

建構臺灣原鄉地區緊急救援社工服務體系～ 以臺灣世界展望會為例

全國成

壹、前言一

天然災難頻繁的臺灣，人民對社會工作與社會福利需求更顯迫切

自 1999 年 9 月 21 日臺灣發生 921 大地震之後，社會大眾對社會服務的需求有明顯的成長，也因此對從事社會工作服務的人員之需求量不得不也跟著成長。這 6

年內很多的大專院校紛紛成立與社工相關的科系來因應未來社工服務需要。姑且不論日後這些從眾多學校養成的大量社工新兵與在實務界已從事社工專業的市場競爭會對社工實務界衝擊（Impact）有何正負面的結果。在臺灣地區近十年的天然災難，從消防署的統計來看（參閱表一），臺灣遭受天然災害的威脅機率仍然存在。

表一 臺灣近十年天然災害發生次數與人員財產損害統計表

年份	颱風次數	豪雨成災 次數	有造成傷害 的地震次數	傷亡人數 （死亡＋失蹤）	重傷人數	房屋受損 （全、半倒）戶數	最大事件
84 年	4	1	2	36	30	53	
85 年	5	1	0	78	475	1,307	賀伯風災
86 年	3	5	0	77	129	166	
87 年	5	1	1	58	58	239	
88 年	1	1	2	2,453	11,305	105,553	921 集集大地震
89 年	6	2	2	126	232	2,159	象神風災
90 年	8	0	1	354	588	2,624	桃芝風災
91 年	3	0	1	11	281	6	
92 年	7	0	1	7	20	0	
93 年	9	2	1	94	525	527	敏督利 72 水災
94 年	1	1	0	15	31	（無統計）	
合計	52	14	11	3,309	13,674	112,634	

資料來源：消防署公告於其網站中的資料～臺灣地區天然災害損失統計

再加上臺灣經濟產業持續外移；失業率居高不下；外勞與本土勞工的市場競爭壓力；政治朝野持續對立影響很多民生法案的修法與制定，特別是災難救援的法令整合及修定沒有因災難頻繁而有所明顯改善（王增勇，2002）。在臺灣的人民生活壓力指數或痛苦指數沒有減緩，反而逐年加重的情況（行政院環保署統計室、經濟日報社論，2004）。身為把社會工作做為志業的我們，有必要在這社會苦難需要服務的時候，展現我們的服務專業效能，把社工專業印象強化在國人社會大眾的評價中。因此政府與民間合作建立「防災社區化」的工作就更加重要！

本文章的內容將以拋磚引玉的方式分享筆者服務的機構在面對天然災難時社工員的如何防災準備與實務操作之分享；及提供社工在災難救援服務計畫中如何建立救援策略之一種方向參考。

貳、臺灣世界展望會發展緊急救援的重要歷程回顧

展望會的創始一開始是在 1940 年二次世界大戰後，創辦人鮑伯·皮爾斯宣教士）在亞洲看到戰火下苦難的兒童的需要而成立國際世界展望會（World Vision International WVI）。災難人道救援就一直是展望會設定的服務重點項目。即是 1964 年世界展望會在臺灣設立分會來服務臺灣的需要，在申請立案的服務宗旨也明確表明災難救助是本會的服務項目之一。非營利機構的設立與經營要能回應當代社會所關心需求之議題而作出策略性因應之道，才能較被社會大眾所接納支持。從前一段

圖表一來看，臺灣近十年的天然災難連連，展望會也在這十年中強化了其災難緊急救援的因應策略。以下重點陳述展望會發展緊急救援的重要歷程：

（一）1995 年 6 月：因應臺中衛爾康大火災造成重大傷亡，與臺灣省政府合辦「重大災難緊急救援國際研討會」。地點：嘉義中正大學，邀請美國洛杉磯 LA 的 FEMA（聯邦緊急救援管理部）官員來分析日本神戶及 LA 大地震救援工作。

（二）1996 年 5 月：辦理本會社工員災難演習社工員初級回應訓練，地點：草屯社工員研習中心。

（三）1997 年 10 月：本會成立緊急救援專案，因應賀伯颱風災後的大社區災難救援處遇窗口。

（四）1999 年 9 月 21 日：921 大地震災情超出我們的經歷、經驗！激起本會在組織架構的因應調整，成立 921 原鄉重建專案 3 年計畫。

（五）1999 年～2003 年：這期間接受國際展望會 WVI 的指導，辦了數次救災演練研習會，與政府及與民間合作開了數十次的社區防災的緊急救援演練。添購救災設備（救援車、無線通訊器材、臨時指揮所用的帳棚、儲糧）。

（六）2001 年桃芝颱風，本會員工的經驗已能跟上災民需求進度迅速回應。

（七）2000～2004 年派人至國外—科索沃戰後重建計畫之參與協助我國政府在國際災區研擬合作服務方案。

（八）2003 年會內制定緊急救援社會工作手冊，要求各中心規劃災難前初期因應計畫 Initial Disaster Prepare Plan（IDPP）

(九) 2005 年南亞海嘯後，派社工人員長期進駐印尼協助印尼展望會研擬災後重建計畫及合作執行災後重建計畫。

參、臺灣世界展望會在天然災難中緊急救援策略

世界展望會為一基督教機構，我們回應災難的動機是來自於對基督耶穌博愛世人；關注人類生命的神聖性，為要減緩數百萬人們身心靈因遭受重大災難襲擊的影響。因著基督耶穌愛的激勵，我們願意去愛和服事所有需要幫助的人。

多年來，臺灣不斷面對諸如颱風、土石流等災害，臺灣世界展望會因應災害提出緊急救助。民國 88 年是一個轉折點，9 月 21 日臺灣經歷有史以來最大地震，由於 921 地震的經驗與教訓，我們認識到展望會在國內事工（Domestic Ministry）應該加強緊急災難救助的機制，才能更有效率、更主動的回應。

展望會研擬出一套策略大綱，根據這份策略來進行緊急救援的運作機制。並定義出幾種不同的災難狀況，分別規劃不同的救助機制。藉由監督控制、追蹤評估、經驗學習等機制適時做出調整。

一、臺灣世界展望會災害回應

由於臺灣世界展望會的主要服務事工為資助兒童計畫，因此緊急救援工作將結合該計畫區（Project Service Center）成為一個整合性的事工，以減少災害的衝擊和影響，並協助受災居民。依據展望會國際夥（World Vision International Partnership）夥伴盟約規定，所有的夥伴國在訂定因應

緊急救援計畫時都必須依循救災策略所制定的標準和目標；因此，臺灣世界展望會自民國 87 年起成立緊急救援專案（Emergency Relief Project EMP），緊急救援專案團隊在災害救助中開始扮演重要的角色；而在民國 88 年（西元 1999 年）受到考驗，921 大地震讓我們看見挑戰和問題在那裡，所以強化緊急救援的因應能力為當前要務；除了國內緊急救援外，臺灣世界展望會也藉由緊急救援支持國際事工。例如 2004 年底，南亞大海嘯，臺灣世界展望配派了三組社工人員進住入重災區，協助當地展望會進行災難需求評估與計畫（Assessment Need and Respond Plan），筆者參與其中的一組，派調印尼的尼亞斯島（Nias Island），完成任務，目前仍有本會社工人員常駐在應印尼 Nias 島上參與執行救援第二、第三期的重建計畫。

二、世界展望會夥伴關係國對災難的分類和運作架構

當世界展望會成為全球人道救援組織的一員時，在回應各種天然和社會、經濟、政治所引發等不同強度災難。今天人道救援工作已經發展成為專業性的工作，有別於以往對人道救援工作者的認知，侷限於一群沒有特殊專長或半專業、或純熱心的志工服務工作者而已。由於災難發生的範圍、強度和複雜性，需要更多專業性工作者的投入，並且建立一套全球性的標準和管理架構。

世界展望會對災難的定義分類為下列三種：

(一)第一級

這些是突發的、天然或人爲的災難，影響地理區域範圍有限，且人口在五萬人以下。這災難可能使 1 萬人至 5 萬人受到衝擊，如失去住所、財富、造成意外、受傷、失去謀生能力，甚至死亡。此類災難回應的救助總金額通常不超過美金 3 萬元（臺幣約 100 萬元的補助）；本會重建期以不超過一年爲限。例如國內近 3 年的重大風災，如 91 年桃芝風災；93 年的 72 水災（敏督利風災造成的）等。

(二)第二級

這些是突發的、天然的或人爲的災難，影響人口超過 5 萬人以上。本會救助金額超過美金 3 萬元以上（約爲臺幣 100 萬元以上）。在此狀況下，世界展望會區域副總裁和會長將採取適切的緊急評估及因應措施。這類的評估工作的策劃和執行通常要與受災地區有密切合作。例如 88 年的 921 大地震；93 年的南亞大海嘯；今年（94 年）10 月的南亞印巴大地震（印度、巴基斯坦）等。

(三)第三級

此類爲複合性人道災難（Complex Human Emergency CHEs），其影響之鉅，造成經濟、政治、社會層面大規模的惡化。依據世界展望會緊急救援手冊，這類的災難可能只因一個層面嚴重的問題而引發的結果，但也可能是經常混合很多種因素，影響多個地區。此災難可能肇因於世界性的天災人禍，也有可是突發或漸進而成的。最複雜的情況常常是因爲種族的衝突暴動和戰爭所引起的。例如非洲大飢荒；2003 年美伊戰爭之後的戰後災難人道救援等。

爲維持展望會因緊急救援所形成的夥伴關係，國際世界展望會的「複合災難工作小組」負責追蹤分析全球可能發展成 CHE（複合性人道災難）的情勢。「政策與計畫小組」（Policy and Planning Group）與救援副總裁（Relief VP）共同合作負責協調工作小組。根據工作小組的建議，一旦情勢被總裁宣布爲 CHE（複合性人道災難），將其列爲第三級災難。災難發生時，救援副總裁會開始作緊急狀況評估，並與區域副總裁（Regional VP）聯繫，且與受災地區的會長（Field Director）密切合作及磋商。

三、臺灣世界展望會的緊急救援策略

* 緊急救援政策規範對象

1.員工

(1)人員的遴選與聘用

①本會所有同工皆須經過標準程序遴選並明瞭本會緊急救援政策，此原則同樣適用外籍人員、志工、工讀生。

②顧問及所有合作人員須瞭解及認同本會的緊急救援政策，並遵守此政策的行爲準則。

(2)員工之行為規範：應規範於員工手冊中，並於人員聘用時取得確認。

2.志工、社區守護天使、寄養家庭、居家服務員、慈幼委員

(1)了解展望會緊急救援政策

(2)志工、社區守護天使服務員需持續接受緊急救援相關知識訓練。

(3)對於投入社區服務之志工、社區守護天使服務員等需認同並具備參與及協助緊急救援的意願與基本能力。

與世界展望會的使命一致，臺灣世界展望會將會回應所有的災難。雖然如此，直接的回應的優先順序之重點將會集中在本會服務地區，含弱勢的原住民族群與西部濱海地區的貧困居民。臺灣世界展望會將連同政府與其他機構，共同回應那些非本會直接服務地區的災難。當臺灣世界展望會回應受災居民需求時，將秉持區域性和平原則（Local Capacity for Peace），與周圍的族群和睦相處，避免產生敵意和對立。

經驗中顯示，我們逐漸知道臺灣地區的災害類型多為第一類及第二類的災害；因此，在災害準備方面將會集中在第一類和第二類的因應為主。為了達成更積極、有效與實際的回應，臺灣世界展望會緊急救援事工，將朝向下列幾個目標來運作：

- (1)策略性的方向
- (2)緊急預備

- (3)緊急救援及因應
- (4)訓練與能力的建立
- (5)倡導

藉由世界展望會制定的救援標準，我們將透過下列策略來達成：

- (1)建立早期預警及通報系統
- (2)儲備物資
- (3)迅速回應
- (4)文件處理
- (5)監控與追蹤
- (6)工作網絡
- (7)倡導
- (8)傳播及溝通
- (9)創傷輔導及壓力管理
- (10)基督徒的見證

臺灣世界展望會將努力關注於所有的策略，茲將重要性及其關注之順序標注如下：

策略 主要工作	早期 通報	儲備 物資	迅速 回應	文件 處理	追蹤及 監控	網絡 工作	倡導	溝通 傳播	壓力 管理	基督徒 見證	區域性 和平
策略性方向 30%	x	x	x	x	xx	xx	x	x	x	Xx	X
緊急預備 30%	xx	xx		xx	xx	xx	xx	x	xx	x	xx
訓練 20%	x	x	xx	x	x	xx	x	x	x	xx	Xx
倡導 10%	x		x	x	x	xx	x	x	x	x	
迅速回應 30%			xx	xx	xx	xx	xx	xx	x	xx	xx

X 次要焦點 XX 主要焦點

(一)策略性的方向

由於救援環境不斷改變，緊急救援的策略方向將會依據環境變化定期修訂，以促進有效迅速的運作機制。另外，也會持續不斷地注意緊急救援環境及因應系統的關係，以決定本會緊急救援的最佳運作之道。

(二)緊急準備

根據展望會緊急救援手冊，早期對可能發生的災難預警並做好準備或預防，訂製災難初期防備計畫（Initial Disaster Prepare Plan IDPP），將在下一個單元詳述實例）可有效減低災難所帶來影響。因此，臺灣世界展望會將投注心力來做好準備，

以減輕痛苦並防止生命的喪失，臺灣世界展望會將建立早期預警及通報系統，成立救災策略聯盟以及做好準備工作。

1. 早期預警及通報系統

建立早期預警系統使臺灣世界展望會可以追蹤災難形成的狀況，並採取行動去防止或降低災害所帶來的影響。這樣的行動將透過資訊的收集和網絡的連結，特別是災害容易發生的原住民鄉或脆弱社區。另外，中央氣象局及地方教會都能對即將發生災難提供很有價值的訊息資源。我們也會注意社會政策議題，以了解衝突發生的可能性，及早開始預備工作，以減輕災難所帶來的影響。

2. 策略聯盟

與其他機構策略聯盟並分享我們的異象，不但可以增加我們的工作品質，並且達成資源的有效運用。在這方面，臺灣世界展望會將尋求任何可能的途徑來成立這樣的聯盟，並致力於規劃災難發生時的協調預備工作及因應機制。同時，臺灣世界展望會將加強與各資源團體結盟，並協商討論緊急救援的合作配搭。

3. 準備工作

過去，臺灣世界展望已在全省各地區有設置儲糧；進一步分析儲糧項目，將會使我們所儲置的物品能符合社區的需求，並結合水災或地震救援中所學習到的經驗。

(三) 訓練

當救援環境改變及新的運作策略出現，臺灣世界展望會緊急救援工作將透過訓練加強同工的能力，使同工能夠持續獲得新的災害救援技能。緊急救援策略在第一

一年及第二年最主要的時間是著重在訓練及同工能力建立，如此可透過緊急救援管理運作，而提昇緊急救援團隊能力的最低標準。因此，最開始的訓練將著重在災害預備、災害評估、救援方案規劃、監督和評估，這些都是災害因應的主要能力；第二階段的訓練，緊急救援將加強特殊救援因應知能，使同工能逐漸具備各項能力以回應各種類型的災害及災難。

(四) 倡導

緊急救援倡導工作分為災害預防、預備及救助。災害預防，期待透過社區意識的方式，使居民認知到每個人都是災害防救系統的一分子，進而注意社區維護與環境保育的工作，避免天災結合人為疏失所造成的嚴重傷害；災害預備，可透過社區宣導方式，說明個人、家庭及社區平時如何做好準備工作，含括自身安全維護、家庭儲糧與社區儲糧等，隨時做好自我救助的準備，以因應災害的發生；災害救助部分，透過活絡社區組織網絡建構，使個人和家庭與社區能夠主動參與社區災害救助。在災害防救過程中需注意兒童、老人及婦女的需求，因災難的發生往往對這些弱勢族群造成更不利的影響。

(五) 迅速回應：緊急需求的優先順序

突發性的災害引發了各種的救援需求。根據世界展望會的救助標準，我們必需儘可能的去滿足在不同的時間區隔內的不同需求。世界展望會定義災害發生後三個不同的因應機制。在災害預備的階段，最重要的是迅速回應並提供即時的需求滿足，例如在災害發生的最初 24 小時內，提供食物與飲水，提出初步評估、建議與草

案，並儘快取得計畫同意及經費款項。

以下的表格列出世界展望會對於災難因應的指導原則，這可作為本會在回應災害的參考重點；也有助於釐清災害救助服務提供的優先順序，並確保迅速回應最急迫的需求。

行動	時間
完成初步評估	24 小時內
送達緊急供需物資	24—72 小時
災害發生地的七天回應計畫	24 小時內
設置救助站	48 小時內
電話通訊系統的設立	48 小時內
每日的會議召開（電話會議）	自災害發生起

1. 溝通與傳播

從針對災害發生現況的因應計畫的整個評估過程中，臺灣世界展望會、亞太地區與國際總會辦公室都一直保持最密切的合作。在複合性災難的各個階段中，這可以透過溝通與傳播管道來達成。在災害發生時，傳播同工將蒐集關於災害對人類生活影響與發生後果等正確資訊，提供給媒體與伙伴單位。倘若是第二級災難發生，亞太地區緊急救援主任將在最短時間內與地區內的傳播主管確認消息的發生，這包括了災害現場的有效通訊聯繫。

在第三級災難發生時，傳播主管、亞太地區副會長與區域緊急救援主管將發展一套完全的傳播策略以確立世界展望會服務的可信度、時效性，並將資訊傳播給大眾媒體。每天將會從災區送出最新的訊息，直到災害情況平息改變，並且完成展望會的緊急救援行動。

2. 經費運用及資源取得

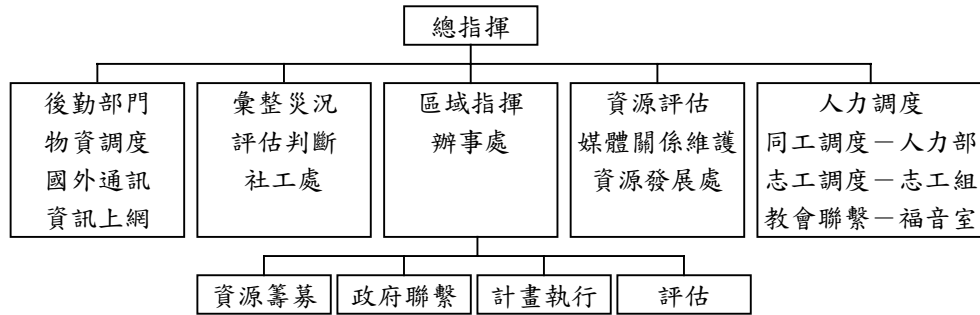
對於災難的回應，通常臺灣世界展望會以「饑餓三十—人道緊急救援」募款活動，專款專用於災難救援及社區重建計畫來因應。有效的資源網路連結，除了經費外，還包含人力、物資、策略聯盟。透過志工的招募運用，可紓解災害救助期間的人力需求；運用開口合約及廠商合作方式，可在適切時間獲得足夠的物資；並運用策略聯盟的方式，建構救助支持網絡，期能提供更有有效的救助行動。

四、臺灣世界展望會對災難回應策略和架構

世界展望會救援架構在國際夥伴盟約關係前題下像肢體一樣，每一位同工和每一個部門都有不同的功能。在緊急救援時期，每位員工都有其各自的角色任務；災難發生時，世界展望會必須從發展性工作轉變成救援的形態，這樣的角色功能轉變是非常重要的。由此可証明，災難如何地影響我們的同工和受災居民。因此，在災難臨到時，我們被委身（Commitment）去回應受災居民的需求。為達到這個目標，世界展望會將經歷一改變過程，以便能有效率地回應災難情況。

然而，當員工為重大的救援工作而改變其角色功能時，期間有許多壓力產生是正常的。為防止和減輕壓力的要點，在於每位同工能夠了解自己的角色和其它同工的需。一個能說明同工角色和部門功能的有效運作架構是非常重要的，並能促進有效迅速的救援回應以達成果效影響；是故，臺灣世界展望會緊急救援因應就是建立在以下的運作架構。

臺灣世界展望會緊急救援災害因應架構及運作機制



*各處室指派一人為部門窗口，參與救援會議。

(一)社區參與和救援發展之結合

經驗顯示，大部分災難發生在脆弱的社區，也就是臺灣世界展望會所關懷的社區。當災難臨到時，平時以發展工作為主的運作架構必需立刻轉換緊急救援的運作模式。然而，重要的是緊急救援工作運作的模式，能夠鼓勵地方工作的持續性發展，通常第一時間的回應必定是全力提供維持生命安全的需求物資；當情況緩解或恢復常態後，接下來的工作則是轉變為重建與復原。

建立維繫社區發展的基礎是重要的，儘可能的鼓勵社區參與在救援因應的規劃及早期執行工作。當災害一旦平息後，儘可能邀請受助社區居民的參與；確認並使用當地所擁有的技術與資源是救援因應與復原階段的關鍵。如此，可確保更適切的災害回應、以建立社區的自我意識，並降低未來對外界援助的依賴。

(二)評估

由於在災害發生的最初 24 小時內，必須盡快完成初步評估。因此，若有一個完整的評估團隊，可以提供更完善的評估；而良好評估可提供指揮決策系統更完善的建議。依據世界展望會的建議，評估團隊含括以下人員：

- 1.辦事處主任
- 2.社工員
- 3.受災地區的督導
- 4.受災地區的社區領袖和教會牧長
- 5.特別在水利、公共衛生和健康方面的專家
- 6.傳播組同工

透視這個不斷變化的救援環境與救援模範體系的運作，我們必須定期修正我們的救援因應策略與機制，特別是因應的救援環境的變化及過去救災回應的經驗學習。

肆、範例分享

臺灣世界展望會在中部原住民鄉～和平鄉與苗栗山區之緊急救援災害前預備計畫（Initial Disaster Prepay Plan IDPP）

一、摘要

(一)計畫目標

展望會針對中部臺中縣和平鄉及苗栗縣泰安鄉、南庄鄉（簡稱和苗小區）可能發生天然或人為災難的高危險地區所設計的文件，主要分析所有在災難發生時所有可能的救援情境（從最佳到最糟），繼而針對情境詳列出可能的準備及救援工作。

(二)涵蓋範圍

和苗小區屬於臺灣中部地區苗栗縣及臺中縣，而較容易發生豪雨、颱風、土石流、第曾滑動災難之地區多屬山區。故本計畫主要涵蓋範圍有臺中縣和平鄉、苗栗縣泰安鄉及南庄鄉，並依情況適時參與投入其他鄉鎮發生災難時之救援工作。



IDPP 一啟動，第一線心成立救援中心

(三) 整體計畫之摘要

介紹>情境>緊急救援回應計畫
方案轉型計畫及退出策略>協調計畫
>政策及倡導
政策及倡導>TESS 計畫>安全計畫
提案設計辦法>財務計畫>後勤計畫

二、介紹

(一) 地區背景

臺中縣和平鄉

和平鄉位在臺中縣東北角，地形東西寬廣，南北狹窄，面積約為 1,037.8192 平方公里，占全縣的 50.6%，是全縣 21 鄉鎮市面積最為遼闊的大鄉。本鄉與新竹、宜蘭、花蓮、南投、苗栗等五個縣接臨，縣界最長。高山和溪谷是天然的界線。東邊以中央脊樑山脈南湖大山諸山群，和花蓮縣毗鄰。東北方從南湖大山到桃山與宜蘭相接。北面雪山山脈、大安溪谷為天然界線，和新竹、苗栗相鄰。南面接合歡山、大禹嶺與南投縣為鄰。西接本縣的東勢鎮。

境內 2,000 公尺以上高山 18 座，雪山是它們的主峰，有中央山脈脊樑之稱。鄉內崇山峻嶺，峭壁懸崖，地勢雄偉，是旅遊度假的好地方。和平鄉因為高山重疊，海拔大約在 1,000 到 3,000 尺間，因此氣候怡人，每逢暑夏，他鄉的學子或遊客，都成群結伴前來避暑覽勝。然自 921 地震之後，中橫坍塌，造成梨山、平等交通中斷，因路途遙遠上山遊客銳減，極待政府搶通道路及配套方案規劃。

和平鄉原是泰雅原住民居住的地方，地廣人稀。本鄉轄內有南勢、天輪、博愛、自由、達觀、中坑、梨山、平等八村。本鄉原為原住民居住山地，本鄉原住民屬泰雅族。因本鄉氣候適於溫帶蔬果種植，並經政府大力輔導與推廣，外來開墾耕種者多，使本鄉的人口種族趨於複雜，目前也有閩南、客家及外省人居住。

泰雅族人主要分布於鄉內各村，最密集的村落有達觀、自由、南勢、博愛、梨山、平等 6 村。而和平鄉的族人是屬於泰雅族中的「泰雅亞族」。其他還有外省籍退伍榮民，分布於平等、梨山等地；中坑村及天輪村較少原住民居住，大多為客家、閩南人。位於大甲溪南岸的福民，屬於南勢村，清一色為客家人士。另外，目前常住鄉內的人口屬老年和幼童，青壯年多出外謀生、求學，這和本鄉地理環境偏僻有關。



1. 臺中縣和平鄉大安溪線

道路中斷搶修通車的期間約為 3 天，和平鄉大安溪線社區發生災難地區通常也因豪雨颱風使東崎產業道路及卓蘭方向河床替代道路發生坍方、土石流及洪水而中斷，主要受影響社區有達觀村及自由村共五個社區。

此區主要高危險地區為自由村烏石坑社區及達觀村桃山社區，社區上方河床上游地震坍方累積大量土石，已被政府公告為土石流警戒高危險社區。

2. 臺中縣和平鄉大甲溪線前山地區

道路中斷搶修通車的期間約為 1 天，和平鄉大甲溪線前山社區包含南勢、天輪及博愛三村，因有臺電設置發電廠，道路搶通迅速。但此區有博愛村松鶴、裡冷社區，也因社區上方河床上游地震坍方累積大量土石，已被政府公告為土石流警戒高危險社區；並實際上還有博愛村十文溪社區及天輪村天輪社區亦有相當程度的危險。

3. 臺中縣和平鄉大甲溪線梨山地區

道路中斷搶修一條道路通車的期間約為 3 天，和平鄉大甲溪線梨山地區主要因豪雨颱風使四條聯外道路（臺八線往谷關方向、臺八線往花蓮方向、力行產業道路、臺八乙線往宜蘭方向）發生坍方、洪水及土石流而中斷；目前臺八線往谷關方向限制通車，當地居民及工程人員才可通行。

(二) 本地展望會背景及能量

1. 員工人數：15 人。

2. 緊急救援經驗：此區 2 位督導及 6 位社工員，共有八人，曾有 921 地震及桃芝颱風救援服務經驗。

三、假設情境演練處遇

(一) 颱風登陸警報（虛構，但參考過區氣象局發布的狀況）

中度颱風娜娜於 93 年 7 月 18 日凌晨 2 點鐘，從臺灣中部大甲溪口登陸，平均風力 13 級，最大陣風 16 級。七級風暴風半徑 180 公里，10 級風暴風半徑 50 公里，並挾帶豐沛水氣，將為臺灣中部帶來強風豪雨。

(二) 颱風解除警報

中度颱風娜娜已於 93 年 7 月 20 日凌晨零點十分從宜蘭縣蘭陽溪口出海，颱風侵襲期間因中央山脈地形破壞，已由中度颱風轉為輕度颱風，但已為和苗區帶來強風豪雨，目前本區風勢已歇，但仍有大雨。

(三) 目前累積雨量 950 公厘，全區電力中斷，多處道路坍方中斷，並有部分社區有土石流發生。

(四) 區域內詳細災情報告如下：

1. 和平鄉大安溪線社區所有聯外道路中道，自由村烏石坑社區發生嚴重土石流，道路中斷，並有 20 戶民宅遭土石流淹沒沖毀。目前失蹤人數 15 人，政府安置人數（卓蘭白布帆國小）65 人。



展望會成為災民臨時收容所照顧災民

2. 和平鄉大甲溪梨山地區所有聯外道路中道，案家及社區居民有 10 戶房屋遭吹損，農產品損失嚴重，但無人傷亡。目前受災戶合計共 25 人安置於梨山國小。

3. 和平鄉大甲溪前山地區道路亦中

斷，松鶴社區兩條野溪發生嚴重土石流，影響 200 戶，共 800 人；並有 5 戶遭掩埋，20 人失蹤。目前約 400 人暫安置博愛國小，並有 40 戶，約 120 人完全受困，無法進入安置中心。

四、緊急救援回應計畫

(一)將不參與的服務領域

1.災情正發生，同工應重視自身安全，不勉強進入災區。

2.直接救難救災工作應由專業救難隊介入服務，本會同工未受過直接救難救災訓練，無法勝任。

3.同工不可承諾任何超過本身職權之需求。

4.救援物資運送應有後勤運送機制，不應由社工員執行運送。

5.有關縣級以上行政連結應由區辦事處以上層級來連結。

6.臨時安置中心設置。

(二)將參與的服務領域

1.架設啟動無線電通訊設備

2.連接當地防災中心、派出所、村里辦公處及當地社工員彙整資料。

3.彙整需求評估呈報區長以回報區辦。

4.調查當地資源可提供的資料。

5.物資提供、慰問金發放。

6.提供心靈關懷與轉介服務。

7.成立救災工作站與其他公設部門成立救援站相互結合。

8.倡導防災觀念宣導。

(三)建議：

1.連結當地社區商家成立契約，需要時發放物資。

2.調查表格應符合救難性質，簡單、扼要。例如表格用勾選的方式，不是用文字來表闡述。

(四)回應計畫：



展望會組織受災原住民以接力運送

94 年 7 月 8 日苗栗泰安鄉(照片為展望會拍攝)

1.和平鄉大安溪線社區

(1)啟動通訊機制。

(2)在白布帆國小成立救援工作站，聯結政府部門及當地人民團體、教會、廟宇。

(3)物資提供，提供安置戶 20 戶，計 65 人。提供物資有照明設備、睡袋、防災包、麵食、乾糧、礦泉水、白米及其他簡易速食品。

(4)心靈關懷，禱告團契（守護團體）。

(5)確認失蹤者名單，評估需求。經評估後發放即時慰助金，計 11 戶，37 人。

(6)環境衛生宣導。

2.和平鄉大甲溪線梨山地區

(1)啟動通訊機制。

(2)在梨山國小成立救援工作站，聯結政府部門及當地人民團體、教會、廟宇。

(3)物資提供，提供安置戶 10 戶，計 25 人。提供物資有照明設備、睡袋、防災包、麵食、乾糧、礦泉水、白米及其他簡易速食品。

(4)心靈關懷，禱告團契（守護團體）。

(5)調查評估，確認房屋受損家庭修繕需求及能力（是否為受助家庭、清寒家庭）；經評估調查後發放房屋修繕補助，共 4 戶。

3.和平鄉大甲溪線梨山地區

- (1)啟動通訊機制。
- (2)在博愛國小成立救援工作站，聯結政府部門及當地人民團體、教會、廟宇。
- (3)物資提供，提供受困戶 40 戶，計 120 人。提供物資有防災包、麵食、乾糧、礦泉水及其他簡易速食品。因松鶴社區所有民生用水重度混濁，無法使用，故又提供即時需求之 1,080 人份礦泉水。
- (4)心靈關懷，禱告團契（守護團體）。
- (5)確認失蹤者名單，評估需求。經評估後發放即時慰助金，計 2 戶，7 人。
- (6)環境衛生宣導。

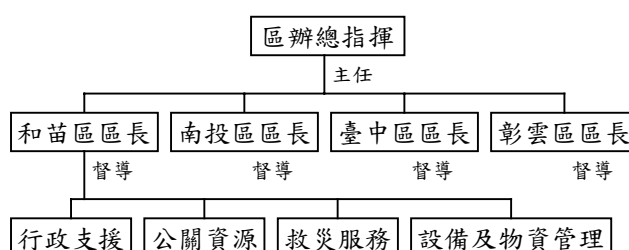
五、退出策略

- (一)個案分類管理，轉介服務。
- (二)協助社區自立重建，並成立社區重建委員會（例）。
- (三)跨越公私部門資源媒合轉介。

六、策略與倡導

- (一)家庭儲糧倡導。
- (二)防災常識宣導。
- (三)環境保護政策倡導（水土保持）。
- (四)國家綠化政策宣導。

七、組織架構圖



八、員工減緩救災壓力計畫

- (一)休息輪調制度確實實施。留職留薪休假、職災休息制度，依據災害（傷害）程度給予 7 天（輕）、15 天（中）、30 天（重）的休息輪調。
- (二)同工家庭支持方案，例如提供同工家庭身心放鬆的休閒旅遊活動。
- (三)提供同工壓力紓解活動課程，但應適期適時辦理，並同工有積極意願參加。
- (四)如有必要，提供同工完善醫療支持。

九、安全計畫

- (一)強調同工安全，不應介入直接救難工作。
- (二)同工需要基本的安全訓練。
 - 1.通訊設備訓練。
 - 2.野外求生訓練。

- 3.急救訓練。
- 4.物資管理訓練。
- 5.災害分類管理訓練。

十、救援預算（舉例）

- 本年度預算，30 萬元
- (一)物資 27 萬元
 - (二)設備維修購買 3 萬元

十二、後勤計畫

(一)本地供貨商

建立緊急救援契約商店機制，在當地尋求合適商家訂立契約，當災難發生時可即時提供物資。如需龐大物資需由外地運輸至發生災難地區，貨車請租用 8 噸半貨車，才能在本區任何地區暢行無阻。

- (二)若有空運需求，下表詳列可降落地點及可空投地點

臺中縣和平鄉	
可降落	可空投
梨山國小	自由國小
博愛國小	
平等國小	
和平國小	
達觀國小	

十二、倉儲

(一)建立契約商店機制。

(二)其他必要物資儲放中心(防災包、健康包、睡袋等)。

(三)因不易管理，不設置社區儲糧。

每年演練一次或經實際災害發生後救援過成運用後的檢討後修正本計畫。

伍、結語：

社工員在災難中的處境

對直接服務災民的第一線社工員，很

容易受災情畫面影響而崩潰(洪雅莉，2001)。因此平日的心理建設及處遇技能要事先裝備訓練很重要。一個參與災難救援之機構組織最好能事先有組織動員及後勤計畫以利在真實救援情境中才能讓參與人員及流程順暢，達成救援減災任務。因此平常的必要裝備及運用訓練要在平日中訓練好。

其次在災民處理要迅速，果斷明確權利義務。災情回報的管道、設備要精良及熟悉運用。也不可忽略掉救援資料的文獻保存，累積保貴經驗傳承。

當筆者正在撰寫這編報告時，政府正在宣布禽流感防疫大作戰正進入關鍵時刻，臺灣的天然災難將增加疫災是不可避免的現象。唯有及早準備才是減災上上策。

(本文作者現任臺灣世界展望會社工處處長)

參考文獻

內政部消防署網站 (<http://www.nfa.gov.tw>)，歷史災情查詢。

王增勇(2002)，社工在 921 災後重建的實踐與反思，社會工作學刊，第 9 期。

行政院環保署統計室(2004) 2004 年青少年生活痛苦指數調查報告。

洪雅莉(2001) 921 救災社工員創傷壓力與社會工作處遇之研究東海大學社工碩士班碩士論文。

經濟日報社論(2004 年 9 月 21 日)顛倒黑白的「民生痛苦指數」。

臺灣世展展望會(2003)緊急救援手冊。