

社政體系災害救助與危機處理策略

李臨鳳

摘要

災害之發生無可避免，但可將每次的災害都視之為一項危機，而以危機處理策略加以因應，包含：災害危機預防、災害危機處理及災害危機復原等階段，在時效內結合各項資源，提供必要的協助。地方政府及民眾平日即應秉持居安思危觀念，配合演練工作，才能有效降低各類災害危機發生時所帶來的傷害及損失。

關鍵詞：災害、災害救助、危機、危機管理

壹、前言

臺灣地區位於亞熱帶氣候，既處於環太平洋地震帶上，更位於歐亞大陸板塊與菲律賓板塊的邊緣，常遭受地震、颱風、豪大雨、土石流等災害的侵襲；近幾十年來由於工商進步，人口大量向都市集中，各種人為災害也日見頻傳。災害是生活不可避免的一部分，不論是自然發生或人為的事故，每天都可能發生，而重大災害不但造成財物上的損失，更有可能讓民眾喪失寶貴的生命。當災害發生時，如何運作災害救助體系給予及時協助，並加強災害危機處理策略以減緩損失，並避免災害危機擴大，是各級政府及民眾應加強重視及演練的工作。

貳、災害定義

依八十九年七月十九日公布之「災害防救法」第二條第一項第一款所定義之災

害係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。

參、災害救助相關法規

臺灣地區地理環境的特殊條件，颱風、水災、地震時有發生，常常造成人民生命和財產的重大損失，因此救災工作是早期救濟事業的重心。早於民國三十二年九月二十九日公布的「社會救濟法」中，明定針對遭受非常災變之災民提供土地稅賦減免、民生必需品給與、臨時收容所之設置、救濟物資之免稅（免運費）等緊急救濟措施。

至民國八十六年十一月十九日修正公布的社會救助法中，於第五章明文規定人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他

災害，致損害重大，影響生計者，各級地方政府應視災情需要，辦理協助搶救及善後處理、提供受災戶膳食口糧、給與傷、亡或失蹤濟助、輔導修建房舍、設立臨時災害收容場所，以及其他必要之救助，必要時，並得洽請民間團體或機構協助辦理災害救助。

因天然災害的發生具不確定性，故對其救助性質均屬短期性、臨時性，並以「救急」與「即時」為辦理原則，授權由直轄市、縣（市）主管機關辦理。故早期災害救助的法令大多屬地方性法規，中央並無相關規定，例如臺灣省政府曾頒行「臺灣省防救天然災害及善後處理辦法」，北、高二市亦曾分別訂定「臺北市防救天然災害及善後處理辦法」、「高雄市防救天然災害及善後處理辦法」以爲因應。

行政院鑒於災害造成人民生命及財產的重大損失，曾指示檢討防災體系，就預防天然災害的措施、編組、演練、宣導、教育以及發生重大災害時緊急醫療體系，乃至食衣住行等各方面如何因應等，研擬完成「天然災害防救方案」。之後於民國八十三年擴大修正爲「災害防救方案」，以因應國內各種天然災害及人爲災害的防救措施，而中央政府相關部會則據以訂定年度災害防救方案執行計劃。

在民國八十八年 921 集集大地震後，政府爲加速健全災害防救體制，強化災害防救功能，以保障人民生命財產的安全，於八十九年七月十九日公布「災害防救法」，其重點包括災害防救組織、災害防救計畫、災害預防、災害應變措施和災害復原重建。而其中以災害防救法第四十八條規定與災害救助息息相關，明文爲「災害

救助種類及標準，由各中央災害防救業務主管機關會同直轄市、縣（市）政府統一訂定之」，所謂「各中央災害防救業務主管機關」，依據該法第二條規定是指：

一、風災、震災、重大火災、爆炸災害：內政部。

二、水災、旱災、公用氣體與油料管線、輸電線路災害：經濟部。

三、寒害、土石流災害：行政院農業委員會。

四、空難、海難及陸上交通事故：交通部。

五、毒性化學物質災害：行政院環境保護署。

六、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。

據此，中央業務主管機關均訂定相關的救助種類和標準，除交通部主管的空難、海難及陸上交通事故，其事故責任由交通工具持有人或使用人負責賠償，不發生災害救助問題，以及農委會所主管的寒害部分未訂定專法外，其餘部會已按災害防救法的規定訂定各類災害救助項目和標準。有關相關條文及災害救助種類標準請參閱表一、表二。

災害救助項目經歸納可分爲下列幾類：

一、生命傷亡的救助：包括死亡救助、失蹤救助與重傷救助等。

二、住屋方面的救助：包括安遷救助、受災戶住屋毀損、住屋淹水救助等。

三、不動產方面損失的救助：包括農田、魚塢、魚商船（筏）、遊艇、舢舨之受災救助。

表一 災害防救法與社會救助法有關災害救助相關條文一覽表

災害防救法	社會救助法
第二十二條規定，為減少災害發生或防止災害擴大，各級政府應依權責實施有關弱勢族群之災害防救援助必要事項。	第二十五條規定災害救助之實施對象與適用災害種類。
第二十三條規定各級政府及相關公共事業，平時應實施災害防救物資、器材之儲備及檢查。	第二十六條規定由直轄市或縣（市）主管機關得視災情需要辦理災害救助之方式，包括：協助搶救及善後處理、提供受災戶膳食口糧、給與傷亡或失蹤濟助、輔導修建房舍、設立臨時災害收容場所，以及其他必要之救助等。
第二十七條規定各級政府及相關公共事業應實施災害應變措施，包括受災民眾臨時收容、社會救助及弱勢族群特殊保護措施、受災兒童與學生之應急照顧事項以及民生物資及飲用水之供應與分配。	第二十七條規定直轄市、縣（市）主管機關於必要時，得洽請民間團體或機構協助辦理災害救助。
第四十五條規定民間捐助救災之使用管理原則。	
第四十八條規定災害救助種類及標準，由各中央災害防救業務主管機關會商直轄市、縣（市）政府統一訂定之。災害救助金，所需經費由直轄市、縣（市）政府分別編列預算支應。	

表二 中央各部會依災害防救法第四十八條規定訂定災害救助種類及標準一覽表

中央業務主管機關	災害救助相關規定	救助種類	備註
內政部 （消防署）	風災、震災、重大火災、爆炸災害救助標準	死亡救助、失蹤救助、重傷救助、安遷救助	
經濟部	旱災災害救助種類級標準	農田之受災救助、魚塭之受災救助	
	水災、公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準	死亡救助、失蹤救助、重傷救助、安遷救助、住戶淹水救助	
		農田、魚塭、魚商船（筏）、遊艇、舢舨之受災救助	
農委會	農業天然災害救助辦法	現金救助、補助或低利貸款	
	土石流災害救助種類及標準	死亡救助、失蹤救助、重傷救助、安遷救助 農田、魚塭之受災救助	
環保署	毒性化學物質災害救助種類及標準	死亡救助、失蹤救助、重傷救助、安遷救助	
交通部	無	無	

肆、災害防救組織架構

依據「災害防救法」之規定，有關災害防救組織體系是採「三級兩層」分工，三級是指：中央、直轄市及縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所；二層是指：訂定策略的「防災會報」及推行應變措施的「應變中心」。

一、行政院、直轄市及縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所等均應設置「災害防救會報」，行政院應設「災害防救委員會」及「專家諮詢委員會」；另直轄市及縣（市）政府之防災會報應設專責執行單位及專家諮詢委員會；鄉（鎮、市）公所則指定單位辦理會報事務。

二、行政院、直轄市及縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所應視災情性質及規模，及時成立緊急應變小組及適時開設災害應變中心，以因應災情變化進行相關處理。

三、為辦理搶救災事宜，中央及地方政府應設搜救組織，並可結合全民動員防衛組織，俾及時提供搶災協助。

我國災害防救工作共可區分為七個階段，即：災害徵兆、災害預防、災害整備、災害應變、災害善後及災害管理等，於各階段均有其應對策略。災害一旦發生時，災害主管部會或發生地之地方政府應即動員緊急應變小組，並速研判災情規模暨評估需否開設應變中心加以因應；如影響民眾生活時，應評估是否開設災民臨時收容站，同時發動社會資源提供必要民生物資，亦需隨時通報災情俾使應變中心掌握最新資訊，提供搶救災所需協助。有關中央各相關部會至地方政府之各災害防救組織架構及運作模式，請參閱圖一「災害防

救組織架構暨運作模式」。

伍、災害救助流程

依「災害防救法」第三章災害防救計畫之規定，由中央至地方均應研提災害防救基本計畫，作為執行依據。綜觀中央各部會依主管權責所訂各類災害防救業計畫，其中有關社政單位之災害救助工作主要有二：一為受災民眾臨時收容照顧保護；另一則是災害救助金的審查和發送。有關社政體系災害救助工作分述如下，並請參閱圖二「社政體系災害救助流程圖」。

一、受災民眾臨時收容照顧保護：

地方政府於平時即應先建立臨時收容處所相關資料，包括：地點及環境、主要連絡人、可容納人數、可動員資源等，俾於災害發生時，可視災情就近提供適當場所開設為臨時收容站。當收容站開設後，需全力動員轄內社會資源人力及物力，於站內提供必要之民生物資，以安定災民的生活，同時給予情緒支持與心理輔導，安撫其躁動情緒，直到災情減緩、災害解除為止，再協助災民返回家園，並展開重建工作；如需醫療服務，應即協調衛生單位迅即提供，以免延誤病情。其間對老、弱、障礙民眾，尤其需對特殊需求加以妥善照顧，避免造成二次傷害。

二、災害救助金審核發放：

災害救助係為協助遭受災害致損害重大、影響生活之人民，本諸「救急」原則，由地方政府辦理，提供必要之緊急權宜措施。故災害救助金之發放對象係以「人」（而非以「財產」）為標的，發放金額應以協助受災戶於一定期間內安然度過災難為度。

辦理災害救助金審核發放應以下列原則辦理：

(一)作業以救急為原則：災害救助首重時效，故災害救助金之發放應掌握救急原則，充分授權地方政府，並簡化災害認定與發放作業流程。

(二)對象以均等普遍為原則：憲法、災害防救法及社會救助法對於接受災害救助者之資格條件並無排除適用規定，故對具相同受災事實者均應提供相同的災害救助金；具不同受災事實者，則提供不同的災害救助金。

(三)發放額度以「表達關懷慰問」或「短期救急紓困」為原則：災害救助金發放是災害救助權宜措施之一，是政府對受災戶之關懷與慰問，而非補償或賠償，故其發放額度以能短期週轉之救急紓困或表達關懷慰問意旨為主，避免造成社會大眾對災害救助金性質之混淆。是以，目前各地方政府之發放額度均統一為：死亡及失蹤者發給二十萬元、重傷者十萬元及住屋毀損不堪居住者以每戶五口為上限，每口發給二萬元之安遷救助。

救助金辦理發放作業時其實際運作以村（里）為單位，亦即當災害發生且符合發給災害救助金條件時，即先由村（里）長、村（里）幹事，全面調查轄區受災情形，必要時可會同派出所員警及直轄市、縣（市）政府工務部門指派工程人員協助，確實勘查災害發生之時間、種類、原因、區域、受災戶數、人口、傷亡人數及房屋損失數目，據實填具勘查表，由鄉（鎮、市、區）公所速報請該管直轄市、縣（市）政府並派員前往督勘，俾辦理救助經費之申請、撥款、發放暨核銷等事宜，並應將

相關災情報告彙轉主管單位備查。

換言之，自災害發生、搶救災、災害應變至復原重建等階段，均需由基層進行災情查報，隨時將最新災情回報直轄市、縣市政府，並彙整至中央災害應變中心和主責單位，以及由直轄市、縣市政府辦理災害救助金的發放，以掌握時效對受災民眾提供必要的協助。以社政體系為例，第一層辦理單位即為鄉（鎮、市、區）公所的社會課同仁，於受理村（里）長災情通報後，即應回報至第二層之地方政府應變中心或社會局，如需中央協助時則應立即與第三層中央災害應變中心（社會司）聯絡；而中央災害應變中心開設時，相關主管部會輪值人員亦會以電話與各地方政府辦理窗口聯繫通知應注意及配合事項，彼此互通訊息掌握最新狀況，將災情降至最低。

陸、災害危機處理策略

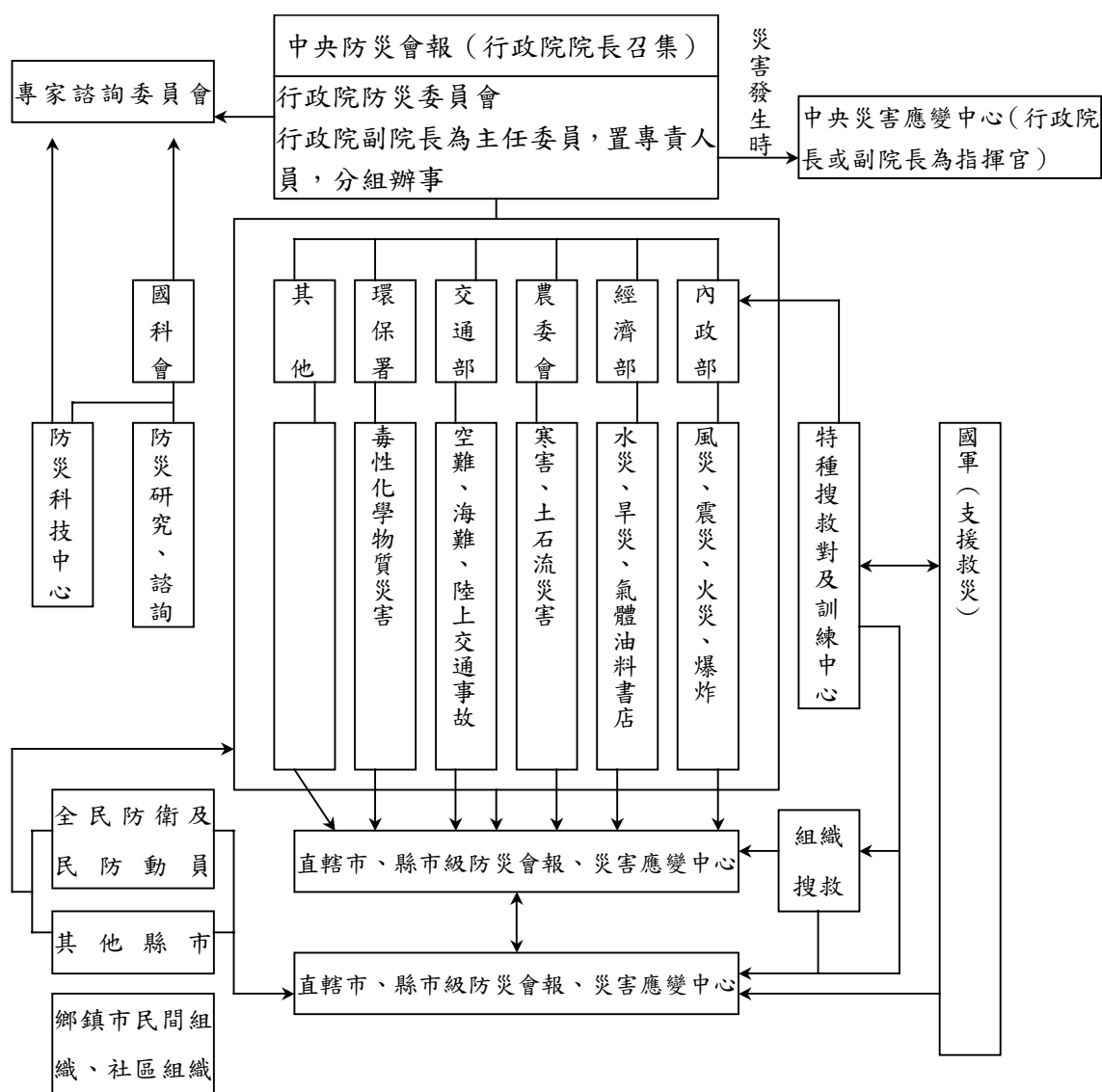
所謂危機，學者專家看法不盡一致，社會學辭典謂：「個人或團體在正常生活中所遭受到的嚴重妨礙，起因於個人或團體毫無準備且未曾預料到情境的發生，同時原來的反應不足以應付所發生的問題。」國語大辭典的解釋是：「發生危險的原因或生死成敗的緊要關頭。」韋氏（Weber's）辭典的說法是：「危機是一件事情的轉機與惡化的分水嶺，是決定性與關鍵性的一刻，也是生死存亡的關頭；它是一段不穩定的時間和不穩定的狀態，逼使人們必須在短時間內做出決定與處理。」貝爾（Coral Bell）認為：「危機是一段期間，在這段期間內，某種關係中的衝突將會升高到足以威脅，甚至改變此一關係的程度。」儘管

定義不同，卻都提及遭遇危險、威脅等不佳的狀態。綜言之，危機是指面臨重大且緊急的危險狀態，逼使當事人必須在短時間內做出決定與處理。由於危機的發生具有急迫性、威脅性和不確定性，因此每次災害的發生，都可視為危機，並需加以立即反應處理。

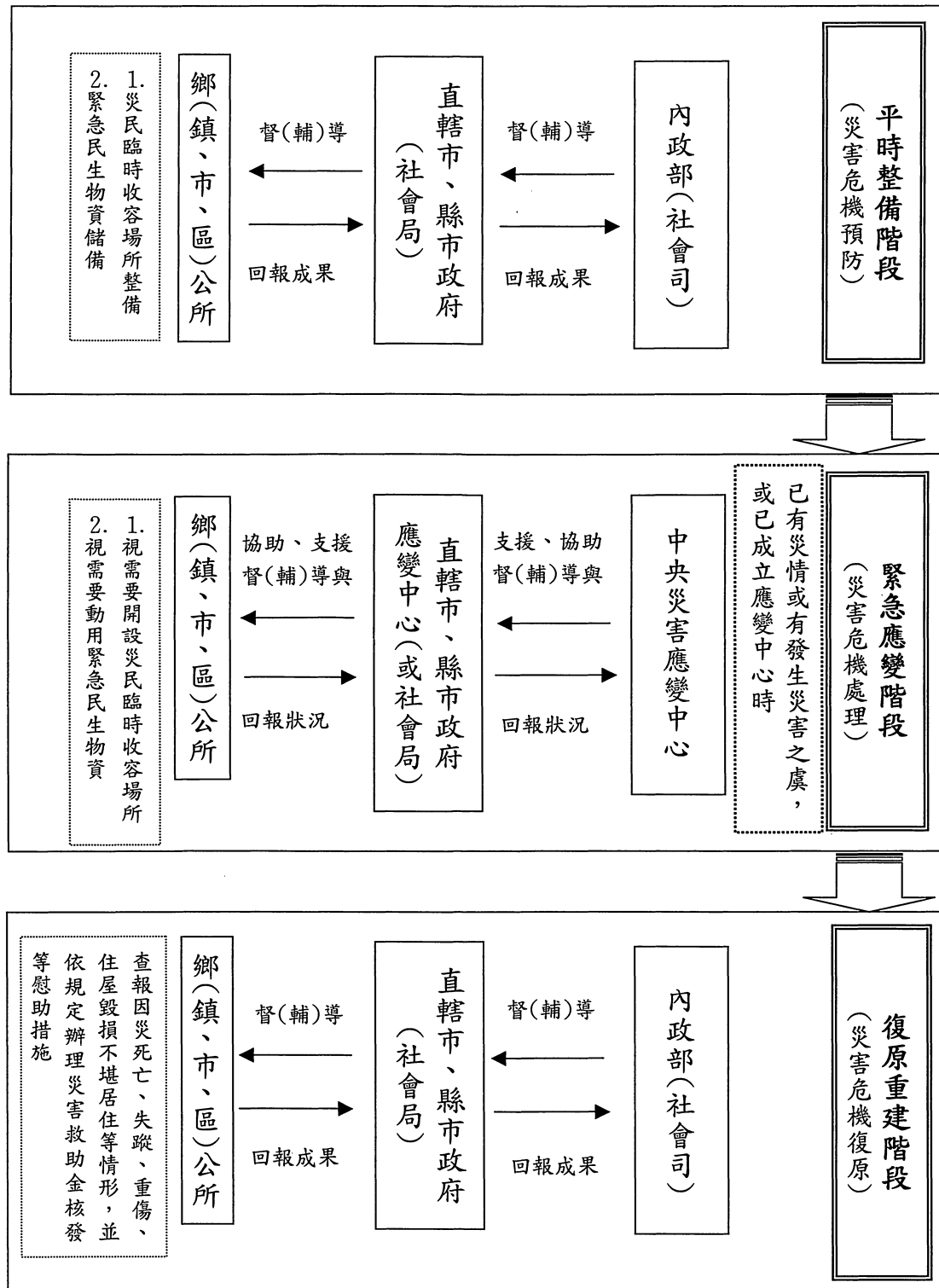
身為現代化負責任的企業、政府或任

何組織團體的成員，必須建立正確的危機處理觀念，並有效的處理各項預知或突然發生之危機。就災害防救而言，每一次災害的發生就是考驗危機處理的時機與能力，俾能在危機發生時減緩危害的範圍，並進而防止危機擴大，若能於事前妥善預防危機，其效果將更甚於事後之危機處理。

圖一 災害防救組織架構暨運作模式



圖二 社政體系災害救助流程圖



有關國內外學界對危機管理的相關界定如下：

(一)菲克(Steven Fink)任何防止危機發生的措施，皆為危機管理；又任何為了消弭危機所產生的危機與疑慮，而使人更能主宰自身命運的手段或措施，皆可稱為「危機管理」。簡言之，「危機管理」就是一種應變準備。

(二)孫本初對危機管理所下的定義為：組織為避免情境所帶來的嚴重威脅，而所從事的長期規畫及不斷學習適應的動態過程其亦可說是一種針對危機情境所做的管理措施及因應策略。

(三)嚴秀如認為危機管理是組織為避免或降低危機情境所帶來的損失，所進行的管理措施或因應策略；換言之，係指組織從平時的危機準備至危機復原的一個不斷學習、適應之連續過程。

綜合上述各家觀點，危機管理可以定義為：「組織對於潛在或當前的危機，有計畫、有組織的預防管理措施與因應策略，包含對危機的預防準備、處理與復原等過程。」

危機管理策略包括以下幾個步驟：(1)對各種範圍的危機做好準備；(2)注意危機管理的五個階段——訊號偵測期、準備及預防期、損害抑制期、復原期及經驗學習期；(3)注意到文化、人為、企業及技術之因素；(4)納入各種關係人的影響。亦就是必須評估及處理所有的相關變數，考量到所有要素並相互加以整合才能妥善的做好危機管理。

茲將有關災害危機處理策略說明如下：

一、災害危機預防

(一)預測災害危機及影響範圍：對於可能發生的災害危機應將其項目、形成原因、地點、影響範圍、如何避免、處理方法及所需資源等加以調查分析並彙整評估，並可參考之前的處理經驗，建立預測模式，做為日後處理參考。現行各級地方政府所制定之災害防救基本計畫，就是在執行此項工作。

(二)成立危機處理專責單位：為免危機事件發生後，各單位間互相推諉不願負責的情形發生，錯失處理良機，使損失擴大。對於影響民眾權益或政府形象聲譽的重大危機事件，應成立緊急應變處理單位及相關人員，俾能確實迅速依規定辦理，以免造成第二次災害。依前述「災害防救法」之規定，各地方政府均應成立緊急應變小組及設置應變中心，始能發揮及時應變、降低災害損失功能，並可適時立民眾對政府作為的信心，增加搶救災成效。

(三)設立預警系統：重大災害危機之發生，一般事先仍有部分徵兆或軌跡可循。因此，對於可事先預防的危機，應建立預警系統及通報制度，提早發佈訊息，俾得採取必要協助對策作為因應以減輕災害危害。目前，我國氣象科技技術先進，對於颱風動態，包括：其形成、行徑路線、雨量、風勢及影響區域等之預警系統已建立，故可於事前利用各類傳播媒體加強宣導，籲請國人重視勿因輕忽而致損失。另對於易發生土石流或淹水區域等，亦已建立災害潛勢分析，期能在災前提供評估資訊，提前安全撤離危險區民眾，減少災害損失，保障生命財產安全。

(四)制定標準作業流程：各單位基於業

務屬性，對未來可能發生之危機，應根據任務之需求與目標決策，以科學的系統理論作業程序，詳加調查準備、設計和訓練，並將之制定應變計畫，且應隨時檢討修正及經常演練，作為共同遵循的標準作業流程。對於既定的標準作業流程，應確實執行，切勿因一時疏忽而釀大禍。

(五)製作資源分布圖：地方政府平日應將所轄區域中有關弱點、優點及危險點等三種資源分布情形加以調查，並繪製成分布圖，當災害危機發生時可立即分辨提出對策及早防護。弱點係指當災害危機發生時無法自救且易受損害之地點，如：醫院、育幼院、老人或障礙機構等；優點是指可以提供人力、物力或設施並作為指揮站的地點，如：便利商店、學校、體育場等；而危險點則是指災害發生時如未妥善處理則可能引發更大災害的地點，如：核電廠、彈藥庫、水庫、化工廠等。

二、災害危機處理

(一)立即反應：當災害危機發生時，應即蒐報並提供正確災情，方可在黃金時間對受災地區及人員調度所需人力及物力，以進行搶救。並立即對外說明，強調採取的處置方式，以使社會大眾安心。

(二)橫向聯繫：任何一項災害危機並非單一機關所能獨自處理，必須結合災害應變中心內各編組及相關機關的力量，始得以執行搶救災工作。故應加強各機關間的橫向聯繫，建立通訊名冊及連絡電話，俾使災害危機發生時，得以充分溝通及協調，使應變工作更加順暢。

(三)縱向聯繫：除了橫向聯繫外，還要加強縱向聯繫，尤其發生跨區域的災害危

機，地方政府力量不足應變時，即需要由中央支援與協助，此種縱向聯繫在危機處理時應保持暢通。同時對組織內的處理方式、作為及因應措施，要適時給予支持以提昇士氣。

(四)集中處理：災害危機有其急迫性，牽涉到許多權責單位，為利溝通協調，應採取集中作業方式運作以利處理時效，故災害應變中心就是危機處理中心，亦必須建置完善的通訊設備，提昇危機處理效率。

(五)統一指揮：危機應變作業必須由指揮官統一下達處理決策，暨對外發布正確訊息，以充分發揮指揮應變功效，亦可避免多頭馬車無所適從的困境。

三、災害危機復原

(一)環境復原：整合有關單位，進行廢棄物清除，儘速恢復市容，監視物價波動情形，提供消毒防疫等工作。

(二)維生系統復原：修復水源、輸電線路、維持道路暢通，管制危險物品，防止二次災害發生。

(三)經驗傳承：通盤檢討危機應變處理策略，累積應變經驗，化危機為轉機，協助災民重建家園，回復正常生活。

加強災害危機緊急應變處理，並提供完善災害救助，為民眾創造安全無虞的生活空間，是政府責無旁貸的承諾。無論政府部門或一般民眾於平日即應培養正確的危機意識，隨時做好危機處理之準備工作，並具備現代化的危機管理知能。在危機發生時應以坦然積極的態度面對並加以因應，以減少可能引發之不實傳言。同時以冷靜、理智、客觀的心情作出明智之決定，迅速有效的對危機處理。而為加強效

果，應成立危機處理小組，訂定危機處理計畫及處理程序並善用危機發展過程，使危機事件之處理一切皆能在穩健的過程中掌握，直至危機消退並妥適處理完成。

柒、結語

一個人、一個組織團體、乃至一個國家，面對瞬息多變的內在外在環境因素，難免遭遇許多危機，尤其是資訊科技日新月異、人際互動頻繁複雜的現在，危機發生的機率也相對增加。危機的發生有其徵候，如果平時預防工作做得好，危機發生的機會相對減少，甚至不會發生。如果危機始終不發生，表示平時預防得宜，並隨時強調「居安思危」觀念，且重視危機意識及危機預測，不但可以減少危機發生的機率，縱然發生，也因已有心理準備及相關演練，而不至於慌亂到難以應付的地步。

災害救助講求時效性，當災害發生時，中央與地方政府應發揮夥伴關係之力量，及時共同動員各項資源協助災害發生地區及其災民進行搶救災及家園重建工

作，才能協助受災民眾度過難關，因此由中央至地方政府的災害救助體系於平時就應維持其正常運作是必要的先決條件。而災害危機處理也有時間壓力，如能迅速有效的應對則可以避免危機擴大及惡化。災害危機防治是一項隨時備戰的工作，當災害一旦發生，各級政府應本於權責迅速啟動應變機制，並對受災民眾提供妥適服務，以減少災害後遺症，並儘速助其回復正常生活。在平時亦應有「居安思危」觀念，配合全民動員防衛及萬安演習等，加強各項演練工作，才能有效降低各類災害所帶來的傷害與損失，凡事「做最壞的打算，作最好的準備」，「毋恃敵之不來，正恃吾有以待之」，正是災害危機處理之上策。

（本文作者現任內政部社會司社會救助科科長）

參考文獻：

- 翁毓秀（2003） 災害救助及其運作模式之研究，內政部委託研究報告
- 謝景旭（2003） 災害應變與管理，中華民國紅十字會總會九十二年災害救助與管理及心理輔導研討會
- 黃炎東（2002） 組織管理與危機管理，國民學校教師研習會研習資訊第十九卷
- 謝聖義（2002） 危機管理與危機管理機制，國軍 91 年度軍事教育學術研討會
- 邱強（2001） 危機處理聖經，大和圖書書報有限公司。
- 陳世昌（2000） 災害救助金發放之檢討與省思，社區發展季刊第九十期
- 劉昊洲（1999） 論危機與危機處理，游於藝雙月刊第十六期第四版
- 韓應寧譯，菲克著（1987） 危機管理，天下叢書