

從資源動員的角度談慈濟九二一救災作為

萬育維
吳宛育

壹、慈濟九二一震災的分析與解構

回顧去年大地震救援當時的諸多現象，值得社會工作專業人士更進一步探究的有以下三點：(一)為何民間動員不論是在到

災難現場的援助或是物資的聚集與運送速度快？(二)國際救難隊伍是如何得知訊息，而如何在這麼短的時間內趕到現場？(三)在救援的同時所謂的專業社會工作人員的角色與定位又該如何自省？本文的重點並不在於彰顯或宣揚某基金會的貢獻或作為，

因為有其他更具有久遠國際救援經驗的基金會投入救難行列。本文的目的是在介紹慈濟在外媒體一再報導的背後，資源動員的過程以及她長久以來累積的國際救災經驗是如何運用在國內這次救災中，而更重要的是，社工專業在緊急救援中應有的角色與定位。希望這樣的反省能帶動國內對於國際社會工作的重視。

一、國際賑災的經驗有助於國內救災資源動員的優先順位

「國際賑災」是慈濟基金會志業發展的八大腳印之一（慈善、醫療、教育、文化、國際賑災、骨髓捐贈、環保和社區志

工），自一九九一年開始援助孟加拉迄今（請見表一），均採取「及時、直接、重點、尊重、務實」的五大賑災原則，強調將關懷親自送達最需要的災民手中，這同時也是對捐助者的徵信。

無論是針對大陸或國際間各項急難救助，基金會也充分反應緊急救援的五大原則，在九二一震災過程中，從表一不難看出，在國際賑災的經驗中累積出兩種模式：緊急救災與長期扶困。前者著重基本需要，後者強調技術和硬體。也因此當災難發生的第三天，基金會就以往的經驗已經開始著手籌畫臨時屋興建的諸多事宜。以下就救援的五大原則加以分析：

表一 1991年以來慈濟基金會海外賑災工作表

時間	援助國家	援助原因	援助內容
1991	孟加拉	水患	援助金
1991-至今	中國大陸16省	水患、風災	發放米糧、禦寒衣物、棉被及生活補助金等；並興建災民房屋約3,400戶、敬老院10所、中小學共23所、育幼院一所。
1993	外蒙古	民生物資缺乏	針對單親家庭暨孤兒發放一萬套棉衣褲、帽、襪、外套、長褲奶粉，總共39噸重的物資分九架次飛機運抵外蒙。
1993/01/01 1995/12/31 1998/10	衣索比亞	飢荒和乾旱： 1993年起與總部設於法國的M.D.M合作三年援助伊國方案 1998年10月繼續與M.D.M合作兩年援助方案	於北方的北秀省、曼斯菲斯兩地重建二所醫療中心、十三間醫療站、15個集水區並培訓當地醫護人員300位；受惠人口約三十四萬七千人。 提供約25萬美元與北秀省岱柏罕醫院作為建設基金。
1994/01/01 1995/12/31	尼泊爾	水患；40餘萬人口無家可歸	於受災最嚴重的薩拉衣、勞特哈特及馬克萬普三縣共興建1,800棟房舍。
1994/08/01 1995/04/30	盧安達	與M.D.M合作提供緊急醫療援助	於難民回鄉的路上興建醫療站，提供二十四小時醫療服務。
1994/11/01 1997/12/31	柬埔寨	澇、旱災相繼侵襲	1994年11月緊急援輸抽水機、發電機、穀種、大米、機油、柴油等，並持續物資米糧發放、修復學校二所；受惠人口超過四十萬人
1995/01/01 1997/12/31	泰北	六萬五千名難民	三年扶困計畫 建屋、教育、醫療及農作輔導等各項援助，以期輔導難民村走向自立之路。
1995/01/01 1995/04/30	幾內亞比索	經濟貧困、醫療物資及設備亦非常缺乏	於1995年提供價值十萬美元的藥品作醫療援助；供應該國五所醫院合計一千兩百床病患使用。
1995/11/01	車臣	與法國M.D.M合作，提供國際援助	提供緊急醫療援助，為戰亂引起的精神病患提供緊急治療，和改善居民的健康與衛生狀況。
1996/01/01 1997/12/31	象牙海岸	難民與孤兒；1996年起與M.D.M四度合作	針對象國街頭遊童展開三年援助計畫，設立兒童之家、收容六至十五歲的街頭流浪兒，培養其生活及閱讀技能；預計將有14,000名街童可獲益。
1996/11/01	亞塞拜然	三十多萬殘障難民；與英國倫敦大學合作	1997年起援助亞國薩里等四個城市的難民營一千五百頂帳棚、一百張輪椅、十只四十尺貨櫃共十五萬六千多件禦寒衣物及毛毯。
1995/04 1997 1998/08/12	南非	貧困缺衣	發放冬衣、玉米粉 發放米糧及23個貨櫃舊衣、1個貨櫃布料；逾十五萬人受惠。潤泰捐衣2個貨櫃；轉贈給約堡、德本、淑女鎮三地各職訓所，創造就業機會；冬令發放1000戶。
1995/04 1998	賴索托	貧困	舊衣賑濟，發放食物
1998/09		暴動	收容難民、發放糧食，睡袋、毛毯及救濟金
1995/04	史瓦濟蘭	貧困	舊衣賑濟、發放食物
1997	甘比亞	貧困	捐贈2只四十尺貨櫃之夏裝
1997/01/01 1997/12/31	賴比瑞亞	貧困	捐贈1只四十尺裝載冬夏衣物貨櫃、援建診所
1998/01 1999/03 1999/11	北韓	貧困缺衣 飢荒	出11個貨櫃共計4,400箱衣服 捐助化肥5600噸至各郡市之合作農場；3,900箱奶粉至育幼院、幼稚園及醫院；30個貨櫃的衣物及食物至孤兒院和醫院及貧困家庭

			援助北朝鮮平安南道開川市2,600餘噸大米；嘉惠八萬七千人
1998/02/06	阿富汗	地震天災；與美國洛杉磯騎士橋組織合作	於災情最嚴重的省份巴米揚省進行藥品發放，總計發放近2千公斤的抗生素、消炎藥。
1998/07/29~09/20	巴布亞新幾內亞	大海嘯；由澳洲慈濟人緊急募款，援助700多位災民；無家可歸者9369人，共計三次賑災	捐贈一部可攜帶式X光機；基金會捐贈15萬美元予受災區作重建基金 夏威夷義診中心與維瓦克醫院於必要時提供醫療援助 協助災後重建
1998/08/18~08/20	秘魯	水患 賑災發放及義診	發放醫療物資及日常與民生用品；嘉惠2000戶；於災區同時義診活動；美國分會、各支會未來將進行秘魯三年扶困計畫；土磚屋援建
1998/12	宏都拉斯	颶風侵襲	出23只40呎貨櫃舊衣；2只20呎貨櫃罐頭，提供消毒器材及防疫設備
1998/12	多明尼加	颶風侵襲	出5只40呎貨櫃舊衣、發放糧食、義診提供醫療援助
1998/12	尼加拉瓜	颶風侵襲	出12只40呎貨櫃舊衣服濟
1998/12	瓜地馬拉	颶風侵襲	出8只40呎貨櫃舊衣服濟
1998/12	薩爾瓦多	颶風侵襲	出8只40呎貨櫃舊衣服濟
1998/12	海地	颶風侵襲	出4只40呎貨櫃舊衣服濟
1999/02	哥倫比亞	強烈大地震	發放八千七百份民生糧食；相當於兩個月生活所需；於卡拉卡市設置「慈濟急難中心」簡易屋，搭設154戶作為臨時社區
1999/08 1999/12	土耳其	強烈大地震	發放六千條毛毯 發動全球募款活動 第二次強震後於重災區都日覺市緊急發放五千多條毛毯；並搭架兩百頂大型禦寒帳棚 援助建蓋300戶臨時屋
1999/12	墨西哥	洪水侵襲	於Alamo發放1075張床墊、義診服務92人 於SanMcGuieLLarica發放350床墊、286毛毯、468包民生食物，義診服務
2000/01	委內瑞拉	洪水侵襲	正勘災中，尚未決定援助內容

以上資料至二〇〇〇年一月三十一日止
資料來源：慈濟基金會秘書處

(一)「及時」原則：急難救助的意義貴在「及時」，盡量以最快的速度，將援助物資送到災民手中。慈濟緊急動員全省志工將近兩萬人次在各個災區進行救援的工作，持續於各個服務站提供災民飲食、毛毯等民生用品及關懷受難災民。九月二十一日和二十二日短短兩天，慈濟發放的緊急救助金已經累積到一億六千萬元，接受幫助的民眾有十二萬人次以上（見表二）。

(二)「直接」原則：由志工組成的賑災團員自行負擔車馬費，經過多次的勘災、家訪，以確定災民名單、糧食採購與衣服訂製等事宜，而後到災區親自將應急金或物資交給災民，而不透過任何中介。

(三)「重點」原則：通常需要國際援助的災區面積都相當遼闊，受災人數也不少，對於一個力量有限的非政府組織而言，必須策略性的選擇能著力的援助項目及援助地區，在這一點上透過災區的統籌

表二 慈濟基金會 9 2 1 震災的救援行動

計畫階段	服務項目	內 容	金 額	受援災民、動員志工人次
急 難 救 助	應急金發放	在立即發送以應急的原則下，志工深入災區，向村里幹事、現場受災居民及醫院住院名單收集資料、迅速造冊，親手發放傷者每人五千元，亡者兩萬元，同時予以精神慰藉	一億六千萬 (9.21-9.30)	
	民生物資援助	在北部、中部各災區，設立三十一個救災協調中心，提供熱食及民生物資，給服務救難人員、罹難家屬及避難災民，在民生物資方面除了基本民生用品之外，睡袋帳棚等計五萬份。	五千萬元 (9.21-9.30)	動員志工十萬人次，受援居民26萬人
	緊急醫療援助	在員林、埔里、太平、中台醫專、大里、豐原、潭子、東勢、霧峰、集集、草屯、中寮、竹山、廬山、和平、新社，進行定點及巡迴免費醫療看診人次超過10800人（統計至十月十日）九月二十八日起受衛生署委託在中寮鄉提供醫療服務。	一千萬元 (不含各方捐贈藥材三千萬)	全球慈濟人醫會醫護人員計661人
	往生事宜援助	<ul style="list-style-type: none"> 緊急提供災區一千六百個屍袋及十個冰櫃，協助處理遺體 助念、撫慰家屬，陪同家屬為遺體淨身抬棺、安奉靈骨塔等喪葬事宜 	三十萬	動員志工一千五百人次，
安 頓 懷 階 段	安身	蓋17村的12坪簡易屋，約1900戶 低收入戶復建計畫：預計補助三千戶	七億元	超過十八萬次的志工
	安心	<ul style="list-style-type: none"> 居家關懷：關懷撫慰與現況分析 祈福晚會：十四場、一萬八千名災民參與 心靈輔導：心理專家指導志工進行 寄讀生暨教師安心計畫：心理輔導專家協助受災學生心靈重建 	七千八百七十萬	
	安生	納入慈濟長期照顧體系：預計補助三千戶基本生活所需		
重 建 復 健 階 段	希望工程	慈濟重建災區的重點就是「希望工程」 認養中部 四十五所 全毀的中小學：校舍硬體重建、學童心理復健、一千八百位學生營養午餐、清寒助學金。並援助竹山高中：搭蓋三十間學生宿舍；大成國中：七間簡易教室；草屯工商：二十六間學生宿舍；南投高中：修繕宿舍	目前尚無法估計出確實的數目，預計超過百億元	
	健康工程	<ul style="list-style-type: none"> 常態性醫療照顧：提供門診、建立後送系統、基層醫療機構重建 公共衛生：環境衛生評估及疾病監控、疫情通報 心理復健：慈濟醫院心理醫療團隊服務災民及學生 	一億兩千萬	
	社區文化暨公共工程	<ul style="list-style-type: none"> 協助地方文化建設與社區總體營造 道路橋樑：豐原市中八十七線南坑巷橋樑 捐助中華救難協會購置急難救助偵測儀器及設備 捐助購置急難通訊系統 	二億二千萬元	

資料來源：慈濟基金會秘書處

單位，取得災情的資料，慈濟通常都願意

承擔特重災區的援助，針對重災民——例如房屋全倒或兩季無收、家庭成員因災死亡之「特重」災戶，或者是孤苦無依如在大陸所稱的無勞動生產力、無錢和糧食的「三無戶」，提供他們最基本的民生物資。

在這次九二一震災中慈濟在各災區所成立的救災服務中心，充分發揮了及時救助的功能。在政府緊急命令頒布後，災區指揮系統漸趨統一後，各民間團體的志工也陸續進入災區參與服務。為避免各團體人力資源過度集中某些工作，基金會決定在二十六日起，救災工作從直接的物資救助，轉變為災後家園重建和學校校舍的重建工作。

(四)「尊重」原則：無論到何地賑災，都尊重當地的生活、風俗、民情與文化傳統，不是以上對下的姿態，而是如同一個朋友的立場去協助，並且感恩災民成就付出的機會。慈濟賑災時，希望團員們都能

夠站著發放，也是基於一份尊重。

(五)「務實」原則：災民們最迫切需求的物資是什麼，就給什麼。中部氣候不佳，在災後發生第六天後，為了盡快讓災民有個安身的處所，超過十八萬次的志工匯聚在中部災區，投入「大愛屋」（臨時組合屋）的興建，災後三十三天，兩個「大愛村」率先完工，兩百一十四戶人家進住，並在災後九十天後（十二月中旬），十七個大愛村便可全數完工。

二、平時社區志工的任務編組在緊急過程中發揮最大效用
社區志工亦是慈濟八大腳步之一。賀伯風災後，基金會有鑑於社區互助性及機

動性良好等社區特性，在地緣關係的緊密結合下，建立起綿密聯絡網，所以每組委員便可在短短的幾小時內就可以完全動員起來。在聯繫網上亦重視「統一指揮」的

命令系統，在緊急慌亂中發揮工作效能，在最短的時間將人力、物力送到最偏遠的地方。

慈濟委員是慈濟人的重要中樞，平常和社區會員們密切互動，進行居家訪視或關懷，有熟知社區裡的人力、物力資源，在地震發生的當下，社區裡的委員們即可迅速取得所需的援助。而委員平時就有分工，小組分別有香積（伙食）、助念、關懷、環保和總務等職務，每組組員清楚其角色分工，香積組（伙食）的慈濟委員在天沒亮時就到災區烹煮熱食，關懷組到災區安慰傷心的災民，助念組前往殯儀館或靈堂助念，總務組就調集物資、車輛，所以即可在緊急動員時發揮分工的功能。

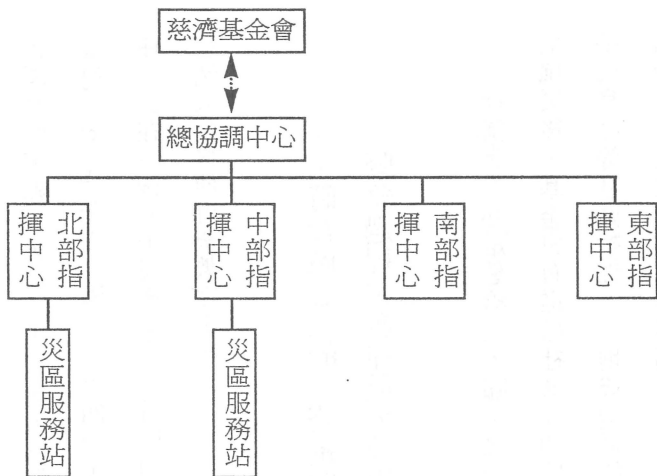
然慈濟動員的連結關係不單單僅侷限於社區裡，社區與社區、區域與區域的連結在此次的九二一震災中更是突顯慈濟全國動員的能力。在橫向的聯繫上，北、南部的委員與慈誠隊在地震當天早上便集結

待命至中部指揮中心隨時支援。而在日後的「安身」階段搭建大愛屋（臨時屋）時，全省更動員超過十八萬次的志工投入興建的工程。

特殊的是，慈濟執行救援工作並非由上而下的指揮，反而是從下往上的通報系統，在災難發生的當下，社區的慈濟委員從大型災難如林肯大郡倒塌、汐止水災，到小型的地區性火災，慈濟委員和會員早有救災的經驗與默契，上層的指揮中心多負責於彙整及協調如物資統籌分配的工作，而各區委員即直接進入災區進行救援的工作。不需由基金會統整即自行在各社區及區域間統整，亦是動員及分工快速的重要原因。（請見圖一）

國際賑災的救難經驗及原則和平時社區志工的落實，讓此次九二一地震時慈濟以一民間組織發揮高度的動員力和組織力，在最緊急的災難第一現場中，迅速動

員組織起來。



圖一 慈濟基金會921震災動員架構圖

貳、災變管理的概念與資源動員

慈濟上述的作為與災難管理的理論相當吻合，在八十八年五月間慈濟基金會所

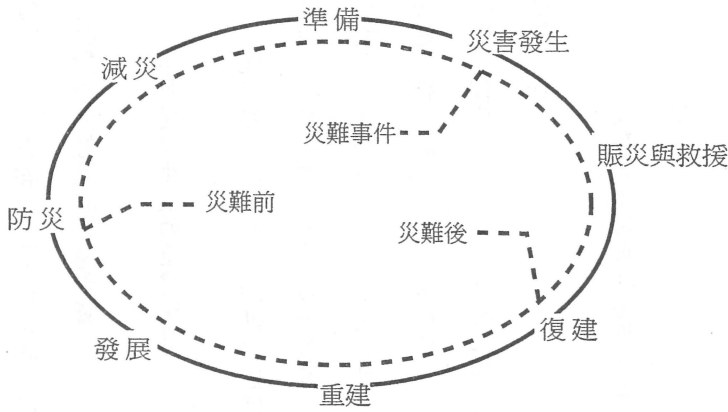
舉辦的國際援助與社會發展研討會中，蘇梅玲會針對災難管理的理念提出見解，茲彙整並整理相關資料如下。

一、災難管理的概念

緊急災變管理是只對於自然與人為災變的管理程序與方法，這是一種危機情境下的管理；因此，管理者對於災變的資訊與狀況的掌握、應變的技巧與能力、事後的重建與救濟，都要比沒有危機的承平狀態下的管理者之需求更為殷切（邱昌泰，一九九四）。

在災難管理框架中，緊急工作是發展工作的一部分，但還包括：災難前及災難後的準備工作。而在此緊急災變的管理上不僅僅給災民供應救援物資和出力重建受災社區而已，是相信必須從根本上減輕易於受災的社區危險性，且透過各種發展或

緊急工作來增強當地人的抗災能力。基於災難準備的重要性，希望開設一個以社區為基礎的災難準備項目，目的是在災難發生前減輕人們的弱點，增強人們對付災難的能力。



圖二 災難周期圖

摘自：蘇梅玲，一九九九，香港樂施會緊急援助人力動員策略與經驗。

二、緊急災難管理階段的工作方針

根據災難管理框架，所有災難反應都應該著眼於發展，包括：善用當地已有的資源、技能和機構。以下將配合此模式的管理階段下人力動員方面的提出幾項工作方針：

(一) 災難發生前的預防及準備階段

在預防及準備階段中主要是緊急災難發生前，最重要的工作除了災難預警系統建立外，即是增強應付災難的能力訓練災變的準備，使得在災難中可以迅速組織起來，減輕社區易受於危害的根源。

而在此階段的方法有：

1. 加強中央政府及地方村里的災難準備及能力；
2. 培訓增強當地非政府組織或當地救援官員應付災難的能力；

(二) 災難發生時的回應階段

主要是迅速回應發生緊急災難時的程序與方法：如何提供救難設備與協助，此時最主要的任務成立緊急災變運作中心以及受災回報狀況的系統，以減少第二次的危害。

而在此階段的方法有：

1. 鼓勵災民的參與。
2. 與當地非政府組織或當地救援官員合作，調動當地資源，幫助他們培養自己的能力，盡可能以現存的社區中心和當地的機構如學校、醫院等作為救援和重建工作的協調地點，而不是耗用資源來興建專用的分配中心。
3. 外來援助和海外交流最常見而明顯的外來援助形式，是在緊急時期的救援階段提供資源。包括緊急救難隊和分配救援物品，以及提供必要的後勤支援。這種做

法必須確保有適當的監察制度，在移交和分配資源上有問責性，且要估量這種緊急行動對這個社區的長遠影響。

(三) 災變發生後的重建階段

此階段中最重要的活動包括為罹難者及災民提供適切的支持系統與策略，以免遭受第二次的傷害。此重建階段為長期的復建工程。評估災難發生後短、中、長期的破壞程度；以及如何進行各種救濟與復建的工作。

(四) 從災難管理的角度思維社工與志工的分工

在新興專業主義裡，社會工作者所發展出的去專業化 (Deprofessionalization) 實則並非拋棄本身的專業，而是站在專業角度下尊重人性的情況來影響案主、組織，使得案主或組織在最自然的情況下感受到引領與啟發。在此思維中，省思社會工作專業者在災難管理的階段中與志工所

做的分工如下：

災難階段	志工角色	社工角色
1. 災害發生	主動、陪伴	資源調度幕後
2. 賑災與救援	人性尊重	協調
3. 復建	認養*	專業團隊
4. 重建	建立以社區	社區工作者的
5. 發展	互助為基礎	諮詢
6. 防災	的防災網絡	
7. 準備		

*諸多硬體重建工作的責任在政府部門

資源動員並不是在災難發生時候的策略，而是平時的經營與持續，經營是要透過各種活動，而持續更是透過心意的承諾，然而這些更需要實地的操作與演練，才可能在關鍵時刻發揮最大的功能。慈濟基金會在此次九二一的震災中所表現的動員力，即是平時救災經驗累積的呈現，建基於平時成員的互動，亦才能讓這些龐大的志工團體在災難發生的當下迅速組織而發揮功能。

(本文作者：萬育維現任慈濟醫學暨人文社會學院社會工作研究所副教授兼所長；吳宛育為該所研究助理)

參考書目：

- 慈濟文化志業中心 民國八十八年 震盪中的人間至情 卷一 慈濟文化志業中心編印
- 慈濟文化志業中心 民國八十八年 震盪中的人間至情 卷二 慈濟文化志業中心編印
- 謝錦貴 民國八十八年 國際援助與社會發展研討會論文集—緊急救援的動員策略與運用之經驗—佛教慈暨慈善事業基金會 頁一二—二四 慈濟醫學濟人文社會科學院編印
- 丘昌泰 民國八十三年 危機狀態下的災變管理體系：美國經驗及其對我國的挑戰 研考雙月刊 第十八卷 第四期 頁四十一
- 蘇梅玲 民國八十八年 國際援助與社會發展研討會論文集—緊急救援的動員策略與運用之經驗—香港樂施會緊急援助人力動員策略與經驗 頁一六八至七七 慈濟醫學暨人文社會科學院編印