

# 臺南市0206震災應變工作 回顧與反思

許乃文、林育如

## 壹、前言

災害不可避免，人未必可勝天，但應如何避災、減災及復原，是一個必須持續關注且永無止境的歷程。災害種類之多元、不可抗，而災害應變期間、復原時間之長短，亦受災害類型、規模影響而有不同（林萬億，2010）。尤其面對複合型災害，公私部門應如何協助災民面對及處理，更是近年災害防救之重要課題。

臺灣位處於歐亞大陸板塊與菲律賓海板塊聚合碰撞交界上，地震活動非常活躍，常有災害性地震發生，且以人口稠密的西部地震帶所造成的災害最大。交通部中央氣象局地震測報中心最新地震資訊災害潛勢圖顯示，未來30年臺灣仍有許多地區有高達60%的機率發生規模6.0以上地震（中央氣象局，2022）。因此，強化政府部門因應地震災害危機的處理能力刻不容緩。

臺灣因地理環境因素，不僅僅為地震頻繁的島國，也時常遭遇颱風、豪雨致災或土石流等重大天然災害。因此，從中央到地方、鄉鎮市區公所皆需遵循《災害防救法》（內政部，2000）訂定災害防救會報，並據以開設應變中心與前進指揮所。中央及各地方政府透過過去數十年的防救災工作，持續積累應變、處置、復原經驗並進行回顧與檢討；學術界也不斷藉由實務經驗探討防救災、公私協力、災後復原重建等策略面向（李家綸，2017；李漢宗，2016；沈儀昌，2017；許森榮，2016；郭小帆，2014；郭彥廷，2017；陳秀靜，2002；陸宛蘋，2010），檢視、分析歷次災害應變作為與結果，作為未來面對災害時之重要法規修訂與經驗參考，最終目的是期待建置更完善的救災整備與應變，期以降低災害所造成之生命財產損失與災民身心創傷。

2016年2月6日3時57分，高雄市美濃

區發生芮氏規模6.6地震，臺南市最大地震度為新化測站7級，造成臺南市117人死亡、建物毀損通報5,387件（危及公共危險者）。0206地震至今甫屆七年，當時造成大量傷亡的維冠金龍大樓也於2022年2月完成現地改建與落成。然而，災變工作過程也無可避免地面臨倫理議題挑戰，黃志中（2018）曾指出，所有救災行動都持續受到災難衍生的影響，環境破壞性對災民生活造成嚴重的混亂，救災過程又受權力機制操作而強制產出新規範。在舊有秩序的破壞失能及新規範成形過程中，「有」與「無」、「正常」與「不正常」、「照顧」與「被照顧」等資源分配原則隨著各式內外因素影響與擺盪，導致規則與混亂並存。是以，政府及民間相關部門在這七年中，是否確實做好詳盡檢討、改善與整備，有待進一步檢驗。我們期待災害不會再次發生，但仍應隨時做好萬全準備。

## 貳、臺南市政府0206地震災害應變機制

### 一、各層級災害防救應變機制

依據《災害防救法》（內政部，2000）相關規定，臺灣防救災體系分為中央、地方政府及各鄉鎮市區等三層級，依照不同規模之災害進行應變中心之開設與災害處置。臺南市政府消防局於2013年

9月4日訂定《臺南市政府消防局災情查通報作業規定》（臺南市政府消防局，2013），及「臺南市政府地震災害災查通報流程」，明確訂定當臺南市轄區地震震度達6級以上，或估計有15人以上傷亡、失蹤，且災情嚴重，亟待救助時，即依《臺南市各級災害應變中心作業要點》（臺南市政府消防局，2011），成立「臺南市災害應變中心」，由市長、副市長、秘書長主持召開工作會報，指示各項防救災應變處置作為。

### 二、0206震災應變機制啟動情形

2016年2月6日3時57分地震發生，臺南市政府消防局於2月6日4時3分接獲通報永康區維冠金龍大樓發生倒塌，時任臺南市長賴清德於同日4時10分抵達消防局應變中心，指示成立臺南市災害應變中心，並同步通知各區公所開設區級災害應變中心；同日5時10分，消防局長抵達永康區維冠金龍大樓發生倒塌現場，成立前進指揮所，調度相關單位全力進行搶救。0206地震臺南市災害應變中心依市長指示於2016年2月6日4時30分開設，由秘書長全程進駐災害應變中心，指揮各編組單位執行災害應變處置事項，至同年2月14日14時30分恢復常態開設，總開設時數達202小時。

## 參、臺南市政府社會局0206應變作為

### 一、備災前置分工

為健全災害救助執行作業機制，強化組織內部因應各項災害或發生時之緊急應變措施，並迅速展開各項應變及災害救助工作，臺南市政府社會局（以下簡稱社會局）依據《災害防救法》（內政部，2000）、《社會救助法》（衛生福利部，1980）相關規範並參照《臺南市災害防救計畫》、《臺南市各級災害應變中心作業要點》（臺南市政府消防局，2011），訂有《臺南市政府社會局因應災害應變作業規範》，並依該作業規範設有社會局應變小組，統籌執行各項應變工作。

社會局應變小組由局長擔任召集人、副局長擔任副召集人、主任秘書擔任執行長、專門委員擔任副執行長，並設置有災害應變組、災民服務組、物資管理組、志工服務組及後勤支援組等五組。前述小組係採任務編組方式，由各科長（主任）會同各科組成，承召集人及副召集人之指揮，職掌應變小組輪值等相關災害工作，各組工作職掌摘述如下。

#### （一）災害應變組

由社會救助科主責，負責各類型應變機制建構，通報體系建立、防救災資源整

合、救援責任及區域劃分、軍方及民間支援作業模式，並評估召開協調會議、發佈相關救助訊息，另視需求聯繫災民服務組協助即時慰助事宜。此外，亦須負責災害應變中心與應變小組輪值人員排班及行政事宜，擔任中央、地方及區公所相關災情通報、救災資源聯繫協調總窗口，並督導區公所開設避難收容處所，包含災民之登記、收容、救濟、調查等安置事項，執行各項救助業務。

#### （二）災民服務組

由社會工作及家庭福利科主責，並由老人福利科、身心障礙福利科、家庭暴力暨性侵害防治中心配合執行，於災害情勢經評估嚴重時，開設市級避難收容處所並調派社工人力進駐處理物資清點、床位規劃、設施設備巡檢等安置準備事宜，負責災民資料建立、管理及更新、統計回報，主動進行災民外展服務及個案家庭需求調查，並視需要請相關局處提供聯合服務。同時，亦須關注災民特殊需求，主動聯繫並協助陪同長官進行災民慰訪，另倘遇有無家可歸且頓失親屬之兒童少年、身心障礙者、老人及外藉人士需緊急收容者，應緊急媒合安置弱勢災民於養護或長期照顧機構、兒少安置機構及寄養家庭，並視個案需求，評估轉銜中長期收容安置機構或居住服務。

### （三）物資管理組

由婦女及兒童少年福利科主責，照顧服務管理中心配合執行，於重大災害發生時成立物資管理中心，負責擔任各界捐贈救災物資募集、收受之統一窗口，並派員於適當地點收受及存放各界捐贈之物資。物資管理中心針對勸募或收受、發放，均應妥善造冊列管、開立單據並公告徵信，另應妥善管理物資存放，每日收受時間結束後亦應進行盤點及總彙整。物資管理中心亦須視災情需求，調整徵募車輛將物資送至各區物資集散地或避難收容處所，並規劃物資調度及車輛運送路線。

### （四）志工服務組

由人民團體科主責，統籌協調調派社會局及民間團體之志工人力，協助避難收容處所之其他各組執行任務，及辦理志工保險等事宜。負責設計志工表格，並統整社會局各單位及本市相關民間團體，於災害發生後受理各界志工登記，彙整造冊列管，以隨時調度。動員未受災之社區協助救災事宜。結合各民間團體以及公會資源協助各項救災工作。

### （五）後勤支援組

由秘書室主責，會計室、人事室、政風室配合執行，需於災害發生當日即提供

捐款帳戶，並統籌捐款收受、設立捐款專線、開立財物受贈證明及製作捐款收據等事宜。此外，亦負責物品統一採購及交通車輛調度等相關行政作業。

## 二、災害初期應變

### （一）啟動災害應變作為

社會局於2016年2月6日地震發生後，當日清晨即於通訊軟體Line主管群組召集各主管、副主管及督導至永康區維冠金龍大樓坍塌現場，並請各主管儘量召集同仁銷假支援任務。除災害應變組與後勤支援組留守於永華市政中心外，其餘組別則依照災害應變小組執行分工任務。

### （二）設置安置收容處所

2016年春節連續假日為2月6日起至同年2月14日止，0206地震則不巧於連續假期首日發生，故由各科室主管優先至永康區維冠金龍大樓附近崑山里活動中心及永大路上民宅設置三處家屬休息區，陪同家屬等待倖存或罹難民眾開挖作業，並由災民服務組社工人員逐案評估災民需求，媒合安置處所。時因氣候不佳連日陰雨濕冷，故維冠金龍大樓的災民多數選擇就近依親，其餘無法依親者，則由社會局開設災害避難所或媒合旅宿業者收容安置，自2月6日起至2月14日止開設共18處，累計總安置110人。



### （三）提供即時諮詢服務

另為於第一時間協助災民及其家屬，社會局震災當日起，除派駐社工人員於永康崑山里活動中心現場、災區之家屬休息區外，也同步於各大醫院、臺南市殯葬管理所（以下簡稱殯葬所）等處設置諮詢站，提供災民或家屬即時諮詢服務。惟當時搶救過程資訊混亂，投入救援人力紛雜且災民傷亡名單不明，致等候家屬心急如焚，不斷奔走於災害現場、殯葬所及各大醫院，再增派專案人力於行政中心彙整各地資訊，以確實掌握受災戶名冊，即時回應個案及家屬需求，協助就醫、依親、短期收容並提供情緒支持等心理撫慰服務，截至2月29日共計服務2,972人次。

### （四）安排專案慰訪行程

社會局於地震發生後，在等待開挖建物及救援同時，亦由災害應變組聯繫第一線災民服務組人員，協助安排總統、市長及局長等長官前往醫院、殯葬所及災區等處，慰訪災民及家屬並發放慰問金，以即時傳遞政府對於災害救援的重視與人道關懷，提供災民與家屬生活、醫療與喪葬支出所需協助，減緩災民及家屬部份經濟負擔，截至2月14日發放死亡慰問金計24人、2,400萬元；發放受傷慰問金計66人、660萬元；發放受災戶慰問金計79人、790萬元，合計3,850萬元。

### （五）設立愛心捐款專戶

考量災情嚴峻且受難對象數量龐大，社會局災害應變組於災後立即設置捐款帳戶（臺南市政府社會局社會救助金專戶—指定0206震災捐款）並調度相關人力於永華市政中心、民治市政中心、社會福利服務中心設置捐款服務窗口，除由專人負責現場收款並開立收據外，為便利捐款者，亦與金融業者、超商業者溝通協調，設置友善多元捐款管道，提供外縣市或不便至現場捐款者以匯款、ATM轉帳、網路銀行及四大超商（統一超商、OK、全家、萊爾富）代收方式捐款，並開放Line行動支付（Line Pay）、Pi 拍錢包、支付寶（與超商合作至2月29日止免收手續費）等方式，同時持續於社會局網站公告徵信。

### （六）管理各類捐贈物資

災後因新聞報導及網際網路傳播效應，各方捐物資訊不斷湧入，旋即由物資管理組緊急籌組物資管理人力，負責管理收受各界捐物再轉送受災民眾，各階段作為說明如下。

#### 1. 緊急災變階段

於災防辦公室、社會局永華辦公室、崑山里活動中心及臺南市社會福利綜合大樓等四處，由專人負責物資收受及管理，自2月6日至2月14日止，收受物資捐贈計1,353筆。

## 2. 物資後撤及盤點階段

2月13日起永康維冠金龍大樓救援行動結束，現場大批受贈物資需後撤回行政中心，故由物資管理組動員人力到場整頓，並連繫中大型貨運車協助至場載運剩餘物資至社會局無障礙福利之家，來回共計10趟次。另為使捐物後續有效運用，再擴大協調志工服務組動員人力於2月16日至無障礙福利之家進行物資分類及盤點，將物資分類為日常民生物資、衣物及棉被、食物及飲用水、救災物資及醫療物資等五大類，並製表發布至災民服務組工作群組，俾利第一線服務人員掌握資源現況，以有效媒合運用。

## 3. 災後物資媒合階段

後續自2月16日起，由社會局災民服務組社工評估災民需求，提供災民各項物資媒合計42人、媒合物資計336筆。另因災民陸續離開收容安置處所，為使其陸續回歸正常生活，社會局災民服務組及物資管理組透過電話聯繫及Line群組討論方式，調查災民各階段生活物資需求，並擴大結合環保局、教育局等相關局處資源，聯繫26家愛心物資捐贈廠商名單，成功媒合熱水器22臺、抽油煙機23臺、單人床18床、雙人床24床及一桌椅傢俱組24組，並由災民服務組社工人員以「維冠金龍大樓受災戶」、「經濟弱勢」及「育有18歲以下子女者」為優先分配對象，兼顧考量災民租屋及搬遷進度，分階段協助配送予

有相關需求的受災家戶，逐步協助其復原重建。

## （七）動員專業社工人力

0206地震發生後，因災情範圍分散且影響人數眾多，社會局災害應變組迅即通知災民服務組指派社工人力進駐永康區崑山里活動中心、東區大智里活動中心、仁德區公所、歸仁區公所及醫院等處協助傷者就醫及庇護安置事宜，並針對殯葬所大體案件及各醫療院所傷病案件，逐一聯繫關懷並訪視亡者家屬及傷病個案，提供緊急救援及相關資源連結服務，農曆春節期間計調派157名府內社工人力。

此外，中華民國社會工作師公會全國聯合會亦主動於2月6日透過網路召集社工前進崑山活動中心協助物資搬運、災民陪伴及相關協助等，計支援1,500人次。另因受災人數高達500餘人且災害搶救期長達九日，故包含屏東縣、高雄市、嘉義縣、嘉義市、彰化縣等鄰近縣市政府亦調派社工人力至臺南市，由災民服務組安排前述團隊提供電訪、慰訪等陪伴及福利諮詢服務，計支援171人次。同時，家扶基金會、伊甸社福基金會、世界展望會等各地社福機構團體也紛紛表達協助心意，而由災民服務組安排中後期輪值進駐新樓醫院、成大醫院及永康奇美醫院等醫療機構服務臺、崑山聯合服務中心及殯葬所，協助提供傷者及亡者家屬各項福利資源，

計支援139人次。

### （八）結合志願服務人力

自2月6日至3月14日止，由志工服務組透過志願服務平臺協調民間慈善團體提供關懷支持及餐食服務，計動員達1萬4,473人次，另亦動員社團法人世界和平會等六個祥和小队志工隊及社團法人台南市勞工志願服務協會共計115名志工，於臺南市無障礙福利之家協助物資管理組分類物資。

## 三、災後復原重建

### （一）捐款管理

0206地震捐款實收金額達新臺幣42億8,959萬1,353元整，為利後續有效與公平運用震災捐款，社會局依規定簽准訂定《臺南市政府○二○六地震災害捐款專戶設置管理及監督作業要點》（臺南市政府

社會局，2016），設置臺南市政府○二○六地震災害捐款專戶管理及監督委員會進行捐款運用及監督事宜。

### （二）災民救助金及慰問金發放

此外，為協助災民度過災後重建生活，訂定《○二○六地震災害慰問金發放作業要點》（臺南市政府，2016），並依《臺南市災害救助辦法》（臺南市政府，2011）辦理法定救助，繪製罹難者及災民訂定各項救助之發放標準如表1。

### （三）受災民衆醫療補助

為照顧因地震受傷之災民並妥善運用善款資源，訂有《臺南市○二○六地震受傷者醫療照顧補助實施計畫要點》（臺南市政府，2016），提供受災民眾住院看護、醫療費用及耗材輔具補助。

表 1 罹難者及災民救助發放標準

項目	市府慰問金	市府法定救助	衛生福利部	賑災基金會
死亡救助	每人200萬元	每人20萬元	每人20萬元	每人60萬元
失蹤救助	無	每人20萬元	每人20萬元	每人60萬元
重傷救助	重傷每人50萬元 輕傷每人20萬元	每人10萬元	每人5萬元	每人10萬元
受災慰助	每戶10萬元	無	無	無
安遷救助	無	每人2萬元	無	1. 安遷賑助每人1萬元 2. 租屋賑助每人每月3,000元，賑助期間為半年

資料來源：作者整理。

#### （四）提供受災民衆輔具租用優惠

災民在受傷療養或復健期間，有各項生活輔具需求時，只要提供區公所或里長開出本次震災的受災證明，或由災民服務組社工人員及委託方案社工人員填具轉介單，便可以向社會局委託財團法人伊甸社會福利基金會承辦的臺南市輔具資源中心申請生活輔具租借優惠服務，可免費申請一般輪椅、拐杖類、助行器、便盆椅、洗澡椅及餐板等基本生活輔具，亦有提供病床及氣墊床等其他生活輔具免費租借，以及輔具評估、輔具訓練等服務，原則上以一年為限，倘有延長必要，經社會局專案評估後可再予以延長。

#### （五）災民生活重建方案

為避免災民及其家屬奔波求助，以協助其早日重回日常生活秩序，社會局自災害應變初期即運用專業社工人力，受理由臺南市民政局整理自殯葬處所大體案件117人及臺南市衛生局彙整自各醫療院所傷病案件415人，經災民服務組社工人員逐一聯繫關懷並訪視亡者家屬及傷病個案後，歸戶統計共服務300戶、532人。每戶災民皆安排有專一對口社工人員，即時盤點需求並整合資源，提供0206地震災戶生活、心理、就學、就業、職能等資源轉介服務。考量諸多災害救援及福利服務工作仍深涉政府部門作業，故2016年2月6日

起至同年8月19日仍由原災民服務組（社會工作及家庭福利科、家庭暴力暨性侵害防治中心）直接服務社工延續「一戶一社工」專案服務，長期陪伴支持並整合運用各局處及私部門資源，協助受害災戶創傷復原。

經半年服務後，考量仍有數百餘人需三年以上長期治療或持續復健，方能逐漸回歸生活常軌，為協助災民早日擺脫因地震所造成生理及心理的壓力，並避免排擠原直接服務社工既有工作項目，社會局另擬定《0206震災家庭及社區重建服務方案》，規劃運用專案社工人力訂定個別化家庭服務計畫（Individualized Family Service Plan, IFSP），持續協助災民生活服務、心理服務、就業服務、職能服務及福利服務等面向，並透過團體方案、社區活動等工作，協助災民重返日常生活。

前述《0206震災家庭及社區重建服務方案》採勞務採購方式委託財團法人台灣世界展望會（以下簡稱世界展望會）分期執行，第一期為2016年8月19日至2017年12月31日間，經社會局評鑑通過後，世界展望會並自2018年1月1日起賡續辦理重建服務方案迄2019年2月5日止，期間共計受理社會局125案個案轉介，服務後結案97案，另評估28案仍有社福需求者交接由社會工作及家庭福利科所屬各社會福利服務中心持續服務，完成3年災後復原服務最後一哩路。



世界展望會於執行服務期間，依契約聘用4名專案社工人員與原災民服務組直接服務社工逐案交接訪視，以順利與災民建立信任關係並透過每戶每月至少提供1次家訪或電訪關懷訪視，協助災民處理失落、憤怒、衝突等情緒，並提供日常生活所需資源，強化與家庭外部系統的連結，使其逐步恢復問題解決能力，確立未來生活重心。專案社工人員亦須依個案需求調整服務頻率，並辦理傷者、家屬支持性團體，協助調節其生、心理壓力，改善創傷後自我認知，降低個案復健期間心理及社會參與之障礙，累計服務4,452人次。

## 肆、0206地震災害應變省思

災後重建仍應立基於社會救助與社會福利，長期生活重建亦應從社會、經濟與精神層面持續落實推動（陳秀靜，2002）。0206地震災害造成臺南市117人罹難，另有多數重傷災民無法回復身體正常功能，由社會局秉持「一戶一社工」服務精神持續協助。臺南市政府在0206地震應變整體作為上受到中央與社會各界肯定，確實依照危機處理流程，有效率地執行各項災害應變（沈儀昌，2017）。2016年賴清德市長也因帶領市府團隊妥善處理0206地震災害獲認同，獲得高達76%的施政滿意度。

然而，也有許多學術研究融合實務

視角檢討分析0206地震的各項災害應變問題，從救災、災時應變面向而言，包含有公私部門救災團隊在救災當下之共識不足、機具設備不足、或是民間未立案救災團隊未能接受公部門指揮造成救災現場之混亂（郭彥廷，2017）。此外，災害應變階段因適逢春節連假，未有志工緊急聯繫窗口，也因平時未建立各專長志工名冊，故無法於災害發生後第一時間立即徵調統籌志工提供協助（李文瑄，2017；沈儀昌，2017）。另大型災害常發生的「物資之亂」也出現在本次震災救援行動中，因災害現場民間救災團體、非營利組織志工人數眾多，常透過臉書社群管道進行提出物資需求，導致災區出現大量與需求不符的物資，造就物資需求與供給失真且耗費有限人力的困境（沈儀昌，2017；郭小帆，2014）。此外，社會局在災害發生後，為協助身心受創的災民與家屬，雖立即啟動「一戶一社工」服務機制並簡化慰問金發放流程，由社工擔任政府與災民溝通之重要橋梁，關懷即時到位且成效顯著而獲得多數災民與家屬的讚許（李家綸，2017），然因初期囿於許多政策懸而未定，災民與家屬大量情緒排山倒海而來也讓一線社工人員承受極大的壓力（吳家慧、彭懷真，2016）。

在2016年2月6日地震發生前數個月，曾有社會局長官以2015年7月新北市八仙樂園塵暴事件為鏡，私下語重心長地提醒

應進行災害應變機制啟動與災害應變處置演練，並責成同仁安排於次年度規劃演練。惟可惜演練未及如期辦理，即面對突發的0206震災，刻劃一段措手不及且銘心刻骨的救災記憶。0206地震災害雖將滿七年，回首當時農曆年假連續九日參與的災區現場救援相關工作，提出以下幾點省思分享：

### 一、災害應變任務編組未及統籌規劃

社會局於震災發生當日上午即調派三分之二以上主管人員分赴永康災區進駐崑山里活動中心、永大路三處家屬休息區及臺南市政府消防局災害應變中心等處，並由前述主管人員24小時輪值，致使社會局各應變小組主管人員受限於輪值現場工作，而無法於第一時間召集各應變組別進行及時災害應變會議，致使災後前三天在災區呈現人力混亂消耗及應變機制空轉。

此外，救援工作開始後，各小組即疲於奔命投入於組內任務，小組間於緊急救援期缺乏正式聯繫溝通機制，致使跨組別需求未能及時反映並獲取討論機會，而有工作步調不一情形。

### 二、非上班時間調度人力深具挑戰

0206地震發生時，適逢連續九日農曆春節假期，社會局所屬人員亦多半返鄉過年，致災害發生初期無法及時且有效地運用轄內社工人力，僅能就近指揮調度部

分仍留於轄內工作人員。此外，也因事發突然且事態急迫，調度者及受調度者皆需從家中緊急直赴災區現場、殯葬處所及各大醫院支援，全數人員對於現場工作皆處未明狀態，多半是到場後一邊觀察一邊向上回報並討論定位任務目標及工作內容，服務過程備受挑戰且無法獲得具體明確執行方向與後勤支援。再者，因特殊連續假期，也無法即時尋得合適且受過相關專業訓練的志願服務人力協助舒緩社會局人力不足問題。

### 三、外部支援人力未能有效運用

民間社工團體透過網路號召而大批湧入崑山里活動中心欲支援災害救助工作，惟因社會局社工人員皆疲於處理現場大量個案需求，而未能有明確指定角色擔任外部支援人力對話窗口並指揮支援分工，而無法於災害初期有效辨識支援能量並舒緩原有人力不足問題，且因多數人員未受過震災工作專業訓練，直至混亂期過後才能整理出現場工作模式，並稍有空檔思考安排外部支援社工人力協助處理罹難者災民與家屬慰撫關懷。

### 四、物資捐贈未能有效管理分配

救災現場因有民間救難團體協助倒塌大樓中災民搜救與建物清除，其中並有部分人員自行透過媒體、網路發布救難物資需求，惟受限於時空背景緊急混亂，致使

物資需求發布資訊不夠具體明確，導致各方熱心人士捐入過多不符使用需求物資，並引發後續物資處理及存放問題。以搜救使用頭燈電池為例，電池需求經非正式網路管道發布，隨即湧入數萬顆非搜救頭燈使用之三號電池，致使物資管理組人員於處理各類物資收受、登記與管理同時，仍需不斷回應錯誤的訊息及處理無法使用的物資，造成有限人力的消耗並排擠民生物資配送工作。

## 五、缺乏系統化且即時資訊布達平臺

0206地震造成最大傷害為維冠金龍大樓倒塌，由於建物量體太大、開挖時間長且困難，天候陰雨濕冷亦影響開挖進度，導致家屬等待親人搜救時間拉長，身心壓力亦隨著逐漸增高。然因搶救初期資訊混亂，各局處處理進度及因應策略又多元複雜，在缺乏系統化後臺資訊串聯情境下，派駐現場的社工人員需面對災民與家屬各式疑難雜症的詢問並想方設法找出回應，致使社工人員身陷高壓處境，時常淪為災民與家屬之情緒宣洩對象，而又苦無能量及資源即時解決災民與家屬需求。

## 六、未能即時回應並挽救工作者創傷

0206震災因逢農曆春節年假，救災初期投入現場的社工人員多是出於主動熱忱且帶著迫切渴望奔赴工作崗位，然隨著時間的延展，外界的關注及長官的期待與要

求日益攀升，社工人員的熱情也跟著日積月累的苛責及無數的謾罵而逐漸消沉。在長時間且高壓的陪伴過程中，社工人員除目睹災害現場滿目瘡痍景象及緊張焦慮情緒轉變成夜間夢魘的替代性創傷影響外，仍需承擔既有保護性、高風險緊急個案服務工作，且又受多重層級權力議題制肘服務策略，未能依個案實際收支需求規劃並提供合乎常理的福利服務，甚者服務特殊個案的工作者需不時面對新聞媒體及民意代表高度關注，於個案隱私保密及利益維護間兩難游移，十足挑戰工作者服務倫理。而社會局主管人員又疲於奔命處理各式議題，錯過提供即時支持措施的黃金時間，致使社工人員因內外部的壓力而逐漸對助人工作感到灰心，部分人員因此選擇離開職場，成為救災工作的遺憾之一。

## 伍、結語

天災人禍本無常，然如何適當適時地面對與因應卻是可以預先做好準備的。縱使每一次的災害都可能有區域、類型、規模之差異，導致預先設定的應變作為仍須調整，但從過去災害應變處置中獲取豐富的處理經驗，應當是政府、民間部門及所有人民均應深切學習的。從九二一大地震、莫拉克風災、高雄石化氣爆事件、復興航空墜河事件、八仙樂園粉塵爆事

件及本文的0206美濃地震等不同類型的重大災害事件災變工作經驗觀之，公私部門攜手協力建置完整防救災系統是至關重要的。面對大型災害，並非僅靠政府之力而能做好完善的應變，舉凡災前整備工作，包含救災單位訓練、跨局處單位演練、平時聯繫交流都是不可或缺的要務。此外，教育民眾防救災觀念也是近年備受重視的議題，強化對普羅大眾防災意識的建構，倡導「自助」、「共助」、最後才是「公助」的防災觀念，能促使民眾在面臨災害第一時間減低傷亡之可能。

因此，災害應變工作應由政府跨局處共同做好充分準備，才能帶領民眾更有信

心面對不同災害。各地方政府除配合中央每年進行大型災害防救演練外，各局處也應依自行辦理演練，並與權責業務相關之民間企業與團體密切連結，建立更暢通聯繫與溝通管道。此外，政府部門亦可於必要時啟動媒合平臺，方能有效協助政府救災應變，共同降低災害對市民與城市之傷害，並能儘早於災後完成復原。

（本文作者：許乃文為臺南市政府社會局社會救助科科长；林育如為臺南市政府家庭暴力暨性侵害防治中心秘書）

**關鍵詞：**0206地震、災害救助、災害社會工作

## 參考文獻

- 中央氣象局（2022年11月10日）。〈潛勢圖〉。中央氣象局地震測報中心。<https://scweb.cwb.gov.tw/zh-tw/earthquake/potential/2022>
- 內政部（2000）。《災害防救法》。
- 吳家慧、彭懷真（2016）。〈孤獨、愛、學習、與傳承：0206災變社會工作者教會我們有關生命的四件事〉。《當代社會工作學刊》，9，107-132。
- 李文瑄（2017）。《臺南市災害防救團體參與0206高雄美濃地震臺南維冠大樓倒塌救災之探討》（碩士論文，環球科技大學）。臺灣碩博士論文知識加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/7m53j2>
- 李家綸（2017）。《災害救助金政策之研究——以維冠金龍大樓為例》（碩士論文，國立成功大學）。臺灣碩博士論文知識加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/9hk3rj>
- 李漢宗（2016）。《臺南市地震災害應變體系運作之對策》（碩士論文，環球科技大學）。臺灣碩博士論文加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/34rw7g>
- 沈儀昌（2017）。《強化政府危機應變能力之探討——以臺南市政府2016年0206地震災害應變為例》（碩士論文，環球科技大學）。臺灣碩博士論文知識加值系統。<https://hdl.handle>



net/11296/nfd48f

- 林萬億（2010）。〈災難管理與社會工作〉。《社區發展季刊》，131，33-51。
- 許森榮（2016）。《地震災害防救措施之研究——以竹南鎮為例》（碩士論文，國立交通大學）。臺灣碩博士論文知識加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/rnehj2>
- 郭小帆（2014）。《從公私協力觀點探討地方政府與非營利組織之互動關係：以八八水災為例》（碩士論文，東海大學）。臺灣碩博士論文知識加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/53s79e>
- 郭彥廷（2017）。《重大災害應變跨部門協力網絡之研究：以0206台南地震為例》（碩士論文，國立臺北大學）。臺灣碩博士論文知識加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/d7bw4y>
- 陳秀靜（2002）。《九二一震災災後生活重建工作之研究》（碩士論文，東海大學）。臺灣碩博士論文知識加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/r766qj>
- 陸宛蘋（2010年11月13-14日）。〈社會工作在重大災變服務提供的角色及民間非政府組織（NGOs）介入所遭遇的挑戰〉（論文發表）。2010年兩岸社會福利論壇——災害救助與社會工作，臺北市，臺灣。[http://www.cares.org.tw/CaresPortal/benefit/forumPdf.do?forum\\_id=418](http://www.cares.org.tw/CaresPortal/benefit/forumPdf.do?forum_id=418)
- 黃志中（2018）。〈災難的定義、特性及其倫理〉。載於高雄市政府衛生局社區心衛中心（編），《明天之前：災難心理衛生實務》（頁17-32）。高雄市政府衛生局。
- 臺南市政府（2011）。《臺南市災害救助辦法》。
- 臺南市政府（2016）。《○二〇六地震災害慰問金發放作業要點》。
- 臺南市政府社會局（2016）。《臺南市政府○二〇六地震災害捐款專戶設置管理及監督作業要點》。
- 臺南市政府消防局（2011）。《臺南市各級災害應變中心作業要點》。
- 臺南市政府消防局（2013）。《臺南市政府消防局災情查通報作業規定》。
- 衛生福利部（1980）。《社會救助法》。