主權推進）、法務大臣、外務大臣、文部科學大臣、特命擔當大臣（科學技術政策）、厚生勞動大臣、農林水產大臣、經濟產業大臣、國土交通大臣、特命擔當大臣（沖繩及北方對策）、環境大臣、防衛大臣、內閣官房長官、特命擔當大臣（金融）、特命擔當大臣（消費者及食品安全、少子化對策、男女共同參劃）、特命擔當大臣（行政刷新）、日本銀行總裁、日本赤十字社社長、日本放送協會會長、日本電信電話株式會社社長、東京大學名譽教授、富士常葉大學大學院環境防災研究科教授、新潟縣知事、日本消防協會理事長。

此外，中央防災會議的實務運作，有賴於專門調查會、以及幹事會（內閣府大臣政務官擔任會長，內閣危機管理監擔任顧問，內閣府政策統括官和消防廳次長擔任副會長，各府省廳局長擔任幹事）。為求深入瞭解災害的課題與制定有效的對策，中央防災會議依照災害課題之需求，特別設置不同的專門調查會，例如：大規模水害對策專門調查會、東海地震專門調查會、今後地震對策專門調查會、東南海・南海地震專門調查會、防災基本計畫專門調查會、東海地震對策專門調查會。再者，關於防災人才培育與活用的專門調查會，例如：防災情報共有化專門調查會；尚有關於振興民間活力與提升防災能力的專門調查會，例如：首都直下地震對策專門調查會、日本海溝・千島海溝周邊海溝型地震專門調查會、減輕災害受害之國民運動的推進專門調查會、首都直下地震避難對策專門調查會。

具體而言，中央防災會議的主要任務，包含：(1) 防災基本計畫和地震防災計畫之制定與推展；(2) 非常災害時的緊急措施之相關計畫制定與推展；(3) 針對內閣總理大臣、防災擔當大臣的諮詢，審議防災有關的重要事項（防災的基本方針、防災措施的綜合調整、災害緊急事態的布告等）；(4) 關於防災的重要事項，向內閣總理大臣、防

災擔當大臣提出具體的建議。

從日本的防災體制，可以瞭解其防災計畫的體系構成，即為：(1) 防災基本計畫，係為日本災害對策的骨幹，乃是最高位階的防災計劃，其乃依據災害對策基本法而由中央防災會議所制定的計畫；(2) 防災業務計畫，係依據防災基本計畫，由指定行政機關和指定公共機關所制定的計畫；(3) 地域防災計畫，係依據防災基本計畫、以及都道府縣或市町村的防災會議，參照地方的實際情勢，進而制定的計畫。

中央防災會議所制定的防災基本計畫，係依據災害對策基本法(昭和 36 年法律第 223 號)第 34 條第 1 項規定，乃是日本政府之防災對策的基本方針，也是防災計畫體系的重要核心，涉及防災體制的確立、防災事業的促進、災害復原的適切與速度、防災相關的科學技術之研究與推展等等，有關防災之綜合的與長期的計畫制定。特別是，受到阪神大地震的教訓與經驗的激發，日本政府於平成 7 年(1995)，對於防災基本計畫進行全面的大修訂(參照表 4-2-1)，希望相關的政府部門的政策制訂與實施，能夠達到權責分明，並且，針對不同的災害類型，依照災害預防、災害應急、災害復原與復興的各段階，能夠容易做出有效的對策。如圖 4-2-4 所示，防災基本計畫對於災害類型，可以大略區分為：天然災害、事故災害。就災害對策的各段階之對應的主體而言，災害預防與事前對策在於中央政府、災害應急對策在於地方政府、災害復原與復興對策在於住民。其後，近年來，都市化、高齡化、國際化、情報化等之社會經濟構造，產生重大的變化，日本政府為求能夠適切地因應，故於 2008 年(平成 20 年)2 月 18 日，再次進行防災基本計畫的修訂。

在防災基本計畫的規範之下，指定行政機關和指定公共機關，負責制定防災業務計畫，其中，內閣府乃是指定行政機關，故負責制定內閣府防災業務計畫，例如：依據日本海溝・千島海溝周邊海溝型地震之地震防災對策的特別措置法第 6 條第 1 項，因而，內閣府制定日本海溝・千島海溝周邊海溝型地震防災對策推進計畫。此外，依據防災基本計畫，地方公共團體(都道府縣防災會議等)則負責制定地域防災計畫。在 2008 年(平成 20 年)，除防災基本計畫之外，地域防災

計畫亦即時受到修訂。此外，表 4-2-2 是部分的日本之災害相關法令。

**表 4-2-1 防災基本計畫的修訂**

1963 昭和 38 年	制定防災基本計畫
1971 昭和 46 年	地震對策、石化工業災害對策之相關修訂
1995 平成 7 年	天然災害對策篇之全面修訂
1997 平成 9 年	事故災害對策篇之追加
2000 平成 12 年	核能災害對策篇之全面修訂
2002 平成 14 年	風水害對策篇、核能災害對策篇之修訂
2004 平成 16 年	震災對策篇之修訂
2005 平成 17 年	天然災害對策相關各篇之修訂

資料來源：本研究自行整理(2010)。

防災基本計劃的構成  
Structure of Basic Disaster Management Plan

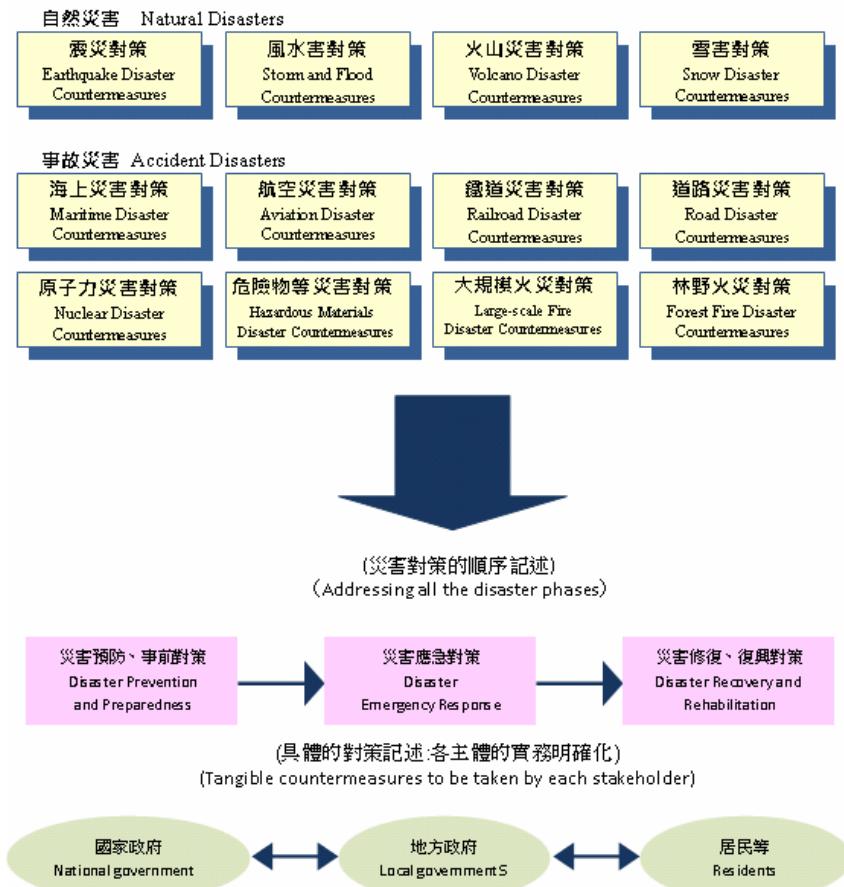


圖 4-2-4 防災計畫的構成

資料來源：日本の災害対策(2010)。

表 4-2-2 日本之災害相關法令

〔關於災害基本法〕
災害對策基本法
災害對策基本法施行令
災害對策基本法施行規則
〔關於震災對策〕
地震防災對策特別措置法
地震防災對策特別措置法施行令
地震防災緊急事業五個年計畫規定基準要件
大規模地震對策特別措置法
大規模地震對策特別措置法施行令
大規模地震對策特別措置法施行規則
大規模地震對策特別措置法第三條第一項規定東海地震相關地震防災對策強化地域
地震防災對策強化地域之地震對策緊急整備事業相關政府財政特別措置法令
地震防災對策強化地域之地震對策緊急整備事業相關政府財政特別措置施行規則
〔關於火山對策〕
活動火山對策特別措置法
活動火山對策特別措置法施行令
活動火山對策特別措置法施行規則
活動火山對策特別措置法第二條第一項規定之避難施設緊急整備地域的指定
〔關於災害預防〕
國土總合開發法
建築基準法
森林法
道路法
漁港法
河川法
工業用水法
豪雪地帶對策特別措置法
特殊土壤地帶災害防除及振興臨時措置法
〔關於應急對策〕
災害救助法

災害救助法施行令  
激甚災害指定基準  
局地激甚災害指定基準  
受災者生活再建支援法  
受災者生活再建支援法施行令  
受災者生活再建支援法施行規則

[關於災害復原及財政金融措置]

激甚災害因應之特別財政援助等相關法律  
激甚災害因應之特別財政援助等相關法律施行令  
公共土木施設災害復原事業費國費負擔法  
公共土木施設災害復原事業費國庫負擔法施行令  
農林水產業施設災害復原事業費國庫補助之暫定措置相關法律  
農林水產業施設災害復原事業費國庫補助之暫定措置相關法律施行令  
防災集團移轉促進事業之國家財政特別措置等相關法律  
防災集團移轉促進事業之國家財政特別措置等相關法律施行令  
防災集團移轉促進事業之國家財政特別措置等相關法律施行規則  
災害弔慰金之支給等相關法律  
災害弔慰金之支給等相關法律施行令  
特定非常災害受害者權利利益保全等之特別措置相關法律

[關於阪神大地震]

阪神大地震復興基本方針及組織之相關法律  
阪神大地震因應之特別財政援助及助成相關法律

[關於颱風]

颱風常襲地帶之災害防除相關特別措置法  
颱風常襲地帶之指定基準相關政令  
颱風常襲地帶指定基準相關政令第一號規定期間之內閣府令

[關於核能施設對策]

核能災害對策特別措置法  
核能災害對策特別措置法施行令  
核能災害對策特別措置法施行規則

資料來源：日本の災害対策(2010)。

### 第三節 政策執行概況與成效

經歷 1995 年的阪神大地震之後，日本政府於平成 10 年（1998），制定「受災者生活再建支援法」，對於無能力於自立生活的受災家庭，給予最高 100 萬日圓的受災者生活再建支援金。再者，依照平成 16 年（2004）「受災者生活再建支援法」的修訂，對於撤離災區的安居支援，給予最高 200 萬日圓的補助。其後，對於水災受害房屋的認定，朝向更有彈性。

內閣府針對阪神大地震，為求記取震災的教訓以及檢視震災對策的有效性，特此進行「阪神大地震之總結與檢驗調查」，內容構成分為：災害發生階段、災害應急階段、災害復原與復興階段，調查共計 169 項目，概述如下。

#### 一、三階段式的災害對策

（一）災害發生階段，涉及：1.初動體制（初動體制的整備、災情的早期掌握與共有化）；2.對於住民、志工、媒體等的資訊提供；3.廣域救援的徵調與分配調整。

（二）災害應急階段，涉及：1.緊急與應急行動（救出與救助、災害醫療、滅火行動、緊急物資的輸送行動、緊急救援物資的調達與供給）；2.災害狀況的掌握以及二度災害的防止（人的受害狀況、家屋的受害狀況、公共建物的受害狀況、農林水產業設施的受害狀況、都市設施的受害狀況、文化財的受害狀況、觀光設施的受害狀況、二度災害的對策）；3.災害的認定與處理：應急生活的支援，包含經濟的支援（受災者自立支援金的給付、生活資金的貸款、災害弔慰金與激勵金的給付、稅的減免、生活保護）、受災者的權益保全、避難與安置、應急的住宅對策、應急設施的確保、醫療與保健、消費生活與防犯對策、國內的支援與分配調整（志工、救援物資、捐款）、國外的援助與分配調整；4.廢棄物與環保對策。

（三）災害復原與復興階段，涉及：1.住宅對策；2.都市設施以及市街地區；3.產業振興與雇用（產業的再建與支援、雇用與就業）；

3.教育與文化；4.社會福利和醫療與保健；5.復興體制（資金財源、組織體制、成效檢驗）。

## **二、雇用與就業對策**

在「阪神大地震之總結與檢驗調查」的內容之中，對於雇用與就業（雇用的維持、離職者的生活支援、離職者的再就職支援）的檢驗與反省，非常具體，具有參考價值，分別概述如下。

### **(一) 雇用的維持**

1.1 法令依據：雇用保險法、阪神大地震特別財政援助及助成相關法律；

1.2 執行主體：國、縣；

1.3 財源：雇用調整助成金制度的財源是雇用保險，雇用維持獎勵金制度的財源是阪神大地震復興基金；

1.4 概要：震災之後，為求雇用的維持，關於雇用調整助成金制度，採取特例措施而追加指定的業種，擴大適用於所有受災地域的雇用保險適用企業，如此藉以有助於受災影響的事業主對於員工能夠維持雇用，因而，對於停工津貼等相關薪資的部分予以助成。雇用調整助成金的實施，受惠人數最高達到 8 萬 4,000 餘人。以兵庫縣為例，雇用調整助成金制度之外，運用阪神大地震復興基金而創設雇用維持獎勵金制度，以求維持受災者的雇用。此外，受到經濟的全球化競爭加劇、少子與高齡化社會的急速進展，致使雇用環境產生相當大的變化，因而，為求積極與有效因應，兵庫縣和兵庫縣經營者協會，共同設立「兵庫縣雇用對策第三者會議」，以求探討予推動具有即効性與實効性的雇用施策，並且推行「工作共享」以求確保雇用。平成 13 年，針對兵庫縣 6,600 事業所和 1,400 工會團體進行問卷調查，結果顯示：實施「兵庫型工作共享」的企業超過縣內 4 分之 1 的企業。

### **1.5 相關因應措施與結果**

關於雇用調整助成金制度的運用：平成 7 年 1 月 23 日，採取特例措施而追加指定的業種，擴大適用於所有受災地域的雇用保險適用企

業，至於特例措施的期限，原本是平成 7 年 3 月 31 日為止，最後延長至平成 10 年 1 月 22 日。平成 7 年 2 月 6 日，勞動大臣要求日本經營者團體連盟以及各產業同業公會，針對雇用調整助成金制度的特例措施，必須瞭解與活用，進以積極幫忙宣導而且協助雇用維持。平成 7 年 3 月 1 日，追加剛畢業者而參加雇用保險之未滿 6 個月的勞動者，視為雇用調整助成金的對象。

關於身體受災者用納付金制度的擴充：勞動省為求減輕受災企業繼續雇用受災者之經濟負擔，針對身體受災者雇用納付金制度之助成金的支給要件，採取較為寬鬆的應對措施。關於生涯能力開發給付金制度的特例措施：對於受災地域內的企業主，若作成企業內職業能力開發計畫而且對於雇用的勞動者予以職業訓練，則提供教育訓練經費的部分補助，給予高度補助率的生涯能力開發給付金，特例措施的期限，平成 7 年 7 月 1 日至平成 8 年 1 月 22 日（延長至平成 10 年 1 月 22 日）。

關於中小企業事業轉換能力開發給付金制度的特例措施：對於受災地域內的企業主，若作成事業轉型能力開發計畫而且對於雇用的勞動者予以職業訓練，則提供教育訓練經費的部分補助，給予高度補助率的中小企業事業轉型能力開發納付金，特例措施的期限，平成 7 年 7 月 1 日至平成 8 年 1 月 22 日（延長至平成 8 年 6 月 30 日）。關於雇用與勞動諮詢體制：平成 7 年 1 月 23 日，在縣內所有的公共職業安定所，針對受災企業主或求職者設置特別相談窗口，實施關於各種助成金制度、雇用保險、職業介紹等相談援助。為求迅速執行助成手續業務，從平成 7 年 2 月 20 日開始，成立兵庫縣內職員的派遣體制，並且以隔週交代的方式，對於緊急雇用保險服務中心、以及緊急雇用調整助成金中心，接受他縣的應援派遣。另者，平成 7 年 2 月之後，離職手續和失業給付特例給付手續，大幅增加，為求因應與集中處理，特在神戶公共職業安定所廳舍內開設緊急雇用保險服務中心。關於各種申報繳納的期限之延長措施，包含：中小企業退職金共濟制度掛金（最長 1 年展期）、勞動保險費繳納的展期等特例措施。

至於實施的結果，關於雇用調整助成金制度的特例措施，特例措

施的實施期間是平成 7 年 1 月 23 日至平成 10 年 1 月 22 日，實施結果：災區公共職業安定所之實施計畫的企業申請件數 19,374 件；受惠人數 592,685 人；每人平均停工日數約 7 日。關於雇用與勞動諮詢體制：公共職業安定所的特別相談窗口的諮詢實績，62,680 件（平成 7 年 1 月 23 日至平成 9 年 2 月底）。關於雇用調整助成金制度的特例措置，積極透過媒體宣傳和手冊發佈，從而達到有效的宣導效果。

關於雇用維持獎勵金制度，運用阪神大地震復興基金而創設雇用維持獎勵金制度，於 6 月 29 日舉辦記者發表會，隨後 7 月 17 日開始受理，平成 8 年 1 月底申請件數 3,490 件。

## （二）離職者的生活支援

2.1 法令依據：雇用保險法、重大災害法、阪神大地震之特別財政援助及助成相關法律；

2.2 執行主體：國、縣；

2.3 財源：雇用保險的失業給付；

2.4 概要：關於離職者的生活支援，對於停工待業期間的離職者，採取雇用保險失業給付的特別措施。對於勞動者住宅資金災害特別融資制度、中小企業員工共濟受災者特別融資制度等各種融資制度，予以擴充實施。以兵庫縣為例，針對員工 20 人以下的停工商業主，給予生活安定臨時金，並且，針對停工待業期間的離職者，給予限度 100 萬日圓貸款，作為求職活動的必要資金，償還期間 5 年、利率 3%。

### 2.5 相關因應措施與結果

關於雇用保險的失業給付：對於停工再就業期間的離職者，採取雇用保險失業給付的特別措施，適用溯及平成 7 年 1 月 17 日。因應災區的交通狀況，可在管轄公共職業安定所的以外地方，辦理失業給付的手續，並且，採取雇用保險受給的代理認定。另者，於平成 7 年 1 月 25 日，針對認定重大災害情況，因停工無薪資者，給予雇用保險的失業給付。此外，針對就職困難者，將其雇用保險的給付日數，予以延長 60 日。

關於融資制度的充實：雇用促進事業團實施勞動者財產形成持家融資的特例措施，針對已融資者，予以償還期間延長和利息減輕；針對新融資者，給予 5 年內不償還本金的措施。停工育兒生活資金、勞動福祉設施整備資金、受災者雇用事業所設施整備資金，償還期限延長 1 年。勞動者住宅資金災害特別融資制度，

融資額度 800 萬日圓，融資利率 1 至 5 年期間 3.0%、6 至 25 年期間 3.5%。

中小企業員工共濟受災者特別融資，融資額度 50 萬日圓（生活資金）、100 萬日圓（特別生活資金）、200 萬日圓（住宅資金），融資利率各 3.3%。

### （三）離職者的再就職支援

3.1 法令依據：雇用保險法、重大災害法、阪神大地震之特別財政援助及助成相關法律；

3.2 執行主體：國、縣、市町；

3.3 財源：國庫補助事業、復興基金事業；

3.4 概要：為求援助阪神大地震災區失業者的生活安定，當地公共事業應該儘量雇用受災失業者，因而，於平成 7 年 3 月 1 日制定「阪神大地震受災地域之受災失業者對於公共事業的就業促進相關特別措置法」。另者，勞動省為求確保受災地域復興之必要的勞動力，透過全國的公共職業安定所網路，針對災害復興對策關連之求人與求職的資訊，加以掌握而且實施廣域的勞動力供需調整。再者，為求支援受災離職者的再就業，致力於充實受災離職者職業訓練的課程內容，並且，對於公共職業開發設施的訓練費用，採取免費的措施。以兵庫縣為例，充分運用阪神大地震復興基金，依照「受災者雇用獎勵金制度」，對於將家屋受災者作為常用勞動者而達 6 個月以上的企業主，予以獎勵金的支給；此外，兵庫縣勞動福祉協會針對中高年齡受災者，希望藉由就業機會的提供，從而激發就業意願，因而，展開受災地工作開發事業。再者，為求打破平成 14 年的雇用低迷，兵庫縣策定「經濟與雇用

的再活性化計畫」，希望平成 14 年以後的 3 個年，創造 5 萬人的雇用就業，神戶市則設置「神戶市雇用對策本部」，希望平成 14 年 3 月以後的 4 個年，創造 2 萬人的雇用就業。

### 3.5 相關因應措施與結果

關於就業支援：7 年 3 月 1 日制定「阪神大地震受災地域之受災失業者對於公共事業的就業促進相關特別措置法」，要求災區公共事業（道路、港灣、都市計畫、住宅、工場設施等），必須雇用相當比例的受災失業者，關於無技能的勞動者，以 40% 作為設定比例。另者，確保災區復興的必要勞動力，勞動省透過全國的公共職業安定所網路，實施廣域的勞動力供需調整。再者，運用特定求職者雇用開發助成金制度的特例措施，針對企業雇用高年齡或障礙等就職困難者的薪資部分，給予助成金的補助，受災者雇用的年齡條件放寬為 45 歲以上。此外，為求促進災後復興事業的再就業，藉由公共職業安定所，實施求人與求職的諮詢與協商。

關於職業訓練支援：對於災區企業，在公共職業能力開發設施進行在職者訓練，予以免費的資助。再者，對於災區離職者的特別訓練，列為國庫補助的對象。此外，雇用促進事業團相關的職業能力開發大學校、職業能力開發短期大學校等，對於災區考生，予以報考手續的簡便化、以及報考費用的減免。特別是，勞動省為求培育與確保災害復原的人才，對於復原工程相關的在職者，實施災害復原工程所需的短期間（約 20 小時）職業訓練，並且，勞動省對於職業訓練學校之災害復原的設施及設備經費，實施高補助率的支援措施。

關於因應措施的結果：平成 7 年（1995）2 月，兵庫縣災區公共職業安定所新求職人數約 20,000 人，比前年 2 月（約 11,000 人）增加約 8 成，至於新求人數約 15,000 人，比前年 2 月（約 7,000 人）成長 2 倍以上。阪神大地震前後之人力供需（兵庫縣），1994 至 2001 年度的相關資料，如表 3 所示。此外，關於神戶市，在平成 12 年（2000）5 月，創設「神戶物作職人大學」，以求培育地域產業的經營者接班人；平成 14 年 3 月設置「神戶市雇用對策本部」，希望往後的 4 年期間，

能夠達到 2 萬人的雇用創出；平成 15 年度的雇用創出，達到 5,972 人，超過年度目標 4,500 人。

表 4-3-1 阪神大地震前後之人力供需（兵庫縣）

	新徵才(人)	新求職(人)	有效徵才(人)	有效求職(人)
1994 年度	16,215	20,098	40,311	87,081
1995 年度	18,297	18,174	48,939	98,263
1996 年度	19,973	18,339	53,236	85,350
1997 年度	18,899	20,712	50,678	94,197
1998 年度	16,338	24,759	41,152	111,331
1999 年度	17,731	26,468	42,665	116,703
2000 年度	21,038	26,419	53,095	116,470
2001 年度	20,914	28,234	53,544	123,640

資料來源：日本の災害対策(2010)。

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「受災地區緊急就業機會創造」、「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。

#### 第四節 地方自治與受災者生活重建

近年來的天然災害，不僅頻繁發生，意外性與規模性也大為提高，在因應的時效上，地方自治體對於受災者的支援措施，越來越要求具

備自主性與獨力應對。另者，在國家層級的受災者支援對策，係基於災害救助法和受災者生活再建支援法，內容著重於災害對策的方針與原則，難以涵蓋個別災害的特殊需求、以及大規模災害的因應處理，因而，地方自治體必須自立自助，採取適切的應對措施，針對受災者生活再建支援法的不足之處，予以妥善的補強。以下，將以愛知縣之災後復原手冊、三宅島噴火災害之受災者的支援措施、奈良縣之受災者的雇用對策、山形縣鶴岡市之受災者的雇用安定對策，作為參考的事例。

## 一、愛知縣之災後復原手冊

### （一）目的

地震發生後的災害復原期，對於受災者而言，必須面對住宅修護和生活再建等課題，為求早日幫助受災者的生活安定，產業的復原與復興亦是重要的急務。愛知縣為求縣民的生活安定與生活再建、以及地域產業的早日復原，針對受災者相關之住宅與雇用問題、心靈復健、學業支援、弱者對策、災害垃圾問題、基礎建設、流通對策等課題，特此製作復原手冊，揭示與宣導相關行政措施的重要性與必要性，號召全縣民共同邁向復興之路。愛知縣的防災對策概念架構，如圖 5 所示。

### （二）復原手冊的概要

生活篇：為求縣民早日回歸社會，對於一些重要的課題，必須深入檢討，關於行政措施的理念與作法、以及縣民必須採取的因應方法與心理準備，藉由復原手冊生活篇，加以呈現與說明。產業篇：為求產業的早日復原、以及企業活動的再開，關於行政措施的理念與作法、以及企業必須採取的因應方法與對策，透過復原手冊產業篇，從而加以宣導。

### （三）雇用對策

1. 雇用狀況的掌握：就業的維持，乃是縣民的生活再建之基本的經濟條件。  
2. 企業主的支援：當企業進行雇用調整，對於致力於雇用

維持的企業主，予以助成支援。3.離職者的生活支援：針對受災離職者的再就職、以及從離職到再就職之間的生活安定，必須加以支援。4.離職者的再就職促進：除平常的正規方法之外，為求應急與即時，必須加強機動性，對於臨時住宅的受災者進行就業諮詢的服務。

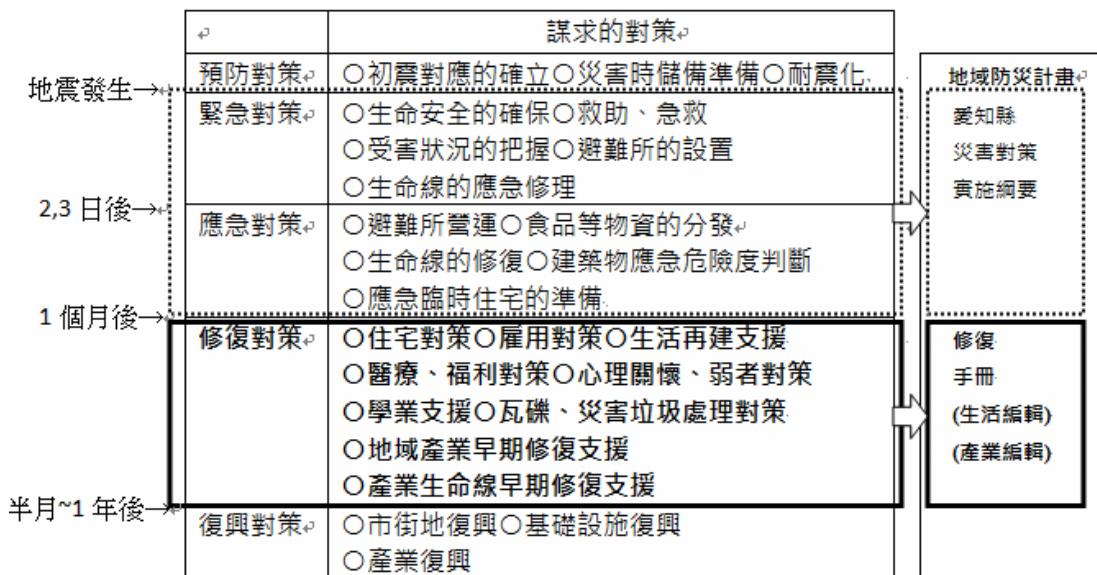


圖 4-4-1 愛知縣防災對策概念架構

資料來源：平成 21 年版防災白書(2009)。

## 二、防災白書之災害對策

參照平成 21 年（2009）版防災白書，災害對策的推進狀況內容，包含五部分：災害對策的推進體制（災害對策相關法律、防災組織、防災計畫、防災預算）；災害對策的相關措施（防災相關科學技術的研究發展、災害預防的強化、災害應急對策的實施、災害復原與復興對策的實施）；天然災害對策（震災對策、海嘯對策、火山災害對策、風水害對策、雪害對策）；事故災害對策（海上災害對策、航空災害對策、鐵路災害對策、道路災害對策、核能災害對策、危險物災害對策、火災對策）；近年的主要災害復興對策。

日本政府對於災害對策，強調災害預防、災害應急、以及災害復原與復興之三階段的對策運作，因而，在災害復原與復興的對策之中，

才特別論及關於受災者的生活重建。山崎榮一（2005）指出，日本式之三階段的災害對策，不同於美國式的四階段的災害對策（預防、準備、應急、復原），就其原因，在於：災害對策基本法於第一章總則第一條，明示該法之目的，係為保護受到災害的國土與國民生命、身體及財產，針對災害防治，必須建立權責明確之中央與地方政府相關的防災體制，並且，必須制定防災計畫、災害預防、災害應急對策、災害復原及相關財政金融措施、以及其他必要的基本災害對策，從而推動總合的與計畫的防災行政業務，進以有助於社會秩序的維持與公共福祉的確保。

### **三、三宅島噴火災害之受災者的支援措施**

在行政上屬於東京都三宅村東京都的三宅島，是伊豆諸島中的一個島嶼，也是富士箱根伊豆國立公園的一部分。以三宅島噴火災害為例，針對受災者的支援措施（2005年4月1日），包含九大面向的支援措施，概述如下。

（一）生活支援：避難所的設置（厚生勞動省）、避難住民的暫時安置（文部科學省）、生活必需品31品目的提供（厚生勞動省）、受災者生活再建支援金的支給（內閣府）、生活福祉資金（生活資金）的貸付（厚生勞動省）、生活福祉資金或離職者支援資金的貸付（厚生勞動省）、災害援護資金的貸付（厚生勞動省）、救護班的派遣等（厚生勞動省）、噴火災害生活支援資金的貸付（三宅村）、三宅村災害保護特別事業（三宅村）、商品券的分配（三宅村）、義援金的分配（三宅村）、避難住民的臨時屋補助（消防廳）、小型脫硫裝置整備的補助（消防廳）。

（二）保健衛生對策：住民的健康諮詢以及避難所巡查（厚生勞動省）、醫療設施入院者的運送與接濟（厚生勞動省）；

（三）住宅對策：建築物受害狀況調查（東京都）、都營住宅的提供（東京都）、受災者的住宅再建之融資特例措施（國土交通省、東京都、三宅村）、住宅金融公庫的既往債務利息減輕（國土交通省）、受災者歸島生活再建支援金的支給（東京都）、村營住宅的整備（三宅村國土交通省、東京都）。

(四) 稅賦減免：國稅繳納期限的延長（財務省）、地方稅繳納期限的延長（總務省、東京都・三宅村）、勞動保險費繳納期限的延長（厚生勞動省）、中小企業退職金共濟制度之欠款繳納期限的延長（厚生勞動省）、健康保險費繳納期限的延長（厚生勞動省）、國民年金保險費減免手續的簡素化（厚生勞動省）、國民健康保險稅繳納期限的延長及醫療費的部分減免（厚生勞動省）、照護保險費繳納期限的延長及減免（厚生勞動省）、照護服務負擔額的減免（厚生勞動省）、運轉證照更新手續費的免除（警視廳）、電費繳納期限的延長（經濟產業省）、瓦斯費繳納期限的延長（經濟產業省）、通訊費與視訊費的免除（總務省）、電波利用費繳納期限的延長（總務省）、水費繳納期限的延長及減免（東京都、多摩地區關係市鎮）、電話基本費的免除（NTT 東日本）、手機繳納期限的延長（NTT DoCoMo）、兒童保育費用的特例措施（三宅村）、醫院等醫療設施的利息減免措施（厚生勞動省）。

(五) 農林水產業對策：對於受害農林漁業者之無利息融資措施（農林水產省、東京都）、既貸付金的償還展期（農林水產省）、農業共濟金的支付（農林水產省）、既往債務的利息補助（東京都、三宅村）。

(六) 中小企業對策：在政府關係的中小企業金融機關，設置諮詢窗口、以及災害復原的貸付（經濟產業省、東京都、三宅村）、信用保證的特例措施（經濟產業省）、融資及保證的彈性處理（經濟產業省）、既往貸付金及災害融資的利息支付之展期（經濟產業省）、代理貸付的保險責任成數之調降（經濟產業省）、既往債務的利息補助（經濟產業省、東京都）、小規模企業共濟制度的欠款繳納期限的延長（經濟產業省）。

(七) 雇用與就業對策：厚生勞動省在就業諮詢與介紹方面，實施許多援助措施，例如：設置特別諮詢窗口、舉辦就職面試會、舉辦巡迴就業諮詢會、提供銀髮族中心的就業機會、三宅村銀髮族人才中心的開設、確保高齡者的臨時或短期就業機會，特別是，藉由投資有助於災害復興與地域產業經濟繁榮相關事業，從而達到雇用機會的創出與確保，例如，三宅島特產農產物種苗的栽培與保全事業、三宅村農場設置事業、三宅島資訊科技活用援助、公立公園清掃作業的業務

委託、三宅島火山對策避難設施管理運營事業、三宅島海邊環保的綠色事業，村道除草作業的業務委託、水產資源狀況調查、水產業再開準備事業、農道管理事業。至於對於暫時停工的雇用調整補助方面，實施雇用調整助成金的特例適用、雇用保險給付的特例措施。

(八)就學對策：災區學生的轉學安置（東京都）、教科書的供給（文部科學省）、公立學校設施的災害復原（文部科學省）、對於兒童的心靈治療（文部科學省、東京都）、入學準備金的貸付（東京都）、學費與入學金的減免（東京都）。

(九)其他。

#### 四、奈良縣之受災者的雇用對策

以奈良縣為例，關於受災者的雇用對策，說明如下。

##### (一) 雇用對策（雇用勞政課）

1.對於企業主的雇用維持之要求：為求預防失業者發生不測的意外、以及確保受災者的經濟生活基礎和迅速的生活再建，縣內的企業主或經濟團體，對於雇用的維持，必須協力與援助。2.就業協商之要求：對於災害離職者，為求受災者的生活再建，奈良勞動局致力於下記事項的實施，包含受災離職者的掌握、藉由求人開拓而確保就業機會、實施廣域的職業介紹與提供就業機會，此外，設置臨時職業諮詢窗口與就業說明會，促進災害離職者能夠早日再就業。

##### (二) 就業協商（奈良勞動局）

1.對於雇用維持的事業主之支援：雇用調整助成金的運用、對於雇用維持和失業預防的事業主之支援補助。2.就業協商：除對於災害離職者的掌握之外，透過關係機關的協助，積極於就業機會的開拓，並且，實施廣域的職業介紹服務。另者，促進災害離職者能夠早日再就業，故在公共職業安定所，設置臨時職業諮詢窗口。

##### (三) 職業訓練的促進（雇用勞政課）

關於縣立高等技術專門校，對於受災者必須實施職業訓練，以求

有助於就業技能的習得。

#### (四) 雇用保險的失業給付相關特別措施（奈良勞動局）

災害救助法第2條規定，指定區域的雇用保險適用事業所的雇用受保者，若因受災而離職，公共職業安定所基於雇用保險法，予以基本津貼的給付。

### 五、山形縣鶴岡市之受災者的雇用安定對策

以山形縣鶴岡市為例，關於受災者的雇用安定對策，說明如下。

#### (一) 特別諮詢窗口的設置

鶴岡公共職業安定所，除致力於掌握離職者發生狀況、求人與求職的動向之外，講究採取必要的因應措施，例如，設置受災者的特別諮詢窗口，加強公共職業安定所之間的連繫，從而確保援助機制的有效運作。

#### (二) 離職者的雇用促進

對於求職者實施綿密的就業諮詢，並且，藉由地域的公共職業安定所、乃至於全國的公共職業安定機關，實施廣域型的就業介紹與協商。災區公共事業必須優先雇用受災失業者，並且，促進受災復興事業對於受災者的雇用。

#### (三) 特例措施的實施

雇用保險失業給付的特例支給、雇用調整助成金的特例適用、勞動保險費的繳納期限延長。

## 第五節 日本災害防治觀點與思維

對於天然災害的防治，是任何一個政府當局必須面對的重要課題，然而，每個國家的風土民情與能力程度以及觀念不同，故在災害防治的體制與措施，有所差異。由於日本飽受地震等天然災害的侵襲，其在災害防治的先前經驗，值得參考。為求瞭解日本災害防治觀點與

思維之特色與趨勢，本章節分別以官方說帖、以及學術界建言，進行深入的探討。

### 一、官方說帖

#### （一）島根縣松江市之地域防災計畫

在松江市地域防災計畫的震災對策篇之中，強調防災是住民和企業的基本責任與義務。

1. 對住民而言，「自身的安全，自己防護」乃是防災的基本，住民應該基於如此的觀點，平時即需自主性地準備災害的預防、以及參加防災訓練和各種防災知識的普及與啓發活動，並且，協助和參與市鎮消防機關所舉辦的防災活動。發生災害時，為求防止或降低受害程度，對於警戒與避難活動、救出與救助活動，應該協力與互助，並且，對於市鎮實施的防災業務，應該自發性的協助，為求確保全體住民的生命與身體以及財產的安全，必須共同努力。

2. 對企業而言，企業的管理者必須協助市鎮實施的防災業務，並且，在營業運作時，必須保護員工和顧客的安全，進而對於經濟活動的維持與地域的貢獻，扮演正面應有的角色，對於社會的責任與義務，必須提升自覺，從而盡力於災害的防止。

#### （二）內閣府之受災者支援制度概要

平成 21 年（2009）10 月，內閣府政策統括官發佈內閣府「各種支援受災者相關制度概要（原文：受災者支援に関する各種制度の概要）」手冊，手冊中強調：為求早日達成災害復興。首先，受災者必須自己抱持生活再建的意欲，積極於人際的協動和支援制度的活用，此乃關鍵要務。再者，為求日常生活的地域復興，地域住民之間的互助，亦是非常重要。

政府致力於受災者的生活再建，建構各種的支援制度，希望藉由該手冊，能夠容易瞭解與活用各種支援制度，從而有效進行生活再建和地域復興。此外，為求減輕災害的受害影響、以及迅速達成災害復興，有賴於平時的用心與努力。勿忘「自己的身家，自己保護」和「自

己的地域，自己保護」，對於防災對策，平時就應該關注與投入。

針對災民的不同狀況與需求，政府提各種不同的支援制度，1.對於無法維持自力生活者，提供生活保護制度。2.對於離職後生活希望獲得支援者，提供未付薪資代付制度。3.對於臨時離職生活希望獲得支援者，提供雇用保險的失業給付制度。4.對於再就職希望獲得支援者，提供職場適應訓練費的給付制度。

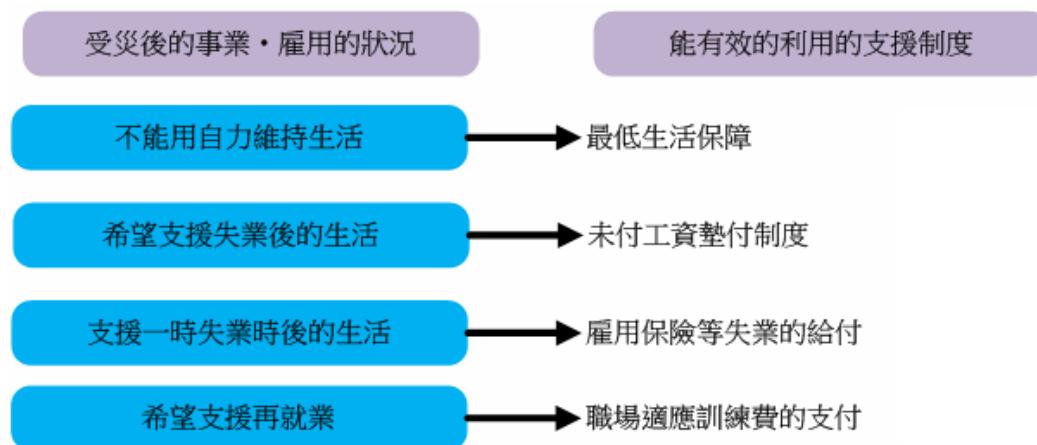


圖 4-5-1 受災後雇用狀況與支援制度

資料來源：平成 21 年版防災白書(2009)。

表 4-5-1 最低生活保障

制度的名稱	最低生活保障	
支援的種類	給付	
支援的內容	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 生活實際有困難，把圖謀生活保障和自立助長的事做為目的，按照窘迫的程度給予必要的保護。</li> <li>● 在領取最低生活保障時，由各種的社會保障對策來支援，不動產等的資產，勞動能力等有效的利用成為保護實施的前提。同時，扶養義務者的扶養被保護為優先。</li> <li>● 最低生活保障，從生活補助，教育補助，住宅補助，醫療補助、看護補助，生產補助，創業補助及殯葬和祭祀補助所構成。醫療補助及看護補助原則年，金錢供給是原委託醫療機關等進行供給。</li> <li>● 補助的基準是由厚生勞動大臣設定。</li> </ul>	
	東京都區所屬部分	地方郡所屬部分
標準三人家庭 (33 歲、29 歲、4 歲)	167,170 日幣	130,680 日幣
高齡單身家庭 (68 歲)	80,820 日幣	62,640 日幣
高齡夫婦家庭 (68、65 歲)	121,940 日幣	94,500 日幣
母子關係家庭 (30 歲、4 歲、2 歲)	157,800 日幣	125,670 日幣
(平成 21 年度生活補助基準)		
能有效的利用	活用了資產和能力等，針對生活有困難的對象	
詢問	都道府縣、市鎮村	

資料來源：平成 21 年版防災白書(2009)。

表 4-5-2 雇用保險等失業給付

制度的名稱	雇用保險等失業的給付
支援的種類	其它
支援的內容	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 對於企業破產工資不被支付的升退職工人，自力行政法人工人健康福利機構經營者支付一部分未付工資。</li> <li>● 未付工資的對象，是由於工人退職日的 6 個月的星期日前一天之前提出墊付請求支付定期工資和退職津貼。獎金不成為所謂墊付的對象。再來，未付工資的總額未滿 2 萬日元不成為支付對象。</li> <li>● 如果做了墊付，獨立行政法人工人健康福利機構材料位取得的工資債權，求償決定作為本來支付負責人的使用者。</li> </ul>
能有效的利用	<p>其次如果滿足揭起的必要條件能接受墊付拂。</p> <p>(1) 使用者</p> <p>進行符合工人災害補償保險保險的適用事業的事業的事進行 1 年以上事業活動的事。</p> <p>1. 法律上的破產(破產、特別清算、民事再生、公司更生的情況)做了這個事的強況，需要請向破產管理人證明破產的事實。</p> <p>2. 做了實際上的預計破產(中小企業停止事業活動，是否重新開始，沒有支付工資能力的情況)的事。這個情況，需要勞動基準監督署長的認定。請到勞動基準監督署進行認定的申請。</p> <p>(2) 工人</p> <p>關於破產，從對法院的提出申述(法律上的破產的情況)或對勞動基準監督署的認定申請(實際上的破產的情況)進行 6 個月前的星期日開始 2 年之間退職者。</p>
詢問	勞動基準監督署、獨立行政法人工人健康福利機構

資料來源：平成 21 年版防災白書(2009)。

表 4-5-3 雇用失業等供給

制度的名稱	雇用的失業等供給
支援的種類	給付
支援的內容	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 如果工人失業喪失所得的來源，生活及雇用的穩定排列為就業促進支付。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 因為災害被停止營業之雇用業，不得已一時的失業支付雇用保險的基本津貼之特例措施。</li> </ul>
能有效的利用	因為得到災害救助法的適用之市鎮村所在的事業所雇用，事業經受災害，成為停止營業，一時候性地不得已失業，失業前的經營者再雇用為預定對象。
詢問	公共職業安定所

資料來源：平成 21 年版防災白書(2009)。

表 4-5-4 職場適應訓練費的支付

制度的名稱	職場適應訓練費的支付
支援的種類	給付
支援的內容	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 對實施工作崗位適應訓練的經營者支付訓練費。在對訓練生支付雇用保險的失業等供給。</li> <li>● 經營者：關於工作崗位適應訓練之訓練費 1 人 24,000 日元/月(重度的殘疾人 25,000 日元/日)被支付。關於短期的工作崗位適應訓練，是 960 日元/日(重度的殘疾人 1,000 日元/日)。</li> <li>● 訓練期間，6 個月(為中小企業及重度的殘疾人涉及之訓練等 1 年)以內。關於短期的工作崗位適應訓練，為 2 週(重度的殘疾人的訓練 4 週)以內。</li> </ul>
能有效的利用	<p>適應工作崗位訓練，為了領取雇用保險資格者，經工作崗位適應訓練的人，符合公共職業安定所長認可容易再就業之訓練生，經營者託付進行。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 適應工作崗位訓練的設備</li> <li>2. 作為指導員的工作人員</li> <li>3. 同樣共濟制度的職員加入工人災害補償保險，僱傭保險，健康保險，養老金保險</li> <li>4. 勞動基準法及勞動安全衛生活規定的安全衛生及其他的工作條件</li> <li>5. 預計工作崗位適應訓練學習結束後，繼續雇用適應訓練的人</li> </ol>
詢問	公共職業安定所或道府縣勞動局

資料來源：平成 21 年版防災白書(2009)。

## 二、學術界建言

### (一) 災害復興基本法之提案

為求促進災害復興，關西學院大學災害復興制度研究所提出「災害復興基本法」，共有 17 條，概述如下。

第 1 條 復興的目的：不只是對於災害的復原，必須確保人類尊嚴與生存條件，並且致力於災區的社會機能之再生與活性化。

第 2 條 復興的對象：不止於公共設施的建築物，必須涵蓋生活和文化與社會經濟體系，涉及因為災害而喪失或損傷之有形與無形的部分。

第 3 條 復興的主體：受災者是災害復興的主體，受災者的自立與其基本人權的保障，中央與地方政府有責任予以必要的支援措施。

第 4 條 受災者的決定權：重視受災者的尊嚴與生活再建，特別是，自律的人格回復乃是復興的基本要件，並且，受災者對於復興方式，應該擁有自主的決定權。

第 5 條 災區的地方公共團體：依照地方自治的旨趣，災區的地方公共團體必須負責災害的復興措施，並且，充分與住民進行溝通與協動，中央政府對於災區的地方公共團體的自治，必須予以尊重與援助。

第 6 條 志工的自律性：對於民間團體與志工的災害防治活動，必須充分予以尊重，避免行政干擾而損害志工團體的自律性。

第 7 條 地域社群的重要性：關於災害防治，住民與行政單位對於地域社群的價值，必須重新確認，從而促進地域社群的活性化。

第 8 條 居住多樣性的確保：受災者對於居住生活，應有自主的選擇權利，必須藉由居住多樣性的確保，從而獲得保障。

第 9 條 醫療與福祉的充實：關於災害時的醫療與福祉，必須確保措施的持續性、以及災害狀況的適用特殊性。

第 10 條 經濟產業活動的繼續性和勞動的確保：特別的經濟措施、產業對策及勞動機會的確保，對於受災者的生活重建與地域再生，

實乃不可欠缺的要務，必須訴諸專門與專責的復興對策與行動。

第 11 條 災害復興的手續：必須充分反映災區的民意，並且考量少數者的聲音，災害復興的手續應該講就簡樸與透明化。

第 12 條 災害復興的資訊：受災者與災區的自律性資訊，對於災害復興非常重要，必須迅速與適切地傳達。

第 13 條 地域特性的考量：災害復興的方式與作法，必須考量與尊重災區的地域特性，涉及地理的條件、地域性、文化與習俗、以及社會狀況等。

第 14 條 措施的整體性與一貫性及多樣性：關於防災措施、減災措施、災害後的應急措施、以及復原措施，應該力求整體性與一貫性，並且，災害復興的具體措施，應該考量不同之目的與對象、以及段階性的差異，致力於多樣性的確保。

第 15 條 環境的整備：為求有助於受災者的生活重建與災區復興，必須建構利於防災與減災的社會環境。

第 16 條 災害復興的財源：中央與地方政府對於災害復興的必要支出，應該檢視資助目的之適切性，從而經常致力於資金財源的確保。

第 17 條 復興理念的共有與繼承：災害復興的課題，不限只是特定的受災者與災區，應該是全體國民的共同要務，必須建構災害復興的相關指標，並且充實災害的復興文化，從而將其反映於全民教育，進以厚植災害復興的意識。

## （二）地方自治與災害風險分擔

針對越來越多的天然災害，地方政府必須獨自面對受災者支援方案的制定，主要的背景因素，在於：依據災害救助法（1947 年制定）和受災者生活再建支援法（1998 年制定、2004 年法修訂），政府實施受災者支援措施，卻有過於貧弱之嫌，因而，發生大規模災害時，地方自治體必須自力提出適切的因應對策。特別是，對於受災者生活再建支援法的不備之處，地方自治體必須自助努力，以求完善。例如，2000 年 10 月發生鳥取縣西部地震，地方政府針對住宅的重建與補修，

實行獨自的對策於措施；2000年6月發生三宅島噴火災害，地方政府實施長期避難的獨自施策；其他諸如新潟縣中越地震（2004年10月）、福岡縣西方沖地震（2005年3月）、能登半島地震（2007年3月），皆有賴於地方政府的獨自施策。為此，內閣府於2007年3月召開「受災者生活再建支援制度檢討會」，著手修訂受災者支援法制。

另者，山崎榮一（2004）主張：探討天然災害風險的費用負擔之前，應該釐清天然災害風險的責任負擔；關於天然災害風險的責任負擔，應該以公助—共助—自助的組合觀點，較為合理，不應全部由國家的公助來承擔、或偏重任一方，因此，必須運用公助—共助—自助模式，將受災者支援制度予以適度地分類化，例如，（1）公助：社會保障（社會福祉觀點之公的助成、對於受災者個人的助成）、公的助成（超越社會保障之公的助成）；依據災害對策基金的助成；（2）共助：依據募捐款的助成、自發性的志工活動、地緣的結合與親族或企業內部的互助、地震受害住宅等共濟制度（強制保險）；（3）自助：地震保險等（自由加入的地震保險）、蓄財與借款。

### （三）受災者歷程檔案的資訊化

阪神大地震的受災者生活重建，呈現穩健的進展。山崎榮一等（2008）認為：為求有效強化受災者生活重建的綜合性支援，開發與活用受災者歷程檔案的資訊系統，將是重要課題。相對於日本的住民基本台帳網路系統（類似於我國的戶役政資訊系統）提供關於住民的基本資料，為求支援受災者的生活重建，必須建立「受災者台帳」，進以整合「住民基本台帳」和「受災者台帳」，從而建構「受災者台帳系統」。

「受災者台帳系統」不止於受災者個人資訊的處理與運用，必須藉以連動與整合個人的其他相關台帳，進而達到綜效的援助成果。2004年10月發生新潟縣中越地震後，小千谷市開始嘗試「受災者台帳」的建置；2007年7月發生新潟縣中越沖地震，柏崎市開始著手於「受災者台帳系統」的建構，嘗試將「受災者台帳」和其他相關台帳，進行連結與互動。然而，為求「受災者台帳系統」的順利進展，有些課題

尚待克服與解決，例如複雜的法務手續、個人資料的相關保護法令。

### 柏崎市受災者總帳系統

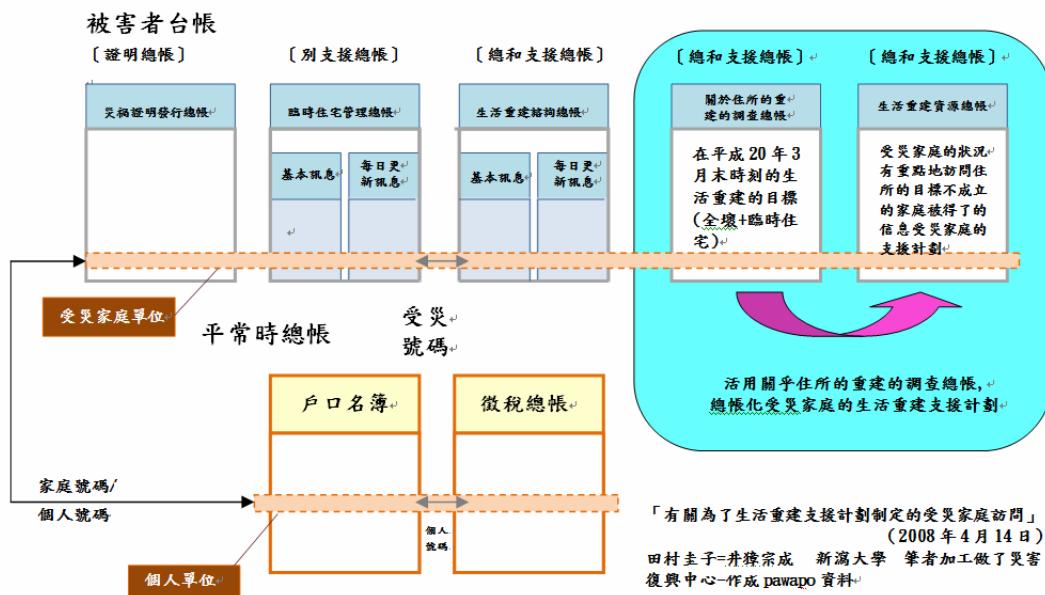


圖 4-5-2 柏崎市受災者總帳系統

資料來源：平成 21 年版防災白書(2009)。

表 4-5-5 個人資料收集表

個人資料收集等(變更)屆

年 月 日

柏崎市長 樣

實施機關名

根據相崎市個人信息保護條例等 7 條第 1 項，關於個人資料的收進等(變更)屆

擔當課	屆出號碼					
業務名稱						
收集等目的						
對象者範圍						
個人資料的項目						
戶籍・身份	經歷	身心的狀況	能力・成績	思想・信條	財產・收入	其他
<input type="checkbox"/> 姓名	<input type="checkbox"/> 校名	<input type="checkbox"/> 精神障礙・身體障礙有無及程度	<input type="checkbox"/> 資格	<input type="checkbox"/> 思想	<input type="checkbox"/> 收入狀況	<input type="checkbox"/> 家族構成
<input type="checkbox"/> 性別	<input type="checkbox"/> 入學・畢業年度	<input type="checkbox"/> 傷病名	<input type="checkbox"/> 學業成績	<input type="checkbox"/> 信條	<input type="checkbox"/> 所得金額	<input type="checkbox"/> 扶養關係
<input type="checkbox"/> 出生年月日	<input type="checkbox"/> 課外活動紀錄	<input type="checkbox"/> 傷病歷	<input type="checkbox"/> 勤務成績	<input type="checkbox"/> 信仰	<input type="checkbox"/> 資產狀況	<input type="checkbox"/> 同居・另外居住
<input type="checkbox"/> 年齡		<input type="checkbox"/> 檢查結果	<input type="checkbox"/> 試驗成績	<input type="checkbox"/> 主義	<input type="checkbox"/> 債務內容	<input type="checkbox"/> 持家・另外租屋
<input type="checkbox"/> 地址	<input type="checkbox"/> 職業(公司名・地址)	<input type="checkbox"/> 就業・退職年度	<input type="checkbox"/> 健康狀態	<input type="checkbox"/> 主張	<input type="checkbox"/> 課稅額	<input type="checkbox"/> 住所的房間佈局
<input type="checkbox"/> 電話號碼			<input type="checkbox"/> 血型	<input type="checkbox"/> 支持政黨	<input type="checkbox"/> 納稅額	<input type="checkbox"/> 興趣・嗜好
<input type="checkbox"/> 原籍						
<input type="checkbox"/> 國籍						
<input type="checkbox"/> 燈炳						
<input type="checkbox"/> 婚姻						
<input type="checkbox"/> 死亡						
收集方法	<input type="checkbox"/> 本人 <input type="checkbox"/> 本人以外： <input type="checkbox"/> 法令等 <input type="checkbox"/> 本人同意 <input type="checkbox"/> 出版、報導等 <input type="checkbox"/> 緊急 <input type="checkbox"/> 所在不明、心神喪失等 <input type="checkbox"/> 訴訟、選拔、指導、諮詢、交涉等 <input type="checkbox"/> 其他(從審查會聽取意見)					
收集的時期	<input type="checkbox"/> 定期( 月～ 日)					
記錄的形態	<input type="checkbox"/> 文書 <input type="checkbox"/> 帳票 <input type="checkbox"/> 地圖 <input type="checkbox"/> 圖紙 <input type="checkbox"/> 照片 <input type="checkbox"/> 微縮膠片					
電子計算機處理的有無	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無					
備 考						

資料來源：平成 21 年版防災白書(2009)。

## (四) 三合一的受災者生活再建支援法

針對受災者的生活再建支援，有必要進行法令的修訂，應該將個別的法令予以統合(山崎榮一，2008)。現行的受災者生活再建支援法

令，不僅法源依據有異，並且欠缺統一性。關西學院大學災害復興制度研究所認為：若將課題的範圍予以設定（從應急救助到生活再建支援），針對受災者生活再建支援法、災害救助法、災害弔慰金等法之相關三法，可以予以統合成為「受災者總合支援法」。

另一方面，為求促進災害復興與受災者生活再建，許多社會賢達或有志之士與團體，相繼投入貢獻而且成立研究團體。例如，日本災害復興學會（Japan Society for Disaster Recovery and Revitalization）設立於 2008 年 1 月 13 日，矢志於透過災害復興而重建日本社會，並且認為必須解決三大復興課題，即是：(1) 人的復興、心靈的復興、社群的復興之統合化；(2) 社會重建的設計課題，涉及文化面與制度面，必須予以有效的整合；(3) 為求因應環境與社會的變革，災害對策基本法必須進行根本的修訂。

## 第六節 日本天然災害之就業協助政策

日本天然災害就業協助政策，根據針對受災者支援就職活動或者進行職業訓練，其中分為對「受災者特別訓練補助」與「受災青年雇用對策」，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，其主要申請窗口為各市鄉村和大震災復興基金。在補助對象方面，受災青年雇用對策之補助對象以提供受災地區的青年支援就職的設施與營運之團體為主。

表 4-6-1 支援就職活動・職業訓練

事業名	事業的概要	補助對象者	申請窗口
受災者特別訓練補助(2007 年 4 月 1 日追加)	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。	--	市鄉村

事業名	事業的概要	補助對象者	申請窗口
受災青年雇用對策 (2007年4月1日追加)	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。	提供受災地區的青年支援就職的設施與營運之團體	大震災復興基金

資料來源：新潟県中越大震災復興基金(2010)。

日本在支援求職者就業活動方面，分為「受災地區緊急就業機會創造」與「支援年輕工作館的設置」，其「受災地區緊急就業機會創造」之補助為針對短期雇用、創出新就業機會為目的的企業；而「支援年輕工作館的設置」之補助針對年輕者尋找工作的媒合事業。申請窗口方面以大震災復興基金為主，在補助對象方面以市鄉村為主。

表 4-6-2 支援求職者就職活動

事業名	事業的概要	補助對象者	申請窗口
受災地區緊急就業機會創造	補助針對短期雇用、創出新就業機會為目的的企業	市鄉村	大震災復興基金
支援年輕工作館的設置	補助針對年輕者尋找工作的媒合事業	市鄉村	大震災復興基金

資料來源：新潟県中越大震災復興基金(2010)。

針對維持雇用的事業主方面，日本分為「雇用維持獎勵金」以及「確保受災地區就業場所」二種，在「雇用維持獎勵金」的部分，其主要內容為縮小事業規模，但需維持最低修業與派遣的工作的獎勵金；而「確保受災地區就業場所」之主要內容為支援事業重新開幕。主要申請窗口為市鄉村，補助對象均以事業主為主。

表 4-6-3 針對維持雇用的事業主

事業名	事業的概要	補助對象者	申請窗口
雇用維持獎勵金	縮小事業規模，但需維持最低修業與派遣的工作的獎勵金	事業主	市鄉村
確保受災地區就業場所	支援事業重新開幕	事業主	市鄉村

資料來源：新潟県中越大震災復興基金(2010)。

日本在受災者特別訓練補助方面，執行期間為 2006 年至 2009 年，主要目的在於為了安定雇用就業困難的受災者，提供公共職業訓練補助。其補助對象分為二類，其一為受災者，凡有災害相關的受災證明或公共職業安定所長認定該災害的求職者；其二為公共職業訓練為對象，意指訓練期間為 2 個月以上之短期課程的普通職業訓練或受災者能力開發學校的職業訓練。補助內容方面平均月額高達日幣 11 萬，其中包含基本補助、受講補助和交通補助。在基本補助方面，職業訓練受講期間補助日額為 3,530 日幣或 3,930 日幣；受講補助方面，根據職業訓練受講日數每日日額為 500 日幣；而交通補助則是規定的交通費。在執行期間，可透過受訓機關向基金事務局提出，申請方法必須附上規定格式的必要相關資料。

表 4-6-4 受災者特別訓練補助

	項目	內容
1.對象	(1)受災者為對象範圍	(1)該災害相關的受災證明 (2)公共職業安定所長認定該災害的求職者
	(2)公共職業訓練為對象	(1)訓練期間為 2 個月以上的短期課程的普通職業訓練 (2)受災者能力開發學校的職業訓練
2.補助的	(1)基本補助	(1)職業訓練受講期間補助日額為

	項目	內容
內容（平均月額11萬円日幣程度）	(2)受講補助 (3)交通補助	3,530日円或者3,930日円 (2)根據職業訓練受講日數每日日額為500日円 (3) 規定的交通費
3.事業期間	(1)申請處 (2)申請方法： (3)申請時期： (4)擔當	(1)透過受訓機關向基金事務局提出 (2)附上規定格式的必要相關資料 (3)決定接受職業訓練就立刻申請 (4)職業能力開發課
受災者(求職者)	◦ 雇用保險給付等 （在職薪資的45～80%） ◎ 受災者特別訓練補助（約11万円/月）	(1)事業所等離職者（必要要件）  (2)無法接受雇用保險等給付的受災者
就業(安定雇用)	支援公共職業訓練 (縣內的公共業訓練實施設施)	獨立行政法人雇用・能力開發機構新瀉中心 ・ 縣立 Techno school

資料來源：新瀉県中越天震災復興基金(2010)。

## 第七節 本章小結

日本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，本章節首先透過文獻分析，針對近年來日本有關天然災害的官方資料，加以歸納與整理，從而掌握日本防災對策與體制的特色，進以作為後續研討之用；再者，藉由學術論文或相關的報導，深入檢視法令與體制之背後支撐的觀點與思維，進以作為評論與建議的依據。

具體而言，關於本章的內容構成，第一節至第三節係針對阪神大

地震，分別敘述相關之政策背景、政策方案、以及政策執行概況與成效；此外，第四節敘述日本地方自治與受災者生活重建，第四節敘述日本災害防治觀點與思維，以下針對較重要的研究發現進行整理：

日本的防災體制，分為國家、都道府縣、市町村、住民之四個層級：(1) 內閣總理大臣是國家層級的最高指揮者，領導中央防災會議，負責防災基本計畫的策定和其計畫執行的推動；(2) 知事是都道府縣地域層級的最高指揮者，領導都道府縣防災會議，負責都道府縣地域防災計畫的策定和其計畫執行的推動；(3) 市町村長是市町村層級的最高指揮者，領導市町村防災會議，負責市町村地方防災計畫的策定和其計畫執行的推動。日本政府以 2001 年的組織再造作為契機，對於防治災害的組織設計上，有所突破與精進，例如，(1) 創設防災擔當大臣，以求各行政部門的防災政策與措施之統一；(2) 設置內閣危機管理監和內閣情報集約中心，藉以強化內閣官房的危機管理能力與體制；(3) 設立（防災擔當）政策統括官，專責於防災有關的基本政策、以及發生大規模災害的因應之企劃立案與綜合調整。

至於日本防災體制的確立，主要是基於昭和 36 年（1961）制定的災害對策基本法，其後，由於阪神大地震等大規模災害的教訓與經驗，日本政府為求防災體制的充實與強化，持續進行相關法令的修訂，例如，關於災害對策的法令制度，於 1995 年（地震防災對策特別措置法、建築物的耐震改修之促進相關法律、災害對策基本法的部分修訂、大規模地震對策特別措置法的部分修訂）、1996 年（特定非常災害受害者的權利利益保全等之特別措置相關法律）、1997 年（密集市街地的防災街區之整備促進相關法律）、1998 年（受災者生活再建支援法）；關於防災計畫與體制，1995 年（防災基本計畫的全面修訂）。

在日本的防災體制中的核心角色，即是依據災害對策基本法而設置於內閣府的中央防災會議，負責綜合性災害對策的規劃與推動，在實務運作上，則有賴於專門調查會、以及幹事會。至於日本的防災計畫體系，主要可以分為三個層級：即是：(1) 中央防災會議所制定的防災基本計畫；(2) 指定行政機關和指定公共機關所制定的防災業務計畫；(3) 都道府縣或市町村防災會議所制定的地域防災計畫。關於

日本政府的防災相關預算，參照平成 21 年（2009）版防災白書，2008 年度防災預算的內容構成比重：最高的是國土保全 56.2%、其次依序是災害預防 31.8%、災害復原 11.6%、科學技術的研究 0.4%。以時間序列而言，災害預防的比重呈現向上攀升，相對的災害復原等比重呈現向下盤整，由此可見，目前，日本政府在防災預算的特色與思維，轉向注重積極與前瞻性的災害預防，而非被動性的災害復原。

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之災害對策。為求深入探討日本的三階段式災害對策，除討論阪神大地震相關之政策背景、政策方案、以及政策執行概況與成效之外，實有必要瞭解日本地方自治與受災者生活重建、以及日本災害防治觀點與思維。

關於地方自治與受災者生活重建，除參照防災白書之災害對策之外，實際參考的事例，包含：愛知縣之災後復原手冊、三宅島噴火災害之受災者的支援措施、奈良縣之受災者的雇用對策、山形縣鶴岡市之受災者的雇用安定對策，分別概述如下。基於災害對策基本法於第一章總則第一條，日本式之三階段的災害對策（預防、災害應急、復原與復興），不同於美國式的四階段的災害對策（預防、準備、應急、復原）。因此，上述事例論及的地方自治體之受災者的支援措施，皆是採取三階段災害對策的架構，對於可謂是同中有異，例如，愛知縣致力於雇用狀況的掌握、對事業主的支援、離職者的生活支援、以及離職者的再就職促進；東京都三宅村致力於職業諮詢與介紹、暫時休業的雇用調整補助；奈良縣協助事業主對於雇用的維持、職業協商與協商、職業訓練的促進；山形縣鶴岡市致力於特別諮詢窗口的設置、離職者的雇用促進、實施特例措施（雇用保險失業給付的特例給付、雇用調整助成金的特例適用）。由此可見，地方自治體對於受災者的雇用與就業對策，主要是採取就業服務、職業訓練、臨時工作機會提供和獎助僱用，比較特殊的是，山形縣鶴岡市在受災者的雇用安定對策之中，明文表示：災區的公共事業，應該優先雇用災區的失業者。由於

各個受災地區的文化與經濟社會環境不同、以及災情狀況與災害復興需求有所差異，因而，在天然災害頻繁與難料的環境下，針對受災者生活重建，地方自治體必須自立而且獨力採取即時與有效的因應對策，儼然已成常態。

至於日本災害防治觀點與思維，可從兩方面探討，即是：官方說帖（島根縣松江市之地域防災計畫、內閣府之受災者支援制度概要）、以及學術界建言（災害復興基本法之提案、地方自治與災害風險分擔、受災者歷程檔案的資訊化、三合一的受災者生活再建支援法）。就官方說帖而言，松江市地域防災計畫的震災對策，強調自主性的防災是住民和企業的基本責任與義務；內閣府之受災者支援制度概要手冊，受災者的自立與互助是災害復興的重要條件。至於學術界建言，相當具有建設性與參考價值，例如，關於災害復興，受災者是災害復興的主體，復興的目的，不只是對於災害的復原，必須致力於災區的社會機能之再生與活性化，並且，復興的對象：不止於公共設施的建築物，必須涵蓋生活和文化與社會經濟體系。另者，探討天然災害風險的費用負擔之前，應該釐清天然災害風險的責任負擔，應該以公助—共助—自助的組合觀點，較為合理，不應全部由國家的公助來承擔、或偏重任一方，如此，可以將受災者支援制度予以適度地分類。此外，特別是，關於受災者歷程檔案的資訊化之建構與活用，可以參考柏崎市的「受災者台帳系統」，其將「受災者台帳」和其他相關台帳，進行連結與互動。但是，為求順利發展「受災者台帳系統」，有些課題必須克服與解決，例如複雜的法務手續、個人資料的相關保護法令。

日本在就業協助方面可分為二大重點，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「受災地區緊急就業機會創造」、「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。

因應天然災害，協助災區勞工重返勞動市場之政策研究

## **第五章 訪談發現與分析**

本研究為瞭解國內目前因應天然災害之各項勞工就業協助方案，其可能存在之問題及執行成效，乃藉由中央、地方政府與民間團體之深度訪談蒐集相關資料，以提出問題解決之意見與建議。本章節主要係依前述訪談目的，分別將本研究訪談後之發現與分析分為六小節：第一節訪談對象與訪談設計；第二節中央、地方政府職能劃分之分析；第三節服務輸送與民間參與之分析；第四節財政負擔責任之分析；第五節法令架構之分析；第六節本章小結。

### **第一節 訪談對象與訪談設計**

#### **一、 訪談對象**

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，本研究將拜會中央與地方勞政主管機關及民間團體，瞭解我國因應方案在執行上的優劣得失，並進行必要的分析，以探討我國因應方案之「成效」。

為達成上述之研究目的，本研究分別訪談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。

在訪談單位的遴選上，本研究係以莫拉克颱風（八八水災）重創的南部地區之地方勞政主管機關為主要訪談對象，包含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及高雄縣政府。因目前協助災民的就業政策乃由中央相關部門主導、地方相關單位配合執行，因此訪談對象擴及至行政院勞工委員會職業訓練

局。另依據「莫拉克颱風災後重建特別條例」第九條及第四條第四項規定：「中央政府應於各災區鄉、鎮、市設立生活重建服務中心，提供生活心理就學就業及各項福利服務。」、「各執行機關執行本條例、災害防救法及其他相關法律規定之事項，得委任或委託其他機關（構）、法人或團體辦理。」據此，內政部以委託民間團體之方式於莫拉克颱風災區設置生活重建服務中心。因此，本研究亦將生活重建服務中心之承攬單位（中華民國佛教慈濟慈善事業基金會）列為訪談對象之一。

綜合上述，本研究深度訪談之對象，如表 5-1-1 所示：

**表 5-1-1 深度訪談對象名單**

研究代碼	機構屬性	受訪者背景
ET990706	政府部門	行政院勞工委員會職業訓練局業務主管人員
SV990715	政府部門	行政院勞工委員會職業訓練局南區職業訓練中心業務主管人員
JB990722	政府部門	行政院勞工委員會職業訓練局高屏澎東區就業服務中心業務主管人員
KL990726	政府部門	高雄縣政府勞工局業務主管人員
NP990727	民間團體	中華民國佛教慈濟慈善事業基金會 88 風災業務主管人員
AP990727	風災災民	永久屋居民

## 二、訪談設計

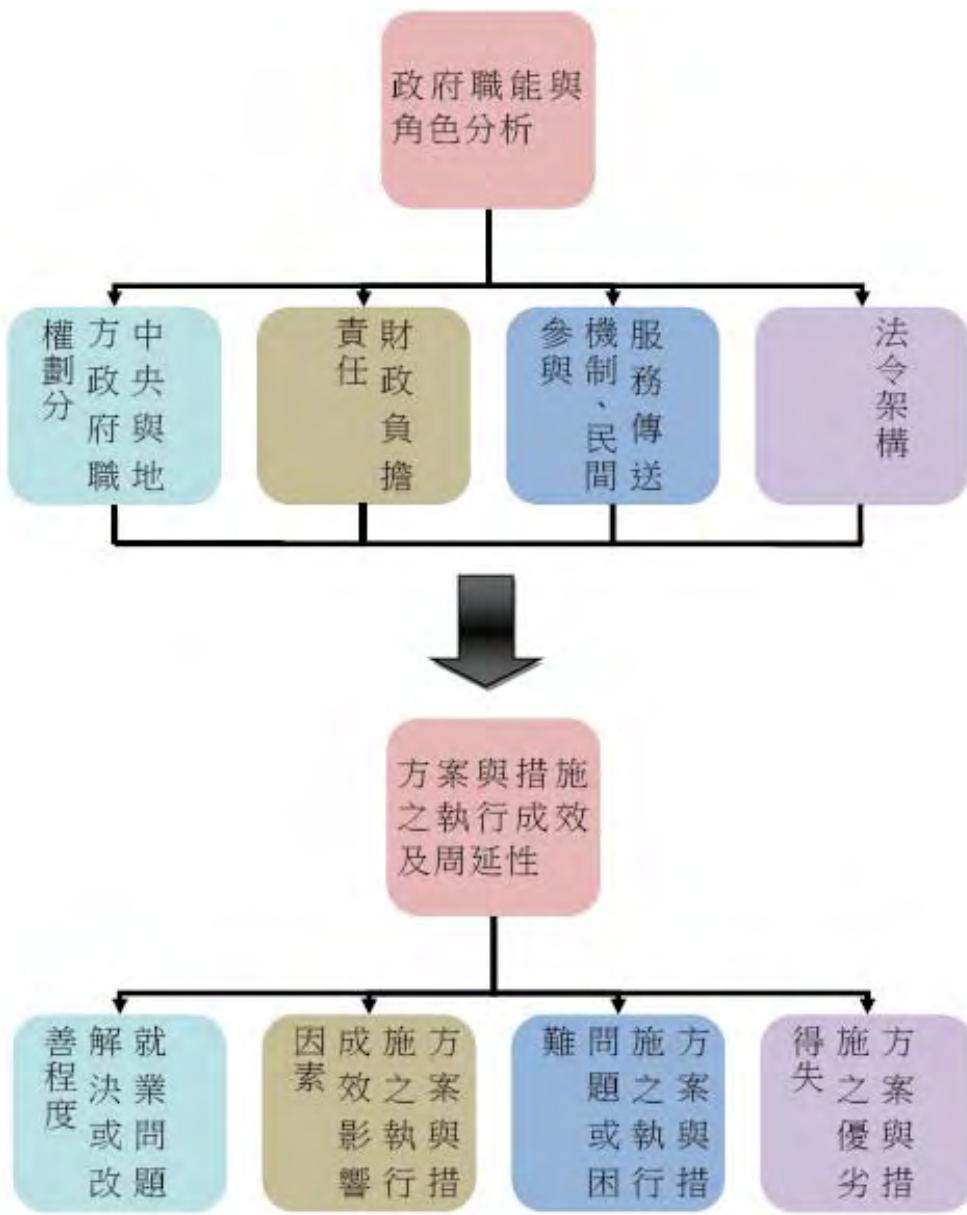


圖 5-1-1 訪談設計架構圖

資料來源：本研究自行繪製

本研究之訪談題目原則上依循中央與地方政府職權劃分、財政負擔責任、服務傳送機制與民間參與、法令架構四大面向設計，以探討協助災民就業相關方案與措施之執行成效及周延性，冀望從五家受訪單位所提供的訊息和資料，分析出各就業方案與措施之優劣得失、執行問題或困難、就業問題解決或改善程度、執行成效影響因素，以作為本研究後續研究建議之參考依據，訪談設計架構如圖 5-1-1

本研究之訪談題目，乃根據文獻探討之分析及團隊內部會議針對研究問題而研擬之，初步設計以下題目，各單位確切的訪談大綱將依受訪單位及受訪者職務層級彈性調整訪談內容，並且視受訪者回答情形繼續深入訪問，以完整蒐集相關資訊，進而作為後續研究分析之依據。訪談題目如下：

#### (一) 中央、地方政府職能劃分

1. 請問中央政府如何蒐集災區民眾之失業協助或就業需求？
2. 在災害發生期間，地方政府反應災區民眾需求之管道是否順暢？
3. 請問災區民眾失業協助或就業方案之制定，應由中央主導還是由地方負責？
4. 我國現行由中央負政策制定之責，而由地方執行的分工模式是否有任何在運作上的困難或問題？是否有改進解決的方法？
5. 地方政府在執行相關之失業協助或就業政策時，遭遇到何種問題？可能的解決之道為何？
6. 八八水災各項措施和方案實施後，災民之「就業率」、「就業穩定率」和「薪資變動率」為何？
7. 以八八水災為例，各職訓中心（泰山、北區、桃園、台南職訓中心等）職業訓練成效如何？學員之結訓率及就業率為何？協助災民就業之就業地區為災區亦或全省各地？
8. 「八八臨工專案」之申請流程為：就業服務臺於每日上午 8 時

受理災區失業民眾登記，災民於填註無工作證明切結書後，由鄉鎮區公所辦理簽到後上工，並於當日工作結束後，回就業服務臺當場核薪。該專案政策設計及執行過程是否有瑕疵？是否出現非災民搶名額之狀況？如何因應之？

9. 是否有藉由投資有助於災害復興與地域產業經濟繁榮相關事業，從而達到雇用機會的創出與確保？
10. 台灣是否有建立受災者歷程檔案的資訊化？（藉以連動與整合個人的其他相關台帳，進而達到綜效的援助成果）
11. 請問南區職業訓練中心如何蒐集災區民眾之失業協助或就業需求？
12. 南區職業訓練中心如何規劃災區民眾之職業訓練課程？
13. 以八八水災為例，南區職訓中心之職業訓練成效如何？學員之結訓率及就業率為何？
14. 「八八水災災區子弟安置訓練計畫」係由泰山、北區、桃園與台南等職訓中心推出訓練課程，訓練期間約1個月，受災失業民眾報名無須甄試，直接錄取參訓。八八水災重創地區係南區職訓中心之服務轄區範圍，為何南區職訓中心並未承辦「八八水災災區子弟安置訓練計畫」？報名過程中並無經過甄試，有別於一般職訓課程之程序，這樣的作業機制是否會影響到職訓成效？
15. 「莫拉克颱風受災民眾職業探索研習計畫」乃由南區職業訓練中心辦理各項職業探索研習之課程，研習時數為48小時。各研習課程係由中心自辦還是委辦？結訓人數如何計算？48小時是每天上課幾個小時？
16. 依據災區產業特色及災民之職業訓練需求，98年度規劃開辦職業訓練班次。
  - (1) 部分班級（如：指甲彩繪班）就業率不佳之原因？

- (2) 承訓單位（永達技術學院）辦訓比例較高之原因？
  - (3) 99 年度亦開辦 21 班課程，課程時數平均 260 多小時，與 98 年度所開設之課程時數規劃相差大，原因为何？
  - (4) 學員參加 98 年度的職訓課程後，還能再次參加 99 年度的課程嗎？是否會有重覆參訓的問題？
  - (5) 98 年度、99 年度所開辦之課程，其課程職類係依災區需求而開設，還是中心平時就會開設的課程？這些職訓課程與一般職訓課程有何不同？
  17. 依據八八水災災民需求所開辦之各類職訓課程，辦訓過程中是否會遭遇到哪些困難或問題？如何因應之？影響職訓成效之原因有哪些？學員未結訓之原因为何？
- (二) 服務輸送與民間參與
1. 推動協助災民就業相關措施時，政府各個單位以及參與之民間組織是否會發生協調與溝通上的問題？請詳加描述之。
  2. 這些協調與溝通上的問題，是否有較好的解決方法？
  3. 民間組織的參與對於協助災民就業相關措施的推動是否有助益？其最大的貢獻為何？
  4. 民間組織參與協助災民就業相關措施推動的過程中，所遭遇到的最大困難為何？
  5. 就鼓勵民間組織參與協助災民就業來看，請問政府可以透過哪些誘因機制提高民間組織參與的意願？
  6. 生活重建服務中心就業服務成果？(包含協助失業者申請失業給付、參加職業訓練及推介就業等服務。)
  7. 生活重建服務中心推介失業者就業之就業地區為災區亦或全省各地？災民工作內容是否僅著重在災區重建？
  8. 南區職業訓練中心與地方政府及民間團體之間如何分工？生

活重建中心在承辦職訓課程時，會和南區職訓中心溝通、協調要開設哪些課程嗎？

9. 南區職業訓練中心本身是否會去召集民間團體或地方政府來召開會議，讓大家有一個比較制式的分工過程？

### （三）財政負擔責任

1. 除了有中央獨力負擔財源籌措的責任之外，在重大災害發生時，是否也可以要求地方政府獨力或部分負擔失業協助或促進就業相關方案之經費？
2. 在重大災害發生期間，中央在分配失業協助或促進就業方案之相關經費的時候，應該遵循的標準為何？
3. 在重大災害發生期間，縣市政府在分配失業協助或促進就業方案之相關經費的時候，應該遵循的標準為何？
4. 在推動失業協助或促進就業方案時，相關經費的使用規定是否有過於僵化的情形？請詳細說明這些有礙方案推動的規定為何？
5. 在推動失業協助或促進就業方案時，是否有相關經費流用的需求？現行規定是否允許不同方案間的經費流用？是否可以舉例說明？若未來要允許更大的經費流用彈性，請問要優先調整哪些方案的流用限制？
6. 除了公部門之外，是否有其他的方式，可以籌措提供失業協助或促進就業方案之相關經費？

### （四）法令架構

1. 災區失業民眾的協助方案，是否應由中央統一制定，還是給予地方透過自治條例取得較大的法規制定權限？
2. 規範災區失業民眾的協助方案，是否應該有因地制宜的相關規定？如各地不同的最低生活保障金額？或因應各地不同的生活水準而給予不同的臨適時性工資？

3. 災區臨時性的工作機會，在相關法令制度的設計上，是否可以給與用人機關依據工作性質彈性調整薪資的空間？彈性調整薪資的標準與機制應該如何設計？如何規範這些彈性不會被濫用？
4. 對於各項協助災區失業勞工方案推動的成效，是否應該建立成效評估機制？這樣的機制是否以及如何法制化？
5. 災區重建特別條例是否有排除採購法？

## **第二節 中央、地方政府職能劃分之分析**

莫拉克颱風帶來豐沛的雨量，水淹半個台灣造成南台灣受災慘重，山崩、路坍、橋斷、屋毀、人亡，其中又以高雄縣甲仙鄉（小林村）、那瑪夏鄉、六龜鄉（新開部落）、屏東縣林邊鄉、佳冬鄉、台東縣卑南鄉（知本溫泉區）、太麻里鄉等地受災最為嚴重。

為幫助災民重建家園，早日恢復正常生活，行政院勞工委員會暨其所屬單位分別依救災階段、安置階段及重建階段，實施各項就業相關措施，以協助災民改善經濟狀況，讓災民能擁有正常收入，在最短時間內恢復安定生活。

在救災階段，立即推出當日上工、當日領薪的「八八臨工專案」。該專案可及時協助災區失對者就業，採主動服務、簡化手續之作業原則，每日提供 200 個工作機會，每小時 100 元、每日 800 元，工作內容主要係協助災民清理災園。

在安置階段，實施「八八水災災區子弟安置訓練計畫」及「莫拉克颱風受災民眾職業探索研習計畫」等就業服務及職業訓練措施。「八八水災災區子弟安置訓練計畫」係由泰山、北區、桃園與台南等職訓中心分別推出訓練課程，總計開辦 13 班、招訓 360 人，訓練期間約 1 個月，各中心課程職類及學員人數詳如表 5-2-1。受災失業民眾報名無須甄試，直接錄取參訓。訓練期間給予全額訓練費用補助，同時提供

學員宿舍，食宿費用全免，並且可依相關規定申領職業訓練生活津貼。計畫之經費來源由各職業訓練中心 98 年就業安定基金或就業保險基金相關預算科目項下支應。

表 5-2-1 課程職類及學員人數統計表

職訓中心名稱	職類	班數	人數
泰山職訓中心	電腦軟體應用、電子器材維修及檢測	2 班	50 人
北區職訓中心	水電、鋸接	2 班	40 人
桃園職訓中心	連鎖門市、餐旅服務、水電配管、住宿設施維護	4 班	120 人
臺南職訓中心	家用水電空調維修、鋼筋、模板、泥水、混凝土	5 班	150 人
合計	12 類	13 班	360 人

資料來源：本研究整理(2010)。

「莫拉克颱風受災民眾職業探索研習計畫」則是為了讓受政府安置之受災失業者能了解各項職業內涵，以利日後就業職業選擇或參加職業訓練。本計畫係由南區職訓中心協調安置受災民眾之單位提供訓練場地，並且結合外部資源辦理各項職業探索研習之課程，課程內容包含生活技能類、營建技能類及手工藝創作等類別。每一研習班次每次上課 4 小時，每週 3 至 4 次，總計 48 小時，計畫之經費來源由南區職訓中心經費支應。

在重建階段，則執行「產業重建計畫」、「家園重建計畫」等莫拉克颱風災後重建計畫。本研究為深入瞭解行政院勞工委員會職業訓練局暨其所屬單位，為協助災區受災失業民眾提升就業技能，所辦理之各項職業訓練措施與計畫之辦訓情況與成效，分別拜會行政院勞工委員會職業訓練局及南區職業訓中心等單位。中央政府、地方政府或單位之職能分析，茲就訪談實證資料，分析如下：

## 一、相關措施制定與執行之分析

### (一) 災區民眾就業需求蒐集管道

本次八八災後災區失業勞工之就業與職業訓練政策之制定與執行，主要由行政院勞工委員會職業訓練局下轄之南區職業訓練中心與高屏澎東區就業服務中心兩個單位負責。也因此在這個背景下，本研究透過深度訪談發現，災民就業需求的蒐集，也就是以勞委會的就業服務體系為主，並輔以利用參與救災與重建之非政府組織、受災地區之地方政府以及各機關所彙整之受災名冊，以求完整掌握災民的就業需求。以下針對這些不同管道分別描述：

### 1. 勞委會之就業服務體系

勞委會就服體系在災民就業需求的蒐集，主要透過就業服務員以及「就業多媽媽」。以就業服務員來說，勞委會職訓局之地區就業服務中心在縣市政府設有就業服務站，並在各就業服務站下於各鄉鎮市公所設有服務臺，因此，當重大災害發生的時候，透過這些分散於各鄉鎮市公所之就業服務員之訪查，勞委會之就業服務體系也可以迅速轉化為災民就業需求的彙整網絡。此外，本次八八風災發生後，勞委會也調派於各個永久屋中設置就業服務員，一方面就近提供災民就業相關服務，但是另一方面也可以持續蒐集災民之就業需求。本研究的受訪者指出：

現在就業服務的據點，全台灣地區是一個很完整的就業服務網絡，就業服務中心本身是一個反應所，就業服務中心下面在各縣市政府都有一到兩個就業服務站，最主要在這些就業服務站下面的轄區裡面各鄉鎮都有服務臺，所以災情的反應都很快。在每一次風災過後，勞委會會看情況啟動災害臨工的機制，隔天甚至風災或水災當天，就通知就服臺趕快做了解，所以大概隔天上班消息就會傳回來，我們就趕快反應給上層，那上層會視災情開會決定要不要啟動，若啟動之後我們會馬上受理（JB990722）。

就業服務體系另外一個蒐集災民就業需求的管道為就業多媽媽，「就業多媽媽」為社區走動式的就業服務團隊，希望能夠深入社區協助失業者尋找就業機會，而這些就業多媽媽也在風災後成為勞政機構

掌握災民就業需求的一項重要媒介。針對就業多媽媽於災後災民就業需求的蒐集，本研究的受訪者這樣描述：

除了這些就業服務站之外，我們有另一種服務叫做就業多媽媽的設置，就業多媽媽都會深入一些鄰里基層去了解民眾的需求。比如八八風災，對於這些災民的就業上需求了解是透過各地方就業服務據點加上就業多媽媽的主動性了解、深入社區裡面，並透過鄰里長等等去記載災民就業上的需求(JB990722)。

## 2. 參與救災與重建之非政府組織

除了就業服務的體系之外，本次風災由於有大量的非政府組織進入災區協助民眾，因此這些與災民接觸、解決災民問題的非政府組織，也就成為勞政單位蒐集災民就業需求的另一項重要管道。受訪者指出：

我們透過大愛村的協會，我們請協會幫我們蒐集村裡面那些人的就業需求。....另外，還有一些管道，例如慈濟、紅十字會....我們就利用這些 NGO 的團體去瞭解他們的需求(SV990715)。

## 3. 受災地區之地方政府

八八風災協助災民就業與訓練的工作，雖然主要由中央主管單位負責，但是由於政府一體，災民無法區分各項救災與重建業務的分工，加上民眾早已習慣於向當地之地方政府反應需求，要求地方政府解決，因此，本次災害發生後，也有大量的民眾主動向地方政府反應其就業需求。若是反應到鄉鎮市公所，就可以由就服體系的就服員進行協助，但若是向縣政府的勞政單位反應，縣府便只能向就服中心進行反應，但是值得注意的是，本研究的受訪者指出在過程中會出現資訊斷裂的情況，而無法迅速解決這些需求，他指出：

其實這次八八風災，大概也是從來沒有遇過，中央與地方之間在這一次的就業方案的協調溝通上，在八八的當下事實上是有一些資訊斷裂的情形發生，就以當初的八八臨工而言，在災區的民眾是將他的工作需求直接反應到縣政府這邊來，但是

我們卻沒有辦法給他一個立即的或有效的處理，那災難學裡面，民眾最需要感覺到的是，我要的東西政府可以馬上提供給我，或是政府有積極的作為，但是八八臨工完全是中央在統籌分配、然後向他們登記，由他們來核撥給各鄉鎮市公所，縣政府這邊是完全使不上力的，但是雖然民眾的需求是反饋到政府這邊來，那我們還要跟中心來做反應，所以在時效上就會有一點問題了，那這個時效包含訊息在傳遞的過程裡面，就是我剛剛特別提到災難學裡面，立即、有效的要讓民眾感受得到政府有在幫他們處理一些事情，但在這些訊息傳達的過程，就有一些時間上的延誤，甚至包含說資訊傳達時會有一些落差（KL990726）。

#### 4. 各機關所彙整之受災名冊

最後，由於中央地方單位於災後皆積極投入災民需求的蒐集並進行各項調查，因此這些相關資訊，也就成為在彙整災民就業需求時的一項資訊來源。本研究的受訪者便告知具有就業需求災民的名冊，可以從內政部辦理之受災戶問卷調查、勞委會統計處之訪視調查以及各縣市政府警察局所提供之住戶名冊進行訪查與彙整。中央勞政主管單位的受訪者指出其需求彙整的管道包括：

內政部辦理之受災戶問卷調查及勞委會統計處辦理之訪視調查均有相關就業服務需求之名冊。....公立就業服務依轄區縣府警察局提供之住戶名冊進行訪查，由就業服務外展人員主動巡迴永久屋基地發掘失業者，提供災民相關就業服務（ET990706）。

由上述可知，透過勞委會的就業服務體系、參與救災與重建之非政府組織、受災地區之地方政府以及各機關所彙整之受災名冊，我國中央勞政單位可以有效地彙整災民在就業與職業訓練上的需求。以上這些災民就業需求蒐集的管道，並非特別針對本次八八風災救災與重建的需求而設置，而是以既有的勞政單位就業服務體系為基礎，並輔以其他中央、地方與非政府機構，建構災民就業需求蒐集之網絡。

## （二）就業服務措施的推動方式

本次協助八八災民之就業服務措施，主要為提供短期臨工機會等短期措施（JB990722），由於短期臨工的薪資金額高於職業訓練津貼，因此，為本次八八風災各項就業協助措施中，災民參與意願最強者（AP990727）。而其實施的方式，則主要透過職訓局的就業服務體系告知地方政府提案並分配名額。一位受訪者清楚地描述了八八臨工計畫的實施方式：

目前大致上的方式是啟動了天然災害臨工的措施之後馬上就公告，而公告是透過網站，並主動的透過就業多媽媽和服務台去通知鄉鎮公所趕快提案，提案之後馬上請災民來登記，登記之後馬上可以上工。這些災民上工一方面利用這樣的臨工來重建家園，幫忙解除風災造成的情況，一方面讓這些災民他們有一份收入，因為他們讓他們一方面有一份收入一方面也可以重建家園，讓他們維持生活上的一個生計，所以這邊提到那個地方政府反應管道事實上是以目前職訓局勞委會的做法是很暢通的（JB990722）。

除了短期的臨工機會之外，勞委會相關單位也提供其他就業服務措施協助災民就業，這些措施包括一般性的就服服務以及針對本次災民所推動的「培育就業計畫」。首先，勞委會就服業務單位於安置中心、永久屋等安置災民的地方設置服務台，辦理研習活動或是徵才活動。某位受訪者指出：

那另外的話，比如說我們也會在一些收容像大愛園區、永久屋那邊，我們會加強新服務，就透過我們就服台去那邊了解他們就業需求，即時的來服務他們。另外，我們也會在現場辦一些活動，比方研習活動那些，讓他們能夠了解就業市場去學到一些要再就業的認知。甚至也有在當地設置一個就業服務員，專門提供服務（JB990722）。

此外，由於本次災區的就業機會較少，因此，為提高災民在地的就業的機會，勞委會就服單位也針對八八風災的災民，推出培育就業

計畫，希望能就將透過特色產業的建立，活化災民的傳統技能，進而創造出災區新的經濟活動，提供在地的就業機會。值得注意的是，本次八八災後政府發展地方特色產業的模式，是採由下而上的方式，由地方民眾提出發展方向，再由政府挹注資源發展特色產業。本研究的一位受訪者說明此計畫實施的邏輯：

我們考量到他們那邊事實上就業不容易，他們有他們一些既有的產業和一些舊有的技能，那我們希望能夠協助他們，運用他們的技能協助他們在地把技能產業做得更好，我們也有這樣的一個措施，比方說培育就業計畫。培育就業計畫就是我們提計畫來，你們針對你們這個災區想要如何去重建，包括他們產業、文化和技藝，我們再輔導你們提計畫，讓他們好好經營把這個產業做起來。如果做得好的話，這對就業人口就有好的工作去供他們來參與（JB990722）。

[災後重建]假如是由政府部門或民間部門一直投入的話，有時候他們本身在地的一些生活元素，我們容易忽略掉，而且這個地方有三個原住民部落，一個是漢人，總共有四個不同的族群，所以就會因應不同的需要，他們來提一些旗艦計畫等等，跟他們作一些產業發展、產業重建的這一個工作（KL990726）。

### （三）職業訓練方案的辦理

本次針對八八災民開辦訓練課程的單位除了勞委會職訓局之外，還包括了高雄縣政府所轄勞工局、社會局與原住民處，以及投入救災與重建的非政府組織。然而在這些開設訓練課程的不同單位中，雖然仍以勞委會職訓局所投入的資源最多，但是各單位間在開班的過程中仍會進行協調與溝通，以確保訓練資源的有效利用。受訪者指出：

在這段期間，辦職訓的過程裡面，事實上職訓的部份是比較沒問題的，中央跟地方在辦的時候，我們彼此都有一個協調，不要有重複性或重置性，包含慈濟在當地在辦的時候也是有，那我們在辦這些班的時候，都有思考到原住民原來生活型態的

因素（KL990726）。

其次，本次訓練課程開設上最大的特色，便在於訓練課程的開辦因應災民於災後救災與重建過程中的不同需求，可以大致區分為「平復心靈、職業探索」以及「就業輔導」等兩個階段。在第一個階段所推出的課程主要有莫拉克颱風受災民眾職業探索研習計畫以及八八水災災區子弟安置訓練計畫兩種。

### 1. 莫拉克颱風受災民眾職業探索研習計畫

為了幫助災民重新開始，平復心靈創傷，在安置災民的同時，行政院勞委會職訓局亦規劃居家服務、皮木雕、餐飲烘焙、手工飾品創作等職類研習課程，遴派及結合當地師資前往災民安置據點授課，使受災民眾能初步探索與瞭解各種職類的內容與特質，以利日後就業職業選擇或參加職業訓練，進而協助生活重建。此類職業探索研習課程之目的在於希望藉由職業探索研習課程，讓災民住在安置據點的那段期間不致於無所事事，並且透過這些課程發現自己的性向與潛能，以利職訓中心後續順利辦理長期的職業訓練。一位受訪者表示：

我們在救災階段投入的職訓就是職業探索研習營的部分，那個時候只是讓他們熟悉部分的職訓課程的內容，然後也讓他們平復一下住在營區裡那種比較焦躁的心情，所以課程的時數都比較少只有 48 小時，那個部分也沒有結合就業的部分（SV990715）。

在辦理長期訓練之前，一定要有這種短期的訓練，先摸索他們的興趣（SV990715）。

### 2. 八八水災災區子弟安置訓練計畫

除了「莫拉克颱風受災民眾職業探索研習計畫」，勞委會職訓局也於災後開辦「八八水災災區子弟安置訓練計畫」。兩項計畫之研習對象均為經政府安置，且年滿十五歲至六十五歲之受災失業者，其目的均是為了讓受安置的災民於安置期間也能充實自我。兩項計畫間的差異在於「莫拉克颱風受災民眾職業探索研習計畫」僅為 48 小時之課程，

而「八八水災災區子弟安置訓練計畫」訓練期間則約 1 個月；「莫拉克颱風受災民眾職業探索研習計畫」於災民安置據點授課，而「八八水災災區子弟安置訓練計畫」則需至外地的職訓中心上課且住宿於受訓據點。兩項計畫共同的特色在於兩者都不是以就業為導向的職業訓練，而是比較偏重職業探索之研習課程。一位受訪者針對「八八水災災區子弟安置訓練計畫」作如下的說明：

那段時間我們第一個是全力推動臨工津貼，除了推臨工津貼外，他們這些人除了做臨工之外，好像閒閒無事，這些人除了安置他們之外，應該讓他們上一些課，所以想說職訓局的六個職訓中心至少有一些住宿的地方，那些年輕人可以給他們一些課程，讓他們充實一下，就算是離鄉背井我們也可以補助交通津貼，各個職訓中心就提供住宿讓他們住在一個地方（SV990715）。

因為那個是屬於第一救災、第二安置，我們的重點是救災跟安置，所以那時候並沒有考慮太多他們的職訓需求、職訓的背景，這個部分要著力的空間我們只能強調救災跟安置，以這個為主，所以那時候主要的目的第一個是讓年輕人至少不要再那裡無所事事，那一段時間至少心能夠安定下來、住的地方能夠沒有問題，第二個是讓他們學一點東西，目的是在這裡。這樣的職訓不是以就業為導向的訓練，還是有點類似職業探索，它的時數是比較長差不多是一個月，一個月的時候頂多也 100 小時，時數雖然比較長，但基本上還是不能夠把它定位為以就業為導向的職業訓練，它還是比較偏重職業探索的研習（SV990715）。

「八八水災災區子弟安置訓練計畫」係由泰山、北區、桃園與台南等職訓中心分別推出訓練課程，唯獨服務轄區範圍在八八水災重創地區的南區職訓中心，卻非本計畫執行單位之一。本研究在進行訪談南區職訓中心時，特將此問題列為訪談問項之一，受訪者表示南區職訓中心本身的硬體規模較小，宿舍不像其他職訓中心那麼多，無法提供受訓的災區民眾住宿，因此並未承辦本計畫。該單位的受訪者指出：

之所以沒有南區職訓中心是因為我們本身住宿很少，我們本身連學員都不夠住，我們那時候根本沒有多餘的空間可以容納他們住宿，所以你會發現南訓中心沒有，其他的桃訓中心等它們本身的規模就很大，是這個原因（SV990715）。

其次，災後職業訓練的第二個階段便開始偏重就業取向。有別於「八八水災災區子弟安置訓練計畫」及「莫拉克颱風受災民眾職業探索研習計畫」二項計畫，98 年度各職訓課程之訓練時數均超過 100 小時。受訪者表示，職訓課程之規劃在安置階段及重建階段會有所不同，安置階段的課程主要係為了平復災民心靈並協助尋找日後之就業方向，這些課程並不是以輔導就業為導向，因此授課時數較短。然而，在進入重建階段以後，為了協助災民學習技能、順利就業，並且請領職訓生活津貼，此階段之課程時數會比較長。98 年度南區職訓中心共開辦 5 個班次職訓課程，課程資訊如下：

表 5-2-2 98 年度職訓課程開課班次

主辦單位	訓練單位	班別名稱	辦理地點	訓練時數
南區職訓中心	永達技術學院	重建家園混凝土班	高雄縣六龜鄉新發村	200
南區職訓中心	永達技術學院	地方特色農產品加工班	屏東縣龍泉營區附近	120
南區職訓中心	永達技術學院	手工編織班	屏東縣龍泉營區附近	120
南區職訓中心	東方技術學院	指甲彩繪班	高雄縣黃埔營區附近	120
南區職訓中心	高雄縣中餐服務人員職業工會	原住民特色風味班	高雄縣金陵營區附近	120

資料來源：本研究整理(2010)。

整體而言，課程之時數規劃是採「循序漸進」的設計原則，課程時數「由短至長」，讓災民慢慢習慣上課。由於參與相關的訓練課程可

以請領職訓生活津貼，因此也同時讓災民重返正常生活順利就業的過程中，可以維持一個臨時性的收入來源。一位受訪者表示：

之後，就是今年比較進入到職訓的階段，我們就會安排時數比較長的訓練課程。不過，去年我們辦完 48 小時的課程之後，因為那時候民眾住在營區大部分都是沒有收入的，那時候一直反應說他們希望上的課程是除了能夠學到技能之外，也能夠得到政府經濟上的補助，所以我們在 11 月的時候，我們有辦 4 個班可以超過 100 小時的訓練，讓他們可以學到技能之外，同時也可以領到津貼 (SV990715)。

在課程設計方面，由於災區民眾是以原住民居多，也因此所開辦的職訓課程職類大多偏向原住民喜愛的藝術類別，如：手工編織、指甲彩繪等，而這些針對災民所開設的職訓課程與一般的原住民職訓專班課程，課程職類部分類似、部分有差異，大體上兩者不會百分之百相同，但是也不會差距太大。

因為災民是原住民較多，所以會依據他們的就業傾向、潛能、興趣為主，幫他們設計課程，當然最後也要考慮到他們有沒有就業機會。....我們這一些針對災民辦的訓練，基本上跟原住民專班班級的特色其實是相近的，原住民專班也都是木雕、皮雕、手工藝、風味餐，都不會差距太大 (SV990715)。

由於本次災民的社經情況較為特殊，因此除了在訓練課程的設計必須結合發展地方特色產業為主，以確保災民於訓練完成後，得以透過該項技藝謀生，回歸正常生活。也因此，訓練課程的設計也需要策略性地結合地方特色產業的發展，讓結訓的學員可以就地投入地方特色產業。一位受訪者指出：

因為產業人力培訓跟產業重建是有掛在一起的，他們是希望說訓練到我們這些鄉民做出來的產品、手工藝或木雕等等，已經有市場競爭力的時候，我們就可以對外來行銷，我就舉例，屏東施秀菊老師作的琉璃珠也是做中學，我們要一邊做一邊調整，這樣的話才能讓我們產品以最快速度提高到跟市場有競爭

力，讓來這邊參觀的人願意買。....在 8 月 7 日我們集合了 30 個攤位，就是他們職訓班的成果的東西，我們拿出來做行銷 (KL990726)。

除了傳統工藝之外，也包括有機農業的建立，希望在救災重建資源離開災區之前，能夠為災民開創出地方特色產業。某位受訪者便以鴻海透過永齡基金會與地方政府合作協助災民建立有機農場為例進行說明：

鴻海在那邊有一個 60 公頃的農地，準備推有機農業，這一塊的話最早鴻海是找我們談，跟他們做職前訓練，就是職業訓練，那這些職業訓練完後，鴻海他們就接收，他們評估這些人沒問題後，就納入他們的一個主要成員，那以我們上個月結訓的一個班，27 個個人結訓，27 個全部百分之百都錄用 (KL990726)。

然而，災區特色產業的蓬勃發展並非一蹴可幾，也還有許多困難必須克服，特別是災後許多交通觀光建設的重建與配套尚未完成，也使得災區的觀光人潮有限，而這也直接使得特色產業的培養遭遇困境。本研究的一位受訪者指出這樣的困境：

我們現在這邊一直在做的假日市集等等，事實上人潮有限，因為六龜、甲仙、寶來這一連串的東西，都還沒有很完整的恢復，路還沒有辦法很順暢，在這種情形下會來這邊看的客源有限。我也一直跟你強調，有能力的年輕人都已經去外面打拼了 (KL990726)。

也因此，將職業訓練課程的實施與災區特色產業發展進行結合，為解決災區產業不興、災民無法在地就業的可能方案之一，但後續地方交通觀光設施的重建將是方案成敗的關鍵因素之一。

#### (四) 影響職訓成效之負面因素

本研究透過質化深度訪談發現，損害訓練成效的因素大抵可以歸納出三點，包括職訓生活津貼的發放影響參與訓練的意願、家務與外

務的羈絆影響訓練出席的狀況、以及災區的工作機會不足造成就業率不佳。以下分別說明之。

### 1. 職訓生活津貼的發放與否影響參與訓練的意願

在縣政府所辦理的訓練課程中，若是屬於年度本來就要辦理的訓練，縣政府可以透過訓練內容的調整，讓災民接受訓練的時候可以請領職訓生活津貼。但是，若是相關的訓練無法排入年度的訓練計畫中，而是使用民間的捐款辦理訓練課程，參與這些訓練課程的受訓者，便無法從就業安定基金發給受訓者職訓生活津貼，雖然仍有災民選擇共體時艱接受訓練，但是也有不少災民參與訓練的意願受到了影響。本研究的受訪者指出：

訓練的經費最早之前我們有跟民間捐款來申請過 7 個班，但最後因為招生不足，有的又陸續回山上去了，所以只開 3 個班，這一部分是民間捐款，一部份我們運用了勞委會的就業安定基金（KL990726）。

後來的話，我們就特別跟參訓的學員講說，因為這個是民間捐款的，那中央的法令規定就是不能領職業訓練生活津貼，除非說是民間捐款願意把職業訓練生活津貼撥一些出來，不然的話是沒有的，那大家也都能共體時艱，所以這一塊他們是沒有領的（KL990726）。

### 2. 家務與外務影響上課出席率

其次，由於災後相關後續救災與補助等和災民權益相關的會議很多，加上家庭瑣事的處理，使得有些災民必須請假，而使其出席率降低，甚至影響受訓的成效。因此，這些災後災民的特殊需求，使得災區的職訓課程無法像其他一般的職訓課程一樣，一天可以穩定的上課 6 小時或 8 八小時，為了因應災民的需求，職訓中心在承辦職訓課程時，只好彈性安排一天只上課 4 小時，好讓災民不至於整天都得留在上課的地方，至少讓他們也有時間可以去處理自己的私事。一位受訪者指出災民出席率可能不佳的原因：

災民在上課期間他自己其實也有很多家務事要處理，例如他們山上的作物要收成，或是家裡有些東西要搬到營區，所以變成在參訓的期間他們上課的穩定性不高，他們會請假去處理一些私人的事情，要不然就是要去開會，一些跟他們權益有關的會，他們就會請假，等於在訓練的過程要克服很多他們一些訓練上干擾的事情（SV990715）。

### 3. 災區的就業機會不足造成就業率不佳

98 年度開辦的職訓課程當中，部分班級就業率不佳，尤其是由東方技術學院承辦的指甲彩繪班，該班級之開訓人數共 28 人、結訓人數共 27 人，然而就業人數卻僅有 6 人。經訪談南區職訓中心後發現，雖然指甲彩繪班表面上的就業率不高，但是屏東市區的騎樓下會有一些個人的指甲彩繪的工作室，一片指甲彩繪的收費是 200 元，所以基本上還是有就業的空間。據此，由於部分技能的就業機會不在原鄉，必需到都會地區工作才會有較佳的就業機會，也因此，災區就業機會的不足也使得部分技能訓練的成效不易顯現出來。一位受訪者描述這樣的困境：

....是有就業的機會，可是條件是他們必需願意到都會區，所以這個部分是有落差，未來在訓練時我們得去做平衡，一面鼓勵他在選擇時要考慮到未來的就業，未來的就業基本上也要考慮到你是不是願意到都會區（SV990715）。

### （五）98 年度結訓學員就業穩定度之追蹤

在南區職訓中心的協助之下，本研究順利取得地方特色農產品加工班、手工編織班、指甲彩繪班及原住民特色風味班等四班，共計 44 位結訓學員就業追蹤之資料。在就業穩定度方面，44 位學員中，有 11 位（25%）學員就業未達 3 個月、1 位（2%）學員就業未達 6 個月，其餘 32 位（73%）學員目前仍持續就業中。在薪資方面，7 位（16%）學員的薪資所得介於 15,000 元～20,000 元間，其餘 37 位（84%）學員薪資所得為 15,000 元（含）以下，此類工作者多為計時工作人員或臨時工。由此可知，以就業穩定度而言，學員就業達 3 個月以上者約

占七成，就業穩定狀況良好，惟多數學員之工作仍屬計時工作人員或臨時工，因此薪資所得普遍偏低。

## 二、問題發現與分析

### （一）中央政策制定與地方政策執行間出現落差

我國中央與地方政府因應本次八八風災之各項措施，大多由中央負責政策制定，而地方則負責政策執行。本節前面提到，本次風災後，政府主要透過勞委會職訓局之就業服務體系了解災區勞工之就業需求，勞委會彙整了災民的就業需求之後，便制定相關政策交由地方政府落實。這樣的分工模式在運作上雖然大致順暢，但是本研究仍在訪談的過程中，發現中央與地方在若干政策措施的落實上，便在政策制定與政策執行間發生了落差。

以「臨時工作津貼」相關措施為例，該措施是先由勞委會核定災區縣市政府所擬定的用人計畫，再由各縣市政府負責計畫執行。然而，從中央的角度來看，卻出現縣市政府所提用人計畫與災區實際需求不符、災區失業者上工不夠用心或怠工與地方民意代表向縣市政府施加人情壓力等問題。也因此，勞委會職訓局也因此對於用人計畫之執行加強進行查核與督導（ET990706）。然而，從地方政府的角度來看，由於縣市政府著力之處有限，只能被動反應災區民眾的需求，也因此使得政府回應民眾需求的效率降低。一位受訪者指出：

八八臨工完全是中央在統籌分配、然後向他們登記，由他們來核撥給各鄉鎮市公所，縣政府這邊是完全使不上力的，但是雖然民眾的需求是反饋到政府這邊來，那我們還要跟中心來做反應，所以在時效上就會有一點問題了，那這個時效包含訊息在傳遞的過程裡面，就是我剛剛特別提到災難學裡面，立即、有效的要讓民眾感受得到政府有在幫他們處理一些事情，但在這些訊息傳達的過程，就有一些時間上的延誤，甚至包含說資訊傳達時會有一些落差（KL990726）。

甚至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，甚至有些公所回應並沒有臨時救災

工作之人力需求。本研究一位受訪者就指出：

區縣市政府在規劃擬定臨時工作用人計畫的時候，可能有以下問題：各鄉（鎮、區、市）公所投入的心力程度不同，以致雖同屬災區，部份公所極力提供短期安置機會，部份公所卻反應並無人力需求（ET990706）。

雖然中央政府本次透過就業服務體系積極彙整民眾的就業需求，但是當民眾遇到問題而需要協助的時候，常常會直接向平常與他們接觸最多的縣市、鄉鎮市公所地方政府反應，但由於地方政府本次不具決策權，也因此無法有效地協助民眾解決他們的問題。一位地方政府的官員就指出：

其實這次八八風災，大概也是從來沒有遇過，中央與地方之間在這一次的就業方案的協調溝通上，在八八的當下事實上是有一些資訊斷裂的情形發生，就以當初的八八臨工而言，在災區的民眾是將他的工作需求直接反應到縣政府這邊來，但是我們卻沒有辦法給他一個立即的或有效的處理，那災難學裡面，民眾最需要感覺到的是，我要的東西政府可以馬上提供給我，或是政府有積極的作為（KL990726）。

當初在 8 個收容中心的時候，我們也有派同仁到 8 個收容中心直接作就業的服務，但是在當下就只有一個八八臨工專案出來，我們蒐集到這些資訊、民眾的需求之後，我們就要轉給就服中心，就是勞委會的，勞工局沒有辦法做第一線的反應處理，例如說佛光山有幾千人在那邊，那突然間湧入這麼多的人，這些清潔、衛生等等動作都一定要有人作，那假如說地方政府有這個名額和這個資源的話，我們就可以馬上核撥 10 個或他們要 20 個我們馬上就可以給他們，就可以把當地的環境衛生作一個很好的整理，但是沒有辦法，我們還是要把這些資訊給就服站（KL990726）。

此外，雖然中央積極彙整民眾的需求，但由於本次災區分散，民情也不盡相同，中央決策地方執行的分工模式使得中央在決策的過程

中無法面面俱到。一位非營利組織的受訪者就便以永久屋居住資格的審查為例，指出適當地分權，將可能使得相關政策的制定與推動更能有效解決民眾的問題。他指出：

縣來做決定會比較順暢，....我們就這樣好了，比如像這一次，到底哪些人可以入住，資格的審查，這是在縣府，可是整個重建條例是中央在制定，那很多措施的問題在裡面，原住民在山上蓋房子，你是我的朋友，我沒有地方住，後面這一塊地給你蓋，反正鐵皮搭一搭，遮風避雨，你是房屋所有權人，現在門牌中山路一號是你，我是一之一，我也沒有甚麼，所有權是你，因為我是你的朋友所以給我蓋，那給你蓋，我表妹沒地方住，好也給你蓋，那現在天災全部大家都毀了，你申請是可以的，因為你是地主，房屋所有權你都有，我呢？我甚麼都沒有，可是我有沒有居住的事實，有阿，你有房子、土地，你有資格，我呢？我連申請的資格都沒有，那這是政府頒布的法令，第一個房屋所有權，你有所有權，我甚麼權都沒有，政府知道嗎？從 NGO、社會救濟的角度來看，你可能還不需要，因為你山區搞不好還有房子，我呢，我甚麼都沒有，所以從救濟的角度來看，我才是最需要被你們救濟的，但是我甚麼資格都沒有，我只有一個門牌號碼給你看 (NP990727)。

綜合以上所述，賦予地方政府較多的決策權或者是在執行上給予更多的自主空間，將能縮小政策制定與執行上的落差，也能讓災民更能迅速地享受到政府所提出的各項協助措施，提高相關政策的施政滿意度。

## （二）部會間之溝通協調與整合仍以強化的空間

本研究也在訪談中發現，參與救災與重建的各單位間，也須進一步地強化溝通與協調的能力，一方面可以避免擾民，另一方面也可以更有效地利用有限資源，確實解決民眾的問題。以本次八八風災為例，本研究發現災區民眾就業需求之調查乃由各部會分別執行之，不同的部會調查不同的需求項目，不但調查的問項會重複，受訪者接受一次、

二次甚至多次的訪問後，也會感到很困擾。因此，災區民眾就業需求之調查應由行政院協調各部會，並推派一個部會負責主導，把相關部會欲調查之項目彙整後，再交由單一窗口統一對外調查，如此一來，才不會產生資源浪費的現象。一位受訪者指出：

我認為最大的問題就是部會的分工和整合的能力，就需求的調查而言，應該要有一個單一的窗口，不然的話資源會浪費，常常在每次災變時都會有這種情況，這一點我認為是整體上最應該改善的地方（ET990706）。

此外，有效解決災民的某項問題可能有賴於跨部會間的合作，而非單一機關所能解決。以本次協助災民就業為例，由於災區的產業發產程度不高，在協助災民就業上的一項問題，便在於須協助災民解決交通的問題，而交通問題的解決，便非中央或地方勞政單位所能處理的事項。一位受訪者指出這樣的問題：

我們的困難在有些事不光是我們部門可以獨自解決的，可能有時是地方政府也需協助，比如在沒有就業機會的地方讓所有人都能就業是件困難的事。那要充分就業就可能要離家到就有機會的地方，但在交通上或許來回都要好幾個小時。那薪水根本不足以應付生活開支，更不用說有些人原本住在比較山裡，對交通工具的使用沒有那麼熟悉。所以這不是光是一個就業服單位就可以做好的，而要很多單位一起配合完成。所以我建議對於這些災區民眾的就業不是單純只靠勞委會的資源，比如說交通部可以考量到交通因素，讓交通可以比較便利；比如經濟部可以考量到針對這些人給予創業資源；比如內政部可以對災民的生活做比較好的安置，所有相關的部會一起處理，不然光只有一個部會是無法解決的。一件事的成功一定不是一個單位的努力，而是要大家一起處理。我覺得可以建議，政府在做重建，但重建不是一個點線的重建，而是全面性的，然後各部會一起做搭配（JB990722）。

### （三）業務進一步的整合需求

在八八風災期間，由於就業服務業務的歸屬與分工複雜，也某種程度造成民眾在向政府反應問題、尋求協助上出現困擾。首先，由於八八風災的災區主要為原住民的居住地，因此就業服務的業務主要歸屬中央機關，除了勞委會之外，還包括原住民委員會。一位受訪者說明這樣的分工方式：

這次的話整個都是屬於中央的，因為我們（縣府勞工局）最遠就派到旗山，那受災比較嚴重的像內門、那瑪夏等這些都是屬於中央的，那包含那瑪夏、桃源、茂林等等，這個又有原委會的就服員（KL990726）。

但是當民眾需要反應問題，尋求政府協助的時候，不一定能夠完全了解政府的分工而正確地找到適當的窗口尋求協助。特別是當決策權與執行權分屬不同單位的時候，更容易出現民眾反應問題無效而產生民怨。一位受訪者指出這樣的問題：

就服站跟就服中心都屬於勞委會的，所以就是他們也有派人在收容中心，但有時候民眾要找的，他不知道什麼叫就服站，只知道勞工失業就是找勞工局，那八八臨時工，這就是臨時的就業機會，就是找地方政府（KL990726）。

然而，在勞政業務上的一項特殊性是，直轄市下轄就業服務中心，但是縣市政府並不負責就業服務業務，而這樣分工上的差異，除了造成民眾在尋求政府協助上的困擾與混淆之外，也使得不同地方政府在協助解決民眾就業問題上的能力出現差異。一位受訪者指出這樣的差異：

現在的話，高雄縣這邊是比較特殊，假如是在直轄市的話，高雄市的話就不會有這個問題，因為我們政府在做就業服務，現在有兩套系統，像高雄縣的話，現在有一部分是縣在做，有一部份是中央的就服站在作，就服站是一個完整的就業服務功能，縣這邊的話就只有所謂的就服台，幫民眾推介工作，那這一些的政策工具，像八八臨工這個是整個由中央在執行，他並沒有透過縣政府，但是民眾在政府的組織架構裡面，他知道有

一個勞工局，他只要缺少了工作，他直覺反應就是跟勞工局反應，或是透過民意代表，民意代表他並不會去了解到什麼是地方政府在做的就業服務，什麼是中央在做的就業服務，民意代表接到電話也是第一個馬上找勞工局，所以說在這種組織架構、組織流程、組織編制裡面有這麼兩套制度時候，就會造成這個情形出現了（KL990726）。

本研究也發現，我國在五都成形之後，特別是在未來的大高雄市，這樣的問題可能更加惡化，可能出現一樣在高雄市內，就業服務業務卻可能因為分處高雄市與高雄縣而分屬高雄市與勞委會管轄，而這樣的情況，使得未來災害發生的時候，民眾在尋求就業協助的過程中，將可能會感到更大困惑進而產生民怨。受訪者點出這樣的問題：

現在的高雄縣市馬上要合併，高雄市自己原來就有就服中心，他們這些員額、這些資源就可以馬上反應去做，但是現在高雄縣的話，勞委會仍然不會把他的資源設出去，就變成將來大高雄市會有直轄市，原來高雄市的他們自己就可以馬上反應馬上做，但是高雄縣這一塊，反而是勞委會仍然是在這裡，將來大高雄市的就業服務資源整合是一個很奇怪的一個結構（KL990726）。

民眾在尋求公共服務的過程中，並不會嘗試去區分中央或地方政府，也不會嘗試去了解複雜的政府分工方式，在民眾的認知中，政府是一體的，也因此，常常我們會發現，往往一旦民怨出現，不論是中央或地方政府都會遭受責難，特別是在我國掌握較多資源的中央政府，更是幾乎概括承受民眾對於政府的不滿。而為解決這樣的問題，則須一方面設法讓民眾清楚地了解尋求協助的窗口為何？而另一方面，則須透過服務決策與流程的整合，讓權責單位可以更迅速更有效的解決民眾的問題。

#### （四）八八臨工專案之實施影響職業訓練課程之推動

八八臨工專案是採當日上工、當日領薪的方式實施，因此，對於災區民眾而言，參加此方案便有立即性的收入，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（依基本薪資 17,280 元之 60% 計算），明顯低於每日薪資 800 元的八八臨工專案（當民眾工作天數達 13 天，其薪資便達 10,400 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，使得職業訓練相關課程之招生情況受到影響。一位受訪者指出：

我們本來四月有開一個班，結果臨工津貼開始後，原來參加我們職訓班的，通通跑去參加臨工津貼了，所以臨工津貼方案相對來講是比較有誘因的。....就服中心也講目前民眾在選擇的時候，他第一會優先選擇臨工津貼，因為那個有立即性的收入，....職訓他們就會放在其次考慮。....我們今年職訓的推動有點受到這個干擾（SV990715）。

此外，受訪者表示，以慈濟大愛園區永久屋為例，入住大愛的災民中，能培訓的對象均已選擇參加八八臨工專案，因此職訓課程之推動深受八八臨工專案的影響。換言之，八八臨工專案執行的期間越久，越不利職訓課程之推行。一位受訪者解釋臨工專案對於職訓課程所造成的影響：

以大愛為例子，現在有 750 戶，目前入住 550 戶，550 戶裡面分成二個部分，真正住在裡面的有 200 戶，另外 350 戶還是在原鄉生活。這 200 戶裡又可以區隔，假設乘以 3 就是 600 人，600 人裡其中的 450 人都是參加臨工津貼，剩下的 150 人不是老、就是少，這一種我們原來要給他們培訓，結果這 150 人不是 60 歲以上、就是 15 歲以下（SV990715）。

### **第三節 服務輸送與民間參與之分析**

#### **一、參與方式之分析**

##### **(一) 非政府組織投入災區救災與重建之工作**

本次進入災區參與八八風災協助救災與重建的非政府組織數量龐

大，而其主要工作，根據本研究訪談得知，主要包括災民之救濟扶助、與公部門組織協力回應民眾需求並分享重建經驗、以及參與災後重建之社區營造工作。以下分述之。

### 1. 災民的救濟與扶助

非政府組織於救災期間，以投入災民之救濟與扶助為主，希望能夠有效解決民眾安置與生活的需求，也因此，於救災期間，對於就業相關措施之協助，民間團體關切的程度較輕，參與的程度亦較低。本研究的受訪者指出：

發生天然災害時，救災為第一要務。而民間團體對於政府後續推動之協助就業相關措施與各項政策方案關切程度較輕，即使就服中心已經針對本會推動的專案，辦理各項說明會或登門造訪說明，但民間團體在意的或許是其它眼前的民生問題，如：永久屋的取得或房屋補償等等（ET990706）。

因此，在救災初期，政府各單位若能夠將包含救災、災後重建與協助就業等各項業務整合為單一窗口，非政府組織在協助災民的時候，也會有較大的動機與能力提供更全面的服務，同時協助災民解決安置、生活與就業等相關問題。此外，雖然非政府組織在此階段並沒有將協助災民的焦點放在就業扶助，但是由於也可以向政府部門申請八八臨工的名額投入災區救災的工作，因此也間接地增加災區臨時性的工作機會（NP990727）。

### 2. 與公部門組織協力回應民眾需求並分享重建經驗

在救災告一段落之後，投入災區的非政府組織也開始協助災民回歸正常生活，而其主要參與的工作，便在於提供災民一個回歸正常生活的居住環境，包括承接生活重建中心或建築永久屋等需要耗費較多資源與人力之工作，也因此，也大多由規模較大的非政府組織投入相關工作（NP990727）。除了人力物力的投入之外，本研究發現，這非政府組織在重建過程中最重要的貢獻之一，便是將其在全球投入救災重建的經驗進行分享並提出相關建議。舉例來說，本次提出永久屋概念的便是慈濟，而永久屋概念的提出，便是基於投入災區工作後對於

災民需求的了解，並參酌慈濟在其他國家的參與災後重建的經驗所提出來的。本研究的受訪者說明提出永久屋概念的過程與邏輯：

所以慈濟這一次提出永久屋的概念，就是說，相對於九二一，九二一受災的這些貧戶，你給他住，九二一你給他臨時居住，三年他慢慢的恢復，他可以站起來，可是山區，三年，相對的原住民是比較弱勢，山區的生活條件跟平地不一樣，假設他下來之後，你沒有給他穩定的居住空間，他還要再去為了他的租房子的問題，還要去努力，現在我們台灣的房子要花二十年去打拼。....山上回不去，平地住不了，你要他怎麼辦（NP990727）？

### 3. 社區營造

在本次八八風災重建的過程中，非政府組織承接生活重建中心，並且協助永久屋社區協會的成立，希望災民在入住永久屋後，能夠在新的家園中安身立命，展開新的生活（NP990727）。本次非政府組織在運用臨工人力的方式，也嘗試讓災民在參與臨工計畫的過程中，培養服務社區的意識與能力，以便在政府與非政府組織資源退出後，災民能夠在新的永久屋社區中開始新的生活。一位參與臨工計畫的災民便分享了這樣的想法：

因為這種東西還是要靠社區本身的向心力是往哪個方向，如果只是短期，想找工作就去做這樣而已，而且不是說因為我是要為這個社區而去做的話，我覺得政府不管給甚麼方案或是甚麼東西，沒有這些金錢的話，我覺得不會長遠（AP990727）。

## （二）非政府組織結合災區產業發展辦理訓練之模式

在本章前一節的相關分析中曾經提到，由於八八臨工方案的薪資金額大於職業訓練的生活津貼，也因此，本次八八風災的災民對於臨工方案的參與興趣大於職業訓練方案的參與，而這樣的情況，也一樣影響到非政府組織所辦理的訓練課程。為此，非政府組織在行銷訓練課程的過程中，便強調其訓練課程無法發放生活津貼，希望讓訓練能夠回歸學習一技之長的本質，取得未來長久職業生涯的謀生能力，而

非透過訓練的參與賺取生活津貼。本研究一位受訪者說明了這樣的邏輯：

後來我們辦的是沒有發，後來變得說勞委會辦的是有發，所以大家清楚來這邊做....沒有錢（NP990727）。

做事有錢，當然我們的意思是希望說，做出他們自己特色的，所謂自己有興趣的，你可以提升自己品質的。講真的，你從很務實面的來看，你今天的訓練是要做甚麼？是你將來要靠這個技藝，你去謀生，而不是說給你去訓練半年，半年之後再來一班，我問你，能夠撐到幾班。從實務面來看真的就是（NP990727）。

在上述的邏輯下，非政府組織進一步發展出「按件計酬」的報酬給予方式，結合地方特色產業的發展，辦理作品的展售活動，讓受訓者有機會能夠從訓練課程中所製作出的作品中獲利，除了可以培養受訓者對其作品的信心之外，也同時強化災民參與訓練課程的動機。一位受訪者描述了這樣的邏輯：

後來我們也轉換一種方式，就是希望說，我們以以件計酬方式（NP990727）。

可以往外銷，你慢慢的出去，而不是說一直靠政府，靠政府話，你今天做三件還是領八百，做五件還是領八百，可是假設今天我做一件就有兩百塊，我拼了我做十件就有兩千塊（NP990727）。

### （三）災區的產業發展現況使得工作的轉介更為困難

協助八八災民就業的工作，比起一般災害後之就業扶助工作更為複雜與困難。由於此次八八風災的災區大多為較為偏遠的山區，加上此次受災之後，部分災區受創嚴重，使得災民被迫遷離家園，住進永久屋，而災民適應新的居住環境是必須要一段時間，也因此提高了協助災民就業的困難度。本研究的受訪者指出：

該說是有二種層次，第一種是離災又離鄉，第二種是離災

不離鄉，我想第一種他們面臨的不只是一個災害，他們還要適應另一個新的環境。他們不管在心理還是環境各方面都要做調整，所以這段時間要輔導就更加的困難（JB990722）。

比如這次八八風災輔導上比較困難的地方在地點處於山區，受災後遷移到永久屋的部份可能比較棘手，基本上會住到永久屋的災民所居住的地方是比較遠的，大約都二個多小時的車程，他們對新環境比較陌生。初期在輔導上會比較排斥，他們會掛念自己的家鄉，在輔導上就比較困難（JB990722）。

此外，本次不論是災區或者是設置永久屋的地區，地方產業活動較不發達，工作機會不多，也使得災民若希望順利就業，則必須再一次面對離鄉背井，到都市化程度更高的地方就業。決心離開原鄉對於八八災民來說已經不容易，若需要到外地工作，則又是更高層次的挑戰。也因此造成安置災民的地方沒有足夠的工作機會，而能夠提供工作機會的廠商，又大都不在原鄉或設置永久屋的地區。本研究的受訪者提出這樣的困境：

有些問題不是我們可以自己就能解決的，對於災區就業服務中心面臨到的不是提供就業機會，比如說有些較偏遠的地方災民覺得老是提供一些就業津貼，那為什麼不提供一些穩定的就業，問題是要災民離家工作有些人不願意，那請大企業進去設園區開工廠也不願意（JB990722）。

因為那邊的話就是由中央的就服中心派一個就服員去那個地方，但就服員他所能做的就是除非有短期臨工，那假如沒有的話還是要把他推介到一般的工廠去，甚至到外地的工廠，看他是否願意離開高雄市，鴻海當初也承諾說，如果你願意到台北鴻海來工作，他們也願意放出工作職缺，但是我們所考量到的是，這些人他原本在山上，他現在突然到這個地方來，整個都還要適應，而且其實山上的人若有辦法在平地工作，他之前就會到平地工作了，今天會來住這裡的，大部份都是山上原來的老的、小的、女的，那這些人還要介紹他們到外地工作，比

較沒有那個功能性跟需求。就服中心曾經在那邊辦就業博覽會，好像錄取了 45 個吧，結果當天去報到的好像 3 個還幾個而已 (KL990726)。

也因此，本章先前的分析也提到，不論是就業服務方案務或是職業訓練計畫的執行，都希望能夠設法結合原住民的傳統工藝，扶植地方傳統工藝產業，增加就地就業的機會。一位受訪者指出：

現在除了發展產業重建之外，還要做一個黃昏市集或是假日市集，賣一些手工藝品，讓觀光客進來看一下，創造一些就業機會，讓他們經濟有收入之外。其實在這個地方還可以蓋一個無汙染的代工業，南投的 921 之後有一個阿嬤布工坊，他是由一對退休，本來居住在國外的夫婦，他們回來這邊做拼布或加工，還外銷到國外去，如果我們可以在這裡蓋一個沒有汙染的代工廠，這些就用裁縫車，也不會有什麼廢水或煙囪的汙染 (KL990726)。

#### (四) 非政府組織與政府間的溝通順暢

在八八風災後的救災與重建期間，非政府組織與政府協力協助災民的過程中，相關工作的溝通協調尚稱順暢，而非政府組織在遇到問題需要協助的時候，也都能找到適當的單位或具有決策權力的官員溝通解決問題。一位非政府組織的受訪者指出：

其實一方面來講，我們跟社會局過往的接觸是比較多，因為都慈善，那慢慢營建的部分，這樣的接觸也是要請高層，比如說縣長要先談一下，哪個區塊要怎樣做，大家會有一個默契，然後去開一個窗口，比如說工務局，我們這邊是誰負責對窗，大家開始來解決，那遇到問題，工務局沒有辦法解決，就請示縣長，縣長在沒有辦法解決，就請示中央，所以一層一層的，還是會有一些時間的，但是整個溝通上來講還算是順暢 (NP990727)。

職業訓練課程的開辦，雖然中央、地方與非政府組織在本次八八災後都會分別辦理不同課程，但是為避免有限訓練資源的浪費，在課

程的開設前都會進行協調溝通。以慈濟大愛園區永久屋為例，目前係由高雄縣政府和財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會等單位承辦災區民眾職訓課程，前者經費來源為就業安定基金，後者經費來源則為外界的捐款。對於高雄縣政府或民間團體（如：慈濟慈善事業基金會、財團法人永齡教育慈善基金會）已投入的職訓班別，南區職訓中心便不再開辦相同課程，倘若民間團體基於設備、師資之不足而無法承辦課程（如：電腦職類課程），這些課程將由南區職訓中心負責辦理，以區隔彼此的辦訓性質。換言之，南區職訓中心係自行評估應開辦哪些職訓班別，南區職訓中心與高雄縣政府之間，以及南區職訓中心與慈濟慈善事業基金會或財團法人永齡教育慈善基金會等民間團體之間，係以非正式的協調模式來分工，南區職訓中心與其他政府機關、民間團體之間，並非以制式的會議討論方式來進行分工。一位受訪者如此描述這樣的關係：

所以基本上南訓跟高雄縣政府、民間的團體是非正式的協調與分工，已經有高雄縣政府或民間的團體投入的職訓班別，南訓就不重覆投入，南訓會自己做評估。未來在屏東的瑪家，我們也跟紅十字會談好，它捐款能夠處理的部分，它就處理那一塊，它那一塊沒辦法處理的時候，南訓自然會投入，我們是用這種彈性的分工機制來處理（SV990715）。

## 二、問題發現與分析

### （一）災區重建工程得標廠商，僱用災區失業者之成效不佳

為了有效運用災區人力資源，促進災區失業者儘速就業，行政院勞工委員會訂定《莫拉克颱風災後重建僱用災區失業者獎勵辦法》，以鼓勵災區重建工程得標廠商僱用災區失業者，進而有效協助災區民眾迅速順利就業之目的。該辦法規定，災區重建工程得標廠商須僱用工作人員時，應優先僱用災區失業者，而政府亦將給予獎金以茲獎勵，獎勵標準則依照受僱勞工身分，每人每月核發 8,000 元到 12,000 元或每人每小時 45 元到 65 元的僱用獎勵，最長以 12 個月為限。

然而，對營造業廠商而言，他們的施作作業都是由各個工班帶領

基層勞工完成工作，工班基本上是隨著工作而流動，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。雖然勞委會有制定辦法鼓勵得標廠商僱用災區失業者，然而成效仍有限，廠商真正僱用災區失業者之人數並不多。本研究一位受訪者提到這樣的問題：

重建工程有一個麻煩，營造業他們有他們的班底，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（ET990706）。

### （二）受災地區多屬偏遠地區，承訓單位辦訓意願低

由於受災地區大多位於偏遠地區，因此承訓單位因為一些因素多半不願意到災區承辦職訓課程，使得南區職訓中心在委辦的過程中會受到一些阻礙，部分班次難以成班，相較之下，辦理災區職訓課程比辦理一般職訓課程難易度較高，有更多的障礙需要一一克服。本研究的一位受訪者說明在偏遠地區辦理訓練課程的困難：

像六龜鄉的部分，當時有很多訓練單位它們也不願意到那麼遠的地方辦訓，災區比較偏遠的班很難成班的原因是因為有的時候如果沒有在地的職訓單位，你必需要有其他單位願意到那邊去承辦課程（SV990715）。

### （三）八八臨工專案之行政管理作業之業務量龐大

本次因應八八災後的重建工作，投入救災與重建工作的非政府組織也得以申請八八臨工的人力協助其工作的進行。然而研究團隊在訪談中發現，臨工人力的管理，將消耗組織龐大的資源，一位受訪者描述鄉鎮市公所管理臨工之經驗時提到：

作業流程最大的問題，就是他必須每天由公所的人發放薪資，每天發，但是有的人就是，他只要上工就要幫他加勞保，有的人可能做兩或三天之後就不做了，所以當下我們接到鄉鎮公所承辦人員給我們的反應是，他們耗費很大的行政能量在處理八八臨工，每天的發薪水、每天的加保、退保等等，造成他們很大的一個行政能量的浪費（NP990727）。

擁有公務人力的鄉鎮市公所，尚有人力應付管理臨工人力所衍生出來的額外業務，投入災區救災重建的非政府組織，更無足夠的人力應付臨工人事管理之業務。此外，由於被派到非政府組織協助的人員，其真正雇主仍為政府單位，因此若由非政府組織的人員介入管理，常常也是心有餘而力不足。所以一位訪談者就表示，希望政府也能有專人負責管理臨工之人事業務：

通常我們是希望說，派遣的單位，你派人到我們這邊來，還是希望有一個負責的人來管理，安全問題、管理問題（NP990727）。

就是我們不是老闆，給錢的才是老闆，所以我們這邊說，你們還是需要有一個人，行政人員還是需要負責，比如說早晚簽到、或是說臨工出了甚麼事情，或是臨工要出去、離開，這樣我們人員到底能不能約束他，我們不能約束他。這個時候我們就希望鄉公所能夠派一個行政管理人員來這邊，你要負責他們的出去、進來、請假。這個問題就是，政府請的臨工，他希望在這個園區做事，這非常好，在管理上簽到、簽退、出去等，我們 NGO 是不可能幫你管理這些的。我只能說好，我們這邊要做甚麼事情，大家來做園區的樹木綠化、美化、除草等環境上提供（NP990727）。

#### （四）與政府合辦訓練計劃之困難

研究團隊透過訪談也發現，非政府組織若希望與政府合辦訓練課程，就必須先克服若干困難，這些困難包括：申請計畫書撰寫上的困難、申請計畫過程中所遭遇到的競爭與限制、以及可申請的項目與組織業務需求並不一致等問題。首先，由於非政府組織人力有限，特別是屬於中小型的非政府組織通常在財源與人力上都面臨限制，因此組織成員並不一定有足夠的知能撰寫計畫書；其次，由於政府採購法的限制，因此在申請計畫的過程中，大都會遭遇到來自於其他公部門、非政府部門組織的競爭，加上計畫的內容也大都為了反應委託機關的需求而設限，因此能夠順利承接計畫的機率也大幅下降；最後，在政

府釋出的申請項目中，也不一定能符合組織的需求（NP990727），而這也更加使得非政府組織和政府在訓練業務上進行協力的可能性降低。

#### （五）八八臨工專案產生工作反誘因問題

本章前面提到，由於八八臨工的薪資高於職業訓練的生活津貼，因此也使得災民參與八八臨工專案的意願較強。而這樣的現象也反應到就業的推介或災民在工作選擇上的偏好。由於臨工除了薪資在一定水準之外，工作的性質也可能不若其他工作忙碌，因此也成了災民投入職場的第一選項，甚至持續要求政府延長臨工專案，而使得臨工專案反而成為災民重返就業市場的反誘因。本研究的受訪者描述了這樣的問題：

短期就業這個問題，我也曾在勞委會開會的時候跟職訓局局長談過，現在這種有點變成是社會福利產生的反工作誘因，一大堆人在等這個短期就業機會，所以我們在推介就業的時候發現有一批人，就是一直在等八八臨工，若推介他去工廠，他就不要了，他常常打電話來詢問最近有沒有什麼短期就業計畫，要趕快通知我們，我如果說介紹你去工廠好不好，他就說不要，所以我們一直認為這個短期臨工一直是勞工局的痛，民眾一直把這個當成是社會福利，產生了反工作誘因，就覺得我就是要等到這個，這個工作比較輕鬆（KL990726）。

我講一個例子，今年在那瑪夏有種水蜜桃，要採收時竟然找不到工人，因為有一大堆人去做臨工了，所以變成臨工浮濫的現象，於是我們就加強考核，因為勞工局是彙整單位，我們也是督導管理的考核單位，就服中心這邊也有派人去看（KL990726）。

## 第四節 財政負擔責任之分析

### 一、財政分擔情況分析

#### (一) 由中央配置地方政府就業促進相關經費

對於中央與地方政府救災經費權責之劃分，「中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法」中已有明確規範，惟辦法中並未明確規定災後就業促進部分之相關經費。在地方政府普遍面臨財政困難的情況下，目前就業促進相關方案之經費多由中央負責。因此，在重大災害發生期間，勞委會於制訂失業協助或就業促進相關方案時，會考量災區之受創程度、受影響失業人數及特定對象需求等因素，妥善進行經費的配置與規劃，並給予地方政府相關資源，以協助投入救災。一位受訪者指出：

因為這樣的災變範圍很大、很廣，地方的財源運用會受到限制，反而是中央的財源其實是比較多的，所以我會認為要由中央統合來做、地方搭配實施，資源要統合（ET990706）。

#### (二) 民間捐款為地方政府主要的救災財源

地方政府由於財政困難，因此並沒有足夠的經費可以推動救災與重建的工作，也因此，相關工作的推動，大多是使用民間的捐款支應，以求更有效率地回應災民的需求。本研究的一位受訪者表示：

未來這一個部分的話，我們現在有透過民間捐款，民間捐款這邊我們有提一些方案在作（KL990726）。

但是值得注意的是，由於民間捐款在性質上並不屬於公務預算，因此若地方政府使用民間捐款辦理訓練課程，便不能使用就業安定基金發放職訓津貼，就如同本章前面所提到的，這將嚴重影響災民接受訓練的意願。也因此，職訓津貼發放的規定，是否能夠因應重大災害的發生而做彈性調整，仍有待政府相關單位進行後續的研究。

#### (三) 在公私協力合作關係中，非政府組織也願意挹注經費

非政府組織投入災區救災與重建的動機，主要在於協助災民重返

正常生活，因此，雖然政府此次也透過委外計畫挹注非政府組織資源以投入災區重建的工作（如生活重建中心），但是即使相關經費的提供不足以支應協助災民的支出，非政府組織也願意投入本身的資源，以求其投入災區使命與任務能夠順利完成。本研究一位受訪者描述了這樣的邏輯：

其實我們承攬或是承擔這個，我們已經沒有考慮到經費的問題，我們覺得說服務他是要有一貫性的，這個從八八之後我們一路相守，今天假如說我們慈濟不來承攬這個，他會覺得慌阿，因為他看到我們 NGO 安定的力量，看到師兄、師姐來關心，有問題大家來一起來討論，怎樣來協助，所以這一塊，經費對我們來講，我們是希望說，政府不足的部份，我們盡量來支持、支援（NP990727）。

## 二、問題發現與分析

### （一）賦予地方更大的財政彈性以迅速回應災民的需求

本次辦理八八災後災民就業與職業訓練的相關經費，主要來自於中央政府，並由中央主管業務單位針對各項經費的使用進行審核。在一般的情況下，由於中央政府為相關財源的提供者，也因此有責任確保經費的使用能夠確實回應災民的需求，解決民眾的問題。然而當重大災害發生時，特別是在救災的期間，過度落實審核機制可能反而有害政府對於災民需求的回應性，無法迅速地解決災民的需求。也因此，本研究建議未來在相關經費的審查上，能改面前的逐案審查的模式，針對單一計畫（如八八臨工專案）改以定額分配的方式進行處理，讓地方政府可以在固定的預算額度內取得更大的彈性，以迅速回應民眾的需求。本研究的一位受訪者便指出：

其實不經一事不長一智，以後假如遇到這種情形的話，我是建議中央，譬如說就業服務這一塊，大概就撥出多少金額，我們可以透過精算，以這次的模式或屏東的模式來做一個綜合，遇到這種情形的話，中央八八臨工，一樣是下放給地方政府登記、實施，但我們有一個總員額的管制，譬如說這次高屏

澎東有 3000 個，那我們就給高雄縣政府，目前的話就給你縣政府 1000 個，那你以最快的速度去做處理（KL990726）。

### （二）研擬核撥地方政府救災統籌預算的可行性

除了在單一計畫核撥固定額度以增加地方政府回應災民需求的彈性之外，中央政府也可以考慮做更大的授權，將一定額度的救災預算分配給地方政府統籌使用於救災與重建工作，讓地方政府得以在固定的預算規模內，權衡地方受災的狀況與災民的需求，提出救災與重建的措施並進行救災預算的配置。本研究一位受訪者說明這樣的邏輯：

我覺得中央應該要站在一個統籌者，政策規畫者的角度去執行這個政策面，因為你跟國防部不一樣，不是說全省各地都設有營區，像就服站，我們這裡就只有兩個，這是不對的，你中央可以訂定遊戲規則，每一年跟大學一樣做評鑑，那這樣子在政策的運作上，可能就會比較快，你要有那個高度，政策的規劃，你不是地方政府，地方政府可能是在執行層面，地方政府可以獲得回饋是最迅速的、最確實的、最快的，我們可以根據民眾需求作出何乎他們需要的公共政策，公共政策要合乎民眾需求才有那個價值（KL990726）。

為實際落實這樣的觀念，中央可以依據災害發生的規模，輔以人口、面積、受災狀況等指標，將財源交由地方政府統籌使用，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。

## 第五節 法令架構之分析

### 一、法制情況分析

#### （一）中央統一制訂災區失業民眾就業協助相關方案

在災區失業民眾的就業協助方案方面，目前統一由中央制訂，以避免各地標準不一，產生方案公平性之質疑。此外，基於同工同酬的

概念，各協助方案補助之薪資或津貼，各地給付標準一致，並無因地制宜之相關規定，災民之薪資或津貼不會因為居住區域或生活水準不同而有所差異。以臨時工作津貼措施為例，其津貼給付標準乃以優於勞動基準法所定之基本工資發給，加上該津貼之性質，係屬於公法上針對特殊弱勢族群給予的救助，因此其與一般工資的概念亦不同。本研究的一位受訪者表示：

針對一般天然災害發生後之就業服務，本會已訂定「行政院勞工委員會辦理天然災害災後就業服務作業要點」，以補助臨時工作津貼之方式，即時協助災區民眾就業。....需投入之資源非前述要點與臨時工作津貼可支應時，則可以特別條例方式處理，以因應臨時狀況（ET990706）。

## （二）對於法令解釋之溝通協調頻繁

在救災與重建的過程中推動包括就業與訓練業務在內的工作時，常會出現法令解釋與適用上的疑義或爭議，必須由相關的中央、地方或非政府組織進行協商、討論、釐清與形成共識，才能讓救災或重建的工作順利進行下去。而根據本研究受訪者的觀察，在本次八八風災之救災與重建過程中，若在法令的適用或解釋上出現疑義或爭議，各機關團體間都能順暢地進行溝通與協調的工作，以災民的福祉為優先考量，盡可能在法令上往有利於災民的方式進行適用與解釋。本研究的受訪者觀察到：

法令一定是不足的，那遇到實際上的問題，我們就提出來，提出來之後，縣政府他們會來協助、解決（NP990727）。

從中央的重建會到地方的重建會，高雄縣跟慈濟，我們三方之間，有些層面是縣政府可以解決的，有些是中央可以解決的，那假設說兩邊都有歧見的時候，我們大概會請求大家來....，因為在這邊最重要的還是受災的鄉親（NP990727）。

那現在這個重建委員會的話，是每週都會召開一次的會議，包含所有各部門都會找過來，建設、交通、農業、原住民、勞工局等等，所有包含地政、戶政等等這些單位都要集中起來，

看這些重建的工作裡面在法規上面有沒有遇到什麼瓶頸，馬上就處裡（KL990726）。

## 二、問題發現與分析

### （一）官員應強化對於災民需求的理解

政府協助災區民眾重返正常生活的過程中，常常有新的法規制度必須建立。但是由於決策官員對於災區民眾需求的掌握難以面面俱到，也因此，若干法規制度的相關規定，便可能不一定能夠回應災民的需求，甚至和重建推動的理念是相違背的。本研究一位受訪者就以某個永久屋園區為例，指出該園區內一項有爭議的規定是不能有商業活動，不能開店與販賣物品，他指出：

我覺得說公部門....官員應該要多進來，你要進來住，你才能夠了解，而不是你在那邊頒法令說這個不行，那個不行（NP990727）。

從整個營區開始建到現在，有哪個官員是坐在這裡一天，除了慈濟人，慈濟人是從五點坐到晚上十點，晚上還要在這邊巡守....。我們的觀念就是說怎樣讓鄉親趕快站起來，那很多實務上的問題，在法律上不見得有得調整。舉一個最簡單的例子，你今天在這個園區裡面，公部門認為說，不能開商店，你不能賣任何東西（NP990727）。

### （二）永久屋社區之規定過於僵化

本章前面曾經提到，由於本次災區的政治、經濟與社會的情況特殊，因此在地的就業機會不多，也影響了政府協助災民就業的成效。也因此，為了因應這樣的情況，包括就業服務與訓練課程的一項重要工作，便在於培養地方特色的產業。然而上述永久屋園區內不能有商業活動，不能開店與販賣物品的規定，或者是限制房屋外觀完全不能改變的規定，便和培養地方特色產業的想法出現落差，值得檢討。本研究一位受訪者指出房屋外觀改變的限制所可能造成的問題：

因為他這裡是限制外觀完全不能改變，也就是它很多商家

都是放個旗子在那邊而已，然後完全就都不能動，然後看起來也就是跟商店那種差了很多，看起來就不過是住家多了一把旗子、一個招牌在外面而已（AP990727）。

當然，任何的規定或限制必定有其原因，研究團隊也無意立即主張針對上述規定進行修改，但是透過進行深度訪談的機會進入園區，發現在永久屋園區成為災民未來生活真正家園的契機，一個災民可以安身立命的可能，一位受訪者也說出了這樣的發展機會：

像之前有一些中小企業，就像我們在開會時候，那些中小企業會進來就是會想投資這裡吧，就是他們也有提到說，到時這裡會一些商店街（AP990727）。

還有這裡如果觀光的話，還是以原住民為主，因為我們這裡比較沒有一些特別的技藝，就是原住民這一塊會比較吸引觀光客進來，就是有原住民舞蹈或傳統手工藝這樣子（AP990727）。

也因此，培養地方特色產業是有成功的機會，也可以解決本次災區災民不易在地就業的困境，然而，地方特色產業的成功，除了政府透過職業訓練培養相關技能，透過產銷活動的舉辦推廣災區傳統手工藝之外，也需要政府相關單位深入了解災民未來在園區生活上的各項需求，以及了解現行的法令是否可能成為發展的絆腳石，積極創造一個有利於災民、永久屋社區發展的法制環境。

### （三）請領職業訓練生活津貼的爭議

本章前面已經提過，災民參加地方政府運用民間捐款所辦理的職業訓練課程，無法請領職業訓練津貼的問題，特別是考量災民對於參加臨工方案的興趣較高，若參與訓練的災民無法領到職業訓練津貼，勢必進一步降低其參與訓練的意願。一位受訪者說明了參與訓練能否請領職業生活津貼的相關規定：

民間捐款的話當初勞委會是說，不可以來領職業生活津貼，除非說是民間捐款願意。譬如說 10368 是領中央的錢，他

勞保那邊的錢，但是你假如是用民間捐款的經費來辦職業訓練的話，是不可以領勞保基金的，必須要再跟民間捐款要 10368 來發給這些參訓的學員（KL990726）。

用政府本身的年度預算去辦就可以，所以這個就一直讓我們很訝異很納悶，也有好幾次跟中央開會都有提出來，不過他們還是不給就是不給（KL990726）。

此外，在訪談中一位受訪者也提到，當災害發生的時候，較合理的做法是透過法令的鬆綁或解釋的解套，讓政府有更大的彈性與權限解決災民的需求，但是在請領職業訓練津貼的案子上，卻似乎反而在解釋上縮限了原本法令適用的空間，該位受訪者指出：

最早之前，我們為什麼會用民間捐款來辦這個，因為 97 年有一份文下來說，不管是中央或地方的預算只要是符合 100 小時以上，每周上課 4 次，然後持續 1 個月，就可以領職業訓練生活津貼，結果我們已經把民間捐款開班的費用申請好了，準備申請職業訓練生活津貼時，勞委會又一個新的函示下來了，說這個是民間捐款，所以不可以領勞保基金的，所謂的職業訓練生活津貼，讓我們很訝異，因為民間捐款，地方政府在花用的時候，是要按照採購法的規定，類似地方政府的預算，但中央的解釋，這是民間捐款這是不行的（KL990726）。

由於地方政府在本次災害中可以統籌運用的經費不多，但是作為第一線與民眾接觸的政府單位，一方面受到地方災民的龐大壓力，另一方面也接收到大量災民需要政府協助的需求，也因此，地方政府已經不太可能利用有限的民間捐款發放職業訓練津貼。而這樣的爭議，相信在未來發生的災害中也會出現，也值得中央主管單位重視。

## **第六節 本章小結**

台灣自從九二一大地震以及其後經歷數次嚴重的天然災害，如八八風災等，對於防災的預防與體制也越來越重視，本章節為瞭解國內

目前因應天然災害之各項勞工就業協助方案，其可能存在之問題及執行成效，乃藉由中央、地方政府與民間團體之深度訪談蒐集相關資料，以提出問題解決之意見與建議。

具體而言，關於本章的內容構成，主要係依前述訪談目的，分別將本研究訪談後之發現與分析分為六小節：第一節訪談對象與訪談設計；第二節中央、地方政府職能劃分之分析；第三節服務輸送與民間參與之分析；第四節財政負擔責任之分析；第五節法令架構之分析；第六節本章小結，概要說明如下：

在訪談對象主要是針對莫拉克颱風（八八水災）的因應相關單位機構，透過相關單位瞭解就業方案及執行成效，並同時探討執行過程中所遇到的困難點。訪談過程採用的問題分為四大類，分別是中央、地方政府職能劃分之分析；服務輸送與民間參與之分析；財政負擔責任之分析以及法令架構之分析，以下針對各部分之重點進行整理：

### **一、中央、地方政府職能劃分之分析**

我國中央與地方政府因應本次八八風災之各項措施，大多由中央負責政策制定，而地方則負責政策執行。在風災之後，政府主要透過勞委會職訓局之就業服務體系了解災區勞工之就業需求，勞委會彙整了災民的就業需求之後，便制定相關政策交由地方政府落實。這樣的分工模式在運作上雖然大致順暢，但仍在發現中央與地方在若干政策措施的落實上發生了落差。

雖然中央政府透過就業服務體系積極彙整民眾的就業需求，但是當民眾遇到問題而需要協助的時候，常常會直接向平常與他們接觸最多的縣市、鄉鎮市公所地方政府反應，但由於地方政府不具決策權，因此無法有效協助民眾解決問題。此外，雖然中央積極彙整民眾的需求，但由於災區分散，民情也不盡相同，中央決策地方執行的分工模式使得中央在決策的過程中無法面面俱到。賦予地方政府較多的決策權或者是在執行上給予更多的自主空間，將能縮小政策制定與執行上的落差，也能讓災民更能迅速地享受到政府所提出的各項協助措施，提高相關政策的施政滿意度。

參與救災與重建的各單位間，須進一步強化溝通與協調的能力，一方面可以避免擾民，另一方面也可以更有效地利用有限資源，確實解決民眾的問題。災區民眾就業需求之調查應由行政院協調各部會，並推派一個部會負責主導，把相關部會欲調查之項目彙整後，再交由單一窗口統一對外調查，如此一來，才不會產生資源浪費的現象。此外，有效解決災民的某項問題可能有賴於跨部會間的合作，而非單一機關所能解決。

民眾在尋求公共服務的過程中，不會嘗試去區分中央或地方政府，也不會了解複雜的政府分工方式，在民眾的認知中，政府是一體的，因此，常常民怨出現，不論是中央或地方政府都會遭受責難，特別是掌握較多資源的中央政府，更是概括承受民眾對於政府的不滿。而為解決這樣的問題，則須一方面設法讓民眾清楚地了解尋求協助的窗口為何？而另一方面，則須透過服務決策與流程的整合，讓權責單位可以更迅速更有效的解決民眾的問題。

## 二、服務輸送與民間參與之分析

為了有效運用災區人力資源，促進災區失業者儘速就業，行政院勞工委員會訂定《莫拉克颱風災後重建特別條例》及相關獎勵辦法，以鼓勵災區重建工程得標廠商僱用災區失業者，進而有效協助災區民眾迅速順利就業之目的。然而，對營造業廠商而言，他們的施作作業都是由各個工班帶領基層勞工完成工作，工班基本上是隨著工作而流動。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。雖然勞委會有制定辦法鼓勵得標廠商僱用災區失業者，然而成效仍有限，廠商真正僱用災區失業者之人數並不多。

由於受災地區大多位於偏遠地區，因此承訓單位因為一些因素多半不願意到災區承辦職訓課程，使得南區職訓中心在委辦的過程中會受到一些阻礙，部分班次難以成班，相較之下，辦理災區職訓課程比辦理一般職訓課程難易度較高。且擁有公務人力的鄉鎮市公所，尚有人力應付管理臨工人力所衍生出來的額外業務，投入災區救災重建的非政府組織，更無足夠的人力應付臨工人事管理之業務。此外，由於

被派到非政府組織協助的人員，其真正雇主仍為政府單位，因此若由非政府組織的人員介入管理，常常也是心有餘而力不足。

非政府組織若希望與政府合辦訓練課程，就必須先克服若干困難，這些困難包括：申請計畫書撰寫上的困難、申請計畫過程中所遭遇到的競爭與限制、以及可申請的項目與組織業務需求並不一致等問題。而這也更加使得非政府組織和政府在訓練業務上進行協力的可能性降低。

### **三、財政負擔責任之分析**

八八災後災民就業與職業訓練的相關經費主要來自中央政府，並由中央主管業務單位針對各項經費的使用進行審核。由於中央政府為相關財源提供者，因此有責任確保經費的使用能夠確實回應災民的需求，解決民眾的問題。當重大災害發生時的救災期間，過度落實審核機制卻可能有害政府對於災民需求的回應性，無法迅速地解決災民的需求。

因此，本研究建議未來在相關經費的審查上，能改面目前的逐案審查的模式，在單一計畫核撥固定額度以增加地方政府回應災民需求的彈性，中央政府也可以考慮做更大的授權，將一定額度的救災預算分配給地方政府統籌使用於救災與重建工作，讓地方政府得以在固定的預算規模內，權衡地方受災的狀況與災民的需求，提出救災與重建的措施並進行救災預算的配置，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，以迅速回應民眾的需求。

### **四、法令架構之分析**

由於八八水災災區的政治、經濟與社會的情況特殊，因此在地的就業機會不多，也影響了政府協助災民就業的成效。為了因應這種情況，包括就業服務與訓練課程的一項重要工作，便在於培養地方特色的產業。因此，培養地方特色產業是有成功的機會，也可以解決本次災區災民不易在地就業的困境。然而，地方特色產業的成功，除了政府透過職業訓練培養相關技能，透過產銷活動的舉辦推廣災區傳統手工藝之外，也需要政府相關單位深入了解災民未來在園區生活上的各

項需求，以及了解現行的法令是否可能成為發展的絆腳石。

當災害發生的時候，較合理的做法是透過法令的鬆綁或解釋的解套，讓政府有更大的彈性與權限解決災民的需求，但是在請領職業訓練津貼的案子上，卻似乎反而在解釋上縮限了原本法令適用的空間。由於地方政府在本次災害中可以統籌運用的經費不多，但是作為第一線與民眾接觸的政府單位，一方面受到地方災民的龐大壓力，另一方面也接收到大量災民需要政府協助的需求。因此，地方政府已經不太可能利用有限的民間捐款發放職業訓練津貼。

因應天然災害，協助災區勞工重返勞動市場之政策研究

## **第六章 結論與建議**

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，臺灣地區四面環海，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。

近十多年來，全球天災的強度和頻率都在增加，回顧各國重大災害統計，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，以上重大天然災害發生時間與我國 1999 年 921 大地震和 2009 年莫拉克颱風（八八水災）時間點相近。加上，國內目前防災策略多引用美、日先進國家的經驗與策略，據此，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依據。

有關本研究之結論與建議，茲分述說明如下：

### **第一節 結論**

由於莫拉克颱風（八八水災）發生的時間距離現在較近，因此，本研究邀請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、高雄縣政府勞工局、中華民國佛教慈濟慈善事業基金會及永久屋居民進行深度訪談，以深入瞭解因應八八水災之各項勞工就業協助方案，以及其存在之問題及執行狀況。綜合前述訪談內容及美、日文獻之探討，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，僱用災區失業者之成效不佳

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，但是僱用數都不多（ET990706）。」故整體上僱用災區失業者之成效不佳。

### 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，進而解決災民的種種問題。

### 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，局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，並檢討這些法令是否會成為居民發展在地產業的絆腳石，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、日兩國經驗之啓示

### （一）美國經驗對於我國之啓示

#### 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。我國雖然勞委會職業訓練局於全國設有六個職業訓練中心及五個就業服務中心，因此在重大災害發生後，也可以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。我國不論是九二一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。由於受到重大災害影響的地區，除了災民的家園受到重創，災區各項公共設施與相關的產業活動也可能受到破壞，無法短時間內復原，也因此，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啓示

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「受災地區緊急就業機會創造」、「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，以作為臺灣啓示之建議。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。至於防災方面，內閣府扮演輔佐內閣官房的角色。內閣府為求能夠具備寬廣的視野而確保相關行政部門之間的有效聯繫，特此設立（防災擔當）政策統括官，專責於防災有關的基本政策、以及發生大規模災害的因應之企劃立案與綜合調整。

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；此外，指定行政機關和指定公共機關，負責防災業務計畫的策定和其計畫的執

行。指定行政機關，係指 23 個隸屬政府的行政機關。指定公共機關，包含：一部份的獨立行政法人、公共的機關（日本銀行、日本赤十字社、NHK 等）、以及公益事業法人（電力公司、瓦斯公司、NTT 等），共有 63 個機關單位。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；此外，指定地域行政機關和指定地域公共機關，負責都道府縣地域防災業務計畫的策定和其計畫的執行。在市町村的層級，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，針對法律、稅制、予算編列等措施，必須妥善與有效。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再建，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）啓動災害發生時的組織體制：災害發生時，重視與立即確立災情資訊的溝通體機制，以求救助與救

急、醫療、滅火等應急對策行動之有效的執行，為此，地方政府部門與公共團體必須設置災害對策本部，迅速有效地啓動災害應變體制，並且中央與地方政府部門必須展開緊密的聯繫與協助互動；(2) 啓動災害應變的資訊體制：以內閣總理大臣官邸的內閣情報集約中心作為應變的資訊窗口，展開 24 時無休體制的資訊收集與傳遞，從而促進政府相關防災部門之間的資訊流通與共享，並且為求即早掌握災情，內閣府「地震防災資訊系統」大約 10 分鐘就能推估災害的程度，此外一定規模以上的地震發生時，也可動用飛機和船舶進行災情資訊的收集，若有必要，亦可派遣政府調查團，就近勘查災情；(3) 啓動廣域型的救援行動體制：當災害超過地方政府的能力範圍，都道府縣知事可以要求徵調警察，消防，自衛隊和海上保安廳的部隊，進行廣域型的救援行動；(4) 啓動廣域型的醫療運送體制：為求迅速將災害重傷患者運送到受災地區外的醫院，予以及時與妥善的治療，災害派遣醫療團隊會依照重傷患者的緊急狀態，進而決定運送的順位與方式。

災害復原與復興對策著重於(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運動與協助，從而擬定出有效的對策。

## 第二節 政策建議

本研究在完成訪談內容分析後，乃於 8 月 31 日召開了一場專家諮詢座談會，針對我國未來在重大災害發生時，協助災區勞工重返就業市場之做法提出討論與建議。本小節將綜合文獻探討、深度訪談訪談發現及專家諮詢座談會之建議，針對我國協助災區勞工重返就業市場的相關政策，茲按立即可行、中長程等二項期程，提出以下相關政策建議：

### 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

為了促進莫拉克颱風災區失業者儘速就業，行政院勞工委員會訂定「莫拉克颱風災後重建特別條例」及相關獎勵辦法，獎勵災區重建工程得標廠商僱用災區失業者，以有效迅速推動災後重建工作。依相關辦法規定，災區重建工程得標廠商須僱用人員時，應「優先」僱用災區失業者，政府並給予獎勵，獎勵標準依照受僱勞工身分，每人每月核發8千元到1萬2千元或每人每小時45元到65元的僱用獎勵，最長以12個月為限。

然而，根據本研究之訪談發現，因為營造業的用人方式較為特殊，其施作作業有固定的工班、固定的工人，雖然已制定辦法鼓勵營造業僱用災民，但是僱用數不多，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。本研究團隊藉由深度訪談的機會進入永久屋園區，發現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。在尊重現行法令規定之下，目前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。因此，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，是種當日上工、當日領薪的立即性收入，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（依基本薪資17,280元之60%計算），明顯低於每日薪資800元的八八臨工專案（當民眾工作天數達13天，其薪資便達10,400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。

以慈濟大愛園區永久屋為例，入住大愛的災民中，能培訓的對象均已選擇參加八八臨工專案，因此職訓課程之推動深受八八臨工專案的影響。換言之，八八臨工津貼發放的期間越久，越不利職訓課程之推行。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

我國中央與地方政府因應八八風災之各項措施，大多由中央負責政策制定，而地方則負責政策執行。這樣的分工模式在運作上雖然大致順暢，但是本研究在訪談的過程中卻發現，中央的政策制定與地方政策執行間仍會產生落差。

以「臨時工作津貼」相關措施為例，該措施是先由勞委會核定災區縣市政府所擬定的用人計畫，再由各縣市政府負責計畫執行。然而，從中央的角度來看，卻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。首先，因為八八風災的災區主要為原住民的居住地，因此就業服務的業務主要歸屬除了勞委會之外，還包括原住民委員會。當民眾需要反應問題並且尋求政府協助時，不一定能夠完全了解政府的分工而正確地找到適當的窗口尋求協助，此時便容易出現民眾問題反應無效的現象，進而產生民怨。

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，如「莫拉克颱風」及「921大地震」，而且災害發生的地區亦分為「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、行政院勞工委員會

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。由於災區各地的政經情勢差異很大，民眾對於政府救災與重建重點的認知也不同，加上災害發生後民眾對於救災與重建需求回應性的期待很高，因此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

從美國於卡崔娜災後協助受災勞工的經驗來看，由於災區廠商可能於災害中受創而永久或暫時歇業，進而導致勞工失業，加上失業勞工本身可能有重建家園或照顧受災家人的需求而不願意立即重返就業市場，因此協助的方式之一，是透過失業給付的方式，提供災區失業勞工暫時性的替代收入。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，但考量有家園重建或照顧的災區勞工受災程度都較嚴重，使得可請假的天數可能不足，而留職停薪又可能會造成災區勞工頓失災後重建財源的窘境。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。但由於災區廠商於災後亦可能受創，因此建議相關薪資的給付應由政府透過救災重建經費提供，減輕災區廠商的負擔。

## **參考書目**

### **一、中文部分**

中時電子報，強震規模 全球 3 年半來最大，192010 年 9 月 21 日，查詢日期：2010 年 3 月 18 日，取自於：<http://forums.chinatimes.com.tw/report/921/main.htm>。

行政院九二一震災災後重建推動委員會黃文曲等（2006），《九二一震災重建經驗（上）》，南投：國史館臺灣文獻館。

行政院經濟建設委員會（2000），災後重建計畫－生活重建計畫，行政院經濟建設委員會編印，民國 89 年 3 月。

行政院勞工委員會（1999），921 震災勞工就業與職業訓練需求調查報告。

行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（2010），莫拉克颱風災後家園重建計畫（草案）。

行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（2009），莫拉克颱風災後重建區產業重建計畫(核定本)：[http://88flood.www.gov.tw/files/committee\\_plan2/5.pdf](http://88flood.www.gov.tw/files/committee_plan2/5.pdf)

行政院勞工委員會（2010），莫拉克颱風災後重建重大成果，查詢日期：2010 年 3 月 25 日，取自於：<http://cms-88flood.www.gov.tw/Controls/DownloadOther.ashx?fl=4>。

行政院勞工委員會（2010），莫拉克颱風八八水災災民就業方案，查詢日期：2010 年 3 月 18 日，取自於：<http://88flood.www.gov.tw/work.php#5>。

行政院勞工委員會（2000），行政院勞工委員會有關九二一震災災後重建施政報告部分，查詢日期：2010 年 3 月 18 日，取自於：<http://921kb.sinica.edu.tw/archive/cla/cla02.html>。

吳老德等（2009），以蛻為進，希望重現：921 地震 10 週年重要檔案選輯，行政院研究發展考核委員會編印。

林妙純、韓國棟、吳慧芬（2000），妻瘋子幼已受傷 朱崗雄勉力餬口，中時晚報 2000 年 9 月 9 日，查詢日期：2010 年 3 月 18 日，取自於：<http://forums.chinatimes.com.tw/report/921/main.htm>。

財團法人九二一震災重建基金會，查詢日期：2010 年 4 月 29 日，取自於 <http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/88LIFE/L8802.html>。

曹以會（2000），活著太苦 中寮 1 年內 29 人自殺，中時晚報 2000 年 9 月 10 日，查詢日期：2010 年 3 月 18 日，取自於：<http://forums.chinatimes.com.tw/report/921/main.htm>。

國家防災科技中心，2005，美國卡崔娜颶風災害事件初步分析報告。  
台北：國家防災科技中心。查尋日期：2010 年 5 月 6 日，取自於 <http://ncdr.nat.gov.tw/news/newsletter2/001/Katrina.pdf>。

黃肇新（2003），營造公民社會之困境－921 災後重建兩種民間團體的理想與實踐，國立臺灣大學建築與城鄉研究所博士論文。

黃淑苓（2005），生活重建與社區總體營造，九二一震災災後重建實錄，台北市：五南圖書。

詹宜璋（2000），災區工作問題暨就業、產業重建，國家政策研究基金會國政評論，查詢日期：2010 年 3 月 25 日，取自於：<http://www.npf.org.tw/post/1/88>。

楊菁菁、陳信仁等（2009），災後 20 天 災民最想要工作，自由電子報 2009 年 8 月 28 日，查詢日期：2010 年 3 月 18 日，取自於：<http://iservice.libertytimes.com.tw/2009/specials/Morakot/p1.php?no=330572>。

維基百科，八八水災，查詢日期：2010 年 3 月 17 日，取自於：<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E5%85%AB%E5%85%AB%E6%B0%B4%E7%81%BD&variant=zh-tw>。

維基百科，九二一大地震，查詢日期：2010年3月17日，取自於：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%B9%9D%E4%BA%8C%E4%B8%80%E5%A4%A7%E5%9C%B0%E9%9C%87>。

陳世財（2000），震災女人心 斷腸折磨日復一日，中時晚報 2000 年 9 月 11 日，查詢日期：2010 年 3 月 18 日，取自於：<http://forums.chinatimes.com.tw/report/921/main.htm>。

謝國興（2001），協力與培力：全國民間災後重建聯盟兩年工作紀要，台北：全國民間災後重建聯盟。

聯合新聞網，30 年來 台灣的重大颱風水災，查詢日期：2010 年 3 月 17 日，取自於：[http://mag.udn.com/mag/news/storypage.jsp?f\\_MAIN\\_ID=421&f\\_SUB\\_ID=4245&f\\_ART\\_ID=207629](http://mag.udn.com/mag/news/storypage.jsp?f_MAIN_ID=421&f_SUB_ID=4245&f_ART_ID=207629)。

簡秀華（2009），天然災害災後就業服務措施—以莫拉克颱風災後臨工為例，「就業安全」半年刊，查詢日期：2010 年 4 月 29 日，取自於：[http://www2.evta.gov.tw/safe/docs/safe95/userplane/half\\_year\\_display.asp?menu\\_id=3&submenu\\_id=483&ap\\_id=955](http://www2.evta.gov.tw/safe/docs/safe95/userplane/half_year_display.asp?menu_id=3&submenu_id=483&ap_id=955)。

鍾起岱（2003），九二一重建政策解析，台北：秀威資訊科技。

## 二、外文部分

Bea, Keith, 2006, Federal Stafford Act Disaster Assistance: Presidential Declarations, Eligible Activities, and Funding. Washington, D.C.: Congressional Research Service

Beven II, John L, Lixion A. Avila, Eric S. Blake, Daniel P. Brown, James L. Franklin, Richard D. Knabb, Richard J. Pasch, Jamie R. Rhome, and Stacy R. Stewart, 2008, Annual Summary: Atlantic Hurricane Season of 2005. Monthly Weather Review, Vol. 136: 1109-1173

Brown, Sharon P., Sandra L. Mason, and Richard B. Tiller, 2006. The Effect of Hurricane Katrina on Employment and Unemployment,

Monthly Labor Review: 52:69

Danziger, Sheldon, and Sandra K. Danziger, 2006, "Poverty, Race, and Antipoverty Policy before and after Hurricane Katrina", Du Bois Review, Issue 3 No. 1: 23-36

Department of Labor, 2006, U.S. Department of Labor Announces \$298,500 in Grants to Train Hurricane-Impacted Workers in Alabama, Louisiana and Mississippi - 06-766-ATL - [05/18/2006] , 檢索日期：2010年5月8日，取自於  
<http://www.dol.gov/opa/media/press/eta/archive/eta20060766.htm>

Department of Labor, 2005, Previous News Release, 檢索日期：2010年5月8日，取自於  
<http://www.dol.gov/opa/media/press/opa/main0511.htm>

Dolfman, Michael L., Solidelle Fortier Wasser, and Bruce Bergman, 2007, The Effects of Hurricane Katrina on the New Orleans Economy. Monthly Labor Review Vol. 130 June: 3-18

Emsellem, Maurice, 2005, Reforming Disaster Unemployment Assistance to Support Families Left Jobless After Hurricane Katrina, Their Employers & the Region's Economy. New York, NY: National Employment Law Project

GAO, 2009, Disaster Assistance: Greater Coordination and an Evaluation of Programs' Outcomes Could Improve Disaster Case Management. Washington, D.C.: Government Accountability Office

GAO, 2008, Disaster Assistance: Federal Efforts to Assist Group Site Residents with Employment, Services for Families with Children and Transportation. Washington, D.C.: Government Accountability Office

Holzer, Harry J., and Robert I. Lerman, 2006, Employment Issues and Challenges in Post-Katrina New Orleans. Washington, D.C.: The Urban Institute

## 参考書目

- Jordan, Mary, 2006, Federal Disaster Recovery Programs: Brief Summaries. Washington, D.C.: Congressional Research Service
- Mercer, Charmaine, Richard N. Apling, Paul Irwin, Ann Lordeman, Rebecca R. Skinner, and David P. Smole, 2005, Issues Raised by Hurricane Katrina: A Focus on Education and Training. Washington, D.C.: Congressional Research Service
- Shapiro, Isaac, 2005, Benefit Levels for Unemployed Hurricane Victims Are too Low. Washington, D.C.: Center on Budget and Policy Priorities
- Whittaker, Julie M., 2005, Disaster Unemployment Assistance (DUA). Washington, D.C.: Congressional Research Service
- Whittaker, Julie M., and Ann Lordeman, 2006, Unemployment and Employment Programs Available to Workers from Alabama, Louisiana, and Mississippi Affected by Hurricane Katrina. Washington, D.C.: Congressional Research Service
- Zedlewski, Sheila R., 2006, Building a Better Safety Net for the New New Orleans. Washington, D.C.: The Urban Institute
- 内閣府，2010，日本の災害対策，内閣府防災情報のページ，  
[http://www.bousai.go.jp/。](http://www.bousai.go.jp/)
- 内閣府，2009，平成 21 年版防災白書，  
[http://www.bousai.go.jp/hakusho/h21/index.htm/。](http://www.bousai.go.jp/hakusho/h21/index.htm)
- 山崎栄一，2005，日本における防災政策と基本権保護義務，大分大学大学院福祉社会科学研究科紀要，第 4 号，49～64 頁。
- 山崎栄一，2004，自治体と被災者支援法制，地域防災研究論文集，第 1 卷，75～83 頁。
- 山崎栄一，2007，被災者支援法制の将来像，日本公共政策学会，2007 年度研究大会報告論文集，366～376 頁。

因應天然災害，協助災區勞工重返勞動市場之政策研究

山崎栄一，2008，被災者支援法制論の方向性，日本災害復興学会 2008 年度学会大会予稿集，1～6 頁。

山崎栄一、林春男、田村圭子、井ノ口宗成，2008，被災者台帳システム構築に関する政策法務上の課題—新潟県柏崎市における現状を踏まえて一年 11 月 地域安全学会論文集 No.10，311～320 頁。

新潟県中越大震災復興基金，就職活動・職業訓練を支援するメニュー，2010，<http://www.chuetsu-fukkoukikin.jp/jigyou/02/index.html>

## **附錄一 深度訪談紀錄**

訪談時間：99年7月6日（二）下午15：30

訪談單位：行政院勞工委員會職業訓練局

訪談地點：台北市延平北路2段83號3樓副局長室

受訪者：郭○○副局長

訪談內容：

### **一、中央、地方政府職能劃分**

(一) 請問中央政府如何蒐集災區民眾之失業協助或就業需求？

1. 內政部辦理之受災戶問卷調查及本會統計處辦理之訪視調查均有相關就業服務需求之名冊。
2. 公立就業服務依轄區縣府警察局提供之住戶名冊進行訪查，由就業服務外展人員主動巡迴永久屋基地發掘失業者，提供災民相關就業服務。
3. 公立就業服務據點連結鄉鎮市公所(包含村里辦公室)宣導及轉介。

(二) 災害發生期間，地方政府反應災區民眾需求之管道是否順暢？

1. 在交通便利且通訊正常的前提下，鄉鎮公所及縣市政府對災區及災民範圍之掌握尚稱快速順暢，但如發生訊息斷絕等狀況，仍須等候其他部門(如空警、國防部特勤隊或消防隊)深入災區後才能知悉。大抵來說，通常第一個需要的是救災物資及醫療救援，再來就是公務搶通。
2. 由於民眾需求是多樣的，如有就業服務之需求，可透過就服中心於鄉鎮之駐點人員反應或直接與就服站之服務人員反應。

(三) 災區民眾失業協助或就業方案制訂，應由中央主導還是地方負

責？

災區民眾失業協助或就業方案之制定應由中央主導，以提供足夠之資源儘速協助，且如涉及法規適用問題時可協調說明或辦理修訂，但考量方案內容之可行性與迫切性，則應由地方參與規劃，以符合地方需求。

(四) 我國現行模式(中央負責政策制訂、地方執行)是否有運作上的困難或問題？

以「臨時工作津貼」相關措施為例，是由本會核定災區縣市政府所擬定的用人計畫，再由各縣市政府負責計畫執行。然而實際運作上仍可能發生以下問題：縣市政府所提用人計畫與災區實際需求不符、災區失業者執行計畫（上工）不夠用心或怠工、地方民意代表向縣市政府施加壓力問題。所以，本會特別針對用人計畫執行情形加強查核及督導，並規劃由本會、各公立就業服務機構以及地方縣市政府分別按期進行查核作業。

(五) 地方政府執行時遭遇的困難？

災區縣市政府在規劃擬定臨時工作用人計畫的時候，可能有以下問題：各鄉（鎮、區、市）公所投入的心力程度不同，以致雖同屬災區，部份公所極力提供短期安置機會，部份公所卻反應並無人力需求。故本會會請公立就業服務機構及縣市政府加強辦理業務宣導及相關說明會，鼓勵災區鄉（鎮、區、市）公所協力進行災區重建，並提供災區失業者短期安置的機會。

(六) 莫拉克災後各項措施跟方案實施後災民的「就業率」、「就業穩定率」與「薪資變動率」為何？

1. 為協助莫拉克颱風災區失業者就業，本會除辦理莫拉克臨時工作津貼措施外，也配合災後重建僱用災區失業者獎勵措施的實施，協助災區民眾就業穩定。另公立就業服務機構併同提供職業訓練、就業輔導及其他就業促進工具等服務，對災區失業民眾的就業情形提供了相當程度的助益。

2. 莫拉克颱風災後重建已完工永久屋基地就業措施辦理成效一覽表：

輔導單位 (就服中心)	縣市別	永久屋基地	已入住總戶數	調查戶數	不願接受訪談戶數	有就業需求人數	有參加職訓意願人數	推介就業	媒合成功	參加職訓
高澎區業務中心	高雄縣	月眉農場	756	351	10	176	102	450	265	85
	屏東縣	新豐村	6	4	2	3	0	0	0	0
	臺東縣	泰和村德其段	9	9	1	6	0	1	1	0
雲南嘉區業務中心	嘉義縣	轆子腳1基地	0	0	0	6	0	2	0	0
	嘉義縣	轆子腳2基地	0	0	0	16	0	4	0	0
	台南縣	芒果蒸熱場	0	26	0	0	0	0	0	0
合計			771	390	13	207	102	457	266	85

(七)以八八水災為例，各職訓中心職業訓練成效、學員之結訓率及就業率為何？協助災民就業之就業地區為災區亦或全省各地？

1. 為協助天然災害造成之災後重建所需人力與協助目前無工作受災者儘速就業，本局南區、台南及中區職訓中心依據災區產業特色及災民之職業訓練需求，規劃開辦職業訓練班次。另災區失業者民眾檢附受災證明文件報名參訓者除予以優先錄訓外並免費參訓。
2. 有關「八八水災災區子弟安置訓練計畫」參訓 81 人、結訓 63 人、就業 30 人、結訓率 77.8%、就業率 48%。自八八水災後，本會針對災民規劃開辦職業訓練班次及辦理情形為：98 年度共辦理 7 班、開訓 200 人、結訓 177 人、就業 77 人、結訓率 88.5%、就業率 43.5%；99 年度截至 7 月 2 日止，共辦理 30 班、開訓 896 人、已結訓 531 人，惟尚於訓後 90 日內之就業輔導期間，無就業率統計資料，結訓率 59.3%、已就業 18 人(如附件二)。
3. 訓後 90 日內由訓練單位加強辦理學員就業輔導，訓後 90 日後仍未順利就業之學員，由訓練單位將未就業學員名冊轉請公立就業服務機構持續輔導就業。
4. 本會針對莫拉克風災災民辦理之職業訓練班次及就業情形說明如附表。

(八)「八八臨工專案」設計過程與執行是否有瑕疵？

「八八臨工專案」執行過程中，確曾出現災區失業者和受災失業者一併爭取短期安置機會之情形，但是，公立就業服務機構於派工當日前，已先行主動洽鄉（鎮、區、市）公所調查，並備妥部份受災失業者名冊，派工當日公立就業服務機構仍以符合受災失業者資格之失業者優先進行派工。

(九)是否有藉由投資有助於災害復興與地域產業經濟繁榮相關事業，從而達到僱用機會的產出？

與民間團體合作，透過災區重建計畫進行人力投資及發展地方特

色產業，以創造在地就業機會，並導入諮詢輔導措施，協助穩定經營成長，確保雇用機會。

(十) 台灣是否有建立受災者歷程檔案的資訊化？

1. 本局職掌所服務之對象為有就業服務需求之民眾，對於災民服務包含運用就業服務外展人員主動巡迴永久屋基地發掘失業者，提供災民相關就業服務，至於建立受災者歷程檔案並非本局職掌。
2. 經向本局就服機構登記之災區求職民眾，本局之資訊系統均予以註記，以利追蹤服務及統計。

**二、服務輸送與民間參與**

(一) 推動協助災民就業相關措施時，政府與參與的民間組織是否會發生協調溝通上的問題？

1. 本會於措施推動前均已規劃清楚。以「培力就業專案」為例，執行前舉辦說明會，邀請民間組織參與，瞭解措施執行細則。
2. 以「臨時工作津貼」措施而言，本會經由法律授權訂定各種行政規則，具體的規範相關單位的權責，並透過層級化的查核，可以增加相關單位的對話，並溝通、協調及解決彼此執行計畫上的問題。另政府單位亦適時主動的辦理相關說明會，使災區民眾知悉可運用的資源。

(二) 針對溝通與協調上的問題，是否有較好的解決方法？

1. 發生天然災害時，救災為第一要務。而民間團體對於政府後續推動之協助就業相關措施與各項政策方案關切程度較輕，即使就服中心已經針對本會推動的專案，辦理各項說明會或登門造訪說明，但民間團體在意的或許是其它眼前的民生問題，如：永久屋的取得或房屋補償等等。建議政府各項資源(包含救災、災後重建與協助就業等)應整合為單一窗口，以陪伴團體解決各項問題，協助其順利災後重建。

2. 建議規劃相關協助就業措施時，應設計短、中、長期的輔助計畫，並給予較寬限的作業時間研提計畫，並加速及縮短經費核撥流程。

(三) 民間組織的參與，對於協助災民就業相關措施的推動是否有助益？其最大的貢獻為何？

民間組織的參與對措施推動對相當的助益。其主要貢獻有下：

1. 提供在地性、快速性、適切性及啟發性等工作供災民工作內容。惟該種措施雖可使民間組織提升能量，但也可能淪為解決短暫紓困，對長期職能提升並無太大助益。
2. 因政府各項行政作業具一定時程及流程，透過民間團體力量，可更實際貼近災區需求與民眾生活，讓政策更具執行性。
3. 除可協助災民就業外，亦能同步提供災區進行社會服務（心靈、文化重建、社區醫療照護），以及協助產業重建及發展。
4. 培育災民參與社區活動的能力，並藉由參與過程發展相關就業技能。除有助於發展當地適切的模式、建立災民互助參與平台外，對社區亦會產生更強的歸屬感。
5. 促進訊息流通，包含政府協助災區重建相關資源的傳遞。
6. 另本會推動的臨時工作津貼相關措施，也提供民間單位（如非營利團體等）提出用人計畫，所提災區重建相關用人計畫如經公立就業服務機構審核通過，將能創造更多的工作機會，以供災區失業者短期就業安置。

(四) 民間組織參與協助災民就業相關措施推動的過程中，遭遇的最大困難為何？

1. 政策面部分：為廣為照顧受災民眾，災後隨即認定災區範圍，然災區認定範圍大、災民認定資格寬鬆，導致災民太多而協助資源過少，無法顧及所有災民。又各災區受災程度不同，卻無區分資源投入程度，產生資源分配不均的疑慮。

2. 執行面部分：

- (1) 行政程序繁複、缺乏彈性或機動性。
- (2) 計畫無長遠規劃，致相關措施補助結束後，災民再就業情形仍有困難，無法貼近民眾實際需求。
- (3) 災民職能與民間組織人員職務需求有相當的落差。民間團體偏愛進用職能高者，但其非真正迫切需要協助就業者；反之，就業能力弱勢且需要協助就業之災民，恐因無法符合民間團體用人需求而不被單位進用。
- (4) 部份津貼受領人（災區失業者）認為，所領得之津貼是來自政府部門的預算，並非用人單位（非營利團體）支付，以致認為用人單位不應過度管理或干預其上工情形，對災區重建相關計畫執行上造成不利的影響。

3. 提案單位部分：

- (1) 民間團體認為應以在地民間組織為主，外來專業團隊為輔。然若非大型民間組織，資源整合能力仍有限，較難達到就業措施預期目標，此部分難以兼顧。
  - (2) 部分民間組織限於編制及組織規模，能否提供災民所需之就業相關及提升職能，以及對其日後再就業之規畫尚有疑義。
- (五) 就鼓勵民間組織參與協助災民就業來看，請問政府可以透過哪些誘因機制提高民間組織參與的意願？

1. 資源提供與整合部分：

- (1) 政府部會應統整各部會資源，避免重覆浪費。
- (2) 增加人力、財力及物力之補助額度。
- (3) 運用公益創投資金，鼓勵非營利組織長駐。

2. 執行面部分：

- (1) 簡化申請機制與核定流程。

(2) 導入諮詢陪伴機制，協助民間團體解決困難。

3. 嘉獎表揚部分：

(1) 辦理表揚及增加媒體發布新聞，使其曝光率與知名度大增，提高其社會責任使命。

(2) 鼓勵或獎助企業認養，由企業參與（協助產業重建）民間團體（心靈、生活、產業）執行運作過程，提供相關協助。

(六) 生活重建服務中心就業服務成果？

1. 「生活重建中心」係由內政部委託縣市政府或民間社團經營辦理，非本局就服中心管理之權責單位。

2. 本局就服中心已配合內政部至各地「生活重建中心」巡迴訪視，提供相關就服資源予「生活重建中心」，就服中心並將透過就業服務台或就業服務外展人員專門服務災區失業民眾，除提供最新工作職缺外，也提供求職登記表供填寫並協助媒合。

(七) 生活重建服務中心推介失業者就業之就業地區為災區亦或全省各地？災民工作內容是否僅著重在災區重建？

1. 有關推介受災民眾就業之工作地區，各就業服務據點原則上會以轄區之工作機會為主，惟如民眾有跨區就業的需求，仍會儘量提供滿足求職民眾之就業服務。

2. 推介予災民之工作，並不限於災區重建之工作，如災民剛好可以從事自己家園的重建工作，那固然很好，但如無法從事災區重建之工作，就業服務人員仍會推介其他一般就業機會，以促進災民儘速就業。

### 三、財政負擔責任

(一) 是否可要求地方政府獨立或部分負擔失業協助或促進就業相關方案的經費？

「中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法」中對於中央與地方政府救災經費的權責已有明確規範與劃分。

惟辦法中並未敘明有關災後促進就業部分之經費，且考量地方財政困難，促進就業相關方案之經費多由中央負責。

(二) 中央分配經費之標準？

在重大災害發生期間，本會於制訂失業協助或促進就業相關方案時，均考量災區之受創程度、受影響失業人數及特定對象需求等因素，妥善進行經費配置規劃。

(三) 地方政府經費分配的標準？

在重大災害發生期間，各縣市政府在執行失業協助或促進就業相關方案時，亦須考量災區之受創程度、受影響失業人數及特定對象需求等因素，妥善運用相關資源給予協助。

(四) 經費使用是否有過於僵化情形？

以臨時工作津貼相關措施而言，該津貼之給付流程，是由縣市政府依據實際派工情形，按月向本會進行請款，再行代轉發予臨時工作人員。惟當發生急迫、大量進用人員情形時，冗長的行政作業可能將造成津貼發給的遲延。針對這種情形，本會已刻正修正相關行政法規，採行預撥經費予縣市政府發放津貼的方式，強化行政效能，並解決災區失業者經濟上的燃眉之急。

(五) 經費流用彈性？

1. 推動失業協助或促進就業方案所需經費，係本零基預算精神檢討，循預算編列程序納入年度預算編列，除年度進行中發生嚴重的失業問題外，不一定有經費流用的需求。
2. 預算經費之流用，係按預算執行相關規定辦理，如：就業安定基金，則依「中央政府附屬單位預算執行要點」、「就業安定基金收支保管及運用辦法」規範，以 98 年因應「莫拉克」颱風造成「八八水災」為例，為辦理天然災害災後就業服務，啓動「行政院勞工委員會辦理天然災害災後就業服務作業要點」，並擴大辦理，所需經費則先行檢討停辦或緩辦不具效益或不具

急迫性項目中調整容納，仍有不足部分，則就檢討結果擬具處理意見，提報就業安定基金管理會審議通過，及報由主管機關核定，或報主管機關核轉行政院核定。

3. 推動失業協助或促進就業方案經費運用，係受預算相關規定辦理，及視當時失業情勢而定。未來即使有經費流用需求，仍須按前述辦理。
- (六) 除公部門之外，是否有其他方式，可以籌措提供失業協助或促進就業方案之相關經費？

目前法令上並無針對政府部門可否向民間單位籌措就業方案經費部分進行規範。但實務上於重大災害發生後，已有由第二部門或第三部門自發性辦理災後重建計畫之規劃與執行，以自籌經費、自行辦理災區重建計畫方式，進一步提供當地就業機會(如企業認養災區、或慈濟興建永久屋等案例)。

#### 四、法令架構

- (一) 協助重大災害發生所產生之失業問題，相關法令規章之設計，應在一般性勞工法令中建立災難協助機制？或整合在臨時性法案中？
1. 針對一般天然災害發生後之就業服務，本會已訂定「行政院勞工委員會辦理天然災害災後就業服務作業要點」，以補助臨時工作津貼之方式，即時協助災區民眾就業。
  2. 另針對重大災害部分，因多屬突發性或重大天然災變，發生時刻、災害狀況、影響規模與持續時間較大，受災情形亦較嚴重，需投入之資源非前述要點與臨時工作津貼可支應時，則可以特別條例方式處理，以因應臨時狀況。
- (二) 災區失業民眾的協助方案，是否應由中央統一制訂？
- 災區失業民眾的協助方案，宜由中央統一制訂，避免各地標準不一，產生方案公平性之質疑。然於執行細節措施，可考量各地就業需求與災情不同，授權各地有因地制宜的彈性。

(三) 協助方案是否因有因地制宜的相關規定？如各地不同的最低生活保障金額等？

1. 基於同工同酬的概念，協助方案之薪資或津貼，應以工作內容作為薪資區分之依據，而非因居住區域或生活水準不同而有所差異。
2. 以臨時工作津貼措施為例，其津貼給付標準仍以優於勞動基準法所定之基本工資發給。另為維護臨時工作人員的身心健康，用人計畫期間臨時工作人員，每月工作時數仍須有一定的限制（每月最高 176 小時為上限），該津貼的性質，屬於公法上針對特殊弱勢族群給予的救助，和工資的概念是不一樣的。

(四) 災區的臨時性工作機會，可否給予用人單位依據工作性質彈性調薪的空間？

1. 目前由民間單位提出的災區重建計畫案(如多元或培力就業計畫等)，提案時可依不同的工作內容申請不同等級之工作津貼，於審查會時由審查委員依據計畫性質與工作內容評估，後續並加強考核作業，以確保該員之工作津貼與工作內容成正比。
2. 另臨時工作津貼的性質，屬於公法上針對特殊弱勢族群給予的救助，併考量津貼申領者之就業返還性，所以由用人單位提出符合具有社會公益性質（災區重建相關事項）的用人計畫給予安置，和工資的概念是不一樣的。又重建區域執行之臨時工作津貼計畫是短期就業安置措施，從事臨時工作期間，各就業服務服務機構仍將持續運用相關配套措施(如給予一定期間的有給求職假)，推介進用人員至一般職場，使其獲得穩定、長期的工作。

(五) 協助災區失業勞工方案推動的成效，是否該建立成效評估機制？該機制如何法制化？

對於各項協助災區失業者勞工方案推動的成效，確實需要完

善的成效評估機制，以臨時工作津貼相關措施而言，本會藉由訂定行政規則，具體的規範相關單位的權責，並透過層級化的查核，對所提用人計畫執行情形按期加強考核及督導，以落實災區重建的目標，並給予災區失業者實質的助益。

(六) 是否有專責社會重建的設計課題？

1. 災後重建計畫，宜由行政院主導，成立跨部會的專責單位，以統籌規劃後續重建事宜。
2. 以莫拉克風災為例，行政院已成立「行政院莫拉克災後重建委員會」，統籌災後家園重建、生活重建、文化重建與產業重建等事宜。目前主要仍偏重當地經濟重建部分，未來對於社會重建之相關議題，建議或可包含在生活重建部分。

訪談時間：99年7月15日（四）上午09：30

訪談單位：行政院勞工委員會職業訓練局南區職業訓練中心

受訪者：蔡○○主任、陳○○股長

訪談內容：

### 一、中央、地方政府職能劃分

（一）請問政府當初在規劃永久屋時，是否有考慮到災民的經濟問題？

有，有考慮，所以有規劃一塊經濟區、未來的展示區，但是那一塊基本上……大愛實在是太遠了，它是靠近旗山跟杉林鄉的交界，一般民眾開車就要一個小時左右。

（二）除了杉林鄉的大愛之外，其他安置災民的地方有產業或經濟活動嗎？

如果是靠近那瑪夏鄉、桃源鄉，這二個鄉基本上是原鄉，杉林跟茂林鄉則比較靠近平地，原來有經濟區域的是靠近台二十線南橫那一條線上面就是有一些特色部落。現在受災最嚴重的地區有六個鄉，六個鄉裡面真正原住民的鄉是那瑪夏鄉、桃源鄉，六龜鄉、甲仙鄉那裡是比較多平埔族，再下來是茂林跟杉林，茂林跟杉林比較靠近南橫，所以比較有經濟活動。原鄉基本上就有困難，他們大概是種一些農產品、做一些皮雕、木雕，然後一些手工香皂，他們就是用這些東西拿到平地與漢民交易，這是他們唯一的經濟活動，所以比較大型的經濟活動是靠近茂林跟杉林，那邊就是民宿跟溫泉，大概是這樣。

（三）災民大致上都安置好了嗎？

現在是這樣子，那瑪夏鄉、桃源鄉就是安置在大愛村，大愛村裡面大部分都是這二個鄉，六龜鄉跟甲仙鄉其實受災不是很嚴重，他們比較不需要安置，茂林鄉跟杉林鄉主要是經濟

上、民宿方面，這些老闆本身都是住在平地，所以那時候發生這些災變時，因為這些都是漢人，反而是觀光局在茂林有個茂林觀光管理局，我們跟他們那邊有合作幾次、開了幾次會，他們要的都是臨工津貼，所以那個部分我們能夠著力的也不多。

這些地區逢雨必災，所以進去裡面觀光的人數也不是很多，沒有觀光客、沒有人潮就不容易帶動茂林那邊的經濟活動，屏東部分的話就是瑪家鄉，瑪家鄉的情形也是差不多，瑪家鄉的災情沒有像桃源鄉、那瑪夏鄉那麼嚴重，但是住宅也都被沖毀，我去的時候，那邊還沒有全蓋好，要到七月中才會全蓋好。

我們本來四月有開一個班，結果臨工津貼開始後，原來參加我們職訓班的，通通跑去參加臨工津貼了，所以臨工津貼方案相對來講是比較有誘因的。目前這個的確有影響，因為我們昨天去開重建會議的時候，就服中心也講目前民眾在選擇的時候，他第一會優先選擇臨工津貼，因為那個有立即性的收入，原住民沒有儲蓄習慣，這種方案當天就有收入馬上就有錢可以使用，職訓他們就會放在其次考慮。現在他們是希望民眾可以往長遠的地方想，因為臨工那個專案只有半年，半年之後他們就沒有工作了，我們今年職訓的推動有點受到這個干擾。

(四) 請問南區職業訓練中心如何蒐集災區民眾之失業協助或就業需求？

我們有幾個資訊是可以獲得的，第一種管道，我們透過大愛村的協會，我們請協會幫我們蒐集村裡面那些人的就業需求，他們工作的方面、他們培訓的需求、他們本身已有的基礎技能等等，我們有請他們先幫我們蒐集。第二種管道，就業服務中心在幾個永久屋有幾位就業服務員在裡面，我們也請他們在做就業服務的調查時，順便幫我們做職業訓練需求

的調查。所以，我們大概就是從這幾個管道去瞭解災民對於職訓的需求。另外，還有一些管道，例如慈濟、紅十字會，紅十字會在瑪家鄉，太麻里又是另一個協會，我們就利用這些 NGO 的團體去瞭解他們的需求，大概是這幾個方向。

(五) 南區職業訓練中心如何規劃災區民眾之職業訓練課程？

去年一開始我們是先讓他們可以安身，那時候我們也不急著推，我們也知道在那時候推職訓絕對沒有效果。我們想說今年推應該是會比較好，結果……。臨工津貼本來只到去年底就結束，後來又延半年到今年 6 月底結束，結果還是沒有辦法結束，一直都反應不能沒有。

我有分析過，以大愛為例子，現在有 750 戶，目前入住 550 戶，550 戶裡面分成二個部分，真正住在裡面的有 200 戶，另外 350 戶還是在原鄉生活。這 200 戶裡又可以區隔，假設乘以 3 就是 600 人，600 人裡其中的 450 人都是參加臨工津貼，剩下的 150 人不是老、就是少，這一種我們原來要給他們培訓，結果這 150 人不是 60 歲以上、就是 15 歲以下。

現在是 7 月 15 日，我們現在有一個規劃，在 7 月底的時候盡量在那邊推一個電腦班，我們是委外的移地訓練。我們另外在 8 月份要開設農產品的有機農業班。

(六) 以八八水災為例，南區職訓中心之職業訓練成效如何？學員之結訓率及就業率為何？

剛開始災變發生的時候，都是集中在救災階段，我們在救災階段投入的職訓就是職業探索研習營的部分，所以那個時候只是讓他們熟悉部分的職訓課程的內容，然後也讓他們平復一下住在營區裡那種比較焦躁的心情，所以課程的時數都比較少只有 48 小時，那個部分也沒有結合就業的部分。之後，就是今年比較進入到職訓的階段，我們就會安排時數比較長的訓練課程。不過，去年我們辦完 48 小時的課程之後，因為那時候民眾住在營區大部分都是沒有收入的，那時候一直反應說他們希望上

的課程是除了能夠學到技能之外，也能夠得到政府經濟上的補助，所以我們在 11 月左右的時候，我們有辦 4 個班可以超過 100 小時的訓練，讓他們可以學到技能之外，同時也可以領到津貼。可是當時在辦這些班的時候，其實都是依災民當時比較想上的課程，然後去幫他們規劃，這些課程都是我們的經費，我們委辦由訓練單位提供課程資源。

當時辦的時候，這些民眾都是住在營區，他們是到我們鄰近的訓練地點去參訓，當時就業也都是比較短期的就業居多都不是長期，他們有沒有很穩定的持續就業，我們還需要再去瞭解，這些民眾有一些後來到永久屋去住了之後，可能有一些又來參加臨工專案。

(七) 「八八水災災區子弟安置訓練計畫」係由泰山、北區、桃園與台南等職訓中心推出訓練課程，訓練期間約 1 個月，受災失業民眾報名無須甄試，直接錄取參訓。八八水災重創地區係南區職訓中心之服務轄區範圍，為何南區職訓中心並未承辦「八八水災災區子弟安置訓練計畫」？報名過程中並無經過甄試，有別於一般職訓課程之程序，這樣的作業機制是否會影響到職訓成效？

八八水災發生時很多的災民沒有地方住，當時我們被賦予一個責任，包含行政院那時都在全力處理他們的住宿、交通，這個部分行政院當初把我們找去討論時，它說交通部在處理交通，原民會在處理重建問題，那勞委會可以處理的有哪些？那段時間我們第一個是全力推動臨工津貼，除了推臨工津貼外，他們這些人除了做臨工之外，好像閒閒無事，這些人除了安置他們之外，應該讓他們上一些課，所以想說職訓局的六個職訓中心至少有一些住宿的地方，那些年輕人可以給他們一些課程，讓他們充實一下，就算是離鄉背井我們也可以補助交通津貼，各個職訓中心就提供住宿讓他們住在一個地方。你要叫他們跑到泰山職訓中心、北區職訓中心去住宿，那時候所有的包括交通費都由政府來處理，住宿就直接住到這些宿舍裡面。之所以沒

有南區職訓中心是因為我們本身住宿很少，我們本身連學員都不夠住，我們那時候根本沒有多餘的空間可以容納他們住宿，所以你會發現南訓中心沒有，其他的桃訓中心等它們本身的規模就很大，是這個原因。

因為那個是屬於第一救災、第二安置，我們的重點是救災跟安置，所以那時候並沒有考慮太多他們的職訓需求、職訓的背景，這個部分要著力的空間我們只能強調救災跟安置，以這個為主，所以那時候主要的目的第一個是讓年輕人至少不要再那裡無所事事，那一段時間至少心能夠安定下來、住的地方能夠沒有問題，第二個是讓他們學一點東西，目的是在這裡。這樣的職訓不是以就業為導向的訓練，還是有點類似職業探索，它的時數是比較長差不多是一個月，一個月的時候頂多也 100 小時，時數雖然比較長，但基本上還是不能夠把它定位為以就業為導向的職業訓練，它還是比較偏重職業探索的研習。

(八) 「莫拉克颱風受災民眾職業探索研習計畫」乃由南區職業訓練中心辦理各項職業探索研習之課程，研習時數為 48 小時。本項計畫目的係為使受安置災民了解相關職業內涵，以利日後就業職業選擇或進一步參加深化職業訓練，爰不列入訓後就業率統計。各研習課程係由中心自辦還是委辦？結訓人數如何計算？48 小時是每天上課幾個小時？

職業探索研習那段時間我們有很多災民安置在陸軍官校、空軍學校等營區，這些營區的災民在軍營裡面政戰官每天都要安排一些活動，所以職業探索研習有二個目的，第一個我們希望這些人不是只有安置，利用職業探索研習讓他們發現自己的職業性向在哪裡，他們的潛能在哪裡，我們準備後續再辦理長期的訓練，但是在辦理長期訓練之前，一定要有這種短期的訓練，先摸索他們的興趣。第二個我們希望他們在營區裡不會無所事事，至少有充實自己的機會。職類的選擇基本上我們有調查過，他們原住民整個技能的傾向基本上是木雕、皮雕、手工藝、香皂還有原住民的風味餐，他們原住民對於藝術其實是很有天

份的，像這次的 48 小時課程（1 天 4 小時，共 12 次的課程），我本來以為大概能做的東西有限，但是出乎我們的意料，他們的木雕、皮雕做出來的東西不輸職業水準，我們 11 月 14 日在高雄的中央公園辦了一個展示及展售會，現場就已經賣掉 20 幾萬的成品，所以我們就利用這個去探索出他們對這個很有興趣，而且也真的可以做出很好的東西出來，那段時間我們在營區辦的活動就是以這個為主。

結訓人數就是重頭到尾都有參加，然後到最後完成訓練的就是結訓人數。

（九）依據災區產業特色及災民之職業訓練需求，98 年度規劃開辦職業訓練班次，如下：

主辦單位	訓練單位	班別名稱	辦理地點	訓練時數	訓練期間	開訓人數	結訓人數	就業人數
南區職訓中心	永達技術學院	重建家園 混凝土班	高雄縣六龜鄉新發村	200	98.10.19 -98.11.30	30	27	16
南區職訓中心	永達技術學院	地方特色農產品加工班	屏東縣龍泉營區附近	120	98.11.9 -98.12.10	27	27	13
南區職訓中心	永達技術學院	手工編織班	屏東縣龍泉營區附近	120	98.11.16 -98.12.7	24	23	12
南區職訓中心	東方技術學院	指甲彩繪班	高雄縣黃埔營區附近	120	98.11.17 -98.12.18	28	27	6
南區職訓中心	高雄縣中餐服務人員職業工會	原住民特色風味班	高雄縣金陵營區附近	120	98.11.17 -98.12.18	30	30	12
合計		5 班				139	134	59

1. 部分班級（如：指甲彩繪班）就業率不佳之原因？

原住民藝術的天份比較高，他自己也比較想上這種藝術的課程。指甲彩繪表面上的就業率好像不是很高，但是其實不盡然，像屏東市區的騎樓下就會有一些個人的工作室，他們就自己弄一個工作室寫上指甲彩繪，然後一個指甲是 200 元，十個指甲就是 2000 元，大概是二小時就能把指甲都弄好，所以基本上還是有就業的空間。這些原住民他們覺得他們在指甲彩繪這一塊有這樣的天份，我們也知道也有一點就業的空間，因為他們在部落其實很難生存，除非就是到都會區自己弄一個工作室才有可能，這個部分培訓時，我們有提到是有就業的機會，可是條件是他們必需願意到都會區，所以這個部分是有落差，未來在訓練時我們得去做平衡，一面鼓勵他在選擇時要考慮到未來的就業，未來的就業基本上也要考慮到你是不是願意到都會區。

2. 承訓單位（永達技術學院）辦訓比例較高之原因？

去年從 8 月到 12 月大部分的職訓課程都是針對災情比較嚴重的地區，提供安置在營區的災民上課，後來到 12 月份的時候，行政院又重新公告整個災區的範圍，所以我們 99 年度開辦的地點又比 98 年度更廣。因為 98 年度主要是針對安置在營區民眾的職訓的部分，那個時候當然是希望課程是民眾有需求，但事實上我們一個班要成訓需要 30 位學員，這五個班為了要成班其實有一部分不是災民來上課。

簡單來講，這幾個學校，例如以永達技術學院為例，我們要考慮辦訓地點的時候，因為我們不希望一直都是在營區裡面辦訓，因為他們到最後還是要回到永久屋、回到原鄉，所以未來的整個職業訓練能夠慢慢地導入正軌，不是停留在營區，那導入正軌的過程裡面，地點的選擇就很重要，可是他們還沒完全搬出營區，所以我們就必需要遷就，第一個不要離營區太遠，第二個離原鄉也不要太遠，所以就要折衷，在折衷的情形之下，剛講的永達它其實有這樣的條件，第一個離營區不會太遠，第二個離原住民的原

鄉也不會太遠。第二個我們要辦木雕、皮雕這種課程，不是每個學校都有能力承辦，它們不一定有這種師資、這種經驗，在這種情況之下，真正符合條件的其實不多，包括東方、永達，它們常常辦這種班次，所以比較有這種經驗、也比較有這種資源，這也就是你會發現為什麼同一個學校辦班的比例比較高的原因。還有一個原因，像六龜鄉的部分，當時有很多訓練單位它們也不願意到那麼遠的地方辦訓，災區比較偏遠的班很難成班的原因是因為有的時候如果沒有在地的職訓單位，你必需要有其他單位願意到那邊去承辦課程。

3. 99 年度亦開辦 21 班課程，課程時數平均 260 多小時，與 98 年度所開設之課程時數規劃相差大，原因为何？

這就是我們講的漸進式，從 48 小時到 120 小時再到 260 小時，我們就是希望他們能夠一點一點地長期培訓，剛開始是探索，只能用比較短的時間先發覺他們的興趣，然後呢……，要讓原住民坐在那裡一天，不要說一天，坐半天都會有問題，所以必需讓他們先習慣上課，從 48 小時到 120 小時，然後再往上，因為要學一個技能沒有 200 小時是學不來的，甚至要 300、400 小時，所以我們就是一步一步讓這些人穩定、習慣上課。

4. 學員參加 98 年度的職訓課程後，還能再次參加 99 年度的課程嗎？是否會有重覆參訓的問題？

我們一般的課程是不希望民眾上完一個課後又接另一個課程，可是如果之後要上的課程是原先上的課程的進階課程或是相關的課程，經過甄試過程的評估之後，我們還是會讓他們上課，並沒有強制說你上完一個課之後一定要等 3 個月才能夠再去上一個課程，因為有一些課程是有銜接性的，比如一開始是上手工藝的課程，之後想學網路行銷的課程，因為他想成立一個工作室，只要他有這樣的規劃我們是可以接受的。

5. 98 年度、99 年度所開辦之課程，其課程職類係依災區需求而開設，還是中心平時就會開設的課程？這些職訓課程與一般職訓課程有

何不同？

因為災民是原住民較多，所以會依據他們的就業傾向、潛能、興趣為主，幫他們設計課程，當然最後也要考慮到他們有沒有就業機會。這個分析下來會發現，有的可能跟我們原先的職訓課程會有些類似，但是也會有些許差別，這裡面不會百分之百一樣，但是也不會差距太大。我們職訓中心基本上有自辦訓練跟委辦訓練，自辦訓練大概都是長期的課程，可是委外訓練我們是按照不同的對象我們會有不同的規劃，例如我們原住民有原住民的專班，中長期失業者有中長期失業的專班，還有其他一些特定對象。但是你會發現，我們這一些針對災民辦的訓練，基本上跟原住民專班班級的特色其實是相近的，原住民專班也都是木雕、皮雕、手工藝、風味餐，都不會差距太大。

(十) 依據八八水災災民需求所開辦之各類職訓課程，辦訓過程中是否曾遭遇到哪些困難或問題？如何因應之？影響職訓成效之原因有哪些？學員未結訓之原因為何？

其實困難重重，像 98 年度的課程，有一些班的就業人數就無法和其他班級相比，因為災民在上課期間他自己其實也有很多家務事要處理，例如他們山上的作物要收成，或是家裡有些東西要搬到營區，所以變成在參訓的期間他們上課的穩定性不高，他們會請假去處理一些私人的事情，要不然就是要去開會，一些跟他們權益有關的會，他們就會請假，等於在訓練的過程要克服很多他們一些訓練上干擾的事情。

簡單歸納三項，第一個就是這些災民培訓過程裡，有一些干擾的因素，他們沒有辦法像其他班一樣，1 天可以穩定的上 6 小時或 8 小時，這就是為什麼我們辦的這些訓練 1 天只排 4 小時，有二個目的，第一讓他們不致於整天都要留在那個地方，至少下午的時間他們可以去做自己的事情，至少有點彈性。第二災民裡有大概 70%、80% 都是原住民，原住民辦班的取向我們必需根據原住民本身的潛能去辦班，所以我們在設計班次時，沒

有辦法百分之百以就業為導向，這就是跟一般的班不一樣的地方。第三個我們在執行的過程裡，我們也沒有辦法像其他班級百分之百以訓練來處理，變成他們上課時帶來的小朋友我們也要幫忙照顧，讓他們可以安心上課。

未結訓有二種情況，一是缺課時數超過上課時數的十分之一，另一個原因是他也許沒有請假超過十分之一，可是他發現他有一大堆的雜務、外務，所以沒有辦法結訓。

## 二、服務輸送與民間參與

(一) 南區職訓中心與地方政府及民間團體之間如何分工？生活重建中心在承辦職訓課程時，會和南區職訓中心溝通、協調要開設哪些課程嗎？

我們以大愛為例子，現在在大愛裡面辦訓的大概有三個不同性質的單位，一個是高雄縣政府，另一個是慈濟和中央政府機關。高雄縣政府辦訓的經費來源是從就安基金，就安基金也算是一個分工，我們當初跟高雄縣政府有一個基本的分工，如果他們已經用就安基金辦的課程，我們就會跟他們做一個區隔，在大愛裡面基本上就由高雄縣政府來處理，在永齡的部分再由我們職訓中心另外跟他們分工。我們跟慈濟的分工大概是這樣，慈濟本身有他們自己的捐款，它針對災民本身可以辦一些班次，但是如果基於設備、師資它沒有辦法辦班的部份，如電腦課程，就由我們來辦班，這也是一種任務的區隔。

所以基本上南訓跟高雄縣政府、民間的團體是非正式的協調與分工，已經有高雄縣政府或民間的團體投入的職訓班別，南訓就不重覆投入，南訓會自己做評估。未來在屏東的瑪家鄉，我們也跟紅十字會談好，它捐款能夠處理的部分，它就處理那一塊，它那一塊沒辦法處理的時候，南訓自然會投入，我們是用這種彈性的分工機制來處理。

(二) 在這過程中，有一個比較制式的作法嗎？

有一個制式的過程是重建會有時候會出面，把相關部會找來開會，但是重建會基本上只是談一個原則，它也不會有太多的細節跟我們談。

- (三) 南區職訓中心本身是否會去召集民間團體或地方政府來召開會議，讓大家有一個比較制式的分工過程？

因為救災的分工，局是一個主導的機關，所以我們要直接出面會有那麼一點不方便，所以局裡就說由我們自己跟地方政府、民間團體來談。

### 三、法令架構

- (一) 災區重建特別條例是否有排除採購法？

災區重建特別條例有一條有說如果緊急狀況可以不依照採購程序，但是以我們來講，我們能夠用正常程序來處理的，盡量還是用正常程序來處理。如果真的來不及，我們就是用自辦的方式、移地訓練的方式自己來處理，我們去租場地、師資我們自己去找。

訪談時間：99 年 7 月 21 日（三）下午 14：00

訪談單位：高雄就業服務中心

訪談地點：高雄市前金區五福三路 21 號 8 樓會議室

受訪者：李○○主任

訪談內容：

### 一、中央、地方政府職能劃分

(一)請問中央政府如何蒐集災區民眾之失業協助或就業需求？

這一部份目前我們國內的就業服務網絡可以說是比較完整普遍的，比方說在各鄉鎮都設置有就業服務台，除了這些就業服務站之外，我們有另一種服務叫做就業多媽媽的設置，就業多媽媽都會深入一些鄰里基層去了解民眾的需求。比如八八風災，對於這些災民的就業上需求了解是透過各地方就業服務據點加上就業多媽媽的主動性了解、深入社區裡面，並透過鄰里長等等去記載災民就業上的需求，大致上目前對於災區民眾的需求協助，是透過這樣的方式來掌握。

(二)在災害發生期間，地方政府反應災區民眾需求之管道是否順暢？

1. 目前大致上的方式是啓動了天然災害零工的措施之後馬上就公告，而公告是透過網站，並主動的透過就業多媽媽和服務台去通知鄉鎮公所趕快提案，提案之後馬上請災民來登記，登記之後馬上可以上工。這些災民上工一方面利用這樣的零工來重建家園，幫忙解除風災造成的情況，一方面讓這些災民他們有一份收入，因為他們讓他們一方面有一份收入一方面也可以重建家園，讓他們維持生活上的一個生計，所以這邊提到那個地方政府反應管道事實上是以目前職訓局勞委會的做法是很暢通的。

2. 比如這次的風災平時就有一定的機制，像是天然災害的零工處理的方式，例如風災之後，我們會趕快了解各地的害災情形，了解災情最主要是透過就業多媽媽以及各地的服務台去掌握，然後

發佈天然災害零時工作。它會依據這次災情查報的結果去決定這次的災情會在哪幾個比較嚴重的災區啓動，這樣的機制會去因應每一次災害發生的時間跟受災的狀況去決定是否啓動。

3. 反應了立刻就可以接軌，最主要是各地都有設據點和就業多媽媽，災害發生，他們馬上反應過來，反應過來之後措施馬上去。地方政府主要就是反應災區民眾的需求，那因為災害就業服務機制是偏向勞委會的系統都有準備的，是備而不用的，且各地方公所都有救國團，所以可以在第一手就掌握到各鄉的災情狀況，啓動機制的時候也幾乎可以同步去做應變。

(三) 災區民眾失業協助或就業方案制訂，應由中央主導還是地方負責？

1. 目前有些縣市沒有類似就業服務中心的設置，目前國內就業之研發大部分都掌握在中央，地方沒有所謂的就業服務資源，地方會反應民眾需求，資源來自中央，所以有關資源的政策，大部分都由地方反應需求，中央制訂一些相關措施。

2. 現在就業服務的據點，整台灣地區是一個很完整的就業服務網絡，就業服務中心本身是一個應所，就業服務中心下面在各縣市政府都有一到兩個就業服務站，最主要在這些就業服務站下面的轄區裡面各鄉鎮都有服務臺，所以災情的反應都很快。在每一次風災過後，勞委會會看情況啓動災害零工的機制，隔天甚至風災或水災當天，就通知就服臺趕快做了解，所以大概隔天上班消息就會傳回來，我們就趕快反應給上層，那上層會視災情開會決定要不要啓動，若啓動之後我們會馬上受理。

(四) 我國現行由中央負政策制定之責，而由地方執行的分工模式是否有任何在運作上的困難或問題？是否有改進解決的方法？

1. 有些問題不是我們可以自己就能解決的，對於災區就業服務中心面臨到的不是提供就業機會，比如說有些較偏遠的地方災民覺得老是提供一些就業津貼，那為什麼不提供一些穩定的就業，問題是要災民離家工作有些人不願意，那請大企業進去設園區開工

廠也不願意。

2. 我們的困難在有些是不光是我們部門可以獨自解決的，可能有時是地方政府也需協助，比如在沒有就業機會的地方讓所有人都能就業是件困難的事。那要充分就業就可能要離家到就有機會的地方，但在交通上或許來回都要好幾個小時。那薪水根本不足以應付生活開支，更不用說有些人原本住在比較山裡，對交通工具的使用沒有那麼熟悉。所以這不是光是一個就業服單位就可以做好的，而要很多單位一起配合完成。所以我建議對於這些災區民眾的就業不是單純只靠勞委會的資源，比如說交通部可以考量到交通因素，讓交通可以比較便利；比如經濟部可以考量到針對這些人給予創業資源；比如內政部可以對災民的生活做比較好的安置，所有相關的部會一起處理，不然光只有一個部會是無法解決的。一件事的成功一定不是一個單位的努力，而是要大家一起處理。我覺得可以建議，政府在做重建，但重建不是一個點線的重建，而是全面性的，然後各部會一起做搭配。

(五)莫拉克災後各項措施跟方案實施後災民的「就業率」、「就業穩定率」與「薪資變動率」為何？

風災所提出的一些就業方案事實上它不是長期的而是短期的，讓他們可以安定的渡過這個期間，不過我們也希望他們能夠穩定回到一般生活。那目前這個問題我無法去回答所謂的就業穩定率，因為六個月內大概都會好好做，但六個月之後因為災害已經解除了，他們為了生計大部分都會回到自己的職場去。所以如果就這個方面，無法去做所謂的就業穩定率。六個月內的就業率很高，因為他們一定會好好把握。

(六)「八八臨工專案」之申請流程為：就業服務臺於每日上午 8 時受理災區失業民眾登記，災民於填註無工作證明切書後，由鄉鎮區公所辦理簽到後上工，並於當日工作結束後，回就業服務臺當場核薪。該專案政策設計及執行過程是否有瑕疵？是否出現非災民搶名額之狀況？如何因應之？

所有有關災害的相關措施我們都有設定條件，都是以災民為主，為優先取用。那第二個就是災區的失業者，如果不是住在這個災區，大部分都排除掉。那目前我們這個措施都是以災民為優先考量，再來就是災區的失業者，目前相關的措施大概就是這樣。

(七)是否有藉由投資有助於災害復興與地域產業經濟繁榮相關事業，從而達到僱用機會的產出？

1. 例如說這一次八八風災受災的情況比較嚴重，災區比較山區。比如說一些短期的零工措施都做了，我們考量到他們那邊事實上就業不容易，他們有他們一些繼有的產業和一些舊有的技能，那我們希望能夠協助他們，運用他們的技能協助他們在地把技能產業做得更好，我們也有這樣的一個措施，比方說培育就業計畫。培育就業計畫就是我們提計畫來，你們針對你們這個災區想要如何去重建，包括他們產業、文化和技藝，我們再輔導你們提計畫，讓他們好好經營把這個產業做起來。如果做得好的話，這對就業人口就有好的工作去供他們來參與。這個部分我們目前比較有措施。那另外的話，比如說我們也會在一些收容像大愛園區、永久屋那邊，我們會加強新服務，就透過我們就服台去那邊了解他們就業需求，即時的來服務他們。另外，我們也會在現場辦一些活動，比方研習活動那些，讓他們能夠了解就業市場去學到一些要再就業的認知。甚至也有在當地設置一個就業服務員，專門提供服務。所以就我剛講的，我們服務的就業情況這樣，那到底在他們的就業率多少，我無法去說明，但針對零工我們後續還有一些研習活動、培育就業計畫、辦理徵才活動或是人員的接觸，也有做這樣周延的服務。

2. 產業可能就是以永久基地來講，我們大概會有三個層次。第一個層次就是剛剛我們主任講的，他們轉移了他們的居住場所，所以我們要協助他們先去做登計跟生活秩序的安定，我們就會啓動所謂的零工，讓他們先在地就業一段時間之後，一方面要也持續的去執行登計就業的意願跟動機。那在他們上工的期間，我們會不定期的去加強，我們剛主任有提到的，不管是就業觀念的加強

或者是說一直提供一些一般的工作機會給準備好的人可以先為新的工作職場的準備。那另外的部分就是也有一些職業訓練的課程或是協助他們去做轉業的準備或者是說技能再加強，因為畢竟他們轉換他們的生活環境。那第三個部分就是主任有提到，我們會去協助他們社區產業的再造，比如說他們山上本來有一些原住民的傳統技藝，那如何讓他們在目前永久基地可以再延續下來就可以透過我們特別為他們量身訂造的就業培育計畫，鼓勵他們可以恢復正常的生活。大概就這三種就業協助，那當然就是不一定每個人都適用，還是要依照每一個人的就業能力就業意願跟他當時的環境去做調整，也有人到現在都還沒有辦法調整的很好，所以他可能選擇繼續做一些的思考跟等待，那有些人他的調整能力是比較快的，所以他可能較快可以決定他未來的方向。

#### (八)台灣是否有建立受災者歷程檔案的資訊化？

1. 我們的檔案也有記錄受災者有接受我們的服務，那服務的相關措施都有在記錄下來。下一次他來我們就像病歷一樣拿同一個檔案看他過去接受我們服務的一個過程。使用電腦建檔，他來他只要填基本資料，一般他們相關資料都會在電腦裡面，所以災後重建的零工，就針對我們目前八八風災的零工，他們一個人最多可以運用到十二個月，那這個人如果先做六個月了，下一次他來就只剩下六個月。用過相關的措施津貼之後要再使用，就得讓別人優先。
2. 實際我們都有這樣的B E T A，比如說我們可以去看到林邊鄉的某某人，因為林邊可能常常都在淹水，所以我們可以從資料看出來，這個人只要經歷了我們啟動的機制後，他就會比較會常來做求職的動作。可以看出這個人的求職態度是比較主動還是被動。另外還是會針對比較特殊的災民去提供個案服務，這些都在系統裡面有做記錄和更新。

### 二、服務輸送與民間參與

#### (一)民間組織參與協助災民就業相關措施推動的過程中，遭遇的最大

困難為何？

1. 比如這次八八風災輔導上比較困難的地方在地點處於山區，受災後遷移到永久屋的部份可能比較棘手，基本上會住到永久屋的災民所居住的地方是比較遠的，大約都二個多小時的車程，他們對新環境比較陌生。初期在輔導上會比較排斥，他們會掛念自己的家鄉，在輔導上就比較困難。
2. 應該說是有二種層次，第一種是離災又離鄉，第二種是離災不離鄉，我想第一種他們面臨的不只是一個災害，他們還要適應另一個新的環境。他們不管在心理還是環境各方面都要做調整，所以這段時間要輔導就更加的困難。

(二)就鼓勵民間組織參與協助災民就業來看，請問政府可以透過哪些誘因機制提高民間組織參與的意願？

比如說交通部可以考量到交通因素，讓交通可以比較便利；比如經濟部和財政部可以鼓勵企業贊助並給予減稅之類的。

訪談時間：99 年 7 月 26 日（一）上午 09：30

訪談單位：高雄縣政府勞工局就業服務科

訪談地點：高雄縣鳥松鄉大埤路 117 號 勞工局會議室

受訪者：石○○科長

訪談內容：

### 一、中央、地方政府職能劃分

（一）在災害發生期間，地方政府反應災區民眾需求之管道是否順暢？

那其實這次八八風災，大概也是從來沒有遇過，那中央與地方之間在這一次的就業方案的協調溝通上，在八八的當下事實上是有一些資訊斷裂的情形發生，就以當初的八八臨工而言，在災區的民眾是將他的工作需求直接反應到縣政府這邊來，但是我們卻沒有辦法給他一個立即的或有效的處理。災難學裡面，民眾最需要感覺到的是，我要的東西政府可以馬上提供給我，或是政府有積極的作為，但是八八臨工完全是中央在統籌分配、然後向他們登記，由他們來核撥給各鄉鎮市公所，縣政府這邊是完全使不上力的，雖然民眾的需求是反饋到政府這邊來，我們還要跟中心來做反應，所以在時效上就會有一點問題了，那這個時效包含訊息在傳遞的過程裡面，就是我剛剛特別提到災難學裡面，立即、有效的要讓民眾感受得到政府有在幫他們處理一些事情，但在這些訊息傳達的過程，就有一些時間上的延誤，甚至包含說資訊傳達時會有一些落差。→災區民眾就業需求蒐集管道。

當初一開始的話，他們組織的地方分會，還是會下去，地方政府這邊馬上就會開設一個臨時的聯合辦公室，譬如說它們當初住在陸軍官校、工兵學校、仁美營區、佛光山還有幾個教會的時候，都有一個聯合辦公室，譬如說我們收容在陸軍官校，這裡就會有一個聯合辦公室，戶政、民政還有內政部等等包含警

政、民間團體等全部都到，有任何需求到那邊就可以一次滿足，所以說在當下這一部分都還好，收容下來的話都還好。→與政府間的溝通尙稱順暢

在這一段過程裡面，我們感覺得出來最重要的是，第一個，公私部門協力的過程裡面，資源千萬不要重置，不要說勞工局也在辦農業，南訓陸軍官校也在辦農業，這資源是千萬不要重置的。第二個，一定要考慮原住民他們原來自己的文化，這些東西是一定要放進去的。→與政府間的溝通尙稱順暢

(二) 我國現行由中央負政策制定之責，而由地方執行的分工模式是否有任何在運作上的困難或問題？是否有改進解決的方法？

1. 現在的話，高雄縣這邊是比較特殊，假如是在直轄市的話，高雄市的話就不會有這個問題，因為我們政府在做就業服務，現在有兩套系統，像高雄縣的話，現在有一部分是縣在做，有一部份是中央的就服站在作，就服站是一個完整的就業服務功能，縣這邊的話就只有所謂的就服台，幫民眾推介工作，那這一些的政策工具，像八八臨工這個是整個由中央在執行，他並沒有透過縣政府，但是民眾在政府的組織架構裡面，他知道有一個勞工局，他只要缺少了工作，他直覺反應就是跟勞工局反應，或是透過民意代表，民意代表他並不會去了解到什麼是地方政府在做的就業服務，什麼是中央在做的就業服務，民意代表接到電話也是第一個馬上找勞工局，所以說在這種組織架構、組織流程、組織編制裡面有這麼兩套制度時候，就會造成這個情形出現了。→地方政府與中央政府之分工方式宜統一（民眾的疑惑與對於政府整體的不滿）

這次的話整個都是屬於中央的，因為我們最遠就派到旗山，那受災比較嚴重的像內門、那瑪夏等這些都是屬於中央的，那包含那瑪夏、桃源、茂林等等，這個又有原委會的就服員。→地方政府與中央政府之分工方式宜統一

八八臨工這個是整個由中央在執行，他並沒有透過縣政府，但是民眾在政府的組織架構裡面，他知道有一個勞工局，他只要缺少了工作，他直覺反應就是跟勞工局反應，或是透過民意代表，民意代表他並不會去了解到什麼是地方政府在做的就業服務，什麼是中央在做的就業服務，民意代表接到電話也是第一個馬上找勞工局，所以說在這種組織架構、組織流程、組織編制裡面有這麼兩套制度時候，就會造成這個情形出現了。

我們這邊掌握的是民眾直接反饋給我們的，也包括我們到第一線去掌握到的，當初在 8 個收容中心的時候，我們也有派同仁到 8 個收容中心直接作就業的服務，但是在當下就只有一個八八臨工專案出來，我們蒐集到這些資訊、民眾的需求之後，我們就要轉給就服中心，就是勞委會的，勞工局沒有辦法做第一線的反應處理，例如說佛光山有幾千人在那邊，那突然間湧入這麼多的人，這些清潔、衛生等等動作都一定要有人作，那假如說地方政府有這個名額和這個資源的話，我們就可以馬上核撥 10 個或他們要 20 個我們馬上就可以給他們，就可以把當地的環境衛生作一個很好的整理，但是沒有辦法，我們還是要把這些資訊給就服站，就服站跟就服中心都屬於勞委會的，所以就是他們也有派人在收容中心，但有時候民眾要找的，他不知道什麼叫就服站，只知道勞工失業就是找勞工局，那八八臨時工，這就是臨時的就業機會，就是找地方政府。→地方政府與中央政府之分工方式宜統一

（未來民眾會更困惑）現在的高雄縣市馬上要合併，高雄市自己原來就有就服中心，他們這些員額、這些資源就可以馬上反應去做，但是現在高雄縣的話，勞委會仍然不會把他的資源設出去，就變成將來大高雄市會有直轄市，原來高雄市的他們自己就可以馬上反應馬上做，但是高雄縣這一塊，反而是勞委會仍然是在這裡，將來大高雄市的就業服務資源整合是一個很奇怪的一個結構。→地方政府與中央政府之分工

### 方式宜統一

現在有在談，但是就是很奇怪，他也不全給中央，也不全給地方政府，反而整個大高雄市是要維持兩套制度。目前的規劃是這樣，勞委會已經開了 4 次會了，仍然沒有任何結果，所以我個人覺得像這種緊急狀況的話，也不要說緊急狀況，要應付這種特殊狀況的話，你要讓地方政府有充分的資源，你才可以做很快速的反應，因為每天晚上都有在開這個救災會議，然後災區的第一線訊息也都馬上給縣長，但縣長也只能交代勞工局長，現在這裡需要多少人，你們趕快去處理，我們還要跟就服中心要求名額，然後要他們趕快核撥下來，因為這個錢、員額都是在中心，中心就是勞委會的單位，地方政府反而是有責無權，所有的責難都到這裡來了。→地方政府與中央政府之分工方式宜統一

發生在高雄市的話，我想他們會處理得更快速，因為他們本身有自己的就業服務中心，他們所謂的就業服務中心就是有完整的三合一的權責，我們沒有，我們就只能幫民眾推介就業而已，短期臨工那些東西，中央不放下來我們就完全沒有辦法，但高雄市他是直轄市他整個的資源運用會比較快，大概就不會有這個問題。→地方政府與中央政府之分工方式宜統一

我個人覺得像這種緊急狀況的話，也不要說緊急狀況，要應付這種特殊狀況的話，你要讓地方政府有充分的資源，你才可以做很快速的反應，因為每天晚上都有在開這個救災會議，然後災區的第一線訊息也都馬上給縣長，但縣長也只能交代勞工局長，現在這裡需要多少人，你們趕快去處理，我們還要跟就服中心要求名額，然後要他們趕快核撥下來，因為這個錢、員額都是在中心，中心就是勞委會的單位，地方政府反而是有責無權，所有的責難都到這裡來了。

2. 實在不經一事不長一智，以後假如遇到這種情形的話，我是

建議中央，譬如說就業服務這一塊，大概就撥出多少金額，我們可以透過精算，以這次的模式或屏東的模式來做一個綜合，遇到這種情形的話，中央八八臨工，一樣是下放給地方政府登記、實施，但我們有一個總員額的管制，譬如說這次高屏澎東有 3000 個，那我們就給高雄縣政府，目前的話就給你縣政府 1000 個，那你以最快的速度去做處理，這樣可能會比較快，一個就服中心，我們這邊高屏澎東就服中心，所管轄的有這麼多，高雄縣有發生災難，屏東有發生災難，還好台東並不嚴重，假如同時有這麼多地方發生災難，中央還能本位主義思考嗎？沒辦法，你何不透過這三個縣現有的能力來下去處理，這樣會比較快，我覺得中央應該要站在一個統籌者，政策規畫者的角度去執行這個政策面，因為你跟國防部不一樣，不是說全省各地都設有營區，像就服站，我們這裡就只有兩個，這是不對的，你中央可以訂定遊戲規則，每一年跟大學一樣做評鑑，那這樣子在政策的運作上，可能就會比較快，你要有那個高度，政策的規劃，你不是地方政府，地方政府可能是在執行層面，地方政府可以獲得回饋是最迅速的、最確實的、最快的，我們可以根據民眾需求作出何乎他們需要的公共政策，公共政策要合乎民眾需求才有那個價值。→地方無法以自有財源因應災民的緊急需求

(三) 八八水災各項措施和方案實施後，災民之「就業率」、「就業穩定率」和「薪資變動率」為何？

鴻海在那邊有一個 60 公頃的農地，準備推有機農業，這一塊的話，最早鴻海是找我們談，跟他們做職前訓練，就是職業訓練，那這些職業訓練完後，鴻海他們就接收，他們評估這些人沒問題後，就納入他們的一個主要成員，以我們上個月結訓的一個班，27 個人結訓，27 個全部百分之百都錄用。→職業訓練相關計畫制定觀點

(四) 以八八水災為例，各職訓中心（泰山、北區、桃園、台南職訓中心等）職業訓練成效如何？學員之結訓率及就業率為何？

協助災民就業之就業地區為災區亦或全省各地？

訓練的經費最早之前我們有跟民間捐款來申請過 7 個班，但最後因為招生不足，有的又陸續回山上去了，所以只開 3 個班，這一部分是民間捐款，一部份我們運用了勞委會的就業安定基金。這是合法可以用的，就是說我們本身就有在辦職訓，但是這個錢是勞委會的就業安定基金，是每年都有的，我們就把這個班開到那個地方去，還是一樣是可以做的，那來參加我們所辦的這個職業訓練的話，可以領職業訓練生活津貼。→影響職訓成效的因素

後來的話，我們就特別跟參訓的學員講說，因為這個是民間捐款的，那中央的法令規定就是不能領職業訓練生活津貼，除非說是民間捐款願意把職業訓練生活津貼撥一些出來，不然的話是沒有的，那大家也都能共體時艱，所以這一塊他們是沒有領的，但是，就我了解慈濟他們在辦的時候他們是有的，他們自己發的，用慈濟的錢自己發給他們。→影響職訓成效的因素

訓練的話，其實他們收容在山下的時候就有在開了，我在上上禮拜才剛統計出來，我們從山下一直開到山上，勞工局、社會局、原住民處，或是慈濟自己所開的班，南區職訓所開的班就開了 30 個班，在我們產業能力培訓的工作坊裡，我們在跟這些鄉民談的時候，他們仍然有人建議說繼續開這個職訓班，我是跟他們講說，我們要開到什麼時候？因為產業人力培訓跟產業重建是有掛在一起的，他們是希望說訓練到我們這些鄉民做出來的產品、手工藝或木雕等等，已經有市場競爭力的時候，我們就可以對外來行銷，我就舉例，屏東施秀菊老師作的琉璃珠也是做中學，我們要一邊做一邊調整，這樣的話才能讓我們產品以最快速度提高到跟市場有競爭力，讓來這邊參觀的人願意買，這才是對的，而不是培訓，我就說我們是要培訓到讓他們考到乙級呢？還是考到甲級？才去對外做販售的動作，這是不可能的，所以說這幾次在這邊辦活動，在 8 月 7 日我們集合了 30 個攤位，就是他們職訓班的成果的東西，我們拿出來做行銷，

在這段期間，辦職訓的過程裡面，事實上職訓的部份是比較沒問題的，中央跟地方在辦的時候，我們彼此都有一個協調，不要有重複性或重置性，包含慈濟在當地在辦的時候也是有，那我們在辦這些班的時候，都有思考到原住民原來生活型態的因素。→職業訓練相關計畫制定觀點

(五) 「八八臨工專案」之申請流程為：就業服務臺於每日上午 8 時受理災區失業民眾登記，災民於填註無工作證明切結書後，由鄉鎮區公所辦理簽到後上工，並於當日工作結束後，回就業服務臺當場核薪。該專案政策設計及執行過程是否有瑕疵？是否出現非災民搶名額之狀況？如何因應之？

作業流程最大的問題，就是他必須每天由公所的人發放薪資，每天發，但是有的人就是，他只要上工就要幫他加勞保，有的人可能做兩或三天之後就不做了，所以當下我們接到鄉鎮公所承辦人員給我們的反應是，他們耗費很大的行政能量在處理八八臨工，每天的發薪水、每天的加保、退保等等，造成他們很大的一個行政能量的浪費。→八八臨工專案之行政管理作業之業務量龐大

因應他的專長把它聘在對的地方這才是最重要的，就像我們現在，不要說八八臨工，現在我們政府推行的短期就業，我們各局處在提報人員需求的時候，都有所謂的專長的限制，像我們現在莫拉克辦的 99 年下半年的計畫，我們的地方稅務局就希望是有人會打電腦的，可以幫我們做登入的動作，所以我們縣政府在提短期人力需求的時候，我們有特別叮嚀各局處，要因應業務的需要在提人數，不是為了拼績效，而趕快弄人進來，那這個的話我們是一直在貫徹縣長的意志，縣長希望需要的這些短期臨工進來是真的有事做，而不是為了領 800 元而進來的，短期就業這個問題，我也曾在勞委會開會的時候跟職訓局局長談過，現在這種有點變成是社會福利產生的反工作誘因，一大堆人在等這個短期就業機會，所以我們在推介就業的時候發現有一批人，就是一直在等八八臨工，若推介他去工廠，他就不

要了，他常常打電話來詢問最近有沒有什麼短期就業計畫，要趕快通知我們，我如果說介紹你去工廠好不好，他就說不要，所以我們一直認為這個短期臨工一直是勞工局的痛，民眾一直把這個當成是社會福利，產生了反工作誘因，就覺得我就是要等到這個，這個工作比較輕鬆。→八八臨工專案產生工作反誘因問題

對，這只是少數，但我們發現這是一個不理想的現象，包含災區部分的臨工。我講一個例子，今年在那瑪夏有種水蜜桃，要採收時竟然找不到工人，因為有一大堆人去做臨工了，所以變成臨工浮濫的現象，於是我們就加強考核，因為勞工局是彙整單位，我們也是督導管理的考核單位，就服中心這邊也有派人去看，我就請我們同仁要經常去看，是不是這一些人就是媒體報章上面講的，掃地 1 個小時就躲起來了。→八八臨工專案產生工作反誘因問題

(六) 是否有藉由投資有助於災害復興與地域產業經濟繁榮相關事業，從而達到雇用機會的創出與確保？

他們是希望說訓練到我們這些鄉民做出來的產品、手工藝或木雕等等，已經有市場競爭力的時候，我們就可以對外來行銷，我就舉例，屏東施秀菊老師作的琉璃珠也是做中學，我們要一邊做一邊調整，這樣的話才能讓我們產品以最快速度提高到跟市場有競爭力，讓來這邊參觀的人願意買，這才是對的，

鴻海在那邊有一個 60 公頃的農地，準備推有機農業，這一塊的話最早鴻海是找我們談，跟他們做職前訓練，就是職業訓練，那這些職業訓練完後，鴻海他們就接收，他們評估這些人沒問題後，就納入他們的一個主要成員，那以我們上個月結訓的一個班，27 個人結訓，27 個全部百分之百都錄用。

一開始的話，這個案子我們有運用一個策略，一開始這些人只是一直聽到鴻海要做有機農業，但不知道跟鴻海是什麼關係，所以說我們那個職訓班，我們已經開 2 個班，現在南訓也開 1

個班，我就把鴻海他們委託台南巨農農場的周董事長，聘為授課的師資，我就跟他講清楚，你上課的時候，一定要跟我這些學員講清楚，他們未來加入鴻海之後願景是什麼，加入鴻海之後跟鴻海是什麼關係，這些要講清楚，不然他來受訓 200 小時，也不知道以後要做什麼，把他的願景勾畫出來後，他就可以去評估、判斷他要不要加入鴻海，到最後這個問題我也把他帶到重建中心，那周董事長也有去開會，我就說你現在就跟所有的與會的人，包含執行長也知道，以後這些鄉民加入鴻海後，跟你們的關係是什麼，他就說了，他們是適用勞基法，勞退金也會提撥，且除了 17280 的基本工資之外，還會補助將近 3000 塊的安家費，我們這 27 個結訓的人聽了，就知道自己的未來在哪，就全部都加進去了。

鴻海這塊地在整個有機農業是 6 年，他們 6 年後就會撤走，因為民間單位不可能讓你永遠在那，撤走之後他們會慢慢的把整個經營，包括成立一個勞動合作社，或其他組織，就是委託縣政府來協助。

其實除了這個之外，像我們第 8 點說，有藉於投資來創造災區的產業，那這次其實在原鄉，包括您剛提到的原住民特色的工藝品，包含鴻海的有機。

我們有一個構想，現在除了發展產業重建之外，還要做一個黃昏市集或是假日市集，賣一些手工藝品，讓觀光客進來看一下，創造一些就業機會，讓他們經濟有收入之外。其實在這個地方還可以蓋一個無汙染的代工業，南投的 921 之後有一個阿嬤布工坊，他是由一對退休，本來居住在國外的夫婦，他們回來這邊做拼布或加工，還外銷到國外去，如果我們可以在這裡蓋一個沒有汙染的代工廠，這些就用裁縫車，也不會有什麼廢水或煙囪的汙染。

對，這就可以做了，但是我們現在這邊一直在做的假日市集等等，事實上人潮有限，因為六龜、甲仙、寶來這一連串的東西，

都還沒有很完整的恢復，路還沒有辦法很順暢，在這種情形下會來這邊看的客源有限。我也一直跟你強調，有能力的年輕人都已經去外面打拼了。→結合災區特色發展特色產業

- (七) 台灣是否有建立受災者歷程檔案的資訊化？（藉以連動與整合個人的其他相關台帳，進而達到綜效的援助成果）應該由中央或地方執行？

## 二、服務輸送與民間參與

- (七) 有哪些比較重要的民間組織參與？民間組織的參與對於協助災民就業相關措施的推動是否有助益？其最大的貢獻為何？對於政府解決災民失業問題是否有幫助？

現在非營利組織大概最具指標性的，就是慈濟(大愛村)跟紅十字會。紅十字會主要的是小林村這一塊。

當初他們從山上坐直升機下來的時候，事實上大家過度的熱情，或過度的關懷會給他們造成負面的影響，譬如說他們當初下來，像高雄縣的關懷協會就去給他們作諮詢，心理的輔導等，結果高雄縣的走了高雄市的又來了，你在山上怎麼樣了，結果又講一次、又哭一次，之後台南縣的、台中縣的等等又相繼而來，當下的話是有這種情形，但這個是無可厚非，台灣是個寶島，同胞愛在當下真的是嶄露無遺的，但在當下整個很混亂的時候，很難去管控這些東西，那民間團體的話，就我有印象的大概就這兩個。

三地門這邊跟 921 還是有很大的不一樣的地方，那我們現在這邊的話，就是有導入社區營造的概念，由他們自己組成一些自治團體，那現在這邊已經有四個協會了，由這四個協會然後透過縣政府的輔導，我們也成立工作坊，譬如說人力組織培訓，還有一個產業重建，現在是用工作坊的方式，然後來帶動他們自己來做所謂的災後重建、產業重建。

都有協會了，因為你這種災後重建的，假如是由政府部門或民

間部門一直投入的話，有時候他們本身在地的一些生活元素，我們容易忽略掉，而且這個地方有三個原住民部落，一個是漢人，總共有四個不同的族群，所以就會因應不同的需要，他們來提一些旗艦計畫等等，跟他們作一些產業發展、產業重建的這一個工作。→透過與非營利組織的協力關係因應災民的不同需求

(八) 民間組織參與協助災民就業相關措施推動的過程中，所遭遇到的最大困難為何？

我講一個例子，他們當初在成立社區巡守隊的時候，巡守隊跟勞工局沒有關係，但是我就告訴我們同仁，我們要有一個期許，就是有工作我們就接，千萬不要推託，我們有能力就去做，那在得知重建委員會他們那邊有成立巡守隊的時候，執行長就說，石科長你們處理一下，我就去找警察局、找鄉公所，因為你設社區巡守隊一定要跟鄉公所立案，警察局、鄉公所包含說那時候要雇用臨工，來擔任巡守，我也把就服中心的人找去，把慈濟的人也找去，當下我們就開個會，這個人力下來後，行政流程就是要跟鄉公所報備等等，沒問題之後，警察局就派人來跟巡守隊作教育訓練，包括這些裝備要如何使用都講好了，結果當臨工下來的時候，竟然重建中心慈濟的人有打電話下來，說這個巡守隊到底要怎麼成立？我都找人來，都開會了，都弄好了，結果他們去找，也不知道是誰去開會的，就是因為當時在兵荒馬亂的時候，他們要面對的窗口太多了，等等中央要來，然後還有縣政府的社會處要開會，還有縣府的民政處要開會等等，這種情形下變成他們是多頭馬車在拉，他們本身內部就沒有一個資源的統整，也因此他們可能有作一個檢討，說全部都要先經過總會，總會就會知道，這部分由誰負責，是否已經處理過，才不會有這個問題。但在災難發生的時候，很難做這麼有系統的處理，其實這個八八風災也給台灣一個救災系統很重要的教育機會，什麼東西應該怎麼做、怎們用，才不會說很多事情，當初趕趕趕、快快快，結果現在要收尾，會很難

處理。這些人在山上是種田的，下來之後就是兩戶合併，種田的有一些鐮刀、鐵牛等農具，下來之後也是準備讓他們做有機農業，準備找 20 公頃的農地，讓他們每人兩公頃去耕地，結果這些農具沒有地方放，所有的腳踏車、機車等等都放在門口，他們是種田的，放農具的地方完全沒有規劃到，當初就是趕、快讓他們有地方住下來，現在很多問題都衍生了，這也是為什麼小林村的人，要求縣政府要給他們一塊地，他們要按照自己的需求來蓋，紅十字會也同意了。所以說這些文化的因素在當初幾乎沒有被考量到，只想到要快，只要安身就可以立命了，結果現在問題都出現了。→與政府間的溝通尚稱順暢

- (九) 就鼓勵民間組織參與協助災民就業來看，請問政府可以透過哪些誘因機制提高民間組織參與的意願？
- (十) 生活重建服務中心就業服務成果？(包含協助失業者申請失業給付、參加職業訓練及推介就業等服務。)

生活重建中心，內政部發包的，在大愛村這邊的話是慈濟在做，他們也是透過公開招標，這邊的話，包括心理、衛生、教育和就業等等，生活重建中心就是在做這一塊的資源整合，變成是他們單一的窗口，這個東西我們當初在做資源整合的時候，是各局處包括民間單位，都派一個人去一個臨時辦公室，那在救急的時候是可以這樣做的，包括警政系統也有進去，內政部也有人下來，但當居民都已漸漸安定下來的時候你就要做生活重建了，生活重建就由生活重建中心在做了。

大家都是在聯合辦公室裡面的，現在慢慢穩定有一個生活重建中心之後，鄉民就知道我現在在大愛村有什麼問題，我就到生活重建中心去諮詢，鄉民也知道，生活重建中心，我們要登記短期臨工的，或是有什麼問題的，在這裡就可以找到需要的資源，所以目前這一塊在運作上是還可以，沒什麼問題。

這種救災的模式是因地制宜，今天假如發生在市區的話我想他們的就業問題就沒有那麼嚴重了，因為市區周圍有很多工廠，

這種永久性的工作在推介上會比較容易。→本次災民區的社經情況使得工作轉介更為困難

(十一) 生活重建服務中心推介失業者就業之就業地區為災區亦或全省各地？災民工作內容是否僅著重在災區重建？

因為那邊的話就是由中央的就服中心派一個就服員去那個地方，但就服員他所能做的就是除非有短期臨工，那假如沒有的話還是要把他推介到一般的工廠去，甚至到外地的工廠，看他是否願意離開高雄市，鴻海當初也承諾說，如果你願意到台北鴻海來工作，他們也願意放出工作職缺，但是我們所考量到的是，這些人他原本在山上，他現在突然到這個地方來，整個都還要適應，而且其實山上的人若有辦法在平地工作，他之前就會到平地工作了，今天會來住這裡的，大部份都是山上原來的老的、小的、女的，那這些人還要介紹他們到外地工作，比較沒有那個功能性跟需求。就服中心曾經在那邊辦就業博覽會，好像錄取了 45 個吧，結果當天去報到的好像 3 個還幾個而已。→本次災民區的社經情況使得工作轉介更為困難

報到，到工廠報到準備上班的。而且這些人要叫他到外地，其實交通也沒有辦法，因為汽機車都被水沖走了，所以以我個人勞工行政的立場，我們有一個構想，現在除了發展產業重建之外，還要做一個黃昏市集或是假日市集，賣一些手工藝品，讓觀光客進來看一下，創造一些就業機會，讓他們經濟有收入之外。其實在這個地方還可以蓋一個無汙染的代工業，南投的 921 之後有一個阿嬤布工坊，他是由一對退休，本來居住在國外的夫婦，他們回來這邊做拼布或加工，還外銷到國外去，如果我們可以在這裡蓋一個沒有汙染的代工廠，這些就用裁縫車，也不會有什麼廢水或煙囪的汙染。→本次災民區的社經情況使得工作轉介更為困難

畢竟這邊的大愛村是由你們蓋起來的，那我們也發現到一個很好的現象，他們這個生活重建中心成立之後，慈濟就晉用當地

的年輕人進來，這有好幾個重要意義，第一個，我從你身上就可以知道，鄉民大概想要的是什麼，溝通上比較沒有什麼問題；第二個就是經驗上的一個傳承，這是有好幾種意義在的。

### 三、財政負擔責任

(一) 在重大災害發生期間，中央在分配失業協助或促進就業方案之相關經費的時候，應該遵循的標準為何？

現在看起來中央針對重大災害，方式可能不一樣，但形式上或概念上比較像計畫型補助款，勞工就給勞工處理、內政就內政部處理，教育就教育部處理，未來有沒有可能，因為每次重大災害就會有一個特別條例、特別預算，有沒有可能縣府彙整完，提一個特別預算跟中央來申請，中央准個額度後，就由縣府自己依序來做，我當然不超過上限，我作來做調整，這樣您覺得可行嗎？

行阿。現在就這樣做了，但是它並沒有說地方政府要多少就給多少，我們縣長為這個事情很生氣，總金額我還要查一下，我們縣府彙整完後給中央，就是跟重建特別條例要，但並沒有我們預期的這麼多。

不是，就是他們需要短期臨工這個部分，但最重要的就是在這個金錢，財源這個部分突然間是很難做這麼大的應付的，但是整個中央，我記得當初好像有通過 1000 億吧，1000 億整個就是掛在勞委會，我們也跟他提了好幾個計畫，那次提了 3 個計劃幾乎都沒有過，我們第一個要求 500 個臨工的名額給我們勞工局來掌握，但是全部都沒有過，完全是掌握在中央。也就是因為所有的東西都是中央一把抓，才造成最後他們有一個莫拉克雇用獎作津貼，就是廠商只要是雇用災區的災民，一個月政府就補助 10000 元，這個政策性的工具是抓在勞委會，他們好像預估 7000 個，結果在一月初、還是二月的時候去開會才用了 40 幾個，那換句話說，你中央一把抓得時候你不知道末梢神經這邊他們到底有怎麼樣的需求，反而我們要得他們沒有辦

法給我們，他們抓了一大堆，結果在那邊開了檢討會。→地方無法以自有財源因應災民的緊急需求

- (二) 在重大災害發生期間，縣市政府在分配失業協助或促進就業方案之相關經費的時候，應該遵循的標準為何？

各局處按照自己中央對口單位去要錢下來。

- (三) 在推動失業協助或促進就業方案時，相關經費的使用規定是否有過於僵化的情形？請詳細說明這些有礙方案推動的規定為何？（流用的限制與放寬）

更好，我剛剛就一直跟你講，我們的臨工都要跟中心，中心還要審核，有一點會緩不濟急，假如說一次到位，這一次救災，中央概略經過幾個指標性的東西，評審完之後，高雄縣這次統籌給你 500 億，你就去做，這樣的話會比較快，像我們民間捐款，就是類似您剛講的這些東西，各局處都可以來提計畫，有一個委員會，這個委員會裡面，有民意代表、有律師，有外面的專家學者會去審核，也不是你勞工局要 50 萬，我就給你 50 萬元，這也不能太浮濫。→設法增加地方統籌之救災重建財源

事實上他也不能說流用，用剩的還是必須繳回去，不能說 A 計畫執行完要留用到 B 計畫，這是不行的。因為他們認為這個經費，有時候可能是不能跨年度的，有時候這是一個專案，是經過行政院，或他們的一個就業安定基金委員會審核過的，就這個金額而已，用完之後還要做一個會計的核銷等等。

- (四) 在推動失業協助或促進就業方案時，是否有相關經費流用的需求？現行規定是否允許不同方案間的經費流用？是否可以舉例說明？若未來要允許更大的經費流用彈性，請問要優先調整哪些方案的流用限制？

假如說以八八那個例子的話，地方政府是完全沒有這個能力的，財源是不夠、人力是夠，我們整個局當初有成立緊急應變小組投入救災，那受理報名等等這些名額核定的話，我們都可

以馬上作一個很快的處理，你這個鄉鎮公所要 50 個馬上就給你 50 個，例如佛光山收容所要 30 個我馬上給你 30 個。→地方無法以自有財源因應災民的緊急需求

教育就用在教育，社會就用在社會。你就寫計畫上來，譬如說我剛有提到，我們有列一個 500 個臨工的計畫上去，那他沒准，上面就說薪資多少、勞工意外險多少、勞保多少都列出來了，就要按照提的去執行，不能說我沒有執行完的 50 萬，我給社會處，這樣不行，因為社會處是內政部，這邊是勞委會，勞委會的重建條例就有預撥多少，如勞委會可能就給你 300 億、內政部 500 億這是不能流用的。你用剩的還是繳回去。

優先順序是 OK 的。但就是說整個總金額是偏低的。

這一塊的話，我還差一點去跟監察委員陳情。我們想突破這個，最早之前，我們為什麼會用民間捐款來辦這個，因為 97 年有一份文下來說，不管是中央或地方的預算只要是符合 100 小時以上，每周上課 4 次，然後持續 1 個月，就可以領職業訓練生活津貼，結果我們已經把民間捐款開班的費用申請好了，準備申請職業訓練生活津貼時，勞委會又一個新的函示下來了，說這個是民間捐款，所以不可以領勞保基金的，所謂的職業訓練生活津貼，讓我們很訝異，因為民間捐款，地方政府在花用的時候，是要按照採購法的規定，類似地方政府的預算，但中央的解釋，這是民間捐款這是不行的。→請領職業訓練生活津貼的爭議

對，但就是不能用民間捐款，要用政府本身的年度預算去辦就可以，所以這個就一直讓我們很訝異很納悶，也有好幾次跟中央開會都有提出來，不過他們還是不給就是不給。→請領職業訓練生活津貼的爭議

- (五) 除了公部門之外，是否有其他的方式，可以籌措提供失業協助或促進就業方案之相關經費？

這個問題應該是說，從之前八八那個現況跟未來做區分，這樣

會好一點，未來這一個部分的話，我們現在有透過民間捐款，民間捐款這邊我們有提一些方案在作，譬如說，其實這個災後重建，包括 921 現在也還在災後重建，三地門這邊跟 921 還是有很大的不一樣的地方，那我們現在這邊的話，就是有導入社區營造的概念，由他們自己組成一些自治團體，那現在這邊已經有四個協會了，由這四個協會然後透過縣政府的輔導，我們也成立工作坊，譬如說人力組織培訓，還有一個產業重建，現在是用工作坊的方式，然後來帶動他們自己來做所謂的災後重建、產業重建。→民間捐款為地方政府主要的自有財源

民間捐款的話當初勞委會是說，不可以來領職業生活津貼，除非說是民間捐款願意。譬如說 10368 是領中央的錢，他勞保那邊的錢，但是你假如是用民間捐款的經費來辦職業訓練的話，是不可以領勞保基金的，必須要再跟民間捐款要 10368 來發給這些參訓的學員。→請領職業訓練生活津貼的爭議

#### 四、法令架構

(七) 災區失業民眾的協助方案，是否應由中央統一制定，還是給予地方透過自治條例取得較大的法規制定權限？

中央配合地方來做，因為地方是第一線他感受到的最深刻，應該由中央來主導，地方來協助，這一個評估的工具的話，大概是要有好長一段時間，因為像 921 到現在還在重建，所以這一個機制的話，就從台灣的這種救災到現在還有包含災害的重建，到現在我印象中好像沒有任何一個評估機制在，就救災救完就沒有了。

通過一些自治條例，像中央一樣，來規範整個救災體系，且給地方多一點的財源來做，你覺得這樣的可能性大不大？我覺得這樣最快，也最能切合當地災民的需求。

是 OK 的，而且譬如說中央可以要求地方政府，在平常就訂好，我們在災害發生後，我們的一些地方自治條例，什麼東西應該做，什麼東西應該規範多少錢、民政、勞政這一塊應該怎麼做，

平常就要備而不用，只要發生這樣的災難，我們災難可以設等級，由中央規劃，譬如說傷亡多少人或地震幾級以上，應該啓動哪一個緊急機制，這樣才能快，而不是發生災害了，立法院才訂定一個重建特別條例，緩不濟急的，底下哀鴻遍野，結果還要等中央訂好，中央訂好還要分配給各個部會，各個部會再要求地方政府的對外窗口再來，你看看，這樣浪費了多少時間，會來不及，所以說這些救災平常就應該備而不用，只是說區分等級，中央與地方要有一個協商機制或熱線，什麼時候發生什麼情形時應該啓動哪個等級，哪個等級的地方作為就一定好，各個局處就要有什麼樣的應變措施，什麼樣的緊急應變所，或是緊急收容中心就要馬上成立了。譬如說假設是一級的話，又在高雄縣，你國防部就要騰出哪幾個營區，阿兵哥的伙食團就馬上就位，車子就要馬上在哪邊集結，像上次的甲仙大地震，就做得很好了，他們很自豪，好像 6 分幾秒，阿兵哥就到達鄉公所了，學一事就長一智就是這樣。→救災機制全面性的法制化

- (八) 規範災區失業民眾的協助方案，是否應該有因地制宜的相關規定？如各地不同的最低生活保障金額？或因應各地不同的生活水準而給予不同的臨適時性工資？

全國統一。

- (九) 災區臨時性的工作機會，在相關法令制度的設計上是否可以給與用人機關依據工作性質彈性調整薪資的空間？彈性調整薪資的標準與機制應該如何設計？如何規範這些彈性不會被濫用？

其實一天 800 塊，現在來參加的人都還能接受，是沒有反應薪資的問題。現在我們接到最多的包含當初的八八，包含現在的莫拉克的也好，民眾反應的都是時間比較短，希望延長，所以說像八八這邊當初發生的時候，就是 6 個月，6 個月到後他們沒有工作又開始叫，結果又給他們 6 個月，這個我是覺得說可

以因應災害發生的等級不同，我們來放寬時間，那薪資的話目前來講，是沒有人反應這個是不好的，因為在最早之前就是訂定這個 800 塊，何況台灣的薪資在這 10 年之內沒有很大的變動，大學生 28000 塊，研究生 32000，一直是這樣，所以說這一塊的話民眾到是沒有反應薪資的問題，他們是希望晉用時間可以放寬，那放寬的話我覺得這是要有條件式的，譬如說發生什麼樣的災害時訂一個標準，什麼災害是 8 個月，什麼災害是 9 個月，什麼災害是 3 個月，八八臨工當初就有這種機制，1 個月而已。

- (十) 對於各項協助災區失業勞工方案推動的成效，是否應該建立成效評估機制？這樣的機制是否以及如何法制化？

到目前的話是沒有，但我覺得這個評估機制是非常重要，就像我剛剛跟你講的，你要啓動那一個緊急階段的應變措施的時候，你之前的評估機制就要做一個很好的規劃，那評估機制怎麼來，不是大家說說就算了，是要有一個科學化的量化工具，所以到目前為止就我覺得、還有我接收到的，好像還沒有一個很好的評估機制出來。

訪談時間：99 年 7 月 27 日（二）下午 14：10

訪談單位：中華民國佛教慈濟慈善事業基金會

訪談地點：高雄縣杉林鄉生活重建中心（高雄縣杉林鄉大愛村大愛路  
30 號）

受訪者：簡○○高級專員

訪談內容：

**一、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？其所發揮的成效如何？**

大概臨工的部分，他的工作上面是比較瑣碎一點。不過在這一次八八水災裡面，臨工的部分，我們可以看到很多臨工他去參與了重建的工程，比如像，他們也參與了一些園區裡面，比如蓋房子的時候他們來參加，所有的工程內容，就是跟這幾個家園有關係，等於說他所做的不是說其他的。比如說臨工這一塊，他們做起來會覺得說滿不錯的，可以跟自己的...包括一開始，整個的園區把樹...因為這些地方原來有種一些樹，他們把樹移植。

樹絕對不能砍，我們一開始就決定樹絕對不能砍。樹先暫時移植到我們另外一個區，就是說移植到我們外面那一區，那八八臨工他們只有做這一些，他們就是先把樹移植，移植過去之後，這些工地開始進行，進行之後，所有兩旁你所看到的樹，大家就一人移一植回來，等於一個行道樹，我們生態宮裡面的旁邊也是路樹也是行道樹，那也是生態宮一個很重要的一個植物。

通常都是縣政府他們會有多少名額，比如說他有招募一百個，但是可能來八十個，那來多少個他們會去過濾。有兩種方式，第一種就是說，縣政府現在有一個臨工專案，他有一百個，那他可以委託給 NGO...

**二、中央、地方政府職能劃分**

**（一）在災害發生期間，地方政府反應災區民眾需求之管道是否順**

暢？

其實救災來講，災民的心情，一年多來我們在災區，跟災民相處，因為這次的災害確實是非常非常的嚴重，超過我們的想像，那我們要從災民本身來看，他對於這次災害的認知到什麼程度？有些人搭直升機看到整個山區，有些人是從山路爬上去又下來的，他認為還好嗎？第一個災民的認知，對於這一次的災害，他的家園有沒有機會重建，有沒有可能重回山上。第一類的人就說，太危險了，他們從直升機往下看，不只是屏東、高雄，連台南的山區都重挫，他認為說山上不能住，他決定要下來了。第二種人就是所謂的，他認為說我還要回去，政府說離家不離鄉、離村不離鄉。他就有分層次，但是其實前者他們認為說，不能住是絕大多數，這是比較正確，但是每個人認知不同，我們也不可能要求每個人去做，因為每個人的背景、經驗什麼的都不一樣。

其實一方面來講，我們跟社會局過往的接觸是比較多，因為都慈善，那慢慢營建的部分，這樣的接觸也是要請高層，比如說縣長要先談一下，哪個區塊要怎樣做，大家會有一個默契，然後去開一個窗口，比如說工務局，我們這邊是誰負責對窗，大家開始來解決，那遇到問題，工務局沒有辦法解決，就請示縣長，縣長在沒有辦法解決，就請示中央，所以一層一層的，還是會有一些時間的，但是整個溝通上來講還算是順暢。

就這一次我們跟兩個單位聘任來講，高雄這邊是重建會，跟屏東那邊所謂原來的編製，好，原民局負責哪一塊，誰負責哪一塊。原則上來講，從功能上來講，當然是有區別，可是在整個實際的運作上來講，其實是差不多的。因為重建會也是臨時，也是從那邊的人拉過來的，反而屏東那一邊…

(二) 我國現行由中央負政策制定之責，而由地方執行的分工模式是否有任何在運作上的困難或問題？是否有改進解決的方法？

對。所以像在屏東那一邊，就是說招募了六十幾個，那個都是

原民會的，鄉親來了之後，就是給他們就是招募了六十個，那就是工地強制，強制蓋到園區那一邊，那全部就交給慈濟來管理，可是這有一個問題，就是我們管理上我們不可能...就是我們不是老闆，給錢的才是老闆，所以我們這邊說，你們還是需要有一個人，行政人員還是需要負責，比如說早晚簽到、或是說臨工出了甚麼事情，或是臨工要出去、離開，這樣我們人員到底能不能約束他，我們不能約束他。這個時候我們就希望鄉公所能夠派一個行政管理人員來這邊，你要負責他們的出去、進來、請假。這個問題就是，政府請的臨工，他希望在這個園區做事，這非常好，在管理上簽到、簽退、出去等，我們 NGO 是不可能幫你管理這些的。我只能說好，我們這邊要做甚麼事情，大家來做園區的樹木綠化、美化、除草等環境上提供，那在這樣的互動過程當中，我們掌握一個原則，就是希望臨工，他確實在工作當中，第一安全。、第二確實做到一些工作那像屏東，這麼熱的天，其實到十點、十一點戶外沒辦法做，所以我們會調整，往前往後，所以在跟鄉親們互動過程是個很重要的一個觀念，你不能說來就是八個小時定在那邊開始除草，這種天，不要說十一點，十點半戶外就非常的熱，所以我們時間就會稍微的調控，也會尊重鄉親們的意見，所以這個部份應該是算 OK 的。

他們有派一位，應該是村里幹事，他會負責鄉親來了，簽到...  
我們還希望他們來處理，因為你簽了、你走，我們不能把你拉回來...

他就駐點在這一邊

高雄那時候也是希望說，縣政府派出來的人也希望縣政府能夠負責。你僱的人，你僱的人只是在這裡做事，我們希望你可以...因為事權大家要分清楚。

從非營利的角度來看，是比較期待政府找人來直接管理，倒不太希望是以錢、幾個名額就委託非營組織

倒不希望，一方面是說我們可以申請，比如說提個計劃就去申請，我們是沒有申請，就是他有名額來，他們認為說找不到適合的工作給他們，因為這裡的成員，我們很難找到說，大家共同的，因為你要一致性阿，那裏面的成員有的老的、有的小的、有男的、有女的，你要找到怎麼樣的共同性給大家做，這也是一個很頭痛的問題，年輕的可以搬石頭，但婦人你要叫她搬石頭就不可能吧，那有的會開怪手、有的不會開怪手，你總不能說…

第一個部分大概來講，通常我們是希望說，派遣的單位，你派人到我們這邊來，還是希望有一個負責的人來管理，安全問題、管理問題，這是我們跟政府八八零工，這些臨時工我們還是會有一個…

因為這裏面牽涉到太多問題了，管理是一個很大的問題。

我昨天聽說，包括從政府端的角度看，現在的臨工也都要保險的，所以很複雜。

一定要，因為你八八臨工，就是說這一些臨時工，像今天有個問題，我請問你今天你要不要派，雨這麼大，你派他在外面整地，如果打雷怎麼辦？

(三) 八八水災各項措施和方案實施後，災民之「就業率」、「就業穩定率」和「薪資變動率」為何？

(四) 以八八水災為例，各職訓中心（泰山、北區、桃園、台南職訓中心等）職業訓練成效如何？學員之結訓率及就業率為何？協助災民就業之就業地區為災區亦或全省各地？

訓練這一塊的話還不錯，在這邊我們有木雕、石雕、編織…

大概在十一月、十二月，那有一些所謂的技藝班，不見得每個人都適合參加這一些，慈濟自己本身也自辦一些課程給他們來…，比如說，更高階的班。

後來我們辦的是沒有發，後來變得說勞委會辦的是有發，所以

大家清楚來這邊做...是沒有錢。

做事有錢，當然我們的意思是希望說，做出他們自己特色的，所謂自己有興趣的，你可以提升自己品質的。講真的，你從很務實面的來看，你今天的訓練是要做甚麼？是你將來要靠這個技藝，你去謀生，而不是說給你去訓練半年，半年之後再來一班，我問你，能夠撐到幾班。從實務面來看真的就是。

如果沒有的話，會不會影響民眾參與的意願？感覺上高不高？還是其實影響不大？一定有影響

所以後來就持續這樣的做法，願意來上的，我們就協助，那若不願意的，也就只能尊重他們的意見。實際的想法就是這樣。

後來我們也轉換一種方式，就是希望說，我們以以件計酬方式...

可以往外銷，你慢慢的出去，而不是說一直靠政府，靠政府話，你今天做三件還是領八百，做五件還是領八百，可是假設今天我做一件就有兩百塊，我拼了我做十件就有兩千塊。

就是訓練，同時也像實習一樣的過程有產品出來，以那個部份來記就對了

大家的觀念都會慢慢轉變，你要告訴他，政府是一年、兩年，他不可能再往下，每一年都給你培訓，不可能，因為你不可能會有那麼多類似的案子去做。今年這編織班，有可能是第一期、第二期、第三期，總不能到第十期吧。

(五) 「八八臨工專案」之申請流程為：就業服務臺於每日上午 8 時受理災區失業民眾登記，災民於填註無工作證明切結書後，由鄉鎮區公所辦理簽到後上工，並於當日工作結束後，回就業服務臺當場核薪。該專案政策設計及執行過程是否有瑕疵？是否出現非災民搶名額之狀況？如何因應之？

(六) 是否有藉由投資有助於災害復興與地域產業經濟繁榮相關事業，從而達到雇用機會的創出與確保？

最主要就是全省各地的慈濟人，他們會想說營區到底做的怎麼樣，來了是不是需要喝的、吃的、買的，我們也會幫忙他們在四月份就開始說，你們開始編，編好之後，我們幫你們辦一個幸福市集，類似是一個臨時的市場，那大家就可以去表演，把你的東西都帶出來，任何你編的、你做的都可以帶出來，等於說我們幫你促銷，促銷之後他會有信心，有信心他就會繼續努力編，那慈濟人國內外參訪我們就載客去裡面的手工匠讓他們去看，看了他們就可以買。

我們現在就是...他們這些年輕朋友，他們自己做了一個 google 網頁，也規畫希望以後能做網購，有些人不能來，那原住民他們的顏色...他們的色彩很強烈，所以在銷售的部分，我們希望第一個就是說，大家在參觀的時候你就可以進來，我們現在也有規畫在全省，但是先做幾個點，去做一個感恩之旅，感恩大家，然後告訴大家我們在做這個事情，請大家來看，人來了，我們就有機會了。

其實現在每個禮拜六、禮拜天，各地的就是都來這裡，尤其是生活重建中心，經常被諮詢，ㄟ你們這裡怎樣啊，一直問啊，那現在幾個住民教他們做傳統包子、做愛玉、做咖啡。像行政院吳院長會來這邊喝咖啡、吃愛玉、麵包，他覺得說這個園區有生命力，他的芽慢慢的長出來了，他不可能一下子就變成大樹，但是是的時候他會慢慢修正，也許一開始會賣兩百塊、三百塊，但是慢慢有網購、團購、揪團來買，也許有一天會發揮出他整體的效益。

(七) 台灣是否有建立受災者歷程檔案的資訊化？（藉以連動與整合個人的其他相關台帳，進而達到綜效的援助成果）應該由中央或地方執行？

這個部份我想，社工最基本的條件就是說，他對個案保密的責任，那資訊化的過程我想一定是要防禦的，因為牽涉到隱私的問題。

### 三、服務輸送與民間參與

- (一) 有哪些比較重要的民間組織參與？民間組織的參與對於協助災民就業相關措施的推動是否有助益？其最大的貢獻為何？對於政府解決災民失業問題是否有幫助？

因為這一些的災害太大了，這裡基地是六十公頃，一方面大型的 NGO 組織他有一定的人力，也具備相當的救災原件，慈濟在全球的原件，包括永久屋的經驗很多，大陸更多，以這樣的經驗來講，我們還是願意來承擔這些，其實很多小型的 NGO 組織他也做得很好，因為我們不一定說甚麼事都要大型來做，其實很多像是區域性的或是地方性的 NGO 他們也做得很好，在很重要的時間點的時候大家可以互相補位，我覺得全台灣的 NGO 組織要跨越宗教、束縛，大家可以相互的來補位，因為在慈濟人的基金會裡面，我們慈濟人很多是基督教的，我們以前慈濟醫院的院長他是基督教，我們以前有一個校長，他也是基督教。

「通常都是縣政府他們會有多少名額，比如說他有招募一百個，但是可能來八十個，那來多少個他們會去過濾。有兩種方式，第一種就是說，縣政府現在有一個零工專案，他有一百個，那他可以委託給 NGO。」→民間團體參與的部分以救濟居多

當然我們從很多，包括從鄉親的口中，他們了解，所以這次我們提出永久屋的概念，相對是對組合屋的，這個觀念是來自於臨時性的組合屋，這次我們臨時性的組合屋，九二一的經驗是三年，拆屋還地，那拆屋還地之後，好，現在問題來了，三年之後這些災民有沒有辦法，如果回不了山上，你連生活都有問題，你還要在領津貼嗎？所以慈濟這一次提出永久屋的概念，就是說，相對於九二一，九二一受災的這些貧戶，你給他住，九二一你給他臨時居住，三年他慢慢的恢復，他可以站起來，可是山區，三年，相對的原住民是比較弱勢，

山區的生活條件跟平地不一樣，假設他下來之後，你沒有給他穩定的居住空間，他還要再去爲了他的租房子的問題，還要去努力，現在我們台灣的房子要花二十年去打拼。你希望他從這個點去發展，這些災民，他不但是災民，他可能是一度災民、二度災民、也可能是三度災民，他是不斷的…認爲永遠都站不起來了，山上回不去，平地住不了，你要他怎麼辦？  
→非營利組織提供災民需求資訊

像這一次永久屋的概念，其實是慈濟最早提出來的，我們在災後開始的緊急之後，第一階段緊急救難之後，所有的慈濟人全部到災區來應變，那其他的 NGO 組織就開始在募款，可能到了第八天、第九天之後才發現，怎麼都是慈濟人在災區。  
→非營利組織提供救災經驗與建言

因爲這一些的災害太大了，這裡基地是六十公頃，一方面大型的 NGO 組織他有一定的人力，也具備相當的救災原件，慈濟在全球的原件，包括永久屋的經驗很多，大陸更多，以這樣的經驗來講，我們還是願意來承擔這些，其實很多小型的 NGO 組織他也做得很好，因爲我們不一定說甚麼事都要大型來做，其實很多像是區域性的或是地方性的 NGO 他們也做得很好，在很重要的時間點的時候大家可以互相補位，我覺得全台灣的 NGO 組織要跨越宗教、束縛，大家可以相互的來補位，因爲在慈濟人的基金會裡面，我們慈濟人很多是基督教的，我們以前慈濟醫院的院長他是基督教，我們以前有一個校長，他也是基督教。  
→非營利組織提供救災經驗與建言。

(二) 民間組織參與協助災民就業相關措施推動的過程中，所遭遇到的最大困難爲何？

其實跟政府合作，其實申請案…申請書的企畫書也是一個…對，因爲 NGO 不是只有你一家去申請，然後，政府又有一些限制  
對，講這個，有時候他申請的項目跟你所需要的不見的吻合，

比如說你需要的是一個工作...，那我可能開個編織班，這個是大家會有的那個...開班的那個...對不對→與政府合辦訓練計劃之困難

其實一方面來講，我們現在災民要連線他們的生活條件，還要連線他們的專長，是迎向他們經驗很重要的一個，他們都是務農，居住在山上，這對他們的一些技能上，或是就業的條件上是比一般平地人差的，相對的弱勢。所以要談到就業，今天很多人來教來這邊耕人，可是很多都沒有辦法。

第一個部分大概來講，通常我們是希望說，派遣的單位，你派人到我們這邊來，還是希望有一個負責的人來管理，安全問題、管理問題，這是我們跟政府八八臨工，這些零時工我們還是會有一個...

對。所以像在屏東那一邊，就是說招募了六十幾個，那個都是原民會的，鄉親來了之後，就是給他們就是招募了六十個，那就是工地強制，強制蓋到園區那一邊，那全部就交給慈濟來管理，可是這有一個問題，就是我們管理上我們不可能...就是我們不是老闆，給錢的才是老闆，所以我們這邊說，你們還是需要有一個人，行政人員還是需要負責，比如說早晚簽到、或是說臨工出了甚麼事情，或是臨工要出去、離開，這樣我們人員到底能不能約束他，我們不能約束他。這個時候我們就希望鄉公所能夠派一個行政管理人員來這邊，你要負責他們的出去、進來、請假。這個問題就是，政府請的臨工，他希望在這個園區做事，這非常好，在管理上簽到、簽退、出去等，我們 NGO 是不可能幫你管理這些的。我只能說好，我們這邊要做甚麼事情，大家來做園區的樹木綠化、美化、除草等環境上提供，那在這樣的互動過程當中，我們掌握一個原則，就是希望臨工，他確實在工作當中，第一安全。、第二確實做到一些工作那像屏東，這麼熱的天，其實到十點、十一點戶外沒辦法做，所以我們會調整，往前往後，所以在跟鄉親們互動過程是個很重要的一個觀念，你不能說來就是

八個小時定在那邊開始除草，這種天，不要說十一點，十點半戶外就非常的熱，所以我們時間就會稍微的調控，也會尊重鄉親們的意見，所以這個部份應該是算 OK 的。→八八臨工專案之行政管理作業之業務量龐大

- (三) 就鼓勵民間組織參與協助災民就業來看，請問政府可以透過哪些誘因機制提高民間組織參與的意願？
- (四) 生活重建服務中心就業服務成果？(包含協助失業者申請失業給付、參加職業訓練及推介就業等服務。)

非營利組織辦理訓練之方式→

對，一萬多，後來我們辦的是沒有發，後來變得說勞委會辦的是有發，所以大家清楚來這邊做...是沒有錢。

做事有錢，當然我們的意思是希望說，做出他們自己特色的，所謂自己有興趣的，你可以提升自己品質的。講真得，你從很務實面的來看，你今天的訓練是要做甚麼？是你將來要靠這個技藝，你去謀生，而不是說給你去訓練半年，半年之後再來一班，我問你，能夠撐到幾班。從實務面來看真的就是。

對，後來我們也轉換一種方式，就是希望說，我們以以件計酬方式...

對，可以往外銷，你慢慢的出去，而不是說一直靠政府，靠政府話，你今天做三件還是領八百，做五件還是領八百，可是假設今天我做一件就有兩百塊，我拼了我做十件就有兩千塊。

- (五) 生活重建服務中心推介失業者就業之就業地區為災區亦或全省各地？災民工作內容是否僅著重在災區重建？？

因為生活重建，是內政部他希望每個園區，他希望有公部門來做一個橋梁，因為我們生活重建中心大部份都是請當地，這個園區的年輕人...

生活重建中心他第一個發揮的是溝通，所以整個來講，他們會

負責各自不同的...，比如說一些社工的服務、就業的輔導，就是請他們來幫忙。

#### 四、財政負擔責任

所以他也是...第一個他討論到失業率的問題，失業率高政府就受不了。所以整個來講，對地方或中央來講，對災民或是受災戶來講都是一樣的。→災民對於中央地方間財政責任的分擔關注低

其實不管是中央還是地方撥經費，比如說就業金或是志工的經費，對災民的感覺都是一樣的，但是就是說，到底能夠持續多久，一次是半年...

其實我們承攬或是承擔這個，我們已經沒有考慮到經費的問題，我們覺得說服務他是要有一貫性的，這個從八八之後我們一路相守，今天假如說我們慈濟不來承攬這個，他會覺得慌阿，因為他看到我們 NGO 安定的力量，看到師兄、師姐來關心，有問題大家來一起來討論，怎樣來協助，所以這一塊，經費對我們來講，我們是希望說，政府不足的部份，我們盡量來支持、支援。→經費的負擔不是非營利組織的主要考量

- (一) 在重大災害發生期間，中央在分配失業協助或促進就業方案之相關經費的時候，應該遵循的標準為何？
- (二) 在重大災害發生期間，縣市政府在分配失業協助或促進就業方案之相關經費的時候，應該遵循的標準為何？
- (三) 在推動失業協助或促進就業方案時，相關經費的使用規定是否有過於僵化的情形？請詳細說明這些有礙方案推動的規定為何？（流用的限制與放寬）
- (四) 在推動失業協助或促進就業方案時，是否有相關經費流用的需求？現行規定是否允許不同方案間的經費流用？是否可以舉例說明？若未來要允許更大的經費流用彈性，請問要優先調整哪些方案的流用限制？
- (五) 除了公部門之外，是否有其他的方式，可以籌措提供失業協助

或促進就業方案之相關經費？

## 五、法令架構

像我們跟政府部門之間的溝通或者是討論來講，我們會把實際的問題...，法令它所限制...法令一定是不足的，那遇到實際上的問題，我們就提出來，提出來之後，縣政府他們會來協助、解決。  
→對於法令解釋之溝通協調頻繁

都有，從中央的重建會到地方的重建會，高雄縣跟慈濟，我們三方之間，有些層面是縣政府可以解決的，有些是中央可以解決的，那假設說兩邊都有歧見的時候，我們大概會請求大家來...，因為在這邊最重要的還是受災的鄉親。→對於法令解釋之溝通協調頻繁

你自己要去弄我不管你，對不對。但是我覺得說公部門應該要多...官員應該要多進來，你要進來住，你才能夠了解，而不是你在那邊頒法令說這個不行，那個不行。

### (一) 災區失業民眾的協助方案，是否應由中央統一制定，還是給予地方透過自治條例取得較大的法規制定權限？

縣來做決定會比較順暢，因為畢竟來講...，我們就這樣好了，比如像這一次，到底哪些人可以入住，資格的審查，這是在縣府，可是整個重建條例是中央在制定，那很多措施的問題在裡面，原住民在山上蓋房子，你是我的朋友，我沒有地方住，後面這一塊地給你蓋，反正鐵皮搭一搭，遮風避雨，你是房屋所有權人，現在門牌中山路一號是你，我是一之一，我也沒有甚麼，所有權是你，因為我是你的朋友所以給我蓋，那給你蓋，我表妹沒地方住，好也給你蓋，那現在天災全部大家都毀了，你申請是可以的，因為你是地主，房屋所有權你都有，我呢？我甚麼都沒有，可是我有沒有居住的事實，有阿，你有房子、土地，你有資格，我呢？我連申請的資格都沒有，那這是政府頒布的法令，第一個房屋所有權，你有所有權，我甚麼權都沒有，政府知道嗎？從 NGO、社會救濟的角度來看，你可能還

不需要，因為你山區搞不好還有房子，我呢，我甚麼都沒有，所以從救濟的角度來看，我才是最需要被你們救濟的，但是我甚麼資格都沒有，我只有一個門牌號碼給你看…

- (二) 規範災區失業民眾的協助方案，是否應該有因地制宜的相關規定？如各地不同的最低生活保障金額？或因應各地不同的生活水準而給予不同的臨適時性工資？

法令上，公部門是說，你是不能有商業行為的，但是，這個是實際的問題。我請教你，我今天來到這裡，我甚麼都不開…

儘管這是一個住宅的，可是他賣賣饅頭、賣賣包子，這也不過是他照顧他存活的生活，公部門就這個不行賣。

這個問題就是說，你這個是住宅區，你在這營業你要繳稅，你要申請…

我們現在很難答的出來，不要說是一天，有哪個官員…，從整個營區開始建但現在，有哪個官員是坐在這裡一天，除了慈濟人，慈濟人是從五點坐到晚上十點，晚上還要在這邊巡守，所以他們的問題我們大概都有一個…，我們覺得其實沒有所謂的他們是受災，我們是來支援的，沒有這種觀念存在，這些都是我們的鄉親，我們從來沒有說，你是受災戶，我是慈濟，我是幫助你的，沒有，沒有這回事。我們的觀念就是說怎樣讓鄉親趕快站起來，那很多實務上的問題，在法律上不見得有得調整。舉一個最簡單的例子，你今天在這個園區裡面，公部門認為說，不能開商店，你不能賣任何東西…→官員應強化對於災民需求的理解

- (三) 災區臨時性的工作機會，在相關法令制度的設計上是否可以給與用人機關依據工作性質彈性調整薪資的空間？彈性調整薪資的標準與機制應該如何設計？如何規範這些彈性不會被濫用？

- (四) 對於各項協助災區失業勞工方案推動的成效，是否應該建立成

效評估機制？這樣的機制是否以及如何法制化？

訪談時間：99年7月27日（二）下午15：30

訪談單位：大愛村災民

訪談地點：高雄縣杉林鄉生活重建中心（高雄縣杉林鄉大愛村大愛路30號）

受訪者：孫○○、陳○○

訪談內容：

### 一、中央、地方政府職能劃分

（一）在災害發生期間，地方政府反應災區民眾需求之管道是否順暢？

（二）我國現行由中央負政策制定之責，而由地方執行的分工模式是否有任何在運作上的困難或問題？是否有改進解決的方法？

其實，這裡沒甚麼大問題，不過可能就是在工作上面的，就是這裡住民的工作方面這塊，政府可能比較需要在生計方面這塊。

因為搬出來這裡之後，可能在經濟上的壓力比較大一點，因為生活上比較不同，就像剛剛講的生活上的步調比較不一樣，因為之前在山上，就比較不用費用繳那麼多，一出來之後常常動甚麼東西都需要花到錢。

（三）八八水災各項措施和方案實施後，災民之「就業率」、「就業穩定率」和「薪資變動率」為何？

（四）以八八水災為例，各職訓中心（泰山、北區、桃園、台南職訓中心等）職業訓練成效如何？學員之結訓率及就業率為何？協助災民就業之就業地區為災區亦或全省各地？

（五）「八八臨工專案」之申請流程為：就業服務臺於每日上午8時受理災區失業民眾登記，災民於填註無工作證明切結書後，由鄉鎮區公所辦理簽到後上工，並於當日工作結束後，回就業

服務臺當場核薪。該專案政策設計及執行過程是否有瑕疵？是否出現非災民搶名額之狀況？如何因應之？

(六) 是否有藉由投資有助於災害復興與地域產業經濟繁榮相關事業，從而達到雇用機會的創出與確保？

其實上，我是覺得做得起來歸做得起來，不過在經費上，像要有一個空間、場地，其實上，規畫的話就像我們這裡面的人都可以規畫，不過就是需要用到一些經費。像之前有一些中小企業，就像我們在開會時候，那些中小企業會進來就是會想投資這裡吧，就是他們也有提到說，到時這裡會一些商店街。

對，就是隔壁的他們觀光導覽，有一個就是俊雄獅國，就是風味餐，還有這裡如果觀光的話，還是以原住民為主，因為我們這裡比較沒有一些特別的技藝，就是原住民這一塊會比較吸引觀光客進來，就是有原住民舞蹈或傳統手工藝這樣子。

在鄉下地方也只能發展些觀光業、農產業，不可能有工廠會來這邊進駐。

(七) 台灣是否有建立受災者歷程檔案的資訊化？（藉以連動與整合個人的其他相關台帳，進而達到綜效的援助成果）應該由中央或地方執行？

## 二、服務輸送與民間參與

(一) 有哪些比較重要的民間組織參與？民間組織的參與對於協助災民就業相關措施的推動是否有助益？其最大的貢獻為何？對於政府解決災民失業問題是否有幫助？

其實上，我之前在那邊的時候，我們那時候，路剛通的時候，是很多外界的企業家，他們是有送錢進來，可是我沒有聽說過有甚麼組織的。

(二) 民間組織參與協助災民就業相關措施推動的過程中，所遭遇到的最大困難為何？

- (三) 就鼓勵民間組織參與協助災民就業來看，請問政府可以透過哪些誘因機制提高民間組織參與的意願？
  - (四) 生活重建服務中心就業服務成果？(包含協助失業者申請失業給付、參加職業訓練及推介就業等服務。)
- 所以從這次風災來看，主要是臨工，再來就是訓練，那您接觸比較多主要就是臨工，就外面那幾位也是臨工比較多。→非營利組織辦理訓練之方式
- (五) 生活重建服務中心推介失業者就業之就業地區為災區亦或全省各地？災民工作內容是否僅著重在災區重建？？

### **三、財政負擔責任**

其實上，我聽到得好像就只是跟政府這裡提供這塊地，蓋這個房子，我沒有聽到比較有正面效果的話

其實上負面的，應該只是這裡在生計上的擔心比較多。

- (一) 在重大災害發生期間，中央在分配失業協助或促進就業方案之相關經費的時候，應該遵循的標準為何？
- (二) 在重大災害發生期間，縣市政府在分配失業協助或促進就業方案之相關經費的時候，應該遵循的標準為何？
- (三) 在推動失業協助或促進就業方案時，相關經費的使用規定是否有過於僵化的情形？請詳細說明這些有礙方案推動的規定為何？(流用的限制與放寬)
- (四) 在推動失業協助或促進就業方案時，是否有相關經費流用的需求？現行規定是否允許不同方案間的經費流用？是否可以舉例說明？若未來要允許更大的經費流用彈性，請問要優先調整哪些方案的流用限制？
- (五) 除了公部門之外，是否有其他的方式，可以籌措提供失業協助或促進就業方案之相關經費？

### **四、法令架構**

- (一) 災區失業民眾的協助方案，是否應由中央統一制定，還是給予地方透過自治條例取得較大的法規制定權限？

縣政府可能會比較了解這邊的狀況，但是中央政府可能不曉得，但是他可能給的資源會比較多，所以很難比較。

我覺得是讓中央，因為縣市政府的話，他馬上做也不能就有個結果，把那個送上去才知道會不會通過。

- (二) 規範災區失業民眾的協助方案，是否應該有因地制宜的相關規定？如各地不同的最低生活保障金額？或因應各地不同的生活水準而給予不同的臨適時性工資？

因為在這裡他不希望破壞到這裡，就可能，因為他這裡是限制外觀完全不能改變，也就是它很多商家都是放個旗子在那邊而已，然後完全就都不能動，看起來也就是跟商店那種差了很多，看起來就不過是住家多了一把旗子、一個招牌在外面而已。所以他們到時候可能會在空地那邊蓋一個商店街這樣。

- (三) 災區臨時性的工作機會，在相關法令制度的設計上是否可以給與用人機關依據工作性質彈性調整薪資的空間？彈性調整薪資的標準與機制應該如何設計？如何規範這些彈性不會被濫用？

其實上，我覺得應該是不會啦，因為你是一個這樣管理其他人，其他人也是看得到，人家會知道你是在這一方面，反正你做的事會比別人比較辛苦一點。

其實上，也是看自己工作能力而言。

這裡的一些老師和原住民代表，就是他們會先去問你的特性比較偏哪一方面這樣子，然後他們會決定你適合哪一方面的。

- (四) 對於各項協助災區失業勞工方案推動的成效，是否應該建立成效評估機制？這樣的機制是否以及如何法制化？

因應天然災害，協助災區勞工重返勞動市場之政策研究

## **附錄二 專家諮詢座談會會議紀錄**

壹、會議時間：99年8月31日（星期二）上午10：00

貳、主席：成之約教授

參、出席人員：行政院勞工委員會職訓局就業服務組許金龍科長、行政院原住民族委員會衛生福利處就業服務科詹前輝專員、國立臺灣大學社會科學院社會政策研究中心王麗容主任、國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆教授、中國文化大學勞動暨人力資源學系張家春教授、銘傳大學公共事務學系方凱弘教授、大華技術學院國際貿易系李右婷教授、行政院研究發展考核委員會吳家蒿專員、臺灣公共治理研究中心張興中專員。

肆、專家學者建議：

**行政院勞工委員會職訓局就業服務組 許金龍科長**

一、「八八臨工專案」與其他臨時工作津貼應有所區別：這份報告裡面，有好幾次用到「八八臨工專案」這個名詞，事實上「八八臨工專案」只有實施一個月，後來陸續還有其他的臨時工作津貼或方案，莫拉克特別條例也有一些臨時工作辦法，這些都是臨時工作津貼，但是很多人都一概稱之為「八八臨工專案」，應該要區別不能混淆，當日上工、當日領薪的專案才是八八臨工專案，這一點要注意一下。

**國立臺灣大學社會科學院社會政策研究中心 王麗容主任**

一、勞工重返勞動市場，國家政策面的六項理念基礎

(一) 回到以社區為中心的勞動政策思考：這些政策是否可以 for the community；in the community（要考慮到所有的政策能否在社區裡推動）；by the community（社區的居民能否參與）。

(二) 回到以文化認同與保存為依歸的思考：考慮到工作的本身是否

有文化治療的意義，建立文化認同，反思文化與他們的生活的關係，而不只是學到工作技能。

(三) 提供工作必須考慮到產業永續發展的目標：創造就業機會必須能夠結合在地產業永續發展。

(四) 以人力資本開發為目標：希望災區裡的每一個人都可以變成有用的人，人力資本可以得到充分的開發，讓就業更有意義，如技藝的學習或婦女居家服務方案。

(五) 去福利依賴為主軸：在災區裡看到輕鬆來輕鬆拿這個真的好嗎？是否造成福利依賴，延緩他們走入就業市場。當然災變的階段確實很重要，但是在短中長程計畫裡一定要考慮到是否會造成福利依賴的問題，這是我們制度上的一個陷阱。

(六) 要盡可能創造就業機會：必須能夠創造就業機會，才能協助災地的居民在地就業。

## 二、策略分析：提供什麼方案、措施最能夠協助災民重返勞動市場 (以災變發生四個階段分析)

(一) 緊急救援階段：在安置的地方創造提供就業服務方案，使災民能夠自己幫助自己的在地就業方案，讓他們感受到他們自己的價值，透過工作走出災變的陰霾。

(二) 安置階段：八八風災的安置有很多不一樣的安置方式，在這個階段的方案很不一樣，有中繼屋、組合屋，而這些工作機會都應該要讓有能力協助的災民參加。這次還有安置在軍營，在軍營中有很多婦女適合的工作機會，讓災區民眾透過參與培養對於社區的情感。

(三) 重建階段：開發最適合當地的一些產業，當地鄉鎮公所或勞委會都花了很多力量去評估什麼是最適合當地的產業，有未來性的工作。最重要的是，在這個階段應該要有長遠的規劃，讓年輕人能夠回來協助社區的發展，很多企業也都為災區民眾創造一些就業機會。

**中國文化大學勞動暨人力資源學系 張家春教授**

- 一、我們目前的缺點是，外塑的很多，但很少去融入當地生活。他們基本上是一個 community，失去 community 就會失根，所以要在社區中找出路。
- 二、誘因的問題：美國的制度是不鼓勵懶人，如果工作的意願不強，可能無法領到失業救濟，這些就是機制設計的問題，救急和長期規劃是不一樣的。
- 三、願景的塑造是很重要的：地方政府很多時候會受到利益的糾葛，有些事情就會變調，未必是原先想得那樣，因此，必須要有願景、要有規劃。如原住民有一塊地，自耕自食，自給自足，但是永久屋，把原住民連根拔除，那做什麼都不對，很多人回到山上去是因為那是根之所在，那是他生活的方式，那些價值並不能用金錢衡量。
- 四、日本有信用保證的制度，但是台灣沒有，因此當我們在談要借用日本的制度時，我們要思考我們國家缺乏的是什麼。災區特色產業的建立，必須考量上下游產業的扶助等。
- 五、如果沒有辦法建構一個供應鏈體系，不如就從社區開始，先重社區營造開始，包括人力統計、需求是什麼？如果沒有這些人力統計，後面的開發就會不容易。如何做好重建工作，如何引進企業、民間資源，應該有個比較好的管理機制，很多企業有時候不是捐錢而是給機會，這是更珍貴的東西，民間的力量要善於使用，而不是只看錢、硬體設備，這是目前制度上沒有切中要害的地方。

**國立台灣大學國家發展研究所 辛炳隆教授**

- 一、研究的目的應該是未來遇到類似的問題是否可以有一個機制可以啓動、遵循。
- 二、災區分都會型與非都會型兩種類型：都會型與非都會型的處理

機制是不一樣的，日本阪神大地震是都會型的，和我們這次的是不一樣。都會型的如果重建完成後，產業便會回來，但是非都會型的，情況便不一樣。

- 三、就非都會型來說，要重返勞動市場，市場必須存在，勞動市場不是獨立存在的，它必須要有產品市場，所以產業是最重要的。研考會的計畫是否有災區經濟重建的研究，必須先有經濟、產業重建才會有就業與訓練的問題。目前是否有一個未來災區發展的想像，如果沒有，這些末端的問題就沒辦法處理。
- 四、在地產業發展的問題：日本有很多地方的特色產業，但是台灣在地產業的發展並不容易，台灣難的部分是在行銷，因為台灣大部分的消費者不會去介意在地的精神與在地的文化。舉例來說，7-11 都可以賣奮起湖的便當，而且 7-11 賣得比當地還好，從這裡可以知道台灣的在地產業所面臨的處境，供給面我們都做了，現在必須對於消費者去做教育。

**行政院原住民族委員會衛生福利處就業服務科 詹前輝專員**

- 一、原住民的立場是希望能夠補不足，在其他部會的資源、措施都實施了之後，再進行補充。
- 二、法令問題：筍工廠和民宿設置的法令突破，兩者有各自適用的法規。

**國立臺灣大學社會科學院社會政策研究中心 王麗容主任**

- 一、災區人口群資訊的掌握，對於提供就業服務是非常重要的，社區化的概念是需要考量的，如果中央不能了解基層，做出來的政策便是空中樓閣，如詹專員剛才提到的在地人的思考與在地化的工作需求，透過服務導向，有服務就會有就業機會。
- 二、災民的思考其實很簡單，如何讓基層的社區人可以自助也是很重要。原住民的家族意識是很強的，可以利用這樣的一個特質來協助他們。

三、都會型與非都會型災變的需求與服務模式也是不一樣的，研究團隊可以去界定本研究將來結果提供服務模式的思考，是在什麼架構下所建立的就業服務模式方案，因為都會型與非都會型、平地與山區是很不一樣的就業模式。事實上，就業模式可以分為臨時性就業、過渡型就業，或是永久型就業，所以必須界定所提供的模式是在哪一型就業模式下的思考。

中國文化大學勞動暨人力資源學系 張家春教授

一、需要有一個平準的機制，好好的善用民間的資源，讓災區的工作更具永續性。

伍、散會：中午 12：00

因應天然災害，協助災區勞工重返勞動市場之政策研究

### 附錄三 期末報告審查意見回覆表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	成教授之約	
1.	研究內容似限定「莫拉克颱風」及「921 大地震」，惟天然災害類型不只於此，且發生地區有「都會區」及「非都會區」之分，政府因應不同災害情境，所應採取之就業協助為何？建議酌作探討補充或提出後續研究方向，並就研究範圍再多予補充說明。	本研究在研究期程有限之下，僅能蒐集近年來我國重大災害之文獻資料。惟「莫拉克颱風」及「921 大地震」恰巧發生於「非都會區」，故整體內容偏重此災害情境。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。本研究已於政策建議中，建請政府未來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，以提升協助災區勞工重返勞動市場之成效。
2.	第六章結論與建議，提出培養在地產業協助災民在地就業之政策建議，請考量災區重建可行性，補充說明適	本研究為採納年度研討會論文研考會審查意見，另於十月份召開第四次團隊會議，重新檢視報告內容，並且研提更具體之政策建議，故整

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>合發展產業，另強化各部門溝通與協調之政策建議，建請具體補充說明。又研擬因應災區政治經濟發展特色而調整協助方案之機制，舉例「美國失業補償金各州的給付標準就不一致，而我國是否也應該參考．．」，建請考量我國與美國國情差異，評估國內實施是否可行。</p>	體政策建議內容，已與期末報告初稿有所不同。
3.	<p>文字語意尚稱明確，格式大致符合本會作業規定。惟第三章書眉（第 81-97 頁）有誤等，仍請研究團隊謹慎檢視校修。</p>	本研究將依委員之建議，修改錯誤內容。
4.	<p>報告中「表格」如跨多頁(如表 2-3-1 共 5 頁)，請先以文字敘述方式呈現，再輔以 1</p>	政府針對災害實施多項就業因應措施，本研究在考量以最精簡的方式之下完全呈現政府之各項措施，最後以表格為主、文字敘述為輔的方

附錄三 期末報告審查意見回覆表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	至 2 頁精簡彙整表格。	式說明之。
5.	附錄深度訪談紀錄及專家諮詢座談會議紀錄明列受訪者單位及姓名，務請遵循研究倫理取得受訪者同意，並確認文字內容。	本研究在進行深度訪談前及專家諮詢座談會會議前，均取得受訪者及與會者同意進行錄音，並且告知事後將把錄音內容重點摘錄製成文字稿。
6.	本研究目的旨在建立一套可操作的機制，政策建議事項請區分為立即可行建議與中長程建議，並註明相對應之主、協辦機關。	本研究已依委員之建議，修改報告內容。
方教授凱弘		
1.	就文獻分析而言，有關美、日個案國家，除因應天然災害之就業協助政策及法案	近年來包括地震、颱風、海嘯或是火山爆發等重大天然災害發生的頻率逐漸增加，因此重大天然災害個

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	介紹外，建請補充說明選擇個案國家理由，及該國政治制度及社經背景資料。	案的搜尋並不困難。但研究團隊為讓相關個案分析的成果對於我國有較高的參考價值，因此在個案的選擇上，嘗試以地震和颱風為主，以對應比較我國九二一大地震與八八水災之經驗，此外，由於對個案的了解僅能透過次級資料的蒐集與分析，無法進行實地訪查，因此也以網路與文獻次級資料較易取得的先進國家為主。經綜合考量，研究團隊選擇了美國卡崔娜風災與日本神戶地震最為本研究的個案國家。美國之政治制度與社經背景將依據審查委員的意見修正。
2.	第三章第四節美國「政策執行概況與成效」為 2005 年預期成效，請說明實際成效為何，又表 3-4-1 似有疏漏建請酌修。	表格部分已根據審查委員意見確認後修正。相關政策執行成效部分，僅能確認執行，但執行的成果並無法找到資料，故仍以預期成效呈現。
3.	第五章訪談發現與分析，因	已經根據審查委員意見將訪談分析

附錄三 期末報告審查意見回覆表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	大量引用訪談原文，致報告內容較為鬆散、瑣碎及重複等情形，建請就訪談內容予以彙整歸納，節錄分析重點，俾使報告內容更為精簡，完整之訪談題目與內容請詳列於附錄。	與發現內容重新檢視，並將重覆瑣碎的內容刪除。完整之訪談題目與內容也已列於附錄。
4.	參考書目第 206-208 頁，2005a-2005m 皆為美國勞動部網頁資料，請再統整簡化，又書目標示請予以統一。	已根據審查委員意見統整簡化。
李教授右婷		
1.	就文獻分析而言，有關美、日個案國家，除因應天然災害之就業協助政策及法案介紹外，建請補充說明選擇個案國家理由，及該國政治	本研究將依委員之建議，補充報告內容。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	制度及社經背景資料。	
2.	<p>第四章日本因應天然災害之就業協助政策，文獻蒐集堪稱豐富，惟似偏重日本災害防治措施介紹，提出之政策執行概況與成效（第 114 頁）及第六章結論與建議對於我國之啓示（第 195 頁），似缺乏災區就業政策焦點與重心。又部分翻譯似不符我國慣用詞彙（如雇用障礙者、激甚災害法）、圖表未經簡化綜整（如表 4-5-1、4-5-2、4-5-3）或略顯模糊（如表 4-5-5）或標示有誤（圖 4-5-1），建請補充更正，以提升報告之可讀性。</p>	本研究將依委員之建議，修改報告內容。
3.	文字語意尚稱明確，格式大致符合本會作業規定。惟文中仍有漏（冗）字、錯字、	本研究將依委員之建議，修改漏

附錄三 期末報告審查意見回覆表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	表格引述（第 119、121 頁）有誤等，仍請研究團隊謹慎檢視校修。	字、錯字、表格引述。