英國意外災難之因應與重建
－以威爾斯Aberfan礦災為例

李 瑞 金 ・ 盧 羿 廷

壹、前言

儘管現代科技文明不斷地開發與進步，意外災難發生時，卻又顯現出人類脆弱的一面。許多災害我們無法預期或掌控，因而造成生命財產安全的威脅，如何有效處理災難善後問題，成爲重要課題。以危機管理的角度來看，除了消極處理災難事件，更要積極投入重建工作，並從中汲取經驗，以達到防災之終極目的。本文將介紹鄰近英國威爾斯首府卡地夫（Cardiff）的 Aberfan，礦災發生後，民間與政府因應對策。Aberfan 現今已變成一座美麗的花園小鎮。藉由其他國家的經驗，可供臺灣處理及管理災變參考。

貳、Aberfan 礦災

西元 1966 年 10 月 21 日上午 9 點 15 分，一座廢棄礦坑倒塌所引起的土石流沿著山坡沖刷進南威爾斯 Merthyr Tydfil 附近的山谷聚落 Aberfan。土石流無情地摧毀沿途的農場、作物；山腳下 Pantglas 小學裡的孩子們剛好唱完歌，回到教室。這天，山谷裡天氣晴朗，但村莊有霧，能見度僅 50 碼。山上的礦工隊看見土石流傾洩，卻來不及警告山腳下的人群。

「相當巨大的聲響後，整個學校安靜得連一根針掉落地上都能清楚聽見。每個人呆愣在座位上。巨響聲越來越大、越來越近的時候，我企圖要站起來，直到窗外整個漆黑，雖然我再也說不得什麼事情，卻清楚地看見可怕厄運降臨。」

Gaynor Minett,一個當時 8 歲的小男孩
在事件發生後四年所敘述的回憶

「當時我躲在書桌下等待，約一個半小時後，被消防隊救出。我聽見哭喊聲，卻動彈不得，桌子擠壓著我的胸，腳又卡在暖氣下。而旁邊的女同學就這樣死了，她的頭靠在我肩上。」

Pantglas 的小學生

「剛開始像是噴射機的聲音，再三秒後，我聽見巨頭隆隆聲，趕緊衝到小山丘上，看見路旁房屋的玻璃碎裂，再來是前門.....像是骨牌一樣倒塌，我躲進桌子裡，卻不知該如何是好。」

Aberfan 當地居民

「我從來沒想到土石流會越過 Aberfan 聚落後方的護欄，當天雲霧蓋住整個村莊，從礦坑這兒看不清楚那兒的情形。我們沒有電話也沒有任何能發出警告的設備，我大叫，卻根本沒用。」

礦工隊領班

「它就像突襲一樣，如同一顆炸彈掉落炸開整個學校。我們只能分組成一個個小團隊進行搜救工

作，瓦斯漏氣味瀰漫四週。進度相當緩慢，必須先把樑和牆固定撐起，我們才得以進入。生還機率微乎其微，但我還是希望有奇蹟出現。」

救援隊隊員

「在黑夜裡，我們必須到小教堂去辨識女兒的遺體。我永遠都忘不了那一瞬，天天縈繞在我腦海，真的，忘不了。所有小小軀體都被包裹在毯子中。」

罹難者的父親

「請把這筆小額捐款用在任何您需要的地方。原本我是想再錢買一件新大衣，也天命，我真希望我能再多再一些。一位關心您的母親 謹上」

一封來自 Aberfan 基金的信件

土石流急速地俯衝，淹蓋了學校和鄰近 20 幢房屋，巨響過後，一片死寂。共有 144 名罹難者，其中 116 人是國小學童；Pantglas 小學有半數學生和 5 名教師死於這場災難。災變震驚了當地民眾，許多人丟下手邊工作，加入救援行列，這些未經過特殊救援訓練的人力並未發揮太大作用。搜救隊花了近一個星期的時間，才找出所有罹難者遺體。

Aberfan 礦災是英國史無前例的慘痛災難，小村落裡突然失去這麼多孩子，必然引起嚴重的心理創傷。出事地點就是住處附近，對罹難者家屬而言更是沉重的打擊。由於許多居民也都是災難的受害者，傳統的支持網絡已發揮不了太大功效；當地專業服務亦不足處理如此巨大的心理傷害。於是，各方援手紛紛投入協助，儘管資源唾手可得，對專業人員而言，未經同意或驗證的實務療法仍然是效果有限。

災難所帶來的創傷影響立即可見。有位書記官在礦災發生後一個月寫著：罹難者的父親有時會單獨走進房間，坐著嚎啕大哭，直到喘不過氣，他試圖去想像自己孩子和太太臨死前的情況。……而相同情形出現在許多 Aberfan 居民的家庭裡。創傷的影響程度因人而異。精神科醫師表示剛開始前幾個星期會有下列現象：睡眠不正常、心情起伏不定、焦慮、行爲異常等生、心理的症狀。86 位他診治過的孩童中，儘管還沒人屬於極嚴重類別，但共有 55 位出現中重度的徵候；83 個成人裡，百分之九十是中重度情形。看起來似乎有些人企圖去控制自己的哀傷情緒，表面上如此，其實反效果地延長了哀慟期。在現今，他們會被診判罹患「創傷後壓力症候群」（Post Traumatic Stress Disorder, PTSD）。

當地醫師和社工人員認爲 Aberfan 需要專業的心理治療和社會工作支持，卻不敢保證當地居民願意接受協助。1960 年代看心理醫師的烙印效果比現在強烈許多。精神病和精神官能治療仍是起始階段，導致精神科診治往往跟精神病院和嚴重心理疾病聯想在一起；精神用藥通常會和治療、失敗及懦弱的象徵連結。像 Aberfan 這樣的礦業社區，人們已走過內戰沮喪的情緒，但在地底下持續工作的危險性、第二次世界大戰的壓力、接受心理治療的烙印效果和困擾將會較強烈。

看心理醫師的厭惡情緒掩蓋了它能協助帶走心理創傷之事實。礦災後，居民對有關單位和局外人的不信任已蔓延開來，更加添對心理健康專業服務的反感。就連媒體報導精神醫師團隊已經進入 Aberfan 協助民眾的消息也發揮不了作用。在一位

母親被送進醫院後，任何被當地心理或福利服務員造訪者，都會被送進精神病院的謠言四起。因此，當地諮商精神醫師發現要找到人傾訴出他們所需要的幫助，是相當困難地事情。

參、災難的定義

一、關於「災難」

牛津簡明字典（Concise Oxford Dictionary）中對災難的定義是「一場巨大而突然的不幸」，替社會環境和人為的變化作出說明。從打破一個心愛的茶杯到死了幾千人的地震，都可稱之為「災難」，這個詞彙是語言文字不明確的典型範例。即便在學術界，對於災難的許多研究，至今仍無法達成一個災難構成要素的共識。實務工作者重視外在現象和規模，學者們則關注對事件詮釋的易變性。在社會論壇中，個人小規模的災難不在討論範圍內。如同 Horlick Jones（1995）所述，決定其是否稱之「災難」的前提為：「災難是指在特定的社會經濟、歷史及文化背景下所發生和被覺察的事件」。

部分學者試圖更客觀地定義「災難」，Drabek（1996）指出災難係一個社區在某事件中遭受嚴重危險和損失，或是社區居民的生命財產受到威脅，超出所能承受之範圍；同樣地，Fritz（1968）定義災難，指在整個社會或社會中某個自給自足的小區塊，於特定時空發生了使社會結構瓦解和社會功能失去作用，造成人員傷亡、物資損失的事件。他們兩者對於災難的定義都以一個「社區」和「社會」來界定，顯示出災難是一種大規模的社會構念。

「事件的不可預期性」是能否稱之為災難的重要詮釋。車禍的死傷已經是司空見慣的事情，通常不會稱作是災難。同樣地，戰爭的幾千人傷亡也因其幅員過大，鮮少被視為災難，且戰爭中傷亡事件往往很快就被遺忘。一個典型的例子就是 1943 年 3 月 3 日發生在 Bethnal Green 地鐵站，173 人為了躲避空襲警報而罹難的事故及 1915 年 5 月 22 日在 Quintinshill 的鐵路意外，277 人死亡，大多數是士兵，但這次災難被併到第一次世界大戰的殺戮中。它的影響層面較小且短暫，除了鐵路專家和當地居民，少有人會在意。

相對而言，工作場域的職業災害就更不會被稱做災難。1988 年 Piper Alpha 公司於北海岸鑽油平台爆炸，死亡人數佔 1980 年代一連串災難的第二高位；然而它的衝擊卻不如 1989 年 Hillsborough 足球場暴動、1985 年 Bradford 大火和 1987 年 King's Cross 地鐵火災那樣嚴重。爆炸事件使得石油探勘變成危險行業，但多數民眾與其並無太大關聯，甚至用宿命論來看待此一事件。宿命論觀點反映出從事危險行業的勞工，對於職業災害和致命意外的態度。雖然資方和工會向來主張「安全第一」，然而，高風險行業勞工（如礦業）已經習慣工作場域所發生的死亡意外。

此外，「某些特殊狀況事件」，可能罹難人數不多，但仍視之為災難。例如，挑戰者號太空梭在電視實況報導下，於數百萬名觀眾眼前爆炸解體，對美國來說，這就是悲慟的一場災難。如果死亡起因是關於公共安全或公共制度的嚴重問題，通常

就其廣泛的影響層面而被當作災難。例如，Horlick Jones 就認爲 1991 年 Cannon Street 的火車意外，雖只有兩名死者，因其涉及公眾安全問題且引起對英國鐵路局資金和績效的多方爭論，應視爲一場災難。

「悲劇的起因」也是災難決定因素之一。平常的交通意外不太會引起注意，1966 年英國有 879 名十四歲以下兒童死於交通意外，但相對於在 Aberfan 礦災中的 116 名學童，前者並未受到太多重視。個別謀殺案通常也不會當作災難而論。然而，大規模的謀殺案件，如 1988 年 Pan Am103 空難或 1996 年在 Dunblane 小學的殺人狂事件，於當地引起相當大的震驚和恐慌，則視之爲災難。

在此，試圖客觀地定義「災難」爲「引起多重傷亡且主要是因疏忽而導致的事件」。清楚界定有多少罹難者的事件才能稱爲災難，過於可怕也不必要；接下來把討論重點放在自 1966 年起，傷亡人數超過 30 人的災難。這些災難相較於當代大多數發展中國家或英國十九世紀的其他天災，實際規模較小。例如，1878 年艾莉絲公主號巡洋艦在 Thames 沉沒，死亡人數七百人。

二、災難的意涵

1989 年，英國衛報（Guardian）記者寫道：「我們該如何以共同體的姿態面對災難有所行動，且政府如何維護公眾權益是整個社會的重要議題。」尚未落幕的 Aberfan 礦災餘波，引出了大眾媒體的共同責任、國家工業的公信力和力量、慈善法規的定義、社會心理支持服務的狀況，以及地方和中央政府能力與權力等等問題。Aberfan 礦災提供了洞察 1960 年代英國政府和社會本質的觀點。

1960 年代，像 Aberfan 這樣的悲劇並不多見。而 1980 年代，連佘契爾夫人都發聲「可怕災難似乎不斷湧向我們.....」；1988 年衛報稱不列顛帝國爲「災難區」（disaster zone）。越來越多人開始更強烈地質疑「爲什麼？」災難調查重複顯示管理不當、疏忽警示和不重視安全是肇因。災難指證歷歷，再也不能把它當作是意外或巧合。

媒體對此議題的評論和爭辯不斷。1980 年代替災難犧牲者發聲的社會運動四起，他們不僅質疑災難犧牲者在傳統觀念中受助者之角色，也確保論戰永遠不會被遺忘。倖存者與罹難者壓力支持團體努力將他們的故事真實呈現於社會大眾面前，不讓政府把事實掩蓋。對部分罹難者家屬而言，正義逐漸降臨，事實必須公諸於世。他們的親身經歷吸引了媒體的目光和人道組織之重視。

災難行動（Disaster Action），乃一個傘狀組織，成員動機源自「不希望其他人和我們一樣遭逢不幸」，兼具相互扶持和壓力團體的功能，投入處理與預防災難的調查研究裡。這個發展到 1980 年代後期漸受關注，進步相當快速，1989 年的 Marchioness 災難在公開情況下展開調查。自此，災難引發的法律和道德層面議題不只更公開化，也開始遭受挑戰。這是暨 Aberfan 礦災後，在英國文化和法律上前所未見之改變。

過去英國學術界傾向給災難悲劇性的註解，然其對社會的廣泛影響更值得重視。災難引發人類對於科技和安全的控制問題，顯現出人類面對自然的弱勢。災難

發生地點可能就在身邊，例如大眾運輸系統或一個不起眼的事件，它帶來任何一個人都可能是罹難者的強烈訊息。政治人物或黨政要員拜訪災區和倖存者，他們所能提供的「深表遺憾」遠大過於實質安慰；黨政要員的出現固然能引起地方政府對於安全的重視，但對罹難者家屬來說並無太大意義。

災難後政府部門和法律程序複雜又制式的因應，往往容易引起受難者的二次傷痛，且與罹難者家屬的實際需求有相當大差距。有效的災難因應，除了溫情的關懷，還需給予彈性空間，以求切中當事人的需求核心。

三、1910～1990 年代英國預防災難之歷程

社會結構影響政府對災難的態度和預防工作。一個事件被正常化，其迴響也就會較小，但當民情激憤，情況就會截然不同。二十世紀期間，災難促使特殊法條誕生。從 1912 年鐵達尼（Titanic）沉沒的救生艇法（Lifeboat Laws），到 Aberfan 礦災的礦坑安全法案（tip safety legislation）和 Dunblane 事件後的槍支禁令（the banning of guns），政府因應之道已經將重心放在預防特定災難的再次發生。

英國的緊急計畫發展源自民防政策。1948 年的民防法（The Civil Defence Act）規定地方政府應草擬保護當地民眾不受外來敵意侵犯的方案。1980 年代初期，整個環境籠罩在地方左翼份子的混亂中，他們拒絕起草，因為左翼派的核武立場認為：民防在核武的攻擊下根本發揮不了作用。這使得有關當局應負起制定和維護民防計畫的責任。然而，在這方面的資源卻不多，政治動機似乎比保護民眾的原意來得明顯。

1972 年地方政府法案允許地方當局提撥經費來防止、減少或杜絕已經發生或可能發生的任何災難或緊急意外。不過，地方當局依然沒有義務作災難計畫，整個英國的災難預防程度也因地而異。1980 年代，民間和政府對於災難的關心程度提高。於 1989 年，在政府緊急事件因應的回顧省察中，派任一位緊急諮詢顧問（civil emergencies advisor）。位於 Easingwold 的民防協會（Civil Defence College）更名為緊急計畫協會（Emergency Planning College）前，他暫且被分派到內政部秘書處任職。媒體和地方當局稱之為「國家災難組」（national disaster squad），且拒絕法定要求的災難規劃。諮詢顧問的派任隨著 1992 年「災難處理」（Dealing with Disaster）報告出版，重現災難管理回顧起始的高峰。姑且不論 1980 年代緊急計畫的推動和冷戰後期的情形，英國政府留下的問題是：未強制地方有關當局應負起災難計畫之責任和缺乏強而有力的中央政策方向。

肆、Aberfan 重創後的因應與重建

災難後的捐款涉及法律問題甚多，尤其像 Aberfan 如此嚴重的事件，款項之運用更需公開透明化，否則很可能變成輿論攻擊目標。因此，多位律師和基金理事們共同監督下，Aberfan 基金將用於慈善目的或增加當地居民福祉。

除了物資，災民的心理重建亦是棘手問題。一位 Aberfan 礦災的外部顧問 Parkes 表示：當地的社區互助和支持團體，使 Aberfan 免於更嚴重之心理創傷。故 Aberfan 社區力量的運用，值得借鏡。

一、Aberfan 礦災基金的募集與運用

許多年幼生命消隕於多年來爲採集便宜煤礦的薄利下，引起英國各界關注。Merthyr 市長很快地成立了災難基金來協助居民和受難者。捐獻蜂擁而至，直到 1967 年一月份，三個月的時間，總共收到 1,606,929 英鎊的捐款（相當於今日的 17,500,000 磅，約合台幣九億八千萬元）。

從一開始，災難基金就面臨棘手難題：基金本身的合法性不明確，且發放出去的金額可能會影響未來對國家煤礦局（National Coal Board, NCB）申請理賠的權益。緊急委員會（provisional commitee）由 Merthyr 地區自治議會和當地代表共同成立，他們決定暫且不考慮這些因素，將部份金錢先送到災民手上。隨著捐款日益龐大，災區居民和捐款人都關心這筆錢如何來運用。有些捐款人希望所有的錢都放在罹難者慰問金，有些認爲應該擴及當地社區重建，也有些認爲該拿部分錢來清理礦坑殘骸。

緊急委員會將基金合法化後，捐款該如何運用的爭辯仍未停止。最後，基金的信託契約允許資金用於協助 Aberfan 當地人民心理和物質上的重建；除了捐款撥給罹難者家屬，也支付房屋整修、紀念碑和社區活動中心的費用。先前擔心款項只能像其他災難基金一樣存在戶頭，無法動用的擔憂已證實是多慮了。

二、社會心理照護

Merthyr Tydfily 地方自治議會在居民均心存疑慮與恐慌的情況下，決定用自己的福利服務來處遇，謝絕外來援助。地區服務快速展開行動，希望民眾的憂慮別再繼續惡化。負責 Aberfan 災變的精神科顧問 English 博士於英國醫學期刊裡表示：現行的地區服務是相當適切之作法。越來越多因災難而崩潰的病例，必須要有對社區具某種程度了解的醫師來協助病患，瞭解他們日常生活的想法和恐懼，最好醫師與居民熟識且大家信任其專業忠告。

因此，「不接受外來協助」之宗旨就深植 Aberfan 礦災因應對策中。外界所提供的計畫案通常具有研究性質，促使推拒其它援手的策略持續。Aberfan 的居民已經遭受媒體大幅報導的干擾，亦無意願成爲實驗的白老鼠。最後只留下既存的社區服務繼續奮戰，婉拒研究計畫施行。

部分政府官員認爲 Abefan 居民受災難重創，導致家庭問題產生，如孩子會有尿床和脾氣暴躁現象。下列是當地孩童的精神診斷：受到嚴重影響的幾個孩童個案，究其原因是家庭背景因素使然。他們的家庭在之前就經歷過重大哀傷衝擊，讓這些人看起來似乎更容易受傷害。從這角度來看，模糊掉當地居民需要一個綜合方案的心理諮商支持之焦點。

落在社區服務肩上的照顧責任更重了，尤其對兩位精神科醫師和診所醫師而言。這三位執業醫師承受著巨大壓力，其中一個於礦災中失去自己的小孩，另外兩

位則在悲劇發生一年裡離開 Aberfan。醫師們身處於不相信外界的社區環境，找出替代方案且贏得病患信任，成爲他們的工作重心。外界仍持續給三位醫師和社會工作者建議和忠告，忠告證實過是有效的，但並沒有完全被地區服務團隊所採信。218 位住在此區域的罹難者家屬，有 83 位接受精神診斷和治療。參與其中的精神醫師們一致認爲有更多的成人需要幫忙協助。

最初孩童是透過學校由教育部門的兒童心理師進行診治。因此，他們只看見孩子在學校所表現的問題行爲，無法得知回到家後的情形。接續的研究報告指出，父母也受創傷影響的家庭，小孩自己就學會不對外吐露困擾，導致孩子們的問題可能被忽略或誤解。這些年齡約八歲孩童會是創傷後壓力症候高危險群的推論，值得加以重視。

孩童心理師在接下來連續八年，定期檢視他們的身心狀況，給予治療，或通報給其他單位協助。但仍有一些人，領取心理傷害的補償金後，就不願再接受任何醫學方面的幫忙。

三、家庭個案工作（family casework）

有研究建議及早給予罹難者家屬支持和援手，能防止慢性壓力及創傷產生。社會工作者提供的實務協助多於諮詢工作：例如幫忙喪葬安排、補償金申請等等，以減輕罹難者家屬的後續擔憂，且建立起社會工作者與案主群良好互動關係，替將來的諮詢業務奠下基礎。Aberfan 很早就接收到這方面的支援。威爾斯蒙茅斯郡議會的社會服務部門（Wales and Monmouthshire Council of Social Service）迅速地成立諮詢中心，它提供許多必要協助工作，幫忙災民填寫申請表格和處理賠償金等事宜。

起初，受限於地方資源，只有兩位心理衛生員和五位社工員，其中三位主要工作是負責盲人、年長者和殘障者的家庭問題。這些非精神科專業人員，盡其所能來協助 Aberfan，但他們終究不是受過災難處理訓練的專才。最後，透過 Tavistock 學院的協助，有位名叫 Audrey Davey 的家庭個案工作者受聘前往災區。一開始，她的出現受到質疑，認爲 Davey 只會強化災難在居民心中的陰影。Davey 初始介入任務是拜訪罹難者的家庭，傾聽他們的聲音，並鼓勵家庭成員把受創的心情說出來。這工作十分重要，「勇敢面對事實」是邁向復原的必要步驟。僅有少數的災民拒絕 Davey 以社工員身分接受訪談。所有罹難者家庭最少都被訪談過兩次，有特殊需求者也接受了更密集的協助。家庭個案社工員 Davey 逐漸獲得居民信任與尊敬，並邀請她擔任 Aberfan 代表團的一員，幫忙遊說政府移除礦坑。

Davey 鼓勵居民傾吐情緒，成立罹難者家屬支持團體。儘管她只運用了社會工作的基本知識、友善態度和同理心，卻對個人甚至整個社區發揮出極大效用。Audrey Davey 功不可沒，她稱職地扮演了社會工作中連結者的角色，在「個人和社會」及「受助者和協助者」間搭起橋樑。

由於工作量不斷增加使得 Davey 只能將重心放在最脆弱的罹難者父母支持團體，其他人的支持需求就無法像之前那樣逐一滿足。原本想引進外來支援，卻因不

同意見而暫時擱置。在 Aberfan 工作兩年之久，Davey 仍覺得自己的工作尚未完成。當地精神科醫師寫信給威爾斯健康局，強調 Davey 必須繼續服務的重要性。然而，有關當局拒絕再給付她薪水，更不願增聘新社工員。財政短缺意味著 Aberfan 不再會有較高品質的社會工作照護出現。

四、社區自助自立

除了專業介入幫忙，社區自助力量發展，可經由支持網絡有效地解決罹難者家屬許多困擾。不過，這種團結自立的社區概念對威爾斯的礦業社區來說，某種程度地過於理想化。在 Aberfan，少有居民不受災難直接危害，因此，社區支持力量施展不開，降低家庭、朋友和鄰居間彼此給予互助能量。儘管如此，社區力量在 Aberfan 朝重建目標邁去的路程上，仍是不可或缺的角色。

當地牧師不只提供精神照顧，還給予情緒支持。尤其是 Rev. Kenneth Hayes 牧師，站在前頭擔任社區領袖，且贏得許多信眾的尊敬。許多倖存者和罹難者家屬均提及信仰帶給他們力量，面對災變後的一切。社區的重建，首先需靠社區本身來克服歧見。第一次協調會命名爲「向前走」（The Way Ahead），成功地卸除各教堂、罹難者家屬和倖存者、房子倒塌和房子保全家庭彼此間的藩籬，也涵蓋外部支援 Aberfan 事務的災難基金會和 Merthyr 議會。第一次協調會最重要的部分是關於災後因應的報告。報告指出 Aberfan 居民在災後的反應並非不正常，而是身處創傷狀況裡可以預期的情形。透過激勵人心的對談和討論，原本存在於 Aberfan 的哀傷轉化成思考更具創造性之社區發展目標，替未來建立起希望。

此外，協助 Aberfan 重建的一個重要源頭是來自各地的捐款和慰問。災難基金收到 88,000 筆捐款，款項隨附著慰問信或卡片而來。眾多捐款和關懷信件對 Aberfan 居民而言意義非凡，一位罹難者的母親說道：藉由信件跟捐獻，Aberfan 居民感受到世界各地的溫情，這些情誼和物資，幫助我們重建一個更好的 Aberfan。當今的災難理論顯示社會工作者通常在一開始時能多做些心理建設工作，協助當事人瞭解災難後創傷的可怕和無法避免，而不只是傾聽其心聲。在面對災難時，社會工作者必須讓案主知道他們並不孤單。送往 Aberfan 的關懷和捐款亦具有同樣功效，它驗證痛苦的存在，也是朝向重建邁去的一小步。

伍、臺灣的災害防治工作

臺灣位於西太平洋颱風區及環太平洋地震帶，再加上經濟快速成長，忽視環境保育，濫用天然資源，使得各種災難發生時，加劇對社會所造成之衝擊。如民國 86 年林肯大郡因颱風來襲，防土牆崩塌，共有 28 名罹難者、高雄石化工業公共安全問題不斷，和震驚世人的九二一大地震，在在顯示災難預防與因應的工作宜及早開始規劃訂定。

我國的防災體系在民國 83 年之前，並無中央級之防災組織，只有臺灣省及北、高兩市依據「防救天然災害及善後處理辦法」規定，定期召開防災會議，由於沒有

專責單位監督，故成效有限。直到民國 83 年，行政院才開始研擬「災害防救方案」，方案中逐步擬定災害防救法規、建立災害防救組織體系及整體防救計畫（紀雲曜等，1999）。政府頒行「災害防救方案」同時，內政部從民國八十三年七月即開始著手進行「災害防治法」草案之研擬，最後於民國八十九年六月三十日完成三讀，前後共歷時六年。八十九年七月十九日，正式由總統府公布全文 52 條，自公布當日起開始施行。災害防治法的宗旨明列於第一條：爲健全災害防救體制，強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全，特制定本法。立法抵定，爲臺灣地區災害防救工作樹立了里程碑。

民國八十九年可稱做「災難心理衛生元年」。雖然八十六年左右，已經有台北市立療養院等團隊介入過颱風、空難、土石流等災後宣導與輔導，但直到九二一地震後，災難心理衛生工作才受到重視。政府在台中、南投等地成立了災難心理衛生中心，精神科團隊、心理輔導界、社工界、宗教界均有大量人才投入實務或研究工作（中華心理衛生協會，2001）。

以下，就災後重建工作應注意的幾個要項進行說明，以供社會工作領域災難防救計畫施行之參考：

1.派任救災計畫協調者（disaster coordinator）。其角色和任務應明訂於計畫中，使其在發生災變之時，發揮領導、溝通之功能。

2.掌握協助服務的人力資源名單。各單位聯合列出工作者名單，並找出心理、社會相關科系的志願服務人員；並想辦法維持士氣，以免人力流失。

3.持續的教育訓練。教育訓練的對象除了救災人員、醫師、心理衛生人員，還包括一般民眾，讓他們瞭解災難的創傷是不可避免及如何減輕心理壓力，尋找適當管道獲取專業協助。

4.確認具高危險的主要群體。例如直接受到災害影響的罹難者家屬或年長的長輩、幼小孩童等。找出並掌握高危險群的名單，給予密集協助和支持。

5.有效運用大眾傳播媒體。透過媒體可進行心理建設的宣導，並告知群眾可求助之社會資源。

6.成立單一服務窗口（one-stop service cneter）的諮詢中心。在這兒災民可以獲得第一手災情資料或是經由轉介獲得心理諮商和行政業務之協助。

7.危機介入（crisis intervention）的運用。社會工作者應立即運用傾聽、支持、諮商、支持團體和問題解決之技巧，把握輕重緩急原則，對災民進行處遇。

8.追蹤評估。災害的影響可能是長期且無時限的，對災民與家屬的長期追蹤可透過熱線電話，或 24 小時免費專線服務來輔助。

9.檢討救災計畫。服務網絡牽涉許多相關單位的合作配合，因此更值得討論是否有所疏忽，以供下次參酌，讓實務工作能更具效率和信度。

陸、結語

災難發生是個體或群體所不得不面對的不幸事件。損失不只有財務，最叫人無

法承受的往往是心理層面之悲痛。從英國威爾斯 Aberfan 礦災處理經驗，得到下列啓示：

1.社區裡現存的支持網絡力量不可小覷輕忽。

2.專業服務若缺少財政和專門技能的支援，將會陷入困境。

3.外部的協助應該以審慎態度，經多方考量評估是否切合受難者需求，才能接受引用。

4.最重要的，政府和媒體在災變後更需謹言慎行，任何政策或報導對於災民之影響甚鉅，並應留意重建工作中應扮演的角色。

民國八十八年九月二十一日凌晨一點四十七分，中部發生芮氏規模 7.3 的大地震，造成嚴重人身及財產嚴重損失，所幸，臺灣民間有充沛的愛心與力量，積極投入重建。若能從此次震災吸取寶貴經驗，整合收集各工作團隊的實務經歷，再進行通盤檢討，必能在災難處理與預防上能發揮極至作用。災害帶來悲傷經驗，悲傷經驗增加人們問題解決的能力，若能將經驗和能力轉化成知識，災難防制的最高境界將不再遙不可及。

（本文作者：李瑞金為靜宜大學青少年兒童福利學系暨社會福利研究所副教授；盧羿廷為該所研究生）

參考文獻：

- 陳錦宏等十人譯（2001），《災難與重建，心理衛生實務手冊》，台北，心靈工坊。
- 紀雲曜、李泳龍、袁中新、吳永隆（1999），《高雄市都市危機處理行動作業規範之研究》，高雄市政府研究發展考核委員會。
- Drabek, Thomas E.（1996）, ‘Social Dimensions of Disaster: Instructor Guide’, Emmitsburg:Federal Emergency Management Agency.
- Fritz, Charles E.（1968）, ‘Disaster’, in International Encyclopaedia of the Social Sciences, New York:Macmillan & Fress Press.
- Iain Mclean & Martin Johnes（2000）, ‘Aberfan: Government & Disaster’ Welsh：Welsh Academic Press.
- Tom Horlick-Jones（1995）, ‘Modern Disaster as Outrage and Betrayal’, International Journal of Mass Emergencies and Disaster, vol. 13, no.3, p.306.

網頁資料：

- 防災政策之研究　李建中、李至倫 2003.1.27　http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/092/SD-R-092-004.htm
- Coal Mining History Resorce Center 2003 July　http://www.cmhrc.co.uk/
- The Aberfan Disaster 2003 November　http://www.nuff.ox.ac.uk/politics/aberfan/home2.htm