

災害應變下的社會工作視野

在2009年莫拉克風災之後，2010年本刊曾針對災難管理與社會工作出版專題。然而自莫拉克風災之後，大型的災難並沒有停止，2014年發生高雄石化氣爆事件、2015年發生新北市八仙樂園塵爆、2016年因地震發生臺南維冠大樓倒塌、2021年太魯閣號列車於花蓮出軌造成傷亡慘重。而在2020年至今大規模流行的新冠疫情，更造成無數的損失。由此可知無論是天然或人為的災難事件，已不是數十年才發生一次的偶發事件，而是持續存在的風險。

面對災難，不僅僅只是工程的防禦。隨著國際災難的屢屢發生，聯合國在2015年《仙台災害風險降低綱領》強調，大型災難的備災和減災，是必須透過地方、社區、國家、區域以致全球性的合作才能因應愈來愈惡化的環境。而在一個國家內，企業、組織、社區以及中央政府、地方政府、各級行政區，也應有跨機構和跨部門的協力合作，才能完善的達成災害救援與復原重建任務。國內的災防工作主要是由內政部消防署（以下簡稱消防署）所執行，除了災害的救援外，回應仙台綱領的「更耐災的重建」（Build Back Better）的目標，消防署以自主防災的概念推動韌性社區、企業防災和社區防災士的訓練。希望在災害不可完全避免之下，藉由韌性社區的推動，讓社區可以靠自己的力量，預防和降低災害的風險。從這裡我們可以看到，以工程和緊急救援的災害管理已經進入到以人為主，以社區的需求面來考慮的策略。相對於消防署目前在各縣市所積極推行的韌性社區計畫，社會工作者的投入著重於大型災難時受災民眾收容、慰問、救助、物資支援以及重建復原的重擔，在災難發生的參與上，更是以「人」為主體的復原與重建，災變社會工作在這個過程，擔負著十分吃重的角色。

經過了這些年的大型災難，社會工作者在災難的救助和陪伴上也逐漸地發展出不同的工作模式。例如在莫拉克風災時以重建中心做為永久屋的據點進行就醫、就學、就養、就業的轉介服務，在之後則結合在地團體進行災區的培力工作。在高雄氣爆和八仙塵爆之時，發展一戶一社工的個案管理方式，與民間機構共同合作，讓受災者不間斷接

受醫院和社區復健服務，給與傷者及家屬陪伴與協助。太魯閣交通事件在地的社會處則與福利機構通力合作，由福利機構協調社工人力提供一線服務。

重新再檢視這些災難的發生與因應的策略，迎接而來的思考是，當災難不可避免的發生，隨著全球氣候的變遷和環境的惡化，未來將可能更密集地發生大型的災難事件。當工程師研究各種關於防震、警戒、水文等先進科技，消防人員進入社區布建平時救援系統，公部門的災變社會工作已經不能在各種演習只做最後出場的配合，私部門的福利團體也不應在大型災難發生時只憑熱血卻沒有平時合作的默契和災難應變的知識來臨時投入，因為這些都已不足以應付一天內湧入千百位受災者的真實景況。因應全球環境的變化，如何面對突如其來的大型災難，已然成為我們在平時就必須了解的知識。這20年來的災變社工的豐富經驗應以有系統的方式進行累積與學習，他的視野不僅僅是個案處遇方式的災民陪伴，更涉及了受災者服務輸送的規劃、文化敏感度、社區復原力和公私協力合作的議題。因此災變社工的視野可延伸到下列的方向。

一、公部門的分工與應變系統的檢視

在緊急的救援工作中，地方政府的災害應變中心是跨局處的重要指揮處。社會局處擔負著陪伴和救助的任務。但細想一天突湧入千百位受災案主，所使用的工作模式與人員分工任務，是對公部門社工的極限挑戰。一戶一社工的個案管理模式、社工人力的配置、訓練，及各區域服務輸送系統的銜接，都是值得再相互學習和檢視的。

二、資源系統與社會福利團體的網絡建構

除了公部門的應變指揮，突如其來的大型災難，也依賴社福團體在災難現場、安置場所、醫院、社區，甚至殯儀館，可以進行適當且快速的合作。在災變社會工作的學習和經驗累積中，必然有一部份是由社福團體的參與所提供。但是社福團體和社區對於災害的回應，以及各種資源系統的協調溝通，都不是可以一蹴即成的。要避免災時的兵慌馬亂，社福團體與公部門的合作分工狀態、溝通模式，以及備災時的非正式網絡，都是可檢視的議題。

三、對社會脆弱性的理解

相對於地質上的脆弱性，社會的脆弱性是指容易在災難中受害的脆弱群體。居住於土石流的地質敏感區、洪水氾濫危險區域，或受地震嚴重威脅的建物的居民，以及因年老或疾病而移動困難，或語言溝通有障礙的居民，在災難中顯然是最脆弱的群體——也就是最容易受害的群體。而這些群體又恰恰與社會階層化下的弱勢階層是重複的。如何在災難時以高度的文化敏感度和確切的救助措施，來和這些群體共同工作。最重要的是如何透過減災與重建，有效地增加脆弱群體的防災能力與災後的復原力，進而反轉社會脆弱性的不平等結構。在此，災變社會工作運用的是個案工作，是個案管理，更是社區工作的方法，社會脆弱性的視野，將檢視過去許多大型災難之下，脆弱性族群的問題以及社會發展的結構。

四、從災難管理到災難治理

透過聯合國2005年的減災國際會議、全球減災評估報告，以及2009《仁川宣言》（*Incheon Declaration*），聯合國即倡導以災難治理觀點來做為減災和災後重建的重要原則。和災難管理比較起來，災難治理包含災難管理的層面，但是災難治理更強調減災政策的決定過程。因為從備災、應變到重建的一系列過程，涉及了複雜、相互衝突和具有各種利益的行動者，同時它也交織在災民、社區、各方行政單位、首長和利益團體之中。災難治理的視野在於，處理災難事件所涉及的國家、非營利組織、專家，以及地方草根性組織和社區傳統網絡，能形成一個多元中心的政策決定過程。因此處理災難並不是只有風險管理而已，也不僅是政府政策、規劃和策略而已，而是公部門、私部門、市民社會能夠協調行動以處理災難風險

從以上由窄至寬的視野，可重新再檢視社工在災難事件中所擔任的角色，思考社會工作者應有何種備災的訓練和教育，是否有意識地發展和學習災難應變的策略和工作模式。甚至於社會工作者應以何種視角觀看防災和脆弱群體，以及自己在跨部門合作中的地位。也期待在合理的分工任務之下，每一個參與災難應變的社工都能得到應有的支持和鼓勵。