

## 一般論著

# 我國災害救助體系運作及其優缺點 (註1)

翁毓秀

### 壹、引言緣起

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、乾旱等天然災害的侵襲，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。近5、6年來更是年年均發生重大災害事件，例如：1996年的賀伯颱風，1997年臺北縣林肯大郡災難，1998年桃園縣華航大園空難、高雄縣北誼興業爆炸案，1999年集集大地震，2000年碧利絲颱風、象神颱風、新航中正機場空難，2001年的梨山森林大火、331地震、乾旱事件、華航澎湖空難等重大災例。每次的重大災害不但造成財物上的損失更造成民眾無數寶貴生命的喪失。不論是天然災害或是人為災害都可以在事前加強防範事故的發生，減輕災害損失，保障人民生命財產的安全。從災難事故管理觀點，並非所有災害都無法預防或控制的，尤其在科技進步的今天各項儀器的發明，提高了人們對於大自然事故發生的預測能力；而人為事故的發生更可以從平日人員的謹慎小心行事，災前的準備與

演習，操作人員的嚴格訓練，器具、器材平日的維護、維修與核查等措施來減少人為事故發生的可能性與降低人為事故發生的頻率。

1999年9月21日凌晨1點47分，芮氏規模7.3的集集大地震，為臺灣百年以來最大地震，災害範圍包括南投縣、臺中縣、臺中市、彰化縣、雲林縣、苗栗縣、臺北縣與臺北市。根據內政部統計處的災情統計，921集集大地震共造成2,506人死亡及失蹤；11,306人受傷，其中679人重傷；住屋全倒53,661戶，半倒53,024戶。全倒與半倒戶數合計高達106,685戶；災民人數估計為390,454人，財物損失高達新臺幣3,412億，約合美金107億。這場突如其來的災難，中央立即採行社會救助措施成立「災後重建推動委員會」，成立緊急應變小組，展開災後重建工作。民間組織對於震災的救援、救助更是全力的投入（萬育維、吳宛育，2000）。內政部消防署編組人員自動在20分鐘內集合成立緊急應變小組，處理各地災情及調度支援；更難能可貴的是各受災縣市地區在第一時間展現了絕佳的機動力與動員力，且黃金存

活時間 72 小時內救出 4,286 位存活者，占總救出人數 85.7%，而國外救援團體前後計有 21 個國家（含聯合國），38 個團隊，728 人，及 103 隻搜救犬參與救災亦成功救出 6 人。由上列數字得知，在第一時刻，國內志工救援團體們發揮了最大的功能。

在緊急救難之後，政府、民間與地方開始展開災害救助的工作，對於災民、災區弱勢同胞、喪親者、失依兒童少年、失依老人、身心障礙者、低收入戶、災區家庭等提供災害救助措施。由於國人從未經歷過如此重大的身心、生命、財物、住屋、耕地等創傷，在災害救助上的經驗也是十分的不足。921 震災之後已近三年半，中央政府、民間與地方政府，從生命救援、物質發放、居住安置三階段緊急救助工作早已完成而邁入第四階段的社區生活重建工作。政府從災害發生之後即以發放震災慰助及租金補助以為案主短期安置之用。災害救助的工作千頭萬緒，災民的需要是多樣的，政府在災害發生後有責任協助災民在最短時間內恢復正常的生活。

災害救助為社會救助之一部分，以天然災害發生的不確定災害救助屬短期的、臨時的救助工作，與長期性、持續性的扶助工作不同，而且不如長期性、持續性的扶助工作受重視。隨著預防性、積極性重於殘補性與消極性的發展趨勢，使災害救助工作多以「救急」與「即時」為原則。在社會救助法的規定下（內政部，2002），由直轄市、縣（市）主管機關辦理。近年來行政院鑒於災害對人民的影響既深且鉅，於民國 83 年頒「災害防救方案」（行

政院，1994），中央政府相關部會則據以訂定年度災害防救方案執行計畫。由此，災害救助主管單位則由直轄市、縣（市）主管機關辦理，提昇到由中央政府來辦理的事實。中央政府迅速地在 921 集集大地震後於 2000 年 7 月 19 日公布「災害防救法」（行政院災害防救委員會，2002），而後至今又歷經 2000 年的碧利絲颱風、象神颱風、新航中正機場空難，2001 年的梨山森林大火、汐止東方科學園區大火、桃芝颱風、納莉颱風、2002 年的武陵地區森林大火、331 地震、乾旱事件、華航澎湖空難等重大災例，復由於各級政府依據本法推動災害防救事務時，遭遇一些執行上的疑義與問題，內政部參酌相關災害及國內外有關立法例，進行研擬修法事宜，目前仍在修法過程中。

除了政府的災害救助外，民間機構投入震災後的福利服務的單位更是不勝枚舉，甚至於包括來自國際社會的外國團體。國內投入 921 災害救助的機構與團體包括：中華民國紅十字會、中華兒童暨家庭扶助基金會、世界展望會、慈濟功德會、臺灣基督教長老教會、伊甸基金會、中華基督教救助協會、中華民國基督教青年會、天主教聖母聖心修女會、中華兒童福利聯盟、老人福利聯盟、博愛社區關懷協會、勵馨基金會、老吾老基金會……等不勝枚舉，在此未能臚列所有參與機構。

政府對於災後兒童、少年、老人、身心障礙者、特殊境遇婦女等弱勢族群均分別規劃滿足他們需要的福利服務方案，各地方政府更依據當地的特殊狀況與需求，

配合各地的民間資源規劃符合當地民眾的福利服務項目，例如：組合屋住戶照顧工作、新社區社會救濟住宅安置計畫。由於重建區之社會救助及福利服務依據 921 震災重建暫行條例有一定的施行期間，921 震災災後重建推動委員會亦有其階段性的任務，待階段性任務完成，預算可能納入縣（市）政府常態業務辦理。

921 震災是臺灣百年以來最大地震，所造成的災害地理範圍廣大、人員死傷慘重、房屋倒塌及財務上損失可能很難估算出確實數字。震災影響之廣泛與普遍使各級政府與民間均警覺到臺灣地區確實缺乏處理緊急災害的知識與經驗。然整個災害發生前、發生時及發生後所涉及的處遇範圍十分浩大、複雜且範圍廣大。單單以災害發生後所採取的措施，如 921 行政院災後重建推動委員會編組共分為救災、安置維生、營造、交通、衛生、環保、教育、後勤、財務、行政、企劃與新聞組等 13 組，即可了解災害處遇的複雜程度。由於災害種類具備多樣性與複合性等特質，考慮研究結果能普遍適用於各主要災害種類，本研究以災害發生後災害救助主要包含的內容：緊急救援、生活照顧與生活重建（含心靈重建）為主軸研擬由社政體系主管部分的運作模式；同時，對災害發生前與災害發生時社政體系所負責的部分也一併討論。

本研究之資料收集包括多樣的災害類型以期所擬之運作模式能適用於各不同類型之災害。同時，災害防救法於 2001 年 7 月 19 日公布實施三年餘，期間歷經上列多

起重大災害事件時，各級政府在依據災害防救法推動災害救助事務時，是否遭遇一些運作上的疑惑或困難也將一併進行研究，據以提出對災害防救法在災害救助運作上的具體建議。

在災害救助過程中，政府自然需要扮演主要的主導角色，但是民間團體在歷年多次的災害救助過程中扮演極為重要的角色，因此，本研究的研究對象除了政府體系之外亦包括民間團體在災害救助上的參與和運作。

災害通常分為天然災害與人為災害。若從危機管理的觀點，完整的災害危機管理應包括：減災（mitigation），整備（preparedness），應變（response），與復原（recovery）等四個階段；減災與整備在災害事件未發生前，應變是在災害發生時，而復原則在於災害事故發生後的復原重建工作。每個階段均需要災害防救體系各單位的密切配合。依據社會救助法，災害救助是社會救助的一部分也是社政體系主管的業務。本文將災害救助定義為災害危機管理中之減災、整備、應變與復原四階段屬於社政體系負責運作的部分。由於社政體系所負責的災害救助工作大部分在於應變與復原階段，因此，本文的研究內容亦將較著重於應變與復原階段社政體系的工作項目。

災害救助的運作模式，從災害危機管理四大階段而言，社政體系在減災與整備階段主要是資料建檔、人員編組、參與教育訓練等；在應變與復原階段則主要是針對受災民眾緊急救援、生活照顧與生活重

建是其主要責任。本文則聚焦於社政體系在救災中所負責的工作為主要範圍。本文將著重於討論國內現行災害救助及運作模式中社政體系主管的業務部分之災害救助體系運作、國內災害救助的優缺點，並提出具體建議，以供參考。

## 貳、文獻探討

### 一、災害救助的意義

災難（disasters），災害（hazards）或風險（risks）等名稱均為國內外常用於描述天然或人為的災害事件，但在定義上並沒有共識（Quarantelli, 1997）。我國左傳中稱凡火者，人火曰火，天火曰災，後來泛指水、火、荒旱等造成的傷害，如火災、水災、蟲災等；而辭海中稱災害為由風暴、豪雨、大雪、洪水、地震、海嘯等異常自然現象造成之傷害，及火災、爆炸等人為事故造成的損害（趙鋼，1998）。國人一般將災難事故分為天然災害與人為災害兩大類。天然災害一般指自然界中所發生的異常現象即係稱天災；人為災害亦稱意外災害指本來不會發生之災難事故，但是係由於人為的疏失所造成的。Smith（1996）認為災害（hazard）是一種自然發生或人為引起可能造成損失的過程或事件，也就是危險的一般性來源；災難則是災害所出現的結果。災害是生活中不可避免的部分，不論是自然發生或是人為的事故，每天都有可能發生，我們的環境中不可能沒有風險。災害可以發生在無人地區，災難則是由於災害事件發生與人類間所產生的衝突（陳昱茜、李文瑞，2000）。

從管理學的角度來看，並不是所有的災害都是無法預防、無法避免的，若能運用管理學的理論與實務研擬出適切的災害管理模式，從「減災」、「整備」、「應變」及「善後」等四個階段，制定有效的管理計畫，並從實務中印證、探討與革新，才能在災害來臨時減少災難的發生，和減輕災難的損失（引自趙鋼，1998；黃正義，2000）。「預防」與「整備」是當災害事故未發生時所進行的工作；「應變」指災害事故發生時所需進行的工作項目；「善後」則指災害事故發生後所進行的復原重建的工作。

我國憲法中規定「人民之生存權、工作權及財產權應予保障」，「人民受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟」。在第15條、第155條早有明文，是辦理災害救助的法源依據。1943年的社會救濟法及1997年修訂的社會救助法於災害救助章明文規定人民遭受水、火、風、電、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，設立臨時災害收容場所，以及其他必要之救助，必要時，並得請民間團體或機構協助辦理救災（陳世昌，2000）。

根據社會工作辭典第四版（2000）的定義，災害救助（calamity assistance）是社會救助措施之一，以遭受水、火、風、電、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者為救助對象，由政府透過協助搶救及善後處理、提供受災戶膳食口糧、給予傷亡失蹤救濟與協助、輔導修護或重

建房舍、設立臨時災害收容所及其他必要的救助方式。為防救天然災害，防救會報之設立及各相關單位的權責分工，以處理災害發生之緊急防救事項。中央政府自1997年起成立中央防救中心，以統籌指揮大規模或全國性災害事件之防救工作，在1999年921大地震之後，於2000年7月公布「災害防救法」，而後又陸續經歷多起災害事件，地方政府在實際根據災害防救法推動災害防救過程中發生問題與困難，因此，內政部目前正著手進行修法過程。

國外有對災害救助有以災難救助（disaster relief）或災難復原（disaster recovery）稱之（Bennett & Kottarz, 2000），而參與救災的工作人員則稱之為災難救助工作人員（disaster relief worker）或簡稱為災難工作人員（disaster worker）稱之（Patton, 1996）。

根據2000年修正公布的社會救助法第5章第26條的規定，災害救助應由直轄市或縣（市）主管機關辦理，但在災害過大，影響範圍與層面非直轄市或縣（市）主管機關所能處理的時候，中央政府常會直接介入協助。921災後即是一明顯的事實。若從社會救助法之第五章災害救助的內容與範圍看來，災害救助的範圍僅限於當民眾遭受各種天然或人為災害時，主管機構對受災民眾提供的各項救助項目，協助民眾恢復至災前的生活狀況，其協助項目也多為社政體系所主管的業務。2000年7月公布實施的災害防救法所涵蓋的範圍則明顯大於社會救助法中對災害救助的範圍，災害防救的範圍常以災害管理模式從

「減災」、「整備」、「應變」與「善後」等四個階段進行災害防救工作，社政體系在「減災」與「整備」階段因所負責業務性質而參與較少，但在「應變」與「善後」兩階段則社政體系便成為重要角色了。本文的範圍並不侷限於社會救助法中的災害救助範圍，而係以災害防救法中對社政體系所主管的工作項目均為本文探討範圍，以使在災害上能突顯完整的參與過程與內容項目。

## 二、我國災害救助工作之社政機制實施現況

比起單一的緊急狀況或意外事故，災害常具備更大的影響力，整體的人文環境及經濟生活都可能在短短一瞬間遭遇摧毀。一個完善的災害救助機制除能在短時間發揮緊急救援功效，減低災害的損失外，更應能協助社會儘早恢復功能運作，並達到災害預防的功能。

在「美國的綜合性緊急事件處置」中，即指出事先有效的處理災難，運用了緩和、預備、因應及復原等工作，其中「緩和」包括任何用以減低或消除災難發生的機率為目的之活動；「預備」則致力於預防災難之起因、加速災後之應變，包括搜尋、救難、避難所等；「復原」則包括短期及長期的工作，短期工作的目標為修復社區公共設施並儘快恢復維生系統的運作；輔助性的短期復原工作包括提供臨時住所、社會救濟、失業補助等，長期復原方案是以恢復正常生活並增進生活水準為目標（劉時寧譯，1999）。災害處置的基本要點至少

應包括：詳盡而週延的計畫；明確的通訊流程；提供庇護所、供給食物、運輸工具及臨時醫務所；採取步驟減低救援人員的壓力等（胡勝川，1992）。

一個有效完善的災害處置計畫必須涵蓋適用於各種特殊狀況，並應試圖發展出其基本處理程序及流程，明訂出各單位與個人的職責及處理步驟，以便在災害發生時能有所遵循。

歷經幾次國內重大災害的因應經驗及防範災害的需求，2000年由相關部會所研議的「災害防救法」即在這樣的精神前提下誕生，明確將災害防救區分為災害預防、應變措施、災害復原重建等各階段，並試圖整合且規範各項災害救助工作。其第20條更明定直轄市、縣（市）災害防救會報執行單位應依災害防救基本計畫、相關災害防救業務計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報中央災害防救會報備查。

因此縣市政府得以此為基礎發展出各項災害的防救標準作業程序，以作為未來災害救助工作的依據。臺灣地區依據中央的災害防救法及縣市政府的防救標準作業手冊形成臺灣地區災害防救的基本組織、運作模式、災害防救程序及工作內涵。由於篇幅的關係，這部分詳細資料請參閱災害救助運作模式研究報告。本文僅針對災害救助的社政機制進行討論。

災難發生，除了工程、消防、警察、交通等單外需要投入救災外，社會工作者也是整個救難工作中不可缺少的一環。社

政單位在整個社會國家體系中，一直被賦予專業助人角色，而危機介入一向是社會工作中一項相當重要的功能。

依據社會救助法，災害救助是社會救助的一部分，亦是社政體系主管的業務。在災害發生一週後，災害救助投入的人力已由工程、消防人員為主轉向社會工作、心理、醫療保健、教育、就業服務人員為主的階段（林萬億，2001）。由於社會工作在不同的工作領域中參與救災角色的扮演亦多所不同。1984年海山礦災後，臺北縣社工員即制定了包括協助家屬調適新喪情緒、重建家人信心與強化家庭功能的心理輔導及精神支持；就業輔導、各項補助之積極、建設性生活照顧；追蹤輔導等方案。921震災，社會工作者在其中就扮演了殯葬處理、悲傷輔導、災民安置、傷亡撫恤、就業輔導、家庭重建、就學輔導、社區重建、心理輔導、社會照顧等角色（林萬億，2001）。

國內外的資料皆顯示，社政單位參與的災害救助工作至少包括了（Shahar，1993；Zakour，1996；周月清，2001）：直接提供對病人及傷亡者的服務、運作成為公眾的資訊中心、志工招募與組訓、連結個人與資源系統、預防嚴重的身心健康問題及搶救過程中的一些緊急安置問題。受過專業訓練的工作人員除提供與災民需求相結合的社會資源並能真實反映災民的需求及現狀。

根據上述災害防救程序及工作內涵分析中，社政單位在整個防災體系中直接相關的業務已經包括了：配合應變小組的運

作、災民心理輔導、緊急收容及救濟、結合社會資源、罹難者服務、災民救助及慰問、災民短期安置、災民長期安置、災後紓困服務、代收賑災物資及發放、災民心理輔導、救災人員心理復建、設置災變救助專戶、諮詢服務、災後重建等工作。在整個災害救助過程中，從一開始災難發生到整體後續復建工作，事實上社政單位都扮演著相當舉足輕重的角色。

這些列舉的服務項目甚至尚未包括需要社政單位協同配合的工作及救助體系中一些細部未被分出的工作。陳正元（1999）針對國內東星大樓倒塌事件救災過程的分析即發現，在救援過程中儘管各救援單位清楚知道自己該做什麼，但是仍有些工作誰也不知道該由誰來做，於是在各救援人員彼此互動中被界定，而最後社政系統也接受這樣的結果。導致社政單位人員無法明確區分自己工作的職責與範圍，承擔了許多專業及非專業的工作。

除了公部門的運作外，許多民間力量不論是否被授權或是具有公權力，基於社會責任及人本的關懷，也都主動介入提供服務。在社會救助及福利服務計畫中多強調結合宗教與民間團體的力量，分工合作針對不同需求的災民提供協助。國內如紅十字會、慈濟、基督教會等民間公益單位，在國內重大災害中皆發揮莫大的救助功能，因此社政體系整合的工作亦更顯重要。

### 參、研究方法

本研究以深度訪談法及焦點團體法為主，文獻分析為輔進行研究。本章的內容

包括：研究對象、研究工具、資料收集程序與資料處理與分析等四個部分。

#### 一、研究對象

本研究以立意取樣的方式選擇適當的研究樣本。研究對象包括：災區縣市政府業務單位、政府與民間災害救助服務中心與社區意見領袖及服務使用者等。由於 921 震災為近年最重大的天然災害，當時參與救災工作的工作人員之經驗是本研究重要資料的來源，而 921 震災至今已歷經三年半至研究時，期間不免人事更動，為了收集具實際參與重大災害救助者的經驗，研究對象的選擇以當時實際參與災害救助工作的各級工作人員為主要研究對象。分別接受深度訪談與焦點團體的資料收集過程。

#### 二、研究工具

本研究以質性研究法探討災害救助之內容、範圍、運作模式、現行運作模式優缺點及現行災害救助運作模式的困難等問題，為能收集豐富的研究資料，本研究之研究工具有三個部分：深度訪談大綱、焦點團體討論大綱及文獻分析。茲分別說明之。

##### （一）深度訪談大綱

所謂訪談法乃藉由與代表性人物的接觸與訪談，以獲取研究相關之重要人物經驗資料，藉以補充次級文獻資料的不足。深度訪談常有助於研究者深入了解與澄清問題真相，使研究更詳實。本研究採用半結構式深度訪談法進行。在實際進行訪談前先擬訂深度訪談大綱以利資料的蒐集和

不偏離訪談主題。

研究小組首先依據研究目的設計半結構的深度訪談大綱，然後經研究小組成員以角色扮演訪員與受訪者的試訪過程，經過修改而完成。深度訪談過程中為收集完整研究資料，訪談過程在經受訪者同意後，將全程錄音方式，以便於訪談後謄寫逐字稿。

### (二)焦點團體討論大綱

焦點團體法對於探索性研究特別有幫助，尤其是當對研究主題或現象了解不多的情形。焦點團體法最突出的優勢有二：

1.焦點團體能讓研究者有機會與參與者直接做立即性的回應與澄清。參與者們也能直接回答研究者，同時，研究者亦能觀察參與者的非口語行為；2.焦點團體法能使參與者能夠回應或建構在別的參與者的回應之上。此優勢通常在個別訪談法中無法達成（Stewart & Shamdasani, 1990）。

焦點團體討論大綱的內容與範圍大致與深度訪談相似。焦點團體實施過程在經團體成員同意後，採全程錄音方式，以便於實施後轉謄為逐字稿。

### (三)文獻分析

本研究之文獻分析部分，主要是國內、外具有的災害救助資料與研究發現為主要範圍，藉由現有的文獻以作為研究資料分析的參考依據。

## 三、資料收集程序

質性研究之資料收集方法的形式很多，主要的方法有如：深度訪談法、觀察法、焦點團體法、文獻分析法等。每個方

法均有優點與限制（王文科，1990；Patton, 1996）。本研究資料收集的的時間順序如下：

### (一)文獻資料收集

本研究首先針對現有的國內外災害救助資料及研究報告進行資料收集的工作，以期廣泛收錄現有的文獻作為擬定訪談大綱與焦點團體大綱的參考。

### (二)深度訪談對象與焦點團體成員的擬定

由於本研究的資料來源除了現有文獻之外，就是來自於具實際救災經驗的政府與民間團體的人員。訪談對象與焦點團體成員的選擇直接決定了本研究能否收集到重要的研究資料。因此，研究小組在擬定成員名單的過程極為謹慎，希望能包括災害救助的管理模式四階段中的社政體系人員。原則上包括政府與民間單位主管與實際承辦人員。深度訪談名單與焦點團體成員名單盡量避免重複。

### (三)深度訪談與焦點團體的實施

在深度訪談與焦點團體成員名單擬定之後，開始進行深度訪談與焦點團體，兩者是同時進行的，為能突顯各個地區災害救助之優缺點及困難，二次焦點團體實施的規劃是依地區來規劃，第三次焦點團體則是以包含全臺灣地區為規劃原則。第一與第二次焦點團體將分別由北部與中南部的團體成員分別參加；第三次焦點團體的成員則是包括全臺灣地區的團體成員代表。

## 四、資料處理與分析

本研究之收集資料的方法包括：文獻

分析、深度訪談法與焦點團體法。深度訪談法與焦點團體法所收集的質性資料均經全程錄音而得，將進行錄音帶之逐字轉謄的手續，再進行開放編碼與內容分析的過程。對於所收集的國內外文獻資料或研究結果則進行歸納整理，作為佐證與參考。

## 肆、資料分析

本節針對國內災害救助體系的運作分為公部門的災害救助體系、私部門的災害救助體系及目前如何整合公私部門的災害救助體系，並就目前運作狀況進行優缺點分析。希望能對公私部門的災害救助體系有所助益。

### 一、國內災害救助的優點

#### (一)公部門內部救災機制（統籌、指揮、協調）已建立

經過多次災害救助的經驗，已建立救災機制，未來若再發生災害，能夠清楚知道如何因應。

「我們內部的救災機制已經建立了，然後我們的，就是說災民輔導的工作模式，就已經 run 了好幾年了，所以慢慢的也都摸索出來，也都知道該怎麼做了，那就是我們自己內部的機制。」(I02)

「……經過這麼多次不同型態的災變，我們整個內部的運作協調工作，社會局本身的協調以及跟其他局、科室的協調我們都做不錯，就\*\*縣的優點來說。」(I03)

#### (二)部分縣市內之公私部門連結整合得不錯

公私部門在有過許多防救災合作經驗後，已建立一套連結方式且於平時即互相聯繫。

「……因為我們這些資源平常大家就已經有在結合，因為救災的福利方面的這些民間單位平常大家在聯繫上，而且我們有很多案件都是委託他們在做，所以這方面在資源方面的連結度，本來就都很好，所以我想這個也應該是個優勢，……」(I23)

### 四動員迅速

災害救助工作的關鍵在於速度的快慢，遇到災害便立即將已完成編組的組織成立起來，或是運用災害當地的人員，使得救助工作動員迅速。

「遇到災害時我們就馬上成立救災中心，相關人員就進駐到指揮中心裡面去，裡面所屬的組織單位就馬上架構起來，任何災害的發生我們到第一現場的時間的搶救工作是非常迅速的，善後工作我們也做得很確實，……」(I22)

### 四落實社區工作

社區志工不但能迅速動員，也由於最瞭解當地的需求、資源，因此有助於救助工作的進行。

「……志工回歸到社區，就是災區發生事情，我們的志工在現場，志工馬上去投入去做救難工作，那最重要的是平常他們就在做，那他們清楚到說我們這邊的鄉親他們發生災難，他們需要是什麼，他們最清楚，那相關人員他們也知道有哪些資源可以運用，不是的話，他們就會去找相關其他區的志工來做支援來做協助，所以因為他們平常就在做。」(I12)

### (五)社工員實地訪查

透過實地的訪視調查，能夠瞭解最真實的受災情形，以及災民的實際需求。

「那時候一個很重要的工作就是請我們社工員到各地去看，每個地方有多少受災戶，每一個點有多少民眾聚集或基本的紀錄，讓我們知道說各地某

某某學校有一百個，某某學校有五十戶，某某學校有多少人住在裡面，……」(I15)

#### (六)即時回應災民的需求

面臨災變，災民心理可能產生不安全感，藉由即時滿足災民的需求，能使災民感到安定。

「開始處理衣食住行，那個時候全國各地的民間團體湧進幫忙，像\*\*他們之前在當地的駐點就開始煮東西給人家吃，解決吃的問題。當初最大的問題就是住的問題。因為房子倒了沒得住，所以務必要先提供住的地方能夠安全，再過來就是軍營、營區、營房、學校還有一些臨時搭建的房舍，那對於這種災變工作來講，一個很重要就是提供給這些災民怎麼樣心裡頭的安全感，……」(I15)

#### (七)民眾凝聚力增強

「其實在 921 過了以後，我們那邊鄰居比之前更友善，講真的我如果上下班，人家只曉得我是某某某的爸爸，不曉得我是誰，早出晚歸沒人認識。到 921 之後，大家因為有共患難理念之後，大家已經聚集起來。」(F106)

#### (八)民眾心靈成長

「心靈啊，那種心靈重建的課程啊。像有一些他講那個消防安全，我還記得很清楚，這是一種很特殊的課程。像：逃生啊，社會局舉辦的課程真的好特殊唷。」(F113)

「我的人生已經增色許多。因為我發現我付出許多，我現在還接到說：王先生我二十五萬領到了，謝謝。其實我不是在說我的付出有多重要，是那個過程很快樂。」(F112)

#### (九)公部門提供災民關心災民的工作機會，使災民本身獲得成長

「你一直在家裡，房子也蓋不起來，那不放棄呀，肚子也不能不顧啊，就做了一年多之後，就去

社會局有一個重建中心，非常好的就是臨時工作津貼，那個我也有享受到，接受到。這個機制非常好就是說，…這筆錢真的是對我相當好，反正 921 對我來講，真的是受益最多。那你說我肯學也是一個原因啦，然後臺中縣政府社會局真的是非常好，他也給我們上課，真的上課，消防啊、心靈啊、什麼課啊你想的到，因為我沒有做筆記。」(F113)

## 二、國內災害救助的缺點

現行災害救助的缺點部分分為政策與法令、組織運作與行政功能、知識與訓練、經費與資源管理、服務措施與其他影響災害救助事項等六方面來陳述。

### (一)政策與法令方面

#### 1.法令方面問題

法令方面問題主要是法條散見、法源重疊，以及法令無法確實落實於地方政府等。

#### (1)法條散見，統合不易

「……法條因為不是綜融型的，散見各個房舍處，它是散見於各個部會，所以有時候協調性就會有問題，舉一個例子來講，華航 CI611 發生的時候，就變成叫其一定要介入，他必須把各個部會相關整合過來，你局必須配合阿，這個小孩他父母已經雙亡必須怎樣怎樣，……」(I04)

#### (2)法源重疊

「有一些部分是適合暫行條例的，有一些人跑到救災法裡面去，生活重建就跑到暫行條例去。921 暫行條例是針對 921 震災的，其他的一般時期都不能用，然後它也有一定的時間，現在目前常態之下最常用的是災害防救法，然後再來，除了災害防救法之外，社政單位還要有一個社會救災法。以前省府他有訂這個天然災害慰助金的核發標準，那現在

有這個東西之後，那個東西就不適用，就自然廢除了。」(I17)

### (3) 災防法規定無法落實於地方

「你要救災的事情分得很清楚，到了基層誰該負什麼責任也很清楚，災害防救法那是叫叫他們去分的，因為到了基層你不管是哪個部會訂的法，通通都是我們要行的啊，還分什麼！叫叫才去分那個勞委會訂那個什麼颱風的，消防局訂那個火災、農委會訂那個水災、內政部訂風災，那你看很好玩啊，風災跟水災不是常常搞在一起嗎，那什麼分。」(I01)

「災防法第43條有規定說，各級政府編列的災害防救經費，如有不敷災害發生時的應變，或災後復原的需要，可以視情況調整當年度的收支提款計畫，像我們那個桃芝颱風，……，叫叫的話只是依地方制度法的規定請縣市政府在當年度的經費，可是就××縣的經費來講，因為其實工業區很少，××縣民四十幾萬，以農為生，然後當年度的收入歲收沒辦法去應各級行政機關的經費，所以根本沒有經費去提款計畫。」(I07)

## 2. 政策搖擺不定、宣導不足

政策是工作的準則，影響了實際工作的進行，朝令夕改或是制訂的不明確，都會讓主事者無所適從，更使民眾感到受騙。

「組合屢折不折？重建期到什麼時候？重建會什麼時候解散？這都會隨民眾的抗議，下級政府的抱怨，而改來改去，一下增加哪些補助，一下又取消哪些規定。」(I06)

「但是從另一面來講，如果宣導不夠很確實的話，政府就把他變成是一種誤會，或是一種殘害，……」(F108)

## (二) 組織運作與行政功能方面

### 1. 公部門的統籌、指揮、協調制度未有

### 效發揮

公部門在防救災體系中不論是中央與地方政府本身或是與民間團體間均缺乏足夠的協調、溝通，使各災區未受到公平對待。

「我們政府統合、指揮、調度的能力真的非常的不足，……」(F310)

「整合是一個最大的問題啦，你地方跟，以××市來講的話，我們的職位監督是一條線，權責也是一條線，很快，可是如果說是叫叫，然後萬一說你的那個災害牽涉到下面縣市，一個以上的縣市的時候，那個協調統整還有那個時間、空間的落差，立即性溝通的落差，其實都是在增加他的整個困難度。」(I02)

「跟叫叫工作的銜接上，我所看到的。我覺得叫叫不應該用命令的，我覺得那是一個很粗糙的做法，應該要多做一點工作協調，這個是你怎麼做，你應該要找人來討論，應該要找地方政府來討論。」(I02)

## 2. 政府救災機制啟動慢，形成雜亂無章，亦未納編社會資源

經過多次災害的試練，政府部門已不斷改善其救災機制，然而當災害生時，政府的救災體系常因機動性不足無法即時發揮功效，在這套運作體系裡也多未妥善將民間團體資源納編進去，造成救災工作的困擾。

「他認為說如果我親自去做，可能效益是最高的，但是我在地的團體，……，我們認為一開始當地政府就要扮演指揮，災變的時候，是等於說你一定要發揮這個機制，所以第一次災害到目前為止，沒有得到任何一個機制，……執行面還有很多需要改進的部分，……」(F204)

「……，我們一直很期待政府能夠在這樣一個重大的災變的時候能夠把這樣一個機制其最大維性的，不要細，好現在一個統一的指揮單位，那各個縣市政府的哪一個，很明確的哪一個市長就是主要召集人，阿你醫療單位、民間單位、社福單位、學校單位等等，都要在這個機制裡歸編出來，但是我們現在看不到我講的這個部分，大家都亂掉，是不是要再有另一個重大災變才讓大家又想起來」（F109）

### 3. 公部門權責劃分不清，最基層的公所在救災上具改善空間

中央與地方，縣市政府與鄉、鎮、區公所之間的權責未劃分明確，以致於影響救災速度，以及救災工作的進行。

「權責要分清楚，不要像幾年前嘉義發生八掌溪事件，發生於嘉義縣，事情發生後，我們從電視媒體上看到那幾個人，……，一些公家單位沒有人要去救他們，……，大概認為這是縣政府的，這是屬於消防局的、或是這是內政部的空汙警察，工作分配都不清楚嘛！」（I22）

「公所有沒有辦法真正發生災害時，才發生的時候你每次都沒有充分的準備，每次就是要縣政府去幫，我覺得他們準備不足啦，……，公所這一部分還要很大很大的改進……」（I04）

### 4. 需跨縣市支援時，需求指令不明確

災害發生的當地政府無法獨自處理災變時，便需要尋求其他縣市政府的協助，然而當地政府未能給予明確的方向，以致提供協助的縣市政府面臨進行救助的困難。

「……其實他給的一些指令並不清楚，或者說只是給比較大方向而已，……，他們也自己不知道怎麼管。他們也不知道怎麼規範，那也沒有設定什

麼表格，所以反而是我們自己處理。」（I02）

### 5. 公部門被民眾認為能力不足、無效率，造成民眾不信任

公部門的能力不足，使得民眾對其產生質疑，抱持不信任的態度。此外，公部門的效率問題也是一直為人所詬病的。

「很多人在桃芝颱風發生的時候，不大相信政府那公信力，那個時候是很大的質疑，其實到目前為止恐怕也會這樣。921 的整個財務不清嘛，那到桃芝的時候很多的財團、很多的功德會、慈善團體也都很想要捐助，但是捐助都好像不會透過公部門再來執行這件事情。」（I24）

「其實我們都期待政府有一個什麼樣什麼樣，但是我們的經驗是當災害發生的時候，民眾最不信任的是政府。他們信任誰，信任資源，那裡有資源我們就往哪去。」（F101）

「我所聽到的寧願砸到每一個災區，也不願意給政府，政府信用完全破產。」（F106）

### 6. 政府基層單位行政效率不彰

鄉鎮市公所是政府行政體系裡最基層的單位，也是一般民眾接觸最頻繁的單位，但是鄉鎮市公所的行政效率、態度長久以來一直令人詬病，公部門在防救災工作的推動上亦受此影響，使得整個工作缺乏效率。

「我想到就是其實公所本來就是政府機構最基層，人民每一項救助、福利都是應該透過公所，所以 921 之後公所的效率其實大家都是很詬病。好像叫午以後就不要去公所，因為公所下午沒有上班。那其實 921 之後重建叫心的設立是縣政府到各地設立了一個辦事效率非常好，服務態度非常佳的一個單位出來，然後他又入是公部門。」（F101）

### 7. 民間團體欠缺整合

許多民間團體有心參與災害救助工作，卻因缺乏整合、分工，使得許多人力投注於同一個災區，不但造成服務提供的重疊，也妨礙了救助工作的進行。

「……，民間單位比較缺乏這種樣向的一個叫聯跟整合，也包括缺乏縱向的，就是垂直的，跟民間單位的協調合作，造成很多各級其實都是單打獨鬥，造成很多資源的一個浪費的地方，不管在人力、時間的部分，或者是在物力，……」（F201）

#### 8. 外來民間團體無法跟在地團體合作連結

災害發生後，許多民間團體基於社會、人道關懷，多數會主動進入嚴重災區服務災民，這種情況下多少會產生外來團體與在地團體的服務競爭，缺乏合作機制。

「缺點，這些外來救災團體來到了這個災區，他們為什麼都不願意，跟原先在地的團體作連結、合作呢？……，你就得跟這些在地的原本的救災團體，跟他們有什麼互動，了解這個地方的特性，他們不願意，幾乎都不願意跟在地團體有這樣子一個來合作的關係，……」（F212）

「外地經驗怎麼樣投入災區的時候，要跟當地的有關單位做接觸合作，發現不少的接駁不順，……，會產生一些競爭問題。」（F204）

### （三）組織、訓練與人員方面

#### 1. 防救災知識、各類救災技術不足，也未傳承

預防是災害救助工作中最首要的，然而民眾的防災知識並不充足，而且救災團體的技術也未專精，加上職位的調動往往也會造成專業未能傳承延續。

「我們從那個林肯大郡之後內政部還有請那個日本專家跟請美國專家來針對臺灣那時候還沒有消

防局來訓練要怎麼如何來救災，…最後那些專家有說希望你們這些人不要散掉，因為你們就是將來臺灣的救災骨幹。可是到最後他們講也是隨著職務調動，這個系統還是沒有建立，不過現在比較好，現在消防署專責，那時候完全沒有專責機制，那我們也是希望真的既然建立一個消防署你就必須要強化來工作，……」（F310）

#### 2. 缺乏防救災訓練、演習

「我是覺得那個專前的協調會和這個演習是蠻重要的，因為像聽起來好像有的地方救災有開這樣的協調會，所以有些地方沒有，……，當然是透過非正式的一個聯繫在救災這方面，那正式連結上目前在災害發生的時候就是這樣合作，那在專前的協調會在檢討這方面我覺得可以再加強。」（F302）

#### 3. 救災缺乏專責負責人員及工作保障

缺乏辦理救助業務的專責人員，或人員不斷流動的情形，主要是因為工作無保障。

「各業務單位沒有負責人，各個都是兼差的，而且因為很苦……他沒有幫這些人辦意外險、團險，我們也是有家庭、有老婆、有小孩的，政府每次都只是說說，錢都不肯花，你應該幫人家隨便保個險也好，……，所以大家就不做了，……，所以專職人員很缺乏，當然缺乏的原因是看不重視。」（I04）

### （四）經費與資源管理方面

#### 1. 經費不定或缺乏

災害救助工作必須仰賴充足的經費才能夠完成，經費的不定或缺乏影響了救助工作的進行，尤其對於財政狀況較差的縣市政府影響更大。

「就\*\*縣的經費來講，因為其第二業區很少，南投縣民四十幾萬，縣民以農為生，然後當年

度的收入歲收沒辦法去應各級行政機關的經費，所以根本沒有經費去提款濟急。」(I07)

「困難最主要還是來自於經費的不確定性。」(I06)

## 2. 物資發放

對民眾、企業所捐助的物資，未做有效的管理，使得物資大量湧進災區，產生供過於求，或是有不符合災民實際需求的情形，進而造成資源的浪費。

### (1) 物資缺乏有效統整管理系統，造成浪費、分配不均

「……很多的資源介入，可是沒有人做統整，所以造成資源的重複浪費，這是一個，第二個問題是資源浪費以後就消耗了，所以消耗以後這個災民就無物資了。」(I02)

### (2) 運送物資不符民眾需求

「……在救災遇到最大的困境就是說所有的物品、所得到的資訊都沒有經過確實的查證，而大家一窩蜂往裡面送，就是造成救災的傷害。」(I11)

「在第二個部分就是說你政府在發放物資的時候，重點是在受災災民需要的是什麼，而不是只要通過一個案就金錢給他、物資一直往那邊送。重點在那個地區跟這個地區裡面並不是需要我們可以決定的那些東西，所以造成很多困擾。」(F110)

## 3. 現金救助相關問題

各縣市政府財政狀況不一，形成救助金發放的金額不同，引發不少爭議，也造成財政狀況差的地方政府莫大的壓力。此外，亦有補助條件的認定、救助金申請等問題。

### (1) 發放金額不一致

「災害救助金，應該有一個統一的標準，……，我們隔壁住了一個有錢人，所以居民都抱怨，為什

麼死在\*\*市比較值錢，一百萬，死在\*\*縣就二十萬，這一點我是覺得很不公平，這個人命是無價，至少說在救助上應該是，可是這部分我們一直希望叫吳能夠訂定，當然叫吳有一個標準，他們說市政府外加的他們也控制不了，……」(I03)

「緊急救助金就會比照那個急難救助，就是我們社會救助法裡面的急難救助的那樣子的的一個方式去核發給他們，可是他沒有一個標準，因為急難救助金當初他設定的時候最高到九萬嘛，然後每個縣市他們發放不一樣，都是授權給縣市政府去做決定，……」(I17)

### (2) 造成地方政府財政壓力

「……，你要看災害的程度是怎麼樣，如果說很大的話，對各個市政府的財源也是一個很大的壓力。」(I02)

### (3) 中央與地方角力

「叫吳是這樣啦……過去我個人覺得，他們的作法沒有切叫受害，變成我們發了一份，象神就是這樣，我們發了一份，他們又發了一份，整個政治上有考量啦，我們發錢他們也發錢，……」(I04)

### (4) 規定不合理

「……，目前的災害救助裡面所規定就是說，……，必須要你籍在人在，設籍而且還要實際居住，……，那我們知道有很多民眾，有時候他是住在這裡，但是他戶口沒有遇到這裡，所以他就被燒掉了，沒有辦法拿到一個兩萬塊的房屋倒塌的救濟金，……」(I23)

### (5) 發放救助金淪為宣傳工具

「……一發生災害的各級長官就急著到第一現場發所謂救助性的慰問金，這是很不好的示範，我們希望做到的社政部門對災民的第一時間的關懷慰問跟他的心理輔導，協助他快速渡過這個災難痛苦期間，這應該是社政部門真正要做的專，而不是

做一些能夠在媒體露臉的工作。」(I09)

### (6)申請程序繁雜、門檻高，規定不合理；等待時間漫長

「……在最需要的階段沒有給他們即時的幫助，而且居民告訴我，他填了七張的表格，一毛錢都沒有拿到。那說上面說要照相，門牌號碼要照相，我家都被壓扁了，那來的門牌，說財產損失要照相，要報稅嘛，說要照冰箱、電視機都被壓壞了，那要怎麼辦？……是要用最快速、最方便的方式讓他們拿到，才能感受到政府部門在幫助他，……」(I03)

「我 921 時候是有房子是半倒嘛，其實是有沒有倒，因為那個是公寓，所以公寓如果沒留下來，如果說要折的話，整棟就折掉了，那在辦這個的時候，像我們要蓋印章將近蓋了五六十個印章，其實這些受災災民遇到非常多類似的專情，……，還有要求這個實際的說法，……」(F110)

「……，所以這個過程當其其實開始兩三個月都是一直在改這個條件，那這個變的說民眾要準備這麼多東西，重建證明一大堆東西就是要民眾去申請，那這個是申請程序上面。民眾會覺得我補助 25 萬，或 50 萬我就要花這麼多時間，……」(F111)

## (五)服務措施

### 1.調查頻繁或服務提供未考慮災民感受，造成災民困擾

需求調查對於救助工作的進行有其重要性，但由於團體之間缺乏聯繫，使得災民重複接受訪談、調查，因而增加了災民面臨災變或重建以外的困擾，甚至造成對調查訪視的反感。

「……很多資源、機構都進來，那提供的服務很多都是各做各的，比較不會有聯繫，政府也沒有做一個管控、協調的工作，所以造成服務的重疊和浪費。這樣也會造成災民的反感，因為你一個機構

接著一個機構來採訪他，他們就必須面臨重複持續被訪談、探視的困擾，……。」(I26)

「……，我的立場化就是說不希望原形重現啦，像放錄影帶一樣，人家已經過了一段時間，那個傷悲還沒有結痂來講的話，你又把他戳破。變成他，像我們的訪在 921 那段時間，我們連連續接了十幾個單位不管是什麼，原形重現。一直強迫我們，這個並不是心靈重建，我想社政、社福部門應該了解。」(F106)

### 2.無法掌握受災戶名冊

災害發生後，雖然有進行受災戶的調查，但由於受災戶多已遷移，以致於無法掌握完整的受災戶資料。

「……比較困難的就是就是沒辦法掌握受災戶在哪裡，後來我們就是請陳××老師，幫忙做一個受災戶全面清查，根據受災戶名冊，對於當時有來領慰問金的受災戶，我們再去訪問一次……。」(I16)

### 3.後續服務未完善提供

「……，政府的深思，我認為政府到目前都沒檢討過，真的很可悲，花了國家這麼多公款，如果把那兩千億拿來搞災害重建，其實早就蓋好了，就每一個人給他蓋一個房子，早就蓋好了，還不要錢。為什麼到目前為止，所以我常常講你們現在探討的只是說災害的救助，再過來三年期的新貸款到了，再過來 94 年 2 月救災怎麼轉銜，……，現在的社會經濟各方面問題，921 重建基金會那邊還有錢，一拿到就是說我給你蓋、給你蓋，我補助你蓋，沒有考慮到你蓋哪裡都要貸款，他貸款要怎麼付。這些災民要怎麼付。兩百萬要將近一萬六每個月要繳，現在的經濟景氣可能嗎？……，這些問題並不是只有一個災害的，災害完之後要怎麼樣去做。」(F106)

### 4.社會工作相關問題

除了社工員本身介入時機與人力不足的問題之外，亦有外界對於社工過度期待，以及法令制訂中忽略社工的情形。

### (1) 社工員介入時機不清

「以社工的立場來談，其實第一個大家不會去懷疑社工應該介入到救災的裡面，因為這裡面的確有一些個案是需要幫助。其實社工自己也有這樣的認知，但是他的問題在於說，我什麼時候介入這樣，然後我的工作內容是什麼？」(I02)

「社工是不是一定要介入，如果他有其他的家屬，或者其他的人員，社工在那個點上要介入，這是一個對於工作者，就是說我們這個服務，一方面是考量家屬個案的需要，可是一方面也要考量工作人員自己的準備或者自己的需要，所以介入點在什麼時候？」(I02)

### (2) 人力不足

「人力很嚴重的不足，本來社會工作人員在整個社福系統就沒有他很清楚的角色定位，……，而民間單位雖然可以扮演這個的角色，可是也比較不能扮演人力調配的角色，……。我的單位我的人力我可以調配，可是跨區域的時候你還是很難做調配。」(I25)

### (3) 對社工員有過多的期待

「……其他人員也並不知道，不是那麼了解，到底社工員的角色是什麼，那往往從我們的角度來看，有很多是過多的期待」(I02)

### (4) 各項法令中，社會工作被忽略

「……重建的那一章，有兩條，那個把社會工作的東西都遺漏掉。」(I03)

「法令的那一個部分，……，就是重建、復原這個部分，就是比較缺少，社工人員這一個部分是被忽略的，……，這次 921 的經驗告訴我們說，這其實需要的……」(I03)

## (六) 其他影響災害救助事項

### 1. 未建立完整的資料庫

完整的資料庫能夠提供使用的便利性，然而政府尚未建立一套完整的資料庫。

「我覺得政府就是沒有一個社會資源資料庫，就是只有臺馬拉雅基金會有一個公益中心的資訊，可是那比較片段，譬如說在資源的內容跟方式上面有的內部也沒有提供，……」(I25)

### 2. 捐助專款無法專用

「民間捐款的話，捐了款項以後，那麼我們的救災承辦人，可能是認為規劃出來，那個時候可能需要什麼會規劃出來，那麼民意代表可能不是這樣，他們那個要去買什麼東西，或者要把這些錢挪到可能要做些什麼東西，挪到哪或去買東西，那個承辦可能就……。」(F205)

### 3. 通訊中斷

由於通訊系統的中斷，災情的回報、救助人員的聯繫便無法順利進行，影響了災害處理工作，也減緩了救災速度。

「像 921 的時候，通訊系統全部都斷了，我們都連絡不到，連我們的同仁，手機什麼都斷訊，那我怎麼去，怎麼聯絡第一線的人員到現場？那層處之間搞不好有時候也會碰到像這種通訊的問題，……」(I02)

「我們要先知道到底多少人受害，到底有多少人需要幫忙，……，如果在還沒有這個災害救助以前，你一定要先掌握你有多少民眾受害，……，那當初的困擾就是很多的資訊系統都中斷，沒辦法回報，回報不出來。」(I15)

### 4. 媒體報導不正確

「那邊有一點今天我覺得我們都沒有提到的一點是說救災過程一個很大的干擾就是媒體，……，我們的經驗是這個過程造成許多錯誤訊息傳遞，跟

很多團體間彼此的誤會，我覺得在做也許聽過很多災民代表他們也有很深刻印象是說，媒體很重要，你怎麼去運用媒體，我覺得民間單位、政府單位甚至是災民有在這個過程去學習，我覺得其實蠻重要的。」(F101)

#### 5. 救災團體之心態造成救災工作困擾

在防救災過程中，民間團體的出發點大多數都是熱心、以服務災民為主，但有少部分卻不然，它們參與防救災工作僅是為了出風頭，甚至有些國軍單位在參與救災過程中，還要求社政部門提供飲食、住宿等後援服務，造成社政單位的困擾。

「然後運了差不多那些物資是米跟泡麵，那就把他卸在公所裡面，總共給他算一算，不到一萬塊的價值，那四、五個人，穿著背心，要求我們，跟他那個公所人員照相，我說我沒有時間跟你照相，你們要照相找縣長，縣長他會跟你們照相，……」(F205)

「……，921 之後我遇到很多單位，有另外一個團體要來救災，能不能麻煩公所，給我們安排，明天有幾十個，要住的、還要吃的，很困難啦！但是既然來了要來，……，如果民間團體真的要救災的時候，自己要先催一下，……」(F205)

#### 6. 災民錯誤心態

對於政府的協助、救助金的發放，災民經常認為這是他應該獲得的，甚至有更多不合理的要求。

「第一線的民眾，災民，其實對於政府的要求相對是較高一點，相對是高，所以有時候會提出一些超過我們可以給予救災的範圍，……，那個救災是有限制的，……」(I02)

「……我們服務原住民族區，……，50 年來在臺灣的大社會被界定、標籤為弱勢，比較喜歡求人

幫助的，這個我不否認它的一個普遍性，我們在救援最擔心的是他們希望更多的資源給他們，……」

(I14)

「(災害救災)是解決一時的急難，缺點就是養成受災民眾會得無助的心理，他是認為說那是他應該的。」(I07)

由於以上為經由深度訪談與焦點團體收集資料方式所得資料經歸納整理與分析獲得國內救助知優、缺點。優點希望能持續並擴大，缺點則提供相關單位參考改進，使災害救助業務能讓災民在最短的時間內獲得所需之救助。

## 四、結論與建議

### 一、結 論

經研究整理後，天然災害社政體系運作流程如圖，可以清楚了解國內災害社政體系運作流程。經資料分析可見，在災害防救法實施後，目前國內災害救助所產生的影響：

#### (一) 災情應變中心的成立和運作

當災害發生時，災情應變中心會立即成立並開始運作。

#### (二) 加強災情通知和防護措施的研習

平常加強辦理緊急志工訓練、災害通報、土石流的研習等，讓民眾了解救災常識。

#### (三) 成立災情預警制度

「成立災害預警制度，比如說土石流危險區、淹水危險區，都會在颱風或者可預測的大水來的時候提前進行疏散。災害救助法又規定著，經政府勸導又未離開的，開罰款。」

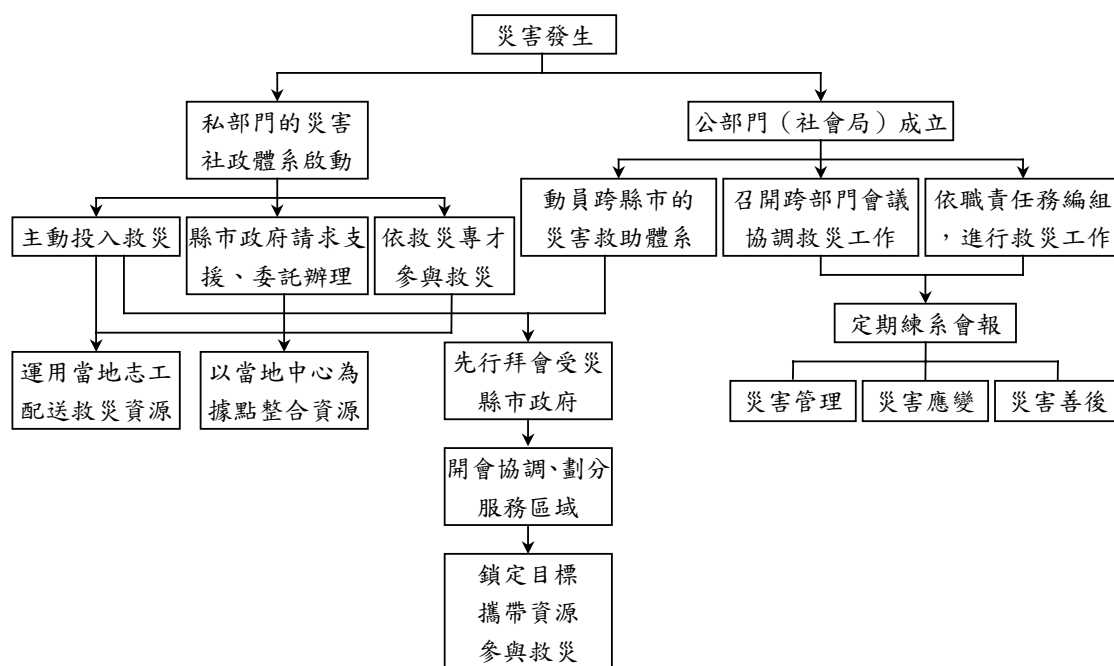


圖 天然災害社政體系運作流程

#### (四)加強與民間團體的聯絡網

民間團體及志願服務組織均事先整合起來成立聯絡網或資源整合中心。

#### (五)加強防恐怖攻擊演習

增加反恐怖攻擊的演習及火災、爆炸等災害的大救援演習。

#### (六)責任劃分清楚

災害防救法規定了各單位的工作責任，各單位必須依法負起責任，發揮功能。

「它（災防法）比較是規範叫喚的，他至少是有一點籌碼，有總比沒有好，有至少各有權責單位。」（I01）

#### (七)所有類型災害救助工作，社政單位完全參與

社政單位需參與各種災害的救助工作。

## 二、建議

本小節整理受訪者與焦點團體及研究小組對災害救助的具體建議如下：

#### (一)在災害防救體制方面

##### 1.政府需建立有效運作的防救災機制

公部門應檢視過往防救災經驗之優缺點，修正訂定出一套有效的運作機制，以因應當災害發生時能快速啟動，有效率的發揮功能。

##### (1)建立政府與民間合作連結機制—由政府擔任主導；民間團體配合

災害現場的指揮調度、資源的整合，以及災情的發布等，皆期待政府扮演主導、指揮的角色，民間團體則扮演配合者。災害救助的工作內容複雜，範圍廣泛，應由政府運用公權力，從整備到救災工作，建立起政府與民間合作的救災指揮系統，以統籌指揮，資源統合與協調救災工作。

美國政府的救災防救體系，從聯邦政府的國土安全部，到州政府的地方政府（county government）完整的災害救助系統。當災害發生時，地方政府無力獨自完成救災工作時，立即向州政府尋求協助，若災害重大，州政府立即向聯邦政府提出協助的要求。日本的重度災害對策本部到都道府縣災害對策本部到市町村災害對策本部也是類似的從中央到地方的災害救助系統。

#### (2)中央與地方權責劃分需明確，落實溝通

中央必須信任、充分授權給地方政府，將兩者的權責劃分清楚，且經常溝通、協商。中央和地方權責劃分清楚之後，應充分信任地方的能力。中央不宜以上對下命令的方式與地方合作，宜以較對等的方式與態度來對待第一線的基層救助單位。

#### (3)設置專責單位，整合民間團體與資源

目前國內的最高救災執行機構是內政部消防署，內政部消防署原來的業務是救火與消防，並在各縣市成立的消防局，使國內具相當完善的消防系統。在 89 年災害防救法公布實施以後，消防署被賦予重大天然與人為災害的救援工作，使原來只要負責火災救援的消防署轉變成為需負責各種災害的救災工作，負擔不可說不重。研究小組的建議是應成立災害防救的專責機構，負責災害預防和災害救援的工作，使災害從減災、整備、應變到復原的週期均由一個專責單位來負責，就如美國的聯邦災變管理署（FEMA），而國土安全

部所管轄的範圍更包括：參與交通安全、緊急準備與應變、科學與技術部門、資訊分析與基礎保護等。這樣的專責機構也可成立區域組織分別與縣市政府、民間機構與組織成為夥伴關係。

#### (4)政府與民間部門救災任務需區分

救災工作政府較受到法令的束縛，建議政府方面可以依據法令提供現金的救助，而地方物資充沛由民間來動員迅速，但不管如何，政府需要出來統整，平時有具體規劃與實施流程，一旦災害發生時，領導機制就自然產生了。

#### (5)政府部門的救災動員能力要加強並檢討

在災害救助工作完成後，中央政府到地方政府到鄉鎮公所，甚至於村里長需能就任務角色與權責等方面進行自我檢討的工作，並將結果印製成書發給各相關單位參考，以作為災害防救工作的參考資料，使經驗能傳承，救災工作發揮更大的效果。

#### (6)平時即與民間團體聯繫且建立社會資源資料庫

在平常就和民間單位聯繫，定期召開會議，並建立完整的社會資源資料庫，如此將更能充分運用資源，避免資源的浪費。

### 2.救助工作恢復常態化，持續關懷民眾

將災害救助回歸到原來的體系中，使其常態化，不因災害的不同而有不同的規定。而生活重建中心轉型後，亦能持續提供服務。

### 3.不同災害之救助方式要有彈性

災害救助有其工作原則，但面對不同災害時，應考量其異質性，運作方式應是

有彈性的，才能適時回應需要。

## (二)在經費方面

### 中央需補助地方經費

重大災害會造成縣市政府財政上的壓力，本身的經費可能無法支付重大災害的龐大支出，因此需要中央政府予以經費補助。

## (三)在災民救助與物資救助方面

### 1.簡化申請救助程序

申請救助程序複雜造成災民相當大的困擾，考量災民處於情緒的低潮，災後重建的壓力下，應簡化申請救助程序。

### 2.掌握災民的需求

確實掌握災民的需求，才能提供適當的協助，真正滿足災民的需要。此外，也能提供物資捐贈者資訊，使其瞭解災區缺乏什麼，以避免捐贈物資不符合災民需求。

### 3.救助金發放標準需一致

中央應制定救助金發放的標準，有特殊需求的部分再依個案處理，如此可避免縣市政府各自為政，災民因比較救助金多寡而產生的不公平之感。

### 4.人與房子的補助分開辦理

為避免房客領取房屋損壞補助的不合理現象，應將對個人與房子的補助分開辦理，對房子的補助應給房子所有人而不是現住戶。

### 5.鑑定標準要有適用性

房屋損壞的鑑定標準具有爭議性，應訂定出一個最適切的標準。

### 6.災民觀念須加以導正

導正民眾對於救助金的錯誤觀念，使其了解救助金只是協助其度過剛面臨災變

的困難期而已，從而瞭解災害救助的真正意涵。

## (四)在災民心理輔導方面

在災民心理輔導上，建議設置專業心理輔導團隊

歷經重大災難之後，後續需有心理重建工作，因此社政單位可設置諮商輔導的專業團隊，以長期提供心理輔導的服務。

## (五)對跨縣市災害救助方面

對跨縣市支援方面有以下三點建議：

### 1.主導權為當地政府

跨縣市的救援工作，主導權應在事件發生地點，而鄰近縣市則為分配單位。

### 2.當地政府規劃、整合與分工

許多災害的發生會跨縣市，不同類型的災害需由當地政府規劃其需要其他縣市協助的是哪些部分，在完整的規劃，整合與分政下，災害損失才能減到最低。

### 3.表件統一

一般民眾申請的表件與公文流程需平時事先訂定，以配合緊急時需要。

## (六)防災工作與災害現場方面

### 1.加強社區防災教育宣導與演習

預防是災害救助工作中最重要的一環，應加強民眾的防災教育宣導，以避免災害的發生，以及增加災害發生時的應變能力。在美國，災害緊急應變管理之訓練與演習的任務是由州的災害防救管理專責機構來負責。臺灣地區各縣市政府也可比照負起訓練與演習的任務。而宣導則可由各級學校及社會教育的管道進行。

### 2.派員出國考察，吸取他國寶貴經驗

在平時或國外發生重大災變時，派遣

國內救災與救災相關人員出國參與救災與參訪和考察。除了能由實際參與救災獲得寶貴救災經驗，也同時能夠深切體驗國外的救災工作是如何運作，以作為國人救災的重要實務參考。

### 3.充實救災設備

現代的各項救災設備相當先進，例如緊急電話、監視器、救生器材等，應由國家統一編列預算來採購這些先進的防災或救災與逃生器材，以保障人民生命安全。

### 4.組成社區自救、互助小組

由於遠水救不了近火。若以社區為基礎來進行救助工作，動員將能更迅速，更

發揮災害救助的效果，社區救援網的建立，將能使災民在最短的時間內，獲得最大的協助。

### 5.災害現場需管制

對於進入災區的人員、車輛，可以用不同是別的通行證的方式予以管控，以避免救災工作受到影響。

本文針對國內災害救助體系運作及實施現況之優缺點作深入探討，最後，並作出結論與具體建議，以作為修改法令或執行的參考依據。

（本文作者為靜宜大學青少年兒童福利學系副教授）

## 註 釋

註 1：感謝內政部委託研究。本文係截取自 92 年度之災害救助運作模式研究之小部分原始資料。

## 參考文獻

- 內政部（2002）社會救助法規彙編，臺北：內政部
- 內政部（2001）災民收容救濟任務編組手冊，臺北：內政部。
- 內政部社會司（2002）中央災害應變中心輪值人員參考手冊，臺北：內政部社會司。
- 內政部社區發展雜誌社（2000）社會工作辭典，臺北市，236—237。
- 王文科（1990）教育研究法，臺北：五南出版社。
- 丘昌泰（2000）災難管理學，臺北市：元照出版。
- 李逸洋（2001）重建區社會救助與福利服務常態化之省思，臺北：內政部。
- 行政院災害防救委員會（2002）災害防救法規彙編，臺北：行政院災害防救委員會。
- 行政院內政部（1994）行政院災害防救方案，臺北：行政院內政部。
- 林萬億（2002）災難救援與社會工作實務探討—以臺北縣政府 921 震災社會暨心理救援與重建模式為例，臺北縣：臺北縣政府。
- 周月清（2001）921 地震社會工作者災難服務角色與功能評估，國科會研究計畫。
- 柯三吉（2003）建立災後救助機制之研究，臺北市：內政部消防署。

- 胡勝川（1992）災難處置與緊急醫療救護體系，臺灣醫界，35（1），79—82。
- 張金釵（2002）從社會福利部門角度看災害福就體系之建構，防災策略研討會，54—60。
- 莫藜藜、李易蓁（2000）災難服務中之外展社會工作初探以 921 震災為例，中華醫務社會工作學刊，8，17—36。
- 陳昱茜、李文瑞（2000）災後社區重建與發展，社區發展季刊，90，9—18。
- 陳世昌（2000）災害救助金發放之探討與省思，社區發展季刊，90，38—45。
- 陳素春（2000）921 震災社會救助與福利服務因應措施，社區發展季刊，90，19—27。
- 陳武雄（2000）從 921 震災談推廣志願服務應予重視的議題，社區發展季刊，90，121—126。
- 陳正元（1999）災難救援中社公園的心理衝擊與兩難—從東星大樓倒塌事件救災過程分析，社會福利，10，28—32。
- 黃正義（2000）臺北市政府防救災策略計畫及標準作業手冊，臺北市：臺北市政府研究發展考核委員會委託研究成果報告書。
- 黃清塗（2002）天然災難救助與動員—救助協會水里生活重建服務中心的省思，防災策略研討會，臺北：行政院 921 震災災後重建推動委員會。
- 萬育維、吳宛育（2000）從資源動員的角度談慈濟 921 救災作為，社區發展季刊，90，127—134。
- 董加欽（2000）航空災難家屬協助之立法與計畫執行—以美國為例，民航季刊，2（2），161—185。
- 趙鋼（1998）災難事故危機管理。研考報導，34，50—66。
- 廖俊松（2002）生活重建服務中心政策評估及推動模式之研究，行政院 921 震災災後重建推動委員會。
- 臺灣省政府（1997）日本防災體制考察報告，臺灣省政府所屬各機關因公出國人之出國報告書。南投：臺灣省政府。
- 臺北縣政府（2000）臺北地區災害防救計畫，臺北：臺北縣政府。
- 劉時寧譯（1999）心理衛生在緊急事件處置及緊急事件處理中心的角色，專業人員工作手冊，蕃薯籐再造新故鄉網站。
- Akreps, G. (1991) Organizing for emergency management, In T. E. Draker & G. J. Hoerner eds., Emergency Management Principles & local governments., ICMA, 30-54.
- Benntt, R. & Kottazy, R. (2000) Emergency fund-raising for disaster relief. Disaster Prevention and Management. Vol.9, NO.5, 352-359.
- Bannerjee, M.M. & Gillespie, D.F. (1994) Linking Disaster Preparedness and Organizational Response Effectiveness. Journal of Community Practice. Vol.3, 129-142.

- Durham, T. & Suiter, L. (1991) Perspective and roles of Hi State and Federal government, In T.E. Drakek & G.J. Hoetmer eds., Emergency Management Principles & local government, ICMA, 101-127.
- Department of Homeland Security (以下簡稱 DHS), (2003a).2003 年 5 月 25 日截取自 [http://www.dhs.gov/dhspublic/theme\\_home1.jsp](http://www.dhs.gov/dhspublic/theme_home1.jsp)。
- DHS, (2003b) 2003 年 5 月 25 日截取自 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?Theme=59>.
- DHS, (2003c) 2003 年 5 月 25 日截取自 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?Theme=59>.
- DHS, (2003d) 2003 年 5 月 25 日截取自 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?Theme=10&content=429>.
- DHS, (2003e) 2003 年 5 月 25 日截取自 [http://www.dhs.gov/dhspublic/theme\\_home2.jsp](http://www.dhs.gov/dhspublic/theme_home2.jsp).
- DHS, (2003f) 2003 年 7 月 5 日截取自 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?Theme=60&content=306>.
- DHS, (2003g) 2003 年 7 月 5 日截取自 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?Theme=60&content=303>.
- DHS, (2003h) 2003 年 7 月 5 日截取自 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?Theme=60&content=307>.
- DHS, (2003i) 2003 年 7 月 5 日截取自 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?Theme=60&content=221>.
- DHS, (2003j) 2003 年 7 月 5 日截取自 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?Theme=15>.
- DHS, (2003k) 2003 年 7 月 5 日截取自 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?Theme=15&content=835>.
- DHS, (2003l) 2003 年 7 月 5 日截取自 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?Theme=15&content=319>.
- DHS, (2003m) 2003 年 7 月 5 日截取自 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?Theme=15&content=327>.
- DHS, (2003n) 2003 年 7 月 5 日截取自 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?Theme=15&content=328>.
- DHS, (2003o) 2003 年 7 月 5 日截取自 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?Theme=15&content=329>.
- DHS, (2003p) 2003 年 7 月 5 日截取自 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?Theme=15&content=23>.
- DHS, (2003q) 2003 年 7 月 5 日截取自 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?Theme=16>.
- DHS, (2003r) 2003 年 7 月 5 日截取自 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?Theme=16&content=329>.

- ontent=353.
- DHS, (2003s) 2003 年 7 月 5 日截取自 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?Theme=16&content=65>.
- DHS, (2003t) 2003 年 7 月 5 日截取自 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?Theme=66&content=375>.
- DHS, (2003u) 2003 年 7 月 5 日截取自 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?Theme=66&content=362>.
- DHS, (2003v) 2003 年 7 月 5 日截取自 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?Theme=66&content=365>.
- Federal Emergency Management Agency (簡稱 FEMA), (2003a) 2003 年 7 月 5 日截取自 <http://www.fema.gov/rrr/pa/>.
- FEMA, (2003b) 2003 年 7 月 11 日截取自 <http://www.fema.gov/about/who.shtm>.
- FEMA, (2003c) 2003 年 7 月 11 日截取自 <http://www.fema.gov/about/history.shtm>.
- FEMA, (2003d) 2003 年 7 月 11 日截取自 <http://www.fema.gov/about/what.shtm>.
- FEMA, (2003e) 2003 年 7 月 11 日截取自 <http://www.fema.gov/about/fema.org.shtm>.
- FEMA, (2003f) 2003 年 7 月 11 日截取自 <http://www.fema.gov/regions/index.shtm>.
- FEMA, (2003g) 2003 年 7 月 11 日截取自 <http://www.fema.gov/about/partners.shtm>.
- Ghafory-Ashtiany, M. (1999) Rescue operation and reconstruction of recent earthquake in Iran, Disaster Prevention and Management, Vol.8, NO.1, 5-20.
- Paton, D. (1996) Training disaster workers: promoting wellbeing and operational effectiveness. Disaster prevention and Management. Vol.5, No.5, 11-18.
- Smith, K. (1996) Environmental Hazards: Assessing risk and reducing disaster.(2nd ed.).Routledge Physical Environmental Series.
- Stewart, D.& Shovmdasani, P. (1990) Focus group: Theory and practice. Newbury Park, CA: Sage Publications, Inc.
- Quarantelli, E. (1997) The criteria for evaluating the management of community disaster. Disaster, 21(1), 9-18.