

社政單位在災害救助體系之任務、現況與挑戰

蘇昭如、朱若蘭、蔡孟君、楊雅菁、張哲睿

壹、前言

隨全球氣候變遷及全球化的演變，天災風險愈趨複雜及多樣。聯合國減少災害風險辦公室（United Nations Office for Disaster Risk Reduction, UNDRR）《2022年減少災害風險全球評估報告》（UNDRR, 2022）指出，1970至2000年，每年平均約有90至100起大中型的災害，2001年至2020年，每年平均約有350至500起大中型災害，預計到2030年，全球大、中型災害的發生頻率將達每年560次，每日平均發生1.5次的中大型災害。過去30年中，災害損失增幅一倍以上，1990年代災害損失約每年700億美元，近10年災害損失超過每年1,700億美元，增幅為145%（UNDRR, 2022）。2021年全球重大天然災害根據聯合國國際緊急災害資料庫（Emergency Event Database）統計，重大天災衝擊影響嚴重事件數共計385件，

其中海地地震造成2,207人死亡，最為嚴重。前10大死亡人數事件中，除海地地震之外，都為颱風和洪災之強降雨導致的災害（行政院，2022b）。

臺灣近25年來，歷經1999年九二一大地震、2002年SARS事件、2009年莫拉克颱風八八風災、2014年高雄氣爆、2015年復興航空空難及八仙塵爆、2016年0206臺南地震、2018年0206花蓮地震、2019年普悠瑪號列車出軌事故，及自2019年底開始迄今延燒全球的嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）、2021年0402臺鐵408次列車事故、2022年百年大旱及池上地震等，從天災、疾病到人為，多重及複合式災害侵害民眾的生命財產安全。

政府單位中的社政體系在災害整備、應變及救助，扮演重要角色，從災害整備、災害發生當下的應變及公部門與民間資源結合提供相關服務措施，使受災民眾在遭逢重大災害時獲得及時援助，協助災

後重建。

正因天災多樣性及無法預測性，本文重點將聚焦社政單位在災害救助體系之角色與任務，平時如何做好準備，經由中央與地方政府及民間團體組織分工合作，共同挹注資源，強化韌性，當災害發生時足以快速應變與適時提供服務，尤其跨網絡的合作有賴平時建立良好的關係與溝通默契，逢災才能有備無患，臨危不亂。

貳、我國現行災害救助相關法規

《社會救助法》（衛生福利部，2015）第5章災害救助第25條規定，人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，予以災害救助。同法第26條規定直轄市或縣（市）主管機關應視災情需要，依下列方式辦理災害救助：

- （一）協助搶救及善後處理。
- （二）提供受災戶膳食口糧。
- （三）給與傷、亡或失蹤濟助。
- （四）輔導修建房舍。
- （五）設立臨時災害收容場所。
- （六）其他必要之救助。

前項救助方式，得由直轄市、縣（市）主管機關依實際需要訂定規定辦理之。依《災害防救法》（內政部，2022）第63條規定，災害救助種類、方式、基準及其他相關事項之標準，由各中央災害防

救業務主管機關會商直轄市、縣（市）政府統一訂定之。

另，為使民間捐贈救災款項運用更切符實際救災所需，2022年6月15日修正公布《災害防救法》（內政部，2022）第59條明訂，民間捐贈救災之款項，由政府統籌處理災害應變及復原重建等相關事宜時，應依《公益勸募條例》（衛生福利部，2020a）規定辦理。

依據《公益勸募條例》第5條第2項規定：

各級政府機關（構）得基於公益目的接受或外界主動捐贈，不得發起勸募，但遇重大災害或國際救援時，不在此限。（衛生福利部，2020a）

同條例第6條規定：

各級政府機關（構）應依下列規定辦理前條第二項之勸募：一、開立收據。二、定期辦理公開徵信。三、依指定之用途使用。前項政府機關（構）有上級機關者，應於年度終了後二個月內，將辦理情形函報上級機關備查。（衛生福利部，2020a）

另為使政府機關運用公開透明，衛生福利部（以下簡稱衛福部）2019年就政府機關（構）主動發起勸募之程序規範共識包含：公告募得財物使用計畫，敘明捐款主要用途項目，以利捐款人了解相關資訊，或成立善款管理及監督委員會辦理專款收支之管理、監督及稽核執行單位之執

行事項；專款各申請案之審議事項、專款用途之建議事項及其他與專款使用相關之事項。

《社會救助法》（衛生福利部，2015）中之災害救助章，呈現社政單位在災害中扮演協助搶救、設立臨時避難收容處所、提供受災戶物資及濟助、協助善後及輔導修建房舍及募集財務之角色任務，公私部門齊力穩定受災民眾身心與生活。因應災害複雜及多變，在整體災害防救體系社政單位與其他單位、各級政府的分工，則可揆諸《災害防救法》（內政部，2022）。

《災害防救法》（內政部，2022）第2條定義「災害」指災難所造成之禍害，列舉災害種類有天然災害（如：風災、水災、震災（含土壤液化）、旱災、寒害、土石流及大規模崩塌災害、火山災害等）及非天然災害（如：火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性及關注化學物質災害、生物病原災害、動植物疫災、輻射災害、工業管線災害、懸浮微粒物質災害等）。同條定義「災害防救」指災害之預防、災害發生時之應變及災後之復原重建等措施。同法第3條規定各種災害之預防、應變及復原重建，依不同災害類型有其主責之中央災害防救業務主管機關，中央災害防救業務主管機關就其主管災害防救業務指揮、督導及協調執行災害防救工作、災害資源統籌、資訊

彙整與防救業務等。在災害業務分工上，衛福部疾病管制署為生物病原災害的中央主管機關，其他各樣災害有其對應的中央主管機關。

《中央災害應變中心作業要點》（內政部，2022a）第13點規定各機關（單位、團體）進駐應變中心之任務如下，衛福部任務如下：

- （一）辦理生物病原災害成立應變中心之幕僚作業。
- （二）督導災區緊急醫療及後續醫療照護。
- （三）督導災區藥品及醫療器材調度。
- （四）督導災後食品衛生、飲用水安全及環境衛生處理。
- （五）督導災區災民生活必需品之儲備、運用及供給。
- （六）督導災區災民之安置及救助。
- （七）督導災後防疫及居民保健。

依上述任務，衛福部社政單位社會救助及社工司負責（五）督導災區災民生活必需品之儲備、運用及供給及（六）督導災區災民之安置及救助。當災害發生，政府社政單位提供避難收容處所讓受災民眾能有臨時安置的場所、以及社工關懷服務、發放慰助金等工作，在中央由衛福部社會救助及社工司負責，在地方則由各地方政府社會局（處）及鄉鎮市區公所執行，中央地方共同分工合作。

參、社政單位在災害防救體系中的角色與任務

蔡英文總統於2022年國慶演說以「給世界一個更好的臺灣—堅韌之島·韌性國家」為題，揭示打造韌性國家的「四大韌性」：經濟與產業韌性、社會韌性、民主韌性、國防韌性。為了因應突如其來的災害，我們盤整避難收容的安置資源，強化全民的防災和疏散能力，並且提升全民的心理韌性，面對災害，能夠冷靜而且快速的做出反應（總統府，2022）。林宗弘與李宗義（2016）回顧臺灣的災難研究文獻，強調脆弱性和韌性（Resilience）是災難研究裡的兩組主要概念。從兩者的概念定義來看，脆弱性指的是人類社群因為受到不同的社會因素，例如，貧富、階級、性別或資源分配的不平等，導致不同程度的受災風險差異；至於韌性，則是對於災難受害對象（包括群體或個人），面對災後復原能力的影響因素，包括災區的經濟條件、政府的治理能力、抑或是個人經濟條件或家庭互動情形等，因此韌性可以說是一種人類社群回應災害的內在能力（林宗弘、李宗義，2016，頁46-47）。

根據Rogge的說法，災變事件肯定是社會福利的議題，因為在災變事件中損害最嚴重、影響最長久的往往是貧窮的人與弱勢群體；對社會工作人員而言，災變事件也牽涉社工專業的使命和承諾，需要社

會工作人員積極的參與，提升相關研究知識累積的迫切性。同時，社會工作人員投入災變事件的救助與重建是符合社會工作專業的宗旨使命，因為許多災民在社會所處的特定社會結構地位較為弱勢，經驗更深層、長遠的失落傷害，甚至也決定了其在重建之路上的資源分配議題（貧窮和社會孤立）（轉引自鄭麗珍，2010）。

簡言之，社政單位在災害應變中的角色，是協助個人、團體、社區擁有「低脆弱度」與「高韌性力」，有能力承受災害（如：洪水、颱風或外力入侵）時，還能維持系統內部必要的結構、功能、反饋機制，及再重組、再恢復等之能力。

一、災害防救體系中央與地方的分工

我國災害防救體系依《災害防救法》（內政部，2022）規定，區分為「中央」、「直轄市、縣（市）」及「鄉（鎮、市）、山地原住民區」三層級。由中央災害防救會報核定全國性災害防救基本計畫，由中央災害防救業務主管機關擬定災害防救業務計畫，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）及山地原住民區擬定地區災害防救計畫。該法第27條為實施災害應變措施，各級政府應依權責實施下列事項：

- （一）災害警報之發布、傳遞、應變戒備、人員疏散、搶救、避難

之勸告、災情蒐集、損失查報、優先使用傳播媒體與通訊設備傳播災情及緊急應變相關資訊。

- (二) 警戒區域劃設、交通管制、秩序維持及犯罪防治。
- (三) 消防、防汛及其他應變措施。
- (四) 受災民眾臨時收容、社會救助及弱勢族群特殊保護措施。
- (五) 受災兒童及少年、學生之應急照顧。
- (六) 危險物品設施及設備之應變處理。
- (七) 傳染病防治、廢棄物處理、環境消毒、食品衛生檢驗及其他衛生事項。
- (八) 搜救、緊急醫療救護及運送。
- (九) 協助相驗、處理罹難者屍體、遺物。
- (十) 民生物資與飲用水之供應及分配。
- (十一) 水利、農業設施等災害防備及搶修。
- (十二) 鐵路、道路、橋梁、大眾運輸、航空站、港埠、公用氣體與油料管線、輸電線路、電信、自來水及農漁業等公共設施之搶修。
- (十三) 危險建築物之緊急評估。
- (十四) 漂流物、沈沒品及其他救出

物品之保管、處理。

- (十五) 災害應變過程完整記錄。
- (十六) 其他災害應變及防止擴大事項。

災害預防與救援是一個很複雜的程序，牽涉各級政府和許多救災組織之間的協調和合作，這些單位公私部門都有，包括消防隊、警察隊、醫療團隊、福利機構、志願團體等，特別是重大災害引起的變動，需要引進大量而多元組織團體投入救災工作。為使救災運作順暢，參與救災的組織和人員必須彼此清楚各自的角色和責任，主導的政府單位在工作前、工作中和重建過程的人力動員和溝通協調是很重要的，才能夠將所蒐集到的資源依據災民的需要分配，也才不會製造混亂（鄭麗珍，2010）。

二、災害管理階段之災害救助原則

災害管理（Disaster Management）是指從預防災難發生到災後復原、重建的一系列過程，目的是減少災難造成的傷害。通常可分為以下四個階段（Banerjee & Gillespie, 1994; Godschalk, 1991; 引自林萬億，2010）：災難預防期（pre-disaster prevention）、災難整備期（pre-disaster preparedness）、災難應變期（disaster response）、災難復原階段（post-disaster recovery）。

衛福部為強化對災民災害救助效率暨

提升工作品質，於2016年8月4日訂定《強化對災民災害救助工作處理原則》（衛生福利部，2016c），各級社政主管機關應秉承本原則精神，做好防災、備災及救災等各項準備工作。依災害管理階段明確掌握救助原則如下。

（一）災害預防及整備階段

1. 於災害未發生前，應充分整合轄內民間資源並加以分工。
2. 加強公私部門及民間單位之間的聯繫、演練及整備事宜。
3. 預先建立災民避難收容處所資料。
4. 完成物資管理儲備作業。
5. 掌握天氣動態，及時開設適當災民避難收容處所，提供所需民生物資。

（二）災害應變階段

1. 於災害發生時，確立行政聯絡單一窗口，局處層級由副局（處）長或指派人員擔任；執行面由救助科科長或指派同仁擔任。
2. 主動及時完成災民安置工作，並提供民生物資，必要時協調鄰近縣市提供社工人力支援，俾進行需求調查及心理支持工作。
3. 依安置需求調查結果研擬後續配套措施，並加強與災民溝通；同時應掌握時效進行勘災認定工作。

4. 對於遭逢重大生活變故者，應及時慰問救助，以撫民情。

（三）復原重建階段

1. 於災害搶救工作告一段落，應按前段需求調查結果進行安置重建配套作業。
2. 及時發放各項救助經費，協助家園重建及追蹤生活照顧等工作。

三、社政單位於災害管理各階段之工作現況

社政單位為落實災害預防、緊急應變及復原重建各階段工作，其主要處理原則包括：建立行政聯繫系統、民間資源整合運用、災民臨時收容安置、災害救助即時慰問及區域聯盟協調運作。行政聯繫系統主要以中央、地方政府及鄉鎮市區公所三級督導管理方式運作，公部門統籌包括來自民間各項資源按實際受災情形分配運用。如前面所述，社政人員或社會工作者在處理災害帶來的各式各樣的疑難任務、必須快速應變，整合多元專業、多層次溝通調配資源等，依災害管理階段之工作現況說明如下。

（一）災害預防及整備階段：盤點及建立災民必難收容處所

1. 評估適合地點

提供受災民眾臨時安身的避難收容

處所，地方政府平時建立避難收容處所資料，先行調查安全地區，設定災民避難收容處所，規劃合理收容量，並確認避難收容處所避開災害潛勢區，事先劃設避難路線，定期更新且於網站公告有關收容地點、收容量、聯絡人及主要負責人等資料並陳報衛福部。平日進行整備演練相關事宜，確定聯絡管道暢通，溝通無虞。

2. 規劃室內空間

(1) 確保隱私

因應各收容所場地配置，妥為運用相關隔間物品予以適當區隔，確保災民之隱私保護，例如，單身區、親子區、飲食區、宗教區、無障礙區、團康區、無障礙廁所等。

(2) 準備身心障礙者、老人等特殊族群之民生物資

準備嬰兒奶粉、尿布、衛生棉等，並適當以開口合約補充，以因應即時與大規模災害需求。

3. 因應疫情或當時情境滾動調整

以因應COVID-19疫情為例，協助各地方政府預先因應可能發生之地震、土石流、淹水及風災等各種災害之臨時收容安置作業，提供執行收容安置業務之正確防疫措施，以保護工作人員與收容民眾健康，避免所內群聚感染，衛福部2020年訂頒《災民臨時收容安置業務因應嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）工作指引》（衛生福利部，2020c）。受居家檢疫、

隔離民眾如遇災需疏散撤離，應優先送各級政府規劃之集中檢疫處所或擇定之防疫旅館安置。避難收容處所收容量能應視實際空間及社交距離予以規劃，針對收容量能超過上述收容人數之中、大型場所，應參考「『COVID-19（武漢肺炎）』因應指引：公眾集會」提供之「能否事先掌握參加者資訊」、「活動空間之通風換氣情況」、「活動參加者之間的距離」、「活動期間參加者為固定位置或不固定位置」、「活動持續時間」及「活動期間可否落實手部衛生及配戴口罩」等六項指標進行風險評估，並訂定防疫應變計畫，建立應變機制（如：安排疑似個案暫時隔離或安置空間、後送醫院及後送流程、通報流程等）。針對救災志工團體進行人力盤點及調配防疫工作，並應事先施予防疫相關衛教課程。

依圖1統計，111年全國避難收容處所計有5,658處避難收容處所，可收容227萬3,484人，各縣市收容處所詳如下表。避難收容處所類型，以活動中心占46%為最多、次為學校占44%、其餘為宗教場所、公園、各鄉鎮區公所。

(二) 災害應變階段：開設避難收容處所

除了平時防災整備，災害發生時，應變階段社政單位最重要的就是提供臨時性的避難收容處所，讓位於災害潛勢區基於安全考量被疏散撤離，卻因客觀條件無法

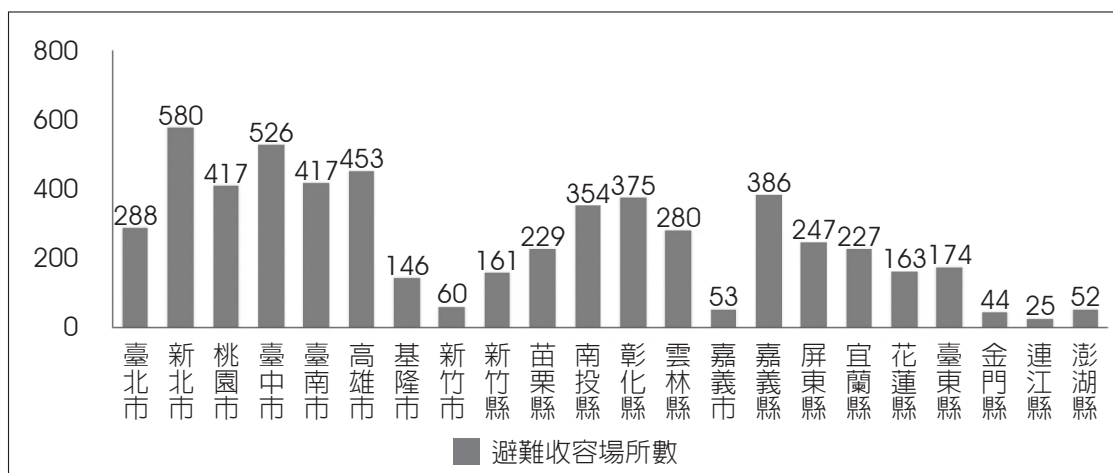


圖 1 111 年全國避難收容處所

資料來源：衛生福利部整理。

依親的民眾，得以有一個安身的地方。開設避難收容處所現況如下。

1. 進駐前整理場地

若要開設收容安置處所，則於災民進駐前完成場地清潔、消毒及簡易隔間等工作，提供較符人性化的居住空間及相關日常生活用品，例如，臉盆、毛巾、牙刷、牙膏、漱口杯、拖鞋、毛毯、墊被及女性與嬰幼兒用品等。

2. 適時媒合弱勢者避難收容需求

對於老人或身心障礙者等特殊需求個案，應協請轄內老人長期照顧機構、身心障礙福利機構空餘床位，視需要妥為安置，確保安置品質，在物資準備上也需考量不利處境群體的特殊需求。

3. 組織人力協助收容所內部運作

辦理災民資料登記時，可詢問了解其

專長，特別是遇到重大災害，志工人力需求緊急迫切時，現成的人力運用也可解決人力調度管理的問題，收容所內人力自助勝於他助。

4. 中長程安置需求調查

避難收容處所以二週為原則，最長不超過一個月為原則，並於開設一週內由社工人員進行中長期安置需求調查統計，俾辦理後續配套措施規劃作業。在中期安置時，社政單位須了解災民受災情形，評估提供房屋租金或生活扶助金、房屋毀損不堪居住者之安遷救助。於長期安置階段的家園重建，例如，原地重建、集中遷建等，社政人員都必須了解政府各部門提供的資源，才能協助災民或培力社區重建。

5. 慰問金發放

依《衛生福利部辦理災害救濟捐款

專戶慰問金發放要點》（衛生福利部，2018b），天然災害一旦發生，除了提供避難收容處所，協助災民臨時短期安置外，對於因風災、水災、震災（含海嘯及土壤液化）、旱災、寒害、土石流災害、火山災害等天然災害，且於中央災害應變中心開設期間發生，致損害重大影響生活者，發放災害慰問金。死亡慰問每人發給新臺幣20萬元；失蹤慰問每人發給新臺幣20萬元；重傷慰問每人發給新臺幣5萬元。申請人申請慰問金，應自災害發生之日起六個月內報送直轄市政府、縣（市）政府審核資格後，層轉衛福部核定。各地方政府亦會運用公務預算或善款依其核發要點，經社工訪視後發放慰問金或災害救助金。

（三）復原重建階段：社工陪伴與培力

在災害應變告一段落後，邁入復原或重建階段，此階段社工扮演更積極地陪伴及培力角色，若災害範圍屬於個體者（如：空難、氣爆、塵暴），衛福部自2014年開始，推動社工一對一關懷服務等長期陪伴之個別化社工服務，例如，醫務社工第一時間與醫療團隊協助傷者及家屬醫療事宜，依服務對象需求並按醫療照顧服務流程，建立跨院、跨縣市個案轉介機制。災害事發地社工啟動關懷服務，進駐醫院及殯儀館提供罹難者家屬悲傷輔導與傷患及家屬有關住宿服務、福利諮詢、社

會及情緒支持、跨局處資源連結及轉介等服務，協助其後續社會心理適應及福利服務。若災害範圍擴大到社區，除提供以家戶為需求之一戶一社工服務外，也協助地方政府設置災民生活重建中心，運用專業人力，連結相關資源提供災民生活重建服務，從培力社區、活化社區的角度，使社區能夠自立，甚或發展出具在地特色的社區產業，讓社區成為可以永續經營的韌性社區。

肆、社政防救災資訊整合之強化與應用

隨著氣候變遷、極端氣候的影響下，對於面對現今災害的種類、規模、型態也越來越複雜，不確定的災況持續發生。而每當災害擴大時，則必須成立災害應變中心，此時中央與地方政府除了首要的救災工作外，對於災情的蒐集、傳遞、彙整及管控、民眾疏散撤離、收容安置及協尋等亦顯得特別重要，為了在災害應變階段能夠有效執行災害管理、疏散收容、支援調度……等任務，內政部消防署建置「應變管理資訊系統（EMIC）」，並於2020年度改版為EMIC 2.0系統（https://portal2.emic.gov.tw/SSO2_Develop/），提供政府機關於災害應變中心成立時，及時進行縱向及橫向的溝通與協調聯繫。

除了政府在災時的減災、整備、應變

及復原外，民眾對於災害的整備也不容忽視，除了瞭解自身所居住的環境可能會發生什麼類型的災害外，對於知道在住家或工作地附近的避難收容處所也是必須的，藉由「社政防救災整合平臺」（<http://hl.tist.com.tw/outsourc/rvis-site/>），民眾可輕鬆查詢各縣市政府設置的避難收容處所，除此之外，也可以藉由此系統捐贈物資至各地方政府，或依個人專才報名擔任志工；對政府部門而言，藉由該系統可管理轄下避難收容處所、民生物資基本資料及進出控管、志工資料管理以及救災資源需求管理（物資與志工資源媒合）。

「社政防救災整合平臺」在災時的減災、整備、應變及復原上給予民眾及政府部門許多幫助，然而，隨著社會進步及氣候異常變化，我們所面臨的災害也越來越多元且複雜，因此，我們必須持續改善或精進系統的部分，藉此提升防災服務能量及災時應變能力，未來將持續精進社政防救災整合系統民生物資及志工資訊，以及介接其他相關系統，規劃如下：

- （一）社政防救災整合系統與內政部消防署應變管理資訊系統（EMIC2.0）系統介接，因應災時應變。
- （二）有關各縣市避難收容處所相關資訊與內政部防災e點通介接，以利民眾查詢，而不是僅受限於社政防救災整合平台或是各縣市網站。
- （三）精進與志工媒合功能。

（四）即時維護社政防救災系統，於災時應變階段有效掌握物資情況及志工的調度。

希望藉由精進及介接其他相關系統，提高臺灣整體防災、抗災及救災能力，降低災害對於人民生命財產所造成的影響。

伍、公私部門的協力與合作

一、公私協力內涵

一直以來，複合型的災害是各界擔憂及防範、整備的重點，依賴單一部門或資源體系，已不足以因應災害可能波及的程度，更加顯現各組織之間合作的需要與合作利益優勢之重要性。臺灣因應重大災害的救助經驗裡，公私協力的重要性，可自九二一大地震說起，公部門與民間團體的合作，在各種災害經驗脈絡下，屢屢被提及，不論是公部門或民間團體都已深刻體認到，絕對無法單靠任何一方來承擔重大規模災害發生時，照顧受災民眾身心安定及生活重建的重責大任。

在重大災害發生時，避難收容處所的規劃與整備是社政單位在救災體系中非常重要一環，也是維持受災民眾日常生活及基本維生的最後基本防線，然而，地震、火、風、水、土石流……等各種不同類型的災害，其避難收容處所整備與規劃的內含工作不盡相同，近期複合型的災害更是具挑戰性。九二一大地震的發生，造成嚴

重災情及後續復原重建的困難，讓政府部門及民間團體措手不及，爾後歷次災變的救災與災後服務過程，從複雜多變的災變現場緊急救援、龐雜的物資管理和災後安置及重建等，處處可見公部門和民間團體攜手合作的場景，並深刻意識到公私協力，提供安置於避難收容處所中受災民眾生命、生活及心靈基本穩定，為勢必重視之議題。

民間社會資源及人力豐富，近年來民間企業、社團組織、宗教團體、志工團體、社區組織，紛紛積極參與各項地方治理事務與活動，與公部門協力合作，共同提供高服務的質與量，成為政府部門施政時不可或缺的重要夥伴（廖文娟，2018）。

尤其，每當重大災害發生時，不管是在物資調度、疏散撤離、收容安置，甚至於災後復原重建工作，志工都扮演著極重要的角色，平時各地方政府建立災害志工人力調度及運用機制，依志工的專長做任務分組，在災時確實掌握支援災區志工人力及服務情形。地方政府可透過已建置於社政防救災整合平臺之救災團體及志工人力予以媒合調度，啟動救災志工團體網絡，投入救災工作。

整體而言，為了提升全民防救災應變能力、強化整體防救災量能，並完備災害防救體系及各級政府分工機制，立法院會2022年5月24日三讀通過修正《災害防救

法》，明定中央應變中心得視災情，於適當地成立前進協調所，整合救災資源，並要求公私協力實施及參與防救災教育訓練及演習，落實災害整備。跨公私部門協力合作的重要性，在近年來災害現場、法規修訂的光譜皆可窺見。

災害防救相關法令與規定，依災害類型分別由各災害主管單位訂定，各災害類型的主管單位皆於相關法令規定中載明民間資料的合作與投入原則，其中，衛福部所訂定之法令規定中，提及公私協力相關的有《社會救助法》（衛生福利部，2015）、《志願服務法》（衛生福利部，2020b）、《各級政府結合民間團體參與社政災害防救工作注意事項》（衛生福利部，2016a）、《因應天然災害緊急救濟民生物資儲存作業要點範例》（衛生福利部，2016b）、《強化對災民災害救助工作處理原則》（衛生福利部，2016c）及《救災物資調節作業規定》（衛生福利部，2016d）等；簡言之，災害發生當下，中央災害應變中心成立，《中央災害應變中心作業要點》（內政部，2022a）明訂由衛福部督導、掌握直轄市、縣（市）政府民生物資整備及運用志工之情形；為落實災害預防、緊急應變及復原重建各階段工作，《強化對災民災害救助工作處理原則》（衛生福利部，2016c）中明訂民間資源整合運用原則。

(一) 資源整合與加強分工

平日應調查並確認可參與災害救助民間團體及救災志工，再按團體特性認養或調配災害救助工作，例如，協助收容所清潔管理、負責提供熱食服務、給予災民心靈支持，協助家戶關懷訪視等，增強整合效率。

(二) 配合演練加強應變

辦理防災演練工作時，例如，災害防救演習、全民防衛動員（民安）演習、核安演習等，應將民間團體列為辦理單位，全程參與應變演練，俾完備救助體系，亦藉此確認各民間團體及相關單位負責人聯絡管道暢通。

(三) 定期會報加強聯繫

定期召開民間團體聯繫會報，檢討並規劃有關災害救助重點工作及動員方式，培養工作默契及凝聚共識。

二、整合跨單位、跨域資源與合作

災難管理在時序上分為「災前預防、災臨應難、災時救援、災後重建」四個工作循環，就社政單位主管的災民避難收容與安置照顧而言，目的在於穩定受災民眾的身心與生活，協助受災民眾災後生活重建與復原，公私協力在收容安置與生活重建等不同階段裡的任務相當重要的。

就現行的災民避難收容處所開設、民生物資調度管理及志工媒合運用，採中央、直轄市縣市政府、鄉鎮區公所三層管理督導的方式執行，依不同防災管理階段，各級政府結合民間團體參與災害防救工作內容如下。

(一) 預防階段

1. 平日各級政府與轄內災害防救相關民間團體應保持密切聯繫，印製包含人力及物力之資源網絡手冊，詳列各聯絡窗口及人員名冊，並定期更新。
2. 各級政府應於年度內定期與災害防救相關民間團體辦理災害防救工作聯繫會報，並適時規劃觀摩與演練活動，加強應變能力。

(二) 應變階段

1. 各級政府得視災情需要，邀請災害防救相關民間團體參與救災工作，並視需要協調其暫駐災害應變中心，俾配合辦理人力及物力等資源調度工作；並運用災害防救相關民間團體之資訊能力，配合災情蒐集及通報工作，俾及時應變暨減少災損。
2. 各級政府得視需要協調災害防救相關民間團體，適時配合辦理有關物資捐贈之點收、管理、分配及輸送

等工作，俾將物資及時運送予災區民眾。民間團體亦得主動與災害應變中心聯繫，以提供相關服務。

3. 地方政府經評估需開設災民避難收容處所，得通知災害防救相關民間團體提供協助臨時安置相關服務。
4. 各級政府得協請民間團體支援專業社工人力，提供災民心理調適與輔導相關服務，安撫其情緒並給予關懷支持。

(三) 復原階段

1. 地方政府於關閉避難收容處所前，應動員災民並運用災害防救相關民間團體之力量，共同進行環境清理工作，並協助災民返回家園，展開各項家園重建工作。
2. 地方政府得運用民間團體專業人力協助災民填寫表格，俾申辦各項災害救助事宜。
3. 地方政府得商請民間團體繼續提供社工、心理等專業人力，進行災民心理輔導與情緒安撫等重建服務。
4. 各級政府於災後，得邀集專家學者及民間團體召開檢討會，並請民間社工專業人員秉持案主保密原則，協助進行受災民眾生活狀況追蹤調查（以重建家園及安置為主）等事宜，持續給予相關服務及輔導。

三、重大災害時政府勸募機制

重大災害發生，人員傷亡、房屋倒塌、路斷橋斷，災變讓人措手不及，民眾皆希望參與救災，為照顧災民及協助災後復建工作，因此民間團體或各級政府便會發起勸募，以回應民眾愛心。

明訂政府機關勸募得基於公益目的接受所屬人員或外界主動捐贈，不得發起勸募，但是重大災害或國際救援不在此限。主要係考量政府施政得編列預算辦理，但重大災害之因應有其時間性，納入預算有其時間、金額之侷限性，故有此但書規定。而集結各界愛心所募得的款項，如何運用於災民救助及災後復原重建工作甚是關鍵，且政府機關發起勸募後，仍須依循《公益勸募條例》（衛生福利部，2020a）第6條規定專款專用、開立收據、定期公開徵信、年度終了後二個月內，將辦理情形函報上級機關備查等相關規定，衛福部也在2019年11月5日《公益條例施行細則》（衛生福利部，2019）第6條第1項規定，政府遇重大災害及國際人道救援辦理勸募之公開徵信頻率，由「至少每6個月」提高為「至少每月」公開徵信。

以2021年臺鐵0402【408車次】列車出軌事件為例，為回應民眾愛心捐款以協助受災民眾後續所生醫療、復健、經濟支持及社會重建等相關費用，衛福部自2021年4月3日起至同年4月14日止接受民眾捐

款。衛福部敦聘含罹難者遺屬或傷者代表、政府機關代表、社會福利、醫療、法律及會計等各層面的社會公正人士組成0402臺鐵408次列車事故案捐款管理及監督委員會，委員會秉持專款專用及公開透明原則，決議通過《衛生福利部辦理0402臺鐵408次列車事故案捐款管理及監督作業要點》（衛生福利部，2021a）執行善款用途，善款運用對象包括罹難者遺屬、傷者及其家屬、目睹乘客及救災人員，運用項目包括罹難者之遺屬、傷者及其家屬之生活扶助、醫療補助、教育資助、心理重建、與本事故相關之法律扶助，除罹難者遺屬與傷者之外，提供目睹乘客及救災人員之心理重建服務及心理撫慰金，以及經委員會專案同意之項目。但各級政府機關（構）依法應負之責任及費用不得以本專款支應。

陸、面臨挑戰與策進作為

一、COVID-19疫情、烏俄戰爭突發災害，增加風險管理複雜性

2019年底開始延燒全球的COVID-19，在疫情災害的特性上是人傳人、影響的範圍廣、專業性高，與醫療公衛的屬性連結緊密，由醫療公衛主導資源分配與政策施行，其他政府單位則是配合醫療公衛，被賦予發放「補償」、「補助」等紓困措施。衛福部社會救助及社工司擔負因

密切接觸確診者而被匡列居家隔離、居家檢疫、集中隔離、集中檢疫者，因其人身自由受到限制政府給予適當之防疫補償、確診死亡喪葬慰問金及關懷金、因疫情死亡或影響工作致生活陷困者救助紓困金等任務，於2020年3月12日訂定《嚴重特殊傳染性肺炎隔離及檢疫期間防疫補償辦法》（衛生福利部，2021d），自同年3月23日受理防疫補償申請案件，截至111年12月底止，已受理申請249萬7,715件，審核通過計163萬8,687件，已核給99億9,380萬8,000元；另衛福部自2021年7月15日起陸續發放喪葬慰問金，截至2022年12月底止，共受理1萬5,247件，其中已通過審核1萬2,842件，已撥付1萬1,032件。

另，因應COVID-19疫情影響人民生活甚鉅，防疫期間經濟弱勢民眾易因整體經濟變化，對其生活產生不利影響，2021年行政院核定《110年防疫期間行政院關懷弱勢加發生活補助計畫》（以下簡稱弱勢加發）（衛生福利部，2021c）及「110年因應疫情擴大急難紓困實施計畫」（以下簡稱擴大急難紓困）（衛生福利部，2021b）。弱勢加發於2021年5月至7月領有以下政府核予兒少、身障及老人相關補助（或津貼）者，每人每月加發生活補助1,500元，以安頓其生活。截至2021年12月底止，共補助83萬9,395人，發給金額合計37億4,111萬8,500元。擴大急難紓困核發對象為原有工作，因疫情請假或無

法從事工作，致家庭生計受困，且未加入軍、公、教、勞、農保等社會保險、未領有其他政府機關紓困相關補助、補貼或津貼，家戶月平均收入未逾當地每人每月最低生活費二倍者，發給1至3萬元，協助因嚴重特殊傳染性肺炎疫情，工作受影響，致家庭生計受困之民眾。自2021年6月4日至6月30日止，除2020年申請案52萬3,289件外，2021年新申請案計有107萬1,758件，計受理159萬5,047件，截至2021年12月底止核定符合88萬1,568件，核發165億6,309萬元。這些數百億預算的執行，均賴有限的中央、地方社政人力，防疫期間各級政府社政同仁辛勞可見一斑。疫情發展過程中瞬息萬變，再再考驗政府部門能否隨時迅速地作出因應或是應變（楊錦青、王燕琴，2021）。

隨著防疫措施，影響著生活、工作等各層面及各領域工作模式的調整，例如，學校因應停班停課的視訊上課、工作上則是視訊會議及居家辦公等，因此教育部補貼發放家庭中有年齡滿二歲至入國民小學前之幼兒、國民小學及國民中學學生、高級中等教育階段及五年制專科學校前三年之身心障礙學生之家庭防疫補貼，依照家庭中孩童人數，每人一萬元。依照各行業別，各部會亦推出不同的紓困措施。為了讓人民有感，行政院要求各部會「從寬、從速、從優照顧國人」，然各部會資訊系統在短時間建置即啟用，或因資料上傳時

間差等因素，資料串接及比對勾稽尚非完善，事後各部會面對審計部等監督，要求追繳，溢領金額，考驗政府如何兼顧便民、效率及精準施政。

自2020年起全球被COVID-19疫情籠罩，臺灣也無法倖免，疫情來襲對社會產生巨大衝擊，人民生活也受到影響，我國以醫療及公衛機關主導防疫政策，社政單位的角色除了發給補償或補助外，專業社工人員在疫情下，仍堅持工作崗位，對不利處境之群體人口，依其需求連結相關資源提供服務。社會工作服務皆是透過人與人的互動，產生對人的協助及改變，尤其是涉及兒童虐待、性侵害等家庭暴力案件，社工皆須訪視會談蒐集資訊、並觀察非口語訊息，以利調查、評估及擬定處遇計畫，對直接服務工作者而言，疫情期間面臨面對面服務的風險、頻率次數之限制等，或因之發展出不同的服務方式，也考驗著組織對第一線社工員服務提供何種支持及配備，衛福部對於「提升社工工作環境及人身安全」，除了提供防護物資（如：口罩、面罩、酒精等）降低社工染疫之風險外，亦放寬訪視會談方式，社工得依個案情形運用視訊網路、電話聯繫、協請網絡單位訪視等替代措施，以確認個案安全。疫情下，從中央至地方皆需與時俱進，彈性調整工作方式提供社工身心安全的支持環境，共謀社工與服務對象兩相安。

疫情過後，世界秩序正在劇烈變化，目前歐美各國正苦於通貨膨脹，各國民生物價均呈現上揚，隨之而來可能的經濟衰退，臺灣是否能在這波全球經濟衰退洪流中逆風而飛，抑或可能加劇貧富差距，經濟弱勢人口群增加？衛福部為照顧低收入戶及中低收入戶，除了原有的補助之外，低收入戶每人每月加發750元、中低收入戶每人每月加發500元的生活補助，除2022年3月至12月外，2023年延續加發一年。另，衛福部刻正研議《社會救助法》修法，針對社會救助定義、家庭計算人口的計算範圍、最低生活費審認標準、不動產或動產收入的計算等，期待經濟不利處境者都能得到政府的幫助。

另外，2022年初的烏俄戰爭，中國在南海、東海、以及臺灣海峽的軍事行動，衝擊印太地區的和平穩定。我們絕對不能忽視，軍事的擴張，正在挑戰自由民主的世界秩序。這些變局，都跟臺灣息息相關。如果兩岸真的發生戰爭，重要政經地區及關鍵基礎設施遭到破壞，沒有電力、沒有網路、沒有資訊系統、沒有手機等，現在生活已經習慣的3C設備，社政單位原本在災害應變中扮演收容安置的角色，避難收容所內的物資、電力、照顧、人力的分配如何運作？社工如何結合網絡單位及資源，再再對社政單位與社工人員又是一新的挑戰。

二、提升敏感度，加強關注災害中脆弱人口之需要

極端氣候帶來的異常災變，提醒我們必須要建立更能快速應變的機制。社區中的脆弱人口群（身障者、獨居老人等），因為身心機能障礙或退化，不僅在日常生活中形成障礙，在災害發生當下，更因聽覺、視覺或認知障礙，無法查覺災害徵兆或辨識警報，以致無法即時反應、避開危險，不清楚避難方向，面臨災害時的應變，如何可以正確獲取災害資訊？如何可以順利到達避難處所？在避難或收容處所如何可以獲得妥適照顧，避免因健康惡化、邊緣化問題而發生「關聯死」、「孤獨死」的現象，似易因社會、經濟資源不足，難以從災害中復原（蔡綽芳、董娟鳴，2020）。

重大災害對民眾造成不同程度的損害，小則財物損失、嚴重則失去生命。環顧這些災民，原屬社會中相對弱勢者，例如，貧者、婦女、老人、兒童、有色人種、原住民等，擁有的社會資源較少、社會階層低下，經常會因災害而陷入更弱勢的狀態，甚至成為災難中衝突與攻擊下的犧牲品。因此，災難救援者或社會工作者於災難救助、管理的過程，應對於災難中的脆弱人口有所敏感，並深入思考貧窮與性別為災民造成的特殊需求差異（卓春英、盧芷儀，2010）。地方政府、非營利

組織、社區組織、部落成員平日即要確認轄區有多少不同類型的脆弱人口群需要特別協助，亦即平時建立掌握轄下脆弱人口名冊，並依其類別與需求，規劃可能需要服務內容，進而連結跨網絡資源，彼此分工合作，事前進行災害情境的應變計畫，包括：所在建築物附近的避難場所、疏散避難路線、準備救生包（含基本生存必需品與個人特別需求藥品與物品）及臨時收容安置所需特殊需求之空間配置等，經由規劃不同類型的災害情境想定進行演練，並製作易讀易懂文宣，提醒災害發生時應注意事項，災害來臨時適時提供需要的協助與服務（林萬億，2022）。

三、重大災害社會善款，政府監督公開透明

臺灣最美麗的風景是人。只要災害發生，民眾內心自發產生人飢己飢、人溺己溺的心情，總希望做點什麼來幫助受災民眾，因此希望捐錢、捐物、當義工，甚至直奔災害的第一現場提供協助。政府機關遇到重大災害，對外主動發起募款，所募集金額多寡，受到當下經濟環境、受災程度涵蓋範圍的影響，然民眾大多只願意將善款直接給民眾，較少有意願將善款用於中長期計畫，或者用於結構性或整體性問題的研究或解決方案等，加上如為大規模災害，涉及跨單位跨領域，勢必需要由中央統籌規劃運用，必要時透過邀集專家學

者、民間團體、災民代表組成之委員會參與善款之分配運用，以公開透明原則把錢用在刀口上，俾善款運用效能發揮最大化。

四、智慧科技及資訊運用扮演重要角色

不論從平時整備防災資源盤點及志工人力管理，資訊科技運用扮演重要角色，尤其遇到重大災害，透過科技平臺運用、跨機關跨網絡資料介接及時分享，成為能否精準救災的關鍵，也考驗行政部門如何兼顧便民、效率及精準發放各種現金給付方案。對社政單位來說，發展資訊科技讓救災變得快速有效，以及如何透過通訊軟體共享有效制止假訊息傳播，安穩民心，特別是大規模災害，來自社會愛心及各界捐助物資，如何控管、運送及管理，以及災後復原重建需求掌握及提供各項服務能否到位，人力如何運用，都是挑戰。如何從過去每一次災害救助經驗檢討反省，轉換為平時的整備訓練，成為必要功課。目前社政單位使用的社政防救災系統，對於未來因應避難收容安置處所場地、民生物資及志工人力管理之功能需求，勢必持續滾動式檢討改進，提升管理效能。

柒、結語

綜上所述，災害不可預知，不論是天然災害、人為事故或政經局勢衝突事故

帶來的破壞，皆考驗社政單位在減災、整備、應變及重建每個階段的作為，這些挑戰除了平時資源盤點整備、公私部門合作機制、資源人力管理有效運用，及對於資訊系統資料庫掌握與熟稔，還有特別是災難中的脆弱人口群，例如，老人、身心障礙者之需求的回應與照顧，以及當這些脆弱人口遭遇逆境事件或衝突事故時，如何減少被社會排除與減損福祉的機會。

社政單位在災害風險管理，需要有開放的思維，面對各種可能的災害類型，及早因應，透過情境想定複合式演練模擬，

從每次演習中發現問題進而檢討改進，做好準備，才能有助於讓災難創傷降到最低，協助受災民眾及早回歸生活常軌。

（本文作者：蘇昭如為衛生福利部社會救助及社工司司長；朱若蘭為衛生福利部社會救助及社工司科長；蔡孟君為衛生福利部社會救助及社工司專員；楊雅菁為衛生福利部社會救助及社工司專員；張哲睿為衛生福利部社會救助及社工司約聘副研究員）

關鍵詞：災害

📖 參考文獻

- 內政部（2022）。《災害防救法》。全國法規資料庫。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0120014>
- 行政院（2022a）。《中央災害應變中心作業要點》。https://www.moea.gov.tw/MNS/CORD/content/wHandMenuFile.ashx?file_id=12214
- 行政院（2022b年12月22日）。《民國111年災害防救白皮書》。<https://cdprc.ey.gov.tw/Page/39B8B46C7FE8EA45/dcf59cbd-c7f6-4fa4-b92e-b4a35c76ebd6>
- 卓春英、盧芷儀（2010）。〈貧窮、社會性別與災難〉。《社區發展季刊》，131，137-152。
- 林宗弘、李宗義（2016）。〈災難風險循環：莫拉克風災的災害潛勢、脆弱性與韌性〉。載於周桂田（主編），《永續與綠色治理新論》（頁43-86）。韋伯。
- 林萬億（2010）。〈災害管理與社會工作〉。《社區發展季刊》，131，33-51。
- 林萬億（2022年11月10日）。〈有備無患：戰爭、脆弱性與韌性社會〉〔專題演講〕。2022年全國災害防救聯繫會議，基隆市，臺灣。
- 楊錦青、王燕琴（2021）。〈疫情下對弱勢族群的關懷與成效〉。《社區發展季刊》，175，23-48。
- 廖文娟（2018）。《重大災害開設避難收容處所及其整備之探討：以臺中市北區為例》（碩士論文，國立中興大學）。臺灣碩博士論文知識加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/tv92j5>

- 蔡綽芳、董娟鳴（2020）。《因應高齡社會建置震災後特殊避難需求者避難收容處所可行性研究》（計畫編號：10915B0010）。內政部建築研究所。https://www.abri.gov.tw/News_Content_Table.aspx?n=807&s=213917
- 衛生福利部（2015）。《社會救助法》。全國法規資料庫。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0050078>
- 衛生福利部（2016a年8月4日）。《各級政府結合民間團體參與社政災害防救工作注意事項》。根植法律網。<https://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040040061022700-1050804>
- 衛生福利部（2016b年8月4日）。《直轄市、縣（市）危險區域（村里、部落）因應天然災害緊急救濟民生物資儲存作業要點範例》。<https://www.mohw.gov.tw/dl-9839-de36102d-08b8-4d18-9911-7388ad3a39e5.html>
- 衛生福利部（2016c年8月4日）。《強化對災民災害救助工作處理原則》。根植法律網。<https://www.rootlaw.com.tw/LawContent.aspx?LawID=A040040061022600-1050804>
- 衛生福利部（2016d年8月4日）。《救災物資調節作業規定》。根植法律網。<http://www.rootlaw.com.tw/LawRefLaw.aspx?LawID=A040040061008800-1050804>
- 衛生福利部（2018a）。《地方政府災害捐款管理運用指引》。
- 衛生福利部（2018b年9月10日）。《衛生福利部辦理災害救濟捐款專戶慰問金發放要點》。<https://www.mohw.gov.tw/dl-47810-0ebdec37-2f46-4ee3-870a-abc1464cc2e9.html>
- 衛生福利部（2019年11月5日）。《公益勸募條例施行細則》。全國法規資料庫。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0050146>
- 衛生福利部（2020a年1月15日）。《公益勸募條例》。全國法規資料庫。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0050138>
- 衛生福利部（2020b年1月15日）。《志願服務法》。全國法規資料庫。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0050131>
- 衛生福利部（2020c年4月20日）。《災民臨時收容安置業務因應嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）工作指引》。<https://www.cdc.gov.tw/File/Get/tNpwXv9Sf8rVbMu6B4IX5g>
- 衛生福利部（2021a年5月3日）。《衛生福利部辦理0402臺鐵408次列車事故案捐款管理及監督作業要點》。<https://www.mohw.gov.tw/dl-68701-cc99cf6b-4f74-4658-978f-60f7418cba61.html>
- 衛生福利部（2021b年6月3日）。《110年因應疫情擴大急難紓困實施計畫》。<https://www.mohw.gov.tw/dl-69362-50c96b97-2dff-4ef4-93ce-aab77002ddd2.html>
- 衛生福利部（2021c年6月3日）。《110年防疫期間行政院關懷弱勢加發生活補助計畫》。<https://www.mohw.gov.tw/dl-69456-56ecc945-0761-49c6-812b-090dc584e4dc.html>
- 衛生福利部（2021d年10月19日）。《嚴重特殊傳染性肺炎隔離及檢疫期間防疫補償辦法》。全國法規資料庫。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=L0050040>

鄭麗珍（2010）。〈社會工作人員在災變事件中的角色〉。《社區發展季刊》，131，72-83。

總統府（2022年10月10日）。〈給世界一個更好的臺灣—堅韌之島·韌性國家 總統發表國慶演說〉。 <https://www.president.gov.tw/News/27032>

United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2022). *Our world at risk: Transforming governance for a resilient future*. <https://www.undrr.org/media/79595/download>