

臺北市政府社會局 SARS 防疫 工作實錄暨相關建議

顧燕翎 · 林玟漪

壹、前言

一災害事件的本質與連帶

這幾年來連續發生在臺灣地區的重大災難事件主要有：民國八十八年九月二十一日發生的 921 大地震、民國八十九年的象神風災和民國九十年的納莉風災，以及民國九十一年年的華航 525 空難等災難事件。這些災變除具有災害特性的「不可預測性」外，每當災害發生，多使社會局（以下簡稱本局）同仁日夜工作，人仰馬翻，緊急採取各項應變措施，諸如：人員的調度與關懷、受理社會民眾物資捐輸與配送等等。而歷年來發生的災害，位於臺灣首善地區的臺北市，每一次均由市長及市政府一級官員率先投入，並動員人力於第一時間進行相關工作，本局可以說沒有一次置身事外，也因此讓我們在每一次的經驗中累積災變工作應變學能，舉凡風災、火災、震災、空難到 SARS 疫災，可看到本局工作同仁在整個市府團隊中穩定的心理素質與彈性的工作角色。由於防災工作，

尤其是 SARS 疫災，需要組織體系全員投入，使得傳統上災變工作僅以「消防單位」為防災第一線，面臨了必要的調整與修正。可以說「重大災害」已與臺北市政府每個局處，甚至是每個同仁，多少有著密切的連帶關係，當然本局在本府團隊中所肩負的角色亦是舉足輕重、不可或缺。

本文首先從制度的層面，介紹本局在防災體系所負的角色，提供本局防疫工作法定架構的概括瞭解；接著，回顧這一段看似混亂卻井然有序的防疫過程，本局亦步亦趨嚴陣以待，同時在各主管人員的勇於承擔和一線同仁的默默努力下，貫徹服務者自我安全保障第一、體現老弱貧病優先照顧的工作信念，並在各單位同心協力下，完成此一艱峻的防疫暨復原工作。最後，我們願意以有用的實踐經驗是減輕災害的不二法門之心情下，與大家分享這段工作，並以抗煞三大階段為描述主軸，此外也提出本局此次工作特色；文末，我們更不免提出建議，建議則擷取本局第一線同仁最直接的回饋，期待下一次的防疫，

我們能走得更穩健。

貳、SARS 為什麼是災害？

—臺北市社會局於災害防救

應變體系任務介紹

一、疫災的法源依據：

災害防救法將災害分為天然災害及人為災害，並於第二條規定略以：「災害：指下列災難所造成之禍害：(一)風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害等天然災害。(二)重大火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、空難、海難與陸上交通事故、毒性化學物質災害等災害。」；此外，對於其他未規範的災害，則於同法第三條第六項規定略以：「其他災害：依法律規定或由中央災害防救會報指定之中央災害防救業務主管機關。」。臺北市重大災害緊急應變處理要點第二項則以列舉方式規定，將「疫災」納入重大災害範圍。

另，依傳染病防治法第三條第一項第四款規定，第四類傳染病係指其他傳染病或新感染症，經中央主管機關認為有依本法施行防治之必要時，得適時指定之。有鑑於 SARS 屬於新的感染病症，醫療界對其所知甚少，未來如爆發感染，其對市民生命健康安全產生的威脅及引發的社會活動相關損失無可計，因此行政院衛生署並於九十二年三月廿八日公告 SARS(嚴重急性呼吸道症候群)為第四類法定傳染病。

二、社會局的 SARS 防疫緊急應變體系：

「臺北市各級災害應變中心作業要

點」對於疫災開設時機的規定為：當中央業務主管機關發布本市為傳染病疫區時。在九十二年四月廿四日和平醫院封院廿四小時內，市府即依災害防救法成立防災中心，啟動 SARS 防疫機制(表一 臺北市政府 SARS 災害應變中心架構圖)；在此架構下社會局的工作任務為：

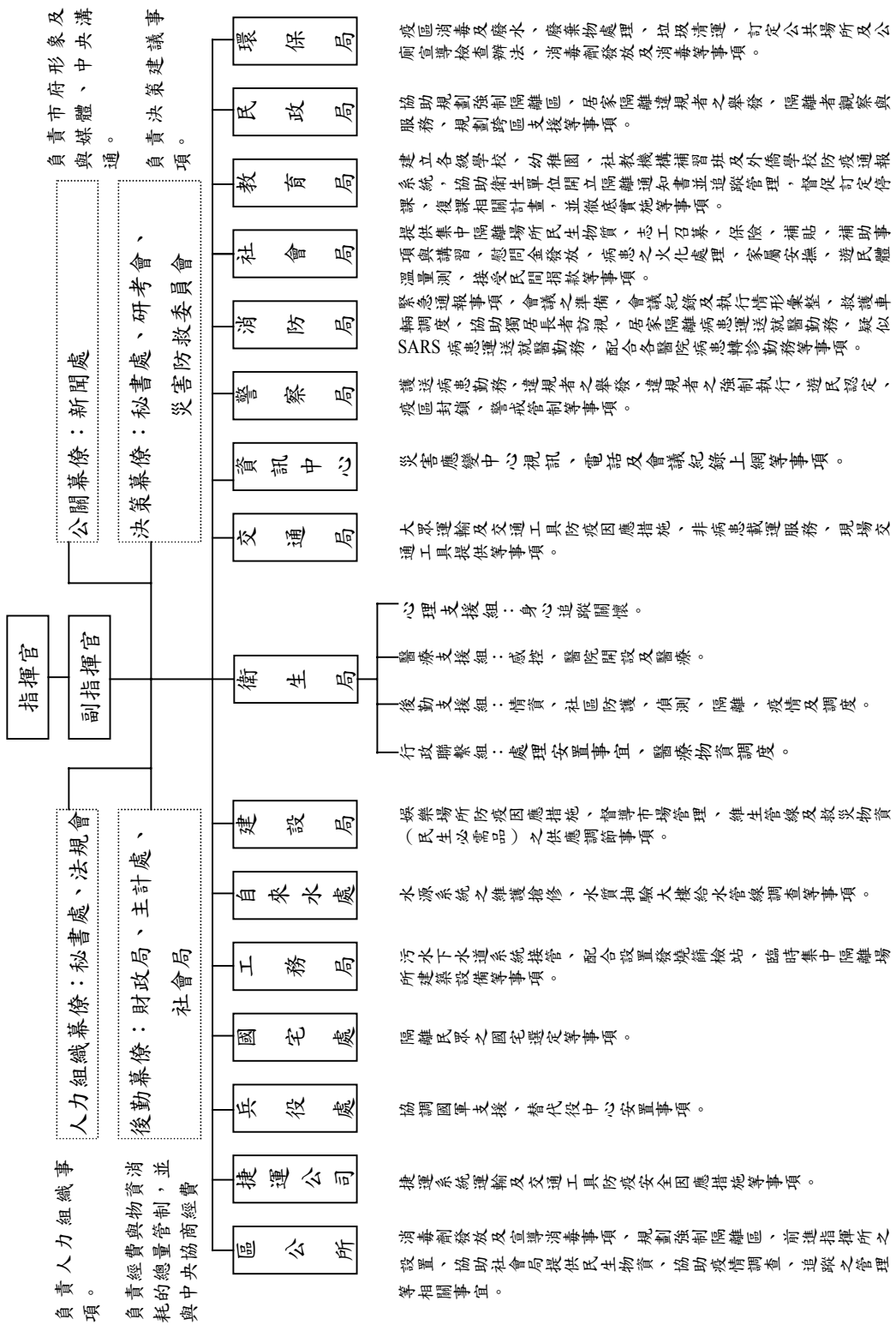
(一)擔任 SARS 災害應變中心後勤幕僚：

依臺北市各級災害應變中心作業要點第二條規定，本市有災害發生或發生災害之虞時，為採取災害預防或應變措施，設立災害應變中心，四月廿五日上午市級災害應變中心成立，在災害應變中心幕僚作業的部分社會局與財政局、主計處擔任後勤幕僚，主要負責經費與物資消耗的總量管制；分業務則負責提供集中隔離場所民生物資、志工召募、保險、補貼、補助事項與講習、慰問金發放、病患之火化處理、家屬安撫、遊民體溫量測、接受民間捐款等事項。

(二)成立社會局緊急應變小組：

依臺北市各級災害應變中心作業要點第八點規定，為處理災害防救事宜或配合災害應變中心執行災害應變措施，市災害應變中心各任務編組單位應於機關內部設緊急應變小組並建立緊急應變機制。因此緊急應變小組可以說是社會局防救災工作的核心架構；四月廿五日社會局緊急應變小組成立，包括綜合作業組、關懷服務組、資源人力組、後勤支援組、殯殮服務組五組，各組的工作項目為：

表一 臺北市政府 SARS 災害應變中心架構圖



1.綜合作業組：

主要為(1)執行社會局緊急應變小組防疫總幕僚作業，(2)市災害應變中心及緊急應變小組排班及聯繫等相關事宜，(3)疫情傳遞、聯繫及處理事項，(4)辦理民間急難救助金申請、轉發居家隔离慰助金及死亡慰問金，(5)救濟組相關資料統計彙整事宜，(6)慰問金發放，(7)臨時交辦事項。

2.關懷服務組：

主要為(1)針對本局平宅、各科室主管福利機構及各附屬機構疫情狀況、需協助事項（物資、人員隔離或安置……）、慰問需求、機構初步處理情形等進行資料蒐集與整理，(2)對於遭受疫害之本市民眾與本局輔導個案進行關懷訪視，(3)於緊急封閉場所前進指揮所設置關懷詢服務站，(4)疫區遊民耳溫測量及安置處理，(5)獨居長者關懷問安。

3.資源人力組：

主要有(1)捐贈物資受理：受理各界捐贈物資、物資分類、儲存、標示、統計賑災物資數量及造具捐贈者名冊建檔，(2)物資轉發：確認需求、轉發予需求單位建立發放名冊及統計庫存物資數量等，(3)受理各界捐款、開立收據、存入專戶、造具捐贈者名冊及統計等，(4)登錄醫療物資捐贈廠商、建立名冊予衛生局媒合，(5)捐款及捐物公開上網，以資徵信，(6)協助執行民生物資登錄與志工登錄派用，(7)志工招募與組訓。

4.後勤支援組：

主要有(1)協助防疫人力排班事宜，(2)辦理防疫人員加班事宜，(3)緊急採購隔離

場所民生物資及設施設備，(4)防疫工作人員（本局緊急應變小組）之餐點供應，(5)本局緊急應變小組辦公室之整備及設備器材之充實，(6)其他臨時交辦事項。

5.殯殮服務組：

主要有(1)建立因疫死亡遺體處理流程，(2)殯殮服務相關設施設備之準備事宜，(3)遺體接送、進管、火化等事宜，(4)冷藏設施設備不足之調度事宜，(5)靈堂佈置事宜，(6)提供諮詢服務及家屬悲傷安撫，(7)辦理公祭事宜，(8)殯殮服務資料之統計回報。

(三)配合前進指揮所現場相關工作：

因應 SARS 防疫工作隔離措施的需要，市政府於隔離現場設置前進指揮所進行現場救災調度，並依疫情的嚴重程度區分設立級別，和平封院部分屬市級層次，由歐副市長晉德擔任指揮官，華昌國宅、仁濟醫院部分屬區級層次，由轄區（萬華區）區長擔任指揮官，由於 SARS 防疫工作有別以往以消防局為主導之防救災現場工作模式，因此原有災害現場的防救災工作設計加以調整後，依九十二年五月十五日修訂的「台北市政府執行『社區管制措施』現場指揮所工作一覽表」（表二 台北市政府執行『社區管制措施』現場指揮所工作一覽表），本府位於社區的工作同仁，因應合力互補增進效率之需，應配合各現場指揮官（各區區長）指揮與協調，此次分工區分為疫情調查組、家戶訪查組、資料彙整組、送餐及遞送物資組、返家登記組、關懷服務組、新聞聯繫組、環保組、交通組、救濟組、治安組、國軍支援組等

十二組，其中本局主責「關懷服務組」，協助提供受疫情感染家屬情緒安撫與諮商服務；此外並負責提供志工名冊，交由現場指揮官進行「送餐及遞送物資組」工作。

表二 臺北市政府執行「社區管制措施」現場指揮所工作一覽表

製表日期：92 年 5 月 15 日修訂

組 別	工 作 內 容	服 務 同 仁
指 揮 官	管理「現場指揮所」各項事宜。	區長。
疫 情 調 查 組	一、公衛護士針對「管制之社區」染病者調查。 二、公衛護士針對「管制之社區」染病者發病前接觸史調查。	衛生所護理長、護理師約 12~20 名。
家 戶 查 訪 組	一、公衛護士藉由每日三餐送餐服務，針對「管制之社區」內居民，作家戶調查。 二、發送後續健康檢查表。	同上。
資 料 彙 整 組	對於「管制之社區」各項調查資料，彙整及統計。	護理師 2 名。
送餐及遞送物資組	一、由社會局提供列冊專責志工，交由區指揮官平時聯繫及運用。 二、若現場指揮所運作初期，尚無志工報到，則委請「家戶查訪組」及區公所同仁協助工作之推行。	志工每日 8~10 名。
返 家 登 記 組	請當地戶政事務所派員至現場，辦理返家「居家隔離」人員報到工作。	戶政事務所每日 2 名。
關 懷 服 務 組	打電話情緒安撫、諮商服務，如有需要並轉介專業團體，介入輔導。	社會局社工每日 2 名。
新 聞 聯 繫 組	負責新聞發布及媒體聯繫工作。	新聞處派員協助。
環 保 組	負責區內消毒、清潔、整理及污染廢棄物清理等工作。	區清潔隊同仁 20 名。
交 通 組	一、負責聯繫公車運輸協調事宜。 二、負責聯繫消防局派遣救護車輛等事宜（由消防局派員協勤）。 三、負責追蹤後送病患之去處。	警察分局第七組 1 人。
救 濟 組	一、負責各項物資調度及協調聯繫工作之執行。 二、其他各項長官交辦或應辦事項。	區公所社會課長及課員 3 人。
治 安 組	負責封鎖區域之劃定及派員維持治安等事宜。	每天三班每班 50 名（含支援警力）。
國 軍 支 援 組	負責聯繫國軍支援人力之請求。	憲兵 10 名。

(四)擔任本府 SARS 防治及復原委員會關懷組幕僚：

爲有效推動 SARS 疫情防治工作，九十二年六月一日本府成立「臺北市政府 SARS 防治及復原委員會」，下設醫院組、社區組、關懷組、振興組等四組，本局擔任關懷組幕僚與相關局處推動以下工作，包括志工運用、民間資源募集、遊民照顧、獨居長者關懷、SARS 死亡及病患家屬安撫、慰問金發放等，同時擔任社區組與振興組成員。

參、抗煞三部曲

一準備期、防疫期、復原期

前述已從組織設置的角度，介紹法定架構下的社會局緊急應變體系，實際上，從三月卅一日本市通報第一件 SARS 案例開始，社會局開始提供可能病例關懷服務，至六月疫情逐漸趨緩，發展評估指標及後續關懷慰問信延續服務提供的深度。回顧社會局 SARS 防疫工作的發展脈絡，包括了準備期、防疫期及復原期三大階段，工作範疇實乃較於法定架構下的防災應有運作為廣，爲協助讀者窺看本局抗煞工作全貌，謹按階段擇其要項，按時間先後序列呈現如後：

一、抗煞第一部曲：準備期

這個時期，本府防災系統尚未啓動，由於九十二年三月廿八日衛生署疾病管制局已將 SARS 列爲第四類法定傳染病，基於防疫的考量，對內，本局啓動疫情通報系統，要求所屬機關及業務主管的民間機

構進行疫情通報，共掌握六萬八千位機構住民或成員的疫情；對外，在接獲內政部提供的可能病例名冊後，本局自三月卅一日起即透過電話關懷家屬，必要時提供家屬相關的社會福利服務。

(一)對內：啟動社會局疫情通報系統

三月廿七日下午本府開會決議，啓動疫情通報系統，自廿八日開始，社會局要求所屬機關及業務主管之民間機構進行疫情通報，包括本局所屬五處平宅、老人自費安養中心、浩然敬老院、廣慈博愛院、陽明教養院、慧心家園，以及四十四家身心障礙機構、198 家老人安養護機構、1085 所托兒/托育/托嬰中心、10 所育幼院、3 處少年中途之家、3 處婦女庇護機構、3 處遊民安置服務處所等，共約 6 萬 8 千位住民或成員的疫情掌握。

(二)對外：可能病例關懷及諮詢服務

三月卅一日開始針對內政部提供之名冊，進行可能病例電話關懷，隨著疫情的發展，關懷的對象擴及疑似病例及死亡病患之家屬，並於四月三日完成關懷服務專線之設置，提供民眾福利諮詢、急難救助申請以及居家隔離者急難救助與心理關懷諮詢服務，此時詢問者多爲區公所及衛生所人員，以詢問如何申請內政部急難救助爲主。

二、抗煞二部曲：防疫期

此時期，自四月廿四日和平醫院爆發院內感染遭封院開始，隨著疫情的升高本局投入大量人力進行 SARS 防疫工作，和

以往災變不同的是，SARS 的疫災本質處處衝擊著原有的防災運作方式，包括福利服務該如何輸送給隔離的民眾或染煞病例，擔憂染煞的心理影響了志工投入防疫工作的意願，所引發的志工人力運用議題，還有社區中恐懼遊民成為感染源進而促成相當有特色的遊民防疫工作等，當然，逐漸成形的防護講習更是本局各項任務執行前的必備課程；可以說在原有的防災架構下，仍面臨相當多的意外挑戰需突破、創新；這個時期的工作內容不確定性高、隨時視疫情發展調整工作措施，乃至於不管基層同仁或高層主管時時得面對層出不窮的新狀況，此時除了社會局內部需協調，局處之間更需溝通、至於遠在一線的同仁只能練就一身膽識應付現場多變的情勢；以下我們便跟隨社會局緊急應變的腳步，回顧社會局緊急應變小組各組的防疫角色：

(一)成立社會局緊急應變小組

四月廿四日下午，和平醫院突然開始封院管制措施，院內許多醫護及病患陷入恐慌狀態，院外不斷湧入焦慮的家屬，當日晚間社會局即派三名社工同仁到達和平醫院現場安撫院外抗議家屬，由於封院引起的群眾反應太過激烈，且面對這一未知的新型疾病，市府不敢掉以輕心，隨即於四月廿五日上午 11：00 成立市級緊急應變中心，社會局於下午 2：00 召開「社會局緊急應變小組」會議，啟動防災機制，社會局應變小組下轄五個小組，分別為綜合作業組、關懷服務組、資源人力組、後勤

支援組、殯殮服務組。

(二)綜合作業組－防疫總幕僚、慰問金發放

1.防疫總幕僚

主要為社會局緊急應變小組防疫總幕僚，承上肩負市級防災救濟組幕僚同時協調規劃社會局防疫工作之進行；此外負責防疫期間之疫情傳遞、聯繫；完成社會局各單位 SARS 應變計畫以避免並減少同仁一旦被居家隔离後影響業務正常運作，並且每日固定召開社會局 SARS 防災應變小組會議直到疫情結束。

2.慰問金發放

為補償接受強制隔離者之身心損失，臺北市乃配合中央發放強制隔離慰問金及死亡慰問金，因而影響家計者則評估其需求核發急難救助金，由於本市居家隔离人數眾多，社會局便於五月廿六日與衛生局、民政局研討本市 SARS 強制隔離慰問金發放原則，針對強制隔離金社會局與相關局處協調出以下方式，提高發放效率：

(1)通知：個別通知接受隔離者於規定期限內申請，惟考量發放慰問金資料正確，仍請符合申請者檢齊申請資料逕向社會局第二科提出申請，並據此撥款。

(2)提醒：社會局申請中華電信自動語音系統，通知符合居家隔离規定者檢送資料提出申請，採用科技精簡不必要人力作業。

由於本市將近四萬筆居家隔离資料涵蓋來源包括教育局、衛生局、民政局等單位，使得資料格式不一致情形，社會局更開放多種管道發放以便利市民取得慰問

金，甚至緊急動員全局同仁投入資料比對工作，直至十月十四日共核發 29,184 筆資料，完成率達 75%，且持續攀升中；在疫情吃緊的同時，隔離慰問金的發放作業在隔離名冊資料不全領受者認定不易、又需準確發放以保障隔離民眾權益的情況下，若沒有社會局全體同仁投入居家隔離慰問金的資料比對作業，要圓滿達成任務實屬不易。

(三)關懷服務組－拓展災變社工新體驗

延續現場關懷的社會工作任務，一旦前進指揮所設立，社會局的社工員永遠在關懷服務第一線，和平封院當晚，前進指揮所尚未設立時社會局即已派駐三名社工同仁進行現場評估設站；除了現場設站，染煞病例、家屬以及獨居長者的關懷服務勢不可免，雖然有居家隔離的限制，透過電話仍能反映家屬福利需求、傳達市府關心；對於本市六千多名獨居長者，更首創結合本府其他局處投入關懷訪視工作；至疫情逐漸趨緩，社會局引進臺大醫學院精神科教授李明濱所發展的簡式健康表（BSRS-5），並發展出一套社會心理評估指標，以評估疑似染煞病例及家屬之災後心理照護及福利問題需求；此外，遊民防疫工作也是本次工作焦點，除了防疫的意義外，由於與遊民的密集接觸，我們對遊民有更多的認識，在加上源自防疫而相對特別的輔導經驗，社會局從遊民防疫工作獲得了遊民輔導的新體驗，算是意外的收穫。

1. SARS 個案關懷服務工作

在現場輪值工作的部分，四月廿五、

卅日及五月九日社工員進駐和平醫院、仁濟醫院以及大理街華昌國宅前進指揮所，配合區級救災總指揮，提供現場民眾福利諮詢、家屬關懷及情緒安撫、志工調度、隔離民眾生活需求協助等工作，社會局派員至上述現場提供廿四小時輪值，至和平醫院五月十七日封院結束及五月廿日華昌國宅撤站。五月十八日起並配合各區防疫工作，派員至區公所輪值；就關懷服務的部分，針對疑似/可能/死亡病例之家戶，進行評估訪視，反映案家需求，尤其是可能病例關懷自三月卅一日起即開始進行，共包括可能病例關懷 508 人、疑似病例 278 人，死亡病例 125 人。此外，推動市府首長關懷專案，自六月五日起本府 17 個局處首長，提供 141 人次的關懷慰問，死亡病例的部分並發放慰問金、致贈輓聯、申請內政部急難金等，並依個案需要以彈性方式發給。

突破以往的是，SARS 個案的後續關懷輔導，本局在 7/4 寄發關懷信，表達本局的關懷慰問以及福利訊息，雖然本市的疫情嚴重，相對的個案需求增加，但是透過關懷信的寄發，建立了 SARS 個案與本局聯繫的平台，讓社會局的服務廣泛為個案知悉，這是在人力有限的情況下發展服務的新選擇，此外，為進一步瞭解病患及家屬生活狀況，我們更發展出 SARS 個案服務評估指標，包括身體、經濟、工作、心理等四大面向（表三 SARS 關懷慰問判斷問卷），透過此項評估工具有助於社工員進行全面性的評估，提高後續服務的效能。

表三 SARS 關懷慰問判斷問卷

案主姓名：

聯絡電話：

聯繫時間：

身分別	<input type="checkbox"/> 1.民眾 <input type="checkbox"/> 2.醫護人員	
	是否曾因 SARS 隔離？	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	是否為 SARS 可能病例？	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	是否為 SARS 疑似病例？	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	是否曾直接碰過 SARS 病人？	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
家屬是否染 SARS 死亡？		<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否

第一部分：身體指標

後遺症嚴重程度？	完全沒有 輕微 中等程度 嚴重 非常嚴重					定義說明
	_____					◎非常嚴重：指需戴氧氣筒協助呼吸或併發其他疾病者。 ◎嚴重：指呼吸經常會喘、需定期回診者。 ◎中度：指偶爾呼吸會喘者。 #如三分以上者為身體損傷程度嚴重，需定期追蹤關懷。
	0	1	2	3	4	

第二部分：經濟指標

家中罹病或死亡者對家庭經濟影響程度 (罹病者係指因 SARS 導致身體受損無法負擔家計者)	完全沒有 輕微 中等程度 嚴重 非常嚴重					定義說明
	_____					◎非常嚴重：死亡或罹病者為家中經濟唯一提供者。 ◎嚴重：家中經濟 1/2 來源為死亡或罹病者。 ◎中度：死亡或罹病者偶爾提供家庭經濟，且對家庭經濟影響低。 #如三分以上者為經濟影響程度嚴重，需連結資源並定期追蹤。
	0	1	2	3	4	

第三部分：工作指標

家庭成員需就業協助程度？	完全沒有 輕微 中等程度 嚴重 非常嚴重					定義說明
	_____					◎非常嚴重：因 SARS 導致失業。 ◎嚴重：失業達半年以上且對家庭經濟影響很大。 ◎中度：家中有人失業且家中經濟影響中等。 ◎輕微：家中有人失業且對家中經濟影響輕微。 #分數 1、2……連結就業服務資源 分數 3、4……函轉勞工局協助。
	0	1	2	3	4	

第四部分：心理指標

	完全 沒有	輕微	中等 程度	嚴重	非常 嚴重	定義說明
1.睡眠困難，譬如難以入睡、易醒或早醒。	0	1	2	3	4	◎<6分：一般正常範圍一指心情穩定、很健康。 ◎6~9分：輕度—建議提供紓壓資訊。 ◎10~14分：中度—請同仁定期進行追蹤。 ◎15分以上：重度—轉心理衛生中心（曾雪鳳 33936779#18、傳真 33936588）處理。
2.感覺緊張或不安。	0	1	2	3	4	
3.覺得容易苦惱或動怒。	0	1	2	3	4	
4.感覺憂鬱、心情低落。	0	1	2	3	4	
5.覺得比不上別人。	0	1	2	3	4	

2.街頭遊民防疫工作：量測耳溫及隔離安置

(1)量測耳溫

結合民間團體「救世軍」自四月卅日下午 6:30 起每日在臺北車站北一門發放晚餐及便當，並提供遊民口罩及耳溫測量，如有體溫超過攝氏 38 度即逕送醫院。此後，街頭遊民耳溫測量工作從未停歇，四月卅日至五月十一日由社會局、警察局與區公所合作每日測量，五月十二日至卅一日只要民眾通報便出動社工同仁前往測量、輔導前往武崗營區隔離。

自六月一日起，為避免本市街頭遊民受到感染或成為感染源，配合全民量體溫行動，社會局規劃「臺北市各局處認助遊民方案」，六月一日至十四日號召市府廿一個局處約 150 位同仁認助各區遊民，共量得 2,641 人次，六月十五日起結合民間志工團體救世軍及基督教救助協會，進行中正區及中山區遊民量測體溫，七月一日以後更結合 12 位參加以工代賑的遊民協助量測體溫，持續服務至七月底。

(2)隔離安置

街頭遊民居家隔离措施，始於五月二

日在龍山寺量得二遊民發燒，五月六日確認一曾出入活水泉教會活動之女性遊民，本府即針對曾出入龍山寺、仁濟醫院及參與活水泉教會活動之遊民進行強制居家隔离措施，對於其他街頭遊民則勸說返家或接受本局隔離安置；五月七日至十一日成立萬芳臨時收容中心安置遊民 16 人，達成階段性任務；之後在馬市長全力支持下，武崗遊民中途之家在短短三天即整（搭）建完成，五月十一日起正式收容安置，為遊民防疫工作提供重要後送系統，六月廿日疫情趨緩暫時停止安置，累計安置隔離 160 人，隔離期滿後護送返家者 71 人、轉送北縣營區 2 人、轉安置本局遊民收容所 44 人、轉送其他榮民之家 6 人、養護機構 1 人、住院 4 人、大眾運輸站 25 人、其他七人自行離開。

3.關懷本市獨居老人

由於五月八日發生華昌國宅一名獨居老人疑似染煞在住處死亡，因此十日起臺北市針對本市六千餘名列冊獨居老人進行電話關懷或家訪，積極輔導獨居老人安裝緊急救援系統，五月十六日至七月十四日共計 421 人申請安裝，全市共有 1,906 人安

裝，中華長者守望服務協會捐贈 100 套長者生命守護系統，至七月十四日止有 53 位長者提出申請，成效卓著；此外並於五月十六起開始發放平價體溫計予萬華區獨居長者，並動員本府教育局協助未安裝電話之長者進行家訪，國宅處及翡翠水庫則支援電話訪視工作。

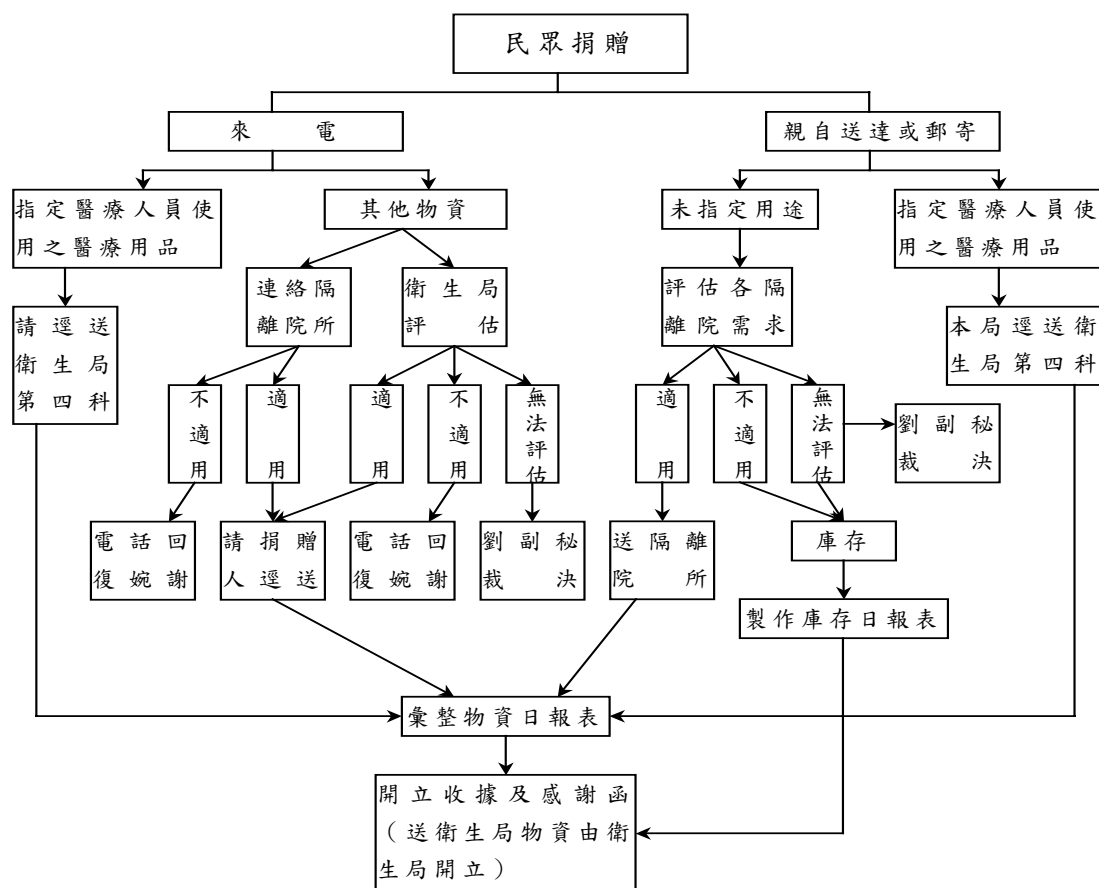
(四)資源人力組－資源加人力，防疫最得意

就物資部分，本組主要負責捐贈物資受理、轉發，以及捐款的管理及徵信，人力部分則指志工組織訓練工作，為清楚說明關懷服務工作與人力組訓，因此將志工組訓放在此一篇幅說明。

1.資源

四月廿五日社會局發布物資捐輸專線及網址，開始受理物資捐輸提供一般民眾如有捐輸需求者方便連絡的管道，有鑑於以往物資捐贈均採窗口收受方式，社會局需耗費大量人力及倉儲管理成本，因此本次採取「空中物流」處理所有物資，亦即如有民眾表示欲捐贈物資，本局及先行評估各隔離院所包括至善福利園區、基河二國宅、武崗營區等處之需求，再依其需求請捐輸單位逕洽該隔離處所，對於部分仍需透過社會局轉發之物資則結合貨運公司運送，不僅提高物資配送效率也大大節省倉儲、交通及人力成本（表四物資捐贈流程）。

表四 SARS 捐贈民生物資流程圖



至於海外僑胞之捐贈則協助其快速通關。有關捐贈者的表揚，則於七月五日配合辦理「臺北 OK 感謝有您」市政府感恩頒獎典禮，由市長親自表揚捐款或捐物達十萬元以上的個人團體，另對於其他額度之捐款亦頒發感謝函；另考量若干專業醫療物資需由衛生局來作統籌分配，故醫療物資之捐贈由衛生局統籌。

2.人力

初期，法鼓山、慈濟等團體志工雖已在和平醫院外駐站提供物資遞送、情緒安撫工作，由於院內醫護、行政人力不堪封院長時間照護病患之壓力，為提供足夠替代人力，歐副市長於四月廿七日首度公開呼籲招募志工，社會局於四月廿八日設立三支志工招募專線，受理個人志工投入防疫工作，包括醫護專業人員、一般志工，並將志工名冊交由需用單位調度使用。

除了前進指揮所遞送物資或情緒安撫需志工人力的投入外，關懷居家隔離者、大理街居家隔離者的送餐服務、每日遊民街頭耳溫測量等工作都獲得志工人力支援，然而五月四日慈濟退出和平現場的決定，反映這次事件中志工因考量個人（或家人）健康威脅致影響服務意願，使得團體志工大為減少，雖仍有七百多名的個人志工可用，但分散各處聯繫整合諸多不易；為有效運用人力因應無限期的 SARS 抗疫，本局一一了解個人志工的服務意願以行政區為單位分組，進一步組織個人志工及團體志工共 954 人，並於五月卅、卅一日辦理志工防護訓練，使其更有效投入防疫工作以應未來所需。

(五)殯殮服務組－全人全程關懷

五月一日與殯葬業者商討 SARS 往生遺體運送事宜，社會局召集殯葬處與臺北市殯葬商業同業公會座談，討論 SARS 往生遺體運送有關事宜，由於公會會員缺乏處理傳染病遺體之防護措施，本局並於次日協請衛生局進行殯葬業者之遺體運送流程及防護措施說明。

五月二日商討 SARS 往生者家屬關懷服務標準作業模式，包括遺體火化作業流程初步確定；依據往生者家屬居住地區派社會局社工員提供電話關懷與心理支持，並持續追蹤以評估家訪時機；聯結法鼓山志工提供奠祭儀式助唸等服務。五月八日協調 SARS 病患遺體處理志工暨協調業者採用統一運送價格，免除不肖業者趁機哄抬價格。

(六)後勤支援組

主要負責防疫人力排班、加班事宜，緊急採購隔離場所民生物資及設施設備，因應和平醫院緊急封院，四月廿四日下午社會局便緊急調度物資至和平醫院，緊急採購民生用品，提供院內工作人員、病患、病患家屬需用，武崗遊民中途之家設立時，亦仰賴本組採購充實營區各項設施，得以讓武崗在短時間內順利運作；此外負責防疫工作人員（本局緊急應變小組）之餐點供應、本局緊急應變小組辦公室之整備及設備器材之充實等；後勤人員的辛苦沒有亮麗的舞台但也唯有他們的充分支援，才能讓前線同仁無後顧之憂。

三、抗煞三部曲：復原期

防疫後期，雖然疫情已逐漸趨緩，但各項復原工作仍不可輕忽，關懷工作仍需進行，大量的捐款徵信工作更要積極處理，為有效預防下一波的疫情，規劃健全防疫計畫與配套措施以及本次防疫經驗整合都是復原期的工作重點。

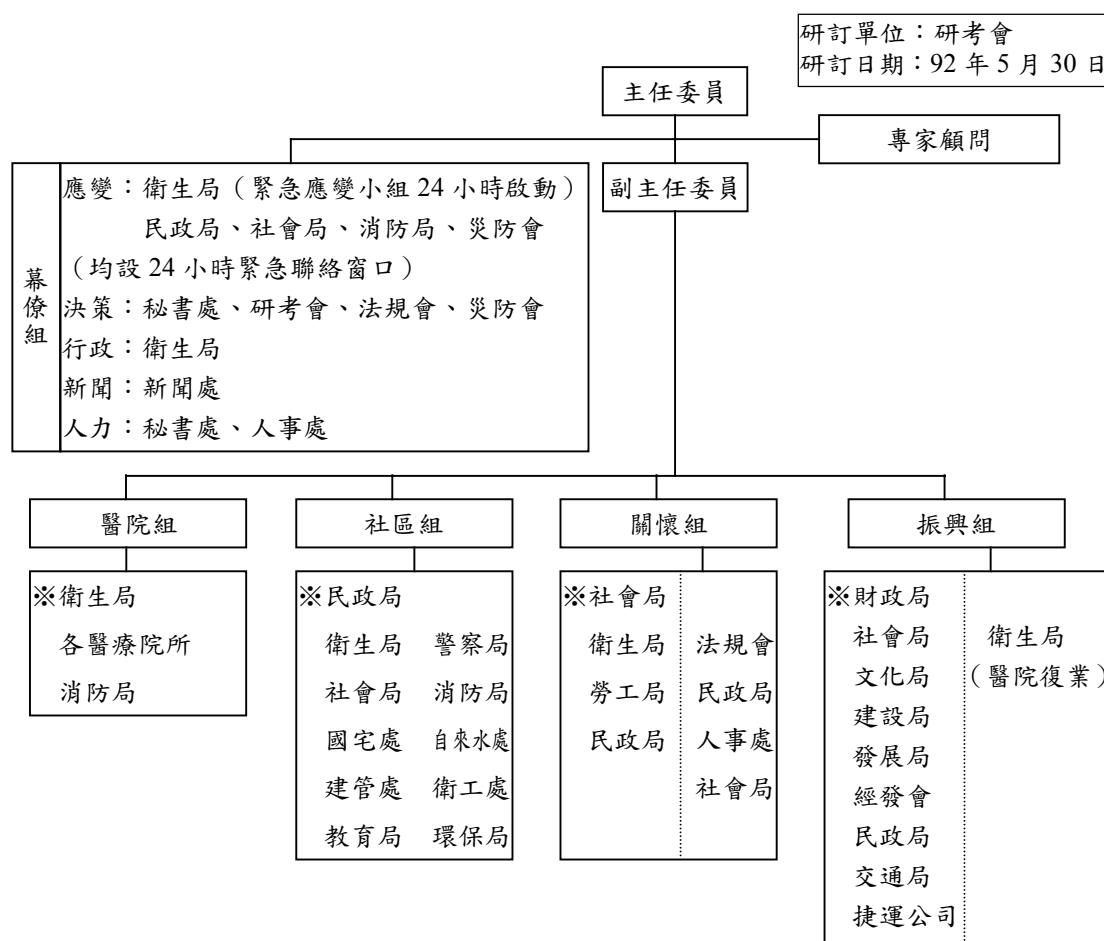
(一)擔任本府 SARS 防治及復原委員會關懷組

幕僚，繼續關懷工作

六月一日「臺北市政府 SARS 防治及

復原委員會」(表五臺北市政府 SARS 防治及復原委員會組織系統圖)成立，下設醫院組、社區組、關懷組、振興組等四組，社會局擔任關懷組幕僚，搭配各相關局處進行以下工作，包括志工運用、民間資源募集、遊民照顧、獨居長者關懷、SARS 死亡及病患家屬安撫、慰問金發放等。

表五 臺北市政府 SARS 防治及復原委員會組織系統圖



註：※者為主辦機關

因此除了染煞病例及家屬的持續關懷，基於服務弱勢的工作理念，社會局亦接受衛生局轉介之和平醫院員工、家屬需關懷者，計廿五案，由社會局社工員提供關懷訪視，七月廿一日與勞工局、衛生局辦理和平醫院看護工關懷茶會，計 18 名看護工參與。此外，於八月八日、八月十一日辦理二梯次訓練，邀請臺大醫學院精神科教授李明濱先生講授簡式症狀表（BSRS-5）使用說明會，提供社工員迅即瞭解個人心理照護需求，以預估提供心理衛生服務專業人力的評估架構，成為本次社工員進行災害個案心理評估的重要工具。

(二)妥善運用捐款

六月十日通過「臺北市 SARS 管理運用委員會設置要點」。自和平醫院封院以來，各界捐款不斷，為了妥善運用捐款，自六月十二日由市長召開第一次捐款管理委員會審議衛生局等單位提交 20 案，同意補助者 18 案；迄今共召開 3 次，總計通過 32 案。每次會議之補助情形均公佈於本局網站，以昭公信。

(三)規劃健全防疫計畫與配套措施

由消防局規劃完成「臺北市政府 SARS 防疫災害應變各相關局處業務權責分工表」，將防疫工作分為：減災階段、整備階段、應變階段及復原階段四階段。社會局主要負責整備階段的食物、飲用水及生活必需品之調度供應；應變階段之志工招募及保險等服務保障、接受民間捐款、提供集中隔離場所民生物資、遺體處理、遊民體溫量測、前進指揮所飲食及生活用品供應等事宜；以及復原階段之民間捐款暨物資運用或發放、遊民及獨居長者查訪、受災家屬及抗疫工作人員關懷慰問、慰問金

發放等事宜。

此外，衛生局並完成「臺北市今年秋冬流感期 SARS 防治計畫」，以不同燈號區分 SARS 警示程度，啟動不同之防疫機制，其中關於遊民、安養護中心之防治策略及托兒所的發燒監測均有所規範，以有效預防監測疫情。

(四)重整再出發，防疫經驗傳承更重要

為整合本次社會局的防疫經驗，作為日後防疫工作之參考，並提供同仁壓力紓解（debriefing）的機會，蓄積能量重新出發，於六月廿七日、七月三、十七日，共辦理三場防疫經驗分享座談，特別將基層同仁與主管同仁分梯辦理，提供同仁自由抒發、討論、建言的機會，從社會局基層員工至中高階主管共 230 人次與會，蒐集彙整了 139 項基層同仁的建言，透過不同科室同仁間的經驗分享也增進了業務執行上的瞭解與同仁的凝聚；此外，針對一線社工員的現場工作經驗累積，社會局並組成後 SARS 工作小組，包括一線社工員、社工督導等成員，經過五次的討論將防疫期間的一線工作經驗建議回饋給社會局；不管是經驗整合或工作建議，這些都是組織裡最寶貴的資產。

肆、臺北市社會局 SARS 防疫特色：

一、志工系統重新建構：

志工在本次防疫工作的參與，包括前進指揮所遞送物資、情緒安撫，關懷居家隔離者、大理街居家隔離者的送餐服務、每日遊民街頭耳溫測量等，然而過程中部分志工團體或個人的退出，反應這次事件中健康威脅對於服務意願的影響，是本次

防疫工作中最大的意外，也是防災工作以來首度遇到動員上的困難，反映一般人對於 SARS 確實有很大的疑惑與焦慮。但同時也突顯了另一批勇於投入的防疫志工，因為 SARS，本局重新組織了 67 個志工團體及 125 名個人，加強防疫知識及裝備的提升，總計獲得 261 名防疫志工的服務承諾。

二、全府人力總動員：

防疫工作不僅是衛生局的權責，更需全府總動員投入，無論是 21 局處認助遊民街頭量耳溫、還是結合翡翠水庫等三個局處關懷本市獨居老人、甚至發動 17 位一級局處首長關懷慰問 SARS 個案，打破業務權責的藩籬，紓解了社會局的沉重負擔，當然，社會局進行了相當多的溝通協調與共識的建立，才能讓局處所進行的關懷工作更接近社會關懷的本質，這是防災工作局處合作模式的首創，同時更建立了局處合作、團隊一體的新關係。

此外，這種提供人群服務的局處合作中，帶給局處同仁的感受性回饋更是始料未及的收穫，猶記局處認助遊民計畫實施前的防護訓練中，部分局處的同仁不免帶著被遊民染病的擔憂、因而產生心理抗拒，但經過持續進行的耳溫量測工作的洗禮，發現自己竟能與遊民建立了基本的信任關係，進而賦予投入遊民防疫工作積極性的意義，類似的情況也發生在獨居長者的關懷問安工作上，這是局處合作的意外收穫，也為未來的局處合作立下一個感性上的誘因。

三、遊民輔導現新機：

由於街頭遊民防疫工作，社會局有機

會和遊民有更密集的接觸，每日耳溫測量的頻繁接觸以及隔離安置期間的所進行輔導工作，不但提升本市遊民棲息地的掌握，透過此機會將遊民資料進行更全面完整的建檔，同時讓社工員和遊民之間有重新的認識和理解，建立更具信任感的專業關係，武崗遊民中途之家的輔導大致以下述七原則進行：

- 1.分級隔離收容。
- 2.醫護人員住進服務。
- 3.每日測量體溫兩次。
- 4.任選自治幹部。
- 5.運用「以工待賑」激發工作意願。
- 6.社工專業及時介入，協助遊民回到生活常軌。
- 7.衛教宣導與持續追蹤關懷。

如同社會局同仁防疫經驗分享座談中，談到遊民工作的感受，發現透過武崗隔離處所的工作經驗，得以重新看待這個人人害怕的小眾，其實遊民並不可怕，包括：(1)進入武崗 SARS 防疫、澄清自己之前對「遊民」認識不夠，產生的內心恐慌，(2)遊民可以有轉機及重塑的機會，對遊民可以深入觀察，(3)在武崗的期間對遊民有重新的認識，且有創新處理的機會等等回饋；遊民防疫的經驗產生了雙向的成效，受益的不只是遊民，也包括了社會局的同仁。

四、單位間的整合與分工：

除了本局部分業務由全府動員投入外，此次防疫的一大特色即是市府各單位的整合與分工，包括由衛生局及民政局共同完成的送餐服務、民政局及社會局對於 SARS 居家隔離者的關懷工作、衛生局和社會局提供 SARS 個案的後續心理輔導等，

都是各單位間整合再分工的成果；這種整合分工的模式提升了防疫工作各環節的連貫性，適時補足工作調配的窘境，在合作的基礎上確立分工的方式，也增加對市民的服務效能。

伍、本局後 SARS 工作小組對相關事件幾點建議

本局於此次 SARS 疫災後，由幾位實際投入工作的同仁，定期悉心研討，彙整出不少寶貴現行作法與創新建議，在本文結語除部分建議外，並特別將後 SARS 工作小組意見提出分享，供讀者先進參考。

一、訊息傳遞方面力求快速與一致：

各機關在災難應變時，實多半已能善用資訊科技，此次本局亦收到資訊快速傳送與回應的良好效果。善用組織內部（如局內網）進行資訊傳遞，使防災訊息發布窗口統一，有助於整合內部防疫訊息。又本府各級主管常需花費相當時間進行機關間溝通協調，許多政策決定和局內的最新訊息或許不及普遍轉知同仁，透過局內網公布即時政策決定的方式，可以補強及溝通，讓所有同仁對防疫工作的進行清楚瞭解，彌補外點同仁或前進指揮所同仁的資訊落差，亦可提升每位同仁參與感、使組織反應快速，一線同仁在區級防災團隊裡回應亦能得到重視。

二、通訊配備應更加善用有助整合：

為將本局位於第一線工作的同仁即時回報組織內部，提高單位對前線狀況掌握，善加運用先進通訊設備不失為有效策略，對於訊息回饋的完整性，應該會有幫助；其次，讓前線訊息透過 e 化處理，更

可提升工作效能。本局社會工作室 SARS 工作小組，更創新地提出建議，其中有關資訊及通訊設備清單認為可以包括：(1)救災公用手機：前進指揮所成員一人一機，提升現場 ⇄ 局內聯絡效率，內建防救災相關聯絡電話（包括府、局級防災應變中心、本局一級主管、二、三級科室主管與科室工作成員等），可用易付卡方式辦理，至於手機則視需要使用具有照相功能手機，便於將現場影像傳輸局內；(2)後勤公用手機：一組，後勤輪值主管用，主要作為夜間聯繫窗口；(3)手提電腦：具備無線上網功能，以利上網查詢各項訊息，或作為資料傳輸使用，另需內建救災作業相關表格；(4)數位相機：具傳輸線以及可達視訊功能之等級；(5)印表機或多功能事務機。在瞬息萬變的數位時代，資訊科技工具的使用確實能節省資源增加效率。

三、成立常駐性危機專門處理小組給予適當獎勵：

有關前進指揮所人力安排部分，由於現有災變發生時之人力調度多是聯絡到可出勤者便優先派遣，無法有效落實現有分區輪值表，又，前進指揮所關懷服務站的設置需考量現場情境因素以建立現場工作程序，因此，將來可考慮依同仁意願邀集有處理災變經驗同仁成立常駐（例如以一年為期）危機專門處理小組，專門處理前進指揮所設站初期的現場工作建制（例如以一週為期）。當然，對於績效良好者，亦應給予適當獎勵，以鼓勵有經驗同仁投入。

四、社工人員的角色與工作內涵：

秉持關懷服務的災變工作主軸，現場工作仍以在場民眾情緒安撫及福利相關諮

詢為主，後續關懷的部分則評估受災個案社會福利需求及服務提供，惟災變情勢千變萬化，如何動力複雜的現場工作中該如何掌握社會工作核心，後 SARS 工作小組的現場經驗提出的看法如下：

(一)有關前進指揮所現場工作內涵

涉及殯葬、慰問金發放等問題，現場主要仍以資訊服務為主，如家屬情緒狀態需陪伴，社工員才以陪伴者角色陪同家屬，爰此，現場工作主要以提供殯葬服務的資訊提供為主，包括：(1)提供本市殯葬相關服務諮詢，包括殯葬服務免費須知、收費項目等，(2)喪葬流程說明，包括醫院處理程序和殯儀館之接軌、疑似病例／可能病例的處理程序、喪葬事宜的聯繫窗口。

至於死亡慰問金、居家隔離金的發放雖未透過一線輪值人員，但現場仍有民眾詢問相關福利補助訊息，因此(1)一線同仁應獲知福利補助或相關決策的最新訊息；如為確認最新訊息或本府決策，應(2)以市級防災中心為一線同仁諮詢窗口，省去到處打電話詢問卻不一定獲得最新正確決策的狀況發生；至於慰問金、隔離金等涉及發放名單問題，應掌握提供名單的權責單位，如(3)名單有問題仍應回歸權責單位處理。

另有關現場志工事項之處理，可考慮受理現場臨時志工報名，掌握團體志工及現場臨時志工名冊，必要時將名冊提供區公所編組運用（如送餐、遞送物資），現場志工的總體運用仍由指揮官為妥。

(二)有關關懷服務提供的面向

關懷服務的對象，可分為前進指揮所現場與該現場以外。前進指揮所以外之關懷服務的優先次序為：獨居老人、低收入戶、身心障礙者。社工同仁可於區域社福

中心內打電話關懷，至於上述名冊可由後勤單位（社會局內相關科室，如四科、三科或資訊小組）從社會福利管理系統擷取名冊提供社工同仁使用，較同仁自行篩選有效率；而現場關懷服務的提供，則以現場需關懷（如需情緒支持、陪伴等）的民眾為主；除了關懷服務、工作項目尚包括需求反應、福利諮詢的工作項目。

五、提供同仁完整防護教育訓練及心理支持：

在災害應變時期，對於臨危受命的員工，組織應提供安全的保證及防護知識講習，在執行任務前讓其有機會安排好家中的事，讓同仁準備妥當、心無掛礙的執行任務，也有助任務的達成；在災害恢復期，提供同仁紓解（debriefing）機會，並且增加同仁的互信及凝聚。秉於這次經驗，本局特別亦邀請醫護相關人員於工作執行前落實自我防護訓練，確保同仁安全；並有機會於疫後統整彼此經驗。只要同仁間互相支持休戚與共，相信沒有克服不了的災疫。

六、市府資料作業平台的建立

正如同居家隔離慰問金發放工作所面臨「資料異常」窘境，不同的資料來源有不同的檔案格式或欄位設定，耗費後端進行資料彙整的時間，雖然社會局動員全局人力克服了慰問金發放的資料闕漏問題，但如果能在各項資料建立之初即建立可共享的資料平台，日後無論在資料建檔、更新、下載使用，更有一致性，相對也大大減少資料比對的行政成本，因此建議至少在市府層級能建立共享的資料作業平台。

陸、結 語

——人是工作的核心，如何凝聚
團隊是每個領導者思考的
重要課題

從公共管理的角度而言，公共組織因應人為或天然因素引發重大災難的事件，具有不可預測性及危機急迫性，往往不是例行的決策程序與層級節制的官僚體系所能因應，是緊急狀態下的特殊管理型態，管理者必須比一般的行政人員具備高度的危機意識、靈活的危機組織與彈性的危機處理流程，才能在時間有限、資源不足、人力欠缺的狀況下拯救民眾的生命與財產安全（邱昌泰，2002：15）。那麼如何讓組

織體系裡每一位員工，能在災害時期的強大外在壓力下，仍能妥善應變，是每一個領導者要思考的課題。否則縱有再好的防災體系與救災設備或資源，將只是空有其表。我們要說人仍然是整個工作的核心，此次 SARS 事件嚴厲地衝擊了每個個人、家庭甚至是社區，對於我們而言，著實也是全新的挑戰，甚且面臨質疑和責難，幸賴各相關公私部門的通力合作，以及本局各級同仁真誠以赴，不但圓滿達成任務，更欣慰的是本局同仁能夠全體平安。在此要感謝他們無私的投入，我們共同為抗 SARS 打了一場美好的仗。

（本文作者：顧燕翎為臺北市政府社會局局長；林玟漪為該局社工室科員）

參考資料

- 朱愛群（2002），危機管理，台北：五南。
- 吳宜蓁、徐詠恕譯（1996），危機管理診斷手冊，台北：五南。
- 林文益、鄭安鳳譯（2002），危機管理與傳播，台北：風雲論壇出版社。
- 邱昌泰（2002），臺北市防災風險評估及危機管理之研究，臺北市研究發展考核委員會。
- 臺北市政府社會局（2003），臺北市 SARS 防疫專案報告：臺北市 SARS 防疫大事記。
- 臺北市政府社會局（2003），社會局同仁參與 SARS 抗疫經驗整合訓練記錄。
- 臺北市政府社會局（2003），社工室 SARS 工作小組檢討報告。
- 臺北市政府社會局（2003），臺北市政府 SARS 防治及復原委員會－關懷組工作報告（6/3～7/15）。
- 臺北市政府社會局（2003），社會局災害防救會報工作報告（5/31）。
- 臺北市政府社會局（2003），臺北市政府 SARS 防疫工作人員與志工防護訓練手冊（5/30，31）。
- 臺北市政府社會局因應 SARS 疫情緊急應變小組作業程序，2003/6/3 核定。
- 臺北市政府 SARS 防治及復原委員會設置要點，2003/5/30 訂定。
- 臺北市各級災害應變中心作業要點，2002/4/17 訂頒。
- 臺北市嚴重急性呼吸道症候群強制隔離期間慰問金發給說明，2003/6。
- 災害防救法，2002/5/29 修正。
- 傳染病防治法，2002/1/30 修正。