

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

災後重建工程相當浩大、龐雜，如果用音樂作比喻，就如同演奏一首交響樂曲般，音符和音符間環環相扣，樂章和樂章間緊密銜接，唯有演出者同心協力，才能夠和奏出賞心的樂曲。—黃榮村執行長*

壹、研究動機

民國八十八年九月二十一日凌晨一點四十七分，一場突如其來的芮氏規模七點三級地震，摧毀了數以萬計台灣居民之家園，頓時間災民流離失所、無家可歸。依據行政院九二一震災災後重建推動委員會(以下簡稱「重建會」)之統計，這場台灣百年罕見的集集大地震總共奪去 2,457 條寶貴之生命，失蹤者 48 人，重傷者 713 人，倒塌房屋(全倒)50,644 戶，毀損居所(半倒)53,317 間，所造成之財物與經濟損失高達新台幣 3,412 億元(重建會，民 90)。

為使災後重建工作順利推動，行政院於次日九月二十二日成

* 民生報，民國八十九年八月二十一日

立「九二一地震救災督導會報」，並於二十七日改組成立「行政院九二一震災災後重建推動委員會」，並結合非營利組織的力量，進行各項災後重建工作事宜。

歷經九二一大地震後的台灣，已經過了三年多的時間，雖然災區民眾已逐漸走出傷痛的陰霾，且災後重建政策執行初期亦展現出具體成效，唯執行至今仍有諸多問題亟待解決。

例如，去年（民 90）十月九日當天，全國總工會、全國教師會、台灣居住權運動聯盟、及組合屋災民代表等多個民間團體和學界人士，更發動夜宿總統府行動，藉此表達心中對政府重建工作之不滿。此外，日前台中師範學院更發生災修工程施工品質欠佳，重建會執行長郭瑤琪要求立刻停工拆除，並追究相關失職人員責任之情事。

由於災後重建政策執行之成效攸關災民之福祉與災區未來之發展甚鉅，故政府於組合屋拆遷與校園重建過程中所面臨之困難實值得吾人進一步探究。

貳、研究目的

由於九二一災後重建工作牽涉的層面極為廣泛，大部分的重建工作需要許多機關共同協力合作才能完成，且政府是在倉促之情況下進行重建工作；因此，政府於災後重建過程所面臨之問題

是值得我們予以注意的課題。故本研究期望能經由公正、客觀的分析，檢討組合屋拆遷與校園重建政策執行過程所面臨之問題與缺失，並提出具體的政策建議，作為政府施政參考。筆者希望經由本研究，達到下列目的：

- 一、檢視組合屋拆遷執行狀況及其缺失？政策執行過程面臨之限制與困境為何？
- 二、探討災區校園重建之執行情況及其缺失為何？政府於校園重建過程中面臨之問題為何？
- 三、彙整學者專家對於組合屋拆遷與校園重建政策之意見，以瞭解其中是否有仍待改進之處？

第二節 研究方法與架構

壹、研究方法

為求能公正、客觀地呈現出政府於進行組合屋拆遷與校園重建過程中所遭遇之問題，，本研究將採取以下兩種研究方法：

一、文獻探討法 (Literature Review)

文獻探討法是最普遍、最常被使用的研究方法之一。所謂文獻探討法係指政策分析人員蒐集與某項政策問題有關之期刊、文章、書籍、論文、專書、研究報告、政府出版品及報章雜誌的相關報導等資料，進行靜態性與比較性的分析研究，以瞭解問題發生的可能原因，及可能產生之結果（吳定，民 88：50）。

本研究將以政府文獻、政策評估與九二一災後重建相關之期刊、論文、書籍以及媒體之報導為主，分別進行文獻之分析與實務之檢討。

二、德菲法(Delphi technique)

德菲法係一九四八年由美國蘭德公司（Rand Corporation）之研究人員首先發展出來，此項技術原是

為軍事策略問題的預測而設計，後來逐漸擴及教育、科技、運輸、交通等方面問題之預測（吳定，民 87：92）。

在德菲法出現之前，組織於決策時多採「團體會議討論」的方式進行，其容易產生下列缺點（黃炎霖，民 79：47）：

- （一）少數人把持發言權。
- （二）基於維持和諧人際關係的顧慮，參與者不便表達真實意見。
- （三）由於人際衝突，導致私人恩怨滲入意見中。
- （四）部屬於公開場合不便反對上司的意見。

而傳統德菲法由於具有五項基本原則，故能避免上述之缺失：（Dunn, 1994:242-244; 吳定，民 87：92）：

- （一）匿名（anonymity）原則

所有參與的專家學者以個別身份發表意見嚴格遵守匿名原則，不公開參與者的身分。

- （二）複述（iteration）原則

由主持人收集參與者之意見並公布週知，反覆進行數回合，其間准許參與者在參酌其他人之判斷後，修正其先前判斷。

(三) 控制性回饋 (controlled feedback) 原則

請參與者回答預先設計之問卷，並使其對集結起來的判斷論證作總體衡量。

(四) 統計性團體回答 (statistical group response) 原則

對所有參與者的意見作綜合判斷時，通常視其「中數」(median)、「離勢」(dispersion)、及「次數分配」(frequency distribution) 情況而定。

(五) 專家共識 (expert consensus) 原則

德菲法最主要目的在形成專家共識的情況，而得出最後的結果。

到了一九六〇年代末期，為了迎合政策問題的複雜性以及突破傳統德菲法之諸多限制，於是產生了政策德菲法。政策德菲法除了將傳統德菲法的複述原則與控制性回饋原則保留外，另引進幾項創造性的原則（吳定，民 87：141）：

(一) 選擇性匿名 (selective anonymity)

參與者只有在預測進行的前幾回合採匿名原則，但在辯論政策替選方案時，他們必須公開為其

論點辯護。

(二) 靈通的多面倡導 (informed multiple advocacy)

選擇參與者的主要標準為「利益」(interest) 與「淵博」(knowledge-ability), 而非專業知識, 即盡可能遴選代表各方利益的消息靈通者來參加政策德菲作業。

(三) 回答統計兩極化 (polarized statistical response)

在總結參與者的判斷時, 著重於各種不同意見及衝突論點的衡量。它也許會使用到傳統德菲法的衡量方法 (如中數、範圍、標準差等) 衡量方法, 但它又從個人之間與團體之間正反兩極意見的衡量予以補充。

(四) 結構性衝突 (structured conflict)

基於衝突為政策議題的一項正常特點之假定, 特別致力於從各種不同的意見及衝突的論點, 探測各種可能的政策方案及其結果。

(五) 電腦會議方式 (computer conferencing)

必要時可使用電腦, 處理各項參與者匿名互動

的連續過程，因而可免除一連串各別的德菲回答方式。

政策德菲法主要實行步驟如下（Dunn，1994：244-249；吳定，民88：270-272）：

（一）論題明確化（issue specification）

即分析者應決定何種問題將付諸討論，最好能先發展出一份問題一覽表，以供參與者增刪。

（二）遴選倡導者（selection of advocates）

即採取適當選樣方法，遴選能帶代表立於衝突立場的倡導者組成德菲小組。而「滾雪球取樣法」（snowball sampling）即為可行方法之一。所謂「滾雪球取樣法」是由政策分析家首先挑選出一位在問題領域內具權威的影響人士，再由此人提名兩位最贊成與最反對其立場者。此二人在被要求作同樣的提名工作，如同滾雪球一般，人數越滾越多，據此遴選適當的專家學者人選。

（三）設計問卷（questionnaire design）

分析者先設計第一回合的問卷，然後根據第一回合問卷回答情況，再設計第二回合的問卷，依此

類推。通常第一回合的問卷可以含有幾種問題類型：1.預測項目 (forecasting items) ; 2.議題項目 (issue items) ; 3.目標項目 (goal items) ; 4.選案項目 (option items) 。

(四) 分析第一回合結果 (analysis of first-round results)

在問卷回收後，就參與者之回答，作總體的衡量，將集中趨勢、離勢、兩極化的分布範圍及程度表明出來。

(五) 發展後續問卷 (development of subsequent questionnaires)

前一回合的結果做為下一回合問卷的基礎，政策德菲法通常進行三至五回合。

(六) 組成團體會議 (organization of group meeting)

將參與者集合在一起，面對面討論各自立場所根據的理由、假設、與論證，同時接受回饋資料。

(七) 準備最後報告 (prepare final report)

參與者的意見到最後不一定取得共識，但對問題、目標、選項及其結果的意見，則可能得到最具

創意的總結，此亦即政策德菲法的最終產物。最後報告應羅列各種論題及可行方案，並說明不同立場及其論證，此報告即可作為決策的參考依據。

綜上所述，無論傳統德菲法或政策德菲法，由於匿名原則的運用使得此方法較「團體會議討論」更能避免少數人把持發言權、團體盲思（groupthink）與衝突敵對等弊端之發生；再者，此方法的控制性回饋與複述原則亦使得學者專家能藉由新資訊的取得修正自己的意見，使政策建議更具可行性。基於上述兩項理由，筆者採取德菲法作為本論文之研究方法。

貳、研究架構

針對九二一大地震對我國社會所造成之各項衝擊，政府於民國八十八年十一月九日公佈「災後重建計畫工作綱領」，揭示以產業重建、生活重建、社區重建與公共建設等四項重建工作為核心的重建計畫，並列舉出災後重建之目標，主要有以下六點：1. 塑造關懷互助的新社會。2. 建立社區營造的新意識。3. 創造永續發展的新環境。4. 營造防災抗震的新城鄉。5. 發展多元化的地方產業。6. 建設農村風貌的生活圈。

此外，從一個操作化的角度觀察，重建會企劃處處長鍾起岱

指出（鍾起岱，民 89：64）：「災後重建工作總目標其實就是重建暫行條例的立法理由及災後重建委員會設立的組織目標，可整理如下：1. 完成災後重建工作整體計畫，恢復受災地區特有風貌及生機。2. 災區土石流；水土整治得到基本控制、生活環境、生態環境、生產環境得到基本保障，並恢復原有機能與機制。3. 完成災區行政機關、文教、道路及基本公共設施之重建工作，保障災區學童教育環境。4. 完成災區產業基本設施整備，提升居民所得水準至少至受災前之景況。5. 災區居民各項福利服務、心理輔導、就業職訓、醫療服務與公共衛生到達令人滿意之水準。6. 完成災區住民居住地區聚落重建與更新，滿足災區基本住宅需求。」

綜上所述，災後重建政策之目標在於能儘速恢復災區原有之風貌，並使災民能走出傷痛的陰霾，進而將災區塑造為永續發展之新環境。故本研究從九二一災後重建政策之內涵談起，依次論及組合屋拆遷與校園重建政策之執行狀況及其缺失，並採用德菲法彙整專家學者對於組合屋拆遷及校園重建政策之意見，最後提出研究結論與建議。研究架構如圖 1-1 所示。

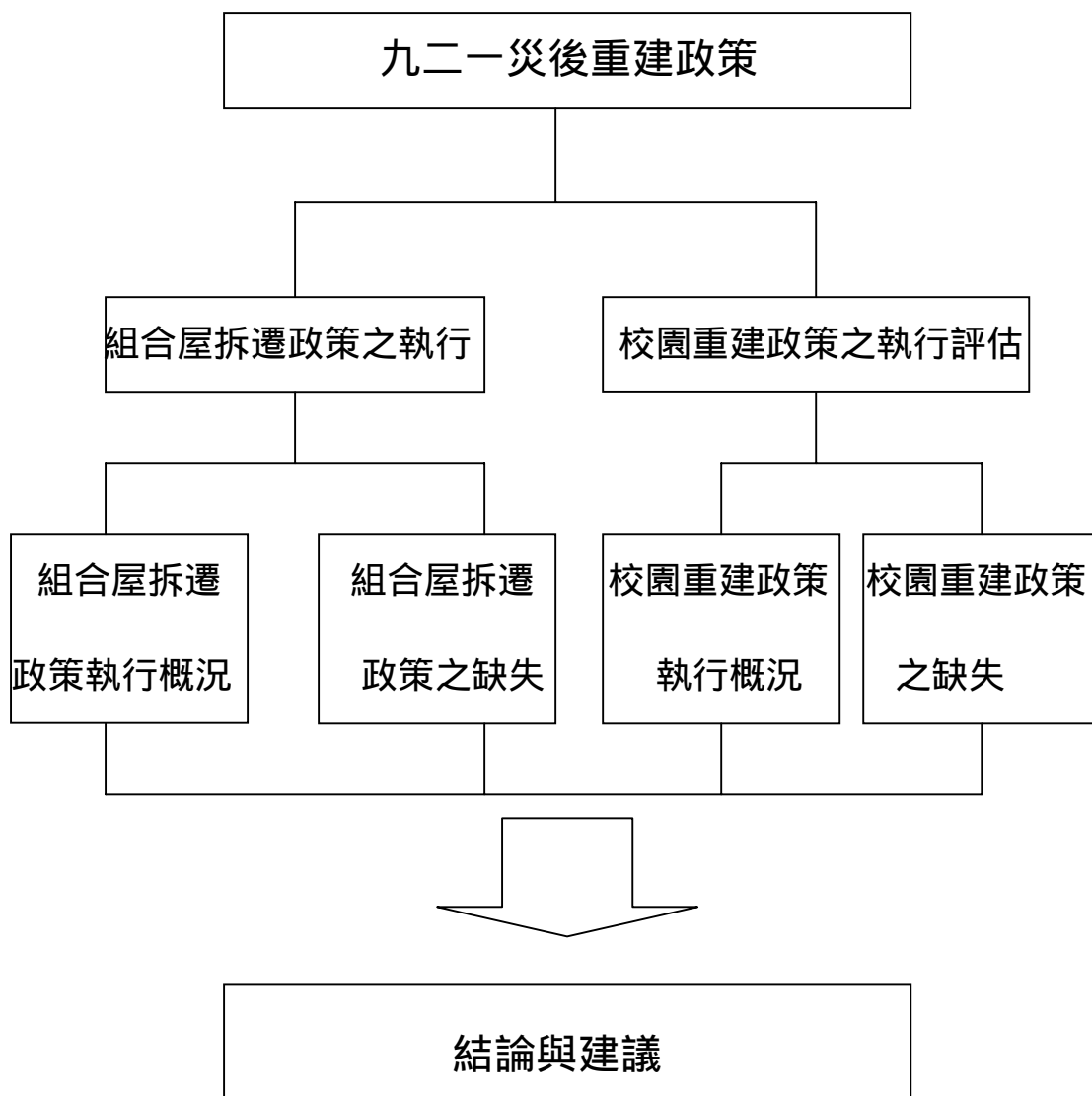


圖 1-1：研究架構圖

資料來源：作者自製

第三節 研究範圍與限制

由於災後重建政策範圍十分廣泛，依據政府於民國八十八年十一月九日所公佈「災後重建計畫工作綱領」，主要包括：產業重建、生活重建、社區重建與公共建設等四項重建計畫。故本論文之研究範圍以災後重建工作中關於組合屋拆遷及校園重建政策為主。

此外，由於政府災後重建政策仍處於執行階段，故本研究對於組合屋拆遷與校園重建政策之評估，純屬政策執行階段之評估，評估期間至本研究報告提出為止，故難以對災後重建政策績效作整體性的評估，又限於時間、經費等因素，筆者未能親赴災區進行實地調查(Field Research)，此為本研究之限制；因此，倘若文中出現對政府負面之評價，並不表示災後重建政策績效不佳，只是欲藉此項研究提出學者、專家對於組合屋拆遷及校園重建政策的觀點，以作為政府施政上的參考。

第四節 重要名詞闡釋

為避免造成讀者觀念上的混淆，本節將針對若干關鍵性名詞之意義作一解釋與釐清，茲說明如下：

壹、政策評估

在探討政策評估之前，吾人需對評估(evaluation)一詞加以說明；但各家說法不一，茲擇要分述於後：

一、C. H. Weiss (1972 : 1) 認為：「評估乃一個相當彈性的字眼，蓋評估者係以一種明示或暗示的標準，檢視和衡量某一現象，並且對各種人、事、觀念進行優劣之判斷。」

二、M. C. Alkin(1972:107)則認為：「評估是一種過程，這個過程在於確定重要的決策範圍，選擇適當的資訊，蒐集與分析資訊，並做成摘要，藉此提供決策者選擇適當方案之基礎。」

三、William N. Dunn (1994 : 104) 認為：「評估乃是一種政策分析程序，藉以製造有關政策結果之價值的相關資訊。」

而所謂「政策評估」(policy evaluation)則有以下幾種看法：

一、Lincoln and Guba (1986 : 8) 所歸納的四種政策評估的定義，可謂是一般比較常見的說法，其分別為：

- (一) 評估著重在決定績效與目標之間相符的程度，此即傳統的「總結性評估」(summative evaluation)或「影響評估」(impact evaluation)。
- (二) 評估強調的是蒐集有關研判政策選案的資訊，此即「作業研究」(operations research) 的途徑。
- (三) 評估著重於比較實際效果與宣稱的需求之差異，此即 M. Scriven 所謂的「目標中立的評估」(goal-free evaluation)。
- (四) 評估者期以鑑賞 (connoisseurship) 的途徑，透過評論的手法來描述和評價一評估，此即藝術批評家 (art critics) 的典型作風。

二、J. E. Anderson (1994 : 238) 認為：「政策評估乃針對政策的內容、執行與效果所進行的估測 (estimation) 評量 (assessment) 或評價 (appraisal) 。」

三、Rossi and Freeman (1993:5) 指出：「政策評估係指有系統運用社會研究程序，評估社會干預計畫的概念化、設計、執行與效用。」

四、丘昌泰 (民 87 : 98) 則認為政策評估包括下列內涵：

- (一) 政策評估的對象為足以影響社會發展的公共政策與計

畫，私人計畫則不包含在內。

(二) 政策評估的方法必須採用多元的社會科學的研究方法，一類為社會指標、時間序列分析、實驗設計等量化方法；另一類為專家判斷法、主觀評鑑法等質化方法。

(三) 政策評估者包括官方與非官方的評估者，前者如國會、行政部門特赦委員會；後者如利益團體、政論家與傳播媒體。

(四) 政策評估的內容包括政策產出與結果(policy output and outcome) 兩方面，其中尤以政策結果的評估最為重要。

五、吳定（民 88：582-583）認為：「政策評估是指政策評估人員利用科學方法與技術，有系統的蒐集相關資訊，評估政策方案之內容、規劃與執行過程、執行結果的一系列活動。其目的在提供選擇、修正、持續或終止政策方案所需的資訊。」

六、林水波與張世賢（民 73：330-331）即表示：「政策評估乃基於有系統和客觀的資料蒐集與分析，進行合理判斷政策的投入、產出、效能與影響的過程；而其主要的目的在於提供現行政策運行的實況及其效果之資訊，以為政策管理、政策

持續、修正、或終結的基礎，擬訂未來決策的方針，發展更為有效和更為經濟的政策。」

以上諸位學者對政策評估所下的各種定義，筆者認為 Rossi and Freeman 之定義較為完整周詳。

貳、政策執行評估

政策執行評估的主要意涵，在於有系統的評估政策的運作是否依照原訂的計畫進行，以及政策是否達到特定的對象

(Rossi and Freeman, 1979:39)。易言之，政策執行評估所涉及的作為，主要包括以下四項 (Snyder, 1980:440)：

- 一、督導與紀錄政策執行過程中，所發生的事件、所採取的行動，以及所投入的資源。
- 二、依據政策內容，蒐集與紀錄實際運作的資料。
- 三、發掘或預測政策設計或執行的缺失。
- 四、將政策運作的資訊，回饋給執行人員，作為改進的參考依據。